

外籍勞工在台灣的趨勢、經濟關聯與政策*

The Trend in Foreign Workers, Economic Linkage and Policy in Taiwan^{*}

吳惠林** 王素鸞***

Hui-Lin Wu** Su-Wan Wang***

摘要

本文旨在對外勞在台灣諸種課題作一完整回顧及評估，首先將 1989 至 2000 年的在台外勞之引進作扼要陳述，其次回顧外勞的經濟理論及爭議，接著簡介我國外勞引進政策的基本原則，最後則整理有關外勞政策的影響之實證研究，並檢討現行外勞政策、及提出改進之道。對於外勞政策，建議在 WTO 的有關原則下，政府只應保留「總量限制」的限量規定，而將價格與管理回歸市場機能，由政府擔任監督者，仲介公司則成為實際負責的外勞引進及管理者，如此不但可降低外勞引進的社會成本，也可使外勞引進的利升弊減。

關鍵字：勞力短缺、外籍勞工（外勞）、仲介、外勞政策

Abstract

In October 1989, the Taiwanese labor market was opened up to contract workers from abroad. While the substitution effects between foreign and local workers have still to be justified by empirical research, the reduction of Taiwan's unemployment rate and the

* 本文初稿曾在 2000 年人口學會年會中發表，會中承薛承泰教授及與會者指正，參酌修正後，再承兩位匿名評審惠賜寶貴意見後再修改，謹此致謝。

** 中華經濟研究院研究員

Research Fellow, Chung-Hua Institute for Economic Research

*** 中華經濟研究院副研究員

Associate Research Fellow, Chung-Hua Institute for Economic Research

solution to some of its social problems is still focussed squarely on the issue of foreign workers. Because of labor market constraints and the ways in labor is recruited, problems attributed to the presence of foreign workers are difficult to solve. This paper undertakes a complete review and evaluation of the presence of foreign workers in Taiwan.

Key Words: labor shortage, foreign worker, broker, foreign worker policy

一、前 言

不可否認的，依當前全球通用的經濟發展指標，諸如經濟成長率、通貨膨脹率、失業率，以及所得分配等等來觀察比較，由 1950 年代迄千禧年 2000 年為止，台灣經濟享有「經濟奇蹟」之稱是實至名歸的。不過，在享有經濟奇蹟的同時，台灣所支付的龐大成本也不可忽視，在「綠色國民所得」、「永續發展」等理念與實際逐漸為世人重視的此刻，也已引發國人的反省，若再擴大至人文精神層面，課題當然更多。然而縱然只侷限在一般人所謂的「經濟」面，「外籍勞工」（簡稱外勞）這項由於經濟快速發展所自然出現的課題，也早在台灣掀起陣陣波濤，因為外勞就是「勞力短缺」下的「必然」結果，而勞力短缺正是經濟發展的結果呢！

自 1980 年代中期開始，台灣的勞動需求快速增加、勞動成本上升，而原本最為充沛的勞動力也相對地反轉為不足，「勞力短缺」的聲音逐漸拉高分貝。同時，廠商外移、失業率下降、陌生面孔出現在台灣的頻率也日漸升高。在此事實下，探討勞力短缺的文獻紛紛出現，而業者呼籲引進外勞的聲勢也一波接一波，同時，對引進外勞的後遺症之疑慮也此起彼落地湧現。經過一段時日的討論之後，終於確定台灣在 1986 年即已走向「全面性勞力短缺」局面，其中以基層勞力短缺最為凸顯。¹

我們知道，為因應勞力短缺，最直接的對策不外乎增加勞動供給，或減少勞動需求，或者兩種方式同時進行。在增加勞動供給方面，人口的增加不太可能且緩不濟急，於是鼓勵婦女走入市場及促進中高齡再就業以提升勞動

¹ 關於外勞是勞力短缺的結果，以及台灣在 1980 年代中期勞力短缺成為普遍性現象之分析，詳見吳惠林、張清溪（1989）。

參與率，以及引進外籍勞工乃成主軸；在減少勞動需求，正確的說應是勞動需求增速減緩方面，對外投資和高資本與高技術密集度的所謂「技術升級」生產方式最受青睞。

1985 年之後對外投資的急增，已明顯地證實此種減緩勞動需求的因應方式已被自動採用，其主動權在於廠商生產方式的改變或變更生產地點，政府所能介入的空間相對較少。在增加勞動供給方面，雖然政府曾以各種獎勵措施來刺激，但由國內勞動參與率的數據並無明顯變化，已可得知成效不彰，於是外勞的來到乃不可避免。在台灣，外勞是否合法進入及引進方式，以及數量應如何訂定等則完全決定於政府政策。

起先反對引進的聲浪較高，而政府有關部門官員也多表示反對，但因拗不過勞力短缺的事實，以及業界要求引進外勞的聲浪不斷升高，政府於是自 1989 年 10 月起開放引進，從此外勞的問題以及外勞政策，乃成為國內勞動議題的焦點。外勞引進所引發的問題，除了與國內失業問題和勞動報酬糾葛的純經濟課題之外，非經濟問題如治安、環境污染等更受關切。這些問題都與外勞政策密切相關。

雖然 1990 年代末勞力短缺現象稍緩，但除非我們不再追求經濟成長，否則外勞還是一個避不開的大課題，何況兩岸加入世界貿易組織（WTO）在望，外勞政策是否變動及其對國內就業市場將有何種程度的衝擊，並會衍生何種課題更值得國人關切。因此，實有必要對外勞在台灣作一較完整的觀察。

我們首先擬以實際數據呈現外勞在台灣的現況，接著再對外勞引進作理論上的探索，之後簡述政府的外勞政策並作檢討及提出建議，最後再就分析結果作展望。²

² 雖然非法外勞在台灣的數量可能很多，其所引起的問題也不可忽視，但因欠缺資料，本文只能分析合法外勞。

二、台灣外籍勞工的引進概況

早在 1980 年代中期，國內廠商就已雇用外勞，由於當時政府並未正式開放引進，因而屬於非法，直到 1989 年 10 月 28 日才採用政府完全主導的「限業限量」政策，並核准第一批合法外勞進入 14 項重大公共工程建設；1991 年又開放紡織、營造、金屬基本工業、金屬製品業、機械設備製造修配業、電力及電子機械器材製造修配業等與國內產業發展較密切的六行業、15 項工作得申請引進外勞。幾乎同時，外籍船員以及其他行業所需的外籍勞工也陸續開放，但都在「總量」管制下進行。而家庭及養護機構的幫傭、監護工，也自 1992 年起開放引進，不過並沒有數量限制，僅有申請資格限制。

（一）外勞人數結構分析

就國內引進的「合法」外勞人數來看，根據勞委會的統計，如表 1 所示，1991 年底有效核准的引進人數僅有 4,060 人，而在台人數更只有 2,999 人。隨著開放行業的增加，迄 2000 年底，有效核准人數已達 414,601 人，而在台人數也達到 326,515 人。

表 1 外籍勞工概況

（單位：人；%）

年	有效核准引進人數（年增率）	在台人數（年增率）
1991	4,060 (-)	2,999 (-)
1992	35,864 (783.3)	15,924 (430.9)
1993	124,900 (248.3)	97,565 (512.7)
1994	212,254 (70.0)	151,989 (55.8)
1995	257,226 (21.1)	189,051 (24.4)
1996	270,131 (5.0)	236,555 (25.1)
1997	302,014 (11.8)	248,396 (5.0)
1998	337,430 (11.7)	270,620 (8.9)
1999	356,129 (5.5)	294,967 (9.0)
2000	414,601 (16.4)	326,515 (10.7)

資料來源：勞委會，「中華民國臺灣地區勞動統計月報」，2001 年 1 月

進一步就年增率來看，1992 年、1993 年不管在有效核准引進人數或在台人數皆增加數倍，至 94 年之後，增加率始有逐漸緩和的趨勢，迄 97 年，外

勞在台人數的增加率降為 5%，近年來也都維持在 10% 以下的成長率，不過 2000 年卻突增為 10.70%。外勞在台人數或核准引進人數的變化趨勢，除了可能代表台灣地區勞力短缺程度的輕重之外，有時也受政策的調整而有總量管制的鬆與緊。

依業別來看，如表 2 所示，迄 2000 年底外籍勞工在台人數最多的行業依序為：製造業（181,998 人，占 55.74%）、社會服務及個人服務業（外籍監護工及幫傭）（106,331 人，占 32.57%）、營造業（37,001 人，占 11.33%）。而在台人數最少的行業為外籍船員（1,185 人，只占 0.36%）。

表 2 2000 年底外勞概況一按行業分

(單位：人；%)

項目別	在台人數（比率）
總計	326,515 (100.00)
農業（國外船員）	1,185 (0.36)
製造業	181,998 (55.74)
營造業	37,001 (11.33)
社會服務及個人服務業	106,331 (32.57)

資料來源：同表 1

除了外籍幫傭及監護工之外，外籍勞工所從事的工作內容，主要以營建及製造性工作為主，所以較屬於體力勞動工的性質，也就是所謂的 3K 行業的工作。對於工作性質與此類似的勞工，自然會有較大的影響。在製造業中引進外勞最多的行業分別是：電力及電子機械業、紡織業及金屬製品業，三業外勞人數達 104,179 人。

若以外勞國別來看，如表 3 所示，至 2000 年底，在台外勞以來自泰國最多，泰籍外勞在台人數在 1996 年時曾達 141,230 人，但 1997 年時人數減少近萬人，不過，到 2000 年 12 月，泰籍外勞人數仍達 142,665 人（占 43.69%）。菲律賓籍外勞人數居次，在 1999 年之前菲勞人數都呈穩定增加，迄 1998 年底也達 114,255 人，但由於各種政治因素的介入，自 1999 年 10 月份起人數遞減，至 2000 年底，菲律賓籍外勞人數下降為 98,161 人（占 30.06%）。至於印尼外勞在台人數，則自 1997 年之後幾呈倍數成長，迄 2000 年 12 月達 77,830 人（占 23.84%）。來自馬來西亞的外勞人數最少，而且呈逐年大量遞

減，迄 2000 年 12 月僅剩 113 人（占 0.03%）在台。越南是新開放的來源國，不過成長相當快，1999 年底在台人數為 131 人，2000 年已達 7,746 人。

就在台最多的兩國外勞而言，泰國外勞主要服務於製造業兩年期滿重新申請的行業，包括 73 行業、陶瓷等 6 行業及 3K 行業等，其次為政府重大公共工程及重大投資案的製造業；而菲律賓外勞則以從事外籍監護的工作最多，其次為重大投資案的製造業，再次為製造業兩年期滿重新申請的行業。

表 3 外勞在台人數一按國籍別

（單位：人；%）

年	總計	印尼	馬來西亞	菲律賓	泰國	越南
1994	151,989	6,020	2,344	38,473	105,152	—
1995	189,051	5,430	2,071	54,647	126,903	—
1996	236,555	10,206	1,489	83,630	141,230	—
1997	248,396	14,648	7636	100,295	132,717	—
1998	270,620	22,058	940	114,255	133,367	—
1999	294,967	41,224	158	113,928	139,526	131
2000	326,515	77,830	113	98,161	142,665	7,746
(比率)	(100.00)	(23.84)	(0.03)	(30.06)	(43.69)	(2.37)

資料來源：同表 1

外籍勞工來台之後，可能由於工作環境不合適或其他個人因素，經常有潛逃的情況發生。如表 4 所示，雖然潛逃率一般都在 5% 以下（1995 年曾達 6.04%），但自 1994 年至 2000 年，潛逃人數累計已超過 4 萬人，其中以泰國外勞最多，達 22,383 人。近兩年泰、菲兩國籍外勞潛逃率漸有下降，但馬來西亞外勞的潛逃率反而高達 12.36%，主要因為其在台人數相當少。而印尼籍外勞潛逃率一直維持在 2% 以上，在 1999 年還成為潛逃率最高的外勞來源。由於潛逃的外勞仍在台灣地區活動，這些潛逃的外勞形成另一個新的地下經濟族群，他們也較容易引起最被詬病的治安等所謂的社會問題。

表 4 外勞潛逃概況

(單位：人；%)

年	總 計	印	尼	馬 來	西 亞	菲 律	賓	泰 國	越 南	
	潛逃 人數	潛逃 率								
1994	5,922	3.90	136	2.26	134	5.72	1,865	4.85	3,787	3.60
1995	11,424	6.04	232	4.27	98	4.73	3,599	6.59	7,495	5.91
1996	7,424	3.14	263	2.58	30	2.01	3,000	3.59	4,131	2.93
1997	5,508	2.22	334	2.28	18	2.45	2,962	2.95	2,194	1.65
1998	4,679	1.82	493	2.80	8	1.16	2,450	2.27	1,728	1.32
1999	4,057	1.44	760	2.54	12	2.23	1,882	1.63	1,403	1.03
2000	4,268	1.37	1,680	2.85	16	12.36	1,303	1.21	1,234	0.88
									35	0.87

資料來源：同表 1

(二) 外勞的勞動條件

我們再就勞動條件來看，外勞雖按基本工資僱用，但是外勞的加班意願高，配合度較本勞好，因此通常在涵蓋加班費之後，與本勞的薪資差距逐漸縮小。如表 5 所示，以 1993 年 8 月與 1998 年 8 月製造業的薪資來看，本勞平均薪資分別為 19,711 元與 21,864 元，而外勞的平均薪資則為 17,603 元與 21,193 元，各為本勞的 89.31% 和 96.93%，其中加班費（即扣掉基本工資之後的數額）占外勞薪資的比重約為 17% 至 25% 之間。但到 2000 年 8 月，外勞平均薪資雖然仍維持在 21,000 元左右，不過，本勞的平均薪資已提高約 2,500 元，達 24,237 元，使得 1998 年外勞與本勞薪資已在伯仲之間的差距，又再度擴大達 3,154 元，而營造業的薪資差距更達 8,038 元，外勞薪資僅為本勞薪資的 7 成左右。

表 5 外勞薪資與本勞薪資比較

(單位：元；%)

項目別	外籍勞工				本國勞工		
	平均薪資 金額	占本國 勞工比率	經常性薪資 金額	占本國 勞工比率	加班費 金額	其他 金額	平均 薪資
1993.8	17,603	89.31	14,100		2,911	592	19,711
製造業	17,525	93.27	14,079		2,854	592	18,790
營造業	19,565	80.30	14,628		4,337	601	24,366
1998.8	21,193	96.93	16,352	83.11	3,931	910	21,864
製造業	21,006	95.68	16,406	84.55	3,531	1,070	21,954
營造業	21,909	89.60	16,149	68.96	5,466	295	24,451
2000.8	20,959	85.43	16,470	76.59	3,736	754	24,533
製造業	21,083	86.99	16,586	79.52	3,661	836	24,237
營造業	20,372	71.71	15,918	59.45	4,092	362	28,410
							26,775

註：1. 1993 年的「占本國勞工比率」指占本國勞工在同一事業單位年資未滿一年平均薪資之比率

2. 1998、2000 年「占本國勞工比率」指占本國勞工在同一事業單位年資未滿二年平均薪資之比率

資料來源：行政院勞工委員會，「台灣地區外籍勞工運用及管理調查報告」，1994、1999、2001 年

就工時的差異來看，外籍勞工的每月工作時數較本地勞工長，最大的差別仍是在於加班工時的部份。若與 1993 年比較，如表 6 所示，1998 年除製造業的加班工時外，外勞的平均工時、正常工時以及加班工時都呈現增加，而本勞的平均工時及正常工時都縮短，僅加班工時略有增加。到 2000 年，製造業外勞的工時，不管正常工時或加班工時都較 1998 年提高，而營造業外勞的工時則大幅降低，可能與國內營建業不景氣有關。相對地，本勞則不管在製造業或營造業的工時都較 1998 年略有增加，但是與外勞工時相較，則兩者差距可達每月 43 小時以上。

由於外勞的工資係按基本工資計算，雖然近兩年基本工資並未大幅調整，但外勞的每人時工資卻大幅調升，如製造業由 1998 年的 87.6 元增加為 2000 年的 104.5 元，營造業則由 1998 年的 83.2 元上升為 2000 年的 103.2 元。製造業外勞每人時薪資相對於本勞的比重，也由 1993 年的 63.6 上升為 1998 年的 81.2%，再上升為 2000 年的 89.6%，而營造業則由 1993 年的 85.1% 下降為 1998 年的 65.8%，到 2000 年再略升為 70.8%。

表 6 外勞工時與本勞工時比較

(單位：小時；元)

項目別	外籍勞工				本國勞工			
	平均工時	正常工時	加班工時	每人時工資	平均工時	正常工時	加班工時	每人時工資
1993.8	239.3	201.1	28.2					
製造業	239.2	201.1	38.2	73.3	211.5	197.2	14.3	115.2
營造業	242.2	201.7	40.5	80.8	197.9	192.6	5.3	95.0
1998.8	244.6	205.2	39.4					
製造業	239.8	204.2	35.6	87.6	203.4	189.0	14.4	107.9
營造業	263.2	209.1	54.1	83.2	193.2	185.8	7.4	126.6
2000.8	249.3	200.9	48.4					
製造業	251.1	201.7	49.4	104.5	207.8	191.3	16.5	116.6
營造業	240.4	197.5	42.9	103.2	195.0	186.3	8.7	145.7

資料來源：同表 5

綜合以上簡單數據，大致得知在台外勞的人數由 1991 年的 2,999 人直線增加到 2000 年的 326,515 人，年增率最高還曾達 512%（1993 年）；行業別則以製造業最多，其中又以電力及電子機械業、紡織業、金屬製品業使用最多外勞；國別則以來自泰國外勞為主，潛逃人數也以泰勞最多。至於外勞的平均薪資雖較本勞為低，但工時卻較長，尤其是營造業每人時平均薪資相對於本勞也愈來愈便宜。

上述這些數據係反應受政府政策制約下合法外勞的情況，因而有必要瞭解政策的內容。不過，由於政策的形成係依觀念和理論而來，因而應先探究有關的外勞引進理論。

三、外籍勞工的經濟理論分析與爭議

關於外勞引進的利弊得失，探討的理論性文獻不少，大致可歸納成以下幾個層面，茲作扼要簡述：³

³ 詳細的剖析請參見吳惠林、張清溪（1989）。

(一) 外勞與本國勞工的替代性、互補性及其福利效果

假設全國勞動是同質的，且資本（人力與非人力資本）固定不變，工作機會不變。在此簡化的條件下，容許一個外籍勞工在本國就業，就占了一個工作機會，因而也取代一名本地的就業者。不過，雇用與本地工人同一技術的外勞，到底取代了多少國內就業，亦應視國內勞動供給彈性而定，通常並非百分之百。而且，如果能夠透過有效的稅收與補貼方式，則本國雇主與工人的福利都能獲得提升，在此情況下禁止外勞進入，將是一種「無經濟效率」的做法。

如果勞工仍然是同質，但有些工作本地找不到適當的技術人員或本地人不屑為之，則由外勞來做可以提高工作效率。而如果國內經濟社會有兩種不同的勞動，一為非技術工，一為技術工。在短期資本不變的假設下，輸入某一種勞工，將會取代同種類的國內勞工，對另一種勞工亦將產生連帶作用，其方向視兩種勞動是互補性或替代性而定。如果兩者為互補，則外勞增加，反有提高國內不同種類勞動需求的效果，則該類勞工的工資與就業量都會增加；反之，如果兩者為替代性，則效果正好相反。

(二) 資本與技術之變動效果

外籍勞工不但對國內各級勞工會有不同的替代或互補效果，對資本與技術的變動亦可能有長遠的影響。就物質資本而言，當國內「非技術工」數量相對稀少、工資相對提高時，企業主將被迫多投資於機器設備，進而改變產業結構，逐漸走向高技術生產方式，達到技術升級。但企業家也可能採取「不投資」，因為缺乏與之配合的人力要素。

決定多投資（包括在同一技術水準下多用資本以替代缺乏的勞工、或提升技術的投資以利用相對較不匱乏的技術工），或不在國內投資（到國外投資以利用他們充裕的人力），主要決定於產品的競爭力，亦即獲利能力。當國內企業決定從國外進口勞工時，表示這些行為是他們的利之所在。此時禁止引進外籍勞工，最可能的反應是到國外投資。

如果企業界是在「引進外勞」與「對外投資」之間作選擇，則引進外勞對國內的其他類勞動者比較具有「互補作用」；因為對外投資是對外輸出「勞動需求」，引進外勞則至少在本國增加了管理階層的就業機會。當非技術勞

力不足而國內資金相對充沛時，引進外籍非技術工，以留住國內資金並誘導其轉化為資本，提供本國技術人員就業機會，也是另一個經濟發展階段的良策！

總之，引進外勞與否及資本家是否會更新設備，並無定論，但外勞使非技術工的工資相對壓低，拉大了工資差距，將更有助於國內的人力資本投資，因為國內人力資本投資之報酬率（相對）提高了。換言之，外籍勞工對本國工資結構的影響，不但有利於短期物質資本投資，對長期人力資本形成也是有幫助的。

（三）經濟公平

在外勞替代本地非技術工的情況下，本地非技術工之所得將面臨下降的威脅；另一方面，雇主（一般是較高收入者）從雇用外籍勞工中獲取較前為多的利潤，其結果是使所得分配更趨偏頗不均。

不過，由於外勞使社會福利淨增加，政府可以對外勞的雇用者課稅，將稅款用作低技術工人的職業訓練。如此不但可免於所得差距擴大，並可轉化為積極的人力資本投資，而雇主之雇用外勞仍然有利可圖。

（四）外部效果與非經濟因素

外籍非技術勞工與國外資金除了在所得（重）分配上，有截然不同的效果，必須依賴政府租稅政策矯正以外，另一個不同的效果也是因為這種「人」與「物」間的差別所致。因為勞動者必須住在當地，使用當地的公共設備，享受各種可能的福利措施，對當地經濟算是一種外部成本。另外，勞動比資本不具流動性，甚至有羈留不歸的結果，這也可能帶來非經濟效果。

就使用公共設備而言，由於近似共用財（例如國防）具有邊際成本相對微小的特性，外籍勞工免費使用，並無外部成本；如果他們依法納稅，更是創造了外部利益。但當共用財消費人數飽和，則有擁擠成本；此時外勞加入使用，將減少共同使用的當地消費者之效用，產生外部成本。由此可知，外勞使用共用財是否有外部效果？以及如果有外部效果，又是何種外部效果？決定於人口密度以及外勞是否納稅。人口密度愈低，外勞納稅愈普遍，則外部利益愈大、外部成本愈少。

其實外勞可能產生的成本，最主要在於是否享受「社會福利」，如社會保險支出、教育補貼等。由於臺灣目前並無大量社會福利支出，加上外勞大多年輕力壯，既不享受國民義務教育，也絕少醫療保險的需求，因此在「純粹」是外籍勞工的情況下，外部成本的考慮似可從略。

所謂純粹的外籍勞工，是指在本地工作數年後就衣錦還鄉的外籍短期勞動者。不過，一個人在一地住久了，不免生出感情，於是羈留不歸的情形就可能產生。外籍勞工變質後，就可能產生類似美國的移民（合法、非法）與歐洲的外來勞工等經濟與非經濟問題，諸如文化調適、種族衝突與下一代之教育、老年人之扶養等等問題。當然，移民也提供民族融和與外來文化交流的機會，不過這種成敗較難把握。

（五）引進外勞的爭議

就是由於連理論也無法明確斷定引進外勞絕對有利，何況諸多假設也無絕對把握成立，因而在 1980 年代末期，國內的輿論、官方與學者，絕大多數反對外勞引進，反對的理由舉其肇肇大者有：

1. 外勞進來之後，將會取代國內勞動者的就業機會，而致國內失業率的提高；
2. 廉價勞工會使國內產業升級受阻，因夕陽工業可因此得以苟延殘喘；
3. 非技術工的外勞打擊國內非技術工的工資，將使所得分配惡化；
4. 外勞所引起的外部成本，包括社會階級的對立，和諧關係的破壞與犯罪率的提高，其影響將是重大且深遠，必須由全民共同承擔；
5. 外勞湧入，將使原本人口密度已高的台灣，更加擁擠，此將引起公共投資建設之增加與擁擠成本之發生；
6. 廉價勞力加強外銷品的競爭力，使外匯累積進一步增加，終必導致國際上對臺幣升值的更大壓力；
7. 如果雇主給予外勞較低待遇，是對外勞的剝削與歧視，有違外勞的基本人權；如果允許外勞組織工會，則會破壞勞資和諧的關係。

其實，這些理由在上述理論分析中已指了出來，而且有些經濟學家也會極力就引進外勞的利益予以剖析，並對上述弊端一一化解，也提供合乎市場機能的引進方法，但終難抵擋反對引進輿論的力量，於是自 1986 年勞力短缺現象顯著至 1989 年底，足足三年呈現一段政策空窗期，讓外勞在「無法可循」下出現在台灣。迄 1989 年底，政府才明確就公共工程核准外勞的來到。雖然已由政府主導引進，但直至 1992 年《就業服務法》通過實施，才進入「合法引進」外勞的時期，而引進方式就是掌握在政府手上的「管制」政策。

四、我國外勞引進政策的基本原則

在抵擋不住外勞來台的各種壓力之下，政府終於在 1989 年做出引進的決策，「限量限業」且由勞委會完全主導是特色，而政府對引進外籍勞工的基本原則有六：

（一）保護國人的就業權

外籍勞工引進對國內勞工而言，應是補充性，而非替代性。所以，雇主申請聘僱外籍勞工前，必須先依國內的合理勞動條件，透過政府設立的就業服務機構和報紙刊登求才廣告的方式，公開招募勞工。無法募足時，始能提出申請，以保證國人就業權益。

（二）防範外籍勞工成為變相移民

根據外國經驗，外籍勞工如未予妥善管理，可能成為變相移民。因此在法令上限制外籍勞工在我國受僱有期間限制，目前的期限為三年，且工作期滿必須返國，並不得再受僱來華工作。同時，對外籍勞工在我國受聘僱期間的結婚、生育，也予以限制。

（三）避免外籍勞工造成社會問題

為防範外籍勞工引進可能造成社會問題，規定凡外籍勞工須經其本國政府當局證明其行為良好，且必須檢具經我國衛生主管機關認可的當地醫院體檢合格的證明，始准其來台工作。而外籍勞工入境後，必須由接受我國衛生主管機關指定醫院檢查合格後，始可居留工作，並須向警察機關辦理居留

證。聘僱外籍勞工之雇主應提出生活管理計畫報備，也應負責掌握所僱外籍勞工的行蹤，並繳交保證金。

（四）不得妨礙我國產業升級

一方面對外籍勞工的開放，採限業限量，一方面輔導產業升級，避免使外籍勞工的引進，阻礙或延緩國內產業升級的腳步。

（五）限制外籍勞工輸出國家

目前政府同意我國雇主引進外籍勞工國家為菲律賓、泰國、馬來西亞、印尼及越南等五個國家。

（六）非法外籍勞工不予以就地合法化

對於非法外籍勞工積極取締，並不予以就地合法化，以維持法律的尊嚴與公平性，及避免因就地合法化鼓勵更多的非法外勞。

五、外勞政策的影響、評估及檢討

迄 2000 年為止，合法引進外勞已有十一年歷史，是否達成政策要求，也有一些實證出現。我們針對外勞對國內就業、產業升級、外勞基本人權、外勞對社會的影響，以及外勞的仲介模式等，將有關的實證結果歸納整理如下：

（一）外勞引進對國內就業與產業升級的影響

外勞政策雖然採限業限量、非法外勞不得就地合法，但外勞對國內勞工就業機會仍有一定的影響。特別是原住民失業與外勞引進應有相當程度的關聯，根據立委高揚昇的資料，自從外勞引進之後，原住民平均每月工作時數由 25 日縮減為 12 日左右，不過仍然缺乏嚴謹的研究數據，而且原住民高失業率尚有其他內外在因素，所以全歸咎於外勞引進也有失公允。單驥（1996）利用 translog 型態的成本函數，並引進外籍勞工薪資的平均加權與本國體力工薪資比例（MINT）的變數，以推估外勞與國內各生產要素（包括資本）之間的 Allen 偏替代性，發現外勞與本國各類勞動間存在著相當穩定的替代關係。

係。藍科正（2000）以畢式曲線來觀察外勞引進與失業的關係，發現自1994年以來，外勞引進未減少缺工，卻有促進失業的效果，因此引進大量外勞，已從補充性人力轉為替代性人力。

而徐美、陳明郎、吳孟道（1997）以1992年事業人力雇用狀況調查、1991年的受雇員工動向調查資料檔，以及1991年的工商普查資料，來研究外籍勞工與各類勞動間的替代或互補關係，結果發現外籍勞工與國內各類勞工間有替代的關係，也有互補性的關係。此一替代互補關係並存的結論，隱含外籍勞工的引進，並不會惡化國內各類勞工的就業機會與薪資水準，甚至可能會出現改善的情況。所以外籍勞工引進對國內本地勞工的就業影響並無確定方向，應視國內同級勞動的供給彈性而定。

外籍勞工與本國勞工間的替代與互補，除了以供給彈性來看之外，也應該視長期或短期效果而定。一般而言，替代與互補應是並存，其效果及持續時間的長短，端視勞動市場的條件和限制而定。如果受影響的本地勞工，不因個人年齡或能力的關係而可以順利轉業或轉行時，那麼被外籍勞工替代可能只是暫時性的，長期而言仍有互補作用；但若有些人無法順利轉業，則替代便成為長期性效果。若外勞引進有助於本地勞工順利轉業或轉行的市場和制度發揮功能，則外勞對本勞仍具有互補作用。

單驥（1996）指出，由於外勞與資本間也具有替代關係，因此引進外勞將會減緩國內各廠商對自動化及機械設備的投資，進而對國內產業升級造成不利的影響。由於國內外勞政策採用限業限量原則，所以並非所有產業皆可引進外勞，而且目前由於國內失業率有升高的趨勢，外勞配額已逐漸緊縮，對於外勞與資本間若因替代關係而減緩廠商對機械設備的投資，則外勞將延緩國內的產業升級。不過，如果外勞政策不採用「凡是雇用外勞，必可永遠雇用」的政策，則廠商仍須為外勞名額被取消而作準備，因此仍須從事設備投資，則外勞對產業升級的不利影響將可降到最低。

（二）外勞基本人權與GATS規範

近來國內曾發生數次大規模的外勞衝突事件，引發社會對外勞問題的重視，其實除了外勞互鬥背後隱含的管理瑕疵之外，外勞的人權問題一直是我國外勞政策尚無合理解決辦法的缺陷所在，如雇主可能片面更改原先談好的

工作內容、勞動條件、工作地點與勞動福利，或片面終止勞動契約、休假權或加班費未給、安全防護措施未落實、籌組工會等。

一般國人對於外勞的形象以負面居多，每當台灣失業率升高時，外勞即成為眾矢之的，我們優勢民族的自負常在與外勞的互動中有意無意的表現出來，外勞的引進並未讓我們擴大人文視野，培養極謙虛的地球村觀念。

目前我國仍然不是世界貿易組織（WTO）的會員國，仍有藉口不遵守WTO的規範，一旦加入WTO後，則必須附帶遵守其有關勞動僱用規範的內容，進一步也將影響勞動市場，其中尤以「最惠國待遇」、「國民待遇」對我國外勞政策的影響最大。在WTO的「服務業貿易總協定」（GATS）之下，每一會員體對於GATS的任何條文，應立即且無條件的給予其他任何會員體的服務業及服務提供者，不低於其所給予其他任何會員體之類似服務業及服務提供者的待遇（最惠國待遇），同時各會員體對於有關影響服務提供的所有法規措施，應給予其它任何會員體的服務業及服務提供者，不低於其所給予本國類似服務業及服務提供者的待遇（國民待遇）。

如果WTO將GATS所規範的自然人定義為藍領勞工，則在「最惠國待遇」的原則之下，我國未來將不能再對外勞來源國設限，則外勞人數將可能增加，並進一步損及國內勞工的就業機會。而在「國民待遇」原則之下，也不得限制外勞籌組工會，同時對於法定勞工福利的給予，也不能隨意採取差別待遇，而必須比照國內勞工的僱用成本，如此可能降低對外勞的需求，或可減緩對國內勞工的不利衝擊。

在加入WTO之後，自然人的移動勢必更為頻繁，其中有關外勞政策的調整及其與國人就業機會的互動關係，應是在通盤考量因應加入WTO的策略之下，所應格外重視的一環。

（三）外勞仲介模式檢討

面臨國際情勢的變動，以及國內環境和經濟發展、產業結構的變遷，當前的外勞政策勢必作調整。在自由化、國際化壓力下，政府角色的淡化恐怕是首要之務，其退居監督、協調者角色，讓市場機能多所發揮，將權責放回民間是必走之路。其中，仲介外勞模式的檢討改進有必要列為首務，如何在

市場機能的運作下，建立一套最適制度，使得參與者（包括外勞、仲介、廠商）均不會背離該制度，致資源使用效率達到極大，而且免於產生龐大外部成本是重要課題。⁴

台灣迄今的外勞引進模式是在限業、限量的外勞配額下，外勞可由雇主自行引進或透過外勞仲介公司為之。若是後者則外勞的引進自然形成兩層代理關係（principal-agent）：政府—仲介、外勞—國外仲介—本國仲介—雇主。雖然國外仲介的蒐尋行為所引發的福利效果可能外溢至我國，但可暫不考慮，故後者可簡化成本國仲介—雇主的關係。雖然《就業服務法》中規定雇主可自行引進外勞或透過仲介公司辦理，但雇主對於外勞勞動市場的涉入程度往往不如仲介公司高，以致蒐尋技術較仲介公司差，或是沒有投入太多的人力資本，因而自行引進的成本也就高於由仲介公司代辦外勞引進的成本。因此，雇主大多透過仲介公司代為引進外勞，而自行引進者也或多或少與仲介公司存在著合作的關係。然而，雇主委託仲介公司尋找外勞，其中對於仲介公司是否有欺騙、怠惰等行為存在著監視成本，亦即雇主對仲介公司存在資訊不對稱，此為雇主引進外勞的交易成本之一。

此外，由於政府對人力仲介公司進行多方管制，例如仲介商的設立許可、仲介費的價格管制及仲介師執照等，因此，政府與仲介公司之間就形成另一層代理關係。政府對於仲介是否有欺騙、怠惰等行為也存在監視成本；而仲介對於政府如何分配外勞配額則存在不確定性，亦即代理雙方同時存在資訊不對稱。因此，任何仲介制度的設計應包括所有因「競租」而引發的任何誘因⁵，例如：外勞仲介公司為享厚利，並使其業務不斷成長，可能會不斷地使用各種手段，促使政府增加外勞的配額；或是雇主漫天叫價、謊報高額的外勞需求。除此之外，一旦有「特權」介入仲介業，整個外勞引進問題則轉往另外一個方向發展。因為特權介入使得某仲介業者的身份得以確認，在政府—仲介的代理關係上，雙方的蒐尋成本降低，資訊不對稱的情形得以紓解，因此雙方的交易成本降低，此乃「官商勾結」之所以存在的道理。但此舉卻嚴重破壞市場機能，因為無「特權」背景的仲介業者不僅無法經由市場

⁴ 在外勞問題的爭議上，尤其在社會問題上，關鍵點在「管理」，若能作妥善管理，當前所討論的社會問題或可消弭，而管理課題的關鍵則在外勞引進模式。

⁵ 有關「經濟租」因管制而生，參見鄭凱方、林嘉慧、吳惠林（1998）。

交易取得外勞的配額，更迫使仲介業者不得不採取其他手段，例如關說、賄賂等，因此，整體外勞仲介的交易成本不減反增。由於政府在本質上與其他經濟組織存在很大的差異，其中包括取得資訊的限制及權利、取得資訊的誘因，均足以影響其與外勞仲介之代理關係，進一步亦影響勞動供需雙方（即外勞—仲介—雇主）之訊息結構及交易成本。因此，如何選擇合適的外勞仲介模式乃為引進外勞的重要一環。

經由鄭凱方、林嘉慧、吳惠林（1998）的研究結果，發現外勞仲介模式的問題根源在於外勞的限價、限量管制及管理責任制度的設計。雖然目前引進的模式有直接聘雇、雇主自行引進、透過國內仲介公司引進等三種不同管道，但就外勞管理層面上可一般化成雇主責任制與仲介責任制。針對目前引進模式產生的問題，他們建議：(1) 取消以基本工資聘雇外勞的規定，以消弭大部份的經濟租；(2) 考慮取消仲介師的證照制度或是增加仲介師執照取得的彈性；(3) 取消仲介費價格管制，因為管制發揮不了作用，徒增業者作帳成本，更無須對國內仲介有預設立場，此舉反而降低外勞管理市場的競爭；(4) 可考慮採仲介責任制的外勞管理制度；(5) 簡化外勞申請手續及加強查緝非法外勞，事實上如果外勞的管理做得好，非法外勞自然會降低。

（四）外勞政策的改進

基本上，我們認同他們的論點，而且進一步強調：上文引述的「實證文獻」之實證結果，其實無法得到真相，因為根本就不可能實證。問題的關鍵在於政府的管制，而有管制就有弊端，尤其當前呈現的一些社會問題更是管制所引發的。根本之道還在政府只應掌握大原則，譬如決定引進數量，而後將權責交由民間依市場機能來運作，由政府居於監督地位，如此即可讓外勞的利發揮、弊減少，上引的仲介模式之改進就是一個例子。

總之，外勞之所以出現，緣起於勞力短缺，而勞力短缺則是經濟快速發展的結果，因此，除非不認同經濟發展，否則外勞的引進都是阻擋不了的，基於「與其防堵不如疏導」的原則，外勞政策的重點就在「如何引進」和「有效管理」。經由國外的經驗和國內的引進經驗，以及上引文獻的探討，我們認為首先應以 WTO 的有關規定為最高準則，其次則是尊重市場機能，將管制降到最低程度。準此，當前所用的限量限業只能保留「限量」，而此限量指的是來年的「估計總量」，而後將此數量在市場上由仲介公司競標，所以

政府不介入價格的制定，至於仲介公司如何將標得額度與民間需求者互動，那是屬於市場業務，無須政府干預，政府只需扮演監督仲介公司的角色，而將外勞管理責任全部委由仲介公司負責，至於政府如何監督，除了必須訂定明確規則外，並須嚴予執行。此外，到底要從何國引進外勞，那也是仲介和需求者的事，亦即也交由市場去決定，政府不再主導，如此也可免除政治考量所衍生的弊端。⁶

六、結論

1980 年代國內勞力短缺致許多產業出走，因而引進外勞是使台灣的產業競爭力得以維持的方式之一。而外勞的出現可說是經濟成長致勞力短缺下之產物，基本上應是好現象，但外勞若管理不善卻可能引發龐大社會成本。因此，是否應開放外勞，以及數量多少、如何開放，乃成爭議課題，在台灣也不例外。自 1989 年合法引進非技術外勞迄今，外勞在台人數已達 32 萬人，其中以製造業雇用外勞居多，雖然來自泰國外勞占多數，不過潛逃人數也最多。由於平均薪資較本勞為低，而且工時多出 50 小時以上，使得雇用外勞相對便宜，也難免影響到本勞爭取工作機會。

理論上外勞的引進可能與本勞產生替代或互補效果，也可能與資本或技術產生互動，而且也會衍生出不良外部效果，這些都無肯定的結論。不過，只要我們仍舊持續追求經濟成長，外勞的引進就避免不了，只能在「合法」和「非法」兩者間作選擇，而且還可能隨著經濟不斷成長，由非技術外勞進到技術外勞。在台灣，我國起初採禁止方式，終究還是開放引進。在制訂外勞政策時，雖都考量到各種可能性，期望能保障國人就業權、不妨礙產業升級、避免產生社會問題等。

⁶ 這樣子的外勞引進政策其實脫胎於本文作者之一在 1989 年和張清溪教授合撰的「台灣的勞力短缺與外籍勞工問題」一書，更原始的構想則源於 1992 年諾貝爾經濟學獎得主貝克 (G.S. Becker) 在 1987 年 3 月 2 日於美國「商業週刊」(Business Week) 對「移民配額」如何分配的主張。這種基於市場機能充分運作的政策，在當年提出時受到國內各界的質疑，可是十多年來的演變，政府政策卻也逐漸朝此方向修正，本文在此只再將該理念重提，且進一步較明確地指出可行之道而已。

然而，即使在「限業限量」、「總量管制」及各種引進原則下，許多文獻實證國內外勞引進對就業、產業升級等效果仍然未獲一致的答案，因此，無法有具體的證據拒絕引進外勞。雖然在失業率高的時期，外勞便成為被指責的焦點，但他們對台灣經濟應有貢獻在，而且外勞引進也勢所難免，因而只能在引進方式上著墨，俾減低引進外勞所帶來的弊端，除了將外勞當同胞看待外，政府充其量只在「總量管制」和監督上扮演要角，其餘交給民間，因而必須改革外勞限價和管理責任制度的設計，尤其仲介模式的改進是首務。

最後，值得提醒的是我國加入WTO之後，對於外勞的聘僱也將受GATS的規範，國內的外勞政策也必須有所調整，應以WTO的有關規定為最高原則，而未來外勞將不再是廉價勞工，或許此對外勞的需求將可逐步降低，外勞政策或許成為備而不用的工具呢！

參考文獻

中文部份

- 成之約（1993）外籍勞工對勞工政策的影響，經濟發展與勞工政策學術研討會，勞雇合作關係基金會主辦，台北。
- 成之約（1994）我國外籍勞工政策之檢討與展望，勞資關係月刊，12(1)：6-12。
- 成之約（1999）淺論外籍勞工引進對就業的影響，政策月刊，52：2-6。
- 辛炳隆（1999）當前失業問題的研析與因應，政策月刊，52：19-22。
- 朱柔若（1999）外勞引進與原住民勞動市場地位的邊陲化，政策月刊，52：23-26。
- 林大鈞（1988）外籍勞工在台工作之檢討，人力規劃研究報告（7）。
- 林坤亮（1993）我國外籍勞工管理制度之分析，文化勞工關係研究所碩士論文。

林俊佑（1995）我國引進外籍勞工之研究—以紡織業個案為例，政治大學勞工研究所碩士論文。

林建山（1996）外籍勞工引進之政策與管理，就業與訓練，14（2）：3-8。

吳忠吉（1989）是否引進外籍勞工之省思與檢討，勞工行政，18：26-27。

吳忠吉（1999）外勞政策與失業問題，政策月刊，52：12-18。

吳家聲（1989）基層勞力短缺與外籍勞工問題，勞工行政，18：6-18。

吳家聲（1991）外籍勞工的剖析與管理策略上、下，今日合庫，17（9）：59-69、17（10）：85-95。

吳惠林、張清溪（1989）台灣的勞力短缺與外籍勞工問題，經濟叢書，中華經濟研究院，（24）。

吳惠林、藍科正（1992）台灣地區引進外籍勞工對策之探討，中華經濟研究院。

吳惠林、馬凱、王素彎、鄭凱方（1997）仲介外籍勞工模式之比較研究，行政院勞工委員會委託研究計畫，中華經濟研究院。

徐美、陳明郎、吳孟道（1997）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，1997年台灣經濟學會年會論文集，65-91，台北。

馬凱、吳惠林、吳佩玲（1996）合理外勞人數推估之研究，行政院勞工委員會委託研究計畫，中華經濟研究院。

許世雄（1991）國內勞力短缺與外勞問題之探討上、下，今日合庫 17（6）：38-52，17（7）：48-59。

陳正良（1989）台灣地區外籍勞工之探討，勞工研究，96：46-60。

陳正良（1990）我國外籍勞工政策之檢討，勞工研究，100：74-105。

單驥（1989）外籍勞工政策與產業升級，勞工行政，18：24-25。

單驥（1996）外籍勞工、技術、非技術人員與資本間替代關係之探討：以台灣製造業為例，陳肇男、劉克智、孫得雄、江豐富主編，《人口、就業與福利論文集》，39-71，台北。

詹火生（1999）當前外勞政策與失業問題，政策月刊，52：7-11。

蔡宏進（1993）台灣外籍勞工可能造成的不良社會影響，台灣銀行季刊，44（2）：294-309。

蔡宏進（1997）台灣雇主管理外籍勞工的內容與問題及改進策略之研究，台灣經濟，243：48-66。

蔡宏明（1999）產業結構變遷下的外勞政策，政策月刊，52：30-34。

鄭凱方、林嘉慧、吳惠林（1998）仲介外籍勞工模式之模式，台灣經濟學會年會論文集，395-421。

藍科正（1999）外勞大量引進有無促進失業？，政策月刊，52：27-29。

英文部份

Becker, Gary S. (1987) Why Not Let Immigrants Pay for Speedy Entry?, *Business Week*, March 2.