

國立臺灣大學政治學系

碩士論文

Department of Political Science
National Taiwan University
Master Thesis

政黨輪替後的外勞政策，2000~2006

The Migrant Worker Policy
After the Alternation of Power, 2000~2006

林如昕

Ju-Hsin Lin

指導教授：蕭全政 博士

Advisor: Chyuan-jenq, Shiau Ph.D.

中華民國 98 年 1 月

January, 2009



誌謝

謝謝指導教授蕭全政老師在我的人生路上，給予這麼多的寬容、引導與肯定。那些安身立命、主體定位的叮嚀，會是我未來路上的護身符。

口試委員趙永茂老師、潘世偉老師，百忙中抽空審查論文，提出不同面向的分析與建議，學子內心充滿感激。

謝謝陪伴我掙扎、書寫論文的朋友和家人。育宜、幸儀、鈺琿、如愷還有爸媽，這一路有妳們給我專業建議、生活照顧、情緒支持，能得到這麼多的愛，我很幸福。

當然，感謝我身邊的貓們，適時分散我已經失焦的注意力。

還有曾經鼓勵過我的長官、前輩、朋友們，謝謝。



如昕

中文摘要

2000 年我國首度經歷政黨輪替，此後，外勞政策產生量變與質變。

90 年代我國開放引進外勞，外勞總數逐年攀升，直到 2000 年陳水扁執政後，人數首度出現微幅下降的趨勢。陳水扁按照選舉承諾執行緊縮外勞政策，但受到國內外政經因素與社會需求影響，效果不如預期，外勞總數並沒有大幅度縮減。2004 年之後，在尋求連任、經濟發展、政治接班角力等多重因素影響下，緊縮政策逐漸被鬆動，外勞總數再度呈現增加趨勢。

另一方面，民進黨訴求人權立國，外勞管理制度加入「維護外勞權益」的思維。實質上是藉由合法、合理照顧外勞，改變外勞市場的供需強度，紓解緊縮外勞壓力，並達成與外勞輸出國進行正式外交互動的目的。由於合理化外勞管理制度從來就不是核心政策價值，因此執行上並不完整，2006 年還是發生高捷泰勞抗爭事件，前國策顧問劉俠猝死也凸顯外勞管理的嚴重問題。

關鍵字：政黨輪替；外勞政策；外勞管理；陳水扁；高捷泰勞抗爭；政經分析。

英文摘要

After the first transfer of power in 2000, the policy for migrant workers had quantitative and qualitative changes.

Since 1989, the KMT government launched the migrant workers policy. The amount of migrant workers increased year by year till Chen Shui-Bian took over the power in 2000. Chen carried out the shrink policy from 2000 to 2003. Because of the political and economic factors, Chen's promise of cutting 15,000 migrant workers every year was unable to cash. After 2004, considering the multiple factors, including Chen's reelection, economic development and party competition, Chen's policy shifted again. The amount of migrant workers started to increase slightly.

As for qualitative change, Chen Shui-Bian government claimed to improve and protect the right of migrant workers, not only to release the pressure of shrink policy, but also to increase the opportunity to get in touch with foreign nations. The change was not thorough. Thailand workers of Kaohsiung Rapid Transit stroked for fair treat in 2006. The sudden death of former national policy adviser Liu Xia revealed the serious problem of management.

Key words: alternation of power, migrant worker policy, management of migrant workers, Chen Shui-Bian, Thailand workers' strike, political economy

目 錄

口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iii
英文摘要.....	iv

第一章 導言 1

- 第一節 研究緣起與目的
- 第二節 相關文獻回顧與檢討
- 第三節 分析架構
- 第四節 論文章節安排



第二章 緊縮的外勞政策，2000~2003.....21

- 第一節 政黨輪替前適中帶緊外勞政策之成形
- 第二節 緊縮措施上路遭遇政經社因素拉扯
- 第三節 緊縮政策的效用與限制
- 第四節 小結

第三章 鬆動的外勞政策，2004~2006.....64

- 第一節 鬆動的推力
- 第二節 鬆綁措施上路
- 第三節 疲弱的外勞政策

第四節 小結

第四章 外勞管理體系之轉變—從查緝非法外勞到維護外勞權益……………97

第一節 以保障國內就業為主的管理政策

第二節 人權立國招牌下的外勞權益

第三節 高捷泰勞抗爭事件

第四節 政府解決仲介費過高之對策

第五節 小結

第五章 結論 …………… 129

第一節 2000~2006 外勞政策之量變

第二節 2000~2006 外勞政策之質變

第三節 未來研究方向建議



參考文獻 ……………135

表目錄

表 1.1	台灣地區勞動重要指標，2000~2006.....	4
表 1.2	國內工業及服務業缺工人數與缺工率，2000~2003.....	6
表 1.3	外籍勞工在華人數，2000~2005.....	7
表 2.1	亞洲國家經濟成長率，2000~2005.....	38
表 2.2	台灣地區勞動重要指標，2000~2003.....	39
表 2.3	關廠失業人口占總失業人口比例，1999~2003.....	40
表 2.4	我國核准對大陸投資統計，1991~2002.....	42
表 2.5	我國赴大陸投資製造業狀況，1991~2003.....	42
表 2.6	基本工資與物價年增率，1991~2005.....	48
表 2.7	外勞總數變化表，2001~2003.....	53
表 2.8	我國對外直接投資製造業概況，1991~2002.....	55
表 3.1	外勞總數與失業率對照表，2000~2006.....	66
表 3.2	關廠失業者占失業人口比例，2002~2006.....	66
表 3.3	製造業、營造業失業人數變化，2000~2006.....	67
表 3.4	各部門缺工率，2000~2002.....	68
表 3.5	各部門缺工率，2003~2006.....	69
表 3.6	原有職業之失業者失業前之行業、職業，2003-2006.....	91

圖目錄

圖 1.1	外勞在台人數變化圖，1992~2005.....	8
圖 2.1	外勞總數變化圖，2001~2003.....	53
圖 2.2	各行業外勞人數變化，2000~2003.....	62
圖 3.1	外籍看護、外籍幫傭總數變化，2001~2006.....	75
圖 3.2	各行業外勞人數變化圖，2004~2006.....	95
圖 5.1	影響外勞政策因素示意圖，2000~2003.....	130
圖 5.2	影響外勞政策因素示意圖，2004~2006.....	131



第一章 導言

第一節、研究緣起與目的

引發筆者關注外勞議題的關鍵事件，是 2005 年底高捷泰勞抗爭風波。透過電子媒體的畫面和報導，外勞所遭遇的不人道待遇，公開在社會面前。隨後扯出的官商勾結，也對政壇投下震撼彈；勞委會主委陳菊、總統府國策顧問陳哲男、顧問陳敏賢紛紛下台。

回顧外勞政策的發展過程，發現其與政治、經濟、社會各面向的互動密切，各界關注與討論十分熱烈。而在各項選舉當中，以 2000 年總統大選，外勞議題的能見度最高。

2000 年總統大選，三位主要總統候選人，連戰、宋楚瑜、陳水扁的外勞政策，展現不同程度的保守或改革態度。連戰與宋楚瑜兩組候選人對於外勞政策採取較為保守的態度，主張維持現狀；相對而言，陳水扁則以縮減人數改革外勞政策，具體主張每年縮減 1 萬 5000 名外勞（全產總，2000）。

2000 年 3 月，陳水扁當選總統，5 月 20 日完成第一次政黨輪替，同時也為外勞政策注入新變數。為兌現縮減外勞人數的競選政策，勞委會受到各方壓力，也不免受到其他政策連動影響，例如縮短工時政策。2001 年經發會就業組，除了達成外勞工資合理化共識之外，也將維護外勞基本權益納入外勞政策當中；至此，勞委會始著手建立外勞權益管理體制。政黨輪替是台灣政治民主轉型的重要指標，亦是政經體制合理化發展的過程；臺灣的外勞政策在政黨輪替的發展中如何轉變，是否也朝向合理化發展，是值得探究的議題。

近五年，我國失業率飆到歷史新高，如何解救失業，勞、資、政各有解套。勞工團體要求民進黨政府兌現 2000 年總統大選時緊縮外勞的政策支票，但我國外勞人口至去年底依舊超過三十萬人。勞委會解釋，產業外勞近幾年已經達成縮

減將近兩成的目標，但外勞總人口未減是因為社福外勞增加兩成的緣故。除了勞委會的官方說法之外，這六年當中，到底還有哪些政治、經濟、社會因素拉扯外勞政策，導致執行緊縮措施之下，外勞總數依舊居高不下？

陳水扁執政期間強調人權立國，勞委會主委陳菊也在上任之前宣稱「要把外勞當人看」，台灣經歷首度政黨輪替之後，是否為外勞管理政策帶來新的思維？過去外勞政策以防堵外勞成為變相移民為原則，因而採用限期政策，限制外勞在台工作累計不得超過六年。近幾年，外勞關懷團體成立「台灣國際勞工協會」，為外勞爭取合理權益，提出取消私人仲介制度、建立國對國直接雇用制度、取消僱用期限與不得轉換雇主之規定，也有人倡議開放外勞申請永久居留權，除了給予外勞基本人權，也給予基本公民權與成為工作地國民之可能。這些權益哪些被政府接受納入制度當中，哪些又始終排除外勞？



一、研究緣起

(一) 高捷泰勞抗爭風波

2005年8月21日晚間九點三十分，高雄捷運公司位於高雄縣岡山的北機廠宿舍發生泰籍勞工抗爭事件。三百名泰勞在宿舍內縱火、丟石塊、搗毀辦公室和福利社，抗議廠方不當對待（行政院，2005b）。官方介入協調，廠商承諾十三項改善方案，抗爭暫告結束。

這場原本外界以為是「暴動」的事件，隨著事實真相的一點點揭露，帶來更大的震撼。管理人員以電警棒對付不服管理的泰勞、每月的零用金以代幣發放、代幣只能在宿舍內使用、100小時的加班費未足額支付、禁止使用行動電話、限制休假時數與休假時的活動範圍、宿舍過於擁擠、下班後沒有水電供應等。

抗爭過後，外勞的處境引起國內外關注，也扯出外勞引進牽涉官商勾結弊端。勞委會副主委賴勁麟帶領組成的「高雄捷運泰勞人權查察專案小組」調查發現，華磐公司不僅違反外國人生活管理計畫書相關規範，同時還涉及違法仲介（勞

委會，2005)。另外，高捷工程原本不在開放引進外勞的項目當中，勞委會最後卻核准，也傳出政府高層介入外勞引進，勞委會涉嫌圖利 8.3 億元，4 名官員遭起訴¹。

(二) 政黨輪替

2000 年總統大選，代表民進黨參選的陳水扁提出每年減少 1 萬 5000 名外勞、嚴格控管外勞總量的政策支票；與其他主要競選對手比較，陳水扁的外勞政策改革幅度相對較大。對於外勞政策，連戰陣營只強調適當檢討；宋楚瑜提出，在失業率未下降至 2% 以前，外勞引進不宜再增加，現行外勞配額採取「遇缺不補」。全國產業總工會在選前舉辦的「『工』辦政見發表會」中，針對外勞議題，連戰隻字未提，宋楚瑜提出總量管制原則，陳水扁則強調降低外勞人數（全產總，2000b）。

陳水扁贏得總統大選後，新任勞委會主委陳菊上任後宣布縮短工時、緊縮外勞與調整基本工資三大勞動政策。三項勞動政策引發資方焦慮，紛紛向政府提出警告與建言，強調政策將影響生存危機，經濟部長林信義也對外表示勞委會政策恐引發企業出走，兩部會針鋒相對。三大工商團體也建議新政府，縮短工時必須有配套方案與緩衝期、放寬外勞引進、取消基本工資。

陳水扁成為新的決策者，緊縮外勞政策除了在勞資兩方勢力之間被拉扯之外，也遭遇政治因素干擾，例如立法院通過縮短法定工時至兩週 84 小時。原本選舉前勞資雙方即取得共識縮短工時至每周工時 44 小時，緩衝兩年後實施，但在一番政治角力之後，立法院在 2000 年 6 月 16 日通過國民黨黨版的兩週工時 84 小時，受調降工時影響甚鉅的中小企業叫苦連天²（民生報，2000-05-23，2 版）。

¹ 2006-03-03/中國時報/A1/要聞。根據檢方估算，高捷原本以本國勞工的薪資計算方式，每人每天平均工資 1,800 元，乘以每月 22 工作天，每月平均薪資為 39,600 元，外勞每月薪資 15,840 元，引進人數 2,688 人，再乘以 2004 年 6 月底到 2005 年 8 月 1 日止，工作月數 13 個月，總計圖利金額八億三千多萬。

² 根據經建會調查，2000 年時每周工時 44 小時以下者，500 人以上大企業占約一半，29 人以下的中小企業少之又少，因此，縮短工時對中小企業的衝擊最大。

經濟部工業局長施顏祥直言，縮短工時新制短期內可能造成企業無法調適而關閉，希望緊縮外勞和調高基本工資暫時不要實施。經建會提出的配套措施就納入暫停縮減外勞政策。業界更進一步要求外勞待遇跟基本工資脫鉤，外勞法定工時訂為每周 48 小時（經濟日報，2000-07-12，4 版）。

緊縮外勞與調漲基本工資政策頗受壓力，勞委會緊急喊停縮減外勞政策，直到隔年五月宣布，停止重大工程得標業者引進外勞。

（三）失業率創新高

2000 年後由於國內外景氣不佳，以及國內產業結構調整，國內失業率逐漸攀升。根據行政院主計處資料³，國內年平均失業率從 2000 年的 2.99% 暴增到 2001 年 4.59%，2002 年突破 5% 大關，到達失業率高峰 5.17%，之後持續緩步下降，2005 年平均失業率降到 4.13%。2006 年 11 月失業率，首度降到 4% 以下。

表 1.1 台灣地區勞動重要指標，2000~2006

單位：千人，%

年	十五歲以上 民間人口	勞動力	就業者	失業者	非勞動力	勞動力 參與率	失業率
2000	16963	9784	9491	293	7178	57.68	2.99
2001	17179	9832	9383	450	7347	57.23	4.57
2002	17387	9969	9454	515	7417	57.34	5.17
2003	17572	10076	9573	503	7495	57.34	4.99
2004	17760	10240	9786	454	7520	57.66	4.44
2005	17949	10371	9942	428	7578	57.78	4.13
2006(1~2 月平均)	18073	10425	10022	402	7649	57.68	3.86

資料來源：行政院主計處。

勞委會緊縮外勞政策多是受到失業率居高不下的影響，勞工團體多次舉行失

³ 行政院主計處勞動力統計。網址 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15412&CtNode=4599>。

業大遊行，呼籲政府凍結外勞引進。

國內開放引進外籍勞工始自 1989 年。當時國內投資環境惡化導致企業面臨發展困境，紛紛以產業升級、海外投資、引進外勞做為生存策略，並以勞動力缺乏緊扣外勞引進議題，以取得外勞政策的合理化（陳宗韓，1999：51-85）。時至今日，國內外政經環境都有轉變。1988 年製造業缺工人數 20 萬，缺工率 7.7%，營造業缺工人數 12 萬 4 千多人，缺工率有 25.38%（吳惠林、張清溪，1991：40）；到 1998 年，國內製造業與服務業缺工率為 3.45%，其中製造業缺工人數 9 萬 2849 人，十年間缺工人數減少，缺工率下滑 4.25%（主計處，1997）。

再觀察 2000 年至 2005 年國內各行業缺工率調查⁴，工業及服務業缺工率逐年下降，從 2000 年 3.36% 降到 2004 年 2.53%。缺工人數結構以製造業、批發零售及餐飲業居多；製造業約占 5 成左右，批發零售及餐飲業約占 2 成。以各行業缺工率來看，若觀察超過 3% 之行業，按缺工嚴重程度依序為，金融保險及不動產業、製造業、營造業、社會服務及個人服務業、批發零售及餐飲業。金融保險及不動產業 2000 年缺工率高達 4.78%，之後逐步下降；製造業缺工率降幅不大，2000 年 3.71%，2005 年 3.19%；營造業、社會服務及個人服務業缺工率，分別由 3.24% 降到 2.4% 左右。

主計處統計分析缺工率下滑，主要因為國際經濟低迷導致外銷訂單減少，內需亦呈疲弱，再加上部分產業外移，勞動市場需求趨緩。2002 年生產狀況回升，但國內廠商信心不足，勞動市場人力僱用持續緊縮。另外，製造業與服務業佔總缺工人數比例差距逐年拉大，主要因為勞動力供給偏好投入服務業部門，以及製造業中擁有多數三 D（骯髒、危險、辛勞）特性之產業持續缺工。

⁴ 同註 3。

在失業率高漲的情況下，持續引進外勞，造成替代效果的憂慮越來越強；但從產業缺工率持續下滑的原因來看，引進外勞可以減緩產業外移，解決特殊製程產業缺工問題。兩種因素如何影響外勞政策？或者根本不是緊縮或鬆綁外勞政策的關鍵因素？

表 1.2 國內工業及服務業缺工人數與缺工率，2000~2003

單位：人，%

項 目	2000		2001		2002		2003	
	空缺 人數	空缺率	空缺 人數	空缺率	空缺 人數	空缺率	空缺 人數	空缺率
工業及服務業	202,685	3.36	186,351	3.21	162,093	2.89	145,26	2.57
工業	114,262	3.71	103,570	3.53	94,886	3.35	88,609	3.10
礦業及土石採取業	15	0.15	2	0.02	2	0.02	-	-
製造業	99,246	3.87	88,823	3.60	82,034	3.43	77,623	3.21
製造業總就業機會	2564496		2467305		2391661		24181	
水電燃氣業	8	0.02	44	0.12	12	0.03	12	0.03
營造業	14,993	3.24	14,701	3.46	12,838	3.18	10,974	2.80
服務業	88,423	2.99	82,781	2.88	67,207	2.43	56,654	2.03
服務業總就業機會	2957290		2874340		2765720		27908	
批發零售及餐飲業	44,432	3.02	40,948	2.88	37,269	2.68	31,817	2.26
運輸倉儲及通信業	3,881	1.17	3,288	1.00	1,421	0.46	1,415	0.46
金融保險及不動產	22,685	4.78	21,244	4.55	13,357	3.10	6,905	1.62
工商服務業	3,159	1.36	2,953	1.30	2,345	1.06	6,122	2.60
社服及個服業	14,266	3.24	14,348	3.34	12,815	3.11	10,395	2.51

註：粗斜體部分係作者新增之內容，根據空缺人數與空缺率推算總就業機會。

資料來源：行政院主計處 2000 到 2003 年專案調查缺工及人力需求統計分析。

根據勞委會職訓局統計，到 2006 年 2 月底，我國外勞人數為 33 萬 1,741 人，比 2000 年底外勞人數增加 5226 人。⁵這樣簡單的加減數據，到底是如同勞工團體批評政策跳票，還是另有原因？

表 1.3 外籍勞工在華人數，2000~2005

單位：人，%

年	外勞在華人數		重大公共工程	重大投資製造業	外籍看護工	其他(一般製造業及營造業)
	總數	不含看護工				
2000	326,515	228,007	32,572	71,624	98,508	123,811
2001	304,605	200,825	29,619	61,258	103,780	109,948
2002	303,684	189,929	21,191	64,183	113,755	104,555
2003	300,150	184,426	12,747	70,354	115,724	101,325
2004	314,034	185,811	7,763	76,125	128,223	101,923
2005	327,396	185,644	6,193	79,569	141,752	99,882
2005 增加人數	12,362	-167	-1,570	3,444	13,529	-2,041
增幅	4.25	-0.09	-20.22	4.52	10.55	-2.00

資料來源：勞委會職訓局〈94 年外籍勞工運用及管理調查〉，頁 2。

http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=61&type_id=0&mcata_id=0&cata_id=&site_id=&group_id=0&rule_id=0&syar=&smoth=&page=2。

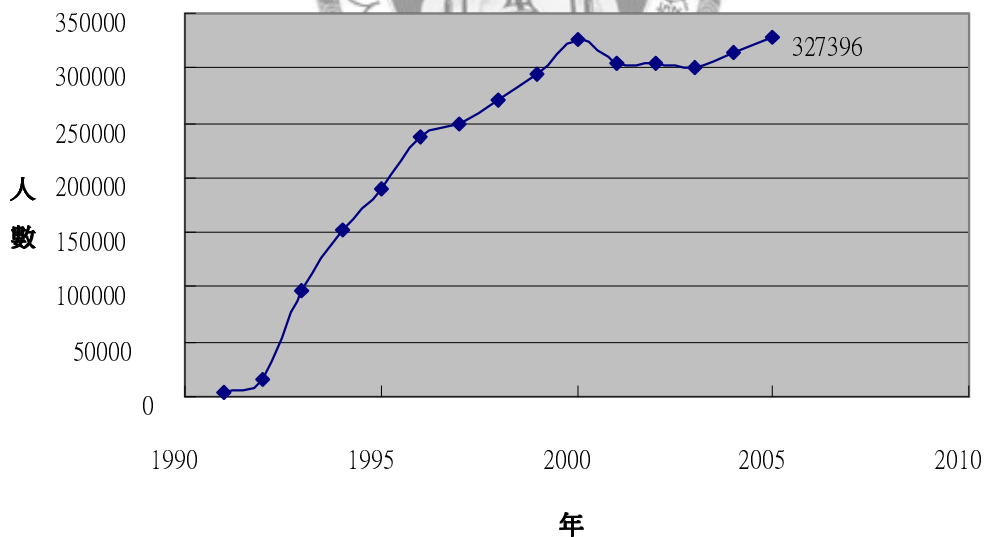
⁵ 勞委會職訓局統計資料庫。網址：
<http://stat.evta.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100&kind=10&type=1&funid=qrymenu2&cparm1=q14&rdm=lcHicXNu>。

二、研究目的

外勞政策涉及層面很廣，它是企業面對生存競爭與勞工運動的手段；它涉及國內勞工就業機會與勞動條件的改變；同時，跨國勞力流動，也觸及國家的對外關係與對內管理政策。

由圖 1.1 可以發現，從我國正式開放引進外勞到政黨輪替之前，外勞人數幾乎是以等速直線增加，直到 2000 年陳水扁就任總統之後，成長趨勢嘎然而止，並轉而向下，2001 年降幅最大，接著維持不動，2004 年轉而呈現微幅增加趨勢。以發展趨勢看來，外勞在我國政黨輪替前後發生顯著變化，政策轉變之後，外勞總數變化由略減轉為略增，量變如何產生，受到何種政治、經濟、社會因素影響，是本文首要探討的面向。

圖 1.1 外勞在台人數變化圖，1992~2005



資料來源：勞委會職訓局資料庫

首度政黨輪替，對外勞政策帶來的改變，除了量變之外，還有質變的層面。民進黨在勞動政策上的多項改革主張，以及其對勞運團體的相對重視，都對外勞

政策產生影響。尤其，在人權立國的招牌之下，外勞的權益維護成為需要政府介入的政策問題。外勞政策不只涉及引進與消極管控，還包含積極的管理層面。然而，高捷泰勞抗爭風波，點出兩個重要訊息：首先，維護外勞權益之政策與現實落差太大，管理制度、中央與地方主管機關的權責分配有瑕疵；其次，外勞引進制度之偏差造成利益糾葛，破壞外勞政策之目的與原則。本研究試圖探討民進黨執政對外勞管理政策造成的質變，此質變發生過程中所受到哪些國內外政經因素影響，以及其在政經合理化發展過程中的意義。



第二節、相關文獻回顧與檢討

由於本研究是針對政黨輪替後的外勞政策，以下的文獻回顧與整理，將鎖定 2000 年後研究國內外勞的相關文獻。根據研究主題不同，大致可以區分為外勞政策、外勞管理、政策影響、外勞權益、社會現象分析等五大類。分述如下：

一、以外勞政策為研究主題者

從政經角度或政策網絡，分析外勞政策的制定與發展（吳忠吉，2002；潘淑雯，2003）；比較不同國家的外勞引進制度（邱祈豪，2005）；評估當下外勞政策之缺失，並且提出政策建議，包括總量管制、以價制量等方法（黃麗璇，2000；吳惠林、王素鸞，2001；陳嵩璋，2001；鄭玉瑞，2001）；從外勞政策改革重新塑造外勞認識論的可能（龔尤倩，2002）。

在制度比較與政策評估建議方面，大部分研究以橫切面式剖析當下之外勞政策，分析其優缺點並提出政策建議；此類研究較無法提供外勞政策形成、轉變之歷史過程，因此也就無法深入理解現有政策缺點之導因。另外，多數研究集中在 2000、2001 年，缺少後續發展。

至於吳忠吉與潘淑雯對於政策制定與發展之研究，則以政治、經濟、社會的面向呈現外勞政策的演進。吳忠吉（2002）以工業化到後工業化發展過程中，台灣產業結構所面臨的調適與勞動問題為軸線，看外勞政策之形成、扭曲、未來。其中對於外籍看護工與幫傭（統稱消費性外勞）引進，吳忠吉指出，消費性外勞在國內從事的是沒有工會組織的職業，欠缺集體壓力，因此家庭需求引進外勞的壓力欠缺制衡，導致消費性外勞引進的數量快速成長；這也是近年外勞引進數量快速成長的主要原因。吳忠吉分析，我國外勞政策發展深受社會壓力影響，缺乏通則性的定位，因此在緊縮外勞政策上面臨動輒得咎的窘境。而潘淑雯（2003）則是以政策網絡，分析我國外勞政策的制定過程；較特別的是，其將政黨輪替對

政策網絡所造成的變化納入分析，比較國民黨與民進黨政府的決策模式，同時觀察政治變化是否改變資本家團體與勞工團體影響政策制定的力量。潘淑雯指出，政黨輪替之後，勞工法令鬆綁使勞工團體自主性大幅提高，多位與民進黨關係密切的工運份子進入政策社群，資本家團體則隨著國民黨下台而退回議題網絡中，勞工團體對政策的影響力大過資本家團體。

吳忠吉與潘淑雯的研究以相對完整、宏觀的角度理解外勞政策之發展，但在發展軸線上，缺少外勞政策與其他政策連動的分析，例如消費性外勞與我國照顧服務產業政策、外勞制度與移民、人口政策等。畢竟，對於面臨少子化與全球化發展的台灣而言，照顧服務與移民政策是相當重要的議題。

二、研究外勞管理者

對於外勞管理的研究，大致包括：政府的外勞管理制度（劉黃麗娟，2000、2001；林振賢，2000；陳玉豐，2001；成之約，2001；陳慕賢等人，2003；許德琳，2004）；外籍家事勞工之管理（薛承泰，2000）；外勞管理實務措施介紹（楊雅夙，2000；黃金福等人，2000；洪智杰，2004；成之約，2003；張秋蘭，2005）；引進外勞可能引發之衛生管理問題（鄭鴻祥，2001；葉慶輝，2003；蔡偉民，2004；張幼燕，2005）；以文化差異觀點，分析不同國籍外勞之管理（顧忠興，2001；施義安，2002；許博淵，2004）；企業的外勞管理，包括管理措施、管理問題與績效研究（李惠茹，2000；黃俊盛，2001；趙建民，2002；邱靖寰，2004；徐英順，2004）；外勞生活適應問題（譚華德，2002）。

這些研究主要是以台灣方面包括主管機關、雇主、社會等立場，分析外勞管理問題。例如因應申辦程序繁複而推出的外勞動態管理資訊系統之建立（黃金福等人，2000）；以雇主為調查對象的管理問題研究（陳玉豐、2001）；針對社會擔憂引進外勞可能造成的負面問題，剖析政府相應之管理制度與缺失（成之約，2001）。少數研究是由外勞為出發，例如譚華德藉由深度訪談泰國勞工，了解其面對之生活適應問題，來分析外勞管理制度之闕漏。

外勞政策形成過程中政府與非企業部門的防弊心態，引導出由政府介入主導的政策（陳宗韓，1999：113-117）；同時，由相關外勞管理的研究也可以看出，外勞管理制度以問題取向、管制邏輯出發，強調「如何管理才不會出問題」、「如何改變管理措施可以解決問題」。在民進黨取得政權之後，除了本身對於人權價值的訴求之外，新政府也企圖以人權立國形象突破外交困境，因此維護外勞權益被納入政策目標。外勞管理制度，如何從問題取向發展到權益取向？這是否為一線性發展？權益維護具體措施為何？不同的國內外事件如何交互影響管理制度之轉變？在目前的研究中較缺乏對這些議題的探討。

三、外勞政策的影響面評估者

此類的研究大致可分為引進外勞對國內產業之影響，以及對國內就業之影響。

在對產業影響方面，就現況分析，引進外勞與國內產業產值關連程度在統計上並不顯著（鄭義暉、蘇志榮，2005）；對於未來推測，則有研究發現縮減外勞配額將使實質國內生產毛額下降，對總體經濟產生負面影響，必須考量產業特色設計縮減幅度，以降低對國內經濟的衝擊（涂鈺城等，2005）。

至於引進外勞對國內就業之影響，大部分研究發現替代效果與補充效果同時存在（蔡青龍，2000；薛承泰，2004；江豐富，2005）。外勞對本國勞工就業的負面影響主要出現在外勞密集行業，包括製造業、營造業、社會及個人服務業；對於本國之服務工作人員及售貨員、專業人員的工資，則有正影響。另外，根據成之約研究，外籍看護工與家庭幫傭的引進不盡然會促使沒有工作的女性雇主投入就業市場，但對穩定有工作女性雇主的就業確實產生正向的影響（成之約，2002）。

這類研究中缺少外勞政策對外勞的影響，計量上的分析也較難看出外勞政策轉變過程中，結構關係所導致不同行為者的資源差異。

四、探討外勞權益者

大約可以分為三大類，從全球化跨國勞動流動趨勢與國際公約保障遷移勞工基本權益之發展，檢視國內體制(藍秋蓉，2000；吳佩諭，2002；蕭美珠，2004)；從國家、國際勞工組織、跨國公司之角力，分析國內外籍勞工勞動人權現況(蕭博銘，2004)；探討外籍家事勞工之權益(焦興鎧，2000；鄭津津，2005)。

此類研究大多是從基本人權、勞動人權、國際公約與他國法制介紹等應然面，提出維護外勞權益之政策建議。缺少國際關係對外勞政策之影響，例如外勞來源國與引進國之間，國家自主性之衝突對外勞權益之影響。

五、引進外勞的社會面現象分析者

從國族概念分析台灣社會經歷跨國勞動流動所呈現之現象(成露茜，2002；王俐容，2003；曾熾芬，2004)；探討外勞依據國籍、性別不同而出現職業隔離之現象(范裕康，2004；藍佩嘉，2005)；外勞社群、消費空間之研究(吳比娜，2002；傅湘承，2003；周政宏，2003)。

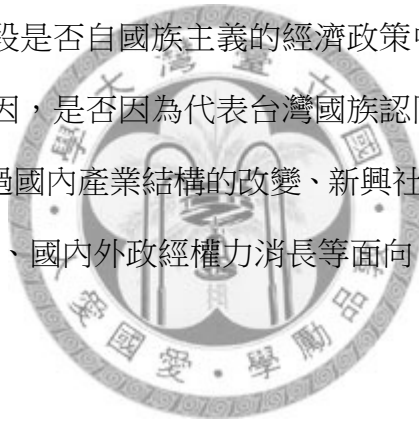
此類研究中特別有趣的是，以國族概念分析台灣的外勞政策與社會現象。成露茜、王俐容以外勞與國族概念之間的互動為分析主軸，曾熾芬則以國族主義的政治與重商特性，分析政府在外勞政策上所展現的管制偏好與不一致。

在台灣特殊的政治處境中，傳統上以血緣做為理解、釐清公民概念的模式逐漸改變，此時，面對跨國人口流動帶來的改變，成露茜認為，目前引領台灣建國工作的特殊意識，還沒有明確到足以形塑一個清晰且一致的公民政策；王俐容也認為，過去以有限的多元文化主義作為謀求政治整合的途徑，在跨國流動頻繁的此刻已顯得捉襟見肘。外勞的引進加深台灣社會國家與公民認同的變數與危機。成露茜在研究中提出台灣跨國勞動者公民身份界定的可能模式，王俐容則以「尊重多元文化」之公民權價值挑戰在台外勞文化權現狀。

曾熾芬指出，台灣引進低階外勞之政策不只是與勞動力市場有關的政策，同時也是移民管制政策的另一種類型。曾熾芬的研究鎖定台灣外勞政策體制建立的

起源與過程，討論焦點在決策過程中，行政與立法部門政策制定者之間的辯論，以 1989 到 1992 年對引進外勞的闡述與辯論為主要分析資料。她指出，外勞政策的制定，包括引進誰、從哪裡引進、誰可以引進外勞等，可以看出國家在政策上所展現的主動管理，屬於經濟國族主義下的政策產物；接著，為了保持種族同質性、避免國族認同受到威脅，政府建立短暫停留的客工制度，以排除外勞成為國族人口結構的一員。然而，這樣的國族主義運作，在不同階級上卻展現不一致，移民制度開放高階外勞成為國族成員的可能。

這些研究皆點出了外勞政策與我國移民、人口政策的相關性與重要性。然而，從外勞人口結構的改變可以看出，台灣對外勞的需求已從生產性外勞轉向消費性外勞；這個轉變帶來新的問題，包括經濟國族主義是否依舊適合分析此一轉變？引進低階外勞的手段是否自國族主義的經濟政策中退位？引進高階外勞的決策過程與設計制度誘因，是否因為代表台灣國族認同的國內經濟活動出現改變？這些問題有必要透過國內產業結構的改變、新興社會問題的解決（例如少子化、慢性病照護需求等）、國內外政經權力消長等面向，重新解析。



第三節、分析架構

台灣的外勞政策發展，受到國內外政治、經濟、社會轉變的影響。本研究將以國家機關與民間社會的結構性關係，及組織與制度的政經特性兩個角度，分析政黨輪替後我國的外勞政策。

一、國家機關與民間社會的結構性關係

根據公權力的有無，現代國家內部可分為國家機關(the state)與民間社會兩部份 (Cohen & Arato,1992)。Theda Skocpol 指出，國家機關是由一組主管行政、治安(policing)及軍事的組織所構成；此一在功能上相互分工的組織，由一個行政權威(an executive authority)領導、協調 (Skocpol, 1979:29)。民間社會則包含市民社會、政治社會與經濟社會三部份，後兩者根源於市民社會，彼此在文化價值、組織與溝通方式上擁有共同特質。市民社會是經濟體系與國家機關間的社會互動領域，具有自治自理、自我動員、開放性溝通和自主整合等特色。而政治社會由政黨、政治性組織和政治性公眾組成，追求國家公權力的控制；經濟社會則包括從事生產與分配的組織，追求生產的有效管理。政治社會介於市民社會與國家機關之間，扮演不可或缺的協調性角色，經濟社會則具有協調市民社會與經濟體系之功能 (蕭全政，1999：2-4)。

國家機關不同於民間社會，在於它獨佔以武力為基礎的強制力，兩者在概念上相互排斥，在實際運作上兩者互為關係、且互為限制 (蕭全政，1988：82-87)。國家機關運作於特定疆域內的民間社會，採取保護性、生產性和汲取性措施，一方面確保本身公權力之基礎，保有或延展它在政治與經濟體制中的支配性，同時也使社會得到妥善保護，足以支撐國家機關存續之所需。由此可見，兩者之間存在著相輔相成的共生關係；然而在資源稀少、機會有限的現實下，國家機關的活動對民間社會不同利益之行為者，有著不同程度的影響，這影響可能是不同行為

者的聯合與衝突，也可能是行為者與政府之間的利益衝突。換言之，以三種不同性質的政府活動為中心，國家機關與民間社會之間存在著結構性關係，當中隱含了彼此相生相剋的複雜關聯。

國家機關與民間社會都是內部充滿利益衝突的結合體。國家機關內的不同單位或部門之間，存在著各種利益衝突；中央與地方政府之間、生產部門與非生產部門之間、經濟部門與勞動部門之間，甚至不同政治理念的政府官員之間，都可能存在各種利益衝突（李碧涵，1996：43）。民間社會可簡單區分為企業與非企業部門，企業部門包括勞、資兩個階層，不同的部門或階層為追求、維護自身利益，或為了減低不利己政策之損害，會採取不同的手段影響政府作為，包括正向的支持與反向的對抗。企業主要以資金外流或不投資等可能妨礙經濟發展、導致資本累積危機的手段對抗；非企業或勞工階層則以危害政府安定，或威脅政府正統性的方式對抗。國家機關最大的關心，在於是否能順利汲取適當之資源以維繫其在政經體制上之支配性；因此，其作為將以避免威脅資源汲取的資本累積危機(accumulation crisis)，以及威脅公權力的正統性危機(legitimacy crisis)為限度（蕭全政，1990：37-38）。國家機關以各項措施維持投資信心與生利環境，維持經濟社會健全運作，防止資金外流或投資意願低落；另一方面，以各種社會福利政策，拉攏非企業部門或勞工階層，實踐它社會保護的承諾（Block, 1977）。

1980 年代以來的發展，台灣的威權政治體制展現全面民主化現象，大幅度改變政府的經濟與社會角色和職能（蕭全政，1999）；90 年代中期以後，國內失業率攀高，社會要求外勞政策緊縮的壓力大過，企業要求持續開放引進外勞以解決國內經濟不景氣的訴求，外勞政策開始向緊縮方向調整（陳宗韓，1999；潘淑雯，2003）。2000 年政黨輪替之後，新政府面臨建立與國民黨政府之區隔、執政經驗不足的壓力；同時，國際上美中台日關係，在區域經濟發展牽制、大國外交戰略角力下持續轉變，國內歷經產業空洞化危機、對內投資低落、失業率居高不下，政府該如何面對經濟衰退可能導致的資本累積危機、高失業率引發的人心不安？外勞緊縮政策面臨的挑戰不可謂不大。

外勞政策在國家機關內部同樣引發不同部門之間的衝突與合作。就衝突面來看，民進黨政府上台之後，勞委會宣佈縮短法定工時、緊縮外勞、調漲基本工資三大勞動政策，引發資方焦慮；經濟部長林信義也對外表示，勞委會政策恐引發企業出走。隨後，立法院通過的不是行政院版每週工時 44 小時，而是國民黨版兩週工時 84 小時的修正案；經濟部工業局長施顏祥向勞委會喊話，暫停緊縮外勞政策。

至於合作方面，則以經建會「照顧服務福利及產業發展方案」與勞委會 2006 年推出外籍看護工申請流程新制，訴求外籍看護工與國內照顧服務體系接軌最為明顯。外籍看護工的引進，在國內長期照護體制不健全、對國內就業替代效果不明顯等考量下，並沒有受到配額限制與緊縮外勞政策的影響，但因為缺乏客觀審核機制，引發社會對於看護工遭濫用的質疑。另一方面，高齡化、少子化社會對長期照護服務需求不斷升高；行政院 2002 年核定照顧服務產業發展方案第一期計畫，重點工作包括與勞委會協調外籍看護工與國內照顧服務體系接軌，並且在第二期計畫內完成接軌（經建會，2005）。

二、組織與制度的政治經濟分析

人類社會的組織基於其組成的目的與運作的手段，而具有政治經濟特性。

「組織本身就是一種為行動而準備的偏差動員」（Schattschneider，1960：30）。一群人基於某種特定的公共利益，賦予彼此成員身份（membership），並藉以劃定了組織內外的區隔；組織成員對內某種程度服從組織的各種目標，然後從內部的權力運作，產生組織取得外部服從的能力，以實現組織的目的。組織的偏差動員有其目的性；為了有效控制可能阻礙其目的之衝突，組織通常隱含特定政治性偏差。此種偏差有利於某些衝突的呈現，同時壓抑其他衝突的表面化（蕭全政，1997；Galbraith，1983）。

組織內部的權力運作，包含正式與非正式的層級安排與互動模式，隱含了不

同行為者在政治、經濟資源利用與分配過程中不同的利害得失模式；此即為偏差。也因為此政治性與經濟性偏差，組織在作為一個追求資源利用極大化與極佳化的行為者的同時，也可能被個人或其他組織當成追求政經目的的工具與手段（蕭全政，1997）。

在成熟資本主義時代，組織和與其相關的社會調控是權力運作的基礎（Galbraith，1983）。權力的來源包括人格、財產與組織，而組織作為權力來源，在現代社會尤其明顯。現代組織的興起表現在公民和利益團體，以各種手段、活動爭取組織外部的服從。經理制公司、工會、現代官僚國家、石油生產者組織、貿易協會、國會遊說團體等，都是組織時代的現象。

從組織的角度看台灣外勞政策在政黨輪替後的改變，可以理解產業性外勞逐漸減少、社福外勞（主要是外籍看護工）卻逐年增加的現象。台灣 1980 年代解嚴之後，體制外勞工組織相繼成立；在美國為降低我國產品在美國市場的競爭力，要求我國政府改善勞工待遇的壓力之下，台灣的勞工運動風起雲湧（蕭全政，1995：174），各產業工會紛紛成立。政黨輪替後，勞工團體不斷增加，新政府也大刀闊斧要落實競選時的勞工政策支票，包括縮減工時、緊縮外勞政策、調漲基本工資等。2001 年經發會針對外勞政策達成多項共識，大多符合勞工團體提出的訴求（潘淑雯，2003），足見勞工團體在外勞政策上的影響力增強。然而，截至 2005 年底，產業外勞人數比 2000 年底減少 42,363 人，減少比例將近兩成；社福外勞人數則增加 43,244 人，增加比例達四成。從組織的角度來看，社福外勞所從事的工作，在台灣並沒有相關的工會組織，也因此對於政策之影響力小於社會一般家庭需求，以及政府促進婦女就業之考量。對此，勞工團體接續展開新的策略；台灣國際勞工協會在 2003 年提出制定「家事服務法」的連署，展開工人版家事服務法立法研擬行動，並提出幫傭與看護工勞動條件法制化、加強臨時社區照護服務方案、訂定制式勞動契約、建立仲介公司評鑑制度等四大訴求。此一行動結合多個天主教外勞關懷團體與工人立法行動委員會，以組織力量推動幫傭、看護工職業法制化進程。

組織內部的權力運作，包含正式與非正式層級安排與互動模式，此一政治性偏差透過組織內的制度與制度性安排而體現。放大來看，組織與組織之間，亦是透過各種正式與非正式的制度與制度性安排互動；組織對外行為的可能性，受到相關制度的約制，制度也可能在組織追求資源利用極大化與極佳化的過程中出現變遷。

制度可行性與存續之命運，端看制度所隱含的偏差是否能與內外政經權力體系及政經合理化方向相互配合；若不能相互配合，則組織與制度需要進行政治、經濟性調整（蕭全政，1997）。外勞政策在國民黨政府時期由勞委會主導，當時正值威權體制轉型，勞工勞動意識抬頭，但由於勞工力量難以進入決策核心、勞資對話制度尚未成熟，以勞力短缺為訴求的企業，及以反對廉價勞動為主軸的勞方，各自對政府喊話、施壓。開放外勞的決策，最後在企業施壓與政府的外交考慮下形成；而外勞引進與管理制度，則大多順應反對開放引進外勞的意見，希望外勞開放後的負面影響降到最低（陳宗韓，1999）。因此，國民黨政府時期的外勞管理制度，將外勞管理視為解決相關問題的手段，著重查緝非法外勞。政黨輪替之後，原本與民進黨關係良好的勞工團體獲得政府承認與重視，攸關勞工議題的會議均有其代表出席；原本被排除在政治領域之外的利益衝突，如今被納入組織與制度的運作中，展現台灣經濟自由、政治民主的合理化發展。外勞權益問題，至此，從體制外抗爭訴求，進入體制內的決策考量，引發外勞管理制度之變遷。

第四節、論文章節安排

論文分為五章。第一章導論，說明本文的研究起源與目的，相關文獻回顧與檢討，以及分析架構。第二章、第三章探討政黨輪替後外勞政策的量變層面，分別為「第二章緊縮的外勞政策，2000~2003」、「第三章鬆動的外勞政策，2004~2006」。第四章探討外勞政策的質變，「外勞管理體系建立—從查緝非法外勞到維護外勞權益」。第五章為結論。

2000 至 2003 年，外勞政策走向緊縮，相關政策在新手執政、經濟不景氣、失業率上升的環境下逐步上路。三年來，緊縮外勞政策效果不如預期。產業外移、國內外投資意願低落，失業狀況持續惡化，再加上連任壓力，促成 2004 年之後，緊縮外勞政策逐漸鬆動。第二章與第三章，分別敘述兩個階段外勞政策發展過程與背景。同時探討緊縮與鬆動政策各自的效益與意義。緊縮政策在經濟發展與外交考量下，沒有被徹底執行，以致於外勞總數沒有大幅縮減。鬆動政策也在不同的經濟環境下，無法發揮刺激經濟的功能，政策鬆綁之後外勞人數成長有限。

第四章探討外勞政策的質變。表面看來，民進黨執政轉化管理思維，從保障國內就業為主轉變為維護外勞權益，但實質上，陳水扁政府是藉由合法、合理照顧外勞權益，改變外勞市場的供需強度，抒解緊縮外勞壓力，並達成與外勞輸出國進行正式外交互動的目的。由於合理化外勞管理制度從來就不是核心政策價值，因此執行上並不完整，造成高捷泰勞抗爭事件，而外勞仲介費過高問題也始終沒有獲得解決。

第五章結論，總結我國首度政黨輪替六年當中外勞政策的量變與質變，並提出未來外勞政策研究建議。

第二章 緊縮的外勞政策，2000~2003

2000 年政黨輪替之前，外勞政策在產業缺工與替代國內就業效果的考量下，逐漸走向適中帶緊的方向。

台灣在 1989 年首度開放引進外勞，當時經濟快速成長、失業率不高、以及重大工程和製造業缺工狀況明顯，首先開放的項目是十四項重要建設工程及六年國家建設計畫。到了 1990 年代初，為了協助產業發展，陸續核准引進外勞，補充性政策逐漸模糊。1993 年之後，為了刺激投資意願和經濟成長，勞委會開放部分高科技產業申請外勞，補充性政策變色，替代性效果增強。

勞委會 1998 年開始採用適中帶緊的外勞政，依舊沒有紓解外勞在國內基層勞動市場的替代效果。2000 年上半年，全部失業人口有 29 萬，當中基層失業人數就有 11 萬 8,000 人，占總失業人口的 4 成。相較於 1990 年，基層失業人口大約 4 萬人，十年來人數增加將近 3 倍（聯合報，2000-08-15，8 版）。2000 年底，外勞在台人數總計 32 萬 6,515 人，占國內勞動力 3.31%，是國內基層勞工（生產及有關工人、機械設備操作工及體力工）的 9.56%。

2000 年總統大選，民進黨總統候選人陳水扁提出每年減少 1 萬 5,000 名外勞的政策支票，勝選就任之後，勞委會主委陳菊立刻宣布縮減外勞。

本章主要探討陳水扁就任總統之後三年間，外勞政策的發展過程。政黨輪替後，新政府缺乏執政經驗，國會生態朝小野大，縮短工時案即在此政治環境中為緊縮外勞政策帶來變數。經濟方面，政府面臨產業空洞化、產業鍊外移、中小企業衰退、對內投資低落，整體產業急需政府提出振興方案；但另一方面，政黨輪替之後失業率高漲，2001 到 2003 年失業率都在 5% 左右，成為支持緊縮外勞的重要力量。至於民間社會，外籍看護工的引進沒有人數上限，再加上申請限制缺乏執行效率，以致於人數逐年攀升，同時造成社會對外籍看護工的依賴。

緊縮政策包括總量管制、凍結重大工程引進外勞、緊縮外籍看護工、調高

就業安定費等。但這三年內，緊縮政策的效用有限。筆者提出兩個方向討論，一個從經濟方面，由國內關廠歇業潮來看，業者大量解雇的，除了本國勞工之外，也包括外勞，所以緊縮政策可以說是手段，也是結果。另外，在台外勞除了做為降低產業生產成本的政策手段之外，也是民進黨政府拓展外交的工具之一。藉由「外勞外交」，副總統呂秀蓮突破限制成功出訪，勞委會主委陳菊也多次出訪外勞輸出國。在降低仲介費、防堵非法外勞的目標下，勞委會也要求外勞輸出國配合，增加雙方實質互動。

第一節 政黨輪替前適中帶緊外勞政策之成形

1996 年中，由於國內失業率走高，勞委會外勞政策走向緊縮方向，降低引進外勞的比率上限（民生報，1996-04-25，18 版）；另一方面，行政院經建會同年決議，在失業率和景氣沒有好轉前，應暫時凍結外勞引進，外勞的緊縮政策確立成形（陳宗韓，1999）。1998 年 2 月，行政院會通過「加強外籍勞工管理方案」，凍結一般營造業與一般製造業現有配額、不再增加，外勞僱用期滿雇主若要再申請，則依其最上限配額調降 5%；凍結外籍女傭已開放申請的名額，同時緊縮申請條件，由現行有未滿 12 歲之子女共同生活，緊縮到有六歲以下子女共同生活。緊了一般營造業與製造業，但對重大公共工程與重大投資案的聘僱仍持續開放。

1999 年曾經傳出多項針對製造業與營造業的緊縮措施，但最後都無疾而終。5 月中旬，勞委會主委詹火生在立法院表示，7 月開始製造業、營造業外勞將以每年 10%遞減，但 7 月又改為外勞配額總數超過 30%者將被刪除⁶。詹火生否認政策轉向是因為遭遇財經部門壓力。

另外，詹火生也在同年 7 月對外表示，將提高高科技製造業重大投資申請門檻，由原來的投資額二億元提高至五億元，外勞配額由原來的 24%降至 15%。

⁶ 根據勞委會 1999 年的調查，國內聘雇外勞的 12,963 家事業單位中，約有四分之一聘雇外勞人數超過 30%。

但這項政策直到隔年總統大選之前都沒有公告實施。2000 年 1 月媒體報導，勞委會計畫縮減營造業外勞員額，由原本雇用一名本國勞工分配 1.8 位外籍勞工的比例，降低到一比一，減緩營造業引進外勞的成長速度，為了避免影響重大公共工程，勞委會初步決定高鐵或金融大樓興建案的外勞配額將專案處理（經濟日報，2000-01-03，2 版）。這項政策，直到政黨輪替後 2000 年 7 月 8 號才正式實施。

至於保障國內就業方面，相關措施逐漸嚴格。原住民失業問題嚴重，原住民委員會向勞委會施壓。原民會反映，徵才等待期 7 天太短，分散在全省各山地部落的原住民，因為交通、通訊不便，獲得求才訊息、決定前往應徵時，往往已過了 7 天期限。勞委會於是在 2000 年 4 月，將雇主國內徵才等待期由 7 天延長為 14 天（後來再延長為 21 天）。雇主聘用外勞之前，必須先以合理勞動條件辦理招募，在國內報紙刊登求才廣告 3 天，自刊登求才廣告翌日起滿 14 日，無法獲得所需勞工，可以提出外勞申請。

2000 年總統大選，主要三組候選人宋楚瑜、連戰、陳水扁，對外勞政策走向提出不同政見。代表民進黨參選的陳水扁，提出每年減少 1 萬 5,000 名外勞、嚴格控管外勞總量的政策支票，與其他主要競選對手比較，陳水扁的外勞政策改革幅度相對較大。對於外勞政策，連戰陣營只強調適當檢討；宋楚瑜提出，在失業率未下降至 2% 以前，外勞引進不宜再增加，現行外勞配額採取「遇缺不補」；陳水扁則承諾，逐年降低引進外勞人數，保障本地勞工就業權益，並且檢討和標定本國失業勞工遭受外勞排擠就業領域和數量，以控制該類外勞，使本勞永遠有優先受雇權（全產總，2000a）。全國產業總工會在選前舉辦的「『工』辦政見發表會」中，針對外勞議題，連戰隻字未提，宋楚瑜提出總量管制原則，陳水扁則強調降低外勞人數（全產總，2000b）。

陳水扁在競選期間提出「新中間路線」勞動政策，當中具體承諾，2000 年底實施每周工時 44 小時，2002 年全面週休二日，還有每年減少引進 1 萬 5000 名外勞，要以緊縮政策取代國民黨政府的適中帶緊政策。這項「新中間路線」勞

動政策，強調保護勞工和經濟發展相輔相成不再對立，新勞動政策應該以人為本。

陳水扁獲得勝選，緊縮外勞政見即將兌現，勞委會統計，仍然 4 成事業單位希望增聘外勞。根據當年「外籍勞工運用及管理調查報告」，目前僱用外勞的事業單位中，有 59.46% 希望未來一年外勞人數維持不變，37.79% 希望增加僱用外勞，只有 2.75% 的事業單位希望減少僱用外勞。當時各業外勞，以製造業和外籍看護工人數最多，縮減製造業會造成雇主反彈，縮減看護工可能引來照顧服務的社會問題，新政府怎麼作，政見會落實到什麼程度，各界高度關注。

新政府正式上台之前，內定勞委會主委陳菊接受媒體訪問，強調外籍勞工剝奪本國勞工就業機會已經是不爭的事實，她也宣示緊縮外勞、縮短法定工時是必須落實的重大政策（經濟日報，2000-04-24，4 版）。

第二節 緊縮措施上路遭遇政經社因素拉扯

影響緊縮外勞政策的因素，在政治方面，政黨輪替後，新政府缺乏執政經驗，國會生態朝小野大，縮短工時案即在此政治環境中為緊縮外勞政策帶來變數。經濟方面，政府面臨產業空洞化、產業鍊外移、中小企業衰退、對內投資低落，整體產業急需政府提出振興方案；但另一方面，政黨輪替之後失業率高漲，2001 到 2003 年失業率都在 5% 左右，成為支持緊縮外勞的重要力量。至於民間社會，外籍看護工的引進沒有人數上限，再加上申請限制缺乏執行效率，以致於人數逐年攀升，同時造成社會對外籍看護工的依賴。

儘管政、經、社三方面都對緊縮外勞政策形成不小的阻力，不過陳水扁政府依舊執行緊縮政策。

2000 年 6 月立法院通過兩週工時 84 小時修正案，產業界要求立刻停止緊縮外勞，但立法院也通過決議，要求政府每年縮減外勞，在兩方施壓下，勞委會暫緩對生產事業緊縮外勞，改以限縮重大工程外勞核配比例，並且限縮外籍看護工

申請條件。但調高外籍看護工引進門檻引發社會反彈，勞委會在一年之後（2001年7月）緊急調整政策方向，適度放寬。

民進黨政府新手執政，面對政治經濟蛻變、轉型困難，景氣不佳、失業率攀升，總統召開經濟發展諮詢委員會。儘管產業代表表示反對，委員會還是達成以總量管理原則繼續緊縮外勞的共識，但勞委會接受讓外勞薪資含膳宿費。一方面可以減少資方聘用成本，另一方面也藉由降低外勞所得，改善仲介費過高的問題。

2000年我國首度經歷政黨輪替，過去國民黨執政60年政商關係結構穩固、盤根錯節，陳水扁上任之後，企圖解構舊有體制，形成新的政商結構，以奠定統治局勢、維繫國家機關在政經體制上的支配性。這樣的企圖展現在多次由府院高層召開經濟會議，多達成緊縮外勞的共識。政府內部經建部會和勞委會之間利益衝突的政策，也以勞委會獲得高層撐腰的次數較多。



一、縮短工時案

1. 縮短工時案背景

在勞動權益與勞工運動上，縮短法定工時是一項具爭議且十分重要的議題，在工業化與民主化的發展中，其牽涉層面廣且複雜。1960年代以後，台灣以中小企業為基礎展開經濟起飛，客廳工廠是街頭巷尾的景象；1984年通過勞基法，接著民主化的浪潮與風起雲湧的勞工運動，多項勞權議題，包括失業保險、勞退、工時都在此特定的政經脈絡下翻攪。台灣從1989年引進外勞，歷經多次開放，外勞人數迅速增加，1996年之後增加幅度些微趨緩；2000年，主張積極緊縮外勞的陳水扁當選總統，政策即將上路時卻遭遇縮短工時風波。縮短工時對於政黨輪替後緊縮外勞的政策方向與措施影響甚巨，以下將以一些篇幅，簡單陳述縮短工時在台灣的發展過程。

縮短工時議題最早出現在1989年縣市長選舉，以民進黨縣市候選人尤清、游錫堃等組成的「民主縣市長選舉聯盟」提出「縮短工時、週休二日」口號。選

後，由民進黨執政縣市組成的「民主縣市長聯盟」決定，1990年2月實施公務部門週休二日，但這項行動被台灣省政府委員會議決無效。週休二日話題一時之間沸沸揚揚，行政院人事行政局舉辦多次諮詢會議，希望以循序漸進方式縮短工時，經濟部工業局則認為，縮短工時應由民間企業先行比較恰當。但全國工業總會、中華民國企業經理協進會、電工器材業大廠當時都強烈反對（民生報，1990-02-13，4版），強調現階段不適合貿然實施；中國青年創業協會甚至計畫以抗稅、遷廠、發動罷免進行抗議（經濟日報，1990-02-20，2版）。

90年代後期，前後任勞委會主委許介圭、詹火生都試圖提出縮短法定工時議題，規劃縮短每週工時為44小時。全國總工會1998年起在立法院推動縮短工實修法工作，將每週法定工時由48小時縮短為44小時，修法方向獲得當時勞委會主委詹火生的支持，惟立法時程與實施時點考慮對企業界的衝擊，緩衝時間由一年延長為兩年。

縮短工時案吵了十年，儘管勞資政三方看來達成了「縮減工時為每週44小時，修法後緩衝兩年實施」的共識，但政府整體勞工政策，包括公營事業民營化、健保部分負擔爭議、開放外勞引進、工會組織法制化等政策，讓勞工團體不滿，全總在1999年底號召3萬多人走上街頭抗議。「729勞工權益抗爭遊行」是解嚴以來最大規模的工會抗爭活動，全總提出每週工時40小時、週休二日、退休金雇主提撥率12%、凍結引進外勞等訴求。

長期仰賴國民黨政府資助的全總走上街頭抗議，揚言不排除在隔年大選時以選票反制，全總的行動是否真的為國民黨的勞動政策帶來壓力與改變，很難判斷。不過，勞委會主委詹火生在大選前夕對外表示，如果修法順利，每週工時在2000年底就可以縮短為44小時，原本「經修正公布兩年後實施」的緩衝期規定，因為時空改變將被取消。詹火生的決策立刻引起全國工業總會、全國商業總會反彈，希望勞委會不要因為選票壓力輕易推翻共識，經濟部也表達強烈關心（經濟日報，2000-03-10，2版）。另一方面，三組主要總統候選人在全產總舉辦的「『工』辦政見會」，及工委會「春鬥--與總統有約」中，皆有條件地簽署縮短工時競選

支票。

2. 工時案修法引發政黨角力、部會互嗆

新任勞委會主委陳菊 2000 年上任後宣布，縮短工時、緊縮外勞與調整基本工資三大勞動政策。三項勞動政策引發資方焦慮，紛紛向政府提出警告與建言，強調政策將影響生存危機。經濟部長林信義批評，勞委會政策恐引發企業出走，希望能分階段、以溫和手段進行。經濟部、勞委會針鋒相對。勞委會副主委郭吉仁回應，縮短每週法定工時到 44 小時，不只是陳水扁總統的競選支票，歷任 4 屆勞委會主委都無法完成，這有相當的急迫性。扮演協調角色的經建會主委陳博志公開向陳菊喊話，認為三大勞工政策不應該同實施，應該先縮短工時、再縮減外勞、最後才考慮提高基本工資（經濟日報，2000-06-02，4 版）。陳博志強調，縮減法定工時應該考慮時機和速度，也就是經濟景氣和通貨膨脹是否適合，如果控制不好將提高薪資水準，勞工輪班調度也會有困難。

2000 年大選敗陣的國民黨，選擇以縮短工時案重新出發，引發連串效應。六月中旬，新政府得知國民黨即將在立法院提出「兩週工時 84 小時」的修正案，行政院立即邀集勞委會主委陳菊、全產總理事長黃清賢，針對「每週 44 小時」版本達成共識，並且形成「613 協議」，這份文件隨後也獲得全總理事長林惠官及工業總會理事長林坤鐘簽署，這場勞資政協商模式獲得台灣勞工陣線協會、全產總極高的評價。儘管如此，6 月 16 日立法院還是通過了「兩週 84 小時」縮短工時修正案。事實上，部分民進黨立委對於國民黨的提案或持樂觀其成的態度，或不明確表態反對。修正案通過後，行政院也沒有提出復議，相關單位開始研擬配套措施。勞委會研擬的配套措施，包括變形工時、取消女性夜間工作限制、取消或降低基本工資制等等，其中也包含了不縮減外勞配額。

緊縮外勞政策原本就遭受資方強大壓力，縮短工時風波形同雪上加霜。全國工業總會公布問卷調查結果指出，企業面對的經營問題中，以人力不足佔 80.2%，居各問題之冠，75%認為從事研發及技術提升時面臨困難，59.8%有面對

環保問題的困難，59.1%認為工廠用地取得困難，39.5%表示資金取得困難；認為新政府上任後會變壞的企業經營因素，前三名依序是勞動條件及勞資關係、環保標準與抗爭、勞力供給〔經濟日報，2000-05-20，4版〕。三大工商團體也建議新政府，縮短工時必須有配套方案與緩衝期、放寬外勞引進、取消基本工資。

業界評估，縮短工時之後，業者聘僱外勞每年要多花200億。台灣區電機電子公會理事長吳思鍾預估，法定工時一旦縮短，企業每年多付200億加班費給外勞，希望政府儘速修法，讓外勞薪資和基本工資脫鉤（經濟日報，2000-06-17，縮短工時特別報導）。

立法院通過兩週工時84小時之後，企業界叫苦連天，各方紛紛祭出配套措施，暫停縮減外勞以及外勞薪資與基本工資脫鉤都被提及。國民黨黨版工時案有附帶決議，強調會在6個月內提出促進與鼓勵產業升級的配套措施，傳出國民黨的配套方案包括取消基本工資，外勞工資與基本工資脫鉤，改以國際公約標準為準。經濟部工業局長施顏祥直言，縮短工時新制短期內可能造成企業無法調適而關閉，希望緊縮外勞和調高基本工資暫時不要實施。經建會則推出彈性工時、取銷或降低基本工資、刪減國定假日、振興傳統產業、取消女性夜間加班限制、暫停縮減外勞政策等配套措施。業界方面，全國工業總會在與勞委會主委陳菊的財經首長午餐會中提出建言，在縮短工時方面，建議縮減為兩週84小時後，應以修正特休假每年最高20日，以及外勞待遇與基本工資脫鉤等配套措施；在外勞政策方面，建議外勞契約工時訂為每周48小時，並增加外勞引進名額；另外，企業建議落實失業率的調查，以確保其真實性〔經濟日報，2000-07-12，4版〕。

經濟部針對長期處於低迷不振的傳統產業，緊急提出振興傳統產業方案，優先提供外勞給傳統產業與中小企業（中國時報，2000-06-29⁷）。84工時案通過後，行政院長唐飛指示跨部會成立配套措施因應小組，由財政部、經濟部、勞委會、經建會等單位成立「振興傳統產業專案小組」，由財政部長許嘉棟、經濟部長林

⁷ 本研究使用「知識贏家」資料庫，此資料庫提供報導日期、標題、內容、作者，沒有提供報導版面位置資料。本文引用中國時報、工商時報、中時晚報之報導，省略版面位置。

信義擔任召集人，分為賦稅金融協助、競爭力提升、人力資源增進三組。針對人力部分，除了以就業安定基金鼓勵失業者投入傳統產業之外，對於 3D 行業僱用外勞，超過 30% 上限之名額，將不會全數刪除，並且研議調配外勞結構，優先提供傳統產業及中小企業使用。

至於要求緊縮外勞方面，也不是銷聲匿跡。立委提案要求行政院緊縮外勞政策，另外，包括勞動人權協會在內的各界勞工團體也組成「八四大聯盟」，主張「不配套、不延緩、不分階段」的「三不」立場。

立法院多位立委提案要求行政院每年縮減外勞 1 萬 5,000 人，要當勞委會的後盾。民進黨立委周清玉聯合國民黨立委郭素春以及新黨立委鄭龍水舉行記者會，周清玉批評，陳菊 5 月在立法院衛生環境及社會福利委員會中，曾經 18 次提到「要每年縮減 1 萬 5,000 名外勞」，但卻在縮減工時案通過後，立場明顯鬆動，改口說還須評估。因此他們將在立法院提案，具體要求行政院落實緊縮外勞政策。立委強調，他們願意作陳菊的後盾，希望她展現擔當，貫徹縮減外勞的政策主張。

這項由鄭龍水提出的縮減外勞議案，在加入「原則」精神之後，才在立法院獲得通過。6 月 27 日通過的議案內容強調，行政院應該自 2001 年起，每年減少 1 萬 5000 名外籍勞工為原則，至外勞在我國勞動市場佔有率為 1.6%⁸ 為原則。新黨立委鄭龍水提出議案時，並沒有「原則」二字，是後來立院朝野協商決定，在不傷害資方、兼顧產業需求及勞工權益，並留給行政院擬定外勞政策的彈性的前提下，在縮減外勞比例的規定上，加入「原則」性字眼（工商時報，2000-06-28）。

勞委會的緊縮外勞政策在龐大壓力下，緊縮範圍有所改變。勞委會肩負實踐「老闆」陳水扁政見的責任，不可能棄守緊縮外勞政策，但面對來自產業界的龐大壓力，勞委會將緊縮大刀揮向重大公共工程與外籍看護。

勞委會原本預計 2000 年 7 月提高製造業重大投資案引進外勞的申請門檻，將公司資本額從 2 億元調高為 5 億元，但在工時案影響下，暫緩實施〔經濟日報，

⁸ 當時外籍勞工在我國勞動市場佔有率有 2.87%。

2000-06-20，1 版〕。經建會主委陳博志也在立法院證實，勞委會對生產事業所使用的外勞，沒有緊縮計畫；對於外籍看護工部分，則希望訓練國內勞工加以替代（立法院，2001c）。

二、重大工程禁用外勞

受工時案影響，勞委會原本預計調高製造業重大投資案申請引進外勞門檻暫緩實施，以促進國內就業較為緩和的作法代替。2000 年 7 月 8 日起調整重大工程得標業者申請招募外籍勞工之程序規定，由原本取得招募許可函就可引進外勞，改為兩階段，也就是重大工程新得標業者取得外勞招募許可函後，必須先進用國內勞工，每聘用一名本勞，就可以向勞委會申辦一名外勞入境簽證許可（聯合報，2000-07-06，8 版）。

2000 年 9 月，勞委會提出「外籍勞工緊縮方案」，對重大工程案及家庭看護工採取緊縮措施。行政院「外籍勞工政策評估小組」7 月底通過勞委會提交之外勞緊縮措施，強調在「減少核配比列」及「限縮申請條件」的原則下，達成第一年減少在台外勞人數 5% 或 1 萬 5,000 人之政策目標（行政院，2000）。勞委會祭出的第一波緊縮措施，包括重大公共工程外勞核配比列由原本的 50% 減為 30%；高科技產業重大投資案最高核配上限，由 15% 降為 12%，傳統產業引進外勞則從寬認定；看護工部分，則擴大適用巴氏量表申請對象。勞委會原本對家有六歲以下幼童和七十歲以上老人採從寬認定，檢附指定醫院的醫師證明，就可以申請外籍看護工，但新制是所有申請人都必須以巴氏量表檢驗（中國時報，2000-06-28）。隔年一月，勞委會進一步宣布，因關廠歇業遺留的外勞配額，承接事業單位在使用期滿後，外勞配額將不得繼續循環使用。新制實施後，保守估計將縮減外勞一萬名左右（聯合報，2001-01-03，6 版）。

除了緊縮公共工程、高科技重大投資核備外勞比例、提高看護工申請門檻之外，勞委會也蒐集各地工會和地方主管意見，打算訂定落日條款，預計 2010 年

個別廠商無法再享有外勞配額使用權（聯合報，2001-04-10，21 版）。

民進黨執政的縣市也試圖透過地方自治措施，阻擋外勞人數增長，卻引起業者反彈。高雄市 2000 年 1 到 6 月外勞人數從 1 萬人增加到 1 萬 4,000 人，市長謝長廷決定，從 7 月 16 日起，停止發放求才證明，變相凍結外勞申請案。政策上路之後，立刻引來仲介業者與雇主到勞工局抗議，批評勞工局沒有事先公告，揚言要告市長謝長廷與勞工局長方來進瀆職。高雄市總工會、市產業總工會等勞工團體代表則到勞工局聲援方來進。面對業者抗議，謝長廷強調堅持凍結引進外勞的政策立場，並負起政治及法律責任。方來進則表示，就是丟官也要保障本地勞工的工作權，仲介公會若要按鈴申告，他「隨時奉陪」（聯合報，2000-08-16，18 版高市澎縣新聞）。對地方政府施壓不成，業者串連北、中、南同業公會，向中央主管單位勞委會陳情，要求糾正高雄市政府。

行政院在 2001 年 1 月初，召開全國經濟發展會議，其中技術人力供給與勞工問題分組結論報告中，提出外勞政策修正方向，包括總量管制、提高就業安定費等六大建議（行政院經建會網址⁹）：

- 落實外勞總額管控機制，現有外勞名額不宜增加：在國內基層勞工失業人數仍偏高不下，且失業人數大於缺工人數的情況下，政府應以促進基層人力供需之媒合與名額之重新調整來解決國內廠商缺工問題，而不宜增加外勞名額。
- 外勞總額的釐訂，宜以基層勞工之失業率與實質工資成長率等客觀指標為依據：目前外勞總額的釐訂過度偏重缺工率，由於缺工的定義不易釐清，而且國內所調查的缺工率易受雇主操縱影響而失真，故建議改以與外勞替代性較高之本國基層勞工之失業率與實質工資成長率等較客觀指標為主要參考依據。
- 各產業外勞名額之分配，宜以各產業經由產業關聯效果所能創造的就業機會的多寡為主要考量因素：政府開放引進外勞的用意除了解

⁹ <http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0001564&ex=%20&ic=>。

決缺工問題外，更希望能藉此為本國勞工創造更多的就業機會。因此，國內各產業間的產業關聯效果差異極大，為能反映各產業在引進外勞之後的總體就業效果，政府在評估各產業所能創造的就業機會時，宜將產業關聯效果納入考量。

- 嚴格執行國內招募制度，提高合理待遇標準：依就業服務法第四十三條規定，雇主在僱用外勞之前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。惟因主管機關人力不足無法檢查雇主是否有依此規定辦理招募，而所訂定的合理待遇標準又偏低，導致此項規定未能發揮避免替代性外勞的政策功能。

- 提高就業安定費，落實勞動檢查，以改善外勞勞動條件：成本差異是造成替代性外勞的主要原因，而僱用外勞的成本之所以相對較低，除了雇主所支付的薪資較本勞低之外，外勞的勞動條件較本勞差也是關鍵因素。因此，為消弭替代性外勞的產生，政府應提高就業安定費，並增加勞動檢查人力，落實勞動檢查制度，以縮小外勞與本勞在薪資與勞動條件的差距。

- 要求雇主在申請僱用外勞時，應提出人力資源提昇計畫書：為落實外勞引進是暫時補充性的原則，政府應要求雇主在申請僱用外勞時，應提出人力資源計畫書，明訂逐年減少僱用外勞的人數，以促進產業升級，減少對外勞的依賴。

分組會議的結論，直接點出過去外勞政策已經偏離暫時補充性政策，對國內基層勞工就業產生替代效果。但會議中也不是沒有雜音，代表資方的統一集團董事長高清愿表示，台灣失業率高跟外勞沒關係，根本原因是企業出走，所以不應該多引進外勞，還要開放大陸勞工來台（聯合報，2001-01-07，6版）。他還強調勞資雙方不只同在一條船上，還根本就是同一條褲子。「勞資是一條褲，一個

褲腳就不行，沒你們（指勞工）活不了；沒有我們（指企業主），你們也不行」。

第一波緊縮措施後，勞委會進一步希望停止重大公共工程引進外勞。2001年3月30日勞委會邀請公共工程委員會、原住民委員會、經建會等相關單位，討論重大公共工程投資的工作機會優先進用本國勞工，建議暫停得標業者引進外籍勞工（行政院，2001b）。不過，這項建議顯然沒有得到各部會的配合，以2000年中到2001年中為例，引進外勞的重大公共工程總經費為4,400多億元，工程招募勞工人數為3萬892人，其中錄用本地勞工只有655名（立法院，2001c）。勞委會副主委郭吉仁在立法院坦承，運作機制有問題；由於人力不足，查緝雇主國內招工不實的工作做得不夠。

儘管工程與經濟部會配合意願不高，但重大公共工程停止引進外勞的政策方向，獲得中央高層的背書。2000年7月失業率首度破3%，隔年3月國內失業率已經逼近4%，行政院長張俊雄邀集相關部會召開「研商失業問題相關事宜會議」，他在會中表示公共工程應該優先僱用本國勞工，減少僱用外籍勞工。

為了提振景氣，行政院在2001年提出8,100億公共工程，公共工程委員會和勞委會再度為了聘用外勞和增聘本勞僵持不下。行政院為了振興景氣、降低失業，在2001年預算中，把公共建設預算，從往年的5,800億提高到6,900億，還再追加1,115億，總共8,100億公共建設預算，中央並且要求9成執行率，對主管單位公共工程委員會來說壓力非常大，工程會主張，針對自願增雇本勞的承包商給予獎勵。最後經建會提出折衷版本，在高失業縣市的公共工程必須增聘本國勞工（自由時報，2001-03-27，焦點新聞）。陳菊則公開表示，8,100億公共工程中，如果是新的、擴大內需的部分，勞委會堅持限用本國勞工，她聲稱「到目前為止，這項堅持在行政院內都獲得支持」。她強調，如果不能堅持這一點，勞委會就沒有立場，「只要我在，不會讓這種事發生」（聯合報，2001-04-24，2版）。

2001年5月，勞委會公告停止重大工程申請引進外籍勞工。當時國內營造業勞工失業率高達7.98%，約有6萬7,000多人；另外，根據經建會估計，政府計劃投入8,100億擴大公共建設投資，人力需求大約5萬4,000人。目前營造業

失業勞工人數，加上目前製造業關廠歇業勞工可能轉任營造業的勞動力，應該足以提供，沒有必要再引進外勞；因此，從 5 月 16 日開始，停止重大工程得標業者申請引進外勞（聯合報，2001-05-10，1 版）。重大工程包括，政府發包的重大公共工程、其他經政府核准獎勵民間投資興建工程、2 億元以上重大投資興建工程、公私立學校、社會福利機構、醫院興建工程等。

勞委會的決策出爐之後，資方立刻透過立委向中央施壓。立委林瑞圖首先到財政部、勞委會，轉達資方對 8,100 億公共工程抱持觀望態度，除了不易取得銀行周轉金貸款之外，禁止引用外勞也是讓業者卻步的原因。林瑞圖批評，目前國內失業率高是因為關廠歇業，禁止重大工程引用外勞根本不切實際（聯合報，2001-06-05，21 版）。

三、緊縮外籍看護工

勞委會至少在 1999 年就已經發現，外籍看護工聘僱狀況有問題。根據 1999 年外勞違法統計資料顯示，因為違法使用而被撤銷聘僱許可的外籍家庭看護工之雇主，佔總違法撤銷人數 31%。2000 年 3 月初，勞委會會同台北縣等六個縣市警察局及相關單位，針對聘僱男性或 2 名以上外籍家庭看護工之雇主進行訪查，結果僱用外籍看護從事許可以外工作之違法案件有 21 件，占訪查總家數 17.5%（行政院，2000a）。

勞委會認為，過去基於人道考量，不對外籍看護工申請配額設定上限，導致人數急速增加。另一方面，外籍看護工申請制度因為部份仲介、雇主造假、醫師寬鬆認定，未能反映真實需求，同時造成違法使用情形嚴重。

據統計資料顯示，外籍看護工在台人數 2000 年 8 月底有 8 萬 6,363 人，佔外勞總人數 27.3%，較前年同期增加 3 萬 418 人。外籍看護工急速增加，違法使用情形也十分嚴重，勞委會 2000 年 3 月修正診斷書，並加強看護工使用之查察，但外籍看護工經雇主指派從事許可以外工作者，仍占非法工作外勞撤銷案的 80

% (行政院, 2000a)。

為了兌現陳總統競選承諾，新政府上任後鎖定重大公共工程、製造業及外籍看護工等三類外勞進行緊縮政策。對於外籍看護工之申請，取消六歲以下、七十歲以上申請人從寬認定之規定；2001 年開始，調整外籍看護工之申請資格條件，規定家庭中須有罹患「特定身心障礙」項目之一，或「特定病症」項目之一，且巴氏量表評分在 20 分以下之患者，始得申請外籍看護工。其中，精神病患及失智症者，列為「特定身心障礙」項目，雇主憑患者之身心障礙手冊符合公告等級者，得申請外籍看護工，免附「巴氏量表」分數（立法院，2001）。

新政府上台後推出申請外籍看護工制度改革措施，政策一上路就遇到強大阻力，包括雇主、醫界、仲介業者反彈，朝野立委也連聲抨擊，甚至有民眾在陳情過程中身體不適死亡。

執政黨立委周清玉和許榮淑開記者會批評，緊縮外籍看護工作法是「柿子挑軟的吃」，欠缺周全考量的政策已經嚴重影響病患與殘障者家庭生活（聯合報，2000-12-02，21 版）。周清玉諷刺，巴氏量表嚴苛程度，連總統夫人吳淑珍都沒有資格聘請外勞。在場的醫師代表則強調，巴氏量表 20 分的標準，大約是大小便完全不能自理、不能自行進食；另外，巴氏量表是以中風或物理障礙為主要思考，並不適用所有病人，無法反映智能或精神障礙病人的情況。

立委朱鳳芝、林政則 2000 年底召開公聽會，聯合雇主、仲介業者、醫師代表抨擊「巴氏量表 20 分以下方可雇用外籍看護工」的規定，同時向勞委會遞交 2 萬份雇主連署抗議書（中國時報，2000-12-14）。台北市仲介商業同業公會理事長官文傑認為，本國看護工，月薪要 6 萬 6,000 元，多數家庭負擔不起；另外，巴氏量表 20 分以下的人近乎植物人狀態，這類病患仰賴鼻胃管進食、需要隨時抽痰、導尿，他們需要的是專業醫護人員，不是看護工。政府的政策等於給外籍看護工予不需要的人。

2001 年 2 月 7 日，中華民國外僱雇主聯誼會有 20 多位雇主與 10 多位病患，與立委賴士葆一起到勞委會陳情。陳情民眾中有多位年邁的老人，其中一位八十

歲的劉先生在陳情會場上發言指出，他總共有心律不整、心肌梗塞等 8 種慢性病，但沒有辦法達到巴氏量表 20 分以下的標準，不能申請看護工；過去申請的印尼籍看護工即將到期，他擔心到時候他和同樣也有重病的太太將無人照顧，所以冒著生命危險來勞委會陳情。老先生發言後，臉色變差，之後就倒在隨行的印尼籍看護身上，送醫急救後宣告不治（中國時報，2001-02-08）。

面對來自雇主、仲介業、醫界團體抨擊不斷，勞委會著手研擬放寬申請門檻。經過多次跨部會討論，有專家主張提高為 40 分；衛生署則公開支持將分數提高為 60 分，主要訴求與衛生署補助居家照顧者標準接軌（中國時報，2001-01-08）。勞委會則認為，貿然調高巴氏量表分數等於放棄緊縮外籍看護工，也無法矯正與杜絕違法使用情形，因此不傾向以調高分數作為因應措施。

根據勞委會發佈統計數據，2001 年 2 月，外籍看護工違法使用，佔外勞違法案件的 67%，且自勞委會 2000 年 9 月公布看護工新標準以來，已查獲數 10 張偽造診斷書（立法院，2001b）。

勞委會內部估算，調高巴氏量表分數與現行緊縮措施相比，政策改變的差距是 1 萬名外籍看護工。根據 2000 年 9 月開始執行之外籍看護工緊縮政策，所有申請者必須符合 32 種特定病症，一體適用巴氏量表，分數在 20 分以下始得申請。勞委會估算，緊縮措施一年至少可以減少外籍看護工 6 萬 500 人。然而，巴氏量表若放寬到 40 分，勞委會評估外籍看護工人數一年將成長 3 萬 800 人，一來一回落差有 1 萬人，縮減外勞的政策承諾面臨危機（工商時報，2001-02-05）。

勞委會一度研擬，將特殊病症者（如精神異常或智能不足者）排除適用，不再強制所有病症患者一體適用巴氏量表。同時，職訓局加強相關配套措施，針對受看護者不需要 24 小時照料，且巴氏量表分數在 20 分邊緣者，由就業安定基金提撥補助 5,000 至 1 萬元不等的津貼，鼓勵僱用本國的勞工或婦女。

但勞委會的作法終究敵不過社會反彈聲浪，勞委會 2001 年 7 月 27 日公告，可以申請外籍看護工的「特定病症項目」，由 32 項增加到 36 項，24 項必須搭配巴氏量表的病症，則由現行的 20 分放寬到 30 分，癌症末期病患更是放寬到 40

分，另外精神疾病者申請標準，由極重度調整為重度。為了避免巴氏量表放寬，排擠本國家庭看護工的就業市場，勞委會也將同步放寬本國看護工合理聘僱薪資，由月薪 2 萬 1,000 元到 2 萬 6,300 元，提高到 3 萬 4,824 元，以提高本國看護工從業意願。病患家庭申請外籍看護工之前，必須先向職訓局以 3 萬 4,824 元的月薪標準，登記徵求本國看護工，7 天等候沒有回應，才可以轉為申請外籍看護工。

另外，為了避免偽造醫療證明，勞委會限縮國人申請外籍看護工所需診斷證明書之開立醫院，須為公立醫院、經衛生署評鑑合格之區域級以上醫院或精神專科醫院等相關配套措施。



四、低成長與高失業率左右緊縮政策

首度政黨輪替後，國內景氣欲振乏力。2001 年全球景氣衰退，亞洲國家除了中國經濟成長率小幅減少之外，我國與新加坡甚至出現負成長的現象。

表 2.1 亞洲國家經濟成長率，2000~2005

單位：%

國家\年	2000	2001	2002	2003	2004	2005
中華民國	5.8	-2.2	4.3	3.4	6.1	4.1
日本	2.9	0.4	0.1	1.8	2.3	2.6
新加坡	10.0	-2.3	4.0	2.9	8.7	6.4
韓國	8.5	3.8	7.0	3.1	4.7	4.0
香港	10.2	0.6	1.8	3.2	8.6	7.3
中國大陸	8.4	7.3	8.0	9.1	9.5	9.9
泰國	4.8	2.2	5.3	7.0	6.2	4.5
馬來西亞	8.9	0.3	4.1	5.3	7.1	5.2
菲律賓	4.5	1.8	4.3	3.6	6.1	5.0
印尼	5.4	3.8	4.4	4.9	5.1	5.6

資料來源：經濟部全球資訊網經貿統計。

網址：<http://w2kdmz1.moea.gov.tw/index.asp?P1=statistics#01>。

國內景氣不佳，失業率逐漸攀升突破 5%。1994 年以前，台灣歷年失業率一直平穩維持在 1%至 2%，隨後失業率逐漸升高，1999 年失業率為 2.92%，2000 年 7 月失業率達 3.06%；2001 年，年平均失業率暴增到 4.59%，2002 年突破 5% 大關，到達失業率高峰 5.17%。

表 2.2 台灣地區勞動重要指標，2000~2003

單位：千人，%

年	十五歲以上 民間人口	勞動力	就業者	失業者	非勞動力	勞動力 參與率	失業率
2000	16963	9784	9491	293	7178	57.68	2.99
2001	17179	9832	9383	450	7347	57.23	4.57
2002	17387	9969	9454	515	7417	57.34	5.17
2003	17572	10076	9573	503	7495	57.34	4.99

資料來源：行政院主計處勞動力統計。

網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15412&CtNode=4599>。

國內失業率飆升，全球化發展與中國崛起加速產業結構調整也是關鍵。全球經貿整合，使得國內不具國際性，或無法成功轉型的產業，遭遇競爭與調整的壓力，引發失業與轉業的問題。在國際貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）的最惠國待遇、透明化及國民待遇等原則，透過關稅減讓、非關稅措施等貿易談判，對較不具競爭力或受保護的產業，造成競爭與調整的壓力。企業可能透過產業升級、企業合併、緊縮業務、或關廠歇業等手段因應，對勞工而言，面對的就是失業、轉業問題。

失業問題在民進黨首度執政之後快速惡化，其中因為關廠歇業導致失業的人口也急速增加。從表 2.3 可看出，1999 年，失業率逼進 3%，當時關廠失業人口 9 萬人，到了 2001 年，失業率 4.57%，關廠失業人口 20 萬 6353 人，人數超過前年一倍，占當年總失業人口 45.88%。此後三年，關廠失業人口沒有低於 20 萬。

表 2.3 關廠失業人口占總失業人口比例，1999~2003

單位：人，%

年	失業率	失業人口	因關廠失業人口	關廠失業占總失業人口比例
1999	2.92	282,742	90,745	32.09
2000	2.99	292,808	90,258	30.82
2001	4.57	449,806	206,353	45.88
2002	5.17	515,145	247,826	48.11
2003	4.99	502,920	228,422	45.42

資料來源：主計處人力資源統計年報。

原住民失業問題嚴重，勞委會也成了監察院檢討的對象。2001 年 5 月，因為外勞政策執行不當，造成國內勞工及原住民失業率增長，監察院經濟、內政及少數民族委員會通過糾正行政院及勞委會（聯合報，2001-05-16，9 版）。監察院表示，儘管外勞政策在民進黨上台之前已經採取適中帶緊的原則，但縮減模式，缺乏完善規劃，再者，引進外勞之後，行政院和勞委會對引進、仲介、管理等面向，沒有深入評估並兼顧原住民就業權益，嚴重影響國家經濟發展與國人就業權益，仲介費過高也影響我國國際人權評價。

監察院 2002 年底發表原住民就業問題專案調查報告，直指勞委會開放外勞政策嚴重衝擊原住民就業機會，平均每引進 1 萬名外勞，就造成 800 名以上原住民失業（聯合報，2002-12-16，6 版）。報告中指出，2002 全年失業率 5.17%，但原住民失業高達 8.37%，廣義失業率更高達 16%。原住民的工作以「農林漁牧」、「服務業」、「製造業」和「營造業」四項為主，多是低技術、體力勞動的工作，政府大量開放外籍勞工，明顯排擠了原住民就業機會。報告統計，在 1991 年到 2001 年這十年間，外勞增加 30 萬人，成長了 100 倍，對比原住民失業人口的成長，平均每引進 1 萬名外勞，就有 806 名原住民失業。

五、製造業大舉赴陸投資

隨著國際資金流動頻繁、企業國際化的趨勢，台灣製造業在 80 年代之後，為了提升競爭力，將對外投資做為重要經營策略。由於兩岸特殊歷史，大陸地區不僅與台灣地區文化語言差異小、豐沛又低廉的資源和勞力，吸引產業赴大陸投資。早期我國嚴格禁止廠商赴大陸投資，直到 1987 年政府開放赴大陸探親，兩岸關係起了變化。再加上當時我國外匯存底，高居世界第二位，美元貶值不利出口，國內投資環境轉變，土地、勞動成本增加等因素，引發產業赴大陸投資熱潮。1991 年，赴大陸間接投資合法化，政府也首度開始有正式官方統計數據。

由表 2.4 可以看出，台灣對大陸投資占整體對外投資比重，從 1991 年的 9.52% 上升至 2000 年的 33.93%，到 2001 年，已經上升到 38.8%。台商對大陸地區投資占我國對外投資總額的比例，1991 年之後急遽成長，1992 年已經大幅成長到 21.78%，1993 年更是超過一半以上，高達 65.6%，接著受到飛彈危機、政府戒及用忍政策影響，再加上亞洲金融風暴衝擊，台商對大陸投資趨緩，但大陸地區已經成為台商海外投資的首要地區。根據經濟部 1998 年調查，對外投資的廠商中，有 65.8% 的業者，選擇中國大陸做為對外投資最主要的地區（經濟部統計處，1998）。1999 年下半，受到大陸即將加入世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）消息影響，台商對大陸回溫，2002 年兩岸同時加入 WTO，台商投資大陸總額創新高，有 67 億 2300 萬美金。

2000 年，民進黨取得執政權，採取敵對的兩岸政策，再加上核四停建、縮短工時、緊縮外勞等政策主張，影響投資人信心，台灣再度出現赴陸投資熱潮，其中七成集中在民進黨執政後之下半年（經濟部投審會，2000）。經濟部長林信義表示，大陸地區土地、工資、市場等投資條件比台灣好太多，的確具有「磁吸作用」。2000 年台灣對大陸投資金額約 26 億美元，較前年成長 108%，占整體對外投資比重 33%，如果扣除補辦許可投資案的金額，2000 年赴大陸投資已經創下歷史新高。

表 2.4 我國核准對大陸投資統計，1991~2002

單位：件、億美元、%

年	投資數量	投資金額	占我對外總額投資比例
1991	237	1.74	9.52
1992	264	2.47	21.78
1993*	9329	31.68	65.60
1994	934	9.62	37.31
1995	490	10.93	44.61
1996	383	12.29	36.21
1997*	8725	43.35	59.96
1998*	1284	20.34	38.16
1999	488	12.53	27.71
2000	840	26.07	33.93
2001	1186	27.84	38.80
2002*	5440	67.23	66.61

註：* 代表當年開放補辦許可投資案。

資料來源：經濟部投審會統計月報。

在對大陸投資當中，又以投資製造業為主。從表 2.5 可以看出，從開放核准赴大陸投資以來，製造業一直是投資項目的絕對多數，直到 2003 年略微下滑。

表 2.5 我國赴大陸投資製造業狀況，1991~2003

單位：千美金，%

年	核准赴陸投資總額	赴陸投資製造業總額	製造業占投資總額比例
1991~1996	6,873,724	6,276,031	92.75
1997	4,334,313	3,902,660	90.04
1998	2,034,621	1,830,689	89.97
1999	1,252,780	1,166,098	93.08
2000	2,607,142	2,384,246	91.45
2001	2,784,147	2,513,959	90.29
2002	6,723,058	6,077,594	90.03
2003	7,698,784	6,807,514	88.42

資料來源：經濟部投審會統計月報。

台商對大陸投資，逐漸由勞力密集的製造業轉為偏向高科技產業為主。根據官方統計，當年投資電子電器業金額占總投資大陸金額的比重，從 1991 年 18.13% 逐年攀升到 2002 年 38.95%，增加 20.82 個百分比。若是從 1991 年累計到 2002 年 12 月為止，台商在大陸投資產業，製造業占了 90%，服務業只有 7%，另外，農林漁牧、礦業、營造業的比重分別不到 1%，而製造業當中，投資比重最高的是電子及電器業 32.58%，其次是基本金屬及金屬製品業 8.45%、塑膠製品製造業 7.1%和化學製品製造業 6.59%。

民進黨在首度取得執政，急於落實改革理念，實踐租稅正義、縮減外勞引進等政策衝擊國內高科技產業。多位高科技產業大老揚言出走，經濟部工業局長施顏祥為了安撫資訊業者，上台不到兩個月出面邀請產業領袖聚餐，包括廣達集團董事長林百里、明碁電通公司總經理李焜耀、旺宏電子董事長胡定華、力捷集團董事長黃崇仁、英業達集團董事長葉國一、三光惟達董事長翁樸山、台積電公司總經理曾繁城等 30 多位台灣資訊業重量級領袖出席。多人表示新政府高科技政策搖擺不定，例如計劃取消多項資訊業租稅優惠，高科技業員工分紅配股要按實價課稅、縮減高科技業外籍勞工配額等政策，將會削弱產業競爭力，等於逼業者出走（經濟日報，2000-07-04，3 版）。仰賴菲律賓外勞從事產品裝配的廣達集團董事長林百里說，大幅縮減租稅減免、減少重大投資案外勞名額等新政策，應從長計議，否則可能影響業界權益。

業者把生產線搬到中國大陸，最主要的原因在於對岸有充沛廉價的勞動力。根據經濟部 1998 年針對製造業海外投資進行的意見調查，對外投資的理由當中，有九成的受訪者認為，當地提供價廉充沛勞工非常重要和重要，至於對中國大陸投資的製造業者，則有將近六成的受訪者人為，價廉充沛勞工是「非常重要」的原因，另外有三成五的人認為，這是一個「重要」的原因（經濟部統計處，1998）。

製造業大舉赴陸投資，國內因關廠歇業而失去工作的人口持續增加，政府到底是要幫助資方降低勞動成本、留住產業，還是在顧及失業率飆漲的情況下，緊縮外勞政策？兩股力量同時作用，都透過管道發聲希望左右政府的外勞決策。

就勞委會的考量是外勞的薪資現階段不可能跟基本工資脫鉤，就算在國內大幅開放引進外勞，成本還是比海外設廠來的高。2000年8月外勞平均薪資為2萬959元，其中經常性薪資1萬6,470元，加班費3,736元，其他非經常性薪資754元。與本國勞工比較，占本國勞工（指製造業及營造業工人在同一事業單位年資未滿二年者）平均薪資2萬4,533元之85.43%。如果特別觀察製造業，外勞薪資每月有2萬1,083元，占本國勞工薪資之86.99%（勞委會，2000）。對比中國大陸製造業平均工資88美元，大約新台幣3,080元，不到本國勞工薪資的一成（吳忠吉，2005）。對追求降低勞動成本的資方來說，雇用外籍勞工不如海外投資來的划算。既然如此，勞委會再怎麼開放外勞也無法真正阻擋產業外移的速度，不如緊縮外勞可以回應國內對失業高漲的回應。國內工作機會流失，緊縮外勞也無法降低失業率，勞委會的決策偏重的是政治考量，堅持緊縮對國內廣大勞工有交代，同時也把高失業率丟給在野黨強勢通過兩週工時84小時，加速產業外移，導致國內失業人口快速增加。

儘管緊縮外勞政策已經成為政治正確的決定，但經濟部依舊在政府內部和勞委會唱反調。就在勞委會將緊縮外勞配額和調整基本工資作為年度重大政策的同時，經濟部為振興景氣提出的對策，卻是方便引進外籍勞工、大陸勞工的「離島經濟特區」或「經濟特區」（經濟日報，2000-11-28，3版）。

在此之前，台塑董事長王永慶與陳水扁總統會談時，也力倡經濟特區。經濟部規劃的特區預訂地，包括彰濱工業區崙尾區、及雲林離島工業區的新興區及四湖區。其中彰濱工業區，和台塑離島工業區連接起來，可以用隔離水道與台灣本島隔絕，特區內，廠商可以僱用外勞、大陸勞工，而且，不受最低基本工資的規範；經濟特區內的土地採出租方式。經濟部長林信義表示，特區可以提供便宜的勞工、土地，也有轉運功能，台商可以不必去大陸投資。

六、經濟發展諮詢委員會議

扁政府也不是完全沒有回應資方要求在緊縮外勞的同時，同意外勞薪資含膳宿費。

2001 年 7 月，陳水扁總統主持經濟發展諮詢委員會議，邀集朝野政黨、學界智庫、勞資參與討論；其中，就業組針對外勞政策達成多項共識。在健全勞資關係、擴大勞動參與討論提綱部份，達成外勞薪資合理化、降低企業生產成本的共識，包括不取消外勞適用基本工資，但可以考慮薪資包含膳、宿費用，以降低企業成本；以直接聘僱方式解決仲介費過高問題；調整就業安定費；開放更多外勞來源國。另外，在檢討外勞政策兼顧企業需要及勞工就業機會方面，達成繼續緊縮外勞共識，強調政策定位仍以促進本國勞工就業為目標，原則包括補充性原則、總量管制原則、行業重新檢討原則。在實際措施方面，包括延長國內招募期限、提高國內招募效率、加強非法外勞查察及勞動檢查、重視外勞人權與權益維護、增加外勞業務處理人力、增進外勞及仲介業管理。¹⁰

經發會 120 位諮詢委員在場內開會的同時，場外還有多個勞工團體陳情抗議。失業勞工促進就業聯盟和全國產業總工會批評企業界利用經發會綁架政府，要求降低貨物稅、停徵證交稅一年等減稅方案，將使國家財務惡化，最後全民承擔。聯盟不僅反對終結戒急用忍、主張暫緩兩岸三通，並爭取外勞人權。勞動黨、勞動人權協會也在抗議行列當中，但他們主張終結戒急用忍，回歸一個中國振興台灣經濟，強調兩岸共榮勞工才有出路（聯合報，2001-08-25，4 版）。

除了代表國內勞工的團體之外，台灣天主教外勞權益促進聯盟也帶了上百位外勞到經發會場外抗議，雇主從外勞薪水中扣除膳宿費，是削減外勞權益。同時，也有外勞自己組團前來抗議，在現場打鼓、唱歌，並且高舉「停止剝削外勞」的標語。

對於場外的紛擾，場內開會的產業代表相當不滿。當時擔任台灣省工業區廠商聯合會理事長的黃宗源，直接發言痛批，從他的談話中可以看出，勞委會接受

¹⁰ [網站資料] 總統府—特別專區—其他類—經濟發展諮詢委員會。
網址：http://www.president.gov.tw/2_special/economic/index.html。

外勞薪資含膳宿費的決策過程。

……那些抗議的人連外勞都帶來了，我氣的一肚子火，本來是不想罵的，我認為這樣是非常非常的不對。因為會不會是因為外勞的薪資脫鉤問題，連外勞都帶到現場來抗爭，我想我們都知道這樣是非常非常的不應該，外勞根本看不懂電視嘛，他們怎麼知道來到現場抗爭呢？那麼這個問題為什麼呢？

所以我想要在這裡請問各位，這樣子應該嗎？我們資方已經做了這麼大的一個讓步，我們希望說特定的這些幾位的勞工朋友，我們都可以在畫面上可以看得到，電視一再地播放，讓我們的投資環境，讓外商如何來台灣投資呢？所以說這些人都應該把他抓到綠島去關個三年、九年都沒關係，非常的可惡，都是這些特地的人士在擾亂我們的社會。

今天經濟最重要，而他們來擾亂經濟，請問一下這個罪有沒有大？所以說今天我實在是非常的生氣，本來是不想再提起脫鉤的問題，因為主委一直拜託我不要說，就讓我好好的做，但是我說，沒關係，為了競爭，要讓資方降低成本，所以我和主委達成協調，就是你要給我 5,000 元來降價，含食宿，主委也同意，如果大家願意為了整個的妥協，我也願意不再堅持。然後讓這個問題也達成一個共識，我在這裡也再一次呼籲所有的委員，大家應該再一次的認清，每次抗爭的這些人的面孔。

經發會結束不到一個月，陳菊宣布，重大投資案如果可以證明引進外勞的同時會增加本勞就業機會，就可以排除在緊縮外勞的適用範圍內（經濟日報，2001-08-12，2 版）。陳菊強調，這項放寬措施，以增加本勞就業為原則，廠商必須提出證明，到底可以增加多少本勞就業機會。

經發會之後，勞委會主委陳菊在立法院針對通盤檢討外勞政策提出報告，直接宣示，外勞薪資含膳宿費（立法院，2001d）。陳菊的外勞政策內容包括保障人權、加強外勞查察、重大工程停止引進外勞、通盤檢討外籍看護工申請條件、落實外勞薪資含膳宿費。其中保障人權、加強外勞查察將在第四章外勞管理體系中討論。重大工程停止引進外勞、通盤檢討外籍看護工申請條件都是屬於緊縮外勞配額的措施，但落實外勞薪資含膳宿費，則是對資方的妥協，讓外勞變相減薪。

另外，勞委會也在經發會之後研究「製造業外籍勞工重新招募政策調整方

案」。2002 年 10 月 8 日公告，修正有關製造業重新招募案申請聘僱外籍勞工核配名額計算方式，重新招募之人數，合計不得超過當時配額的九成。也就是每一次重新招募，業者得以聘用的外勞人數就會減少 10%，勞委會期望藉此有效降低製造業外勞人數。

七、勞資雙方角力基本工資

（一）經濟部門主張既然緊縮外勞配額就該排除外勞適用基本工資

除了外勞薪資含膳宿費的議題之外，另一個在經發會引起熱烈討論的議題就是「基本工資」。經建會、經濟部、業界代表提出廢除基本工資、外勞薪資與基本工資脫鉤的意見，希望透過解除工資管制的方式，讓業者彈性調整人事成本。不只工商界要求基本工資回歸市場機制，部分經濟學者也主張，基本工資已經和國內勞工平均所得相去甚遠，堅持基本工資最後獲利的只有外勞，要保障本勞，還不如採取所得補貼，直接幫助弱勢勞工（經濟日報，2001-08-19，6 版）。

我國外勞薪資比照國內勞工受到勞基法基本工資保障，不得低於基本工資（2000 年我國基本工資 1 萬 5,840 元），同期，香港外勞每月薪資為新台幣 9,000 元、新加坡約為 7,500 元，馬來西亞則是 5,300 元。相形之下，台灣外勞工資相當優渥，也成為台灣吸引外勞的重要原因。對本國勞工而言，外勞領取基本工資，不會拉大雙方的雇用成本差距，減少外勞引進的替代效果；但為產業界而言，無法有效的降低勞動成本，到最後勞資雙方都受害。所以工商界主張，取消基本工資，或至少讓外勞薪資與基本工資脫鉤。

1984 年勞基法通過後，即實施基本工資制度，依勞基法規定，基本工資調整與否，可由勞委會主委決定是否召開基本工資審議委員會決定。基本工資從 1984 年起，直到 1997 年調漲至 1 萬 5,840 元，隨後 1988 隨著亞洲金融風暴、1999 年發生 921 大地震都沒有調整。

在物價波動不大甚至出現負成長的情況下，調漲基本工資的要求沒有形成強

大政策壓力。中國自 1980 年代經濟開放，大量又廉價的勞動力投入國際市場，其商品、勞務輸出，造成其他國家工資與物價下跌。以台灣為例，1997 年至今，基本工資沒有調整，物價年增率也十分低，2001 到 2003 年間甚至是負成長。

表 2.6 基本工資與物價年增率，1991~2005

單位：元，%

年	基本工資	製造業平均薪資	消費者物價年增率
1991	11,040	24,467	3.62
1992	12,365	26,981	4.47
1993	13,350	28,870	2.95
1994	14,010	30,803	4.10
1995	14,880	32,555	3.67
1996	15,360	33,911	3.08
1997	15,840	35,492	0.89
1998	15,840	36,546	1.69
1999	15,840	37,882	0.17
2000	15,840	39,080	1.26
2001	15,840	38,586	-0.01
2002	15,840	38,565	-0.20
2003	15,840	39,583	-0.28
2004	15,840	40,611	1.62
2005	15,840	41,751	2.30

資料來源：經濟部統計處，經濟統計指標。

網址：<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/GNWEB/Indicator/indicator.aspx?menu=3>。

基本工資的討論，在經發會上引起經建會、經濟部與勞委會的激烈交鋒。勞委會主委陳菊傾向不取消基本工資，也不會讓外勞薪資和基本工資脫鉤。勞委會堅持，一旦本國勞工與外勞基本工資脫鉤，將違反世界貿易組織的國民待遇原則。經建會主委陳博志回批，勞委會不需要拿大帽子作文章，再不合理調整外勞薪資，過一陣子台灣也沒力量請外勞了。原本應該扮演部會協調角色的經建會主委李高朝也加入戰局，直言基本工資本來就不對（聯合報，2001-08-10，3 版）。

經發會最後沒有接受有關基本工資的兩項建議，理由是，我國即將加入世界

貿易組織，基於公平原則，基本工資是法定制度，不應排除外勞適用。經發會最後達成的共同意見是，「基本工資制度不應廢止，惟該制度之推行方向與執行方式應加以檢討，以適應當前經濟變動情形，請勞委會研擬相關配套措施，以保障弱勢族群工作權益，達到照顧勞工公平正義的原則」。

不過勞委會也不是完全沒有回應業者需求。陳菊表示，基本工資「可隨景氣調整」，勞委會也提出規劃，可以考慮在法律中增設經濟成長率過低或國家發生重大災難時，年度基本工資可以暫停調漲，甚至可以調降（經濟日報，2001-08-19，6版）。媒體也報導，陳菊打算修改基本工資計算公式，改以消費者物價年增率和國民生產毛額設計公式（聯合報，2001-08-10，3版）。

（二）勞委會擬以外籍勞工適用次基本工資

根據經發會的決議，基本工資制度應該配合當前經濟變動情形調整。勞委會2002年中再度舉行基本工資審議委員會，討論的議題包括：針對外勞、身心障礙者另訂「次基本工資」；增定時薪和日薪制；以國民生產毛額年增率取代現行的工業部門生產力生產指數，做為基本工資的計算基準（聯合報，2002-06-10，1版）。當時24位審議委員當中，只有4席勞方代表、7位學者，其他13位是官方和資方代表，勞委會提出的方案很有可能通過。

基本工資審議委員會打算訂定次基本工資的消息傳出，立刻引起勞工團體和身障團體的強烈反彈。工人立法行動委員會、勞動人權協會批評勞委會的作法變相減薪，替雇主量身訂做、為資方解套，大開民主倒車。

次基本工資消息一曝光，勞工團體強烈反對，在高層關切下，勞委會態度轉趨保守，開會當天只對外表示一切由審議委員會討論後才會定案。會場外則有勞工團體串連抗議，演出行動拒諷刺勞委會聯合資方勒住勞工脖子，讓勞工寸步難行。最後勞委會在審議委員會中提出的報告，次基本工資適用範圍包括青少年和殘障者等特殊族群，沒有納入外籍勞工，勞委會的開會代表也在委員會中發表反對次基本工資的意見，形成自己提案自己反對的畫面（聯合晚報，2002-06-11，

11 版)。

八、調漲就業安定基金

2001 年傳出勞委會將調整家庭幫傭的就業安定費，從每月 2,300 元調漲到每月 1 萬元（立法院，2001b）。勞委會針對外勞雇主的就業安定費調高問題，召開內部會議，達成以價制量共識，希望以提高就業安定費，幫助國內就業機會。根據提案，各類外勞雇主就業安定費至少將調高 1000 元以上，家庭幫傭就業安定費則一次漲足至每月 1 萬元。

根據原有規定，雇主按月繳交就業安定費用，家庭幫傭每月 2,300 元、製造工 1,600 元、一般營造工和漁船船員 1,500 元、重要公共工程營造工 1,400 元、養護機構看護工 1,100 元、家庭看護工 600 元。勞委會內部初估，家庭幫傭將調升至 1 萬元；重要公共工程調整成 2,800 元至 4,200 元之間；製造業部分則分高科技和傳統製造業兩部分，高科技製造業調高為 3,100 元至 3,600 之間、傳統產業調升為 2,600 元；養護機構看護工調高至 2,200 元；營造業和漁船船員調高至 2,500 元；家庭看護工調升至 1,600 元。

消息傳出引起企業、家庭雇主反彈，認為調幅過大，增加經營成本負擔。外界也質疑，勞委會大幅調漲就業安定基金是因為基金不敷使用，甚至可能出現赤字。立委王昱婷、蔡鈴蘭在立法院質詢時指出，勞委會並沒有提出合理計算方式，以及合理的調漲理由，如此大幅提高就業安定費，對改善國內幫傭就業沒有幫助，反而更增加職業婦女的經濟負擔。

在野黨立委認為，政府如此快速開會討論就業安定費調升問題，主要原因是就業安定費將出現赤字。當時，就業安定基金約有 97 億元，勞委會推動就業希望工程和九二一災區重建計畫，預計花費大約 90 億元，再加上其他就業輔助措施，基金很有可能不敷使用（立法院，2001a）。

面對外界質疑，勞委會特地發佈新聞考澄清，提高就業安定費尚未定案。勞

委會強調，距離上次調整就業安定費，已經有兩年多的時間，由於當時國內就業安定費比新加坡低，因此正在研究規劃調整（行政院，2001）。

調漲就業安定費直到 2001 年底才正式公佈，2002 年 2 月才正式實施（聯合報，2001-12-28，6 版）。根據勞委會的規劃，除了養護機構看護工就業安定費沒有調漲之外，其他各類外勞調幅由 25%到 334.8%，和前兩次調整比較，調幅創下新高記錄（勞職外字第 0910200339 號，2002-01-22）：

- 製造業勞工：一般製造業及製造業重大投資傳統產業，每人每月 2,000 元。重大投資非傳統產業，每人每月 2,400 元。
- 一般營造工及漁船船員：每人每月 1,900 元。
- 重大公共工程營造工：從每人每月 2,000 元調高為 3,000 元。
- 看護工：家庭看護工每人每月 1,500 元調整為 2,000 元；養護機構看護工不變，每人每月 2,000 元。
- 家庭幫傭：本國雇主 5,000 元，外籍雇主，則是 1 萬元。

中華民國外傭雇主聯誼會反彈，批評勞委會「柿子挑軟的吃」。陳菊回應，引進外籍看護工以來，就業安定費沒有調整過，這次算是合理反應。勞委會統計，國內需要長期照護者共有 28 萬 6000 人，其中重度及極重度需照護者 11 萬 3000 人，2001 年 10 月底外籍看護工共有 10 萬 6000 人，而根據調查發現領取失業救濟金的失業勞工，有近 3 萬人願意投入居家服務業，外籍看護工引進已經足夠。

九、設定外勞總量警戒指標 2000 年 6 月為計算基準

根據經發會共識，勞委會在 2002 年訂定外勞總量警戒指標。「外勞政策研究諮詢小組」開會決定，依據國內失業率、缺工率公式，建立不分產業別的外勞總量長期警戒指標，並予制度化，每月定期檢討警戒值與外勞人數。根據計算方式，未來只有失業率變動率及缺工率變動率同時呈現負成長，勞委會才會考慮開

放外勞配額（聯合報，2002-03-30，22版）。

勞委會以 2000 年 6 月做為「最適警戒點」，當月在台外勞人數 30 萬 9,424 人，當月國內就業人數 948 萬 5,000 人，得到 0.0326 的警戒比值。以此推算 2001 年外勞總量警戒指標為 30 萬 5,871 人（ $9382,540 \times 0.0326 = 305,871$ ）。



第三節 緊縮政策的效用與限制

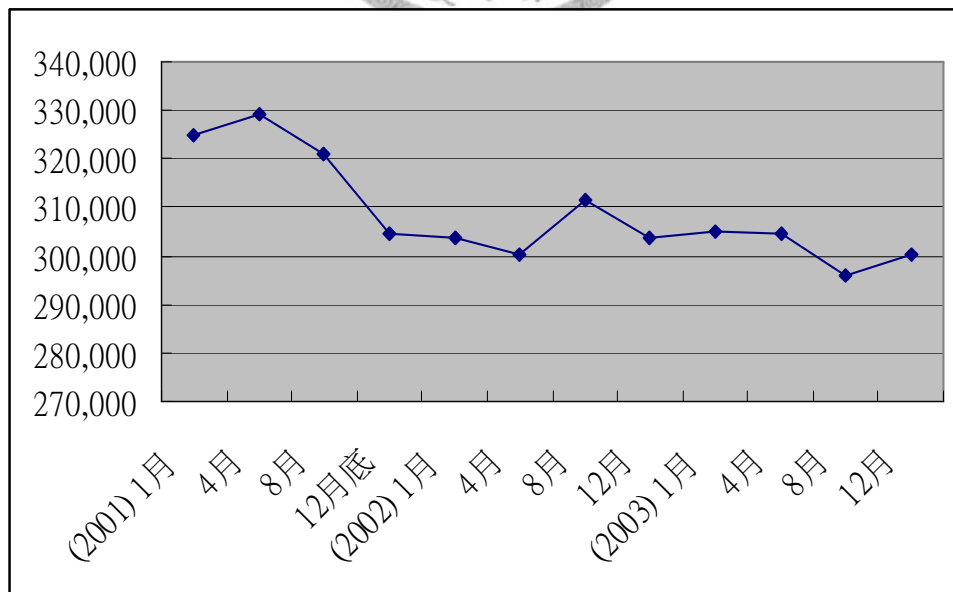
2000 年陳水扁執政之後，實施緊縮外勞政策，2000 年後半年外勞總數還是持續成長，達到 32 萬 6,515 人，2001 年開始人數逐漸減少。從圖 2.1 可以看出，外勞總數維持下滑趨勢，但下滑的幅度，以 2001 年間最為明顯，2002 年 4 月到 8 月之間稍微增加，隨後下滑的幅度較之前緩和。

表 2.7 外勞總數變化表，2001~2003

年\月	1	4	8	12
2001	325,019	329,312	320,827	304,605
2002	303,567	300,069	311,464	303,684
2003	305,021	304,556	295,840	300,150

資料來源：勞委會職訓局統計資料庫。

圖 2.1 外勞總數變化圖，2001~2003



總的來說，陳水扁每年緊縮 1 萬 5,000 名外勞的政見支票並沒有兌現，但他確實控制了持續成長的外勞人數，將總數累積扭轉為逐漸減少。當中值得探討的是，外勞政策大轉向，除了換黨執政的結構因素之外，經濟環境的轉變，是否也讓外勞需求變得緊縮？

另外，外勞政策向來是我國發展外交關係的策略之一，陳水扁就任總統之後，除了進一步宣示「台灣人」當家作主之外，也希望透過拓展國際關係，實際交流互動，推強海峽兩岸一邊一國的形象。陳水扁執行外勞緊縮政策，卻也希望保留籌碼，與外勞輸出國互動，勞委會主委陳菊多次出國訪問，與輸出國簽訂直接聘僱協議，也到其他國家以開發外勞來源為由進行考察。就外交考量上，持續縮減外勞並不是有利的作法。

一、緊縮政策是手段也是結果

2000 年 11 月單月失業率 3.23%，創 15 年同月新高，因關廠失業的人潮從藍領階級擴散到白領工作者，失業年齡從 45 到 54 歲的中高齡勞動者，下降到 30 至 34 歲的青壯年（經濟日報，2000-12-28，4 版）。紡織廠業者表示，低價訂單已經轉到大陸、東南亞，台灣的代工廠已經停機一段時間。失業的不只國內勞工，也有部分外勞花了大筆仲介費，來到台灣卻無工可作。

2000 年網路泡沫化也衝擊國內資訊軟體業者，包括東森力霸集團的東宏電子商務籌備處、年代關係企業的年代資訊、中時報系的中時網科、宏碁集團的元基科技、資訊人、鉅亨網等都有裁員動作。台灣最大電腦公司宏碁電腦在 2001 年 2 月下旬大幅裁員，一口氣裁了近千名員工，包括五百多名外勞，還有 370 名本國勞工，裁員對象不只作業員，還有研發、行政、管理等白領階層。引發社會震撼（經濟日報，2001-03-05，5 版）。

但失業率並沒有來到最高峰，勞委會預估，台灣加入世界貿易組之後，會有另一波失業潮。

台灣高科技業赴大陸投資速度 2000 年前後快速成長。從表 2.8 中可以看出，1999 年我國對外投資製造業中有六成投資電子及電器產業；其中對中國大陸投資，則有四成六集中在電子及電器產業。這個比例，2000 年更高，分別達到六成以上，相當集中。

表 2.8 我國對外直接投資製造業概況，1991~2002

單位：億美元，%

年	華僑及外國人對我國製造業投資金額 (A)		我國對外(含中國大陸)投資製造業金額 (B)							我國對外投資製造業淨額 (A) - (B)	
	電子及電器產業		電子及電器產業 (C)	比率 (C)/(B)	對中國大陸投資製造業金額 (D)		比率 (D)/(B)	電子及電器產業 (E)	比率 (E)/(D)	電子及電器產業	
1952~1990	94.1	31.4	22.4	9.9	44.2	-	-	-	-	71.8	21.4
1991	12.3	5.7	8.9	0.6	6.7	1.7	7.6	0.3	17.6	3.3	5.1
1992	7.4	3.2	5.0	0.7	14.0	2.5	50.0	0.3	12.0	2.4	2.5
1993	6.7	2.3	38.3	5.5	14.4	29.5	77.0	4.5	15.3	-31.6	-3.2
1994	9.2	3.0	14.4	4.7	32.6	8.8	61.1	1.6	18.2	-5.2	-1.5
1995	19.8	12.4	15.7	4.1	26.1	9.9	63.1	2.1	21.2	4.1	8.3
1996	8.9	4.4	17.6	5.3	30.1	11.2	63.6	2.8	25.0	-8.7	-0.9
1997	23.1	9.5	48.7	14.0	28.7	39.1	80.3	8.8	22.5	-25.6	-4.5
1998	18.5	12.1	28.7	12.7	44.3	18.3	63.7	7.6	41.5	-10.1	-0.7
1999	15.4	10.3	21.4	12.8	59.8	11.7	54.7	5.4	46.2	-6.0	-2.4
<u>2000</u>	<u>16.7</u>	<u>10.9</u>	<u>32.6</u>	<u>21.1</u>	<u>64.5</u>	<u>23.0</u>	<u>70.6</u>	<u>14.6</u>	<u>63.5</u>	<u>-15.8</u>	<u>-10.1</u>
2001	17.7	10.6	42.8	27.1	63.3	25.1	58.6	12.5	49.8	-25.1	-16.5
2002	12.3	6.6	69.4	31.5	45.5	60.8	87.6	26.2	43.1	-57.1	-24.9
1991~2002	168.2	91.0	343.6	139.8	40.7	241.6	70.3	86.7	35.9	-175.6	-48.8

資料來源：行政院主計處國情統計，2003 年 7 月 22 日。

根據資策會統計，2000 年台灣島內資訊硬體產值 230 億 8100 萬美元，比 1999 年 210 億 2300 萬美元成長 9.8%，全球第三大資訊硬體製造國已經不是台灣，而

是中國大陸，但大陸 255 億美元的硬體資訊產值中，高達七成是由台商貢獻，台灣掃描器、監視器、機殼、光碟機、電源供應器，五成以上是在大陸生產。筆記型電腦方面，宏碁、神達、大眾、廣達、仁寶、英業達、華宇、鴻海等台灣八大電腦系統廠商在大陸都有大型生產基地；台達電、華碩、技嘉、明碁、國巨、大同、光寶等電腦週邊產品廠商在大陸也都擁有大型生產據點。

根據台北市電腦公會的調查，2001 年之前已經有 24.8% 的資訊廠商赴大陸投資，還沒去的業者當中，有 63.8% 的廠商計劃到大陸投資。一半以上的廠商決定，大陸製造部門將取代台灣（經濟日報，2001-03-05，5 版）。

產業因應中國崛起、全球化發展快速轉型，但國內勞力結構調整速度卻趕不及應變，造成基層勞力失業，隨著高科技廠商加速外移，失業浪潮連低、中階研發人員、管理層級都躲不過。

在台灣產業結構由製造業為主轉為服務業為主時，國內製造業對外勞需求已經降低。因此陳水扁的緊縮外勞政策，在大環境上，算是一個水到渠成的作法。



二、棄之可惜的外勞外交

（一）透過管理外勞措施，與外勞輸出國簽署協議

民進黨上台沒多久，就在 2000 年 6 月凍結菲律賓外勞，主要原因是菲律賓駐台代表處經常介入我國雇主與菲勞之間的勞資爭議，並且對雇主和仲介公司實施黑名單制度。凍結菲勞之後，菲律賓勞工部長多次和我方溝通，承諾除非經過雇主同意，菲國駐台代表處才會出面協調中菲勞資爭議，同時當地縣市政府勞工局或外勞諮詢服務中心會共同參與；如果雇主拒絕代表處協調，將改由勞委會和馬尼拉經濟文化辦事處組成專案小組共同處理。另外，菲國也同意修正仲介公司黑名單制度，並且支付非法外勞醫療費用。雙方達成協議之後，凍結菲勞的措施在 2000 年 12 月宣布解除（聯合報，2000-12-07，21 版）。

2001 年經發會取得共識，適度降低勞動成本，落實外勞薪資合理化，同意外勞薪資含膳宿費。勞委會當年 9 月宣布之後，外勞輸出國包括泰國、菲律賓、印尼一直保持觀望態度，以拒絕收件抵制新式勞動契約。勞委會主委陳菊 9 月底到日本參加亞太經濟合作會議時，向三國與會官員表達我方立場，要求對方政府尊重我方法律，如果不願接受，可以考慮不再輸出勞工到台灣工作。陳菊的話暗示勞委會可能採取「凍結」的手段。勞委會也在國內釋出考慮外勞輸出國多元化的訊息，蒙古、緬甸、孟加拉、斯里蘭卡都是考慮名單。當時泰國外勞 13 萬、菲律賓外勞 8 萬，印尼外勞 9 萬，勞委會以凍結做為降低外勞實質所得的手段，對外勞輸出國造成壓力（聯合報，2001-10-03，8 版）。

（二）勞委會、外交部宣布外勞政策、外交政策掛勾

2002 年 4 月，外交部簡又新與勞委會主委陳菊共同宣布，外勞輸入政策與外勞輸出國是否配合我外交政策掛勾。兩部會打算合作推動國與國直接聘僱模式，外勞配額在總量管制下，依照輸出國配合我相關政策的狀況，決定配額多寡（聯合報，2002-04-13，6 版）。簡又新也以強烈態度表示，外勞輸出國收取高額仲介費，影響外勞權益，外交部通令各外館加強與當地政府聯繫，降低外勞仲介費，並且配合勞委會全面拓展外勞來源國，「協助拓展外交空間」。陳菊則表示，在台外勞以印尼和泰國數量最多，如何增進雙方友好關係非常重要，如果在台外勞受到我方政府妥善照顧，但輸出國仍然對我國不友好，會有「徒勞無功」的感覺，「我國照顧外籍勞工的權益是維護基本人權，但外勞輸出國也應以平等地位對待我國」。

當時四個主要外勞輸出國，菲律賓和越南完成直接聘僱協議，泰國和印尼還沒。

「外勞外交」雖然沒有正式成為官方政策名稱，但把外勞政策做為台灣拓展外交的方式，正是陳菊和簡又新共同宣示的方向。兩部會還要連手共同促成直接聘僱模式，促使外勞輸出國與我方合作調降外勞仲介費，採取「外國人來華工

作費用及工資切結書」措施。另外，推動與勞工有關的重要國際組織的接觸及聯繫。

2002 年 7 月陳菊率領代表團到蒙古國訪問，針對引進蒙古外勞等相關業務進行考察，回國之後，陳菊發表聲明：在增加外勞來源國的政策下，將開放蒙古勞工引進；蒙古勞工之引進，仍受外勞總量管制；蒙古勞工之引進，無涉大陸勞工政策（勞委會職訓局新聞稿，2002-07-15）。由於蒙古平均月薪大約 100 美元，遠低於來台工作基本工資新台幣 1 萬 5,840 元，所以蒙古政府也相當希望能輸出外勞來台灣。

不到兩個月，2002 年 9 月 2 日，外交部長簡又新宣布，台灣蒙古互設經濟代表處。蒙古中央就業署長 Jantsan.Dagdan 隨後 10 月訪問台灣，拜訪勞委會，雙方敲定，以直接聘僱方式引進蒙勞。我國在 2004 年首度引進蒙古勞工。

(三) 以凍結、調整配額為籌碼推動元首外交

台灣引進外勞，不僅減低外勞輸出國國內失業的壓力，在台外勞也為母國賺進不少外匯，因此這些國家就算受到中國方面強大壓力，私底下仍然和台灣密切往來，間接促成副總統呂秀蓮訪問印尼。

2002 年 8 月，勞委會凍結印尼外勞。為了有效降低外勞仲介費，勞委會 2001 年 11 月推出新政策，要求外勞來華之前，必須簽定「工作費用及工資切結書」，切結書中明定來台前的全部費用，以及來台後的服務費。印尼仲介業者不願配合，印尼勞工部又無法擺平，結果印尼仲介業者以扣押簽證做為抵制手段（聯合晚報，2001-12-11，4 版）。

除了不配合我方政策之外，印尼政府還要求印勞來台第一年，每個月必須匯款 3,000 新台幣回印尼，做為預防潛逃的保證金，印方要求仲介公司代扣保證金，並且按時將錢匯回印尼，如果沒有如期匯款，將撤銷我仲介業認可，另外，印尼方面對簽訂國與國直接聘僱協議態度不積極，也不配合協助推動工作費用及工資切結書，於是勞委會在 2002 年 8 月 1 日起，凍結印尼外勞。

勞委會一宣布，印尼也發文給仲介公司，同步禁止印尼勞工來台工作。勞委會緊急宣佈補救措施，正在處理引進印勞的業者，可以改聘他國外勞。

在勞委會凍結印尼外勞之後沒多久，副總統呂秀蓮打算祕密出訪、過境印尼，但因消息走漏，引來中共強烈抗議，印尼政府不讓呂秀蓮在雅加達入境，並重申一個中國政策。沒能成功入境的呂秀蓮，轉往峇里島「渡假」兩天，8月16日突然傳來消息，印尼政府派專機接呂秀蓮重返雅加達。隔天國內媒體報導，呂秀蓮和印尼總統梅嘉娃蒂會面，商討印尼勞工在台灣工作問題，對於台灣凍結引進印勞，也達成解決共識。當時印尼在台外勞將近10萬人，台灣在印尼投資129億美元，是印尼第五大投資國。儘管呂秀蓮後來在返國記者會中澄清沒有見到梅嘉娃蒂，印尼外交部也聲明，呂秀蓮沒有見到任何政府官員，但這場外交戰中，外勞問題顯然是關鍵議題之一。

在呂秀蓮驚險出訪印尼之後，勞委會主委陳菊出訪東南亞隨即遭受打壓。2002年8月29日，陳菊原本應泰國勞工部邀請，出席「中泰直接聘雇協定」簽署典禮；結果泰方因為中共壓力，在陳菊出發前一天臨時宣佈暫緩核發簽證。勞委會立刻發表聲明稿，表達強烈的震驚和遺憾，同時決定暫緩簽署協定，並且無限期延後雙方例行性會議（聯合報，2002-08-28，4版）。外界揣測，這次中共強力施壓，跟稍早副總統呂秀蓮打算密訪印尼有關，對此外交部不願評論。

凍結外勞政策直到印尼政黨輪替之後才解除。2004年9月印尼舉行總統大選，梅嘉娃蒂落敗，新政府勞工部長 Fahmi Idris 積極透過外交管道，希望和我國簽署勞工備忘錄。當年12月17日，勞委會主委陳菊和 Idris 在印尼峇里島簽署備忘錄，隔兩天之後，勞委會宣布重新開放印勞來台，結束兩年四個多月的凍結期。

第四節 小結

2000 年至 2003 年，影響外勞總數突然由升轉降的主要因素，在於陳水扁總統競選期間提出每年減少 1 萬 5,000 名外勞的政策支票。這張縮減外勞人數的支票，由勞委會主委陳菊負責兌現，一上台，陳菊就宣示「縮短法定工時」、「緊縮外勞」和「調整基本工資」是勞工政策的三大重點。

由於新政府缺乏執政經驗，在國會生態朝小野大的情況下，縮短工時案成為國民黨企圖重獲民心、教訓執政黨的最好工具。在國民黨團主導下，立法院通過修法，縮短法定工時至兩週 84 小時，比勞委會透過勞資政協商模式規劃的每週工時 44 小時方案還少。對勞工來說當然歡迎，但企業界強烈反彈，要求政府暫緩其他勞工政策，不能緊縮外勞、並且取消基本工資。

當陳水扁政府面臨是否堅持勞工政策的兩難時，在野黨立委趁勝追擊，聯合民進黨立委共同召開記者會，要求行政院落實陳水扁的選舉支票。立法院也通過新黨立委鄭龍水提案，要求行政院從 2001 年開始，以每年減少 1 萬 5,000 名外勞為原則，至外勞在我勞動市場佔有率降到 1.6%。

國民黨在台執政 60 多年，政商關係穩固，政黨輪替之後，民進黨以「與勞工同陣線」自居，面對產業界對工時案的反彈，陳水扁政府依舊堅持緊縮外勞。「與勞工同陣線」其實有背後的政治考量。陳水扁以勞工做為後盾，企圖鬆動舊有的政商結構。這樣的堅持反應在行政院高層的互動上，經建部會首長和勞委會主委陳菊多次公開互嗆，行政院長張俊雄依舊支持重大公共工程禁用外勞。

2000 年到 2003 年，台灣經歷全球景氣衰退、失業率高漲，執政黨多次召開大型經濟會議，有關外勞政策的部分，會議結論都強調落實緊縮外勞政策。

2001 年初行政院召開「全國經濟發展會議」，提出外勞政策修正方向，包括總量管制、嚴格執行國內招募制度、提高就業安定費、落實勞動檢查。2001 年 7 月陳水扁總統召開「經濟發展諮詢委員會議」，達成繼續緊縮外勞共識，強調政

策定位仍以促進本國勞工就業為目標，政策原則包括補充性原則、總量管制原則、行業重新檢討原則。

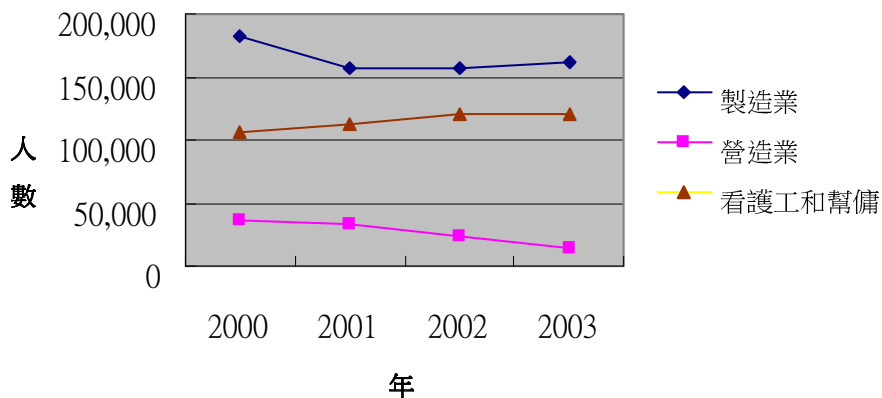
兩次重大經濟會議，產業界都明確表達反對政府緊縮外勞的立場。全國經濟發展會議上，代表資方的統一集團董事長高清愿表示，台灣失業率高跟外勞沒關係，根本原因是企業出走，所以應該多引進外勞。由總統府召開的經濟發展諮詢委員會會議上，資方代表黃宗源看到場外抗議勞工，忍不住發言痛批，直言產業界已經做出最大讓步，不能再讓少部分人亂下去。一句「已經做出最大讓步」，可以看出民進黨政府執行政策的決心，讓業者感受「無能為力」。不過勞委會還是做出些許讓步，讓外勞薪資含膳宿費。

就外勞政策而言，兩次經濟會議的結論，多數符合勞工團體的要求。但勞委會的態度並非完全一致，一方面跟勞工保證外勞薪資不會與基本工資脫鉤，另一方面又著手研議比基本工資更低的「次基本工資」，適用於身心障礙者和外勞。

儘管陳水扁政府大張旗鼓實施緊縮外勞政策，但三年下來總數降幅相當小，降幅 8%，不到原先預期。

從圖 2.2 可以看出，各行業當中，製造業和營造業外勞都有下降，其中又以營造業外勞減少最多，至於外籍看護工人數不減反增。勞委會 2001 年緊縮外籍看護工，全面採用巴氏量表評分，且分數相當嚴格，必須在 20 分以下，嚴格的標準連當初連署提案要求行政院每年減少外勞的民進黨立委周清玉都批評勞委會是「柿子挑軟的吃」。新制實施之後引來包括雇主、患者抗議，勞委會在 2001 年 7 月放寬申請標準，導致外籍看護工人數持續增加。

圖 2.2 各行業外勞人數變化，2000~2003



陳水扁每年減少 1 萬 5,000 名外勞的支票終究沒有兌現。當初制度設計時，並沒有限制業者取得外勞配額之後的使用年限，因此在緊縮外勞政策上路之後，「有者恆有、無者恆無」。要從既得利益者手中拿走糖果，一定會遭遇反彈，勞委會修改辦法，製造業者重新招募外勞時，必須刪減 10% 配額，但以當時聘僱許可期三年來看，要快速減少外勞人數，有一定程度的困難。

其次，就是經濟因素。民進黨執政之後，面臨的經濟狀況並不好。全球景氣不佳、中小企業衰退、對內投資低落，再加上核四停建、縮短工時、緊縮外勞等政策主張，影響投資人信心，台灣再度出現赴陸投資熱潮。面對大陸的「磁吸作用」，對決策者而言，就算在國內大幅開放引進外勞，還是比不過到對岸設廠節省的成本，要外移的產業還是一樣會跑，如果此時繼續開放外勞，絕對會成為眾矢之的。

另外一個沒有讓外勞總數快速下降的原因，是外交考量。我國外勞輸出國包括印尼、馬來西亞、越南、菲律賓、泰國，其中泰國最多有 14 萬、其次是菲律賓將近 10 萬、第三是印尼有 7 萬 7,000 多人，在台工作外勞受到國內基本工資保障，所得和福利優於其他外勞引進國。為數眾多的外勞替母國帶來大量外匯，也紓解當地失業問題，所以東南亞國家儘管蒙受來自中國強大壓力，依舊和

台灣保持密切互動。陳水扁政府如果落實逐年縮減外勞人數，也等於抽走自己手中的籌碼。三年當中，勞委會主委陳菊多次出訪東南亞國家，推動國與國直接聘僱計畫，並且以開發外勞輸出國為由，到蒙古等國訪問。勞委會和外交部 2002 年 4 月共同召開記者會，宣布外勞政策與外交政策掛勾，陳菊一句話「我們妥善照顧外勞，輸出國如果對我國不友好，會有徒勞無功的感覺」。



第三章 鬆動的外勞政策，2004~2006

台灣從開放製造業、營造業外勞，到開放看護工、家庭幫傭類外勞，外勞人數一路成長到 30 多萬，一方面紓解產業缺工問題，也提高婦女勞動參與率。但隨著國內產業結構轉變，產業外移，工作機會快速流失，失業率升高，基層勞力首當其衝，原本填補缺工的外勞，成了失業禍首。

2000 年取得執政的陳水扁政府，首度推動緊縮外勞政策，但緊縮之後，國內失業狀況沒有改善。以營造業為例，外勞凍結三年以來，營造業勞工失業率依舊在 8% 的高檔盤旋，遠遠超過平均失業率，營造業勞工並未因為緊縮政策，獲得工作機會。

緊縮外勞除了希望改善國內失業，也希望藉此刺激國內產業轉型，但效果同樣不彰。原因就在與台灣只有海峽之隔大陸市場迅速崛起，產業不是趁機轉型，而是乾脆外移。

國內缺工無解、失業率高、產業外移取代產業升級，政府走到重新思考外勞政策的路口。

2004 到 2006 年，陳水扁政府再度喊「檢討外勞政策」，但不同於 2000 年到 2003 年，這個階段喊出的檢討方向都是「鬆綁法令、彈性處理」外勞政策。2004 年全球景氣反彈，勞委會決定重新放寬外勞政策，把握景氣從谷底反彈契機，提供產業充沛基層勞力，希望藉由產業發展，減緩失業問題。

鬆動緊縮政策的因素，可以從政治、經濟、社會各方面來探討。緊縮外勞三年多，國內失業率並沒有獲得紓解，產業缺工維持低檔，「引進外勞可以促進就業」的論述獲得鼓勵；陳水扁在競選連任之前，提出自由貿易港區設置管理條例草案，提供寬鬆的引進制度，希望帶動經濟發展。陳水扁連任之後，民進黨內部啟動政黨接班角力，行政院長、勞委會主委換人，展現不同的政策認知，影響外勞政策。

2004 年鬆綁措施陸續上路。勞委會企圖從切割產業外勞、社福外勞，替過去三年的總量管制原則解套。接著陸續開放製造業、營造業外勞，最後開放特殊製程、特殊時程製造業外勞。

本章第三節定名為「疲弱的外勞政策」，主要是因為在緊縮外勞政策鬆綁之後，外勞總數，尤其是產業外勞人數並沒有大幅增加，反應國內景氣狀況。台灣從以製造業為主走向以服務業為主的產業結構，轉變過程中，對外勞的需求逐漸降低。而服務業對於便宜勞力的需求，不完全需要經過政府這一關。例如通訊業者可以在中國大陸設點，聘用當地廉價勞力，從事催帳、客服等業務。

第一節 鬆動的推力

2000 年到 2003 年失業率走高，緊縮外勞政策無法紓解基層失業率，產業缺工率維持緊縮外勞之前的水準，逐漸醞釀鬆綁緊縮外勞的力量。2003 後半年景氣有反彈跡象，為了阻擋產業外移趨勢、留住企業，也為了拼連任，陳水扁政府提出「自由貿易港區設置管理條例」。

2004 年陳水扁獲得連任，失業率好轉，景氣復甦，當年 9 月高雄自由港掛牌前，勞委會邀請工商及勞工團體會商鬆綁外勞政策。

以下將由失業率、產業缺工率、推動自由貿易港區、人口老化與少子化趨勢、以及勞委會主委換人等面向，探到鬆動緊縮政策的推力。

一、緊縮外勞期間失業率居高不下

2000 年陳水扁執政以來，全球景氣蕭條，經濟成長率直線下降，失業率快速攀升。原本期待緊縮外勞政策可以減緩失業率，但 2000 年到 2003 年外勞總數從 32 萬 6,515 人減少到 30 萬人，卻不見失業率有改善。2001 年失業率從 3% 以下直接跳升 4.57%，2002 年更是破 5%，全年平均失業率高達 5.17%（參考表 3.1）。

表 3.1 外勞總數與失業率對照表，2000~2006

年	外勞總數	失業率	男失業率	女失業率
2000	326,515	2.99	3.36	2.44
2001	304,605	4.57	5.16	3.71
2002	303,684	5.17	5.91	4.1
2003	300,150	4.99	5.51	4.25
2004	314,034	4.44	4.83	3.89
2005	327,396	4.13	4.31	3.88
2006	338,755	3.91	4.05	3.71

資料來源:行政院主計處、勞委會職訓局。

當初要脅政府，不給外勞就出走的產業，在緊縮外勞期間大量外移，因關廠而失業人數來到歷史新高。2001 年，因關廠歇業而失業的人數有 12 萬 6,000 多人，占失業人口的 34%，2002 年倍增到 24 萬 7,826 人，占失業人口的一半；2003 年因關廠失業人數依舊突破 20 萬，但人數稍微減少，占失業人口 45%。政策無法提供廉價勞動力，國內廠商走的走、倒的倒，緊縮政策面臨強大壓力。

表 3.2 關廠失業者占失業人口比例，2002~2006

單位：人，%

年	失業率	失業人口	因關廠失業人口	關廠失業占總失業人口比例
2002	5.17	515,145	247,826	48.11
2003	4.99	502,920	228,422	45.42
2004	4.44	454,219	158,331	34.86
2005	4.13	428,173	130,482	30.47
2006	3.91	410,982	117,398	28.57

資料來源：行政院主計處人力資源統計年報。

2003 年全球景氣谷底翻身，2004 年景氣強勁擴張。我國對外貿易及工業生產持續成長，全年平均就業人數 978 萬 6,000 人，較 2003 年增加 21 萬 3,000 人，

增幅 2.22%，是近 12 年最高水準，失業狀況持續改善。關廠歇業人數降回到 15 萬 8,331 人，占失業人口 34%，回到 2001 年水準，失業率也回到 2001 年的狀況，全年平均失業率 4.44%。歷經寒冬之後，如何趁著景氣復甦帶動國內產業發展，成了政府的首要之務，政府開始思考檢討外勞政策。

業者引進外勞大多從事高體力、低技術的工作，勞工團體批評，大量引進外勞之後，讓基層勞工失業狀況惡化，但從政府緊縮外勞政策以來，基層失業狀況並沒有改善。

如果從各行業、職業失業率來看，緊縮外勞政策，並沒有降低原本預期工作被替代的本國勞工失業率降低。從事生產有關工人、機械設備操作工、體力工失業人數，在 2000 年到 2001 年四年之間增加 1 倍，之後到 2003 年一直都維持 20 萬人。營造業失業人數同樣大幅增加，從 2000 年的 4 萬 7,824 人，到 2003 年 6 萬 6,139 人。

表 3.3 製造業、營造業失業人數變化，2000~2006

失業者類別 \ 年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
製造業失業人數	65,049	113,199	130,343	125,480	107,982	105,184	101,395
營造業失業人數	47,824	79,043	77,330	66,139	49,383	39,219	35,775
失業者原本從事 「生產、機械設備操作及體力工」人數	118,456	202,253	218,972	208,203	173,627	156,184	139,821

資料來源：行政院主計處人力資源統計年報。

以緊縮外勞政策減緩基層失業問題，結果證明效果不大。

2004 年之後，勞動市場狀況改善，勞動參與率上升、就業人口增加，失業率下降，在此情況下，鬆綁外勞政策壓力相對較小。

二、缺工率維持低檔

2004 年景氣強勁復甦，失業狀況改善，但若從就業人口結構來看，生產操作人員與農事工作人員因為產業結構改變，占就業人口比例持續下降，2004 年從事生產操作人員有 33.27%，到 2005 年降到歷史最低點 33.08%。

若從產業缺工狀況來看，2000 到 2003 年緊縮外勞期間，製造業空缺人數減少 2 萬 1,623 人，空缺率減少 0.66 個百分點，維持在 3.21%。營造業的部分也是類似狀況，空缺人數少了 4,019 人，空缺率降低 0.44 個百分點，接近 3%。

主計處統計分析缺工率下滑，主要因為國際經濟低迷導致外銷訂單減少，內需亦呈疲弱，再加上部分產業外移，勞動市場需求趨緩。2002 年生產狀況回升，但國內廠商信心不足，勞動市場人力僱用持續緊縮。另外，製造業與服務業佔總缺工人數比例差距逐年拉大，主要因為勞動力供給偏好投入服務業部門，以及製造業中擁有多數三 D（骯髒、危險、辛勞）特性之產業持續缺工。

表 3.4 各部門缺工率，2000~2002

項 目	2000		2001		2002	
	空缺率	空缺人數	空缺率	空缺人數	空缺率	空缺人數
總 計	3.36	202,685	3.21	186,351	2.89	162,093
工業部門	3.71	114,262	3.53	103,570	3.35	94,886
礦業及土石採取業	0.15	15	0.02	2	0.02	2
製造業	3.87	99,246	3.6	88,823	3.43	82,034
水電燃氣業	0.02	8	0.12	44	0.03	12
營造業	3.24	14,993	3.46	14,701	3.18	12,838
服務業部門	2.99	88,423	2.88	82,781	2.43	67,207

資料來源：行政院主計處事業人力雇用狀況調查。

表 3.5 各部門缺工率，2003~2006

單位：人，%

項 目	2003		2004		2005		2006	
	空缺率	空缺人數	空缺率	空缺人數	空缺率	空缺人數	空缺率	空缺人數
總 計	2.57	145,263	2.53	151,526	2.57	155,929	2.61	160,684
工業部門	3.1	88,609	3.05	89,401	3.07	90,076	3.19	94,806
礦業及土石採取業	-	-	0.18	12	0.29	18	0.36	22
製造業	3.21	77,623	3.15	78,820	3.19	79,703	3.24	81,986
水電燃氣業	0.03	12	0.09	31	0.14	48	0.09	31
營造業	2.8	10,974	2.73	10,538	2.6	10,307	3.17	12,767
服務業部門	2.03	56,654	2.04	62,125	2.1	65,853	2.06	65,878

資料來源：行政院主計處事業人力雇用狀況調查。

經濟不景氣、國內投資意願低落，2004 年 7 月傳出勞委會有意鬆綁外勞政策，降低傳統製造業重大投資案申請門檻到 5,000 萬，開放 3D 產業，及 24 小時輪班的特定製程產業，初估第一波開放人數約為 4 萬到 5 萬人（聯合報，2004-07-25，A4 版）。

消息傳出後，勞委會立刻發表新聞稿澄清，強調的確有開會研商相關事宜，但尚在評估階段，所有決策都會嚴守總量管制原則。勞委會強調，根據「自由貿易港區設置管理條例」第十一條規定得放寬港區事業聘僱外勞比例之立法意旨，勞委會分別邀請勞方、資方舉行政策座談會，針對多項政策問題進行討論，包括傳統製造業重大投資案申請門檻過高，一般製造業沒有開放新配額，且原本有外勞配額者重新招募並沒有次數限制，造成「有者恆有、無者恆無」的不公平現象。會中決定，將製造業重大投資案的外勞申請門檻，由現行投資金額 2 億元降至 5,000 萬元；另外，開放 3D 產業與 24 小時輪班的「特定製程」產業。勞委會在廣徵各界意見之後，還要提報外勞政策研究諮詢小組討論（勞委會職訓局新聞稿，2004-07-28）。

工人立法行動委員會、工殤協會等勞工團體批評，本地勞工失業問題依舊嚴重，勞委會只聽資方意見，嚴重失職。勞工團體批評，2000 年總統大選，陳水

扁承諾每年減少 1 萬 5,000 名外勞，結果經過四年，外勞總數依舊超過 30 萬，政治支票已經跳票。勞委會官員強調，開放特定製程產業聘僱外勞，目的在避免關連性產業的「產業鏈」全部外移。例如染整業本國勞工不願意從事，如果不開放引進外勞，業者只有出走一途，將製造更多失業，如果開放，留住染整業，還可以留住紡織、石化及塑膠等上下游產業，創造更大的就業市場。

三、發展自由貿易港區，引進外勞再成話題

2001 年陳水扁總統為了因應低成長高失業的經濟狀況，召開經濟發展諮詢委員會議，達成持續緊縮外勞的共識之外，在兩岸經貿政策上，也以「積極開放、有效管理」取代過去的戒急用忍，經發會明確建議經建單位「積極評估建立經濟特區」。

設計經貿特區的共識是放在兩岸三通的項目底下。經發會建議行政院在配合加入世界貿易組織的進程下，開放兩岸直接貿易和兩岸直接通郵、通訊，並積極推動通航。在完成三通之前，可以藉由經貿特區，突破法令限制，在特區內先推動兩岸直航，開放引進大陸勞工，盡快挽回「台灣接單，大陸出貨」所流失的商機。

全球化激烈競爭之下，許多國家設立自由貿易港區加強競爭力。全球化下的企業經營，產業分工日漸明顯，設置自由貿易港區，提供免徵進口稅、貨物稅及營業稅等優惠，簡化關務行政及通關申報作業，藉以排除貿易障礙。自由貿易港區的設立，除了有一般轉口功能，還可以進行深層次加工製造，將港埠產業由低利潤之單純轉口轉型為高利潤之加工製造活動。

陳水扁為了拼連任，由行政部門在 2003 年提出六大財經法案，宣示大改革、拼經濟的決心。六大財經法案包括：金融重建基金設置及管理條例、金融監理委員會組織法、農業金融法、自由貿易港區設置管理條例、兩岸人民關係條例及不動產證券化條例。

其中自由貿易港區設置管理條例草案，就是落實經發會經貿特區的意見，此項草案在立法院引發朝野不同意見。執政黨認為，在全球化的發展下，各國都在籌畫自由港，利用港區「境內關外」的特質以及單一窗口的便利性，提供租稅優惠，做到人、貨、資訊和資金自由流通，擴大經濟關聯效果。在野黨認為，行政院的做法畫蛇添足，重點應該是兩岸直航，不是成立自由貿易港區，只要依據「兩岸人民關係條例」第二十八至三十二條的相關規定，受理航運業者申請直航，並允許經營兩岸直航業務，再充實港埠設施，就可以達到自由貿易港區的效果。根據經建會原本規劃的設置草案，列入兩岸經貿、開放大陸人士入區的相關條文，但陸委會反對，堅持大陸商務人士來台必須由陸委會另訂規範，同時陳水扁總統也公開宣示，如果對岸堅持一中原則就不直航，等於自由貿易港區不夠「自由」，喪失吸引力。親民黨團主張，如果要通過自貿港區設置管理條例，必須加入「限期通航」的條文。

開放自由貿易港區除了兩岸直航、引進陸勞之外，外勞薪資與基本工資脫鉤也是規劃內容之一。有關兩岸的部分，經建會、經濟部、勞委會這次態度較為一致，傾向贊成，持反對意見的是掌管兩岸事務的陸委會。至於外勞薪資，勞委會主委陳菊雖然表示不同意的態度，但相較於過去堅決反對的用詞，態度已經明顯不同。

國內資金大量流往對岸投資，為了吸引大陸台商返台投資，2003年2月，經濟部和勞委會針對大陸勞工來台以及設立經濟特區進行評估報告。在海基會與大陸台生協會資深會長的座談會上，包括北京、上海、昆山、深圳、福州、東莞等多位會長表達希望引進大陸勞工，讓產品部分製成在台灣完成，如果政府有國家安全上的考量，建議在離島地區設立經濟特區。勞委會主委陳菊表示，為了保障國內就業並且符合國際原則，外勞薪資不應該與基本工資脫鉤，開放引進大陸勞工同樣適用國內基本工資的規範，對於降低勞動成本的效用不大，至於經濟特區的彈性比較大，先在離島設立特區，專案引進陸勞，可行性比較高，勞委會願意考量。主持會議的陸委會主委蔡英文則考量國家安全和國內法制，持保留態度

(經濟日報，2003-02-13，20 版)。

當然反對的不只陸委會，還有勞工團體，他們主要擔憂的是經濟特區專案引進大量外勞，且有可能和基本工資脫鉤。經建部會認為，自由貿易港區強調境內關外的概念，可以不完全受國內法規約束，以配合全球化、高度自由化的發展所需，帶動經濟發展，進一步解決國內失業問題。但勞工團體擔心，如果特區內的外勞薪資和基本工資脫鉤，將衝擊港區外的本國勞工勞動條件。首先，自由貿易港區內本國勞工的薪資可能因此調降，進而擴散到港區外，同時港區內的低人力成本將吸引大量廠商進駐，造成各地競相成立自由貿易港區，改變本勞工作環境 (薛承泰，2003：215)。

最後缺乏兩岸直航和開放陸勞內容的自由貿易港區設置管理條例草案沒能在立法院通過，引爆行政立法兩院高分貝互嗆。

行政院召開記者會批評立法院立法怠惰。立法院長王金平也公開回應是行政院不夠積極，急著通過的法案卻不見官員到立法院說明。民進黨團順勢要求立法院召開臨時會審議行政院六大財經法案。

當時擔任行政院副院長的林信義，帶著財政部、陸委會、經建會、農委會等財經部會首長召開記者會，呼籲立法院儘速召開臨時會，同時呼籲在野黨立委不要「一案卡一案」、「一案綁一案」。經建會特別撰寫說帖批評，自由貿易港區設置管理條例立法延宕，將對經濟造成五大負面效果。機場及港口相關建設計畫很難進行；喪失成為區域營運中心的先機；失業惡化、工業產值縮減；加速國內產業外移；國際投資者對政府能否有效運作，產生根本懷疑。經建會評估，有了自由貿易港區，台灣接單、大陸生產的產品，將有一成改為台灣製造，光是 2003 年到 2007 年就可以創造 6 億 1,810 萬產值，增加 16 萬 9,359 個就業機會 (經濟日報，2003-06-17，4 版)。

在朝野協商加開臨時會的情況下，自由貿易港區設置管理條例在 2003 年 7 月 10 日通過，刪除外勞薪資與基本工資脫鉤的條文。有關人員引進的部分，第十一條規定，僱用本國勞工人數，不得低於僱用員工總人數 60%。也就是自貿港

區內聘僱外勞比例最高可達四成。另外，條例第十二條規定，外勞適用基本工資，並且在雇用勞工總人數當中，應有 5% 原住民，如果不達規定，該事業須向主管機關繳納差額補助費，依差額人數乘以每月基本工資。

「自由貿易港區設置管理條例」通過之後，陸續有四海港一空港成立自由貿易港區。包括 2004 年 9 月基隆港營運，接著，高雄港、台北港、台中港在 2005 年陸續營運，最後 2006 年桃園航空自由貿易港區開張。截至 2006 年 3 月底，國際商港自由貿易港區計有 20 家航商及業者取得營運許可證，另外，有 46 家廠商進駐桃園航空貨運園區（立法院，2006a）。2005 年度自貿港區進出口貿易 11 億 2,700 多萬。

台灣第一座設立在空港的自貿港區「遠雄自由貿易港區」，2006 年元旦正式開放。港區內享有自主管理權，外籍人士可申請落地簽證，進駐廠商可申請外籍勞工，也可以申請大陸人士來台從事商務活動，貨物享有免通關、免稅及加工生產的「境內關外」營運優勢。遠雄企業集團董事長趙藤雄強調，遠雄自由貿易港區結合空運貨物、自由貿易港區，包括工業區、加工區、物流區、保稅區、貿易區，是台灣第一、世界第一的五合一自由貿易港區。港區一開幕就有近百家廠商進駐，遠雄集團預估，可以創造年產值 8,000 億元，增加 2 萬 5,000 個工作機會（聯合報，2005-12-22，B1 版）。

四、非企業部門之壓力與需求—人口老化與少子化社會發展趨勢

隨著社會、經濟急遽變遷，人口出生率持續下降，平均壽命逐年延長，國內中高齡人口之比率逐漸升高。依照聯合國之定義，六十五歲以上之老年人口占總人口之比率超過 7% 以上者，即為高齡化人口社會。台灣地區 1993 年 9 月即邁入高齡化社會；至 1999 年，六十五歲以上老年人口占總人口比率高達 8.28%，高齡化趨勢更為明顯；經建會估計，未來老年人口比率，2011 年將達 9.9%。¹¹除

¹¹（網站資料）中華民國統計資訊網，就業、失業統計，統計分析，台灣地區中高齡者就業狀況

了高齡人口不斷增長之外，少子化也是近年台灣人口結構之現象。根據統計，2000年之後，我國出生率持續下滑，從 13.76‰ 降到 2005 年的 9.06‰，自然增加率則從 8.08‰ 落到 2.92‰。

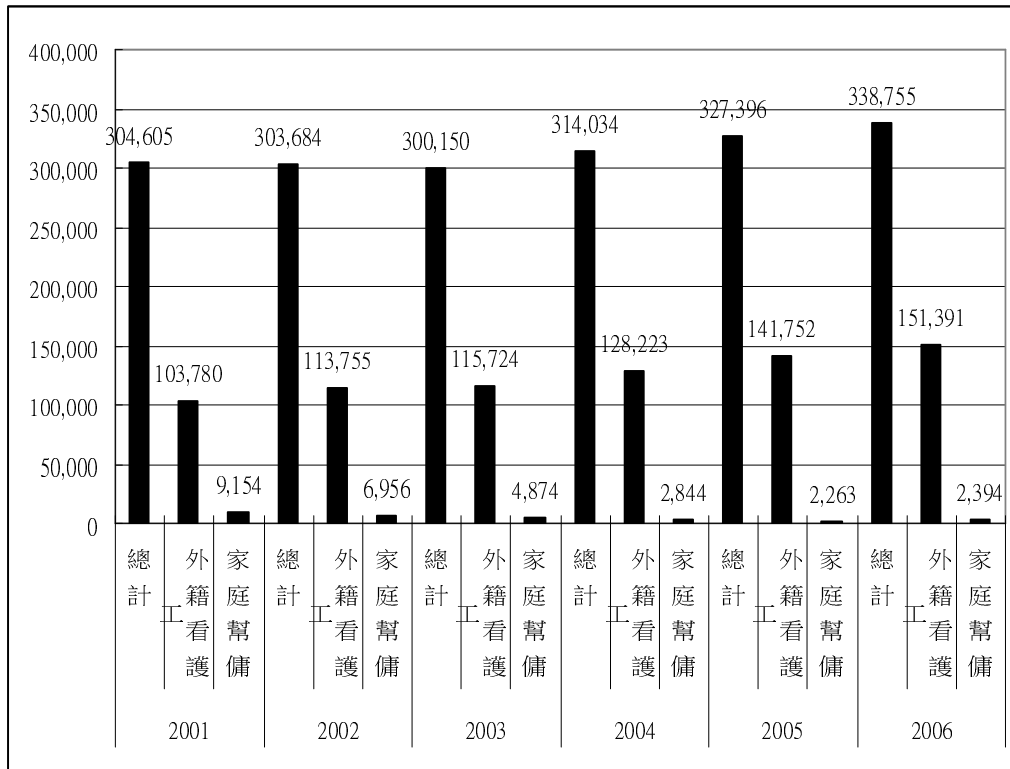
高齡化與少子化之發展不容忽視，不僅影響勞動力結構與素質，也帶來老年照護與安養的社會議題。國內人口結構因為平均壽命延長、總生育率減少以及撫養比率增加，再加上生活型態改變、衛生醫療科技進步，疾病型態由「急性」轉為「慢性」；社會對醫療照護的需求從「治療」轉為「治療與照護並重」，照顧服務需求快速增長。

行政院在 2002 年通過「照顧服務福利及產業發展方案」，老人與身心障礙者之照顧為首要推動範圍（經建會，2004：6）。照顧服務依服務對象不同有不同服務項目，從老人日間照顧、身心障礙者居家照顧、裸母托育，到婦女做月子服務等等。各服務項目之發展，以兒童及婦女照顧服務產業化相對較成熟，也因此老人與身心障礙者照顧需求最為殷切與迫切。

儘管照顧服務需求殷切，政府推動照顧服務業依舊面臨許多問題。根據 2004 年經建會的分析，推動照顧服務業面臨的問題，包括行政體系未能充分協調整合、缺乏相關政策整體規劃、福利或產業定位仍有爭議、開放民間參與經營之法令障礙仍待排除、外籍看護工與國內照顧服務體系接軌仍未完成、民眾使用社區或居家服務之誘因不足（經建會，2004：9-15）。目前國內長期照顧個案大多是住在家裡由家人照顧；若家庭無法承擔，需要對外尋求正式服務協助時，多會選擇住進機構或在家聘請外籍看護工。外籍看護工具有價格優勢、配合度高，成了需求長期照護家庭的首選。由圖可看出，外籍看護從 2001 到 2006 年幾乎是以每年增加 1 萬人的速度持續成長。

之研析。網址：<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=670&ctNode=516>。

圖 3.1 外籍看護、外籍幫傭總數變化，2001~2006



我國最初引進外籍看護工，主要考量促進女性就業。

為瞭解開放外籍看護工能否促進婦女就業及是否會排擠國內類似職業勞工的就業機會，勞委會以及職訓局分別進行委託研究，結果都發現，引進外籍幫傭與看護工，促進婦女就業效果有限，但對國內就業市場的替代效果也不強。

勞委會職訓局委託中華勞資關係研究所徐學陶研究發現，引進外籍幫傭或看護工可以促進國內女性就業，同時對國內類似職業勞工就業機會的取代效果有限（李漢雄、藍科正，2000）。在促進女性就業部分，僱用外籍幫傭或看護工前沒有工作的婦女，有兩成會在僱用幫手之後進入職場；就這點而言，促進就業效果有限。但是若無法繼續聘僱外籍幫傭或看護工，有三成女性雇主會選擇辭去工作回家料理家務或照顧家人；另外，不到三成的女性雇主表示會改聘本國幫傭或看護工，可見外籍幫傭或看護工對防止婦女因負擔家務而退出就業市場的效果十分明顯，同時引進外籍幫傭或看護工對於國內就業的排擠或替代效果有限。另

外，研究也訪問領有裸母證照之女性，結果發現造成本國裸母就業障礙的因素，主要是公立就服中心無法滿足供需及媒合個別化、在地化的需求；其次，私人仲介或非法的托嬰及看護機構掌握主要就業管道，導致家事服務業的勞工必須靠行或支付仲介費，否則無法就業。

勞委會在 2000 年則以「引進外籍幫傭、看護工對國內女性就業之影響」為題，委託中華經濟研究院研究員辛炳隆等人進行研究。研究報告指出，受訪的 257 位女性雇主中，有 50 人在僱用外籍幫傭或看護工之前沒有工作，僱用後，只有 7 人投入勞動市場，比率僅達 14%，顯示引進外籍看護工或外傭對原本未工作之婦女的就業促進效果相當有限。未來如果無法續聘外籍看護工或幫傭，超過四成的女性雇主會選擇自己接下料理家務或照顧家庭的責任，選擇改聘本國看護或本國幫傭的比率不到三成；而在目前有工作的女性雇主中 33.57% 表示，若未來無法聘僱外籍看護工或幫傭，必須辭去工作或向公司爭取留職停薪，另外 59.44% 表示，會轉換離家較近或時間較具彈性的工作，認為不受影響的比率僅有 6.99%。研究分析指出，引進外籍看護工、幫傭，在促進原本沒有工作的女性雇主就業的效果十分有限，但在避免有工作的女性退出就業市場或轉換工作的效果則相當明顯；另外，許多雇主是在政府開放引進，雇用成本大幅降低之後，才決定將照顧家人或料理家務的責任交給他人負責，對他們來說，引進外籍看護工所替代的並非本國類似職業勞工的就業機會，而是雇主原本負擔的家庭照顧角色。

五、陳水扁連任、行政院長與勞委會主委換人

2004 年總統大選，外勞政策並沒有成為雙方較勁的焦點。陳水扁推動公投法過關，並且在總統大選時提出防禦性公投，成為當年大選焦點，其他議題相形遜色。

競選連任的陳水扁，外勞政策不再喊得震天嘎響，轉而把焦點放在「中國勞工」的議題上；國親連宋配提出的勞動政策，也只強調「認真檢討外勞政策」。

連戰主張，在當前失業嚴重的不景氣環境，國親兩黨將認真檢討外勞政策。陳水扁提出六大保障，分別是降低失業率至 4% 以下、禁止引進廉價中國勞工、建立勞工退休終身保障制度等。陳水扁的政策當中沒有提及縮減外勞（聯合報，2004-02-09，A11）。陳水扁在競選過程中多次強調，2000 年外勞有 32 萬，這幾年政府好不容易讓人數減少到 30 萬沒有增加，未來不可以再增加，「可能的話」「應該」逐年減少（聯合報，2003-12-18，A1 版）。

競選過程中，人力仲介工會串連反扁呂配。陳水扁政府在第一任四年當中提出緊縮外勞政策，並且對於外勞必需支付高額仲介費提出多項改善措施。北中高三大人力仲介工會發函給全國仲介業及雇用外勞的雇主團體，發動反輔選。工會批評，陳水扁政府長期汙名化外勞仲介業，實在忍無可忍，所以趁著總統大選表達心聲。業者評估，在台外勞 30 萬人，家庭看護工和幫傭就有 12 萬人，他們至少可以掌握 20 到 30 萬張選票。勞委會主委陳菊得知消息之後，立刻派人與業者溝通（聯合報，2004-03-11，A11）。

經過四年，陳水扁政府的緊縮外勞政策已經有了變化，取得連任之後，陳菊繼續擔任勞委會主委直到 2005 年 9 月因為高捷泰勞抗爭事件下台，接手的是具有謝系色彩、缺乏勞工背景的李應元，李應元和當時行政院長謝長廷積極檢討緊縮政策，接連公佈多項鬆綁措施。美麗島世代、經歷黨外運動的陳菊，在民進黨內算是大老，在她任內，勞委會擺脫弱勢部會的形象，不管是對立法院、或在行政院內，陳菊給外界堅定的形象。陳菊擔任勞委會主委，不單是陳水扁需要一個頂得住的人來落實勞工政見，同時也是選舉考量，以資源分配運用替選舉佈局。2004 總統大選，就經常可以看到陳菊穿梭在各產業工會活動上，並且積極串連工會成立挺扁後援會（聯合報，2004-01-04，高雄屏東 B2 版）。

外勞政策轉向，行政院長的態度也相當關鍵。2001 年凍結重大工程引進外勞，儘管經建單位反對，但最後在行政院長張俊雄支持下，勞委會成功凍結引進。2005 年，連任高雄市長的謝長廷，轉任行政院長，立刻要求重新檢討外勞政策，扶植傳統產業，調降申請門檻。

第二節 鬆綁措施上路

同樣是 2000 年隨著新政府上台的閣員，勞委會主委陳菊做滿陳水扁的第一任四年，陳水扁連任之後，繼續擔任勞委會主委直到 2005 年 9 月。而當初的經濟部長林信義早在 2002 年內閣改組時，成為行政院副院長兼經建會主委。過去兩人從法定工時、緊縮外勞政策、到調漲基本工資等議題，都曾在媒體或政府聯繫會議上針鋒相對。

2003 年，台塑集團董事長王永慶親自寫信給林信義，表達台塑六輕四期擴建計畫面臨勞工短缺的問題，主要是一些建廠土木、高空作業等危險、本地勞工不願從事的工作，希望林信義能替台塑爭取。林信義多次協調勞委會，希望以專案許可方式引進外勞，但勞委會頂多同意一比二的替代方案，也就是引進一名外勞，必須雇用兩名本國勞工。林信義協調不成，最後公開批評勞委會「不服協調」。林信義在 2003 年底參觀花蓮海洋公園，有感於國內服務業積極發展，但製造業卻面臨缺工窘境，他批評，「現行外勞政策無法顧及產業實際需求，勞委會顯然是對產業不太了解、道理講不通」。他認為勞委會不應該屈從於勞工團體的壓力，一味抵制產業外勞政策開放，某些請不到國內勞工的中間製成產業，例如染整、電鍍等，應該百分之百開放外勞配額，才不會造成產業鍊外移（聯合報，2003-12-11，C1 版）。

2003 年之後，經建會要求將產業外勞、社福外勞總量管制切割處理，製造業申請外勞規定也要調整。2005 年謝長廷接任行政院長之後，更是明白點名外勞政策該檢討，不應該讓傳統產業沒落、重大工程無法動工，勞委會陸續宣布降低傳統產業製造業申請外勞門檻，重大公共工程禁用外勞解禁。

一、2003 年檢討總量管制政策，切割產業與福利外勞

首度政黨輪替後，民進黨政府確立在補充性原則、總量管制原則、行業重新檢討原則下，以促進本國勞工就業為目標，採取緊縮外勞政策。勞委會並且在 2001 年改組外勞政策評估小組，依外勞開放項目分成產業經濟組及社會福利組兩個小組，也就是把外勞區分為產業外勞與福利外勞，分組之後增聘勞、資團體代表人數（行政院，2001a）。

勞委會認為，若從外勞引進項目來區分，大致可以區分為社會福利功能及經濟功能，因此規劃未來將外籍幫傭及看護工劃分到社會福利組，而製造業及營造業外勞劃分為經濟組，以使外勞政策的訂定能更符合各引進項目的需要。

2003 年 9 月 5 日國內媒體大幅報導，經建會協調相關部會檢討當前外勞政策，會中達成共識，放寬現行外勞總量管制，未來產業外勞及社福外勞將分開計算，並將營建業、製造業的外勞比例逐漸放寬（聯合報，2003-09-05，A6 版）。

檢討外勞政策的會議由行政院副院長兼經建會主委林信義主持，出席的包括義美副董事長高志尚、工總副秘書長蔡宏明、勞委會主委陳菊、中華經濟研究院院長陳添枝等人。勞委會提出報告，由於產業外勞和社福外勞引進對社會影響層面不同，統一總量管制容易造成相互排擠的「不良」效果。會議初步達成共識，兩種不同性質外勞的總量管制將分開處理。至於產業外勞方面，將調整凍結營造業外勞的規定，考慮在台投資 100 億以上、對國內產業有幫助的業者，可以專案引進外勞。而製造業重新招募強制刪減 10% 配額的規定也預計放寬。

勞委會在媒體報導之後澄清，相關政策依舊是在總量管制的原則下進行，沒有鬆綁外勞政策的結論。但勞委會隨後提出檢討外勞政策，納入了經建會檢討會議的結論，除了前述提到的分類總量管制、有條件放寬營造業引進外勞之外，勞委會也預計調整自由貿易港區外勞合配原則（行政院，2003a）。

- ✓ 研議分別訂定產業外勞與社福外勞總量管制。
- ✓ 研議民間重大投資案引進外籍營造工：基於營造業外勞緊縮無法完全改

善營造勞工失業狀況，部分攸關國內經濟發展之民間重大投資案，若因面臨建廠所需勞力不穩定，導致工期延宕、成本增加等問題，影響投資意願，也造成本勞就業機會無形中喪失。因此研議適度開放民間重大投資專案引進外籍營造工，以符合當前經濟情勢需要。

- ✓ 研議自由貿易港區事業之外勞核配政策：2003 年上路的「自由貿易港區設置管理條例」，為鼓勵區內廠商聘僱本國勞工，以利整體經濟建設發展，勞委會研議調整自由港區事業聘僱外勞之核配原則。
- ✓ 研議外籍看護工申請機制應與國內照顧服務體系接軌：對於外籍看護工引進之政策，係在不妨礙國人就業機會及國內照顧服務產業發展的原則下，對有長期照護需求者應優先回歸社政支持體系，漸進減少外籍看護工之引進；在體系評估後，如認為國內照護資源仍不足以提供需求，始可依據補充性原則開放引進外籍看護工。該會已研擬「外籍看護工申請機制與國內照顧服務體系接軌方案」送內政部，依本院社會福利推動委員會於 2003 年 7 月 10 日召開「行政院社會福利推動委員會第六次委員會議第一次會前協商會議」決議，請內政部於規劃建立我國長期照護制度時就上開方案納入考量。

在製造業重新招募刪減配額的部分，也從強制刪減 10% 配額，改成彈性調整。以有效聘僱員額刪減 10% 為原則，雇主於國內招募期間每增聘三名本勞可減少刪減一名外勞員額，減少刪減額度以有效聘僱外勞 5% 為限，即外勞刪減員額將視創造國內就業情形而定，刪減額度為 5% 至 10%（行政院，2003b）。

二、2005 年調降製造業重大投資門檻

2005 年中，勞委會大幅度調整申請製造業外勞門檻與核配比例，提高高科技產業門檻、降低傳統產業申請外勞門檻。

1993 年開始，勞委會規定傳統產業投資金額須達 2 億元以上、高科技製造業投資 5 億元以上，才可申請外勞。業界不斷反映傳統產業及中小企業的投資案難以達到 2 億元，希望降低門檻。2005 年 4 月 15 日開始，傳統產業投資門檻從 2 億元調降為 5,000 萬，廠房投資金額也從 1 億元調降為 2,500 萬；重大投資案件非傳統產業部分，包括投資從事基本金屬冶煉、積體電路晶片製造、液晶顯示器（TFT-LCD）、電漿顯示器（模組組裝除外）或積體電路製程用光罩等五種製程或製品之製造業，投資總額門檻從 5 億「提高」為 10 億元，其中機器設備加上廠房設備之投資金額從 3 億調高到 5 億元。

大幅調整高科技與傳統製造業申請外勞門檻之後，外勞核配比例也搭配降低 5%。高科技產業初次招募和總額限制都從 15%減少為 10%，傳統產業則從 20%降低為 15%。另外，獲得外勞配額的雇主可重新招募一次，也就是說使用外勞年限最高 12 年（行政院，2005）。

根據勞委會估算，傳統產業申請外勞門檻降低後，每年大約增加 2,500 位外勞，而高科技產業申請門檻提高之後，每年減少的外勞人數超過 2,500 人，因此外勞總量不會增加（聯合報，2005-04-15，B2 版）。

外勞政策重大轉變，主要跟新任行政院長謝長廷的立場有關。

2005 年 1 月，連任高雄市長的謝長廷轉任行政院長，在首次內閣聯誼座談會上指示，重新檢討外勞政策。謝長廷表示，政府目前政策偏重高科技產業，著重產業升級，所以限縮外勞人數成長，但限制的結果造成傳統產業沒落，他認為政府不能只照顧高科技產業，忽略傳統產業，兩者應該均衡發展才能帶動全面繁榮，所以外勞政策有必要檢討。除了傳統產業，謝長廷也認為國內重大工程如果找不到本國勞工，就應該考慮專案引進外勞。對於謝長廷的指示，勞委會主委陳菊低調回應，「既然院長這麼說，這就是行政院政策」。陳菊表示，「如果」引進外勞可以讓傳統產業再生，創造更多本國勞工就業機會，也讓重大公共工程不再

缺工，勞委會會在「有完整配套措施」下，「審慎評估」有條件開放引進外勞（聯合報，2005-04-10，A4 版）。

媒體報導，謝長廷首度主持內閣聯誼座談會，對於經濟發展組的報告中，沒有提到製造業引進外勞的問題，他希望相關部會檢討。謝長廷成了民進黨上任以來首位質疑緊縮外勞政策的閣揆，開放引進外勞的強硬態度，讓勞委會主委陳菊相當尷尬。兩人在民進黨內不同的派系色彩，也讓外界增添政治鬥爭的想像¹²。

三、重大工程開放外籍營造工

2003 年經建會邀請各部會檢討外勞政策，決議有條件開放外籍營造工。勞委會決定，在鼓勵民間業者投資與創造就業機會的考量下，2003 年底開始陸續開放營造業引進外勞。

2001 年停止重大工程引進外籍勞工之後，2003 年底勞委會重新開放民間投資重大經建工程（簡稱民間計畫工程）申請引進外籍營造工（勞職外字第 0920208449 號）。民間計畫工程有金額限制，經中央目的事業主管機關認定為民間計畫工程，投資總金額 100 億元以上，工程期限超過一年半，得申請聘僱外籍營造工從事營造業工作，外勞核配名額以 30% 為總量上限。

對於勞委會開放營造業外勞，工人立法行動委員會、工殤協會等勞工團體到勞委會抗議，高喊「財團治國」、「外勞政策跳票」、「陳菊軟腳」、「阿扁跳票」、「勞工跳腳」等口號。

接著，謝長廷就任行政院長，進一步指示公共工程也要解禁。2005 年 5 月勞委會宣布開放政府機關發包興建之重要建設工程（簡稱政府計畫工程），得專案引進外籍營造工（勞職外字第 0940502891 號）。除了民間計畫工程之外，開放政府計畫工程總金額達 100 億元以上，工程期限達 1 年 6 個月以上引進外籍營造

¹² 陳菊離開勞委會主委職務之後，準備參選高雄市長，是民進黨黨內初選呼聲最高的人選。2005 年底，剛接任主委不久的李應元，被媒體報導有意參選高雄市長，有可能變成民進黨前後任勞委主委競爭的場面，這項傳聞謝長廷、李應元都否認。最後由陳菊代表民進黨贏得高雄市長選舉。

工。不過在這次開放名額中，外勞核配的總量上限降為 20%。

四、自由貿易港區大幅開放引進外勞

自由貿易港區設置管理條例 2003 年 7 月通過，為了保障原住民就業，條例中第十二條規定，業者必須聘僱 5% 的原住民，不足額的部分要繳納差額補助費。條例一通過立刻引來企業反彈，抗議政府用懲罰性條文對待業者。經建會副主委何美玥批評，這項規定窒礙難行，將在立法院下個會期推動優先修法。原民會主委陳建年回應，原住民希望有更多的工作機會，「那裡有好的工作，原住民都願意遷過去」，自由貿易港區不用擔心找不到原住民勞工（聯合報，2003-07-16，A2 版）。

經建會與勞委會協商之後，承諾在接下來的立法院會期中提出修正條文，刪除差額補助費規定，改以鼓勵方式，每聘用一名原住民可獲得 2 名外勞配額（經濟日報，2003-09-12，6 版）。

第十二條條文多次在立法院提出修正案，但始終沒有通過修法，懲罰性條款依舊保留。2006 年 4 月，交通部與經建會官員在立法院交通委員會，針對「自由貿易港區政策推動及執行情形」接受質詢時，交通部航政司長林志明報告指出，港區業者關心降低僱用 5% 原住民比例、放寬聘僱外勞限制等問題，已交由經建會考量（立法院，2006a）。隨後，經建會拜會多位原住民立委，表明行政院已有「促進原住民就業方案」，且「自由貿易港區設置管理條例」第十二條有修正的必要性。經建會在 2005 年 12 月 29 日，召開「自由貿易港區管理條例」協調會議，會中決議，促進原住民就業應與自由貿易港區法制脫勾處理（立法院，2006b）。

自貿港區設置管理條例通過之後，勞委會針對外勞聘僱研擬規範，直到 2005 年中才正式公佈。2003 年底初步規劃，特區內外勞配額採二比三的比例，每聘用兩名外勞，應雇用國內勞工人數三人；如果聘用原住民或身心障礙者，每聘用

一名，可獲得兩名外勞配額。特區內企業外勞總數上限為 40%，比國內企業外勞上限 15%到 20%高出許多。至於開放類別仍維持製造業及營造業外勞，服務業外勞仍在禁止之列。由於自由貿易港區主要聚集製造業、物流、金融等三大行業，如果服務業暫不開放外勞，物流、金融業仍將無法獲得外勞配額。

五、2006 年重新開放特殊製程製造業引進外勞

2000 年陳水扁總統執政之後，勞委會主委由美麗島世代的陳菊出任，強調外勞政策在補充性原則、總量管制原則、行業重新原則之下，持續緊縮政策，但在經發會之後，勞委會推動外勞薪資含膳宿費，讓國內勞工團體體會到，這位也許「勞味」十足的主委，手段也相當兇狠。陳菊 2005 年因為高捷泰勞抗爭事件請辭下台，由當時行政院秘書長李應元接任。李應元正式上任之前就向媒體表示，外勞質量都應該提升、工資是否適用基本工資、和仲介管理都要全面檢討，暗示外勞政策將改弦更張（聯合報，2005-09-19，A10 版）。李應元上任第一天就宣示，兩週內完成檢討，「從哪裡跌倒，從哪裡站起來」。

李應元上任之後，第一個端出的鬆綁政策，就是重新開放 3D 產業引進外勞，並且提高外勞占員工總數比例。

勞委會 2006 年初重新開放 3D 產業申請外勞，總共開放 2 萬個名額，提供國內辛苦、骯髒、危險性產業申請。勞委會公告，雇主每申請引進兩名外勞，應再聘僱三名本國勞工，且外勞人數不得超過員工總數 15%。

立委吳志揚、朱鳳芝、廖本煙等人認為，傳統產業製程中有很多都必須在燥熱環境中進行粗重的工作，就算給本地勞工一個月 4 萬元以上的工資也很少人願意從事，這些傳統產業已因人力不足問題，準備關廠，轉赴大陸和東南亞國家。立委表示，外勞鬆綁的美好良意，因門檻太高，不能真正紓解 3D 產業缺工問題，因此提案建議，鬆綁 15%的核配門檻，恢復為過去的 30%，且本勞與外勞的比例，改為一比一，外勞開放名額應再增加配額（立法院，2006c）。

勞委會重新開放製造業具有特製程產業、也就是 3D 產業申請外勞，半年內外勞核配人數增加 1 萬 2,000 多人。勞委會統計，到當年 6 月 9 日為止，已完成符合 19 項具有特定製程行業可引進外勞之廠商及人數的核配作業，總計符合廠商申請聘僱外勞案件數為 2,367 件，核配外勞人數計 1 萬 2,425 人（勞委會職訓局新聞稿，2006-06-09）。當時外勞在台總人數 33 萬 7,000 人。

2006 年行政院長再度換人，謝長廷下台，換台北縣長蘇貞昌接任，李應元留任勞委會主委。蘇貞昌在立法院接受質詢時表示，外勞問題不在價格不夠低而在數量不夠多，未來會鬆綁法令、彈性研議政策。

立委黃宗源在質詢蘇貞昌時強調，土地與人力問題是國內投資環境的最大問題，如何提供便宜土地、有彈性的人力供給，影響台灣經濟甚巨。黃宗源批評，對於外勞薪資與基本工資脫鉤，前任勞委會主委陳菊堅持不放手，其實就算只有 8,000 元，外勞也願意來，多給的薪水都被仲介拿走；我國也沒有加入國際勞工組織，沒有必要遵守公約；再者，外勞聘僱門檻的法律規定太過嚴苛，有能力達到標準的業者也沒必要聘外勞。蘇貞昌則回應，現在的問題不是因為投資者認為外勞工資太高不願意進用，他與投資者座談之後發現，許多業者願意以高於基本工資的薪資聘僱外勞，但還是聘不到，「這是量的問題，是僧多粥少的問題」，也就牽涉到整體外勞政策。蘇貞昌表示，過去一直緊縮，未來將朝向法令鬆綁、彈性處理的方向研議政策（立法院，2006）。言下之意，外勞政策考慮放寬總量管制。

蘇貞昌在立法院宣示鬆綁法令之後，經濟部次長陳瑞隆表示，將在國家經濟永續發展會議上呼籲檢討外勞政策，包括取消重大工程建設聘僱外勞總額限制，明確區分產業外勞、社福外勞，避免排擠效應（經濟日報，2006-05-09，A9 版）。

經續會進行分組會議時，經濟部長黃營杉和勞工代表為了鬆綁外勞政策起了爭執。黃營杉主動登記發言，強調產業缺工問題相當嚴重，應該儘速解決，他也直接表示，勞委會主委李應元和他有默契，經續會之後，會共同解決企業缺工問題。黃營杉的發言立刻引來勞工代表的反對，並且質疑勞委會、經濟部私下交

易藐視經續會，要求黃營杉收回不當發言（經濟日報，2006-07-28，A2版）。與會代表孫友聯主張，應該訂定外勞逐年降低目標。代表謝創智也反對擴大引進外勞，台灣產業缺工問題，應該從擴大中高齡就業、延後退休，還有鼓勵婦女就業著手。最後分組會議的結論是：檢討外勞政策，對外勞採總量管制、數目將逐年遞減，並強調會保障本國勞工就業。

不過經續會全體大會最後達成的共識，只有「在保障本國勞工就業前提下，全面檢討外勞政策」。勞工代表主張的外勞總量逐年遞減，只列為「其他意見」。

六、開放特殊時程製造業引進外勞

在開放特殊製程製造業引進外勞之後，勞委會主委李應元今 2006 年 7 月透露，開放傳統產業夜班人力補充方案，引進外勞，填補本國勞工不願意上的大夜班。李應元出席由國內產業界菁英組成的「三三會」例行會議時透露，為了回應「台灣經濟永續發展會議」提出的產業缺工問題，勞委會將與經濟部共同研議「傳統產業夜班人力補充方案」，針對具 24 小時輪班制的傳統產業開放引進外勞一事進行研議（勞委會職訓局新聞稿，2006-07-19）。李應元強調，產業缺工還是應該優先考量本國勞工，勞委會和經濟部更在存續既有之就業機會、促進本國勞工的就業意願及外勞補充性原則等前提下慎審研議。

經過幾個月的研議之後，勞委會公佈 2006 年 12 月 19 日開放特殊時程產業雇主申請外勞，名額總共 1 萬名。特殊時程之產業定義，是指晚間十點到隔天凌晨六點的時段內，生產運作工作時數至少一個小時以上，並符合公告之冷凍冷藏肉類等 45 個製造業產業。同樣是聘僱三名本國勞工才能獲得兩名外勞配額，且總數不得超過總勞工數 15%。

七、研議中的鬆綁措施

（一）農業外勞

2003 年，陳水扁總統在南下視察椰子產地時，曾經指示農委會、勞委會聘用外勞採收椰子的可行性（聯合報，2003-07-19，屏東縣 B2 版）。但沒有後續發展。

2004 年也有立委要求行政院研擬引進農業外勞。農村人口外流、老化、願意從事農業人口減少，使得農業勞動力不足；農牧業者想雇人幫忙也不容易。立委考量一旦台灣加入世界貿易組織，農業生產成本如果太高，無法與進口農產品對抗。立委請行政院研擬，讓有一定耕作面積或一定經營規模之畜牧業，引進外籍勞工（立法院，2004）。農委會主委李金龍在 2005 年終記者會上宣佈，為解決農業勞動力不足的問題，將計畫開放引進外勞。幾次都是只聞樓梯響，不見人下來。

（二）解除外勞在台時間限制

為了防堵產業出走、蕭條，政府開放引進外籍勞工，降低勞動成本，同時也在「防止變相移民」的思考下，限制外勞居留期限總共不得超過六年。當初有關移民的法規規定，在台居留超過五年，可申請取得中華民國國籍，當初引進外勞時，為了避免外勞在台工作過長，產生入籍爭議，就業服務法規定，在台工作許可期限以三年為限，期滿有繼續聘雇需要時，雇主可以申請展延一次，但勞工必須先行出國重新辦入境手續。

台灣國際勞工協會秘書長顧玉玲批評，這是「用完就丟」的粗暴心態，罔顧移民勞工的基本人權，限制外勞行使社會權、政治權，這種不合理的規定應該取消。而對取得外勞配額的業者來說，在還沒有重新招募次數限制之前，一旦取得配額就可以永久使用，但每六年就要換一個人，得重新訓練、重新適應，也是浪費成本。

勞委會在 2005 年 7 月，傳出計畫取消工作年限，同一名外勞要在台灣工作多久都可以。勞委會解釋，過去擔心變相移民，現在國籍法和入出國籍移民法對外國人規劃、長期居留已經有配套措施，變相移民的疑慮解除，而且取消外勞工

作年限之後，可以減少仲介費剝削及外勞逃跑等問題，另外，外勞在台工作滿十五年、年滿五十五歲，也可依規定領取勞保老年給付（聯合報，2005-07-14，A13版）。但勞委會在 2006 年 11 月函覆立法院質詢的內容中，依舊表示，修改就業服務法取消外勞工作年限，「還在研議當中」。



第三節 疲弱的外勞政策

整體外勞政策的爭論近幾年已轉趨冷淡，主要與政商關係轉變有關。國民黨時期政商關係緊密，工商團體與民進黨沒有太多來往，政黨輪替後，政商版圖轉變，隨著扁政府競選連任，產業勢力在政治角力中被稀釋、分化。

國民黨時期，工總、商總、工商協進會三大工商團體領導人，都是國民黨中常委，與民進黨互動不多。2000 年政黨輪替後，陳水扁拉抬金仁寶集團董事長許勝雄的電電公會、戴勝通領軍的中小企業協會及美吾髮董事長李成家的工業協進會，轉變三大工商團體勢力為「六大」。

2004 年扁政府競選連任，工總舉行晚會表態挺連宋，之後與民進黨政府關係逐漸疏離。按照往例，六大工商團體理事長是國策顧問固定名單，陳總統連任後，當時工總理事長侯貞雄與商總理事長王又曾不在國策顧問名單內。侯貞雄卸任時，大嘆「現在跟過去不一樣，現在政府不大聽我們的話了」。

2006 年中，總統經濟顧問小組宣告停止運作，六大工商團體中參與小組運作的許勝雄與黃茂雄難掩遺憾，在總統的答謝晚宴中缺席。

陳水扁不只在外勞政策上無法滿足產業需求，兩岸政策也因為政治意識形態，無法按照產業期待的方向制訂。無法等待的產業最後選擇外移、尋求出路。

除了政商關係有影響之外，產業發展與聘用形態改變也讓外勞政策逐漸離開政策核心。

台灣曾經是筆記型電腦代工王國，但生產鍊逐漸外移，主要客戶移往中國大陸、要求在大陸出貨降低成本，2005 年台灣筆電代工生產線全部關閉。

台灣資訊產業對外投資行之有年，主要地區在中國大陸，早期以相關週邊產品為主，包括電源供應器、機殼、滑鼠、監視器為主，接著是主機板、桌上型電腦，2000 年之後，技術門檻較高的筆記型電腦、晶圓代工等也希望跟進，政府在 2001 年開放筆記型電腦到大陸生產。

筆電代工產業在 2004 年前後，大量轉往中國大陸設廠，「台灣接單、大陸出貨」。2003 年，英業達關閉林口筆記型電腦工廠；2004 年，筆記型電腦龍頭廣達電腦宣布調動 1,500 名員工調動，廣達宣稱並不是裁員，而是鼓勵員工轉往廣輝等子公司。廣達之後，筆記型電腦二哥仁寶電腦也辦理 400 人的優退、優離方案，當中包括 300 多名台灣員工，還有將近 100 名外勞，多是工廠作業員。仁寶宣稱，這是全球佈局的考量，配合國際客戶從中國出貨的要求（自由時報，2004-07-14，財經焦點）。另外，大眾電腦不僅縮減林口生產線，也計畫持續縮減台灣筆記型電腦生產線。

2005 年初廣達、仁寶等大廠宣布，筆記型電腦量產生產線全部外移；廣達 3 月底關閉林口廠，資遣 800 人，華碩資遣台北與桃園廠 385 名員工。2005 年 9 月，大眾電腦關閉全台最後一條筆記型電腦代工生產線，移往大陸蘇州（中央社新聞，2005-09-20）。過去台灣筆記型電腦全球市佔率八成，稱霸世界的台灣第一，走入歷史。

經濟部統計，2001 年政府開放筆記型電腦到大陸生產後，部分生產線陸續外移。從產值來看，2002 年台灣筆記型電腦有 31% 產值在大陸生產，2003 年倍增到 63%，2004 年已經高達 82%；2005 年有 85% 的產值是在大陸生產，14% 在台灣生產，1% 在其他國家生產。從數量來看，在台灣生產的筆記型電腦只佔總量的 6%，產值卻有 14%，在大陸生產的台數占 92%，產值占 85%，留在台灣生產的筆記型電腦附加價值較高。

面對產業空洞化的疑慮，經濟部提出分析，強調由製造業在台產值和就業人口來看，製造業並沒有空洞化。2001 年台灣製造業產值 7 兆 840 億元，筆記型電腦生產線外移後，2004 年製造業產值 9 兆 6,600 億元。2002 年製造業就業人口有 259 萬人，2004 年 267 萬人，2005 年 272 萬人，2006 年 277 萬人，製造業就業人口持續增加。

高產值的筆電代工產業外移，往好的方向想，這是台灣產業升級的機會，但也的確對國內就業市場造成衝擊，失業的不只基層的技術員，中階的技術、管理、

服務人員同樣受到波及，引進外勞在這個層面能起的作用不大，自然就不是各界討論的焦點。

從表 3.6 可以看出，2003 年到 2006 年之間，各行業失業人數呈現增加趨勢的有教育服務業、醫療保健及社會福利服務業、公共行政業。各職業當中失業人數呈現增加趨勢的則是專業人員還有技術及助理專業人員。

表 3.6 原有職業之失業者失業前之行業、職業，2003-2006

項 目	2003	2004	2005	2006
原有職業之失業人數	418375	368815	346021	329048
失業者原有之行業 Industry				
工 業	192881	158149	145090	138087
製造業	125480	107982	105184	101395
營造業	66139	49383	39219	35775
服務業	217247	204177	195625	185868
批發及零售業 Trade	69470	65113	60527	56457
住宿及餐飲業	34953	29800	26175	26819
運輸、倉儲及通信業	20328	16560	14685	13658
金融及保險業	10604	9173	10775	10265
不動產及租賃業	3918	3224	3711	3687
專業、科學及技術服務業	11990	10791	10104	8275
教育服務業	11310	11012	12067	12974
醫療保健及社會福利服務業	5544	6264	7460	7626
文化、運動及休閒服務業	14258	12599	10763	12287
其他服務業	29514	26886	26937	24474
公共行政業	5358	12756	12420	9344
失業者原有之職業 Occupation				
專業人員	9945	10364	13571	13427
技術員及助理專業人員	59573	53241	54214	59289
事務工作人員	45187	44580	45055	40387
服務工作人員及售貨員	78204	71382	64218	64016
生產有關工人、機械設備操作工 及體力工	208203	173627	156184	139821

資料來源：行政院主計處人力資源統計年報。

聘用形態也出現新的形式。亟需廉價勞力的業者，即使產業留在台灣，工作也可以「外包」到國外。這樣新的形式，受影響的不只製造業，連服務業也連帶受影響。

美國勞工局統計，企業委外、輸出海外最多的工作，已經變成專業服務業，尤其是程式設計師、電話客服人員、旅行社代辦員（盧智芳，2005）。美國華爾街日報 2005 年 9 月 28 日報導，美國企業連律師都外包海外，例如杜邦雇用印度律師撰寫專利文件。台灣也開始出現類似的模式。台灣企業逐漸採用同樣的模式，將帳務催收、電話客服等勞力密集型服務業，移到中國大陸。2005 年 4 月，遠傳電信台中催收部員工北上勞委會陳情，是抗議遠傳將帳務催收業務外包大陸子公司，要台灣部門員工轉調其他部門、否則走路。

通訊科技一日千里，可以把遠在地球另一端的人，拉到面前開會討論，對業者來說，全天下的人都是能聘用的人。業者不需要經過政府同意引進外勞，透過通訊科技，他可以大量聘僱大陸勞工，處理國內業務。

上述政治經濟層面的因素導致外勞議題，在政策角力的場域裡逐漸淡出，引進外勞也從產業需求逐漸轉變為解決社會問題的思考。

第四節 小結

2004 到 2006 年同樣出現好幾次檢討外勞政策的政策宣示，但不同於第一階段，這段時間喊出的檢討方向，轉變為「鬆綁法令、彈性處理」外勞政策。政府宣布重新檢討外勞政策的說帖，因為緊縮並沒有解決失業問題，全球景氣即將反彈，政府要把握機會，提供適合產業發展的環境。

失業率居高不下、關廠歇業人數大增、營造業製造業缺工狀況依舊未解，緊縮外勞之後的經濟、就業狀況，弱化引進外勞造成替代效果的論述，畢竟外勞人數減少並沒有舒緩失業，相對的，引進外勞能帶來補充效果的論述獲得鼓舞。國內失業主要是因為大量關廠歇業。國內勞動成本提升，沒有成功升級或外移的產業，很有可能在全球化浪潮下死在沙灘上，政府希望藉由鬆綁外勞政策，挽救倒閉邊緣的業者，同時減緩產業外移速度，替台灣留住生產鍊。

2003 年到 2004 年景氣強勢反彈，失業問題稍稍減緩，政府希望借著這一波反彈，創造經濟榮景，外勞決策開始偏向資方。

2003 年 9 月經建會協調相關部會檢討外勞政策，達成放寬外勞總量管制、重新開放營造業引進外勞等鬆綁共識。另一方面，打算競選連任的陳水扁總統，由行政部門在 2003 年提出六大財經法案，宣示大改革、拼經濟的決心，六大法案當中包括自由貿易港區設置管理條例。自由貿易港區原本就是 2001 年經發會的共識，希望在特殊的兩岸關係下，迴避敏感的政治爭議，先在特區內推動直航。草案在立法院審議時，是否開放外勞、甚至大陸勞工，還有外勞薪資與基本工資脫鉤再度成為民間和政府、分屬經濟和勞工部門的角力。

在民間社會部分，產業大老紛紛公開呼籲儘速推動有直航和陸勞的自由貿易港區；勞工團體則抗議政府向財團傾斜，不願接受政府「特區專案引進外勞不會影響國內就業」的說法，並堅持港區內外勞薪資不得與基本工資脫鉤。

國家機關內則有不同部門的利益衝突，但與第一階段經建部會和勞委會互

嗆不同。這次經建會、經濟部、勞委會態度較為一致、傾向贊成，勞委會主委陳菊甚至說，願意考慮港區內開放陸勞的可行性；持反對意見的是掌管兩岸事務的陸委會。這一輪角力由陸委會勝出，畢竟開放陸勞不符合敵我意識。

陳水扁在競選連任時，不再重提緊縮外勞的保證，改為保證「不會開放大陸勞工來搶台灣人的工作」。既然每年縮減外勞的承諾作不到，陳水扁在 2004 年總統大選中自然不會再提，而原本就比較偏向產業界的國民黨，當然也不會接手保證緊縮外勞。2004 年總統大選「防禦性公投」是選戰焦點，經濟議題不熱，外勞問題更加邊緣。

勞委會主委陳菊的態度也隨著執政者的改變而轉變。陳菊在第一階段後期，對緊縮外勞政策態度已經出現鬆動，2005 年民進黨福利國連線謝長廷擔任行政院長，一上任就要求重新檢討外勞政策，並且在內閣研討會上對於勞委會沒有主動提出檢討緊縮政策頗有微詞，謝長廷成為民進黨第一個公開質疑緊縮外勞政策的閣揆，陳菊也只能回應「院長的話，就是勞委會的政策」，隨即大幅調降傳統製造業重大投資申請外勞門檻。

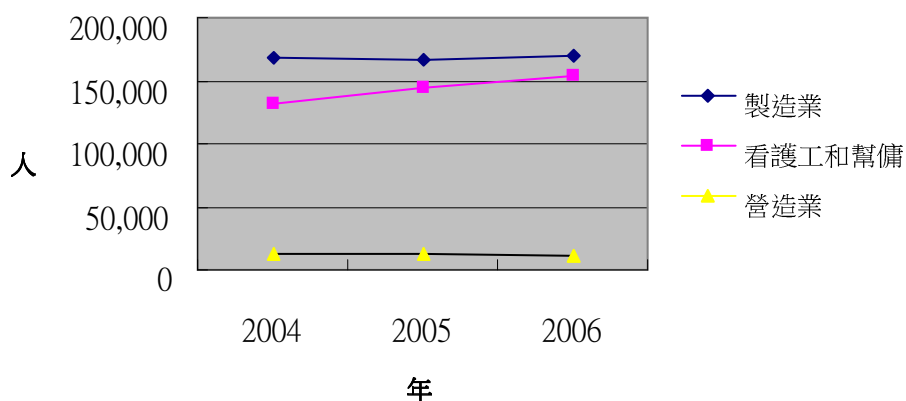
陳水扁成功連任之後，黨內要角啟動接班角力戰，謝長廷離開高雄市長北上中央，陳菊佈局多年，有意南下發展。謝長廷在外勞政策上的改弦更張，與其說基於經濟考量所做的決策，政治意味反而更濃。

謝長廷擔任閣揆之後，外勞政策經過好幾波鬆綁。勞委會 2005 年 5 月重新開放公共工程引進外勞；接著爆發高捷泰勞抗爭事件，陳菊引咎辭職，由行政院秘書長、謝系色彩的李應元接任勞委會主委，李應元主打檢討外勞政策，檢討方向是「提升外勞質量、檢討是否適用基本工資」，和前任主委主張大為不同。2006 年初，勞委會重新開放特殊製程 3D 產業申請外勞，半年內外勞核配人數增加 1 萬 2,000 多人，外勞在台總數增加到 33 萬 7,000 人。

2006 年行政院長再度換人，由台北縣長蘇貞昌接任，對於外勞問題，蘇貞昌公開表示，問題不在價格、問題在數量不夠多，未來會鬆綁法令、彈性研議政策。

主政者一個講的比一個直接，緊縮外勞政策已經鬆動。2006 年全國經濟永續發展會議，勞工代表要求逐年減少外勞總數只被列為「其他意見」，大會共識則是「在保障本國勞工就業前提下，全面檢討外勞政策」。會議結束後，李應元出席國內產業界菁英組成的三三會例行會議，向產業界表示，勞委會正在研擬「傳統產業夜班人力補充方案」。當年年底，勞委會開放具 24 小時輪班制的傳統產業開放引進外勞，總共 1 萬個名額。

圖 3.2 各行業外勞人數變化圖，2004~2006



陳水扁政府逐步開放製造業、營造業外勞，但 2004 到 2006 年，製造業和營造業外勞人數並沒有明顯增加，反倒是外籍看護工以每年增加一萬人的速度成長，2003 年 12 萬，2006 年超過 15 萬人，主要原因是國內人口結構老化、少子化，長期照護人力需求旺盛，但聘用本國看護工費用太高，外勞不僅便宜，又可以包辦所有家務。

社福外勞需求量大，產業外勞卻不然。台灣關廠歇業家數在 2002、2003 年達到高峰，業者倒的倒、走的走，到 2004 年之後，因關廠歇業而失業的人數從 23 萬下降到 15 萬 8,000 多人。製造業對外勞的需求強度降低，營造業景氣在 SARS 衝擊下持續低迷，就算政府鬆綁外勞政策，產業外勞也沒有顯著增加。

在陳水扁執政後期，討論外勞政策的聲音逐漸變小。台灣經歷首度政黨輪

替之後，既有政商結構經過一番震動，曾有業界大老感嘆「現在政府跟過去不一樣，不太聽我們的了」。另外，產業需求強度也減弱，原本已經開放引進的項目，在經過一波經濟衰退之後，傳統產業萎縮、高科技產業外移；尚未開放外勞的項目，可藉由新的通訊科技，採用新的聘僱形態排除政府的干預，例如通訊業者可以在大陸設立分公司，聘用當地與國內語言相通又相當廉價的勞工，從事客服、催帳工作。



第四章 外勞管理體系之轉變--

從查緝非法外勞到維護外勞權益

我國在 2000 年首度經歷政黨輪替，政黨不同的理念、思維也首度進入決策核心。民進黨成為執政者之後，外勞政策大轉彎，外勞總數由成長趨勢轉而遞減，隨後在政治、經濟、社會等不同層面因素影響下，政策在緊縮與鬆綁之間擺盪。

除了總量上的變化之外，政黨輪替也為外勞政策帶來質變，也就是管理體系的轉變。

本章首先回顧過去以防堵非法外勞為主的外勞管理政策，接著探討政黨輪替之後，新政府在外交與政經合理化考量下訴求人權立國，外勞權益被納入外勞管理制度。然而，在 2005 年底爆發的高捷泰勞抗爭事件，點出了管理制度金玉其外敗絮其中的面貌。

台灣的外勞管理制度，一開始就是採行保守、隔離、邊緣化、強制管理的政策。無法自由流動的勞動力市場，使外勞無法自由選擇雇主、雇主也無法自由選擇外勞；管理制度又是透過雇主來管制外勞，外勞逃跑雇主將喪失配額，雇主往往以扣押護照、強迫儲蓄等方式防止逃跑。

2000 年首度政黨輪替，主張緊縮外勞政策的陳水扁執政，將合法、合理照顧外勞權益，當作緊縮外勞的手段之一。勞委會通過外勞權益報告書，將維護外勞權益提升到整體勞工政策目標之地位。

儘管維護外勞權益已經成為一種政策價值，但還是發生悲劇：高捷泰勞抗爭事件。事情發生到後續調查，造成國內政壇大地震、也引來國際關切。其中外勞引進牽涉官商勾結的弊案，第一次讓國人見識，外勞來台工作牽涉周邊利益之大。

整起事件暴露出一個根本的問題：外勞仲介費過高。我國外勞薪資受到勞基法保障，薪資行情較鄰近的香港、新加坡高出許多；市場競爭的結果，使得來

台工作仲介費用相對偏高。外勞必須向銀行或地下錢莊借貸才能來台。

為了改善外勞來台工作必須支付高額仲介費現象，勞委會除了修正國內仲介業者收費標準，並與外勞輸出國協商簽訂直接聘僱計畫，同時要求外勞輸出國保證該國仲介費用未超收、外勞在台工資可包括食宿費用，對於不願配合之外勞輸出國，以凍結該國勞工引進作為政策手段。

第一節 以保障國內就業為主的 management 政策

外勞政策在國民黨政府時期由勞委會主導，開放引進的決策是在企業施壓與政府的政治外交考慮下形成，而外勞引進與管理制度則大多順應反對開放引進外勞的意見，希望外勞開放後的負面影響降到最低（陳宗韓，1999）；因此，國民黨政府時期的外勞管理制度，將外勞管理視為解決相關問題的手段，著重查緝非法外勞。

我國開放引進外勞是在 1989 年 10 月，由於 1986 年中期出現外籍勞工大量湧入的現象，促使政府開始分析外勞可能帶來的影響，並形成正式開放引進外勞的政策要點：（趙守博，1992）

1. 不全面開放外籍勞工的引進；
2. 外籍勞工的開放引進是在於解決勞力不足的問題，而非在於壓抑或降低勞動成本；
3. 外籍勞工的開放引進應審慎執行，並應有效防範其對經濟及社會發展的可能不利影響；
4. 對非法外籍勞工應嚴加取締並不採取就地合法化；
5. 將來是否進一步擴大開放引進外籍勞工，應是國內經濟社會發展需求及現行開放外籍勞工措施之利弊得失而定；
6. 外籍勞工的來源國家應有所規劃及選擇。

在設定政策方向之後，政府陸續頒佈就業服務法、外國人聘僱許可及管理辦法、私立就業服務機構許可及管理辦法、就業安定費繳納辦法、就業服務法施行細則等相關法令。

有關外勞管理部分，就業服務法、外國人聘僱許可及管理辦法主要規範重點包括（吳俊明，2001）：

1. 外國人未經雇主申請許可不得從事工作。
2. 規定外國人申請供作之類別、條件及許可機關。
3. 規定外國人工作期限。
4. 規定雇主雇用外國人工作之管理責任。
5. 雇主非法雇用外國人工作之處罰規定。
6. 規定外國人工作期間違反規定之處罰。
7. 仲介外國人非法工作之處罰規定。

國民黨執政期間的外勞管理制度，若以外勞入境開始工作做為切割點，在引進外勞之前，以補充原則設計申請核准制度；引進外勞之後，以防堵外勞非法工作為主要目標，加強查緝逃跑外勞，並對雇主課以重責，一旦外勞失聯、非法工作，可以削減雇主外勞配額，或者加以刑罰。

一、防堵外勞非法工作之管理制度

為了保障國內就業，引進制度設計幾道關卡，確保外勞從事工作，屬於本國勞工從事意願較低的工作。首先雇主必須以「合理勞動條件」辦理國內招募，應向工作場所所在地之公立就業服務機構辦理求才登記，隔天必須在國內報紙刊登求才廣告三天，登完廣告之後，還要再等 14 天，確定沒有適合聘用之國內勞工，各地就服機構會開立求才證明書給雇主。

外勞引進後的管理規章，更是設定重重障礙，降低雇主聘僱外勞的方便性，並且將外勞在台行蹤和雇主外勞配額掛勾。雇主聘僱外勞，如果失聯、解約、聘

僱許可期滿都必須在三天內向主管機關和有關機關包括警察局通報，警方接獲通報之後，必須立刻查核外勞是否出境，一旦沒有出境，就展開查緝。除了負有通報責任之外，雇主也會因為外勞失蹤而被取消部分或全部配額，此一制度設計，導致雇主私下扣押外勞護照的爭議。另外，就業服務法也針對非法聘用外勞的雇主訂定刑罰，就算是合法申請外勞的雇主，只要指派外勞從事申請許可以外的工作，都有刑責。外勞在台期間不得轉換雇主，並且每半年必須進行健康檢查，包含妊娠檢查，沒有定期健檢外勞將被遣返，雇主配額也會被取消。

勞委會從 1991 年開始，陸續建構「全國外籍勞工管理資訊系統」¹³，主要目的在全面掌握外勞動向資訊，並且協助雇主解決聘僱手續繁複的困難。在系統簡介中分析引進外勞之後造成國民健康保障問題、外勞行蹤不明造成社會問題等。

首先系統要解決的是外勞引進後動態資訊掌握不易。當初政府資訊尚未全面電腦化連線，各部會資間的資料無法充分整合，造成外勞核准出、入境、健康檢查、居留核備、聘僱核備等業務上出現重複處理、進度不一等問題。

其次，雇主申請辦理聘僱外勞業務緩慢，怨聲載道。雇主申請外勞要經過重重關卡，包括勞委會職訓局負責外籍勞工核准與聘僱案審核、外交部領務局及各駐外代表處處理簽證審核、警政署出入境管理局管外勞出入境檢查、還要到衛生署與縣市衛生局作健康檢查，至於居留核備屬於警政署與各縣市警察局等單位，各項申辦作業相當耗時。在沒有統一資訊系統的情況下，各機關資料驗證工作要靠公文、磁片傳遞，各機關各自獨立的系統重複處理相關資料，資訊不一時，也無法第一時間確認何者有誤。

於是勞委會在 1992 年實施第一階段外勞管理電腦化作業，完成第一代「外籍勞工管理系統」，一開始只有職訓局使用。1993 年完成與台北市警察局電腦連線，加入馬來西亞、印尼、泰國及菲律賓等四個國家每日入出境及申辦居留證之

¹³ <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=7053&ctNode=418#top>。

電腦資料，可掌握外勞簽證、入境、離境、居留等之動態資料。之後，我國駐馬來西亞、印尼、泰國及菲律賓等四個國家駐外代表處，每週定期將「外籍勞工簽證專用申請書」快遞送回職訓局建檔管理，完成外籍勞工簽證、入出境及居留證資料管理電腦作業。

1994年5月完成「外籍勞工動態資訊查詢系統」軟體設計，開放給地方縣市勞工局查詢。1995年7月，勞委會職訓局成立「外籍勞工作業中心」，同步啟用第二代外籍勞工申請作業管理資訊系統。同年，勞委會為了整合跨部會資訊，「確實掌握外勞一切動態相關資訊」，提出「全國外籍勞工管理資訊系統整體規劃報告」。

建構外勞動態資訊查詢系統，一方面快速解決雇主聘僱需求，落實引進外勞補充國內就業的政策目的；另一方面確實掌握所有外勞動向，確定外勞何時可以入境、工作內容是否合法、何時應該出境、是否完成各項健康檢查，目的在確保外勞合法工作不會衝擊國內就業市場，防杜變相移民，減低對公共衛生的威脅。

不過，上有政策、下有對策，勞委會為保障國內就業設計的措施，廠商以變相障礙破解（中國時報，2000-06-13）。基隆區就業服務中心2000年向勞委會提出調查報告，業者在國內徵才時變相設限，讓國內勞工知難而退，手法大約可分為六種：勞動條件偏低，工作時間、薪資與面試時不合而且偏低；設計不合理應徵資格要件，例如應徵體力工，需有多年工作經驗或專門技術；規定年齡限制；需工職類提列國內符合資格人數較少者，例如要泥水工卻徵電焊工；以長時間的候工期，迫使有經濟負擔之本國勞工自動離職；不提供相關工作必須措施，例如工地偏遠卻不提供膳宿，造成勞工工作薪資相對降低及不便。另外，由於政府針對各開放引進外勞項目下，都特別規定企業聘用外勞占總勞工數的比例，桃園地區就有業者為了應付相關規定，在引進外勞之後解聘國內員工，卻不願開立資遣證明，以免影響外勞配額（聯合報，2001-04-10，21版）。

二、查緝逃跑外勞、犯法外勞

1997 年，行政院長蕭萬長指示勞委會，檢討外勞政策及管理，減少引進外勞衍生負面影響，後來在前勞委會主委、當時政務委員趙守博組專案小組，行政院在 1998 年 2 月 19 日通過外籍勞工政策檢討及加強外籍勞工管理方案。在政策檢討方面，確立適中帶緊的引進策略，凍結營造業、製造業、家庭幫傭配額，不開放服務業，至於公共工程、外籍看護、外籍漁工，繼續開放。至於管理方面，除了全國外籍勞工資訊管理系統之外，還有加強外勞生活管理、防範非法外勞、加強外勞健康檢查、加強仲介管理、加強行政管理。

在生活管理方面，包括推動外勞生活管理實施計畫、推動中小企業採行外勞聯合管理模式、強化外勞諮詢服務中心功能。

防範非法外勞的部分則採取加重獎、罰的作法。修法加重對外勞、雇主的處罰，法務部也函請各地檢署，對非法雇用、仲介外勞案從重量刑，另外，從就業安定基金提撥經費獎勵民眾檢舉、警察查緝，並寬列警察機關取締收容非法外勞經費。

防範外勞非法工作不僅從國內制度著手，也透過外交系統解決。2000 年 6 月開始凍結製造業重大投資與營造業重大公共工程引進菲勞。由於菲律賓駐台辦事處強行介入勞資爭議及勞動契約內容，違反我國勞動法令，再加上菲律賓外勞失蹤比例太高，勞委會於是決議暫時凍結核發製造業重大投資、營造業重大公共工程引進菲勞。這也是台灣第一次針對單一勞力來源國採凍結措施。

凍結作法引起菲方重視，菲律賓勞工部長與海外就業署相關單位首長兩度拜會勞委會，表達解決問題與協商誠意（中國時報，2000-06-28）。中菲雙方也在 7 月共組專案小組，就開放菲勞引進後面臨的多項問題共商解決之道。凍結菲勞半個多月之後，菲律賓勞工部長及海外就業署等相關單位首長親自來台拜會勞委會和職訓局，希望儘早解決各項問題，恢復菲勞引進。菲律賓政府承諾不再要求台灣雇主必須支付來回機票、簽證費、伙食費用等。

除了非法工作之外，也有外勞在台犯罪或從事性交易等狀況。立法院立委提出相關質詢時，行政部門能提出的作法，不外乎加強各管道查緝，還有要求業者做好全面生活管理，包括下班之後的生活安排（行政院，2000b）。行政院提出的作法，由內政部警政署和勞委會執行。警政署每月統計分析外國人在華犯罪資料；督導各地方警察單位對轄區內外國人經常聚集處所加強巡邏、查察；派員查訪轄區內居留外僑（包含外勞）；發函各直轄市、縣市警察局，宣導轄內聘僱外勞之公司及廠商應加強對外勞下班後之生活管理；加強取締外勞從事不法色情交易及防制犯罪，並迅速移送法辦，結案即予遣送出境。至於勞委會的部分，則是督導業者依照「加強外籍勞工管理方案」，加強外勞管理工作，勞委會每年定期舉辦外勞管理觀摩研討會，並規定雇主申請聘僱外勞時，提報「外國人生活管理計畫書」。

初期的外勞管理制度，著重防範外勞排擠本國勞工就業，防止外勞違反國內法令，但 90 年代後期，由於外勞人數攀升，開始出現其他層面的管理問題。1997 年 6 月底，在雲林縣麥寮台塑六輕廠工作的一名泰國外勞，懷疑同廠的菲律賓外勞偷他的腳踏車，雙方起了衝突，最後造成 700 名泰、菲外勞打群架，雙方互相丟擲木棍與石頭，警方出動強制隔離。1999 年，六輕工地再爆衝突，這次演變成大規模械鬥。

外勞遠赴他鄉工作，食衣住行都必須重新適應，身邊沒有親人，情緒壓力也大，還有很多外勞為了支付高額仲介費，必須先在家鄉借貸，背著債務來台灣工作，如果在領薪水或工作上沒有安全感，情緒很容易受影響。儘管業者在引進外勞時，都交付外國人生活管理計畫書，確保外勞在食衣住行上獲得最低限度的保障，但每一次外勞衝突之後，勞委會勞動檢查都發現，有相當高比例的業者，沒有按照外國人生活管理計畫書辦理外勞的生活照顧（聯合報，2000-01-22，21 版）。業者違反的項目，以超時加班最嚴重，其次是禁休例假日。

2000 年政黨輪替之後，防杜外勞非法工作，依舊是管理制度上最重要的一環。2000 年 9 月，陳水扁政府執行緊縮外勞政策，減少外勞核配比率並限縮申

請條件；同年 11 月，勞委會補助各地方政府聘用百名外勞業務檢查員，加強查察非法僱用外勞，以保障合法外勞及本國勞工權益。2001 年 3 月執行「外籍家庭看護工全面性抽查執行計畫」，當月份查察案件計 9,535 件，查獲疑似違法案件 514 件。

2002 年 1 月 21 日修訂就業服務法，加重非法外勞、雇主及仲介罰則。非法外勞罰鍰提高為 3 萬元以上、15 萬元以下；非法雇主罰鍰提高為初犯者處 15 萬元以上、75 萬元以下，五年內再違反者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科 120 萬元以下罰金；違法仲介之部分，媒介外國人非法為他人工作，初次處 10 萬以上、50 萬元以下罰鍰，五年內再違反者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科 60 萬元以下罰金。意圖營利而違反者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科 120 萬元以下罰金。違反上開規定為常業者，處五年以下有期徒刑，得併科 150 萬元以下罰金。

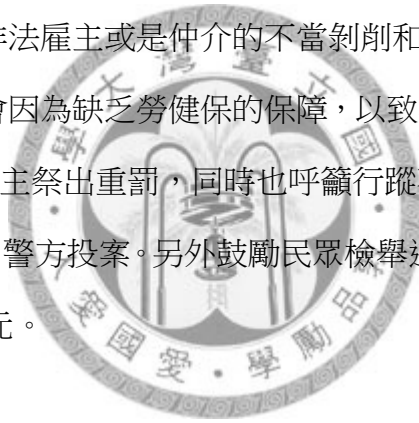
2006 年更新裁罰基準，高額的罰金引發一波雇主自首潮（中央社，2006-04-12）。原本就業服務法規定，僱用、收容非法外勞，可處新台幣 15 萬元以上 75 萬元以下罰鍰。當時主管機關查獲非法外勞，都以最低標準 15 萬元做為處罰，2006 年初，全國治安會議做出決定，統一各縣市裁罰基準，對於僱用、收容非法外勞的雇主，一律處以最高上限 75 萬元處罰。

勞委會將違法的行為人分為自然人與法人兩種，按照故意、過失、營利與非營利四種樣態有不同標準。自然人也就是一般民眾，在故意與營利的情況下，只要聘僱收容一個非法外勞、三十天以上，或是僱用兩人、僱用時間達十五日以上，就處以 75 萬元罰款。若是故意，但屬非營利狀況，聘僱一名非法外勞、六十天以上，罰 75 萬。如果是一般民眾在過失的情況下，營利行為只要僱用一人，僱用時間達九十天以上，或者非營利行為則是僱用一人達一百八十天以上，罰 75 萬元懲罰。

如果是公司行號違法，最高罰金的標準是，故意收容僱用且從事營利行為，則聘用一人十五天，僱用兩人八天；故意且非營利，僱用一人三十天以上，罰

75 萬元。但公司行號在過失情況下僱用非法外勞，如果是營利，僱用一人四十五天以上，或者非營利，僱用一人九十天以上，罰 75 萬元。另外，任何人故意媒介外國人非法為他人工作、或媒介人數兩人以上，不論過失或故意，都將處 50 萬元罰鍰。勞委會表示，裁罰基準由各縣市執行，如果不配合也無法強迫，但若地方政府未來外勞逃逸比例過高，將會影響縣市政府評鑑分數，影響就業安定基金的補助額度。

重罰上路，勞委會主委李應元說，嚴懲違法雇主，為的是維護「外勞權益」（勞委會職訓局新聞稿，2006-04-19）。「向非法聘僱說不、四二〇重罰上路、保障國人就業、維護外勞權益」是勞委會記者會上宣示的主軸，李應元表示，「行蹤不明的外勞一旦在台灣非法工作，無論在醫療、生活或工作等各方面都沒有保障，而且非常容易受到非法雇主或是仲介的不當剝削和欺壓，特別是當身體出現不舒服或是病痛時，也會因為缺乏勞健保的保障，以致無法透過正常管道尋求醫療或幫助」。勞委會對雇主祭出重罰，同時也呼籲行蹤不明外勞，以保障自我權益做為優先考量，儘速向警方投案。另外鼓勵民眾檢舉逃跑外勞的獎金，也倍增，從 2000 原提高到 5000 元。



第二節 人權立國招牌下的外勞權益

政黨輪替之後，外勞權益問題從體制外抗爭訴求進入體制內決策考量，引發外勞管理制度之變遷。

強調人權立國的民進黨政府上任之後，提出外籍勞工權益維護的政策方向，並陸續推出相關管理規範。2000 年陳水扁獲選總統，上任之前，內定勞委會主委陳菊在媒體專訪中強調，「1989 年開放引進外勞以來，除了排擠本國勞工就業機會，外勞管理方面也有待加強，如何更人性化管理外勞，人道對待，而不是將外勞視為次等勞工，是勞委會應該努力的地方」（經濟日報，2000-04-24，4 版）。

一、外勞權益維護報告書

外勞管理制度中有許多違反人權的規定，例如為了防範變相移民、還有保障雇主權益，來台外勞不得懷有身孕，工作期間每半年必須驗孕，一旦發現懷孕，就將外勞遣送回國。另外，為了防範外勞逃跑，雇主得與外勞訂立契約，以外勞名義在金融機構開立帳戶，每個月強迫儲蓄，最高不得超過每月薪資三成，這筆錢直到外勞離境時才能領回。根據美國國務院 2000 年內部報告，台灣政府強迫外勞儲蓄和驗孕違反人權，民進黨政府上台之後，邀請學者討論「外國人聘僱許可及管理辦法」，獲得共識，將兩項規定刪除（聯合報，2000-08-26，8 版）。這份美國國務院的報告，屬於內部報告，名為「台灣外勞的制度問題與改革建議」，是民進黨時期勞委會顧問劉進興到美國訪問時取得，調查時間是 1999 年 8 月，主要提出外勞仲介費用過高、強迫外勞儲蓄及強迫驗孕等三個問題。

2001 年 5 月，勞委會完成「外籍勞工權益維護報告書」，並且在 10 月 19 日公佈。報告書中肯定外勞對台灣社會經濟的貢獻，且認為外勞因語言、信仰、文化、生活習慣不同而出現的調適困難，必須給予關懷。因此，基於人道尊嚴、公

平正義，同時回報外勞對我國經濟、社會的貢獻，勞委會認為必須以公平正義原則維護外勞基本權益，以國民待遇原則保障其工作權益；同時，外勞的生活權益必須與國人一視同仁。

勞委會改變過去對外勞權益採消極保護的立場，將維護外勞權益提升到整體勞工政策目標之地位。報告書列舉 11 項具體施政目標，包括降低外勞仲介費用、遏止雇主無故遣返外勞、禁止任何形式的強迫及歧視、人身安全之保障、外勞同本勞受國內勞動法令之保障、確保雇主依勞動契約給付薪資、職業災害預防、加強生活輔導、避免遭不當代扣稅款、納入國內勞工與健康保險體系、辦理休閒娛樂活動。另外，勞委會將在各縣市設外勞諮詢服務中心，提供外勞求助管道，協調宗教團體提供緊急收容服務，解決外勞緊急安置問題。

(一) 取消不得結婚、妊娠檢查，延長在台工作期限、取消雇主保證金

勞委會在 2001 年 11 月 7 日修正相關規定，取消外籍勞工於受聘僱期間不得結婚之規定；刪除強迫儲蓄規定，並要求雇主依外國人生活管理計畫書的規定，妥善照顧外籍勞工。2002 年 11 月 9 日起，取消外勞入國後每滿六個月健康檢查之「妊娠檢查」項目。

由於國內業者不斷反映，外勞在台工作最長不得超過三年，造成重複訓練的困擾，立法院在 2001 年底通過「就業服務法」修正案，外勞聘僱許可期限最長三年，在出國四十天之後，外勞可再入國工作，總計在國內工作期間累計不得超過六年。另外，取消雇主聘用外勞所需繳交的保證金規定。原本就服法規定，雇主招募外勞時，必須向勞委會預繳外勞兩個月薪資，作為外勞在台工作期間逃跑時的收容費用、醫藥費及遣返費用。保證金制度取消後，未來若外勞經警察機關遣送出境，遣送所需的旅費及收容期間的必要費用，將先以就業安定基金墊付，再通知雇主限期繳納。

(二) 政策效益

儘管維護外勞權益已正式成為勞委會外勞政策的一環，但要帶動整體政策由制定到執行的轉變並不容易。勞委會依據「加強查察違法外籍勞工實施計畫」，從 2000 年 11 月開始，以就業安定基金補助各直轄市及縣（市）政府勞工主管機關，設置外籍勞工業務檢查員；這批因應查察違法外勞業務而生之檢查員，從 2001 年 2 月開始，也必需負起查察雇主是否符合外國人生活管理計畫書的工作。根據 2002 年至 2005 年「外籍勞工業務檢查員查察結果統計表」，查獲違法案件以非法雇用外勞占絕大多數比重；近來查獲仲介公司違法案件（主要是超收仲介費）也有增加，但查獲違反「外國人生活管理計畫書」案件之比重明顯偏低（行政院，2005b）。這項為了落實勞動檢查、監督雇主提供合理生活照顧的措施，執行成效有待改進，也顯現無論是政策設計或執行重點，其實著重的還是防範引進外勞可能造成的負面效果。行政院長蘇貞昌 2006 年初上任之後宣示，將在短時間內讓民眾感受治安變好，否則下台；在首次召開的強化治安會報，勞委會提出的重點工作是「預防及查緝行蹤不明外勞」。

勞運團體「台灣勞工陣線」曾批評，政府的外勞政策已經變相成為補貼產業的作法，並譏諷勞委會是「外勞引進委員會」（陳宗韓，1999）。如今，外勞管理與權益維護政策，同樣被人質疑偏離軌道，成為壓迫外勞的另一個力量。

以取消妊娠檢查、懷孕外勞受兩性工作平等法保障為例，政策一推出之後，立刻引起雇主反彈。加工區電子工廠業者質疑，生產線人力吃緊，哪來的輕鬆工作給孕婦作？看護工雇主也質疑，外勞生產依規定要放產假，這段空窗誰來填補？業者提出的辦法是「加強生活管理」，衛生單位則建議工廠增設保險套販賣機，宣導安全性行為（聯合報，2002-10-30，台中縣 18 版）。

2002 年擔任台北市勞工局外勞諮詢中心主任的龔尤倩批評，勞委會所謂維護外勞人權的措施，缺乏配套，偽善不實（聯合報，2002-10-05，15 版）。取消禁孕條款立意良善，對於雇主的擔憂，勞委會認為，可以透過勞動契約事前約定，但根據兩性工作平等法第十一條第二款「工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停

薪；亦不得以其為解僱之理由」，勞委會想的辦法本身就違反國內勞動法令。再者，部分航空公司拒絕懷孕七月以上的女性搭機，合法的產假根本不足以應付讓外勞回母國生產，外勞如果在台生產，照護問題由誰解決？最後懷孕的外勞，在種種困難下，還是選擇放棄工作，回母國待產。缺乏配套的措施，沒辦法落實保障外勞權益的目的，最後落得「沽名釣譽」的評價。

二、便宜的權益：部分權益納入外勞，組工會、勞退新制排除適用

民進黨政府號稱人權立國，以國民待遇原則對待在台工作的外國人，不過從 2000 年到 2006 年，隨著國內政經合理化發展的過程中，有部分勞工權益納入外勞適用，有部分權益卻排除外勞。外勞團體批評，政府給予外勞的權益，很多都是外勞不懂或具有高度操作門檻，例如選舉勞資會議勞方代表，外勞語言不通，大多是住宿舍、或者住在雇主家中，相關資訊無法交流；職災保護也一樣，外勞發生職災，通常在短時間內就回母國，接受親人照顧，後續請領沒人協助，這層保障形同虛設。而排除外勞適用的權益，則充分顯示外勞政策「用完就丟」的心態。而真正能發揮實質力量的團結權，工會法卻排除外勞，外勞不能自組工會、參選幹部。

為了因應縮短工時對產業的衝擊，2001 年經發會就業組達成變形工時共識，勞委會在相關配套修法過程中，將外勞納入勞資會議當中（經濟日報，2001-09-26，4 版）。根據勞資會議實施辦法修正案，原本定義的勞方，是具有中華民國國籍之勞工，改為十六歲以上之勞工，就有選舉成為勞資會議勞方代表的權利。

職業災害勞工保護法 2002 年 4 月底實施，凡從事有給勞務，無論本地或外籍勞工，有無參加勞工保險，只要工作中發生意外，都可獲得補償；補償包括生活津貼補助、訓練津貼、看護補助、醫療補助。職災勞工如經公立醫院認定心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作，勞工可要求雇主依法發給退休金；職災工人結束

治療之後，雇主必須衡量其身體狀況，安排適當工作，違者受連續告發重罰。

為了因應台灣加入世界貿易組織，2002 年 9 月勞委會提案修訂勞工保險條例，將微量工時者（未達法定工時 1/3 且工資未達基本工資 1/3 者）與外勞納入年金保險強制對象。勞委會考量先進國家保險制度對於外國人工作人口都採一致標準，在加入 WTO 之後，高科技人才可能來台工作，不宜將外國工作者排除在年金保險之外（聯合晚報，2002-09-02，1 版）。勞委會所謂的外國工作者，沒有刻意區分白領、藍領。

但這項規劃案並沒有落實，2004 年 6 月底公佈的勞退新制，勞工退休金條例第七條明白規定排除外勞，條例之適用對象為適用勞動基準法之「本國籍勞工」。勞退新制改採年金給付，勞工投保年滿 20 年、且年滿 60 歲，退休之後，可以按月請領勞保年金，由於外勞在台工作最長六年，無法到達請領門檻，為了降低雇主負擔，勞退新制沒有納入外勞。

此一排除條款，讓雇主僱用外勞的成本大為降低，雇主不需要幫外勞投保年金保險，外勞的勞保費率從原本綜合型的 5.5% 降到普通保險事故費率 1.5%，勞退新制幫業者一年省下 19 億保費（經濟日報，2004-10-13，B4 版）。另外還省了一筆提撥金，依照勞退金新制，只要有聘用事實，不管工讀生、臨時工，雇主都必須提撥 6% 退休準備金，但勞退新制只是用本國勞工，因此雇用外勞，不需要提撥準備金。

勞退新制排除外勞，理由是外勞在台期間最長不超過六年，而就是這項規定被人權團體批評為外勞緊箍咒（顧玉玲，2004）。政府當初為了挽留企業出走，立法引進外勞，又以避免替代效應、防止變相移民設計管理制度，規定外勞居留期限不得超過三年，後來在業者要求下延長為六年。整個制度設計用意，在讓雇主用便宜的工資取得廉價勞力的同時，國家社會又無需負擔客工的再生產成本，包括他/她的家庭、性、小孩等等。

三、影響管理政策之重大事件

(一) 劉俠事件

2003 年國策顧問、伊甸基金會創辦人劉俠，因為外籍看護的不當對待而死亡。負責照顧劉俠的印尼看護疑似精神壓力過大，出現異常行為，事發當晚以為有大地震，將劉俠拉下床導致嚴重傷害，最後不治。這項不幸的意外，引起各界關注外勞管理問題。有人擔心家中外勞是不定時炸彈，也有勞工團體出面聲援，認為社會照顧制度不全、外勞勞動條件太差，才會導致悲劇。

包括台灣國際勞工協會、天主教希望職工中心、天主教外勞關懷小組、中國回教協會、高雄海星海員中心等外勞關懷團體，共同發表聲明為外勞請命（聯合報，2003-02-17，7 版）。他們呼籲社會不該將外勞污名化，家庭看護工和幫傭不適用勞動基準法，政府應該制訂「家事服務法」，將勞動條件法治化。記者會上外勞形容自己受虐的情形，外勞希提說，來台工作一年多，照顧兩位唐氏症的小孩，女雇主每天毆打她，用熱鍋燙她、用刀背刮她的腳、以傘頂戳她的背部，直到有一次她被雇主用手指戳眼睛，送醫急救住院時，隔壁床的阿嬤通報北市勞工局，才把她救出。除了暴力，外勞也可能面對性騷擾、性侵害。除了身心危害之外，外籍看護也面臨工作過多的問題，有人身兼看護與幫傭，照顧病人，還要到雇主開的餐廳幫忙，週末再到雇主親友家打掃。

劉俠的悲劇點出制度的問題。政府缺乏臨時社區照護機制，有長期照護需求的家庭沒有替代人力，外勞工作吃住都在雇主家裡，工時、休假都沒有明確規定。勞工團體推動家事服務法立法，改善、保護家戶勞動者的勞動條件，不只要明確規定休假日和工時，還要區隔居住空間、界定勞動內容。

劉俠事件之後，勞委會受到輿論壓力，明確表示，立刻著手研擬外籍看護工引進制度與國內照顧服務制度接軌之政策（行政院，2003）。另外，勞委會也提出建立輔導網絡改善措施，透過輸出國駐華單位、各級勞工行政主管單位、外勞諮詢服務中心、宗教團體、仲介業者、大眾傳播媒體與雇主等，經由講習、研

討會、面談諮商、書信、電話、傳真、廣播、電視及休閒節慶等活動，建立外勞輔導網路（行政院，2003）。

（二）SARS

2003 年爆發 SARS，各國進入高度警戒，行蹤不明外勞成了國內防疫漏洞。部分在醫院擔任看護的外勞，在疫情爆發時，有的因為怕違法工作身份曝光，逃離醫院；有的因為害怕，自行離開。警方查緝行蹤不明外勞時得知消息，有些逃逸的外勞已經出現疑似感染症狀，一旦屬實，很有可能成為傳染源。在工廠或建地工作的外勞，行動受到更嚴格的控制，下班或休假不得外出，甚至連到教堂望彌撒都被取消。雇主的作法也引發爭議，政府並沒有為了疫情限制人民自由，但外勞被禁足。

總計 SARS 期間，有一名本地看護與三名外籍看護因為感染死亡。點出防疫漏洞與職災保障不足的問題（立法院，2003a）。從心理、生理衛生來看，外籍看護和幫傭，因為語言文化不同，獲得防疫資訊和自我保護資訊較少，再加上平常超時工作、離鄉背井，心力交瘁，會影響免疫力，一旦生病，又擔心影響工作，也會強忍不適。至於職災保障部分，看護工不適用勞動基準法，無法強制加入勞工保險，死者家屬無法取得勞保死亡給付，看護工形同法外孤兒。職災保護法第六條，「未加入勞保而遭遇職業災害之勞工，雇主未依勞動基準法予以補償時，得比照勞工保險條例之標準……申請職災死亡給付」，法律文字上有曖昧，不具強制力。

至於其他類別外勞，如果在國內感染，享有與本勞一樣的待遇，接受隔離、治療期間工資照領，立法院訂立 SARS 暫行條例，規定故主要給公假並發放工資，條文上沒有規定外勞適用，但勞委會認定，沒有排除外勞（立法院，2003）。

（三）外勞遊行爭權益

2003 年 12 月 28 日，是台灣引進外勞歷史性的一天，500 多位來自菲律賓、

印尼、泰國和越南的勞工，首度走上街頭，用各種語言要求「取消仲介制度、自由轉換雇主、杜絕勞動剝削」。遊行隊伍從二二八和平公園出發，舉著「重要國建、外勞貢獻」、「家事外勞、代盡孝道」的標語，抗議台灣對外勞的不當對待。有不少外勞當場哭訴雇主惡意減薪、不給加班費。遊行隊伍最後走到凱達格蘭大道，原本希望遞交陳情書給勞委會，還有菲、印、泰、越在台辦事處，卻沒有代表到場接受陳情。

參與遊行的外勞提出四點訴求，全面檢討外勞引進制度，讓外勞享有自由轉換雇主權利；勞委會成立外勞事務局，落實直接聘僱；制訂家事服務法保障外勞權益；取消外勞膳宿納入基本工資，保障外勞同工同酬。這四點訴求都沒有獲得勞委會的認可，不過自由轉換雇主與制訂家事服務法，在高捷泰勞抗爭事件之後，勞委會回應美國人權報告（2006年3月）的批評時承諾，立刻研議自由轉換雇主並將從事家事服務者納入勞基法保障。

雖然外勞遊行並沒有獲得政府機關正面回應，但這群離鄉背井到外地工作的人，一起走上街頭，這是勇氣的展現，也讓台灣社會更直接看到「外勞的群像」。

2005年12月11日家事服務法推動聯盟發起「反奴工大遊行」。提出的訴求跟兩年前的訴求類似，包括要求「強制」國對國直接聘僱、自由轉換雇主、取消外勞居留年限、社福外勞納入勞基法或訂定家事服務法給與勞動權益保障，以及外勞應有組織工會、參選工會幹部的權利。

勞委會始終沒有開放外勞自由轉換雇主。兩次外勞抗爭，勞委會的回應都是，「不可歸責因素而無法繼續工作」之外勞，同意轉換雇主或工作。即使是發生高捷泰勞抗爭事件，勞委會遭遇來自美方的壓力，也只願意開放勞僱合議解約，取消處罰雇主的規定。勞委會解釋，不能全面開放的原因是「一旦開放跨業轉換，社福外勞會大缺工」（聯合晚報，2006-08-30，11版）。

第三節 高捷泰勞抗爭事件

一、事件始末

2005年8月21日晚間九點三十分，高雄捷運公司位於高雄縣岡山的北機廠宿舍發生泰籍勞工抗爭事件。大約300名泰勞因為不滿遭受不當管理與對待，在宿舍內縱火燃燒工寮、丟擲石塊、搗毀辦公室與福利社內物品（行政院，2005b）。警方、勞工局、泰國駐台貿易經濟辦事處與高捷公司等相關人員深夜組成因應小組，並在22日清晨進入宿舍營區，接受泰勞提出的16項訴求，隨後高雄縣市政府勞工局長、泰國駐台副代表、高捷總經理特助等人進入宿舍，針對泰勞的訴求提出13項改善方案，抗爭暫告一段落。

在電子新聞媒體的現場報導中，我們看見一群憤怒的外國人縱火、咆嘯、攻擊管理與消防人員，多數新聞媒體以「暴動」描述這起事件，但隨著泰勞提出的16項控訴一一呈現在國人面前時，我們面對的是更大的震驚。高捷泰勞的遭遇包括管理人員以電警棒對付不服管理的泰勞、每月的零用金以代幣發放、代幣只能在宿舍內使用、100小時的加班費未足額支付、禁止使用行動電話、限制休假時數與休假時的活動範圍、宿舍太過擁擠、下班後沒有水電供應等，其中對於跨國工作者最重要的薪資收入，由於匯款明細都是中文，進一步詢問的泰勞被管理人員威脅。

抗爭的泰勞得到政府與資方善意回應之後回復正常工作，但整起事件並沒有落幕，包括外勞管理調查以及相關人士揭發外勞引進弊案引發政壇風波持續發酵。

勞委會副主委賴勁麟召集「高雄捷運泰勞人權查察專案小組」調查發現，華磐公司不僅違反外國人生活管理計畫書相關規範，同時還涉及違法仲介（勞委會，2005）。華磐管理顧問有限公司並不是勞委會核准的私立就業服務機構（一般俗稱仲介公司），但高捷與華磐所簽訂的外勞管理契約卻明定，由華磐提供外

勞招募、甄選、應聘手續之申辦、管理、遣返等服務，也必須協助高捷至外國選工。

至於外勞引進是否涉及弊端部分，則傳出公司與政府高層介入外勞引進，以及勞委會涉嫌圖利 8.3 億元，四名官員遭起訴（中國時報，2006-03-03，A1 版）¹⁴。捷運興建為重大公共工程，高捷公司可統籌以雇主身分辦理外勞申請，再加上高捷工程採分段招標，許多國內仲介業者覬覦龐大商機¹⁵，紛紛向高捷打探引進外勞消息，惟最終高捷以「合理有效的控管外勞」之理由，決定自行引進，不透過國內仲介業者。事實上，勞委會 2001 年 5 月 10 日公告凍結重大工程營造業外勞申請¹⁶，高捷公司隨即透過高雄市捷運局展開與勞委會一系列的公文往返，一開始雙方爭議點在高捷公司原本提出的工程規劃並沒有將外勞作為勞力來源，其經費估算是以本國勞工作為規劃及估算對象，對此高捷沒有提出解釋；2003 年 6 月 26 日勞委會應高鐵函請解釋要求，公告禁止重大工程營造業外勞申請不溯及既往，因此在公告生效日前簽約之 BOT 重大工程，得申請聘僱外籍營造工，同年 6 月高捷請示勞委會外勞組，外勞組則要求高捷在提出申請函時，必須檢附相關資料說明當時規劃是以外勞做為考量，事後高捷沒有提出相關資料，只復函勞委會表示：「已將外勞列入未來施工之勞力來源，並已將外勞估算在工程建設成本內」。

被檢方依涉嫌圖利高捷公司起訴的勞委會外勞作業組長廖為仁、副組長劉興臺、科長林祐生及技士洪一男等四人，均獲判無罪（聯合報，2006-09-16，A15 版）。檢方認定，高捷公司 2003 年 9 月 24 日向勞委會申請引進外勞，四名被告沒有要求高捷公司提出本勞與外勞用人成本比例說明，直接核准外勞申請案，涉

¹⁴根據檢方估算，高捷原本以本國勞工的新資計算方式，每人每天平均工資 1,800 元，乘以每月 22 工作天，每月平均薪資為 39,600 元，外勞每月薪資 15,840 元，引進人數 2,688 人，再乘以 2004 年 6 月底到 2005 年 8 月 1 日止，工作月數 13 個月，總計圖利金額 8 億 3000 多萬。

¹⁵高捷工程引進泰勞對仲介業者而言代表了龐大的商機，先不討論可能違法收取的仲介費，單是每月收取服務費，一名泰勞工作三年是六萬，1700 名泰勞就是一億零兩百萬元。捷運施工至少十年，仲介業者只要取得外勞引進權，就有四億元服務費入袋。引進後，仲介公司可以向高捷收取外勞管理費，管理費以人頭計，每人每月一萬多元，1700 人將近二千萬，一年二億，十年廿億。

¹⁶勞委會勞職外字第 0221648 號公告，自 2001 年 5 月 16 日起停止重大工程申請引進外勞。

嫌圖利。但高雄地院合議庭認為，高捷公司檢附工程興建營運合約等文件，符合政府 BOT 工程可專案申請外勞的條件，所以判定四人無罪。

除了高捷取得外勞配額可能發生勞委會涉嫌圖利情事，高捷採用自行引進與指定華磐管理外勞也引發外界質疑。高捷公司的自行引進是自行與泰國三家人力派遣公司簽約招募（行政院，2005b），引發爭議的關鍵在華磐公司總經理同時是國內華永毅仲介公司之負責人¹⁷，而華永毅在與高捷合作的三家泰國人力派遣公司中都擁有股權（聯合報，2005-08-25，A2 版）。高捷不透過公開招標直接指定華磐負責外勞管理業務，儘管高捷解釋為泰方要求，但泰國業者、台灣華永毅與華磐之間的關係啟人疑竇。

二、國際反應

高捷泰勞抗爭爆發之後，泰國總理塔信立刻發表公開談話，他反對缺乏一技之長的勞工到海外工作，因為無法獲得外國法律保障。泰國勞工部長宋沙則以「20 年來最嚴重事件」形容高捷案，下令就業部長調查，並重新檢討所有海外勞工合約，並且暫緩 800 名勞工到台灣（聯合報，2005-08-24，A1 版）。

勞委會將高捷泰勞抗爭視為人權事件（勞委會，2005），主委陳菊公開向泰國道歉¹⁸。抗爭事件發生後一週，陳菊在巡視高捷外勞管理中心時表示，高捷事件已經成為國際事件，影響台灣國際人權形象，她向泰國政府和人民道歉，並公開保證，會保障外籍勞工在台工作的人道和人權待遇（聯合報，2005-08-28，A5 版）。

高捷泰勞事件發生近一年，美國國務院發表 2006 人口販運報告，將台灣降為第二級「觀察名單」，和阿根廷、巴西、柬埔寨、以色列等國同級。台灣在 2004

¹⁷ [網站資料] 經濟部商業司公司登記知識庫系統。網址：

<http://www.moea.gov.tw/~meco/doc/ndoc/ss1.htm>。

¹⁸ 調查報告中第一部份調查緣起提到：「高捷公司因外勞管理不當，發生泰勞人權事件，所及外勞基本人權，嚴重影響社會治安，行政院勞工委員會為落實依法行政與務實保障外勞人權，爰由學者專家、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』，就此一事件進行調查。」

年列為第一級，2005 年降為第二級，2006 年再度降級，如果降到第三級，可能受到美國經濟制裁。降級原因，除了販賣強迫外籍女性從事性交易之外，就是美方認為高捷事件之後，台灣政府始終提不出具體改善的證據（聯合晚報，2006-07-10，9 版）。

美方報告出爐之後，勞委會也發表回應說帖。勞委會強調，台灣政府以人權立國、保障人權做為施政目標與方針，以國民待遇原則對待來台工作之外國人士，美方報告部分內容不符實際情形，台灣政府深表遺憾。勞委會也針對美方報告提出的問題一一回應。

首先，美方質疑外勞被迫支付 8,000 美元給仲介公司，勞委會強調，已經積極介入管理。2001 年 11 月 7 日明定台灣仲介公司者能向外勞收取「服務費」，且第 1 年、第 2 年及第 3 年每月不得超過新台幣 1,800 元、1,700 元及 1,500 元。並實施「外國人來華工作費用及工資切結書」制度，防止雇主或仲介公司脅迫外勞另訂新約變更切結書內容。至於後續改善方面，會透過修訂仲介服務費標準、舉辦界業服務專員測驗、持續辦理仲介機構評鑑機制。

第二，美方質疑外勞在台工作淪於非自願勞役，政府提供的協助相當少。勞委會強調，外勞與本勞受到相同法令保障，就業服務法第 57 條規定，雇主如有對所聘僱之外國人以強暴脅迫或其他方法強制其從事勞動情事，如經查證屬實除立即廢止雇主聘僱許可外，雇主尚須面臨我國刑法第 296 條「使人為奴隸罪」之刑事處罰。對於外界質疑外勞無法轉換雇主，勞委會強調，有不可歸責於外勞之情事者，同意外勞轉換雇主。2000 年 11 月設置免付費申訴電話，提供外勞申訴管道。2004 年 8 月 30 日檢送「加強外勞性侵害案件通報機制及相關單位業務聯繫與分工處理原則」。

第三，有關遭強迫勞動或剝削勞工之案件多為罰鍰而無刑事處罰。勞委會表示，尊重司法機關的審理。會研訂「加強外勞人身侵害案件業務聯繫與處理原則之標準流程」，加強各政府單位處理有關外勞人身侵害案件之進度及處理機制。也會修改規定，同意主動檢舉遭非法指派工作之外勞辦理跨業轉換雇主機制。

第四，美方報告指控遭遇非自願勞役之外勞，只有非政府組織提供外勞收容服務。勞委會強調，已經提供必要的收容，2001年10月23日起補助各直轄市、縣政府委託公益、宗教團體或人力仲介公司提供緊急臨時收容外勞，截至2006年5月底，備案之收容單位共計13家。另外2006年1月設置機場諮詢服務站。未來將修正外國人生活管理計畫書，納入尊重外勞伙食之自主權、提高外勞居住空間、空間設計應考量性別意識並尊重外勞個人隱私。

三、其他外勞抗爭事件

在重大工程中，外勞人數多、集體住宿，且整批引進多屬同國籍，資訊交流快速，較易以集體力量向資方傳達訴求。

台塑六輕泰勞2006年3月罷工兩天，起因是外勞認為彼此之間有差別待遇、同工不同酬。台塑六輕是整批引進外勞之後，分配給各家承包商，業者依實際需求跟外勞訂定勞動契約，所以分屬不同承包商的外勞，會有不同的權利義務。以中鼎公司而言，與泰勞訂定的勞動契約，泰勞必須負擔服務費、伙食費，雖然都是按照勞委會的規定、甚至低於規定價格，但一旁的三星公司，為了趕工，免伙食費，業者還幫忙支付仲介公司服務費，兩相比較之下，在中鼎公司下工作的泰勞認為待遇不公（聯合報，2006-03-15，雲林C2版）。

在高捷、台塑兩場抗爭之後，業者認為，有特定人和團體在幕後操控外勞，以組織行動逼迫管理者讓步（經濟日報，2006-04-04，A9版）。六輕承包商表示，早期外勞衝突，是因為不同國籍外勞語言不通，造成衝突，經過緊急隔離安撫，很快就可以恢復工作秩序，但從高捷事件之後，幾次外勞爭取權益的活動，明顯有組織化的傾向。六輕廠區內就發現特定團體署名的「向台塑外籍勞工致敬」的文章，內容記載六輕外勞集體向台塑管理階層爭取權利且獲致成果的過程，並且認為，解決層面應該提高到勞委會或法院，以勞基法為基準，制訂一份標準的勞工合約保護勞工，因為外勞問題不僅僅在台塑，應該想辦法解決整個外勞政策，

包括廢除仲介服務費、廢除機票保證人制度、廢除膳宿費、制訂標準聘僱合約、歸還工人護照及居留證等等。

媒體報導相當詳盡，但業者始終沒有公佈這份資料，勞委會方面也沒有接獲任何人提供這份文件。

第四節 政府解決仲介費過高之對策

為了縮短外勞與本國勞工的雇用成本，一開始引進外勞時就將外勞納入勞基法，享有最低薪資的保障。和東亞鄰近國家相比，這是藍領跨國工作者少有的待遇，再加上我國引進外勞採限業、限量的客工制度，外勞市場供過於求，此一結構導致外勞來台過程中，有非勞雇的第三者想「分一杯羹」，誰掌握核准權和資訊，就成了進入賽局的參與者。外勞來台工作比到其他國家工作多賺的錢，就成了其他參與者要拿走的利益。這也是來台外勞必須支付高額仲介費的結構因素。

2000 年民進黨首度執政，在緊縮外勞的政策原則下，提升外勞權益是降低國內雇主聘僱外勞意願的方法之一，這是減弱外勞來台的拉力，至於降低外勞來台的推力，則從縮減外勞所得下手，顯現於外的政策目標就是「解決仲介費過高」。

勞委會主委陳菊在立法院報告時提出以下幾點作法：

- 2000 年 11 月補助各縣市政府成立專責外勞查察小組，除查察非法聘僱、非法工作之外，也加強查察仲介業者超收仲介費之不法情事。
- 2000 年 11 月 13 日設置 0800 外勞免費申訴專線，以外勞母語直接溝通。
- 修正就業服務法提高罰則。對於超收仲介費之業者，按期超收費用相當之金額，處十倍至二十倍之罰鍰。訂定仲介收服務費。

- 2000 年 11 月 7 日致函外勞輸出國勞工部部長，要求輸出國配合加強查緝外勞仲介費，若不配合將全面凍結勞工引進。
- 輔導鼓勵設立非營利就業服務機構
- 直接聘僱計畫。

經濟發展諮詢委員會議達成共識，外勞工資內含膳宿費，勞委會公告，由每月新台幣 2,500 元調整為 4,000 至 6,000 元。依據新標準，外勞一年薪資將減少 4 萬 8,000 元至 7 萬 2,000 元，國內雇主一年將可省下約百億元支出。陳菊承諾，在執行外勞工資內含膳宿費政策時，配合要求落實仲介費調降政策。

解決此一部分問題牽涉外交事務，例如，要求來源國認證仲介費收取額度、簽訂直接聘僱計畫、增加外勞引進國

一、高額仲介費結構因素

我國外勞薪資受到勞基法保障，薪資行情較鄰近的香港、新加坡高出許多；市場競爭的結果，使得來台工作仲介費用相對偏高。新加坡政府課外勞所得稅率將近 50%，使得新加坡外勞平均每月工資約合新台幣 7500 元，香港外勞平均每月所得約 9000 元，馬來西亞外勞平均薪資 5000 元，相較之下，台灣的外籍勞工所得較高（立法院，2001e）。

我國分別在 1930 年以及 1961 年正式簽署國際勞工組織「最低工資公約」以及「歧視（就業與職業）公約」，我國是東亞各國唯一同時批准此兩項公約的國家。民進黨執政以來，經建單位多次研擬讓外勞工資和基本薪資脫鉤，2001 年陳水扁總統召開經發會期間，多次在總統府高層會議中指示檢討外勞薪資問題，他認為外勞薪資應該與基本工資脫鉤，否則會影響企業競爭力。但最後經發會沒有達成脫鉤共識，勞委會主委陳菊也多次以違反國際人權原則以及國民待遇原則加以反對。

外勞薪資與基本工資不脫鉤，讓來台工作的外勞薪資高於其他國家，成為吸引外勞來台工作的拉力，但國內引進外勞數額又有限制，民進黨執政之後更是宣布緊縮外勞配額，市場供需不平衡，想來台工作的外勞，必須支付高額仲介費，才能取得「門票」。

一國之勞工願意出國工作的最低薪資預期，與實際所得間的落差，成為其他參與者覬覦的利益。可能參與瓜分剩餘價值的包括兩國政府、官員、仲介業者、介紹人等，當中也可能牽涉黑道勢力。

國民黨立委徐中雄公開指出，立委介入外勞引進是立法院長期以來「公開的秘密」，簡直是賺取「人肉錢」（聯合報，2005-08-24，A3版）。包括台聯及民進黨立委也爭相爆料，透露多名藍綠立委都有涉入包括高雄捷運的外勞仲介抽佣。外勞申請案中，看護工因為有明確的審核標準，立委很難介入，但產業外勞就不同，一般的申請案送到勞委會依排序審查，立委介入關說、施壓，可能會讓申請案向前挪，儘早審查通過。甚至傳聞有立委直接從經濟部下手，讓企業的工程核准為「專案」後，再向勞委會提出外勞申請案優先審查。立委替外勞申請案關說、施壓，有的以人頭計價，引進外勞一人可獲利 8,000 到 1 萬 5,000 元不等。有的按件計酬，依據申請案大小計價。另外也有立委不具名向媒體爆料，每引進一位外勞，立法院衛環委員會的立委就可以拿到 2 萬元的仲介費，引起委員會委員紛紛澄清，要求勞委會公佈，曾向勞委會及職訓局對外勞引進關說、施壓的委員名單。部分政黨領導人也曾經對外表示，南部地區的立委在外勞事件上的聲音比較小（立法院，2005）。

到底一名藍領跨國工作者來台灣工作，必須付出多少代價？各種說法不一。有的指出，三年加起來總共要 40 萬，也有泰國方面提供給立委的資料指出，每個來台灣工作的泰勞，分別給台灣與泰國的仲介業者 5 萬元（立法院，2005）。勞委會 2001 年內部統計，外勞來台工作所需支付的費用，除了仲介、出入境規費、旅費、翻譯文件、報稅等服務費之外，還有十幾萬元的「民間仲介費用」（聯合報，2001-01-03，6版）。

仲介費用過高是引發調整外勞政策的重要原因之一。仲介費用過高，被政府與勞工團體認定為外勞管理問題的起因。

來台灣的外勞要支付高額仲介費，一直受到勞運與人權團體詬病，認為這是外勞遭剝削的主要原因（吳靜如，2005：8-10）。勞工團體指出，外勞來台多以借貸方式支付仲介費，金額超過在台灣工作一年的所得（高榮志，2005：22-23）；再加上台灣基於短期性、補充性外勞政策所設計出的管理措施，外勞在前有不得轉換雇主障礙、後有高額借貸未償，進退不得，只能任由雇主擺佈，或者離開原本工作，成為「逃跑」外勞。勞委會在 2002 年 8 月宣佈凍結引進印尼勞工時指出，印勞失蹤比例偏高與其必需負擔龐大來華費用有關。

二、降低仲介費對策：仲介收費制度化、國與國直接聘僱計畫

勞委會 2001 年底推動「降低外勞仲介費方案」。首先，修法明訂台灣仲介公司不得向外勞收取仲介費，僅得每月向外勞收取「服務費」，且第一年每月不得超過 1,800 元、第二年每月不得超過 1,700 元、第 3 年每月不得超過 1,500 元。同時，修正「就業服務法」規定，對收取不當利益之雇主及仲介公司，加重罰鍰與廢止許可等處分；勞委會同時協調各外勞輸出國，明訂其仲介費以不超過勞工一個月基本工資為限，並要求各國加強源頭管理。

另一方面，2001 年 11 月 9 日起，外國人申請來華簽證及聘僱許可，應檢具經勞工輸出國主管部門驗證之「外國人來華工作費用及工資切結書」，並詳細填列來華前所繳之各項費用或借款。

2004 年 6 月，為了落實降低仲介費及統一各勞工輸出國驗證表格，修正「外國人入國工作費用及工資切結書」，並新增我國私立就業服務機構及雇主應附署之規定。勞委會宣稱，2002 年開始，不定期派員由當地縣市政府人員會同，抽訪外勞查察仲介公司收費情形，2002 年抽查 340 位外勞及雇主，2003 年抽查 1,151 位，2004 年抽查 725 位。

勞委會其他相關降低仲介費的做法還包括推動直接聘僱計畫、鼓勵設置非營利就業服務機構。2004 年 1 月 13 日修正仲介管理辦法，開放非營利機構申請設立就業服務機構從事外勞仲介業務。

外勞政策與外交之間的糾葛，也展現在解決仲介費過高的各項措施當中。

為了改善外勞來台工作必須支付高額仲介費現象，勞委會除了修正國內仲介業者收費標準，並與外勞輸出國協商簽訂直接聘僱計畫，同時要求外勞輸出國保證該國仲介費用未超收、外勞在台工資可包括食宿費用，對於不願配合之外勞輸出國，以凍結該國勞工引進作為政策手段。

2001 年經發會之後，勞委會發函給泰國、印尼、菲律賓、越南等外勞輸出國駐華辦事處，通知從 9 月 1 日起，我國正式實施外勞薪資包含膳宿費新契約，但看護工及家庭幫傭暫不列入。外勞來源國除了越南，其他三國揚言不配合，主委陳菊強硬表示，將凍結引進不願配合國家之外勞，同時開發其他外勞輸出國，積極接洽包括外蒙古、緬甸、斯里蘭卡、孟加拉等國（經濟日報，2001-09-07，4 版）。勞委會擬定整體外勞政策，引進外勞堅持「對台灣經濟發展有利」、「保障本國勞工工作權」、「外勞輸出國不得挑戰我國法令」及「外勞輸出國須配合解決高仲介費問題」原則，採總量管制，逐年減少在台外勞人數（民生報，2001-10-03，A2 版）。

至於國與國直接聘僱管道，目的在減少聘僱過程中的參與者；由雙邊政府直接辦理聘僱手續，減少外勞必須支付的仲介費用。取得聘僱核准的雇主，可以直接向外勞來源國駐華機構申請，再由外勞來源國駐華機構協助選工。勞委會與菲律賓、泰國、印尼、越南每年舉辦一次勞工會議，除了溝通外勞管理問題（例如失蹤外勞）與勞資爭議之外，2000 年到 2006 年致力簽訂直接聘僱計畫；但因台灣在國際外交的特殊處境，雙邊勞工會議與協議簽訂多會引發外交事件，簽約過程並不順利，其中又以印尼進度最慢。台印雙方 2004 年底簽署勞工備忘錄，

第一屆台印勞工會議 2005 年 3 月才首次在台灣舉行。

外勞來源國中以菲律賓最早簽訂直接聘僱計畫。1999 年，中菲簽署「駐菲律賓台北經濟文化辦事處與馬尼拉經濟文化辦事處間直接聘僱勞工備忘錄」；簽約時效一年，雙方之後在 2001、2003、2006 分別續約兩年。備忘錄中關於直接聘僱一直定位為試驗性質，直到 2003 年備忘錄才強調有效執行直接聘僱計畫。另外，中菲雙方在 2001 年簽署「直接聘僱計畫聯合執行綱領」，明定雙邊責任，我方必須保證嚴格審核聘僱許可申請，並發給雇主核准函、簡化申請文件，同時簡化菲勞申請簽證程序、保證其受勞動法令保障，並設置勞資爭議處理機制，且在爭議期間協助收容；至於菲律賓方面，則必須保證提供有效招募機制、人力資料庫，提供翻譯、諮詢服務，協助勞工了解法令，保證勞工守法不逃跑，並負責遣返勞工，2003 年續約的執行綱領則增加了菲方對雇主進行認證手續。

推出一系列的改善措施之後，降低仲介費的實際成效到底如何？

就國內收取服務費、國外加強源頭管理部分，相關措施立意良善，但因為缺乏外勞輸出國法令配合，台灣業者不能收的仲介費由輸出國業者代收，再與台灣業者私下拆帳（王宏仁，2005：1-7）。

直接聘僱計畫是否真的有效降低外勞仲介費支出？由中菲直接聘僱計畫可以看出，在 2003 年之前，聘僱計畫都屬試驗性質，且強調不是取代委託仲介或自行聘僱管道，再加上駐派單位人力問題，直接聘僱計畫並沒有被積極推銷。勞委會 2004 年也對外表示，直接聘僱政策因為申請手續不明確，導致僱主採行意願低落，一直無法達成預期效果（勞委會職訓局新聞稿，2004-09-08）。

直接聘僱計畫的優點，在於刪除引進外勞過程中的參與者，減少外勞被剝削的機會，但沒有仲介業者協助辦理外勞申請業務，不只雙方政府駐外人力有限，雇主可能也要聘請專人處理外勞引進後的各項業務，而且過去外勞管理問題由仲介公司負責，直接聘僱之後，業者還是要回頭委託仲介公司管理，業者願意

採用直接聘僱計畫引進外勞的意願頗低。儘管勞委會已經盡量以單一窗口、引進流程管理簡化雇主引進外勞的手續，但外勞輸出國方面沒有積極配合，想來台灣工作的外勞還是必須面臨繁瑣的申請程序，最後還是得依賴仲介。

除了制度上無法排除仲介的存在，結構上也難以排除既得利益者。以高捷引進外勞為例，政府重大工程沒有採用直接聘僱管道，而是委託三家民間仲介公司引進外勞。在高捷泰勞抗爭事件之後，國民黨立委黃昭順質疑前高雄市長謝長廷，刻意迴避國與國直接聘僱管道，直接讓私人仲介業者辦理泰勞引進。黃昭順提出謝長廷多次進出泰國，身邊陪同的都是仲介業者，懷疑中間有利益輸送。被點名的僑務委員何素珍隨後向媒體表示，她的確在泰國經營仲介公司，原本也有意仲介高捷外勞，拜訪過「部分官員」，但後來高捷表示要自行引進，她就作罷（聯合報，2005-09-29，A2 版）。

三、降低仲介費對策：私立就業服務機構退場

高捷泰勞抗爭事件起因於管理不善，點出仲介公司充當管理者的缺失。勞委會修改「私立就業服務機構許可及管理辦法」，強化外勞仲介評鑑制度，增設退場機制，並且對國內 900 多家仲介業者評鑑，無法達到標準的仲介業者，限期內又未改善，將無法換證，必須退出市場。另外，勞委會規劃將管理公司須經許可始得從事外勞管理工作部分納入就業服務法規範，並建立外勞生活管理規則核備制度，修法納入私立就業服務機構退場機制，並陸續對聘僱外勞百人以上大型事業單位不定期進行生活管理、勞動條件等項目查察，規劃提高檢舉獎金，鼓勵外勞主動檢舉雇主或仲介違規行為，及設置機場外勞服務中心，提供外勞入出境法令宣導及申訴服務等措施，以健全外勞之管理，降低引進之影響（行政院，2005a）。

勞委會從 2004 年就已經開辦仲介公司服務品質評鑑，但直到 2007 年才正式修法完成，將評鑑成績納入許可條件。私立就業服務機構許可及管理辦法修正

案直到 2007 年 1 月才正式公佈，增訂主管機關得自行或委託相關機關（構）、團體辦理私立就業服務機構評鑑，評鑑成績分為 A、B 及 C 三級。私立就服機構或其分支機構評鑑為 C 級，經限期改善不改善，或改善之後仍未達 B 級，或拒絕接受評鑑者，經營就業服務業之許可證效期屆滿時將不予換發新證，也不許可設立分公司。

另外，修法內容還包括下列重點：

- 生活管理納入指定之就業服務事項，由主管機關加以規範。
- 仲介公司申請設立許可前，應通知當地主管機關檢查，檢查結果為確有籌設事實者，始得申請設立許可。
- 就業服務專業人員資格之取得改以技能檢定方式辦理（由勞委會中部辦公室承辦），應檢具申請日前 2 年內之講習證明文件申請換證。
- 家庭幫傭或家庭看護工作者之雇主及外國人，與仲介公司所簽訂之書面契約須親自簽名，以避免冒名。



第五節 小結

國民黨執政期間的外勞管理制度，主要以如何防範外勞變相移民、減低引進外勞替代效果為目標。在制度設計上，以補充原則設計外勞引進核准制度；引進外勞之後，以防堵外勞非法工作為主要目標，加強查緝逃跑外勞，並對雇主課以重責，一旦外勞失聯、非法工作，可以削減雇主外勞配額，或者加以刑罰。

90年代後期，由於外勞人數攀升，開始出現其他層面的管理問題。集體住宿的外勞因為不同國籍、語言不通造成衝突，甚至出現大規模械鬥。另外，美國國務院2000年內部報告指控台灣政府，強迫外勞儲蓄和驗孕的作法違反人權。

首度政黨輪替之後，外勞權益問題從體制外抗爭訴求進入體制內決策考量，引發外勞管理制度之變遷。勞委會改變過去對外勞權益採消極保護的立場，將維護外勞權益提升到整體勞工政策目標之地位。陳水扁上任沒多久，勞委會就刪除兩項遭美國點名的管理措施。

2001年5月，勞委會完成「外籍勞工權益維護報告書」，肯定外勞的貢獻，並表明要以公平正義原則維護外勞基本權益，以國民待遇原則保障其工作權益。要作的事情包括降低外勞仲介費用、遏止雇主無故遣返外勞、禁止任何形式的強迫及歧視、人身安全之保障、外勞同本勞受國內勞動法令之保障、確保雇主依勞動契約給付薪資、職業災害預防、加強生活輔導、避免遭不當代扣稅款、納入國內勞工與健康保險體系、辦理休閒娛樂活動。

儘管維護外勞權益已正式成為勞委會外勞政策的一環，但要帶動整體政策由制定到執行的轉變並不容易。防杜外勞非法工作，依舊是管理制度上最重要的一環，以維護外勞權益做為包裝，不斷加重懲處強度。2005年爆發高捷泰勞抗爭事件，也點出外勞管理改革華而不實的面貌。

來台工作外勞必須支付高額仲介費，在國際上受到關注，國內勞工與人權團體也認為，高額仲介費是外勞受剝削的主要原因。為了償還高額貸款，外勞即

使面對不合理的工作要求甚至虐待，只能選擇默默承受，否則抵抗的結果將是解雇回國，沒賺到錢還欠一屁股債。

筆者認為，真要解決高額仲介費的結構因素，將面臨制度的徹底變革。一種途徑是將外勞徹底視為「我們」，與本國勞工享有同樣勞動權益、取消在台工作期限，等於提高雇主聘用成本、降低引進外勞意願，改變外勞市場供需。另一種途徑，是將外勞薪資與基本工資脫鉤，藉由降低外勞薪資，紓解外勞引進推力。但前一種途徑，國家社會付出的成本高，也可能引起外勞將永久佔據工作職缺的疑慮。後者的缺點在於，儘管紓解了外勞引進推力，但在國內方面，雇用外勞的成本再降低，也會提高引進外勞的拉力，一來一往，很有可能無法改變外勞市場的供需狀況。

陳水扁政府選擇的是表面上的改變。直接聘僱計畫從推動迄今，沒有具體成效，但卻有外交上的收益。訂定仲介費收費標準，卻無法改變業者由地下管道收錢的弊端。在沒有解決高額仲介費的結構因素之前，鼓勵非營利機構成立就業服務中心仲介外勞，也只是空有美意，沒有實質功效。

來台工作外勞必須支付高額仲介費的問題至今依舊存在。

第五章 結論

我國 2000 年首度經歷政黨輪替，從反威權運動、民主運動起家的民進黨獲得執政權，不同的政策理念與偏好進入決策核心，改變外勞政策。原本呈現直線成長的外勞人數，在民進黨執政之後瞬間停止成長，接著人數略微減少，直到 2004 年又轉為小幅增加。除了量變之外，也有質變，外勞管理制度原本以保障國內就業、查緝逃跑外勞為主要目標，在民進黨執政之後，維護外勞權益也納入管理制度，成為政策目標。

在分析量變與質變的過程中，筆者發現，導致外勞政策轉變的因素，除了陳水扁政府宣示的政策考量之外，也隱含了鬆動政商關係、維護選舉利益、拓展外交空間等政治層面的企圖。也因此，緊縮外勞政策並未真的達成減少外勞總數的目的，維護外勞權益同樣也沒有解決攸關外勞生存處境的高仲介費問題。

第一節 2000~2006 外勞政策的量變

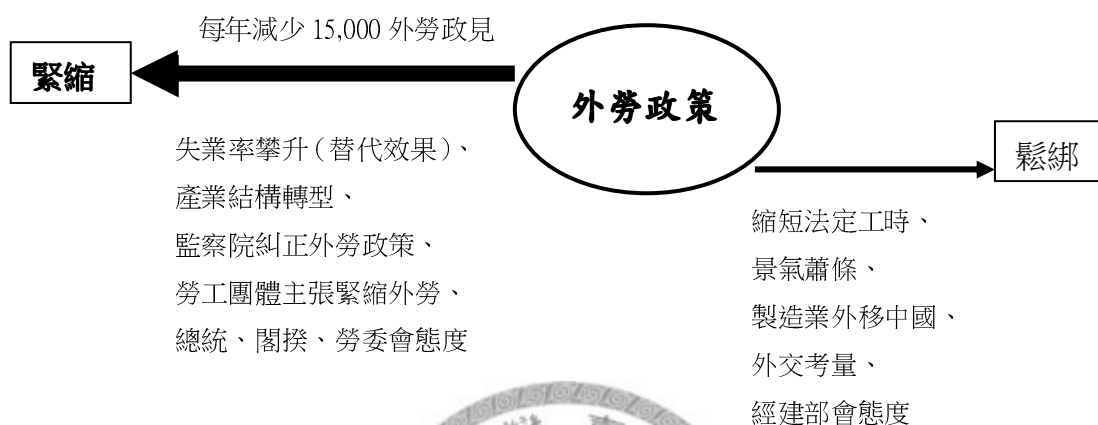
就量變的趨勢來看，2000 年到 2006 年可以分為兩階段。2000 年到 2003 屬於第一階段，陳水扁政府執行緊縮外勞政策，外勞總數從 32 萬 6,515 人，減少到 30 萬 0,150 人。2004 年到 2006 年第二階段，陳水扁取得連任，緊縮外勞在各種政經因素影響下逐漸鬆綁，外勞總數緩慢增加到 33 萬 8,755 人。

一、第一階段量變：2000~2003 緊縮外勞政策

整個外勞政策在政黨輪替後驟然轉調。民進黨上台之前，勞委會雖然曾經做出適中帶緊的政策決定，但相關緊縮措施總是只有規劃、沒有落實，導致外勞人數在穩定的速度下持續成長。民進黨上台之後，透過掌握核准外勞引進的強制力，一方面回報勞工選票的支持，穩固支持者，同時強化黨的勞工形象；一方面

做為鬆動舊有政商結構的工具，向產業界宣告，換人執政、換人掌權，產業界必須改變溝通管道。

圖 5.1 影響外勞政策因素示意圖，2000~2003



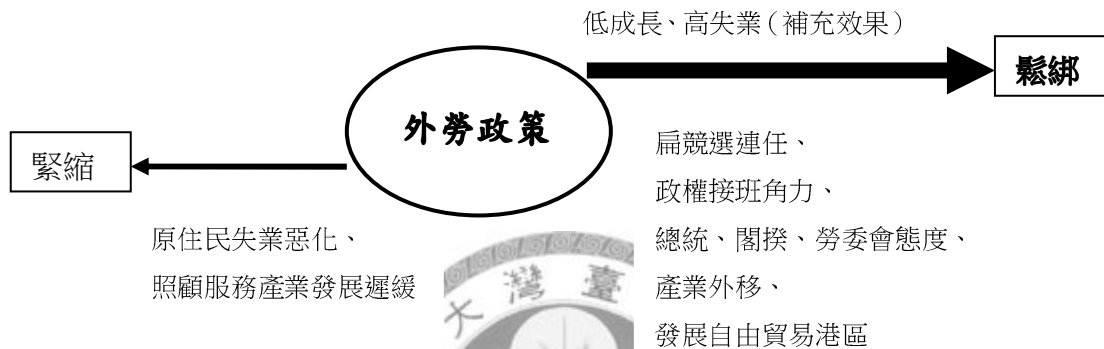
此階段主導外勞政策的主要原因，就是陳水扁的競選承諾「每年減少 1 萬 5,000 名外勞」。在此政策方針之下，其他政治、經濟、社會等因素能造成的干擾不至於太強。就算國民黨主導的立法院以超乎預期的速度，通過縮短法定工時修正案，引發資方反彈，這股壓力也只讓勞委會暫緩一、兩項緊縮措施，其他包括重大工程和看護工的緊縮措施都在一年內上路。經建部會和勞委會在不同政策立場上的爭執在所難免，但勞委會主委陳菊獲得中央力挺的次數，多過經建部會。由陳水扁召開的經濟發展諮詢委員會議，在資方的抗議聲中，依舊達成「繼續緊縮外勞」的共識。

三年下來，緊縮外勞政策沒有達到預期成效，只減少了 2 萬 6,365 人。一方面經濟不景氣，對內投資不振，政府也沒有規劃新的重大公共工程，等於凍結重大工程引進外勞的效益不高。在長期照護需求強烈的情況下，緊縮外籍看護工的政策也被迫調整、稍微放寬，以致人數有小規模成長。另一方面，陳水扁政府在拓展外交的考量下，不至於想真的大幅縮少外勞總數，藉此持續跟外勞輸出國接觸，增加元首、首長外交機會。

二、第二階段量變：2004~2006 鬆動的緊縮政策

第一階段，陳水扁將外勞政策做為鬆動舊有政商結構的「棒子」，到了第二階段，棒子變成「胡蘿蔔」。

圖 5.2 影響外勞政策因素示意圖，2004~2006



陳水扁第一任期內，經歷全球資訊科技產業泡沫化引發的危機，在低經濟成長率、高失業率的情況下，執政績效遭人質疑，統治正當性受到動搖。在接近競選連任時，正好遇上景氣反彈，陳水扁政府企圖把握反彈時機，再創經濟榮景。外勞政策在此背景下，再度被重新檢討，政策考量往產業傾斜，緊縮政策受到鬆動。

行政院提出自由貿易港區設置管理條例草案，對於條文內容，勞委會只表達反對外勞薪資與基本工資脫鉤的立場，但沒有堅持刪除條文，反而是草案到了立法院之後，此條文才在台聯立委強烈反對下遭到刪除。

2004 年至 2006 年政府逐步鬆綁外勞政策，解除總量管制，開放重大工程、自由貿易港區引進外勞，重新開放特殊製程製造業，最後開放特殊時程製造業引進外勞。鬆綁措施上路之後，外勞總數每年成長大約 1 萬人，如果將開放項目分開來看，只有外籍看護工人數增加，而且增加速度正好就是 1 年 1 萬人左右。可見產業對於外勞的需求逐漸降低，還持續存在需求的主要是有照顧服需求的產業

與家庭。

第二節 2000~2006 外勞政策的質變：管理制度變革

外勞管理制度的變遷，除了政黨輪替為政策注入新思維之外，也受到政經合理化發展的趨勢和外交因素的影響。另外，陳水扁政府也企圖藉由改善外勞管理體系減弱外勞市場的供需強度。

在民主化、現代化發展過程中，如何「合理」處理外勞問題，是政府的責任。在國民黨執政期間，管理外勞的主要目的是防範變相移民、減低引進外勞造成的替代效果，降低國內勞工反彈。在制度設計上，以補充原則設計外勞引進核准制度；引進外勞之後，以防堵外勞非法工作為主要目標，加強查緝逃跑外勞，並對雇主課以重責，一旦外勞失聯、非法工作，可以削減雇主外勞配額，或者加以刑罰。

90年代後期開始出現不同國籍外勞衝突，還有集體怠工的零星事件。同時，美國國務院 2000 年內部報告指控我國政府，強迫外勞儲蓄和驗孕的作法違反人權。什麼樣的作法才是「合理」對待外勞，開始出現新的內涵。

陳水扁就任總統之後，外勞權益問題從體制外抗爭訴求進入體制內決策考量，引發外勞管理制度之變遷。陳菊就任勞委會主委之前，接受媒體專訪，她強調，勞委會應該努力往人性化管理外勞的方向努力，不該把外勞當次等勞工。勞委會改變過去對外勞權益採消極保護的立場，將維護外勞權益提升到整體勞工政策目標之地位。

但這樣的變遷並不是徹底而有效的。防杜外勞非法工作，依舊是管理制度上最重要的一環，甚至以維護外勞權益做為包裝，不斷加重懲處強度。維護外勞權益的措施無法落實，才導致 2005 年高捷泰勞抗爭事件。另外，勞委會在研擬調高基本工資時，甚至提出次基本工資，企圖變相讓外勞薪資與基本工資脫鉤，

換取產業界對調高基本工資的支持。這樣的作法對照陳菊所謂「不該視外勞為次等勞工」，格外諷刺。

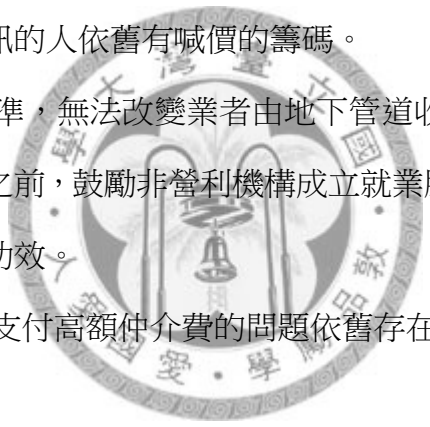
來台工作外勞必須支付高額仲介費，在國際上受到關注，國內勞工與人權團體也認為，高額仲介費是外勞受剝削的主要原因。為了償還高額貸款，外勞即使面對不合理的工作要求甚至虐待，只能選擇默默承受，否則抵抗的結果將是解雇回國，沒賺到錢還欠一屁股債。

陳水扁政府針對外勞仲介費過高所提出的幾點解決辦法，都在結構性因素沒有改變的情況下，無法發揮作用。

國與國直接聘僱計畫推動迄今，只有外交上的效用，沒有具體成效。引進手續繁複，不是外勞或雇主所能負擔的成本，限業限量限時的客工制度，導致市場資訊不對稱，握有資訊的人依舊有喊價的籌碼。

訂定仲介費收費標準，無法改變業者由地下管道收錢的弊端。在沒有解決高額仲介費的結構因素之前，鼓勵非營利機構成立就業服務中心仲介外勞，也只是空有美意，沒有實質功效。

來台工作外勞必須支付高額仲介費的問題依舊存在。



第三節 未來研究方向建議

筆者提出兩個研究方向建議，首先，引進外籍看護工與我國照顧服務產業發展之關係；其次，外勞政策與移民政策之關係。

外勞政策在引進之初，主要是受到國內勞動成本提高、產業結構轉型，以致重大工程與傳統產業缺工。政府開放引進外勞，以補充性、暫時性原則設計外勞制度，一方面補足國內勞工不願意從事的工作，讓產業鍊留在台灣，一方面也協助部分產業走完黃昏期。

外籍看護工的狀況相當不同，它是在社會有強烈需求，但國內沒有相關的

產業可以提供服務的情況下，開放引進。開放之後，看護工占外勞比例最高，到2006年已經有15萬人，占外勞總數45%。如此高的比例，顯示國內有充分市場發展照顧服務產業，但民進黨執政八年來，照顧服務產業推動困難重重，一方面國內供需制度不夠健全，外籍看護工價格低、工作量大，在勞動市場上有相當高的優勢，國內看護工雇用成本幾乎是外勞的兩倍以上，國內雇主就算想聘用，也會因成本過高而卻步。另一方面，「長期照顧服務」到底是福利政策還是產業政策，政府拿不定主意。

外籍看護工的引進，正好在國內照顧服務政策要起步的時刻。這與外勞政策和其他產業政策之間的關係，相當不同。

另一個研究方向，是外勞政策與移民政策之關係。勞委會將在台工作之外國人切割為藍領外勞與外國白領專業人員，在引進外勞之初，明訂「防止變相移民」的管理目標。勞委會解釋，「台灣地區地狹人稠，已無能力容納外來移民。因此，引進外勞限定在台工作期限，避免成為變相移民」。民進黨執行緊縮外勞政策期間，對於外國白領專業人員採取的是開放、提供優惠的措施，並鼓勵外國專業人士移民。不同階級的「外國工作者」，在跨越國界之後，被放置在不同的政策領域中。外勞在我國移民政策發展過程中，被放置在什麼位置上，值得探討。

參考文獻¹

一、中文部份

王宏仁，2005，〈台灣—越南間的外勞仲介機制〉，「公法與公共政策論壇」論文
(2005年11月5日)，台北：公益信託法治斌教授學術基金會。

王俐容，2003，〈全球化時代的多元文化主義--從臺灣外籍勞工的文化政策談起〉，《當代》，71：120-129。

立法院，2001，《立法院公報》，2001-02-27，90(8)：46。

立法院，2001a，《立法院公報》，2001-03-20，90(12)：221。

立法院，2001b，《立法院公報》，2001-03-27，90(14)：308、362-363。

立法院，2001c，《立法院公報》，2001-04-25，90(29)：111、104-105。

立法院，2001d，《立法院公報》，2001-10-27，90(29)：133-134。

立法院，2001e，《立法院公報》，2001-09-20，90(44)。

立法院，2003，《立法院公報》，2003-05-05，92(28)：93-94。

立法院，2003a，《立法院公報》，2003-05-16，92(29)期：40。

立法院，2004，《立法院公報》，2004-05-14，93(29)：290-291。

立法院，2005，《立法院公報》，2005-09-26，94(47)：246、224。

立法院，2006，《立法院公報》，2006-04-07，95(15)：33-35。

立法院，2006a，《立法院公報》，2006-04-19，95(22)：1-2、3。

立法院，2006b，《立法院公報》，2006-05-12，95(27)：118。

立法院，2006c，《立法院公報》，2006-05-19，95(25)：358-359。

主計處，1997，〈1995-1997 缺工與人力需求統計與統計分析〉，

<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=1864&CtUnit=947&BaseDSD=7>。

行政院，2000，行政院函，2000-08-18，臺八十九專字第 904613 號。

行政院，2000a，行政院函，2000-09-27，臺八十九專字第 904922。

¹ 本研究計畫書中所引用之網站資料，其網址在 2008/10/16 再次確認無誤。

- 行政院，2000b，行政院函，2000-11-22，臺八十九專字第 33203 號。
- 行政院，2001，行政院函，2001-03-16，臺九十專字第 15616 號。
- 行政院，2001a，行政院函，2001-03-19，臺九十專字第 15439 號。
- 行政院，2001b，行政院函，2001-04-18，臺九十專字第 23316 號。
- 行政院，2003，行政院函，2003-03-07，院臺專字第 0920011335 號。
- 行政院，2003a，行政院函，2003-09-30，院臺專字第 0920053068 號。
- 行政院，2003b，行政院函，2003-12-02，院臺專字第 0920064828 號。
- 行政院，2005，行政院函，2005-04-28，院臺專字第 0940018438 號。
- 行政院，2005a，行政院函，2005-09-26，院臺專字第 0940045338 號。
- 行政院，2005b，〈「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〉，行政院全球資訊網：
www.ey.gov.tw/public/Attachment/20051003115358450.doc。
- 全國產業總工會，2000a，〈2000 年總統大選勞工政見大檢閱〉，
http://www.cooloud.org.tw/current/2000_election/2000union.html。
- 全國產業總工會，2000b，〈全產總「工辦政見發表會」總統候選人政策比較表〉，
http://www.cooloud.org.tw/current/2000_election/table.html。
- 成之約，2001a，〈外籍勞工管理的回顧與展望〉，《就業與訓練》，19(2)：42-46。
- 成之約，2001b，〈各國外勞政策與管理制度〉，《勞資關係》，20(8)：32-40。
- 成之約、辛炳隆、劉黃麗娟，2002，〈外籍幫傭與監護工引進對國內就業影響之初探〉，《勞資關係論叢》，11：69-95。
- 成之約，2003，〈芻論私立就業服務機構服務品質評鑑〉，《就業安全》，2(2)：3-11。
- 成露茜，2002，〈跨國移工、臺灣建國意識與公民運動〉，《臺灣社會研究》，48：15-43。
- 李惠茹，2000，《企業外籍勞工管理措施與績效關聯之研究》，中央大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 李碧涵，1996，〈臺灣公營企業與國家資本主義之問題〉，於蕭新煌、徐正光主編

- 之《臺灣的國家與社會》，台北：東大。
- 李漢雄、藍科正，2000，〈外籍幫傭及外籍監護工對國內就業之影響〉，行政院勞委會職訓局 88 下半年及 89 年度委託研究計畫報告。
- 邱靖寰，2004，《員工工作生活品質對組織承諾與組織公民行為影響之研究-以本國勞工與外籍勞工比較為例》，中興大學企業管理研究所碩士論文。
- 林振賢，2000，〈談外籍勞工的引進與管理問題〉，《中國勞工》，1007：12-17。
- 林金靜，2003，《海外直接投資對國內就業之影響-以台商對大陸投資為例之研究》，中山大學經濟學研究所碩士論文。
- 吳比娜，2002，《ChungShan——台北市菲律賓外籍勞工社群空間的形成》，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 吳忠吉，2002，〈當前外籍勞工政策之探討〉，《就業安全》，1(1)：82-87。
- 吳忠吉，2005，〈外來人才、專技考試機制與國家競爭力〉，《國家菁英季刊》，1(3)：181-195。
- 吳佩諭，2002，《對於外國人基本人權給予尊重之研究—以我國法制為觀察重心》，台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 吳俊明，2001，〈我國外籍勞工政策走向與管理法規〉，《勞資關係月刊》，20(2)：94-101。
- 吳惠林、張清溪，1991，《台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》，台北：中華經濟研究所。
- 吳惠林、王素鸞，2001，〈外籍勞工在台灣的趨勢、經濟關連與政策〉，《人口學刊》，22：49-70。
- 吳靜如，2005，〈新奴工制度〉，「公法與公共政策論壇」論文〔2005 年 11 月 5 日〕，台北：公益信託法治斌教授學術基金會。
- 周政宏，2003，《都市潛行--以外籍勞工為觸媒的都市空間再造》，東海大學建築學系碩士論文。
- 范裕康，2004，〈「藍領外勞的職業隔離：種族化的市場」碩士論文簡介〉，《亞太

- 研究論壇》，26：241-244。
- 洪智杰，2004，〈非營利機構從事外籍勞工仲介之探討〉，《就業安全》，3(1)：106-110。
- 施義安，2002，《外籍勞工管理之研究—以菲律賓籍勞工為例》，大葉大學工業關係學系碩士班論文。
- 高榮志，2005，〈新奴工制度，由兩個個案談起〉，「公法與公共政策論壇」論文〔2005年11月5日〕，台北：公益信託法治斌教授學術基金會。
- 徐英順，2004，《多國外籍勞工勞務管理、領導型態與工作績效關聯性之研究—以PCB產業為例》，中原大學企業管理研究所碩士論文。
- 許德琳，2004，《台灣外籍勞工問題之研究 - 以外籍勞工管理為中心》，中央警察大學法律學研究所碩士論文。
- 許博淵，2004，《國家文化差異對工作績效影響之研究 - 以高科技業菲籍、泰籍勞工為實證—》，成功大學高階管理碩士在職專班論文。
- 張幼燕，2005，〈外勞健檢不合格因素與相關公共衛生議題探討〉，《臺灣醫界》，48(5)：27-31。
- 張秋蘭，2005，〈家事勞動者管理機制之探討〉，《就業安全》，4(1)：80-87。
- 陳玉豐，2001，〈八十九年外籍勞工運用及管理調查提要分析〉，《中國統計通訊》，12(3)：2-11。
- 陳宗韓，1999，《台灣外籍勞工的政治經濟分析》，台灣大學三民主義研究所博士論文。
- 陳啟光、顧忠興、李元墩、于長禧，2001，〈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》，3(2)：57-74。
- 陳嵩璋，2001，〈失業風潮下的外勞政策〉，《臺灣經濟研究月刊》，24(5)：45-52。
- 陳慕賢、廖朝明，2003，〈外勞管理實務--從公共政策面的偶然與必然〉，《警光》，558：34-37。
- 勞委會，2000，〈外籍勞工運用及管理調查〉。勞委會網站勞動統計調查：

<http://statdb.cla.gov.tw/html/com/statinvest.htm>。

勞委會，2001，〈外籍勞工權益維護報告書〉。勞委會職訓局網站：

http://www.evta.gov.tw/topicsite/list.asp?mfunc_id=89&func_id=89&mcata_id=675&site_id=5。

勞委會，2005，〈高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查報告〉，勞委會職訓局網站：

http://www.evta.gov.tw/topicsite/content.asp?mfunc_id=89&func_id=89&type_id=0&cata_id=0&site_id=5&id=14683。

傅湘承，2003，〈外籍勞工消費行為與其消費空間型態-以桃園縣工業區外勞為例〉，國立台灣師範大學地理研究所碩士論文。

黃金福、謝清曜、唐孝明，2000，〈全國外籍勞工動態管理資訊系統介紹〉，《就業與訓練》，18(5)，3-11。

黃俊盛，2001，〈乳品製造業引進外勞所面臨的管理問題--以 A 公司為例〉，中正大學勞工研究所碩士論文。

黃麗璇，2000，〈台灣地區外籍勞工政策之何去何從？〉，《經社法制論叢》，25：189-201。

焦興鎧，2000，〈論規範外籍家事勞工之國際勞動基準〉，《勞資關係》，19(5)：25-45。

曾熾芬，2004，〈引進外籍勞工的國族政治〉，《臺灣社會學刊》，32：1-58。

曾熾芬，2005，〈誰可以成為我們？：我國移民政策的現狀與挑戰〉，國科會專題研究計畫精簡報告。

經建會，2004，〈醫療保健及照顧服務業發展綱領及行動方案〉，行政院 2004 年 11 月 10 日 2914 次會議通過。

經濟部統計處，1998，〈中華民國.臺灣地區製造業對外投資實況調查報告〉，台北：編者。

經濟部投審會，2000，〈統計月報〉，台北：編者。

葉慶輝，2003，〈外籍勞工與本國勞工健檢肝功能指數異常之比較分析〉，《中華

- 職業醫學雜誌》，10(4)：245-258。
- 楊雅夙，2000，〈外籍勞工管理與諮詢服務概況〉，《就業與訓練》，18(5)：20-26。
- 趙建民，2002，《外籍勞工對加工出口區產業經營管理影響之研究》，義守大學管理科學研究所碩士論文。
- 潘淑雯，《我國外籍勞工政策制定過程—政策網絡的分析》，中正大學勞工研究所碩士論文。
- 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-上-〉，《勞資關係》，19(8)：48-52。
- 劉黃麗娟，2001，〈從尊重基本工作權之主張看我國外籍勞工管理-下-〉，《勞資關係》，19(9)：35-44。
- 鄭玉瑞，2001，〈外勞〔含監護工〕政策的重新評估〉，《中國勞工》，1018：16-19。
- 鄭津津，2005，〈家事勞動者勞動權益保障之研究〉，《月旦法學》，124：129-153。
- 鄭鴻祥，2001，《臺灣南部地區泰國男性勞工感染人芽囊原蟲之血液學變化》，成功大學環境醫學研究所碩士論文。
- 蔡偉民、陳家媛、陳榮邦、林英欽、陳才友，2004，〈臺灣外籍勞工胸部 X 光篩檢肺結核之成效〉，《臺灣醫學》，8(1)，49-52。
- 蕭全政，1988，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠。
- 蕭全政，1990，〈政治民主化與經濟自由化下的政府角色調整〉，《政治科學論叢》，1：31-64。
- 蕭全政，1995，《臺灣新思維：國民主義》，台北：時英。
- 蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1)：1-16。
- 蕭全政，1999，〈台灣民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應〉，《理論與政策》，51：1-18。
- 蕭美珠，2004，《台灣製造業外籍勞工勞動人權之探討》，中正大學勞工研究所碩士論文。
- 蕭博銘，2004，《全球化趨勢下對勞動人權的政治經濟分析：以我國外籍勞工勞

動人權為例》，中山大學政治學研究所碩士論文。

盧智芳，2005，〈工作怎麼消失了？〉，《Cheers 雜誌》，2005 年 11 月。

薛承泰，2000，〈外籍家事勞工聘僱與管理現況之問題〉，《勞資關係》，19(5)：6-24。

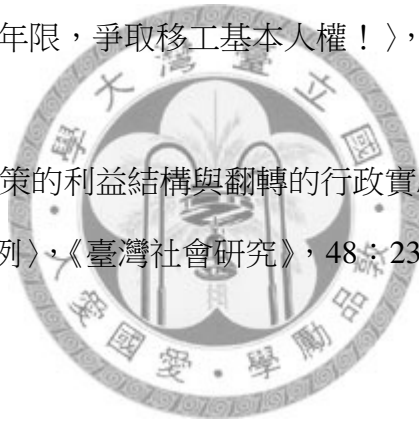
譚華德，2002，《泰國勞工輸出及勞工適應問題之研究---以泰國勞工在台為例》，政治大學勞工研究所碩士論文。

藍佩嘉，2005，〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與族化〉，《臺灣社會學刊》，34：1-57。

藍秋蓉，2000，《勞動力國際化趨勢下我國外籍勞工權利規範之探討》，政治大學勞工研究所碩士論文。

顧玉玲，〈消除外勞居留年限，爭取移工基本人權！〉，《聯合報》，2004 年 12 月 18 日。

龔尤倩，2002，〈外勞政策的利益結構與翻轉的行政實驗初探—以台北市的外勞行政、文化實踐為例〉，《臺灣社會研究》，48：235-285。



二、英文部分

Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Galbraith, J. K. 著，劉北成譯，1992，《權力的剖析》，台北：時報。譯自 *The Anatomy of Power*. 1983.

Schattschneider, E. E. 1961, c1960. *The Semisovereign People-A Realist's View of Democracy in America*. New York : Holt, Rinehart and Winston.

Skocpol, T. 1979. *State and Social Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

三、資料庫

中央通訊社中英文新聞資料庫，

<http://210.69.89.224/client/ntulib/hypage.cgi?HYPAGE=login.htm>。

立法院多元資料庫檢索系統，

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/crossDbSub?forwardKey=law>。

立法院議事及公報管理系統，<http://lci.ly.gov.tw/>。

主計處政府統計，<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=13213&CtNode=3504>。

全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>。

知識贏家，<http://kmw.ctgin.com/>。

勞委會職訓局統計資料庫。網址：

<http://stat.evta.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100&kind=10&type=1&fnid=qrymenu2&cparm1=q14&rdm=lcHicXNu>。

聯合知識庫，<http://udndata.com/library/>。

