

NDC-DSD-102-11 (委託研究報告)

未來十年我國外勞政策 變革方向之研究

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 4 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

NDC-DSD-102-11 (委託研究報告)

未來十年我國外勞政策 變革方向之研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：林教授國榮

共同主持人：詹教授火生、馬教授財專

藍副教授科正

研 究 員：林昭禎

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 4 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

提 要

關鍵字：3K 產業、長照體系、產業外勞、社福外勞、外勞政策

一、研究緣起與目的

我國引進外籍勞動力已逾 20 載，一直在就業服務法第 42 條「保障國民工作權」的前提下，以「補充性人力」為原則進行數量管制，從 3K3 班到 3K5 級，乃至於外加就業安定費附加外籍勞工配額機制。至 2013 年底，我國外勞引進人數已近 49 萬人，但企業界仍頻呼缺工，加以少子女化與人口高齡化所形成之社會服務人力需求，使得各界莫不正視「基層勞動力短缺」之問題。

然而從全球化的角度與社會整體考量，外籍勞動力政策之擴大引進或限縮，不僅影響國家產業發展取向，亦與勞動保障、社會福利及人口政策，甚至年金改革均息息相關。

因此欲探討未來 10 年我國外勞政策之變革方向，本計畫擬從國家發展政策的觀點，分析國內的人力資本與勞動力需求狀況，以推估 10 年後市場對外籍勞工的需求內容。再就勞動力輸出國之經濟發展程度，預測國際外籍勞動力供給市場的變化，以及其對我國外勞引進措施之衝擊。另參酌主要國家的外勞政策施行經驗，從我國產業、勞動部門及政府的角度，綜合檢討擴大（或限縮）引進外籍勞動力，對於我國產業發展、就業安全及人口政策之影響。同時以政策統合的角度，審視外勞政策與其他相關政策之連動情形，及進行統整的可能性以提出具前瞻性之變革方向與配套建議，做為引導我國未來相關政策之基礎。

二、研究方法與內容

針對研究目的，本研究所運用之研究方法包含了文獻分析法(document analysis)、德菲法(Delphi Method)、深度訪談法(in-depth interview)以及焦點團體座談法(focus group interview / focus group discussion)等四項研究方法。此外，本計畫亦依據研究需求，透過網路徵集意見，藉著我的 E 政府(全球資訊網/「公共政策大家談/政策投手板」)蒐集各界意見。

文獻分析內容有(1)蒐集近年我國與相關之法令及政策，包含外籍勞工雇用相關法令及政策、我國未來 10 年產業發展推動方針、我國就業安全相關法令及政策、人口政策白皮書、經建會人力需求推估資料等。(2)蒐集德國、韓國、

新加坡之外勞政策變化歷程，並參酌我國國情進行比較分析，作為未來政策建議之參考。

焦點座談部分邀請之政策利害關係人，有學者專家、雇主團體、勞工團體、社福團體、行政機關代表等，同時為了能更深入瞭解我國未來的產業發展政策、移民政策、勞動保障措施規劃傾向，以及德、韓、新加坡之外勞政策可供借鏡處，仲介在外勞引進過程中之運作程序，入境後的管理，他國引進外勞規範等問題。深度訪談的部分，除國發會、經濟部工業局、內政部移民署、勞動力發展署等相關政策擬訂機構外，並包括泰國駐台經貿辦公室代表、跨國人力仲介、國際勞工團體、農業產銷班負責人等接受訪談。

由於國人對外勞政策常與個人經驗與立場而有兩極化的看法，因此本研究特就長期關注此議題之專家，選取 15 位進行德菲專家問卷，針對我國未來 10 年之外勞政策發展方向，以及外勞政策應如何與產業發展、移民措施、勞動保障規定相互搭配等問題，採取三回合的問卷調查，蒐集相關領域專家意見，以完成規劃未來 10 年我國外勞相關政策統合原則及配套建議之目標。

三、重要發現

欲對未來 10 年我國外勞政策之變革方向進行規劃，首應瞭解未來 10 年我國之人口結構與產業變化所衍生之需求，以及勞動力輸出國的政策、社會發展趨向。

首先，綜觀我國勞動力供給與勞動需求人數預測，可知在 2025 年之前我國的勞動供給增加速度小於需求上升幅度，故長期而言國人失業率會有緩慢下降之趨勢。在技術人力部分，2025 年的基層人力將出現供不應求的現象，亦即我國產業發展在 2025 年尚須擴大引進一部分的外籍基層勞動力。

由於高齡少子女化，日後我國社會在長期照護體系的需求方面，根據推估至 2018 年不足人力在 5 萬 6 千人至 7 萬 4 千人間，其中國人參與意願較低之照顧服務員就佔 65% 至 73%，可知由國人與外籍照顧人力的搭配，不僅能抒解人力不足之問題，對創造國人工作機會與發展照顧產業均有助益。

未來十年中，亞洲人口將出現兩極分化。東南亞國家勞動人口依然以強勢增長，而東亞各國人口則會出現縮減趨勢。由於，年輕勞動力人口富足的國家，比如菲律賓、印尼、越南、柬埔寨、緬甸、印度都存在或多或少人才外流，而勞動

力市場也出現供大於求的現象，因此也創造了勞力輸出的發展空間。

其中，印尼人力及移民部長 Muhaimin 於今(2013)年 3 月 18 日所宣布，印尼政府即將於 2017 年暫停輸出勞工的消息。主要是希望能在 5 年內，逐步減少印勞國外工作的人數，包括從事家庭類工作者；另一方面，考量有部分勞工仍有意願至海外工作，基於尊重人權的考量，印方不會加以限制。

目前泰國本身工業部門已有缺工問題，不少泰緬邊界地區的緬甸人越界非法打工，但由於臺灣是泰國勞工輸出最大量之國家，且因技術、文化環境良好，外勞管理措施亦較東亞諸國先進。據泰國貿易經濟辦事處處長表示，目前泰方仍希望該國民眾能來台工作，以便日後返國可以造福鄉里。

菲律賓為世界上最大的勞工輸出國之一，過去 20 多年來，全球經濟發展歷經沉浮起落，但菲國海外勞工匯款卻一直保持成長趨勢。儘管受國際金融危機影響，有些國家就業機會減少，但是如加拿大、中東、澳大利亞等地的勞務人員仍舊短缺。使得菲律賓政府還準備對伊拉克、黎巴嫩和尼日利亞等國家的勞務市場進行考察，以確定是否取消禁止本國公民前往以上地區工作的相關規定。

菲律賓以英語作為公用語，與僱用已開發國家勞工之勞動成本相比自不必說，即使與馬來西亞和印度等相比，僱用英語人才的費用也很低。同時近年來也積極提升國民教育水準，加以該國為天主教國家民風保守，未來政府仍可審慎評估持續引進。

越南勞工的外語、工作技能和意識比不上菲律賓勞工，逃跑情況卻很嚴重，使得南韓自 2012 年 8 月起已暫停輸入越勞。不過，越南政府將勞動力職業技能培訓作為今後工作重點，我國未來引進越南勞動力時，應可同南韓外勞引進政策，增加語言或技術能力檢定(或培訓)要求。

根據專家德菲調查所分析之外勞政策變革方向有下列 10 點：

1.引進外勞對產業發展及整體就業正面影響大於負面，可規劃引進農林牧業外勞，但不建議逐步開放服務業外勞。服務業未來仍不宜開放引進外勞之考量，一則係服務業較難外移，二則係服務業以部分時間工作者及派遣人員降低人事成本，若再開放外勞恐傷及國人就業，且不利薪資調整。

2.制訂外籍勞動力總量管制標準，可依外勞引進占我國勞動力人數一定比率的上限，或是依產業、社福外勞引進人數占我國勞動力人數一定比率為上限衡量

之。

3.社福外勞與漁業外勞不應限縮，但仍須在總量管制範圍內。此考量一則係社福外勞有因應高齡化的照顧需求，二則漁業外勞對本勞漁業從業人員較少替代性（本勞漁業從業人員多任職漁船上的技術性職位，或在岸上工作）。

4.外籍勞動力引進國家，未來可開放緬甸、南亞、東歐與我國有邦交國家等，或由市場決定開放的外勞來源國，但不可開放中國外勞。

5.同工同酬，外勞工資未來應與本勞之市場工資相同；且社福外勞應全面強制納保，薪資不得低於基本工資。

6.外勞全面適用勞基法；放寬外勞不得自由轉換雇主規定。

7.外籍勞動力的引進未來應納入我國長期移民政策中考量。

8.外勞來台工作期限（目前為 12 年）未來不應再放寬（但需以轉為移民來以吸引優秀外勞留在臺灣）。

9.外勞引進未來可改為公立就業服務機構仲介引進；全面由第三方（如非營利組織或仲介公司）擔任雇主，再分派到工作單位服務。

10.外籍勞動力引進的決策機關未來仍應以勞動部為主。

基本上，若考量從「客工制」要過渡至「移工制」，從本研究中所考察的國家，其所逐漸透顯出外籍勞動人力（藍領及白領）與不同移民政策思考規劃的連結關係所產生的雙元化效應。針對專業化做為主軸的人力管制策略上，都是深具彈性，且保持開放的態度，但對於低技術性外籍勞工，則多採取相對監控的態度。在目前的系統制度運作下，各相關部會及組織團體皆認為，此監控對於台灣的社會發展所產生的衝擊與影響得以降低。基本上，在此運作下，得以弱化對產業競爭力與發展的影響之外；對於未來我國必須積極因應之人口結構在高齡化、少子女化及移民過程之有效性掌控。以及對於未來社會發展包括多元文化的構成、社會治安與消費，以及未來的整體政治氛圍都可能產生其影響作用。

四、主要建議事項

長久以來「外勞政策」係在「產業發展政策」的指導下，進行規劃與管控，其目的不外是降低外籍勞動力對國人就業、薪資與社會治安之影響。事實上諸多

研究均顯示，外勞對我國整體經濟發展、民眾就業與生活品質均有正面貢獻，不過也因其具「降低勞動成本」之功能，連帶對弱勢勞動族群產生相互競爭與抑制薪資成長之壓力。

因此，在國族主義的氛圍下，讓民眾不自覺地陷入「勞動也是一種商品」的迷思中，儘管「我們缺的是勞動力，但來的是人」，近 49 萬的外勞已經比全台 9 個縣市的地區人口還多，此時國人更應積極審慎思考，在產業政策指導下的外籍勞動力管理措施，是否需要加以扭轉、調整，以免持續造成社會視聽偏誤。

是以本研究提出以「人本、平等、尊嚴」為前提的移住勞工(migrant worker)政策變革方向，規劃之策略主軸次第，分別為總量管制、協力創新、同工同酬，與從「客工」到「移工」四大面向，執行措施的規劃採路徑依賴理論(Path Dependence)的觀點，以漸進式改革分短、中、長期加以擘劃。內容如下：

(一) 以「產業升級」為審核企業引進外籍勞動力之重要依據，進行總量管制：

1.短期規劃（主辦機關—勞動力發展署）

首應檢討 3K5 級與「外加就業安定費附加外籍勞工配額機制」之影響，研擬總量管制策略，從縮小高勞力密集產業之配額著手，並檢視關鍵製程重新核配外勞人數。

2.中期規劃（主辦機關—經濟部工業局、衛生福利部）

制訂外籍勞動力引進人數上限，如以總人數、引進人數占我國勞動力人數一定比率，以確立外勞為補充性勞動力之政策主張。

未來實務上應建立引進外籍勞工追蹤式的廠商基本資料，除了運用資本額、營業額、僱用的本勞人數、僱用的外勞人數變化，以追蹤該廠商僱用外勞或增減外勞人數後，資本額／僱用的本勞與外勞人數之資本勞動比是否提升，以及提升多少之分析外。另外，從產業升級計畫中分析，該企業是否有投資製程或設備的更新，照顧機構則以輔具使用情形，評估產業升級程度。

3.長期規劃（主辦機關—勞動部）

按產業別核配外勞人數，並定期檢視勞動力缺口。具體作法，就產業面而言，服務業未來仍不宜開放引進外勞，社福與漁業外勞則不應限縮，開放農業外勞雖可紓緩農村人力短缺，但也有可能衝擊青年進入農業工作之機

會，故須加以限制。初期僅限於農企業及需 24 小時、3 班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業。漁業外勞不應限縮係因漁業外勞對本勞漁業從業人員較少替代性，本勞漁業從業人員多任職漁船上的技術性職位，或在岸上工作。

（二）協力創新人力運用模式導入需求產業

1. 短期規劃（主辦機關—勞動力發展署）

為因應高齡化社會及農村人口外流需求，可成立「勞務中心」，不論是試辦中的外籍看護工外展看護服務計畫，抑或是由各地農業團體組成農村服務隊，一樣只允許於關鍵程序欠缺國人投入部分引進外勞，其餘工作搭配國人共組團隊提供老幼照顧、作物採收、畜牧或養殖漁撈等服務。

2. 中期規劃（主辦機關—勞動力發展署；協辦機關—農委會、衛福部）

（1）就「外展看護服務計畫」而言，本研究建議仍應搭配輔具的使用，以刺激國內廠商注意到輔具產業的潛力與拓展空間，間接創造國人就業機會。

（2）農業外勞之試點評估，應包括：對新住民、青年返鄉就業造成之衝擊，以及農企業因此而減少農民耕作。

3. 長期規劃（主辦機關—勞動部）

外籍工作者與本勞合作共創新經濟，配合機械、輔具使用，降低勞動力需求，逐步減少對外勞之依賴，至該產業本勞人數之一成以下。

（三）本外勞「同工同酬」；一體適用勞基法與基本工資

1. 短期規劃（主辦機關—勞動部）

第一，社福外勞工資不得低於基本工資，並應強制納保，以回應印尼政府要求 2017 年起提高勞動力輸出條件。第二，建立社福外勞引進整合評估機制，分階段納入各縣市之照顧管理機制，強化外籍看護工入境後之職前訓練，且根據長照服務法草案第十一條、十二條之規定，接受一定積分之繼續教育。第三，放寬外勞自由轉換雇主限制，但宜逐步增列理由，以免失序。此外，外勞爭議處理與本勞相同，由勞動條件主責單位處理，而非外勞諮詢人員。

2. 中期規劃（主辦機關—勞動部）

外勞未來應全面適用勞基法，並依勞退新制提繳 6%之退休金。

3.長期規劃（主辦機關—勞動部）

外勞工資未來應與本國勞工的市場工資相同，而不是以基本工資聘僱外勞。若無法採取市場工資聘僱外勞，則應提高就業安定費至市場工資與基本工資之間的差額，達成拉近本外勞人事成本的效果。

（四）從「客工」過渡到「移工」

本研究認為，除了具專業技術之外籍勞工外，針對來台多年的藍領外勞，若其已成為製造或社福產業中的「專業師傅」，應並有其彈性化之規劃及不同的處理方向，才能將外勞引進的思維，具體與國內產業發展及人才根留有緊密的連結關係。而此思考脈絡與未來可能的發展規劃上，也多為國內各經濟產業及移民所屬相關業管機關與單位所默許與贊同。

1. 短期規劃（主辦機關—勞動部）

具體作法有（1）強化外勞調查統計內容，釐清產業依賴外勞程度，以為政策調整依據；（2）為外勞正名；（3）易地而處相互學習；（4）取消 3 年離境一次規定，減少外勞的仲介費支出。

2.中期規劃（主辦機關—國家發展委員會；協辦機關—內政部、勞動部）

外勞納入長期移入人口政策前，應考量之國內因素包括：人口密度、公共設施容納度、經濟發展需求、社會變遷，以及人口數量變動、我國對各來源國訂定的配額、國際觀瞻。外勞部分則有教育程度、專業程度、消費能力與在台有無親友等。再者修訂國籍法前，宜先盤點國內福利資源，同時規劃「積點制」，設定語言、專業證照、在台工作時間、薪資水準等條件，研擬如何選取適當的對象，規劃日後申請長期居留的標準及其管理規範。因此在相關配套措施未完成前，現行的客工制不宜全面改為移工制。

3.長期規劃（主辦機關—國家發展委員會）

修改國籍法制訂技術移民申請標準與配額，引進醫護、專門技術人才協助國內產業發展。

（五）配套措施

1. 短期規劃（主辦機關—勞動部；協辦單位：教育部、地方政府）

翻轉外勞政策前宜先檢視在產業政策指導下，規劃相關措施的作法，並從人本出發，方可達到本外勞雙贏之目的。因此，首應「建立外勞社會成本帳」，其次，為維護外勞權益，宜由各級政府以專案方式由主管機關會同教育局，採突擊檢查方式至外勞進用單位進行勞動檢查。以掌握外勞平日之勞動狀況與生活管理，是否確實遵照法令執行，並私下與外勞會談瞭解有無毒品滲入外勞圈之情形，及人口販運跡象。

2. 中期規劃（主辦機關—勞動部）

提高外勞諮詢小組決策位階至行政院院會層級，由行政院長召集相關部會協商，惟主政部會仍應為勞委會。

3. 長期規劃（主辦機關—勞動力發展署）

建構外籍勞動力遷徙路徑資料建議主管單位應與教育機構合作，進行外籍勞動力遷徙路徑調查，以深入瞭解外勞將臺灣視為職訓中繼站，以及業者以引進外籍訓練生代替外勞等問題，瞭解外籍勞動力引進日益困難之成因並預先防制。

外籍勞動力的引進與產業發展、人口結構、勞動保障等法令制度息息相關，面對國內長期的低薪與失業率居高不下之情況，若只想從管制外勞引進人數解決問題，是無法治本的。唯有提升本勞的工作技能、全球視野、移動就業力；檢討高教政策，改善勞動價值與學用落差，配合創新產業才能治本，因此翻轉外勞政策前宜先檢視在產業政策指導下，規劃相關措施的作法，並從人本出發，方可達到本外勞雙贏之目的。

目 錄

提 要	I
表 次	X I I I
圖 次	X V
第一章	緒論	1
第一節	研究緣起與目的.....	1
第二節	研究內容與方法.....	4
第三節	研究流程與架構.....	11
第二章	我國外籍勞動力引進政策變遷歷程與相關研究	15
第一節	我國外籍勞工政策演進歷程.....	15
第二節	我國外籍勞工之權益規範與處遇.....	26
第三節	外籍勞動力引進對我國社會經濟面之影響相關研究.....	33
第三章	我國外籍勞動力進用現況與未來 10 年供給分析	39
第一節	我國外籍勞動力進用現況.....	39
第二節	主要勞動力輸出國人力資本分析.....	50
第四章	未來 10 年我國產業發展趨勢與人力供需變化	65
第一節	我國產業結構未來發展趨向分析.....	66
第二節	未來我國產業勞動力供需變化.....	79

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

第三節	未來我國產業勞動力供需缺口及補充性勞力需求推估.....	99
第四節	未來我國長照及家庭服務體系人力供需推估.....	102
第五章	外籍勞動力進用之影響與變革方向探討.....	121
第一節	問卷設計與執行.....	121
第二節	外勞引進的影響分析.....	127
第三節	外勞引進政策的變革方向分析.....	128
第四節	外勞引進政策的調整建議.....	130
第六章	主要國家外籍勞工政策及其調整.....	133
第一節	德國、新加坡及韓國的外勞政策.....	134
第二節	各國移民政策變化對外勞政策之影響.....	142
第三節	主要國家地區農業外勞政策.....	157
第七章	外勞政策調整影響評估.....	181
第一節	外勞政策調整對產業發展之影響.....	181
第二節	外勞政策調整對就業安全之影響.....	188
第三節	外勞政策調整對人口政策之影響.....	191
第八章	研究發現與建議.....	197
第一節	研究發現.....	197
第二節	未來 10 年外籍勞動力政策變革方向之建議	208
參考文獻.....		221

附 錄

附錄一	深度訪談及焦點團體座談出席代表及訪談題綱.....	233
附錄二	德菲法專家問卷第一回合.....	237
附錄三	德菲法專家問卷第一回合調查結果.....	245
附錄四	德菲法專家問卷第二回合.....	257
附錄五	德菲法專家問卷第二回合調查結果.....	267
附錄六	德菲法專家問卷第三回合.....	279
附錄七	德菲法專家問卷第三回合調查結果.....	287
附錄八	雇主團體焦點座談紀錄.....	295
附錄九	社福團體焦點座談紀錄.....	315
附錄十	學者專家焦點座談紀錄.....	341
附錄十一	勞工團體焦點座談紀錄.....	371
附錄十二	行政機關焦點座談紀錄.....	375
附錄十三	個案一深度訪談紀錄.....	387
附錄十四	個案二深度訪談紀錄.....	393
附錄十五	個案三深度訪談紀錄.....	413
附錄十六	個案四深度訪談紀錄.....	425
附錄十七	個案五深度訪談紀錄.....	445
附錄十八	個案六深度訪談紀錄.....	453
附錄十九	個案七深度訪談紀錄.....	467

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄二十	個案八深度訪談紀錄.....	475
附錄二十一	期中審查意見與回覆.....	489
附錄二十二	期末報告審查會紀錄.....	497
附錄二十三	期末審查意見與回覆.....	515

表 次

表 1-1	本計畫研究內容與方法.....	5
表 1-2	德菲法的工作步驟.....	10
表 3-1	我國產業及社福外籍勞工人數按產業分.....	40
表 3-2	產業及社福外籍勞工人數按行業及國籍分.....	42
表 3-3	產業及社福外籍勞工人數按縣市及產業分.....	45
表 3-4	外國專業人員有效聘僱許可人次.....	47
表 3-5	臺閩地區外國專業人員一按性別、學歷、國籍別分.....	48
表 3-6	印尼的國際勞工移出人數.....	54
表 3-7	泰國的國際勞工移動人數.....	58
表 4-1	我國未來產業發展總體目標.....	69
表 4-2	我國未來製造業四大分類產值結構目標.....	69
表 4-3	我國產業發展 3E 多目標規劃結果 (大分類).....	76
表 4-4	我國產業發展 3E 多目標規劃結果 (52 部門分配).....	77
表 4-5	我國 2020 與 2025 年各產業勞動需求預測.....	95
表 4-6	我國 2020 與 2025 年各產業三大技術層級勞動需求預測.....	97
表 4-7	我國照顧服務員人力需求推估摘要表.....	108
表 4-8	2018 年方案二依財務估算組假設之長照資源整備 80% 目標.....	111
表 4-9	2018 年方案三依財務估算組假設之長照資源整備 80% 目標.....	112
表 4-10	2018 年長期照顧資源發展資源整備量達 80% 試算.....	113
表 4-11	2018 年各類方案長期照護須整備人力總表及逐年須整備人力.....	116
表 6-1	引進外國勞動力的方式與國家特質.....	143

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

圖 次

圖 1-1	本計畫研究架構圖	12
圖 1-2	本計畫研究流程圖	13
圖 4-1	2020 年全球重大發展趨勢與關鍵議題	65
圖 4-2	我國產業及人力需求預測研究架構	75
圖 4-3	我國工作年齡人口年齡結構推估	80
圖 4-4	我國男性大專院校以上人才減縮推估	81
圖 4-5	我國女性大專院校以上人才減縮推估	81
圖 4-6	我國大專院校各學門人才減縮推估	82
圖 4-7	我國農業部門就業人數推估	84
圖 4-8	我國工業部門就業人數推估	85
圖 4-9	我國服務業部門就業人數推估	86
圖 4-10	產業勞動力供給及高齡化分析矩陣	88
圖 4-11	工業部門(一)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣.....	89
圖 4-12	工業部門(二)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣.....	90
圖 4-13	服務業部門(一)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣.....	91
圖 4-14	服務業部門(二)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣.....	92
圖 4-15	我國未來勞動供需缺口預測值	99
圖 6-1	日本 2011 年底技能實習制度實施現況.....	162
圖 6-2	日本技能實習制度的實施機制	165
圖 6-3	日本外籍學員技能實習制度的架構	168
圖 6-4	日本農業研修生得從事之農事工作	171

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

回顧我國的外勞引進歷程，最早始於 1960 年代為鼓勵外商投資，即有白領外國人（外國專業人員）來台工作，1980 年代後期，肇因於基層勞動力短缺，藍領外國人（外勞）開始來台工作。為有效管理外國人的進用，政府遂於 1992 年公布「就業服務法」（以下簡稱「就服法」）和相關子法，提供引進外勞之法源基礎。在執行上採取「限業、限量」的漸進式開放原則，以保障國人就業為方針，並不得為變相移民。

回顧已施行 20 年的外勞政策，從藍領、白領引進分流到單一窗口，為了國內失業率攀升而緊縮產業外勞，到研擬試辦「鐘點外勞」，而外籍勞工人數自 1993 年的 9 萬 565 人迄今增加近五倍，至 2013 年 12 月底已達 48 萬 9,134 人，但政策基本精神不變，與韓國、瑞士類似，以對藍領勞工嚴格的聘僱規定以及居留管理為主要特色，即所謂的「客工計畫」（*guestworker program*）¹，將外籍勞工視為短期的補充性勞力，使之對地主國的經濟利益最大化，同時對外籍勞工可能產生之政治與社會衝擊降至最低。

基本上，我國引進的外勞可分兩大類，一是產業生產工，另一是社會服務的看護工及家事服務工。早期所輸入的以產業生產工為主，主要在遞補本國低技術、基層勞動力的不足。然在 1990 年代中期以後，因勞力密集產業外移，加上服務業已難再吸收從製造業釋出的勞力，失業情況日漸惡化，在勞工團體與社會壓力下，政府遂採行外勞緊縮政策。因此產業外勞在 2000 年達到 22 萬人之高峰後，逐漸下降至 2009 年之最低點 17 萬 6,073 人，近一兩年才又恢復至 26 萬 5,741 人(2013 年 12 月底)。

但服務性之社福外勞則有不同的發展趨勢，因其引進是以長期照護需求為基礎，在臺灣人口老化、家庭規模趨小的情況下，外籍看護工的需求日愈

¹參見曾熾芬(2004)，引進外籍勞工的國族政治，臺灣社會學刊，32，1-58。

成長。1999 年時社福外勞僅 7 萬 4,793 人，但在 2010 年便遽增到 18 萬 6,108 人，迄今更達 21 萬 215 人(2013 年 12 月底)。

由前揭資料顯示，外勞的引進在我國不同的經濟發展階段，分別扮演不同的角色，在 1992 年至 1997 年間，產業外勞的功能主要是補充本地勞動力的不足；在 1997 年以後，我國勞力短缺問題減少，政府改用外勞協助高科技產業、重大投資與新興產業的發展；到 2008 年以後，外勞又回歸到補充某些產業缺工的部分，如 3K(或稱 3D)² 產業或國人就業意願低的傳統產業工作。至於看護工的輸入，主要在減輕婦女家務負擔，以引進外勞促進釋放國內高教育程度的婦女回流勞動市場，據以促進經濟成長為目的。

近年來政府為因應產業升級人才需求與台商回流投資等問題，著手推動放寬高階技術人力引進限制，及台商回流外勞聘僱比例鬆綁。同時為因應高齡化、少子女化與高學歷化之社會變遷情勢，以及長期照護人力及農業轉型，研擬看護外勞派遣服務、開放農業聘僱外勞等擴大開放外勞之新政策規劃方向，此舉已引發民間正反兩極化之討論。

從全球化的角度與社會整體考量，外籍勞動力政策之擴大引進或限縮，不僅影響國家產業發展取向，亦與勞動保障、社會福利及人口政策，甚至年金改革均息息相關。正如韓國五分之三的外勞為來自中國與俄羅斯的朝鮮族人士，然自 2009 年起韓國政府開始限制其就業，運用產學合作的方式，鼓勵企業自高職選取所需的基層勞力，並採增加高階技術勞動力的引進，以促進其產業升級，但在中小企業的缺工壓力下，目前正思索著是否要堅持「限縮」的政策走向。德國則是考量其境內大量的土耳其移工，擬將外勞政策與移民政策進行整合，使之從「客工型」國家逐漸朝「移民型」國家轉變。而原屬移民國家的加拿大，因景氣欠佳開始引進臨時外勞，由於雇主對臨時外勞所提供之勞動條件較差，反倒使得該國的勞動法令與移民政策受到衝擊。擁有 5 百多萬人的新加坡，外勞佔了近四分之一，因地小人稠使得民眾經常抱怨工作機會與生活品質受到影響，迫使政府開始施行外勞限縮措施，再以優惠的移民條件，吸引國外高階人才以提升國際競爭力，卻也使得社會貧富差距

² 日文發音：指骯髒 (Kitanai ; Dirty)、辛苦 (Kitsui ; Difficult)、危險 (Kikem ; Danger) 的產業。

逐漸加大。

再者，經濟發展程度對勞動力的輸出或引進有著莫大的影響，就像二次大戰後的日本，以及 1950 至 1970 年代的南韓、馬來西亞與中國大陸等，都是低技術、低教育程度勞工的輸出國，但到了 1980 至 1990 年代經濟發展到某一程度以後，日本、南韓、馬來西亞等都轉變成基層勞工的輸入國。

因此欲探討未來 10 年我國外勞政策之變革方向，本計畫擬從國家發展政策的觀點，分析國內的人力資本與勞動力需求狀況，以推估 10 年後市場對外籍勞工的需求內容。再就勞動力輸出國之經濟發展程度，預測國際外籍勞動力供給市場的變化，以及其對我國外勞引進措施之衝擊。另參酌主要國家的外勞政策施行經驗，從我國產業、勞動部門及政府的角度，綜合檢討擴大（或限縮）引進外籍勞動力，對於我國產業發展、就業安全及人口政策之影響。同時以政策統合的角度，審視外勞政策與其他相關政策之連動情形，及進行統整的可能性以提出具前瞻性之變革方向與配套建議，做為引導我國未來相關政策之基礎。

依據前揭研究背景說明，本計畫欲達成之研究目的包括：

一、未來 10 年我國外籍勞動力需求推估

本項需求將配合下列發展趨勢進行研析：

- (一) 我國產業結構變化趨勢。
- (二) 我國本國勞動力供給變化。
- (三) 我國外籍勞動力「質」、「量」需求推估。

二、未來 10 年外籍勞動力供給推估

本項研究需求至少配合下列事項進行研析：

- (一) 主要外籍勞動力輸出國之人力輸出條件變化，及國際外籍勞動力市場發展趨勢，對我國外籍勞動力引進之影響。
- (二) 主要外籍勞動力輸出國對我國外籍勞動力「質」、「量」供給推估。

- 三、研析主要國家(含德國、韓國、新加坡)外勞政策發展歷程及對我國之啟示。
- 四、以政策統合角度，研析未來 10 年我國擴大(或限縮)引進外籍勞動力，對於我國產業發展、就業安全、人口政策等社會發展轉型面向之影響。
- 五、研提未來 10 年我國外勞政策統合原則及配套建議。

第二節 研究方法與內容

針對研究內容，本計畫研究規劃所運用之研究方法包含了文件分析法(document analysis)、德菲法(Delphi Method)、深度訪談法(in-depth interview)以及焦點團體座談法(focus group interview / focus group discussion)等四項研究方法，研究內容與對應之研究方法如表 1-1 所示。此外，本計畫亦依據研究需求，透過網路徵集意見。除藉由我的 E 政府(全球資訊網/「公共政策大家談/政策投手板」)蒐集各界意見外，亦運用國家政策研究基金會的臉書，在研究期間將定期(每個月一次)公布目前研究成果，將焦點座談所彙整訊息或意見調查結果透過工商團體及勞工團體名單定期寄送，並請其自由回應，以達到由網路徵集意見之目的。

以下分就各研究方法執行方式、進度與研究內容說明如下：

表 1-1 本計畫研究內容與方法

研究內容		研究方法	文獻分析	德菲法	深度訪談	焦點團體
未來 10 年我國外籍勞動力需求推估	我國產業結構變化趨勢		✓			
	我國本國勞動力供給變化		✓			
	我國外籍勞動力「質」、「量」需求推估			✓	✓	✓
未來 10 年外籍勞動力供給推估	主要外籍勞動力輸出國之人力輸出條件變化，及國際外籍勞動力市場發展趨勢，對我國外籍勞動力引進之影響		✓			✓
	主要外籍勞動力輸出國對我國外籍勞動力「質」、「量」供給推估		✓		✓	
研析未來 10 年我國擴大(或限縮)引進外籍勞動力，對於我國產業發展、就業安全、人口政策等社會發展轉型面向之影響				✓		✓
德、韓、新加坡外勞政策變化與對我國之啟示			✓		✓	
未來 10 年我國外勞政策統合原則及配套建議			✓	✓	✓	✓

資料來源：本研究整理。

一、文獻分析法(Document Analysis)

本計畫以「文獻分析法」，蒐集、整理、歸納、分析等相關文獻及次級數據資料，以有系統的方式處理、分析、整合成有組織性的資訊。文獻包括：(1) 經建會、主計總處、勞委會、經濟部等相關單位之外勞議題相關研究報告、統計資料；(2) 國發會、經濟部、內政部、教育部、勞委會及衛生福利部擘畫之產業、人口、教育、長期照護與勞動政策；(3) 已出版之外勞、產業發展、移民與人口政策學術論述。分析內容涵蓋項目如下所述：

(一) 蒐集近年我國與相關之法令及政策，包含外籍勞工雇用相關法令及政

策、我國未來 10 年產業發展推動方針、我國就業安全相關法令及政策、人口政策白皮書、經建會人力需求推估資料等。

- (二) 蒐集德國、韓國、新加坡之外勞政策變化歷程，並參酌我國國情進行比較分析，作為未來政策建議之參考。

選擇德國、韓國、新加坡之外勞政策為研究對象，主要是因這三個國家原本均為「客工」型國家，德國雖為歐盟的創始會員，但其境內外勞以土耳其人為數最多，土耳其並非歐盟會員。由於德國的人口老化問題日益嚴重，加以假日的車站、街道隨處可見土耳其外勞，使得德國政府開始思索是否應由「客工制」轉向「移工制」。向來以製造業為主要產業的德國，已看到未來勞動市場巨大變化。德國有 8200 萬人口，預估 2060 年時減少 1700 萬人。德國聯邦勞工局在 2011 年出版「前瞻 2025 德國專業人力」，預估屆時人口減少數百萬人，勞工人數急劇減少，企業恐會找不到勞工。因此，德國聯邦勞工局提出十大行動計畫，包括：提高勞動生產力、延長退休年齡至 67 歲、提高婦女就業、增加專業移民數量等。甚至於 2012 年通過「藍卡法案」(Blau Karte EU)，針對非歐盟的專業人士放寬取得居留限制，顯示其已逐漸由「移工」朝「移民」方向改變³。

我國的外勞政策係師法自新加坡，韓國又從我國學習外勞的引進與管理制度，以韓國而言，其至目前為止仍堅持施行「客工」制，儘管韓國受到金融海嘯的影響，自 2009 年起開始限縮藍領外勞使用範圍，但以放寬高階外籍勞動力引進條件之方式，協助產業升級。位處馬來半島南端的新加坡由於大量引進外勞，造成部分公民之薪資所得難以成長，就業安全受到威脅，近來已逐步限縮外勞的引進。但為免企業競爭力受到衝擊，改以優惠的移民條件，吸引外國高階人力入住，卻因此而加大社會貧富差距。

此外，加拿大模式指的是建立一套人力資本的篩選標準，也就是點數評比的制度(points system)，以教育程度、工作經驗和英語及法語

³江睿智、蕭白雪(2013)，「德國終身職訓 就業好罩」，聯合晚報專題報導，2013/03/04。

之語言能力，加起來予以評分，依照評分高低篩選移民，這個點數制度無疑地是一套有系統篩選階級背景的機制(Reitz,2001)。得以移入加拿大成為移民的人，絕大多數都是通過人力資本的點數篩選才獲准移入，因此，高技術性人力佔全部新移民的比例是 OECD 國家中非常高的前幾名(Mahroum, 2001)，得以作為我國規劃外籍專業人員引進政策修正之參考。

德國、韓國、新加坡三國的外勞政策改變歷程，均有值得我們學習與參考之處，尤其是他們與我國都是「客工制」國家，不僅對移工多所限制，早些年也未以引進移民來補充本國勞動力的不足。面對全球化的挑戰，以外貿出口為導向的我國，如何在強化國際競爭力的同時，既能滿足事業單位之需求，又能兼及公民就業與生活品質，著實考驗政府的智慧，而德、韓、新加坡的經驗正可為我們施政的參考。

- (三) 蒐集我國產業結構變化相關研究，以及本國勞動力供需之質、量變化相關資訊，作為分析未來我國外籍勞動力需求質、量預測之參考。
- (四) 蒐集主要外籍勞動力輸出國之人力輸出條件變化，及國際外籍勞動力市場發展趨勢，藉以判斷對我國外籍勞動力引進之影響，進而分析主要外籍勞動力輸出國可能供給之人力素質與數量。

二、焦點團體座談 (Focus Group)

焦點團體座談，是社會科學中最廣為使用的研究工具之一，係聚集相關人員，依設計過的大綱進行互動討論，以獲得研究主題相關的意見和看法。本計畫將邀請學者專家、勞工團體、跨國人力仲介公司、行政機關代表，在國家政策研究基金會舉辦 5 場焦點團體座談，每場次至少邀請 5 位與會者，所有座談題綱將報請委辦單位核定後實施。

期中報告之前的 3 場焦點團體座談主要是邀請勞雇團體與學者，針對經建會、經濟部及勞動部等部會推估之我國未來人力需求狀況，規劃的產業、人口、就業安全政策，徵詢其日後 10 年外勞政策變革的想法。各場座談會討論之議題有：

- (一) 未來 10 年產業結構變化、本國及外籍勞動力供需之質、量變化。

- (二) 未來 10 年主要外籍勞動力輸出國之人力輸出條件變化，及國際外籍勞動力市場發展趨勢。
- (三) 主要國家(至少包含德國、韓國、新加坡)外勞政策發展歷程及對我國之啟示。
- (四) 未來 10 年我國擴大(或限縮)引進外籍勞動力，對於我國產業發展、就業安全、人口政策等社會發展轉型面向之影響。

目前焦點團體座談已分別於四、五、六月各舉辦一場，四月以雇主團體為主，含紡織公會、電電公會、商業總會等對象。五月以勞工團體為主，包括彭婉如基金會、弘道老人基金會、新住民團體等為對象。六月則以學者專家為對象，主要是想聽取專家對外勞政策變革之建議，並對本團隊設計的政策德菲意見調查表提出修正意見。另外兩場焦點團體座談則以邀請勞工團體及外勞政策相關主管機關代表為主，從不同的觀點探討外勞政策變革方向。

三、深度訪談 (In-Depth Interview)

為了能更深入瞭解我國未來的產業發展政策、移民政策、勞動保障措施規劃傾向，以及德、韓、新加坡之外勞政策可供借鏡處，仲介在外勞引進過程中之運作程序，入境後的管理，他國引進外勞規範等問題。本計畫擬以半結構式訪談進行，訪問 8 位機構代表，除國發會、教育部技職司、經濟部工業局、內政部移民署、勞動部勞動力發展署等相關政策擬訂機構外，並擬聯繫新的可能引進外籍勞動力國家駐外代表或跨國人力仲介接受訪談。

由於半結構式訪談在訪談過程中還允許受訪者本身有表達自己意見的空間，因此訪談大綱的問題可視為一個對話的指引，能夠開啟研究者與受訪者之間溝通議題的工具；在半結構式訪談進行過程中，通常不會要求受訪者順著題目依序回答，而是以聊天方式進行。半結構式訪談第一個優點是能由受訪者口中得到更多研究者理解之外的資訊，而能蒐集更詳盡的研究資料；另一項優點在於增加彈性，受訪者有更多自主空間參與研究議題；此外，此種訪談方式較易於研究者與受訪者間建立關係，在自然的對話中談論議題；但半結構式訪談的基本架構仍是依照研究者對主題的瞭解所設定，因此整個訪談過程還是在研究者的引導之下進行，回答範圍及思考模式同樣是在研究者

所引導的範圍下。本計畫深度訪談欲瞭解的內容如下：

- (一) 政府未來 10 年推動之產業發展政策、人口政策與勞動保障措施主軸。
- (二) 韓國、新加坡、德國外勞政策變遷歷程，及該國經社環境與相關政策改變情形是否有值得我國注意與借鏡之處。
- (三) 跨國人力仲介公司、移民署、外事警察對外勞引進與管理之看法，以及對外籍勞動力之「質」與「量」供給評估。

深度訪談對象除外勞政策決策單位主管外，尚包括外勞仲介業者、農產從業人員、勞工團體代表、泰國經貿辦事處代表等，訪談內容請見附錄十。

四、德菲法(Delphi Method)

德菲法(Delphi Method)適用於澄清未來不明情境，並針對設定的議題，利用一連串問卷調查方式，匯集相關專家意見。該法重視參與者之意見回饋，並以達成共識為目標，可用於決定政策優先施行順序，及研判未來趨勢。在國內各類政策研究中被廣泛使用，諸如全民健保改革議題評析⁴、就業促進措施對就業的影響⁵、我國外籍勞工引進名額配置⁶等，特別是新政策或計畫的研擬，因涉及未來不確定因素，或在環境、資源條件及民眾參與意願等均無充分參考資訊之情況下，可以德菲法收集專家意見，根據各人的專業知識與經驗，判斷計畫實施的可能影響，與預測各項政策目標達成效果，作為政策評估的依據，進而提昇決策品質（陳歆華、陳孝平，1999）。

執行上德菲法是以一群專家(10-50 人)針對特定主題提供自己意見，經過多次的回答問卷，分析統計找出對特定事件的共同看法，尤其是政策的擬定可以透過分享共同看法以凝聚共識，採用匿名的方式可以讓專家充分表達各種不同意見，並能獲知所有專家意見之回饋(Bowles, 1999)。

⁴ 陳歆華、陳孝平（1999）。全民健保各項改革議題評析—以德菲法專家意見調查為基礎。台大社會工作學刊，1，35-75。

⁵ 林昭吟、徐美、辛炳隆、劉宜君（2007）。我國促進就業措施對就業的影響分析研究。行政院經濟建設委員會委託計畫。新北市：國立台北大學。

⁶ 劉宜君、辛炳隆（2009）。我國外籍勞工引進與名額配置因素之探討：政策德菲法之運用。政大勞動學報，24，133-177。

德菲法主要有三大特性：(1)以問卷方式間接交換意見以達匿名性(anonymity)；(2)藉由反覆式循環問卷的回饋作為溝通方式(iteration with controlled feedback)；(3)以客觀統計來呈獻專家團體之意見(statistical group responses)。完整德菲法所需執行的工作內容可分為表 3-1 之德菲法工作五步驟(黃俊英，1996)：

表 1-2 德菲法的工作步驟

步驟	工作內容
步驟一：選定專家	選擇各個不同領域專家，針對研究過程作詳細解說，並對研究主題作清楚溝通，使專家群(expert panel)順利瞭解情況，並掌握問題核心。
步驟二：(修正版德菲法將此步驟省略改以文獻探討取代)	第一回合問卷進行。研究者設計開放式問卷，收集專家門個別意見，以作為製作第二回合問卷的依據。
步驟三：第二回合問卷進行	將第一回合問卷做一整理後，以「是或否」二分法，等級法(ranking)，量表評分法(Likert's scale)等來呈現主題，並請專家群表示意見。
步驟四：第三回合問卷進行	將第二回合問卷整理並量化後呈現，接著製作第三回合問卷，分別請專家參酌答覆，補充修正。
步驟五：綜合意見形成共識	將專家意見加以統整，成為具通盤性而趨於一致的結果。若無法達成共識則重覆步驟三、步驟四，以逐漸導出趨於一致的結果。

資料來源：黃俊英(1996)，《企業研究方法》。

德菲專家問卷共邀請 15 位具外勞政策研究或決策實務之專家學者，就我國未來 10 年之外勞政策發展方向，以及外勞政策應如何與產業發展、移民措施、勞動保障規定相互搭配等問題，採取三回合的問卷調查，蒐集相關領域專家意見，以完成規劃未來 10 年我國外勞相關政策統合原則及配套建議之目標。

專家問卷內容及三次調查內容與結果請見附錄二至附錄七。

第三節 研究流程與架構

依循前揭本計畫研究目的與方法，本計畫之研究架構設計如圖 1-1 所示。研究步驟及執行流程如圖 1-2 所示。據此，整體研究報告章節計分為七章。

第一章為前言，說明計畫緣起與目的、研究內容、研究流程及架構做一說明；第二章經由文獻及資料蒐集說明我國外勞引進現況，同時對我國外勞政策及相關研究作一回顧；第三章說明我國未來 10 年未來之產業發展、人口結構與人力資本變化趨勢據以推估規外籍勞動力需求；第四章則探討主要外勞輸出國之人力輸出條件變化(諸如：印尼已宣布 2017 年不再輸出勞動力)、國際外籍勞動力市場發展趨勢分析，藉以研判未來 10 年外籍勞動力供給情勢；第五章專家德菲法對外勞政策變革方向與影響分析；第六章根據未來的社經發展情勢，並從德、韓、新加坡外勞政策施行經驗對我國之啟示，探討未來外勞政策應如何配合產業發展趨勢進行調整，同時與移民政策、勞動保障措施進行整合；第七章依據焦點座談與專家深度訪談分析我國未來 10 年擴大(或限縮)外勞引進對國內經社環境之影響，包括：產業政策、人口政策與勞動保障措施等之衝擊探討；第八章針對第三章至第七章之分析做一綜合性情勢分析與影響評估，以作為本計畫之結論，同時研擬未來 10 年我國外勞相關政策之統合原則及配套建議。

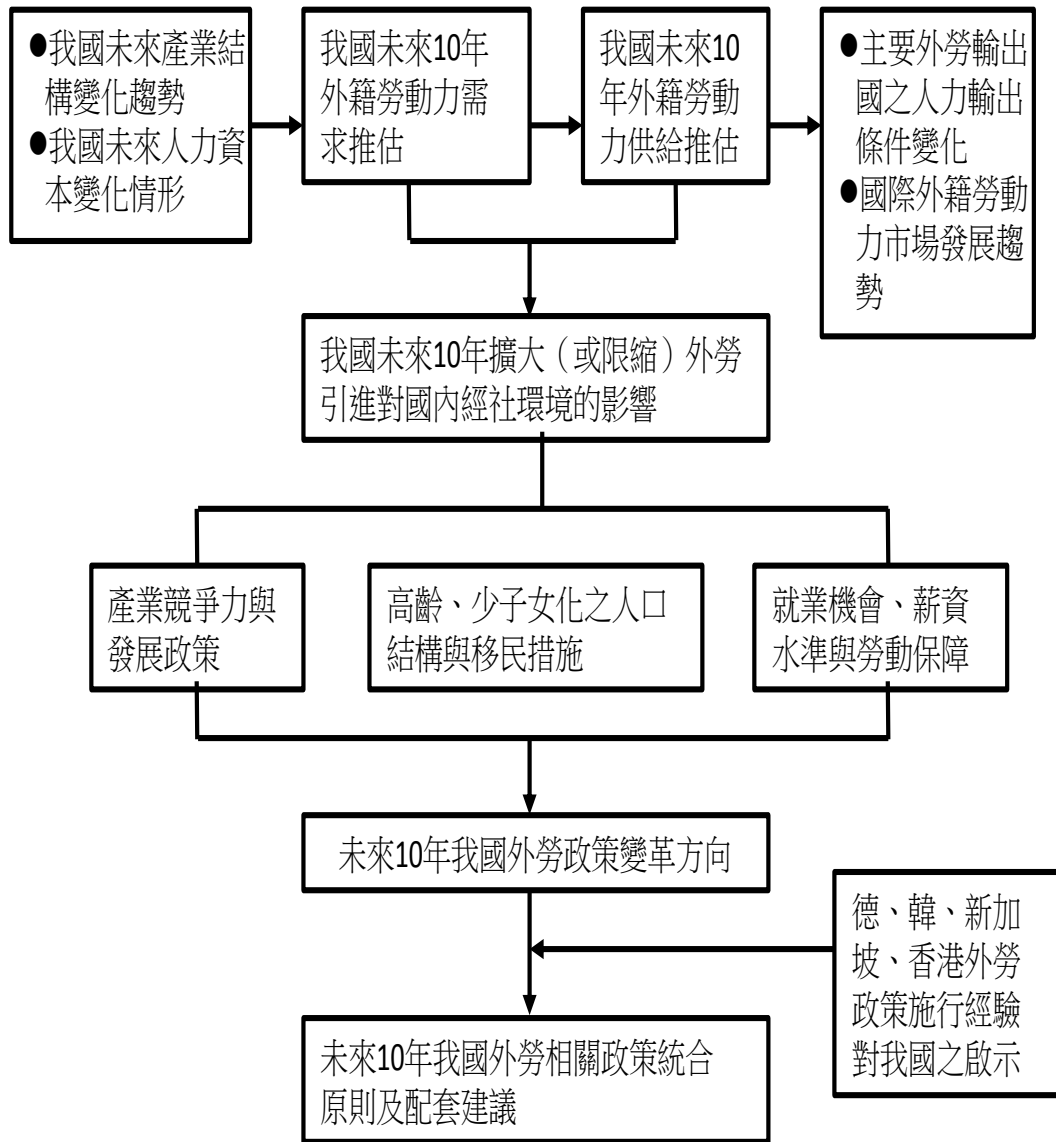


圖 1-1 本計畫研究架構圖

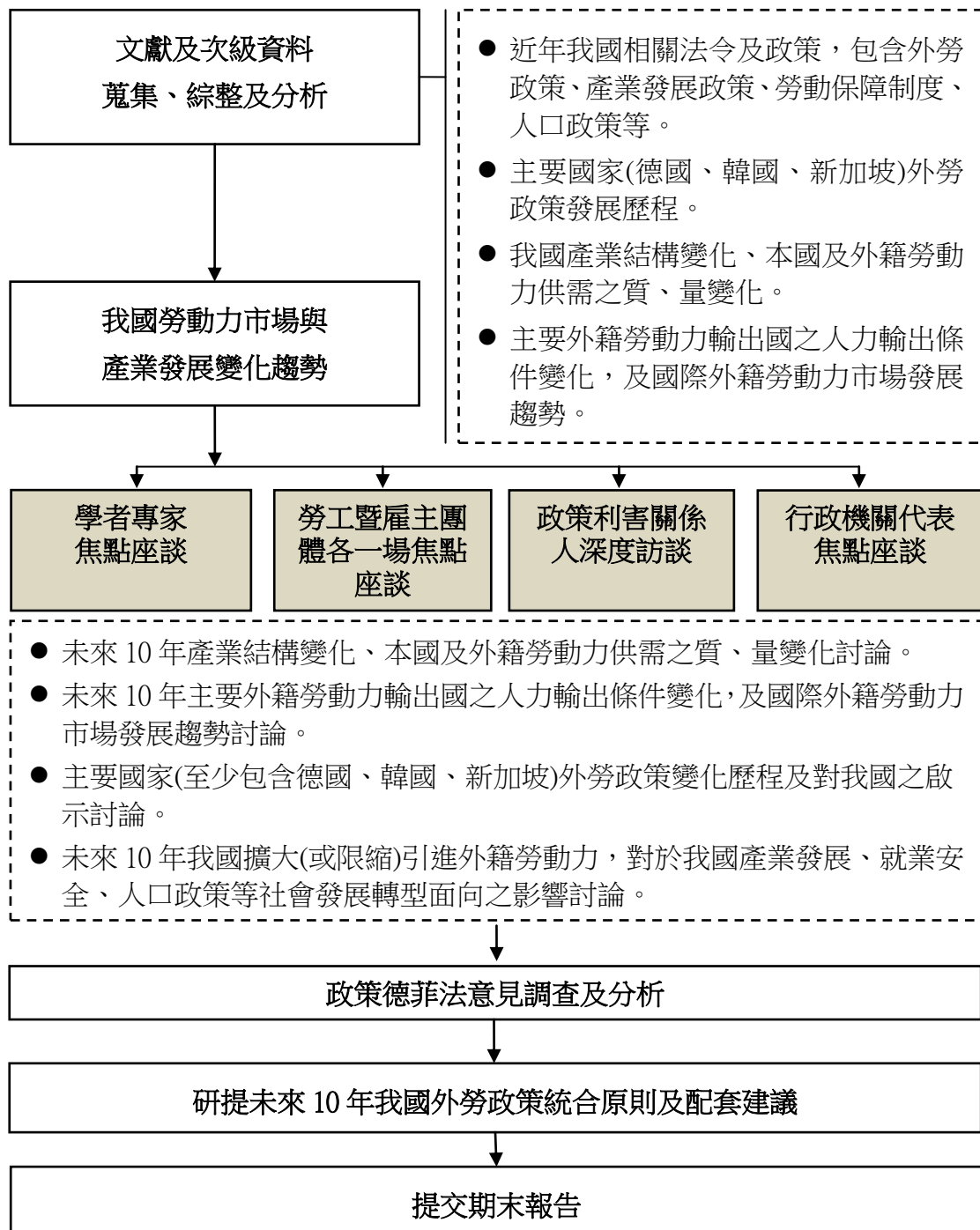


圖1-2 本計畫研究流程圖

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

第二章 我國外籍勞動力引進政策變遷歷程與相關研究

第一節 我國外籍勞工政策演進歷程

「外籍勞工」一詞，根據國際勞工組織 (International Labour Organization；簡稱 ILO) 的定義是：「凡不具有該國國籍，而於該國就業工作之勞工」；而依聯合國於西元 1990 年通過之「外籍勞工及其家屬權利保障公約」(International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Worker and Members of Their Families) 規定：「凡非該國之公民，進入該國從事有酬活動者均屬之」；我國依據就業服務法第 43 條第 1 項規定，雇主聘僱外國人在中華民國境內從事工作項目共計 11 款，其中第 1-6 款為所謂「白領外籍勞工」，第 7-9 款為所謂「藍領外籍勞工」⁷。廣義言之，「外籍勞工」是指移動到另一個國家去尋求更好工作的人。其中有循合法管道入境工作者，亦有用偷渡或其他如觀光等名義入境非法打工者。

事實上，早於 1960 年代我國鼓勵外商投資以來，即有外國專業人員來台工作。1970、80 年代臺灣的經濟快速成長，不僅對外貿易大幅提升，政府的各種重大公共建設也在積極推動，且當時臺灣地區之失業率仍維持在相當低

⁷ 雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除就業服務法另有規定外，以下列各款為限：

- 一、專門性或技術性之工作。
- 二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。
- 三、下列學校教師：
 - (一) 公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。
 - (二) 公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。
 - (三) 公立或已立案私立實驗高級中等學校雙語部或雙語學校之學科教師。
- 四、依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。
- 五、運動教練及運動員。
- 六、宗教、藝術及演藝工作。
- 七、商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。
- 八、海洋漁撈工作。
- 九、家庭幫傭。
- 十、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。
- 十一、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。

的水準，例如在 1996 年之前一直維持在 2% 左右，低於日本、韓國和新加坡，因人力缺乏的情形嚴重，於是開始有引進外勞的需求。此後十年臺灣產業進入轉型階段，勞動力結構也開始有明顯的轉變，同時，臺灣高等教育擴張，減少了年輕人口進入勞動力市場，加上因經濟的蓬勃發展，帶來國民所得與消費能力的提升，民眾對於基層製造與營造業等需要體力且具危險性之行業望之卻步，所謂的 3K 行業更是乏人問津。在另一方面，女性教育程度的提升，就業機會與能力的增加，以及女性意識的抬頭，越來越多女性跳脫家事勞務的羈絆而走向就業市場；再加人口的高齡化，導致家庭照顧者人力的需求的驟升，於是家事工作人力供需也產生了落差。

1980 年代以後，重大工程與製造業缺工情形越來越明顯，家中有幼兒或老人需要照顧的情形也越趨於普遍。然而，臺灣勞力薪資水準節節上升，國內業者之生產成本跟著上揚，同時，東南亞地區國家，尤其是中國大陸的產業競爭力在快速提昇，對國內業界形成壓力。為了降低成本，增加產業競爭力，外勞的引進成為一股潮流。於是 1980 年代中葉，即有不少外籍勞工持短期觀光簽證入境臺灣，然後以逾期停留的方式，在台非法工作；其中甚至有持假護照或偷渡的方式進入臺灣者。

由於政府推動 14 項重大建設，行政院勞工委員會（簡稱勞委會，為勞動部前身）自 1989 年開放外籍勞工來台工作，在考量市場之人力需求與勞力不足之產業情況下，依據「限業限量」原則，於是以「專案方式」正式引進第一批低技術外勞。1992 年《就業服務法》通過，其中設有外籍勞工專章，允許民間產業引進外勞，並且逐次放寬引進的行業種類。《就業服務法》除確立外籍勞動力引進政策目標；外國人來臺工作的聘僱與管理法源外。同年並陸續頒布「外國人聘僱許可及管理辦法」、「私立就業服務機構許可及管理辦法」、「就業安定費繳納辦法」及「就業服務法施行細則」等，建構了更完整的外勞引進監管作業。

外籍勞工引進後，人數持續增加，直至 1996 年國人失業率逐漸升高，勞動部於 2000 年 9 月宣布實行限縮外勞政策，因之本文選擇以 2000 年為政策變化之分野，個別闡述其前後階段之政策背景與重大措施。

一、1989 至 2000 年

1980 年代中期，臺灣開始有基層勞力供給不足之問題，當時因外交部核發簽證較寬鬆且入境管制也較不嚴格，所以許多菲律賓、印尼或泰國男性利用各種管道與名義（如技術考察）進入臺灣，爾後間接滯留臺灣非法打工⁸。然在勞委會宣布引進外勞後，基於保障國人就業權益，在 1992 年頒佈的「就業服務法」中明文規定，引進外勞的程序及僱用準則，這些準則包括⁹：

1. 外勞是補充性勞動力，不得替代本勞；
2. 外勞的引進與使用是暫時性的，當時規定外勞只能在臺灣工作 2 年，期滿以後如表現良好，經雇主的申請可再延長 1 年；
3. 外勞不得攜家帶眷來臺；
4. 外勞的引進不得影響本國產業的升級；
5. 外勞在進入臺灣以後，必須在指定的產業、職業與雇主工作，非經許可不得更換工作；
6. 行政工作與僱用 10 人以下的廠商不得僱用外勞，因為前者沒有勞力短缺的現象，後者是執行有困難。

此即「限業限量」引進原則，明訂外勞在台工作期限、收取就業安定費，要求雇主在僱用外勞之前必須以合理待遇進行國內招募，僱用後必須致力推動自動化以減少對外勞的依賴。

再者，臺灣因地狹人稠，缺少接受外來移民的條件，同時在不影響國人就業機會、勞動條件及促進國民經濟發展的前提下，外籍勞工之角色，係以補充性的「客工」(Guest Workers) 為定位。對此詹火生 (2010)¹⁰教授認為，

⁸ 潘淑滿 (2007)，「外勞政策：外籍家事工受暴現象的社會意義」，社區發展季刊第 119 期，頁 105

⁹ 吳惠林 (2007)，鬆綁外勞政策活絡勞動市場，就業安全半年刊民國 96 年第 2 期

¹⁰ 詹火生 (2010)，健全外勞管理機制減少外勞問題，原文刊載於國家政策研究基金會國政分析社會 (析) 099-020 號，網址: <http://www.npf.org.tw/post/3/8450>，瀏覽日期：2013 年 7 月

我國引進外國勞動力的基本政策理念，不同於其他歐洲國家，歐洲國家的外勞政策採取所謂「移工制度」，而我國則採取「客工制度」。所謂「移工制度」係指外國勞工一旦被允許入境工作，只要有雇主願意僱用，外籍勞工可以自由選擇職業、行業、工作地點、薪資水準等。至於「客工制度」則限制外勞的工作地點、工作時間、甚至工資水準，簡言之，「客工制度」既管量（外勞數量）又管價（給付外勞的工資價格）。也因為我國採取「客工制度」，增加外勞管理上的負擔。但是，我國也不可能採取「移工制度」，因為我國的勞力供需，整體而言是供需失衡，而不是勞力短缺的問題。

李誠教授（2007）則認為，外勞在臺灣其實扮演了兩種不同的角色：一是勞動市場潤滑劑；二是勞動市場中的拼圖板。所謂潤滑劑的角色是指輸入國的人民對某些地區，某些行業，某些職業有其偏好，對另外一些工作予以躲避。外勞則長途跋涉地從開發中國家到勞動輸入國，從事本勞不願從事的工作，因此扮演了一個勞動市場潤滑劑的角色¹¹。

而所謂的拼圖板角色，是指外勞與本勞在二個完全相隔離的勞動市場工作，互不影響對方的薪資水準、工作條件與就業機會。由於外勞被限定在「次級」勞動市場中，沒有教育訓練的機會，薪資與職位也不會提升。

早期引進的外勞大都從事營造、紡織、家具製造等傳統產業，或經政府指定之勞動條件較差而本國勞工較不願從事的行職業，扮演著勞動市場的潤滑劑角色。但自 1990 年代中期以後，勞力密集產業逐漸外移到東南亞與中國，釋出的勞動力則轉至其他產業，使得基層勞力不再嚴重短缺。從失業率變化亦可得到驗證，1990 年以前國中程度以下的基層勞力失業率是低於 1%，到了 2000 年已升高至 2.8%，2003 年時更飆到 5.17%。

儘管如此，外勞的使用量仍不斷增加，特別是以重大投資製造業專案引進的基層外勞，與外籍看護工人數大幅增加，究其原因有下列兩點：

一是政府將外勞政策與產業發展作了更緊密的連結，除了透過核給外勞

19。

¹¹李誠，2007，「外勞在臺灣經濟發展過程中所扮演的角色」，羅紀琮主編，《臺灣外籍勞工研究》，中研院經濟所

名額，協助高科技產業與新興產業發展外；也期望藉由外籍看護工，減輕國內婦女之家事責任，以增加婦女勞動參與率，促進國內服務業之發展。相反的，原本使用外勞較多之傳統製造業，則因政府基於產業結構調整的考量，而逐漸限縮其外勞名額。

二是提供雇主所需的管理彈性，由於經濟發展、所得提高，民眾開始注重休閒生活，加班意願大幅降低，此時外勞的引用正好彌補本勞所無法提供的彈性工時，這也顯示外勞已改變其在勞動市場中所扮演的角色。

雖然臺灣的婦女教育程度高，但勞動參與率向來較亞洲鄰近國家低，這些優質的勞動未能善用殊為可惜。不過，引進外籍幫傭與看護工，對於提升我國婦女勞參率，似乎助益有限。這可能與使用外籍幫傭與看護工的家庭多屬所得較高者有關，因為生活無虞，使得這些家庭主婦無意進入勞動市場。對雙薪家庭的婦女而言，由於其原本就有工作，若無法聘僱外籍看護，為了照顧家人反而只能離開職場，致使外籍看護工與幫傭的引進，對促進婦女就業之效能並不顯著。

受到中國大陸的影響，臺灣在國際上的活動空間相當有限，外勞的引進與否，遂成為我國對外拓展空間的手段之一¹²。1997 年以後，政府曾數度嘗試輸入中南美洲的基層勞動力做為外交工具，但因路途遙遠，生活習慣、文化及語言相差太大而沒有成功。

2000 年以後，使用外勞做為外交工具的作法轉趨積極，勞動部曾多次凍結菲律賓、印尼與泰國的外勞輸入，因其對我國政府不尊重，或未給予平等待遇。2004 年政府開放引進外蒙古勞工來台工作，並嘗試輸入東歐外勞，都是基於政治與外交考量，而非經濟因素，更非勞動力短缺所致。

但近幾年因東南亞諸國經濟日趨成長，國內就業機會增多，願意離鄉到海外謀職者漸減，反形成需求端之招募壓力。因此自 2004 年即停頓的外勞來源國開拓行動，於 2013 年又重新啟動。

¹² 陳宗韓（1999），臺灣外籍勞工政策的政治經濟分析，臺灣大學三民主義研究所博士論文

二、2001 年起迄今

引進外籍勞工 12 年後，臺灣境內有超過四十萬的東南亞籍人士居留，有人戲稱外勞已是臺灣在原住民之後的另一族群。各縣市政府經常舉辦潑水節、伊斯蘭教開齋日的慶祝活動，對於大街小巷常見的女性外籍勞工，我們慣常以「瑪麗亞」稱呼之。在台北車站地下街、桃園縣中壢市與台中市第一廣場等地可以看見許多服務東南亞外勞的店家，中壢車站與桃園車站能發現書寫泰文、越南文、印尼文的告示牌。「Bing Go」是臺灣一家販售菲律賓生活用品與服務的連鎖商店，以外籍勞工為主要客群。

可見多元文化已逐步走進我們的生活，收聽廣播也有政府委託電台製播的外勞節目，東南亞文字的刊物，諸如：世新大學的四方報、台北市政府的外勞 e 通訊、高雄市政府的南洋好姊妹季刊等，都是這群在異地打拼的人們能知故鄉事的管道。

2001 年以後，我國外勞政策的修訂，大體可分為五大項；(1) 藍領、白領引進分流到單一窗口；(2) 延長居留期限；(3) 強化外勞人權維護措施；(4) 修正外勞配額機制；(5) 放寬家庭看護工的申請限制與外展看護服務試辦計畫。

1、藍領、白領引進分流到單一窗口

1992 年我國立法通過「就業服務法」，外勞引進正式法制化。〈就服法〉有專章規範「外國人之聘僱與管理」，並由行政院勞工委員會為藍領外勞的主管機關。至於白領外勞（指技術人員及經營管理員）則由各目的事業主管機關負責辦理引進事宜，一直到 2006 年間才轉由勞工行政主管機關負責，以收統一管理之效。

2、延長工作居留

關於居留期限的規定在 1998 年時，外勞最長可以在臺灣工作居留 3 年；到了 2002 年則可延長至 6 年，但 3 年的工作居留期限屆滿時，必須離境一次，才能獲得另外 3 年的工作居留權。2007 年時更進一步可展延至 9 年；2012 年 2 月起，藍領外勞可在台工作年限又延長至 12 年，聘僱許可期間由 2 年修正為 3 年，仍維持聘僱期滿需出國 1 日方能再來台的規定。

3、強化外勞人權維護措施

儘管「國民待遇」係我國外勞政策之基本原則，然外勞受到雇主不當管控與不尊重之情事，諸如：要求信仰回教之印尼看護工吃豬肉；知名人士將看護工當外傭使用情事仍時有耳聞，勞動部因此於 2003 年開始施行外勞仲介公司評鑑制度，期藉由業者的良性競爭，提升服務品質。然而外籍勞工的生活管理，涉及管理者對外籍勞工的文化、語言、宗教、習慣、飲食等方面的理解，但企業多以成本與方便為主要考量，反而未盡協助照顧之責，2005 年的高捷事件即是一個實例。因不當管理引發外籍勞工集體抗爭，而成為媒體焦點。

為減少外勞引進與管理面之弊端，勞動部自 1999 年起陸續與勞動力輸出國協商建立「直接聘僱」機制，希望能藉此減少外籍勞工遭仲介業者不當剝削之機會，並於 2007 年 12 月 31 日成立「直接聘僱聯合服務中心」，建置外勞諮詢服務網絡，提供申訴管道，以防制外籍勞工遭受人口販運。

同時在 2008 年 2 月放寬外籍勞工轉換雇主規定，以往除非是雇主或看護者死亡、移民；或關廠歇業、船舶無法繼續作業等狀況，外勞才能轉換雇主。但新規定只要原雇主、外勞及新雇主三方合意，或經廢止聘僱許可之外勞與新雇主雙方合意，新雇主得免經公立就業服務機構可直接向勞委會申請轉換雇主。

此外，由於許多外籍勞工來台工作前，已有舉債支付母國仲介業者所收取之費用；來台後還要向我國仲介業者繳交「管理費」，因此而受到相當大之經濟壓力。為免外籍勞工受到過度剝削，就業服務法第 40 條第 5 款之規定，私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益。若有違反，主管機關得按其要求、期約或收受超過規定標準之費用或其他不正利益相當之金額，處 10 倍至 20 倍罰鍰。

並於 2010 年 3 月再次修正仲介收費規定，根據「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，就營利就業服務機構所得接受之登記費、介紹費、職業心理測驗費、就業諮詢費及服務費等訂出上限，且明定我國外籍勞工仲介業者不得向外籍勞工收取仲介費，僅可按月收取「服務費」，且須按一般社會「有

服務始有收費」之交易習慣，規範仲介公司不得預先收取服務費。

而服務費之收取標準為「第一年每月不得超過新台幣 1800 元，第二年每月不得超過 1700 元，第三年每月不得超過 1500 元」。勞動部還同時協調勞動力輸出國，由其規定該國業者之仲介費收取標準，以不超過外勞一個月基本工資為原則¹³。經此一連串的改革，逐步落實對外勞的人權保障。

4、修正外勞配額機制

外勞與本勞間的替代關係，一直是外勞政策的核心，相關的研究與論述亦頗多，諸如：李誠（2007）、江豐富（2006）、許績天（2007）、辛炳隆（2007）等均曾從不同的角度提出觀察與建議。為保障國人就業，外勞一直定位為「短期補充性人力」，2000 年 9 月的限縮措施，正是因應國內結構性失業問題的一項作法。

為協助傳統產業的發展，提高引進外勞對本國勞工就業之正面影響，政府於 2007 年又再次調整產業外勞名額的分配機制，取消重大投資專案引進制度，改以「特定製程」與「特殊時程」。

其中，特定製程係屬異常溫度作業、粉塵作業、有毒氣體作業、有機溶劑作業、化學處理、非自動化作業及其他特定製程之行業，並經中央目的事業主管機關認定者；特殊時程則指午後十時至翌晨六時之時段內，生產運作工作時數至少達 1 小時以上者。

根據勞委會最新修訂之「外國人從事就業服務法第 46 條第一項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」，上述特定製程與特殊時程外勞人數之核配標準是依中央目的事業主管機關或自由貿易港區管理機關預估建議特定製程或特殊時程製造工之人數，每 5 人得申請聘僱外國人 2 人。此外，該審查標準也就所聘僱外國人總人數占雇主申請當月前 2 個月之前 1 年僱用員工平均人數加中央目的事業主管機關預估建議製造工人數的比例，訂有 20%、18%、15%等 3 種不同上限。產業關連性愈高，缺工愈嚴重者，核配比例上限愈高。

¹³ 為落實國外仲介費用收取合理化，自 2001 年 11 月 9 日起，外國人申請來台簽證與聘僱許可時，必須檢具經勞工輸出國主管機關驗證之「外國人來華工作費用及工資切結書」，並在其中詳細填寫該外勞來台所繳交之各項費用獲借款。參加莊國良，在台外籍勞工人權問題之探討，臺灣勞工雙月刊，第 3 期，頁 35，2006 年 9 月。

辛炳隆（2007）¹⁴教授認為，綜觀此次名額分配機制之修正，除了考量國人從事上述特定製程與特殊時程工作意願較低，企業所面臨缺工問題較為嚴重，故引進外勞比較不會產生替代作用之外，也考量到引進外勞對促進本國勞工就業之積極效果。

雖然相較於重大投資專案引進措施，新的辦法並未要求雇主必須先依比例增聘本國勞工之後，方能引進外勞的規定，但上述「每 5 人得申請聘僱外國人 2 人」的要求可以讓雇主在進用外勞的同時，也能提供本國勞工更多就業機會。此外，將產業關連性納入訂定核配比例上限的考量因素，也是希望藉由產業關連效果讓引進外勞的受益層面擴大，協助國內更多產業發展，以創造更多本國勞工之就業機會。再者，相較於高科技產業，傳統產業有特定製程的比例較高，故較能因此而受惠。由於傳統產業勞力密集度比較高，故在促進本國勞工就業方面的貢獻也會比高科技產業大。

然據林國榮（2011）¹⁵教授對 3K 產業外勞 5 級制之評估發現，儘管有 47.1% 的業者宣稱放寬外勞引進配額機制，並未完全解決缺工問題，然外勞實際引進人數未達額配人數，且比率過低，主要係因中小企業不熟外勞引進作業，聽從仲介建議先申請配額，有需要再陸續引進。由於該研究調查時間在金融海嘯之後，景氣尚未完全恢復，宜加觀察以進一步 3K5 級制對國內就業市場之影響。

對於外勞名額應如何分配的問題，國內學者吳惠林與張清溪（1991）¹⁶曾建議採「限額拍賣法」，亦即先訂一外勞限額，再於市場上公開拍賣外勞雇用權，並以所獲收入補貼職業訓練與從事公共建設¹⁷。

¹⁴辛炳隆（2007），有效運用外籍勞工促進本國勞工就業，就業安全半年刊民國 96 年第 2 期。

¹⁵林國榮等（2011），評估實施 3K 產業外勞 5 級制對於國內勞動就業市場及產業經濟發展之影響，行政院勞工委員會職業訓練局委託計畫

¹⁶參考吳惠林、張清溪（1991），「臺灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題」，《中華經濟研究院經濟叢書》，第 24 期。

¹⁷參考吳惠林、張清溪（1991），「臺灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題」，《中華經濟研究院經濟叢書》，第 24 期。

雖然根據經濟理論，這種分配方法可以兼顧引進外勞的經濟效率與公平，但由於受到國內勞工團體與部分雇主團體的極力反對，而一直未被採用。此外，勞委會也曾委託國內學者就此議題進行專案研究¹⁸。該研究認為外勞聘僱權應以不妨礙本國勞工就業機會、不妨礙本國勞動條件、不妨礙本國國民經濟發展、不妨礙本國社會安定、和加碼競標等 5 項因素為分配準則¹⁹，並就這些因素具體列出多項評分指標，以及每一指標的權重。主管機關可依據這些指標對申請外勞的雇主進行評分之後，再按分數高低分配外勞名額。

綜觀該研究所列指標，可以發現其基本邏輯是勞動條件愈佳、付費能力愈高者，愈有資格僱用外勞。依此邏輯，未來外勞分配將如同現在一樣，過度集中於大型企業，尤其是高科技業的廠商。由於這些廠商大多是國內勞工優先選擇就業的對象，缺工機率相對較低，卻能優先雇用外勞，其政策矛盾性十分明顯，因此，主管機關除將該研究所列部分指標列入個案審查的標準之外，並未依其建議建構名額分配機制（引自辛炳隆（2007））。此外，勞委會亦已委託學者研究仿照經建會景氣燈號建立「外勞警戒指標」，預計最快在 2014 年 1 月的跨國勞動力政策協商諮詢小組中討論。

5、放寬家庭看護工的申請限制與外展看護服務試辦計畫

受到「高齡、少子女化」的影響，老年照護需求日增，然聘僱一名本國照護員實非一般受薪家庭可以負擔，外籍看護工雖申請門檻高，但價格遠低於本勞，又能提供二十四小時的照護服務，因此多年來一直有放寬看護工申請限制的呼籲聲。有鑑於此勞委會於 101 年 9 月宣布修正「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」，80 歲以上者經指定醫院專業醫療評估，認定有嚴重依賴照護需要，可依相關規定申請家庭外籍看護工。

基於國內照顧服務資源不足及高齡社會之需求，勞委會於 2013 年 3 月公

¹⁸ 參考吳忠吉等人（1997），《營造業與製造業之外勞分配辦法之研究》，行政院勞委會職訓局委託研究。

¹⁹ 所謂「加碼競標」是指申請外勞的業者願在法定就業安定費金額之外，再行加碼繳交額外的就業安定費，加碼金額月高者，越優先分配。

告發布「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」，由民間團體聘僱看護工後，再派到民眾家中提供鐘點服務。

未來非營利組織聘用看護工時，須以 1 比 1 比例聘用同樣數量本國照顧員；向民間團體申請服務的被照顧者仍須符合現行外籍看護工聘僱條件，至於收費標準和營運模式由試辦團體自行規劃。目前僅弘道老人福利基金會在新北市及台中市試辦。

事實上「外展看護工」的構想在 2010 年即已提出，隨即引發社會兩極看法，一般本國勞工及老人團體較持反對的看法，擔心「鐘點外勞」可能影響(搶走)本國看護工就業機會，而外勞團體和人權團體則持支持態度，認為「鐘點外勞」有助於兼顧外勞勞動人權及民眾彈性僱用需求。

政府在聽取各界意見後，規定申請對象仍須符合現行申請資格，如經指定醫院評估須 24 小時照護者、特定項目重度身心障礙者、80 歲以上且巴氏量表 60 分以下等。同時也要求「外展看護工」之聘僱管理與薪資須比照產業外勞水準，才開始試辦。

「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」讓現行外勞僱用模式除了住在雇主家裡外，新增加「機構外派模式」，簡稱「外展看護工」，服務對象未來可能擴大到有照顧需求的一般民眾，以「購買服務」方式，由合法立案的非營利組織派遣外展看護工到家中照護，其服務價格採小時計算，大約是介於本勞和外勞費用之間。有專家認為此舉現階段對於以聘僱外籍看護工的家庭影響不大，然因「外展看護工」的費用介於本勞與外勞之間，對於部分家庭而言，可能會開始選擇「外展看護工」，其結果或許會影響到本國家庭看護工的就業機會，因此未來應視「外展看護試辦計畫」運作情形，再據以研析是否正式付諸施行²⁰。

²⁰ 詹火生(2010)，勞委會研擬「派遣外勞」的政策可行性分析，原文刊載於國家政策研究基金會國政分析社會(析)099-007號，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/7927>，瀏覽日期：2013年7月19日。

第二節 我國外籍勞工之權益規範與處遇

一、臺灣對外籍勞工之社會安全保障

基本上，建構勞動者社會保障制度之目的，在於透過社會保險分散個別勞工可能面臨之疾病、職災、失業與老年經濟安全威脅。對外籍勞工而言，依我國法令可享之社會保險與福利項目說明如下（藍科正、吳啟新、馬財專（2013，頁 49-51））：

1、勞工保險

根據勞工保險條例第 6 條第 1 項及第 2 項規定，年滿 15 歲以上，65 歲以下之受僱於 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，而是以雇主所僱用員工人數是否滿 5 人為區分。依勞動部調查 2007 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家庭外籍幫傭、家庭外籍看護工，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勞工保險，而是以意外險替代。非法外勞則無法投保勞保。

目前參加勞保的外國籍勞工所享有的勞保給付包括普通事故保險（生育、傷病、失能、老年及死亡）與職業災害保險（傷病、醫療、失能及死亡）；政府對有一定雇主勞工的保費補貼（10%），外國籍勞工亦享有。老年給付方面，有以下規定：（1）年滿 60 歲²¹，勞保年資滿 15 年者，符合請領老年年金給付資格（參勞保條例第五十八條第一項）。（2）年滿 60 歲²²，勞保年資未滿 15 年者，符合請領老年一次金給付資格（參勞保條例第五十八條第一項）。（3）2008 年以前有勞保年資、符合下列規定之一者，得請領老年一次金給付：a、勞保年資滿一年，年滿 60 歲（女性 55 歲）退職者；b、勞保年資滿 15 年，年滿 55 歲退職者；c、同一投保單位的勞保年資滿 25 年退職者；d、勞保年資滿 25 年，年滿 50 歲退職者；e、擔任經中央主管機關核定具有危險、堅強

²¹逐步調高至年滿 65 歲，參勞保條例第 58 條第 5 項。

²²逐步調高至年滿 65 歲，參勞保條例第 58 條第 5 項。

體力²³等特殊性質之工作滿 5 年，年滿 55 歲退職者（參勞保條例第五十八條第二項）。（4）請領有效期限無限制（參勞保條例第五十八條第四項）；故只要曾經有勞保年資一年以上，年滿 60 歲（女性 55 歲），即得請領老年一次金給付。（5）請領者可在臺灣申請，亦可在國外申請，故已回國的外勞不必再到臺灣來申請；給付時，可匯至國外帳戶，換匯自由，但匯費需由被保險人自行負擔。

一般藍領外勞來台灣工作期間每次約為 3 年，最長 12 年，當這些男性外勞年滿 60 歲、女性外勞年滿 55 歲，即符合請領勞保老年一次金給付的資格，但這些外勞很難符合請領勞保老年年金給付的資格²⁴。惟白領外籍勞工，例如外商公司派駐在臺的外籍專業技術人員，因為在臺工作期間不受時間限制，比較有可能達到請領勞保老年年金給付的資格。

關於家屬死亡喪葬津貼，依原就業服務法第 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；大法官會議釋字第 560 號（2003 年 7 月 4 日）亦認為，外籍勞工的眷屬於勞保實施地區外死亡，不得請領喪葬津貼，合憲。2002 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（2002 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，2010 年外籍勞工家屬在其母國死亡申請勞保家屬死亡給付有 2,900 多件，對照 2009 年是 4,000 件，2007 年是 2,680 件，2006 年是 2,300 件，2005 年是 1,741 件（2011.6.7 自由時報電子報），顯示愈來愈多外籍勞工知道自己的權益。

又，臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸人民關係條例，1992 年 7 月 31 日公布實施）第十二條原規定：「經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，其眷屬在勞保條例實施地區外罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付。」我國勞保局於 2005 年 8 月 29 日表示，依據勞動部 2005 年 5 月 24 日函釋，因婚姻關係來臺依親居留、許可受僱工作的中國配偶，其眷屬在勞保條例實施地區外死亡，得請領眷屬死亡喪葬津貼，

²³如高溫、異常氣壓、高架、精密、重體力勞動等，參勞工安全衛生法第十一條。

²⁴除非後來變成外籍配偶，累積超過 15 年的勞保投保年資。

不受兩岸人民關係條例第十二條的限制（參 www2.evta.gov.tw）。兩岸人民關係條例（1992年7月31日）第十二條於2009年7月1日修正刪除，自2009年8月14日施行。對於來臺從事專業活動的中國籍者，不是來臺工作，故不能投保勞保。

2、其他社會保障

國民年金保險方面，係屬老年給付的一部分，但只限無勞保、公保、軍保的本國人參加，故外國籍勞工及其眷屬無法參加。在全民健保方面，來臺工作的外國籍勞工（藍領外勞和外國專業人員）只要獲得居留簽證（六個月以上）者，就可參加健保。行政院衛生福利部於2006年4月17日公告，跨國企業調動來臺的中國籍員工可在臺停留滿四個月之日起，參加健保。隨行來臺的配偶及未滿18歲的子女，若持有事由為隨行團聚之入出境許可證者，亦可在臺停留滿四個月之日起，參加健保；其來臺停留初始四個月，一般是由雇主幫買附有醫療險的團保。1998年7月1日起，新住民（外籍配偶）如持有居留證、定居證或外僑居留證在臺居留者，應參加全民健保。（參 www.nhi.gov.tw 及健保法第九條）亦即，合法來臺工作的外國籍勞工及其眷屬，可參加健保；受僱者屬強制納保。

儘管，外籍受僱者與本國勞工之就醫權益相同，但外籍受僱者在就醫時可能因語言在求診過、醫病互動、用藥說明及手術告知等過程中遇及障礙，難免造成外籍受僱者在使用醫療服務時的不利。

再者，依據勞工退休金條例，其適用對象為適用勞動基準法之本國籍勞工（第七條），故外國籍勞工（含藍領與白領）不得參加，故雇主不會幫外國籍勞工提繳6%的勞工退休金；在外國籍勞工可能在臺灣符合退休資格的情形下，此亦有是否合理的爭辯。在就業保險法方面，適用對象包括本國籍，本國人之外籍、大陸及港澳地區配偶依法在臺工作者²⁵（參就保法第五條），故外國籍勞工不得參加。國民年金法限本國國民才能參加。

²⁵原為「本國籍」，2009年3月31日就保法經立法院三讀修正通過，4月22日經總統令公布，2009年5月施行，擴大適用對象（就保法第五條），本國人之外籍、大陸及港澳地區配偶依法在臺工作者納為就保保障對象。

二、外籍勞工在台生活境遇

由於我國對藍領外勞與白領外勞所制訂之規範並不相同，基本上對藍領的限制較白領多，加以家事外勞之工作場域為封閉性較高之環境，其處境與被對待之方式均不若白領工作者，因此本文對外勞在台生活情況之描述主要以藍領為主。

外籍勞工之引進，係基於國內經濟社會之發展需求，以開放外籍勞工來台工作之方式解決國內特定產業勞動力不足的問題，因此，不論在數量上，或是產業上，皆有限制。

目前我國相關法令，針對外籍勞工之規範有(1)工作類型；(2)工作資格；(3)工作期間；與(4)轉換雇主等四大類²⁶。由於外籍勞工並無選擇工作之權利，得從事的工作類型主要由就業服務法第46條第1項²⁷所限。在工作資格上，除就業服務法第46條第1項第10款中，經中央主管機關許可從事「製造」及「營造」工作之勞工無條件限制外，其他類型的外籍勞工皆有專業技術、學歷、證照、年資與年齡等之資格規定；在工作期間上，同樣受保障國人就業所影響，故由就業服務法第52條，按照同法第46條所列之工作類型，規定有不同的工作期間與展延限制。

外籍勞工在聘僱許可有效期間，如需轉換雇主或受聘僱於2個以上之雇主者，應由新雇主申請許可²⁸。外國人受聘僱從事就服法第46條第1項第8款至第11款規定之工作，有法定情事者²⁹，經中央主管機關核准，方得轉換雇主或工作。目前外籍勞工可轉換雇主之次數為3次，轉換新雇主僅能補足原聘僱許可期限。對遭受人身侵害之外籍勞工，經勞動部核定後，得不限業

²⁶ 參考鄭津津(2010)發表於監察院第44屆人權保障工作研討會之〈外籍勞工之政策及人權保障之檢視〉一文。

²⁷ 由於就業服務法第46條第1項之部分內容屬概括性規定，必須同時參考勞動部所發不知相關法規命令，其中包括雇主聘僱外國人許可及管理辦法、外國人從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準、外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準。

²⁸ 參見就業服務法第53條之規定。

²⁹ 該法定情事包括：(1) 雇主或被看護者死亡或移民者；(2) 船舶被扣押、沈沒或修繕而無法繼續作業者；(3) 雇主關廠、歇業或不一勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者；(4) 其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者，參見就業服務法第59條之規定。

別跨業轉換雇主，轉換雇主次數上限為 6 次。外籍勞工因檢舉雇主或仲介公司違規指派外籍勞工工作，致使其無法保障自身權益，且無法於法定 3 次公告公告次數內轉換雇主時，得在縣市政府調查事實確認之後，再給予 3 次轉換雇主之機會³⁰。

可知外勞轉換雇主必須符合勞雇合意或有雇主違法事實，外籍勞工本身是不能單方面要求換工作的，外勞團體認為這正是很多外勞選擇逃跑的原因之一，因為除非雇主同意，否則適應不良或是與雇主互動不佳，都只能忍耐。

外籍勞工來台工作，因其風俗、語言、文化、飲食、習慣等因素，不免在生活上產生不同程度的適應問題與需求，再加上思鄉情緒，使得外籍勞工生活管理是外籍勞工人權保障非常重要的一環。根據「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」規定，產業外籍勞工集中管理應依比例設置生活照顧服務員，或委託私人就業服務機構辦理外籍勞工生活管理事宜³¹，家庭看護工則由雇主自行管理。

然而，部分企業從成本、管理便利考量外籍勞工的管理問題，加上有些外籍勞工生活管理員不諳外勞們的風俗、文化、飲食習慣，或因溝通不良，反而未盡協助之責。高捷事件就是一個典型的例子，當時高捷外勞的管理單位規定外勞在廠區內消費，必須使用代幣，但新台幣 100 元僅能換到 80 元的代幣，且廠區內販售物品的價格又高於市價，因此種下外勞不滿情緒。

除此，外勞宿舍的擁擠、設備簡陋，抑或是提供的餐點未慮及外籍勞工的口味等問題，也是屢見不鮮。諸如南部某大電子廠委託仲介公司在外承租宿舍給一千多名的外勞居住，宿舍是 10 個人擠在 15 平方米的房間（已違反每位外勞應有居住空間 3.2 平方米之規定）；宿舍雖有供水，但水質不佳難以使用，雖有供餐，但不管有沒有吃，每餐都要扣 40 元，假日也不例外³²。此種管理極易引發外籍勞工集體抗爭，由於無法享有可以休憩的環境，反而釀

³⁰ 參見「外國人受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」；蘇裕國、莊國良、蔡玉鳳、鍾銘源，回應「外籍勞工跑本勞哭—外籍勞工政策何去何從」一文，臺灣勞工雙月刊，第 4 期，頁 91，2006 年 11 月。

³¹ 參見雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 40 與 40 之 1 條。

³² 王宏仁、阮紅絨，工廠外籍勞工的生活管理與勞動人權，就業安全，第 6 卷第 2 期，頁 30，2007 年 12 月。

成勞雇雙方以及管理者間之潛在危機。

儘管政府以限制外籍勞工仲介公司對外籍勞工收取費用之上限，但仍有不肖業者巧立名目向外籍勞工收取不當費用，相關法令雖可對違法仲介處以罰鍰，甚至勒令停業³³，但仍無法有效嚇阻。許多外勞來台工作前，已向親友舉債，或是以財產抵押之方式向仲介公司借款³⁴，以支付母國仲介收取的費用。來台後還要再加上我國仲介之「服務費」，使得外勞每個月真正可支用的工資非常有限。

許多外勞來台工作第一年的工資幾乎都是用來償債，第二年才開始略有積蓄，自然會希望能在臺灣多工作幾年。然延展與否之決定權在於雇主，為能順利在台繼續工作，外勞多半不敢得罪雇主，遇及不當對待情事，不是忍氣吞聲，就是逃跑³⁵。

三、外勞政策重大爭辯事項

外勞政策自 1992 年法制化迄今，歷經二十年雖然政府已做了不少修訂，然在基本原則與部分措施仍有許多爭辯處，特別是外勞薪資與基本工資脫勾與否，以及外籍家事工之權益保障問題。

提及「外勞薪資與基本工資脫勾」議題，最讓人記憶猶新者莫過於，前勞委會主委王如玄為捍衛政策而去職一事。多年來雇主一直要求政府將外勞薪資與本勞的基本工資脫鉤，資方指出香港有特別為外勞設立，且較低的基本工資，而新加坡則是沒有外勞的最低工資。也就是說，外勞薪資若不受〈勞基法〉基本工資的規範，外勞的僱用成本可以降低，進而提昇臺灣企業的競爭力。

但勞動部認為外勞來台不在提供本地雇主低廉的勞力，而是補充國內勞

³³ 參見就業服務法第 40、69 條。

³⁴ 參見世界民報全球資訊網刊載報導：「外籍勞工人權無保障 民間團體呼籲政府依兩公約改善」一文，網址：<http://www.worldpeoplenews.com/news/16/2013-09/42236>，最後瀏覽日期：2013 年 1 月 20 日。

³⁵ 參見 鄭津津，外籍勞工之政策及人權保障之檢視，發表於 2010 年 9 月 10 日監察院第 4 屆人權保障工作研討會。

力的不足，加以我國已是聯合國〈公民與政治權利國際公約〉(International Covenant on Civil and Political Rights) 以及〈經濟、社會和文化權利國際公約〉(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) 的簽署國，若將外勞薪資與基本工資脫勾，不僅違反基本勞動人權，也將受到國際社會的譴責與抵制，因此拒絕基本工資與外勞脫鉤。

不過在 1999 年時勞委會曾透過行政命令，解釋基本工資可以包括雇主所提供的食宿費用，藉以調降外勞僱用成本，同時也因家事外勞不適用〈勞基法〉使得福利外勞的薪資迄今仍維持在新台幣 15,840 元的水準。遂衍生印尼政府要求在台印尼家事類勞工薪資，應比照臺灣基本工資調整為新台幣 19,047 元。

目前臺灣有 19 萬的外籍家事工（包括：家庭幫傭與看護工，約佔所有外籍勞工的 45.5%）在不適用勞基法的情況下，無論工時、休假、最低薪資、加班費等勞動條件，均難以比照產業外勞。根據行政院公布之外勞相關調查³⁶可知，家庭類外勞每日平均工時超過 12 小時，無加班費之比率亦相當高。

因此，近年來國內幾個勞工團體結合其他人權與婦權團體，希望藉由與勞動部的對話，讓政府瞭解外籍家事工在臺灣照顧產業扮演的角色與對弱勢家庭的貢獻，希望政府能重視外籍家事工的基本工作權益，將外籍家事工納入〈勞基法〉，或制訂「家事勞工保障法」。

由於外籍家事工工作地點與雇主居住場所無法區分，許多外籍家事工必需長時間待命，以致休息時間不足。勞動部雖已訂有「家事勞工保障法」草案，但在行政院審議過程屢遭質疑，因家事工的作業場域屬於私領域，許多規範有窒礙難行的問題，尚待釐清。加以部分社福團體提出此舉將增加弱勢家庭的照顧負擔成本，致使草案研議過程一波三折。

所以在「家事勞工保障法」完成立法程序前，主管機關已著手研議其他

³⁶參見行政院研考會委託世新大學林啟藩教授執行之「2012 年外籍人士國際生活環境滿意度調查」計畫，經訪談千餘名藍領外勞發現，家庭類外勞自認工時長達 17.72 小時，幾近全日無休；無加班費的比率亦高達三分之一。根據勞動部勞動力發展署所作「101 年外籍勞工管理及運用調查報告」（訪問雇主）及「101 年外籍勞工工作及生活關懷報告」（訪問外勞）結果，外籍家庭看護工每天平均工時約 13 小時。

可替代之行政措施，例如分階段幫新進的家事勞工加薪到基本工資水準；已和雇主簽勞動契約的在台家事外勞，則將針對表現良好者續聘加薪³⁷。

第三節 外籍勞動力引進對我國社會經濟面之影響相關研究

臺灣的外勞政策研究大體可分為三類；一是從政治面分析，包括：以政治經濟的角度探討政策變遷的相關因素者，如陳宗韓（1999）；從意識形態評論我國的外勞政策者，如曾熾芬（2004）、陳菊（2001）；以及就政策形成過程加以分析者，如潘淑雯（2003）、蔡麗萍（2000）。二是從特定議題著手分析管理外籍勞動力之相關措施，如藍科正（2006）對臺灣引進藍領和白領外勞政策之比較；辛炳隆（2009）就外勞引進名額配置以及建立外勞總額警戒機制（2012）加以研析；或是外籍勞工的權益與管理（張啟明，2012；吳信昇，2009；廖彩淑，2009；王福星，2007；薛承泰，1998）。三是其他國家外勞政策之研究，如游茜荻（2004）對德國外籍勞工問題的討論。

整體言之，外勞問題相關研究中，以外勞引進對社會經濟面之衝擊探討數量最多，以下分就外勞對我國就業安全與經濟發展兩大面向文獻綜整分析如后。

我國自 1992 年引進外勞以來，國內外研究對於引進外勞對經濟、社會影響的探討甚多，其涵蓋之面向有：是否促進產業升級³⁸，是否不利本國勞工就業機會³⁹，是否不利本勞工資⁴⁰，是否有利本勞福祉⁴¹，是否不利社會治安和衛生防疫⁴²，是否提高國內生產毛額⁴³，是否增加投資⁴⁴，是否促進消費⁴⁵，是否

³⁷ 參見聯合報 2014 年 3 月 10 日報導：「家事外勞血淚控訴在台當『奴工』」，網址：<http://udn.com/NEWS/mainpage.shtml>，最後瀏覽日：2014 年 3 月 10 日。

³⁸ 例如，Yue(2008)、劉宜君與辛炳隆(2009:169)、王素灣等(2008)、吳惠林與王素灣(2001)、林振輝與羅紀琮(2004)。

³⁹ Green et al. (2007)、ILO (2004)、Li n(2002)、劉宜君與辛炳隆(2009: 169-170)、鄭義輝與蘇志榮(2005)、薛承泰與林昭禎(2004)、藍科正(2001)。

⁴⁰ 例如，Chiswick and Hatton (2002)、Djajic (2001)、Dustmann et al. (2007)、Green et al. (2007)、ILO (2004)、王素灣等(2008)、江豐富(2007)、蔡青龍與林季平(2000)、劉宜君與辛炳隆(2009: 169)。

⁴¹ 例如，王素灣等(2008)。

⁴² 例如，ILO (2004)、Yue (2008)、台北縣政府勞工局(2008)、行政院勞委會(2008)、李漢雄

有助於進出口⁴⁶，是否不利財政收支⁴⁷，是否不利社會福利⁴⁸等。其中，本勞就業機會、本勞薪資與福祉均屬於就業安全範疇；而投資、消費和進出口均與產業發展相關，因之下面援引辛炳隆教授（2011）⁴⁹的研究，分別就引進外勞對產業與經濟發展之影響，及其對就業與薪資的衝擊兩部分彙整相關研究結果。

（一）引進外勞對產業與總體經濟發展之影響評估

張清溪(1987)是國內最早有系統且嚴謹分析外籍勞工問題的研究。該文以經濟理論的角度，探討引進外勞對經濟效率的短期效果，並由資本與技術之變動效果和勞動邊際產值的變動，探討引進外勞對長期經濟效率的影響。其分析結果顯示引進外勞可以產生提高生產效率的結果，包括有利於物質資本投資與人力資本的形成。張清溪、吳惠林(1991)將張清溪(1987)原有理論模型延伸，分析引進外勞對整體國民福利的影響，其結論是有正向影響。

周濟、陳坤銘(1999)模擬分析引進 2%低技術及 2%高技術性外勞之經濟影響效果。其結果顯示，引進 2%低技術外勞對臺灣經濟成長及出口擴張似有助益，但會使本國低技術勞工之報酬下降約 1%，高技術勞工及資本報酬則分別上升 1%，其結論是有正向影響。

吳忠吉(2004)的研究則是探討外勞運用與海外投資之關係，該研究發現至中國大陸以外地區投資比率較高的產業，其國內外勞運用率比較高，作者對此現象的解釋是這些產業是因外勞數量「供不應求」，才進一步到海外投資，惟此現象並未發生於到中國大陸投資的產業。再者，該研究也發現由於國內製造業運用外勞比率較高的產業，多屬資本密集、資本報酬率較高、且受僱員工人數較少的產業，故引進外勞不僅未能創造本國製造業勞工就業機會，

與藍科正(2000)、薛承泰與林昭禎(2004)。

⁴³ 例如，ILO (2004)。

⁴⁴ 例如，ILO (2004)、吳惠林與王素鸞(2001)。

⁴⁵ 例如，藍佩嘉(2008)、顧玉玲(2008)。

⁴⁶ 例如，黃有光 (1999：325)。

⁴⁷ 例如，ILO (2004)。

⁴⁸ 例如，ILO (2004)、黃有光 (1999：323)。

⁴⁹ 辛炳隆 (2011)，《主要經貿國家產業競爭研究及政策規劃計畫－勞工法令及相關政策變革對我國產業影響與因應》，經濟部工業局委託研究計畫，台北：臺灣經濟研究院。

且對國內產值擴充並無太大助益；反觀海外投資對本國製造業勞工就業機會無顯著影響，但有助於國內產值的擴張。基於這些發現，作者認為與其引進外勞，不如讓企業從事海外投資。

鄭義暉與蘇志榮(2005)的看法則較為保守，其實證分析結果顯示引進外勞或對外投資，對於整體產業(不含農業)、製造業、營造業與服務業的產值皆無顯著影響。林振輝(2004)則以引進外籍勞工對於本國廠商生產技術水準與產業平均技術水準成長率的影響為主題，發現無論從理論模型或實證結果皆顯示引進外籍勞工會降低廠商進行 R&D 投資的意願，進而降低其技術水準。

至於開放 3K3 班產業經常性引進外勞之政策效益，辛炳隆(2008)曾以 3K3 班名義引進外勞的廠商為對象進行問卷調查，結果發現以「特定製程」與「特殊時程」名義申請外勞對受訪公司的幫助，整體來說有 84.3%表示因此解決缺工問題，62.9%表示引進外勞可以避免生產進度落後，36.0%則表示因此降低勞動成本，除此之外，亦有 5.6%的受訪公司認為無實質上的幫助。按行業別來看，在金屬相關行業中約九成廠商認為引進外勞解決了缺工問題，約五成的廠商認為能避免生產進度落後；而在其他行業中，亦以能解決缺工問題以及避免生產進度落後為引進外勞對廠商最主要的兩項協助，各占 82.5%及 66.7%。若按員工人數來看，不論是在員工人數 29 人(含)以下之廠商或是員工人數超過 29 人者，皆認為引進外勞對於企業的主要幫助為解決缺工問題，占 86.5%及 82.7%，其次為避免生產進度落後，各占 70.3%及 57.7%，顯示 2006 年改採 3K3 班產業經常性引進外勞之政策，確實解決了多數廠商在缺工及生產進度落後的問題。

辛炳隆(2008)因此建議應加強對外勞總額變動之監測，一旦出現失控現象時，應立即限縮「特定製程」與「特殊時程」的適用範圍，並應增加行業分級級數，並擴大不同等級核配比例之差距，以回應不同行業之間的差異。此外，亦建議參考新加坡「以價制量」的作法，考慮按外勞占總僱用人數比例高低，訂定不同就業安定費之計價標準，以取代現行行業分級與取代預估建議製造工人數之計算。針對 3K3 班制申請廠商多為中小企業的部分，也應成立輔導團隊，以協助中小企業落實外勞生活管理。

(二) 引進外勞對就業與薪資之影響

引進外勞對國內就業市場之影響，一直受到國內學術界的重視，而相關研究也時有所見。張清溪(1987)從經濟理論的角度切入，分別就外勞與本勞屬同質勞動、異質勞動進行分析，另探討引進外勞對經濟效率的短期效果，並由資本與技術之變動效果和勞動邊際產值的變動，探討引進外勞對長期經濟效率的影響。其分析結果顯示：引進外勞可以產生提高效率的結果，包括有利於物質資本投資與人力資本的形成；另一方面，該文也指出本地非技術工可能因引進外勞而受害，以致國內所得分配趨向不均，惟此種害處在理論上可以藉由租稅與補貼方式予以彌補；如能以提供非技術工職業訓練作為補貼手段，則更可以累積其人力資本。張清溪、吳惠林(1991)將原有理論模型延伸，分析引進外勞對整體國民福利的影響，其結論是有正向影響。

李誠(2007)以宏觀的角度分析外勞在臺灣經濟發展過程中所扮演的角色，並以此推論引進外勞對本國勞工就業權益之影響。其研究結果顯示在 1997 年以前引進外勞並不會排擠本國勞工就業機會，因為當時外勞在我國勞動市場是扮演「拼圖版」的角色，亦即外勞與本國勞工處在二個完全隔離的勞工市場工作，互不影響對方的就業機會與薪資水準。但在 1997 年後外勞與本勞市場區隔的現象開始模糊，外勞對本勞的替代效果日益浮現。究其原因，除了政府開始利用外勞扶植資本密集產業之重大投資外，逃跑外勞、外籍幫傭與看護工流向其他行職業，造成非法外勞遍布各業，也是關鍵因素之一。

透過部分均衡模型針對引進外勞之影響進行實證研究的文獻比較多。早期重要研究有單驥(1996)與徐美、陳明郎、吳孟道(1997)，雖然二者都是以傳統生產函數理論為架構，推估各種要素之需求函數，但所得的結論卻大不相同。單驥(1996)實證分析結果顯示，外勞不僅在生產上與本國非技術人員有替代關係，與技術人員、資本也有替代關係，亦即引進外勞不僅會排擠本國各類勞工的就業機會，也會阻礙產業升級；徐美等(1997)的研究結果則顯示外勞與本國技術性勞工、非技術性勞工、以及資本之間要不是無顯著的關係，就是呈現互補關係。單驥(1996)與徐美等(1997)的差異主要在於前者認為國內企業在支付外勞薪資時，必須符合基本工資的規定，故在建議實證模型時將「外勞薪資」視為內生變數；後者則認為雇主要僱用多少外勞是由主管機關核定，故將「外勞人數」視為外生變數。

蔡青龍、林季平(2000)的研究則是先以簡單相關係數分析歷年外勞密集度

與臺灣本土失業率、勞動參與率、工作異動率與薪資成長率之關係，其結果顯示外勞密集度與失業率、工作異動率呈現高度正相關，與勞動參與率、薪資成長率呈負相關。雖然該文將此結果解讀為引進外勞對國內就業市場之負面影響，但也強調變數之間的相關，不等同有因果關係。此外蔡青龍、林季平(2000)亦以個體資料進行迴歸分析，以釐清引進外勞對本國勞工失業之影響。其結果顯示外勞對本國之失業傾向有正向影響，亦即本勞所屬行業之外勞密集度愈高，其失業傾向也愈高，而此影響在製造業、營造業、與社會及個人服務業更為明顯。

江豐富(2006)以個體資料進行迴歸分析，以個人所屬行業之外勞密集度為重要解釋變數，探討引進外勞對本國勞工失業、職場選擇及薪資的影響。其結果顯示在外勞使用密集度愈大的行業，本國勞工失業的機率愈大，參與機械設備操作工及體力工、技術工等基層職類的機率愈高，但參與服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員、助理專業人員、專業人員等較高職類之機率則愈低。作者對此結果的解釋是外勞對本國基層職類的工作機會有替代效果，但高層職類工作機會則因引進降低成本，所造成規模效果而增加。此外，文中也發現外勞密集度對本國大多數職類的薪資都無顯著影響，只有少數性別的職類有顯著的負面影響。

許績天等人(2007)的研究則是以個別廠商資料進行迴歸分析，並以個別廠商實際僱用的外勞人數為主要解釋變數，探討引進外勞對本國勞工就業、薪資、與廠商外移的影響。其研究結果顯示，探討引進外勞對本國勞工就業、薪資、與廠商外移的影響。其研究結果顯示，平均而言，額外增加一名製造業外勞的引進，可以使廠商增加 0.86% 名本國勞工的就業。此外，該文也發現引進外勞可以降低廠商生產成本，延緩廠商外移或歇業的時間，故當外勞人數增加時，國內廠商家數增加；另在薪資的影響方面，該研究發現引進外勞會使本國勞工的薪水降低，而此效果以小規模廠商較無顯著。

證諸以上研究，發現外勞引進的影響正反皆有，並無一致定論，此一現象可能與各研究使用之資料有關，諸如：使用總體次級資料進行分析，可呈現趨勢變化，但會因模型設定而產生不同的推論。若使用勞工或廠商的個體原始資料進行分析，同樣會因個案不同而有不一樣的結果。如使用問卷調查，雖可依研究者的需求而鎖定調查項目與對象，但也會因問項設計和調查對象

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

的侷限，而產生不同的推論。採行質性研究也會因研究對象的侷限，而產生較屬特定範圍的推論。因此，本計畫將以多元的研究方法，並以德菲專家問卷調查之方式，從各個層面去探討我國未來 10 年外勞政策變革之方向。

第三章 我國外籍勞動力進用現況與未來 10 年供需分析

第一節 我國外籍勞動力進用現況

一、產業及社福外籍勞工

我國近 10 年來聘用外籍勞工人數的變化如表 3-1 所示，可看出產業外籍勞工的聘用在 2009 年金融海嘯時大幅減少，近二年來因為景氣復甦，外籍勞工聘用人數逐步增加。2013 年 12 月底產業及社福外籍勞工總計 48 萬 9,134 人，較上(11)月底增 4,767 人，主要係因三 K 行業專案及附加外籍勞工⁵⁰二項開放項目分別較上月底增 2,277 人及 2,008 人所致；與上(2012)年同(12)月底相比，亦增 4 萬 3,555 人，主要亦集中在三 K 行業專案及附加外籍勞工二項類別，分別增加 3 萬 5,339 人及 1 萬 6,635 人；若按行業觀察，製造業較上年同月底增加 3 萬 5,137 人，以金屬製品業及電子零組件業分別增加 9,239 人及 6,274 人較多，醫療保健及社會工作服務較上年同月底增加 7,521 人。

依行業別觀察產業及社福外籍勞工人數(如表 3-2 所示)，2013 年 12 月底以製造業 26 萬 5,741 人最多，醫療保健及社會工作服務業、其他服務業計 21 萬 215 人居次，其次依序為農、林、漁、牧業(船員) 9,788 人、營造業 3,390 人。

依國籍別觀察(如表 3-2 所示)，2013 年 12 月底產業外勞以越南籍人數為 10 萬 4,590 人居首，占 37.50%，菲律賓 6 萬 7,442 人次之，占 24.18%；社福外勞則以印尼籍人數為 16 萬 7,315 人居首，占 79.59%，菲律賓籍 2 萬 1,582 人次之，占 10.27%。

依縣市別觀察(如表 3-3 所示)，產業外勞以桃園縣人數 6 萬 4,813 人最多，占 23.24%，臺中市 4 萬 4,423 人次之，占 15.93%，社福外勞則以臺北市 3 萬 9,482 人，占 18.78%，新北市 3 萬 3,988 人次之，占 16.17%。

⁵⁰ 3K5 級制外籍勞工之雇主，若有非工資成本考量之實質缺工需求，自 102 年 3 月起可額外繳納就業安定費，增加外籍勞工配額。

表 3-1 我國產業及社福外籍勞工人數按產業分

單位：人

年 月 底	總 計	合 計						合 計		
		農、林、漁、 牧業(船員)	製 造 業	重大投資	營 造 業	重大 公共工程	看 護 工	家庭幫傭		
1999 年底	294,967	220,174	993	173,735	67,369	45,446	41,588	74,793	67,063	7,730
2000 年底	326,515	220,184	1,185	181,998	71,624	37,001	32,572	106,331	98,508	7,823
2001 年底	304,605	191,671	1,249	157,055	61,258	33,367	29,619	112,934	103,780	9,154
2002 年底	303,684	182,973	2,935	156,697	64,183	23,341	21,191	120,711	113,755	6,956
2003 年底	300,150	179,552	3,396	162,039	70,354	14,117	12,747	120,598	115,724	4,874
2004 年底	314,034	182,967	3,089	167,694	76,125	12,184	7,763	131,067	128,223	2,844
2005 年底	327,396	183,381	3,147	166,928	79,569	13,306	6,193	144,015	141,752	2,263
2006 年底	338,755	184,970	3,322	169,903	83,993	11,745	5,884	153,785	151,391	2,394
2007 年底	357,937	195,709	3,786	183,329	86,582	8,594	5,992	162,228	159,702	2,526
2008 年底	365,060	196,633	4,865	185,624	74,757	6,144	4,467	168,427	165,898	2,529
2009 年底	351,016	176,073	6,452	165,790	56,573	3,831	2,725	174,943	172,647	2,296
2010 年底	379,653	193,545	7,745	182,192	46,644	3,608	2,833	186,108	183,826	2,282

年 月 底	總 計	合 計						合 計		
		農、林、漁、 牧業(船員)	製 造 業	重大投資	營 造 業	重大 公共工程		看 護 工	家庭幫傭	
2011 年底	425,660	227,806	8,670	215,271	29,348	3,865	3,313	197,854	195,726	2,128
2012 年底	445,579	242,885	9,313	230,604	14,550	2,968	2,630	202,694	200,530	2,164
9 月底	442,581	241,699	8,929	229,331	17,959	3,439	2,951	200,882	198,753	2,129
10 月底	443,809	242,522	9,125	230,066	16,639	3,331	2,856	201,287	199,134	2,153
11 月底	444,604	242,878	9,275	230,399	15,545	3,204	2,731	201,726	199,572	2,154
12 月底	445,579	242,885	9,313	230,604	14,550	2,968	2,630	202,694	200,530	2,164
2013 年底										
9 月底	475,006	266,013	9,501	253,556	7,561	2,956	2,503	208,993	206,841	2,152
10 月底	478,331	269,811	9,621	257,138	7,091	3,052	2,588	208,520	206,376	2,144
11 月底	484,367	275,288	9,754	262,290	6,638	3,244	2,698	209,079	206,938	2,141
12 月底	489,134	278,919	9,788	265,741	6,190	3,390	2,848	210,215	208,081	2,134

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，《外勞業務統計》，

http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，瀏覽日期：2014 年元月 22 日。

表 3-2 產業及社福外籍勞工人數按行業及國籍分

行 業 別	2013 年 12 月底						單位：人
	總 計	印 尼	馬 來 西 亞	菲 律 賓	泰 國	越 南	
總 計	489,134	213,234	4	89,024	61,709	125,162	
產業外籍勞工	278,919	45,919	4	67,442	60,964	104,590	
農、林、漁、牧業(船員)	9,788	8,332	-	1,304	17	135	
製 造 業	265,741	37,039	4	66,105	58,821	103,772	
食品製造業	13,104	2,137	-	2,088	2,513	6,366	
飲料製造業	285	59	-	60	23	143	
紡織業	21,133	3,804	-	3,590	6,099	7,640	
成衣及服飾品製造業	3,117	296	-	380	617	1,824	
皮革、毛皮及其製品製造業	1,845	271	-	82	667	825	
木竹製品製造業	1,399	534	-	113	166	586	
紙漿、紙及紙製品製造業	4,191	925	-	653	954	1,659	
印刷及資料儲存媒體複製業	2,520	368	-	277	455	1,420	
石油及煤製品製造業	32	9	-	2	9	12	

行 業 別	總 計	印 尼	馬 來 西 亞	菲 律 賓	泰 國	越 南
化學材料製造業	2,870	306	-	931	746	887
化學製品製造業	2,103	563	-	506	454	580
藥品及醫用化學製品製造業	528	111	-	212	37	168
橡膠製品製造業	7,144	960	-	667	2,201	3,316
塑膠製品製造業	18,582	3,159	-	2,391	4,301	8,731
非金屬礦物製品製造業	9,002	1,688	-	1,291	2,767	3,256
基本金屬製造業	14,523	2,875	1	1,688	5,786	4,173
金屬製品製造業	54,568	9,381	1	6,829	13,580	24,777
電子零組件製造業	45,302	1,204	-	30,199	4,434	9,465
電腦、電子產品及光學製品 製造業	11,350	123	-	6,019	369	4,839
電力設備製造業	5,155	725	1	1,036	1,295	2,098
機械設備製造業	24,729	3,171	1	3,999	5,086	12,472
汽車及其零件製造業	6,201	1,213	-	939	1,467	2,582
其他運輸工具及其零件製造業	8,631	1,363	-	1,145	3,474	2,649
家具製造業	2,614	598	-	347	436	1,233

行 業 別	總 計	印 尼	馬 來 西 亞	菲 律 賓	泰 國	越 南
其 他	4,813	1,196	-	661	885	2,071
營 造 業	3,390	548	-	33	2,126	683
社福外籍勞工	210,215	167,315	-	21,582	745	20,572
醫療保健及社會工作服務業、其他 服務業	210,215	167,315	-	21,582	745	20,572

說 明：1.自 2013 年 1 月起依據 2011 年「中華民國行業標準分類(第 9 次修訂)」編製。
 2.其他包含育樂用品製造業、醫療器材及用品製造業、未分類其他及資源回收業。
 3.產業及社福外籍勞工人數含行方不明人數。

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，《外勞業務統計》，
http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，瀏覽日期：2014 年元月 22 日。

表 3-3 產業及社福外籍勞工人數按縣市及產業分

2013 年 9 月底

單位：人

縣市別	總計	產業外籍勞工				社福外籍勞工		
		合計	農、林、漁、 牧業(船員)	製造業	營造業	合計	看護工	家庭幫傭
總計	489,134	278,919	9,788	265,741	3,390	210,215	208,081	2,134
新北市	69,703	35,715	1,889	32,363	1,463	33,988	33,689	299
臺北市	40,700	1,218	84	525	609	39,482	38,696	786
臺中市	67,274	44,423	133	44,047	243	22,851	22,631	220
臺南市	39,127	26,234	76	26,017	141	12,893	12,829	64
高雄市	38,223	21,317	828	20,406	83	16,906	16,782	124
宜蘭縣	9,939	4,690	2,244	2,274	172	5,249	5,224	25
桃園縣	82,666	64,813	133	64,416	264	17,853	17,682	171
新竹縣	19,279	13,616	26	13,588	2	5,663	5,597	66
苗栗縣	15,471	9,481	48	9,377	56	5,990	5,951	39
彰化縣	36,952	27,510	35	27,452	23	9,442	9,340	102
南投縣	8,917	4,123	-	4,062	61	4,794	4,753	41

第三章 我國外籍勞動力進用現況與未來 10 年供需分析

縣市別	總計	產業外籍勞工			社福外籍勞工			
		合計	農、林、漁、 牧業(船員)	製造業	營造業	合計	看護工	家庭幫傭
雲林縣	12,673	6,068	54	5,979	35	6,605	6,571	34
嘉義縣	8,623	3,764	13	3,715	36	4,859	4,837	22
屏東縣	10,459	4,550	1,262	3,248	40	5,909	5,885	24
臺東縣	2,054	324	237	64	23	1,730	1,724	6
花蓮縣	5,015	1,403	176	1,126	101	3,612	3,597	15
澎湖縣	2,602	1,832	1,823	9	-	770	765	5
基隆市	4,648	1,245	566	677	2	3,403	3,389	14
新竹市	11,051	6,085	115	5,941	29	4,966	4,907	59
嘉義市	2,943	442	-	439	3	2,501	2,495	6
金門縣	666	25	9	16	-	641	631	10
連江縣	149	41	37	-	4	108	106	2

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，《外勞業務統計》，

http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，瀏覽日期：2014年元月22日。

二、外國專業人員

截至 2013 年 12 月底，外國專業人員有效聘僱許可計 2 萬 7,627 人次(如表 3-4 所示)，較上(11)月底減少 0.12%；其中經由勞動力發展署核發計 2 萬 6,208 人次，委託科學園區管理局核發計 1,006 人次，委託加工出口區管理處核發計 413 人次。依申請類別觀察，以專門性技術性工作 1 萬 4,855 人次居首，占 53.77%；其次為補習班語文教師工作 5,094 人次，占 18.44%；學校教師工作 2,408 人次居第三，占 8.72%。

依國籍別觀察(如表 3-5 所示)，以「日本」8,178 人次居首，占 29.60%，其次「美國」5,493 人次，占 19.88%；依性別觀察以「男性」2 萬 2,093 人次居多，占 79.97%；依學歷別觀察，以「大專」1 萬 7,428 人次居首，占 63.08%。

表 3-4 外國專業人員有效聘僱許可人次

項 目 別	2013 年 12 月底		單位：人次
	累計申請	累計聘僱許可	有效聘僱許可
總 計	344,832	333,114	27,627
行政院勞委會職訓局	338,018	326,334	26,208
科學園區管理局	5,682	5,663	1,006
加工出口區管理處	1,132	1,117	413
申 請 類 別			
專門性技術性工作	98,833	94,768	14,855
宗教、藝術及演藝工作	108,165	104,616	1,818
補習班語文教師工作	67,780	65,994	5,094
履 約	37,665	36,569	1,403
學校教師工作	22,105	21,515	2,408
華僑或外國人投資事業 主管工作	8,626	8,100	2,010
運動教練及運動員工作	1,658	1,552	39

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，《外勞業務統計》，

http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，瀏覽日期：2014 年元月 22 日。

表 3-5 臺閩地區外國專業人員—按性別、學歷、國籍別分

		2013 年 12 月底		單位：人次
項目別		累計申請	累計聘僱許可	有效聘僱許可
總計		344,832	333,114	27,627
性別				
	男	256,307	247,725	22,093
	女	88,525	85,389	5,534
學歷				
	博士	11,770	11,552	1,374
	碩士	27,056	26,276	4,111
	大專	219,398	212,185	17,428
	高中	78,617	75,268	4,610
	國中以下	7,294	7,160	102
	其他	697	673	2
國籍別				
	日本	78,291	76,715	8,178
	美國	58,302	56,450	5,493
	加拿大	25,792	24,884	1,299
	英國	17,661	17,209	1,205
	菲律賓	13,365	12,833	1,001
	馬來西亞	13,086	12,241	1,601
	南非	11,221	10,735	868
	韓國	10,873	10,481	579
	德國	9,988	9,766	432
	印度	8,691	8,295	993
	俄羅斯	8,331	8,203	295
	泰國	7,543	7,035	288
	澳大利亞	7,205	6,818	596
	香港	6,920	6,719	391
	法國	6,456	6,254	481
	印尼	5,516	5,307	539

第三章 我國外籍勞動力進用現況與未來 10 年供需分析

項目別	累計申請	累計聘僱許可	有效聘僱許可
新加坡	5,453	5,181	569
烏克蘭	3,779	3,576	137
紐西蘭	3,019	2,940	183
其他	43,340	41,472	2,499

說明：1.本資料為勞動力發展署受理該項業務（2004年1月15日）起計算，並自2006年8月起納入科學園區資料，2007年8月起納入加工出口區資料。

2. 國籍別之「其他」包括統計數較少之 100 多個國家。

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，《外勞業務統計》，

http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，瀏覽日期：2014年元月22日。

第二節 主要勞動力輸出國人力資本分析

未來十年中，亞洲人口將出現兩極分化。東南亞國家勞動人口依然以強勢增長，而東亞各國人口則會出現縮減趨勢。ASEAN(2013)指出，「近幾十年，亞洲大多數國家人口，包括中國和韓國，一直呈上升趨勢。但未來 10 年，這個趨勢會發生逆轉。目前，日本是亞洲唯一一個人口負增長、勞動力人口驟減的國家。但接下來的 10 年，中國、香港地區、韓國、泰國的勞動人口都會縮減。從日本的經歷來看，人口變化對 GDP、消費、資產價格都會產生巨大的影響。」

2012 年 6 月，聯合國亦修訂了《世界人口展望》，分析強調亞洲的人口增長趨勢已經出現變化：中國的勞動力人口將於 2015 年達到高峰，而 2030 年人口將出現負增長。印尼和菲律賓分別在 2058 和 2085 達到人口高峰，這比預期要晚。

ASEAN (2013)說明，人口是創造 GDP 增長重要參考指標，這可以從過去 10 年（2002－2012）勞動力人口變化和實體經濟增長的關聯度看出。亞洲發展銀行(Asian Development Bank；簡稱 ADB)的分析亦得出相同的結論：人口結構迅速變化，尤其是出生率下降和平均壽命的增加，將對亞洲發展中國家產生至關重要的影響。

ASEAN (2013)預測：未來 10 年，菲律賓勞動人口將增加 31.3%，達到 7,500 萬人，馬來西亞將增長 18.7%，至 2,200 萬人，印尼將增長 11.2%，達到 1.8 億人，菲律賓、新加坡、馬來西亞、印尼、越南、緬甸、泰國等東盟七國的勞動人口要到 2042 年才達到頂峰。另根據越南 2009 年的人口普查統計數據顯示，越南人口 8,584 萬人，處於工作年齡的人口占總人口的比重達到 51.2%；而緬甸 15-59 歲的勞動人口占總人口比重的 69%。

經濟學家普遍認為，「人口紅利」(demographic dividend)⁵¹不一定會對一個國家帶來強勢的經濟增長，但能夠影響到它的長期經濟績效。當然，過熱的勞動力市場也會產生不確定的隱憂。由於，在年輕勞動力人口豐沛的國家，比如菲律

⁵¹ 依行政院經濟建設委員會定義，「人口紅利」(demographic dividend)係指國內工作年齡(15-64 歲)人口達總人口 66.7%以上、扶養比(14 歲以下幼年人口及 65 歲以上老年人口占 15-64 歲工作年齡人口之比率)則在 50%以下的狀態。據經建會推估，我國工作年齡人口於民國 115 年約占總人口之 66.9%，隨後即會下滑，扶養比將高於 50%。以此推計，我國的「人口紅利期」約自 79 (1990) 年開始，在 115 (2026) 年結束。

賓、印尼、越南、柬埔寨、緬甸、印度都存在或多或少人才外流，而勞動力市場也出現供大於求的現象。這一些也創造了勞力輸出的發展空間。以下本研究針對我國外勞輸入人數前四名印尼、越南、菲律賓、泰國及未來可能開發的柬埔寨，說明該國勞動力發展及輸出政策可能演變情形。

一、印尼勞動力發展及輸出

印尼人力及移民部長 Muhaimin 於 2013 年 3 月 18 日所宣布，印尼政府即將於 2017 年暫停輸出勞工的消息。他表示，希望能在 5 年內，逐步減少印勞國外工作的人數，尤其是從事家事服務工作者；另一方面，考量有部分勞工仍有意願至海外工作，基於尊重人權的考量，印方不會加以限制。

他並指出，為了達到這個目標，印尼政府必須在經濟發展做更多努力，以提供充足的就業機會，並加強人力培訓，勞工可以不須赴海外，就能有適合的工作機會。印尼政府認為，若勞工在國內就能找到同性質，甚至條件更好的工作，就能降低海外工作人數，政府的責任，就是盡全力提供工作機會。至於選擇出國工作的勞工，也會以國對國的立場，確保勞工受到基本的工時、休假、薪資、保險等基本保障。

印尼擁有豐富廉價勞動力，但具備大專學歷及正規職業教育的中高技術人才不足勞動力總人口的 10%。根據統計，印尼就業人口中小學以下教育程度達 5,460 萬人，占總人數的 47.9%；初中程度為 2,030 萬人，占 20.3%；高等教育程度為 1,120 萬人，其中大學水準約 790 萬人，僅占 6.96%。印尼早在 1960 年代末期至 1970 年代初期就有勞工輸出的紀錄，但是，紀錄並不完整。而現有的官方勞工輸出資料更是嚴重低估實際情況，因為有很大比例的勞工是透過非法管道出國（Stahl and Appleyard, 1992）。

以 1997 年為例，根據印尼的官方統計，合法登記出國的海外勞工人數近 31 萬人，但是，單在馬來西亞一國的非法印尼勞工估計就約有 100 萬人（Firdausy, 2001）。相反的，進入印尼工作的外國人數量則相當少，而且大多是伴隨資本流入而來的白領專業技術人員，而不是藍領勞工。

印尼初期的勞工輸出數量相當少，在 1969 至 1974 年間，大約只有 5,624 人左右，但在此之後，勞工輸出的情形愈來愈頻繁，在 1974 至 1979 年間，有超

過 1.7 萬名勞工登記出國 (Nazara, 2000)。1969 至 1993 年，出國勞工人數合計高達 87 萬 7,310 人，其目的地大多為沙烏地阿拉伯(占 63%)、馬來西亞(占 20%)及新加坡(占 6%) (Firdausy, 2001)。從表 3-6 可以看出，1980 年代透過正式管道出國的勞工數量成長快速，並在 1991 年首次達到將近 15 萬人，1996 年超過 22 萬人，1997 年更出現暫時性的 50 萬人高峰。其後各年，大多於 30 至 40 萬人之間上下起伏，到了 2005 年則又有將近 50 萬人，2006 年及 2007 年則各約為 70 萬人，2008 年估計也在 70 萬人以上。而這段期間，印尼勞工前往的目的地主要仍以沙烏地阿拉伯和馬來西亞兩國為主，例如 2004 年前往這兩個國家的勞工人數便分別占總出國勞工人數的 54%與 33% (Soeprobo 2006)。

近年來，印尼政府積極促進勞工出國就業，並力求保護其海外勞工的權益，因此，特於 2004 年起執行《印尼海外勞工就業與保護法》(Law No. 39/2004 on Placement and Protection of Indonesian Overseas Workers)，且於 2006 年重整促進勞工海外就業的措施，成立印尼移工就業與保護總署 (National Agency for the Placement and Protection of Indonesian Migrant Workers)，專責提供直接服務，以及協調與督導各項業務，包括申請及出國文件作業、出國前的資訊與訓練、出國就業及期滿或因故回國之輔導、訊息傳播、以及勞工福利與保護等；同年，印尼也和馬來西亞簽署一項家事服務移工的備忘錄 (MOU on Migrant Domestic Workers)，積極輔導與規範在馬國的印尼勞工之勞動基準 (IOM, 2008)。

印尼政府大力支持勞工輸出，主要有兩個理由：

- (一) 勞工輸出是解決國內失業問題的重要手段之一，而失業問題正是印尼社會與政治動盪的潛在原因，這個理由在 1997 年金融危機爆發後尤其重要。根據印尼人力署 (Manpower Department) 的統計，1998 年的失業人數約為 3,600 萬人，大約為國內就業人數的 38%。由於印尼經濟復甦腳步遲緩，一般相信 2001 年及其後，印尼的失業人數實際上已高達 4,000 萬人，因此，提供充足的就業機會，就是印尼政府最迫切的一項工作，而輸出勞工則是其中最直接有效的一個選項，這也說明經過金融危機與政治社會動亂之後，印尼於 2004 年實行海外勞工專法，並於 2006 年成立勞工輸出專責機構，積極促進勞工出國就業的原因。事實上，金融危機之後勞工輸出的數量就顯著提升。如前所述，在 1998 至 2005 年間，登記的每年移出勞工人數大多在 30~40 萬人，甚至高達近 50 萬人，但在 1991 至 1996 年間，每年只則有 13~22 萬名勞工出國 (如表

3-6)。當然，這項變化有一部分可能是因為登記完整性的提升所致，而這正是印尼政府努力為失業勞工尋找海外就業機會的措施之一。在 1994 至 1998 年間，儘管印尼人力署的官方統計僅有 146 萬人移往國外工作，但實際情況估計大約有 210~320 萬名印尼勞工流出海外（Firdausy,2001；Soeprobo,2002）。如此高比率的無紀錄移工（undocumented migrant workers），正是印尼勞工出口產業的重要特徵，它亦表示在 2004 至 2006 年間政府積極促進勞工出國就業之前，就有大量勞工自行尋找非官方的民間管道出國工作，以因應國內嚴重的失業與貧窮問題，反映出人民對政府能力的不信任。

- (二) 政府要用海外勞工匯款來滿足對外匯的高度需求。海外勞工匯款對印尼而言，雖然不像其他國家（如菲律賓）那般重要，但由於經濟長期處於低迷狀態，海外勞工匯款確實就是印尼非常寶貴的外匯來源。在 1996 至 1999 年間，海外勞工匯款金額估計大約為 27.2 億美元。歷年資料顯示，印尼海外勞工匯回的數額一直持續上升，由 1997 年的 12.6 億美元增加為 2000 年的 13.7 億美元、2001 年的 19.7 億美元、2002 年的 21.8 億美元，以及 2003 年的 27.6 億美元，直到 2006 年才下降為 18.8 億美元（IOM,2008）。整體而言，雖然印尼不如菲律賓一般善於運用海外勞工匯款來改善社會福利及從事生產性活動，但勞工匯款確實有助於印尼人民改善貧窮狀況及提升國內消費能力，因而有助於促進經濟發展（World Bank,2007）。

雖然雅加達市政府 2013 年度調升勞工最低工資為 220 萬印尼盾（約新台幣 6,661 元），增幅高達 44%，但調升後的最低工資仍遠低於臺灣的基本工資。而雖然印尼官方預估，今年 GDP 將達 1 兆美元（約新台幣 30 兆元），做為東協經濟領頭羊的印尼，比起經濟依賴出口的亞洲其他國家更能抵抗低迷景氣。這也能解釋，為何 2012 年亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation；簡稱 APEC）第 18 屆貿易部長會議中主導設立僅次於世界貿易組織的全球最大經濟區「東協區域廣泛經濟夥伴架構」（ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership；簡稱 RCEP）的國家是印尼。相較於歐洲聯盟只有 3.9 億人口和 13 兆美元的 GDP，RCEP 將會建立一個超過 30 億人和 GDP 總值超過 15 兆美元的單一市場。但印尼社會仍潛藏若干不利經濟發展的挑戰。從大規模罷工示威、貪腐積弊到基礎建設的落後，印尼發展經濟仍有許多難題要克服。因此，在

短期間，當印尼經濟發展尚未改變前揭兩項基本現況(低工資、經濟發展不確定性高)時，本研究認為，印尼的勞動力輸出政策應不會做出大幅改變。

表 3-6 印尼的國際勞工移出人數

年度	移出人數	年度	移出人數
1976	1,900	1993	159,995
1977	3,675	1994	141,287
1978	14,715	1995	134,719
1979	10,378	1996	220,162
1980	16,186	1997	502,977
1981	17,604	1998	367,526
1982	21,152	1999	427,619
1983	28,960	2000	435,219
1984	37,857	2001	338,992
1985	56,678	2002	480,393
1986	46,384	2003	293,694
1987	59,353	2004	382,514
1988	63,998	2005	474,310
1989	72,000	2006	712,160
1990	86,264	2007	696,746
1991	149,777	2008	786,540
1992	172,197	-	-

資料來源：蔡青龍、蔡攀龍(2012)，頁 92。

二、泰國勞動力發展及輸出

泰國輸出勞工的歷史由來已久。儘管 1960 至 1995 年間的經濟成長表現亮眼（年平均成長率 7% 以上），但經濟進步所帶來的結構變遷相當有限，城市與鄉村之間的所得差距仍大，直到 1970 年代中期，全國都還有三分之一的人口生活在貧窮線以下。由於國內低教育水準的非技術勞工供給過剩，就業機會相對不足，因而迫使勞工自 1970 年代就開始前往海外就業。登記在案的海外泰國勞工，於 1982 年首次突破 10 萬人，在此之後，海外勞工的人數都在這個數量之下波動後上升，而於 1994 年達到近 17 萬人，1995 年更高達 20.2 萬人，為歷年來的最高單年移出勞工人數（如表 3-7）。

早期，絕大部分的泰勞都前往中東地區，以 1980 年和 1982 年為例，中東各國的泰勞即占全體海外泰勞的 95%。但之後，中東市場的泰勞比率不斷下滑，於 1995 年降為 10% 以下，人數也從 1982 年的 11.4 萬人減少到 2 萬人。同一期間，前往東亞及東南亞地區的增加人數，足以抵銷中東地區減少的人數而有餘。

1982 年前往東（南）亞國家的泰勞人數只有 3,206 人，只占出國泰勞總數的 2.7%。1980 年代中期之後，日本及其他亞洲新興工業國家的企業，因為國內勞工短缺及貨幣升值的雙重壓力，除了紛紛將生產基地移往海外，也大量僱用來自其他國家的廉價勞工，因此，技術程度低但是工作勤勉的泰國勞工便深受廠商青睞。一般而言，泰勞本身也非常願意從事骯髒、辛苦及危險的所謂 3K 工作，例如，建築業、紡織業、金屬加工業和機械操作業等，因此，東亞及東南亞地區的泰勞占全體海外泰勞的比率，在 1988 年增加到 19%，之後更直線上升，而於 1995 年與 1997 年到達最高點（89%），主要的輸入國家為新加坡、臺灣⁵²、和汶萊（Tsay 2002）。21 世紀以來，南韓則成為泰勞的另一個熱門的工作地點（Sciortino and Punpuing, 2009）。

1997 年雖然發生了亞洲金融危機，但這似乎對泰勞的移出人數並沒有很明顯的立即影響（如表 3-7 所示）。當時，泰國政府曾經積極鼓勵勞工出口，以減

⁵²早從 1990 年代初開始，臺灣就成為泰國勞工的主要輸入國，在 1992 年，臺灣勞動市場正式對外國開放之前，在臺泰勞人數不到 3,000 人，其後增加五倍而成為 1992 年的 10,938 人，1995 年更快速提高到 12 萬人。1999 年，臺灣 29.5 萬名外籍勞務中，幾乎有一半（47%）是來自泰國，同時，在泰國登記的 20.2 萬名海外泰勞當中，在臺灣工作的人數就占了 57%（Tsay, 2002）。

緩國內嚴重的失業問題，並藉此賺取亟需的外匯。然而政策效果並不如預期理想，因為多數的勞工輸入國同樣受到金融危機波及，而且各國大多有海外勞工進口的限額，因此，前往國外工作的泰勞總人數雖自 1997 年的 18.4 萬人上升為 1998 年的 19.2 萬人，但至 1999 年則又降至 16 萬人（如表 3-7）⁵³。

2000 年起，各國紛紛脫離金融危機的影響，泰勞前往國外工作的人數回升為近 18 萬人，其後在 2001 至 2007 年間，泰國每年登記移出的勞工人數都在 14~16.5 萬之間起伏，先下降後上升，而以 2005 年的 14 萬人為其低點。最近幾年，泰勞的出國人數大約比金融危機前每年減少 2~4 萬人，但大約仍多達 16 萬人，這一方面是因為泰國經濟發展帶來較多的國內工作機會，另一方面，則是因為泰國鄰近低工資國家的勞工大量湧入泰國，取代泰國勞工從事低階工作，造成泰勞出國工作的壓力。

值得注意的是，上述數據僅是泰國政府登記的海外勞工數量，並不包含自行前往或透過仲介出國的勞工人數。由於非法泰勞廣泛存在，一項專案研究（Chalamwong,1998）估計，1996 年海外泰勞人數約有 30 萬人，除了 185,436 人已向政府登記之外，至少還有大約 11 萬名非法泰勞在海外工作，包括在日本約 4 萬人、在馬來西亞約 8,000 人、在臺灣約 6,000 人。

論及國際勞工移動，泰國是極具意義的案例，因為當泰國勞工輸出人數不斷成長的同時，該國也接收了可能更大數量的外來勞工。這些勞工主要來自緬甸，其次為中國、寮國和柬埔寨等較低度發展的鄰近國家。雖然部分勞工已經取得泰國政府所核發的工作證，但大部分仍是非法停留在泰緬邊境工作，特別是在 Ranong 府。一如預期，這些勞工主要從事低技術的工作，例如，農業、建築業和小型鄉村製造業。這類的非法勞工，估計在 1990 年代初期約有 20~30 萬名，1996 年可能更高達百萬人。

1997 年的金融危機發生後，人數縮減幾乎一半，除了受泰國經濟衰退影響外，另一方面，則是因為泰國政府的強力取締及驅離。金融風暴過後，來自泰國周邊國家的勞工人數快速回升，估計已於 2008 年達到 150 萬人（Sciortino and

⁵³同一期間，只有在臺灣的泰勞人數從 13.3 萬人上升到 14 萬人，2000 年更達到 14.3 萬人的最高紀錄（Tsay 2002）。原因即為臺灣受 1997 年亞洲金融危機衝擊較小，並無減少外勞需求或遣返外勞。

Punpuing, 2009)。根據泰國 TMB 研究中心研究指出，截至 2012 年底，泰國外籍勞工數量合計 116 萬，合法外籍勞工有 94 萬，非法勞工有 22 萬，即外籍勞工在僅 5 年時間增加了 44%⁵⁴。

近期泰國勞動力缺乏的問題愈形嚴重，源自於泰國出生率下降及人口老化，導致勞動力人口隨之下降。而根據泰國國家新聞局(National News Bureau of Thailand；簡稱 NNT)2013 年 6 月 13 日發布訊息指出⁵⁵：泰國工業經濟辦公室主任頌猜表示，2013 年泰國工業部門已短缺 38 萬名勞動力，其中紡織與服裝工業短缺 43,520 名，汽車與零部件工業短缺 36,606 名，食品工業短缺 30,825 名，電氣和電子工業短缺 25,600 名。目前許多企業正在尋找短期解決勞動力需求缺口問題的方法，如：加快改善機械與技術，以進口機械來取代人工勞動力，私人企業聘用空閒的農民等。

根據泰國發展研究所(The Thailand Development Research Institute；簡稱 TDRI)2013 年所公布之研究報告指出，泰國的勞動力結構近年來發生了明顯變化，勞動力老化程度提高，新增加勞動力不斷減少，勞動力市場短缺現象嚴重。泰國勞工短缺問題可能會拖累經濟增長減少 0.7%，且情況會逐年嚴重，研究發現泰國勞動力每變化 1%，會給泰國經濟帶來 0.3-0.7%的影響。

泰國勞工短缺問題主要表現在兩方面，包括：一、長期結構問題，泰國人口結構的變化呈現出生率低下，幼齡人口（1-14 歲）有持續減少趨勢，同時老齡人口（60 歲以上）卻比例增加。在 2005 年，泰國幼齡人口在總人口中占比是 22.3%，老齡人口僅 11%，然至 2013 年，幼齡人口比例降為 17.5%，而老齡人口比例卻升至 15.8%。預期至 2030 年，老齡人口比例會增至 27%，而幼齡人口比例卻進一步下降至 13.7%，社會進入老齡化時代，而勞動力人口呈現逐年減少；二、勞務市場失去平衡，從發生變化的泰國經濟結構和收入結構來看，泰國人的生活出現好轉，人們於是選擇從事使自身生活變好的工作。且政府實施公務員大學畢業生就業月薪的標準為 1 萬 5,000 銖(約新台幣 14,334 元)起，導致選擇職業學校的學生減少，更多學生選擇讀大學取得學士文憑。

勞工的短缺情況持續惡化，使得勞動密集型行業，例如造鞋、紡織、製衣、

⁵⁴ 資料來源：泰國世界日報新聞網，2013 年 9 月 16 日報導，

http://www.udnbkk.com/article/2013/0916/article_110341.html，瀏覽日期：2013 年 11 月 1 日。

⁵⁵ 資料來源：中國新聞網，2013 年 6 月 26 日報導，

<http://www.bh.chinanews.com/news/dm/20130626/99743.shtml>，瀏覽日期：2013 年 11 月 1 日。

皮革等，要將工廠轉移至鄰國。同時家具、電子和電器、汽車零件和建築，也出現引進更多機械設備以取代人工的情況。而由於教育的普及，泰國具有高中以下學歷的勞動力占比在 1991 年為 86%到 2010 年減少為 68%；而同期擁有高等學歷的勞動力占比從 5%上升至 14%。當地缺工情形日趨嚴重及勞動力學歷的提高，勢將影響我國擴大引入泰籍外勞的成本與可能性。

表 3-7 泰國的國際勞工移動人數

年度	移入人數	移出人數	年度	移入人數	移出人數
1976	1,287		1992	175,250	81,718
1977	3,870		1993	137,950	-
1978			1994	169,764	-
1979	10,567		1995	202,296	-
1980	21,484		1996	303,988	185,436
1981	26,740		1997	183,689	-
1982	108,518		1998	90,911	191,735
1983	68,512		1999	99,974	159,566
1984	75,021		2000	106,684	177,709
1985	69,685		2001	568,245	165,047
1986	85,662		2002	430,074	160,807
1987	85,512		2003	288,780	147,769
1988	118,957		2004	849,552	148,596
1989	48,844		2005	705,293	139,667
1990	169,829	63,024	2006	668,576	160,846
1991	63,849		2007	532,305	161,917

資料來源：蔡青龍、蔡攀龍(2012)，頁 92。

三、菲律賓勞動力發展及輸出

根據菲律賓政府部門統計，菲國 2012 年失業率仍高達 7%，約 283 萬人失業，高於 2011 年之 281 萬人失業。因此 2012 年菲國的經濟成長被貼上「無就業增長」之標籤，雖然菲國政府計畫改善失業率，惟進展有限，相較於印尼 6.6%、馬來

西亞 3.1%、越南 2%、泰國 0.7%、新加坡 2.7%，2012 年菲國失業率亦高居東協之冠。菲國國內就業市場未明顯改善，然而，菲律賓卻已成為世界上最大的勞工輸出國之一。據菲中央銀行數據顯示，菲律賓海外勞工人數已突破 1,000 萬，佔全國總人口的 10%，2012 年 1 至 11 月份，菲律賓接受的海外勞工匯款較去年同期成長 6.1%，達到 216 億美元，相當於菲國 GDP 的 10%。雖然受到全球經濟成長緩慢的負面影響，菲國海外勞工匯款仍保持增長，主要因為勞工就業層次的提高、勞工分佈的國家更加廣泛、為菲律賓海外勞工提供的金融服務方式更加便捷等因素。另世界銀行 World Bank 報告，更為樂觀，預計菲律賓在海外勞工 2012 年向國內匯款達 240 億美元，僅次於印度之 700 億美元、中國大陸之 660 億美元、與墨西哥並列第三名⁵⁶。

菲律賓是勞務輸出大國，全國 1 億 377 萬人口中有近 1,000 萬人出國謀生，佔總人口的十分之一，足跡遍布全球 140 個國家和地區。因此，菲律賓經濟被稱為分散式經濟，在全球各地皆可看到菲律賓勞工辛勤工作的身影，而每到新年假期前後，銀行系統都出現大筆匯款從全球各地流向菲律賓的特殊情形。長期以來，海外勞工每年匯回國內親屬的款項，已成為推動菲律賓國內消費和經濟成長的主要力量之一。

過去 20 多年來，全球經濟發展歷經沉浮起落，菲國海外勞工匯款卻一直保持成長趨勢。根據菲國央行公布的資料顯示，即使 2008 年在全球遭受國際金融危機衝擊的情況下，菲國海外勞工向國內匯款總額卻逆勢成長，較 2007 年成長 13.7%，表示菲律賓的專業技術人才在國際勞務市場上仍然廣受歡迎，而專業技術人才的薪資收入較高，因此匯款更多。

國際金融危機之後，有些國家就業機會減少，但是如加拿大、中東、澳大利亞等地的勞務人員仍舊短缺。由於國際勞務市場對於從事家事服務等簡單工作的勞動人員的需求量下降，因而出現部分勞工失業返鄉的情況，但是對於高技術人才的需求依然有增無減。有鑒於此，菲律賓政府正積極與上述國家進行接觸，商討派遣海外勞工事宜，其中又以中東國家建築行業對於菲律賓勞動力的需求相當強勁。

⁵⁶ 全球台商服務網，「菲律賓經濟環境簡介」，更新日期：2013 年 12 月。
<http://twbusiness.nat.gov.tw/countryPage.do?id=10&country=PH>，瀏覽日期：2014 年 1 月 20 日。

此外，菲律賓政府還準備對伊拉克、黎巴嫩和奈及利亞等國家的勞務市場進行考察，以確定是否取消禁止本國公民前往以上地區工作的相關規定。

儘管近年來菲國社會經濟有所改善，生產總值亦在成長中，但國內的貧窮和失業情況仍然沒有改變。在過去十年內，菲國人口的貧窮率範圍仍在 24.9%至 26.5%之間。相較之下，越南及中國大陸，其貧窮率已降低且有大幅進步。越南的貧窮率在 1993 年為 63.7%，2008 年下降至 16.9%。中國大陸貧窮率在 1990 年為 63.7%，2008 年下降至 13.1%。菲國貧富差距程度是東協國家最嚴重的，菲國目前面臨艱巨的減貧任務。據菲國民意調查機構公佈調查結果，2012 年 55%（相當於 1,110 萬個家庭）的菲律賓家庭自認「貧窮」，較 2011 年底調查時的 45%（相當於 910 萬個家庭），高出 10 個百分點。

至於菲律賓當地勞動基準之規範，菲國政府規定，菲國工人 1 星期工作 6 天，每天工作 8 小時，最低工資因地區而異，2012 年以在馬尼拉地區每日 456 披索為最高（相當於新台幣 340 元，匯率 1 披索=0.7465 新台幣），顯現臺灣所提供之勞動條件仍具競爭力。

而菲律賓以英語作為公用語，與僱用已開發國家勞工之勞動成本相比相對低廉，即使與馬來西亞和印度等相比，僱用英語人才的費用也相對較低。菲律賓人民民情溫和，素質及可塑性亦佳，甚具創意。惟因被西班牙殖民統治 300 多年，受拉丁民族影響，個性較被動，只要規範管理紀律後，堪為價廉之高素質人才，可從事開發中高階產品之研發及製造。此外，菲律賓年輕勞動力很多，教育也在積極發展，例如護士學校的畢業生每年達到 8 萬~10 萬人，2000 年代以後不斷增加，這也是菲律賓的優勢。在維護「補充性人力」得僱用基礎上，這一部分是否可以成為未來我國發展長期照護體系，中階護理人力之供應來源，政府應可審慎評估。

四、越南勞動力發展及輸出

越南擁有近 8,900 萬人口，係僅次於印尼、菲律賓之東南亞第 3 大國，且平均年齡低。另越南人民甚為勤奮，特別是女性，且平均識字率高達九成以上，經過訓練後，勞工成本相對於其他東南亞國家合理。越南勞工供應充沛，全國現有適齡勞動人口約 5,000 萬人，每年新增投入勞動市場者達 100 萬人，惟因外商近年來積極投資，大量僱用員工，在南部部分地區（如胡志明市、平陽省等）及北

部部分地區(如海防市、北寧省等)已出現勞工短缺情形。勞動力結構逐步改善，農林漁業勞動力比重從 1990 年的 73% 降至 2010 年的 48.2%；工業和建築業勞動力比重從 1990 年的 11.2% 增至 2010 年的 22.4%；服務業勞動力比重從 1990 年的 15.8% 增至 2010 年的 29.4%。根據《越南 2011 年至 2020 年經濟社會發展戰略》，到 2015 年，農林漁業勞動力比重將降至 35-40%，到 2020 年降至 30%；工業、建築業和服務業勞動力比重到 2015 年將增至 60-65%，到 2020 年增至 70%。

越南政府於 2012 年 12 月 4 日發佈第 103/2012/ND-CP 號公告，自 2013 年 1 月 1 日起調高越籍勞工基本薪資額(最低薪資額)標準，繼續執行越南 2007 年 WTO 入會之承諾「在 2012 年時達到本國與外資企業薪資一致」。以第一區為例，調整後基本工資為 235 萬越盾/月，約為新台幣 3,619 元/月。

單位：越盾

	本國企業基本薪資			外資企業基本薪資		
	調整後薪資	調整前	幅度	調整後薪資	調整前	幅度
第 1 區	235 萬	200 萬	17.5%	235 萬	200 萬	17.5%
第 2 區	210 萬	178 萬	18.0%	210 萬	178 萬	18.0%
第 3 區	180 萬	155 萬	16.1%	180 萬	155 萬	18.0%
第 4 區	165 萬	140 萬	17.9%	165 萬	140 萬	17.9%

註：1 越盾 = 新台幣 0.00154 元。

資料來源：全球台商服務網，「越南經濟環境簡介」，更新日期：2013 年 11 月。

<http://twbusiness.nat.gov.tw/countryPage.do?id=10&country=PH>，瀏

覽日期：2014 年 1 月 20 日。

前表各區涵括區域如次：

第 1	河內市轄屬郡區、嘉林縣、東英縣、蓄山縣、清馳縣、慈廉縣、常信縣、懷德縣、石室縣、國威縣、清威縣、糜玲縣、章美縣及山西市區；海防市
------------	--

區	<p>轄屬郡區、水原縣、安陽縣、安老縣及永保縣區；胡志明市轄屬郡區、古芝縣、福門縣、平政縣及芽皮縣區；同奈省轄屬邊和市、仁澤縣、隆城縣、永久縣及蓋泵縣區；平陽省轄屬土龍木市、順安市、逸安市、濱葛縣及新淵縣區；巴地頭頓省轄屬頭頓市區。</p>
第 2 區	<p>河內市轄屬其餘縣區；海防市轄屬其餘縣區；海陽省轄屬海陽市區；興安省轄屬興安市、美豪縣、文林縣、文江縣及安美縣區；永福省轄屬永安市、福安市、平川縣及安樂縣區；北寧省轄屬北寧市、慈山市、桂武縣、仙瑜縣及安豐縣及順成縣區；廣寧省轄屬夏龍灣市及孟街市區；太原省轄屬太原市區；富壽省轄屬越馳市區；老街省轄屬老街市區；寧平省轄屬寧平市區；承天順化省轄屬順化市區；峴港市轄屬郡及縣區；慶和省轄屬芽莊市及金蘭灣市區；林同省轄屬大勒市及保祿市區；平順省轄屬藩切市；胡志明市轄屬芹耶縣區；同奈省轄屬隆慶市、定館縣及春祿縣區；平陽省轄屬富教縣及油町縣區；平福省轄屬真城縣區；巴地頭頓省轄屬巴地市及新成縣區；隆安省轄屬新安市、德和縣、濱瀝縣、芹德縣及芹玉縣區；前江省轄屬美拖市區；芹苴市轄屬郡區；堅江省轄屬迪石市區；安江省轄屬東川市區；金甌省轄屬金甌市區。</p>
第 3 區	<p>其餘各省轄屬市區(第 1 及第 2 地區所列省轄市區除外)；海陽省轄屬志玲市、錦讓縣、南策縣、金城縣、京門縣、嘉祿縣、平江縣及肆祺縣區；永福省轄屬永祥縣、三島縣、三揚縣、立石縣及蘆江縣區；富壽省轄屬富壽市、符寧縣、林操縣、清波縣及三農縣區；北寧省轄屬嘉平縣及良才縣區；北江省轄屬越安縣、安勇縣、協和縣、新安縣及諒江縣區；廣寧省轄屬橫蒲縣及東潮縣區；老街省寶勝縣及沙巴縣區；興安省轄屬其餘縣區；太原省轄屬公江市、普安縣、富平縣、富良縣、同喜縣及大慈縣區；南定省轄屬美祿縣區；河南省轄屬維先縣及金榜縣區；寧平省轄屬三蝶市、嘉遠縣、安慶縣及花蘆縣區；清化省轄屬炳山市及靜嘉縣區；河靜省轄屬祺英縣區；承天順化省轄屬香水市、香茶縣、富祿縣、豐田縣、廣田縣及富旺縣區；廣南省屬殿盤縣、大祿縣、維川縣及山城縣區；廣義省轄屬平山縣及山靖縣區；富安省轄屬河橋市區；寧順省轄屬寧海縣及順北縣區；慶和省轄屬寧和市、甘林縣、延慶縣及萬寧縣區；崑嵩省轄屬德河縣(Dak Ha)縣</p>

	<p>區；林同省轄屬德重縣及夷玲縣區；平順省轄屬羅夷(La Gi)市、鹹順北及鹹順南縣區；西寧省轄屬展鵬縣及鵝油縣區；平福省轄屬同帥市、福隆市、平隆市、同富縣及漢管縣區；同奈省轄屬其餘縣區；巴地頭頓省轄屬隆田縣、紅土縣、川木縣、周德縣及昆山島；隆安省轄屬守承縣、德惠縣、周城縣、新柱縣及盛化縣區；前江省轄屬鵝公市及周城縣區；檳榔省轄屬周城縣區；永隆省轄屬黎明縣及隆湖縣區；芹苴市轄屬縣區；堅江省轄屬河仙市、堅良縣、富國島、堅海縣、江成縣及周城縣區；安江省轄屬朱篤市及新州市區；後江省轄屬七岔市、周城縣及周城 A 縣區；金甌省轄屬伍根縣、蓋略縣(Cai Nuoc)、幽明(U Minh)及陳文時縣區。</p>
第 4 區	其餘地區

根據越南國外勞工管理局統計顯示，2013 年前 10 個月共有 7 萬 253 名勞工赴海外就業，已達到年度勞工輸出人數目標 8 萬名的 87.8%，其中來台工作勞工人數最多，高達 3 萬 7394 人，占 53.2%。累計今年前 10 個月，共有 3 萬 7394 名越勞來台工作，其次是日本 7,130 人，馬來西亞 6,280 人、寮國 4,549 人、南韓 4,219 人、柬埔寨 3,962 人等。

但是，據越南國外勞工管理局評估，越南勞動力輸出工作明年將面臨不少挑戰，以日本市場為例，由於中國大陸與印尼勞工逃跑率低以及出國工作相關費用較低，致使越勞難以競爭。而臺灣在解決廣大興號事件後，已重新輸入菲律賓外勞，加上越勞外語、工作技術和意識比不上菲勞，逃跑情況卻嚴重，因此，越勞來台工作也會遭遇困難。

此外，南韓原是越南輸出勞動力傳統市場之一，但是由於越勞逾期滯留、逃跑、非法打工情形嚴重，而截至 2012 年 8 月份，共有 2 萬 2708 名越勞非法滯留，占 50%，導致南韓當局自 2012 年 8 月起暫停輸入越勞。目前有 1 萬 3,000 名越勞已通過韓文考試，等待赴韓工作機會。

目前，越南勞動力面臨的主要問題是職能素質不高，工作效率較低，受過技能培訓的勞動力僅占 35%。越南甚少職業學校或職業訓練機關，以致技術工不易

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

覓得，企業必須自己培訓。尤其低階作業員大多來自農村，雖頗勤奮，但對技術學習則須較長時間。越南政府已將勞動力職業技能培訓作為今後工作重點，計畫到 2015 年將受過技能培訓的勞動力比重提高至 55%，到 2020 年增至 70%⁵⁷。

以外，因越南經濟發展迅速，平均所得提高，一般民眾在比較心理下競相逐利，「向錢看」者日益增加。越勞經常因工資而跳槽，對企業之忠誠度甚低，逾期滯留、逃跑、非法打工情形嚴重，聘僱越勞之僱主應審慎因應。

由於，越南政府將勞動力職業技能培訓作為今後工作重點，我國未來引進越南勞動力時，應可同南韓外勞引進政策，增加語言或技術能力檢定(或培訓)要求。

⁵⁷新浪財經新聞網，「越南勞動力結構逐步改善」，日期：2011 年 05 月 05 日。

<http://finance.sina.com.cn/roll/20110505/17269797993.shtml>，瀏覽日期：2013 年 11 月 20 日。

第四章 未來 10 年我國產業發展趨勢與人力供需變化

臺灣產業發展的主軸，由民國 30 年代的農業、40 及 50 年代的輕工業、60 年代的重化工業、演進到 70 年代以後的高科技工業；產業政策則從保護、獎勵到以市場競爭為主。而產業結構的發展也大致依循著此一發展的方向，2008 年經濟海嘯過後，全球國際關係與經貿發展進入新的階段，為能及早開展國內經濟的復甦步調，各國紛紛提出整體性的國家發展計畫，像是歐盟、日本、新加坡、馬來西亞等國，均訂有 2020 年國家發展願景與策略等規劃，亦彙整出影響未來十年的全球重大發展趨勢趨勢如圖 4-1 所示。據此，我國亦制訂有「黃金十年，國家願景」發展計畫，期能藉此把握全球化發展趨勢，全球經濟重心由西轉東；因應全球氣候變遷、社會結構及科技變遷而崛起之新興商機，兩岸和平發展之機遇，以及我國軟硬實力兼具等機會，來因應區域經濟整合風潮興起而使我國面臨邊緣化的風險，以促進產業結構調整，調節人力供需，以及追求社會福祉與經濟成果之公平分配分享，永續發展潮流之因應等挑戰，達到繁榮、和諧、永續等三大政策發展目標，進一步落實活力經濟、公義社會、廉能政府、優質文教、永續環境、全面建設、和平兩岸、友善國際等八大國家願景。行政院並於 2011 年 11 月 21 日以院臺經字第 1000055149 號函核定「2020 產業發展策略」，做為擘劃我國未來產業結構調整之憑據。



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁1-1。

圖 4-1 2020 年全球重大發展趨勢與關鍵議題

第一節 我國產業結構未來發展趨向分析

一、2020產業結構優化策略

在規劃未來黃金十年的政策構想中，以「創新」、「開放」、「調結構」等三大關鍵因素，來做為整體計畫力量。其中，在開放方面，其政策目標在於藉由吸納外在的成長機會與資源，以及內部重建工作，來激發國家社會內在的發展潛能，進一步擴增發展能量。其中在調結構的部分，政府計畫以調整產業結構、均衡區域發展、改善所得分配、打造樂活家園等四大面向開展相關政策，期待能藉此面對外在環境變化與發展過程之遞移。也藉解決在既往發展階段中產生的各項經濟、環境、社會、政治等衝突與摩擦，並進一步協助國家在不同發展模式下完成更高的發展目標。具體而言，欲以促進製造業服務化與綠色化、服務業科技化與國際化、傳統產業特色化與傳產維新，協助國內相關產業之結構朝向多元、高價值、低碳等方向發展，同時建構區域產業發展藍圖，活絡各地區重點產業，進一步創造及提升民眾在地就業之可行性，藉此完成調整產業結構之目標。

為達成前揭臺灣產業結構優化目標，在具體策略與政策的部份，主要分為四大點：第一，政府將責令相關單位全面檢討我國有關外人投資、人才延攬、企業營運、創新科技發展等面向之法規及制度，推動必要之革新，其次將在考量現行產業政策與全國各區域之平衡等原則下，階段性地規劃並推動自由經濟示範區，創造吸引外國人士來台發展的條件與優勢；第三，將以推動及建置市場行銷整合網路的方式，為國內產業佈置通路品牌，協助國內 20 大國際品牌總價值於 2020 年前倍增至 250 億美元；最後也是最重要的一點，即政府將全力推動與重要貿易夥伴洽簽經濟合作協議或自由貿易協定之業務，同時積極與全球重要經濟體洽簽避免雙重課稅等其他經貿相關協定，讓臺灣能經由上述正規協議，與國際經貿網絡建立更深的關係，與世界市場接軌。

在產業結構調整方面，其施政主軸的策略有七：

(一) 促進投資，擴大內需

在國內的部份，將藉由加強策略性招商活動，對民間重大投資案件提供整合平台等實際支援，以促進新興產業群聚發展；而在外資方面，將推動全球招商計畫，並透過提供專案、專人、專責全程客製化等單一窗口諮詢服務

吸引外資，以達到提升我國新興產業產值對整體製造業占比由 2009 年的 4% 增加至 2020 年的 30% 之目標。

(二) 加速貿易多元化

除了鞏固臺灣業者在已開發國家市場之占有率外，更積極協助國內產業把握布局全球之良機，加速拓展新興國家市場。

(三) 推動傳統產業高值化

以加強科技應用與設計方式，提升傳統產業附加價值，並鼓勵業者汰舊換新及提升產品能源效率，藉此發展高附加價值之產品，促進基礎產業高值化，進而達到帶動國內傳統產業全面升級之最終目標。

(四) 推動製造業服務化與綠色化

在產業服務化的部份，將以協助國內製造業者針對研發、創新、品牌、通路等領域進行投資，藉由接觸新興領域，發展跨領域的整合性產品及其服務，使其成為具服務特性之產業；而在產業綠色化方面，將以強化產品生態化設計、建構產業清潔生產價值鏈、推廣綠色工廠、發展綠能設備產業與環保節能產業等方向，推動我國綠色產業發展與成長。

(五) 推動服務業科技化與國際化

在國內的部份，將以強化智慧財產權保護與產學間技術移轉，以及對國內相關法規進行調整等方式，鼓勵業者積極進行商業研發與創新活動，提升我國服務產業之競爭力；而在面對國外市場的挑戰，政府將推動國際法規接軌與國際合作，加強國內服務品質認證，並以結合科技應用來提升跨境經營效率，提升我國服務業之形象，協助國內業者拓展全球服務業市場。

除此之外，政府將以協助業者提升生產力及服務品質，讓國內業者有能力提供創新及具差異化之服務，來開發國內潛在需求市場與國際委外服務市場，進一步藉由良好的品牌形象，吸引外國人來台消費，擴大我國服務業市場空間。

(六) 推動數位匯流，發展數位經濟

除了調整國內數位產業之相關管制法規架構，以營造適合通訊傳播產業匯流與發展的環境以外，更將以推廣數位平臺，藉此促進軟體增值、智慧終端、雲端服務等產業的方式，來提升國內相關產業之競爭力。

(七) 區域產業適性發展

首先，除持續進行經建會於 2011 年初起推動之「產業有家、家有產業」計畫以外，更將引導與促進針對生物科技、觀光旅遊、綠色能源、醫療照護、精緻農業、文化創意等六大新興產業；雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築、發明專利等四大智慧型產業；美食國際化、國際醫療、音樂及數位內容、會展產業、國際物流、金融、都市更新、WiMAX (Worldwide Interoperability for Microwave Access, 全球互通微波存取)、華文電子商務、教育等十大重點服務業進行之投資案件，以期能達到促進區域平衡發展之目標。另一方面，政府將協助結合與協調產業、學術、研究研發、相關政策執行部門及單位，期望能在理論與實務的相互配合下，找出符合各地區發展之重點及新興產業，進一步完成相關方案之規劃與整合推動等業務。

二、2020 年臺灣產業發展總體目標

依循著未來我國產業三大發展主軸，包括「傳統產業全面升級」、「新興產業加速推動」，以及「製造業服務化、服務業國際化、科技化」，以達成「臺灣整體製造業附加價值率」由 2009 年 23% 提升至 2020 年 28%；「臺灣整體產業無形資產占固定資本形成比重」由 2009 年 8% 提升至 2020 年 15%；「臺灣綠能等新興產業占整體製造業實質產值」由 2009 年 4% 提升至 2020 年 30% 等目標（如表 4-1 所示）。

表 4-1 我國未來產業發展總體目標

項目	2009	2015	2020
製造業附加價值率(註1)	23%	25%	28%
整體產業無形資產占固定資本形成比重	8%	12%	15%
新興產業占整體製造業實質產值(註2)	4%	14%	30%
六項服務業相關產業出口倍增 (單位：百萬美元)(註3,4)	6,680	-	14,800

說明：1. 韓國(2007)21.86%、美國(2006)32.6%、日本(2007)31.38%。

2. 新興產業含智慧生活產業、綠能產業、生技產業、智慧電動車、車輛電子、寬頻通訊等。
3. 六項服務業包含國際物流產業、文創產業之數位內容及設計產業、會展產業、臺灣美食、WiMAX 應用服務、華文電子商務。
4. 六項服務業相關產業計算來自央行國際收支帳中的：貨運、商務旅行、通訊、電腦與資訊、個人文化與休閒服務等項目的計算加總。

資料來源：行政院(2011)，《2020 產業發展策略(核定本)》，頁 14。

其中，為透過產業結構調整俾利提高製造業附加價值率，經濟部訂定有我國製造業四大分類產值結構目標如表 4-2 所示，並訂定有四大分類製造業重點發展產業：

表 4-2 我國未來製造業四大分類產值結構目標

製造業四大分類 占製造業比重	2009年產值結構(%)	2020年產值結構目標(%)
金屬機械工業	22.21	28.20
資訊電子工業	36.55	33.31
化學工業	27.32	28.20
民生工業	13.92	10.30

資料來源：同表 4-1，頁 15。

1.金屬機械工業

- (1) 電動車輛：智慧電動車、電動機車
- (2) 精密機械
- (3) 智慧型自動化：智慧型自動化產品與設備、智慧型機器人以及自動化工程技術服務
- (4) 高附加價值金屬材料：先進高強度鋼、軸承鋼、電磁鋼片、高品級節鎳不銹鋼、高反射率鋁合金及光電/半導體/綠能產業用金屬材料
- (5) 再生能源設備

2.資訊電子工業

- (1)雲端運算
- (2)智慧生活科技
- (3)節能照明
- (4)綠色顯示
- (5)智慧手持裝置：3D 顯示、4G 寬頻、多元感測、多媒體應用
- (6)高值化智慧電子
- (7)光電材料

3.化學工業

- (1)生技
- (2)高值石化
- (3)資源化產品製造

4.民生工業

(1)優質機能食品

(2)高科技紡織：節能減碳染整、多功能機能性紡織品、活化聚落型紡織

(3)水再生利用。

此外，我國當前重要的產業結構調整政策尚包括去年(2012)甫提出的「經濟動能推升方案」，政策之主要目的在於促進產業結構調整、增加投資、出口以及調節人力供需等目標。此方案之政策主軸包括「推動產業多元創新」、「促進輸出拓展市場」、「強化產業人才培訓」、「促進投資推動建設」及「精進各級政府效能」五大政策方針，相關內容分述如下：

方針一「推動產業多元創新」：工作重點及具體做法包括推動「製造業服務化、服務業科技化與國際化、傳統產業特色化」，並在 5 年內挑選 50 項目進行傳統產業維新；推動中堅企業躍升，3 年重點輔導約 150 家以上具潛力之中小型企業群；加速研發成果應用於產業及落實產學研合作，聚焦十大工業基礎技術深耕；優化觀光提升質量，推出「臺灣觀光年曆推動計畫」整體行銷臺灣觀光，帶動觀光及關聯產業發展，並催生 2016 年 1,000 萬國際旅客來臺；活化金融永續發展，催生具兩岸特色之金融業務，並推動以臺灣為主之國人理財平臺；能源部分，配合產業需求，建構安全穩定、效率運用與潔淨環境之永續能源發展，推動綠能產業躍升，促進綠能應用與推廣及帶動綠色就業；黃金廊道樂活農業，整合農委會、經濟部、交通部及地方政府政策資源，輔導獎勵農民、產銷班、農企業，發展農業節水生產專區。

方針二「促進輸出拓展市場」：工作重點及具體做法包括提升輸出附加價值，開發新興市場，遴選領頭廠商帶領其他廠商共同拓展新興市場，預計推動 12 個整合示範案例；強化服務輸出競爭力，鎖定具國際競爭力之服務業進行海外行銷推廣，促成 1,000 場國際會議及 1,000 檔展覽活動(含獎勵旅遊)在臺舉辦，擴大會展及週邊產業 900 億元商機；積極加入區域經濟整合，提升「國際經貿策略聯盟布局小組」層級，並推動與重要貿易夥伴洽簽各種經濟合作協議(ECA)，加速完成海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)後續協議談判；強化智財權策略布局，研擬「智財戰略綱領(草案)」。

方針三「強化產業人才培訓」：工作重點及具體做法包括結合產業需求，改進技職教育，持續推動技職教育再造第 2 期方案，引進業界資源，與業界共同

規劃課程、授課及產學人才交流，發展典範科技大學計畫；發展人力加值產業，強化產學訓之銜接，積極推動「縮短學訓考用落差方案」；推動人才布局，培訓新興市場人才，培訓國際行銷業務經理人，策略性選定重點新興市場地區學生，吸引優秀學生來台留學或研習華語；因應產業及社會發展趨勢，適時調整勞動法規，建立外籍優秀專業人士來臺工作之友善環境，持續檢討現行外籍勞工政策與相關措施，允許在提升本國勞工就業的前提下，增加廠商聘僱外籍勞工的核配比例，積極改善工時和工資 相關規範，以擴增勞動市場和產業之動能。

方針四「促進投資推動建設」：工作重點及具體做法包括擴大招商，促進民間投資每年至少新台幣 1 兆元，國際招商則預定 102 年目標為新台幣 335 億元，推動台商回台投資，鼓勵發展國際品牌、於產業鏈居關鍵地位與發展高附加價值之台商回流，並透過解決基層人力不足、放寬外勞、擴大職訓、土地取得困難、設備進口關稅優惠、ECFA 談判有利項目等方式，落實在台投資及就業之成長；創新財務策略推動公共建設，推動「跨域加值公共建設財務規劃方案」，協助公共建設籌措資金，積極啟發促參案源，吸引國內資金及陸(外)資投入公共建設；促進中長期資金投入公共建設，研議放寬相關法令，並適時配合各主管機關研議政府基金或壽險資金投入公共建設；因應產業發展趨勢適時調整投資相關法規，檢討僑外投資負面表列及陸資來臺投資之業別項目及投資限制，研議規劃修正外國人投資條例及華僑回國投資條例，簡化審核流程，以及訂定「提升民間投資動能方案」；規劃與推動自由經濟示範區，配合區域經濟整合趨勢，開放國內市場，創造臺灣加入 TPP 條件，並鬆綁國內投資法規，提升臺灣國際競爭力與吸引力，同時打造良好區內投資環境，改善區內生產要素條件(土地、勞動、資本)。

方針五「精進各級政府效能」：工作重點及具體做法包括改進政府採購機制，研修「政府採購法」並推動「公共工程躍升計畫」，鼓勵採取最有利標方式、統包模式、資深公務員為主評選機制等方式，推動永續、環保、節能之高品質公共工程建設；落實政府預算檢討機制，如屬跨機關或跨領域之重大議題，由主計總處會同各相關主管機關進行專案審查；強化法規檢討平台機能，推動法規合理化，如強化法規影響評估（Regulatory Impact Analysis；簡稱 RIA）機制，作為法制國際化及貿易談判依據，全面提升國際經貿法規之競爭力；活化公有土地和資產，篩選閒置國有建築用地及低度利用國有建築用地，辦理活化作業，結合公私

有土地、各級政府及公股事業相關資源，擇定若干具指標性案件積極推動；推動公有企業擴大投資等重大投資計畫。

受限於研究人力、時間與資源，本計畫有關我國未來 10 年產業發展結構變化變化，係直接引用行政院經濟建設委員會委託臺灣綜合研究院於 2011 年完成之「未來產業及人力結構調整之研究」的預測結果。

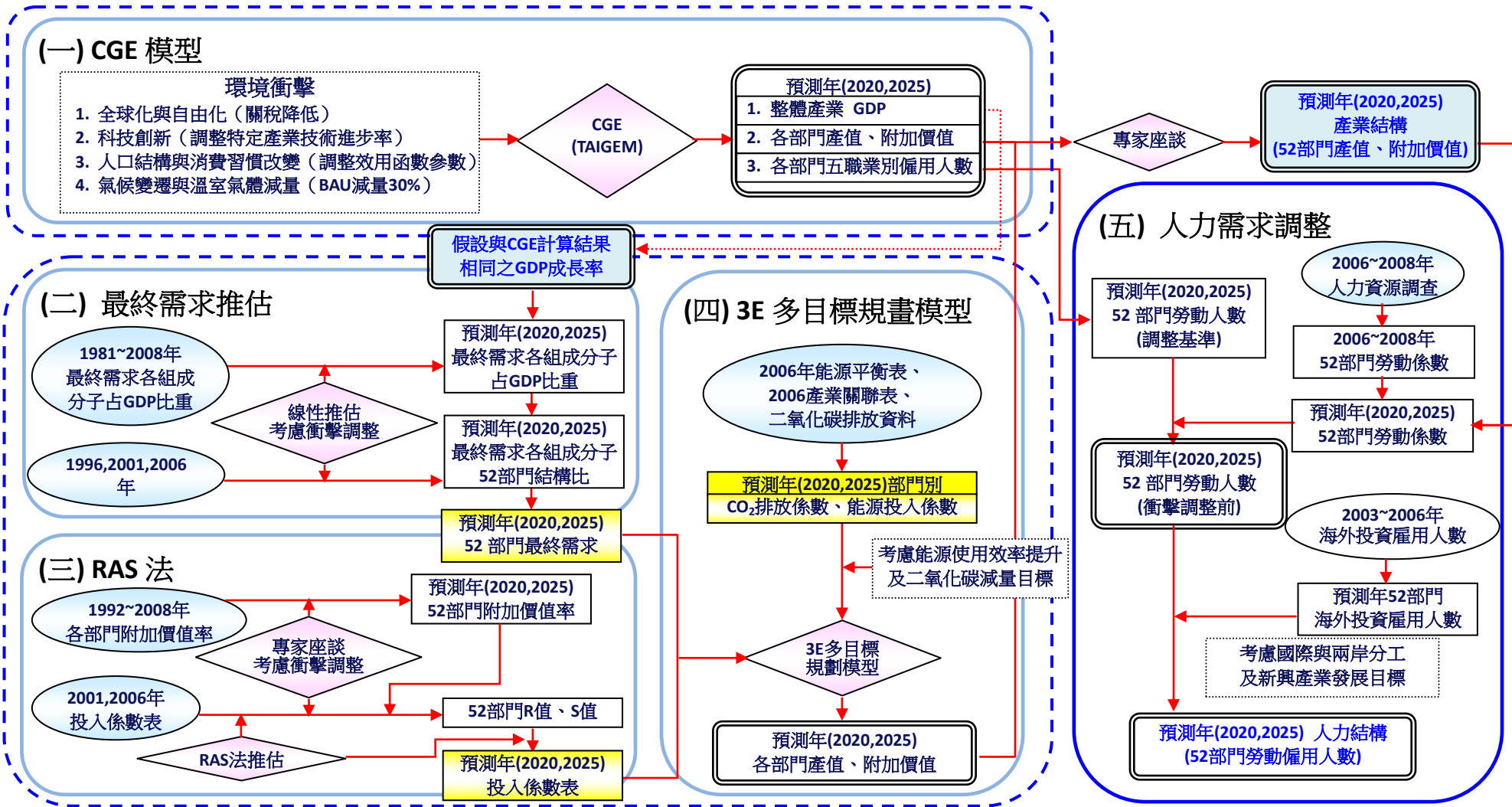
該研究進行產業及人力預測之基礎主要在於分析在全球化、自由化和東亞區域整合；國際及兩岸分工體制的形成；科技、創新與生活融合革命；人口結構及消費習慣改變；以及氣候變遷與溫室氣體排放減量等國內、外環境變化下，對於我國經濟之影響，並以之預測我國未來（2020、2025 年）產業與人力結構之長期發展趨勢。在此背景下，該研究從國內近年來產業與人力結構的現況分析出發，從中探究兩者之關聯，並從國外之發展經驗，瞭解在各國的產業與人力特性下，面臨各種衝擊時之對應策略與作法，爰以作為國內進行相關規劃上之借鏡。其後則將內外環境變化因素予以量化，納入可計算一般均衡模型（Computable General Equilibrium；簡稱 CGE）中，得出在外生衝擊下，目標年可能之經濟成長表現，以及初步之產業結構概況與人力僱用情形參考值。接著則以於 CGE 模型所得之總體經濟成長表現為目標，利用投入產出分析之技巧，參考政府主要產業政策之發展目標（如新興產業發展策略與愛台 12 大建設等）以及內外環境變動之發展趨勢，輔以專家學者與業者之座談，建立我國未來產業之基本結構概況與需求結構比例，再透過 3E（Environment, Energy and Economy）多目標規劃模型之整合後，求算出預測年之產業結構規劃結果。後續則以此組規劃結果為基礎，相互對照於 CGE 所得之模擬結果參考值，經過初步之分析以及專家學者之意見交換與調整，得出目標年之產業結構藍圖。在人力結構方面，則係在前述所得之目標年產業結構藍圖下，透過近年的人力資源調查資料，兼以考量內外環境變化因素之衝擊影響，以及產業海外僱用情況，整合推算出未來之人力結構概況。該預測模型之操作模式及整體研究架構彙整如圖 4-2 所示。

隨著政策持續著重服務業的推動與發展，臺灣綜合研究院(2011)預測，未來在資源最適配置的情況下，2020 年服務業的附加價值占比將提升至 68.69%（2006 年為 66.08%，平均年成長率 4.27%），而至 2025 年成長速度雖然趨緩，但 GDP 占比能進一步提昇至 70.59%。反觀農業及工業部門的 GDP 占比則持續萎縮，其中製造業由 2006 年的 27.24%降至 2020 年的 25.99%，2025 年進一步降至 24.71%；

而就製造業的結構來看，則將持續以資訊電子業為發展的主力，GDP 占比由 2006 年的 12.44% 提昇至 2020 年的 15.10%，2025 年則進一步微幅成長至 15.14%，其他三大製造業的 GDP 占比均呈現萎縮的趨勢，尤其民生工業持續呈現負成長的趨勢（如表 4-3 所示）。

再就 52 部門的產業結構來看，製造業部份持續維持電子零組件業一枝獨秀的情勢；除了半導體與液晶面板產業的持續發展，再加以 LED 及太陽能光電等因應節能減碳趨勢而將蓬勃發展的產業繼續支撐，電子零組件業的 GDP 占比將由 2006 年的 8.83% 提升至 2020 年的 12.95%，2025 年再成長至 13.34%；而汽車零組件與製藥產業的 GDP 占比雖然不高，但分別因為新興智慧電動車的發展以及因應高齡化趨勢所帶動對藥品與保健食品的需求，在未來的發展都有相當亮眼的表現（如表 4-4 所示）。

至於服務業的部分，涵蓋範圍最廣的批發零售業將持續作為服務業的主體（GDP 占比維持在 18%~21%），而在未來產業迅速朝高科技化智慧化發展的趨勢下，2006 年到 2020 年的專業科技服務業（年均成長率達 10.13%）與資訊服務業（年均成長率 8.23%）都將有大幅度的躍進；至於藝術娛樂休閒及醫療保健社會工作服務也將因應高齡化社會的發展趨勢而有較大的成長空間（2006 到 2020 年均成長率分別為 6% 及 5.03%）。



資料來源：臺灣綜合研究院(2011)。 圖 4-2 我國產業及人力需求預測研究架構

表 4-3 我國產業發展 3E 多目標規劃結果 (大分類)

部門別	2006 年		2020 年資源最適配置			2025 年資源最適配置		
	附加價值 (百萬元)	占比	附加價值 (百萬元)	占比	2006~2020 年均成長率	附加價值 (百萬元)	占比	2020~2025 年 均成長率
農業	197,589	1.66%	284,965	1.39%	2.65%	302,327	1.24%	1.19%
工業	3,835,932	32.25%	6,144,836	29.92%	3.42%	6,844,654	28.16%	2.18%
礦業	39,444	0.33%	46,961	0.23%	1.25%	48,583	0.20%	0.68%
製造業	3,239,070	27.24%	5,338,687	25.99%	3.63%	6,004,819	24.71%	2.38%
金屬機械	715,208	6.01%	1,033,104	5.03%	2.66%	1,085,607	4.47%	1.00%
資訊電子	1,479,458	12.44%	3,101,990	15.10%	5.43%	3,678,630	15.14%	3.47%
化學工業	612,375	5.15%	808,250	3.94%	2.00%	875,582	3.60%	1.61%
民生工業	432,029	3.63%	395,343	1.92%	-0.63%	364,999	1.50%	-1.58%
營建業	332,438	2.80%	345,470	1.68%	0.28%	341,970	1.41%	-0.20%
水電燃氣業	224,980	1.89%	413,717	2.01%	4.45%	449,282	1.85%	1.66%
服務業	7,859,296	66.08%	14,108,350	68.69%	4.27%	17,156,180	70.59%	3.99%
批發零售業	2,188,716	18.40%	4,225,400	20.57%	4.81%	5,067,800	20.85%	3.70%
運輸倉儲業	394,318	3.32%	717,330	3.49%	4.37%	845,800	3.48%	3.35%
金融保險業	891,545	7.50%	1,370,700	6.67%	3.12%	1,698,800	6.99%	4.39%
不動產業	1,045,155	8.79%	1,518,100	7.39%	2.7%	1,719,300	7.07%	2.52%
其他服務業	3,339,562	28.08%	6,276,820	30.56%	4.61%	7,824,480	32.20%	4.51%
合計	11,892,817		20,538,151		3.98%	24,303,161		3.42%

資料來源：臺灣綜合研究院(2011)，頁 6-9。

表 4-4 我國產業發展 3E 多目標規劃結果 (52 部門分配)

部門別	2006 年			2020 年資源最適配置			2025 年資源最適配置		
	附加價值 (百萬元)	占比	1996~2006 年均成長率	附加價值 (百萬元)	占比	2006~2020 年 均成長率	附加價值 (百萬元)	占比	2020~2025 年均成長 率
01 農產	142,914	1.20%	-0.85%	222,850	1.09%	3.22%	242,480	1.00%	1.70%
02 畜產	20,786	0.17%	1.63%	12,910	0.06%	-3.34%	11,384	0.05%	-2.48%
03 林產	1,722	0.01%	-1.51%	300	0.00%	-11.73%	229	0.00%	-5.27%
04 漁產	32,167	0.27%	4.26%	48,905	0.24%	3.04%	48,234	0.20%	-0.28%
05 礦產	39,444	0.33%	-9.45%	46,961	0.23%	1.25%	48,583	0.20%	0.68%
06 加工食品	76,319	0.64%	-0.39%	63,945	0.31%	-1.26%	54,932	0.23%	-2.99%
07 飲料	44,167	0.37%	-4.46%	37,394	0.18%	-1.18%	31,045	0.13%	-3.43%
08 菸	24,324	0.20%		25,058	0.12%	0.21%	21,746	0.09%	-2.80%
09 紡織品	82,450	0.69%	-1.50%	66,998	0.33%	-1.47%	62,713	0.26%	-1.31%
10 成衣及服飾品	23,065	0.19%	-8.22%	24,909	0.12%	0.55%	23,180	0.10%	-1.43%
11 皮革、毛皮及其製品	13,334	0.11%	-4.09%	11,808	0.06%	-0.86%	5,455	0.04%	-3.43%
12 木材及其製品	11,040	0.09%	-0.16%	6,639	0.03%	-3.57%	9,918	0.02%	-3.85%
13 紙漿、紙及紙製品	42,509	0.36%	4.01%	41,880	0.20%	-0.11%	41,105	0.17%	-0.37%
14 印刷及資料儲存媒體複製	38,178	0.32%	9.00%	29,081	0.14%	-1.93%	30,480	0.13%	0.94%
15 石油及煤製品	162,121	1.36%	14.77%	178,328	0.87%	0.68%	185,120	0.76%	0.75%
16 化學材料	188,594	1.59%	6.23%	345,090	1.68%	4.41%	401,120	1.65%	3.05%
17 化學製品	46,832	0.39%	4.98%	55,346	0.27%	1.20%	54,274	0.22%	-0.039%
18 藥品	25,331	0.21%	4.41%	52,322	0.25%	5.32%	65,715	0.27%	4.66%
19 橡膠製品	28,573	0.24%	2.66%	28,557	0.14%	0.00%	26,518	0.11%	-1.47%
20 塑膠製品	66,903	0.56%	-1.4%	65,838	0.32%	-0.11%	61,332	0.25%	-1.41%
21 非金屬礦物製品	74,440	0.63%	1.24%	45,782	0.22%	-3.41%	40,768	0.17%	-2.29%
22 鋼鐵	168,935	1.41%	7.39%	285,520	1.39%	3.82%	300,430	1.24%	1.02%
23 其他金屬	38,309	0.32%		76,072	0.37%	5.02%	85,851	0.35%	2.45%
24 金屬製品	194,449	1.64%	0.30%	175,700	0.86%	-0.72%	161,320	0.66%	-1.69%
25 電子零組件	1,050,368	8.83%	24.01%	2,660,200	12.95%	6.86%	3,241,600	13.34%	4.03%
26 電腦電子光學產品	324,152	2.73%	11.25%	337,220	1.64%	0.28%	333,940	1.37%	-0.20%
27 電力設施	104,938	0.88%	-1.32%	104,570	0.51%	-0.03%	103,090	0.42%	-0.28%
28 機械設備	163,803	1.38%	5.51%	239,030	1.16%	2.74%	259,660	1.07%	1.67%
29 汽車及其零件	97,908	0.82%	2.90%	188,950	0.82%	4.81%	209,100	0.86%	2.05%
30 其他運輸工具	51,804	0.44%	1.80%	67,832	0.33%	1.94%	69,246	0.28%	0.41%
31 家具	16,568	0.14%	-5.36%	5,069	0.02%	-8.11%	3,620	0.01%	-6.51%
32 其他製品及機械修配	79,657	0.67%	1.13%	119,550	0.58%	2.94%	121,180	0.50%	0.27%
33 電力供應	139,336	1.17%	4.76%	238,754	1.16%	3.92%	258,701	1.06%	1.62%
34 燃氣供應	8,190	0.07%	4.53%	8,722	0.04%	0.45%	9,103	0.04%	0.86%
35 用水供應	22,147	0.19%	2.10%	46,811	0.23%	5.49%	51,257	0.21%	1.83%
36 汙染整治	55,307	0.47%	7.54%	119,430	0.58%	5.65%	130,220	0.54%	1.74%
37 營造工程	332,438	2.80%	-0.90%	345,470	1.68%	0.28%	341,970	1.41%	-0.20%
38 批發及零售	2,188,716	18.40%	4.86%	4,225,400	20.57%	4.81%	5,067,800	20.85%	3.70%

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

39 運輸倉儲	394,319	3.32%	3.57%	717,330	3.49%	4.37%	845,800	3.48%	3.35%
40 住宿及餐飲	234,114	1.97%	4.05%	440,540	2.14%	4.62%	544,080	2.24%	4.31%
41 傳播服務	95,955	0.81%	5.27%	138,200	0.67%	2.64%	158,360	0.65%	2.76%
42 電信服務	221,518	1.86%	14.14%	408,490	1.99%	4.47%	503,980	2.07%	4.29%
43 資訊服務	97,970	0.82%	14.57%	296,300	1.44%	8.23%	372,660	1.53%	4.69%
44 金融及保險	891,545	7.50%	4.03%	1,370,700	6.67%	3.12%	1,698,800	6.99%	4.39%
45 不動產服務	1,045,155	8.79%	3.27%	1,518,100	7.39%	2.70%	1,719,300	7.07%	2.52%
46 專業科技服務	253,492	2.13%	4.59%	978,420	4.76%	10.13%	1,355,100	5.58%	6.73%
47 支援服務	159,842	1.34%	10.62%	248,770	1.21%	3.21%	277,330	1.14%	2.20%
48 公共行政服務	909,713	7.65%	1.55%	1,108,400	5.40%	1.42%	1,211,900	4.99%	1.80%
49 教育服務	572,723	4.82%	4.73%	999,000	4.86%	4.05%	1,245,200	5.12%	4.50%
50 醫療保健社會工作	347,436	2.92%	3.73%	690,640	3.36%	5.03%	933,850	3.84%	6.22%
51 藝術娛樂休閒服務	101,238	0.85%	4.56%	228,850	1.11%	6.00%	282,100	1.16%	4.27%
52 其他服務	345,561	2.91%	4.78%	739,210	3.60%	5.58%	939,920	3.87%	4.92%
合計	11,892,817		4.43%	20,538,151		3.98%	24,303,161		3.42%

資料來源：臺灣綜合研究院(2011)，頁 6-10~6-11。

第二節 我國未來勞動供給變化推估

欲探討未來 10 年我國外勞政策之變革方向，本節擬依據我國少子化、高齡化之人口發展方向，推估本國勞動力供給趨緩情形及我國長照及家庭服務體系人力需求變化，並從產業發展政策的觀點，分析國內的人力資本與勞動力需求狀況，做為推估未來推估我國對外籍勞工引進需求的重要參考內容。

一、我國總體勞動力供給變化

由於 15 至 64 歲青壯年人口不但是勞動市場的主要來源，亦是消費市場之主力，未來人口減少將影響市場消費規模，降低企業投資意願，減少政府稅收，進而削弱國家競爭力，因此青壯年人口相對於幼年及老年人口數量將成為關鍵。

根據行政院經濟建設委員會（2010）完成之《2010 年至 2060 年臺灣人口推計》中推計結果，我國 15 至 64 歲工作年齡人口將由 2010 年 1,704.6 萬人持續增加，至 2015 年達最高峰 1,738.2 萬人後開始減少，2060 年降為 978.0 萬人，約減少 45.9%；同期間，占總人口比率將由 2010 年 73.6%，2015 年增加為 74.3%後開始下降，2060 年降為 49.2%。

少子化因素使扶幼比持續下降，高齡化因素又使扶老比持續上升，在扶老比達到較高水準之前，形成工作年齡人口對幼年及老年扶養壓力均相對較輕之一段時期，由於在此時期間勞動資源相對較豐富，對於經濟發展開啓所謂之「機會視窗」(window of opportunity)，Bloom 等人（2003）即認為亞洲四小龍所創造的亞洲經濟奇蹟，主要因素之一即是此人口轉型所帶來之「人口紅利」(demographic dividend 或 demographic bonus)。若以總扶養比小於 50%作為衡量「人口紅利」時期⁵⁸，我國「人口紅利」時期為 1990~2027 年之間，距人口機會視窗關閉尚有 17 年，然後將進入高度人口依賴負擔階段。

⁵⁸ 「人口紅利」近幾年普遍用來敘述人口成長轉型與經濟發展之關係，相關之定義除了以總扶養比小於 50%以外，亦有以 14 歲以下人口占總人口比率小於 30%，且 65 歲以上人口占總人口比率小於 15%作定義，若以此為定義，我國「人口紅利」時期為 1985 年至 2018 年，距目前尚有 8 年結束。

除了人數減少之外，15 至 64 歲工作年齡人口亦將邁向中高齡化。若依 10 歲年齡組區分，2010 年以 25 至 34 歲年齡組占 23.0% 最多，2060 年則延後以 55 至 64 歲年齡組占 28.2% 最多，若再加上 45 至 54 歲年齡組，2060 年 45 至 64 歲中高齡人口占工作年齡人口比率為 49.1%，將近一半。(如圖 4-3 所示)

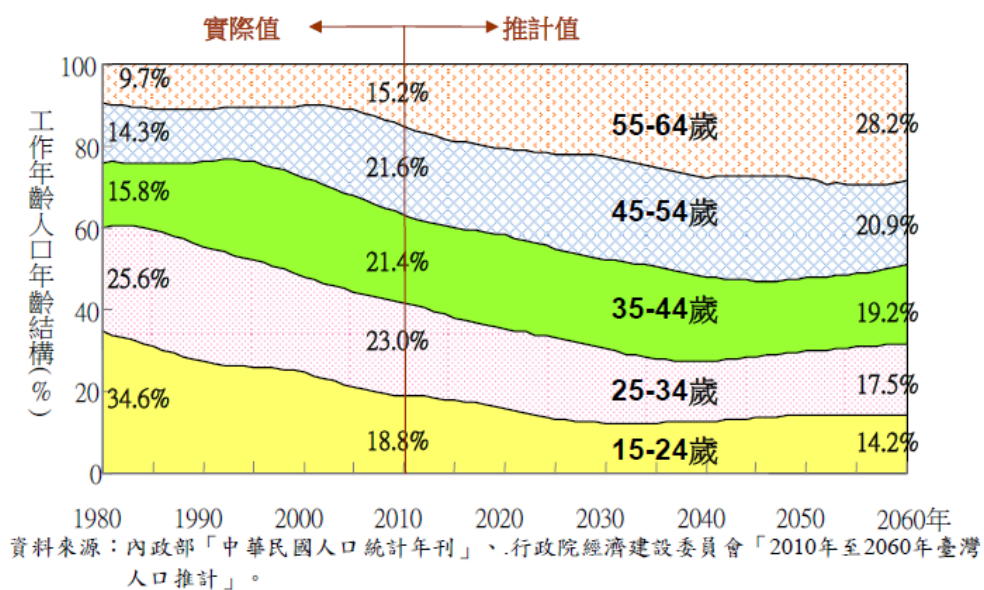
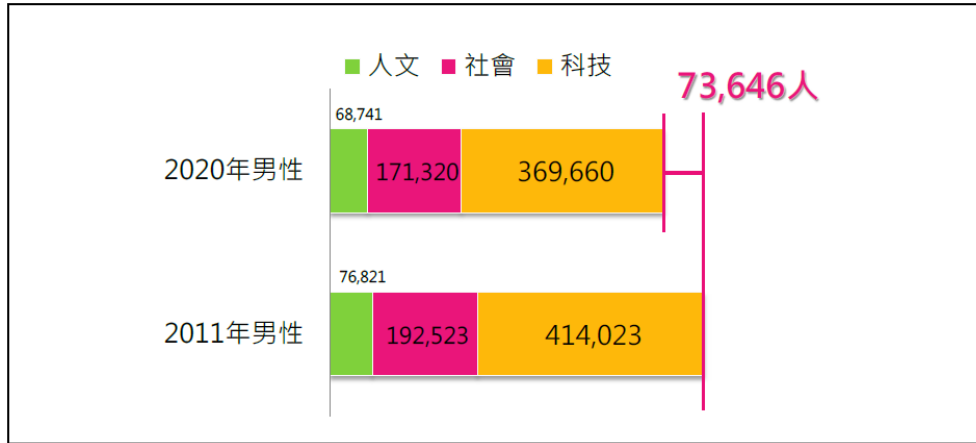


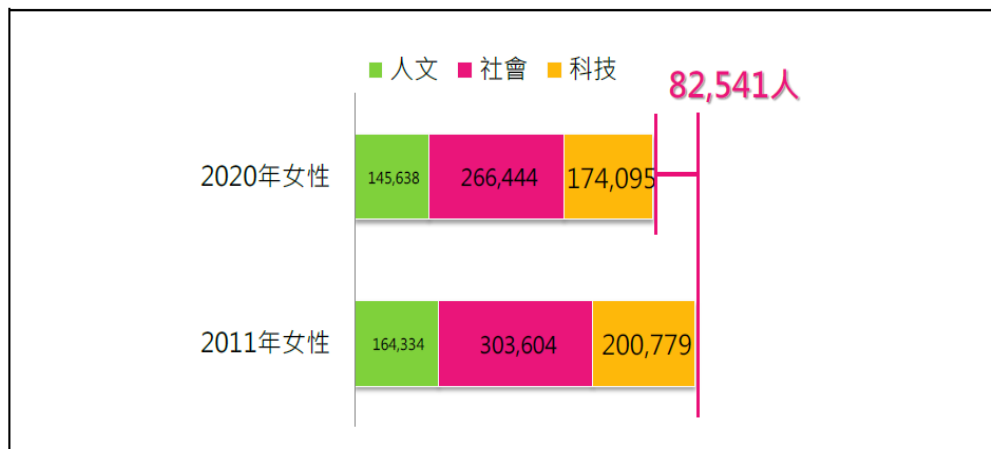
圖 4-3 我國工作年齡人口年齡結構推估

另就高階人力供給觀察，根據財團法人資訊工業策進會(2012)之推估，相較於 2011 年，我國 2020 年的大專學生總數將大幅減少約 15.6 萬人。其中，男性學生的降幅由 68.3 萬人減少至 60.9 萬人(如圖 4-4 所示)；女性則由 66.8 萬人減少至 58.6 萬人(如圖 4-5 所示)。



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-1。

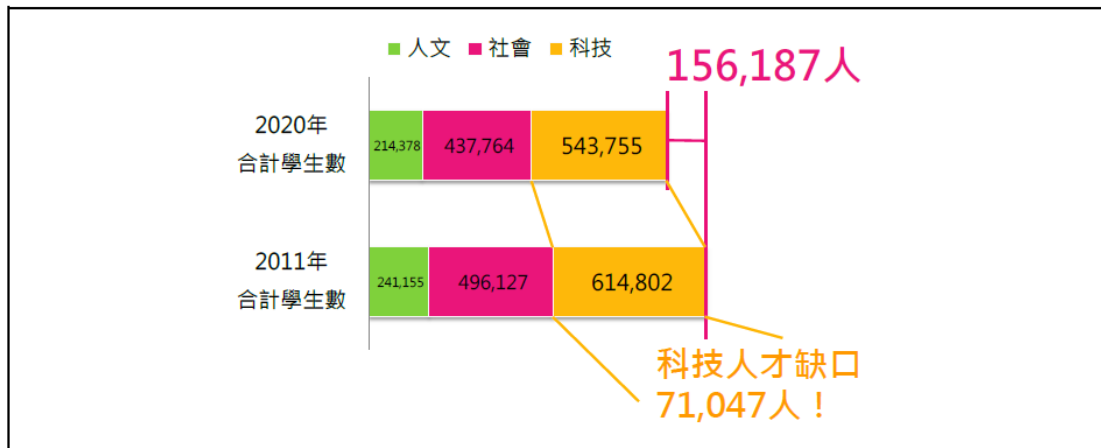
圖 4-4 我國男性大專院校以上人才減縮推估



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-2。

圖 4-5 我國女性大專院校以上人才減縮推估

若依學科類別方式分析，更可發現人文、社會與科技學門分別減少 2.6 萬人、5.8 萬人及 7.1 萬人。其中，科技人才縮減的人數約占五成的總人才缺口人數。(如圖 4-6 所示)



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-2。

圖 4-6 我國大專院校各學門人才減縮推估

此外，財團法人資訊工業策進會(2012)進一步推估三級產業勞動力結構變遷趨勢，發現不僅一、二、三級產業的就業人口總數將會逐漸減少，且各年齡層的結構也不盡相同。

(一)農業部門

臺灣農業人口老化問題日益嚴重，目前農民平均年齡高達 63 歲，農業勞力密集、待遇不高，許多第二代年輕人不願接手，農業人力早已出現斷層，以致農忙時期產生嚴重農工荒，常常有錢也找不到人。根據行政院主計總處統計⁵⁹，我國主力農家(全年農牧業收入在新臺幣 20 萬元以上或戶內人口有 65 歲以下從事自家農牧業工作日數在 90 日以上者)農耕各階段作業須委託他人代耕占總農耕家數達 62.1%；另外，酪農業須每天擠乳 2 次，也面臨缺工困境，農家畜牧各階段作業須委託他人者占畜牧業家數亦居 53.8%。因此，為了解決農業長期「農工荒」的困境，並提升農業競爭力，日前農委會陳保

⁵⁹ 行政院主計總處(2009)，《中華民國97年主力農家經營概況調查報告》。臺北：行政院主計總處。

基主委表示⁶⁰，農委會目前正在評估，在遵守「限業限量」原則下，分階段開放引進農業外勞。根據農委會的計畫，農業外勞的申請以農企業為主，包括育苗、茶葉、蘭花及農產物流中心，之後會擴大到 24 小時、3 班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業。

根據目前就業服務法規定，我國農業部門僅有海洋漁撈工作，得以聘用外籍勞工，從事漁船船長、船副、輪機長、大管輪、管輪、電信員、動力小船駕駛人及其助手以外之普通船員工作⁶¹。而根據民國 102 年 3 月 11 日行政院勞工委員會修正之「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 8 條規定，外國人受聘僱從事海洋漁撈工作，其雇主應具下列條件之一：

- 一、總噸位二十噸以上之漁船所有人，並領有目的事業或主管機關核發之漁業執照。
- 二、總噸位未滿二十噸之動力漁船所有人，並領有目的事業或主管機關核發之小船執照及漁業執照。

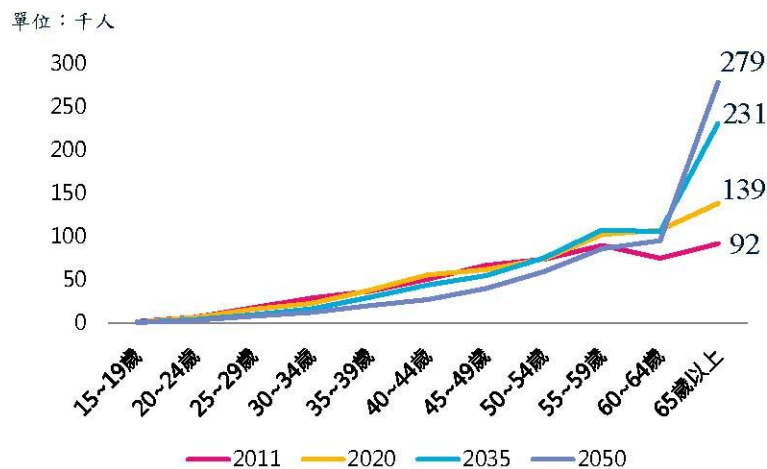
此外，前揭審查標準第 9 條規定：「外國人受前條雇主聘僱從事海洋漁撈工作者，在同一漁船工作之人數，不得超過該漁船漁業執照規定之船員人數扣除船員出海最低員額或動力小船應配置員額之人數。前項船員出海最低員額及動力小船應配置員額，依中央目的事業主管機關公告規定及小船管理規則有關規定認定之。」

至今(2013)年 9 月底止，我國透過前揭規定所引進之外籍船員人數計有 9,788 人，其中以印尼籍 8,332 人(占 85.12%)居絕對多數，其次依序為菲律賓籍 1,304 人(占 13.32%)、越南籍 135 人(占 1.62%)以及泰國籍 17 人(占 0.17%)。

⁶⁰ 中時電子報，「引進農業外勞 農委會首鬆口」，2013年10月9日，
<http://news.chinatimes.com/focus/11050105/112013100900092.html>，瀏覽日期：2013年11月1日。

⁶¹民國 102 年 03 月 11 日行政院勞工委員會修正之「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 3 條第一款。

根據財團法人資訊工業策進會(2012)的推估顯示(如圖 4-7 所示)，未來我國一級產業就業人數不僅持續減少，勞動力高齡化的態勢也相當明顯。預計到 2035 年時，將會比 2011 年減少約 140 萬人的勞動力，且就業人數最多的年齡層也從 55-59 歲提高到 65 歲以上的年齡層。這意味著在就業趨向沒有改變的前提下，我國未來的農林漁牧業，將會由一群比現在更老且規模亦更少的勞動力，肩負著國家糧食自給的使命。

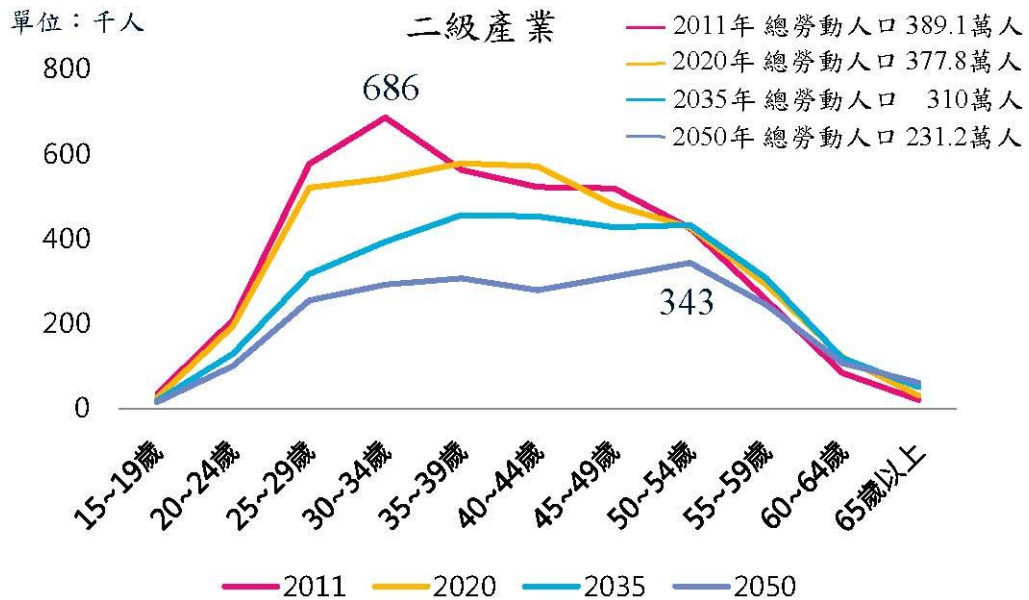


資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-3。

圖 4-7 我國農業部門年齡別就業人數變化

(二)工業部門

由二級產業的就業人口趨勢圖可發現(圖 4-8)，與 2011 年相比，2020 年總勞動人數縮減許多，就業人數約從 389.1 萬人減少至約 377.8 萬人(4 年間約減 11.3 萬人)，隨著總人口於 2019 年後轉為負成長，整體二級產業的勞動人口供給也開始快速下滑。2035 年總勞動人數降至約 310 萬人，相較於 2011 年，共計減少約 79.1 萬人。



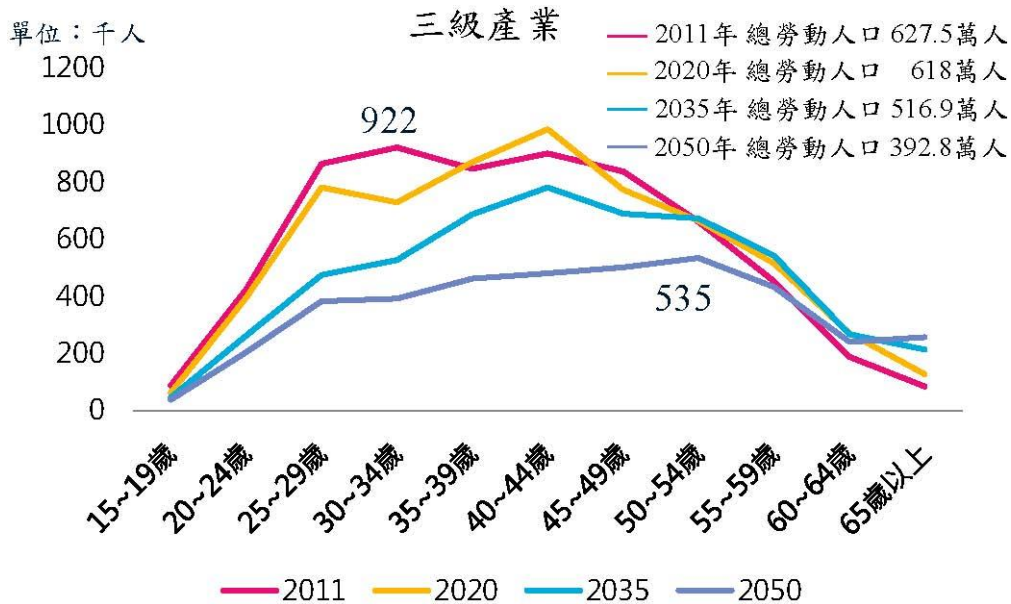
資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-4。

圖 4-8 我國工業部門年齡別就業人數變化

(三)服務業部門

相同的情形也出現在三級產業，就業人口總數由 2011 年的 627.5 萬人緩慢增加，又逐步減少，預估至 2035 年時將剩下 516.9 萬人從事三級產業。有趣的現象是，隨著時間軸的逐步向前，未來的高齡勞動力會會有逐漸增加的趨勢。

整體而言，根據財團法人資訊工業策進會(2012)推估結果顯示，二、三級產業的勞動力皆出現「先增後減的態勢」，從總數來看，如何及早布局，藉由適當的勞工開放政策，或是全面調整產業結構、提升人均生產力、乃至於提升國家研發能力與基礎技術，屆時將會是臺灣能否成功過渡勞動缺口惡化的關鍵。



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-5。

圖 4-9 我國工業部門年齡別就業人數變化

若更進一步由年齡層人數結構來看，少子化及就學年限延長的影響，也使得 2015~2035 年間的青年勞動人口總數將大不如前，加上核心勞動力的年齡層也逐漸開始老化。以二級產業為例，2011 年與 2015 年各年齡層人口分布，是以 35 歲前為高峰的態勢(2011 年與 2015 年為 30-34 歲為主)。類似地，三級產業的核心勞動力則是從 2011 年的 25-29 歲轉為 2015 年 40-44 歲。二、三級產業的核心勞動人口，將不再集中於年輕勞動力，而是慢慢往中高齡的方向移動。

若把時間軸往 2035 年的時間點推移，將可發現二、三級產業將已無法區分哪一個族群為產業的核心勞動力。年輕人求學的時間拉長，因而晚進社會，中高齡勞動力也因終身儲蓄、年金與養老問題，而不敢輕易退休，使得各年齡層的曲線一直到 55-59 歲及 60-65 歲才開始曲折下滑。

上述青年勞動力減少，但中高齡勞動力漸增的結構轉移現象，勢必將衝擊各產業的人力結構。從資深勞力的立場來看，後繼無人的現象所呈現的經驗與技術傳承風險，將日益升高；但若從青年勞力的角度來看，則基層業務

的人手變少，分攤勞力的壓力相對增加，對勞力密集型產業的考驗，也會隨之增大。

在這樣的未來情境下，各職場上平均分佈著各種年齡層的勞動人口，二、三級產業須深入分析各類別的勞動力減少態勢以及產業高齡化之時間點，方能在衝擊發生前調整國家產業規劃藍圖，妥善產業轉型規劃。

二、我國產業勞動力供給及高齡化分析

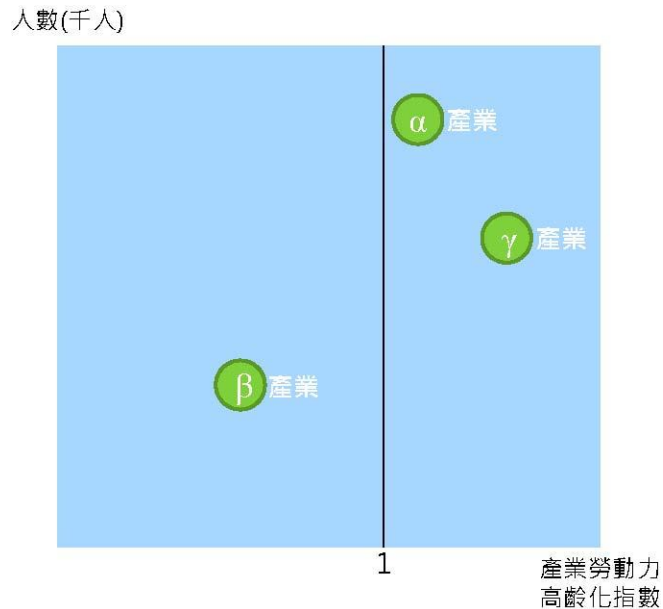
國家勞動人口快速老化趨勢影響深遠。Ilmarinen(2001)指出，45 到 50 歲的高齡化員工(Aging Workers)影響直接生產力，當直接生產力下降則產出減少，進而提升商品或服務的成本。另一位勞動力學者 Brooke 也指出產業高齡化現象會間接影響產業的發展，45 歲以上的高齡員工(Aged Workers)有豐富的產業經驗，若無足夠的青壯勞動力接班，產業將喪失寶貴的獨到經驗，亦間接使生產力滑落，其損失無法單純地以價值衡量，所以需耗費更多資源保留老化勞動力。

然而，臺灣現正處於勞動力供給的頂峰時點，難以察覺單一產業勞動力供給缺乏的現象。若以經建會 2012 年 6 月公告的低推計人口數計算，發現近十年來，已是臺灣勞動力供給市場最充沛的階段，2013 年將可提供產業界 1,123 萬的勞動人口，爾後逐年下降。到了 2020 年時，將剩下 1,105 萬勞動人口，損失近 18.3 萬人的勞動力。

因此，藉由推計各年度的勞動人數與高齡化指數，將之對應高齡化分析矩陣，以探測各產業的勞動力老化訊號及勞動人數下滑現象，評估產業勞動力風險有其必要性。圖 4-10 呈現產業高齡化分析矩陣，縱軸為產業勞動力人數，橫軸為產業勞動力高齡化指數。其中，產業勞動生產力人數可由矩陣某產業各年度之對應點的連線進行衡量，倘若該連線斜率過大，則勞動力流失明顯。

另一方面，產業勞動力高齡化指數之計算方式為某產業 45 歲以上就業者人數與某產業 15 到 44 歲就業者人數之比值，各產業之勞動力老化數值與基準值衡量比較。基準值以 1 為衡量比較之標準，若某產業之勞動力老化數值大於 1，則代表該產業勞動力老化現象嚴重。換言之，某產業勞動力高齡化

指數大於 1，表示該產業高齡工作者多於青壯年工作者，有產業高齡化的現象。此指數數值越大，代表高齡化現象愈趨嚴重。



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-8。

圖 4-10 產業勞動力供給及高齡化分析矩陣

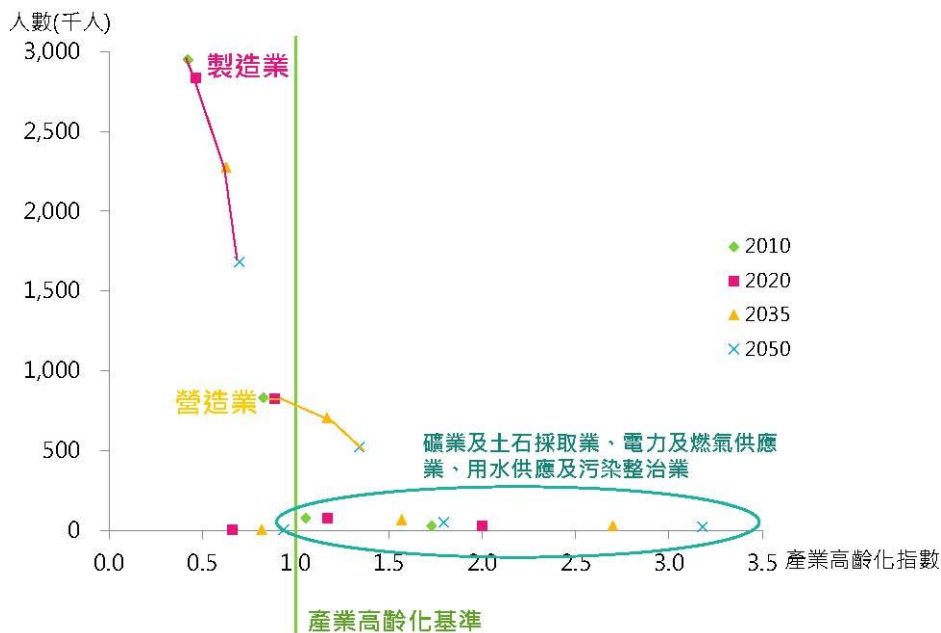
(一)工業部門勞動力供給及產業高齡化型態

我國二級產業的勞動力人口約占總勞動人口的四成，其產業分別為礦業及土石採取業、製造業、電力及燃氣供應業與用水供應及污染整治業。其中又以製造業勞動人數為最多，根據 2011 年行政院主計總處人力資源統計年報中顯示，製造業共計 294.9 萬人從業，占整體製造業 75.8%，顯見製造業在二級產業發展中扮演極為重要的角色。其次，營造業約 83.1 萬人從業，約占整體製造業 21%。

分析工業部門產業勞動高齡化矩陣中可以發現(如圖 4-11 所示)，勞動人數佔比最多的製造業與營造業，未來分別面臨勞動力缺乏與產業高齡化的困境(參見圖 4-2-3)。製造業 2020 年前減少近 11.6 萬勞動力，到 2050 年更會減少至 168.2 萬人，跌幅高達 42%，減少程度顯著。當前少子高齡現象最終將

引發未來人口的持續減少，若民眾對結婚生育仍抱持保守態度，未來勞動力大幅衰退將是必然趨勢。

其中，特別是製造業中的 ICT 產業，更應正視勞動力銳減的挑戰。該產業出口占臺灣總出口約 50%，ICT 產業 GDP 佔整體製造業 GDP 接近 52%，在臺灣經濟成長扮演重要角色。因此，未來人口大幅減少之情勢，將使 ICT 產業因第一線的勞動力不足而深受其害。對於依賴 ICT 產業作為經濟成長火車頭的臺灣而言，人口減少所引發勞動力衰退現象，造成經濟之衝擊因應不可不慎。



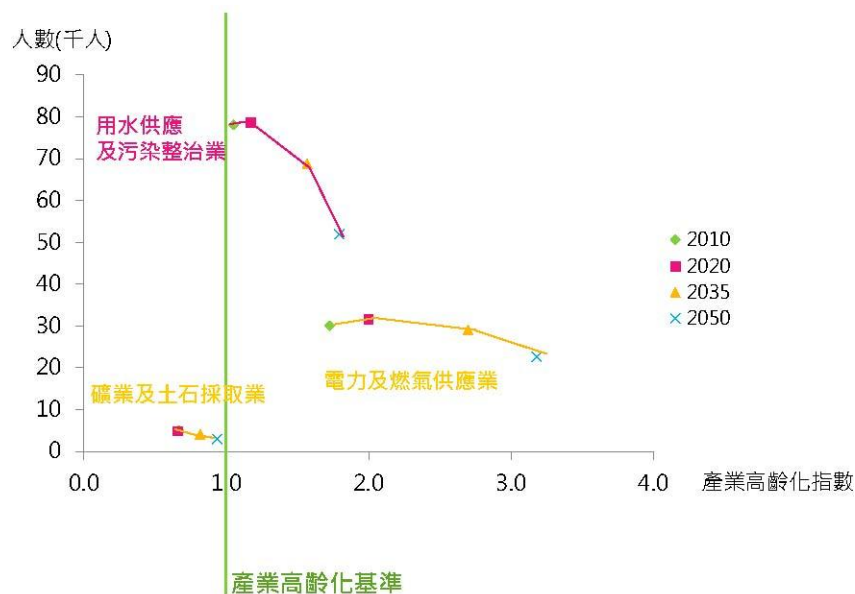
資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-10。

圖 4-11 工業部門(一)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣

除製造業外面臨勞動力大幅減少的現象外，用水供應及污染整治業亦面臨相當程度風險的勞動人數下滑現象。再者，此行業大量勞力付出的特性，當今的年輕人多不願從事，2010 年已出現產業高齡化情況，高齡化現象相當嚴峻，未來將可能出現有更多的高齡勞動者堅守崗位，技藝而無法傳承之境(如圖 4-2-3)。

營造業就業者人數減少幅度雖不如製造業，但近年來的年輕人不傾向投入從事營造事業，致使多數營建工程可見外籍勞工的身影以及逐步邁入不惑之年的從業人員，也因此營造業將於 2035 年面臨產業高齡化之風險。未來營造業若要擺脫產業高齡化困境，勢必導入更先進的營造技術，提昇勞動效率。

此外，電力及燃氣供應業的產業高齡化現象更為嚴峻，該產業主要為國營事業單位，是獨佔事業，工作穩定，因此，長久以來都是由同一批從業人員經營該事業體，由圖 4-12 可以發現國營事業單位的人力老化現象相當嚴重，如無即刻招募新血，除相關經驗無法傳承外，勢將為臺灣能源的供給穩定性與社會安全等問題平添風險。



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-11。

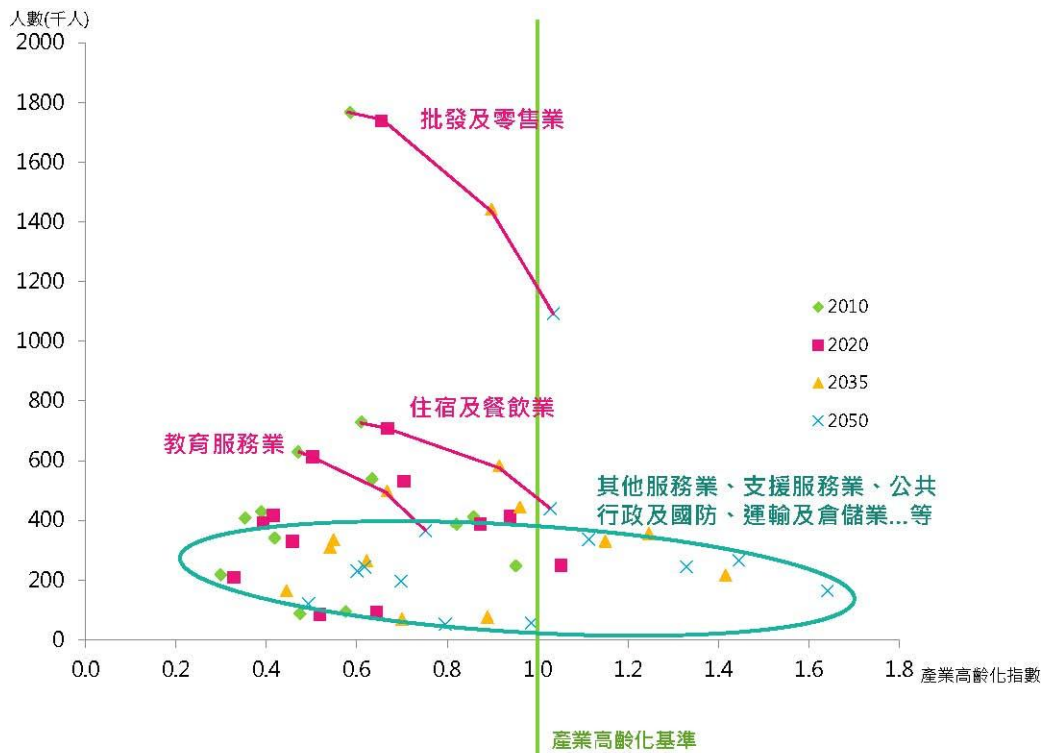
圖 4-12 工業部門(二)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣

(二)服務業部門勞動力供給及產業高齡化型態

我國第三級產業中，以批發零售業的勞動人口最多，占據超過 25%的服務業人力。其次為住宿與餐飲業、教育服務業占據 10%左右的勞動人力。其餘產業占服務業人數約 2%到 8%不等。

分析三級產業高齡化矩陣發現(圖 4-13)，因目前從事批發零售業的從業者眾，造成未來勞動力下滑之趨勢明顯，2020 年將減少 28,000 名勞動人口。若將時間軸向後延展，則勞動人口流失的現象更加嚴峻，估計到 2035 年該產業將流失 32.4 萬勞動力。

相較於批發零售業，擁有相對多數勞動人口的住宿及餐飲業、教育服務業等，從業者的比例不及批發零售業，短期來看雖無立即性的勞動力流失現象，但未來也將蒙受從業人數大幅下滑的困境。估計到 2035 年，住宿與餐飲業與教育服務業分別減少 13 萬與 14.7 萬的勞動人口。2050 年的批發及零售業、住宿及餐飲業除需面對從業人數下滑外，同樣必須面對產業高齡化現象。



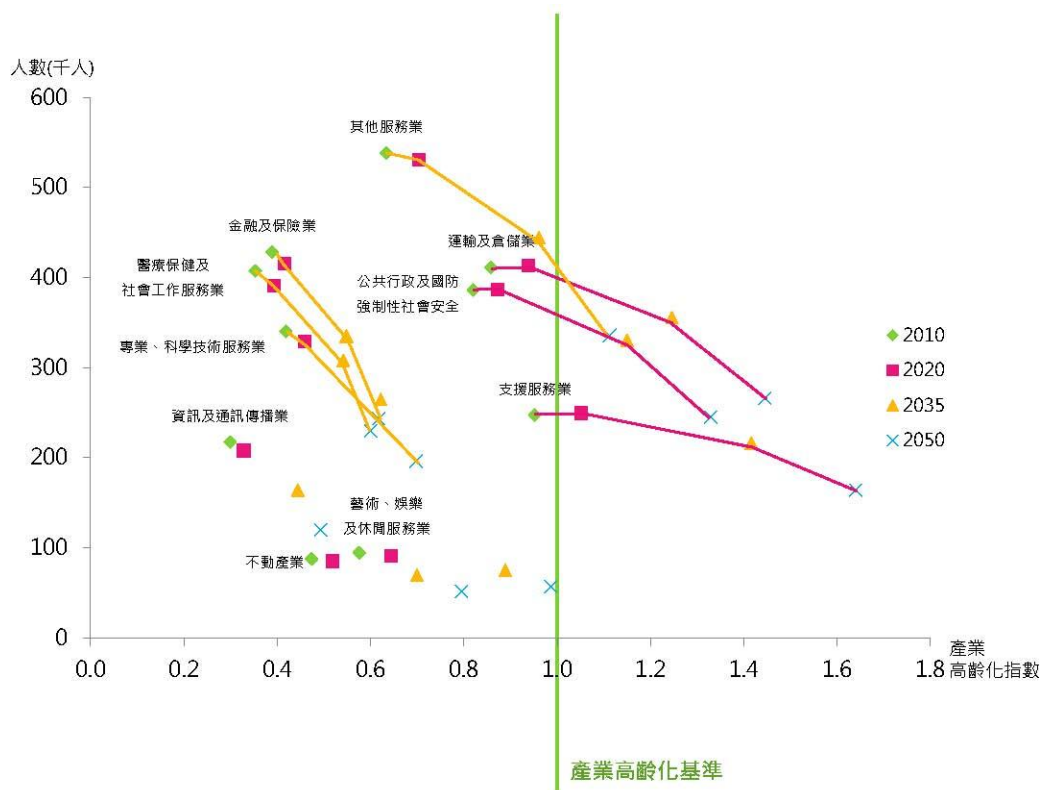
資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-13。

圖 4-13 服務業部門(一)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣

其他服務業、金融及保險業、醫療保健及社會工作服務業、專業科學技術服務業，未來也同樣面臨勞動力大幅減少的情況(圖 4-14)。究其原因在於，

目前臺灣從事此等行業之工作者較為年輕，然而因目前少子化現象嚴峻，使得未來年輕的勞力供給量減少，使得投入該業種的年輕人亦相對變少。此外，這三個勞動力數量較少的產業中，其他服務業之產業老化程度劇烈，2035年之產業高齡化指數趨近基準值，應當及早準備因應。

論及產業高齡化現象顯著的產業，支援服務業因業種特性的關係，如清潔服務、租賃、保全服務等，目前多為中高齡失業者投入該職場，也因此其他服務業將於2020年首先邁入產業勞動力高齡化。其他如公共行政及國防、運輸及零售業緊隨在後，於2035年前將爆發大量的高齡工作者，從國家安全與全民生活品質的角度言之，此現象必須慎重以對。



資料來源：財團法人資訊工業策進會(2012)，頁4-14。

圖 4-14 服務業部門(二)勞動力供給及產業高齡化分析矩陣

三、未來我國產業勞動需求變化趨勢

臺灣綜合研究院(2011)進行各產業勞動需求預測之方式，係依據前節所求得的 2020 與 2025 年 52 部門產值，分別搭配 2020 與 2025 年 52 部門勞動投入係數，得出一組 2020 與 2025 年的 52 部門就業人數基準值。另外，同時可以求得 2006 至 2020 年與 2020 至 2025 年 52 部門之產值與就業人數平均年成長率。接著以這組 52 部門就業人數分別搭配 2020 與 2025 年三大人力層級占比，據以預測 2020 與 2025 年之 52 部門三大技術層級就業人數。

人力需求預測結果顯示(如表 4-5 與表 4-6 所示)，2020 年就業人數約為 1,140 多萬人，2007~2020 年就業人數成長率為 0.80%；2025 年就業人數約為 1,167 萬 6 千多人，2020-2025 年就業人數成長率為 0.46%。至於 2007~2025 年的就業人數成長率則為 0.70%。

在三大技術層級就業人數占比方面，2020 年資源最適配置情境所需要的三大技術層級就業人數分別為高級管理及專業人力約為 144.2 萬人(占比 12.64%)、中級人力約為 557.9 萬人(占 48.90%)與基層人力約為 438.9 萬人(占 38.46%)；2025 年資源最適配置情境所需要的三大技術層級就業人數分別為高級管理及專業人力約為 161.4 萬人(占比 13.82%)、中級人力約為 582 萬人(占 49.85%)與基層人力約為 424.2 萬人(占 36.33%)。

進一步以 52 部門觀察，2007~2025 年就業人數成長率較高的部門分別為藥品 3.11%、汽車及其零件 3.20%、住宿及餐飲 2.89%、資訊服務 4.90%、專業、科學及技術服務 6.99%、教育服務 2.29%、醫療保健及社會工作服務 4.31% 與其他服務 3.00%。

就整體趨勢觀察，臺灣綜合研究院(2011)人力需求預測結果反映未來我國勞動市場中幾個基本的現象：第一、2020 與 2025 年服務業仍舊會扮演吸納我國產業轉型過程中所造成的結構性失業人口的角色；第二、隨著產業的發展，我國勞動市場中的人力素質需求也呈現逐步提升的現象。高級專業及管理人力的占比從 2007 年 9.53% 提升至 2020 年 12.64% 與 2025 年的 13.82%；中級人力占比從 45.21% 提升至 2020 年的 48.90% 與 2025 年的 49.85%；基層人力占比從 2007 年的 45.27% 下降至 2020 年的 38.46% 與 2025 年的 36.33%。

以 52 部門來看，近年來大陸觀光客人數遽增，也帶來觀光相關部門如住宿及餐飲與藝術、娛樂及休閒服務等部門的蓬勃發展。加上這些部門就業的門檻並不高，故造成住宿及餐飲部門就業人數平均成長率在 2007~2020 年的 2.89% 至 2020~2025 年的也有 1.96%，呈現平均成長率大於多數產業的趨勢；藝術、娛樂及休閒服務部門的就業人數平均成長率從 2007~2020 年的 2.58% 微降至 2020~2025 年的 0.90%，亦大幅高於各產業的平均成長率。

另外，在政府近年大力推動雲端計算服務的情況下，不僅帶動我國電子零組件部門的持續成長，亦使資訊服務部門的就業人數成長率大幅上升在 2007~2020 年平均為 4.90%；在 2020~2025 年平均為 2.62%。加上政府為了落實節能減碳的政策而推行智慧電動車發展策略行動方案與加入 ECFA 之後，亦帶動我國汽車及其零件部門的成長，其就業人數成長率在 2007~2020 年平均為 3.20% 與 2020~2025 年平均 1.55%。此外，由於我國逐漸步入老年化社會，加上老年人口對保健與醫療服務有較高的需求，因此醫療保健及社會工作服務部門的就業人數成長率在 2007~2020 年平均為 4.31% 與 2020~2025 年平均為 4.43%。至於在農業的發展方面，雖然就業人數的成長率有逐年下滑的趨勢，但是因為政府推動精緻農業有成的情形下，農業依然維持一定的產值成長率。

表 4-5 我國 2020 與 2025 年各產業勞動需求預測

單位：千人；人

編號	S2 部門	2007 就業人數	2007 就業人數占比	2020 就業人數	2020 就業人數占比	2007~2020 就業人數成長率	2025 就業人數	2025 就業人數占比	2025 就業人數成長率	2007~2025 就業人數成長率
1	農產	497	4.83%	317,889	2.79%	-3.38%	244,810	2.10%	-5.09%	-3.86%
2	畜產									
3	林產	5	0.05%	558	0.00%	-15.53%	321	0.00%	-10.45%	-14.14%
4	漁產	41	0.40%	35,811	0.31%	-1.04%	25,863	0.22%	-6.30%	-2.53%
5	礦產	6	0.06%	4,691	0.04%	-1.88%	4,167	0.04%	-2.34%	-2.00%
6	加工食品	137	1.33%	64,496	0.57%	-5.63%	41,194	0.35%	-8.58%	-6.46%
7	飲料	13	0.13%	7,902	0.07%	-3.76%	5,741	0.05%	-6.19%	-4.44%
8	菸	1	0.01%	750	0.01%	-2.19%	518	0.00%	-7.12%	-3.59%
9	紡織品	106	1.03%	55,280	0.48%	-4.88%	43,229	0.37%	-4.80%	-4.86%
10	成衣及服飾品	90	0.87%	55,969	0.49%	-3.59%	43,617	0.37%	-4.87%	-3.94%
11	皮革、毛皮及其製品	54	0.52%	37,122	0.33%	-2.84%	26,787	0.23%	-6.32%	-3.82%
12	木材及其製品	26	0.25%	10,668	0.09%	-6.62%	7,462	0.06%	-6.90%	-6.70%
13	紙漿、紙及紙製品	53	0.52%	30,567	0.27%	-4.15%	25,408	0.22%	-3.63%	-4.00%
14	印刷及資料儲存媒體複製	69	0.67%	29,853	0.26%	-6.24%	26,163	0.22%	-2.60%	-5.25%
15	石油及煤製品	16	0.16%	13,781	0.12%	-1.14%	14,680	0.13%	1.27%	-0.48%
16	化學材料	60	0.58%	73,974	0.65%	1.62%	84,966	0.73%	2.81%	1.95%
17	化學製品	35	0.34%	38,146	0.33%	0.66%	31,903	0.27%	-3.51%	-0.51%
18	藥品	26	0.25%	38,727	0.34%	3.11%	48,260	0.41%	4.50%	3.50%
19	橡膠製品	23	0.22%	15,759	0.14%	-2.87%	12,602	0.11%	-4.37%	-3.29%
20	塑膠製品	127	1.23%	84,564	0.74%	-3.08%	67,909	0.58%	-4.29%	-3.42%
21	非金屬礦物製品	60	0.58%	26,569	0.23%	-6.07%	20,015	0.17%	-5.51%	-5.92%
22	鋼鐵	46	0.45%	46,791	0.41%	0.13%	40,646	0.35%	-2.78%	-0.69%
23	其他金屬	24	0.23%	27,921	0.24%	1.17%	26,154	0.22%	-1.30%	0.48%
24	金屬製品	443	4.31%	224,084	1.96%	-5.11%	177,426	1.52%	-4.56%	-4.96%
25	電子零組件	596	5.79%	716,194	6.28%	1.42%	747,385	6.40%	0.86%	1.27%
26	電腦、電子及光學產品	216	2.10%	156,140	1.37%	-2.47%	152,826	1.31%	-0.43%	-1.90%

編號	S2 部門	2007 就業人數	2007 就業 人數占比	2020 就業人數	2020 就業 人數占比	2007~2020 就業 人數成長率	2025 就業人數	2025 就業 人數占比	2025 就業 人數成長率	2007~2025 就業 人數成長率
27	電力設備	112	1.09%	84,318	0.74%	-2.16%	69,842	0.60%	-3.70%	-2.59%
28	機械設備	235	2.28%	237,280	2.08%	0.07%	220,862	1.89%	-1.42%	-0.34%
29	汽車及其零件	81	0.79%	177,043	1.55%	3.20%	151,761	1.30%	-3.03%	1.55%
30	其他運輸工具	64	0.62%	39,385	0.35%	-3.67%	31,098	0.27%	-4.62%	-3.93%
31	家具	39	0.38%	7,282	0.06%	-12.11%	4,139	0.04%	-10.68%	-11.72%
32	其他製品及機械修配	87	0.85%	85,012	0.75%	-0.18%	73,840	0.63%	-2.78%	-0.91%
33	電力供應	21	0.20%	24,404	0.21%	1.16%	24,600	0.21%	0.16%	0.88%
34	燃氣供應	7	0.07%	3,271	0.03%	-5.68%	3,671	0.03%	2.34%	-3.52%
35	用水供應	6	0.06%	8,579	0.08%	2.79%	8,901	0.08%	0.74%	2.22%
36	污染整治	59	0.57%	78,697	0.69%	2.24%	78,792	0.67%	0.02%	1.62%
37	營造工程	846	8.22%	533,730	4.68%	-3.48%	435,393	3.73%	-3.99%	-3.62%
38	批發及零售	1,782	17.32%	2,145,076	18.80%	1.44%	2,087,722	17.88%	-0.54%	0.88%
39	運輸倉儲	415	4.03%	529,914	4.64%	1.90%	565,768	4.85%	1.32%	1.74%
40	住宿及餐飲	681	6.62%	985,814	8.64%	2.89%	1,086,141	9.30%	1.96%	2.63%
41	傳播服務	82	0.80%	73,455	0.64%	-0.84%	65,656	0.56%	-2.22%	-1.23%
42	電信服務	43	0.42%	55,054	0.48%	1.92%	57,334	0.49%	0.81%	1.61%
43	資訊服務	82	0.80%	152,672	1.34%	4.90%	173,772	1.49%	2.62%	4.26%
44	金融及保險	404	3.93%	454,203	3.98%	0.91%	459,819	3.94%	0.25%	0.72%
45	不動產服務	74	0.72%	73,848	0.65%	-0.02%	64,337	0.55%	-2.72%	-0.77%
46	專業、科學及技術服務	301	2.93%	724,291	6.35%	6.99%	917,504	7.86%	4.84%	6.39%
47	支援服務	215	2.09%	239,258	2.10%	0.83%	237,004	2.03%	-0.19%	0.54%
48	公共行政服務	332	3.23%	314,037	2.75%	-0.43%	306,134	2.62%	-0.51%	-0.45%
49	教育服務	588	5.71%	772,265	6.77%	2.12%	884,310	7.57%	2.75%	2.29%
50	醫療保健及社會工作服務	340	3.30%	588,824	5.16%	4.31%	731,454	6.26%	4.43%	4.35%
51	藝術、娛樂及休閒服務	101	0.98%	140,629	1.23%	2.58%	147,108	1.26%	0.90%	2.11%
52	其他服務	523	5.08%	767,711	6.73%	3.00%	869,225	7.44%	2.51%	2.86%
	總計	10,290	100.00%	11,410,258	100.00%	0.80%	11,676,239	100.00%	0.46%	0.70%

資料來源：臺灣綜合研究院(2011)，頁 6-22~6-23。

表 4-6 我國 2020 與 2025 年各產業三大技術層級勞動需求預測

單位：人

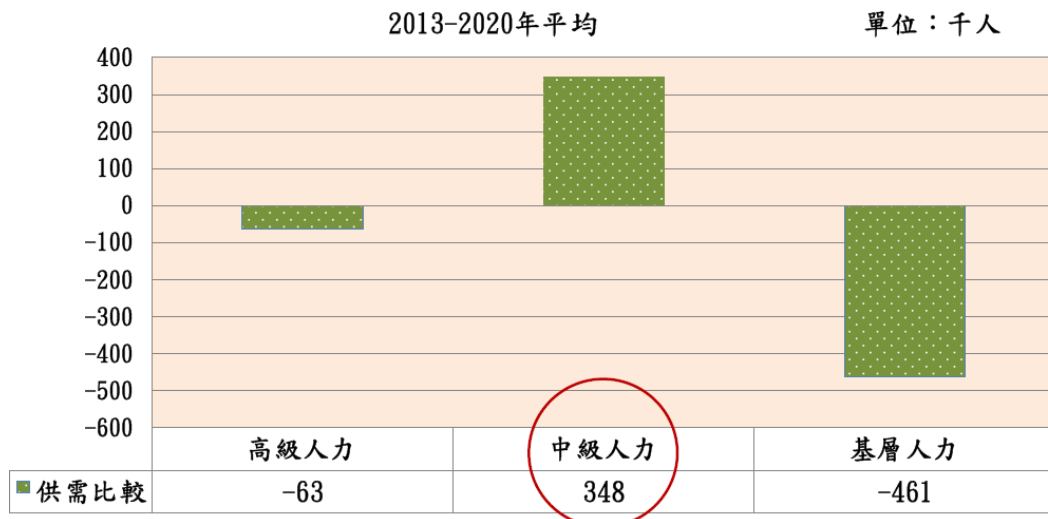
編號	52 部門	2020 就業人數	高級專業及管理人力	中級人力	基層人力	2025 就業人數	高級專業及管理人力	中級人力	基層人力
1	農產	317,889	1,462	13,510	302,916	244,810	1,493	8,936	234,381
2	畜產								
3	林產	558	3	264	290	321	2	169	151
4	漁產	35,811	183	2,629	33,000	25,863	132	1,984	23,748
5	礦產	4,691	80	1,738	2,873	4,167	55	1,508	2,604
6	加工食品	64,496	4,147	26,643	33,705	41,194	2,706	17,025	21,462
7	飲料	7,902	514	3,930	3,458	5,741	388	2,824	2,531
8	菸	750	38	421	290	518	26	300	192
9	紡織品	55,280	4,859	23,185	27,237	43,229	4,198	18,320	20,707
10	成衣及服飾品	55,969	1,763	23,160	31,046	43,617	1,064	18,493	24,059
11	皮革、毛皮及其製品	37,122	3,193	15,814	18,116	26,787	2,191	11,382	13,217
12	木材及其製品	10,668	995	3,731	5,943	7,462	772	2,649	4,041
13	紙漿、紙及紙製品	30,567	1,990	12,206	16,375	25,408	1,659	10,067	13,682
14	印刷及資料儲存媒體複製	29,853	1,711	13,064	15,082	26,163	1,554	11,276	13,333
15	石油及煤製品	13,781	2,775	6,947	4,058	14,680	3,244	7,259	4,176
16	化學材料	73,974	13,722	37,135	23,117	84,966	16,968	43,069	24,929
17	化學製品	38,146	5,703	21,163	11,276	31,903	5,149	17,849	8,904
18	藥品	38,727	6,216	28,189	4,322	48,260	8,098	36,166	3,996
19	橡膠製品	15,759	1,606	6,475	7,676	12,602	1,459	5,193	5,948
20	塑膠製品	84,564	6,435	35,179	42,950	67,909	5,297	28,597	34,016
21	非金屬礦物製品	26,569	3,414	11,024	12,131	20,015	3,104	8,268	8,645
22	鋼鐵	46,791	6,162	25,627	14,997	40,646	5,938	21,473	13,234
23	其他金屬	27,921	3,677	15,292	8,949	26,154	3,821	13,817	8,516
24	金屬製品	224,084	12,661	79,460	131,963	177,426	10,610	62,720	104,096
25	電子零組件	716,194	143,382	361,034	211,850	747,385	161,809	387,818	197,758
26	電腦、電子及光學產品	156,140	57,803	77,711	20,626	152,826	66,113	74,549	12,180
27	電力設備	84,318	7,083	44,756	32,479	69,842	5,294	37,848	26,701
28	機械設備	237,280	32,626	108,793	95,885	220,862	33,880	102,171	84,789

編號	52 部門	2020 就業人數	高級專業及管理人力	中級人力	基層人力	2025 就業人數	高級專業及管理人力	中級人力	基層人力
29	汽車及其零件	177,043	17,704	93,337	66,002	151,761	15,859	82,543	53,359
30	其他運輸工具	39,385	3,044	18,113	18,227	31,098	2,513	14,352	14,233
31	家具	7,282	181	3,468	3,634	4,139	84	2,053	2,002
32	其他製品及機械修配	85,012	6,529	34,660	43,824	73,840	5,959	29,794	38,086
33	電力供應	24,404	3,219	15,909	5,274	24,600	3,336	16,044	5,220
34	燃氣供應	3,271	431	2,132	707	3,671	498	2,394	779
35	用水供應	8,579	81	6,724	1,775	8,901	61	7,037	1,802
36	污染整治	78,697	2,959	29,928	45,810	78,792	3,002	30,839	44,951
37	營造工程	533,730	29,302	188,673	315,754	435,393	26,733	155,522	253,137
38	批發及零售	2,145,076	151,228	1,003,252	990,596	2,087,722	164,721	970,373	952,628
39	運輸倉儲	529,914	17,116	270,892	241,906	565,768	17,256	292,558	255,953
40	住宿及餐飲	985,814	30,560	342,965	612,289	1,086,141	39,970	373,741	672,430
41	傳播服務	73,455	22,742	43,948	6,765	65,656	20,800	38,428	6,428
42	電信服務	55,054	8,803	42,276	3,975	57,334	9,632	44,411	3,297
43	資訊服務	152,672	58,840	92,183	1,634	173,772	64,452	107,391	1,929
44	金融及保險	454,203	19,985	405,785	28,433	459,819	14,576	409,193	36,050
45	不動產服務	73,848	2,983	63,044	7,820	64,337	2,104	54,718	7,515
46	專業、科學及技術服務	724,291	146,597	544,884	32,810	917,504	191,850	693,175	32,571
47	支援服務	239,258	6,795	103,838	128,625	237,004	6,162	101,201	129,641
48	公共行政服務	314,037	22,359	217,439	74,238	306,134	21,215	215,855	69,064
49	教育服務	772,265	316,011	405,130	51,124	884,310	359,207	469,038	56,065
50	醫療保健及社會工作服務	588,824	216,393	297,238	75,193	731,454	254,985	363,386	113,083
51	藝術、娛樂及休閒服務	140,629	16,496	83,196	40,937	147,108	17,712	85,940	43,441
52	其他服務	767,711	17,581	271,463	478,745	869,225	23,991	308,575	536,659
	總計	11,410,258	1,442,142	5,579,557	4,388,707	11,676,239	1,613,703	5,820,293	4,242,318
	占比	100%	12.64%	48.90%	38.46%	100%	13.82%	49.85%	36.33%

資料來源：臺灣綜合研究院(2011)，頁 6-24~6-25。

第三節 未來我國產業勞動供需缺口及補充性勞力需求推估

根據行政院經濟建設委員會近日完成之「2020增補人力供需比較—技術層次別推計」結果顯示(如圖4-15)，在工作年齡人口快速遞減，且不考慮延長退休年齡、不存在學用落差所產生之結構性失業、以及勞動生產力未能提升的假設情境下，2020年隨著經濟發展預計將有17萬6千人之勞動超額需求(短缺)，其中在三大技術層級人力供需方面，2020年高級人力預計短缺6萬3千人、中級人力餘裕34萬8千人、基層人力短缺人力則達46萬1千人。至2020年我國高階人力缺口年平均約6萬3千人，亟需中階人力提升及延攬外籍高階人才來臺填補。整體而言，如前兩節分析所述，我國未來二、三級產業的勞動力供給皆出現「先增後減的態勢」，從總數來看，如何及早布局，藉由適當的外勞開放政策，或是全面調整產業結構、提升人均生產力、乃至於提升國家研發能力與基礎技術，屆時將會是臺灣能否成功過渡勞動缺口惡化的關鍵。



資料來源：行政院經濟建設委員會(2013)，「2020 增補人力供需比較—技術層次別推計」。

圖 4-15 我國未來勞動供需缺口預測值

在藍領外勞引進部分，根據圖 4-10 所示，經建會推估我國未來勞動供需缺口結果顯示，2020 年我國基層人力短缺 46 萬 1,000 人，相較於目前(2013 年 12 月底)我國產業及社福外籍勞工外勞引進人數為 48 萬 9,134 人，顯示至 2020 年，我國藍領外勞的引進，應加以適當的調控。但從圖 4-11 至圖 4-14 推估結果顯示，2020 年後我國勞動力供給趨緩及高齡化程度將加速惡化，若未能全面調整產業結構、提升人均生產力、乃至於提升國家研發能力與基礎技術，勢必需擴大引進產業(藍領)外勞，然引進外勞雖能解決一國勞力短缺的問題，其對本國勞工就業機會的排擠、國內人才養成的抑制、以及對社會整體面的影響等，亦不容忽視。因此，我國在就業服務法第 52 條特別規定中央主管機關應建立「外籍勞工聘僱警戒指標」，並依此指標，由中央主管機關邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商每年引進外籍勞工之總人數。辛炳隆(2013) 參照就業服務法第 42 條所列引進外勞的基本原則，以及國內外文獻的評估經驗，將「對本國勞工的影響」、「對企(產)業/雇主的影響」、「對社會的影響」等三個層面列入警戒範圍。其中，對本國勞工的影響主要包括工作機會、薪酬、勞動條件、職務晉升等；對企(產)業/雇主的影響則包括人力供給、僱用成本 2 項共同構面，僅適用於產業外勞的國內企業經營狀況與生產技術，以及僅適用於社福外勞之雇主就業行為等評估構面；對社會的影響主要包括涉及外勞之勞資爭議、外勞基本權益維護、社會治安、以及僅適用於社福外勞之失能者照護等。此外，有鑑於外勞人數增加已迫使政府必須投入極大的人力與物力，而社福外勞引進是否會影響國內長照制度的實施，也成為重要政策議題，因此，除上述三個層面之外，本文特別將「對政府的影響」列入警戒範圍，其內容包括政府所投入的公務(含警政)人力與經費，以及對長照制度規劃與實施之影響。有關產業外勞警戒指標臚列如下：

- 正向—關鍵指標製造業與營造業合計之非專技人力之缺工人數增加率、未來三年基層人力缺口(預測)；
- 正向—重要指標製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資增加率、製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時增加率；
- 負向—關鍵指標本國非專技人員失業人數增加率、雇主僱用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率；

- 負向一重要指標產業外勞行蹤不明人數增加率、產業外勞職災增加率、產業外勞犯罪人數增加率、產業外勞所涉勞資爭議件數增加率、警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率。

就白領外勞引進部分，根據圖 4-15 我國未來勞動供需缺口推估結果顯示，2020 年我國高級人力短缺 6 萬 3,000 人，然由於中級人才超額供給人數高達 34 萬 8 千人，如何加強教育及職業訓練效能，縮短學用落差，積極中級人才提升專業及管理技能，將是短期我國就業安定政策所應努力的方向。然 2020 年後，我國勞動力供給趨緩及高齡化程度將快速惡化，面對知識經濟的加速發展，中、高級人力的消長，兩者差距將加速弭平，而由於高級人才（碩士以上）的養成約需 6 年以上的時間，並不能立即彌補科技人才需求的缺口，引進海外科技人才即成為紓解人才短缺的政策方案。如歐洲各國紛紛修改移民法，開放非歐盟國家高科技人才的工作簽證，OECD 國家正在實施的政策包括：1.針對國家未來發展需求，推出選擇性的移民政策（如加拿大與澳洲）；2.針對重點領域，實施引進特定人才的移民計畫（如德國、英國、美國、挪威）；3.提出高階人力短缺職業清單（如英國、澳洲、愛爾蘭）；4.放寬外籍高階人力聘用標準和身份的改變條件（如法國、日本、韓國）。日本、韓國、新加坡、香港、中國大陸也紛紛提出優惠措施協助延攬海外科技人才。臺灣也藉由延攬海外人才來彌補短期人才不足，以免延誤企業營運總部、研發創新中心、產業高值化等計畫的推動。因此，若要吸引外籍人才來臺灣工作，除了必須清楚的依照臺灣當前的知識經濟產業結構所需的關鍵人才，也必須正視當前國際人才的競爭，許多國家已推出優惠措施的國際現實，更需要建構合適外籍高技術人才法規環境以利於其居住與移民。

第四節 未來我國長照及家庭服務體系人力供需推估

隨著我國社會人口結構老年化的加劇，以及照顧服務產業服務態樣的日益多樣化，我國對於照顧服務員的需求量也隨之增加，然不同的服務態樣可能會吸引不同的群族投入，對於此部分的了解將有助於未來照顧產業對於特定族群的人力開發，亦可檢視是否有某些族群是可能適合照顧產業，但尚未被發掘運用的，並可作為社福外勞引進需求之評估基準。

一、我國長期照護服務資源分布現況

根據行政院 2013 年 11 月 26 日院臺衛字第 1020060192 號函核定之「長期照護服務網計畫（第一期）－102 年至 105 年」，截至 2010 年底盤點結果之全國長期照護服務資源分布情形，作為長期照護服務網區域規劃之依據，並規劃各區域長期照護資源配置及發展策略。資源盤點主要結果摘述如下：

（一）服務資源

1. 社區式長期照護資源

- (1)日間照顧 81 家，可服務人數 2,001 人，每萬失能人口可服務人數 30.3 人，實際服務量 850 人，其中連江縣無此資源。
- (2)家庭托顧 23 家，可服務人數 57 人，每萬失能人口可服務人數 0.86 人，實際服務量 35 人，其中基隆市、新北市、桃園縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣、連江縣無此資源。
- (3)餐飲服務/送餐 201 家，實際服務量 5,267 人，各縣市均有此資源。
- (4)交通接送 43 家，實際服務量 21,916 人，各縣市均有此資源。
- (5)機構喘息服務 370 家，實際服務量 644 人、各縣市均有此資源。
- (6)社區復健 27 家，實際服務量 2,685 人，5,301 人次，其中桃園縣、新竹市、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、臺南市、宜蘭縣、臺東縣、金門縣、連江縣等 12 縣市無此資源。

(7)身障型輔具服務 25 家，實際服務量 4,355 人，28,292 人次，其中連江縣無此資源。

(8)身障型日間服務 125 家，每萬失能人口可服務人數 88.6 人，其中新竹市、新竹縣、澎湖縣及連江縣無此資源。

2.居家式長期照護資源

(1)居家式長期照護型

a.居家服務 133 家，實際服務量 27,800 人，各縣市均有此資源。

b.居家護理 498 家，實際服務量 4,782 人，57,046 人次，各縣市均有此資源。

c.居家復健 123 家，實際服務量 1,565 人，4,856 人次，各縣市均有此資源。

d.居家喘息 107 家，實際服務量 1,036 人，2,642 人次，其中基隆市、臺北市、新竹市、及宜蘭縣無此資源。

(2)居家式身障型

居家服務實際服務量為 10,969 人，148,733 人次，其中連江縣無此資源。

3.入住機構式(含身障型全日入住機構、失智全日服務)

(1)長期照護型機構：全國 1,457 家，共 77,462 床，各縣市均有此服務，若以每萬失能人口平均床數為 1171 床，各縣市平均床數分布 89.1 床至 3977.9 床，低於平均床數縣市為基隆市、臺北市、新竹市、苗栗縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣及連江縣。

(2)身障型全日入住機構：全國 147 家，共 12,292 床，全國每萬失能人口平均床數為 185.8 床，其中澎湖縣及連江縣無此服務資源。

(3)失智型：全國 27 家，共 1,029 床，全國每萬失能人口平均床數為 15.6 床，其中新竹市、新竹縣、雲林縣、臺南市、宜蘭縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣及連江縣無此服務類型。

(4)安養型：全國 174 家，共 13,023 床，全國每萬失能人口平均床數為 196.9 床，各縣市均有此服務。未來安養床可轉型為長期照護床提供長期照護服務。

(5)行政院退除役官兵輔導委員會附屬醫療機構之公務預算床共計 2,580 床（不含精神科），為指定任務收住有長期照護需求榮民之專區。

（二）人力資源

1.提供社區式服務人力

(1) 長期照護型人力共 2,443 人，每萬平均失能人口服務人數 36.9 人，各縣市為 0 人至 357.7 人，低於平均每萬失能人口服務人數縣市為基隆市、臺北市、桃園縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、屏東縣、宜蘭縣、金門縣，另連江縣無此服務單位，無此人力。

(2)身障型人力共 2,886 人，每萬平均失能人口服務人數 43.6 人，各縣市分布為 0 人至 138.1 人，低於平均每萬失能人口服務人數縣市為新北市、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市，另新竹市、新竹縣、澎湖縣及連江縣無此人力。

2.提供居家式服務人力

(1) 長期照護型人力共 9,466 人，以每萬平均失能人口服務人數 143.1 人，各縣市分布為 85.8 人至 955.1 人，低於平均每萬失能人口服務人數縣市為基隆市、臺北市、新北市、新竹市、新竹縣、苗栗縣、雲林縣、屏東縣、花蓮縣。

(2)身障型人力共 6,768 人，若以每萬平均失能人口服務人數 102.3 人，各縣市為 0 人至 891.5 人，低於平均每萬失能人口服務人數縣市為基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹市、苗栗縣、臺中市、雲林縣、嘉義市、臺南市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣，另連江縣無此服務單位，無此人力。

3.提供入住機構式(全日住宿型)服務人力

- (1) 長期照護型人力共 29,100 人，每萬平均失能人口服務人數 439.9 人，各縣市分布為 0 人至 1,351.6 人，低於平均每萬失能人口服務人數縣市為基隆市、新竹市、苗栗縣、臺中市、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣。另金門縣及連江縣無此服務人力。
- (2) 身障型人力共 4,667 人，每萬平均失能人口服務人數 70.6 人，各縣市分布為 0 人至 316.3 人，低於平均每萬失能人口服務人數縣市為基隆市、臺北市、新北市、新竹市、臺中市、南投縣、雲林縣、嘉義市、高雄市、臺東縣。另澎湖縣及連江縣無此服務人力。
- (3) 失智型人力共 1,206 人，每萬平均失能人口服務人數 18.23 人，各縣市為 0 人至 65.6 人，低於平均每萬失能人口服務人數縣市為臺北市、苗栗縣、臺中市、南投縣，另新竹市、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、宜蘭縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣、連江縣無此服務單位，無此人力。

(三) 小結：

1. 居家、社區、入住機構式長期照護服務資源分布現況

- (1) 長期照護人力的分布仍集中於機構，約為居家式人力的 2 倍，約為社區式人力的 15 倍。
- (2) 長期照護型服務資源總量也以機構最多，2010 年底之服務人數約為居家式的 1.5-2 倍，約為社區式的 10 倍。
- (3) 身障型資源總量服務人數則是機構與居家相當，各約 11,000 人左右，約為社區式的 3 倍。

2. 入住機構：居家：社區實際服務人數比例約為 6：3：1，可見居家及社區服務仍應加強及發展。三類服務中，以社區式長期照護服務最需發展。

3. 入住機構式

- (1) 長期照護服務佔床率均超過 80%，考量失能人口逐年快速成長，若未增設，則將漸趨不足。

(2)失智入住機構式專區(或專責)，全國超過半數係由榮譽國民之家建置，且每萬失能人口僅有 15.56 床，顯有不足。

二、我國目前長照及家庭服務體系人力需求推估

對於照顧服務員需求量的推估，按不同之服務類型與推估方法，而有不同之結果，整理國內過去照顧服務員人力推估相關研究結果如下：

一、「我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」－ 行政院

機構照顧服務員之推估包含護理之家、長期照護機構及養護機構之照護服務員需求數，係依據各機構設置標準中需配置照服員人數之規定來進行推估，2015 年所需之機構照顧服務員人力最少需要 6,378 人，最多可達 12,977 人；至於 2020 年則為 8,046~16,374 人 (行政院，2007：95-98)⁶²。

居家服務之照顧服務員⁶³的推估係依「建構長期照護體系先導計畫」實驗社區居家服務補助制度服務使用量經驗，推估全國民眾在此制度下可能的使用量，並考量服務需求人數的低、中、中高及高推估值，再配合「每月平均使用時數」及「每月最高補助時數」兩種估算方法，各年份均有 8 個推估值。2015 年所需之居家照顧服務員之人力最少需要 5,689 人，最多可達 49,487 人；至於 2020 年則為 6,564~57,140 人。

綜上，2015 年所需之本國籍照顧服務人力最少為 12,067 人，最多可達 62,464 人；至於 2020 年則為 14,610~73,514 人(如表 4-12 所示)。

呈前所述，我國現階段共培訓至少 7 萬 9,726 名照顧服務員，但僅有約 26%受訓者投入長期照顧服務體系，接近三年來每年培訓 1,000~1,500 人，以 1,500 人為計，至 2012 年時我國應有約 9 萬 3,000 名照顧服務員，但若仍僅 26% 受訓者投入長期照顧服務體系，即僅有 2 萬 4,327 名照顧服務員，屆時連低推估照顧需求所需的照顧服務員人數皆無法滿足，更遑論我國現階段許多仰

⁶² 依內政部統計資料顯示，2004 年服務於各類機構(含長期照護機構、養護機構、安養機構及護理之家)之照顧服務員人數為 6,028 人，2005 年為 7,142 人。

⁶³ 該計畫中之社區照顧服務員中的居家照顧服務員，即為本計畫中之居家式「居家服務」照顧服務員。

第四章 未來 10 年我國產業發展趨勢與人力供需變化

賴外籍監護工提供個人照顧若釋出的照顧服務需求，則將遠超過該計畫高推估的 7 萬 3,514 名照顧服務員，顯見我國照顧服務員的供給量有嚴重不足之現象。

表 4-7 我國照顧服務員人力需求推估摘要表，2007、2010、2015、2020

年份	推估時數 類別	居家服務照顧服務員				機構照顧服務員		總計	
		低推估	中推估	中高推估	高推估	低推估 (人)	高推估 (人)	低推估	高推估
2007	低推估時數	4,516	6,774	9,032	11,290	3,709	7,543	8,225	18,833
	高推估時數	15,717	23,575	31,433	39,291			19,426	46,834
2010	低推估時數	4,890	7,335	9,780	12,225	4,710	9,582	9,600	21,807
	高推估時數	17,014	25,521	34,028	42,535			21,724	52,117
2015	低推估時數	5,689	8,534	11,379	14,224	6,378	12,977	12,067	27,201
	高推估時數	19,795	29,692	39,589	49,487			26,173	62,464
2020	低推估時數	6,564	9,847	13,129	16,411	8,046	16,374	14,610	32,785
	高推估時數	22,856	34,284	45,712	57,140			30,902	73,514

註：1.高推估時數為最高補助額度時數，低推估時數為實際使用數。

2.低推估為建構長期照護體系先導計畫實驗社區實際使用時數，中推估為低推估之 1.5 倍，中高推估為 2 倍，高推估為 2.5 倍。

3.每位照顧服務員以每月工作 160 小時來推算所需之工作員數

資料來源：行政院(2007)，「我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」(核定本)

二、長期照護保險法制服務提供及服務人力之評估—行政院經濟建設委員會

陳惠姿等(2009)以 2018 年正逢戰後嬰兒潮之族群進入所謂的老人，為達到 80%照顧需求人口所需服務之整備目標，進行以下三個方案之人力推估：(一)方案一：依居家/社區與機構之設定比例 8：2；(二)方案二：配合財務估算組假定條件，且巴氏量表分數區分失能等級(0~30 分為需求三級、31~50 分為需求二級、51~70 分為需求一級)之需求人口數作推估；以及(三)方案三：依巴氏量表分數區分失能等級(0~20 分為需求三級、21~40 分為需求二級、41~70 分為需求一級)之需求人口數作推估，各方案推估比例，依照王雲東等(2009)推估 2018 年長期照顧保險需求人口數為 49 萬 3,102 人。

方案一：居家/社區與機構供給量假定為 8：2

如表 4-15 所示，2018 年長期照顧居家/社區資源預估使用人數為 157,793 案，機構資源預估使用人數則為 78,896 案，由此推估 2018 年資源準備量需達 236,689 案，含現金給付則為 394,481 案，其居家/社區與機構資源供給比例依照照顧需求等級而有所不同，居家/社區供給比例為 80%，機構供給率則為 20%，以此比例推估資源整備目標量，居家及社區資源整備之目標量為 157,793 案，在機構資源整備目標量為 78,896 案，與 2008 年現況作比較，在居家/社區資源須增加 129,848 案，而機構資源則尚稱足夠。居家與社區各需增加約 64,924 案，自 2010 至 2018 年(9 年)，居家與社區資源每年各需增加 7,213 案，如果日間照護每所以 60-80 人推計則需要增加 90-120 所，至 2018 年共需增加 810-1,080 所。

方案二：2018 年需求人口數依照巴氏量表分數區分失能等級(0~30 分為需求三級、31~50 分為需求二級、51~70 分為需求一級)作推估，且配合財務估算組假定之資源發展推估。

如表 4-13 所示，2018 年長期照顧居家/社區資源預估使用人數為 212,974 案，機構資源預估使用人數則為 64,131 案，由此推估 2018 年資源準備量需達 277,105 案，其居家/社區與機構資源供給比例依照照顧需求等級而有所不同，居家/社區供給比例為 40~50%，機構供給率則為 0~30%，以此比例推估資源整備目標量，居家及社區資源整備之目標量為 212,974 案，在機構資源整備目標量為 64,131 案，與 2008 年現況作比較，在居家/

社區資源須增加 185,029 案，而機構資源則尚稱足夠。居家與社區各需增加約 92,514 案，自 2010 至 2018 年(9 年)，居家與社區資源每年各需增加 10,279 案，如果日間照護每所以 60-80 人推計則需要增加 130-170 所，至 2018 年共需增加 1,170-1,530 所。

方案三：2018 年需求人口數依照巴氏量表分數區分失能等級(0~20 分為需求三級、21~40 分為需求二級、41~70 分為需求一級)作推估，且配合財務估算組假定之資源發展推估。

如表 4-14 所示，2018 年長期照顧居家/社區資源預估使用人數為 216,004 案，機構資源預估使用人數則為 55,443 案，由此推估 2018 年資源準備量需達 271,447 案，其居家/社區與機構資源供給比例依照需求等級而有所不同，居家/社區供給比例為 40~50%，機構供給率則為 0~30%，以此比例推估資源整備目標量，居家及社區資源整備之目標量為 216,004 案，在機構資源整備目標量為 55,443 案，與 2008 年現況作比較，在居家/社區資源須增加 188,059 案，而機構資源則尚稱足夠。居家與社區各需增加約 94,029 案，自 2010 至 2018 年(9 年)，居家與社區資源每年各需增加 10,447 案，如果日間照護每所 60-80 人推計則需要增加 130-174 所，至 2018 年共需增加 1,170-1,566 所。

表 4-8 2018 年方案二依財務估算組假設之長照資源整備 80%目標

需照護 等級	需求 人數	整備 80%	整備比例			整備人數		
			居家	社區	機構	居家	社區	機構
零級	87,713	70,170	25%	25%	0%	17,543	17,543	0
需照護 一級	165,552	132,442	25%	25%	2%	33,110	33,110	2,649
需照護 二級	85,648	68,518	25%	25%	5%	17,130	17,130	3,426
需照護 三級	241,902	193,522	20%	20%	30%	38,704	38,704	58,056
長期照顧資源整備總量及與現況資源相差量推估：								
居家/社區 整備量		與 2008 年 資源現況相差			機構 整備量		與 2008 年 資源現況相差	
212,974		-185,029			64,131		20,570	

資料來源：陳惠姿等 (2009)，頁 83。

表 4-9 2018 年方案三依財務估算組假設之長照資源整備 80%目標

需照護等級	需求人數	整備 80%	整備比例			整備人數		
			居家	社區	機構	居家	社區	機構
零級	87,713	70,170	25%	25%	0%	17,543	17,543	0
需照護一級	211,819	169,455	25%	25%	2%	42,364	42,364	3,389
需照護二級	77,268	61,814	25%	25%	5%	15,454	15,454	3,091
需照護三級	204,014	163,211	20%	20%	30%	32,642	32,642	48,963
長期照顧資源整備總量及與現況資源相差量推估：								
居家/社區整備量		與 2008 年資源現況相差			機構整備量		與 2008 年資源現況相差	
216,004		-188,059			55,443		29,258	

資料來源：陳惠姿等(2009)，頁 83。

表 4-10 2018 年長期照顧資源發展資源整備量達 80%試算

項目		方案一	方案二	方案三
需求人口數		493,102	493,102	493,102
資源整備量 80%		236,689	277,105	271,447
2018 年整備比例 居家社區：機構		80：20	40~50：0~30	40~50：0~30
目標量	居、社	157,793	212,974	216,004
	機構	78,896	64,131	55,443
與 2008 年 資源相較	居、社	-129,848	-185,029	-188,059
	機構	5,805	20,570	29,258

資料來源：陳惠姿等(2009)，頁 84。

根據表 4-13 至表 4-15 的假設與試算，行政院經濟建設委員會(2009)推估至 2018 年所需之長期照顧服務人力，再依各人力需求規定推估出須整備之人力，不足之人力建議每年應整備之人數⁶⁴。

(一) 方案一：居家/社區與機構供給量假定為 8：2。

2018 年居家及社區資源發展之整備量為 157,793 案，機構資源整備量為 78,896 案，推估服務整備量分別為(如表 4-15)：居家服務 78,897 案、居家復健 3,945 案、居家護理 3,723 案、日間照顧 78,897 案、社區復健 39,448 案、長照中心 394,482 案、機構則為 78,896 床。各類人員每年應整備之人數分別為：

- (1)護理人員：5,119 位；
- (2)復健人員：723 至 1,085 位；
- (3)照顧服務員：36,211 至 46,730 位；

⁶⁴陳惠姿等(2009)報告中，有關人力需求設算假設(頁 66-67)並未說明是否有關長照人力需求推估，是否排除外籍看護工，然依據現行就業服務法之規定，除部分照顧服務員外，每年應培訓之人數，應為本國籍長期照顧服務人力。

- (4)個案管理人員：351 至 789 位；
- (5)照顧管理專員：1,972 至 3,287 位；
- (6)行政人員：10,918 位；
- (7)社工：867 位

各類人員合計需 56,161 位 至 68,795 位。

- (二) 方案二：2018 年需求人口數依照巴氏量表分數區分失能等級(0~30 分為需求三級、31~50 分為需求二級、51~70 分為需求一級)作推估，且配合財務估算組假定之資源發展推估。

2018 年居家及社區資源發展之整備量為 212,974 案，各為 106,487 案，機構資源整備量為 64,131 案，推估服務整備量分別為(如表 4-15 所示)：居家服務 106,487 案、居家復健 3,945 案、居家護理 3,723 案、日間照顧 106,487 案、社區復健 39,448 案、長照中心 394,482 案、機構則為 64,131 床。各類人員每年應整備之人數分別為：

- (1)護理人員：4,173 位；
- (2)復健人員：723 至 1,085 位；
- (3)照顧服務員：40,730 至 54,928 位；
- (4)個案管理人員：473 至 1,065 位；
- (5)照顧管理專員：1,972 至 3,287 位；
- (6)行政人員：10,519 位；
- (7)社工：705 位

各類人員合計需 59,295 至 75,762 位。

- (三) 方案三：2018 年需求人口數依照巴氏量表分數區分失能等級(0~20 分為需求三級、21~40 分為需求二級、41~70 分為需求一級)作推估，且配合財務估算組假定之資源發展推估。

第四章 未來 10 年我國產業發展趨勢與人力供需變化

2018 年居家及社區資源發展之整備量為 216,004 案，各為 108,002 案，機構資源整備量為 55,443 案，推估服務整備量分別為(如表 4-15 所示)：居家服務 108,002 案、居家復健 3,945 案、居家護理 3,723 案、日間照顧 108,002 案、社區復健 39,448 案、長照中心 394,482 案、機構則為 55,443 床。各類人員每年應整備之人數分別為：

- (1)護理人員：3,616 位；
- (2)復健人員：723 至 1,085 位；
- (3)照顧服務員：39,462 至 53,863 位；
- (4)個案管理人員：480 至 1,080 位；
- (5)照顧管理專員：1,972 至 3,287 位；
- (6)行政人員：10,346 位；
- (7)社工：609 位

各類人員合計需 57,208 至 73,886 位。

表 4-11 2018 年各類方案長期照護須整備人力總表及逐年須整備人力

人力類別	2008 年現有全職人力	方案別	至 2018 年各方案須整備人力					
			方案一		方案二		方案三	
			低推估	高推估	低推估	高推估	低推估	高推估
護理人員	7,202	80%	5,119		4,173		3,616	
復健人員	物 230 職 106 計 336	80%	723	1,085	723	1,085	723	1,085
照顧服務員	17,561	80%	36,211	46,730	40,730	54,928	39,462	53,863
個案管理人員(督導)	508	80%	351	789	473	1,065	480	1,080
照管專員	244	80%	1,972	3,287	1,972	3,287	1,972	3,287
行政人員		80%	10,918		10,519		10,346	
社工	443	80%	867		705		609	

資料來源：陳惠姿等(2009)，頁 132。

另根據行政院 2013 年 11 月 26 日院臺衛字第 1020060192 號函核定之「長期照護服務網計畫(第一期)－102 年至 105 年」，我國未來長照體系與外勞(外籍看護工)引進相關之照顧服務員人力需求推估結果，說明如下：

(一) 社區型日間照顧

1. 依衛生福利部社會及家庭署資源盤點結果統計，截至 2011 年底，各縣市已設置 14 個失智症日照中心，及 64 個日照中心，如依「每大區設置失智症日間照顧服務單位」，及「每次區設置失能或失能、失智混合型日間照顧服務單位，每鄰近 2 個次區再增設 1 個單位」之區域服務資源規劃目標，則 2016 年總計應設置 129 個日間照顧

(其中，包括 26 個失智症老人日間照顧)中心。以每一個日間照顧中心可服務 30 人計算，可服務人數合計 3,870 人。

2. 以前述可服務人數為需求人數，並依老人福利服務提供者資格要件及服務準則規定，進行照顧服務員人力需求推估，失能及失能、失智混合型日間照顧中心標準之人力比，以 1:8 為低推估，以 1:6 為高推估；失智型日間照顧人力比以 1:6 為低推估，以 1:3 為高推估，推算日間照顧服務之照顧服務員人力需求，低推估為 516 人，高推估為 775 人。

(二) 居家照顧服務員

1. 有關 2010 年度居家服務實際使用人數為 27,800 人，2011 年度為 33,188 人，依十年長照計畫之 2012 至 2016 年中程計畫規劃，自 2012 年起服務人數年成長率為 7%，推估至 2016 年居家服務人數為 46,547 人。
2. 另依據 2010 年度居家服務使用情況，按使用者失能程度來看，輕度 37.9%、中度占 24.2%、重度占 37.9%；另依服務使用時數來看，輕度平均每人每月使用 11.6 小時、中度 22.2 小時、重度 31.9 小時，覈實推估 2016 年居家服務時數每月為 1,017,466 小時。
3. 該計畫原假設照顧服務員每人每月工作 22 天，以每人每日工作 6 小時所需人力為高推估，7 小時為低推估。惟據了解，實務運作上照顧服務員多有兼職工作之情況；如依衛生福利部社會及家庭署統計，2010 年度居家服務之照顧服務員 5,496 人，每人每月平均工作時數為 110 小時，每人每日平均工作 5 小時為推估基準，則 2016 年居家服務之照顧服務員人力需求為 9,250 人。

(三) 入住機構照顧服務員

1. 以 2010 年底各類型機構所佔比率為基礎，並假設其中有部分養護型機構轉型為失智型機構，佔率稍有調整，而長期照護型機構及身心障礙住宿機構之佔率不變，推估出 105 年全日住宿型機構中長期照護及護理之家占 35%，養護型占 46%，失智型占 2%，身障住宿機

構占 17%。再依 2016 年失能人口中之失能分層比率，推估出的各層級失能人口之機構使用率，分別計算後加總，2016 年全日住宿型機構總使用人數約為 116,994 人。依各類型機構佔率計算，2016 年各類型機構床數：長期照護及護理之家 40,948 床，養護型 53,817 床，失智型 2,340 床，身障住宿機構 19,889 床。

2. 參考現階段照顧服務員人力配置以及專家經驗法則，歸納出兩種人力配置，分別估算出各類機構 2016 年所需之照顧服務員人力高、低推估，予以加總即可得 2016 年機構照顧服務員人力需求總數。

(四) 推估結果

2016 年機構照顧服務員人力需求總數高推估為 20,736 人，低推估為 16,633 人；社區型日間照顧服務員人力需求總數高推估為 775 人，低推估為 516 人；居家服務員之人力需求，推估為 9,250 人。各類照顧服務員人力加總後可得，2016 年照顧服務員人力需求，高推估為 30,761 人，低推估為 26,399 人。

(五) 人力供需問題與政策規劃方向

照顧服務員是各類長期照護人力中最需要增加人力之類別，依衛生福利部社會及家庭署辦理結訓學員就業意向調查結果顯示，參加培訓學員，現在從事照顧工作者占 35.5%，其工作場所以醫院最多（34.2%），其次是居家服務占 33.2%，長期照顧機構占 30.8%，日間照顧機構為 1.7%；亦即參加照顧服務員訓練結訓學員，僅有 10%會從事居家服務工作。因照顧服務員之薪資水準，及專業角色尚待建立、服務使用者對照顧服務員缺乏正確認知，及失能者居住地點分散，需往返奔波於不同個案之間，工作辛苦勞累等，亦為影響其投入長期照顧服務之重要因素。

依前揭學員就業意向調查結果顯示，目前從事照顧服務工作者，認為提升就業意願以「提高薪資」最為重要，其次是「提升專業形象」與「工作福利」。至結訓學員目前未從事照顧服務工作者之原因，以照顧自己家人為由居多（占 24.5%），其次則為有其他工作（占 22%）、工作內容或條件不佳再次之（13.2%）；其中，約有一半（50.7%）表示未來

有投入的意願；對提升工作意願的看法，依次為「提升專業形象」、「工作福利」與「提高薪資」。

為加強照顧服務員參與提供長期照顧服務及留任意願，衛生福利部提出工作重點與策略如下：

1. 強化照顧服務員勞動權益並提升實質所得，同時減輕服務提供單位營運成本，促進參與提供服務與留任之意願。
2. 積極透過各種宣導管道，增進社會大眾對居家服務內容與照顧服務員角色之正確認知，提升其專業形象。
3. 研議針對通過技能檢定之照顧服務員發給證照加給，鼓勵參與專業資格認證，並提升照顧服務人力之素質與專業知能。
4. 整體檢討照顧服務員培訓與留任制度，並修訂照顧服務員訓練實施計畫，充實照顧服務人力資源。
5. 因應服務對象之失能樣態與多元照顧需求，加強辦理照顧服務員在職訓練、失智症老人照顧訓練等，另加強感染控制之觀念與工作中自我保護課程，增進照顧服務員工作安全，維護照顧服務品質。
6. 鼓勵服務提供單位聘僱男性照顧服務員，逐步改變社會文化對照顧工作的性別刻板印象。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

第五章 外勞引進的影響與變革方向一 德菲法專家問卷調查結果分析

本章針對欲採取德菲法分析的專家意見問卷調查，先說明問卷設計與執行（第一節），再就問卷回收結果，分析外勞引進的影響（第二節），以及外勞引進的變革方向（第三節），最後提出未來十年外勞引進政策的調整建議（第四節）。

第一節 問卷設計與執行

一、問卷設計

本研究係欲探討我國未來 10 年之（藍領）外籍勞工（以下簡稱外勞）引進政策變革方向（含擴大或限縮引進），以及外勞引進政策應如何與產業競爭力與發展政策、因應人口結構變化之政策（高齡化、少子女化之人口結構、移民措施）、勞動保障政策（就業機會、薪資水準）、社會發展（多元文化、社會衛生、治安、消費）相互搭配等問題。在問卷設計上，聚焦於參與問卷調查者對外勞引進的影響，以及外勞引進的變革方向之見解。為利閱讀者掌握問卷設計的理念，此處先簡述外勞引進的管理規範，次申述外勞引進政策的爭辯，繼而說明問卷調查中有關外勞引進的影響之問項，再說明問卷調查中有關外勞引進的變革方向之問項。第一回合結構性問卷（參考本研究於 2013 年 6 月 24 日辦理的焦點座談意見修正）可參見附錄 11。

（一）外勞引進的管理規範

1992 年 5 月以來，依據就業服務法及其相關子法，我國引進外勞的管理政策包括雇主資格（如營造業、製造業、養護機構、有成員需照護的家庭、確需外籍幫傭的家庭、漁船雇主）、工作職類別、外勞來源國（泰、菲、馬來西亞、印尼、越南、蒙古）、引進人數（以補充性為原則，亦不得影響產業升級，但目前尚無明訂的總量上限，而 2013 年 5 月底時，已逾 45 萬 9 千

人，2013年9月底時，已逾47萬5千人）、聘僱期限（目前最長12年）、仲介費等，都有限制；雇主申聘外勞前，要以行政院勞委會公告的薪資（例如，製造業體力工是2萬4千元，機構看護工是2萬7千5百元，家庭看護工是3萬元至3萬5千元），優先招募本國勞工；外勞入國後要進行生活檢查、定期查察、雇主須繳交就業安定費（從低收入戶家庭看護工的每月600元到家庭幫傭的每月1萬元不等，而製造業外勞有附加就業安定費已增僱外勞的規定）等；這些管理政策的內容相當複雜，且變動頻繁。

（二）外勞引進政策的爭辯

二十餘年來，我國外勞引進政策的爭辯包括：

- 1、外勞引進與本勞就業間的關係：有些研究認為，外勞引進與本勞就業（總體就業機會、職類別就業機會、特定族群就業機會、工資水準）間是互補關係；有些研究認為，外勞引進與本勞就業間是替代關係；有些研究則認為，外勞引進與部分職類別本勞就業間是互補關係，與部分職類別本勞就業間是替代關係。新移民有準外勞的位階，故外勞引進對新移民就業機會、工資水準的影響，是否與本勞一樣或不一樣，國內的研究較少。
- 2、可引進的人數是否足夠：雇主認為，始終都有缺工，宜放寬配額；且外勞彌補缺工可促進企業生產，而外勞的消費也促進經濟發展。勞工團體則認為，外勞引進人數過多，特別是為吸引臺商回臺投資而增給外勞配額之規定，如此不利本勞的就業機會，也壓抑本勞的薪資增長。外勞引進人數從未明訂上限，遂較易以行政裁量而調整（增加較易，減少較難）；故有人主張，外勞引進人數未來宜明確訂定上限，並可分別就產業外勞和社福外勞訂定外勞引進人數上限。
- 3、可引進的雇主資格／行業別是否適當：不能引進外勞的行業別（如商業、餐飲業、農林漁牧業）雇主認為，他們也有3K職類缺工的問題，為什麼不開放他們引進外勞。勞工團體則認為，可引進外勞的科技業職場環境相對屬優良，故不應引進外勞；政府不應該為吸引臺商回臺投資而增給外勞配額，才能吸引資本／技術密集的投資，並創造本勞的就業機會；農林漁牧業提供本國邊際勞動力（如中高齡者、有家務負擔的女性、原住民、身心障礙者等）的許多就業機會，且土地不可移動到海外，故不應引進外

勞，而應保留就業機會給本勞才對。

- 4、勞動條件是否合理：外勞勞動條件若偏低，較會吸引雇主以外勞替代本勞，也會引起外勞人權保障是否周全的質疑。依據勞基法，外勞工資不得低於基本工資，但不適用勞基法的家庭看護工卻低於基本工資，家庭看護工外勞亦多無七天休一日的例假。依據勞基法，加班工時有上限（每月 46 小時），但外勞的實際工時往往超過規定（與高昂的仲介費有關）。產業雇主認為，引進外勞還要補貼膳宿費，以及繳交就業安定費，人事成本與僱用本勞差不多，但外勞的工作態度較佳、配合度較高；雇主主張，外勞工資與基本工資脫鉤、勞基法加班工時上限應放寬。勞工團體則認為，雇主僱用外勞的人事成本遠低於僱用本勞，包括免參加就業保險、免提繳勞工退休金、工資較低等，故主張外勞應與本勞同工同酬（依據市場行情給付工資、訂定家事勞工保障法或全面適用勞基法），一方面保護本勞的就業機會，一方面保護外勞的勞動權益。而在高額仲介費下，導致外勞勞動條件更低，故如何降低仲介費，也是各界關切的議題。
- 5、外勞運用規範方面：外勞服務團體主張，外勞非經許可不得自由轉換雇主的規定未來應放寬為完全自由轉換雇主。隨著外勞來臺的工作期限上限逐步放寬到目前的 12 年，有人認為，已與移民無異，卻無移民者的權益，未來應思考修正；有人則認為，移民應以白領為主，故不宜讓外勞轉為移民，12 年的工作期限上限也不應再放寬。由於外勞住在雇主處產生一些問題與爭議，既然已試辦由第三方（如非營利組織）擔任雇主，再提供家庭照顧服務，則未來可考慮全面由第三方（如非營利組織或仲介公司）擔任雇主，再派遣外勞到工作單位上班。再者，已開發國家日漸普遍簽定豁免跨國就業勞工（含外勞）雙重投保母國與當地國社會保險協定；而面臨勞保潛藏債務高致必須進行改革的狀況，部分本勞認為，外勞的勞保給付（特別是眷屬的喪葬津貼）似乎過優。
- 6、外勞引進規範方面：我國外勞引進係採雇主責任制，但允許由仲介機構代為引進。長期以來，高額的仲介費一直是重大的外勞爭議議題；政府的努力作為包括規定仲介費上限、實施仲介機構評鑑、推動直接聘僱、開放非營利組織可引進外勞、提供 1955 申訴專線等，但尚未考慮由公立就業服務機構仲介外勞或成立公營的仲介機構。

- 7、外勞引進對社會的影響：外勞引進有增加消費和豐富我國社會多元文化的正面影響，衛生防疫與治安的威脅大致影響微小。其中，外勞與新移民有合流趨勢，有利多元文化之發展。不過，大多數國人的觀念是，外勞要適應並融入我國社會，而較少強調外勞要保有並發揮其母國文化。
- 8、決策機關：外勞引進的決策機關是勞委會，但外勞引進以及其對社會的影響涉及多方面的業務（包括經濟部、衛生署、內政部、交通部的業務），故有人主張，決策機關應該是行政院層級，較可達成跨部會整合的功能；有人則認為，現行制度可避免過度中央集權，故可予維持。

（三）問卷調查中有關外勞引進的影響之問項

專家意見調查問卷之設計，聚焦於參與問卷調查的專家對外勞引進的影響，以及外勞引進政策變革方向之見解，內容分述如下：

- 1、有關產業競爭力與發展方面，詢問外勞引進對產業競爭力與發展的影響。
- 2、有關因應我國人口結構變化方面，詢問採外勞引進來因應我國人口結構變化的效果。
- 3、有關勞動保障政策方面，詢問外勞引進對本國勞動力就業機會、工資水準的影響，以及外勞引進對新移民（外籍配偶）就業機會、工資水準增長的影響。
- 4、有關社會發展方面，詢問外勞引進對社會多元文化發展的影響，以及外勞引進對社會衛生防疫和治安的影響。
- 5、有關外勞引進規範方面：詢問由公立就業服務機構仲介外勞或成立公營的仲介機構，是否適當。
- 6、有關決策機關方面：詢問外勞引進的決策機關是勞委會或行政院層級，較為適當。

這些問項看似以評估過去引進外勞的影響為主，而非探討未來政策調整的影響，但正是從掌握受訪者對過去引進外勞的影響，才能研擬未來政策的調整方向。例如，過去引進外勞若對本國勞動力就業機會、工資水準有不利的影响，則外勞引進人數便需限縮；相反地，過去引進外勞若對本國勞動力就業機會、工資水準產生有利的影響，則外勞引進人數便可增加。若詢問未

來政策調整的影響，牽涉到執行與配套措施等多項因素，受訪者恐難以評估其影響。

(四) 問卷調查中有關外勞引進的變革方向之問項

採-5 至+5 分，(第一回合問卷) 詢問以下項目：

- 1、雇主資格／行業別方面，詢問一、(一) 外勞引進的雇主資格／行業別限制未來是否應放寬；一、(二) 外勞引進的雇主資格／行業別限制未來是否應限縮。
- 2、引進人數／配額分配／引進國家方面，詢問二、(一) 外勞引進總人數未來是否應明確訂定上限；二、(二) 產業外勞引進人數未來是否應明確訂定上限；二、(三) 社福外勞引進人數未來是否應明確訂定上限；二、(四) 外勞引進國家未來是否可更開放。
- 3、勞動條件(工資水準、工時、勞健保／勞基／勞退的社會保險)方面，詢問三、(一) 外勞工資未來是否應全面不得低於基本工資；三、(二) 外勞工資未來是否應與本國勞工的工資相同；三、(三) 外勞工資未來是否應與基本工資脫鉤；三、(四) 外勞未來是否應全面強制參加勞保；三、(五) 外勞未來是否應豁免在母國與臺灣兩國雙重投保勞保。
- 4、外勞運用規範(工作期限／工作期限與居留期限同、不得自由轉換雇主、看護工的勞基法權益受限制)方面，詢問：四、(一) 外勞的勞基法加班工時上限(每月 46 小時)未來應放寬；四、(二) 外勞非經許可不得自由轉換雇主的規定未來應放寬；四、(三) 外勞的來臺工作期限上限(目前為 12 年)未來應再放寬；四、(四) 外勞引進未來可全面由第三方(如非營利組織或仲介公司)擔任雇主，在派遣到工作單位上班；四、(五) 外勞未來應全面適用勞基法。
- 5、外勞引進規範方面，詢問：五、(一) 外勞引進未來應納入我國長期的移入人口政策中；五、(二) 外勞引進未來若應納入我國長期的移入人口政策中，應考量哪些因素？1、我國人口密度 2、我國公共設施容納度 3、外勞教育程度 4、外勞專業程度 5、外勞消費能力 6、外勞在臺有無親友；六、(一) 外勞引進未來可改為由公立就業服務機構仲介引進，六、(二) 外勞引進未來可改為由公營仲介機構仲介引進。

6、決策機關方面，詢問七之（一）和（二）：外勞引進的決策機關未來宜維持為勞委會（勞動部）或行政院層級。

二、問卷執行與分析規劃

本研究邀請 15 位（依核定經費決定）涵蓋多個領域專長，卻都具外勞政策研究或決策實務之專家學者，包括王素鸞（產業、勞動專長）、江豐富（勞動專長）、吳育仁（勞動專長）、吳惠林（產業、勞動專長）、李來希（勞動專長）、李健鴻（勞動專長）、呂建德（社福專長）、林季平（人口、勞動專長）、林聰明（勞動專長）、周玟琪（勞動專長）、陳小紅（人口專長）、陳世哲（產業、勞動專長）、黃良志（產業、勞動專長）、蔡宏明（產業專長）、鄭清霞（人口、社福專長）等（依筆劃排序），參與德菲法專家問卷調查。

問卷調查同步透過電子郵件和郵寄方式，採取三回合來蒐集意見，再分析統計找出對該些議題的共同看法，以完成規劃未來 10 年我國外勞相關政策統合原則及配套建議之目標。一般來說，若第二回合問卷調查後，若即可停止第三回合問卷調查；惟預估要到第三回合，才能獲得較具共識的意見，事實亦是如此。我們在第一與第二回合回收結果中，具共識的問項不再於下一回合詢問，只說明結果；具低度共識的問項予以刪除，或者在修正後，於下一回合再詢問，期望可取得較佳的共識結果。專家學者意見以過半數（53% 以上）視為達成共識；若各回合的問項共識程度都偏低，則分析其意見分布是否穩定。第二和第三回合的問卷發出時，我們都先報告前一回合的結果，包括受訪者回答之眾數、平均數與標準差（參陳啟榮，2010），以及文字補充意見，再提出本回合的問項；文字意見係經研究團隊評估後，決定是否增列或修正問項，並於下一回合詢問。

有關問卷執行過程，我們是在 2013 年 8 月 14 日寄發第一回合問卷給 15 位專家學者（參附錄二），2013 年 9 月 9 日寄發第二回合問卷（含第一回合問卷結果）給 15 位專家學者（參附錄三和附錄四），2013 年 10 月 15 日寄發第三回合問卷（含第二回合問卷結果）給 15 位專家學者（參附錄五和附錄六）；第三回合問卷結果參附錄七。

第二節 外勞引進的影響分析

本節包括以下四項內容：

一、對產業競爭力與發展的影響

專家意見第二回合時有共識認為，外勞引進短期對我國產業競爭力與發展的正面影響大於負面影響，外勞引進長期對我國產業競爭力與發展的負面影響大於正面影響；此值得我國深思如何改善外勞引進長期對我國產業競爭力與發展的正面影響。

二、因應人口結構變化之有效性

專家意見第一回合時就有共識認為，採外勞引進來補充我國勞動力，可達成因應我國高齡化／少子女化人口結構變化的效果。

三、對勞動保障政策的影響

專家意見第一回合時就有共識認為，外勞的勞基法加班工時上限（每月46小時）未來不應放寬。

專家意見第二回合時有共識認為，外勞引進對本國勞動力整體就業機會的負面影響大於正面影響，對本國勞動力基層職類就業機會的負面影響大於正面影響；外勞引進對本國勞動力工資水準增長的負面影響大於正面影響，對新移民（外籍配偶）就業機會的負面影響大於正面影響，對新移民（外籍配偶）工資水準增長的負面影響大於正面影響。

再者，專家意見第三回合時有共識認為，我國過去20多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進可增加本國勞動力技術職位的就業機會，外勞引進可增加本國勞動力管理職位的就業機會。

四、對社會發展的影響

專家意見第一回合時就有共識認為，外勞引進對我國社會多元文化發展的影響是正向的，外勞引進對社會治安有不利的影响。

專家意見第二回合時有共識認為，外勞引進對我國產業轉型的負面影響大於正面影響，對我國加速公共建設有正面影響，對我國勞工競爭力的正面影響大於負面影響，對我國公共設施、公共財使用造成擁擠性的負面影響，

對提高我國病人的生活品質有正面影響，對我國外交的正面影響大於負面影響。

專家意見第三回合時有共識認為，我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進對我國社會衛生似乎有不利影響，且無法改善我國基層勞工的工作心態。當然，這些是受訪者主觀感受的認知，未來尚可透過客觀統計，進一步來探討。

第三節 外勞引進政策的變革方向分析

本節包括以下五項內容：

一、雇主資格／行業別

專家意見第二回合時有共識認為，傳統產業製造業未來若限縮外勞引進，則可預期對我國的負面影響大於正面影響；因為本勞較不願進入傳統產業製造業的 3K 工作。而若外勞引進對我國的正面影響大於負面影響，則外勞引進的雇主資格／行業別限制未來可以放寬；農林牧業未來若改為可以引進外勞，則可預期對我國的正面影響大於負面影響。後者呼應農委會主委 2013 年 10 月底所表示的意見，說可考慮開放農業引進外勞。

不過，專家意見第三回合時有共識認為，若外勞引進對我國產業發展和的總體就業的正面影響大於負面影響，則目前未開放外勞引進的人力嚴重短缺之服務業未來仍不可逐步開放引進外勞。

到第三回合時，專家意見仍然沒有共識的項目有二：在適當的配套措施下，外勞引進的雇主資格／行業別限制未來可予以限縮；在適當的配套措施下，科技製造業引進（藍領）外勞的雇主資格／行業別未來可予以限縮。

二、引進人數／配額分配／引進國家

專家意見第一回合時就有共識認為，養護機構外勞、家庭看護工外勞、漁業外勞、未來不應限縮引進，也不贊同照顧服務產業未來應禁止外勞引進，主因是養護機構、家庭看護工和照顧服務產業引進外勞，具有高度的社會福利價值，而漁業的本國勞動力不足，有持續引進外勞的必要。不過，社福外

勞引進人數未來應明確訂定上限，以免浮濫。專家意見第二回合時有共識認為，未來應明確訂定外勞引進總人數占我國勞動力人數一定比率的上限，以及產業外勞引進人數占我國勞動力人數一定比率的上限。

在外勞引進國家方面，專家意見有共識認為，未來可以更開放，未來可開放緬甸、南亞國家、東歐國家、與我國有邦交國家等的外勞，或由市場決定可開放的外勞來源國家，但不可開放中國外勞。我國於 2013 年 10 月開放斯里蘭卡外勞，亦呼應專家意見開放南亞國家外勞的共識。

三、勞動條件

專家意見第一回合時就有共識認為，社福外勞工資未來應全面不得低於基本工資，社福外勞未來應全面強制參加勞保，外勞工資未來應與本國勞工的市場工資相同（外勞與本國勞工同工同酬），外勞工資未來不應與基本工資脫鉤。

四、外勞運用規範

專家意見第一回合時就有共識認為，外勞非經許可不得自由轉換雇主的規定未來應放寬，外勞未來應全面適用勞基法；外勞引進未來應納入我國長期的移入人口政策中，應考量的因素包括：我國人口密度、我國公共設施容納度、外勞教育程度、外勞專業程度、外勞消費能力、外勞在臺有無親友，以及我國人口數量的變動、我國經濟發展需求、我國對各來源國訂定的配額、我國社會變遷、國際觀瞻等。

專家意見第一回合時亦有共識認為，外勞引進未來可改為由公立就業服務機構仲介引進；外勞的來臺工作期限上限（目前為 12 年）未來應再放寬（以吸引優秀外勞留在臺灣）；外勞引進未來可全面由第三方（如非營利組織或仲介公司）擔任雇主，再派遣到工作單位上班等。

五、決策機關

專家意見第一回合時就有共識認為，外勞引進的決策機關未來維持為勞委會（勞動部）是適當的。

第四節 外勞引進政策的調整建議

有關外勞引進政策的調整建議，我國應檢討確立國家發展願景，再訂定策略上究竟要不要倚靠外勞引進，若要倚靠外勞引進，可考慮以下六項內容的調整：

一、雇主資格／行業別

在老人與身心障礙者的照顧需求和負擔能力考量下，養護機構和家庭看護工外勞未來不應限縮引進，醫院病患的照顧可開放外展外勞提供服務，照顧服務產業亦宜引進外勞（但宜建立認證或證照制度）；漁業外勞也不應限縮引進。至於若開放農業引進外勞，固然可以有效紓緩人力短缺，但有可能衝擊弱勢勞動力在農業就業的機率，也有可能衝擊青年進入農業的機率，故開放時必須採取嚴格的限制條件（採勞務中心機制可減少引進的外勞人數）。不過，目前未開放外勞引進的人力嚴重短缺之服務業未來仍不宜開放引進外勞。

二、引進人數／配額分配／引進國家

未來應明確訂定外勞引進人數上限（如總人數、引進人數占我國勞動力人數一定比率的上限），包括社福外勞、產業外勞，以確保外勞為補充性功能。為因應雇主的需求，部分外勞引進人數可採勞務中心的機制，以機動地支應製造業的急單、醫院病患的照顧、農業旺季的人力需求。

由於各界已可感受到，在東南亞國家迅速經濟發展，以及其他國家爭取引進外勞的趨勢下，外勞引進的品質趨降，故我國有必要開放更多新的外勞來源國，以確保引進優質的外勞。引進外勞時，亦可思考採取計分制，優先引進優質的外勞。

三、勞動條件

社福外勞工資未來應全面不得低於基本工資，社福外勞未來應全面強制參加勞保，外勞工資未來應與本國勞工的市場工資相同（外勞與本國勞工同工同酬）。外勞的職訓要強化（如在地語言、職能認證或證照制），以降低外勞較本勞高的職災率，改善外勞與雇主的溝通能力、適應力。其次，家庭外勞不應變成低薪幫傭，故雇主責任、外勞認知和勞動檢查等，都有待未來強化。再者，外勞爭議處理未來應與本勞同，要由勞動條件主責單位處理，不

宜由外勞諮詢人員處理。

四、外勞運用規範

外勞非經許可不得自由轉換雇主的規定未來可以更放寬，但宜逐步增列得自由轉換雇主的因素，以免失序。外勞未來應全面適用勞基法，或訂定家事勞工保障法，以改善家庭外勞的權益。目前家庭外勞逃逸後的遞補空檔，宜改採切結後先行遞補的方式，若事後確定外勞逃逸是雇主責任，再予以處罰。外勞僱用雖有放寬加班工時上限的需求，但不宜只對外勞僱用放寬，較宜在勞基法中，增訂較彈性的例外允許之條件（如勞資雙方書面同意、加重雇主要負擔的勞工因此過勞的責任）。外勞的就業安定費可適度調高，以拉進本外勞人事成本的差距；對於優良雇主和中低收入戶的家庭，則可適用較低的就業安定費。

外勞引進未來可改為由公立就業服務機構仲介引進，以改善高額仲介費和不當仲介行為的現象；亦可允許由第三方（如非營利組織或仲介公司）擔任雇主（可現行的雇主責任制讓仲介公司少有責任之現象），再派遣到工作單位上班，特別適合勞務中心機制的狀況。目前的客工制不宜全面改為移工制，故外勞的來臺工作期限上限（目前為 12 年）未來不宜再放寬，但為吸引、留住優質外勞，亦可思考採取計分制，讓優質外勞得以申請為移民。指派從事許可以外事務的違法僱用行為，宜區分情節輕重來處罰，不宜齊一處罰程度；對於仲介公司和雇主，應積極地獎優懲劣，以鼓勵優質的仲介公司和雇主。

五、決策機關

外勞引進的決策機關目前是勞委會，未來可維持為勞委會（勞動部）；但外勞引進的決策攸關產業發展、社福需求、本勞與外勞權益、移民事務等，目前勞委會之下的外勞諮詢小組位階偏低，未來可考慮提升。

六、外勞引進的搭配政策

- （一）外勞引進政策要與產業競爭力與發展政策相互搭配，勿阻礙產業升級；亦須同步檢討獎勵產業投資條例和產業創新條例造成以代工為主的效果之原因，避免完全歸責於外勞引進。
- （二）外勞引進政策要與因應人口結構變化之政策相互搭配，對於表現優異

的外勞可給與移民資格。

- (三) 外勞引進政策要與勞動保障政策相互搭配，一方面要避免本勞的就業機會和薪資水準受到不利影響，二方面要避免外勞的權益受到不利影響（如高額仲介費、超長工時、就業歧視）。
- (四) 要促進本勞的就業機會和工資成長，若只是管制外勞引進人數無法治本，治本之道包括：提升本勞的工作技能、全球觀、移動就業力；檢討高教政策，改善勞動價值觀、改善學用落差、改善學校到職場的接軌等。
- (五) 為避免移民攜眷入臺形成福利移民（例如，來領國民年金），故宜修正國民年金法，增列取得身分證後，居留滿一定年數或申報／繳交綜合所得稅的最低年限。

第六章 主要國家外籍勞工政策及其調整

勞動力的移動由來已久，然而在全球移動架構浮現之前，勞動力的移動卻隱然走向區域化的趨勢。以美、西歐及日本三大經濟體所吸納的區域勞動力移動卻呈現專業化與低階兩極化的傾向（呂建德，2003）⁶⁵。外籍勞工的引入為來自資本主義世界發展所造成的推拉邏輯所引動，也因應外籍勞工的增加，每個國家亦產生了相當多元的勞動政策⁶⁶。

在全球化產業擴張與分工所產生的區域勞動力流動，針對此現象的討論，Castles and Miller (1998) 曾提及三個普遍勞動力移轉的管制趨勢：（一）在全球化勞動力的轉移過程中，國家皆缺乏內部長期且有效的規劃；而這股全球化移轉的基本驅動力主要來自於資本家的投資意願，考量整體資本相對性流動的可能性；（二）引入外勞的國家中，非法勞動力仍佔相當大的比例。各國在外籍勞工轉入國內勞動市場的過程中，仲介業者的聯盟均扮演著相當吃重的角色；（三）從管制模式上的考察，全球性國家外勞政策的管理模式光譜可區分為「極端的漠視」到「積極的管理」等多元模式的產生。雖其所採取的管制策略不一，但就各國而言，普遍都能接納勞動力移轉的現象產生，並接受其後續的發展及其影響。因此，各國對於外勞政策的管制模式是伴隨國家需求而呈現策略因應上的多樣性。

外勞在台人數有越來越多的趨勢，除了在 2000 年至 2004 年受到網路科技泡沫化的影響造成隔年度產業受創也影響了外勞在台人數。所有的外籍勞工遷移對於輸出與移入國的社會、政治、經濟、文化和人口組成都有關聯性，雖然外勞在社會上存在著許許多多的問題，但是外勞人口不減反增，所以逐步透顯出臺灣社會對外勞的高度依賴性。以下第一節的分析將從部分國家對於外籍勞工的引入政策作為討論的起點，然後第二節的分析將聚焦於針對部

⁶⁵參考呂建德(2003)〈全球化，社會公民權與民主：一個初步的思考〉，《臺灣政治學刊》，7，187-236。

⁶⁶針對移工現象的討論，成露茜(2002)指出可區分為三種類性：（一）外籍勞工：契約時間，與母國保持聯繫，不介入工作國的政治。（二）定居者：雖未必與母國切斷關聯，卻渴望為新國家社會所接納。（三）跨國者：人類因應全球化社會所產生的適應模式。本文所要分析的政策主體鎖定在外籍勞工政策發展的部分。

分國家的外勞到移民的政策轉化進行討論。

第一節 德國、新加坡及韓國的外勞政策

一、德國的外勞政策

德國從早期的外勞引進便採取客工政策（guest worker system），其主要的管制政策目的便是透過限制移工的居留時間，藉以避免移工與該國的移民產生連結。在管制之開始，移工僅被允許一年的工作時間，政策制定者原認為多數的移工在一兩年內便會離開國境。然而此短期的客工政策並未符合資本家的利益，因為短期替代的勞動力增加了企業的勞力經費支出，因為每次新的外勞引進與訓練之成本。

在 1960 年代末期，德國部分的經濟的發展必須寄託於這些移工的勞動力支付，逐漸迫使移工成為德國社會上的長期居留者。當 1973 年發生石油危機之後，德國政府率先實施門戶緊閉政策，不再輸入移工；同時藉以平息國內日趨升高的種族衝突。到了 1980 年代，城市郊區的貧窮問題還有社會的失業問題，其輿論都指向是由移民族群所引發。

1990 年代之後，德國的外勞政策呈現出鼓勵客工離境與融合境內客工之雙元運作與發展，也逐漸成為德國勞動與內政之重要課題。雖然在鼓勵客工離境的面向上，德國政府採取了獎勵措施，藉以鼓勵移工回歸母國，然長期的實施績效上卻未見明顯。2000 年代之後，德國外籍法實施之後，逐步簡化外國人歸化之程序，值得我們參考的是，其透過政策之設計，逐步讓已經在德國居留 15 年或年為 16-23 歲並在德國待上 8 年以上者，得以進一步歸化為德國人。這個由外勞轉化為移民政策之思考脈絡，在德國移民史上算是最為重大的一次鬆綁。

整體而言，德國雖然實施了三十多年客工系統的外勞管制政策。實際上，德國在國際上卻多不承認其是個移民國度之國家，然因隨著世代的變遷及人口高度移入（尤以土耳其裔）之發展，外部亦受到國際組織、歐洲整合的腳步、移民組織的倡議活動，以及對於社會團結考量之共同影響效應下，促使德國必須快速的重新思考它的外勞政策及相關的移民政策。

在臺灣，以同樣採取客工政策的外勞引入及管理。若將臺灣的客工制度與德國客工制度進一步比較，可窺探出其共同處為：(一)非移民國家的強調：德國與臺灣同屬非移民的國家，所以外勞政策的「客工」系統化，在德國與臺灣皆僅為增進經濟生產的勞動運用，亦無法成為該國之公民；(二)缺乏合法化國際黑工的政策：臺灣與德國都相當清楚的要求外勞入境者，必須先辦理入境簽證。德國有少數例外，允許遭遇內戰與流離失所的他國難民，取得短暫停留；即使，國際黑工因為婚姻或找到工作，都必須先離開當地，再重新申請工作或依親簽證入境。兩國對於婚姻移民，亦採取嚴格國境控管的方式，婚姻面談機制都是兩國實施的模式；(三)開放高科技移民的輸入：對於低技術的移工採取限制的方式，但對於有高專業與技術的專業化移工則有不同規範與對應方式。

若從差異處來觀察，則為：(一)不同社會經濟背景：臺灣與德國在世界生產鏈上各有所屬的位階區塊，各有其不同的產業發展脈絡。因此在外勞的專業化需求程度存在著差異；(二)客工制度的設計：在勞動力的引進上，德國是透過國對國的雙邊協議來進行客工的招募工作，由國家直接介入勞動市場的議定與媒介，以保障客工的權益。臺灣，則是由私人的仲介市場來主導。在簽證、工作許可與福利上，客工必須取得工作簽證始得進入德國。經過聘僱一年後，在有固定收入與房舍的前提下，可以申請客工的家屬前來團聚(Martin, 2005)；經過五年的工作居留，客工可以取得永久居留；再經過八年居留後，客工得以申請歸化德國。臺灣，只有取得工作簽證之客工可以入境，客工不被允許轉換雇主，除非有重大受難事實及其他相關規範。直到 2012 年，客工可以允許居留 12 年，但是仍以三年屆滿必須出境一次，以避免其符合歸化條件。外勞的弱勢徹底的反應在客工系統的管制作業當中，外勞雖有勞工保險與健康保險，但是沒有退休與失業給付。他們可以加入工會，但鮮少擔任幹部為權益發聲。然因長期密集與歐洲各國的貿易往來，加上自 1973 年以來持續對移工門戶關閉的政策，使得九〇年代德國遭遇了大量國際黑工的問題。臺灣不需要面對綿長的邊界問題，且大多數的國際黑工都是逾期居留的外籍勞工。

二、新加坡的外勞政策

新加坡早在1966年起就開始引進外籍勞工，其外勞制度亦行之有年。新加坡引進外籍人力的制度，始於1968年的勞動許可制，多為引進鄰近的馬來西亞勞工開始，與臺灣相似的，其對象是以引進低度技術的勞工為主；1970年代後半則開始引進其他國家的勞工，隨後到了1980年代，新加坡政府對國內過度倚賴低度技術的勞工抱持疑慮，因此採取了具體的政策，對於低度技術勞工僅給予短期的工作許可；並自1982年起徵收外籍人力雇用稅，1988年採用了外籍人力雇用上限的制度。從此時開始，確立積極引進具有高度專業能力技術或知識的外來人力並給予雇用簽證，及低度技術勞工僅為補充新加坡人力之不足，同時也僅給予工作許可證之區別政策。

新加坡雖開放引進外勞，但對於人力引進政策相當的明確與堅持。引入過程也產生雙元及階級化現象，即對具有技術與專業人力的引進沒有太多條件的限制，但對低技術或非技術人力的引進則採取「控制年限+補充性」的監管定位。新加坡對於外勞的管理主要依據為1990年制頒的外勞雇用法（The Employment of Foreign Workers Law），與由該法授權所訂定的外勞僱用令（The Foreign Workers Act），其措施內容主要有：對於勞工居留期間規定其聘僱期限為2年，期滿得以展延，每次為2年；非技術人力最長可工作為6年，低技術人力最長為8年；另技術性外勞原則依受聘僱契約決定工作期限，契約最長3年，得申請延長，重要的是其展延次數並未受到限制。嚴格限定僱用外勞的行業及其比例，如製造業不得超過總員工數之50%。為控制實際引進的外勞人數，除規定課徵勞工稅外，亦實施保證金制度。在轉換雇主問題上原則是被許可的，惟新雇主必須得到現任雇主的「許可」。另在社會管制採取相當嚴格的措施，除規定男性外勞不得與新加坡女性或擁有居留權之女性同居，並且對外勞實行入境2週內第一次健康檢查，及入境後每6個月一次之健康檢查，一經發現懷孕、或不符合健康資格，都必須遣返原居地（馬財專、余珮瑩，2008）。

新加坡以外勞補足勞動力 依據新加坡統計局資料，2012 年年中的統計數字(括弧內是年初的統計數字)，新加坡總人口是 531.24 萬(518.37 萬)，公民人數是 328.51 萬(325.72 萬)，具有永久居留權的外國移民人數是 53.31 萬(53.20 萬)，契約外勞的人數是 149.92 萬(139.45 萬)。外勞人數與公民人數比是

45.6%，外勞人數因需要而增加，平均每年增加 10 萬人。2008 年金融風暴時新加坡人失業率大幅增加，並沒有因此辭退外勞。根據統計資料顯示，2011 年新加坡就業人口增加為 324 萬人，較上年成長 3.2%，但外籍人士搶占高達 35.8% 的新工作機會，已嚴重壓縮本國就業空間；截至 2011 年底，外籍人士占總就業人口比重高達 32.8%，引發產官學界爭論過度依賴外勞的相關議題。為因應外來人口比重偏高問題，自 2011 年底起，新加坡陸續釋出提高緊縮移民政策、降低外勞雇用比例、鼓勵國人延後退休及企業多雇用年長勞工等政策性宣示，進行改革的用心明確，主軸為降低對外勞依賴及增加本國就業機會。但一連串的政策變化也引發外界關注，新加坡是否不再維持過去多元開放的一貫態度，轉而朝向較為保守的道路發展。

依序觀察新加坡政府宣示有人力的相關政策，可發現 2010 年金管局率先起跑，規定欲透過「金融投資者計畫」取得永久居住權的外國人士，在新加坡境內金融機構存入的金融資產規模，自 2011 年起從 500 萬新元提高到 1,000 萬新元，且 2012 年完全廢除。2011 年大選過後，政府察覺到大量移民會對選舉結果發揮影響力，因而緊縮移民政策，延長申請永久居民的審查時間，從原本的 4 個月變成 12 個月。2012 年初，政府進一步發表「放眼未來的 2012 年財政預算案」，正式提出將減少雇用外勞比例，計畫自 2012 年起調整製造業與服務業的外勞比例上限，分別減至 60% 及 45%，降幅各為 5%。此外，包括總理李顯龍、副總理尚達曼等高階政要公開呼籲，企業應善用本國人力資源如年長勞工，並鼓勵國人延後退休，意圖擴展本國勞工就業市場空間。然而根據新加坡人力部統計 (Ministry of Manpower, MOM) (2013) 指出，至 2012 年底，新加坡的就業人數約為 336 萬 1,800 人，外籍勞工約為 126 萬 8,300 人，約佔總體就業人數的 38%，較之前述 2011 年與 2012 年，不管在人數與所佔比例上皆有上升之發展趨勢，新加坡的外勞政策基本上是利用東南亞的外勞來補足其基層的勞動力之外，並積極鼓勵海外不同產業的優秀人才到新加坡工作，並藉由獎勵措施來提升企業之生產力。在職場中，新加坡企業於 2013 年前所僱用之海外人才，其相關支應之費用，如仲介費等皆可適用於「招募海外人才稅務扣抵計畫」之中，藉以增加雇主聘僱海外工作人才之重要又因之一，同時亦透過稅制來減少企業對於低技術外籍勞工之依賴，進而促成其人力政策中之人才結構之積極轉型。

整體而言，新加坡是透過市場機制來聘僱外勞，並決定其勞動薪資。最低薪資是經過國與國之間談判決定的，若從外勞薪資結構的國別分析，2012年之統計以菲律賓外勞英語能力強，最低薪資高於其他國家為 400 美元。在社福外勞的聘僱上，新加坡聘用外傭的條件非常簡單，只要家中有一個 12 歲以下兒童，就可以聘用一名外傭，或家中有一名 65 歲以上的老人，不管生病與否，也不須通過巴氏量表，便得以聘用一名外籍幫傭。在積極層面的運作上，新加坡人力部會定期諮詢國內的產業單位，透過國內技能需求清單之公布，讓海外的尋職者得以清楚瞭解其職場所需之人力技能需求。此外，其人力部亦設置了「自我評估系統工具」，透過此系統的評估得以讓海外尋職者得以簡易的透過此系統，在尚未進入新加坡工作之前便得以瞭解並評估自己可能得以取得之准證類別，避免在職場證照的就業銜接上產生問題。基本上，新加坡現今之外勞政策，主要是依教育及薪資水準，區分出不同類別的許可證。並進一步針對外籍勞工，新加坡推出三種主要的工作准證⁶⁷，主要為：（一）就業許可證（Empolymnt Pass：EP）：是新加坡政府為了吸引外國的專業技術人才來新加坡就業而發出一種工作簽證。在該計劃下，申請者只要找到新加坡本地雇主可申請到 1 到 2 年的就業准證，申請者在居留期間無限次出入境，准證到期只要申請者仍然被雇傭就可以延期。就業准證的有效期限為，初次申請人—最長 2 年；更新就業准證—最長 3 年；（二）S 許可證（Special Pass）：是新加坡政府為了吸引外國的技術人員來新加坡工作而發出一種工作簽證。在該計劃下，申請者只要找到新加坡本地雇主可申請到 1 到 2 年的工作准證，申請者在居留期間無限次出入境，准證到期只要申請者仍然被雇傭就可以延期；（三）工作許可證（Work Permit：WP）：工作許可證又區分為 P1，P2，Q1 三類。外籍勞工在申請許可證的過程中，必須要有一名擔保人，通常就是由雇主來擔任。經過新加坡人力部的審查，並進而確認其個別有效期限⁶⁸。

⁶⁷新加坡核發外勞工作證主要分為三種等級，第一種「就業准證」是提供高階專門技術、高附加價值產業工作人員簽證，薪資門檻為 2500 元新幣者；第二種「專業准證」是提供中階專門技術人員簽證，薪資門檻為 1800 元新幣者和第三種「工作准證」是提供無技術或半技術外國工作人員簽證，薪資未高於 1800 元新幣者。

⁶⁸駐新加坡代表處經濟組，〈新加坡引進外籍勞工模式〉。網址：
<http://twbusiness.nat.gov.tw/files/201303/1020314SGnews.pdf>

外籍勞工在新加坡的勞動市場運用過程中，亦產生了「客工系統」運作下所普遍存在的問題，例如在新加坡外籍勞工被仲介公司剝削的案件普遍較多；另一為外籍勞工在職場參與過程當中的普遍工時皆過長，且必須經常配合組織事業單位的加班，有時還無法拿到加班費。至於外勞的勞動薪資層面，新加坡為：(一)無法定最低工資，其薪資是由勞雇雙方自由議定；(二)新加坡雇主需免費提供外籍勞工膳宿，減少了可能苛扣或剝削其薪資之可能性。為解決上述的勞動依賴所引發出來的社會及勞動權益之問題，新加坡的作法為分階段調高外籍勞工稅—減少資方對外勞的依賴，在未來三年將外勞稅調高三到四倍，希望能實現新加坡人實際收入 10 年後能增加三成的目標。此外新加坡政府下定決心持續推進不再過度依賴外籍勞工的經濟轉型政策。面對此經濟面向上的轉變，新加坡政府部門制定了一些有助於企業成功轉型的計劃，例如生產力及創新優惠計劃等，鼓勵企業積極善用此資源，促使經濟質量及能量皆得以提高，同時也促使新加坡整體的實際收入隨著增加。

一個國家的人口結構會發生非自然之變化，當然是開放政策的結果。新加坡的移民與外勞政策並不是一直如此。事實上新加坡在 1981 年為了促進產業升級曾經短暫的決定在 1986 年以前將建築、造船、家庭幫傭以外的外勞完全禁止，但不久旋即政策急轉彎。所以新加坡整體的移民政策仍以開放為主調，並在 1990 年代以後變本加厲。新加坡以不同的標準進行外勞的引進與管理。對於技術／專業人才，新加坡一方面依教育、資格、薪資發給工作證 (employment pass, EP)：包括 P, Q, PEP, S 等各種 passes)；另一方面以永久居留權與公民權吸引外國技術與專業人才。對於非技術或半技術工人，在僱主按月繳交外勞捐 (worker levy) 並且合乎公司的外勞最高比例 (dependency ceiling) 的條件下，一律必須由僱主提出申請。外勞捐依工人技術程度、產業、公司外勞比例、整體經濟情況而定，每月每人在約在星幣 100 元至 470 元之間。外勞的最高比例依公司、產業分別規定，從 10%到 80%。公司外勞比例越高，工人的每人外勞捐也跟著提高。新加坡就是以上價、量的雙重方式調整對外勞的需求。

概括言之，新加坡的聘用條件遠較臺灣的看護工及幫傭鬆綁甚多。其於工廠聘用之產業外勞也充分具備高度之自由度，並未限定為 3K 產業 (即為

辛苦、汗穢、危險之工作〉之工作方可引入產業外勞，此與臺灣的外勞引入的發展脈絡，存在行職業類別管制限業限量上的差異。。

三、韓國的外勞政策

曾熾芬（2006）指出，韓國引入外勞為例，絕大部分雇用海外（以中國為主）的韓裔移民。韓國現行引進外勞政策，基本上係基於以下三個原則：（一）「國內勞動市場補完原則」：係指外國勞動者之引進僅限於當國內勞動力不足時，且引進數量係最小規模引進之程度。（二）「均等待遇原則」：係指在韓國就業之外國勞動者不因國籍或其他理由而受到差別待遇。（三）「防止產業結構調整妨害原則」：係指引進外國勞動力須以不得妨害國內產業結構升級為前提。

在以上的原則之下，韓國在引進外籍勞工時，即以四項分類制度引進外籍人力，分別是：專門技術者就業制度、雇用許可制度、產業研修生制度、研修就業制度及船員就業制度。在 2006 年時，韓國政府廢止了研修制度，目前引進外籍人力的分類僅餘專門技術就業制度、雇用許可制度，並將船員就業制度併入雇用許可制度。

整體而言，韓國的白領外勞適用專門技術就業制度，而藍領外勞適用雇用許可制度。韓國引進外勞的方式多採取國對國直接聘僱，減少居中的費用。同時因其薪資比我國為高，雖然韓國對外勞的管理方式較嚴格，然為賺取更多勞動薪資，仍有許多外勞以臺灣為中繼站後，仍願意前往韓國工作。

在藍領外勞的適用職業之考察上，可區分為以下各種不同分類。（一）適用行業：根據雇用許可制度，外籍勞工在韓國僅能從事下列五種行業：1. 製造業；2. 建築業；3. 農業及畜牧業；4. 漁業；5. 服務業（冷凍倉儲業、餐館、企業輔助性業務、社會福利、污水處理、機動車輛維修、護理、家庭幫傭）在引進來源國上，韓國引進藍領外籍勞工，必須透過國對國協商會議，亦即，韓國引進外籍勞工是採取由政府直接向勞力輸出國協商之模式決定外籍勞工輸入國及輸入人數，是由「外國人勞動政策委員會」決定，以防止非法居留及勞動力的剝削；外籍勞務引進事務則是由韓國勞動部下屬之產業人力公團承辦業務；勞動部之雇用安定中心負責外籍勞務的職業介紹、雇傭與管理；目前韓國僅准許由以下八個國家引進外籍勞工：菲律賓、泰國、蒙古、

斯里蘭卡、越南、印尼、烏茲別克、巴基斯坦等。

重要的申請程序，如下：1. 求職者登記：由於藍領外勞在韓國是採取國對國引進，因而在雇用許可制之下，有意願到韓國工作之外籍勞工須在其本國登記後，參加韓語能力測驗，成績通過後方得至指定醫療機關進行健康檢查。

2. 送出名單：在確認有意願到韓國工作之外籍勞工在語言及健康檢查方面均合格之後，勞工輸出國應將名單送至韓國政府。3. 申請雇用許可證4. 締結勞動契約：在取得雇用許可證之後，外籍勞工於三個月內必須締結勞動契約，勞動契約必須透過引進外籍勞工之韓國產業人力公團簽訂。5. 申請簽證：在締結勞動契約後，雇主須向韓國法務部提出雇用許可證及勞動契約書以申請簽發簽證發給認證證明書（Certificate for Visa Issuance, CCVI）並將CCVI 送交給外籍勞工本人，由其本人向其本國之韓國大使館申請簽證後，即可入境韓國工作。6. 就業教育：根據外國人雇用法第十一條，到韓國工作之外籍勞工需在由韓國總統令所定之外國人就業教育機關接受約二十小時以上的韓國語及韓國文化相關就業教育；目前，此類機關由韓國產業人力公團及韓國國際勞動財團指定；就業教育結束後，外籍勞工即回到與其簽訂勞動契約之雇主處開始工作。

韓國對於外籍勞工勞動權益的保障上主要為：(一)受法定最低工資之保障；(二)韓國雇主需免費提供外籍勞工膳宿。外勞在韓國的進用過程中，其主要發生的問題多與臺灣外勞市場所發生的問題相當類近：(一)例如外勞在勞動市場受到仲介公司高度的剝削，此部分的探查結果與Castles and Miller (1998)的跨國外勞引入的發現相似；(二)外勞在職場的勞動參與上普遍產生工時過長的現象，此部分與我國在外籍勞動人力的運用上，經常違法過度加班有著共同性的問題。

各國在外籍勞動人力的運用上，多思考為為了緩和部份行職業勞工短缺問題所產生，然各國的引進策略上有所差異，如新加坡著力於引進高階人才，藉以提昇國內的技術水準。此外，在藍領外勞的引入上，皆為了解決各國 3k 產業的勞工缺工狀況。外籍勞動的引入又可以間接補足因人口老化而流失的勞動力。相對的，在其缺失的討論上，則多國皆在經濟不景氣時，可能會導致「勞工過剩」與「就業不足」等難以解決的問題。以及未來在外籍勞動人

力的運用過程中，可能對於該國本土勞工的工資產生拉扯的效應。此外，例如在新加坡衍生許多社會問題，以及其因區位過小使得人口產生過度擁擠的現象與問題，皆突顯出各國在外勞引入之後所需面對之特殊性問題與困境。基本上，共同的問題則多為影響各國工資水準，以及對外勞過度依賴會導致總體生產力因產業結構無法升級所導致生產力整體下滑等。同時增加了各國社會成本的付出增加之現象。我國則因外勞的法規過於複雜，散見佈於不同的法令規範上，應該如新加坡建置統一的法律便於管理，亦能減少外勞規範及解釋上的問題。另外有關我國的引進制度業已逐漸修改例如透過與韓國一致的國對國引進外勞，協助外勞輸出國的失業問題。此外，透過薪資匯入該輸出國亦可協助該國的經濟發展。亦得以引進外勞可能帶來的社會成本損失，解決仲介公司所可能引起的外勞引進弊端。

第二節 各國移民政策變化對外勞政策之影響

一、從移工到移民的政策脈絡

我國引進外勞的基本政策理念與歐洲國家的移工制度不同，我國是採取「客工制度」，透過多重的管制，包括限制外勞的工作地點，工作時間與薪資水準，因而需要增加外勞管理上的負擔。但從早期外勞人力政策的思考脈絡下，我國更不可能採取「移工制度」，因為我國的勞力供需，整體而言是供需失衡，而非僅為勞力短缺的問題。在勞工移動脈絡的思考中，余健慈（2009）的研究曾指出，當全球資本主義尋求擴大它本身在不同民族國家間的競爭優勢時，移民和跨國流動已成為稀鬆平常的事。特別是隨著全球約二億流動人口的遷徙，原本看似鞏固的現代國家版塊之下，潛藏的一些社會與政治斷層，如種族、性別、社會階級、文化與宗教等問題逐漸顯露出來。當前以國家為主體所標誌的政治與社會的界線，似乎已經在某個程度上逐漸模糊。使國家主權的傳統定義面臨更嚴格的檢視與挑戰。因之而產生的國族主義的矛盾與焦慮，也反應在移民／工的議題上，更嚴重的是，當民族國家內部的貧富差距日益深化，使得新移民日漸成為種種社會問題的代罪羔羊。而作為一社會的新成員或成為其中的少數族群，移入人口的基本人權與社會權利的保障，也成為接納社群不可避免、亟待處理的問題。「國際移民管制」和「族群多樣化

造成對移民接納國國家社會的影響」，是隨著近代全球大量人口流動後兩個較受關注的議題。國家如何在去疆界化的全球化衝擊與國際機制的介入下，建構出能維持或促進其社會整合的制度基礎？特別在國際移民流動頻繁之際，如何對社會中出現的新移民者，以其存在與行動，對原國家社會主流文化、生活型態與價值觀念多造成的衝擊做出因應？

考量全球化與區域經濟發展趨勢，我國產業正面臨結構轉型與推動發展升級階段，且社會結構亦朝向高齡化、少子女化，以及高學歷化等變遷途徑，因此就整體國家方向，有關勞動力發展，外籍勞動人力政策之擴大引進或限縮，亦深刻影響國家產業取向、勞動保障、社會福利及人口政策等統合性政策規劃。例如德國考量其境內大量的土耳其移工與移民，便將外勞政策與人口移入政策進行整合性考量。而不同思考脈絡下的韓國則是將外勞政策以配合產業升級，以及著重高階技術性勞動力的引進，作為重要的思考方向。從表 6-1 呈現出不同勞動力引入下的相關思考脈絡。

表 6-1 引進外國勞動力的方式與國家特質

國家特質	客工計畫	長期移民
接受移民的政策	消極	積極
種族同質程度的看法	種族同質性	種族異質性
公民身份的基礎	血統	出生地
國族主義	族群/文化國族主義	公民國族主義
典型國家	德國、日本、臺灣	美國、加拿大、澳洲

資料來源：曾熾芬（2006）

Tilly (1995)在回顧工業國家接納移民的歷史之後，也認為評估外國人與移入國之間的關連(ties)是否夠資格被接納為公民，除了血統/親屬和族群/文化的原則之外，各國逐漸重視外國人與移入國的經濟關連(economic ties)，這個經濟關連表現在他與移入國企業與勞動力市場的關係，因此，這樣的經濟評估越來越有利於原本已經在移入國的經濟組織佔有一席之地（跨國公司的外國主管階層）或者有機會在移入國取得高工資的技術性外國人（曾熾芬，

2005)。

若從國際跨界的觀點出發，王宏仁與郭珮宜（2009）的研究指出，當臺灣的經濟社會早已經跨越島國視野，在日常生活的每一刻跟海外的文化、社會、人們聯繫，創造一個完全不同於媒體呈現的臺灣社會。這些跨國活動，不僅被媒體忽略，也常因為一些原因而被學界忽視，因此，從跨國主義的角度來說，當人們開始移動及移民時，不是「離開」「家鄉」，他們同時「在這裡」也「在那裏」。國際移民成為一個高度普遍的現象，臺灣僅為全球化移民脈絡下的一個據點。因此，當從不同角度定位跨國的臺灣時，臺灣不是單獨孤立存在的實體，而是各種跨國連結中形塑出來的，是「跨國的臺灣」；同時臺灣人也不斷透過跨國流動自我轉化。曾熾芬（2004）指出，新馬克思主義以及多元社會的觀點長期以來佔據對移民引進與管制政策的研究視野，越來越多的研究者不滿意這些觀點的侷限。其指出 Zolberg(1989)就認為過去的研究將移民引進與管制政策視為階級與利益團體鬥爭的結果，國家只是實踐這些結果的工具或場域，這樣的觀點必須有所修正。Hollifield (2000)則指出1990年以後，國家中心的觀點在研究移民政策上有許多貢獻與突破，甚至有取代勞動力市場國際化研究觀點的趨勢。在臺灣，對國際勞動力的研究還沒有有系統地從國家中心觀點得到幫助，引進低階外勞政策的「政治面」應該被賦予更多的重視。研究移民政策的「國家面」除了標準的政治學變項如政治體制（比如 Freeman(1995)認為自由民主的程度可以解釋移民政策的開放性）或國家立即的利益之外，必須加入政治行動者的價值與意識型態的分析面向。就像深受 Weber 強調行動者的理念所影響的 Brubaker，在他解釋19世紀德國與法國在接納外國人的基本政策差異時，將焦點放在德法兩國的政治菁英對於公民身份的看法，他發現法國之所可以接納移民第二代成為法國公民，是因為法國政治菁英對 nationhood 的理解採取的是同化論的觀點，而德國之所以缺乏整合外國移民的政策，乃是因為該國政治菁英認知德國的構成原則是基於族群文化的同質性，Brubaker 將這些政治行動者對於公民身份的看法與意識型態稱之為理念旨趣(ideal interest)（曾熾芬，2005）。

全球化浪潮下，各國之間文化的交流，運輸交通的便捷，媒體的蓬勃發展等因素都會直接／間接地促成國際移民（international migration）的出現（鄭又平，2006）。其認為，造成人口遷移與國際移民會持續成長的因素有下列幾

項：(一) 全球南北貧富差距持續惡化擴大，使更多的勞動力會以移民手段來追求改善生活條件。移民的加速，是富國與窮國之間經濟發展差距拉大的後果；(二) 部份國家內部人口成長壓力，生態環境壓力，政治發展趨勢，使得部份族群或勞動力企圖遷徙他鄉以逃避壓力；(三) 後冷戰時期中國際局面及權力結構均勢重新調整，部分國家內部多元族群之間的衝突與暴力增加，可能導致大規模的難民現象；(四) 國際經濟競爭日益激烈，保護主義浪潮方興未艾，新的貿易塊壘浮現，也會帶動大規模的勞動力流動遷移；(五) 全球生產體系的結構重整，深化了工業先進國與開發中國家落差，吸引勞動力的遷徙。

林健次(2012)指出，過去二十幾年來新加坡以低稅負吸收外國法人與自然人移民、引進外勞，提供新的資本與人力。新的資本、新的移民、新的外勞擴大新加坡經濟的供給面。同時，這些新的移民與外勞「輪流的」或半永久性的在新加坡生活，由新加坡提供生活與運用、操作外資的空間，擴大新加坡經濟的需求面。因此，新加坡發展策略的特性可以用「外資、外勞、外客」來摘要。最能具體代表新加坡「外資、外勞、外客」經濟發展策略措施的就是新加坡的賭場整合度假村的設立。新加坡的「外資、外勞、外客」政策並不適用於幅員相對廣闊、自然資源相對豐富、農業與本土企業相對重要的臺灣。

Sassen(1999)討論在特定歷史脈絡下當前的移民問題的「危機」，將美國的經驗視為是全球橫跨邊界之歷史的一個階段來理解。並描述了19與20世紀中義大利人與東歐猶太人的大規模遷移，以及導致「難民」概念出現的國際間的流離失所現象——尤其是在第二次世界大戰之後。種種使移入現象得以產生的原因，這些原因又是如何影響各國以歡迎的態度視新移入者為「客人」，或帶著鄙夷的眼光視其為「外人」。Sassen(1999)在檢視歐洲百年來的移民史之後，發現並非所有的外來移民都會被排斥，特定移民社群之所以被認定為沒有融合可能性之外來者(outsiders)，族群文化原則並不是最明顯的判準，往往不是文化、語言、族群差距最大的一群人被排斥，比如，同文同種的東德人進入西德之後往往被視為比其他移民團體更被排斥。因此，我們必須明白國際間與區域間勞動遷移的普遍，從探索過往幫助我們重新理解今日移民問題，從而發展出更具智慧與有效的移工〈民〉政策。

從 Martin (1997)的研究發現，客工計畫是所有的移民政策中最需要地主國以及來源國政府介入進行官方協商，標準的程序是地主國政府與移出國政府訂立契約，決定人數，然後再由雇主去招募。晚近，由於移出國政府也積極介入協助人民移出找尋工作機會過程，比如提供受訓的機會、協助雇主篩選勞工，有的國家成立官方的人力仲介機構(Stalker 2000)。臺灣尚未決定自何處引進外勞的時候，菲律賓與泰國還透過外交壓力，要求臺灣接受一定量的勞工入境(中國時報社論 1990, 7/19)。移出國政府積極介入移工遷移的過程，以致於地主國必須經過移出國政府的同意或協助，才能得到勞動力的供給。

二、德國的移民經驗

德國藉由「客工制度」(Gastarbeiter)從其他鄰近國家，特別是來自東歐及南歐地區，已有長遠的輸入勞動力之歷史。德國的外勞管制策略，主要是透過限制客工的居留時間藉以避免客工成為移民。開始德國的客工僅被允許居留一年的時間，但客工制度與政策並未讓資本家得到良好的利益，然而到了1960年代，德國的外國人口卻逐漸增加，德國的經濟必須維繫於及仰賴這些客工的勞動力支持，促使從客工轉化到移工的歷史脈絡在德國具體呈現。而移工亦成為德國社會中的長期居留者。源自其客工歷史脈絡之發展下，即使在 1970 年代中期已經成為歐陸最大的移民輸入國，德國政府與社會直到 1990 年代都不願正視德國早已成為「移民國家」的事實，政府也沒有一套為移民設計的法規制度，初期僅以「國籍法」與「外國人法」來處理關於國際移民的問題。且政府對外人居留及移民政策的規定與管制相當嚴格，「客工」被視為「他者」，政府及人民並不重視其社會融合度，既不欲使其有成為公民的機會，也沒有任何合法化黑工的規範，對於婚姻移民也採取嚴格境管方式。此外，長久以來，德國強調「血土相連」的公民概念來定義公民身分。其早期對於外來移民持著意識形態上的偏狹，難以有使其成為真正德國社會成員的包容，甚至加以限制與排斥(陳宗盈、連詠心 2007)。但德國於1991年時，透過外籍法(AuslG)之實施，簡化了外國人的規劃程序，讓已在德國居留15年或待在德國8年以上者(但需為16~23歲)，可以歸化德國。在客工到移工的轉化基礎上，德國的客工必須取得工作簽證進入到德國，經過一年聘任之後，在有固定收入及住宿地點的前提下，客工得以申請其家屬前來團聚。在經過5年的工作居留之後，客工得以取得永久居留，再經過8年居留後，客工便可以申請

歸化為德國人。

曾熾芬(2006)指出移民政策觸及一個國家人口的組成,「誰可以成為我們」的政治傳統,影響了每一個國家移民(包括外勞)政策的基調。在經驗現象上,引進移民的社會大致有兩種區分的方式,各自對照出兩類型的國家:1)種族同質性原則相對於種族異質性原則;2)以血統為基礎相對於以出生地為基礎的公民身份(國籍取得)原則。以種族異質性為基礎的國家其公民身份多以出生地為認定原則,而堅持以種族同質性來組成國家成員的社會則毫無例外地以血統為公民身份原則,前者多有隨時引進長期移民的政策,後者則是客工計畫的典型溫床。許多研究指出,認為自己的國家乃由族群同質的人所構成,並意圖繼續維持這種同質性的國家,通常採取以血統為基礎的公民身份,並且也屬於不接納外國移民作為永久成員的國家,就會以依賴客工計畫為取得外國勞動力的主要來源(Meyers, 2000),德國就是一個絕佳的例證。

1950年代德國的就業率幾乎達到完全就業,不足的勞動力多半由來自東德與蘇聯的難民補足。然而1960年代時德國經濟急速發展,對工業勞動力的需求隨之增加,同期國內的勞動人口卻逐漸因為縮短工時(至每週45小時)、延長修業年限、柏林圍牆的興建阻絕了來自東德的難民潮,以及戰後低出生率的後果,而呈現出遞減、短缺的狀況。為回應企業及市場需求,又不致引起社會過度反彈,政府自1955年起,以與勞動力輸入國簽訂「國對國雙邊協定」的方式,開始實施短期開放引進客工的政策。這個階段所引進的移工人數逐漸成為戰後最具規模的勞動力移動。然而面對國際移工日益增加,德國政府仍視引進客工只是暫時因應市場競爭需求的應變措施,僅以「外國人法」來處所謂的「客工」,實際上便顯示國家與社會當時雖因現實需求,願意引進外國勞動力,卻不希望/試圖避免這些客工長期居留或成為移民。其客工政策透過限制客工居留的期限,以避免客工長期居留,甚至申請入籍(龔尤倩,2008)。德國、法國、荷蘭、瑞典、比利時以及英國當時都實行客工制度。

西德是其中較晚開始引進客工的國家。在德客工的合約初期通常只允許居留一年,但後期為了產業需要,同時避免與德國勞工在就業市場上的競爭,而採取工作證制度。工作證使外勞可以延長居留。要將社會結構中此一非常多面向且極具力度的部份以文字做完整與全面的描述來掌握是相當困難的。

至 1970 年代，「客工」一詞已經深入在一般日常生活用語或公開場合的語言使用中。這個詞彙的用法顯示，德國政府與政府基本上僅將招募來的外籍移工視為臨時在德居留的外籍勞動力。Ritchter (1998) 認為德國是典型的「屬人主義」國家。在本質上以國家認同和「血土相連」或世系的集體意識，將族群特點和公民身分融合在一起。

一個人的世系或血統，決定了他在德國社會中的地位（陳宗盈、連詠心 2007）使具有不同血統的外來移民在德國社會很難取得認同。在 1948—1961 年間共有約 380 萬來自上述地區的難民湧入德國。其中近百萬人可依據 1949 年制定的公民法享有公民權。然而這波難民潮於 1961 年時，因冷戰開始，柏林圍牆的建立而中斷。1961 年時德國調查所需的職缺約為 50 萬，而同時國內登記的待業人口卻僅有 18 萬人（Faruk Şen, 2002）德國政府為引進他國勞動力與各國間均簽定特殊協定，並成立官方勞工仲介機構來接洽有需求的德國企業及相關國家的勞工提供網絡，並處理引進外勞及議價事宜。如 1961 年與土耳其政府所簽訂的「德國就業市場引進土耳其勞動力協定」。其它如 1955 年首先與義大利簽定國對國雙邊移工協定。此後並陸續於 1960 年（與西班牙及希臘）、1961 年（與土耳其）、1963 年和摩洛哥、1964 年（與葡萄牙）、1968 年（與匈牙利、南斯拉夫）與多國政府簽訂雙邊協定引進來自不同國家的勞動力（陳宗盈、連詠心 2007）。1956 年時，德國的外籍勞工人數尚不足十萬人，1966 年已經激增到 13 倍。1973 年又繼續增加到約 260 萬人（龔尤倩，2008）。

1970 年代初期的石油危機引發全球經濟衰退，德國對外籍勞工需求相對減少，但越來越多移工將家人接到德國同住，便引發社會對於外勞政策的激烈討論。於是德國政府於 1973 年停止對外招募短期客工，試圖藉以平息國內因經濟衰退、就業市場緊縮而引發的仇外及日趨升高的種族衝突（Meier-Braun 2006；龔尤倩，2009）。同時，德國政府為管制移工家屬的依親需求也宣布了第一個外國家庭入籍歸化政策。實際上，在 1970 年代時，德國經濟發展對外來勞動力的依賴成為常態，而大量客工已逐漸成為德國社會的長期居留者（龔尤倩，2009）。

不僅滯德移工希望長期居留，德國本國就業市場對外勞也仍有相對的需求，由是仍留居德國的外籍勞工因害怕德國將不再開放引進管道，而嘗試以

各種合法／非法在德滯留，更設法將家人接到德國。至 1974 年時已有 17% 在德出生兒童具有外國血統。有鑒於外籍移入人口仍持續增加，1979 年起，德國政壇開始認真檢視其過度以勞動市場為主要考量的外國人政策，包括德國人口成長率下降將影響未來經濟發展及社福制度基礎，以及移民人權保障等問題相繼被提出。支持與反對接納移工的意見角力成為這個時期在外國人政策發展上的特徵。由於德國政府與社會此時仍不願正視德國已成為「移民國家」的現實，於是在 1980 年代初期仍由主張限縮的意見獲得優勢，疏通外籍居留者返國成為政策目標（Meier-Braun,2006）。

而這樣的政策取向卻在社會中造成了不安，也讓排外情緒找到了支點。雖然占全德人口百分之十的外籍勞工，為德國整體經濟發展歷程有極大的貢獻，在這樣的社會氛圍下與經濟衰退的時期，他們成為國內部份失業人口、對生活現況不滿者或傾右翼活躍分子的攻擊目標，及暴力與非法手段威嚇的對象。於是攻擊、威脅事件及排外團體的出現在 1980 年代的德國層出不窮，數十名外籍人士受傷受害也引起社會震撼（Meier-Braun ,2006）。

1990 年兩德統一及隨後歐盟整合使得在德國境內流動、長期或短期居留的外國人大增，進一步加快了德國作為「實質」移民國家的進程。而持續的排外風潮及移民在暴力事件如 1975 年德國政府曾下令部分移民人口過度密集的城市（即外籍人口占該區總人口比例超過12%），如法蘭克福、柏林，不得再引進移工。然而該政策僅實施兩年即因反對聲浪過大而取消（龔尤倩，2009），部分政治人物已經認清這些長期居留的外籍移入者不再是「客工」，而是「移民」。然而當時執政的社會民主黨政府拒絕了關於賦予移民地方選舉權及簡化入籍規定的建議（Meier-Braun ,2006）。

對大量移民的承受度成為當時論述的重點，並成為當時外國人政策的核心。許多地方政府對「濫用客工權利」的外籍勞工建議遣返，並多數支持減少外國居留人數的政策。在來自基督教民主黨／基督教社會黨聯盟執政各邦的壓力下，德國政府於 1981 年頒布了藉降低外勞依親者的年齡限制及提高移入者最低居住空間來限縮移入人數的外國人政策。甚至學界中關於外來移民的問題也多半傾向憂心「我們的」語言、文化及民族特性的過度受到外來影響（Meier-Braun, 2006）。

德國總理Helmut Kohl曾表示德國不應也不欲成為移民國家，將盡一切基

本法中所賦予的法律途徑來防止移民及其依親家人人數的增加，為當時的共識。受害的事件，使德國境內外籍人士的人權保障及居留權問題受到重視。同時，東歐共產陣營解體而造成大量難民湧入，使難民政策也成為爭議的焦點。在此過程中，德國已成為一個「事實上」的移民國家。如何有效促使外國人融合、是否放寬歸化標準、是否接受雙重國籍，是主要攻防的議題。1990 年的「德國統一條約」中具體規範並以制定自外國人法中獨立出來的難民事務，但德國基本法第16 條為難民入境大開方便之門。

難民潮使德國政府備受壓力，申請程序也加重行政的負擔，更因為數眾多的難民湧入而挑起社會的疑慮，國內極右派的活動趁勢再起。於是德國被迫於 1993 年以增修條文重新定義原有的第 16 條條文，並調整其內容之規定。而為順應國際環境和時局變化，同時考量國家利益與安全政策，德國於 1991 年大幅修訂「外國人法」(Ausländergesetz)，並簡化外國人歸化的程序。1998 年德國眾議院調查委員會的官方報告「蛻變中的人口結構與移民」出爐，其中清楚承認德國為一「移民國家」，並呼籲政府審慎考慮開放外國人歸化的問題。

而在勞動市場上，德國長期嚴格限制外籍勞工的政策對德國的經濟發展與國際競爭力所造成的阻礙日形嚴重，業界紛紛要求開放引進高級領導階層及具有高技術的專業人才。2000 年的新「國籍法」與「綠卡計劃」展現了德國政府政策轉向、正視移民問題的態度。2005 年「移民限制及控管、外國人居留及歸化」(後簡稱「移民法」)正式實施。這部移民法除取代以往之外國人法，規定有關外國人居留、申請政治庇護等問題外，更打破禁忌，正式承認德國需要移民。外國人法是針對不具有德國國籍者所制定的，也包含與歐盟成員國之國民的權益與難民及政治庇護申請者相關的規定，及對各種不同的居留加以分類及訂定法規規範。外國人法中將居留細分為四類：「居留權限」(Aufenthaltsbefugnis)、 「居留准予」(Aufenthaltsbewilligung)、 「居留許可」(Aufenthaltsurlaub) 及「居留權利」(Aufenthaltsberechtigung)。在 2005 年移民法公告實施後，在新法中將外籍人士入境的分類簡化為二：「簽證」與「居留」。而居留又分為有期限的居留許可和無限期的「居住許可」。2000 年德國在向客工關閉門戶近 20 年後，於外國人法下增訂「電腦人才簽證條例」即德國綠卡計劃(German Green Card)，實施專業資訊技術人員引進方案，每年提供兩

萬名外籍資訊科技技術人員 5 年的工作居留名額，以緩和德國國內嚴重的資訊科技人才荒。但其他一般行業的技術人員並不在此列。而該綠卡為有期限限制，並非永久居留證。

曾熾芬（2007）指出在2001 年，德國政府為了改革移民政策與法令成立委員會開始著手制訂新的移民政策，改革的重點之一就是採納永久居留權制度，德國移民政策改革委員會(2001)在一史無前例的改革方案中(2001)，提出了非常全面的檢討與建議，該報告建議應採取加拿大的點數制度(points system)審核移民申請人，以評估申請人對德國經濟的潛在貢獻，並給予評估良好的申請人永久居留權。

此外，2002 年聯邦參議院曾通過了有限度開放一般技工的法案，在聯邦議會中卻引起了憲法爭議而終止。德國居留法主要規定外國人入境和居留德國之條件、其家人依親、歸化和居留終止等範疇。依據德國新居留法規定，外國人得因就學、工作、依親和申請政治庇護等原因申請限期居留許可，或稱為短期居留證。各地方政府將依外國人居留德國之目的限定其居留許可之有效期，若居留許可到期前，居留德國之目的已消失，（例如中途綴學、提前遭德國雇主解雇、離婚或政治庇護申請遭駁回等），不被承認，並要求移民同時滿足政治（認同民主自由、無犯罪紀錄）、經濟（經濟獨立）及文化（足夠的德國歷史文化與語言知識）三方面的條件。

三、加拿大的移民經驗

從 1967 年加拿大政府開始實施寬鬆移民政策，根據教育程度、職業技能等標準，允許世界各地人民平等地移民前往加拿大。移民記錄不再登記移民的種族出身，只登記其最後的永久居住地。1967 年實施該政策後，各地擁有專業技能的華人大量移民前來加拿大。1986 年又實施“加拿大投資移民計劃”，促使大批香港及臺灣投資者及企業家，攜帶大量資金移民落戶加拿大。1990 年代，很多香港居民擔心香港回歸中國後政治前景不明朗，於是選擇移民他處。但 1997 年香港回歸後，成為中國特別行政區，前途的明朗使移民顯著減少。資料顯示，1994 年共有 44,169 香港人及 7,411 臺灣人移民至加拿大。但到 2000 年，香港移民加拿大人數減至 2,857 人，臺灣移民減至 3,511 人。同一時期，由中國大陸移民至加拿大的人數由 12,486 人增至 36,718 人，此後中國移民繼續劇增。2001 年至 2006 年的五年期間，合共 190,000 人由中國大

陸移民前往加拿大，而香港移民只有 103,000 人。《2006 年加拿大人口普查》顯示，全加共有 1,346,510 華人，86%居於五大都市：多倫多（537,060）、溫哥華（402,000）、滿地可（82,665）、卡加利（75,410）、愛民頓（53,670）。今天在加拿大，來自珠江三角洲地區的華人移民已少於 40%，來自中國大陸其他地區，香港、臺灣、越南等佔 60%以上。

自 2011 年底以來，加拿大政府對移民政策持續做出調整，從「僱主自選移民」、「博士類移民」、「超級簽證」等多項制度，希望引進的移民能發揮更好的經濟效益，尤其是近年開發方興未艾的西部省分，以符合加拿大勞工市場真正需求。作為全球移民最多的國家之一，加拿大每年都吸引大量來自中國和其他國家的移民。自去年底以來，加拿大政府對移民政策持續做出調整，繼續增加經驗類移民，其中新增的「博士類移民」是今年移民計畫中的最大亮點。此外，加拿大對於其移民政策為了配合其產業政策發展上的人力及人才需求，在甄選制度上面作了相當大的變革，以創造業界及職場中有關專業人力需求連結上的彈性，其作法是修改現有移民評分方法，由職場僱主端的僱主可以通過自選移民的需求連結，同時在過程中，透過資料提供上的檢索，藉以促使其所需專業需求的國際移民的已在申請過程上產生更為快捷的作法。這部分在我們尋求職場所需要的人才部分，如果是得以從業界的需求角度出發，針對其所需之專業人力，在移民作業上的操作得以協助。這亦是我國在引進外籍專業人力時，所必須積極協助處理的方向。同時，為避免過渡人口的移入，加拿大的聯邦政府對於移民資格的設定及甄選作業過程上，多傾向以更為嚴格的標準來進行移民監控上的管理。

根據加拿大聯邦公民、移民及多元文化部（Citizenship and Immigration Canada）（2012）的資訊指出，移民部計劃對現有移民政策進行大調整，提出更快捷、更靈活、更及時的移民政策，並修改現有移民評分方法，強調語言水平和年齡優勢。現有聯邦技術移民評分制度強調教育程度，許多專業技術人才達不到這一標準，希望能針對這些人建立一個新移民政策；新的移民制度下，僱主可親自挑選移民，對移民進行一線評估。一旦人才被僱主認定，且符合移民引進標準，政府將加快審批程序，因為僱主比政府更清楚，哪些技能和人才才是加拿大市場急需的。這項改革建議被稱作「相關方意見評分政策」，即僱主和各省可對申請人進行甄選和評估，希望大的候選人可迅速由

技術移民計畫主管或省移民提名計畫篩選。申請來加國做專業工作，需具很高語言水平，如果接受語言培訓，語言水平可以低一些，但不管怎樣，都需要有一定的語言基礎。如修車工需達基本水平，律師之類要求高水平。

加拿大模式來稱這些國家移民政策中屬於技術移民的部分。加拿大模式指的是建立一套人力資本的篩選標準，也就是點數評比的制度(points system)，以教育程度、工作經驗和英語及法語之語言能力，加起來予以評分，依照評分高低篩選移民，這個點數制度無疑地是一套有系統篩選階級背景的機制(Reitz,2001)。直到最近，得以移入加拿大成為移民的人，絕大多數都是通過人力資本的點數篩選才獲准移入，因此，高技術性人力佔全部新移民的比例是OECD 國家中非常高的前幾名(Mahroum, 2001)。

加拿大從2013年開始實施了新移民制度，針對移民者之移入作業，採取更為嚴格的控管措施，新移民者比過去的移民具備更高的工作技能，在語言如英語或法語也要求更多。因此，加國新移民制度的實施其實受到如美國等許多國家的關注。因為加拿大是七大工業國當中接受移民比例最高的國家，加國移民制度所建構之「計分制度」其實相當受到好評。如美國於2013年六月通過的移民法案就是參考加拿大、英國和澳洲的計分制。不過，美國的移民制度在法案上較不重視英語的流利程度，在適應力的評分上則借用加拿大的基本模式。

四、新加坡的移民經驗

新加坡人口組成可以分為公民(citizen)、永久居民(permanent resident)、非居民(non-resident)三部份。新加坡與臺灣一樣，都是一個由移民所組成的社會，也都是一個地狹人稠的國家。根據新加坡統計局最新的資料顯示，星國的面積為710平方公里，比台北市大，但僅為台北縣的三分之一。截至2011年年底，新加坡總人口約為526萬，為全世界人口密度第二高的國家（僅次於摩納哥），其中公民佔327萬，永久居民佔54萬，剩下146萬皆為外來人口，如外籍勞工、幫傭及跨國企業白領階級。在這381萬的公民與永久居民中，華裔佔76%、馬來裔佔14%、印度裔佔8%，其他(或稱歐亞裔)佔2%，新加坡可以說是一個典型的多元種族國家。新加坡的華裔人口超過總人口的四分之三，為中國大陸、臺灣之外，華人在世上所建立的第三個國家，然而新加坡政府自始即堅持本身為多元民族所建立的新興國家，華裔僅為其中一部

分。

過去二十年來，各工業先進國家的移民政策都有朝向越來越以技術、甚至投資能力為篩選移民的原則，有技術或有財力的移民被認為可以帶給地主國經濟立即的好處，這使得一些原本不接納移民的國家，開始進行社會的說服工程讓社會接受「移民」的正面價值，比如新加坡政府在「促銷」其技術移民計畫時明白指出，新加坡加入接納移民的國家行列，就是為了吸收華人菁英（曾熾芬，1997；Mahroum,2001）指出造成各工業先進國政策開始積極吸引技術性移民的現象，源於技術人力的短缺與人口結構的變化。

有鑒於過去與馬來西亞的共處經驗，新加坡領導人深切體認，新加坡絕對不能以「華人國家」自居，以免不同種族之間再度發生衝突。因此新加坡政府自從1965年建國以來，提出「CMIO」(Chinese, Malay, India, Others)的「多元種族政策」模式因應，確保不同族裔皆擁有公平發展之機會，同時致力於維繫各種族之間良好關係。1965年人民行動黨所採取的種族政策基本原則為：(一)消除新加坡華族所強調的中華特質(Chineseness)以避免他族與鄰國視新加坡為中國海外勢力的延伸。(二)賦予馬來族群以原住民(Bumiputra)之身份。(三)在憲法前各族地位平等，確立新加坡為多元種族、多元文化、多元語言國家。(四)透過經濟的成長發展，使各族均蒙其利。(五)行政、司法、官僚體系必須能反映種族敏感性，不論種族背景，唯才是用。

整體而言，新加坡具體的種族和諧政策包括以下二項：(一)語言政策：新加坡的國語明訂為馬來語，國歌的歌詞也是馬來文，三個主要種族所使用的語言—華語、馬來語、印度淡米爾語及英語則被訂為官方語言，其中英語為唯一不代表任何種族的語言，所以新加坡政府一向鼓勵以英語作為各族裔溝通的語言，並於1987年規定全國各學校一律以英語為教學媒介，同時有助於與西方社會接軌。因此英語雖無國語之名，卻為新加坡實際上的國語。(二)組屋政策：新加坡高達84%民眾居住在政府所興建的組屋(類似我國民住宅)，對於消除各族裔自建社區、自成聚落所造成的種族藩籬，產生極大的貢獻，進而有助於凝聚各族對新加坡產生國家認同，而非種族認同。組屋的分配亦採取種族比例原則，分配公寓給各族居民，例如華裔在每一社區的比例不得高於84%、馬來裔不得高於22%、印度裔不得高於10%，與各種族佔總人口的比例相當，其目的在培養種族包容與和諧。

此外，在維繫移民勞工的相關權益上，新加坡有移民經濟體人道組織

(HOME) 係成立於 2004 年，其宗旨為提升海外(新加坡)移民勞工之安全、尊嚴與權利。其主要任務有四大項：(一) 倡導(Advocate)：該組織倡導聯合國應批准國際移工及其家庭權力保護公約。同時，因目前全球計有數百萬的家事工，希望能予以這些人勞工的身份地位並通過由國際移民組織所提出之家事工公約。該組織並呼籲應將人口販運法法制化以保障受害者。(二) 減緩(Alleviate)：為減緩勞工各方面壓力，該組織提供暫居處所及服務台等供勞工使用。每年大約服務 10000 名遭剝削勞工並協助其進行訴訟程序。這些法律服務均為免費。(三) 賦予能力(Empower)：為使勞工們可以有更多技能，該組織以最低的收費提供了如家事照護烹飪、烘培、美容、語言、電腦等職業訓練課程，使其在市場上更有競爭力。而且可以防止被勞力剝削，因此希望藉由該學院讓勞工習得專業技能、增進自信心及建立社群。(四) 參與(Engage)：該組織與政府部門、企業及民間社團合作，不但得以吸收更多會員、捐款，並獲得各方面的實質協助，如志工義務提供法律、心理、健康等免費諮詢等。

目前該組織面臨的挑戰是未能獲得國家財政上的資助，全數依賴善心人士及人機構的支持。但同時，該組織希望能孕育出全球化的人才來對社會進行改變，讓新加坡成為大家都想來工作、就學及生活的好地方。新加坡於 2010 年規劃未來 10 年經濟策略發展之經濟戰略委員會(Economic Strategies Committee)，並提出新加坡未來 10 年三大最優先工作之一為推動成為「獨特之全球城市及令人喜愛之家園。其目的在吸引企業、人才與文化創意匯聚於新加坡，提升新加坡之競爭力。

初步檢視了各國的外勞及移民政策之連結思考。不管是從文獻或是初步的深訪，以及焦點座談的資料。皆共同指出臺灣在接納移民人口的政策思考上，皆採取了雙元對待的概念，此概念深化成為我們普遍採取對於低階移民的圍堵政策，先是以暫時性的管道引進外國低階工作者，確保這些「經濟上被需要、但在政治上不被需要」的勞工在聘僱期滿時可以離境之國境管理，後來在面對以婚姻管道從國界的正門走進來的第三世界移民的時候，先是視而不見、然後再帶著有階級偏見的論述來管理她們，繼而提出必須以高度專業化之優質移民作為開放的討論空間，並試圖藉以來作為平衡人口素質的積極主張。

五、韓國的移民經驗

在資料彙整的過程中，韓國有關移民的監控論述相對較為稀少。以下便從幾篇針對韓國的移民的制度論述來進行整理。Erin-Aeran Chung (2010) 的研究指出，由於在韓國的移民和少數族裔的比例相對較少，在每個社會中如果有顯著增長的移民人口，便容易產生國家在國境上控制，國家認同和社會秩序等多重問題。這些低落的社會階層幾乎多數集中在非法移民，也引發許多的犯罪和社會騷亂。在移民融入的過程中，移民的勞工權利等追求促使社會產生多元的發展。在 2004 年，韓國開設了邊界管理，一般實施的就業許可證系統 (EPS)，給予了外國的移工有著相同作為韓國本土勞動者所具有的保護和權利。到了 2006 年，韓國更進一步授予了在韓國居住的外國居民擁有公民權中的投票權，這是亞洲第一個讓有此權利措施的國家。韓國政府進而在 2007 年推出韓國移民服務 (KIS)，透過此移民服務如實的管理了移民的入籍政策和移民的聚合權利。從 2006 年到 2010 年五年之間，韓國的國民大會還通過了一系列有關非公民人權的法案來整合所有的移民，並尊重擁有雙重國籍的權利。Hui-Jung Kim (2008) 的研究指出，最近，韓國的低技術外籍勞工政策已經逐漸產生轉向。一方面，韓國正朝向自由主義的發展方向，因為政府給予了外籍勞工更多的權利。另一方面，韓國政治自由派的主張是：首先，負擔所有移徙勞工的權利，其二，保證平等對待所有族群。

韓國政府為保護其本國就業勞動市場，對聘用外籍勞工規定亦採取嚴格的監控制度。由於目前針對高科技及國家重點發展技術勞動人力的維繫與需求下，企業可向產業通商資源部提出申請，經過監管單位批准後執行聘用。另企業需求產業外勞，須向「產業人力公團」申請，其他一般性公司職缺則尚無明文規範，外商可依其實際需要向「出入國管理局」提出申請。在居留權的取得上，外國人因工作需要前往韓國居留時，應準備在職證明書及工作內容證明等向韓國駐外使領館申請工作簽證，惟倘係自營事業（個人投資）者，應準備公司登記證影本及公司營業場所租賃契約。第一次核給一年之工作居留簽證，期滿後再具備前揭資料申請延期。至於移民的部分，韓國尚未開放外國移民，但投資人在投資金額達 50 萬美元，僱用韓國籍員工 5 人以上，得依外國人投資促進法之規定，申請 F5 永久居留權之簽證。

申尚協 (2013) 指出，韓國規劃 2013 至 2017 年將以「移民政策第二基

本計畫」為向外延攬人才基礎。其中啟動「HuNet 韓國系統」，就是線上簽證申請系統，提供外籍專業人才出入境及留韓期間便利的服務，更換工作地點無須再向政府申請，僅需盡通報義務即可。此外，鬆綁外國人取得韓國國籍的條件更加多元，例如免於紙筆測驗或縮短取得韓國國籍的必要時程，也讓外籍家庭覺得親民；還有雇用外籍人士從事公職，學術成績優異學生來韓也有一套獎勵措施，這些獎勵措施都統稱為「接觸韓國 Contact Korea」綜合方案，可有效吸引外籍專業人士來韓工作。為加強招募外籍專業人士投入韓國，韓國政府成立「國際科學和商業帶」整合平台，並成立「Brain Return 500 根留韓國計畫」及「專業人才全球招募體系」，這些都是讓外籍人士取得永久居留簽證的方式，同時也提供移民韓國語文及文化課程給新移民，希望藉由吸引優秀人才，提升韓國競爭力。

第三節 主要國家地區農業外勞政策

由於農委會主委陳保基已表示，將在「限業限量」原則下，分階段開放引進農業外勞。初期先以農企業為主，包括育苗、茶葉、蘭花及農產物流中心，之後計畫擴大到 24 小時、3 班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業。因之本研究擬整理先進國家經驗，做為政府引進農業外勞時之參考。

一、歐盟農業外勞引進概況

國際勞工組織(International Labour Organization；簡稱 ILO) (2010)指出，根據歐盟的雇主團體之農業組織委員會報告，歐盟的農業部門每年約僱用有 4.5 億人次的季節工，其中約有 500 萬人是來自非歐盟 15 國的勞工⁶⁹，由於在歐盟已開發國家中，青壯年人口大多從農村外移至都市工作，留下來的農業部門空缺則藉由引進外籍勞工來填補(ILO,2006)；許多國家也運用特別的方案，藉以引進外籍勞工至特定部門工作(Ruhs, 2006)。

歐盟農業部門外籍勞工的工資普遍低於當地勞工，歐盟農業雇主團體

⁶⁹ 報告中特別強調了歐盟 15 國僱用 4.5 億人次的農業外籍勞工，然而此數字僅是一個粗略的估計，其承認實際上其缺乏精確的統計數據。

(GEOPA-COPA)⁷⁰和 EFFAT (the European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions)的資料皆顯示(ILO, 2010)，就業於農業部門的外籍勞工，通常面對不佳的工作條件，最典型的特性為其工作保障性低，因其契約多為臨時性或定期的工作契約，甚至可能是日契約或按件計酬的工作型態。舉例來說，在歐洲的許多國家，如西班牙及英國，勞動契約可能僅為口頭契約而非簽立具體的文件；倘若其勞動契約為日契約，則外籍勞工往往極易面臨今日有工作但明日無工作的情形。在薪資方面，外籍勞工平均薪資也遠低於本國勞工，在比利時的外籍勞工中，從土耳其來的外籍勞工薪資平均約低於本國勞工 26%，而女性外籍勞工的薪資，更低於平均薪資的 60%。

EFFAT 強調，季節性外籍勞工的勞動條件不僅不佳，且常發生工作傷害(ILO,20065)。此外，外籍勞工通常需在假日及週末工作或輪值夜班，此導致較高的工傷發生率(EFFAT, 2009；Grünell & Kaar, 2003)；在工會統計中，農業工人的職災發生率僅次於建築業，舉例來說，波蘭勞工所遭受的工傷中事件中，僅發生於農業部門的就高達 50%(ICFTU, 2003)。

外籍農業工面對的另一個嚴重的問題是必須支付仲介費用給職業介紹機構，通常仲介機構向外籍勞工而非雇主收取費用，導致經濟處境本來就弱勢的外籍勞工處於更加不利的處境。根據歐盟的工會團體表示，本地勞動力的短缺源自於農村人口的大量外移，同時也創造了引進外籍勞動力的需求。雖然此需求並非短暫而是長期的需求，然而這些勞動力的引進卻是仰賴臨時性的勞力仲介機構。問題在於，勞動力介紹所並不從雇主方面取得利潤，反而是從貧窮的外籍勞工身上攫取商業利益。上述的原因說明了外籍勞工是一群「支付了仲介費用的僱傭兵(mercenary)」，這些勞力仲介機構有些是以仲介人或機構的型態進行人力仲介。舉例來說，在英國有 70%的季節工都是由 gang masters 這家人力仲介機構所供應，此公司專門替這些農業雇主們處理外籍農業工人的事務，例如招募及給薪等，而其獲利的來源主要為替幫外籍農業工們安排住宿、食物及交通...等等事務，該公司宣稱自己的貢獻是「極具重要性的」(weigh heavily)(ICFTU, 2003, p. 4)。

⁷⁰ Committee of Professional Agricultural Organizations(COPA)及General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union (COGECA)皆成立於1959 年，
<http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx>，瀏覽日期：2013年10月30日。

Basok(2002)則以歐盟引進墨西哥外籍農業短期契約工的例子，具體的說明外籍短期農業契約工相較於一般在次級勞動市場(secondary labor market)⁷¹的勞工處於更不利的地位，因為外籍短期農業契約工，在契約性質上屬於臨時性及短期性的緣故，使得勞工的選擇雇主的空間被限縮，進而無法自由轉換雇主(客工制；guestworker system)，而成為不自由勞動者。這些墨西哥籍短期農業工人，從契約開始到結束，即使在其過於疲累、生病、或受傷的狀況下，也幾乎從不曾休假，因為如果他們休假的話，他們將可能失去現有的工作機會，也意味著錯失在海外賺錢的機會。

值得一提的是，部分外籍農業勞工並不屬於受僱勞工的身份，而是持旅遊簽證(tourist visa)入境工作⁷²。這些外籍農業勞工所得到的薪資不僅低於歐盟勞工，也低於來自非歐盟、持有工作許可證的勞工。這樣的情形使得正式僱用的勞工受到強大的勞動條件向下競逐壓力(ICFTU, 2003)。

而為了改善外籍農業工人的處境，及停止勞動條件向下競逐的壓力，歐盟農業工人團體和雇主團體在1997年7月簽署了一份關於外籍農業勞工的協議框架，內容包含同意每年最高勞動時間為1,827小時（等於每週工時為39小時）、每年需給付勞工4周的有薪休假，此外，倘若勞工超時工作，雇主需給付比一般工時更高的超時工資或換取休假。國際食品勞工聯盟IUF與歐盟農業工會EFFAT秘書處皆呼籲工會在保障外籍勞工的權益方面，應扮演更為積極之角色，各國工會應積極將季節性勞工納入工會會員。EFFTA認為，組織外籍勞工對工會而言是一個困難的任務，但它是必要的，即使歐盟有所謂的社會融合政策，但由於農業季節工的結構性因素，使得這些勞工們必需在短短的3到6個月之間，須把握時間儘可能努力地工作，外籍勞工在結束其工作後，往往儘可能在最短的時間內返鄉，此造成了組織工作上的強大挑戰(IUF, 2008)。

三、日本農業外勞引進概況

⁷¹ 指此勞動市場特徵為，低工作所得、不良的工作條件、工作不穩定、惡劣的工作規則、較少的升遷機會以及高流動率，以臨時工或日薪工人為主(Piore,1972)。

⁷² 例如，1945年的法國，制訂國家層級的方案 Office National d' Immigration (ONI)，引進來自南歐的外籍勞工至擔任農業工人，根據統計，在ONI系統的協作之下，每年引進了15萬人的季節性農業工人，到了1970年，人數增加至500萬。而其中多人剛開始是以「觀光」(tourist)的身份入境，之後才取得外籍勞工的正式身份(Castles & Miller, 2009, p. 99)。

Basok(2002)則以歐盟引進墨西哥外籍農業短期契約工的例子，具體的說明外籍短期農業契約工相較於一般在次級勞動市場(secondary labor market)⁷³的勞工處於更不利的地位，因為外籍短期農業契約工，在契約性質上屬於臨時性及短期性的緣故，使得勞工的選擇雇主的空間被限縮，進而無法自由轉換雇主(客工制；guestworker system)，而成為不自由勞動者。這些墨西哥籍短期農業工人，從契約開始到結束，即使在其過於疲累、生病、或受傷的狀況下，也幾乎從不曾休假，因為如果他們休假的話，他們將可能失去現有的工作機會，也意味著錯失在海外賺錢的機會。

日本政府從 1981 年開始實施外國研修生制度，其目的是在日本培訓外國技術人員，以便向發展中國家轉移日本的技術，進而促進「研修生」母國的經濟發展，專案時間為一年。不過自 1993 年起，日本公益財團法人國際研修協力機構(The Japan International Training Cooperation Organization；簡稱 JITCO)在「研修生制度」的基礎上，推動建立了「技能實習生」制度，這一制度增添了技能實習內容，即經技術鑒定合格者可以在日本繼續居留 2 年。

進入 90 年代中期之後，日本泡沫經濟破滅，社會老齡化嚴重，出生率長期在最低谷底徘徊，農村地區青壯年勞動力嚴重缺乏，加上亞洲其他國家大量廉價勞動力的衝擊，使得大量日本企業經營績效急劇下降，這個初衷良好的制度，在運行中開始逐漸偏離了正常軌道。不少企業受利益驅使，在實際操作中，把研修生當做了來自海外的廉價勞動力，一些研修生的心態也發生變化，來到日本不再為了學習技術，只是單純為了賺錢。

2008 年 12 月，國際組織人權委員會發布報告，建議日本對剝削研修生和技術實習生的雇主「加以懲罰和制裁」，並建議日本考慮「建立能夠保護外國人權利、以能力建設為目的的新制度，代替招聘廉價勞動力的制度」。

面對來自各方面的批評，自 2010 年 7 月 1 日起，日本政府開始實施外國研修生技能實習制度的新規定：

(一) 技能實習制度的目的與基本理念

技能實習制度目的在於善盡日本身為先進國所應扮演之角色，並加強與

⁷³ 指此勞動市場特徵為，低工作所得、不良的工作條件、工作不穩定、惡劣的工作規則、較少的升遷機會以及高流動率，以臨時工或日薪工人為主(Piore,1972)。

國際社會之間的和諧發展，讓技能、技術或知識（以下稱「技能等」）轉移至發展中國家等，協助發展中國家等「培育人才」以促進其經濟發展。2008 年，持「培訓」居留資格的新入境人數已超過 10 萬人，轉移至技能實習的人數亦超過 6 萬人。

（二）技能實習生、監督團體及實習實施機構的職責與義務

1. 技能實習生的職責與義務

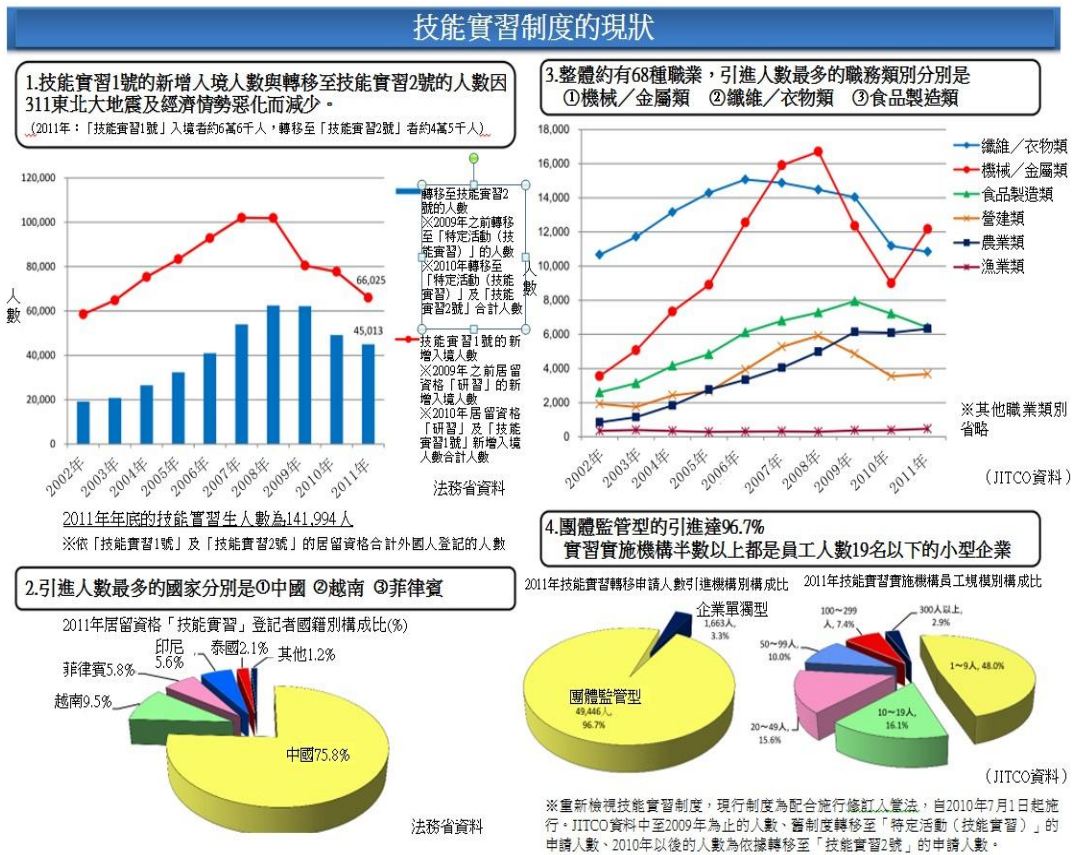
技能實習生應充分理解技能實習制度的基本理念，在技能實習期間內遵循技能實習計畫暨監督團體與實習實施機構的指導，積極學習技能等，並在返國後發揮所學技能等，致力於發展母國的經濟。

2. 監督團體及實習實施機構的職責與義務

監督團體及實習實施機構應秉持技能實習制度的基本理念，積極採取妥善架構，以利技能等之學習能有具體成效。

（三）技能實習之目標技能

1. 技能實習 1 號的目標技能等是指技能實習生無法或難以在母國學習之技能，於日本習得的技能等預定返國後可加以運用（符合技能實習生輸出國的需求），且該技能並非是反復從事同一作業所能習得之技能。
2. 技能實習 2 號的目標技能等是指對技能實習 1 號習得之技能等相當熟練，對於達到一定水準以上的技能等可進行公正客觀之官方評量，且該技能是從事列舉核准之職業類別及作業所需之技能等。
3. 根據資料顯示，2011 年底日本政府核准的技能實習計畫總共有 68 種職業、127 種作業(如圖 7-1 所示)，其中農業實習生引進人數約有 6 千人。



資料來源：翻譯自日本法務省入国管理局，技能実習生の入国・在留管理に関する指針（平成24年11月改訂）。

圖6-1 日本2011年底技能實習制度實施現況

(四) 勞動相關法令之適用

技能實習生適用勞動基準法、勞動安全衛生法、最低薪資法（1959年法律第137號）、職工災害補償保險法（1947年法律第50號）等勞工相關各項法令，因此，實習實施機構必須遵守上述法令。

特別是薪資方面，除了必須支付最低薪資額以上的金額之外，如有扣除餐費、住宿費等時，須依法令簽署勞資協定，並且實習實施機構或監督團體應負擔之費用不可用「管理費」等名目企圖不當扣除。

除此之外，必須適當管理技能實習生的勞動時間，作為技能學習活動的一環，而不得已須在平日加班或假日加班時，必須簽署勞資協定、支付加班費等依法採取妥善措施。此外，基於學習技能及確保健康的觀點，亦須顧慮到避免常態性長時間工作。

（五） 技能實習制度的運作機制

厚生勞動省 根據推動事業實習機構提出的報告，及外籍人士僱用狀況的申報來掌握技能實習生的實際狀態，並給予監督團體及實習實施機構必要的指導與支援等，以利穩定僱用、改善僱用管理及確保勞動條件與安全衛生等。其技能實習實施機制如圖 7-2 所示。

1. 技能實習生的仲介

- (1) 技能實習制度並非引進勞力之制度，而是目的在於將技能等轉移至發展中國家等以促進國際合作的制度，若是以營利為目的，透過實習實施機構仲介技能實習生，既違反制度之宗旨，亦為禁止之行為。
- (2) 在團體監管型的技能實習上，監督團體需與輸出機構、實習實施機構合作，而仲介技能實習生之行為需符合職業安定法（1947 年法律第 141 號）上的職業介紹事業，故必須提出該法等所規定之職業介紹事業的許可或申請。根據入管法令，監督團體除了必須是非以營利為目的之團體，亦不容許有獲取收益的仲介行為。

2. 監督團體

團體監管型的引進方面，技能實習是在「監督團體負起監管之責」的前提下實施。所謂「監督團體」是指負責監管技能實習生實習技能等活動之不以營利為目的的團體，且須符合團體要件省令的要件。

根據入管法，監督團體在引進技能實習生後，必須協助其學習知識，同時監管（「技能實習 1 號」時，根據監督團體自行擬定之技能實習計畫監管技能實習）技能實習。而監督團體實施之講習內容必須涵蓋下列科目：「日文」、「一般日本生活常識」、「保護技能實習生之法律權益必要資訊」及「有助於在日本學習技能等之知識」。

其中「保護技能實習生之法律權益必要資訊」課程必須涵蓋入管法或勞動相關法令相關事項、當獲知外籍學員在技能實習上有不法行為時的因應處理方法等。此外，必須由具備專業知識的外部講師授課，否則不可列計為講習時數。所謂具備專業知識的外部講師是指根據資歷、取得之證照等可證實其對該科目具備完善知識者方能擔任講師，如政府或地方公共團體的職員、律師、勞健保勞工顧問或行政書士等即符合條件。

3. 講習實施地點

講習是採用課堂授課（含參觀）的方式。因此，在日本實施的講習，監督團體必須將同時期入境的技能實習生，集中在備有桌椅等適於學習的培訓設施進行講習。

雖然亦可在培訓設施外進行講習，唯在實習實施機構的工廠生產線等生產商品的設施（以下稱「商品生產設施」）當中，除了參觀以外，不允許從事其他任何活動。商品生產設施的操作機械教育或安全衛生教育，須在監督團體的講習期間結束後，於實習實施機構作為技能等之學習活動方得進行。

4. 培養生活指導員

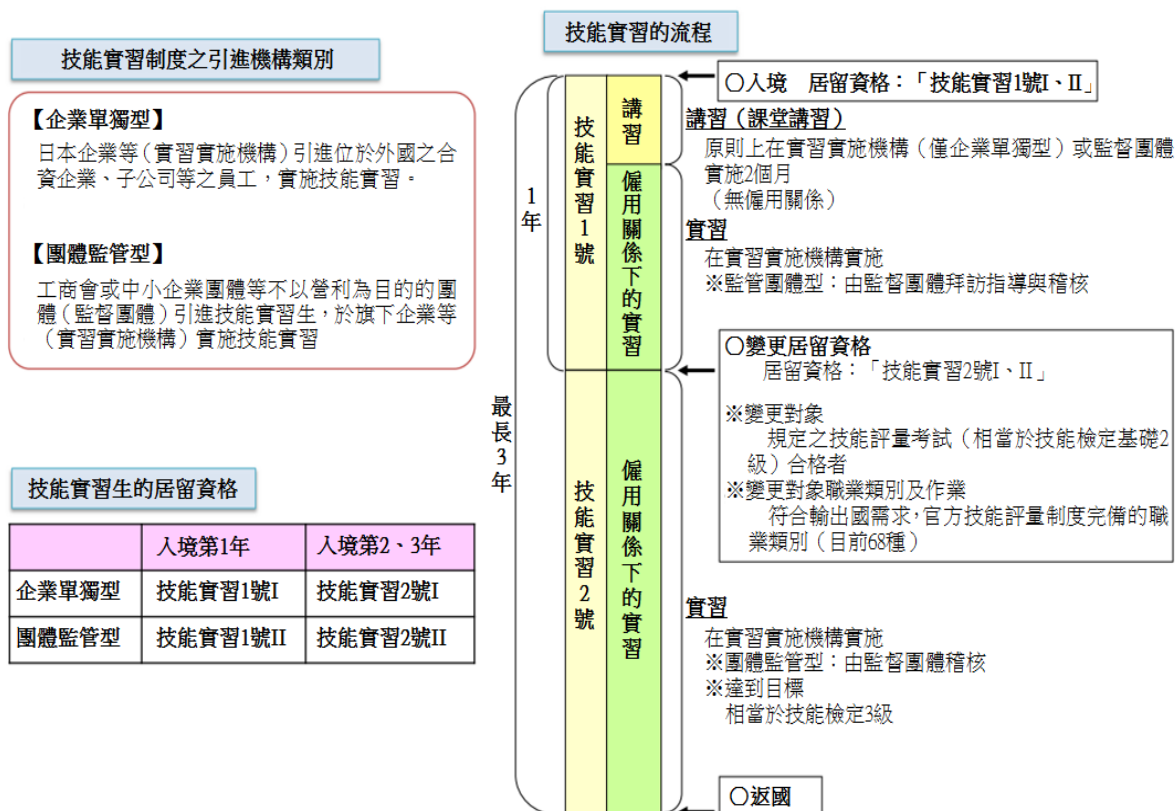
雖然直接給予技能實習生生活指導的是實習實施機構中的生活指導員，但監督團體應提供生活指導上之注意要點等 Know-How，並確實告知生活指導員，以利生活指導員妥善執行指導。具體而言，監督團體可舉行培養生活指導員的說明會等、或製作生活指南等，採取具實效性的措施。

5. 培養技能實習指導員

雖然直接指導技能實習生技能等、以及進行安全衛生管理的是實習實施機構中的技能實習指導員，但與生活指導員一樣，監督團體亦須提供安全衛生管理上之注意要點等 Know-How，並確實告知技能實習指導員，以利其可妥善指導。與生活指導員一樣，可舉行培養技能實習指導員培養的說明會等、或製作工作指南等，採取具實效性的措施。

技能實習制度的機制

為了進一步協助發展中國家「培育人才」，1993年設立技能轉移機制(2010年7月：施行修正技能實習制度)



資料來源：翻譯自日本厚生勞動大臣公示，技能實習制度推進事業運營基本方針(平成25年4月18日一部改正)。

圖 6-2 日本技能實習制度的實施機制

6. 合理之監管費處理辦法

監督團體收取實施講習所需之會場費、講習津貼等費用或實施稽核所需之交通費等監管必要費用(團體要件省令第1條第2號~第8號以及登陸基準省令「技能實習1號II」第8號~第14號列舉之措施所需費用等，以下稱「監管費」)時，在引進技能實習生前，必須向應負擔費用的機構詳述該金額及用途，不可直接或間接由技能實習生負擔(團體要

件省令第 1 條第 6 號)。

另一方面，監督團體從事職業穩定法等所規定之免費職業介紹時，監督團體徵收的費用當中，不得以任何名目列計技能實習生的介紹費(含實際費用)。

監督團體對於根據與日本官方或民間機構的僱用合約進行技能等之學習活動的技能實習生提供住宿設施或餐飲、供應日用品時，允許在實際費用的範圍向技能實習生徵收該筆費用。

除此之外，輸出機構雖得以使用「管理費」之名目要求支付派遣技能實習生所需之一定費用，但此筆費用根據引進相關協定書等應由監督團體支付，不可由技能實習生負擔。

7. 返國擔保措施

監督團體必須確保技能實習生的返國旅費或採取其他返國擔保措施(登陸基準省令「技能實習 1 號 II」第 13 號、變更基準省令第 2 條第 12 號)。

返國擔保措施當中最為重要便是確保返國旅費，常見例子是實習實施機構因破產等而難以為無法繼續技能實習的技能實習生確保返國旅費。有鑑於技能實習制度的宗旨是將技能等轉移至海外，故監督團體或實習實施機構必須全額負擔返國旅費，以免妨礙技能實習生返國。

8. 稽核報告

根據團體要件省令，監督團體必須每 3 個月至少一次派遣監督團體之幹事、且為負責技能實習之營運之人員對實習實施機構進行稽核，並將稽核結果報告地方入境管理局，若該幹事兼任實習實施機構的經營者或職員時，應由監督團體其他幹事(團體要件省令第 1 條第 3 號)負責稽核該實習實施機構。

9. 拜訪指導的方式

監督團體除了必須每 3 個月至少一次對實習實施機構進行稽核之外，根據團體要件省令第 1 條第 8 號，於「技能實習 1 號」活動期間，至少每個月 1 次由監督團體的幹事或職員(該團體監管下之實施技能實

習的實習實施機構之經營者或職員除外) 前往實習實施機構確認技能實習的實施狀況，並給予指導以利技能實習可適當實施。拜訪指導必須由充分掌握「技能實習第 1 號實施計畫」內容、可對實習實施機構給予適當指導的人員負責，原則上，必須由擬定該計畫的人員實施。

10. 返國後所學技能等應用狀況的相關後續追蹤

對於在日本學習技能等之技能實習生是否將所學應用於母國，監督團體須與輸出機構共同合作進行後續追蹤。此為基於根據登陸基準省令及變更基準省令，技能實習生所學習之技能等必須在技能實習生的母國加以應用(登陸基準省令「技能實習 1 號 II」第 2 號等)，且技能實習制度之宗旨亦在於將技能等轉移至海外。具體而言，必須確認技能實習生返國後，是否於母國在一定期間中從事可應用於我國所學之技能等的工作。

(六) 日本外籍學員技能實習制度的架構、待遇及休假

一般來說到日本的研修生活共分為三年，第一年名義為研修生，第二年與第三年名義為技能實習生。其中研修的第一年期間在十個月左右時要通過研修考試之後才能繼續保留研修資格，通過了才會有第二第三年的簽證，但是那種也就是一般性的普通考試罷了，根據各個行業的不同、研修職位的不同，考試的內容也會不一樣。(如圖 7-3 所示)

第一年研修生月研修津貼標準約為 6 萬日元(新臺幣 17,340 元，匯率 NT\$0.289/¥)，第二年經過考試通過後轉為技能實習生後實行最低工資標準，但自己要承擔部分保險費用。扣除各項費用後工資不低於 6 萬日元/月，當地交通費、住宿均由日本接受會社(僱用企業)承擔，伙食費自理。工作時間按照接受會社工作時間而定，一般為每天 8 小時，每週具體工作時間按照會社的工作日曆執行。



資料來源：翻譯自日本法務省入国管理局，技能実習生の入国・在留管理に関する指針（平成24年11月改訂）。

圖 6-3 日本外籍學員技能實習制度的架構

根據日本研修制度規定，研修生第一年不允許加班，有的企業則利用這規定壓榨勞工，在私底下徵詢加班意願後，法定基本工資正常 900 日元(新臺幣 260.1 元，匯率 NT\$0.289/¥)/小時，但是只支付 400 元/小時(新臺幣 115.6

元，匯率 NT\$0.289/¥)，然很多外籍研修生為了賺錢，仍會接受此一待遇，有的研修生一個月只有一天的休息，每晚工作到近零點，這種情況在服裝及水產工作比較多見。

第二年轉入技能實習生後加班由接受會社安排，個人不得提出加班要求，加班費按照接受會社規定和日本勞動法規定支付。第二年月收入超過日本法律規定金額者應交納個人所得稅，在日本第一年的醫療費用由研修生綜合保險支付，第二年起研修生須承擔一半的厚生年金和健康保險的費用，另一半由所在會社承擔，醫療費用由保險支付。正常一次往返日本的國際旅費由日方所在會社承擔。

有關中途休假的問題，日本的政府規定研修到一年半的時候，如果出勤達到 90%（也有可能是全勤）會有 11 天的有薪水假期，你可以休息 11 天，但是具體休假時間要與公司商量，然後再滿一年，也就是兩年半的時候又有 10 天的有薪水假期，三年總共 21 天。

自 2010 年 7 月 1 日起，開始實施與研修生和技能實習生相關的新規定，改進的地方包括：入境管理部門設立「技能實習」的再留資格檔案，雇主不得以集中保管為名沒收技能實習生護照；研修生入境後必須接受兩個月的適應性培訓，內容包括日語、日本的生活習慣和法令等，培訓結束後即可與企業簽訂雇傭合同，受到日本勞動法關於最低工資標準等方面法規的保護。按照原來的制度，研修生入境第一年不受日本勞動法保護。

另外，政府對接收單位加強指導、監督和支援，對於有違法行為的企業，5 年內禁止接收海外研修生，而原先實行的處罰辦法中，這一禁令年限為 3 年。

（七） 研修生制度的優點

第一，接收研修生的日本企業可通過從國外企業派來的研修生瞭解國際相同企業的狀況，把握今後的動向；研修生掌握技術回國以後，活躍在海外，日本企業到國外投資開拓新市場時，這些研修生就會成為關係網，也就是日本人所說的「人脈」，發揮應有的作用。例如透過從中國接收研修生，日本中小企業和中國政府、派遣研修生的企業建立了關係，有助於中小企業在中國

打開市場，同時也積累了到中國投資與中國工人打交道的經驗。

第二，按有關規定，由於研修生並不是勞動者，發給研修生的費用是為了維持在日本的生活，所以並不是勞動力的價值，因此，他們的收入和日本企業的職員及臨時工相比要低，每月 6 萬至 9.5 萬日元不等。但接收研修生的企業每月必須分別支付給負責管理的外派國及日本外勞仲介業者 2 萬日元的管理費，必須準備研修生的宿舍、配備炊具和生活指導員，並且繳交各種保險費用，這樣算下來，研修生的費用與剛畢業的大學生差不了多少，但和僱用熟練工人相比要少。

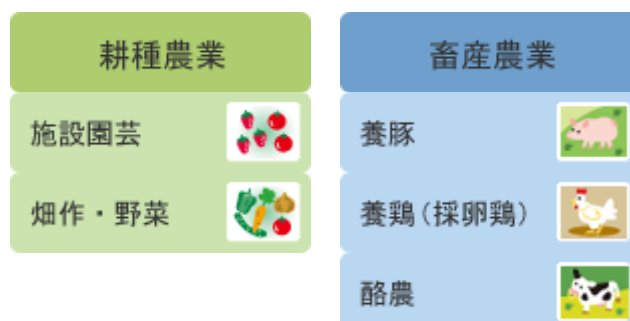
第三，日本中小企業接收研修生可以解決人手短缺問題。日本的中小企業很多都在小城鎮，日本的年輕人嚮往大城市和大公司，人力短缺嚴重阻礙了日本中小企業的發展。研修生與打工的留學生和在校生有很大不同，留學生和在校生打工受時間限制，每週不得超過 28 小時，企業還必須根據他們的上課時間安排工作；留學生上學和住宿地點會經常變更，流動性較大，企業無法留住有用人才。研修生到了企業以後相對穩定，如果企業滿意的話，可連續工作三年。

從外籍勞工輸出國家而言，研修生到日本，不僅可以學習日本的技術，還可以提高日語水準。

（八） 農業研修生制度與個案分析

2011年底，日本在農業部門引進的外籍研修生約有6,000人，其中以中國人居絕大多數，並規定僅能從事以下農畜牧工作：

1. 農耕業：園藝、旱田作物、蔬菜
2. 畜牧業：豬、家禽（蛋雞）、酪農業(如圖 7-4 所示)



資料來源：翻譯自日本厚生労働大臣公示，技能実習制度推進事業運営基本方針（平成 25 年 4 月 18 日一部改正）。

圖 6-4 日本農業研修生得從事之農事工作

可聘任之外籍研修生人數計算係以企業體(含農企業、農事組合法人、農業合作社)長僱全職員工數為計算基礎，核配人數計算標準如下：

全職員工人數	研修生學員人數
301 人或更多	全職工作人員之 1/20
300 人不到 201 人以上	15 人
200 人不到 101 人以上	10 人
100 人少於 51 人或以上	6 人
50 人以下	3 人

個別農戶外籍研修生核配人數則以 2 名以下為度。

外籍農業研修生對日本農業發展的助益，本研究進行個案蒐集，說明如下：

個案一：

位於日本千葉縣北部印西市的 Harudin 公司，為日本首屈一指的園藝企業，以花苗及野菜苗等植物苗為主要產品，2012 年的銷售額即高達 28.2 億日圓，目前以家庭園藝用苗為最大收益來源。為了將家庭用植物苗銷售至中國市場，Harudin 公司積極擴大海外生產網絡；其在

北京、上海、杭州等地展開試賣，且定價與日本相同，但產品還是銷售一空。為因應急速擴大的市場，若只在自家農場內栽培作物實在有其限制。因此，該公司計畫在中國當地挑選優秀的農家並委託栽培，收成的植物苗作物則由 Harudin 公司本身負責加工包裝與銷售。

該公司也開始在有委託契約農家的附近地區設置研發型小型農場，透過研發農場結合農家群聚的型態，持續開發出符合當地需求的家庭用植物苗產品。另外，Harudin 亦積極培訓來自中國的實習生，讓他們接受日本總公司人員的指導，學成之後分派至中國當地農場上班。為了讓種植技術能快速移轉至海外當地，該公司亦透過各種手冊來提升學習效果，目前 Harudin 的 600 項產品當中就有 5,000 種手冊，成為將種植技術擴展至海外事業據點的重要利器。未來這些設置海外據點的商業模式，將持續複製到韓國及越南等地。

個案二：

以生產高原萵苣聞名日本的長野縣川上村，人口只有 4,800 人。年輕的一代多前往現代都市工作，剩下來的多是年邁的村民及年幼的孩子。近年來，該村依靠中國大陸東北的青年農業研修生協助生產。這些 20 多歲的大陸年輕人，陸續前來接受信州蔬菜栽培的研修，再分批按照契約合同期限回國。

研修生所領取的薪資是每月 8 萬 5,000 日元。時薪約 530 日元，低於長野縣的最低工資 669 日元以下，但只有 7 個月就回國的研修生不適用於最低工資法，當然農家雇主還需要承擔回國費用和電費、燃氣費及供餐。

據瞭解，20 年前農忙季節的川上村到處可看到年輕的日本人，他們日薪 6,500 日元再加上加班費一天就可賺 1 萬日元，三餐住宿還免費。當時在招工雜誌上刊登廣告，大學生和高中生都會蜂擁而至。

但 10 年前開始，川上村陷入了勞動力不足的狀況。今年 63 歲的農民伊籐嘉武嘆息說，「現在即使打招工廣告，也沒人應招，即使有日本人來，幹不了三天就走了。」彎著腰插秧，天沒亮就開始忙著採摘，搬運沉重的蔬菜箱，這麼繁重的活兒越來越沒人願意幹。

來打工的日本人少了，外勞開始登門。首先來幫忙的是伊朗人和印尼人，但他們的工作簽證並不完備。接受中國研修生是從 4 年前開始的，最初是 48 人，人數一直不斷地增加。但前年，農家被入境管理局指出研修生的深夜勞動觸犯法令。一位支付了 15 萬日元加班費的農家很發愁，遺憾地說，「在收穫季節天沒亮讓他們工作，但也支付了加班費。農忙季節可以加班 300 個小時，在最初的說明會上也解釋過了，況且研修生賺到加班費也很高興。」

日本農業協會等相繼被取消接納研修生的資格，於是約兩百戶農家聯合設立了村農林業振興事業合作社。合作社的佐原吉平理事長說，「中國研修生算是已經不可缺的勞動力，就算是想多花錢僱用日本人，日本人已經沒有意願來了。」目前的日本糧食自給率已降到 39%，日本 40 歲以下的年輕農業人數只有 1 萬 1 千人左右。日本人引以為豪的日本製造，除了工業外，連農業方面也逐漸褪色，這是日本人現在不得不面對的實際問題。

個案三：

中國人研修・實習生正逐漸改變日本農業型態，在日本全國，從事農業的中國人研修・實習生超過了 1 萬人。作為「廉價的、安定的勞動力」，他們已成為不可缺少的農業勞動力。不僅如此，東日本農戶還活用他們，擴大了農作物生產的規模。以前以水果種植為主，現在轉為種植每年可收穫 5、6 次的菠菜。這五年間，耕作面積擴大了兩倍，銷售額是以前的三倍，收入也是以前的兩倍。農戶變身為「農業經營者」。

接受研修生窗口的農業合作社相關人士表示，「現在的做法的確是無視法律，但銷售額如果達到 1 億日元，形成了農業經營規模，就會按照規定支付加班費了」—他們支持這種進攻型的農業。中國人研修生的存在，正在改變日本農業的發展現狀。

全國農業研修・實習生最多的地方是日本茨城縣。茨城縣 JA 旭村在 2009 年 1 月時，共接收了 248 名中國人。在這裡，他們也是活用中國農業研修・實習生而改變了農業形態。

以前，這裡是以栽培哈密瓜為主。現在有了人手，改種一年能收穫 5、6 回的水菜和茼蒿等，農戶的收入顯著增加。研修・實習生成為當地所依賴的勞動力。JA 旭村約 500 戶農家，農產品年銷售額約為 80 億日元，其中約 30 億日元的產值是由有研修生的約 100 戶農家創造的。「如果沒有中國人研修・實習生，這裡是形不成農業的」，阪田熏組合長這樣說。

長野縣川上村，以大規模生產蔬菜為主。從今年 4 月開始，約有 700 名中國人研修生在這裡滯留約半年時間。以前來這裡打短期工的日本學生現在難以招募。雖然最近有日本人來，但是因為工作辛苦，第二日早晨經常就不見蹤影。

三、韓國農業外勞引進概況

韓國早在 2001 年起正式開放農牧業聘用外勞。

(一) 開放方式

1. 配額限制：最初每年只開放約 2~3 千人，逐年視需求遞增到 4,500 名，未來將續增為 6,000 名。
2. 聘用時間：第一次聘期為三年，如表現良好者，可延長到十年。
3. 配額計算：公式=農民人數*核配比例

(二) 開放原因：工業化與都市化造成城鄉差距迅速擴大，年輕人不願意留在鄉村務農，加上農民老化，農業季節性缺工問題嚴重。

(三) 供給來源：

1. 勞工來源國：以柬埔寨籍最多，占總數的 50%；其次為緬甸占 25%；第三為尼泊爾占 10%；泰國與其他共占 25%。早期越南的比例也很高，但後來因逃跑、生活習慣、管理不易等問題叢出不窮，現在已停止聘僱越南籍。
2. 年齡別：以 20~30 歲為主，佔 65%，30~45 歲者佔 35%。
3. 性別：男性佔 65%，女性佔 35%，其中柬埔寨籍南男、女各佔一半，尼泊爾與緬甸則全部為男性，泰國籍男性為主佔 70%。女性大多從

事蔬菜栽培工作，畜牧業的女性約佔 40%。

4. 國外的聘用先由韓國勞工部與產業人力公會共同挑選，送到韓國機場完成入境手續後才由農協接管。

(四) 農協⁷⁴角色：

1. 農民教育：保險、工時、文化差異等，共約一小時，必須在聘用前受訓，凡接受教育訓練者可優先聘用外勞。
2. 外勞職前教育：外勞抵達韓國之前須在來源國接受 15 天的職前訓練，入境後先由農協派人送到農協訓練中心，進行 3 天的語言教學、健康檢查、辦理保險，並取得銀行帳戶之後，才交由聘用之農民接回農場。
3. 追蹤評估：每年各地農協辦公室派員調查與填寫評估報告送到總部的研究單位與立法院，以便進行檢討與提出改善計畫。調查對象包括農民與外勞雙方。

(五) 外勞薪資：

1. 工資：一般製造業資深勞工為每月 1,200,000 韓幣(約合新臺幣 30,936 元，匯率 0.02578/韓幣)，農業外勞月薪較低為 1,098,360 韓幣(每月工時以 226 小時基準)(約合新臺幣 28,306 元)。
2. 保險：包括退休保險(8.3%/月薪，由農民支付)；意外險(每年 30 美元，由外勞支付)；機票(500 美元，外勞支付)；保證金(每年 15,000,000 韓幣，農民支付)；健康險(農民與外勞每月各付 30 美元)。

(六) 常見問題

1. 勞工逃逸，尤其是越南籍
2. 居住在外管理不易，不同國籍之間常有衝突
3. 農忙季節工時長，通常需夜間與清晨工作，超時工作易滋生加班費

⁷⁴【韓國全國農業協同組合中央會】亦稱「韓國農業合作社」，為韓國農民自願組成的互助組織。根據韓國《農業協同組合法》在原農業協同組合和韓國農業銀行合併的基礎上建立，作為農業合作社聯合的中央機構。

糾紛

4. 韓國農民抱怨工資與加班費負擔重，想引進日本研習生制度，或改用平均工時制度，以不同季節之平均工時(mean working hour)來支付工資。

(七) 農業外勞人力需求推估 (以 2011 年為例)

1. 農、畜產業領域各業種必要人力需求推估

單位：人

業 種	總需求人員	現 員	不 足人員	下半年度需求人員	備註
一般外國人	23,037	14,195	8,842	4,500	
小計	23,037	14,195	8,842	4,500	

註 1. 現員以法務部統計資料 (2011.08) 中合法居留者為對象

- (1) 為了讓外籍勞工能在一年內均衡的適時供應，於 2011 年下半年度供應約不足人員的 50%計 4,500 名，剩餘人力在 2012 年度配合要求追加配額排定。

(2) 需求計算算出基準

$$\begin{aligned}
 \text{核配人員} &= \text{農家可能僱用之外籍勞工} - \text{合法居留人員 (法務部統計資料)} \\
 &= (\text{專業農家數} \times \text{農、畜產業領域外國人核配比例} \times \text{農家平均從業人員}) - (\text{合法居留人員}) \\
 &= (9 \text{ 萬 } 7 \text{ 千戶農家} \times 9.5\% \times 2.5 \text{ 名}) - (14,195 \text{ 名}) \\
 &= 23,037 \text{ 名} - 14,195 \text{ 名} = 8,842 \text{ 名}
 \end{aligned}$$

- (3) 專業農家數以可能僱用外籍勞工的所得水準和務農規模 3 公頃以上的農家計算

- 務農規模 3 公頃以上的專業農家數：9 萬 7 千戶農家

- 農畜產領域**外國人核配比例**引用韓國農村經濟研究院的「農業領域僱用現況分析和人力供需安定化報告書」(2011.1.28)中園藝和特殊作物的**9.5%**

- 近四年來農家平均僱用人員：2.5 名

2. 2012 年度農業領域新引進限額 4,155 名中，4,140 名已完成入境

相較於產業人力需求，外籍勞工配額顯著的不足，其中農畜產業領域的人力短缺尤其嚴重。由於外籍勞工引進配額，凍結在 2011 年度的標準 4,500 名。因此，2012 年上半年度限額分配時，四小時內名額就用完；下半年限額分配時，農畜產業部門有極高的競爭率。過去以順位分配新外籍勞工時，最少會有 20~30 名需等待一、兩天時間才會獲得僱用，最多甚至會有 200~300 名需要事前等待，但 2012 年度的情況，申請開始後即在四小時內額滿。

韓國 2012 年上半年根據點數制的僱用許可書發行現況和各業種競爭率

區分	農畜產業	漁業	建築業	合計
申請人數(A)	2,878 名	1,169 名	460 名	4,507 名
核配人數(B)	1,010 名	559 名	342 名	1,911 名
競爭率 (A)/(B)	2.85:1	2.09:1	1.35:1	2.36:1

註：2012 年度下半年實施點數制時競爭率為三比一的程度

(八) 農業領域外籍勞工需求判斷基礎資料

1. 計算可能僱用外國人專業農家數

3 公頃以上規模的主業農家（專業農家）數和所得 單位：千戶，千韓元，名

區分	總計	3.0~5.0 公頃	5 公頃以上
農家數	97	56	41
每戶平均農家所得	46,234	36,999	55,469
平均從業人員	3.0	2.9	3.1

資料：韓國統計廳網站。

2. 農、畜產領域外籍勞工僱用和農家數

(1) 各年度限額分配現況

單位：人

區分	2009年	2010年	2011年	2012年	備註
一般外國人	1,000	3,100	4,500	4,500	
僱用特例	1,000				
小計	2,000	3,100	4,500	4,500	

(2) 各年度引進人員（2012年8月基準）

單位：人

區分	2009年	2010年	2011年	2012年	總計/平均
人員	2,324	3,153	4,552	4,149	14,126
農家數	626	1,150	1,750	2,182	5,708
每個農家 平均僱用人員	3.7	2.7	2.6	1.9	2.5

註：1. 2007~2011年僱用勞動部統計／2012年農協自我統計

2. 僱用農家以教育人員為基準推測

(3) 各年度外籍勞工引進人員僱用單位

單位：人

區分	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
農協教育	1,532	3,664	1,390	2,754	4,235
委託教育	797	818	934	310	317
小計	2,329	4,482	2,324	3,064	4,552

(九) 2012年韓國農業部門外國人僱用業務現況

1. 年度引進人員限額：4,500名

— 上半年度 3,200名，下半年度 1,010名，再僱用 290名

2. 僱用許可書發行現況

單位：人

區分	柬埔寨	尼泊爾	越南	泰國	其他	小計
上半年度	2,011	529	491	192	53	3,276
下半年度	535	192	206	66	11	1,010
小計	2,546	721	697	258	64	4,286

註：下半年度僱用申請人員 1,438 農家/2,878 名

3. 各市道外籍勞工實際僱用現況（2012.5.31）

單位：人

區分	越南	泰國	柬埔寨	尼泊爾	其他	小計
京畿	156	71	875	199		1,301
江原	18	9	166	51		244
忠北	14	10	33	25		82
忠南	27	32	326	19		404
全北	19	13	84	56		172
全南	18	12	164	58		252
慶北	18	4	57	14		93
慶南	67	11	55	41		174
濟州	35	1	133	15		184
首爾	4	4	4			12
釜山			20	21		41
仁川	23		4	13		42
大邱						0
光州	4	10	16	25		55
大田			2			2
蔚山	9	3	5			117
合計	412	182	1,944	537	0	3,075

(十) 韓國農業外籍勞工僱用許可制度改善發展

1. 目前為了順利供給人力給外國人求職者不足的農畜產、漁業和建設業，在製造業就業的外國勞工，可變更為農畜產、漁業和建設業等業種，但是不許可相反的情況。
2. 為了解除因農村地區極速的高齡化和離農現象，本國人務農意願低落，造成農村人手不足的問題，農協持續的要求提高農畜產業領域的外籍人力引進限額，並延長外籍勞工停留時間。
3. 強化防止外籍勞工無故逃離工作場所
 - (1) 向相對國要求挑選引進農畜產業領域一年以上的農牧業有經驗者，身體、精神、健康無異常的外籍勞工
 - (2) 外籍勞工於合約到期前(至少一年)要求終止時，予以強制遣返，並將事業地點變更從三次縮減為兩次
4. 事後管理效率化的改善
 - (1) 申請發行僱用許可書時，擴大外籍勞工的資訊申報範圍：是否有居住在韓國的親戚、朋友、熟人，是否結婚，身體條件，過去的身體精神病歷查詢等。
 - (2) 參考日本的案例，發行外籍勞工刊物，現場的知識情報、作業筆記、隨筆集、經驗談、故鄉消息等，以提升農業外勞之士氣，以及形成認同感。
 - (3) 考量到農閒時期和農忙時期工作時間偏差大的農業的特殊性，參考日本案例，農業外勞工時以每半年的平均工作時間為基準，重新修正加班津貼給付方案。

第七章 外勞政策調整影響評估

第一節 外勞政策調整對產業發展之影響

一、外勞總量管制對產業發展的影響

根據林國榮等(2012)調查研究成果顯示，3K 企業引進外勞對公司營運改善狀況影響方面，有 84.2%的受訪企業表示有效改善生產線進度落後問題、並提高公司獲利率（占 58.7%）及提高公司營業額（占 57.5%）。而因人力資源獲得改善因而擴大國內生產規模的廠商約有 43.7%、有效擴大國內外市場占有率者約有 37.59%、提升產品品質者約有 34.7%，進而促進投資意願者約有 41.8%。另李淑媛、辛炳隆(2012)透過相關分析(correlation analysis)瞭解產業外勞引進總量管制人數變動對各項產業發展總體指標之影響，其結果顯示，除原住民失業人數變動率與產業外勞人數沒有明顯的相關性之外，其於和產業外勞人數的變動率皆有相當程度的關係。其中，產業外勞人數的變動與製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率、企業研發支出金額變動率、企業研發人力變動率、製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資變動率，存在高度的正向關係，表示當我國引進的產業外勞人數增加時，這些指標亦隨之正向成長。因此，則可說明產業外勞的引進，可能會提升我國企業投資、研發支出以及國內勞工的薪資條件。

但透過李淑媛、辛炳隆(2012)相關分析卻發現，產業外勞人數的變動與製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率、本國非專技人員失業人數變動率以及製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時數變動率有顯著的負向關係，顯現外勞引進可能協助廠商解決人力短缺之問題與排擠本國基層人力之工時。

服務業未來仍不宜開放引進外勞，因其影響一則係服務業較難外移，二則係服務業僱用有許多新移民，三是服務業以部分時間工作者及派遣人員降低人事成本，若再開放外勞恐傷及國人就業，且不利薪資調整。

有關社福外勞總量管制人數調整之影響評估部分，政府希望透過外籍看

護工與外籍幫傭的引進，可促使國內因需要照顧家人而無法進入市場者再次進入就業市場或持續工作，而多數文獻分析亦認為引進社福外勞的影響主要為僱用家庭女性雇主的就業。

根據李淑媛、辛炳隆(2012)之研究發現，女性非勞動力因料理家務無法進入職場者與社福外勞間存在顯著的負向關係，顯示社福外勞的引進，確實能夠影響婦女是否進入職場就業，負向關係表示，引進越多的社福外勞人數協助婦女家務後，婦女因料理家務無法進入職場的人數將會減少。然比較各區域發現，不管在那個地區，女性非勞動力因料理家務無法進入職場者與社福外勞間僅存在微幅顯著的負向關係，東部地區的相關係數略小於其他地區，但差異不大。此可能通常在照護工作上，多數人會覺得除了外勞，家人也必須一起照顧，外籍看護的引進，讓這些婦女是比較有可能去做一些短期性的工作，對短期是有幫助的，但對婦女勞參率則尚待商議。

從表 4-16 之推估，或前揭衛生福利部「長期照護服務網計畫（第一期）－102 年至 105 年」，至 2018 年無論哪一個方案，照顧服務員每一年平均須增加培訓整備 2-5 萬人，若國人勞動供給無法填補缺口，勢將需增加外籍看護工之聘用，然照顧服務員常是國內部分弱勢族群(原住民、新住民、中高齡失業者)的重要就業出路，因此擴大開放應更謹慎。

援引辛炳隆(2013)規劃之社福外勞警戒指標有：

- 正向—關鍵指標重度身障者人數增加率、80 歲以上老年人口數增加率
- 正向—重要指標因料理家務而未參與勞動市場人數增加率
- 負向—關鍵指標本國居家服務員人數增加率
- 負向—重要指標社福外勞行蹤不明人數增加率、長期照護及安養機構床數增加率、社福外勞犯罪人數增加率、社福外勞所涉勞資爭議件數增加率、雇主僱用社福外勞違反法令被罰件數增加率、警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率

此外，成之約(2013)認為，多項政府的委託調查有這樣的發現，過往許多的研究也同樣發現社福外勞工時過長的現象與問題。儘管多數雇主會

給予加班費，過長的工時顯然會對於外籍看護工與幫傭的身心與勞動權益造成非常不力的影響，甚至可能產生人口販運、勞動力剝削的疑慮。因此，對這樣的問題，政府實有必要採取積極行動來加以因應與解決。

有鑒於包括幫傭等家庭勞工的勞動條件與權益缺乏妥適地保障，國際勞工組織依循「尊嚴勞動」(Decent Work)和「核心勞動基準」(Core Labor Standards)的原則，於2011年通過「家庭勞工公約」(Domestic Workers Convention, No. 189)，希望世界各國能重視家庭勞工勞動條件與權益的保障。

根據該公約序言所述，雖然家庭工作對於有酬工作機會的創造和對於高齡人口、兒童與身心障礙者的照顧具有正向意義與價值，長期以來從事家庭工作的勞工，尤其是女性的移工，在就業與勞動條件等各方面容易遭受到差別待遇或歧視，同時在人權方面遭受到其他虐待。據此，國際勞工組織在公約中特別要求成員國要採取具體措施，以落實對於家庭勞工「結社自由和團體協商」、「一切形式的強迫勞動禁止」和「就業和職業歧視禁止」等權利的保障。尤其是針對家庭勞工的工作時間而言，該公約第十條特別規定：

1. 各成員國需根據國家法律、法規或團體協約採取措施，確保家庭工人在正常工作時間、加班補貼、每日和每周休息時間與帶薪年休假方面享有與一般工人的同等待遇。
2. 每週須至少連續休息24小時。
3. 凡家庭勞工不能隨意自由支配他們的時間並需在住戶家中隨時聽候可能的工作安排，這一時間段應被視為工作時間，具體程度則由國家法律或法規、團體協約或符合國家慣例的任何其他措施來確定。

換言之，根據國際勞工公約的規定，針對當前外籍看護工與幫傭的工作時間等勞動條件缺乏保障的情形，我國實有必要透過「家事勞工保障法」的訂定，或暫時以簽訂勞動契約之方法加以匡正或改善。

在開放農業外勞部分，此舉雖可紓緩農村人力短缺，但也有可能衝擊青年進入農業工作之機會，故須加以限制。農委會規劃初期僅限於農企業及需24小時、3班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業。漁業外勞不應限縮，係

因漁業外勞對本勞漁業從業人員較少替代性，本勞漁業從業人員多任職漁船上的技術性職位，或在岸上工作。

二、本外勞同工同酬及一體適用勞基法對產業發展的影響

基於保護外勞等同保護本勞，根據我國於兩年前簽署的「公民與政治權利國際公約」(ICCPR)第26條：「人人在法律上一律平等，起應受法律平等保護，無所歧視。」和「經濟社會文化權利國際公約」(ICESCR)第7條：「獲得公允之工資、工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別…」。

故本研究主張根據「國民待遇」原則，本外勞均應平等享有適用勞基法與基本工資之待遇，因此社福外勞與製造業外勞不論工時或敘薪須按勞基法規定，且應提撥薪資的6%做為退休金。而外勞工資未來應與本國勞工的市場工資相同，而不是以基本工資聘僱外勞。若無法採取市場工資聘僱外勞，則應提高就業安定費至市場工資與基本工資之間的差額，達成拉近本外勞人事成本的效果，再有效運用增收的就業安定費。但對於優良雇主和中低收入戶的家庭，則可適用較低的就業安定費。

在外籍勞工適用勞基法後，勢將造成事業單位勞務管理的限制，成本的增加。其實，事業單位只要精進勞務管理工作，減免勞資爭議產生，專心處理自己的專業領域，仍可創造更大利潤。所謂勞務管理精進方案可分為：(一)訂定勞動契約；(二)規範工作規則；(三)進行風險轉移；(四)提撥退休基金；(五)薪資結構調整，茲分述於下：

(一) 訂定勞動契約：

乃事業單位與勞工個人簽訂限制兼職、營業秘密、競業禁止、違約金、離職金、人事保證、智慧財產權歸屬等，其他需要勞資協商的部分，也一定要寫上去，當然勞基法施行細則第七條有關勞動契約之規定最好也要載明。內容包括：

- 1.工作場所及應從事工作有關事項。
- 2.工作開始及終止時間、休假、例假、請假及輪班制之換班有關事項。
- 3.工資之議定、調整、計算及給付之日期與方法有關事項。
- 4.有關勞動契約之訂定、終止及退休有關事項。
- 5.資遣費、退休金及其他津貼、獎金有關事項。

- 6.勞工應負擔之膳養費、工作費有關事項。
- 7.安全衛生事項。
- 8.勞工、教育、訓練有關事項。
- 9.福利有關事項。
- 10.災害補償及一般傷病補助有關事項。
- 11.應遵守之紀律有關事項。
- 12.獎懲有關事項。
- 13.其他勞資權利義務有關事項。

雇主應用促進企業永續經營的心態與外籍勞工互相簽訂該勞動契約。

(二) 規範工作規則：

雇主為管理眾多員工並有效經營企業，將各種勞動條件予於整理，統一而訂定的規範稱之為工作規則，工作規則其內容依勞基法第七十條第一至十二款制定。

- 1.工作時間、休息、休假、國定紀念日、特別休假及繼續性工作之輪班方法。
- 2.工資標準、計算方法及發放日期。
- 3.延長工作時間。
- 4.津貼及獎金。
- 5.應遵守之紀律。
- 6.考勤、請假、獎懲及升遷。
- 7.受僱、解僱、資遣、離職及退休。
- 8.災害傷病補償及撫恤。
- 9.福利措施。
- 10.勞雇雙方應遵守勞工安全衛生規定。
- 11.勞雇雙方溝通意見加強合作之方式。

12.其他。

雇主可片面規定工作規則，但行使懲戒權時，要注意禁止濫用原則、平等待遇原則、相當性原則、罪刑法定原則、雙重處分禁止原則，以及程序公平原則。

(三) 提撥退休基金：

參考政府規定之勞工退休金提撥辦法，加以審慎觀察，修正為有利勞工也有利於雇主之間相關條款，現在有不合法或不合理之處要加以更正，配合工資的定義，加以提撥。

(四) 轉移職業災害風險：

製造業外勞工作場域職業災害發生頻率很高，購買商業保險是除了勞保外，最能轉移勞基法職災風險的方式，與雇主責任險或職災險，各有優缺點，雇主應善加利用，達到合法保障勞工又省錢的目的。

(五) 調整薪資結構：

為了企業永續經營，不會被勞基法成本壓縮利潤，以致對勞工反而不利，所以要做薪資結構調整。將工資與非工資科目區分清楚，得到勞工同意，在不損及權利之下，做薪資結構調整，則資方可得長期利益，勞方得到短期利益。

做了以上勞務管理，將可以降低外籍勞工適用勞基法後對雇主(產業)帶來勞務管理壓力或降低成本，進而促進勞資和諧，勞資雙贏局面。

三、從「客工」到「移工」之考量

臺灣人口低成長及老化趨勢，除造成青壯年人口負擔加重外，也會造成勞動人力不足、影響經濟成長。因為快速老化的人口結構，未來將衝擊臺灣的就業市場與經濟發展，且人口結構改變和持續性產業升級轉型，造成了勞力密集與技術密集產業同時面臨人力不足的窘境。雖然臺灣與工業先進國家一樣，對外來勞動力的需求，會隨著經濟景氣的循環而波動，但實際上已形成「結構性的鑲嵌」。換言之，臺灣與其他先進的資本主義國家一樣，要長期持續的經濟發展，就不能缺少勞動移民；同時也亟需專業技術等外來人才提升人力資源，以促使經濟快速轉型。

因此，為了經濟發展需求，臺灣同時引進了低階藍領與高階白領的勞動人力。然而臺灣卻分別給予藍、白領的外籍工作者不同的法律規範與限制。雖然同為在台工作的外籍勞動移民，但在待遇上有著極大差異。如「白領」外勞因其市場專業化需求，可在臺灣無限的停留，而「藍領」外勞則採取「客工計畫」(guestworker program)，是限業、限量地分批引進，不得自由轉換僱主，勞動年限亦受限制。這樣的規劃應是冀望於引進優質人力，且在補充勞動力、提升經濟發展的同時，亦減少其對臺灣原有社會的衝擊。近來臺灣衡量國際政經情勢的改變，也增訂了經濟性移民政策。2006年6月14日核定的「中華民國人口政策綱領」中，即明白宣示要「衡量國內人口、經濟、社會發展所需，訂定適宜之移民政策」，吸引投資與專業人才移民已成為政府未來既定的主要政策。

有諸多觀點顯示：移民的自由化可提升全球經濟的利得，ILO也認為全球勞工市場有規範的自由化，將使世界實質獲益。多數研究者亦主張讓多數勞動移民進入已發展國家，可符合勞動市場需求與獲得發展利益。但現今臺灣仍採取限制性的移民政策，特別是對低技術移民的限制。這樣的政策係建構在勞動移民是暫時性與季節性需求的迷思上。「客工計畫」即在此種迷思下，企圖最大化移民工人對地主國的經濟利益（通常意味著雇主的利益），但同時將移工對當地的社會與政治衝擊降到最小（Bahdad, 1997）。因為這樣的政策將移工視為短期的勞動力補充，而不是移居社會中未來的永久成員，可減少國民對移工的排拒。

經濟需求亦使得高所得國家分別對高技術移民與低技術移民的許可人數與權利賦予間，呈現不對稱關係。由於高技術移民在全球經濟中相對稀少，也是各國競相爭取的對象，其可根據所預期的收入與權利來選擇遷移的目的國；相對地，低技術移民的潛在供給量較無限制，其雖可提升高所得國家雇主的僱用人數，但也同時會降低其工資水準與權利。為了減少低技術移民對現有住民造成的財政成本及福利負擔，臺灣與其他多數高所得國家採取限制移民進入的措施。而一旦國家限制低技術移民的某些權利時，低技術移民的勞動市場與所得效果，又可能成為國家增加此類移民人數的誘因（Ruhs, 2010）。然而，高技術移民體系也不能不依賴低技術移民體系。高技術移民可能創造低技術工作，例如高技術移民工程師也需要打包工人，他們所創造

軟、硬體的輸送者與託運者；銀行家與其他金融專家也需要清掃員、餐館服務者、僕從等(Wickramasekara, 2008)。因此，臺灣需要有前瞻性的移工政策，能綜合考量不同技術層次移民的長期結構性需求。

第二節 外勞政策調整對就業安全之影響

「就業安全」的範圍包括就業促進、技能發展（職業訓練）、就業服務與失業補償。就業促進的意涵包括減少本國勞工（以下簡稱本勞）裁員（含促進僱用安定）、提高本勞就業穩定程度、促進本勞需轉業時順利、降低本勞失業率等；技能發展的意涵包括不斷提升本勞工作技能，以因應產業變遷，並持續提高工資，讓基層人員得以跳脫低薪現象等；就業服務的意涵包括本勞失業或轉業者尋職、職業訓練推介、就業諮詢服務等；失業補償的意涵指稱，失業期間可以獲得就業保險給付（如失業給付、職業訓練生活津貼）、失業救助等。本節根據相關文獻，以國人對引進外勞最在意之就業安全問題，諸如工作機會、薪資所得與相互替代性等問題，分就總量管制、同工同酬及一體適用勞基法與基本工資、協力創新人力運用模式（成立「勞務中心」），與從「客工」到「移工」等四大面向，研析外勞政策調整對就業安全之影響。

一、外勞總量管制對本勞就業安全的影響

在目前的外勞政策下，外勞引進人數迅速攀升，我國失業率卻未對應下降，社會輿論亦有「低薪（22K）化」的批評，顯有外勞引進過多之虞。因此，總量管制的外勞政策可以有效管制外勞引進人數的增長。要設定什麼樣的總量管制標準，產業外勞和社福外勞是否需要個別訂定總量管制標準，都可以進一步研究。

馬凱、吳惠林、藍科正、林嘉慧（1998）曾參考不同國家（德國、法國、奧地利、比利時、瑞典）對外勞引進人數的總量管制，而提出若不限制引進行業，外勞引進人數可占全國勞動力 5%-6.5%的建議；但該研究距今已 15 年，時空環境改變許多，未來可再予以探討。研擬外勞引進人數總量管制標準時，必須考慮我國就業率、失業率和市場工資的目標，外勞引進後的缺工人

數與失業人數間之關係（所謂「畢氏（Beveridge）曲線」，參 Hansen, 1993），產業發展的需求，以及其他總體環境因素。

外勞總量管制的標準若適當，將有利本勞的就業與合理工資水準，並減少失業補償的支出。不過，外勞總量管制若縮減外勞引進人數，則會減少就業安定基金（源自聘僱外勞的雇主所教交的就業安定費）的收入，對於原先使用該財源的技能發展、就業服務與失業補償，可能緊縮。而對於因為外勞總量管制卻仍缺工的雇主來說，及時的就業服務和技能發展的需求便更為重要，故就業服務中心和職業訓練中心（即將改制為勞動力發展分署）的運作需更有效率地服務雇主和勞工。

二、本外勞同工同酬及一體適用勞基法與基本工資對本勞就業安全的影響

本外勞同工同酬的外勞政策可以排除引進外勞不是為了以人事成本較低的外勞取代本勞就業機會之行為，從而落實引進外勞完全是為了彌補缺工，便不致於排擠本勞的僱用。但對雇主而言，聘僱外勞的成本提高，會降低其聘僱外勞所節省的成本，對原先可聘僱外勞的勞力密集產業的雇主會有降低利潤的壓力。再者，基層本勞的工資也比較不會因為引進外勞而遭壓低，有效跳脫目前的低薪現象。另一方面，在本外勞同工同酬之下，可放寬引進外勞行業別的限制，因為其引進外勞也會是為了彌補缺工之故，將有助於該些行業的發展，從而擴大本勞的就業機會。

一體適用勞基法與基本工資可讓家庭外勞獲得合理工資，讓我國不必再揹負「壓榨」家庭外勞勞動報酬的污名，家庭外籍看護工也不會超時或從事不屬於照顧內容（如洗車、溜狗、逛街時的跟班、煮飯、接送小孩等）的工作；如此可擴大居家和養護機構照顧服務員的工作機會，較能吸引本國勞動力進入該些職業，也有利長期照顧服務產業中本勞的就業機會，提高本勞工作收入，並減少失業補償的支出。

假使本外勞同工同酬會減少引進外勞的人數，則原本使用就業安定基金的技能發展、就業服務與失業補償之財源，可能減少，其配置便需更精準地調整至較具效率的項目上。

三、本外勞協力創新人力運用模式對本勞就業安全的影響

目前的外勞政策中，公司雇主係以本勞投保勞保人數為基礎來計算外勞

引進配額，已發生外勞引進過多之虞，外勞延長工時超過勞基法規定，以及部分雇主集中運用外勞於單一廠場、本外勞隔離工作的情事，致不利本勞就業，也不利本勞與外勞間的互動來擴大全球視野、激勵本勞的工作態度與就業意願。在家庭外勞方面，個人雇主往往要求外勞從事許可以外的事務，當被查獲時，則辯稱是外勞自願；外勞亦工時過長，且缺乏隱私。若能漸次採取本外勞協力創新人力運用模式（成立「勞務中心」）的外勞政策，同時僱用本勞與外勞，由勞務中心統一分派工作、提供膳宿與制訂外派工作給薪標準，可以減少雇主對外勞的需求數量，從而得以釋放出較多的就業機會給本勞，促進本勞就業，提高本勞工作收入，並減少失業補償的支出。

勞務中心的管理單位可以同時掌握雇主的職缺（與外勞引進後的產業升級狀況），提供就業服務中心進行就業服務與技能發展之資訊。若能由就業服務中心出任勞務中心的管理單位，更可以確保外勞引進、就業服務與技能發展一條龍的整合服務。採行勞務中心後，若能有效減少外勞引進人數，則對就業安定基金財源會有減少的影響，但相對其可以促進本勞就業的效果來說，還是對本勞就業較為有利。

四、外勞從「客工」到「移工」對本勞就業安全的影響

目前的外勞政策視外勞為暫時性移民（「客工」），而非永久性移民（「移工」）；如此不利吸引已達師傅級的優秀外勞留任，並讓臺灣成為優秀外勞轉赴他國的職訓中繼站之虞。倘若允許優秀外勞從「客工」申請成為「移工」，不致於增加外勞總量，因為外勞總量不當提高才會不利本勞就業，優秀外勞僅屬外勞中的一部分，故對本勞就業機會不會產生負面影響。甚且，優秀外勞留任有利產業發展，從而有助於促進本勞就業。

在本勞的技能發展方面，優秀外勞的留任可帶領新進本勞，提升本勞的工作技能，擴大本勞的全球視野、激勵本勞的工作態度與就業意願，從而促進本勞的工資增長。優秀外勞的失業機率較低，預期不會增加就業服務與失業補償的負擔。不過，優秀外勞若申請其親屬移民，有可能增加長期的就業服務與失業補償的負擔。若能管控從「客工」申請成為「移工」的優秀外勞人數，則對就業安定基金財源減少的影響程度不大。

第三節 外勞政策調整對人口政策之影響

我國在外籍勞工引入過程的發展脈絡中，針對不同的產業需求發展，在不同階段引入以補充性作為需求的藍領及白領外籍勞工。隨著國家部門在重大公共工程的高度需求下，以及不同產業類別的高度缺工下，促使本國在外籍勞工的需求與日遽增。一般在國際勞工移動的發展脈絡中，一為新移民的跨國婚姻連結，所產生的人力移動；另一則為藉由工作參與所產生的跨國移動。在工作參與的跨國移動發展上，每個國家在依循自我國家的管制需求，便採取了不同的管制策略，因而產生了以移工到移民彈性管制策略的國家。另一則為建置了相當嚴格的控管機制的客工制度，來監督每位外籍勞工在該國度所能停留的時間。因為不同國家的監管制度之差異，亦間接形成了從移工到移民的差異發展途徑。每一個國家所採取的對策當然對其國度的人口政策產生了諸多影響。

雖然本國勞工與外籍勞工兩者基於法令適用相同的基本工資，但兩者實際的平均薪資卻有顯著的差異。對多數企業單位而言，聘用外籍勞工或許的確能夠降低經營的成本；然而，就整個經濟體系而言，是不是引進愈多的外籍勞工就必然會對經濟成長有正面的貢獻？或是就可以提高整體的經濟福利？則沒有一定的答案。基本上，從整體經濟發展的角度來看，外勞的引進除了必須考量產業的發展需要之外，也需要兼顧國人的就業機會，因為引進外籍勞工有可能會排擠國內勞工的就業機會；除此之外，外勞的生產力是否與本國勞工相當、外勞引進所衍生的其他成本等，亦須加以考量。事實上，如何制定適宜的外勞引進人數，對主管機關一直是極大的挑戰。李秀娟，林師模，李高朝（2011）對於外籍勞工的引進正反兩方意見兼俱，外籍勞工與本國勞工之間的關係是競爭抑或是互補一直沒有一致性的結論。當經濟體系存在勞動缺口時，適度引進外勞填補缺口，就算是外勞與本勞間具競爭之替代性質，通常也會有利經濟成長；反之，當經濟體系不存在勞動缺口時，引進的外勞將排擠部分本勞的工作機會，對經濟體系的整體福利將可能帶來一些負面的影響。

各國外籍勞工的引入，必然對職場參與、薪資結構及人力與人口政策產生重大的影響。其所產生較為正向影響多可歸類為，外勞普遍薪資較本國勞工為低，相對地引進外勞勞動成本較低，在對外輸出的競爭上是有助益改善

出口方面的產業，可以維持對外的競爭力。此外，因人力供給上的充足，便可加速推動國內的重大工程的推動，有助於國內經濟景氣的維繫以及提升整體人民的生活品質。在職場參與上，外籍勞工彌補了國內無法供給的勞力或不願供給之勞力，在就業市場中將會因需求的填補而提高本土勞動者之就業意願，此部分是有助於國內經濟發展。而外籍勞工的引進帶來國內許多投資方案的商機，進而促使國內許多高附加價值產業也創造出其他相關的工作機會。相對的，外勞引入所產生的負面影響上則為引進外勞會使得廠商以勞動取代投資，則未來勢必壓縮了產業結構提升的條件與時間；若從臺灣整體社會層面來觀察，正向之影響是提供了外勞合法地位與合理的勞動條件保障，有助於減少少數雇主與仲介業者對非法外勞工作的勞動剝削，強化其勞動保障之基礎。並導引其尋合法的管道來台，以利政府有效規範管理。因此，若以外勞取代本國勞工，很有可能造成國內勞工失業率增加，而使得政府社會性的支出增加，而造成人民負稅加重之外。大量的引進外勞導致影響臺灣人民生活品質，使得社會結構複雜化，進一步導致勞動群體之間的緊張與衝突。最後，因外勞大量的投入低薪資之勞動工作，亦將惡化國民所得均等分配之發展。

各國為因應其勞動人力缺乏之困境，當該國本土勞動人力的質和量產生不足的現象時。職場及社會發展之需要下，皆須引入外籍勞動力來進行協助。但是政府須緊守定位，以本土勞動人力作為僱用之主軸，外僱為補充或臨時性質。在任何時候均必須明確以提升本土勞動者人資之質量為主。此外，各國在人力政策上的思考明確區分補充性及專業性人力資源，採取不同政策對待。例如人口移入過程中採取計分或計點制是決定外勞得以留在臺灣較為客觀科學方式。對外籍勞動的人力運用之監控與管理，對於補充性之勞動人力，必須在進場及退場機制要嚴格把關，提高作業流程上的透明度。對於國內所需之專業人才，必須設定完善的審核與連結標準，使個人在國外的專業證照得以有積極的認證制度，得以盡快對不同行業進行專業認證，引入更多證照考試等配套措施。現今外勞之引入對企業人力需求的效益甚巨，對於外勞引入所必需支付之社會成本目前由全社會人民共同承擔。因此，面對外勞引入的成本支付之討論，有著相當多元的見解，例如在澳門提出了使用者付費之建置，大型企業（包括博彩企業）由興建乃至運作時，如有任何外勞之聘用，應自行處理外勞之居住需求（例如在項目內設宿舍），以防止對

澳門租賃市場、土地資源產生干擾，並進一步減少對澳門居民生活的侵蝕。基本上，隨著高齡化社會的發展，伴隨而來的是如何改善老人福利與照顧的問題便日趨嚴重。應對老齡化以及解決勞動力不足的治本之策乃在生育議題上，應鼓勵生育來提供更多的勞動人口。

一個國家的人口結構會產生非自然的變化，自然是人力開放之結果。例如新加坡在 1981 年為了促進產業升級曾經短暫的決定在 1986 年以前將建築、造船、家庭幫傭以外的外勞完全禁止，但不久旋即政策急轉彎。所以新加坡整體的移民政策仍以開放為主調，並在 1990 年代以後變本加厲。新加坡以不同的標準進行外勞的引進與管理。對於技術／專業人才，新加坡一方面依教育、資格、薪資發給工作證（employment pass, EP），另一方面以永久居留權與公民權吸引外國技術與專業人才。對於非技術或半技術工人，在僱主按月繳交外勞捐的部分，並且合乎公司的外勞最高比例（dependency ceiling）的條件下，一律必須由僱主提出申請。外勞捐依工人技術程度、產業、公司外勞比例、整體經濟情況而定，每月每人在約在星幣 100 元至 470 元之間。外勞的最高比例依公司、產業分別規定，從 10%到 80%。如果公司外勞比例越高，則工人的每人外勞捐也跟著提高。新加坡用以上價、量的雙重方式調整對外勞的需求。過去新加坡移民與外勞人口政策的正面理由是減緩人口老化，補充基礎勞力供給，補救過去本土教育投資的不足，維持工資的國際競爭力以促進經濟成長。但是大量運用外籍勞動人力所可能產生的缺點是，生產力成長緩慢。並延緩產業升級並壓低其他藍領工人之薪資。

新加坡以低稅負吸收外國法人移民與自然人移民、引進外勞，提供新的資本與人力、增加供給面。新移民與外勞輪流的或半永久的在新加坡生活，由新加坡提供運作與生活空間，運用、操作外資，增加新加坡經濟的需求面。也就是說移民與外勞成為外客的重要組成份子。這種發展策略與具象的整合度假村的差異只是，整合度假村的觀光客只停留幾天，而新加坡發展策略中的商業或勞動移民會停留數月、數年或甚至數十年而已。因此，新加坡近二十年來的發展策略為「外資、外勞、外客」，也就是由新的外資與外勞供給新的生產要素以增加經濟的推力，以國際移民、外勞與訪客的需求增加經濟的拉力，維持新加坡經濟成長擴充的動力。現在臺灣的外勞產業外勞約占 54%，社福外勞約占 46%（勞委會，2013）。臺灣目前產業外勞輸入所營造之

利基與社會所付出的成本，便以然是相當大的問號。要是臺灣採行新加坡式的外勞政策與外勞幅度，則臺灣可能有著相當不利之影響。原因為新加坡外勞政策需要各級公務員起碼的清廉度才可能執行，也才可能作執行上的控制與政策上的調整。二為引進大量的外勞，臺灣勢必面臨引進中國勞工的壓力。不管法律上是不是正式引進中國的勞力，未來如果大量的中國勞工的採用一定逼使以商圍政、以工圍政的基本邏輯（林健次，2012）。臺灣高齡化現象與家庭支持功能的改變致使老人安養與照護問題，成為國內必須積極面對的嚴重社會問題。目前在職場上，企業面臨著「專業人才短缺，不符產業發展所需」、「少子化及高學歷造成基層生產人力不足」及「勞動成本不斷提高，企業競爭力逐漸下降」等困境問題。如何進行改善莫不與外籍勞工政策有所關連。

臺灣人口急速減少，對就業人口造成重大衝擊，甚至會影響整體國家的競爭力。經建會(2013)指出我國 15~64 歲的人口比重在 2012 年達到 74%(即 1738 萬人) 高峰後開始下滑，並於 2060 年降至 55.8% (960 萬人)，人口老化、工作人口減少的發展趨勢。此外，國內不僅存在人口老化及勞動人口下滑的問題，還有「晚進早出」及「高出低進」兩大問題，晚進早出即指國人太晚進入勞動市場又太早退休。另外在「高出低進」是指臺灣移出人口有四分之三是移往美加這兩個先進國家，而移入人口多屬婚姻移入，以大陸港澳、東南亞居多，另專業人士移入者也不多。面對此問題，不管是在移民政策或僱用僑生的薪資上限要進行調整，也成為必須儘速思考的問題。

臺灣的人口及勞動體系，逐漸走向開放並與世界體系接軌與整合。因此不管是在跨國遷移所產生的國內內部勞動遷徙，對人口成長及分布都產生了巨大的影響作用。不管國內或跨國的人口遷徙及勞工流動，皆有益於職場中人力資本在勞動市場中的移轉現象，這些人力的高度移轉若為勞動市場所吸納，那將提供我國各個層級的勞動人力有更佳充分使用及運作空間。但如果未能得宜的加以監控，便可能促使國內人力資源在分布上產生不均，將進一步惡化各區域之間的人力資本，進而產生失衡的問題。針對移工或跨國人力移動上，遷徙對各國人力資源有諸多得以討論的重要焦點：諸如必須嚴正的關注，例如審慎評估外勞政策，並建置其與家庭照顧的相關對策；應更積極鼓勵外籍專業人員移入，營造發展其與國內產業連結的重要基礎與環境。畢

竟人口老化影響所及，後果不可能單靠公共政策去化解，未來隨著人口結構的高度轉化，促使輸入外地勞工成為控制關鍵性服務行業，如家庭照護成本的重要方法與機制。

面對未來人力需求宜應建立多元投資及專業人才移民的管道，透過更為健全的法規及投資移民辦法。在職場中更應營造良善的工作及生活的環境，並提供專業人才及投資移民者的子女良好的教育環境，藉以有效提高外國人對臺投資及移民的誘因。在職場人力需求的迫使下，透過專業審查機制來爭取專業優秀國際人才來臺發展。國家競爭力必須高度立足於國際化的接軌及優質人力素質之引入，透過這些因素有效提升產業價值與國際競爭力，其中有關不同工作崗位上技能專業化的外籍優質人力資源更是國家競爭力的基石。因此，除了透過高等教育人才培育對海外僑生吸引便是國家因應在地化與國際化的重要利器。在跨國移民人口策略上，除強化吸引及引進優秀專技與專業人才外，更應積極創造更多工作機會。透過增加吸引各種不同專業技術人才移入之留住之移民誘因，在結合外籍人士入出境簽證、居停留證及工作許可證之制度整合與效率，整合外籍人士在臺資訊以及簡化外籍人士在臺相關申辦作業。強化我國所需藍領專技與白領專業人才永久居留制度之誘因，放寬永久居留者及其眷屬在臺居住期間工作，透過跨部會研商簡化申辦作業與流程。協助外勞政策所引入的各種勞動人力得以留住在國內，提供其工作能力協助我國社會及產業發展之需要。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

第八章 研究發現與建議

第一節 研究發現

1989年我國為因應國內產業及社會發展之需，在「補充性」與「限業限量」的原則下，開始引進外籍勞工，20多年來，這群來自菲律賓、越南、泰國、印尼等國的外籍勞工，對我們的經濟與國人照護做出相當具體之貢獻。然而在保障國人就業權益、防止外勞變相移民，以及避免外勞製造社會問題等氛圍下，我國的外勞政策與相關法令、措施均以「管制」為目標。加以長時間優於東南亞諸國的經濟表現，過去從無不易徵得外籍勞工煩惱的臺灣，在面臨「少子女化」及「高學歷化」之壓力下，如何改變外籍勞工政策，方能降低對國內產業、人口、社會等面向之衝擊，正是本研究最大之目的。

本計畫透過文獻分析法(document analysis)檢視過往二十餘年的外籍勞動力引進歷程，以及產官學、勞工、社福等團體之焦點團體座談(focus group interview / focus group discussion)、深度訪談(in-depth interview)，與德菲專家問卷調查(Delphi expert survey)等四類研究方法，所匯聚之研究發現分項說明之：

一、未來 10 年我國外籍勞動力需求探討

少子化因素使扶幼比持續下降，高齡化因素又使扶老比持續上升，在扶老比達到較高水準之前，形成工作年齡人口對幼年及老年扶養壓力均相對較輕之一段時期，由於在此時期間勞動資源相對較豐富，對於經濟發展開啓所謂之「機會視窗」(window of opportunity)，Bloom et al. (2003)即認為亞洲四小龍所創造的亞洲經濟奇蹟，主要因素之一即是此人口轉型所帶來之「人口紅利」(demographic dividend 或 demographic bonus)。若以總扶養比小於 50%作為衡量「人口紅利」時期，我國「人口紅利」時期為 1990~2027 年之間，距人口機會視窗關閉尚有 13 年，然後將進入高度人口依賴負擔階段。

就整體趨勢觀察，人力需求預測結果反映未來我國勞動市場中幾個基本

的現象：第一、2020 與 2025 年服務業仍舊會扮演吸納我國產業轉型過程中所造成的結構性失業人口的角色；第二、隨著產業的發展，我國勞動市場中的人力素質需求也呈現逐步提升的現象高級專業及管理人力的占比從 2007 年 9.53% 提升至 2020 年 12.64% 與 2025 年的 13.82%；中級人力占比從 45.21% 提升至 2020 年的 48.90% 與 2025 年的 49.85%；基層人力占比從 2007 年的 45.27% 下降至 2020 年的 38.46% 與 2025 年的 36.33%。

在政府近年大力推動雲端計算服務的情況下，不僅帶動我國電子零組件部門的持續成長，亦使資訊服務部門的就業人數成長率大幅上升在 2007~2020 年平均為 4.90%；在 2020~2025 年平均為 2.62%。加上政府為了落實節能減碳的政策而推行智慧電動車發展策略行動方案與加入 ECFA 之後，亦帶動我國汽車及其零件部門的成長，其就業人數成長率預估在 2007~2020 年平均為 3.20%，2020~2025 年則平均為 1.55%。前揭數據，將成為我國專業外籍人員引進規劃的重要評估基準。

再者，由於我國逐漸步入老年化社會，加上老年人口對保健食品與醫療服務有較高的需求，因此醫療保健及社會工作服務部門的就業人數成長率在 2007~2020 年平均為 4.31% 與 2020~2025 年平均為 4.43%。

社福外勞開放人數勢將應進一步檢討，特別是長期照護體系方面，根據推估至 2018 年不足人力在 5 萬 6 千人至 7 萬 4 千人間，其中國人參與意願較低之照顧服務員就佔 65% 至 73%。目前這種由國人與外籍照顧人力相互搭配的組合，不僅能紓解人力不足之問題，對創造國人工作機會與發展照顧產業均有助益。

綜觀我國勞動力供給與勞動需求人數預測，可知在 2025 年之前我國的勞動供給增加速度小於需求上升幅度，故長期而言國人失業率會有緩慢下降之趨勢。在技術人力部分，2025 年的基層人力將出現供不應求的現象，亦即我國產業發展若無自動化或職務再設計等其他人力配置方案的施行，在 2025 年之前恐須擴大引進一部分的外籍基層勞動力。

二、未來 10 年外籍勞動力輸出國供給狀況分析

未來十年中，亞洲人口將出現兩極分化。東南亞國家勞動人口依然以強勢增長，而東亞各國人口則會出現縮減趨勢。經濟學家普遍認為，人口紅利

不一定會一個國家帶來強勢的經濟增長，但能夠影響到它的長期經濟績效。當然，過熱的勞動力市場也會產生不確定的隱憂。由於，年輕勞動力人口富足的國家，比如菲律賓、印尼、越南、柬埔寨、緬甸、印度都存在或多或少人才外流，而勞動力市場也出現供大於求的現象，因此也創造了勞力輸出的發展空間。

其中，印尼人力及移民部長 Muhaimin 於今(2013)年 3 月 18 日所宣布，印尼政府即將於 2017 年暫停輸出勞工的消息。主要是希望能在 5 年內，逐步減少印勞國外工作的人數，包括從事家庭類工作者。然因印尼輸出勞動力除了可解決國內的失業問題外，同時海外勞工的匯款也是滿足政府對外匯需求之方法。因此，本研究認為，印尼的勞動力輸出政策短期內應不會做出大幅度之改變。

泰國方面根據國家新聞局 2013 年 6 月 13 日的報導：2013 年泰國工業部門已缺乏 380,000 名勞動力。主要是泰國的勞動力結構近年來發生了明顯變化，勞動力老化程度提高，新增加勞動力不斷減少，勞動力市場短缺現象日趨嚴重。此舉使得勞動密集型行業，例如造鞋、紡織、製衣、皮革等，已有外移現象，同時也吸引鄰國的勞工不斷湧入泰國找工作。截至 2012 年底，泰國外籍勞工數量合計 116 萬，合法外籍勞工有 94 萬，非法勞工有 22 萬，即外籍勞工在僅 5 年時間增加了 44%。因此，泰國政府目前亦正謹慎檢討勞動力輸出政策。

但由於臺灣是泰國勞工輸出最大量之國家，且因技術、文化環境良好，外勞管理措施亦較東亞諸國先進。據泰國貿易經濟辦事處處長表示，目前泰方仍希望該國民眾能來台工作，以便日後返國可以造福鄉里。

菲律賓是勞務輸出大國，全國 1 億 377 萬人口中，近 1000 萬人出國謀生，占全國總人口的 10%。過去 20 多年來，全球經濟發展歷經沉浮起落，但菲國海外勞工匯款卻一直保持成長趨勢。儘管受國際金融危機影響，有些國家就業機會減少，但是如加拿大、中東、澳大利亞等地的勞務人員仍舊短缺。使得菲律賓政府還準備對伊拉克、黎巴嫩和尼日利亞等國家的勞務市場進行考察，以確定是否取消禁止本國公民前往以上地區工作的相關規定。

菲律賓以英語作為公用語，與僱用已開發國家勞工之勞動成本相比自不

必說，即使與馬來西亞和印度等相比，僱用英語人才的費用也很低。同時近年來其也積極提升國民教育水準，例如護士學校的畢業生每年有 8 萬至 10 萬人。在維護「補充性人力」的僱用基礎上，這一部分是否可以成為未來我國發展長期照護體系，中階護理人力之供應來源，政府應可審慎評估。

越南是勞動力資源較豐富的國家，全國現有適齡勞動人口約 5,000 萬人，每年新增勞動力約 100 萬人。根據越南國外勞工管理局統計顯示，2013 年前 10 個月共有 7 萬 253 名勞工赴海外就業，已達到年度勞工輸出人數目標 8 萬名的 87.8%，其中來台工作勞工人數最多，高達 3 萬 7394 人，占 53.2%。

但因越南勞工的外語、工作技能和意識比不上菲律賓勞工，逃跑情況卻很嚴重，使得南韓自 2012 年 8 月起已暫停輸入越勞。不過，越南政府將勞動力職業技能培訓作為今後工作重點，我國未來引進越南勞動力時，應可同南韓外勞引進政策，增加語言或技術能力檢定(或培訓)要求。

三、德菲法專家問卷調查結果分析

本研究針對外勞政策變革方向之討論，以專家德菲進行調查之結果說明如下：

(一) 外籍勞動力引進之影響

對我國產業競爭力與發展而言，短期有利，長期則是負面影響大於正面效益。因此，外籍勞動力仍應定位為「補充性」勞動力。

儘管外勞引進可增加本國技術職與管理職之就業機會，但對基層職類、新住民與工資成長有負面衝擊，再者，不過仍應依勞基法規定對其一視同仁對待外勞。

就社會發展面看來，外籍勞動力的引進有助於我國多元文化之發展，與公共建設，卻也不利於治安及產業轉型，同時造成公共財使用的擁擠。

(二) 外籍勞動力引進政策之變革方向

1. 引進外勞對產業發展及整體就業正面影響大於負面，可規劃引進農林牧業外勞，但不建議逐步開放服務業外勞。服務業未來仍不宜開放引進外勞之

考量，一則係服務業較難外移，二則係服務業以部分時間工作者及派遣人員降低人事成本，若再開放外勞恐傷及國人就業，且不利薪資調整。

2. 制訂外籍勞動力總量管制標準，可依外勞引進占我國勞動力人數一定比率的上限，或是依產業、社福外勞引進人數占我國勞動力人數一定比率為上限衡量之。
3. 社福外勞與漁業外勞不應限縮，但仍須在總量管制範圍內。此考量一則係社福外勞有因應高齡化的照顧需求，二則漁業外勞對本勞漁業從業人員較少替代性(本勞漁業從業人員多任職漁船上的技術性職位，或在岸上工作)。
4. 外籍勞動力引進國家，未來可開放緬甸、南亞、東歐與我國有邦交國家等，或由市場決定開放的外勞來源國，但不可開放中國外勞。
5. 同工同酬，外勞工資未來應與本勞之市場工資相同；且社福外勞應全面強制納保，薪資不得低於基本工資。
6. 外勞全面適用勞基法；放寬外勞不得自由轉換雇主規定。
7. 外籍勞動力的引進未來應納入我國長期移民政策中考量。
8. 外勞來台工作期限(目前為12年)未來不應再放寬(但需以轉為移民來以吸引優秀外勞留在臺灣)。
9. 外勞引進未來可改為公立就業服務機構仲介引進；全面由第三方(如非營利組織或仲介公司)擔任雇主，再分派到工作單位服務。
10. 外籍勞動力引進的決策機關未來仍應以勞動部(目前的勞委會)為主。

(三) 外籍勞動力引進政策之調整建議

首應檢討並確立國家發展願景，再決定是否引進外籍勞動力，若需引進，可考慮以下六項建議：

1. 就產業面而言，服務業未來仍不宜開放，社福與漁業外勞則不應限縮，醫院病患的照顧可開放外展外勞提供服務，照顧服務產業若引進外勞，宜建立認證或證照制度。開放農業外勞雖可舒緩農村人力短缺，但也有可能衝擊青年進入農業工作之機會，故須加以限制，諸如採勞務中心機制可減少及積極控管引進人數。

2. 制訂外籍勞動力引進人數上限，如以總人數、引進人數占我國勞動力人數一定比率，以確立外勞為補充性勞動力之政策主張。部分外勞引進人數可採勞務中心制，以機動支應製造業急單、醫院病患照顧或農業旺季之人力需求。為免引進之外籍勞動力品質下降，有必要開放更多新的來源國，同時可考慮採計分制，優先引進優質的外勞。
3. 外勞、本勞同工同酬，社福外勞工資不得低於基本工資，並應強制納保。同時應強化外勞職訓（如在地語言、職能認證或證照制），以降低其職災率。再者，家事外勞不應變成幫傭，故須加強雇主責任、外勞認知與勞動檢查。此外，外勞爭議處理與本勞相同，由勞動條件主責單位處理，而非外勞諮詢人員；這是因為目前的外勞爭議幾乎都是由外勞諮詢人員處理（請參見藍科正、林淑慧，2013），雖具有迅速處理之效益，卻可能因為外勞諮詢人員對勞工法規不夠嫻熟，致損害外勞的法定權益。
4. 外勞未來應全面適用勞基法，以保障家事外勞權益。放寬外勞自由轉換雇主限制，但宜逐步增列理由，以免失序。外勞未來可改由公立記業服務機構仲介引進，以改善高額仲介費和不當仲介行為；亦可允許由第三方擔任雇主。目前的客工制不宜全面改為移工制，但可思考採取計分制，讓優質外勞得以申請移民。指派外勞從事許可以外事務之違法行徑，應按情節輕重懲處，不宜齊一罰則。
5. 外籍勞動力的引進，攸關產業發展、社福需求、本外勞權益與移民事務等政策，未來可考慮提升外勞諮詢小組位階。
6. 外籍勞動力的引進，須與產業政策、人口政策及勞動保障政策相互搭配。要促進本勞之就業機會與工資成長，只是管制外勞引進人數係無法治本。為免福利移民問題發生，宜修訂國民年金法，增列申報/繳交綜合所得稅的最低年限。

四、他國外籍勞動力引進政策變化趨向探討

考量全球化與區域經濟發展趨勢，我國產業正面臨結構轉型與推動發展升級階段，且社會結構亦朝向高齡化、少子女化，以及高學歷化等變遷

途徑，因此就整體國家方向，有關勞動力發展，外籍勞動力政策之擴大引進或限縮，亦深刻影響國家產業取向、勞動保障、社會福利及人口政策等統合性政策規劃。

以德國為例，初時雖採停止招募短期客工的方式，試圖藉以平息國內因經濟衰退、就業市場緊縮而引發的仇外及日趨升高的種族衝突。但考量其本國就業市場對外勞仍有相對的需求，加以境內大量滯留的土耳其移工與移民，便將外勞政策與人口移入政策進行整合性考量。更於 2000 年再向客工關閉門戶近 20 年後，於外國人法下增訂「綠卡計畫」(German Green Card)，實施專業資訊技術人員引進方案。2012 年 8 月通過「藍卡法案」(Blau Karte EU)，針對非歐盟的專業人士放寬取得居留限制，顯示其政策的轉向，不僅承認已是「移民國家」的現實，同時也採取接納他國高技術與專業人士以補其經濟發展上不足之處。

過去二十年來，各工業先進國家的外籍勞動力篩選原則，有朝向越來越以技術為衡量指標之趨向。韓國在 2009 年全球金融海嘯後，開始限縮藍領外勞引進人數，然為配合產業升級，改以增加高階技術性人力作為國家發展策略的調整方向。而加拿大雖是「移民國家」，但引進的移民偏重技術移民，藉由點數制度(points system) 審核移民申請人，以教育程度、工作經驗和英語、法語之語言能力，加起來予以評分。這個點數制度是一套有系統篩選階級背景的機制，使得近期移入加拿大的人，絕大多數都是通過人力資本點數篩選才獲准移入，因此高技術人力占全部新移民的比例是 OECD 國家中非常高的前幾名。

新加坡雖在 1966 年起就開始引進外籍勞工，但對於低技術勞工僅給予短期的工作許可；並自 1982 年起徵收外籍人力雇用稅，1988 年開始外籍人力雇用上限制度。從此確立積極引進具有高度專業知識或技術的外來人力原則，低度技術勞工僅為補充當地人力之不足。高階外籍勞工係發給雇用簽證，基層外勞則給予工作許可證以示兩者之區別。

然統計顯示截至 2011 年底，外籍人士占新加坡總就業人口之比重高達 32.8%，此舉引發產官學界爭論過度依賴外勞的相關議題。為因應外來人

口比重偏高問題，自 2011 年底起，新加坡陸續釋出提高緊縮移民、降低外勞雇用比例、並鼓勵國人延後退休及企業多雇用年長勞工等政策。

整體而言，新加坡是透過市場機制來聘僱外勞，並決定其勞動薪資。最低薪資是經過國與國之間談判決定的，因此，菲律賓外勞由於英語能力強，最低薪資高於其他國家達 400 美元。在社福外勞的聘僱上，條件遠較臺灣的看護工及幫傭鬆綁甚多。其於工廠聘用之產業外勞也未限定為 3K 產業，與臺灣的外勞引入發展脈絡，存在行職業類別管制限業限量上的差異。

面對全球化高度移動的外籍勞動力，各國對於外籍勞動力是否與該國家之移民政策產生掛連，皆存在著不同產業結構續存轉化與人力政策運用的思考。因此，不同國家的發展路徑所產生的產業結構變動，同時也終將規約著個別國家對於其外籍勞動力是否在居住權、工作權及公民權的讓渡及「分類」規劃，都有其不同的政策脈絡之思考。從研究中所考察的部分國家，其所逐漸透顯出外籍勞動力（藍領及白領）與不同移民政策思考規劃的初步連結關係所產生的雙元化效應。針對專業化作為主軸的人力管制策略上，都是深具彈性，且保持開放的態度，但對於低技術性外籍勞工，則多採取相對監控的態度。本研究認為，除了具專業技術之外籍勞工外，針對來台多年的藍領外勞，若這些外勞都儼然成為製造或社福產業中的「專業師傅」，應一併有其彈性化之規劃及不同的處理方向，才能將外勞引進的思維，具體與國內產業發展及人才根留有緊密的連結關係。而此思考脈絡與外來可能的發展規劃上，也多為國內各經濟產業及移民所屬相關業管機關與單位所默許與贊同。

五、先進國家農業外勞引進經驗分析

目前除漁業部門外，我國並未開放農牧業得以聘用外籍勞工從事農事工作。然根據農委會之調查顯示，我國農牧戶主要經營困難原因「農牧業勞力不足」占 12.47%，為困擾農牧戶經營發展的第二大問題，特別是北部地區更以勞力不足為農牧戶經營困難的主要原因。另 2012 年底臺灣地區農牧戶農牧業指揮者，以 65 歲以上者 407,602 人最多占 52.30%；其次為 45~64 歲者 338,950 人占 43.49%。顯示解決農業長期「高齡化·農工荒」的困境，將是我國推動

「活化休耕農地計畫」，及加值農業競爭力所需面對之重要課題。

如欲引進農業外勞以協助發展農業，從歐盟及日、韓兩國之經驗可知，若未將農業外勞納入「勞動基準法」保障，農業外勞不僅勞動條件不佳，且易發生工作傷害(ILO,2006)。

借鏡歐盟的農業外勞引進經驗，建議我國未來若計畫開放農業外勞仍應受到「勞動基準法」之保障，以符合國際勞動人權規範。鑑於農事工作具有季節性淡、旺季之分，日後農業外勞正常工作時間可適用「勞動基準法」第30條第三款「八週彈性工時」之規定，經勞資會議同意後，得將八週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過八小時，每週工作總時數不得超過四十八小時⁷⁵。另農業外勞應純粹農用，不應該比照家庭看護工的模式，而應與製造業外勞等同，存在工作時間與非工作時間的區別，否則，很容易形成血汗農場：白天農雇工、晚上變幫傭。

日本係以引進訓練生的方式，補充不足的農業人力，2011年底日本農業部門引進的外籍研修生約有6,000人，其中以中國人居絕大多數，並規定僅能從事以下農畜牧工作，包括：

1. 農耕業：園藝、旱田作物、蔬菜。
2. 畜牧業：豬、家禽（蛋雞）、酪農業

技能實習之外籍研修生引進機構類別，可分為「企業單獨型」及「團體監督型」，企業單獨型可聘任之外籍研修生人數計算係以企業體(含農企業、農事組合法人、農業合作社)長僱全職員工數為計算基礎，核配人數計算標準如下：

⁷⁵ 「勞動基準法」第30條規定，勞工每日正常工作時間不得超過八小時，每二週工作總時數不得超過八十四小時。

前項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將其二週內二日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時。但每週工作總時數不得超過四十八小時。

第一項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將八週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過八小時，每週工作總時數不得超過四十八小時。

第二項及第三項僅適用於經中央主管機關指定之行業。

全職員工人數	研修生學員人數
301 人或更多	全職工作人員之 1/20
300 人不到 201 人以上	15 人
200 人不到 101 人以上	10 人
100 人少於 51 人或以上	6 人
50 人以下	3 人

個別農戶外籍研修生核配人數則以 2 名以下為度。

另團體監督型則以非營利事業單位（監督團體）引進技能實習生，於旗下會員（實習機構）進行技能實習。未來我國研擬開放農業外勞政策時，可參考日本「團體監督型」外籍研修生引進制度，由各地區農會或產銷班在總量限制下，依公式核配一定人數之農業外籍勞工，如我國目前社福外勞委會所訂定之「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」，外展服務農會或產銷班所轄農戶。農會及產銷班則需同日本「團體監督型」外籍研修生引進制度中「監督團體」所需扮演的角色，包括：

1. 辦理農業外勞管理事項：負擔僱用農業外勞衍生之法定生活管理、入國通報及安排接受定期健康檢查等義務，並繳交就業安定費。
2. 提供農事工作外展服務：依農戶申請，評估農事工作需要，並簽訂服務契約，指派農業外勞前往符合資格之農戶從事農耕、畜牧等相關事務工作。
3. 建立督導機制：每三個月至少外勞使用者家訪一次，以瞭解服務使用者農事需求之變動情形及外籍勞工之工作狀況。製作相關紀錄，並定期更新，紀錄應保存十年以上，並遵行資料保密原則。
4. 建立教育訓練機制：包含人員素質提升計畫、工作績效考核獎懲規定及農事工作結果評估策略等，並應每三個月至少安排外籍勞工接受在職訓練一

次。

5. 訂定收費標準。

韓國農業外勞聘用是由韓國勞工部與產業人力公會共同挑選，送到韓國機場完成入境手續後才由農協接管。而「農協」所扮演的角色包括：

1. 農民教育：保險、工時、文化差異等，共約一小時，必須在聘用前受訓，凡接受教育訓練者可優先聘用外勞。
2. 外勞職前教育：外勞抵達韓國之前須在來源國接受 15 天的職前訓練，入境後先由農協派人送到農協訓練中心，進行 3 天的語言教學、健康檢查、辦理保險，並取得銀行帳戶之後，才交由聘用之農民接回農場。
3. 追蹤評估：每年各地農協辦公室派員調查與填寫評估報告送到總部的研究單位與立法院，以便進行檢討與提出改善計畫。調查對象包括農民與外勞雙方。

2012 年度韓國農業領域計核配外勞限額 4,155 名，其中 4,140 名已完成入境。勞工來源國以柬埔寨籍最多，占總數的 50%；其次為緬甸占 25%；第三為尼泊爾占 10%；泰國與其他共占 25%。早期越南的比例也很高，但後來因逃跑、生活習慣、管理不易等問題叢出不窮，現在已停止聘僱越南籍。

前揭農協的輔導內容，均可以作為我國未來農會或產銷班之參考，另韓國規定僅有務農規模達 3 公頃以上的專業農家才得以聘僱農業外勞，其總體農業部門每年外勞核配人數之計算公式為：

$$\begin{aligned} \text{核配人員} &= \text{農家可能僱用之外籍勞工} - \text{合法居留人員} \quad (\text{法務部統計資料}) \\ &= (\text{專業農家數} \times \text{農、畜產業領域外國人核配比例} \times \text{農家平均從業人員}) - (\text{合法居留人員}) \end{aligned}$$

而韓國農業外勞引進制度另外可資借鏡之處尚包括：

1. 向外勞輸出國要求挑選引進農畜產業領域一年以上的農牧業有經驗者，身體、精神、健康無異常的外籍勞工。
2. 發行外籍勞工刊物，現場的知識情報、作業筆記、隨筆集、經驗談、故鄉消息等，以提升農業外勞之士氣，以及形成認同感。

3. 考量到農閒時期和農忙時期工作時間偏差大的農業的特殊性，農業外勞正常工時以每半年的平均工作時間為基準，重新修正加班津貼給付方案。

六、外勞政策調整影響評估

一般在國際勞工移動的發展脈絡中，一為新移民的跨國婚姻連結，所產生的人力移動；另一則為藉由工作參與所產生的跨國移動。在工作參與的跨國移動發展上，每個國家在依循自我國家的管制需求，便採取了不同的管制策略，因而產生了以移工到移民彈性管制策略的國家。

事實上，如何制定適宜的外勞引進人數，對主管機關一直是極大的挑戰。李秀娟，林師模，李高朝（2011）對於外籍勞工的引進正反兩方意見兼俱，外籍勞工與本國勞工之間的關係是競爭抑或是互補一直沒有一致性的結論。

各國在人力政策上的思考明確區分補充性及專業性人力資源，採取不同政策對待。例如人口移入過程中採取計分或計點制是決定外勞得以留在臺灣較為客觀科學方式。對外籍勞動的人力運用之監控與管理，對於補充性之勞動人力，必須在進場及退場機制要嚴格把關，提高作業流程上的透明度。

現今外勞之引入對企業人力需求的效益甚巨，對於外勞引入所必需支付之社會成本目前由全社會人民共同承擔。因此，面對外勞引入的成本支付之討論，有著相當多元的見解，例如在澳門提出了使用者付費之建置，大型企業（包括博彩企業）由興建乃至運作時，如有任何外勞之聘用，應自行處理外勞之居住需求（例如在項目內設宿舍）以防止對澳門租賃市場、土地資源產生干擾，並進一步減少對澳門居民生活的侵蝕。

要是臺灣採行新加坡式的外勞政策與外勞幅度，則臺灣可能有著相當不利之影響。原因為新加坡外勞政策需要各級公務員起碼的清廉度才可能執行，也才可能作執行上的控制與政策上的調整；二為引進大量的外勞，臺灣勢必面臨引進中國勞工的壓力。不管法律上是不是正式引進中國的勞力，未來如果大量的中國勞工的採用一定逼使以商圍政、以工圍政的基本邏輯。

針對移工或跨國人力移動上，遷徙對各國人力資源有諸多得以討論的重要焦點：諸如必須嚴正的關注，例如審慎評估外勞政策，並建置其與家庭照

顧的相關對策；應更積極鼓勵外籍專業人員移入，營造發展其與國內產業連結的重要基礎與環境。畢竟人口老化影響所及，後果不可能單靠公共政策去化解，未來隨著人口結構的高度轉化，促使輸入外地勞工成為控制關鍵性服務行業，如家庭照護成本的重要方法與機制。

面對未來人力需求宜應建立多元投資及專業人才移民的管道，諸如：透過專業審查機制來爭取專業優秀國際人才來臺發展，除了透過高等教育人才培育，對海外僑生吸引更是國家因應在地化與國際化的重要利器。在跨國移民人口策略上，透過增加吸引各種不同專業技術人才移入之誘因，可結合外籍人士入出境簽證、居停留證及工作許可證之制度整合與效率，整合外籍人士在臺資訊以及簡化外籍人士在臺相關申辦作業。強化我國所需藍領專技與白領專業人才永久居留制度之誘因，放寬永久居留者及其眷屬在臺居住期間工作，透過跨部會研商簡化申辦作業與流程。協助外勞政策所引入的各種勞動人力得以留住在國內，協助我國社會及產業發展。

第二節 未來 10 年外籍勞動力政策變革方向之建議

我國引進外籍勞動力已逾 20 載，一直在就業服務法第 42 條「保障國民工作權」的前提下，以「補充性人力」為原則進行數量管制。從 3K3 班到 3K5 級，乃至於外加就業安定費附加外籍勞工配額機制，於 2013 年底已達 49 萬人。但企業界仍頻呼缺工，加以少子女化與人口高齡化所形成之社會需求，使得各界莫不正視「基層勞動力短缺」之問題。

長久以來「外勞政策」均是根據「產業發展政策」的指導，進行規劃與管控，其目的不外是降低外籍勞動力對國人就業、薪資與社會治安之影響。事實上諸多研究均顯示，外勞對我國整體經濟發展、民眾就業與生活品質均有正面貢獻，不過也因其具「降低勞動成本」之功能，連帶對弱勢勞動族群產生相互競爭與抑制薪資成長之壓力。

因此，在國族主義的氛圍下，讓民眾不自覺地的陷入「勞動也是一種商品」

的迷思中，儘管「我們缺的是勞動力，但來的是人」⁷⁶，49 萬的外勞已經比全台 9 個縣市的地區人口還多，此時我人更應積極審慎思考，在產業政策指導下的外籍勞動力管理措施，是否須要加以扭轉、調整，以免持續造成社會視聽偏誤。

是以本研究提出以「人本、平等、尊嚴」為前提的移住勞工(migrant worker)政策，規劃之策略主軸次第，分別為總量管制、同工同酬、協力創新，與從「客工」到「移工」，執行措施的規劃採路徑依賴理論(Path Dependence)的觀點，以漸進式改革分短、中、長期加以擘劃，短期係指 3 年內即 2014 至 2016 年，中期則為 2017 至 2020 年，長期是 2021 至 2023 年，具體作法說明如后。

一、以「產業升級」為審核企業引進外籍勞動力之重要依據，進行總量管制

根據人力需求推估，顯示 2025 年之前尚須擴大引進藍領外勞，但在就業服務法第 42 條「保障國民工作權」的前提下，考量國內失業率，勞工團體頻頻呼籲落實「外勞總量管制」。不過仲介界業則認為此舉將提高引進門檻，造成配額減少，導致偽造巴士量表、虛報勞保人數、購買假發票等情事層出不窮。

儘管外勞人數逐年增加，特別是福利外勞在社會需求下快速成長，但從外勞人數統計得知，各行業中營造業外勞卻是從 1998 年最高峰的 47,946 萬人，持續減少至 2012 年的 2,968 人。令人訝異的是此數據係扣除重大投資與公共工程外勞，且 14 年間營造業產值並未大幅縮水，相反的還有小幅成長，顯示產業並不一定要靠大量的廉價基層勞動力才得以支撐。

所以勞工團體認為，若有外勞人數上限規定，業者將因此而更加謹慎配置外勞於關鍵製程，亦即經同一產業人員分析生產流程，何種關鍵製程最缺工，據以重新核配外勞數量，以達總量管制目標，使其發揮創造國人就業之功效。

目前的外勞政策對於受僱於 19 萬餘個失能民眾家庭之外籍看護工，係採評估個別失能者需照顧程度予以核配，但實務上常見媒體報導家庭外籍看護

⁷⁶ Max Frisch，引自許惠貞 2012。

工從事許可以外的事務，顯示僅憑巴士量表的書面核配過程不夠嚴謹。倘未來採總量管制引進外勞（及家庭外籍看護工）人數，對於可僱用資格之照顧程度可先行維持，以避免緊縮疑慮之反彈，但需加強核配過程與查察的嚴謹程度，以及搭配科技創新輔具（可降低勞動強度）和勞務中心機制，俾在總量管制下，有效配置與運用外籍看護工。

（一）短期規劃（主辦機關—勞動力發展署）

從勞委會勞動統計月報發現，近三年（2009年11月至2013年10月）外勞人數暴增12萬9千人，是以首應檢討3K5級與「外加就業安定費附加外籍勞工配額機制」之影響，研擬總量管制策略，從縮小高勞力密集產業之配額著手，並檢視關鍵製程重新核配外勞人數。

執行面同步要求廠商確實依公告上之勞動條件（如：底薪、津貼、工時、休假等）徵才，且招聘公告不只刊登在區域性之報章媒體，需嚴格要求在三大報、全國就業E網，或人力銀行網站登載。再配以中高齡、二度就業婦女之就業媒合，與青年職場體驗計畫，提供業者所需人力。

其次，調整增加外勞配額之作法，從廠商承諾可創造多少國人就業機會及提供薪資、福利水準，衡量企業是否可以得到稅賦優惠、政府補助，與增聘外勞之條件。

（二）中期規劃（主辦機關—經濟部工業局、衛生福利部）

制訂外籍勞動力引進人數上限，如以總人數、引進人數占我國勞動力人數一定比率，以確立外勞為補充性勞動力之政策主張。馬凱、吳惠林、藍科正、林嘉慧（1998）曾參考不同國家（德國、法國、奧地利、比利時、瑞典）對外勞引進人數的總量管制，而提出若不限制引進行業，外勞引進人數可占全國勞動力5%-6.5%的建議；可為參考。其次，企業申請引進時，需提具產業升級計畫，並以5年為期，定期檢視其落實程度，據以決定該廠商是否達到持續引進外籍勞動力之標準。

我國剛開放引進外勞時，曾要求廠商必須提出自動化計畫書送審，後來因經濟部認為窒礙難行，即明文刪除。可是，引進外勞是促進產業升級的過渡手段，而非變成阻礙產業升級的手段。因此，未來實務上應建立引進外籍

勞工追蹤式的廠商基本資料，包括資本額、營業額、僱用的本勞人數、僱用的外勞人數等，用來追蹤該廠商僱用外勞或增減外勞人數後，資本額／僱用的本勞與外勞人數之資本勞動比是否提升，以及提升多少，此外，從產業升級計畫中分析，該企業是否有投資製程或設備的更新，諸如透過職務再設計之方式，生產線上加裝放大鏡，以提高中高齡勞工之生產良率；照顧機構則以輔具使用情形，評估產業升級程度。廠商若認為有申請聘僱外勞的需要，應配合提供真實的數據，政府也可以每年追蹤，以 5 年為期，來檢討其外勞人數的增減方向。

(三) 長期規劃 (主辦機關—勞動部)

按產業別核配外勞人數，並定期檢視勞動力缺口。具體作法，就產業面而言，服務業未來仍不宜開放引進外勞，社福與漁業外勞則不應限縮，開放農業外勞雖可紓緩農村人力短缺，但也有可能衝擊青年進入農業工作之機會，故須加以限制。初期僅限於農企業及需 24 小時、3 班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業。漁業外勞不應限縮係因漁業外勞對本勞漁業從業人員較少替代性，本勞漁業從業人員多任職漁船上的技術性職位，或在岸上工作。

服務業未來仍不宜開放引進外勞之建議，一則係服務業較難外移，二則係服務業僱用有許多新移民，三是服務業以部分時間工作者及派遣人員降低人事成本，若再開放外勞恐傷及國人就業，且不利薪資調整。不過，若能針對數年都未能留任本勞而工資合理的職位精準調查，未來 10 年可考慮有限度開放之可行性。

二、協力創新人力運用模式導入需求產業

由於國內照顧資源不足，聘僱本國照顧員實非一般家庭可以負擔。試辦中的「外展看護服務計畫」，由國人搭配外籍看護工的組合，不僅可解決外籍家事工工時長且權益未受保障之問題，亦可讓國人擔任照護指導的角色，提高年輕人投入照顧產業之意願。截至目前不僅勞工團體、主管機關反應良好，各界亦抱持樂見其成之態度。

有鑑於此，為因應高齡化社會及農村人口外流需求，可成立「勞務中心」，不論是試辦中的外籍看護工外展看護服務計畫，抑或是由各地農業團體組成農村服務隊，一樣只允許於關鍵程序欠缺國人投入部分引進外勞，其餘

工作搭配國人共組團隊提供老幼照顧、作物採收、畜牧或養殖漁撈等服務。但若想將此模式推廣其具體作法規劃如下。

(一) 短期規劃 (主辦機關—勞動力發展署)

1. 部分外勞引進人數可採勞務中心制，以機動支應製造業急單、醫院病患照顧或農業旺季之人力需求。醫院病患的照顧可開放外展外勞提供服務，照顧服務產業若引進外勞，宜建立認證或證照制度，藉以管控投入人力品質與數量。
2. 為因應現行居家個案約有三分之一之照顧者由外籍監護工照顧，外籍監護工來台雖多已由仲介公司給予照顧技巧及語言訓練，但實際於照顧老人時，往往因語言無法溝通，而造成照護品質不佳，或造成居家個案有需求時，外籍監護工無法及時滿足居家個案的照護需求，且政府規定請有外籍監護工之家庭，無法與喘息服務並用，也使得外籍監護工沒有機會及時間接受相關的訓練；另一方面家庭之雇主多不願讓外籍監護工外出，亦讓其喪失接觸相關資源的機會，間接使居家個案無法享有更好之照護品質。因此，勞動部除依外勞通報進行查核外，也應盡速與衛生福利部合作，運用衛福部編製的「外籍監護工居家照護指導手冊」(包含中英文、中越文，中印文對照等式)，安排外籍監護工接受相關之職能訓練，並藉此瞭解社福外勞的工作環境與待遇是否有違法情事。
3. 農業外勞的引進，為免濫用造成外勞權益受損、逃跑，導致黑工蔓延與青年、新住民就業機會減少等問題，初期宜開放由非營利組織或農會引進。按耕作、養殖土地面積，或畜養量核配外勞人數，勞動條件悉依勞基法規定簽訂契約，且須進行職前教育，以降低職業傷害，並集中由引進團體管理，統一分派工作、提供膳宿與制訂外派工作給薪標準。勞動條件悉依勞基法規定，並接受主管機關及地方政府之查緝，以免發生派遣被虐事件。
4. 各類「勞務中心」先以試點方式進行，加以評估修訂，看護部分宜特別針對被照顧者之感受，而農村服務隊則就農業技術外流、農村文化，與青年返鄉務農、新住民就業等層面，受影響程度予以檢視並修訂作法。
5. 外勞未來可改由公立就業服務機構仲介引進，以改善高額仲介費和不當仲介行為；亦可允許由第三方(非營利組織或仲介公司)擔任雇主。同時應

強化外勞職訓（如在地語言、職能認證或證照制），以降低其職災率。

（二）中期規劃（主辦機關—勞動力發展署；協辦機關—農委會、衛福部）

1. 就「外展看護服務計畫」而言，本研究建議仍應搭配輔具的使用，以免因照顧工作易產生扭傷、五十肩等職傷害，而影響長照產業之發展，同時能刺激國內廠商注意到輔具產業的潛力與拓展空間，間接創造國人就業機會。
2. 有鑑於農業人口凋零，為免勞動力不足無法持續，應更精密地規劃農產品種植或畜養種類與數量，並與通路商合作銷售，以免因產量過剩損及農民利潤，並藉助機械耕種、包裝出貨，以降低人力需求，繼而核實評估真正使用之勞動力，與動態評估是否對新住民、青年返鄉就業造成衝擊，以及農企業之生產方式多數是採取與農民契作方式，因而本項政策建議是否將可能造成農企業減少與農民契作。

（三）長期規劃（主辦機關—勞動部）

外籍工作者與本勞合作共創新經濟，配合機械、輔具使用，降低勞動力需求，逐步減少對外勞之依賴，至該產業本勞人數之一成以下。

三、本外勞「同工同酬」；一體適用勞基法與基本工資

不適用勞基法對外勞有什麼影響，從各大醫院門口仲介發的文宣即可看出端倪。外勞具備的優勢不單是價廉，還包括薪水低於基本工資、不必調薪、24 小時可以工作、無須提繳 6% 的勞退金等。

基於保護外勞等同保護本勞，根據我國於兩年前簽署的「公民與政治權利國際公約」(ICCPR) 第 26 條：「人人在法律上一律平等，起應受法律平等保護，無所歧視。」和「經濟社會文化權利國際公約」(ICESCR) 第 7 條：「獲得公允之工資、工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別...」。故主張根據「國民待遇」原則，本外勞均應平等享有適用勞基法與基本工資之待遇，因此福利外勞與製造業外勞不論工時或敘薪須按勞基法規定，且應提撥薪資的 6% 做為退休金。

(一) 短期規劃 (主辦機關—勞動部)

1. 社福外勞工資不得低於基本工資，並應強制納保，以回應印尼政府要求 2017 年起提高勞動力輸出條件。儘管勞動部已開始推動「家事勞工保障法」(草案)，但立法通過期程目前仍然未知；在「家事勞工保障法」(草案)通過前，勞動部可採行政措施，在家庭外勞定型化的勞動契約中，將其工資改為「依基本工資為準」，並增列「七天應有一天的休假，不得以加班費取代休假」，以收時效。
2. 由於現行現行長照十年計畫與外籍看護工評估制度不同，建議未來宜建立整合評估機制，分階段納入各縣市之照顧管理機制，並強化申請聘僱外籍看護工之評估程序，檢討研議調整申請外籍看護工之合理聘僱標準，此外，更應強化外籍看護工入境後之職前訓練，且根據長照服務法草案第十一條、十二條之規定，接受一定積分之繼續教育。
3. 放寬外勞自由轉換雇主限制，但宜逐步增列理由，以免失序。目前家庭外勞逃逸後的遞補空檔，宜改採切結後先行遞補的方式，若事後確定外勞逃逸是雇主責任，再予以處罰。
4. 外勞僱用雖有放寬加班工時上限之需求，但不宜只對外勞僱用放寬，較宜在勞基法中，增訂較彈性的例外允許條件，如：勞資雙方書面同意、加重雇主要負擔的勞工因此過勞的責任。
5. 家事外勞不應變成低薪幫傭，故須加強雇主和仲介責任、外勞認知與勞動檢查。指派外勞從事許可以外事務之違法行徑，應按情節輕重懲處，不宜齊一罰則。
6. 外勞爭議處理與本勞相同，由勞動條件主責單位處理，而非外勞諮詢人員。

(二) 中期規劃 (主辦機關—勞動部)

1. 外勞未來應全面適用勞基法，並依勞退新制提繳 6%之退休金。
2. 適度提高就業安定費，以拉近本外勞人事成本，對於優良雇主和中低收入戶的家庭，則可適用較低就業安定費。

(三) 長期規劃 (主辦機關—勞動部)

外勞工資未來應與本國勞工的市場工資相同，而不是以基本工資聘僱外勞。若無法採取市場工資聘僱外勞，則應提高就業安定費至市場工資與基本工資之間的差額，達成拉近本外勞人事成本的效果，再有效運用增收的就業安定費。

四、從「客工」過渡到「移工」

面對全球化高度移動的外籍勞動人力，各國對於外籍勞動人力是否與該國家之移民政策產生掛連，皆存在著不同產業結構續存轉化與人力政策運用的思考。因此，不同國家的發展路徑同時也終將規約著個別國家對於外籍勞動人力是否在居住權、工作權及公民權的讓渡及「分類」規劃，都有其不同的政策脈絡之思考。

從研究中所考察的對部分國家，其所逐漸透顯出外籍勞動人力（藍領及白領）與不同移民政策思考規劃的連結關係所產生的雙元化效應。針對專業化做為主軸的人力管制策略上，都是深具彈性，且保持開放的態度，但對於低技術性外籍勞工，則多採取相對監控的態度。在目前的系統制度運作下，各相關部會及組織團體皆認為，此監控對於台灣的社會發展所產生的衝擊與影響得以降低。基本上，在此運作下，得以弱化對產業競爭力與發展的影響之外；對於未來我國必須積極因應之人口結構在高齡化、少子女化及移民過程之有效性掌控。以及對於未來社會發展包括多元文化的構成、社會治安與消費，以及未來的整體政治氛圍都可能產生其影響作用。

本研究認為，除了具專業技術之外籍勞工外，針對來台多年的藍領外勞，若其已成為製造或社福產業中的「專業師傅」，應並有其彈性化之規劃及不同的處理方向，才能將外勞引進的思維，具體與國內產業發展及人才根留有緊密的連結關係。而此思考脈絡與未來可能的發展規劃上，也多為國內各經濟產業及移民所屬相關業管機關與單位所默許與贊同。

（一）短期規劃（主辦機關—勞動部）

1. 強化外勞調查統計內容，釐清產業依賴外勞程度，以為政策調整依據

引進外籍勞工係因勞力短缺，儘管法制化後有「外勞是短期補充性人

力」之基本原則，且要求廠商申請時須搭配產業升級計畫，惟經濟部認為窒礙難行，後來即明文刪除。然多年來引進人數持續擴張，僅 2000 年至 2004 年間為降低國內失業率，施行限縮措施，搭配當時網路泡沫化的不景氣，以及 2008 年下半年到 2009 年上半年，因為金融海嘯的衝擊，得以暫停增加趨勢；顯見國人對外勞之依賴程度。

儘管 2007 年起政府配合產業需求將「限業限量」改以「製程審查」，並著手委託學者仿照經建會景氣燈號研擬「外勞警戒指標」。不過本研究認為目前外勞在台工作居留時間已可延長至 12 年，故須精確統計，以明究竟是何產業抑或是被照顧者高度依賴外籍勞動力。

由於法規限定外勞工作 3 年後，須離境一天再行進入，因此缺乏詳細的統計，以分析是哪一類的外勞在台居留較長。導致不易釐清外勞在勞動力市場中所扮演的角色，是彌補人力不足，還是被當成便宜的勞動力使用，將影響外勞政策的調整方向。

2. 為外勞正名

「外勞政策」實施至今已 24 載，無論是產業外勞或社福外勞，都對臺灣的經濟建設及照顧工作貢獻良多。過去有「榮民」之稱，以表彰其篳路藍縷為臺灣開路之功，卻無人為「瑪麗亞」或「菲傭」鼓掌，是以應舉辦正名活動，徵求適足以彰顯這群無名英雄之稱謂，肯定其付出並給予身份認同。

3. 易地而處相互學習

研究顯示有無與外勞共事或相處的經驗，會影響你我對外勞的認知與看法⁷⁷，是以建議運用就業安定基金舉辦多元文化活動，諸如徵求外籍勞動者的圖文作品，透過展覽、上網或出版，讓我們了解從他們的眼中，看到的是什麼樣的臺灣人、臺灣社會，或是他們所處的工作環境與生活。亦可徵選幾位外勞，邀請他們的家人來台，並安排一場意外的見面會，讓外勞的眷屬進一步瞭解家人在台生活，從多元文化的角度，經由易地而處，

⁷⁷藍科正（2010）〈有無僱用外勞廠商之間和勞雇之間對外勞引進影響的認知差異：高雄縣製造業廠商與本勞的問卷調查分析〉，《調查研究—方法與應用》（中研院），24（10月），43-89。

激發同理心以增進彼此的瞭解，也間接宣揚臺灣的人情味。

4. 取消3年離境一次規定，減少外勞的仲介費支出。

(二) 中期規劃(主辦機關—國家發展委員會；協辦單位：內政部、勞動部)

1. 外勞納入長期移入人口政策前，應考量之國內因素包括：人口密度、公共設施容納度、經濟發展需求、社會變遷，以及人口數量變動、我國對各來源國訂定的配額、國際觀瞻。外勞部分則有教育程度、專業程度、消費能力與在台有無親友等。
2. 修訂國籍法前，宜先盤點國內福利資源，考量勞保投保期間15年以上，即達到請領勞保年金的條件，因此在相關配套措施未完成前，即外籍人士在台居留期間之社會保險與福利措施，如就醫、子女就學、稅制等未規劃妥善前，現行的客工制不宜全面改為移工制。

但為留才應先擬訂準則，可參考加拿大之人力資本點數制度，設定語言、專業證照、在台工作時間、薪資水準等條件，研擬如何選取適當的對象，規劃日後申請長期居留的標準及其管理規範。如此，不僅可避免臺灣成為外勞的職訓中繼站，讓師傅級的外籍勞動力協助國內產業，亦能提高外國人來台工作意願。

3. 仿外籍配偶台來團聚方式，規劃外勞家眷團聚申請、居留及管理相關措施。
4. 修法拉近藍領外勞與白領外勞管理制度差距，諸如免稅額，建議可改為外國人在台工作，一律享有相同額度之免稅空間。
5. 為免移民攜眷入台形成福利移民(例如：來領國民年金)，故宜修訂國民年金法，增列申報/繳交綜合所得稅的最低年限。

(三) 長期規劃(主辦機關—國家發展委員會)

修改國籍法制訂技術移民申請標準與配額，引進醫護、專門技術人才協助國內產業發展。

五、配套措施

外籍勞動力的引進與產業發展、人口結構、勞動保障等法令制度息息相關，面對國內長期的低薪與失業率居高不下之情況，若只想從管制外勞引進人數解決問題，是無法治本的。唯有提升本勞的工作技能、全球視野、移動就業力；檢討高教政策，改善勞動價值與學用落差，配合創新產業才能治本，因此翻轉外勞政策前宜先檢視在產業政策指導下，規劃相關措施的作法，並從人本出發，方可達到本外勞雙贏之目的。

(一) 短期規劃（主辦機關—勞動部；協辦單位：教育部、地方政府）

1. 建立外勞社會成本帳

外籍勞工在台工作期間和本勞一樣繳交勞保，但因無法成就請領條件，而成為勞保基金的貢獻者；外籍勞工雇主則以繳納就業安定費，做為減少僱用補償，政府並以此施行各類短期就業計畫與職業訓練經費來源；不過外勞一旦逃逸所產生的社會外部成本卻是全民買單。

事實上，外勞對我國社會之影響非簡單的就業與薪資問題而已，過去之研究也有諸多不同見解。然若無法停止引進外勞，應更全面地建立外勞社會成本帳目，並每隔三至五年重新檢視，以瞭解期間變化。

2. 併同教育機構，執行外勞權益維護專案

統計顯示累積至 2013 年 10 月，行蹤不明外勞人數已達 4 萬 1637 人，約占外勞總人數 8.7%；較移民署成立時（2007 年）的 2 萬 2553 人，幾乎成長一倍。基於保護外勞等同保障本勞權益之原則，為釐清部分雇主以外籍訓練生取代外勞，以及毒品滲透外勞聚集地之情事。除了 1955 外勞申訴專線外，建請各級政府以專案方式由主管機關會同教育局，採突擊檢查方式至外勞進用單位進行勞動檢查。以掌握外勞平日之勞動狀況與生活管理，是否確實遵照法令執行，並私下與外勞會談瞭解有無毒品滲入外勞圈之情形，及人口販運跡象。

(二) 中期規劃（主辦機關—勞動部）：提高外勞諮詢小組決策位階

外勞決策模式，現行以勞委會為主之形態，雖運行無礙，但外勞諮詢小組位階偏低，相關政策整合宜提升至行政院，由行政院長召集相關部會協商，惟主政部會仍應為勞委會。

(三) 長期規劃(主辦機關—勞動力發展署): 建構外籍勞動力遷徙路徑資料

研究過程發現，近年來有業者以引進外籍訓練生代替外勞，與外勞以臺灣為職業訓練中繼站，習得技能後再轉往第三國工作之現象。此雖然有利我國發展為亞太職業訓練中心，卻會因為引進過多外勞而排擠本勞的就業機會。

臺灣過去藉著工資高的優勢，吸引不少東南亞國家民眾爭相來台，曾幾何時韓國的薪資給付水準已高於我國，加以臺灣的毒品問題在外勞群聚處日益氾濫，使得臺灣不再是東南亞民眾出外打工的第一選擇。

再者，我國雖較鄰近國家有更佳的外勞服務與申述管道，但礙於外勞在職場上的升遷空間被限，且在台工作期間固定，無法申請長期居留，因此部分外勞依其生涯規劃，只將臺灣當成職訓中繼站，具備一技之長後即轉赴他國發展。此一現象在外籍訓練生引進後更加普遍，因此建議主管單位應與教育機構合作，進行外籍勞動力遷徙路徑調查，以深入瞭解此一問題並加防制。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部(2011),「99 年底我國老人長期照顧及安養概況」,《內政統計通報》, 100 年第 21 週,參考網址:<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>,瀏覽日期: 2013 年 7 月 1 日。
- 內政部(2012),「101 年 6 月底我國老人長期照顧及安養機構概況」,《內政統計通報》, 101 年第 36 週,參考網址:
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>,瀏覽日期:2013 年 7 月 1 日。
- 內政部(2013),《內政統計年報》,參考網址:
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>,瀏覽日期:2013 年 7 月 1 日。
- 王方(2008),「社福體系與長期照護難題—外籍看護工問題帶來的省思」,《就業安全半年刊》,民國 97 年第一期。
- 王宏仁(2007),「工廠外籍勞工的生活管理與勞動人權」,《就業安全》, 12: 27-32。
- 王素鸞、辛炳隆、林嘉慧、連文榮(2008),《開放 3K3 班產業外勞對於國內勞動就業市場及產業經濟發展之影響》,行政院勞委會職訓局委託研究,台北市:中華經濟研究院。
- 王雲東、薛承泰、鄧志松、陳信木、楊培珊、詹慶恩(2012),「我國失能與失智人口及其所需照顧服務員人力之推估」,《台大社會工作學刊》, 25, 51-102。
- 成之約(1999),「人力仲介公司與外籍勞工管理」,《就業與訓練》, 3: 3-9
- 成之約等(1995),《海外補充勞工措施之追蹤調查與評估:我國外勞政策之長期研究第四期計畫》,行政院勞委會職訓局委託研究,台北市:中華勞資關係研究所。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

- 成露茜(2002)。「跨國移工，臺灣建國意識與公民運動」，《臺灣社會研究季刊》，48，15-45。
- 朱柔若(2002)。「外勞對本國勞工就業及職業選擇的影響－理論分析與實證探討」，《社會研究方法-質化與量化取向》，台北：揚智文化事業股份有限公司。
- 江豐富(1995)。「外勞對本國勞工就業及職業選擇的影響－理論分析與實證探討」，《就業安全半年刊》，12: 15-23。
- 江豐富(2006)。「外勞引進對本國勞工失業、職業選擇及薪資之影響」，《臺灣經濟預測與政策》，37:1 (2006/10)，69-111。
- 行政院(2007)，《我國長期照顧十年計畫－大溫暖社會福利套案之旗艦計畫》，臺北市：行政院。
- 行政院勞工委員會職業訓練局(2009)，《中華民國九十七年外籍勞工運用及管理調查報告》。臺北市：行政院勞工委員會職業訓練局。
- 行政院勞工委員會職業訓練局(2012)，《中華民國 101 年外籍勞工運用及管理調查報告》。臺北市：行政院勞工委員會職業訓練局。
- 行政院勞工委員會職業訓練局(2013)，《外勞業務統計》，參考網址：http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57，瀏覽日期：2013年7月1日。
- 行政院經濟建設委員會(2010)，《2010年至2060年臺灣人口推計》，臺北市：行政院經濟建設委員會委託研究。
- 行政院農業委員會(2013)，《中華民國2012年農家戶口抽樣調查》，http://www.afa.gov.tw/GrainStatistics_index.asp?CatID=150
- 行政院衛生署(2012)。「護理之家年底留住機構照護人數按性別年齡及縣市別分」，《100年衛生統計》，參考網址：http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=10238&class_no=440&level_no=1，瀏覽日期：2013年7月1日。

- 何墨儀(2005)，《財經頻道可信度之研究》，國立政治大學傳播學院碩士在職專班學位論文，41-51。
- 余明助(2000)，「由跨文化觀點探討在台外籍勞工人力資源控制與適應之關係」，《亞太經濟合作評論》，6: 65-76
- 余健慈(2009)，「全球化浪潮下國際移民對移入社會之影響-- 比較德國與臺灣當前移工／移民政策與其影響」，第三屆地方自治與民主發展研討會，1~20。
- 吳惠林(2007)，「在台外籍勞工勞動條件之探討」，《就業安全半年刊》，1: 127-132。
- 吳惠林、張清溪(1991)，《臺灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》，行政院勞委會職訓局委託研究，台北市：中華經濟研究院。
- 呂建德(2003)，「全球化，社會公民權與民主：一個初步的思考」，《臺灣政治學刊》，7，187-236。
- 呂寶靜、陳正芬(2009)，「我國居家照顧服務員職業證照與培訓制度之探究：從英國與日本的作法反思臺灣」，《社會政策與社會工作學刊》，13(1)，頁185-233。
- 李佳憶(2013)，《我國照護服務人力資源開發與運用之研究－以照護服務員為例》，臺北市：國立政治大學勞工研究所碩士學位論文。
- 李淑媛、辛炳隆(2012)，《建立外籍勞工引進對國內整體經濟與社會效益之制度化評估機制》，行政院勞工委員會職業訓練局委託計畫成果報告。
- 李漢雄、藍科正(2000)，《外勞引進對我國社會所造成之影響》，行政院勞委會職業訓練局委託計畫成果報告。
- 辛炳隆(1999)，「當前失業問題的研析與因應」，《政策月刊》，52:19-22。
- 辛炳隆(2005)，「由『入出國及移民法』之修正看外籍專業人士的引進」，《就業安全》，4(1)。
- 辛炳隆(2005)，「我國產業結構調整對就業的影響與因應」，《臺灣經濟論衡》，3(3)。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

- 辛炳隆(2007)，「外勞總額控管與名額分配」，羅紀琮主編，《臺灣外籍勞工研究》，中央研究院經濟研究所。
- 辛炳隆(2007)，「有效運用外籍勞工，促進本國勞工就業」，《就業安全》，第6卷第2期。
- 辛炳隆（2011），《主要經貿國家產業競爭研究及政策規劃計畫－勞工法令及相關政策變革對我國產業影響與因應》，經濟部工業局委託研究計畫，台北:臺灣經濟研究院。
- 辛炳隆與劉宜君（2008），「開放特定製程及特殊時程引進外勞影響之評估」，《就業安全》，第7卷第1期。
- 林宗訓(2006)，《我國外籍勞工政策之政經分析（1999-2005）》，國立中興大學國際政治研究所碩士在職專班學位論文
- 林振輝、羅紀琮(2004)，「外籍勞工對本國製造業生產技術影響之探討」，《外籍勞工政策研討會論文集》，中研院經濟所，9月3日，台北市。
- 林鈺杰、顏郁芳、王興國(2006)，「外籍勞工海外甄選之策略研究－以楠梓加工區僱用外勞之廠商為例」，《第四屆海峽兩岸組織行為與人才開發學術研討會論文集》，1-22 - 44。
- 徐美、陳明郎、吳孟道(1997)，「外籍勞工與國內生產要素間地帶互補關係之探討－以臺灣製造業為例」，《臺灣經濟學會年會論文集》，1997年，65-91。
- 財團法人臺灣綜合研究院(2011)，《未來產業及人力結構調整之研究》。行政院經濟建設委員會委託研究，臺北市：財團法人臺灣綜合研究院。
- 馬財專、余珮瑩（2008），我國產業外勞之生活與工作之管理，《就業安全半年刊》，民國97年第二期。
- 馬凱、吳惠林、藍科正、林嘉慧（1998）《事業單位引進外勞之合理核配人數推估模式之研修》，行政院勞委會職訓局委託研究報告，臺北市：行政院勞委會職訓局。

- 張信儀(1995)，《外籍勞工對國內產業工資結構之衝擊—VAR 分析法之應用》，臺中：逢甲大學經濟學研究所碩士論文。
- 張清溪(1987)，「外籍勞工的經濟分析」，《第五次社會科學研討會論文集》，198-223。
- 張徽南(1999)，《本國與外籍勞工勞動生產力之影響研究—以橡膠加工業為例》，彰化：大葉大學工業工程研究所碩士論文。
- 許世雄(1991)，「國內勞力短缺與外籍勞工問題之探討」，《今日合庫》，17:6、7，38-52、48-59。
- 許績天，連賢明與劉錦添(2007)，《外籍勞工對社會照顧、勞動市場與經濟發展的影響》，行政院經濟建設委員會委託研究報告，(95)052.902)
- 陳文欽(2002)，「外籍勞工仲介公司之管理」，《就業安全》，7: 95-98。
- 陳宗韓(1999)，《臺灣外籍勞工政策的政治經濟分析》，國立臺灣大學三民主義研究所博士論文。
- 陳啟榮(2010)〈得爾慧法之介紹〉，《北縣教育》，73:53-57。
- 陳惠姿、莊秀美、許銘能、鄧世雄、蔡芳文、鄭若瑟(2009)，《長期照護保險法制服務提供及服務人力之評估》，行政院經濟建設委員會委託研究，新北市：輔仁大學。
- 單驥(1996)，《開放 3K3 班產業外勞對於國內勞動就業市場及產業經濟發展之影響》，行政院勞委會職訓局委託研究，台北市：中華經濟研究院。
- 單驥(1996)，「外籍勞工、技術、非技術人員與資本間替代關係之探討：以臺灣製造業為例」，《人口、就業與福利論文集》，39-71。
- 單驥、廖建富(1999)，「薪資差異對外籍勞工與國內生產要素需求之影響」，《經濟法制論叢》，23: 255-270。
- 曾嫵芬(1997)，「居留權商品化：臺灣的商業移民市場」，《臺灣社會研究季刊》27: 37-67。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

- 曾熾芬(2004)，「引進外籍勞工的國族政治」，《臺灣社會學刊》，31：1-58。
- 曾熾芬(2006)，「誰能打開國界之門：臺灣移民政策的階級主義」，《臺灣社會研究季刊》，61：73-108。
- 曾熾芬(2007)，「研究移住/居臺灣：社會學研究現況」，《臺灣社會研究季刊》，66：73-103。
- 黃崇銘(2007)，《外勞引進對我國製造業男性勞動供給之影響》，台北：世新大學經濟學研究所碩士論文。
- 黃魁政(2007)，「運用層級分析法探討企業外勞管理員績效評估之研究」，《第八屆管理學域學術研討會論文集》，台中：國立中興大學。
- 詹火生(2010)，「健全外勞管理機制減少外勞問題」，原文刊載於國家政策研究基金會國政分析社會(析)099-020號，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/8450>，瀏覽日期：2013年7月19日。
- 詹火生(2010)，「勞委會研擬「派遣外勞」的政策可行性分析」，原文刊載於國家政策研究基金會國政分析社會(析)099-007號，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/7927>，瀏覽日期：2013年7月19日。
- 廖華玉(2001)，「外勞數量與臺灣勞工就業的關係」，《亞太經濟管理評論》，8(2): 105-128。
- 劉梅君(2000)，「『廉價外勞』論述的政治經濟學批判」，《臺灣社會研究季刊》，38，59-89。
- 潘淑滿(2007)，「外勞政策：外籍家事工受暴現象的社會意義」，《社區發展季刊》，119:103-118。
- 蔡青龍、林季平(2000)，《外籍勞工對本國勞工工作異動之影響分析》，行政院經建會委託研究計畫。
- 鄭津津(2010)〈外籍勞工之政策及人權保障之檢視〉，監察院第44屆人權保障工作研討會，民國99年9月10日，監察院一樓禮堂

- 薛承泰、林昭禎(2004)，「外勞數量與臺灣勞工就業的關係」，《亞太經濟管理評論》，8(2): 105-128。
- 藍科正(2001)，「勞動力跨國移動政策--臺灣引進外勞的經驗」，《新經濟世紀的勞動政策》，25-65。
- 藍科正(2006)，臺灣引進藍領和白領外國人政策的比較評析，發表於2006年2月21日之「全球化之下的人權保障與人才共享」研討會，台北：台北大學主辦。
- 藍科正、吳啓新、馬財專(2013)《我國與其他國家簽訂社會安全協議之可行性研究---以勞工保險為例》，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告，臺北市：行政院勞工委員會職業訓練局。
- 藍科正、林淑慧(2013)，「外籍勞工爭議樣態分析：以新北市政府2008年1月至2011年6月處理的外籍勞工爭議案紀錄為例」，《勞資關係論叢》，15(1)，25-51。
- 龔尤倩(2008)，「客工制度安魂曲？—由臺灣與德國的客工政策比較談起」，《跨界流離：全球化下的移民與移工(上冊)》，臺灣社會研究叢刊(十三)，夏曉鵬、陳信行、黃德北編，頁243-273。台北：臺灣社會研究雜誌社。

二、外文部分

- Amabile, T. M. (1993). Motivational synergy: Toward new conceptualizations of intrinsic and extrinsic motivation in the work place. *Human Resource Management Review*, 3(3): 185-201.
- Bahdad, Ali (1997). Nationalism and Immigration to the United States. *Disparo*, 6(2), 155-177.
- Basok, T. (2002). *Tortillas and tomatoes :Transmigrant Mexican harvesters in Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Black, S., Mendenhall, M., & Oddou, G. (1991). Toward a comprehensive model of international adjustment: an integration of multiple theoretical perspectives. *Academy of Management Review*, 16(2): 291-317.
- Bourdieu, P. (2002). Against the Policy of Depoliticization. *Studies in Political Economy*, 69(A Tribute to Pierre Bourdieu),31-41.
- Byrne, D. (2005). *Social exclusion? Maidenhead*, England: Open University Press.
- Carraro, Carlo and Antoine Soubeyran (2005), “Labour Demand with Heterogeneous Workers : Migrations and Unemployment,” *Research in Economics*, 59, 119 - 136.
- Castles, S., & Kosack, G. (1973). *Immigrant workers and class structure in Western Europe*. London : Macmillan Press Ltd.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2009). *The age of migration :International population movements in the modern world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Castles, Stephen and Miller, Mark J. (1998). *Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*. London : Macmillan Press Ltd.
- Cornelius, Wayne A. and Rosenblum, Marc R. (2005). *Immigration and Politics. Annual Reviews*, 8, 99-119.
- David M. Gordon, R. E., Michael Reich (1982). *Segmented work, divided workers : the historical transformation of labor in the United States*. Cambridge: Cambridge University.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity.
- Hankkeen Loppuraportti-Ministry of the Interior (25.10.2006).
- Haltiwanger, John C., Julia I. Lane and James R. Spletzer (2007), “Wages, Productivity, and the Dynamic Interaction of Businesses and Workers,” *Labour Economics*. 14, 575-602.

- Hansen, Bent (1993) “Immigration Policies in Fortress Europe” in Lloyd Ulman, Barry Eichengree and William T. Dickens (eds.), *Labor and an Integrated Europe* (Washington, D.C.: The Brookings Institution), pp.224-249.
- ICFTU (2003). *Migrants in European agriculture: open season for exploitation*. Belgium: International Conferation of Free Trade Unions.
- ILO (2004). *The ILO: What it is. What it does*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2006). *FACTS ON Labour Migration*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2008). *The ILO at a glance*. Geneva: ILO.
- ILO (2010a). Equality at work : tackling the challenges. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on fundamental principles and rights at work. Report of the Director-General, 2007 (No. 9789221181309). Geneva:ILO.
- ILO (2010b). International labour migration: A rights-based approach. Geneva:ILO.
- IUF (2008). Workers and Unions on the Move: Organising and defending migrant workers in agriculture and allied sectors. Geneva: International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations(IUF).
- Jussila, S. (2010). Behind the Scenes: A Story of a 'Superfood' Called Blueberries. WIDE News: News from May to June 2010 Retrieved 11.09, 2010, from http://62.149.193.10/wide/download/WIDENews_May-June2010twe.pdf?id=1215
- Kauppinen, T. (1994). The transformation of Finnish labour relations. Helsinki: Finnish Labour Relations Association.
- Kauppinen, T. (1997). Labour relations in Finland. Helsinki: Ministry of Labour.
- Lek, J. Y. (2010). Thai Berry Pickers in Finland. Helsinki: Migrant Workers Union Thailand.
- Mahroum, Sami. (2001).” Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour.

- Martin, P. L. (2004a) 'Germany: Managing Migration in the Twenty-first Century', in W.A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin and J. F. Hollifield (eds), *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, pp. 221-253.
- Martin, P. L. (2004b) 'Migration', in B. Lomborg (ed.), *Global Crises: Global Solutions*. Cambridge:Cambridge University Press, pp. 443-477.
- Martin, Philip(1997). "Guest Worker Policies for the Twenty-First Century." *New Community*, 23(4): 483-494.
- Meier-Braun, Karl-Heinz(2006). "Zuwanderung und Ausländerpolitik in Deutschland - Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland," in: Zuwanderung und Integration, Heft.
- Meyers, Eytan(2000). "Theories of International Immigration Policy- A Comparative Analysis." *International Migration Review*, 34(4): 1245-1282.
- Philip Martin and Terri Givens (2011). "Germany: Managing Migration in the Twenty-First Century," in Cornelius,Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield Eds, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 3rd edition. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Philip Martin and Terri Givens (2011). "Germany: Managing Migration in the Twenty-First Century," in Cornelius,Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield Eds, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 3rd edition. Stanford, CA: Stanford University Press
- Piore, M. J. (1979). *Birds of passage : Migrant Labor and Industrial Societies*. New York: Cambridge.
- Pouta, E., Sievanen, T., & Neuvonen, M. (2006). Recreational Wild Berry Picking in Finland--Reflection of a Rural Lifestyle. *Society & Natural Resources*, 19(4),285-304.
- Reitz, Jeffrey G. (2001). "Immigrant Success in the Knowledge Economy: Institutional Change and the Immigrant Experience in Canada, 1970-1995."

- Journal of Social Issues*, 57(3): 579-613.
- Ruhs, M. (2006). The potential of temporary migration programmes in future international migration policy. *International Labour Review*, 145.
 - Ruhs, Martin (2010) .Migrant Rights, Immigration Policy and Human Development. *Journal of Human Development and Capabilities*. 11(2), 259-279
 - Sassen, Saskia. (1999). *Guests and Aliens*. New York: New Press.
 - Stalker, Peter.(2000). *Workers Without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
 - Stalker, Peter.(2000). *Workers Without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
 - Wickramasekara, Piyasiri. (2008) . Globalization, International Labor Migration and the Rights of Migrant Worker. *Third World Quarterly*, 29(7), 1247-1264

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄一：深度訪談及焦點團體座談出席代表及訪談題綱

一、深度訪談出席代表及訪談題綱

為了能更深入瞭解我國未來的產業發展政策、移民政策、勞動保障措施規劃傾向，以及德、韓、新加坡之外勞政策可供借鏡處，仲介在外勞引進過程中之運作程序，入境後的管理，他國引進外勞規範等問題。本計畫係以半結構式訪談方式（focused or semi-structured interviews）進行，深度訪談題綱內容臚列如下：

- （一）政府未來 10 年推動之產業發展政策、人口政策與勞動保障措施主軸。
- （二）韓國、新加坡、德國外勞政策變遷歷程，及該國經社環境與相關政策改變情形是否有值得我國注意與借鏡之處。
- （三）跨國人力仲介公司、移民署、外事警察對外勞引進與管理之看法，以及對外籍勞動力之「質」與「量」供給評估。

由於各機關首長公務繁忙，期中報告前僅完成勞委會職訓局、經濟部工業局及內政部移民署三單位之訪談，訪談對象及時間說明如下：

附表 1 本研究深度訪談名單一覽表

編號	服務單位	職位	訪談時間
A1	行政院勞動部勞動力發展署	決策主管	4/17(三) 10:00
A2	經濟部工業局	決策主管	5/28(二)16:00
A3	內政部入出國及移民署	決策主管	5/29(三)16:30
A4	人力仲介公司	副總經理	8/23 (五) 10:00
A5	人力仲介公司	負責人	8/27 (二) 15:30
A6	國際勞工組織	理事長	11/9 (六) 14:30
A7	農會產銷班	負責人	11/12 (二) 17:00
A8	泰國貿易經濟辦事處	負責人	11/14 (四) 10:30

資料來源：本研究整理。

二、焦點團體座談會席代表及討論題綱

本研究共舉辦五場焦點團體座談主要是邀請利害關係人包括勞雇團體、社福組織、行政部門與專家學者，針對經建會、經濟部及勞委會等部會推估之我國未來人力需求狀況，規劃的產業、人口、就業安全政策，徵詢其日後 10 年外勞政策變革的想法。

焦點團體座談四月以雇主團體為主，含紡織公會、電電公會、商業總會等對象；五月以社福團體為主，包括彭婉如基金會、弘道老人基金會、新住民團體等為對象；六月則以學者專家為對象，主要是想聽取專家對外勞政策變革之建議，並對本團隊設計的政策德菲意見調查表提出修正意見。十一月一日的勞工團體，以產業工會為主，包括全國產業總工會、中華民國營造業總工會、台北市產業總工會、新竹縣產業總工會、勞工陣線等。十一月八日的行政機關，從中央部會到地方主管機關均有，含行政院內政衛福勞動處、經建會人力規劃處、衛福部社會暨家庭署、經濟部工業局、勞委會職訓局、台北市政府勞動局、新北市政府勞工局等。

各場座談會討論之議題計有：

- (一) 未來 10 年產業結構變化、本國及外籍勞動力供需之質、量變化。
- (二) 未來 10 年主要外籍勞動力輸出國之人力輸出條件變化，及國際外籍勞動力市場發展趨勢。
- (三) 主要國家(至少包含德國、韓國、新加坡)外勞政策發展歷程及對我國之啟示。
- (四) 未來 10 年我國擴大(或限縮)引進外籍勞動力，對於我國產業發展、就業安全、人口政策等社會發展轉型面向之影響。
- (五) 就現階段與未來十年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？
- (六) 外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？

- (七) 面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。
- (八) 現行外勞管理措施如：自由轉換雇主範圍、工時上限，與家事外勞權益規範等之調整建議。
- (九) 外勞相關政策分散在勞委會、經濟部、農委會與外交部間，現今之決策模式是否應加調整，及其改變建議？

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄二 德菲法專家問卷（第一回合）

壹、外勞引進的影響

您對於以下各項外勞引進的影響之看法如何？請勾選正或負面影響後，再填入影響程度的分數（-5 表示負面影響或無效程度極高，+5 表示正面影響或有效程度極高，0 表示無影響或或無效／有效程度不明顯。）

問項	影響	您若有任何文字意見，請補充說明
一、您認為，外勞引進對產業競爭力與發展的影響為何？	負面影響.....正面影響 -5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
二、您認為，採外勞引進來補充我國勞動力、因應我國高齡化／少子女化人口結構變化的效果為何？	無效程度.....有效程度 -5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
三、(一) 您認為，外勞引進對本國勞動力整體就業機會的影響為何？	負面影響.....正面影響 -5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

<p>三、(二) 您認為，外勞引進對本國勞動力基層職類就業機會的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>三、(三) 您認為，外勞引進對本國勞動力技術和管理職費就業機會的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>三、(四) 您認為，外勞引進對本國勞動力工資水準增長的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>三、(五) 您認為，外勞引進對新移民(外籍配偶,約 47 萬人)就業機會的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>三、(六) 您認為，外勞引進對新移民(外籍配偶)工資水準增長的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>四、(一) 您認為，外勞引進對我國社會多元文化發展的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	

<p>四、(二) 您認為，外勞引進對社會衛生的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>四、(三) 您認為，外勞引進對社會治安的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>四、(四) 您認為，外勞引進對刺激社會消費的影響為何？</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>外勞引進的其他影響項目建議：_____</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>外勞引進的其他影響項目建議：_____</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	
<p>外勞引進的其他影響項目建議：_____</p>	<p>負面影響.....正面影響</p> <p>-5 -4 -3 -2 -1 0 +1 +2 +3 +4 +5</p> <p><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></p>	

貳、外勞引進的變革方向

您對於以下各項的變革方向之同意程度如何？(說明：-5分表示同意程度極低，+5分表示同意程度極高)

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	您若有任何文字意見，請補充說明
一、(一) 1、外勞引進的雇主資格/行業別限制未來應放寬												
一、(一) 2、服務業雇主未來應放寬為可以引進外勞												
一、(一) 3、農林牧業雇主未來應放寬為可以引進外勞												
一、(二) 1、外勞引進的雇主資格/行業別限制未來應限縮												
一、(二) 2、科技製造業未來應限縮外勞引進												
一、(二) 3、傳統產業製造業未來應限縮外勞引進												

一、(二) 3、養護機構 未來應限縮外勞引進												
一、(二) 4、家庭看護 工未來應限縮外勞引 進												
一、(二) 5、漁業未來 應限縮外勞引進												
一、(二) 6、照顧服務 產業未來應禁止外勞 引進												
二、(一) 外勞引進總人 數未來應明確訂定上 限												
二、(二) 產業外勞引進 人數未來應明確訂定 上限												
二、(三) 社福外勞引進 人數未來應明確訂定 上限												
二、(四) 1、外勞引進 國家未來可以更開放												
二、(四) 2、未來可開 放緬甸外勞												
二、(四) 4、未來可開 放印度外勞												
二、(四) 5、未來可開 放斯里蘭卡外勞												

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

二、(四) 6、未來可開放巴基斯坦外勞												
二、(四) 7、未來可開放中國外勞												
二、(四) 8、未來可開放其他國家(如__、__、__)外勞												
三、(一) 社福外勞工資未來應全面不得低於基本工資												
三、(二) 外勞工資未來應與本國勞工的市場工資相同(外勞與本國勞工同工同酬)												
三、(三) 外勞工資未來應與基本工資脫鉤												
三、(四) 社福外勞未來應全面強制參加勞保												
三、(五) 外勞未來應豁免在母國與臺灣兩國雙重投保勞保												
四、(一) 外勞的勞基法加班工時上限(每月 46 小時)未來應放寬												
四、(二) 外勞非經許可不得自由轉換雇主的規定未來應放寬												
四、(三) 外勞的來臺工作期限上限(目前為 12												

年) 未來應再放寬												
四、(四) 外勞引進未來可全面由第三方(如非營利組織或仲介公司)擔任雇主,在派遣到工作單位上班												
四、(五) 外勞未來應全面適用勞基法												
五、(一) 外勞引進未來應納入我國長期的移入人口政策中												
五、(二) 外勞引進未來若應納入我國長期的移入人口政策中,應考量哪些因素?												
1、我國人口密度												
2、我國公共設施容納度												
3、外勞教育程度												
4、外勞專業程度												
5、外勞消費能力												
6、外勞在臺有無親友												
六、(一) 外勞引進未來可改為由公立就業服務機構仲介引進												

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

六、(二) 外勞引進未來可改為由公營仲介機構仲介引進												
七、(一) 外勞引進的決策機關未來維持為勞委會（勞動部）是適當的												
七、(二) 外勞引進的決策機關未來應改為行政院層級較適當												
其他變革方向建議：__												
其他變革方向建議：__												
其他變革方向建議：__												

附錄三 德菲法專家問卷第一回合調查結果

壹、外勞引進的影響

(說明: -5 表示負面影響或無效程度極高, +5 表示正面影響或有效程度極高, 0 表示無影響或無效/有效程度不明顯。)

問項	勾選結果											結果
	影響											
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	
一、您認為, 外勞引進對產業競爭力與發展的影響為何?	2	1	0	5	0	0	1	0	5	1	1	眾數:3,-2 平均:0.1 標準差:3.4
補充說明	1. 有正面亦有負面, 暫體而言正面居多 2. 長短期效果會有不同											
二、您認為, 採外勞引進來補充我國勞動力、因應我國高齡化/少子女化人口結構變化的效果為何?	1	0	0	0	1	1	0	6	4	2	0	眾數:2 平均:1.7 標準差:2.3
三、(一) 您認為, 外勞引進對本國勞動力整體就業機會的影響為何?	1	1	3	1	1	2	2	1	2	1	0	眾數:-3 平均:-0.5 標準差:2.8
三、(二) 您認為, 外勞引進對本國勞動力基層職類就業機會的影響為何?	1	2	3	1	3	2	2	1	0	0	0	眾數:-3,-1 平均:-1.5 標準

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	影響											結果	
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5		
													差:2.1
三、(三) 您認為，外勞引進對本國勞動力技術和管理職位就業機會的影響為何？													眾數:0 平均:0.6 標準差:2
三、(四) 您認為，外勞引進對本國勞動力工資水準增長的影響為何？	2	2	3	2	2	2	1	1	0	0	0		眾數:-3 平均:-2 標準差:2.1
三、(五) 您認為，外勞引進對新移民(外籍配偶,約 47 萬人)就業機會的影響為何？	1	0	2	4	2	6	0	0	0	0	0		眾數:0 平均:-1.4 標準差:1.5
三、(六) 您認為，外勞引進對新移民(外籍配偶)工資水準增長的影響為何？	1	1	1	2	2	6	0	2	0	0	0		眾數:0 平均:-0.9 標準差:2
四、(一) 您認為，外勞引進對我國社會多元文化發展的影響為何？	0	0	0	0	2	1	3	3	1	4	1		眾數:4 平均:2.1 標準差:1.9

附錄三

四、(二) 您認為，外勞引進對社會衛生的影響為何？	0	0	0	0	7	7	0	0	0	0	0	眾數:-1,0 平均:-0.5 標準差:0.5
四、(三) 您認為，外勞引進對社會治安的影響為何？	0	0	0	0	8	6	0	0	0	0	0	眾數:-1 平均:-0.6 標準差:0.5
四、(四) 您認為，外勞引進對刺激社會消費的影響為何？	0	0	0	0	2	5	2	3	1	0	1	眾數:0 平均:1 標準差:1.7
外勞引進的其他影響項目建議：_____	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對基層勞工心態+2 2. 外交+1 3. 產業轉型-4 4. 對公共設施、公共財使用造成擁擠性-2 5. 提高病人的生活品質 2 6. 加速公共建設 3 7. 勞工競爭力-4 											

貳、外勞引進的變革方向

您對於以下各項「外勞政策的變革方向」同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

項目	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分	結果
一、(一) 1、外勞引進的 雇主資格／行業別限制 未來應放寬	4	1	1	0	0	2	0	2	4	1	0	眾數:-5, 3 平均:-0.5
補充說明	1. 視發展情況而定											標準 差:3.6
一、(一) 2、服務業雇主 未來應放寬為可以引進 外勞	0	1	0	4	0	2	0	0	4	1	0	眾數:3,-2 平均:-1.4 標準 差:3.1
補充說明	1. 視服務業性質而定											標準 差:3.1
一、(一) 3、農林牧業雇 主未來應放寬為可以引 進外勞	2	1	2	1	0	1	1	3	3	1	0	眾數:3,4 平均:-0.1 標準 差:3.2
一、(二) 1、外勞引進的 雇主資格／行業別限制 未來應限縮	1	0	0	3	1	4	0	2	1	0	2	眾數:0 平均:0.4 標準 差:2.8
一、(二) 2、科技製造業 未來應限縮外勞引進	1	0	2	1	0	2	2	2	2	2	1	眾數:0-4, -3 平均:0.8
補充說明	1. 科技產業應看製程，並非所有科技業的工作內容均為高科技											平均:0.8

附錄三

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	結果
												標準差:3
一、(二)3、傳統產業製造業未來應限縮外勞引進	1	2	0	1	4	4	2	0	0	0	1	眾數:0,-1 平均:-0.8 標準差:2.4
一、(二)4、養護機構未來應限縮外勞引進	1	2	5	3	0	3	0	0	0	0	1	眾數:-3 平均:-1.9
補充說明	1. 在國人不願從事看護工作前，宜審慎。											標準差:2.4
一、(二)5、家庭看護工未來應限縮外勞引進	1	2	3	3	1	2	1	0	0	0	2	眾數:-2,-3 平均:-1.2 標準差:3
一、(二)6、漁業未來應限縮外勞引進	1	4	3	2	1	3	0	0	0	0	1	眾數:-4 平均:-2 標準差:2.5
一、(二)7、照顧服務產業未來應禁止外勞引進	1	3	3	2	0	5	0	0	0	0	1	眾數:0 平均:-1.7
補充說明	1. 不切實際											標準差:2.6
二、(一)外勞引進總人數未來應明確訂定上限	0	0	1	1	0	6	0	1	0	4	2	眾數:0 平均:1.5
補充說明	1. 視整體發展情況而定											標準差:2.6

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	結果
二、(二) 產業外勞引進人數未來應明確訂定上限	0	0	0	2	0	4	1	2	0	3	3	眾數:0 平均:1.9 標準差:2.5
	1. 上限應與產業結構連動，非單一的常數											
二、(三) 社福外勞引進人數未來應明確訂定上限	0	0	0	1	0	3	1	2	0	4	3	眾數:4 平均:2.3 標準差:2.3
補充說明	1. 應與社福政策目標連動											
二、(四) 1、外勞引進國家未來可以更開放	2	0	0	0	0	2	0	4	2	2	3	眾數:2 平均:1.8 標準差:3.2
補充說明	1. 可考慮陸勞之引進，至少應予研究。											
二、(四) 2、未來可開放緬甸外勞	1	0	1	0	0	3	0	2	3	4	1	眾數:4 平均:1.7 標準差:2.8
二、(四) 3、未來可開放印度外勞	1	0	1	0	0	5	2	2	1	2	1	眾數:0 平均:0.9 標準差:2.6
二、(四) 4、未來可開放斯里蘭卡外勞	1	0	1	0	0	5	1	3	1	2	1	眾數:0 平均:1 標準差:2.6

附錄三

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	結果
二、(四) 5、未來可開放巴基斯坦外勞	1	0	1	0	0	5	2	2	1	2	1	眾數:0 平均:0.9 標準差:2.6
二、(四) 6、未來可開放中國外勞	3	1	3	2	0	4	0	1	0	0	1	眾數:0 平均:-1.7 標準差:2.8
補充說明	1. 同文同種，且較有可能來台。											
二、(四) 7、未來可開放其他國家	1. 東歐+5 2. 與我國有邦交的國家+4 3. 外勞需求國別應由勞動力市場以技術及價格綜合因素來決定，政府應放手											
三、(一) 社福外勞工資未來應全面不得低於基本工資	0	2	0	0	0	1	0	4	0	4	4	眾數:2,4,5 平均:2.4 標準差:3
補充說明	1. 目前似偏低											
三、(二) 外勞工資未來應與本國勞工的市場工資相同（外勞與本國勞工同工同酬）	0	2	0	1	1	2	1	1	1	2	4	眾數:5 平均:1.5 標準差:3.2
補充說明	1. 國際趨勢固如此，然需視實際情況而定											
三、(三) 外勞工資未來應與基本工資脫鉤	7	2	0	1	1	1	0	1	0	1	1	眾數:-5 平均:-2.3 標準

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	結果
												差:3.5
三、(四) 社福外勞未來應全面強制參加勞保	0	0	0	0	2	0	1	3	1	2	6	眾數:5 平均:3.1
補充說明	1. 人權考量											標準 差:2.2
三、(五) 外勞未來應豁免在母國與臺灣兩國雙重投保勞保	0	0	0	0	1	8	1	2	1	1	1	眾數:0 平均:1.1 標準 差:1.8
補充說明	1. 應總體考量相關權利與義務。 2. 應依雙邊互惠協定處理 3. 應進一步協議兩國投保年資可轉化計算											
四、(一) 外勞的勞基法加班工時上限(每月46小時)未來應放寬	6	0	0	0	2	1	1	3	1	1	0	眾數:-5 平均:-1.2 標準 差:3.5
補充說明	1. 「彈性」為原則，然需有其他福利制度之配套。											
四、(二) 外勞非經許可不得自由轉換雇主的規定未來應放寬	1	1	0	0	0	2	4	1	1	3	2	眾數:1 平均:1.5 標準差:3
補充說明	1. 宜有相關配套，以免增勞雇糾紛。											
四、(三) 外勞的來臺工作期限上限(目前為12年)未來應再放寬	2	1	2	0	0	2	3	1	0	2	2	眾數:1 平均:0.2 標準 差:3.5
補充說明	1. 不應有年限規定 2. 視整體發展情況而定。											

附錄三

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	結果
四、(四) 外勞引進未來可全面由第三方(如非營利組織或仲介公司)擔任雇主,再派遣到工作單位上班	2	2	0	0	0	3	1	1	1	4	1	眾數:4 平均:0.6 標準差:3.6
補充說明	1. 有利有弊;需有對第三方明確之規範暨管理。											
四、(五) 外勞未來應全面適用勞基法	0	0	1	0	0	3	2	4	0	1	4	眾數:5 平均:2.1 標準差:2.4
補充說明	1. 視國家財務能力而定。 2. 針對外勞的需求,另訂外勞適用的外國勞工法											
五、(一) 外勞引進未來應納入我國長期的移入人口政策中	1	0	0	0	0	0	2	2	1	1	8	眾數:5 平均:3.2 標準差:2.8
五、(二) 外勞引進未來若應納入我國長期的移入人口政策中,應考量哪些因素?												
1、我國人口密度	0	0	0	0	0	1	1	1	4	2	5	眾數:5 平均:3.4 標準差:1.6

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	結果
2、我國公共設施容納度	0	0	0	0	0	0	2	2	6	0	4	眾數:3 平均:3.1 標準差:1.4
3、外勞教育程度	1	0	0	0	0	1	0	3	3	2	4	眾數:5 平均:2.7 標準差:2.7
4、外勞專業程度	1	0	0	0	0	0	2	1	2	3	5	眾數:5 平均:3 標準差:2.7:
5、外勞消費能力	1	0	0	0	0	4	1	3	2	1	1	眾數 0: 平均:1.3 標準差:2.5
6、外勞在臺有無親友	1	1	0	0	0	4	1	3	1	3	0	眾數:0 平均:0.9 標準差:2.8
補充說明	5-人口數量-經濟發展需求-各國配額-社會變遷-國際觀瞻等。											
六、(一) 外勞引進未來可改為由公立就業服務機構仲介引進	1	1	0	1	0	4	0	1	1	3	3	眾數:0 平均:1.4 標準差:3.3
補充說明	1. 公立就服機構本不該限縮職權											

附錄三

項目	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	結果
六、(二) 外勞引進未來可改為由公營仲介機構仲介引進	1	1	1	1	0	5	0	1	1	2	2	眾數:0 平均:0.6 標準差:3.2
補充說明	1. 已有既成機構處理，勿庸再成立仲介機構											
七、(一) 外勞引進的決策機關未來維持為勞委會（勞動部）是適當的	0	0	0	1	2	1	0	4	0	3	4	眾數:2,5 平均:2.4 標準差:2.4
補充說明	產業外勞由勞動部主要決策是適當的；但是在社福外勞移由衛生福利部進行，以較為順利推動我國照顧服務產業的發展											
七、(二) 外勞引進的決策機關未來應改為行政院層級較適當	3	2	1	0	0	0	2	1	2	2	2	眾數:-5 平均:0.1 標準差:4
補充說明	1. 可綜合考量國家各項需要。											
其他變革方向建議：	1. 廢除預核制 4 2. 有關社福外勞（家庭看護工），應該徹底檢討，不宜繼續擴張，如此將與推動本國照顧服務產業及由此創生本國就業機會背道而馳。											

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄四 德菲法專家問卷（第二回合）

壹、外勞引進的影響

您對於以下各項「外勞引進的正面或負面影響」敘述之同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明	
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分		
一、(一) 外勞引進短期對我國產業競爭力與發展的正面影響大於負面影響。													
一、(二) 外勞引進長期對我國產業競爭力與發展的正面影響大於負面影響。													
[二、有共識，故不再調查]													
三、(一) 外勞引進對本國勞動力整體就業機會的負面影響大於正面影響。													
三、(二) 外勞引進對本國勞動力基層職類就業機會的負面影響大於正面影響。													

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任 何文字意 見，請補充 說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
三、(三)外勞引進對本國勞動力技術和管理職位就業機會的正面影響大於負面影響。													
三、(四)外勞引進對本國勞動力工資水準增長的負面影響大於正面影響。													
三、(五)外勞引進對新移民(外籍配偶，約47萬人)就業機會的負面影響大於正面影響。													
三、(六)外勞引進對新移民(外籍配偶)工資水準增長的負面影響大於正面影響。													
[四、(一)有共識，故不再調查]													
四、(二)外勞引進對我國社會衛生有負面影響。													
四、(三)您認為，外勞引進對社會治安有負面影響。													
四、(四)您認為，外勞引進對刺激社會消費有正面影響。													

問項	同意程度											您若有任 何文字意 見，請補充 說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
[新增問項] 五、(一)外勞引進對我國產業 轉型的負面影響大於正面影 響。													
[新增問項] 五、(二)外勞引進對我國加速 公共建設有正面影響。													
[新增問項] 五、(三)外勞引進對我國勞工 競爭力的正面影響大於負面影 響。													
[新增問項] 五、(四)外勞引進對我國基層 勞工工作心態的正面影響大於 負面影響。													
[新增問項] 五、(五)外勞引進會對我國公 共設施、公共財使用造成擁擠 性的負面影響。													
[新增問項] 五、(六)外勞引進對提高我國 病人的生活品質有正面影響。													
[新增問項] 五、(七)外勞引進對我國外交													

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任 何文字意 見,請補充 說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
的正面影響大於負面影響。													

貳、外勞引進的變革方向

您對於以下各項「外勞政策的變革方向」敘述之同意程度如何？（說明：-5分表示同意程度極低，+5分表示同意程度極高）

問項	同意程度											您若有 任何文 字意 見，請補 充說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
一、(一) 1、若外勞引進對我國的正面影響大於負面影響，則外勞引進的雇主資格／行業別限制未來可以放寬。													
一、(一) 2、若外勞引進對我國的正面影響大於負面影響，則目前未開放外勞引進的人力嚴重短缺之服務業未來可逐步開放引進外勞。													
一、(一) 3、農林牧業未來若改為可以引進外勞，則可預期對我國的正面影響大於負面影響。													
一、(二) 1、外勞引進的雇主資格／行業別限制未來若限縮，則可預期對我國的負面影響大於正面影響。													

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有 任何文 字意 見，請補 充說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
一、(二) 2、科技製造業未來若限縮外勞引進，則可預期對我國的負面影響大於正面影響。													
一、(二) 3、傳統產業製造業未來若限縮外勞引進，則可預期對我國的負面影響大於正面影響。													
[一、(二) 4 有共識，故不再調查] [一、(二) 5 有共識，故不再調查] [一、(二) 6 有共識，故不再調查] [一、(二) 7 有共識，故不再調查]													
二、(一) 未來應明確訂定外勞引進總人數占我國勞動力人數一定比率的上限。													
二、(二) 未來應明確訂定產業外勞引進人數占我國勞動力人數一定比率的上限。													

問項	同意程度											您若有 任何文 字意 見，請補 充說明
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分	
[二、(三) 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 1 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 2 有共識，故不再調查]												
二、(四) 345、未來我國可開放南亞國家的外勞。												
[二、(四) 6 有共識，故不再調查]												
[新增問項] 二、(四) 7、未來我國可開放東歐國家的外勞。												
[新增問項] 二、(四) 8、未來我國可開放與我國有邦交國家的外勞。												
[新增問項] 二、(四) 9、未來我國宜由市場決定可開放的外勞來源國家。												
[三、(一) 有共識，故不再調查]												

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有 任何文 字意 見，請補 充說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
查] [三、(二) 有共識，故不再調查] [三、(三) 有共識，故不再調查] [三、(四) 有共識，故不再調查] [三、(五) 有共識認為無關，故不再調查]													
四、(一) 外勞的勞基法加班工時上限（每月 46 小時）未來應放寬為：以「彈性」為原則，且需有其他福利制度之配套。													
[四、(二) 有共識，故不再調查]													
四、(三) 外勞的來臺工作期限上限（目前為 12 年）未來是否再延長或廢除年限規定，應視我國經濟整體發展情況而定。													
四、(四) 對第三方有明確規範暨管理的條件下，外勞引進未													

問項	同意程度											您若有 任何文 字意 見，請補 充說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
來若全面由第三方（如非營利組織或仲介公司）擔任雇主，再派遣到工作單位上班，則對我國是利大於弊。													
[四、(五) 有共識，故不再調查]													
[五、(一) 有共識，故不再調查]													
五、(二) 外勞引進未來若應納入我國長期的移入人口政策中，應考量哪些因素？													
[1 有共識，故不再調查]													
[2 有共識，故不再調查]													
[3 有共識，故不再調查]													
[4 有共識，故不再調查]													
[5 有共識，故不再調查]													
[6 有共識，故不再調查]													
[新增問項]													
7、我國人口數量的變動													
[新增問項]													
8、我國經濟發展需求													

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有 任何文 字意 見，請補 充說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
[新增問項] 9、我國對各來源國訂定的配額													
[新增問項] 10、我國社會變遷													
[新增問項] 11、國際觀瞻													
[六、(一) 有共識，故不再調查]													
六、(二) 在目前的私立就服機構之外，外勞引進未來也可以由公營仲介機構仲介引進。													
[七、(一) 有共識，故不再調查]													
七、(二) 外勞引進的決策機關未來改為行政院層級較目前的勞委會（勞動部）為適當。													
[新增問項] 八、外勞引進未來應廢除預核制（係指尚未僱用本國勞工，就預先核給外勞配額，使雇主得以已先引進外勞，再僱用本國勞工）。													

附錄五 德菲法專家問卷第二回合問卷調查結果

壹、外勞引進的影響

您對於以下各項「外勞引進的正面或負面影響」敘述之同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

問項	同意程度											結果
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分	
一、(一) 外勞引進短期對我國產業競爭力與發展的正面影響大於負面影響。	1	0	0	3	0	0	3	2	3	1	1	眾數： -2,1,3 平均：1 標準 差：2.8
(補充說明的意見)	1. 命題不成立，因為外勞已經引進 20 年了。											
一、(二) 外勞引進長期對我國產業競爭力與發展的正面影響大於負面影響。	4	1	3	2	1	0	1	1	1	0	1	眾數：-5 平均： -1.8 標準 差：3.2
三、(一) 外勞引進對本國勞動力整體就業機會的負面影響大於正面影響。	1	0	1	0	0	1	3	3	3	2	0	眾數：2 平均：1.3 標準 差：2.6
(補充說明的意見)	1. 視外勞類型而定。											

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											結果
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
三、(二)外勞引進對本國勞動力基層職類就業機會的負面影響大於正面影響。	0	1	0	0	2	1	1	3	3	2	2	眾數：2.3 平均：1.9 標準差：2.5
三、(三)外勞引進對本國勞動力技術和管理職位就業機會的正面影響大於負面影響。	0	3	1	0	1	3	2	2	1	1	1	眾數：-4 平均：0.1 標準差：2.9
三、(四)外勞引進對本國勞動力工資水準增長的負面影響大於正面影響。	0	1	1	1	2	2	1	0	3	2	2	眾數：3 平均：1.1 標準差：2.9
三、(五)外勞引進對新移民(外籍配偶，約47萬人)就業機會的負面影響大於正面影響。	0	0	0	1	0	5	1	4	1	3	0	眾數：0 平均：1.5 標準差：1.8
三、(六)外勞引進對新移民(外籍配偶)工資水準增長的負面影響大於正面影響。	0	0	1	0	1	4	3	4	0	2	0	眾數：0.3 平均：1 標準差：1.8
[四、(一) 有共識，故不再調查]												

附錄五

問項	同意程度											結果
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
四、(二) 外勞引進對我國社會衛生有負面影響。	0	0	1	2	3	3	2	3	1	0	0	眾數： -1,0,2 平均：0.1 標準 差：1.8
(補充說明的意見)	1. 視管理情況而定。											
四、(三) 您認為，外勞引進對社會治安有負面影響。	0	0	3	3	2	2	4	1	0	0	0	眾數：1 平均： -0.7 標準 差：1.7
(補充說明的意見)	1. 視引進人數而定。											
四、(四) 您認為，外勞引進對刺激社會消費有正面影響。	0	1	0	0	2	2	5	2	3	0	0	眾數：1 平均：0.8 標準 差：1.9
[新增問項] 五、(一) 外勞引進對我國產業轉型的負面影響大於正面影響。	0	0	1	1	0	1	2	1	4	0	5	眾數：5 平均：2.4 標準 差：2.6
[新增問項] 五、(二) 外勞引進對我國加速	0	0	1	0	0	2	2	3	3	0	3	眾數： 2,3,5

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											結果
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分	
公共建設有正面影響。												平均：2.1 標準 差：2.2
(補充說明的意見)	1. 問題關鍵在於近年來我國公共建設有停滯趨勢。											
[新增問項] 五、(三)外勞引進對我國勞工競爭力的正面影響大於負面影響。	1	3	2	2	1	1	3	2	0	0	0	眾數： -4.1 平均： -1.4 標準 差：2.4
(補充說明的意見)	1. 視產業而定。											
[新增問項] 五、(四)外勞引進對我國基層勞工工作心態的正面影響大於負面影響。	1	1	2	3	0	2	3	3	0	0	0	眾數： -2.1.2 平均： -0.8 標準 差：2.3
(補充說明的意見)	1. 並無直接關聯。											
[新增問項] 五、(五)外勞引進會對我國公共設施、公共財使用造成擁擠性的負面影響。	0	0	2	1	2	1	2	4	2	1	0	眾數：2 平均：0.7 標準 差：2.2

附錄五

問項	同意程度											結果
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分	
(補充說明的意見)	1. 外勞引進會對我國公共設施、公共財使用造成擁擠性（或排擠性 i.e., congestion or excludability）的負面影響。 2. 視引進人數及地區而定。											
[新增問項] 五、(六) 外勞引進對提高我國病人的生活品質有正面影響。	0	1	1	1	0	1	2	6	2	1	0	眾數：2 平均：1 標準差：2.3
(補充說明的意見)	1. 在目前缺乏本國照顧人力前提下確實如此。											
[新增問項] 五、(七) 外勞引進對我國外交的正面影響大於負面影響。	0	2	0	1	0	2	3	4	2	1	0	眾數：2 平均：0.7 標準差：2.4
(補充說明的意見)	1. 一刀兩刃，仍賴總體外交關係而定。											

貳、外勞引進的變革方向

您對於以下各項「外勞政策的變革方向」敘述之同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
一、(一) 1、若外勞引進對我國的正面影響大於負面影響，則外勞引進的雇主資格／行業別限制未來可以放寬。	2	1	0	1	1	1	0	3	5	0	0	眾數：3 平均：0.3 標準差：3.1
(補充說明的意見)	1. 需有總體外勞政策做為依循。 2. 若”前提”在事實上成立，則無任何爭議。											
一、(一) 2、若外勞引進對我國的正面影響大於負面影響，則目前未開放外勞引進的人力嚴重短缺之服務業未來可逐步開放引進外勞。	1	2	1	2	1	1	0	4	2	0	0	眾數：2 平均：-0.5 標準差：2.8
(補充說明的意見)	1. 除總體產業政策外，尚需顧及總體就業概況。 2. 若”前提”在事實上成立，則無任何爭議。											
一、(一) 3、農林牧業未來若改為可以引進外勞，則可預期對我國的正面影響大於負面影響。	1	3	1	0	0	1	1	5	2	1	0	眾數：2 平均：0.1 標準差：3.1
(補充說明的意見)	1. 需扣連未來農業發展政策。											

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
一、(二) 1、外勞引進的雇主資格／行業別限制未來若限縮，則可預期對我國的負面影響大於正面影響。	0	2	1	1	3	3	2	3	0	0	0	眾數：-1,0,2 平均：-0.5 標準差：2
(補充說明的意見)	1. 視產業政策而定。											
一、(二) 2、科技製造業未來若限縮外勞引進，則可預期對我國的負面影響大於正面影響。	0	3	0	1	2	2	0	3	2	2	0	眾數：-4,2 平均：0.3 標準差：2.9
(補充說明的意見)	1. 我國需要的是中高階人力/人才而非低階勞動力。											
一、(二) 3、傳統產業製造業未來若限縮外勞引進，則可預期對我國的負面影響大於正面影響。	0	1	1	2	2	1	3	2	2	1	0	眾數：1 平均：0.3 標準差：2.4
[一、(二) 4 有共識，故不再調查]												
[一、(二) 5 有共識，故不再調查]												
[一、(二) 6 有共識，故不再調查]												
[一、(二) 7 有共識，故不再調查]												
二、(一) 未來應明確訂定外勞引進總人數占我國勞動力人數一定比率的上限。	0	0	0	0	1	2	0	0	5	5	2	眾數：3,4 平均：2.9 標準差：1.8

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
(補充說明的意見)	1. 絕對數字的訂定，恐有困難。但至少應把握持守我國引進基本原則。 2. 若定位外勞為補充性勞力，確實如此。											
二、(二) 未來應明確訂定產業外勞引進人數占我國勞動力人數一定比率的上限。	0	0	0	0	0	2	1	1	3	5	3	眾數：4 平均：3.1 標準差：1.7
[二、(三) 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 1 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 2 有共識，故不再調查]												
二、(四) 3、未來我國可開放南亞國家的外勞。	1	1	0	0	0	2	0	4	6	1	0	眾數：3 平均：1.4 標準差：2.6
[二、(四) 6 有共識，故不再調查]												
[新增問項] 二、(四) 7、未來我國可開放東歐國家的外勞。	0	2	0	0	0	1	1	6	4	1	0	眾數：2 平均：1.4 標準差：2.4
[新增問項] 二、(四) 8、未來我國可開放與我國有邦交國家的外勞。	0	2	0	0	0	1	2	3	5	1	1	眾數：3 平均：1.6 標準差：2.6
[新增問項] 二、(四) 9、未來我國宜由市場	1	1	0	0	1	2	2	2	2	2	2	眾數： 0,1,2,3,4,5

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明	
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分		
決定可開放的外勞來源國家。													平均：1.3 標準差：3
[三、(一) 有共識，故不再調查] [三、(二) 有共識，故不再調查] [三、(三) 有共識，故不再調查] [三、(四) 有共識，故不再調查] [三、(五) 有共識認為無關，故不再調查]													
四、(一) 外勞的勞基法加班工時上限(每月46小時)未來應放寬為:以「彈性」為原則，且需有其他福利制度之配套。	2	1	3	0	0	0	0	4	4	0	0		眾數：3,4 平均：-0.2 標準差：3.3
(補充說明的意見)	1. 較適合產業外勞，而不適合福利外勞。(大部分已overwork)												
[四、(二) 有共識，故不再調查]													
四、(三) 外勞的來臺工作期限上限(目前為12年)未來是否再延長或廢除年限規定，應視我國經濟整體發展情況而定。	2	0	2	0	0	1	0	4	1	3	2		眾數：2 平均：1.1 標準差：3.5
四、(四) 對第三方有明確規範暨管理的條件下，外勞引進未來若全面由第三方(如非營利組織或仲介公司)擔任雇主，再派	0	2	1	0	0	4	2	1	2	3	0		眾數：0 平均：0.7 標準差：2.7

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明	
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分		
遭到工作單位上班，則對我國是利大於弊。													
(補充說明的意見)	1. 需有明文規範，否則會引發弊端。 2. 非營利組織或仲介公司的公信力至為重要。												
[四、(五) 有共識，故不再調查]													
[五、(一) 有共識，故不再調查]													
五、(二) 外勞引進未來若應納入我國長期的移入人口政策中，應考量哪些因素？													
[1 有共識，故不再調查]													
[2 有共識，故不再調查]													
[3 有共識，故不再調查]													
[4 有共識，故不再調查]													
[5 有共識，故不再調查]													
[6 有共識，故不再調查]													
[新增問項] 7、我國人口數量的變動	0	0	0	0	2	1	0	2	3	5	2	眾數：4 平均：2.7 標準差：2	
[新增問項] 8、我國經濟發展需求	0	0	1	0	0	1	0	4	2	6	1	眾數：4 平均：2.7 標準差：2	

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
[新增問項] 9、我國對各來源國訂定的配額	0	0	1	0	0	4	2	4	0	4	0	眾數：0,2,4 平均：1.5 標準差：2
[新增問項] 10、我國社會變遷	0	0	0	0	1	2	0	1	5	5	1	眾數：3,4 平均：2.7 標準差：1.8
[新增問項] 11、國際觀瞻	1	0	0	0	1	3	3	3	0	3	0	眾數：0,1,2,4 平均：1.1 標準差：2.4
[六、(一) 有共識，故不再調查]												
六、(二) 在目前的私立就服機構之外，外勞引進未來也可以由公營仲介機構仲介引進。	0	1	0	2	0	2	1	1	2	5	1	眾數：4 平均：1.7 標準差：2.8
[七、(一) 有共識，故不再調查]												
七、(二) 外勞引進的決策機關未來改為行政院層級較目前的勞委會（勞動部）為適當。	0	2	2	0	0	2	1	1	1	3	3	眾數：4,5 平均：1.3 標準差：3.4
(補充說明的意見)	1. 外勞引進涉及我國的勞動力供需，但也同時涉及人口、社福、產業發展政策，因此，決策機關由行政院決策，較為合適，也才能避免外勞引進與推動本國照顧服務人力供給互相矛盾的長期現象與問題。											

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
	2. 為總體人力政策的一環。											
[新增問項] 八、外勞引進未來應廢除預核制（係指尚未僱用本國勞工，就預先核給外勞配額，使雇主得以事先引進外勞，再僱用本國勞工）。	2	1	2	0	1	1	0	1	1	4	2	眾數：4 平均：0.7 標準差：3.8

附錄六 德菲法專家問卷（第三回合）

壹、外勞引進的影響

您對於以下各項敘述之同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

問項	同意程度											結果
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分	
[一、(一)、有共識，故不再調查]												
[一、(二)、有共識，故不再調查]												
[三、(一) 有共識，故不再調查]												
[三、(二) 有共識，故不再調查]												
[新增修正問項] 三、(三) 1、我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進可增加本國勞動力技術職位的就業機會。												
[新增修正問項] 三、(三) 2、我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進可增加本國勞動力管理職位的就業機會。												

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

<p>[三、(四) 有共識，故不再調查]</p> <p>[三、(五) 有共識，故不再調查]</p> <p>[三、(六) 有共識，故不再調查]</p> <p>[四、(一) 有共識，故不再調查]</p>												
<p>[新增修正問項]</p> <p>四、(二) 我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進對我國社會衛生有負面影響。</p>												
<p>[四、(三) 有共識，故不再調查]</p> <p>[四、(四) 有共識，故不再調查]</p> <p>[五、(一) 有共識，故不再調查]</p> <p>[五、(二) 有共識，故不再調查]</p> <p>[五、(三) 有共識，故不再調查]</p>												
<p>[新增修正問項]</p> <p>五、(四) 我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引</p>												

進可改善我國基層勞工的工作 心態。												
[五、(五) 有共識，故不再調 查]												
[五、(六) 有共識，故不再調 查]												
[五、(七) 有共識，故不再調 查]												

貳、外勞引進的變革方向

您對於以下各項「外勞政策的變革方向」敘述之同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
[一、(一) 1 有共識，故不再調查]												
[新增修正問項] 一、(一) 2、若外勞引進對我國產業發展和的總體就業的正面影響大於負面影響，則目前未開放外勞引進的人力嚴重短缺之服務業未來可逐步開放引進外勞。												
[一、(一) 3 有共識，故不再調查]												
[新增修正問項] 一、(二) 1、在適當的配套措施下，外勞引進的雇主資格／行業別限制未來可予以限縮。												
[新增修正問項] 一、(二) 2、在適當的配套措施下，科技製造業引進（藍領）外勞的雇主資格／行業別未來可予以限縮。												

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
[一、(二) 3 有共識，故不再調查]												
[一、(二) 4 有共識，故不再調查]												
[一、(二) 5 有共識，故不再調查]												
[一、(二) 6 有共識，故不再調查]												
[一、(二) 7 有共識，故不再調查]												
[二、(一) 有共識，故不再調查]												
[二、(二) 有共識，故不再調查]												
[二、(三) 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 1 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 2 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 3 4 5 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 6 有共識，故不再調查]												
[二、(四) 7 有共識，故不再調查]												

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明	
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分		
查]													
[二、(四) 8 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 9 有共識，故不再調查]													
[三、(一) 有共識，故不再調查]													
[三、(二) 有共識，故不再調查]													
[三、(三) 有共識，故不再調查]													
[三、(四) 有共識，故不再調查]													
[三、(五) 有共識認為無關，故不再調查]													
[四、(一) 有共識，故不再調查]													
[四、(二) 有共識，故不再調查]													
[四、(三) 有共識，故不再調查]													
[四、(四) 有共識，故不再調查]													
[四、(五) 有共識，故不再調查]													
[五、(一) 有共識，故不再調查]													
五、(二) 外勞引進未來若應納入我國長期的移入人口政策中，應考量哪些因素？													
[1 有共識，故不再調查]													
[2 有共識，故不再調查]													

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
[3 有共識，故不再調查]												
[4 有共識，故不再調查]												
[5 有共識，故不再調查]												
[6 有共識，故不再調查]												
[新增問項]												
7、我國人口數量的變動												
[7 有共識，故不再調查]												
[8 有共識，故不再調查]												
[9 有共識，故不再調查]												
[10 有共識，故不再調查]												
[11 有共識，故不再調查]												
[六、(一) 有共識，故不再調查]												
[六、(二) 有共識，故不再調查]												
[七、(一) 有共識，故不再調查]												
[七、(二) 有共識，故不再調查]												
[八 有共識，故不再調查]												

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄七 德菲法專家問卷第三回合問卷調查結果

壹、外勞引進的影響

您對於以下各項敘述之同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

問項	同意程度											結果
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分	
[一、(一)、有共識，故不再調查] [一、(二)、有共識，故不再調查] [三、(一) 有共識，故不再調查] [三、(二) 有共識，故不再調查]												
[新增修正問項] 三、(三) 1、我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進可增加本國勞動力技術職位的就業機會。	1	0	5	1	0	1	2	5	0	0	0	眾數: 2,-3 平均: -0.7 標準差: 2.5 無共識
補充說明	1.不一定，需視政府選擇產學體系而定。											
[新增修正問項] 三、(三) 2、我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進可增加本國勞動力管理職位的就業機會。	0	0	4	1	0	2	1	5	2	0	0	眾數:2 平均:0.2 標準 差:2.4

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											結果
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
												有共識
補充說明	1.不一定，需視政府選擇產學體系而定。											
[三、(四) 有共識，故不再調查]												
[三、(五) 有共識，故不再調查]												
[三、(六) 有共識，故不再調查]												
[四、(一) 有共識，故不再調查]												
[新增修正問項] 四、(二) 我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進對我國社會衛生有負面影響。	0	0	2	1	0	3	4	5	0	0	0	眾數:2 平均:-0.6 標準差:1.8 有共識
補充說明	1.視管理而定											
[四、(三) 有共識，故不再調查]												
[四、(四) 有共識，故不再調查]												
[五、(一) 有共識，故不再調查]												
[五、(二) 有共識，故不再調查]												
[五、(三) 有共識，故不再調查]												
[新增修正問項]	1	0	1	3	2	2	3	2	1	0	0	眾數:1,-2

問項	同意程度											結果
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
五、(四) 我國過去 20 多年來引進外勞的經驗顯示，外勞引進可改善我國基層勞工的工作心態。												平均:-0.4 標準差:2.2 無共識
補充說明	1. 臺灣在政策上並無以促成多元文化的角度，處理外勞與本勞的組織人際關係，這是比較可惜之處。 2. 外勞與本勞往往分屬「不同」的勞動市場。											
[五、(五) 有共識，故不再調查]												
[五、(六) 有共識，故不再調查]												
[五、(七) 有共識，故不再調查]												

貳、外勞引進的變革方向

您對於以下各項「外勞政策的變革方向」敘述之同意程度如何？（說明：-5 分表示同意程度極低，+5 分表示同意程度極高）

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明	
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分		
[一、(一) 1 有共識，故不再調查]													
[新增修正問項] 一、(一) 2、若外勞引進對我國產業發展和的總體就業的正面影響大於負面影響，則目前未開放外勞引進的人力嚴重短缺之服務業未來可逐步開放引進外勞。	2	1	1	3	2	1	1	2	2	0	0	眾數:-2 平均:-0.9 標準差:2.7 有共識	
補充說明	1. 根據一、(二) 與三、(一)，三、(三) 基本上呈現的結果是負面影響大於正面影響，因此，服務業是否引進外勞，宜更為謹慎。 2. 若前提成立則任何爭議，但過去 20 年經驗，與事實不符。 3. 需經過細緻分析後再加研判。												
[一、(一) 3 有共識，故不再調查]													
[新增修正問項] 一、(二) 1、在適當的配套措施下，外勞引進的雇主資格／行業別限制未來可予以限縮。	0	1	1	1	2	3	1	4	2	0	0	眾數:2 平均:0.3 標準差:2.2 無共識	

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分	
補充說明	1. 此處的適當配套措施並不太清楚內容 2. 何種「適當的配套措施」？配套措施之訂定，應視市場機制。 3. 若由「全球化」角度切入確實如此。 4. 應該是放寬吧？											
[新增修正問項] 一、(二) 2、在適當的配套措施下，科技製造業引進（藍領）外勞的雇主資格／行業別未來可予以限縮。	0	1	1	1	2	3	1	4	2	0	0	眾數:2 平均:0.3 標準差:2.2 無共識
補充說明	1. 此處的適當配套措施並不太清楚內容。 2. 何種「適當的配套措施」？配套措施之訂定，應視市場機制。 3. 若由「全球化」角度切入確實如此。 4. 應該是放寬吧？											
[一、(二) 3 有共識，故不再調查] [一、(二) 4 有共識，故不再調查] [一、(二) 5 有共識，故不再調查] [一、(二) 6 有共識，故不再調查]												

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明	
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分		
查]													
[一、(二) 7 有共識，故不再調查]													
[二、(一) 有共識，故不再調查]													
[二、(二) 有共識，故不再調查]													
[二、(三) 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 1 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 2 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 345 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 6 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 7 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 8 有共識，故不再調查]													
[二、(四) 9 有共識，故不再調查]													
[三、(一) 有共識，故不再調查]													
[三、(二) 有共識，故不再調查]													

問項	同意程度											您若有任何文字意見，請補充說明	
	-5分	-4分	-3分	-2分	-1分	0分	+1分	+2分	+3分	+4分	+5分		
[三、(三) 有共識，故不再調查]													
[三、(四) 有共識，故不再調查]													
[三、(五) 有共識認為無關，故不再調查]													
[四、(一) 有共識，故不再調查]													
[四、(二) 有共識，故不再調查]													
[四、(三) 有共識，故不再調查]													
[四、(四) 有共識，故不再調查]													
[四、(五) 有共識，故不再調查]													
[五、(一) 有共識，故不再調查]													
五、(二) 外勞引進未來若應納入我國長期的移入人口政策中，應考量哪些因素？													
[1 有共識，故不再調查]													
[2 有共識，故不再調查]													
[3 有共識，故不再調查]													
[4 有共識，故不再調查]													
[5 有共識，故不再調查]													
[6 有共識，故不再調查]													
[7 有共識，故不再調查]													
[8 有共識，故不再調查]													

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

問項	同意程度											您若有任何 文字意見， 請補充說明	
	-5 分	-4 分	-3 分	-2 分	-1 分	0 分	+1 分	+2 分	+3 分	+4 分	+5 分		
[9 有共識，故不再調查]													
[10 有共識，故不再調查]													
[11 有共識，故不再調查]													
[六、(一) 有共識，故不再調查]													
[六、(二) 有共識，故不再調查]													
[七、(一) 有共識，故不再調查]													
[七、(二) 有共識，故不再調查]													
[八 有共識，故不再調查]													

問卷到此為止，感謝您撥冗填寫!

附錄八 雇主團體焦點座談紀錄

開會時間：102 年 4 月 26 日(星期五) 中午 12：00

開會地點：國家政策研究基金會 101 會議室

主持人：臺灣大學社工系教授 詹□□

與會貴賓：

政治大學勞工系教授 成□□

商業總會代表 王□□

工業總會常務理事 何 □

行政院研考會研發處 莊□□

工商協進會代表 蔡□□

製衣公會代表 駱□□

列席人員：研考會同仁、本會同仁林□□

討論題綱：

- 1.就現階段與未來十年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？
- 2.外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？
- 3.面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。
- 4.現行外勞管理措施如：自由轉換雇主範圍、工時上限，與家事外勞權益規範等之調整建議。
5. 外勞相關政策分散在勞委會、經濟部、農委會與外交部間，現今之決策模式是否應加調整，及其改變建議？

【會議紀錄】

詹□□：這個研究是屬於政策性的研究，還沒有成熟，將來研究報告完成後會給研考會參考，基本上不要對外，若讓外界一知道，馬上聲音就出現，會造成政府施政上的困擾，在此拜託各位，不要對外。

駱□□：在製衣這塊是屬於傳統產業，尤其成衣的部份是屬於勞力密集工業，且無法自動化，是需要很多勞力的，以目前剛剛在會前聊了一下，以四零年代以後戰後嬰兒潮所生的小孩，兩個恰恰好的時代，以目前高教育水準和少子化的問題，在這個成衣勞力密集產業事實上是一直在缺人，從民國 75 年後希望引進外勞，但政府有政策在，所以我們的廠商在 20 年前就往世界各地移動，把總公司留在臺灣，現在有跨三大洲，例如到非洲、史瓦濟蘭、中美洲、亞洲這塊目前就是大陸佔 45% 以上，有大約五十幾家，最早大陸還沒開放之前，是往菲律賓、印尼、柬埔寨東南亞人工較多的國家。

但在人家國家的生產還是要符合他們國家的限制，也蠻辛苦的，尤其在這一兩年來，大陸的工資也一直在上漲，所以他們也希望回來，但在要回來的情況下，他們不怕工資比東南亞國家高，但是因為缺工，未來十年恐怕仍無法解決。今天理事長不克出席，他表示在海外的很希望回來，但勞工的問題我們必須要有，土地的問題也是一個，那為什麼我們這麼需要勞工？以我們的產業來講，大概是藍領跟白領的比例，所謂的藍領是：技術工、縫製工、整燙...等在現場的工作人員，以一般的平均大概是 75、25，75 是現場的技術人員，25 是行政工作人員，接單或管理，好一點的可能 80、20，都在這水準，這情形之下，若沒有現場的工作人員，沒辦法解決失業的問題，所以我們希望引進外勞，未來十年我們也希望能把比例提高，現在的比例製衣業是 25%，但可以到 40%，要多繳就業安定費。以第一個議題來講，未來十年我們需要更多外勞因應。

第二個議題來說，外勞基本工資是否要脫勾？我們工會在十年前就在講希望

外勞工資能根基本工資脫勾，勞委會也答覆說不太可能，因為我們有國際勞工公約的問題有基本工資的限制。今年行政院經建會在三月已經公告自由經濟示範區特別條例的草案，在示範區裡，我們希望外勞跟本勞的薪資可脫勾，理由如下：自由經濟示範區已經設置了生活機能區，會提供外勞食宿，以區外本勞的負擔明顯是有差的。第二個理由是我國公民與政治權利國際公約，應該是以保障我國國民為原則，外勞在經濟示範區可以以特別法規來規範保護、第三個就是各國大家都在簽 FTA 自由貿易協定，那麼現在我們在簽 FTA 並沒有具體來規範外勞工資不得跟本勞基本工資脫勾，因此我們也有這個理由，未來也不一定要納入 FTA 的談判範疇裡、第四個理由外勞工資跟本國勞工基本工資脫勾之後，更可以把市場的工資率能和其他國家競爭、第五個理由是外勞是補充性勞工不至於排擠本國勞工的僱用，並且可釋出更多勞力來從事比外勞更高階的工作、第六個理由是在自由經濟示範區裡，有法令的規約、優惠措施、經貿自由以及行政效率，都標榜是優於現有的產業園區的規定，所以如果能夠吸引海外台商回流，事實上是需要更多的外勞，而且需要根本勞的工資能夠脫勾，這是我的六大理由。有關第二個議題 我就用製衣產業來跟大家報告。

第三個議題，外勞引進是否造成外籍配偶就業衝突？

因為我們的製衣產業外勞都是屬於技術供比較多，都是現場工作人員，所以對一般外籍配偶較無影響，因為外籍配偶較無這種技術，若有這種技術也可以到成衣廠工作，所以沒有此問題。

第四、五、六個議題，我們製衣產業是沒有意見的。第七個議題，外勞改派遣是否可行？剛剛有提過，因為製衣是屬於技術的，例如：車縫是需要技術的，所以我們認為不宜改為派遣。第八個議題，跟第二個議題意見相同；第九個議題我們產業沒有意見。

第十個議題：現今我國移民政策若規劃納入外勞，其所可能產生的衝擊與思

考？

我認為外勞是補充性勞工，移民政策不該把外勞納入，以上簡單報告，謝謝。

蔡□□：現階段或未來十年產業政策與人力需求部分，我認為是供需問題。臺灣目前缺工，但是否真正缺工？而是畢業的學子有無投入職場？由於社會觀和價值觀的問題，因為目前國內大學畢業生升學率幾乎是百分之百，大學畢業生不願從事中產階級以及技術工的部份，以造成缺工，所以並不是沒有人手，而是高不成低不就，沒有專業知識的人，在價值觀的認定上，寧可到補習班或當啃老族，不在乎工作的部份，所以根據我們目前調查的失業率，不一定準確，很多都是在補習班或是延畢，社會資源浪費，值得大家思考。

這不是研考會的問題，而是整個教育價值觀的問題，因此如何讓每人都注重專業技能的養成，且目前企業界來說，剛畢業的學生根本不能用，所以如何讓技職教育或建教合作或產學合一的方式來培養更多企業要用的人，才是真正解決失業問題，若此部分可以勝任，我們對外勞的依賴度就會降低，你問我外勞好不好用，真的不好用，但在萬不得已的情況下才會使用，我家使用外勞照顧長者，語言溝通還是有問題的，我覺得未來政策的制定是從教育面，社會價值觀的改變才是真正的重要的。

第二個議題，外勞工資我們主張脫勾，但理論上我們也討論到許多勞委會在國際勞工上有技術困難，但要在技術上做處理，否則我們在產業需要跟國際競爭時，我們臺灣外勞的薪資，是比其他國家高的，許多外勞喜歡來臺灣。但我們臺灣人真的很可悲，一般我們用菲律賓人，為什麼他可以當外勞，因為他英文能力好，目前菲律賓人都到歐美去，福利更高，待遇更好，所以我們現在使用的外勞程度比較差，印尼、越南、泰國，對整個品質意識、文化水平都是比較低的，相對的，我們價值觀不改變的話，連當外勞的資格都沒有。因為目前很多大學生，好的學校都沒有問題，但其他學校有的學生教都教不懂，所以外勞的薪資肯定要脫勾，如何讓生產成本有更好的競爭力，產

業才活的下去，而非把基本工資定，基本工資也是存在著供需的問題，我願意出高的價錢就可以請好的人，如果我自己不願意出高價，就請不到好的人，這部份會自然而然的平衡，不因為政府制定基本工資就可以讓勞工得到保障，如果公司條件不好，好的人都不會去上班，這是我們的想法。

外勞是否對外籍配偶造成衝擊？

這實在是比較複雜，因為前面提到過，外勞所佔總數太多，目前每年的新生兒，這幾年大概在 18 萬以下，其中有 1/3 以上都是外籍新娘的小孩，這在學校我們是反淘汰，所以高學歷、高文化、高經濟收入的人不生小孩，外籍新娘兩個三個一直生，這些小孩都已經念高中了，在這樣環境比較差長大的小孩，他到社會上來所碰到的問題更多，找不到更好的工作，會潛在治安問題，這才是我們需要考慮的。

外勞工時加班是否放寬，或訂定家事勞工保障的部份？

我認為法令規章要簡單明瞭，不要越訂越多，最後綁手綁腳，之前去勞委會開會有提過幾個問題，有幾個產業：保全、醫療照顧，通常一班是 12 個小時，有時候上天休息一天，很多行政部門主管的司機都超時工作，有的要罰款。又例如糕餅業，過節日，一年就只賺幾個節日，不只我們加班，來抽查我的工時記錄還罰款，勞資雙方都同意加班，所以工時的制定標準方式，應該讓勞雇雙方協議，政府不該過度插手。

外勞是否可以改為派遣，我們是支持的。

最後一點，移民政策的部份不是那麼單純，我們如何引進更好的，如同美國民族熔爐一樣，我認為以我國來說，從小學到大學養成的成本都是我們付出，結果我們把這些人奉獻給歐美國家，這些基礎教育成本是我國花的，但收成是國外收成。臺灣事實上最具消費力，最有產能的人 40-60 歲之間，以社會經驗、專業知識的部份是最有產值，最有消費力。我常開玩笑，長住在中國大陸的人有超過 200 萬人，光是這兩百萬人口包二奶就超過五十萬甚至百萬

人都有，他們的消費，卻貢獻給中國大陸，同時也造成，專業雜誌管理雜誌天下雜誌遠見雜誌說，以前看他雜誌的人，現在都跑掉了，銷售量一直下降，例子不勝枚舉。

假設我們可以引進更多高級白領外勞來臺灣，我們上週曾經跟國安局秘書長、副秘書長開過會，像新進的服務產業，有必要引進高級外勞，結果引不進來，為什麼？結果他說他有三個五個外籍傭人，跟著他的傭人不能進來，結果當事人的太太說傭人不能進來，他們不想進來，事實上這部份未嘗不可？我們應該引進更多白領階級讓他能移民進來。焦點放在未來十年勞動力供需的問題，如果按照現在的失業率 4.3，歐洲國家都偷笑了，最好能 3 以下，光榮時代。

何□□：外勞政策變革方向的研究，我針對所有題目來做一個報告。

第一個是我們希望政府能夠進行各產業未來人力缺口預測的規劃，訂定產業發展的策略，以及應變的措施，現在九成以上的高中生都輕易的進入大學 92.8%的比率，7.2%是中辍生不想讀，又加上少子話和本國年輕勞工從事工廠輪班加班的工作都很沒興趣，所以生產線人力嚴重的不足，15-64 歲的人口逐年減少中，日本現在是嚴重的老化，我們目前是 10.8%的老年人口，大約是 250 萬左右，預計 20 年之後我們會超越 400 萬人，所以現在政府要制定長期照顧法，希望 104 年實施 所以未來勞動力無法負荷產業各類的人力，一會越來越嚴重，缺工的問題是，主計處有事業人力雇用調查，當年度的 2-8 月統計資料，並沒有未來十年的，為了滿足人力需求，所以未來十年人力缺口的預測，要訂定產業發展的策略是很重要的，另外一個是技職教育要做很大的變革，希望依據學用合一，現在教育系統歸教育系統在走，實用的方向是勞委會職訓局在後面做職訓，那以前我提出希望像德國一樣，國中想實習就可實習，所以未來十二年的國教，職業班很少人讀，每個家長都希望讀升學班，這樣會很嚴重，高中我們是希望讀兩年的學科就好，第三年進入工廠實習，技職教育第四年就進入工廠，或職業場所工作，他就會找出自己的興趣在哪，若要讀研究所的人不能馬上技職一畢業就讀研究所，像美國有些有

規定要實作一到兩年之後才能回來考研究所，我們整個制度讓年輕人一直讀到研究所，還要再延畢，有的人讀博士班，故意拖很久，碩士班讀完又讀博士班，你至少規定要進職場一到兩年的經驗，再回來念博士班，這樣論文才寫的出來嘛，不然論文都寫學術內容，無實務內容。

基本工資我們當然希望跟外勞脫勾，最主要是 73 年訂定基本工資是保障勞動者生活所需但基本權利跟強調工資由勞資雙方議定，但我們整個勞工，民國 78 年因重要公共工程開始引進外籍勞工，大部分工資均匯回母國，並未在臺灣消費，也漸漸造成外勞輸出國家仲介外勞費用有偏高的現象，所以國內絕大部分的本勞薪資沒超過基本工資，僅有少部分邊際勞工以及 44 萬外籍勞工，去領基本工資 調高資本工資對於國內勞工並無助益，獨厚外籍勞工，及提高邊際勞工的失業問題。

為什麼政府一直要訂基本工資？問題有兩個原因，一個是勞工保險，因為勞保發現保費越來越不足，所以他要訂基本工資，每提高基本工資大家都要多繳保費，政府就增加這些收入，就是因為定基本工資，很多公司就用基本工資去加保或許多兩千塊三千塊是用其他補貼名義去給他，所以基本薪就用基本工資，實際上整個臺灣統計下來，很少人領基本工資，包括南部都沒有說只領基本工資，至少會多兩三千塊以上，為什麼會這樣子，就牽涉到勞保跟健保，就用基本工資去保，另外要給他的才用生活補助費、伙食費、交通費，實際上整體的總薪資並沒有。

所以今年實施二代健保後，發現很多公司在補繳 2% 的保費，剛剛有要健保局提出報告，在 1-2 月份已經收到 7 億多，每家公司都補 2% 了，所以我認為讓這些外勞事實上外勞領基本工資每次都是幫助但對本勞並沒有實質的助益，所以外籍勞工跟提供邊際勞工的失業問題而已，沒有幫助很大。

第三個題目是，外勞引進應不會造成外籍配偶就業衝擊啦，原因是因為雇用

一位外籍勞工的薪資加上外勞安定費膳宿補助回國機票還有翻譯管理人員的費用遠遠超過一位外籍配偶的薪資水準，外配來台已經多年了，語言優勢還有了解臺灣文化，實際上企業界很喜歡雇用外籍配偶，尤其南部，大部分工廠看到的都是外配配偶，北部是你到麵攤和小型商店都是請外配，到新北市的麵店和餐飲業者，還有餐廳打工，都是外配在做，清潔工也是，所以外配不會找不到工作，所以不影響。

第四個子題，我們認為產業目前製造業是特定製成引進外勞，辛苦、骯髒、危險，引進外勞，但辛苦程度不盡相同，外勞現在有手機都會互通信息，一旦放寬外勞可自由轉換雇主，可能造成產業間互搶外勞的現象，使辛苦行業的人力調度產生極大的不穩定，外勞可單方面終止勞動契約，外勞恐於廠商生產旺季時要求轉出，這樣會變成他薪資談判的籌碼，廠商為了順利生產，不得不接受無理的要求，可能會影響雇主的權力，一旦外勞轉出以後，雇主要重新招募外勞，需經過漫長的程序，等到引進外勞恐怕都超過六個月，那企業界營運的巔峰期可能就過去了，影響整個企業，這點我曾在勞委會開會提出，若實施如此，會造成地下仲介業猖獗，因為我們現在外勞逃跑為什麼馬上有通路，就是有地下仲介，行情是幫雇主找外勞來的紅包，一個人大約是1-2萬，所以外勞要逃跑，都是地下仲介在轉介工作，如果可以轉換雇主，地下仲介的廠商會很多，整個市場會大亂，不管是本勞外勞，每月加班的工時應該放寬，因為整個臺灣產業很奇特，淡旺季都很明顯，旺季一定要加班，我們是希望不是一季來統計加班時數，希望能用一年來統計，在一年之中，每個月不能超過46小時乘上12個月，淡季就休息，旺季就多賺錢，南部有很多中高齡的婦女出來二度就業，二度就業也一直抱怨，孩子都高中以上，我又不必在家裡照顧小孩，晚上回去也只是猛看電視無聊禮拜六日也休息，那我禮拜六出來上班也好，寧願出來賺錢，所以現在南部有很多反應，為什麼週六不能出來加班，他們可以多賺錢，希望能夠用一年的總時數來算加班。

第六個我們是希望，未來家庭幫傭看護的領域都是在家庭裡面，工作休息時間很難區隔，很難受到勞基法的規範，目前只是用勞雇雙方簽定的契約來規

定，保障家事外勞休息的權力，我們是贊成訂定家事勞工權益保障法，要有配套措施且要明確，否則又有爭議，被看護者也要有完善的照顧，不然老人越來越多目前是 65-75 是輕度老人，75-85 是中度老人，85 歲以上是重度老人，我們現在一直希望重度老人不管他是否能走路，都應請看護，因為只要一跌倒毛病就很多，所以我們希望政府不能開放 80 歲以上，至少你從 85 歲以上的重度老人，先開放這樣比較好。

第七個子題，我們認為外勞的派遣，外勞不該採取派遣的制度，因為要派，派遣公司及勞工三方關係，政府現在想要制定派遣法，但相關勞工權益保障的責任，包括派遣公司積欠員工薪資，要派公司需要給付責任，這些都很麻煩，連帶責任要派公司雖克盡責任，但發生職災，派遣公司想向要派公司求償，這些都還沒釐清，未來政府不曉得怎麼裁決，所以我們建議外勞不能採取派遣機制。

第八個，這次勞委會已經有實施外勞三級制，每增加 5% 每個外勞增加就業安定費 3000 塊，第二級 5000 塊，第三級 7000 塊，加上原來的 2000，等於 5000，7000，9000 這個實施目前在製造業反應不錯，尤其包括大理石行業，還有重污染的工業，他們發現一放寬，用錢就可以請到更多外勞，所以這個月開始，申請的很多，反應也不錯，我的想法是從這個過程中看出臺灣的缺工在去年八月底，工業及服務業的空缺人數是 17 萬 5845 人，工業部門是 8 萬 983 人，製造業是 6 萬 9769 人，產業引進外勞除了 3K，值夜班，職缺，還有工廠整體運轉之外，最重要就是應變，營運的應變，如果沒有讓他正常的營運，企業就是縮小營運規模，或者外移，或者走上關廠，這樣反而影響本勞的就業機會，實際上這些 3K 產業從辦公室、倉庫管理、送貨、會計、行政管理人員都用本勞，現在到工廠去看，本勞年齡越來越大，所以產業界的缺工，從開放三級制，六個月內可以看出產業界又多申請多少人，因為沒有辦法，企業界為了生存，競爭力，不得不如此。

第九個子題內，勞委會應該委託學術機構從過去十年來外勞引進與國內就業

的連動影響，進行客觀的評析，從現在去分析一遍，作為外勞政策的未來，最主要是我們每次都只做一年一年，都很短，最近辛炳隆教授才三年，這樣很短的時程，我們建議過去十年的研究方析對產業的發展幫助多少，勞委會現在是跨國勞動力政策協商諮詢小組，包含勞資政專家學者，指導權還是落在勞委會，現在就是勞政機關很怕被勞工反彈，包圍 攻擊，很多事情就採取保留的態度，實際上應從臺灣的競爭力還有未來經濟發展，還有社會結構的改變，重新去制定也應該要遊說勞工，這次當然為了增加三級就業安定費，勞工最後也是支持，我想這些都可以讓勞工清楚之後，他們也會支持政府，而不是一直反對到底，問題是我們政府都沒有把明確的事記告訴勞工，現在如何，都一知半解，這些勞團的代表為了掌控勞團的權力，所以他一定要站出來反對。以前我們有請勞委會去參觀工廠，就去了，一看之後有勞工站起來幫忙，看完工廠後確實真的要幫這些勞工講話，反對的聲音就沒有那麼大了，所以透明化讓大家客觀分析，勞工也能了解，外勞政策也會比較好。

第十個是外勞輸出國可能逐年遞減輸出該國家，因為印尼現在有提到 108 年不想再輸出外勞給臺灣了，我們現在在找緬甸談，可是緬甸現在台商一窩蜂往那邊跑，五六千萬人口可以給我們多少，我們專家一直要推動中美洲邦交國，但中美洲因為語言還有生活習性的關係，一直談不成，我們認為在台藍領外勞的工作年限不該設限，基層的勞動力才三年三年來設限，但臺灣整個人口密度已太高，若給他們取得擁有居留證，我想可能會增加很多社會問題，這是我們的隱憂，另外如果給他們居留證後，萬一他沒有工作可能會造成社會問題，那我們現在人口很奇特，人口密度高，又少子化，又勞動力不足，人口密度那麼高，未來社會問題會發生很多，一句題外話，今天在健保會開會，大家都說小病也往醫院跑，但因為台大醫院就在我隔壁，當然大家都往台大跑，像美國那麼大，你要開車到教學中心可能要開兩小時，只好在隔壁的診所就先看病，國內密度太大了，每個人都在大醫院旁邊，自然就去，不會往診所，因為去診所的時間更久，如何解決勞動力的問題，臺灣很難做移民的國家，主要是我們的資源太缺乏，我們 98.9%的資源都進口，若移民再進來，社會問題產生，還有整個資源的分配又產生，還有社會問題又產生，剛剛我們蔡兄講到的，外配我們去年生產 23 萬多的嬰兒，裡面有 8 萬多是外

配生的，我們未來總統是外配生的孩子，跟歐巴馬一樣，當然這是題外話。

基本上就是鼓勵青年結婚生育，政府目前政策沒有完整的落實，所以牽涉到人口問題，人口問題也就牽涉到勞動力的問題，這是我的報告。

王□□：為什麼需要外勞？本國勞工不能滿足企業界的需求，沒有供給，所以就有需求，站在企業界的立場，最好政府都不要管，若能夠提供供給，外勞政策，就像很多先進國家用募兵制，但達不到就用傭兵，我們臺灣未來也要用外籍兵團，世界很多國家也有這種情形，你說外勞來會造成本國生態環境，家庭倫理，那國內百姓為什麼好逸惡勞，因為上一代糊里糊塗買了五六棟房子，現在一大堆失業人口都是因為有幾棟房，第一棟是用住宅稅率合理，第二棟 還是用住宅稅率，第三棟第四棟都是，十年前買的房子，現在都漲了好幾倍，幾代都吃不完，造成現在台北市到處都是暴發戶，有一億財產怎麼花都花不完，那他幹嘛要做事，所以臺灣最大問題是，我們所有利益團體，包括外勞與基本工資脫軌，造就了企業家聘用大批外勞的海外帳戶，資產累計客觀，但是他上市公司在臺灣，帳面並不高，且每任勞委會主委剛上來時都說要脫勾，不曉得為什麼三個月四個月後就都沒事了。

過去因為專制獨裁，執政黨說了就算，民主化之後要選票，每年有選舉，勞工團體說要正式勞工，社會福利也增加，進而要比照公務人員的標準，所以關中，臺灣政策他主導了好久，終於在他女兒意外事件之後，良心發現，我是絕對肯定過去公務員的優秀貢獻，大部分的公務員規規矩矩的，為什麼晚進這十年，很多教授、公務員要非法所得，因為他看到整個社會變了，政黨承擔了很多的選票，所以我認為現階段馬英九的政策改革是正確的，他說在我任內不會發生問題，可是我要改革，所以我們今天的勞工政策也要慢慢的改弦易張，臺灣的勞工，我在屏東有一個車廠，現在大都會首都國光，有很多遊覽車，低底盤的車廠，我那邊有員工五百多人，全部都是屏東地區的，一個月薪水兩萬五兩萬八到三萬，不缺工阿，他們有給他正常工作，日出而作日落而息，但在台北 國光汽車很多的修理廠，我們全省有 25 個修理廠，

因為沿襲國營事業，員工就比較懶散，他說我爸媽有三棟房子，他就不想做事，我們南部訓練好的員工就把他調到北部，但因為北部公車多，所以司機不好找，我們就在南部訓練完司機，薪水高了，就去台北，正好迎合他們子女到台北讀書，他們就在台北成家。

所以基層的問題，最近跟一些建教合作班，也都沒有感受到有必要外勞，我們有很多遊覽車工會都建議我，要我跟政府建議將來司機，遊覽車司機可以開放外勞，但計程車司機現在已經過剩了，其實好好訓練後，開大客車，薪水高，可是比較辛苦，因為十個鐘頭南北來回就不行了，司機就是，他做老大，我願意開車就開，不願開車就不開，臺灣的社會制度已經變成好逸惡勞，尤其是北部地區房價的異常漲價，我們政黨的領袖包括立法委員，都因為政治獻金的關係，都投鼠忌器，予取予求土地增值稅減半，總算馬英九搞一個奢侈稅，其他都是富者越富，窮者越窮。

所以談到外勞，政府說要調薪，公務員調薪可以阿，但基本工資要調，我們現在企業的薪水都超過基本工資阿，所以最後又聘用外勞的境外存款增加而已，所以外勞基本工資脫勾，我們可以引進更多便宜的外勞，到我們的服務業，現在外配也一樣，也等於跟外勞差不多，如果基本工資要脫勾，很便宜的外勞進來，可能外配相對比例會減少。

外勞政策，我的問題是大問題，基本的問題不解決的話，永遠沒完沒了，產業就外移，我們七十年代開始到珠江三角洲、渤海灣、中西部，中國現在也面臨這問題，所以中國二十年前就到非洲了，不管胡錦濤或習近平，第一站先到非洲，人口紅利，工資紅利最好的地方，所以原物料有進口到非洲或能就地取材，就在就地開發，先做好基礎建設，所以搞不過中國，臺灣因為小島，一定要擁抱中國，現在他的人口紅利也只有到西部了，但我們聰明的工，在大陸的工廠，結果工廠代工的東西回去菲律賓設廠，菲律賓因為外勞水準都是會英文，教育程度高，而且他們都信教，所以都比較乾淨，東南亞的外勞手腳比較不乾淨，但這個是趨勢，臺灣過去吳伯雄說，我們將來變台勞，老實講，我們這麼懶惰，台勞誰用你，這是我們臺灣很大的隱憂，結論。

自由化、國際化、開放，就是開放，國內不能滿足我的需要，我就是開放，刺激國內的勞工刺激國內第二代第三代，你要認真適應這個環境，當然我們的教育制度，光是十二年國教，也沒什麼用，現在最近有很多大學，這幾個私立末段班，現在學生都幾萬人了，這些人都在學校的時候，就跟業界做建教合作。

很多的學者實務都不懂，委託案照理講應該要找有實務經驗的業者來給意見，但又怕增加成本，連最起碼的費用兩千塊車馬費都不願意付，結果他做的東西都沒有用，那我多少可以代表商業界雇主的身分，我的談話可能不完全是為商業界講話，是為整體國家未來經濟成長，這點我是蠻悲觀的，除了觀光旅遊事業以外，其他都負成長，像我最近接了飯店，去了六個月，人事變動太多，忽然間，雨後春筍的觀光旅館都需要人才，多了一千塊兩千塊就跑了，我們當然有陰影，優勝劣敗，走開放自由化國際化，勞工政策也應該要這樣，以上表達。

商總代表 2 蔡□□：我補充關於商總的會員特性，比較屬於服務業，在這次討論是屬於藍領階級外勞政策，對於商總產業的發產中比較需要的是白領階層，不可否認我們的高階白領優秀人才被磁吸效果，包括到大陸或到新加坡就業的狀況越來越明顯，國內中高階人才的缺乏已經浮現出來，所以外勞政策在白領階級開放的部份腳步要加快，不該定義他是外勞，但我們引進這樣的人才其實是一個很重要的部分，這點我們是覺得在做外勞政策規劃，要把白領階層的考量列到其中來思考，另外一個部分 其實服務業的發展好幾次在跟主席請教時，主要是 PT 的問題，因為工作時數的彈性，在 RUSH OUT 的他需要的人比較多，所以我們常在跟資方或勞方討論時，究竟基本工資的訂定是否能朝國際化的思考，不再是以基本工資，而是以最低時薪來做思考，我覺得包括跟基本工資脫不脫勾，外勞這部份的考量就不一樣，因為蠻多 PART-TIME 工作時間，在 RUSH OUT 可能工作那五個小時，是非常忙碌的，他的工作 LOAD 是非常重的，那如果這樣為了要把薪水付高一點，老闆願意

在我最忙的時候付高一點薪水，如果今天用時薪來規範 這對 PART-TIME 來說，那五個小時是非常辛苦的钱，這樣會導致薪資沒有彈性，所以我們建議符合國際趨勢考慮用最低時薪，而不是用基本工資來規範，另一方面，對於聘僱的部份，無論是 FULL-TIME 或 PART-TIME 的人都有一個標準可以來遵循的，這是我們針對服務業的特性來建議。

至於外配部分我們就沒有考量到政策裡，因為服務業跟外配的實施也是一個補充人力的供應，所以我們都還蠻支持的，至於自由轉換，基本上我還蠻贊成何常務理事的概念，的確很多這樣的轉換會造成競爭，尤其是外勞的薪資比較造成雇主的部份，聘僱和管理的困擾，無論在服務業或工業來說，都會有這樣的情況，至於家事勞工權益的保障法，我們是覺得要有配套措施，剛剛老師提到未來臺灣是一個老人社會，長照法的通過後，在家事勞工的部份應該更彈性，很多老人需要 24HR 在他身邊，但不見得需要 24 小時都在工作，這跟很多行業別包括了旅館的鋪床工會，他們不是 24 小時在上班，那個 SHIFT 是有彈性的，結果現在給規範後，反而讓彈性有點難，他必須待在那，但他不是在工作，也許有客人需要 ROOM SERVICE，他第二天是休息的，這彈性沒有了，在人力的運用上也產生困擾，這是比較實務上的，如果在加班工時上限，因為產業型態不同，沒有給資方人力運用彈性，可能政府管越少越好，應該是由勞資雙方有一個符合法令規定，裡面來訂立雙方的勞動契約，是比較有符合產業發展的未來，尤其是政府在談說要發展服務業，但服務業產業特性是有這樣不同一個特徵，包括工時的變動性，和 RUSH OUT 這樣的彈性沒有的時候，我們在發展是會有困擾的。

至於本勞跟外勞雙贏，這要考慮到 我們缺的工職位是在哪個方向，依照我國現在的方向，現在走向服務業，那我們在外勞跟本勞之間應該是要有個互補的作用，所以我們現在真正的職缺缺乏是哪一塊，可能是這十年未來外勞政策發展要做的考量，至於外勞決策是否加以調整或改變，我想從這十年的變化，我們也還要預估未來十年，臺灣產業發展是什麼趨勢，也要做預估這個東西就是老師剛講的，以前常講未來產業發展，要問教育部，現在我們未來

人才的規劃跟產業結合上，有很大的落差，所以政策上可能要考慮的是未來十年產業往哪走，才是在外勞引進要思考的部份。

至於移民政策納入外勞部分，就像我說的，白領階層的部份，白領階層的引進跟移民政策來說，是有一點點相關性，因為白領階層一定是屬於比較高階人才，也許他在這地方發展的很好，他想申請的是一個商業移民，我們針對特別的商業移民沒有這樣考量，現在陸資來台，我們鼓勵蠻多來台投資的外國企業，可能他們在這投資完，他們發覺這裡是好的生活環境，想要做一個投資移民，但我們並沒有開放，我覺得外勞的部份，當然我們不敢說把大陸列入考量，但我們允許外配可以來移民，為什麼投資移民這塊屬於商業移民的考量，就做如此僵硬的限制，所以移民納入外勞的考量，當然不是說藍領，可是白領的部份可以再做鬆綁，以上建議。

政大勞工系教授成□□：參與這個計畫比較像是客串的性質，我不是主要的研究人員，今天也不是以學者專家身分來出席這個會議，我在想其實剛剛幾位新進談了很多，我覺得這邊想把計畫根本的考量，跟在座主委做說明，我相信我們的政府對於白領外籍人士的引進應該是，開放的態度，只要對整個學術界，產業界所需要的專業人才有幫助，我相信不管是勞委會或內政部，他們對這樣白領的專業人士引進，應該是抱持著開放的立場，大家可能有時候有不同的考量，可能只是進度緩慢一點而已，但今天這研究想考慮的是，在高齡化跟少子女化，以及我們的年輕人去從事基層工作，在態度和意願上，因為教育程度和家庭條件改善，所以意願比較不高，其實我們要看到的是，如果我們今天還要把產業，現階段或未來的發展，定位在製造業或工業，有一定的產值，服務業有一定的產，農業當然不可能完全拋掉，如果在這樣的產值，按照這樣的結構發展，在做人力的供給評估上，就會面臨越來越嚴重的基層人力短缺的問題，剛剛何常務理事也談到，國外外勞輸出國家在人力的供應上也慢慢越來越保守，加上不光是臺灣在引進外勞，新加坡韓國日本我們周遭的鄰近國家也在追逐這些外勞引進，國內有社會結構問題，產業要持續發展，國外有外勞供應商的問題，所以才會想說，在內外兩種因素考

量之下，我們要去評估，到底對於基層人力的需求會是怎麼樣，在這個計畫，會做這樣的評估，根據這樣評估的結，進一步去考慮到，我們到底要怎麼滿足國內的基層人力需求，所以在最後題綱裡說要不要把這些外勞，列入我們的移民政策，來做考量，當然這移民政策不盡然說我們要給他國籍，至少讓他能夠願意或安心的長期留在臺灣 願意為產業或經濟做出更多的貢獻，不一定要給他國籍，因為這有很多因素的考量，但要讓他在臺灣的工作年限不受限制，甚至永久拘留的身分，只要符合某些條件，可以給他過，讓他有更大誘因留下來。

最後一個題綱思考的是將來怎麼因應或解決基層人員短缺的問題，所以才要考慮要不要給這些，因工作來臺灣的人，在移民政策有不同的考量，而不是現在三年、六年、九年，我們一直在延期，可能之後會主張呼應十五年，但他十五年還是要回去，他就一輩子青春歲月都奉獻在臺灣，十五年到，我們就叫他回去，要他融入母國的社會和經濟發展可能會有問題，當我們對基層人力那麼殷切時，那我們對藍領外勞在移民政策上有不同考慮，像在美國移民政策除了家庭團聚的條款外，也有技術移民和非技術移民，包括商業投資移民都在裡頭，還是都有考量到，透過移民政策來延攬、引進，否則美國怎麼維持該有的人口數量與結構，雖然我們有兩千三百萬人，但我們要考量到未來十年、二十年，兩千三百萬可能會變成一千七百萬，因為人口快速老化，出生率低於死亡率，我們會面臨非常嚴重的人力短缺問題，不僅是未來十年，甚至二十年，我們的外勞政策，配合人口結構數量和改變要有更長遠，宏觀的思考，現在已經到了該審慎思考的階段，現在開始規劃，三五年後開始實行，正好跟整個人口結構在數量上的一些改變，正好能 MATCH 或許對未來臺灣經濟和社會的發展，有正面的幫助。

我就做這點的補充，因為這題目很重要，他關係到的可能還包括未來整體國家社會的發展。

詹□□：謝謝成教授幫我們把整個研究做一個說明，我們在未來十年，變化

也很快，所以我想在這樣的情況下，第一個，由於人口高齡化及少子女化，因此我們一些社會價值還是依然這樣的話，另外一個，產業結構變化，把這些變化加起來，第一個是還要繼續依賴外勞，要增加呢或減少，第二個我們維持現狀或增加第三個是可能減少，每一個選項我們都要做一些論述，我想這個研究報告，或許副處長給我們指正。

不可能說我們只有一個選項，我覺得這樣太危險了，經過研究結果，有可能性，可能在對外勞依然會再增加，那增加在哪個領域特別是福利外勞這部份可能增加的數目，大概是多少，人口高齡化，長照需求 都加進來 也可能會減少，可能是因為產業結構大部分都外移了，臺灣不需要那麼多藍領勞動力，所以我想我們這個研究，做這種結論還太早，要經過不斷的討論，才能得到。

不過我初步想，大致上就是在增加，維持現狀第三是慢慢減少，臺灣要完全沒有外勞，我認為不太容易 除非真的我們整個勞動力的結構，產生巨大變化還有我們國人工作意願提高，這恐怕.....所以我們這研究也特別特別重要，我今天沒有結論，就是我們先把資料整理出來，之後會把報告給研討會，請副處長給我們指教。

研考會研展處代表莊□□：我這邊是提出來，因為剛剛蘇處長這邊有提到白領的部份，您剛剛提的我有一些不了解的地方，我因為業務的關係，其實我們國家從 2002 年以來，大家有沒有發現十年前我們的英語環境都是缺乏的，但大家現在看到所有包括公家機關都會雙語，那個時候，白領階級在不同執政黨執政的時代，基本上是比较保守一點，但換了執政黨之後，這部份是比较開放，所以會看到經建會，會有什麼卡，會有法規鬆綁，讓他們能比較快進來，但這一兩年因為我換了處室，所以我不知道，但我知道我們所有政策方面，在白領人力部分，需求非常大，因為要國際化全球化，白領很重要，要發展高科技或高技術這一塊，一直是這幾年來有感受到市政府在努力的，但大家都知道國際人才是大家都在搶的，這部份有在努力，至於成果我後來沒有參加，不曉得到底有什麼障礙，但還是可以把真正有障礙的地方，因為

經建會的法協就在主導這一塊的，我想這是先做一個補充的說明。

第二個就是其實在講移民政策納入外勞，基本上，國籍法沒有改變，如果你要納入我國的國籍，歸化的話，必須放棄自己的國籍，真正的白領，他不願意但是裡面有一個 APRC，永久拘留，比如說彭蒙惠老師，他們拿的就是永久拘留，他們會願意，所以這塊當初委員有提出來，為什麼要特別考慮移民，像一些外勞，幾年之後可以再延，他說他都在這邊這麼久了，甚至被照顧的人，都希望就是他，為什麼要把他趕回去不讓他停留，所以我們後來有增加這塊的考慮，我想這是我在業務上做一個補充說明。

另外，剛剛王召集人有特別提到，因為一開始大家都提到我們現在的國民裡面蠻大比例是好逸惡勞是一個很大的因素，而不是我人數不夠，這點我個人觀察尤其您剛剛有提到屏東，我本身是屏東人，我在看台北市跟新北市，最近新北市又有點改變，台北市是一直是優渥的環境，我自己在觀察新北市，有很多外移，新北市會有，中南部很努力的去打拼，新北市比率非常高，尤其其他的下一代也是這樣，而當地現在的暴發戶就不會，其實新北市惠有優於台北市的某一塊，就是這一塊，這是我個人一直在觀察的地方，您講到屏東，我知道就是一一直很實在的在拼命，工作，提出來跟大家交流，謝謝。

詹□□：謝謝莊□□的補充，我們只能稍微論述一下而已，其實是個大問題啦，的確台北市整個設施，環境比其他地方來的好，所以就養成他的基本生活都可以維持，我們都是中南部來的台北縣，他是一個很重要的移民故鄉，所以最早有三個縣，彰化、雲林、嘉義，移到台北縣最多，所以他們胼手胝足建設起他們的家，臺灣在六零到八零年代是最明顯的，下一代的生活條件改善。

福利制度太好，是會有一些負面的，這樣講也不太對，政府為人民服務

旁邊的人：「貧富差距越弄越大……」

這是我覺得我們社會價值還沒到，像比爾蓋茲那麼有錢，他把錢捐出來，我

們國內有，但是不多，他們把錢捐給學校，公益機構，我們就比較....。
謝謝各位。

【結束】

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄九 社福團體焦點座談紀錄

開會時間：102 年 5 月 29 日(星期三) 下午 16：30

開會地點：國家政策研究基金會 714 會議室

主持人：臺灣大學社工系教授 詹□□

與會貴賓：

新移民勞動權益促進會代表 王□□

彭婉如文教基金會代表 王□□

弘道老人基金會代表 林□□

行政院研考會研發處 莊□□

行政院婦權基金會代表 黃□□

中華外籍配偶暨勞工之聲協會代表 潘□□

列席人員：研考會同仁、本會同仁林□□

討論題綱：

- 1.就現階段與未來十年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？
- 2.外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？
- 3.面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。
- 4.現行外勞管理措施如：自由轉換雇主範圍、工時上限，與家事外勞權益規範等之調整建議。
- 5.外勞相關政策分散在勞委會、經濟部、農委會與外交部間，現今之決策模式是否應加調整，及其改變建議？

【焦點座談會議紀錄】

今天的跟社福外勞比較有關係，之前有訪談針對雇主團體，他們就跟談比較多產業外勞。

人數多、薪水少、不限制、不要有配額，雇主一定是希望這樣，就不用外移了，有便宜的人力，這樣我在臺灣就有外國的效果，以前往大陸。可是現在回流越來越多人了，因為大陸的勞動條件和薪資都一直在往上，現在越來越高，你雇用一個員工，又要繳稅，成本越來越多，假如回流是希望在臺灣用比較低的勞動條件，那就不可能產業升級。

詹□□：講謝謝各位今天是我們 NGO 的焦點座談，NGO 必須有熱情，需要一股推動力，王□□是彭婉如基金會的代表，不過你們最近做的很成功，家事方面的，最近需求是很多，林□□是弘道基金會代表，他們已開始做鐘點外勞示範，潘□□是中華外籍配偶及勞工協會的代表，這幾個都是多年的，還有婦權基金會的代表王□□，我講今天只是做參考，未來十年我們產業發展，基層人員需求會有變化，外勞已經造成外籍配偶就業的衝擊，有學者談到，因為兩個互補性跟替代性蠻強的，訂定家事勞工權益保障法，外勞派遣事務，如何讓外勞跟本勞雙贏，外勞政策有沒有政策建議，移民政策如果納入外勞可能產生衝突...等。我舉最新的例子好了，這種議題像我們最近跟菲律賓的衝突，就出現問題，有人說我們就不用從菲律賓引進外勞，對方也不甘示弱，我們到臺灣又不多（眾人笑），我們可以到其他國家去，就出現有趣的現象，如果未來十年的變化，這些外勞提供國，比如說緬甸甚至外蒙古，最早時，我有提尼加拉瓜但太遠了，語言跟文化上差異都不太容易，引進來，還是會以文化相近，例如東亞國家：越南、印尼，馬來國最早是我們的外勞供給之一，曾幾何時他們本身也是外勞的需求國之一，所以變化其實是蠻多元的，我想今天請各位聚焦來談談這幾個議題。

婦權會代表王□□：

有關題綱我們思考一個問題，題目訂很大是：未來十年的產業發展。那我們十年前可能也不會預期外籍配偶或外籍勞工需求有那麼大，那這個議題應該要回歸未來國家在產業發展上是要以創新科技還是勞動密集產業發展來為走向，如果說我們在創新科技發展上是重點，在未來長照的產業上面，是不是有智慧型住宅或科技輔具的成長，對勞動的依賴會不會持續的增加，這東西跟產業發展要同時去看待。第二個部分是主席提到外勞跟外籍配偶的就業衝擊，我們有點擔心，因為我們不認為外籍配偶是一定要走入勞動的替代人力市場，會不會又變成女性貧窮化的議題？所以外勞引進是不是就會造成外籍配偶的就業衝擊，它的思考邏輯會不會又落入我們覺得這個領域裡，好像就是女性要來做這件事，這樣的思維會不會造成後續在很多正式效益上，以這樣做規劃與思考。這是進入討論之前想提出來，不曉得研究單位在這部份認為我們要聚焦在哪方面呢？

詹□□：基本上我們常照產業，未來發展目前國內有兩種聲音，一個是希望引進外勞來支持長照，另外一個就是我們國內供給的人力是足夠的，不要依賴外勞，要釐清未來十年確保說要選那個，是有點不容易的，因為我們目前政策都還沒定案，我們就順勢討論，多思考一下。

彭婉如基金會代表王□□：我自己看長照，如果智慧型住宅跟輔具對於照顧型人力的減少，我自己認為影響不是那麼大，因為整個照顧的工作其實他不太容易被替代，另外我們的老年人口述快速潘稱需求增加，就算科技化會減少，但整體還是一直在增加的。

詹□□：未來需要長照的是 120 萬左右，包含根據失能程度，至於你剛剛說輔具的發展，長照會不會降低對於人力服務上的需求，剛才 XXX 不太懂，因為他是勞力密集的，像日本後來發展也是很前，我們現在是用產業的角度來看，那麼...

婦權會代表王□□：我針對這有一個看法，因為輔具或科技創新它是降低勞動強度，我覺得這有一定程度對照顧者來說可以降低勞動強度，因為現在全部人力，勞動強度非常大，我們最近父母親剛好需要照顧，我們請了看護，勞動強度上很大，特別是男性，要照顧時很辛苦，有輔具時勞動強度降低，大家從事這工作的意願就提高，影響是在這，第二，目前很多外配投入工作的比例最大，因為語言相通，這跟機構看護工又不同，機構看護工外籍比較多，他是受僱於機構，陸配都是在醫院裡面要看護的，12HR 或 24HR，機構裡的就一個人要照顧十幾個，不能有自己的看護工進來，所以這個部分是不會衝突到的，未來十年會不會的話，這跟鐘點工，假如用比較低的鐘點工，那這塊部分會對正在從事看護的陸配有影響，回過頭看，假如用鐘點工的話，是不是要是用勞基法？現在的陸配他的照顧 12HR24HR，12HR 一千二=24HR 兩千二，那 1HR 也是比勞基法低一點點，但是跟基本工資是兩件事情。那鐘點移工我不知道薪資是多少，外勞跟派遣就很糟糕，因為派遣公司要拿一部分，因為除了要管理他們之外，要管理費一定還要賺一點錢，然後再放到派遣工裡去，他所得薪資一定比現在來的低，所以派遣工我們要不要贊成？假如他薪資提高，是跟一般的刊護工一樣，那我覺得可以考慮，因為有時候要跟病人合，要碰運氣，我們可以試試看，不行再換，早班晚班輪替，未來老人話的狀況嚴重，又少子化，沒辦法像現在家人在旁邊看看護工做的好不好，根本就不知道做的好不好，只能全部接受。

詹□□：那是現在家庭結構變化還有餘力來照顧，將來十年是一個發展的新階段，會越來越沒有能力來照顧，因此必須完全依賴照顧者，不論是本勞或是外勞，你剛剛提到一個問題，鐘點外勞就家庭來說，會比較便宜。

婦權會代表王□□：你想要用便宜的話

詹老師：付出的價格比較低

婦權會代表王□□：假如說大家都適用勞基法，那麼一小時鐘點工是 109 元，這樣的價錢差不多，但是我要求一樣的品質，那按照勞基法來做，我八個小時就是八小時工錢，因為臺灣沒有制定 PART-TIME 十小時之後變全職，這裡面有複雜的人事成本問題，我們要怎麼來看待外勞，你說我就用鐘點外勞來看，他又不適用勞基法，現在用多少錢來算？，15840 去除呢還是 19047？，因為不適用勞基法，所以原則一定是先適用勞基法，用 19047 來算，明顯會影響到 12HR1200，24HR2200 的大陸配偶工作權，整個降低的話就會影響。

詹□□：除了陸配也會影響越南，我覺得這個是我們必須要釐清的，階段上的特殊設限，慢慢很多來自於越南的

婦權會代表王□□：在我看去從事看護的大部分年紀稍微大一點，東南亞的年紀輕一點，先生不願意讓他出來，有的話也不多。

王□□（新住民團體代表）：這邊我補充說明一下，外籍配偶這塊，因為有一個外配基金，希望運用這個基金給予來台的外籍配偶姊妹有職業的訓練，讓他們有就業的技能，針對他們問過問卷想要學什麼，要有興趣才能開課，統計發現多半是想學電腦、美容、指甲彩繪或者小吃，就可以想到他未來勾勒出來的就業其實是往這個方向去走的，另外一個其實外籍配偶應該是為本籍勞工，他已經是國民了，所以如果對於勞動力有衝擊，連帶的外配也有衝擊，因為他本來就是勞工，如果是產業外勞的話當然在工廠，社福外勞在雇主家，社福外勞基本上是 7-11 或 24HR，但他也有家要照顧，基本上他不可能替代到這種工作，另外主席最早在外勞引進就服法通過後就知道是補充性，而不是替代性，可是十年前跟現在外勞的人數已經 45 萬了，就是需求嘛，產業之前有討論過需求，因為廉價的勞工可以讓他們降低成本，所以今天先不去談產業這塊，可是未來還是需要。社福這邊也需要，第一因為高齡化社會，我舉自己的例子，有兒有女但今天我老了我的兒女可能真的沒空照顧我，我也覺得即便他願意照顧我，我覺得可能也沒有我請的外籍看護工好，我覺得

他也是會有需求，但這個需求除了陸配會接軌進來，但是從印尼的越南的我們接觸過的年輕姊妹，很少人願意去做這樣的工作，因為剛才有說到，如果有替代輔具，可是我覺得照顧，尤其是高齡或生病的長者而言，這種個別差異太大，洗腎跟中風的方法就不一樣，失智的跟癌症又不一樣，所以很難說用機器來替代，因為這個是屬於人性化的服務，所以我覺得未來十年，雖然說是補充性，可是現在年輕人教育提昇之後，3K 願意去做嗎？，要的話要給高薪，可是現在都 22K，他們可以去澳洲屠宰薪水高，在臺灣 3K 產業價錢不高會願意做嗎？，父母也會說算了你不要去做。所以我覺得 3K 產業未來十年，年輕人去做看護工他會願意嗎？，所以基層勞力還是未來會不夠，不管是產業還是社福的。

那外勞引進是否會造成外籍配偶的就業衝擊？會不會造成勞工市場的衝擊？因為外配已經不分了，只要你嫁過來就有工作條件，都可以來工作所以沒有差，只是說他工作的領域目前是不是賺比較高，但陸配參與照顧產業的人數明顯的高於東南亞的外籍姊妹高很多。先報告到這裡。

但我覺得要精準一點來講，今天講外配外勞犯了一個錯誤，他已經拿到身分證我們還覺得他是外配，他已經是本國人了我們還稱它為外配，所以題目要更改。

詹□□：我們一定，可以在討論的基礎是說，我們聚焦在這個領域，對我們現在在國內的工作權力這些人口在補充的還是在所謂的外籍配偶，包括東南亞或大陸的，我們在論述上會注意到這點。

我覺得既然大家都說未來十年人口結構老化，家庭結構核心化，家庭結構的變化對於高齡者的照顧人力來說的話，依賴本國的勞動供給事實上是不夠的，我想今天我們從兩位剛才所談的這個現象，假設可以成立吧？

彭婉如基金會代表王□□：為什麼本國人不太願意從事的原因裡，一個是勞動力很強，所以他有輔具就降低勞動強度的話，國人的工作意願可能就會提昇，現在很多人希望有工作，但找不到。還有一個，失業的人，家裡假設有四個姊妹，我失業了我來照顧我爸媽可不可以，政府要不要視為你是一個失業的人找到工作？你不行，照顧自己的爸媽就不算。

詹□□：這個議題就是長照會引的就是長照是不是給 PAY 的問題？第二個問題你想的沒錯。

彭婉如基金會代表王□□：勞動力的投，假如有輔具，因為就連照顧自己的父母，體力都不夠了，所以輔具是非常需要，假如有一定的程度的話，那我覺得人力缺乏的程度上沒有那麼嚴。

詹□□：剛剛王□□提出的想法很好，未來落實可以參考，然而這次討論的主要聚焦在社福外勞的需求會增加，這個前提大家都同意吧？因此這個要用什麼方式，是個別家庭引進呢？還是正在試辦的鐘點外勞，能不能發揮他的照顧的效果？

弘道老人基金會代表林□□：我想先回應外配，因為我們目前有三百位的照顧服務員（弘道），因為我們接新北市、台中、高雄屏東居家服務的工作，所以剛剛講的陸配去醫院，他們做看護很多是去醫院不是做居家，那我們居家這塊其實非常少有外配的投入，所以我不知道你們在外配的部位

彭婉如基金會代表王□□：因為我們本來看到題目的時候，有考慮說要不要來，因為我們其實是跟老師有不同的看法，因為本來我期待的是說我們未來不可能在這十年內如何降低外勞的倚賴，因為我覺得...

詹□□：我的理念跟你一樣，沒有差別，你們如果知道我當年在 90 年代外勞政策就知道我的理念

彭婉如基金會代表王□□：那其實我覺得這有很不同的面相，就是說假如說陸配，他大概都會在醫院，那即使居家的時候，我覺得以我現在說的是我目前的狀況，居家的話有一些人還是寧願用外配而不願用陸配，這個是居家的狀況，我想大概長期以來的教育會讓人覺得陸配有一點恐怖，尤其要做居家啦，如果要做醫院的話，榮總啦振興啦幾乎都是陸配，那我們目前基金會是兩千多個家管員，大概六七百個人做照顧的部份，我們也是會嘗試著開始大量鼓勵使用者說，要使用外配，所以很多的使用者會說，他有沒有跟我們這裡的人有沒有生小孩？（心有沒有在我們身上）所以我們在面試時也會很清楚，因為有時候很多人會覺得說他只是結婚過來，賺了錢就回家，不算臺灣人，那如果跟臺灣人有小孩的話，大概也跑不掉了，所以接受程度就會變高，所以我們現在目前譬如：我們裡面越南、緬甸，尤其是越南的比較多，那我是認為因為外勞便宜，以至於第一是價錢，第二是對待的問題，因為我們本國人在對待外勞的同時，其實是有一點過度的使用了，以至於我覺得我們的人有時候他們去工作的時候，他們第一個反應就是討厭被當成外勞，我們的人因為長期使用外勞，所以對人的尊重都沒有了，這也會阻礙了我們本地的人除了價錢之外，還有觀感，他像你這樣的使用，也許我們會覺得用了陸配或本國人，我們怎麼對他，他可能會說出去，但我對外勞，他根本不知道我在講什麼，所以他罵他也覺得無所謂。我覺得這個部分是，假如我們一直覺得外勞從補充性的人力變成替代性，然後就一直期待這樣的照顧其實就是，我們臺灣最大的輔具就是外勞，輔具為什麼沒有辦法發展？沒辦法成為產業？有的老人家可以坐電動床，這個讓工作的人多麼減輕，可是大家就覺得反正外勞進來，年輕力壯，這批外勞經過十幾二十年後，我覺得可能印尼、越南會非常多的人可能筋骨都受傷了，因為他現在年輕所以可承受，但如果是我們的人去做照顧，你要他這樣子，大家都覺得說你不就躺在那嗎，就等著你扶，那這樣的話誰來做我覺得到頭來大家都吃很吃力，所以我是認為真的不用往輔具發展，之前我們有跟內政部有一個合作，有一個老師他們也在做輔具推廣，所以我們甚至去媒合的時候都要說，其實輔具有很多種，移位的

還有怎樣，還有我們的人也要用輔具。

詹□□：這個我打個岔，其實在歐洲，他們包括洗澡，居家的設備這些，我們臺灣發展這些會比較慢甚至還沒發展，主要是因為我們現在有這批外勞來做這些工作，你這個論述很有價值。

彭婉如基金會代表王□□：我幾乎兩年會去日本看一次輔具展，很多的輔具其實都是臺灣做的，可是臺灣買不到，然後就是臺灣的價格非常高，因為沒有市場，其實這是一個很大的市場，我們去瑞典看的時候，例如：這個是癱瘓，可以用吊的吊過去，讓他可以在家裡生活，所以我們自己也覺得本來前一陣子有想說要開個會，叫做新孝道，因為現在大家都覺得老人就找人來服侍他 24HR，但我覺得這樣對另一個人來講是非常的不公平，我們也認為臺灣的老人有一點太腐爛了，就是覺得一生病就要看媳婦女兒有沒有表示，其實也不是真的不想孝順，但要這樣的東西是不行。我們基金會既然做了上萬以上的家庭，其實是有這個能力來講說老人家不應該是這個樣子的，什麼樣子都要倚賴人，那這樣的話，未來我們哪裡去找這麼多外勞來受？

詹□□：你提的我完全同意，偶爾我在我家附近看到老人家中風，我會在想說他已經習慣有一個外勞在替他做各種服務，我覺得你這個觀念很有價值，因為老人家本身也要有觀念的改變，整個未來照顧的方式改變，我覺得剛好跟未來的需求是有些連結的。

弘道老人基金會林□□：我們陸配參加居家的工作事實上非常少，很多都住在醫院，現在就是因為我們七月要示範一個「外籍看護工的外展服務」，他不是外展，有一個部分我們一直覺得，後來我們發現用鐘點外勞在做很多說明時造成困擾，因為他是一個外展服務，現在不是用時薪記的，是用月薪而且符合勞基法，所以是拿 19，我們現在的模式是主動，現在這個社區老人有長照的需求，那我們有一組人馬是一比一的人力，臺灣人跟外籍勞工一起搭配

進去。因為臺灣現在這種居家是早上十點到十二點，是時段制的，一天一次，我們現在是鎖在這個社區，希望走動式可能一天七次，其實在瑞典他是十二二十五次，在這個社區走動，但不是一個人一對一的照顧模式，我覺得現在臺灣的照顧模式，一比一這個人力的模式運用不管是外勞或居家服務也好，我們其實都太慣性使用，並未考慮一比一適不適合。衛生署前幾年開始做醫院，以一間病房就一個看護人員，一個時段 300-400，一個時段就是一個早上或下午，費用就省很多。

詹□□：為什麼媒體會用鐘點外勞？我們是從需求方來看，在社區裡面你們需求的個體，是怎樣付費給供給者？供給者當然是 FULL-TIME，可是走動式外展到社區時，是個別家庭的付給，不是一對一的方式，換句話說，媒體會誤解說，鐘點外勞就是個別來說是用幾個鐘頭的使用來算的。就供給者的角度來看，你更能發揮在照顧上的工。

弘道老人基金會林□□：對，我們現在外勞的外展服務重點是，希望藉由目前外勞人力跟臺灣人力的整合之後，可以採用走動式跟共聘的概念。譬如我們現在家家戶戶都一人一個外勞，十幾個外勞推出去散步，他們在聊天並不是在照顧，那我們希望用走動式之後，外勞一對二或參不需家家戶戶，我們某個程度這樣試辦是希望能降低對外勞的需求，另一個更重要的是因為我們現在臺灣跟外勞這塊，我們建立了一個服務人力的模式，有照顧秘書跟照顧助理，以前我們是時薪制，以前差不多一個月領到 29,000，現在是月薪制，現在可以有薪資調整...等，有長久的直涯規劃。

那我們現在為什麼要請外勞是因為目前初期我們要找夜間或假日的臺灣人願意做，很困難，但我們是不是透過服務模式的解構再重建，譬如說走動式，從服務、職業、薪資、職稱，透過這樣的一批人力出來，譬如說我三月有去印尼選工，發現非常大的落差，之前是幾千人給你選，之後就幾百人，我那天去剩九人，他們不一定會再來了啦。我們做這個示範的重點是希望，目前藉由這些人力去建構照顧模式，如果他是高效能的，不是一對一，費用也高，

那如果是用走動式跟共聘，我也可以提供服務員比較好的薪資，未來如果外勞沒有進來，其實年輕人...。我們現在弘道有三百位照顧服務員，目前還沒辦法做月薪，但是在服務員的發展努力上，像大學畢業或護士來工作，我們反而沒有外配進來，因為我們有年輕人進來做，年輕人他們對於我們在推動照顧服務員變成照顧秘書其實很期待，照顧秘書是由照顧服務員轉任，非常踴躍，我們目前沒辦法收那麼多人，還有現有的居服，案子也要繼續做不能馬上轉過來，但是我們覺得這樣的勞動設計開始引起臺灣人自己的興趣，當然目前我們試辦籌備到現在，有一個挑戰，民眾的反應是對於走動式會有不安全感，因為臺灣現在幾乎都是一對一，如果他走路跌倒怎麼辦？你還是十二小時在我這好了不要走，可是我去丹麥、芬蘭看過，跟著照顧服務員走，我自己會覺得應該是可行的，只是現在是不符合你的想像的。我們台中市在逢甲的大埔新城是眷村，就是一棟大很近，上上下下這樣走，再加上緊急救鈴，隨時摳，按一下馬上就回去，幾分鐘是沒差的，現在是我們要突破民眾對於這個的彈性，我現在試著在做突破，一但有做出來是可以發展的。

另外一個是外展服務目前的付費不會比外勞便宜，因為我們是一比一的照顧人力。

目前是往可以服務更多人的效能。主要是要提昇整個照顧的品質與效能，因為臺灣自己的居家服務時段有時候核定 90 個小時，去到那邊，不用做那麼久，不是每分每秒都要這樣做，我們讓他有效能之後，去就是真的在作事不是閒閒的。這個部分我們現在有蠻多突破點，初期民眾打電話來都是主要他不希望外勞住他家，所以如果我們能幫助像這樣的家庭，他不是真正需要全時外勞，但沒有選項可以選，那我們有一個長輩用過居服，也用過外勞，阿公又需要照顧，所以送去機構，他是我們台中第一個案子，等這個服務進來之後，阿公就可以回來了，不用住機構。因為我們臺灣的服務員會跟他溝通討論，會規劃，因為他們沒辦法跟外勞工溝通，我覺得國內某個程度真的有 **OVERUSE**，這是普遍的現象，可能是被教育，需要點時間，但是可以試試看，因為目前是沒選項。

詹□□：很好，提供我們 **BRAINSTORMING**，第一我想請問，你說你去印尼選工，願意來的有多少？是他們那邊的就業機會有，所以來台的意願就下降？還是其他原因？

王□□（新住民團體代表）：主要是這樣，以前我們 **15XXX** 的薪資對東南亞國家就算高的，不用到 **19k**，可是問題是香港以前是從台幣 **6,000** 到現在的 **16,000**，新加坡也一直在挑戰薪資，變成相較，臺灣的薪資沒有誘因，加上我們在國際的名聲真的不太好，香港用外勞，是香港人告訴我的，如果這個外勞有去過臺灣，他們優先用。因為吃苦耐勞被臺灣人操過了，所以就會很好用。在臺灣除了過度使用之外還限制他們的生活，相對的香港比較開放，他們還會自己批貨去做生意，比較自由做他們要做的事，相較之下臺灣競爭力越來越薄弱。

彭宛如基金會王□□：我補充一下，臺灣也通過一些國內法了，在這次的建議報告中，學者專家都不斷提醒我們的外勞必須適用國內相關的勞動法令，那剛剛其實有提到，科技輔具的這塊會降低勞動的強度，這東西蠻重要，未來怎麼讓國內的勞動力長出來，可是還有一個更重要的元素，我們現在放在照顧的政府政策關注很多，可是在活力老化的提倡或老年人力的開發，或老人自理自立的部份是相對比較沒有去處理的，我覺得這塊有很多文化的層面要被教育，才有可能兩邊的狀況有改善。第二個部分，我覺得弘道的實驗計劃很勇敢且成本很高，同時我們注意到，我是從婦女團體的觀察，他們是一種共同照顧的模式，因為現在單親和單身女性活的又比較久，所以共同居住在一起，我們過去對家戶的概念要打破，未來的家庭型態有很多類似這種，互相照顧、協助、生活在一起，也可能類似社區的共同照顧模式，值得我們想像與推廣，這塊在未來照顧的發展上，慢慢朝向比較是照顧的專業的部份發展，這也有助於國內人力的投入，是從宛如基金會跟弘道模式來講，未來要發展什麼人力系統很重要，是派遣還是媒合？目前看起來都是媒合的系統，因為派遣這件事在臺灣也有聲音和質疑，尤其要派單位的責任相對較不被約束，所以是不是發展出媒合的系統，不論是本勞或外勞有平等的權力，這樣

是不是比較可行的。

新住民團體代表王□□：我接著講，因為外勞政策這麼多年，應該要全面做個解放思想，把外勞當做關在一個地方，名為宿舍，但限制活動，其實就是人口販運合法化，其實臺灣政府正在做人口販運，外勞必須固定時間要回宿舍，什麼時候能否出去，為什麼不能開放他們自行租屋、住宿、自由行動，為什麼不能做到類似香港人家都整個開放不會非要限制居住，我們就是怕，對自己沒有信心，覺得他們會作亂其實就是戒嚴心態的延續，應該開放。為什麼現在提這個，因為全世界都老人化，因為全世界都老人化、少子化的現象，所以哪裡的競爭力強就能雇用到移工，那臺灣都這樣誰要來？所以為什麼印尼的人都回去，印尼政府也下通牒，**15840** 誰要來？臺灣政府惡劣到別人政府直接來講，不要再用這種官方，而且公約都簽過了。

詹□□：基本上我同意你的論點，因為這是社會進步的象徵，我一開始是反對外勞，當主委時你們都知道，你們勞動團體常跟我抗爭，但我答應你們外勞不超過三十萬，三十萬後我自動下台，事後就不講了，既然我們的制度論，已經引進來，要全部斷掉不可能，所以要正視了。我們外勞的這個來自於「客工」12年就回去了，能不能走向「移工」，比較進步的社會，移工就牽扯到我們的移民政策，當移工進來後在臺灣就不想走，會變成人口這部份，在國際法上就會牽扯。基本上我們管價又管量還要管行動，我很同意你剛剛的說法，這就是觀念的延伸，基本上工業已經成為我們制度上重要的法律的基礎，所以一談，這個研究問題就大了，未來十年變革方向，我們不訪來探討這研究的可行性與方向如何，不過基本上我們把他概念化：一、外來的勞動力趨勢存在，要推估，二、對外勞的引進即使用方式會有些變革，剛才一贏你們這種方式，以及未來家事服務裡是否也有新的方式，我想弘道你們是一個很成功的例子，比如說外展服務，這也是新的方式，參、組織的開發、發展也是對未來高齡化外籍勞動力依賴的、變壞的關鍵因素，最重要的是人民的觀念，一個多元社會如果大家都像各位，我們是外勞的天堂，可是還有雇主說他是來自於回教的，印尼是回教，逼他吃豬肉，你說這樣的雇主不否認還是

有。

新住民團體代表王□□:不把他當勞工，而把他當奴工。

新住民團體代表王□□:我覺得這是政府的政策，上網看看，仲介教這些雇主，明明白白的講，仲介帶移工來說，等等他下去倒垃圾你跟他說三分鐘要上來，睡在病人旁，沒有其他地方，然後還要抱的動病人，完全讓他做，他說我是專門送訓一副把人家當奴工。

潘□□:仲介真的有一個狀況，他希望有人媒合，他才有仲介費可以賺，過去我們做外語廣播節目，包括印、泰、越、菲，然後就有很仲介跟雇主說，你不要讓他聽廣播，因為你聽了他就知道有問題要打 1955，他就會跟你檢舉，因為其實每個社區可能都有外籍勞工在跟看護一起出門，他的角色是很多重的，早上可能是溜狗，溜狗結束送小孩上學，之後照顧老人家，不同時間工作在轉變，但是法不入家門，很多時候他也覺得就認命了，他們的勞動條件差異很大，今天你在都會區也許雇主有 sense，還有同理心，有些根本就是仲介教的，不要讓外勞出去，一出去交朋友資訊多了就怎樣，很多仲介給錯誤的資訊，雇主如果沒有同理心，外籍看護工，實在我們社福外勞裡，看護工佔幾乎 99%，真正家庭幫傭是很少的，但進來的幾乎都在做家庭幫傭，帶小孩溜狗兼照顧老人家，像這種狀況應該要趕快把家事勞工的權益法律訂出來，討論很久了，之前研考會針對臺灣的外籍人士工時的調查，這個調查跟勞委會的落差蠻大，最大在於工時，勞委會的外勞工時不像研考會統計的超出這麼多，也可能是問卷的認知不同，勞委會問到時可能覺得在看電視就不算在工作，眼睛必著睡覺就算休息時間，認知有差距。可是講真的，外籍看護工到了家庭裡，到了家庭裡，就算在看電視也在待命，可能隨時要削水果或怎樣，並不是真正在休息。為什麼要訂家事服務法，要能夠切割，真正的休息是不被干擾，可以做自己想做的事，他永遠沒有下班，我覺得很不公平。

潘□□:雇主就會說，晚上病人要上廁所，喝水怎麼辦？

潘□□:我有很多聽眾說，被照顧的人是中風，雇主要求他睡在旁邊不能離開，他說我很少連續睡超過兩小時，因為要翻身，我乾脆直接在旁邊放一個椅子不要睡，真的很不人道。我很開心弘道他們外展服務也算一個開始，不只是這個行動，要帶動觀念，一對一的服務應該說他不是需求，是一種依賴，不但人數比十年前增加，年限也加長了，上次律師一呼籲變十二年，不斷人增加在臺灣時間也長了，讓大家更依賴，以前東南亞人力便宜時，泰國有經濟水平的人，不只請一個幫手，但是現在如果說我們在不把這個觀念慢慢帶給大家，比如社區的照顧制度，像未來印尼有內需要關閉書出了，像菲律賓他第一志願是到加拿大，因為勞動福利條件都比較好，像泰勞以前我們重大工程都是泰勞，現在人家韓國也起來了，也有一天我們會缺工，以前外蒙古還有引進，現在也沒了，因為文化差異和距離所以其實很難，緬甸、柬埔寨也都有談過，其實過度的依賴不如早點覺醒。

詹□□: good point，我們太依賴了，這我們的傳統劣文化，我們以前女傭的那個概念。

潘□□:我之前還有聽到白天照顧阿公阿嬤，晚上孫子回來也想休息，但都有新的工作出來，甚至於累到不能動了，雇主還要求他馬殺雞，不知道界線在哪，有的會覺得過度使用會給你報償，就隱忍，有的就根本歧視，例如過去有社區規定外勞不能做客梯，要做貨梯，也有碰過一個在都會區的外籍勞工 call-in 進來，他的雇主覺得他洗澡太浪費水，要他一個禮拜只能洗兩次澡，要節約用水。光怪陸離都有，還有照顧阿嬤，老人想運動，叫外勞拿很重的器具，但是要爬樓梯，不曉得為什麼。負面的不少。觀念的問題。

林□□:我補充一下，我去印尼選工的時候是去訓練中心，在中心那邊看，他們有個教材會有 QA，我問什麼你要回答什麼，有的來過臺灣了會講國語台

語，有的是才是受訓兩三天完全不會聽，可是都要他們背起來，有幾個問題聽了很心酸，第一要說：我願意切豬肉，我可以抱阿公阿嬤五十公斤的，最後一題：我不會想家。所有面試都要迎合雇主。那天是我和仲介還有當地的培訓中心，他是一個正規的培訓中心，臺灣人過去開的，相較很多培訓中心來講，會去那家是因為他是優質的，可是對於外勞的看待，這回歸到我們臺灣人對待外國人的觀念真的很需要被深刻的檢討。

詹□□：這很好，我知道也是片段不像他們完整，可是臺灣文化很怪異的現象，比如說賑災，我們都踴躍的捐，可是在個別家庭裡，這部份的關懷卻...。

林□□：我們那個合作公司說，我們應該要跟新加坡一樣，使用的家戶要先上課，他們有線上課程。我們目前完全沒有，所以我們下個階段想推這個雇主學習，要有正確的觀念，當然希望這個服務可以成功之後才有能力可以推這塊。

新住民團體代表王□□：我接著這個話說，我有上網看過有些訓練公司怎麼訓練外勞，他說當你碰到雇主對你的不合理要求不可以現場回應他，要寫日記讓雇主知道你的心聲，不要當面回他，意思就是說這個日記是要讓雇主看的，不要回嘴，非常多不合理的，這上網就可以看到，政府不知道嗎？有這麼多不合理的管理方式，大刺刺的，仲介這樣子為的是要用外勞的人看到你這樣的訓練，很好，那你訓練出來的外勞乖乖的，我就聘。

詹□□：所以未來仲介的管理是很重要的。我把他形容成外勞的生態鏈，仲介扮著一個非常重要的橋樑，未來當菲律賓要來台的人數下降時，仲介的功能會慢慢改變，以前優先想來臺灣，現在臺灣根本工資不高，韓國跟香港都慢慢起來，要來臺灣的不是最好的選擇，當然會影響到勞工品質本身，我 1999 年訂台菲會議，我每年都要去，我去代表政府去，去了菲律賓政府談，出來之後，公務車接我到旅館，結果我去時臺灣的仲介，我搭商務艙他也搭商務

艙，結果我下飛機後做普通公務車，他們每個人都賓士來接。菲律賓的仲介者派賓士去接他們。我們國內引進福利外勞或家事外勞最近十多年來比較多，表示我們在這部份包括制度的設計，仲介的管理，在家事服務上的待遇以及勞動條件這些每點都值得去檢討。

彭婉如基金會代表王□□：我也覺得，假如我們對待外勞的方式沒有改變，以後沒有外勞本勞也不願意去做，好像大家都很習慣便宜就什麼事都讓他做，間接也在阻礙本地人不願做，但很多人是沒有工作的，去到那裏就暗無天日。每天就要這樣過，而且照顧老人，其實老人情緒是很多的，他也沒有排解的管道，我們自己看家事和居家陪伴的部份，我們的家事員是一天裡面起碼換兩匹的人，所以會覺得心情上的壓力比較低，假日都想出去玩，但做居家照顧的姊妹們，最喜歡禮拜天大家來組聚團聚，然後開始抱怨，我們就會覺得他們需要窗口，後來我們就在推讓有一些人實際上是沒有那麼需要這麼長的時數，可是因為便宜所以就叫來家裡，就順便，譬如說我們有時候外勞空窗，叫我們的人去，我們現在變成外勞的補充人力，去的時候有的人居然叫我們睡陽台，他說外勞都睡陽台為什麼你們不能睡陽台，我說外勞可能在那邊睡樹下，所以他可以睡陽台，他們對待的方式會讓我們的人以後阻礙本國人願意走入照顧產業一個非常重要的阻礙力量，因為大家都怕我去那邊賺那麼少又過那種生活，假如我們對外勞方式都這樣，我們自己的照顧人力是沒辦法進入的。

彭婉如基金會代表王□□：我就是那種去睡陽台的看護，別人會怎麼說？你就是沒出息才做這種啦！沒有勞動神聖的東西，很卑賤的職業歧視，大家都放任。

詹□□：那麼政府有什麼機制可以介入讓這樣「OVER-USE」的觀念，在未來能夠有改變？

彭婉如基金會代表王□□:制度更改,不更改的話,比如說外勞還是在生活、薪資、居住規範。那新加坡的雇主要受教育,但受教育有沒有效,要怎麼處罰,還是說了就白說,沒有用就不用推了。政策不翻轉,使用勞動力上,我們是最沒有競爭力的一塊。要制度翻轉的話,怎麼做?比如說行動要自由,休假要夠,居住自由,飲食自由。

詹□□:福利外勞的話有點回到依贏(弘道)外展服務那種構想,搭配本國照護員到社區去的實驗計劃,他那種跟你提的制度改變是異曲同工。

林□□:弘道是在做僱傭式的派遣,那假如要改成派遣的話,一定程度薪資要提昇,全日制這種的薪資要比較高,勞動強度一旦降低,本國失業的人 **WHY NOT?**最主要是勞動強度的問題,依賴的時候,讓外勞來把他身體操壞,跟我沒關係嗎?

詹□□:這是我們社會一些潛在的...

王□□:他們也許捐款,就種福田嘛,可是當用一個外人的時候來看,他們覺得是應該要對他好的,當然我們對於使用外勞的家庭要有一些規範,譬如說:可能要所有的人都不可以蹲在地上擦地,可是對外勞就一定要蹲著擦、跪擦,當你就是堅持這樣的時候,很多人也會變得說好吧,既然要求這樣。雖然那是很久以前差不多日據時代才會這樣擦地板吧,可是還是有的人會說,我小孩會過敏要乾淨,我跟他說你就要相信現在的清潔工具,不要一直認為說跪著擦就是怎樣。我覺得這個社會是可以被要求的,只是有沒有這個強度,假如不這樣做就沒有,我們在做媒合過程裡,也有外勞會說我只要做這些就好,但最後還是一直增加,我們的角色是試圖做公正的第三者,我們會跟外勞說,因為你越做越熟本來就是可以多做一些點事,但也不能太超過,太超過我們就會把人叫回來,並且記錄。他們假如認為不需要外籍看護工,可能就會漸漸有個規範,這樣子以後,我們對外勞可以有一些保障,哪就會讓本國的人

以後願意做。

詹□□：這點我完全同意。如果不這樣做，我們臺灣的照顧產業沒辦法發展。所以那時候說要外勞來補充，將來長照要進來時，基本上我是不太同意的，因為從現象來看，本質在國內看護網絡來看，沒有去探討就引進，這太危險了。當然有名律師、名立委的聲音，其實我覺得這是種社會教育，剛才他們提到一個研考會曾做過的研究，你們這個研究是？

新住民團體代表王□□：上次他們做外勞的工時是，有的家事外勞的工時 17 小時以上，因為待命也算工作，但勞委會做的也是超時。

詹□□：所以從這個角度，家事福利外勞將來應該要有很多配套制度，能夠完備之後，再來思考未來家事福利外勞的需要性，我今天一路聽來，我的至少粗步的看法是這個。第一輪談的結果是家事福利外勞的使用會增加，但剛剛第二輪談下來的結果卻是有變化的，好像不一定是會增加，是很多方面要做好之後我們再來思考要不要用，我覺得這是很好的一個點。

莊□□：我想請教個問題，剛剛聽了有點心痛，因為之前接觸比較少，臺灣人怎麼會是這樣對待外籍的這些工，因為我們在衡量政策時，我很贊成雇主要受教育，因為以前可能沒有思考，很自然的當傭人，可能人家提醒後會想到這問題，但回頭再看是不是這部份會影響，對於那種都去上班的家庭，晚上回來很累也沒有能力去照顧時，這塊的人是不是也需要人力，否則上班很辛苦的人，真的是沒有能力來照顧，那塊是不是會衍生出來經濟的負擔，這塊同步去思考，否則我們在推一個政策時就有可能遭到另外一方的反彈。

新住民團體代表王□□：這部份還有一個是弱勢家庭，他也沒有辦法支付，這也是一個問題，所以這個是在整個國家的社會福利制度裡頭應該要制定的。

不只是勞委會來制訂，因為整個社會福利制度針對這塊要怎麼做？去補足他，不能完全犧牲勞動力去。

詹□□：你們現在基金會有提供家事服務嘛，時間的不是 FULL TIME 的，一般來說你們的使用者有沒有這樣的個案，比如說年輕的或者...？我只知道你們過年供不應求，因為要打掃。

新住民團體代表王□□：過年他們都回家了，回國了，沒人找不到人。

彭婉如基金會代表王□□：不過我是覺得，這個講的是只有照顧白天要怎麼辦，我認為我們應該要比較仔細的去分，其實我們去看瑞典的時候，假如這個人需要到全天的時候，其實是不適合居家的，我們在這裡沒有做，所以我們現在很多的養護中心是沒有住滿的，這個東西是政府要考慮的，假如這個人的狀況需要兩小時兩小時的，那這樣子的人應該要送到機構去，可是機構應該要有好的設備好的服務，讓這一些子女送他去的時候不會有那麼大的罪惡感，因為他會被說不孝怎樣的，像瑞典的父母親跟小孩的關係比我們這邊更好，我們這邊因為倫理的壓力讓你覺得不得不這樣。父母也認為這是你的責任，這實在是很糾葛，但瑞典的人覺得，國家告訴你，照顧你的父母不是你的責任，是國家的責任。所以當他們有的子女說你給我津貼，我願意來照顧，那是我的選擇，我希望跟父母親這段時間怎麼樣，這關係是好的，而不是說你照顧之後就把責任丟給你，他們會問你想要照顧久，其他時間國家再接回來，所以我們在這整個裡面沒有一個很好的配套，以至於子女假如送父母去機構，就簡直像要送去山上給熊吃了，所以會有很大的社會壓力。當他們看到養護中心的狀況是不佳時，又會覺得真的不能這樣，所以我們剛剛在講的配套措施，其實要講很深，如果有要重度照顧的，就不應該擺在家裡。譬如說他是失智，安養中心最不喜歡，因為抓不住，那種就是要不同的照顧，在居家這塊，應該要有不同的照顧，例如弘道的一天多次，其實我們自己 XX 老師本來想說，基金會要不要不用外勞完全用本勞來做走動式服務，我們上次有跟正義國宅，可是裡面好多將軍，好難伺候。

新住民團體代表王□□:即便退休也要高規格的服務。

弘道老人基金會代表林□□:所以我本來是一直在想說我找結合式住宅,所以我也跟國宅裡的副主委裡談了,我們也對這個事情有一些規劃,不過現在我們的作法就變成,假如我把他的時間弄短,我覺得年輕人就可能出來做,例如現在一三五早上三天四個小時大概九千塊,四個家庭的話,就有三萬六以上的收入,現在就會有年輕的人來做。你千萬不要把一個年輕人綁在那裡跟一個老人互看,照顧老人不會讓那個年輕人成長,所以社工也都不喜歡照顧老人,所以覺得配套其實應該要養護中心的作法,不是像現在的狀況悲慘,所以大家就會覺得光想送進去就會覺得良心不安,不孝。

彭婉如基金會代表王□□:養護中心有的好的有分類,程度有分別,還有KTV,其他的養護中心有的很糟,譬如在二樓,電動輪椅上去之後就鎖起來,小小的就跟家庭一樣裡面放了十幾個坐輪椅的,動也不動的在看電視,留口水,床是空的,就八個床這樣,看了會怕,但也有很棒的。

彭婉如基金會代表王□□:主席,我想提一下剛剛說的問題,其實我們臺灣現在長照的問題,是在供需這塊如何同時思考,因為我們現在其實長照這塊是由衛生署負責,他們在長照的思考上是以機構式的管理來做處理,我們期待的是公共化、普及化、社區化的服務系統,可是這個系統又要同時做到評估、轉介、媒合,這樣的功能,但我們這塊似乎沒辦法在目前的規劃裡看到這個願景。所以有一點擔心的地方。第二個部分剛剛一直說雇主需要教育,我覺得仲介更需要,因為雇主仲介教育來的,包括我們剛剛一直提到,因為我們家也有一位,因為我婆婆的關係,但我當時在跟仲介接洽時,他常常會說女傭女傭,用這樣的名詞來稱呼,我覺得在稱謂上就已經有階級歧視,的確有很多的量表跟問題都應該重新被檢視。

詹□□：這個大概最近的事，我們也請了一個印尼的，他會講一點中文，那我們也因為他年紀大了沒辦法行動，所以請印尼來看護，當然因為我們都有在國外待過，可是基本上這問題不大，唯一的線可能是仲介教的，很多看起來很怪異的行為，我沒有問他，因為我覺得這種不要介入，我個人認為，可能是仲介啦，那剛來臺灣怎麼會懂得這些呢，所以剛剛有提到仲介，這也是應該要有效管理，但仲介我們哪一個不熟阿。

彭婉如基金會代表王□□：但老師剛剛有講到，以後仲介覺得越來越沒生意了，又跟勞委會說提高服務費，每次都這樣，假如說社區這個東西，現在少子化，很多學校變很少班次，空出來的學校是不是能考慮說...，有人會說學校是教育部的不能碰，但我覺得行政一體，不是一塊鐵板，是可以考慮的。

詹□□：我們現在最缺的是社區這塊，因為資源還沒長出來，很多誘因，資源是國家共有的，沒這種事情。台北老松國小也是，那是最老的、最多的，現在只剩幾百人，幾乎要把學校合併，然後老松國小畢業校友全體抗議，那是我們童年回憶的地方，怎麼可以拆掉呢？這很實際的問題，所以真的是我必須講。

彭婉如基金會代表王□□：我覺得教育是所有部會裡面最...，像我們有一個幼稚園現在是擺在台北市的一個國中裡面，那所國中曾經三四千個學生，現在只剩下一百多個，然後我們大概七八十個小孩在那裏，只能用它三四間教室，他其他教室都空的，但只要用它的地方，它就很像是割到肉一樣，校長覺得這個喪權辱國，一間都不肯放，但真的很沒被利用到。

詹□□：在不同部會之間，如果沒有這種，你們知道 1994 年規劃年金保險，早就解決了沒有後續問題了，把所有勞保公保國保都擠在一起就好阿，之後我去勞保了，我就問他為什麼不要？它就說基金是我們累積的，為什麼要跟別人分享？對不起，這是不能否認的事實，研考會那麼大的力量都沒有辦法。

因為你剛剛談的跟未來長照的發展就連結起來了，在我們報告裡會把那塊帶進來。長照變成未來整個照顧人力的發展，預測以及勞動力的供給，又連結到今天討論的是由本國人還是由外國人供給。

莊□□:我再請教一個問題，因為前陣子有聽說機構，因為要照顧很屋人，其實會牽扯到照顧身體的衛生問題，只能起外勞，否則本國人不願意做這件事，這個是？

彭婉如基金會代表王□□:我是覺得其實這種東西講起來，比如說我們對於照顧服務員的訓練裡面，這個要弄到居家時，完全不夠，所以像我們自己基金會在照顧時，訓練就會告訴他說，譬如說洗澡，怎麼樣的，其實是要教的，然後有些人會很擔心在身體接觸時會不會有性騷？，這些我們在照顧過程裡其實可以研發出一套怎麼洗，怎麼夾，假如平常的訓練貨其他安養中心裡面，可能就沒有去講這套，我們是因為要做居家一定要教，那我們這個中心其實在服務時比如說叫做尿痕、導尿、換尿布、清潔這塊其實他是一個專業的，就當技術。

新住民團體代表王□□:我覺得是照顧專業化的部份，我們並沒有去推，像護理本身也是會接觸到很多這種，還有很多例如海巡署去撈浮屍，那這種是一般人不能做嗎？還是要做，因為這是他的職能。

新住民團體代表王□□:所以針對這個，父母年紀都大了，我心裡會想說未來我老了，因為我單身，我要設計一個像洗車的機器，年老的時候

詹□□：現在歐洲已經有了，洗澡的時候有輔具，包括洗澡，有一部電影在描述老化的生活後，當然那是人家已經很先進了，你不覺得那部電影，最後看到他把他太太悶死，自己也自殺了，那是他女兒回來坐在那個角落，在想

什麼。電影過程中他跟他女婿，他女婿錢不夠多但想要買個房子，他女兒說你為什麼不把媽媽送去機構？我們今天談的，電影裡都是最現實的。最後兩老都過世了，他女兒坐在角落就結束了，為什麼經典？他女兒在想什麼...讓你們猜。我想的答案是：這間房子終於是我的。

其實這是另外一個議題，那部電影反映出來的很棒，他是中產階級，有知識水準的，他不講粗話，得了最佳影片。

婦權會代表王□□:我覺得給我的感覺就是說，今天如果有人提供一個喘息服務，讓他轉換心情，因為長期照顧一個人，尤其一直在衰退，那種壓力，你想他先生以前那麼愛她，我覺得好悲慘，從他打她一巴掌時，這麼深愛的人，他會做出這樣的動作，你就會想到我是不是要求我的家人這樣來照顧我，到時候兩人一定一起走向毀滅，所以需要喘息服務，有人介入他們，分擔掉一部分的工作，讓他能夠調整之後再介入，而不是完全由他自己。

詹□□：當然先生也很偉大，因為不肯送去機構。

潘□□:可能是觀念，他可能覺得自己可以全力照顧，可惜人有一個極限。

詹火生：那是高度社會價值。

彭婉如基金會代表王□□:不過我覺得我們自己照顧那麼多人，其實我們在照顧小孩跟老人的過程裡，家屬很難免會想到的是一種解脫，所以對於照顧者的苛求就不像保母，因為他覺得我未來這個小孩會帶給我榮耀還是財富什麼的，你把我顧成這樣，可是老人的話，我自己在處理時，家屬終究是...

詹□□：每個人幾乎都會想 *That's the end of life*. 這個就是，會想把長照那塊帶進來講。

彭婉如基金會代表王□□：機構那塊要往社區化的這塊，可是我想未來的十年可能也沒辦法，所以是不是機構那塊他一樣還是有一定的？越來越小？

詹□□：越來越小不敢講。

彭婉如基金會代表王□□：整個起來是不是還需要一些時間？

彭婉如基金會代表王□□：像我去看日本的照顧，因為他們的高齡化太快，沒有像我們給予的像社區還是消防什麼的，他們發現沒辦法這樣做，他們的地獄密濁興，他們對於照顧服務人員的部份也沒有很大的限制，就是福祉式，像我看瑞典也是，就會覺得你先進入這行，跟著做，有興趣再進階，可是我們是先上課，可是到底後來跟工作有沒有關係？日本後來他大概就是一個中學兩個小學的大小，就有一個，對於很多法令上的鬆綁讓這東西容易做，老人家也容易來，把居家服務的部份納入在地獄密濁行裡面，老人家你願意來，早上來還是怎樣都可以，人力是充分運用的，假如我們總共照顧五十個老人，今天假如只有二三十個老人來，然後有幾個他要在家裡，這裡的人力就變成是外展的去幫他做服務，如果大家都來就在裡面，裡面也有一些地方大概三四個房間會讓你可以子女外出，可以短暫住在這，也有的人白天去外面，晚上想住在這，所以他有很大的彈性讓這個地區的人民來使用，假如在這塊能夠鬆綁，說不定比較有可能，假如我們現在按照我們的方式在要求安養中心，他整個人力成本跟建設成本都會拉高，拉高時你要收多少費用？不收，政府哪有辦法承擔？所以我覺得在這裡，假如說未來要往社區化走，我覺得真的他的整個法規上的鬆綁是非常重要的。

林□□：主席，過去有一個很好的脈絡可以去轉型，一、衛生署 二、社區發展協會，到處密集度非常多，他們有一定的資源跟人力，這塊如果可以...

詹□□：這沒錯，社區發展協會本身你人力要進去，我個人是覺得以本國的照顧人力為主，我覺得這是一個無可限量的發展，未來發展的方向。因為我們社區現在是最弱的一環，居家還可以啦。

基本上我們所討論的都已經 **cover** 了，今天是我質化研究裡的座談最精采的，最實務的，你們經驗真的無人可取代，社會工作最可貴的就在這，真的在提供服務的需要很多的配套，沒有那麼簡單，包括制度、訓練、價值觀、社會的共同價值這些，我想這很好，那副處長也沒有指示？

莊□□：沒有，真的非常大家，詹老師這次真的是非常非常的努力。

詹□□：我覺得這二十年來，當時要引進外勞時，我文章寫，當時在勞委會我...沒想到後來我去當主委時，我舉的最大例子是，當時去德國參觀，德國社會福利部副部長是我朋友，帶我去參觀法蘭克福的車站，當時滿坑滿谷來自土耳其、斯洛維亞，德國的部份是移工，不是客工，連家人都能進來，可是後來變成德國負擔。這就是當時他跟我說的，所以說我們要謹慎，但二十年來我們價值觀沒有改變，這我覺得很重要的一環。那今天真的非常感謝大家，以後保持聯絡。

【結束】

附錄十 學者專家焦點座談紀錄

開會時間：102 年 6 月 28 日(星期五) 下午 15：00

開會地點：國家政策研究基金會 101 會議室

主 持 人：臺灣大學社工系教授 詹□□

與會貴賓：

中央大學產經所教授	單 □
中正大學勞工系教授	馬□□
中正大學勞工系助理教授	劉黃□□
中正大學勞工系教授	藍□□
中研院經濟所研究員	江□□
中華經濟研究院研究員	吳□□
台北大學經濟系教授	徐 □
臺灣大學國家發展研究所副教授	辛□□
政治大學勞工研究所教授	成□□

列席人員：研考會同仁、本會同仁林□□

討論題綱：

- 1.就現階段與未來十年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？
- 2.外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？
- 3.面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。
- 4.現行外勞管理措施如：自由轉換雇主範圍、工時上限，與家事外勞權益規範等之調整建議。

5.外勞相關政策分散在勞委會、經濟部、農委會與外交部間，現今之決策模式是否應加調整，及其改變建議？

【會議紀錄】

詹□□：就業服務法通過之後，這是非常的法治化，一直到現在歷經幾次變化，研考會想了解未來 10 年我們到底有那些可能面臨到的勞動力的變化，外勞輸出國機制也在產生變化，不僅是我們國內產業結構人力需求變化，外勞輸出國也在變化，我記得最早有馬來西亞來的，後來馬來西亞沒有了，越南一直是維持不是最多，印尼也慢慢在調整，可能再過幾年之後不再輸出，所以最近勞委會在思考，我們是不是要探討，我想我們 00 副主委在經建會期間大概也接觸到這樣議題，甚至有人去談論說，我們引進外蒙古，甚至最近有新議題去引進緬甸的，這些議題就不斷的拋出來，所以研考會想探討說，未來他可能產生甚麼樣變化，我們來找來政策利害關係人做一些政策上的研析，我們這個研究因此已經舉辦了 2 場焦點座談，第一場邀請工商界的代表，也邀請在實際外勞引進運用實務的代表，今天第三場是我們邀請學者給我們一些建議，政策上的建言。我想我稍微介紹一下，我們今天來有幾位，也是我們研究團隊的，我想先介紹今天來的學者，雖然今天大家都認識，不過研考會可能幾位也藉這機會更加認識。

那一開始我們討論題綱列在這裡做參考，現階段未來 10 年產業發展對我們基層需求有沒有變化，現在是不是要用更多外勞引進來加以因應，或是甚至調整，目前外勞在台工作延展到 12 年，能否調整讓表現優良者能夠升遷加薪提高以解決我國基層勞動力不足的問題，這在很多歷次討論都提到這點，面對缺工及失業並存情形，如何在維持國人就業，避免廠商外移，及保障外勞權益間取得平衡甚至三贏，移民政策這麼多規範，如何在外勞這部分產生什麼樣衝擊。今天我覺得或許可以再加一點點小小的議題，就是目前外勞的決策模式是否應該加以調整甚麼具體建議，一點建議是說，現在服貿協定簽了之

後經過立法院的審議，裡面其實有部分會跟外勞有些連結，因為從大陸來的一些勞動力，當然目前是不太可能如部分媒體錯誤報導，例如理髮院美容美髮業進來之後就把臺灣的完全取而代之，我想單兄最清楚了，進來好像是要 30 萬美元，才 2 位能進來，臺灣美容美髮業是天下無敵的，其實我們應該有心理準備，不要進來之後就嚇得要死，我不是在替政府講話，我想我們應該更開放，閉關自守，到時候就在溫水裡面就慢慢的我們消失了，或是喪失我們的競爭力，這是我想也可以稍微 touch 到，因為這是最新發展，最新發展會影響未來十年，大概這我想可以加進去，我就先拋磚引玉，做個背景的說明，我想各位都是專家，我就不再多說明，我想這部分就開始。

單□□：主席，各位先進，因為要掌握時間我就不推辭，我在這邊跟大家分享的意見是，可能都不一定是對的，不過就是就意見本身應該是拋磚引玉，我就順著這討論的題綱跟大家做報告。

第一個討論題綱是說，我們未來在大方向會不會需要更多的外勞，我的理解是，不管我們喜歡不喜歡應該都是，這裡面最主要是說人口的老化，這個是一個非常兩難的 ISSUE，我記得我在服務經建會的時候，經建會有一個估計，這估計基本上是很準的，對於我們人口怎麼變動是很準的，在 2025 年的時候，我們 65 歲以上的人口佔總人口的比例就達到 20%，之後它會繼續往上升不會降，從 20% 一直會上升，預估到 2040 年的時候它會 CLOSE TO 40%，所以這個趨勢是跑不掉的，所以在這個情況之下我們有這麼多的，BY THAT TIME 我想我們很多人大概都需要一些老年的照顧，所以這個趨勢是這樣。另外就是說，製造業不談，服務業不談，在三級產業裡面，農業的部分我們是沒有開放的，可是農業的部分其實很多的農民基本上都太老，太老的農民對我們農業，因為我們要走精緻農業，精緻農業就是要非常的 labor intensive (勞力密集)，蔬果就是把很多的花摘掉，小的果子摘掉，一個蓮霧樹不能夠隨便讓它長，這些都是 labor intensive (勞力密集)的工作，都是機械化沒辦法做的，譬如說採茶這個裡面，我們臺灣有什麼茶甚麼茶，這個裡面手採的跟機械採的價錢就天差地別，所以我會覺得是說，不管就從人口老化的角度來去

看，或是從產業，因為農業的部分我們一直沒有 touch，我是會覺得說將來農業的部分也是無可避免的議題，除非我們不要農業，那怎麼可能呢，我們又要農業，可是又沒有人，雖然講有些人就是有些樣板，年輕人要回鄉去當農夫等等，我覺得那只是少數的樣板，不一定能撐得起我們的農業，這個裡面農業基本上，今天外面多少度，我們的人能夠在室外工作嗎，所以我的第一個問題是 YES。

第二個是說，現在是延長到 12 年，這個裡面，這個問題我自己是覺得是說這會是一個叫做 narcotic，毒品上癮叫做 narcotic，我會覺得這事情有點像 narcotic，所以在這裏面，12 年之後是不是又 15 年呢或者等等，其實我們查我們過去的一個 evolution (演進)，從幾年一直延，只有往後面延，如果 12 年那下面是多少年呢，我不曉得有人喊多少年，我不知道，MAYBE 再加 3 年，所以這個裡面就會跟移民政策裡面，它就會變成變相的移民政策，可是這個應該不是我們最終的一個目的，最終的目的應該不是這個，所以在這邊應該是要很明確的就是說 STOP, optimum stop point(最佳停損點)在哪裡，就要非常清楚的說 STOP，其實這個給外勞這樣的一個 signal(示意)，也給我們本國的雇主一個 signal(示意)，不然本國的雇主他會覺得說，這個事情是比較吵一吵就會有阿，我今天瞄了一下晚報，美國又開始要大赦一批非法移民，就會變成是這樣，所以我會覺得這個事情是需要做一個非常明確的宣示，假設我們是 12 年就是 12 年，所以我覺得如果目前能夠展現出一個魄力來說我們就是 12 年不再延，我覺得這是一個 solution。至於剛說的印尼阿等等，剛才主席有講到印尼，在我看來很多國家基本上都很想輸出到臺灣來，所以印尼不輸出沒有關係，很多國家急的要，那怕是甚麼緬甸，那個裡面太多了，所以我不覺得印尼可能經濟真的上來後不再輸出，我不覺得這個對我們來說有甚麼問題，我大概不會覺得這個有問題，所以現在就是 supply 面我覺得不太會是一個問題，問題是說我們的 demand SIDE 應該是越來越強，所以數量會增加，但是他們能不能夠在臺灣工作個 20 年，變相的就在這邊定下來，我覺得這是一個很嚴重的 ISSUE，我們要考慮的。

第3個問題，如果我們給他們 sufficient 的外勞，在這裡面，對於維持本勞的就業，避免廠商外移等等，都會有一定的 stabilize 這樣一個好的效果在，外勞權益的部分，幾年前監察院開了一個研討會，這裡面就是剛剛有人提到說可不可以讓外勞組織工會，好像是一個天主教的團體他們就提出來。但我認為不可，因為我是覺得那樣外勞能夠組織一個外勞的工會，其實就是像以前叫做 British dizzy 的意思是說，在英國的 Thatcher 改革之前，英國的工會都是 trade association 的 member，譬如說駕駛員同業工會，或水電工人他們這樣工會，所以當他們工會罷工的時候，會影響各行各業各個 individual 的事業單位，它不是以廠為單位成立一個工會，當 trade association 駕駛員同業工會要罷工的話，所有的公司裡面的駕駛員通通會停擺，就會變成這樣，所以殺傷者太厲害，如果我們允許外勞組成這樣一個外勞的工會的話，假設哪一天，菲律賓的外勞或電子業的從業外勞，what ever，若他們有擔任工會的 leader 然後它們說我們要罷工，大家都響應的話，那我們所有的工廠大概都停工了，各行各業，可能有些工廠它們的情況好，有些工廠情況差，所以我寧可是說外勞他可以加入我們事業單位裡面的工會，該事業單位如果它們要罷工，那他們就罷工，沒甚麼關係，但是不能是以聯合會的方式來運作，這樣來運作的話，就會是搬石頭來把我們國家整個經濟來搞垮，這個是有關於外勞權益的部分的一些想法。

第四點移民政策能不能規劃外勞的這個部分，我會覺得是說基本上很少國家，德國的情形對土耳其來是不是能讓他們入籍，這一點大家可以再查一下，我是覺得如果我們從一開始開放外勞的初衷就不是一個移民政策，我是覺得說這一點，即使是說我們將來有人口老化的問題，有 birthrate 下降的問題等々等々，各國要的其實都是，如果真的要移民的話，當然是以白領為優先，不是以藍領為優先，我會覺得是說白領跟藍領之間，國際之間的作法其實算是蠻清楚的。

第五點是說外勞在決策模式是不是要做調整，我覺得我想不出有比目前更好的方式，目前當然這方式大家不盡然都覺得都滿意，可是如果要把目前的制

度裡面要有一個更好的方式的話，那 maybe 就是一個更 centralized (集中的) 一個方式，大概不會比現在更 decentralized，如果要走向一個比現在更 centralized 的方式的話，我覺得就被 commission 的政府部門來說，大概壓力會太大，會大到沒有辦法去承受，所以我會覺得這裡面還是一個，目前方式雖然是有些，大家有些不同的看法，但是在這裡面可能並不必然有一個更好讓大家更放心的一個方式。

第六點就是剛才主席垂詢服務業貿易的部分，我覺得服務業協議的部分，目前本來就沒有打算要開放大陸的藍領來，我也回應一下剛才主席所說的，美容美髮業來說，今天日本人也可以來臺灣開美髮店，可以啊，新加坡人可以啊，香港人也可以啊，只要他願意他就可以，既然這是我們目前的狀況，既然這些不管各國的這些很厲害的人，如果他們覺得臺灣是一個市場他們就可以來的話，大陸人他要來這邊來去弄美髮業的話，他必須要有三兩三，他才能夠過梁山，他若沒有三兩三，他如何過梁山，如果真的有三兩三，在臺灣能夠拿下一些市場的話，其實對我們說當然是好的，當然我同意主席剛才所說的，這只是一個例子。

詹□□：謝謝我們單教授，這幾個思維都非常有意義，我一開始就提到服貿協定之後國人的一些憂心，其實在市場機制之下，我個人也相信市場機制之下步用怕，當初那個譚魚頭，大陸有個叫譚魚頭，還有個很有名的，還跟飲食業進臺灣，沒想到半年不到就被掃地出門，沒有顧客嘛，沒有顧客在一個市場原則之下的話大概當然他會離開，所以不用怕，我個人覺得不用怕，我們覺得過多的保護，你看現在在一個全球化的過程裡面，哪一個不是開放的，如果不開放，這個國家馬上就，在整個市場裡面就，除非它真的能夠完全能夠自給自足，我想這樣的國家不多見。

吳□□：謝謝，各位先進，對這個外勞問題我已經 10 幾年不再碰了，1-20 年前因為一些論點，其實該做的研究都做過了，跟單兄，很多的問題，真的是該做的這樣都有了，那現在只是說怎樣去把它 UPDATE，如果以我的立場，

其實剛剛單兄他已經都幫我講了，如果假設我是非常自由的，自由經濟的，對於開放我們都是贊成的，如果全世界都是自由民主的這兩種社會，那都沒有問題，現在其實最大的問題，倒不是其他的國家，其實就是剛剛所提到的，主席他最後加進去的，就是對岸，對岸的問題，所謂的陸客，十幾年前其實我們也很有做過這個東西，然後到今天到底還是不是還是這樣，這是先我會這樣說，後來現在最敏感或是最重要的，我想這不是經濟面的而是所謂的政治面，所以今天這種題目是未來 10 年，我們有沒有明天，臺灣有沒有明天，或是說有沒有未來 10 年，會不會有這樣的問題，這可能是一個很大的問號，如果按這今天這樣下去的話，假設對岸先民主化，中國民主化，這就有疑義，如果它還是今天這樣子，說不定很快，我講得比較嚴肅也比較嚴重，說不定通通是滅掉了，我們也滅掉了，對岸也滅掉了，剛剛單兄也提到了，外面現在這麼熱，氣候為何會變成這樣子，這是什麼樣的東西，人喔今天，講得比較難聽，真的已經不是人，現在大家就都彼此都騙來騙去，害來害去，如果是這個樣子，甚麼政策甚麼樣的東西，怎麼研究到最後都沒有用，因為這都在地下，然後用什麼樣的方式來，你現在做了什麼樣的政策，只是說說，的確是這個樣子，如果是按照剛剛我這樣子講，因為今天大家看到臺灣的經濟，好像越來越悲觀，行政院長已經都很悶了，悶會不會越來越悶，或是說最後燒到心中，大家悶死了，的確是我們要好好去思考。如果假設我們都還存在，會不會真的有這外勞這個問題，其實我要講的，說不定那時候變得台勞的問題，是我們到外面去，不是人家到我們這裡來，你既然要做 10 年，10 年說不定那東西才是比較前端，不是現在這樣看外勞這種事情，剛剛這些比較悲觀的東西都把它放掉以後，回過頭來回到現實現在，因為其實 1-20 年前這種觀點我還是覺得沒錯，因為我們再看已經有外勞這樣種問題，那是一個好事情不是一個壞事情，人家都要到我們這裡來，就表示我們這裡環境好條件好，所以倒不用負面的去看這些事情，應該是怎樣去因勢力到，這也就是最先 1992 年以前，我們在跟勞委會做所謂的 fight，一樣的，那時候勞委會的主委都是抵抗，都不讓人家進來，我們就在講，你到底是要偷偷的來，還是要讓他光明正大的來，後來在正式會產生甚麼樣的問題，這些問題並不只是所謂經濟面的問題，在這裡面有提到，就是一種治安，怎樣過生活，諸如此類的東西，那倒是怎樣去，因為人與人之間非常微妙的東西，情，好的時候非常好，如果是敵對的時候，這就所謂的歧視會有，這一方面我還是這樣想，

如果有這兩種外勞這兩種問題，是一個管理的問題，應該是要好好的說要怎樣去引進，引進的方式我們過去也說了，其實用得太複雜的話反而是不好，你要非常單純，非常單純是什麼呢，你讓他無限制地來也不太可能，所以你用一個總量，這資料也有說好像現在好像這總量也沒有，其實當初單兄也都有估過嘛，這總量到底有多少，總量來當然就是分配，分配到底是要分配到地區，分配到甚麼樣行職業，諸如此類，如果按照你要由上而下來的話，那個是很麻煩的。

所以我們還是回到市場，因為既然大家都喜歡講市場，那回到市場，還是舊話重提，把拍賣競標這東西又把它拿出來，這個是最公平的，就非常清楚，我們政策到底甚麼樣東西，我們既沒有辦法去管量又管價，我的看法是說，管量可能比較好，然後把價放，可是我們價格也被管了，很多都跟基本工資都掛勾再一起，所以這到底要怎麼辦，今天其實是管價又管量，我是覺得這樣其實是不好的，怎樣再去把它扭過來，剛說了其實是舊話重提，怎樣去把它弄清楚，其實我們現在社會最糟糕的什麼，就是資訊不透明，尤其是上面所謂政府的政策，非常不透明，所以我就跳到剛才講到的服務貿易的這事情，今天最大的問題，因為人與人之間都已經不相信了，尤其對政府，這個公信力已經 down 到谷底了，這我們講得非常不客氣的這個樣子，誰造成的，當然就是當政者造成的，一些東西應該盡量讓它透明，但是都是用非常專制，家長式的那種東西去教導人家，那不是溝通，是一個宣導，政令宣導，而且是強迫，用各種力量，這樣好像很柔性，所以我還是在這個場合再強調，其實這個才是重要的，到底要用甚麼樣政策，什麼樣方式，我是覺得那個是其次，不適那麼樣重要，這個東西才重要，你要讓大家，人心，你的心如果是恐慌的話，你無論再好，大家都懷疑，懷疑的時候，好的都變不好的，所以剛剛提到的服貿的事情，如果大家講清楚，我們競爭力比人家強什麼東西，你在怕什麼，現在大家怕被賣掉，因為你不曉得到底怎麼賣，因為什麼的條件都不知道，從以前的 ACFA 到現在，都是同樣這個模式，不只是這個樣子，其他各個政策也一樣，然後政策的時候說改就改，也都搞不清楚到底是什麼，那這些今天在這裡討論，或是說討論出說一個非常美好的東西，去執行的時候通通完蛋，這是一個，另外一個東西，非常重要的是說，我們一些東西不是關起門來就拍板定案，到最後還是要去跟人民，還是跟剛剛說的，你怎樣

去很透明，真的是很真誠的去溝通，把一些利弊得失，讓大家很清楚，很清楚以後，其實這問題就會比較少，我還是回到，因為外勞這是人的問題，人與人之間，我們自己同種族就已經很麻煩了，不同種族的這個東西更麻煩，所以不要用機械式的方式來，現在我們也知道少子女化，或是說現在我們這教育，大家都是高等教育，所以以後基層人力，那些東西幾乎都沒有了，因為升學百分之百，這樣以後當然是沒有基層人力，基層人力，到最後大家觀念會改變，大學生它又，剛剛單兄說農業，我一點都不擔心，因為現在有很多人，在讀書裡面，他要回到農村去，然後去跟原來，大家怎樣去分工合作，然後去發揚，其實方向是對的，所以如果我們整個環境非常和諧，其實所有的問題都不是問題，大家尤其像你到底會引進，要引進什麼人，或者到底是怎麼樣，最後還是回到一個市場機制，但是一個前提，我還是這樣強調，因為今天我們這個外勞這個政策，其實有一些已經落到政治方面去了，譬如說這次的台菲，要怎樣用這外勞凍結當一個，其實這是非常奇怪的，在 10 幾年前，那個時候趙守國在的時候，好像也是要用這樣種政治，我們那時後認為不可，不要用那種比較不相干的，那樣來的話沒完沒了，根本沒有辦法做什麼樣的解決，所以我剛剛講的都是一個大的方向，其實這大方向來，我們說這制度其實是應該要簡單，讓大家心裡面放下，然後用最公平的方式，不然裡面一定是互相勾結，因為我們今天也都看到了，仲介啦，所有的好處都被官商勾結，這個東西一定貪污舞弊，就是從這裡面出來的，所以回到我還是在宣導，非常單純的這種東西，最後我們說到底這政策要誰來決定，其實我同意拉高決策機關到行政院的層級，達成跨部會的一種功能，不然其他的部會，會為自己的本位，在那邊爭來鬥去，這事情會變得非常複雜，今天大家都已經有在討論了，為什麼到最後還是回到勞委會去，我就覺得很奇怪，已經變得勞委會的，勞委會又被人家打得半死，但是這個其實是吃力不討好，所以其實我的意見是非常簡單的，我們要把一些複雜的問題去把它簡化，讓成本盡量下降，讓好處盡量提升，不過我要強調，後面是一個很大的政治的問題，而且以後要注意的就是兩岸。

詹□□：謝謝吳□□，他說的我完全了解，因為我在十幾年前那個時候就開始，真的是有些對話，他說對外勞是管價又管量，那時候會覺得說管量就好

不要管價，管量就是拍賣，這個在市場機制裡面是容易，後來其實勞委會也嘗試，我想單兄記得，我們嘗試交給公共的工會來做分配機制，後來他們不敢接，當然是因為涉及到公權力，第二個呢他那時一定是當壞人，反正到時候這公會，比如說這工總，變成是大家都在搶這配額，一定會造成剛才所提到，不過你剛才所提到的這個，當然政治總是要解決這問題，人不可能每個都人心都向善，那這樣的話就天下太平，問題是(有人問:為何不用個公正團體)，吳兄我非常了解你，你的文章我是拜讀從那時到現在，我們再請江兄好不好。

江□□: 剛才大家談的就說這個外勞事實上，我們過去實證研究有好也有壞，剛大家談也是大概都這種方向，事實上我看了一下這個問卷，這問卷我不曉得像問卷第六頁，正面影響跟負面影響，是到時候兩邊都填嗎(答: 對，如果兩邊都有)，事實上我看來看去，到第七頁那邊第四項第四欄，前面幾項事實上兩邊都有這種問題，正負面的問題，我不曉得填出來會不會有矛盾的問題存在，因為我跟你講這應該是兩個都有，大部分我看到第 4 項，第七頁第 4.1 項，兩邊都有可能嘛，不可能只發生都正面或負面，兩邊都有可能，到時候兩邊填出來，分數有正、有負怎麼辦，互相矛盾如何處理，因為我稍微看了一下，我感覺是這樣，因為外勞這種東西，一個人沒有完全罪大惡極也沒有完全 PERFECT，所以他一定兩邊都有，這是我昨天看的問題。像前面第二頁最後第二段講到就是說，因為土地不可移動，所以不應引進外勞，我想這東西很難去連結下去，因為土地不可移動，所以不應引進外勞，我想這可能要去稍微看一下，到底這句話是怎樣來的，我沒有抓到問題。

我是不會去反對引進陸勞這種東西，反正你開放就是到底開放，但是有剛剛像吳老師講的那種東西，因為，我跟你說我的老家是在西門町，我高中同學是西門町 RENEW 的主任委員，他說他有次去萬華那邊的阿公店，那邊本來阿公店女服務都大陸人，老闆都是臺灣本地人，後來臺灣人老闆已經被大陸人女服務生全部趕走，現在全部大陸女服務生當家，這個東西事實上我們，那天王金平不是在電視上也講，是王金平嗎，事實上我有這經驗，像台大校

友會館你可以進去裡面，那些服務生全都大陸人，我不會去反對他們大陸人開放大陸來這個地方，但是如果他今天是有計畫或者怎麼樣的話或者是說，事實上老外都怕到了，因為他人太多，臺灣承載的極限有沒有這麼大，是一個很大的一個問題，我不反對他進來，但是臺灣的市場有沒有辦法容納，那是臺灣未來要考慮到的問題。

因為像你現在開放美國開放日本或開放東南亞，他不可能一大批人就進來，這就讓我回憶到就是說，以前小時候在看大陸難民潮，當時我們臺灣就開放進來，小時候都有看到因為我們家住西門町，那時候國民黨要把他們都弄到西門町去做工，但是後來毛澤東一講說，你臺灣要收嘛我就放，看臺灣有沒有那種氣魄，他就好像是一個專制的政體，他要做什麼東西都有辦法，這就好像大陸人跟我們講說，臺灣國民黨要跟共產黨搞還早得很，因為它本身是一個極權的政體，不像我們臺灣是一個民主的政體，你要跟他搞很難去搞，因為他是有計畫的。現在開放韓國開放日本開放東南亞，它不會有計畫性，因為他是會有計畫性的，這是我們應該考慮的，但我們都同樣中國人，你進來我不反對，但問題就怕它那個政府，它政府有問題，我不曉得，因為我們開放應該也可以吸收一些好的，最近這兩三年每年都有學生，明天要走今天上最後一堂課就講說老師我很不想回去，然後開始講那邊的問題，他們很不想回去，那些學生也都很好很乖，所以我覺得開放也好，可以吸引到很多他們好的人進來，但我們也不能不防範他們背後潛藏的問題，因為究竟我們臺灣是一個民主的國家，跟它們不一樣，我就講到這邊為止，謝謝。

徐□□：不好意思剛慢點才來，其實剛剛有聽到單□□談到一些問題，江□□、吳□□談到的一些問題與觀點，我其實都很同意。

剛剛我也看了一下這個問卷，我發現說如果正面和負面，其實你既然是 1 到 10 分，可不可以設計成中間是零，一個是右邊是 12345，是極好的，從粗認同到最好的，左邊就是負 1 到負 5，是負面想法，因為如果讓我去填的話，如果說我是一般的民眾，我想這都是給相關或有做研究，或是說對這問題稍

微有點初階認識的人去做研究，就會想到說如果我兩個都填的話，因為我覺得說大部分的人認為說不管是任何這邊所提到的一些問題，其實都有它正面和負面的效果和情況，只是說每個人的認定會是正面多一點或是負面的少一點，或是負面的多一點正面的少一點的問題，所以這個部分可以做一個調整。比如說這邊的第 3 題，您認為外勞引進對於新移民就業機會的影響為何，你正面的影響是增加就業機會，負面影響是減少就業機會，其實談到的事情就是同一個事情，所以這樣子問的話會讓人不知道怎樣去勾選，還有第三個，就說剛剛我念的這個題目，外勞引進對於新移民，就是外籍配偶，就業機會的影響，可能在這方面的認定是認為說，這兩個在工作上是同質性的，可能一般的想法我覺得這邊可以先去做一個說明，為什麼會有這樣子的一個問題，可能在這問項的之前，給個差不多 A4 大小一半的說明，簡要的說明，接下來在問這問題的時候，因為那個簡要的說明就是提供一些客觀的數據，否則會影響別人作答的一個主觀或客觀性，怕會影響主觀性，可能會給一些數據，最近是外勞有多少，新移民目前約略有多少，她們就業的比率是多少這樣子，其實這樣子的問項我覺得都非常的好，其實在我看來每一項的問項都像可以寫一篇論文了，對學生而言都可以寫一篇很好的碩士論文，這題目都是非常重要。

這邊講到外勞跟外配的問題，因為我們知道外配在剛開始嫁到臺灣的時候，她可能生的數量相對於臺灣婦女會比較多，她可能生到 3 個甚至於 4 個也有可能，可是就看內政部的資料，其實她平均個數是比較多的，但是隨著越年輕的外配進來的時候，早期的外配跟現在的外配，她們的比例別是不一樣的，所以她們現在也可能只生一個或者兩個這樣子而已，所以她們想要去參與臺灣的勞動力，工作的慾望動機是很強的，還有就是說如果她們只生一個，頂多生兩個好了，她們的生育行為就跟本地婦女是差不了多少的，但是會考慮到一個問題就是說，跟這邊討論題綱中的第 4 項可能會有關係，移民政策若歸納外勞進來的話，就好像外配她是嫁到臺灣，她是婚姻移民對不對，這邊的外勞接納他進來，他可能是因為臺灣需要這樣子的勞工，我就是一個 professional，某種特殊需要我就可以移民，以前在美國移民如果我是 professional 我就可以移民進去，後來變成投資也可以移民進去，所以如果我

們移民的歸納可能正好是反向，因為我們選的主要是體力工或是基層勞工的這種外勞，可是這樣跟一般世界潮流移民政策好像是背道而馳，因為一般像美國或是其他，它們都需要所謂投資移民，你要有錢的人才能進來，加拿大很明顯，還有就是美國的移民政策裡面，他就是需要，你要不然就是這邊我們很急需要的高科技人才，要不然就是親屬移民舉親移民等等，所以他們對於墨西哥的移民等等，其實它們都，墨西哥的大部分都是 illegal immigrants。

如果說我們真得是在從世界一些過去的經驗和文獻探討我們可以看到，我們這樣歸納外勞進來的話，我們首先影響現成的例子就是德國，德國裡面至少有 20 年，很多的土耳其的移民到德國工作 20 年都很難去歸化成德國的公民，所以這是可能必須借鏡的部分，我們就會去思考背後的原因是說，為什麼他們即使工作，一輩子都在那邊工作，他還是沒辦法去歸化成德國人，這個背後其實有個思維，可能每一個國家要歸化成他自己的移民的時候，他希望是好的人才進入他們的國家，但是我們又需要些基礎勞工體力工這些人進來的時候，這樣子的話當然會和我們得需求會有些差異性，當然因為規劃這外勞政策跟移民政策，其實是非常複雜而且多面向的，因為這會影響到未來臺灣人口數量的發展和品質的改變。

從一個目前大家最夯的一個議題，大家非常關心的議題就是 12 年國教，我們就知道說其實教育部他的想法是說，148 萬以上就一定交學費，高中這部分，如果外勞的家庭進來，他絕大部分都是一定是 148 萬以內，這樣的話就資源分配方面可能他是完全去享受到這樣子的一個好處，但是長遠而言，對於我們國家的經濟負擔是蠻沉重的，所以可能會造成說社會可能會激化，就認為說我是 148 萬以上的家庭，我付稅去幫這些人分擔教育基金教育經費，這也許將來會在我們的教育政策上面，還有我們所得分配上面，以及一般人所謂社會公義正義上面，會形成一個激化的現象，所以移民政策對於外勞，我覺得應該要審慎地去思考這個方向，因為臺灣現在我們雖然需要體力工進來，但同時我們的白領人才，好的人才都外流，如果我們又引進大量的外勞當我們的移民，當我們的公民國民的話，可能臺灣將產生質變的一個後果蠻嚴重

的。

對於討論題綱第一點，我覺得未來十年產業發展，其實很難論定，就像經建會過去有長期中期或是短期的一些規劃，其實它都是會做一些修正，我個人認為短期一定是對於外勞需求是增強，因為我們看過去趨勢，但是我們一直在思考說我們產業怎麼樣去轉型提振，或者升級，然後讓我們對於外勞需求不再是那麼倚賴那麼重，也許我們在將來的 5 年 10 年會得到一個答案，但是很難，所謂答案就是說我們產業會往哪裡發展，因為我們產業的發展其實跟兩岸的互動，跟世界貿易也是息息相關的，所以我覺得在這個時段，我個人認為不太需要急著思考說，未來是不是真的需要增加外勞的引進這個問題，我們事實上應該把我們現在可以使用的人力，充分的使用開發，因為其實我最近看了一個資料，大專畢業青年的一個資料，筆數大概 80 筆，我們比對之後到最後的時候我們發現，比如說畢業一年的還是或是兩年的大專畢業生，到了最近有 30 萬人是沒有工作的，就是說，不是說所謂他中間至始至終都沒有工作，而是最後的資料點顯示結果他是有 30 萬沒有工作，他可能是中間有工作又退出又加進去這樣子的一個波折，昨天又參加同學的謝師宴研究所，有好幾個學生就說他畢業之後他不工作，他就回家專心念書考高考，這是他從大學畢業以來到研究所畢業，都是他至始至終的一個志願，我就跟他講說，其實我們大概知道是說，其實時間的投資和人力的閒置其實是蠻嚴重的，所以搞不好像這樣子的人，就是在這樣子的一個資料裡被顯示出他是沒有工作的，可是就社會資源來講，這個一兩年所產生 GAP 的損失性其實是蠻大的，所以這當然就是說，外勞的政策其實是多面向，跟我們的教育也是有關係的。

還有第二項討論題綱可以延長 12 年，是不是能夠選擇這些，擇其優良者對於其升遷加薪，提高生產力，解決勞動力不足的問題，這個誠如剛剛單教授所提到說，可能如果我們讓他組成一個自己管制自己，自己成立工會的話，可能會有一些負面的效果大於他正面的效果，因為這個長期來的話他已經習慣在臺灣的一些文化，了解這箇中的一些竅門，他更懂得說怎樣利用他對臺灣社會的熟悉程度去操作，對於這些後來一些外來的一些情緒，有時候反而會

比較難以管理，當然我對這是持一個比較負面的看法。

第三個問題，缺工和失業並存的情況，如何在維持國人就業避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至於三贏，我覺得這問題是很大的一個問題，要如何三贏，你光耀把一個失業問題把它降低，其實蠻困難的，所以這個問題可能要從很多不同的面相，要做些假設條件之下，我們才能夠談到另外一個，比如說缺工的問題怎麼去處理，然後我們去再來 control 下缺工問題我們去看失業問題，這可能是未來一個很重要的一個問題，這是一個很大的政策。

第五項，我覺得說事實上我非常贊成單教授的想法，我們應該是集中管理模式，因為我多次參與過在勞委會的會議，其實他們不管是外勞或是基本工資的會議裡面，其實都有跨部會在參與，我實際上不了解行政中的一個相關性或程序，但是我知道立法院，因為立法院在這些立法委員，民意代表在開會或操作的過程中，都要跟各部會來做聯繫，所以各部會都有聯絡人，聯絡人就表示說，勞委會可能主要是掌控這個外勞或是一些相關業務的同時，它也可以做跨部會的諮詢，所以它同樣可以仿造像這樣立法委員聯絡人員的這個模式，建立溝通的機制，但是我覺得應該，因為勞委會未來會變成勞動部，勞動部它不僅是延續過去勞委會的一些功能和執掌，其實最重要的一個功能是我覺得它應該發揮更大的更強而有力的一個效能，因為臺灣的勞動政策是非常非常重要的，我覺得應該加重一些它的功能性，給予它就是說它在某些情況之下它能發揮更大的一些功能，所以它的主委下面可能不只設一個，它現在目前有 2 個副主委，然後可能設到 3 個，各掌管不同的部門，因為它現在是下面有不同的局負責，有的是專門負責外勞管理，這個外勞或是勞動政策這部分，應該是有另外一個更大的下面的一個分支機構再去做這個處理，甚至於成立第 4 個副主委，如果每一個政策是對應一個副主委的話，第四個政策就是應該統籌和整理臺灣過去到，臺灣一直在進行的勞工政策所有資料的收集，這個部份是非常非常重要的，資料的收集以及整理和管理，提供學者的研究，甚至於提供經建會等等各部會的研究是非常重要的，因為我們知道說在美國，它們智庫的整理，智庫的計畫案，他們對於移民政策的研

究非常的多，且非常的謹慎，因為他們最重要他們做出來的結果，要提供上面的決策者，對於未來五年或是十年或是短期的兩三年，我的移民政策該怎麼走，比如說她要對某一個，因為美國它的外來的移民太多了，種族族群上百種，語言就是不計其數，你看它的問卷就非常的複雜，語言就是非常多，所以它們可以做研究做到那麼 detail，它可以從裡面去比較出哪個族群是相對比較好，在它的勞動市場，在它的經濟成長貢獻度上特別好的族群，它優先給它某些優惠，它可以做一個做到那麼精緻，當然最重要的是背後有一個很大的資料庫很重要的資料庫來 support 它們，所以我覺得這個部分，我們應該是往這個部分在前進，當然這樣子的話當然就要賦予說，讓它不但是在各部會的政策裡面讓它相對比較集權，而且擴充它的功能，而且不僅是政策上面它要有自主性，它能夠從它的研究去反映出，它去 support 它為什麼要這樣子的一個政策，提供在上位的人總統做一個政策研究，大概就是我以上的想法，個人的想法，謝謝。

劉黃□□：主席，各位老師，我想先請教一下關於後面的這個問卷的這個部分，是包括產業跟社福的外勞嗎，還是只有針對，因為從現在整個問項來看的話，第一個我會擔心的是，比方說單用外勞引進，我覺得整個太廣泛了，它包括了，因為其實社福跟產業的效應其實是不一樣的，然後另一個是江□□剛所提到的正負選項的部分我也很贊同。

另外一個就是，因為題目是這樣子的一個設計，外籍勞工不要對新移民，外籍勞工引進對社會多元文化的發展，可是如果說外勞引進對社會治安的影響，這個似乎有點引導說外籍勞工的引進絕對會影響社會治安，因為這會讓回答者就是很難去做這樣的回答，可是如果我們從實際上的犯罪率來看的話，是本國人的犯罪率比外勞還要高的，而且外籍勞工頂多就是一些所謂的偷竊啦，或者是交通違規，大概都是像這樣子的小罪而已。然後另外的是有個題目的澄清是第 9 頁的部分，在第三大項裡面，有一個我在猜應該是針對外籍勞工跟基本工資，外勞的工資跟基本工資是不是要脫鉤，然後第二個是外籍勞工的工資是不是要跟同工同酬，好像規劃的是這樣子的一個方向，可

是就是因為沒有特別去針對某個產業或是針對社福，這個其實是很難回答，也很難做判斷。

針對提綱裡面的問題，我想因為我自己比較熟悉的大概是從國際勞工組織的公約，還有就是我自己做的研究裡面的心得，我的想法可能跟剛幾位老師們的，可能是比較不一樣的，我是比較贊同說本國跟外籍勞工應該是平等對待的，針對這個其實就是國際勞工公約的一個核心價值，第二個是剛提到說，對於基層人力的需求程度的這個部分，是不是需要引進更多的外勞來加以因應，這就讓我想到說，因為最近在收集一個有關於澳洲的資料，看到澳洲在度假打工的這個部分，他們自己所做的評估，當然澳洲先天很好，吸引很多的外國年輕人到它們國家去工作，澳洲也是最歡迎各國年輕人到它們國家去打工度假的，可是我們看到它們自己評估的結果，就是所謂的這種打工度假，基本上他們的學歷都是遠高於他們當地勞工的，就是從事這樣子工作的這些勞工的學歷，就說一定是低度就業，如果是我們青年過去的話，然後再來是，這種度假打工的方式，其實國內的訊息好像是說，讓年輕人去那邊賺第一桶金，可是我們看到的是，這些年輕人在當地打工，一年到兩年的像這樣子，他們不僅是把他們所帶去的，帶去剛開始要找工作大概都帶 10 萬 20 萬這樣的生活費，再加上在當地打工的這些工資，全都是會花在澳洲，所以他們統計之後，如果以一年有引進了八萬名度假打工的青年度假打工客的話，那麼他們可以幫它們降低所謂，就是這種這種基層勞動力辛苦勞動力，大概可以百分之 20，就五分之一，可以降低五分之一的缺工，所以等於說除了能降低他們這種基層的勞動力的部分之外，還另外創造了它們觀光產業，大概 5000 個就業機會，因為都是去度假嘛，所以反而是，如果從臺灣我們現在來看的話，因為雖然說它是一個相對的，可是澳洲青年申請到臺灣的，我看到的統計到去年好像只有 9 張，可是我們現在是超過 3 萬人，所以變成是一個我們自己青年人力的淨輸出，我就覺得我們一直在宣傳這個度假打工的這個部分，它到底是不是一個正面的影響，我覺得這個是需要去評估的。

另外一個是像外籍勞工在臺灣的工作時間延長到 12 年的這個部分，我不曉得

勞委會是不是有資料說，可以去，我覺得他們應該是可以去看的出來是說，真正會留在臺灣，真的工作到 12 年，這樣的人數大概有多少，另外一個是，因為如果說其實這個部分的比例其實就有相當的比例，也許再來考慮說那它跟移民政策的銜接的這個部分，因為其實至少就我自己的研究我所看到的，外籍勞工真的會在臺灣停留到 12 年的其實基本上是很少，他是如果他真的能夠停留 12 年的，他必定是對臺灣的，比方說特殊某些產業，它絕對是有相當的需求，所以他才能夠留到 12 年，我是認為說一個外籍勞工如果在臺灣他能夠待 12 年，那是因為他一定要工作，所以他留在臺灣他對臺灣絕對會是貢獻，至少比一些也是一樣是臺灣人，可是他也許不見得他留在臺灣，他可能只是用臺灣的勞健保的這些僑民什麼來講，我是覺得他們的貢獻其實是有的，是很具體的，我會覺得，我會傾向於是，如果他真得能夠停留那麼長的時間，一方面是在他的技術的這個部份，臺灣是有相當的需求的，這個部分應該要去跟移民政策作一些適當的銜接，不見得一定是要用國籍，也許是用長久居留，或是多次，或是怎麼樣的一個方式，讓他能夠留下來。然後另外一個是，我們的外籍勞工在臺灣基本上他不是，雖然說他從事所謂的都是短期的工作，可是因為他是循環性的，所以他可以兩年之後再延長一年，然後再簽三年，所以他是一種所謂循環性的外籍勞工，如果循環性的外籍勞工，在國籍勞工組織的相關的移民公約裡面來看的話，他已經視同，就是所謂的正規的勞工一樣了，這時候就應該要考慮，是不是他可以像本國人一樣，就是在某一個限度上，他是可以自由，就是開放雇主的選擇的部分，是不是可以去做適度的放寬。

再來就是，在移民政策當中如果規劃納入外勞，所可能產生的衝擊跟思考，就如同我剛剛所想，另外一個我覺得要有適度的銜接，我覺得應該要有適度的銜接。另外一個是外籍勞工他其實在臺灣，因為他不能自由轉換雇主，然後因為就是在行動還有各方面的限制，所以一方面我們也很關切的是，外籍勞工逃跑的這個問題，我現在看到的就是，有一些，當然正反面的訴求都有，我看到的認為應該要適度去讓所謂逃逸的外籍勞工，讓他有一個合法化的管道，主要是考慮到幾個點，一個就是，如果他逃逸之後他所從事的工作，其實已經又是更下層更下層的工作，因為他沒有辦法在正式的產業裡面去找到

工作，所以他其實是去補充了本國人絕對不會去做的那個部分的工作，第二個是考慮到說其實查緝逃逸外勞的成本過高，因為你一查緝之後你還要讓他收容，所以你整個光是查緝的成本，搞不好來不如，我是從一個正向的角度來看的話，你還不如就是讓他適度的合法化之後，他還可以繼續貢獻他該繳的這些稅或是保險，他對臺灣的經濟還是會有貢獻，這個是去思考說就是對於外籍勞工在臺灣停留的這個政策，這個部分怎麼去思考，然後再來就是，目前外勞相關政策，到底是中央化還是目前的這樣的一個決策方式，我倒是比較擔心的就是，把外籍勞工當成一個外交的籌碼，我覺得這個會是一個問題啦，如果從勞委會那邊我所了解到的，其實我們目前幾個主要的外籍勞工的引進的國家，其實他們自己本身他們的勞力需求也越來越增加了，他們就業機會選項也更多了，尤其是像菲律賓的話，他們所謂的社福的外勞的這個部分，其實真的就是來過個水，就是來1年2年之後，取得了這樣子的一個照顧經驗，他就可以去申請加拿大的看護工，因為那個可以跟移民相銜接，所以是不是我們有這麼多其他的外籍勞工的來源國，我是比較擔心的，因為像亞洲鄰近的國家，像柬埔寨，柬埔寨自己本身因為人口數不多，所以其實他們的外籍勞工，雖然想出來工作，可是因為他們本身的就缺工，就光是自己的企業裡面就有缺工，所以反而他們後來因為缺工，現在童工的問題就變得非常嚴重，因為找不到工，所以你說是不是要從柬埔寨，雖然說柬埔寨是一個可能的國家，可是看起來它也不是一個長遠的，因為很快它可能就來源就不夠了，我們開放了蒙古，可是其實蒙古現在基本上也已經沒有人，好像應該最後一個都已經離開臺灣了，所以顯然是，外籍勞工要來到臺灣，它整個適應或是工作上，它其實還是會有一些限制的，所以我比較擔心的就是說，當它作為一個外交的籌碼的時候，其實沒有辦法讓我們能夠更從一個客觀的角度去看說，外籍勞工在臺灣到底可以，這樣子的一個勞動力它可以得到一個怎樣的發揮，這是我的意見，謝謝(1:19:30)。

藍□□：謝謝劉黃□□，其實剛剛幾位教授所提到的我們問卷的這些問題，我們都會把它一併考量，非常感謝大家提出來，當然各位教授也都提出來蠻重要的一些建議，我們可以再做補充，讓大家比較清楚，接下來我是不是請炳隆教授來提供您的看法，這邊都是研究團隊，不好意思，謝謝。

辛□□：針對討論題綱來做發言，我想第一個題目，我如果沒記錯的話，不應該只有從產業發展，因為這個議題會跑出來，一方面我們的需求可能為了有產業結構轉型，會有一些改變之外，更重要的是我們外勞來源國的改變，因為明顯的泰國印尼，在可預見的未來很快他們可能就不再輸出外勞，或是沒辦法輸出外勞，在這種情況底下，我們勢必面臨到一個供給的不足，如果我們不去開拓其他國家的話，另一方面未來 10 年的產業發展到底會怎麼變，當然產業發展我們都希望它變，但是實際上可能不能變，但是從政策規劃來講，是從我們希望它變得角度去看未來外勞需求，產業發展來看外勞需求，還是從實來面做讓它不會變，然後我們的外勞需求會是怎麼樣，所以這東西本身我覺得就是，這一個題目就是要考驗我們研究團隊的功力，你們自己去對未來的一個掌握這一部分，但是不是說只有從產業發展的需求來看，像剛才很多先進都提到的外勞來源國的這個部分，萬一在全球在我們可能可接觸到的這些國家，它萬一都是不再輸出外勞的情況底下，那我們要怎麼處理，我想這是，如果我沒記錯的話，當初應該是拋這樣的一個議題。

事實上對我來講，我當然是覺得，如果再把它拿到更上位來講，臺灣這樣的一個地方，未來可以承載的經濟活動有多大，未來可以承載的人口數到底有多大，我們是不是還要繼續維持 2300 萬 2400 萬的人口，我們是不是要繼續維持這麼大的一個經濟生產規模在臺灣，我覺得這都是一個必須，是更上位的東西，如果說好我舉個例來講，如果我們今大家對於生活品質的重視，有糧食的危機，whatever，就是所謂的溫室效用等等之類的，未來臺灣的人口數只能維持大約 1800 萬，我們產業規模，照這生產這方面，可能要缺工 1/4，我們的外勞會是怎麼樣子，我覺得這是充滿的想像，對我個人來講，大概不是需要引進更多的外勞加以因應，我覺得這是一個下下策，我覺得更需要的是增加更多元的外勞來源國，或是增加更多元的基層勞動力的來源，我想這可能是我覺得是必要的，但是我覺得人數的增加，除非產業還是繼續這樣走，所以我是覺得這部分，一方面是釐清我所要提的議題，一方面是提出我個人一些想法。

第二個部分，我覺得這題綱這樣設計不是很適當，我想這議題應該是這樣講，就是說，雖然依就服法的規定，外勞是不能使用從事技術性工作的，可是因為現在臺灣傳統產業這個部分，它的技術人員技術人力是短缺的，短缺的情況底下都已經交給外勞在做了，就這些外勞基本上已經是一個技術工了，有技術的人，臺灣話在講師傅，這些人一旦如果我們讓他回去了之後，我們人力就短缺，尤其更可怕這些人他回去可能就會在自己的國家，變成臺灣的一個競爭者，變成一個競爭者，所以在這情況底下，才有可能去談到要不要把他納入移民的問題，如果只就第二題綱的話，我覺得，表現優異得以升遷加薪，我想這東西政府沒辦法做決定的，因為這都是企業本身自己要不要給他加薪，企業本身要不要給他升遷，那是企業在決定的，我覺得問題不該是，不曉得這議題為什麼會跑到那邊去，所以當我們看到議題二的時候，我是不理解的，我覺得議題二應該是，我的想像應該是，我剛講的那個問題，也就是說當他待的時間越久的情況底下，他所學習的技術越來越好的情況下，對臺灣的生活越來越了解的情況下，我們要不要讓他留下來，還是要讓他回去，讓他回去一方面我們就損失了一個技術人力，一方面增加一個競爭者，所以我覺得若從這角度來講，我大概認為，就是剛也有提到的，我一直認為我們要多開放一個技術移民的管道，怎麼樣的技術移民基本上都是從學歷經歷，而且甚至於從他的從事的職業別，來做一個設計設定，也就是說他一定是非常專業，做研發工程師，自然工程師，可是如果是一個師傅呢，一個技術工匠，這些人我們可不可以讓他留下來，對我來講我覺得是有必要的，因為我們現在很明顯的是，建教合作已經解體了，技職教育在未來短時間內沒辦法回復的話的情況下，技術熟練的外勞，讓不讓他留下來我是覺得可以考慮的，那對於這部分我有個配套，就是給他個技能檢定，也就是說你通過了技能檢定，你或許就可以留下來，以移民的方式留在臺灣，若你願意留在臺灣的話，我覺得這是一個可以去思考的一個方向。當然把這問題拋出去的話，勞工團體一定會反彈，可是我覺得，因為當他已經有這技術的層次的時候，他基本上不會跟臺灣的基層勞工，大家所關心的所謂的弱勢勞工去搶工作，他本身就是個技術人員，所以這個部分我是覺得。

在第三個討論題綱三的這個地方，我覺得要取得一個平衡本來就有點困難，簡單來講我認為，產業外勞的總額是可以增加的，因為我們現在的外勞總額，是從以前剛開始引進外勞我們就喊 30 萬個人，一直喊喊到現在，我們現在已經超過 40 萬人，可是你想想看那個時候的狀況跟現在的狀況是很不一樣的，也就是說我們現在一方面人力結構的改變，青年就業偏好的改變等等之類，這時候我覺得產業外勞是可以適度的增加，這當然就涉及到一個問題就是我們過去有個觀念就是，產業外勞，外勞占總就業的人數的比例要多少%才是合理的，這時候會產生一個問題是，如果你的分母減少的時候，你的分子也要跟著減少，因為我們是怕取代，取代性的外勞，但是如果你是因為分母的減少，因為年輕人不願去從事製造業，分母減少，那別的分母也要跟著減少的話，那就更糟糕了，所以具體的建議我是認為產業外勞人數可以增加，而且可以增加的另一個理由是，跟一些 OECD 國家比，我們產業外勞佔整個就業人數的比例，製造業人數比例，或是整個就業人數比例也好，我們是偏低的，我們是低，不要說偏低，我們是低，所以表示這方面是可以有成長的空間，但是在這成長空間裡面，對於外勞的待遇，我就覺得絕對不能鬆了，為什麼，什麼樣叫替代性的外勞，就是我的成本比較低，所以叫替代，所以我一直覺得，如果讓人雇用外勞的成本沒有比較低，甚至比較高，那你還要用不用外勞，很可能就是有他的需要性，事實上剛才吳□□有提到說，以前跟張□□有提出來所謂的拍賣制度，現在臺灣的外勞政策現在目前已經開始走向這個，也就是在法定的一個核配比例之外，你如果要多使用外勞就多繳費，這個模式就有點像新加坡的模式了，我多繳就業安定費我可以加碼取得外勞，但是現在在實務上坦白講，這幾天我們在討論的一個問題，臺灣現在比較麻煩的是說，臺灣的廠商，你要進用外勞之前，一定要先進用本勞，那比例，所以對他們來講這是矛盾的，我要使用外勞的原因就是因為找不到本勞，可是現在我拿到外勞的名額之後，我要先引進外勞之前我必須招募本勞，所以你看現在職訓局的資料就可以看的出來，現在已經核配給外勞的比例裡面，真的實際引進的人數大概四成到五成，為什麼不引進，大概有三成左右的廠商就直接跟你坦白回答說，我們招募不到本勞，所以在這種情況底下，變成我的外勞名額，這部分就變成礙在這個地方，當然就理論上來講，我們如果能有一個比較精準的判斷基礎，去證明他確實是缺工，確實不是為了降低成本，根本你就讓他用外勞，但是我們為什麼有這些核配比例的限制等等

之類，就是因為我們沒辦法操作的那麼細膩那麼精緻，所以我們就用了這些取代了，我們叫做需求檢測的機制，這種東西當你用這種方式去做的時候，就產生很多問題，我再給各位一個例子，很多廠商過去沒有外勞的，不用外勞的，他現在一下子外勞的名額暴增，因為我們改變了核配比例之後暴增，有些廠商缺外勞缺一大堆，他拿不到任何，已經沒有名額可以用，所以我覺得外勞這個部分，長期來講是覺得，在名額的分配比總額更重要，也就是說如果讓新的外勞做更有效率的使用，我覺得這是可以去做的，平台制的這部分我覺得佔其次，因為這問題已經談了很多了，不過如果你去問勞工團體，他一定跟你講，你先把產業政策講清楚再講到外勞政策，也就是它們認為你外勞政策，給了外勞之後，會跟你的產業政策是牴觸的，不過這個題外話。

再來就是說，移民政策若規畫納入外勞，則可能產生的衝擊和思考為何，基本上我覺得就基層勞動力的供給來講，移不移民不重要，坦白講就基層勞動力的供給來講，移民反而是不好的，因為一旦移民了以後，當取得身分證以後，以臺灣從大陸來的陸籍配偶來講的話，很明顯的，她們一拿到身分證以後，她們就業行為就改變了，她們就不想再從事一些，她們過去因為沒有身分證，所以必須去從事一些比較低階的工作，她們會開始期待更高的東西，所以同樣的情況，如果你讓外勞可以用移民進來的時候，我覺得它有它的正面價值，正面價值等下跟各位講，但是就基層勞動力的供給，基層勞動力的使用上來講，大概是不利的，這影響是蠻負面的，一方面可能很多人就進來，取得移民資格他就不再做這樣的工作了，再來就是，他取得移民身分得時候，他有更多的自由，各位，當然我不是認為這樣是對，但是我只是講個事實狀況，就是當外勞的自由權越大的時候，雇主使用外勞的便利性越低，所以如果你是以基層人力的使用角度來講的話，給他納入移民不見得是好的，讓他移民可以增加來臺灣的工作誘因，這點我是存疑的，但是他有沒有正面，他有正面，第一個正面，就是對外勞的勞動權益的保障，我覺得這絕對是正面的，第二個對於消費絕對是正面的，現在外勞賺的錢有一大部分是匯回自己國家，若用移民的方式讓他進來之後，他賺的錢可能就在臺灣消費，這樣他消費的金額會增加，消費的金額會增加坦白講對促進臺灣市場內需，市場需求是有幫助的，所以它是有它的正面，但又回過來看，你是用怎樣的角度去

看這樣一個政策的轉變，這東西我覺得是可以去做討論的。

第五個就是外勞政策決策模式，分散在勞委會等等之間，我覺得第一個我要提到的是不反對把產業外勞的名額當作外交籌碼，我從來不反對，我覺得應該要這麼做，所以跟劉煌教授想法不一樣，因為我們國家能用的籌碼就只有這些，有利的籌碼就這些，所以我覺得這東西我不反對，但是對於社福外勞就有點意見，因為社福外勞它本身跟產業外勞是不一樣的，社福外勞一樣是要被照顧者的需要，沒辦法去避免，沒辦法去取代，他們所謂情感的牽絆是很重的，所以我反對把社福外勞當做一個外交籌碼，產業外勞我覺得是 OK 的，但是我不贊成是怎樣把這東西，動不動就拿到行政院，行政院有多少人可以來做，政務委員也就那幾個而已，所以我不認為所有的跨部會都應該要放到行政院這個層級來做決策單位，我不這樣認為，我認為還是應該回到，放在勞動部，坦白講整個人力政策的主管機關到底是要放在勞動部還是放在經濟部，這是可以討論的，包含我們的職業訓練，我一直開玩笑講應該要職訓局併到經濟部去，不應該放到勞委會，但是外勞本身跟職業訓練不一樣，它不只有人力供給的問題而已，它會涉及到一些社會面向的東西，它涉及到其他的，本國勞工就業權益保障的問題，所以在這情況底下，你把它直接放在經建部門去的話，我覺得是會有問題的，所以我還是覺得在勞動部底下，勞動部基本上現在的外勞資訊協商小組裡面，已經有經建部門的長官在裡面，所以很多的協商是在裏面就可以去做的，所以我倒不認為應該去把決策模式當作一個主要的研究議題。

好最後我對於這問卷，我第一個感覺上是這問卷很好賺，一回合就 2000 塊，題目又很少又很好填，所以三回就，我們這樣太苛了，我們以前在做是填兩次給兩千塊，不是一次給兩千，是兩次才兩千，題目又很多，所以這題目一定要填，不過話說回來我覺得可以多問一些問題，你想想看現在問題來講的話，我覺得真是太模糊了，正面影響負面影響，我覺得，這部分剛才徐美老師已經有說了，另外有些政策，我認為可能只問他的建議，問他的東西，可能不是很充分，因為有些東西可能考慮填答者本身對這議題的了解是不是，

最好是用專家問卷，但是我覺得有些議題可能都不是他們想當然耳就可以回答的。再來就是說針對有些問題，我不曉得，比如說我舉個例子來講好了，我們就有提到一個問題就是，外勞工資未來應與本國勞工的工資相同，這句話我題目就看不懂，我如果是填答的時候，填答這份問卷的人，我真的不曉得你講的本國勞工的工資相同是指什麼樣的意思，你們是講同工同酬的概念嗎，還是指什麼，我不曉得，我的意思就是說，可能在這個，我覺得有時候這樣子，做問卷設計的時候你必須考慮到的問題，語意是不很清楚之外，再來是問出來的真相，你能不能處理，或是研考會能不能處理，如果問出來不能處理的話，你問出來反而也是給研究團隊自己本身是一個麻煩，不過因為我不曉得今天是不是要討論這個問卷，如果不是要討論問卷，我這個問題就這部分就不再發表意見，如果有機會再提發表…。

藍□□：如果有時間的話可以討論，不過沒有時間，辛□□可以 MAIL 給我們，事後可以 MAIL 給我們，再來做補充。其他還有，我們還有陳教授，(女答：他是我們顧問)，是，抱歉，所以他不用發言是不是，各位教授有沒有要做第二次發言的地方，江教授有。

江□□：我補充一下，剛剛炳隆有提到上位的東西沒有錯，這個其實在看到這東西我在想，你要訂這未來 10 年外勞政策，到底目標是在，是什麼東西，到底是政治的目的，還是經濟的目的，還是社會的目的，譬如說你們是為了要降低失業率，或是對薪資這樣的東西，這個不清楚，不清楚的時候你在做分析的時候就會亂掉，所以這個怎樣去把它，然後去釐清，這可能是蠻重要的，我做這樣的補充。

藍□□：好，謝謝，其他教授有沒有，那我們這邊，馬□□你要補充。

馬□□：OK，非常感謝各位針對外勞的一些的相關問題，所提出來的一些的相關的意見，因為很抱歉因為剛好我的部份，是要處理這個各國的外勞政策

跟移民政策這個區塊的一個討論，其實我總結剛剛滿多老師談到這樣的一個問題，我們其實可以看到就是說，有非常多的國家，它們當然尤其之前徐老師有特別提到，其實有部分的國家它把白領跟藍領它們外勞到移民政策轉化的一個過程當中，是做這樣的一個區隔的，這樣的一個區隔的發展的過程當中，其實在我涉略相關的文獻裡面，其實他涉及到多國有非常多採取不同的一些策略的模式，比如說它們針對這個外勞跟所謂的移民的這個部分，是區隔有關所謂的工作權和所謂的居留權還有所謂的公民權，這部分所謂的參與的部分，我想如果說把這變數放進來的話，其實每一個國家都有它不同的策略，我想這是一個非常非常重要的思考題給我們這個研究團隊，當然劉黃老師也有特別談到，就是說你如果說這些藍領，因為從政策的一個角度上來看，包括這個移民署他們的一個觀點，他們其實也都認為說，其實我們應該要鎖定在所謂的白領外勞歸化的這個部分這樣，至於藍領的部分應該還是要放在所謂的管制的策略，就是我們談的這個雙軌制，這樣的一個 system，來進行這樣的一個思考和討論，但是我們看到的就說，如果是這樣作為思考的時候，這個部分就重新拉回到劉黃老師跟炳隆老師所談的這樣的一個問題，就是到底藍領，如果滯留在臺灣非常長久的一段時間，且對臺灣也有相對的貢獻，且他技術也已經養成了，這樣的一個人數，如果未來從 12 年再延展到 15 年，我們知道的是說，他滯留在臺灣實際上越來越久的，針對這樣子的一個族群，我們是不是應該有個連結上的一個規劃上的思考，但是我個人認為說，這個部分似乎在移民署的一個思考的脈絡裡面，並沒有把它做這樣子的一個討論，這是我感覺比較擔憂的，當然我們可以從新加坡加拿大還有美國還有韓國還有德國的相關的一些模式，可以知道某一些策略上面的一些轉化，我想這部分可能是會後會再去進行這部分一些相關的思考，在這邊非常感謝各位老師所提供的一些相關的建議，謝謝。

藍□□：謝謝馬□□，我們研考會有沒有要分享的地方，有沒有其他人有補充的地方。

江□□：我要講的就是說，比方說，我講的意思就是說，比方說外勞引進對

本國勞動力就業影響，事實上這兩邊都有，有正面也有負面，因為對於有的產業或職業是正面，對另外一個產業或職業是負面，所以他們到底要怎樣回答，而且回答我們也不曉得，你可能會 confuse 他對不對，那到底給他填答出來正面或負面，裡面可能有 overlap，那要怎麼辦呢，所以你所算出來的那個積分，那個分數到底應如何處理。

我就舉這個例子就好，因為我剛不想佔用太多時間，所以我沒有把它講更 detail，最主要是這樣，因為這從第一項到第四項，就是說光第一項到第四項都有這問題存在，我試著想去勾選回答這些問題，我勾不下去，因為我自己心裡面就 confuse 掉了，所以我不曉得這到底要怎樣弄，因為過去像辛□□他們設計專家問卷，他們不是這樣問的，所以像你這正面跟負面這就很難去那個，因為我不曉得要怎麼樣，因為就好像以我剛講的第三點疑義，我想這可能稍微要修正，不然到時候你收集回來的東西，可能會 confuse，像第一項也是有這種問題存在，對人口我們因應結構變化，效果怎麼樣，對某些方面是好的，對某些方面是不好，當然你問出來分數，事實上裡面，這兩個好的壞的之間，當然…會有這問題。

辛□□：我很快跟你們講一下問卷的那個部分，第一個外勞引進的變革方向，這個題目第一題跟第二題行業別…

現在已經沒有行業別的概念，現在是用 3K 製程，當然有些產業有 3K，有些產業沒有 3K，所以你們要問是不是要跳脫 3K 製程，我不曉得你那行業別，因為現在已經沒有行業別的限制，現在只用 3K 製程，是用 3K 製程，當然因為 3K 製程，他就從 3K 製程去看那些行業有沒有 3K 製程，所以我不曉得這樣的填答是說，要把 3K 製程拿掉呢，還是跳脫 3K 製程，所以我覺得這可能要，你們再釐清一下你們當初要問的原因是什麼，然後再來就是，外勞基本工資未來應全面不得低於基本工資，外勞薪資，你們這個邏輯是在講，因為產業外勞就適用基本工資嘛，你們是在講社福外勞嗎？就是在第 9 頁的 3 的括弧 1，你講得是外勞工資未來應全面不得低於基本工資，像目前產業外勞已

經不得低於基本工資，所以你講的是指社福外勞嗎，那這樣就乾脆直接講社福外勞應適用基本工資等等之類的，然後括弧二我剛才已經講過了，外勞工資要不要跟基本工資脫鉤，我覺得這可以問沒問題，外勞未來應全面強制參加勞保，我們現在外勞本來就應該加入勞保阿，你講的是社福外勞嗎(藍：對，家庭照顧工沒有)，我想你就要把它講清楚，因為否則的話很奇怪，未來勞基法加班工時上限未來應放寬，為什麼要特別針對外勞的加班工時要放寬，因為我應該這麼講，如果你的問題這樣填答的話，很多人可能會填反對，可你真的不是要問這個樣子的話，也就是我們在設計問卷的時候，避免去問到，就是問的過度的誇大你要問的那個東西，你可能就是，你知道我意思嗎，你如果這樣寫的話，因為我不知道你要放開多寬，所以我就不敢填，我有可能填反對等等之類的，類似這種東西啦，那我是覺得這部分可能，就外勞未來應全面適用勞基法，你講的也是指社福外勞嗎，這東西如果全面適用勞基法就當然是用基本工資了嘛，所以這東西本身是有它的相關性，我想這問卷大概就這樣子。(1:48:20)

成□□：我覺得這問卷不盡符合當初研考會委託研究的方向，我覺得如果以當初這題目，外勞政策的變革方向作為一個考量的主軸或一個重點的時候，其實應該是要去問這些專家，如果意思說，大概是這樣，比如說我們今天假定來講，是不是要把外勞納入一個長期移入人口的一個政策，如果要納入一個長期移入人口的一個政策的時候，那你認為下列哪些因素，是比如說人口，還是剛剛炳隆談到的一個比如說人權的保障，或剛有先進談到，技術或是，我是說他一定有一些要考量的因素，這因素考量的孰輕孰重，你給他 10 個，譬如說五等分也好，十等分也好，是要請專家來幫你做評估，到時候你會藉由你這樣的一個問卷，就會提出來說，多數的人大概都認為說這個人口是個很重要的影響因素，所以我們外勞的政策未來應該是要考量是不是要納入移民的政策或是怎麼樣，舉其中這樣的一個題目，而不盡然要再去問他有什麼影響，或什麼權益上的保障，坦白講我不認為這個是當初研考會委託這個研究的重點，因為就像剛剛這辛□□講的，影響是正面反面，大家都各說各話，但是問題是說，你未來政策方向是要怎樣去調整，或怎麼去修正，那可能才是研考會當初委託這計畫，它想要從這研究裏頭，不管是次級資料或是專家

問卷，想要得到的，這樣的一個資訊，然後作為研究團隊將來在提出政策建議的一個的參考依據，因為問這些問項，我會認為其實，就像剛剛炳隆還有幾位先進提到的，其實是仁智互見，各有正反面的意見，然後到時候根據這些意見，坦白說也得不出來將來的政策方向應該是如何，應該是綜合比方說剛剛才專也提到說，其他國家對於這些所謂的低技術的，或非技術的人力的引進，它的政策是怎麼做的，然後你要問專家說，你覺得我們可不可以同樣採取這樣的一個政策，來引進這些所謂基層人力，不管是低技術或非技術的人力，對不對，應該是從這角度去思考，而不是去亂問他你認為影響是如何，坦白講問十個，有正面影響，問十個，有負面影響，到時候我們怎麼去規劃未來的政策，我覺得應該，這問卷可能還沒有做好，其實真的不要，暫時不要做，應該還是要去回歸你們的研究的架構，去思考到底這個問卷，透過專家的訪談或專家的調查，這問卷的內容應該是如何，至於這 2000 塊確實要問 3 次以上才能發，參考辛□□的兩次就可以發了，但我覺得就是問卷的方向其實要重新思考，因為那可能不是當初計畫委託想要得到的這樣的一個資訊，或一個資料或一些意見，要不然真的沒辦法去規劃未來 10 年外勞政策該是何去何從，我想這個是提供團隊做的一個參考，謝謝。

藍□□：這個問卷確實是還有可以調整的地方，因為我們其他負責各部分專家的，都還沒有把報告彙整到我們的計畫主持人國榮教授那邊，所以我這個只是還沒有看到別人的部分，先做一些探討，像我們可能在題目上要增加然後分類，像剛剛大家講的移民的政策，不是移民的政策啦，現行的產業外勞，或者是社福外勞，是說如果改變以後，因為反正，就是如果大家不介意多填幾題的話，我們本來是怕大家不想寫啦，所以如果大家願意寫的話比較容易，因為像剛剛炳隆教授提出來是說，外勞工資未來應全面不得低於基本工資，其實這一題應該是有兩個意涵，除了說社福外勞的考量之外，第二個就是因為產業雇主那邊他要求要廢基本工資，或者不適用於外勞，其實我們本來是有兩個方向的一個延伸，本來是後面在後面，因為它有三回合，所以後面，這是第一次的，在最右邊一欄的時候，可能專家學者就會提出來不同的意見，我們到時候就會有這種不一樣的一個問題，當然現在如果我們在第一次的問題就能夠把它弄得比較清楚，可能大家在填答的時候就會比較快得到共識，

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

這個我們後續都要再去做改善的地方，謝謝。有沒有其他的補充，如果沒有的話，時間的關係我們就進行到這邊，非常謝謝大家，真的是 OVERTIME 的一個參與，而且給我們很多的高見，我代表詹□□感謝大家，謝謝。

【結束】

附錄十一 勞工團體焦點座談紀錄

肆、勞工團體場

開會時間：102 年 11 月 1 日(星期五) 下午 1：00

開會地點：國家政策研究基金會 101 會議室

主持人：臺灣大學社工系教授 詹□□

與會貴賓：

中華民國營造業總工會代表 胡□□

台北市產業總工會代表 蔣□□

全國產業總工會顧問 謝□□

勞工陣線代表 孫□□

新竹縣產業總工會代表 詹□□

列席人員：本會同仁林□□

討論題綱：

- 1.就現階段與未來十年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？
- 2.外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？
- 3.面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。
- 4.現行外勞管理措施如：自由轉換雇主範圍、工時上限，與家事外勞權益規範等之調整建議。
- 5.外勞相關政策分散在勞委會、經濟部、農委會與外交部間，現今之決策模式是否應加調整，及其改變建議？

【會議紀錄】

孫□□：目前外勞人數已達 47.5 萬，不宜再增加，應訂定時程逐步減少。若希望做到外勞與本勞「同工同酬」，首應依招募公告上的薪資聘僱外勞；其次家事外勞之工時、勞動條件悉按勞基法之規定；再其次提撥薪資 6% 做為勞退金；延長外勞在台工作期限至 15 年，使其達到符合請領勞保老年給付條件；並得自由轉換雇主。因此，外勞採配額制，企業依配額引進直至關廠。

就外勞政策的決策角度看，職訓局外勞組位階偏低，應提高其決策地位。關於部分廠商以進用外籍訓練生取代外勞一事，仍須學校配合方得以杜絕。

蔣□□：長久以來，「缺工」一直是政府引進外勞的理由，實則是企業給付薪資過低，導致「等嘸人」。

在彰化有一工廠號稱不用一名外勞，因為所有的員工都以基本工資為底薪。在園區一般大學畢業生，底薪 22K，一天工作 12 小時，月休四天，才能領到每月四萬元的薪水。所謂找不人，大都是薪資水準低，特別是「派遣工」，僅家事工例外。

胡□□：外勞小組目前係以勞資政學的成分組成，各類代表均有 6 人，形式上算是中立，並不偏袒資方。基本上，個人認為「缺工」引進外勞並非唯一的辦法，治本仍在本勞的充分就業。以營造業為例，自民國 87 年的最高峰 4.7 萬人，經逐步縮減，至 101 年底已未達 3 千人。

新竹縣產業總工會詹□□：就外勞逃跑問題而言，以我的觀察主要是作業環境不佳，還有仲介、人蛇集團唆使。但坦白說，外勞一旦逃跑，不僅勞健保全無，可能就此落入色情行業，造成外部社會成本。但企業享受到降低勞動本成的好處，社會成本卻是由全體國人承擔。

謝□□：外勞引進二十餘載，談變革應有前瞻性。過去，我們一直以產業政

策為上位，所有的人力培育、勞動政策，乃至於引進外勞，均依產業發展所須加以規劃。

現有外勞 47.5 萬人，經查臺灣有 9 個縣市的人口未達此一數目，以往政府是採「限業限量」標準引進外勞，將外勞當成暫時性「補充人力」，均認為「產業升級」後，就不需要了。結果二十幾年過去了，外勞人數持續增加，是否意味著「產業升級」原地踏步。

個人以為檢討外勞政策，第一應從就業服務法第 42 條之規定加以檢視，即「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」。

前面談了許多企業「缺工」現象，這些雇主團體引進外勞的藉口，其實不是真的找不到人，而是「價格」的問題，老闆缺的是便宜且穩定的勞動力。這些年國人的就業機會、勞動條件、國民經濟發展與社會安定是否受到外勞所影響，我們可以一一檢視。

產業升級牛步化，這是公認的事實。再者，我國近年來失業率雖有增加，不過和歐美國家相比也不算差，就業機會確實有，只是凍薪 16 載。但部分工作者的勞動條件不如外勞，如派遣工也是真的；逃跑外勞造成的社會外部成本亦尚未評估。所以，個人以為要扭轉就必須拉高勞動政策的位階。

其次，從就業服務法第 47 條規定的聘僱外勞「程序」看，「雇主聘僱外國人從事工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請，並應於招募時，將招募全部內容通知其事業單位之工會或勞工，並於外國人預定工作之場所公告之。」。

所謂「合理的勞動條件」，若是按基本工資每月不到兩萬元，當然找不到人，因此，必須要求雇主的招募資訊要公開、透明，不是在地方小報刊載徵人啟事，同時是以市場標準的「合理勞動條件」。

再其次，就外勞「總量管制」一事分析，政府從 3K3 班到 3K5 級後，外勞人數急速增加，近三年增加了 12 萬，現在又可以加錢加量，我看外勞人數要破 50 萬大關應是指日可待。顯示「量」的管制失控，所以我又重提「外勞總量管制」。

「總量管制」可由同一產業從特別需要外勞的關鍵製程，商訂其可進用的人數上限，例如機電業由同業產業工會討論，何種關鍵製程國人不願參與，一定要使用外勞，依其重要性分別制訂進用人數上限，而非員工總數的百分之幾。

新竹縣產業總工會代表詹□□：個人認為現在政府支付雇主成本愈來愈多，諸如運用就業安定基金幫企業培訓員工，我想是否有辦法發揮就業安定基金的精神，創造國人工作機會？

謝□□：我建議在進行「環境影響評估」時，應加入「可創造多少就業機會」及「提供的薪資水準」做為評估事業單位是否值得開發的一個項目。甚至以此作為政府是否要補助企業或貸款的一個標準，否則要業者調高薪資、提升勞動條件簡直比登天還難。

【結束】

附錄十二 行政機關焦點座談紀錄

開會時間：102 年 11 月 8 日(星期五) 上午 10：00

開會地點：國家政策研究基金會 101 會議室

主 持 人：臺灣大學社工系教授 詹□□

與會貴賓：

中正大學勞工系教授 馬□□

中正大學勞工系教授 藍□□

台北市政府勞動局代表 徐□□

行政院內政衛福勞動處代表 吳□□

勞動部勞動力發展署外國人聘僱管理組 林□□

新北市政府勞工局代表 許□□

經建會人力規劃處代表 鄭□□

經濟部工業局產業政策組代表 王□□

衛福部社會暨家庭署代表 陳□□

列席人員：研考會同仁、本會同仁林□□

討論題綱：

- 1.就現階段與未來十年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？
- 2.外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？
- 3.面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。
- 4.現行外勞管理措施如：自由轉換雇主範圍、工時上限，與家事外勞權益規範等之調整建議。
- 5.外勞相關政策分散在勞委會、經濟部、農委會與外交部間，現今之決策模式是否應加調整，及其改變建議？

【會議紀錄】

台北市政府勞工局代表徐□□

談外勞首應考量的是人力供需問題，釐清未來 10 年的產業發展方向，以及國內的人力運用情況，才能決定是否需要進用外勞，以及引進數量。但人力供需一般都是推估，且產業發展政策多元，實難做正確判斷。

再就新住民就業是否受到外勞衝擊這點而言，以台北市的情況來說，外勞數量以看護工的比例較高，但因台北市人口稠密需要看護的數量原本就多，不符申請外勞條件者不是由家人照顧，就會聘請新住民。但因新住民也是行有餘力，且家人同意，才會外出工作，所以新住民就業是否受到外勞衝擊，仍待進一步觀察。

新北市政府勞工局代表許□□

問題 1.就現階段與未來 10 年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？

1. 實務上事業單位確有本國基層勞工缺工情形：

- (1) 事業單位聘僱外籍勞工人數，需符合主管機關所和配之外勞比率，惟實務上事業單位招募本國人困難，致僱用外勞人數往往超過比率上限。
- (2) 在查緝非法外勞業務上，許多非法雇主（事業單位）亦表示因招募本國勞工從事基層工作困難始僱用非法逃逸外勞。

2. 尊重勞委會對外勞引進政策（依外勞補充性，雇主聘僱外勞不得妨礙我國勞工就業權益為原則）。

註：以下為勞委會對外國人政策、管理之修法重點：

- (1) 放寬原 3K5 級制行業所屬核配比率。
- (2) 外加就業安定費提高外籍勞工配額機制。
- (3) 提供國內新增投資案及返台台商投資案外籍勞動力優惠措施。

問題 2.外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？

目前法規並未限制外籍勞工在台工作之升遷、加薪機會。另因外勞在台工作

期間雖延長至 12 年，但不一定受僱於同一雇主，或其職位特性（如受僱於個人之家庭看護工），又升遷或加薪事涉雇主之經營規模、意願及盈虧狀況，因此少有藍領外勞因工作表現優良進而升遷、加薪之情形。

問題 3：面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。

缺工與失業並存情形，涉及產業、教育與社會價值等結構性問題，未來將配合中央政策辦理產學訓合作訓練，以減少學用落差。

目前勞委會除修法鼓勵台商回流，以放寬外勞核配比率同時增加國人就業機會等方式取得平衡。

此外，亦需改變國人的勞動價值觀，不要以為當黑手很辛苦，現在的工作環境已大大改善，且黑手收入穩定。雖然在餐廳工作有冷氣，但工時長且薪資低，不見得比在傳統產業好。

外勞政策施行二十多年，本研究若早十年可能大有助益，但時至今日既得利益者太多，某些問題已根深蒂固積習難改。我想從外勞可以依靠嗎？這個觀點加以思考，2017 年印尼要提高勞動力輸出條件，泰國也因國內經濟成長、生育率降低本身勞動力供需日漸平衡，日後可能面臨外勞短缺的情況，因此是否應發展新的人力運用模式。

以新北市而言，新北市有 6.7 萬名外，48%是產業外勞、52%是看護工，由於人口高齡化，看護需求日益增加，但因聘僱本勞費用較高，申請外勞不易符合要件，目前有弘道老人基金會推出「外展看護」的試辦，以本外勞 1:1 的方式組成工作團隊，本勞的名稱由居服員提升至照顧秘書，月薪 2.9 萬，但有外勞搭配從事照顧工作，且有提撥退休金，如此可增加本勞工作意願，減少外勞人數。機構為外勞雇主，適用勞基法，並負責訓練，以避免家事外勞工時長、缺乏休假、工作內容繁重等問題，減少逃跑問題，也能保障權益。目前試辦情況良好，我們計畫繼續推廣。

臺灣目前聘僱外勞的薪資已比韓國低，且仲介費高，許多外勞只將臺灣當成職訓中心，在這裡學會某些技術後，期滿後就轉往第三國服務，賺取更多的收入。如果不改善勞動條件，將來還是可能面臨外勞短缺的問題。

衛福部社家署代表陳□□

目前臺灣老人失能比為 12.5%，看護需求量大，儘管政府每年投入經費培訓，並設立多所老人照顧學系，但因青年工作價值觀改變，由於高學歷，只願當管理者，不願擔任第一線的工作人員。且技職教育式微，沒人願意從事護士。針對外展看護計畫，衛福部也樂見其成，不過若能配合輔具的開發與運用，更可減少國人依賴外勞的心理。

研考會代表

根據本會 10 月發表的一份長照調查顯示，國人認為最理想的照顧方式，有三分之一以上的受訪者還是希望由家人自行照顧，機構或外勞各占 15%。未來的長照由誰提供較佳，多數人認為還是政府比較可靠，NPO 占 20.5%，營利事業單位僅 6.5%。當工作條件一致時，有 91.9%的雇主願意聘僱本勞擔任看護工作，還是要用外勞者僅 8.1%。以上數據僅供參考。

經建會人力運用組代表鄭□□

試辦中的「外展看護計畫」個人以為申請範圍可以再擴大，包括 24 小時需要照顧的重症病人，以及已通過審核等待外勞者。

長照人力產業化，可以從醫院著手推展，目前政府提供的喘息服務鮮少人申請，因為多數家屬若非自己照顧，就是聘外勞或是本國照護人員，幾乎是一床一專人。可以由外展看護以病房為單位，諸如一間健保的普通病房，一名看護服務幾床的方式規劃，由病人分擔看護費用。

研究單位提出成立勞務中心，進行照顧或農牧工作的構想很好，不過我認為不只是照顧或農業有需要，工業部門也有因應急單的需求，應可更廣泛的運用。

藍領外勞是否納入移民思考？其實企業需求的是半技術工，但更缺師傅級的熟手，當外勞已成為師傅級的熟手，可限額試辦常住，不過要有語言、技術證照，工作經歷與薪資條件也需符合一定的標準。

至於外勞的量能問題，由於人口結構改變目前 15 至 24 歲的年輕人，依產業需求看還短少 50 萬人，現行的外勞占本勞人數的比例，製造業是 8%；醫療保健類是 42%，主因是國人工作價值改變、技職教育式微，但要改變價值觀成效緩慢，所以現階段仍會支持業者需求。

經濟部工業局代表王□□

問題 1.就現階段與未來 10 年的產業發展而言，我國對於基層人力的需求程度如何？是否需要引進更多的外勞來加以因應？

一、製造業基層人力短缺現況

(一)行政院主計總處缺工調查資料

依據行政院主計總處的調查，102年8 月底製造業廠商空缺人數為 69,739 人，受半導體接單增加及員工流動影響，各中業別行業以電子零組件製造業空缺人數達 13,277 人最高，金屬製品製造業空缺 7,703 人次之，機械設備製造業空缺 5,203 人再次，三者合占製造業空缺人數比率達 41.2%，與三者受僱員工人數合占製造業比率 37.54%。若按空缺率觀察，則以非金屬礦物製品製造業之 4.20% 最高，成衣及服飾品製造業之 3.69% 居次，而以石油及煤製品製造業之 0.05% 最低（見表 1）。此外，該調查也發現在製造業的各職類中，以「技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員」的缺工問題最為嚴重，其缺工人數 37,466 人，占製造業全體缺工人數的 53.70%。

表1製造業廠商空缺員工概況

民國 102 年 8 月底單位：人；%

行業別	受僱員工 人數	空缺人 數	空缺率	行業別	受僱員 工人數	空缺人 數	空缺 率
製造業	2,667,850	69 739	2.77				
食品製造業	105,037	2,964	2.74	塑膠製品製造業	138,625	3,891	2.73
飲料及菸草製造業	15,919	269	1.66	非金屬礦物製品製造業	71,925	3,150	4.20
紡織業	111,304	3,702	3.22	基本金屬工業	106,275	2,844	2.61
成衣及服飾品製造業	45,702	1,751	3.69	金屬製品製造業	324,544	7,703	2.32
皮革毛皮及其製品製造業	28,620	543	1.86	電子零組件製造業	566,743	13,277	2.29
木竹製品製造業	18,108	274	1.49	電腦、電子產品及光學製品製造業	210,871	7,650	3.50
紙漿、紙及紙製品製造業	52,753	1,279	2.37	電力設備製造業	126,656	3 432	2.64
印刷及資料儲存媒體複製業	69,018	975	1.39	機械設備製造業	209,688	5 203	2.42
石油及煤製品製造業	15,140	8	0.05	汽車及其零件製造業	75,818	2 800	3.56
化學材料製造業	68,464	973	1.40	其他運輸工具製造業	66,735	1,014	1.50
化學製品製造業	48,336	1,268	2.56	家具製造業	24,274	630	2.53
藥品製造業	27,939	815	2.83	其他製造業	74,256	2,050	2.69
橡膠製品製造業	34,696	834	2.35	產業用機械設備維修及安裝業	30,404	440	1.43

(二)勞委會職訓局供需調查資料

1.除上述行政院主計總處的統計資料外，勞委會職訓局各就業服務中心的求才與求職之求供倍數也可以作為判定人力短缺的重要指標。依102年9月就業服務各項業務之求職、求才及推介就業人數顯示（見表2），新登記求職人數7萬5,979人，新登記求才人數13萬0,400人，求職推介就業人數3萬8,625人，求才僱用人數7萬4,087人。與上月比較，求職人數減少2.19%、求才人數減少0.89%、求職推介就業人數減少2.45%、求才僱用人數減少2.41%。與上年同月比較，新登記求職人數減少12.77%、新登記求才人數增加3.37%、求職推介就業人數減少22.03%、求才僱用人數減少10.44%。9月之求供倍數上升為1.72倍，與上月持平，若與上年同月相比則增加0.32倍。

表 2 公立就服機構求職人數、求才人數、與求供倍數

➤ 民國 102 年 8 月底單位：人；%

項目別	102 年 9 月			102 年 1-9	
	與上月比	與上年同月比	與上月比	與上年同期比	
新登記求職人數	75,979	3.27	-14.88	708,156	-6.09
新登記求才人數	130,400	3.33	4.61	1,223,408	-0.44
有效求職推介就業人數	38,625	-2.45	-22.03	380,825	-1.66
有效求才僱用人數	74,087	-2.41	-10.44	749,554	-2.62
求供倍數	1.72	-	(0.32)	1.73	(0.1)
求職就業率(%)	50.84	(-2.98)	(-4.56)	53.78	(2.43)
求才利用率(%)	56.82	(-11.25)	(-12.77)	61.27	(-1.37)

2.依職業別觀察勞動供需情形，新登記求職、求才者中，除民意代表、事務支援人員呈需求小於供給（即求供倍數小於1）現象，餘各職類別則需求大於供給，又以技術員及助理專業人員、技藝有關工作人員之求供倍數3.10及2.64倍較高。另，機械設備操作及組裝人員的求供倍數雖然不是最高，但也高達1.99倍，基層技術工及勞力工及其他的求供倍數則為1.38倍。

三、隨著國人所得提升、教育制度變革及國人就業習性改變，造成人力供需失衡，基層勞力嚴重短缺，其中除工作環境較不盡理想、工作體力負荷較重、以及須輪值夜班之外，針對區域性缺工，亦為業界關切議題，以彰濱工業區為例，說明企業所處地區偏遠，當地勞動力不足，外地勞工不願前往就業，是招募不到本勞的重要因素。另亦有業者反映目前公司雖非屬偏鄉，但因位處電子科技公司林立區域，造成本國勞工招募困難，受到少子化與國人職場認知與價值觀改變的影響，基層人力短缺會是長期存在的結構性問題，故適度增加產業外勞名額有其必要性。

問題 2.外勞在台工作時間現可延長至 12 年，能否調整規範讓表現優良者得以升遷、加薪，提高生產力以解決勞動力不足之問題？

依現行法令，產業外勞僅能從事非技術性工作，而此項限制一方面是為了避免排擠本國勞工就業機會，另一方面是當初外勞在台期限短，不僅不易累積技術，而且雇主也不願意予以培訓。如今外勞在台期限已經延長，而且國內基層技術人力嚴重不足，故勞委會實有必要修法允許外勞得以從事基層技術性工作。唯有法令鬆綁，雇主才能對表現優良者予以升遷、加薪。

問題 3.面對缺工與失業並存之情形，如何在維持國人就業、避免廠商外移與保障外勞權益間取得平衡，甚至三贏。

長期以來，我國外勞政策與管理機制是以保護國人就業機會為最主要考量，其具體措施包括限業限量、要求廠商辦理國內徵才與繳交就業安定費等。近幾年來，受到少子化與國人就業偏好改變，企業缺工問題日益嚴重，而原有的外勞政策機制必須有所調整。雖然勞委會最近的政策基調是採微幅放寬，也允許廠商以加碼就安費方式取得更多外勞名額，惟如此是否就能解決企業缺工問題仍有待觀察。因此，建議為來外勞政策仍應持續朝逐步放寬的方向。

問題 4.現行外勞管理措施如：自由轉換雇主範圍、工時上限，與家事外勞權益規範等之調整建議。

- 一、92年9月25日起發布實施，業歷經94年至98年3次修正，已建立雙方及三方合意接續聘僱制度。另為強化外國人與新舊雇主雙方或三方合意接續聘僱作業，再於100.6.29修正發布外籍勞工轉換雇主準則，明定雙方或三方合意接續聘外國人應簽署接續聘僱證明文件以茲證明，及明定新舊雇主不得以同一外籍勞工名額，同時或先後接續聘僱或轉出外籍勞工。我國現行制度，外籍勞工可以任意轉換雇主。
- 二、目前國內外勞人權團體爭取讓外勞自由轉換雇主與訂定外勞工時上限的訴求，主要是針對家事外勞，而產業外勞應適用勞基法，其勞動權益已有所保障。針對產業外勞可以自由轉換一節，基於雇主的僱用成本考量，仍宜審慎評估。

問題 5.外勞相關政策分散在勞委會、經濟部、農委會與外交部間，現今之決策模式是否應加調整，及其改變建議？

- 一、目前國內開放外籍勞工引進，皆係由勞委會考量在不妨礙本國勞工就業機會、勞動條件、經濟發展及社會安定的基本原則下，配合經濟社會發展需要，採補充性方式引進外籍勞工，適度填補國內所缺勞動力。另勞委會為研擬妥善且契合國家社會發展的跨國勞動力政策，已成立跨國勞動力政策協商諮詢小組（以下簡稱政策小組），邀集全國性勞工團體、雇主團體、學者專家及相關政府部門代表組成，定期召開會議，透過建立勞資學政社會對話平臺，廣納社會多元之意見，參考失業情勢、就業人數變化及產業經濟發展需求，定期討論重要外籍勞工議題，會商之政策共識作為勞委會擬定外籍勞工政策及管理之重要參據。
- 二、各有關部會係考量所轄產業人力短缺情況，向勞委會提列調整外勞開放政策建議案，經勞委會評估，並經該會諮詢小組討論通過後公告實施，爰現行國內外勞政策仍屬勞委會主政業務，並未分散於相關部會。惟本局及農委會漁業屬係依產業主管機關立場，提供行政協助，就申請案件是否符合勞委會公告指定範疇，進行案件前期資

格進行認定，合先敘明。

三、查因應加入 WTO 之承諾，簡化申請管道及程序，提高白領外勞來台工作申請作業之便利性，爰於 93 年 1 月 15 日起由勞委會設立單一窗口辦理聘僱白領外勞工作許可作業之核發。現行基層外勞前期資格審查分散於

- ▶ 工業局、交通部自貿區管理中心(製造業外勞)
- ▶ 營建署(或縣市政府)-營建外勞
- ▶ 漁業署-外籍船員

基於事權統一，及減少業者因無法瞭解行政部門權責劃分所造成案件申審困擾，建議藍領基層外勞宜由勞委會設置單一窗口，進行文件核發作業。

問題 6、現今我國之移民政策若規劃納入外勞，其所可能產生之衝擊與思考為何？

一、將基層外勞納入我國移民政策範疇，核予該等人員永久居留雖有助於保障其權益，但環顧亞洲各國對於外籍基層人力的引進都採「移工制度」，究其原因主要是其所涉及的政治、經濟、社會各層面的問題很多，故各國莫不謹慎以對。

二、日前為瞭解業者基層人力短缺原因，本局與業界進行座談，多數與會者認為除了工作環境較不盡理想、工作體力負荷較重、以及須輪值夜班之外，另一項較被忽視的重要因素是部分傳統產業所欠缺的是需要透過經驗累積的技術人員(亦即俗稱的「師傅」)，而這類人才在臺灣已面臨嚴重的斷層問題，縱使企業提高招募薪資，也未必可以僱用到本國勞工。以精密機械業為例，早期其所需技術人員大多來自技職學校，尤其建教生更是穩定的人力來源。如今這些技術人員即將退休，而隨著技職體系式微與年輕人職業偏好改變，後續人力無法銜接，故此產業已經面臨嚴重的人才斷層。

二、針對部分傳統產業短缺之技術人員(師傅)已出現嚴重人才斷層問題，調整現行技術移民的法制規定，針對國內短缺之技術人員，考量開放

引進外國人，以及允許在臺灣工作超過一定年限，且通過技術檢測之外勞可以申請技術移民為可思考之議題。

行政院第一處代表吳□□

行政院在外勞的決策問題上，均會邀請相關的部會進行協商，近年來在政策上也有諸多改進使其更符合現況所需，且勞委會即將升格為勞動部，在外勞的管理上將有更多的決策權限，暫無大幅調整的必要。

就技術移民放寬的部分而言，主要是專業證照的轉銜，除了認證問題外，現在是藍領外勞不能考技術士證照，必須在這方面修改法規才行。

職訓局外勞組代表林□□

外勞在台工作年限由九年延長至十二年，主要是減少雇主的訓練成本。對於自由轉換雇主，目前雖未完全開放，但已放寬新增「遞補」規定，只要勞雇合意即可銜接，減少等候期。家事服務專法的落實，有助縮短人力照顧空窗期，但仍有部分條文尚待修訂。其實各部會對外勞的意見，都會放在跨國勞動力小組內討論，所以政策的決策並不偏頗。

台北市政府勞工局代表 2 陳□□

外勞政策不單是勞動政策的一環，應該從整體面加以思考，外勞與產業發展、長照、人力運用等息息相關，宜先擘劃願景，根據願景在各別項目下進行檢視與修正。

基本上，引進外勞不單是因為人力不足，它有各式需求，就像延長外勞在台工作年限至 12 年，除了降低流動性、減少訓練成本外，還有技術傳承的意味，由於傳統產業缺師傅，讓技術純熟的外勞留下來，亦可傳授新進人員經驗，以減少錯誤。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄十三 個案一深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A1（勞動力發展署決策主管）

訪談時間：102 年 4 月 17 日上午

業務範圍：主管外勞之引進與管理相關政策

一、配合台商回流放寬 3K5 級制配額可能產生之衝擊與因應建議。

長久以來「外勞」一直被定位為補充性人力，屬短期需求，背後所持思維是「只要產業升級就不需外勞了」，因此初時外勞業務均是兼辦，無專人處理，且乏組織與設備。

以往申請外勞皆須附產業升級計畫書，但落實有困難，加以「需求」概念的轉換，使得外勞配額原本只限 3K 產業及重大公共工程建設，後從「限業、限量」改以「製程」認定，因此普及至高科技業。諸如生產線某一段製程，由於單調缺乏吸引力而招不到人，就像必須穿防塵衣在密閉空間工作，雖然全程自動化，只要緊盯機械手臂插件即可，正因太過無聊導致沒人應徵。

目前外勞進用人數的核配，採「製程」認定為主，再輔以「行業別」調整配額比例，例如染整原屬紡織業，不過若是特定染整廠，可進用的外勞數即可在法定額度內給予較高比例。

過去外勞進用人數的核配係「波段式」，即市場目前有五萬名需求，政府開放「限時申請」，諸如兩個月內申請完畢就停止作業。外勞入境可工作四至六年，但配額一旦耗盡就結束申請，即便是新公司也無額度，因為外勞是短期需求。但現在則是申請「常態化」，根據「製程」研判是否符合資格，外勞引進人數與該公司聘僱的本勞數呈一定之比例關係，即 3K5 級制。

二、鐘點外勞對長照計畫之影響與應有之配套建議。

以往規劃長照制度時，是將外勞排除，故由衛生署負責推動，外勞則歸勞委會主管。但培植長期照護產業需要穩定的人力與財源，姑且不論財源究竟是

從稅收或是社會保險而來。

單就「人力」供給來說，在少子女化整體勞動力不足的情況下，如何提供長期而穩定的照護人力？若期待全部由國人負擔，市場價格絕對不便宜。所以，未來應先就產業發展政策規劃需求人力，釐清外勞定位。以長照產業來說，短期仍須外勞搭配本勞，方能確保人力供給無虞。

所謂的「鐘點外勞」，其實應正名為「外展外勞」，這是一種外勞在機構工作的方式。由於照顧需求不同，不是每一個人 24 小時都要旁人照料，因此照顧成本不一，視個別狀況核算，非單一價格，故不宜稱做「鐘點外勞」。

外展外勞目前係屬試辦，是以一組人服務數個被照顧者，其特色為（1）管理權在機構，由機構視情況以本勞搭配外勞的方式，安排外展服務人員到府照料。（2）以被照顧者的家庭為工作範圍；（3）工作時間清楚；（4）由專業團體訓練照護技能的運作模式。因此須具備幾個條件：（1）地域相近，或許是同一棟大樓或社區，在都會區較能施行；（2）老人的狀況不需 24 小時照顧，或是需要與本國人互動。

有鑑於國人對從事照顧工作之意願不高，大都是中高齡及外配在做，採用「外展」模式，可因責任等級、技術層次差別，區分工作價值，讓受過訓的本國人做較高層次的工作，才能吸引年輕人加入。此外亦能因此正視外勞的存在價值與人力角色，將照顧產業的發展策略，按時間區分為短期與中長期。

三、未來 10 年臺灣本土的人力在質量上是否足供產業發展所需？

在面臨少子女化與人口老化的壓力下，為維持一定的經濟成長率，勞動力勢不可少，外勞的引進對發展某些產業，諸如：照護產業就有其必要與需求。尤其因社福外勞開放早，約在民國 80、81 年起即開始引進，當時人口老化與少子女化問題尚不嚴重，因此規劃不足，時至今日國人對外勞已依賴甚深，使得發展長照產業無法不正視外勞的角色。

不過若持續開放外勞，就會對國人就業產生衝擊，所以最適引進外勞數量的限定，必須回歸產業發展政策與人才培育計畫，但目前最大的問題是國人的教育、訓練與產業需求銜接不良。教改製造大量的大學畢業生，量雖足夠，

不過產業吸納有限，我人認為有兩個基本原因，一是低薪；二是人力素質不符企業需求。

低薪使得需要投入需多教育、訓練投資的工作乏人問津，因為不符成本、需要屈就且無願景。一個公司只想用低薪聘用員工，多數係當成基層勞動，缺乏成長空間，所以無法吸引年輕人投入。

再就「人力素質不符企業需求」這個問題來看，人是具可塑性的，雇主願意提供多少訓練、多少成長空間，其實與企業文化、願景有關，儘管眼前的工作薪水不高，但有機會從黑手做到獨當一面的主管，甚至可自行創業當老闆的話，還是有人願意參與，但雇主不能將訓練的責任全推給政府，沒有願景，只期待員工從小小螺絲做到老老螺絲。

四、現行政策將外勞視為補充性人力，在限業、限量原則下，如何滿足企業對基層勞動力之需求？

外勞問題不論是引進數量、管理，甚至應否與移民措施接軌，其實都屬核心政策的後端，如果根源沒有處理，只看見問題的點，可能反而造成治絲益棼。以外勞是「補充性人力」為例，要做到此原則，必先從產業政策著手，諸如長照，首應評估本國人力是否充足，若不足透過訓練與學校培育能解決多少問題？再思考是否引進外勞？數量多少？否則開放外勞引進，將導致數量無限上漲，其後才是管理的管理。

過去將外勞視為「補充性人力」是擔心其會影響國人就業，但在引進外勞之前是否應先就產業政策，評估國內現行人力是否充足，不足之處能否透過教育培植、職業訓練滿足需求？從公共政策的補充性去看，才能真正落實外勞是「補充性人力」的原則。之後才是外勞的管理，而不是有缺工、社會需求就開放，然後因外勞超時工作被批評，才想制訂「家事服務法」來解決問題。

五、印尼、泰國相繼宣布 2017 年停止輸出勞動力，未來應如何配合產業需求尋找新的替代人力及勞動力輸出國？

引進外勞首應釐清其定位，再從國人需求與海外供給端分析數量問題。以目

前的情形就供給端而言，一是意願；二是國家主權的考量。

他國民眾是否有意來台工作，與薪資落差有關，有些國家因本身經濟持續成長，已由勞動力輸出國轉變為勞動力輸入國，像馬來西亞就是這樣。泰國近年來因國內經濟好轉，薪資水準相較於臺灣，只差一倍多，吸引力不足，來台意願大為下降。印尼本身資源豐富，早期曾因國家顏面關係，一度禁止輸出照護工，直至金融海嘯發生後，由於景氣欠佳才又恢復輸出。

其次，因為外勞來台要發簽證，加以我國有境外面談與申請來台者按壓指紋規定，所以為降低簽證成本，自然會以我果在海外設有經貿辦事處之國家優先。此外，他國民眾來台工作，若需返國或遺失簽證，如母國在台有駐外辦事處，較能有效協助其國民。

由於發簽證就涉及主權問題，在一個中國的現實壓力下，能符合上述情況的勞動力輸出國自然有限，現僅越南、印尼、泰國及菲律賓等國。

六、外勞政策未來應如何與長照發展計畫相互搭配，兼而創造國人工作機會？

儘管不少國人習於外勞照顧，然而外勞的供給有其限制，不單室外勞有無來台意願的考量，還涉及發簽證而衍生的外交主權問題。所以應從長照制度整體進行人力評估，不可能長期依賴外勞，那麼該如何由國人接手，這當中必須有規劃、有策略，從全部由國人負責到全部是外勞擔綱的光譜中，透過人員的訓練、輔助照顧配套，逐步減少外勞的使用，才能真正把外勞當成「補充性人力」。

再者，家庭照顧工作目前因不適用勞基法易生糾紛，主要是認知不同所致。諸如：照顧時間與照顧負荷，雇主認為被照顧者不是 24 小時都需要旁人協助料理生活，照顧者則表就算是被照顧者在睡覺，照顧者看來像沒事坐著看電視，不過仍處於「待命」狀態。

由於家事服務的工作、休息概念與工廠不同，加上家庭是封閉空間，常有公說工有理，婆說婆有理的情形。所謂照護一般是指打理被照顧者及其所衍生的生活事務，但工作或是私事難以區別，煮飯給被照顧者吃，OK；主一家子的飯，是否逾越？試想一個外國人來到人生地不熟的地方，又是在家內工作，

有時身份是客人，那麼主動幫忙做些家事也是人之常情，照護工協助家人洗碗是否也不符規定？這就是規範與執行困難之所在。

在 AIT 的人權報告中，社福外勞超時工作是最大的問題，也經常受到批評，勞委會曾就家事勞動基準請教美方，但遍查各國資料均無此規範。所以勞委會雖擬有「家事服務法草案」送行政院，不過執行困難度高，政院迭有意見迄今尚未送立院審查。

七、我國之移民政策若規劃納入外勞可能產生之衝擊與因應建議。請問有哪些國家可以值得我們進一步參考？

早期引進外勞將其定位為短期性補充人力，從第一版的就業服務法對外勞的規範即可瞭解，所有的管制措施目的僅在防止變相移民。諸如女性外勞來台要驗孕，在台工作有一定期限，屆時就要離境，居留時間從 2 年，迄今已延長至 12 年。隨著新住民嫁來臺灣的人數愈來愈多，所謂「外人瓜分資源」或可能危害社會之情形，均不如想像中的嚴重，讓我們也逐漸正視外勞是否應從「客工」朝「移工」方向進行整體法令鬆綁。

事實上移民法與就服法係分屬兩種不同體制的法規，移民法從人口數量的角度進行外籍勞動力是否給予歸化的考量，而就服法則純就缺工與補充性勞動力之原則進行外勞引進與管理之規範。目前由內政部主導之人口政策白皮書雖未見整體構想，諸如是否接受「移工」成為「移民」，以及移民數量之規劃等上位計畫。但對移民法與就服法已有一小部分的連結，即對在台連續工作多年之白領外籍勞工已有給予長期居留之想法。當然上位計畫還是要有社會共識，畢竟這是一個過程，大家都需要學習。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄十四 個案二深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A2（經濟部外勞業務決策者一連□□）

訪談時間：102 年 5 月 28 日下午五點

訪談重點：外勞引進與管理

訪談記錄：

訪問人：因為第一個最主要也是工業局幫廠商爭取，所以勞委會對於 3K5 級制核配的級數也做了一些調整，當然後端可能還有一個效應就是希望台商回流，那以副座您的觀察，這部分如果真的是要吸引台商回流或者是現在要開的自由貿易港區的話，有關這個 3K5 級制的核配，我不知道是不是還有一些需要調整或者檢討的空間？

□□：因為這個 3K5 級制這個新的東西是剛定，尤其是台商，本來只有自貿港區那邊是到 40%，後來台商因為他們一直反映說土地，如果問題排在第一是人力排在第一，他回來他們有一些土地他可以利用原來，因為有一些台商本來外移，他其實國內的廠房還空在那裏，所以像這一部分，我們這次審核 31-32 家，有 30 幾家的廠商我們審通過之後，其中只有 2-3 家需要我們幫他處理土地的問題，大部分都不需要，那這些廠商大部分都集中在中南部，那中南部是用什麼？有兩個，土地他是用原來他外移出去廠房還閒在那裏，另外有一部分就是在我們現在設置的不管是科學園區或是我們工業局開的工業區裡面，他去買那土地，所以土地碰到這問題比較少，最大的誘因就是在人力，因為這些廠商，絕大部分很多都有在國內還有在設廠生產，那他們之前碰到人力招聘有很大的問題，所以我們那時候在跟他們談的時候，他們第一個提出說，你人力要幫我解決問題，所以那時候就設計是說，既然自貿港區已經開到 40%，而且這是屬於比較短暫性的措施，就開放到那外勞就到 40%，最後在 5 年期滿之後，最後還是回歸到 3k5 級制，那因為這是 3k5 級制，等下後面會談到用了以價制量的一些觀念，那外勞引進是補助性的人力，但是最重要就是這些措施不能影響國內的就業機會，相反的就是要去創造國內就業機會，這就是我們一直在談的這個外勞，因為外勞我們談了 1-20 年，這個裡

面這個目標一直在，像詹老師、辛炳隆老師、成之約這幾個，這些觀念一直在，引用外勞不能影響國內。

反而是說如果提供外勞，讓這個產業能繼續留下來或是說接更多訂單，他可以創造更多的就業機會，這個是前提一定要存在，這就台商回來投資，就幫他設計了這樣的機制，雖然確實到現在還沒有人來申請，因為現在都還在設廠投資當中，但是這個對他們來講是一個很大的誘因，也解決了他們大部分的人力問題，因為按照以往的經驗，我們現在最高到 35%，A+是到 35%，但是那個是少數的，專業表面處理、鑄造那類的，你只要給我差不多 30%左右的外勞，他們就可以解決這樣的問題，那其實這次提的東西也不是說沒有依據，也差不多根據以往的經驗來講，差不多到這樣的 level，廠商他應該可以解決他勞力的問題，那剩下的一些就是由國內的勞工來就業，另外就是說，除了在處裡台商回流這塊，其實針對國內新增投資這塊我也不能不照顧，因為確實是因為國內還有一部分，原來就已經留在臺灣了，我們還是要給他一點機會，所以我們也設計了這樣的制度，就是如果你有投資，因為台商就設定門檻比較嚴，要符合我們高附加價值、你要有品牌的、或是說國際供應鏈、或是回來你是設營運總部、研發中心，還有投資金額門檻的限制，要五億跟一億這樣的門檻限制，甚至還有就業人口的限制，促進就業人口 100 人以上，那這幾個條件之下的。

那國內新增投資這塊是，我們條件就沒有那麼嚴，譬如說他如果有設廠，我們就沒有投資門檻，只要有設廠，那我們可以給你 5%，等於在 3K5 級制上再去加 5%，如果是你有達到剛才我們講得譬如說一億啦、五億啦，或甚至你有雇用到 100 人以上，我們可以額外給你加到 10%，那這是用訂單的觀念，相對就比較鬆，另外 3K5 級制，剛才談到以價制量，因為我們不希望說，設計一個，那時候在跟勞委會職訓局林局長那邊他們在談的時候，就講說其實這種東西也不能設計到一個制度被濫用，所以那時在原來 3K5 級制就有這些廠商，因為確實實際在操作面上，確實是廠商真的是，有一部分的廠商真的是招不到員工，我也曾經跟業界開玩笑，我去以前的機械廠，因為院長都會去參觀，我就說你可以跟院長講說，「這哪是黑手？」，第一個很乾淨，他們推動 5S 很乾淨，再來都吹冷氣，但是年輕人就是不願意去，這就是一個比較

潛在性整體面的社會問題，那我就跟它們講說，我的手哪有黑，我是白手，我講這個概念是講說，以前那種比較舊有的觀念，現在這個東西還是沒有改，甚至有一些鑄造廠，其實有一些鑄造廠現在環境改的也都還不錯，當然他前端在倒鐵水那一塊還是很辛苦，真的很辛苦，那一塊因為還要一些，不是隨便人就可以進去，在倒水進來那個東西有點危險度都要一定的專業，都是老師傅在做，其實其他的過程其實現在環境都改變得很多，因為現在年輕人還不太能夠願意進到這樣的一個職場的時候，當然要幫廠商解決的問題，但是也不能濫用，所以我們就用增加就業安定費，分成 5%、10%、15% 這樣，至少到目前業界都還覺得還 OK，當然業界會講說最好不要，但是我們當時設計這個東西還有另外一個層面，為什麼加三千、五千，就變成 357，這還有一個就是說，外界常在講 22K，我們也不希望說，讓外界人覺得說我用外勞去拖低薪資，我們也是要跟他講說其實你雇用一個本勞你要花這麼多成本，我就是讓你用這麼多成本雇用一個外勞，所以如果這些薪資，假使你增加到 15%，他是增加到 7 千塊，那如果是現在我們基本薪資，其實是將近到 2 萬 6 - 2 萬 7，如果你要用一個兩萬六兩萬七的薪資來雇用一個外勞，如果本國勞工願意，應該要優先雇用本國勞工，那如果他可以出到這樣的薪資，你本國都不來，那你不能怪這些老闆說，我都是用多少錢比較低的薪資去雇用，所以說我們是定要，不能濫用，第二個也是要让外界不能有不好的觀感，所以那時候就設計到這樣。

確實現在初步看起來成果成效還不錯，廠商也都願意來投資，甚至有一些公司他也把海外有些廠本來要擴廠的，他就把它停掉，他就整個移回來，至少說把以前他留下來這些土地他也可以去活化，甚至可以去創造增加整個就業機會，所以這部分目前初步看來成效，就業機會增加好像 2 萬 8 千多個，現在回來臺灣我們審過 31 家，有增加到 2 萬 8 千多個的就業機會，這些可能人家會講說，你沒有他還是投資，他就不會投資，這種東西就是，如果你不用這種誘因給他，他就不回來，或是說他要增加這樣的生產線，因為他考慮到我勞力找不到，我就不在臺灣擴廠，他就到別的地方擴廠，所以這種東西就是，你有給他鼓勵他就留下來，留下來就增加就業機會，就業機會就等於是多出來的，那當然這邊外勞會多出來，但是這塊本來本國就業的機會就沒有，他也等於多加出 3 萬多就業機會。

我覺得初步看成效還不錯，我看可能再過 2-3 個月應該就會有案子進來，等於是已經投資設廠完成了，他就會進來申請，在這次也有一個機制，外界講的於預定配額（11:34）我是不把他當成預定配額，那因為一個新的設廠，他在招聘員工的時候，一開始設廠就開始招聘本國勞工，那可是如果在這時候你可以給他一些外勞進來，可以讓他先上手，上手廠商就比較不會有後顧之憂說，我可以接到訂單但我還不能上線，或是說他要試車他沒有人，所以這次又多了一個機制，可以讓他先，譬如說我本來可以聘 50 個外勞，可以給他 25 個先進來，剩下 25 個就是要去觀察他後續增聘國內勞工的情形，再給他另外 50%，所以這個機制對廠商來講幫助很大，等於是第一個他的穩定性，他可以看到未來的穩定性，所以相對他在投資的意願就比較高。

這個決策算還符合業界需求：因為現在整個製程的審查還是在我們工業局) 工業局針對外勞審查，我們已經做了快 20 年了，我們針對這個我們有非常嚴謹的 SOP，所以我們這一部分我們現在算是老手。

訪問人:上次我也是諮詢小組的委員，後來有去看 PCP 版，你講的工作環境真的不差，但是因為要輪班…

□□：PCP 版，現在一個問題是大夜班，在這次台商回來投資，勞委會第一關心就是起薪的問題，那起薪普遍都比外面高，那可能都是 2 萬 5-2 萬 6，甚至也有請到快 3 萬塊的，高雄的一個業者也講，你進來差不多 2 萬 5-2 萬 6，如果你年輕人我把你聘為助理工程師，名字是助理工程師，你願意輪大夜班，領的薪水一個月可以平均差不多 6 萬左右，如果你在更認真一點，可以到 6 萬到 7 萬，但是一般的年輕人，情願領快 3 萬的，不願去領 6-7 萬的，我們都講說這也沒辦法，因為如果你要輪大夜班，他可以領到這麼多錢，他如果說不願意的話，你也不能說你那大夜班就停掉，因為他有些連續性的製程也不能停，所以就只能用外勞這部分來做補充，現在這樣的案例是很多，但是還是有少部分的年輕人願意輪，因為他們也覺得說趁年輕多賺一點，6-7 萬他們也可以去領，但是輪班不是你每一天都是做大夜班，有正常班大夜班這樣交互交叉這樣輪，所以說這東西講到最後又回到社會整體面的問題，難解。

訪問人：副座有提到我們要請教你的第三題，事實上就像你一直提到的，關心這個關於青年就業的問題，勢必以目前整個從民國 83 年李遠哲開始推教改之後、所以大學教育的鬆綁，所以到目前現在大家挑戰 162 所大學，一年要培養，現在在學的學生就有 103 萬，中華民國 2300 萬有 103 萬是鎖在大學裏面念書，這樣的情況是一年都要 30 幾萬大學生出來，他們就有點放不下身段到你剛才講的工作現場的第一線去操作，面對的這個趨勢只會越來越惡化，因為我現在在教務處負責招生業務，不難跟副座報告…(副座：兼教務長嗎?)是阿，今年高中職的畢業生才 29 萬，咱中華民國一年要收 31 萬個大學生，那未來整個十年又是我們人口紅利持續在遞減，然後一直 DOWN 到 99 年新生兒只有 16 萬，中華民國一年要收 31 萬的大學生，所以這樣的臺灣的本土的人力質量，因為面臨少子化的壓力跟高齡化的整個變遷，對你目前所接觸的這些廠商，他們有沒有甚麼因應策略?

□□：我現在撇開質不講，如果光就量，如果他願意投入到我剛才講不管是服務業或是製造業，這個量目前來講應該還夠，但是如果就質來講，因為現在，因為服務業比較沒有所謂的門檻問題，但是製造業至少你進到這個職場可能有一點，除非是你真的是做一般比較基層性的，現在談到的有一些大部分大約 90%都是大學畢業，那既然他是大學畢業，有時候進到製造業這個職場，他可能要稍微具備一點專業，行政部門比較沒有這問題，如果進到製造業部門這一塊可能就有一點專門技術考慮，現在這部分確實是有產生一些落差，這落差就造成讓廠商會甚麼有時候會挖角，因為挖角最快，他不用 縮短訓練的時間，現在廠商是在講說，平均一個大學或科技大學進來的，他至少好一點的 3 個月他就上手了，比較一般的他要去學，時間他需要 3-6 個月，他才可以很放心讓他去到線上去做，所以就變成說跟以往所謂的專科高工高職 level 不太一樣，我記得以前高工畢業就是很…但是他還是有專門的技術的能量在那裏，專科做的可能又比高工稍微再高一點，那真正科技大學或大學進來，他可能就是在做我們現在在講工程師或是製作一些線上的幹部，但是他具備的專業智能，就是符合，比較扎實，那現在這廠商確實有提到這樣，這個問題，因為短期來講，你要透過教育去彌補，當然現在教育部也有在做這部分的，我們只能說用比較，只能治標不能治本，我們只能提供，提供說

你這些學生出來，我讓你縮短訓練的時間，或是說這些學生他快要畢業，我們去想一個辦法，讓他透過一個甚麼學習的一個里程或甚麼東西，然後他可以直接就進到職場的時間可以縮得比較短，或是甚至說幫廠商量身訂做，你需要這樣的人才，譬如說數位內容你需要動畫美術這樣的人才，我幫你開專門的課程，有點像這樣，這種東西廠商你要直接來參與，我幫你量身訂做，廠商你要直接來參與，廠商就說好，學校師資不夠，你廠商你就自己帶槍投靠，師資進來，廠商的師資進來，學校的師資再進來，訓練出來這樣的學生，廠商還要再去考試一下，鑑定一下完之後，這些如果通過他鑑定，其實一般進到職場就馬上可以上手，我舉一個例子，我們在推職能基準鑑定，這東西就是有點像在彌補剛才在講這種學用落差，我們在精密機械這部分，那時候在卓永財董事長也很熱心，我們剛要推這個時候他，其實機械或精密機械公會他們其實跟學界在合作有一段時間，那時候要推這東西他們等於是理念比較契合，他們就很熱心的就來參與這一塊，我們就去根據業界的的需求我們去訂了幾個職能，以前我們講哪一些你是必修的課程，就是必修的專業的課程，或是說你學精密機械，或是說你學哪一門專門的學科出來，你要必備哪一些技能，那這些有一些課程你一定要做，這可能包括理論的課程或實作的課程，這些你一定要做，那我們去設計出來之後，我們就幫他花了兩年時間幫他設計出來，再跟精密機械公會那邊去談，我們討論完之後，我們就把這東西說，你們有跟哪一些科技大學去合作，那這些科技大學有一些學校，當然也因為招生也很競爭，他們就覺得說這個是業界有認可的，他們也願意把這些課程放到，設計出來放到他們的課程，課程他們就去訓練去教，有時候學校如果師資不足的話，我們就請業界的老師就去幫他們，我們後來就做有點像技能檢定那種，但是這是屬於自願性的，不是像勞委會那種，我們這種工作就是交給公會去做。(女：是雇主團體的會？男：對)精密機械他們去做他們去接。

那考出來業界也覺得第一個我們設計的這些課程或設計的這些專門學科，他們認為他們業界需要的，而且這東西出來確實對他們業界有幫助，自己有點像自願性的，如果你通過這樣的考試，我優先雇用，再來薪水可能會比沒有通過的稍微好一點，這東西當然初步的考試通過率差不多 2-3 成，現在漸漸的就形成一個風氣，現在業界也覺得這些人用得還不錯，學校也覺得學生要就業這壓力，學校也覺得說這個學生出來就業也都還蠻穩定的，我的學生出

來有考上這個薪水有比別人高，這東西就是創造雙贏，應該是三贏，業界也贏，學生也贏，學校也贏，這部分現在就推的還不錯，我們目前又再陸續推私校，勞委會這邊也很幫助，他們覺得說這種既然對，這種雖然是自願性的，不是我們講的項技能檢定那些考試，勞委會有再針對這部分再做補助，說針對那些職能去做，如果是要訂，它們是也願意提供一些經費來做補助，當然初期我們會幫業界，就像精密機械這樣，去把一些課程把它建置好，提供給學校，現在學校跟我們這邊合作都還不錯，他們也看到這樣的成果，我在想未來我們在推的那四項，應該也會還不錯，但是我們後來又發現說，光這樣只是在點，未來面要怎麼做，我們那時候那個陳冲陳院長就交代勞委會教育部經濟部三個次長要成立一個平台，叫產學合作，縮短學用落差的平台，這部分就是要把學生從看是要在大三或大四，就直接帶到職場，就是回復到以前的實習生。以前在念實習課程，念大學或是科技大學，其實寒暑假或是某一段時間都會到民間企業去實習，我們是想恢復這樣的東西，但是因為現在的學校有一些設備或是師資的問題，我們現在還在跟勞委會和教育部談，談說我們先去北中南篩選幾個行業出來，然後來做示範，我們也跟業界談得差不多，請業界提供實習的名單，實習的額度出來，也請業界說我如果要開這個實習的話，你學校要我希望是哪一類的人，這一類都主要是針對企業界覺得缺的比較多的，GAP 比較大的部分，我們也把這些東西就端給教育部，你可能要去跟這些學校講說，有點像職能其實那樣的味，這些課程他可能要把它補，如果補不行的話，我們也跟勞委會商量說，是不是實作如果不方便的話，是不是勞委會（或職訓局）的資源可不可以釋放出來那業界可能可以多列一些設備或甚麼，那這樣的話我覺得三個部會來作，或許會把那個面打廣，這東西有點像，你這個學生直接進到這個企業界這邊，企業界就會對你去考核，這個人如果不錯，他甚至覺得不錯他也可以提供獎學金給他，讓他可以說你畢業以後就是到我這邊，那我們不希望學生就鎖定在一家，他可以在大三或大四的時候可以多幾家，寒暑假至少可以有兩個或三個寒暑假，他可以多去看多去，這個又有除了剛才講的縮短學用落差外，還有一個理念很重要，讓他提早認識這個職場，因為他在念書的時候，學機械的他搞不好如果沒有這樣的機會，他連機械長的甚麼樣搞不好都不知道，那我剛講說，以前黑手現在不是黑手，我這常常舉一個最極端的例子，印刷廠，以前的印刷廠是油墨鉛製，現在都數位化，如果他的觀念還是在，他如果跟他的父母親

或阿公講說:阿我要去印刷廠，…去賣車就好，阿去做那個餐廳，但是如果大家都講這樣的話，那你學這個東西出來等於，沒有學以致用，我們是講說可以讓學生在觀念上可不可以做一點改變，100個有5個或10個，畢業後可以到這個職場，我就像剛才講那個量夠不夠，那個量絕對夠，現在只是缺他願不願意到這個職場，這個學用落差我覺得可以去彌補的，現在是差在那個意願，那我們剛才推的這些東西是讓他有意願，可以到製造業這個職場來上班，另外還有我們有一些業界是這樣，從高工開始把，他也不是建教合作，他就去看說你來我這邊實習，我覺得你們這幾個不錯，你同學都升學了嘛，你來我這邊做，你高工畢業後你就來我這邊上班，我禮拜六禮拜天去。

譬如說他們去跟廠商那邊做建教合作，我可能有5個學生要來上禮拜六或禮拜五下午或禮拜六，但是他也是，然後寒暑假來上，你幫我開這樣，第一個我這些學生的學雜費都它提供，每個月還有薪水領，我提供給你學校一筆獎學金，我提供給你，這樣做這樣合作，他的同學4年畢業拿到大學文憑，他四年畢業也拿到大學文憑，但是他在職場可能已經有4年經驗，他的同學還沒有職場經驗，他可能四年畢業他還要再去當兵，他當兵回來還是回來這原來的公司，這公司跟他栽培這麼久，他可能搞不好起薪3萬2、3萬5，阿你這個同學搞不好起薪2萬2、2萬3，就有這樣的差距，當然這個案例不是很多，但是目前也有看到產業界有心在做這一塊，很多學校也願意配合來做這一個，所以說我們目前剛才我講得，在三個部會的平台，我們目前確實已經在做這一塊，不過這個就是裡面大家在溝通，還在溝通，但是我覺得這個問題還要再多一些溝通，大家理念才會接近，因為我們想的是比較實際面，學生你的技能學好了，你的基本功夫學好了，你就業沒問題，教育部現在就是，先解決就業問題，不管前面這方面，我就跟他講因果，你的基本底子打好，你出來絕對沒問題，你的基本底子沒打好，人家怎麼會HIRE你，不可能嘛，所以我是跟他講說，一個因果不能倒過來，這兩個其實要去想好，就是說我們先把這部分顧好，學校現在師資如果有一些比較新的東西，老師不會沒關係，我也跟他們講說，教中學，學中教，我們可以去跟廠商聯繫，有一些東西老師不會，他只會理論不會實際，老師可以一起來，叫工廠的老師來教，這老師以後他也是種子教師，他訓練好之後老師也是種子教師，這對老師來講，也是一個很大的幫助。

實務上還有一些落差，所以我們現在在講說，如果可以這樣推的話，或許可以把學生，甚至老師這麼一段也可以帶上來，所以我們現在正在做。

訪問人 B：可是這在業界的人願意到學校去教的多不多？

□□：我跟你講，這要溝通啦，為什麼我講說用這招會有效，第一個我們把他挑出來，你這家來參與這樣的東西，這裡面如果有一些學生不錯，對他有好處，對他有好處的他才會做，像我剛才講的綁專班，他一定去上，他為什麼不去上？因為這些，以後這些人就到他公司來，這些學生的素質好壞，是關係以後他公司的，他怎麼不派人去？更高階的人他都願意派。

訪問人 B：可是我覺得有一些廠商還蠻喜歡撿現成的，所謂撿現成就是他不願意做這個前面的人力投資…

□□：所以我們為什麼說要先去做一些示範案例，讓大家看到這個好處，我們做的這個示範剛才講說為什麼不要從點，點就是你講會撿現成的，我們把面稍微鋪廣一點，讓這個產業到幾乎很多人都願意來參與，提供更多就業機會，實習機會啦，大家都會各自互助，而且不同 level 的公司會挑到不同的學生，當然好一點的人家都會去，但是如果你公司的制度不是那麼好或甚麼，當然大家在挑的程度或你付出的回報就會不一樣，甚至我剛才講說，他如果在這過程中他就可以綁，你來你去當兵，當兵期間我給你基本生活費或是甚麼，那你回來就到我公司，我也給你時間去，他甚至還可以回去再跟科技大學綁，我這學生回去那邊，有點像在職專班，同學兩年拿到碩士他也拿到碩士，但是他的薪水比他的同學高，如果公司覺得這個人很優秀，他也可以用這種方式去處理，現在這種模式都有，都已經有了，所以說要三方面去努力，業界要努力，學生要努力，學校也要努力，他不是說單(女：政府再加把勁)，不是只有說教育的問題，其實業界，我們現在在跟他講，這個其實業界也要稍微貢獻一點這樣的力量(女：觀念要改)，這樣的話或許會把這些觀點，但一下子沒辦法把這麼久，因為畢竟剛才提到少子化，大家都只有 1 個 2 個，就是有富爸爸富媽媽，他就沒有生活壓力，一般學生就比較，像這種比較要付出體力的，他就比較不太願意去做。

訪問人：不過我剛聽了劉副座講的，我真的有點擔心，上個月跑去大陸，因為現在他們要有一個技術學院，基本上是以以前我們的三專，畢業之後他是不鼓勵技術學院繼續升學的，所以教育部在馬總統一聲令下，希望他們念完三專來我們這邊念二技，那我們去參觀了一個杭州高教園區，那真的是人多好辦事，土地大也好辦事，他們的技術學院，真正都在落實□□你剛才講的技職教育理念。

□□：他們這樣做，他們開個高薪園區，開完裡面一定有個技術學院，就是有一所學校，這所學校以後訓練出來的學生，就是回給這個園區。

□□：我有一個親戚，他是廣達的副總，他就是負責他們上海中江那邊廠的業務，他們也發現也就是慢慢的他們也想回來臺灣設廠，本來好像在南科那邊都選了地，可是他說他要 3000 個人，找不到…

□□：像你剛才講的例子我跟你講，他要 3000 個，如果現在，他以前那個是 10%，他要去 2700 個，現在如果 40%，他可以用 1200 個，他只要找 1800 個當地就好了，所以他不用去找到剛才我講的，等於他可以找少找將近 1 千個，那這樣對他，外勞對他確實有點幫助，因為至少減輕他要去雇用本勞，因為都沒有那麼多人要來上班，你找越多他困難度越高。(女：他說即使再配合自動化，其實找人都還很困難)配合自動化的，是可以減輕一部分的問題，但是如果，當然你要鼓勵這是可以鼓勵全自動化，但是好像等於如果全自動化，我們就沒有甚麼就業機會。

訪問人：我那天去杭州看，就真的副座你的理念完全落實，我們現在把工廠汰換下來的機器搬到學校去，他們是尖端最先進的搬到學校去，服裝設計公司就整個把研發中心設在學校，就這樣改

□□：它們就園區裡面設一個學校

訪問人 B：所以這些經費的來源是？廠商會？還是政府？

(答:政府 地方政府)

□□：當然羊毛長在羊身上

訪問人：不過他們就真的像您講的，公司工廠為什麼要做這樣的合作呢？是因為我真的實在沒有人才

□□：包括他裡面的學生就是大部分如果畢業，就是都在大部分都在這個園區裡面去上班，所以因為我也去參觀過它們好多這樣的東西，他們人多人太多。

訪問人：講到人多，那像第四題，我們雖然剛才副座你也提到，現在基層勞動力如果還是維持一個外勞作為補充性勞力，而且限業限量的情況下，未來基層勞動力隨著少子化，短缺會不會更嚴重？

□□：這個就是我剛才講的，如果要看觀念的改變，因為至少目前，到目前為主臺灣的服務業，如果就國外的經驗來講，不會超過 7 成，他至少他應該要支撐是至少 7 成甚至高過 7 成的就業機會，製造業以往如果，像歐美日它們都維持在差不多 25%，就 GDP25%到 28%中間，有製造業你服務業才會相得益彰，會上來，那你製造業都沒有的話，除非你完全是一個靠服務業起家的國家才會這樣，不然以我們是一種海島型的，我覺得如果製造業下來，服務業你說要維持到那樣，我也是存疑，我在講說既然服務業你沒辦法支撐到這麼多，你還是要靠製造業，製造業這些人要從哪裡來，我就說多鼓勵，我們就是從剛才我講了很多，補充性勞力現在，因為至少我們現在可以用價制量去加到 5，多增加 10%，多增加 15%，這東西可以減少一點壓力，剩下的就是靠我們剛才講的，透過一點產學合作，或是說這樣的一個方式，看能不能也多補充一些人力進來，不然目前這個東西確實是業界非常非常關心的問題，他們覺得說再怎麼找，甚至招廣告 1 個月 2 個月也沒有人來。

訪問人：因為現在我們外勞聘的人數跟你員工的總投保，勞保投保人數有關，本國都招不足的話，我外勞也進不來

□□：這兩個會有一些關聯，但現在我講的 5%10%15%是跟這脫鉤，前面講的基本的門檻是跟勞保人數有關，但 5 10 15 這會脫鉤，因為既然是用以價制量，你這東西就會去跟那個脫鉤，但算的基本人數也是，你講的那個用總勞保人數，所以這個東西過來還是有一點關係，但是那個總數就等於是稍為會脫鉤。不過這個東西確實是蠻麻煩的，這個東西我看也沒有人可以回答說，未來這個人力可不可以滿足企業的需求，除非臺灣的製造業，不然臺灣製造業我覺得如果要繼續，我們是主張，至少臺灣製造業在目前服務業還沒完全支撐整個就業跟經濟成長的動能下，製造業還是要維持在 25%左右，如果製造業維持在 25%左右，臺灣的經濟成長就比較不會那麼難看，但是這個人力的問題就是要集思廣益，可能要很高的智慧來解決問題，譬如說從教育基本上能不能去做，勞委會跟我們就去把最後一哩把它補起來，這樣的話我覺得或許還有點機會，但是前面的教育如果都不能去做一些改變，可能這個機會就相對會做得比較困難。

訪問人 B：那如果說一些新興產業，像現在寫 APP 軟體的，做文創的，它的人力需求還會很大嗎？

□□：我覺得會，但是這些人有些會從現有的在職的人去轉，有一部分會從剛才我們講說學校出來，但是有一部分我們會訓練，我們會開訓練班，我們開訓練班的時候有一些他可能會轉過來，譬如你剛講 APP 那個，其實那個做資訊服務業轉過來就很快，那他稍微再我們在，因為我們都有再做人培，我剛才講為什麼最後那議題就讓勞委會和我們來做，新興產業的人力來源有一些是從在職的轉，或是說有一些公司它本身要發展這樣的東西，他可能會從公司內部，找一些人過來，這些人我們是有再開一些課程幫他們訓練，訓練完之後他其實本身他原本的職能已經具備這樣的，再多加幾項就可以轉過來，那學校的，可能我剛才講的，學校的有一些他還沒辦法，學校還沒辦法追得上這個的時候，他學生出來沒關係，我們要求你要來上這個課，你具備怎樣的東西，這些我們再把這些課程再去跟他搭，搭完，這個學生就應該可以上手了，針對新興產業我們其實也有在，我們每一年都有在做一些重要產業新興產業人力需求調查，我們調查完之後我們現在人才培訓的課程我們會

去做一點調整，因為你不調整不行，業界說找不到人，至少讓她說不要全部都找不到人這樣。

訪問人：另外一個冒昧請教一下，現在我們外電的一些報導，事實上一些勞工輸出國家，事實上也開始覺得它們經濟起來之後，不需要跑到國外去做漂鳥，所以相對地目前像泰國印尼也慢慢的也說要停止勞動力的輸出，現在菲勞又不能進來，園區受到一點點的影響，我不知道產業界這個對於未來外勞的來源國相繼凍結他的勞力輸出之外，是轉向其他國家聘嗎？還是他們已經有甚麼因應之道？

□□：這應該要請勞委會回答，因為其實這個東西就是，我也是跨國勞動力諮詢小組的委員，其實這個問題以前有討論過，而現在就是，而且這個勞動力進來的這個問題其實有時候會涉及到外交的問題，因為很多都會跟外交扯上關係。

訪問人 B：像這次的凍結菲勞，你說還有五個可以找的，問題是馬來西亞印尼才進來個位數

副座：每一個國家的素質不太一樣，像剛才提到菲律賓是電子資訊產業它比較喜歡，菲律賓的勞工目前來講差不多有 6 萬 8 千多個在臺灣，但是有一半是在電子資訊產業，臺灣也會英文，所以進來他就相對在看一些東西就比較，而且在溝通上比較容易，但是這種東西勞委會他們應該會全盤去考量，就整個外交或整體國家利益，它們就去做考量，當然業界你跟他講說我可以從哪邊去輸入，他們就透過這樣的成績去做，其他這一部分因為比較涉及到勞委會，所以我就比較不容易反映到，當然業界也會緊張，因為至少是說來源減少的话，對他來講也是一種壓力。

訪問人：以目前整個我們外勞在臺灣能停留 12 年，產業界對於這樣的一個工作年限，是不是已經可以滿足他們的經驗傳承呢？

□□：我只能這樣講，其實這個東西也要謝謝勞委會願意把一些意見聽進去，

因為一個 TURN 以前是 1+1=2，後來變 3，現在變可以到 12 年，一個人剛好訓練 3 年最好用，開始要好用的時候，再用 3 年就出去，後來就勞委會也聽到大家意見，就到 12 年，那其實 12 年目前來講業界是比較沒有聲音出來了，以前 6-9 年都還有點聲音，為什麼會有聲音，他們也希望說這些勞工可不可以留在，那就涉及到移民的問題了，但是這個移民就涉及整體國家的政策，還有整個勞委會對整體勞力或人力這一部分的一個問題，這問題就比較屬於較嚴肅性的問題，因為這種移民的話不是…廠商比較 CARE 是這樣，我訓練 9 年訓練 12 年送回去，這些人就被韓國挖走了，都不用訓練，他們有曾經提過說，這樣有一些比較優秀的，他也不說全部都留，他說這些比較優秀的，有沒有辦法有一些他可把他留下來，這留下來這制度剛才我講涉及到可能就是移民的問題，所以這部分可能還要再去聽聽，以前在勞委會，我們在那個，以前不叫做跨國人力，以前是外勞 XX 諮詢小組，後來改成跨國人力，以前曾經討論過這樣子的東西，與會的所有專家認為目前應該還不適宜開放這樣的外勞移民，但是勞委會他們也講其實這個可以來做一些研究，這種東西我也覺得業界他們講得很有道理，我好不容易把一個人訓練到，其實可以從一個公的變成私的，那這樣就放出去好像有點太可惜，是不是可以在某一些條件下，可以讓部分，現在不是講全部，其實他們現在想要留的是屬於部分，裡面可能有些比較優秀的，這些部份的是不是可以有條件的去再繼續留下來，我覺得這個東西可能可以來跟勞委會還有相關單位再去做協調，因為這個至少如果不要去影響到第一個國內的就業機會，這個是最重要的，再來涉及到移民，他可能要包含哪一些條件，可能這部分都還要去討論。

訪問人：副座，你剛才也提到的，可能從現在的外勞引進制度，我們是說當作一個可能，進來之後就固定在一家公司，不能有隨便的移轉，到後來的移民，正式成為中華民國國民，中間還有一段，就是說有沒有可能開放像現在人力派遣公司或者是剛才這邊當然是社福外勞，人力派遣是不是也可以聘用外勞來支撐產業的淡旺季的這樣一個須求，我不知道業界有這樣的聲音嗎？

□□：這是遊戲規則怎麼去設計，因為現在是外勞還沒有開放像你講的派遣人力可以用，現在是常造業那部分現在有做這樣的處理，但是製造業適不適當，我覺得這個還要再去考量一下，因為你把他當成派遣，他到這家到這家

都會比較，這樣會不會對外勞在管理上是不是好，或是說剛才你講的，或許這樣的東西對於有一些工廠，他在做一些生產線的調節有幫助，但是這個很多就涉及到我剛才講的管理裡面的問題，社會上的問題，那這些進來他要去歸誰，是歸派遣公司的嗎？所以我講說有一些管理面社會面的問題還不是那麼簡單的講說，我只是很單純他來當作調節人力的一個東西，我想業界本身也希望說比較固定的方式去處理，現在一般派遣比較多我們國內的，那派遣其實基本的條件你也還是要，剛才我講說為什麼管理面還很複雜，你還是基本的條件你還是要都要符合，你不可能說這個外勞我進來條件不符合，我所謂基本條件譬如說，他的薪水，他生活什麼，你雖然是派遣的，你還是跟我們固定的廠商在引進的外勞所有都要一樣，所以這部分我覺得還要再去討論一下，因為這東西我覺得涉及層面很大。

訪問人：白領外勞這部分，我們在工業這部分…

□□：白領外勞我們就持比較開放，因為為什麼我們持比較開放，就是說第一個你這些專業人士引進來，你真的是有所需要，而且是國內不足的部分，他才會有這個，或是說他有特殊的專長，他對你來講幫助會比較大，這部分是比較持說，這部分要比較開放，甚至說他停留的期間要去做一些適當的安排，如果說要鼓勵，因為我們產業既然要往上升級去發展，甚至這些白領或是專業人士，他不是只有在停留的期間上，甚至他來的一些生活，甚至他的薪水可不可以給一些適度在減稅上或什麼有一些條件，我覺得這種專業人士跟我們剛才講的基層勞力完全是不同的面相，所以這部分我覺得，如果既然臺灣要去跟自由化國際化接軌，我覺得這部分應該要開更大的門，我覺得對臺灣未來在走自由化跟國際化競爭力提升上，我覺得會比較有幫助。

(訪問人：您對於白領階級來台，不管是工作年限，或者是他的一些租稅減免)

生活、租稅，甚至是他的家屬來，我覺得可能都要一套比較好比較完善的制度，這樣人家才要來，不然大陸，我舉一個例子，現在有很多甚至大陸的產商，他有時候挖我們臺灣的人，或是挖其他國家的人，譬如說挖印度人挖臺灣人，他不是讓他住在大陸，他是讓他住在新加坡，他研發的總部就設在新

加坡，然後這些人就到新加坡上班，他是提供這樣的東西，不然他為什麼要去，他就是因為有一些誘因給他，他就過去那裏。

所以我是講說很多國家在搶這樣的人，有一些國家就我剛才講的有些大陸廠商，他都願意在新加坡設一個研發的中心或研發的基地，人就到那邊去上班，印度人就到新加坡上班，甚至臺灣人也去那地方上班，我就講說這樣子嘛，臺灣這部分應該要彈性再放寬一點，不然不只是這些數量的人被拉走而已。

而且這種人要培養比較不容易，重點為什麼不容易，他可能有很多 KNOW HOW 在頭腦，他腦袋帶走就整個被帶走了，所以我是覺得說這部分，應該對臺灣這部分應該要，目前其實有很多都已經在做一些檢討了，就是說來的時候給一些方便，或提供一些家屬甚麼什麼，本來一年要幾次，可以給他幾次停留幾次怎麼樣，甚至有一些健保，我也覺得那些東西，既然要留住人，總是要，這部分我覺得都要應該要再去思考一下。

訪問人：像您也常常在國外有去參訪或者是了解其他國家的一些外勞政策，不知道您有沒有覺得說，哪一些是值得我們借鏡的，譬如說韓國他是有統一的一個外勞派遣中心，就是國家來，韓國是由國家來負責外勞仲介，是不是您有看到？

□□：其實我們在對外勞，我們都有常常在挖掘有哪一些國家，當然新加坡他是價錢，以價制量，韓國就像你講，但是每一個國家國情不太一樣，臺灣一般就是開放給仲介，最近幾年才開放給廠商，倒是我覺得說，可不可以臺灣，因為為什麼仲，其實臺灣現在面臨了除了剛才講的，管理面也是一個很大的問題，這種管理面可不可以思考說不是透，因為臺灣的大部分的我看差不多 9 成以上都透過仲介，這些東西是不是可以透過廠商自己，雖然現在有開放，但是至少那個比例不高，這中間我覺得如果這樣，外勞留的意願，逃跑的比例比較會不會去降低，再來這樣的話可以去減少一些社會面的問題，再來第二個就考慮到，剛才講以價制量還有韓國，韓國的外勞的薪水是比我們低，所以這就會回到比較爭議性的問題，就是說外勞的薪水要不要跟基本薪資，但這東西談了很久，現在目前在勞委會行政院立場是這部分就先暫緩

先不談這一塊，但是業界一直在談，其實如果是可以脫的話，讓市場去決定，我覺得這個其實也可以去做一些思考，因為搞不好你連加班費領一領都會超出我們講的那個門檻，基本工資的門檻。

當然他進來我們國家，我們一定還要去照顧他，因為至少他也是來幫助我們的，所以這部分我們還是要去，但是是不是一定要這樣硬梆梆地說甚麼都不行，我覺得這確實可以去試，但是每一個國家的國情不一樣，我覺得它們有一些制度我們可以參考，但是不能全部照抄，因為有一些在臺灣，臺灣是非常特殊的，所以有一些東西，像有一些國家甚至都沒有外勞，日本就沒有，日本也有人跟我講，日本沒有，日本的外勞根本是，那不叫外勞，他是允許日本裔從國外回來，像香港沒有外勞，但新加坡有，但是他是價錢，但是新加坡外勞的價錢比我們高，他付的薪水比我們低(主問人：他的外傭也是低很多)，所以其實韓國跟新加坡的薪水，外勞薪水是比我們低，我是覺得說有一些制度可以去參考，有一些是不是適度還可以…

訪問人：剛才第 10 題，有關是不是從現在刻工制到移民制

□□：這我剛才稍微提到，但是這個東西我覺得是要有條件，我覺得這個東西就是我講的，外勞問題很複雜，所以有些人一談到外勞，其實外勞問題很複雜，他雖然有來我們這邊幫助我們很多，但是有管理面的問題，管理面的問題如果沒有弄好，像我剛才講，我為什麼會一直講說，中間可不可以縮短那個仲介介入的情況，哪些也涉及到一些管理面跟外勞權益的問題，這樣他在管理面相對會好管理，好管理的話他就脫序演出的機會就少，社會面的問題就會減少，如果是管理沒有管理好，我覺得社會問題就會衍伸出來，那衍伸出來這些東西其實有些時候我們都會難以想像說，奇怪在一個工地怎會跑出那麼多人出來，所以這個東西就是其實外勞來這邊，本來他就是賺取比較多的薪水，那如果這部分可以滿足他，不要中間有一些透過仲介有一些剝削或甚麼，我覺得這對外勞的管理就會相對好一點，社會的問題我相信應該就會降低一點，至於我剛講到 12 年，有一些比較優秀的，廠商也覺得說這些人確實留下來，其實那些已經幾乎可以是脫離到基層，他已經是可以進階到領導幹部的位階的話，這些人是不是可以有條件的讓他留下來，還是我剛

才講過這涉及層面很大，就是所謂的移民，那這個東西可能還要再跨部會好好去有沒有配套措施，如果是覺得可以的話，可以把它當作專業人士，這樣的一個方向，讓他，既使說你要讓他出國，回來也是用專業人士把他聘回來，這樣是不是有一條路，我覺得這個東西都可以再想一想，如果他可以進階為專業人士，我覺得有些層面上的問題就相對會，阻礙就會降低。

訪問人：副座那以你現在在第一線觀察，未來 10 年外勞的人數會持續成長還是會持平還是？

還涉及到產業的繼續生產還是

□□：這個問題很複雜，我覺得這涉及到整體經濟環境，我在想未來應該至少像現在這樣，我說最糟也像現在這樣，外勞現在差不多 40，如果是產業界，我們產業界好像是 21 還是 22 吧，我在想應該已經是，從以前到現在，因為以前有一波下來，後來又回復到 20 萬，後來又下來一點，現在又回復到差不多 21 22，我在想差不多也應該差不多這樣的人數，應該是這種 20 幾萬，要到 25 萬我都覺得除非我們產業整個蓬勃發展，才会有這樣的情況，這一波可能要觀察甚麼，觀察我們這個新的 3K5 級制，處理完之後，因為以前，我現在講所謂的隱性需求，以前廠商會講說我的比例不夠，但是我們現在設計這樣一套出來的話，可能要再觀察個 1-2 年就會知道這所謂的隱性需求是不是真的，搞不好外勞可能就是維持在 20 幾萬不會超過到 25 萬這樣，要超到 20 萬我覺得我都很難以想像，我說除非我們臺灣的產業，而且現在他們也會搭配一些自動化來做，以目前這樣我覺得應該會維持像現有的規模，還在觀察個 1-2 年，新的制度下來，如果，我剛才講隱性需求出來了，你講得那個會上去，如果那些隱性需求是假的，我覺得至少說應該以後就維持在 22 萬到 25 萬中間，應該不太會再去往上漲，應該是在這邊沉浮，多少多少，有時候會搭配一個景氣的關係，他有時候申請到但景氣不好就先讓他，先不讓他進來，如果景氣好他就上來，上來因為景氣好就像你講的有勞保人數，你國內的員工，現在比較好一點可以薪水高一點，就多雇一些，他這個額度就上來了，你看我們的製造業始終維持在，就業人數差不多 200 出頭，210 還是 220，像製造業的人數差不多維持在這樣，幾年來曾經掉到 180 170，後來就慢慢回穩上來，就幾乎維持在 200 左右，那其實差不多我看都維持在這樣，這樣的

人數如果是雇用國內這樣的人數是基本這樣維持，我覺得外勞也差不多是這個門檻。

訪問人：我覺得你的理念是對的，因為以前的亞太營運中心亞太金融中心一直沒有起來，畢竟製造業還是未來整個支撐

□□：因為製造業其實是維持一定的比例，大家都以為說靠服務業吃飯，服務業吃飯你要從哪裡來，你的物流你要靠製造業，你的車輛，像是有些車輛或是有些餐廳或相關的服務業，或金融有些，還是要靠製造業，你光靠服務業我跟你講撐不起來啦(主問人：臺灣市場畢竟沒有大陸市場這麼大)因為為什麼，我們是出口導向的國家，服務業你要發展到很好，第一個我們的觀光資源，我們也沒有好到說，服務業大部分很多就是靠內需，你內需支撐不了，一個這麼大，還好我們服務業有一部分現在可以外銷，但是還沒有進展到那種程度的時候，你還是要靠製造業去撐，我跟你講臺灣如果說讓製造業繼續再衰到 20%，我覺得是很堪慮，曾經有人喊要讓服務業下到 20%，我們都覺得說這個人實在是，這個人真的是亂喊，因為我們有長期在看這樣的趨勢，不會去跌到，我們曾經跌到 22-23，景氣就不是很好，那服務業如果維持在 25 左右，我們在說的基本盤，我們講的基本盤，至少那個整個國家經濟的基本盤會撐住，為什麼像我們現在在講得民間投資，現在最重要，GDP 最重要促進投資，連帶帶動內需，你投資都不好的時候，所以每一年我們都抓，就我們自己經濟部，我們就抓維持在 1 兆，9 千億到 1 兆，當年落地的實際生產的差不多有七成，所以至少當年度要實際實現的要 7 千億到 8 千億，這樣的基本盤撐下來，當年的經濟要跌破三，或在 3 跟 2.5 中間，就一定是可以期待的，我們觀察 10 幾年都這樣，如果民間的投資沒有在這，真的就掉，因為我們在說火車頭在帶動，沒汽油可加你就走不了，所以我們在抓這個東西現在都抓得準，我們其實看投資我們心裡就有說今年差不多好或壞，所以為什麼後來有幾年會用比較特殊鼓勵的性質去撐，哪是要給你吃得好，後面可以餓個幾年)，不然你沒有撐上來你一直往下掉，那個內需根本撐不起來，所以這部分我們還是會一直持續推動投資，所以剛才講台商回來這個東西也是因為這樣，我們要把那個基本盤撐上來，這些本來他，你沒有給他一些優遇他本來不會來，他在哪裡投資都一樣，他只是說，現在廠商漸漸有覺得說，

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

其實還是臺灣好，他們走一走還是覺得臺灣好，各項都穩定，勞工也沒那麼壞，因為有一些地方的勞工很兇，我們的勞工相對是很溫和很可愛，但跟其他國家比起來在勞工抗爭的時候，我們這算很好的，實在很好，再來治安也穩定，相對政治來講，我們政治也是相對穩定，跟其他國家相比，所以他們後來就覺得，有一些還是搬回臺灣，但是就碰到你講人力的問題，有一些也會碰到環保問題，很難，兩難。

附錄十五 個案三深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A3（移民事務決策者—謝□□）

訪談時間：102 年 5 月 29 日下午四點

訪談重點：客工轉移工的可能性

訪談記錄：

訪問人：跟□□報告，這是研考會一個未來十年外勞政策的規劃研究計畫，這個部分，因為外勞政策的部份，已經從客工制度到移工制度的轉化，我們看到的是不管在外勞年限的部份已經延展到 12 年了，我們會思考 12 年之後，我們不可能一直以三年三年的方式延展下去，其實在很多的國家裡面，包括美國、加拿大還有其他歐陸國家，他們在早期也處理過這樣的問題，到底對於外籍勞工我們看待的角色除了是勞工之外，其實也有可能參與的過程中，慢慢透過一些機會的轉化，透過機制平台建立的情況下，慢慢成為有關移民的部份，我原先參與計畫是詹老師叫我來處理移民政策的部份，我原先以為說是一個小的區塊，等到加進去討論後才發現，是一個很大的區塊。整體外勞政策發展的架構，到後期發展的部份勢必要跟移民政策有非常大的掛連，我首先想先請教署長，我們一般移民政策若納入外勞可能產生的衝擊和因應的建議，不知道您有沒有意見？

A3：其實你這個並不是原來準備要問的部份是不是？是後面的部份。

訪問人：因為前面的部份跟職訓局和經濟部比較有關連，在後面的部份...

A3：你這個案子是研討會的嗎？他最後做成的結論，會給勞委會是不是？

訪問人：可能給勞委會或其他相關部分。

A3：因為我有一個前提的確認，因為如果說涉及機關態度或跟我個人看法的

時候，有的時候我方向會講的不太一樣（笑）。

訪問人：我想可能就以署長您個人態度出發，您的思構是怎麼樣？

A3:你這個出來會直接寫問了誰嗎？

訪問人:不會，會做匿名。

署長:大概的身分？如果這樣的話，你們兩個就不用在了，這樣就不涉及機關，我就比較...我這樣講比較像是我的想法，我就不用...因為這個很重要的前提，如果是...我講的話會...我難免從我學者的立場，我還是會有些批判性的東西。

訪問人:OK 當然這部份可能就請署長盡量...

A3:做研究也是要有一些這個，不只是聽機關首長的...

訪問人:我直接回覆署長，我們聽的是個人意見的部份，因為有些機關的部份可能有一些東西是，我們想法是比較滯礙難行的，相對而言可能這部份批判的角度就會比較弱，那您個人針對我們移民政策跟外勞政策的銜接這部份的看法，不知道您的看法為何？

A3:我們講到藍領的部份，大家都...長期以來國人都重白領輕藍領，大家覺得我們國家需要的是白領人才，他們可以給我們國家帶來整個 GDP 或各種正面產值絕對是比較高，所以相對的我們對藍領，我認為很多國人不是很友善，甚至覺得就做這些低階，呼來喚去的，這些東南亞的人，很多人內心並不是那樣看得起他們。但是從我的角度來講無論是白領還是藍領，今天能在臺灣工作就是臺灣所需要，心理有一種矛盾的衝擊，我們也知道藍領如果把他們納入所謂移民政策的一環，甚至未來可以給他在這永久拘留，或者可以拿到身分證，說不定對他們有更大誘因，因為現在是不行。

那我們現在的制度就是怕他超過年限，以後在這邊申請永久拘留，我也不知

道他們是不是一定會歸化拿國，但以我們國家來說，對東南亞很多國家來說應該還是有吸引力的，但是這有一個前提，我們大家都覺得這些人最好不要進來這麼多，很多人就擔心甚至有人說這些人會不會降低我們人口的素質，我覺得這心態如果沒辦法打破，其實臺灣要把這些人納入到整個未來可以長久留在臺灣的部份，受到阻力一定很屋。白領當然沒有問題，因為你現在題目鎖定的就是藍領而已，所以在過去很多的相關會議裡，這個部分是不是要給他們永居，甚至以後可以拿我們的身分證，一直沒有共識。我覺得應該很大的衝擊就在於這點，因為大家一直覺得這些人到底要不要讓他們留下來，他們會不會降低我們人口的素質，有的人明確的講了，有的人或許沒有講的那麼清楚，他們留下來之後，如果他們成為我們國民，甚至有人會擔心只個社會資源分配的問題。

當然這也要看我們的永久居留，跟我們拿到身分證之後，成為國民之後，他哪些東西是不同的。有人認為我們不一定全部的人都要拿身分證走向國民，他可以走到永居就好，永久居留幾乎絕大多數是等於國民的話，那我想很多人也不一定要拿我們的身分證，畢竟我們是單一國籍制度，你必須要放棄原來國籍。那說不地影人對他自己的國家來是很愛，他只是為了工作，不見得真的要來，但這沒有實證過，我不知道你們這案子有沒有去問過外勞，他們內心真的願意規劃我國國籍的多不多，假設法令可以允許他們到底要不要，你有沒有做這部份？

訪問人:這還沒有接觸，這部份是先從政策面來思考，這個很有意思

A3:說不定我們自以為他很想留下來，說不定人家混口飯吃，不見得真的很想留在這裡，但從我們來講的話，我知道國內要讓他馬上就能夠享有跟我們國民一樣的待遇，這個阻力一定很高，至少現在還看不出來想把他納入。

訪問人:ok，像署長剛剛有談，您在談述這些概念時，在行政院の部會裡曾經談過，那這部份的阻力除了您剛剛所說的部份，最主要的主力是來自哪裡？是內政部的意見嗎？還是？

A3:不是，我們這個會議，至少我個人都還沒在行政院開過這種會，在內政部甚至在我們署裡面，開的相關會議裡面，大家好像就沒有共識。

A3: 訪問人 OK，那這些從經在很多次會議裡被談及嗎？還是說很久出現一次，然後大家會談結論的部份都不了了之呢？

A3:我印象中這不是反覆會被提的，因為好像大家的共識就是知道你提大概也不會過吧，因為包括很多事情是 NGO 團體會主動一直去爭取的，我印象中也沒有一直爭取這件事，對不對？

訪問人:我們現在正在同時用這種問題在問他們

A3:我印象中 NGO 並沒有一直...因為他們也覺得不一定要給他們那麼久，只是工作期間要對他們好一點，不可以剝削虐待，苛扣薪資等等的事情，給他合理的待遇，但是好像一定要他們留下來，感覺這聲音不是很大，當然也有可能這聲音是朝勞委會那邊，至少對著我們這邊的很少。

訪問人:那署長想請教，如果未來從移民政策納入外勞，把他含括進來的話，如果未來成為行政院的既定發展政策

A3:你現在所謂的納入定義是什麼？

訪問人:我們不再把他當客工來看，我們可能在這樣的外勞使用過程中，同時去解放所謂的居留權和公民權的部份。如果時間延續下來之後，我們可能慢慢的去推展，因為像其他國家他們剛開始對於外籍勞工，也不是一下子就給他們居留權或公民權，他們有階段上的劃分，比如說有些提供綠卡或怎麼樣的東西，同時透過階段控制的部份讓他慢慢的進來，就像剛剛署長談到，可能居留但未必會有公民權，我們如果未來朝向這樣的方向思考，您認為推展過程中，除了您剛剛說的困境之外，還有沒有其他相關困難？

A3:我覺得最大困難就是國人對於..因為你剛剛提到納入移民政策，所以我為

什麼要問定義，因為這跟定義有關，移民政策其實現在並沒有排除藍領，他不叫移民，只是說在很多的社會福利上，永久居留的人，像藍領的人現在只是居留，他三年回去所以永遠在居留，他要進入到永居所謂的 PR 拿綠卡，都還沒有到那個階段，再下個階段才是有公民權拿我們身分證，他只是在居留，沒有到永居。永居跟拿身分證的人他其實權益還是差很多，至少以我們說，譬如說中研院有些研究人員，很多在大學教書的外國籍的教授，他都不願意放棄，我不知道中正有沒有，台大很多他們不願意放棄自己的國籍，結果以教授來講，他就沒有辦法領月退了，這個就是他的差異。還有很多社會福利他只有針對國人，永居的也都沒有，所以如果看準了社會福利是臺灣優勢的話，健保是都有，健保是吸引人的，如果說其他的部份就是因為沒有，他就算是我們把他是為經濟因素的藍領移民的話，他還是享受不到那些社會福利，因為我們還是把他切掉，有些還是要國民。所以並不是移民政策沒有藍領，有，其實就是有白領藍領各種很多人，如果用經濟非經濟因素，經濟又分藍領白領，非經濟就是婚姻移民，所以到不是說我們的移民政策沒有思考到藍領，其實是有。我剛剛就說你絕對不能夠輕忽，就是有那麼多的工廠產業勞工，有很多家庭幫傭看護社福類的勞工，都是需要的，所以在勞委會定的外勞這些管理辦法，本來就是有這些人，自然就進來了。所以如果今天我們講只是沒有辦法把他納入到社福體系享有跟國民一般待遇，但大部分像健保這些他們在意的，是有的，至於薪資那可能是另外一個問題。

訪問人:像署長剛剛有談，有關永居的部份，至少有一些年限的差異，如果像外勞進用延展的部份，如果再往後延展的話，有可能停滯在臺灣的時間是非常久，如果說他有意願也想要轉化成為我們的國民，在現行制度裡，似乎還是沒有這樣的制度思考

A3:這就是要讓他們回去，不連續

訪問人:如果說我們未來要讓他們連續的話，處理過程中有哪些是重要癥結點，而且沒辦法克服的東西？

A3:其實這一定就要跨部會討論，因為大的前提就是，大家肯不肯接受外勞成為我們的國民，白領成為國民沒有問題，我感覺我們的氛圍都是歡迎的。其實我們今天的法還沒有辦法讓他來，我覺得應該就是整個社會氛圍還不夠。

訪問人:對他們的接受程度也還不夠這樣

A3:因為大家都覺得外勞...我覺得大多人可能都會有點...鄙視...只是有人講的白，有人講的不夠白。但是如果今天吸引他們來，薪水的誘因就已經足夠的話，是不是一定要成為國民我覺得是可以思考的，就算現在他來了，可能是覺得工作機會、薪資條件等等，覺得臺灣是一個他覺得可以來的阿，如果再增加誘因，或許來的更多了，可是現在就是說，我們到底需不需要這麼多人來，這要看社福類，因為外勞超過 45 萬，產業跟社福的比例已經改變了，我記得社福已經超過二十萬了，也就是說如果我們一直老齡化下去，老人家或生病的人沒有人照顧，他就必然進來了。那一樣的我們社會是不是一定要讓他成為國民，還是說他用這種居留方式我們也可以接受，就像以前三加三，一直加加加，已經加到十二了嘛，說不定有一天又到十五，這樣能解決嗎？還是一定要他們留下來？我們今天擬定一個政策，一方面要看我們自己的想法要不要讓他來，另外一個，說不定可以在前面先調查，先問他要不要，說不定他覺得也很 OK，尤其是我們單一國籍制。像很多婚姻移民的人都覺得為什麼要這麼嚴格。

訪問人:剛剛署長談到單一國籍制，我們國家未來有可能轉化成為...？

A3:我正要講這點，韓國，我看到資料現在他的婚姻移民或特殊貢獻，現在已經慢慢在推，某些特定人可以雙重國籍了。如果有一天我們可以提破這個觀點，就讓部分一些人他可以雙重國籍，你剛剛的問題也不存在了，就等於有兩個國籍嘛，或者又另外一種，都是政策性的，如果他不拿身分證而是永居，而永居絕大多數的福利跟國民已經差不多了，我相信他也不需要歸化成為我們中華民國的人，像有些國家參政權，甚至有的還不到永居，就居留多少年，譬如說地方選舉，他可能可以選，以我們的話，可能是像選鄉長可以，縣市

長總統不能選，最底下的也不一定要國民可以選阿，那你越高的位置，要求越高。

訪問人:這會不會形成階層化的討論？就是他來也因為他所屬的身分別而導致整體公民權實踐的部份會受到限縮，但那些限縮的部份就會變成我們好像等而次之去處理這樣移民？

A3:我可以說，我把門打開了，或許有句話叫親疏有別，很親的人跟外面的人本來就是不一樣，投票一般就是國人可以投票，你是外國人，居住比較短，還是居住比較長，還是幾乎永遠居住在這的外國人？我們不見得每件事都要有國民待遇，那你有納稅服兵役嗎？現在服兵役要沒有了，納稅，我們憲法一直說納稅服兵役，所有只要問為什麼？因為你沒有納稅服兵役，以後他可能主張該繳的錢我都繳了，稅我也繳了，也不用服兵役了。越以後這個越是挑戰，現在很多人都說你沒有服兵役你跟我不一樣，有戶籍國民無戶籍國民，至少你還一些理由可以去說，所以我倒不覺得適度的差異叫階層化，因為我覺得如果所有人都沒有差別的話，那反而相對是不公平的，我就是這個國家的人，他還是外來的人，這個適度的差異應該還可以接受這樣的差異。

訪問人:剛剛署長有特別談到，我們對於白領專業的部份...？

A3:我不知道我這樣答會不會跟你原來的題目不一樣，因為我們在研究方法上有時候會越講越遠，因為我以前自己也有你這個角色過，有時候越講越多，所以前提他們其實有幫我準備，可是我覺得講這個反而有點...

訪問人:□□，這份可不可以給我們參考？

A3:也是可以阿

訪問人:那我的意思是講說，我們對白領的部份當然都 OK，對於藍領的部份，所謂產勞跟社福外勞的部份，我們其實在最近幾年來，推長照體系的發展，我們非常深度的需要這些社福外勞，也看到社福外勞在最近幾年在激增，我們有沒有一個想法就是說，如果照您剛剛的分類，我們是從國家需求的角度，來思考我們開放的類別，是不是白領優先，再來社福外勞，再來是產業外勞，

做這樣排序性的思考？因為實際上 2017 年，印尼跟泰國也要凍結外勞了，我想這是一個很大的影響因素

A3:但這會不會只是放話？

馬財專:這個泰國有可能，但印尼應該是既定政策，因為印尼有非常多國內的研究他們發現出，他們整個 GDP 已經上來，薪資也上來，工作機會也創造出來，最重要的是他們印尼類似內政部的研究發現，婦女長期輸出之後，對於印尼國家他們的家庭發生了一大堆的問題，決定把這東西撤出。當然泰國已經跟我們玩很多次了，藉由這個來哄抬，或簽約...等

A3:有一段我可以講但你不要記錄，給你一個新增。我上個禮拜才從印尼回來，他們告訴我，印尼只是喊一喊而已。

訪問人:也是喊一喊?!這個資訊是他們內部的??因為我看的是研究報告的

A3:對，我是聽到一些人分析，從他們內部應該不會

訪問人:所以有蠻多是假議題...

A3:我覺得可能...不會，印尼貪腐很嚴重，這個都不要寫！

馬財專:好我知道！

A3:他們只是在謀求他們的...很多是私人利益，這些是比較，有些國家真的貪腐太嚴重，去了才曉得，真的很可怕，一個國家不進步...

訪問人:就像我們碰到菲律賓一樣

A3:他們有時候會打出一個...這樣子講其實我們談判就有籌碼了，他前一陣子不是說還要做面試嗎，後來也改了，又沒有了，因為會造成很多不便，可是我喊出來的時候，你還跟我講這麼多，我人都不來你國家了。其實在談判時，他取得了有利的地方，我們本來說要跟你喊價，你喊什麼價？你現在菲律賓沒有了，菲律賓這事情一開始沒有，印尼馬上申請量就增加，因為我去正好

有碰到，聽他們講，這完全是正常的。越南有些部分還在凍結中，菲律賓本來就不多，那我很自然就導向其他還有哪些 OK 的。

如果印尼的工作機會增加了很多，他也不會想要出來，就像我們一樣，譬如說：我在 A 地，我很熟悉這個環境，所有親友都在這裡，這邊又有工作機會，一個月比外面少五千塊我可能都留下來，少一萬塊我可能還會留下來。因為我出去的時候我要租房子很多不便，更何況本國外國，我今天出國，因為我是沒有工作機會非出去不可。可是當我這邊各種工作機會，薪資也差不了多少，我是不會出去的，我覺得如果任何一個要輸出來我們這邊，他內需的市場還有工作機會增加到一定程度時候，你國家也不用禁止了，他是不會出去的。

倒過來，你國家再怎麼禁止，我現在就是沒有工作機會，你國家一定會妥協，出去賺外匯寄回來多好，既然我國家自己養不活你，如果今天任何一個國家發展越來越好，臺灣不要期盼他會來，要讓他來，薪水就要給夠高。

這應該是很簡單的法則，如果說他們的工作機會還沒有那麼多，我覺得當然還是會輸出。

訪問人:□□，跟您報告，我剛剛所談到的資料是研究報告，他們是談說整體的都已經產生這樣的變化

A3:寫的學者是印尼的學者還是？

訪問人:不是，但是是長期觀察東南亞區國家發展的，我們講的就是經濟社會學者。

A3:其實我這次去，從不同的管道問不同的人，都在問這件事。因為這個就有差，不過我覺得這事情大家可以多管道，多了解，因為這是一個很大的變數，如果真的不輸出...那對我們衝擊很大

訪問人:誠如剛剛□□所講的,如果您這些消息也是正確的話,其實也能夠給上面知道,不然像勞委會他們也在傳這部份的資料,但他們都一直認為,因為像這裡面有一個議題就是討論這個,其實也有去問職訓局

A3:□□去年才去印尼阿,我不曉得,我回來還沒碰過他,我碰到他會跟他講我聽到的東西

訪問人:那我想再請教一下署長,我們這個有關移民跟外勞,剛剛您講了蠻多釐清的點,如果我們還是想說他是個連結的政策概念,那國外有沒有哪些國家曾經有過具體的作法和思考可以提供給我們作為參照或借鏡?

A3:我們同仁準備的資料是提到德國,你那邊有嗎?

訪問人:我現在掌握有美國、加拿大、德國

A3:如果講德國的話,因為土耳其人去那邊對他們有很大的貢獻

訪問人:他那個是長期移民的部份,德國最大的冷笑話就是他們下一屆總統是土耳其人,真的是蠻多土耳其裔

A3:250萬,嗯真的是蠻多的。

我不知道你有沒有注意到新加坡,他們現在對所有外勞工作者蠻排斥的。

訪問人:對,我們這邊也有納入新加坡跟韓國的討論,新加坡的部份是排斥的,他們主要也是吸收高階人力的部份

署長:可是他們很多講的話是很諷刺的,好像政府認為是人才,對他們來說根本不是人才,他們包括可能是前年底的選舉,就是在移民政策的部份,執政黨受到挫敗,所以他們也認為要好好思考是不是要讓那麼多人到新加坡來搶工作。我是覺得雖然我們看到不同的國家,譬如像美國,他們會定出 QUOT, □□, 哪一類的多少

訪問人:技術移民、投資移民，各種分類門檻部分

A3:我是覺得臺灣應該也可以這麼做，但是操作面我不知道怎麼做
馬財專:署長認為臺灣有這樣的吸引力嗎？

A3:薪水要更高一點，現在的薪水我覺得吸引不到，如果要問我的話，我覺得我們務實一點，就是如果可以吸引到一部分最優的人，是最好，如果沒有的話，次優的人，其實很多也不錯阿，或許我們沒辦法像美國新加坡這樣去吸引，因為很多大環境是不一樣的，譬如說：臺灣的英語環境還沒有那麼好，如果一般國際人士使用英文，在我們很多地方還會很辛苦，所以要推一個友善的國際生活環境是重要的。

我們這個部分現在也都有在做，包括我們移民署的部份也都有在進行，可是我覺得還有很多可以努力，而且還有很多可以努力的

訪問人:□□認為不夠的地方在哪邊呢？

A3:譬如說：經費好了，研考會剛把業務轉給我們的時候，第一年第二年我們有一個計畫，還有類似期刊，因為停了很久，大概停了一年，類似 NEWS P 署長 PER，有新的法令什麼的，後來我們就是用別種方式，變成我們的網路、網站更新資料，但是以前那個有。剛開始第一年第二年有，後來就完全沒有預算了，我們自己也沒有錢，就做不下去了。當然在其他方面強化也是可以，因為有人認為說，如果是針對白領，只要更新網頁，把想要印紙本的都放在上面也是可以。

但其實這跟我們整個大環境還是有關啦，因為經費不足很多能砍的就一直在砍.....。

【結束】

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄十六 個案四深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A4（外勞仲介公司主管—吳□□）

訪談時間：102 年 8 月 23 日上午十點

訪談重點：外勞仲介管理與仲介業之經營環境變化

訪談記錄：

訪問人：題開始好了，像現在我們的研究顯示，未來十年其實基層人力的需求還是不足，你覺得這個部分除了引進外勞之外，有沒有其他方式可以解決人力不足的問題，或者是相較於其他方式裏頭，暫時還是以再增加引進外勞是比較好的？

受訪者：我們其實以需求面來看，我們國內其實臺灣人，我們經常講臺灣不缺人，但是缺工，就是說我們價值觀念改變了，很多人就是不願意去做那些，所以像我過去在職訓部門就發現，來參訓的大概都是大學畢業或專科以上為多，照理說這些人應該已經有專業能力，應該直接去就業，結果他還是來參加職訓，就表示一方面他不願意委身到基層勞工，一方面他技術又不足，所以他來參加職訓，所以我們覺得說這個勞力不足的問題，可能長期來看都還是很難避免，因為你教育程度越來越高，所以大家工作意願，就是從事低基層意願越來越低(女：還有一點，少子女化，生得少你就捨不得他去做太辛苦的工作)，對，然後再加上這些工作又少不了人，再機器化再自動化，像郭台銘說要完全自動化，自動化你還是要有人，而且製造業基本上都三班制，我們臺灣現在都是夜班大夜班比較難找，所以我講這部分可能短期內，至少未來這十年我想外勞可能還是不能避免，你說有沒有其他方法其實也很難，除非你繼續自動化，把那些需要人力的全，但是也不太可能，因為很多事情還是要有人工(女：機器還是要有人操作)，對對對，機器要有人操作維修，你說像現在紡織廠差不多都自動化了，但是線頭還是要有人去接阿，你這線用完了還是要人去換阿，所以這還是很難避免，再加上以我們臺灣的經濟規模，很難做到國外這樣完全自動化…

訪問人：可是現在因為失業率一直，其實說真的以我們現在 4%到 5%這種狀況的話，最糟也是這樣嘛，其實跟國外比較起來不算高，可是就是國內一直都會覺得說，這樣子相較於之前只有 2%至 3%，是覺得比較高，所以一直希望說外勞人數能夠要有個總量管制，像這種情形之下，加上現在我們剛剛有聊到，東南亞國家現在它們經濟起來了，我們外勞越來越難聘到，那你覺得有什麼方式，可以就是說不要增加引進，但是有辦法提高外勞的生產力，這個方法來解決這一部分的問題？

受訪者：其實我們現在來講就是說，就外勞整體生產力來講，當然就是說跟國人還是有點差距，但是我們要怎麼樣去提升他的，當然一方面他自己本身技術能力要提升，再加上是說我們現在政府政策是，我們也不鼓勵引進所謂有技術性的勞工，所以我們現在開放外勞還是以非技術性工為主，所以在那種情況這些外勞大概還是只能做這些最基層的工作…

訪問人：可是像現在我們不是可以延長到 12 年嗎？那他如果比如說他進來表現還不錯之後，要有繼續留他下來的時候，是不是也可以再透過職訓把他的技能再提高，讓他能夠生產力增加

受訪者：現在當然就是完全要靠業者，因為政府並不可能說現在我來辦外勞的職業訓練，還是以企業界自己本身，他怎麼樣去把他的外勞水準慢慢提升，其實我覺得有些企業它也是會有這種看法，就是說外勞它也要一些暫時訓練，讓他慢慢能提升他的技術，尤其像勞委會最近政策上不是做了些調整，過去外勞不可以從事像是天車或者堆高機這些外勞都不能從事，因為勞委會認為這是屬於技術性工作，不可以做的話雇主要找本勞，又很難找，要找外勞，他又不能做這事情，所以我最近看勞委會政策做一些調整，就是說同意這些外勞可以做這些天車或者，但是你要通過技能檢定，通過技能檢定就變成你外勞就要去給他灌輸一些我們講的，因為技能檢定包括學科術科，術科他們可能比較沒有問題，學科他就有問題，對，而且還要用中文考，所以變成這一部分的訓練，當然企業界就要去怎麼樣去幫他去加強他這一方面的訓練，他拿到證照他就可以光明正大做，所以這個部分當然是可以透過企業界

的努力，怎麼樣去自己去提升，但是如果說你提升到一個水準，是不是你勞委會認為技術訓練太高了，又不要你做了，所以這有時候尺寸的拿捏，我覺得當然政策上也要調整，就說你這外勞你也不能限定他 12 年永遠都做一樣的工作，他也要有一些晉升也要有一些工作的調整…

訪問人：因為他們這樣子的話，就是說隨著工作的晉升，他所得增加，他事實上來臺灣工作意願也會增加，否則現在真的是越來越難找，基本上我們的政策目前又不開放陸勞，就您的觀察，因為您也有接觸到，雖然您們目前的業務是以製造業的部份居多，但可是也有也知道看護工的市場，就說無論是製造業或看護工，你覺得哪一類的外勞會在臺灣居留的時間比較長，就你的觀察？

受訪者：如果就我的觀察，我覺得看護工可能會(女：因為是雇主依賴看護工嗎?所以他比較不希望換人)，其實倒不是雇主，而是我們臺灣人真的不願意做，我們過去在職訓機構服務的時候，我們每年培訓很多的看護工，很多人也來找我，就是請我幫他去推薦做看護去參加訓練，結果結訓以後真正做的很少，為什麼少我就分析是說，我們現在看護工有兩個市場，一個是在醫院或者是養護中心，一個是在家庭，為什麼大家不願意到家庭去，一方面是家庭的需求跟醫院的需求不同，醫院是住在醫院，病人住在醫院，24 小時有護士在照顧，所以他醫療的部分是由護士在照顧的，你這看護只是在做生活上的，幫他餵食，幫他處理排泄物，有的時候護士也要做，所以其實看護工他在醫院只是陪伴的腳色而已，其他他不需要做很多的事情，這個病人萬一有什麼事情，馬上護士就來處理了，問題是你在家裡怎麼辦，在家裡全部都是你的事情，包括醫療的照顧，包括你生活的照顧，包括你陪伴，都是你耶，而且每個家庭的病人狀況又不一樣，有的脾氣好有的脾氣不好，你還要去適應他，你還要去配合他，一樣的價錢我何必，而且在家庭收入可能還不會這麼高咧，那我何必要去，所以你看，我們臺灣人願意做家庭看護非常少，但是到機構或是到醫院，坦白講醫院你看，病人睡覺他也在旁邊睡覺，或者就三三兩兩在聊天阿，我們常到醫院看這些，他的工作壓力沒有這麼大，而且他沒有對病人的那種，好像臨時發生一個很重要狀況的時候，不用你處理嘛，在家裡就不一樣，家裡萬一，衛生署現在規定說不能抽痰，其實很多看護在

做抽痰，萬一弄得不好變成植物人，或者變成死亡，你要不要負責任，就算你今天不負責任，你良心上你也不安，所以這種情況之下，你看我們訓練，每年政府每年培訓多少個看護工，他願意到家庭有多少人，幾乎沒有，少之又少，所以這是一個比較大的問題…

訪問人：所以有沒有辦法，因為其實國內這格需求會越來越高，因為人口高齡化，就我們剛講到看護這一部分，有沒有辦法是說國人結合外勞，可以來做這個事情，譬如說，他們現在不是弘道，他們就有做所謂外展部，不過現在也是在試辦，在新莊那裏試辦而已，也不知道成效怎麼樣，就是說你對於他那種模式，你覺得可行嗎？

受訪者：我覺得是可行啦，因為其實我在，我們以前許介圭當主委的時候，我就跟他反映過，他也贊成，後來因為他任期很短，我們的看法，因為有些家庭他的病人不需要全天性照顧，下了班我們自己照顧，上班我們希望你們幫忙照顧…\

訪問人：特別是說，現在只是說一般的老人，還有小孩，然後我覺得是一個社區，或是一個村莊，因為現在他會選擇比較都市化程度，是說因為居住集中，然後他們這一組人，比如說在一個大廈，跑來跑去比較方便，是這樣，我覺得如果其實如果能夠慢慢說這種模式可以形成的話，其實就是即便到比較都市化程度不那麼高，就以村莊為主，你一組人，這些老人跟小孩，他們需要照顧的，不一定，就是說，我覺得可能要把看護的等級如果分等的話，哪一種其實就可以搭配作，比較嚴重的可能當然就比較難…

受訪者：其實我覺得可以從受照顧人的狀況，比方他比較嚴重的，那我可以24小時照顧，比較輕微的，輕度中風的，勞委會現在也不是不同意你開放，不同意開放沒關係啊，但是你就讓他做鐘點工吧，做鐘點工的方式，因為這些人，我經常講我說，像以前我們沒有，現在80歲以上是放寬了，80歲以上90歲以上這些人，你說他，也許他平常狀況很好不需人照顧，可是他家裡發生一點點狀況，可能人就馬上走掉了，因為他隨時要有人在他旁邊，你不能說他現在身體看起來很好，因為到底他的很多機能都已經衰退了老化了，

一個因素可能就會造成他馬上很嚴重，甚至於死亡，所以我是覺得說在政策上，是可以針對這些比較輕微的，或者是說輕度中風的，你就是用派遣的方式…

訪問人：然後他其實就是，我們國人比如說指導他怎麼做醫療什麼，在那裏 STAND BY，然後他們就是在就是這些家庭裏頭就是國人他可以四處看，有沒有需要怎樣的，然後這些看護工也是，我說外籍的，這家做完了，比較沒事我到哪裡，你有事情我隨時是 ON CALL，然後另外的督導，也是這樣四處看看，特別有什麼緊急的事情的時候，他們比較懂得怎麼做緊急的醫療處理，或者是救護，我覺得這樣子的話也可以讓，怎麼講，因為我們現在就像你說的，政府每年花很多錢去訓練很多看護的人力，包括學校裏頭現在很多，有老人的學系大學，這種科系也越來越多，你總不能讓這些畢業生，一出來看到的老人我都不想，那種工作我只想到說，他就是躺著的，那種我都不想從事那樣的工作。

製造業的部分你覺得有沒有什麼樣的方式，也可以就是說，因為有這群外勞他們從事這些比較基層的工作，而讓我們整個產業可以提升，搭配國人的某一些技術或是什麼，我們可以讓這產業提升的方法？

受訪者：其實就是說我們就在就業市場上也是有分層，外勞當然現在做最基層，我們希望國人做稍微比較有技術性的，希望把市場就這樣區隔，當然這部分就是要看企業界的配合，現在我們企業界也在叫，技術工沒有，技術工現在找不到，因為以前我們有高職有五專，他們念畢業出來就是技術工，現在沒有了，在這個斷層，因為現在直接都到大學去了，不管你高職的高中的都到大學去了，大學出來他不做這個，他想做工程師，所以這部分斷層了以後，當然就很難，你說把外勞訓練成這樣的話，這在政府的政策好像也不鼓勵，那這樣的話將來這個勞力都被外勞取代掉了，所以這個可能要從教育面，或從企業面，去看怎麼樣去發揮，因為其實在我們臺灣是很奇怪的一個狀態，就是說在國外，我們講歐美，它們都是企業界培養自己的人才，不是靠學校不是靠政府，所以像德國的學徒制，(女:學校跟企業界合作，我把學生送過去)，但我們現在不是，我們企業界一邊涼快，他就等你人送過來，你在這種情況之下，你企業界人你不可能訓練出來的，因為就算學生今天出來，他

跟你每個企業的文化，或跟你的設備，也不見得是吻合的，所以這部分我覺得很難，當然還是要靠教育界跟企業界，怎麼樣將來再去努力，當然政府現在也發現到這問題，我看現在教育部跟企業界很多產學合作，或者是用鼓勵這些高職，所以現在高職免學費，鼓勵這些高職的學生，還要去增加他實習的時間，過去實習時間一個禮拜只有，以前是一個禮拜兩天到三天，現在四小時，根本學不到東西，所以這部分我相信會改善。

訪問人：可是你有沒有發現一件事情，現在因為就是這些年輕人，他真正的工作技能，也還沒有到達就是雇主對他的期待的層級，所以薪水就拉不上來，他就覺得說，你來什麼都不會，所以他就不願意給他比較高的薪水，我還是得從最基本的開始教你…

受訪者：對，所以現在為什麼會，你看今天報紙上不是登，我們薪資回復到 16 年前的薪資，其實這東西與企業界本身的意願有關，有的企業像台塑是每年調，有的企業它就是不調，而且趁著這個這種好像大家都不願意去調高這種氣氛，大家也都不動，觀望。而且現在業界普遍利潤很薄，很多企業你看它好像很風光，其實它利潤一點點而已，所以你說真的要大幅調薪不太可能，我覺得這還是國際競爭力的問題。

訪問人：我之所以剛剛會問那個問題，是覺得國人的薪資，某一個階層跟外勞的薪水越來越近，其實你聘雇一個外勞也不見得成本會省很多，可是為什麼就是企業界就是一直想引進外勞。

受訪者：其實很可怕，你到中國大陸，中國大陸薪水調得很快，尤其在都會區，大學畢業生大概跟我們臺灣，不輸給臺灣了，像北大他們說有時候還在念書，企業界已經跟他約好了，月薪可能台幣就 5-6 萬，我們臺灣 2 萬多，所以這個實在很可怕，不過人家因為它競爭力很強，他賣一個產品，它利潤再薄，問題它量很大，臺灣人現在只能做代工，只能做零件。

訪問人：所以其實這個問題癥結還是在企業界要怎麼樣去強化它的競爭力，可是我們是不是因為也是做代工的關係，而且都中小企業為主，所以很多雇

主的心態上就是不會想到要做某一種程度的創新。

受訪者：對啦，它們其實真的要永續經營也不是這麼容易，因為行業轉變太快，所以這個東西很難，因為說老實話你臺灣的企業是不是真的能夠有那麼好的光景，你看很多企業現在都很慘，毛利都很低，鴻海是因為它量大，它毛利大概 5% 都不到，但是它每年量很大，所以它還有利潤，但不一定每個企業都賺錢，所以這個就是說我們臺灣的企業規模真的太小了，你看光 LED 就多少家廠商了，大家互相打價格戰，你殺我我殺你，你看面板我們臺灣就多少家了，彩晶、友達、群創，還有其他的華映，那麼多家，規模又沒有像人家三星這麼大，所以你看面板，去年多慘，每一家虧了幾百億，今年算稍微好一點，但是也不過才一點點利潤，然後你再碰到一個風吹草動，搞不好又虧損了，所以我是覺得企業規模太小，你又不能自給自足，你自給自足還不夠用。

訪問人：不過我覺得它們，政府應該要發展一個，新的一種策略聯盟，或者新的商業模式來協助他們，做一些譬如說，怎麼樣做市場區隔，然後再聯合一起去打一個大市場，然後裏頭再分，譬如說生產不同尺寸的面板，你就分哪一家專長在做什麼，然後先把哪塊市場打下來，大家再分，這樣子

受訪者：可是很難，因為我們講，寧為雞首，不為牛後

訪問人：可是就是可能要靠政府怎麼樣來這個中間，讓他們去協調，否則的話，因為最主要的根源如果是這樣的話，那真的薪資的問題很難

受訪者：你知道奇美跟群創合併以後，至少一家了，你群創就更大了，這個很難啦

訪問人：像我們農村的部份，現在也因為人口老化，所以它們也一直都會有希望說能夠有可以引進外勞這樣的呼聲，可是只有外海養殖的部份有可以引進外勞，其他是不行啦，當然有的人他們是說，怕我們一些農業的這些 KNOW HOW 會外流，也有人是說因為農村的文化的，怕會受到影響，所以一直都，官

方就是不是那麼主張開放，你覺得這個部分，可以說有沒有什麼樣的方法，來解決這個農業人力需求不足的問題，或者是說用什麼樣的方式，來就是說，還是引進外勞，但是因為農產品它是這樣，它有季節性，就是說，也是機構引進，然後我們就排，今天比如說我到哪裡去收割什麼，明天到什麼地方，就隨著這農產季節不同，他們其實是在不同地方一直這樣子跑，你覺得這樣的方式，透過機構來管理，是不是也是一個好的方法？

受訪者：其實我是覺得這可行啦，因為以前我們也考慮到這些問題，我記得以前我們在勞委會的時候，常常會有雞農來跟我們陳情，雞農他一個就是養雞，一個就是殺雞，殺雞當然後來是用電宰化就比較好一點，你說像養雞，因為養雞，他每個雞都要注射抗生素，有一個雞場 30 萬隻雞，要注射多久才注射的完，所以他要請鄉下人歐巴桑歐吉桑來幫忙，一方面費用會比較高，一方面時間，所以他們過去有反映過，是不是可以開放外勞，但是就像你講，因為農產它有季節性的，向養雞場那個還好，因為它規模大，你說那個給它，它就有點像工廠一樣，只是說它的產品是雞，而不是工業產品，所以那個部分我倒覺得可以考慮，至於說像一般的農業，我是覺得就像您剛剛講那種方式比較洽當，因為國外很多，我們以前在念小學念地理就有學到，好像燕子，哪個國家需要收割，他就從這個國家移到那邊去，一組人，收割完他又到另一個國家，我覺得這可行

訪問人：大陸他們現在不是也是這樣，好像就是農村地區，有的青壯年，他們就組織一個收割，他就是譬如從北到南或是從南到北，南邊天氣熱比較早收成，他就從南部一直往北推進。

受訪者：就像去年不是發生農民沒有辦法收割鬧自殺，後來地方政府趕快找了一組人馬來幫他，因為有的時候你那緊急的時候他就是，像颱風來了趕快收割，我覺得那個可行，就是用一個合作社，農業合作社，然後由它來負責引進一批的外勞，我們要按照縣市，按照它農村的大小，然後給它一定的數額，然後讓它來統一，我覺得這可行，而且在管理上也不困難

訪問人：因為透過機構來管理的話，就是不要太分散了

受訪者：對對對，你不要給那些農民去申請，農民實在沒有辦法，他可能天天在用嘛，它因為農忙可能就收割的時候，還有播種的時候，還有就是施肥，我是覺得可行

訪問人：像是我們引進的這些外籍勞動力，現在最主要大概都是泰國、印尼、越南跟菲律賓，你覺得它們普遍說來，人力素質怎麼樣，像您剛剛是有提到說，菲律賓因為講英語，其實一般製造業其實是比較喜歡的，比較偏好

受訪者：是這樣的，就說基本上就素質來講，當然每個國家每個國家不同的文化，所以它的表現會比較不太一樣，我們一般科技業大概比較喜歡用菲律賓人，菲律賓它語言比較能夠通，而且就是說，菲律賓人他們比較樂觀，配合度還算不錯，它整體的素質大概都至少高中以上，所以整體的素質也還都不錯，印尼的部分，當教育程度可能低一點，菲律賓他們大專的也很多，印尼大概都偏重於高中高職或者國中，所以教育程度低一點，但是他們印尼人就是比較老實，因為他沒有像菲律賓人懂得這麼多(女:菲律賓很多都大學畢業，它們大學也跟我們一樣很多)對阿，所以他的配合度會比較好一點，但是就是說你需要花更多的時間去指導他們，越南人聰明，但越南人就是逃跑率高(女:為什麼?因為他們作家庭看護工的比率比較高嗎?)，不是，家庭看護工現在越南人還不能引進，因為勞委會就是鑑於他們逃跑率太高，所以對於家庭，越南勞工是禁止的，還沒有解凍，還在凍結，所以他們大概都在製造業，即便在製造業還是很會跑。(訪問人:為什麼?)，可能就是說，他們有的是有關係的，親戚、朋友會鼓動他們，因為越南人現在逃跑的很多，所以他們形成外面逃跑的一些，類似像很多小吃店啦，他們都常聚集在那裏，有時候就會鼓動，有的是可能就是說在工廠裡面可能待遇就基本工資，他的加班又少，別人告訴他哪邊有加班得多，他就可能就跟著跑了，再加上越南它們現在收費比較高，越南的仲介費比較高，一般來講大概越南有時候可以拿到將近 20 萬，因為越南政府管的沒有這麼嚴，所以他們當然就希望多賺錢，要有加班，你如果公司都沒有加班，他覺得他划不來他就跑了，所以比較麻煩。泰國一方面他們到韓國得多，因為韓國起薪大概就台幣大概 27,000-28,000 吧，比臺灣高很多，而且它沒有仲介費，因為是用直聘的方式，它沒有仲介費，所以

他們到韓國去了蠻多的，然後另外到中東去得多，中東就作營造工，因為營造工收入比較高嘛。(訪問人:中東的薪水不是比較低嗎?)，沒有，它營造工薪水還 ok 啦，另外就是泰國它們現在自己本身企業也起來了，所以他們現在很難請了，現在找泰工很難找。

訪問人：那你覺得如果要開拓新的這個外籍勞動力的來源的話，可以朝那些地方去？

受訪者：其實我覺得像我們過去講過像斯里蘭卡啦、孟加拉啦、緬甸啦、柬埔寨，其實應該都可以考慮啦，只是說我們還涉及到外交，因為斯里蘭卡跟孟加拉的好處就是它也通英文，緬甸當然有一些也通英文，緬甸過去也受過英國統治，柬埔寨大概就是我們一般的，跟越南泰國差不多，其實我覺得政府應該可以多，因為像韓國它就很多國家都可以引進阿，就不像我們臺灣只有在想，我們現在講六個國家，其實外蒙古等於沒有了，馬來西亞也沒有了嘛，泰國越來越難了，等於現在只剩下兩個國家比較好請，一個就是印尼，一個菲律賓，菲律賓現在也很麻煩，很多人現在到臺灣來就跑到加拿大去了(女：因為加拿大好像是它現在允許臨時性的外勞)，對對對，它們講說加拿大因為好像要辦奧運，它們大概兩年以後要辦奧運，所以它們現在需要很多大量臨時工，所以很多在我們臺灣的這個外勞，工作的外勞，就申請加拿大簽證，申請到它們就走了，所以我們現在企業也很頭痛，對這菲律賓的也很頭痛，常看到現在一大堆工廠三五個就跑掉了，就跑到加拿大去了，我是覺得我們國家真的是要開放，勞委會現在好像在考慮緬甸，他們上次才到緬甸去考察。

訪問人：據報導目前最有可能的是緬甸吧，還有斯里蘭卡、孟加拉。菲律賓現在因外資增加國內就業機會隨之增多，加上講英語，所以政府也常常呼籲它們年輕人回到菲律賓工作。

受訪者：像我們仲介業他們也建議是說，是不是能開放印度，印度它英文通嘛，而且印度有個好處，印度它現在在我們臺灣有辦事處，它有經濟辦事處，所以印度這邊就是你外交上問題比較小，所以這個部分也是可以考慮的

訪問人：而且其實印度的話，它們是說好像本來有一些作軟體的工程師，就有找過印度比較高階…

受訪者：我們臺灣有些白領就是用印度，因為印度它英文比較通，另外就是說它國家這麼大，人才外流的意願蠻高的，所以倒是可以考慮，而且印度跟我們外交上比較沒有問題，像你說緬甸，我們現在還沒有設辦事處，斯里蘭卡過去對我們臺灣很不友好，外交部以前很反感，他們以前有把我們辦事處的官員趕回來的紀錄，柬埔寨也是一樣，所以有的時候還是要考慮到外交。

訪問人：現在實施 3K5 級制之後，就常發現有配額不用的現象，去年職訓局有做一個研究，發現其實企業界它有很多 quo 配額都沒有用完，你覺得這個最主要的原因是怎麼樣？

受訪者：3K5 級制，不是，這個東西就是說，企業界真的有需求的反而你給他限制很多，有些它也許量不要那麼大，你給它說 35%，35%當然中小企業比較多，那中小企業它本來用人就不多嘛，所以它的配額不一定會全部用完，但是你很多電子業你配額很低阿，但是電子業它夜間工作量很大，反而你因為配額很低，讓他用不到這麼多人，它能請那些，所以你看現在勞委會現在不是有在加碼的嗎，你看加碼的差不多都電子業在申請，就是你可以多付就業安定費，所以這個就是說，我們真正需要量比較大的，你反而給它的配額很低，量不要那麼大的，反而給它配額高，配額比例比較高，因為它說比較辛苦嘛，而且很多電子業，它認定到底你要把它認定成辛苦的還是不辛苦的，由此已經很難了，因為他們經常講，你不要看我高科技，高科技裡面還是有很辛苦的，要包裝的或者是說做最基層的，還是很辛苦，所以有的時候是說，這個政策上很難去考慮到就每個行業來做考慮，它現在只用工作性質(女:現在是進步到說，看流程啦)，對，就看你的流程，但是就是說它的比例還是，不是那麼完全能夠跟企業界吻合，所以你看現在申請加碼大概都還是電子業嘛，就顯然說你的 3k5 級制，對電子來講是比較吃虧的，所以它寧願多花一點就業安定費，所以這會造成這種現象。

訪問人：像現在很多人都說，外勞的工作有一部分其實是現在的外籍配偶在做的，所以如果像我們剛說到說，因為未來十年你的基層勞動力是不足的，要擴大引進的話，會不會對這些外籍配偶她們的就業造成影響？你的觀察呢？

受訪者：我覺得應該還好，因為外籍配偶她來其實不是為了就業，而且你外籍勞工將來，而且外籍配偶她其實她跟我們臺灣人已經變得一樣了，甚至於我們政府對她們還有特別的優惠，包括她們參加職業訓練免費，還可以領生活津貼，我們臺灣人要特定對象才可以，外籍配偶是只要你是外籍配偶，你就可以免費參加職業訓練可以領生活津貼，(訪問人:那是還沒拿到身分證之前，拿到身分證之後，她一樣要付職訓費，就開始跟我們臺灣人一樣了)，沒有錯，不過在沒有拿到身分證以前，政府就已經在培養這些人去學一些技術，所以這些人能夠去參加職業訓練的話，她的技術就跟外籍勞工就會有一個區別，她的就業市場也會有區別，所以我倒覺得應該不會有這麼大的衝擊，而且外籍配偶工作她有各種選擇，不會受到限制，不像外勞你只能從事某些行業某些工作，所以我覺得那個市場應該不會有那麼大的衝擊。

訪問人：直接聘雇、自行引進跟仲介引進，你覺得這個三者，它們的優缺點跟主要的差別在哪裡？

受訪者：直接聘雇對外勞來講當然是好，但是對雇主來講它沒有幫助，我只是要外勞，他個人的成本降低，但是現在也有一些雇主會有這樣子的想法就是說，這外勞因為他沒有仲介費，他引進的成本很低，所以他在工作上表現不是那麼認真，也就是說，我進來的成本就不高，(訪問人:因為要還債所以會努力工作嗎?)，我不需要還債，所以我的工作的動力，跟那種勞工會有一點差，有的雇主會有這種看法。

另外就是說，直接聘雇來講對雇主來講完全沒有好處，因為今天我用直接聘雇，所有的業務我自己要做，包括從國內申請、招募、日後引進的管理，雖然勞委會也同意雇主可以委託仲介，但假如我沒有委託仲介，我都要自己管的話，對我來講我沒有好處嘛。加上現在仲介公司替雇主服務是拿不到錢的，我就經常講，我說臺灣有個很奇怪的現象，仲介公司替雇主服務，我是服務業，服務業就是靠服務賺錢嘛，結果我現在替你服務我還拿不到錢，有的還

倒貼，有的雇主會講，那家的條件比你好耶，你要不要跟它一樣阿，比方講它每個月收外勞的這個 1800 元的仲介費，回饋 200 塊錢給雇主，或者是引進一個外勞給雇主一萬塊錢，那你們沒有阿，如果其他業者願意提供回扣或優惠，雇主就給其他的仲介做啊。

對雇主來講直接聘雇有什麼好處，沒有好處嘛，萬一一個動作萬一沒有做好，被查到違法還要被罰錢，所以站在雇主立場它當然不需要用直接聘雇。直接聘雇的好處當然就是對外勞來講，他的成本可以降低。

自行引進當然這個比較少啦，因為自行引進大概都是，某些廠，它在泰國有設廠，它就直接把泰國的工人引進過來，引進過來它當然就沒有仲介費的問題，這部分當然對雇主來講，因為自行引進還是找仲介，只是說我的勞工是我在國外廠的勞工，這當然就比較沒有那些其他的不良的現象嘛。

仲介引進它的缺點是對外勞來講，仲介費可能會很高，有些不肖的仲介業者可能會再收一筆仲介費。如果是對雇主來講，仲介引進來的外勞有問題，你會找仲介負責。前些日子我跟泰國經貿辦事處的官員聊天，我說你直接聘雇現在是用視訊對不對，視訊看看對眼好了，結果進來見人不對眼怎麼辦，我對這外勞很不滿意阿，我要把他遣送回去，他又不要回去，那我怎麼辦？這不是僵在那裏，變勞資問題，而且這機票費用，當然可能是他自己要負擔，那他自己要負擔，會不會逃跑呢，逃跑以後又造成雇主的問題，所以就是說你現在用直接聘雇方式對雇主來講，他就比較擔心，那如果用仲介引進，好不好你給我換阿，仲介公司你要負責給我換人阿。

所以尤其將來勞委會如果開放外勞可以直接轉換雇主的話，直接聘雇的話會使問題更糟糕，外勞直接聘雇一進來就說這樣不好，我要求要轉換雇主，轉換雇主好了，把這個轉出去了，那新的外勞什麼時候進來，變我雇主從頭到尾要再跑一趟耶，不是找自己麻煩嗎？

所以你可以看到我們現在直接聘雇大概都是回鍋工，以回鍋工為主，回鍋工因為他仲介費降低了嘛，你新聘的幾乎很少用直聘的(訪問人:因為不知道引進的外勞會表現如何?)，對嘛，你這東西這對雇主風險很大，而且對我來

講完全沒有好處嘛，有什麼好處，你看現在外勞引進要做好多事情，你一個事情沒做好，你的外勞名額就沒了耶，所以這個我覺得是可以考慮的，所以這還是讓雇主自行去自己去做選擇，你如果為了要省事，你就用直接聘雇。訪問人：所以除非是大公司，它要的量比較大，才有可能自己去直接聘雇，或者是自行引進，否則的話，一般中小企業還是以仲介為主囉？

受訪者：對阿，我覺得大部分製造業來講，大部分都還是以仲介為主

訪問人：像現在，就是上個禮拜的新聞吧，就是一堆外勞集聚在車站，因為什麼，因為他們伊斯蘭的開齋節，然後造成一些人家不便，你對於這種現象，你覺得有沒有什麼樣可以改善的建議？

受訪者：這個其實坦白講很難去解決，因為你那個公共場所嘛，你也不能限制他不能進去阿(女:對阿你看香港也是)，對，香港也是一樣嘛，香港禮拜六禮拜天你到那個，當然你因為香港很多大樓禮拜天不上班，所以它那個前面騎樓全部都是外勞，都坐在地上，在那裏吃便當聊天唱歌，其實各國都一樣，新加坡也是一樣，因為你政府不可能再去為了外勞去蓋什麼體育場蓋什麼公共的設施嘛，過去很多本勞就反對，為什麼本勞沒有外勞有，只是說臺灣怎麼樣讓有更多的公共場所的開放，像過去台北市足球場就開放給外勞去使用，最近有沒有我不曉得，因為現在弄花博以後後來就，因為它改成花博以後，不是很多場所就變定期展覽了嘛，可能外勞活動空間就會壓縮了，但是這個其實你大塊的草地還是可以，外勞還是可以去(女：有人是說可以用蚊子館，開放那些蚊子館)，問題是說蚊子館在哪裡(女:最主要可能就是，既然叫蚊子館，當然就比較不方便，他們會去的地方大概都是交通比較方便的地方)，對阿，而且要有人管理，其實我是覺得政府是可以檢討，就是說多開放一點公共設施給，其實很多地方外勞都可以去嘛，怎麼樣去引導，就像碧潭，這麼大一個空間，他們都可以去啊，交通也很方便，只是說我們怎麼樣去宣導，為什麼到火車站，因為好像那天也是下雨，再加上火車站冷氣那麼好，室外沒有冷氣阿，這個其實是很難處理

訪問人：火車站不只有外勞喜歡去，你說那些高中生，他們是都到地下街，夏

天都到地下街吹冷氣，跳街舞，做什麼的，聽說都還要早去佔位呢

受訪者：你說像士林那個教堂那個地方也是，晴光市場那每次都聚集一大堆外勞，其實晴光市場那邊倒是很好的去，因為那邊很多商店，他們可以去逛那邊去，我們到菲律賓到香港去看也是一樣，香港有的是專門做菲勞的店(訪問人:在臺灣現在也有)，對阿，擠得滿滿的，東西很便宜，一條圍巾大概 100 塊錢台幣。

訪問人：他們說尤其在桃園附近那裏，有很多是專門做外勞生意的店家，他說其實我們臺灣人要是有時候日子比較難過的時候，也都會去那裏消費，因為比較便宜

受訪者：其實它很多東西有時候都自然形成的，只是說那天剛好他們齋戒節，一下聚集這麼多人，一下一傳十十傳百，大家都跑來了，你也沒辦法，而且好在那不是說天天都這樣子，偶爾一下，其實很多外勞他們已經自己會分散，我是覺得比方像禮拜六禮拜天，可以把很多的體育館可以把它開放，開放讓他們外勞去，我覺得倒蠻好的，這個東西其實可以考慮，地方政府有得時候，就是像你那個很多地方政府就有什麼小巨蛋大巨蛋，若你沒有活動，其實也可以開放，開放就是酌收一點費用

訪問人：特別配合他們像這種什麼伊斯蘭開齋節的時候，你在那邊辦活動的話，就把他們吸引到那邊，就不要在某一些交通要塞上造成阻塞，它可能這樣

受訪者：你可以酌收清潔費，一個人收 500 塊、100 塊、50 塊 100 塊清潔費累計費，我覺得可行啦。

訪問人：像你對於這幾年，我覺得政府對於仲介業者的管理，其實說起來越來是限制越來越多，你覺得現在這種狀況 ok 嗎？還是你有什麼樣的建議，可以在某些地方再做個調整？

受訪者：其實仲介業的管理，勞委會你說他訂了很多的規定，基本上就說，還是看個別的業者，你業者如果規規矩矩的做，這沒什麼問題啊，當然現在最大的問題還是就說，當然仲介業現在也是在抱怨，就是費用的問題，費用到底合理不合理，因為現在仲介業基本上你跟雇主收不到錢，你跟外勞收就是 1800 元嘛，三年差不多六萬塊錢一個人，對仲介公司來講就是說，這樣子能不能 cover 它的成本，因為仲介他只要一開門它就要一定的人力，比方說專業人員你是一定要聘的，你還要有服務，還有一些，你要有一定的人力，一定的人力這些都是成本，所以如果說你的量很小，比方你外勞只有 100 個外勞的話，你這樣算，一個月 18 萬，你一個月只能收到 18 萬。以一個公司來說，一個公司至少五個人，一個人 3 萬塊錢，一個月薪水就 15 萬了，再加上其他的，你這成本，坦白講真的是不夠。

過去就是說仲介業可以從外勞引進的費用可以得到一些，比方講他們從菲律賓引進，菲律賓政府規定，一個人菲幣大概 4 萬多塊，包括機票費，過去他們當然是收 7-8 萬到 10 萬左右，其中可能兩萬三萬就給臺灣的業者，那它就靠這個還可以維持，現在菲律賓政府現在不是從嚴了嗎，你如果超收費用就要退，鼓勵菲勞檢舉，只要超收費就要退，這種情況之下，臺灣業者根本，等於對國外那塊它分不到了，分不到那它成本當然就提高，水電費又要漲，成本提高然後收入減少，所以這個部分就變得仲介業維持就很難了，現在就是說，泰國啦，越南啦，印尼啦，它政府還沒有像菲律賓這麼，就是說菲律賓訂得比較低嘛，再加上菲律賓最近管的比較兇，所以現在很多業者也鼓勵雇主不要用菲律賓的，用印尼的用越南的，為什麼，就是因為菲律賓這塊它已經賺不到了，你印尼越南那塊它至少還可以賺的到，所以這就是說，這個怎麼樣去估算這個成本，當然勞委會他們現在有在委託人有人在研究怎麼樣去估算這個成本，其實也不容易，但是就是說，至少要有合理的利潤，讓這個業者能夠生存，業者當然就是說，我現在也在跟業者講，我說你們為什麼不能跟雇主收錢，本來雇主委託你們服務他就該給錢了嘛，為什麼收不到，就大家互相打阿，你收兩萬我就不收阿，你不收我再倒貼一萬阿(訪問人:就像你剛剛講的，有人還退佣)，對嘛，所以這種情況下，就像製造業打價格戰是一樣的，你賣五塊我就賣兩塊，你賣兩塊我賣一塊，搞的市場毛利越來越低，大家都活不下去，所以殺價都自己殺自己啊，所以我是覺得像這仲介

也是一樣，一樣的毛病。

怎麼樣讓它合理化，當然就是說，勞委會應該有引導一個機制，就是你雇主要收錢要付費，外勞也付費，讓仲介公司賺合理的利潤，這樣的話，你再做，就做管理，就比較容易，你現在這樣的管理方式，當然管理不好，國外的部分你又管不到，國外超收費用，你只能跟國外政府去協商，你也不能直接罰我們的仲介，我說你憑什麼罰他們，就算他今天拿錢，他也沒有證據阿，你有什麼證據說我拿到 2 萬塊錢，我也沒有寫收據阿，所以這個東西，有時候很難啦，我覺得就是說還是要讓仲介有合理的利潤以後，我們再去加強它的管理，可能至少人家心服口服。

訪問人：你看到說我們現在亞洲四小龍裡頭，新加坡啦，韓國，香港，它們的外勞政策，你覺得是不是有值得我們注意跟學習的地方？它們引進外勞之後，對當地的社會還有勞動環境，產生什麼樣的衝擊，跟它們有什麼樣的因應措施，可以讓我們學習的

受訪者：我們過去當然是，很多的作法都是採用新加坡的制度，包括安定費，包括這些管理，香港因為它還是以女傭為主，所以香港其實它有些地方也是跟我們學，香港過去沒有基本工資，它們現在也訂了最低工資，因為新加坡也好香港，它們沒有分什麼看護工什麼女傭，它們就是家庭勞工家事勞工，家事勞工你就可以做病人看護，你可以做家事，所以它們沒有像我們分什麼，所以我們臺灣到底要不要分，我覺得有時候也是可以考慮，不一定要把它分成什麼看護工什麼家事工，然後看護工不能做家事工作，這不是很奇怪嗎，那它現在要做什麼呢…(訪問人：結果其實到了家裡頭什麼都嘛做)，都是在做啊，就像郭台銘那個事情一樣的，她就跟他太太去百貨公司買東西提貨，就算超過工作範圍，我覺得那個有點太過火了，我常開玩笑，我說假如我們比較了解的，我就講就說，我今天這個女傭在家裡很辛苦，禮拜天我帶她出來逛逛街，我買東西送給她不行嗎，我買東西送給她，她自己提，提的動，這叫什麼非法工作，我是覺得這有點過頭了啦，我雇主難道不能帶外勞上街去犒賞她嗎，我賞識她，我給她買東西，她自己拿到不行嗎，這什麼叫工作許可以外的工作，我是覺得有的時候，我們臺灣的官員，真是太死板，你要

照社會面的，社會一般的通，我們一般，如果說將來，你像我們過去有一些家裡會用傭人，傭人她也會帶她上街買東西賞賜給她，這是一般生活習慣的，我經常講，所以以前我會跟我們法制人員開玩笑，我說你們沒事喔，這些都是法匠，你們是講法理，我們講道理，一般常理，這種你說把它視為違法，我覺得有點過了，你說他真的如果是說他家裡病人他都沒有照顧，她就純粹是做你的幫傭的工作，那你說她這個違法，我覺得這個合理，所以有的時候我們覺得這個部分倒是可以檢討，就是說你看護工跟家事工到底要不要分得那麼清楚啦

訪問人：加上就是說，他們做這一部分的工作的外勞，都是常常有一些抱怨微詞，就是說，第一他們不適用勞基法，所以她現在都還在 15840，都還沒有辦法調漲，像印尼他們現在已經，好幾次都說她希望同工同酬，要跟我們的製造業的外勞的薪水是一樣的，再者就是因為工作時間很長，所以其實這一部分的問題也越來越多，那你覺得有什麼樣的方式來處理，或者是說措施上可以做什麼樣的改變？

受訪者：基本上當然就是說這個工資要不要拉齊，這個是可以考慮，工資拉齊的話當然就是說，整體來講我們也沒有什麼勞工歧視的問題啦，像新加坡它們為什麼經常很多雇主會講說，我們臺灣為什麼要基本工資，問題新加坡沒有，新加坡的外勞可以比較便宜，因為新加坡沒有基本工資，它沒有最低工資，它完全看行業，但新加坡他就說，你的外勞進來我就要收勞工稅，我用勞工稅來平衡薪資的差距，你如果要外勞用的多，比方來講製造業可以用 20%，你用到 25%，超過的部分你就多收勞工稅，它用這種方式來抑制，我覺得這有些東西是我們可以學習的，就說像我們剛講，有些外勞，有些你勞力比例低，你勞力不足，我就用加碼的方式，就像現在我們在講加碼，增加安定費，這個我覺得倒還不錯，這可能我也是跟新加坡的制度有點類似，那另外其實你說韓國，韓國它當然現在主要就是以製造業，製造業好像一個工廠只能限定用幾年，他也不是像我們這樣可以用這麼長，另外就是說韓國它的工資比較高，可是韓國他們講他們對外勞的管理很嚴格，就是雇主對外勞的管理很嚴格，因為韓國人個性比較強悍。

訪問人：因為好像韓國它們是這樣，原本它們也不算是外勞，他們自己是等於，韓國裔的，他們叫朝鮮族，從可能俄羅斯啦，或者是靠近大陸那一邊的，朝鮮族就到韓國工作，事實上韓國人是這樣，因為大企業，一般人都希望進大企業，所以它變得中小企業就很缺工，就一直常常希望政府能夠再就是開放外勞

受訪者：所以它也是規定大企業不能用，它只限定中小企業可以用，韓國其實他也很多作法也是參考我們的，因為它們以前有到我們臺灣來考察，以及他們學者要來我們都有給他們做過簡報，所以它很多重點也是參考我們的，香港還是比較偏重於看護工，就是家庭幫傭啦，比較偏重這一塊(女:因為它沒什麼製造業吧)，他們有，它們主要就是營造業，因為它們事實上也很多就是工就是從大陸來的，所以他也不需要去開放外勞，它們有一部分營造業的工，新加坡它主要還是製造業、營造業、漁船，還有一些是家庭幫傭，大概以這幾個為主，其實我是覺得從這幾個國家來看，其實外勞對產業界的衝擊並不大，也就是說對國人的就業其實衝擊都不大的，新加坡的好處就是說，其實我有時候跟勞委會反映我，說你們其實可以參考一下新加坡作法。

新加坡就是你產業 20%就 20%，我也不要你做國內招募，因為我已經認定你這產業是缺工，而且我就給你 20%的，但你就用啊，就直接，也不要什麼國內招募，因為坦白講我們現在做國內招募也是搞假的，只是多一道程序而已嘛，登個報紙，或去就服中心推薦，然後就服中心推薦，就服中心有的時候又對雇主很嚴格，我經常有的時候，就業服務機構我也會跟它們講，我說本來你就業服務機構跟雇主要維持很好的關係，因為雇主是你很大的客戶，你的就業機會就它給你的嘛，如果今天雇主他不跟你合作，他就業機會根本不到你這裡，你這就業機構沒有存在的價值嘛，你有的都是失業勞工，工作機會都沒有，那我怎麼去給他推薦，如果說你跟雇主要維持一個好的關係，但是有引進外勞之後，變得你一定要到就業服務機構去登記，然後就業服務機構還監督你的求才過程，只要有一個勞工不滿意，這個案子就重辦，那你不是在跟雇主為敵嗎，好像雇主是你的仇人，現在很多雇主反映阿，這就好像把我們當賊一樣看，你這樣搞的情況，那他幹嘛要找你求才，他現在是不得不找你，因為，所以我經常講，我說就業服務機構工作機會都是等而下之的，

好的工作他都到 104、到 1111 去登錄了，他不到你就服機構登立，你長期這樣的惡性循環，一般老百姓，他如果不是失業員工他也不來，他幹嘛來，來你這邊找不到好的工作，我到 104，我到 1111 找就很好啦(女:他到你那裏還有一部分是因為要領失業保險的錢)，我為了要領失業保險我一定要來嘛，如果不是這個因素我幹嘛來你這，來你這裡找不到工作，好的工作都在 104 阿，所以這不是惡性循環嗎，所以有的時候我覺得，就是說你現在就服機構每次一登錄，說我們有多少就業機會，你把外勞的扣掉你還剩多少，所以我是覺得就是說，像這種情況之下，假如說能夠把這個國內招募免掉的話，其實對雇主來講也很方便(女:就像你說，我已經給你個配額多少)，對，配額已經給你訂了嘛，何必一定要強迫招募呢，所以我覺得這有時候，政策上可以去做一些調整，可以去做一些考量。

女：我覺得我今天收穫蠻多的，謝謝，不好意思耽誤你這麼久的時間。

【結束】

附錄十七 個案五深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A5（A 級外勞仲介公司負責人—蔡□□）

訪談時間：102 年 8 月 27 日下午三點

訪談重點：外勞仲介管理問題及其對外勞政策之主張

訪談記錄：（部分內容受訪者拒絕錄音）

訪問者：高階人才的部分您會建議以技術移民的方式引進，然後低階的這一部分則以訓練生代替？

受訪者：以訓練生方式來解決勞動力短缺問題，我覺得是雙贏，原因是對技職教育部分，可挹注一些活水，人力資源的活水、學生的活水，另一方面也讓產業可以直接跟這些藍領外國人接觸。

訪問者：您是認為訓練生進來後，由於技術升級，對個別企業來說，可以減少它的訓練費用，再者雇主覺得還不錯的人就繼續留下來。否則如果一直停留在現今，都是那種低階技術工才能引進的話，以目前的狀況看，要尋找新的外籍勞動力來源越來越不容易了。因此不如找還不錯的訓練生進來，給他一些職業訓練，讓他可以再做高階一點的事情。

受訪者：是阿，可是我先跟你報告，事實上外界都認為外籍勞工都是無技術的勞工，錯…。

事實上應該說，像科技業，它就一定要求他會看英文，會簡單的數學，甚至於會簡單的算術等等，所以很多本國勞工事實上搞不好英文還不會看。所以為什麼菲律賓在凍結外勞引進的時候，為什麼產業界有很大困難的替代度，對其它的勞工，或是甚至於你看它缺 3 萬人，為什麼 3 萬個科技業的就業機會沒辦法從臺灣立刻補上，還非要，渴望菲律賓開放，事實上以勞委會來說它應該很高興，突然釋出 3 萬個就業機會，為什麼它不繼續爭取，所以我覺得以外勞來說，現在其實已經都是有技術，甚至於有個人特別的一些工作能

力的訓練，絕對不是無工作能力和無工作技術的，這個我想要跟您再澄清。

就像營造業，我們雖然都是要做 concession 或 general work，事實上錯，他們會開堆高機，會開怪手，會做模板等等，他是完全可以獨立作業，可是臺灣人能做嗎？

訪問者：不見得，聽說他們還會開天車。

受訪者：沒錯，像你說這些營造大營造，他會做電焊，都是有證照，當然這也是也是潛規則，沒有說太強制性，因為勞委會規範的營造業勞工，在法律上並沒有太限制說你不可以引進技術工，只有一個解釋令不可以引進就是重機械操作，這是在就像你說的天車，事實上是不可以，因為在勞工安全衛生管理規則有規範，要有本國證照，中華民國證照，因為他們沒有中華民國證照，所以之前很多營造業團體就向政府請示說，這些人都會開，是不是可以讓他們可以考證照，目前一直都還沒有開放。

所以我說你假如說要解決基層人力不足的話，我不認為一直擴大引進外勞，這個好方法。要增加基層人力，不是不引進外勞，而是應該要用訓練生的方式，與本國勞工基本工資脫鉤的方式進入臺灣，讓臺灣勞工的薪資或者是他的就業的面向加以改變，我講這個例子是說，他不見得要做基層勞工，可是因為他會產生其他的服務業就業機會，就像香港、新加坡一樣，我們臺灣勞工或年輕人就可以去從事服務業，這是比較良性循環。

受訪者：關於農業外勞這個問題，我在 9 年前有個農業團體就跟我談過，為什麼臺灣政府不開放農業外勞，沒有開放以至於現在逃跑的外勞有一大半就是在從事農業工作，不管男的都跑到農村裡，就在山裡面去種水果。所以我自己一直覺得，這一部分是可以考慮開放，因為真正從事農耕的人，由於高齡化，年紀越來越大，其實很多事情已經沒辦法做了。

受訪者：可是我認為不管是農村政策，農業政策，其實這麼多年來已經被臺灣的土地政策整個被瓦解了，農業不再是我們很重要的一個區塊和環節，既

然不是政府推廣的區塊，所以就不會有人口進入那個產業，不是嗎？

之前政府一直強調科技業，農業一直被摒棄，所以才會造成像你說的，原來的農民都已經老了，新一代沒有人進來，這個還是需要政策和教育去補助。當然你說短期用外勞政策去補貼，我個人認為還是不是，最終我還是覺得外勞不是我們臺灣的基本選項，我雖然做這行業，我真的不覺得，因為你一定要改變思維邏輯，應該停掉外勞政策，回到訓練生政策、專案引進政策，去打破總量管制政策。

雖然勞委會現在常講沒有總量管制，可是它有沒有，它當然有阿，因為每一年在編列就業安定基金的預算，像前兩年，就安基金因為金融風暴企業放無薪假嗎，有一兩萬個外勞被遣返，就安基金一下子從原本的 80 幾億，變成 60 幾億，某一次的會議紀錄就寫，還報告主委說不用急，過兩個月應該景氣回升，就可以再引進外勞，加上開放 3K5 級制，可能會有一些新的挹注，而且我們要準備開放 80 歲以上的國人申請家庭類外勞，也能增加一些外勞配額進來，所以臺灣的總量管制是為了配合人事預算和作業預算。

再者，因為政府沒錢，就是靠這筆預算在撐就業、訓練等政策，所以當然會失衡，你不覺得嗎？因為已經失衡在那裏，所以什麼技術外流，其實現在已經也是技術外流到中國很普遍，所以根本就不用考慮了，當然你應該比較會寫吧，日本還不是一樣，日本也引進農業技術生，泰國，輸出最多的是以色列，以色列最早開放的外勞是農業外勞，他們就是用技術生方式去做農耕的工作，所以有什麼好怕，反正已經這麼多人來。

受訪者：有關長照人力的問題。我很反對臺灣的長照和外勞政策聯合，勞委會一直在推臺灣的長照可以申請外勞，用長照機構去申請，跟現在有什麼差別，沒有阿，只是經費來源不同而已，就跑到內政部，跑到長照，可是我認為長照這一塊一定要什麼，就是因為反正現在有服貿了，以後大陸人都來了，所以我覺得將來你說要怎麼創造工作，那是不可能啊，我會覺得因為像現在之所以有很多非法的女傭，就是因為長照它規定，臺灣的照顧機構規定，比如說五個一定要有一個護理師，15 個才能申請幾個外勞，所以一直在那邊綁，

就是因為綁國內工作機會，可是問題有那麼多人嗎？

我常常跟勞委會講，像營造業，你一定要三個本國勞工營造工才換兩個外勞，請問一下，你告訴我你三個本國勞在哪，你聘給我啊，不然就業服務站幹什麼，全臺灣的就業服務站就應該關門，不然的話花最多就安基金，多少就安基金在那，就不用推啦，怎麼可能外勞政策進來就開放你要去綁那個，所以才會綁的四不像，就像你剛剛說的製造業的配額也是，沒有預期的好，就是你去綁，而且還3個月去抽查人家一次，3個月未達就叫人家遣返外勞。

我常常跟勞委會說，連政府你都找不到人給業界，不是我不推，你都沒有推薦，我哪裡去找人，所以就造成惡性循環，為什麼，全部掛人頭，很多資料都是，尤其原住民，還有連監獄的受刑人都拿出來。

監獄的人勞保卡都拿出來用，只要有本事的人就可以拿出來用，也因此就可以申請很多外勞，所以我建議外勞政策，既然它是一個外勞政策，它不應該去綁國內的就業，而是，你既然把法律定位在補充本國人力的不足，你就應該計算出你需要多少人力，這不是人民說了算，也不是雇主說了算，你的三比二怎麼來的，你的二比一怎麼來的，你的20%怎麼來的，你80%我全面叫政府就業服務機構推薦給我啊，不足的份不你就應該全面補足，這樣就好啦，然後提高就業安定費。

受訪者：第四個，目前引進外籍勞工人力素質如何？

我剛說的是有人就好，慢慢訓練，唯一要做的是外勞在台年限，12年是不是要再放寬，外國人來台工作的年限12年，不宜再往下放寬，因為再放寬就是移民制度了。

訪問者：就你的觀察，我們無論是產業外勞，或者是家事外勞，他們到底是哪一類的外勞，會留在臺灣這麼久12年，會留在臺灣比較久是產業外勞呢？如果是產業外勞，大概是哪一種產業？還是就是家事外勞？

受訪者：產業外勞當然留的最久，應該說我覺得產業外勞和家事外勞都有可

能(訪問者：就你現在看到的會留比較久的大概都是哪一種產業)，當然是家庭類，其實我覺得都有耶，因為都是在於雇主有沒有能力聘用，有沒有需求，像營造業來說，因為外勞就是一開始民國 80 幾年就一直工作到現在仍居留臺灣，製造業有沒有，當然有阿，有些小工廠它發現他很好用，它也一路就聘他十幾年，把他當作家庭的成員一樣，家庭類更不用講，那種依賴性更高，我覺得講依賴性應該是家庭類最高，家庭類的幫傭也好，這些外勞絕對是依賴性，因為他是單一雇主單一外勞，依賴性比較強，可是其他的產業，我覺得只是為了節省訓練而已，還有讓他的工作的熟悉度可以更獨立作業，所以我覺得並沒有，那當然產業外勞是最現實的，當它沒有訂單的時候，你再會我也不要聘你，你再厲害我也不要聘你。

受訪者：前幾年景氣不好的時候，第一批無薪假者是被遣返的外勞，第二批是派遣，第三批才是正式改成無薪假，當時第一批的外勞送回母國，不知死了多少仲介，好幾家大仲介就快掛了，因為賠錢，由於勞工會拿定期合約來給你，他不會管你公司是怎麼樣，他不會說什麼無薪假，他就看你的定期合約，一定就是 3 年。

勞委會也是很糟糕，沒事就訂 3 年，因為你說法律最高限 3 年，這些外館當然很高興，如果一年半用完，他就告你，賠償工資，補足，我以前就常覺得很奇怪，為什麼這個時候不能適用勞基法給予資遣費。

沒辦法啊，這也是臺灣弱勢的地方，根本沒辦法說我給你個資遣費，比照本國勞工提前解約給你資遣費。不行啊，所有的外館都會介入，所有的外勞輸出國，因為他們需要賺外匯。

事實上所有派駐在臺灣的勞工單位都非常強勢，非常保護他們自己的本國勞工，所以你說像職訓，它們每個國家都有職訓，就算家庭類它們也規定出來之後，第一次出國要職訓兩個月，第二次出國有來過臺灣，要職訓 21 天，它們已經規範好了，所以這是它們該做的，我不認為要拿到臺灣來做，應該要把更多的教育資源，甚至於就安基金的費用，用在本國人。

所以我常說來台意願，絕對是跟臺灣整個薪資結構、薪資制度有關，像我一直認為，我們雖然用基本工資 19,047 元僱用，內含膳宿費 2,500 元，但是實質上雇主另外還要負擔住宿費用，大概也是在 2,500 元的成本，我曾經算給中鼎 CTCI，結果呢照理來說你應該是 19047 再加 2500，但是他說不行，沒有人這樣算，所以事實上他的薪水是 2 萬多，不然假如說你就應該是 19047，內含了我已經給過你的東西，所以你是不是應該要把它減掉，這樣才對。

我覺得來台意願要增加的話，是要看外勞輸出國它們國內的輸出政策，像現在泰國，不管怎麼樣經濟發展，它的政策就是不希望你出去了，所以它不斷的用很多政策法令，用打擊它們仲介業的方式去把這塊給堵住，希望留他們在國內，印尼呢，印尼政府來問我一句話，他們現在這樣收費，問我我的感覺怎麼樣，它也學泰國，強制限制收費，不給你臺灣，他說你覺得怎麼樣，我說很好啊，但是它必須要有段過渡期，就是像泰國一樣，你好歹你十年來在臺灣營造業也好製造業也好，你已經有很好的 performance，很好的工作經驗，就像你的女傭一樣，變成很好用的人力資源，我們就會甘願，用很高的薪水，甚至於很好的條件聘你，但你現在還沒有，你什麼都不會，還靠企業在做企業職訓，企業訓練你，還在篩選你這個國家行不行的時候，你就沒有誘因了。

雇主為什麼還要用印尼勞工，用越南就好啦，他跑反正大家也在跑，越南因為人口多，而且它窮，所以它現在還是一直推到臺灣來，它想趁菲律賓不行，泰國現在很不行的時候，印尼也還沒有在推產業的時候，它很積極，給你高額的回饋金，你覺得這個是什麼，誰在搞政策，是他們國家，難道它不知道它的勞工被收那麼高的仲介費嗎？而且它是限定 4500 塊美金，為什麼可以限制那麼高，就是因為它覺得很好啊，出去工作可以減少它們的本國問題、勞工問題，還賺外匯，而且強制他們要匯回去(訪問者:所以就先扣款，所以一定要有銀行借款才能出來)，對，就是這樣。

所以它覺得很好，這樣錢就會回流，它為什麼沒有說不要借錢好了，不行啊，它就強制你借錢，有時候我就常講，為什麼要借錢，像印尼工人，現在女傭只有繳 3 萬多，它們有些回鍋的工人，事實上早就有 3 萬多，何必繳到 5-6

萬，不行啊，這強迫你把錢送回去，這個所以是人家國家的外勞的輸出政策，就像馬來西亞，當年也有人來，為什麼現在沒人，好像只有 1 個還是 2 個，個位數，(訪問者:對，每年都是在 3 個以下)，那些人可能是勞委會的翻譯，我讓你知道，我曾經有辦過一個女傭是馬來西亞籍，因為那個老闆是馬來西亞人，他帶了一個馬來西亞女傭過來，大概就這樣吧。所以這些外勞輸出國家為什麼要宣布 2017 年要停止輸出，因為他們現在就必須做準備。

受訪者：關於印尼不再輸出外勞，不是說不再啦，印尼是家庭類限制輸出，不是不再，會不會是因為最近的關係，它們改變政策，因為我上個禮拜有接受它們的勞動部的一個研究委員會，一位稱號類似委員長，帶著一個博士還有一個主任來臺灣，也做了相關的訪問訪談，其實有提到說，將來它們要怎麼，等於說它們的外勞，它希望我們給它們建議，要怎麼訓練，要提供什麼樣的職訓，才可以更多來臺灣做產業外勞，因為它們覺得產業外勞是它們現在最弱勢的一塊，所以這印尼部分，其實我在想它有聽進去了，因為我說你只有把你的男生做產業外勞，才可以提升你們國家的國力，利用我們像是臺灣啦，甚至於南韓這些國家的高科技業，而不是你天天都到馬來西亞只是打黑工，甚至去沙烏地阿拉伯中東，去受了很多不平等待遇等等。

你說要尋求下一個外勞，當然現在最熱門就是緬甸和柬埔寨，勞委會出去談，第一步一定要拉著外交部，我說因為勞委會跟勞工部談好，人家一定說歡迎，問題是我們這裡有一些法律規定，有些勞動法令，諸如外館簽證，加上緬甸長期依賴中國，中國要是不同意，你沒有互設經濟貿易辦事處，你根本就沒辦法做文件認證，因為要核發工作簽證。就是這樣，所以將來相同的，我們對寮國也好，柬埔寨也好(一樣都會面臨這個問題。)印度更不用講，也是受大陸的影響很大的國家。

【結束】

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄十八 個案六深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A6（國際移工組織負責人—吳□□）

訪談時間：102 年 11 月 9 日下午三點

訪談重點：移工人權保障問題及其政策主張

訪談記錄：

吳：到國內也有一個仲介，假設這仲介 A 這仲介 B，所以在國外會收一筆仲介費，到國內收了一筆費用叫服務費，1800、1700、1500 乘以 12，這仲介費因國因工作項目而異，仲介費每一國規定不一樣，以菲律賓為例，政府有規定，如果你是工廠工或者是家庭看護工或者是營造業的勞工，是一個月輸入國的薪資是仲介費，漁工是不可以有仲介費的，這是菲律賓的狀況，所以仲介費照理講是一個月而已，可是仲介通常都收他們 10 幾萬台幣不等的錢，然後來到臺灣之後，1800、1700、1500 是每個月可以收的錢，名目是給臺灣仲介的，可是仲介之間的關係其實很複雜，有的臺灣仲介會在菲律賓的仲介做投資，所以收 10 幾萬的時候是可以有所謂抽成，在臺灣的仲介費用叫做服務費，是在勞委會哪一年改的，本來不是這樣收費的，後來改成這樣，就變得是雖然規定上是最高可以這麼收費，也就是 3 年 6 萬，本來是規定沒有服務不能收費，可是幾乎這都變成仲介收費的下限了，所以就是這個狀況。

現在更複雜的是，有叫做貸款公司，仲介公司先要求勞工簽貸款契約，然後就去跟仲介公司貸款，被要求簽兩張本票跟這個貸款契約，勞工被要求簽本票給第一個是菲律賓的貸款公司，第二個給臺灣的代收公司，就是催帳公司，同一筆但是簽了兩張本票，帶了他們簽了契約之後，簽菲幣 8 萬，這已經超過，這案子是漁工，也就是非法的，等於新台幣 6 萬多，可是每個月還是要用新台幣還，簽了拿了兩張支票，仲介公司的人再帶他們的支票去銀行 cash 出來，就把仲介費直接收走，就留這兩張本票，所以當勞工在爭議說這個貸款這筆錢其實是非法的時候，他們就可以處理這個非法，但是還透過本票來做強制執行，也就是說，就算仲介公司透過，勞工來到臺灣知道這個錢是非

法的，之後去爭議這個錢的時候，他們還是可以用本票來強制執行，詳細的內容我都有寫在新聞稿上，回去可以再做參考。

仲介的手法非常多，剛剛講印尼勞工的部分，其實印尼政府在 2003-2004 年左右吧，本來臺灣政府要推一個錢流管理計畫，就是要幫在臺灣的勞工的錢做管理，可是我們那時候去抗議不同意這樣的計畫，把這些勞工當成小孩子，他們要怎麼用錢是他們的事，為什麼要這樣管，後來在臺灣就沒有落實，後來這計劃就停了沒有辦，印尼政府就反倒是在這樣的事情過了不久之後，就辦了類似剛講的必須跟銀行貸款這回事，一方面我覺得臺灣政府有潛在的壓力，印尼的仲介跟臺灣的仲介也給印尼政府壓力，他們被迫要求一定要借錢才能夠出國，而且只來臺灣，到香港就不用，被迫一定要借錢，然後付給仲介，而且利息好像 18-19%，然後付給仲介，就是所謂的仲介費，這樣的方式跟印尼也這方式，都是本來就不合法轉為合法的一個形式，所以仲介費為什麼一直這麼高，居高不下，都是這樣的模式來的。

訪問者：因為我訪問過仲介，他們也是說因為最主要是這部分的，覺得說現在臺灣整個管銷費用而言，其實是很難生存，所以現在只剩下菲律賓、印尼，還可以透過這樣的方式，跟當地仲介再拿點錢…

吳：他們再告訴你對於勞工的剝削是合法的，為何不向雇主收，管銷是為誰做服務

訪問者：他們是說因為我們這邊法令的關係，沒有辦法跟這邊的雇主去收

吳：可以啊，沒有規定不能跟雇主收

訪問者：因為競爭很激烈，有人很多都是沒收，甚至於雇主該付的某一些什麼錢，仲介幫他吸收了，他就是只好透過當地那邊的仲介再拿一些回來，他們是說像泰國這樣的情形就越來越少了，

吳：沒有越來越少，是因為泰國來臺灣越來越少，每一個泰國勞工還是要這

樣付錢，沒有越來越少

訪問者：他們是說那邊的情形這種比較少了，現在只剩下菲律賓跟印尼

吳：越南也是阿，也是一大筆仲介費，6-7 千塊美金的仲介費

訪問者：其實本來想也知道，既然說這塊都沒有什麼利潤的空間

吳：仲介一直在抱怨說他們的工作很多，這些錢不夠支付，可是這些錢是不是由勞工應該支付，這是一個問題，為什麼工作會這麼多，是因為整個臺灣的設計的流程是非常複雜的，不然你把它拿去比較老外，老外進來為什麼不用仲介，因為流程設計得簡單，所以是一個環環相扣的結構跟仲介公司的問題，所以我們一直要求國對國的直接聘雇，取消營利的私人仲介，不然他的服務無論是為誰，救世會從勞工這邊吸收

訪問者：我當時只是覺得說，你如果真的覺得那麼無利可圖，你幹嘛繼續做，而且為什麼一家一家開

吳：他們來臺灣工作的這些勞工，一個月算 1 萬 5，實拿如果有 1 萬 5 就已經很不錯了，他們來臺灣是他們實拿薪資 8-10 倍，甚至更高，仲介費，在菲律賓輸出國收十幾萬，來臺灣還可以再收六萬，總共一個勞工要出國找一份 1 萬 5 千左右的薪水，要付幾倍於他的工資的仲介費，這怎會是合理的事情，然後仲介還在抱怨說他們的經營成本怎樣

訪問者：我另外想請教，我有看過這樣的新聞，仲介非法外勞的，這些逃跑外勞要付給非法仲介更高的錢，我上次看到有一個…

吳：非法仲介是指哪種非法仲介，是指來臺灣之後逃跑，然後再找工作這個？

訪問者：對，是專門仲介這種逃跑的外勞集中管理，找一個地方大家都在那邊，哪裡需要，把這些人帶到哪裡工作，這些人每個月要付給非法仲介一個月 1 萬 2，但是旗下這些非法外勞還是願意，他們是說因為這樣賺比在合法

的管道賺的更多，我的意思是說，是雇主支付的更多，還是怎麼樣，否則為什麼這些外勞願意說還是比這個賺的多

吳：第一個就是說收費這些狀況，如果透過媒體的報導，有沒有渲染這是另外一回事，再來是很多非法逃跑的勞工去做工作的狀況，其實每個狀況不一樣，有一些雇主聘雇這些非法的勞工，他們給付的薪水會跟給付給臺灣勞工差不多低，譬如說營造業還是每天付 1 千塊左右，就很低，比以前都低很多，1 千塊左右如果是做營造業，如果 30 天都沒休息可以賺 3 萬，可是如果一般來講就不可能有這個錢，因為還要扣其他的仲介扣款，國外的國內的等等，所以非法可能是這樣的狀況，但也有很糟的，就是連這樣的錢都賺不到的，有一餐沒一餐在工作的，所以非法的狀況長的都不一樣，每一個勞工跟我們每一個人人都一樣，如果沒辦法承擔、如果覺得扣款太誇張沒辦法，你就會忍著嘛，只好這樣，因為你背著這麼大的債，怎麼樣都得忍著

訪問者：這東西我又聯想到一個問題，昨天有去訪問一個經建會的人，他是講說，如果說就政府現在對外勞管價又管量這部分來說的話，他寧可政府要管價不要管量，但是我回去想了想，如果是我，這兩個不能管價不能管量這種狀況，選擇只能一個情形，我寧可讓它管量不要讓它管價

吳：為什麼，經建會的說法是什麼，你的想法又是什麼

訪問者：他的想法當然是覺得說，寧可管價，把金額提高，跟雇用臺灣人的薪資水準盡量拉近，然後部要去管量，但是我覺得你不管量的話，價錢怎麼可能拉得很高，其實只是隨著基本工資，比如基本工資再加多少，就像現在附加就業安定費這種方式而已，但是如果管量不管價的話，因為量很少，你真的覺得這群人很好用，你價錢就一直要拉高，我的想法會覺得說，保護外勞等於保護本勞，現在就我們的就業市場而言，最大問題就是薪水，這十幾年都一直原地踏步，所以如果外勞薪水能拉高的話，其實相對於本勞，你薪水不可能降到哪裡去，所以我寧可管量不要管價，希望把它的價拉高

吳：從頭到尾我們都一直喊本勞跟外勞要同工同酬，因為邏輯很簡單，只要

有廉價勞動力，其他人的薪水就不會往上提，就用廉價的就好，所以我們要求的是說，薪水一定要達到現在的薪資水平

訪問者：這樣的話，你認為的同工同酬，你的定義是怎麼樣，我覺得應該說得清楚一點，你所謂說現在的薪資水準是說平均薪資水準，還是…

吳：勞委會不是也會公布，每一個行業你要招工的時候有個資本薪資，不適用勞動基準法的基本薪資，而是市場上的基本薪資是多少，如果一個工廠的勞工應該給 2 萬 1-2，那給外籍勞工也應該要這個錢

訪問者：你是說每個行業的平均工資嗎

吳：是阿，那些平均工資本地勞工都已經在嫌少了，根本養不活了，所以這個薪水為什麼一直處於這麼低，因為外籍勞工的薪水一直這麼低，所有人在想這個的時候都站在老闆的方面想，所以會覺得勞工要薪水老闆會損失，完全不是這樣，

訪問者：今天大統的事情，因為老闆對員工不好，離職員工才爆料，因為反正現在不靠你吃飯了，爆料才會發現這個情形，我甚至覺得說，其實現在勞動市場很糟糕的一點就是說，製造業有外勞，服務業靠 part time worker 靠派遣，把整個勞動成本降低，但是政府在發展新的產業這部分沒有策略，所以讓人急遽外流，這樣的結果，變得沒有辦法發展新的東西出來，新的商業模式，甚至於新的產業，只是讓你在既有現在所謂代工的狀態底下，你就常常講微利，毛利那麼低，所以大家薪水就共體時艱，然後每個人就像溫水煮青蛙一樣，就逐漸適應適應，這幾年來發現忽然物價漲了之後受不了

吳：所以我說像 2010 年開始一大堆的政策，自由經濟貿易區、本勞外勞要脫鉤、每個雇主配額要多少增加外勞等等，所有這些經濟的策略都是為了老闆著想，臺灣完全不去想產業提升，從來沒有，臺灣就是賣廉價勞動力

訪問者：政策表面上是說產業政策為先，所以所有的人才培育、勞動政策、

相關的教育訓練，都是為了這產業，重點是這東西現在是大問號大哉問，所以才說，特別你現在看到的一個情形，管理人才大量的被大陸挖走，因為它們現在國營事業改革，需要大量的管理人才，發現臺灣人對成本的精算很厲害，就挖走，又發展新的產業的人，因為我們的創業環境不好，所以他們必須帶著創業計畫，到處去找創投公司來募集創業基金，國外創投發現你很好做，就整個團隊挖走，或者國外在發展某些產業，像 google 要發展穿戴式設備，發現軟硬體銜接上面有困難，可是臺灣有非常好的機電整合人才，他們就透過不同管道，來臺灣把這些人逐漸挖走，所以變成要發展無論新的產業或者新的商業模式，現在高階的人才外流的，所以你的產業政策就變成是個空洞，因為過去我們都太習慣把產業政策放在上面，然後其它這些勞動政策、人才培育、職訓什麼，你是配合它的，因為上面是一個大問號，下面大家就變得很無力，你只需要大家共體時艱，我覺得現在最大的問題是在這裡。

我有一個想法覺得其實在外勞政策上面，應該要有個軸線翻轉的概念，比如說因為現在就是創新的動能不足，因為歐債的關係，在歐洲很多青年失業率都有差不多到 50，非常的高，那些人其實現在也很想到亞洲地區來發展，而且要的薪水，大學畢業甚至於研究所畢業大概都是新台幣 4 萬多塊，也符合我們白領外勞的標準，而且它們引進的規定沒有那麼複雜，像這樣協助我們的產業創新，我覺得搞不好可能會有一個翻轉的機會

吳：你這樣的想法還是替產業在想，比如臺灣有很多在教英語的老師，是臺灣人，本身的英文的水平也很高，教的技術也很好，但是企業或學校付他們錢，很多英語補習班付更高的錢只是為了引進一個白人，不論他是不是英語教學的專才，臺灣的英語老師也在抱怨這個，在臺灣自己瞧不起自己的英語教育，跟英語的教育訓練，所以寧願去找一個白人，甚至只是他母語講英語，有的母語甚至還不是英語，就可以領更高的薪資，所以這種不合理的現象很多，臺灣的人在這邊這麼用力的學習貢獻付出等等，都沒有得到適當的勞務給付，福利不好，沒有讓這些勞工們可以得到基本的回饋，生活無虞，土地也增加了，臺灣從加工出口區、自貿港區，到現在的自由經濟示範區，這些區全部現在剩了多少空地沒有用，養蚊子，全部都做來炒地皮，所以這些不只是說什麼引進外來的人口才能夠翻轉，不用，臺灣就有人，看你要不要做

而已，所以我覺得整個政策是為了資本在著想，根本不為了勞工著想，所以才會有說包括土地都是問題，為什麼大埔拆的這麼誇張，那一塊小小的土地到底要給什麼人用，說要去做經濟開發園區，可是事實上根本就還有很多空地，全部都是為了炒地皮，然後我們給這些資本，土地又是租稅減免，所有的稅都減免，水電都減免，所有都減免，到現在已經多久了，從 195-60 年代的加工出口區到現在，臺灣經濟到底有多少被提升，沒有阿，到目前為止，一直到 2010 年政策上還是以賣廉價勞動力為主的一種政策發展方式，根本都不是為了勞工著想，所以大家才會搞得民不聊生，所以這狀況再引進更多的外來，不見得會有幫助

訪問者：我剛意思是說，不適大量引進人，而是我是覺得說因為我們現在的外勞人數已經到 47 萬 5 千人了，事實上也滿多勞工團體一直提到過去的總量管制這個概念，我只是覺得說在這底下，可能在某些數量上應該要做一個彈性上面的調整，或者是方向

吳：總量管制基本上不是外勞團體在講，是勞委會一直說他有總量管制，我們一直的要求就是同工同酬

訪問者：應該是別的外勞團體，比如說全產總的謝創智，也都有提到總量管制的事情

吳：因為他們從來沒有替外勞講過話

訪問者：你所謂的同工同酬，就是我們剛講的是按照每一個行業的平均工資，那你對於現在這外勞數量上面，你不去想要管數量上面的問題

吳：數量不是主要的問題，你看現在看護工 20 幾萬都是家庭看護工，全部外勞數量的 50% 是家庭看護工，一方面可以反映臺灣的社會福利制度非常的不足，第二方面也反映說，去照顧的人力其實是非常廉價的被利用，很多廣告你都可以看，15840 就可以聘 24 小時，什麼事情都可以做的勞工在你家，最近行政院在規劃的長照，根本沒有把這些人放在裡面做規劃，所以如果有這

麼廉價的勞動力在你家幫你照顧一個病人，你怎麼會去 CARE 說我們的長照服務夠不夠，社會制度就建不起來，所以如果像在類似這樣的規劃都沒辦法這樣做的話，你說能夠做好多完善的整體的規劃，不可能嘛，這些人又廉價，15840，大家都膝蓋都知道去聘一個本地的看護工一天就要 2 千多塊，這樣的差距是為什麼而造成的，為什麼沒辦法解決，為什麼現在要規劃一個新的長期照顧制度的時候，都沒有把這考量在內，所以我覺得這就很荒謬，這絕對不是不能，而是不願意，所以我們也一直在講這些事，從頭到尾一直在講這些事，可是政府就越來越傾向老闆、資本家，那根本不是產業發展，完全不是，臺灣產業發展去問任何一個教授都知道，從低級代工變高級代工，然後高級代工快走不下去了，所以就再進廉價勞動力去服務這些資本家，所有的這些動作跟作為，其實就是為了這些財團著想，那對臺灣會有什麼好處呢，反正這些政客們就是選完一任就走了，所以我覺得整個規劃上沒有一個真正的政策的規劃，而是圖利資本家的規劃罷了。

再講最近兩岸的服貿，也是為資本家，兩邊的勞工都受害，哪來的為勞工著想，不是黑箱這麼簡單而已，是整個政策都是為資本服務，就是兩邊勞工都在受害。

訪問者：你可以說得比較清楚一點，所謂兩邊勞工受害是指

吳：它讓這些資本容易來容易去，無論你從臺灣的資本過去，或說大陸的資本要過來，這兩邊的資本在談的時候，就是資本的遊戲規則，那勞工怎麼保障呢，完全沒得保障，臺灣如果有個勞工去大陸工作，然後受了怎麼樣的工作傷害，他要向誰求償，有人可以幫助他嗎，臺灣的勞工去那邊受了怎麼樣的勞基法保障嗎，也都沒有清楚的說明，大陸的資本來這邊，繼續用臺灣的廉價勞動力嗎，這些也都沒談，臺灣現在的勞工勞動條件已經很糟了，工時這麼高，不要說是兩周 84 小時，有很多是所謂責任制，這常常聽嘛，甚至高科技產業那些工程師們，也都是得帶回家，操到過勞死，包括護士，這都最近常常聽到的，所有這些，無論是低階勞工或高技術的勞工等等，都一直是超出基本工時的一直工作，這樣的勞動條件，你國家的角度沒有去做一個保障(END 27:05)

吳：剛講說要不要自由轉換雇主，沒有道理不自由轉換雇主，我們也不懂，我們覺得可以推，勞委會又說不出一個具體的困難，就很荒謬的就這樣

訪問者：我每次聽到勞委會跟我解釋我都聽不懂，就說已經放寬到可以遞補…

吳：之前那個座談好可惜我沒有去，有找勞委會去嗎？

訪問者：昨天是找行政部門訪問者，所以有職訓局的人訪問者，反正這東西大家也一直…

吳：你來辦一個民間與職訓局對談，就會知道他們什麼問題了，這樣比較清楚，

訪問者：因為所有的人也跟我的腦袋一樣吧，覺得這有很難嗎，包括其他部門的人都在講，反正我就是不懂，這為何會很難，其實現在應該可以建立一個媒合平台，透過直聘中心，要自由轉換雇主的時候，直接在直聘中心裡頭去媒合合適的人，因為我一直覺得媒合的平台有這麼難嗎…

吳：本來就沒有，不做而已，很多事情是不為而不是不能，哪有這麼難，所以就很容易可以理解，很多事情是政府不做而不是不可以做，現在電腦技術又這麼高…

訪問者：我想這不只是勞委會，很多部會都一直覺得說，他們人力什麼不足，特別是在勞動檢查這一塊，你覺得有什麼樣的方式，是可以來強化勞動檢查不足這個問題

吳：勞動檢查不足是人力問題嗎？我質疑這個，我們常常一兩個特別的案子讓它們去做檢查，他們還不是隨便檢查，所以人力不足是沒辦法讓每個人好好做的原因嗎？這個要先打問號

訪問者：還是技術不夠？

吳：我覺得是用心不足，技術我想也夠，有很多問題根本用肉眼看就看得出来是問題的問題，他們也看不出來，很多狀況根本就是一般人都可以覺得有問題的，如果你是勞工你就知道什麼問題，可是當你是官的時候就不覺得是問題，也有可能人力不足，就聘人啊，預算不足，該加稅的稅就加，就業安定基金現在這麼大筆錢拿去放煙火，還不如拿來聘人，這什麼邏輯叫做人力不足，勞委會據說是全臺灣用臨時工最多的，非正典契約比原本應該用的公務人員還多，還在講人力不足，就業安定費一個月幾億的進帳，

訪問者：最主要我覺得很多錢是浪費了，包括某一些職訓、生活津貼的使用上面…

吳：我覺得生活津貼如果真的有津貼到，那個無所謂，你不要去辦那些有的沒有的活動，光是氣球就花多少錢，有幫過承辦勞委會活動的廠商都跟我們抱怨，說勞委會根本就亂花錢，你說是不能還是不為，不為而已，所以講起來問題很大，但是我們明明白白跟你講，這幾個事情為何不試著做做看呢，其他放爛你就放爛，可是明明這些，譬如家務勞工有基本勞動條件保障、家務工的薪資要跟勞基法一樣，這有什麼困難，一個行政命令就可以做到的事情，有什麼困難

訪問者：包括我問過仲介，仲介都覺得起碼要拉到一樣，就仲介而言，當然是說便宜而且市場那麼大，對他而言有利可圖的機會更多，可是都覺得拉到一樣沒差

吳：是阿，因為第一個，把薪資從 15840 拉到 19047 也不過差幾千塊，而且是幾十年沒有漲，怎麼可以。這只要一只行政命令下來就可以改的事情，你不做啊，那他有什麼好理由說這個是不可以做，更不用說其他講起來會更複雜、制度上要做改變，連這麼簡單，行政命令就可以解決的事情都不做了，更何況制度設計上要怎麼做，就是更爛嘛…

吳：高雄捷運台北捷運，哪裡沒有勞工在造，包括把他們驅趕在外面的台北

火車站，圍了圍籠要讓外勞不能進的狀況，台北火車站有沒有外勞蓋，有阿，臺灣的每一個公共建設都有外勞的參與，你這樣把人家當奴工，真的不像話，以前我們講榮民還會說他們真的很辛苦，還會說是國家建設的英雄，外勞呢，當有外籍勞工，就算他們是逃跑好了，就是因為有這樣的政策規定不准轉換雇主，受不了就逃跑，逃跑也不過就換老闆而已，政策上就說是逃跑，就開始連續不斷的歧視，如果治安變壞一定是逃跑外勞，抓逃跑外勞，之前國道六號的案子，鷹架倒塌，一個臺灣工人被壓死，還有 6 個非法外勞，吳敦義也說開始抓逃跑外勞，有沒有人去 care 這些人，死人了耶，他們怎麼辦，家屬怎麼辦，飄洋過海的死在這裡，連遺體都不見得看的到怎麼辦，沒有一個外勞可以全屍回家，因為屍體坐不起飛機，每個勞工的父母來領回去的就是骨灰，他們的生命是為誰付，為臺灣的所有建設，所以的歷屆主委把人家當人看嗎，這很誇張，多給人家一分就這麼計較，我們憑什麼有這麼方便的捷運可以搭，為什麼有驕傲的 101 可以慶祝新年，他們呢，所以這怎麼會叫一個民主社會，誇張到不想講老實說，說了會有人聽嗎，所以我們從頭到尾也不過就這 5 點訴求，到現在一點也還沒做到。

訪問者：我想請教你，我看外勞統計人數，我發現營造業從最高的時候，民國 87 年，差不多有 4 萬 8，到現在才差不多 2900 多人，你覺得減少最主要原因在哪裡，因為我有查過營造業的產值變化，除了金融風暴時期，因為景氣差它有負成長之外，其他大概都可以維持在 2-3 左右的成長，所以這產業並不是說萎縮了，沒有萎縮但是外勞人數可以減少，最主要原因在哪？

吳：你要問勞委會，我們沒有辦法有那麼大的能耐去統計這個，我們也沒有資訊，我們不過是個小小的民間機構，我們不知道這問題，可能你問勞委會會比較清楚，所以為什麼會這樣，他們應該可以有清楚的統計，因為都是向他們申請的。

訪問者：因為他們也只有數據，我也問過他們這問題

吳：那他怎麼講

訪問者：他們也不知道，第一個反應都在想說營造業不景氣，可是我剛說我查過產值，營造業公會跟我講說它們也是極力在雇主招聘這塊嚴格監督

吳：不知道耶，我不確定那是真的還假的。如果這樣勞委會要做研究一下，為什麼這個產業它可以，需要外勞數越來越少，是什麼原因，至少有個檢討，其他產業是不是可以這樣，所以為什麼連這也都沒有，一開始開放外勞引進的時候就講缺工，到現在還講缺工，失業率已經這麼高了還講缺工，同一個理由，去看所謂勞委會的年度白皮書就覺得荒謬，一年抄一年

訪問者：一開始政策就是補充性，到今天都已經 47 萬 5 千人了，如果用這樣比喻，我有查過各縣市的人口，臺灣有 9 個縣市的人口是未達 47 萬 5 千人，所以這些人出來要選一個縣長不是選不出來，我這樣比喻的時候，我就覺得你說人數多少，是不是很多會怎樣，這是見仁見智，但是基本上，勞動需求是不是真的有這麼大，一開始設定既然是補充性，就是希望外勞是暫時的，等到產業升級之後就不需要這些人了，每一次在審核的時候，有沒有真正納入這原則，有沒有落實，我覺得這是應該檢討的

吳：還有我覺得這是一回事，定位是補充性或替代性，老實講是政府的說法而已，你要一個勞動力來，就是把他當一個勞動力看，不把他當人看，他是一個人，不是只一個勞動力，現在規定這些人來臺灣，工作過程可不可以來探親，不行，當白領人員經理人、CEO，我們就配套好好的，這些人的小孩、家庭都可以來這邊依親或探親，為什麼有這麼大的階級差異，那些人的家人才叫人，這些人的家人不叫人，一整個階級歧視是非常嚴重的，你只是把人家當一個勞動力，這邊需要有人來工作就來工作，這邊需要有人造橋鋪路就來造橋鋪路，這邊需要有人孝順父母就來孝順父母，所有這些都把人家當勞動力來看，而不把人家當人看，所以永遠就不會站在勞工立場，勞工就只是想要當一個人，有那麼困難理解嗎，你自己可以說我要休息，那他們要不要休息，你自己說我想要吃好料、想看個電影、想跟朋友出去晃晃，他們要不要，你有在工作，他們也有在工作，憑什麼你可以有這樣的休息我就不用，之前哪個部長不是也講，有人告訴他有個計程車司機自殺了，部長也說我也要自殺了，這不讓人家丟鞋還能丟什麼，我覺得荒謬至極，人家能不丟鞋嗎，

你是拿著國家養你的錢去政策規劃的人，當到了部長，也就是你在這領域裡面可能就是有專業，你還拿這種態度來面對這種問題，我們能期待你什麼，所以我覺得這荒謬，他們絕對不是不能，臺灣每一個進去的人，都是國家考試的，現在臺灣不是被批評說所有學生都要會考試，大家都覺得公務人員是考上是一個了不起的事，確實某個程度是了不起，那你就了不起出來嘛，不要進去之後就鳥掉了，為什麼會鳥掉，整個制度就養成你鳥，很多公務人員不擔責任，既然要當勞委會主委，就拿出你的 guts 來當主委，而不是拿出一個鳥樣來當主委，占著茅坑不拉屎，拿什麼面對這些勞工，還說是哪個學校的勞動教育的講師之類的…

吳：公權力，當然它的權力大於一般民間，要擔的責任就應該要大，雇主資本家能夠掌握的這些資源跟政商關係，原本就大於勞工，應該要承擔的責任就要大，這些狀況下都要一起評估之後才能叫做什麼叫公平，而不是齊頭式的平等，譬如說臺灣的稅制就很齊頭式的平等，明明一個企業可以賺這麼多錢，然後扣的稅的比例，跟一個勞工可以賺那麼多錢扣的稅的比例，根本就是沒有符合比例原則，國家提供這麼多資源、開那麼多方面之門給企業，之前在講南向政策、西向政策，這麼鼓勵資本家往哪邊哪邊去，都是因為對方有廉價勞動力，去那邊剝削完之後，現在人家開始不給你剝削，你就說你愛臺灣，要回臺灣了，這種狀況是一種制度上的不平等，也要考量進去，這是齊頭式平等的比較，在什麼樣的位置，掌握什麼樣的權力，跟一個計程車司機是如何謀生，這差別在哪，連這都不講，只講說他也辛苦我也很辛苦，就是齊頭式平等來看待事情，尊重是在一個基礎上，要理解到結構上如何的不平等，所以才能真正的尊重到人家。

以前我們不是很愛講倒垃圾的清潔隊員沒有人愛做，現在薪水夠高了，大家是不是搶著去做，臺灣的企業主如果能夠薪水 pay 的比較符合讓人家有尊嚴的生活，誰會不去做工作呢，一個工作一萬多，要人家加夜班、又要配合加班，誰要去做，這種齊頭式平等的比較就沒什麼好講，根本立場上就有問題，所以希望你們的報告能幫這些弱勢勞工講講話。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄十九 個案七深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A7（農會產銷班負責人—郭□□）

訪談時間：102 年 11 月 12 日下午 5 點

訪談重點：創新農業經營與生產人力運用模式

訪談記錄：

郭：我們採菜的阿姨去年每日工資 1200 元，今年提高至 1300 元，1200 元沒人來，因為現在田還是這麼多，可是真的務農的人口變少很多，人越少，一樣的事情一樣要做，所以田裡的工作大家都在搶人。

訪問者：因為跟六輕也在搶的關係嗎？

郭：六輕也有搶工的狀態，可是六輕以前是搶男生，因為需要男生去油漆，作一些維修的動作，阿姨們是還好，可是現在很明顯，年輕一代的女生也不願意來田裡作勞動型的工作，因為雖然一天有一千多元，可是有的人會覺得說，有先生在六輕工作在賺就夠了，她不需要工作，變成我們田間勞力斷層斷得很嚴重，我們目前最年輕的是 40 幾歲的外籍新娘，以前跟她同一期連她有 3 個，一個去替人洗豬寮，因為是每個月都有這工作，一個月兩萬七左右，比一天一千更好，因為每天都有，沒有大小月的問題，一個人給小吃攤請，以前這些小吃攤、全聯不請請外籍人士，可是這幾年他們也請了，以前外籍人士沒有辦法去那邊工作，會來我們這邊工作，其實也是黑工，因為沒有申報薪資的問題，二來是因為現在他們要請，變成我們沒有了，像以我們家，都只剩下這些阿姨來幫忙撐，像 40 幾歲只有一個，算年輕的，像我媽媽那一輪是目前最多的，55-60 歲，甚至於我們去年最高紀錄 82 歲，82 歲的阿婆來砍菜，我們在想，再過 5 年我媽 60 幾了，我媽還有那個能力做這勞動型的工作嗎？

訪問者：對阿，因為我一路從興華國小走過來，看起來都不年輕，起碼都 5-60 歲跑不掉，田間裏頭也有，不知道是不是娶外籍媳婦，看起來像婆婆帶媳婦一起在忙，我也有看到…

郭：其實鄉下地方娶外籍新娘很多，可是因為老的凋零之後這些年輕的起來，可能原本一個人在老一輩的時候種五分地，現在可能種到兩三甲地，也只是做自己的，就自己負責耕種，可是也沒有餘力來幫忙我們執行其他農業工作，像育苗、採收，包裝現在還有些 3-40 歲的願意來做，因為至少不用去田裡、不用彎腰、不用大量流汗，而且包裝廠工作還有休息時間，比較像是在作工廠，去工廠做作業員跟來撿菜的差異只有這樣，所以年輕一輩的還願意進來，田裡面的工作就都沒有人願意進去

訪問者：雖然農委會現任主委陳保基前一兩個月在評估引進農業外勞的事情，你覺得引進農業外勞對降低成本有幫助嗎

郭：我覺得不是降低成本，是解決勞動力的問題，因為政府一直讓我覺得很奇怪的點是，很喜歡把失業率，叫失業的人遷就於農業，失業不代表願意從農阿

訪問者：我一路做訪談過來，包括勞工團體都覺得說，不應該引進農業外勞，應該把機會留給年輕人，重點就是你說的年輕人不做阿，再者是說，因為也有人，包括工業局的長官告訴我說，擔心的是農村文化會受到外來人口的衝擊，所以他不贊成

郭：其實我們有去了解美國跟日本的外勞狀況，北海道那邊是可接受配給外勞，就是依你栽種的地域去合理推估需要幾個勞動力

訪問者：日本基本上其實是沒有外勞的，用的是訓練生，特別在農業這塊，臺灣很多業者為了規避外勞的管理，因為外勞一進來管理很囉唆，就用訓練生的名義，從越南或泰國，以訓練生的名義帶進來，雖不受外勞的管理，但是訓練生進來臺灣最多好像就半年到一年，如果大陸過來只能 3 個月，這樣對你的運作方式…你反而覺得好，因為你們好像不是全年…

郭：大概半年到 7 個月，其實臺灣農業很多都是季節型，沒有一個場是真的全年都很忙的，你要看你的設定是什麼，我的是專業型農場，所以在特定產季的時候會特別的忙碌，可有的場就像百貨公司，專門供應給超市，全年都在 RUN 這工作，全年都很忙，可是像那種，請人會比我們好請，因為釋出的工作機會是有辦法人家養活一家子，像我們不一樣，一年做 7 個月，剩下 5 個月要吃什麼，我們現在的問題是這樣，7 個月有很多的工作機會，可是剩下 5 個月沒有，誰又能忍受這 5 個月，所以我們也在忍受，只要願意來就好了，不是我們在選工人，是工人在選我們，因為我們一到 5 6 月就結束了，就沒工作

訪問者：還有專家是擔心農業技術的外流，你覺得呢，這樣會不會增加了國外的競爭者

郭：可是我一直覺得說，什麼樣的模式都會逐漸取得一個平衡點，據我知道的美國就是一個大面積跟做的農業生產方式，可是像美國也不敢抓黑工，其實當地黑工很多，美國加州政府有去抓過，一抓下去菜價馬上跳上去，沒有人可以採收了怎麼辦，農場漲價也沒用，有菜但是採不出來，後來因為抓下去菜漲很高，換政府不敢抓，慢慢開放給墨西哥人在當地從農，像我們自己知道，墨西哥經濟起來之後，現在美國是真的都找不到人，我們就在想，美國的生菜以後也會再漲價，因為人力的問題，也沒辦法解決，臺灣如果說，引進外勞也只是個區段型的任務，可能在引進外勞的過程有新的 BALANCE

出來，做得下去的繼續做，因為臺灣是小農的狀態，沒有辦法跟國外競爭，只能留在國內(訪問者：我一路看來每一塊地上面插著牌子)，就小小一塊，因為有去美國，我講那感覺你就知道，美國就是看過去沒看到尾，你要靠這一塊一塊去跟國外競爭是不可能的事，一直擔心技術外流，而不去讓這產業有辦法繼續生產下去，不用等到外流我們就自己倒了，你擔心技術外流，我擔心的是根本就沒人可以做，空有技術有什麼用，我的想法比較傾向這樣，可是我覺得說，開放外勞不是無條件開放，而是可以用什麼樣的方式讓他順利進來，像我們家是不用黑的，現在很多都是逃跑的外勞，這些消失的外勞是跑去哪裡，很多都去農業，需要田間勞力密集的田，為了要壓低成本都請黑工，印尼泰國偷跑的那種，你去看都包緊緊，讓你看不出臺灣人，男的女的都看不出來，因為東南亞都比較小隻、矮一點點，又駝背，其實看不出來男女，包法又跟臺灣阿姨包一樣，很多都是逃逸外勞，其實農業外勞現在只是差在有沒有明文開放跟有沒有偷跑，我們家是都不幹這種，因為我們認為不要給別人詬病我們的機會，因為畢竟我們現在真的算大老，如果有哪個環節被人家詬病，可能都會有問題，我們現在盡量都不要去碰那塊，所以我們變相漲薪水，不是一味壓低成本，1800 都在請了，不是為了要壓低成本去做這件事，只是希望這個模式可以繼續的 run 下去，所以政府說怕技術外流，我覺得不用很擔心這問題，應該要先去想這個產業活不活的下去，而且要開放也是有條件的開放，又不是全面性的開放，為什麼會害怕技術外流，我會這樣認為。我都跟我們家小姐講過，什麼東西都可以換人，只有老闆不要換，我自己的想法大概就是這樣。

毛豆廠很多都是臺灣一個廠大陸一個廠，西螺附近的貿易商直接都跑到大陸設廠，都是用第三方港口，之前不是蒜頭被爆出來，其實現在都有臺灣廠商直接去大陸設廠，為什麼要把技術帶過去，其實是想要過去種菜再回銷臺灣或其他買臺灣蔬菜的市場，臺灣人現在都自己過去，花卉、毛豆、馬鈴薯、胡蘿蔔，我覺得外流這件事根本就擋不住，人家會讓它出去就是會出去，政府是擋不住的，農業外勞我覺得只是讓這個模式可以再繼續 run 下去，我覺得要怎樣訂遊戲規則，來讓這產業可以順利存活，技術又不外流，我覺得這是政府的智慧，因為我對於法條沒有那麼熟悉，我覺得一味地去禁止不代表

是好，就像早期臺灣是鎖國，為什麼要跟大陸三通，當初一開始不也說三通就會被大陸併掉，政府為什麼現在要推服貿，也是為了更開放，說不定會有新的契機，新的危機也有新的契機，我覺得臺灣人很厲害，會想辦法去把危機轉變成為一個契機，如果說只是一昧去擔心技術會不會外流，而導致完全讓這產業沒辦法發展，到最後根本沒有技術可言。

訪問者：你剛剛講到說北海道的運作模式，可不可以再說清楚一點

郭：北海道這個是我哥哥轉述給我知道的，因為他們今年有去北海道參觀過，第一個土地的問題，他們的土地不是像臺灣這樣個人化，在北海道，他們的土地雖然是個人的，可是他們政府有規定，假如說你這家族裡面沒有人從農，你的土地看是要用公定的價格，一千平方公尺多少的價位賣給隔壁的人，用這樣的方式在預防土地破碎化，所以北海道放眼望去，好幾十公頃或是上百公頃的大土地，比比皆是，如果說沒有人要買，農協買，農協先認購下來，等到有人要，再用一樣的價格轉出去，就是要預防有破碎化的可能，而且要讓從農的人越來越好做，因為他們一年只有一作，土地的單位附加成本很低，願意從農的，一年收入只有夏天，所以必須在夏天在很大面積，用機械化的方式獲取一定的報酬，不然從農人口也會待不住。

第二個是它們的外勞，可能就你講的訓練生模式或者是外勞模式，這我比較不清楚，可是我知道他們的狀況是說，因為在農協會登記農務有多少栽培地域，這在範圍內可能你可以去申請幾個外勞來協助你去作耕作…按耕作面積去推估你應該會需要多少，可是那邊種的都是比較野放型的作物，像南瓜、馬鈴薯，所以勞力需求比較低，因為又機械化、大面積，所以農戶的收益普遍都不會很差，已可以去作機械化的動作，可是臺灣最大的問題-土地破碎，要導機械化，一個農戶買得起那麼高昂的曳引機嗎，其實買不起，一台曳引機 3-5 百萬，一台比一台還要貴，我聽到最便宜的也要 300 多，大型的 5-6 百的也有，以這樣的方式，臺灣隨便一個農戶誰買得起，買不起對不對，可能一個庄頭一個人買，然後委託代工的方式去處理，再來種型全部都很小塊，

你要怎麼導機械化，我們去歐美參觀，全部都是機械，只有日本，我看到日本在種生菜也是有人工有機械，可是我覺得我們的產業類型跟日本走得比較像，可是我們現在在做的事情，又跟美國大型農場是比較相像的，在這樣模式之下，我們要怎樣去建立起臺灣的模式呢，我覺得這是未來我們可能會走不出去的地方，因為根本會沒有人。

我覺得說你要跟國外作競爭最重要的是，說難聽一點，你要買東西是消費者，一定是越便宜越好，便宜又好，像去美國、北海道看，很浪費，像我們特、優、良、中分四個等，幾乎在田裏面只要能吃的都採起來，他們不是，只要什麼 range 到什麼 range 的採起來，剩下通通都丟掉，美國也是，很浪費，你要說它們浪費嗎，我覺得是因為他們有那個環境、機械，因為成本很低，所以只挑好地給客人，臺灣是因為長久以來栽培成本就是高，所以導致說一點點也要撿去賣，因為售價就是偏高，我們已經先天不良了，後天的問題要先想法解決，只是要怎麼配套，要你們來研擬，像我們這種季節性的，我在想說有沒有辦法用類似代耕銀行的方式…

訪問者：比如說農會組織這樣一個採收隊…

郭：對，還是說農會幫我們代為管理，由單位出來代為管理，比如說多久之前去申請，這段時間我要多少人，請它們去幫我們管理這東西

訪問者：因為像大陸有採收，現在還不用到引進外勞，採收就是由北到南

郭：對，一樣的意思

訪問者：農村文化的問題，其實都是在農會集中管理，帶著他們出去的話，不用各家各戶個別引進，應該比較沒有所謂的文化問題了

郭：我會覺得說，其實誰都可以去提出需求，只是要有個流程，比如說從申請到出來一個時間，然後像我們這種明明都可以預估需求的人，我們去跟你們申請，可能要看誰出面作一個控管者，反正進來，比如說去申請說要幾個，可能就我們去接或每天請司機去接過來，在這邊做完一個農作再把他送回一個點去集中作管理，我覺得就不會有逃逸的問題，又有人統一管理，這樣也比較好處理。

二來是，因為我們是季節性的問題，像我是 7 個月，我可能去申請幾十個，可能去評估一下，我這包裝廠多少個，如果怕會擠壓到臺灣的市場，我們是不是可以去估，我的土地面積我登記給你看，甚至於就是我讓你知道說我確切要種在哪裡，把這些土地面積合約書都陳列給你們看，讓你們評估說可以請幾個人，由你們這邊幫我們作安排。

【結 束】

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄二十 個案八深度訪談紀錄

訪談對象：代號 A8（勞動力輸出國駐台辦事處負責人孫□□、秘書陶先生）

訪談時間：102 年 11 月 14 日上午 10 點

訪談重點：瞭解外勞輸出國之勞動力輸出政策

訪談記錄：

訪問者：媒體報導 2017 年 貴國就不再輸出勞動力？

秘書陶先生：沒有，泰國沒有這樣。

訪問者：我觀察到一個蠻有趣的現象，其實泰國本身有輸出勞動力，但是也引進勞動力，就像在緬甸。

秘書陶先生：它有 2 百萬的外勞，嚴格來講應該是非法的，應該是非法的，因為泰國邊界跟緬甸寮國高棉都是連在一起的，都是幾千公里連在一起，所以沒辦法像臺灣這樣處理，臺灣是海島，控制比較好一點，比較好控制一點，所以都是非法的居多，90%，泰國政府認為非法的不好管理，不管是在社會安全、衛生、環境方面，因為他們來不是像臺灣這要來一個，都是一家人來，變得說有小孩，或者來這邊生小孩，這問題比臺灣大。

訪問者：會造成泰國很大的負擔，200 萬人，所以這都沒辦法實際上數據。

秘書陶先生：泰國政府就規定，雇主雇用人必須要來申報，要來合法登記，然後繳交一些費用，這樣子納入管理，亦即就地合法，但是即使是這樣，也差不多只有一半人左右在辦理，所以其實泰國的問題比臺灣嚴重。

秘書陶先生：剛所問到 2017 年泰國不輸出的問題，我請處長正式的回答，泰國政府方面並沒有這樣的政策，並沒有說 2017 年不出口勞工，但是泰國政府

有一些政策，對於輸出勞工的政策，希望能夠多輸出技術性的勞工，同時這些勞工到國外工作，也希望他們能夠學習，在技術上面能夠提升，比如說到臺灣來能夠，在工作上能夠增加他們的技術或經驗，還有語言、文化，這些回去以後，對發展泰國的鄉村農村或社會，有一定的幫助，所以泰國政府支持輸出勞工，不過偏向技術性勞工。

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：泰國方面在技術性勞工也不是那個多，以現在一些國家來講，希望輸入的也不是技術性的勞工，譬如說像臺灣，需要非技術性的勞工，這種工人泰國不是不支持，還是支持，但有一些但書，希望工人出來以後能學習到一些技術，能夠提升自己，從一個非技術性的人到一個半技術性的勞工，這樣回去對他的家庭，對他的鄉村，對泰國社會，甚至對將來大概 3 年東南亞國協要合併成共同市場這方面會有幫助，所以原則上來講泰國並沒有禁止。

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：目前臺灣還是泰國勞工在海外市場最大的工作場所，目前到像中東、韓國、日本，或者是一些東南亞的國家裡面，馬來西亞、新加坡、汶萊，比較起來，臺灣的人數還是泰國勞工去工作全世界最多的，目前 6 萬多，雖然人數是逐年下降，下降有很多因素，待會再跟你講。

訪問者：比較想要知道就是說，就你們的立場來看臺灣的外勞管理，你們有沒有什麼樣的建議？

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：其實臺灣在外勞政策、外勞管理方面，其實做的不錯，不管是在制度、面對外勞權益的保護方面，比如說機場下來就有關懷的服務，從機場接進來然後有關懷服務，然後進來以後，在工作期間有 1955 的申訴專線…(中間講泰語)，出境之前還有一些從勞工局的認證，這些都是可以保障工人的權益，這都是非常好，其他國家沒有，除此之外政府還有把，雇主引進外勞的時候繳了安定基金，部分撥出來做外勞休閒活動贊助，比如說辦撥水節、水燈節，每個縣市都有一些這種活動，這個東西也可以說其他國家很少的，這點是做得非常好，再來就是廣播節目的支持，有

贊助，其實這東西經費不多，可是效益很大，因為廣播節日用母語去講的話，很多來到這邊想家的人，到外面聽一些新聞，對自己權益方面，就開朗很多，而且想家的情緒下降，這些東西都是其他國家沒有的，再加上臺灣還有一個比較跟其他國家不太一樣的仲介制度，當然仲介制度是比較混亂之前，現在勞委會有評鑑的制度，這制度對於仲介模式來講，這幾年下來是有很大的作用，不好的仲介公司就淘汰，當然不見得已經通過的一定是好的，但至少是比較有用心去經營的公司，跟以前比就好了很多，這個制度在其他國家是沒有的，中東也沒有、韓國也沒有、日本也沒有，這個是蠻特別的一個，好處大概就這些，而且再加上臺灣的人民、雇主、仲介公司，就臺灣人比較友善，所以很多泰國外籍勞工都喜歡到臺灣來。

但是為什麼勞工會下降呢，看這趨勢，泰國跟臺灣也面臨同樣的問題，生育率降低，泰國也發生這問題，經濟在發展，再加上各國也開放，選擇變多，主要一點就是臺灣這邊伙食費要收、服務費要收，這是很大的一個問題，以前是不收，可是現在政府允許可以收，可以收的情況之下很多工人，現在不只泰國勞工，其他國家也慢慢在，因為有其他選擇，雇主可以扣伙食費，不超過 5000 塊，還有仲介公司服務費，還有一些費用要工人自己出，所以零零總總算起來，雖然是 19047 元的基本工資，但實質上來講大概領到 1 萬出頭一點而已。再加上第一個月來還繳一些費用，所以剩下幾千塊，很多工人第一個月來看到自己只有這麼多錢，心裡面就不想做，就回去，這是臺灣最大的問題，很多時候去臺灣根本划不來。

第二個就是，當然仲介服務費是政府有這樣的規定，當然政府現在在研究該怎麼處理，再來就是臺灣法令保障的很好，但是有些可能太多了，比如說像這個不准雇主幫工人匯錢，工人薪資都要完全發給工人，你要匯可以，他領到以後再委託你，這很麻煩雇主不幹，他要做就直接幫你轉，很多雇主不敢幫工人匯錢，工人就全部自己拿到錢，剛才講到說臺灣比較友善，所以到處都有吸引他們的小店，所以錢拿去就很多花了地方，所以很多工人拿到錢不是管理，錢匯回去的機率比以前少了很多，很多家人說來臺灣不好，沒有錢賺，為什麼，因為打電話來問為什麼不匯錢，他一定不講出自己花掉了，一定會講老闆沒加班或者是一些，都會講這樣，所以很多家人就感覺到到臺灣

不好，所以這些是一個，就是因為臺灣比較友善，保護的態度造成工人的問題，再加上現在也開始有一些毒品，然後太自由，這邊有女朋友，現在很多人不來是因為家裡不給他來，老婆不給他來，因為來了以後可能會吸毒，會染上不好的習慣，這邊有錢花，又有小三，老婆就不給他來，有的變成這個樣子。

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：如果是跟韓國來比，韓國法令應該沒有臺灣這麼健全，去那邊也是很多問題，人民又不友善，老闆非常的苛，可是那邊不扣伙食費，沒有仲介費，基本工資也比臺灣高，基本工資起薪折換台幣有兩萬四，再加加班，他又不肯出去外面，因為韓國歧視的情況還蠻嚴重的，所以沒有像臺灣那麼遍地都有小吃店，所以沒有地方花錢，也不敢出去，錢就全部匯回去，家人說去韓國很好。

訪問者：跟家人態度有很大的關係。

秘書陶先生：對，所以你看現在泰國勞工不是沒有出國，有，去韓國的要先去學韓文，還要考試，自己花錢花時間去考試，現在考試通過快 1-2 萬人，還在排隊，可是到臺灣來就很少，找不到，比較難找，除非一些好的公司，工人會問收費高不高，有沒有收伙食費這樣，就很多人來，這不只是泰國的情況，我看很多國家普遍都這種情況，其他國的外勞都有普遍這種情況，可是泰國可能比它們好一點就是，可能在泰國來的收入會比較高一些，這個情況比較更明顯，但是慢慢慢慢就會有這種情況發生，如果這問題不解決。

訪問者：剛有提到就是，從泰國來臺灣比較多都是技術工，如果說在技術認證上面，你們會不會希望有一些可以相互認證的機制？

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：有關這個技術上面的一些認證，泰國本身是有這樣的認證，而且制度也蠻健全的，但是泰國跟臺灣不互通，這情況其實來講泰國當然是非常樂意在這方面合作，但是因為這方面雙方並沒有在這方面琢磨或是來談，這點是將來可以做的。

訪問者：因為其實臺灣這邊也很缺一些師傅級的工人，所以其實上次也有想到說，現在因為外籍勞工可以在臺灣，最長可以待到 12 年，所以其實應該要有讓他可以去考技術證照，即便再回到貴國的時候，這些東西是可以相互認證，對他也是有幫助，然後在臺灣這邊也不只是只能做非技術工，可以慢慢升級上來，他也可以加薪，可能這樣子對一個人的生涯發展上面會比較好一點。

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：泰國方面來講也非常希望能夠這樣做，如果是能夠這樣來合作，不只是對泰國勞工，對雇主、對臺灣來講也是很好，而且這種方式也可以吸引更多比較優秀的勞工專心的來臺灣工作，因為來臺灣工作，他可能從一個沒有技術沒有經驗的，慢慢的可以提升自己，這是一個可以使來工作的勞工努力的工作，不斷的學習，而且對臺灣的民意風評，因為這標準是臺灣的，而且泰國也承認，雙面來整合，對臺灣的在技術性方面來講，工業方面跟技術方面，應該是蠻大的提升，對未來影響也很。

訪問者：我想請問一下，據你們了解，貴國的勞工在臺灣，工作時間會很長嗎？一般大概平均都是差不多工作時間會有多久？

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：法令上面是一天 8 小時，但是一般來講都超過，因為這超過當然是，超過的部分有很多因素，第一個當然是工作的需要，因為他們來工作的這些工程或者工廠運作，都是找不到人，或者是急需趕快完工，尤其是像有些工地完工的期限快到了，所以有些工人進來大概就，幾乎，我看應該每天是 12 個小時差不多，平均下來差不多 12 個小時左右，即使一些工廠也是一樣，都是中班夜班，都是輪班這種方式，大部分外勞都是做夜班，本地工做白天班，因為本地工不做夜班，所以就變成幾乎都是 12 個小時左右，當然這是工廠跟雇主的需求，另外一個就是泰勞本身，他也希望這樣做，為什麼，他來有仲介費的壓力、家裡面經濟的壓力，他也希望多加點班，可以多賺一點錢，所以就是有時候就會造成，工人去仲介公司報名的時候，第一個問題就有沒有加班，或仲介公司第一個告訴他們，引誘他們說加班很多，都是這樣，所以從這就可以看的出來，加班對他們來講有蠻大的引誘，很多仲介公司甚至加班多的收費就比較高，我們跟他講說這不

合理，加班又不是免費的，還是要拿自己的勞力去換，加班不加班仲介費都應該一樣，所以這邊可以看得出他們工作時數確實比較高一點。

訪問者：我剛那問題其實是說在臺灣的拘留的時間，平均大概有多久？因為我發現臺灣政府居然沒有這個統計。

秘書陶先生：目前在這邊工作的泰國勞工，很多都是來第二次、第三次，甚至第四次，甚至有的人第五次都有，第五次就超過 12 年了，可能他早期來的時候是這個名字，後來把名字換掉了，那時候還沒有實施整個電腦系統，也查不到，所以幾乎差不多就是，我看大部分都是來第二次、第三次，甚至第四次。

訪問者：因為是我們這裡有一些勞工團體，他們都覺得是說，既然外籍勞工在臺灣工作十幾年，這麼久了，其實他也可能會想要長期居留在這裡，所以他們會希望說我們在移民制度上面，也應該要做一個調整，所以我剛才問這個問題。

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：

絕大部分的工人他都希望是不要有這方面的限制，有的不習慣的人，過 3-5 個月就回去了，絕大部分好的工人都會作下來，做的久的人絕大部分都是比較用心、老闆比較喜歡的工人，這些工人正在做技術是非常好的時候，沒辦法做了，這工人回去了以後到韓國到其他國家去，其實對臺灣來講是一個損失，工人在臺灣這邊工作繼續做下去，雇主對訓練、對新人的培育不需要多投資，對工人來講，不管對雇主對工人對社會，因為這工人在這邊工作久了，對臺灣的環境、法令、對雇主工作的情況，都非常的熟悉，所以這個東西如果是能夠去，其實沒有太大的意義限制這個年，你不是限制他 3 年，現在已經限制 12 年，12 年幾乎是已經沒有限制了嘛，12 年跟沒有限制有什麼差別，事實上沒有差別，反而造成一些困擾。

仲介公司負責人蔡□□：印尼檯面下的宣傳系統非常強，供你參考，搞很多，很多雜誌啦，很多，他們叫做外勞服務小組，然後分布在各地，其實我覺得，

它是發現問題沒有錯，但是也是介入問題，常常這些工人就不會想尋求政府，或尋求你們，就透過那些，像小蜜蜂一樣，這是我這次發現的，他們就會把一些小小的事情，就把它給擴大，甚至於他們不知道臺灣的法律，勞基法，我認為蠻不好的，所以因此我就跟他講，你們的人都不知道臺灣法令，所以他們現在不是在開始教育訓練，把那雙語，我說尤其雙語，都是那些外配，所以他們都不知道法律，然後都亂講，其實真的蠻那個，尤其這次，我也說實在，因為進了第一次的營造工，他們對法律都不了解，沒有像泰…

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：

其實臺灣在各方面都不錯，剛所講的，比任何國家都好，我們辦事處也一直，泰國很多官員觀念裡面覺得臺灣不好，為什麼，因為有的工人回去去申訴的時候，或家人去申訴的時候，他們就觀念有覺得有這樣的問題，甚至有時候工人要出國工作，問去哪個國家，大家行前的一個訓練，講習的時候，去韓國很好，以色列也很好，其他國家都很好，講到臺灣，很多人不回來，會有這樣的情形，就算有工人他明天就要飛了，改變主意了，這樣都有，所以這個情形是蠻嚴重的，會造成這樣的情況就剛剛所講的一些種種的問題加起來，造成家人甚至官員，都會有這樣的觀念，我們辦事處這邊也盡量去把一些工人實際的情形告訴勞工部的官員，所以我們也希望他們能夠多組團來，所以大概今年我看不低於 20 個，今年已經來了有 20 團，大概下個禮拜就有一團大概 60 幾個來，來我們都會帶他去一些好的工廠去看看，工人受到的待遇，其實臺灣絕大部分的雇主都很好，又有很好的制度，但是就是因為一些保護的態度的一些方式，比如說就是剛所講的，每個工人拿到錢就花掉，不會管理，不會寄回去，甚至於有很多餐廳，還有一些金融公司開始來放貸貸款，造成這工人花得越來越多，每個月的錢每次都不夠，會欠錢，錢欠了以後欠久了沒有辦法還債的時候，泰國逃跑的不多，他不用逃跑，他要回家，爸爸生病媽媽死掉或老婆跑掉，都是這些，歸根究底很多都回去再，有很多幾乎一半都是因為這些不良的造成的，但是我們臺灣這邊，政府可能也沒有辦法去處理這樣的事情，其實這些問題我們在台泰勞工聯合會議的時候都有提出來，因為這東西可能將來不只是泰國而已，現在其他國家，越南也會越來越嚴重，又會造成，不只是東南亞，泰國是還好，有問題就回家，越南是逃跑，或是有一些他們有組織性的幫派，這樣子的話可能，臺灣這方面社會

的問題，比如外勞引起的問題，可能就是因為一些政策方面，我們去忽略了，可能會引起更多的這樣子，其實我覺得臺灣如果是能夠在一些細節方面做一些微調，我想應該就會能夠防止這方面的問題。

訪問者：剛剛所謂細節方面的微調，是包括比如說就是，雇主幫忙匯款，還有我們的薪資其實伙食費內含這問題應該要修改，除了這個之外呢，還有沒有其他什麼樣的建議？

秘書陶先生翻譯孫□□的談話內容：當然就是說像，除了這個以外就是一些目前發生的現象，這現象大概 3-4 年前開始，3-4 年以來就開始在發生，因為國內這邊毒梟毒販，他對於在國內販賣毒品的部分是越來越困難，對本地的人，因為他可能有親戚朋友會告或是怎樣，所以這方面比較，他們發現外勞是最好的一群顧客，所以他們就訂定了就是說朝那個方向，泰勞是他們很大的一個目標，因為第一個泰勞有時候會喝酒，它們就是用免費的，跟店家結合作免費的，比如說工人在喝酒的時候就會跟他講，你想不想很嗨呀，喝酒的人想要很嗨呀，不要很快就醉，你加一點這個東西就很嗨，加了這東西真的比較沒有那麼容易醉，會一直清醒這樣提神這樣，所以這工人慢慢地，兩三次三四次就上癮了，上癮以後他就沒有免費給你，就要買，買的沒錢沒關係，用欠的，欠到一段時間他跟你要錢，你沒錢還他就跟你講沒關係，來幫我做藥頭，就這樣子，從藥頭到工廠裡很快阿這速度，藥頭到工廠裡就發出去，這部分是很大一個問題，不只是危害到外勞，本地的人也會，對臺灣的形象，很多工人在泰國，毒品也是很多，很多人就是因為說怕在那邊染毒送到臺灣來，結果來臺灣還更厲害，所以變得臺灣的形象也是不好，很多人就不願意送來，所以這個問題我覺得政府應該要重視，大概在幾個月前，我看到警政署有一個資料，發布一個新聞說，在台外勞吸毒的人數十年來增加了 10 倍，將近快 3 萬人，這數字不小，所以這東西就是可能因為毒品在外勞這塊，毒販認為警方不一定去查，若沒有人告的話就不去處理，而且警方也很難進去了解，所以這部分可能不能跟以前一樣姑息，可能要有積極的做法，這些東西有些做法就從小吃店來著手，因為小吃店很多都是外勞犯罪的來源，不管是借貸、匯款、賣不法的，然後賭博、仲介媒介，很多嫁到這邊來的，就來搞自己家鄉人的生意，地方檢察各方面也不積極處理阿，根本也不

知道這些訊息，所以這個我是覺得對臺灣將來有很大的傷害。

仲介公司負責人蔡□□：印尼也有，毒品阿，他們是搖頭丸。如果用緬甸外勞，未來我們的社會問題恐將更嚴重，就是逃跑、毒品。

秘書陶先生：因為緬甸勞工在泰國很多，殺雇主的啦，緬甸那個會比較嚴重，將來進緬甸的話，沒有好的管理機制…

訪問者：因為我覺得資訊上面的落差很大。

秘書陶先生：其實緬甸跟斯里蘭卡我們都沒有看好。

臺灣應該把現有部分問題先解決，然後增加吸引力，這樣子可能會提升，而不是再去招一些更下層的再進來製作問題，應該原有這部份把它提升，比如說 12 年的部分，其實應該是取消掉的，沒有什麼意義，沒有什麼太大意義。

秘書陶先生翻譯孫□□談話內容：

再加上工人來臺灣工作，如果雇主的伙食，其實很多雇主是願意去提供的，如果政府有一些明確的政策，其實雇主現在雇用外籍勞工來講，以前還可以賺錢，現在是比較沒有人，但是雇主來講，開放外勞來講，應該是獲利最大的一個，因為雇主他第一個，有仲介公司把他引進，也不需要花，連宿舍連什麼仲介公司都幫他蓋好了，以前說要拿錢，現在是換成這些東西，你幫我處理這處理那，條件哪，我就給你引進這樣，這種東西他也沒有拿出錢，你也拿他沒轍，這些都是成本，仲介公司就一定要收費，收費不只收服務費，還要收額外的仲介費，法令上是禁止，但是現在沒有哪家不收，因為實際上來講必須要去收，而且法令上核准的時間，給雇主審查的時間非常長，有的四個月、六個月一個案子才下來，雇主也沒時間去跑這個，都丟給仲介公司，仲介公司就每天去跑，這個就成本，所以法令上跟現實方面。

訪問者：剛說這問題，其實我們國內的勞工團體自己都很，對這問題覺得應該好好的改善，說哪有，我們雇用一個人只跟受雇者收錢，不跟雇主拿錢，

臺灣的人力銀行其實只跟雇主收錢，不跟受雇者收錢的。

秘書陶先生：這東西法令上有，一定雇主要繳，可是沒有一個機制要求雇主一定要這樣做，所以就變得說 20 幾年前開始，到現在我看沒有哪一家符合的仲介公司，除了家庭的看護工，有一些真的是難找所以付一點，一般來講完全沒有，而且很多雇主都還賺，公司就明目張膽，以前是人事部門經理拿，現在是公司知道了公司自己賺。

仲介公司負責人蔡□□：再來就自己成立仲介公司自己賺，統一集團也成立仲介公司，也是這樣子。

秘書陶先生：所以變得說政府的一些政策可能沒有去注意到，就造成這問題，現在也沒有辦法去解決…我們泰國都支持，我們希望泰國政府多了解，其實臺灣是泰國勞工來最好的地方，我們也盡量朝這方面去做。

訪問者：可是我發現我們的官方，是不是很少跟你們有經常性的接觸，只有透過某一些會議才，因為我們要了解其他國家的勞動力輸出的態度，我們先問了外交部，外交說這個都是主管單位告訴我們說，可以跟哪個國家談我們才去談，我們不會主動去了解這個，所以意思就是說看勞委會想找哪個國家談這個問題，外交部才會去談這個事情，我問勞委會，勞委會說這個問題主要還要考慮到，是不是大家有邦交，當然臺灣的邦交國很少，所以就是說有沒有在臺灣有辦事處，以這個為主，有簽證什麼各方面的問題，如果那國家在臺灣沒有辦事處的話也很難去談，她告訴我的原則是這樣，我們一直都有一個錯誤的資訊，就是說 2017 年泰國不再輸出勞動力，或是印尼這邊要提高他的勞動力輸出條件，今天我們談了才知道，其實資訊上面的落差，所以我發現官方對於，可能直接跟你們接觸的管道不多，還是說我們的態度不夠主動？

秘書陶先生翻譯孫□□談話內容：

其實我們跟勞委會方面其實還蠻密切的，就是一些聯繫方面，但是不曉得為什麼資訊出來是這個樣子，事實上來講有時候會私下聯繫，譬如電話中，或

者是我們拜會，或他們會來，正式的方面，每年一次有一個台泰勞工聯合會議，很多事情都會在會上面去談，其實來講聯絡的管道，而且他們對泰國政府的政策應該都蠻清楚的，應該不會這樣落差，這您剛講的 2017 年不輸出，我們也很訝異。

訪問者：而且是我們的報章雜誌都這樣刊登。

秘書陶先生：所以就是得到的訊息也偏差。

訪問者：對，所以我說資訊落差，不只是政府跟政府，還有政府跟勞工本身，這些資訊上面的落差很大。

秘書陶先生：我們其實這邊來講，我們辦事處希望工人來臺灣工作，因為我們覺得臺灣比其他國家好，這方面我都會做一些那個，除了這個，當然我們也稍微把臺灣的一些像勞委會或各地方的縣政府舉辦的活動，我們也積極主動去協助，像 10 月 20 號我們才幫朱市長辦水燈節的藤球大賽，每年跟桃園合作辦潑水節，因為我們覺得說縣市政府在辦這方面，我們當然很大力來去協助，勞委會這邊補助費用不高，這活動可能費用很大，我們把水費一起去泰國政府泰國外交部，因為我們覺得臺灣都這麼照顧工人了，我們為什麼不這樣做…剛我有請蔡小姐說，我們現在書也印出來，你可以拿一些發給工人，這些書我們都是重新做過，而且不是照一般市面上用的手冊，一些法令規定我們重新寫過，以泰國勞工比較會知道、看得懂，比較有一些圖片，各方面，還有一些他們比較喜歡，而且針對他們的問題，我們來做這個手冊這樣子，所以這手冊跟一般政府做的可能不一樣，這個你可以拿發給他們，我們還有一些活動，因為我本身也在廣播電台，我也就會藉廣播電台方便的方式，傳播的方式，把政府的臺灣的委派的政策告訴勞工，我們也會稍微辦理一些橋樑，在兩國政府之間，辦些活動，因為這樣的腳色，所以我們辦的活動還蠻特別的…

秘書陶先生：他是認為是說他工作的態度非常好，雇主肯定他，他覺得有這樣可以毛遂自薦，推薦自己，我們從中間再去挑選，我們會從雇主這邊、從

仲介公司這邊去詢問他工作的情況怎麼樣，這些都會給分數，然後每次我們辦都 100 多個，挑也才 12 個左右，這 12 個裡面就給他小孩來臺灣，免費的來，他小孩來臺灣免費的一個禮拜，所有機票、吃、住、接送，或是連在臺灣的零用錢都會給他，給他來看看他的父母在臺灣受到怎樣的待遇，在泰國一些媒體上面有時候會負面的，來臺灣工作的泰國勞工受到什麼虐待或怎麼樣，負面的都會有，但是實際上來看看，這些工作的不錯，其實臺灣的雇主絕大部分都很好，尤其是這些工作很好，雇主都很支持，這更好，他來看看，跟他所看到的完全不一樣，這些小朋友他們讀高中職以上大學裡面，都會用一些社群網站，傳播這訊息出去，其實對臺灣的宣傳是很好。

訪問者：就像我們因為另外有在做新住民的研究，詹火生詹老師我們做移民署這個研究，也做了 5 年了，他們現在也是有就是說，讓這些新住民的子女回到媽媽的國家，我是覺得這樣多元文化的交流其實是很重要的。

秘書陶先生：像這活動來講，我們就是給他小孩子來以後，會安排到他爸爸媽媽的工作場所去看，但是來的時候還不要給他碰面，今天來，我們明天的記者會裡面父母會排在那邊，小孩還沒有碰面，有個記者會，這次我們辦，父母想帶什麼東西給他小朋友，想介紹臺灣的食物，我們這次是定有關食物，他想介紹臺灣什麼小吃給他小孩子吃，由他自己親手做，我們會請一個師傅來教，當天親手做出來，記者會那天就會給小孩子吃，小孩子碰面的時候還完全沒接觸，碰面的時候，還沒碰面之前我們會放小孩子的願望，我的願望，做成一個多媒體，就是很溫馨，碰面那一霎那，小孩子去獻花的時候，泰國小孩子都會去跪著磕頭，那個場面臺灣小孩子比較少看到，泰國是習俗，所以那場面就是很溫馨，大家都哭了，這種活動就泰國媒體的也不能來，他們把這 7 天的所見到的點點滴滴都是正面的，在泰國電視上播出，泰國的媒體上播出，這東西其實對臺灣來講，用多少錢去買這種廣告都買不到，尤其是由他們的角度去做正面的。

我們除了這個以外，他們是學生，我們還跟臺灣的大學，前兩次我們跟松山高中合作，這次跟大同大學合作，給他們兩邊學生交流，去互讀半天，互相交流，互相表演，他們也都了解臺灣的學生制度，感覺到臺灣，往後他們就

會畢業後來臺灣讀書，也不錯，對小孩子來講，回去了之後會努力地讀書，會節省的用錢，看到父母努力工作，了解臺灣待他父母，他也安心，對臺灣來講，這種正面形象的傳播是很好，所以我們這個活動大概在 6 年前曾經被提名金鐘獎一次，但是那時候沒拿到獎，今年又被提名一次，今年得獎了。

仲介公司負責人蔡□□：泰國是這幾個外管最友善，而且也很努力在做兩國交流。

秘書陶先生：希望兩國的人民都了解，我們時常跟泰國人講，臺灣人跟泰國人習性差不多都一樣，都信奉佛教，臺灣人比較友善，比較好客，跟泰國人一樣，其實性格是很相近。

訪問者：謝謝，今天耽誤你們很多時間，不好意思。

【結 束】

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄二十一 期中報告審查意見回應對照表

102年9月10日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	有關他國經驗分析，過於強調與移民政策之相互關連，為提高國際經驗分析之政策價值，建議研究團隊針對產業發展與外勞需求之調和，以及如何因應外勞來源改變等與本計畫關連性較高議題，蒐集其他國家政策思維與作法。另多數初步建議與研究發現相關性不足，建議未來期末報告所提政策建議宜緊扣研究議題，並依本案研究內容與發現提出。	研究後續將加強兩個部分的論述： （一）強化產業發展與外勞需求之間聯動與調和之思考。 （二）未來如何因應外勞來源變動之思考，在外國的相關經驗。 （三）並將這些考察具體導入到政策建議。
2.	第二章我國外籍勞工政策變遷歷程與僱用現況、第三章未來產業結構及長照、家庭服務體系人力需求等，大部分係就外籍藍領勞動力提出相關之研究發現及研析。惟第五章初步研究建議，卻提出增加白領外籍專業人士之引進(第 92 頁)，缺乏對於我國外籍白領人才之運用現況、未來人力需求等論述基礎，建議如將白領外籍勞動力納入研析，應補強相關論述分析。另本研究如欲納入外籍中、高階藍領技術勞動力研析，建議可參考新加坡發展經驗。	未來移民政策的雙元思考模式時會論及白領外籍專業人士。
3.	外籍勞動力引進政策變革方向建議(第 92 頁)，第三項建議應控制藍領外勞成長速度，惟第四項建議預估 2025 年前尚須擴大引進藍領外勞，這兩項建議互相矛盾，建議再修正。	繕打疏漏更正為：人力推估顯示 2025 年之前尚須擴大引進藍領外勞，建請經職訓與職務升遷刺激外勞提高生產力，以減輕擴大引進造成之社會衝擊（請見頁 93）

<p>4.</p>	<p>有關未來 10 年我國外籍勞動力需求推估乙節，建議如下：</p> <p>(一)在我國未來 10 年產業結構及我國勞動力供給、人力需求變化趨勢等，主要參考經建會 2010 年人口推計結果及該會委託臺灣綜合研究院辦理之 2011 年「未來產業及人力結構調整之研究」，為論述基礎，缺少其他推估資料，為進一步綜合比較，建議可再補強相關資料。</p> <p>(二)有關未來外勞供需部分文獻應再補強，尤其是針對我國未來產業發展與人力需求，以及外勞供給趨勢變化（包括我國在外勞市場的招募優勢變化）等重要議題。另針對我國未來產業發展與人力需求，以及主要外勞來源國勞力輸出變化趨勢，宜補充相關次級資料。</p> <p>(三)表 3-7 我國未來勞動供需缺口預測值(第 53 頁)顯示至 2020 年國內基層人力過剩，這與我國為解決缺工而增加引進外勞，似乎有矛盾之處，建議研究團隊予以解釋；另在 2020 年至 2025 年，基層人力轉為短缺，亦予以說明。</p> <p>(四)有關社福外勞需求乙節(第 89 頁)，經建會推估 2018 年長照人力缺口約為 5 萬至 7 萬人，請補充說明是否已包含外籍看護工。</p>	<p>(一) 感謝委員指正，本研究將依委員指導，另行參考</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 行政院經濟建設委員會(2012),《中華民國 2012年至2060年人口推計》 2. 研究團隊林國榮、徐世勳教授所進行的人口預測實證研究 <ol style="list-style-type: none"> (1) Duu-Hwa Lee, Huey-Lin Lee, Hsing-Chun Lin, Kuo-Jung Lin, Po-Chi Chen, Sheng-Ming Hsu, Ching-Cheng Chang, Shih-Hsun Hsu (2013), “Baseline Forecasting for Population Ageing and Greenhouse Gas Emissions in Taiwan: A Dynamic CGE Analysis.” Paper to be presented at The 16th Annual Conference on Global Economic Analysis "New Challenges for Global Trade in a Rapidly Changing World", Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai, China, June 12-14, 2013. (2) Lee, Huey-Lin, Sheng-Ming Hsu, Hsing-Chun Lin, Ching-Cheng Chang, Shih-Shun Hsu, Kuo-Jung Lin, Chao-Nan Chen(2013), “The Potential Crisis of Population Ageing and Low Fertility:GEMTEE Dynamic Computable General Equilibrium used in Population Forecasts and Analysis” , 2013 臺灣人口學會年會暨學術研討會，臺灣人口學會、國立臺灣大學人口及性別研究中心，民國 102 年 4 月 26、27 日，國立政治大學商學院與逸仙樓，臺北市。
-----------	--	---

		<p>(3) 林幸君、李慧琳、陳柏琪、許聖民、林國榮、李篤華、張靜貞、徐世勳 (2012),「臺灣少子化與高齡化之潛在經濟危機:GEMTEE 可計算一般均衡模型的人口預測分析」, 2012 總體經濟計量模型研討會, 中央研究院經濟研究所、行政院主計總處, 民國 101 年 11 月 29、30 日, 中央研究院經濟研究所慕寰廳, 臺北市。</p> <p>3. 行政院經濟建設委員會我國人力資源發展相關政策與規畫報告 http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000124</p> <p>4. 行政院經濟建設委員會我國促進產業發展相關政策與規畫報告 http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000123</p> <p>5. 行政院重大政策與人力需求規畫報告 http://www.ey.gov.tw/news.aspx?n=3D06E532B0D8316C&sms=4ACFA38B877F185F</p> <p>6. 經濟部重大政策與人力需求規畫報告 https://www.moea.gov.tw/Mns/doi/content/content.aspx?menu_id=5324</p> <p>7. 工業技術研究院, 產業人才供需與對策研究 http://www.itri.org.tw/chi/college/pl.asp?RootNodeId=070&NavRootNodeId=072&nodeid=07221</p> <p>8. 經濟部產業專業人才發展推動計畫等我國未來產業結構及我國勞動力供給、人力需求變化趨勢等其他推估資料, 並進一步綜合比較。</p> <p>(二) 感謝委員指正, 本研究將依委員指導,</p>
--	--	---

		<p>除賡續依據原來於計畫中列明，透過深度訪談及焦點團體座談，針對我國未來產業發展與人力需求，以及外勞供給趨勢變化（包括我國在外勞市場的召募優勢變化）等重要議題，進行專家意見資料蒐集與分析外，並將加強補充相關次級資料，探討我國未來產業發展與人力需求，以及主要外勞來源國勞力輸出變化趨勢。</p> <p>(三) 表3-7我國未來勞動供需缺口預測值(第53頁) 為行政院經建會委託臺灣綜合研究院辦理之「未來產業及人力結構調整之研究」的推估結論，本研究將根據根據本項委員審查意見建議(一)，綜整、補強相關文獻資料，重新分析未來我國基層人力可能產生之短缺情形。</p> <p>(四) 本數據為行政院經濟建設委員會委託陳惠姿等(2009)所辦理之「長期照護保險法制服務提供及服務人力之評估」，初步閱讀全文報告，該文並未說明長照人力缺口是否已包含外籍看護工，本研究團隊將再行了解該研究推估方式，並於期末報告中補充說明是否已包含外籍看護工。</p>
5.	<p>期中報告所提我國未來產業結構之發展及其對外籍勞動力之需求，僅針對社福外勞方面做研析，有關製造業、營造業等產業外勞，以及農漁工外籍勞動力尚無相關論述，建議予以補強。</p>	<p>感謝委員指正，本研究將依委員指導，將根據根據前項委員審查意見建議(一)，綜整、補強相關文獻資料，加強分析製造業、營造業等產業外勞需求，並根據近日各界討論之農牧業(尤其是畜牧業) 外籍勞動力，參酌日本、韓國的農業外勞開放經驗，及馬來西亞農業部將採取 3 措施簡化聘僱外勞程序以解決該國農業勞力匱乏困境的政策規劃，於期末報告中加強論述。</p>
6.	<p>有關外勞政策所涉本國就業機會及</p>	<p>引進外勞與本勞就夜間之關係，外勞與基本</p>

	薪資水準等相關之分析及未來政策建議尚無相關論述，建議予以補強。	工資是否脫勾在報告頁 23、25 中已有說明，但未來在期末報告將就相關文獻所進行之分析加以陳述，並研提政策建議。
7.	焦點團體座談建議增加勞工團體代表，本研究所列勞工團體應屬服務提供者(第 8 頁)，而非一般所稱勞工團體，且過於偏重社福外勞相關團體。另建議深度訪談對象可訪談相關產業企業與勞方，以深入瞭解不同產業對外籍勞工的需求及對本地勞工衝擊。目前部分已完成的深度訪談與座談會會議記錄尚未納入期中報告，且報告內容較少引用該分析結果，建議在期末報告予以補強。	<p>遵示辦理，本研究目前舉辦之焦點團體座談對象，有引進外勞之雇主團體；提供社福與外勞服務的團體；及學者專家，將於適當時間安排勞工團體進行座談。</p> <p>另深度訪談部分，現已進行五位包括：職訓局副局長、工業局副局長、移民署署長及兩位外勞業者，已安排於九月份訪談全國產業總工會顧問謝創智，以探討勞工團體對外勞政策之看法。</p> <p>訪談及座談記錄均已完成，然因期中報告尚未論及外勞政策受到國內社經變化衝擊後可能之因應方向，未來將在期末報告中呈現更加深入之相關探討。</p>
8.	<p>有關德菲法問卷內容乙節，建議如下：</p> <p>(一)德菲法問卷部分問題，例如外勞薪資應否與基本工資脫鉤、社福外勞應否強制加入我國社會保險、應否豁免外勞雙重投保等，與本研究議題較無直接關聯性。為避免研究失焦及影響受測者填答意願，建議重新檢視問卷內容，並刪除不必要之問項。另建議研究團隊宜更詳細說明問卷內容與研究議題之相關性。再者，建議研究團隊對相關議題應提出其專業主張，不宜僅依德菲法調查結果論述。</p> <p>(二)研究團隊在問卷中要求受測者就「引進外勞」影響表示意見。由於我國對引進外勞有明確規範與限制，因此受測者觀察到的應該是相關政策措施的影響，而非引進外勞的認知。例如，現行限業限量政策，可能導致</p>	經委託單位電話告知問卷業經審查通過後，第一次調查問卷已於 8 月中旬寄出。故將在第二次調查時，與填答者的填答狀況，一併考量修正。分析問卷回收結果後，本團隊也會提出自我的主張。

	引進外勞對本國勞工就業無負面影響。惟若依目前問卷問法可能會導致另一結論，即因引進外勞無負面影響，故政府不必嚴格限業限量，爰建議研究團隊重新檢視問卷內容。	
9.	有關試辦外展看護服務乙節(第 22 頁)，請參酌下列所提建議進行調整修正： (一)勞委會業於 2013 年 7 月開始實施「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」，建議修正為勞委會於 2013 年 3 月公告發布「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」。(第 22 頁第 1 段) (二)依規定僅財團法人、非營利社團法人或以公益為目的之團體得申請試辦，爰建議「民間團體」及「照護機構」文字修正為「非營利組織」。(第 22 頁第 2 段、第 5 段) (三)弘道老人福利基金會業經勞委會核准同意在新北市及臺中市轄內試辦，爰建議刪除「有意」文字，並將「新北市新莊區」文字修正為「新北市及臺中市」。(第 22 頁第 2 段)	遵示辦理，請見頁 22 褐色字體處。
10.	有關家事勞工保障法乙節(第 26 頁)，建議比照現行草案名稱，將「家事服務法」文字修正為「家事勞工保障法」。另有關建議國人搭配外籍照顧服務員建立社區人力運用模式乙節(第 91 頁)，亦建議比照上述現行草案名稱予以調整。	遵示辦理，請見頁 26、91 褐色字體處。
11.	有關表 2-1 近 10 年外勞人數統計表(第 28 及 29 頁)農、林、漁、牧業(國內外船員)名稱建議修正為農、林、漁、牧業(船員)。	遵示辦理，請見頁 28、29 褐色字體處。
12.	有關外勞 3 年屆滿必須出境一次，避	遵示辦理，請見頁 70 褐色字體處。

	免符合移民法歸化臺灣人乙節(第 70 頁)，因現行依入出國及移民法第 25 條規定，已排除外勞經勞委會許可在臺工作期間計入外國人得申請永久居留之在臺期間資格，建議修正。	
13.	有關外勞可以加入工會，但沒有權利被選舉為幹部乙節(第 70 頁)，依 99 年 6 月修正工會法，刪除需具中華民國國籍者才可參選工會幹部，即外勞亦可出任工會幹部，建議修正。	遵示辦理，請見頁 70 褐色字體處。
14.	有關國人與外籍照顧人力搭配，對於我國照顧產業發展有所助益乙節(第 89 頁)，茲因外界對於外勞引進有助益或阻礙國內照顧產業發展有不同意見，建議加強補充說明該論述。	有關「外展看護工」之正負面影響，在報告頁 22 中已有說明，未來在期末報告中將深加探討，並研提改良型作法，以為政策建議。
15.	有關以婚姻管道從國界正門走進來的第三世界移民時，帶著階段偏見論述來管理乙節(第 91 頁)，與本研究案針對外勞政策進行探討較無相關，建議修正。	遵示辦理，已刪除頁 91 有關婚姻移民論述，並修訂之。
16.	有關本會「2012 年外籍人士國際生活環境滿意度調查」顯示，家庭類外勞自認每天平均工時長達 17.72 小時乙節(第 91 頁)，該研究報告家事類勞工抽樣問卷 470 位，且有 215 位受訪者回答每天工作 24 小時，與勞委會職業訓練局所作「101 年外籍勞工管理及運用調查報告」(訪問雇主)及「101 年外籍勞工工作及生活關懷報告」(訪問外勞)結果，外籍家庭看護工每天平均工時約 13 小時有所差距，上開資料建議應審慎使用，以免造成外界誤解。	遵示辦理，已修訂並以頁下註之方式加強說明，請見頁 91。

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

17.	<p>報告格式部分，請依下列所提建議進行調整修正：</p> <p>(一)本研究頁眉、報告文字格式及編排方式與本會報告規定不甚相符，請依本會「委託研究報告電子文書檔案格式」規定再進行調整與修正。</p> <p>(二)文字誤植部分：有關外勞引進規範方面，「外勞爭議議題」誤植為「外勞徵易議題」(第 22 頁);第 25 頁註釋文字「計畫」誤植至第 26 頁;有關長照及家庭服務體系人力變化乙節，「身心障礙福利機構」誤植為「身心障按服務機構」(第 54 頁);第四章章名「關係結構」誤植為「關係解構」(第 68 頁)，請一併修正，並請再通盤檢視。</p>	遵示辦理，文字修訂處均已用褐色字體標示。
18.	有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	遵示辦理。

附錄二十二 期末報告審查會紀錄

一、時間：102年12月27日（星期五）下午1時30分

二、地點：行政院研究發展考核委員會7樓簡報室

三、主席：廖處長麗娟

記錄：蔡專員佩君

四、出（列）席人員：

學者專家：

李副教授健鴻(中國文化大學勞工關係學系)、辛副教授炳隆(臺灣大學國家發展研究所)、曾教授嫵芬(臺灣大學社會學系)(依姓氏筆劃排列)

機關代表：

王視察齡儀、詹研究員慶恩(衛福部社家署)、余技正依靜(衛福部照護司)、蘇科長裕國(勞委會職訓局)、鄭專門委員佳菁(經建會人力處)、經濟部(請假)

研究小組成員：

林教授國榮(研究計畫主持人)、馬教授財專(協同主持人)、林昭禎(研究員)

本會列席人員：

邱簡任視察承旭、吳科長怡銘、蔡專員佩君

五、主席致詞：(略)

六、研究小組報告：(略)

七、發言要點：(依發言順序)

(一) 曾教授熾芬(臺灣大學社會學系)：

1、本研究比較缺乏對以下兩層面的觀照與發現，建議予以補強：

(1)外勞政策所涵蓋內容應包括外勞的勞動處境與外勞人力素質(特別是看護)訓練的提升，這是本項計畫較少觸及的面向。

(2)對於移工輸出國政策的變化分析不夠深入。

2、政策建議有部份互相矛盾之處，特別是一方面建議將外勞政策繼續定位在暫時性勞動力補充，但另一方面又提出臺灣勞動力預估未來十年基層勞工將有更大的短缺。兩者間如何進行合理論述，建議再檢視修正。

3、政策建議與研究發現應該扣緊，建議修改並將政策建議與研究結論逐條列出相關性，以供對照。

(二) 辛副教授炳隆(臺灣大學國家發展研究所)：

1、章節架構完整，研究方法除次級資料分析外，也包含德菲法調查、深度訪談與焦點團體座談，可提供較深入的資訊。惟德菲法調查對象只有一位業界代表，而學者中並無專研財經領域者，導致調查結果恐有偏頗之虞。此外，研究團隊並未將深度訪談與焦點團體座談內容歸納整理於報告中，對各項研究議題的論述也甚少參考這些質化研究的發現。

- 2、有關未來產業人力供需之分析主要是直接引用經建會與台綜院等單位數據，欠缺研究團隊自身分析與主張。此外，台綜院的研究是在 2011 年 2 月以前完成，距今已將近 3 年，且其模擬分析的基礎年是 2007 年，故其時效性有待商榷。若研究團隊無法取得更新資料，也應於報告中檢視該研究的基本假設與後續實際狀況是否有明顯差異，以確認該研究預測結果之適當性。
- 3、有關未來國內照顧人力供需部分也是直接引用行政院 2007 年「我國長期照顧十年計畫」與陳會姿等於 2009 年所做的研究，一樣有欠缺自身研究與時效性問題。請研究團隊再行補充適當論述或說明。
- 4、未來十年外籍勞動力「質」與「量」的供給推估是本計畫主要研究議題之一，研究團隊對此僅在第三章第二節引述一些關連性不是很高，且大部分發表年代甚至在 2005 年以前的文獻，並未深入進行推估或分析。
- 5、第七章農業外勞政策初探，研究團隊所蒐集他國資料頗有參考價值，但對我國的分析並未抓到重點，亦即沒有分析我國農業人力短缺問題，以及我國農業大多是自營作業者與無酬家屬工作者，是否適合現行外勞聘僱模式等議題。
- 6、本報告共有八章，其中篇幅最多的是第七章農業外勞政策初探。雖然計畫需求書有提到開放農業外勞，但只是作為研究背景之一，並非本計畫最主要的研究議題。以此觀之，該章篇幅配置請研究團隊再行評估調整。
- 7、雖然研究團隊把第八章第一節研究發現的各子標題儘量與需求書所列

預期成果一致，但如前面所言，由於在研究方法方面有諸多不足，導致本計畫多項研究發現都欠缺深入分析基礎，請研究團隊再行補強。

- 8、研析未來 10 年我國外勞政策調整對我國產業發展、就業安全、人口政策等社會發展轉型面向之影響，是本計畫重要研究議題，但研究團隊似乎未就此議題進行分析，在第八章也未提出相關研究發現。雖然研究團隊在期末審查時有提到在德菲法問卷中已納入相關問題，惟審視問卷內容，則可以發現研究團隊著重於過去引進外勞的影響，而非未來政策調整之影響，爰請研究團隊就此問卷內容如何與政策建議進行聯結，提出補充說明。
- 9、研究團隊在說明德菲法問卷調查結果時，應注意用詞，例如頁 106 提到「外勞引進對我國社會衛生有負面影響」，除非研究團隊能提出具體可靠的佐證資料，否則不應出現這種有歧視意味的文字。
- 10、根據計畫需求書，本計畫最主要的政策建議應該是根據研究結果，對未來 10 年我國的外勞政策應有何調整提出建議，並且針對未來 10 年外勞政策調整所產生的衝擊，提出配套建議。由於研究團隊並未就上述二項最主要的議題進行分析，爰請研究團隊再行補充，以符合本研究需求。
- 11、多項政策建議適當性請再評估，並具體化建議內容。例如第 193 頁提到要以「產業升級」為審核企業引進外勞之重要依據，但實務上要如何進行？再者，我國剛開放引進外勞時曾要求廠商必須提出自動化計畫書送審，後因故停止。如果研究團隊此時要再提出「產業升級」的審核標準，則應對當時的政策執行成效與停止原因先行分析。

- 12、第 195 頁提出「協力創新人力運用模式導入需求產業」，論述內容應符合標題意涵，再者其內容提到部分外勞引進可採勞務中心制，此項建議在勞委會已被多次討論，研究團隊應先就此議題蒐集分析各方意見，再提出建議。
- 13、第 196 頁提到「本外勞應一體適用勞基法與基本工資」，惟目前法律就是如此規定，爰建議無須納入本研究政策建議中。
- 14、第 197 頁提到未來外勞應從「客工」過渡到「移工」，這是影響甚大的建議，而研究團隊較缺乏就這二種制度進行深入分析，也未評估若改為移工制對我國產業發展、外籍人力供給、以及社會發展等面向的影響。在這種情況下，研究團隊提出此項建議的立論基礎較為有限。另第 198 頁出現「易地而處一家親」的標題並不適合做為政策建議。
- 15、第 199 頁配套措施中提到要建構外籍勞動力遷徙路徑資料，以及提升外勞決策模式與位階，這二點與前面研究發現之關連性為何，請予以補充。
- 16、對委託單位所列研究方向與預期成果，逐項檢視研究報告內容，並針對不足處予以補強，尤其是未來 10 年外籍勞動力供給推估，以及外來我國外勞政策應如何調整與相關配套措施之規劃等。此外，相關研究議題不應只有直接引述過去研究發現，研究團隊應依研究專業進行必要分析，以彰顯本計畫之附加價值。
- 17、政策建議應以研究發現為基礎，若有與現行政策措施重疊之處，則應檢視現行政策措施有何不妥之處，再提出具體可行的改進建議。

18、深度訪談與焦點團體座談的發現應歸納整理於報告中，並且在對各研究議題進行分析時應參考這些發現。

(三) 李副教授健鴻(中國文化大學勞工關係學系)：

1、本研究以下二處的數據資料，請釐清說明：

(1)第 71 頁表 4-6 內的數據資料，與第 69 頁最後一段至第 70 頁第一段的文字內數據資料，並不一致，究竟何者為正確之推估數據資料，請說明。

(2)第 114 頁第三段第七行提及：新加坡在 2011 年的就業人數增加 324 萬人，較上年成長 3.2%，以新加坡全國的總人口為 531 萬人來衡量，增加就業人數 324 萬人，明顯不合理，是否為誤植，請說明。

2、第 183 頁第四段第三行的研究發現提及：2025 年的基層人力將出現供不應求現象，亦即我國產業發展在 2025 年尚須擴大引進一部分的外籍基層勞動力。惟對照第 79 頁的表 4-9 內所列資料，至 2025 年時，不僅是基層人力有勞動力缺口 76 萬人，中級人力與高級人力分別也有 43 萬人、23 萬人的勞動力缺口。若是第 79 頁的表 4-9 所列資料正確，則依照第 183 頁的邏輯，我國是否也須擴大引進一部分的外籍中級人力與高級人力？但是由於研究發現內，並未提及也須擴大引進一部分的外籍中級與高級人力，因此是否是本研究尚有引進外籍勞動力以外的其它增加人力政策建議未提出？尚請說明。

3、本研究以下 3 項政策建議，請釐清說明：

(1)第 194 頁第四段第三行提及：開放農業外勞雖可舒緩農村人力短缺，

但也有可能衝擊青年進入農業工作之機會，故需加以限制。惟在第 195 頁第五段第一行又提及：部分外勞引進人數可採勞務中心制，以機動支應農業旺季之人力需求。二段文字之政策建議有所不同，尚請說明。

(2)第 195 頁第六段第三行提及：按耕作、養殖土地面積，或畜養量核配外勞人數。由於農企業之耕作、養殖土地面積，或畜養量，明顯高於個體農戶，而農企業之生產方式多數是採取與農民契作方式，因而本項政策建議是否將可能造成農企業減少與農民契作？再者，「耕作、養殖土地面積或畜養量較高，就可核配較多的外勞人數」，是否就是認為「耕作、養殖土地面積或畜養量較高，勞動力缺口就必然較大」，如果確實認為如此，則有無證據支持？如果不是認為如此，則是否會與第 194 頁第四段提及的「定期檢視勞動力缺口」政策建議，有所不同？尚請說明。

(3)第 199 頁提及：「在相關配套措施未完成前，現行的客工制不宜全面改為移工制」，所謂「配套措施」為何？之後又提及：「但可參考加拿大的人力資本點數制度，方能研擬如何選取適用對象及其管理規範，讓優質外勞得以申請移民」，是否是指即使配套措施未完成前，只要實施加拿大的制度，就可以全面改為移工制？尚請說明。

(四) 王視察齡儀、詹研究員慶恩(衛福部社家署)、余技正依靜(衛福部照護司)：

- 1、有關照顧服務員人數統計資料，為免混淆，建議統一採取政府部門公布數字為宜，如報告第 85 頁係採內政部統計處資料，另第 87 頁則另

引用碩士論文相關數字。

- 2、另涉及我國長期照顧服務人力需求，包含護理、醫事、物理治療、職能治療、社會工作及照顧服務員等，建請補充說明僅分析照顧服務員之原因為何？另建議相關推估資料，可參照行政院核定之長照服務網計畫修訂，以茲周延。
- 3、未來 10 年我國外籍勞動力需求探討，有關「老年人對保健食品與醫療服務有較高需求……社福外勞開放人數應進一部檢討」部分，目前外籍看護工從事照顧服務場域，包含老人及身心障礙福利機構、護理之家及一般失能者家庭，其服務供給似與本段引述之保健食品與醫療服務需求較無直接關連，建議補充說明長期照顧服務需求與服務人力供給之關係。
- 4、德菲法專家問卷調查結果分析，有關「社福外勞引進人數占我國勞動人數一定比率為上限衡量之」部分：
 - (1)現行老人及身心障礙機構、護理之家外籍看護工核配方式，即採外籍人力不得超過本國人力 1/2 之比率核配，前述建議，尚屬可行。
 - (2)為任職於 19 萬餘個失能民眾家庭之外籍看護工，係採評估個別失能者需照顧程度予以核配，倘未來採總量管制引進人數，對於可僱用資格之照顧程度是否需予以調整，或反有緊縮之疑慮？請研究團隊補充說明。
- 5、目前社福領域之外籍看護工引進政策，考量國內長期照顧服務資源仍待積極發展，短期內建議仍應以維持現況為宜，惟中、長期應就國內

資源發展及服務人力情形，適時檢討、修正。

- 6、另有關外籍看護工全面納入勞動基準法適用範圍 1 節，涉及家庭外籍看護工之工時、工資及休假等勞動條件事宜，向來為各界關注焦點，本部原則尊重主管部會(勞委會)相關意見，惟勞委會刻正研擬家事勞工保障法(草案)，建議研究團隊再行斟酌該等人員勞動權益保障相關建議之可採行策略。
- 7、本研究對於聘顧家庭外籍看護工面臨之問題與管理措施未深入著墨，建議應可再補充相關資料與分析，強化問題分析與未來建議之關連與實證資料參據。
- 8、建立外籍看護工認證 1 節，目前本部推動之長期照顧服務法(草案) 已納入外籍看護工入境後可接受在職訓練規範；若通過與本國照顧服務員相同之訓練、認證，仍可成為長期照護人員，與本籍照顧服務員之要求相同。外籍看護工之聘用及管理，仍依勞委會之就業服務法規範，併此敘明。

(五) 鄭專門委員佳菁(經建會人力處)：

- 1、第 79 頁本研究推估我國於 2020 年中階人力不足，惟經建會推估資料指出 2020 年中階人力過剩，二者推估數據有落差，請再確認相關資料並檢視研究方法。
- 2、第 194 頁研究建議服務業未來仍不宜開放引進外勞，惟新加坡目前已開放引進部分辛苦服務業外勞，建議該項研究建議更深入分析，並說明其立論基礎，另建議評估若服務業現階段不宜引進外勞，未來 10

年是否可逐漸開放之可行性。

- 3、各國外勞政策由移工制轉為移民制之論述，偏重於歷程及理論介紹，欠缺制度介紹及綜合比較。有關藍領專業技術外勞，多淪為一般看法，宜就主要及鄰國的制度及經驗，予以分析補充。

(六) 蘇科長裕國(勞委會職訓局)：

- 1、有關緒論乙節(第 2 頁)：外展看護工經非營利組織指派至符合資格之家庭從事日常生活照顧工作，外展看護工係依非營利組織及被看護者或其家屬簽訂之服務契約履行勞務，無須接受被看護者或其家屬之指揮監督，尚與「派遣」之一般定義不同，爰建議更正。(第 3 段)
- 2、有關試辦外展看護服務乙節(第 22 頁)：按外展看護工係由非營利組織以月薪制聘僱，相關勞動條件並須符合勞動基準法及其他相關法令規定，爰有關「鐘點外勞」乙詞，易生外展看護工為部分工時工作者之誤解，建議修正。(第 3 段)
- 3、有關家事類外籍勞工工時乙節(第 23 頁)，所引行政院研究發展考核委員會「2012 年外籍人士國際生活環境滿意度調查」顯示，家庭類外勞自認每天平均工時長達 17.72 小時，經查該研究報告家事類勞工抽樣問卷 470 位，且有 215 位受訪者回答每天工作 24 小時，與本會職業訓練局所作「101 年外籍勞工管理及運用調查報告」(訪問雇主)及「101 年外籍勞工工作及生活關懷報告」(訪問外勞)結果，外籍家庭看護工每天平均工時約 13 小時有所差距，上開資料建議應審慎使用，以免造成外界誤解。(第 5 段)

- 4、有關家事勞工保障法乙節(第 24 頁)：比照現行草案名稱，建議「家事服務法」文字修正為「家事勞工保障法」。3、表 2-5-6(頁 135)社會福利政策綱領(修正)，請加列最後修正時間 2012.1.9「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」。(第 2 段)
- 5、關於第 3、4 章探討人力供需部分，建議可將產業升級、關鍵製程提升、工作環境改善、創新與增加附加價值進而帶動薪資成長等影響國人投入缺工產業之因素一併探討；另在外籍勞工來源供給部分，可討論我國與其他諸如中東國家，對於外籍勞工之權益保障程度高低，亦左右外籍勞工來源國持續開放之決策。
- 6、有關家庭勞工公約乙節(第 99 頁)：按家事類外籍勞工之勞動條件確應加強保障，惟我國及多數先進國家均尚未簽署 ILO 家庭勞工公約，僅依公約內容，即得應立法改善之結論，恐有不妥，建議補充相關論述。
- 7、有關活化臺灣農地休耕議題乙節(第 134 頁)：似與開放農業外勞及備註 43 之參考資訊無直接關聯性，建議補充說明。
- 8、有關醫院病患之照顧可開放外展看護工乙節(第 186 頁)，開放居家服務單位聘僱外籍看護工提供外展看護服務，並放寬服務使用資格，刻由相關部會研議中，且現行外展看護服務工作，尚屬試辦階段，藉以評估政策上之可行性，且考量試辦單位有限且申請外展外籍看護工人數尚不明確，為避免試辦外展看護資源過於分散，所提建議後續將納入政策評估檢討。
- 9、有關建議制定外籍勞動力總量管制標準乙節(第 186 頁、第 187 頁及第 194 頁)，因勞委會過去亦有委外辦理相關研究計畫，惟均無法訂

定合理總量上限，爰本案建議制定外籍勞動力總量管制標準，請進一步提供其他外勞輸入國家是否訂有總量管制政策，如有訂定，其標準及模式為何？建議研究團隊蒐集相關資訊，俾為後續外勞政策規劃之參據。

- 10、有關不可開放中國外勞乙節（第 186 頁），因兩岸具有特殊關係且有政治考量，爰大陸人士來臺工作議題是否需在本研究案呈現，宜審慎為之。
- 11、有關不宜開放服務業外勞及不宜限縮社福及漁業外勞乙節（第 186 頁及第 194 頁），建議加強補充論述。
- 12、有關外勞勞資爭議處理應由勞動條件主責單位處理乙節（第 187 頁），建議論述再加強補充說明。
- 13、有關外勞諮詢小組位階偏低乙節（第 200 頁），本會為適度調整跨國勞動力引進政策，已邀集全國性勞資團體、學者專家、政府機關共同組成跨國勞動力政策協商諮詢小組，定期共商重要跨國勞動力政策，建議「外勞諮詢小組」修正為「跨國勞動力政策協商諮詢小組」；另勞委會亦認同將外勞政策決策位階提升至行政院，惟主政部會仍應為勞委會。
- 14、我國外勞政策係採補充性原則，勞動力之供需仍應以本國人為優先，農業缺工問題因素之探討及解決方法，應在開放農業外勞政策之前，農業外勞僅為選項之一，而非唯一方法。本研究已分析出農牧業目前面臨五大問題（第 142 頁），包含產品價格不穩定、勞力不足、農業成本高、工資負擔大及耕地面積小等問題，建議可進一步分析目前農

牧業勞動條件(工資工時工作環境等)情形、缺工型態(長期或季節性)、缺工因應作法等，可供參考。另缺工問題實則受其他面向影響，例如因產品價格不穩定，致有價賤傷民之情形，自然無法提供農業從業人員合理薪資，使得缺工問題普遍，爰需通盤考量。

- 15、觀諸歐盟、日本及韓國等農業外勞現況（第 156 頁至 181 頁），均有勞動條件不佳、遭勞力剝削、收取高額費用或易發生工傷職災等現象，則渠等國家是否有相關改善措施或檢討作法，又其對於農業外勞之引進與檢討，未來趨勢為何？建議可補充說明。
- 16、目前農村青年回流有萌芽漸長之現象，如引進農業外勞，是否衝擊國內新血進入農業之機會，減緩其可能帶來農牧業生產技術轉型或產業升級之效果，使國內農牧業勞動力斷層及缺工問題持續發酵；又農牧之栽種養殖工作技巧要求與收穫期短暫各不相同，是否開放後可吸引外籍勞工來臺從事農牧工作，宜審慎評估，並建議參考農委會近期對於農業外勞引進與否之政策說明再作調整。
- 17、報告建議部分外勞（看護工及農業外勞）可採勞務中心方式辦理部分（第 195 頁），因外勞係屬弱勢勞動力，易受不平待遇或剝削，且農業屬營利性產業，與家庭看護基於人道考量之角度不同，以勞務中心方式辦理恐有「派遣」或免除實際使用外勞者之雇主責任等疑慮，又現行國內勞動派遣相關法令仍未完善，後續外勞權益保障、人權維護及勞資爭議等可能問題，亦須通盤審思。

（七）本會意見：

- 1、第一章有關研究方法之焦點團體座談及深度訪談內容，僅更新至期中

報告時期之辦理情形 (第 8、9 頁)，因本研究已執行告一段落，請研究團隊依實際執行情形再行調整相關論述。

- 2、本研究重點之一係研析主要國家外勞政策發展歷程及對我國之啟示，惟縱觀第六章第一節雖就德國、新加坡與韓國之外勞政策進行論述，但在第二節論及從移工到移民政策脈絡時，除德國有較完整論述外，針對韓國與新加坡均僅就其移民政策進行說明，缺乏就該國在面臨國內勞動不足，但外勞人數又逐漸增長的發展上，如何將外勞政策轉向移民政策之政策思考。由於欠缺各國政策動態發展之論述，致其外勞政策發展如何供我國借鏡之處，較無法於研究中呈現。
- 3、本計畫研究重點之一係就政策統合角度，研析我國未來 10 年在外勞政策調整上，對於我國產業發展、就業安全、人口政策等社會轉型發展面向進行分析。爰本計畫於政策建議中，雖針對產業升級、協力創新、客工過渡到移工、以及同工同酬等層面研提各項建議，惟卻未就諸項建議事項反映在上開產業發展、就業安全、人口等政策進行整合性分析，導致在前瞻性政策思維上，本計畫所提相關外勞政策變革建議無法從我國整體中長程社會發展思維予以具體統整。建議研究團隊就各項政策建議再行就政策統合角度，至少依產業發展、就業安全、人口政策等方向進行結構性論述。
- 4、本計畫研究設計包含多場次焦點座談及深度訪談等質化分析，惟在實際論述內容中，該等資料(包含德菲法調查結果)卻未適時融入，導致各章節量化分析無法搭配質化資料予以統整性處理。請研究團隊再行就質性分析資料統整納入本研究報告論述內容，俾強化本研究研析基礎與成果。

- 5、有關第三章第二節勞動力輸出國人力資本分析，本研究分列印尼、泰國、菲律賓及越南等我國主要外勞輸入國之勞動輸出口進行論述。惟所引統計數據多僅至 2008 年以前，考量本研究係就我國未來 10 年之外勞需求進行推估，在資料呈現上之落差，恐對研究推論產生影響。另在質化分析方面，依據表 3-2(第 35-36 頁)數據顯示，我國產業外勞來源國以越南為大宗，而社福外勞則屬印尼，該國對我國勞動力輸出之態度與政策至為重要，惟相關訪談並未邀請其關鍵人物，致在後續分析上，對該國勞動力輸出發展動向之推論則相對受限。
- 6、有關本研究第四章第四節所涉我國長照及家庭服務體系人力供需推估部分，分別依據 2007 年行政院大溫暖社會福利套案旗艦計畫及行政院經建會 2009 年委託研究等數據進行呈現，但如對照同章第二節表 4-7 台綜院在各產業勞動需求預測所涉醫療保健與社會工作服務部門之就業人數預估，則數據有明顯落差。考量本案應就我國未來社福勞動力發展需求進行掌握，爰研究團隊應綜整所援引各類統計數據，並提出本研究見解，避免各章節數據落差過大，而影響後續研究分析。
- 7、承上，本案在研究設計亦就社福團體代表進行一場次焦點座談，惟相關質化分析內容未見融入該章節之分析，致在量化與質化分析上，無法針對社福領域勞動力需求與政策發展分析進行完整論述。
- 8、本研究第七章將我國農業外勞導入評估進行專章分析，惟該章節除未在研究設計上說明為何納入農業部門勞動分析，致該章節在整體研究結構呈現上略顯突兀外，且使用日本「研修生」之例子，是否符合我國外勞政策實質內涵與發展需求，宜請研究團隊予以補充說明。

9、第八章研究發現與建議部分，研究團隊所提研究發現與建議，闡述研析內容豐富，惟建議於各項發現與建議，摘要標題後，再進行內容說明，以利閱讀。

10、有關立即可行建議與中長程建議，請註明相對應之主、協辦機關，俾供相關主管機關參考。

11、有關本研究資料部分：

(1)有關我國外籍勞動力人數資料，目前報告內容更新僅至 2013 年 5 月(第 31 頁)，建議配合表 3-2 數據(第 35 頁)更新至 2013 年 9 月。另有關印尼、泰國等國國際勞工移出人數分別為 2008 年及 2007 年資料(如表 3-6、3-7，第 47、51 頁)，請更新至最新資料。

(2)本研究所推估之 2020 年及 2025 年中高級及基層人力數據與表 4-6 不符(第 70、71 頁)，請修正。

(3)有關歐盟農業外勞部分，研究團隊以墨西哥為例(第 157 頁)，惟墨西哥非歐盟會員，請再調整。

(4)有關韓國農業外勞之農畜產業人力，資料來源為法務部統計資料(第 176 頁)，是否有誤植，請再檢視資料來源。

12、格式部分：

(1)提要部分未將研究緣起、研究方法及主要發現納入，請研究團隊補充說明。

(2)本研究「僱主」，請統一修正為「雇主」，(如第 128、129、158、172

頁等)。

(3)部份格式尚有排版、錯(漏)字等疏漏錯誤，如頁眉、目次格式有誤等，錯(漏)字如第 20 頁第 4 段第 5 行「以『明』3K5 級制」、第 26 頁第 4 段第 4 行「新加坡『以價制價』的作法」、第 43 頁第 5 段第 1 行「會『』一個國家帶來強勢的經濟成長」、第 55 頁第一節標題「發展趨『』」、第 122 頁最後一行「避免『課工程』為移民」、第 184 頁第 6 行「，是由。」等應為誤值，請再檢視，並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。

八、研究小組說明：

有關研究內容及資料修訂部分，研究團隊將依據與會專家學者及委託單位所提供建議進行調整與修正；另錯漏字及相關格式亦會一併更正。

九、主席結論：

非常感謝各位專家學者及機關代表撥冗出席本次審查會，並請經建會提供我國未來勞動供需預測資料，有關與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、散會（下午 3 時 30 分）

未來十年我國外勞政策變革方向之研究

附錄二十三 期末報告審查意見回應對照表

103 年 4 月 16 日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	<p>本研究比較缺乏對以下兩層面的觀照與發現，建議予以補強。</p> <p>(1) 外勞政策所涵蓋內容應包括外勞的勞動處境與外勞人力素質(特別是看護)訓練的提升，這是本項計畫較少觸及的面向。</p> <p>(2) 對於移工輸出國政策的變化分析不夠深入</p>	<p>(1) 已依委員意見修正，請見第二章第二節我國外籍勞工之權益規範與處遇。</p> <p>(2) 已依委員意見增修，請見第三章第二節主要勞動力輸出國人力資本分析增補處。</p>
2	<p>政策建議有部份互相矛盾之處，特別是一方面建議將外勞政策繼續定位在暫時性勞動力補充，但另一方面又提出臺灣勞動力預估未來十年基層勞工將有更大的短缺。兩者間如何進行合理論述，建議再檢視修正。</p>	<p>感謝指正，正因為未來十年仍有基層勞動力短缺問題，所以本研究乃提出協力創新的人力運用模式，希望透過國人與外籍勞工合組勞務中心的方式，機動支應看護、農業或製造業之需求，同時要求外勞申請單位必須導入輔具或是生產流程的改善，以降低人力需求數量，避免擴大引進外籍勞工，造成社會衝擊。</p>
3	<p>政策建議與研究發現應該扣緊，建議修改並將政策建議與研究結論逐條列出相關性，以供對照。</p>	<p>謝謝指正，研究結論係根據研究目的而安排，且與政策建議相互扣連。以結論一及二分析未來 10 年我國與外籍勞動力輸出國之人力需求及供給狀況，就是因我國社會在高齡少子女化的壓力下，既有基層勞動力短缺的問題，但又需要考量對國人就業之衝擊，因此提「總量管制」之建議與作法。</p> <p>而「協力創新」正是由於外勞引進有「總量管制」所以必須創新人力運用模式，才能透過外勞的協助，發展國人就業機會，與提高民眾生活品質，而結論五正是對農業部門若採新的「勞務中心制」可參考之</p>

		<p>作法進行說明。</p> <p>本研究根據專家德菲調查之結果（結論三），針對總量管制運用在產業面應有的限制與考量加以剖析，同時就外勞引進後之人權、勞動條件、勞資糾紛處理及長期居留所衍生之問題進行探討，並研提調整方向，故有「同工同酬」與「從客工到移工」之政策建議。</p> <p>結論四與結論六更是從他國經驗就「從客工到移工」之政策主張，應有之作法、策略與考量深入探討。</p>
4	<p>章節架構完整，研究方法除次級資料分析外，也包含德菲法調查、深度訪談與焦點團體座談，可提供較深入的資訊。惟德菲法調查對象只有一位業界代表，而學者中並無專研財經領域者，導致調查結果恐有偏頗之虞。此外，研究團隊並未將深度訪談與焦點團體座談內容歸納整理於報告中，對各項研究議題的論述也甚少參考這些質化研究的發現。</p>	<p>德菲法調查對象原規劃有財經專家：外貿協會副董事長單驥、台北大學經濟系教授徐美及台大國發所的辛炳隆教授等，然因調查時間配合困難，遂改以其他具經濟背景之學者受訪。但本研究以安排雇主團體焦點座談之方式，取得業界觀點。</p> <p>再者，質化研究內容，雖未以特定章節進行分析，但均打散在相關章節中說明，只是未明確以引號標出。</p>
5	<p>有關未來產業人力供需之分析主要是直接引用經建會與台綜院等單位數據，欠缺研究團隊自身分析與主張。此外，台綜院的研究是在 2011 年 2 月以前完成，距今已將近 3 年，且其模擬分析的基礎年是 2007 年，故其時效性有待商榷。若研究團隊無法取得更新資料，也應於報告中檢視該研究的基本假設與後續實際狀況是否有明顯差異，以確認該研究預測結果之適當性。</p>	<p>本研究已依委員建議，增引行政院經濟建設委員會 2013 年底完成之「2020 增補人力供需比較—技術層次別推計」，及財團法人資訊工業策進會 2012 年底完成之「臺灣人口結構變化對產業發展影響」的產業人力供需缺口推估結果，修正本研究未來產業人力供需，併綜整三份研究報告預測結果，提出本研究政策分析與主張。</p>

6	<p>有關未來國內照顧人力供需部分也是直接引用行政院 2007 年「我國長期照顧十年計畫」與陳會姿等於 2009 年所做的研究，一樣有欠缺自身研究與時效性問題。請研究團隊再行補充適當論述或說明。</p>	<p>本研究已依委員卓見，增引行政院2013年11月26日院臺衛字第1020060192號函核定之「長期照護服務網計畫（第一期）－102年至105年」中我國未來長照體系與外勞（外籍看護工）引進相關之照顧服務員人力需求推估結果，更新未來我國照顧服務員人力需求，並綜整各研究有關我國照顧服務員人力需求推估結果，提出至2018年無論哪一個方案，照顧服務員每一年平均須增加培訓整備2-5萬人，若國人勞動供給無法填補缺口，勢將需增加外籍看護工之聘用，然照顧服務員常是國人部分弱勢族群（原住民、新住民、中高齡失業者）的重要就業出路，因此擴大開放應更謹慎之政策建議與引用辛炳隆(2013)規劃有社福外勞警戒指標。</p>
7	<p>未來十年外籍勞動力「質」與「量」的供給推估是本計畫主要研究議題之一，研究團隊對此僅在第三章第二節引述一些關連性不是很高，且大部分發表年代甚至在 2005 年以前的文獻，並未深入進行推估或分析。</p>	<p>本研究已於第三章第二節依委員疑慮，增加主要移工輸出國最新政策變化分析，並進行外籍勞動力「質」與「量」的供給推估推估或分析。</p>
8	<p>第七章農業外勞政策初探，研究團隊所蒐集他國資料頗有參考價值，但對我國的分析並未抓到重點，亦即沒有分析我國農業人力短缺問題，以及我國農業大多是自營作業與無酬家屬工作者，是否適合現行外勞聘僱模式等議題。</p>	<p>本研究已依委員卓見，於研究報告增加說明我國農業人力短缺問題及初期農業外勞開放原則，僅限於農企業及需24小時、3班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業：「臺灣農業人口老化問題日益嚴重，目前農民平均年齡高達63歲，農業勞力密集、待遇不高，許多第二代年輕人不願接手，農業人力早已出現斷層，以致農忙時期產生嚴重農工荒，常常有錢也找不到人。根據行政院主計總處統計，我國主力農家(全年農牧業收入在新臺幣20 萬元以上或戶內人口有65 歲以下從事自家農牧業工作</p>

		日數在90 日以上者)農耕各階段作業須委託他人代耕占總農耕家數達62.1%；另外，酪農業須每天擠乳2次，也面臨缺工困境，農家畜牧各階段作業須委託他人者占畜牧業家數亦居53.8%。因此，為了解決農業長期「農工荒」的困境，並提升農業競爭力，日前農委會陳保基主委表示，農委會目前正在評估，在遵守「限業限量」原則下，分階段開放引進農業外勞。根據農委會的計畫，農業外勞的申請以農企業為主，包括育苗、茶葉、蘭花及農產物流中心，之後會擴大到24小時、3班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業。」
9	本報告共有八章，其中篇幅最多的是第七章農業外勞政策初探。雖然計畫需求書有提到開放農業外勞，但只是作為研究背景之一，並非本計畫最主要的研究議題。以此觀之，該章篇幅配置請研究團隊再行評估調整。	本研究已依委員建議，調整篇幅配置，將原第七章第一節「我國農業勞動力人口結構與特性分析」全數刪除，僅留下我國目前農業外勞引進情形(外籍船員)分析。
10	雖然研究團隊把第八章第一節研究發現的各子標題盡量與需求書所列預期成果一致，但如前面所言，由於在研究方法方面有諸多不足，導致本計畫多項研究發現都欠缺深入分析基礎，請研究團隊再行補強。	本計畫已在第二章至第六章根據委員指正加入論述與說明，並新增第七章「外籍勞動力政策調整影響評估」強化政策建議之基礎。
11	研析未來 10 年我國外勞政策調整對我國產業發展、就業安全、人口政策等社會發展轉型面向之影響，是本計畫重要研究議題，但研究團隊似乎未就此議題進行分析，在第八章也未提出相關研究發現。雖然研究團隊在期末審查時有提到在德菲法問卷中已納入相關問題，惟審視問卷內容，則可以發現研究團隊著重於過去引進外勞的影響，而非未來政策	本研究第四章即是針對我國未來的產業發展可能產生之人力需求進行預測分析，第六章則是從國外經驗探討從「客工制」的外勞政策轉變為「移工制」的可能，新增第七章「外籍勞動力政策調整影響評估」之內容則是針對委員意見所為之強化說明。另於第五章中藉著德菲專家意見調查就外勞引進的影響及其解決建議加以探討。

	調整之影響，爰請研究團隊就此問卷內容如何與政策建議進行聯結，提出補充說明。	
12	研究團隊在說明德菲法問卷調查結果時，應注意用詞，例如頁 106 提到「外勞引進對我國社會衛生有負面影響」，除非研究團隊能提出具體可靠的佐證資料，否則不應出現這種有歧視意味的文字	已依委員意見修訂。
13	根據計畫需求書，本計畫最主要的政策建議應該是根據研究結果，對未來 10 年我國的外勞政策應有何調整提出建議，並且針對未來 10 年外勞政策調整所產生的衝擊，提出配套建議。由於研究團隊並未就上述二項最主要的議題進行分析，爰請研究團隊再行補充，以符合本研究需求。	本研究為提出未來 10 年外勞政策調整之方向，除就未來 10 年我國之人力需求，與勞動力輸出國之情勢進行預測外，並召集專家就可能擴大引進之方向進行政策分析並預擬對策。此外，亦針對農委會所提引進農業外勞一事，以及先進國家移工政策演變狀況加以討論，做為整體外勞政策修訂之一環，同時綜合我國社會未來之發展趨向統整影響評估再提政策建議。
14	多項政策建議適當性請再評估，並具體化建議內容。例如第 193 頁提到要以「產業升級」為審核企業引進外勞之重要依據，但實務上要如何進行？再者，我國剛開放引進外勞時曾要求廠商必須提出自動化計畫書送審，後因故停止。如果研究團隊此時要再提出「產業升級」的審核標準，則應對當時的政策執行成效與停止原因先行分析。	已依委員意見修訂，補充說明「產業升級」審核實務的作法，於政策建議一之中期規劃內。簡單說「產業升級」並不一定只能用「自動化」做為衡量指標，諸如長照機構若能使用輔具，也是一種技術升級的表現。
15	第 195 頁提出「協力創新人力運用模式導入需求產業」，論述內容應符合標題意涵，再者其內容提到部分外勞引進可採勞務中心制，此項建議在勞委會已被多次討論，研究團隊應先就此議題蒐集分析各方意見，再提出建議。	感謝委員指正，與勞動部聯繫查詢，該部表示過去並未就「勞務中心制」進行研究，不過本計畫已依委員意見再次修訂政策論述內容。

16	第 196 頁提到「本外勞應一體適用勞基法與基本工資」，惟目前法律就是如此規定，爰建議無須納入本研究政策建議中。	目前外勞並未依勞基法提撥6%的退休金，且家庭外勞也尚未適用勞基法，薪資標準仍維持在15,840元，未達現今之基本工資水準。
17	第 197 頁提到未來外勞應從「客工」過渡到「移工」，這是影響甚大的建議，而研究團隊較缺乏就這二種制度進行深入分析，也未評估若改為移工制對我國產業發展、外籍人力供給、以及社會發展等面向的影響。在這種情況下，研究團隊提出此項建議的立論基礎較為有限。另第 198 頁出現「易地而處一家親」的標題並不適合做為政策建議。	有關客工制與移工制的說明本研究在第六章以德國為例，就其演變歷程與其中關鍵加以說明。同時根據委員指正，在第七章第三節中強化說明外籍勞動力政策調整影響評估中討論移工對我國社會發展之影響。此外，「易地而處一家親」已修訂「易地而處相互學習」。
18	第 199 頁配套措施中提到要建構外籍勞動力遷徙路徑資料，以及提升外勞決策模式與位階，這二點與前面研究發現之關連性為何，請予以補充。	由於引進外勞有諸多限制，加以近年來隨著東南亞國家的經濟成長，企業要找到合適的外勞愈來愈不容易。根據深度訪談得知，不少東南亞籍的外勞以臺灣為中繼站，習得技能後轉往其他勞動條件與保障優於我國之地區，諸如加拿大。造成雇主面臨人力空窗期之問題，因此宜加瞭解以名我國在引進外籍勞動力時之優勢與缺點，同時可及早研擬因應對策。 外勞事務不僅與勞動部有關，引進時有簽證申發問題，事涉外交部業務。外勞數量管制又與經濟部、衛福部瑣轄業務有關，甚至與內政部的人口政策、國家發展委員會規劃之技術移民均有關連，因此以外勞諮詢小組在行政院之地位，恐有協調、統整不易之問題，故建議提升其決策位階。

19	對委託單位所列研究方向與預期成果，逐項檢視研究報告內容，並針對不足處予以補強，尤其是未來 10 年外籍勞動力供給推估，以及外來我國外勞政策應如何調整與相關配套措施之規劃等。此外，相關研究議題不應只有直接引述過去研究發現，研究團隊應依研究專業進行必要分析，以彰顯本計畫之附加價值。	本研究已於第八章研究發現與建議中，依照委員卓見，依據未來10年外籍勞動力供給推估，進行未來我國外勞政策應如何調整與相關配套措施之規劃，遂有「勞務中心至」以及從「客工」到「移工」之政策建議。
20	政策建議應以研究發現為基礎，若有與現行政策措施重疊之處，則應檢視現行政策措施有何不妥之處，再提出具體可行的改進建議。	已依委員意見辦理，於新增之第七章「外籍勞動力政策調整影響評估」中加以說明。
21	深度訪談與焦點團體座談的發現應歸納整理於報告中，並且在對各研究議題進行分析時應參考這些發現。	深度訪談與焦點團體座談內容均以附錄形式詳細記錄，雖未以專章形式呈現，然在各章節之討論中均有考慮與談人及受訪者所提觀察與建議。
22	<p>本研究以下二處的數據資料，請釐清說明：</p> <p>(1) 第 71 頁表 4-6 內的數據資料，與第 69 頁最後一段至第 70 頁第一段的文字內數據資料，並不一致，究竟何者為正確之推估數據資料，請說明。</p> <p>(2) 第 114 頁第三段第七行提及：新加坡在 2011 年的就業人數增加 324 萬人，較上年成長 3.2%，以新加坡全國的總人口為 531 萬人來衡量，增加就業人數 324 萬人，明顯不合理，是否為誤植，請說明。</p>	<p>(1) 謝謝指正，數字誤植已修訂。</p> <p>(2) 已依委員意見修訂，有關「新加坡在2011年的就業人數增加324萬人，較上年成長3.2%」為誤植，已修正為「新加坡在2011年的就業人數增加為324萬人，較上年成長3.2%」。</p>

23	<p>第 183 頁第四段第三行的研究發現提及：2025 年的基層人力將出現供不應求現象，亦即我國產業發展在 2025 年尚須擴大引進一部分的外籍基層勞動力。惟對照第 79 頁的表 4-9 內所列資料，至 2025 年時，不僅是基層人力有勞動力缺口 76 萬人，中級人力與高級人力分別也有 43 萬人、23 萬人的勞動力缺口。若是第 79 頁的表 4-9 所列資料正確，則依照第 183 頁的邏輯，我國是否也須擴大引進一部分的外籍中級人力與高級人力？但是由於研究發現內，並未提及也須擴大引進一部分的外籍中級與高級人力，因此是否是本研究尚有引進外籍勞動力以外的其它增加人力政策建議未提出？尚請說明。</p>	<p>在藍領外勞引進部分，經建會推估我國未來勞動供需缺口結果顯示，2020 年我國基層人力短缺 46 萬 1,000 人，相較於目前(2013 年 12 月底)我國產業及社福外籍勞工外勞引進人數為 48 萬 9,134 人，顯示至 2020 年，我國藍領外勞的引進，應加以適當的調控。但從圖 4-11 至圖 4-14 推估結果顯示，2020 年後我國勞動力供給趨緩及高齡化程度將加速惡化，若未能全面調整產業結構、提升人均生產力、乃至於提升國家研發能力與基礎技術，勢必需擴大引進產業(藍領)外勞，然引進外勞雖能解決一國勞力短缺的問題，其對本國勞工就業機會的排擠、國內人才養成的抑制、以及對社會整體面的影響等，亦不容忽視。因此，我國在就業服務法第 52 條特別規定中央主管機關應建立「外籍勞工聘僱警戒指標」，並依此指標，由中央主管機關邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商每年引進外籍勞工之總人數。</p> <p>就白領外勞引進部分，根據圖 4-15 我國未來勞動供需缺口推估結果顯示，2020 年我國高級人力短缺 6 萬 3,000 人，然由於中級人才超額供給人數高達 34 萬 8 千人，如何加強教育及職業訓練效能，縮短學用落差，積極中級人才提升專業及管理技能，將是短期我國就業安定政策所應努力的方向。然 2020 年後，我國勞動力供給趨緩及高齡化程度將快速惡化，面對知識經濟的加速發展，中、高級人力的消長，兩者差距將加速弭平，而由於高級人才(碩士以上)的養成約需 6 年以上的時間，並不能立即彌補科技人才需求的缺口，引進海外科技人才即成為紓解人才短缺的政策方案。</p>
----	--	--

<p>24</p>	<p>本研究以下 3 項政策建議，請釐清說明：</p> <p>(1) 第 194 頁第四段第三行提及：開放農業外勞雖可舒緩農村人力短缺，但也有可能衝擊青年進入農業工作之機會，故需加以限制。惟在第 195 頁第五段第一行又提及：部分外勞引進人數可採勞務中心制，以機動支應農業旺季之人力需求。 二段文字之政策建議有所不同，尚請說明。</p> <p>(2) 第 195 頁第六段第三行提及：按耕作、養殖土地面積，或畜養量核配外勞人數。由於農企業之耕作、養殖土地面積，或畜養量，明顯高於個體農戶，而農企業之生產方式多數是採取與農民契作方式，因而本項政策建議是否將可能造成農企業減少與農民契作？再者，「耕作、養殖土地面積或畜養量較高，就可核配較多的外勞人數」，是否就是認為「耕作、養殖土地面積或畜養量較高，勞動力缺口就必然較大」，如果確實認為如此，則有無證據支持？如果不是認為如此，則是否會與第 194 頁第四段提及的「定期檢視勞動力缺口」政策建議，有所不同？尚請說明。</p> <p>(3) 第 199 頁提及：「在相關配套措施未完成前，現行的客工制不宜全面改為移工制」，所謂「配套措施」為何？之後又提及：「但可參考加拿大的人力資本點數制度，方能研擬如何選取適用對象及其管理規範，讓優質外勞得以申請移民」，是否是指即使配套措施未完成前，只要實施加拿大的制度，就可以全面改為移工制？尚請說明。</p>	<p>(1) 經研究團隊會後討論，有關農業外勞引進已依委員疑慮，刪除採勞務中心制之建議，初期僅限於農企業及需 24 小時、3 班制輪班的酪農、養豬、養羊等畜產業。</p> <p>(2) 有關農業外勞引進已依委員疑慮，增加「有鑑於農業人口凋零，為免勞動力不足無法持續，應更精密地規劃農產品種植或畜養種類與數量，並與通路商合作銷售，以免因產量過剩損及農民利潤，並藉助機械耕種、包裝出貨，以降低人力需求，繼而核實評估真正使用之勞動力，與動態評估是否對新住民、青年返鄉就業造成衝擊，以及農企業之生產方式多數是採取與農民契作方式，因而本項政策建議是否將可能造成農企業減少與農民契作。」之政策說明。</p> <p>(3) 謝謝指正，政策建議中提及「在相關配套措施未完成前，現行的客工制不宜全面改為移工制」，所謂的「配套措施」係指外籍人士在台居留期間之社會保險與福利措施。由於從「客工」到「移工」甚至成為「移民」中間有諸多歷程，如團聚、長期居留、歸化等，非一步到位。但為留才應先擬訂留才標準，因此才會提參考加拿大之人力資本點數制度，設計留才準則，外籍人士一旦可以長期居留後，自然需要社會保障，才能方便其就醫、子女就學，解決生活問題方可提高其留台意願。</p>
-----------	---	--

25	有關照顧服務員人數統計資料，為免混淆，建議統一採取政府部門公布數字為宜，如報告第 85 頁係採內政部統計處資料，另第 87 頁則另引用碩士論文相關數字。	本研究已依委員建議，統一採取行政院 2013 年 11 月 26 日院臺衛字第 1020060192 號函核定之「長期照護服務網計畫（第一期）－102 年至 105 年」中我國長期照護服務資源分布現況盤點結果，作為現況描述。
26	另涉及我國長期照顧服務人力需求，包含護理、醫事、物理治療、職能治療、社會工作及照顧服務員等，建請補充說明僅分析照顧服務員之原因為何？另建議相關推估資料，可參照行政院核定之長照服務網計畫修訂，以茲周延。	本研究已依委員建議，增引行政院 2013 年 11 月 26 日院臺衛字第 1020060192 號函核定之「長期照護服務網計畫（第一期）－102 年至 105 年」中我國未來長照體系與外勞(外籍看護工)引進相關之照顧服務員人力需求推估結果，更新未來我國照顧服務員人力需求，並綜整各研究有關我國照顧服務員人力需求推估結果，提出至 2018 年無論哪一個方案，照顧服務員每年平均須增加培訓整備 2-5 萬人，若國人勞動供給無法填補缺口，勢將需增加外籍看護工之聘用，然照顧服務員常是國人部分弱勢族群(原住民、新住民、中高齡失業者)的重要就業出路，因此擴大開放應更謹慎之政策建議與引用辛炳隆(2013)規劃有社福外勞警戒指標。
27	未來 10 年我國外籍勞動力需求探討，有關「老年人對保健食品與醫療服務有較高需求……社福外勞開放人數應進一步檢討」部分，目前外籍看護工從事照顧服務場域，包含老人及身心障礙福利機構、護理之家及一般失能者家庭，其服務供給似與本段引述之保健食品與醫療服務需求較無直接關連，建議補充說明長期照顧服務需求與服務人力供給之關係。	感謝委員指正，本研究報告有關「老年人對保健食品與醫療服務有較高需求……社福外勞開放人數應進一步檢討」部分，有關「食品」兩字為誤植，本研究已予以刪除。 另依委員建議，補充說明長期照顧服務需求與服務人力供給之關係。

<p>28</p>	<p>德菲法專家問卷調查結果分析，有關「社福外勞引進人數占我國勞動人數一定比率為上限衡量之」部分：</p> <p>(1) 現行老人及身心障礙機構、護理之家外籍看護工核配方式，即採外籍人力不得超過本國人力 1/2 之比率核配，前述建議，尚屬可行。</p> <p>(2) 為任職於 19 萬餘個失能民眾家庭之外籍看護工，係採評估個別失能者需照顧程度予以核配，倘未來採總量管制引進人數，對於可僱用資格之照顧程度是否需予以調整，或反有緊縮之疑慮？請研究團隊補充說明。</p>	<p>本研究根據專家意見調查結果，提出「總量管制」建議，因慮及未來 10 年基層勞動力仍然短缺之問題，故有創新人力運用模式做為配套，期待透過國人與外籍勞工相互搭配機動在社區服務的工作模式，抒解人力不足之困境。</p>
<p>29</p>	<p>目前社福領域之外籍看護工引進政策，考量國內長期照顧服務資源仍待積極發展，短期內建議仍應以維持現況為宜，惟中、長期應就國內資源發展及服務人力情形，適時檢討、修正。</p>	<p>謝謝建議。</p>
<p>30</p>	<p>另有關於外籍看護工全面納入勞動基準法適用範圍 1 節，涉及家庭外籍看護工之工時、工資及休假等勞動條件事宜，向來為各界關注焦點，本部原則尊重主管部會(勞動部)相關意見，惟勞動部刻正研擬家事勞工保障法(草案)，建議研究團隊再行斟酌該等人員勞動權益保障相關建議之可採行策略。</p>	<p>已補充說明勞動部可採取的行政措施，於「同工同酬」政策建議中。</p>
<p>31</p>	<p>本研究對於聘顧家庭外籍看護工面臨之問題與管理措施未深入著墨，建議應可再補充相關資料與分析，強化問題分析與未來建議之關連與實證資料參據。</p>	<p>已依委員意見修訂，請見第二章第二節對我國外籍勞工之權益規範與處遇之說明。</p>

32	<p>建立外籍看護工認證 1 節，目前本部推動之長期照顧服務法(草案) 已納入外籍看護工入境後可接受在職訓練規範；若通過與本國照顧服務員相同之訓練、認證，仍可成為長期照護人員，與本籍照顧服務員之要求相同。外籍看護工之聘用及管理，仍依勞委會之就業服務法規範，併此敘明。</p>	<p>謝謝建議，已納入政策建議「協力創新人力運用模式」中。</p>
33	<p>第 79 頁本研究推估我國於 2020 年中階人力不足，惟經建會推估資料指出 2020 年中階人力過剩，二者推估數據有落差，請再確認相關資料並檢視研究方法。</p>	<p>謝謝指正，根據國發會提供之資料與本研究數據比對，兩者差距主要是假設不同所致。</p>
34	<p>第 194 頁研究建議服務業未來仍不宜開放引進外勞，惟新加坡目前已開放引進部分辛苦服務業外勞，建議該項研究建議更深入分析，並說明其立論基礎，另建議評估若服務業現階段不宜引進外勞，未來 10 年是否可逐漸開放之可行性。</p>	<p>「服務業未來仍不宜開放引進外勞」之建議，一則係引用德菲調查結果，二是服務業以部分時間工作者及派遣人員降低人事成本，若能針對數年都未能留任本勞而工資合理的職位精準調查，未來 10 年可考慮有限度開放之可行性。</p>
35	<p>各國外勞政策由移工制轉為移民制之論述，偏重於歷程及理論介紹，欠缺制度介紹及綜合比較。有關藍領專業技術外勞，多淪為一般看法，宜就主要及鄰國的制度及經驗，予以分析補充。</p>	<p>已依委員意見在第六章中針對各國移工體制到移民的作法；以及針對部分國家藍領技術外勞的經驗進行補充。</p>
36	<p>有關緒論乙節(第 2 頁)：外展看護工經非營利組織指派至符合資格之家庭從事日常生活照顧工作，外展看護工係依非營利組織及被看護者或其家屬簽訂之服務契約履行勞務，無須接受被看護者或其家屬之指揮監督，尚與「派遣」之一般定義不同，爰建議更正。(第 3 段)</p>	<p>謝謝指正，已依委員意見修訂。</p>

37	有關試辦外展看護服務乙節(第 22 頁)：按外展看護工係由非營利組織以月薪制聘僱，相關勞動條件並須符合勞動基準法及其他相關法令規定，爰有關「鐘點外勞」乙詞，易生外展看護工為部分工時工作者之誤解，建議修正。(第 3 段)	已依委員意見修訂。
38	有關家事類外籍勞工工時乙節(第 23 頁)，所引行政院研究發展考核委員會「2012 年外籍人士國際生活環境滿意度調查」顯示，家庭類外勞自認每天平均工時長達 17.72 小時，經查該研究報告家事類勞工抽樣問卷 470 位，且有 215 位受訪者回答每天工作 24 小時，與本會職業訓練局所作「101 年外籍勞工管理及運用調查報告」(訪問雇主)及「101 年外籍勞工工作及生活關懷報告」(訪問外勞)結果，外籍家庭看護工每天平均工時約 13 小時有所差距，上開資料建議應審慎使用，以免造成外界誤解。(第 5 段)	已依委員意見加入勞動力發展署調查資料，並以頁下註之方式說明之。
39	有關家事勞工保障法乙節(第 24 頁)：比照現行草案名稱，建議「家事服務法」文字修正為「家事勞工保障法」。	已依委員意見修訂。
40	表 2-5-6(頁 135)社會福利政策綱領(修正)，請加列最後修正時間 2012.1.9「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」。(第 2 段)	查無此表。
41	關於第 3、4 章探討人力供需部分，建議可將產業升級、關鍵製程提升、工作環境改善、創新與增加附加價值進而帶動薪資成長等影響國人投入缺工產業之因素一併探討；另在外籍勞工來源供給部分，可討論我國與其他諸如中東國家，對於外籍勞工之權益保障程度高低，亦	印尼為我國外籍勞工最大來源國，就印尼勞工最大之輸出國沙烏地阿拉伯之外勞輸入政策觀察，沙國人口總數約 2,920 萬人，年輕化人口(半數為 25 歲以下，約有三分之一低於 15 歲)及超過 500 萬名學生，未來成長潛力可期。然外籍人口(絕大多數為外勞)估計已超過 900 萬人，幾

<p>左右外籍勞工來源國持續開放之決策。</p>	<p>乎擔任所有就業市場具勞力性質的工作。在沙國之外勞及眷屬人口以印度及巴基斯坦兩國最多，一般估計，印度約 200 萬人，巴基斯坦、印尼、菲律賓（約有 15%擔任女傭或司機工作）等皆超過 100 萬人，其次如孟加拉、斯里蘭卡、蘇丹及埃及等國居留沙國亦為數不少。</p> <p>依據沙國政府統計，2010 年在沙國工作的所有外勞共匯出 982 億沙幣（262 億美元），較 2005 年增加一倍。其中，巴基斯坦外勞匯款至其母國的金額 19.2 億美元，沙國成為巴國第 2 大勞匯收入來源國（占 25%），僅次於阿拉伯聯合大公國。此外，印度、印尼、菲律賓及埃及等國外勞匯回金額皆超過 10 億美元。</p> <p>目前沙國政府希望逐年減少外勞在沙人數（例如 2013 年初對數十萬名逾期居留之南亞僑民予以大赦遣返），以減少大量勞務外匯外流，並藉此增加沙國國民就業機會。以往企業人力沙烏地化（Saudization）之政策規定，公司僱用外勞原則上不得超過總人力之 75%，因特殊原因聘用外勞超過 75%限制者，必須專案向勞工部提出申請。如今，新的沙化政策(Nitaqat)則依照公司行業別及規模大小全面限制僱用外勞的比例，規定更為嚴厲。</p> <p>沙國聘用外籍人員給付薪資標準不同，大致而言，以付給歐、美國家外籍人員（大都為管理階層或專門技術人士）薪資最高，來自南亞、東南亞及非洲國家的非技術性外勞之工資最低，一般勞工工資介於 1,000 沙幣（約 267 美元）至 2,000 沙幣（約 533 美元）之間，低於臺灣給予外勞的基本工資；技術性勞工之工資視技術層次不同，可能高出 2 至 3 倍不等。因此</p>
--------------------------	---

		單就一般勞工的薪水考量，臺灣爭取印勞的勞動條件優勢，並不遜於沙烏地阿拉伯。
42	有關家庭勞工公約乙節(第 99 頁)：按家事類外籍勞工之勞動條件確應加強保障，惟我國及多數先進國家均尚未簽署 ILO 家庭勞工公約，僅依公約內容，即得應立法改善之結論，恐有不妥，建議補充相關論述。	本研究已依委員建議於報告中增列「換言之，根據國際勞工公約的規定，針對當前外籍看護工與幫傭的工作時間等勞動條件缺乏保障的情形，我國實有必要透過「家事勞工保障法(草案)」法律的訂定等方法來加以匡正或改善。」
43	有關活化臺灣農地休耕議題乙節(第 134 頁)：似與開放農業外勞及備註 43 之參考資訊無直接關聯性，建議補充說明。	已依委員卓見，刪除有關活化臺灣農地休耕議題之敘述。
44	有關醫院病患之照顧可開放外展看護工乙節(第 186 頁)，開放居家服務單位聘僱外籍看護工提供外展看護服務，並放寬服務使用資格，刻由相關部會研議中，且現行外展看護服務工作，尚屬試辦階段，藉以評估政策上之可行性，且考量試辦單位有限且申請外展外籍看護工人數尚不明確，為避免試辦外展看護資源過於分散，所提建議後續將納入政策評估檢討。	「外展看護服務計畫」目前仍在試辦，能否擴大適用範圍至醫院病患，誠如委員建議後續應納入政策評估另案檢討之。
45	有關建議制定外籍勞動力總量管制標準乙節(第 186 頁、第 187 頁及第 194 頁)，因勞動部過去亦有委外辦理相關研究計畫，惟均無法訂定合理總量上限，爰本案建議制定外籍勞動力總量管制標準，請進一步提供其他外勞輸入國家是否訂有總量管制政策，如有訂定，其標準及模式為何？建議研究團隊蒐集相關資訊，俾為後續外勞政策規劃之參據。	已於第七章第二節中，補充說明以勞動力占比作為外籍勞動力總量管制標準。

46	有關不可開放中國外勞乙節（第 186 頁），因兩岸具有特殊關係且有政治考量，爰大陸人士來臺工作議題是否需在本研究案呈現，宜審慎為之。	「不開放中國勞工來台」為德菲專家意見調查結果，本研究僅陳述之，無意衍生為大陸人士來台工作議題。
47	有關不宜開放服務業外勞及不宜限縮社福及漁業外勞乙節（第 186 頁及第 194 頁），建議加強補充論述。	已於第七章第一節中說明之。
48	有關外勞勞資爭議處理應由勞動條件主責單位處理乙節（第 187 頁），建議論述再加強補充說明。	請見第七章第二節之說明。
49	有關外勞諮詢小組位階偏低乙節（第 200 頁），本會為適度調整跨國勞動力引進政策，已邀集全國家性勞資團體、學者專家、政府機關共同組成跨國勞動力政策協商諮詢小組，定期共商重要跨國勞動力政策，建議「外勞諮詢小組」修正為「跨國勞動力政策協商諮詢小組」；另勞委會亦認同將外勞政策決策位階提升至行政院，惟主政部會仍應為勞委會。	已依委員意見修訂。
50	我國外勞政策係採補充性原則，勞動力之供需仍應以本國人為優先，農業缺工問題因素之探討及解決方法，應在開放農業外勞政策之前，農業外勞僅為選項之一，而非唯一方法。本研究已分析出農牧業目前面臨五大問題（第 142 頁），包含產品價格不穩定、勞力不足、農業成本高、工資負擔大及耕地面積小等問題，建議可進一步分析目前農牧業勞動條件(工資工時工作環境等)情形、缺工型態(長期或季節性)、缺工因應作法等，可	感謝委員指正，關於農業缺工問題之因應方式，本研究已有「創新人力運用模式－勞務中心制」之建議。

	供參考。另缺工問題實則受其他面向影響，例如因產品價格不穩定，致有價賤傷民之情形，自然無法提供農業從業人員合理薪資，使得缺工問題普遍，爰需通盤考量。	
51	觀諸歐盟、日本及韓國等農業外勞現況（第 156 頁至 181 頁），均有勞動條件不佳、遭勞力剝削、收取高額費用或易發生工傷職災等現象，則渠等國家是否有相關改善措施或檢討作法，又其對於農業外勞之引進與檢討，未來趨勢為何？建議可補充說明。	有關日本實習研修生之運作缺失，自 2010 年 7 月 1 日起，日本政府開始實施外國研修生技能實習制度的新規定，而韓國之農業外籍勞工僱用許可制度之改善均已在報告中補充。
52	目前農村青年回流有萌芽漸長之現象，如引進農業外勞，是否衝擊國內新血進入農業之機會，減緩其可能帶來農牧業生產技術轉型或產業升級之效果，使國內農牧業勞動力斷層及缺工問題持續發酵；又農牧之栽種養殖工作技巧要求與收穫期短暫各不相同，是否開放後可吸引外籍勞工來臺從事農牧工作，宜審慎評估，並建議參考農委會近期對於農業外勞引進與否之政策說明再作調整。	本研究已依委員卓見，於報告中增加農委會近期對於農業外勞引進與否之政策說明。另為免引進農業外勞損及國人就業，本研究已有「創新人力運用模式－勞務中心制」之建議。
53	報告建議部分外勞（看護工及農業外勞）可採勞務中心方式辦理部分（第 195 頁），因外勞係屬弱勢勞動力，易受不平待遇或剝削，且農業屬營利性產業，與家庭看護基於人道考量之角度不同，以勞務中心方式辦理恐有「派遣」或免除實際使用外勞者之雇主責任等疑慮，又現行國內勞動派遣相關法令仍未完善，後續外勞權益保障、人權維護及勞資爭議等可能問題，亦須通盤審思。	謝謝建議，本報告建議引進農業外勞初期由非營利組織或產銷班，即機構引進且須進行職前教育，並集中由引進團體管理，統一分派工作、提供膳宿與制訂外派工作給薪標準，勞動條件悉依勞基法之規定，並接受主管機關及地方政府之查緝，以免發生派遣被虐事件。

54	第一章有關研究方法之焦點團體座談及深度訪談內容，僅更新至期中報告時期之辦理情形 (第 8、9 頁)，因本研究已執行告一段落，請研究團隊依實際執行情形再行調整相關論述。	已依委員意見修訂第一章之內容。
55	本研究重點之一係研析主要國家外勞政策發展歷程及對我國之啟示，惟縱觀第六章第一節雖就德國、新加坡與韓國之外勞政策進行論述，但在第二節論及從移工到移民政策脈絡時，除德國有較完整論述外，針對韓國與新加坡均僅就其移民政策進行說明，缺乏就該國在面臨國內勞動不足，但外勞人數又逐漸增長的發展上，如何將外勞政策轉向移民政策之政策思考。由於欠缺各國政策動態發展之論述，致其外勞政策發展如何供我國借鏡之處，較無法於研究中呈現。	已依委員意見增加第六章對新加坡及韓國新進對外勞之管制語權益規範之內容。
56	本計畫研究重點之一係就政策統合角度，研析我國未來 10 年在外勞政策調整上，對於我國產業發展、就業安全、人口政策等社會轉型發展面向進行分析。爰本計畫於政策建議中，雖針對產業升級、協力創新、客工過渡到移工、以及同工同酬等層面研提各項建議，惟卻未就諸項建議事項反映在上開產業發展、就業安全、人口等政策進行整合性分析，導致在前瞻性政策思維上，本計畫所提相關外勞政策變革建議無法從我國整體中長程社會發展思維予以具體統整。建議研究團隊就各項政策建議再行就政策統合角度，至少依產業發展、就業安全、人口政策等方向進行結構性論述。	已依委員意見新增第七章「外勞政策調整影響評估」做為整體論述說明。

57	<p>本計畫研究設計包含多場次焦點座談及深度訪談等質化分析，惟在實際論述內容中，該等資料(包含德菲法調查結果)卻未適時融入，導致各章節量化分析無法搭配質化資料予以統整性處理。請研究團隊再行就質性分析資料統整納入本研究報告論述內容，俾強化本研究研析基礎與成果。</p>	<p>深度訪談與焦點團體座談內容均以附錄形式詳細記錄，雖未以專章形式呈現，然在個章節之討論中均有考慮與談人及受訪者所提觀察與建議。</p>
58	<p>有關第三章第二節勞動力輸出國人力資本分析，本研究分列印尼、泰國、菲律賓及越南等我國主要外勞輸入國之勞動輸出口進行論述。惟所引統計數據多僅至 2008 年以前，考量本研究係就我國未來 10 年之外勞需求進行推估，在資料呈現上之落差，恐對研究推論產生影響。另在質化分析方面，依據表 3-2(第 35-36 頁)數據顯示，我國產業外勞來源國以越南為大宗，而社福外勞則屬印尼，該國對我國勞動力輸出之態度與政策至為重要，惟相關訪談並未邀請其關鍵人物，致在後續分析上，對該國勞動力輸出發展動向之推論則相對受限。</p>	<p>有關我國外籍勞動力人數資料已全數更新至 2013 年 12 月底資料。印尼與越南之勞動力輸出政策是否有變，除向勞動部澄清外，亦曾私下與印尼駐台辦事處請益，並於報告中說明。</p>
59	<p>有關本研究第四章第四節所涉我國長照及家庭服務體系人力供需推估部分，分別依據 2007 年行政院大溫暖社會福利套案旗艦計畫及行政院經建會 2009 年委託研究等數據進行呈現，但如對照同章第二節表 4-7 台綜院在各產業勞動需求預測所涉醫療保健與社會工作服務部門之就業人數預估，則數據有明顯落差。考量本案應就我國未來社福勞動力發展需求進行掌握，爰研究團隊應綜整所援引各類統計數據，並提出本研究見解，避免各章節數據落差過大，而影響後續研</p>	<p>感謝委員指正，本研究已依期末報告審查會中衛生福利部委員建議，增引行政院 2013 年 11 月 26 日院臺衛字第 1020060192 號函核定之「長期照護服務網計畫（第一期）－102 年至 105 年」中我國未來長照體系與外勞(外籍看護工)引進相關之照顧服務員人力需求推估結果，更新未來我國照顧服務員人力需求，並綜整各研究有關我國照顧服務員人力需求推估結果，提出至 2018 年無論哪一個方案，照顧服務員每年平均須增加培訓整備 2-5 萬人，若國人勞動供給無法填補缺口，勢將需增加外</p>

	究分析。	籍看護工之聘用，然照顧服務員常是國人部分弱勢族群(原住民、新住民、中高齡失業者)的重要就業出路，因此擴大開放應更謹慎之政策建議與引用辛炳隆(2013)規劃有社福外勞警戒指標。
60	承上，本案在研究設計亦就社福團體代表進行一場次焦點座談，惟相關質化分析內容未見融入該章節之分析，致在量化與質化分析上，無法針對社福領域勞動力需求與政策發展分析進行完整論述。	質化內容雖未以專章形式呈現，然在政策建議中已將目前社福團體之「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」施行經驗與建議，在「創新人力運用模式」中提出。
61	本研究第七章將我國農業外勞導入評估進行專章分析，惟該章節除未在研究設計上說明為何納入農業部門勞動分析，致該章節在整體研究結構呈現上略顯突兀外，且使用日本「研修生」之例子，是否符合我國外勞政策實質內涵與發展需求，宜請研究團隊予以補充說明。	<p>感謝委員指正，本研究已依委員建議，調整篇幅配置，將原第七章第一節「我國農業勞動力人口結構與特性分析」全數刪除，僅留下我國目前農業外勞引進情形(外籍船員)分析。</p> <p>再者，日本並無外勞引進制度，為解決勞動力短缺困境，日本政府從 1981 年開始實施外國研修生制度，其目的是在日本培訓外國技術人員，以便向發展中國家轉移日本的技術，進而促進「研修生」母國的經濟發展，專案時間為一年。不過自 1993 年起，日本公益財團法人國際研修協力機構(The Japan International Training Cooperation Organization; 簡稱 JITCO)在「研修生制度」的基礎上，推動建立了「技能實習生」制度，這一制度增添了技能實習內容，即經技術鑒定合格者可以在日本繼續居留 2 年。</p> <p>本研究引用農業研修生制度與個案分析(第六章第三節)，除提供我國未來若開放農業外勞引進，可資參考的名額核配方式，以及引進農業外勞可能發生正、負面影響之參考。</p>

62	第八章研究發現與建議部分，研究團隊所提研究發現與建議，闡述研析內容豐富，惟建議於各項發現與建議，摘要標題後，再進行內容說明，以利閱讀。	已依委員意見修訂，參見提要說明。
63	有關立即可行建議與中長程建議，請註明相對應之主、協辦機關，俾供相關主管機關參考。	已依委員意見修訂，參見第八章第二節之內容。
64	<p>有關本研究資料部分：</p> <p>(1) 有關我國外籍勞動力人數資料，目前報告內容更新僅至 2013 年 5 月(第 31 頁)，建議配合表 3-2 數據(第 35 頁)更新至 2013 年 9 月。另有關印尼、泰國等國國際勞工移出人數分別為 2008 年及 2007 年資料(如表 3-6、3-7，第 47、51 頁)，請更新至最新資料。</p> <p>(2) 本研究所推估之 2020 年及 2025 年中高級及基層人力數據與表 4-6 不符(第 70、71 頁)，請修正。</p> <p>(3) 有關歐盟農業外勞部分，研究團隊以墨西哥為例(第 157 頁)，惟墨西哥非歐盟會員，請再調整。</p> <p>(4) 有關韓國農業外勞之農畜產業人力，資料來源為法務部統計資料(第 176 頁)，是否有誤植，請再檢視資料來源。</p>	<p>(1) 由於印尼、泰國兩國統計局，並無公告外籍勞工統計相關數據，我國行政院勞委會所編製之「國際勞動統計(102 年版)」，亦無蒐集到該兩國之外籍勞工及海外就業人數。因此資料係援引相關報告之次級術數，諸如：表 3-6、3-7 是引用蔡青龍、蔡攀龍(2012)的文獻。而該論文所呈現之統計數據，亦全數引用相關學術研究文獻之數據。</p> <p>(2) 本研究已依委員意見修訂。</p> <p>(3) 感謝指正，本研究報告第 151 頁(原 157 頁)已將「Basok(2002)則以墨西哥外籍農業短期契約工的例子」修正為「Basok(2002)則以歐盟引進墨西哥外籍農業短期契約工的例子，」</p> <p>(4) 因韓國法務部設有「出入境管理事務所」及「外國人保護所」，專責外國人入出境及居留管理事宜，故有關韓國農業外勞之農畜產業人力，資料來源確為法務部統計資料。</p>

65	<p>格式部分：</p> <p>(1) 提要部分未將研究緣起、研究方法及主要發現納入，請研究團隊補充說明。</p> <p>(2) 本研究「僱主」，請統一修正為「雇主」，(如第 128、129、158、172 頁等)。</p> <p>(3) 部份格式尚有排版、錯(漏)字等疏漏錯誤，如頁眉、目次格式有誤等，錯(漏)字如第 20 頁第 4 段第 5 行「以『明』3K5 級制」、第 26 頁第 4 段第 4 行「新加坡『以價制價』的作法」、第 43 頁第 5 段第 1 行「會『』一個國家帶來強勢的經濟成長」、第 55 頁第一節標題「發展趨『』」、第 122 頁最後一行「避免『課工程』為移民」、第 184 頁第 6 行「，是由。」等應為誤值，請再檢視，並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。</p>	<p>(1) 已按委員意見修正。</p> <p>(2) 謝謝指正，已配合修正。</p> <p>(3) 謝謝指正，除配合修正外，悉依國發會委託計畫作業要點進行格式調整。</p>
----	--	---