

第一章 緒論

臺灣自從正式開放引進外籍勞工後，近年來，有關外籍勞工的諸多問題成為臺灣各界所注重的焦點；尤其是美國國務院於2006年3月發表的人權報告認為：「臺灣貪瀆和虐待外籍勞工的情形嚴重，強調外勞在臺灣的種種困境，包括仲介制度對外勞的剝削」，¹「工資每月新臺幣二萬九千元，外勞實際上只拿到九千元」。²另有關虐待外勞，世界人權報告亦詳述2005年的高捷泰勞因受盡折磨，忍無可忍而引發抗暴事件。其中報導引述非政府組織的訊息說明外勞在臺灣種種苦境，一切言論均嚴厲指出，臺灣的外勞人力管理政策確實有著嚴重的執行問題。

從內政部警政署外事組時期，一直到內政部入出國及移民署成立後，我們看到政府改造工程的持續推動似乎永無終止，不只注重新移民人口（外籍新娘、大陸新娘）的政策改變，同時更注意到在國內各項產業發展占有重要地位的「外籍勞工」；近年來，更發生多起的外勞事件，特別是引起臺灣政壇和社會動盪的「高捷外勞暴動」，資方利用外勞急欲來臺工作的心態，與外勞簽下不當的債務約定，進而層層剝削外勞薪資等事件，在在都顯示台灣的外勞人力管理政策及執行尚有很大的改革空間，遂以此一課題為文探討之。

第一節 研究動機與目的

¹ 康子仁，〈美指外勞被虐待嚴重勞委會：事實不符〉，《中廣新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/060310/4/2xe6q.html>，民 95.3.10。

² 劉屏，〈臺灣人權美國點名虐待外勞〉，《中時電子報》，<http://tw.news.yahoo.com/060310/19/2xeyj.html>，民 95.3.10。

壹、研究動機

為解決國內產業缺乏基層勞工的窘境，1990 年底，行政院勞工委員會公布「十四項重要工程人力需求因應實施方案」，隔年二月，同意六年國建工程廠商引進首批外勞，同年十月公布六大行業十五種職業可引進外勞，為外勞政策之執行揭開序幕，其主要係基於四項政策：1.補充國內基層勞工之不足，保護國人的就業權益。2.不得為變相移民。3.不影響社會治安。4.不妨礙產業升級與經濟發展。且在執行政策上採取「限業限量」漸進式開放，期藉此權宜補充性措施，協助國內生產業者解決暫時性人力不足的窘境，以致目前我國外籍勞工約 43 萬人，約占全國總人口數的 1.8 %，且呈現逐年遞增的現象。對於地窄人稠的臺灣而言，外籍勞工的管理機制顯得格外重要，除量的控制外，亦涉及到整體的管理。在管制機制的考量方面，往往牽涉到許多政策面的因素，而非僅限於單一層面的考量，外籍勞工的引進問題，既涉及我國的外勞政策，也與國家的外交與大陸政策有關，建立合法外勞政策及制度之主要目的，不外是在彌補勞動力不足之弊，同時也收到杜絕非法外勞猖獗之效。本研究即基於上揭認知，認為此一課題值得進行深入研究，以明究竟。

貳、研究目的

基於上揭研究動機，且外勞管理機制已推行十餘年，政府主管部門亦因應時代的進步及社會的變遷，不斷的針對相關政策、法令及執行進行修正及調整，然而在進步之餘，依舊發生如「高捷外勞暴動」及「持智集團剝削外勞薪資」等事件，凸顯臺灣外勞管理政策實有積極討論的必要，而有關於外勞引進及管理政策、

外勞管理單位、中央及地方機關的分工地位、仲介的角色扮演及功能等方面，都深值加以檢討。本研究的研究目的，在於探討分析臺灣現有外勞人力管理機制及相關政策執行，循現有法令、政策、組織執行機制及各個環節的分工角色探討，並藉由實際案例，探討現有外勞管理政策執行是否有不合時宜之處，提供改進之意見及建議，俾能建立我國優良外勞管理制度、落實保障外勞權益，改善臺灣在保障外籍勞工人權上的重大缺失，同時提升臺灣的國際形象。研究目的主要歸納如下：

一、政策層面

政策本身的性質是影響政策執行的第一要素。臺灣為解決國內勞動力不足現象，避免影響國人就業權利，外籍人力勞工引進政策採補充性原則，以「限量限業」、「總額管制」的方式開放引進。且勞委會於2001年10月19日首度發布「外籍勞工權益維護報告書」（2012年2月修訂），提昇「外籍勞工權益維護」在我國勞工政策目標之地位，並訂定具體施政目標。因此，現有臺灣外勞人力引進政策是否因時制宜、政策制定是否有未盡之處，應加以探討、分析。

二、法令層面

法令的制定，攸關到政策的取向與發展。臺灣外勞人力政策及管理機制，主要法源依據係「就業服務法」，隨著國內經濟環境的變化，及勞動力結構的轉變，「就業服務法」亦歷經多次修正，期能隨時調整、改善外勞人力政策。

三、組織層面

健全的管理組織，亦為引進外籍人力能否帶來整體效益的關鍵之一。現行外勞人力管理法制係規範於就業服務法之一部分，亦反映在政府組織層面的設計上，組織人力不足的情形、勞工業務人力的質與量問題，將對外籍勞工政策規劃與執行效能，產生不利的影響。

四、執行層面

政策目標必須經過執行才得以付諸實，政策執行的成功與否，尚需依賴執行過程中有關執行機制、組織的溝通與政策宣導等諸多因素。透過執行績效檢視，了解執行過程中遇到的問題或缺失，並於整體執行評估後，期能為政策制定與執行機制提供更合宜的面向與建議。

第二節 研究方法與架構

關於本研究所採用的研究方法，主要係以社會科學所慣用的質化研究為主，並以其可能產生的變數，繪製研究架構。

壹、研究方法

本研究在研究方法上採質化研究方法，並以文獻分析法及實地訪談法二種。茲分別說明於下：本研究主要針對台灣外勞人力管理政策及政策執行來作為探討，從雇主、仲介業者、專家學者和政府主管機關等觀點，討論外勞人力管理政策的執行成效，進而提出解決辦法的建言，並以各方意見作整體性的分析觀察。研究方法如下：

一、文獻分析法 (literary review method)

本研究將蒐集外籍勞工相關政策的論文研究，以過去所奠基的基礎作為參考。文獻蒐集部分包括：國內相關學術期刊、官方研究報告和網站線上資料以及民間團體發表的相關研究刊物，如苦勞網(Coolloud Collective)、TIWA(國際勞工協會)、國政分析(財團法人國家政策研究基金會)、司改雜誌(財團法人民間司改基金會)、勞委會期刊以及政府相關出版品(如公報、統計資料、法令規章等)。報紙的部分也會密切注意國內各報的外籍勞工相關新聞，隨時掌握外勞政策的最新動態及蒐集國內外有關引進外籍勞工政策之有關文獻進行整理分析歸納，並進行綜合之研讀、探討，以為本研究之基礎資料。

二、實地訪談法 (interviewing survey method)

本研究採實地訪談法，以非結構性訪談又稱之為非標準化訪問。這種訪問沒有使用訪問表格與事先準備好的訪問程序，對於受訪者的反應也沒有任何限制。因此，訪問的情境較為開放，且具有很高的彈性與自由；訪問者鼓勵受訪者自由表達其思想，而僅以少許問題導引會談的方向而已，故在某些情況之下，連受訪者也不知道自己正在接受訪問自較不可能偽飾自己的反應。³

實地訪談法的方式可以和外籍勞工政策相關利益關係人做最直接的接觸，並能從訪談過程中獲取較豐富、多元和真實的意見與資訊。從各個不同的受訪對象間整合出外籍勞工政策的相異與相同之處，以平衡各方的意見。

³ 郭生玉，《心理與教育研究法》。臺北：精華，民 84.8，版 13，頁 147。

本研究主要訪談對象可分為四種對象：

- (一) 雇主。
- (二) 仲介公司：老闆、經理、業務人員。
- (三) 專家學者。
- (四) 政府主管機關人員：移民署副大隊長、專員兼分隊長等管理幹部。

貳、研究架構

臺灣開放外勞人力引進，有其歷史淵源，包含了社會變遷、經濟發展及政治考量，本研究將對現行外勞人力引進背景、管理制度、法令制定與形成過程、及政府外勞基本政策，做初步的介紹與解析，並以政策執行理論作為本文研究基礎，加以彙整國內相關議題的文獻資料與研究成果，藉以了解引進外勞人力政策的設計背景、對我國經濟、社會的發展與影響。另就臺灣外勞人力管理機制及相關政策執行機制，以實際案例探討方式，挖掘隱藏其中的外勞管理及政策執行問題，檢視其政策執行結果，並期以提出外勞人力管理政策的策進作為及建議。本研究架構主要探討外勞人力政策之形成過程，如何主導外勞人力政策之執行，執行之後之利弊缺失檢討政策執行之成效，以檢視外勞政策之良窳，其研究架構如圖 1-1。

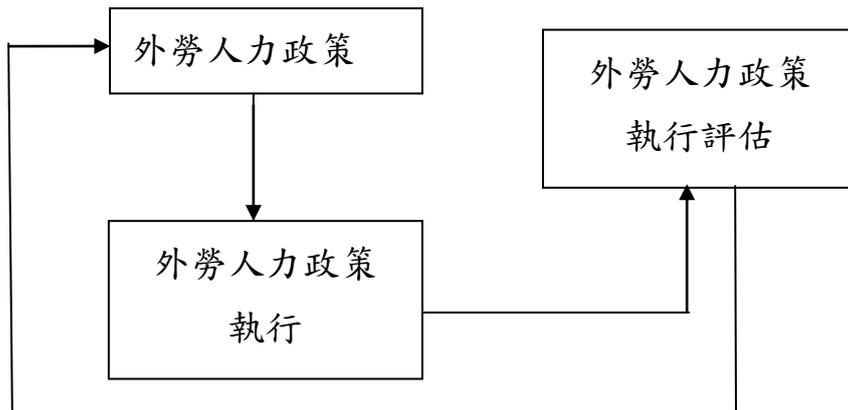


圖 1-1：研究架構

資料來源：本研究繪製。

第三節 研究範圍與限制

本研究以文獻資料收集、實地訪談法，分析整理外籍勞工的政策執行問題，在此研究方法中並因受限於組織及成員的專業性與人員結構的特殊性，以及在工作上的關係，其所研究範圍自須有所規範；相對而言，即產生若干限制。（如研究樣本數限制、人為的因素、受訪率高低）

壹、研究範圍

本研究將以臺灣外勞人力政策與執行為研究基礎，分析我國外勞政策形成的背景，並透過政府制定外籍勞工政策、管理制度、引進外勞程序政策及法制上有關仲介的定位及規定，探討現今外勞人力管理制度和政策執行有何缺失，並透過研究所發現的問題，提出改進的建議意見，期使臺灣的外勞人力政策與執行機制

能更臻完善。

貳、研究限制

本研究於進行過程中，固儘可能符合科學的研究方法，但仍存有下列之研究限制：

- 一、研究範圍限制：由於外勞人力政策在中央主管機關為勞委會，地方為各縣、市政府，同時又有內政部警政署、入出國及移民署及行政院海巡署等司法警察機關分別對既有政策進行管理及執行，且期間亦經歷多次大大小小的法令修正及變革，可能無法全面一一詳細闡述其政策演變之歷程；僅能就現有文獻資料中，擇取數次影響重大外勞政策情形加以說明和驗證。
- 二、研究方法限制：基於人為因素上，訪談者與受訪者間的互動及相互間的信任感差異，亦可能讓受訪者無法暢所欲言，導致研究結果的偏差。
- 三、研究對象限制：在約訪政府主管機關人員，由於涉及本身所掌職務之考量，無法確實指出政策理想與事實執行之落差，或事涉敏感，無法有效施以訪談。

第四節 相關文獻探討

本研究係先參閱國內博碩士論文中相關論述及蒐讀國內各專家、學者對於外勞人力管理政策上制定之理論探討，並以政策執

行理論為本研究之重要參考及論述基礎。外勞合法引進來臺之前，已有一些學者專家接受政府相關單位委託研究，在1992年就業服務法公布之初，學者專家及大學院校學生碩、博士論文，大多研究外勞政策及經濟面的議題。近些年來，由於外勞在臺人數迅速增加，外勞在臺工作期間因工作或生活適應所延伸的議題。開始引起社會的關注，有關外勞管理的相關問題乃逐漸受到重視。學術界對外勞的研究範疇，因而擴及到社會面、制度面、外勞生活調適、乃至於以外勞管理為核心的議題等。這些議題都直接或間接涉及到外勞管理的問題。本節有關外勞管理的文獻回顧，分為就業服務法公布前有關外勞政策的研究、經濟與制度面的相關研究、外勞適應及對社會影響的相關研究、外勞管理的相關研究等四類來作回顧。

壹、就業服務法公布前有關外勞政策的研究

在就業服務法公布之前，已有許多東南亞地區的勞工，以觀光的名義或偷渡的方式來臺非法工作。外勞在臺灣所發生的問題，開始日漸受到社會各界的重視。相關研究對於是否引進外勞，就有採原則上不引進、認同引進、以及補充性與暫時性引進等不同觀點。

一、成之約〈十四項重要建設工程得標業者聘僱海外補充勞工措施之追蹤調查評估〉一文，⁴以中華工程公司率先合法引進的泰籍勞工為對象，⁵調查結果發現，泰勞對管理及規章甚為了解，對在臺工作、生活及管理普遍滿意。他強調：整體外籍

⁴ 成之約〈十四項重要建設工程得標業者聘僱海外補充勞工措施之追蹤調查評估〉，《就業與訓練》，第5卷，第10期，民81，頁6-9。

⁵ 中華工程公司依「十四項重要工程得標業者聘僱海外補充勞工措施」所引進者，當時的名稱為「海外補充工」，當時共計引進243人，均集中住宿於中華工程公司位於龍潭之北二高施工所。

勞工之管理體系和機制，應以可行的移民政策目標來設計和規劃，並應加強政府與外勞輸出國的雙邊協定及設立專責機構。為保障本勞的權益，引進外勞必須是補充性與暫時性的措施，且不宜歧視外勞，並建議設立勞務中心，以集中管理外勞。

二、吳惠林和張清溪共同撰寫《台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》一書，⁶證實臺灣地區在1980年代已普遍出現人力短缺，他們認為外籍勞工的引進，固然是迅速增加勞動供給的有效方式，但需要有嚴謹的通盤研究，制定明確的外勞政策，使外勞合法化以有助於外勞的管理。其研究結果為：外勞可以有有效的管理、外勞人數不多時，對輸出入國都有好處、短期的外籍勞工產生的問題較少。書中並提出「公開拍賣外勞僱用權」的政策建議，並將拍賣所得做為補貼職業訓練及從事公共建設，可以有效解決外勞引進的問題，並透過課稅（即拍賣）與補貼（職業訓練與公共建設），可以平衡所得的分配。

三、蔡宏進與蔡青龍接受行政院研考會委託，針對〈我國外籍勞工可能引發的社會問題及其因應對策〉⁷進行研究；也就是評估是否正式引進外勞、以及外勞引進後可能衍生的相關問題。他們的研究發現：外勞可能對臺灣社會造成減少本勞工作機會、遲延技術之進步、破壞法規、擾亂治安、傳入疾病、引發群體衝突等不良影響。因此，建議原則上不要引進外籍勞工；若非不得已的情況下要引進時，則應從嚴限制，並應

⁶ 吳惠林、張清溪，《臺灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》。臺北：中華經濟研究院，民 80。

⁷ 蔡宏進、蔡青龍，《我國外籍勞工可能引發的社會問題及其因應對策》。臺北：行政院研考會委託研究，民 79。

設立專責單位、訂定外籍勞工管理辦法、建檔管理合法外籍勞工、雇主應配合管理並提供合理待遇與服務，以及勸導國人避免歧視外籍勞工等相關措施。

四、謝青志〈外籍勞工對勞動市場影響之研究〉，⁸是綜合勞動經濟與歸納各國經驗，以探討外勞對臺灣勞動市場的影響，及非法外勞的問題。他認為引進外勞並非是全然的替代性或互補性，而必須考慮到許多層面：勞動供需的彈性、勞動供需量的配合、外籍勞工的人數、外勞的技術與就業的意願、以及景氣循環等因素。在欠缺相關法令的規範下，企業界殷切需求勞力，就有非法外勞就業的空間，但在沒有法令保障下的外勞極易遭受到剝削。

因此，在就業服務法公布前的文獻中，無論是原則上不引進外勞、同意引進、或採取補充性與暫時性措施的立場，所提出的建議，諸如：設立專責單位、訂定外籍勞工管理辦法、建檔管理合法外籍勞工、要求雇主配合管理，並提供合理待遇與服務、勸導國人避免歧視外籍勞工、將外勞集中管理等意見，在外勞管理政策及外勞管理措施的制定上，都深具參考價值。

貳、經濟與制度面的相關研究

在外勞引進初期，有關外勞政策以及經濟面相關的研究十分熱門，雖然就業服務法已在1992年公布，然而對於引進外勞的正、負面影響，仍有持續的論辯，有關外勞政策檢討、對本勞工作的影響、政治經濟分析，以及經濟效益等議題，都是當時的研究課題。

⁸ 謝青志，〈外籍勞工對勞動市場影響之研究〉，碩士論文，文化大學勞工研究所，民 80。

一、江豐富〈外勞對本國勞工就業及職業選擇的影響——理論分析與實證探討〉一文，⁹由經濟理論及實證分析的結果，外勞引進對本國非技術性勞工的就業率、失業率及工資水準造成負面影響，並對基層勞工產生高度排擠的效應。他認為引進外勞後，應鼓勵基層勞工參加職業訓練，並藉由財政與社會福利的救助機制，以謀求改進所得的分配。

二、馬凱、單驥、李誠〈臺灣應否積極引進外籍勞工？〉一文，¹⁰馬凱主張應該在制度化、有秩序、選擇性的條件下合法引進外勞，因為即使是先進的產業，仍需由若干勞動密集的產業來承擔一部分的工作。因此，他主張應積極引進外勞。單驥認為外勞政策設計不當，造成外勞與本國勞工薪資的差距，外勞需求龐大是因外勞的成本偏低，相當不利於國內產業的升級。他認為引進外勞的時間表及人數上限指標都應做合理的交待，實際上不但沒有看到明確指標，引進外勞的人數卻反而愈多，外勞政策已有逐漸失控的諸多迷思。因此，他主張不應積極引進外勞。李誠認為外勞的僱用對於產業升級有助、或有害，端視外勞在勞力密集產業或資本與技術密集產業的分布情形而定，他認為假如政府的效率不彰，外勞政策就不具任何的意義。

三、陳宗韓〈臺灣外籍勞工政策之政治經濟分析〉一文，¹¹他認為外勞的引進，是臺灣產業結構調整的策略之一，外籍勞工逃

⁹ 江豐富，〈外勞對本國勞工就業及職業選擇的影響——理論分析與實證探討〉，《就業安全》，第2卷，第4期，民94，頁14-23。

¹⁰ 馬凱、單驥、李誠〈臺灣應否積極引進外籍勞工？〉，《經濟前瞻》，第1卷，第10期，民84，頁10-21。

¹¹ 陳宗韓，〈臺灣外籍勞工政策之政治經濟分析〉，《中央大學社會文化學報》，第5期，民86，頁105-121。

逸、犯罪等管理的缺失，必須合理調整相關制度。外勞在台灣雖然屈居弱勢地位，並不必然等同於被剝削的地位，他認為原住民和低技術性工人才是真正的弱勢團體。

四、陳菊〈植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策〉之研究，¹²認為基於經濟利益最大化考量的政策設計，再加上社會歧視做為根基的結果，使台灣的外勞受到嚴格限制，成為創造利潤的工具。陳菊認為這些缺失可以透過政策的變革，如降低外勞仲介費、兼顧外勞作為外國人及勞動者之雙重身分，給予應有保障。

五、蔡青龍、林季平〈外籍勞工對本國勞工工作異動之影響分析〉之研究，¹³是行政院經建會委託計畫，針對外勞引進與本勞失業相關性問題之研究。他們認為在外勞密集的行業，確實不利本勞就業。因此，建議縮減外勞，先由影響本勞的行業著手，他們發現每增減外勞人數約15,000人，就增減約0.1個百分點的總體失業率。在研究的過程中，他們察覺到電機、電子業等成長型產業外勞比例變大的現象。因此，質疑是否已背離當初外勞政策引進的初衷。

目前學界對外勞引進的制度看法兩極，主張積極引進者，如馬凱，較偏重於解決勞力短缺、提升競爭力等經濟面向的問題。主張不應積極引進外勞者，如單驥，則認為外勞政策的不當，已儼然形成惡性循環，建議由勞動市場來節制廠商對外勞的需求，並建議要求廠商僱用外勞五年的時間上限，迫使廠商積極調整生

¹² 陳菊，〈植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策〉，碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所，民 90.6。

¹³ 蔡青龍、林季平，〈外籍勞工對本國勞工工作異動之影響分析〉。臺北：行政院經建會委託研究，民 89。

產設備，以促進產業升級。有關外勞引進在經濟面；即對本國勞工影響層面的研究，亦相當多元，例如：就業、失業、工資、對職業選擇的影響等皆屬之。上述的相關研究，證實外勞引進與本勞失業問題相關，且外勞引進對本國基層勞工就業機會及工資水準都相當不利。有些研究認為外勞的問題，可經由政策的調整或變革來改進；實際上，部分學者認為外勞對本勞產生替代性的影響已經顯現。因此，有縮減外勞的建議，這些都是值得作為外勞政策或外勞管理制度檢討的參考。

參、外勞適應及對社會影響的相關研究

由於文化的差異，外勞來臺後個人的習性與價值觀，均須做適度的調整，否則會直接影響到其工作與生活的適應。這是外勞管理的議題中，所不能輕忽的因素。外勞對社會影響的層面通常是既深且廣的，短期性的，以外勞逃跑所衍伸的社會治安及健康防疫問題，最受矚目；長期性的，如文化差異所產生的衝突或種族歧視或對立等問題，都是專家學者所致力研究的課題。

一、行政院勞工委員會安全衛生研究所〈外籍勞工生活適應性之調查〉研究報告，¹⁴主要是探討外勞在臺工作與生活事件對其生活適應之影響，及雇主與外勞的互動。透過問卷發現：雇主對外籍勞工較青睞的因素是「樂於加班」、「較為遵守工作規則」、「願意做本地勞工不願做的事」等。外勞對於勞動條件滿意度相當高，但生活適應則不盡理想。因此，建議應適時安排休閒活動，不但可提昇生產能力，亦可減低外勞因適應不良造成社會問題。此外，提供相關課程或講習，可

¹⁴ 行政院勞工委員會安全衛生研究所，〈外籍勞工生活適應性之調查〉，臺北：行政院勞工委員會安全衛生研究報告，民 85。

縮短勞資雙方對文化差異與調適上認知的差異。

- 二、李漢雄、藍科正〈外勞引進對我國社會所造成的影響〉一文，¹⁵是行政院勞委會職業訓練局委託研究計畫。這項研究以製造業為主，並以外勞集中地區為範圍，探討若干企業、員工和居民的觀點。研究發現：外勞的引進減少本勞的就業機會、低工資的外勞有可能壓抑本勞工資的增幅、外勞的犯罪率低於本勞、外勞的飲食及習慣讓當地民眾感受到衛生方面的威脅。建議：提高就業安定費、加強勞方參與僱用外勞的決策權，以緩和雇主過度需求外勞，外勞犯罪若是因管理不當所導致者，應責成雇主負連帶責任。
- 三、林俊仁〈外籍勞工犯罪與偏差行為形成原因之實證研究〉一文，¹⁶指稱外勞逃跑與非法打工的問題，對社會治安之影響最為嚴重。依內政部警政署的統計資料所示，非法外勞的犯罪率為合法外勞的7.8倍，也超過同期國人的犯罪率；犯罪比率最高的是泰國籍外勞，以一般刑案的犯罪比例較高，其中占最大宗的是竊盜案件。他認為外勞主要的偏差行為有：逃逸、非法工作、騷擾居民、酗酒、肢體衝突、聚賭等。他發現：生活習慣的差異，在透過重大的壓力後，才会有犯罪與偏差的行為。對於外勞犯罪與偏差行為的預防，建議可從加強外勞的社會控制、減輕外勞的生活與工作壓力來著手，而加強非法外勞的查處及合法外勞的防逃工作，是防範外勞犯罪的首要任務。

¹⁵ 李漢雄、藍科正，〈外勞引進對我國社會所造成的影響〉。臺北：行政院勞委會職業訓練局委託研究，民89。

¹⁶ 林俊仁，〈外籍勞工犯罪與偏差行為形成原因之實證研究〉，《警大犯罪與防治學報》，第2期，民90，頁243-272。

四、蔡明田、余明助〈臺灣地區外籍勞工跨文化適應問題分析〉之研究，¹⁷以營建業與製造業外籍勞工為對象，探討外籍勞工在台工作與生活適應的問題，以及適應決定過程是否受文化差異的影響。他們認為雇主在管理外勞時，須尊重不同的價值觀和習俗，始能減低文化衝擊。他們的研究指出：外勞工作適應的情況受到工作角色的確定及過荷等因素的影響，生活適應情形在於其人格特質及社會性支援等因素。因此，建議在招募甄選外勞時，應考量勞工個人適應的表現及人格特質，引進後則透過文化認知訓練，以降低外勞所知覺的文化差異，並提供宗教設施，以滿足外勞之宗教信仰需求。

從上述實證研究的結果，可見外勞的工作與生活適應問題兩者密切關連，在外勞管理的工作中不容等閒視之，讓勞雇雙方都參與文化差異與調適的訓練，將有助於外勞的適應。外勞對社會帶來最直接的影響，就是有關外勞犯罪與逃跑的問題；如果問題的發生，是因管理不當所造成的，雇主應負連帶責任；如果是外勞個人偏差行為所形成的，所涉及的層面更形複雜。事實上，偏差行為的判定標準，多少都是隨著社會的規範及文化的類型而有所不同。¹⁸用以約束偏差行為的手段或種類繁多，但其中以法律最為明確而具體。¹⁹管理者對偏差行為的預防與規範，以訂立規章的管制方式最為普遍。在這種限制或規範性的管制下，某些偏差行為往往被渲染擴大，造成過度的關注於假想的偏差行為上，並不惜加以大幅的揭露或報導，實際上卻反而造成許多真實的情況受到扭曲的現象。²⁰至於合法外勞的防逃工作，涉及因素雖然複雜，

¹⁷ 蔡明田、余明助，〈臺灣地區外籍勞工跨文化適應問題分析〉，《勞資關係叢論》，第7期，民87，頁153-186。

¹⁸ 龍冠海，《雲五社會科學大辭典第一冊--社會學》。臺北：臺灣商務，民72，頁173。

¹⁹ 同上註，頁98。

²⁰ 周業謙、周光淦，Jary David and Julia Jary 著，《社會學辭典》(Harper Collins Dictionary of Sociology, 1998)。臺北：貓頭鷹，民88，頁187。

但雇主的管理對待方式，具有相當程度的影響。

肆、外勞管理的相關研究

以外勞管理為題的相關研究，乃本研究參考資料的核心重點。在這方面的研究資料，包括有：外勞管理制度、外勞管理的問題、外勞管理的目標、單一企業的外勞管理模式、區域性企業對外勞管理的研究、從跨文化觀點探討企業外勞的管理制度、外勞管理法制等議題，研究的範圍是相當多元。

一、成之約〈外籍勞工的政策理念、管理制度與措施〉一文，²¹論及所謂的暫時性與補充性內涵是外籍勞工政策的重要理念，管理制度的規劃方向應該是長期性的，並以限期僱用和補充性政策的內涵為目標，規劃的重點應涵蓋勞、資、政三方的共同參與，此外在現行的外勞管理措施中，外勞參與工會的問題一直是被忽略的課題。

二、余明助〈外籍勞工跨文化人力資源與績效關係之研究〉，²²以製造業及營建業為實證研究對象，其研究指出：外勞生產力與棄職脫逃的相關因素，包括「外勞薪資公平性」、「外勞與本勞之價值觀差異」、「企業組織規模及外勞人數」等。

三、卓世明〈我國企業對外籍勞工管理之研究——以中部四縣市製造業與營造業為例〉，²³探討企業對外籍勞工的管理現況，

²¹ 成之約，〈外籍勞工的政策理念、管理制度與措施〉，《勞資關係》，第4卷，第14期，民84，頁6-17。

²² 余明助，〈外籍勞工跨文化人力資源與績效關係之研究〉，碩士論文，中山大學企業管理學系，民84。

²³ 卓世明，〈我國企業對外籍勞工管理之研究——以中部四縣市製造業與營造業為例〉，碩士論文，靜宜大學管理科學系，民84。

是以「管理面」的角度去瞭解企業對外勞制度的看法與感受。研究結果發現：多數企業所定的外勞管理辦法，多偏懲罰性的規定，對外勞生活的管理，大多採教育宣導與懲罰並行的方式，對外勞政策與制度企業普遍表示不滿。

四、陳啟光等人〈從跨文化觀點探討外籍勞工管理制度之建構——以塑化業泰籍勞工為例〉一文，²⁴是用國家文化價值觀的理論架構，探討塑化業泰勞及本勞在國家文化價值觀的差異，並建構「明定工作目標與工作要求」等24項，包括：工作與生活等兩個構面的泰勞管理制度。

五、黃文鐘《我國外籍勞工管理制度與政策之研究》²⁵，他採用公共政策之政策執行與執行評估觀點，論述我國外籍勞工管理制度、問題與政策，以各國外籍管理制度比較來建議台灣外籍政策，說明自我國開放引進外籍勞工，對國內就業市場、社會安定和政經發展之影響，外勞所衍生的各項管理問題及具體管理。

六、黃同圳、李惠茹，〈外籍勞工管理模式之探討——以A公司為例〉一文，²⁶著重在外勞工作管理之探討。主要是從指導外勞工作者的角度，發掘公司所面臨之外勞內部指導管理的問題，並從外勞的角度，探討其在工作適應情況。結果發現：外勞的工作環境中，語言溝通是其最大的困擾。

²⁴ 陳啟光等，〈從跨文化觀點探討外籍勞工管理制度之建構——以塑化業泰籍勞工為例〉，《人力資源管理學報》，第2卷，第3期，民92，頁57-74。

²⁵ 黃文鐘《我國外籍勞工管理制度與政策之研究》，碩士論文，國立中興大學公共政策研究所，民85。

²⁶ 黃同圳、李惠茹，〈外籍勞工管理模式之探討——以A公司為例〉，中央大學人力資源管理所，www.ncu.edu.tw/~hr/new/conference/6th/pdf/2-b-4.pdf，民95.10.03。

七、鄧學良《我國外勞管理法制之研究》，²⁷他認為無力管理脫逃的外勞是我國外勞行政的最大問題。因此，建議在不損及外勞工資權益的情形下，建立強制外勞儲蓄制度，並告知外勞有關脫逃的嚴重損失。

八、薛承泰〈外勞管理問題之研究〉²⁸是行政院研考會委託的研究計畫，以在台外籍勞工與幫傭的管理問題為研究重點。他指出外勞引進所衍生的問題，諸如：對本國勞動力的影響、外勞健康與疾病、外勞生活與工作之適應、勞雇關係、非法外勞與外勞逃跑、外勞遭仲介剝削、以及外勞犯罪等，都和外勞的管理密切相關。他認為外勞管理的基本原則為：外勞生活品質的改善，以及輔導工作的加強。要落實外勞的管理，宜設立「外勞管理服務中心」之類的組織專責推動執行、並呼籲以人道對待及合理要求的觀念著手。他提出的建議包括：就業安定費採差別費率、加重處罰非法雇主、仲介及外勞、提供人性化服務、統合外勞事務的相關法律、以及定期評鑑仲介業者等多項措施。

九、劉黃麗娟〈從尊重基本工作權之主張看我國外籍勞工管理〉一文，²⁹指出政府為維護本國勞工就業權益，於是管制外勞總量。由於外勞被限定只能為單一雇主工作，因而剝奪他們的就業選擇權；他們提供勞務也受到工作期限的約束，而所有論及外籍勞工管理的規範，都是採取以上對下或是主僕關係的管制與紀律。有關外勞的基本工作權，她認為1998年國際

²⁷ 鄧學良，《我國外勞管理法制之研究》。高雄：復文，民85。

²⁸ 薛承泰，〈外勞管理問題之研究〉。臺北：行政院研考會委託研究，民87。

²⁹ 劉黃麗娟，〈從尊重基本工作權之主張看我國外籍勞工管理〉，《勞資關係》，第8卷，第19期，民89，頁48-52。

勞工組織(ILO)所通過的基本工作權³⁰主張的宣言，可作為標竿。因此，她認為尊重基本工作權是外籍勞工管理的首要目標！

外勞管理的相關研究，指出外勞生活與工作的適應、非法外勞與外勞逃跑、外勞遭仲介剝削、外勞犯罪等，都與外勞管理的工作密切相關。因此，呼籲以公平合理的人性對待、改善外勞生活品質、加強輔導工作、以及尊重外勞基本工作權等建議，都是外勞管理工作中應有的基本理念。多數學者實證研究的結果，也都印證外勞問題之防杜、與處理工作上，外勞管理的必要性與重要性。薛承泰對外勞管理的政策與措施提出具體的方向，建議有關「加重非法雇主、仲介與外勞之罰則」以及「對仲介業者定期實施評鑑」等，³¹均已獲得行政院勞工委員會的採用。為維護本勞就業權益，我國的外勞政策對外勞來台工作的報酬、行業、期限均有所規範，使外勞的工作權益受到諸多限制，這是政府應予檢討的地方。

上述外勞管理的相關研究，顯示語言溝通的問題是外勞在工作環境中最大的困擾；也是外勞工作管理方面亟待加強的事項。此外，幾乎所有論及外籍勞工管理的規範，管制與紀律都是採取上對下或主對僕的對立方式，而且多數企業所定外勞的管理辦法多偏向懲罰式的規定。在生活管理方面，大多採教育宣導與懲罰並行的方式以利管理。雖然如此，業主對外勞政策與制度仍普遍不滿。因此，基本上，外勞管理制度的規劃方向，應該有長遠的目標並應涵蓋勞、資、政三方的共同參與作為規劃的重點。綜合

³⁰ ILO 通過的宣言所提出的基本工作權為：「1. 勞工組織與協商權之有效承認；2. 去除各種形式的強迫或義務勞動；3. 有效禁止童工工作；4. 去除與就業及職業相關的歧視。」。

³¹ 同註 20，頁 128-130。

上述有關外勞管理的研究中，採取問卷調查法或訪談的對象，大多是以雇主（或管理者）及外勞為主。薛承泰所做外勞管理問題的研究，則採多元角度整合的觀點，並針對勞、資、仲介、宗教團體等多面向的質性研究模式，頗具參考價值。迄今，外勞管理政策固已做了相當程度的變革，外勞人力管理政策的問題仍有值得重新研究的必要。除上述研究文獻外，茲將收集之文獻整理如表1-1。

表1-1國內外籍勞工之實證研究文獻彙整表

研究者	論文篇名	研究內容	研究結果
成之約 (1992)	十四項重要建設工程得標業者僱海外補充勞工措施之追蹤調查評估	以中華工程公司率先合法引進的泰籍勞工為對象。	泰勞對管理及規章甚為了解，對在臺工作、生活及管理普遍滿意。他強調：整體外籍勞工之管理體系和機制，應以可行的移民政策目標來設計和規劃，並應加強政府與外勞輸出國的雙邊協定及設立專責機構。為保障本勞的權益，引進外勞必須是補充性與暫時性的措施，且不宜歧視外勞，並建議設立勞務中心，以集中管理外勞。
吳惠林 張清溪 (1991)	台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題	臺灣地區在1980年代已普遍出現人力短缺，他們認為外籍勞工	外勞可以有效的管理、外勞人數不多時對輸出入國都有好處、短期的外籍勞

		<p>的引進固然是迅速增加勞動供給的有效方式，但必須要有嚴謹的通盤研究，制定明確的外勞政策，使外勞合法化以有助於外勞的管理。</p>	<p>工產生的問題較少。並提出「公開拍賣外勞僱用權」的政策建議，並將拍賣所得做為補貼職業訓練及從事公共建設，可以有效解決外勞引進的問題，並透過課稅（即拍賣）與補貼（職業訓練與公共建設）可以平衡所得的分配。</p>
<p>蔡宏進 蔡青龍 (1990)</p>	<p>我國外籍勞工可能引發的社會問題及其因應對策</p>	<p>評估是否正式引進外勞、以及外勞引進後可能衍生的相關問題。</p>	<p>外勞可能對臺灣社會造成減少本勞工作機會、遲延技術之進步、破壞法規、擾亂治安、傳入疾病、引發群體衝突等不良影響。因此建議原則上不要引進外籍勞工，若非不得已的情況下要引進時，則應從嚴限制，並應設立專責單位、訂定外籍勞工管理辦法、建檔管理合法外籍勞工、雇主應配合管理並提供合理待遇與服務，以及勸導國人避免歧視外籍勞工等相關措施。</p>
<p>謝青志 (1991)</p>	<p>外籍勞工對勞動市場影響之研究</p>	<p>綜合勞動經濟與歸納各國經驗，以探討外勞對臺灣勞動市場的影響</p>	<p>引進外勞並非是全然的替代性或互補性，而必須考慮到許多層面：勞動供需</p>

		響，及非法外勞的問題。	的彈性、勞動供需量的配合、外籍勞工的人數、外勞的技術與就業的意願、以及景氣循環等因素。在欠缺相關法令的規範下，企業界殷切需求勞力，就有非法外勞就業的空間，但在沒有法令保障下的外勞極易遭受到剝削。
江豐富 (2005)	外勞對本國勞工就業及職業選擇的影響~~理論分析與實證探討	由經濟理論及實證分析的結果，外勞引進對本國非技術性勞工的就業率、失業率及工資水準造成負面影響，並對基層勞工產生高度排擠的效應。	引進外勞後，應鼓勵基層勞工參加職業訓練，並藉由財政與社會福利的救助機制，以謀求改進所得的分配。
馬凱 單驥 李誠 (1995)	臺灣應否積極引進外籍勞工？	馬凱主張應該在制度化、有秩序、選擇性的條件下合法引進外勞，因為即使是先進的產業，仍必需由若干勞動密集的產業來承擔一部分的工作。單驥認為外勞政策設計不當，造成外勞與本國勞工薪資的差距，外勞需求龐大是因外勞的成本	馬凱主張應積極引進外勞。單驥認為外勞政策設計不當，造成外勞與本國勞工薪資的差距，外勞需求龐大是因外勞的成本偏低，相當不利於國內產業的升級。他認為引進外勞的時間表及人數上限指標都應做合理的交待，但實際上不但沒有看到明確指標，引進外勞的人數卻反

		本偏低，相當不利於國內產業的升級。李誠認為外勞的僱用對於產業升級有助、或有害，端視外勞在勞力密集產業或資本與技術密集產業的分布情形而定。	而愈多，外勞政策已有逐漸失控的諸多迷思，因此主張不應積極引進外勞。李誠認為假如政府的效率不彰，外勞政策就不具任何的意義。
陳宗韓 (1997)	台灣外籍勞工政策之政治經濟分析	外勞的引進，是臺灣產業結構調整的策略之一，外籍勞工逃逸、犯罪等管理的缺失，必須合理調整相關制度。	外勞在臺灣雖然屈居弱勢地位，並不必然等同於被剝削的地位，他認為原住民和低技術性工人才是真正的弱勢團體。
陳菊 (2000)	植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策	基於經濟利益最大化考量的政策設計，再加上社會歧視做為根基的結果，使台灣的外勞受到嚴格限制，成為創造利潤的工具。	認為這些缺失可以透過政策的變革，如降低外勞仲介費、兼顧外勞作為外國人及勞動者之雙重身分，給予應有保障。
蔡青龍、 林季平 (2000)	外籍勞工對本國勞工工作異動之影響分析	針對外勞引進與本勞失業相關性問題之研究。在研究的過程中，他們察覺到電機、電子業等成長型產業外勞比例變大的現象，因此質疑是否已背離當初外勞政策引進的初衷。	在外勞密集的行业，確實不利本勞就業。建議縮減外勞，先由影響本勞的行业著手，他們發現每增減外勞人數約15,000人，就增減約0.1個百分點的總體失業率。

<p>行政院勞工委員會安全衛生研究所 (1996)</p>	<p>外籍勞工生活適應性之調查</p>	<p>主要是探討外勞在臺工作與生活事件對其生活適應之影響，及雇主與外勞的互動。</p>	<p>透過問卷發現：雇主對外籍勞工較青睞的因素是「樂於加班」、「較為遵守工作規則」、「願意做本地勞工不願做的事」等。外勞對於勞動條件滿意度相當高，但生活適應則不盡理想。因此建議應適時安排休閒活動，不但可提昇生產能力，亦可減低外勞因適應不良造成社會問題。此外提供相關課程或講習，可縮短勞資雙方對文化差異與調適上認知的差異。</p>
<p>李漢雄 藍科正 (2000)</p>	<p>外勞引進對我國社會所造成的影響</p>	<p>這項研究以製造業為主，並以外勞集中地區為範圍，探討若干企業、員工和居民的觀點。</p>	<p>外勞的引進減少本勞的就業機會、低工資的外勞有可能壓抑本勞工資的增幅、外勞的犯罪率低於本勞、外勞的飲食及習慣讓當地民眾感受到衛生方面的威脅。因此建議：提高就業安定費、加強勞方參與僱用外勞的決策權，以緩和雇主過度需求外勞，外勞犯罪若是因管理不當所導致者，應責成雇主負</p>

			連帶責任。
林俊仁 (2001)	外籍勞工犯罪與 偏差行為形成原 因之實證研究	外勞逃跑與非法打工 的問題對社會治安之 影響最為嚴重。依內政 部警政署的統計資料 所示，非法外勞的犯罪 率為合法外勞的7.8 倍，也超過同期國人的 犯罪率，犯罪比率最高 的是泰國籍外勞，以一 般刑案的犯罪比例較 高，其中佔最大宗的是 竊盜案件。	外勞主要的偏差行為有逃 逸、非法工作、騷擾居民、 酗酒、肢體衝突、聚賭等。 他發現到：生活習慣的差 異在透過重大的壓力後， 才會有犯罪與偏差的行 為。對於外勞犯罪與偏差 行為的預防，他建議可從 加強外勞的社會控制、減 輕外勞的生活與工作壓力 來著手。而加強非法外勞 的查處及合法外勞的防逃 工作，是防範外勞犯罪的 首要任務。
蔡明田 余明助 (1995)	台灣地區外籍勞 工跨文化適應問 題分析	以營建業與製造業外 籍勞工為對象，探討外 籍勞工在台工作與生 活適應的問題，以及適 應決定過程是否受文 化差異的影響。雇主在 管理外勞時，需尊重不 同的價值觀和習俗，才 能減低文化衝擊。	外勞工作適應的情況受到 工作角色的確定及過荷等 因素的影響，生活適應情 形在於其人格特質及社會 性支援等因素。因此建議 在招募甄選外勞時，應考 量勞工個人適應的表現及 人格特質，引進後則透過 文化認知訓練，來降低外 勞所知覺的文化差異，並 提供宗教設施以滿足外勞

			之宗教信仰需求。
成之約 (1995)	外籍勞工的政策 理念、管理制度 與措施	論及所謂的暫時性與 補充性內涵是外籍勞 工政策的重要理念，在 現行的外勞管理措施 中，外勞參與工會的問題一直是被忽略的課 題。	管理制度的規劃方向應該 是長期性的，並以限期僱 用和補充性政策的內涵為 目標，規劃的重點應涵蓋 勞、資、政三方的共同參 與。
余明助 (1995)	外籍勞工跨文化 人力資源與績效 關係之研究	以製造業及營建業為 實證研究對象。	外勞生產力與棄職脫逃的 相關因素，包括「外勞薪 資公平性」、「外勞與本 勞之價值觀差異」、「企 業組織規模及外勞人數」 等。
卓世明 (1995)	我國企業對外籍 勞工管理之研究 ——以中部四縣 市製造業與營造 業為例	探討企業對外籍勞工 的管理現況，以「管理 面」的角度去瞭解企業 對外勞制度的看法與 感受。	研究結果發現：多數企業 所定的外勞管理辦法，多 偏懲罰性的規定，對外勞 生活的管理，大多採教育 宣導與懲罰並行的方式， 對外勞政策與制度企業普 遍表示不滿。
陳啟光等 (2003)	從跨文化觀點探 討外籍勞工管理 制度之建構—— 以塑化業泰籍勞 工為例	用國家文化價值觀的 理論架構，探討塑化業 泰勞及本勞在國家文 化價值觀的差異。	建構「明定工作目標與工 作要求」等24項包括工作 與生活等兩個構面的泰勞 管理制度。
黃文鐘	我國外籍勞工管	採用公共政策之政策	說明自我國開放引進外籍

(1996)	理制度與政策之研究	執行與執行評估觀點，論述我國外籍勞工管理制度、問題與政策，以各國外籍管理制度比較來建議台灣外籍政策。	勞工，對國內就業市場、社會安定和政經發展之影響；外勞所衍生的各項管理問題及具體管理。
黃同圳 李惠茹 (1996)	外籍勞工管理模式之探討—以A公司為例	著重在外勞工作管理之探討，主要是從指導外勞工作者的角度，挖掘公司所面臨之外勞內部指導管理的問題，並從外勞的角度，探討其在公司的工作適應情況。	結果發現：外勞的工作環境中，語言溝通是其最大的困擾。
鄧學良 (1996)	我國外勞管理法制之研究	無力管理脫逃的外勞是我國外勞行政的最大問題。	建議在不損及外勞工資權益的情形下，建立強制外勞儲蓄制度，並告知外勞有關脫逃的嚴重損失。
薛承泰 (1998)	外勞管理問題之研究	以在台外籍勞工與幫傭的管理問題為研究重點，指出外勞引進所衍生的問題，諸如：對本國勞動力的影響、外勞健康與疾病、外勞生活與工作之適應、勞雇關係、非法外勞與外勞逃跑、外勞遭仲介剝	外勞管理的基本原則為：外勞生活品質的改善，以及輔導工作的加強。要落實外勞的管理，則宜設立「外勞管理服務中心」之類的組織專責推動執行、並呼籲以人道對待及合理要求的觀念著手。他提出的建議包括：就業安定費

		削、以及外勞犯罪等，都和外勞的管理密切相關。	採差別費率、加重處罰非法雇主、仲介及外勞、提供人性化服務、統合外勞事務的相關法律、以及定期評鑑仲介業者等多項措施。
劉黃麗娟 (2000)	從尊重基本工作權之主張看我國外籍勞工管理	指出政府為維護本國勞工就業權益，於是管制外勞總量，由於外勞被限定只能為單一雇主工作，因而剝奪了他們的就業選擇權，他們提供勞務也受到工作期限的約束，而所有論及外籍勞工管理的規範，都是採取以上對下或是主僕關係的管制與紀律。	有關外勞的基本工作權，應以1998年國際勞工組織(ILO)所通過的基本工作權主張的宣言，可作為標竿，因此她認為尊重基本工作權是外籍勞工管理的首要目標。

資料來源：本研究整理。

第二章 政策執行之理論分析架構

政策過程是一系列的行動模式，最初問題形成與議程設定成為公共注目的焦點後，開始政策規劃。在諸多政策方案中，採納合法化的政策，執行已決定的政策；在執行之後，對執行的結果進行政策評估，檢討是否達到政策目標。在這一連串的活動中，最關鍵的是政策執行，政策沒有執行一切付諸空談，況且政策貴在能行。順利而有效的執行，所牽涉的範圍錯綜複雜，經緯萬端，影響政策執行成敗的關鍵因素，可自三個角度觀之：一為政策問題的特質；二為政策本身所能規劃與安排的範圍；三為政策本身以外的條件配合。這三個角度，構成探討政策執行的重心。

第一節 政策執行的基本意涵

合法化的政策必須經過執行才得以實現，而政策執行的良窳，關係政策內容的實現以及政策衝擊的範圍，甚至執行的結果，有時與政策既定的目標背道而馳。此即說明有效的執行與適時的督導，可達成政策目標；反之，執行不當或不力，非但不能解決原來的公共問題，而且可能使原來的問題更加惡化。

一般而言，政策執行的意義可從兩個範疇觀之：一為行動學派，二為組織理論學派。行動學派認為負責執行政策的機關和人員，採取各項行動以達成目標，謂之政策執行，其著重於採取的行動；而組織理論學派則認為政策能否被有效地執行，組織為主要的關鍵，要有組織的知識才能瞭解政策執行的真諦。

壹、自行動的觀點論政策執行

C. E. Van Horn 和 D. S. Van Meter 認為：「政策執行係指公私人民或團體為了致力於達成先前政策決定所設立的目的，而採取的各種活動。這些行動可分為兩類要項：一為將決策轉換成得以運作的努力；二為成就決策所指定的變遷而做的持續努力。³²」R. S. Morntjoy 和 L. J. O'Toole 更簡明扼要地指出：「政策執行是執行某一項政策所做的各項決定。³³」

一般認為任何政策的執行，甚少像承認某國政府一樣，只要發布一項陳述就能自動執行，而是大多數的政策都要採取必要的行動才能克竟其功。

從行動觀點透視政策執行的內涵，其最主要的缺點有二：一為行動學派的學者忽視政策過程的動態性；二為忽略政策目的與手段間的交互影響。由於執行的研究，不僅是一種變遷的研究，即研究如何發生，如何被引發而已，也是對政治生活結構的一種微觀研究；即研究政治系統內在、外在的組織，如何進行它們的事務以及彼此間的交互影響，包括：其何以刺激它們如何作為，以及如何激勵組織員工為不同行為；再者，執行政策者所採取的各項行動，並不一定與政策目的之達成間，擁有必然的因果關係，如臺灣家庭計畫的推行，即為一顯著的例子。當時臺灣家庭計畫推行的機構，每個月均定有發放避孕工具的數量，同時它們也均能達到甚或超過既定水準，但是臺灣人口的增加率於當時並未顯

³² C. E. Van Horn and D. S. Van Meter, "The Implementation of Intergovernmental Policy", in C. O. Jones and R. D. Thomas, eds. *Public Policy Making in Federal System*, Beverly Hills: Sage Publications, 1976, p. 45; See also D. S. Van Meter and C. E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, V. 6, No. 4, Feb. 1975, p. 447.

³³ R. S. Montjoy and L. J. O'Toole, Jr., "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective", *Public Administration Review*, Sep.-Oct. 1979, p. 465.

著降低，甚而有上升的趨勢，與預期的政策目標尚差距甚遠；況且，政策環境不斷變遷，政策目標亦可能因情勢而更動；最初的情境也會循著推移。於是為了從政策執行來掌握整個政策流程與動態性，可將政策執行過程，視為目標設立與成就目標，所採取行動二者間交互影響的過程。

貳、自組織理論的觀點論政策執行

政策失敗的原因，是否取決於根本觀念與構想的優劣，或是觀念與構想均正確無誤，只是執行不當，往往難有定論。但不爭的是任何公共政策都是由機關組織執行，要體認執行的內涵，就要以組織理論為對象；同時有關組織的知識與領會，亦是政策執行研究中極為重要的因素。C. P. Snow 和 L. Trilling 兩人就指出：「任何一項化觀念為行動的作為，每每涉及到某些重要的簡化工作，組織乃是從事這項簡化工作的當事者；它們處理問題的方法，是把問題解剖成具體、可資管理的工作項目；再將這些工作項目，分配給專業化的機關及人員來負責執行。由是，唯獨瞭解與認識組織如何運作，我們方能認清原來的政策，如何在執行過程中被更調或塑造。³⁴」而且有不少學者以為負責執行的組織，正式的與非正式的屬性，往往影響到該組織執行政策目標的能力。綜上所述，從組織的運作來透視執行的內涵，較能發現真相。

由於組織現象萬般複雜，為透視政策執行的內涵，可從下列四個角度作為分析的基礎。每個角度均以組織原則、權力分配、組織決定與執行過程作為討論分析的架構。

一、自系統管理的角度觀之

³⁴ F. E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Boston: Little, Brown and Co., 1967, p. 188.

組織是一種開放的系統，不斷受到環境的衝擊與影響，組織為了生存，就必須不斷投入資源，經過轉換運作過程，產生環境所需求者。而在投入、轉換與產出三者間，必須仰賴管理才能達成，組織理論自系統管理的角度出發，發覺組織主要特性如下：

- (一) **組織原則**：組織的運作應為合理價值的擴大者，並為目標取向的行為；組織為提高效力，必須爭取績效以完成中心的目標；組織所執行的每項任務，必須有助於目標的達成。
- (二) **權力分配**：組織結構基於層級節制的原則，上階層管理人員負決策及整個系統績效之責，並依序分配特定任務與績效目的給基層單位，並督導執行。
- (三) **組織決定**：組織在執行每一項任務時，為了擴大組織整體的工作績效並達成目的，組織單位間的權責分配必須盡量公平合理；組織內部的各項決定主要在發現公平的分配，並適應外在環境的變遷，不斷地調適內部的權責分配，以維持最佳的均衡分配。
- (四) **執行過程**：系統管理的領域下，執行的作為計有：界定一套詳盡並能正確反映某一既定政策意向的各種目的；指派直屬單位各項職責及績效標準，用以配合目的的成就；監督系統的工作績效；調適組織內部，以順應外界環境的變遷，並增進組織目標的成就。

由上觀之，執行的過程是動態的而非靜態的。由於環境不斷地加諸新的要求，致使組織內部非順應調適不可，不過執行總是目標取向與價值擴大的行為。然而執行的失敗，最常見的是管理不善，如政策的界定不佳、執行職責分配不清、成果不具體、執行人員不力；反之，有效的執行，乃繫於明確地指陳任務與目的、設計妥善的管理計畫、擬定客觀的考核辦法、建立管理監督與社

會制裁制度等。

二、自官僚體制運作過程的角度觀之

官僚體制是組織理論的最早重陣之一，為公私機關常見的組織型態，亦為一般機關組織漸趨龐大後所必然發生的現象。自官僚體制角度觀之；較易窺探政策執行的全貌。

- (一) **組織原則**: 官僚體制論認為組織的兩大基本屬性為裁量與例規，組織內所有主要的行為，均得以裁量及例規來解釋與說明。裁量為個別組織員工，在日常決定上經常應用的行為；而作業的例規，則為員工為維持並增進其組織的地位所制定。
- (二) **權力分配**: 由於組織內部裁量與例規的普遍性，致使組織內部的權力分割並分屬於直屬單位。它們通常運用極大的控制力，以爭取其權威範圍內的特殊任務。不過，任何組織單位所能控制的範圍，無論是橫的單位或是縱的層級，由於組織愈來愈複雜，及直屬單位所從事的業務日趨專業化並較能控制其本身內部的運作，而相形見拙。
- (三) **組織決定**: 組織內部的各項決定集中於裁量的控制及例規的修正。任何修正的建議，均由組織各單位依據常設的模式相異的程度判定，於是組織決定傾向於漸進改變。
- (四) **執行過程**: 執行的作為在於確定裁量的所在；組織的例規為因應環境的更迭、政策的變遷，而需要修正；設計涵蓋政策意向的備選例規: 誘引組織單位適時地除舊布新、革故鼎新。

由上觀之，政策執行失敗的原因，乃政策已歷經重大的變遷，而官僚體制依舊遵循往例辦事；換言之，官僚體制之所作所為，

因礙於標準作業程序的羈絆，在環境變遷政策更改之際，往往無法突破例規，致使執行歸於失敗。於是為執行成功，一定要適時適地檢討例規，修正窒礙難行、為人詬病者，才得以順應環境與潮流；再者，裁量凡是合乎正義者，執行人員應有充分的裁量權，俾能隨時調適政策的目標，以達到實際可行的地步，此乃有效執行的條件之建構。

三、自組織發展的角度觀之

由於組織員工的技術日趨專業化，教育水準也提高，上述兩種理論已難自圓其說，組織發展理論乃順應而生，一方面強調員工的自主性、參與感與認屬感；他方面調適組織的結構、隸屬與監督制度，以求組織不斷地發展。組織發展理論的主要論點如下：

- (一) **組織原則**:組織為順利完成目標，設法滿足員工的基本心理與社會需求，諸如：賦與員工的獨立自主性和工作控制權，讓員工參與影響權益的各項決定，鼓舞員工認同於組織目標。
- (二) **權力分配**:組織的結構安排或設置，乃為擴大各階員工的控制權、參與機會和認屬感。鑑於層級節層制的官僚體制為擴大組織內上階層人員的權益，而不惜犧牲下階層人員的權益，因而對組織造成極大的不利，所以組織發展理論認為最佳的組織結構，為既能縮減層級的節制，又能予以各階層人員分享決定之責。
- (三) **組織決定**:組織能做成有效的決定，全賴於成立有效的工作團體，蓋組織內部人際關係的特質，深深影響到任何決定的質地。有效的工作團體。具有團體成員目標一致，成員間溝通頻繁，彼此互助互信、充分發揮成員的技能，以及衝突的有效管理特徵。因此，組織決定主要是培塑員工的

共識，建立團體成員間強化的人際關係。

- (四) **執行過程**:執行過程必然是培塑決策者與執行者之間的共識與協調。執行的中心問題，不僅是執行者是否順從既定的政策，而且是執行過程是否造成員工對組織目標的共識，賦予員工的獨立自主性，以及形成對政策的認屬感，並認為其為必須執行的標的。

由組織發展理論觀之，一個有效的組織用以執行政策的目標，所需的基本條件為：讓組織低階層的員工負擔較大的決策之責；組織活動的重心為工作團體—由從事一項共同任務的人員所組成以及資訊的流通—諸如目標的陳述、評估性的判斷、必要變遷的表示。這些條件基本的假設為：員工願意貢獻最佳的才智與力量；只要享有工作的最高控制權、決策的最大參與權，和最佳的激勵，以形成對團體目標的依附感。

四、自組織衝突與議商的角度觀之

組織內由於員工具有與生俱來的衝突潛在因子，又因資源有限與不均，乃時有衝突發生。於是為體認組織的內涵、執行的真義，就產生自組織衝突與議商的角度來觀察。

- (一) **組織原則**:組織為員工與支屬單位衝突的所在，因為員工間、支屬單位間，經常共同爭取權力的運用與稀少資源的分配等相對利益而發生衝突，於是組織設立的主要原則，在於如何協調與議商這種衝突，用以成就組織的目標。
- (二) **權力分配**:組織內部權力的分配永不穩定。權力分配全繫於員工個人或支屬單位動員充足的資源，進而駕馭他人或其他支屬單位的能力而定，而這項能力隨時消長與時推移，並不穩定，以致造成權力分配的變動；組織層級中的正式

職位，只是取決權力分配的定數之一，此外尚有專業化的知識、物質資源的控制、動員外在政治支持的能力。由是，組織內權力行使，與組織的正式結構僅有些微關聯，並非是主要的來源。

- (三) **組織決定**:組織的決定全由組織單位內及單位間的議商而成。凡是歷經議商的決定，乃是持有不同偏好與資源的行動達成一致的結果。議商要求衝突的各造同意調適彼此的行為，藉以維繫議商關係而達成資源分配的木的。
- (四) **執行過程**:執行乃是一系列複雜的議商決定。這種決定旨在反映參與者的偏好與可資應用的資源。執行的成功，僅能以議商過程是否維繫；亦或參與議商過程的某造達成相對目標與否為定。

自組織衝突與議商的角度視之，由於在於執行過程中，各個機關或單位每對政策目標與成果持有衝突的看法，以致於只好應用議商的方式追求相對利益。因此，有的政策在某機構認為是執行成功，而在另一機構則認為執行失敗。如此分歧的看法，全在於各機構所採的立場不同所致。

從以上四個組織的角度來透視政策的執行，每個角度提供我們認識執行過程的真諦之一部分而已，而無法掌握整個執行過程的複雜性；每個角度只是實際現象的簡化而已，並不可能代表組織整個的事象。儘管如此，從這種分析可以體認兩個事實：一、政策執行乃牽涉萬端，只有綜合各種角度，一同鑽研並分析影響政策執行的諸因素，才能窺探政策執行的複雜性；二、建構有效政策執行的模式，應涵蓋組織全面的特性，而這種分析適足以提供我們應考慮的各種因素。

參、折衷性的說法

組織與管理學者 F. E. Kast 和 J. E. Rosenzweig 認為：「組織理論旨在說明論究組織的特性，在本質上應是折衷的綜合，如此方能認識組織的全貌；此亦即說明，從各種角度探究組織，提供點點滴滴的知識，然後給予綜和而構成整體的知識體系。³⁵」政策執行之責既由機關組織負擔，按理亦應環繞著組織的觀念，從折衷的、綜合的角度透視。於是政策執行是一種動態的過程。在這個過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各項行動，扮演管理的角色，進行適當的裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，應用議商化解衝突，冀以成就某特殊政策的目標。³⁶

第二節 政策執行之理論建構

早期認為政策執行係由上而下、向前圖劃；到了第二代則為由下而上、向後圖劃。前者與集權化相呼應，後者與分權化相當然此二者或削弱地方政府自主權，欲速不達，或遷就地方需求與利益結構，形成利益分贓，漠視公共利益，皆造成國家公共政策無法治理。因此，第三代觀念，視政策執行是兩者交互進行的反覆過程，以整體、宏觀的立場，依不同政策類型與性質建構不同的執行情境或場域，而達成不同的政策目標。由上，對於政策執行的理論建構可從三個角度加以觀察：一、政策執行為科層體制的控制過程；二、政策執行為上下階層的互動過程；三、政策執行為政策與行動相互演進的過程。

³⁵ F. E. Kast and J. E. Rosenzweig, *Organization and Management*, N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1970, p. 21.

³⁶ 林水波、張世賢，《公共政策》。臺北：五南，民 95，頁 234—241。

壹、政策執行是科層體制的控制過程—由上至下模式

從科層體制的控制角度界定政策執行的概念，首先必須接受的前提是：政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上階層者為負責設計與規劃決策的政策制定者，下階層者為負責實現政策目標與貫徹決策意圖的執行者，一項政策執行能否成功完全繫於政策制定者所設計的目標是否清晰、執行計畫是否確實、能否妥善控制執行者的誘因與紀律。公共政策規劃過程中能否客觀認定利害關係人的意見、問題界定是否受到多方的支持、政策目標是否具有共識等，都是政策執行成功的關鍵。

普雷斯門與萬達夫斯基（Pressman and Wildavsky）認為政策執行為「目標與行動的設定以及如何完成他們的互動過程」。這意味著政策在上層形成，並且發布執行的細節與計畫，但執行則由下層付諸實現，此為由上至下的模式（top-down model）。在此模式下，政策執行何以失敗，通常都被歸結於政策本身設計不當，而非執行對於政策本身所產生的負面影響，政策制定者的主要任務是規劃完美或成功的政策，交給基層公務員去執行。漢恩與希爾（Ham and Hill）認為完美的政策執行，包括四個要件：

- 一、政策本身的性質必須是清楚。
- 二、執行結構必須是從上至下的緊密連鎖關係。
- 三、必須儘量防止外在因素的干預。
- 四、必須加強對於執行者的控制。

貳、政策執行是上下階層的互動過程—由下至上模式

因為由上至下的控制模式是一種理想模型，在現實世界中難

以找到。政策執行者有自己的意志與想法，不可能甘於接受指揮與控制，因此產生由下而上的模式。在上下階層的互動過程中，認為政策的目標與執行細節不過是政策執行者彼此間相互妥協的產物，上級所訂定、要求下屬必須執行的政策標準，只是對執行者的一種忠告，不具規範性與影響力；相反地，基層的執行者才是足以決定政策目標是否能夠實現的主要一方。這種重視基層，忽略中央的模式，稱為由下至上模式(Bottom-up mode)。

由下至上模式不認為政策執行者必須對政策的成敗負責；相反地，認為政策執行與政策成敗無關，政策執行過程本身就是目的，執行的核心觀念為「執行者如何在目標、自主權與對於政策的認同方面取得共識」。因之，政策執行過程所出現的特質是共識(consensus)、妥協(bargaining)與政治計謀(political maneuvering)。在此模式下，低階層的執行者是政策成敗的關鍵，高階主管的政策必須考量下屬的意志與態度，才能落實公共政策制定者的意圖與目標。政策執行的成功因素，在於：

- 一、法律本身必須清楚、簡潔與研究的相當完整。
- 二、在政策規劃的階段，民眾應有強烈的支持與參與。
- 三、資源地須提供給新的幕僚，以作為追蹤與特定的協助。
- 四、必須成立追蹤的機制。

此項的成功要件意指政策制定者不該追求對於順服的控制、反要累積豐沛人力資源，使執行者能夠利用其專業知識，策略性地運用上級資源。

參、政策執行為政策與行動相互演進的過程

從「控制」與「互動」過程兩個觀點界定政策執行的概念，

可以發現這兩種途徑所呈現的執行概念各有優缺點。因此，衍生出第三種模式，前提是承認政策與行動的連續性(policy/action continuum)，政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程，一方面高層主管規範執行細節，希望政策目標能夠付諸實現；另一方面基層官員以自己的專業知識與經驗，選擇性地執行政策內涵與意旨，形成自己的政策。在此模式中，分析的重點，在於「權力與依賴性、利益、動機與行為之間的問題」。政策執行並非由上而下或由下而上的模式，而是針對政策再形成新的政策；針對行動作出回應的過程。

就大多數的執行個案而言，政策失敗或成功的理由並不容易界定為來自於上級錯誤的政策理念，抑或是來自於下屬偏差的政策執行。經驗顯示：政策的成敗原因是多元的，從科層體制的控制、組織本身性質的分析，到個人行為的動機都可加以探討。從演進的觀點界定政策執行似乎是比較符合實際狀況，如潭恩(Thain)以經濟政策的執行架構為例指出：政策的目標與實現該目標的手段都可能受到執行階段中的執行問題所改變。政策執行是概念與藍圖的不斷實現、不斷改變的結果，在此過程中充滿著權力、權威、資源與組織的交互運作。從此觀點來看，政策執行不妨視為一種嘗試錯誤的過程，或者是一種學習的過程。³⁷

第三節 政策執行之理論分析模式

傳統政策分析的重心在於分析政策如何做成，而不問政策制訂後能否被有效推行。決策者假定：一旦政府機關採納某一項政策

³⁷ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。臺北：元照，民92，頁11-16。

並且撥付必要經費後，政策就得以執行，目標即可達成。³⁸有些專家與決策者更以為：政策執行失敗，根本原因在於政策設計不周，思慮不詳，規劃不周全；並不在於執行階段遭遇瓶頸無法突破所致。1960年代及1970年代早期，美國受到越戰不光榮結束、貧窮計畫的困境、公共補助的失敗、民權法案的阻力等慘痛教訓與體驗後，才有改變傳統的研究方向，檢討過去的偏失，從事分析個別政策執行的情形，紛紛發現衍生問題的關鍵與定數。R. A. Levine綜合分析詹森總統時代(President Johnson)所推動的「大社會」政策(The Great Society)後認為：「『戰勝貧窮』計畫所感受到的，並不繫於計畫本質有毛病，執行的困難實難辭其咎。」³⁹因此，政策執行研究的展開，非但為政策分析開拓新研究面向；也像政治學者與決策者提供一項空前的認識，即指出政治系統如何成功或失敗地將一般政策目標轉換成具體而有意義的公共服務。

最早建構影響政策執行因素的學者，當推 T. B. Smith。其在「政策執行過程」一文上指出：「理想化的政策、執行機構、標的團體、環境因素四者，為政策執行過程中所牽涉到的重要因素。詳言之，政策的形式—法律或命令，政策類型—分配性的、再分配性的、規制性的、自我規制或情感符號性的，政策的淵源、範圍及受支持度，社會對政策的形象；執行機關的結構與人員、主管領導的方式與技巧、執行的能力與信心；標的團體的組織或制度化程度，受領導的情形，以及先前的政策經驗；文化、經社與政治環境的殊異。凡此種種均是政策執行過程中，影響其成敗所需考慮與認定的因素。」⁴⁰

國內學者林水波、張世賢融合各國名家的見解，參酌國情，

³⁸ T. R. Dye, *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1978, pp. 5-6.

³⁹ R. A. Levine, "Rethinking Our Social Strategies", *Public Interest*, Winter 1968, pp. 86-96.

⁴⁰ T. B. Smith, "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, V. 4, No. 2, 1973, pp. 203-205.

建立一套分析架構如圖 2-1。從政策問題的特質、政策本身所具的條件、政策本身以外的條件等方面，探討影響政策執行的因素。

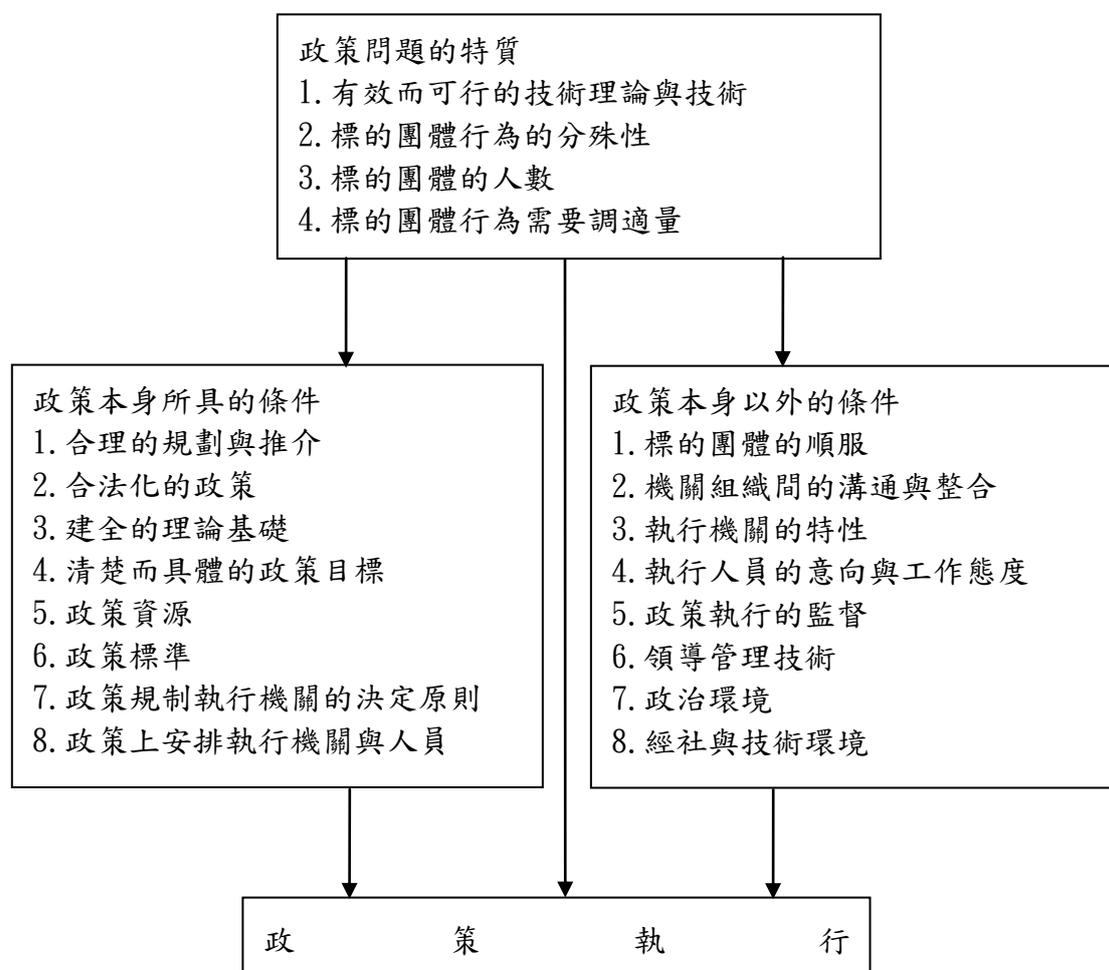


圖 2-1 影響政策執行的諸因素

資料來源：林水波、張世賢，《公共政策》。臺北：五南，民 95，頁 245。

壹、政策問題的特質

政策執行的成敗，往往與政策所要解決的社會問題性質密切有關。有的問題較處理解決，有的著實令人感到棘手困難，例如維護社區的安寧，在本質上比較容易管理或處置，牽涉的人數不多，規制的行為規範也簡潔明確；而處理違規遊覽車的營運問題，

就介入各種因素，如國家法治、交通秩序、行旅安全、商人營利、司機素質、監督控制等，則較難有效的管理與執行，容易遭遇諸多阻力。因此，對於政策問題的本質可從下列四個方面探討：

一、有效而可行的技術理論與技術

任何規制性的政策，往往假定標的團體的行為若能有所調適，政策問題就可獲得改善或迎刃而解。例如，減低核能發電廠所排出的硫化物，就能減輕流動空氣中二氧化硫的程度，進而增進人民健康。然而此項假定必須流動空氣中內各項含量得以相當廉價地鑑定，排出物、空氣與健康三者間具有因果關係存在，以及可靠及廉價的硫化物排出技術，然而目前此項技術備受爭論。因之許多社會問題，往往因嚴重的技術困難影響，而無法成就政策目標，諸如：汽車排出的黑煙、核廢料的儲藏、蟲害的控制等。

因之，有效的因果理論欠佳，需要的技術不精，將對有效的政策執行加諸許多的困難。任何政策均要求納稅義務人及標的團體負擔成本，假若這種負擔未能顯著改善所要解決的問題，成本支出的合理性就會受到懷疑，政策的政治支持度必然降低，政策目標就會受到忽視或修正。再者，當各方面爭論政策執行所需的技術是否精純時，社會上每每形成一股壓力，要求政策暫緩實施之聲此起彼落，以致延誤政策目標的實現。

二、標的團體行為的分殊性

政策上必須規劃區辨的標的團體行為，其種類愈多樣，則愈難建構清楚明確的規制，用以約束標的團體的行為。例如美國 1972 年通過「聯邦水污染法修正案」，在執行上所遭遇的主要困難，全

繫於水污染的型態繁多，因為全國計有六萬二千種污水的來源。在種類繁多的情況下，要撰擬正確而包羅萬象的規制，實非容易，結果約束每種企業與公司的規制，只好透過現場工作人員的裁量，並基於個殊的基礎，分別談判協議而成。因此，一方面缺乏統一的衡量標準，他一方面執行人員必須熟悉各種規制，三者在各企業間由於規制不同而易引起糾紛，所以政策執行的效果，無法建構劃一的規制標準，以為監督檢查的基礎，其成效必打折扣。

三、標的團體的人數

在一個政治轄區內，有多少人的行為，因政策執行而需要調適，對執行的有所影響。一般而言，政策涉及到的標的團體，人數愈少愈肯定，則愈可能動員政治支持來擁護政策；也就較可能達成政策目標。我國律師法之較能成功的執行，因其涉及的人數不多，取得資格甚為確定，管理較易；美國民權法案無法徹底執行，在於其乃處理全國性種族歧視、黑白分校的問題，牽涉人口數極多，以及深厚的歷史背景所致。

四、標的團體行為需要調適量

人民因歷史傳統的薰陶，時間的累積，養成一套行為定向及模式，更常習慣於某種成規，傾向保守持續的狀況。凡是設想全面改變人民的思想行為運動，均遭受相當大的阻力，若非失敗就是無疾而終，清朝中葉以後的自強運動即是一例。而為達成政策目標，標的團體行為所須調適者，其量愈小愈好，畢竟漸進的變革才是歷史演變的方向。

是以，有些社會問題在本質上比其他問題較難處理與解決，

是以，凡規劃並用以解決較易處理問題的決策，較有可能有效地產生標的團體行為的所希望的調適，進而改善或解決該政策問題。從前述的諸變數中，政策問題最可能解決：(一)政策的基礎，在於擁有一種理論，可關聯行為調適與問題改善；持有必要的技術水準與廉價鑑定問題重大性變更能力；(二)政策內容儘可能將引發問題的行為慣例，縮小其調適的幅度，不致造成人員的抵制；(三)標的團體在某一政治轄區內，極易被認定，所涉的人數又不多；(四)行為調適量中庸，並不激烈。

貳、政策本身的條件

政策一經立法機關議決通過，或行政機關裁定後，就已正式成立，可稱為公共政策。公共政策本身有下列條件關乎政策執行的成敗：

一、合理的規劃與推介

在決策的過程中，決策者必須是理性的，理性有三個特性：(1)一致性—指個人不能同時認為甲比乙好，乙又比甲好；(2)工具性—指當人們認為甲較乙好時，假如方案 A 造成甲，則方案 B 促成乙，則人們會選擇 A 方案而不是 B 方案；(3)轉換性—指當人們較喜歡甲而不是乙，較喜歡乙而不是丙時，人們會較喜歡甲而不是丙。⁴¹因之，政策的規劃與推介如能合乎理性，所獲得的支持度也就愈高。

二、合法化的政策

⁴¹ 張世賢，「選舉與公共政策」，〈公共政策學報〉，第 3 期，民 69，頁 37。

政策必須「遵循一般所確立的原則或一般所接受的標準。⁴²」；換言之，任何政策必須符合一個社會的傳統，歷經正當的法律程序，以及配合文化的進展而定。「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」未經立法院通過總統公布前，各項選舉的依據，或為「戡亂時期中央公職人員增補選辦法」，或為臺灣省公職人員選舉罷免規程、辦法與規程，據「中央法規標準法」規定，屬於命令的性質，依據憲法的規定，命令的效力低於法律，在執行過程上不免引發爭議，現已將公職人員選舉罷免法完成立法程序，合法化的基礎提升，先前執行的阻力也因而減低。

三、健全的理論基礎

政策的基礎必須有一套健全的理論，一方面指陳政策問題與政策方案間的因果關係；另一方面說明政策執行的標的團體，在行為上的變更或調適，乃成就冀欲目標的手段。換言之，這套因果理論假定：確定政策目標，賦予執行機關應有的權責，則標的團體會約定的行為方式，並獲致政策的目的。此項理論必須蘊含兩個主要成分：一為技術的有效性（technical validity）—指涉標的團體行為與政策目標成就間的關係；二為執行的效果性（implementing effectiveness）—關注執行機關的能力足以引發標的團體行為與政策目標行為上必要的調適，且最好又僅造成低度的反作用。

四、清楚而具體的政策目標

政策目標的具體明確，並依重要性分別列序，為政策評估不

⁴² C. O. Jones, *An Introduction to Study of Public Policy*, Belmont: Wadsworth Publishing Co. Inc., 1970, p. 69.

可或缺的基礎；亦是執行官員有資遵循明確指令，贏取支持的泉源。決策者在設立政策目標時，必須遵循下列原則：(1) 政策目標須是可衡量與具體的；(2) 政策目標須指出期望的成果；(3) 政策目標之獲取須為執行人員或執行機構的權限範圍內；(4) 政策目標須切合實際且為可獲致的；(5) 政策目標須清楚指示完成的時限。⁴³

五、政策資源

政策執行所需的資源有：

- (一) 經費：在政策上必須詳列經費的來源，作為聘僱工作人員，執行技術分析，管理工作進度，爭取標的團體順服之道。經費雖是政策執行的動力，但是管理者不能誤認花錢就可解決問題，因為過度的花錢會造成許多惡性循環，例如有了充分的財力，而投下過量的人力，過量的人力又導致支援上、人事管理上的困擾，進而妨礙到政策執行。適度地應用經費，有效的支出，適時地撥付，誘因的建立，均為政策執行所需的經費資源上，所應注意的原則。
- (二) 人員：政策執行所需的第二資源就是聘僱質量適當的工作人員。以往許多執行上的困難，歸因於缺乏足夠而富有能力的人員所致，行政院研考會曾認為：「當前若干公共政策所造成的窒礙難行，其中最重要的一個癥結，乃是政府從事各種公共政策的綜合規劃時，普遍缺少執掌政策分析的專業人員所致。⁴⁴」不過，負責執行政策的人員也不能認為解決問題之道就是增加更多的人員，因為往往人多嘴雜意見特多，難免時常召開會議，影響到工作量的推展。

⁴³ S. Deep, *Human Relations in Management*, Encino: Glencoe Publishing Co., Inc., 1978, p. 168.

⁴⁴ 魏鏞，「為 80 年代自由安全的社會而設計—論行政計畫與國家建設」，中國時報，民 69.7.7。

- (三) **資訊**:執行與管理的運作主要基於資訊，資訊足以減少任何組織所面對的不確定程度。由於策略設計活動所關注的焦點，在於設定廣泛的組織方向與目標，以透視組織與其環境關係為主，本質上在預測未來的演變，所以策略設計者所需的資訊是綜合的資訊(aggregate information)。這種資訊主要源自組織的外在環境，同時資訊的種類與範圍相當廣泛，但其正確性並非特別迫切；反之，運作控制所需求的資訊，在性質與設計策略所需者截然不同。由於作業控制是任務取向的，所以所需資訊的性質，在範圍上是固定而狹隘的，內容詳盡並取自組織內部的；也是經常使用而必須精確的。
- (四) **權威**:負責執行政策的人員，除負擔履行工作的要求外，還必須賦予相對的權威，用以執行工作上的任務。權威乃是採取行動、進行指揮、獲取資源而執行工作任務的泉源，是行事的依據，成事的條件，執行的基礎。

六、政策標準

政策標準往往知會政策本身對各級執行人員的期望，執行人員應做的事項，核辦事情的基準與條件，並指出執行人員所擁有的裁量權範圍，標的團體應調適的行為內容。再者，政策標準也提供監督控制者從事影響與推動政策的工具，因其明確的設定可以寬容的行動類型，以及對背離行為可能加諸懲罰。一般而言，政策標準通常會蘊含在法條上、施行細則內，有時亦以決策者的聲明、說明手冊及官方發布新聞稿等方式來表達。

七、政策規制執行機關的決定原則

政策本身除陳述清楚、明確與一致的政策目標，提供充足的政策資源，訂定適度的政策標準外，復可規定執行機關正式的決定原則，以進一步左右執行過程。政策上可將執行機關最後的決定權威，授權給最可能支持政策目標的官員，以免決定的偏差。政策執行如由委員會負責，則可規定必要的多數贊成，為採取特殊具體行動的先決條件，以防執行機關背離政策的目標。

八、政策上安排執行機關與人員

無論政策如何完善地規制執行機關的正式決定原則與過程，若要成就政策目標，企求調適團體的行為，還要執行機關與人員擁有強烈的目標認同，表示堅決的支持，下定成就目標的決心與熱誠不可。任何新的政策不僅需要執行機關與人員維持中立的態度，且更迫切冀望他們持續不斷地發展新的規則和標準化的作業程序來執行政策，同時在面臨標的團體因各種緣故而抵制行為調適，公務員亦不太願意執行命令的變革時，應用各種策略取得他們的順服，並立即厲行規則與程序。

參、政策本身以外的條件

政策本身雖得以建立執行過程運作的規制與環境，然而執行本身在本質上就具有動態性，一方面由於社經、政治與技術環境持續不斷變遷的結果，一般民眾、利益團體與轄區選民對政策的支持度，亦隨之變化；他一方面任何冀求標的團體行為調適的政策，為了克服惰性，維持穩定的政治支持，決策者必須在政策本身之外，另覓對策，以促進成就政策目標，成功執行政策。在政策本身以外足以影響執行機構政策產出的諸變項如下：

一、標的團體的順服

標的團體係指由於政策制訂而須調適新的行為模式者。⁴⁵標的團體的組織或制度化的程度，所受的領導，以及先前的政策經驗，均影響其對政策順服的情形。⁴⁶假如標的團體對政府所制訂的法則或規定拒絕順服或不配合政府所期望的行動，則可能導致政策執行失敗。由是觀之，政策執行的成敗，法規的效用，標的團體的順服是關鍵要素之一，而探討如何誘導標的團體順服，即是一項重要課題。分析標的團體順服的原因如下：

- (一) **政治社會化**:任何國家均經由學校教育、大眾傳播媒介及其他各種場合來社會化標的團體，說明制定某種政策的原因與背景，爭取其順服，俾有助於政策之執行。平時政治社會化須進行徹底與成功，並注意傳播方式與內容，使標的團體在潛移默化的過程中，內化體諒政府的心向，加強支持政策的決心，產生順服政策的行為。
- (二) **政策的合法化**:標的團體順服某一特定法律或政策；另一個取決的因素，乃標的團體對法律或政策合法化的評估或看法。凡是政策制定歷經合法的過程，且依據正當程序制定出來，標的團體定會加以服從。
- (三) **成本利益的衡量**:標的團體順服某一項政策或遵守某一項法律，有時亦基於自己的價值判斷，衡量順服所能得到的利益；不順服可能受到的損失時，再做決定。標的團體選擇是否順服，決定的基準，在於其對順服或不順服的行為方向，所做的成本與利益評估。
- (四) **顧全大體的意識**:標的團體在決定是否順服政策前，每每經過一番成本利益的考量。凡是一項與標的團體利益相衝突

⁴⁵ T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1978, p. 312.

⁴⁶ T. B. Smith, "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, V. 4, No. 2, 1973, p.204.

的政策，或許透過一番考量，猶會認為順服該政策為合理的、必要或公平的，從個體或整體角度觀之，均是更高層次目標實現的手段。例如憲法上規定人民有納稅的義務，雖然有人設法逃稅，但納稅是法律之前人人平等，稅收為國家提供各項服務所必要的支出亦是合理的，人民基於這些信念，還是會順服政策。

- (五) **基於私利的考量**:標的團體順服某項政策，有時亦出自政策規定與私人利益相互一致，即順服政策將得到積極報酬，故服從遵守。這種現象，在經濟政策的範疇最為普遍。例如工廠為順利取得政府的信用貸款，而承諾更新設備，改善工作環境，提供勞工福利，而致使勞工政策的推行。
- (六) **避免懲罰**:強制力量為主要取得組織成員順服的條件之一。凡是對犯錯者施予身體或金錢上的制裁，或對即將犯錯者施予制裁的威脅，往往會產生嚇阻作用。然而不能一味地應用懲罰的威脅，而獲致標的團體對政策的信服。須知懲罰或威脅的功能，只在強化或補助其他順服因素而已。
- (七) **情勢變遷**:標的團體對政策的接受，有時亦因時間更迭，情勢演變而加強。一項最初曾引起爭論的政策，經過一段相當時間的實施後，標的團體逐漸習以為常，並以之做為行事的基準。

二、機關組織間的溝通與整合

執行政策機關與人員對政策支持的程度，往往也根據其對政策標準的瞭解與解釋，以及接受政策標準的方式而定。傳遞執行政令的品質，乃取決於政策溝通的明晰性、一致性、正確性、適當性及完整性。

三、執行機關的特性

政策執行機關所形成的正式及非正式的特性，將影響到該機關執行政策標準的能力。一般而言，可影響到政策執行的組織特性，可分為兩大類：組織外在與內在特性。組織外在特性，包括：投入的資源、設備、人員，產出的服務、產品，組織的環境位置等。內在的組織特性，則包括：社會結構、標準作業程序與適應性結構、組織規模與成員多寡，組織的目標與價值，組織成員對組織特性的認知，個人角色行為與組織集體活動行為等。

四、執行人員的意向與工作態度

政策執行的成功或有效，不僅需要執行人員知悉上級所期望做的事情，同時要具有行事的能力，而且更需要他們誠願執行某一政策。由是我們絕對不能忽視，執行人員的意向及工作態度；所以有其重要性，一方面執行人員在執行上，通常具有裁量權，往往對每一執行事項，考慮個別需要，權衡輕重，斟酌緩急，而做各種不同的調適，俾收因事、因地、因時制宜之效；另一方面執行人員對政策的反應，諸如：他們對政策標準的認知與瞭解，對政策的反應方向，及反應強度；也可能影響到執行政策的能力或誠意。

五、政策執行之監督

行政機關要使既定的政策付諸有效執行，有時必須訂頒具有「輔助法律性質之法規命令」，例如教育部為有效執行大學法而訂

頒「大學規程」，此為行政法學者稱之「行政立法」之現象。⁴⁷再者行政機關也時常用「行政裁量」來貫徹立法目的，增進公共利益，並謀行政上之便宜。然而，一則為防止行政機關對行政立法之濫用，俾使其遵循既定的政策取向；二則為增進行政立法的功能，並有助於政策的有效執行，對行政立法必須施予必要性的監督。為防範行政裁量的誤濫行使，預防行政裁量的怠忽行使，維護公道正義起見，行政裁量有必要監督。行政立法的監督可分為行政監督、立法監督、司法監督、政治監督。行政裁量的監督可分為限定裁量的範圍、規制裁量的行使、節制裁量的運用。前述各種監督手段都是為防止行政立法的濫用，維護行政裁量的正義，使行政機關按照既定的政策方向推行，順利有效地達成政策目標。

六、領導管理技術

一項政策經由適當地規劃付諸執行，負責執行的機關，其領導者對外必須應用各種手腕及機會，用以爭取控制執行所需資源的機關的支持，做好公共關係，取信於反對者與標的團體，並保證給予同等待遇，動員潛在支持者的支持，應用大眾傳播媒介廣泛而持續報導，藉以形成輿論，創造有利執行的環境與氣氛；對內則須維持機關員工高度的工作士氣，對組織目標的認同感，效命組織的決心；注入組織員工所需的能源，排解糾紛困難，化解衝突，維持和諧，刺激員工不斷地檢討執行得失，以為改進突破的基礎，適時發動革新的措施，順應環境的變革，排除抵制變革的障礙，藉以發展嶄新得的活動，調整現行運作方式適應新的環境或挑戰，保持充分彈性，以應付緊急情況。因之，機關領導者身兼政策執行的成敗，負有對外與對內的雙重領導責任，妥適運

⁴⁷ 張劍寒，「行政立法之研究」，臺北：自刊本，民 61.1。

用領導管理技術，方能成就任務，獲致政策目標。

七、政策環境

執行機關所面對的政治環境，非但可能影響到政策績效的素質，而且牽涉到機關所採取的行動。不論執行人員的立場或執行機構的素質如何，組織的高階層人員、大眾傳播媒介、一般民眾、私人與團體對政策目標的支持或反對程度，均可能影響到執行的努力與成果；也就是一般民眾與社會菁英的意見，政策顯著重要性，為政策執行過程中重要的定數。動態的政治環境，無論源自國內的壓力，或是國外的勢逼，或多或少都會影響政策執行，是以執行者如何視危機為轉機，因勢利導，順水推舟，達到政策成功之境，為一重要課題。

八、經社與技術環境

隨著時間不斷的更迭，經濟、社會與技術相應的變遷可能影響到標的團體、一般民眾對政策目標的支持，大眾傳播媒介的關懷及注意幅度，進而影響到執行機關的政策產出，甚至於政策目標的成就與否。經社技術環境的變遷，甚可能引發人民在認知上、情感上及評價上的改變，致使原來甚為重視與支持的政策問題，在程度上有所貶損。經社與技術環境乃影響政策執行機構，政策產出及政策目標成就的外在變數。經社與技術環境的變化，引發利益團體、標的團體與一般大眾支持政策目標的變化，以及立法機關和主管行政機關對執行機構的支持程度，進而刺激到政策的有效執行與否。再者，執行人員亦可能直接反應環境的變遷；尤其是當他們認為社經與技術的變遷，有助於支持他們計畫時。臺灣早期家庭計畫的規劃完全回應經社與技術的變遷，逐漸排除阻

力、調適執行範圍，而贏取人民的普遍支持，致使該計畫的漸進擴大推行。

第三章 臺灣外勞人力管理問題分析

臺灣因地狹人稠，缺少接受外來移民條件，為配合國內政府及企業團體致力工業發展，我國自 80 年代開放外勞政策，因主、客觀因素考量，為不應享國人就業機會、勞動條件及促進國民經濟發展，外籍勞工的角色被定位為暫時遞補勞動力的「客工」(Guest Workers)。其勞動條件可謂是臺灣勞工市場最低下限。其權益和人身自由處處受雇主限制與法令網綁，且因產業經濟及社會結構的轉變，隨著時代背景的變化，而有所差異。其引進外籍勞工政策引發了管理問題。本章就外籍勞工的定義做一概念的界定，並就引進外籍勞工政策後所遭遇的外勞人力管理問題之角度進行探討。

第一節 外勞人力之特質

根據維基百科上的定義，相對於本國籍勞工，所謂「外籍勞工」或「外勞」是指不具其工作國家國籍的勞工。因為「外勞」一詞是對請人入國工作的人而言。近年來有些人，尤其勞工運動人士，提倡使用移住勞工(migrant worker)或移勞代替。常見的說法，外籍勞工是指移動到非本國籍的國家去尋找工作的人。有循合法管道進入工作的合法外勞，亦有用偷渡或其他如觀光等名義入境不法打工的非法外勞，除工作外，很多人還希望取得國籍，也就是所謂的「經濟移民」。

另依據 Roberts 《工業關係辭典》對外籍勞工定義為「非該國

公民，而在該國勞動力中的國外出生之個人。」⁴⁸（強調出生地原因，係由於美國法律規定，不論父母身分，凡出生於其境內者皆具有公民資格，但我國規定不同，故不予強調）。換言之，Roberts 對外籍勞工界定，僅以有無公民資格以及是否為勞動力中一員等兩項事實作為判定標準，並不考慮外勞在工作、入境、停留方面之合法性問題。⁴⁹

以臺灣民眾的普遍心態而言，對於來臺工作的外國人，通常稱呼為外籍勞工或外勞，但主要指的是勞工階級的藍領外勞，事實上外籍勞工或外勞並不只侷限於藍領工人，尚有就業服務法中規定在本國從事工作之白領外國工作者，於規範制度、管理及待遇比較下，藍領外勞明顯處於被歧視的地位，因而，一般稱呼的外勞，就被貶指為處於劣勢地位的藍領勞工。我國「就業服務法」第五章「外國人之聘僱與管理」卻刻意的將外勞區分藍領外勞與白領外勞，規定於第 46 條條文中：雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以下列各款為限：

- 一、專門性或技術性之工作。
- 二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。
- 三、下列學校教師：
 - (一)公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。
 - (二)公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。
 - (三)公立或已立案私立實驗高級中等學校雙語部或雙語學校之學科教師。
- 四、依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。
- 五、運動教練及運動員。

⁴⁸ Najita, J. & H. S. Roberts "Roberts' Dictionary Industrial Relations", BNA, Washington, DC.: HD4839. R612, 1997.

⁴⁹ 陳正良，我國外籍勞工政策之檢討，《勞工研究季刊》，第 100 期，民國 89，頁 75。

- 六、宗教、藝術及演藝工作。
- 七、商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。
- 八、海洋漁撈工作。
- 九、家庭幫傭。
- 十、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。
- 十一、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。

上述就業服務法規定中第一款到第七款的工作，是參考當初各部會已經核准外國人在台灣工作的項目所訂定，這類工作者須具有專門的知識或技巧，是所謂的白領外勞；而第八款至第十一款就是於國內勞動力不足時，雇主賴以僱用之外國非技術性短期勞動力，這就是一般民眾所稱之外勞，意即藍領外勞。這樣的區分，是由於在立法當初，便認定這兩類外勞之於臺灣的功用性不同，故給予落差極大的對待方式。為何對外籍工作者做白領和藍領的區分？其實是因為企業界所謂的缺工，缺的就是廉價勞工。⁵⁰這是臺灣產業轉型過程中勞動力失衡的問題，而不是勞動力不足的問題，並希望從一些工資較低廉的國家，引進條件符合的勞工。

對於藍領外勞的規範，除在防止妨礙本國人就業機會外的基本規範外，更增加管制措施，並且在引進過程的手續上設計更多的限制範疇，藍領外勞除在工作項目上為幫傭或多為勞力密集、低技術性及本國勞工不願從事之工作外（中央主管機關指定的工作），並被限制為定期契約工、不得轉換雇主，而且連許多的自

⁵⁰ 劉梅君，〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《臺灣社會研究季刊》，第38期，民89，頁59-89。

由都被剝奪，已明白地將藍領外勞視為一種特殊勞動力的心態。⁵¹
 白領外勞和藍領外勞的區分如表3-1所示：

表 3-1 藍領外勞與白領外勞規範差別

	藍領外勞	白領外勞
法律規定類別 (就業服務法)	第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款：海洋漁撈工作、家庭幫傭、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作……等。	第 46 條第 1 項第 1 款至第 7 款：專門性或技術性工作、經政府核准設立投資或設立事業之主管、學校教師、運動教練及運動員、宗教、藝術及演藝工作、商船、工作船及其他經特許船舶之船員……等。
招聘規定	雇主以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請。	雇主自行依聘僱意願自行向主管機關提出申請即可。
工作期限許可及展延	聘僱許可最長 3 年，可申請展延半年，聘僱許可期間屆滿應出國一日後始得再入國工作，且其在中華民國境內工作期間，累計不得逾十二年。	聘僱許可期間最長為三年，期滿有繼續聘僱之需要者，雇主得申請展延。不限展延次數。
最低薪資規定 (新臺幣計算)	監護工、家庭幫傭 15,840 元	47,971 元

⁵¹ 同註 12，頁 35-37。

	安養看護工、廠工等 18,780 元	
雇主引進後繳交費用 (新臺幣計算)	每月就業安定基金 600-10,000 元	毋需繳納
勞動契約規定	定期契約	未規定
在臺轉換雇主權利	不得自由轉換	可自由轉換
其他限制	不得攜眷居留，但受聘僱 期間在我國生產子女並 有能力扶養者，不在此 限。	無特別限制

資料來源：本研究整理。

臺灣學者陳正良也對外籍勞工之界定為：「不具臺灣國民身分，但於臺灣境內受僱從事工作，以及正在尋找工作、已經找到工作而未開始工作、或等待恢復工作之個人。」；而我國就「就業服務法」第五章「外國人之聘僱與管理」之法規內容已詳細規定外籍勞工的意義、範圍與類型，行政院勞工委員會職業訓練局則定義所謂「外籍勞工」，係由行政院勞工委員會許可引進，來台從事「就業服務法」第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外籍人士。⁵²且為配合國內經濟發展及社會的實際需要，分別對重大公共工程建設、重要生產行業、家庭幫傭、家庭監護工及外籍船員等方面予以規劃引進外籍勞工。依其工作類別大致分為：⁵³

一、重大公共工程建設

⁵² 指從事海洋漁撈、家庭幫傭或因應國家之重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之外籍工作者。

⁵³ 行政院勞工委員會職訓局，外籍勞工工作類別，

http://www.evta.gov.tw/topicsite/content.asp?mfunc_id=89&func_id=89&type_id=0&cata_id=0&site_id=5&id=22007&mcata_id=675&SearchDataValue=，民 101.4.20。

為鼓勵民間業者投資及因應經濟社會發展需要，專案核定經中央目的事業主管機關認定之民間機構投資重大經建工程及政府機關或公營事業機構發包興建之重要建設工程，得聘僱外籍營造工。(2007年2月公告百億重大經建計畫工程按分級指標評分，彈性調整外勞核配比例20%至40%；另在「4年5,000億振興經濟擴大公共建設投資計畫」通過且經於2009年4月30日公布實施前已招標之4年5,000億公共工程，依現行申請外籍營造工；另2009年4月30日公布實施後未招標之4年5,000億公共工程，得專案敘明理由，提供審核申請外籍營造工)。

二、重要生產行業

為促進國人就業、協助企業人力需求及有效分配外勞員額為目標，開放製造業特定製程(3K)行業申請外勞，依產業上下游關聯、缺工、企業規模及競業基礎區分 3K 行業外勞核配比率 10%、15%、20%、25%、35%之 5 級制及自由貿易港區製造業者 40%，及按實際僱用人數及外勞核配比率核給外勞名額，並定期查核雇主僱用本國勞工及外籍勞工人數。

三、家庭幫傭

基於當前社會發展需要，家中有三歲以下三胞胎以上之多胞胎者及申請點數達十六點以上者可申請外籍家庭幫傭；另為鼓勵外商來臺投資，外商來臺投資金額或公司上年度在臺營業額達一定數額之外籍總經理或外籍主管級以上人員；或該等人員上年度在台繳納綜合所得稅之工作薪資達一定數額以上者，得專案申請外籍幫傭。

四、家庭看護工

為因應長期服務資源仍不足滿足民眾照顧需求，採補充性原則引進外籍看護工，受照顧者經醫療專業團隊評估認定需全日24小時照顧，或持特定身心障礙手冊重度等級，並經長照中心推介本國照顧服務員無法提供適當照顧服務者，得向該會申請外籍看護工。

五、外籍船員

為顧及當前漁業發展之需要，開放取得漁業執照之動力漁船船主申請聘僱外國人從事海洋漁撈工作並以普通船員為限，其可聘僱之人數不得超過漁業執照規定之船員人數扣除船員出海最低員額或動力小船應配置員額之人數。

本研究以我國引進的外勞人力為主，臺灣外勞人力又以印尼、泰國、菲律賓、越南為主要輸出國，故從個性分析、華語能力、其他語言、宗教信仰、教育水準、學習能力、吃、住等八個方面，整理各國籍外勞人力特質如表3-2。

表3-2 各國籍外勞人力之特質

	印尼	泰國	菲律賓	越南
個性分析	個性溫和，認命，單純，行為端正，肯學國語，服從性	個性坦率，溫和，老實，樂天知命，刻苦耐勞、服從性	個性開朗活潑，傾向美式工作風格，易想家，顧家，	個性剛強，自視甚高，自尊心強，樂觀主動，風俗習慣

	高，風俗習慣與華人不同，能吃苦，動作細心多顧慮，被動。	高，易管理。	集體行動，具個人色彩，耐性差，動作快，主動。	與華人相似，反應靈敏。
華語能力	3個月職前基本訓練	略通	無訓練	略通
其他語言	印尼話 部份英語 華語(極少數)	泰語 部份英語 部份華語	英語 菲律賓語 部份華語	越語 法語 部份華語
宗教信仰	回教 天主教	佛教	天主教 基督教	佛教 天主教
教育水準	國小以上	國小以上	中學以上	國中以上
學習能力	學習慢但肯用心	肯用心學習	吸收能力強	聰明勤奮肯學習
吃的方面	不喝酒，不吃豬肉，重口味，吃辣。	重口味，喜歡酸辣。	口味一般，喜歡油炸及烤的食物。	喜歡生菜，米食為主。
住的方面	單純及乾淨	普通	注重個人隱私，講究擁有個人用具。	普通

資料來源：本研究整理。

第二節 臺灣外勞人力之管理問題

臺灣開放引進外勞措施已經施行 20 年以上，然而針對外籍勞工引入政策，正反聲浪卻從未間斷，只是向來在外勞引入問題上，人們所關注的除外勞對臺灣就業市場所產生的衝擊，以及其逃逸後所造成的社會問題外，對龐大留置臺灣的外籍勞工之就業環境、身心輔導、管理措施及權益保障等問題，則始終乏人問津。2005 年 8 月 21 日，臺灣發生高雄捷運股份有限公司（以下稱高捷公司）因外勞管理不當，發生泰勞集體抗爭事件，損及外勞人權，對我國社會治安、國際形象及聲譽造成嚴重損害，也暴露我國在外勞管理上實有檢討改進的必要。因此，政府乃由學者專家、人權團體、泰國貿易經濟辦事處與勞工主管機關組成「高雄捷運泰勞人權查察專案小組」⁵⁴進行調查。由調查報告中可以清楚得知，造成此次高捷泰勞抗爭事件，主要肇因於外勞基本權益受侵害、勞動條件未獲保障、雇主不當管理、衛生環境欠佳等所致，顯見對外勞管理上有重大缺失。而臺灣外勞人力管理上究竟出了什麼問題？本節將以此泰勞抗爭事件為例，針對涉及政府及雇主的外勞管理上的問題進行分析探討。

壹、政府對外勞管理的問題

一、泰勞引進的方式認知不同，造成制度漏洞

就業服務法法令規定中並無明文規定外籍勞工的引進方式，

⁵⁴ 專案小組成員：召集人行政院勞工委員會副主任委員賴勁麟、泰國駐臺北辦事處副代表 Manopchai Vongphakdi、臺灣人權處進會會長吳豪人、臺灣科技大學教授劉進興、臺灣大學國家發展研究所副教授辛炳隆、中山大學教授鄭英耀、中華佛寺協會秘書長林蓉芝、勞委會職業訓練局局長郭芳煜。

而依目前企業主或雇主辦理外籍勞工引進的實務做法有：

- (一) 委託合法仲介辦理引進。
- (二) 由雇主自己直接向勞工輸出國駐台機構提出僱用對象（通稱為雇主自行引進）。
- (三) 就重大專案透過勞委會與輸出國協商，由輸出國勞工主管單位或其指定之機構提供僱用對象之情形（通稱為「國對國直接聘僱」或「國對國直接引進」，也就是由政府機關來扮演仲介功能）。

依據我國與泰國於2002年12月2日簽署之聘僱泰籍勞工協定第一條：「雙方同意設立直接聘僱計畫，俾使臺灣雇主在無雙方私立就業服務機構介入情形下聘僱泰籍勞工。」以及第二條：「直接聘僱計畫應被視為臺灣雇主聘僱泰籍勞工的途徑之一，而非取代透過私立就業服務機構之引進方式。」因此，我國目前引進泰勞可以選擇直接聘僱與委託仲介兩種途徑；另依泰國貿易經濟辦事處「臺灣雇主直接引進(含原聘僱)泰籍勞工(再度)來臺工作申請程序」可知，我國雇主可採雇主直接引進之方式，提出欲聘僱之泰籍勞工資料，直接向泰國貿易經濟辦事處提出申請。⁵⁵

高捷公司於事件發生後表示，該公司泰勞引進方式，係為「國對國模式」，⁵⁶且經辦的三家仲介公司都是泰國高層推薦的優良仲介公司；而依勞委會高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查報告指出，高捷公司引進泰勞模式，係與三家泰國仲介公司簽約，並委託其協助招募勞工；而高捷公司亦未委託台灣合法仲介業者辦理的情形下自行引進，亦與聘僱泰籍勞工協定第一條：「雙方同意

⁵⁵ 行政院專案調查小組，〈高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件-政府機關管理制度與行政責任檢討報告〉，民 94.9.14。

⁵⁶ 梁東屏，〈所謂國對國模式只是傳聞-泰方：仲介公司自行引進〉，《中國時報》，民 67.8.30，版 4。

設立直接聘僱計畫，俾使臺灣雇主在無雙方私立就業服務機構介入情形下聘僱泰籍勞工。」有異。此模式並非所謂國對國直接引進模式，然泰勞確實引進臺灣工作。

二、申請聘僱與實際聘僱之雇主相異，政府未實際查核

高捷公司以重大工程案向勞委會申請聘僱外勞，勞委會依據2003年6月26日之公告，⁵⁷基於不溯既往與信賴保護原則，認定高捷公司符合該公告得申請聘僱外籍營造工從事營造業工作之資格。且依該公告事項三與過去重大工程引進外勞之通例，同意由高捷公司統籌以雇主身分辦理申請引進外籍勞工事宜，可統籌申請核配外勞人數之上限為2,688人（高捷公司認為可統籌核配人數上限為3,865人）。⁵⁸依高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查內容，高捷公司將其聘僱許可之外勞提供予承包商，而承包商使用外勞須每月每人之使用費29,500元支付予高捷公司，再由高捷公司支付給華磐公司委託管理費每月每人10,169元。此收費均高於一般行情，由此可看出高捷公司並非實際聘用雇主，應是獲得政府核可的不法利益中間者身分。故現行規定重大經建投資計畫案，允許投資業者統籌申請聘僱外勞後，提供工程承包商使用之制度，易衍生雇主利用外勞配額向工程承包商謀取不正利益、管理責任無法釐清及外勞權益遭受剝削等問題。

三、政府未將外勞的管理單位明定於現行法規，衍生管理盲點

⁵⁷ 依行政院勞委會 2003/06/26 勞職外字第 0920205100 號函公告，茲公告在九十年五月十六日前由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府之重大工程（以下簡稱 BOT），得申請聘僱外籍營造工有關事項。

http://www.evta.gov.tw/topicsite/content.asp?mfunc_id=124&func_id=124&type_id=0&cata_id=0&site_id=5&id=9943&mcata_id=0&SearchDataValue=，民 100.8.27。

⁵⁸ 同註 55。

依高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查結果，高捷泰勞引進後的管理工作與2001年因配合高雄捷運引進外勞成立之華磐管理顧問公司簽約，並委由該公司統一管理。經查華磐公司非屬勞委會核准設立之仲介公司，而係屬人力資源管理顧問公司受雇主委任辦理外勞宿舍管理。此案雇主以自行引進方式引進外勞，卻與華磐公司簽定合約，協助其招募引進外勞。勞委會職業訓練局局長兼調查小組委員郭芳煜表示：若華磐公司涉嫌非法仲介服務業務將依違反就業服務法處以罰鍰，⁵⁹同時撤銷高捷公司的聘僱外勞許可。惟查就業服務法法規內容，對外勞來臺工作的管理機構或單位，並沒有向中央主管機關登記之規定，就管理外勞工作而言，亦無法源依據可科予管理公司行政責任。這即是政府對民間管理外勞機構的管理盲點。

貳、雇主對外勞管理的問題

一、與外勞訂定不合理的工作規則、生活管理規則

本案高捷公司申請引進外勞的工作內容係依各承包商的工程內容所訂定的，實際工作時，受各承包商的指揮監督，而高捷公司名義上係雇主，自有應負的責任和義務，而高捷公司亦於接受人權專案小組調查時表示，該公司向承包商收取外勞每月每人29,500元之使用費，費用包括：基本薪資、就業安定費、勞健保、醫療死亡、食住、交通、管理等費用，⁶⁰並依勞基法規定訂定工作規則報當地主管機關核備。惟依勞委會人權調查小組發現高捷公

⁵⁹ 就業服務法第34條第2項規定：未經許可，不得從事就業服務業務。並依第65條第1項規定：違反第五條第一項、第二項第一款、第四款、第五款、第三十四條第二項、第四十條第二款、第七款至第九款規定者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。

⁶⁰ 高雄捷運泰勞人權專案小組，〈高雄捷運泰勞人權專案小組調查報告〉，行政院勞工委員會，民94.8.31。

司將外勞管理事務交由華磐公司負責，而華磐公司雖訂有管理規則，但該規則卻多處違反公序良俗與法律，如規定不得向他人借款，如因而發生糾紛者，待問題解決後，應簽署「終止契約書」，除終止勞雇關係外，應支付華磐公司新臺幣10,000元罰鍰並立即遣返；不得購置腳踏車、禁用手機及諸多生活上不合理規則，否則應依約繳納不等之罰鍰。此類生活管理規則，雖經勞委會人權調查小組要求限期改善，重新訂定適當之生活管理規則，但亦無相關法令或強制力規定，雇主應予陳報主管機關核備。

二、與外勞訂定不合理的勞動契約

依照就業服務法第四十六條第三項規定：「雇主依第一項第八款至第十款規定聘僱外國人，須訂立書面勞動契約，並以定期契約為限。」；雖有此規定勞動契約由勞雇雙方自行商議，但從事基層工作且技術性低的外勞，心裡只想著如何來到臺灣工作，對於面對雇主的指揮控制關係下，亦無法受到合理的對待與保障，故我們可以輕易的想到，由雇主單方面主導所訂立的勞種契約內容，存在著多麼嚴重的不合理。

實際上外勞來到臺灣之後，在外勞不能選擇雇主的情況下，面對與雇主簽訂的不合理勞動契約，只能選擇接受，更有許多雇主違反雙方約定之勞動契約，甚至是違反臺灣勞動法令與國際人權公約的情事發生。國內勞工團體臺灣勞工陣線協會即指出外勞在臺灣經常受到雇主不合理勞動契約待遇的「六大違法事實」，而在高捷事件調查中，雇主也存在著以這種不合理契約來管理外勞的問題，「六大違法事實」茲臚列如下：⁶¹

⁶¹ 臺灣勞工陣線／新事社會服務中心記者會新聞稿，〈外籍勞工賣身契大公開〉，<http://labor.ngo.tw/news/n200929-2.htm>，民 101.4.22。

(一) 雇主強制儲蓄

外勞害怕雇主任意遣返而被迫簽定強制儲蓄的契約(雇主名義開戶)，並以此作為外勞未來可能發生的違約金或損害賠償保證金。事實上雇主的這種強制外勞儲蓄的行為，已經違反勞基法第二十六條：雇主預扣工資作為違約金及賠償之用的規定。

(二) 雇主任意變更薪資結構

雇主經常巧立名目，任意變更薪資結構，達到減少工資成本的目的，在 15,840 的基本工資當中還劃分全勤獎金、伙食、交通等津貼，此與原有勞動契約當中應不包含的規定不符。這也造成外勞的實領工資在東扣西扣之下，遠低於基本工資。

(三) 仲介業者強迫外勞高利借貸

仲介業常假借名義，收取服務費，但是卻根本沒有提供外勞任何服務。另外，更在外勞剛入境時，即要求外勞簽訂與仲介公司的借據，變相向外勞收取仲介費。乘外勞剛入境台灣之際，強迫外勞簽下借據，而取得與原本不相當之重利。約定年利率更超過百分之二十，根本違反民法第二〇五條，以及刑法第三百四十四條的重利罪。

(四) 雇主要求初入境不得休假

雖然勞動契約當中有七日當中要有一日休假之規定，不過外勞入境國內後常被要求一段期間不得休假，並以遣送回國作脅迫。違反七天應有一天例假之原有約定。甚至違反勞基法第五條：雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動的規定。

(五) 展延時期，雇主可以任意終止契約

在外勞在臺工作滿一年之後，展延一年的期間，雇主可以任意的終止勞動契約，其勞動契約上，常規定並由外勞自

負返國費用，且不賠償可預期的契約屆滿前工資的損失。
外勞的契約上地位顯然處於弱勢，且契約內容不合理。

（六）監護或幫傭的工作時間過長

由於勞基法中特別排除個人幫傭或監護工（即個人服務業中之家事工作者）適用勞基法，因此在沒有勞基法的保障之下，工作時間超長，甚至連休假都被剝奪，每日沒有自己時間，且雇主不給加班費。由於勞動契約中未明定正常工作時間，及加班費如何計算，因此，幫傭或監護工成了勞基法的孤兒，勞動條件的黑洞。

三、雇主未提供適當的生活環境

由於外籍勞工與國人具有語言、文化、習俗、衛生習慣甚至工作觀念之差益，若運用不當，容易產生摩擦、衝突、甚至罷工、社會治安、防疫安全等難以處理的狀況。勞委會於民國八十七年八月公佈外籍勞工生活管理計畫書；⁶²其中包含飲食、住宿及管理，要求雇主申請外勞時須切結將依標準規劃，安排外國人之生活管理，並列為勞動檢查項目。「外籍勞工生活管理計畫」之頒行，它提供最基本的生活管理要求及準則，雖稍嫌不足，外籍勞工居住地點、宿舍坪數、可容量人數、休閒空間坪數、廁所與盥洗設備數量、管理單位、管理人員人數等資訊均未明確規定，可為基本參考。⁶³

經高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查，高捷泰勞集體抗爭的 16 項主要訴求：有關零用金發放代幣卡晚上 10 點下班沒有水

⁶² 行政院勞工委員會，外國人生活管理計畫書，
http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=11&func_id=11&type_id=0&mcata_id=372&cata_id=&site_id=&group_id=0&rule_id=0&year=&smoth=&SearchDataValue=&page=3，民 100.3.28。

⁶³ 同註 58。

電、限制使用行動電話、供應飯菜不新鮮、扣款未列明細表、宿舍太過擁擠、休閒生活未提供泰國節目、管理人員態度強勢等生活管理上的問題。另經實地勘查外勞生活衛生環境發現：雇主安排外勞住宿空間擁擠、通風不良確實不適合居住，盥洗及廁所設施不敷使用且髒亂不堪，管理方式不符人性欠缺危機處理機制，造成此次抗爭事件，主要肇因於外勞基本權益受侵害、勞動條件未獲保障、雇主不當管理、衛生環境欠佳等所致，顯見雇主對外勞生活管理上有重大缺失。⁶⁴

四、雇主強制扣款儲蓄

經高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查，本案外勞每月為高捷公司以代扣儲蓄金的名義，每月從工資中強制扣除 1,000 元，但儲蓄金的制度，因扣款項目不清，導致勞工心存疑慮，擔心回國時無法拿回。依據外國人聘僱及許可辦法第三十條規定：「雇主得與外國人訂立契約，以外國人名義在金融機構開立帳戶，將工資百分之三十以下數額存儲生息，俟其離境時領回。」⁶⁵原本此規定的立意是希望藉由雇主代為儲蓄的舉動，避免外勞於工作期滿時，依舊孑然一身的回到母國，枉費外勞離鄉背井、千里迢迢來到臺灣工作。但此立意良善規定卻於日後變成雇主用來防範外勞逃逸、甚至做為控制外勞的手段，故 2004 年 1 月 13 日新訂定發布之雇主聘僱外國人許可及管理辦法，⁶⁶並將此不合理規定予以刪除。

⁶⁴ 同上註。

⁶⁵ 外國人聘僱許可辦法，中華民國 81 年 7 月 27 日行政院勞工委員會臺（81）勞職業字第 23919 號令發布，中華民國 88 年 7 月 7 日行政院勞工委員會臺（88）勞職外字第 0902679 號令修正發布。93 年 1 月 13 日廢止。

⁶⁶ 內政部入出國及移民署，

<http://taiwanwhatsup.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083416&ctNode=29649&mp=1>，民 101.4.2。

第三節 逃逸外勞的肇因

我國現今的經濟水準及工資水平遠高於外勞輸出國，故該輸出國人民即想盡辦法來臺工作，或儘可能延長其在臺的工作期限，以賺取高額的工資。在無法取得合法延期情形下，即脫離雇主掌控，而成逃逸外勞，並流竄各地借以尋找更多的工作機會及報酬。就服法雖對違法聘僱外勞的雇主訂有嚴格的處罰規定，然而由於國內勞力的短缺，乏人願意從事艱辛工作，復以聘雇條件的限制，甚多業者難達進用外勞的標準，加以有利可圖的情形下，逃逸外勞仍有其一定的市場，而逃逸外勞人數也不斷升高，至 2012 年 3 月底在臺逃逸外勞人數累計已達 36,035 人之多。

逃逸外勞復因其脫離雇主掌控，四處流竄，行蹤不易掌控，且亦不受主管機管（中央為行政院勞委會，地方為直轄市政府或縣市政府）之管制，亦即無工作項目的限制，只要有雇主願冒違法被取締的風險，任何工作均可從事，甚至有從事色情等非法行業的，除嚴重侵害國人工作權外，亦造成衛生防疫上的重大漏洞。由於渠等有如幽靈人口般，如涉及治安或犯罪問題，往往不易查處，如為有心人加以利用，則更可能成為犯罪者操縱的對象。本節將予以分析造成逃逸外勞⁶⁷的原因。

就研究者個人於職場工作期間，實際與逃逸外勞接觸，並了解其逃逸的原因，主要歸納如下：

⁶⁷ 依就服法第 56 條規定：「受聘僱之外國人有連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止之情事，雇主應於三日內以書面通知當地主管機關及警察機關。」故逃逸外勞之定義即為連續曠職三日失去聯繫之受聘僱外國人。

一、實領薪資不如預期

來臺工作之外勞，往往必須付出相當高的仲介費及旅費，其費用往往高達其來臺工作的一至二年薪資總額，而來臺後仲介公司有任何服務(如定期健康檢查或辦理證件等)，均會索取高額服務費，或從外勞薪資中扣除，造成在臺外勞金錢壓力甚大。由於近年來國內經濟較不景氣，部分公司無法提供加班機會，甚或停止營業等，加以能否順利轉聘雇主的不確定因素，而冒險逃離合法雇主的掌控。亦有部分外勞，來臺工作前，於母國借貸巨額仲介費，來臺後需按月攤還，再扣除膳食費、仲介服務費、所得稅、存款等項目，外勞每月工資實領金額僅約五、六千元。以外勞來臺工作只為賺錢的心態而言，根本賺不到預期的工資報酬，故寧願選擇逃離原雇主處，以求賺取更高的薪資的機會。

二、工作效期因素

合法外勞因效期將屆，明知雇主不再續聘或已無法續聘，為能持續留臺賺錢，改善母國家庭經濟，而選擇於屆期前逃逸；少部分則係效期屆滿且無法延聘，在原雇主與外勞合意的非法情形下繼續僱用；大部分均以其在臺工作多年且對臺灣工作環境已有所掌握的關係，逃逸後尋找非法仲介，繼續在臺工作賺錢。

三、遭受雇主不當對待

我國少數雇主視外勞為工作的機具，極盡剝削之能事，工作原本即甚為危險及辛苦，再加以雇主的無理對待及工作要求，以致渠等無法忍受而逃逸。而從事家庭幫傭或監護工的外勞，由於孤立地在私人家戶中工作，最容易遭受雇主的虐待、甚至遭受性

騷擾或性侵害，在孤立無援的情況下，即使向仲介公司反應，非但無法獲得妥適的處理，還可能遭雇主以不適任的理由，被遣送回國，在此等精神及金錢的壓力下，只好逃逸。

四、不法仲介或同鄉誘騙

不法仲介業者常利用各種與合法外勞接觸機會，以薪資較優渥及工作較輕鬆等誘因，誘拐合法外勞逃跑，並轉介予非法雇主非法聘用，借以從中賺取高額仲介費。⁶⁸另有些外籍配偶或合法外勞逃逸後也自行擔任非法仲介，並善用同鄉及語言的優勢，持續誘騙合法外勞逃逸，並自行收取仲介工作費用，甚至與人蛇集團掛勾，將外勞騙去從事色情行業。

五、個人感情牽絆

少數外勞逃逸之原因，係因外勞在母國時即為男、女朋友或夫妻，且雙方均來臺工作，然而兩地相思，遂有一方逃逸前往另一方工作處所附近違法工作，以能照顧彼此；亦有部分外勞在臺認識異性朋友並交往後，為感情蒙蔽，為求方便相聚而協同一起逃逸。

外籍勞工引進的大環境，有著國家經濟發展的重大考量，亦有著外交上的政策目的，實不容置喙。為持續國內的經濟發展與各項重大建設，大量引進了外籍勞工，而國人對外勞的種種問題當以更務實的態度來對待；尤其社會上存有少數國人，視外勞為

⁶⁸ 市場上之非法仲介服務費每人每月可收取新台幣 3,000 元，而合法仲介服務費僅可收取新台幣 1,500 至 1,800 元；且坊間仲介非法外勞工作，每人每次可向逃逸外勞收取新台幣 5,000 元以上之介紹費。

工作機具，利用各種優勢的社經地位，極盡剝削之能事，舉凡超時工作、規定用餐方式等非人性的對待，甚至加以性侵害等，亦時有所聞。是以，外勞逃逸日益嚴重的問題，不單僅是外勞本身的問題，就整體的制度面、環境因素及雇主心態，都是影響的原因之一。

因應外勞在臺衍生的種種問題，政府單位除在引進過程中，應格外注意外勞的素質，並應確實要求仲介公司及雇主恪遵相關法令規定，並預先施予職前教育及政策宣導，而非任由仲介公司剝削外勞，當可適切的減少外勞在臺所可能引發的各種問題。另外，應確保外勞在臺的權益，特別是人權的保障，中央及地方主管機關應定期加以訪視，瞭解外勞工作及適應情形，並協助外勞於工作中所面臨的各種困境，處理而不是引進後即任由其自生自滅，不能任令國人雇主養成罔顧人權的習慣。⁶⁹

⁶⁹ 陳啟杰，〈外籍勞工犯罪與規範之研究〉，碩士論文，國立成功大學法律學研究所，民94。

第四章 臺灣外勞人力政策執行之績 效評析

臺灣引進外籍勞工是隨著國際化與全球化的趨勢，企業在人力資源、財務、生產、行銷、資訊等方面的管理亦逐漸以全球化的方向發展。自1980年代起，由於我國經濟快速發展，許多重大公共工程，面臨本國勞工的短缺，就業市場出現基層勞動力短缺現象，而臺灣由於勞動力供需不均衡，政府為了推動國家重要建設的需要，必須引進外籍勞工來台工作，借以填補國內基層人力空缺及因應社會、經濟發展需要，政府遂於1989年10月開始以專案方式引進外勞，首次開放由菲律賓、泰國、馬來西亞、印尼等四個國家引進外籍勞工，並逐年開放引進外勞。並於1992年5月實施就業服務法，陸續擴大開放引進外勞，使外勞在台人數逐年攀升，統計至2011年底在臺外勞人數已達425,660人次。

惟近年隨著國內失業率逐年攀升，政府為顧及本國勞工權益，自2001年5月16日起，即針對公共工程項目停止引進外勞；然而接著而來的經濟快速發展和產業的變化，亦使「勞委會」感到基層勞動力再次缺乏；復於2003年12月公告開放民間投資重大經建工程之外勞申請，使得如高雄捷運等重大公共工程，⁷⁰得予特例

⁷⁰ 依勞委會1993/09/03台(82)勞職業字第54160號函公告受理政府單位發包興建暨政府單位核准獎勵民間投資興建之重大公共工程得標業者，得申請聘僱外籍營造工作，需符合下列要件之一：

1. 十四項重要建設工程及其後續工程。
2. 國家建設六年計畫中行政院列管重要經建計畫之重大公共工程，其工程總金額在新台幣一億元以上者。
3. 政府單位發包興建之國民住宅工程，其工程總金額在新台幣二億元以上，且工期在一年六個月以上（日曆天）者。
4. 國家建設六年計畫中行政院未列管之工程及其他政府單位發包興建之工程，其工程總金額在新台幣二億元以上，且工期在一年六個月以上（日曆天）者。
5. 政府單位核准獎勵民間投資興建之公共工程，其工程總金額在新台幣二億元以上，且工期在一年六個月以上（日曆天）者。
6. 承造上列各款工程，非屬土木建築工程者，其工程總金額在新台幣五千萬元以上，且工期在一年六個月以上（日曆天）者。

僱用外勞，且經濟環境的迅速變化，伴隨牽引著勞動力結構的轉變，使得政府之外勞政策不得不隨時做調整，亦多次修正就業服務法相關法令，並能以改善外勞政策面達到促進本國勞工就業為目標。本章即以臺灣外勞人力政策的法制演變過程和執行走向，做進一步得探討與分析。

第一節 臺灣外勞人力政策形成與合法化

壹、就業服務法制之制定與施行

「就業服務法」是 1992 年 5 月 8 日公布施行，之前有關外籍勞工並無法律可加以管理，均由行政院發布行政命令規範，如：「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」、「因應當前人力短缺暫行措施」，這類行政命令是由行政院單方面擬定公布，不需經由立法院審議通過，但面對開放引進外籍勞工的行業與數量增多，社會各界開始質疑政府的外籍勞工政策是否得當，亦有立法委員提出應正式立法加以監督，迫使行政院不得不擬訂具體法案送交立法，以使外籍勞工政策更明確、法制化。經過勞委會的初步擬定與行政院的院會討論通過後，行政院於 1990 年 1 月 10 日函請立法院審議「就業服務法草案」，並獲立法院決議交內政、司法兩委員會審查，開始一連串的制定過程，以下審議過程之探討將著重於外勞人力政策法令之形成與合法化。

一、1990年1月10日送審「就業服務法草案」⁷¹

內政與司法兩委員會於1990年4月16日，舉行該年度第一會期

⁷¹ 立法院公報，80 卷 11 期：頁 68-81。

第一次聯席會議，有立法委員認為對外籍勞工之許可範圍規定過於寬鬆，罰則過輕，並質疑是勞動條件不佳而非真的缺工。部分主張全部51條條文，自23條以後完全是關於外籍勞工的部分，而且只為讓引進外籍勞工合法化，並無法有效管理。因此，欲徵求其他立法委員同意，將此案退回行政院。由於本次會議中，有7位委員提出質詢，其中6位建議請行政院對就業服務與外籍勞工之管理問題分別立法，故本案退回請行政院參酌委會意見加以補充後再送立法院審議。

二、1990年9月13日送審的「就業服務法草案」⁷²

1990年9月13日，行政院會商有關機關補充修正後，再次函送立法院審議「就業服務法草案修正草案」，內政與司法兩委員會於1990年11月7日，舉行第二次聯席會議，勞委會主委說主要是加重雇主非法僱用外國人工作及仲介者之處罰，將原行政罰緩修正為刑罰；另外，也加強聘僱外國人之雇主責任，並增列「就業促進」一章，以促進人力資源有效運用，促進失業者再就業，促進負擔家計婦女、中高齡者、殘障者、山胞及生活扶助戶中有工作能力就業，輔導退伍者及受保護人就業，並按年編列預算充實國民就業之經費。

會中有委員提出質詢，認為當時營造業缺工是因招標工程採最低標原則，業主為節省成本也只能以低標招募工人，工程品質也沒提升。因此，難以吸收勞工回流，亦有質詢中國勞工是否適用此法，及堅決反對中國勞工，也不贊同本草案中，以行政命令方式規定，外籍勞工之管理僱用，認為應另立一法，將範圍及項目明確訂定。表示反對外籍勞工引進者，而外籍勞工於期滿後可

⁷² 立法院公報，80卷55期：頁331-348。

能跑到服務業，希望勞委會提供較具體的管理措施，也認為應考量引進外籍勞工所造成之社會成本；亦有立委提出農、漁民與山地原住民是弱勢團體，應特別加以照顧，但泰國、印尼和菲律賓要求臺灣開放勞工進口，臺灣外交部長也說重大工程要優先引進外籍勞工，那引進外籍勞工是為了配合臺灣產業政策還是外交政策？是真的缺工還是因工作環境及勞動條件不好？臺灣外交部為了增加與東南亞國家的外交籌碼。既然已對一些與臺灣友好的國家引進勞工，卻尚無合法外籍勞工來臺，是勞工團體反對，還是申請程序困難，希望勞委會主動了解。而根據學者專家的研究，認為當時臺灣經濟衰退與不景氣的主因是勞工問題，所以勞委會責任重大，並有委員質詢各國外籍勞工是否只要外交不同意即可來臺？又為何不引進中國勞工？

勞委會強調引進外籍勞工是為彌補公共工程人力的不足，必須在勞委會所訂之聘僱標準下，於臺灣找不到適當勞工時才能引進，而勞工問題在多年前確實是業界資金外流的重要原因，但現在公共工程的延誤。依據經建會調查，土地取得困難、發包困難及民眾反對才是主因，現在雖有人表示可能在臺灣請不到工人而必須從外引進，卻尚未向勞委會正式申請，基於保護臺灣勞工立場，他們不來申請，勞委會不能主動過問。此外，此法對於外國人之聘僱與管理的相關條文，其重要性在於通過後將取代先前行政院關於外籍勞工的各項辦法，使外籍勞工政策依法有據，但法律原則之執行方式須以施行細則來訂，此法中之許可即屬法律授權，行政機關則依法行事。

另外，外籍勞工來源國的決定必非指考慮與該國之外交關係，還要考慮其勞工行為、工作效率等，以菲律賓、泰國及印尼為優先，因為這些國家勞工的勤奮度不錯，且地理位置與我國接

近，這是為了彌補臺灣勞動力的不足而非為外交，臺灣有缺工才引進，而外籍勞工來臺並非祇要外交部同意，尚須勞委會同意，此法亦無指定哪些國家勞工可以來臺工作。

三、委員會審查與立法院院會二讀三讀

內政與司法兩委員會於1990年11月19日的第三次聯席會議原要進行大體討論，但有委員質疑一次審查「就業服務法草案」與「就業服務法草案修正草案」不合體制，於是主席宣布俟行政院來函說明後再行審查。為解決併案審查及程序上的爭議，行政院勞工委員會來函說明以1990年9月13日，所送修正後就業服務法草案為審議之依據，委員會審查的進度開始進入就業服務法的逐條討論，到1991年7月1日，第7次聯席會議終於將「就業服務法修正草案」共69條條文審查完竣，然後1991年11月26日於立法院院會進行廣泛討論，從1991年11月28日起到1992年1月10日，則進行了7次逐條討論的二讀會議。

審查過程中，立法委員們經過朝野協商後，決定中國地區人民準用此法之規定，實施時間則由行政院報經立法院同意後訂定之，然此項決議卻使行政院於1992年1月13日來函要求撤回此案，臺灣在野民進黨及無黨籍委員們雖強烈不滿並堅決反對行政院撤回正在二讀中之「就業服務法修正草案」，但在臺灣執政黨委員們的護航下，行政院得以撤回本案。1992年2月27日，行政院再次函請審議「就業服務法修正草案」，多位立法委員皆認為本案已經7次委員會議及8次院會的審查，所以提議本案逕付二讀，而有委員也將之前已進行二讀之「就業服務法草案修正草案」條文，已完成二讀者依二讀文字，未完成二讀者依審查會議審查後提出文字，經整理完成「就業服務法修正草案」提案送審。因此，兩個

議案併案逕付二讀，並達成「行政院撤回後再次送審的草案，若與之前已二讀通過的條文沒有變動，則不要再變動」的共識。⁷³

1992年4月10日「就業服務法草案」再度進入二讀，與外籍勞工政策息息相關的第五章，於之前二讀時因爭議過大，許多條文均被強行表決通過或保留，因此整個第五章又重新進行討論。二讀完成後，繼續進行三讀，經修正若干條文文字上的問題後，就業服務法草案終於在1992年4月17日三讀通過，並於1992年5月8日總統公布施行。⁷⁴

貳、就業服務法之修正過程

自就業服務法公布施行以來，即不斷有立法委員提出部分條文修正案，總計1997年5月21日修正公布第49條條文，2000年1月26日修正公布第43、51條條文，2002年1月21日修正公布全文83條，2003年5月13日修正公布第46、48、51、52、53條條文，2003年5月16日修正公布第52條條文。

首先從行政院於1994年10月函請審議「就業服務法修正草案」，經立法院院會決議，這些前後不同時間送來的相關提案均送交內政及邊政、司法兩委員會併案審查，並於1995年1月11日開始舉行聯席會議進行討論，然審查到有關原就業服務法第43條時，由於是規定雇主可聘僱外國人來臺從事的工作範圍，經過第4次及第5次聯席會議均無法達成共識，行政院又於1996年6月函請併案審議「就業服務法部分條文再修正草案」，但1997年3月17日第6次聯席會議仍是意見分歧，於是決定留待協商暫停審議。

⁷³ 立法院秘書處編，就業服務法案，立法院，民92，頁26。

⁷⁴ 行政院勞工委員會職業訓練局，就業服務法解釋令彙編，臺北，自版，民88，頁25。

一、1997年5月9日修正第49條

由於「就業服務法修正草案」的審議進度十分緩慢，1995年12月28日另有委員提出「就業服務法第49條條文修正草案」逕付二讀，於1996年9月25日進行內政及邊政、司法兩委員會聯席審查。立法委員認為政府既然有推動臺灣成為亞太營運中心的政策，為了吸引更多人才並減少外國人進出之障礙，應將第49條對聘僱期間的規定延長，當時產業界部分產業缺工的情形非常嚴重，若准許延長外籍勞工工作期間，不但未增加外籍勞工名額，更能節省等待遞補及重新訓練的時間成本。立法委員說明此提案是單純不影響外籍勞工配額的狀況，對整體就業市場與臺灣勞工權益不會有影響。勞委會完全贊成此項提案，延長一年並不影響外籍勞工配額數量與支薪，也不影響臺灣就業權利。

立法委員則認為當時臺灣失業率相當嚴重，且外籍勞工也已經造成很大的治安問題，因此堅決反對再將其工作期間延長。臺灣的確有缺工情形，但臺灣勞工是想追求較好的勞動條件，因此解決之道應是調整產業結構與勞動條件，引進外籍勞工只會使企業與政府因缺乏壓力而不積極推動產業升級。亦有認為引進外籍勞工只會使企業與政府因缺乏壓力而不積極推動產業升級。亦有認為引進外籍勞工會讓本來該淘汰或該升級的產業繼續苟延殘喘，延長外籍在臺工作期間更是使補充性政策變為固定性，嚴重影響臺灣就業市場的安定與公平條件。部分覺得外籍勞工在臺工作時間延長，將使補充性的勞力資源便成替代性，所以應先將臺灣勞工工作完全合理分配後，若仍感勞工不足再考慮外籍勞工。

反對將產業升級緩慢與外籍勞工的引進相提並論，企業不願

投資或是產業外移才會造成臺灣產業無法升級，而延長外籍勞工聘僱時間是為避免花時間訓練的外籍勞工很快就回母國工作助其與臺灣競爭。贊成在整個外籍勞工配額不增加的原則下做時間調整，有助於降低訓練成本，若堅持不用外籍勞工，造成某些企業無法繼續經營，則失業率會更高。由於反對與贊成意見呈現兩極化，進行朝野協商後仍無法達成共識，最後採表決方式通過此修正案，但也通過一附帶決議：(一)行政院應即全面檢討外籍勞工政策增進臺灣勞工就業並於六個月內提出「合理外籍勞工人數推估模式」及外籍勞工政策檢討報告；(二)政府自即日起應凍結外籍勞工之核配比例，不得再予提高。

本次修正案於1996年12月31日送立法院院會進行二讀，二讀過程中雖有立法委員表示反對意見，也有認為不該如此草率，主席仍是強行通過二讀，⁷⁵於是立法委員47人於1997年2月18日對「就業服務法第四十九條條文」提請復議。為了盡快解決爭議，朝野再度於1997年5月6日進行協商，最後修正通過並完成三讀的條文內容，在外籍勞工工作許可期限上與立法委員等人之提案相同，白領外籍勞工許可期間最長為三年，申請展延次數不限，藍領外籍勞工許可期間最長為二年，申請展延後最長則達三年半，不過對於藍領外籍勞工每年得引進之總人數，則須由中央主管機關邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商。⁷⁶

二、2000年1月13日修正第43條、第51條

從1995年1月11日即開始進行審議的「就業服務法修正草案」，一直到1997年3月17日仍意見分歧爭議不斷，於是決定留待

⁷⁵ 立法院公報，86卷2期，頁150。

⁷⁶ 立法院公報，86卷24期，頁310。

協商而暫停審議，但這一暫停，卻使得之前所有併審的相關提案與審議過程完全終止，立法委員們只好自行連署，再度針對某些條文提出修正案，行政院雖再次於1999年12月函請審議「就業服務法修正草案」，但因多次政黨協商均未能達成共識而一再被退回，因此立法院決定先針對立法委員們連署的提案進行部分條文的修正審議，由環境衛生及社會福利、司法二委員會併案審查，分別於1999年12月16日及2000年1月3日召開第一次、第二次聯席會議，並於2000年1月13日三讀通過第43條及第51條修正條文。立法委員54人的提案是修改第43條第1項第3款，以放寬外國人可以在私立高中、職及私立國民小學、幼稚園任教。

三、2001年12月21日全文修正

依據2001年11月14日修正前之臺灣「立法院職權行使法」第13條規定：「政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審查之議案，下屆不予繼續審議。」，因此行政院於1994年10月函請審議的「就業服務法修正草案」，及1996年6月函請併案審議的「就業服務法部分條文再修正草案」，均沒有繼續審議，故而勞委會重新擬具「就業服務法修正草案」時將此二次修正草案合併修正列入，經行政院會通過後，於1999年12月14日函請立法院審議，但一再遭到退回，函送第6次才獲排入議程，又為了配合「行政程序法」將於2001年元旦開始實施，所以就之前所擬具的修正案中有必要再修正者，擬具「就業服務法部分條文再修正草案」，經行政院會通過後，於2000年11月7日函請立法院審議，終於獲立法院決議交環境衛生及社會福利、司法二委員會與其他立法委員相關提案併案審查，並於2001年3月28

日召開第一次聯席會議。⁷⁷

勞委會主委表示「就業服務法修正草案」修正案及再修正之要點，與外籍勞工政策有關的包括：(一)將外國人聘僱許可之核發改由單一專責機構許可，統一由中央主管機關為之；(二)允許表現良好之藍領工作外國人可再入境工作，但前後兩次入境工作期間累計不能超過六年；(三)所聘僱的外國人連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止時，雇主有依規定陳報並經撤銷聘僱許可者，即無須再繳納就業安定費；(四)取消預繳保證金制度，受聘僱外國人經警察機關依規定遣送出境者，其遣送旅費及收容必要費用改成由就業安定基金墊付，然後通知雇主限期繳納；(五)基於保障臺灣工作權益，加強外國人管理及防制其非法工作之需要，對於「未經許可從事就業服務業務」、「外國人未經雇主申請許可在中華民國境內工作」、「雇主聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人、以本人名義聘僱外國人為他人工作」、「雇主指派所聘僱之外國人從事申請許可以外之工作」、「媒介外國人非法為他人工作」等違法事項，其初犯者，由刑罰修正為行政罰緩，其再犯者處以刑罰，並提高相關之罰則規定。⁷⁸

此次修法審議過程中，立法委員們都將重點放在失業問題上，不斷質詢關於解決失業問題方面的政策措施，對於「就業服務法修正草案」的條文內容並無太大意見，委員會審查幾乎全照行政院草案條文通過，一次即審查完畢，於2001年5月29日召開朝野黨團協商後，更於2001年12月21日迅速完成二讀、三讀，全文修正84條，於2002年1月21日公布施行。⁷⁹

⁷⁷ 立法院公報，90卷19期，頁330。

⁷⁸ 立法院公報，90卷19期，頁330-331。

⁷⁹ 施茂林主編，勞工法規，世一，民91，頁237。

第二節 臺灣外勞人力政策執行之演化發展過程

我國在正式開放引進外籍勞動者後，合法在台外勞人數不斷衝高，從1991年初2,999人後開始大量引進，持續增長至2000年底的326,515人，亞洲金融風暴發生後，臺灣經濟出現有史以來最嚴重的不景氣，失業問題開始惡化，失業率攀升，如續予增加外勞配額，將對基層失業勞工再就業產生排擠作用，2000年7月，勞委會「外勞政策評估小組」通盤檢討外勞政策後，自9月起政府決定採取外勞緊縮政策後，外勞人數才首度出現負成長，並逐年下降至2003年底的300,150人，而經濟環境的快速發展。從此，外勞人數逐年攀升，而引進外籍勞工的國家，也從菲律賓、泰國、馬來西亞、印尼等4國，再開放越南與蒙古2國（如表4-1），至2011年底，在臺外勞人數已達425,660人之歷史高峰。政策基調從「專案引進」、「限業限量」、「選擇性開放」到「總量管制」、⁸⁰「人數緊縮」，但外勞引進行業、類別、總數亦逐年擴增，而臺灣的外勞人力政策也從開放時期走向緊縮時期。

⁸⁰ 外勞總量管制之原意，在於調節各外勞開放國別之引進外勞數額，降低對單一國家之依賴，故勞委會職訓局依就服法第48條第6項之規定，研擬外勞引進國別、數量調節方案。惟勞委會屢屢利用政治力量介入，企圖以引進外勞受限作為外交籌碼，各外勞輸出國為了繼續獲得配額，不得不在勞動條件上讓步。勞委會之舉既欠缺對外勞的認真關懷，有傷國民感情，亦影響國際形象。趙俊明，〈老虎鉗下的我國外籍家事工作者勞動人權〉，碩士論文，政治大學勞工研究所，民93.3。

表 4-1 歷年在臺外籍勞工人數統計—按國籍分

時間 (年底)	總計	印尼	馬來西亞	菲律賓	泰國	越南	蒙古
1991	2,999	—	—	—	—	—	—
1992	15,924	—	—	—	—	—	—
1993	97,565	—	—	—	—	—	—
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	736	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	—
2001	304,605	91,132	46	72,779	127,732	12,916	—
2002	303,684	93,212	35	69,426	111,538	29,473	—
2003	300,150	56,437	27	81,355	104,728	57,603	—
2004	314,034	27,281	22	91,150	105,281	90,241	59
2005	327,396	49,094	13	95,703	98,322	84,185	79
2006	338,755	85,223	12	90,054	92,894	70,536	36
2007	357,937	115,490	11	86,423	86,948	69,043	22
2008	365,060	127,764	11	80,636	75,584	81,060	5
2009	351,016	139,404	10	72,077	61,432	78,093	—
2010	379,653	156,332	10	77,538	65,742	80,030	1
2011	425,660	175,409	3	82,841	71,763	95,643	1

資料來源：行政院勞工委員會網站，

<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=220&ym=8000&ymt=10000&kind=21&type=1&funid=q13012&cycle=4&outmode=0&compmode=0&outkind=11&fldspc=0.7,&rdm=4hrjilpe>，民 101.5.29。

壹、開放時期的外勞人力政策

臺灣於 1989 年底因政治經濟環境劇烈轉變，而致社會動盪不安，改革派的新領導勢力為了穩固政權及維持經濟發展，必須保持社會政治秩序的穩定，況且政權取得的最大助力，乃出自於新興資本家集團的支持。就影響力而言，資本家自然遠高於因社會運動興起的勞工階級。因此，政策多轉向壓制社會運動以換取資產階級的支持。可想而知，原本不開放亦未嚴格管制的外籍勞工政策，必有突破性的發展；另一方面，造成勞力短缺的社會，經濟因素依然存在，根據臺灣政府主計單位與學者的研究，臺灣確實已達全面性勞力短缺的地步。

一、1990 年 5 月至 1993 年 1 月間的外勞人力政策走向

臺灣政府為避免國家重大建設工程因人力不足而影響進度，1989 年 10 月正式公告「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」。開放重大工程及五百戶以上國民住宅工程之民間得標者可申請聘僱外籍勞工補充，然由於申請條件嚴格，公告了一年無人申請，1990 年 9 月底，行政院通過其修正草案後，才由中華工程顧問公司首度申請獲准；此外，臺灣政府亦頒布「防杜外國人來華非法工作要點」及「外國人在華逾期停留暨非法從事工作清查處理計畫」，開始取締非法外籍勞工。如此重大的政策轉變，主要是臺灣於 1990 年初開始出現股市的泡沫化與房地產滑落危機，行政院長郝柏村欲以強硬手段壓制社會運動，意圖重振公權力與創造

新社會秩序，借以改善臺灣投資環境。此外，郝柏村院長指示勞委會會同內政部、外交部、經濟部及其他有關單位妥慎評估研商外籍勞工與中國勞工之相關問題，並於 1991 年 1 月指示經建會，研擬「六年國家建設計畫」，借重科技官僚的專業技術來去政治化，以使受環保運動所阻止的重大公共工程能順利進行。⁸¹根據各有關部會首長對外的談話與聲明，可將此時的外籍勞工政策歸納為下列幾個要點：

- (一)引進外籍勞工不是要壓抑臺灣工資，而是要紓解臺灣勞力短缺的問題；
- (二)不採取全面開放引進，而是選擇性以專案引進；
- (三)當時只有十四項經濟建設重大工程及五百戶以上國民住宅工程可引進；
- (四)若臺灣勞力短缺現象仍未改善，將逐步開放所有公共工程均可引進外籍勞工；
- (五)外籍勞工來源國以東南亞國家優先；
- (六)加強防杜與取締非法外籍勞工；
- (七)本「鼓勵合法聘僱，防杜非法僱用」的原則，放寬對引進外籍勞工的審核條件與作業流程。

另一方面則以重大工程專案為主來引進，多是公共工程單位而非一般民間單位，此種作法分散了社會大眾的不滿並取得信任，因為已經存在的非法外籍勞工人數遠多於可合法引進的外籍勞工人數，其結果使得臺灣的外籍勞工總人數急速下降，公共工程建設則因外籍勞工之進用而不必與民間單位競用人力。

產業界在政府正式開放引進外籍勞工後，卻無法得到配額，

⁸¹ 王振寰，《資本；勞工、與國家機器：臺灣的政治與社會轉型》，臺灣社會研究叢刊-04，唐山，民 82，頁 87。

連非法外籍勞工也因政府加強取締而無法僱用，因此不斷向政府要求比照引進外籍勞工。勞委會主委於 1991 年 9 月率團赴泰國、馬來西亞、印尼三國考察，了解東南亞國家勞工輸出國作業情形，並與各該政府溝通要求其所輸出之勞工應符合臺灣之需要，回國後即以「為因應國建六年計畫之實施及舒緩當前事業單位人力不足問題」為由，於 10 月 11 日公告「因應當前人力短缺暫行措施」及「受理六行業之十五職業 1 專案申請聘僱海外補充勞工程序」，不只六年國建中之重大公共工程能專案引進外籍勞工，也開放紡織業等六行業中屬於辛勞性、作業環境較艱苦而臺灣又不太願意去做的十五種工作，於臺灣無法募足適當勞力時可專案申請聘僱海外補充勞工，開放引進的總名額以 15,000 人為限，民間單位合法聘用外籍勞工之大門自此開放。

除被動開放以外，主動開放則是監護工。勞委會於 1992 年 4 月 23 日，開放家庭聘僱外籍監護工，且總開放名額不作限制，僅有申請資格限制。對於外籍勞工的開放與管理，政府有五項特別考慮及重視之前提要件：保護臺灣之就業權益、防範外籍勞工成為變相移民、維護社會治安、減少對產業升級與經濟發展之負面影響、維持工商經營之公平性，然後根據這些前提要件而採行以下政策要點：

- (一) 不全面開放引進；
- (二) 引進目的在於解決勞力不足之問題，而非壓抑或降低勞動成本；
- (三) 應審慎執行並有效防範其對經濟與社會發展可能之不利影響；
- (四) 嚴加取締非法外籍勞工並不採取就地合法化；
- (五) 嚴加處罰非法僱用或仲介外籍勞工者；
- (六) 將來是否擴大開放引進外籍勞工，將視臺灣經濟社會發展需

求及現行外籍勞工引進措施之利弊得失而定；

(七)審慎規劃及選擇外籍勞工來源國。

行政院除秉持上述要點外，從 1989 年即開始研擬的「就業服務法」草案，於 1992 年 5 月 8 日，完成立法並公佈施行，「就業服務法」的制定使外籍勞工政策更明確、法制化，6 月又頒布「違反就業服務法罰鍰案件處理要點」，7 月更陸續發布「外國人聘僱許可及管理辦法」、「私立就業服務機構許可及管理辦法」與「就業安定費繳納辦法」，8 月 5 日則發布「就業服務法施行細則」。至此，臺灣外籍勞工政策與相關法規已日趨完備。此外，為決定外籍勞工的引進數量與核配原則，勞委會邀集有關單位、團體之代表與學者專家於 1992 年 5 月 22 日組成「臺灣地區產業勞動力需求評估小組」，之後勞委會根據此小組提出之補充性，適量引進開放對象與公平性等原則性建議，採行「限量、限業、限期」的作法，分配作業則由工總、商總邀請有關學者專家、全總及有關行業同業公會代表，與勞委會、經濟部、行政院經建會之代表組成分配小組，公平公開進行分配。

勞委會也為順應婦女團體的需求，於 1992 年 8 月 17 日，開放 7,000 個外籍家庭幫傭的名額，供申請引進，8 月 20 日更擴大開放讓養護機構聘僱外籍監護工、漁船船主得申請聘僱外籍船員，此舉使得產業界紛紛跟進要求擴大引進外籍勞工之配額與業別，產業勞動力需求評估小組考量工商界反應之缺工數與台灣勞力供需狀況後，決定針對重要外銷行業、與產業發展具關聯性行業，及工作性質辛苦嚴重缺工對產業發展仍具重要性之行業，於 1992 年 9 月 26 日，開放 32,000 個外籍勞工名額給六十八種行業。

為落實補充性原則，就業服務法將專門性、技術性外籍勞工與非技術性外籍勞工分別規範，不但採許可制，也嚴格限制外籍勞工來臺工作期限，以達短期性原則；然開放引進後，台灣勞力密集的中小產業變得倚賴廉價的外籍勞工，沒獲得外籍勞工配額的產業更不斷要求政府放寬業別限制，臺灣開放引進之外籍勞工人數不斷增加。隨著外籍幫傭、監護工及船員陸續開放引進，外籍勞工資格的限制「已無性別之分」。由於六大行業十五職業及六十八種行業總共尚餘 9,000 名外籍勞工配額，勞委會於 1993 年 1 月 12 日公告將這些名額再次開放申請，除適用前開放之六十八種行業外，並增列五行業，合計七十三行業，⁸³外籍家庭幫傭也再增加 1,000 個名額，⁸⁴之後由於產業缺工依然嚴重，廠商申請踴躍，因此勞委會取消 9000 名配額的限制，改採限期內(1993 年 2 月 4 日前)全面開放，結果審查通過的名額竟達 73,000 人，使得勞委會緊急縮減配額，最後共開放約 30,000 名額。

⁸² 六十八種行業依行政院勞委會所規定；(一)重要外銷行業:1. 紡織業、2. 成衣及服飾品製造業、3. 皮革整製業及其他皮革製品製造業、4. 毛皮及其製品製造業、5. 製鞋業、6. 罐頭食品製造業、7. 冷凍食品製造業、8. 製材業、9. 合板製造業、10. 組合木材製造業、11. 林材保存處理業、12. 發電、輸電、配電機械及其他電工機械器材製造修配業、13. 家用電器製造業、14. 電線及電纜製造業、15. 照明設備製造業、16. 資料存儲及處理設備製造業、17. 電子產品製造業、18. 電子零件及組件製造業、19. 通信機械器材製造業、20. 電池製造業、21. 自行車及其零件製造業、22. 科學量度及控制設備製造業、23. 光學儀器機械器材製造業、24. 工業標準工具製造業、25. 醫療器械設備及其他精密器械製造業、(二)與產業發展具重要關聯性行業:1. 紙漿製造業、2. 一般造紙業、3. 加工紙製造及印刷業、4. 紙容器及其他紙製品製造業、5. 鋼鐵冶煉業、6. 軋鋼業、7. 鋼鐵鑄造業、8. 鋼鐵鍛造業、9. 鋼材二次加工業、10. 鋼材熱處理業、11. 鋼材表面處理業、12. 煉鋁業、13. 鋁鑄造業、14. 鋁機械加工業、15. 鋁製品製造業、16. 煉銅業、17. 銅鑄造業及銅製品製造業、18. 鋼機械加工業及其他非鐵金屬基本工業、19. 塑膠皮、板、管材製造業、20. 塑膠膜袋製造業、21. 塑膠日用品製造業、22. 塑膠皮及其他塑膠品製造業、23. 玻璃及玻璃製品製造業、24. 水泥及水泥製品製造業、25. 普通及特殊陶瓷製造業、26. 汽車及其零件製造業、27. 機車及其零件製造業、28. 工業及研磨材料製造業、29. 金屬模具製造業；(三)工作性質辛苦缺工嚴重對產業發展仍具重要性之行業；1. 粉末冶金業、2. 輪胎製造業、3. 工業用橡膠及其他橡膠製品製造業、4. 大理石製品製造業、5. 營造業、6. 電鍍業、7. 廢車船解體及廢鋼鐵處理業、8. 金屬建築結構及組件製造業、9. 金屬製成品表面處理業及其他金屬製品製造業、10. 金屬切削工具機製造修配業、11. 金屬成型工具機製造修配業、12. 機械製造修配業、13. 原動機製造修配業、14. 羽毛製品製造業、

⁸³ 七十三行業是六十八行業再增列:船舶及其另件製造修配業、化學製品製造業、製傘業、食品加工業、化學材料製業等五個行業。

⁸⁴ 行政院勞委會，〈中華民國八十四年台灣地區外籍勞工運用及管理調查報告〉，民 84，頁 121-123。

二、1993 年 1 月至 1996 年 1 月間之外勞人力政策走向

1993 年 2 月 27 日由連戰接任行政院院長後，為了積極於改善臺灣投資環境，致力於加入關稅暨貿易總協定(GATT)與世界貿易組織(WTO)，也規劃建設臺灣成為亞太營運中心，由於政府有關單位仍無法有效解決勞力供需失衡現象，部分行業屢向勞委會反應外籍勞工配額不足且缺工嚴重，影響其正常營運，於是 1993 年 5 月開放陶瓷等六行業，⁸⁵專案引進外籍勞工，由業者自行視需要人數提出申請，不受配額限制；8 月 6 日又公告凡屬已開放之七十三種行業中，有新設廠或擴充設備累計在新台幣三千萬以上，且有營運事實之事業單位，均得專案申請引進外籍勞工，外籍勞工核配比例以其僱用員工總數之 30%為限，⁸⁶是外籍勞工擴大引進之高峰。

經過前幾次外籍勞工的擴大引進，臺灣缺工現象也已明顯改善，由 1989 年的 5.16%降至 1993 年的 2.82%，因此勞委會於 1993 年 12 月 30 日暫停受理聘僱外籍家庭幫傭的申請案，1994 年 3 月底則不再全額核准重大工程得標業者的外籍勞工申請，改以按「工程經費法」人力需求模式所核算得之人數的 65%為核配上限，4 月 23 日更公告凍結原於 1993 年 8 月 6 日，公告開放製造業事業單位之申請案，未來依現已核准人數，由業者循環申請引進。這似乎表示政府在外籍勞工政策上改採「緊縮性」立場。

當政策疑轉變為「緊縮性」之意義時，政府於 1994 年 8 月 27 日，開放 5,000 名外籍勞工配額，讓經濟部加工出口區及科學園區

⁸⁵ 陶瓷六行業是指：陶瓷、水泥、染整、石材、棉紗、及鋼鐵沖剪等六行業。

⁸⁶ 行政院勞委會，〈中華民國八十八年台灣地區外籍勞工運用及管理調查報告〉，民 88，頁 25。

專案引進，10,000 名外籍勞工配額給三 K 行業 5 專案引進，並將三 K 行業的外籍勞工配額放寬為僱用員工總數的 35%，結果三 K 行業⁸⁷總核配人數達 17,688 人。而為配合振興經濟方案並因應經濟社會發展需要，10 月 8 日再開放重大投資也能引進外籍勞工，⁸⁸其外籍勞工核配人數依經濟部於審核投資案時預估合理生產線員工總數 30% 為限，但累計歷次核准人數不得超過其所僱用台灣員工總數的 35%，⁸⁹而經建會於 1995 年 1 月，研提「發展台灣成為亞太營運中心計畫」報奉行政院院會審議通過後，立法委員更積極連署修正就業服務法，認為應放聘僱外國人的標準與期間才能吸引外資與人才。勞委會即於 1995 年 5 月初開放織布業等七行業申請引進外籍勞工，11 月則再次提供八千個外籍家庭幫傭名額以供申請，並於 1995 年 7 月 1 日成立「行政院勞委會職業訓練局外籍勞工作業中心」，10 月又將「台灣地區產業勞動力需求評估小組」改編為「外籍勞工政策評估小組」，負責所有關於外籍勞工政策之研議事項，以因應外籍勞工業務量的快速成長；至此，外籍勞工不再是「暫時性、補充性」的臨時勞動力，儼然成為臺灣經濟發展之重要關鍵，原本臺灣外籍人力政策採取「限量、限業、限期」的作法，使勞委會能彈性調整外籍勞力開放名額與核配比例，並能採取緊縮政策，以因應臺灣於經濟不景氣或失業率高時勞力供需狀況。但從開放引進以來，除了 1990 年到 1991 年因強力取締非法外籍勞力並遣送出境，而正式核准之外籍勞工尚未進入臺

⁸⁷ 三 K 行業是日本對辛苦性、骯髒性、危險性等行業的稱呼，勞委會公告的三 K 行業則是指工作性質較辛勞、國人工作意願較低、缺工嚴重，且對產業發展仍具重要性之行業，包括：1. 紡織業中之印染整理業、2. 皮革整製業、3. 紙漿製造業、4. 一般紙製造業、5. 基本化學工業(限酸鹼業)、6. 合成樹脂業、7. 未分類雜項化學製品製造業(限染料、顏料業)、8. 輪胎製造業、9. 工業用橡膠製品製造業、10. 塑膠皮、板、管材製造業、11. 工業用塑膠製品製造業、12. 平板玻璃及其製品製造業、13. 預拌混凝土製造業(含混凝土壓送業)、14. 石材製品製造業、15. 鋼鐵冶煉業、16. 軋鋼業、17. 鋼鐵鑄造業、18. 鋼鐵鍛造業、19. 鋼材二次加工業、20. 鋼鐵熱處理業、21. 鋼材表面處理業、22. 鋼線鋼纜製造業、23. 廢車船解體及廢鋼鐵處理業、24. 煉鋁業、25. 鋁鑄造業、26. 銅鑄造業、27. 金屬製成品表面處理業(含電鍍業)、28. 船舶建造修配業、29. 船舶機械及零件製造業、30. 其他經行政院環保署認定為環保或衛生廢棄物資源回收製造之行職業，並由經濟部工業局出具證明者。

⁸⁸ 同註 70。

⁸⁹ 同註 86，頁 53。

灣，使得臺灣外籍勞工人數驟減外，1991 年開始，引進之外籍勞工人數與工作類型就隨著經濟及工業發展而不斷增加。截至 1995 年底，臺灣外籍勞工人數已高達 189,051 人，如表 4-2。

表 4-2 1991 年至 1995 年在臺外籍勞工人數統計—按產業分

時間 (年底)	總計	產業外 籍勞工 合計	製造業	重大投 資	營造業	重大公 共工程	社福外 籍勞工 合計	看護 工	家庭 幫傭
1991	2,999	2,999	—	—	2,999	2,999	—	—	—
1992	15,924	15,255	8,722	—	6,463	6,463	669	306	363
1993	97,565	90,040	72,327	—	17,287	17,287	7,525	1,320	6,205
1994	151,989	138,531	109,170	—	28,317	28,241	13,458	4,257	9,201
1995	189,051	171,644	132,636	11,089	37,554	35,117	17,407	8,902	8,505

資料來源：行政院勞工委員會網站，

<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=220&ym=8000&ymt=8400&kind=21&type=1&funid=q13016&cycle=4&outmode=0&compmode=0&outkind=11&fldspc=0,2,3,7.&rdm=lacljNoj>，民 101.5.29。

貳、緊縮時期的外勞人力政策(1996 年迄今)

政府於 1994 年開始即不斷表示要限縮外籍勞工引進人數，但此時的政策只是凍結新的申請案，對於已申請獲准而尚未使用之外籍勞工配額仍可繼續引進，二年聘僱期限屆滿者也可重新申請，另屬重大投資或重大經建案者，仍可專案申請引進外籍勞工，因此外籍勞工人數仍不斷增加。然，受東南亞金融風暴的影響，亞洲各國於 1998 年起均努力縮減外籍勞工人數，而臺灣也因受經濟景氣持續低迷及失業率攀升的影響，外籍勞工政策亦由開放轉

趨全面緊縮，此期間亦為臺灣政黨政權轉移之際，卻也一致地戮力於將外勞人力政策趨向全面緊縮。

一、國民黨執政時的外勞人力政策走向

1996 年臺灣舉行歷史上首次總統直接民選，而也因為對岸中國的飛彈試射影響，致使政治社會顯得動盪不安，間接引起本土企業與外資紛紛撤資，而失業率亦節節高升，尤其以基層勞工失業最為嚴重。勞委會為有效降低失業率並保障臺灣勞工權益考量下，外勞人力政策開始明顯的趨向緊縮，先於 1996 年 7 月 29 日公告，六行業十五職業及六十八行業於外籍勞工聘僱期滿再申請者，其外籍勞工核配上限從所僱用臺灣員工總數的 35% 降為 32%；9 月 13 日又公告將重大公共工程引進外籍勞工比例由工程總人數的 65% 降為 50%，且為鼓勵僱用原住民，每僱用 1 名原住民則增加外籍勞工配額 2 名，但最高仍不得超過工程總人數的 65%，而製造業二億元以上重大投資則從員工總數之 30% 降到 24%；七十三行業、陶瓷六行業與三 K 行業也於 12 月 2 日公告外籍勞工聘僱期滿再申請者，其外籍勞工核配上限從所僱用臺灣員工總數的 35% 降為 30%。儘管如此，1996 年的失業率還是高達 2.6%，為了防止外籍勞工取代臺灣勞工，勞委會於 1997 年 3 月 31 日公告，若雇主申請聘僱外國人，於申請日前二年曾資遣或解僱臺灣勞工達一定數額或比率者，其申請案不與許可。

然 1997 年 5 月 9 日，卻正式通過就業服務法第四十九條修正案，使得外籍勞工在臺灣的工作期間最長變為三年，重大工程特殊情形者最長可達三年半。同年 7 月中又於不以行業別為引進標準下，重新分配給製造業及營造業外籍勞工配額 38,000 名，大幅降低外籍勞工之申請門檻，而失去保障勞工權益的意義。勞委會

為抑制外籍勞工人數的成長亦提出四大外勞人力管制方向：

- (一)整合警政署、外交部及勞委會之外籍勞工指紋資料並建立電腦聯合檔案；
- (二)透過駐外單位，檢核外籍勞工輸出國之政府當局是否誠實核發良民證；
- (三)專案加強查緝非法外籍勞工；
- (四)曾有犯罪紀錄或事實者，立即遣返出境。

且臺灣遭受 1997 年至 1998 年間東南亞金融風暴的影響，失業率攀升至 2.72%，而在臺外籍勞工與臺灣失業率卻成正比，故臺灣勞工團體即將失業率的攀升歸咎於外籍勞工的開放引進，並結合政治及企業團體要求政府應立即禁用外籍勞工，以保障臺灣勞工工作權益。

1997 年 9 月勞委會為了降低引進外籍勞工所衍生之負面影響及降低失業率，重新檢討外籍勞工人力政策及其管理工作，並減少引進外籍勞工，首先凍結原於 1997 年 7 月釋出之 38,000 名外籍勞工配額，並公告事業單位於外籍勞工聘僱期滿重新提出申請時，未於提出申請招募當月之 2 個月前的 12 個月內按月提撥勞工退休準備金者，其申請案不予許可(此項外籍勞工配額凍結案持續到 1998 年詹火生接任勞委會主委)。原是專案核准並無外籍勞工配額限制的陶瓷六行業，亦於 1996 年 12 月的整合併案中被嚴重刪減配額，因此 1998 年 1 月 21 日公告修正為獨立計算，以其經核准聘僱之外籍勞工人數的 85% 為核配上限，已於整合併案中被刪減配額者，可申請補何配額。

1998 年 2 月 19 日行政院院會亦通過勞委會所擬具之「外籍勞工政策檢討」及「加強外籍勞工管理方案」，該案重點明確指出引

進外籍勞工基本政策為：保護國人就業權益、防範外籍勞工成為變相移民、避免外籍勞工造成社會問題、不得妨害我國產業升級與經濟發展、非法外籍勞工不予就地合法等，並將未來的政策調整為維持適度緊縮的「適中帶緊」原則，及加強外籍勞工管理，並凍結營造業與製造業之外籍勞工現有配額，雇主僱用外籍勞工期滿後再申請時，應調降其配額 5%，外籍女幫傭的已開放之名額暫予凍結，但二億元以上重大投資製造業、重大公共工程、外籍監護工、與外籍船員則繼續受理申請，並建立全國外籍勞工資訊管理系統以加強外籍勞工生活管理與防範非法外籍勞工，再提案修正就業服務法及相關法令，以加重非法仲介、及雇主聘僱非法外籍勞工之處罰。全國外籍勞工資訊管理系統亦於 7 月 1 日開始運作。⁹⁰

儘管政府已開始減少外籍勞工引進人數，但隨著人口結構高齡化及產業轉型之下，中高齡失業率逐年上升，部分引進外籍勞工，寧願資遣臺灣勞工而留用外籍勞工，而產生勞資爭議事件，故外籍勞工政策評估小組於 1998 年 12 月 7 日修正決議，六行業十五職業及六十八行業於期滿後再申請時，依通案比例原則之外籍勞工配額刪減 10%，也就是以雇主有效聘僱六行業十五職業及六十八行業外籍勞工人數總和，刪減 10% 後之人數為限；若有大量解僱臺灣勞工或曾發生勞資爭議事件的事業單位，也不得引進外籍勞工。

1999 年，臺灣經濟尚處復甦初期，加以產業景氣落差仍大，廠商整體勞動需求未見明顯回升。此外，由於過去二年來，外籍勞工人數增加最多的是二億元以上重大投資案，尤其是高科技產

⁹⁰ 行政院新聞局，行政院院會通過「外籍勞工政策檢討」及「加強外籍勞工管理方案」，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=11776&ctNode=3899>，民 101.2.19。

業部分，因此外籍勞工政策評估小組於 1999 年 6 月 8 日開會決議，將高科技製造業重大投資案申請外籍勞工之門檻由原投資額二億元以上提高為五億元以上，而外籍勞工配額由預估員工數之 24% 調降為 15%，非高科技製造業則調降為 20%，並依實際聘僱之臺灣員工人數依比例逐次同意引進外籍勞工；8 月 21 日公告製造業、營造業申請聘僱外籍勞工之雇主如拒不參加公立就業服務機構辦理之徵才活動者，其外籍勞工申請案不予許可，⁹¹以加強保障聘僱臺灣勞工。可見當時政府積極實施縮減外籍勞工之政策。

二、民進黨執政時的外勞人力政策走向

經過了政黨的輪替後，民進黨於 2000 年 3 月 18 日執政，陳水扁政府開始實施總統在 2000 年大選期間所開出的政治支票，每年縮減 15,000 名外籍勞工的政策；而勞委會遂推動自民國 81 年就業服務法通過外勞正式納入國家立法規範後，十二年來最大規模的緊縮外勞政策。而自國民黨政府於 1998 年將未來的外勞政策調整為「適中帶緊」原則後，至 2000 年止，在臺外勞人數仍不斷上升，並以監護工和重大投資製造業廠工居前，因此勞委會外籍勞工政策評估小組決議採行「外籍勞工緊縮政策」，以免和國內勞工就業市場產生排擠作用，除一般製造業維持原刪減 10% 幅度外，重大工程得標業者申請外籍勞工，其核配計算公式之工程經費法人力需求模式中「人力費率」項由原 30% (土木工程) 或 35% (建築工程) 均調整為 25%，「核配比例」由原 50% 調整為 30%，並修正申請家庭外籍監護工之資格，規定受監護人需持有晶社會福利主

⁹¹ 依勞委會 1999/08/21 台(88)勞職外字第 0904148 號函公告，為落實改善雇主申請外籍勞工前，依規定辦理國內招募作業，凡製造業、營造業申請聘僱外籍勞工於辦理國內勞工招募求才登記日前一個月內，接獲公立就業服務機構以雙掛號通知邀請參加徵才活動，而拒不參加徵才活動或參加但無正當理由拒絕求職人者，將依違反本法第四十一條及本辦法第八條第一項規定，不予招募許可；已核准者，得中止其引進。

管機關核發之身心障礙手冊，屬「特定身心障礙」情形者，或受監護人經合格醫院之專業醫師開具診斷證明書，簽註有罹患「特定病症」之情形，且其巴氏量表評分總分為 20 分(含)以下者，才能取得配額，而重大投資案區分為傳統產業及非傳統產業，申請條件仍是二億元及五億元額度不變，配額也維持 20% 即 15%，但嚴格執行先聘本勞再核配外籍勞工的規定。

政府雖持續緊縮外籍勞工，但截至 2000 年底，在臺外籍勞工人數仍增加到 326,515 人，直到 2000 年 10 月 27 日宣布停建「核四」，自此政經爭議不斷、社會不安、產業外移、經濟下滑，失業率亦攀升至 2.99%。行政院為了改善投資經營環境、創造就業機會而召開全國經濟發展會議研討對策，並核定「永續就業工程計畫」，而基於臺灣營造業失業人口已足以提供重大建設之人力需求，勞委會於 2001 年 5 月 10 日公告停止新得標之重大工程申請引進外籍勞工，這項公告幾乎關閉營造業引進外籍勞工之大門。

勞委會繼於 2001 年 10 月 19 日發布「外籍勞工權益維護報告書」，以保障在華外籍勞工之基本權益、工作權益及生活權益，10 月 30 日又發布「當前外籍勞工政策報告書」，並針對外籍勞工業務重大議題，釐訂外籍勞工政策未來施政方向，立法院亦於 12 月 21 日三讀通過「就業服務法」修正案，而各項外籍勞工緊縮措施終於看到成效，2001 年底在臺外籍勞工人數降至 304,605 人，是開放引進外籍勞工以來第一次明顯下降。

全球股市於 2002 年下半年以來持續下跌，使得全球經濟復甦速度趨緩，而臺灣也是如此。故民間企業對刪減外勞人力已影響其公司正常營運的反映聲浪漸大，且開始懷疑刪減外籍勞工政策是否正確。而勞委會自 2000 年 9 月起採行各項外勞緊縮措施以

來，對於產業外勞緊縮情形雖已達原預估目標，然國內失業勞工之就業問題並未如預期有明顯改善。且因景氣變動因素，部分業界迭有反應刪減外勞措施已影響其正常營運。經審慎評估考量產業生存發展及本國勞工之就業機會，認為唯有以更積極之作為，方能具體落實 2001 年 8 月經發會所得「外勞政策制度必須以促進本國勞工就業為目標」之原則。故勞委會於評估勞動人力供需情形及端視經濟現況後，提請「外籍勞工政策諮詢小組」及「外籍勞工政策協調會議」之相關專家學者及機關審慎研議，決定適度調整製造業重新招募外勞之核配政策，以期兼顧保障國人就業與產業永續發展，共創勞資雙贏。⁹²並於 2002 年 10 月 8 日公告促進本國勞工就業機制，適度調整製造業重新招募外勞刪減比例。原則上一般製造業及重大投資製造業仍刪減外籍勞工配額 10%，但雇主如有僱用經公立就業服務機構推介或自行聘僱之臺灣勞工，每增聘臺灣勞工 3 名則減少刪減外籍勞工 1 名，最低至刪減外籍勞工配額 5%。而為了保障女性外籍勞工的人權，自 2002 年 11 月 9 日起，取消外籍勞工入國後每六個月檢康檢查之妊娠檢查項目，但於 2002 年 11 月 9 日之前入境者，每六個月之檢康檢查仍須檢查妊娠項目，檢查結果如有懷孕，將廢止其聘僱許可並限期出國，不得再於中華民國境內工作。⁹³從 1991-2001 年這十年間，政府大量開放外籍勞工，外勞共增加 300,000 人，成長了一百倍，卻也排擠了本國勞工的就業市場，間接造成了失業率的上升，此時政府更需思考新的外勞人力政策方案，以求為國家經濟帶來更大的效益。⁹⁴而 1996 年起迄今，不同的政府有著一樣的外勞人力政策，即是「採取緊縮政策」，但在臺外勞人數卻是逐年升高。如圖 4-1 及表 4-3 所示。

⁹² 行政院勞委會職訓局外勞作業電子報，第 15 期，
<http://blog.roodo.com/behigh002/archives/2921909.html>，民 98.7.12。

⁹³ 同上註。

⁹⁴ 許德琳，〈臺灣外籍勞工問題之研究-以外勞管理為中心〉，碩士論文，中央警察大學，民 94.6。

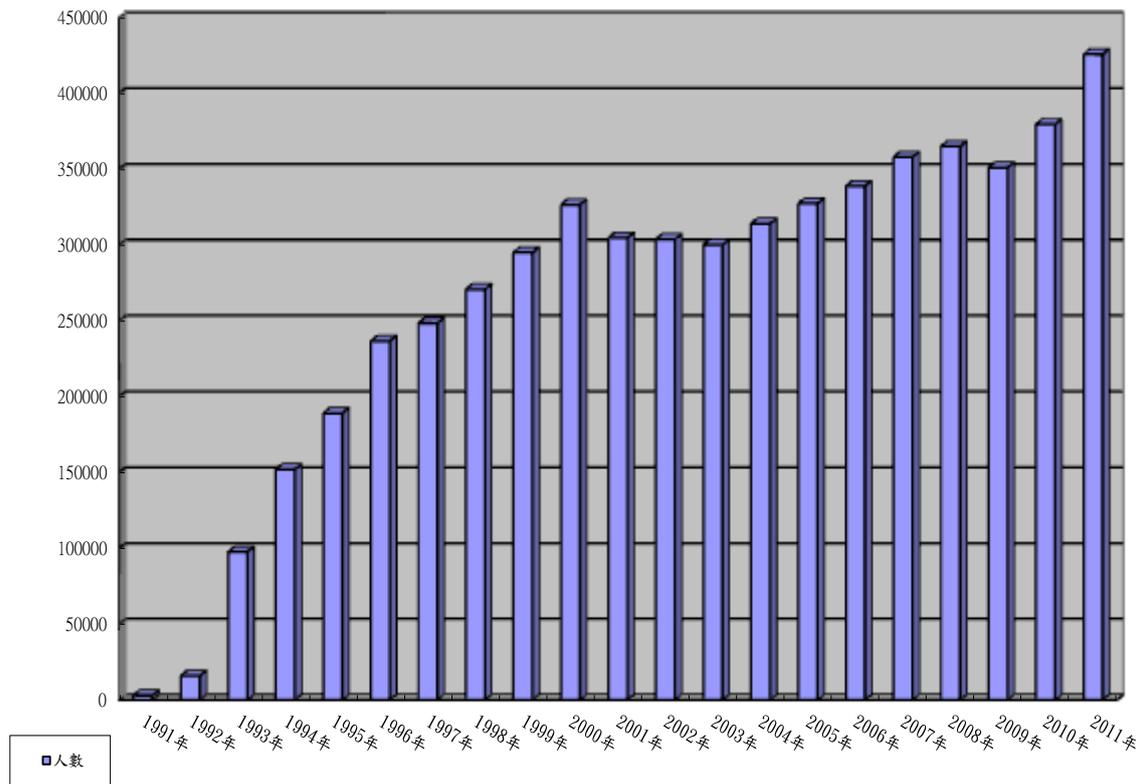


圖 4-1 1991 年至 2011 年在臺外籍勞工人數統計

資料來源：本研究繪製。

表 4-3 1996 年至 2011 年在臺外籍勞工人數統計－按產業分

時間 (年底)	總計	產業外 籍勞工 合計	製造業	重大 投資	營造業	重大公 共工程	社福外 籍勞工 合計	看護工	家庭 幫傭
1996	236,555	206,300	162,482	28,891	42,434	39,696	30,255	16,308	13,947
1997	248,396	209,284	165,534	36,160	42,606	40,138	39,112	26,233	12,879
1998	270,620	217,252	168,197	49,718	47,946	44,702	53,368	41,844	11,524
1999	294,967	220,174	173,735	67,369	45,446	41,588	74,793	67,063	7,730
2000	326,515	220,184	181,998	71,624	37,001	32,572	106,331	98,508	7,823
2001	304,605	191,671	157,055	61,258	33,367	29,619	112,934	103,780	9,154
2002	303,684	182,973	156,697	64,183	23,341	21,191	120,711	113,755	6,956
2003	300,150	179,552	162,039	70,354	14,117	12,747	120,598	115,724	4,874
2004	314,034	182,967	167,694	76,125	12,184	7,763	131,067	128,223	2,844
2005	327,396	183,381	166,928	79,569	13,306	6,193	144,015	141,752	2,263
2006	338,755	184,970	169,903	83,993	11,745	5,884	153,785	151,391	2,394
2007	357,937	195,709	183,329	86,582	8,594	5,992	162,228	159,702	2,526
2008	365,060	196,633	185,624	74,757	6,144	4,467	168,427	165,898	2,529
2009	351,016	176,073	165,790	56,573	3,831	2,725	174,943	172,647	2,296
2010	379,653	193,545	182,192	46,644	3,608	2,833	186,108	183,826	2,282
2011	425,660	227,806	215,271	29,348	3,865	3,313	197,854	195,726	2,128

資料來源：行政院勞工委員會網站，

<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=220&ym=8500&ymt=10000&kind=21&type=1&funid=q13016&cycle=4&outmode=0&compmode=0&outkind=11&fldspc=0,2,3,7,&rdm=ojZBeyaj>，民 101.5.29。

第三節 臺灣外勞人力政策執行之績效檢視

有關外籍勞工人力政策之法制制定過程與政策執行走向已如本章第一、二節所述，本節將就外勞基本政策：「補充國內基層勞工之不足，保護國人的就業權益」、「不得為變相移民」、「不影響社會治安」、「不妨礙產業升級與經濟發展」，檢視其執行績效情形，以確定外勞人力政策目標之達成程度，並藉以了解外勞系統的穩定性。

壹、補充國內基層勞工之不足，保護國人的就業權益

為避免引進之外籍勞工有替代本國勞工之現象，進而影響國人就業權利，我國外籍勞工人力政策採行「補充性」原則，依據臺灣勞動市場及人力需求狀況，政策基調從「專案引進」、「限業限量」、「選擇性開放」到「總量管制」、「人數緊縮」，並透過「限業」、「限量」的政策工具運用，期能對外籍勞工流量做管制，賴以保護國人的就業權益。而我國引進外勞人力政策執行迄今，對「補充國內基層勞工之不足，保護國人的就業權益」這政策目標之執行成果如何？以下就執行過程和執行結果予以分析之。

一、就執行過程而言

臺灣是在「有利於國家建設與經濟社會發展」及「確保國民就業機會及勞動水準」為前提而開放引進外籍人力政策的，政策採行首先就允許重大公共工程得標者引進外勞，接著已漸進方式開放製造業引進外勞，在國內企業主與相關利益團體不斷建議及

遊說下，目前除了製造業現制十人以下事業單位不得申請外籍勞工以外，幾乎所有一般製造業⁹⁵均已開放申請。為引進人數不得超過本國勞工員工人數之 30%，而 3K 行業⁹⁶則限定不得超過 35%；然後又接著開放引進外籍家庭幫傭、外籍監護工、外籍船員等，實已補充國內基層勞工不足之情形。

在外勞人力政策執行過程中，雖然受到政治力、經濟環境及企業壓力等諸多因素影響，但政府持續實施「外勞人力緊縮政策」的不變原則下，外籍勞工的開放結果迄今尚未對國民就業構成威脅，亦顯示「限業」、「限量」這 2 項政策工具，具有相當大的運用功能及彈性。

二、就執行結果而言

依失業率情形：就臺灣開放外勞人力政策引進之執行結果而言，1991 年臺灣全年失業率平均為 1.51%，1992 年開始大量引進外勞人力後全年失業率維持為 1.51%，1993 年大量引進外勞 97,565 人次時，失業率反降為 1.45%，1996 年時政府為鼓勵多雇用臺灣勞工，外勞政策開始進入緊縮時期，再降低外勞核配上限 5%，但失業率依舊高達 2.60%，1997 年又遭東南亞金融風暴衝擊，失業率攀升至 2.72%，自 1998 年起，外籍勞工政策調整為「適中帶緊」原則，而勞委會也努力緊縮外勞人力引進，但至 2000 年底在臺外籍勞工仍增加至 326,515 人次，但同年因行政院宣布停建「核四」，導致民間投資意願降低、高科技產業外移，全臺關廠歇業數近 5,000 家，而失業率則攀升至 2.99%，如本章第二節所述，2001 年

⁹⁵ 為簡化申請作業流程，原經勞委會開放之六行業十五職業、六十八行業、七十三行業、陶瓷六行業、三 K 行業、織布七行業、新擴廠行業、經加專案及接續聘僱其他僱主所聘僱之外籍勞工等九種開放案別，予以併案重整，合稱為「一般製造業」。

⁹⁶ 同註 87。

立法院亦於 12 月 21 日三讀通過「就業服務法」修正案。各項外籍勞工緊縮措施終於看到成效，2001 年底在臺外籍勞工人數降至 304,605 人，是開放引進外籍勞工以來第一次明顯下降，但失業率卻急遽竄升至 4.57%，2002 年在政府持續推動「8100：臺灣啟動」及「挑戰 2008：國家發展重點計畫」等方案，以激勵臺灣投資、提昇競爭力及促進未來經濟穩定成長，並檢討外籍人力緊縮政策時，平均失業率已上升至 5.17%，而 2007 年時全臺引進外勞人數即達 357,937 人次，但失業率卻是降為 3.91%。由此可見，外勞人力引進政策的執行，並未與失業率有明顯的正比關係，亦未對國人的就業權益造成嚴重威脅。

貳、不得為變相移民

我國外勞政策係採「短期補充性」原則，對於來臺工作的外籍勞工採取嚴格的限制措施，限制其於入臺工作期間不准攜眷居留、限制入臺工作年限為 12 年，工作期滿即不得再入臺工作，⁹⁷另於申請入臺簽證實應檢具健康檢查證明並於入臺後三日內之初次健康檢查項目，仍保留妊娠檢查，⁹⁸如檢查不合格者，則不予核准入臺或不予核發聘僱許可；另未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作，⁹⁹不得為申請許可以外之雇主工作，如有違反則予廢止其聘僱許可，即令其出國。¹⁰⁰

⁹⁷ 就業服務法第 52 條第 2 項規定：「受聘僱之外國人於聘僱許可期間無違反法令規定情事而因聘僱關係終止、聘僱許可期間屆滿出國或因健康檢查不合格經返國治療再檢查合格者，得再入國工作。但從事第四十六條第一項第八款至第十款規定工作之外國人，應出國一日後始得再入國工作，且其在中華民國境內工作期間，累計不得逾十二年。」，民 101.1.30 修正。

⁹⁸ 妊娠檢查，民國 91 年 11 月 7 日外國人聘僱許可及管理辦法修正前，第 15 條規定外國人入境前，應提供之健康檢查證明及入境後三日內之健康檢查，應包括妊娠檢查，另規定女性外籍勞工入國工作後每六個月之定期檢查項目，亦包含妊娠檢查；而外國人聘僱許可及管理辦法於 93 年 1 月 13 日廢止，雇主聘僱外國人許可及管理辦法同時公布實行，有關外勞妊娠檢查規定，亦同時刪除，並另由行政院衛生署同日公布實行之「受聘僱外國人健康檢查管理辦法」詳細規定於條文中。

⁹⁹ 就業服務法第 43 條規定。

¹⁰⁰ 就業服務法第 73 條規定：

此項措施自執行以來均順利無礙，惟有部分外籍勞工於工作期滿出境後再入境工作情形，如入國後經勞委會等相關單位發現後，會立即通知雇主，並依規定予以遣返；亦發現工作期滿返國，或因違反本國法令予以遣返之外籍勞工，於返國後輕易的更換名字便再次入臺之情形，因目前所有合法外籍勞工均有指紋建檔作業，且逐步建立電腦資料檔，故此等情形容易於入臺後電腦指紋比對中被發現，並再次遣返出境，此部分執行面亦稱順利；但如何做到事前預防，並於申請入臺時即能發現，倒是有能力不足之處。

參、不影響社會治安

在本項政策原則下，首先必須要執行的項目有：

- 一、外籍勞工於申請入臺簽證時必須要有當地國之良好警察紀錄證明，使得准予入境；
- 二、雇主須於外籍勞工入境後三日內，安排外勞至行政院衛生署指定的醫院辦理健康檢查，並於外勞入國工作滿 6 個月、18 個月及 30 個月之日「前後 30 日內」，安排其至指定醫院接受定期健康檢查，其健康證明及定期健康檢查結果均需送交雇主所在地之衛生主管機關，且外勞健康檢查項目任一項不合格者，應廢止其聘僱許可，即令其出國；
- 三、雇主須提出外勞生活照顧服務計畫書，依計畫書內容執行並妥善管理及照顧外勞的生活，否則將不予許可或廢止其外籍勞工招募許可或聘僱許可，當地主管機關並依外國人生活管理計畫書實施檢查。
- 四、雇主對於所聘僱之外勞有任何資料異動，如居留地或遷徙、入出國情形，均須依規定通報主管機關。另所聘僱之外籍勞

工有連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止之情事，應於三日內以書面通知當地主管機關及警察機關，並副知勞委會。

五、外籍勞工受聘入臺工作後，禁止轉換雇主或工作，但依就業服務法第五十九條第一項規定之情事者，經中央主管機關核准，得轉換雇主或工作。¹⁰¹

六、外籍勞工如有非法行為，予以廢止其聘僱許可，¹⁰²並限期令其出國，屆期不出國者，警察機關得強制出國。

就執行現況而言，僅申請簽證時資料提供、健康檢查等二項成效良好外，其餘均不甚理想，仍有待改善。茲簡要分析如下：

一、行政配合方面

各機關間協調聯繫情況不甚理想，如外勞居留地異動、遷徙或行方不明通報情事，一方面是橫向溝通、聯繫方式有待改進，另一方面則是電腦連線網路尚待建置完整，以利資訊即時掌握及運用。

二、行政效率方面

¹⁰¹ 外籍勞工經中央主管機關核准，得轉換雇主或工作之情形：

- 一、雇主或被看護者死亡或移民者。
- 二、船舶被扣押、沈沒或修繕而無法繼續作業者。
- 三、雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。
- 四、其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。

¹⁰² 雇主聘僱之外國人，有下列情事之一者，廢止其聘僱許可：

- 一、為申請許可以外之雇主工作。
- 二、非依雇主指派即自行從事許可以外之工作。
- 三、連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止。
- 四、拒絕接受健康檢查、提供不實檢體、檢查不合格、身心狀況無法勝任所指派之工作或罹患經中央衛生主管機關指定之傳染病。
- 五、違反依第四十八條第二項、第三項、第四十九條所發布之命令，情節重大。
- 六、違反其他中華民國法令，情節重大。
- 七、依規定應提供資料，拒絕提供或提供不實。

由於各機關人手、經費不足問題，影響政府各機關對外籍勞工動態掌握，並導致管理作業效率欠佳。

三、管理方面

政府對於相關外勞管理法令宣導效果不彰，且欠缺溝通管道，忽視仲介業者的存在價值，且疏於管理仲介業者，導致外勞人力不當使用情事層出不窮，且加深外勞逃逸日亦嚴重問題。

肆、不妨礙產業升級與經濟發展

對於外籍勞工的引進，若任由其源源不斷的引進，易使我國產業界對於外籍勞工過度依賴，且在生產成本的考量因素下，很可能放棄產業升級。故政府對此政策的執行，採取的防範措施，主要是訂定外勞基本工資，並限制工作期限，且對外勞人力的引進，採取選擇性的開放，並規定引進外勞的數額，亦即「限業、限量」的方式；再者，要求業者提出改善生產、營運設備計畫書，使之逐步完成生產自動化，而對於自動化達一定規模者，則要求提出現有生產、營建設備及改善工作環境計畫書，亦即「產業升級計畫書」，使其不致阻礙產業升級與經濟發展。就實際現況而言，自開放引進外籍勞工以來，外勞人力並未對產業升級造成妨害，甚至對產業升級來說，是一種實質的動力，因為引進外勞，使的「資金」與「勞動力」均獲得改善，而增加投資者對投資產業的前提與誘因。¹⁰³

¹⁰³ 鄭明忠，〈我國外籍勞工政策之執行評估〉，碩士論文，中興大學公共政策研究所，民 84.1。

第四節 深度訪談分析

壹、訪談對象之選擇

本研究之訪談對象共 7 人，包括雇主 1 人、仲介業者 3 人（包含老闆、經理、業務人員 3 種職務）、移民署管理幹部 2 人，詳如表 4-4 訪談對象一覽表。訪談對象的選擇理由，主要是為了解專家學者對外勞現行管理政策與執行成效的看法，故選擇大學講師；另外雇主及仲介業者必須實際執行外籍勞工管理，最能感受到外勞政策優劣、政策執行成效，亦是外勞管理政策執行和外勞管理問題處理的基層直接面對者；而移民署則是勞工管理主管機關之一，更是直接管理外勞人力的政府機關，必須落實執行各項政府外勞人力管理政策，故所屬職員最能體會政策執行時所面對的種種困難。

表 4-4 訪談對象一覽表

對象代號	服務單位	職稱
A	亞洲大學	講師
B	民間仲介公司	老闆
C	私人機構	雇主
D	民間仲介公司	業務人員
E	內政部入出國及移民署	副大隊長
F	內政部入出國及移民署	專員兼分隊長
G	民間仲介公司	經理

資料來源：本研究整理。

貳、訪談問卷之設計

本研究採深度訪談法，就臺灣外勞管理政策、外勞管理問題與執行成效進行重點對象訪談，主要五大訪談問題如下：

- 一、當前外勞人力管理的政策執行成效如何？
- 二、當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？
- 三、當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？
- 四、當前外勞人力管理的規範有何缺失？如何修改？
- 五、當前外勞人力管理的重要策進措施為何？

參、訪談摘要之整理

經研究者與訪談對象進行訪談後，茲整理 7 位受訪者的回答重點，並摘述如下：

表 4-5 訪談重點摘要（一）

問題一、當前外勞人力管理的政策執行成效如何？	
代號	重點摘要
A	不佳。
B	政策有確實執行，但成效不佳，造成的問題更多。
C	成效不彰。
D	不佳。
E	當前外勞人力管理多依賴人力仲介公司，雇主申請條件嚴苛，致不肖仲介業者居間謀取暴利，導致外勞脫逃人數一直居高不下，當前外勞人力管理制度，亟待改善。
F	整體看來，當前外勞人力管理的政策執行成效似乎未達到預期之目標。逐步墊高的外勞引進人數及行蹤不明外勞人

	數，造成社會與治安問題，皆是原因之一。
G	成效不佳。

資料來源：本研究整理。

受訪者均認為當前外勞人力管理的政策執行成效不佳。其中有 3 位受訪者認為當前外勞人力管理政策甚至造成更多的社會問題 (B、F、G)；甚至導致社會問題及逃逸外勞人數增高(F、G)。

表 4-6 訪談重點摘要 (二)

問題二、當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？	
代號	重點摘要
A	依就業服務法第 47 條辦理國內招募耗費更多人力資源，如能修改成雇主依據勞保人數之一定比例引進外勞，免去耗費人力及社會資源又徒增負面觀感的國內招募，相信可以有效降低國內勞工失業率，使勞資更和諧。
B	依就業服務法第 43 條之一規定，倘雇主不得接受委託代其所聘僱第二類外國人保管護照，若外國人遺失護照，導致無法預期離境，將造成逾期居留甚或逃逸，其所衍生的問題，將嚴重影響台灣法治管理。
C	依規定執行管理的雇主，並沒有因此得到勞工的支持及配合；反而致使勞工為善用自已的權力，與雇主抗衡。
D	人權意識太過抬頭高漲，造成錯誤觀念，演變成由勞工來監督雇主，雇主毫無管理能力可言，只能放任。目前勞委所謂「管理外勞的政策」，都是針對雇主及仲介公司的約束及處分，中央單位對外勞本身並無任何管理政策。
E	外勞聘雇制度及規定限制多又複雜，資訊不夠透明，衍伸出雇主、外勞及仲介互動關係緊張，形成脫逃事件及不當

	運用頻頻發生。
F	政策方向即已確立，就要有完整的配套措施及政策執行，政策之執行，皆不能完全受制於標的團體或利害團體之制肘，造成難以施展。
G	問題出在王如玄。

資料來源：本研究整理。

本項訪談問題，因受訪者的職業屬性及層面不同，法律認知亦有所差距，故意見分歧。有 2 位受訪者認為法令規定造成執行缺失 (A、B)；有 2 位受訪者認為人權意識造成雇主無法管理是執行缺失 (C、D)；有 2 位受訪者認為政策制度上的問題 (E、F)；另有 1 位受訪者認為是政策決定者的問題。

表 4-7 訪談重點摘要 (三)

問題三、當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？	
代號	重點摘要
A	雇主擔憂的是外勞逃逸衍生的問題，而勞委會的焦點是卻是對外的人權形象的面子問題。
B	勞政單位為顧及人權形象，所訂定的政策，造成管理上極大的問題。
C	勞政單位的焦點是對人權的「形象」，但卻因此造成管理上的困難。
D	外勞加入吸毒、販毒，所造成的社會問題。
E	國內產業需求、外勞薪資是否與基本工資脫勾、仲介引進制度及管理問題。
F	1. 是否發生替代性問題，影響國人就業；2. 行蹤不明人數、重大勞資管理爭議及外勞引發之重大治安事件。

G	「1955」專線造成仲介和雇主的困擾。
---	---------------------

資料來源：本研究整理。

有 3 位受訪者認為現今政府對外勞人力管理的問題的主要聚焦是人權形象，但卻造成雇主的管理困難和逃逸問題（A、B、C）；有 1 位受訪者認為應把主要聚焦放在外勞因染毒所造成的社會問題上（D）；另有 2 位受訪者認為應聚焦在外勞薪資爭議、仲介、行方不明外勞、引進外勞政策及外勞管理等基本制度的管理問題上（E、F）。

表 4-8 訪談重點摘要（四）

問題四、當前外勞人力管理的規範有何缺失?如何修改?	
代號	重點摘要
A	勞政單位將外勞逃逸的責任都歸雇主及引進的仲介公司不當對待及剝削；勞委會協助外勞的方式，變成外勞的權力手段，雇主已無法管理外勞。
B	現行法令對逃逸的外勞並無罰則，且將外勞逃逸的責任加諸在雇主及仲介公司身上，是消極且不負責任的做法。應對遭遣返回國的外勞有適當的處罰。
C	外勞不能驗孕的問題。在不損及勞雇雙方的權利下將驗孕加入一般健檢項目。
D	政府對直聘引進的外勞管理沒有任何的措施。要求雇主或仲介公司管理，應給予較良性正面的鼓勵，而非打壓約制。
E	1. 勞主管機關不應只擔任政策制定者，應與雇主一起負起入境後管理、權益照料及評核責任。2. 配額及仲介制度導致人謀不彰，可透過開放及便利的申請措施，減輕雇主及外勞負擔，減少中間不當的剝削及利益掛勾。

F	外勞人力管理的問題不應只著重在外勞人力上的管理，在於教育制度上、產業結構的調整、外勞薪資結構問題、人民社會的再教育等等，都有著息息相關的影響。
G	外勞膳宿費僅 2500 元、交通費納入服務費、水電瓦斯費納入膳宿費等均不合理，且造成各項費用劇增，應修法由使用者付費。

資料來源：本研究整理。

本項訪談問題，受訪者意見明顯分歧，但都將外勞人力管理的規範有何缺失倒向管理基本政策方面，如逃逸外勞的處罰、健康檢查、雇主及仲介的管理制度及外勞管理上。

表 4-9 訪談重點摘要（五）

問題五、當前外勞人力管理的重要策進措施為何？	
代號	重點摘要
A	對外勞有實質的管制作為，使雇主的權益也相對獲得保障。
B	如何改善外勞逃逸問題。
C	該重視的是外勞逃逸問題。
D	勞委會應該有其管理外勞的措施。
E	1. 雇主需續聘外勞者，勞委會要開放以簡便的管道及程序受理續聘申請。2. 勞委會應全盤檢討現有制度缺失，建立一個透明、公開、便捷及合理的外勞人力管理制度，減少中間的剝削，提昇管理的品質及創造良好的勞僱關係。
F	當前行蹤不明外勞人數創歷史新高，而外籍或大陸人士為來台打工，不惜以非法方式來(滯)台非法工作，形成另一難以管制的幽靈人口(尤其黑數)，更是不定時炸彈，要規範一套制度，讓市場自行運作形成，非法外籍人士在非法

	市場找不到工作，則所有問題即不再是問題。
G	外勞管理責任歸屬應明確分類，政府應多分擔(政府 50%、雇主 20%、外勞 20%、仲介 10%)。

資料來源：本研究整理。

有 3 位受訪者(B.C.F)均表示外勞人力管理的重要策進措施，應著重在改善逃逸外勞的問題上；另有 2 位受訪者(A、D)認為政府應對外勞有實質的管制和管理作為及措施；其餘 1 位受訪者(E)認為應著重在雇主辦理外勞續聘的程序，及建立一個透明、公開、便捷及合理的外勞人力管理制度；另 1 位受訪者(G)則認為應將外勞管理責任明顯區分清楚。

第五章 臺灣外勞人力管理政策執行之 積極作為

我國當前外勞人力管理問題涉及層面甚廣，本研究從政策、組織、執行等三個層面加以探討，運用人力資源培育養成模式，期以優質的人力資源，採取獎優汰劣制度、建立完整的外勞教育訓練體系、及充實產業人力資源等積極作為，解決外勞人力管理問題，提升我國在國際上之競爭力。

第一節 人力管理機制策進方法

在經濟全球化趨勢下，勞務給付型態與僱傭型態越來越多樣化，人力需求也未必侷限於同一國家同一地域。重點就在於，如何有效利用他國優秀人力來補足本國人力所缺，或利用他國基本勞動力，做為本國基層之補充勞動力。我國使用外籍勞工，雖已有二十餘年歷史，但所賴以規範之法制制度，卻是二十餘年前環境下所建構出來之規範。對於外籍勞動力之使用，是否能與我國人力資源運用相配合，有必要重新審視。¹⁰⁴本節將從政策、組織及執行等層面分別進行探討，期能為臺灣外勞人力管理問題及機制方面，找出發展方向及有效對策。

壹、政策層面

¹⁰⁴ 邱駿彥，〈外國人聘僱及管理法制研究計畫〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告，民 98.11.30。

自 1989 年起臺灣首次合法引進外籍勞工。起初我國外勞政策重點在於控制外勞引入，以保障本國勞工就業機會。惟勞委會於 2001 年 10 月 19 日首度發布「外籍勞工權益維護報告書」以重視「外籍勞工權益維護」政策，改變過去對外籍勞工權益保護較為消極之立場，提升「外籍勞工權益維護」在我國政體勞工政策目標之地位，並列舉「降低外籍勞工仲介費用」、「遏止雇主無故遣返外籍勞工」、「禁止任何形式的強迫及歧視」、「人身安全保障」、「外籍勞工同本國勞工受國內勞動法令保障」、「確保雇主依勞動契約給付薪資」、「職業災害預防」、「加強生活輔導」、「避免遭不當代扣稅款」、「納入國內勞工、健康保險體系」、「辦理休閒娛樂活動」等 11 項具體施政目標，作為各級勞工主管機關努力的方向。

政策目標尚應透過法令面來加以落實，然高捷泰勞事件卻明確顯示出勞工主管機關並未達成「禁止任何形式的強迫及歧視」、「確保雇主依勞動契約給付薪資」、「加強生活輔導」等 3 項具體施政目標。

就本國之私立就業服務機構(即通稱之仲介業者)方面，勞委會於 2004 年 1 月 23 日訂定「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，嚴格規定本國仲介業者所能收取之費用項目與金額上限，並列為外勞業務檢查項目。在政策手段上，勞委會則與勞工輸出國勞工機關協商推動「直接聘僱」計畫。讓雇主可擇不委託國內仲介業者，建立引進外勞多元化管道。惟政策目標之擬定與落實，尚需考量政治、經濟與社會因素之分析。以「降低外籍勞工仲介費用」目標為例，必須對勞工輸出國與輸入國各項政治、經濟與社會因素深入掌握，並謀求各國政府間及公部門與私部門間之合作，才能提升有效之對策。

現行法律與政策目標間是否存有差異，亦值得探討。目前我國外勞管理法制係就業服務法之一部分，「外國人之聘僱與管理」係規定於「就業服務法」第 5 章，就業服務法除規範「外國人聘僱與管理」外，尚規範「政府就業服務」、「促進就業」等事項。然就業服務法立法目的，本為「促進國民就業，以增進社會及經濟發展」，並未將「外籍勞工權益維護」列為立法目的之一。而該法外勞管理法制重點，係在建立外勞聘僱許可制度，以控制外勞引入，保護本國國民就業權益，對外勞權益保障事項則僅有零星規定，且非該法規範重點。因此，立法部門制定法律與勞委會擬定「外籍勞工權益維護」政策間，存有未能完全契合之現象，亦需行政與立法部門積極求取共識。

至於法令部分，現行法令對外籍勞工生活設施與管理措施之規範有所不足，特別是如高捷泰勞事件中，雇主僱用大量外籍勞工情形，欠缺詳細規範，僅規定雇主聘僱外國人不得有「非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物」之情事(就業服務法第 57 條第 8 款)，對其他雇主可能侵害外籍勞工生活權益之行為，均無法律禁止規定，以未明確授權由主管機關以命令定之，法律規範明顯不足，故建議應儘速研修就業服務法，對不當管理致侵害勞工權益雇主加重處罰。

再者，就業服務法第 62 條規定「主管機關、警察機關或海岸巡防機關得指派人員攜帶證明文件，至外國人工作之場所或可疑有外國人違法工作之場所，實施檢查。」該條文僅提及「工作場所之檢查」，是否及於「居住場所或生活管理之檢查」易生爭議，宜修法使之明確。且現行就業服務法僅對「協助雇主徵求員工」之私立就業服務機構加以規範，對「協助雇主進行勞工生活管理」之機構，則未有任何規範，亦有待檢討。

另外，就業服務法第 48 條第 2 項授權勞委會就雇主聘僱外國人工作「其他有關聘僱管理」事項得訂定辦法(即「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」)，此一授權範圍是否及於「外籍勞工生活設施與管理措施」事項訂定辦法，要求雇主遵守，因法律規範不明確，本有疑義。惟勞委會基於保護外籍勞工權益目的，主動於「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」納入若干「外籍勞工生活設施與管理措施」之保障規定，以保障勞工生活權益，值得肯定。

勞委會訂定之「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」，設有「入國後之管理」1 章，對就業服務法缺少外籍勞工生活設施與管理措施規範之立法不足問題已有部份彌補，例如應設置管理最低人數要求(第 40 條)。惟其內容是否完備仍有檢討空間，例如雇主得否或應否訂定宿舍管理規則或生活管理規則、該等規則是否須經主管機關核備或備查、雇主提供勞工生活設施應具備之最低標準等事項，該命令並無明確規定，亦無一般原則性規範。

生活設施與管理措施應具備最低標準方面，對雇主僱用第 2 類外國人(即就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定之外國人)，勞委會另運用「外國人生活管理計畫書」課予雇主義務。依據「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」第 16 條第 6 款規定，雇主申請第 2 類外國人之招募許可，應具備「外國人生活管理計畫書」。惟「外國人生活管理計畫書」係由雇主自備，其法律性質是否為勞委會「依就業服務法所發布之命令」，亦容易發生爭議。因此「外國人生活管理計畫書」內容中要求雇主應遵守之義務，仍以發布法規命令加以規定為宜。未來若有檢討法令強化外籍勞工生活設施與管理措施之保障規定時，亦須注意雇主是否將所增加之管理與設施成本轉嫁由外籍勞工負擔。

超時工作部分，因經常有違反外勞本身自由意志而為雇主所強加者，主管機關應確實監督雇主遵守勞基法中有關工時之規定，尤其是加班時間之規定。鑒於外勞因過勞死情形時有所聞，且通常難以被認定為職業災害，為改變此現象，勞工主管機關已擬定一套認定標準，以順應社會環境變遷與民意要求，此固然可喜，惟在個案認定上仍不宜過於嚴格，應寬嚴適中，以求不偏不倚。

由於外籍勞工、外籍幫傭及外籍監護工均來自異地，文化習俗及法令規範與我國殊異，其較本國勞工易淪為強迫勞動之對象，自不待言。我國勞工主管機關雖依據就業服務法取締雇主違法行為，但少有從強迫勞動觀點出發者，實有加強之必要。對為數不少被強迫工作者，有關機關實應正視此一強迫勞動事實，對從事違法行為之相關當事人，給予嚴厲取締與處罰。

為根絕強迫勞動的事實，除應落實現行法令外，對目前尚未有法令規定之現象；尤應儘速制定專法以為因應。例如，外籍幫傭及外籍監護工部分，因其係在雇主家中工作的家事服務人員，為了同時確保其隱私權、宗教信仰、及免於被強迫勞動，主管機關或應思考制定一部「家事服務法」的可能性。¹⁰⁵

貳、組織層面

現行外勞法制係附屬於就業服務法之一部分；亦反映於組織層面之設計。因此，我國外勞管理事務係由勞委會所屬職業訓練局(以下簡稱職訓局)負責，職訓局職掌業務包括職業訓練、技能檢

¹⁰⁵ 行政院專案調查小組，〈高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件-政府機關管理制度與行政責任檢討報告〉，民 94.9.14。

定、就業服務、就業促進等事項，「外國人聘僱之許可與管理」僅為職訓局 12 款法定掌理事務之一。職訓局設有 6 個業務組，其中僅有外勞作業組承辦「外國人聘僱之許可與管理」事務。依外勞作業組 2011 年 2 月統計，該組目前員額僅 219 名，正式人員更只有 33 人，其餘皆以約聘僱人員、業務佐理員等方式進用，正式人力極為不足，人力結構並不健全(2011 年底我國外勞人數共計 425,660 人)。至於地方政府勞工主管機關，則根本無負責外勞事務專責單位。此等層級過低或欠缺專責單位、正式人力不足情形，對外籍勞工政策規劃與執行效能皆有不利影響。

為解決地方主管機關欠缺外勞業務查察人力問題，勞委會 2000 年起，補助各直轄市及縣(市)政府勞工主管機關設置外籍勞工業務檢查員，以推動外籍勞工檢查業務，值得肯定。2005 年全國各縣市補助設置員額共計 114 名，至 2007 年 4 月底止，勞委會雖已擴充各縣市外勞檢查人力至 240 名，¹⁰⁶惟外籍勞工檢查業務量眾多；尤其多數人力資源均已投注查處非法僱用外勞情形下，若要提昇外勞權益保障，落實外勞生活管理措施實施檢查，亦須正視外籍勞工業務檢查員人力之質與量的問題。

為落實「外籍勞工諮詢服務中心業務」實施計畫，勞委會亦補助各直轄市及縣(市)政府勞工主管機關設置外籍勞工諮詢人員。2005 年全國各縣市補助設置員額共計 60 名，惟諮詢人員語言與能力，仍有待強化。

為使「全國外籍勞工動態查詢系統」健全運作，勞委會亦補助各直轄市及縣(市)政府勞工主管機關設置外勞動態管理資訊人

¹⁰⁶ 行政院勞工委員會，「防制人口販運行動計劃協調會第 4 次會議會前報告案」書面資料，民國 96.8.31。

員。2005 年全國各縣市補助設置員額共計 33 名。未來宜強化人員教育訓練，使動態查詢系統發揮協助執法之效能。¹⁰⁷

參、執行層面

在外勞管理執行層面，除檢討各項外勞業務管理與檢查權責劃分與流程外，同時亦應強化督導機制。另為避免執法上之漏洞，可考量依事件性質(工地安全、生活管理、勞動條件、招募程序等)，與法令對管轄權之劃分，對行政流程上做更仔細之設計，建立標準作業程序，定期訪查機制或協同查察機制。

現行督導機制對各地方政府推動外勞業務檢查已有初步成效，惟是否足以落實外勞檢查業務成效，仍有檢討改善空間(例如督導機關是否實地抽檢，或對重大或經常性違法案件，是否追蹤或再度檢查)。「全國外籍勞工動態查詢系統」與外籍勞工業務檢查制度宜作緊密搭配，讓各地方勞工主管機關確實瞭解自己權責範圍及應查詢事項，建立標準作業程序，才能妥適運用該動態查詢系統。

檢討「外籍勞工生活管理計畫書」內容、申報與查察機制，此一計畫書係由勞委會訂定固定內容，分就「飲食」、「住宿」與「管理方面」加以規範(例如一室之居住面積，每人應在 2.5 平方公尺以上)，雇主須自評全部合格並簽章切結，才能申請招募許可。惟該計畫書內容亦有可資檢討充實之處，例如，「外國人生活管理計畫書」欠缺有關外籍勞工居住地點、宿舍坪數、可容納人數、休閒空間坪數、廁所與盥洗設備數量、管理單位、管理人員人數等資訊，不利於實地查核。

¹⁰⁷ 同註 105。

「外國人生活管理計畫書」內容如有異動，雇主是否須負申報義務等，亦應妥善規劃設計，避免造成主管機關監督管理上之困難。勞委會職訓局應建立一套檢查「外國人生活管理計畫書」標準程序，要求地方勞工主管機關落實查報，並考量與核發招募許可(已核發者，得終止引進)、聘僱許可或展延聘僱許可之審查程序做適當連結，以落實「外國人生活管理計畫書」之功能。

就雇用大量外籍勞工雇主，應建立專案檢查與定期檢查追蹤機制，預防問題發生。另應定期檢討修正或充實外國人生活管理計畫書內容，期使外勞管理更符合勞動人權。

建立外勞宿舍管理規則或生活管理之核備或備查機制。宿舍管理規則或生活管理規則對外勞生活權益保障極為重要，除修法建立由主管機關核備或備查之依據外，亦應確立核備或備查之行政流程與審查標準。主管機關亦可考量設計宿舍管理規則或生活管理規則範本，供雇主或管理機構採用，建立外勞生活管理機構之規範與管理機制。

現行就業服務法未規範「協助雇主進行勞工生活管理」之機構，容易產生管理上之漏洞。除修法建立規範基礎外，亦應就檢查管理機制詳加設計。宜就外勞生活管理機構之資格、管理行為之標準以及罰則，以及未來由何機關檢查管理等進行通盤考量。

推動我國與勞工輸出國合作管理機制對降低外勞仲介費用、推動健全直接聘僱計畫等方面，單方管理措施能發揮之功能較為有限，必須謀求雙邊合作，建立合作管理機制。

對外勞是否已在勞工輸出國繳納高額仲介費或其他費用問

題，勞委會目前係要求雇主於申請聘僱許可時，需提出由勞工自己填寫，經勞工輸出國政府主管機關驗證，並由勞工、仲介業者、雇主切結之「外國人入國工作費用及工資切結書」，就勞工來台前在勞工輸出國所發生之全部費用與貸款加以申報。此工作費用與工資切結書制度，固然有助於我國勞工主管機關瞭解外勞是否已在勞工輸出國繳納高額仲介費或其他費用問題(特別是由貸款資料可監督工資受不當扣款等問題)，惟我國勞工主管機關受限於在勞工輸出國並無調查權，要查證該等資料是否屬實確實困難，必須獲得勞工輸出國政府合作，才能產生實質效益。因此宜加強與勞工輸出國政府溝通，以降低外勞來臺工作相關費用。¹⁰⁸

在臺外籍勞工受到嚴格的法令限制，這種不自由勞動方式，形成不佳的外勞人權處境，包括高額仲介費、強迫儲蓄、不合理的勞動契約、遣返作為懲戒手段、不得轉換雇主、幫傭與監護工不良處境、禁孕條款及社會歧視等。其中有些是政策本身意圖，有些則是政策的非預期後果。但基本上是基於經濟利益最大化考量的政策設計，再加上社會歧視作為根基的結果。這樣的政策設計，使得外勞之於臺灣社會僅為創造利潤的工具，而不考慮期人性尊嚴，社會歧視又使得臺灣社會許多環節行動者，侵犯外勞人權而不自知。既然外勞人權問題有其政治經濟根源，那麼便可透過政策、組織、執行等層面變革做出相當程度之改善，以提高我國國際人權觀感。¹⁰⁹

第二節 人力資源培育養成模式

¹⁰⁸ 同上註。

¹⁰⁹ 陳菊，〈植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策〉，碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所，民90.6。

如前述，隨著國際化與全球化的趨勢，且由於臺灣的勞動力供需不均衡，為了填補國內基層人力空缺及因應社會經濟發展，逐漸開放引進外籍勞工人力，但隨著國內失業率的攀升，國內社會各界即開始懷疑與外勞人力引進人數的遞增有關。行政院主計處調查公布，至 2011 年 2 月底，工業及服務業缺工人數 23 萬 5 千人，較去年同月增加 7 萬 2 千人，缺工率 3.36%，為 13 年來新高，同時期的勞動人口失業者¹¹⁰為 52 萬 2 千人，整體失業率高達 4.69%；其中製造業缺工率即達 4.05%，以高科技產業所屬的電腦電子產品 4.95%、電子零組件業 4.79% 所占比例最高，服務業缺工率亦高達 2.96%，其中又以不動產業 5.25% 及支援服務業 4.73% 缺工率最高，後者主要為人力派遣、人力仲介等。¹¹¹從缺工的狀況不難發現，主要缺的是勞力密集且專業的工作，也就是說，企業主明知道缺工，但卻不願意（或無法）提高工資招聘人力，勞力密集產業缺工創新高，代表勞動環境持續惡化，政府雖要求企業提高薪資或改善工作環境，但似乎沒有效果。據此，我們雖無法輕易斷定失業率的攀升係由外勞大量引進造成，但卻可以發現，即使縮減外勞的人數，國內的勞動力依舊存在不足的情形，而且對於產業而言，只會產生更大的勞動力空缺。

2011 年 8 月南台灣創新園區和廠商座談會時，可成科技財務副總經理巫俊毅說：「臺灣失業人口有 40 多萬人，缺工卻有 70 萬人，這些失業人口中，大專以上學歷者不可能去做基層工作，台灣產業面臨的最大問題，就是基層產業沒人做。」，這句話，輕易的點出培育人力的重要性。在高等教育普及的臺灣社會，每年從大專

¹¹⁰ 失業者係採國際勞工組織(ILO)標準定義，即年滿 15 歲以上人口，且須同時符合無工作，在找工作或已找工作在等待結果，隨時可以開始工作等 3 項條件。

¹¹¹ 行政院主計總處，<http://www.stat.gov.tw>，民 101.5.23。

學校畢業的學生高達32萬人以上，高等教育迅速擴張的結果，造成多數人的優越意識，空有大學生身段，但實作與理論能力皆差，又不願從事低階工作（如骯髒、辛苦、危險的3K產業），以致於產生「高不成、低不就」的普遍現象，這即意謂著教育過度投資浪費，容易造成人力資源的閒置與提高失業危機等諸多對總體生產力的負面影響。

高等教育的知識提升，將是社會素質的保障，這也是社會進步的動力。台灣各產業的研發能力不但遠遜先進國家，如今更已落後南韓，當台灣希冀培育高學歷研發人力以迎頭趕上之際，卻發現此人力不為民間所用，顯示高等教育必須徹底檢討。除了大學快速擴充、大學生增加速度快過外，也反映企業環境指責不少大學未善盡把關責任，大學生素質令人搖頭，加上大學生放不下身段，不肯屈就基層工作，故而高學歷的人力供過於求。¹¹²因此如何令這些高學歷大學生往產業界發展，是為避免產業空洞化之要件，故在人力政策規劃上，應重視產業人力需求趨勢，積極發展人力資源，作為長程教育發展計畫之參考。

人才培育政策在兼顧到國內經濟環境與國際情勢發展，培育單位與產業角色下，應從教育體系、產業界、政府部門和社會各階層的角度來規劃，對未來的經濟型態和社會發展作出全面性「育才、留才、攬才」的人才培育政策，並因應我國經濟產業轉型所需，透過學校的課程教育與產業合作，並將二者緊密聯結，使產業能儲才於校，學生能學以致用，創造產學雙贏，達到培養優質人力、提升人力素質的目的，故行政院經建會於2009年推動人才培育方案五項計畫，以培育產業所需人才，提升國家競爭能力。

¹¹² 彭百顯，〈高學歷高失業的省思〉，《新臺灣新聞週刊》，第575期，民96.3。

五項計畫如下：¹¹³

- 一、培育量足質精的優質人力。
- 二、新興及重點產業人才培育。
- 三、精進公共事務人力。
- 四、強化教育產業聯結。
- 五、布局全球人才，提升國家競爭力。

過去，外籍勞工引進係為解決「缺工」問題。而今，失業率偏高，是否意味著人力短缺問題已經不再嚴重。事實上，十多年演變下來，我們必須考量到，國民擇業態度與傾向已經有著顯著改變，更重要的是「高齡化和少子化」問題嚴重程度更甚於以往。¹¹⁴換言之，在這幾項因素的影響下，即便是失業率偏高，3K 或 3D 工作可能依然乏人問津。臺灣地狹人稠，天然資源貧瘠，能在世界經濟體中占有一席之地，即是靠著豐沛的人力資源。在進入 21 世紀的知識經濟時代，未來國家競爭力的關鍵，即是優質的人力資源。

因此，面對少子化、高齡化的人口結構及社會變遷，有著前瞻性的人才培育養成方案，才是人力資源發展的重要政策。研究者個人認為面對產業勞力與人才的需求，欲使高學歷、高知識分子投身其中的方法，除了從教育紮根，改變既有勞動觀念以外，無非就是改善產業整體勞動條件與環境，並提供相當的薪資水準及職務升遷機會。要徹底解決外勞人力對未來臺灣勞動力帶來的衝擊與影響，即應積極發展、培育臺灣本土人力資源。

¹¹³ 行政院經濟建設委員會人力規劃處，〈人才培育方案〉，《臺灣經濟論衡》。第 8 卷，第 9 期，民 99.8，頁 11-38。

¹¹⁴ 成之約，〈外勞引進與管理政策的探討〉，《國政分析》，財團法人國家政策研究基金會，民 95.10.11。

第三節 人力發展途徑新設計

長期以來衡量一個國家經濟成長，或是評估其產業發展基本指標，除了部分仍需依賴土地、資本、勞力等傳統生產要素的投入增量之外，多數仍取決於技術之密集程度；惟技術密集程度的大小，則依賴優秀人力資源之多寡。亦即任何國家若要經濟持續成長或產業加速發展，人力資源的有無或人力素質之高低，乃是其最重要的關鍵，所以人力資源開發與引進，日益受到重視，許多先進國家不但透過修改移民法令、簡化簽證手續、簽發長期居留，乃至設立研究機構，提供高額待遇、設置獎助學金辦法等措施，以利吸引外籍各類專業人力資源。

回顧過去臺灣產業得以從勞力密集的傳統加工代工產業、資本密集的石油化學產業，轉型為技術密集的電子資訊通信產業，其最重要的關鍵就是，政府能夠配合產業發展方向，不斷培育產業所需要的各項專業人才，同時積極引進國內較不足的外籍專業人才所致。¹¹⁵臺灣在經濟全球化的浪潮下，正值產業結構轉型之際，人力資源的發展將是國家及產業競爭力的重要關鍵，本研究在外勞人力發展上設計如下：

一、採取獎優汰劣制度

在臺外勞不論工作績效成果如何，礙於本國工作期限的法令限制，最終都將面臨強制返國的約束，因此，外勞在只為賺錢目的下，只會淪為工作機器。為使外籍人力能充分發揮所能，並為

¹¹⁵ 戴肇洋、成之約，〈探討引進外籍專業人員對國內產業發展及人力供需之影響〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告，民 97.5.8。

臺灣的經濟發展作出更大貢獻，對於表現良好的外勞，應予實質的獎勵方式。例如績優的藍領外勞可比照白領外勞的管理規定，使其能在工作期限得以展延，或給予轉換雇主的權利。相對的，不適任的外勞，在符合法制規定下，將予取消聘僱許可。

二、建立完整的外勞教育訓練體系

教育訓練對工作績效有著深遠影響，因此，應對外勞人力特質的不同，建立完整的教育訓練體系，進行適當的教育訓練，以增加其工作適應能力、減低其文化衝突感，並藉此提高外勞人力素質。

三、充實產業人力資源，延攬國際專業人才

對於高科技產業及傳統產業重大投資案，在本國勞動力不足以提供情形下，以納入3K3班產業方式，經常性開放申請外勞；對於專門性、技術性勞動力，政府應在國內積極人力培育，如供需缺口較大且本國勞動市場短期難以提供之，並適時協助產業廠商引進及延攬國際專業人才，來輔助國內對人才的需求。

第六章 結論

臺灣自 1989 年起為因應國內經濟快速發展，並加速推動國家重要建設，在欠缺國內基層勞動力的窘境下，開啟了引進外勞人力的大門。政府亦開始推動外勞政策的法制化，1992 年「就業服務法」公布施行，為臺灣引進外勞的政策立下了法律的依據，伴隨著經濟環境的迅速變化，及產業勞動力的轉變，政府亦不斷的修正法令及調整外勞政策，以期在解決基層勞動力不足問題，與優先保障國人就業權利的衝突中，尋找最有利的政策定位。然而外勞人力的引進，一方面著實使基層勞動力欠缺的現象獲得舒緩，帶來了經濟效益；另一方面卻也衍生社會治安危害及失業率上漲的疑慮，再者，亦凸顯了政府在政策及政策執行上，遺漏外勞管理的重要性。

從經濟發展的長遠願景看來，臺灣的外勞政策，除了可能使企業過度依賴低廉的勞動力而延緩產業升級的契機，亦可能造成失業率提高、族群衝突、外勞脫逃與犯罪等社會成本。此社會成本最終仍必須由整個社會來支出；而對待外勞的各種不合理措施，也使臺灣在保障外勞人權的國際形象留下不可磨滅的陰影。因此，如何在臺灣外勞政策找到問題根源，作出最有利於國家發展及兼顧本土勞工與外籍勞工權益的政策方向，並將執行過程中應付出的社會成本降到最低，即是我國外勞人力管理機制的當務之急。

第一節 研究發現

臺灣的外勞管理政策，係由中央負責制定，如遇有窒礙難行之處，亦由中央統合後研擬修正，然後公布施行，而地方機關則依其相關法令執行，而我國的外勞政策執行即係此「科層體制的控制過程」亦即「由上至下的模式」，如第二章所述，政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上階層者為負責設計與規劃決策的政策制定者，下階層者為負責實現政策目標與貫徹決策意圖的執行者。普雷斯門與萬達夫斯基(Pressman and Wildavsky)則認為政策執行為「目標與行動的設定以及如何完成他們的互動過程」。這意味著政策在上層形成，並且發布執行的細節與計畫，但執行則由下層付諸實現；而學者 T. B. Smith 則指出影響政策執行因素有四，即理想化的政策、執行機構、標的團體，及環境因素。

就本研究之「高捷外勞暴動」實際案例及各政府機關實務經驗分析中，及深度訪談之結果，可以清楚發現我國外勞人力政策的制定、管理與執行機制有待改進之處：

壹、政策層面

- 一、政策目標固然應透過法令面來加以落實，觀此案件中卻明確顯示出勞工主管機關並未達成「禁止任何形式的強迫及歧視」、「確保雇主依勞動契約給付薪資」、「加強生活輔導」、「降低外籍勞工仲介費」等具體施政目標。
- 二、降低外籍勞工仲介費用是勞委會重要政策方向之一，依「私立就業服務機構收費項目及金額標準」規定，嚴格規定本國仲介業者所能收取之費用項目與金額上限，並列為外勞業務檢查項目。但勞工主管機關卻無法落實查察。
- 三、外勞管理法制重點係在建立外勞聘僱許可制度，就業服務法並未將「外籍勞工權益維護」之保障事項列為立法目的之

一。因此，立法部門制定法律與勞委會擬定「外籍勞工權益維護」政策間，存有未能完全契合之現象，現行法律與政策目標間是否存有差異，亦值得探討。

貳、法令層面

- 一、現行法令對雇主訂定之外勞宿舍管理規則或生活管理規則，及提供勞工生活設施應具備之最低標準等事項，未將「協助雇主進行勞工生活管理」的機構團體納入管理，規範有所不足，且法令並無明確規定是否須經主管機關核備或備查，亦無一般原則性規範。
- 二、據「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」第 16 條第 6 款規定，雇主申請第 2 類外國人之招募許可，應具備「外國人生活管理計畫書」。惟「外國人生活管理計畫書」係由雇主自備，其法律性質是否為勞委會「依就業服務法所發布之命令」，亦容易發生爭議。因此「外國人生活管理計畫書」內容中要求雇主應遵守之義務，仍以發布法規命令加以規定為宜。
- 三、目前法令對逃逸外勞並無處罰的規定，將導致合法外勞對逃逸後的生活及薪資待遇，產生躍躍欲試的期待心理，無法實際約制逃逸行為，宜將逃逸外勞的處罰規定，明定清楚。

參、組織層面

- 一、人力結構及經費不足：地方政府勞工主管機關並無負責外勞事務專責單位，而政府持續實施精簡計畫，遲遲無法補助，且外籍勞工業務量龐大，故人力、經費呈現嚴重不足現象，尤其多數人力資源均已投注查處非法僱用外勞情形下，而就業安定基金又未能適時動支之、支援，造成行政效率、管理

效能無法提昇，對外籍勞工政策規劃、執行效能及管理成效皆有不利影響。要提昇外勞權益保障，落實外勞生活管理措施實施檢查，實是力有未逮。

二、電腦資訊方面：勞委會應強化「全國外籍勞工動態查詢系統」功能，與各行政、警政機關完成聯結網絡，透過勞工動態通報制度的功能，及時掌握外勞動態資料，強化外勞管理，並強化資訊管理人員教育訓練，使之發揮協助執法之效能。

肆、執行層面

一、檢討各項外勞業務管理與檢查權責劃分與流程外，同時亦應強化橫向聯繫與督導機制。

二、檢討「外籍勞工生活管理計畫書」內容、申報與查察機制。

三、建立外勞宿舍管理規則或生活管理之核備或備查機制。

四、推動我國與勞工輸出國合作管理機制：對降低外勞仲介費用、推動健全直接聘僱計畫等方面，謀求雙邊合作，建立合作管理機制。

五、加強法令宣導，並不定期對雇主及仲介公司抽核，隨時關心外籍勞工工作現況及權利維護，減少外勞逃逸問題。

第二節 研究建議

自臺灣開放外籍勞工引進以來，攸關外勞政策和管理制度該如何建構和執行，一直是國內學者、企業組織、勞工團體和政府單位研究討論的重點之一，但一直沒有形成共識，故外勞人力政策的方向和目標也無法定調，只能伴隨著國內政治移轉和經濟變遷，將外勞人力政策目標作不定的修正，以因應各時所需，然而

這樣的執行結果，相對的也使臺灣的整體經濟和社會發展層面，造成了一定的影響。已進入二十一世紀的臺灣，政府對於外籍勞工要面對絕對無法逃避的問題與工作，也必須正視的，即是建構一個負責任的、符合時宜的、呼應國際潮流的、有助於經濟社會永續發展的外勞政策。

藉由本研究發現及閱覽國內專家學者討論意見與普遍看法，謹提出個人建議，期使臺灣外勞人力管理政策及機制更周延，同時減少外勞管理問題、發揮外勞人力引進帶來的經濟效益、落實保障外勞人權，並提升臺灣國際形象。

壹、政策面

一、宜推動「直接聘僱」外勞引進模式

在政策手段上，推動「直接聘僱」將使外勞引進方式更多元化，而其優點在於外勞無須負擔仲介費用，可減輕其負擔，以落實「降低外籍勞工仲介費用」的政策目標。並於主管機關熟稔仲介公司在外勞、雇主間所扮演的角色後，在現有引進模式下，加入「國對國直接引進方式」，由國家直接介入勞動市場的議定與媒介，以保障客工的權益，並防範仲介業者在現有外勞引進制度漏洞中牟取不法利益。

二、宜放寬轉換雇主限制

對於臺灣外勞短期性的客工制度，政府嚴格禁止在臺外籍勞工自由轉換雇主，存在於勞雇之間的不對等關係，也間接造成勞力剝削或苛扣薪資等情事，而形成逃逸外勞肇因之一，故現行的

政策應在不影響僱傭雙方的合法權益下，建立放寬轉換雇主限制的制度。

貳、法令面

一、「外籍勞工權益維護」保障事項宜明定入法

行政院勞委會於2012年2月修訂外籍勞工權益維護報告書，書中明列了維護外籍勞工權益之基本原則：1. 基本權益上的公平正義原則；2. 工作權益上的國民待遇原則；3. 生活權益上的一視同仁原則；另外還規定外籍勞工基本權益之保障及生活權益之維護事項，雇主可能侵害外籍勞工生活權益之行為，均無法律禁止規定，法律規範明顯不足。而保障外籍勞工權益係為政府重要政策目標，故應予明定於法律條文規範當中，避免嚴重侵害外勞權益事件發生。

二、雇主對外籍勞工生活管理的法定義務宜予法制化規定

目前法令僅規範雇主須對外勞的生活管理負有義務，且雇主須提出外勞宿舍管理規則、生活管理規則或外籍勞工生活管理計畫等，這規定似對於外國勞工人權有相當程度的限制。建議應修適度修正成由勞資雙方合意規範模式，且內容須明定清楚，並應建置事前核備、查察機制及相關處罰規定，這樣亦可降低外勞因難以忍受生活環境惡劣所引起的脫逃事件或與雇主糾紛之機率。

三、宜建立法制化的「定型化勞動契約」

對於外勞工作及權利義務不明，致生剝削的嚴重問題，應建

立一套類似勞動基準法的最低標準，形成雇傭雙方勞動契約的最低且最具強制力的內容，以解決法制上的疑惑，就是以法規命令制定並頒布的「定型化勞動契約」，排除雇主對不利於勞工者之私定契約。

參、組織面

一、宜健全人力結構、強化人員之教育訓練

目前「外國人聘僱之許可與管理」事務，僅由勞委會職訓局外勞作業組負責，但人力極為欠缺且不健全。在考量我國行政機關組織人力改造之餘，亦應提昇中央與地方相關勞動檢查機構與警政機關的人力，並藉由教育訓練強化其外勞管理、資訊管理能力，及專業知識，落實合法外勞查察與非法外勞查緝工作，順遂外籍勞工政策規劃與執行效能。

二、宜建立中央專責管理外國人事務單位

外勞事務繁雜，理論上應由移民署統籌管理，但實際上移民署重點工作為入出境審查、居留核可、外配輔導，而主要任務卻淪為查緝不法外勞及涉外犯罪案件。中央、地方責外勞業務單位，實為多頭馬車狀態，故建議應突破現行組織法規，成立中央專責單位並統一事權，藉以落實執行當前外勞管理政策以提高行政效率。

肆、執行面

一、外勞業務管理與檢查權責宜明確劃分，且落實執行對外勞生

活管理的查察機制及管理輔導措施

對於外籍勞工業務之管轄權及查察制度，應於法規內明確劃分，使各單位能於執行外勞管理及查察業務時清楚了解自身的權責範圍，並有法令依據。另外生活管理查察與輔導措施，可朝向徵詢僱傭雙方、仲介團體及社會大眾的意見，以期執行機關與標的團體間能夠達成共識，順遂執行過程進行。

二、宜加強取締非法行為、加重處罰違法並深入了解外勞逃逸原因行為

非法外勞的增加及非法仲介行為的普遍存在，嚴重影響外勞管理系統的穩定及社會治安的穩定，政府單位應強化取締工作，修法提高罰則的法源依據，使雇主和仲介的非法行為有所忌憚且受到限制，有效降低對逃逸外勞的市場需求，在逃逸外勞找不到工作且雇主不敢聘僱逃逸外勞的情形下，合法外勞自然不願輕易逃離合法雇主處所，而擅自逃逸之外勞亦相同處以重罰，諸如刑事罰或是提高行政罰金。另深入研究外勞逃逸的原因和流向，以期找出問題根源並徹底杜絕外勞逃逸及非法工作之情事。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 刁仁國，《外國人入出境管理法論》。桃園：中央警察大學，民 90.3。
- 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評論》。臺北：元照，民 92.3。
- 吳惠林、張清溪，《臺灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》。臺北：中華經濟研究院，民 80。
- 林水波、張世賢，《公共政策》。臺北：五南，民 95.10。
- 周業謙、周光淦，Jary David and Julia Jary 著，《社會學辭典》(Harper Collins Dictionary of Sociology, 1998)。臺北：貓頭鷹，民 88。
- 周信利，《外勞引進管理寶典》。臺北：世界商業文庫，民 86。
- 柯三吉，《政策執行：理論與台灣經驗》。臺北：時英，民 90。
- 郭生玉，《心理與教育研究法》。臺北：精華，民 84.8。
- 張昌吉，《外籍勞工政策與管理》。臺北：自行出版，民 85。
- 趙必孝，《國際人力資源管理：理論與實證》。高雄：生合成，民 87。
- 鄧學良，《我國外勞管理法制之研究》。高雄：復文，民 85。
- 龍冠海，《雲五社會科學大辭典第一冊—社會學》。臺北：臺灣商務，民 72。

二、期刊

- 王振寰，〈資本；勞工、與國家機器：臺灣的政治與社會轉型〉，
《臺灣社會研究叢刊-04》，民 82，頁 21-60。
- 成之約，〈十四項重要建設工程得標業者聘僱海外補充勞工措施

之追蹤調查評估》，《就業與訓練》，第5卷，第10期，民81，頁6-9。

_____，〈外籍勞工的政策理念、管理制度與措施〉，《勞資關係》，第4卷，第14期，民84，頁6-17。

江豐富，〈外勞對本國勞工就業及職業選擇的影響——理論分析與實證探討〉，《就業安全》，第2卷，第4期，民94，頁14-23。

林俊仁，〈外籍勞工犯罪與偏差行為形成原因之實證研究〉，《警大犯罪與防治學報》，第2期，民90，頁243-272。

馬凱、單驥、李誠，〈臺灣應否積極引進外籍勞工？〉，《經濟前瞻》，第1卷，第10期，民84，頁10-21。

張世賢，〈選舉與公共政策〉，《公共政策學報》，第3期，民69。

陳正良，〈我國外籍勞工政策之檢討〉，《勞工研究季刊》，第100期，民89，頁74-105。

陳宗韓，〈臺灣外籍勞工政策之政治經濟分析〉，《中央大學社會文化學報》，第5期，民86，頁105-121。

陳啟光等，〈從跨文化觀點探討外籍勞工管理制度之建構——以塑化業泰籍勞工為例〉，《人力資源管理學報》，第2卷，第3期，民92，頁57-74。

蔡明田、余明助，〈臺灣地區外籍勞工跨文化適應問題分析〉，《勞資關係叢論》，第7期，民87，頁153-186。

劉梅君，〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《臺灣社會研究季刊》，第38期，民89年，頁59-89。

劉黃麗娟，〈從尊重基本工作權之主張看我國外籍勞工管理〉，《勞資關係》，第8卷，第19期，民89，頁48-52。

三、論文

余明助，〈外籍勞工跨文化人力資源與績效關係之研究〉，碩士

論文，中山大學企業管理學系，民 84。

卓世明，〈我國企業對外籍勞工管理之研究—以中部四縣市製造業與營造業為例〉，碩士論文，靜宜大學管理科學系，民 84。

黃文鐘，〈我國外籍勞工管理制度與政策之研究〉，碩士論文，國立中興大學公共政策研究所，民 85。

陳菊，〈植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策〉，碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所，民 90.6。

陳啟杰，〈外籍勞工犯罪與規範之研究〉，國立成功大學法律學研究所，碩士論文，民 94。

趙俊明，〈老虎鉗下的我國外籍家事工作者勞動人權〉，碩士論文，政治大學勞工研究所，民 93.3。

謝青志，〈外籍勞工對勞動市場影響之研究〉，碩士論文，文化大學勞工研究所，民 80。

四、文件

行政院勞工委員會安全衛生研究所，〈外籍勞工生活適應性之調查〉，臺北：行政院勞工委員會安全衛生研究報告，民 85。

行政院專案調查小組，〈高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件-政府機關管理制度與行政責任檢討報告〉，民 94.9.14。

行政院勞工委員會，〈中華民國八十四年台灣地區外籍勞工運用及管理調查報告〉，民 84。

行政院勞工委員會，〈中華民國八十八年台灣地區外籍勞工運用及管理調查報告〉，民 88。

行政院勞工委員會，〈「防制人口販運行動計劃協調會第 4 次會議會前報告案」書面資料〉，民 96.8.31。

行政院勞工委員會職業訓練局，〈就業服務法解釋令彙編〉，臺

北：自版，民 88。

李漢雄、藍科正，〈外勞引進對我國社會所造成的影響〉。臺北：

行政院勞委會職業訓練局委託研究，民 89。

高雄捷運泰勞人權專案小組，〈高雄捷運泰勞人權專案小組調查報告〉，行政院勞工委員會，民 94.8.31。

邱駿彥，〈外國人聘僱及管理法制研究計畫〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告，民 98.11.30。

薛承泰，〈外勞管理問題之研究〉。臺北：行政院研考會委託研究，民 87。

蔡宏進、蔡青龍，〈我國外籍勞工可能引發的社會問題及其因應對策〉。臺北：行政院研考會委託研究，民 79。

蔡青龍、林季平，〈外籍勞工對本國勞工工作異動之影響分析〉。臺北：行政院經建會委託研究，民 89。

戴肇洋、成之約，〈探討引進外籍專業人員對國內產業發展及人力供需之影響〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告，民 97.5.8。

五、報紙

梁東屏，〈所謂國對國模式只是傳聞-泰方：仲介公司自行引進〉，《中國時報》，民 67.8.30，版 4。

魏鏞，〈為 80 年代自由安全的社會而設計-論行政計畫與國家建設〉，《中國時報》，民 69.7.7。

六、網路

內政部入出國及移民署全球資訊網：

<http://www.immigration.gov.tw/welcome.htm>。

全國博碩士論文資訊網：

<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>。

行政院勞工委員會，〈外國人生活管理計畫書〉，

http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=11&func_id=11&type_id=0&mcata_id=372&cata_id=&site_id=&group_id=0&rule_id=0&syar=&smoth=&SearchDataValue=&page=3，民
100.3.28。

行政院勞工委員會職業訓練局資訊網：

<http://www.evta.gov.tw/home/index.asp>。

行政院勞委會職訓局外勞作業電子報，第 15 期，

<http://blog.roodo.com/behigh002/archives/2921909.html>，民
98.7.12。

康子仁，〈美指外勞被虐待嚴重勞委會：事實不符〉，《中廣新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/060310/4/2xe6q.html>，民
95.3.10。

黃同圳、李惠茹，〈外籍勞工管理模式之探討—以 A 公司為例〉，
中央大學人力資源管理所，

<http://www.ncu.edu.tw/~hr/new/conference/6th/pdf/2-b-4.pdf>，
民 95.10.3。

張麗芳，〈美人權報告：臺灣官員涉貪腐虐待外勞待改進〉，《中央日報》，<http://tw.news.yahoo.com/060310/45/2xa6c.html>，民
95.3.10。

臺灣勞工陣線／新事社會服務中心記者會新聞稿，〈外籍勞工賣
身契大公開〉，<http://labor.ngo.tw/news/n200929-2.htm>，民
101.4.22。

劉屏，〈臺灣人權美國點名虐待外勞〉，《中時電子報》，

<http://tw.news.yahoo.com/060310/19/2xeyj.html>，民 95.3.10。

貳、西文部分

(I)Books

- Deep, S. *Human Relations in Management* , Encino: Glencoe Publishing Co., Inc., 1978.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1978.
- Horn, C. E. Van and D .S Van Meter, “The Implementation of Intergovernmental Policy”, in C. O. Jones and R. D. Thomas, eds., *Public Policy Making in Federal System*, Beverly Hills : Sage Publications, 1976.
- Jones, C. O. *An Introduction to Study of Public Policy*, Belmont : Wads worth Publishing Co. Inc.,. 1970.
- Kast, F. E. and J. E. Rosenzweig, *Organization and Management* , N.Y.: McGraw–Hill Book Co.. 1970.
- Levine, R. A. “Rethinking Our Social Strategies”, *Public Interest*, Winter 1968.
- Montjoy, R.S. and L. J. O’Toole, Jr., “Toward a Theory of Policy Implementation : An Organizational Perspective”, *Public Administration Review*, Sep. -Oct. 1979.
- Najita, J. &H. S. Roberts, 1997, “Roberts’ Dictionary Industrial Relations”, BNA, Washington, DC.: HD4839. R612.
- Rourke, F. E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Boston:Little, Brown and Co., 1967.

(II)Periodicals

Meter, D. S Van and C. E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, V. 6, No. 4, Feb. 1975, pp. 445-488.

Smith, T. B. "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, V. 4, No. 2, 1973, pp. 197-209.

附錄

訪談者代號:A

訪談時間：中華民國 101 年 4 月 14 日 14 時 30 分至 17 時

一、問：當前外勞人力管理的政策執行成效如何？

答：不佳。

二、問：當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？

答：就業服務法第 47 條略以：「雇主聘僱外國人從事前條第一項第八款至第十一款規定之工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請，並應於招募時，將招募全部內容通知其事業單位之工會或勞工，並於外國人預定工作之場所公告之。」，復查就業服務法第 5 條：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視」。

至於辦理國內招募之時，如遇到不適任之求職者，雇主往往礙於此而不得拒絕錄用。而實際錄用後，能長期久任之求職者少之又少，徒增雇主人力資源及經營成本之浪費。部份求職者對於公立就業服務機構及雇主說明未錄用之答案口徑不一，雇主不但未能錄取真正適合之求職者，還須耗費更多人力資源及成本來證明事實。如能修改成雇主依據勞保人數之一定比例引進外勞，免去耗費人力及社會資源又徒增負面觀感的國內招募，相信可以有效降低國內勞工失業率，使勞資更和諧。

三、問：當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？

答：雇主擔憂的是外勞逃逸衍生的問題，而勞委會的焦點是卻是對外的人權形象的面子問題。

四、問：當前外勞人力管理的規範有何缺失?如何修改？

答：勞政單位為防止外勞逃逸，將責任歸到僱用外勞的雇主及引進的仲介公司身上；認為外勞逃逸一定是雇主虧待了勞工，一定是仲介剝削了外籍勞工，才會導致外籍勞工逃逸。

殊不知勞政單位所提供讓勞工用來反制雇主的「方式」，已經變成了手段，雇主已全然如待宰羔羊，在管理上毫無制止阻擋的「權力」，任憑勞工為所欲為，所造成的後續效應是該嚴肅思考的問題。

五、問：當前外勞人力管理的重要策進措施為何？

答：已達多次警告單，行徑乖劣的工人不願解約，雇主卻無法與他解約，造成管理困難，應對此類外勞有實質的管制作為，使雇主的權益也相對獲得保障。

訪談者代號:B

訪談時間：中華民國 101 年 4 月 16 日 16 時 20 分至 17 時

一、問：當前外勞人力管理的政策執行成效如何？

答：外勞政策有確實執行，但成效不佳，造成的問題更多。

二、問：當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？

答：雇主聘僱外國人許可及管理辦法部分條文修正草案條文，新增第四十三條之一：「雇主不得代所聘僱第二類外國人

保管其護照、居留證件或財物；亦不得委託私立就業服務機構代為之」。倘雇主不得接受委託代其所聘僱第二類外國人保管護照，若外國人遺失護照，導致須限期出境的第二類外國人(如工作期滿者、體檢不合格經衛生單位核定者)，若無法依預期離境，將造成逾期居留甚或逃逸，其所衍生的問題，將嚴重影響台灣法治管理。

三、問：當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？

答：勞政單位為顧及人權形象，所訂定的政策，造成管理上極大的問題。

四、問：當前外勞人力管理的規範有何缺失?如何修改？

答：目前現行法令對逃逸的外勞並無罰則，導致外勞對逃躍躍欲試，無法約制。對於來源國的約束，以及對逃逸外勞本身的處分，都應明白表示；勞委會將外勞逃逸的責任加諸在雇主及仲介公司身上，是消極且不負責任的做法。開放其他來源國，並對現有逃逸外勞問題嚴重的輸出國予以禁止輸入，以讓爭取輸出勞力名額的國家感受壓力，能對其輸出勞力的同時給予教育，且對遭遣返回國的外勞有適當的處罰報告書提出，例如：經臺灣遣返回國的逃逸外勞，須處以刑期或一定罰款，以讓其他即將來台工作的其他外勞有所警惕。

五、問：當前外勞人力管理的重要策進措施為何？

答：如何改善外勞逃逸問題。

訪談者代號:C

訪談時間：中華民國 101 年 4 月 24 日 14 時 30 分至 16 時

一、問：當前外勞人力管理的政策執行成效如何？

答：成效不彰。

二、問：當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？

答：乖乖跟著勞委會規定政策執行管理的雇主，並沒有因此得到勞工的支持及配合；反而致使勞工為善用自己的權力，與雇主抗衡，並無法達到良好的關係。

三、問：當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？

答：勞政單位的焦點是對人權的「形象」，但卻因此造成管理上的困難。

四、問：當前外勞人力管理的規範有何缺失？如何修改？

答：因不能驗孕，所以外勞在臺懷孕，仍可繼續工作，仍可隱瞞懷孕事實，要求轉換雇主，在臺生產，造成雇主近三個月的空窗，須自行照顧被照顧者，又得雇用本國人照顧外勞本人，且其新生兒護照的辦理、出國等等事項，造成雇主權利受損及一連串的問題，是完全無法管理及約制的。

驗孕可加入一般健檢項目內，並不會損及勞工的人權，但可讓勞工瞭解自己的實際狀況，對懷孕者加以輔導協助，且不損及勞雇雙方的權利。

五、問：當前外勞人力管理的重要策進措施為何？

答：該重視的是外勞逃逸問題。

訪談者代號:D

訪談時間：中華民國 101 年 4 月 20 日 15 時至 16 時

一、問：當前外勞人力管理的政策執行成效如何？

答：不佳。

二、問：當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？

答：人權意識太過抬頭高漲，造成錯誤觀念，演變成由勞工來監督雇主，雇主毫無管理能力可言，只能放任。

目前勞委所謂「管理外勞的政策」，都是針對雇主及仲介公司的約束及處分，中央單位對外勞本身並無任何管理政策。

三、問：當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？

答：國人販毒於外勞，外勞加入吸毒、販毒，所造成的社會問題。

四、問：當前外勞人力管理的規範有何缺失？如何修改？

答：勞委會開放直聘，卻對直聘引進的外勞管理沒有任何的措施，要求雇主自行管理，或自行找仲介協助管理；若仲介公司不接手，則這些雇主成了「孤兒」，勢必造成更多的問題。要求雇主或仲介公司管理，應給予較良性正面的鼓勵，而非打壓約制。

五、問：當前外勞人力管理的重要策進措施為何？

答：勞委會應該有其管理外勞的措施。

訪談者代號：E

訪談時間：中華民國 101 年 4 月 25 日 9 時至 11 時

一、問：當前外勞人力管理的政策執行成效如何？

答：(一)當前外勞人力管理多依賴人力仲介公司，由於人力仲介公司的品質不一，勞委會對仲介的管理及評鑑也不落實，致不肖仲介業者居間謀取暴利，經常發生用不當的債務約束外勞的情事發生，在高額的仲介費用影響下，外勞權益未能獲得有效保障，雇主也無從選擇較為合適的外勞，導致越南及印尼的外勞脫逃人數一直居高不下，外勞、雇主及社會都成為現行外勞雇用政策的受害者。

(二)由於雇用外勞條件嚴苛，申請程序更是繁瑣及冗長，家庭或社會有立即需要者，難以馬上聘僱，迫使雇主要依賴仲介申請及管理，勞委會也以直聘會導致外勞入境後無人可協助管理，社會成本將增加為由，默視外勞權益受損及社會成本消耗，由於長期照護及老人照護人力需求逐漸增加，現行外勞管理政策亟待因應社會需要，大幅度改變。大型企業經勞委會核准引進配額者，在現有制度下，仲介公司為取得代理權，積極討好該企業，以取得引進配額的代理權，有的企業按人頭抽取人頭費，有的要求仲介用回扣協助蓋外勞宿舍、餐廳及提供生活必需的設施，成本最後均轉價到外勞或身上，企業主及仲介均成為現行外勞制度的最大受益者，變項獲利的情況非常嚴重。

(三)當前外勞人力管理制度對有大量人力需求的大型企業較有利，社會及家庭有需求者，因申請條件嚴苛，致聘僱無門，形成違法僱用成為常態，甚至造成有些醫生違法開立巴氏量表而觸法，亟待改善。

二、問：當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？

答：(一)當前外勞人力管理採取總量及配額管制等措施，有時外勞還成為政治及外交談判籌碼，外勞入境後的管理及評核，應透過制度的開放，讓申請的條件更加的簡便。

(二)現行的外勞聘僱制度每3年就要重新聘僱一次，外勞每次都要負擔一筆沈重的費用，每3年就要被抽傭1次，甚不合理。雇主直接聘僱的管道及程序太複雜及冗長，嚴重影響雇主及外勞權益，行方不明外勞延伸的問題，也嚴重破壞台灣人權形象。

(三)由於勞委會外勞聘僱制度及規定限制多又複雜，且來台前的職前訓練未落實，也未經一定的評核或測驗，雇主也未受相關訓練或講習。導致外勞資訊不夠透明，對自身的權益也不瞭解，雇傭關係也不健康，衍伸出雇主、外勞及仲介互動關係緊張，形成脫逃事件及不當運用頻頻發生，其中尤其以外勞引進較多的越南及印尼籍最為嚴重。

(四)面臨國內勞力短缺及長照人力嚴重不足，我國外勞政策迫切需要改弦更張，外勞在台灣持續受雇達一定年限，對台灣社會有一定的貢獻，居住達一定年限以上，在個別條件、語言、文化及社會的認同感方面已能融入台灣社會，可適度開放居留或定居額度。

三、問：當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？

答：(一)當前外勞人力管理聚焦在國內產業需求、外勞薪資是否與基本工資脫勾、仲介引進制度、勞委會管理是否得當、雇主要承擔後續責任等問題，由於主管機關勞委會一直不肯面對當前外勞人力管理政策的缺失，形成外勞政策一直為各方垢病。

(二)建議外勞人力管理應多考量台灣社會及家庭需求、外勞權益及雇主權益平衡、續聘政策的改善、外勞引進前的專業

訓練及評量，現行仲介管理制度改變已非常急迫。

(三) 有勞工團體擔心若外勞薪資與基本工資脫勾，會讓企業主提高引進外勞的意願，對本國勞工工作更無保障。

四、問：當前外勞人力管理的規範有何缺失?如何修改?

答：(一) 由於台灣人口老化愈來愈嚴重，長期照顧的人力需求愈來愈殷切，建議應採取國與國引進制度，外勞主管機關不應祇擔任政策制定者，應與雇主一起負起入境後管理、權益照料及評核責任。

(二) 配額及仲介制度導致人謀不彰，可透過開放及便利的申請措施，減輕雇主及外勞負擔，減少中間不當的剝削及利益掛勾，與基本工資脫勾，說不定讓外勞實質工資可以提昇，脫逃率也可下降，創造社會、雇主與外勞三贏的勞動環境。

五、問：當前外勞人力管理的重要策進措施為何?

答：(一) 現行外勞每3年一雇的政策，雖然勞委會續聘政策已由9年延伸至12年，但是每3年仍要重新受聘1次，在現行外勞聘雇多委託及透過仲介辦理的情況下，導致外勞每3年就必需被國外及國內仲介抽傭1次，導致已適應台灣社會及雇主的外勞，很大的負擔。建議在現有制度下，雇主需續聘外勞者，勞委會要開放以簡便的方法在外勞期限快到期前，透過簡便的管道及程序受理續聘申請。

(二) 勞委會應全盤檢討現有制度缺失，建立一個透明、公開、便捷及合理的外勞人力管理制度，減少中間的剝削，提昇管理的品質及創造良好的勞僱關係。

訪談者代號 F

訪談時間：中華民國 101 年 3 月 26 日 9 時至 10 時

一、問：當前外勞人力管理的政策執行成效如何？

答：外勞人力管理的政策執行成效的重點在於政策執行之評估，才能較為精準的了解該項政策執行之成效；而評估之重點在於是否能達到當初引進外勞所設定的目標，如解決國內勞力荒之問題、增加國家及產業之競爭力、減少產業外移等等，至於補充性之外勞政策是有發生替代性之問題，影響國人就業，重大勞資或外籍勞工管理事件引發之國際緊張，影響國家形象，或是對於治安、社會的影響等負面問題，是否在可控制或接受的範圍內等，皆應列入。整體看來，當前外勞人力管理的政策執行成效似乎未達到預期之目標，國內產業的勞工荒未有效解決，產業出國競爭力未見好轉、逐步墊高的外勞引進人數及行蹤不明外勞人數，造成社會與治安問題，使的民眾人心惶惶，皆是原因之一。

二、問：當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？

答：政策方向即已確立，就要有完整的配套措施及政策執行方案，且要落實執行。尤其於議題發生，擬定政策方案，合法化，以至於政策之執行，皆不能完全受制於標的團體或利害團體之制肘，造成難以施展。故於政策執行的階段性評估時，一旦發現政策方向、政策方案，或執行方式有問題，應立即調整，甚或召集跨部會協商會議，協請他部會配合調整，才能達到全面性之改善，達成政策目標。

三、問：當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？

答：(一)是否發生替代性問題，影響國人就業：尤以勞工意

識高漲，加上勞工團體利用國內兩黨政治之特殊性及矛盾性，使得勞工議題一直影響著外勞人力管理及政策執行之運作。

(二)另有關外籍勞工持續增加之行蹤不明人數、重大勞資管理爭議及外勞引發之重大治安事件皆是新聞媒體的最愛，亦造成外勞政策制定、政策執行及人力管理的重大影響。

四、問：當前外勞人力管理的規範有何缺失?如何修改?

答：外勞人力管理的問題不應只著重在外勞人力上的管理，單從外勞人力管理無法解決國內產業上及國家社會上面臨的問題，在於教育制度上、產業結構的調整、外勞薪資結構問題、人民社會的再教育等等，都有著息息相關的影響。若只針對當前外勞人力管理的規範缺失，個人認為，家庭幫傭、家庭看護工應大舉放寬申請門檻，蓋一般人根本無能力以 1 個月 10 幾萬去請 1 個 24 小時的國人看護，而尤其申請此類外勞門檻過高，時間過長，造成許多雙薪家庭、職場精英、國家棟樑只能辭掉工作，自己回家照顧家人或陪伴長者，影響國家、產業的競爭力，這何嘗又不是另一種失業。

五、問：當前外勞人力管理的重要策進措施為何?

答：有一個重要的思惟，亦不失為缺失改進的方向，當前行蹤不明外勞人數創歷史新高，而外籍或大陸人士為來來台打工，不惜以非法方式(如偷渡、假結婚、假留學、逾期居留等)來(滯)台非法工作，形成另一難以管制的幽靈人口(尤其黑數)，更是不定時炸彈，若能規範一套制度，讓市場自行運作形成，非法外籍人士在非法市場找不到工作，則所有問題即不再是問題，外勞不會跑、無偷渡、假結婚了。

訪談者代號 G

訪談時間：中華民國 101 年 4 月 19 日 14 時至 15 時

一、問：當前外勞人力管理的政策執行成效如何？

答：成效不佳，臺灣從以前到現在能有這樣民主、先進，都是不斷衝擊溝通換來的，一個外來的勞工居然可以享受到臺灣人民相同待遇，對臺灣人民來說本來就不公平，更別談「同工同酬」，現行政策外勞待遇優於國民待遇，外勞薪資不應該與基本工資掛勾，應回歸市場競爭機制。

二、問：當前外勞人力管理的政策執行尚有缺失的原因為何？

答：勞委會鼓吹外勞「直聘」簡直是陷害雇主，到目前為止，還沒有一個雇主能單獨依規定而不觸法，全臺灣雇主及曾被勞委會或勞工局處分罰款的，多得不可數，請勞委會每年收到罰款金額應公布，讓人民知道因為政府錯誤的政策或宣導，導致雇主違反規定，這些都是勞委會造成，勞委會為什麼沒有完善的考量，還自我感覺良好，勞委會主委不懂如何去瞭解勞資和諧，一昧考量弱勢一群，問題出在王如玄。

三、問：當前外勞人力管理的問題的主要聚焦為何？

答：政府從國外引進外勞前宣導「1955」，使得「1955」專線熱線暴增，外勞打「1955」專線家常便飯，但外勞所敘述的常常因為其他因素而胡亂說話欺騙，勞工局皆把責任先怪罪仲介、雇主，仲介、雇主就得東奔西跑，若為外勞錯誤，則勞工局會要求雇主出機票讓外勞回國。

勞委會一昧的改革都是在要求仲介，都是針對仲介，只

要新聞播出外勞問題，就是怪仲介服務問題，試問勞委會怎不要求自己能提供多少實質服務，只會找藉口說人力不足；要求仲介只要有引進一個國家的外勞就要聘用一個雙語人員，請問全臺灣多少外勞，勞委會聘用多少雙語人員服務全臺灣的外勞？不要只會刮別人的鬍子。

「1955」已造成外勞找碴，仲介與雇主東奔西跑、尋找證據的亂象，建議「1955」專線應該比照標準 50：1 配置服務人員。

四、問：當前外勞人力管理的規範有何缺失？如何修改？

答：勞委會要求仲介辦件時須於幾日內報備等等規範，卻無法提出縮減審件時間，讓有意申請外勞的雇主非得要聘用非法外勞度過這段空窗期，或等到受照顧人往生，為什麼政府一直沒能力改善？

剛入境外勞在辦理居留證時，須等核准函下來後才可辦理，外勞等待期間擔心外出被捉，又無證件辦理銀行開戶，勞健保也不能辦，層層關卡，相關單位動作又慢，只會做擾民不懂便民。

工廠辦理外勞引進程序需半年才可以看到外勞，這有何競爭力可言？工廠外勞膳宿費及水電費一直讓人詬病，為什麼不是使用者付費，這公平嗎？且工地外勞住宿規定居然比本國勞工來得好，吃、住、廁所、走道空間等均有規範，而本國勞工卻住在貨櫃屋，生活簡陋，髒亂不堪，差別之大。外勞膳宿費僅 2,500 元、交通費納入服務費、水電瓦斯費納入膳宿費等均不合理，且造成各項費用劇增，應修法由使用者付費。

五、問：當前外勞人力管理的重要策進措施為何？

答：相關政府機關對於仲介公司服務態度極差，不懂得仲介公司服務外勞種類千奇百怪，很多事都是幫忙政府與雇主、外勞，是溝通的橋樑，服務效率又高，反而行政人員對待仲介超不禮貌，只會說仲介有收服務費所以要做是應該的，相對每年政府收的外勞就業安定費，每名外勞每月收 2,000 元在臺外勞 40 萬人，政府收的才嚇人。勞委會就業安定費每名外勞每月收 2,000 元，而做事做得比仲介少，應比照逐年調降，簡化文件辦理程序，責任歸屬應明確分類，政府應多分擔(政府 50%、雇主 20%、外勞 20%、仲介 10%)。