

行政院勞工委員會職業訓練局

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

〈本研究受行政院勞工委員會職業訓練局補助〉

委辦單位：行政院勞工委員會職業訓練局

執行單位：致理技術學院

中華民國101年08月15日

摘要

本計畫主要研究目的為評析我國缺工情況、引進產業外勞與社福外勞引進對我國整體經濟與社會效益之影響，以及建構我國外勞總額警戒機制，並據以檢視現有在台外勞人數是否適當。

整體來說，國內基層人力缺工情況仍較其他職類別嚴重，且有約六成五的廠商認為缺工情況已經影響到其生產面。此外，多數缺工企業認為自身提供的工作條件不差於其他廠商，所以不願提高待遇或改善工作條件，以解決缺工問題。

在引進產業外勞的影響分析部分，雖然總體資料分析結果顯示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，但對個別廠商的問卷調查結果顯示引進外勞對於投資、自動化生產、研發等生產面的影響不大，但在增加利潤與降低勞動成本方面的影響則較為明顯。此外，總體資料分析發現引進外勞會降低本國基層人力之工時，而從問卷調查結果則顯示引進外勞對其所雇用之本勞的勞動條件影響不大。但至於面臨類似金融海嘯這種全球性的不景氣，多數廠商則會以減少外勞加班時數為主要因應措施，規模較大的廠商另會以放棄引進已經申請到的外勞名額以及減少新增申請名額，來降低勞動成本。

在社福外勞部份，多數受訪者不願雇用本勞的原因在於本勞的費用太高，又無法 24 小時照護。此外，受訪者對外籍看護的照護品質多數表示滿意，主要的困難在於常常會有溝通面的困擾。未來若不能繼續使用看護，則多數家庭仍選擇以家人來照護受照顧者。透過總體指標與問卷調查得知，僱用外籍看護對本國婦女的就業的影響有限。

最後，本研究參考他國經驗與國內文獻，並透過德菲法專家問卷調查，建立我國產業外勞與社福外勞總額警戒機制。在產業外勞部分，綜合警戒指標分數為-0.34，落在「綠燈」範圍，顯示目前在台產業外勞人數尚屬合理。至於個別指標部分，於「產業外勞所涉勞資爭議件數增加率」與「產業外勞行蹤不明人數增加率」為紅燈，需多加注意，其餘各項警戒指標燈號尚顯著無異常現象。

在社福外勞部分，雖然「因料理家務而未參與勞動市場人數增加率」、「本國居家服務員人數增加率」、「社福外勞行蹤不明人數增加率」與「外勞所涉勞資爭議件數增加率」等個別指標出現異常，但綜合警戒分數為-0.16分，屬「綠燈」範圍，顯示目前在台社福外勞總額尚無增減調整之需要。

根據上述研究成果，本研究提出幾點政策建議：1.協助企業改善工作環境，提高夜班津貼，以解決基層人力短缺問題；2.及早推動長期照護保險，解決國人長照需求；3.改善外勞入境後的管理機制，以減少行蹤不明人數，並避免發生勞資爭議；4.落實外勞為補充性人力的政策原則，避免企業為降低勞動成本而濫用外勞配額；5.持續改善外勞總額警戒機制，以發揮更大政策回饋效果。

關鍵字：人力短缺、外籍勞工、總額警戒指標

目錄

中華民國 101 年 08 月 15 日	I
摘要	II
本計畫主要研究目的為評析我國缺工情況、引進產業外勞與社福外勞引進對我國 整體經濟與社會效益之影響，以及建構我國外勞總額警戒機制，並據以檢視現 有在台外勞人數是否適當。	II
本計畫主要是評析產業缺工情況、產業外勞與社福外勞引進對我國產業之影響以 及建構我國外勞總額之警戒機制，並據以檢視現有在台外勞人數是否適當。茲就 每一議題的主要結論與政策建議，說明如下：	187
第一節 結論	187
一、本國產業缺工情況	187
第二節 政策建議	189

表目錄

表 1-1 受訪企業產業類別	8
----------------------	---

表 1-2 受訪企業所在地.....	9
表 1-3 受訪企業外勞引進來源.....	9
表 1-4 德菲法問卷 30 位專家學者名單.....	14
表 2-1 工業及服務業歷年空缺概況.....	18
表 2-2 各行業廠商短缺員工概況.....	19
表 2-4 各職類別歷年短缺員工概況.....	24
表 2-5 100 年各行業別基層人力短缺概況-事務工作人員.....	27
表 2-6 100 年各行業別基層人力短缺概況-服務及銷售工作人員.....	28
表 2-7 100 年各行業別基層人力短缺概況-技藝有關工作人員、機械設備操作及 組裝人員	29
表 2-8 100 年各行業別基層人力短缺概況-基層技術工及勞力工.....	30
表 2-9 各行業廠商短缺員工平均持續時間.....	32
表 2-10 101 年 1 月各職業別中新登記求職、求才人數與求供倍數.....	33
表 2-11 各行業廠商短缺員工主要原因.....	34
表 2-12 99 年基層勞動力未能推介就業之原因.....	36
表 2-13 99 年基層勞動力求才機會未能補實之原因.....	37
表 2-14 企業願意支付職缺員工之最低薪資.....	40
表 2-15 99 年各行業受雇員工平均經常性薪資.....	41
表 2-16 99 年受雇員工平均經常性薪資與企業願意支付職缺員工之最低薪資比 較	42

表 2-17 各職業別廠商短缺員工需夜間工作之比例.....	43
表 2-18 我國外籍勞工引進情形.....	46
表 2-19 產業外勞人數佔就業人數比重.....	50
表 2-20 廠商目前主要的缺工職類別（可複選）.....	51
表 2-21 企業認為造成基層人力短缺的最主要原因.....	52
表 2-22 造成廠商短缺基層人力未能補足的原因（可複選）.....	52
表 2-23 同意因工作環境比較差與工作具危險性造成短缺人力無法補足的企業對於改善工作環境的意願統計（可複選）.....	53
表 2-24 同意因需要加班與夜間工作造成基層人力未能補足的企業對於提高夜間津貼的意願統計（可複選）.....	54
表 2-25 企業打算將生產線外移，來解決基層人力不足問題.....	54
表 2-26 企業因基層人力短缺問題，造成生產數量減少的情況.....	55
表 2-27 廠商面對金融海嘯時在外勞聘僱方面所採取之因應措施-按廠商規模別檢視	56
表 2-28 未來若遇到經濟不景氣，貴公司在外勞聘僱方面可能採行的因應措施-以規模別來檢視.....	57
表 2-29 因政策或法令改變使致外勞名額縮減，企業可能採行的因應措施-採企業規模別檢視.....	59
表 3-1 OECD 國家外籍與境外出生勞動人數（存量）之成長率.....	64
表 3-2 OECD 國家短期勞動移民流入量.....	65
表 3-3 歐盟國家境外出生就業者就業變動情形(按行業分)：變動最大前十行	

業，2008～2010.....	67
表 3-4 美國境外出生就業者就業變動情形(按行業分)：變動最大前十行業，2007～2010.....	68
表 4-1 新加坡國民生產毛額之分解.....	94
表 4-2 產業外勞影響評估指標之說明.....	100
表 4-3 產業外勞影響評估指標之資料來源.....	103
表 4-4 社福外勞影響評估指標之說明.....	106
表 4-5 社福外勞影響評估指標之資料來源.....	106
表 4-6 產業外勞與各項總體指標之相關係數.....	109
表 4-7 引進外勞對本國籍員工勞動條件之影響.....	110
表 4-8 引進外勞對本國籍員工加薪幅度與晉升機會之影響.....	111
表 4-9 引進外勞對本國籍員工加班工時、夜班工時以及職業災害方面之影響.....	111
表 4-10 影響企業投資決策因素—第一大影響因素.....	114
表 4-11 影響企業投資決策因素—第二大影響因素.....	114
表 4-12 引進外勞之對企業其他方面之影響.....	116
表 4-13 引進外勞對企業營業收入、國內投資以及海外投資方面之影響.....	118
表 4-14 引進外勞對企業研發支出、設備自動化以及生產線外移方面之影響.....	119
表 4-15 引進外勞對企業研發支出、設備自動化以及生產線外移方面之影響.....	120
表 4-16 引進外勞之後，企業曾經面臨問題.....	121
表 4-17 社福外勞與總體各變數之相關係數.....	122

表 4-18 簡單線性迴歸方程式模擬結果.....	123
表 4-19 雇主從未考慮僱用本國籍看護原因.....	126
表 4-20 原先僱用本國籍看護工離職之原因.....	126
表 4-21 受訪者認為本國看護工合理支付費用範圍.....	126
表 4-22 受訪者僱用外國籍看護工(外勞)後，被照顧者的生活照護的改善情況	127
表 4-23 受訪者認為僱用外國籍看護工(外勞)的優點.....	127
表 4-24 受訪者認為僱用外國籍看護工(外勞)的缺點.....	128
表 4-25 僱用外勞前後，主要照顧者為親友、家人者工作情形.....	129
表 4-26 因為政策或法令修改，導致受訪者家裡無法繼續使用外籍看護工，受訪者因應措施.....	130
表 4-27 因為政策或法令修改，導致受訪者家裡無法繼續使用外籍看護工，主要照顧者與被照顧者的關係.....	130
表 5-1 工作准證勞工的核配比例(FOREIGN WORKER QUOTAS)與勞工稅.....	145
表 5-2 外勞稅和外勞比例的逐步調整預定表(直到 2013 年 7 月).....	148
表 5-3 德菲法的工作步驟.....	157
表 5-4 原先規劃產業外勞與社福外勞總額之警戒指標.....	159
表 5-5 第一回合受訪專家認為政府有無必要建立產業外勞總額警戒指標.....	161
表 5-6 第一回合受調專家對各項產業外勞總額警戒指標之看法.....	163
表 5-7 第一回合受訪專家認為政府有無必要建立社福外勞總額警戒指標.....	164
表 5-8 第一回合受調專家對各項社福外勞總額警戒指標之看法.....	165

表 5-9 第一回合受調專家是否贊同以下列方式來判定警戒指標值是否出現異常 而需採取因應措施.....	166
表 5-10 第二回合受調專家對各項產業外勞總額警戒指標之看法	169
表 5-11 第二回合受調專家對各項社福外勞總額警戒指標之看法.....	171
表 5-12 最終建議產業外勞與社福外勞總額之警戒指標.....	173
表 5-13 產業外勞總額之警戒燈號.....	184
表 5-14 社福外勞總額之警戒燈號.....	185

圖目錄

圖 1-1 研究架構.....	4
圖 1-2 受訪者戶籍.....	10
圖 1-3 受訪者僱用外籍看護年數.....	10
圖 1-4 受訪者年齡.....	10
圖 1-5 教育程度.....	11

圖 1-6 受訪者是否有未成年小孩.....	11
圖 1-7 全家平均每月所得.....	12
圖 1-8 受訪者目前工作身份.....	12
圖 1-9 受訪者性別.....	13
圖 2-1 86 年至 100 年台灣人力缺工情況.....	17
圖 2-2 86 年至 100 年工業與服務業空缺狀況.....	19
圖 2-3 台灣 92 年至 100 年基層人力短缺情形.....	25
圖 2-4 產業外勞人數佔就業人數比重.....	51
圖 3.1 OECD 國家外籍勞動人數比重與失業率(2008).....	71
圖 3.2 OECD 國家外籍勞動人數比重與人均所得(2008).....	72
圖 3.3 OECD 國家外籍勞動人數比重與經濟成長率(2008).....	73
圖 3.4 OECD 國家外籍勞動人數比重與平均薪資成長率(2008).....	74
圖 4-1 外籍勞工數量與對外投資金額.....	86
圖 4-2 雇主是否有嘗試聘僱本國看護工.....	124
圖 4-3 之前有僱用但後來不僱用本國籍看護原因.....	125
圖 4-4 聘僱外籍看護工之前，主要照顧者與被照顧者關係.....	129
圖 4-5 若無法使用外籍看護工，對未來主要照顧者工作的影響.....	132
圖 5-1 製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率.....	175
圖 5-2 製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資增加率.....	176
圖 5-3 製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時增加率.....	176

圖 5-4 本國非專技人員失業人數增加率.....	177
圖 5-5 產業外勞行蹤不明人數增加率.....	177
圖 5-6 產業外勞職災增加率.....	178
圖 5-7 外勞犯罪人數增加率.....	178
圖 5-8 外勞所涉勞資爭議件數增加率.....	179
圖 5-9 警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率.....	179
圖 5-15 社福外勞行蹤不明人數增加率.....	183
圖 5-16 雇主雇用社福外勞違反就服法被罰件數增加率.....	183

第一章緒論

第一節研究動機與目的

引進外勞固然能解決一國勞力短缺的問題，但其對本國勞工就業機會的排擠、對國內人才養成的抑制、對社會整體面的影響等，皆不容忽視。因此，各國在處理勞力短缺問題時，大都是將引進外勞當作是最後不得不的選擇，亦即是在沒有其他解決方法的情況下才會開放引進。我國亦是如此，《就業服務法》第四十二條明文規定「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」。據此原則，我國政府對於引進外勞的態度十分審慎，不僅設有總額控管機制外，也要求企業在引進產業外勞之前必須以合理的薪資與勞動條件，辦理國內招募。此外，對於個別廠商進用外勞人數與本勞人數之比例，也依所屬產業特性訂有比例上限。

儘管如此，國內部分勞工團體或專家學者對於引進外勞的影響仍有疑慮，他們認為引進外勞是造成國內基層勞工失業，或薪資無法上漲的重要因素，進而呼籲政府應減少外勞引進。另一方面，國內雇主團體則強調外勞所從事的工作都是國人不願從事的辛苦工作，若無此補充人力，則不僅企業無法營運，國人就業機會也會因此流失，因此，他們主張政府不僅不應減少，反而該增加外勞引進數量，而這種論調也獲得部分專家學者的支持。

上述勞資雙方與不同專家學者之間的爭議，不僅造成勞資關係緊張，也影響我國外勞政策之規劃，而爭議之所以產生的主要因素之一是既有總額控管機制未能有效運作。有鑑於各國在處理外勞總額時皆會面對國內相關利益團體的質疑，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。雖然勞委會已邀集全國性勞資團體、學者專家、政府機關共同組成「外籍勞工政策協商諮詢小組」，每3個月定期共商重要外勞政策，但在建立警戒指標方面卻無具體進展，導致該小組無法依據警戒指標協商外勞總額。

另一造成勞資爭議的因素是欠缺引進外勞之後的影響評估。綜觀上述勞資雙方的主張雖然對立，其立論邏輯脈絡卻是一致的，亦

即雙方都認為我國該引進多少外勞，應以引進之後的影響為主要參考依據。在此共同立論邏輯上，彼此的差異就在於對影響的認知不同。勞工團體認為引進外勞對本國勞工不利，而雇主團體認為是有利的。事實上，不僅外勞總額的爭辯是如此，勞雇雙方對於外勞名額的分配、以及應否延長外勞在台工作期限等外勞政策議題的討論，都是基於各自對於政策影響的不同認知。因此，要化解勞資雙方與專家學者對外勞議題的爭議，政府首要之務便是針對引進外勞之影響進行系統性的評估，並將評估結果告知外勞政策之利害關係人，使大家能在周延的實證基礎上進行政策討論。

雖然我國開放引進外勞已歷經多年，但迄今仍未就引進外勞對國內整體經濟與社會效益之影響建立完整的影響評估機制。雖然勞委會與政府相關單位已針對相關議題多次委託專家學者進行專題研究，而部分研究也提出一些評估方法，惟政府相關單位並未就這些評估方法加以整合，而且大多數評估方法都是研究者基於專業角度所建構，缺乏利害相關團體的參與，以致這些評估方法能否為勞資雙方接受，仍有待商榷。欠缺對引進外勞影響之評估機制不僅無法充分回應外界對外勞議題的疑慮，也無法將評估結果提供政府相關單位與勞資雙方在研議外勞政策之參考。

展望未來，受到人口老化與少子化的影響，國內產業發展所需之基層人力，以及家庭與看護機構所需之照護人力仍會面臨短缺的問題，故政府在可預見的未來仍須持續引進產業外勞與外籍看護工。因此，本計畫主要研究目的就是建立外勞引進之影響評估機制與外勞總額警戒機制，並進行實際評估與警戒。以作為後續整體外勞政策檢討及規劃之參考。此外，隨著經濟景氣波動頻繁，國內缺工情形的變化情勢不僅攸關國內企業經營，也是政府研擬外勞政策的重要參考依據，因此，本研究也將就此議題進行分析。

第二節 研究內容

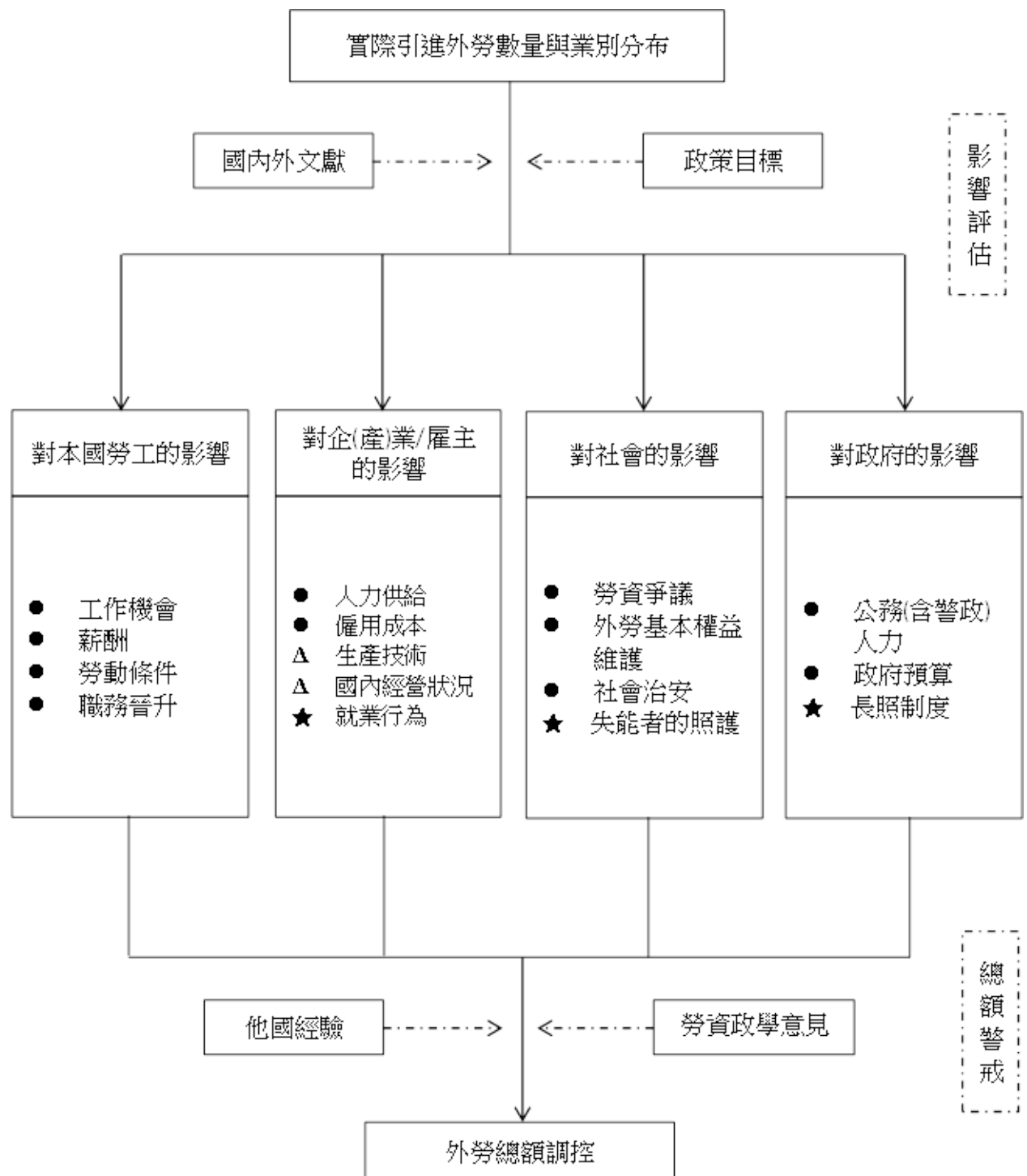
為達成此計畫目標，本計畫主要研究內容包括：

- (1) 分析國內基層人力短缺與外勞引進情形，除藉由歷史資料粗略釐清二者的關連性之外，更重要的是瞭解廠商對近期缺工情況的預期，以及未來若面臨缺工可能之因應作為。

- (2) 蒐集他國資料，瞭解各國外勞引進情形，尤其是在金融海嘯前後之變化。此外，本研究也將在資料許可範圍內蒐集分析其他國家對外勞總額之控管機制與實施結果。
- (3) 蒐集分析國內外文獻，瞭解各國政府單位與專家學者在評估引進外籍基層人力之影響時，所採用的評估方法與評估結果。
- (4) 建立引進外勞之影響評估機制，其內容至少包括確立評估指標的內涵與資料來源，以及評估方法。為配合外勞政策目標與委託單位需求，評估指標至少涵蓋對於本國勞工工作機會、勞動條件、產業人力供需、重大投資影響及產業經濟發展等面向。
- (5) 根據前一項所建立的機制，評估各類別外籍勞工引進人數增減對整體經濟與社會發展之影響，並依據評估結果研提具體外勞政策建議，並且對於未來影響評估機制之推動也提出具體建議。。
- (6) 參考前項評估結果與其他國家經驗，並蒐集政策相關利害關係人的意見，建立我國外籍勞工聘僱警戒指標與警戒機制，其內容包括指標項目與資料來源、警戒機制之操作方法、以及警戒結果之政策回饋機制。
- (7) 根據前一項所建立的機制，評估我國外勞總額之合理性，並提出必要之政策建議。

第三節研究架構

建立引進外勞的影響評估機制與總額警戒機制是本計畫最主要的二項工作，而且二者的關連性極高。理論上，外勞總額需要警戒的主要原因是擔心無法達到預期政策目標，甚至出現有損本國勞工權益的負面效果。因此，影響評估的結果應做為總額警戒的重要參考依據，而評估指標與警戒指標也應涵蓋相同構面。惟二者操作機制與時效性的要求不同，故實際採用的指標內容會有所差異。依據上述原則，本研究針對外勞影響評估與總額警戒所規劃的研究架構如下：



- 表示產業外勞與社福外勞共同適用之構面
- △ 表示僅產業外勞適用之構面
- ★ 表示僅社福外勞適用之構面

圖 1-1 研究架構

在影響評估方面，本研究參照就業服務法第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」等三個層面列入評估範圍。其中，對本國勞工的影響之主要評估構面包括工作機會、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、僱用成本二項共同構面，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；對社會的影響主要評估構面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。

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，本研究特別將「對政府的影響」列入評估範圍，而評估構面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。

確定上述評估構面之後，本研究藉由文獻分析、專家座談與深度訪談等方式，進一步選定各構面所含之評估指標，並進行實際評估。

在外勞總額警戒方面，本研究考量的層面與上述影響評估相同，亦即本研究是以引進外勞對本國勞工、企（產）業/雇主、社會與政府等四個層面的影響，做為外勞總額警戒依據。至於每個層面所涵蓋的構面與具體警戒指標的選擇，則將參考影響評估結果，國內勞資政學各界代表的意見，以及其他國家外勞總額控管的經驗。由於影響評估未來可能會由職訓局採不定期委外進行的方式辦理，而總額警戒則可能會配合每次召開「跨國勞動力政策協商諮詢小組」會議的時程，由職訓局自行辦理，二者的操作機制與時效性需求不同，故所採用的指標內容也會有所差異。¹

第四節 研究方法

針對上述研究內容，本計畫的研究方法包括：

（一）文獻回顧

¹ 詳細評估指標與警戒指標內容，以及被選定的原因將分別於本報告第四章與第五章說明。

針對本研究所涵蓋之議題，整理國內外相關文獻。在國外文獻部分，由於國內介紹分析韓國、新加坡外勞政策的文獻相對較多，故本研究除了廣泛介紹 OECD 國家外籍人力引進經驗外，將重點介紹愛爾蘭、英國、奧地利、以色列、以及日本的相關政策。

（二）次級資料分析

本研究主要利用政府相關部會所提供之次級資料，蒐集並分析外勞引進人數增減、本國勞工就業機會、勞動條件、產業人力供需及經濟發展等資料，以瞭解引進各類外勞對國內就業市場供需情勢與勞動條件、以及我國經濟、產業與社會發展之影響。

（三）雇主問卷調查

本計畫問卷調查分為二部分，第一部分調查對象是針對引進產業外勞的廠商，主要調查內容包括（見附錄一）：

- （1）廠家人力需求、缺工情形與原因以及因應措施。
- （2）引進外勞對於廠商之營運影響及勞動力補充情形。
- （3）廠商聘僱外勞前、後，勞動條件之變化情形。
- （4）廠商引進外勞後之正負面效益與成本分析。
- （5）廠商重大投資決策之影響因素中，外勞引進與否對重大決策之影響評估。
- （6）過去金融海嘯時在聘僱外勞方面採取的因應措施，以及未來景氣不佳時可能採行的因應措施。

第二部分調查對象是引進社福外勞的雇主，主要調查內容包括（見附錄二）：

- （1）當初僱用外籍看護工，而不僱用本國看護工的原因。
- （2）僱用外籍看護工之影響，包括對家中失能者的照顧，以及家人進入職場工作之影響。
- （3）若禁止僱用外籍看護工，則可能採行的因應措施。

上述部分內容理應詢問被照顧者，因受照顧者多為失能者，可能無法填答，因而將增加相關問項於原來之問卷中，協請雇主回答。

其中企業外勞部分，依縣市與產業別分層抽樣，名冊由職訓

局提供，採郵寄方式，回收有效樣本數為 570 份。社服外勞部分，依縣市別比例抽樣，名冊由職訓局提供，採電訪方式，回收有效樣本數為 100 份。

在企業外勞部分，本次問卷調查回收有效樣本，以「金屬製品製造業」最多占 31.1%，「基本金屬製造業」次之占 11.8%，如表 1-1 所示。

。

表 1-1 受訪企業產業類別

產業類別	家數	百分比
食品製造業	26	4.6%
飲料製造業	1	0.2%
紡織業	37	6.5%
成衣及服飾品製造業	2	0.4%
皮革、毛皮及其製品製造業	1	0.2%
木竹製品製造業	2	0.4%
紙漿、紙及紙製品製造業	5	0.9%
印刷及資料儲存媒體複製業	5	0.9%
化學材料製造業	11	1.9%
化學製品製造業	6	1.1%
橡膠製品製造業	22	3.9%
塑膠製品製造業	44	7.7%
非金屬礦物製品製造	10	1.8%
基本金屬製造業	67	11.8%
金屬製品製造業	177	31.1%
電子零組件製造業	22	3.9%
電力設備製造業	5	0.9%
電腦電子產品及光學製品製造業	6	1.1%
機械設備製造業	35	6.1%
汽車及其零件製造業	18	3.2%
其他運輸工具製造業	8	1.4%
產業用機械設備維修安裝業	5	0.9%
家具製造業	2	0.4%
其他製造業	53	9.3%
總和	570	100.0%

資料來源：本研究整理。

其中，企業所在地以北區最多占 40.5%，中區次之占 35.6%，南區第三占 22.6%，東區最少占 1.2%，如表 1-2 所示。

表 1-2 受訪企業所在地

地區	家數	百分比
北區	231	40.5%
中區	203	35.6%
南區	129	22.6%
東區	7	1.2%
總和	570	100.0%

資料來源：本研究整理。

目前受訪者所使用外勞是以特定製程（3K）引進外勞最多，占 64.4%，以傳統製造業引進者次之，占 43.9%，如表 1-3 所示。

表 1-3 受訪企業外勞引進來源

申請名義	家數	百分比
特定製程（3K）	367	64.4%
特殊時程（3 班）	50	8.8%
重大投資	40	7.0%
傳統製造業	250	43.9%
非傳統製造業	8	1.4%

資料來源：本研究整理。

在社福外勞部分，調查資料顯示，本次接受調查之受訪者，以戶籍在北區的比率最高，佔 51.0%；東區的比率最低，僅佔 2.0%。家中僱用外籍看護以 1~3 年的比率最高，佔 39.0%；7 年以上的比率最低，佔 28.0%。接受調查之受訪者，年齡在 41~50 歲的比率最高，佔 32.0%；30 歲以下的比率最低，佔 2.0%。

訪者之配偶，年齡在 41~50 歲的比率最高，佔 33.3%；31~40 歲

的比率最低，佔 6.4%(如圖 1-2、1-3、1-4)。

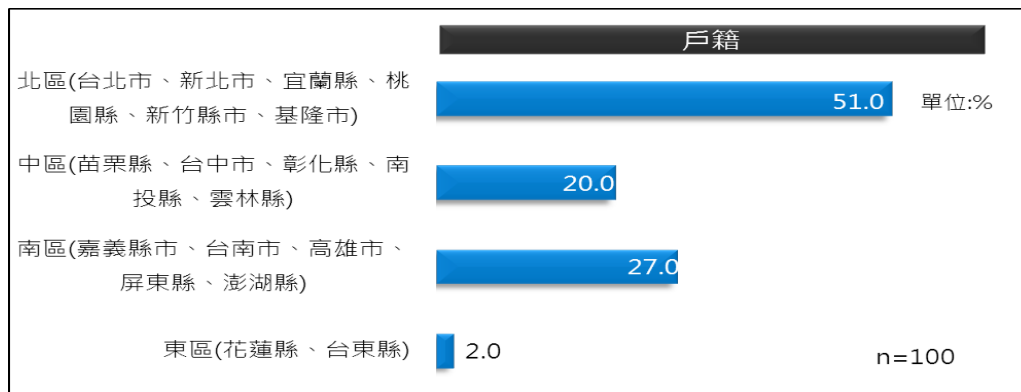


圖 1-2 受訪者戶籍

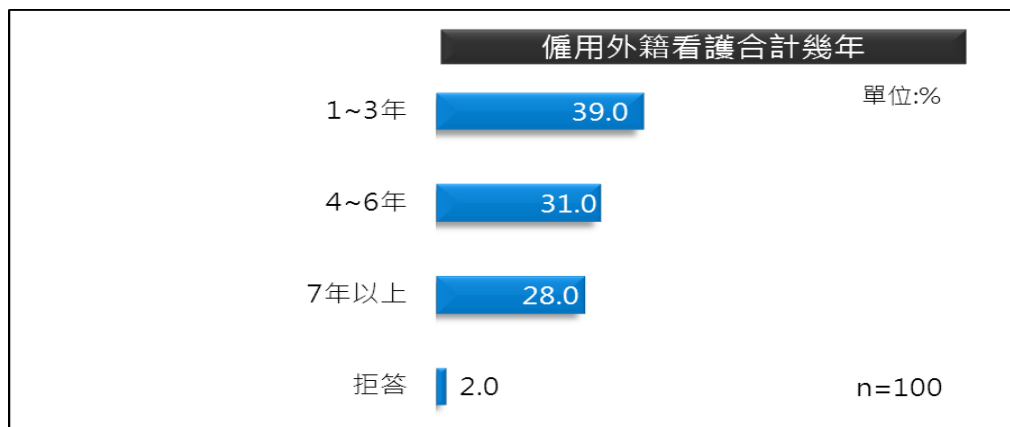


圖 1-3 受訪者僱用外籍看護年數

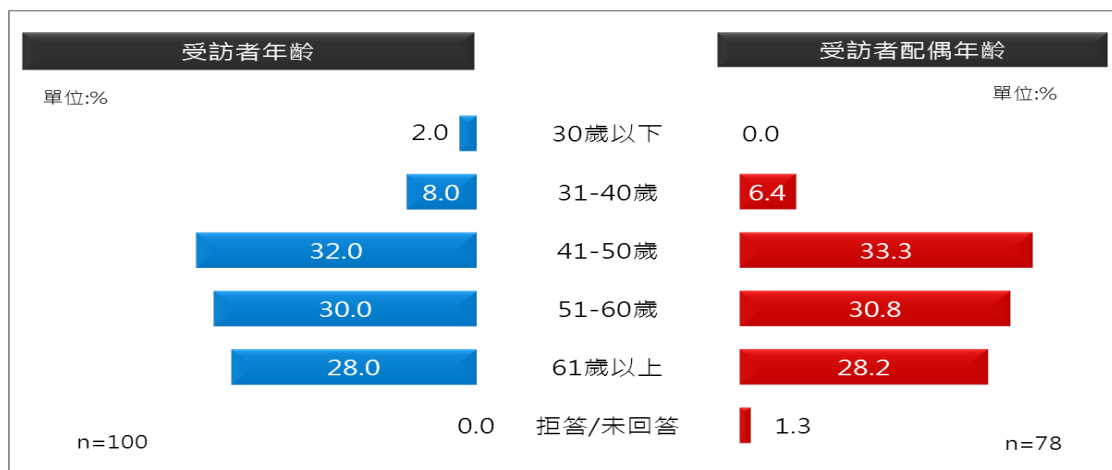


圖 1-4 受訪者年齡

此外，本次接受調查之受訪者，教育程度為大學（專）的比率最高，佔 34.0%；研究所及以上的比率最低，佔 6.0%。受訪者之配偶，

教育程度為大學（專）的比率最高，佔 39.7%；研究所及以上的比率最低，佔 6.4%(如圖 1-5 所示)。

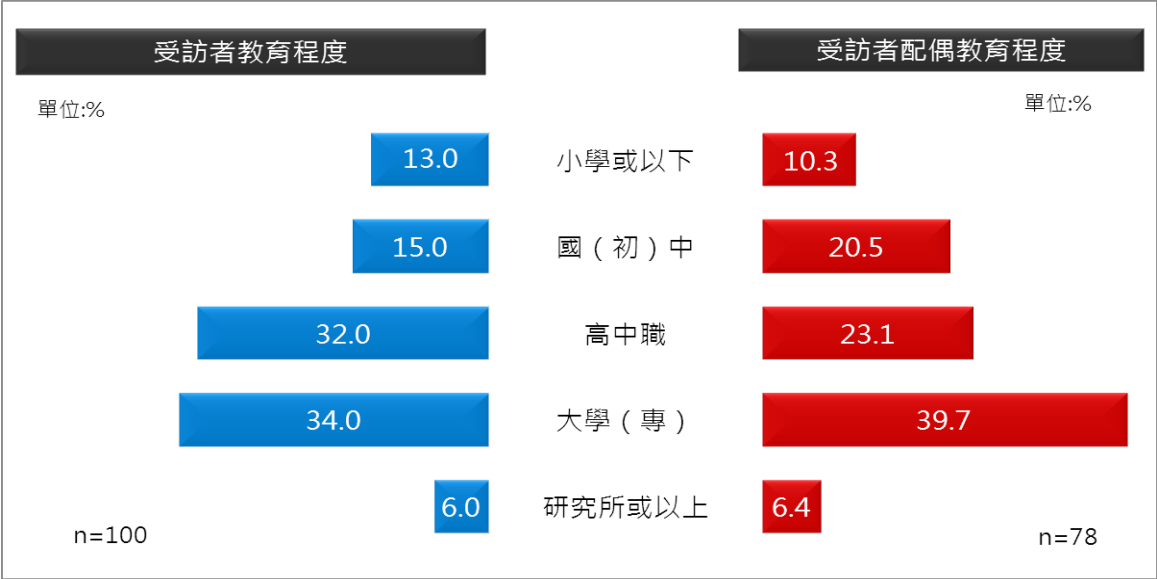


圖 1-5 教育程度

調查資料顯示，本次接受調查之受訪者，沒有未成年小孩的比率較高，佔 76.0%；有未成年小孩的，佔 24.0%(如圖 1-6 所示)。本次接受調查之受訪者，全家平均每月所得在 59,999 元以下的比率較高，佔 43.0%；100,000-119,999 元的比率最低，佔 7.0%(如圖 1-7 所示)。

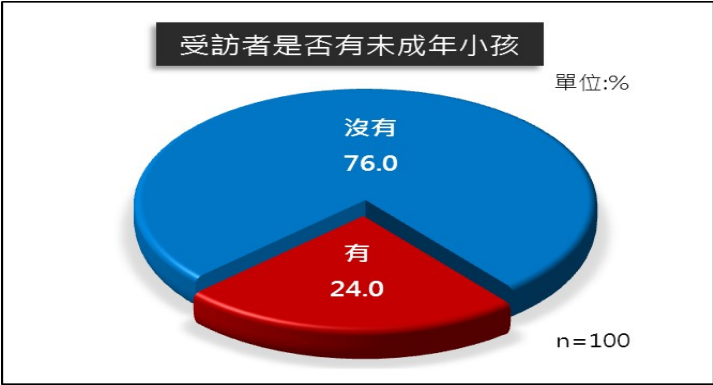


圖 1-6 受訪者是否有未成年小孩

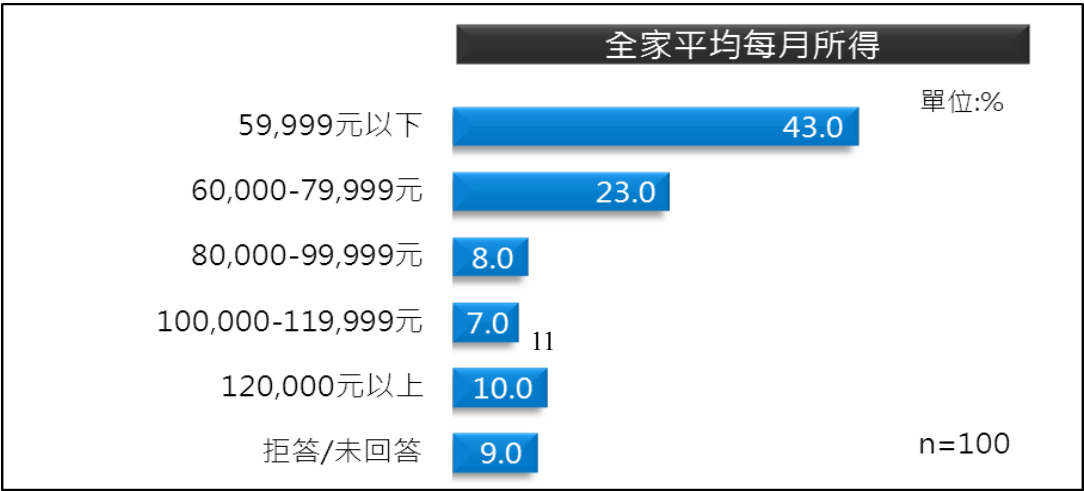


圖 1-7 全家平均每月所得

調查資料顯示(如圖 1-8 所示)，有工作的受訪者中，目前工作身份為薪資受雇者（一般受僱員工）及自營作業者（自己開店或開公司）的比率相當，各佔 49.2%。調查資料顯示，本次接受調查之受訪者，以女性的比率較高，佔 62.0%；男性比率較低，佔 38.0%(如圖 1-9 所示)。

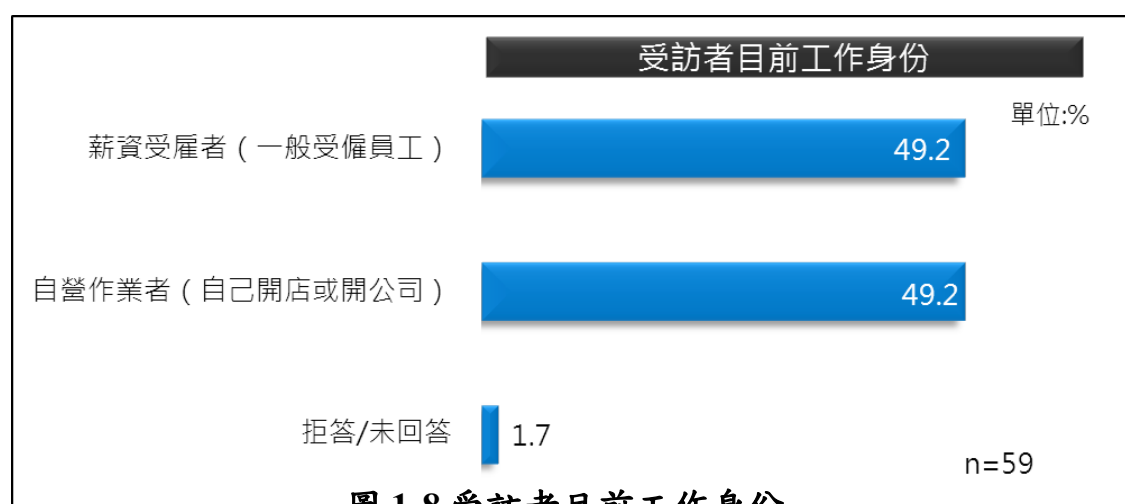


圖 1-8 受訪者目前工作身份

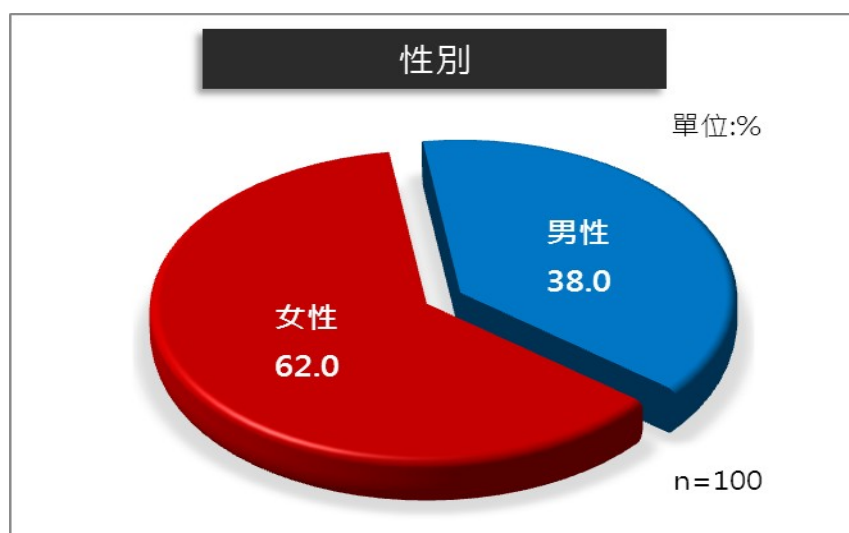


圖 1-9 受訪者性別

（四）德菲法專家問卷調查

由於選擇外勞總額警戒指標與建置警戒機制涉及專業判斷，一般外勞雇主恐怕無法對相關問題提供有用的資訊，因此，本研究就此部分將採德菲法專家問卷調查法，問卷發放對象為國內熟悉外勞政策之專家學者，包括曾就相關議題進行專案研究或發表論文之學者，以及曾擔任勞委會外勞政策諮詢協商小組委員之學者，受調人數為 30 人。表 1-4 所列為參與此次德菲法問卷調查之專家名單。問卷主要內容為針對本研究所擬各項可能之警戒指標適切性與相對權重，以及如何判定各項指標值是否異常，詢問受調專家的意見（見附錄三）。此次德菲法問卷調查共進行二回合，受調專家對於哪些警戒指標應被納入，共識性頗高，惟對各指標之相對權重則看法較為分歧。

（五）深度訪談

為彌補次級資料分析與問卷調查之不足，以及考量問卷部分僅能訪問到勞動需求層面，因而本研究另外針對雇主團體代表、勞工團體代表以及社福團體代表進行深度訪談與實地考察，以促使本研究之成果更為周全。訪談人數合計為 12 人次（見附錄四）。

（六）召開座談會

為能集思廣益，結合理論與實務，本研究召開三場座談會，邀請專家學者、業者、勞工團體代表參加。第一場座談會在 2 月 21 日舉辦，針對引進外勞影響評估機制（包含評估指標與評估方法）與外勞人數之警戒機制（含警戒指標與操作方法）請與會者提供意見。第二場次則是在確完成問卷設計之後召開，舉辦日期為 3 月 1 日，主要是聽取與會者對問卷內容的意見，並進行必要之修改。第三場次為在完成期末報告初稿時召開，舉辦日期為 7 月 13 日，主要針對本研究所獲致的結論與建議，和與會者廣泛交換意見，以充實研究內容，並確認研究結果的適當性（見附錄五）。

表 1-4 德菲法問卷 30 位專家學者名單

姓名	單位	姓名	單位
王宏仁	中山大學社會學系教授	徐廣正	文化大學勞工系副教授
王素彎	財團法人中華經濟研究院第三研究所副所長	馬財專	國立中正大學勞工關係學系副教授
王增勇	政治大學社工所副教授	張秋蘭	大葉大學人力資源暨公共關係學系助理教授
成之約	政治大學勞工研究所教授	陳世哲	中山大學人管所教授
江豐富	中央研究院經濟所研究員	陳正良	文化大學勞工系助理教授
吳惠林	中華經濟研究院研究員	黃仁德	政大經濟系教授
李健鴻	中國文化大學勞工關係學系副教授	黃同圳	清雲科技大學教授
周玟琪	中正大學勞工系副教授	黃麗璇	中央大學經濟系教授
林佳和	政大法律系助理教授	詹火生	弘光科技大學老人福利與事業系教授
林佳瑩	政治大學社會系副教授	劉士豪	銘傳財金法律學系教授
林祖嘉	政大經濟系教授	劉梅君	政治大學勞工所教授
林國榮	致理國貿系教授	劉黃麗娟	開南大學養生與健康行銷學系助理教授
林淑慧	中正大學勞工系助理教授	鄭津津	中正大學法律系教授
林燦螢	文化大學勞工系助理教授	戴肇洋	台灣綜合研究院主任
徐美	台北大學經濟系教授	藍科正	國立中正大學勞工關係學系副教授

註：按姓名筆畫排序

第五節 章節安排

本計畫研究報告分為六章，除本章緒論之外，第二章分析當前我國基層人力短缺與外國勞工引進情形，第三章參考 OECD 國家之經驗瞭解其在金融海嘯之因應對策與各國外勞總額控管機制；第四章為針對我國引進外勞之影響建立評估機制，並透過次級資料與問卷調查，進行評估；第五章為建置我國外勞總額的警戒機制，並進行評估；第六章則為結論與建議。

第二章我國基層人力短缺與外國勞工引進情形

受到經濟長期快速發展、高等教育普及、工作價值觀念的改變以及少子化等因素之影響，願意從事製造業和營造業的國人相對越來越少，使得基層勞動人力相當缺乏，常常出現缺工問題，造成企業經營相當大的壓力，因而政府引進外勞，希望可以舒緩此方面的問題。但由於外勞引進為採補充性及限業限量的方式，部分企業常常反應數量上難以滿足他們的需求。由此可知，外勞引進與本國基層人力缺工情況息息相關，因而本章節利用政府統計之次級資料以及企業問卷調查的方式，瞭解目前基層人力缺工情形以及本國外勞引進的情況。

第一節次級資料分析

一、整體產業人力短缺情況

由於經濟快速成長，教育水準提升以及人口成長趨緩等因素，國內勞動市場自民國七十年代後期起，即出現全面性基層勞力短缺現象。根據主計處統計資料顯示，民國 78 年國內整體產業缺工率為 8.44%，而其中製造業缺工率更高達 10.33%，營造業缺工率亦有 9.5%，勞動供需的不平衡，造成當時國內製造業於營造業之平均實質工資上升。因此，政府在當年度核准引進約 6 萬 5 千名外勞，參與重大公共工程建設。爾後，在國內缺工問題的壓力下，政府逐年開放外勞之引進，於民國 80 年允許 6 種行業、15 種職業之民間業者申請外勞，民國 81 年通過實施「就業服務法」，並以其作為外勞管理與引進之法源依據，陸續開放各項外勞引進專案。整體而言，在外勞政策的鬆綁以及部分產業的外移，加上國際經濟長期低迷，國內廠商外銷訂單減少以及內需疲弱，造成台灣人力短缺自 86 年起至 98 年呈現逐年減少的情況，人力短缺情況由平均 86 年 3.39%，下降至 98 年 8 月的 2.06%。

爾後，受到國內景氣好轉的影響，廠商用人需求明顯增加，因而 99 年 8 月受僱員工空缺人數較 98 年度大幅增加 5 萬 8 千人，空缺率亦由 98 年之 2.06% 增為 2.81%，增加 0.75 個百分點，為自 91 年以來最高水準，但於 100 年因全球經濟景氣的不確定性，國內廠商對勞動力僱用保持謹慎態度，全國缺工人數較 99 年減少（如表 2-1、圖 2-1 所示）。

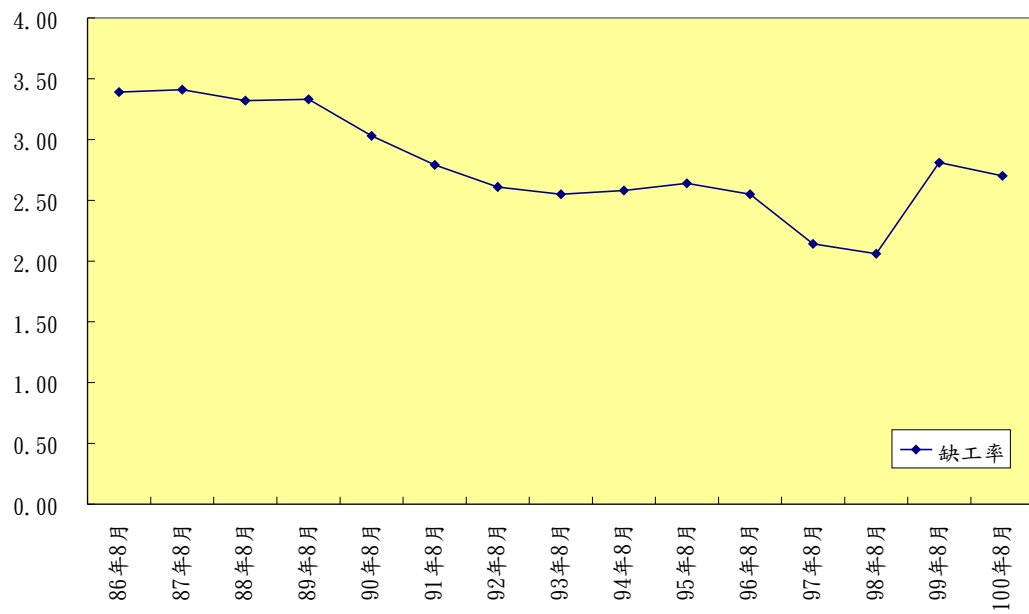


圖 2-1 86 年至 100 年台灣人力缺工情況

資料來源：整理自主計處事業人力僱用調查狀況。

表 2-1 工業及服務業歷年空缺概況

單位：人、%

年月\業別	工業與服務業		工業		服務業	
	缺工人數	空缺率	缺工人數	空缺率	缺工人數	空缺率
86 年 8 月	204,104	3.39	120,705	3.92	83,399	2.84
87 年 8 月	204,618	3.41	115,268	3.78	89,350	3.02
88 年 8 月	201,829	3.32	113,616	3.72	88,213	2.92
89 年 8 月	205,271	3.33	113,745	3.70	91,526	2.96
90 年 8 月	177,341	3.03	97,027	3.38	80,314	2.70
91 年 8 月	163,319	2.79	94,952	3.30	68,367	2.29
92 年 8 月	155,455	2.61	91,990	3.17	63,465	2.08
93 年 8 月	159,373	2.55	93,251	3.08	66,122	2.05
94 年 8 月	165,162	2.58	96,071	3.16	69,091	2.05
95 年 8 月	173,963	2.64	102,523	3.31	71,440	2.04
96 年 8 月	171,002	2.55	95,646	3.05	75,356	2.10
97 年 8 月	145,289	2.14	77,598	2.46	67,691	1.86
98 年 8 月	135,678	2.06	71,861	2.43	63,817	1.76
99 年 8 月	193,442	2.81	101,925	3.25	91,517	2.45
100 年 8 月	191,277	2.70	92,488	2.86	98,789	2.56

資料來源：整理自主計處事業人力僱用調查狀況。

就部門別來看，如圖 2-2 所示。各部門的空缺率亦呈現逐年下滑的趨勢，且由圖中發現工業部門的空缺率一直高於服務業部門，此可能為工業部門需要較多的基層人力，而台灣因教育素質的提升反而造成願意至基層服務的意願偏低所致。以 100 年 8 月底來看，工業部門受生產需求減少影響，空缺率較 99 年 8 月底減少 0.39 個百分點，為 2.86%，而服務業部門則受銷售及展示工作人員需求仍高之影響，其 100 年 8 月底空缺率較 99 年 8 月底增加 0.11 個百分點，為 2.56%。

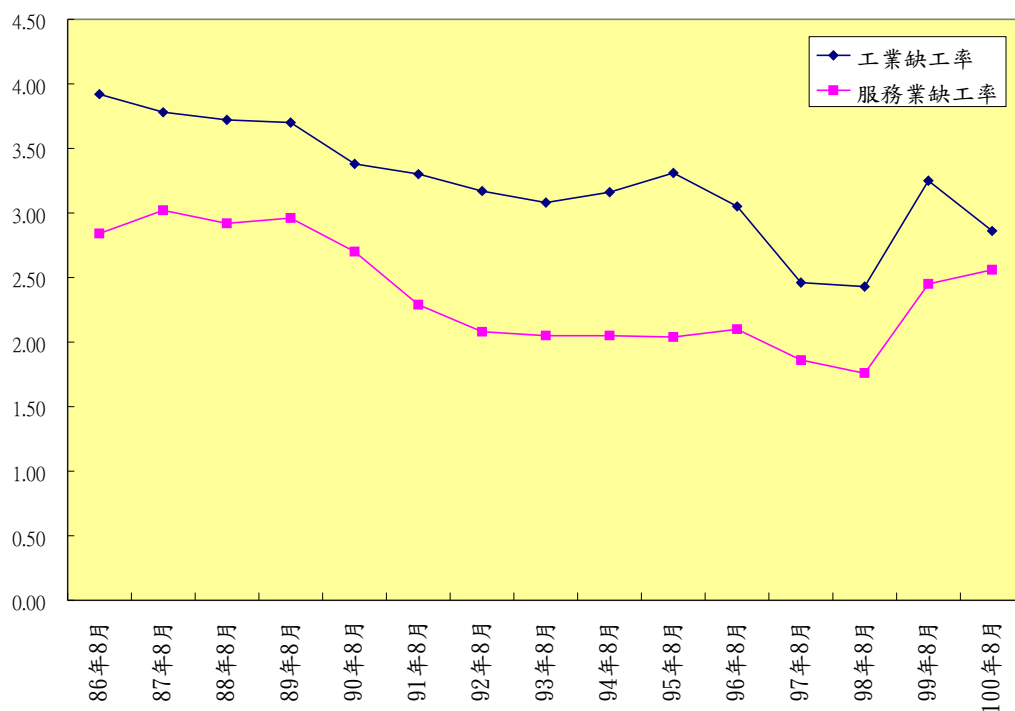


圖 2-2 86 年至 100 年工業與服務業空缺狀況

資料來源：整理自主計處事業人力僱用調查狀況。

進一步觀察行業別最近的缺工情況（見表 2-2），則發現在 100 年 8 月底各行業空缺人數以製造業最多，為 80,138 人；批發及零售業第二，為 35,906 人。就各行業之空缺率來看，製造業因受電子零組件、電腦、電子產品及光學製品製造業之技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員等生產線上生產人員需求大幅度增加，其空缺率為 2.94% 較其他行業別為高，營造業因營建構造及有關工作人員需求較大，且受產業辛苦之特性影響，人員招募困難，空缺率占 2.61%，位居第二。服務業部門中，不動產業因不動產經紀人需求較多，其空缺率達 4.97%，高於其他業別，其次為其他服務業的 4.72%，以及住宿及餐飲業的 3.99%。

比較 99 年 8 月底與 100 年 8 月底的情況發現，在製造業、電力及燃氣供應業、住宿及餐飲業、不動產業、專業科學及技術服務業以及支援服務業空缺率為呈現負向成長的趨勢，其中尤以工業部門的製造業與電力及燃氣供應業最為顯著，分別下降 0.49 與 0.73 個百分點。

表 2-2 各行業廠商短缺員工概況

單位：人；％

項目別	99 年 8 月底		100 年 8 月底		空缺率 變動
	空缺人數	空缺率	空缺人數	空缺率	
總計	193,442	2.81	191,277	2.7	-0.11
工業	101,925	3.25	92,488	2.86	-0.39
礦業及土石採取業	6	0.15	21	0.52	0.37
製造業	90,434	3.43	80,138	2.94	-0.49
電力及燃氣供應業	247	0.85	34	0.12	-0.73
用水供應及污染整治業	343	1.30	576	2.18	0.88
營造業	10,895	2.45	11,719	2.61	0.16
服務業	91,517	2.45	98,789	2.56	0.11
批發及零售業	34,084	2.30	35,906	2.36	0.06
運輸及倉儲業	4,192	1.61	4,725	1.75	0.14
住宿及餐飲業	11,620	4.07	11,914	3.99	-0.08
資訊及通訊傳播業	4,703	2.62	5,913	3.11	0.49
金融及保險業	5,283	1.47	7,178	1.95	0.48
不動產業	5,002	5.35	5,089	4.97	-0.38
專業、科學及技術服務業	5,761	2.75	5,369	2.47	-0.28
支援服務業	7,939	2.55	7,967	2.50	-0.05
教育服務業	1,986	2.60	2,100	2.69	0.09
醫療保健服務業	5,492	1.59	6,259	1.83	0.24
藝術、娛樂及休閒服務業	1,498	2.78	1,924	3.72	0.94
其他服務業	3,957	4.56	4,165	4.72	0.16

資料來源：本研究整理自行政院主計處事業人力僱用調查狀況。

註：空缺率 = [空缺人數 / (空缺人數 + 受僱員工人數)] × 100

進一步針對缺工情況較為嚴重的製造業中分類行業觀察（如表 2-3 所示），以電子零組件製造業空缺人數為最多，達約 1 萬 4 千人，電腦、電子產品及光學製品製造業次之，達 8,573 人，而金屬製品製造業，短缺人數達 8,158 人，排列第三。但若以空缺比重

來看，則以成衣及服飾品製造業為最，空缺率約為 5.06%，其次為非金屬礦物製品製造業，空缺率為 4.02%，再者則為電腦、電子產品及光學製品製造業，空缺率為 3.88%。此外，與 99 年 8 月底相較，則發現多數製造業空缺人數皆下降，尤其是在電子零組件製造業相對於其他製造業別顯著，100 年 8 月底較 99 年 8 月底短缺人數減少約 6,832 人。

在職類別部分，從歷年資料來看，各類別中為以技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員之短缺狀況較其他職類別嚴重，如表 2-4 所示。以 100 年 8 月底為例，技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員的職缺佔所有職類別的 35.3%，顯示此類基層人力之嚴重不足；其次則為技術員及助理專業人員，佔 22.9%；另外，屬於基層白領階級的服務及銷售工作人員短缺佔 14.9%，位居第三。

表 2-3 製造業廠商短缺員工概況

單位：人；%

項目別	99 年 8 月底			100 年 8 月底		
	受僱人數	空缺人數	空缺率	受僱人數	空缺人數	空缺率
製造業	2,546,399	90,434	3.43	2,643,382	80138	2.94
食品製造業	94,954	2,882	2.95	101,215	2,580	2.49
飲料及菸草製造業	15,506	105	0.67	15,815	454	2.79
紡織業	107,340	4,161	3.73	111,172	4,296	3.72
成衣及服飾品製造業	46,533	3,263	6.55	46,076	2,455	5.06
皮革、毛皮及其製品製造業	29,956	1,136	3.65	29,825	813	2.65
木竹製品製造業	17,747	352	1.94	17,608	545	3.00
紙漿、紙及紙製品製造業	50,067	1,698	3.28	50,613	1,470	2.82
印刷及資料儲存媒體複製業	63,921	1,899	2.89	66,264	1,824	2.68
石油及煤製品製造業	13,895	462	3.22	14,272	364	2.49
化學材料製造業	62,507	2,185	3.38	66,085	1,749	2.58
化學製品製造業	47,193	938	1.95	48,692	763	1.54
藥品製造業	25,480	787	3.00	26,748	797	2.89
橡膠製品製造業	32,685	1,050	3.11	35,007	924	2.57
塑膠製品製造業	137,916	4,207	2.96	137,448	3,957	2.80
非金屬礦物製品製造業	69,300	3,106	4.29	72,839	3,047	4.02
基本金屬製造業	98,960	4,243	4.11	103,777	3,568	3.32
金屬製品製造業	311,870	8,240	2.57	321,803	8,158	2.47
電子零組件製造業	545,367	21,411	3.78	565,453	14,579	2.51
電腦、電子產品及光學製品製造業	198,220	8,939	4.32	212,247	8,573	3.88
電力設備製造業	126,270	4,104	3.15	127,265	4,441	3.37
機械設備製造業	193,879	7,299	3.63	206,322	7,238	3.39
汽車及其零件製造業	69,891	2,990	4.1	74,977	2,745	3.53
其他運輸工具製造業	62,290	1,378	2.16	65,435	1,084	1.63
家具製造業	24,625	606	2.4	23,935	646	2.63
其他製造業	71,320	2,345	3.18	72,500	2,275	3.04
產業用機械設備維修及安裝業	28,707	648	2.21	29,989	793	2.58

資料來源：本研究整理自行政院主計處事業人力僱用調查狀況。

表 2-4 各職類別歷年短缺員工概況

單位：%；人

項目別	空缺 人數 (人)	結構比	主管及 監督人 員	專業 人員	技術員 及助理 專業人 員	事務工 作人員	服務及 銷售工 作人員	技藝有 關 工作人 員、機 械 設備操 作及組 裝人員	基層技 術工及 勞力工
92 年 5 月	148,431	100.00	1.30	21.01	28.98	7.41	7.27	30.37	3.66
93 年 6 月	151,526	100.00	1.32	19.63	25.12	7.93	9.68	31.34	4.98
94 年 6 月底	155,929	100.00	1.64	13.35	28.89	7.65	9.72	35.62	3.14
95 年 5 月底	160,684	100.00	1.20	14.60	27.30	7.60	7.80	37.90	3.70
96 年 8 月底	160,325	100.00	1.40	14.20	31.00	5.70	11.60	32.20	4.00
97 年 8 月底	145,289	100.00	1.60	16.30	31.40	6.40	10.50	31.30	2.60
98 年 8 月底	133,587	100.00	1.60	15.60	36.10	5.40	8.30	27.20	5.70
99 年 8 月底	193,442	100.00	1.10	14.60	28.40	5.80	13.90	32.00	4.20
100 年 8 月底	191,277	100.00	1.10	14.00	22.90	6.70	14.90	35.30	5.10

資料來源：本研究整理自行政院主計處事業人力僱用狀況調查。

二、國內基層人力短缺情況

由上述得知，國內勞動市場國內勞動市場於基層勞力相對其他職類別短缺情況較為明顯，其實自民國七十年代後期起，國內即出現全面性基層勞力²短缺現象，因而政府逐年開放外勞之引進。如圖 2-3 所示，從基層人力的短缺率來看，在技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員之短缺率較其他職類別高，為 27% 至 37% 左右，而基層技術工與勞力工相對於其他職類別的短缺率低，約為 2.6% 至 5.1% 左右。此一現象可能為因產業外移，對基層技術工與勞力工的需求減少，而在技藝有關之工作人員，多數企業仍

²在此之基層人力定義為：白領階級之事務工作人員、服務及銷售工作人員，藍領階級之技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員基層技術工及勞力工。

希望以培養本國員工為主，但因就業結構的變遷，多數年輕人不願到工廠工作，故缺工率仍偏高（如圖 2-3 所示）。此外，由圖中並可發現，若以年資料來觀察，各基層勞動人力的短缺率近年來皆有逐漸升高的趨勢，其中尤以技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員相較於其他職類別顯著。

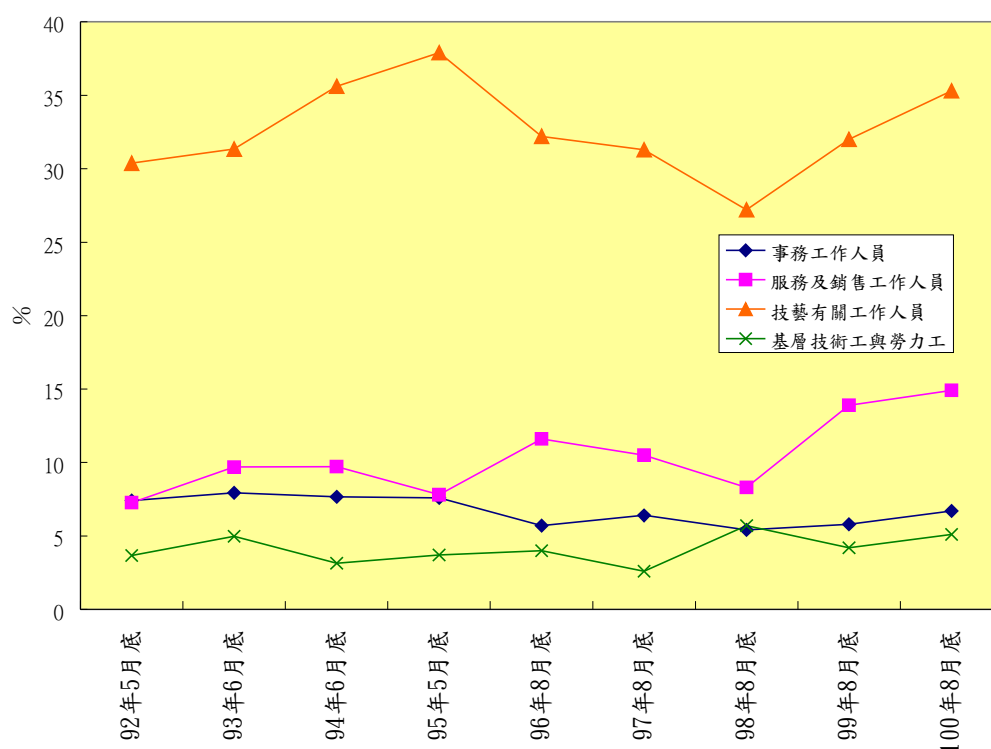


圖 2-3 台灣 92 年至 100 年基層人力短缺情形

資料來源：本研究整理自主計處人力僱用調查狀況。

若加上行業別來檢視，則可發現在事務工作人員部分（如表 2-5 所示），多數產業在 100 年 8 月底的短缺人數較 99 年來的高，僅在支援服務業、其他服務業、住宿餐飲業、營造業以及醫療保健服務業與電力及燃氣供應業為負向成長。而短缺情況最為嚴重者為製造業，在 100 年 8 月底於事務工作人員的短缺人數高達 3,424 人，較 99 年增加 61.97%。

在服務及銷售工作人員部分（如表 2-6 所示），主要的人員短缺來自於服務業，其中以批發零售業最為顯著，在 100 年與 99 年短缺人數分別達到 10,772 與 11,197 人。受到景氣持續低迷的影響，在住宿及餐飲業、資訊及通訊傳播業、不動產業、醫療保健服務

業以及藝術、娛樂及休閒服務業服務及銷售工作人員的需求減少，因而人員短缺現象亦稍減緩。

在技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員短缺方面（如表 2-7 所示），以製造業短缺員工數最多，在 100 年以及 99 年皆有 4 萬 5 千人以上，其次則為批發零售業與營造業，在 100 年分別為缺工 7,862 與 5,530 人，99 年則為 6,744 與 5,439 人。比較 99 年與 100 年情況，多數產業於技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員的短缺現象皆為正面增加的趨勢，僅在營造業、住宿及餐飲業、電力及燃氣供應業以及藝術、娛樂及休閒服務業服務呈現短缺減緩趨勢，其中又以營造業減少趨勢較為明顯，100 年 8 月底短缺人員減少 1,214 人。

在基層技術工及勞力工方面，整體而言，工業於此方面之人力短缺人數少於服務業，由表 2-8 可得知，不管在 100 年或是 99 年服務業在基層技術工及勞力工的短缺現象皆較工業嚴重。進一步以細類別來看，則發現在基層技術工及勞力工方面，在 100 年以住宿及餐飲業勞工短缺情況較為顯著，約有 2,127 人，其次為批發零售業的 2,051 人，但在 99 年時，則以運輸、倉儲業缺工人數較多，約有 1,671 人，其次才為製造業的 1,658 人。比較 100 年與 99 年發現，運輸倉儲業以及其他服務業於此方面人員短缺現象有獲得抒解，因而 100 年短缺人數較 99 年減少 1,014 與 710 人，但在營造業短缺人數則增加 1,087 人。

表 2-5 100 年各行業別基層人力短缺概況-事務工作人員

單位：人，％

項目別	99 年 8 月底	100 年 8 月底	人數變動	短缺變動率
工業	2,499	3,652	1,153	46.14
礦業及土石採取業	0	3	3	100.00
製造業	2,114	3,424	1,310	61.97
電力及燃氣供應業	57	0	-57	-100.00
用水供應及污染整治業	13	47	34	261.54
營造業	315	178	-137	-43.49
服務業	7,927	8,327	400	5.05
批發及零售業	3,515	3,794	279	7.94
運輸及倉儲業	314	468	154	49.04
住宿及餐飲業	395	175	-220	-55.70
資訊及通訊傳播業	434	496	62	14.29
不動產業	39	83	44	112.82
專業、科學及技術服務業	364	836	472	129.67
支援服務業	1,306	680	-626	-47.93
教育服務業	394	1,080	686	174.11
醫療保健服務業	370	326	-44	-11.89
藝術、娛樂及休閒服務業	328	354	26	7.93
其他服務業	468	35	-433	-92.52

資料來源：本研究整理自主計處人力僱用調查狀況。

表 2-6 100 年各行業別基層人力短缺概況-服務及銷售工作人員

單位：人，%

項目別	99 年 8 月底	100 年 8 月底	人數變動	短缺變動率
工業	266	472	206	77.44
礦業及土石採取業	---	---	0	100.00
製造業	254	460	206	81.10
電力及燃氣供應業	---	---	0	0.00
用水供應及污染整治業	12	12	0	0.00
營造業	---	---	0	0.00
服務業	27,766	26,449	-1,317	-4.74
批發及零售業	10,772	11,197	425	3.95
運輸及倉儲業	138	192	54	39.13
住宿及餐飲業	9,534	9,323	-211	-2.21
資訊及通訊傳播業	474	24	-450	-94.94
不動產業	298	42	-256	-85.91
專業、科學及技術服務業	83	18	-65	-78.31
支援服務業	1,589	2,522	933	58.72
教育服務業	447	836	389	87.02
醫療保健服務業	814	523	-291	-35.75
藝術、娛樂及休閒服務業	1,084	806	-278	-25.65
其他服務業	2,533	966	-1,567	-61.86

資料來源：本研究整理自主計處人力僱用調查狀況。

表 2-7 100 年各行業別基層人力短缺概況-技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員

單位：人

項目別	99 年 8 月底	100 年 8 月底	人數變動	短缺變動率
工業	52,779	52,104	-675	-1.28
礦業及土石採取業	---	5	5	100.00
製造業	45,769	46,360	591	1.29
電力及燃氣供應業	185	21	-164	0.00
用水供應及污染整治業	81	188	107	132.10
營造業	6,744	5,530	-1,214	0.00
服務業	9,110	15,299	6,189	67.94
批發及零售業	5,439	7,862	2,423	44.55
運輸及倉儲業	1,499	2,226	727	48.50
住宿及餐飲業	679	26	-653	-96.17
資訊及通訊傳播業	29	270	241	831.03
不動產業	---	---	---	0
專業、科學及技術服務業	57	175	118	207.02
支援服務業	863	3,185	2,322	269.06
教育服務業	---	---	---	0
醫療保健服務業	---	3	3	100.00
藝術、娛樂及休閒服務業	17	6	-11	-64.71
其他服務業	527	1,546	1,019	193.36

資料來源：本研究整理自主計處人力僱用調查狀況。

表 2-8 100 年各行業別基層人力短缺概況-基層技術工及勞力工

單位：人

項目別	99 年 8 月底	100 年 8 月底	人數變動	短缺變動率
工業	1,870	2,873	1,003	53.64
礦業及土石採取業	6	13	7	100.00
製造業	1,658	1,508	-150	-9.05
電力及燃氣供應業	---	6	6	0.00
用水供應及污染整治業	149	196	47	31.54
營造業	63	1,150	1,087	0.00
服務業	6,233	6,966	733	11.76
批發及零售業	1,304	2,051	747	57.29
運輸及倉儲業	1,671	657	-1,014	-60.68
住宿及餐飲業	1,023	2,127	1,104	107.92
資訊及通訊傳播業	36	---	-36	-100.00
不動產業	184	89	-95	-51.63
專業、科學及技術服務業	192	12	-180	-93.75
支援服務業	921	1,619	698	75.79
教育服務業	83	12	-71	-85.54
醫療保健服務業	32	55	23	71.88
藝術、娛樂及休閒服務業	65	332	267	410.77
其他服務業	722	12	-710	-98.34

資料來源：本研究整理自主計處人力僱用調查狀況。

進一步以各廠商短缺員工持續時間來看（如表 2-9 所示），100 年 8 月底工業及服務業廠商空缺員工平均持續時間為 4.2 個月，而 99 年則為 4.0 個月，100 年較 99 年增長 0.2 個月。工業部門空缺員工平均持續時間為 4.6 個月，較服務業部門平均之 3.9 個月略長，其中營造業受工作環境骯髒、危險、辛勞及員工流動性影響，平均空缺時間最長，達 5.8 個月；電力及燃氣供應業於 100 年受生產業務量擴增，機械操作人員需求增加影響，其空缺時間次之，達 5.7 個月。服務業部門在不動產業產業部分受經紀人流動性較大影響，空缺員工時間最長，達 5.7 個月，其次為他服務業，為 5.4 個月，而以教育服務業最短，僅有 1.7 個月。

比較各產業別發現，工業部門的產業在技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員基層勞與基層技術工及勞力工的短缺時間較其他職類別長，但在服務業各產業則起伏較大，並無一致的變化。

若按各職類觀察，100 年 8 月底在技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員空缺平均持續時間達 5.1 個月（如表 2-9 所示），且此類人員的空缺率亦較其他類別多（參照表 2-4），顯現出台灣目前在技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員可能出現技術斷層的現象，值得相關單位重視之。

表 2-9 各行業廠商短缺員工平均持續時間

單位：月

項目別	總計	主管及 監督人員	專業 人員	技術員 及助理 專業人員	事務工作人員	服務及 銷售工 作人員	技藝有 關工作 人員、 機械設 備操作 及組裝 人	基層技 術工及 勞力工
97 年 8 月 底 總 計	3.5	2.9	3.2	3.2	3.9	2.2	4.2	3.0
98 年 8 月 底 總 計	3.2	2.8	3.5	3.5	2.3	2.7	3.1	2.4
99 年 8 月 底 總 計	4.0	4.8	3.9	4.0	3.5	3.6	4.1	5.6
100 年 8 月 底 總 計	4.2	4.6	3.6	4.0	2.6	3.9	5.1	3.7
工 業 部 門	4.6	4.7	3.5	3.7	3.0	2.8	5.2	5.6
礦業及土石採取業	4.9	---	---	---	3.0	---	3.2	6.0
製 造 業	4.4	4.5	3.4	3.6	3.0	2.8	5.0	3.2
電力及燃氣供應業	5.7	---	8.0	4.0	---	---	6.6	1.0
用水供應及污染整治業	4.6	3.5	10.2	4.4	7.0	3.0	2.8	4.9
營 造 業	5.8	5.2	3.8	4.3	1.2	---	6.7	8.9
服 務 業 部 門	3.9	4.4	3.8	4.3	2.5	3.9	4.8	3.0
批發及零售業	3.1	4.6	2.2	3.5	1.5	2.6	4.5	1.7
運輸及倉儲業	4.5	3.8	3.2	3.0	5.8	3.4	4.9	4.7
住宿及餐飲業	4.6	2.0	3.0	1.0	4.3	5.0	5.0	2.6
資訊及通訊傳播業	4.0	4.3	3.8	4.2	3.8	6.1	1.0	---
金融及保險業	5.0	1.9	4.0	5.3	4.2	7.2	---	---
不動產業	5.7	12.0	1.0	5.5	1.0	10.5	---	5.8
專業、科學及技術服務	3.0	3.5	2.6	3.6	2.4	2.8	3.0	1.0
支援服務業	4.4	1.9	1.5	4.3	4.5	3.7	4.7	4.5
教育服務業	1.7	---	1.9	---	1.5	2.2	---	2.0
醫療保健服務業	4.7	4.1	5.6	4.4	2.0	3.1	1.7	1.7
藝術、娛樂及休閒服務	2.2	---	2.3	3.5	1.5	2.4	4.3	1.5
其他服務業	5.4	3.0	1.0	6.9	1.5	4.7	6.8	2.0

資料來源：本研究整理自主計處人力僱用調查狀況。

根據勞委會職訓局的統計資料顯示，國內基層人力多數為供不應求。如表 2-10 所示，新登記求職、求才者中，除行政主管企業

主管及經理人員、專業人員、事務工作人員呈需求小於供給（即求供倍數小於1）外，其餘各職類別則呈需求大於供給情勢，其中又以服務工作人員及售貨員、機械設備操作工及組裝工、技術工及有關工作人員之求供倍數較高，分別為2.91、1.62以及1.55，顯現出基層人力供給面之短缺現象較其他職類別嚴重。

表 2-10 101 年 1 月各職業別中新登記求職、求才人數與求供倍數

項目	求職人數(人)	求才人數(人)	求供倍數
總計	61,966	87,107	1.41
行政主管、企業主管及經理人員	1,182	987	0.84
專業人員	4,745	5,090	1.07
技術員及助理專業人員	11,035	15,146	1.37
事務工作人員	9,767	5,648	0.58
服務工作人員及售貨員	7,260	21,140	2.91
農、林、漁、牧工作人員	580	722	1.24
技術工及有關工作人員	2,905	4,512	1.55
機械設備操作工及組裝工	5,036	8,175	1.62
非技術工、體力工及其他	19,456	25,687	1.32

資料來源：本研究整理自勞委會職業訓練局統計速報

綜合上述發現，近年來，國內基層人力短缺問題相較於其他職類別顯著，不僅缺工人數增加，缺工持續時間也大幅延長，以下進一步就缺工的原因進行分析。

整體來說，根據主計處事業人力僱用調查報告顯示（如表 2-11 所示），100 年 8 月底工業及服務業廠商之空缺原因，以「因應員工流動性需求」最高，占 54.7%，較 99 年之 46.8% 增加 7.9 個百分點，以「業務量增加」居次，占 31.4%，較 99 年則減少 7.6 個百分點，主要係受國外景氣趨緩，影響廠商訂單及業績所致。工業部門中空缺原因以「因應員工流動性需求」為最高，占 45.4%，各業中製造業、用水供應及污染整治業、營造業均以「因應員工流動性需求」為其主要原因，礦業及土石採取業以「工作環境骯髒、危險、辛勞」為其主要原因，電力及燃氣供應業則以「業務量增加」為其主要原因。服務業部門除資訊及通訊傳播業之空缺員工主要原因以「業務量增加」為最高，占 51.7% 外，其餘各業均以「因應員工流動性需求」較高，其中又以教育服務業最高，為 86.6%，醫療保健及

社會工作服務業次之，佔 73.8%，其他服務業第三，為 71.5%（主計處，2011）。

表 2-11 各行業廠商短缺員工主要原因

單位：%

項目別	總計	業務量增加	季節性因素	組織調整	現有員工技能不符	因應員工流動性需求	工作環境骯髒、危險、辛勞	法規限制	其他
99 年 8 月 底 總 計	100.0	39.0	3.0	3.4	2.4	46.8	4.8	0.1	0.5
100 年 8 月 底 總 計	100.0	31.4	2.5	3.0	2.9	54.7	5.4	0.1	0.0
工 業 部 門	100.0	34.9	2.0	3.4	4.2	45.4	10.0	0.0	0.0
礦業及土石採取業	100.0	14.3	-	-	-	23.8	61.9	-	-
製 造 業	100.0	35.3	2.1	3.8	4.0	45.6	9.2	0.0	0.0
電力及燃氣供應業	100.0	67.6	-	5.9	-	26.5	-	-	-
用水供應及污染整治業	100.0	13.5	-	6.6	3.6	62.5	13.7	-	-
營 造 業	100.0	33.1	1.7	0.5	6.2	43.2	15.3	0.1	-
服 務 業 部 門	100.0	28.1	2.8	2.7	1.7	63.4	1.1	0.1	0.0
批 發 及 零 售 業	100.0	31.1	2.7	2.0	0.5	63.7	0.1	-	-
運 輸 及 倉 儲 業	100.0	20.7	0.4	6.5	0.8	66.6	4.2	0.7	-
住 宿 及 餐 飲 業	100.0	10.9	9.0	0.9	4.7	70.9	3.6	-	-
資訊及通訊傳播業	100.0	51.7	-	3.4	3.3	39.9	1.6	0.1	-
金 融 及 保 險 業	100.0	43.8	-	2.7	1.9	51.3	-	0.3	-
不 動 產 業	100.0	42.9	-	4.5	-	52.2	0.4	-	-
專業、科學及技術服務業	100.0	34.8	2.7	4.2	1.0	55.6	1.7	0.0	-
支 援 服 務 業	100.0	25.0	2.5	1.1	0.5	69.5	1.1	0.4	-
教 育 服 務 業	100.0	6.1	3.8	3.5	-	86.6	-	-	-
醫 療 保 健 服 務 業	100.0	17.5	0.0	5.1	1.1	73.8	2.1	0.4	-
藝術、娛樂及休閒服務業	100.0	22.5	3.0	0.8	0.1	69.2	2.0	-	2.3
其 他 服 務 業	100.0	9.5	6.5	3.2	9.4	71.5	-	-	-

資料來源：主計處事業人力僱用調查狀況。

由上述得知，因應員工流動性需求為各職類別空缺的主要因素，顯現近年來各類別員工之流動率可能偏高，故本研究進一步利用勞委會職訓局針對「有效求職未能推介就業」以及「雇主提供之有效求才機會未能補實」之分析結果進行深入之探討。

從表 2-12 中可得知，99 年「有效求職未能推介就業」的人數中，各職類別是以「與求職者就業意願不合」為主因，其中又以「工作環境或其他意願不合」所占人數比例最多（皆為 15% 以上）。

另一方面，99 年雇主提供之有效求才機會未能補實之原因中，則以雇主提供條件不合為主要原因，其中以「工作環境或其他條件不合」的原因居多（見表 2-13），在各職類別所佔之比例皆高於 12% 以上。根據業者反映，許多勞工是在到職之後因無法適應工作環境而迅速離職。由於企業遇到這種情形必須重新辦理國內招募，不僅短缺人力無法獲得補充，更造成作業程序的浪費。

從表 2-12 與 2-13 可知，不管是在有效求職未能推介就業或是雇主提供之有效求才機會未能補實的主要原因皆在於所提供的工作條件部分，根據辛炳隆（2011）研究顯示，國內欲從事基層勞力工作之失業者在求職過程中遇有工作機會但未就業的原因中，待遇太低是很常見的原因，其次是工作地點不理想。此外，就理論面而言，當勞動供給的增幅無法趕上勞動需求的增幅時，再加上薪資無法隨之調升即會造成缺工情形，如果依照此觀點，薪資向上調升的停滯情形也可以視作缺工的因素之一。

表 2-12 99 年基層勞動力未能推介就業之原因

單位：％

原因別	事務工作 人員	服務工 作人員 及售貨 員	農、林、漁 牧工作人 員	技術工 及有關 工作人 員	機械設 備操作 工及組 裝工	非技術 工及體 力工及 其他
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
與求職者就業意願不合	35.97	43.02	37.59	31.03	31.29	37.05
待遇及福利措施不合	5.56	4.58	4.83	5.08	4.49	3.96
工作地區不合	1.30	1.69	2.41	2.68	1.45	1.75
工作時間不合	10.21	17.47	10.34	7.47	7.94	10.65
工作環境或其他意願不合	18.89	19.28	20.00	15.90	17.41	20.69
求職者本身條件不合	25.46	25.41	32.07	33.24	28.03	27.13
與工作相關之技術不合	13.50	9.89	10.34	18.10	12.44	8.72
教育程度不合	0.55	0.49	0.00	0.48	0.41	0.32
體能、健康條件不合	4.55	8.69	17.24	8.33	9.50	11.76
與個人性向、意願不符	6.60	5.76	4.48	6.13	5.42	5.96
其他條件不合	0.26	0.58	0.34	0.29	0.26	0.37
求才廠商已另行補實	16.65	11.03	11.38	10.82	15.22	13.64
已錄取尚未報到	0.62	0.98	1.72	1.34	1.52	1.27
其 他	21.33	19.59	17.59	23.47	23.94	20.92

資料來源：整理自勞委會職業訓練局就業服務統計

表 2-13 99 年基層勞動力求才機會未能補實之原因

單位：％

原因別	事務工作 人員	服務工 作人員 及售貨 員	農、林、漁 牧工作人 員	技術工 及有關 工作人 員	機械設 備操作 工及組 裝工	非技術 工及體 力工及 其他
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
求職者無法聯繫	1.89	2.34	1.36	2.12	2.59	2.75
雇主提供條件不合	28.53	40.82	41.16	23.75	24.42	34.06
待遇及福利措施不合	2.72	3.72	2.72	2.86	2.70	2.58
工作地區不合	1.15	1.59	4.76	1.38	1.35	1.25
工作時間不合	9.60	16.82	11.90	7.21	8.16	11.18
工作環境或其他條件不合	15.05	18.68	21.77	12.30	12.26	19.06
求職者本身條件不合	21.19	24.75	38.78	24.81	22.47	22.73
與工作相關之技術不合	13.07	12.05	12.93	13.47	10.97	8.42
教育程度不合	0.51	0.45	0.00	0.32	0.27	0.25
體能、健康條件不合	3.19	6.70	22.79	6.68	6.75	9.45
與個人性向、意願不符	2.49	2.97	2.04	2.33	2.38	2.45
其他條件不合	1.89	2.58	1.36	2.12	2.05	2.18
求職者已另行就業	2.31	2.52	1.02	3.08	3.13	2.73
錄取未報到	2.35	3.00	2.72	3.92	4.97	5.24
其 他	43.67	26.55	14.97	42.31	42.41	32.48

資料來源：整理自勞委會職業訓練局就業服務統計

根據主計處事業人力僱用調查報告指出，100 年 8 月底工業及服務業廠商提供之職缺中，採按月計薪者之平均經常性薪資為 26,242 元，較 99 年增加 636 元，而 99 年 8 月底，空缺員工平均僱用經常性薪資為 25,606 元，較 98 年減少。（見表 2-14）

就各職類觀察，以主管及監督人員最高，達 52,980 元，專業人員居次，為 37,411 元，而以基層技術工及勞力工最低，僅有 20,218

元。若按各行業觀察，以運輸及倉儲業提供之 32,906 元待遇相對最高，其他服務業 20,615 元最低。

若依部門別來看，工業部門按月計薪職缺之經常性薪資在 100 年 8 月底平均為 26,795 元，其中以主管及監督人員最高，可達 48,379 元，專業人員次之，為 38,368 元，基層技術工及勞力工最低，僅有 20,839 元，100 年 8 月底各工業部門之最低薪資皆高於 99 年 8 月底。此外，在服務業部門部分，職缺之經常性薪資平均為 25,711 元，其中以主管及監督人員最高，為 61,913 元，以基層技術工及勞力工最低，為 19,972 元。

為瞭解台灣基層人力之短缺是否受職缺薪資偏低所影響，本研究進一步以企業願意支付職缺員工之最低薪資與同職類受僱員工平均薪資（見表 2-15）的比率來衡量，如表 2-16 所示。在此為將企業願意支付職缺員工之最低薪資除以同職類受僱員工平均薪資，若數值大於 1，表示企業願意支付職缺員工之最低薪資高於同職類受僱員工平均薪資，反之則小於 1。由表中發現，不管是在大業別或是中業別，各行業職缺所開列之薪資的確低於一般受僱員工之平均薪資，此可能為因多數企業在求才時所開立之薪資水準僅為基本之最低薪資所致。

此外，比較各業別發現，平均來說，服務業部門的受雇者平均薪資與職缺最低薪資差異大於於工業部門。若以職類別來看，則發現在工業部門為以服務及銷售工作人員以及技藝有關工作人員兩者薪資差異最大，企業願意支付職缺員工之最低薪資僅達同職類受僱員工平均薪資的 64% 與 67%。在服務業部門則以技術員及助理專業人員、技藝有關工作人員以及機械設備操作及組裝人員之薪資差異幅度

較大，企業願意支付職缺員工之最低薪資僅達同職類受僱員工平均薪資的 56%、57%與 56%。由上述得知，不管是在工業部門或是服務業部門，皆於基層人力兩者薪資差異較為顯著。

表 2-14 企業願意支付職缺員工之最低薪資

單位：元/月

項目別	總計	主管及 監督人員	專業 人員	技術員及 助理專業 人員	事務支援 人員	服務及 銷售工 作人員	技藝有關 工作人員 機械設備 操作	基層技 術工及 勞力工
98 年 8 月 底 總 計	26,779	47,464	36,475	26,279	23,550	22,519	21,348	19,023
99 年 8 月 底 總 計	25,606	46,953	35,193	25,101	23,628	21,078	21,129	20,545
100 年 8 月 底 總 計	26,242	52,980	37,411	26,054	23,260	22,270	22,366	20,218
工 業 部 門	26,795	48,379	38,368	26,664	22,937	21,113	21,948	20,839
礦 業 及 土 石 採 取 業	25,976	50,199	34,840	25,738	23,897	25,584	20,707	19,502
製 造 業	29,501-	-		27,900	29,534-		29,534-	
電 力 及 燃 氣 供 應 業	23,829-		30,000	26,536	35,571-		25,372	19,016
用 水 供 應 及 污 染 整 治 業	26,436	50,000	30,317	29,032	23,907-		21,469-	
營 造 業	25,141	43,663	36,660	24,311	23,458	21,045	22,647	20,820
服 務 業 部 門	22,420	45,161	32,372	23,733	23,678	20,466	19,764	17,430
批 發 及 零 售 業	29,033	51,875	47,257	23,990	25,914	54,850	34,863	23,085
運 輸 及 倉 儲 業	21,376	34,462	30,000	25,163	21,368	21,016	17,375	23,163
住 宿 及 餐 飲 業	30,573	43,997	33,328	27,059	22,664	20,792	27,414	20,000
資 訊 及 通 訊 傳 播 業	30,542	41,384	40,890	28,939	27,091-	-	-	
金 融 及 保 險 業	20,859-		46,500	20,864	23,462	21,000-		18,771
不 動 產 業	29,247	53,623	35,876	24,421	23,077	20,722	25,625	17,469
專 業、科 學 及 技 術 服 務 業	21,404	45,000	28,000	21,808	21,918	21,662	21,304	18,454
支 援 服 務 業	22,279-	-		23,814	24,706	20,141-	-	
教 育 服 務 業	35,809	59,065	40,367	28,974	23,968	21,663-		18,000
醫 療 保 健 服 務 業	21,278	33,667	26,000	27,658	20,398	18,424	27,625	37,080
藝 術、娛 樂 及 休 閒 服 務 業	22,262	30,000-		24,659	20,769	19,765	22,701	17,280
其 他 服 務 業	25,976	50,199	34,840	25,738	23,897	25,584	20,707	19,502

資料來源：本研究整理自主計處事業人力僱用調查狀況。

表 2-15 99 年各行業受雇員工平均經常性薪資

單位：元/月

項目別	總計	主管及 監督人員	專業 人員	技術員及 助理專業 人員	事務支援 人員	服務及 銷售工 作人員	技藝有關 工作人員	機械設 備操作 及組裝 人員	基層技 術工 及勞力 工
99 年 5 月 底 總 計	36,264	65,437	49,900	40,413	32,423	27,274	32,968	28,902	23,352
工 業 部 門	34,398	59,705	48,860	37,971	29,714	32,981	32,660	27,572	24,178
礦 業 及 土 石 採 取 業	41,043	-	-	72,065	34,505	-	36,284	42,666	28,998
製 造 業	33,438	58,663	48,033	36,699	29,716	31,730	28,694	27,218	20,214
電 力 及 燃 氣 供 應 業	64,924	93,476	73,738	61,763	53,246	...	54,733	35,108	34,787
用 水 供 應 及 污 染 整 治 業	36,300	62,838	49,814	44,952	37,552	38,645	34,829	33,826	31,093
營 造 業	37,759	64,701	54,454	43,902	27,175	29,760	37,310	42,276	28,761
服 務 業 部 門	37,809	69,880	50,491	42,007	33,762	27,216	34,498	35,029	22,857
批 發 及 零 售 業	35,367	64,577	50,292	40,493	34,073	28,051	33,839	34,241	24,086
運 輸 及 倉 儲 業	39,716	63,357	52,609	47,926	34,349	43,978	47,264	38,240	28,062
住 宿 及 餐 飲 業	24,851	46,252	40,582	38,346	27,535	23,628	29,698	20,437	20,844
資 訊 及 通 訊 傳 播 業	50,091	72,854	53,685	46,673	37,957	37,615	49,213	33,690	...
金 融 及 保 險 業	54,049	88,647	60,302	48,635	42,230	44,907	39,931	29,496	29,922
不 動 產 業	34,807	58,767	55,689	36,440	26,196	25,270	30,232	27,878	...
專 業、科 學 及 技 術 服 務 業	44,642	77,064	50,354	41,457	30,654	43,484	29,491	30,379	20,019
支 援 服 務 業	28,957	59,128	49,568	38,365	30,914	28,119	33,835	29,119	21,732
教 育 服 務 業	21,538	33,086	23,329	21,980	...	...	21,711	...	...
醫 療 保 健 服 務 業	46,007	52,673	57,903	35,153	29,873	30,221	26,763	30,941	25,568
藝 術、娛 樂 及 休 閒 服 務 業	30,379	66,898	35,573	37,801	20,284	25,349	37,138	31,218	26,606
其 他 服 務 業	27,113	45,301	...	29,684	29,739	25,658	31,784	30,929	21,164

資料來源：本研究整理自主計處受雇員工動向調查。

表 2-16 99 年受雇員工平均經常性薪資與企業願意支付職缺員工之最低薪資比較

項目別	總計	主管及監督人員	專業人員	技術員及助理專業人員	事務支援人員	服務及銷售工作人員	技藝有關工作人員	機械設備操作及組裝人員	基層技術工及勞力工
工業部門	0.78	0.81	0.79	0.70	0.77	0.64	0.67	0.80	0.86
礦業及土石採取業	0.63	-	-	0.36	0.69	-	0.57	0.49	0.67
製造業	0.88	-	-	0.76	0.99	-	1.03	1.09	-
電力及燃氣供應業	0.37	-	0.41	0.43	0.67	-	0.46	0.72	0.55
用水供應及污染整治業	0.73	0.80	0.61	0.65	0.64	-	0.62	0.63	-
營造業	0.67	0.67	0.67	0.55	0.86	0.71	0.61	0.54	0.72
服務業部門	0.59	0.65	0.64	0.56	0.70	0.75	0.57	0.56	0.76
批發及零售業	0.82	0.80	0.94	0.59	0.76	1.96	1.03	1.02	0.96
運輸及倉儲業	0.54	0.54	0.57	0.53	0.62	0.48	0.37	0.45	0.83
住宿及餐飲業	1.23	0.95	0.82	0.71	0.82	0.88	0.92	1.34	0.96
資訊及通訊傳播業	0.61	0.57	0.76	0.62	0.71	-	-	-	-
金融及保險業	0.39	-	0.77	0.43	0.56	0.47	-	-	0.63
不動產業	0.84	0.91	0.64	0.67	0.88	0.82	0.85	0.92	-
專業、科學及技術服務業	0.48	0.58	0.56	0.53	0.72	0.50	0.72	0.70	0.92
支援服務業	0.77	-	-	0.62	0.80	0.72	-	-	-
教育服務業	1.66	1.79	1.73	1.32	-	-	-	-	-
醫療保健服務業	0.46	0.64	0.45	0.79	0.68	0.61	1.03	0.89	1.45
藝術、娛樂及休閒服務業	0.73	0.45	-	0.65	1.02	0.78	0.61	0.73	0.65
其他服務業	0.96	1.11	-	0.87	0.80	1.00	0.65	0.67	0.92

資料來源：本研究整理。

註：表格中數值為將企業願意支付職缺員工之最低薪資除以同職類受雇員工平均薪資所得出。

除上述薪資的因素之外，「需要夜間工作」可能也是造成基層人力短缺的另一重要因素。從主計處主計處人力僱用調查狀況得知，100 年 8 月底工業及服務業廠商所提供職缺需夜間工作者占 29.2%（如表 2-17 所示），較 99 年減少 2.0 個百分點，其中工業部門為 34.8%，高於服務業部門之 23.9%。各行業中以醫療保健及社會工作服務業需夜間工作者所佔比重最高，約有 66.2%，其次為支援服務業，佔 59.3%，而以金融及保險業最低，為 0.3%。

若按各職類觀察，各職缺需夜間工作之比率以技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員等直接生產人員最高，約為44.0%，以基層技術工及勞力工等基層勞動力為第二，佔28.4%，而以主管及監督人員最低，僅有10.5%。

表 2-17 各職業別廠商短缺員工需夜間工作之比例

單位：%

項目別	總計	主管及 監督人員	專業 人員	技術員及 助理專業 人員	事務支援 人員	服務及 銷售工 作人員	技藝有關 工作人員 機械設備 操作	基層技 術工及 勞力工
99 年 8 月 底 總 計	31.2	2.3	24.2	25.9	21.1	29.0	40.5	49.9
100 年 8 月 底 總 計	29.2	10.5	17.2	19.0	16.9	28.2	44.0	28.4
工 業 部 門	34.8	15.7	8.6	33.3	12.2	42.9	46.2	18.5
礦業及土石採取業	---	---	---					
製造業	38.4	3.7	9.2	37.6	13.0	44.9	50.3	26.7
電力及燃氣供應業	---	---	---					
用水供應及污染整治業	17.2	---	---	21.6			25.5	16.3
營造業	11.0	42.8	4.1	9.1			12.7	8.5
服 務 業 部 門	23.9	0.4	29.7	10.5	18.7	28.0	36.4	32.5
批發及零售業	15.5	---	---	6.6	3.8	27.6	20.7	7.8
運輸及倉儲業	35.0	---	48.0	8.8	43.2	71.0	44.8	36.4
住宿及餐飲業	30.5	42.9	100.0	100.0	97.1	23.8	8.7	55.6
資訊及通訊傳播業	7.0	---	1.3	1.8	70.0			
金融及保險業	0.3	---	0.6	0.3				
不動產業	12.7	---	---	13.9		11.4		
專業、科學及技術服務業	5.4	---	6.4	4.4	8.7			
支援服務業	59.3	---	---	10.5	23.2	91.3	82.4	25.8
教育服務業	36.3	---	76.7		30.3			
醫療保健服務業	66.2	---	82.6	56.1	31.6	45.0	66.7	36.4
藝術、娛樂及休閒服務業	49.6	---	---	28.3	56.2	44.0		71.4
其他服務業	14.2	---	---	53.3	28.6	9.7	20.4	83.3

資料來源：本研究整理自主計處事業人力僱用調查狀況。

三、我國外籍勞工引進現況

我國正式引進外籍勞工始自民國78年，採專案開放形式，而於民國81年5月所公布「就業服務法」中明文規定「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」，由上可知政府對於開放引進外勞的態度十分保守，但國內缺工問題依舊存在，企業對外勞需求不減。因此，為使外勞的引進與管理有明確法律依據，政府在就業服務法列入「外國人之聘僱與管理」專章，並於民國 81 年 7 月發佈「外國人聘僱及許可管理辦法」。從此，我國外勞的引進與管理正式進入法制化階段，而政府開放引進的行業與職類也逐漸增加。

隨著開放行業的增加，國內引進外勞人數急遽上升，使得勞委會於民國 83 年 3 月對外宣稱將暫緩引進外勞，而就現有外勞配額循環使用。此項政策宣布之後立即引起國內工商團體反彈，迫使勞委會在同年 8 月對外勞聘僱解凍，並新增開放經濟部加工出口區及科學園區，以及 3K 產業專案申請。同年 10 月開放重大投資製造業申請。其結果是外勞人數不僅沒有減少，反而逐年增加。

受到國內失業率升高的影響，我國外勞政策在經過十年擴張期之後，87 年起開始轉向緊縮，除將原本循環使用的製造業及營造業外勞名額每年遞減 5% 之外，新增產業外勞申請案也僅限於重大投資專案引進。此項政策改變導致國內產業外勞名額愈來愈集中在高科技產業與大型企業，缺工較為嚴重的傳統產業與中小企業反而不容易申請到外勞。

為振興國內傳統產業，解決國內結構性失業問題，並提高引進外勞對促進本國勞工就業之效果，勞委會決定以漸進方式將產業外勞名額由高科技產業移向傳統產業與中小企業，除了將科技產業申請重投專案的門檻提高，並降低外勞核配比例外，並於民國 95 年以定額方式重新開放 3K 產業特定製程可申請外勞，以及首次允許部分產業的夜班工作可以申請外勞。96 年 10 月更宣布取消重大投資專案引進機制，改以特定製程與特殊時程，並常態開放 3K3 班行業申請，而外勞核配比例改為 15%、18%、20% 之三級制。

為提供本國勞工更多就業機會，勞委會 98 年 3 月宣布，採行三項縮減外勞措施：（1）凍結「3 班」的新申請案；（2）3 年期滿後重新招募比例一律縮減為 20%，另 6 年期滿者一律回歸 3K3 班產業外勞規定；（3）調高重大工程之人事經費，以提高本勞就業意願，若雇主聘僱營造外勞則需將本外勞薪資差額退回。在 99 年，為使外勞名額分配更為合理，將外勞核配比例由原本的三級制改為 35%、25%、20%、15%、10% 之五級制，並調整外勞核配比例之計

算方法。

由表 2-18 中可得知，我國產業外勞除在 89 年後，有微幅下降的情況，自 93 年起，又呈現顯著正向成長的趨勢，直到 97 年受到全球金融海嘯的影響，全球景氣急凍，台灣的外貿與內需市場亦受到衝擊，根據勞委會的統計數據顯示，97 年下半年起國內業者用人需求銳減，再加上產業外勞政策緊縮調整，致產業外勞人數自 97 年第四季起呈現逐月下滑的情形。98 年底產業外籍勞工人數為 17 萬 6,073 人，因受國際金融風暴持續衝擊及國內外經濟成長衰退影響，再加上政府採行的縮減外勞措施，故產業外籍勞工人數較 97 年底減少 2 萬 560 人，減少幅度達 10.46%；99 年與 100 年則受經濟景氣好轉，產業用人需求增加影響，產業外勞人數逐漸上升，至 100 年年底外籍勞工人數增加為 22 萬 7,806 人，較 98 年底增加 5 萬 733 人。

表 2-18 我國外籍勞工引進情形

單位：人

項目	外勞總人數	產業外勞		社福外勞
			製造業	
86 年底	248,396	209,284	165,534	39,112
87 年底	270,620	217,252	168,197	53,368
88 年底	294,967	220,174	173,735	74,793
89 年底	326,515	220,184	181,998	106,331
90 年底	304,605	191,671	157,055	112,934
91 年底	303,684	182,973	156,697	120,711
92 年底	300,150	179,552	162,039	120,598
93 年底	314,034	182,967	167,694	131,067
94 年底	327,396	183,381	166,928	144,015
95 年底	338,755	184,970	169,903	153,785
96 年底	357,937	195,709	183,329	162,228
97 年底	365,060	196,633	185,624	168,427
7 月底	374,147	205,849	194,258	168,298
8 月底	373,336	205,657	194,221	167,679
9 月底	369,730	204,014	192,598	165,716
10 月底	373,190	206,532	195,268	166,658
11 月底	373,276	205,163	194,052	168,113
12 月底	365,060	196,633	185,624	168,427
98 年底	351,016	176,073	165,790	174,943
1 月底	355,743	186,606	175,910	169,137
2 月底	349,258	178,216	167,601	171,042
3 月底	343,227	172,509	162,015	170,718
4 月底	344,372	171,715	160,988	172,657
5 月底	341,943	169,406	158,951	172,537
6 月底	341,484	169,091	158,728	172,393
7 月底	343,228	170,265	159,967	172,963
8 月底	344,599	170,779	160,435	173,820
9 月底	345,755	172,054	161,758	173,701

項目	外勞總人數	產業外勞	製造業	社福外勞
10 月底	347,618	173,583	163,294	174,035
11 月底	349,433	175,046	164,697	174,387
12 月底	351,016	176,073	165,790	174,943
99 年底	379,653	193,545	182,192	186,108
1 月底	353,805	176,988	166,761	176,817
2 月底	355,136	177,210	167,000	177,926
3 月底	359,583	180,276	170,028	179,307
4 月底	362,118	182,239	172,147	179,879
5 月底	364,789	183,928	173,782	180,861
6 月底	367,720	186,002	175,771	181,718
7 月底	370,703	187,845	177,496	182,858
8 月底	372,146	188,573	178,112	183,573
9 月底	372,785	189,550	178,963	183,235
10 月底	376,008	191,287	180,289	184,721
11 月底	378,083	192,859	181,589	185,224
12 月底	379,653	193,545	182,192	186,108
100 年底	425,660	227,806	215,271	197,854
1 月底	383,164	194,607	183,039	188,557
2 月底	387,106	197,172	185,201	189,934
3 月底	390,423	199,283	187,050	191,140
4 月底	395,944	203,211	190,742	192,733
5 月底	399,749	206,587	194,136	193,162
6 月底	403,492	210,155	197,672	193,337
7 月底	409,434	215,293	202,897	194,141
8 月底	412,933	218,624	206,201	194,309
9 月底	417,844	222,029	209,581	195,815
10 月底	420,931	224,176	211,716	196,755
11 月底	423,338	226,210	213,663	197,128
12 月底	425,660	227,806	215,271	197,854
101 年 底	426,378	226,754	214,311	199,624
2 月底	429,824	229,479	217,128	200,345
3 月底	433,956	233,136	220,771	200,820

項目	外勞總人數	產業外勞		社福外勞
			製造業	
4 月底	434,325	234,009	221,651	200,316
5 月底	436,593	235,802	223,401	200,791
6 月底	439,980	238,269	225,662	201,711

資料來源：勞委會統計資料庫，網址：[http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?](http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100)

sys=100

至於社福外勞部分，由於近年國內人口嚴重老化、長期照護人力不足，因而居家照護的需求日增，自 98 年 4 月底起，社福外勞的人數已明顯超過產業外勞人數，為支援長期照護人力之需求，98 年年底社福外籍勞工人數為 17 萬 4,943 人，較 97 年底增加 6,516 人，在 100 年年底人數計 19 萬 7,854 人，亦較 99 年底增加 1 萬 1,646 人。

此外，產業外籍勞工中以「製造業」外勞最多（見表 2-18），社福外籍勞工則以「看護工」為主，以 100 年觀察，產業外籍勞工中「製造業」外勞占 94.49%，社福外籍勞工中之「看護工」占 98.92%。

進一步就製造業外勞人數觀察，由於受到全球金融海嘯的影響與衝擊，自 97 年 10 月起外勞人數確實有逐漸下滑的情形，在加上勞委會 98 年 3 月停止 3 班外勞引進、限制重招不得逾 20% 及製造業重招接軌 3K 等措施，製造業外勞於 98 年 6 月底則降為 158,728 人，然隨著各國經濟的逐漸回溫，企業的人力需開始擴增，截至 99 年 12 月底製造業外勞人數已增加為 182,192，100 年 12 月則增加為 215,271，但於 101 年 1 月底則受到全球景氣的不確定性影響，製造業外勞 214,311 人，較 100 年 12 月底減少 1,052 人（見表 2-18）。

若就每月製造業外勞短少人數觀察，可發現自 97 年第四季開始，外勞每月較前一月減少人數明顯增加，至 98 年 1 月達最高峰，減少少人數達 9,714 人。隨著各國經濟的逐漸回溫，景氣已有復甦跡象，企業的人力需開始擴增，外勞減少人數則有逐漸趨緩的情形，98 年 7 月底則開始呈現增加的情形，以 100 年 7 月增加 5,225 人最為顯著，但受國際景氣動盪影響，於 101 年 1 月製造業外勞人數呈現縮減情況。

雖然前述產業外勞人數增加趨勢，已經引起部分媒體關注，尤其目前外勞引進申請已由專案辦理改採經常性受理，產業外勞總額是否會失控更逐漸成為政策議題，但如表 2-19 所示，國內製造業外勞人數與本國就業人數之比率仍相當穩定，並未隨外勞人數的增加而增加。究其原因，主要是現行制度對外勞核配比例有嚴格規定，且每三個月會進行查核，故雇主必須依比例僱用足額的本勞，才能進用外勞。

表 2-19 產業外勞人數佔就業人數比重

單位：人，%

項目	產業外勞人數	總就業人數	產業外勞人數佔 就業人數比重
86 年底	209,284	9,176,000	0.0228
87 年底	217,252	9,289,000	0.0234
88 年底	220,174	9,385,000	0.0235
89 年底	220,184	9,491,000	0.0232
90 年底	191,671	9,383,000	0.0204
91 年底	182,973	9,454,000	0.0194
92 年底	179,552	9,573,000	0.0188
93 年底	182,967	9,786,000	0.0187
94 年底	183,381	9,942,000	0.0184
95 年底	184,970	10,111,000	0.0183
96 年底	195,709	10,294,000	0.0190
97 年底	196,633	10,403,000	0.0189
98 年底	176,073	10,279,000	0.0171
99 年底	193,545	10,493,000	0.0184
100 年底	227,806	10,709,000	0.0213
101 年 1 月底	226,754	10,808,000	0.0210

資料來源：本研究整理

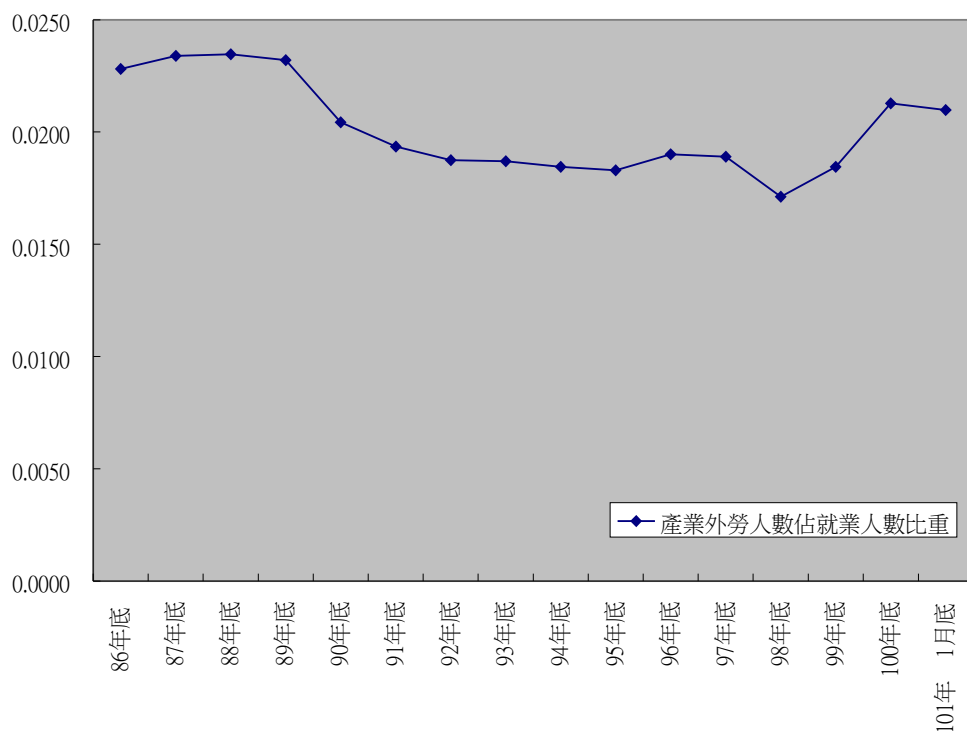


圖 2-4 產業外勞人數佔就業人數比重

第二節 問卷調查分析

整體而言，本次接受調查之受訪企業合計共 570 家，在基層人力方面有短缺現象的企業共 391 家，占 68.6%。目前主要的缺工職類別為技術工及機械設備操作工，佔受訪者約七成二的比例（見表 2-20）。造成企業基層人力短缺的最主要原因，以原有本國員工離職或退休最多，占 58.1%（見表 2-21）。

表 2-20 廠商目前主要的缺工職類別（可複選）

目前主要的缺工職類別	家數	百分比
事務工作人員	23	5.9%

服務工作人員及售貨員	13	3.3%
技術工及機械設備操作工	284	72.6%
非技術工及體力工	200	51.2%
其他	2	0.5%

資料來源：本研究整理。

表 2-21 企業認為造成基層人力短缺的最主要原因

造成基層人力短缺的最主要原因	家數	百分比
擴廠或新設工廠	25	6.4%
訂單增加	54	13.8%
原有本國員工離職或退休	227	58.1%
原有外籍勞工離職或聘約到期	45	11.5%
其他	40	10.2%

資料來源：本研究整理。

在廠商人力未能補足的原因中（見表 2-22 所示），廠商認為「應徵者要求待遇太高」為最主要的原因（有 63.4% 的廠商同意），其次為「工作環境比較差」（有 55.8% 的廠商同意）、「需要加班」（有 51.2% 的廠商同意）。

表 2-22 造成廠商短缺基層人力未能補足的原因（可複選）

造成所短缺的基層人力未能補足的原因(N=391)	不同意		同意	
	家數	百分比	家數	百分比
工作地點偏遠	284	72.6%	107	27.4%
需要加班	191	48.8%	200	51.2%
需要夜間工作	213	54.5%	178	45.5%
工作時間長	249	63.7%	142	36.3%

工作環境比較差	173	44.2%	218	55.8%
工作具危險性	258	66.0%	133	34.0%
需要輪班	228	58.3%	163	41.7%
應徵者要求待遇太高	143	36.6%	248	63.4%

資料來源：本研究整理。

至於同意工作環境比較差與工作具危險性的企業是否打算改善工作環境，降低工作危險性，來解決基層人力短缺的問題，透過問卷調查，僅有 40.74% 的企業有此打算（如表 2-23 所示）。由此可知，雖然工作環境不佳或具危險性是造成基層人力短缺的重要因素，但願意面對並解決此問題的企業則不到一半。至於不願意改善工作環境的原因則以「基層人力短缺與工作環境無關」所佔比例最高，顯見這些受訪企業在填答相關問題之邏輯矛盾，而產生矛盾的原因可能是單純的填答態度不夠謹慎，也有可能是掩飾其不願改善工作環境的真正原因。「改善工作環境的費用太高」與「過去曾嘗試過，但效果不彰」，也是造成受訪企業不願改善工作環境的重要因素；另有少數受訪企業是因為「不知道如何改善工作環境」或「有其他更好的方法可以解決人力短缺問題」，而未選擇改善工作環境。

表 2-23 同意因工作環境比較差與工作具危險性造成短缺人力無法補足的企業對於改善工作環境的意願統計（可複選）

項目	家數	百分比
打算改善工作環境解決人力短缺問題	143	40.74%
基層人力短缺與工作環境無關	127	36.18%
不知道如何改善工作環境	18	5.13%
改善工作環境的費用太高	53	15.10%
有其他更好的方法可以解決人力短缺問題	16	4.56%
過去曾嘗試過，但效果不彰	45	12.82%

資料來源：本研究整理。

而同意因需要加班與夜間工作造成基層人力未能補足的企業中，透過問卷調查其是否有意願提高夜班津貼，來解決夜間基層人力短缺的問題，僅有 61 家廠商有打算提高夜班津貼，約占 17.89%，多數廠商反應因目前夜間津貼金額並不低於同業或附近工廠（46.33%）因而不打算提高夜班津貼，另有 22.87% 的廠商

表示已經提高過了，但還是聘不到足夠的人手（如表 2-24 所示）。

**表 2-24 同意因需要加班與夜間工作造成基層人力未能補足的企業
對於提高夜間津貼的意願統計（可複選）**

項目	家數	百分比
打算提高夜班津貼	61	17.89%
無夜間基層人力短缺問題	55	16.13%
目前夜間津貼金額並不低於同業或附近工廠	158	46.33%
提高夜班津貼的成本太高，無法負荷	63	18.48%
有其他更好的方法可以解決夜間人力短缺問題	39	11.44%
已經提高過了，但還是聘不到足夠的人手	78	22.87%
其他	4	1.17%

資料來源：本研究整理。

此外，在所有有缺工問題的受訪企業中有打算將生產線外移，來解決基層人力不足的問題的僅有 53 家（如表 2-25 所示），占所有受訪企業的 13.6%，其中以想外移至中國最多，其次為越南。

表 2-25 企業打算將生產線外移，來解決基層人力不足問題

生產線外移，來解決基層人力短缺	家數	百分比
有	53	13.6%
中國	29	54.7%
越南	7	13.2%
東南亞	7	13.2%
泰國	3	5.7%
印度	2	3.8%
緬甸	2	3.8%
巴西	1	1.9%
印尼	1	1.9%
馬來西亞	1	1.9%
無	338	86.4%
總和	391	100.00%

資料來源：本研究整理。

因基層人力短缺問題，而造成生產數量減少的企業有 252 家，占 64.5%，生產數量減少的程度多數企業表示介於一成至三成之間（如表 2-26 所示）。

表 2-26 企業因基層人力短缺問題，造成生產數量減少的情況

基層人力短缺問題，已經造成企業生產數量減少	家數	百分比
有	252	64.5%
一成（含）以內	47	18.7%
超過一成，但不及三成	150	59.5%
三成（含）以上	55	21.8%
尚未使產量減少	139	35.5%
總和	391	100.00%

資料來源：本研究整理。

除了基層人力短缺問題之外，本研究也透過問卷調查方式，瞭解個別廠商面臨金融海嘯時，在外勞聘僱方面的因應措施。研究結果發現，多數廠商會以減少外勞加班時數為主要因應措施（55.4%），其次則為減少新增申請名額（20.2%）以及鼓勵外勞休假（18.4%），來因應經濟的不景氣，但也有 22.8% 的廠商在外勞聘僱方面並沒有作任何的改變（如表 2-27 所示）。

若按廠商規模來檢視其在面對金融海嘯時，於外勞聘僱方面所採取之因應措施，則發現 200 人以上的大型企業，廠商在面對金融海嘯時，所採取的主要因應對策較其他規模別不同，最主要的因應措施雖仍為「減少外勞加班時數」（51.22%），但其次之因應對策則為「將已經申請到的外勞名額，放棄引進」，佔了將近 39.02%，大型企業因應對策第三為「減少新增申請名額」（34.15%），第四才為鼓勵外勞休假（31.71%）。此一調查結果與深度訪談裡部分廠商的反應一致，有廠商表示在金融海嘯期間，公司是以到期不補的方式減少外勞人數。

而小型企業（員工人數低於 29 人以下者）在面對金融海嘯時，其在外勞方面的因應措施主要為「減少外勞加班時數」（佔 50.72%），其次則為「沒有採行任何措施」（24.78%）。

**表 2-27 廠商面對金融海嘯時在外勞聘僱方面所採取之因應措施-
按廠商規模別檢視**

單位：家數（百分比）

次數分配/影響因素	提前解僱外勞	減少外勞加班時數	鼓勵外勞休假	改派外勞從事別的工作	將已經申請到的外勞名額，放棄引進	減少新增申請名額	沒有採行任何措施	其他
全體樣本	25 (4.40%)	316 (55.40%)	105 (18.40%)	52 (9.10%)	95 (16.70%)	115 (20.20%)	130 (22.80%)	57 (10.00%)
按員工人數								
29 人以下	10 (2.88%)	176 (50.72%)	48 (13.83%)	31 (8.93%)	49 (14.12%)	60 (17.29%)	86 (24.78%)	48 (13.83%)
30~99 人	5 (3.76%)	88 (66.17%)	27 (20.30%)	9 (6.77%)	22 (16.54%)	26 (19.55%)	28 (21.05%)	5 (3.76%)
100~199 人	8 (16.33%)	31 (63.27%)	17 (34.69%)	9 (18.37%)	8 (16.33%)	15 (30.61%)	8 (16.33%)	2 (4.08%)
200 人以上	2 (4.88%)	21 (51.22%)	13 (31.71%)	3 (7.32%)	16 (39.02%)	14 (34.15%)	8 (19.51%)	2 (4.88%)

資料來源：本研究整理。

除企業層面，本研究並利用深度訪談瞭解勞工方面對企業面臨金融海嘯時於勞工雇用面之調整與看法，訪談結果發現，若以受訪者所在之加工出口區來看，96 年 12 月底時外勞人數 7443 人，到 98 年 12 月底外勞人數大幅下降為 4583 人，很明顯可以看出金融風暴前、後，外勞人數大幅降低，因此受訪勞工代表認為當出口區廠商面臨不景氣時，會先解僱即將到期的外勞、派遣工或契約工。其認為因加工出口區的產業工會有實質的運作，工會會保護本國勞工，在必要時間出面和廠商協調，因此廠商在不景氣時對於本國勞工會先以無薪假與減薪作為調整，而對於到期的外勞則直接給予解聘。

受訪工會現在比較擔心的是，金融風暴過後，很多企業大量使用派遣勞動力，大多因為派遣勞動力不受法令約束，有時可能比雇用外勞還便宜，可降低生產成本，但是因為外勞穩定性較高，派遣的穩定性不高，故部分企業仍喜歡雇用外勞。受訪者表示，外勞還有就業服務法可管，派遣卻完全無法可管，應該對派遣勞動

力設法令或專章管制，以免未來影響到一般國內勞工的就業。

除已經發生的金融風暴之外，本研究也透過深度訪談，瞭解企業對於未來若再遇到經濟不景氣，在外勞雇用方面的因應措施。部分企業表示面臨金融海嘯後景氣不好的情況，其將會採用縮編人力的方式因應。景氣不好會影響到其生產部分，所以企業評估減產後若不必用到這麼多人力，將會以成本考量降低人事支出，對本勞和外勞的縮編有一個比例配合，兩者是同時減少，但估計外勞減少的名額較本勞多。

此外，本研究的問卷調查結果顯示廠商在外勞聘僱方面可能採行的因應措施以「鼓勵外勞休假」方式最多占七成以上，「減少外勞加班時數」次之，占約三成的比例，而「減少新增申請名額」（占28.4%）與「將已經申請到的外勞名額(包括可以重招的名額)，放棄引進」（占27.2%），分別為第三與第四（如表2-28所示）。若進一步以規模別來檢視，各規模的企業針對經濟不景氣在外勞運用的主要因應對策皆為「增鼓勵外勞休假」，不論規模別皆佔7成以上，其次則為「減少外勞加班時數」（見表。值得一提的是，大型企業（員工人數200人以上）亦有許多企業選擇「將已經申請到的外勞名額，放棄引進」（佔48.78%）作為主要的因應措施之一，而沒有採行任何措施的企業以規模小的企業較多。

表 2-28 未來若遇到經濟不景氣，貴公司在外勞聘僱方面可能採行的因應措施-以規模別來檢視

單位：家數（百分比）

次數分配/ 影響因素	提前解僱 外勞	減少外勞 加班時數	鼓勵外勞 休假	改派外勞從 事別的工作	將已經申請 到的外勞名 額，放棄引 進	減少新增 申請名額	沒有採行 任何措施	其他
全體樣本	65 (11.40%)	175 (30.70%)	420 (73.68%)	87 (15.26%)	155 (27.19%)	162 (28.42%)	78 (13.68%)	1 (0.18%)
按員工人數								
29人以下	44 (12.68%)	87 (25.07%)	250 (72.05%)	59 (17.00%)	77 (22.19%)	87 (25.07%)	52 (14.99%)	1 (0.29%)
30~99人	8 (6.02%)	47 (35.34%)	101 (75.94%)	13 (9.77%)	40 (30.08%)	40 (30.08%)	21 (15.79%)	0 (0.00%)

次數分配/ 影響因素	提前解僱 外勞	減少外勞 加班時數	鼓勵外勞 休假	改派外勞從 事別的工作	將已經申請 到的外勞名 額，放棄引 進	減少新增 申請名額	沒有採行 任何措施	其他
100~199 人	11 (22.45%)	23 (46.94%)	37 (75.51%)	12 (24.49%)	18 (36.73%)	17 (34.69%)	2 (4.08%)	0 (0.00%)
200 人以上	2 (4.88%)	18 (43.90%)	32 (78.05%)	3 (7.32%)	20 (48.78%)	18 (43.90%)	3 (7.32%)	0 (0.00%)

資料來源：本研究整理

除了企業自行因應措施之外，本研究也透過問卷調查，瞭解若國內企業若因為政府或法令改變，必須減少外勞的雇用名額，其將會如何因應，調查結果顯示（如表 2-29 所示），多數企業將會以增加本國勞工的雇用（佔 42.6%）為優先考量，其次則為增加本國籍員工的加班時數（佔 42.1%）以及縮減現在的業務（佔 37.2%）為應變對策。回答其他的廠商有 13 家，約占 2.3%，此些廠商將會以關廠與委外加工方式來加以因應。

進一步以規模別來檢視，若國內企業若因為政府或法令改變，必須減少外勞的雇用名額之因應對策，調查結果顯示，大型企業（員工人數 200 人以上）其因應對策以「增加本國籍員工的加班時數」與「將部分或全部生產線外移至勞動成本較低的國家」為主（皆為佔 53.66%），其次則為「以機械自動化生產替代人力，以節省人力成本」（佔 41.46%），此可能為大型企業因其財力與生產技術較小型企業健全，因而面對無法雇用外勞的情況，則以提昇技術與將工廠外移至成本較低的國家為主要因應對策，而非以增加本國籍員工為主要因應措施。反觀之小型企業（員工人數 29 人以下），則為以縮減現在業務為主要因應對策（佔 41.21%），其次則為增加本國籍員工的僱用（佔 39.48%）與增加本國籍員工的加班時數（佔 38.33%）。

表 2-29 因政策或法令改變使致外勞名額縮減，企業可能採行的因應措施-採企業規模別檢視

單位：家數（百分比）

次數分配/ 影響因素	以機械 自動化 生產替 代人力 以節省 人力成 本	投入更多 資源於新 技術的研 發，以降 低未來的 生產成本	將部分 或全部 生產線 移至成 本較低 的國家	縮減現 在的業 務	增加本 國籍員 工的僱 用	僱用派 遣人力	增加本 國籍員 工的加 班時數	加強原 有的員 工的職 訓以提 高生產 力	不會採 行因應 措施	其他
全體樣本	159 (27.89%)	58 (10.18%)	130 (22.81%)	212 (37.19%)	243 (42.63%)	137 (24.04%)	240 (42.11%)	140 (24.56%)	19 (3.33%)	13 (2.28%)
按員工人數										
29 人以下	85 (24.50%)	25 (7.20%)	66 (19.02%)	143 (41.21%)	137 (39.48%)	82 (23.63%)	133 (38.33%)	67 (19.31%)	18 (5.19%)	10 (2.88%)
30~99 人	41 (30.83%)	20 (15.04%)	27 (20.30%)	45 (33.83%)	65 (48.87%)	24 (18.05%)	57 (42.86%)	40 (30.08%)	1 (0.75%)	2 (1.50%)
100~199 人	16 (32.65%)	10 (20.41%)	15 (30.61%)	15 (30.61%)	25 (51.02%)	18 (36.73%)	28 (57.14%)	18 (36.73%)	0 (0.00%)	1 (2.04%)
200 人以上	17 (41.46%)	3 (7.32%)	22 (53.66%)	9 (21.95%)	16 (39.02%)	13 (31.71%)	22 (53.66%)	15 (36.59%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)

資料來源：本研究整理

第三節 本章小結

本章主旨是透過次級資料與問卷調查了解國內企業缺工與外勞使用情形，並探討外勞政策變動對企業的影響與因應。在缺工方面，根據行政院主計處的資料，去年起國內人力短缺問題有微幅下降，但基層人力缺工情況仍較其他職類別嚴重。根據問卷調查發現，受訪廠商在受訪時基層人力短缺的比例高達六成八，且有約六成五的廠商認為缺工情況已經影響到其生產面。受訪廠商表示其職員流動高，為主要短缺因素。根據相關次級資料及本研究問卷調查結果亦顯示，

求職者要求待遇太高、工作環境不佳、需要夜間工作、工作技術不合等，都是造成人力短缺的主要因素。

而廠商在缺工方面的因應措施，研究結果發現，因工作具危險性而產生缺工問題的廠商，願意打算改善工作環境，降低工作危險性，來解決基層人力短缺的問題，僅有四成的企業有此打算，而因需夜班工作產生缺工問題的廠商願意提高津貼的僅有一成八，多數企業皆認為自身提供的條件已不差於其他廠商，所以不願改變。

在外勞使用方面，由於受到全球金融海嘯的影響與衝擊，自2008年10月起製造業外勞人數確實有逐漸下滑的情形，在加上勞委會2009年3月停止3班外勞引進、限制重招不得逾20%及製造業重招接軌3K等措施，製造業外勞於2009年6月底則降為158,728人，但是隨著各國經濟的逐漸回溫，企業的人力需開始擴增，2010年與2011年則受經濟景氣好轉，產業用人需求增加影響，產業外勞人數逐漸上升，至2011年年底外籍勞工人數增加為22萬7,806人。

除了基層人力短缺問題之外，本研究也透過問卷調查方式，瞭解個別廠商面臨金融海嘯時，在外勞聘僱方面的因應措施。多數廠商會以減少外勞加班時數為主要因應措施，規模較大的廠商另會以放棄引進已經申請到的外勞名額以及減少新增申請名額，來降低勞動成本，小規模廠商則除減少外勞加班工時外，偏向不做任何改變來加以因應。而勞方的看法則為若產業工會有實質的運作，可以保護國內勞動者的權益，在此情況下廠商若遇不景氣會先調整外勞的聘僱。

除已經發生的金融風暴之外，本研究進一步瞭解企業對於未來若再遇到經濟不景氣，在外勞雇用方面的因應措施。大型企業因其財力與生產技術較小型企業健全，在此情況下多數以提昇技術或將工廠外移至成本較低的國家為主要因應對策，但是小型企業

因其在成本面的調整能力有限，則為以縮減現在業務為主要因應對策與加本國籍員工的僱用為主要因應對策。

第三章 金融海嘯 OECD 國家經驗之分析

OECD 國家自從 1960 年代開始就經歷短期勞動移民³(又稱客

³在歐盟國家短期勞動移民(Temporary Labour Migration or Temporary Worker Migration)是包含在更廣泛的移民與移工整體政策框架之下來討論的，歐盟國家的移工即為短期勞動移民。短期勞動移民不具有永久居留權，大多數是持特定就業部門的工作許可證短期停留。短期勞動移民包括短期外籍勞工、跨國企業外籍員工、季節性工人、外籍實習生、打工度假者等。勞

工(guest worker)快速流入的現象，近十年來，OECD 國家與台灣一樣，面臨外籍勞動者不斷成長的趨勢，亦在 2008 年同樣遭遇全球性金融風暴與經濟衰退，國內產業勞動需求減緩，衝擊外籍勞動者成長數量趨緩，另一方面，OECD 國家正在面臨人口老化及照護人力不足的現象，健康照護及居家照護部門對外籍勞動需求不斷增加，這亦是台灣當前所面對的問題。有鑑於此，本研究蒐集 OECD Statistics 之統計資料及 2011 年 OECD 所出版之「International Migration Outlook」探討 OECD 國家在金融海嘯發生前後於外勞政策與外勞雇用的變動，進一步可作為台灣未來在面對經濟不景氣時外勞政策變動之參考。

此外，由於各國外籍勞動力統計資料定義不同，在此先做一說明。本章所稱 OECD 國家之外籍勞動人數或外籍勞動力，包含永久居留者及短期勞動移民，永久居留者持有當地國永久居留證，短期勞動移民則不具有永久居留權，大多數是持特定就業部門的工作許可證短期停留，包括短期外籍勞工、跨國企業外籍員工、季節性工人、外籍實習生、打工度假者等，而台灣開放特定部門從事基層工作的「外勞」較屬於短期勞動移民的範疇。大多數歐盟國家，以及日本、韓國等國是按照國籍來區分外籍勞動力，但美國、加拿大、澳洲、紐西蘭等新移民國家則是以境外出生(foreign-born)來區分外籍勞動力。

第一節 金融海嘯期間 OECD 國家外勞雇用情況

近十年來 OECD 國家外籍勞動人數不斷上升，2001 至 2008 年外籍勞動平均每年成長速度達 9.2%，然而受到全球金融海嘯的影響，2009 年各國面臨經濟衰退，衝擊國內產業在勞動市場的需求，進而影響到各國外籍勞動雇用數量減緩。表 3-1 列出 OECD 主要國家 2001 至 2009 年國內外籍勞動人數成長率，大部分國家 2009 年之外籍勞動數量成長率較之 2008 年均呈現大幅下滑，2008 年 OECD 各國外籍勞動人數比前一年度成長 10.3%，2009 年各國外籍勞動人數平均成長率僅剩 2.4%，平均降幅達 7.8%，外

動移民受到全球化的影響，財貨與資本自由流動連帶使就業需求、跨國服務及訓練提供的需求均上升，國內勞動市場的需求是短期勞動移民增長的主因，包括特定職業的缺工、技術的短缺，或是跨國公司對當地人才的需求都是促使短期勞動移民增長的原因。(International Organization for Migration (IOM))

籍勞動成長率下滑最多的國家包括新加坡、日本、韓國、英國、捷克等國家，而法國、捷克 2009 年的外籍勞動人數變動更呈現負成長情況。

表 3-2 為 OECD 國家短期勞動移民流入量，2009 年 OECD 國家外籍勞動流入量平均衰退了 16%，除了少數國家如墨西哥、澳洲、德國等國之外籍勞動流入量為正成長以外，2009 年幾乎所有 OECD 國家的外籍勞動流入人數均為負成長，其中西班牙、比利時、挪威衰退幅度最大，衰退幅度達五成以上。此現象顯示經濟衰退及各國的外籍勞動縮減措施使各國當年直接減少聘僱新進外籍勞動，表示各國 2009 年外籍勞動數量成長率下滑原因部分來自於當年度新進外籍勞動人數減少，而法國、捷克等國家 2009 年外籍勞動數量成長率甚至呈現負成長，其原因除了當年度新進外籍勞動聘僱人數減少之外，亦表示國內原有外籍勞動有不少被解聘或遣送回國。

表 3-1 OECD 國家外籍與境外出生勞動人數（存量）之成長率

外籍勞動者									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
奧地利	2.96%	1.55%	4.76%	3.41%	3.28%	15.69%	4.45%	4.90%	1.07%
比利時	1.17%	0.38%	0.53%	8.04%	2.77%	2.30%	2.02%	2.16%	6.15%
捷克	-	-2.39%	4.51%	2.12%	40.52%	21.97%	29.81%	18.44%	-18.92%
法國	2.53%	0.38%	-5.97%	-3.45%	-4.62%	0.82%	5.70%	3.97%	-1.18%
希臘	21.10%	26.40%	6.06%	12.77%	4.83%	1.32%	12.34%	15.39%	14.89%
匈牙利	10.31%	10.56%	13.94%	35.93%	-4.96%	2.82%	-8.00%	-5.18%	10.62%
以色列	13.27%	1.63%	-21.87%	-15.03%	6.64%	6.65%	4.61%	11.05%	8.23%
日本	9.07%	6.43%	3.29%	3.54%	-6.07%	-0.94%	8.39%	9.16%	0.63%
韓國	4.89%	6.85%	202.20%	-28.26%	-33.35%	59.79%	57.40%	7.79%	3.18%
盧森堡	10.82%	3.46%	2.98%	3.95%	4.64%	5.60%	6.94%	5.11%	-0.58%
挪威	20.31%	3.47%	1.71%	5.89%	6.87%	13.28%	18.13%	13.10%	3.72%
新加坡	-	-5.15%	-7.21%	0.55%	-	-	16.87%	21.41%	3.02%
斯洛伐克	-6.78%	7.18%	5.64%	1.42%	3.74%	24.15%	67.23%	36.89%	6.95%
瑞士	3.01%	12.25%	-1.79%	0.36%	1.55%	2.39%	3.07%	5.84%	5.03%
英國	11.02%	1.79%	5.68%	9.30%	4.08%	17.89%	14.78%	11.94%	0.09%
境外出生勞動者									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
澳洲	0.15%	2.20%	2.91%	1.88%	2.83%	3.32%	5.69%	4.92%	4.80%
墨西哥	-	-	-	-	-	9.26%	6.25%	0.34%	15.32%
美國	5.36%	10.13%	3.09%	1.96%	1.99%	4.11%	6.15%	1.24%	-1.08%

資料來源：OECD.stat, International Migration Database, Stock of foreign labour，網址：<http://stats.OECD.org/Index.aspx>

註：本表資料為 OECD 各國外籍勞動力存量(Stock of foreign labour force)資料，各國外籍勞動力包含外籍永久定居者及短期勞動移民。由於 OECD 國家短期勞動移民只有流量資料，為了得知 OECD 國家外籍勞動力存量資料，以觀察外勞人數佔國內就業人口比例，本表以 OECD 各國外籍勞動力存量觀察各國外籍勞動變動趨勢。

表 3-2 OECD 國家短期勞動移民流入量

單位：千人

	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2008 成長率
墨西哥	46	40	28	23	31	31.54%
荷蘭	47	75	52	17	18	6.55%
澳洲	183	219	258	300	320	6.50%
瑞典	6	6	12	18	19	4.29%
德國	400	362	347	331	336	1.65%
葡萄牙	8	7	5	3	3	0.00%
瑞士	104	117	109	99	95	-4.10%
奧地利	18	15	14	15	14	-5.55%
丹麥	5	5	7	7	7	-5.96%
加拿大	146	164	194	221	203	-8.36%
芬蘭	19	22	24	25	23	-10.00%
紐西蘭	78	87	100	100	87	-12.14%
義大利	85	98	66	42	35	-16.24%
韓國	29	39	53	47	39	-16.49%
日本	202	164	165	161	134	-17.01%
美國	454	482	562	595	453	-23.82%
英國	275	266	226	194	136	-29.82%
法國	24	26	26	19	13	-31.05%
挪威	25	36	43	38	14	-64.40%
比利時	5	16	30	35	6	-83.54%
西班牙	42	85	82	92	6	-93.44%
所有國家	2 200	2 331	2 404	2 381	1 991	-16.40%

資料來源：OECD database on International Migration

從各業別來看，OECD 國家境外出生就業者以製造業佔所佔的比重最高，為 17%，其次為批發零售業所佔比重為 14%，「醫療保健及社會工作服務業」與「社會服務及個人服務業」各佔 10% 比重，兩部門合計約佔 20% 比重，顯示 OECD 國家外籍勞動者主要從事行業以製造業、批發零售業及醫療服務、社會服務類為主。

2008 年全球性的金融海嘯造成之經濟衰退，亦影響到各國外籍勞動之行業分佈。由歐盟各國和美國境外出生之就業者就業變動情形可看出(表 3-3 及表 3-4)，以 2008 年金融海嘯做為分界點，按行業分的就業者變動有兩個明顯變化，第一，營造業及製造業呈現明顯衰退；第二，居家照護及健康照護業呈現明顯上升趨勢。此一趨勢對照台灣外勞雇用情形亦甚為相符，台灣產業外籍勞工人數受國際金融風暴衝擊及國內外經濟成長衰退影響，2009 年底較 2007 年底衰退 10%，但為支應長期照護人力之需求，台灣社福外籍勞工人數 2009 年底反而持續成長。

表 3-3 列出歐盟國家境外出生就業者就業變動最大前十產業（2008 至 2010），表 3-4 為美國境外出生就業者變動最大前十產業（2007 至 2010）。其中，營造業均為歐盟及美國境外出生就業者人數衰退最多的產業，在歐盟國家，營造業的境外出生就業者人數衰退了 19%，相關營造業就業人數減少了 37 萬人；在美國營造業境外出生就業者人數衰退了 28%，人數減少了 82 萬 6000 人。在歐盟國家，境外出生就業者在製造業亦呈現大幅衰退，例如金屬製品組裝產業人數衰退 17%，減少雇用 8 萬 7 千人，紡織業人數衰退 34%，家具製造業衰退 30%。美國的境

表 3-3 歐盟國家境外出生就業者就業變動情形(按行業分)：變動最大前十行業，2008～2010

變動幅度 (單位：千人)	百分比	行業別
156	33.7	居家照護
150	13.8	家事服務業
84	8.0	教育服務業
77	9.2	建築物及景觀服務業
70	4.2	餐飲攤販業
68	18.9	農作物及動物養殖、狩獵及相關服務活動
58	12.4	不提供住宿的社會工作活動
52	4.3	醫療保健服務業
50	53.3	未分類其他專業、科學及技術服務業
47	11.0	住宿服務業
- 30	- 24.6	成衣及服飾品製造業
- 33	- 18.4	辦公室行政、辦公室支援及其他商業支援活動
- 34	- 34.2	紡織業
- 38	- 9.7	貨倉及運輸輔助活動
- 39	- 30.3	家具製造業
- 46	- 19.9	法律及會計服務業
- 58	- 14.6	車輛製造業
- 87	- 17.1	金屬製品製造業(機械及設備除外)
- 178	- 13.9	專門營造業
- 193	- 19.1	建築物營造業

資料來源：OECD (2011), *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*,
OECD Publishing. 網址：http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en

**表 3-4 美國境外出生就業者就業變動情形(按行業分)：變動最大
前十行業，2007～2010**

變動幅度 (單位：千人)	百分比	行業別
111	8.8	健康照護業(醫院除外)
100	24.9	社會救助業
89	20.4	食品製造業
63	5.1	教育服務業
47	12.0	農業
31	6.1	公共行政業
28	6.7	維修保養業
21	2.4	住宿業
18	1.7	運輸倉儲
18	28.1	廢物管理和補救服務
-39	- 38.0	出版業(網路除外)
-53	- 14.0	電腦及電子產品
-54	- 20.4	金屬製品
-57	- 40.2	傢具及固定裝置製造業
-73	- 18.6	不動產業
-80	- 27.5	紡織品、成衣及皮革製造業
-80	- 6.1	專業及技術服務業
-99	- 4.3	零售業
-136	- 19.5	金融業
-826	- 28.0	營造業

資料來源：OECD (2011), *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*,
OECD Publishing. 網址：http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en

外出生就業者在製造業部門亦呈現衰退情形，例如紡織、成衣皮革業衰退 28%，減少雇用了八萬人，家具及房屋設備製造業衰退 40%，電腦及電子產品業亦衰退了 14%。

2007 至 2010 年歐盟國家和美國境外出生就業者呈現最高度成長的產業為居家照護業及健康照護服務業，這也顯示人口老化現象及長期照護人力需求為 OECD 國家共通趨勢，且此行業類別對外籍勞動需求逐年成長。在歐盟國家，居家照護業境外出生就業者人數成長了 34%，增加雇用人數為 15 萬 6 千人；在美國，健康照護業境外出生就業者人數成長了 9%，增加雇用人數 11 萬 1 千人。

第二節 OECD 國家經濟指標與外籍勞動就業人數比例之關係

由前兩節 OECD 國家外籍勞動數量及成長率等相關資料，可發現各國外籍勞動引進數量受到 2008 年金融風暴及經濟衰退之影響甚鉅，由於經濟景氣好壞直接影響到國內產業勞動需求之變動，當國內經濟面臨衰退，勞動需求降低，國內失業率上升，雇用外籍勞動數量應會降低。本節蒐集 OECD 各國之次級資料，分析各國之重要經濟指標與引進外籍勞動數量佔國內就業人數比重之關連性，以跨國次級資料作一探討比較，可作為台灣建立外勞總額警戒機制之參考。以下初步探討 OECD 國家之失業率、人均所得、經濟成長率以及薪資成長率與引進外籍勞動人數比重之關連性。

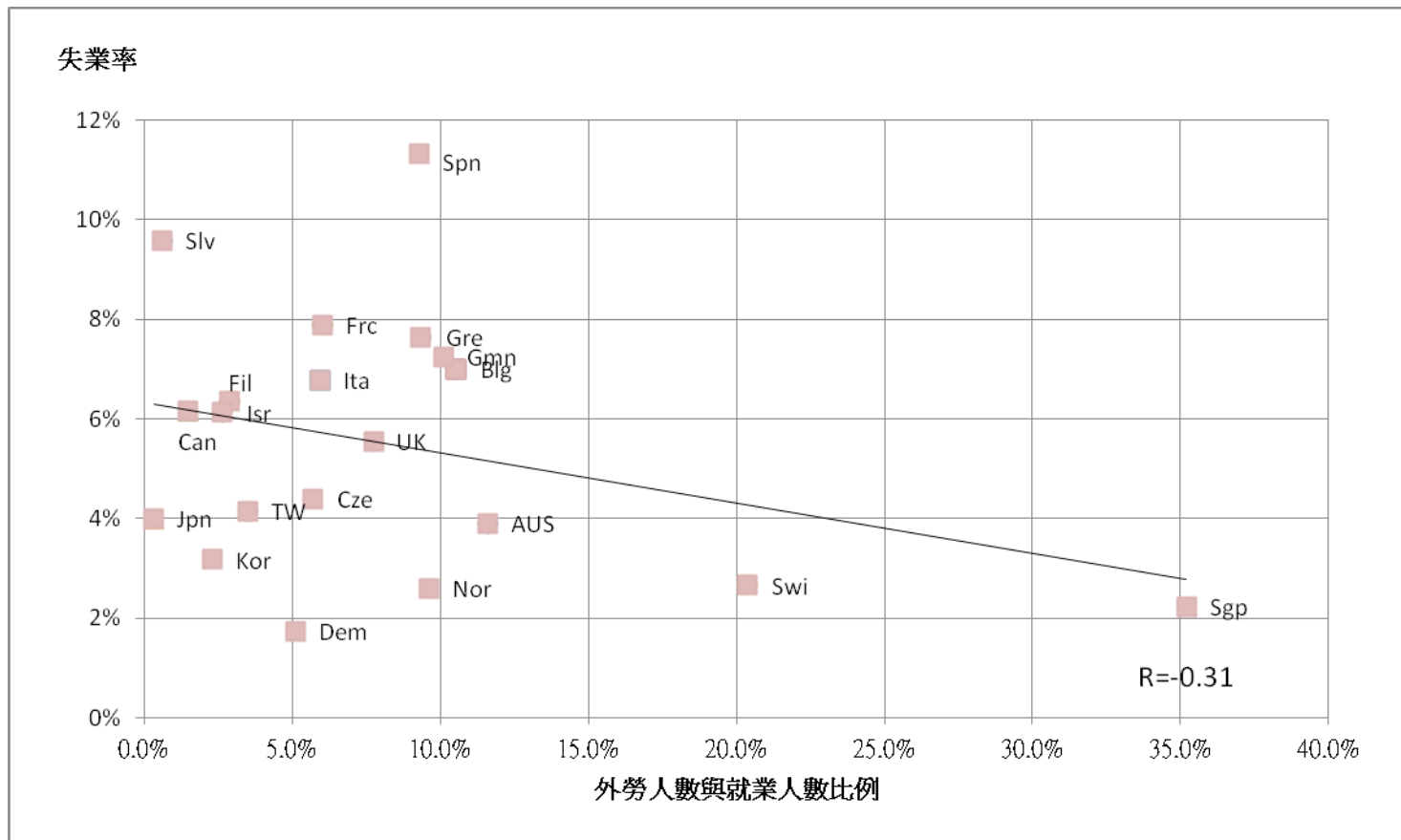
本研究利用 OECD statistics 之統計資料庫資料，對 OECD 國家失業率與外籍勞動人數佔就業人數比重兩變數進行分析，圖 3.1 為 2008 年兩變數之分佈圖。圖形顯示兩變數之間呈現負相關，相關係數為負 0.31，此代表當年度國內失業率越低的國家，可能傾向雇用越高比例的外籍勞動者，而國內失業率越高的國家，可能雇用較低比例的外籍勞動者。此情況與一般認知相符，我國外勞政策亦以優先保障本國勞工就業為原則，當國內失業率高，應以提供本國勞工更多就業機會為前提，2009 年面臨經濟衰退衝擊，國內失業率高，我國即以加強促進失業勞工從事國內重大經建工程及生產製造工作為前提，減少產業外勞引進。新加坡當年度失業率

僅 2.23%，雇用外籍勞動比例達 35%，瑞士當年度失業率僅 2.66%，外籍勞動雇用比例則達 20%。

圖 3.2 為 2008 年 OECD 國家之國內人均 GDP 與外籍勞動人數佔就業人數比重兩變數之分佈圖，圖形顯示兩變數之間呈現正相關，相關係數為 0.3，此代表當年度國內人均所得越高的國家，可能傾向雇用越高比例的外籍勞動者，而國內人均所得越低的國家，可能雇用較低比例的外籍勞動者。此趨勢可解釋為國民所得越高的國家，國內工資亦高，廠商雇用之勞動成本高，相對於工資較便宜之外籍勞動，廠商基於成本考量，會增加對外籍勞動之雇用需求。

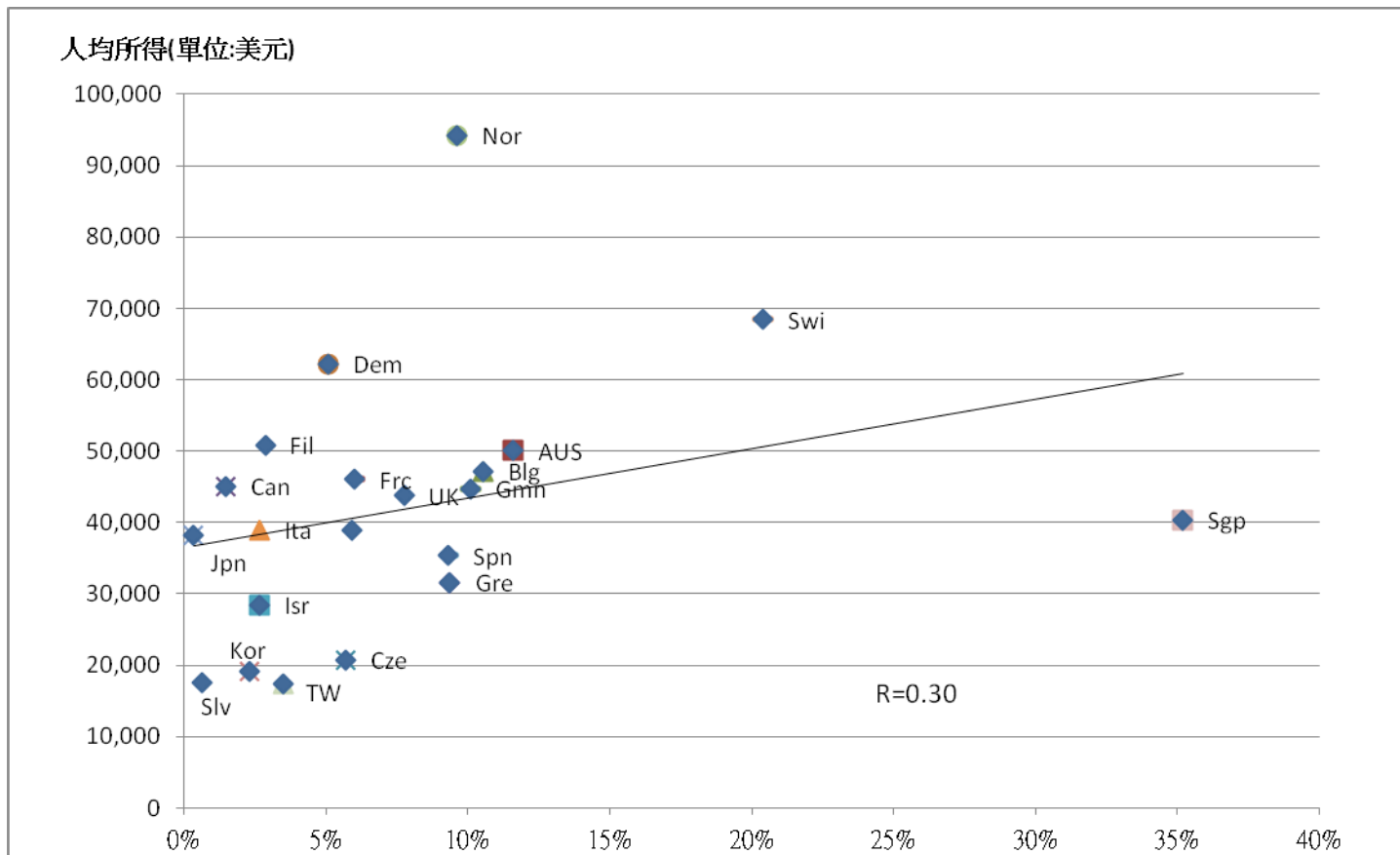
圖 3.3 為 2008 年 OECD 國家之經濟成長率與外籍勞動人數佔就業人數比重兩變數之分佈圖，圖形顯示兩變數之間無明顯關係。2008 年全球經濟成長率普遍不佳，少數仍能維持 3% 以上經濟成長之國家僅有東歐國家之斯洛伐克、捷克以及以色列，然此與當年度外籍勞動雇用人數並無明顯相關性。

圖 3.4 為 2008 年 OECD 國家國內薪資成長率與外籍勞動人數佔就業人數比重兩變數分佈圖，圖形顯示兩變數之間呈現正相關，相關係數達 0.69，表示當年度國內薪資成長率越高的國家，可能傾向雇用越高比例的外籍勞動者，而國內薪資成長率越低的國家，可能雇用較低比例的外籍勞動者。此可以解釋為當國內薪資高漲，廠商基於成本考量，將會增加雇用外籍勞動之需求。新加坡薪資成長率 5% 為當年度 OECD 國家最高，其外籍勞動雇用比重也是最高日本、韓國、斯洛伐克當年度薪資成長率為負，其外籍勞動雇用比例相對其他國家也很低。



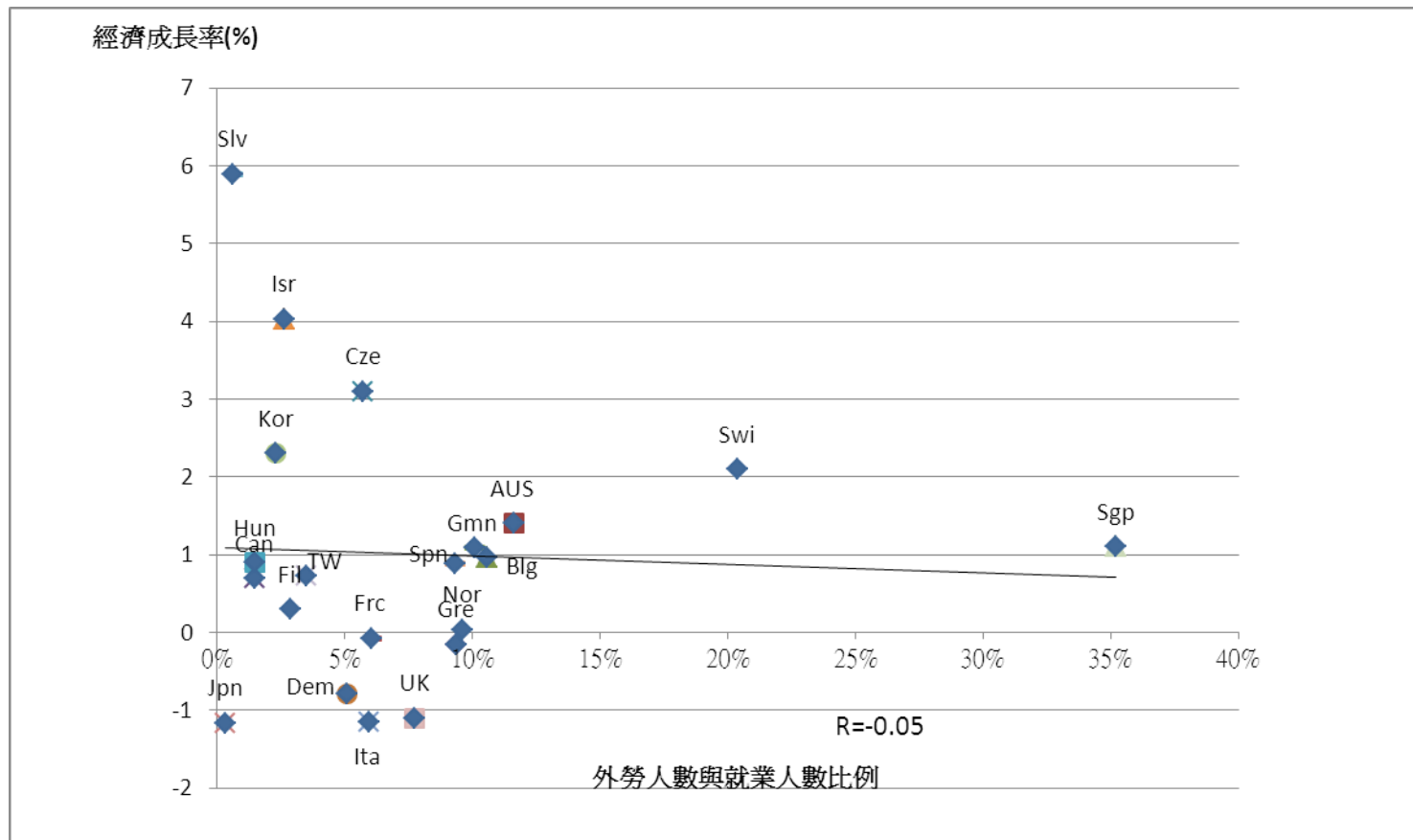
資料來源：本研究

圖 3.1 OECD 國家外籍勞動人數比重與失業率 (2008)



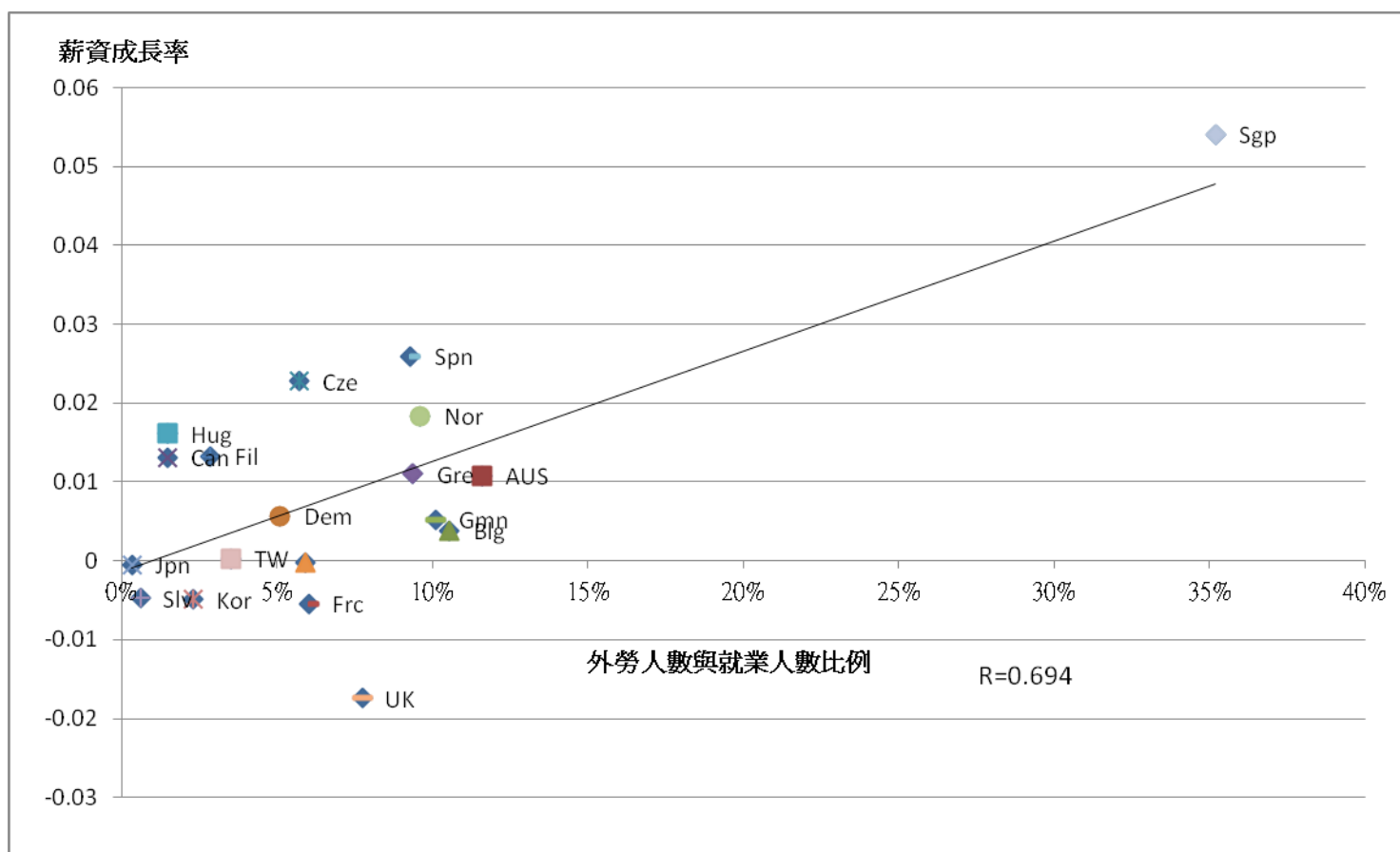
資料來源：本研究

圖 3.2 OECD 國家外籍勞動人數比重與人均所得 (2008)



資料來源：本研究

圖 3.3 OECD 國家外籍勞動人數比重與經濟成長率 (2008)



資料來源：本研究

圖 3.4 OECD 國家外籍勞動人數比重與平均薪資成長率 (2008)

第三節 OECD 國家因應金融風暴之外籍勞動力雇用政策

調整

由 OECD 各國近十年來之次級資料顯示，OECD 各國外籍勞動雇用人數受 2008～2009 年的金融風暴與經濟衰退影響，增加速度減緩，而全球經濟的衰退亦引發一連串企業倒閉及關廠，導致 OECD 各國國內產業對外籍勞工需求下降，另一方面連帶而起的龐大失業潮，也讓各國政府為了保護本國勞工工作權，對於外籍勞動政策採行相關的調整策略與措施。

為了因應 2008 年的金融海嘯及經濟衰退，OECD 各國除了高技術外籍勞動政策較不受影響外，各國對外籍勞動引進均採行各項限制及緊縮措施。例如韓國直接大幅縮減引進外籍勞動配額，營建業的朝鮮裔外籍勞動名額更是直接刪除，以色列 2009 年亦宣佈刪除營建業外籍勞動配額，農業部門的外籍勞動配額亦縮減，義大利在 2009 年不核發任何外籍勞動配額，西班牙在 2009 年的外籍勞動匿名招募系統名額幾乎完全刪除，紐西蘭對低技術短期工作外籍勞動的工作居留期間縮減至只有一年。(OECD, 2011)

為深入瞭解 OECD 各國外勞政策的變動，本研究進一步蒐集愛爾蘭、英國、日本及以色列等國的文獻，瞭解 2008～2009 年各國因應經濟不景氣，在外籍勞動引進的調整措施及作法，以做為我國未來再次面臨經濟不景氣時，政府政策調整之參考。⁴

(一)愛爾蘭

在 2008 年之前，愛爾蘭外籍勞動流入量相較其他 OECD 國家而言比例非常高，但在 2009 年愛爾蘭受金融風暴影響，整體經濟受創嚴重，為因應嚴重的經濟衰退，愛爾蘭政府亦進行一連串的外籍勞動政策調整，對於雇用新進外籍勞動採取限制措施。2009 年 6 月將外籍勞動申請工作許可證的費用調漲 50%，並對新進外籍勞動者申請進入愛爾蘭就業採取更嚴格的資格審核，尤其是國內較低技術的行職業領域，其外籍勞動資格審核更趨嚴格，原則上對於年薪三萬塊歐元以下的行職業不再開放讓新外籍勞動者進入，對已在這些行職業類別的現有外籍勞動則不允許他們申請新

⁴另有關韓國與新加坡的經驗，可參閱辛炳隆（2010）。

的工作許可證，但可以做展延申請。此外，只有在 2009 年 6 月之前持有工作許可證的外籍勞動才可以合法申請配偶及子女入境，2009 年 6 月之後才合法進入愛爾蘭工作的外籍勞動則取消這項依親規定。

愛爾蘭對於雇用新進外籍勞動採取緊縮措施，但對已在本國工作合法持有工作許可證的既有外籍勞動則採取較為保護的措施，包括從 2009 年 8 月開始在愛爾蘭工作超過五年的外籍勞動者可合法申請長期居留證，已持有就業許可證的外籍勞動若失業，原本只給予三個月停留期間找新工作，新規定則延長為六個月。愛爾蘭的外籍勞動調整政策基本上是針對引進新外籍勞動做緊縮和限制，對於已在國內工作的合法外籍勞動仍給予就業保障。(OECD, 2011)

(二)英國

原本在 2008 年英國政府要針對非歐盟國家短期勞動移民實施新的移民記點制度(points-based immigration system)，但因 2008 年遭逢金融海嘯及經濟衰退，英國不但延後新記點制度的實施，也對記點制的測試標準轉趨嚴格，對短期勞動移民採取更多限制措施。

英國新記點制度對於非歐盟國家的外籍人士核發之簽證類別共分五種類型，第一級(Tier 1)工作簽證：適用於具備英國所需專業技能者，包括年薪需達 25 萬英鎊以上的高技能之工作者、具英國立案大學學士學位以上學歷的外國學生、投資者及企業家。第二級(Tier 2)工作簽證：適用於技術型勞工持有雇主之聘書者。第三級(Tier 3)工作簽證：適用於暫時性、低技術技能之勞工。第四級(Tier 4)學生簽證：適用於學生。第五級(Tier 5)暫時性工作簽證或青年工作簽證：適用於青年旅遊打工、青年或成年人之文化交流等。

在新的記點制度中決定申請者所獲積分的評分項目包括所得門檻、資格條件、是否在短缺職業清單上以及勞動市場測試等，這些項目標準於 2009 年轉趨嚴格。2009 年 4 月開始，英國針對第三級低技術外籍勞動凍結申請，需要外籍勞動的低技術部門則由保加利亞及羅馬尼亞工人填補。針對第二級技術型勞工的勞動市場測試更加嚴格，申請的雇主在聘僱非歐盟國外籍勞動之前，必須要先在英國國家特別就業中心網公布招募本國勞工及歐盟會員國勞動力，找不到符合條件者，才能進一步申請聘用外籍勞動。

2011 年英國新聯合政府宣布淨移民數量規模要回到萬位數，

在此政策限制之下，2011 年 4 月開始，非歐盟會員國外籍勞動進入英國實施總量管制，第二級技術型勞工簽證限額縮減至每年 20,700 名。此外，2011 年 2 月開始針對第二級技術型勞工實施新的申請辦法，雇主申請雇用時必須向英國出入境管理局申請贊助人證書(Certificates of Sponsorship)，其申請許可每月按配額發放發放條件以是否在短缺工作名單上、職位對學歷要求以及工資水準依次考慮 (OECD, 2010、2011)。

(三)日本

2008 年 10 月日本約有 48 萬 6400 名外籍勞動者，43.3%為中國人，20.4%來自巴西，8.3%來自菲律賓，這些外籍勞動力在經濟好轉繁榮時鞏固了日本的出口產業，尤其是汽車出口產業。然而，2008 年遭受金融海嘯的衝擊，日本出口產業面臨嚴重衰退，失業率攀升到 5.7%的高峰，尤其是日本汽車產業更是嚴重受創。2009 年四月，日本政府向數十萬名日裔南美洲人士提出「日系失業工人返國支持實施計畫」，日裔南美洲人士在日本國內若面臨失業，放棄繼續在日本工作申請返國，可申請「歸國支援金」，補助 30 萬日圓（約三千美元）的回鄉機票津貼，外加扶養家屬津貼每人 20 萬日圓（約二千美元），此措施主要在協助這些日系人儘快返國。

厚生勞動省官員表示，此計畫是為因應日本日益嚴重的失業問題，在考量協助這些日裔南美洲人士返鄉、對日本國內勞動市場減壓，以及降低領取失業救濟人口三層面，故提出此項計畫。參加者在領取津貼回國後，日後將不能再獲發同類工作簽證回日本工作。

日本為了因應經濟衰退及減輕國內就業市場的壓力，鼓勵日裔南美洲人士返國，但日本卻對國內現有其他外籍勞動者給予就業保障。例如，政府於 2009 年針對日裔勞動者實施一項 10 億 8 千萬日圓訓練計畫，訓練計畫當中包含鼓勵及補助外籍勞動者學習日本語。日本大量雇用外籍勞動的汽車產業高度集中在愛知縣，愛知縣估計有 22 萬合法外籍勞動者，愛知縣政府和企業亦聯合成立基金幫助這些當地外籍勞動者學習日本語，也向中央政府請求成立外籍勞動者的緊急支持系統，同時提出幫助失業外籍勞動者求職的計畫，特別是增加其轉進健康照護部門工作的機會 (Mackie, 2010)。

(4) 以色列

以色列 2008 年遭遇金融海嘯衝擊及經濟衰退，2008 年外籍勞動政策形成跨部委員會 (inter-ministerial Committee for the

Formulation of Labor Migration Policy) 決議指出，以色列應以促進在地就業及降低貧窮為最優先選項，並認為應多雇用以色列本國低技術勞工，雇用外籍勞動僅有在健康照護部門及偏遠地區的農業部門才具有效益，建議以色列政府應降低外籍勞動人數，鼓勵本國低技術勞動就業。2009 年以色列政府宣布刪除營建業新進外籍勞動配額，農業部門的外籍勞動配額亦做出縮減。以色列為了促進本國低技術勞工的就業，尤其是國內巴勒斯坦工人多在營建業就業，引進外籍勞動將排擠到本國低技術勞動的就業機會，以色列自 2003 年起營建業核准的外籍勞動總額逐年降低，在歷經 2008~2009 年經濟衰退之後，2009 年更進一步完全刪除營建業新進外籍勞動名額。

在有意降低以色列外籍勞動雇用量政策的前提下，以色列政府 2009 年宣佈調漲外籍勞動雇用費用，以增加雇主雇用外籍勞動成本。其中營建業的外籍勞動費用調漲最高，2011 年營建業部門雇用一個外籍勞工一年需課徵 5135 美元的費用，幾乎是廠商雇用成本的三分之一，且規定不能從薪資當中扣除。農業部門雇用外籍勞動一年課徵 457 美元，健康照護部門一年則只課徵 78 美元的費用。以色列的外籍勞動雇用費高於 OECD 所有國家所課徵的費用，課徵高額費用是為了降低雇主雇用外籍勞動的誘因，並增加本國就業，尤其是提升國內阿拉伯勞動者的就業，同時也能確保外籍勞動能在期限內離境。然而，雇主將高額雇用費轉嫁給外籍勞動者亦時有所聞，使以色列的外籍勞動者亦面臨實領薪資遭到剝削的問題 (OECD, 2011; Kemp, 2010)。

總結各國實施之因應經濟衰退的外籍勞動調整措施可歸納如下：

1. 凍結或限縮新的外籍勞動輸入

由於全球受到金融風暴的衝擊，造成經濟衰退，失業人口不斷增加，雖然各國已陸續實施經濟振興方案，但經濟不景氣可能持續若干年，失業問題並非短期即能解決，為保護本國勞工的就業機會，需暫時凍結或限縮外籍勞動的引進，如愛爾蘭、英國、南韓、以色列、義大利等國，期能藉由暫時凍結或限縮外籍勞動的引進來緩和國內陡升的失業浪潮。

2. 鼓勵合法外籍勞動返國或不再續約

由於合法外籍勞動受到外籍勞動輸入國之法律保障，故在合約到期前，若勞工無任何過失，其解聘自然受到各輸入國勞工法規的保障，但到期之外籍勞動，各勞工輸入國將可決定不再續約，惟若聘僱合法外籍勞動之事業單位以業務緊縮為由，遣返尚未到期之外籍勞動，則不在此限。日本政府為因應日益嚴重的失業問題，則針對持特別工作簽證工作之日裔南美洲人，透過機票津貼補助的方式，鼓勵並協助這些日裔南美洲人士返鄉。

3. 遣返非法居留之外國人

非法工作外勞一直是外籍勞動雇用國頭痛的問題，各國莫不想辦法制訂管制措施，但非法外勞的存在可能成為一股龐大潛在勞動力，對引進國本身之低階勞動市場亦具有一定的經濟貢獻程度，但當經濟面臨衰退，這群非法外籍勞動很可能就成為政府第一批要整治遣返的對象。以韓國為例，為了讓非法滯留的海外勞工能離境回到其本國，非法滯留者若自行出國，將被免除罰金，企業若雇用非法外籍勞動，則課以罰金和三年內不得申請雇用外籍勞動之處罰。

第四節 本章小結

近十年來，OECD 國家外籍勞動力呈現不斷上升趨勢，2001 至 2008 年外籍勞工平均每年成長速度達 9.2%，然而受到全球金融海嘯的影響，2008~2009 年各國普遍面臨經濟衰退，國內勞動需求下降，進而衝擊各國外籍勞動雇用量下滑，2009 年各國外勞人數平均成長率僅剩 2.4%，短期勞動移民雇用量亦大幅衰退 16%。

為了因應 2008 年的金融海嘯及經濟衰退，OECD 各國亦對外籍勞動政策提出各種調整措施，除了開放高技術外籍勞動政策較不受影響外，各國對外籍勞動引進均採行各項限制及緊縮措施，包括限縮新的外籍勞動輸入、鼓勵合法外籍勞動返國或不再續約，以及遣返非法居留之外國人。但並非所有 OECD 國家對原有國內外籍勞動均採取限制性政策，例如愛爾蘭、捷克、日本對於國內

原有外籍勞動採取較為寬容性的措施，若國內原有合法外籍勞動失業，愛爾蘭和捷克皆允許其延長停留時間找新工作。我國在2009年亦對外勞採取限制緊縮措施，包括凍結「3班」新申請案，以及外勞3年期滿後重新招募比例縮減為20%，前者限縮新的外勞進入國內就業市場，後者則對國內原有外勞部分不再續約，我國的作法是同時縮減本國外勞之流量及存量。

第四章 引進外勞之影響評估

本章主旨在建構引進外勞之影響評估機制，並實際進行評估。本章分為四節，第一節分析國內外相關文獻，瞭解國內外專家學者所採用的影響評估方法與評估結果；第二節為根據文獻分析結果，並參考專家座談的意見，建立我國影響評估機制；第三節則是說明實際評估結果；第四節為本章小結。

第一節 文獻分析

本節就引進外勞之影響評估做文獻探討，各國在探討外勞對本國所帶來整體經濟、產業及社會發展影響時，對就業市場的影響特別受到重視，亦即引進外勞是否會影響到國內勞工的就業與薪資，備受關注，由於引進外籍勞動對國內勞動者的影響有正反兩面的效果存在，企業一方面可藉由雇用外籍勞動降低成本，擴大生產規模，進而增加雇用本國勞工，另一方面也會因為雇用外勞降低勞動成本，而以外勞替代本國勞工，被替代掉之本國勞工極可能為低教育、低技術的就業者。國內文獻有相當多學者專家就此議題進行研究，但因研究方法不同，得出的結果尚無一致結論。此外，本研究進一步蒐集 OECD 各國相關實證文獻發現，引進外勞對教育程度較低的該國勞工有負向影響。最後，本節亦針對引進社福外勞對國內就業市場及長期照護體系之影響文獻作一探討。

1、國內文獻

我國自 1989 年開放外勞引進以來，有相當多的學者專家就引進外勞對本國產業與經濟發展的影響、外勞對國內就業市場及勞工權益的影響等相關議題進行研究，但因研究方法不同，得出的結果也有相當大的歧異。

（一）引進外勞對國內就業市場的影響

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。若以研究方法區分，這些研究可以概略分為三類。第一類是僅就此議題進行觀念性或邏輯性的分析，並未進行實證研究或量化分析；第二類是以部分均衡模型進行量化分析，亦即只考量外勞政策對單一部門（如就業市場）或單一行為（如廠商勞動需求）的影響；第三類則是以一般均衡模型進行量化分析，亦即同時考量外勞政策對經濟體系所有部門之影響。

在第一類的文獻中，張清溪（1987）是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，分析引進當外勞與本勞是同質勞動、異質勞動時，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。在1987年的研究之後，張清溪又與吳惠林（1979）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。

張文的研究結果不僅引發後續針對外勞議題的理論性探討，更引導國內學者實證研究的方向，包括將研究議題鎖定在引進外勞對本國勞工就業、薪資與人力資本形成的影響、以及對企業投資的影響。此外，「引進外勞會影響所得分配」也是張文在政策觀念上所發揮之重大影響。

第一類文獻中，另一值得重視的研究是李誠（2007）以宏觀的角度分析外勞在台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動市場工作，互不影響對方的就業機會與薪資水準。但在1997年之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亦日益浮現。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，造成非法陸勞遍佈各業，也是關鍵因素。

相較於其他二類，以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。早期的重要研究有單驥（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，但所得結論卻大不相同。前者實證分析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；反觀徐文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。單文與徐文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，故在建構實證模型時將外勞薪資視為外生變數；後者則認為雇主要雇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台灣本土失業率、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。雖然蔡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。蔡文接著以個人資料進行迴歸分析，以進一步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勞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。

在近幾年的文獻中，江豐富（2006）與許績天、連賢明、劉錦添（2007）的研究頗值得參考。其中，江文的實證方法與上述蔡文類似，是以個人資料進行迴歸分析，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、職業選擇及薪資的影響。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低，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高。江文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外勞降低成本，所造成規模效果而增加。此外，江文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，並以個別廠商實際雇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，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。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資降低，而此效果以小規模廠商較為顯著。

第三類文獻是以一般均衡模型分析引進外勞之影響，而其研究方法大都是將外勞人數的變動視為外生變數，並納入 CGE 模型進行模擬分析。其中，周濟、陳坤銘（1999）的研究主要是模擬分析引進 2% 低技術及 2% 高技術性外勞之經濟效果。其結果顯示引進 2% 低技術外勞對台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約下降 1%，高技術勞工及資本報酬則分別上升 1%，亦即對所得分配則有不利影響。

涂鈺城、羅炳和、葉春淵（2005）的研究是模擬外勞配額縮減對各部門產出、失業率與薪資之長期均衡影響，而其結果顯示實質國內生產毛額將因此下降，各部門工資水準雖會上升，但許多部門就業量將因此減少。由於工資水準上升幅度較就業量增加幅度小，故整體勞動報酬下降。

同樣是探討縮減外勞配額的影響，黃玟儀、葉春淵、李家銘（2006）的模擬分析結果卻顯示當民間營造工程及公共工程部門外勞配額上限由 30% 降為 20% 時，實質國內生產毛額將因此增加 179 億元，但各部門工資水準將下降 0.051% 至 0.154%。

上述各 CGE 模型都假設勞動市場是充分就業，而此假設顯然與實際情形不符。因此，陳坤銘（2007）便將工資向下調整僵固性融入 CGE 模型，重新模擬分析引進外籍低技術勞工的影響，其結果顯示引進 2% 低技術外勞將使本國低技術工失業人口僅增加 6.6 千人，影響程度十分有限，另一方面，不論是本國低技術或高技術勞工的實質工資水準、或資本之實質報酬都會因此而增加。此外，該研究也發現引進低技術外勞對實質國內生產毛額有相當助益，但對實質國民生產毛額則無顯著影響。

王素彎、辛炳隆（2008）利用次級資料與問卷調查，釐清開放 3K3 班產業經常性申請外勞對國內就業市場之影響。在次級資料分析方面，研究發現引進產業外勞對本國勞工薪資、工作時數、失業比率、以及職災率皆無顯著影響。

在勞工問卷調查方面，該研究發現受訪者認為企業引進外勞的原因以「外勞雇用成本較低」最為常見，其次是「外勞較能忍受惡劣的工作環境」與「外勞較願意配合加班」。至於引進外勞對本國勞工所造成的影響則正反二面都有，正面影響以「減少輪值夜班」最

為常見，其次是「不用再從事危險的工作」；負面影響則以「雇主調高薪資意願的降低」與「工作上與外勞溝通困難」最為常見，其次是「工作機會被外勞取代」。對於目前公司尚無引進外勞的勞工，雖然有 76.3% 的受訪者表示不會擔心公司未來引進外勞，但對 23.7% 會擔心的勞工而言，主要考量點為「工作機會可能被外勞取代」與「擔心雇主調薪意願較低或降低調薪幅度」。

（二）引進產業外勞對產業升級的影響

引進外勞對國內產業升級的影響，相關的文獻不多，僅有如單驥（1996）及單驥與廖建富（1999）利用問卷資料，以 Translog 型態的成本函數估計外勞與台灣各類勞工間的替代性與互補性，發現由於外勞與本勞間存在明顯的薪資差異，使得產業在節省成本的誘因之下，對外籍勞工產生超額需求，不但減少本勞的就業機會，也減緩國內產業升級及工廠自動化的腳步。林振輝、羅紀琮（2004）從理論模型與實證結果皆得出引進外勞會降低廠商進行 R&D 投資意願，進而降低其技術水準的結果，因此影響產業升級。但是馬凱在（1995）年即曾提出，儘管技術最領先、資本密集度最高的產業也有許多需要使用勞力密集的工作，無法完全以機械來取代，因此我們應順應產業發展需要，適度開放外勞，避免百般刁難或縮減引進數量，才能讓台灣的產業順利發展，快速升級。

林振輝（2004）的研究則是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。其理論模型預期與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。

王素鸞、辛炳隆、林嘉慧（2008）利用問卷調查，發現無論企業規模大小，凡企業引進外勞皆有助於擴大國內生產規模、增加營業額、提高獲利率，進一步可穩定企業經營、改善投資環境、降低經營風險，以及解決基層人力不足等問題，對於企業根留台灣、減少產業外移具有改善成效。對於產品品質提升、國內技術升級與產品多元化推展，則未產生明顯的負面影響。

不同於上述林振輝與羅紀琮的研究發現，李宜等人（2009）利用時間數列資料進行分析，發現製造業歷年的研發密度、研發支出、GDP 與外勞人數皆隨著時間的演進，均見逐漸成長，而從相關結果來看，外勞人數與國內的投資、研發均隨著經濟發展而逐年增加，因此彼此呈同向發展，而研發占投資比重因無固定關係，

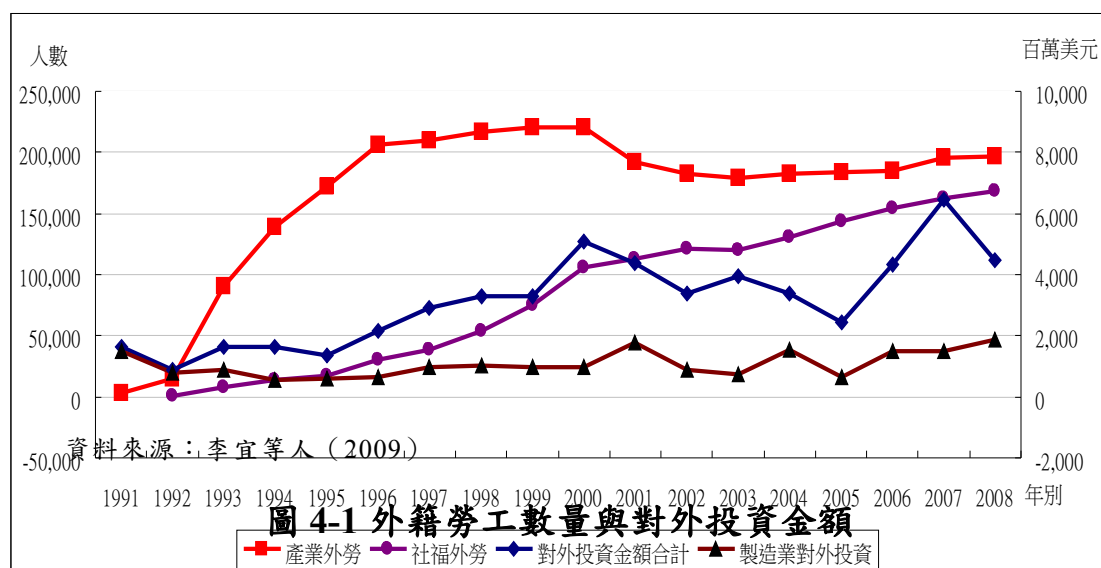
因此與外勞人數也不具相關性，惟整體來看，製造業外勞的引進並未降低產業升級意願。

（三）引進外勞對產業外移的影響

引進外勞能否降低產業外移的壓力，是評估產業外勞政策的主要指標之一。根據吳忠吉（2004）的研究，至中國大陸以外地區投資比率比較高的產業，其國內外勞運用率也比較高，吳文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，該文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、且受僱工人人數較少的產業，故引進外勞不僅會使本國製造業勞工就業機會減少，對國內產值擴充並無多大助益；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，吳文認為與其引進外勞，不如讓企業從事海外投資。

相較於吳文的主張，鄭義暉與蘇志榮（2005）的看法則較為保守，因為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。

另由圖 4-1 可以看出，自 1991 年起，國內廠商對外投資金額漸趨走高，而產業外勞在 1996 年之前也快速增加，但自 1996 年起，隨著國內外勞政策的變化而維持在 20 萬人上下，但是社福外勞則與對外投資的趨勢一致，處於持續增加階段。



根據李宜等人（2009）所做的相關分析，1991 年至 2008 年

對外投資金額與產業外勞人數的相關性為 0.6131，而製造業對外投資金額與製造業外勞人數的相關性則降為 0.3995，因此得知對外投資與外勞人數兩者在資料上呈現正向相關，此一結果與 Tsai & Tsai(2008)一致。根據他們的觀察，我國在 1980 年代後期，由於勞工薪資高漲、台幣大幅升值，使得生產成本提高，以致產業紛紛外移，尋求製造成本較低的生產基地。不過，在 1990 年代初期引進外勞之後，因為降低廠商的人力成本，使得產業對外投資曾經短暫的減緩。惟隨著政府對外勞人數採取管制措施，使得廠商在所需外勞人數無法充分滿足的前提下，一方面引進外勞，另一方面則進行對外投資，使得對外投資金額與引進外勞人數呈現正相關，所以，在數量管制之下，外勞人數無法滿足產業需求，才是外勞人數增加，但對外投資金額也同時增加，以致引進外勞無法減緩產業外移的主因。

不過，由於直接觀察對外投資金額與產業外勞人數，會陷入投資為流量變數，而產業外勞人數為存量變數，彼此間存有不一致的問題，因此李宜等人再以外勞人數變動量來看，則發現對外投資金額與產業外勞人數變動量的相關性為-0.5722，製造業對外投資金額與製造業外勞人數變動量的相關性為-0.4933，可知外勞人數變動量或產業外勞人數變動量與對外投資間實際存有負向關係，亦即當外勞人數或產業外勞人數增加時，則對外投資減少，亦即產業外移的情況可以獲得緩和。因此，引進外勞可以延緩產業外移的思維邏輯，似可獲得佐證。不過，該研究並未考量其他可能的影響因素，因此無法完全推定彼此間的因果關係。

綜觀上述各相關文獻，其對引進外籍勞工對國內就業市場或產業發展是否有正面效益，並無一致結論。究其原因，除了各研究所建構的實證模型，以及所分析的資料來源與資料期間不同之外，更主要的是引進外勞對企業與勞工的影響原本就是正、反面並存，有些企業與勞工會因此受益，另有些則會受損。因此，除非能清楚抽出受益與受損的樣本分別進行分析，否則分析結果便會隨分析樣本組合之不同而呈現不穩定的現象。此外，即使就同一廠商而言，引進外勞對其雇用本國勞工的影響也會有規模效果與替代效果。前者是指引進外勞會使廠商勞動成本降低，利潤增加，生產規模擴大，進而增加雇用本國勞工；後者則是指外勞成本較低，廠商為追求成本極小化，便會以外勞取代本國勞工。由於這二種效果對本國勞工就業之影響方向相反，而國內文獻並未予以區分，導致實證結果正負互現。

除了結論不一致外，上述各相關文獻皆將引進外勞視為外生變數。雖然企業能引進外勞數量是由主管機關決定，但這不表示它就是外生決定，因為主管機關在決定外勞總額時，往往會考量國內就業市場之供需狀況。當國內企業缺工問題嚴重時，主管機關所核定之外勞人數便相對較多；反之，當失業人數增加時，核定人數就比較少。再者，為確保本國勞工就業機會，主管機關規定企業必須先增聘一定名額之本國勞工，才能引進外勞。這些政策與措施都會使引進外勞具有內生變數的性質，也會使企業所增雇的外勞與本國勞工數量做同時同向的變動。

有鑑於量化分析之不足，辛炳隆、劉宜君（2008）曾以專家訪談方式瞭解引進外勞對國內就業市場的影響，結果發現多數專家認為早期政府只開放缺工嚴重的傳統產業可以引進外勞，比較不會排擠本國勞工就業機會，也可以藉由減少產業外移，維持原有就業機會。因此，在這個階段引進外勞，雖然會使有些勞工的薪資無法因為缺工而調升，但整體來說，本國勞工就業權益不至於因此而受損。爾後，隨著政府將開放引進外勞的對象不再侷限於缺工的產業，引進外勞對本國勞工就業權益的負面衝擊逐漸浮現。其中，尤以與外勞替代性高的原住民、低教育程度的勞工所受的影響最大。有些專家便指出，開放重大投資專案以後，產業外勞名額愈來愈集中於高科技產業，迫使有些傳統產業因缺工，又無外勞名額而只好關廠歇業，或將生產線移至海外，造成本國勞工失業。另一方面，由於高科技產業勞力密集度低，產業關連性也不高，即使增加投資所能創造本國勞工就業機會也相對有限。

除了開放對象改變之外，該研究也發現國內招募機制遲遲無法落實，也是造成對本國勞工就業權益不利影響的另一重要因素。雖然為避免排擠本國勞工就業機會，勞委會除了要求企業在引進之前必須先辦理國內招募，而且規定本勞與外勞之新增雇用比例，但有些專家指出職訓局與各縣市政府礙於人力不足，無法嚴格監督，導致這些規定常常流於形式，外勞逐漸由補充性人力轉為替代性人力。然而，也有專家指出部分就業服務機構往往為了業績，強迫企業雇用不合適的求職者。一旦企業雇用之後，勞工發現自己無法勝任或志趣不服而自願離職，企業也可能因此而面臨雇用本勞人數未達規定之行政處罰。

（三）引進外勞對整體社會的影響

本研究進行外籍勞工之影響評估，係根據文獻分析結果並參考專家座談的意見，將引進外勞的影響涵蓋產業與就業市場二個

層面，在產業面針對企業人力供應、投資行為及產業升級意願進行評估，在就業面針對本國勞工的就業、薪資及勞動條件進行評估。然而，引進外籍勞工產生的影響不只在產業及就業市場的經濟層面而已，外勞其生活習慣與文化風俗，皆與本國居民有相當大的差異，對台灣整體社會及文化面亦產生影響，因此，本節蒐集國內相關文獻，彙整引進外籍勞工對社會層面可能造成的影響。

陳坤宏(2011)探討菲律賓與印尼籍外籍勞工在都市商業區的聚集與消費活動，所造成之都市空間分割化的意義與影響，並以高雄市外勞街為經驗研究的地區，其利用問卷調查、深入訪談、參與觀察法以及迴歸分析與相關性檢定等四種研究方法，蒐集來自高雄市菲律賓與印尼籍外勞聚集之商業區所在的當地社區居民的回答答案以及商店老闆的回答答案。

作者提出外籍勞工基於日常生活、休閒、購物、宗教等需要，自然會前往都市商業區聚集與進行消費活動，而原本存在都市商業區及其周圍社區的當地社區居民與商店老闆，其原有的生活方式或商店經營方式，將會因不同文化族群的移入而造成文化與空間上的影響與改變。

其研究結果顯示，當地居民與外勞活動空間開始產生明顯區隔，分割的都市空間已明顯成型，而且，社區居民比商店老闆具有明顯的態度反映。此外，社區居民對於外籍勞工在商店街之聚集，所造成的負面衝擊上，社區居民也比商店老闆表現出更為容忍的態度。

王志弘（2006）探討桃園縣這個北部主要工業區域，此區域也是移民勞工人口最多的縣市，文獻中探討東南亞消費族裔地景(ethnoscape)的形成過程及發展狀況，桃園火車站週邊消費族裔地景形成時引發了的社會衝突，以及此一族裔地景與當地居民、不同店家、警方管控之間的關係等課題。作者觀察到外籍族裔集中於桃園火車站後站形成消費空間，具體化了後站相對落後的地方意象，但前站的空間亦有外籍移工聚集等候、歡唱舞蹈或逛街購物的餘地或空隙。而缺乏與外籍移工交往機會的居民和店家，傾向於嚴防邊界，嘗試對抗外來者的越界行徑，或採取保持距離，或至其他公園活動等自保行為。但移工聚集所帶來的消費力量，也促使有商機可圖的本地店家，必須開始從消費者的角度來看待這些基層勞動者，進而做出行為的調整。而外籍配偶在火車站附近所開設的飲食店，則扮演了外籍移工重要的維繫文化認同與社會網絡的功能。

周政宏（2003）的論文認為全球化的旋風掃到了台中市，外勞以國際漫遊之姿進入了衰敗的中區，其狂歡式的週末休閒活動，對中區的都市地景產生了很大的改變，台中市為台灣的第三大都市，作者藉由各種對於假日城市中出遊外勞的側寫，可以初步認識到外勞在都市中的各種生態，而外勞在特定的時間出現，對整個台中市的都市邊緣景觀、都市剩餘空間的利用，以及都市空間改造均產生很大的影響。

2、國外文獻

國外文獻對於引進外勞之影響評估最主要亦關注在對國內就業市場的影響，以往經濟理論認為，引進外勞會增加國內勞動供給，除非有其他因素使勞動需求增加，否則市場工資理應下降，此外，若引進外勞造成國內勞動市場的分割現象，即使本國勞工願意接受較低薪資亦無法與外籍勞工競爭，就可能導致國內失業率上升。然而，大部分 OECD 國家所做相關實證文獻顯示，引進外籍勞動對國內勞工工資與就業並無明顯影響，或是影響效果很小，但若將本國勞工以教育或技術程度做區分，則外籍勞動引進對於教育程度較低之本國勞工工資與就業會有負向影響，對於教育程度較高者的本國勞工則有正向影響（OECD, 2011；Dustmann, 2011）。

在 OECD 國家的實證研究當中，近幾年特別關注外籍勞工引進是否會影響低技術本國勞工的薪資和就業。Gottlieb(2002)對以色列的研究發現，在工業、農業和商業服務部門，以色列外勞比率對低教育程度的以色列勞工薪資有負面影響，但對高教育的以色列勞工薪資有正面影響，引進外勞會擴大國內薪資不均程度。Zussman and Romanov(2003)及 Gottlieb and Amir(2005)亦發現，以色列的營建業部門雇用外勞對其國內阿拉伯人的就業有排擠效果，工資亦有惡化現象。

Cohen-Goldner (2011)的研究區分以色列的產業類別及勞動者類別，分析雇用外勞對以色列國內勞動市場的影響。研究結果顯示，雇用外籍勞工對以色列勞工的整體就業和工資有影響，但影響效果對不同產業和不同類別的勞動者是異質的。在營建業，外勞對非猶太勞工的就業有負向影響，但對猶太人勞工的就業卻有正向影響，且無照外勞會使營建業部門的工資降低；在農業部門，外勞在就業市場具補充性人力效果，甚至可帶動以色列國內勞工的就業成長，但對低教育程度的猶太人會減少其雇用數量，外勞對工資的影響則不明顯；在照護部門，外勞可能會排擠掉國內低教育

程度女性的就業機會，對工資影響則不明顯。整體來看，外勞引進可促進某些以色列人的就業機會，但也會排擠掉低教育程度者的就業機會。

Dustmann, Fabbri and Preston(2005)調查勞動移民對英國國內工資和就業的效果，使用資料來自於英國的勞動力調查，結果顯示在1983~2000期間勞動移民對英國國內整體就業水準沒有顯著影響，但對國內勞動者區分為低教育、中教育及高教育程度後，對中教育程度的國內勞動者而言，當勞動移民增加1%，其就業率下降1.8%，勞動參與率下降1.1%，失業率增加1%，但這些負向效果被高教育勞動者的就業增加而扯平，對高教育程度的國內勞動者而言，當勞動移民增加1%，其就業率和勞動參與率皆增加1.1%，對於失業率則是沒有影響，勞動移民對於低教育勞動者則是沒有任何顯著效果。

Ottaviano and Peri(2006)研究美國的資料，其研究方法允許外籍勞動與本籍勞動之間存在不完全替代關係，研究發現1990~2004年勞動移民增加美國國內工人的平均工資水準，此正向效果主要是落在美國國內高教育勞動者身上，但對於美國國內學歷不到高中畢業的勞動者，勞動移民會對其工資有輕微的負向效果影響。Peri(2007)以美國加州的資料進行實證研究，加州是美國雇用最高比例勞動移民的地區，而且大部分勞動移民屬於低教育並從事低技術的底層工作，其研究發現勞動移民甚至在加州地區也會讓當地勞工的平均薪資增加。

Carrasco, Jimeno and Ortega (2008)研究勞動移民引進對西班牙國內勞動市場之影響，並以教育、性別和工作經驗程度作為分類，結果發現勞動移民對國內平均工資水準並無顯著影響。Winter-Ebmer and Zweimuller(1996)對奧地利的研究亦發現，勞動移民流入對於奧地利的青年就業者並未有負面影響，且勞動移民對於奧地利本國勞動工資存在正向效果。

整體而言，OECD國家對引進外籍勞動對國內工資及就業影響的文獻多指出，外籍勞動引進不必然會降低國內工資，並排擠掉國內勞動者的就業機會，甚至有可能提高本國工資，帶來創造更多生產價值的效益。但對於國內多從事低技術工作的低教育程度勞動者而言，外籍勞動引進對其產生負向影響的可能性較高，對高教育程度的勞動者而言則可能會提高其工資。從文獻探討可得知，引進外籍勞動對國內勞動者的影響有正反兩面的效果存在，有些勞工會因此受益，有些則會受損，企業一方面可藉由雇用外籍勞

動降低成本，擴大生產規模，進而增加雇用本國勞工，另一方面也會因為雇用外勞降低勞動成本，而以外勞替代本國勞工，而被替代掉之本國勞工極可能為低教育、低技術的就業者。因此外籍勞動引進雖不必然對國內工資與就業帶來負面效果，但若進一步區分國內就業者類別及行業，企業雇用外勞可能使國內低教育及低技術的勞工受害，政府在評估外籍勞工對國內就業市場的影響時，最好區分出低教育及低技術程度就業者是否因雇用外勞而使其就業情況惡化，避免國內較底層勞工受害，擴大所得不均。

此外，OECD 國家對於引進勞動移民對國內勞動市場之影響程度亦存在異質性，勞動移民引進的效果尚須區分外國勞動及本國勞動的相對技能，與該國資本要素提供之彈性也有關連，每個國家勞動力類別及產業組成狀況均不相同，外勞引進的影響程度也會有所分別。舉例而言，英國、西班牙、義大利及希臘的勞動市場較不受到移民勞動流入的影響，因為這些國家的外籍勞動者能夠扮演補充勞動力的角色，低技術外勞從事的是當地勞工不願從事的工作，因此較不易發生替代本國勞動力的結果。但比利時新進的勞動移民對於已經在地化的移民則可能產生就業排擠，原因為比利時勞動市場屬於族群階層分化且結構化的市場，來自非洲剛果及北非的移民通常只能找到就業市場中的底層或勞力工作，而排擠掉先前移民的就業機會，德國也有類似情形，尤其以營建業最為明顯。(Martens, 2005)

外籍勞動引進除了對國內工資及就業之影響評估之外，引進外勞是否能促進國內產業升級、降低產業外移，以及擴大經濟規模、促進經濟成長的影響評估，也是相當重要的一環。本研究進一步蒐集鄰近國家日本及新加坡對外勞引進之影響評估文獻，以作為本研究建立外勞引進之影響評估機制之參考。日本與新加坡是兩個對於外勞引進基本態度及政策站在兩極化立場的亞洲國家，2009 年新加坡雇用外勞佔本勞比例高達 36%，日本雇用比例僅有 0.34%，新加坡向來採取相對開放的外勞政策，以吸引國外資本和流動流入，其引進外勞的時程也很早，因此新加坡對於引進外勞之影響評估亦著重在外勞對經濟發展所帶來的效益及外勞在新加坡的就業互補效果。日本在 2009 年之前僅開放技術性外勞進入日本就業，對於低技術外勞引進原則上禁止，低技術外勞僅得以研修生及技能實習名義進入日本國內從事低階藍領工作，日本之所以對外勞開放程度很低，其原因即政府以促進日本國內就業為優先考量，並擔憂引進外勞除了影響國內工資、就業，還會影響日本國內產業升級的腳步。

(1) 日本

根據日本的「雇用對策法」，雇用外勞的基本政策是引進專業性、技術性的外國人，但對於低技術外勞的引進，考量到國內就業市場以及勞動力情況，低技術外勞不應擴張規模，而應以促進國內勞動力參與，包括日本年輕人、婦女、中老年人及身心障礙者之國內就業為優先考量。因此，外勞引進不應只考量國內產業勞動需求，而應以外勞引進對勞動市場、健康照護、社會安全、教育、社會秩序之影響作一整體性之評估。(Masahiko, 2010)

日本目前開放外籍勞工數量很少，尤其低技術勞工尚未全面開放，但日本人口老化問題嚴重，青年勞動力持續衰退，日本國內持續有引進更多外籍勞工補充日本國內勞動力的壓力。Nakamura(2010)研究指出，討論日本是否需引進外籍勞工，關鍵在於外籍勞工對日本勞動市場的影響。Nakamura 評估外籍勞工對日本國內勞動市場影響的三個面向，即引進外勞是否降低日本勞工的薪資、是否影響日本勞工的就業，以及是否會延緩日本產業結構升級的腳步，這三面向也是日本的厚生勞動省認為引進低技術外籍勞工將會影響到日本國內勞動市場，因此拒絕全面引進低技術外籍勞工的主要理由。

Nakamura 以日本國內個體資料進行迴歸分析，其研究發現指出，第一、分區外籍勞動占就業人口比率對日本國內該區之平均薪資率有正向影響，尤其會提高日本國內高學歷男性就業者薪資；第二、分區外籍勞動者比率會使該區本國勞動供給下降，尤其是高學歷男性就業者會由外籍勞動者比率高的地區移動到其他地區；第三、Nakamura 以企業的十年存活率與否及新進企業家數來分析外籍勞動者引進與日本國內產業升級的關係，迴歸結果發現，分區的外籍勞動者比率增加會使該區企業存活率提高，且企業擁有較高的非技術-技術勞動比及勞動-資本比，會使雇用外籍勞動者的企業存活率提高；而分區的外籍勞動比率增加亦會使該區新進企業家數提高。因此，外籍勞動者引進對產業升級的影響有兩方面，一方面雇用外籍勞動會延緩國內產業結構升級，因雇用外籍勞動將使較不具生產力的部門得以存活甚至發展，引進外籍勞動可讓較不具生產力的產業不必選擇外移、關廠或歇業，而可以繼續營運，雇用外勞對企業而言成為不必馬上選擇關廠的緩衝機制，這些部門的勞工也能夠繼續就業，甚至有擴大就業之效果，另一方面外籍勞工引進會讓日本國內勞工產生流動效果，教育程度較高的勞工傾向往生產力較高之產業流動，加速日本國內產業結構的調整。

(2) 新加坡

辛炳隆(2011)曾針對新加坡國內對引進外勞之影響評估進行分析。新加坡向來採取相對開放的外勞政策，以吸引國外資本和勞工流入，對資源有限的小國而言，國外資本和勞動的流入，對新加坡經濟發展扮演著至關重要的角色。Chia, Thangavelu & Heng (2004) 就以此觀點對新加坡外勞引進的影響進行相關研究。為進一步了解外勞在新加坡經濟成長中所扮演的角色，研究者先就兩個時期的國內生產毛額分解如表 4-1 所示。在 1992~1997 時期，新加坡的 GDP 平均年增率為 9.7%，此時期，外勞對 GDP 貢獻為 29.3%，因為受到外部負面衝擊的影響（亞洲金融風暴、恐怖份子危機和全球景氣衰退等），GDP 平均年增率在 1997~2002 期間下降到平均 3.1% 的水平，此期間，外勞對 GDP 貢獻大幅下降至 2.8%，說明了新加坡藉由外勞的調整，使新加坡勞動市場具有一定程度之彈性。

表 4-1 新加坡國民生產毛額之分解

項目別		對年增 GDP 貢獻		
年度	GDP	勞動生產力	本國勞工	外國勞工
1992-1997	9.7(100%)	4.7(47.9%)	2.2(22.8%)	2.8(29.3%)
1997-2002	3.1(100%)	2.1(68.4%)	0.9(28.8%)	0.1(2.8%)

資料來源：Chia, Thangavelu & Heng (2004)。

更進一步說，觀察此兩段時期，本勞對 GDP 貢獻都高於 22%，且勞動生產力對 GDP 成長率的貢獻由第一個時期的 47.9% 提高到第二個時期的 68.4%，揭示新加坡經濟體透過充分運用資訊科技，並持續向資本密集產業升級的進路。

最後，作者透過超越對數生產函數的長期整體模型，估計本勞與外勞在就業上的替代和互補效果，並將勞工區分為高技術本勞、低技術本勞、高技術外勞（持有就業准證）、低技術外勞（持有工作准證）。上述研究所建立的總體模型實證顯示，就整體經濟的角度而言，外勞與本勞間的就業量關係為互補效果，更具體而言，低階外勞增加一個百分點將會造成高階本勞與低階本勞分別增加 2.6 個百分點與 1.4 個百分點，高階外勞增加一個百分點將會造成高階本勞與低階本勞分別增加 1.9 個百分點與 0.2 個百分點。

除了就整體經濟層面的實證分析外，Chia, Thangavelu &

Heng (2004) 也就企業和廠商的層級上，詳加說明本外勞在就業上可能會達到互補效果的幾個渠道：

1. 高階外勞的就業互補效果

高階外勞直接補足本地企業所缺乏的專業能力和技術。例如，本地銀行在進行全球化的商務擴張時，通常面臨缺乏全球營運的經驗。另一方面，也可以透過與高階外勞本身的技術源頭，形成更進一步的連接，間接的提供了本地勞工更多的就業機會和技術升級，此種間接就業機會的產生，在化學、金融和生物醫療產業內特別明顯。高階外勞也間接加速企業適應新技術，並對當地人力資本產生正面外部性。

高階外勞對企業發展所帶來的長期影響上，長期而言將會發展出具有創新與企業家精神的環境。高階外勞可以加強社會多元性，進而吸引外國人才。高階外勞所帶來的多元活力也促進了本地公司的國際化進程，高階外勞在建立和管理國際社會關係的網路上，扮演了重要的角色，而此關係是企業國際化是否成功的重要因素。

2. 低階外勞的就業互補效果

企業雇用低階外勞能夠以更低廉的平均成本來營運企業，確保企業仍能存活，並且保住本地勞工的工作機會，尤其在營造業、海運業等行業。此外，外勞引進讓面臨人力短缺的工廠和上下游工廠得以持續營運，也因此直接保護了部分當地勞工的直接就業機會。另外，相對於本勞，外勞更願意去從事粗重、工作條件差的低薪工作，且外勞引入也讓企業有更大的勞動力來源去進行更大規模的營運計畫，而不用受限於當地勞工的規模。

以實例說明的話，一個新加坡電子廠雇用 500 位當地工程師和專業人員，負責高附加價值的顧問和設計工作，並且附近有約 2,000 個員工（低階外勞）進行支援，負責較為低附加價值的工作，類似測試、校準和分配。此兩種型態工作的共置（Co-location）效益為，當原型物件被設計出來後，能夠更快速地去進行測試、校準的工作。

三、引進社福外勞之影響文獻

相對於產業外勞，國內對於引進社福外勞（即外籍幫傭與外籍看護工）的影響評估文獻較少。為瞭解引進外籍幫傭與監護工對

國內就業市場的影響，成之約、辛炳隆與劉黃麗娟（2002）曾利用勞委會職訓局所提供的名單，對僱有這二類社福外勞的雇主進行電話訪談，根據調查發現與文獻資料顯示，該文得到以下結論：第一、外籍監護工與家庭幫傭的引進確實反映出社會上的需求。然而，由於缺乏具體及客觀的審核機制，外籍監護工與家庭幫傭的引進確實也產生「不夠嚴謹」的疑慮。第二、針對僱用家庭女性雇主的就業影響而言，外籍監護工與家庭幫傭的引進不盡然會促使沒有工作的女性雇主投入就業市場，但是，對穩定有工作女性雇主的就業確實產生正向的影響。

除了對就業市場的影響之外，引進外籍看護工對國內長期照護制度的影響也備受關注。根據李宜等人（2009）的研究，過去臺灣的長期照顧服務一直高度依賴外籍看護工，使得外籍看護工得以自外於產業外勞政策的反覆調整，在台人數快速成長。政府曾試圖投入大量資源扶持機構式照顧服務，與逐步充實社區式與居家式照顧服務，期望能夠藉此鼓勵民眾改聘本國之服務員，並逐步的將外籍看護與台灣的照顧體系接軌，甚至納入管理。不過，根據行政院衛生署、內政部、經濟建設委員會有關長期照護保險制度的初步規劃，未來外籍看護工的引進政策將維持，但將整合運用本國與外籍照顧服務人員，使外籍看護工之申審程序也納入長期照護保險需求的評估機制中，惟聘僱外籍看護工者不得請領保險之現金給付，但仍得申請實物給付，並參照機構引進外籍看護工，由機構進行人員訓練及管理的模式，委託照護機構或居家服務單位擔任督導，定期督導外籍家庭看護工之照護工作品質。

依此規劃，未來外籍看護工的引進政策短期內將不會受到影響，不過，因為聘僱外籍看護工者不得請領保險之現金給付，只能申請實物給付，本國照護服務員與外籍看護工是否產生競合，需視請領保險之現金給付與實物給付間的替代性而定。如果兩者等值，則對僱用者將不致產生以本國照護服務員取代外籍看護工的重分配效果；若現金給付高於實物給付，且彼此差距達一定程度，僱用者才有可能考慮以本國照護服務員取代外籍看護工，否則在現行的制度之下，對僱用者而言，本國看護工仍面臨外籍看護工在工作時間、聘用成本、工作內容等的挑戰，使得本國籍看護工在本質上無法取代外籍看護工，因此本國照護服務員與外籍看護工仍不會產生競合。

此外，李宜等人的研究也指出國人對於外籍看護工的依賴仍有增無減。他們特別引述勞委會職訓局的調查，發現雇主對所僱用

之外籍看護工的整體表現滿意度高達 78.5%，而僱用外籍看護工所獲得的實質協助，以「被看護者可獲得妥善照顧」最顯著，其次為「減輕精神上的壓力」，再其次分別為「家人可外出工作」、「減輕家事的負擔」及「減輕經濟上的負擔」等。因此，外籍看護工所提供的效益已經不是單純的看護功能，還兼具降低雇主壓力、增加財務收入與分攤家事等實質上的作用。雖然如此，仍有超過四成的雇主在僱用外籍看護工時面臨相當的困擾，其中以僱用印尼籍外籍看護工的比例最高。雇主的困擾主要以「語言隔閡，溝通不容易」居首，其次為「愛打電話、聊天」，其他依序為「護理或照顧技術不佳」、「衛生習慣不佳」、「有偷竊行為」、「生活環境無法適應」、「工作環境無法適應」等，顯示語言隔閡為僱用上最大的困擾。

此外，職訓局的調查也發現在未僱用外籍看護工之前，有高達 86.7% 的被看護者係由家人照顧，由本國幫傭或看護者僅占 6.4%，只有 2.4% 送養護機構，亦即在引進外籍看護工之後，有 6.4% 的本國籍看護工工作機會被外籍看護工取代。未來如果沒有僱用外籍看護工，則僱用家庭的替代方案，仍將回歸由家人照顧者最多，占 60.6%，送養老院或養護機構者居次，占 24.0%，找本國籍看護工照護居第三位，占 10.5%。由此可見，引進外籍看護工可以補充國內照護人力的不足，而對本國看護工就業機會的排擠效果相對有限。

第二節 評估機制

本計畫對影響評估機制的規劃主要有二項工作：選擇評估指標與確立評估方法。由於產業外勞與社福外勞的政策目標與影響層面不同，故適切的評估指標自有所差異，茲就本研究目前對這二類外勞所規劃的評估機制，分別說明如下：

一、產業外勞

（一）評估指標

由於引進外勞的影響涵蓋產業與就業市場二個層面，故國內外文獻所採用的評估指標也大致分為這二類。就產業面而言，政府開放引進產業外勞是要解決企業基層人力不足的問題，進而減少企業外移，提高企業在台投資的意願。因此，對企業人力供應與投資行為之影響理當是重要的評估面向。另一方面，政府在開放引進外勞的同時，也擔心是否會造成企業過度依賴外勞而降低產業升級的意願，故研發支出、投資自動化設備、製程改善等與產業升級有

關的項目也是重要評估指標。

在就業市場方面，國內外文獻較常關注的面向為本國勞工的就業、薪資與勞動條件。其中，勞動條件常以職災率與工時長短為衡量指標。理論上，引進外勞對本國勞工之影響可以分為替代效果與規模效果。前者是指企業會因外勞僱用成本較低而以外勞取代本勞，造成本國勞工就業機會減少，工資與勞動條件下降；規模效果則指引進外勞可以降低企業勞動成本（包含解決人力短缺問題），擴大生產規模（或不縮小生產規模），進而使本國勞工就業機會增加（或維持），薪資與勞動條件也隨之提高。由於上述替代效果會隨本國勞工的職類不同而有所差異，與本勞同質性較高的非專技人員被替代的可能性較高，而專技人員部分因與外勞在生產上屬互補關係，引進外勞不僅不會取代，甚至可能會增加對這類本國勞工的需求。因此，在影響評估上，必須區分對本國專技與非專技勞工之差別影響。此外，國內原住民從事營造業基層工作的比例較高，引進營造業外勞對其影響程度也比較大，故在選擇評估指標時也應另外處理。

除了影響面向之外，影響範圍也是選擇評估指標。雖然國內外文獻在評估引進外勞的影響時大多採用總體指標或產業別、縣市別指標，但以國內目前產業外勞占總就業人口的比例不及5%的情況來看，其影響範圍應是局部性的，故較適切的指標應是針對有引進外勞的個別廠商與其所聘僱之本國勞工。若以整體性或產業別、縣市別指標進行評估，雖可考量到政策的外溢效果，但評估結果可能會受到政策對象過少而出現稀釋效應，進而誤導評估結果的政策意涵。因此，為求周延，各種評估面向應同時採用總體與個體之評估指標。

綜合以上分析，本研究針進產業外勞採用的影響評估指標如下，指標意涵之說明如表4-2所示：

總體指標

1. 產業面

- (1) 製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率
- (2) 製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率
- (3) 企業對外投資金額變動率
- (4) 企業研發支出金額變動率

(5) 企業研發人力變動率

2. 就業市場面（下列指標皆只涵蓋本國勞工）

(1) 本國非專技人員失業人數變動率

(2) 製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資變動率

(3) 製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時數變動率

(4) 本國勞工職災率變動率

(5) 原住民失業率

個體指標

（下列指標僅針對有引進產業外勞之企業與所僱用的員工）

1. 企業面

(1) 企業基層人力短缺情形（含人力短缺數量、短缺持續時間）

(2) 企業總投資之變動情形

(3) 企業對外投資之變動情形

(4) 企業對內投資之變動情形

(5) 企業研發支出之變動情形

(6) 企業研發人力之變動情形

(7) 企業自動化（含改善製程）支出的變動情形

2. 就業市場面（下列指標皆只涵蓋本國勞工）

(1) 員工解雇情形

(2) 員工經常性薪資之變動情形

(3) 員工總工時之變動情形

(4) 員工加班工時之變動情形

(5) 員工職災之變動情形

表 4-2 產業外勞影響評估指標之說明

評估層面	評估指標	指標意涵
總體指標		
產業面	製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率	由於目前所引進的外勞與本勞非專技人員同質性較高，此類勞動力被替代的可能性較高，因此，在影響評估上，必須區分對本國專技與非專技勞工之差別影響。 針對政府開放引進產業外勞是要解決企業基層人力不足的問題，在此利用製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率來瞭解企業基層人力短缺情況。
	製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率	針對政府開放引進產業外勞是要解決企業基層人力不足的問題，進而減少企業外移，提高企業在台投資的意願之目的。因此，企業投資行為理當是重要的評估面向。由於企業對內投資資料蒐集不易，在此為利用製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率來表達企業對內投資方面之狀況，另外以企業對外投資金額變動率來瞭解企業於對外投資面向之情況。
	企業對外投資金額變動率	
	企業研發支出金額變動率	政府在開放引進外勞的同時，擔心外勞之引進是否會造成企業過度依賴外勞而降低產業升級的意願，故研發支出、投資自動化設備、製程改善等與產業升級有關的項目也是重要評估指標。受限於次級資料的蒐集困難，本研究利用企業研發支出金額變動率、企業研發人力變動率來進行評估。
	企業研發人力變動率	
就業面	本國非專技人員失業人數變動率	由於目前所引進的外勞與本勞非專技人員同質性較高，此類勞動力被替代的可能性較高，因此，在影響評估上，必須區分對本國專技與非專技勞工之差別影響。 因擔心企業會因外勞僱用成本較低而以外勞取代本勞，造成本國勞工就業機會減少，因而在此以本國非專技人員失業人數變動率來瞭解本國非專技人員的失業狀況。
	製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資變動率	由於目前所引進的外勞與本勞非專技人員同質性較高，此類勞動力被替代的可能性較高，因此，在影響評估上，必須區分對本國專技與非專技勞工之差別影響。

評估層面	評估指標	指標意涵
		欲進一步檢視引進外勞是否可以降低企業勞動成本，擴大生產規模，進而使本國勞工薪資與勞動條件提高，在此以製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資變動率來瞭解引進外勞後，製造業與營造業合計本國非專技人員薪資狀況。
	製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時數變動率	國內外文獻較常關注的面向為本國勞工的就業、薪資與勞動條件。其中，勞動條件常以職災率與工時長短為衡量指標。本研究為以本國勞工職災率變動率與製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時數變動率來瞭解此一面向。
	本國勞工職災率變動率	
	原住民失業率	由於國內原住民從事營造業基層工作的比例較高，引進營造業外勞對其影響程度也比較大，故在選擇評估指標時將其另外列出來。
個體指標		雖然國內外文獻在評估引進外勞的影響時大多採用總體指標或產業別、縣市別指標，但以國內目前產業外勞占總就業人口的比例不及 5% 的情況來看，其影響範圍應是局部性的，故較適切的指標應是針對有引進外勞的個別廠商與其所聘僱之本國勞工。若以整體性或產業別、縣市別指標進行評估，雖可考量到政策的外溢效果，但評估結果可能會受到政策對象過少而出現稀釋效應，進而誤導評估結果的政策意涵。因此，為求周延，各種評估面向應加入個體評估面向之考量。
企業面	企業基層人力短缺情形	在此利用針對政府開放引進產業外勞是要解決企業基層人力不足的問題，進而減少企業外移，提高企業在台投資的意願。在此透過問卷瞭解企業基層人力短缺情形、企業投資之變動情形。
	企業總投資之變動情形	
	企業對外投資變動情形	
	企業對內投資變動情形	
	企業研發支出變動情形	政府在開放引進外勞的同時，擔心外勞之引進是否會造成企業過度依賴外勞而降低產業升級的意願，故在此利用問卷瞭解企業之研發支出與自動化情況。
	企業研發人力變動情形	
	企業自動化（含改善製程）支出變動情形	
就業面	本國員工解雇情形	對於許多國內外文獻關注引進外勞對本國勞工就業、薪資與勞動條件的影響。在此，利用問卷調查瞭解廠商本國員工解雇情形、本國員工經常性薪資變動情形、本國員工總工時變動情形、本國員工加班工時變動情形以及本國員工職災變動情形。
	本國員工經常性薪資變動情形	
	本國員工總工時變動情形	

評估層面	評估指標	指標意涵
	本國員工加班工時變動情形	
	本國員工職災變動情形	

資料來源：本研究

（二）評估方法

依作業程序，評估方法可以分為資料蒐集與資料分析。茲就每一步驟之規劃內容說明如下：

1. 資料蒐集

如表 4-3 所列，上述各項指標之資料來源主要有政府統計資料與問卷調查。

表 4-3 產業外勞影響評估指標之資料來源

評估指標	資料來源	資料期間
總體指標		
製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率	主計總處事業人力僱用調查狀況	半年報
製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率	主計總處國民所得帳	年報
企業對外投資金額變動率	中華民國華僑及外國人投資、對外投資、對大陸投資統計月報	年報
企業研發支出金額變動率	國科會全國科技動態調查	年報
企業研發人力變動率	國科會全國科技動態調查	年報
本國非專技人員失業人數變動率	主計總處人力資源調查報告	月報
原住民失業率	行政院原民會原住民就業狀況調查	季報
製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資變動率	主計總處薪資與生產力統計月報	月報
製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時數變動率	主計總處薪資與生產力統計月報	月報
本國勞工職災率變動率	勞委會職業災害統計月報（內部資料）	月報
個體指標		
企業總投資之變動情形	廠商問卷（問三、八、九）	不定期
企業對外投資變動情形	廠商問卷（問三、八）	不定期
企業對內投資變動情形	廠商問卷（問三、八）	不定期
企業研發支出變動情形	廠商問卷（問三、八）	不定期
企業研發人力變動情形	廠商問卷（問三、八）	不定期
企業自動化（含改善製程）	廠商問卷（問三、八）	不定期

評估指標	資料來源	資料期間
支出變動情形		
本國員工解雇情形	廠商問卷（問十7）	不定期
本國員工經常性薪資變動情形	廠商問卷調查（問四）	不定期
本國員工總工時變動情形	廠商問卷調查（問四）	不定期
本國員工加班工時變動情形	廠商問卷調查（問四）	不定期
本國員工職災變動情形	廠商問卷調查（問四）	不定期

資料來源：本研究

2. 資料分析

資料蒐集之後，本研究將透過二種方法進行分析。在總體指標部分，本研究將透過相關分析方法，探討產業外勞人數變動對這些評估指標之影響；在個體指標部分，本研究主要是利用問卷調查資料進行分析。

如前面所言，近幾年來我國產業外勞政策有極大變動，包括取消專案開放，改採經常性受理；以及取消其他申請引進管道，只保留 3K 製程。這些調整是否能如原先預期，使引進外勞成為促進本勞就業的助力，而非阻力，值得深入分析。因此，本研究除了針對引進產業外勞影響作整體性評估之外，也將就上述政策調整評估其所產生的影響，而具體作法是將受訪廠商按以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例分為高、中、低三組，再比較各項評估指標在這三組之間的差異。

二、社福外勞

（一）評估指標

政府引進社福外勞的目的是要解決國內照顧人力不足的問題，提高對失能者的照顧，進而減輕國內婦女家務負擔，提高婦女勞動參與率。另一方面，政府近幾年來積極推動國內照顧產業，培訓許多居家服務員，希望能創造本國勞工就業機會。因此，引進社福外勞是否會排擠本國同質性勞工就業機會，也是備受關注的議題。基於上述政策目標與政策焦點，並參考國內外相關文獻，本研究擬採用下列總體與個體評估指標來進行評估，評估指標意涵之說明，如表 4-4 所示。

總體指標

1. 國內婦女因家務而無法進入職場之人數
2. 國內非勞動者因家務而無法進入職場之人數

個體指標

1. 被照顧者獲得生活照顧的改善程度
2. 被照顧者的家屬因照顧責任減輕而在職場就業之改善情形
3. 被照雇者家屬對本國看護僱用意願之變動情形

表 4-4 社福外勞影響評估指標之說明

評估指標	指標意涵
總體指標	
國內婦女因家務而無法進入職場之人數	政府引進社福外勞的目的是要解決國內照顧人力不足的問題，進而減輕國內婦女家務負擔，提高婦女或因必須在家照顧受照顧者而無法工作者之勞動參與率，因而在此以「國內婦女因家務而無法進入職場之人數」與「國內非勞動者因家務而無法進入職場之人數」作為評估指標。
國內非勞動者因家務而無法進入職場之人數	
個體指標	
被照顧者獲得生活照顧的改善程度	針對政府引進社福外勞的目的是要解決國內照顧人力不足的問題，提高對失能者的照顧，以及回應外界對社福外勞照護品質是否較差的疑慮，本研究利用問卷調查取得僱用社福外勞後「被照顧者獲得生活照顧的改善程度」相關資訊，並將此一資料作為個體影響評估指標。
被照顧者的家屬因照顧責任減輕而在職場就業之改善情形	政府引進社福外勞的目的是要解決國內照顧人力不足的問題，進而減輕國內婦女家務負擔，提高婦女或因必須在家照顧受照顧者而無法工作者之勞動參與率，在此選擇「被照顧者的家屬因照顧責任減輕而在職場就業之改善情形」作為評估指標，並以問卷方式取得相關資訊。
被照雇者家屬對本國看護僱用意願之變動情形	政府近幾年來積極推動國內照顧產業，培訓許多居家服務員，希望能創造本國勞工就業機會。因此，引進社福外勞是否會排擠本國同質性勞工就業機會，也是備受關注的議題。在此選擇「被照雇者家屬對本國看護僱用意願之變動情形」作為指標，並以問卷方式取得相關資訊。

資料來源：本研究

（二）評估方法

1. 資料蒐集

如表 4-5 所列，上述各項指標的資料來源分別是政府部門統計資料與本研究之問卷調查。

表 4-5 社福外勞影響評估指標之資料來源

評估指標	資料來源	資料期間
總體指標		
國內婦女因家務而無法進入職場之人數	主計處人力資源統計月報	月報
國內非勞動者因家務而無法進入職場之人數	主計處人力資源統計月報	月報
個體指標		
被照顧者獲得生活照顧的改善程度	雇主問卷調查（問一6、7）	不定期
被照顧者的家屬因照顧責任減輕而在職場就業之改善情形	雇主問卷調查（問一9、10）	不定期
被照雇者家屬對本國看護僱用意願之變動情形	雇主問卷調查（問一3、4、5、8）	不定期

資料來源：本研究

2. 資料分析

本研究將透過迴歸分析瞭解社福外勞引進人數對各項總體指標之影響。其次，透過問卷調查內容，對各項個體指標進行分析。

第三節 評估結果

一、產業外勞影響總體指標評估結果

在總體指標部分，本研究為透過相關分析瞭解產業外勞引進人數變動對各項總體指標之影響。在此先利用相關係數來瞭解各總體指標與產業外勞引進人數變動之關聯性，檢視兩者之間是否具顯著關連性，資料期間為受限於各總體指標可蒐集到的最新資料，因而各項指標之資料期間亦不相同，見表 4-6。

相關係數分析結果如表 4-6 所示，從表中可以得知，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，此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。

此外，透過相關分析得知（如表 4-6 所示），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。

表 4-6 產業外勞與各項總體指標之相關係數

總體指標別 (資料年度)	我國產業外勞人數 變動率	樣本數
製造業與營造業合計之非專技人力 缺工人數變動率 (92 年~100 年)	-0.648*** (4.506)	9
製造業與營造業合計之固定資本形 成之變動率 (90 年~99 年)	0.746*** (5.926)	10
企業對外投資金額 (91 年~100 年)	0.483*** (2.919)	10
企業研發支出金額變動率 (91 年~99 年)	0.817*** (7.485)	9
企業研發人力變動率 (94 年~99 年)	0.646*** (4.482)	6
本國非專技人員失業人數變動率 (94 年~100 年)	-0.851*** (8.558)	7
原住民失業人數變動率 (94 年~100 年)	-0.026 (0.135)	7
製造業與營造業合計之本國非專技 人員薪資變動率 (94 年~100 年)	0.833*** (7.956)	7
製造業與營造業合計之本國非專技 人員總工時數變動率 (94 年~100 年)	-0.713*** (5.375)	7
本國勞工職災率 (91 年~100 年)	-0.345*** (1.945)	10

註：上標***代表通過 1%顯著水準，括弧內為 t 值。

資料來源：本研究整理。

二、產業外勞影響個體指標評估結果

(一) 問卷調查結果

對於引進外勞對本國企業之影響，透過問卷調查結果顯示，約有超過五成的企業認為引進外勞對本國籍員工之勞動條件與晉升情況之影響不大（如表 4-7 所示），但仍有約二成的企業認為在引進外勞之後，會提升本國勞工的「晉升機會」，以及增加本國勞工之「加薪幅度或頻率」，而減少本國員工之「加班工時」、「職業災害」、「夜班工時」。

表 4-7 引進外勞對本國籍員工勞動條件之影響

本國籍員工之勞動條件 與晉升情況	減少		沒有改變		增加	
	家數	百分比	家數	百分比	家數	百分比
加薪幅度或頻率	33	5.8%	415	72.8%	122	21.4%
加班工時	145	25.4%	373	65.4%	52	9.1%
職業災害	115	20.2%	450	78.9%	5	0.9%
夜班工時	158	27.7%	382	67.0%	30	5.3%
晉升機會	17	3.0%	446	78.2%	107	18.8%

資料來源：本研究整理。

此外，由於目前我國產業外勞政策採經常性受理，取消其他申請引進管道，只保留 3K 製程。為深入瞭解這些調整是否真正使引進外勞成為促進本勞就業的助力，本研究除了針對引進產業外勞影響作整體性評估之外，也將就上述政策調整評估其所產生的影響，為將受訪廠商按以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例分為高、中、低三組，再比較各項評估指標在這三組之間的差異。

在此，為將以 3K 製程名義引進外勞受訪廠商 371 家，依廠商家數均分成三等分，進行高、中、低三組之分類，若廠商以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例低於 25% 以下，將其分類為低比例企業，介於 25% 至 70% 之間者，則分類為中比例企業，至於所佔比例大於 70% 以上，則分類為高比例企業。

從表 4-8 可得知，以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人

數比例越高，對本國籍員工加薪幅度或是晉升機會的正面影響也越顯著，如以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例介於 25% 至 70% 的企業有 23.85%、24.77% 認為引進外勞後，其會增加本國勞工的晉升機會與加薪幅度，大於 70% 的企業更有 26.83% 與 24.39% 表示同意。

表 4-8 引進外勞對本國籍員工加薪幅度與晉升機會之影響

單位：家數、百分比

次數分配	加薪幅度或頻率			晉升機會		
	減少	不變	增加	減少	不變	增加
全體樣本	20 5.39%	260 70.08%	91 24.53%	7 1.89%	283 76.28%	81 21.83%
以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例						
低 (25%以下)	7 5.04%	100 71.94%	32 23.02%	3 2.16%	112 80.58%	24 17.27%
中 (25%~70%)	5 4.59%	78 71.56%	26 23.85%	2 1.83%	80 73.39%	27 24.77%
高 (70%以上)	8 6.50%	82 66.67%	33 26.83%	2 1.63%	91 73.98%	30 24.39%

資料來源：本研究整理。

若從加班工時、夜班工作以及職業災害三方面來觀察，發現不同僱用比例的企業，在引進外勞對本國職員加班工時與夜班工時影響方面的看法一致，約有 2 成至 3 成的企業認為引進外勞後，本勞的加班工時與夜班工時會減少，約 6 成 3 至 6 成 7 的企業認為不變（如表 4-9 所示）。在職業災害部分的看法，則不同僱用比例的企業，看法亦趨近於相同，約有近 8 成左右的企業認為外勞的引進與本勞職業災害情況關係不大，但仍有近 2 成的企業認為其以外勞代替本勞從事危險性工作，因而在引進外勞之後本國勞工職業災害之發生有減少的現象。

表 4-9 引進外勞對本國籍員工加班工時、夜班工時以及職業災害方面之影響

單位：家數、百分比

次數分配	加班工時	夜班工時	職業災害
------	------	------	------

	減少	不變	增加	減少	不變	增加	減少	不變	增加
全體樣本	92	240	39	107	243	21	80	288	3
	24.80%	64.69%	10.51%	28.84%	65.50%	5.66%	21.56%	77.63%	0.81%
以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例									
低 (30%以下)	34	88	17	39	92	8	32	106	1
	24.46%	63.31%	12.23%	28.06%	66.19%	5.76%	23.02%	76.26%	0.72%
中 (30%~70%)	26	74	9	33	72	4	20	87	2
	23.85%	67.89%	8.26%	30.28%	66.06%	3.67%	18.35%	79.82%	1.83%
高 (70%以上)	32	78	13	35	79	9	28	95	0
	26.02%	63.41%	10.57%	28.46%	64.23%	7.32%	22.76%	77.24%	0.00%

資料來源：本研究整理。

此外，在影響企業投資決策因素中，企業認為會影響其投資決策最主要的影響因素為「產業景氣之榮枯」，從整體企業來看，有 38.42% 的企業選其作為第一大影響因素，比例最高，其次則為「收益水準」，占 28.77%。若依規模別來看，則不管規模大小，影響企業投資決策最主要的因素仍為「產業景氣之榮枯」，其次為「收益水準」（如表 4-10 所示）。

若以影響企業投資第二重要因素來看，除產業景氣之榮枯外，則發現有多數企業將本國基層人力之供應視為次要的因素（約有 14.9% 選擇其作為第二重要影響因素，如表 4-11 所示），顯見基層人力之需求雖然不是影響企業投資最重要的因素，但亦為次要因素。

若進一步依規模別來看，規模不同，對於影響投資的次要因素的看法不同。如 99 人以下的企業，因成本變動之影響較大，因而將本國基層人力之供應視為重要因素，而規模較大的企業，因其於生產面的調節能力較佳，因而仍以產業景氣之榮枯與收益水準為主要影響因素（如表 4-12 所示）。

表 4-10 影響企業投資決策因素－第一大影響因素

單位：家數、百分比

次數分配/ 影響因素	收益水準	產業景氣 之榮枯	資金取得 的容易度	土地、建 築成本之 動向	本國基層 人力之供 應	外籍基層 人力之供 應	同業競爭 的情況	法令規章 限制	現有設備 的維修、 更新	降低企業 成本	技術進步	研發需求	委外生產
全體樣本	164	219	9	15	40	24	21	15	12	31	13	6	1
	28.77%	38.42%	1.58%	2.63%	7.02%	4.21%	3.68%	2.63%	2.11%	5.44%	2.28%	1.05%	0.18%
按員工人數													
29 人以下	100	142	6	10	23	12	12	10	9	14	5	3	0
	28.82%	40.92%	1.73%	2.88%	6.63%	3.46%	3.46%	2.88%	2.59%	4.03%	1.44%	0.86%	0.00%
30~99 人	37	42	3	4	9	11	6	4	2	10	4	1	0
	27.82%	31.58%	2.26%	3.01%	6.77%	8.27%	4.51%	3.01%	1.50%	7.52%	3.01%	0.75%	0.00%
100~199 人	13	20	0	0	5	1	2	0	0	4	2	2	0
	26.53%	40.82%	0.00%	0.00%	10.20%	2.04%	4.08%	0.00%	0.00%	8.16%	4.08%	4.08%	0.00%
200 人以上	14	15	0	1	3	0	1	1	1	3	2	0	1
	34.15%	36.59%	0.00%	2.44%	7.32%	0.00%	2.44%	2.44%	2.44%	7.32%	4.88%	0.00%	2.44%

資料來源：本研究整理。

表 4-11 影響企業投資決策因素－第二大影響因素

單位：家數、百分比

次數分配/ 影響因素	收益水準	產業景氣 之榮枯	資金取得 的容易度	土地、建 築成本之 動向	本國基層 人力之供 應	外籍基層 人力之供 應	同業競爭 的情況	法令規章 限制	現有設備 的維修、 更新	降低企業 成本	技術進步	研發需求	委外生產
全體樣本	59	100	20	24	85	51	76	36	35	51	15	14	4
	10.40%	17.50%	3.50%	4.20%	14.90%	8.90%	13.30%	6.30%	6.10%	8.90%	2.60%	2.50%	0.70%
按員工人數													
29 人以下	27	60	15	17	55	34	55	23	23	21	9	5	3
	7.78%	17.29%	4.32%	4.90%	15.85%	9.80%	15.85%	6.63%	6.63%	6.05%	2.59%	1.44%	0.86%
30~99 人	16	20	2	4	20	13	16	7	7	19	3	5	1
	12.03%	15.04%	1.50%	3.01%	15.04%	9.77%	12.03%	5.26%	5.26%	14.29%	2.26%	3.76%	0.75%
100~199 人	7	11	2	3	6	1	2	6	3	5	2	1	0
	14.29%	22.45%	4.08%	6.12%	12.24%	2.04%	4.08%	12.24%	6.12%	10.20%	4.08%	2.04%	0.00%
200 人以上	9	9	1	0	4	3	3	0	2	6	1	3	0
	21.95%	21.95%	2.44%	0.00%	9.76%	7.32%	7.32%	0.00%	4.88%	14.63%	2.44%	7.32%	0.00%

資料來源：本研究整理。

至於引進外勞之對企業其他方面之影響（如表 4-12 所示），透過問卷調查得知，多數企業認為對其海外投資與研發支出的影響有限，多數企業選擇沒有改變之選項（分別為 91.4%與 85.3%的企業認為沒有影響）。比較明顯的影響在於引進外勞後，約有 50%的企業認為對其營業收入有正面之影響，亦有 27.5%的企業認為其會因此而增加國內投資。

此外，有 63%的企業認為外勞的引進確實解決他們於人力短缺方面的問題，並降低其勞動成本（42.35%）、員工流動率（31.8%）以及將生產線外移的必要性（30%）。對於引進外勞對本國勞工雇用之影響，則有 13 的企業認為將會減少對本國勞工的雇用，但有 15.1%與 71.9%的企業表示會增加雇用量以及沒有影響。

表 4-12 引進外勞之對企業其他方面之影響

引進外勞之對企業其他方面之影響	減少		沒有改變		增加	
	家數	百分比	家數	百分比	家數	百分比
營業收入	8	1.4%	274	48.1%	288	50.5%
國內投資	5	0.9%	408	71.6%	157	27.5%
海外投資	42	7.4%	521	91.4%	7	1.2%
研發支出	7	1.2%	486	85.3%	77	13.5%
更新自動化設備或作業流程	12	2.1%	411	72.1%	147	25.8%
勞動成本	241	42.35%	223	39.1%	106	18.6%
將生產線外移的必要性	171	30.0%	386	67.7%	13	2.3%
人力短缺	359	63.0%	172	30.2%	39	6.8%
本國籍勞工雇用人數	74	13.0%	410	71.9%	86	15.1%
員工流動率	181	31.8%	365	64.0%	24	4.2%

資料來源：本研究整理。

若將受訪者以 3K 製程名義引進外勞佔全部雇用外勞人數比例來看，則如表 4-13 所示，以 3K 製程名義引進外勞比例越高，認為引進外勞對其營業收入有正面之影響的企業比例越高（低比例：49.62%、中比例：58.27%、高比例：61.16%）。在國內投資方面的看法亦如是，以 3K 製程名義引進外勞比例越高，認為外勞的引進促使其增加國內投資者的比例越高（低比例：28.06%、中比

例：30.28%、高比例：34.96%），但對於海外投資的部分，則不分比例，近九成廠商認為外勞的引進對此一方面沒有影響。

此外，約有 8 成的企業認為引進外勞對其研發支出的影響微幅，僅有 1 成 2 至 1 成 9 的廠商認為有正面影響，但從調查結果可得知（如表 4-14 所示），以 3K 製程名義引進外勞比例屬於中、高比例的企業，其認為在引進外勞之後，會增加研發支出的比例較低比例的廠商高。

對於更新自動化設備或作業流程的影響方面（如表 4-14 所示），則廠商以 3K 製程名義引進外勞比例越高，其認同在引進外勞後，會增加自動化設備的更新或作業流程的比例也越高（低比例：22.30%、中比例：29.36%、高比例：31.71%），但仍有 7 成的企業認為在引進外勞後，其在更新自動化設備或作業流程方面的沒有改變。

至於將生產線外移的必要性方面，則近 3 成廠商認為外勞的引進可降低其在將生產線移出的必要性，將廠商以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例來進行分層，其所得結果與全體樣本平均數來看，差異不大。

至於在勞動需求方面，如表 4-15 所示，不管其以 3K 製程名義引進外勞比例為何，有大於 6 成、近 7 成的企業認為外勞的引進確實解決他們於人力短缺方面的問題，以 3K 製程名義引進外勞比例屬於中、高比例的企業，其認為在引進外勞之後，能減少人力短缺問題的廠商家數較低比例的廠商多。

在本國勞工雇用之影響方面，有依比例分層調查結果與整體企業平均狀況相去不遠，皆為僅有 1 成 7 左右的廠商認為外勞引進後，確實會提高本國的勞工僱用量；在引進外勞對於員工流動率的影響部分，約有 3 成左右的廠商認為可以降低員工流動率，且廠商以 3K 製程名義引進外勞比例越高，其認同在引進外勞後，會降低員工流動率的比例也越高（低比例：28.78%、中比例：31.19%、高比例：35.77%）。

表 4-13 引進外勞對企業營業收入、國內投資以及海外投資方面之影響

單位：家數、百分比

次數分配	營業收入			國內投資			海外投資		
	減少	不變	增加	減少	不變	增加	減少	不變	增加
全體樣本	8	274	288	5	408	157	42	521	7
	1.40%	48.07%	50.53%	0.88%	71.58%	27.54%	7.37%	91.40%	1.23%
以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例									
3K 製程 全體樣本	6	158	207	3	253	115	35	331	5
	1.62%	42.59%	55.80%	0.81%	68.19%	31.00%	9.43%	89.22%	1.35%
低 (25%以下)	0	70	69	0	100	39	15	122	2
	0.00%	50.36%	49.64%	0.00%	71.94%	28.06%	10.79%	87.77%	1.44%
中 (25%~70%)	2	43	64	1	75	33	10	99	0
	1.83%	39.45%	58.72%	0.92%	68.81%	30.28%	9.17%	90.83%	0.00%
高 (70%以上)	4	45	74	2	78	43	10	110	3
	3.25%	36.59%	60.16%	1.63%	63.41%	34.96%	8.13%	89.43%	2.44%

資料來源：本研究整理。

表 4-14 引進外勞對企業研發支出、設備自動化以及生產線外移方面之影響

單位：家數、百分比

次數分配	研發支出			更新自動化設備 或作業流程			將生產線外移的必要性		
	減少	不變	增加	減少	不變	增加	減少	不變	增加
全體樣本	7	486	77	12	411	147	171	386	13
	1.23%	85.26%	13.51%	2.11%	72.11%	25.79%	30.00%	67.72%	2.28%
外勞佔總僱用人數比例									
低 (16%以下)	3	171	22	4	144	48	55	136	5
	1.53%	87.24%	11.22%	2.04%	73.47%	24.49%	28.06%	69.39%	2.55%
中 (16%~21.5%)	2	160	28	4	136	50	62	124	4
	1.05%	84.21%	14.74%	2.11%	71.58%	26.32%	32.63%	65.26%	2.11%
高 (21.5%以上)	2	155	27	4	131	49	54	126	4
	1.09%	84.24%	14.67%	2.17%	71.20%	26.63%	29.35%	68.48%	2.17%
以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例									
3K 製程 全體樣本	5	306	60	8	261	102	124	238	9
	1.35%	82.48%	16.17%	2.16%	70.35%	27.49%	33.42%	64.15%	2.43%
低 (25%以下)	2	120	17	3	105	31	46	90	3
	1.44%	86.33%	12.23%	2.16%	75.54%	22.30%	33.09%	64.75%	2.16%
中 (25%~70%)	0	88	21	4	73	32	28	80	1
	0.00%	80.73%	19.27%	3.67%	66.97%	29.36%	25.69%	73.39%	0.92%
高 (70%以上)	3	98	22	1	83	39	50	68	5
	2.44%	79.67%	17.89%	0.81%	67.48%	31.71%	40.56%	55.28%	4.07%

資料來源：本研究整理。

表 4-15 引進外勞對企業研發支出、設備自動化以及生產線外移方面之影響

單位：家數、百分比

次數分配	勞動成本			人力短缺			本國籍勞工雇用人數			員工流動率		
	減少	不變	增加	減少	不變	增加	減少	不變	增加	減少	不變	增加
全體樣本	241	223	106	359	172	39	74	410	86	181	365	24
	42.28%	39.12%	18.60%	62.98%	30.18%	6.84%	12.98%	71.93%	15.09%	31.75%	64.04%	4.21%
外勞佔總僱用人數比例												
低 (16%以下)	73	81	42	113	69	14	27	136	33	55	125	16
	37.24%	41.33%	21.43%	57.65%	35.20%	7.14%	13.78%	69.39%	16.84%	28.06%	63.78%	8.16%
中 (16%~21.5%)	86	76	28	133	48	9	25	135	30	65	123	2
	45.26%	40.00%	14.74%	70.00%	25.26%	4.74%	13.16%	71.05%	15.79%	34.21%	64.74%	1.05%
高 (21.5%以上)	82	66	36	113	55	16	22	139	23	61	117	6
	44.57%	35.87%	19.57%	61.41%	29.89%	8.70%	11.96%	75.54%	12.50%	33.15%	63.59%	3.26%
以 3K 製程名義引進外勞佔全部僱用外勞人數比例												
3K 製程 全體樣本	151	155	65	245	101	25	43	262	66	118	237	16
	40.70%	41.78%	17.52%	66.04%	27.22%	6.74%	11.59%	70.62%	17.79%	31.81%	63.88%	4.31%
低 (25%以下)	52	64	23	86	45	8	17	97	25	40	90	9
	37.41%	46.04%	16.55%	61.87%	32.37%	5.76%	12.23%	69.78%	17.99%	28.78%	64.75%	6.47%
中 (25%~70%)	43	41	25	75	27	7	11	78	20	34	72	3
	39.45%	37.61%	22.94%	68.81%	24.77%	6.42%	10.09%	71.56%	18.35%	31.19%	66.06%	2.75%
高 (70%以上)	56	50	17	84	29	10	15	87	21	44	75	4
	45.53%	40.65%	13.82%	68.29%	23.58%	8.13%	12.20%	70.73%	17.07%	35.77%	60.98%	3.25%

資料來源：本研究整理。

至於引進外勞之後，企業曾經面臨問題，如表 4-16 所示。受訪企業認為「外勞管理困難」及「外勞工作表現不如預期」較其他問題明顯，分別約有 43.3% 與 36.8% 的廠商同意其曾經遇到這樣的困難，其他方面則尚未造成受訪企業高度的困擾。

表 4-16 引進外勞之後，企業曾經面臨問題

引進外勞之後，企業曾經面臨問題	不同意		同意	
	家數	百分比	家數	百分比
外勞管理困難	323	56.7%	247	43.3%
外勞工作表現不如預期	360	63.2%	210	36.8%
外勞與本國籍員工不易相處	483	84.7%	87	15.3%
本國籍員工擔心自己的工作會被外勞取代	451	79.1%	119	20.9%
本國籍員工對公司向心力降低	507	88.9%	63	11.1%

資料來源：本研究整理。

此外，透過深度訪談發現，勞方認為目前政府都是討論企業整批引進或是家庭照護的外勞，卻忽略依親的外勞。現在社會上常常發生外籍新娘拿到身分證後，辦理假結婚，引入其他外籍配偶來台工作，這樣也算外勞的一種，且政府目前無法可管，統計裡面沒有計入這些外勞，依親來台 3 年可以工作 1 年，問題更嚴重，將會嚴重威脅台灣勞工。

三、社福外勞影響總體指標部分

在總體指標部分，本研究為透過迴歸分析與相關分析瞭解社福外勞引進人數對各項總體指標之影響。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。

因而在此本研究先利用相關係數來瞭解因家務而無法進入職場國內女性與男性非勞動者，與社福外勞引進之關聯性，若兩者具顯著關連性，再以簡單迴歸，描述兩者之間的關係。

在社福外勞部分，由於無法取得實際因需要照護家人而無法進入職場工作者的統計資料，因而在此以主計處人力資源調查統

計月報的整體非勞動力因料理家務無法進入職場的人數與女性非勞動力因料理家務無法進入職場的人數做為代表，與社福外勞人數作相關分析，受限於資料的完整性，評估期間為 90 年至 100 年年資料。

分析結果發現（見表 4-17），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。

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皆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。

表 4-17 社福外勞與總體各變數之相關係數

項目別 (年度)	社福外勞人數 (2010 年 1 月~2012 年 6 月)					樣本數
	整體	北區	中區	南區	東區	
女性非勞動力因料理家務無法進入職場的人數 (90 年~100 年)	-0.932*** (13.553)	-0.921*** (12.467)	-.936*** (14.109)	-0.914*** (11.901)	-0.894*** (10.569)	11
非勞動力因料理家務無法進入職場的人數 (含男性與女性) (90 年~100 年)	-0.924*** (12.789)	-0.897*** (10.760)	-0.933*** (13.732)	-0.904*** (11.210)	-0.884*** (10.016)	11

註：上標***分別代表通過 1%顯著水準，括弧內為 t 值。

資料來源：本研究整理。

透過相關係數，可得知社福外勞的引進與婦女是否因料理家務無法進入職場的人數存在高度的線性關係，因而在此利用簡單迴歸方程式，進一步瞭解社福外勞對國內婦女無法進入職場的影響。在此為以 90 年至 100 年社福外勞人數作為解釋變數，以女性

非勞動力因料理家務無法進入職場的人數作為被解釋變數，評估結果如表 4-18 所示。

由表 4-18 得知，每增加一名社福外勞的引進，可減少 0.0038 名婦女因家務而無法進入職場，但由於影響婦女進入職場的原因可能還存在其他因素，在此本研究僅考量社福外勞的影響可能會有高估的現象。

表 4-18 簡單線性迴歸方程式模擬結果

應變數：女性非勞動力因料理家務無法進入職場的人數	評估結果
截距項	3137*** (0.0000000)
社福外勞人數	-0.0038*** (0.0000305)
R ²	0.8677
F	59.041***
有效資料總數	11 筆

註：1.括弧內數字為 p 值。
2. ***代表在 1%顯著水準之顯著性。
資料來源：本研究整理。

四、社福外勞影響個體指標部分

(一) 被照顧者家屬對僱用本國看護工雇之意願調查

透過問卷調查發現，在聘僱外籍看護工(外勞)之前雇主沒有嘗試聘僱本國看護工的比率佔 60.7%，有想要找本國看護工，但是後來找不到適合人選的佔 24.7%，有僱用本國看護工，但後來離職的比率最低，佔 13.5%，如圖

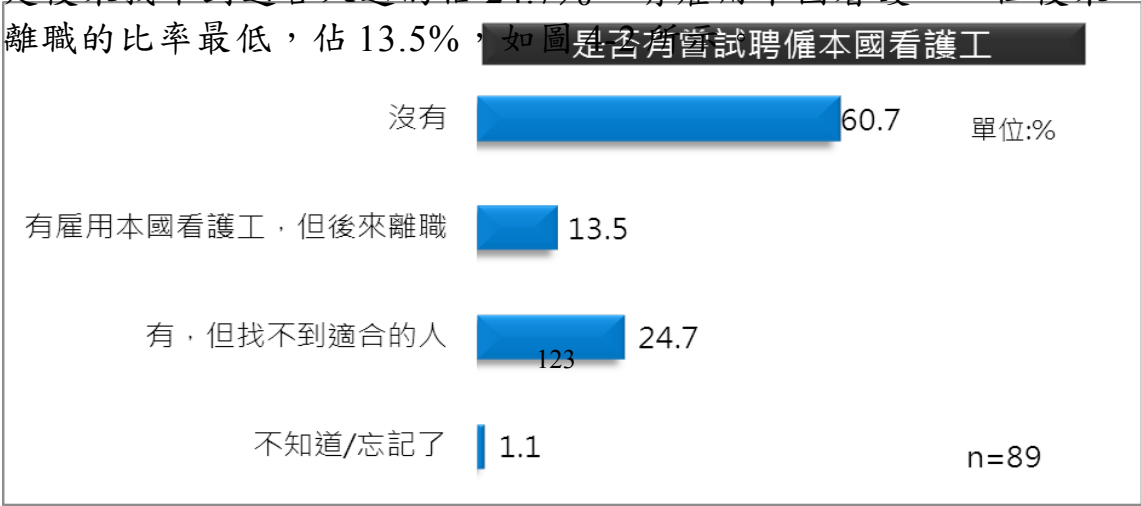


圖 4-2 雇主是否有嘗試聘僱本國看護工

雇主原有僱用但後來不僱用本國籍看護的原因（如圖 4-3 所示），主要原因為「費用太高」，約佔 72.7%，其次則是「不能 24 小時照顧」約為 27.3%。對於沒有僱用本國籍看護工的雇主，其未考慮僱用本國籍看護的原因（詳見表 4-19），主要為「費用太高」的比率最高（約為 83.3%）以及「不能 24 小時照顧」（約佔 27.8%）之緣故。聘僱外籍看護工(外勞)之前，有僱用本國看護工，但後來離職的原因，以「因為薪水太高，被照顧者或其家人無法負擔而被辭退」的比率最高，佔 41.7%（詳見表 4-20）。

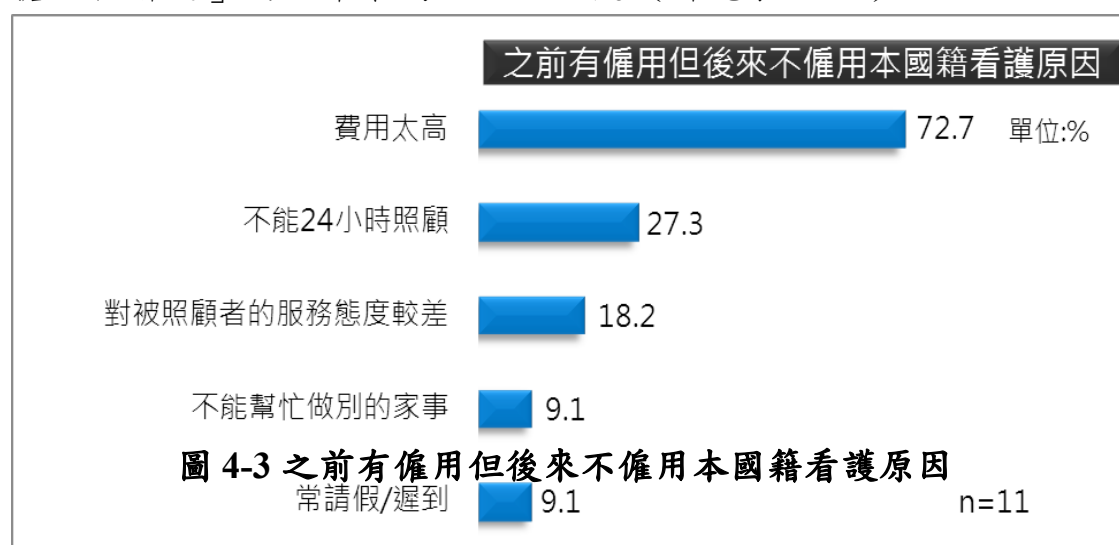


表 4-19 雇主從未考慮僱用本國籍看護原因

從未考慮僱用本國籍看護原因	次數	百分比
費用太高	45	83.3
不能 24 小時照顧	15	27.8
對被照顧者的服務態度較差	3	5.6
對僱主的要求配合度差	3	5.6
不放心讓本國看護工獨自與被照顧者在 家裡	1	1.9
覺得自己照顧即可	1	1.9
不知道/忘記了	4	7.4
總計	72	133.3

資料來源：本研究整理。

表 4-20 原先僱用本國籍看護工離職之原因

本國看護離職原因	次數	百分比
因為薪水太高，被照顧者或其家人無法 負擔而被辭退	5	41.7
因為工作不適應而自願離職	3	25.0
被照顧者原先安置在醫院，由看護照顧， 後因出院則無繼續僱用	2	16.7
因為待遇太低而自願離職	1	8.3
因為被照顧者或其家人想聘僱外籍看護 而被辭退	1	8.3
看護因搬家而離職	1	8.3
總計	13	108.3

資料來源：本研究整理。

由上述得知，受訪者在僱用外籍看護之前有僱用本籍看護者僅有 13.5%，多數未僱用者為因本國籍看護工費用太高，因而不想僱用本國看護，因而本研究進一步透過問卷瞭解受訪者認為合理的費用範圍，則發現多數受訪者應該在 3 萬 5 千元之下（佔 68%），他們才願意僱用（如表 4-21 所示）。

表 4-21 受訪者認為本國看護工合理支付費用範圍

看護每月合理支付費用	次數	百分比
10,000~24,999 元	18	34.0
25,000~34,999 元	18	34.0

35000 元以上	5	9.4
不知道/拒答/未回答	12	22.6
總計	53	100.0

資料來源：本研究整理。

(二) 被照顧者獲得生活照顧的改善程度

此外，透過問卷調查結果顯示，約佔有 75% 的多數受訪者認為在雇用外籍看護工之後，被照顧者的生活情況的確有改善，僅有 5% 的受訪者表示被照顧者的生活照護情況變差，如表 4-22 所示。

表 4-22 受訪者僱用外國籍看護工(外勞)後，被照顧者的生活照護的改善情況

被照顧者的生活照護改善情況	次數	百分比	小計
明顯改善	45	45.0%	75.0%
稍微改善	30	30.0%	
沒有差異	16	16.0%	
稍微變差	3	3.0%	5.0%
明顯變差	2	2.0%	
不知道	4	4.0%	
總計	100	100.0%	

資料來源：本研究整理。

進一步探討外籍看護工的優、缺點（如表 4-23、表 4-24 所示），受訪者表示僱用外國籍看護工(外勞)的主要的優點為「能夠 24 小時照護」（佔 45.0%），其次為「費用低廉」（佔 19.0%），「服務態度比較好」佔 18.0%，居第三。而外籍看護工的缺點主要在於「語言或文化差異造成溝通方面的困難」（佔 51%），其次有 22% 受訪者認為外籍看護工的「工作穩定度不夠」，亦為嚴重的缺點之一。

表 4-23 受訪者認為僱用外國籍看護工(外勞)的優點

外國籍看護工的優點	次數	百分比
能夠 24 小時照護	45	45.0
費用低廉	19	19.0
服務態度比較好	18	18.0

能幫忙處理家中其他事務	16	16.0
工作勤勞	16	16.0
對僱主的要求配合度高	10	10.0
不知道	12	12.0
總計	136	136.0

資料來源：本研究整理。

表 4-24 受訪者認為僱用外國籍看護工(外勞)的缺點

外國籍看護工的缺點	次數	百分比
語言或文化差異造成溝通方面的困難	51	51.0
工作穩定度不夠	22	22.0
愛講手機/愛找人聊天	9	9.0
服務態度較差	8	8.0
會偷東西	8	8.0
飲食習慣差異，造成困擾	7	7.0
衛生習慣差	4	4.0
工作效率較低	3	3.0
家人較缺乏隱私	2	2.0
外籍看護回國期間，照顧問題造成困擾	2	2.0
照護不夠專業	1	1.0
容易有工作情緒	1	1.0
必需提供住宿	1	1.0
說謊/不忠心	1	1.0
情感上難以融入	1	1.0
拒答/未回答	21	21.0
總計	142	142.0

資料來源：本研究整理。

(三) 被照顧者的家屬因照顧責任減輕而在職場就業情況改善情形

針對聘僱外籍看護工(外勞)之前，主要照顧者與被照顧者關係以子女（含媳婿）的比率最高，佔 62.3%；兄弟姐妹、外/祖父母、外/孫子女及朋友／同事的比率最低，分別佔 1.3%（如圖 4-4 所示）。

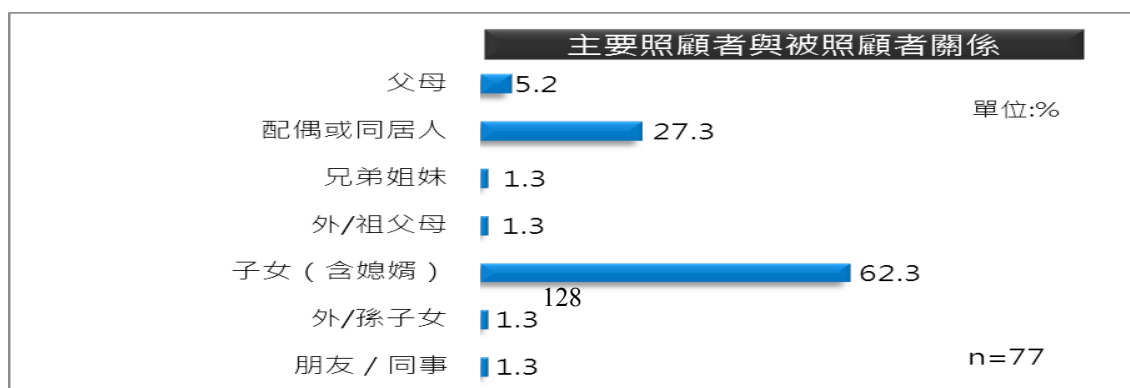


圖 4-4 聘僱外籍看護工之前，主要照顧者與被照顧者關係

聘僱外籍看護對主要照顧者工作的影響方面（如表 4-25 所示），若主要照顧為男性，在僱用外勞前後皆有工作的比率佔 56.7%；僱用前有工作，僱用後沒有工作的比率佔 10%；僱用前沒有工作，僱用後有工作的佔 6.7%；僱用前後都沒有工作者佔 26.7%。若主要照顧為女性，在僱用外勞前後皆有工作的比率佔 42.6%；僱用前有工作，僱用後沒有工作的比率佔 2.1%；僱用前沒有工作，僱用後有工作的佔 4.3%；僱用前後都沒有工作者佔 48.9%。

透過問卷得知，僱用外勞前後對主要照顧者的工作影響幅度不大。透過深度訪談進一步了解其中可能原因，受訪者認為雖然如果沒有外勞，就會有更多的婦女會回到家裡面做照顧的工作，但是讓她很安心重回職場又是另外一回事，因為像重度身心障礙者，除了外勞，家人也必須一起照顧，受訪者覺得比較上台灣的照顧體系，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，因為有外勞就不用 24 小時照顧，有其餘的時間去做短期的工作或是工作量低的工作這個部分的影響是有的，但是是否增加婦女勞參率是有存疑的，最起碼不讓它惡化，不會因為有照顧的需求，就要犧牲婦女。

表 4-25 僱用外勞前後，主要照顧者為親友、家人者工作情形

主要照顧者工作情形	主要照顧者為男性		主要照顧者為女性	
	次數	百分比	次數	百分比
僱用前後皆有工作	17	56.7	20	42.6
僱用前未有工作，僱用後有工作	3	10.0	2	4.3
僱用前有工作，僱用後沒有工作	2	6.7	1	2.1
僱用前後皆無工作	8	26.7	23	48.9
不知道/忘記了	0	0.0	1	2.1
總計	30	100.0	47	100.0

資料來源：本研究整理。

(四) 若政府停止引進外籍看護工，受訪者之因應措施

若因為政策或法令修改，導致受訪者家裡無法繼續使用外籍看護工，則約有 55% 的受訪者表示將會轉回由家人、親友或自己照顧，其次才為僱用本國看護來家裡照顧，如表 4-26 所示。而轉回由家人、親友或自己照顧者多為受照顧者的子女與媳婿，約佔 65.4%，其次則為配偶或同居人（21.2%），如表 4-27 所示。由此可知，引進外籍看護工可以補充國內照護人力的不足，而對本國看護工就業機會的排擠效果相對有限。

此外，在無外籍看護工可使用的情況下，此些主要照顧者擔心未來在工作上可能必須離職的，佔 44.8%，但亦有 20.7% 的受訪者認為沒有影響（如圖 4-5 所示）。

表 4-26 因為政策或法令修改，導致受訪者家裡無法繼續使用外籍看護工，受訪者因應措施

如何解決被照顧者的照顧問題	次數	百分比
家人(或自己)照顧	50	50.0
僱用本國籍看護來家裡照顧	23	23.0
送到私立安養中心	11	11.0
送到公立安養中心	10	10.0
請親友照顧	5	5.0
申請政府居家照顧服務	3	3.0
不知道	29	29.0
總計	131	131.0

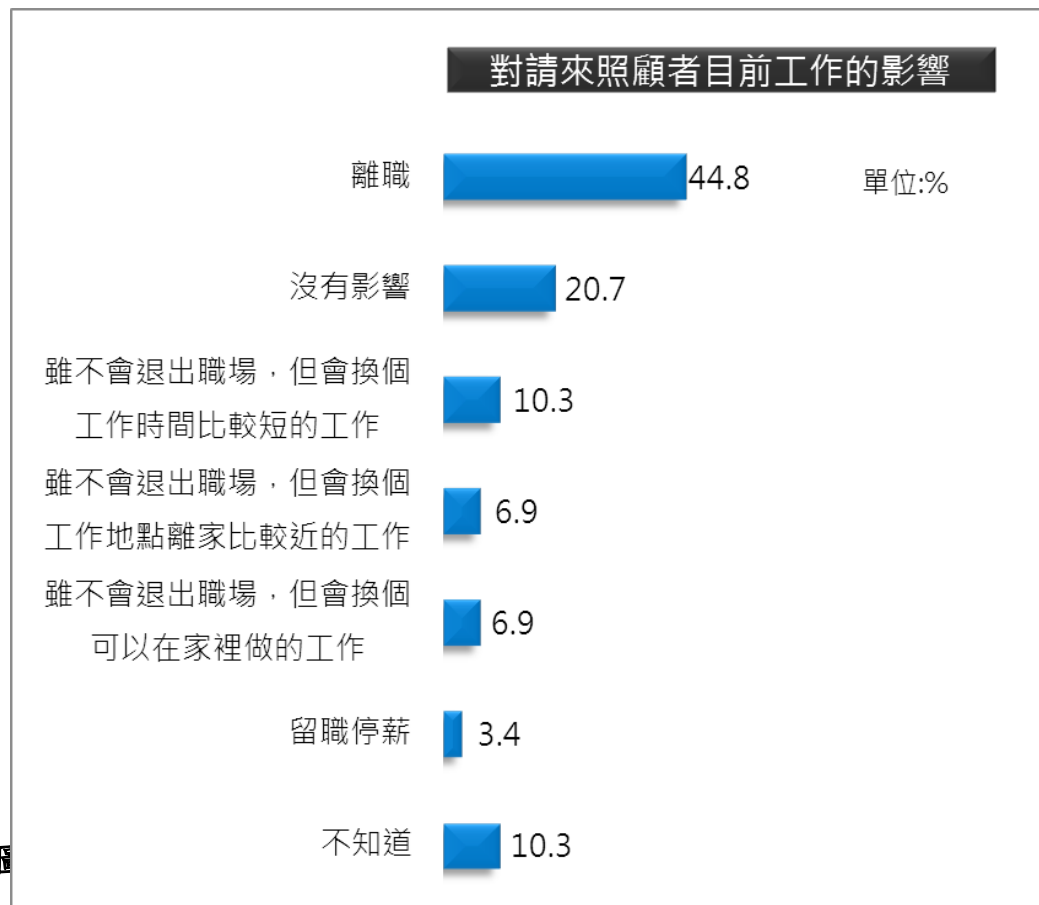
資料來源：本研究整理。

表 4-27 因為政策或法令修改，導致受訪者家裡無法繼續使用外籍看護工，主要照顧者與被照顧者的關係

與被照顧者之關係	次數	百分比
父母	3	5.8
配偶或同居人	11	21.2

子女（含媳婿）	34	65.4
其他親戚	1	1.9
被照顧者的朋友	1	1.9
還沒決定/不知道	2	3.8
總計	52	100.0

資料來源：本研究整理。



第四節 本章小結

在本章節為利用相關分析與問卷調查，由總體面與個體面來了解產業外勞對台灣產業之影響。從總體相關係數分析結果來看，除原住民失業人數變動率與產業外勞人數變動沒有明顯的相關性之外，其餘總體指標皆和產業外勞人數的變動率皆有相當程度的關係。此結果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，而與成本面指數呈現負向關係，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。

進一步透過問卷了解廠商對外勞引進之看法，廠商認為引進外勞對其所雇用之本勞的勞動條件影響不大，但正面多過於負面的影響。另外，對於其投資、利潤、勞動成本方面的影響，對於引進外勞對廠商在勞動成本方面的降低，進而提高利潤，多數廠商給予高度的肯定，但對於投資、自動化生產、研發等生產面的協助，則多數廠商認為影響不大的看法。

在社福外勞部份，多數受訪者不願雇用本勞的原因在於本勞的費用太高，又無法 24 小時照護，因而不雇用本國籍看護。此外，受訪者對外籍看護的照護品質多數表示滿意，主要的困難在於常常會有溝通面的困擾。未來若不能繼續使用看護，則多數家庭仍選擇以家人來照護受照顧者。

透過總體指標與問卷調查得知，僱用外籍看護對本國婦女的就業的確有影響，但影響幅度微幅，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。

第五章 我國外勞總額之警戒機制

本章主旨在建構我國外勞總額之警戒機制，並據以檢視現有在台外勞人數是否適當。本章分為四節，第一節介紹其他國家對外

勞總額之控管機制，第二節檢討我國現行外勞總額控管機制，第三節建置我國外勞總額警戒機制，第四節以所建置的警戒機制檢視現有在台外勞人數之適當性，第五節為本章小結。

第一節其他國家經驗

分析 OECD 國家在建構執行外勞總額設定與名額分配的決定機制時，辛炳隆等人(2006)的研究援引國外學者的分類標準，發現影響決定機制模式所涉及的主要因素，包括有三項：政府扮演的角色功能、政府與各利害關係人（Stakeholders）之間的關聯方式、對勞動市場需求變化的重視程度。將先進國家的上述三項因素綜合分析後，外勞引進名額的決定機制，可以區分為三種主要類型：「自由彈性型」（laissez-faire，最為重視勞動市場需求變化，可彈性有效改變外勞名額與引進程序，政府僅扮演協調者角色，如英國、愛爾蘭、義大利等國）、「總額管制型」（quotas，政府自行決定外勞總額上限，甚至需以法律明定總額上限，再依照上限規定進行審查，如美國、奧地利等國）、「經濟導向許可費率型」（Economic-Oriented permit fees，政府訂立各產業不同的引進外勞人數上限與許可費率，如以色列、新加坡、韓國）。以下分別就美國、以色列、奧地利、日本、韓國及新加坡其外勞名額控管機制做一介紹。

一、美國

美國針對短期低技術外籍勞動力(亦稱為客工)進入美國就業區分為兩種類別，一種是季節性農業工人，申請 H-2A 短期工作簽證入境工作，另一種是季節性非農業工人，申請的是 H-2B 短期工作簽證入境就業。H-2B 簽證的核發訂有每年 6 萬 6 千名的總額限制，H-2A 簽證雖然沒有訂總額限制，但訂有條件限制及工作規範限制其使用。(Hanson, 2009)

H-2A 簽證允許短期外籍勞動力進入美國從事農業勞動工作，美國勞動部訂出引進 H-2A 外籍勞工的許可原則包括：第一，需國內有缺工情形，雇主招募不到美國國內工人，第二，外籍勞動的就業不得對國內同質性工人的薪資和工作條件有負向影響。申請 H-2A 外籍勞工的雇主必須事先招募本國勞工，並與美國勞動部的

就業服務機構合作招募，且雇主必須提供 H-2A 外籍勞工與當地工人相同的薪資，以及提供住宿、交通及其他必要津貼等措施。

美國 H-2A 簽證每年核發人數在過去二十年呈現不斷上升趨勢，上升趨勢直到 2008 年金融風暴後才下降，2010 年 H-2A 簽證的新核發人數為 5 萬 6 千人，在美國合格持有 H-2A 簽證的總人數有 7 萬 9 千人。然而，H-2A 的外籍勞動力卻占美國國內農場就業人數相當小的比例，這也引發批評者認為 H-2A 的制度無法符合美國農業雇主的需求，但亦有論者認為，這是因為美國國內非法外籍勞工人數眾多，其願意接受比合法外勞更低的薪資條件，使得美國農場有很大比例是雇用非法外籍勞工。

H-2B 簽證允許外籍勞動者進入美國從事短期非農業的勞動工作，同樣的，引進 H-2B 外籍勞動的原則必須是在招募不到美國國內工人的前提之下，且不得對本國同質性工人的薪資和工作條件有負向影響，雇主支付給 H-2B 外籍勞工的薪資亦不得低於當地最低工資的水準。H-2B 與 H-2A 簽證的停留時間均不得超過三年，且除非出境超過三個月後再入境，否則到期亦無法申請展延。(Bruno, 2012)

H-2B 外籍勞工引進訂有總額管制量，訂於美國的「移民改革與控制法令(Immigration Reform and Control Act)」當中，每年核發的 H-2B 簽證人數不得超過 6 萬 6 千人，其中一半的名額會在每年 4/1 之前開放申請，另一半的名額在每年 10/1 前開放申請。然而 2005 年美國國會通過的「The Save Our Small and Seasonal Business Act (SOSSBA)」法案中，將 H-2B 的管制總量不計入到期申請展延的 H-2B 外籍勞動者，使得總量實際上更為寬鬆。當時法案的通過，有將近 150 個國會議員共同連署提案，這在美國國內引發爭論，認為這將使總量管制過於寬鬆，無法達成管制低技術外籍勞動力的政策效果，更使得 2007 年 H-2B 簽證核發人數達到 13 萬人的最高峰。2008 年美國國會對此立法修正案提出討論，但在眾多商業利益團體的遊說之下，修正提案並未通過，目前仍然維持寬鬆的總量計算。(Bruno, 2012；Seminara, 2010)

美國國內某些特定行業的雇主對 H-2B 外籍勞動力的需求有增無減，這些行業包括園藝業、森林業、住宿旅館業與觀光業、海鮮加工業、餐飲業、遊樂園，以及營建業等。美國雇用 H-2B 外籍勞動

力的雇主強烈表達需要更多的 H-2B 勞工，且表示美國國內季節性工人缺工問題嚴重，因而對美國國會持續進行遊說。然而，美國國內在金融海嘯過後，失業率高漲，開放低技術外籍勞動力與保護美國國內工人就業兩者之間互相衝突，持續引發爭論，制訂 H-2B 總額的美國國會，則成為不同利益團體遊說角力的場所。(Seminara, 2010)

二、以色列

以色列外籍勞工數量已占總就業人口 9% 的比例，在某些行業類別外籍勞工已佔有主要地位。2010 年外籍勞動就業者達 8 萬 8 千人以上，其中有超過 2 萬 3 千人人是合法的跨越邊界工作者(主要為巴勒斯坦人)，此外，更有高達 11 萬 5 千人為無照外勞，2 萬 5 千人為無照工作的巴勒斯坦人，3 萬 3 千名的外國政治避難者，其中政府開放合法外勞雇用行業為家庭照護部門、農業和營建業部門，無照外勞則多在家庭幫傭、營建業和服務業工作，政治避難者則多在旅館業謀職。

以色列 1991 年制訂「外籍勞工法」，開放外籍勞工來以色列就業，當時以色列營建業及農業面臨缺工問題，政府開放雇主得以從國外雇用工人。以色列政府為了控管外籍勞工雇用，對開放外勞的部門制訂總量管制，農業部門總量管制訂於 1993 年，營建業總量制訂於 1994 年，總量制訂基於雇主需求而定。1990 年代末期營建業工作開始衰退，照護業開始雇用外籍勞工，自 2002 年起，以色列的照護外勞成為雇用最多外籍勞工的部門，且雇用呈不斷上升趨勢。

目前以色列只開放三個部門引進外籍勞工，分別為照護業、營建業以及農業，除照護業未訂定總額管制外，營建業及農業部門皆訂有總額。總額是由以色列的產業貿易勞動部(Ministry of Industry, Trade and Labour)所制訂，並核發就業許可證。

在以色列不同部門的外勞彼此之間不能互相轉換，外勞最長居留期間為 5 年 3 個月。以色列對雇用外籍勞動雇主課徵雇用費，以色列的雇用費高於 OECD 所有國家所課徵的費用，課徵高額費用是為了增加外勞雇用成本，降低雇主雇用外籍勞動的誘因，並增加本國就業，尤其是提升國內阿拉伯勞動者的就業。以色列的外

勞雇用費逐年增加，在 2009 年達到高峰，其中營建業的外勞雇用費最高，幾乎是雇用薪資的三分之一，且規定不能從薪資當中扣除。

由於以色列國內對於引進外勞對於國內就業市場之影響評估文獻多發現，外勞引進對於以色列營建業部門的本國勞工(尤其是阿拉伯勞工)就業有排擠效果，工資亦有惡化現象。(Zussman and Romanov, 2003；Gottlieb and Amir, 2005)以色列政府對於外籍勞動可能產生本國就業排擠效果，尤其會影響以低技術勞工為主的營建業部門，也做出了必要的措施。以色列營建業外勞總額數量從 2003 年起逐年降低，2004 年起低教育程度的阿拉伯男性進入營建業部門就業比例逐年上升。以色列政府在決定營建業及農業的外勞總額時，亦會考慮外勞引進對國內該部門不同類別勞動者的就業影響。

目前以色列農業、營建業及照護業三部門相關總量管制措施如下：

1. 農業

以色列外勞雇用的第二大部門為農業部門，2010 年的總量管制為 26,000 人，以色列的農業與農村發展部 (Ministry of Agriculture and Rural Development, MARD) 決定外籍勞工的就業許可核發，其總量決定主要是基於雇主對工人的需求及收成量等因素。

2. 營建業

在營建業部門外勞只能在特定四十個機構被雇用，且只能受雇於特定的 wet work 產業 (類似於我國的 3K 產業)，營建業的承包商向合法登記的外勞人力公司雇用外勞，政府會發給每間合法的外勞人力公司一定的許可配額，營建業雇主雇用外勞必須經過申請，核准才可雇用。2010 年營建業的總量管制名額為 7000 人，目前營建業外勞僅佔所有外勞的 8%，總量仍呈現供不應求的情況。

3. 照護業

目前以色列雇用最多外勞的部門是照護業，主要為從事年長者及身心障礙者之居家看護，照護業的外勞總額並沒有預先決定。

2010 年有 54,000 人登記為照護外勞，所有外籍看護工都必須在有執照的照護機構登記，有需求的病患家庭也必須在照護機構登記申請。(OECD, 2011；Kemp, 2010)

三、奧地利

2010 年奧地利境外出生就業者佔奧地利總勞動人口比例約為 17%，這在 OECD 國家裡面算是比重相當高的國家，這些境外出生就業者主要分為三個部分，第一是所謂的客工(guest worker)，主要來自於前南斯拉夫國家和土耳其，從二次大戰後就因經濟擴張及奧地利國內的勞動需求流入奧地利就業，也包括客工持續過來依親的家人；第二是尋求政治庇護的難民，大部分來自於前南斯拉夫和東歐國家，主要是前蘇聯時期鐵幕統治下的難民；第三是自 1995 年奧地利加入歐盟後，歐盟會員國間自由的移民流動，目前這些歐盟內部的移民流動與日俱增。(Krause and Liebig, 2011)

奧地利對外勞採取管制措施，1993 年奧地利制訂外勞工作許可證制度，除了對認可的政治難民、歐洲經濟體成員採取完全開放其進入奧地利勞動市場就業，其他新進外勞(尤其是非歐洲經濟體成員)則必須要申請工作許可證才能在奧地利就業，外勞申請工作許可證時還必須通過相關勞動市場的測試，雇主雇用外籍勞動時也需申請許可。

奧地利引進外勞主要有下列 4 個原則，包括國內企業需求、不得影響本國勞工就業機會而造成失業、不得使國內勞動條件（如工資與工時等）發生不利影響，及應使外勞得到同等待遇，保障其工作與生活權益。其重要的緩衝機制為當外勞來奧地利工作時日漸久，家眷得以依親名義進入並融入當地生活，降低外勞脫逃比率。(馬財專、余珮瑩，2008)

在外勞總額管制的部分，奧地利的外勞工作許可證制度當中明訂，新進外勞核准的許可證數量需符合全國總額管制，此總額管制是以奧地利外勞人數(不包括歐洲經濟體內部之移民及認可之政治難民)佔全國勞動人口的比例來訂定，此比例不能超過 7%。在

過去十年，奧地利的外勞比例均未超過此標準，2010 年的比例約為 6%。若未來外勞雇用比重超過 7%，奧地利的勞動與就業部 (Ministry of Employment) 仍可用特別條例的規定增加額外的工作許可證核准，只要外勞佔全國勞動人口比重不超過 8% 即可。此外，奧地利對國內各行政區域依照當地人口比例的不同亦制訂不同的外勞數量管制，但這項外勞區域數量管制在 2011 年新頒佈的辦法中遭廢止。

事實上，奧地利的外勞限制在過去十五年有逐漸放寬的趨勢，主要是來自於歐盟國家對歐盟國內部移民流動及依親限制的放寬。奧地利的總額管制制度，對於非歐洲經濟體國家的外勞雇用數量做出總量限制，尤其是對想要依親的家屬，在總量限制下可能必須等上五年，才能進入奧地利依親，但奧地利適用歐盟法令後，對歐盟國內部移民流動及依親限制進一步放寬，使五年的等待期可縮短為三年。再加上 2004 年歐盟會員國增加中東歐八個國家，使得總額管制政策因不計入歐洲經濟體國家，總額管制的總額實際上已被侵蝕而更為放寬。(Krause and Liebig, 2011)

四、日本

日本的外勞政策僅允許專門技術領域之外國人進入日本就業，原則上禁止相對低技術藍領勞動力進入，日本於「出入國管理及難民認定法」(簡稱入管法)當中規定外國人居留資格僅限於具特別知識及技能之外國人。然而為因應中小企業勞力不足問題，外勞另外得以「研修生」及「技能實習」之名義入境，研修生短期技術訓練結束後，企業主可與其簽訂勞動契約，從事技能實習，居留期限為三年。研修生及技能實習制度雖解決日本中小企業勞動力不足問題，然而實際運作狀況卻是技能實習生或研修生並未學習特殊技能，只是以技能實習為名義從事勞動條件低劣的藍領工作。

2009 年日本通過修正「出入國管理及難民認定法」，原本的技能實習制度終止，將新技能實習制度入法，當中增定「技能實習訓練」的居留身份類別，並將研修生制度立法化，從此技能實習生及研修生亦同等適用日本國內勞動法規規範，同時規定雇主不得從技能實習生及研修生帳戶中以不合理名義扣錢收取額外費用，並需提供訓練課程，加強技能實習制度管理並提升運作透明度。(Watanabe, 2010)

2009 年日本國內有 10 萬 309 人外國人從事專業性及技術性工作，有 25 萬 3361 人為日裔外國人在日本工作(大部分為日裔南美洲人)，11 萬 2251 人為外籍技術實習生，9 萬 6897 人為外籍人士打工者，另外還有 11 萬 3072 人是無照外勞。(Yamada, 2010)

日本「出入國管理及難民認定法」中，有關於外國人入境與居留之基本概念，是採取在留資格制度。在入管法上，外國人只限於被認定有在留資格者，才能入國與居留，除了取得更新許可者以外，任何人皆不允許超過在留期間居留在日本。

屬於專門技術能力領域者的外國人得被允許進入日本工作，但屬於單純勞動力的外國人，在入管法政策下原則上不被允許進入日本就勞。2009 年入管法修正後，始開放讓「技能實習訓練」名義的外國人得進入日本國內就業。具體而言，得被允許在日本國內就勞者，僅限於「投資、經營」、「法律、會計業務」、「醫療」、「研究」、「教育」、「技術」、「人文知識、國際業務」、「企業內調職者」、「娛樂」、「技能」、「外交」、「教授」等比較高度專門性的在留資格。

這些在留資格中，從入管法政策的觀點，考慮日本產業及對國民生活所帶來的影響，針對被認為有必要調整引進外國人勞動者範圍之部分，則由法務省省令制定入國許可基準加以規範。基準省令所適用的在留資格中，依就勞活動種類加以規範的在留資格大致上共通皆以「受領與日本人從事工作時所獲得之同等額以上之工資」為其收入基準。由此種做法可以想見，同基準是顧慮到不要因為外國人在日本境內工作，而發生有對日本國內勞動市場降低工資水準的負面影響。然而這些基準省令，對於如何判斷是否同等額以上的工資，並未置有判斷基準的明文規定。(邱駿彥，2009；邱祈豪，2005)

日本「研修生」制度創立於 1990 年，其後隨著中小企業對勞動力需求呼聲的增高，1993 年在研修生制度的基礎上創立了「技能實習」制度，由小規模企業提出申請引入外勞進日本研修後再從事勞動，而「技能實習制度」，其實就是針對藍領外勞所進行的「外勞訓練計劃」(Foreign Workers Training Programs)，針對技術不足之外勞施予短期的技術訓練，期能有助於外勞投入工作。然而由於此種制度成本低，政府查察不易，且外勞僅具實習身份，不適用基本的勞動三權，勞動權益受到侵犯，導致日本未登記外勞人

數急速增加，更衍生相關政治及社會問題。由於制度設計缺陷導致難以避免的權益糾紛不斷增多，2009年7月修改「出入國管理及難民認定法」廢止舊制度，推出新的技能實習制度，於2010年7月1日正式實施。

目前2009年修法後新制度規定，接收機關初次為外籍勞動申請「在留資格認定證明書」時即可直接申請專門設立的「技能實習」在留資格。技能實習期最長3年，分兩個階段，第一階段為期一年，前2個月進行日語、日本法律、技能基礎理論等相關知識學習，若技能實習生入境前在所在國的出國前培訓進行得較好，2個月的入境後培訓將允許縮短為1個月。從第3個月開始與接收企業簽訂雇用合同，正式進入技能實習。技能實習生適合於勞動法等相關法律，包括最低工資標準、加班費與增額加班費、相關保險等，第一年技能實習期滿，經過考試轉為技能實習第二階段，期限不超過2年。(張翔如，2010)

以下就日本國內技術人員外勞、技能實習生外勞以及外籍看護的配額管制說明如下：

1. 技術人員

在日本對於外國專業人員之引進係採開放之政策，對於企業界之需求，政府儘量滿足其需求，對於企業所聘僱之外國人力，以保障國人就業權益為優先考量，以嚴謹之審查程序及協商制度來達到該項目標；另考量各企業之需求不同，及秉持相信企業以國內優先雇用原則，對各行業於雇用之外國人並無人數比例之限制及總量管制之措施，亦無須事先辦理國內招募之程序。另對於部分較小或信用不好之企業聘僱外國人，主管機關依實際審查需求要求雇主提出相關之文件（如資本額、營業額等）作為審查時之參考。(勞委會，2003)

2. 研修生及技能實習生

2009年新法修訂前，研修生被限定僅能受雇於62類114種工作項目內，並限制研修生與技能實習生名額不得超過所有受雇員工的5%，然而為滿足日本中小企業嚴重缺工需求，員工不到十人的小企業，可開放雇用三名研修生或技能實習生。2009年修訂新法後，日本厚生勞動省仍考慮訂定限額，包括限制每年技能實習

生流入數量對日本受雇者比例，以及規定技能實習生在企業內所佔雇用比例。(Watanabe, 2010)

3. 外籍看護工

日本已長時間經歷人口老化問題，然而日本政府引進外籍勞工看護的時間卻相當晚，日本遲至 2006 年才與菲律賓、2007 年與印尼簽訂雙邊契約，特許國對國引進菲律賓及印尼看護工。之所以日本面臨人口老化時程比台灣還早，卻比台灣還更晚開放外籍看護工，其原因為日本原本就對開放低技術外籍勞工抱持禁止態度再加上日本國內相關職業護士協會及看護工作者協會抱持反對立場，經與國內相關團體協商才遲於五年前開放。然而開放也僅限於國對國開放，其名額有嚴格限制，每次固定數量引進一批，2009 年第一批印尼看護工共 792 人進入日本醫院和照護機構從事看護工作，2009 年約有一千名印尼看護在日本登記就業，菲律賓則是規劃 2009 年及 2010 年有一千名菲律賓看護工進入日本就業。(Mackie, 2010)

五、新加坡

辛炳隆(2011)曾針對新加坡外勞核配制度設計進行分析，新加坡對於外勞的管理方法，大致原則為：短期工作准證的循環性勞工運用、限業限量方式管制雇主、技術性外勞可申請永久居留、針對技術或非技術採不同標準課徵外勞稅等。新加坡以不同的許可證來區別聘用的類別，大致可區分為以下幾類：

1. 就業准證⁵ (Employment Permit)

就業許可主要發予國外專業技術工作者，固定月薪需要至少新幣 3,000 以上，擁有具認可技術能力。就業許可由雇主提出申請，且在變更雇主時，需要重新提出申請。個人方面，也可以申請個人化就業准證 (Personalised Employment Pass; PEP)⁶。此外，持就

⁵ 就業許可證又可進一步細分為 P1、P2 和 Q2 許可證，工作的基本月薪分別為 8,000 新幣以上、4,500 新幣以上和 3,000 新幣以上。

⁶ 個人化就業准證(PEP)是一項旨在吸引全球精英到新加坡工作的計劃。與其他類型的就業准證(EP)不同的是，PEP 不和任何僱主掛鉤，而是與申請人的個人條件相關，PEP 持有人的最低固定年薪為 34,000 元新幣。

業准證者可攜帶家眷進入新加坡。

2. S 級別准證 (S Pass)

S 級別准證主要發予固定月薪在至少新幣 1,800 以上的中階專門技術人員 (technicians)，須由雇主提出申請。申請者將會根據一些準則來決定其是否能夠核准，包括固定月薪是否至少新幣 1,800、學歷高低、技術能力的審核、工作行業是否為目前新加坡人力需求行業、工作經驗等。此外，引進 S 准證勞工的雇主，需要支付勞工稅 (Foreign Worker levies) 與支付醫療相關的保險支出。

3. 工作准證 (Work Permit；WP)

工作准證主要發予熟練或非熟練 (skilled & semi-skilled) 的外籍勞工，固定月薪不高於新幣 1,800，每次核發 2 年效期，工作者僅能工作於特定職位，且依照外勞的來源國不同⁷，開放行業的限制上也有所差異，除了來自馬來西亞的外勞外，雇主引入其他國家的外勞，尚需替每一位勞工購買價格 5,000 新幣的債券，最後，雇主也需支付勞工稅 (Foreign Worker levies)、安排定期醫療檢查、支付醫療相關的保險支出。

原則上，新加坡政府為避免企業在營運上過度依賴外籍勞工，對於企業運用外勞上設立許多規範。每一年，政府相關勞工部門會定期依據各產業的發展樣態、勞動力需求來進行人數推估，作為訂定出各產業的外勞比例上限以及課徵勞工稅，使用以價制量方式來課徵外勞稅。核配比例愈高，雇主所需支付的外勞稅亦愈高，另外，新加坡政府依外勞本身的技術程度，訂定不同的外勞稅率，技術性愈低的外勞，雇主需負擔的稅率就愈高，希望藉此鼓勵企業雇用一定程度技術的勞工。

表 5-1 列出目前新加坡所開放外勞的行業（製造業、營造業、海運業、廠房設施修繕業、服務業和外籍看護工），持有工作準證（WP）的熟練外勞以及非熟練外勞，本勞外勞比例和勞工稅的規範。舉例來說，依照現行制度，製造業雇主雇用外勞比例占全體雇

⁷ 依照外勞的來源國不同，大致上可以分成四組：組一：馬來西亞；組二：亞洲北部區域（香港、澳門、韓國和台灣）；組三：非傳統來源組（印尼、斯里蘭卡、泰國、緬甸、菲律賓、孟加拉和巴基斯坦）；組四：中國。

用者在 35%（含）以下時，雇主需替每一位非熟練的外勞支付 270 新幣外勞稅（但熟練外勞僅需要支付 170 新幣）；而當外勞雇用比例超過 35%，雇主需要對非熟練的外勞支付 310 新幣（熟練外勞需要支付 210 新幣），但是如果雇主雇用外勞比例超過 55%，不論熟練或是非熟練勞工都需要支付 450 元新幣，且雇主雇用外勞比例最高不得超過 65%。

表 5-1 工作准證勞工的核配比例(Foreign Worker Quotas)與勞工稅

部門別	可引進國家	外勞比例 ⁽¹⁾	技術類別	每月勞工稅 (新幣)
製造業 Manufacturing	馬來西亞、中國、香港、澳門、南韓、臺灣	第 1 級:35%(含)以下	熟練	170
			非熟練	270
		第 2 級:36~55%	熟練	210
			非熟練	310
		第 3 級:56~65%	熟練 ⁽³⁾ / 非熟練	450
營造業 Construction	馬來西亞、中國、香港、澳門、南韓、臺灣 印度、斯里蘭卡、泰國、孟加拉、緬甸、菲律賓、巴基斯坦	1 : 7 ⁽²⁾	熟練且 MYE ⁽⁴⁾	160
			經驗勞工且免除 MYE ⁽⁵⁾	310
			非熟練	470
海運業 Marine	馬來西亞、中國、香港、澳門、南韓、臺灣 印度、斯里蘭卡、泰國、孟加拉、緬甸、菲律賓、巴基斯坦	1 : 5	熟練	170
			非熟練	300
廠房設施修繕業 Process	馬來西亞、中國、香港、澳門、南韓、臺灣	1 : 7	熟練且為 MYE ⁽⁴⁾	160
			經驗勞工且免除 MYE ⁽⁵⁾	310
			非熟練	300
服務業 Services	馬來西亞、中國、香港、澳門、南韓、臺灣	第 1 級:25%(含)以下	熟練	170
			非熟練	270

部門別	可引進國家	外勞比例 ⁽¹⁾		技術類別	每月勞工稅 (新幣)
		第 2 級:25~40%		熟練 ⁽³⁾ / 非熟練	300
		第 3 級:41~50%		熟練 ⁽³⁾ / 非熟練	450
家庭幫傭 Foreign Domestic Worker&	—	每位外籍家庭幫傭	一般身分	—	265
			特定身分		170

註：(1)外勞比例的計算為外勞雇用占總員工人數之比例。

(2)指雇用一位全時本勞(含永久居民)可雇用 7 名外勞。

(3)熟練勞工在製造業中的比例若高於 55%~65%、服務業中的比例若高於 25%~55%的部分，並不適用於熟練勞工稅率。

(4)營造業和廠房設施修繕業按 MYE 的外勞配額需減少 5%。

(5)每月勞工稅 310 新幣的稅率，僅適用於來自非傳統來源區域和中國區域，且在營造業和廠房設施修繕業的外籍勞工，這些勞工可以免除 MYE 規定；另外如果外籍勞工具有至少兩年的工作經驗，也可以免除 MYE 規定。

(6) Man-Year-Entitlement，簡稱 MYE，為建築業和廠房設施修繕業的工作準證申請權制度，外勞人數之配額係按建築工程合約總值來計算，不受到本外勞比例限制。

資料來源：新加坡人力部網站

此外，各個開放外勞的產業有著不同的規範設定，像是服務業與製造業的外勞稅隨著外勞雇用比例的提高而提高，服務業在課徵稅額上大致相當於製造業，但各層級的比例設定較低，最高外勞雇用比例為 50%。而在營造業、海運業和廠房設施修繕業方面，僱用外勞則有兩道限制，首先，需要符合產業的本外勞比例限制譬如營造業為 1：7，其次，聘用外勞總數受限於雇主申請的營造或建築的工程總值，舉例來說，價值 60 萬美元的建築工程，承包商能獲得約 13 位，擁有一年工作准證的外勞申請權。最後，不同產業可允許引入外勞的國家也有所差異。

新加坡人力部自 2010 年 2 月，趁著景氣開始逐漸脫離衰退之際，對外宣布外勞稅提高的相關政策，並更進一步在 2011 年 2 月的新聞稿中，提出外勞稅以及級別改變的時間表（見表 5-2）。新

加坡政府希冀可以透過逐步、持續地提高外勞稅來並搭配獎勵和津貼措施等配套，鼓勵企業投資於提高生產力的營運項目，希望企業能夠以更合理的方式來運用外籍勞工，並提升工作環境品質。

依照時間表的規劃，S 准證和工作准證的外勞稅率都將會上調，並以生產力增長空間較大的營造業和服務業的調高幅度最大。人力部預估，在 2013 年 7 月落實新外勞稅制時，勞動成本將會增加 1.7%。除了改變 S 證和工作准證之外勞稅率，並會對外勞級別向上調整，而為了讓僱主有足夠時間做出調整，這些改變將會分階段逐步實行，每半年調高一次，希望能藉此誘導企業降低對外籍勞工的依賴。此外，也會進一步拉開技術性外勞和非技術姓外勞間的稅幅，以鼓勵企業雇用技術性外勞。另外，目前釋出政策將未調整外籍看護部分的稅率。

到 2013 年 7 月前，持工作准證的營造業外籍勞工，稅率將逐步調高，而以建築工程合約總值配額的營造業外勞（MYE），稅率將從目前的 310 元逐步調高到 600 元，且配額繼 2010 年宣布將減少配額幅度 25% 後，人力部更進一步將在 2013 年 7 月之前，進一步再度縮減 15%。

表 5-2 外勞稅和外勞比例的逐步調整預定表(直到 2013 年 7 月)

項目別		目前		2011/7/1		2012/1/1		2012/7/1		2013/1/1		2013/7/1	
		外勞比例	外勞稅 熟練/ 非熟練	外勞比例	外勞稅 熟練/ 非熟練	外勞比例	外勞稅 熟練/ 非熟練	外勞比例	外勞稅 熟練/ 非熟練	外勞比例	外勞稅 熟練/ 非熟練	外勞比例	外勞稅 熟練/ 非熟練
S 准證	第一級	<=20%	110	<=15%	120	<=15%	160	<=10%	200	<=10%	250	<=10%	300
	第二級	>20~25%	150	>15~25%	180	>15~25%	250	>10~25%	320	>10~25%	390	>10~25%	450
工作准證													
製造業 Manufacturing	第一級	<=35%	170/270	<=30%	180/280	<=30%	190/290	<=25%	210/310	<=25%	230/330	<=25%	250/350
	第二級	>35~55%	210/310	>30~50%	240/340	>30~50%	270/370	>25~50%	300/400	>25~50%	330/430	>25~50%	350/450
	第三級	>55~65%	450	>50~65%	450	>50~65%	450	>50~65%	470	>50~65%	500	>50~65%	550
服務業 Services	第一級	<=25%	170/270	<=20%	180/280	<=20%	210/310	<=15%	240/340	<=15%	270/370	<=10%	300/400
	第二級	>25~40%	300	>20~35%	300/400	>20~30%	330/430	>15~25%	360/460	>15~25%	380/480	>10~25%	400/500
	第三級	>40~50%	450	>35~50%	450	>30~50%	470	>25~50%	500	>25~50%	550	>25~50%	600
營造業 Construction	MYE MYE 免除	<=87.5%	160/470 310	<=87.5%	180/230 380	<=87.5%	200/300 400	<=87.5%	250/350 500	<=87.5%	280/400 550	<=87.5%	300/450 600
廠房設施 修繕業 Process	MYE MYE 免除	<=87.5%	160/300 310	<=87.5%	180/300 380	<=87.5%	180/300 380	<=87.5%	210/310 470	<=87.5%	230/330 500	<=87.5%	250/350 550
海運業 Marine		<=83.3%	170/300	<=83.3%	180/300	<=83.3%	190/300	<=83.3%	210/310	<=83.3%	230/330	<=83.3%	250/350

註：*從 2011 年 7 月開始，營造業部門將不再引入非熟練外勞。

資料來源：新加坡人力部網站

為鼓勵營造業培訓員工，雇主雇用熟練工人需支付的外勞稅，比擁有非熟練工人低，到 2013 年 7 月將分別為 300 元和 450 元。而服務業持有工作准證的外勞稅也將平均向上調高，級別比例也將收緊，目前如果非熟練服務業外勞占總員工人數不超過 25% 的話，每人的外勞稅為 270 元，而到 2013 年 7 月，將收緊為一成，且調高為 400 元。

六、韓國⁸

韓國自 1980 年代後期，由於營建業與小型製造業出現勞動力短缺問題，導致對於經濟發展產生負面影響，因此從 1991 年起參考日本經驗，實施引進外勞政策，並且學習日本的「外勞訓練計劃」模式（Foreign Workers Training Programs），推動「外勞實習訓練生計劃」（Foreign Workers Trainee Programs），針對技術不足外勞，必需先施予短期的技術訓練之後，外勞才能夠投入工作，因此可說是一種「訓練與雇用結合」的外勞政策。這種仿效日本而實施的「外勞實習訓練生」制度，外勞訓練生在二年的訓練期滿結束後，還需通過資格測驗，才可取得一年的就業機會，但是實際上，訓練生可能只接受了至多二週的職前訓練，就必需投入實際的生產工作，並未能接受更多的實際訓練，而在二年期間，外勞只具有實習身份，不能具有任何基本的勞動三權，由於此種制度的成本低，政府查察不易，導致韓國也面臨了與日本相同的問題，即未登記外勞人數急速增加，進而衍生許多相關的政治與社會問題。

由於這項計劃實施以來引發的上述爭議，韓國政府從 2002 年開始，歷經一年以上的資方團體與人權團體的辯論過程，終於在 2003 年立法通過「外勞僱用法」（Act on Foreign Workers Employment），成為韓國引進外勞的正式法律依據。韓國現行引進外勞政策，基本上係基於以下三個原則：

1. 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。
2. 均等待遇原則：係指在韓國就勞之外國勞動者不因國籍或其他理由而受到差別待遇。

⁸ 本次節部分內容參考自邱駿彥，2009，外國人聘僱及管理法制研究計畫，行政院勞委會委託計畫；辛炳隆，2011，勞工法令及相關政策變革對我國產業影響與因應，經濟部工業局委託計畫。

3. 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，亦即，大體而言，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，以下則就韓國外勞的雇用許可制度做一介紹。

在 2006 年韓國廢止研修就業制度後，藍領外籍勞工就全部併入雇用許可制度（Employment Permit System, EPS）；雇用許可制度可分為對外國人許可之「一般雇用制度」及對韓國系外國人（朝鮮族）之「特例雇用許可制度」。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，包括製造業、營建業、農業及畜牧業、漁業，以及特定類別的服務業（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」（Foreign Workforce Policy Committee）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（Employment Security Office）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。

基本上，只要核准可引進外勞的行業，包括製造業、營建業、農漁業及特定服務業的雇用勞工人數少於三百人，可以申請外勞，且就業時間可達三年，2008 年韓國進一步提高企業聘僱外勞配額，外勞比例可達公司總人數 20%，因此擁有 201 至 300 名雇員的企業可以聘請高達 36 名外勞，比 2007 年多了 6 名。

原則上在韓國，外籍勞工是不得自由轉換雇主，但在雇主基於經營困難而欲終止合約、雇主企業倒閉或業務緊縮、雇主收到取

消外勞雇用許可證或限制外勞就業之命令，以及外勞因工作受傷，但其受傷程度於轉換雇主無礙者，外籍勞工於上列情形可以轉換雇主。外籍勞工在因合理的理由被終止勞動契約之一個月內，得向當地之就業安全中心（Employment Security Center）申請轉換；若轉換失敗，則根據韓國移民法（Immigration Control Act）第21條，該外籍勞工須於二個月內遣返回國。外籍勞工申請轉換，其次數不得超過三次以上。

在許可證之部分，外籍勞工持雇用許可證在韓受雇原則上以三年為限，三年期滿必須出境離開韓國六個月後方得再行回到韓國受雇；但若雇主於外籍勞工期滿離境前與該外勞約定再度回到韓國受雇，則須出境滿六個月的期限得縮短為一個月；此外，當外籍勞工之勞動契約是基於雇用許可制度下而成立者，則更新次數不受限制。

第二節我國外勞總額控管機制之檢討⁹

嚴格控制外勞數量一直被政府視為落實外勞政策的必要措施。在外勞引進管理法治化之前，勞委會是以行政裁量的方式管制外勞數量，一方面指定開放的行職業與每個行職業可以引進的數量，另一方面以政策宣示的方式，對外宣布可以接受的外勞總額。例如趙守博先生在擔任勞委會主委時，便曾於1991年對外宣示三萬人是外勞開放的上限，詹火生先生也曾在主委任內對外宣示外勞總額為三十萬人（藍科正，2001）。就業服務法通過之後，勞委會在法律授權的範圍內，對外勞數量的控管仍有高度的主導權，但此項工作已不再只是勞委會行政裁量權的一環，更是其不可推卸的法定責任。尤其，原本只屬政策宣示性質的總額設定，也被形諸法律條文。依據現行就業服務法五十二條，政府對於每年引進的外勞總人數應依外籍勞工聘僱警戒指標，邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商之。雖然如此，就業服務法與相關施行細則並未規範警戒指標的內涵與訂定方法，

⁹本節部分內容引自辛炳隆、劉宜君（2008）

故實際作法還是一直採「由下而上」的方式來控管外勞數量，亦即由勞委會視國內就業市場供需狀況，調整開放引進的行職業別與個別廠商之外勞核配比例，至於總額部分仍只能在政策宣示時說明其可能的調整方向，並未建構制式化的決定機制。

從制度設計來看，這種過於權宜的作法不僅降低外勞政策的可預測性，影響雇主的決策，更容易造成外勞使用流於浮濫。因此，勞委會曾委託國內學者馬凱、吳惠林與藍科正（1996）進行專案研究，希望能估計出合理的外勞總量。該研究在嘗試多種方法之後，認為任何科學方法都無法算出一個可被視為合理的外勞總量。

此外，勞委會也曾自行研擬出一套「外籍勞工總量警戒指標評估方案」。基本上，該方案是先計算出外籍勞工警戒比值，再將該比值乘以國內平均就業人數即可求出合理在台外籍勞工總量，最後再依一定公式計算出服務外籍勞工（外籍家庭幫傭與監護工）、製造業外籍勞工與營造業外籍勞工合理在台人數。在外籍勞工警戒比值方面，該方案是先設定下列兩項指標：

$$\text{定義指標 } X = \frac{\text{當期較上期失業人數之變化率}}{\text{當期較上期外籍勞工在台人數之變化率}}$$

$$\text{定義指標 } Y = \frac{\text{當期較上期缺工人數之變化率}}{\text{當期較上期外籍勞工在台人數之變化率}}$$

其中，指標 X 是用來反映引進基層外勞對國內失業人數的影響，Y 是反映對缺工人數的影響。當國內開始因缺工而引進外勞時，不僅有助於降低缺工人數，而且廠商可以因此而增加產量，創造更多國內更多勞工的就業機會，故也有助於減少失業人口。惟隨著引進外勞人數增加，其對降低缺工人數的助益逐漸減少，而且逐漸排擠國內勞工的就業機會。易言之，X 與 Y 的數值皆會隨外勞人數的增加而由

負值轉為正值。因此，該方案即以這兩個指標由負值變化趨近於零時，訂為警戒點，再配合民國 85 年 10 月至 92 年 3 月的資料找出 89 年 6 月為最適警戒點，並以該月外勞人數占當月國內就業人數的比值（3.26%）訂為外勞警戒比值。

雖然上述公式有其理論依據，惟影響這二個變數尚有其他許多因素，除非可以排除這些因素的影響，否則很難由實際統計資料看到外勞人數與這二個變數存有穩定的函數關係，而以上述警戒點所計算之警戒比值也相對不穩定。因此，勞委會僅將該結果列入內部參考指標，並未正式對外公佈。

除上述研究外，辛炳隆等人（2006）也曾嘗試利用國際比較的方式對此議題進行研究。亦即藉由迴歸分析找出各國外勞總額人數與各相關因素之間的關聯影響，再將我國資料帶入此關連影響帶，以算出我國合理之外勞總量。該研究是以 OECD（2000）彙整各國在 1999 年的藍領外籍就業人數占總就業人數比重資料，以及失業率、實質 GDP 成長率、製造業薪資成長率等三項各國最常使用的考慮因素之相關統計資料，以迴歸分析方法進行估算，分析結果發現：在三項因素中，只有各國的實質 GDP 成長率，對藍領外籍就業人數（流量）占總就業人數比重所產生之影響，達到顯著性水準；至於失業率、製造業薪資成長率二項因素所產生之影響，則未達到顯著性水準。

為了突破上述量化分析之困局，行政院經建會委託國內學者以德菲法問卷調查方式詢問國內 31 位勞資政學界對外勞議題有深入瞭解之專家，瞭解其對外勞總額應如何決定的看法（辛炳隆、劉宜君，2008）。基本上，專家們多數認為外勞總額設定應參考的指標有：

「缺工率」、「經濟成長率」、「一般失業率」、「勞動參與率」、「物價上漲率」與「原住民失業率」。利用此調查結果，該研究進一步計算每一項指標的相對權重，其中，缺工率的最終權重值最高，為 21.44%；其次是一般失業率，19.02%；再其次是「經濟成長率」，為 15.82%；而「勞動參與率」、「物價上漲率」與「原住民失業率」的相對權重分別為 14.85%、14.77%與 14.10%。未來，政府可以考量以這些指標的相對權重值計算出每年外勞總額之變動率。

上述經建會委託研究主要是利用德菲法蒐集專家學者的意見，並尋求共識，而其最後的發現僅止於找出共識性較高的指標與相對權重。反觀本計畫除了參考該計畫之主要發現，重新選擇我國引進外勞之警戒指標外，還會規劃具體可行的操作機制，並依據規劃結果，檢視我國現有外勞總額之適當性。此外，本研究也將建置引進外勞影響評估機制，並實際操作，而這是經建會計畫未涵蓋之議題。

隨著非法外勞數量，以及在台外籍配偶與大陸配偶人數增加，應否將其列為決定外勞總額之參考因素，便成為一項新興議題。根據國內學者藍科正的推估，2003 年在台非法外勞人數約與合法外勞人數相當，約為 30 萬人。另根據內政部戶政司的統計，2007 年底我國外籍與大陸配偶人數約達 39.9 萬人，其中外籍配偶約佔 34.2%，大陸及港澳地區配偶佔 65.8%。由於這些人皆屬可利用之勞動力，故有專家學者建議政府對外勞的總額控管必須考量這群潛在勞動力的數量。對此，本文認為既然外勞屬補充性人力，其合理引進數量自然是以國內整體勞動需求與可資利用之勞動力的差額為準，因此，非法外勞理應納入考量，至於在台外籍與大陸配偶部分，由於政府已經放寬其在台工作限制，非法工作人數大幅減少，故這部分勞動力增減已經反映在國內就業市場供需情勢，無須另做考量。

除了法定總額控管機制未能加以制度化之外，現行單一總額制也長期引發各界的爭議。尤其隨著外籍看護工名額的增加，國內產業界要求將社福外勞與產業外勞總額分立的聲浪高漲。根據國內學者的研究，社福外勞有其特殊性，其對國內勞工就業機會的排擠效果不大，如果政府減少外籍看護工的名額，則大部分雇主會選擇自行照顧，並不會改僱用本國看護工。因此，為了避免排擠產業外勞的名額，屢有專家學者建議政府相關單位應考慮將二者的總量分開計算，而主管機關也多次表示要將此建議納入外勞政策的規劃，惟截至目前為止，仍未看到具體的政策調整。

雖然總額控管機制的設計與執行有上述需要改進或釐清之處，但過去產業外勞的開放申請都採專案或定額方式，故無總額數量失控之虞。然而，自 2007 年起勞委會職訓局改以經常性受理方式開放具有「特定製程」(3K) 與「特殊時程」(3 班) 的廠商可以申請外勞。在此機制下，企業引進外勞人數雖然仍受到核配比例的限制，但只要企業僱用本國勞工人數增加，其可以引進外勞人數也可以依比例增加。易言之，未來對產業外勞的總額控管將採「定率式」，而非針對絕對數量。如此可以使外勞總額配合國內勞動市場景氣而調整，當景氣熱絡時，本國勞工就業人數增加，企業便可以引進較多外勞來因應可能出現的人力短缺問題。

第三節外勞總額警戒機制之建立

本研究對於外勞警戒機制之規劃主要是參考經建會景氣指標及對策信號，以及經濟部貿委會貨品進口損害預警機制。基本上，這二項機制都是先挑選適切的指標，再定期衡量各項指標的分數值，並予以加總之後，再根據分數值高低給予不同顏色的燈號，以表示不

同的警戒程度。爰此，本研究也將根據過去相關文獻，並參考專家學者的意見，選擇外勞總額警戒指標，並給予適切的權重，最後對於加權後的總分訂定各種警戒燈號的範圍。

有鑑於過去以經濟模型或計量方法建構總額控管機制的研究，無法產生應有之政策回饋效果，本研究將參考上述辛炳隆與劉宜君（2008）的作法，以政策德菲法蒐集分析國內專家學者的意見集思廣益，以對於我國外勞總額警戒機制的設計與執行，建立具有共識性的意見。德菲法適用範圍在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，匯集專家專業知識、經驗，達成一致性具體共識，藉以提昇決策內容品質，是決定優先順序、目標設定及未來趨勢的最有效方法。

德菲法在國內研究中被廣泛使用於各領域，例如新政策或是計畫，涉及未來不確定現象的預測，對於計畫達成目標的程度，或在環境、資源條件、及民眾參與意願等均無充分的參考資訊，故以此德菲法收集專家的專業知識或實際經驗，判斷計畫實施的可能影響、以及預測各目標達成效果，作為評估各項政策的依據（陳歆華、陳孝平，1999）。

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(Beech, 2001；Bowles, 1999)。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五步驟(黃俊英，1996)：

表 5-3 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，針對研究過程做詳細解說，並對研究主題做清楚溝通，使專家群(expert panel)順利了解情況，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，收集專家們個別意見，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：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

茲就政策德菲法的問卷設計、問卷發放對象與工作步驟，說明如下：

一、問卷設計

本研究的政策德菲法問卷內容主要分為三個部份（見附錄三），包括各項警戒指標之適切性、各項警戒指標之警戒值區域、以及相對權重。在警戒指標的選擇上，本研究依據第一章研究架構所列評估構面，並參考過去文獻，以及聽取座談會與會者的意見，列出可參考的指標之後，再召開第二次座談會聽取與會者的意見加以修正，而歸納出警戒指標項目如表 5-4 所列。其中，在產業外勞部分，由於外勞屬補充性人力，當就業市場缺工人數增加、薪資成長或總工時數增加時，表示勞動需求增加，故外勞總額宜隨之增加。因此，「製造業與營造業合計之非專技人力之缺工人數變動率」、「製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資成長率」與「製造

業與營造業合計之本國非專技人員總工時變動率」，皆為正向指標，亦即當這些指標值異常增加時，宜增加產業外勞人數。此外，由於外勞在台年數至少三年，故除了當前人力短缺之外，「未來三年基層人力缺口預測」也應列為正向指標。

「製造業與營造業合計之 GDP 成長率」與「製造業與營造業合計之固定資本形成變動率」雖然不是直接衡量勞力需求增加的指標，但前者表示生產量增加，勞動需求增加；後者則表示投資增加，而透過規模效果也會造成勞動需求增加。因此，本研究也將這二項列為正向指標。至於「勞動人口變動率」則是用來衡量國內潛在勞動力變動情形，當勞動人口增加，表示潛在勞動力減少，增加外勞的正當性提高，故也屬正向指標。

在產業外勞的反向指標方面，「本國非專技人員失業人數變動率」與「原住民失業人數變動率」是用來反映引進外勞對本國勞工就業機會之排擠效果，當這二項指標值增加時，宜減少外勞人數。「產業外勞行蹤不明人數變動率」是用來反映政府對外勞的管理效率，行蹤不明人數增加，表示管理效率降低，則外勞人數宜減少。「產業外勞職災變動率產業外勞犯罪人數變動率」與「產業外勞所涉勞資爭議件數變動率」則是用來反映引進外勞的社會成本，這二項指標值越高，社會成本越大，則宜減少外勞人數。

表 5-4 原先規劃產業外勞與社福外勞總額之警戒指標

產業外勞警戒指標	
正向指標	製造業與營造業合計之非專技人力之缺工人數變動率、勞動人口變動率、製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資成長率、製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時變動率、製造業與營造業合計之 GDP 成長率、未來三年基層人力缺口（預測）、製造業與營造業合計之固定資本形成變動率
負向指標	本國非專技人員失業人數變動率、原住民失業人數變動率、產業外勞行蹤不明人數變動率、產業外勞職災變動率、產業外勞犯罪人數變動率、產業外勞所涉勞資爭議件數變動率
社福外勞警戒指標	
正向指標	重度身障者人數變動率、因料理家務而未參與勞動市場人數變動率
負向指標	社福外勞行蹤不明人數變動率、本國居家服務員人數變動率、長期照護及安養機構床數變動率、社福外勞犯罪人數變動率、社福外勞所涉勞資爭議件數變動率

註：正向指標係指當該指標值增加時，宜增加外勞總額；負向指標係指當該指標值增加時，宜減少外勞總額。

針對社福外勞，本研究採用的正向指標有「重度身障者人數變動率」與「因料理家務而未參與勞動市場人數變動率」。前者用來反映對照護人力的需求，後者則反映照護人力不足對國人進入職場的障礙。雖然因照護家中失能者而無法進入職場才是本研究真正要的指標，但因國內尚無相關統計資料，故以「料理家務」替代。在負向指標部分，本研究納入的指標有「社福外勞行蹤不明人數變動率」、「本國居家服務員人數變動率」、「長期照護及安養機構床數變動率」、「社福外勞犯罪人數變動率」、「社福外勞所涉勞資爭議件數變動率」。其中，「本國居家服務員人數變動率」與「長期照護及安養機構床數變動率」是用來反映本國照護能量，能量越高，對外籍看護的需求越少，故社福外勞人數宜減少。其他負向指標納入的理由，則與產業外勞相似，故不再贅述。

二、問卷調查執行

本研究預計進行二回合問卷調查，第一回合問卷依據問卷預試結果與委託單位意見進行修正。問卷調查步驟設計如下：

步驟一：選定專家。選擇各個不同領域專家，針對研究過程做詳細解說，並對研究主題做清楚溝通，使專家群(expert panel)順利了解情況，並掌握問題核心。

步驟二：第一回合問卷進行。蒐集專家們個別意見，以作為製作第二回合問卷的依據。

步驟三：將第一回合問卷整理、分析，並呈現專家們的意見，並根據前一回合之調查結果進行問卷修正。

步驟四：提供第一回合的統計結果摘要，供學者專家們參考，進行第二回合德菲法問卷。

步驟五：將第二回合問卷整理、分析，將專家意見加以統整，成為具通盤趨於一致的共識結果。

3、第一回合問卷調查結果

調查結果顯示有 93.1% 的專家認為政府有必要找一些警戒指標來監看在台產業外勞人數是否適當，並於這些指標值出現異常時，採取必要的因應對策，例如調整申請審核標準或外勞核配比例，其中 48.3% 的專家認為這是非常必要，且沒有任何一位專家認為沒有必要建立產業外勞警戒指標。

表 5-5 第一回合受訪專家認為政府有無必要建立產業外勞總額警戒指標

單位：人數，括弧內為百分比

非常必要	必要	普通	不必要	非常不必要	合計
14 (48.3)	13 (44.8)	2 (6.9)	0	0	29 (100)

資料來源：本研究問卷調查

針對產業外勞的部分，本研究根據前述所訂出之警戒指標，詢問專家各項警戒指標之適切性並評價其相對權重，其結果如表 5-5。在正向警戒指標方面，29 位專家中¹⁰認為各項指標「應列入」的人數皆超過 20 位；其中，認為「製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率」可作為產業外勞正向警戒指標更多達 28 位，而認為「未來三年基層人力缺工率」可作為正向指者亦多達 27 位。由此可見，「缺工」應是增加外勞總額最正當的理由，也是受調學者專家共識性最高的正向指標。

相反的，「製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率」與「製造業與營造業合計之 GDP 成長率」的共識性則比較低。認為前者應該被納入的專家人數只有 20 位，認為後者應被納入的也只有 22 位。究

¹⁰ 第一回合有位專家以「不熟產業外勞政策議題」為理由，未填答與產業外勞有關之問題。

其原因，可能是二者並非直接反映人力需求或人力短缺的指標，而且有些受調專家可能認為固定資本增加（即投資增加）可能是用來取代人力，故不宜作為正向指標。

雖然受調專家對各項正向指標應否被納入的共識頗高，但在相對重要性方面，除了「製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率」之外，對其餘各項指標的看法則很不一致。

在負向指標方面，「本國非專技人員失業人數變動率」的共識性最高，有 29 位受調專家認為應該納入，而且大家在相對重要性方面的看法也比較一致。至於其他負向指標，受調專家對其是否應該納入或相對重要性的共識程度則相對較低。其中，認為「產業外勞職災人數變動率」應被納入的受調專家人數只有 18 位，居所有指標之末。

表 5-6 第一回合受調專家對各項產業外勞總額警戒指標之看法

單位：人

項目	應否列入指標		1 分	2 分	3 分	4 分	5 分	6 分	7 分	8 分	9 分	10 分
	應	否										
正向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越多）												
製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數變動率	28	1	0	0	0	0	3	4	3	8	6	4
勞動人口變動率	24	5	1	1	1	4	4	2	3	3	3	2
製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資變動率	23	6	1	1	0	0	3	2	3	8	3	2
製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時數變動率	24	5	1	0	2	0	4	4	5	2	4	1
製造業與營造業合計之GDP成長率	22	7	1	0	2	1	5	1	4	4	2	1
未來三年基層人力缺工率（預測）	27	2	0	0	1	2	3	4	2	3	6	5
製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率	20	9	0	2	1	1	5	1	3	5	1	1
負向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越少）												
本國非專技人員失業人數變動率	29	1	1	0	0	1	1	4	3	6	7	6
原住民失業人數變動率	21	8	1	0	1	2	2	2	3	4	3	3
產業外勞行蹤不明人數變動率	22	7	1	0	1	1	3	0	4	4	5	3
產業外勞職災人數變動率	18	11	2	0	1	1	1	1	4	3	2	3
產業外勞犯罪人數變動率	21	8	2	0	1	1	2	3	2	5	1	4
產業外勞所涉勞資爭議件數變動率	21	8	0	2	2	0	3	2	4	3	2	3

註：表中所列分數值為各項指標之相對重要性，1分表示非常不重要，10分表示非常重要。

資料來源：本研究問卷調查

在社福外勞的部分，調查結果顯示有 77%的專家認為政府有必要找一些警戒指標來監看在台社福外勞人數是否適當（見表 5-7）。

表 5-7 第一回合受訪專家認為政府有無必要建立社福外勞總額警戒指標

單位：人數，括弧內為百分比

非常必要	必要	普通	不必要	非常不必要	合計
12 (40.0)	11 (36.7)	4 (13.3)	3 (10.0)	0	30 (100)

資料來源：本研究問卷調查

至於哪些指標應被列為正向指標，則受調專家對「重度身障者人數變動率」的共識度高，有 28 位受調專家認為應該納入，而且大家對相對重要性的看法也比較一致；「因料理家務而未參與勞動市場人數變動率」的共識度雖然較低，也有 21 位認為應該納入，惟在相對重要性的看法則比較分歧（見表 5-8）。

在負向指標方面，30 位專家中，有 29 位專家認為「本國居家服務員人數變動率」可以納入，其比例最高；其次是「長期照顧及安養機構床數變動率」，有 25 位專家認為可作為負向警戒指標；而認為「社福外勞行蹤不明人數變動率」應該納入者有 22 位。

表 5-8 第一回合受調專家對各項社福外勞總額警戒指標之看法

單位：人

項目	應否列入 指標		1 分	2 分	3 分	4 分	5 分	6 分	7 分	8 分	9 分	10 分
	應	否										
正向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越多）												
重度身障者人數變動率	28	2	0	0	1	0	1	1	4	4	11	6
因料理家務而未參與勞動市場人數變動率	21	9	0	2	0	0	4	4	4	2	3	2
負向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越少）												
社福外勞行蹤不明人數變動率	22	8	1	1	2	1	2	1	3	3	4	4
本國居家服務員人數變動率	29	1	0	0	1	1	1	2	5	7	7	5
長期照顧及安養機構床數變動率	25	5	0	1	3	1	2	0	5	4	6	3

註：表中所列分數值為各項指標之相對重要性，1 分表示非常不重要，10 分表示非常重要。

資料來源：本研究問卷調查

針對警戒指標訂立之後的操作機制，本研究擬建立警戒指標異常變動之判定標準為：若為年資料，則以前六年平均值加減一個標準差（平均值之標準差）為正常範圍，超過此範圍即屬異常變動；若為季資料，則以前六年平均值加減一個標準差（平均值之標準差）為正常範圍，超過此範圍即屬異常變動。有 82% 的專家贊同以上述方式來判定警戒指標是否出現異常，而需採取因應措施，有 17% 的專家不贊同以上述方式作為警戒指標的判定（見表 5-9）。至於不贊同的理由大多認為以前六年平均值及標準差作為正常範圍的期間過長，建議可縮短為三年。

**表 5-9 第一回合受調專家是否贊同以下列方式來判定警戒指標值
是否出現異常而需採取因應措施**

若為年資料，則以前六年平均值加減一個標準差（平均值之標準差）
為正常範圍，超過此範圍即屬異常變動。

若為季資料，則以前六年平均值加減一個標準差（平均值之標準差）
為正常範圍，超過此範圍即屬異常變動。

單位：人數，括弧內為百分比

非常同意	同意	不同意	非常不同意	合計
1 (3.6)	22 (78.6)	4 (14.3)	1 (3.3)	28 (100)

資料來源：本研究問卷調查

4、第二回合問卷調查結果

根據上第一回問卷調查結果，本研究調整產業外勞與社福外勞的警戒指標。在產業外勞的正向指標部分，由於多數受調專家認為原有指標皆可納入，故本研究並未改變指標內容，只是為了使語意更為明確，遂將「變動率」改為「增加率」。負向指標部分，雖然多數受調專家認為「原住民失業率」可以納入，但由於該指標性質與「本國非專技人員失業人數」相似，都在反映引進外勞對本國勞工就業機會可能產生之排擠效應，故如果納入，恐有重複計算之虞。此外，引進產業外勞可能排擠就業機會的對象並不限於原住民，因此，在第二回合問卷調查時遂將此變項刪除。另一方面，本研究增加「雇主雇用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率」與「警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率」二項負向指標。前者反映產業外勞權益受損程度，後者反映政府用於查緝行蹤不明外勞之人力投入。當外勞權益受損程度增加，或政府人力投入增加時，產業外勞總額應予以減少。

在社福外勞部分，由於社福外勞照顧對象不只重度身障者，還包括行動不便之老人，因此，本研究在正向指標中增加「80歲以上老年人口數增加率」。另一方面，為考量社福外勞被雇主濫用的情形，以及政府用於查緝行蹤不明社福外勞之人力投入，本研究在負向指標中加入「雇主雇用社福外勞違反法令被罰件數增加

率」與「警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率」。

除調整指標項目之外，本研究也修正問題內容。首先，第一回合問卷調查結果顯示，所有指標被認為應該納入的比例幾乎都在七成以上，而且，有些參與座談會的專家學者指出，「先問應否納入，再問相對重要性」的問法，會造成計算各項指標相對權重的困難。因此，本研究在第二回合問卷中刪除「應否納入」的問項，改直接問受調專家學者對各項指標相對重要性的意見。其次，由於第一回合受調專家學者對於應否設定產業外勞與社福外勞總額警戒指標，以及判定各項指標是否異常的方法，有高度共識，故第二回合問卷也將這些問項刪除。

表 5-10 所列是產業外勞問卷調查結果。在產業外勞正向警戒指標方面，被受訪專家認為相對重要性最高的指標為「製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率」，平均值為 7.83 分；其次是「未來三年基層人力缺工率」，平均分數為 7.43 分。此外，在 30 位受調專家中，給這二項指標 6 分（含）以上的人數有分別 28 位與 26 位，顯示大家的共識性很高。相反的，有 19 位受調專家給予「勞動人口增加率」的分數是在 5 分（含）以下，平均值只有 4.90 分，是所有正向指標中最低者；其次是「製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率」與「製造業與營造業合計之 GDP 成長率」，二者的平均值分別為 5.10 分與 5.13 分，而給予 5 分（含）以下的受調專家人數也都多達 18 位，佔全體受調專家的六成。至於另二項指標「製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資增加率」與「製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時數增加率」，其平均值分別為 5.77 分與 5.93 分，而給予 6 分（含）以上的受調專家人數分別有 18 位與 20 位。

在負向指標方面，整體來看，受調專家給予的分數是高於正向指標。其中，受訪專家認為最重要的指標是「製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率」，平均值高達 8.43 分，而且 30 位受調專家中有 26 位認為其參考價值有 8 分以上。其次是「雇主雇用產業外勞違反勞基法被罰件數增加數」，平均值 7.13 分，而給予 6 分（含）以上的受調專家人數也多達 25 位。再其次依序為「產業外勞所涉勞資爭議件數增加率」、「產業外勞犯罪人數增加率」與「產業外勞行蹤不明人數增加率」，其平均值分別 6.93 分、6.30 分與 6.23 分。至於「產業外勞職災人數增加率」與「警政署與移民署用

於查緝行蹤不明外勞人力之增加率」，則是受調專家認為重要性較低的指標，其平均值分別為 5.97 分與 5.93 分。

表 5-10 第二回合受調專家對各項產業外勞總額警戒指標之看法

單位：人數

項目	1 分	2 分	3 分	4 分	5 分	6 分	7 分	8 分	9 分	10 分	總 計	平均值 (標準差)
正向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越多）												
製造業與營造業合計之非專 技人力缺工人數增加率	1	0	1	0	0	3	3	10	8	4	30	7.83(1.97)
勞動人口增加率	4	2	3	4	6	2	3	3	3	0	30	4.90(2.54)
製造業與營造業合計之本國 非專技人員薪資增加率	3	3	2	2	2	2	4	9	2	1	30	5.77(2.78)
製造業與營造業合計之本國 非專技人員總工時數增加率	3	1	1	2	3	3	11	2	4	0	30	5.93(2.39)
製造業與營造業合計之 GDP 成長率	4	1	1	2	10	2	5	5	0	0	30	5.13(2.24)
未來三年基層人力缺工率 (預測)	2	0	0	0	2	3	4	9	7	3	30	7.43(2.21)
製造業與營造業合計之固定 資本形成之變動率	4	2	2	2	8	3	1	7	0	1	30	5.10(2.54)
負向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越少）												
本國非專技人員失業人數增 加率	0	0	0	1	0	2	1	9	12	5	30	8.43(1.33)
產業外勞行蹤不明人數增加 率	3	1	4	0	2	1	4	10	4	1	30	6.23(2.78)
產業外勞職災人數增加率	2	1	5	1	2	3	5	7	3	1	30	5.97(2.58)
產業外勞犯罪人數增加率	3	1	3	0	2	3	3	10	4	1	30	6.30(2.71)
產業外勞所涉勞資爭議件數 增加率	1	1	1	1	2	4	3	11	5	1	30	6.93(2.18)
雇主雇用產業外勞違反勞基 法被罰件數增加率	1	1	1	0	2	5	4	7	6	3	30	7.13(2.26)
警政署與移民署用於查緝行 蹤不明外勞人力之增加率	3	2	1	3	3	3	2	8	5	0	30	5.93(2.69)

註：表中所列分數值為各項指標之相對重要性，1 分表示非常不重要，10 分表示非常重要。

資料來源：本研究問卷調查

表 5-11 所列是社福外勞問卷調查結果。在正向指標部分，受調專家認為最重要的指標是「重度身障者人數增加率」，平均值 8.10 分，而且 30 位受調專家中有 24 位專家給予 8 分（含）以上。其次是「80 歲以上老年人口數增加率」，平均值 7.43 分，而給予 8 分（含）以上的受調專家也有 21 位。至於「因料理家務而未參與勞動市場人數增加率」的平均值則只有 5.50 分，其重要性相對較低。

在負向指標方面，受調專家認為最重要的指標為「本國居家服務員人數增加率」，平均值 8.00 分，且有 22 位專家給予 8 分（含）以上。反觀「警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率」的平均值只有 5.87 分，是所有負向指標中最低者。至於其他指標的平均值都介於 6 至 7 分。

表 5-11 第二回合受調專家對各項社福外勞總額警戒指標之看法

單位：人數

項目	1 分	2 分	3 分	4 分	5 分	6 分	7 分	8 分	9 分	10 分	總 計	平均值 (標準差)
正向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越多）												
重度身障者人數增加率	1	0	0	1	0	3	1	10	7	7	30	8.10(1.97)
80 歲以上老年人口數增加率	1	1	2	0	0	2	3	11	7	3	30	7.43(2.32)
因料理家務而未參與勞動市場人數增加率	4	2	3	3	1	3	4	7	1	2	30	5.50(2.86)
負向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越少）												
社福外勞行蹤不明人數增加率	3	0	2	3	0	2	4	10	6	0	30	6.50(2.60)
本國居家服務員人數增加率	0	0	0	1	3	2	2	9	7	6	30	8.00(1.70)
長期照顧及安養機構床數增加率	1	2	2	3	2	4	3	6	4	3	30	6.40(2.59)
社福外勞犯罪人數增加率	3	0	2	3	1	3	5	8	5	0	30	6.27(2.53)
社福外勞所涉勞資爭議件數增加率	2	0	3	3	3	4	3	8	3	1	30	6.13(2.42)
雇主雇用社福外勞違反法令被罰件數增加率	1	1	2	5	2	4	4	5	5	1	30	6.20(2.38)
警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率	3	2	1	3	3	4	4	3	7	0	30	5.87(2.69)

註：表中所列分數值為各項指標之相對重要性，1 分表示非常不重要，10 分表示非常重要。

資料來源：本研究問卷調查

整體而言，第二回合專家問卷調查結果與第一回合頗為一致，受調專家認為最重要與最不重要的指標項目，並無明顯改變，而在第二回合新增指標也獲得多數受調專家認可。因此，本研究將以第二回合調查結果作為設計警戒機制的依據。

如前面所言，選擇指標項目是建立警戒機制的首要工作。為強調所挑選的警戒指標具有一定程度的共識性，本研究將以「給予 6 分（含）以上的受調專家人數必須在一半以上」作為篩選門檻，依此門

檻，產業外勞正向指標中的「勞動人口增加率」、「製造業與營造業合計之GDP成長率」與「製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率」將被剔除。此外，問卷調查結果也顯示受調專家給予各項指標的平均值不同，其重要性自然有所差異。為能區別此差異，本研究以「7分」為門檻，若平均值在7分（含）以上則列為「關鍵指標」，其餘列為「重要指標」。依此分類，本研究最終建議的警戒指標如表5-12所列。

確立指標項目之後，本研究即參考經建會編制景氣對策訊號的方法，依下列步驟建立外勞總額警戒燈號：

1. 建立單項指標警戒燈號

根據問卷調查結果，受調專家大都同意以各項指標過去一段時間的平均值加減一個標準誤（平均值之標準差），作為判定是否異常的標準。依此邏輯，本研究針對正向指標界定三個值域：「大於平均值加二個標準誤」、「小於平均值加二個標準誤，但大於平均值加一個標準誤」與「小於平均值加一個標準誤」，並分別給予「藍燈」、「黃藍燈」與「綠燈」三種燈號；針對負向指標，本研究也界定三個值域：「小於平均值減二個標準誤」、「小於平均值減一個標準誤，但大於平均值減二個標準誤」與「大於平均

表 5-12 最終建議產業外勞與社福外勞總額之警戒指標

產業外勞警戒指標	
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、雇主雇用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率
負向—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
社福外勞警戒指標	
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、雇主雇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

註：正向指標係指當該指標值增加時，宜增加外勞總額；負向指標係指當該指標值增加時，宜減少外勞總額。

資料來源：本研究

值減一個標準誤」，並分別給予「紅燈」、「黃紅燈」與「綠燈」三種燈號。

上述燈號設計主要參考經建會作法，若為「綠燈」，表示外勞人數適當；若為「紅燈」，表示外勞總額過多，應予以減少；若為「藍燈」，表示外勞總額不足，應予以增加。至於「黃紅燈」及「黃藍燈」二者均為注意性燈號，宜密切觀察後續外勞總額的變化。

2. 計算外勞總額警戒分數

就單項正向指標而言，「藍燈」、「黃藍燈」與「綠燈」，分別給予3分、2分與1分；負向指標部分，則「紅燈」、「黃紅燈」與「綠燈」的分數分別為-3分、-2分與-1分。

為能計算綜合指標分數，本研究必須先設定各單項的權重。首先，由於受調專家對各項指標相對重要性的看法除了反映在「平均值」之外，「標準差」也極具參考價值。標準差越小，表示受調專家看法越一致，指標的參考價值越高。因此，本研究遂以各項指標的平均值除以標準差，作為權重，再分別就產業外勞之正向指標與負向指標、社福外勞之正向指標與負向指標等四類，計算各類加權平均分數。以產業外勞之正向指標為例，此類指標共有四項：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）、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，各項權重依序為3.95、3.36、2.08與2.48，故此類指標警戒分數即各單項指標的分數乘以權重之後加總，再除以各項權重之總和（即 $3.95+3.36+2.08+2.48$ ）。

利用同樣方法，我們也可以計算出產業外勞負向指標的警戒分數，再將正向指標與負向指標分數加總，即可得出產業外勞的警戒總分，為並依分數高低給予燈號。總分若介於+1與-1之間為綠燈，若介於+1分與+2分之間為黃藍燈，若大於+2分為藍燈；反之，若介於-1分與-2分之間為黃紅燈，若小於-2分為紅燈。

第四節 現有在台外勞總額之檢視

本節將以前一節所建構的各項警戒指標，檢視目前在台人數是否已達到警戒範圍，甚至需要增減調整。其中，「未來三年基層人力缺口（預測）」、「雇主雇用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率」與「雇主雇用社福外勞違反法令被罰件數增加率」等三項指標，因欠缺

資料而暫時無法進行分析。此外，目前研究團隊在「行蹤不明外勞人數增加率」、「外勞犯罪人數增加率」與「外勞所涉勞資爭議件數增加率」這三項指標，僅能蒐集到整體外勞的資料進行分析，無法區分產業外勞與社福外勞。

圖 5-1 至 5-9 所列為其他產業外勞總額警戒指標之歷年趨勢。在正向指標中，「製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率」、「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」這三項指標的趨勢呈現逐年下降，雖於 2010 年有所攀升，但在 2011 年又呈現下滑趨勢。

在產業外勞的負向指標中，「本國非專技人員失業人數增加率」於 2009 年達最高峰，近兩年則呈現下降，「產業外勞行蹤不明人數增加率」的趨勢在 2009 年急速下降，但自 2010 年開始呈現上升趨勢，2011 年上升情況更為顯著，「產業外勞職災增加率」呈現逐年下滑趨勢，至於「外勞犯罪人數增加率」及「警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率」近幾年趨勢平緩，無太大變動。

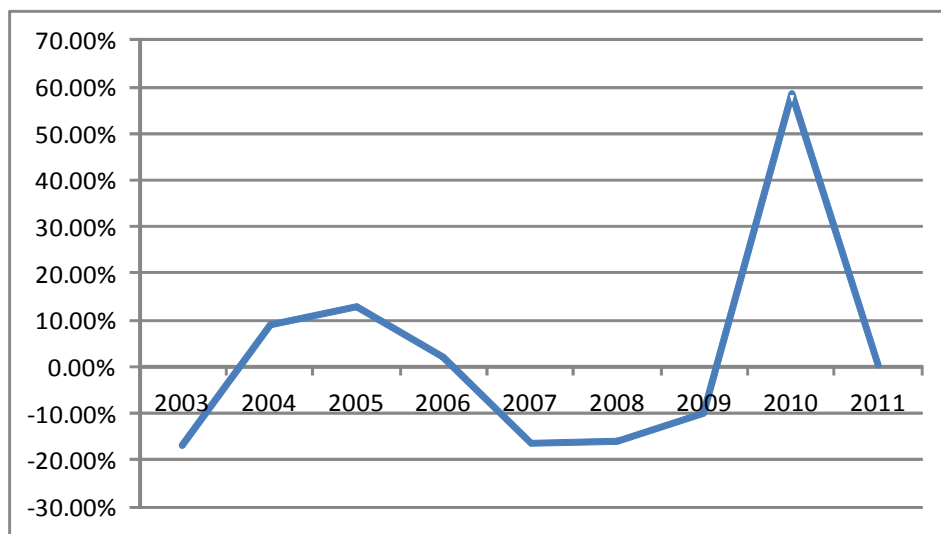


圖 5-1 製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率

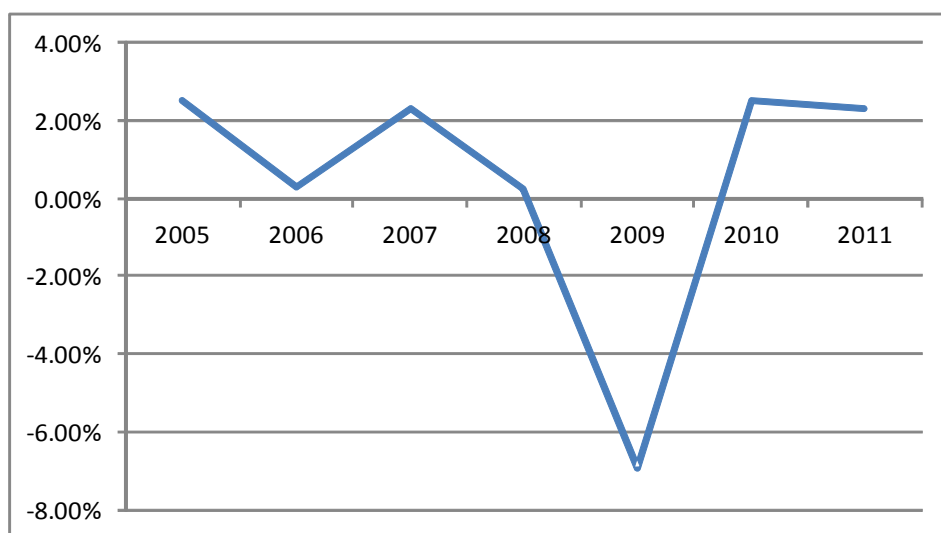


圖 5-2 製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資增加率

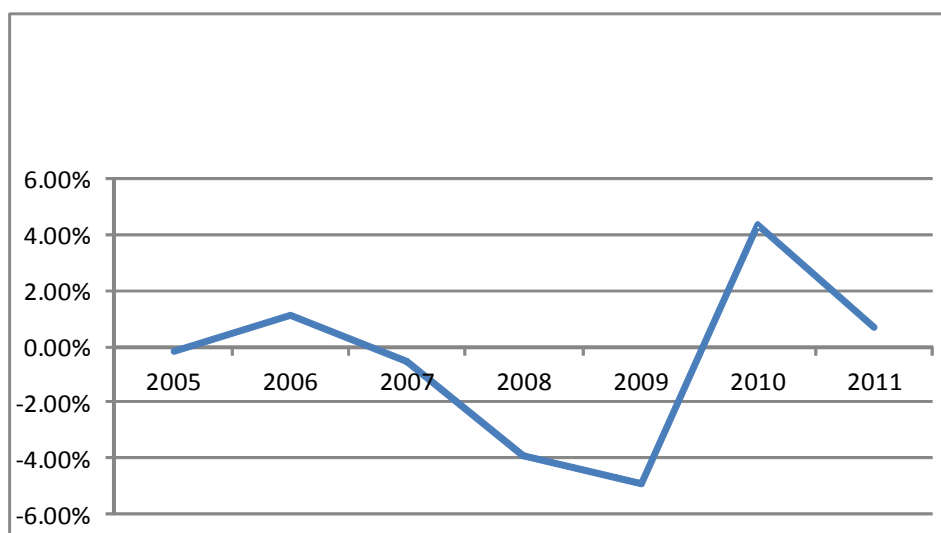


圖 5-3 製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時增加率

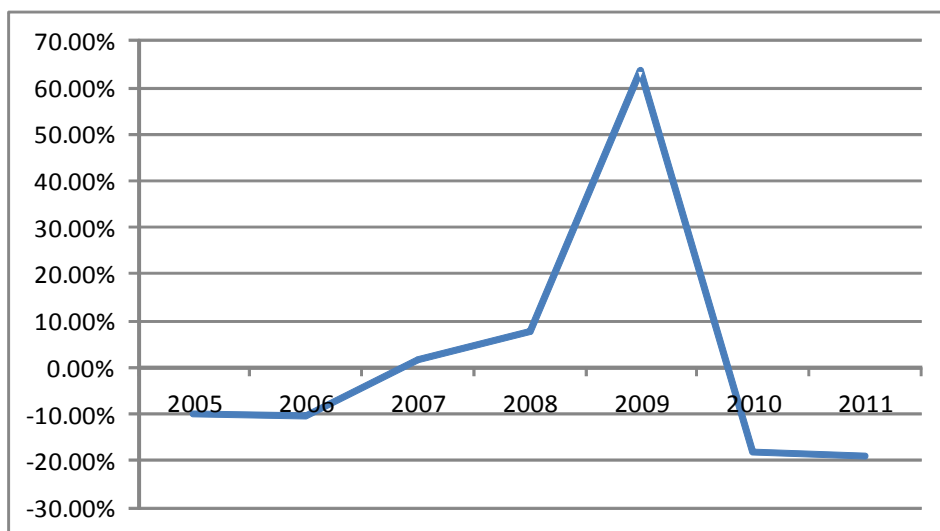


圖 5-4 本國非專技人員失業人數增加率

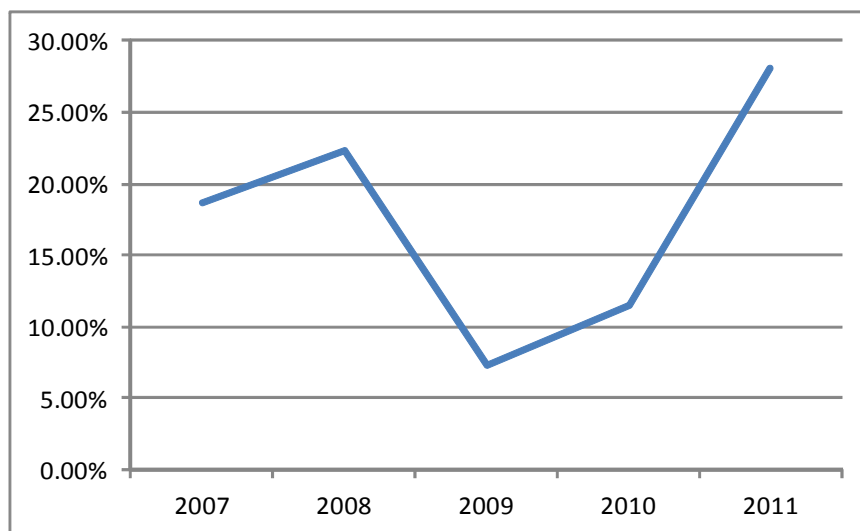


圖 5-5 產業外勞行蹤不明人數增加率

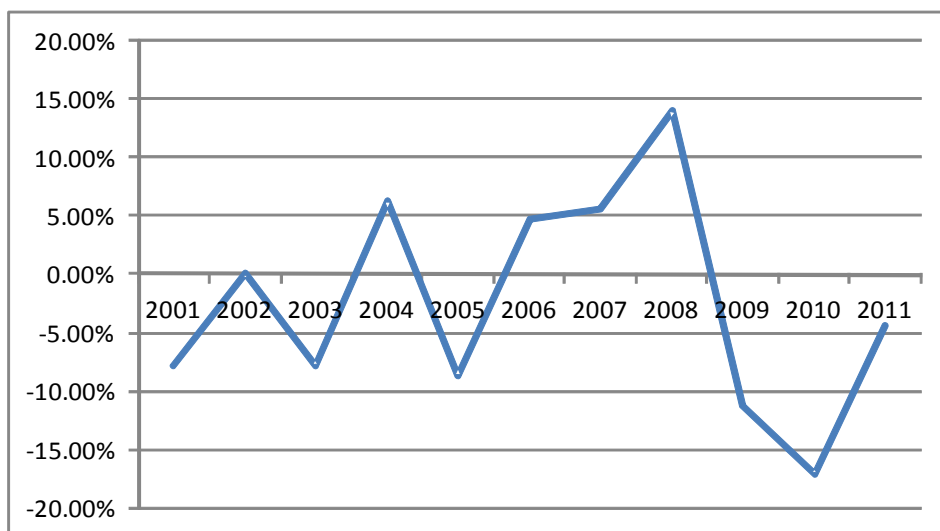


圖 5-6 產業外勞職災增加率

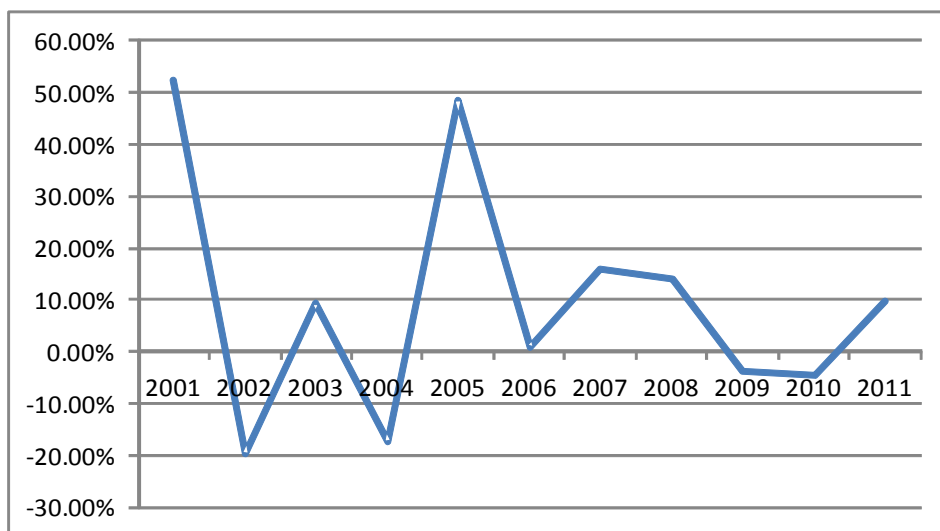


圖 5-7 外勞犯罪人數增加率

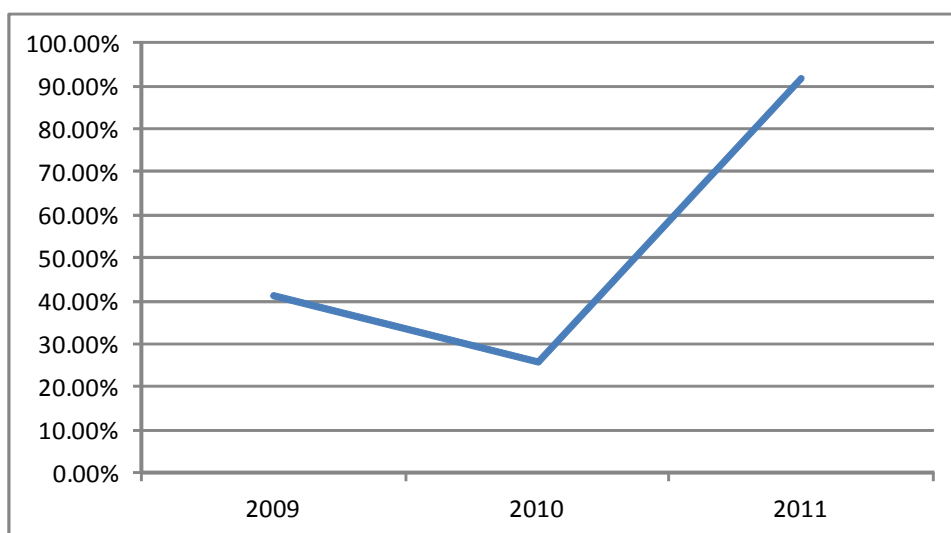


圖 5-8 外勞所涉勞資爭議件數增加率

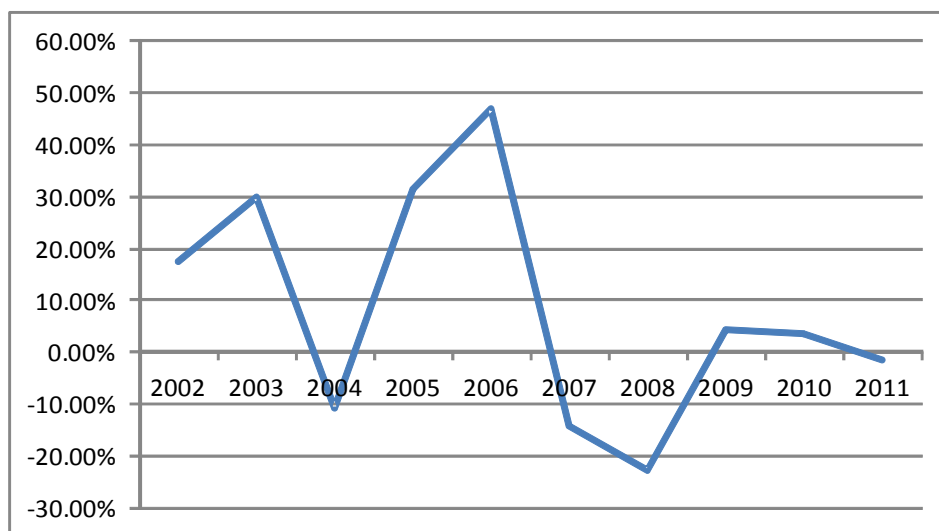


圖 5-9 警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率

圖 5-10 至 5-16 所列为社福外勞警戒指標歷年趨勢。在正向指標中，「80 歲以上老年人口數增加率」逐年下降，而「因料理家務而未參與勞動市場人數增加率」為逐年上升，至於「重度身障者人數增加率」則是上下波動，並無一致性的變動趨勢。在負向指標中，¹¹「本國居家服務員人數增加率」於 2007 年開始逐年上升，直至

¹¹ 社福外勞負向指標中，行蹤不明外勞人數增加率」、「外勞犯罪人數增加率」、「外勞所涉勞資爭議件數增加率」與「警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率」等四項指標，因為前面

2010 年些微下降；「長期照護及安養機構床數增加率」為下降趨勢；在「社福外勞行蹤不明人數增加率」部分，於 2008 年有微幅下降後，自 2009 年起又呈現上升趨勢；至於「外雇主雇用社福外勞違反就服法被罰件數增加率」在 2010 年有較為顯著的減少，但在 2011 年又呈現上升的趨勢。

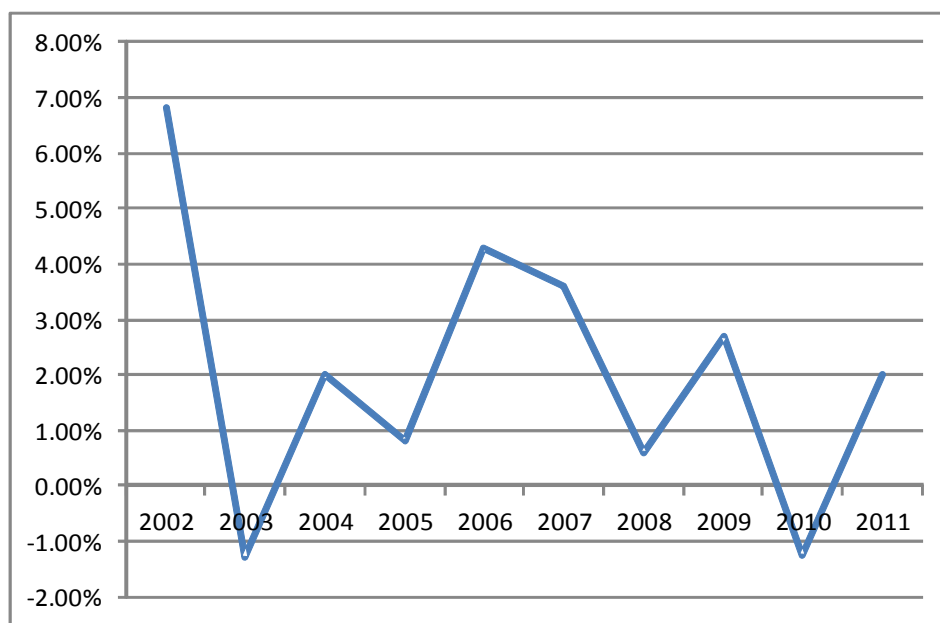


圖 5-10 重度身障者人數增加率

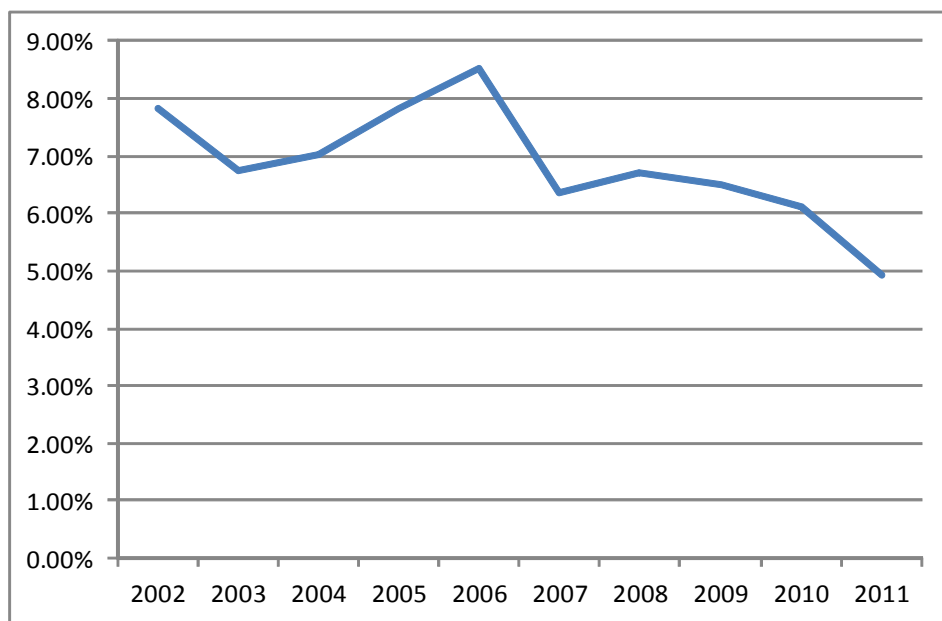


圖 5-11 80 歲以上老年人口數增加率

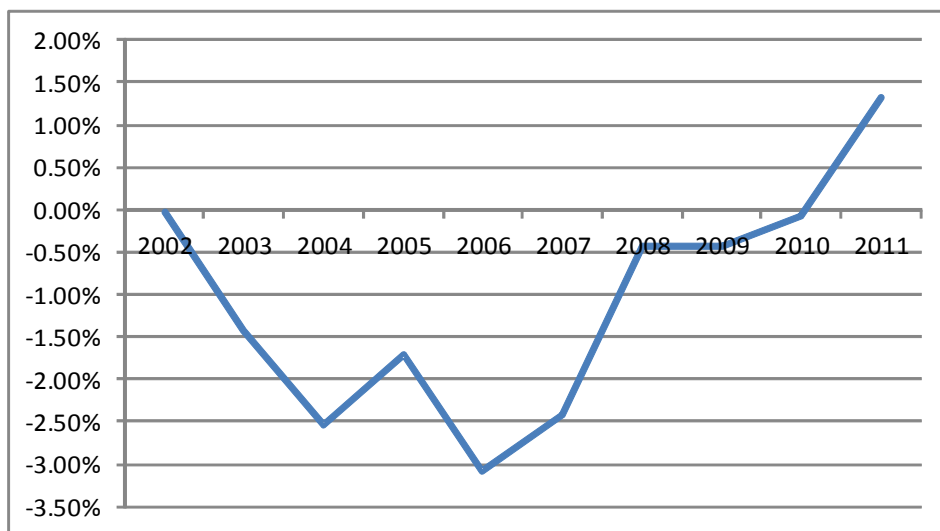


圖 5-12 因料理家務而未參與勞動市場人數增加率

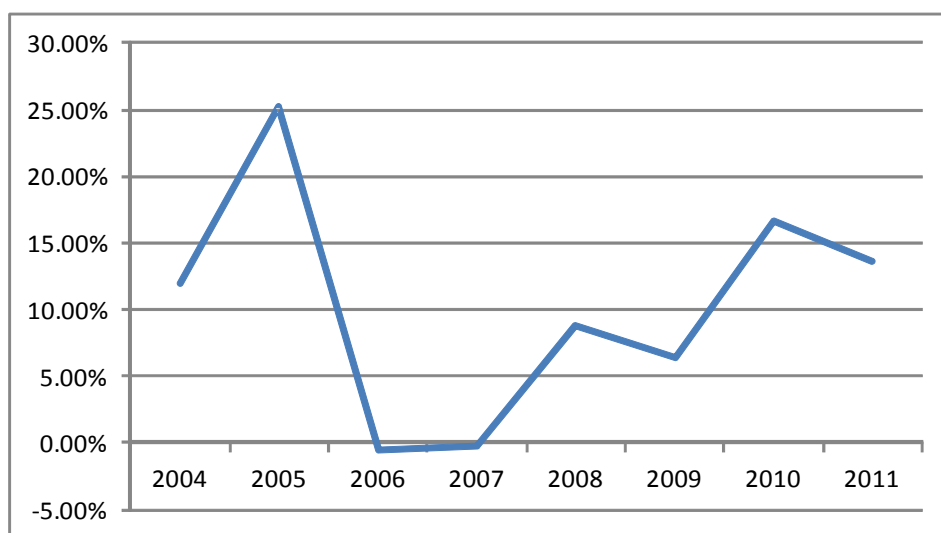


圖 5-13 本國居家服務員人數增加率

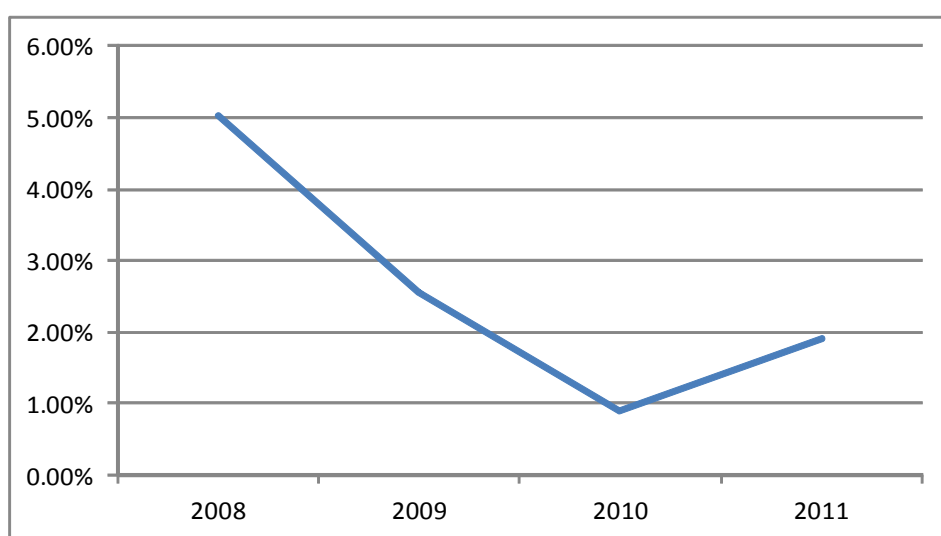


圖 5-14 長期照護及安養機構床數增加率

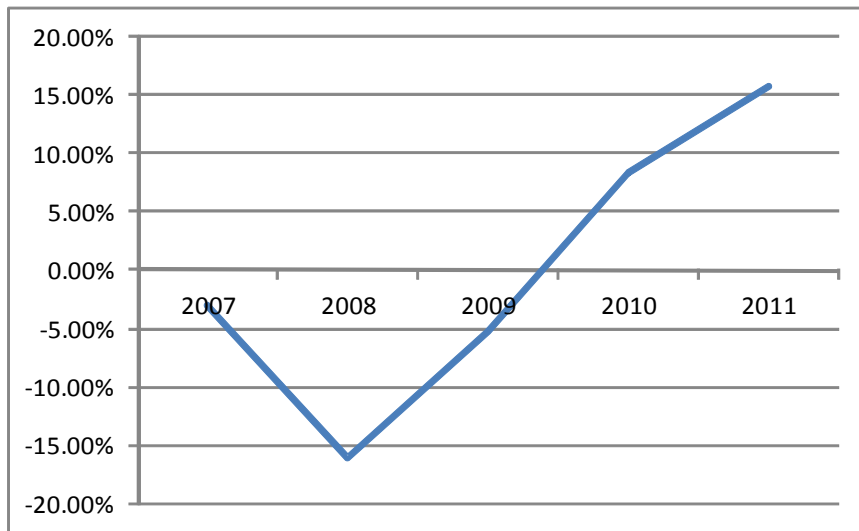


圖 5-15 社福外勞行蹤不明人數增加率

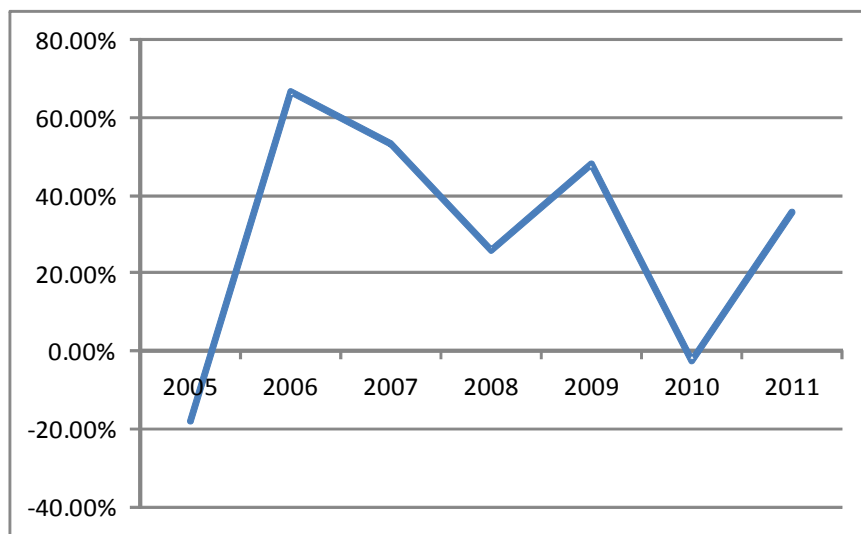


圖 5-16 雇主雇用社福外勞違反就服法被罰件數增加率

利用各項警戒指標的趨勢資料，本研究根據前一節所訂之判斷基準，判定各項警戒指標之燈號。表 5-13 所列為產業外勞的判定結果，在正向指標中，「製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率」、「製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時增加率」皆為綠燈，表示未出現異常現象；但「製造業與營造業合計之本國非專技

人員薪資增加率」為黃藍燈，表示需密切觀察該項指標之後續變化。至於負向指標中，雖然關鍵指標「本國非專技人員失業人數增加率」為綠燈，但「產業外勞行蹤不明人數增加率」為紅燈，「產業外勞所涉勞資爭議件數增加率」為紅燈，顯示目前對國內產業外勞的管理應予以改善，而其餘負向指標則均為綠燈。

根據各項指標的燈號與相對權重，本研究進一步計算出正向指標總分為 1.24 分，負向指標總分為 -1.58 分，故產業外勞總額綜合警戒分數為 -0.34 分，落在「綠燈」範圍，當前在台產業外勞總額尚屬適當。

表 5-13 產業外勞總額之警戒燈號

指標項目	平均值	標準誤	當期值	燈號
正向警戒指標				
製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率	0.053	0.116	0.006	綠燈
未來三年基層人力缺口（預測）	NA	NA	NA	NA
製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資增加率	0.002	0.015	0.023	黃藍燈
製造業與營造業合計之本國非專技人員總工時增加率	-0.007	0.014	0.007	綠燈
負向警戒指標				
本國非專技人員失業人數增加率	0.058	0.121	-0.188	綠燈
雇主雇用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率	NA	NA	NA	NA
產業外勞行蹤不明人數增加率	0.150	0.034	0.280	紅燈
產業外勞職災增加率	-0.021	0.049	-0.043	綠燈
外勞犯罪人數增加率	0.119	0.082	0.098	綠燈
外勞所涉勞資爭議件數增加率	0.335	0.078	0.919	紅燈
警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率	0.082	0.109	-0.014	綠燈
綜合警戒指標分數（燈號）	-0.34（綠燈）			

資料來源：本研究

表 5-14 所列為社福外勞的判定結果，社福外勞總額的正向指標中，「因料理家務而未參與勞動市場人數增加率」為藍燈，顯示包含照顧家中失能者在內的家務責任，已明顯造成國人進入職場的障礙；而「重度身障者人數增加」與「80 歲以上老年人口數增加率」警戒燈號則為綠燈，表示尚無異常現象。在社福外勞的各項負向指標中，「本

國居家服務員人數增加率」的警戒燈號為黃紅燈，表示近來國內居家服務員人數已明顯增加，惟社福外勞總額應否需要因此而向下修正，仍有待觀察。另根據各項指標燈號與相對權重所計算出來的綜合警戒指標分數為-0.16分，燈號為綠燈，顯示整體來看，目前在台社福外勞人數總額尚屬正常。

表 5-14 社福外勞總額之警戒燈號

指標項目	平均值	標準誤	當期值	燈號
正向警戒指標				
重度身障者人數增加率	0.018	0.009	0.020	綠燈
80歲以上老年人口數增加率	0.070	0.004	0.049	綠燈
因料理家務而未參與勞動市場人數增加率	-0.014	0.005	0.013	藍燈
負向警戒指標				
本國居家服務員人數增加率	0.094	0.041	0.136	黃紅燈
社福外勞行蹤不明人數增加率	-0.040	0.050	0.157	紅燈
長期照護及安養機構床數增加率	0.028	0.012	0.019	綠燈
外勞犯罪人數增加率	0.119	0.082	0.098	綠燈
外勞所涉勞資爭議件數增加率	0.335	0.078	0.919	紅燈
雇主雇用社福外勞違反就服法被罰件數增加率	0.290	0.137	0.357	綠燈
警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率	0.082	0.109	-0.014	綠燈
綜合警戒指標分數（燈號）	-0.16(綠燈)			

資料來源：本研究

第五節 本章小結

本章主旨是參考他國經驗與國內文獻，並透過德菲法專家問卷調查，建立我國產業外勞與社福外勞總額警戒機制，包括選定各項警戒指標及給予相對權重，並利用各項指標的歷史資料設定警戒燈號的範圍，最後再以各項指標最新的數據判定其警戒燈號，並分別計算產業外勞與社福外勞的綜合警戒分數與警戒燈號。

根據德菲法問卷調查結果，本研究在產業外勞部分所選定的正向指標有：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）、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；負向指標有本國非專技人員失業人數增加率、雇主雇

用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率、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。其中，權重較高的關鍵指標為：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）、本國非專技人員失業人數增加率、雇主雇用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率。

在社福外勞部分，本研究選定的正向指標有：重度身障者人數增加率、80歲以上老年人口數增加率、因料理家務而未參與勞動市場人數增加率；負向指標有：本國居家服務員人數增加率、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、雇主雇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。其中，權重較高的關鍵指標為：重度身障者人數增加率、80歲以上老年人口數增加率、本國居家服務員人數增加率。

根據上述指標，本研究利用所能蒐集到的資料進行警戒分析。在產業外勞部分，綜合警戒指標分數為-0.34，落在「綠燈」範圍，顯示目前在台產業外勞人數尚屬合理。至於個別指標部分，除了「製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資增加率」為黃藍燈，而「產業外勞所涉勞資爭議件數增加率」與「產業外勞行蹤不明人數增加率」為紅燈，其餘各項警戒指標燈號都為綠燈，表示無異常現象。

在社福外勞部分，雖然「因料理家務而未參與勞動市場人數增加率」、「本國居家服務員人數增加率」、「社福外勞行蹤不明人數增加率」與「外勞所涉勞資爭議件數增加率」等個別指標出現異常，但綜合警戒分數為-0.16分，屬「綠燈」範圍，顯示目前在台社福外勞總額尚無增減調整之需要。

第六章 結論與建議

本計畫主要是評析產業缺工情況、產業外勞與社福外勞引進對我國產業之影響以及建構我國外勞總額之警戒機制，並據以檢視現有在台外勞人數是否適當。茲就每一議題的主要結論與政策建議，說明如下：

第一節 結論

一、本國產業缺工情況

根據行政院主計處的資料，100年起國內人力短缺問題有微幅下降，但基層人力缺工情況仍較其他職類別嚴重。根據問卷調查發現，受訪廠商在受訪時基層人力短缺的比例高達六成八，且有約六成五的廠商認為缺工情況已經影響到其生產面。職員流動高為主要短缺因素，但多數企業皆認為自身提供的條件已不差於其他廠商，所以不願改變其工作條件。

在個別廠商面臨金融海嘯時，外勞聘僱方面的因應措施中，多數廠商會以減少外勞加班時數為主要因應措施，規模較大的廠商另會以放棄引進已經申請到的外勞名額以及減少新增申請名額，來降低勞動成本，小規模廠商則除減少外勞加班工時外，偏向不做任何改變來加以因應。未來若再遇到經濟不景氣，大型企業多數以提昇技術或將工廠外移至成本較低的國家為主要因應對策，但是小型企業則為以縮減現在業務為主要因應對策與增加本國籍員工的僱用為主要因應對策。

二、OECD 國家的經驗分析

近十年來，OECD 國家外籍勞動力呈現不斷上升趨勢，2001至2008年外籍勞工平均每年成長速度達9.2%，然而受到全球金融海嘯的影響，2008~2009年各國普遍面臨經濟衰退，國內勞動

需求下降，進而衝擊各國外籍勞動雇用下滑，2009 年各國外勞人數平均成長率僅剩 2.4%，短期勞動移民雇用亦大幅衰退 16%。

為了因應 2008 年的金融海嘯及經濟衰退，OECD 各國亦對外籍勞動政策提出各種調整措施，除了開放高技術外籍勞動政策較不受影響外，各國對外籍勞動引進均採行各項限制及緊縮措施，包括限縮新的外籍勞動輸入、鼓勵合法外籍勞動返國或不再續約，以及遣返非法居留之外國人。但並非所有 OECD 國家對原有國內外籍勞動均採取限制性政策，例如愛爾蘭、捷克、日本對於國內原有外籍勞動採取較為寬容性的措施，若國內原有合法外籍勞動失業，愛爾蘭和捷克皆允許其延長停留時間找新工作。我國在 2009 年亦對外勞採取限制緊縮措施，包括凍結「3 班」新申請案，以及外勞 3 年期滿後重新招募比例縮減為 20%，前者限縮新的外勞進入國內就業市場，後者則對國內原有外勞部分不再續約，我國的作法是同時縮減本國外勞之流量及存量。

三、引進外勞的影響分析

從總體分析結果來看，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，而與成本面指數呈現負向關係，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。

但從個別廠商的角度來看，廠商認為引進外勞對其所雇用之本勞的勞動條件影響不大，對於利潤、勞動成本方面的影響，給予高度的肯定，但對於投資、自動化生產、研發等生產面的協助，則多數廠商認為影響不大。

在社福外勞部份，多數受訪者不願雇用本勞的原因在於本勞的費用太高，又無法 24 小時照護，因而不雇用本國籍看護。此外，受訪者對外籍看護的照護品質多數表示滿意，主要的困難在於常常會有溝通面的困擾。未來若不能繼續使用看護，則多數家庭仍選擇以家人來照護受照顧者。透過總體指標與問卷調查得知，僱用外籍看護對本國婦女的就業的確有影響，但影響有限。

四、外勞總額警戒機制之建構與分析

本研究參考他國經驗與國內文獻，並透過德菲法專家問卷調查，建立我國產業外勞與社福外勞總額警戒機制，包括選定各項警戒指標及給予相對權重，並利用各項指標的歷史資料設定警戒燈號的範圍，最後再以各項指標最新的數據判定其警戒燈號，並分別計算產業外勞與社福外勞的綜合警戒分數與警戒燈號。

根據所選定的指標，本研究利用所能蒐集到的資料進行警戒分析。在產業外勞部分，綜合警戒指標分數為-0.34，落在「綠燈」範圍，顯示目前在台產業外勞人數尚屬合理。至於個別指標部分，除了「製造業與營造業合計之本國非專技人員薪資增加率」為黃藍燈，而「產業外勞所涉勞資爭議件數增加率」與「產業外勞行蹤不明人數增加率」為紅燈，其餘各項警戒指標燈號都為綠燈，表示無異常現象。

在社福外勞部分，雖然「因料理家務而未參與勞動市場人數增加率」、「本國居家服務員人數增加率」、「社福外勞行蹤不明人數增加率」與「外勞所涉勞資爭議件數增加率」等個別指標出現異常，但綜合警戒分數為-0.16分，屬「綠燈」範圍，顯示目前在台社福外勞總額尚無增減調整之需要。

第二節 政策建議

根據上述結論，本研究提出下列政策建議：

1、協助企業改善工作環境，提高夜班津貼，以解決基層人力短缺問題

雖然工作環境不佳、危險，與需要夜間工作是造成基層人力短缺的主要因素，但在受調企業中，願意改善工作環境與提高夜班津貼的比例不高。對此，政府應一方面以此作為是否核配外勞名額的參考依據，另一方面應透過諮詢輔導、經費補助，協助中小企業改善工作環境與提高夜班津貼。

2、及早推動長期照護保險，解決國人長照需求

本研究問卷調查結果顯示，使用本國看護人力價格過高是受調雇主雇用外籍看護的主要原因，而本研究所設立的警戒機制也顯示「因料理家務而未參與勞動市場人數增加率」有

異常上升的現象，顯現照顧家中失能者對國人進入職場的障礙。因此，若要減少對外籍看護人力的依賴，促進本國婦女就業，政府應及早推動長期照護保險，以解決國人長照需求。

3、改善外勞入境後的管理機制，以減少行蹤不明人數，並避免發生勞資爭議

本研究所設立的警戒機制顯示「外勞行蹤不明人數增加率」與「外勞所涉勞資爭議件數增加率」，近來都有異常上升的現象。對此，政府除了加強查緝行蹤不明外勞，與外勞勞資爭議處理機制等事後補救工作之外，更應著重於預防工作，包括協助建立雇主與外勞之間的友善關係、杜絕非法外勞之仲介、以及改善外勞工作環境與條件。

4、落實外勞為補充性人力的政策原則，避免企業為降低勞動成本而濫用外勞配額

自政府開放引進外勞以來，一直將外勞定位為「補充性人力」，而不是為降低企業勞動成本。然而，本研究問卷調查結果顯示多數受調企業表示引進外勞最大助益為「降低勞動成本」，而且近來部分雇主團體紛紛要求外勞薪資與基本工資脫勾，而這些都有違「補充性人力」的政策原則。因此，政府相關單位應加強政策宣導與論述，以及運用更有效的執行機制，來落實此政策原則。

5、持續改善外勞總額警戒機制，以發揮更大政策回饋效果

由於本研究所建構之外勞總額警戒機制為國內首創，不論在指標選擇與判定基準，仍有許多改善空間，且相關資料的蒐集亦有待努力，未來可持續修正，已發揮其政策效果。

參考文獻

一、中文部分

1. 王素彎、辛炳隆、林嘉慧（2008），「開放 33 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評估」，勞委會委託研究。
2. 成之約、辛炳隆、劉黃麗娟（2002），「外籍幫傭與監護工引進國內就業影響之初探」，《勞資關係論叢》，第 11 期。
3. 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)，69-111。
4. 行政院勞委會（2003），《日本、韓國引進外國專業人員聘僱許可及管理制度考察》，行政院勞委會出國報告。
5. 吳忠吉（2004），「外勞運用與海外投資關係之研究－製造產業之解析」，外籍勞工政策研討會會議論文集，中研院經濟所。
6. 吳忠吉等人（1997），營造業與製造業之外勞分配辦法之研究，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究。
7. 吳惠林、張清溪（1991），《台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（24）。
8. 李誠（2007），「外勞在台灣經濟發展過程中所扮演的角色」，羅紀琮主編，《台灣外籍勞工研究》，中研院經濟所。
9. 辛炳隆、王素彎、李健鴻、林嘉慧（2006），「勞工法令及相關政策變革對我國產業的影響與因應（95 年度）」，經濟部工業局委託研究計畫。
10. 辛炳隆（2007），「外勞的總額控管與名額分配」，羅紀琮主編，

《台灣外籍勞工研究》，中研院經濟所。

11. 辛炳隆、劉宜君（2008），「我國外籍人力資源政策之研究」，行政院經濟建設委員會委託研究。
12. 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的影響與因應」，經濟部工業局委託研究計畫。
13. 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，中央研究院經濟研究所。
14. 邱祈豪（2005），「台日兩國外籍勞工政策與派遣勞動關係之考察」，《研究與動態》第十二期。
15. 邱駿彥（2009），「外國人聘僱及管理法治研究計畫」，行政院勞委會委託計畫。
16. 徐美、陳明郎、吳孟道（1998），「外籍勞工與國內生產要素間替代互補關係之探討—以台灣製造業為例」，收錄於《1997年台灣經濟學會年會論文集》，頁65-91。
17. 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》，97年第2期。
18. 馬凱、吳惠林（1996），「合理外勞人數推估模式之研究」，行政院勞工委員會委託研究計畫。
19. 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，中研院三民所。
20. 許績天、連賢明、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」，經濟會委託研究。

21. 勞委會職訓局，《中華民國 97 年外籍勞工運用及管理調查報告》，2009 年 1 月。
22. 單驥（1996），「外籍勞工、技術、非技術人員與資本之間之替代關係之探討：以台灣製造業為例」，陳肇男等主編，《人口、就業與福利》，中研院經濟所。
23. 劉玉蘭、謝佳宜（2004），〈外籍看護工之引進及國內照顧服務體系之建立〉，發表於《外籍勞工政策研討會論文》。台北：中研院經濟所。
24. 鄭義暉、蘇志榮（2005），「產業外移與引入外籍勞工對台灣產業調整之關係」，《亞太經濟管理評論》，第八卷第二期，第 105—128 頁。
25. 藍科正（2001），「勞動力跨國移動政策—台灣引進外勞的經驗」，收錄於《新經濟世紀的勞動政策》，頁 25-65，台北：厚生基金會。
26. 张翔如（2010），「技能实习新制度的主要特征」，《国际工程与劳务》。

二、英文部分

1. Carrasco, R., J. F. Jimeno, and A. C. Ortega (2008), "The Effect of Immigration on the Labor Market Performance of Native-born Workers: Some Evidence for Spain," *Journal of Population Economics* 21 (3), 627-648.
2. Chia, B., S. M. Thangavelu, and T. M. Heng (2004), "THE COMPLEMENTARY ROLE OF FOREIGN LABOUR IN SINGAPORE," *ECONOMIC SURVEY OF SINGAPORE FIRST QUARTER*(53).

3. Cohen-Goldner, S. (2011), “The Impact of Temporary Foreign Workers on Israeli Workers – Israel 1998-2008”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
4. Dustmann, C., F. Fabbri, and I. Preston (2005), “The Impact of Immigration on the British Labour Market,” *Economic Journal* 115 (507), F324-F341.
5. Dustmann, C., A. Glitz, and T. Frattini (2009), “The labour market impact of immigration,” *Centre for Research and Analysis of Migration Discussion Paper Series*, No 11/08.
6. Gottlieb, D. (2002), “The Effect of Migrant Workers on Employment, Real Wages and Inequality The Case of Israel 1995 to 2000”, MPRA Paper No. 3148, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/3148/>.
7. Gottlieb, D. and S. Amir (2005), “Entry of Foreigners and Ejection of Locals in Employment in Israel”, Economics and Planning Research Administration, MOITAL, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/046863F8-7A02-4F1A-8172-E496672C9257/0/knisatzarim.pdf>(in Hebrew).
8. Kemp, Adriana. (2010), “Reforming Policies on Foreign Workers in Israel,” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 103, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmjnr8pbp6f-en>.
9. Krause, K. and T. Liebig (2011), “The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 127, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg264fz6p8w-en>
10. Mackie, Vera (2010), “Managing borders and managing bodies in contemporary Japan,” *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 15, No. 1, pp. 71-85.
11. Nakamura, J. (2010), “Impacts of International Migration on the

- Labor Market in Japan,” *Japan Labor Review*, Vol. 7, no. 3, pp.68-85.
12. OECD (2010), International Migration Outlook: SOPEMI 2010, OECD Publishing. 網址：http://bildungsklick.de/datei-archiv/50960/oecd_migration_outlook_2010.pdf。
 13. OECD (2011), International Migration Outlook: SOPEMI 2011, OECD Publishing. 網址：http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en。
 14. Ottaviano, G. I. P. and G. Peri (2006), “Rethinking the Effects of Immigration on Wages”, *NBER Working Paper* No. 12497.
 15. Peri, G. (2007), “Immigrants' Complementarities and Native Wages: Evidence from California,” *NBER Working Paper* No. W12956.
 16. Watanabe, H. (2010), “Concerning Revisions in the Foreign Trainee and Technical Intern System,” *Japan Labor Review*, Vol. 7, no. 3, pp. 43-68.
 17. Winter-Ebmer, R. and J. Zweimuller (1996), “Immigration and the Earnings of Young Native Workers,” *Oxford Economic Papers* 48 (3), 473-491.
 18. Yamada, M. (2010), “The Current Issues on Foreign Workers in Japan,” *Japan Labor Review*, Vol. 7, no. 3, pp. 5-18.
 19. Zussman, N. and D. Romanov (2003), “Foreign Workers in the Construction Sector: Situation and Policy Implications”, *Discussion Paper* No. 2003.06, Bank of Israel Research Department.

三、網站資料

1. International Organization for Migration (IOM) ， 網址：<http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/1>。
2. Ministry of Manpower in Singapore，<http://www.mom.gov.sg/Pages/default.aspx>。

3. OECD Statistics，網址：<http://stats.oecd.org/Index.aspx>。

附錄一產業外勞雇主調查問卷

「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」研究

（產業外勞—企業問卷）

親愛的企業受訪者：

您好！行政院勞工委員會職業訓練局委託致理技術學院進行「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」研究，欲建構引進外勞影響評估機制與外勞人數警戒機制，評估各類別外籍勞工引進人數增減對整體經濟、產業與社會發展之影響以及外勞總額之合理性，以利未來外勞政策檢討改善。本研究希望蒐集業者相關意見，以做為未來政策修訂參考之用，將嚴守個別企業資料保護原則，所有資料僅作本研究整體分析使用，絕不各別對外公開，敬請 貴公司惠予協助與支持。謝謝！此外，因配合研究時程，敬請 您於收到問卷 **2週內** 填答完成，並將末頁虛線對折，以膠帶黏貼，擲入郵筒即可。如 **對問卷有任何問題，煩請聯絡：(02) 2257-6167-1783 李淑媛老師**。

各位先進業務繁忙，多所叨擾，尚祈海涵！

計畫主持人 致理技術學院 國際貿易系 助理教授 李淑媛

計畫主持人 國立台灣大學 國家發展研究所 副教授 辛炳隆

敬上

一、請問 貴公司目前在基層人力方面是否有缺工的問題？

☐1.有(繼續下填) ☐2.無(請接答第九題)

二、請問 貴公司目前主要的缺工職類別為何？(可複選)

☐1.事務工作人員

☐2.服務工作人員及售貨員

☐3.技術工及機械設備操作工

☐4.非技術工及體力工

☐5.其他(請說明：_____)

三、請問造成 貴公司基層人力短缺的最主要原因是什麼？（若原因超過一項，請勾選最主要的一項）

- ☐1.擴廠或新設工廠
☐2.訂單增加
☐3.原有本國員工離職或退休
☐4.原有外籍勞工離職或聘約到期
☐5.其他（請說明：_____）

四、貴公司是否同意下列選項，是造成所短缺的基層人力未能補足的原因？

	非常同意	同意	不同意	非常不同意
1.工作地點偏遠	☐	☐	☐	☐
2.需要加班	☐	☐	☐	☐
3.需要夜間工作	☐	☐	☐	☐
4.工作時間長	☐	☐	☐	☐
5.工作環境比較差	☐	☐	☐	☐
6.工作具危險性	☐	☐	☐	☐
7.需要輪班	☐	☐	☐	☐
8.應徵者要求待遇太高	☐	☐	☐	☐
9.其他（請說明_____）				

五、貴公司是否打算改善工作環境，降低工作危險性，來解決基層人力短缺的問題？

- ☐1.有此打算
☐2.無此打算，請問 貴公司無此打算的原因為何？（可複選）
☐ (1)基層人力短缺與工作環境無關
☐ (2)不知道如何改善工作環境
☐ (3)改善工作環境的費用太高
☐ (4)有其他更好的方法可以解決人力短缺問題
☐ (5)過去曾嘗試過，但效果不彰
☐ (6)其他（請說明_____）

六、貴公司是否打算提高夜班津貼，來解決夜間基層人力短缺的問題？

- ☐1.有此打算
☐2.無此打算，請問 貴公司無此打算的原因為何？（可複選）
☐ (1)無夜間基層人力短缺問題
☐ (2)目前的夜間津貼金額並不低於同業或附近工廠
☐ (3)提高夜班津貼的成本太高，無法負荷
☐ (4)有其他更好的方法可以解決夜間人力短缺問題
☐ (5)已經提高過了，但還是聘不到足夠的人手

☐ (6) 其他 (請說明 _____)

七、貴公司是否打算將生產線外移，來解決基層人力外移的問題？

☐ 1. 有此打算，

請問 貴公司打算將生產線外移至哪些國家或地區：_____

☐ 2. 無此打算

八、請問基層人力短缺問題，是否已經造成 貴公司的生產數量減少？

☐ 1. 已經使產量減少，請問大約使產量減少幾成？

☐ (1) 一成 (含) 以內 ☐ (2) 超過一成，但不及三成

☐ (3) 三成 (含) 以上

☐ 2 尚未使產量減少

九、請就下列本國籍員工之勞動條件與晉升情況，比較引進外勞之後的改變：

	增 加	沒有改變	減 少
1. 加薪幅度或頻率	☐	☐	☐
2. 加班工時	☐	☐	☐
3. 職業災害	☐	☐	☐
4. 夜班工時	☐	☐	☐
5. 晉升機會	☐	☐	☐

十、請就下列因素中，勾選對貴公司投資決策影響最大之前三項因素

第一：_____ 第二：_____ 第三：_____

1. 收益水準	9. 現有設備的維修、更新
2. 產業景氣之榮枯	10. 降低企業成本 (例：自動化設
3. 資金取得的容易度	11. 技術進步
4. 土地、建築成本之動向	12. 研發需求
5. 本國基層人力之供應	13. 委外生產 (代工)
6. 外籍基層人力之供應	14. 轉採租賃方式
7. 同業競爭的情況	15. 其他 (請說明_____)
8. 法令規章限制	

十一、請問貴公司引進外勞，對下列項目之影響：

	增 加	沒有改變	減 少
1. 營業收入	☐	☐	☐
2. 國內投資	☐	☐	☐
3. 海外投資	☐	☐	☐

- | | | | |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 4. 研發支出 | ☐ | ☐ | ☐ |
| 5. 更新自動化設備或作業流程 | ☐ | ☐ | ☐ |
| 6. 勞動成本 | ☐ | ☐ | ☐ |
| 7. 將生產線外移的必要性 | ☐ | ☐ | ☐ |
| 8. 人力短缺 | ☐ | ☐ | ☐ |
| 9. 本國籍勞工雇用人數 | ☐ | ☐ | ☐ |
| 10. 員工流動率 | ☐ | ☐ | ☐ |

十二、請問貴公司在引進外勞之後，是否曾遭遇下列問題？

非常同意 同意 不同意 非常不

同意

- | | | | | |
|-----------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 外勞管理困難 | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 2. 外勞工作表現不如預期 | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 3. 外勞與本國籍員工不易相處 | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 4. 本國籍員工擔心自己的工作會被外勞取代 | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 5. 本國籍員工對公司向心力降低 | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

十三、民國 98、99 年，當國際金融危機發生，造成國內經濟不景氣時，貴公司在外勞聘僱方面是否有採行下列因應措施？（可複選）

- ☐ 1. 提前解僱外勞
- ☐ 2. 減少外勞加班時數
- ☐ 3. 鼓勵外勞休假
- ☐ 4. 改派外勞從事別的工作
- ☐ 5. 將已經申請到的外勞名額(包括可以重招的名額)，放棄引進
- ☐ 6. 減少新增申請名額
- ☐ 7. 沒有採行任何措施
- ☐ 8. 其他（請說明：_____）

十四、如果因為政策或法令改變，貴公司能使用的外勞名額必須減少，則貴公司可能採行的因應措施為何？（可複選）

- ☐ 1. 以機械自動化生產替代人力，以節省人力成本
- ☐ 2. 投入更多資源於新技術的研發，以降低未來的生產成本
- ☐ 3. 將部分或全部生產線外移至勞動成本較低的國家（地區）
- ☐ 4. 縮減現在的業務
- ☐ 5. 增加本國籍員工的僱用
- ☐ 6. 僱用派遣人力
- ☐ 7. 增加本國籍員工的加班時數
- ☐ 8. 加強原有員工的職訓，以提高生產力

☐9.不會採行因應措施

☐10.其他（請說明：_____）

十五、貴公司目前是否還有尚未引進的外勞名額？

☐1.沒有

☐2.有

請問還有多少名額尚未引進？_____名

請問貴公司尚未引進的原因為何？（可複選）

(1) ☐當初申請的名額即已超出實際的需要

(2) ☐公司訂單未明顯增加

(3) ☐營運規模縮小

(4) ☐生產流程改採自動化，以降低人力需求

(5) ☐改聘本國勞工以取代外勞

(6) ☐招募不到本勞，受限於核配比例故無法引進外勞

(7) ☐還在陸續引進中

(8) ☐其 他 （ 請 說 明
_____）

請從上述您所勾選的項目，選出最主要的原因：_____

（請填入代碼即可）

請問貴公司未來三個月預計會再引進多少名額？_____名

十六、未來若遇到經濟不景氣，貴公司在外勞聘僱方面可能採行的因應措施為何？（可複選）

☐1.提前解雇外勞

☐2.減少外勞加班時數

☐3.鼓勵外勞休假

☐4.改派外勞從事別的工作

☐5.將已經申請到的外勞名額(包括可以重招的名額)，放棄引進

☐6.將減少新增申請名額

☐7.沒有採行任何措施

☐8.其他（請說明：_____）

十七、若未來外勞核配比例採付費加成方式，即業者先依勞委會規定之核配比例將外勞名額用完之後，可再增加，但增加幅度不得超過10%（例如原先核配比例15%，則最多可以增加至25%）。如果

增加幅度在 5% 以內，增加的外勞每位每月就業安定費提高為 6 千元；如果增加幅度超過 5%，則 5% 之後增加的外勞每位每月就業安定費提高為 1 萬元。勞委會將把加收的就業安定費用於鼓勵本國勞工從事 3K 工作。請問 貴公司是否贊成上述整套規劃方案？

☐ 1. 不 贊 成 (請 說 明 理 由 :

)

☐ 2. 贊成，請問如果上述付費加成的方式實施之後，貴公司會提出申請嗎？

☐ (1) 不會

☐ (2) 會，請問貴公司打算由原本 _____% 的核配比例，增加至 _____%

十八、公司基本資料

1. 請問貴公司最主要的產業類別：（單選）

☐ (1). 食品製造業

☐ (2). 飲料製造業

☐ (3). 菸草製造業

☐ (4). 紡織業

☐ (5). 成衣及服飾品製造業

☐ (6). 皮革、毛皮及其製品製造業

☐ (7). 木竹製品製造業

☐ (8). 紙漿、紙及紙製品製造業

☐ (9). 印刷及資料儲存媒體複製業

☐ (10). 石油及煤製品製造業

☐ (11). 化學材料製造業

☐ (12). 化學製品製造業

☐ (13). 藥品製造業

☐ (14). 橡膠製品製造業

☐ (15). 塑膠製品製造業

☐ (16). 非金屬礦物製品製造

☐ (17). 基本金屬製造業

☐ (18). 金屬製品製造業

☐ (19). 電子零組件製造業

☐ (20). 電力設備製造業

☐ (21). 電腦電子產品及光學製品製造業

☐ (22). 機械設備製造業

☐ (23). 汽車及其零件製造業

☐ (24). 其他運輸工具製造業

☐ (25). 產業用機械設備維修安裝業

☐ (26). 家具製造業

☐ (27). 其他製造業

2. 貴單位所在地點：

☐ (1). 北區(台北市、新北市、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣市、基隆市)

☐ (2). 中區(苗栗縣、台中市、彰化縣、南投縣、雲林縣)

☐ (3). 南區(嘉義縣市、台南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)

☐ (4). 東區(花蓮縣、台東縣)

3. 請問貴公司自民國 _____ 起，開始聘用外籍勞工。

4. 請問貴公司在 **民國 101 年 4 月底** 時，有本國員工 _____ 人，外勞 _____ 人，建教生 _____ 人，派遣人力人。

5.請問貴公司在民國96年底時，有本國員工 _____人，外勞人，建教生_____人，派遣人力_____人。

6.請問貴公司目前所使用外勞是以下列哪些名義申請的：（可複選）

☐ (1).特定製程（3K） ☐ (2).特殊時程（3班）

☐ (3).重大投資 ☐ (4).傳統製造業

☐ (5).非傳統製造業 ☐ (6).其他(請說明_____)

7.請問貴公司目前以特定製程（3K製程）名義引進外勞人數佔總進用外勞人數的比例大約是：_____%

8.填卷人職稱：_____

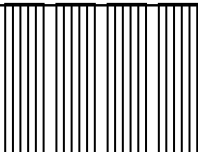
◎本問卷至此結束，請再次檢查有無漏答題項，請將問卷折妥彌封後，利用背面所附回郵儘速寄回。另本研究未來可能會召開座談會，為便於通知您參加，請留下您個人之基本資料！

姓 名：_____聯絡電話：_____

電子郵件：_____

問卷到此為止，感謝您撥冗填答！

填答完成後，請 您依末頁的虛線對折、以膠帶黏貼之，並擲回郵筒即可。-----
(請依虛線對折後直接投入郵筒 謝謝您的協助)


廣 告 回 信
板橋郵局登記證
板橋廣字第 888 號 (郵 資 已 付)
22050 新北市板橋區文化路一段313號 (致理技術學院國際貿易系) 李 淑 媛 助理教授 收

附錄二社福外勞雇主調查問卷

社福外勞－雇主問卷

一、外籍看護工使用情形

1. 您們聘僱外籍看護工合計已經有_____年。
2. 在聘僱外籍看護工之前，被照顧者主要由誰照顧？（若提供照顧的管道不只一種，則勾選平時照顧時間最長的管道）
 - ☐ (1) 養老院或養護機構（請跳答第 5 題）
 - ☐ (2) 本國籍看護（幫傭）（請跳答第 6 題）
 - ☐ (3) 親友照顧（請續答第 3 題）
 - ☐ (4) 家人照顧（主要照顧者是被照顧者的甚麼人：
_____）
（請續答第 3 題）
 - ☐ (5) 其他（請說明_____）（請續答第 3 題）
3. 若由親友、家人或其他照顧者來照顧被照顧者，請問您是否有支付費用給他（她）？
 - ☐ (1) 沒有
 - ☐ (2) 有（請問支付的費用約為：每月_____元）
4. 前一題所指之照顧者在雇用外籍看護工之前後工作狀況為何？
 - ☐ (1) 僱用前後皆有工作
 - ☐ (2) 僱用前未有工作，僱用後有工作
 - ☐ (3) 僱用前有工作，僱用後沒有工作
 - ☐ (4) 僱用前後皆無工作
5. 您們在聘僱外籍看護工之前，是否有嘗試聘僱本國看護工？
 - ☐ (1) 沒有（請續答第 6 題）
 - ☐ (2) 有雇用本國看護工，但後來離職（請跳答第 7 題）
 - ☐ (3) 有，但找不到適合的人（請跳答第 8 題）
6. 您們不雇用本國籍看護的理由為何？（可複選）
 - ☐ (1) 費用太高（請問您們覺得合理的費用範圍為：每月_____元）
 - ☐ (2) 不能 24 小時照顧
 - ☐ (3) 不放心讓本國看護工獨自與被照顧者在家裡
 - ☐ (4) 對被照顧者的服務態度較差
 - ☐ (5) 不能幫忙做別的家事
 - ☐ (6) 不能幫忙照顧小孩
 - ☐ (7) 其他（請說明_____）
（※請接答第 7 題）
7. 您們原先雇用本國籍看護離職的原因是什麼？（可複選）

- ☐ (1) 因為工作不適應而自願離職
- ☐ (2) 因為待遇太低而自願離職
- ☐ (3) 因為個人職涯規劃而自願離職
- ☐ (4) 因為工作表現不好而被辭退
- ☐ (5) 因為與被照顧者家人相處不好而被辭退
- ☐ (6) 因為薪水太高，被照顧者或其家人無法負擔而被辭退
- ☐ (7) 因為被照顧者或其家人想聘僱外籍看護而被辭退
- ☐ (8) 其他（請說明_____）
8. 您們認為僱用外國籍看護工後，被照顧者的生活照護情況有何改變？
- ☐ (1) 明顯改善
- ☐ (2) 稍微改善
- ☐ (3) 沒有差異
- ☐ (4) 稍微變差
- ☐ (5) 明顯變差
9. 您們認為僱用外國籍看護工的優點為何？（可複選）
- ☐ (1) 服務態度比較好
- ☐ (2) 能幫忙處理家中其他事務
- ☐ (3) 能夠 24 小時照護
- ☐ (4) 工作勤勞
- ☐ (5) 其他（請說明_____）
10. 您們認為僱用外國籍看護工的缺點為何？（可複選）
- ☐ (1) 服務態度較差
- ☐ (2) 照護不夠專業
- ☐ (3) 容易有工作情緒
- ☐ (4) 衛生習慣差
- ☐ (5) 必需提供住宿
- ☐ (6) 語言或文化差異造成溝通方面的困難
- ☐ (7) 工作穩定度不夠
- ☐ (8) 工作效率較低
- ☐ (9) 其他（請說明_____）
11. 如果因為政策或法令修改，導致您們無法繼續使用外籍看護工，您們將會如何解決被照顧者的照顧問題？（可複選）
- ☐ (1) 送到公立安養中心（請跳答第 14 題）
- ☐ (2) 送到私立安養中心（請跳答第 14 題）
- ☐ (3) 送到日托中心，晚上接回（請跳答第 14 題）
- ☐ (4) 申請政府居家照顧服務（請跳答第 14 題）
- ☐ (5) 雇用本國籍看護來家裡照顧（請跳答第 14 題）
- ☐ (6) 請親友照顧（請續答第 12 題）

☐ (7) 家人自己照顧（主要照顧者將會是被照顧者的甚麼人：
）

（請續答第 12 題）

☐ (8) 其他（請說明_____）

（請續答第 12 題）

12. 承上題，若無法使用外籍看護工後的主要照顧者之選擇為親友、家人或其他照顧者，請問其目前就業狀況為何？

☐ (1) 有在工作

☐ (2) 沒有工作，但有在找工作

☐ (3) 沒有工作，也沒有在找工作

13. 承上題，此一變動對主要照顧者工作將會產生什麼樣的影響？（目前無工作者不必回答）（可複選）

☐ (1) 沒有影響

☐ (2) 離職

☐ (3) 留職停薪

☐ (4) 雖不會退出職場，但會換個工作時間比較短的工作

☐ (5) 雖不會退出職場，但會換個工作地點離家比較近的工作

☐ (6) 雖不會退出職場，但會換個可以在家裡做的工作

☐ (7) 其他影響（請說明_____）

14. 如果因為政策或法令修改，導致您們無法繼續使用外籍看護工，對您（雇主）工作將會產生什麼樣的影響？（目前無工作者不必回答）（可複選）

☐ (1) 沒有影響

☐ (2) 離職

☐ (3) 留職停薪

☐ (4) 雖不會退出職場，但會換個工作時間比較短的工作

☐ (5) 雖不會退出職場，但會換個工作地點離家比較近的工作

☐ (6) 雖不會退出職場，但會換個可以在家裡做的工作

☐ (7) 其他影響（請說明_____）

15. 如果因為政策或法令修改，導致您們無法繼續使用外籍看護工，對您（雇主）配偶的工作將會產生什麼樣的影響？（雇主無配偶或雇主配偶目前無工作者不必回答）（可複選）

☐ (1) 沒有影響

☐ (2) 離職

☐ (3) 留職停薪

☐ (4) 雖不會退出職場，但會換個工作時間比較短的工作

☐ (5) 雖不會退出職場，但會換個工作地點離家比較近的工作

☐ (6) 雖不會退出職場，但會換個可以在家裡做的工作

- ☐ (7) 其他影響 (請說明 _____)
16. 若政府停止引進外籍看護工，您們認為政府應提供那些配套措施？
(可複選)
- ☐ (1) 增設公立安養護機構
☐ (2) 增設私立平價安養護機構
☐ (3) 提高養老機構的照護品質
☐ (4) 由政府補貼雇主，使雇主可以有能力僱用本國籍看護/幫傭
☐ (5) 協助或訓練社區成員在社區內提供幼兒保母服務、兒童課後照顧、老人居家陪伴照護
☐ (6) 由政府提供補助與照護訓練，使雇主家人可以自行照護
☐ (7) 其他 (請說明 _____)

2、 雇主基本資料

1. 請問您的性別為何？
☐ (1) 女性 ☐ (2) 男性
2. 請問您的居住地為何？
☐ (1). 北區 (台北市、新北市、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣市、基隆市)
☐ (2). 中區 (苗栗縣、台中市、彰化縣、南投縣、雲林縣)
☐ (3). 南區 (嘉義縣市、台南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)
☐ (4). 東區 (花蓮縣、台東縣)
3. 請問您的年齡為何？
☐ (1) 30 歲以下 ☐ (2) 31-40 歲 ☐ (3) 41-50 歲
☐ (4) 51-60 歲 ☐ (5) 61 歲以上
4. 請問您的配偶年齡為何？
☐ (1) 30 歲以下 ☐ (2) 31-40 歲 ☐ (3) 41-50 歲
☐ (4) 51-60 歲 ☐ (5) 61 歲以上
5. 請問您的教育程度為何？
☐ (1) 研究所 (含) 以上 ☐ (2) 大學或大專 ☐ (3) 高中/職
☐ (4) 國中 (含) 以下
6. 請問您的配偶教育程度為何？
☐ (1) 研究所 (含) 以上 ☐ (2) 大學或大專 ☐ (3) 高中/職
☐ (4) 國中 (含) 以下
7. 請問您有未成年的小孩嗎？
☐ (1) 沒有
☐ (2) 有，6 歲以下小孩 _____ 位，7~12 歲小孩 _____ 位
8. 請問您的家庭平均每月所得為何？
☐ (1) 59,999 元以下 ☐ (2) 60,000-79,999 元 ☐ (3) 80,000-99,999 元
☐ (4) 100,000-119,999 元 ☐ (5) 120,000 元以上
9. 請問您 (填答者) 目前就業狀況為何？

- ☐ (1) 有在工作 ☐ (2) 沒有工作，但有在找工作
☐ (3) 沒有工作，也沒有在找工作
10. 請問您的配偶目前就業狀況為何？
☐ (1) 有在工作 ☐ (2) 沒有工作，但有在找工作
☐ (3) 沒有工作，也沒有在找工作
11. 請問您（填答者）目前工作身份是什麼？（目前沒有在工作者不用回答）
☐ (1) 薪資受雇者 ☐ (2) 無酬家屬工作者 ☐ (3) 自營作業者
12. 請問您的配偶目前工作身份是什麼？（目前沒有在工作者不用回答）
☐ (1) 薪資受雇者 ☐ (2) 無酬家屬工作者 ☐ (3) 自營作業者
13. 請問您（填答者）目前平均每週工作_____小時？（目前沒有在工作者不用回答）
14. 請問您的配偶目前平均每週工作_____小時？（目前沒有在工作者不用回答）
15. 您（填答者）在雇用外籍看護工之前後工作狀況為何？
☐ (1) 僱用前後皆有工作
☐ (2) 僱用前未有工作，僱用後有工作
☐ (3) 僱用前有工作，僱用後沒有工作
☐ (4) 僱用前後皆無工作
16. 您的配偶在雇用外籍看護工之前後工作狀況為何？
☐ (1) 僱用前後皆有工作
☐ (2) 僱用前未有工作，僱用後有工作
☐ (3) 僱用前有工作，僱用後沒有工作
☐ (4) 僱用前後皆無工作

附錄三德菲法專家調查問卷

第一回合德菲法專家調查問卷

- 1、 您認為政府有無必要找一些警戒指標來監看在台產業外勞人數是否適當，並於這些指標值出現異常時，採取必要的因應對策（例如調整申請審核標準或外勞核配比例）？
1. ☐ 非常必要 2. ☐ 必要 3. ☐ 普通 4. ☐ 不必要 5. ☐ 非常不必要
- 2、 政府若要設置一套警戒機制，則下列有哪些是可以做為產業外勞警戒指標？並且請就您勾選的指標，評價其重要性？（若您認為在所列項目之外，有其他適合的指標，請在表中空白列填入指標名稱，並評價其重要性）

(說明：1 分表示非常不重要，10 分表示非常重要)

項目	應否列入指標		1分	2分	3分	4分	5分	6分	7分	8分	9分	10分
	應	否										
正向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越多）												
製造業、營造業非專技人力缺工人數變動率率												
勞動人口變動率												
製造業、營造業本國非專技人員薪資變動率												
製造業、營造業本國非專技人員總工時數變動率												
製造業、營造業GDP成長率												
未來三年基層人力缺工率（預測）												
製造業、營造業固定資本形成之變動率												
負向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越少）												
本國非專技人員失業人數變動率												
原住民失業人數變動率												
產業外勞行蹤不明人數變動率												

外籍勞工職災人數 變動率												

- 3、 您認為政府有無必要找一些警戒指標來監看在台**社福外勞**人數是否適當，並於這些指標值出現異常時，採取必要的因應對策（例如調整申請審核標準或外勞核配比例）？

1. ☐ 非常必要 2. ☐ 必要 3. ☐ 普通 4. ☐ 不必要 5. ☐ 非常不必要

- 4、 政府若要設置一套警戒機制，則下列有哪些是可以做為**社福外勞**警戒指標？並且請就您勾選的指標，評價其重要性？（若您認為在所列項目之外，有其他適合的指標，請在表中空白列填入指標名稱，並評價其重要性）

(說明：1 分表示非常不重要，10 分表示非常重要)

項目	應否 列入 指標		1 分	2 分	3 分	4 分	5 分	6 分	7 分	8 分	9 分	10 分
	應	否										
正向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越多）												
重度身障者人數變動率												
因料理家務而未參與勞動市場人數變動率												
負向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越少）												
社福外勞行蹤不明人數變動率												
本國居家服務員人數變動率												
長期照顧及安養機構床數變動率												

第二回合德菲法專家問卷調查

- 1、政府若要參考一些警戒指標，來監看在台產業外勞人數是否適當，並於這些指標值出現異常時，採取必要的因應對策（例如調整申請審核標準或外勞核配比例），則下列各項指標的參考價值如何？（說明：1分表示參考價值極低，10分表示參考價值極高）

項目	1 分	2 分	3 分	4 分	5 分	6 分	7 分	8 分	9 分	10 分
正向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越多）										
製造業與營造業合計之非專技人力缺工人數增加率										
勞動人口增加率										
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數增加率										
製造業與營造業合計之 GDP 成長率										
未來三年基層人力缺工率（預測）										
製造業與營造業合計之固定資本形成之變動率										
負向指標（即指標值越高，可引進產業外勞人數越少）										
本國非專技人員失業人數增加率										
產業外勞行蹤不明人數增加率										
產業外勞職災人數增加率										
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										
雇主雇用產業外勞違反勞基法被罰件數增加率										
警政署與移民署用於查緝行蹤不明外勞人力之增加率										

- 2、政府若要參考一些警戒指標，來監看在台社福外勞人數是否適當，並於這些指標值出現異常時，採取必要的因應對策（例如調整申請審核標準或外勞核配人數），則下列各項指標的參考價值如何？（說明：1分表示參考價值極低，10分表示參考價值極高）

項目	1分	2分	3分	4分	5分	6分	7分	8分	9分	10分
正向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越多）										
重度身障者人數增加率										
80歲以上老年人口數增加率										
因料理家務而未參與勞動市場人數增加率										
負向指標（即指標值越高，可引進社福外勞人數越少）										
社福外勞行蹤不明人數增加率										
本國居家服務員人數增加率										
長期照顧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										
雇主雇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										

附錄四座談會會議紀錄

「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」
座談會

會議記錄（一）

日期：民國 101 年 2 月 21 日(星期二) 下午 1 時 30 分～3 時 30 分

地點：致理技術學院忠孝樓 2 樓教學成長室

主持人：辛炳隆副教授、李淑媛助理教授（計畫主持人）

出席人員：林至美副處長（行政院經濟建設委員會）、張烽益執行長（勞動與社會政策研究協會）、劉黃麗娟助理教授（開南大學）、戴肇洋主任（台灣綜合研究院）

記錄：許華蘭研究助理（台灣大學國家發展研究所）、張珊渝研究助理（致理技術學院國貿系）

座談題綱

1. 現行外勞總額控管機制之檢討
2. 就業服務法第 52 條第 2 項所提之「外籍勞工聘僱警戒指標」應包括哪些項目？如何有效使用這些警戒指標？產業外勞與社福外勞各該如何訂定警戒指標？
3. 過去外勞影響評估方法論之檢討，本計畫採取雇主問卷調查法、德菲法專家問卷調查以及各國文獻探討。
4. 如何建置適當之外勞影響評估機制？（包括影響層面、評估方法、評估結果之政策回饋機制…等）
5. 其他國家在外勞總額控管與影響評估方面有哪些值得參考？

會議記錄摘要

戴肇洋主任：

1. 本計畫使用問卷調查做量化，德菲法來做質化，首先必須考慮到問卷是否具有代表性以及回收率的問題，計畫預計回收問卷八百份，我是擔心若問卷回收率不夠、樣本數不足，將直接影響到分析的信度，這個問題是否能夠克服。
2. 社福外勞和產業外勞情況較不一樣，社福外勞這一塊最好透過質化來瞭解更多資訊。產業外勞部分有一套較明確的控管機制，但社福外勞管理上則面臨較大困難，許多雇主將社福外勞聘僱進來，卻叫他做產業外勞的工作，有許多外勞就在外面幫人家賣東西。一般來說，目前許多人主張因為人口老化以及國內照護需求不足的因素必須引進外籍看護工，但是若國內社福設施改

善後，也許就不必有這麼多外籍看護工進來，那些有需求引進外籍看護工的雇主不一定是照護需求，而只是想要雇用便宜勞工讓他們做別的工作。因此，社福外勞的警戒機制如何訂立就需考量這些問題，必須真正反映出對社福外勞本身的需求，而非用社福外勞的聘僱名額去從事其他行業。

3. 產業外勞及社福外勞的逃跑問題也是在評估的時後需要考量的，建議定總量時逃跑外勞的數量需一併考量進來，因逃跑外勞依然存在我國勞動市場，若總量未考慮會產生估計不準的情形。
4. 過去既然非常多專家學者對外勞引進之影響做了很多研究與評估，雖然各種方法和模型以及得出的結論誰對誰錯沒有定論，但建議本計畫可直接整合前人所做過的方法和指標，整合出一個較為完整的評估機制。主要是考量到本計畫的經費和人力，先整合以往研究去做可能會更有效率，否則擔心計畫執行成本過高。
5. 外勞總量管制會有政治力介入的問題，只要政治力一介入，或是立法院一干預，原本專業所建立起來的機制或評估方法就會垮掉，因為指標的建立很容易受人質疑，這是建立總量警戒機制的時候必須考量的問題。

林至美副處長：

1. 勞委會的外勞政策協商小組對於建立外勞控管機制的相關指標沒有聚焦及共識，我認為協商小組應是由專家學者、勞工及資方代表協商討論出相關指標決定總量，但後來小組運作方式常常花很多時間在處理個別提案，也變成常在各業別的細目上打轉，沒有討論到整體政策及總量管制的問題，也導致整個小組沒有對於政策的一個整體共識。
2. 建議勞委會在決定總量時，應組成學者專家成立一個核心研究分析小組，提供更多數據分析資料，這些數據是要以達成明確目標為前提，針對數據訂出明確的評估方法，最終每年訂出合理的外勞人數或外勞人數範圍。由於總量管制指標很難訂，有很多種方式，不同權重也會影響到結果，因此建議應建立滾動式的指標，每年均必須做調整。例如 2008 年發生金融海嘯及無薪假的衝擊，這是一個新的事件，是以往沒有發生過的，小組有必要每年進行檢討及分析。又例如 2011 年台灣外勞人數成長到 42 萬 5 千多人，首度超過四十萬，去年這樣的外勞成長速度是否合

理？產業和社福外勞分流管理之後，造成外勞數量不斷增加，應該要有專業小組去評估目前這樣的總量或成長率是否合理。

3. 建議本計畫可將各業別資料納入討論，我國的資料已經可細分到各業別，由於目前已經沒有所謂的總額控管，外勞人數幾乎都是一直成長，這時候由總體數字已經很難看出端倪。因此建議可先區分大業別例如製造業、營造業，訂定各業別總額評估。
4. 目前除了外勞之外，外籍配偶以及非典型勞工也已經變成勞動市場上的替代人力，外配及非典雇用也許不一定是外勞雇用的解釋因素，但建議亦可納入考量，一併檢討台灣整體勞動力的運用情形。

劉黃麗娟助理教授：

1. 在總額控管的部分，要訂立一個外勞總額的確相當困難，不論產業或社福外勞皆是。像社福外勞目前只要符合巴士量表標準就可引進，並未有總額，也不是勞委會可控管。且目前外勞進來的管道是多元的，就算凍結產業外勞的工作許可，雇主亦可用其他名義如外籍配偶、觀光、教育、探親等種種名義申請外勞進來。因此我贊同的確要有一個警戒機制，這個警戒機制必須是建立在實證數據上的分析，讓外勞政策小組可以用此警戒機制做總額控管的討論。
2. 訂立警戒機制需有實證基礎，且必須與國內社會的人力需求及教育訓練等相關指標做結合，釐清我國目前外勞到底是補充性還是臨時性的功能。建議警戒指標需包含國內勞動力預測，以及景氣、失業率、就業率相關指標的平衡。
3. 我國外勞目前已經可延長到 12 年，這已經不是補充性人力的用途了，一許可就可以停留 12 年，但國內的人力資源是每年都需要做調整的，目前我認為已經到了要考慮外勞政策是否要與移民政策作結合的時刻了。外勞年限延長到 12 年，也會造成更難評估的問題，國外的 guest worker 頂多停留 1~2 年，停留 12 年已不是我們以往定義的臨時性工作人力。
4. 我認同訂出的警戒機制會有政治力協商角力的問題，因此警戒機制所訂出的指標應具公信力，指標需建立在具有公信力的數字上，既然要建立機制，就要讓勞資雙方皆可信服，且讓勞資團體皆可參與，否則會淪為基本工資的前車之鑑，勞資雙方都不滿意訂出來的結果。我也不相信公式能訂出好的結果，公式來

決定恐面臨難以運作的問題，總量最後還是要透過協商來決定，例如新加坡並無訂定一最低工資標準，但透過社會對話，新加坡建立出一套調薪指標，當中有紮實數據作基礎，企業會根據這份調薪指標的報告做為對員工調薪的依據。因此警戒機制所建立的數據和指標必須具備公信力及高度參考價值，例如可配合年度或每季指標建立警訊，歐盟目前就是這樣操作。

5. 建議警戒指標的訂立需定義外勞是否只包括藍領部分，另外外籍配偶勞動力是否不包括在內，需做清楚定義，以做更精準的評估。
6. 在方法論部分建議可做系統性的文獻探討，辛老師在這方面已經著力很深，建議藉由系統性文獻探討找出適合方法的論述。
7. 在評估機制方面，歐盟研究顯示引進外勞對國內低技術勞工工資會有負面影響，但對經濟成長是有利的，顯示外勞政策是正反兩面，有人受利就會有人受害。
8. 目前我國無照外勞已有三萬多人，這些無照外勞已成為勞動力的一部份，無照外勞投入台灣就業市場對台灣經濟是有貢獻的。以美國為例，美國有超過一千萬的無照外勞，研究發現無照外勞對美國國內就業影響有限，但查緝無照外勞卻要付出相當高之成本。無照外勞是否也要拉進來討論是必須要考慮的問題。

張烽益執行長：

1. 就業服務法第 52 條第 2 項當初在立法院修法時是針對產業外勞，那時候根本還未有社福外勞的問題，且當初所規劃的「外籍勞工聘僱警戒指標」也並非是要訂立一總額上限，而是較類似預警機制之概念。
2. 目前外勞年限由九年延長到十二年不一定會使外勞數量增加，但對雇主而言，會讓外勞成為更具穩定性、不易變動之勞動力。
3. 目前政府對外勞政策的決策層級太低，勞委會職權有限，諸如產業人力需求或社福外勞之申請雇用皆非勞委會之管轄權，政府應將外勞決策拉高層級，由經建會統籌調控，否則外勞數量會陷入無政府狀態，只要某一行政環節開放，就會造成數量的開放，應有一機關或決策小組由上而下做調控。

戴肇洋主任：

1. 由於台灣未來需以國際接軌，未來極有可能開放打工度假，未來總額控管應將打工度假名額亦列入考慮，由於打工度假從事的應較屬於藍領工作，會造成何種影響亦需考慮。
2. 目前陸生來台已開放，未來也有可能進入打工及就業市場，未來總額控管亦應納入考量，需關注 ECFA 未來談判的開放時程。
3. 指標訂立時建議將 ECFA 後產業結構變化納入考量，ECFA 簽署後會造成產業結構變化，也會使得某些廠商可能不外移或是增加產業效益，指標訂立時亦可納入考慮。
4. 社福外勞警戒指標納入老化或失能、失智人數或是所佔比重，這些人是最有可能有照護需求的人，可以此當作指標來評估社福外勞引進人數。

林至美副處長：

1. 產業外勞評估指標本計畫已列出一些，建議可進一步做分類，本國勞工層面可納入人力供需指標，產業部分納入外資及投資指標，企業部分則納入企業雇用成本等。

劉黃麗娟助理教授：

1. 社福外勞的警戒指標需和產業外勞從完全不同面向考慮，因國內對長照人力的缺口使社福外勞數量可能根本離警戒值還有一段距離。社福外勞警戒指標的訂立前提是會影響到國內就業才需定警戒指標，以目前國內對社福外勞的供需缺口來看，建議是還不需要定指標。

張烽益執行長：

1. 產業外勞指標應反映廠商人力需求，也可考慮質化指標，例如社會觀感，或某一特殊重大事件之影響。
2. 社福外勞指標應反映被照護者的人力需求，例如可納入本國人口結構、本國照護人力多寡。

主持人回應

1. 外勞數量目前每三年許可調整一次，考慮納入未來三年之景氣指標，作較前瞻性之規劃考量
2. 考慮建立業別或業群分立之警戒指標，或是如韓國建立各業別之總額

3. 產業外勞之警戒指標納入投資因素之影響。
4. 社福外勞之警戒指標以促進國內就業率為優先考量。
5. 將逃跑外勞納入總額評估。

**「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」
座談會**

會議記錄（二）

日期：民國 101 年 3 月 1 日(星期四) 上午 9 時 30 分～11 時 30 分

地點：致理技術學院忠孝樓 2 樓教學成長室

主持人：辛炳隆副教授、李淑媛助理教授（計畫主持人）

出席人員：林至美副處長（行政院經濟建設委員會）、張烽益執行長
（勞動與社會政策研究協會）、劉黃麗娟助理教授（開南大學）、
戴肇洋主任（台灣綜合研究院）、江豐富研究員（中央研究院經濟所）

記錄：許華蘭研究助理（台灣大學國家發展研究所）、張珊渝研究助理（致理技術學院國貿系）

會議摘要：

一、產業外勞及社福外勞問卷與會者建議

辛炳隆副教授

我們現在先討論問卷部分，需要大家意見來看是否有需要修正的地方。

戴肇洋主任

1. 考慮到本計畫問卷涉及到未來機制建立，以及是否制度化成為勞委會每年固定對企業及雇主做問卷調查，建議可將人力資源專家及學校教授亦納入問卷發放對象。
2. 產業外勞問卷建議基本資料與問題順序對調，將基本資料放在最後面填答，避免企業一開始看到要填基本資料就產生排斥填答心理。
3. 公司基本資料第一題詢問公司產業類別行業可考慮分大項就好，

有些企業主可能也不知道自己所屬的行業細項。

4. 第三頁第二題選擇選項時還要對照旁邊代號來填，產生不方便閱讀及不容易填答的問題，可考慮做調整。
5. 第三頁第四題的選項太多，可考慮將相關聯選項分組放在一起，使企業填答較容易。
6. 第四頁第五題詢問對公司營運及勞動力補充之影響，但外勞從事主要為低技術性的藍領工作，與聘用外勞本身較無相關的選項，需考量是否還要放進填答選項內，例如「規劃營運計畫」、「產品多元化推展」選項，就和外勞雇用較無直接相關。建議本題是否能聚焦在雇用外勞所能獲得之效益，選項設計盡量與雇用外勞能直接獲得的效益相關為主，或是題目多增加一兩題著重在企業雇用外勞所增加之效益的題目，因大部分題目是針對現況來問，對於企業雇用外勞所直接獲致效益的題目較缺乏。
7. 第六題詢問本國勞工勞動條件，其所問薪資是否為正常薪資，或是還包括加班費，選項中並未明確界定，建議可界定清楚。
8. 第七題遭遇問題的選項大部分為管理面遭遇的問題，建議增加遭遇生產技術面的問題，例如雇用外勞是否增加機器操作上的磨合期、不良率的增加，以及訓練員工多花的成本，例如本國企業很多使用自動化機器，外勞操作不熟練可能會造成不良率的提昇。
9. 第八題複選題建議讓選項填答有優先順序，第九題亦增加優先順序，以便顯示出企業認為最重要的選項是哪一個，可考慮對選項給予填答百分比權重，以便瞭解對某些項目可以改善到多少，所佔比重為何。
10. 社福外勞問卷部分，建議增加雇用社福外勞之後原本在家參與照顧的勞動力是否會出外工作、做什麼工作、待遇是否可以 cover、是否增加效益的題目或選項，這部分第十二題有問到，但問得不够深入。
11. 社福外勞問卷在雇主基本資料第六題中，詢問家中是否有未成年小孩，建議應增加家中是否有高齡人口，或是失能、失智者，以便清楚得知本問卷所要調查的外籍看護主要是針對年長者長期照護的部分。
12. 社福外勞問卷若要用電訪來做，建議第一，題目不宜過多，第

二，選項不宜過多，第三，調查時間需注意白天只有被照顧者和外勞在家，雇主不在家，電訪晚上問較適合。

張烽益執行長

1. 這次計畫產業外勞問卷要做六百份，擔心會有回收份數不到的問題，建議職訓局在廠商申請外勞或申請展延時請他們必須要填問卷，也可讓職訓局未來讓問卷變成固定例行性的調查。
2. 產業外勞問卷基本資料的部分可增加公司使用外勞時間有多久的題目，也許公司使用外勞已經有十年的時間，這部分也具有一定參考價值。
3. 基本資料第三題分為本國員工與外勞，建議可增加建教生選項，因為不雇用外勞的企業可能會轉而雇用建教生，外勞與建教生彼此具替代效果。因此除了建教生，建議將非典型就業也放進去問，將非典、外勞及建教生均放進選項，可更清楚得知企業不雇用本國勞工，會轉而雇用何種類型勞工。
4. 第三頁第四題有外包、建教合作及業務緊縮選項，建議增加非典型雇用的選項，因為當企業有缺工問題時，除了外包、建教合作外，非典型雇用也是可能選項之一。
5. 第四頁的第五題與第六題的部分，第五題針對企業營運部分有很多選項可選擇，擔心企業填答時對於這些選項是否有辦法完全分辨出來，因有些選項可能太細同質性又高，而第六題針對勞工部分選項卻很少。建議第五題的選項不需這麼細，可考慮刪減，而第六題的選項則多增加，讓這兩題的選項數量可以差不多。
6. 第七題「都沒有遭遇問題」的選項放在第一個，建議應該移到最後面，否則企業會傾向填答「都沒有遭遇問題」，後面的選項就不看了。
7. 第八題問 2008 年金融海嘯因應措施，若這是之後定期長期性要做的問卷，可改成問若遭遇經濟不景氣的因應措施，就不只針對 2008 年的金融海嘯。因為若過幾年再問這一題，2008 年發生的事情可能大部分的人已經難以回想了。
8. 社福外勞問卷中托育的托有寫錯
9. 社福外勞問卷第十五題問卷題目應由使用者角度出發，非由政

府角度出發來說政府作了什麼，建議題目改為由使用者感受及需求角度出發之文字。

10. 社福外勞問卷第十題，語言差異溝通問題可由外勞與被照顧者的溝通頻率來問，建議改問外勞與被照顧者是否經常對話溝通，便可得知彼此間語言溝通是否有困難。
11. 社福外勞問卷第四題問雇用外勞看護之前是否有雇用本國看護，但有可能本來雇用本國看護的人就很少，也許之前不是雇用本國看護，是接受機構照護，建議選項改為是否曾雇用本勞或曾使用機構照護。第五題題目建議亦改為「您們不雇用本國籍看護或使用機構照護的理由為何」，可以較符合現實狀況。
12. 社福外勞雇主資料加上問居住地，可瞭解雇用外勞的地區差異，或是瞭解是否某些地區較容易取得雇用外勞的途徑。

劉黃麗娟助理教授

1. 建議本計畫問卷與勞委會每年的外勞雇用狀況調查應做一區隔，若勞委會外勞雇用狀況調查有問的題目本問卷就不需重複再問，參考勞委會已做的調查即可。
2. 本問卷採用郵寄式填答，企業問卷方面可能造成仲介代為填答，社福外勞雇主部分也是一樣，個別雇主會丟給仲介去填答，不是自己填。因此建議可採用電訪方式，避免這種情況發生。
3. 社福外勞部分，包括幫傭與看護兩塊，幫傭是針對照顧幼兒，看護則是針對老人及長照，但社福外勞問卷裡面這兩塊都放在一起，沒有區隔開來，看不出外勞是因托兒需求或老人照護需求，因此建議問卷定義上要再做確認。
4. 社福外勞問卷第三題第六個選項，被照護者自行照顧自己的狀況不太可能發生，因此建議本選項可刪除。
5. 第六題本國籍看護離職原因，第七與第八選項問的都是因本國看護薪水太高問題才改聘，等於兩個選項有重複到，建議合併成為一個選項就好。
6. 第七題問本籍和外籍看護的照顧技術何者較好，這部分已經很肯定有本國籍看護較好的答案，建議可參考每一年的外勞雇用管理調查，當中已有針對滿意度做調查。我之前做過社福外勞訪談的經驗也發現，本國看護工會抱怨外籍看護工根本不知如何

照顧，且本國看護工需要證照，外籍看護工根本不需要證照就可以照顧。因此這一題的答案已經很清楚了，本國看護會比外籍看護好，建議這一類已經知道答案的問題可刪除，或是可直接參考勞委會每年所做的滿意度調查即可。

7. 第九題與第十題比較本國及外籍看護工以及外籍看護工是否有語言溝通上的問題，這也是明顯已經知道答案的問題，這類問題會變成具有引導性的問題，也會和勞委會的問卷調查重複，建議可刪除。
8. 七至十題勞委會已做過類似題目，還有一個問題是當去比較本籍看護和外籍看護時會有時間差異的問題，許多實際情況是當病人在加護病房時用本勞去照顧，但帶回家照顧時就用外勞，使用本勞和外勞有前後時間差異的考量，但問卷將本勞和外勞放在同一個時間點一起比，則忽略了時間差異性。
9. 第十二題選項五「尋找社區看護服務」語意不明，因為社區關懷據點有日托服務，但社區基本上不會有提供看護服務，這會讓雇主誤會，建議選項五可刪除或做更正。
10. 第十三題滿好，選項考慮到留職停薪或離職的問題，但雇主也可能希望換成有彈性的工作，建議「轉換為較有彈性的工作」可列入選項中。
11. 第十五題的第一個選項為增設公立托兒所/養老機構，若本計畫的社福外勞研究只針對老人與長照的話，建議托兒部分就不必納入選項。
12. 建議可增加願意負擔本籍看護多少薪資的題目，建議增列「若雇用本國看護工，您願意負擔多少薪資來雇用」。

林至美副處長

1. 在產業外勞問卷基本資料部分建議加入核配比例，可增加企業雇用外勞比例有沒有雇滿，政府核准的比例是否已用滿的問題。因為第三題有問未招募足額職缺是否會再續招的問題，問核配比例也可以瞭解企業若面臨缺工是否會選擇招募外勞，若會但有可能因為企業核配比例已滿所以面臨不能續招的問題。
2. 第四頁的第五題，問引進外勞對公司營運及勞動力補充的影響，本題選項很多，但最想瞭解的應該是哪一個才是最主要影響項目，到底何者才是引進外勞真正影響最大的項目，才是我們比較關心

的，因此建議可加入比重做填答。

3. 第十題的採行措施第三個選項是外移，建議增加「關廠」的選項，因為廠商如果不外移可能就是直接關廠。
4. 建議釐清本問卷是否要放入外籍專門技術人才，還是只針對低技術的外勞就好，應做明確定義。
5. 社福外勞問卷方面，雇主在選擇雇用本籍看護或外籍看護時，最主要考量是成本過高，但雇用外籍看護也會帶來一些問題，雇主會擔憂外勞逃跑、雇主要讓外籍看護住在家裡、外勞的態度和看護技術都是雇主要考量或擔心的因素等等。建議七到十題可以考慮改為雇用外籍看護工所帶來的不方便之處或擔憂，語言或技術問題可以放進去當成選項。
6. 第八頁第十五題，第一項應改為增設「平價優質」之公立托兒所或養老機構，因民眾除了在意價錢，也很顧慮品質，另外第五項「發展社區內家庭服務」語意不明，雇主會搞不清楚此選項的意義為何，難以填答。

江豐富研究員

1. 產業外勞問卷第三頁第二題，事務工作人員屬於白領，但本計畫主要針對的是藍領低技術外勞，建議事務工作人員選項可刪除。
2. 第三頁第四題的部分，很難釐清這些選項是否真的是因為要解決缺工而會採取的措施，像小工廠就不可能去做自動化生產，但這裡面有一些是符合社會期待的選項，像自動化生產、加強員工福利的選項，這種符合社會期待的選項可能會讓企業填答時傾向選擇這類答案，但實際上不見得是如此，分析時會難以釐清。
3. 第四頁第五題的選項，擴大市佔率和提高獲利率兩選項間有很高的關連性，建議這兩項可整併，建議本題選項可以再做縮減。另外，本題最重要也是想知道引進外勞後企業是否可以根留台灣，所以建議增加一個「不考慮外移或減少外移」的選項。
4. 第五頁第十題，建議增加「雇用派遣人力」及增加「外包」的選項，因為呼應前面所談，當企業有缺工或是必須減少外勞聘用時，雇用派遣人力或外包，或是增加非典型雇用亦是企業可能選項之一。
5. 第十一題第三項「利率動向」，建議改為資金取得容易度，因為企業不會每天去注意利率，主要是借貸的時後容不容易向銀行借得

到錢的問題。第八項「工廠外移」的選項應是投資決策的結果，而非影響投資決策的因素，將外移選項放在這裡問會有倒果為因的感覺。

6. 社福外勞問卷的第七八九十題仍然可以放進去，但這四題是詢問被照顧者的角度，對象應改成雇用者，因為被照顧者大多無法填答，填答人還是要以雇用者為準。建議第十題可改成語言差異或文化差異是否會造成雇主和外籍看護工的溝通困難。
7. 社福外勞問卷第八頁第十四題和第九頁第十四題，對配偶來講，除了這幾個選項之外，也很有可能從全職工作轉為兼職工作，建議增加轉為兼職工作選項。

二、警戒指標與會者建議

戴肇洋主任

1. 在警戒指標的部分，產業外勞部分，正向指標可考慮加入投資成長率、進出口成長率以及出口訂單成長率，因投資增加和出口訂單增加會使外勞雇用勞動需求量增加。另外廠商進出市場增加率及青年就業率亦可列為正向指標，這兩三年數據顯示廠商進入市場比退出市場比例少，可反映這前兩三年金融風暴廠商退出市場多，外勞雇用應下降，而青年就業率為目前馬政府重點施政指標，亦建議放入。
2. 負向指標可增列青年失業率、中高齡失業率，進一步區分不同勞動類別的失業率。
3. 社福部分的指標放婦女勞參率有性別平等的問題，難道在家照顧年長失能者就一定是女性嗎，因此建議放勞參率就好。

張烽益執行長

1. 產業外勞的負面指標建議納入廠商關廠歇業家數作為未來指標，廠商關廠家數越高代表越不需要更多外勞。
2. 社福外勞負向指標建議增列照護機構家數，若本國照護機構家數多的話，外勞需求人數應減少。

江豐富研究員

1. 產業外勞的負向指標高中以下勞工失業率可換成「基層勞工失業率」，用失業前的職業比率去算低技術勞工的失業率，主要是要

看有工作經驗失業者的資料，這部分主計處出的速報有統計。

劉黃麗娟助理教授

1. 產業外勞部分的正向指標有本國勞工薪資成長率，但本勞薪資目前處於凍結狀態，職級高的職業類別才有成長，建議可以將藍領及白領薪資成長率分開來看。
2. 產業外勞負向指標的部分建議加入勞資爭議件數，各地區有這方面的統計，新北市有做，另外建議勞委會對於外勞聘僱的滿意度也可以放進去。
3. 社福外勞的部分正向指標應放入「長照需求人數」，以長照需求人數替代「特定身心障礙項目需求人口」應更準確。第四項為「長期照護產業缺工率」，但政府統計並沒有區分出這個產業，這在資料上面會是一個問題。第五項我也贊成放勞動參與率，不要只針對已婚婦女。
4. 社福外勞負向指標的部分同產業外勞，建議也將勞資爭議件數納入。「領有居家照護證照人數」以及「相關科系在學學生人數」亦建議列為負向指標，目前相關科系學生幾乎都會去考證照，但實際上考了卻還是不會去做照顧工作，導致人才的浪費。

林至美副處長

1. 社福外勞正向指標的前三項，建議若有「長照需求人數」指標，就可替代前三項。
2. 社福外勞負向指標可納入「照顧機構床數」，來代替照護機構家數可能更為精準，「政府補貼居家照護時數」亦可納入負向指標。
3. 產業外勞的正向指標「本國勞工薪資成長」建議放和雇用外勞直接相關的職業別薪資成長率就好。

三、主持人總結

1. 產業外勞問卷的基本資料第三題會考慮將非典型就業放進去，將非典、外勞及建教生一起放進選項，另外也會將基本資料這部分移到最後面問。
2. 產業外勞問卷第三頁的第二題會再將選項做調整。
3. 第五題主要是要問引進外勞是否會降低成本而增加研發投入，主要想問的是 R&D，會調整讓題目更精緻具體。

4. 第十題會考慮增加「廠商緊縮業務」的選項
5. 社福外勞雇主問卷部分我們會評估用電訪的方式來做。
6. 社福外勞問卷部分，第七八九十題可考慮用雇用外籍看護遇到之困難整併這四題。
7. 若社福外勞將「政府補貼居家照護時數」納入警戒指標(回應林副處長)，政府補貼的部分納入會有一個問題，若邏輯是政府願意多花錢在補助居家照護人數，雇用外籍看護工人數就應減少，但若用政府支出當指標會變成因果關係難以釐清，每年預算成長率多少不一定能反映需求，也有可能是去年外籍看護雇用數量多所以政府今年補助預算就減少，變成倒果為因。
8. 警戒指標的部分，可將投資成長率放進去來反應未來三年人力缺口，因投資在前，人力需求在後，投資指標可作為反應景氣及人力需求的指標。
9. 考慮增加去問企業工會對引進產業外勞的看法，因為目前止問到企業意見，沒有問到工會意見。可請勞資處提供名單，可加上問工會雇主對待外勞情形、工會態度及參與外勞雇用情況。

「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」

座談會

會議記錄（三）

日期：民國 101 年 7 月 25 日(星期三) 下午 2 時 00 分～4 時 30 分

地點：台灣大學國家發展研究所 204 教室

主持人：辛炳隆副教授、李淑媛助理教授（計畫主持人）

出席人員：王幼玲秘書長（中華民國殘障聯盟）、王素彎副所長（中華經濟研究院第三研究所）、江豐富研究員（中央研究院經濟所）、何語常務理事(工業總會)、李健鴻副教授（文化大學勞工關係學系）、林至美副處長（行政院經濟建設委員會）、戴肇洋主任（台灣綜合研究院）、謝創智秘書長（全國產業總工會）

記錄：許華蘭研究助理（台灣大學國家發展研究所）、張珊渝研究助理（致理技術學院國貿系）

會議摘要：

一、李健鴻副教授

（一）外勞名額加成的其他政策議題

1. 針對德菲法問卷當中廠商夜班人力缺工及重大投資的外勞名額是否可加成的政策議題，就以往經驗來看，重大投資金額超過一定標準即可申請外勞名額加成的政策以前就已經做過，後來因造成獨厚少數產業及分配問題而取消此規定，現在若要重啟重大投資外勞名額加成，難保不會重蹈以往覆轍，讓投資金額較大的電子產業可增加外勞名額，等於是獨厚電子產業，進而排擠傳統產業及3K產業的外勞名額。此外，亦造成有些廠商申請到名額，但因景氣波動訂單縮減等因素，實際上用不到這麼多名額，讓廠商私下以不合法的方式轉移外勞名額。外勞名額加成更會造成外勞總額擴張，使總額形同虛設。因此，重大投資名額加成的政策以往已實施過產生這些問題，經取消後現在又要重提，但過去曾遭遇的問題現在是否已有辦法周延處理和解決，目前似乎是看不到。
2. 針對就業安定費加收以及是否專款專用的政策議題，職訓局去年八月曾推動缺工就業獎勵，當時的政策造成各就服站基層為了追求績效執行起來相當痛苦，其中一個窒礙難行的地方在於就服員是要使用雇用獎助津貼還是缺工就業獎勵，另一個問題是大廠已經有夜班津貼了，那是否還要提供缺工就業獎勵？而中小企業卻面臨招攬不易、以及申請程序繁瑣的問題。因此針對就業安定費如何專款專用的問題，還有許多實務面的問題還沒解決。此外，就業安定費加收的標準很難訂出，究竟要定多少才能達到以價制量的政策目的，難以做出正確評估。
3. 針對外勞名額加成的廠商應先提高本勞薪資，但加薪的規定對廠商是否有約束力、未遵守的廠商如何處罰、加薪幅度應為多少，都是要考慮的問題，這在實務上還有很多操作的問題。

二、戴肇洋主任

1. 企業問卷當中，企業未分大企業及中小型企业，建議調查結果按企業規模別區分，可更清楚瞭解雇用外勞對不同規模別企業的影響。
2. 問卷調查結果當中，只有三成五的企業打算改善工作環境來解決基層人力短缺問題，這是一個問題所在，許多本勞是因為待遇太低或工作環境差而不願意去作這些基層工作，年輕人不願意去傳統製造業，但願意去服務業工作，是因為工作環境的問題，政府有必要實施措施讓企業願意改善就業環境，以吸引年輕人願意投入。

3. 在社福外勞的部分，問卷調查結果顯示不雇用本籍看護工的主要原因為費用太高，以及無法 24 小時照顧，因此應建議政府推動不同類型的照顧服務，不需要 24 小時照顧者應有日托型的老人照顧服務，讓子女白天可上班，晚上再把受照顧者接回家，其費用亦較為低廉，針對重症患者則提供 24 小時的照顧服務，讓民眾有多種方案可依照自身情況作選擇，而不是只有申請外籍看護工一途。

三、何語常務理事

1. 問卷調查結果顯示，受訪企業有 14% 打算將生產線外移來解決基層人力不足的問題，其中以想外移至中國最多。事實上這二十年來廠商若沒有外移，現在也不會再外移，且目前這一波尋找外移的廠商大多是要到緬甸與柬埔寨，還有一批外移到中國作外銷的廠商，要從中國再外移到巴拿馬去。
2. 若規定廠商需提高國內招募薪資以解決缺工問題，實際上不太可行，台灣是經濟自由的體制，政府無法強制要求企業加薪，頂多只能用道德勸說的方式。台灣為什麼會面臨缺工的問題，其中的原因是台灣大學畢業生比率全球最高，父母的價值觀是讓小孩都能讀高中、上大學，而不願意去讀職業學校，年輕人大學畢業之後，不願意從事基層的工作，因為基層的工作條件較差。現在的父母不願自己的小孩進入傳產工作，認為念到大學畢業了沒必要去做工，而年輕人寧願去薪水沒有比較高的科技業或服務業，也不願意進入傳產。問卷結果提到許多廠商不願意改善工作環境來解決缺工問題，事實上有些廠商的確已經改善到無法再改的地步，像印刷電路板產業，工作環境非常悶熱，但製造的流程當中若裝冷氣會產生電熱問題，才会有無法裝冷氣的問題。
3. 韓國外勞的需求率達到 12%，新加坡的外勞雇用比例有 37%，台灣目前的外勞雇用比例卻只有 3% 多一點，台灣雇用外勞比例在全亞洲有開放外勞的國家是很低的。台灣的經濟發展模式比較類似於南韓，應與韓國多作比較，目前讓外勞人數加成是應該要討論的政策方向。
4. 在社福外勞的部分，據統計台灣目前有 25 萬名老人無自主能力，罹患罕見疾病者有 86 萬人，罕見疾病嬰兒一年就有 400 個，被照顧者人數增加越來越快，對社福外勞的需求也會增加。
5. 建議警戒指標的判定異常機制可以由六年縮短為三年。

6. 台灣的 3K 產業未外移，主要是由於產業關連性而留下來，例如台灣的染整業其實是發展得很成功的，台灣的 3K 產業若為關鍵產業鏈的一部份就有留下來的價值，這部分也應考量進去。

四、王素彎副所長

1. 在投影片問卷調查結果的「企業缺工現況與影響(一)」第三項廠商人力未能補足的原因，其中一項為需要加班，但在「企業缺工現況與影響(二)」第一項卻直接說企業是否有意願提高夜班津貼，但須要加班與需要夜班津貼應該是不一樣的，建議內容再前後確認。
2. 「企業缺工現況與影響(一)」中提到僅有三成五企業打算改善工作環境以解決人力短缺，但從敘述中無法得知這三成五的企業是全部企業的比例還是有缺工問題企業的比例，建議再作確認。
3. 「企業缺工現況與影響(二)」中提到因基層人力短缺造成生產數量減少的企業有 63.7%，但無法從敘述中得知生產數量減少究竟是因為人力短缺或是目前景氣不振所造成的，會造成調查結果與調查的時點存在相關。
4. 「引進外勞的影響分析(二)」提到國內企業若因政府法令改變必須減少外勞雇用名額，會增加本國勞工者雇用占 42.8%，但題目與答案之間似乎互為因果關係，因為企業通常是不願雇用本勞才去雇用外勞，建議應針對有缺工的企業詢問，以釐清因果關係。
5. 在德菲法調查當中，專家會給予每項指標的權重，但如果重要性只給一分或兩分，是否表示專家認為此指標不重要，其實這項指標就不應該納進來。
6. 德菲法的調查結果加總後一些題目沒有全部等於樣本數三十，建議再確認調整。
7. 德菲法所納入指標均為現在式的指標，建議納入未來指標以作為評估參考。
8. 社福外勞其中一項指標為「因料理家務而未參與勞動市場人數變動率」，然而料理家務者不一定是在家中照顧家屬者，建議考量此項指標是否具有代表性意義。
9. 德菲法操作方式中令人較為困惑的是，若負向指標為負值，是否就代表外勞人數應該要增加？
10. 用來訂定警戒機制的這些指標，是否有一個組合起來的單一指標，

以瞭解目前外勞人數的適當性？正向指標與負向指標彼此之間又要如何調和？以及應賦予每個指標多少權重？希望可以瞭解這些指標所告訴我們的結論是什麼？

11. 企業問卷發放對象均為國內廠商，建議應納入想回流台灣的廠商亦進行調查。

五、謝創智秘書長

1. 研究問卷調查的樣本都是企業與雇主，沒有其他社會人士的意見反映，雖然外勞雇用的單位是企業，但外勞所造成的影響不只在對企業雇主的影響而已，因此問卷調查對象應納入其他社會人士的意見。
2. 德菲法所選取的 30 位專家學者，不曉得調查對象是自由經濟的學者較多，還是社會學者較多，因學者領域的比例會直接影響到調查的結果。
3. 針對台灣勞動力目前究竟是缺工的問題還是價格的問題，就工會的立場來看，這是屬於價格的問題。問卷調查結果也指出，只有三成五的企業願意改善工作環境以解決缺工問題，且有八成七的企業不打算提高夜班津貼來解決夜間缺工問題，因此對於只想要使用低勞動成本的企業，是否應繼續讓他們留在台灣，讓本國勞工薪水繼續被壓低，還是應採用淘汰機制及產業轉型的方式，是值得思考的問題。台灣目前的經濟發展已走到一個瓶頸，難道我們希望我們的下一代要繼續作 3K 的工作，希望他們去忍受 3K 的工作環境？既然現在的社會大家已經有共識要生活在安全、舒適的環境，為何還要走回頭路，要下一代接受在不好的工作環境工作？
4. 改善工作環境是投入成本後就可以改善的，絕大多數的製程都可以作改善，只是看企業有沒有決心、政府的法令有沒有到達這樣的標準、政府願不願意協助企業作改善，以及資本家願不願意投注成本改善。若企業的觀念能改變，成本投入之後，後續的效益是慢慢看的到的，但若企業只著眼於短期，則會認為這是增加投入的成本，而不願意改善，只想要繼續使用低廉的勞動力，就會讓企業只著眼於成本的考量，而非解決缺工的考量。
5. 技職學校仍然是有未來的，現在的年輕人已經越來越多人希望學習一技之長，因為與其擔憂高失業率，不如擁有一技之長，開創出屬於自己的路，台灣現在也已經有很多成功的例子，例如許多

麵包師傅、調酒師等行業也有很好的發展。

6. 針對問卷調查當中引進外勞的影響，似乎較少考量到其他面向，例如是否會阻礙產業升級、是否阻礙廠商成立自有品牌等，在報告中較少看到這方面的評估影響。
7. 針對訂定外勞總額的問題，基本上就業服務法第五十二條就已明文規定應制訂外勞總量，以往也有訂警戒指標，但目前的情況是產業外勞改採經常性申請受理，外勞總額已經不存在，警戒指標也已失去效用，從現在這個趨勢看起來，外勞數量已經呈現失控的狀態。
8. 針對總額警戒指標，建議可參考就業服務法第四十二條規定，引進外勞不能影響國人就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定的規定，將這幾項原則轉化為指標，報告中所提的指標有許多也已經符合這幾項原則。
9. 希望能看到警戒指標訂立之後的操作，是否能推算出一個適當的外勞總額，以得知目前國內的外勞數量是否已經太多。
10. 勞工團體關心的是外勞總額數量，台灣這塊土地所能承受的最適外勞數量是多少，這個外勞總額不應該只由廠商用人需求來決定，而是要從台灣有限資源的合理分配，考量整體社會成本去訂出外勞總額。外勞總額訂定應要由上往下，總額先框訂出來後，各產業再去按照需求分配，讓外勞能用在刀口上，而非由下往上，由各產業雇主去決定他們需要的外勞數量，再去決定總額，這樣的結果一定是總額失控。

六、王幼玲秘書長

1. 台灣勞動力目前究竟是缺工的問題還是價格的問題，我也認為這是屬於價格的問題，主要問題在於企業願意給的薪資沒有提高到一定水準，以及工作環境不夠好，才會造成基層人力短缺的問題。
2. 關於總額警戒指標當中，「外勞行蹤不明比率」應是屬於管理層面的問題，而非引進外勞總額的考量指標。另「重度身障者人數變動率」亦列為指標，然而列為重度者不一定等同於有照顧的需求，建議可採用經建會所推估的失能比率，應會更精確。
3. 警戒指標當中列入「本國居家服務員人數變動率」，然而此指標亦有互為因果關係的問題，也有可能是因為引進外勞，使得照顧服務員不願投入市場。

4. 目前由衛生署提供的資料，巴氏量表在 30 分以下的有 18 萬人，分數在 31 到 50 分大概有七千多人，就此數據來看，社福外勞的人數應已完全滿足有照顧需求的人數，巴氏量表在 51 到 70 分這些比較輕度的患者，日間照顧或比較密集的居家照顧應就可以滿足需求，而不需要全天候的外勞一對一照顧。因此失能者應進一步區分其程度，並非所有失能人口都需要外勞 24 小時照顧。
5. 「若無法雇用外籍看護工之影響(二)」的調查結果提到若政府停止引進外籍看護工，受訪者希望由政府補貼雇主雇用本國及看護的比例最高，然而目前政府已經有作補貼了，建議應再細分雇主需要什麼樣的補貼，因為近幾年來不使用外勞而向政府申請補貼的件數也只有 210 件而已。

七、江豐富研究員

1. 問卷調查結果顯示，受訪企業有 14% 打算將生產線外移來解決基層人力不足的問題，其中以想外移至中國最多。但事實上目前台商外移已不再以中國為首選，而是到緬甸或柬埔寨去。
2. 在問卷調查結果當中，若因政府法令改變必須減少外勞雇用，多數企業會以增加本勞雇用為優先考量，但似乎沒有看到廠商是否會選擇增加自動化設備來因應的選項。
3. 在引進外籍看護工的影響當中，有一個面向是較少被考慮到的，也就是雇主與外勞之間存在資訊不對稱的問題，雇主白天上班無從得知外勞如何照顧受照顧者，受照顧者本身更無法表達與反應。
4. 照顧產業應朝商業化、檯面化的方向進行，政府應發展照顧產業，照顧應有多種方式可作選擇，受照顧者並非全部需要 24 小時的照顧。目前市場上的養護機構有許多看起來環境並沒有很好，政府還有很大的發展空間，若市場上能發展出良好的養護機構，在有管理制度之下，會比外勞個人進行一對一的照顧還要好。
5. 在德菲法的總額警戒指標當中，有許多指標的權重很分散，建議應選擇權重較集中的指標，權重很分散的指標就可以不用納進來，只要選擇納入重要的指標即可。

八、林至美副處長

1. 問卷調查結果指出，只有三成五的企業願意改善工作環境以解決缺工問題，以過往訪視的經驗來看，大企業還有足夠的資本可以投資高額的機器設備，增加自動化程度，以減少外勞雇用人數，

但中小型企业願不願意投資就是一個問題，中小型企业相較之下沒有足夠的資本，此外，還要考量在台灣的產業願景，是否有好的發展前景，也是主要影響其投資意願的考量。

2. 在德菲法問卷的部分，在產業外勞方面需要考量這些指標的強度，例如缺工率、工時變動率就是比較強的指標，但有些指標的關連性不見得這麼強，就要考慮是否要納進來。
3. 警戒指標當中「製造業與營造業合計之 GDP 成長率」及「製造業與營造業合計非專技人員薪資變動率」，建議製造業與營造業可改為 3K 產業，可增加其指標的關連度。
4. 警戒指標中「重度身障者人數變動率」亦有程度上之區分，列為重度者不一定等同於有照顧的需求，建議可再區分其程度。
5. 利用警戒指標評估外勞總額，但利用過去的資料來評估是否合理？例如用六年或用三年的數字來評估，是否就能因應未來產業的變動？或是我們應該從現有需要外勞的產業類別來作評估，評估是否社會上的確還是需要這項產業，或是其產業結構是可以漸進式調整升級的，而想要回流的廠商也要去評估是否能提升其研發能力，或是否能帶動整條產業鏈發展。

九、主持人總結

1. 針對德菲法其他政策議題中，外勞名額加成的廠商應先提高本勞薪資，其並非直接替本勞加薪的意思，而是指廠商應提高國內招募的薪資水準。
2. 根據本研究所蒐集的 OECD 資料庫的數據資料，韓國在 2009 年外籍勞動人數占韓國總就業人口的比例僅有 2.36%，其比例比台灣還低，韓國外勞人數比例應不至於到 12%這麼高的數字。
3. 除非國內產業結構大幅升級，否則國內對外勞還是持續有需求，但若整個社會不願意讓外勞人數持續上升，企業就必須考慮在台灣既有的人力結構下去作思考與發展，而不是一味想引進外勞。
4. 問卷調查結果中，企業是否有意願提高夜班津貼，我們會調整以有使用夜班人力的廠商作為分母去計算比例。
5. 在總額警戒機制當中，我們不會去算出一個單一指標，由於現階段外勞已採經常性受理，目前去算出一個總額已經沒有意義了，因此本研究會就這些指標的數據提出是否有異常的狀況，並提出

由外勞諮詢小組的委員去作討論。這是經過與職訓局討論的結果，最後的報告結果不會去算出一個總額的數字出來。

6. 在德菲法調查結果第一回合有歧異的地方，在第二回合德菲法問卷中已作整併。
7. 由於回流的台商本研究認為與國內廠商應一體適用，因此並未特別針對回流廠商作影響評估。

附錄五專家訪談紀錄

「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」

訪談紀錄

時 間：101年4月19日

訪問者：辛教授炳隆、李教授淑媛

受訪者：某紡織廠企業工會代表

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

一、金融海嘯後企業對外勞政策的調整

受訪者工會所屬公司目前台中廠員工是 150~160 人，加上中壢廠後，兩個廠員工大概 310~320 人，台中廠雇用的外勞目前是 29 個，全公司連中壢廠目前外勞人數為 65 個。該公司目前是用傳統產業的名義申請外勞，適用 25% 的核配比例，以往核配比例為 35%，

後來降到 20%，五級制之後則是調整為 25%。台中廠目前新進外勞是 5 個，目前分到的新進外勞名額是 25 個，舊的外勞離開之後就是可以補外勞補到 25 個為止。

受訪者表示，該公司面臨金融海嘯後景氣不好的情況，是採用縮編人力的方式因應。公司評估減產後不必用到這麼多人力，會盡量以成本考量降低人事支出，對本勞和外勞的縮編有一個比例配合，兩者是同時減少，但外勞減少的名額較本勞多，在金融海嘯期間，公司是以到期不補的方式減少外勞人數。

二、對政府外勞政策調整的看法

針對台灣目前的外勞政策看法，受訪者表示，他擔心台灣勞工的就業機會會越來越少，尤其現在這種大環境，並不適合台灣勞工生存，有一些政策對台灣勞工不是很友善，也不是很照顧。

受訪者表示，政府引進外勞應該要區分行業別，就公司而言要找本勞真的很困難。其原因為廠內的工作環境不算太好，溫度高、棉絮飄散的空氣污染、織布的噪音，加上公司採三班制，需輪夜班，因此要招募國內勞工真的很困難。受訪者表示，公司引進外勞必須要在國內辦徵才，但徵才的時候一整天卻只有收到三個人的履歷，這三個人後來瞭解工作環境後，都不願意來上班。受訪者表示，由於紡織業的產業特性，機器一定要 24 小時運轉，因此必須使用三班制，三班制的夜班是大家照輪，本勞外勞均一起輪流值三班。跟電子業比起來，電子業的工作環境是比傳統產業好，本國勞工還是比較想去電子業工作，因此政府對電子業的外勞名額控管應該比傳統產業嚴格，才不會排擠到想進電子業的本國勞工工作機會。

針對是否因為薪資太低所以招募不到本勞的問題，受訪者表示，公司給的薪資跟同業比一定不會比同業低，若本勞薪資比同業少，公司也請不到人，因此薪資水準是跟外面的同業差不多。在中部地區，所有紡織業招募本勞都一樣困難，只要有訂單出現，就需面臨缺工的問題。

受訪者表示，目前公司存在技術斷層的問題，在生產線上的本國勞工很難找，常面臨有訂單卻不夠人來做的窘境，目前廠內員工平均年齡大概 45 歲，沒有新人願意進來學，而外勞來的話做兩三年

就會回去，也很少把技術留下來。

三、對目前公司所適用外勞雇用核配比例的看法

針對公司外勞核配比例是否足夠的問題，受訪者表示要看公司營運情況，由於紡織業有淡季旺季的差別，只要一有急單進來，人力就明顯不足，但若公司處於淡季的話，就比較沒有缺工的問題。目前只要急單一來，公司只能用加班的方式增加生產。

針對若公司想要再提高外勞核配比例的話，工會是否贊成，受訪者表示，以工會的觀點，如果再繼續增加外勞，是會造成一些困擾。但受訪者也表示，公司若有需要，他個人還是會同意增加外勞，因為一旦公司經營困難無法生存，員工也無法生存。若公司要增加外勞名額，向工會說明公司是基於什麼原因要增加外勞，例如訂單增加、招募不到本國勞工，先徵求工會同意再增加，受訪者認為這是比較好的作法。

對於公司引進外勞的看法，受訪者表示，工會主要是希望可以和公司維持和諧相處的關係，才能創造雙贏，工會瞭解一旦公司沒有利潤，公司經營不下去，把公司收起來，員工也生活不下去。目前如果公司要申請外勞的話，是不會和工會討論，但公司申請外勞若向工會說明理由，是因為招募不到本國勞工，因此需要招募外勞，則工會也不會阻擋，因為實際上是真的招募不到本國勞工，工會可以瞭解公司的確有這個需要。受訪者表示，目前公司是還沒發生引進外勞而排擠本勞的問題，最近公司也有新聘一兩個本國員工，但本國員工通常做兩三個月就會離職，公司還是必須再另外找人。

四、外勞管理的問題

受訪者表示，目前政府的外勞政策過於寬鬆，產業外勞的逃跑率非常高。目前若外勞在工作上犯錯，公司完全沒辦法懲處，因為外勞薪資上只要一有扣款或扣項，勞工局就會來查，頂多只能讓外勞的績效歸零，但績效高低對外勞來說無關痛癢，且政府規定外勞薪資不能低於基本工資，讓外勞有恃無恐，在外勞管理上產生很大困難。另一方面，若外勞本人不同意，公司對犯錯的外勞亦無法要求遣返，公司也無法要求外勞轉換雇主，因為只要一轉換雇主，現行規定下公司就會喪失掉外勞名額。

受訪者表示，以往公司可規定外勞出門前必須留一筆押金，但現在法令禁止再用這種管理方式，使越來越多外勞一出去就逃跑不再回公司。目前公司的菲律賓外勞和越南外勞都會逃跑，且越南外勞跑得比菲律賓更嚴重，因越南外勞膚色與台灣人相近，且越南新娘多，外面有許多屬於越南人的社區網絡，讓他們逃跑後有地方可安身。

五、對外勞警戒機制建立及警戒指標內容的看法

受訪者表示，訂定警戒指標應區分行業別，像電子產業和傳統產業型態差距很大，但如果是要看總體外勞總額訂定的話，可能全國產業總工會會比較瞭解。針對哪些指標可以當作制訂總額的參考，受訪者表示，應該要用公司的產能或產量來判定需要多少外勞，以公司而言，人力需求是看工作量的多寡，像這兩三年面臨不景氣，公司是一直以縮編為主，需要的人數就沒那麼多。另外一項可做參考的指標是本國勞工的加班工時，由於本國勞工的加班成本比較高，再加上給外勞加班可以增加外勞的穩定度，增加其收入，降低外勞的脫逃率，故公司政策會讓外勞優先加班。

六、對企業支付較高就業安定費以增加取得外勞名額的看法

受訪者表示，以傳統產業來說，用增加就業安定費的方式來增加外勞名額不太可行，因為傳統產業的利潤是固定的，傳統產業現在都快不能生存了，如何再要求他們繳交更高的就業安定費，因此受訪者表示，制訂外勞名額最好的方式還是要去區分產業別，按照不同產業別的特性給予名額，才會比較公平。

受訪者表示，只要公司讓工會瞭解公司確實有增加外勞的需要，例如新增訂單的需求，且公司的確存在招募不到本國勞工的問題，則即使不增加就業安定費而讓公司增加外勞名額，工會是可以同意的。

受訪者表示，公司目前面臨缺工，且年輕人不願進來這個產業的問題，產生了技術斷層。基本上公司員工的技術需求不高，紡布大概來一個月就能上線生產，織布大概需要三、四個月，因此技術學習其實不是最重要的，主要是在公司做久大家彼此熟悉，加上語言學習及情感因素，不像找新人要再重頭學習適應，但困難點也在於本

國員工招募不易，進來的新人也只做沒幾個月就離開的問題。

目前廠內的機器設備已做調整，比較粗重的工作已經可以用機器來替代輔助，台灣師傅則做修改車台或修理、保養等比較技術性的工作。廠內現在雖面臨找不到年輕人進來接班的問題，但紡織業在台灣能不能存活二十年都還是一個問題。現在紡織業已成夕陽工業，念紡織系的人越來越少，就算是紡織系畢業的學生也不會想進廠裡工作，因為現在的年輕人已不願意從事這種辛苦的工廠工作。

七、對政府外勞政策的建議

1. 受訪者表示，若公司配合政府政策，主動降低外勞雇用比例，持續一段時間後，政府給予公司一定的補助或獎勵。這項政策主要是可以鼓勵公司盡量雇用本國勞工，用獎助的方式增加誘因，對公司會比較有吸引力。
2. 建議職業訓練局可多開傳統產業的在職訓練課程，雖然目前職訓局已有開設相關課程，但與紡織業有關或跟傳統產業有關的課程幾乎沒有。目前政府有提供每名勞工三年七萬塊的額度補貼在職進修，然而與紡織業相關的課程真的很少，在中部也只有逢甲大學和沙鹿高工有紡織相關課程，其他幾乎都在北部才有相關課程。
3. 受訪者表示，政府在外勞政策上不能一味保護外勞，現在公司在管理外勞方面變得很難管理，政府也許是收到很多雇主苛刻外勞的投訴個案，但並非所有企業都是不肖企業，大部分的企業是守法的，不能因為某些不肖業者，把管理外勞的責任都給雇主承擔。
4. 針對外勞薪資是否要和基本工資脫鉤，受訪者表示，外勞工資應該和本勞工資有所區別，贊成應該要脫鉤處理。受訪者表示，他在跟外勞聊天時，外勞都表示很喜歡來台灣，因為台灣薪水高，對外勞又很保護。受訪者表示，讓外勞適用國內基本工資，調高基本工資的好處幾乎都是外勞獲取。由於目前本勞外勞薪資幾乎已平起平坐，有些外勞甚至一副你們拿我沒有辦法的態度，就算外勞曠職不來上班，基於對外勞人權保護的規定，若外勞本人不同意遣返，企業是無法遣返外勞的。另外，針對若外勞不適用基本工資，外勞薪資降低會不會讓企業更增加雇用外勞，造成排擠本勞的現象，受訪者表示，若政府同樣以各產業核配比例規定外

勞人數，應不至於發生排擠本勞的情況。

5. 目前產業外勞逃跑情況非常嚴重，建議警察單位應積極查緝逃跑外勞，恢復查緝外勞的績效獎金制度，讓警察單位有誘因取締非法外勞，否則逃跑外勞越來越多，將帶來更多的治安及社會問題。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年4月19日

訪問者：辛副教授炳隆、李助理教授淑媛

受訪者：某電子廠企業工會代表

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

一、對目前政府外勞雇用核配比例的看法

受訪者表示，該工會所屬公司是屬於勞力密集的高科技產業，公司員工目前約一萬七千多人，佔整個加工出口區勞動者的三分之一，目前該公司主要人力短缺問題在於夜班工作的部分。受訪者指出，

電子產業因產品與服務的不同，在討論外勞議題時，應該將其細分，不能全部一概而論。

就毛利率來說，某些廠商是屬於電子業的上游，他們的毛利率是受訪公司的二到三倍，而屬於 IC 設計的廠商毛利率更可能超過五成，但該公司的毛利率大概只有一成八到兩成，當然也還有比受訪者所屬公司更低的，像做 PC 的廠商，其毛利率大概只有 5%，將上述這些產業全部都歸類為電子業，外勞雇用核配比例設定相同，對於毛利率不到兩成的電子產業，基於成本考量和競爭力的因素，無法提供像毛利率較高廠商的優厚勞動條件給勞動者，往往招募不到本國員工，就比較容易面臨缺工問題，因此在外勞的需求上可能會多於其他毛利較高的公司。受訪者認為，現今外勞核配比率的五級制應該要更加細分，考慮較為細緻的產業分類，才能實際反應廠商於外勞的需求。

受訪者進一步表示，政府在訂定核配比例時，應將企業的毛利率、日夜班缺工率、重大投資、勞力密集度、是否為高科技產業等因素，均納入外勞雇用的核配比例的判定標準，因為此些因素可能會影響到廠商雇用外勞的意願，以及可反映出廠商實際對外勞的需求，並在區分不同業別時，業別的分類應更為細緻，如政府政策確實可降低本國廠商勞動成本，以及解決本國廠商的缺工問題，將有助於提高廠商在台投資與經營意願，確保本國勞工的就業機會。

該受訪工會是民國 78 年成立的，到現在有許多工會幹部都已經離職了，受訪者反應多數幹部離職的原因為雇用他們的廠商因受環評、勞工抗爭、缺工等問題，使廠商無法繼續經營，必須關廠或外移，此些員工被迫離職。受訪者表示，若一味排斥外勞，將會造成廠商無法經營，反而會使原本有工作的勞工失業，就業機會減少。因此，他們工會對於企業主增加雇用外勞並不反對。

此外，受訪者並提到，他們比較在意的是各企業所雇用之派遣人員，對企業來說，雇用派遣人力不受勞動法的約束力，企業可彈性雇用，擔心其將會影響本勞的就業機會。而且派遣人力不算企業的員工，當然也就無法加入工會，發生問題時，工會想要幫助也無從幫助，因而常常造成許多不必要的困擾。

二、金融海嘯後企業對外勞政策的調整

若以受訪者所在之加工出口區來看，96年12月底時外勞人數7443人，到98年12月底外勞人數大幅下降為4583人，很明顯可以看出金融風暴前、後，外勞人數大幅降低，因此受訪勞工代表認為當出口區廠商面臨不景氣時，會先解雇外勞、派遣工或契約工。此可能為因加工出口區的產業工會實質有在運作，工會會優先保護本國勞工，在必要時間出面和廠商協調，因此廠商在不景氣時多數會先解雇外勞。

竹科園區雖提供勞工較本加工出口區優渥的勞動條件，但其工會實質之運作力量較小，當利害衝突發生時，工會可以保護園區勞工的力量較小。最明顯就是金融風暴的時候，竹科園區解雇了很多工人，他們沒有工會作支援，直接被解雇丟掉工作。但出口區這裡有工會實際在運作，金融風暴發生時，工會和廠商努力協調，最後是用減薪的方式來度過難關，減薪期間大概一季左右，因為在當時不減薪可能就是面臨裁員的命運，至少用減薪的方式還能避免直接失業的危機。

受訪工會現在比較擔心的是，金融風暴過後，很多企業大量使用派遣勞動力，大因為派遣勞動力不受法令約束，有時可能比雇用外勞還便宜，可降低生產成本，但是因為外勞穩定性較高，派遣的穩定性不高，故部分企業仍喜歡雇用外勞。受訪者表示，外勞還有就業服務法可管，派遣卻完全無法可管，應該對派遣勞動力設法令或專章管制，以免未來影響到一般國內勞工的就業。

三、工會對企業增加雇用外勞的看法

在本研究團隊進行訪談時，曾有受訪者提出企業在外勞不足的情況下，若要增加雇用外勞，必須先取得企業工會的同意，對於此點，受訪者表示，他贊成企業需先取得工會同意再增加雇用外勞的制度，但需符合以下兩個條件，第一，企業工會必須實際有在運作，第二，有勞資爭議的企業其外勞數量不能增加，這兩個條件的存在，是為了避免工會可能淪為替企業背書的工具。

針對外勞是否可加入工會的問題，受訪者表示，一開始區內的菲律賓外勞有想要加入工會，但外勞屬於契約工，外勞勞動條件與

本勞不同，福利也有一些差異，因此目前工會還沒有讓外勞加入。

目前受訪工會的立場是和公司互相配合，公司若生意好，勞工也會受益，工會也能順利運作。受訪工會所屬公司有很多員工為兩代都留在公司工作，因為公司雖然一面擴充業務，但並沒有因為國內的高勞動成本而全部外移，目前是低層次的生產外移，高層次的部分還是盡量留在國內生產，抱持根留台灣的心，維持與創造國內勞工的就業機會，因而大家對公司的規劃與經營都相當支持。

四、對外勞警戒機制建立及警戒指標內容的看法

對於警戒機制的建立，受訪者表示，訂外勞總額沒有意義，應該是以目前國內整體企業的需求、經濟景氣情況，或是國內勞工失業情況來決定外勞引進的數量。目前國內外勞引進情況，在金融風暴以後社福外勞成長比產業外勞還快，但社福外勞所能創造的就業機會並沒有產業外勞多，這部分還需進一步討論。此外，受訪者認為政府眼光要放遠一點，若外勞一定要訂定一個總額，則建議在訂定後，需要作定期的檢視與修正，這樣才能適時考量廠商的需求。

五、對企業支付較高就業安定費以增加取得外勞名額的看法

讓企業付較高就業安定費以增加取得外勞名額的方式，基本上受訪工會是同意的，但企業能不能接受，主要還是要看這個方式是否能讓企業能夠取得其所需的人力，以及他們是否能接受必須支付的金額。

以往受訪者所屬公司是採3班3輪制，後來採4班2輪制，但後者成本是前者的兩倍，3班3輪制加班的人力問題較可以控制，但會造成超時加班的問題，現在改4班2輪制，但人力不足的問題還是很嚴重，因為勞工離職率實在太高，因此公司才會如此需要外勞的補充。

受訪者認為未來就算政府拿所收取的就業安定費補助企業雇用本國勞工，但因補貼時間及金額都有所限制，可能只是短期政策措施，是否能夠因此而促使企業增加雇用本國勞工，受訪者認為效果有限。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年4月19日

訪問者：辛副教授炳隆、李助理教授淑媛

受訪者：某電子廠企業代表

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

受訪者希望政府能從企業是否能夠提升整體台灣產業競爭力以及企業本身是否具有競爭力來看待企業雇用外勞的問題。受訪者表示，適合台灣發展的產業政府應該要支援，公司是做半導體封裝的產業，產業特性同時符合勞力密集、資本密集及技術密集，所能創造的就業機會很多，是相當具有遠景的企業。受訪者認為政府在外勞政策的制訂上應該要看哪些產業是可以提升台灣競爭力的，對有競爭力的產

業應給予足夠的支援與幫助，對於那些不具競爭力的產業，政府就不該再花很多錢扶植，其所能帶給台灣的助益有限。

受訪公司目前適用的外勞核配比例是 10%，以往採重大投資時核配比例有 25%，現在降到 10%，外勞名額由二千三百多個降為一千五百個，實在不太夠用，因為今年受訪公司又多蓋一棟廠房要擴大生產，所以今年的第二季、第三季急迫需要有人力進駐。受訪者表示，政府外勞政策的擬定，應該需要考量整體台灣產業的規劃，像 A 公司屬於知識密集產業，其所能提供的就業機會就沒有受訪公司多，而受訪公司除能創造許多就業機會之外，亦相當具有產業競爭力，政府應該予以大力協助才是。然而在目前外勞五級制核配比例之下，公司卻只能適用 10%，染整業卻可以適用 35%，難道政府沒有去評估，染整業可以創造多少就業機會？這個產業在台灣是具有競爭力的嗎？為什麼政府要特別去扶植這些產業？受訪者認為，政府要照顧和扶植的產業對象，應該是更有競爭力的產業才對。

目前公司員工有一萬七千多人，現場作業人員有九千人，四千五百人值夜班，一千五百個外勞都是值夜班。雖然外勞成本沒有比本勞低很多，但外勞穩定性較高，引進一次可以停留三年，相對的本勞經常留不住人，離職率高，在夜班也待不住。當然受訪公司也有運用派遣人力，但派遣人力的離職率也高達 20%~30%，加上受訪公司所雇用的外勞大部分在今年結束就不能續聘，所以外勞核配比例採五級制後，公司外勞核配名額一次減少了八百個，實在不夠用。由於今年受訪公司新增的投資案開始運作，加上原本夜班人力就很不足，因而受訪公司在基層人力的短缺情況相當嚴重，預估今年第二季、第三季會最為明顯。受訪公司希望可以留在台灣生產，提升台灣的產業競爭力，但目前政府僅提供外勞 10% 的核配比例實在是不足。

針對目前經濟部正在討論企業新增投資增加給予外勞名額專案，為以企業原有核配比例採加成的方式增加外勞名額，受訪者表示，公司今年的新增投資案預計在員工的需求就要增加三千人，今年第二季、第三季就急迫有人力需求，因此受訪公司同意以新增投資個案增加外勞名額，但給予的外勞數量需要符合公司需求，對受訪公司才能有實際的幫助。

針對若政府增加就業安定費以讓企業可額外取得外勞名額的看

法，受訪者表示，就業安定費增加的幅度要合理。受訪者認為，對受訪公司而言，外勞核配比例若能從 10% 增加到 15%，穩定人力就增加 50%，這樣比其他專案的加成來的有幫助，政府政策應該要讓企業有穩定人力可以進行生產活動，受訪企業努力提升產業競爭力，為何政府卻不能提供穩定人力？

受訪者表示，若能用新增投資的專案申請外勞名額，公司很願意去申請，重要的是確定可以比公司現在的外勞人數多，讓公司盡快補足短缺的人力，而且在時間上是相當急迫的，因為公司新投資案已在運作，今年第二季及第三季就有人力的需求，若今年八月才核准，對公司來說實在太晚了，政府若繼續要用協商議價的方法來決定外勞名額，是很沒有意義的。針對外勞薪資是否要和基本工資脫鉤的議題，受訪者表示，公司並沒有主張外勞薪資一定要和基本工資脫鉤，但希望政府能協助受訪企業補足不足的外勞人力，這是受訪公司目前最急迫希望解決的部分。

受訪公司在南部是很大的廠商，公司長期在南部耕耘，增加當地就業機會，也沒有出走外移，一直維持產業競爭力，並善盡社會責任。受訪公司努力提昇自己的競爭力，在經濟不景氣的時候，其市佔率沒有下降，反而提高。政府若一味強調社會公義，卻沒有整體產業政策的考量，對企業是很不公平的。今年電價提高，公司預估一個月增加 3~4 千萬的油電成本，預計營運成本將增加 0.8~0.9%，公司也是要想辦法吸收，繼續提昇自己的競爭力。受訪者表示，政府對具有競爭力的企業，應照顧他們的需求，讓有競爭力的產業留在國內，發揮更大的邊際效益。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年4月19日

訪問者：辛副教授炳隆、李助理教授淑媛

受訪者：某製造業雇主團體代表

紀 錄：許華蘭

訪談內容：（受訪者提供書面意見）

一、引進外勞所帶來的實質助益

受訪者表示，引進生產性外勞所帶來的實質助益主要有：1.舒解企業四班二輪與三班三輪大夜班勞動力嚴重不足的問題，2.補充3k辛苦性骯髒性危險性國內勞動力嚴重不願或無法擔任的問題，3.外勞定期穩定的長期合約讓雇主生產線運作較為順暢。引進服務性外勞如看護幫傭所帶來的實質助益主要有：1.國內勞動力不願或無法擔任看護幫傭的問題，2.聘雇外勞看護幫傭薪資價格的確比國內勞工便宜，3.看護照顧病患長時間的負荷讓國內勞工怯步；另菲籍幫傭具有語言上優勢亦受到國內申請者喜愛。

以臺灣目前的產業結構，企業在製程當中的生產線只要是大量

使用勞工的勞力密集產業，或任何屬於3 K產業、國內勞動力嚴重不足的廠商，都有可能因為得到外勞配額而不用將生產線外移，或者因此而增加在台灣的投资。

二、金融海嘯後企業對外勞政策的調整

國內業者在2008年金融海嘯造成經濟不景氣期間，有部分實施無薪假的廠商，外勞也一併遣送回國；但隨後景氣復甦後還能申請外勞投入生產線。據人力仲介業者表示部份被遣送回國的外勞，確有不願再進入臺灣當外勞，但因仍有更多數新聘的外勞願來台灣工作故影響不大。至於去年衍生至今的歐債風暴雖稍平息，但因歐美景氣未明，廠商在外勞的僱用並未有新的調整措施。

三、對目前國內外勞總額的看法

針對金融海嘯之後，台灣產業外勞人數逐年增加，由98年8月的17萬多人，增加到101年1月的22萬6千多人，受訪者認為，在今年下半年開始由於之前申請特殊時程與製程等等的外勞配額逐漸到期；另目前政府外勞僱用的核配比例改採用5級制（10%、15%、20%、25%以及35%）後，會讓未來整體廠商可申請外勞人數下降，因此判斷目前的22萬6千多位外勞可能也是高峰。

至於勞工團體擔心會發生外勞總額失控的現象，受訪者表示，企業能增加僱用外勞比率，代表也增加僱用本勞比率。例如5級制適用10%幾乎都是四班二輪的電子高科技廠商，其增加僱用10%比率的外勞，也代表同一期間電子高科技廠商增聘了90%的國內勞工。又舉例5級制適用35%幾乎都是屬於3 K、國內勞動力嚴重不足的傳統產業廠商，其增加僱用35%比率的外勞，也代表同一期間增聘了65%的國內勞工。

因此受訪者認為問題不在考慮台灣所引進的產業外勞人數是否逐年增加，現在的5級制外勞核配政策每增加100位外勞，在五類不同比率的產業（10%、15%、20%、25%以及35%）會出現國內外勞人數不同的變化。但不論如何變化，都是把國內可運用的勞動力大餅做大。在發生產業外勞總額逐年增加的同時，也代表廠商增聘國內勞工同時增加，受訪者反問，難道政府會擔心企業大量增聘國內勞工嗎？

從市場供需理論來看，當企業大量增聘國內勞工時，一定會出現市場的薪資上漲；但假如相反；一定會出現市場的薪資下跌。臺灣這幾年出現的勞工薪資停滯，根本原因就是勞動力需求市場的嚴重萎縮所造成。故不論從理論或政策面來探討，受訪者認為政府或勞團不能從絕對數字的思維去看待產業外勞人數逐年增加的現象。

四、對外勞聘僱警戒機制及警戒指標的看法

受訪者表示，建立「外籍勞工聘僱警戒機制指標」有其必要性，例如經濟部貿易調查委員會設有貿易救濟預警監測系統，系統內功能包括最新消息、不同產業損害預警監測月報與季報等等。但在建立「外籍勞工聘僱警戒機制指標」應同時考量勞工團體與資方團體之意見，不宜成為阻礙外勞引進之工具。

受訪者提出警戒機制指標的內容建議為：

1. GDP 成長率。
2. 按每月、每季與各年平均失業率。
3. 按月報、季報與年報統計的（1）國內外勞總人數。（2）不同類別外勞總人數（如產業外勞、社福外勞、白領外勞）。（3）不同類別產業的外勞總人數（如電子零組件產業外勞與白領外勞）。（4）不同國家外勞總人數、外勞逃跑總人數、外勞犯罪總人數、外勞月平均薪資等。
4. 國內不同類別產業的外移家數與對外投資金額

五、對外勞五級制核配比例的看法

受訪者表示，目前政府外勞僱用的核配比例改採用 5 級制（10%、15%、20%、25% 以及 35%）後，5 級制的 10% 幾乎都是四班二輪的電子高科技廠商，如果是考慮要創造更多高科技的工作機會，則無疑新制對於高科技廠商是不利的，但許多國內高科技廠商因受困於全球化的超低微利趨勢下，造成生產線的作業員工的低薪資效應，廠商也會依據國內接單成本與外勞聘用規定是否友善來決定生產線外移的最佳策略。因此，針對五級制新制對於高科技廠商不利的情況下，政府要密切注意其後續是否會發生廠商生產線外移的趨勢。

目前3K傳統產業按5級制可核配35%，這些廠商幾乎都是所謂的3K（辛苦性、骯髒性、危險性）產業，以及國內勞動力嚴重不足的廠商，是這波改制的受益者。如果是考慮要創造更多的工作機會，3K產業顯然比不上高科技產業輕易可創造上千上萬的工作機會，但這些3K傳統產業卻又聘僱太多的邊際勞工與承擔了社區型勞動力的優點，政府外勞僱用的核配比例也不能不考量傳統產業的外勞需求。

針對除此二者之外，還有哪些因素可做為分級判定之標準，受訪者認為要先界定以下的概念，包括台灣目前的外勞增加是否是失業率上升的主要因素？是否是邊際勞工失業率上升的主要因素？是否是勞工薪資下降或停滯的主要因素？假如是的話，當然前述的外籍勞工聘僱警戒機制指標就要有關於失業率上升時會成為外勞核配的制約因素；又假如不是的話，按目前的5級制的外勞政策，要同時動態配合前述有關警戒機制指標的建議內容隨時調整，而不是僵化不動的。例如哪一個公司願意提高青年就業機會，則此公司在5級制有政策上的增加額度誘因，如此增加政策誘因機制可以解決外勞核配比例僵化的毛病。

六、對政府近年來外勞政策調整的看法

受訪者表示，目前政府頻頻調整外勞政策，的確可提高引進外勞對促進本國勞工就業之效果，但要說真正的達到經濟學原理的最佳效果，顯然還未達到。其未達成的主要原因是來自於結構性的問題，政策常需有多種考量，例如需更照顧邊際勞工、為了回應失業率短期間快速上升，以及選舉考量等等，政策就必須犧牲某些原則，本來外勞就會牽扯政經議題這是正常現象。

針對政府外勞政策建議改進如下：

1. 建議勞委會要盡快將求才核發作業回歸中央，因為相同的作業程序如核發求才證明，因為不同的縣市政府有太多的政治考量，尤其是高雄市政府勞工局此現象特別嚴重，已經造成不公平與扭曲的現象。又例如當初在台南縣陳縣長任內對於南科廠商聘僱外勞在其八年任內一片空白，又續任之蘇縣長首任四年政策沿續，致南科12年因廠商無法獲得外勞而造成不利於投資後果，在蘇縣長續任後四年改弦更張後，整個南科廠商獲得外勞才有

改善。

2. 目前主要的外勞有菲、泰、越、印諸國，依法企業主提供膳宿後可在菲國外勞薪資扣除 4000 元，但泰、越、印三國僅能扣除 2500 元，否則其勞工無法到台灣工作，據研判應與我國的外交談判有關，當然也直接增加廠商僱用之成本。
3. 目前的越南外勞脫逃率約 17% 實在太高，印尼外勞也很高可能有 15%，外勞脫逃某些原因實在非雇主可以控制，但脫逃後不知去向、非法打工或更甚而進入色情行業的問題，建議勞委會應再與警政單位加強查緝；另非可歸責於雇主之外勞脫逃在一定期限如 6 個月，應讓雇主可盡速遞補。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年4月25日

訪問者：辛副教授炳隆、李助理教授淑媛

受訪者：某工業區廠商代表

紀 錄：許華蘭

訪談內容：（受訪者提供書面意見）

一、引進外勞實質助益

受訪者認為，引進外勞最實質助益在於補充基層人力之不足。由於國內知識水平提高甚多，現有求職者中多數為大專生或大學生，對於基層操作員之工作多不願為之，即使願意嘗試者，也都待不久，尤其是在 3K 產業、三班制產業中，這種情形更是普遍，偏偏這類工作是許多行業的關鍵製程。因此，若沒有外勞，許多有 3K 製程及 24 小時輪班制度的企業將面臨停產的危機，甚至造成整個產業鏈的中斷。再者，輪班工作與假日工作有助於公司提升產能與機器設備利用率，但本國勞工亦多不願從事夜班或假日輪班工作。

從歷史資料可發現，製造業之空缺率一直居各產業之冠，由 100 年 8 月的資料可看出，儘管空缺率由 100 年 2 月的 4.05% 降至 2.94%，缺工人數仍達 80138 人，而當月失業率約為 50 萬人，也就是說製造業約有八萬多個位置是本國人因各種因素而不願擔任之工作，推測這些空缺應該是本國勞工所不願參與之最基層之操作員，尤其是在所謂的 3K 產業中。因此，外勞已成為台灣製造業不可或缺的人力資源。在這種情況下，在台灣多數工廠中，若說是現場基層藍領外勞在養活白領的本國勞工，其實並不為過，而這就是引進外勞最實質的助益。

我國少子化的情況日趨嚴重，再加上國人學歷越來越高，這皆使得國內缺工的問題越來越嚴重，而外勞正可以滿足製造業基礎操作員的需求，並能擴大企業對於白領本國勞工之需求，引進外勞將可降低失業率，促進本國就業，並帶來促進經濟發展的效果。

二、對目前國內外勞總額的看法

針對金融海嘯之後，台灣產業外勞人數逐年增加，由 98 年 8 月的 17 萬多人，增加到 101 年 1 月的 22 萬 6 千多人，有勞工團體擔心會發生外勞總額失控的現象，受訪者認為，政府不只聽到勞工團體的聲音，也應該要聽聽中小企業的心聲。受訪者表示，從數據上來看，這十五年間，製造業外勞人數增加 51,594 人，但百分比降低了 16.13%，社福外勞人數增加了 161,233 人，百分比大幅增加 28.86%，其中看護工增加 172,044 人，百分比增加 35.57%，為各類外勞人數增加幅度最大的一類。可見這十五年來製造業所增加的外勞人數並不多，百分比反而是下降的。

受訪者表示，製造業外勞問題是國內人力供需失調及產業政策造成的問題，社福外勞問題導因於政府社會政策不當，不論在形成原因或外勞工作屬性上均是兩個截然不同的類別。當探討外勞人數總量管制的問題時，實應將這兩類分開來談，不能因社福外勞之增加而擠壓到製造業外勞人數之空間。若持續壓縮製造業外勞雇用人數，將造成產業外移，形成更大的社會問題。

再者，政府對於勞資協商機制，主要係與國內工會組織與團體為協商對象，其中主要成員是國營事業工會。然而，國營事業工會員

工為 20 餘萬人，而中小企業所雇用員工人數高達 760 萬人，佔全體企業雇用員工數 80% 以上，在重要勞資政策上，卻忽略了居多數的中小企業勞工的意見與權益。當勞工團體高唱「外勞總額失控」時，政府單位是否應聽聽中小企業勞工的心聲，還有佔台灣企業中絕大多數私人企業主的心聲。政府必須瞭解，當私人企業接到訂單卻找不到基層人員來生產時，應對模式不是關門就是出走，相信這不是政府想看到的情形。

三、對外勞五級制核配比例的看法

從 94 年至 101 年，製造業外勞分佈比例可看出許多傳統產業所聘用外勞人數大幅下降，例如紡織業是台灣傳統產業重要一環，也是勞力密集的代表性產業，紡織業的外勞使用人數七年來卻降低了六千餘人，雇用外勞比例下降 6.44%，究其原因，紡織業面臨產業外移及關廠歇業的困境，但最根本原因還是缺工問題嚴重導致產業沒落。受訪者強調，對缺工嚴重的傳統產業來說，缺工才是許多企業真正的痛，引進藍領外勞可以解決嚴重缺工問題，養活白領本國勞工，若持續限制外勞引進，工廠倒閉，最終還是會造成本國勞工失業的結果。

反觀本國勞工想進入的產業所使用的外勞人數和比例卻大幅增加，因這些產業原本所聘用之本國勞工人數就多，在核配比例的規定之下所能聘用的外勞人數也多，往往一個廠的外勞聘用人數就比十幾家傳統產業企業所分配到的外勞名額總和還多。受訪者表示，這種外勞名額獨厚大企業的現象並不符合外勞政策「補充性」原則，且將造成國內失業率的上升。

針對目前外勞五級制核配比例的看法，受訪者表示，3K 產業在現行五級制下雖從原有 20% 提高至 35%，但引進外勞之比例仍然是與雇用本國勞工人數掛勾，此項規定，仍然無法解決 3K 產業招募不到本國勞工的問題。在本國勞工不願進入 3K 產業的情況下，因招募不到本國勞工，就算外勞核配比例達 35%，但招募不到 65% 的本國勞工，工廠仍將處於缺工的狀態。

受訪者建議，為讓中小企業能根留台灣，讓傳統產業能補足充足人力，應將 3K 產業及需要 24 小時輪班的產業，其外勞雇用比例

再大幅提高至 50%~60%，或是依企業實際機台數量去做適當外勞引進，在不違反就業服務法第 42 條規定之下，將機台操作實際配置下之缺額由外勞補足之，如此才能實際解決企業缺工之問題。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年4月30日

訪問者：辛副教授炳隆、李助理教授淑媛

受訪者：某產業工會代表

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

一、對目前國內外勞總額變化情況的看法

受訪者認為目前國內產業外勞數量已經比金融海嘯前的數量還要多，從 98 年 8 月起的 17 萬多人，增加至 101 年 1 月的 22 萬 6 千多人的情況，因而擔心未來外勞總額將會失控。其認為 98 年是因為金融海嘯，造成國內企業訂單減少、產出下滑的影響，外勞人數略微減少，在景氣恢復後，則企業對外勞的需求又會增加。

以往在外勞政策方面，根據就業服務法第五十二條所規定，必須有所謂外勞總量的概念，也有訂警戒指標，但目前產業外勞政策改採經常性申請受理，外勞總額已經不存在，政府認為已經用核配比例控管外勞數量，制訂核配比例就是一種對企業外勞總額的控管，但受訪者則持否定態度。

其表示現在產業外勞變成經常性受理申請，3K3 班產業開放外勞後，有許多廠商本來沒有申請外勞現在也來申請。此外，部分有規定落日條款的產業，好不容易等到外勞到期，不能再續聘，逐步讓外勞數量降低的作法，卻因開放 3K3 班且經常性受理申請外勞，又造成目前外勞數量不斷上升。受訪者強調，政府心中應該要有一個外勞總額數量，也需訂定警戒指標，產業外勞應該逐步遞減，而非不斷增加。

二、引進外勞是否可促進本國勞工就業

針對現在有許多企業工會，贊成企業引進外勞，受訪者認為，對企業部分員工來說，會覺得外勞可以幫他們分擔較粗重的工作，企業本國員工可以當領班或幹部來管理外勞，但當這些本國員工越來越資深，企業在考量成本時，則會因為這些資深員工薪水太高，針對這些本國員工進行裁撤，此時本國員工才會出來抗議。受訪者也認為，企業的確會有招募不到本勞的困境，因此必須聘用外勞，但同時企業也要想辦法改善自身的勞動條件以吸引本勞，不能因為有外勞的存在，而有延緩改善勞動條件與勞動環境的想法與作為。

受訪者認為，他贊成國內真正有需求的產業可以引進外勞，尤其是那些可以因雇用外勞而讓整個產業鏈留在國內的產業，但雇用外勞絕非長久之計，政府更應該要有配套措施，不能長久用外勞來填補國內勞動力缺口，整體企業外勞數量必須要逐年遞減。

受訪者以為外勞政策應該符合到就業服務法第四十二條規定，引進外勞不能影響國人就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定，若政府繼續增加引進外勞，將會延緩國內產業升級以及國人勞動條件的提升。現在政府政策一直想讓一些外移廠商能回流台灣，然而此些企業當初選擇出走台灣，現在因當地勞動條件提高、勞動成本提高才想要回來台灣，還要求外勞比例要增加，若是一些高耗能、高

污染的產業，提供的勞動條件又低，還要政府提供他們很優惠的稅率，政府讓這種產業回流台灣是沒有意義的。受訪者表示，若回流台灣的產業，只是要求政府適用最高比例的外勞核配比例，最終無法創造本國就業機會，錢都被外勞賺走，對台灣實在沒有什麼好處。

受訪者表示，台灣存在著一群中年就業者，這些人容易被外勞排擠到工作機會，要轉業是比較有困難的。至於政府政策是應該讓某些傳統產業利用引進外勞繼續留在台灣當夕陽產業，即使這些產業勞動條件很差，又必須引進外勞才能生存，但至少讓一些本國中年就業者還有工作可以作；還是政府應該讓國內的夕陽產業自然淘汰，政府不必繼續扶植這種勞動條件差，又必須引進外勞，帶來社會成本的夕陽產業，儘早協助這些中年勞動者轉業，並促進台灣的產業升級。但政府哪一種作法比較正確，受訪者表示難以遽下結論。

針對外勞所帶來的社會成本，受訪者表示，引進外勞的確會影響到社會安定，這不一定是指外勞所帶來的治安問題，外勞進來也有可能被受虐而影響到社會安定，例如高雄捷運的泰勞受虐事件，或是外勞被逼吃豬肉等事件，這些社會成本都是引進外勞所必須考慮的。

三、對外勞聘僱警戒機制及警戒指標的看法

受訪者表示，他認為外勞政策一定要有總額控管，就業服務法第五十二條所明文規定：「前項每年得引進總人數，依外籍勞工聘僱警戒指標，由中央主管機關邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商之。」，因此政府應該要依法行政，不能像現在一樣，產業外勞採經常性受理，完全喪失法律所規定總額控管的意義，容易造成外勞總額失控的情況。

其認為外勞的警戒指標的設立方面，除考量一般經濟指標外，也應考量社會性指標，在經濟指標方面可包括失業率、缺工率、經濟成長率等，社會性指標則可包括外勞行方不明比率、外勞犯罪率、受虐率、職災率，此外並應考量外勞使用時間，亦即企業使用外勞期間越久，外勞人數應越少。

針對社福外勞是否應該設總額及設警戒機制的問題，受訪者認為，雖然目前社福外勞沒有設總額，但還是要有一套完整的管理機

制，社福外勞要訂總額較為困難，產業外勞就必須要訂總額。

四、對外勞五級制核配比例的看法

對於外勞分配方面，受訪者表示，產業外勞只要政府將總額訂出來後，外勞分配比例可以由工業總會等資方雇主團體自行去分配，外勞總額訂定應要由上往下，總額先框訂出來後，各產業再去按照需求分配，而非由下往上，由各產業雇主去決定他們需要的外勞數量，再去決定總額，這樣的結果一定是總額暴增。

受訪者表示，勞工團體不太在意核配比例，比較關心的是外勞總額數量，台灣的土地、人口、產業所能承受的最適外勞數量是多少，這個外勞總額不應該只由廠商用人需求來決定，而是要從台灣有限資源的合理分配，考量整體社會成本去訂出外勞總額。受訪者強調，最重要的是訂出外勞總額，各產業、各企業再去協商分配，無法獲得外勞名額的產業則必須思考無法使用廉價勞動力的解決方法，看是要產業升級或是外移。受訪者認為，外勞應該要用在刀口上，如不使用外勞，整個產業鏈將會在台灣消失的產業，但現在 3K3 班產業都可以申請外勞，就容易造成外勞總額失控的現象。

其認為現在外勞政策在談的往往是要解決資方需求的問題，解決台灣產業無法轉型的問題，都只關切勞動經濟領域的問題，但外勞引進之後，牽涉到的是台灣整體國土規劃和人口規劃的問題。外勞不是全部的時間都在工廠工作，他下班之後是生活在台灣社會裡面，受影響到的是整體社會層面。像受訪者住家附近的公園已經完全被外勞所佔領，賣的不再是台灣的小吃，而泰國、越南、印尼料理，很多地方成為外勞聚集的地方後，台灣人都不敢進入，這對台灣當地的生活形態及生活習慣已造成很大的衝擊，原本政府所提供的公共設施和綠地，是給當地居民享用的，現在反而變成外勞聚會的地方。這些外勞是企業資本家所雇用，賺錢的是資本家，但整體影響及社會成本卻是由全民來承擔。

受訪者表示，除非用移民的角度去看待外勞，則另當別論，移民是要長久居住融入台灣的社會，但外勞目前不是，外勞待了短期就走，又一批新的外勞進來，這對當地社區衝擊是非常大的，受訪者強調，外勞政策不是只有勞動力或是廠商缺工的問題，而是整體

社會的問題。

五、對企業支付較高就業安定費以額外取得外勞名額的看法

受訪者認為應按照企業雇用外勞多寡階梯式收取就業安定費，亦即雇用外勞的量超過某一級距，即應收取較高級距的就業安定費，但企業若願意以多付就業安定費的模式來增加雇用外勞，那為什麼不把多繳的錢拿去聘僱本勞或改善勞動環境？針對目前政府規劃增加的就業安定費將專款專用，拿來協助本勞就業，受訪者則認為，就業安定費應大幅度提高，讓高額就業安定費能反映企業實際的缺工情況，而非為了降低成本取得外勞的工具。

六、工會在企業聘僱外勞可扮演之角色

針對若企業想要提高外勞雇用人數的話，需經工會同意的作法，受訪者表示，這必需實際有工會在運作才能達成效果，其擔心可能會有御用工會的問題。但受訪者也同意，先讓工會能成立，先求有再求好，是比較實際的作法。針對是否可能產生內部企業工會和外部產業工會相爭的問題，受訪者表示，現在的工會太多也太複雜，但勞動法令只寫「工會」，工會有很多種，是指哪一種工會卻未做解釋。受訪者認為，應回歸團體協約法，以工會代表性與參與比例來決定，亦即依照團體協約法，取得合法協商權的工會，應以企業工會當作第一順位，其次則為職業工會、產業工會、綜合性工會等等。受訪者贊成讓工會有多一點決定權，鼓勵企業內部勞資雙方的協商與參與，但外勞總額還是必須控制住，政府先控制外勞總額，再制訂若要額外加碼經工會同意的機制。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年5月10日

訪問者：辛副教授炳隆、李助理教授淑媛

受訪者：某社福團體代表

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

一、引進社福外勞是否有效解決國內照護人力短缺的問題？是否阻礙國內照護體系的發展？

受訪者表示，目前台灣社福界在談論外勞時，常將外勞視為是威脅，多數認為外勞的引進是造成台灣的長照體系無法發展的主因，其表示這樣的二元對立思維應該要被打破。原因在於外勞已成為台灣最主要照護人力，這個事實社福團體應該要接受。此外，目前重度患者的居家照護服務一個月只提供 90 個小時，與外勞在家庭中所做的 24 小時照護工作，這兩者的服務性質是有所區隔的，兩者並非能夠

互相替代。

受訪者表示，目前社會的二元對立思維認為，只要家庭使用了外勞，這類家庭就不再有任何長期照護的需求，但其實這些使用外勞的家庭更需要長照體系的支援，包括居家護理與居家復健的需求，二元對立思維將雇用外勞的 20 萬家庭排除在本土長照體系需求之外，是不對的。政府常將這些最需要長照的家庭排除在外，卻又怪罪是因為外籍看護工的引進，導致國內長照體系發展不起來，於是外勞成為國內不去發展長照的代罪羔羊。此外，引進外勞所形成的種族差異及外來者特性，更造成了國內的外勞團體與老人團體、殘障團體彼此之間的衝突，保障外勞的議題讓某些社福團體先跳出來反對，而政府也以尚未有共識為理由延緩外勞權益的保障，也阻礙了彼此之間的溝通。

因此，受訪者認為，應該要打破外勞與長照體系之間彼此分立的狀態，社福外勞引進不應再由勞委會制訂評估機制，而是外勞應直接進入長照體系，由長照體系來評估、訓練、輔導，甚至聘用，讓社福外勞直接在我國長照體系內工作，並確保照顧的服務品質，此一部分應由內政部及衛生署統籌規劃。消滅外勞不應當作國內長照產業發展的目標，國內應接受目前有 20 萬社福外勞正在從事照顧工作，且這個趨勢不會減緩，在訂定政策指標時，這種二元對立思維會阻礙目前長照問題的解決。

受訪者建議，要解除國內二元對立思維，首先社福團體必須承認目前外勞為台灣的重要照顧人力。其次，長照體系必須面對外勞的存在，並發展出與外勞有關的體系，包括評估、輔導及管理層面，讓居家服務體系熟悉與瞭解外勞的管理，由居家服務員發展對外勞的教育訓練，受訪者亦不反對由外勞仲介來經營這一塊，但他們就必須具備長照的專業。第三，本國的居家照護服務與外勞照護服務之間必須要有銜接，目前在外勞引進之後，居家照護員就會馬上撤離，完全沒有任何交接時間，但每一個受照顧者都具有特殊性，應允許有銜接的時間。目前國內僅有一些民間團體有自行募款讓居家服務員與外勞作銜接服務，例如宜蘭的一間養護中心，讓新進外勞及受照顧老人住進養護中心接受照顧訓練，訓練完後再返家照顧。第四，國內長照體系可以發展喘息服務，讓外勞能夠休假，此方面目前政府

單位是持反對立場，認為錢不能用在外勞身上，但其必須要考慮到外勞的使用者是我國納稅的國民。

在目前社福外勞所做的工作是本國勞工所不願意作的工作的情況下，引進社福外勞後，應發展出更多支持性的服務，包括外勞的評估、教育訓練、管理及喘息服務等等，這些服務是可以創造本國勞工的就業機會的，但在目前二元對立思維之下，這些支持性服務卻無法發展。受訪者建議，目前政府會對外勞雇主收取就業安定費，這一筆就業安定基金應該拿來發展外勞支持性服務，提升家庭外勞的照顧服務品質。這一塊政府若不去作，外勞可能就會繼續用逃跑的方式，來回應這個體系無法保障外勞權益的現況。

二、未來長照保險開辦後，我國社福外勞相關政策或法令，需做什麼樣的變動或調整？

受訪者表示，在政策上面勞委會必須和長照十年的政策作整合銜接，政府必須把長照體系建立起來，目前每個鄉鎮都有地方政府委託辦理居家服務的民間單位，勞委會應讓承辦居家服務的單位也能附帶辦理外勞的輔導及教育訓練，讓家庭能同時使用居家服務單位提供的服務，家庭聘僱外勞時也能由居家服務單位提供外勞的輔導及訓練，需要喘息服務時也能找居家服務單位提供。

然而目前喘息式的居家服務歸衛生署主管，居家服務單位則是由內政部主管，又分為兩套體系，造成每個單位都有本位主義，經費也無法整合，在財源無法整合的情況下，於地方政府執行時，提供的服務也變成是破碎的。受訪者認為，在長照改革上，應以一個社區作為一個規劃體系，有單一窗口可以統一發包及委託，對於使用者來講，一個社區很清楚就是一個單一窗口，以免造成資源及財源無法整合的情況。

針對若未來使用長照保險之後，是否有可能由本勞提供長照服務，受訪者表示，目前外勞仍比本勞好用，但外勞只停留短期，具有不穩定性，訓練好的外勞可能三年後就要離開，對外勞的人力資本投資無法累積，且一個家庭使用一個外勞其實是很大的浪費，要個別家庭去承擔所有教育訓練及管理的責任對他們來說也是很大的負擔。因此，雖然外勞較好用，本勞亦有優勢，但受訪者認為重要的

是，政府在建立長照體系時應增加多種配方，讓使用者能針對個別情況有多種選擇。受訪者建議應逐步取消個人家庭一對一的聘僱外勞，而改由居家服務單位聘僱，目前外勞 24 小時住在家裡提供服務的方式，就勞動條件及勞工權益的面向來看，不是一個長久之計。

針對外籍看護工與本籍看護工的服務品質比較，受訪者表示，兩者各自有優勢，外勞的確有文化及語言的隔閡，這部分是有可能克服的，但外勞的經濟弱勢背景使外勞較能夠服務於較差的勞動條件與環境，目前外籍看護工所從事的工作的確是本國勞工所不願從事的，這是外勞相對於本勞的優勢。針對外勞與本勞的照顧態度方面是否有所差異，受訪者表示，並沒有嚴謹的調查能夠證明，外勞有態度好的，也有態度較差的，同樣的本勞也是，且研究上也很難藉由調查得知服務態度好壞，就算受訪者真的回答了亦很難歸因於外籍與本籍勞工的差異導致服務態度的差異。

未來透過長照保險，有一些服務是本勞可以提供的，如老人在面對死亡的過程中，建立陪伴的關係是很重要的。在人口老化的趨勢底下，照顧老人本來就是一個重要的產業，但台灣卻把照顧老人的工作丟給外勞，外勞成為國內發展長照體系的緩衝劑。未來發展長照體系及照顧產業無可迴避，照顧不應只有一對一關在家裡的照顧，應增加社區及互助形式的照顧服務。台灣必須要面對目前越來越嚴重的人口老化的問題，不能再偷懶的以外勞當作解決方式。對於家屬來講，照顧的過程亦不應完全交給一個外人來完成，目前發展的長照體系應讓大家有多種方案可選擇，而非全部交給外勞，或全部交給本勞，家屬可以選擇在家照顧，而不會面臨經濟或就業的損失，不會被懲罰，不會孤立無援。對於使用外勞的家庭，體系必須要支持與提供其所需要的支援服務，這部分對台灣就業也是有幫助的。

三、社福外勞是否應訂定總額及警戒機制

針對社福外勞是否應訂定總額的問題，受訪者表示，他贊成社福外勞應訂定總額，理由是外勞不應成為政府作為迴避建立長照體系的藉口，設定總額之後，能讓社會開始思考如何善用外勞人力，總額的考量點包括讓制度能夠建立、人力能夠善用，以及外勞權益保障的問題，讓進來的外勞人力能夠自由轉換雇主，同時可減少逃跑外勞的比率。

針對若外勞可自由轉換雇主，是否會產生弱勢雇主就雇用不到外勞的情況，受訪者表示，由於許多重度患者讓外勞 24 小時一個人照顧與面對，才讓外勞不願照顧，因此，思維不應該是綁住外勞在一個家庭裡面，社會應要提供支援與分擔，建立一個能夠共同支持的照顧體系，而非丟給外勞承擔，最終逼迫外勞選擇用逃跑的方式回應。針對重度患者的照顧，受訪者認為，以外勞可增加休假或加薪的方式，以及其他勞資互相協商的方式，來提高外勞照顧的誘因，而不是雇主用對待奴工的心態綁住外勞。針對目前政府表示經費不夠以致無法發展喘息服務，受訪者表示政府可考慮用就業安定基金的經費來支應，社福外勞的就業安定費理應用在發展長期照護服務上面。

針對社福外勞總額如何訂定警戒指標的問題，受訪者表示，目前國內約有 20 萬名社福外勞從事看護工作，其中約有一萬名外勞受雇於養護機構，約 19 萬名外勞在個別家庭從事每天 24 小時的照護工作，而國內的居家照顧服務針對重度患者提供的是每月 90 個小時的服務，國內目前約有三萬名照顧服務員，其中 2.5 萬人是在機構任職，僅有約五千人從事居家照顧服務。由外勞照顧以及使用居家照顧服務兩者之間存在很大的懸殊及落差，政府應補足中間的空缺，提供更多照顧服務的選擇。

受訪者表示，外勞照顧服務的形式需要調整，讓外勞在家裡以一對一的方式去提供照顧並不是有效益的方式，目前已有 20 萬的社福外勞核准進入國內，應思考以更有效益的方式去運用外勞。例如，是否能發展共同使用外勞，或是發展集體照顧服務，或是以日托的方式，一個服務員可以同時照顧四個老人，這樣 1：4 的效益會比一個外勞只在一個家庭提供照顧具備更大效益，老人們也能有社交生活，服務員有喘息的空間，互相支援及互助的效益、以及人力運用的效益也可以發展出來，而不是像現在這樣，每個家庭有其各自需求去申請外勞，外勞絕對開放不完，而且使照顧人力的運用效益變得非常低。

以日本為例，日本的外勞照顧人力只受雇於機構，外勞必須經過專業訓練，且需會說日語，外勞薪資也按照當地薪資水準，日本雇用外籍看護的成本是很高的，因為日本並不隨便讓家中的老人給

外國人照顧，韓國則只引進韓裔的中國人作外籍看護，其同文同種，也沒有語言隔閡上的問題。反觀台灣，卻完全不在乎外勞語言溝通及文化差異的問題，讓大量東南亞籍的外籍人士直接進入家庭作老人照顧。

受訪者提出，目前養護機構已大量使用外勞，而社區照顧服務，或是日托及家托，有沒有可能進一步運用這些外勞人力，以及家庭能不能共用外勞，這都是發展長期照護的過程所必須討論的。本國的長照體系應該要先接受已有 20 萬外勞照顧人力存於台灣社會當中，如何讓這些人力在合理的工作環境下，提供更好的服務品質，為國內長照體系發展的第一步。

受訪者認為社福外勞總額不應再增加，但對於已經來到國內的外勞，應更有效率的去運用，而不是將每位外勞綁在個別的家庭當中，協助雇主做其他的家務。政府應讓這些外勞進入居家服務單位接受訓練與管理，居家服務單位應瞭解這些外勞的特性或長處，進一步讓居家服務單位成為外勞的聘僱單位，結合外勞與目前的照顧服務體系，在照護人力運用上也能更有效益。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年7月4日

訪問者：辛副教授炳隆

受訪者：某電子業公司

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

1、公司目前核配外勞名額是否已足夠使用，使用外勞對公司的幫助及優缺點？

受訪者表示，受全球經濟變動及景氣循環波動影響，公司的基

層人力波動也非常大，目前外勞額度是 2010/10/1 以前，公司以重大投資專案申請所核發之外勞額度，未來則是適用五級制的 10% 外勞核配比例，這樣的數量對公司來說是很不足的。

公司聘用外勞最大的幫助是在補充夜班人力的部分，尤其是在南部的廠房夜班缺工的情形相當嚴重，外勞主要能補充夜班人力不足的情況。此外，使用外勞也有助於國內間接人才的就業機會能夠留在台灣，由於目前電子業的毛利率很低，且跟著全球市場的景氣在波動追逐，變成企業不得已必須想辦法降低成本，若企業一旦關廠或外移，不只本國基層勞工，許多間接人員的就業機會也會跟著消失。

受訪者表示，外勞相對於本勞的優點是配合度較高，能夠較彈性調配班別，缺點則主要是增加管理上的問題。受訪者指出公司對於外勞彼此之間的群聚效應必須謹慎處理，以防止有擦槍走火或打架滋事的情況發生，公司也必須瞭解外勞的飲食文化，以減少其在台灣適應不良的程度，此外，外勞語言上的溝通問題也增加公司管理的成本。

2、公司招募基層勞工遭遇的困難及因應對策

公司聘用外勞最大幫助是補充夜班人力，可能是南部人力組成結構，產線夜班缺工情形很嚴重，目前公司對於上夜班的本勞每個月雖有值班津貼，公司採三班制，週休二日，加班費的計算方式雖已優於勞基法規定，平均加班費成數可達到 1.5 倍率，即便如此，但本勞上夜班的意願還是不高，必須使用外勞來作補充。除了夜班，日班的人員也存在缺工問題，主要原因是工作內容：除須長期穿戴無塵衣在無塵室工作外，工作內容單調且重複性高，需長時間久站作業與搬運，多數新進年輕基層本(籍)勞工，較無法久任其產線基層工作。此外，以南部產線之女性技術員而言，這份工作收入並非家庭的主要經濟來源，所以她們通常希望能有較多時間在家庭照顧上，因此配合加班的意願相對低。

目前台灣製造業的特性是波動非常大，公司的人力必須更具彈性調整。目前公司約有 10% 的派遣員工，另外建教生約有 10% 的比例，在公司訂單尖峰時刻也有運用來自於大專院校的工讀生。就公司而言，

須有外勞人力與派遣人力同時運用，才能因應製造業的產業變動與忽高忽低十分不穩定的人力需求狀況。

派遣公司在地方社區深耕已久，與當地社區網絡關係熟稔，其散佈管道深入，能夠迅速找出多餘的人力，並主動聯繫招募事宜。此外，派遣公司也吸收許多社會上的暫時性人力，例如等待服役者，或是社會上較為弱勢的族群，派遣公司的延伸觸角相對公司徵募平台較為廣泛且主動。

受訪者表示，目前國內的基層就業市場已經產生斷層，由於少子化的現象，加上大家教育水準普遍提高，而不願意屈就從事基層直接人員的工作，使得缺工的問題成為整體人力結構的問題。

三、政府協助企業改善工作環境以解決本勞招募不易問題的可行性？

受訪者表示，公司的工作環境並不差，直接人員雖在無塵室工作，乾淨和衛生與基本供膳環境都不錯，缺點是需長時間穿無塵衣作業，且工作單調，以及需要有輪值夜班。受訪者指出，廠內本勞勞工多數是國、高中、職畢業的學歷，平均年資長且穩定，過去願意分擔家計的族群人口願意作，但這一代少子化的現象以及教育程度普遍提高的結果，這樣單調的基層工作，現在願意作的人卻變很少，基層勞動人力結構出現斷層的現象。

受訪者認為，公司提供員工的工作環境良好，人力短缺的問題不是公司改善工作環境就能解決的。而是台灣社會整體人力組成結構、教育程度普遍提升、家庭組成單位簡化(少子化)、青年價值觀的追求、所連動一連串的勞動人力結構問題才是主因。

四、如果明年因調漲基本工資導致外勞雇用成本上升，貴公司會因此而減少使用外勞嗎？當外勞雇用成本增加時，其對本勞的薪資會有何影響？

受訪者表示，公司因應法令要求，本勞與外勞的「本薪水準」差異不大，其差異在於福利和獎金，是本勞才能享有的，例如本勞享有每年的年終獎金、分紅獎金、每月的生產績效獎金、福委會之年節禮卷、旅遊補助、不定期之員工活動、電影票…等相關福利措施，因此，整體而言，雇用本勞的成本仍是比外勞要高出許多。

針對公司是否願意支付較高就業安定費以提高外勞核配比列，

受訪者表示公司還是會遵照法令規定辦理，但是，就公司立場而言，若就業安定費的金額過高，還是會衝擊公司的經營成本。

受訪者表示依目前公司本外勞的薪資結構與法令要求，提高外勞基本工資，公司對整體基層薪資結構也必須作調整因應，此舉的確會直接影響公司的雇用成本上升，增加雇主經營負擔。

五、整體而言，貴公司對現行外勞政策有何建議？

對於政府外勞政策的建議，受訪者希望政府在制訂外勞名額的門檻上能夠給企業較為友善寬鬆彈性的規定與配套作法，對外勞額度應予放寬，若要以支付高額就業安定費的方式增加外勞名額，對企業來說實為加重成本負擔，影響企業經營。

受訪者強調，基本工資應與外勞薪資脫勾，若要加重企業支付外勞成本，且直接調高外勞薪資，反而會造成本國勞工的不平衡，認為外勞搶了他們的飯碗。受訪者指出，我國法令相對於其他國家已對外勞相當友善，政府不應侷限於意識型態而反對外勞薪資與基本工資脫鉤，反讓本勞產生心理不平衡，更讓企業必須想辦法轉嫁掉成本。受訪者希望政府在政策作法上應給予企業更為友善的經營環境。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年7月4日

訪問者：辛副教授炳隆

受訪者：某電子業公司

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

一、公司未使用外勞原因

受訪者表示，在以往公司招募人力來源未產生匱乏，若有合適的本地員工可以雇用，當然是優先雇用本國勞工，在招募得到員工的情況下，公司將使用外勞的選項排在很後面。但現在公司在招募人

力上和以往相較的確產生一些問題，首先，目前在西部沿海地區幾乎每個縣市都設有科學園區或科技廠區，現在的員工大部分不必再離開自己的家鄉，對廠商的選擇性較多。第二，薪資不再是員工進公司的唯一考量，員工還會考量離家遠近以及比較各廠商的工作環境。以公司所在的產業來說，作業員必須在無塵室工作，工作不危險，但也不輕鬆，需要很高的專注能力，工作分為日班與夜班，一個班必須上十二小時，每兩個小時休息三十分鐘，且在無塵室的空間中必須站著工作，休息時間除外都不能坐下來，因此並不是輕鬆的工作。

二、基層人力不足的問題

公司在招募人力上從幾年前開始就不再這麼好找人，公司目前的人力運用也面臨一些挑戰，包括現今景氣循環變動非常快，公司在招募人力上面臨不敢百分之百全部招滿的情況，怕經濟情況一有變動，反而產生人力過剩的風險。此外，公司作業員目前以男性為主，且年紀有往上增加的趨勢，素質好的員工現在不一定會選擇來這個產業工作，就受訪者的觀察，許多年輕人可能選擇服務業，而不再選擇製造業就業，使得公司目前所招募人才的素質是有下降的。

受訪者表示，目前公司招募所遇到的困難也有些部分是來自於政府的法令措施，例如政府無限上綱保障婦女生產，目前公司員工懷孕時就不值夜班，生產後的哺乳期兩年期間也只上日班，且可以申請留職停薪兩年，可以領六成薪，兩年後則可復職，且公司對留職停薪的育嬰員工仍然百分之百薪資投保，這對公司人力運用及經營也是很大的影響。

此外，受訪者也指出公司人力招募困難主要在於目前就業人數下降，廣設大學的結果亦使得就業年齡延後，而年輕工作者不再傾向來製造業工作，而是傾向到服務或娛樂業就業，而熟齡工作者則剛好遇到家庭照顧的問題，可能會退出就業市場。

雖然有上述困難，受訪者表示相對於廠區其他公司，他們的公司在招募本勞方面還是比較有優勢，因為員工在選擇公司時，公司的招牌仍然會是員工考量的一部份，員工想進有名氣的大公司，公司的招牌也代表著公司的福利制度較好、較健全，也不會作不利於員

工的違法事情，例如無故扣薪、強迫員工加班或任意調動班別等。

三、如何解決基層人力招募困難的問題

針對前述人力沒有招滿的部分，受訪者公司是以加班的方式來因應。公司目前並沒有以使用派遣人力的方式來因應，受訪者表示公司現在幾乎沒有派遣人力，作業員全部都是正職員工，因派遣員工的福利較差，求職者不願意作派遣，使派遣公司也面臨找不到人的情況。

針對招募基層人力變得困難，受訪者公司有以開設產學專班的方式來因應，產學專班目前有 50 個人，是與鄰近的學校直接合作，到學校去招募高三畢業生，上課方式會配合班別，以穩定度來看還不錯。但目前開設產學專班的規模不大，因為只適合找鄰近學校配合，且願意以這種方式進來的學生其實也不多。公司不使用建教生的原因是因為建教生年紀太小，建教生必須從國三就開始培養，但年紀太小也造成學生穩定度較低，許多人可能到了高三反悔，賠不出違約金還是小事，公司也曉得他們賠不出來並不追究，但這些學生脫離建教班後無處可去，反而造成更大的問題，因此後來公司直接走年紀較大的產學專班模式。

針對目前面臨招募人力的困難，公司是否有考慮使用外勞，受訪者表示，目前還是不傾向使用外勞。首先是因為公司的作業員在工作上需要的精細度較高，公司招募作業員必須要考英文、數學還有細心度測驗，細心度測驗並非每個人都考得過，但這是必要的，因為在工作上的確需要具備此種能力，以降低出錯的機率。第二則是考慮到工作上的溝通與互動的問題。此外，主要競爭廠商有沒有使用外勞也是公司的考量之一。若是考慮要使用外勞，只有菲律賓外勞較符合公司作業員所需要的條件，但菲律賓勞工則有較難管理的問題。

針對公司是否有透過公立就服機構招募基層人力，受訪者表示公司會與就服機構配合辦招募活動，但成效並不好，就服站所推薦的人才比較難符合公司的需求，目前與就服機構能合作的是身心障礙者就業的部分。另針對公司是否有與職訓中心合作，受訪者表示職訓中心提供較多的是間接人才的部分，但通常推薦的人才也比較無法和公司所需要的職缺媒合，而廠房所需要的直接人員職訓中心也

比較沒有辦法推薦，因此職訓中心目前能幫忙到的部分是比較少。

四、企業改善工作環境以解決本勞招募不易問題的可行性？

受訪者表示，求職者找工作時，相同產業的公司福利其實都會被拿來比較，公司也會盡量提供好的福利給員工，以吸引人才。像公司提供交通車已經算是基本的福利配備了，除此之外，公司提供員工宿舍，員工一個月只要付一千五百元，公司提供的健身設施不只員工可以使用，連員工的家人只要辦眷屬證都可以使用，此外還有廠區商店打折等等優惠。

作業員常態性每個月都有績效獎金，按照員工績效分發，此外還有季獎金，依照公司營運狀況發放。公司也有提供高額的員工推薦親朋好友獎金，只要新人作滿三個月，推薦人就可以領到推薦獎金。

受訪者指出，公司的招牌的確在招募員工上面有品牌優勢，但公司在招募員工相對也會有較嚴格的條件要求，公司會要求員工需具備一定素質，因此不一定能完全順利招募到符合公司需求的人才。公司的作業員離職率其實也很高，大部分離職的原因是家庭照顧因素，此外也有不適應工作環境、作不習慣等原因，而夜班的離職率也比日班高。受訪者指出，由於公司的招牌以及福利制度相較於同產業的其他公司已經具有一定的招募優勢，且相較於其他傳統產業或3K產業，公司的工作環境並不差，因此以改善工作環境來解決招募問題並不會是主要考量。

公司的日、夜班制度是固定的，上夜班就是固定上夜班，受訪者表示值夜班的員工大部分是家庭因素，以單身居多，有家庭後可能就會想要轉日班。目前公司的作業員高中職與大學畢業大約各佔一半，就受訪者而言，還比較希望看到高中職畢業的員工，原因是現在大學太氾濫了，許多大學生的素質不見得比較高，也有些是大學念了不對的科系或不好找工作的科系來公司當作業員的。公司亦提供作業員升遷的管道，也有從作業員升遷到工程師的例子，公司對作業員也有提供外派的機會。

受訪者認為公司若使用外勞，成本並不會比較低，雇用外勞必須要繳交固定費用給政府和仲介公司，外勞的好處就是穩定而已。若一些有意願回台灣設廠的廠商只是為了要跟政府要外勞名額，是有

點荒謬的事情。

受訪者認為企業基層人力短缺的問題，為何廠商找不到人，為何本國勞工不願就業的原因，根本上還是要檢討目前的人力結構以及教育制度的問題，我國的教育制度是否過度鼓勵學生往上念，許多不需要念到碩士的科系也鼓勵念到碩士，造成目前許多人高不成低不就，也使得整體社會人力結構產生失衡。

受訪者建議，針對基層人力不足的問題，政府的政策應盡量符合企業的需求，政府政策有時雖立意良善，但未切合企業需要的話，反而會讓企業綁手綁腳，或讓企業實在無從與政府配合。例如政府所推動的建教合作計畫，可讓家庭經濟較困難的學生邊唸書邊進入企業實習，但針對禁止學生上夜班的部分，受訪者認為應限制一定年齡例如十八歲以下不准上夜班，以保護青少年，但十八歲以上的成年學生就應讓其有選擇的權利，政府規定建教生禁上夜班之後，反而有學生反映其收入減少，亦無法符合企業的實際需求，使政策美意大打折扣，反而無法達到當初的政策目的。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年7月10日

訪問者：辛副教授炳隆

受訪者：某化學業公司

紀 錄：許華蘭

訪談內容：

一、公司目前核配外勞名額是否已足夠使用，使用外勞對公司的幫助

及優缺點？

受訪者表示目前公司員工 96 人，外勞約有 20 位，以往外勞名額適用 97 年的重大投資專案申請，目前則適用外勞核配比例五級制的 35%。35% 的核配比例當初申請是以表面處理業加上夜班的部分，以目前核配比例可晉用 38 名外勞，外勞名額是足夠的。

受訪者表示使用外勞對公司最主要的幫助是外勞人力的穩定性，一經聘用就至少是三年的穩定人力。外勞與本勞相較之下，受訪者表示若本勞願意在公司留下來當然是再好不過，由於公司許多福利外勞都比照本勞，因此兩者成本差異並不會太大，但雇用外勞在實際生產線上還是多了文字、語言、溝通上的問題與障礙。受訪者指出，雖然公司也願意增加聘僱本勞，但公司對本勞的期待會比外勞高，由於公司的基層人員訓練成本較高，機器雖然是自動化生產，但中間有很多環節需要學習，以維持產品的高良率，公司希望從基層做起的本勞可以經過訓練升為主管，但這樣的本勞卻很難找，有一些人是不願意從基層做起，不想經過現場的訓練，而有些基層本勞則只想作簡單的工作，沒有意願往上升。公司雇用外勞的最大好處是在於外勞的穩定性，若本勞願意留下來，公司也希望以聘僱本勞為優先。

受訪者表示目前公司的外勞都待得滿久的，最長已經待了九年，穩定度很高，公司目前還沒有發生過外勞逃跑的情況。公司的外勞雇用是以基本工資為基準雇用，本勞新進人員的薪資則是高過基本工資，但除本薪的差異外，公司的外勞享有幾乎與本勞相同的福利。例如公司提供宿舍給外勞與本勞，外勞與本勞的住宿及膳食均免費供應，外勞若當到組長有組長津貼，以往也曾經有過外勞藉著加班領加班費，一個月的月薪達到五、六萬。外勞待滿兩年可享有員工旅遊全額補助等福利，若外勞未到期想要返國看家人，公司也會同意一年可回去一次，有不少外勞都希望能夠介紹親朋好友也來公司工作。受訪者表示公司的外勞大部分是泰國人，泰勞配合度高，也比較重感情。公司招募外勞時會希望是以前沒有來過台灣的，對於管理上會比較好帶人。

二、公司招募基層勞工遭遇的困難及因應對策

受訪者表示公司的本勞流動性不高，目前招募基層勞工不算太

困難，公司的基層人員大部分為20~30歲、學歷為高中、大學畢業者，招募方式為夾報與人力銀行網路招募兩種方式。公司目前所遇到的困難不在基層人力的招募，而在公司希望將基層人員培養為幹部的過程遭遇一些問題，由於公司的製程雖有自動化的機器設備，但一條生產線中有許多關卡，每一個環節都必須控制誤差，才能保持產品的良率，公司的基層人員若要學會整條流程，能夠獨自把生產線開出來，必須花上兩年的時間訓練才能達到要求。但公司在訓練過程中卻面臨許多員工素質不夠，無法達到升主管的要求，或是有較優秀的人才，但卻不願意從基層做起。

由於公司所在產業需要基層人員的數量沒有這麼多，但公司希望能夠訓練培養出一批基層人員成為中階人員，公司目前所遭遇的是人才升級培養的困難度較高。在公司目前人力還算穩定的情況下，這個問題還不嚴重，但必須考慮再過幾年可能就會產生人才的斷層問題，因此必須盡早訓練出管理階層以作銜接。

受訪者表示，即使現在外勞停留時間可延長到十二年，但公司還是不考慮用外勞來當管理階層，公司的外勞也可升至組長，但外勞的組長只管理外勞，不會管理本勞，畢竟外勞還是無法在台灣長久居留，公司還是不會考慮仰賴外勞，訓練外勞成為管理階層。

三、如果明年因調漲基本工資導致外勞雇用成本上升，是否會因此而減少使用外勞？當外勞雇用成本增加時，其對本勞的薪資會有何影響？

受訪者表示以公司的成本結構來分析，其實薪資成本並非主要的成本，主要的成本來是來自於原物料及機器設備，因此調漲基本工資對公司的影響其實不大。以公司產業性質來看，也不屬於勞力密集產業，主要其實還是靠機器在作生產，人事成本不是公司主要的成本。

事實上公司調薪也常常不用等基本工資調漲，公司的薪資就已經先作調整了，在公司待久的外勞，其薪資亦會跟著調升，也由於公司的福利不錯，在公司的外勞忠誠度都還滿高的。

受訪者並不認為外勞薪資與本勞薪資脫鉤之後，企業就會因成本降低而增加本勞的福利，事實上企業更有可能因為外勞便宜而雇用更多的外勞，公司才能降低更多的成本。受訪者也認為若外勞薪資

與基本工資脫鉤，壓低外勞薪資之後，我國外勞薪資在國際上不具競爭力，外勞不見得會來台灣工作，到時候企業不一定請得到外勞。

四、整體而言，貴公司對現行外勞政策有何建議？

對於政府外勞政策的建議，受訪者表示公司是希望外勞可以延期，因為以公司現場完整訓練需要兩年的時間來看，員工訓練及技術傳承是很重要的，公司不希望訓練好的人才必須面臨無法留下來的情况。但受訪者也不贊成讓外勞用移民的方式永久留在台灣，受訪者認為可讓外勞定期返回原國家再回台灣的方式繼續工作，但移民牽涉層面太大，還必須考慮到文化、教育等諸多因素，對整體社會影響非常大，必須慎重為之。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年7月23日

訪問者：李助理教授淑媛

受訪者：某社福團體代表

紀 錄：張珊渝

訪談內容：

一、引進社福外勞是否有效解決國內照護人力短缺的問題？是否阻礙國內照護體系的發展？

社福外勞從 83 年開始引進，到現在已經快 20 年，受訪者覺得

其實內部有蠻大的爭議，因為本來是要引進外籍的傭人，後來才變成是看護工。就目前的狀況來說，要維持目前的照顧成本，外勞的引進，變成很多社福團體包括機構跟個人，很重要的一個照顧人力，受訪者認為不是人力的問題，而是價格的問題。現在出現一種矛盾的狀況，有一群人說找不到工作，可是我們國內的居家照護員職業的才五六千人，且大部分都是在醫院裡面，而不願意到居家工作，變成有一些工作是沒有人要來做，而不是沒有工作機會，這裡面出了什麼問題那可能就要研究了。

從題目來看，價格因素是一定要重視，因為外勞便宜又好用，還有一些邊際效用，譬如說，24小時在家等，舉個例子有一位立法委員，他們家要引進外勞，因為他想要有隱私性，所以外勞不單純是照顧人力的問題，還引申很多周邊的效用。受訪者認為外勞是有解決國內照護人力短缺的問題，在老人或是身心障礙機構中，有一些人力配置的要求，但是身心障礙跟老人的配置不一樣，老人機構的外勞是算進人員配置裡面，但是身心障礙的外勞則不算，身心障礙機構比較嚴格，一定要專業的或有執照的人員，這是不能用外勞取代的，但是身心障礙機構也是非常需要外勞，因為身心障礙者比較老人更難照顧，且會到機構中，大部分都是併合各種不同障礙的類別，它的程度也更為嚴重，老人機構它有分生病或是生活可以自理兩種，很多人是因為行動不變，家人擔心獨自在家中，無人照顧，才送到機構，但是身心障礙的照顧密度是比較高的，除了規定的人力比的教保人員外，社福機構還是要找外勞進來協助幫忙，也因為有外勞幫助身心障礙機構經營，使機構不需花費較高的錢聘雇本勞。身心障礙機構的收費是被國家限制的，它跟老人機構不一樣，老人機構是市場機制，身心障礙機構則要立案，一定要接受政府的規範，每個人收費是有上限的，目前是為了要保障身心障礙者，因為那麼年輕就進入機構，它是屬於發展型的，出生不久就進入，他是家裡的經濟負擔，因為他需要的照顧是長期間的，不像老人，前30年是有生產能力，老了以後有一筆積蓄，可是身心障礙者，就必須一直支付照養費用，這都是長期的負擔。所以這個部份就有被限制，但是可能也有機構以其它名義多收錢，但基本上是有被限制的。受訪者看到的現象是身心障礙機構跟老人機構規定是不同的，身心障礙有收費上限，人力比有比較多的專業要求，所以機構必須去找外勞進來，

但外勞越來越難使喚，因為機構進來的適用勞動基準法，所以他們開始了解一些法令，會開始計較很多事情，如加班費等，雇主會有一定的抱怨，但機構還是有需要外勞進來做半專業性的工作，如：洗衣服、洗澡、餵飯、值夜班等。個人方面有幾個類別是可以申請外勞的，像是特殊類別的重度身心障礙者可以申請，若不是類別內就要做巴氏量表，依分數判別可否申請外勞，另外如果有醫生判定有 24 小時照護需求者也可以申請，但是因為人情常常會被檢舉，有一定的風險。就受訪者的了解，外勞引進確實也解決很多照顧上的問題。以下這些特定身心障礙項目：平衡機能障礙、軀幹障礙、智能障礙、植物人、老人痴呆症、自閉症、染色體異常、先天代謝異常、其他先天缺陷、多重障礙、精神病等只要領有身心障礙手冊並被評定為重度等級就可以申請。我們目前的照護體系是沒有分階段或是晚上來，它只有一天 1~2 個小時，這是目前照護體系上的問題，另一種是 24 小時需要有人照顧，但是他也是有一些人的需要，例如與人交談，所以對這些身心障礙者來說社福外勞是有存在的必要性。這個在國外是用個人助理，因為他意識是清楚的，只是手腳不聽使喚，個人助理變成他的手跟腳來協助他，台灣沒有這些，所以不找外勞要怎麼辦？最鮮明的例子就是沒有外勞就不能上班，很多肌肉萎縮症的患者，都是因為有外勞使他們的生活有新的開展，但是這也是經濟狀況比較好的才有辦法。所以外勞相當程度是有解決國內照護人力短缺的問題。受訪者自己體會到是那些最需要外勞的人是這麼依賴，即使有本勞，但是照顧的經費問題，確實是很大的問題。

我們目前的照護機構空床數是多的，很多機構的照顧品質不好，好的排隊排很久，不好的就沒有人，所以是品質的問題，才會造成有空床數。所以不能說沒有阻礙照顧體系，從丹麥的例子來看，丹麥很多獨居的老人，他們不願意有 24 小時的外勞進來，但是他們為什麼可以發展出在地的居家照護呢？因為照護服務員很密集，他們有一個中央的系統，可以知道這個里需要照顧的老人有多少，使他們可以來回照顧，但是台灣僅一天照顧 2 小時而已。所以國內照護體系與外勞引進是互為因果，從 83 年開始引進後，大量照護需求被外勞取代，壓力沒有出來，變成沒有動力發展，所以現在已經變成依賴。受訪者個人主張，不要再說外勞是補充人力，而是主要人力，必須要正視這個問題，把它納入照顧人力管理，甚至有勞工團體說取消

移工制度改用移民制度，像日本是移民制度，要先學日文考證照，考過了後我給你永久居留權，屬於移民政策，乾脆納入長照體系，讓長照體系更完整。

二、請根據您觀察，說明引進外籍看護工對國內同性質的勞工有何影響？

國內照護服務員被要求要做跟外勞一樣的事情，這叫做社會地位被貶低，其實外勞就是做人家不願意做的事，很多照護服務員就會心理不是很舒服，然後本土的照顧需求因為被外勞相當程度取代，有需求但是找不到本土人進去，為什麼？因為需求是零散的，跟丹麥不同，本土居家照護員認為他們的勞動條件不好，因為他們是算鐘點的，很多時間花在交通上，實際上工數不夠，所得就會有限，除了有排擠工作機會，同時也降低對同質勞工需求，也讓同質勞工覺得自己的專業度被降低。國內同質性勞工都願意到醫院工作，不願意居家，因為在醫院工作時間較長，且風險小，又有護理人員協助，居家除了工時破碎，除專業照護外還要做一些家務，另也可能會碰到騷擾事件，所以有幾個因素就會讓國內居家照護人員認為，沒有前景，收入低，社會地位低，沒有獲得別人肯定，所以除了工作機會減少還有其他社會層面上的影響。

三、您認為外籍看護工的引進，對促進本國婦女就業有何影響？

其實影響不是很明顯，但是如果沒有外勞，就會有更多的婦女會回到家裡面做照顧的工作，所以從這一面看起來好像沒有很大的幫助，但是從反方面來看，可以留住職業婦女上班，你請了外勞之後，其實對家屬來說是有減輕照顧負擔跟家務，但是讓她很安心重回職場又是另外一回事，因為像重度身心障礙者，除了外勞，家人也必須一起照顧，受訪者覺得比較上台灣的照顧體系，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，因為有外勞就不用24小時照顧，有其餘的時間去做短期的工作或是工作量低的工作這個部分的影響是有的，但是是否增加勞參率是有存疑的，最起碼不讓它惡化，不會因為有照顧的需求，就要犧牲婦女。

四、未來長照保險開辦後，我國社福外勞相關政策或法令，需做什麼

樣的變動或調整？

現在資源有限，如果申請照顧服務，政府有幫您補貼70%的費用，如果自己有請外勞，就不能申請長照服務，變成是二分法，如果長照人力無法發展出來，密集度不夠，需要外勞的需求是不會減少的，受訪者覺得現在有點腐爛，因為老人還不是很嚴重，其實有很多方式可以處理，現在最缺乏的是社區照顧托老，受訪者主張一定要在社區裡面，且交通運送不會太麻煩，若狀況還可以的，可以上一些課程，大家可以互相認識，晚上由家人接著照顧，這樣是不是滿足一些老人照顧的需要？有很多人請外勞，是因為家裡沒有人，無法照顧，如果很方便，在家裡附近，就可解決這個問題。社區的長照體系要先建立起來，先滿足某一些部分的需要，再來談長照保險。如果外勞家戶聘雇，且失能程度評估是寬鬆的，受訪者認為長照需求是不會出來的，大家還是認為有外勞在家裡蠻好的，政府還有補助。如果將來要開辦長照保險，外勞人力要整體化運用的，就會變成只是提供更便宜的外勞，其實它的效果有限。不管怎麼樣，在長照保險開辦之後，有一群身心障礙者的社會參予需求，你還是要決定到底是要歸保險還是福利。另如果只要收1%的保費，外勞可能還是戒不到，因為給付少，需求大，意思是收費低，能夠提供的幫助也低，可能有部分比較輕度的可以解決，但是長時間需求，就不能滿足，如果已經用完時數，評估還是需要，這些人才給外勞用，這才叫做補充式，但現在規定只要用外勞就不能用，受訪者的主張是如果你用本土的還不夠你就讓他用外勞來補，但是這個制度比較複雜，如果不開始，就永遠沒有第一步。

「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」

訪談紀錄

時 間：101年7月31日

訪問者：李助理教授淑媛

受訪者：某企業工會代表

紀 錄：張珊渝

訪談內容：

1、請就您的觀察，提出您對目前國內外勞總額變化情況的看法。

總額一般就是產業本身需要的外勞，其實外勞包含很多種，如產業需求等。受訪者認為現在外勞很氾濫，以前是因為產業需要，本勞不願意做，才需要引進外勞，如營建業的工資跟以前的工資已經脫鉤，在國內來說是屬於比較高的，雖然這種工作很少，現在目前國內的外勞管制很多，外勞在企業裡是用於勞力密集等，政府機關也是這樣認為。另依親問題嚴重，像外籍新娘的兄弟姊妹朋友依親，來台工作，也算是外勞的一種，現在很多，目前政府的研究計畫中都是討論企業整批引進或是家庭照護的外勞，卻忽略依親的外勞。現在社會上外勞氾濫到什麼程度？外籍新娘拿到身分證後，會辦理假結婚，這樣也算外勞的一種，政府目前無法可管，統計裡面沒有計入這些外勞，依親來台3年可以工作1年，假結婚問題更嚴重，過去政府開放外籍新娘，結婚後拿到身分證後就辦離婚，離婚後，要跟誰結婚，政府無法可查。這個情況很氾濫，企業的外勞有統一管理，沒有管理的屬於這一塊，所以造成目前外勞總額應該不只20幾萬，因為外勞來台工作，還是可以回去，對台灣經濟貢獻有限。以企業來說外勞好管理，因為外勞權利受損他們不會申訴，其實很多外勞都超時工作，行政機關都睜一睜眼閉一隻眼，過去的外勞政策是，本勞不做，才由外勞做，當時的景氣好工資提高，目前的工資下降，但是一般政府機構還是希望引進外勞，因為外勞的優點是工資低又好教，且外勞超時的管制比較少，要有職業災害後政府才會注意，企業認為外勞很好控制，因為有簽契約，而且他們主要是來賺錢。

二、近年來政府頻頻調整外勞政策，主要目的為可提高引進外勞對促進本國勞工就業之效果，依您的觀察，此一政策目標是否有達成？有哪些可以改進的地方？

現在政府說可以透過外勞政策提高本勞就業情況是不可能的，以前外勞政策是經濟起飛，有很多工作，本勞無法做危險性工作，由外勞取代，現在本勞找不到工作，外勞取代一般行業，北區職訓中心徵外勞技巧，因為政府有規定本勞招不到才可以招外勞，故意開不適合的條件，進而招外勞，政府必須要了解有技術性本勞跟無技術的薪水要有區別，政府看到的都只是帳面上的問題，一般比較有規模的公司會照政府規定去做，外勞百分比多少，但實際上的操作又不同。像有一些本勞是想要加班，但是現在企業認為外勞較便宜，所以加班的工作都給外勞做，所以就會排擠本勞，這種狀況很多約

占70%，現在台灣外勞會申訴的只有看護，因為算是專業的，且政府有再宣導，但是在工廠做工的宣導不足。一般企業要解雇本勞會用勸退的方式，現在政府規定是沒有爭議就沒有事情，調解部分用民法只要雙方願意和議就好。現在外勞政策應該在經濟起飛時，需要多少引進多少，但是外勞本身有可能會有外交的問題，但是現在經濟不好，外勞做的工作其實本勞也可以做，因為沒有機會給本勞做，企業直接認為本勞不會做，像之前台灣高鐵要招員工，薪水只給2萬多，沒有本勞要做，所以就大量引進外勞。以前的觀念外勞是用於勞力密集產業，但是現在已經擴散到其他的產業。

三、根據就業服務法第52條規定，中央主管機關應針對引進外勞人數建立「外籍勞工聘僱警戒機制指標」，請問您對建立警戒機制的建立與警戒指標的內容有何建議？請問您是否同意廠商在外勞不足的情況下，可以另外支付較高的就業安定費，在原核定外勞名額之外，取得額外的配額？

受訪者認為要設立外籍勞工聘僱警戒機制指標，設立指標要考慮台灣的經濟情況，但是現在被業者認為是降低成本最快最好的方法，政府應該要定配額，工會不可能會去影響，是理想化，受訪者認為增加就業安定費而多聘僱外勞這樣不一定會比較好，外勞引進也要兼顧國內景氣，需要衡量，政府認為較低階的工作本勞不願意做，所以用外勞，但是現在景氣不好，還是有本勞願意做低階的工作，政府沒有評估，當初引進外勞只是救急，不是一輩子，政府沒有了解這一點，所以政府應該要參考勞工團體的意見，且企業應發揮企業責任。現在基本工資提高的原因是要排擠外勞，遷就企業，每幾年就要提高基本工資，但是現在政府要開始脫鉤，包括月薪或時薪的問題，現在很多學生畢業後，都投入時薪制，都不投入傳統產業轉而投入服務業，時薪會亂調，像勞健保的問題等。政府沒有落實政策，吃虧的是勞工。

四、目前政府外勞雇用的核配比例為採5級制（10%、15%、20%、25%以及35%），分級之判定標準為缺工率與產業關聯度，產業關連性愈高，缺工愈嚴重者，核配比例上限愈高。請問您對目前外勞雇用的核配比例有何看法與建議？

受訪者認為不需要訂定核配比例，因為還是會有漏洞，以前的

觀念，是企業有需要就引進，如果定百分比下去不管有沒有需要都可以引進，政府要清楚企業是否有實際需要，請政府要考慮實際上的層面，如景氣跟企業需要等等，外勞人口分很多，應該要重視外籍新娘及依親問題，這個情況最亂，屬於合法隱藏性的部分，比企業引進整批外勞重要。

六、就您的觀察，國內業者在2008年金融海嘯與去年歐債風暴造成經濟不景氣期間，在外勞雇用方面有哪些調整？目前這些調整是否仍持續進行？

2008年金融海嘯外勞引進並沒有比較少，反而更多，現在企業要用外勞會想辦法解雇本勞，有排擠本勞的工作機會，因為外勞有配額，制度上會想盡辦法請本勞走，由外勞取代，在經濟不景氣時會解雇本勞保留外勞，另一般民營企業派遣員工問題很嚴重，派遣員工多於正式員工，派遣問題比外勞問題更加嚴重。外籍勞工有很多種，每個國家主要的工作內容都不同，像大陸新娘以前要有身分證才有工作證，現在是只要有居留證就可以工作，這是目前台灣的政策，只要有依親，他就可以來台工作，所以排擠本勞問題很嚴重。金融風暴只有動本勞，放無薪假等。現在業者以般認為還是外勞比較好用，成本較低，比較不會有抗爭申訴的問題。

附錄六期中報告審查意見與回覆

「建立外籍勞工引進對國內整體經濟及社會效益之制度化評估機制」委託研究計畫期中報告審查意見彙整

審查意見	意見回覆
目前研究報告每一章都有研究方法，建議統整出每章的研究方法，並且在一開始作一個整體研究架構的統整及問卷設計架構，俾利瞭解各機制建立脈絡。	已依評審意見在第一章增列一節說明本計畫研究架構，並且在研究方法中也說明問卷設計架構。

審查意見	意見回覆
研究報告第二章及第三章內容似乎未能緊扣本計畫研究目的，建議按照職訓局之工作項目重新整理，以符合局裡的要求。	已依評審意見在第一章研究內容增加「基層勞力短缺與外勞引進之關連性分析」，並修改第二章章名，且大幅調整內容，將原先第三章第三節有關 OECD 國家金融海嘯前後之外勞政策措施之改變，以及其他相關資料分析移至第二章，其餘刪除。
「評估模式」與「警戒指標」兩項指標立應為彙整文獻資料而建立，然兩項指標之建立與先前文獻之關連性不強，建議宜加強其論述。	將於期末報告依評審意見調整文獻分析內容，並加強說明其與評估指標、警戒指標之關連性。
依據職訓局需求書，本研究計畫應為建立外勞引進影響評估模式，而非評估效果。惟目前文獻整理較多是在討論外勞引進的評估結果，較少提到評估模式如何建立，	本計畫除建立評估機制之外，也要進行實際評估。文獻整理部分將於期末報告依評審意見調整，增加說明各文獻之評估方法。
在建立影響評估機制時，建議可多利用勞委會每年的定期調查資料，或是結合勞保局的檔案資料，以取得企業個體或勞工個體資料，並加以追蹤分析，而不必自己再作調查。	本計畫各項指標的資料來源包含既有相關統計數據與問卷調查。未來將依評審意見，只要能提供相同訊息，將優先考慮使用既有統計數據。至於勞保局的檔案資料，則可能受限於個資法，較難取得。惟未來若有需要，仍將請求委託單位協助取得。

審查意見	意見回覆
文獻分析論及其他國家指標訂定經驗，其重點應為指標訂定之源由與考量因素，以供我國訂定指標之參考。例如文獻曾提及以色列營造業訂定外勞總額管制 7,000 人，此時分析重點應為該數據或指標如何訂出；又如 OECD 國家外勞的引進可分為政府角色、產業需求及勞動市場的需求，在研究團隊所提評估指標當中可以找到產業及勞動市場的面向，但政府的角色功能又要如何反映在指標當中？此外，美國對客工引進有建立各職業別的監測機制或指標，例如美國會對農業部門的季節性客工作監測，因此建議可蒐集美國對不同職業別作的監測機制或指標，作為對我國的參考。	同意評審看法，未來將盡可能取得相關資料，以瞭解其他國家指標訂定之源由與考量因素；如果無法取得，也將附註說明。 已依評審意見，將引進外勞對政府的影響列入評估範圍。 將依評審意見，蒐集美國對不同職業別作的監測機制與指標，並於期末報告中說明。
第四章外勞影響評估指標與第五章外勞警戒機制指標應否相同？是否外勞影響的評估指標就能當作決定外勞總量管制的指標？研究團隊宜就此再加以釐清。	理論上，外勞總額需要警戒的主要原因是擔心無法達到預期政策目標，甚至出現有損本國勞工權益的負面效果。因此，影響評估的結果應做為總額警戒的重要參考依據，而評估指標與警戒指標也應涵蓋相同構面。惟影響評估未來可能會由職訓局採不定期委外進行的方式辦理，而總額警戒則可能會配合每次召開「跨國勞

審查意見	意見回覆
	動力政策協商諮詢小組」會議的時程，由職訓局自行辦理，二者的操作機制與時效性需求不同，故所採用的指標內容也會有部分差異。
相形之下，各警戒指標之相對權重應比指標選定更為重要，此部分建議可由德菲法或由專家建立訂定。	本計畫所設計的專家調查問卷內容已將各指標相對權重納入。
指標建立採用德菲法有其困難性與問題，包括指標訂定的疑義(此恐導致無法判斷受訪者是依個人主觀或專業知識來判斷指標之重要性)，以及指標如何判讀。建議德菲法問卷部分，宜加註說明指標意涵或先邀集受訪者說明問卷內容，以減少判讀或解讀誤差。	依原先規劃，問卷開端並無詳細說明，係因問卷發放對象為對外勞事物熟悉之專家學者，對外勞政策已有一定程度瞭解，爰簡略事先說明部分。惟如果評審有所疑慮，未來將先進行預測，並視受測者的反應，決定是否要增加說明。
警戒指標所訂定的判斷值是否妥適？據簡報說明，各指標多以過去 6 年的數值作為判斷依據，惟若過去資料皆屬異常，則宜否以此作為判斷依據。又若達警戒指標，則顯示目的為何？	目前期中報告所提只是研究團隊的想法，未來實際作法仍將看專家問卷調查結果而定。 依目前所規劃的操作機制，未來各項警戒指標的結果將於跨國勞動力政策協商諮詢小組報告。若達警戒門檻，表示當下引進外勞總數可能過高或過低，至於是否

審查意見	意見回覆
	需要調整，則應由該小組討論而定。
雖然指標建構的邏輯應力求完整周詳，但指標內容則應簡化。例如，可針對政府管理效能、經濟發展與社會觀感等不同面向，各選擇少數代表性的影響評估指標即可。在警戒指標方面，建議以更簡單明瞭的指標去判定我國外勞人數是否過多，例如奧地利設定外勞人數百分比達到多少就不再引進，以利作直接的政策判斷，在政策運用上會更具有參考性。	由於外勞政策備受社會各界關注而且跨國勞動力政策協商諮詢小組成員涵蓋勞資政學，各界代表所關注的角度不同。因此，為能回應各界的關注，指標內容可能無法過於簡化。
以色列對營造業外勞管制採取達到 7,000 人即停止引進之操作方式，臺灣的環境似不可行，可否建議其他替代方式。	期中報告只是介紹以色列的作法並不表示我國就應該參照。至於我國應有的作法將於期末報告提出具體建議。
建議將評估模式分為全社會、各產業，及個別廠商的效果，可藉此瞭解三種不同層次的效果，或許全體社會沒有得到正面效果，但個別廠商有得到正面效果，或是傳統產業與科技業的效果也不一樣。此外，如果調查結果顯示個別廠商認為受益，但整體產業並無受益，則此研究結果該如何判定？	已依評審意見，將不同層次的影響皆納入本計畫研究範圍。如果未來評估結果真的出現評審所提「個別廠商認為受益，但整體產業並無受益」的現象，研究團隊的解釋是目前我國引進外勞人數十分有限，故縱使有引進外勞廠商真正受益，但因為家數太少，故從整體產業來看，此受益效果

審查意見	意見回覆
	很容易被稀釋掉。
社福外勞問卷部分，受訪者為現任雇主，建議應訪問原照顧者，俾瞭解聘僱外勞前後之差異。	有關建議社福外勞問卷宜由照顧者填寫部分，考量實務上難以判斷與作業，爰以雇主為問卷填寫對象，但已依評審意見，在問卷內容中增加對原照顧者影響之問項。
引進外勞對原住民的影響目前是反映在原住民失業率的指標。然而，最近外勞人數是上升的，但原住民失業率卻下降，由此可見，以原住民失業率當指標，將無法反映外勞雇用對原住民就業情況的影響，建議指標可改為營造業原住民就業情況，較能反映出原住民所受之影響。	引進外勞是否會影響原住民就業是本計畫研究問題之一，研究團隊不宜預設立場。另，本計畫是針對整體產業外勞進行評估，而非僅針對營造業，故不宜將營造業原住民就業情況特別列為評估指標。
建議可將新移民人數納入指標中，因某些影響並非外勞，而是新移民所造成。雖然目前所設計的問題調查當中沒有問到這部分，但在分析架構中可將此考慮進來。	由於新住民大多為女性，且常限於家庭因素而無法外出工作；即使外出工作，其工作內容與外勞從事的工作也大多不一樣，故似乎無納入本計畫分析範圍之必要。
外勞問卷部分都是針對雇主作調查，但雇主會傾向表達雇用外勞的有利影響，而沒有雇用外勞的人卻會感受較多外勞帶來的負面影響，故目前所規劃的問題調查對象會忽略對未雇用外勞者所帶來的影響。針對	受陷於研究期程與經費，無法對未引進外勞的雇主進行問卷調查但未來會依評審意見，列入研究限制。

審查意見	意見回覆
這部分建議產業外勞問卷調查對象應擴及未僱用外勞的雇主；如果無法做到，則建議應將其列為研究限制。	
由於現在勞工關心的是自己的起薪過低，這也許並非外勞所直接造成，但一般民眾可能產生薪水過低而怪罪外勞的想法，因此建議可將新進人員的薪資加進指標當中討論。	本研究已將本國員工的薪資列為評估指標與警戒指標。
在社福外勞問卷部分：機構之文字，建議修正為「安養護機構」。另「發展社區內家庭照顧服務」的選項，恐怕民眾仍然難以理解，建議選項文字可再做修正，以讓民眾能理解的選項為主。	已依評審意見修正。
在社福外勞警戒指標部分：目前老年人口等相關資訊都是推估數據，使用上仍須留意。	謝謝評審提醒，未來在報告內容說明時會特別注意。
社福外勞警戒指標偏重重障患者，然目前實務上許多聘僱外籍看護工係因重病、照護需求或高齡照護等需求，建議應依實際狀況而有所調整，以避免產生落差。例如 80 歲以上的老年人口數，雖然這只是推估指標，不見得 80 歲以上就一定需要外勞照顧，但可作為反映需求照顧人數。	已依評審意見修正相關指標內容。

審查意見	意見回覆
在社福外勞警戒指標部分：因培訓人員多至安養護機構或醫療院所任職，故培訓人數多寡能否直接列為指標，仍有疑慮。	同意評審看法，惟目前尚無更適合指標可以替代。
在社福外勞警戒指標部分：目前機構使用率約 60%至 70%，其病床數是否等同居家服務需求，仍有疑義，且尚涉及國人照護習慣。	同意評審看法，惟目前尚無更適合指標可以替代。
社福外勞問卷 12 題僅列公立評價安養護機構，是否未包含私立平價安養護機構？	已依評審意見將其納入選項。
指標之構面與權重建議宜再調整或說明，避免造成正面指標與負面指標的數目與權重相差過於懸殊，使外界產生疑義。	本研究規劃儘可能完整羅列多項影響指標，提供後續政策或跨國勞動力政策研究諮詢小組會議進行刪減。
在研究報告中建議加入警戒指標的實際操作方式，以目前情況是很難訂出一個總額限制，但是否報告能提出警戒指標的實際操作方式的可行性，以作為日後政府部門警戒指標執行的參考。此外，所做出的警戒指標是否能夠進一步運用，例如機制建立後不只是注意到外勞數量應該要減少，還能進一步指出是哪個環節的問題，像是政府管理方面的對策應如何加強，還是只能提出量應該要增或減而已？	未來會依評審意見，提出實際操作機制，並且會針對應加強部分提出相關政策建議。

審查意見	意見回覆
實務上廠商常反應因外勞人數不足，而無法進行新增投資，因此建議產業外勞問卷調查加進廠商這一部份的需求，以瞭解廠商對重大投資外勞的需求。	已依評審意見將此問題列入問卷設計中。

附錄七期末報告審查意見與回覆

「建立外籍勞工引進對國內整體經濟及社會效益之制度化評估機制」委託研究計畫期末報告審查意見彙整

審查意見	意見回覆
總體面的影響指標與警戒指標部分有許多重疊，建議在文章中說明重疊的理由。	期中審查會議有委員提出影響評估指標與警戒指標應相同之建議且理論上，外勞總額需要警戒的

審查意見	意見回覆
	主要原因是擔心無法達到預期政策目標，甚至出現有損本國勞工權益的負面效果。因此，影響評估的結果應做為總額警界的重要參考依據，而評估指標與警戒指標也應涵蓋相同構面。
為便於讀者瞭解，建議再加以闡明各項影響指標的意涵，並能彙整於一張表格中。	已於報告中第 110 頁對各項影響指標進行說明，將依審查意見彙整成一個表格，方便讀者閱讀。
警戒指標中正向指標在的必要性值得商榷。因為計算警戒指標分數與燈號時，正向指標與負向指標兩者分數會相互抵銷，建議是否只考量負向指標即可。	因警戒指標訂定後，未來可能需在外勞政策諮詢委員會會議中提出報告，該會議參與者有勞、資雙方，各方關注問題不同，為顧及不同的考量層面，因而正向與負向指標有同時存在的必要性。
從貴研究彙整的資料中得知，部分 OECD 國家有訂定外勞總量，如果能蒐集到相關資料，建議可以說明這些國家的總額是如何訂定的。	目前所能蒐集的相關資料均已彙整並呈現在報告中，關於 OECD 國家如何訂定外勞警戒指標尚無法得到相關資料。
部分政策建議內容過於簡要，建議可以再做補充。	標題簡要，但各點內容已詳細說明。
建議彙整各國外勞佔本勞比例之相關資料，利用此些資料，提出我國外勞佔本勞之合理比例。	目前主要參考資料為 International Migration Outlook，雖然每年定期出版，但其在外勞方面之統計並無區分職業類別故本研究無法透過此資料進一步計算非技術外勞佔本勞之比率，而目前所蒐集到的資料如第 68 頁表 3-1 所示。 另外，國內相關參考資料中，可取得最完整之資料為 2008 年辛炳隆老師為經建會所做之研究報告，其為利用德菲法詢問各專家

審查意見	意見回覆
	學者對於我國產業外勞人數佔本國就業人數合理的比例之看法，研究結果顯示，最多學者認同的比例為5%，其次為10%。此一結果比台灣現況高出許多，且與政府的政策方向有所差距，因而在此不列入參考。
建議彙整其他國家引進外勞之政策目標，進一步瞭解其他國家對於外勞之引進，是否已從補充性人力的政策目標，轉變成勞動成本之降低。	目前為止，多數文獻皆為探討引進外勞是否會排擠本國勞工，如此看來各國還是以補充性人力為主要政策目標。
近來經建部門及相關經濟學者認為目前國內缺工，應持續開放外勞，且為避免提供廉價勞動力影響國內產業升級及勞工就業機會，有關外勞開放應朝管價不管量模式，建議探討此主張與就服法規定建立外勞警戒指標，是否有矛盾之處？	有矛盾之處。依目前就業服務法之規定為總額控管理念，因此有關外勞開放採管價不管量模式之主張，與就業服務法之規定有矛盾之處。
有關社福外勞人數之增加與長期照護體系未完全建立極密切之關連，因此該項是否可納入決定社福外勞人數之警戒指標？	長照體系是否建立，以及所衍生出來的本國照顧人力是否充分的問題，原本即為政府外勞政策考慮的重要因素，本研究已納入如重度身障者人數增加率、80歲以上老年人口數增加率、因料理家務而未參與勞動市場人數增加率、本國居家服務員人數增加率等指標進行評估，此些指標即可充分反應社福外勞人數之增加與長期照護體系未完全建立極密切之關連之現象。
其他國家之外勞人數總量管制僅呈現結果，對於該結果所產製之因素或條件並無論述，是否有相關之資料可補充？	目前所能蒐集資料均已彙整並呈現在報告中，關於其他國家之外勞人數總量管制產製之因素或條件尚無法得到相關資料。

