

國家圖書館

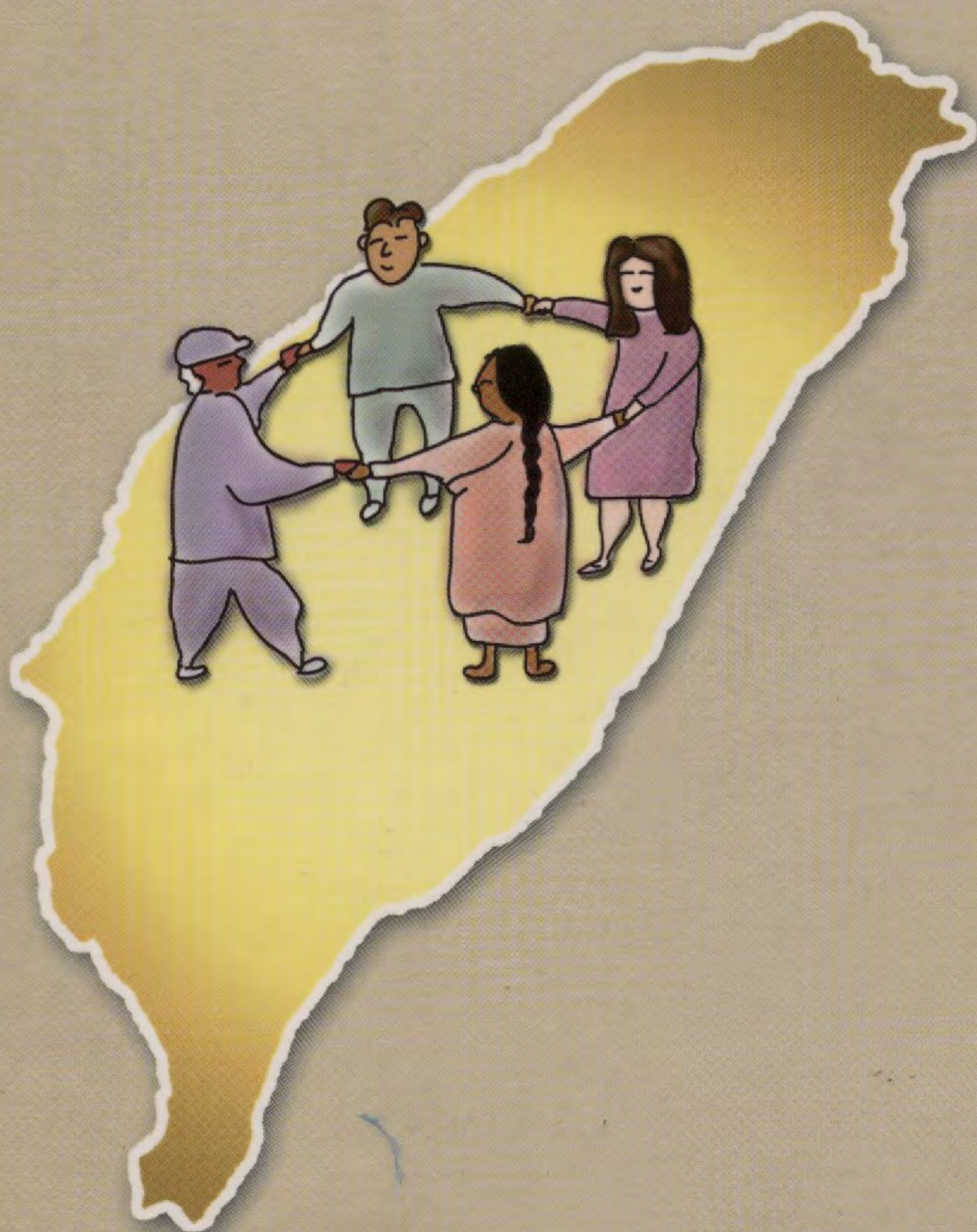


003176088

台灣外籍勞工研究

羅紀琮 主編

中央研究院經濟研究所



作者簡介

■李 誠

國立中央大學管理學院溫世仁講座教授

■江豐富

中央研究院經濟研究所研究員

■辛炳隆

國立台灣大學國家發展研究所副教授

■羅紀琮

中央研究院經濟研究所研究員

■尤素娟

國立東華大學經濟學系助理教授

■吳淑芬

伊甸社會福利基金會三峽服務中心主任

■蔡青龍

淡江大學東南亞研究所教授
中央研究院經濟研究所兼任研究員

■陳小紅

國立政治大學社會學系教授

■楊培珊

國立台灣大學社會工作學系副教授

由國家圖書館數位化、典藏

台灣外籍勞工研究

羅紀琮 主編



中央研究院經濟研究所

中華民國九十六年四月

總目錄

前言	1
第一章 外勞在台灣經濟發展過程中所扮演的角色	李誠
一、爲什麼要談外勞的角色	10
二、外勞的角色與外勞政策	15
三、外勞的角色與台灣的外勞政策	23
四、結論與建議	36
第二章 外勞對台灣勞工職業選擇與薪資的影響	江豐富
一、引言	46
二、實證方法	50
三、資料來源與變數選取	57
四、實證分析	65
五、結論	89
第三章 外勞的總額控管與名額分配	辛炳隆
一、前言	96
二、現行制度之檢討	99
三、他國經驗	109
四、政府因應方案之評析	111
五、國內企業對外勞總額控管與名額分配之看法	117

國家圖書館



003176088

六、政策建議	124
第四章 外籍看護工照護對象初探	羅紀琮、尤素娟、吳淑芬
一、前言	130
二、資料分析	134
三、討論與結論	145
第五章 外籍勞工政策中的勞工考量	蔡青龍
一、前言	156
二、外勞的數量與組成	157
三、外勞的地位與處境	162
四、問題趨勢與政策建議	166
五、結論	175
第六章 「華僑」抑或「外國人」— 港澳居民來台形勢探索 陳小紅	
一、前言	180
二、港澳移居來台人士類型與規範	181
三、來台港澳人士生活境遇分析	199
四、結論與建議	213
第七章 大陸地區配偶相關工作規定對其老年配偶生活之影響	
.....	楊培珊
一、前言	226
二、老年配偶對婚姻的期待	228
三、婚姻移民現象探討與分析	232

四、老人相關社會福利規定	236
五、相關法規現況	239
六、對台灣地區老年配偶之生活影響與挑戰	242
七、結論	249

總表次

表 1-1 1988-2002 年外國勞工佔勞動人口的比例	12
表 1-2 1998-2002 年外勞在各部門間的分配	14
表 1-3 2002 年各國外勞在各職業間的分配	15
表 1-4 當外勞是全體勞動力 5% 時, 不同技術與非技術外勞 的組合對一國所得分配的影響	19
表 1-5 不同外勞角色的經濟效果	23
表 1-6 1992-2004 年外勞在各產業間的分配	25
表 1-7 1995-2003 年製造業各業就業人數的變化	27
表 1-8 1992-2003 年外勞佔各產業僱用人數的比例	29
表 1-9 1995-2004 年外勞按核准項目	31
表 1-10 1993-2002 年外勞與本勞間的所得差距	34
表 1-11 1993-2002 年外勞與本勞平均每月加班工時比	35
表 1-12 1998-2002 年失蹤外勞人數 — 按國家分	39
表 2-1 解釋變數及其定義	61

表 2-2	男性職業獲取機率估計式各解釋變數的邊際效果	....	66
表 2-3	產業外勞使用密集度對男性職業獲取對數勝算比之 影響	.....	68
表 2-4	男性職業工資率估計式	.....	69
表 2-5	女性職業獲取機率估計式各解釋變數的邊際效果	....	71
表 2-6	產業外勞使用密集度對女性職業獲取對數勝算比之 影響	.....	73
表 2-7	女性職業工資率估計式	.....	74
表 3-1	OECD 國家僱用外籍勞動力與境外出生勞工人數及 其佔總勞動力之比例	.....	98
表 3-2	台閩地區外籍勞工在台人數按開放項目分	.....	101
表 3-3	OECD 國家外籍勞工所從事的經濟活動分布	.....	102
表 3-4	1995-2002 年各產業外勞人數與本國受雇人數之比較 .....	.....	104
表 3-5	國內民營企業對外勞名額分配是否適當的看法	.....	106
表 3-6	受訪廠商認為若政府實施外勞總額控管, 則其總額應 由誰決定較佳	.....	118
表 3-7	受訪廠商認為若政府實施外勞總額控管, 則產業外勞 與服務外勞的總額應合併或分開計算	.....	120
表 3-8	受訪廠商認為外勞名額分配機制應由誰決定	.....	121
表 3-9	受訪廠商是否贊成外勞名額分配應採「競標」方式	..	123
表 4-1	基本資料	.....	136
表 4-2	聘僱外籍看護工前及停止引進外籍看護工後受監護人 的照顧方式	.....	142

表 4-3	受監護人之活動能力依身體狀況區分	144
表 4-4	受監護人之各項活動依能力區分	145
表 5-1	1994-2004 年國籍別外籍勞工潛逃人數與潛逃率 ...	167
表 5-2	在台越南與印尼女性家庭看護工之工作狀況	171
表 6-1	1982-2003 年來台定居/居留港澳人士年齡、性別及身分交叉分析表	182
表 6-2	1997-2003 年獲准在台工作港澳居民性別、國籍及年齡交叉統計	185
表 6-3	1997-2003 年獲准在台工作之港澳居民工作性質、首次申請時間及國籍交叉分析表 — 由雇主提申請者 ..	187
表 6-4	港澳相關法令歷史沿革表	198
表 6-5	不同身份港澳來台人士遭遇問題整理	205

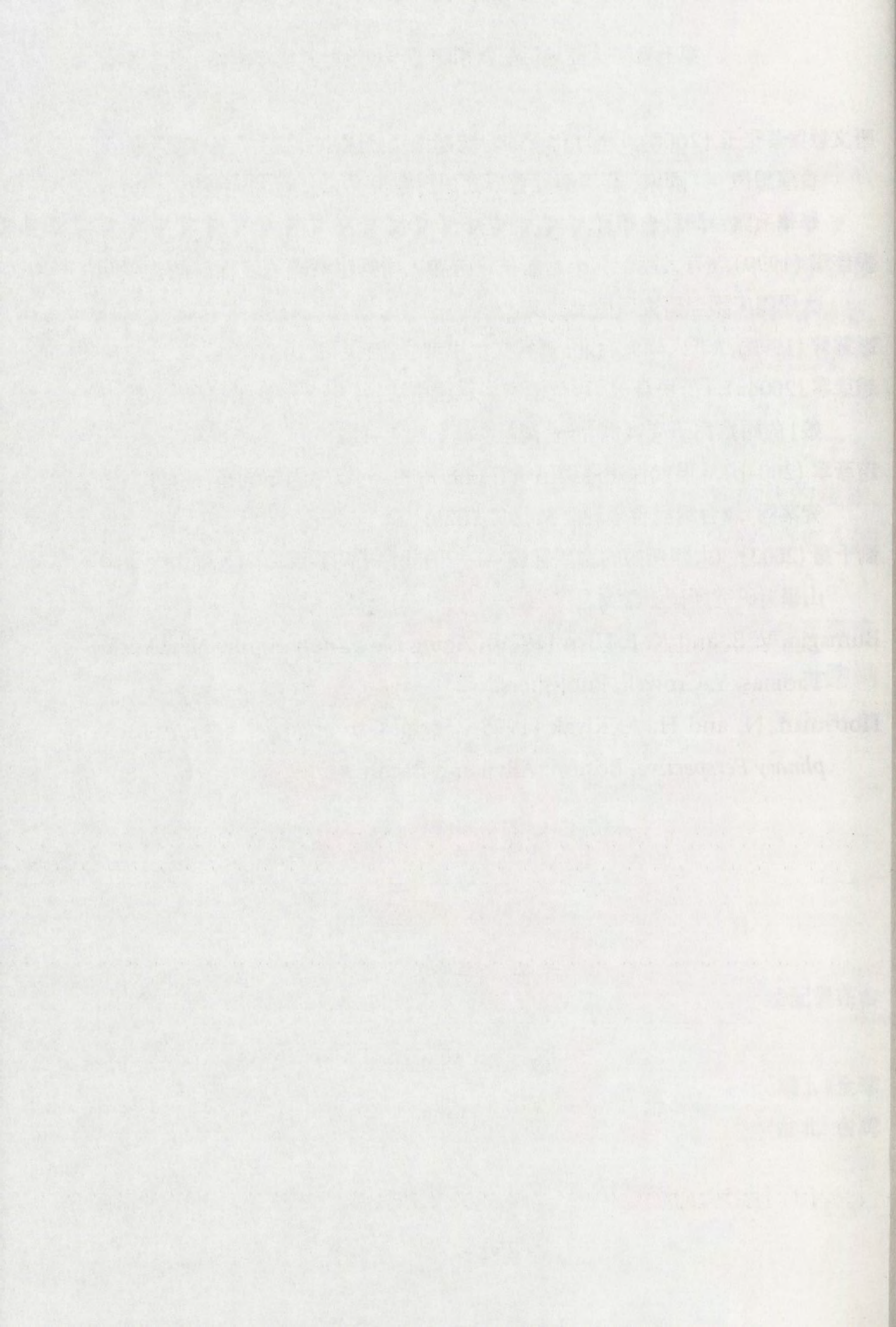
總圖次

圖 1-1	完全競爭與固定資本情況下, 外勞的經濟影響	18
圖 1-2	區隔的勞動市場	22
圖 3-1	1998 年 OECD 各國外籍勞工引入率與失業率	112
圖 5-1	外籍契約勞工數	159
圖 5-2	1995-2003 年各國在台外籍契約勞工之產業結構 ...	161

圖 6-1	1982-2003 年核准來台定居及居留之港澳人士來台 時間分佈圖	183
圖 6-2	1997-2003 年獲准在台工作之港澳居民首次申請工 作證時間趨勢變化圖 — 依國籍區分	186
圖 6-3	來台投資港澳商前五大投資行業變化趨勢	189
圖 6-4	1982-2001 學年度大專院校港澳畢業僑生統計	190
圖 6-5	1996-2002 學年度大專院校在學香港生及澳門生人 數變化趨勢圖	191
圖 6-6	自 1981.1.1 至 2003.12.31 止經各管道來台港澳居民 人數估計圖	193
圖 6-7	現階段港澳居民工作證申請流程圖	195

總附錄

附錄 4-1	雇主問卷	151
附表 6-1	港澳居民相關法規彙整 — 1997、1999 前後對照 .	219



前言

台灣地區在歷經數十年的高度成長之後，於民國 90 年首度出現了負成長。這個現象固然可能是短期的經濟波動，然而持續向上攀升的失業人數，仍然對總體經濟產生了前所未有的衝擊。政府在 1980 年代快速經濟成長之際為解決製造業及營造業勞工短缺問題所採行的外籍勞工進口政策，在現階段失業率偏高的情形下，面臨了極大的挑戰。另一方面，人口老化的世界性問題，也衝擊著台灣社會。根據推估，台灣地區人口老化的速度遠甚於歐美國家，老年人口比率由 7% 增長至 15%，台灣僅需 26 年，較法國歷時 131 年、美國 66 年、英國 51 年，時程快了一倍以上。

此外，我國進入人口老化國家之林也超過十年，然而我國的長期照護制度，特別是財務制度，仍在研議階段，尚未有清楚輪廓。長期照護服務體系也因缺乏制度化的財源，並未有整合規劃，以致老人所需要的長期照護服務，絕大部分是在家庭中由兒女或外籍監護工（目前已改為外籍看護工）提供。然而在經濟景氣不佳、失業嚴重的情形下，外籍看護工的引進也被視為是一項該被限縮的政策。

截至 2006 年 7 月在台灣的二類外籍勞工總數為 336,779 人，其中產業外籍勞工主要服務於製造業；服務外籍勞工主要服務於家庭中需長期照護的老人。從外籍勞工開放進口至今，已有十數年之久，然而相關問題，如外籍勞工在我國經濟體系中過去扮演了何種角色？現在又是扮演什麼角色？他們與本地勞工的競爭關係如何？他

們對本地勞動市場造成了何種衝擊？在長期照護服務的財務制度建立之前，外籍看護工應扮演何種角色？是否應訂定外籍勞工進口總額？總額是否應依產業與服務類型分立？外籍配偶與大陸配偶是否也應考慮在總額之內？外籍勞工如何看待他們在此地的就業與生活等，這些問題的答案是評估台灣地區外籍勞工政策的基本資訊，而台灣地區的相關文獻，數量既少，又未能提供整體圖像，中央研究院經濟研究所政策研究中心因而在 2004 年 9 月以產、官、學三方對話的方式，綜合剖析外籍勞工政策在台灣經濟發展過程中的角色定位，以及因應未來全球化趨勢下的應有走向。

研討會的論文分成三大部分：經濟面、社會面及法制面，每個面向各有 4 篇論文，總共為 12 篇。除了作者的引言外，另有與談人的評論與補充。參與研討的業者主要為仲介業，官員則有職司政府經建規劃的政務委員兼行政院經建會主委胡勝正先生，職司政府社會福利規劃的政務委員傅立葉女士以及職司政府勞工行政的行政院勞委會主委陳菊女士。另有數位外籍勞工（以下簡稱外勞）以及協助外勞的數個人權組織代表。本書收錄了研討會中經評審、且經作者修改後的 7 篇論文。分別為探討經濟層面的「李誠 — 外勞在台灣經濟發展過程中所扮演的角色」、「江豐富 — 外勞對台灣勞工職業選擇與薪資的影響」；法制層面的「辛炳隆 — 外勞的總額控管與名額分配」、「羅紀琮、尤素娟、吳淑芬 — 外籍看護工照護對象初探」；及社會層面的「蔡青龍 — 外籍勞工政策中的勞工考量」、「陳小紅 — 『華僑』抑或『外國人』 — 港澳居民來台形勢探索」、「楊培珊 — 大陸地區配偶相關工作規定對其老年配偶生活之影響」。

李誠（第一章）將國際上外籍勞工（簡稱外勞）在經濟發展過

程中所扮演的角色分爲二類，一是潤滑劑，一是拼圖板。前者是指由外勞擔任本國勞工不願從事的工作；後者是指外勞在一個雇主不重視人力資本與訓練，沒有晉升機會的次級勞動市場中就業，而本地勞工則在既有人力資本累積，又有晉升機會的主要勞動市場中就業。台灣在 1997 年以前是採取拼圖板的外勞政策；1997 年之後因大環境改變，專業勞工在台的比例愈來愈高，拼圖板角色的外勞政策因而難以持續。

外勞的引進在經濟景氣、產業缺工的情況下，固然發揮了維持經濟成長於不輟的功能；然而在景氣減緩、失業益增的情況下，外勞政策即面臨被檢討、緊縮的命運。檢討的範圍包括外勞引進的方法，外勞對本地勞工就業機會與薪資的影響等。

江豐富（第二章）以 1996 年至 2002 年主計處「人力運用調查」的個體合併資料，以及 Lee (1983) 的「一般化兩階段估計法」，探討外勞引進對本國勞工職業選擇與薪資的影響。結果顯示：外勞使用密集度越大的產業，其本國勞工失業的機率越大，且女性勞工受到的衝擊大於男性；此外，外勞使用密集度與本地勞工工資率間有負向影響。這些結果隱含經濟景氣減緩時，外勞確實降低了本地勞工的就業機會，也壓低了雇主提高本地勞工薪資的意願。

外勞既對本地勞工的工作機會與薪資都有負面影響，限制外勞的引進人數，似乎是一個可行的政策選項。然而外勞的總額應如何設定？產業外勞與外籍看護工等服務外勞是否應有不同的總額？總量訂定後，名額應如何分配至各個產業？針對這些問題，勞委會曾委託許多學者專家進行研究。由於不同的角度、不同的立場、不同的目標會導致不同的結論與建議，而現行外勞政策的目標不甚明確，

外勞的合理總額因而未能清楚訂定。辛炳隆（第三章）藉由他國經驗與對 160 餘家民營企業所做問卷調查的結果，據以建議回歸「就業服務法」的規定，邀請勞、資、政、學代表組成「外勞總額與分配協商小組」，定期協商。而在成立協商小組之前，將產業外勞與服務外勞總額分立，其中產業外勞總額可由過去五年平均每年全體產業外勞總額佔國內製造業與營造業總就業人數的比例為計算基準，而總量下之名額分配則以各產業就業人數之相對比例為基準。

然而外勞總人數中有相當比例的非合法外勞，主要為外籍配偶、以探親或觀光名義來台打工者、中國漁工、偷渡客、逃跑的合法外勞等，政府並無法管控。因此，不管外勞的總額是否能合理訂定、有效分配，市場秩序都難以維持，政策目標也不易落實。

外勞的引進，除了雇主可以獲得立即的人力支援外，參與引進的仲介業者也可獲得龐大的經濟利益。專案引進外勞的公司，因仲介的勞工人數眾多，利益更可觀，由之引發政商勾結瓜分利益的案件中，以高雄捷運最為突出。建立在離鄉背景、工時超長、收入偏低的勞工負擔基礎上的超額仲介費，是一項該被嚴肅檢討的措施。然而為仲介費合理定價牽涉到仲介業的成本結構及外籍勞工的政策走向，並非易事。在外勞政策往緊縮方向進行之際，訂定合理仲介費，有效管理人力仲介公司的問題，也因而並非當務之急。

以往探討外勞對輸入國經濟面向的影響，幾乎都著眼於製造業等生產部門，然而在台灣，除了產業外勞之外，還有相當比例的外籍看護工，是在家庭部門提供有關長期照護服務。此部分的外勞自 1992 年開放進口以來，人數逐年快速成長。由 1993 年的 1,320 人增加至 2005 年的 141,752 人，年增長率達 47.7%。外籍看護工佔

總外勞人數的比例也由 1993 年的 1.35% 上升至 2005 年的 43.3%，可見其在外勞問題上與時俱增的重要性。

外籍看護工的照顧對象是否符合申請條件？他們為何聘僱外籍看護工？若政府停止引進外籍看護工，需要照顧的家人要如何照顧？這些問題是評估外籍看護工政策的基本資訊。羅紀琮、尤素娟及吳淑芬（第四章）以台北縣外籍看護工的雇主訪問為基礎，探討受照顧者是否符合申請條件、外籍看護工與本國籍看護工間之替代關係、政府停止引進外籍看護工後的因應方式、以及由政府提供補助以減少家庭僱用外籍看護工的政策效果等問題。結果顯示，家庭聘僱外籍看護工主要著眼於財務負擔輕以及能 24 小時照顧兩個因素，而後者的重要性甚於前者。外籍看護工的引進即使剝奪了本國籍看護工的工作機會，影響也有限。有超過四分之一的樣本不符合現行外籍看護工的申請條件，另有超過三分之一的樣本較適合機構照護。從 24 小時照顧那些需要照顧者的角度而言，外籍看護工符合潤滑劑的角色。

引進外勞的措施，使台灣與勞工輸出國間有經濟合作的實質關係，此舉不但使台灣獲得短缺的勞動力，外勞也可獲得較其母國為高的工作報酬。職是之故，外勞的引進也變成了台灣外交政策的一環。然而也因為外勞的引進，被定位為暫時性與補充性人力供給，因此它也受「不妨礙國人就業權益」、「防範外勞成為變相移民」、「避免外勞造成社會問題」及「不得妨礙我國產業升級」四大原則的規範。為落實這些原則，政府另訂有管制機制，項目包括總額控管、限業限量引進、在台工作期限、徵收就業安定費等。相關規定對外勞有何影響？勞工潛逃的主要原因為何？如何改善外勞的不利狀況？

蔡青龍的文章(第五章)有具體分析。

在台工作的外勞人數並非僅止於行政院勞工委員會的外勞人數統計，有相當比例的大陸及外籍配偶也投入了本地的就業市場。大陸配偶因無語言障礙，工作範疇可更為寬廣。由於婚姻是一種合法的、方便的移民管道，再加上仲介業者可從中獲取厚利，台灣老年男性的大陸配偶人數快速上升。但由於婚姻關係包含感情、照顧、子女、家庭經濟等複雜層面，而大陸低技術能力的女性來台主要植基於經濟性考量，政府對大陸地區配偶相關工作的規定，因而對本地老年男性娶大陸配偶者有極為深遠的影響。楊培珊(第七章)從婚姻移民的現象、老年男性對婚姻的期待、老人相關福利以及配偶相關法規等層面，詳細探討了相關議題，並作成了政策建議。她同時認為，政府應積極發展社區照顧服務，培訓照顧服務人力，如此方可減少老人利用婚姻來尋找可信賴的照顧者的機會，也可避免後續所引發的無法改善教養子女、無法與妻子良好溝通等家庭與社會相關問題。

雖然絕大多數在台灣的外勞都是屬於低技術水準、政府基於外交等考量自鄰近特定國家引入的勞工，但近年來白領外勞的人數也逐漸增加，其中，港澳人士佔有相當比例。在港澳回歸中國大陸之前，港澳人士以華僑名義可以合法地在台工作；1997、1999 之後，因為政治上的特殊環境，我們訂定了港澳條例，外勞就業服務法的規範對其一體適用。陳小紅(第六章)由官方統計，政府內部資料整理以及其透過個人網絡取得的百名訪談樣本為基礎，詳細探討了港澳人士的來台動機、管道，從事的是何種工作，適應的情形，對我政府的期待，對兩岸的看法等議題。結果顯示，港澳居民在台人數估計超

過 5 萬人，其來台趨勢深受歷史事件、我政府政策及兩岸勢力消長等因素影響，近年已大幅減少。然而因兩岸貿易日趨頻繁，目前仍有 30—40 萬的台僑居住於港澳地區。

綜合而言，本書所收納的 7 篇論文，涵蓋了從政府、勞工、雇主觀點的探討，雖然似乎面面俱到，但因外勞類型繁多（包括製造業、營造業勞工、外籍看護工、家庭幫傭、專業經理等），各類人數多寡不一，對我國經濟社會的影響程度不同；再加上引進外勞牽涉國內外仲介的規範與管理；勞工人權與公共衛生的考量；就業安定費的水準與功能；外勞匯款對其母國經濟的影響；以及更高層次的議題：政府是該引進外勞，還是該允許資本外移？政府對婚姻移民的規範是否合宜？後續協助措施是否周全？長期照護服務體系與服務外勞間的互補與替代，各項政策的長短期影響等，本書的出版是評估現行外勞政策與探討相關議題的一個開始，未來政府主管部門應在更寬廣的視野、更開放的胸襟與更前瞻的思考下與學者專家、雇主、業界等共同來評估現有制度，並規劃未來的改革，如此才能在勞工、雇主及政府三贏的情況下迎接未來的挑戰。

本書得以成形首先要感謝研討會當時本院經濟所的副所長鍾經樊教授，他不但給了我們研討此議題的機會，更主持了二次會前會，藉以凝聚與會學者意見及共識，使研討的課題以聚焦。還要感謝單驥教授、章英華教授、江豐富教授及林振輝教授在評審工作上的協助。中央研究院經濟所「臺灣經濟預測與政策」期刊編輯黃登興與吳中書二位教授的費心審閱，管中閔所長的支持與協助，在此一併致謝。最後還要謝謝各位作者，若不是他們的盡心配合與耐心等待，本書不可能如此完整。

第一章 外勞在台灣經濟發展過程中所扮演的角色

李誠*

摘 要

台灣在 1990 年代初期發生基層勞力短缺的現象。勞力密集產業與營建業基層勞力嚴重短缺的現象，為低技術的外勞創造了一個與本勞區隔的勞動市場。此時政府引進低技術外勞，指定他們扮演一個勞動市場拼圖板的角色，填補本勞無意願從事的工作，此種外勞拼圖板的角色在 1997 年以前運作良好，對本勞薪資與本勞的就業機會及所得分配的影響不大。但是自 1997 年以後，因為社會與經濟環境的改變，外勞的角色從拼圖板演變成勞動市場潤滑劑的角色。而近年來政府把外勞又當作外交工具的一種，於是外勞在台灣勞動市場中究竟扮演何種角色已無法辨認，此種非驢非馬的外勞政策使政府無法分辨外勞對本勞薪資、就業機會與所得分配、經濟成長的影響。外勞究竟是在扮演一個拼圖版的角色或是勞動市場潤滑者的角色會影響到他們對本勞的薪資、就業機會與所得分配的影響，因此政府必須要重新檢討其現有的外勞政策，並擬訂適合的配套政策。

關鍵詞：外勞角色、外勞政策

* 國立中央大學管理學院溫世仁講座教授。作者感謝匿名審查所提寶貴意見，文責由作者自負。

一、為什麼要談外勞的角色

近年來有關外勞的論文很多，大家都很關心外勞引進的方法，外勞對本勞就業機會與薪資的影響，外勞的管理與適應問題，外勞逃跑的問題等，但是對外勞在我國的勞動市場中扮演一個什麼樣的角色討論幾乎完全沒有，其原因是學者與政府官員似乎都一致認為外勞的角色就是在補充本勞的不足，因此沒有什麼可以討論的。其實此問題很重要，因為外勞在台灣勞動市場上是可以扮演不同的角色的，而且不同的角色會對台灣勞動市場的運作，經濟發展的速度，本勞的就業機會與薪資水準等都可以發生不同的影響，因此政府在考慮開放更多外勞來台灣及開放白領外勞來台時必須要先考慮清楚，到底我們要他們在台灣扮演什麼樣的角色，然後才能根據此種角色擬訂相配合的外勞政策，以確保引進的外勞能發揮其應有的效果，助長台灣經濟的發展。

外勞在台灣可以扮演那些不同的角色？一般而言，外勞在台灣可以扮演二種不同的角色：(1) 勞動市場機制潤滑劑的角色；(2) 勞動市場拼圖板的角色。所謂潤滑劑的角色是指輸入國的人民對某些地區，某些行業，某些職業有其偏好，對另外一些工作予以躲避。外勞則不怕長途跋涉地從開發中國家到勞動輸入國，從事本勞不願從事的工作，因此扮演了一個勞動市場潤滑劑的角色。哈佛的 Borjas 在研究美國的移民時即指出，外國的移民在美國扮演了一個很好的

潤滑劑的功能 (Borjas, 2001)。所謂拼圖版的角色是指外勞與本勞在二個完全相隔離的勞動市場工作, 互不影響對方的薪資水準, 工作條件與就業機會。比如雙元勞動市場的學者 Piore (1979) 指出, 一國的勞動市場可分為二部份: 一個是具有健全的內部勞動市場, 在此市場中雇主重視人力資本, 勞工可以透過各種在職訓練, 不斷地向上晉升的一級勞動市場 (primary labor market)。另一個是沒有內部勞動市場, 雇主不重視人力資本與訓練, 沒有晉升機會的次級勞動市場 (secondary labor market)。將雙元市場理論引用到外勞的問題上, 大多數本勞是在一級的勞動市場, 透過教育與訓練提升人力資本以後, 員工的薪資與職位都是可以提升的。外勞是在次級的勞動市場, 教育、訓練人力資本的提升不會協助他們提高薪資與職位, 外勞扮演了一個勞動市場拼圖板的角色。拼圖中的各塊拼板的形狀是固定的, 是無法改變的, 因此, 本勞與外勞之間是互不流通, 互不影響的。

第二個要討論外勞在台灣勞動市場中的角色的理由是在全球化、國際化的趨勢下, 外勞對輸入國勞動供給的影響愈來愈大, 他們不但提供低級勞力, 近年來也提供各國在走向知識經濟時所需要的高級研發、醫療技術及其他專業人員的勞力, 如 IC 產業的工程師等。表 1-1 的數字即顯示, 自 1988 年以來, 外國勞工不但在 OECD 國家, 也在亞洲國家的勞動人口比例中大幅度地提升。有許多在過去是勞動輸出國, 如南歐的義大利、西班牙、葡萄牙, 亞洲的日本與南韓, 近年來都發展成勞動輸入國。表 1-1 的數字也顯示, 外勞在有些國家勞動人口中佔很大的比例, 如盧森堡, 外國勞工佔他們全體就業人口的 43%, 瑞士是 21%; 有些國家外勞的比例雖然不是很

表 1-1 1988-2002 年外國勞工佔勞動人口的比例

單位: 千人, %

國家	外勞佔當地勞動人口的比例			2002 年外勞的人數
	1988	1995	2002	
奧地利	5.4	9.7	9.9	387
比利時	7.2	7.9	8.2	357
法國	6.4	6.3	6.2	1,612
德國	7.0	9.1	8.9	3,511
愛爾蘭	—	3.0	5.6	101
義大利	1.3	1.6	3.3	801 (2001)
日本	—	0.1	0.2	169 (2001)
南韓	—	—	1.6	380 (2004)
盧森堡	39.9	39.1	43.2	83
荷蘭	3.0	3.9	3.6	295
葡萄牙	1.0	0.5	2.5	125
西班牙	0.4	0.8	2.7	490
瑞典	4.9	4.2	4.6	205
瑞士	16.7	18.6	21.8	864
英國	3.4	3.6	4.8	1,406
中華民國	—	—	2.9	300 (2003)

資料來源: OECD (2001)、OECD (2003)、Lee and Lee (2004) 與勞委會 (2004)。

大，但人數卻相當可觀，如英國境內有 140 萬，法國有 160 萬外籍勞工（表 1-1），因此外勞在一國勞動市場中的地位愈來愈重要，不是一個國家在制訂經濟發展政策，社會福利政策及勞動市場政策時所可以忽略的。

近年來各國的外勞在職業間也有顯著的變化，過去外勞是集中在製造業、礦業，現在移轉到商業、服務業。因此在過去，外勞大都是藍領工，近年來他們白領與專業人士的比例也在快速地增加中，印度的軟體工程師、非洲與菲律賓的醫生與護士是典型的例子（表 1-2、表 1-3）。台灣、日本、南韓、新加坡等亞洲經濟體中，外勞仍然是佔絕大多數，比如目前在台灣的外勞有 94.6% 是藍領外勞，只有 5.4% 是白領外勞。

當外勞在各國的勞動供給上愈來愈重要時，台灣也不例外，因為近日勞委會通過在 2006 年引進額外的 2 萬 3 千外勞外，也引進更高技術以及專業的白領外籍勞工。因此，我們必須要考慮清楚，我們要外勞在台灣扮演何種角色？然後擬訂適當的政策，確保他們扮演我們要他們扮演的角色，如此才能把引進外勞的利益極大化，成本（包括社會成本）極小化。

本文的結構如下，除第一節是引言以外，第二節是討論外勞的角色與外勞政策間的關係，第三節是討論外勞在過去十多年來所扮演的角色，第四節是結論與建議。

表 1-2 1998-2002 年外勞在各部門間的分配

單位：%

國家	農業		礦與 製造業		建築業		商業		教育, 衛 生, 社福		家傭		公共 行政		其他		總計	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
奧地利	1.2	1.1	27.9	24.5	12.3	13.5	25.0	26.5	13.5	8.3	0.9	0.5	1.7	1.2	17.6	24.2	100	100
比利時	1.7	0.9	23.4	21.4	8.9	9.0	22.6	23.9	16.3	12.3	0.7	0.9	8.8	8.3	17.7	23.3	100	100
法國	2.9	3.2	20.5	17.2	16.7	17.5	18.3	18.6	12.3	8.3	7.2	6.7	2.6	2.7	19.3	25.8	100	100
德國	1.6	1.2	35.3	32.6	8.7	8.1	23.0	24.2	15.0	9.7	0.6	0.6	2.0	2.3	13.8	21.4	100	100
義大利	6.0	—	29.0	—	9.4	—	17.7	—	11.1	—	10.4	—	3.0	—	13.4	—	100	100
日本	0.3	—	62.2	—	2.0	—	8.2	—	—	—	—	—	—	—	27.3	—	100	100
瑞士	1.0	0.8	23.5	22.9	8.8	10.2	22.4	24.8	21.9	16.6	1.6	1.2	3.6	2.5	17.1	21.0	100	100
澳洲	2.1	—	18.8	—	7.9	—	22.4	—	16.1	—	3.2	—	3.1	—	26.4	—	100	100
加拿大	2.4	1.8	19.6	19.1	5.0	4.7	24.1	21.6	24.6	15.1	—	0.6	3.8	3.9	20.4	33.2	100	100
美國	3.6	3.2	18.6	17.2	6.1	8.2	22.9	30.1	20.8	16.3	2.0	1.5	2.2	2.2	23.7	20.9	100	100
英國	—	—	—	12.0	—	4.4	—	23.0	—	21.7	—	1.3	—	4.1	—	33.1	100	100
中華民國	0.4	0.9	62.1	51.6	17.7	7.7	—	—	—	—	19.7	39.7	—	—	—	—	100	100

註：台灣農業部門的外勞只有澳船上的澳民而已，並沒有陸地上的外勞。
資料來源：台灣：勞委會 (2003)；OECD 國家：OECD (2001)。

表 1-3 2002 年各國外勞在各職業間的分配

單位: %

國家	外勞在輸入國從事		外勞輸入國全體就業人口	
	藍領工作的比例	白領工作的比例	從事藍領工作的比例	從事白領工作的比例
奧地利	67.1	21.8	40.8	45.8
比利時	41.6	47.1	32.0	57.3
丹麥	40.8	46.8	33.6	50.6
法國	62.7	25.8	37.1	50.2
德國	55.9	29.9	36.1	52.3
義大利	62.0	25.5	41.7	42.5
日本	70.9	22.8	35.4	56.5
瑞士	38.6	45.9	30.9	55.8
英國	23.0	58.3	29.1	56.0
澳洲	34.2	57.9	31.6	58.5
加拿大	22.7	67.7	21.6	69.1
美國	33.9	46.5	26.8	59.3

資料來源: OECD 國家: OECD (2001)。

二、外勞的角色與外勞政策

在現有的文獻中,有關外勞角色的論文屬鳳毛麟角,本文試將外勞的角色歸納成下列二種:

(一) 勞動市場潤滑劑的角色

Borjas 在 “Do Immigration Grease the Wheels of the Labor Market” 一文中 (Borjas, 2001) 指出, 外國移民在美國扮演了一個勞動市場潤滑劑的角色, 因為美國幅員廣大, 本地人民有自己的偏好, 他們喜歡聚居在親友多、交通方便、大都會與工作環境較佳的地區, 因此造成偏僻、交通不便、工作環境差的地區勞動供給不足的現象; 外國的移民不怕長途跋涉、交通不便、工作環境差、薪資低, 只要有工作機會的地區, 他們都會前往, 因此扮演了一個勞動市場潤滑劑的角色。短期性的外勞, 如墨西哥的農業外勞, 在每年農忙時, 在加州, 在美國中西部的農場, 中期性的外勞如南美洲的保姆與家傭, 印度的軟體工程師都扮演了填補美國勞動市場的空缺, 及時扮演了一個勞動市場潤滑劑的功能。

外勞在輸入國扮演潤滑劑功能的理論基礎是新古典學派的經濟理論。根據此理論, 開發中國家的低所得與高失業率, 不良的工作環境扮演了一個「推」的力量, 把勞動輸出國的勞力往外推, 而工業化國家的高薪資、高所得、高就業率與優良的工作環境, 扮演了一個「拉」的力量, 把勞動輸出國的勞動力拉到勞動輸入國所需要的地區、行業與職業, 此所謂「推拉理論」, 也是 Todaro 的「期望」勞動移動理論 (Lee, 1992)。

除新古典學派的經濟理論以外, 近年來 Sassen (1988), Wallerstein (1979), Amin (1976), Frank (1978) 等區域學者認為在現階段全球化與自由化的時代, 各國的疆界已在消失中, 代之而起的是

各大城市的聯盟，大都會之間的密切關係，使他們成爲一個全球的系統 (world system)，在此全球性經濟體內，各地的勞動力可以互相流通，任何地區有勞動短缺時，勞動剩餘地區的勞力便會流向短缺的地區。此種全球經濟體制的理論大致上與新古典學派經濟理論相同。

上述二種理論都有一個基本的假設，即各國的勞動市場是處於完全競爭的狀態，是沒有政府與其他制度性的干擾，外勞的流入增加本國的勞動供給，同時也透過勞動力供需的變化影響當地的薪資水準與所得分配。此種影響可以圖 1-1 來說明。在圖 1-1 中，短期內勞動供給的彈性是 0，因此本勞的勞動供給是 ON ，而外勞的引進人數是由政府所決定，如圖 1-1 中的 NF ，他們的供給並不受薪資高低的影響而增加或減少，因此外勞的勞動供給彈性是 0。當政府決定引進 NF 數量的外勞時，當地的工資率會從 W_0 下降到 W_1 ，此時外勞所創造出的財富是 $NBCF$ ，而其中 $NDCF$ 是外勞的薪資， DBC 是雇主的利潤。外勞的引進使本勞的薪資下降，所以本勞的薪資下降到 OW_1DN ，而雇主的利潤則增加了 W_1W_0BD 與 DBC 。根據 Borjas et al. (1997) 的估計，當外勞是本勞的十分之一時， DBC 約是本國 GDP 的 0.1% 到 0.2%，非常小，但是把 DBC 與 W_1W_0DB 相加，則引進外勞後，所得重分配的效果相當嚴重。根據 Borjas 等人的估計，此部份可達輸入國 GDP 的 2% 之多。假如本勞的薪資有僵固性不能下降，則所得重分配的效果會較小，但是會發生本勞失業的現象。

圖 1-1 是假設一國只有一種勞工，假如一國有技術與非技術勞工時，政府可以選擇只引進非技術工，或只引進技術工或二者混

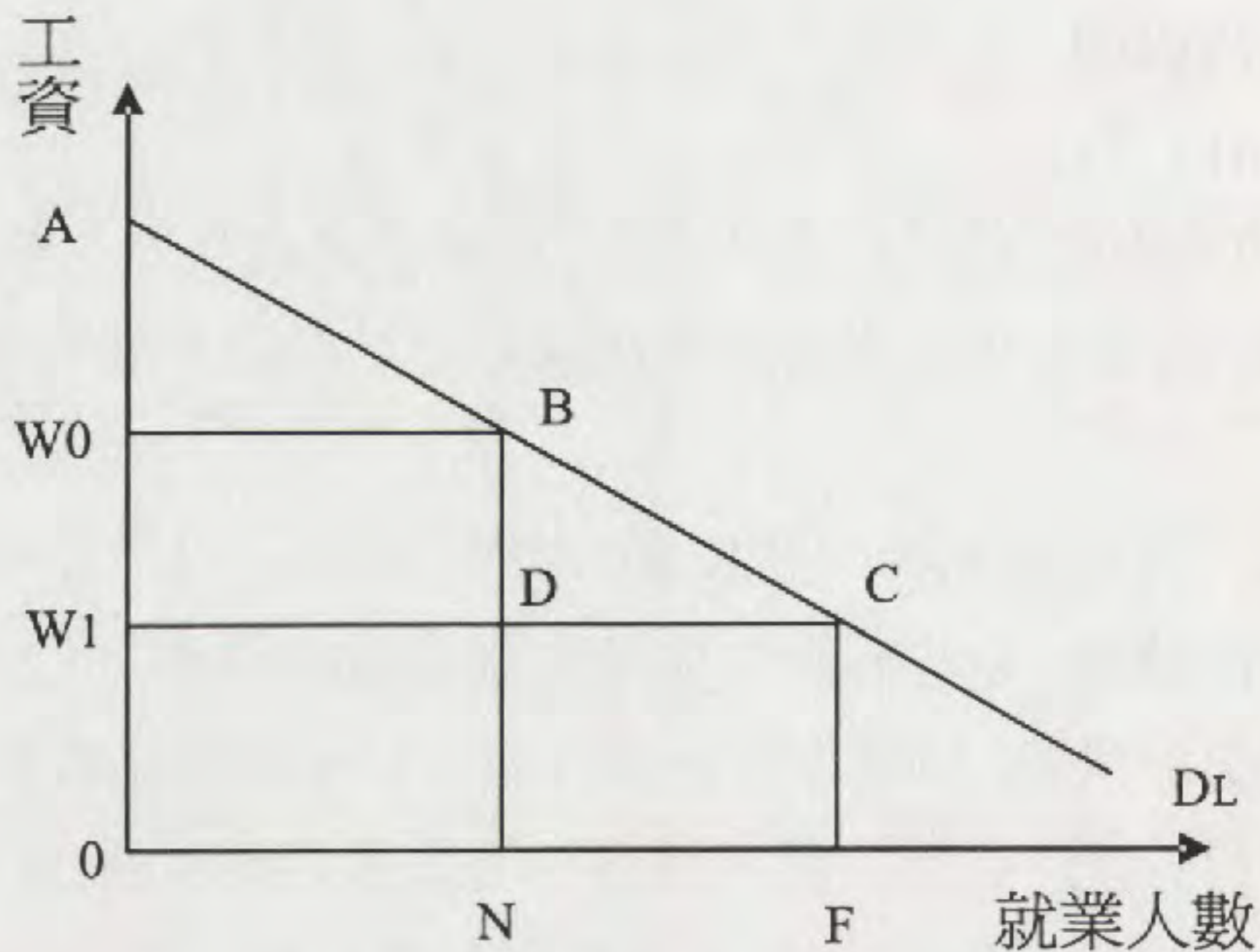


圖 1-1 完全競爭與固定資本情況下,外勞的經濟影響

合引進。不同技術勞工的引進對一國會帶來不同的勞力替代與所得重分配的效果。Bauer and Zimmermann (1995) 曾估計引進不同技術外勞對一國的資本與勞工所產生不一樣的效果, 其模擬計算結果列如表 1-4。表 1-4 的數字顯示, 當一國政府只引進非技術外勞時, 所得重分配的效果最小, 因為在外勞佔全體勞動力 5% 的情況下, 雇主的所得佔全體國民所得的百分比只增加 0.71%, 如果引進的全是技術工, 則雇主的所得比例會增加 1.13%。相反地, 引進全部是非技術工, 勞工所得分配惡化的程度也最少, 0.51%, 如果引進的全是技術工, 則勞工所得比例會減少的幅度較大, 達 1.07%。換言之, 引進外勞中技術工所佔比例愈高, 財富重分配的效果愈大, 對雇主愈有利。表 1-4 的數字也顯示, 在輸入愈大比例的非技術工時, 對技術工愈有利, 但是對非技術工愈不利, 因為在輸入 100% 非技

表 1-4 當外勞是全體勞動力 5% 時, 不同技術與非技術
外勞的組合對一國所得分配的影響

單位: %

	輸入外勞的技術與非技術工比例		
	100% 非技術工	技術, 非技術各半	100% 技術工
本國雇主所得佔 GDP 的增減	0.71	0.95	1.13
本國勞工所得佔 GDP 的增減	-0.51	-0.91	-1.07
技術工所得佔 GDP 的增減	1.33	-0.14	-1.60
非技術工所得佔 GDP 的增減	-1.84	-0.77	0.53
全體國民所得的增加	0.20	0.04	0.06
外勞所得佔國民所得的比例	2.18	3.13	3.72
GDP 的增加	2.38	3.17	3.78

資料來源: Bauer and Zimmerman (1995)。

術外勞時, 非技術勞工的國民所得的比例會減少 1.83%, 但技術工卻因為有更多的非技術工搭配, 他們就業的機會增加, 他們的國民所得的比例會增加 1.33%, 但是如果輸入的外勞全部是技術工, 則在所得分配上是對非技術工有利, 對技術工不利。

表 1-4 的數字也很清楚地告訴我們, 無論是引進非技術或技術外勞, 一國的國民所得大餅都會增大, 假如外勞佔全體勞動力 5% 時, 而且引進的外勞全部是非技術工時, 一國的國民所得會增加 2.38%。但是, 如果全部是技術工時, 一國的國民所得會增加 3.78%。簡言之, 引進外勞有增加一國國民所得大餅的作用, 但引進的數量與引進外勞技術與非技術工的比例的不同對一國國民所得的增加、

勞工與雇主間所得分配及技術、非技術工之間的所得分配都會有不同的影響，這是一國政府在引進外勞時所必須考量的問題。表 1-4 的模擬結果也告訴我們，引進外勞時對全體國民所得的影響是非常少，只有在 0.2% 至 0.06% 之間，但是對所得重分配則有相當程度的影響，因此政策擬訂者不但要考慮外勞引進的數量，並且要考慮不同技術與非技術外勞組合所帶來對的就業，薪資與所得重分配所帶來不同的效果。

此外，在引進外勞時，外勞政策的經濟效果也會受其他經濟政策的影響，比如一國正在擴充勞力密集產業，此時引進非技術外勞會對本國勞工的薪資與就業機會發生較少的影響，甚至沒有影響。簡言之，政府在擬訂外勞政策時，必須要把其他經濟情況與經濟發展政策考慮在內，否則會發生與政策擬訂者預期相反的效果。

(二) 勞動市場拼圖板的角色

所謂勞動市場拼圖板的角色是指輸入國的勞動市場有如一塊完整的拼圖板，此圖是由很多塊各自獨立，形狀不一的板塊所拼湊而成。外勞只是很多塊拼板中的一塊，它與其他板塊並沒有互動的關係。勞動市場拼圖板角色是建基於雙元或區隔勞動市場理論。根據此理論，一國的勞動市場可分為二部分，一部分是有健全內部勞動市場，有升遷制度，重視人力資本累積及員工訓練的一級勞動市場，另一部分是沒有內部勞動市場，沒有升遷管道，不重視人力資本累積與員工訓練的次級勞動市場。一級與次級勞動市場的員工是互不來往，即使景氣循環時，次級勞動市場的員工並不因景氣，失業率

低而流入一級市場。同理，在經濟衰退時，一級勞動市場的員工不會因失業率的高漲而進入次級勞動市場，排擠次級市場員工的就業機會。

當我們將此區隔市場理論引用到外勞市場時，所指的是當一國發展到某一階段，人民的所得與教育程度都提升到不再願意從事一些艱苦 (difficult)、危險性高 (dangerous) 與工作環境差 (dirty) 的 3K 工作時，¹ 即使經濟不景氣，失業率高，本勞會寧願失業也不要從事 3K 工作。此時政府引進外勞填補此勞動市場的空缺，外勞與本勞之間沒有互動，也不會影響本勞的薪資與就業機會，他們是在二個完全隔離的市場內工作 (見圖 1-2)。再者，Cornelius and Kuwahara (1998) 在研究日本的外勞時發現，當外勞進入某工廠，某生產線時，日本當地勞工便會自動退出，另找工作，不願與外勞併肩工作。李誠也在他的研究中發現，在 1997 年亞洲金融風暴時，泰國與南韓政府，故意把大批外勞遣送回國，為本勞創造就業機會，但是二國的本勞寧願失業，也不願從事外勞的工作，兩國政府因而被迫再次引進被遣送返國的外勞，以解決國內勞動短缺的問題 (Lee, 1998)。

一國要外勞扮演拼圖板的角色時，其先決條件是輸入國的勞動市場不是處於單一的勞動市場狀態，而是處於一個雙元或多元的勞動市場狀態，其中有一或多個區隔的勞動市場中沒有本勞願意從事的工作，因此需要外勞來補充，以便成爲一個完整的拼圖。要外勞扮演拼圖板的角色，政府不但要有能力建立客觀的指標，確認那些

1 英語用詞是 3D, 3K 則是台灣與日本採用的用詞，本書各章統一使用 3K, 以免造成讀者混淆。

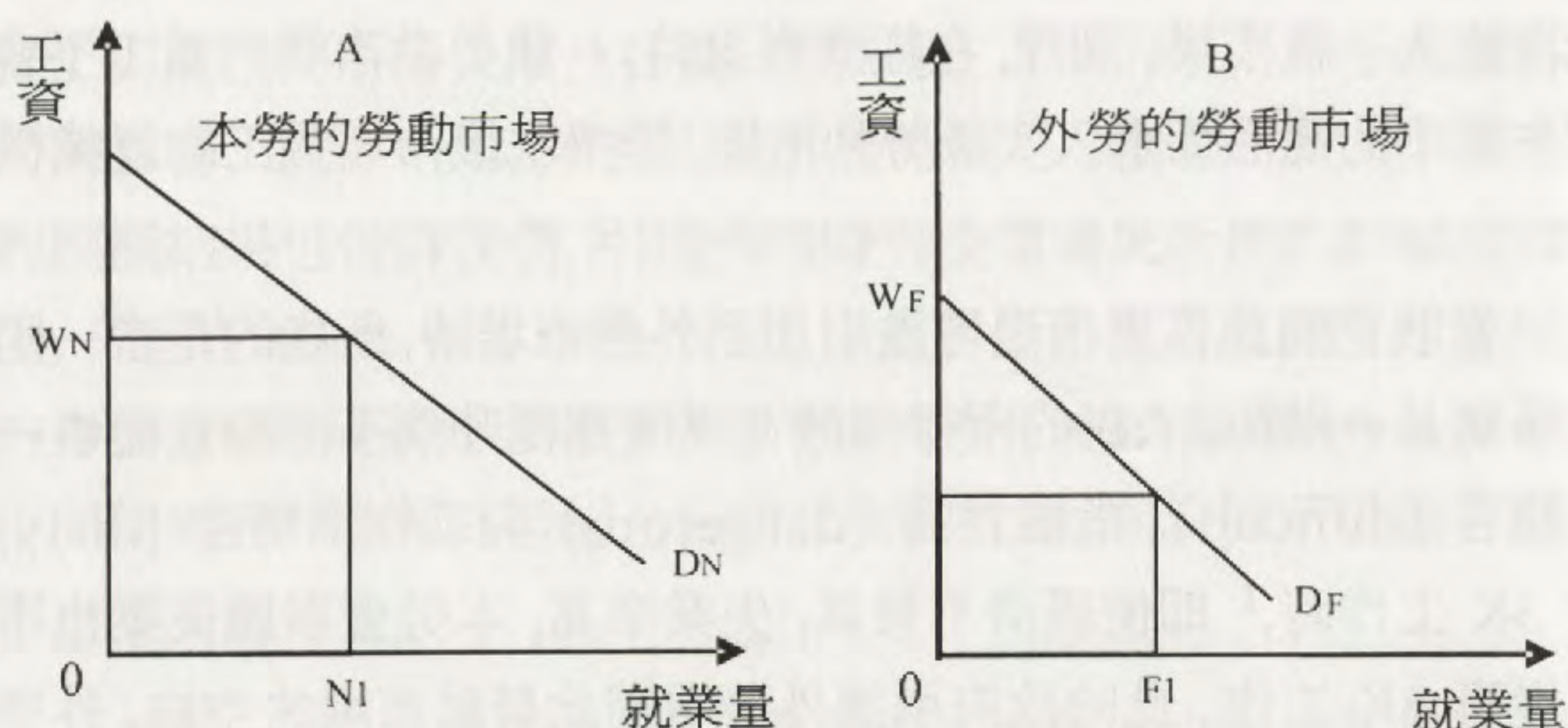


圖 1-2 區隔的勞動市場

是沒有本勞的勞動市場，也需要有能力準確地去估計這些勞動市場的大小，以便引進恰當數量的外勞，填補拼圖的空缺。當外勞扮演拼圖板的角色時，其好處是外勞不會代替本勞，也沒有降低本勞薪資的負面影響，又因為本勞薪資不受外勞輸入的影響，所以所得重分配的效果也少。其負面的影響是外勞從短期外勞易演變成長期移民，再進一步脫離了拼圖版的角色，而與本勞融合，變成潤滑者的角色，二次大戰後的德國是一個最明顯的例子。有關外勞二種角色不同的薪資與所得重分配效果，列如表 1-5。

表 1-5 不同外勞角色的經濟效果

效果	外勞的角色	
	潤滑劑	拼圖板
代替本地勞工的效果	有	無
降低本勞薪資的效果	有	無
減緩一國產業升級的速率	有	無
所得重分配效果	大	小

三、外勞的角色與台灣的外勞政策

(一) 1992-1997 年外勞的角色

台灣在 1980 年代中期便成功地從新興工業化經濟體轉入成熟、高所得的經濟體。在此情況下，高所得與高教育程度的台灣人民，不再願意從事艱苦、危險與工作環境差的 3K 工作。因此在 1980 年代後期，台灣開始有基層勞力供給不足的現象，在沒有外勞政策下，雇主引入了不少非法外勞。為處理非法外勞的問題，政府在 1992 年正式頒佈「就業服務法」，在此法中明文規定，引進外勞的程序及僱用外勞的準則，這些準則包括：

1. 補充性的勞動力，不得替代本勞；
2. 外勞的引進與使用是暫時性的，當時規定外勞只能在台灣工作 2 年，期滿以後如表現良好，經雇主的申請可再延長 1 年；

3. 外勞不得攜帶家眷來台；
4. 外勞的引進不得延誤本國產業的升等；
5. 外勞在進入台灣以後，必須在指定的產業，職業與雇主工作，非經許可不得更換工作；
6. 行政工作與僱用 10 人以下的廠商不得僱用外勞，因為前者沒有勞動短缺的現象，後者是執行有困難。

根據以上的準則我們得知，政府要外勞在台灣扮演拼圖版的角色，因為政府認定營建與製造業的勞力密集產業有嚴重勞動短缺的現象，因而產生了區隔的勞動市場。其他服務業或商業雖然有部份勞動短缺的現象，但沒有很清楚的區隔市場，因此不宜輸入外勞。

表 1-6 是政府歷年來開放外勞進口的產業以及外勞數量的分配表。表 1-6 的數字很清楚地指出政府在 1995 年以前所引進的外勞都是集中在勞力密集的產業。由表 1-6 的數字我們可以很清楚地得知，在 1992 年政府開放外勞入境時，大都是集中在重要公共工程的營建業，此後政府開始把外勞引進到勞力短缺的勞力密集製造業。到 1995 年，製造業勞力密集產業所僱用之外勞達全體外勞的 76.6%，而重大公共工程案漸漸完工，他們所使用外勞的比例漸漸下降到 1995 年的 23.4% (表 1-6)。在製造業中，紡織業、塑膠、金屬、木材、電子、電器等出口比例大的勞力密集產業，僱用外勞的比例在增加中。

但是自 1990 年代中期以後，勞力密集的產業已漸漸完成他們的調整工作，如外移到東南亞與中國大陸尋求更低廉與更充沛的勞動力，其他則轉向高附加值產品的方向發展。換言之，自 1990 年中

表 1-6 1992-2004 年外勞在各產業間的分配

行業別	1992		1995		1997		1999		2001		2003年8月		2004年6月	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
1. 製造業														
食品製造業	287	0.56	3,366	2.04	4,402	1.79	4,305	1.54	4,511	1.48	3,419	1.14	4,678	1.55
紡織業	4,369	8.54	23,435	14.21	32,956	13.41	33,113	11.87	28,026	9.20	26,908	8.99	27,289	9.03
皮衣及服飾品業	635	1.24	3,331	2.02	3,577	1.46	3,023	1.08	2,575	0.85	2,329	0.78	2,284	0.76
皮革及毛皮業	158	0.31	2,639	1.60	2,663	1.08	2,189	0.78	1,613	0.53	1,429	0.48	1,481	0.49
木竹製品業	961	1.88	2,024	1.23	2,233	0.91	1,724	0.62	1,285	0.42	892	0.30	904	0.30
家具及裝設品業	—	—	226	0.14	209	0.09	211	0.08	214	0.07	229	0.08	227	0.08
紙漿及紙製品業	452	0.88	3,587	2.17	3,824	1.56	3,490	1.25	3,455	1.13	3,307	1.11	3,420	1.13
印刷及有關事業	—	—	—	—	—	—	205	0.07	243	0.08	300	0.10	319	0.11
化學材料業	51	0.10	1,289	0.78	1,401	0.57	1,497	0.54	1,892	0.62	1,711	0.57	1,844	0.61
化學製品業	—	—	1,572	0.95	2,170	0.88	1,722	0.62	1,607	0.53	1,579	0.53	1,575	0.52
橡膠製品業	30	0.06	4,678	2.84	4,463	1.82	4,763	1.71	4,251	1.40	4,387	1.47	4,496	1.49
塑膠製品業	2,184	4.27	11,566	7.01	11,211	4.56	10,582	3.79	10,184	3.34	9,875	3.30	10,083	3.34
非金屬礦物業	—	—	8,042	4.87	9,688	3.94	7,460	2.68	6,141	2.02	6,148	2.05	6,227	2.06
金屬基本工業	1,704	3.33	15,363	9.31	14,885	6.06	12,128	4.35	10,315	3.39	9,690	3.24	9,817	3.25
金屬製品業	3,520	6.88	14,758	8.95	18,994	7.73	17,304	6.20	16,413	5.39	17,182	5.74	17,462	5.78
機械設備業	1,247	2.44	3,876	2.35	4,195	1.71	6,300	2.26	6,643	2.18	7,083	2.37	7,319	2.42
電腦通信及視聽電子產品	1,492	2.92	21,230	12.87	35,825	14.58	42,105	15.10	44,135	14.19	50,670	16.93	53,905	17.85
運輸工具業	748	1.46	4,616	2.80	6,844	2.79	6,881	2.47	6,949	2.28	7,195	2.40	7,639	2.53
精密器械業	14	0.03	536	0.32	624	0.25	704	0.25	752	0.25	690	0.23	766	0.25
雜項工業	86	0.17	—	—	237	0.10	4,550	1.63	5,851	1.92	5,027	1.68	4,910	1.63
其他	—	—	269	0.16	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
小計	17,938	35.07	126,403	76.62	160,401	65.28	164,256	58.90	157,055	51.56	161,266	53.89	166,645	55.10
2. 營造業	33,217	64.93	38,570	23.38	48,786	19.86	51,894	18.61	33,367	10.95	14,977	5.00	9,702	3.20
3. 社會服務及個人服務業	—	—	—	—	35,245	14.34	61,723	22.13	112,934	37.08	119,601	39.97	122,292	40.49
4. 農業	—	—	—	—	1,265	0.51	999	0.36	1,249	0.41	3,419	1.14	3,405	1.13
總計	51,155	100.00	164,973	100.00	245,697	100.00	278,872	100.00	304,605	100.00	299,263	100.00	302,044	100.00

資料來源：根據勞委會(2004)、主計處(2004b)資料計算而得。

期以後，製造業的勞力密集產業在完成其調整的工作後，漸漸地釋放出很多勞工到其他產業，基層勞力已不再呈現嚴重短缺現象。比如表 1-7 的數字所示，在 1995-2003 年間，勞力密集的紡織業釋出了 4.7 萬人，成衣業釋出了 5 萬人，木竹與家具業各釋出了 2.4 萬與 1.3 萬人，電子電腦原本是勞力密集產業，但是在 1995-2003 年之間徹底轉型，變成高科技產業，因而釋放了 24.5 萬低技術低教育水準的員工，轉而僱用高教育高技術水準的員工。相反地，資本密集與技術密集的產業如機械設備、化學製品與化學材料、精密器械業都增加了僱用人數。因此政府所公佈的勞力短缺指標，在 1992 年是 7.32%，1993 年是 9.83%，到 1999 年已下降到 3.83%。若以政府公佈的失業數字來衡量基層勞力的供需，則 1990 年以前國中程度以下基層勞力的失業率不足 1%，到 2003 年則上升到 5.17%。簡言之，1995 年以後，台灣基層勞力不足的現象因為產業結構的改變已解除，假如政府引進外勞的目的只是在解決勞力不足問題，則近年來政府應該刪減外勞的引進人數，而非增加外勞引進人數，但事實並非如此。1997 年以後，外勞的使用量仍然在不斷地增加，這表示政府在 1997 年以後要外勞扮演另外一種角色，而不是補充不足的勞動力的角色。我們可以把 1997 年以後外勞的角色與功能的轉變說明如下。

(二) 1997 年以後外勞的角色

1. 協助高科技產業與新興產業發展

自 1997 年以後，高科技產業取代勞力密集產業，成為台灣外銷

表 1-7 1995-2003 年製造業各業就業人數的變化

單位: 千人

行業別	1995 年 就業人數	2003 年 就業人數	1995-2003 年 就業人數的增減
製造業	2,449	2,590	141
食品製造業	147	148	1
紡織業	157	110	-47
成衣及服飾品業	173	123	-50
皮革及毛皮業	47	55	8
木竹製品業	52	28	-24
家具及裝設品業	56	43	-13
紙漿及紙製品業	59	53	-6
印刷及有關事業	72	69	-3
化學材料業	49	53	4
化學製品業	56	60	4
橡膠製品業	47	23	-24
塑膠製品業	141	138	-3
非金屬礦物業	94	63	-31
金屬基本工業	64	64	0
金屬製品業	358	319	-39
機械設備業	145	250	105
電腦通信及視聽電子產品	470	225	-245
運輸工具業	112	133	21
精密器械業	33	36	3
雜項工業	98	71	-27

資料來源: 主計處 (2004a)。

的主要產業，因此政府決定為這些外銷明星產業提供充沛與低廉的勞動力，使他們的產品在國際市場上有競爭優勢，准許他們引進外勞。因此，在 1997 年以後，電子、電器等產業轉向高科技產業以後，他們使用外勞的比例逐漸增加，如表 1-6 所示，直到 1995 年，紡織業所僱用的外勞人數是全國第一，佔全體外勞的 14.21%，但是此後電子電器業所僱用外勞人數趕上紡織業，在 1997 年電子電器業僱用外勞佔全體外勞的 14.58%，超過紡織業的 13.41%，成為全國使用外勞最多的產業。此後，政府刻意扶植高科技產業中的電子電器業，每年增加他們使用外勞的人數，到 2004 年 6 月，他們使用外勞人數達 53,905 人，佔全體外勞的 17.85%，相反地，紡織業使用外勞人數不斷地減少，到 2004 年 6 月，他們僱用外勞的人數下降到佔全體外勞的 9.03% (表 1-6)。

其他勞力密集產業使用外勞的人數也在遞減中，如成衣業僱用外勞佔全體外勞的比例由 1995 年的 2.02% 下降到 2004 年 6 月的 0.76%，同期間，皮革業由 1.60% 下降到 0.49%，木材業由 1.23% 下降到 0.30%，家具業 0.14% 下降到 0.08%，紙漿業由 2.17% 下降到 1.13%，橡膠業由 2.84% 下降到 1.49%，塑膠業由 7.01% 下降到 3.34%。

表 1-6 的數字未能正確地表達出各產業使用外勞的深度，因為一個產業使用外勞的人數在減少，但是他們僱用的總人數可能也在下降，如此一個產業使用外勞的人數雖然在減少，但是他們使用外勞的深度卻可能在增加。表 1-8 的數字顯示製造業外勞的使用自 1992 年以來不斷地在深化中，但是勞力密集產業使用外勞的深度卻都在下降，其中唯一例外的是紡織業，此產業使用外勞的比例

表 1-8 1992-2003 年外勞佔各產業僱用人數的比例

單位: %

	1992	1995	1997	1999	2001	2003
製造業	4.48	6.00	6.70	6.80	6.68	6.88
食品製造業	4.84	5.50	3.79	3.92	4.33	3.17
紡織業	7.72	13.20	21.33	21.47	19.75	20.06
成衣及服飾品業	1.95	4.30	3.47	3.14	3.38	3.44
皮革及毛皮業	7.28	7.10	7.60	6.10	3.87	3.82
木竹製品業	1.70	5.10	7.42	6.07	5.32	4.07
家具及裝設品業	0.00	1.02	0.43	0.43	0.57	0.70
紙漿及紙製品業	0.88	5.00	6.10	5.36	6.27	5.93
印刷及有關事業	0.00	0.00	0.00	0.35	0.41	0.50
化學材料業	0.10	2.90	2.14	1.99	2.57	2.38
化學製品業	0.06	2.00	3.50	2.61	2.52	2.47
橡膠製品業	4.27	10.00	10.37	11.30	12.82	13.23
塑膠製品業	0.00	4.60	6.31	5.86	6.71	6.48
非金屬礦物業	3.33	10.80	10.36	8.64	7.78	7.92
金屬基本工業	6.88	6.60	13.65	11.39	10.32	9.79
金屬製品業	2.44	7.50	7.30	6.42	8.21	8.25
機械設備業	2.92	5.90	2.50	3.67	3.02	3.10
電腦通信及視聽電子產品	1.46	4.00	6.71	7.60	6.87	7.69
運輸工具業	0.03	5.10	4.78	4.92	5.41	5.77
精密器械業	0.17	3.20	1.90	2.17	2.24	1.95
雜項工業	0.00	3.10	0.30	6.03	8.71	7.84

資料來源: 勞委會職訓局外勞數字與主計處製造業僱用人數。

自 1997 年以來一直維持在 20% 左右。雖然紡織業在近年來技術提升很快，資本深化也很快，而他們使用外勞的比例未能下降，其主要原因是紡織業中的漂染業工作環境不佳，本勞大都不願從事此類工作，因此他們必須依靠外勞，才能維持生產。

橡膠業與塑膠業本來是勞力密集產業，他們對外勞的使用度自 1995 年以來也不斷在深化，其原因是此二項產業近年來在向資本密集方向轉型，而政府也在鼓勵大型投資，所以此二業僱用外勞的比例在增加，但由於本勞從事的都是白領與管理的工作，因此此二業雖然自 1995 年以來使用外勞的人數在不斷地減少，使用外勞的深度則在緩慢地增加中。至於高科技產業中的電子電器業則無論是使用外勞的人數與使用外勞的深度都在快速地提升中。比如在 1995 年電子電器業僱用外勞人數只佔他們全體產業的 4%，但是在 1997 年上升到 6.71%，2003 年上升到 7.69%，政府對高科技與資本密集產業的刻意扶植，提供他們廉價的勞力而不是短缺的勞力，政府不再專注於外勞扮演拼圖板的角色由此可見。

2. 協助家庭婦女減輕家務，提升台灣婦女的勞參率

台灣的婦女勞參率向來比亞洲鄰近國家低，但教育程度卻比他們高，這些優質的勞動力如未能加以善用是非常可惜的，如何釋放這些家庭婦女到勞動市場工作，善用台灣的婦女人力一直是社會所關心的問題，因此政府在 1992 年決定開放外籍幫傭與外籍看護工來台工作，1997 年政府引進了 3.5 萬名外籍幫傭與外籍看護工，到 2004 年此數字增加到 12.2 萬人，他們佔全體外勞的比例也由 14.34% 上升到 40.49%，成長非常快速（表 1-6、表 1-9）。

表 1-9 1995-2004 年外勞按核准項目

單位: 人, %

	1995 年		1997 年 7 月		1999 年 6 月		2000 年 6 月		2004 年 6 月	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
政府重大公共工程	35,117	18.58	38,762	16.47	48,253	17.30	35,513	11.48	8,439	2.79
6 行業 15 種職業	6,433	3.40	5,831	2.48	4,323	1.55	860	0.28	63	0.02
外籍看護工	8,902	4.71	20,771	8.82	52,213	18.72	79,766	25.78	118,523	39.24
外籍幫傭	8,505	4.50	13,174	5.60	9,495	3.40	7,370	2.38	3,769	1.25
外籍船員	1,454	0.77	1,090	0.46	999	0.36	1,084	0.35	3,405	1.13
68 種行業	18,157	9.60	15,116	6.42	15,178	5.44	10,245	3.31	328	0.11
73 種行業	20,423	10.80	22,448	9.54	3,034	1.09	512	0.17	155	0.05
陶瓷等 6 行業	16,597	8.78	22,986	9.77	5,334	1.91	584	0.19	131	0.04
新廠及擴充設備案	34,654	18.33	37,895	16.10	18,451	6.62	2,859	0.92	191	0.06
經、加、科園區專案	4,813	2.55	3,970	1.69	1,015	0.36	930	0.30	10	0.00
3K 行業專案	20,537	10.86	4,757	2.02	571	0.20	109	0.04	48	0.02
重大投資製造業	11,089	5.87	30,985	13.16	54,269	19.46	70,620	22.82	46,299	15.33
重大投資營造業	1,095	0.58	1,236	0.53	2,642	0.95	2,813	0.91	175	0.06
7 行業專案	1,275	0.67	4,257	1.81	432	0.15	68	0.02	14	0.00
製造業兩年期滿重整	—	—	12,098	5.14	62,663	22.47	93,842	30.33	92,915	30.76
傳統製造業	—	—	—	—	—	—	2,162	0.70	26,110	8.64
非傳統製造業	—	—	—	—	—	—	87	0.03	1,469	0.49
總計	189,051	100.00	235,376	100.00	278,872	100.00	309,424	100.00	302,044	100.00

資料來源: 行政院勞工委員會統計資料庫電子書網站。

然而，外籍幫傭與看護工的引進並沒有促使婦女勞參率作大幅度的提升，造成此現象的可能原因有二：

- (1) 中小企業主把外籍幫傭與外籍看護工改派遣去從事生產工。政府歷年來都沒有開放小型企業僱用外勞的權利，其原因是難以執法。因此當政府開放外籍幫傭與外籍看護工時，小型企業主以此名義申請外勞，但這些外籍幫傭與外籍看護工抵台後，有部分被調派到家庭工廠、商店與餐館等處工作，解決中小企業的勞動短缺問題，及取得廉價勞力。換言之，大量外籍幫傭與外籍看護工的輸入並未分攤使用外傭的家庭主婦的家務，因此也未能釋放他們到勞動市場工作。
- (2) 用外籍幫傭與外籍看護工的家庭屬高所得家庭，這些家庭主婦並沒有意願進入勞動市場工作，外籍幫傭與外籍看護工的引進，提升了他們的休閒時間而已，而低所得的家庭主婦雖然想進入勞動市場，但是沒有能力僱用外籍幫傭與外籍看護工，仍然被困在家，無法進入勞動市場，因此外籍幫傭與外籍看護工的引進沒有發生釋放大量婦女進入勞動市場的效果。

3. 提供雇主在全球化時代所需要的管理彈性

當一國的經濟發展到某一階段時所得快速提升，一般人民受所得效果的影響，不願從事加班的工作，相反地他們會要求減短工時，此時外勞的引進正好提供了本勞所無法提供的彈性工時——隨時加班。此點我們可以從外勞與本勞的薪資差別與外勞加班時數得以證明。

表 1-10 是外勞與本勞的薪資差別，由表 1-10 的數字我們可以得知，直到 1999 年，僱用外勞與本勞的勞動成本是沒有很大的差別，企業僱用外勞的主因是勞動力不足，無法招募得本勞從事他們的工作，而不是因為外勞比本勞成本低。如表 1-10 所示，在 1993 年外勞的平均月薪是本勞的 84.8%，到 1999 年增加到 95%。即使去除加班費的收入，以正常薪資來比較，外勞與本勞每月平均正常薪資的差距，也是由 1993 年的 24.5% 縮小到 1999 年的 14.1% (表 1-10)。再者，根據勞委會的調查，雇主除支付外勞薪資以外，也提供他們食宿，而每月平均食宿費用約在 3,000-4,000 元之間 (勞委會，2004)。換言之，在薪資加上食宿及專人管理費用，僱用外勞的成本與本勞成本非常接近，甚至也有超過僱用本勞的案例。

表 1-11 是外勞與本勞加班工時的比較，由表 1-11 的數字我們可以得知，外勞加班時數遠比本勞為多，因此雇主僱用外勞是因為他們能提供彈性工時。

但是，此情況到 2000 年開始改變，因為雇主多年來要求政府把外勞的薪資與本勞的基本薪資脫鉤，雇主指出香港有特別為外勞設立，且較低的基本工資，而新加坡則是沒有外勞的最低工資。換言之，外勞薪資如不受勞基法基本薪資的規範，外勞的僱用成本可以降低，提升台灣企業的競爭力。但是勞委會歷年來的態度是外勞來台不在提供本地雇主低廉的勞力，而是在補充國內勞力的不足，拒絕基本工資與外勞脫鉤的做法。但是 1999 年勞委會在雇主的壓力下發佈命令，解釋基本工資可以包括雇主所提供的食宿費用，從此以後外勞與本勞的薪資差距不斷地擴大，到 2002 年，外勞的平均每月正常薪資只有本勞的 73.9%。換言之，自 2000 年以後，政府的外

表 1-10 1993-2002 年外勞與本勞間的所得差距

單位: 新台幣, %

		平均月薪			正常工資		
		合計	製造業	營建業	合計	製造業	營建業
1993	外勞平均月薪	17,603	17,525	19,565	14,100	14,079	14,268
	外勞薪資佔本勞的百分比	84.83	88.22	75.50	75.50	80.70	58.80
1995	外勞平均月薪	19,530	19,529	19,533	15,487	15,410	15,736
	外勞薪資佔本勞的百分比	88.80	90.70	75.00	80.12	83.30	63.90
1997	外勞平均月薪	20,892	20,963	20,662	16,059	16,167	15,710
	外勞薪資佔本勞的百分比	96.00	96.90	80.80	84.00	86.90	65.00
1999	外勞平均月薪	20,919	21,006	20,645	16,507	16,542	16,395
	外勞薪資佔本勞的百分比	95.30	95.00	76.90	85.10	87.40	65.00
2001	外勞平均月薪	19,502	19,496	19,743	16,353	16,435	16,315
	外勞薪資佔本勞的百分比	79.00	80.40	72.00	73.60	76.00	62.10
2002	外勞平均月薪	20,536	20,561	20,385	16,353	16,332	16,478
	外勞薪資佔本勞的百分比	82.80	83.90	84.10	73.90	75.80	71.90

資料來源: 行政院勞工委員會統計資料庫電子書網站。

勞政策改變方向, 不再是因為補充本勞的不足而引進外勞, 而是因為引進低廉的勞力而引進外勞, 此點可以從 2000 年以後台灣基層勞力不但沒有不足, 相反地有剩餘而得知。比如政府所公佈基層勞

表 1-11 1993-2002 年外勞與本勞平均每月加班工時比

單位: 時, %

		平均每月工時		正常工時		加班工時	
		製造業	營建業	製造業	營建業	製造業	營建業
1993	外勞工時	239.20	242.20	201.10	201.70	38.20	40.50
	外勞本勞 工時比例	1.18	1.27	1.07	1.08	2.73	8.44
1995	外勞工時	246.60	245.00	209.90	210.20	36.70	34.80
	外勞本勞 工時比例	1.22	1.26	1.13	1.12	2.37	4.52
1997	外勞工時	244.80	257.30	204.10	208.30	40.70	49.10
	外勞本勞 工時比例	1.21	1.34	1.10	1.13	2.50	6.06
1999	外勞工時	241.00	261.40	203.40	218.60	37.60	42.90
	外勞本勞 工時比例	1.21	1.41	1.11	1.23	2.27	6.04
2001	外勞工時	224.80	233.90	196.50	199.80	28.30	34.10
	外勞本勞 工時比例	1.22	1.29	1.15	1.15	2.02	4.67
2002	外勞工時	232.00	2,323.00	189.70	190.70	42.40	41.80
	外勞本勞 工時比例	1.24	1.32	1.10	1.12	2.68	6.33

資料來源: 勞委會 (2003)、主計處 (2003)。

力——國中程度及以下員工的失業率, 由 1995 年以前的低於 1% 上升到 2003 年的 5.17%。

4. 外勞的輸入作為外交政策的一環

近年來中華民國政府受中共在國際上的打壓，經常利用各種管道如外援等突破中共在外交上的封鎖，因此在 1997 年之後，政府曾數次嘗試以輸入中南美洲的外勞作為一種外交的工具，但是因為路途遙遠，生活習慣與言語，文化相差太遠而不成功。2000 年自扁政府上台以後，使用外勞作為外交工具的作法轉趨積極，勞委會曾多次凍結菲律賓、印尼、泰國外勞的輸入，因他們對我國未予平等待遇，或對我國官方的訪問未給予禮遇。2004 年政府開放外蒙古外勞的輸入，目前嘗試輸入東歐的外勞都是基於政治與外交的考量，而非經濟考量，更非勞力短缺的考量。從那一國輸入外勞的決定因素也是政治因素日漸重要，而經濟因素日漸下降。

四、結論與建議

- (一) 一國的外勞可以扮演二種不同的角色，一種是勞動市場潤滑劑的角色，一種是拼圖板的角色。前者是政府決定引進外勞的數量後，准許外勞根據勞動市場的需求流向於任何行業、職業與地區，完全沒有限制，任由外勞流到市場最需要的地區、行業與職業；後者則是政府指定外勞的數量，並分配他們到特定的行業、職業與地區。前者的好處是外勞扮演了一個勞動市場潤滑劑的功能，使外勞與本勞都可以作最充份的運用與最適當的搭配，其缺點是外勞的引進有代替本勞的效果與不利於勞工的所得重分配的效果。後者的好處是沒有外勞代替

本勞的效果，本勞薪資亦不受外勞引進的影響，所得重分配的效果亦遠比潤滑劑的角色少。雖然外勞扮演拼圖板有如此多的好處，但是要外勞扮演此種角色，一國必須要具備下列的條件：一國的勞動市場必須是一個區隔或雙元甚至多元的勞動市場。如果外勞與本勞不能在二個完全區隔互不流通，互不影響的市場內工作，政府是無法要求外勞扮演拼圖板的角色。

(二) 我國政府在 1997 年以前是採取拼圖板的外勞政策，而此拼圖板角色執行效果尚稱良好，因為國內建築業與勞力密集產業有明顯嚴重的基層勞力不足，提供了一個清楚的區隔勞動市場，使外勞順利扮演拼圖板的角色。但是在 1997 年以後，此政策開始失靈，其原因是大環境在改變，而政府要外勞扮演的角色意願也開始模糊，在近數年政府又要把外勞作為外交工具，外勞政策更是混亂不清。我們可以將 1997 年以後因外在環境的變遷，政府因而難以繼續維持外勞扮演拼圖板的角色的因素列如下：

1. 基層勞力不再短缺，外勞被分派到其他產業，協助外銷產業的發展，於是外勞與本勞區隔市場開始模糊化。
2. 政府准許外勞食宿為基本薪資的一部份，因而降低外勞的僱用成本，使外勞成為低廉勞力，而非補充勞力，外勞開始有替代本勞的效應，而 2005 年高雄捷運的泰勞事件更明顯表示出高雄捷運局根本沒有招募本勞而直接使用外勞的事實。
3. 部份外籍幫傭與外籍看護工非法流向於其他行業、職業，

不在扮演拼圖板的角色。

4. 愈來愈多外勞失蹤而流向非政府所指定的行業、職業。根據「就業服務法」，外勞引進必須在指定的行業與職業，指定的雇主處工作，非經准許不得更換行業、職業與雇主。但是有些外勞因為不習慣某些雇主的工作環境，或要取得更高的薪資，或要與同胞一起工作，或因契約到期要繼續留在台灣工作賺取更多的錢，於是逃離原有的雇主，偷跑到其他地方，為其他雇主工作，成為非法外勞。雖然政府在近年來增加了一些官員專門處理外勞失蹤事件，但是失蹤人數卻愈來愈多，比如在 1998 年失蹤的外勞有 4,679 人，佔全體外勞的 1.8%。在 2005 年失蹤的外勞多達 12,060 人，失蹤率高達 3.96%，在台失蹤的外勞在 2005 年高達 16,593 人（表 1-12）。失蹤外勞流向各業，使外勞不再扮演拼圖板而改扮演潤滑劑的角色，流向任何有需求的雇主。
5. 非法外勞 — 特別是非法陸勞的遍佈各地，扮演拼圖板的外在環境不再存在。政府歷年來都沒有開放陸勞入境，但是因為我國的經濟愈來愈全球化、國際化與自由化，大陸及東南亞非法來台人數愈來愈多，大陸的非法陸勞，因為與本地居民不易分辨，人數更多。他們不但以人蛇方式偷渡的方式來台打工，也有不少假借探親名義兄弟姐妹輪流來台打工。根據藍科正教授的估計，在 2003 年合法入境但非法打工的陸勞有 202,759 人，非法入境非法打工的大陸勞工更是無法估計。這些非法外勞與陸勞不

表 1-12 1998-2002 年失蹤外勞人數——按國家分

單位：人，%

	印尼		菲律賓		泰國		越南		總計		失蹤外勞	
	人數	失蹤率	人數	失蹤率	人數	失蹤率	人數	失蹤率	人數	失蹤率	人數	失蹤率
1998	493	2.8	2,450	2.3	1,728	1.3	—	—	4,679	1.8	6,646	
1999	760	2.5	1,882	1.6	1,403	1.0	—	—	4,057	1.4	5,504	
2000	1,680	2.9	1,303	1.2	1,234	0.9	35	0.7	4,288	1.4	5,514	
2001	2,804	3.2	1,048	1.2	942	0.7	293	2.8	5,089	1.6	6,220	
2002	3,809	4.0	643	0.9	1,042	0.9	1,584	7.8	7,079	2.3	8,143	
2003	3,411	4.6	873	1.2	1,171	1.1	4,233	9.6	9,688	3.2	11,125	
2004	1,978	4.9	1,177	1.4	1,369	1.3	7,536	10.2	12,060	4.0	16,593	

註：失蹤率 = (失蹤人數/外勞總人數) × 100。

資料來源：勞委會 (2003)。

在政府指定的職業與行業內工作，而是隨著勞動市場供需的情況而流向於任何有需要的職業、行業與地區，因此他們是在扮演勞動市場潤滑劑的角色，而非拼圖板的角色。

6. 1997年以後，政府利用外勞扶植重大投資案的發展。但是只有資本密集產業與高科技產業才有能力從事重大投資案，在轉型的勞力密集產業無法籌措鉅大資金，而資本密集與高科技產業並沒有嚴重的非技術人員短缺的現象，因此，1997年以後的外勞政策只是提供重大投資案低廉勞力，而不是補充勞動市場短缺的勞力，外勞不再扮演拼圖板的角色。

(三) 政府今後可採行的外勞政策。台灣目前已沒有外勞與本勞可清楚區隔的市場。市場區隔的消失，有些是政府錯誤的政策所致，但也有很多是政府無法完全控制的因素，如失蹤的外勞，非法的陸勞與外勞，這些是台灣國際化與自由化後必然的結果。外勞扮演拼圖板的角色雖然外勞不會代替代本勞，減低本勞薪資水準，惡化國內所得分配等好處，但是在今日台灣的經濟全球化、自由化、高失業、低勞動短缺以及國際輿論一致認為台灣不准外勞轉換雇主的規定是違反人權的做法下，台灣已沒有推動外勞為拼圖板角色的環境。既然不能要求外勞繼續扮演拼圖板的角色，政府便只好改而讓外勞扮演潤滑劑的角色。此時政府便要擬訂適當的配套措施，使外勞替代本勞，所得分配惡化等負面的影響降到最低的程度。

參考文獻

- 李誠 (2003), 「『公共服務擴大就業方案』有對症下藥嗎?」, 李誠 (主編), 《誰偷走了我們的工作 — 1996 年以來台灣的失業問題》, 265-286, 台北: 天下文化出版社。
- 行政院主計處 (2003), 「92 年 5 月台灣地區薪資與生產力統計結果」, 受雇員工薪資與生產力 (新聞稿), 1-3。
- 行政院主計處 (2004a), 《92 年中華民國人力資源調查統計年報》, 台北: 行政院主計處。
- 行政院主計處 (2004b), 《93 年 7 月中華民國人力資源調查統計月報》, 台北: 行政院主計處。
- 行政院勞工委員會 (2003), 《中華民國 91 年台灣地區外籍勞工運用及管理調查報告 (含外籍監護工)》, 台北: 行政院勞工委員會統計處。
- 行政院勞工委員會 (2004), 《中華民國 92 年台灣地區外籍勞工運用及管理調查報告》, 台北: 行政院勞工委員會統計處。
- 行政院勞工委員會統計資料庫電子書網站, <http://163.29.140.81/html/html/rptmenu.htm>。
- Altonji, J. G. and D. Card (2001), "The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-Skilled natives," in J. M. Abowd and R. B. Freeman, (eds), *Immigration, Trade and the Labor Market*, 201-234, Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Amin, S. (1976), *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, New York: Monthly Review Press.
- Bauer, T. K. and K. F. Zimmermann (1995), "Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration," Working Paper No. 5, American Institute for Contemporary German Studies.
- Borjas, G. J. (2001), "Does Immigration Grease the Wheels of the labor Market?" *Brookings Papers on Economic Activity*, 2001(1), 69-119.

- Borjas, G. J., R. B. Freeman, L. F. Katz, J. DiNardo, and J. M. Abowd (1997), "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?" *Brookings Papers on Economic Activity*, 1997(1), 1-90.
- CEPD (2004), *Taiwan Statistical Data Book 2004*, Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan.
- Chang, C.-H. (1989), "An Economic Analysis of Guest Workers in Taiwan," Conference on Labor and Economic Development, Taiwan: Chung Hua Institution for Economic Research.
- Cornelius, W. A. and Y. Kuwahara (1998), "Changing Ways of Utilizing Foreign Labor in the U.S. and Japanese Economies," mimeo.
- DGBAS (2003), *Monthly Bulletin of Earnings and Productivity Statistics, Taiwan Area, the Republic of China*, Taipei: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan.
- DGBAS (2003), *Monthly Bulletin of Manpower Statistics*, Taipei: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan.
- Filer, R. K. (1992), "The Effect of Immigrant Arrivals on Migratory patterns of Native Workers," in G. J. Borjas and R. B. Freeman, (eds), *Immigration and the Work force: Economic Consequences for the United States and source Areas*, 245-270, Chicago, Illinois: University of Chicago press.
- Fleisher, B. M. (1963), "The Impact of Puerto Rican Migration to the United States," in M. Perlman, (ed.), *Human Resource in the Urban Economy*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Frank, A. G. (1978), *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, London: Macmillan.
- Lee, H.-C. and K. Y. Lee (2004), "Social Effects of the Employment of Foreign Labor," IIRA 5th Asian Regional Congress, Seoul, Korea: International Industrial Relations Association.
- Lee, J. S. (1992), "Capital and Labor Mobility in Taiwan," in G. Ranis, (ed.), *Taiwan from Developing to Mature Economy*, Oxford: Westview Press.
- Lee, J. S. (1998), "The Impact of the Asian Financial Crisis on Foreign Workers in Taiwan," *Asian and Pacific Migration Journal*, 7(2-3), 145-169.
- Lee, J. S. (2002), "Recent Developments in the Labor Market in Chinese Taipei,"

Annual Workshop on International Migration and Labor Market in Asia, Tokyo: Japan Labor Institute.

Lee, J. S. and S.-W. Wang (1996), "Recruiting and Managing Foreign Workers in Taiwan," *Asian and Pacific Migration Journal*, 5(2-3), 281-301.

OECD (2001), *OECD Employment Outlook*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2003), *Trends in International Migration*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Piore, M. J. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, New York: Cambridge University Press.

Sassen, S. (1988), *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wallerstein, I. (1979), *The Capitalist World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

第二章 外勞對台灣勞工職業選擇與薪資的影響^{*}

江豐富^{**}

摘 要

本研究採用 1996 年至 2002 年行政院主計處「人力運用調查」的個體合併資料, 以及 Lee (1983) 的「一般化兩階段估計法」, 探討外勞引進本國勞工職業選擇與薪資的影響。主要研究結果有三: (1) 若產業外勞使用密集度越大, 則本國勞工遭逢失業的機率越大, 且女性所受到的失業衝擊大於男性勞工。(2) 若產業外勞使用密集度越大, 則本國勞工獲取機械設備操作工、體力工、技術工等基層職業的機率相對越低, 但獲取服務工作人員、售貨員、事務工作人員、技術員、助理專業人員、專業人員等職業的機率相對越高。(3) 產業外勞使用密集度對絕多數男、女性的職業工資率都產生負面的影響, 但其中只有男性技術員及助理專業人員、男女性事務工作人員, 以及女性企業主管及經理人員等職業的係數估計值達到統計上的顯著水準。

關鍵詞: 外籍勞工、職業選擇、失業、工資率、一般化兩階段估計法

* 本文主要部分已發表於 2006 年 10 月出版之「臺灣經濟預測與政策」, 並獲得許可轉載。

**中央研究院經濟研究所研究員。

一、引言

由於戰後嬰兒潮，台灣 15 歲以上民間工作人口的年增率，由 1952 年的 2.89%，節節攀升到 1966 年 4.37% 的頂峰；其後，政府於 1969 年公布「人口政策綱領」推行家庭計畫，促使婦女生育率下降，我國勞動人口的年增率才逐年下降到 2001 年的 1.04%，根據行政院經建會的人口中推計結果，2010 年將降至 0.9%。由於人口成長對勞動市場供給增加的壓力逐漸減緩，加以國人教育水準和國民所得普遍提升，1980 年代末期起台灣出現基層勞力供給不足的問題，導致政府開放外勞引進，以爲因應（參閱江豐富等，2002 及 2003）。

爲因應公共部門工程建設之需，政府自 1989 年 10 月通過「14 項重要建設工程人力需求因應措施方案」，首次開放重大公共建設工程可專案引進外勞以來，台灣的外勞政策一直將外勞定位爲短期性的補充勞力，且採行「限業、限量」的管制措施，及至 1994 年起，爲因應日益嚴重的失業問題，更曾多次凍結、縮減某些行業的外勞配額。儘管如此，國內多項研究結果仍顯示，外勞引進會對本國勞工的就業造成不良的衝擊。

單驥 (1996) 採用 1991 年「工商及服務業普查」之製造業廠商調查資料，並結合行政院主計處 1993 年 6 月公布的外籍勞工統計資料，其研究結果顯示，外籍勞工與本國技術工、資本及監督管理人員間均存在著十分相近的替代關係，而且，僱用員工人數愈多的廠

商,其外勞僱用的人數愈多。單驥與廖建富(1999)1995年8月自行問卷調查所蒐集之僱用外勞廠商資料,其研究結果顯示,由於外勞的薪資較低,故會對本國勞工的就業產生排擠性的替代效果,其中又以非技術性體力工的就業機會所遭受之負面衝擊為最大。林振輝與羅紀琮(2004)進一步採用1996年和2001年「工商及服務業普查」之製造業廠商的調查資料,以及勞委會「各年製造業廠商外籍勞工申請核准資料」,探討外勞引進對國內製造業生產技術影響,其研究結果顯示,外勞引進會降低製造業廠商的研發意願,從而降低其生產技術,並減緩產業升級之速度。

徐美等(1997)是以1991年「受僱員工動向調查」和「工商及服務業普查」的廠商與勞工資料,結合1992年「事業人力僱用狀況調查」的外勞變數資料,探討外勞與本國各類勞工之間的互補性及替代性。不過,其研究結果卻與單驥(1996)及單驥與廖建富(1999)不同,主要有三:(1)在民生工業裡,外勞與本國各類勞工雖呈替代性,但卻不顯著;(2)在金屬機械與電子資訊業裡,外勞與本國的因素投入大都呈互補性;(3)僱用人數規模較小之廠商,其外勞僱用與本國資本及其他各類的勞工與因素投入,在生產上也多數呈互補關係。

江豐富等(2002,2003,2004)則是利用台灣各縣市及不同男女年齡別失業率的顯著差別,建構了一套縣市人口特徵別的橫斷面與時間序列之綜合統計資料(pooled or merged data),據以估計縣市別男女年齡組失業率的長期追蹤資料模型(panel or longitudinal data model)。其研究結果顯示,勞基法、基本工資及外籍勞工等不利於勞動市場需求面的勞工政策,對絕大多數男女年齡組的

失業率都具有顯著的正向影響，亦即會使絕大多數男女年齡組的失業率隨之同向提升。

憑實論之，前述文獻之所以會出現相互迥異的研究結果，其主因是，外勞引進與本國勞動或其他生產因素之間的關係，根本無法僅以互補性或替代性即可一言以蔽之。江豐富（2005）根據 Harberger（1962）的長期一般均衡分析方法，分別從外勞引進所產生的因素替代效果（factor substitution effect）和產出效果（output effect），探討外勞引進對本國因素價格之影響。該模型根據勞動經濟學的文獻，假設一個封閉性經濟體系使用資本、技術性勞力、和非技術性勞力等三種生產因素從事生產；其中，資本與技術性勞力在生產上具有互補關係，但這兩種生產因素與非技術性勞力則具「非完全替代」關係，故與非技術性勞力雖有替代關係，但卻無法完全被非技術性勞力所取代。由於非技術性外勞與本國非技術性勞力同為同質性的非技術性勞力，在生產上具有「完全替代」關係，故引進非技術性外勞將使得本國非技術性勞力首當其衝，使其就業水準與工資下跌。由於資本與技術性勞力在生產上與非技術性勞力具有「非完全替代」關係，非技術性勞力工資水準下跌，將進一步透過「因素替代效果」，誘使廠商以多使用非技術性的本國或外籍勞力，來替代本國資本與技術性勞力的使用，因而造成本國資本與技術性勞力的就業水準下跌。

不過，國內非技術性勞力之工資因外勞引進而下落的結果，也會透過降低生產成本的途徑，導致產品價格下跌而使產品的需求增加，從而造成整個經濟體系的產出水準增加。加以，外勞引進所帶來的非技術性勞力供給之增加，也會造成經濟體系的最適產出水準

(optimal output level) 增加, 或至少可填補部分因基層勞力短缺所造成的產能縮減。這些產出效果或規模效果 (scale effect) 會進一步誘使整個經濟體系使用更多的各類生產因素, 從而導致本國資本與技術性勞力的需求增加, 並因此使得資本與技術性勞力的就業水準上升。所以, 最後資本與技術性勞力的就業水準到底是升還是降, 取決於前述的因素替代效果與此一產出效果或規模效果的大小; 若前者小於後者, 則即使引進非技術性的外籍勞力, 仍然有可能使得本國資本與技術性勞力的就業水準增加。

由此可知, 我們的研究樣本資料內涵不但包括外勞所造成的替代或互補效果, 同時也包含外勞引進所造成的產出或規模效果。因此, 前述文獻僅以新古典個別廠商利潤函數極大化或成本函數極小化的設定方式, 來建構外勞與本國勞動及其他因素在生產上的關係模型, 但卻無視於統計資料中含有外勞的產出或規模效果之存在, 即欲以實證論究外勞與本國勞動及其他生產因素之間到底是具替代或互補關係, 那簡直是緣木求魚, 吾人根本無法精確論衡之。

此外, 前述文獻研究之探討多數僅止於外勞引進對國人就業衝擊, 且所採用的資料不是廠商資料, 就是縣市別的總合資料 (aggregate data)。採用個別廠商資料, 吾人無法完全顧及各項影響個別勞動者勞動供給抉擇的因子; 採用經過「總合」的縣市別資料, 吾人不但無法同時兼顧個別勞動者與個別廠商間勞動供需的影響因子, 且在估計上, 更無法精確觀察個體資料 (micro data) 裡被解釋變數對解釋變數的彈性關係。針對這些問題, 本文擬用 1996 年至 2002 年行政院主計處「人力運用調查」的個別勞動者個體資料 (micro data), 並採用 Lee (1983) 所提出的一般化兩階段估計法 (general-

ized two-stage estimation approach), 建立職業獲取機率與職業別薪資模型, 同時探討外勞引進對本國勞工職業選擇與各職業工資率的影響關係。在該模型裡, 本文將失業視為是個別勞動者的一種職業選擇, 因此, 透過該模型的估計結果, 我們也能同時探究外勞引進對本國勞工就業的影響關係。

以下內容共分四節, 第二節介紹本文的實證方法, 第三節介紹本研究的資料來源與變數選取, 第四節提出實證分析, 第五節根據實證分析結果提出本研究的結論與政策涵義。

二、實證方法

個別勞動者的職業選擇 (occupational choice), 乃多元選擇案例 (multiple-choice case) 的一種。因此, 本研究首先採用多元運籌模型 (multinomial logit model) 分別估計本國男、女性個別勞動者在資料觀察時點上從事各項職業工作的機率——文獻上, 將此一機率稱為職業獲取 (occupational attainment) 或職業參與 (occupational attachment) 機率。其次, 為修正因樣本選擇偏誤 (sample selection bias) 對工資觀察值所造成的潛在影響, 本文將採用 Lee (1983) 提出的一般化兩階段估計法就男女性分別估計各職業的工資率。

(一) 職業獲取機率估計式

在資料觀察時點上，個別勞動者從事各職業的職業獲取機率，主要決取於當時「雇主的僱用偏好」與「個別勞動者的職業偏好」之間的交互影響 (interaction)。前者主要取決於資料觀察時點時個別勞動者的生產力與特徵，例如：教育水準、職業訓練、工作經驗等人力資本因素；後者則至少受到個別勞動者在當時的可賺取工資 (obtainable wages)、其對某些特定工作的喜好程度 (taste for work involved)，以及其婚姻與家庭狀態等四個因素所左右。

這些勞動供需因素交互影響之結果對個別勞動者職業獲取機率所產生的影響關係可以用下列的縮減式 (reduced form) 表示：

$$P_{ij} = F_j(Z_i), \quad i = 1, 2, \dots, N, \quad j = 0, 1, 2, \dots, K,$$

其中 P_{ij} 為個別勞動者 i 獲取第 j 種職業的機率， Z_i 為影響勞動供需決策的變數向量，因而， P_{ij} 為 Z_i 的函數，我們以 $F_j(\cdot)$ 表其間的函數關係； N 為個別勞動者 (觀察值) 之總數， $K + 1$ 為職業種類之數目。

為採用多元運籌模型估計本國個別勞動者的職業獲取機率，我們進一步假設 $F_j(\cdot)$ 具有一般化累積運籌機率函數 (generalized cumulative logistic probability function) 的型式，故該縮減式可被改寫成下式：

$$P_{ij} = F_j(Z_i) = \frac{\exp(Z_i\alpha_j)}{\sum_{j=0}^K \exp(Z_i\alpha_j)}, \quad i = 1, 2, \dots, N,$$

$$j = 0, 1, 2, \dots, K, \quad (1)$$

其中 α_j 為獲取第 j 種職業機率函數之係數向量。由於不同職業的獲取機率其受到勞動供需因素交互影響的程度不盡相同，每種職業的獲取機率式都有各自不同的係數向量 α_j (亦即每種職業的職業獲取機率式都有各自不同的函數)。但因 $K + 1$ 條職業獲取機率估計式中，只有 K 條的係數向量可被認定 (identified)，故在估計式 (1) 時，必須加上 $\alpha_0 = [0]$ 的標準化 (normalization) 條件。將 α_0 標準化後，式 (1) 個別勞動者 i 獲取各種職業的機率可進一步改寫成下列兩式：

$$P_{i0} = F_0(Z_i) = \frac{1}{1 + \sum_{j=1}^K \exp(Z_i\alpha_j)},$$

$$P_{ij} = F_j(Z_i) = \frac{\exp(Z_i\alpha_j)}{1 + \sum_{j=1}^K \exp(Z_i\alpha_j)}, \quad j = 1, 2, \dots, K,$$

$$(2)$$

上式中的第一式為獲取第 0 種職業的機率函數，第二式為獲取其他各個第 j 種職業的機率函數。該式可採用最大概似估計法 (maxi-

mum-likelihood estimation method) 進行估計。

由於式 (2) 為非線型式, 故其係數估計值並不代表各個解釋變數變動對職業獲取機率所產生的真正影響。為求取各個解釋變數變動對職業獲取機率的真實影響, 我們可採用下列兩種方法:

一是直接對式 (2) 的變數向量微分, 從而算出各個解釋變數變動對職業獲取機率所產生的邊際效果 (marginal effect) 如下式:

$$\frac{\partial P_j}{\partial Z_i} = P_j \left[\alpha_j - \sum_{j=0}^K P_j \alpha_j \right], \quad j = 0, 1, 2, \dots, K, \quad (3)$$

該式中的 P_j 值可用 Z_i 的平均值 \bar{Z} 代入式 (2) 的迴歸結果分別算得, 因而 $\sum_{j=0}^K P_j \alpha_j$ 可被視為是 α_j 跨職業的期望值 $E(\alpha)$ 。值得注意的是, 無論就常數項或各解釋變數來看, 上式的跨職業加總恆等於 0, 亦即: 各個職業所產生之邊際效果的加總均等於 0。¹

另一種方法是從式 (2) 算出獲取不同職業的對數勝算比 (log-odds ratio) — 又稱勝算對數值 (logarithm of the odds)。因此, 將

¹
$$\begin{aligned} \sum_{j=0}^K \frac{\partial P_j}{\partial Z_j} &= \sum_{j=0}^K P_j \left(\alpha_j - \sum_{j=0}^K P_j \alpha_j \right) \\ &= \sum_{j=0}^K P_j \alpha_j - \sum_{j=0}^K P_j \left(\sum_{j=0}^K P_j \alpha_j \right) \\ &= \sum_{j=0}^K P_j \alpha_j - \left(\sum_{j=0}^K P_j \alpha_j \right) \sum_{j=0}^K P_j = 0, \\ &\because \sum_{j=0}^K P_j = 1. \end{aligned}$$

式 (2) 中的第二式除以第一式並取其自然對數值, 可算得獲取其他各個第 j 種職業相對於獲取第 0 種職業的對數勝算比如下式:

$$\ln \left[\frac{P_{ij}}{P_{i0}} \right] = Z_i \alpha_j, \quad j = 1, 2, \dots, K, \quad (4)$$

同理, 若式 (2) 第二式的本身, 按其他 K 個職業之排序, 逐一組合相除, 並取其自然對數值, 可算得獲取其他 K 個職業之間相對的對數勝算比如下式:

$$\ln \left[\frac{P_{ij}}{P_{ij'}} \right] = Z_i (\alpha_j - \alpha_{j'}), \quad j, j' = 1, 2, \dots, K, \quad j \neq j'. \quad (5)$$

由式 (4) 與式 (5) 右邊個別解釋變數係數估計值 α_j 與 $(\alpha_j - \alpha_{j'})$ 之大小順序排列, 我們可比較每個解釋變數對於各職業獲取機率排序之影響 (Schmidt and Strauss, 1975)。

(二) 職業工資率估計式

以 W_{ij} 表個別勞動者 i 從事第 j 種職業所賺取之工資率的自然對數值, X_i 表決定 W_{ij} 的解釋變數向量, β_j 為 X_i 決定第 j 種職業工資率的未知參數向量, v_{ij} 為殘差項, 則各職業工資率估計式可寫成下式:

$$W_{ij} = X_i \beta_j + v_{ij}, \quad j = 0, 1, 2, \dots, K, \quad (6)$$

若觀察對象為常態母體 (normal population) 或觀察樣本無任何樣本選擇偏誤, 則 $E(v_{ij}) = 0$ 。但若觀察樣本存在樣本選擇偏誤, 則:

$$E(W_{ij}) = X_i\beta_j + E(v_{ij}|SSR), \quad SSR \equiv \text{樣本選擇規則}, \quad (7)$$

其中 $E(v_{ij}|SSR) \neq 0$ 。此時, 若忽略了控制式 (7) 右邊第二項而僅就 W_{ij} 對 X_i 迴歸, 式 (7) 的估計結果會因被忽略變數問題 (problem of omitted variables) 而無法達到一致性。

為修正因樣本選擇偏誤所造成的不一致性 (inconsistency), 我們可依據 Lee (1983) 所提出的一般化兩階段估計法 — 又稱多元後勤學與一般最小平方的兩階段估計法 (multinomial logit-OLS two-stage estimation method), 將式 (6) 改寫成下式:

$$W_{ij} = X_i\beta_j - \sigma_j\rho_j\lambda_{ij} + \varepsilon_{ij},$$

$$\text{其中 } \lambda_{ij} \equiv \frac{\phi\left\{\Phi^{-1}\left[F(Z_i\alpha_j)\right]\right\}}{\Phi\left\{\Phi^{-1}\left[F(Z_i\alpha_j)\right]\right\}}. \quad (8)$$

上式右邊第二項 λ_{ij} 中, $F(\cdot)$ 為 CDF, 其觀察值可經由式 (2) 職業獲取機率式的估計結果直接算得,² $\Phi^{-1}[\cdot]$ 為標準常態 CDF 的逆

² $F(Z_i\alpha_0) = F_0(Z_i) = 1 / \left[1 + \sum_{j=1}^K \exp(Z_i\alpha_j)\right],$

$F(Z_i\alpha_j) = F_j(Z_i) = \exp(Z_i\alpha_j) / \left[1 + \sum_{j=1}^K \exp(Z_i\alpha_j)\right].$

函數, 因而 $\Phi^{-1}[F(\cdot)]$ 為能將各職業獲取機率估計式內之隨機變數轉換為標準常態變數 (standard normal variate) 的嚴格遞增函數 (strictly increasing function)。若以 $\phi\{\cdot\}$ 表標準常態 PDF, 則 λ_{ij} 的型式與 Mill 比率之倒數 (inverse of Mill's ratio) 相同, 故為一樣本選擇變數 (selection variable), 可被用來修正工資率觀察值因樣本選擇偏誤所造成的不一致性。³ 右邊第三項 ε_{ij} 則為已包含選擇性變數 λ_{ij} 後 (亦即已修正樣本選擇偏誤後) 之殘差項, 故 $E(\varepsilon_{ij}) = 0$, 且式 (6) 的估計結果可因此達到一致性。

樣本選擇變數 λ_{ij} 的未知係數包含兩項: 一是式 (8) 各職業工資率估計式的干擾項之標準誤 — σ_j , 另一是式 (2) 各職業獲取機率估計式之殘差項與式 (7) 尚未包含樣本選擇變數 λ_{ij} 的對應職業工資率估計式之殘差項 (即 v_{ij}) 間的相關係數 — ρ_j 。

由以上論述可知, 為了使各職業的工資率函數達到一致性的估計結果, 可按下列兩階段進行估計法: 第一階段是經由式 (2) 多元後勤學機率函數的最大概似估計結果, 算出樣本選擇變數 λ_{ij} 的每個觀察值。第二階段是將第一階段 λ_{ij} 觀察值的計算結果代入式 (8) 對應之職業工資率估計式, 並採 OLS 估計法, 即可獲得一致性的估計值。⁴ 而每個係數估計值的標準誤可採 White (1980) 的變異

3 所以, 若忽略掉用該樣本選擇變數來控制式 (7) 右邊第二項, 式 (7) 的估計結果將因被忽略變數問題而產生不一致性。又, λ_{ij} 的分母表從事第 j 種職業之勞動者所佔的比例, 亦即: 個別樣本被包含到第 j 種職業的機率; 因此, 當此一比例或機率增加時, 樣本選擇偏誤 λ_{ij} 也就隨著遞減 (Heckman, 1979, p.156)。

4 根據 Creedy et al. (2001), 另一種修正樣本選擇偏誤的方法是按職業別, 聯立 (同時) 估計各職業的工資率式與選擇式 (selection equation) — 即職業獲取機率函數。

數非齊一性的一致性方法 (heteroscedasticity consistent method) 進行修正。

加入 λ_{ij} 的修正因子 (correction factor) 後, 式 (8) 套用到 (fit) 具有樣本選擇誤差之樣本所獲得的 β_j 估計值, 與式 (6) 套用到常態母體所獲得的 β_j 估計值相同。因此, 取這兩式的期望值後相減可知, 若 λ_{ij} 的係數估計值 ($-\sigma_j\rho_j$) 大於 0, 則表示: 觀察樣本中具有 X_i 特性的勞動者從事第 j 種職業所賺取之 W_{ij} 的期望值, 比從常態母體隨機抽取出之具有同一特性的勞動者若從事同一職業所能賺取的 W_{ij} 之期望值高出 $-\sigma_j\rho_j \cdot \lambda_{ij} (> 0, \because \lambda_{ij} > 0)$, 故樣本選擇偏誤屬於一種正選擇 (positive selection)。反之, 若 λ_{ij} 的係數估計值小於 0, 則表示樣本選擇偏誤屬於一種負選擇 (negative selection), 亦即: 觀察樣本中具有 X_i 特性的勞動者從事第 j 種職業所賺取之 W_{ij} 的期望值, 將比從常態母體隨機抽取出之相同特性的勞動者若從事同一職業所能賺取的期望值低 $-\sigma_j\rho_j \cdot \lambda_{ij} (< 0, \because \lambda_{ij} > 0)$ 的絕對值 (詳閱 Dolton and Makepeace, 1987; Heckman and Sedlacek, 1990; Ermisch and Wright, 1994)。

三、資料來源與變數選取

(一) 資料來源

由於式 (2) 與式 (8) 為個別勞動者的職業選擇與工資率模型, 且自 1996 年起各行業外勞在華人數、受僱人數和空缺人數等變數

才有較完整的對應資料，故本研究將合併採用 (pooling) 自 1996 年至 2002 年 5 月行政院主計處「人力運用調查」的個體資料估計這兩式。為估計這兩式，我們依據主計處職業分類標準的大分類，將就業者的職業劃分為機械設備操作工、技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等七類。另外，在職業搜尋過程中，若無法獲得求職謀合 (job matching)，則個別勞動者有可能面臨不去工作或繼續搜尋工作等失業狀態。因而，「失業」也是個別勞動者在職業搜尋結果中一個可能發生的選項，故在計量模型設定上，我們將可供每一個勞動者職業選擇的選項，共分為這八大類。

本文的研究對象涵蓋資料標準週內年滿 15 歲至 65 歲，從事製造業、營造業、或社會服務及個人服務業等三個外勞引進主要行業的勞動者，因而自動排除掉下列五種樣本：(1) 從前沒有職業的初次尋職失業者。(2) 有就業意願之有工作能力非勞動力 (即隱藏性失業者)，其中包含兩種樣本：一為想工作而未去找工作，但如果現在有工作機會即能開始工作，且如果工作條件合乎理想即願意去工作的不在做工作者；另一為因求學及準備升學、料理家務或其他原因而不做工作，但如果工作條件合乎理想即願意去工作者。(3) 無就業意願之有工作能力非勞動力，亦含有兩種樣本：一為想工作而未去找工作，如果現在有工作機會雖即能開始工作，但即使工作條件合乎理想也不願意去工作的不在做工作者；另一為因求學及準備升學、料理家務或其他等原因而不做工作，且如果工作條件合乎理想也不願意去工作者。(4) 無工作能力之非勞動力，主要包括想工作而未去找工作，但因為求學、料理家務高齡 (65 歲以上)、殘

障、或其他等原因導致現在即使有工作機會也不能開始工作的不在做工作者。(5) 高齡 (65 歲以上)、殘障、現役軍人、監管人口、失蹤人口等非研究觀察對象。⁵

就業者包括下列三種勞動者：(1) 從事某種工作、利用課餘或假期工作、家事餘暇從事工作；(2) 因為傷病、季節性關係、例假、事假、特別假 (不含病假)、已受僱用領有報酬但因故未開始工作、或其他等原因之有工作而未做者；(3) 等待恢復工作且領有工作報酬之有工作而未做者。失業者則包含下列三種樣本：(1) 雖已定於短期內開始工作但卻無報酬之有工作而未做者；(2) 等待恢復工作但未領有工作報酬之有工作者；(3) 無工作正在找工作、或已找工作在等待結果者。

其他樣本篩選規則如下：(1) 排除月工作收入為 0 或遺漏值之就業者；(2) 排除週工時等於 0 或遺漏值之就業者；(3) 排除月工作收入大於 0 但週工時等於 0 或遺漏值的不合理樣本；(4) 排除月工作收入等於 0 但週工時大於 0 的不合理樣本；(5) 排除工作場所為遺漏值，以及位於金門、馬祖、大陸地區、或國外之樣本；(6) 觀察對象僅涵蓋主要工作的身分為受政府或私人僱用者；(7) 排除各學歷教育年數加上 6 大於年齡的不合理樣本。因此，篩選出之觀察樣本共有 99,542 人，其中男性有 60,087 人，女性有 39,455 人。

5 因為這些樣本沒有任何關於行業變數的資料，故根據這三大類行業篩選樣本，這些樣本會自動被排除掉。

(二) 變數選取

式 (8) 被解釋變數 W_{ij} 中的工資率, 是根據 {主要工作月收入 / [主要工作的 (全日工作週工時 + 部分時間工作週工時) \times 4.3 週]} 之公式, 並以各年的消費者物價指數平減計算而得。如表 2-1 所示, 由於所採用的資料為跨年的合併資料, 因此, 我們一方面以年虛擬變數 (YEAR) 控制時間趨勢的外在因子; 另一方面則因從跨年合併資料中, 我們可串連出因調查時點不同而年齡不同, 但屬於相同年齡群 (age cohort) 或同一出生群 (birth cohort) 的勞動者, 因此, 我們另以年齡群變數 (COHO) 控制各個年齡群之屬性, 以及他們因世代不同所歷經之社經環境的不同。

式 (2) 職業獲取機率式右邊向量 Z_i 所包含的解釋變數, 列於表 2-1 第一至六項。⁶ 雖然工資率為影響廠商與個別勞動者供需抉擇的因子之一, 但因工資率也是其他勞動供需交互影響因素的函數, 故我們未將工資率變數納入向量 Z_i 。由於被解釋變數 P_{ij} 為個別勞動者的職業選擇機率, 理論上我們不能以選擇變數 (choice variable) 來解釋另一選擇變數, 故向量 Z_i 只包含一些可能影響個別廠商與個別勞動者供需抉擇的個人特徵變數, 如個別勞動者所屬之年齡群、其人力資本和婚姻與家庭狀態等變數,⁷ 以及 FWK/LD 與

6 由於同時包括 COHO、YEAR、及「資料調查時之年齡」等三個變數會產生多重線型重合 (multicollinearity) 問題, 故我們未將「資料調查時之年齡」納入各職業獲取機率估計式的解釋變數向量。

7 由於男性樣本無有關子女的資料, 婚姻與家庭狀態變數中, 男性樣本僅含「已婚且配偶存在者」虛擬變數, 女性樣本則另含「最小子女年齡」虛擬變數。

表 2-1 解釋變數及其定義

1. 「年齡群」(age cohort) 變數:

$$\begin{aligned} \text{COHO} &= (\text{以 2000 年為基準所屬之年齡群})/10 \\ &= [\text{資料調查時之年齡} + (\text{2000 年} - \text{資料調查年})]/10 \end{aligned}$$

$$\text{COHOSQ} = \text{COHO} \times \text{COHO}$$

2. 人力資本變數:

$$\text{EDUC} = \text{正式教育水準 (單位: 年)}$$

$$\text{PRIEXP} = (\text{現職前的一般經驗水準})/10$$

$$= [(\text{資料調查時之年齡} - \text{EDUC} - 6) - \text{現職工作年資}]/10, \text{若為就業者}$$

$$= [(\text{資料調查時之年齡} - \text{EDUC} - 6) - \text{失業期間}]/10, \text{若為失業者}$$

$$\text{PRIEXPSQ} = \text{PRIEXP} \times \text{PRIEXP}$$

3. MARITAL = 已婚且配偶存在者

4. 最小子女年齡虛擬變數:

$$\text{KAGE3} = \text{最小子女年齡為 3 歲以下者}$$

$$\text{KAGE3}_6 = \text{最小子女年齡為年滿 3 歲至未滿 6 歲者}$$

$$\text{KAGE6}_15 = \text{最小子女年齡為年滿 6 歲至未滿 15 歲者}$$

$$\text{KAGE15}_18 = \text{最小子女年齡為年滿 15 歲至未滿 18 歲者}$$

$$\text{KAGE18} = \text{最小子女年齡為年滿 18 歲及以上者}$$

5. YEAR = 資料調查年之虛擬變數 (1996 年 = 1, 1997 年 = 2, ..., 2002 年 = 7)

6. FWK/LD = 各行業外籍勞工在華人數相對於各行業總勞動需求量之比率

$$= \text{各行業外籍勞工在華人數} / (\text{各行業受僱員工人數} + \text{各行業受僱員工缺工人數})$$

7. 工作場所主要行業虛擬變數:

$$\text{MANU} = \text{製造業}, \text{CONS} = \text{營建業}, \text{SERV2} = \text{社會服務及個人服務業}$$

8. 工作場所規模虛擬變數:

$$\text{SIZE} = 0, \text{若為小型企業}$$

$$= 1, \text{若為中型企業}$$

$$= 2, \text{若為大型企業}$$

$$= 3, \text{若為政府機關}$$

9. 工作場所區域虛擬變數:

$$\text{METRO} = \text{北、高院轄市}, \text{NORTH} = \text{北部地區},$$

$$\text{CENTRAL} = \text{中部地區}, \text{SOUTH} = \text{南部地區},$$

$$\text{EAST} = \text{東部地區}$$

10. LAMBDA = 「樣本選擇變數」(selection variable) λ_{ij}

$$= \text{「Mill 比率之倒數」(inverse of Mill's ratio)}$$

YEAR 等外在變數，而沒有包含行業、工作區域、企業規模等具有個別勞動者選擇特性之變數。

一般來講，欲從事「領班、工頭」(foreman) 等職業，往往需有較多的現職前之經驗累積；欲從事專業性的職業，則需有相當高的教育水準 (EDUC)。此外，職業流動性 (occupational mobility) 較高的工作者，例如從事服務工作人員、售貨員、機器設備操作工、及體力工等流動性 (turnover) 較高或具有部分時間工作 (part-time employment) 特性的職業者，其現職前所累積的經驗年數，往往高於職業流動性較低的勞動者。反之，經理人員或技術人員 (skilled workers) 因其工作穩定性 (job stability) 較高，故其現職前所累積的經驗年數往往相對較低。因此，我們以未涵蓋現職工作年資的現職前一般經驗水準 (prior general experience) 來解釋從事現職的可能機率，而不以總的一般經驗水準 (total general experience) — 即：資料調查時之年齡 - EDUC - 6。⁸

為探討外勞引進對本國勞工職業選擇之影響，我們進一步假設產業外勞引進量 (FWK) 與勞動需求量 (LD) 為影響個別廠商與個別勞動者間勞動供需抉擇的外部勞動市場 (external labor market) 因子 — 也就是廠商內部以外的外在因素。由於產業外勞引進與勞動需求量分別牽動產業勞動供給面和需求面的張弛，故其交互影響的結果，將進一步影響廠商的僱用抉擇與勞工的就業與職業選

8 由於式 (2) 職業獲取機率式與式 (8) 工資率估計式中有許多解釋變數是值為 0 或 1 的虛擬變數，為使所有解釋變數的觀察值具有相同尺度 (similar scale)，我們將年齡群變數以及現職前的一般經驗水準各除以 10，且將其平方值各除以 10×10 。

擇。因此，本文以這兩個變數的相對比率 (FWK/ LD)，亦即，各產業外勞引進量相對於其勞動需求量的「外勞使用密集度」，代表他們之間交互影響的結果，並預期該比率對本國勞工就業選擇與獲取各職業的機率，將造成不同程度之影響。⁹ 根據江豐富 (2001a, 2001b) 及江豐富等 (2002, 2003, 2004) 之研究，由於外勞引進主要為低技術層次的初級勞工，本國基層勞工的就業機會與職業選擇將首當其衝，受到波及，故我們預期該比率增加，不但會加速排擠本國基層勞工的就業機會，從而對本國勞工的失業機率造成正面的影響，另一方面也會對本國勞工獲取基層職業的機率造成負面之衝擊。

上述產業外勞引進量資料，取自 1996 年至 2002 年行政院勞工委員會「勞工統計月報」5 月份的「各行業外籍勞工在華人數」。產業勞動需求量則為各行業受僱員工人數及其缺工人數之加總；這兩個變數的觀察值，均取自 1996 年至 2002 年行政院主計處「薪

9 採用產業外勞引進相對於產業勞動需求量之比率的另一考量是：式 (2) 職業獲取機率估計式的被解釋變數為個別勞動者從事各職業的機率，其值必定小於 1；式 (8) 職業工資率估計式的被解釋變數為勞動者從事各職業所賺取之「每小時工資」，其值多數在數百元，以 2002 年 5 月為例，社會服務業內男、女性勞工平均每人每小時工資分別為 NT\$248.64、NT\$200.48。但是，產業外勞引進量多數在上千人甚或上萬人之譜，以社會及個人服務業為例，其在 2002 年 5 月所引進之外勞就高達 115,415 人。因此，若直接以產業外勞引進量之絕對數值當成這兩式的解釋變數，會造成解釋變數與被解釋變數間的尺度差異過大。針對此一問題，或許有人會建議採用產業外勞引進量的對數值做為這兩式的解釋變數，但我們必須注意的是，這樣將使其在式 (2) 中還原為絕對數值而成非指數值，致使式 (2) 不再具多元運籌模型的函數型態。而且，無論就人力資本理論或計量理論的觀點，若按 Mincer (1974) 的人力資本薪資所得函數 (human capital earnings function) 來設定職業工資估計式，則吾人最好採用如式 (8) 所示的對數—線型型態 (log-linear form)，亦即其被解釋變數為對數值，但其解釋變數皆取絕對數值。

資與生產力統計月報」5月份的資料，但因資料欠缺，其中1996年5月份的缺工人數資料，採該年1月至6月缺工人數的平均值。這些資料都是按二位元行業標準分類系統衡量的（measured at the two-digit Standard Industrial Classification (SIC) level）。

由於外勞引進主要為低技術層次的初級勞工，理論上我們應採用各產業的「基層勞工需求量」而非其總的「勞動需求量」，作為外勞使用密集度的相對衡量尺度。但因「薪資與生產力統計月報」中，各行業受僱員工人數雖有職員（salaried workers）與工員（wage workers）之分類資料，可是，各行業受僱員工缺工人數卻無類似的分類資料，故我們退而求其次，採用相對於各產業總的「勞動需求量」之外勞使用密集度，作為式（2）與式（8）的解釋變數。

在式（8）各職業工資率估計式方面，其解釋變數向量 X_i 所涵蓋之元素，除職業獲取機率估計式所包含的解釋變數，尚包含主要工作場所的行業、區域、規模等可能影響工資率的虛擬變數外，如表 2-1 第七至十項所示。¹⁰ 其中，「工作場所規模」觀察值的設定，是根據經濟部「中小企業認定標準」。根據該認定標準，製造業及營造業經常僱用員工數未滿 20 人者，以及社會服務及個人服務業經常僱用員工數未滿 5 人者，均被歸屬為小規模企業。不過，因「人力運用調查」中有關「主要工作場所從業員工人數」的觀察值並沒有這兩個數值，因而我們將製造業及營造業工作場所從業員工人數未

10 按 Mincer (1974) 的人力資本薪資所得函數，工資估計式的在職訓練 (on-the-job training) 人力資本變數，除了「現職前的經驗水準」外，還應包括「現職工作年資」。但因同時包含 COHO、EDUC、PRIEXP、YEAR、及「現職工作年資」等五個變數會產生「多重線型重合」問題，故我們未將「現職工作年資」納入各職業工資估計式的解釋變數向量。

滿 29 人者，以及社會服務及個人服務業工作場所從業員工人數未滿 9 人者，設定為小規模企業。

四、實證分析

為消除人口因素影響，本文分別就男、女性樣本估計各職業的獲取機率函數及工資率函數，其結果列於表 2-2 至表 2-7。

(一) 男性樣本估計結果

1. 男性職業獲取機率函數

以最大概似法就男性樣本估計式 (2) 後，根據式 (3) 我們可算出解釋變數變動對男性職業獲取機率所產生的邊際效果，如表 2-2 所示。該表顯示，假若其他解釋變數不變，愈老的年齡群 (COHO)，獲取機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員、專業人員等職業的機率愈低；相反的，獲取技術工、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等職業的機率則愈高，但是，其遭逢失業的機率也愈高。同理，教育程度 (EDUC) 愈高者，獲取機械設備操作工及體力工、技術工等基層職業的機率愈低；反之，獲取服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等較高層次職業的機率則愈高，且其失業的機率也愈高。又，如先前理論所預期，現職前所累積的經驗水準 (PRIEXP) 愈高者，獲取機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員等

表 2-2 男性職業獲取機率估計式各解釋變數的邊際效果

解釋變數	失業	機械設備操作 工及體力工	技術工	服務工作人員 及售貨員
Constant	-0.0396*** (-12.06)	0.8279*** (24.22)	0.7893*** (24.19)	-0.0374*** (-4.93)
COHO	0.0183*** (12.38)	-0.1791*** (-9.99)	0.1291*** (7.41)	-0.0293*** (-7.72)
COHOSQ	-0.0047*** (-13.87)	0.0151*** (6.77)	-0.0187*** (-8.53)	0.0034*** (7.41)
EDUC	0.0014*** (13.33)	-0.0191*** (-17.66)	-0.0755*** (-70.63)	0.0011*** (4.21)
PRIEXP	0.0033*** (12.57)	0.0824*** (10.19)	-0.0699*** (-9.57)	0.0058*** (2.78)
PRIEXPSQ	0.0036*** (13.89)	0.0090*** (4.39)	-0.0108*** (-5.81)	0.0009** (2.12)
MARITAL	-0.0006*** (-3.33)	-0.0126** (-2.17)	0.0034 (0.60)	-0.0015 (-1.02)
YEAR	-0.0001** (-2.14)	0.0113*** (9.15)	-0.0095*** (-7.69)	-0.0027*** (-7.00)
FWK/LD	0.0018* (1.66)	-1.8055*** (-36.86)	1.1260*** (24.71)	0.3395*** (30.05)
樣本數	2,586	19,957	19,624	1,485

高流動性或具部分時間工作特性之職業的機率愈高，且其失業的機率也愈高；相反的，獲取技術工、技術員及助理專業人員、專業人員等工作穩定性較高之職業的機率則愈低。

假若其他情況不變，本國男性已婚且配偶存在 (MARITAL) 者，其獲取技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等職業的機率

表 2-2 男性職業獲取機率估計式各解釋變數的邊際效果 (續)

解釋變數	事務工作人員	技術員及 助理專業人員	專業人員	企業主管 及經理人員
Constant	-0.2813*** (-20.38)	-1.0101*** (-40.77)	-0.0620*** (-16.70)	-0.1868*** (-21.23)
COHO	-0.0036 (-0.56)	0.0402*** (3.55)	-0.0015** (-2.36)	0.0260*** (10.30)
COHOSQ	0.0027*** (3.56)	0.0034** (2.42)	0.0006*** (7.56)	-0.0018*** (-6.55)
EDUC	0.0155*** (35.78)	0.0651*** (71.79)	0.0042*** (18.42)	0.0072*** (21.59)
PRIEXP	-0.0020 (-0.76)	-0.0195*** (-4.13)	-0.0014*** (-4.32)	0.0014 (1.57)
PRIEXPSQ	0.0003 (0.41)	-0.0022 (-1.52)	-0.0003*** (-3.13)	-0.0005** (-2.01)
MARITAL	-0.0047** (-2.22)	0.0075** (2.21)	0.0002 (0.78)	0.0082*** (9.99)
YEAR	-0.0011** (-2.42)	0.0019*** (2.69)	-0.0004*** (-9.05)	0.0006*** (4.59)
FWK/LD	0.2157*** (16.04)	0.1042*** (4.34)	0.0289*** (14.40)	-0.0106*** (-2.64)
樣本數	1,853	8,271	4,418	1,911

註: 1. 括弧內之值 = $b/\text{St. Er.}$, 其中 b = 係數估計值, St. Er. = 標準誤 (standard error)。

2. *** 表在 1% 統計水準顯著, ** 表在 5% 統計水準顯著, * 表在 10% 統計水準顯著。

3. 模型適合度 (goodness of fit) 指標分別為: (1) Log-likelihood ($\ln L$) = -72,901.44; (2) Restricted Log-likelihood ($\ln L_0$) = -98,517.2; (3) 概似比率指數 (likelihood ratio index) = $1 - (\ln L / \ln L_0) = 0.26$; 其中, $\ln L$ = 當迴歸變數同時含常數項及全部斜率係數 (slope coefficients) 時之概似函數 (log-likelihood function) 的最大概似值, $\ln L_0$ = 當迴歸變數被限定為僅含有常數項 (亦即當所有斜率係數被限定為 0) 時的受限制概似函數 (restricted log-likelihood function) 之最大概似值。

表 2-3 產業外勞使用密集度對男性職業獲取
對數勝算比之影響

被解釋變數	FWK/LD 之係數估計值	係數估計值排序
$\ln[P1/P0]$	-4.77	#1
$\ln[P2/P0]$	2.28	#4
$\ln[P3/P0]$	15.81	#7
$\ln[P4/P0]$	5.49	#5
$\ln[P5/P0]$	0.36	#3
$\ln[P6/P0]$	8.20	#6
$\ln[P7/P0]$	-1.82	#2
$\ln[P2/P1]$	7.04	#3
$\ln[P3/P1]$	20.58	#6
$\ln[P4/P1]$	10.26	#4
$\ln[P5/P1]$	5.13	#2
$\ln[P6/P1]$	12.96	#5
$\ln[P7/P1]$	2.95	#1
$\ln[P3/P2]$	13.53	#5
$\ln[P4/P2]$	3.22	#3
$\ln[P5/P2]$	-1.92	#2
$\ln[P6/P2]$	5.92	#4
$\ln[P7/P2]$	-4.09	#1
$\ln[P4/P3]$	-10.32	#3
$\ln[P5/P3]$	-15.45	#2
$\ln[P6/P3]$	-7.61	#4
$\ln[P7/P3]$	-17.63	#1
$\ln[P5/P4]$	-5.13	#2
$\ln[P6/P4]$	2.70	#3
$\ln[P7/P4]$	-7.31	#1
$\ln[P6/P5]$	7.84	#2
$\ln[P7/P5]$	-2.18	#1
$\ln[P7/P6]$	-10.01	

註：0 = 失業, 1 = 機械設備操作工及體力工, 2 = 技術工, 3 = 服務工作人員及售貨員, 4 = 事務工作人員, 5 = 技術員及助理專業人員, 6 = 專業人員, 7 = 企業主管及經理人員。

表 2-4 男性職業工資率估計式

解釋變數	機械設備操作 工及體力工	技術工	服務工作人員 及售貨員	事務工作人員
Constant	3.7826*** (110.90)	3.8043*** (100.30)	3.7476*** (24.52)	2.9549*** (19.85)
COHO	0.5299*** (30.38)	0.5342*** (27.17)	0.6381*** (8.60)	0.6120*** (11.42)
COHOSQ	-0.0481*** (-23.38)	-0.0523*** (-21.20)	-0.0604*** (-6.97)	-0.0505*** (-7.80)
EDUC	0.0034*** (3.47)	0.0010 (0.37)	-0.0113*** (-2.95)	0.0269*** (6.85)
PRIEXP	-0.1332*** (-14.58)	-0.0790*** (-8.01)	-0.1889*** (-5.31)	-0.1546*** (-5.70)
PRIEXPSQ	-0.0012 (-0.66)	0.0023 (0.85)	0.0018 (0.25)	0.0004 (0.05)
MARITAL	0.0968*** (19.42)	0.0763*** (12.94)	0.0958*** (4.42)	0.0480*** (2.81)
YEAR	0.0194*** (18.01)	0.0078*** (5.67)	0.0208** (2.48)	0.0341*** (8.56)
FWK/LD	0.0608 (1.03)	-0.0793 (-1.22)	-0.3781 (-1.02)	-0.3510*** (-2.94)
MANU	參考群	參考群	參考群	參考群
CONS	0.1789*** (25.61)	0.1298*** (21.68)	0.1745** (2.40)	0.0772** (2.51)
SERV2	-0.1100*** (-13.60)	-0.1002*** (-10.37)	-0.0157 (-0.73)	-0.0396** (-2.44)
SIZE	0.0386*** (15.88)	0.0360*** (7.89)	0.0460*** (4.73)	0.0635*** (9.23)
METRO	0.0508*** (2.88)	0.1075*** (7.89)	0.1416*** (3.26)	0.1618*** (3.92)
NORTH	0.0580*** (3.40)	0.1317*** (10.16)	0.0820* (1.87)	0.1336*** (3.25)
CENTRAL	0.0031 (0.18)	0.0763*** (5.81)	-0.0327 (-0.72)	0.0704* (1.69)
SOUTH	-0.0325* (-1.89)	0.0456*** (3.43)	-0.0424 (-0.94)	0.0633 (1.51)
EAST	參考群	參考群	參考群	參考群
LAMBDA	-0.0722*** (-5.79)	-0.0222 (-1.02)	-0.0526 (-0.98)	0.0709** (2.17)
Rsq.	0.264	0.224	0.279	0.418
F-value	446.05***	354.39***	35.55***	82.56***
樣本數	19,975	19,624	1,485	1,853

表 2-4 男性職業工資率估計式 (續)

解釋變數	技術員及 助理專業人員	專業人員	企業主管 及經理人員
Constant	3.0436*** (38.04)	3.2618*** (23.20)	3.0553*** (11.08)
COHO	0.4573*** (14.70)	0.5477*** (11.18)	0.4870*** (5.35)
COHOSQ	-0.0307*** (-8.36)	-0.0477*** (-8.62)	-0.0400*** (-4.06)
EDUC	0.0504*** (22.01)	0.0408*** (7.06)	0.0577*** (11.76)
PRIEXP	-0.1227*** (-8.34)	0.0249 (1.21)	0.0198 (0.66)
PRIEXPSQ	0.0076* (1.74)	-0.0184** (-2.53)	-0.0102 (-1.19)
MARITAL	0.0996*** (10.84)	0.0923*** (6.32)	0.1475*** (4.82)
YEAR	0.0326*** (16.80)	0.0338*** (7.45)	0.0260*** (5.90)
FWK/LD	-0.1294** (-1.98)	-0.0891 (-0.67)	-0.2148 (-1.33)
MANU	參考群	參考群	參考群
CONS	0.0779*** (7.60)	0.0641** (2.27)	0.0788** (2.57)
SERV2	-0.0364*** (-3.51)	0.0633*** (3.66)	-0.1028*** (-3.55)
SIZE	0.0597*** (14.73)	0.0411*** (5.65)	0.1243*** (11.18)
METRO	0.0692** (2.30)	0.1328*** (4.31)	0.0283 (0.41)
NORTH	0.0336 (1.12)	0.0967*** (3.16)	-0.0010 (-0.02)
CENTRAL	-0.0164 (-0.54)	0.0534* (1.70)	-0.1179* (-1.69)
SOUTH	-0.0333 (-1.09)	0.0583* (1.88)	-0.0890 (-1.26)
EAST	參考群	參考群	參考群
LAMBDA	0.1194*** (9.78)	-0.0886*** (-3.75)	0.0978*** (3.78)
Rsqr.	0.352	0.345	0.322
F-value	280.20***	145.12***	56.11***
樣本數	8,271	4,418	1,911

註: 1. 括弧內之值 = b/St.Er.

2. *** 表在 1% 統計水準顯著, ** 表在 5% 統計水準顯著, * 表在 10% 統計水準顯著。

表 2-5 女性職業獲取機率估計式各解釋變數的邊際效果

解釋變數	失業	機械設備操作 工及體力工	技術工	服務工作人員 及售貨員
Constant	-0.0332*** (-8.19)	2.2627*** (39.23)	0.0263 (1.61)	0.2528*** (11.57)
COHO	0.0125*** (7.99)	-0.1805*** (-5.77)	0.0219*** (2.64)	-0.0923*** (-7.43)
COHOSQ	-0.0040*** (-9.46)	0.0062 (1.45)	-0.0027*** (-2.60)	0.0035** (2.07)
EDUC	0.0017*** (8.80)	-0.1358*** (-65.51)	-0.0117*** (-24.45)	-0.0104*** (-13.05)
PRIEXP	0.0057*** (9.30)	0.0890*** (7.97)	0.0013 (0.56)	0.0252*** (4.79)
PRIEXPSQ	0.0030*** (9.15)	0.0156*** (4.61)	0.0001 (0.25)	0.0090*** (7.04)
MARITAL	-0.0017*** (-2.58)	0.0199 (1.04)	0.0003 (0.05)	-0.0360*** (-3.82)
KAGE3	-0.0014* (-1.74)	0.0481** (2.20)	0.0003 (0.03)	-0.0206* (-1.79)
KAGE3_6	-0.0030*** (-3.07)	0.1107*** (5.15)	0.0015 (0.20)	-0.0200* (-1.77)
KAGE6_15	-0.0005 (-0.68)	0.1373*** (6.71)	0.0100 (1.41)	0.0056 (0.55)
KAGE1518	0.0000 (0.04)	0.1236*** (4.90)	0.0087 (1.13)	0.0077 (0.65)
KAGE18	-0.0004 (-0.55)	0.0503** (2.02)	0.0014 (0.19)	0.0082 (0.75)
YEAR	-0.0001 (-0.93)	0.0436*** (21.10)	0.0006 (1.08)	-0.0371*** (-31.17)
FWK/LD	0.0035** (2.57)	-2.5286*** (-41.42)	-0.1785*** (-9.60)	1.5108*** (43.97)
樣本數	829	16,136	1,330	3,463

表 2-5 女性職業獲取機率估計式各解釋變數的邊際效果 (續)

解釋變數	事務工作人員	技術員及 助理專業人員	專業人員	企業主管 及經理人員
Constant	-1.1426*** (-23.32)	-1.1181*** (-28.61)	-0.2000*** (-17.10)	-0.0479*** (-7.89)
COHO	0.1072*** (4.08)	0.1294*** (7.14)	-0.0065** (-2.24)	0.0083*** (5.09)
COHOSQ	0.0014 (0.37)	-0.0066*** (-2.71)	0.0029*** (7.33)	-0.0006*** (-3.47)
EDUC	0.0751*** (40.01)	0.0646*** (42.80)	0.0148*** (20.36)	0.0016*** (7.83)
PRIEXP	-0.0730*** (-7.67)	-0.0383*** (-5.33)	-0.0094*** (-6.59)	-0.0005 (-1.20)
PRIEXPSQ	-0.0159*** (-5.12)	-0.0096*** (-4.00)	-0.0021*** (-4.89)	0.0000 (-0.14)
MARITAL	0.0046 (0.33)	0.0090 (1.12)	0.0031** (2.25)	0.0007 (1.30)
KAGE3	-0.0083 (-0.52)	-0.0185** (-1.97)	0.0013 (0.81)	-0.0009 (-1.23)
KAGE3_6	-0.0602*** (-3.74)	-0.0247*** (-2.64)	-0.0033** (-1.99)	-0.0009 (-1.39)
KAGE6_15	-0.1018*** (-6.57)	-0.0436*** (-4.79)	-0.0054*** (-3.34)	-0.0017*** (-2.70)
KAGE1518	-0.0840*** (-4.10)	-0.0456*** (-3.66)	-0.0087*** (-3.88)	-0.0016** (-2.17)
KAGE18	-0.0477** (-2.34)	-0.0045 (-0.36)	-0.0055** (-2.50)	-0.0018** (-2.47)
YEAR	0.0030* (1.76)	-0.0016 (-1.54)	-0.0086*** (-19.29)	0.0002*** (2.73)
FWK/LD	0.5393*** (11.67)	0.3583*** (12.51)	0.2928*** (19.80)	0.0024 (1.17)
樣本數	6,671	5,190	5,612	224

註: 1. 括弧內之值 = $b/\text{St. Er.}$ 。

2. *** 表在 1% 統計水準顯著, ** 表在 5% 統計水準顯著, * 表在 10% 統計水準顯著。

3. 模型適合度指標分別為: (1) $\ln L = -44,517.90$; (2) $\ln L_0 = -65,051.44$; (3) 概似比率指數 = $1 - (\ln L / \ln L_0) = 0.3157$ 。

表 2-6 產業外勞使用密集度對女性職業獲取
對數勝算比之影響

被解釋變數	FWK/LD 之係數估計值	係數估計值排序
$\ln[P1/P0]$	-6.24	#2
$\ln[P2/P0]$	-6.26	#1
$\ln[P3/P0]$	16.89	#6
$\ln[P4/P0]$	0.94	#4
$\ln[P5/P0]$	1.96	#5
$\ln[P6/P0]$	18.54	#7
$\ln[P7/P0]$	-0.04	#3
$\ln[P2/P1]$	-0.02	#1
$\ln[P3/P1]$	23.13	#5
$\ln[P4/P1]$	7.19	#3
$\ln[P5/P1]$	8.20	#4
$\ln[P6/P1]$	24.79	#6
$\ln[P7/P1]$	6.21	#2
$\ln[P3/P2]$	23.15	#4
$\ln[P4/P2]$	7.20	#2
$\ln[P5/P2]$	8.22	#3
$\ln[P6/P2]$	24.80	#5
$\ln[P7/P2]$	6.22	#1
$\ln[P4/P3]$	-15.95	#2
$\ln[P5/P3]$	-14.93	#3
$\ln[P6/P3]$	1.65	#4
$\ln[P7/P3]$	-16.92	#1
$\ln[P5/P4]$	1.02	#2
$\ln[P6/P4]$	17.60	#3
$\ln[P7/P4]$	-0.98	#1
$\ln[P6/P5]$	16.58	#2
$\ln[P7/P5]$	-2.00	#1
$\ln[P7/P6]$	-18.58	

註: 同表 2-3。

表 2-7 女性職業工資率估計式

解釋變數	機械設備操作 工及體力工	技術工	服務工作人員 及售貨員	事務工作人員
Constant	4.0824*** (74.95)	3.2773*** (12.35)	3.2323*** (30.66)	3.2113*** (52.57)
COHO	0.2069*** (8.34)	0.5294*** (4.91)	0.6267*** (9.49)	0.3946*** (13.22)
COHOSQ	-0.0131*** (-4.36)	-0.0542*** (-4.29)	-0.0543*** (-6.79)	-0.0210*** (-5.11)
EDUC	-0.0061*** (-3.54)	0.0013 (0.15)	-0.0166*** (-4.70)	0.0279*** (14.45)
PRIEXP	-0.0951*** (-8.03)	-0.1520*** (-3.20)	-0.2298*** (-6.93)	-0.1555*** (-11.69)
PRIEXPSQ	-0.0055** (-2.23)	0.0131 (1.23)	0.0089 (1.40)	-0.0087* (-1.83)
MARITAL	0.0025 (0.15)	0.0235 (0.31)	0.0626 (1.49)	0.0438*** (3.17)
KAGE3	-0.0354* (-1.92)	0.0047 (0.05)	-0.0484 (-0.95)	-0.0221 (-1.39)
KAGE3_6	-0.0564*** (-3.17)	-0.0516 (-0.61)	-0.1829*** (-3.65)	-0.0507*** (-3.08)
KAGE6_15	-0.0587*** (-3.51)	-0.0485 (-0.61)	-0.3195*** (-7.16)	-0.0693*** (-4.32)
KAGE1518	-0.0339* (-1.87)	0.0136 (0.16)	-0.3070*** (-6.02)	-0.0396* (-1.82)
KAGE18	-0.0099 (-0.56)	0.0142 (0.17)	-0.2365*** (-5.02)	-0.0851*** (-3.89)
YEAR	0.0257*** (17.61)	0.0183*** (3.04)	0.0315** (2.34)	0.0396*** (20.72)
FWK/LD	0.2487*** (3.63)	-0.1298 (-0.43)	0.3545 (0.96)	-0.1550*** (-3.03)
MANU	參考群	參考群	參考群	參考群
CONS	0.4274*** (33.56)	0.4040*** (14.83)	0.2810*** (2.80)	0.0387*** (3.34)
SERV2	0.0436*** (4.24)	-0.0186 (-0.41)	-0.0269 (-1.39)	-0.0074 (-0.96)
SIZE	0.0725*** (22.71)	0.0501*** (2.95)	0.0811*** (10.07)	0.0590*** (17.07)
METRO	0.0271 (0.88)	0.1752*** (2.66)	0.2093*** (6.01)	0.1079*** (4.80)
NORTH	0.0546* (1.80)	0.1597** (2.52)	0.1073*** (3.09)	0.0632*** (2.82)
CENTRAL	-0.0072 (-0.24)	0.0956 (1.51)	0.1158*** (3.29)	-0.0414* (-1.84)
SOUTH	-0.0821*** (-2.70)	0.0547 (0.86)	0.0510 (1.44)	-0.0660*** (-2.92)
EAST	參考群	參考群	參考群	參考群
LAMBDA	0.0406*** (2.99)	0.0844 (0.86)	0.0811** (2.53)	0.1001*** (8.35)
Rsq.	0.195	0.219	0.168	0.399
F-value	186.01***	17.42***	32.98***	210.40***
樣本數	16,136	1,330	3,463	6,671

表 2-7 女性職業工資率估計式(續)

解釋變數	技術員及 助理專業人員	專業人員	企業主管 及經理人員
Constant	2.3473*** (22.60)	3.0840*** (23.39)	0.7171 (0.57)
COHO	0.5244*** (11.51)	0.3343*** (8.58)	1.0323*** (2.96)
COHOSQ	-0.0366*** (-6.02)	-0.0201*** (-3.99)	-0.0950** (-2.44)
EDUC	0.0680*** (22.27)	0.0709*** (11.66)	0.0695*** (2.96)
PRIEXP	-0.1291*** (-6.77)	-0.0813*** (-4.71)	0.1948* (1.75)
PRIEXPSQ	-0.0165** (-2.32)	-0.0030 (-0.41)	-0.0878** (-2.36)
MARITAL	0.0463** (2.36)	0.0955*** (5.26)	0.0688 (0.65)
KAGE3	-0.0092 (-0.40)	-0.0261 (-1.26)	0.0276 (0.19)
KAGE3_6	-0.0272 (-1.17)	-0.0357 (-1.61)	0.0289 (0.23)
KAGE6_15	-0.0875*** (-3.91)	-0.0416** (-2.02)	-0.0725 (-0.66)
KAGE1518	-0.1079*** (-3.41)	-0.0453 (-1.60)	0.0511 (0.38)
KAGE18	-0.0265 (-0.87)	-0.0153 (-0.57)	-0.0313 (-0.23)
YEAR	0.0443*** (14.71)	0.0345*** (3.71)	0.0370* (1.85)
FWK/LD	-0.0843 (-1.03)	-0.1559 (-0.66)	-0.8332* (-1.67)
MANU	參考群	參考群	參考群
CONS	0.0350* (1.84)	0.1045 (1.23)	0.2885** (2.48)
SERV2	0.0566*** (5.01)	-0.0203 (-1.22)	-0.0679 (-1.02)
SIZE	0.0506*** (10.40)	0.1050*** (21.51)	0.1375*** (3.99)
METRO	0.1889*** (5.77)	0.0283 (1.18)	0.4485 (1.18)
NORTH	0.1170*** (3.57)	-0.0202 (-0.84)	0.3313 (0.88)
CENTRAL	0.0268 (0.81)	-0.0316 (-1.30)	0.2243 (0.59)
SOUTH	0.0312 (0.92)	-0.0382 (-1.58)	0.2519 (0.67)
EAST	參考群	參考群	參考群
LAMBDA	0.1510*** (8.70)	-0.0274 (-1.04)	0.2473* (1.91)
Rsq.	0.366	0.532	0.344
F-value	141.80***	302.19***	5.06***
標本數	5,190	5,612	224

註: 1. 括弧內之值 = b/St.Er.

2. *** 表在 1% 統計水準顯著, ** 表在 5% 統計水準顯著, * 表在 10% 統計水準顯著。

愈高；反之，其獲取機械設備操作工及體力工、事務工作人員等職業以及遭逢失業的機率都愈低。一般而言，隨著時間趨勢 (YEAR) 的消長，本國男性勞工遭逢失業的機率逐年下滑，獲得機械設備操作工及體力工、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等職業的機率也逐年上升，但獲得技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、專業人員等職業的機率則逐年滑落。

至於外勞引進對本國勞工職業選擇之影響，該表顯示若其他情況不變，各產業的外勞使用密集度 (FWK/LD) 越大，本國男性勞工遭逢失業的機率越大（其影響效果達到 90% 的統計顯著水準）。此外，本國男性勞工獲取機械設備操作工及體力工的機率越小（其影響效果達到 1% 的統計顯著水準）。綜而言之，這兩個係數估計值一方面顯示，在外勞使用密集度越大的產業內，本國男性勞工不但遭逢失業的機率越大，且其獲取機械設備操作工及體力工的機率也越低；二方面則正如先前理論所預期顯示，由於外勞主要為初級勞工，故引進外勞不但會排擠本國基層勞工的就業機會，而且也會對本國勞工獲取基層職業的機率造成不利的影響。

其他職業獲取機率函數的係數估計值則顯示，外勞使用密集度愈大，本國男性勞工獲取技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等職業的機率愈高，而獲取企業主管及經理人員的工作機率則愈低，且都達到 1% 的統計顯著水準。該估計結果顯示，在外勞使用密集度越大的產業內，本國男性勞工相對上較有可能獲取技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等職業，但較難獲取企業主管及經理人員的工作機會。

爲了探討外勞使用密集度變動對男性獲取各職業的相對機率 ($P_{ij}/P_{ij'}$) 所產生之影響, 我們進一步根據式 (2) 男性樣本的最大概似估計結果, 採用式 (4) 和式 (5) 算出該變數變動對男性獲取各職業的對數勝算比率之影響係數, 如表 2-3 所示。¹¹ 該表顯示, 若其他解釋變數不變, 引進外勞或外勞引用人數增加, 將使得本國男性勞工遭逢失業的機率, 相對上高於獲取機械設備操作工及體力工、企業主管及經理人員等職業的機率, 但低於獲取技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等職業的機率。同樣情況之下, 引進外勞或外勞引用人數增加, 將使得本國男性勞工獲取技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等職業的機率, 相對上都高於獲取機械設備操作工及體力工的機率。

因此, 若按各職業獲取勝算比率估計式中外勞使用密集度的係數值由小至大之排序 (如表 2-3 第 3 欄所示), 我們可根據 Schmidt and Strauss (1975) 的作法, 將各職業排序如下: 機械設備操作工及體力工 < 企業主管及經理人員 < 失業 < 技術員及助理專業人員 < 技術工 < 事務工作人員 < 專業人員 < 服務工作人員及售貨員。該職業排序顯示, 若其他解釋變數 (含常數項) 之值爲 0, 當產業引進外勞或其外勞引用人數相對增加時, 本國男性勞工最可能獲取的工作, 按可能性之大小, 由大而小依序爲服務工作人員及售貨員、專

11 根據式 (4) 和式 (5), $P_{ij}/P_{ij'} = \exp [Z_i (\alpha_j - \alpha_{j'})]$, $\therefore \partial (P_{ij}/P_{ij'}) / \partial (\text{FWK/LD}) = \left(\alpha_j^{(\text{FWK/LD})} - \alpha_{j'}^{(\text{FWK/LD})} \right) \exp [Z_i (\alpha_j - \alpha_{j'})]$, 其中 $\alpha_j^{(\text{FWK/LD})}$ 與 $\alpha_{j'}^{(\text{FWK/LD})}$ 分別爲外勞使用密集度 (FWK/LD) 在第 j 和 j' 種職業獲取機率函數內之係數。

業人員、事務工作人員、技術工、技術員及助理專業人員，再來就是遭逢失業，而最不可能獲得的工作機會為機械設備操作工及體力工，其次為企業主管及經理人員。

2. 男性職業工資率函數

採用 OLS 方法對男性樣本估計式 (8) 之結果，如表 2-4 所示。¹² 該表顯示，各職業的工資率均為年齡群 (COHO) 變數的下凹函數 (concave function)；由於該函數的最高點介於 57 歲至 74 歲的年齡群，因而顯示，年齡群愈老的本國男性勞工，其從事各職業所賺取之工資率愈高。若其他解釋變數不變，教育程度 (EDUC) 越高的本國男性勞工，其從事機械設備操作工及體力工、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等工作所賺取之工資率愈高，但其從事服務工作人員及售貨員所賺取之工資率則愈低。相同情況下，現職前一般經驗水準 (PRIEXP) 越高的本國男性勞工，不但從事機械設備操作工及體力工、技術工、服務工作人員及售貨員等高流動性或具部分時間工作特性之職業所賺取的工資率愈低，且其從事事務工作人員、技術員及助理專業人員等工作所賺取之工資率也愈低。可見，現職前的一般經驗水準，雖對獲取高流動性或部分工時特性之工作機會有正面助益，但對這些職業的工資率則有負面影響。

就婚姻狀態來看，已婚且配偶存在 (MARITAL) 之本國男性勞動者，其從事各職業所賺取之工資率，皆較其他各種婚姻狀態者來

12 由於失業者無有關主要工作月收入之資料，故我們略去其職業工資率估計式。

得高。若其他解釋變數不變，本國男性從事各職業的工資率水準，都呈逐年上升之趨勢。又，在相同情況下，營造業內各職業的工資率水準，皆較製造業內各對應職業的工資率來得高。同理，在社會服務及個人服務業內，機械設備操作工及體力工、技術工、事務工作人員、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等工作的工資率，相對上都較製造業內相同工作的工資率來得低，但其專業人員的工資率則反較製造業內的專業人員來得高。各項職業的工資率水準，皆為隨著企業規模 (SIZE) 擴大而增加的遞增函數。

在北、高兩都會區 (METRO) 裡，其機械設備操作工及體力工、技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等工作的工資率，都較東部地區 (EAST) 來得高。北部地區 (NORTH) 也有類似的情況，其機械設備操作工及體力工、技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、專業人員等工作的工資率，也都較東部地區來得高。在中部 (CENTRAL) 和南部 (SOUTH) 地區方面，前者有關技術工、事務工作人員、專業人員等工作的工資率，都較東部地區來得高，但其企業主管及經理人員的工資率，則低於東部地區；後者則以技術工、專業人員等工作的工資率，較東部地區來得高，但其機械設備操作工及體力工的工資率則低於東部地區。

在樣本選擇變數 (LAMBDA) 方面，機械設備操作工及體力工、專業人員等職業的係數估計值為負號，且分別達到 5% 與 1% 的統計顯著水準，因而顯示，這兩個職業的觀察樣本具有「負」的樣本選擇誤差。換言之，若按這些係數估計值乘以 λ_{ij} 的樣本平均值 (即 $-\sigma_j \rho_j \cdot \bar{\lambda}_j$) 計算，則本國男性選擇機械設備操作工及體力工的工作

者所賺取之工資率，平均來講比一個從常態母體隨機抽取出之具有相同特性的本國男性勞工若從事該職業所能賺取之工資低 6.73%。同理，本國男性專業人員所賺取之工資率，平均來講比一個從常態母體隨機抽取出之具有相同特性的本國男性勞工若從事該職業所能賺取之工資低 7.82%。¹³

相反的，事務工作人員、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等職業，其樣本選擇變數的係數估計值為正號，且都達到 5% 或 1% 的統計顯著水準，因而這三個職業的觀察樣本具有「正」的樣本選擇誤差。按這些係數估計值以及上述相同的計算方法，我們可知，本國男性選擇事務工作人員、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等工作人員所賺取之工資率，平均來講比一個從常態母體隨機抽取出之具有相同特性的本國男性勞工若從事對應相同職業所能賺取之工資，分別高了 16.14%、16.71%、19.56%。由此可見，為使各職業工資率函數獲得一致性的估計結果，控制樣本選擇變數以修正各型式的樣本選擇誤差，是有其必要的。

控制樣本選擇變數以及其他變數後，表 2-4 顯示外勞使用密集度 (FWK/LD) 對絕多數職業的工資率都所產生負號的影響，但除了技術員及助理專業人員、事務工作人員等職業的係數估計值分別達到 5% 及 1% 的統計顯著水準外，其餘各職業都十分不顯著。這雖然意味著產業外勞使用密集度愈大，可能會對從事這兩個職業

13 以 W_S 和 W_{NP} 分別表示各職業觀察樣本與常態母體的工資率，根據式 (8) 和式 (6) 之相減可得： $\ln \bar{W}_S - \ln \bar{W}_{NP} = -\sigma_j \rho_j \cdot \bar{\lambda}_j$ ， $\ln (\bar{W}_S / \bar{W}_{NP}) = -\sigma_j \rho_j \cdot \bar{\lambda}_j$ ， $\bar{W}_S / \bar{W}_{NP} = \exp(-\sigma_j \rho_j \cdot \bar{\lambda}_j)$ ， $\therefore (\bar{W}_S - \bar{W}_{NP}) / \bar{W}_{NP} = \bar{W}_S / \bar{W}_{NP} - 1 = \exp(-\sigma_j \rho_j \cdot \bar{\lambda}_j) - 1$ 。

的本國男性之工資率造成顯著的負面影響，但吾人不能排除掉另一種可能，那就是相對於其他外勞使用密集度較小的產業，外勞使用密集度愈大的產業，其男性技術員及助理專業人員、或男性事務工作人員等職業的工資率本來就較低。

(二) 女性樣本估計結果

1. 女性職業獲取機率函數

根據式 (3) 以及式 (2) 女性樣本的最大概似估計結果，所算出之各解釋變數的邊際效果，列於表 2-5。該表顯示，本國女性勞動者的職業選擇趨勢，絕大部分與男性相仿。假若其他解釋變數不變，愈老的年齡群 (COHO)，獲取機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員、專業人員等職業的機率愈低；相反的，獲取技術工、事務工作人員、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等職業的機率則愈高，但其遭逢失業的機率也愈高。教育程度 (EDUC) 愈高者，獲取機械設備操作工及體力工、技術工、服務工作人員及售貨員等基層職業的機率愈低；反之，獲取事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等較高層次職業的機率則愈高，且其失業的機率也愈高。現職前所累積的經驗水準 (PRIEXP) 愈高者，獲取機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員等高流動性或具部分工時特性之職業的機率愈高，且其失業的機率也愈高；但是，獲取事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等工作較為穩定之職業的機率則愈低。

本國女性已婚且配偶存在 (MARITAL) 者，其獲取技術員及助

理專業人員之職業的機率愈高，但其獲取服務工作人員及售貨員之職業以及遭逢失業的機率則愈低。假若其他解釋變數不變，本國女性若有最小孩子年齡為 3 歲以下 (KAGE3) 或為 3 歲至 6 歲以下 (KAGE3_6) 者，會對其獲取服務工作人員及售貨員之工作機會以及遭逢失業的機率，造成統計顯著水準至少達到 90% 以上的負影響。大體而言，本國婦女若其最小子女的年齡為 3 歲至 6 歲以下、6 歲至 15 歲以下、15 歲至 18 歲以下、或 18 歲以上者，會對其參與事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等職業的機率，產生顯著的負面影響。但是，每一個最小孩子年齡虛擬變數，對本國女性參與機械設備操作工及體力工之工作機會，則具有顯著的正面影響。

若其他情況不變，隨著時間趨勢 (YEAR) 的消長，本國女性勞工獲得機械設備操作工及體力工、事務工作人員、企業主管及經理人員等職業的機率逐年上升，但獲得服務工作人員及售貨員、專業人員等職業的機率則逐年滑落。至於本國女性勞工的失業機率以及其他各職業的獲取機率，其時間趨勢都未達到顯著水準。

就外勞引進對本國女性職業選擇的影響來看，表 2-5 顯示，若各產業相對於其勞動需求量的外勞使用密集度 (FWK/LD) 越大，則本國女性勞工遭逢失業的機率也越大，且其影響效果達到 5% 的統計顯著水準，因此，無論就邊際效果本身或其顯著水準看，都明顯大於該變數對本國男性勞工失業機率所產生的衝擊。再者，產業外勞使用密集度越大者，本國女性不但如男性勞工一樣，其獲取機械設備操作工及體力工的機率也越小，而且其獲取技術工的機率也愈小，其影響效果甚至達到 1% 的統計顯著水準。因此，若產業外勞使

用密集度越大，本國女性勞工不但遭逢失業的機率越大，且其獲取機械設備操作工及體力工、技術工等基層職業的機率也越低。

與男性樣本一樣，在其他各職業獲取機率函數內，外勞使用密集度的係數估計值都是正號，且都達到 1% 的統計顯著水準，因而顯示，若產業外勞使用的密集度越大，本國女性勞工獲取服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等職業的機率愈高。換言之，在外勞使用密集度越大的產業內，本國女性勞工相對上較有機會獲取這些職業的工作機會。

根據式 (4) 和式 (5) 以及式 (2) 女性樣本的最大概似估計結果，所算出之外勞使用密集度對各職業間獲取「勝算比率對數值」的影響係數，如表 2-6 所示。該表顯示，若其他解釋變數不變，引進外勞或外勞引用人數增加，將使得本國女性勞工遭逢失業的機率，相對上高於獲取機械設備操作工及體力工、技術工、企業主管及經理人員等職業的機率，但低於獲取服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等職業的機率。同樣情況之下，引進外勞或外勞引用人數增加，將使得本國女性勞工獲取服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等職業的機率，相對上都高於獲取機械設備操作工、技術工等職業的機率。

按這些影響係數值由小而大之排列次序，如表 2-6 第 3 欄所示。同樣的，我們可根據 Schmidt and Strauss (1975) 的作法，將各職業排序如下：技術工 < 機械設備操作工及體力工 < 企業主管及經理人員 < 失業 < 事務工作人員 < 技術員及助理專業人員 < 服務工作人員及售貨員 < 專業人員。該職業排序顯示，若其他解釋

變數(含常數項)之值為0,當產業引進外勞或其外勞引用人數相對增加時,本國女性勞工最可能獲取的工作,按可能性之大小,由大而小依序為專業人員、服務工作人員及售貨員、技術員及助理專業人員、事務工作人員,再其次為遭逢失業;而最不可能獲得的工作機會依序為技術工、機械設備操作工及體力工、及企業主管及經理人員。

2. 女性職業工資率函數

式(8)女性樣本的OLS估計結果,列於表2-7。與男性樣本一樣,女性各職業的工資率也都是年齡群(COHO)變數的下凹函數。教育程度(EDUC)越高的本國女性勞工,從事事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員、企業主管及經理人員等工作所賺取之工資率愈高,但從事機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員所賺取之工資率則愈低。現職前一般經驗水準(PRIEXP)愈高的本國女性勞工,不但從事機械設備操作工、技術工、服務工作人員及售貨員等高流動性或具部分時間工作特性之職業所賺取的工資率愈低,且從事事務工作人員、技術員及助理專業人員等工作所賺取的工資率也愈低,不過,其從事企業主管及經理人員之工作所賺取的工資率卻愈高。

就婚姻狀態來看,已婚且配偶存在(MARITAL)之本國女性勞動者,其從事各職業所賺取之工資率,也都較其他各種婚姻狀態者來得高。可見女性已婚者,為謀求家計,必須尋得工作報酬較佳的工作,不過,該變數對工資率的正面影響,只有事務工作人員、技術員及助理專業人員、專業人員等三個職業達到統計上的顯著水準。假若其他解釋變數維持不變,絕大多數最小子女年齡為3歲至6歲

(KAGE3_6) 以上的各個最小子女年齡虛擬變數，對本國女性從事機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員等職業所賺取之工資率，具有顯著的負面影響。

與男性樣本一樣，本國女性各職業的工資率水準，皆呈逐年上升之趨勢。就各行業觀察，除專業人員不顯著外，營造業內各職業的工資率水準，皆較製造業內各對應職業的工資率來得高。在社會服務及個人服務業內，機械設備操作工及體力工、技術員及助理專業人員等工作的工資率，相對上都顯著高於製造業內相同工作者之工資率；但其他各職業的工資率則反低於製造業內的對應職業，不過都未達統計上的顯著水準。與男性樣本一樣，女性各項職業的工資率水準，皆為隨著企業規模 (SIZE) 擴大而增加的遞增函數，且都達到 1% 顯著水準。

在北、高兩都會區 (METRO) 裡，技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員等工作的工資率，都較東部地區 (EAST) 來得高。在北部地區 (NORTH)，機械設備操作工及體力工、技術工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員等工作的工資率，也都較東部地區來得高。若比較這兩個變數的係數估計值可知，除了機械設備操作工及體力工的工資率在北、高兩都會區裡低於北部地區外，其他各職業的工資率都是北、高兩都會區高於北部地區。在中部 (CENTRAL) 和南部 (SOUTH) 地區方面，前者的服務工作人員及售貨員之工資率較東部地區來得高，但其事務工作人員的工資率則低於東部地區；後者則是其機械設備操作工及體力工、事務工作人員的工資率都顯著低於東部地區。

在樣本選擇變數 (LAMBDA) 方面, 機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等職業的係數估計值為正, 且都至少達到 90% 的統計顯著水準, 因而顯示, 這些職業的觀察樣本都具有「正」的樣本選擇誤差。所以若以這些係數估計值乘以其對應的 λ_{ij} 之樣本平均值可知, 本國女性選擇機械設備操作工及體力工、服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員及助理專業人員、企業主管及經理人員等職業者所賺取之工資率, 平均來講將比一個從常態母體隨機抽取出之具有相同特性的本國女性勞工若從事對應之職業所能賺取的工資分別高出 2.24%、11.68%、13.75%、23.06%、84.43%。因此, 為了使女性各職業工資率函數獲得一致性的估計結果, 我們也同樣應控制此一樣本選擇變數, 藉以修正各型式的樣本選擇誤差。

控制樣本選擇變數及其他變數後, 表 2-7 顯示, 若產業使用外勞的密集度 (FWK/LD) 越大, 則本國女性勞工選擇機械設備操作工及體力工者所獲得的工資率越大。此一結果似乎與上一節女性對該職業獲取機率式的估計結果相背離, 因為, 假若如該估計結果所示——「當產業外勞使用密集度越大時, 會排擠掉本國女性勞工獲取機械設備操作工及體力工等基層職業的機會」, 則本國女性從事這些基層工作所獲得的工資率, 勢必隨著外勞引進或外勞使用密集度的擴大而下跌。究其原因, 可能是因為歷年來社會服務及個人服務業所引進之外勞以職類屬於體力工的外籍看護工為主, 且相對於其他產業之引進量頗為龐大,¹⁴ 當然無可避免的會排擠掉願意從事看

14 我國自 1991 年開放引進外籍幫傭及看護工, 其中外籍幫傭人數因政策凍結而逐年下降, 至 2004 年 5 月底只剩 4,055 人, 但外籍看護工人數則自 1992 年底

護工的本國女性之工作機會,但另一方面因國內人口結構快速老化,國人對看護工的勞動需求日易殷切,導致職類屬於體力工的看護工之工資率一直居高不下。¹⁵

就其他職業觀察,產業外勞使用密集度對絕多數職業的工資率都所產生負號的影響關係,但其中除了企業主管及經理人員、事務工作人員等職業的係數估計值分別達到 90% 及 1% 的統計顯著水準外,其餘各職業都十分不顯著。這雖然意味著產業外勞使用密集度愈大,可能會對這兩個職業的本國女性工資率造成顯著的負面影響,但也不能排除掉另一可能性,那就是相對於其他外勞使用密集度較小的產業,外勞使用密集度愈大的產業,其女性企業主管及經理人員、及女性事務工作人員等職業的工資率本來就較低。

3. 實證結果與國內相關研究之比較

單驥 (1996) 以 1991 年「工商及服務業普查」之製造業廠商調查資料,結合行政院主計處 1993 年 6 月公布的外籍勞工資料,估計廠商的「對數轉換 (translog) 成本函數」式,並根據此一估計結果,計算各生產因素間的替代彈性,其研究結果顯示:外籍勞工與本國監督管理人員、技術人員、技工 (非技術人員)、及資本等四種投入

的 306 人,逐年快速增加至 2004 年 5 月底的 119,752 人,約佔同期間外勞新增人數的 40%。

- 15 由此可知,「職業別」外勞引進量是國人職業選擇與薪資所得的主要影響因素之一,故若改採「職業別」外勞引進量做為這兩式的解釋變數,當可更進一步觀察此中端倪。惜因勞委會所發佈的外勞引進量,僅止於「行業別」的數量,並沒有「職業別」的數量,故本文被迫採用「行業別」外勞引進量做為這兩式的解釋變數。

都存在著顯著且相近的替代關係,¹⁶ 而且,員工僱用規模愈大的廠商,其外勞僱用的人數就愈多。單驥與廖建富(1999)根據相同的廠商成本模型,但改採1995年8月自行對當時482家合法僱用外勞廠商問卷調查所獲得的資料(僅回收184家),其研究結果顯示:外勞與本國技工的替代彈性,遠大於其與技術人員、資本、或監督管理人員的替代彈性,¹⁷ 換言之,外勞與其他四種因素投入間的替代關係雖都顯著但並非相近。該研究結果一方面意味著,由於外勞的薪資明顯低於本國勞工,使得廠商在降低生產成本的誘因下,對外勞產生過度的需求與依賴,從而對本國勞工的就業以及國內的資本累積造成排擠性的替代效果,另一方面也意味著引進外勞,國內非技術性體力工的就業機會將首當其衝,遭受最大的負面衝擊。江豐富等(2002, 2003, 2004)利用台灣各縣市男女年齡別失業率的長期追蹤總合資料,探究台灣近年來失業問題的根源,其研究結果顯示,外勞引進對各縣市多數男女年齡組失業率都有顯著的正影響,會使其失業率同向提升。

本文有兩個研究結果與上述文獻相對應:一是在外勞使用密集度越大的產業內,本國男、女性勞工不但遭逢失業的機率越大,且其獲取機械設備操作工及體力工的機率也越低,女性勞工甚至連獲取技術工的機會也越低;二是在外勞使用密集度越大的產業內,本國男性獲取企業主管及經理人員的工作機率愈低,女性勞工所受到的影響雖不顯著,但女性主管及經理人員的工資率仍受到顯著的負

16 外勞與這四種投入間的替代彈性都趨近於0.96。

17 外勞與本國技工、技術人員、資本、監督管理人員的替代彈性依序為1.39、1.05、0.94、0.46。

面影響。雖然如此，本文進一步指出，若其他情況不變，在外勞使用密集度越大的產業內，本國男、女性勞工獲取服務工作人員、售貨員、事務工作人員、技術員、助理專業人員、專業人員等職業的機率愈高，而且，本國男、女性勞工獲取這些工作的勝算，相對上也比遭逢失業以及獲取企業主管、經理人員、機械設備操作工、體力工等工作的勝算來得大。

五、結論

本研究採用 1996 年至 2002 年行政院主計處「人力運用調查」的個體合併資料，探討外勞引進對本國勞工職業選擇與薪資的影響。探討的方法，主要是根據該期間行業別外勞在華人數、受僱人數及空缺人數的對應資料，建立相對於勞動需求量的行業別外勞使用密集度，然後採用 Lee (1983) 的一般化兩階段估計法，分兩階段估計本國男、女性勞動者的職業獲取機率方程式與職業別工資率方程式。估計結果顯示，多數職業的樣本都存在顯著的樣本選擇偏誤問題，爲了使各職業的工資率式獲得一致性的估計結果，必須對此一偏誤加以控制。在控制了樣本選擇性偏誤及其他變數後，主要的實證結果有六：

- (一) 產業外勞使用密集度越大，本國男、女性勞工遭逢失業的機率也越大，且無論就其對失業機率所產生的邊際效果或統計上的顯著水準看，女性勞工所受到的失業衝擊都明顯大於男性。
- (二) 外勞使用密集度越大的產業，不但對本國男、女性勞工獲取機

械設備操作工及體力工的機率造成負面的衝擊，且對本國女性勞工獲取技術工的機率造成負面的影響。

- (三) 外勞使用密集度愈大的產業，本國男性獲取企業主管及經理人員職位的機率愈低，而且女性主管及經理人員的工資率也愈低但本國勞工獲取服務工作人員、售貨員、事務工作人員、技術員、助理專業人員、專業人員等職業的機率愈高。
- (四) 按各職業獲取的勝算對數值看，若其他解釋變數之值等於 0，當產業引進外勞或其外勞引用人數相對增加時，本國男性勞工最可能獲取的工作按其勝算對數值由大而小依序為服務工作人員及售貨員、專業人員、事務工作人員、技術工、技術員及助理專業人員，其次為遭逢失業；最不可能獲得的工作機會為機械設備操作工及體力工，其次為企業主管及經理人員。同樣按職業獲取勝算對數值由大而小排列，本國女性勞工最可能獲取的工作依序為專業人員、服務工作人員及售貨員、技術員及助理專業人員、事務工作人員，其次為遭逢失業；最不可能獲得的工作機會依序為技術工、機械設備操作工及體力工、企業主管及經理人員。
- (五) 在控制樣本選擇變數以及其他變數後，工資率的估計結果顯示，產業外勞使用密集度對絕大多數男、女性的職業工資率都產生負面影響，其中男性技術員及助理專業人員、男女性事務工作人員，以及女性的企業主管及經理人員等職業，其係數估計值達到統計上的顯著水準。該迴歸結果雖然顯示，若產業的外勞使用密集度愈大，這些職業的工資率所受到的負面衝擊

愈大,但吾人不能排除另一種可能,那就是這些產業本身其男性技術員及助理專業人員、男女性事務工作人員、或女性企業主管及經理人員等職位的工資率本來就低於外勞使用密集度較低的產業。

- (六) 產業外勞使用密集度越大,本國女性機械設備操作工及體力工的工資率越高。該迴歸結果似乎與前述之估計結果產業使用外勞會排擠本國女性此類職業的工作機會相違背。究其原因,主要是歷年來社會服務及個人服務業所引進之外勞絕大多數為職類屬於體力工的外籍看護工,且為數眾多,當然無可避免的會排擠本國願意從事這類工作的女性之工作機會,而另一方面,則因國內人口快速老化,國人對看護工的勞動需求日益殷切,導致這類工作的工資率一直居高不下。

我們必須再次強調,這些實證結果可能並不完全是因產業使用的外勞密集度較大使然,亦有可能是由於外勞使用密集度較大的產業其產業本身的特性致使。

參考文獻

江豐富 (2001a),「中高齡與基層勞工之失業情勢及因應對策」,《當前失業問題研討會論文集》,48-88,台北:中央研究院社會問題研究推動委員會、中央研究院社會學研究所、中央研究院經濟研究所。

江豐富 (2001b),「中高齡基層勞工之失業問題與因應對策」,《自由中國之工業》,91(7),41-82。

- 江豐富 (2005),「外勞對國人就業安全與職業選擇的影響」,《台灣勞動學學術研討會 — 2005年會論文集》, 235-250, 台北: 台灣勞動學會、行政院勞工委員會。
- 江豐富, 董安琪與劉克智 (2002),「台灣失業率上升因素的剖析 — 勞動市場與人口組別的驗證」, 台北: 中央研究院經濟研究所。
- 江豐富, 董安琪與劉克智 (2003),「台灣失業率上升因素之探討 — 從人口組別和地區勞動市場剖析」,《台灣經濟論衡》, 1(8), 15-71。
- 江豐富, 劉克智與董安琪 (2004),「台灣縣市失業率的長期追蹤初探 (1987-2001)」, 2004年亞太區域研討會, 台北: 國立東華大學亞太區域研究中心、世新大學經濟系。
- 林振輝與羅紀琮 (2004),「外籍勞工對本國製造業生產技術影響之探討」, 外籍勞工政策研討會, 台北: 中央研究院經濟研究所。
- 徐美, 陳明郎與吳孟道 (1997),「外籍勞工與國內生產要素間替代互補關係之探討 — 以台灣製造業為例」,《台灣經濟學會年會論文集》, 65-91, 台北: 台灣經濟學會。
- 單驥 (1996),「外籍勞工、技術、非技術人員與資本之間替代關係之探討 — 以台灣製造業為例」, 陳肇男, 劉克智, 孫得雄與江豐富 (主編),《人口、就業與福利》, 39-71, 台北: 中央研究院經濟研究所。
- 單驥與廖建富 (1999),「薪資差異對外籍勞工與國內生產要素需求之影響」,《經社法制論叢》, 23, 255-270。
- Creedy, J., A. Duncan, M. Harris, and R. Scutella (2001), “Wage Functions: Australian Estimates Using the Income Distribution Survey,” *Australian Journal of Labour Economics*, 4(4), 300-321.
- Dolton, P. J. and G. H. Makepeace (1987), “Interpreting Sample Selection Effects,” *Economics Letters*, 24(4), 373-379.
- Ermisch, J. F. and R. E. Wright (1994), “Interpretation of Negative Sample

Selection Effects in Wage Offer Equations,” *Applied Economics Letters*, 1(11), 187–189.

Harberger, A. C. (1962), “The Incidence of the Corporation Income Tax,” *Journal of Political Economy*, 70(3), 215–240.

Heckman, J. J. (1979), “Sample Selection Bias as a Specification Error,” *Econometrica*, 47(1), 153–162.

Heckman, J. J and G. Sedlacek (1990), “Self-Selection and the Distribution of Hourly Wages,” *Journal of Labor Economics*, 8(1, Part 2), S329–S363.

Lee, L.-F. (1983), “Generalized Econometric Models with Selectivity,” *Econometrica*, 51(2), 507–512.

Mincer, J. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, New York: Columbia University Press for National Bureau of Economic Research.

Schmidt, P. and R. P. Strauss (1975), “The Predictions of Occupation Using Multiple Logit Models,” *International Economic Review*, 16(2), 471–486.

White, H. (1980), “A Heteroskedasticity-Consistence Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity,” *Econometrica*, 48(4), 817–838.

第三章 外勞的總額控管與名額分配

辛炳隆*

摘要

外勞總額設定與名額分配是整個外勞管控機制的核心，也是決定外勞政策目標能否落實的關鍵因素。有鑑於現行制度不夠完善，本文建議產業外勞與服務外勞總額分立，其中服務外勞的總額設定可以國內需長期照護者當中需要重度與極重度照護者人數為基準，計算出合理服務外籍勞工總量。產業外勞總額可由二個方法決定，其一是過去五年平均每年全體產業外勞總額佔國內製造業與營造業總就業人數的比例為計算基準；其二是以國際比較為基準，亦即蒐集各國資料，估計出外勞人數佔總就業人數比例之決定方程式，再帶入我國相關資料，即可算出我國應有之外勞總額。在名額分配方面，本文贊同勞委會近來之改革方向，亦即一方面縮減高科技產業以重大投資專案可以引進之名額，另一方面增加產業關連性高，缺工嚴重之傳統產業的外勞名額。

由於外勞議題涉及多方利益，絕非單靠專業邏輯即可決定，因此，本文建議回歸就業服務法的規定，邀請勞、資、政、學代表組成「外勞總額與分配協商小組」定期協商，如果該小組無法在法定期限內就總額與分配完成協商工作，則由勞委會依主管機關身份裁定。在協商過程中，勞委會可以專業角度與嚴謹的分析方法，參考上述建議，找出其認為最適當的外勞總量與名額分配機制，供參與協商之各方代表參考。

關鍵詞：外勞總額、總額訂定、名額分配、外勞管控

* 國立台灣大學國家發展研究所副教授。本文發表於 2004 年 9 月 3 日中研院經濟所舉辦之「外籍勞工政策研討會」，作者感謝職訓局外勞組提供相關統計資料。

一、前言

由於經濟長期快速發展，營造業與服務業成長快速，復以教育水準的提升、工作價值觀念的改變及人口成長趨緩等因素影響，國內就業市場自 1981 年代後期起，即出現全面性基層勞力短缺現象。根據統計，1989 年國內整體產業缺工率為 8.44%，而其中製造業缺工率更高達 10.33%，營造業缺工率亦有 9.5%。在缺工壓力下，同年國內製造業平均實質工資上升 11.1%，營造業上升 15.4%。由於當時政府正積極推動六年國家建設計畫，需要大量基層勞工；再加上工資大幅上漲嚴重影響國內企業之國際競爭力。政府遂於 1989 年核准引進約 65,000 名外勞，參與重大公共工程建設。

爾後，在國內缺工問題依然存在的壓力下，政府再於 1991 年 10 月 12 日允許 6 種行業 15 種職業之民間業者申請外勞。雖然此次核准的外勞人數僅 17,000 人，然而其開啓了民間業者合法使用外勞的大門。1992 年 5 月 8 日正式通過實施的「就業服務法」則更進一步將外勞的引進與管理法制化，並以其為法源依據，陸續開放各項外勞引進專案，使得國內外勞人數節節上升，最多曾達 32 萬餘人，而 2003 年年底國內基層外勞總計 300,150 人。若以外勞人數佔總就業人數的比例為比較基準，我國引進外勞的相對規模並不低於 OECD 國家。以 1998 年為例，我國基層外勞人數為 270,620 人，外籍專技人員有 11,476 人，二者合計佔當年總勞動力的比例為

2.96%，若與 OECD 國家一起排名，則居於中間位置，不僅高於鄰近的日本、韓國，也比義大利、荷蘭、西班牙等國家高（見表 3-1）。

引進外勞雖然是解決勞力短缺之最簡單方法，其對國內產業升級、本國勞工工作權益、以及社會治安可能產生的負面影響，卻一直是社會各界的擔心。為化解這些疑慮，政府在開始引進外勞時，便將外勞定位為短期補充性勞動力，強調外勞的引進必須遵循不妨礙國人就業權益、防範外勞成為變相移民、避免外勞造成社會問題、以及不得妨礙我國產業升級等四大原則。為落實這些原則，政府設計出一套管制機制，包括總額控管、「限業限量」方式引進、訂定外勞在台工作期限、收取就業安定費、以及要求雇主在僱用外勞之前必須以合理待遇進行國內招募等。雖然如此，由於相關制度設計與實務操作不盡完備，再加上企業界、雇主團體與外勞仲介業透過各種管道對政府施壓，我國外勞引進的實際情況逐漸偏離上述政策宣示，而 1990 年代末期國內失業率與外勞引進人數同時上升的情況，更令人懷疑政府所採行的管控機制是否發揮應有的功能。

自政府開放引進外勞以來，外勞議題一直是國內勞動學界關注的焦點，相關實證研究雖時有所見，但大多在探討引進外勞對國內就業市場的衝擊，¹ 對外勞管控機制的研究相對較少。其中，除勞委會委託之專案研究外，大部分是純粹理論分析，² 實務導向的研究極為罕見。緣此，本文將以外勞總額控管與名額分配為研究主題，先

1 例如單驥 (1996) 與徐美等 (1997) 曾分析引進外勞對國內技術工、非技術工就業與薪資的影響，Lin (2001) 則是分析國內勞工內部流動是否會因引進外勞而有所變化。

2 例如陳彥煌 (1995)、陶宏麟與余月娥 (1999) 皆曾建構理論模型探索最適的外勞配額與核配比例。

表 3-1 OECD 國家僱用外籍勞動力與境外出生
勞工人數及其佔總勞動力之比例

單位: 千人, %

	外籍勞動力			
	人數		比例	
	1988	1998	1988	1998
奧地利	161	327	5.4	9.9
比利時	291	375	7.2	8.8
捷克	—	23	—	0.5
丹麥	65	94	2.2	3.2
芬蘭	—	35	—	—
法國	1,557	1,587	6.4	6.1
德國	1,911	2,522	7.0	9.1
希臘	—	167	—	3.8
冰島	—	2	—	1.4
愛爾蘭	35	48	2.7	3.2
義大利	285	332	1.3	1.7
日本	—	670	—	1.0
韓國	—	77	—	0.4
盧森堡	69	135	39.9	57.7
荷蘭	176	208	3.0	2.9
挪威	49	67	2.3	3.0
葡萄牙	46	89	1.0	1.8
斯洛伐克	—	6	—	0.3
西班牙	58	191	0.4	1.2
瑞典	220	219	4.9	5.1
瑞士	608	691	16.7	17.3
英國	871	1,039	3.4	3.9
	境外出生之勞動力			
	1991	1998	1991	1998
澳大利亞	2,182	2,294	25.7	24.8
加拿大	2,684	2,839	18.5	19.2
匈牙利	—	70	—	1.7
美國	11,565	16,100	9.4	11.7

資料來源: OECD (2001)。

檢討國內現行制度的缺失之後，再參考其他國家的經驗與國內相關研究，藉以提出具體之改革意見。本文選擇總額控管與名額分配的理由，除了國內在這方面的文獻嚴重不足之外，更重要的是這兩項乃外勞管控機制的核心，也是決定外勞政策目標能否落實的關鍵因素。

二、現行制度之檢討

嚴格控制外勞數量一直被政府視為落實外勞政策的必要措施。在外勞引進管理法制化之前，勞委會是以行政裁量的方式管制外勞數量，一方面指定開放的行職業與每個行職業可以引進的數量，另一方面以政策宣示的方式，對外宣布可以接受的外勞總額。³ 就業服務法通過之後，勞委會在法律授權的範圍內，對外勞數量的控管仍有高度的主導權，但此項工作已不再只是勞委會行政裁量權的一環，更是其不可推卸的法定責任。尤其，原本只屬政策宣示性質的總額設定，也被形諸法律條文。依據現行就業服務法第 52 條，政府對於每年引進的外勞總人數應依外籍勞工聘僱警戒指標，邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商之。雖然如此，就業服務法與相關施行細則並未規範警戒指標的內涵與訂定方法，故實際作法還是一直採「由下而上」的方式來控管外勞數量，亦即由勞委會視國內就業

3 例如趙守博在擔任勞委會主委時，便曾於 1991 年對外宣示 3 萬人是外勞開放的上限，詹火生也曾在主委任內對外宣示外勞總額為 30 萬人。相關說明請參閱藍科正 (2001)。

市場供需狀況，調整開放引進的行職業別與個別廠商之外勞核配比例，至於總額部分仍只能在政策宣示時說明其可能的調整方向，並未建構制式化的決定機制。

這種過於權宜的作法不僅降低外勞政策的可預測性，影響雇主的決策，更容易造成外勞使用流於浮濫。表 3-2 所列是歷年以各種開放項目引進在台基層外勞人數，由總人數的變動可以清楚看出因缺乏總量管制所造成的失控現象。在 1991 年至 2000 年的短短十年當中，在台外勞人數由 2,999 人暴增為 326,515 人。即使自 1995 年起國內失業率開始向上攀升，外勞人數仍然持續增加，直到 2001 年起因經濟不景氣，以及政府採取更嚴格的緊縮措施，才明顯減少。

另由表 3-2 所列各專案人數的分布也可以看出我國外勞名額分配的問題。早期引進的外勞大都從事營造業或經政府指定之勞動條件較差而本國勞工較不願從事的行職業，但自 1995 年起，以重大投資製造業專案引進的基層外勞與外籍看護工人數大幅增加，尤其後者近幾年不僅未因政府採取緊縮政策而減少，反而持續增加。2003 年年底國內基層外勞總計 300,150 人，其中有 115,724 人為外籍看護工，其所佔比例已高達 38.6%。雖然 OECD 國家並無相關數據可以精確比較，但若將表 3-3 所列衛生教育、社會服務與家庭服務二類的比例加總，則所有 OECD 國家皆較我國外籍看護工所佔比例為低，顯示我國在這方面所引進的人數確實偏高。

由於現行法令並無明確的外勞名額分配機制，在欠缺整體規劃的情況下，外籍看護工數量暴增已嚴重排擠產業外勞的名額。雖然人口快速老化與家庭照顧功能式微，都會提高國人對外籍照顧人力的需求，但有些雇主引進外籍看護工的目的並非純然為了照顧家中

表 3-2 台閩地區外籍勞工在台人數按開放項目分

單位:人數

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
總計	2,999	15,924	97,565	151,989	189,051	236,555	248,396	270,620	294,967	326,515	304,605	303,684	300,150
政府重大公共工程	2,999	6,463	17,287	28,241	35,117	39,696	40,138	44,702	41,588	32,572	29,619	21,191	12,747
6 行業 15 種職業	—	7,886	7,506	5,887	6,433	5,043	5,875	5,138	2,259	518	208	101	71
看護工	—	306	1,320	4,257	8,902	16,308	26,233	41,844	67,063	98,508	103,780	113,755	115,724
家庭幫傭	—	363	6,205	9,201	8,505	13,947	12,879	11,524	7,730	7,823	9,154	6,956	4,874
船員	—	70	426	1,044	1,454	1,384	1,144	1,109	993	1,185	1,249	2,935	3,396
68 種行業	—	836	23,837	21,348	18,157	18,773	17,636	16,093	12,785	6,469	2,292	738	387
73 種行業	—	—	28,198	25,954	20,423	25,452	16,107	6,032	892	352	207	182	158
陶瓷等 6 行業	—	—	10,409	21,034	16,597	23,633	19,534	11,860	1,438	360	192	157	135
新廠及擴充設備案	—	—	22,377	31,497	34,654	34,060	37,018	26,871	7,251	1,393	459	237	193
經濟部加工出口區及科學園區專案	—	—	—	1,090	4,813	4,165	4,607	3,816	467	371	212	98	18
3K 行業專案	—	—	—	2,360	20,537	19,513	3,428	1,045	146	86	51	54	50
重大投資製造業	—	—	—	—	11,089	28,891	36,160	49,718	67,128	65,916	50,520	47,900	47,226
重大投資營造業	—	—	—	76	1,095	1,355	1,405	2,164	2,929	3,241	2,502	961	301
7 行業專案	—	—	—	—	1,275	4,335	3,304	1,395	142	41	17	15	14
製造業兩年期滿重整	—	—	—	—	—	—	22,928	47,309	81,915	101,972	93,405	92,121	91,728
非高科技製造業	—	—	—	—	—	—	—	—	241	5,587	10,361	15,706	22,206
高科技製造業	—	—	—	—	—	—	—	—	—	121	377	577	922

資料來源:勞動統計月報。

表 3-3 OECD 國家外籍勞工所從事的經濟活動分布

單位: %

	合計	農、 漁業	礦業 與製 造業	營造業	商業與 旅館業	衛生與 教育社會 服務業	家庭 幫傭	公共 管理與 ETO	其他 服務業
奧地利	100.0	1.2	27.9	12.3	25.0	13.5	0.9	1.7	17.6
比利時	100.0	1.7	23.4	8.9	22.6	16.3	0.7	8.8	17.7
捷克	100.0	2.8	31.2	12.3	21.6	17.4	0.0	3.8	10.9
丹麥	100.0	5.0	16.2	3.3	21.7	30.3	0.0	3.5	20.0
芬蘭	100.0	4.2	15.8	5.3	24.6	31.1	0.0	0.4	18.7
法國	100.0	2.9	20.5	16.7	18.3	12.3	7.2	2.6	19.3
德國	100.0	1.6	35.3	8.7	23.0	15.0	0.6	2.0	13.8
希臘	100.0	3.5	19.3	26.6	19.0	5.9	19.9	0.8	5.0
冰島	100.0	6.2	33.0	1.1	14.8	28.6	0.0	5.4	10.9
愛爾蘭	100.0	2.8	20.5	5.9	21.9	22.5	1.9	1.3	23.2
義大利	100.0	6.0	29.0	9.4	17.7	11.1	10.4	3.0	13.4
日本	100.0	0.3	62.2	2.0	8.2	—	—	—	27.3
盧森堡	100.0	1.1	10.9	15.4	20.5	11.5	3.7	11.7	25.2
荷蘭	100.0	2.7	24.1	4.4	20.7	17.8	0.3	5.0	25.1
挪威	100.0	1.6	16.9	4.7	20.8	33.3	0.5	1.9	20.3
葡萄牙	100.0	3.3	17.4	18.6	24.3	17.9	6.1	1.8	10.6
西班牙	100.0	9.0	11.6	8.8	26.1	14.2	16.4	1.3	12.5
瑞典	100.0	2.3	21.3	2.1	22.0	32.4	0.0	1.9	18.1
瑞士	100.0	1.0	23.5	8.8	22.4	21.9	1.6	3.6	17.1
英國	100.0	1.6	19.3	7.1	19.8	24.1	0.5	6.0	21.6
澳大利亞	100.0	2.1	18.8	7.9	22.4	16.1	3.2	3.1	26.4
加拿大	100.0	2.4	19.6	5.0	24.1	24.6	—	3.8	20.4
匈牙利	100.0	3.1	23.2	6.2	25.7	22.5	0.0	3.4	16.0
美國	100.0	3.6	18.6	6.1	22.9	2.2	2.0	20.8	23.7

資料來源: 同表 3-1。

失能者，而是爲了其他營利目的。爲避免外籍看護工的引進流於浮濫，勞委會曾有意大幅提高可引進之巴氏量表分數門檻，但因雇主團體極力反彈而只能微幅調整。

能否促進本國勞工就業是評估外勞政策適當性的重要指標之一。若單就產業外勞來看，爲振興景氣，解決國內失業問題，政府一方面開放國內雇主可經由新廠及擴充設備案、經濟部加工出口及科學園區專案、重大投資製造業、與重大投資營造業等四項專案引進外勞，另一方面則規定由其他專案引進的外勞名額僅能循環使用，而不再增加名額，造成經由四項專案所引進外勞人數與所佔比例皆明顯增加。其中，尤以重大投資製造業引進名額成長幅度最大。由於政府所訂投資金額下限過高，再加上近幾年來傳統產業不景氣，廠商投資意願低落，在以經濟成長爲政策主軸的前提下，政府所開放的外勞名額已逐漸被高科技產業所把持。雖然投資可帶動經濟成長，但由於產業特性，高科技產業的成長除了拉大該產業與其他產業的薪資差距之外，所創造的就業機會十分有限。

另一方面，傳統產業在無法使用外勞的情況下，只好外移至其他勞動成本相對較低的國家生產。雖然就國際貿易的比較利益來看，這些產業的出走屬市場機制自然調節的結果，政府毋須強留，但是，這些產業原本就是勞力密集，其所僱用的勞工大都是中高齡、低教育程度，一旦企業出走，勢必會引發失業問題。此外，這些傳統產業的關聯效果較高科技產業大，故容易形成企業集體出走的現象，而其對國內就業市場的衝擊也就比較大。

表 3-4 所列是 1995 年至 2002 年各產業平均每年外勞與本國受雇者增加人數。其中，電力及電子機械業所引進外勞人數平均每

表 3-4 1995-2002 年各產業外勞人數與本國受雇人數之比較

	外勞平均 年增數 (人) (A)	本國受雇者 平均年增數 (人) (B)	(B)/(A)
農業 (國內外船員)	238.250	-1,875	-7.87
製造業	2,753.250	23,625	8.58
食品製造業	93.125	250	2.68
紡織業	283.875	-4,750	-16.73
成衣及服飾品業	-168.875	-5,875	34.79
皮革及毛皮業	-196.250	1,125	-5.73
木竹製品業	-172.875	-2,000	11.57
家具及裝設品業	1.625	-1,375	-846.15
紙漿及紙製品業	-67.000	-625	9.33
印刷及有關事業	29.600	-125	-4.22
化學材料業	35.875	500	13.94
化學製品業	-3.500	500	-142.88
石油及煤製品業	0.000	0	0.00
橡膠製品業	-75.625	-2,750	36.36
塑膠製品業	-280.500	125	-0.45
非金屬礦物業	-223.500	-3,500	15.66
金屬基本工業	-797.750	125	-0.16
金屬製品業	31.625	-2,750	-86.96
機械設備業	340.750	11,000	32.28
電力及電子機械業	3,114.250	33,125	10.64
運輸工具業	182.375	2,500	13.71
精密器械業	22.625	625	27.62
雜項工業	593.250	-2,500	-4.21
營造業	-3,385.875	-37,625	11.11

資料來源：外勞人數來自勞動統計月報，本國受雇人數來自人力資源統計年報。

年增加 3,114.25 人，遠高於其他產業，但同期間其所僱用本國勞工人數每年卻只增加 33,125 人，二者的比率為 1 個外勞對 10.64 個本勞。相較於其他產業，此比率不但不算高，甚至遠低於成衣服飾品業的 34.79 與橡膠製品業的 36.36，而這兩項產業的外勞引進人數卻都減少。雖然各產業外勞與本國受雇者人數變動之間的因果關係，必須以嚴謹的統計方法來認定，但由上述數據仍可看出現行外勞名額分配確實不利於促進本國勞工就業。

相較於產業外勞，服務外勞在促進本國勞工就業方面有較大之正面效益。根據成之約等 (2002) 對國內取得保姆證照者的訪談結果，發現其取得證照之後是否從事保姆工作，與政府開放引進外籍幫傭或看護工並無明顯關連。此外，該研究對國內 204 位有僱用外籍看護工的女性雇主所做的問卷調查結果顯示，若無法僱用外籍看護工，則有 56 位雇主表示會改僱本國看護工。另有 144 位表示必須由這些女性雇主單獨接下，或與丈夫共同分擔照顧家中老人或病人的工作，而其中 48 位有工作的女性雇主必須因此而離職或留職停薪，85 位必須轉換到離家比較近，或工作時間較具彈性的工作。由此可見，引進外籍看護工雖然會排擠國內同質勞工一些就業機會，但對維持國內女性就業卻有明顯幫助。⁴

對現行外勞名額分配適當性的質疑也反映在作者去年對國內 160 餘家民營企業所做的調查結果。⁵ 如表 3-5 所列，在 163 家受

4 羅紀琮等 (2004) 的研究則指出引進外籍看護工對本國籍看護工工作機會之影響有限，其問卷調查結果顯示，若政府停止引進外籍看護工，有照顧需求之家庭會改僱用本國籍看護工的比例不及一成五。

5 該調查原本是以中華徵信所出版之工商名錄為抽樣母體，以分層隨機抽樣法抽出 2,000 家企業寄發問卷，惟因回收樣本數僅 117 家，低於本研究預計有效樣本

表 3-5 國內民營企業對外勞名額分配是否適當的看法

單位: 家數, %

	合計	適當	不適當	沒有意見
合計	163 (100.00)	18 (11.04)	55 (33.74)	90 (55.21)
按行業別分				
資訊電子工業	64 (100.00)	7 (10.94)	19 (29.69)	38 (59.38)
民生工業	55 (100.00)	7 (12.73)	17 (30.91)	31 (56.36)
金屬機械工業	24 (100.00)	3 (12.50)	10 (41.67)	11 (45.83)
化學工業	14 (100.00)	0 (0.00)	6 (42.80)	8 (57.14)
按資本來源分				
國人投資	142 (100.00)	18 (12.68)	47 (33.10)	77 (54.23)
外資	10 (100.00)	0 (0.00)	3 (30.00)	7 (70.00)
中外合資	11 (100.00)	0 (0.00)	5 (45.45)	6 (54.55)
按企業規模分				
大型企業	45 (100.00)	7 (15.56)	16 (35.56)	22 (48.89)
中小企業	118 (100.00)	11 (9.32)	39 (33.05)	68 (57.63)

資料來源: 辛炳隆與吳秀玲 (2003)。

訪廠商中有 90 家表示沒有意見，佔全體樣本的 55.21%；而表示不適當的有 55 家，佔 33.74%；僅有 18 家表示分配適當，其比例為 11.04%。若接受訪廠商的行業屬性區分，則近幾年來外勞名額分配較多的「資訊電子工業」中，有 29.69% 受訪廠商認為分配不適當，是各行業中比例最低者；其次是「民生工業」，有 30.91%；而「金屬機械工業」與「化學工業」認為不適當的比例分別為 41.67% 與 42.8%。若按資本來源別分，「中外合資」的受訪廠商表示不適當者的比例最高，為 45.45%；「國人投資」與「外資」企業認為不適當者的比例則分別為 33.1%、30%。在企業規模別方面，分別有 35.56% 與 33.05% 的大型企業與中小企業表示外勞名額在各產業間分配是不適當的，而回答分配適當的大型企業與中小企業之比例則分別僅有 15.56% 與 9.32%。

在總額設定與名額分配都無法發揮應有功能的情況下，我國對外勞數量的控管主要是透過以價制量與個別廠商的核配比例。在以價制量方面，我國採行的措施是向雇主收取就業安定費與要求雇主支付外勞的薪資不得低於基本工資。表面上，這些規定可以大幅提高外勞僱用成本，但由於我國的基本工資遠高於外勞在其國內可以賺取的薪資，而就業安定費金額也不是很高，故即使加上就業安定費、來台交通費用與其他相關費用，仍有很高的經濟租可供雇主競爭。此外，許多雇主所以偏愛外勞的原因是外勞的配合度高，而且也較不在意自己的勞動權益與勞動條件，因此，以價制量措施並不能有效控制國內外勞數量的增加。另一方面，我國就業安定費與基

數，故再補以便利抽樣方法以國內兩所著名大學人力資源管理研究所在職專班學生服務的公司為對象寄發問卷，此部分的有效樣本數為 64 家。

本工資都是採單一水準制，並不會因產業不同而有差異，⁶ 故也不能藉由差別取價的方式產生名額分配的效果。

相對於其他管控措施，我國在個別廠商核配比例方面的落實程度最高，而且隨著不同時期的政策需要，這方面的規定也時有變化。⁷ 目前政府對製造業外勞的核配比例可分為二類。第一類是重大投資案，如果是初次招募，則傳統產業與非傳統產業的核配人數分別以合理生產線上人數的 20% 與 15% 為上限；如果是重新招募，新的核配比例將以原先核配比例刪減十個百分點為基準，再根據廠商僱用本國勞工人數多寡，於五個百分點的範圍內上下調整。第二類是非重大投資案，由於長期以來並未重新開放新案申請，故無初次招募的核配比例，而重新招募的規定同重大投資案。在營造業方面，目前開放新案申請只限民間投資金額在新台幣 100 億元以上重大投資案所需之營造工程，而且工程總金額在新台幣 2 億元以上，工期達 547 日曆天以上，其核配人數是先依工程經費法算出所需總人數，再乘以 30% 的核配比例；至於一般營造業重新招募的核配比例，也是以原先核配比例刪減十個百分點。⁸

雖然透過逐期刪減重新招募的核配比例有助於控制外勞人數的增加，但由於每次只刪減十個百分點，其減少幅度可能不及開放新案增加的幅度。此外，現行制度也容易使少數雇主長期壟斷外勞

6 雖然僱用服務外勞與產業外勞所需繳交的就業安定費不同，但所適用的基本工資水準相同。

7 核配比例之相關規定請參閱「外國人從事就業服務法第 46 條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」。

8 原本開放之重大工程申請引進外勞已爲了保障國內原住民就業機會，而於 2001 年 5 月停止。

資源，使外勞名額無法因應政策需要，適時重新分配。因此，為能有效管控外勞數量，並靈活分配外勞名額，以充分發揮引進外勞之政策效益，政府仍須考量改採「由上而下」的管控機制，亦即先決定外勞總量，再以適當方式分配至不同部門。

三、他國經驗

雖然從經濟效益觀點來看，國與國之間的勞動移動應由價格機能導引，政府不宜干涉。但受限於各國勞動市場開放程度不一，以及相關資訊不夠充分，任由市場自行運作的結果，未必會提高整體經濟效益。而且引進外勞所可能產生的所得分配惡化與外勞文化適應等社會面向問題，絕非各國政府可以置之不問。因此，除少數國家之外，⁹ 凡引進外勞的國家對於引進數量都會有某種程度的控管，而根據 Ruhs (2002) 的歸納，各國管控的途徑大略可分為三種：其一是針對全體或個別部門設定配額；其二是採取「以價制量」方式提高外勞的僱用成本；其三是要求雇主進行國內招募，或禁止最近曾資遣員工的雇主使用外勞。其中第一種途徑較貼切本文研究內容，故以下將先介紹有採行這種途徑的美國、瑞士與新加坡之經驗。

美國並非對所有外籍勞工都實施總額控管，而是針對持 H-2B 簽證入境工作者。¹⁰ H-2B 簽證又叫短期非農業工作簽證，此簽證准

9 例如科威特、沙烏地阿拉伯等中東國家。

10 美國也對每年所能發放的 H-1B 工作簽證數量訂有上限，但該類簽證適用於專業人士，不屬於本文所探討的外勞範圍。

許外籍人士在美國做一些暫時的和季節性的工作，其有效期最長 1 年，可延長到 3 年。雇主在申請 H-2B 之前，必須進行勞工部的勞工應聘程序，而勞工部必須確認對雇主而言，本地沒有失業的，符合雇主條件的美國員工等待此類工作，而僱用外籍員工將不會對美籍人士的就業市場有負面的影響。美國 H-2B 簽證每年可核發的總額是由國會決定，目前的總額是每年 66,000 名。¹¹

瑞士是第二次世界大戰後歐洲國家中第一個引進外勞的國家，也是最早實施外勞總額控管的國家。其在 1963 年先規定每位雇主可以引進外勞人數上限，接著自 1970 年起開始訂定全國可引進外勞的總額。¹² 此總額制度目前的實施情況是由瑞士政府每年根據過去經驗與當前經濟和勞動市場狀況，決定下一年度的總額。瑞士的外勞總額分為兩部分，一部份是由各州政府決定，其計算過程較為複雜，必須考量當地人口、產業結構與平均每人所得；另一部份則是保留給聯邦政府決定，而這一部份主要是讓聯邦政府用來補充州政府總額之不足。雖然瑞士的總額制度已施行多年，但其對控制外來人口數目增加的效果並不大，大約只有 20% 的外來人口受到總額制度的控制，其原因可能是外國人到瑞士工作的短期簽證期限雖然只有 1 年，但可無限次展延，而且瑞士政府允許持工作簽證的外國人可以將配偶與小孩接來同住，並且可以申請永久居留。

新加坡雖然沒有訂定全國外勞總額，但和我國一樣，對個別廠商實施核配比例制。不同的是，其核配比例會隨產業別而有所差異，故可以藉此調整外勞名額在產業間的分配。此外，其核配比例也比

11 相關資料請參閱 Martin (2003)。

12 有關瑞士外勞總額制度內容請參閱 Liebig (2002)。

我國高，以營造業為例，我國核配比例為 30%，新加坡則高達 80% 以上。

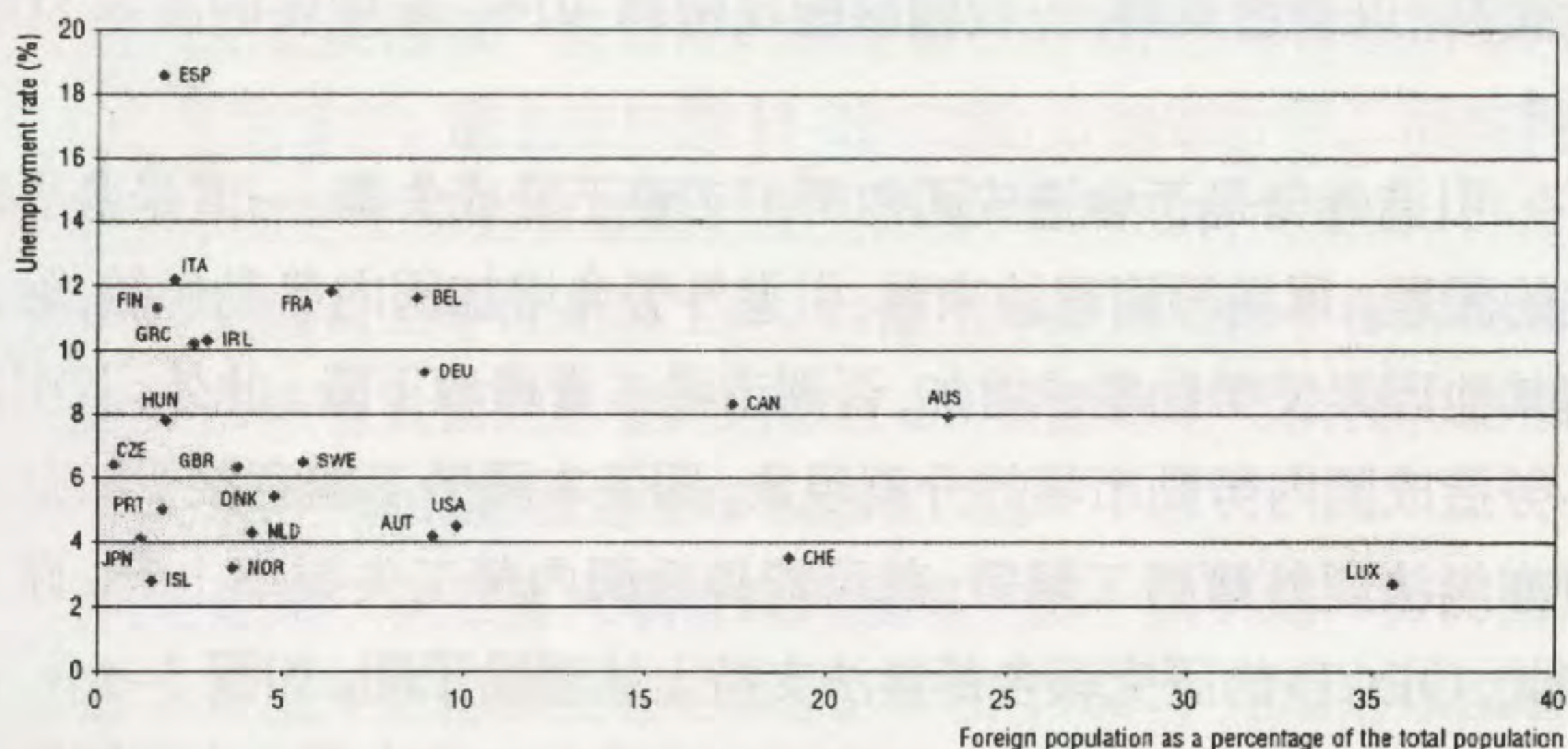
引進外勞是否會造成國內勞工工資下降或失業，一直是各界關注的議題。單從經濟理論來看，引進外勞會增加國內勞動供給，除非有其他因素使勞動需求增加，否則市場工資理應下降。此外，若引進外勞造成國內勞動市場的分割現象，即使本國勞工願意接受較低工資亦無法與外籍勞工競爭，就可能導致國內勞工失業率上升。雖然如此，OECD 的研究報告卻無法支持上述理論預期。如圖 3-1 所示，各 OECD 國家的失業率與外籍人口佔總人口的比例並未有明顯的正相關。另 OECD 秘書處對此議題所蒐集整理的實證文獻雖有部分實證結果顯示引進外籍勞工對國內某些特定族群的就業或工資有不利影響，但也有部分文獻發現前者對後者並無顯著影響。¹³

四、政府因應方案之評析

針對國內外勞總額應如何控管，勞委會曾委託國內學者馬凱與吳惠林 (1998) 進行專案研究，希望能估計出合理的外勞總量。該研究在嘗試多種方法之後，認為任何科學方法都無法算出一個可被視為合理的外勞總量。¹⁴ 此外，勞委會日前也自行研擬出一套「外籍勞工總量警戒指標評估方案」。基本上，該方案是先計算出外籍勞工警

13 請參閱 OECD (2001)。

14 該研究嘗試過的方法包括：勞動需求模型、勞動供需均衡模型、ARIMA 模型、VAR 模型、畢氏曲線法以及國際參照法，而所得出之外勞合理總量從 14 萬至 61 萬，差異極大。



資料來源: OECD (2001)。

圖 3-1 1998 年 OECD 各國外籍勞工引入率與失業率

戒比值, 再將該比值乘以國內平均就業人數即可求出在台外籍勞工合理總量, 最後再依一定公式計算出服務外籍勞工 (外籍家庭幫傭與看護工)、製造業外籍勞工與營造業外籍勞工合理在台人數。在外籍勞工警戒比值方面, 該方案是先設定下列兩項指標:

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

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

其中, 指標 X 是用來反映引進基層外勞對國內失業人數的影響, Y 是反映對缺工人數的影響。當國內開始因缺工而引進外勞時, 不僅

有助於降低缺工人數，而且廠商可以因此而增加產量，創造更多國內勞工的就業機會，故也有助於減少失業人口。惟隨著引進外勞人數增加，其對降低缺工人數的助益逐漸減少，而且逐漸排擠國內勞工的就業機會。易言之， X 與 Y 的數值皆會隨外勞人數的增加而由負值轉為正值。因此，該方案即以這兩個指標由負值變化趨近於 0 時，訂為警戒點，再配合 1996 年 10 月至 2003 年 3 月的資料找出 2000 年 6 月為最適警戒點，並以該月外勞人數佔當月國內就業人數的比值 (3.26%) 訂為外勞警戒比值。

隨著外籍看護工名額的增加，國內產業界要求將服務外勞與產業外勞總額分立的聲浪高漲；另為了避免政府再次開放外籍營造工會排擠製造業外勞的名額，產業界進一步希望能將這二類的外勞總量分開計算。本方案對這些議題的處理方式是先以國內需長期照護者當中需要重度與極重度照護者人數為基準，計算出服務外籍勞工合理總量，再將其由合理外籍勞工總量中扣除，所餘就是合理產業外籍勞工總量，最後再將此總量分別按國內製造業與營造業受雇人數佔二者合計之比例分配，即可計算出合理製造業與營造業外籍勞工總量。

由上述方案內容雖可看出政府在改善外勞政策上的用心，但在制度設計上仍有待商榷之處。在外勞警戒比值方面，雖然外勞對國內缺工人數與失業人數的影響確實是重要考量因素，惟影響這二個變數尚有其他因素，除非可以排除這些因素的影響，否則我們很難由實際統計資料看到外勞人數與這二個變數存有穩定的函數關係，因此，以上述警戒點所計算出的警戒比值也相對不穩定。此外，如前面所言，國內對缺工人數尚未建立客觀精確的調查機制，導致此

項調查結果誤差極大，甚至會受到雇主的操弄，故現階段實不宜將其納入政府訂定外勞總量的參考因素。

在各類外勞總量應否分立，以及分立之後應如何計算方面，由於國內基層勞動市場的整合性高，勞工在不同行業的流動性不低，任何單一行業的外勞引進皆會波及其他行業勞工的就業機會，因此，各類外勞總額不宜分立控管。然而，服務外勞有其特殊性，而且其對國內勞工就業機會的排擠效果不大。根據成之約等（2002）的研究，如果政府減少外籍看護工的名額，則大部分雇主會選擇自行照顧，並不會改僱用本國看護工。因此，為了避免排擠產業外勞的名額，二者的總量宜分開計算。雖然上述方案表面上也是持分立計算，但其計算是在合理外勞總量下進行，故應屬總額分配，而非分立計算。再者，該方案在分配服務外勞與產業外勞名額時是先考量前者所需名額之後，再將所餘名額分配給產業外勞，此種作法對產業界十分不利。因為由上述服務外勞總量的計算方式可知，未來隨著人口老化與平均壽命延長，需要重度與極重度照護的人數勢必會逐年增加，因此，除非合理外勞總量的訂定亦能將人口老化、平均壽命延長等因素納入考量，而隨之逐年增加，否則未來服務外勞對產業外勞的排擠效果將愈加嚴重。

針對產業外勞名額分配，吳惠林與張清溪（1991）曾建議採「限額拍賣法」，亦即先訂一外勞限額，再於市場上公開拍賣外勞僱用權，並以所獲收入補貼職業訓練與從事公共建設。雖然根據經濟理論，這種分配方法可以兼顧引進外勞的經濟效率與公平性，但由於受到國內勞工團體與部分雇主團體的極力反對，而一直未被採用。此外，勞委會也曾委託國內學者就此議題進行專案研究（吳忠吉等，1997）。

該研究認為外勞聘僱權應以不妨礙本國勞工就業機會、不妨礙本國勞動條件、不妨礙本國國民經濟發展、不妨礙本國社會安定和加碼競標等五項因素為分配準則,¹⁵ 並就這些因素具體列出多項評分指標, 以及每一指標的權重。主管機關可依據這些指標對申請外勞的雇主進行評分之後, 再按分數高低分配外勞名額。綜觀該研究所列指標, 可以發現其基本邏輯是勞動條件愈佳、付費能力愈高者, 愈有資格僱用外勞。依此邏輯, 未來外勞分配將如同現在一樣, 過度集中於大型企業, 尤其是高科技業的廠商。由於這些廠商大多是國內勞工優先選擇就業的對象, 缺工機率相對較低, 卻能優先僱用外勞, 其政策矛盾性十分明顯, 因此, 主管機關除將該研究所列部分指標列入個案審查的標準之外, 並未依其建議建構名額分配機制。

為解決產業外勞名額過度集中於高科技產業, 導致若干傳統產業即使缺工嚴重也無外勞可用的問題, 近來勞委會已經採行二項重要措施。其一是重新開放 3K 產業特定製程可以引進外勞, 而經濟部工業局內部已經參酌這些製程的缺工情形與所引發的產業關連效果, 研擬出一套開放的優先順序。其作法是將各製程按缺工情形與產業關連程度這兩個變數的大小排序, 凡是缺工情形與產業關連程度皆高於中位數者, 列為 A 級, 其開放順序最為優先; 凡是缺工情形與產業關連程度皆低於中位數者, 列為 C 級, 其開放順序最後; 其餘則列為 B 級, 開放順序居中。¹⁶

雖然上述措施的實際成效尚待評估, 但從產業關連的角度來看,

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

16 詳細分級方法與各級開放製程名單可參閱辛炳隆等 (2005)。

依賴廉價勞工的 3K 產業不見得不適合在台灣發展，畢竟產業不是單一的，必須要就整體產業鏈來看。例如帶動台灣經濟發展的紡織業，其最下游、也是最重要的染整業便需要大量的廉價勞工在惡劣的環境下工作。如果台灣不讓染整業立足而任由它外移，則其上游的織布、針織、紡紗、人纖等產業也可能隨之外移，屆時整個台灣紡織業便可能會垮掉。因此，本文認為此項措施應有助於提高產業外勞名額分配效率，進而促進更多本國勞工就業。惟現行 3K 產業範圍是在十幾年前所界定，如今隨著產業轉型，原先界定範圍未必適宜，故政府相關單位應該重新檢討訂定。

勞委會所採行的第二項因應措施是調整重大投資專案引進的規定，減少非傳統產業藉此可以獲得的名額。首先是一方面提高非傳統產業重大投資金額之門檻，由原先 5 億元增加為 10 億元，另一方面降低傳統產業的門檻，由原先 2 億元減少為 5,000 萬元。其次在初次招募方面，如果是傳統產業則核配比例原本是不得超過中央目的事業主管機關預估建議製造工人數之 20%，最近則降為 15%；實際僱用之外國人人數佔雇主就同一案實際聘僱國內勞工人數之比例上限，也同樣由 20% 降為 15%。如果是非傳統產業的初次招募，則核配比例是由原先不得超過中央目的事業主管機關預估建議製造工人數之 15%，降為 10%；實際僱用之外國人人數佔雇主就同一案實際聘僱國內勞工人數的比例上限，也同樣由 15%，降為 10%。在重新招募方面，原本規定新的核配比例是以原先核配比例刪減十個百分點為基準，再根據廠商僱用本國勞工人數多寡，於五個百分點的範圍內上下調整；目前新的規定則是以一次為限，而重新招募時之人數，合計不得超過當時得聘僱外國人人數減 10% 之人數。如

果受聘僱外國人人數超過該工廠國內勞工人數 30% 時，每少聘僱國內勞工 3 人再減外國人人數 1 人，最高減至當時得聘僱外國人人數之 15%。

上述第二項因應措施顯然有助於解決高科技產業引進外勞比例偏高的問題，惟其對國內企業投資意願是否會有負面影響，則備受關注。雖然目前尚無相關實證研究可以瞭解引進外勞對企業投資意願的影響，但根據辛炳隆與吳秀玲 (2003) 對部份企業人士的訪談，此項措施確實使企業擔心未來投資之後找不到足夠的基層勞工。

五、國內企業對外勞總額控管與名額分配之看法

上述對 160 餘家民營企業所做的問卷調查，也將我國外勞總額與名額分配應如何設計納入問卷的問項。表 3-6 所列為這些受訪廠商認為若政府實施外勞總額控管，則此總額應由誰決定較佳之結果，其中有 104 家表示此總額應「由全國性企業團體與勞工團體雙方代表協商決定」較佳，佔全體樣本的 63.8%；認為應「由政府決定」的有 43 家，佔 26.38%；另有 16 家受訪廠商表示「沒有意見」。若按行業別區分，無論受訪廠商是屬於「資訊電子工業」、「民生工業」、「金屬機械工業」或「化學工業」者，大多數均認為「由全國性企業團體與勞工團體雙方代表協商決定」的方式較佳，其比例分別為 70.31%、58.18%、62.5% 以及 71.43%，此情形亦出現在按資本來源別區分的屬性中。無論是「國人投資」、「外資」以及「中外合

表 3-6 受訪廠商認為若政府實施外勞總額控管，
則其總額應由誰決定較佳

單位：家數，%

	合計	由政府決定	由全國性企業團體與勞工團體雙方代表協商決定	沒有意見
合計	163 (100.00)	43 (26.38)	104 (63.80)	16 (9.82)
按行業別分				
資訊電子工業	64 (100.00)	13 (20.31)	45 (70.31)	6 (9.38)
民生工業	55 (100.00)	22 (40.00)	32 (58.18)	1 (1.28)
金屬機械工業	24 (100.00)	4 (16.67)	15 (62.50)	5 (20.83)
化學工業	14 (100.00)	1 (7.14)	10 (71.43)	3 (21.43)
按資本來源分				
國人投資	142 (100.00)	38 (26.76)	92 (64.79)	12 (8.45)
外資	10 (100.00)	1 (10.00)	7 (70.00)	2 (20.00)
中外合資	11 (100.00)	4 (36.36)	5 (45.45)	2 (18.18)
按企業規模分				
大型企業	45 (100.00)	10 (22.22)	31 (68.89)	4 (8.89)
中小企業	118 (100.00)	33 (27.97)	73 (61.86)	12 (10.17)

資料來源：同表 3-5。

資」大部分廠商均表示外勞的總額應「由全國性企業團體與勞工團體雙方代表協商決定」較佳，分別佔 64.79%、70% 以及 45.45%。此外，有 68.69% 的大型企業以及 61.86% 的中小企業也是如此認為。

至於如果政府真的決定實施外勞總額控管，則產業外勞與服務外勞的總額應以合併計算或分開計算的方式較佳？對此問題的調查結果列於表 3-7，其中有 120 家認為應分開計算，其比例為 73.62%，而表示沒有意見者有 25 家，佔 15.34%，僅有 18 家受訪廠商認為應合併計算，佔全體樣本的 11.04%。無論受訪廠商的行業別為何，均有七成以上的比例認為產業外勞與服務外勞的總額應分開計算，而認為應合併計算者的比例最多不超過一成七。若按資本來源分，有 73.94% 由「國人投資」的受訪廠商、60% 的「外資企業」以及 81.82% 的「中外合資」企業亦認為應以分開計算的方式為佳。另一方面，無論是大型企業或是中小企業也均有七成以上的受訪廠商表示應將產業外勞與服務外勞的總額分開計算，而認為應合併計算的大型或中小企業則僅有一成左右的比例。

在外勞名額的分配方面，由表 3-8 所列調查結果可知，在回收的 163 家受訪廠商中，有 72 家表示外勞名額的分配機制應由「企業團體」決定，佔全體樣本的 44.17%；其次是 60 家認為應由「政府」決定，佔 36.81%，再其次是回答「其他」的受訪廠商，有 17 家，佔 10.43%，而回答應由「勞工團體」決定的受訪廠商僅有 14 家，佔 8.59%。此外，在 17 家回答「其他」選項者中，有 8 家是填答無意見，4 家回答「應由政府與企業共同協商後決定」，另有 2 家受訪廠商回答「由勞、資、政三方共同協商決定」。而認為應由「市場機

表 3-7 受訪廠商認為若政府實施外勞總額控管,則產業外勞與服務外勞的總額應合併或分開計算

單位: 家數, %

	合計	合併計算	分開計算	沒有意見
合計	163 (100.00)	18 (11.04)	120 (73.62)	25 (15.34)
按行業別分				
資訊電子工業	64 (100.00)	8 (12.50)	45 (70.31)	11 (17.19)
民生工業	55 (100.00)	9 (16.36)	41 (74.55)	5 (9.09)
金屬機械工業	24 (100.00)	1 (4.17)	19 (79.17)	4 (16.67)
化學工業	14 (100.00)	0 (0.00)	10 (71.43)	4 (28.57)
按資本來源分				
國人投資	142 (100.00)	16 (11.27)	105 (73.94)	21 (14.79)
外資	10 (100.00)	2 (20.00)	6 (60.00)	2 (20.00)
中外合資	11 (100.00)	0 (0.00)	9 (81.82)	2 (18.18)
按企業規模分				
大型企業	45 (100.00)	5 (11.11)	32 (71.11)	8 (17.78)
中小企業	118 (100.00)	13 (11.02)	88 (74.58)	17 (14.41)

資料來源: 同表 3-5。

表 3-8 受訪廠商認為外勞名額分配機制應由誰決定

單位: 家數, %

	合計	政府	企業團體	勞工團體	其他
合計	163 (100.00)	60 (36.81)	72 (44.17)	14 (8.59)	17 (10.43)
按行業別分					
資訊電子工業	64 (100.00)	23 (35.94)	27 (42.19)	5 (7.81)	9 (14.06)
民生工業	55 (100.00)	24 (43.64)	24 (43.64)	3 (5.45)	4 (7.27)
金屬機械工業	24 (100.00)	6 (25.00)	11 (45.83)	5 (20.83)	2 (8.33)
化學工業	14 (100.00)	3 (21.43)	9 (64.29)	0 (0.00)	2 (14.29)
按資本來源分					
國人投資	142 (100.00)	51 (35.92)	63 (44.37)	13 (9.15)	15 (10.56)
外資	10 (100.00)	4 (40.00)	3 (30.00)	1 (10.00)	2 (20.00)
中外合資	11 (100.00)	5 (45.45)	6 (54.55)	0 (0.00)	0 (0.00)
按企業規模分					
大型企業	45 (100.00)	17 (37.78)	17 (37.78)	6 (13.33)	5 (11.11)
中小企業	118 (100.00)	43 (36.44)	55 (46.61)	8 (6.78)	12 (10.17)

資料來源: 同表 3-5。

制」與「依產業別決定協商對象」的受訪廠商均分別有 1 家。若按受訪廠商的行業別區分，屬於「資訊電子工業」、「金屬機械工業」以及「化學工業」的廠商認為應由「企業團體」來決定外勞名額分配機制為多數，其比例分別為 42.19%、45.83% 以及 64.29%，其次是認為應由「政府」決定，分別佔 35.94%、25% 與 21.43%，而對「民生工業」的受訪廠商而言，表示由「政府」決定與由「企業團體」決定的比例相同，均佔 43.64%。在資本來源別方面，「國人投資」與「中外合資」的受訪廠商亦以認為應由「企業團體」決定外勞名額分配機制者為多數，分別佔 44.37% 與 54.55%，認為應由「政府」分配者居次，分別有 35.92% 以及 45.45% 的比例。然而大多數外資企業廠商認為應由「政府」決定較適當，佔 40%，而認為應由「企業團體」分配者亦有 30%。若按企業規模分析，大型企業表示由「政府」決定分配機制與由「企業團體」決定分配機制的比例相同，均為 37.78%；而中小企業則以表示由「企業團體」決定者為多數，佔 46.61%，其次是由「政府」決定，佔 36.44%。

表 3-9 所列是受訪廠商是否贊成外勞名額分配應採「競標」方式的調查結果。在 163 家受訪廠商中，有 122 家表示不贊成，佔全體樣本的 74.85%，表示沒有意見者有 24 家，佔 14.72%，而贊成此方式者僅有 17 家，佔 10.43%。無論受訪廠商的行業別為何，有七成以上均不贊成用「競標」的方式來分配外勞名額。在資本來源別屬性方面，無論是「國人投資」、「外資」或是「中外合資」之受訪廠商亦均不贊同此方式，其比例也都在七成以上。另一方面，受訪廠商中無論是「大型企業」或是「中小企業」表示不贊成外勞名額分配採「競標」方式的比例亦偏高，分別為 78.78% 以及 73.73%。

表 3-9 受訪廠商是否贊成外勞名額分配應採「競標」方式

單位: 家數, %

	合計	贊成	不贊成	沒有意見
合計	163 (100.00)	17 (10.43)	122 (74.85)	24 (14.72)
按行業別分				
資訊電子工業	64 (100.00)	8 (12.50)	49 (76.56)	7 (10.94)
民生工業	58 (100.00)	8 (14.55)	39 (70.91)	8 (14.55)
金屬機械工業	24 (100.00)	0 (0.00)	19 (79.17)	5 (20.83)
化學工業	14 (100.00)	1 (7.14)	10 (71.43)	3 (21.43)
按資本來源分				
國人投資	142 (100.00)	16 (11.27)	107 (75.35)	19 (13.38)
外資	10 (100.00)	1 (10.00)	7 (70.00)	2 (20.00)
中外合資	11 (100.00)	0 (0.00)	8 (72.73)	3 (27.27)
按企業規模分				
大型企業	45 (100.00)	5 (11.11)	35 (78.78)	5 (11.11)
中小企業	118 (100.00)	12 (10.17)	87 (73.73)	19 (16.10)

資料來源: 同表 3-5。

綜合上述問卷調查結果，多數受訪廠商認為基層外勞總量應交由全國性勞資團體代表協商決定，惟在作者與勞工團體所進行的座談會中，發現全體與會的勞工團體代表都表示不能接受此種作法，¹⁷其理由是認為政府不應藉此推卸責任，而且目前並無健全的協商機制可以進行這樣的工作。因此，即使政府決定以協商方式決定外勞總量與名額分配，仍須努力爭取勞方的同意。

六、政策建議

外勞總額設定與名額分配攸關國內產業發展與勞工就業權益保障，而由前面各節的分析結果可知，受制於現行單一總額的規範，產業外勞的名額受到服務外勞之嚴重排擠。此外，缺乏明確的總額決定機制是現行制度的另一個問題。針對這些問題，本文建議將產業外勞與服務外勞總額分立，其中服務外勞總額的設定可以依勞委會的規劃，亦即以國內需長期照護者當中需要重度與極重度照護者人數為基準，計算出合理服務外籍勞工總量。至於產業外勞的總額可以藉由二種方法來決定，其一是由過去五年平均每年全體產業外勞總額佔國內製造業與營造業總就業人數的比例為計算基準。此種作法雖無令人信服的理論根據，但操作容易，而且其產生的衝擊也小，可能較容易被各方所接受。第二種方法則是以國際比較為基準，亦即就外勞人數佔總就業人數的比例、失業率、缺工率、薪資成長

17 座談會是在 2003 年 8 月 27 日舉行，與會者包括全國產業總工會、台灣公路工會、勞工陣線聯盟，以及勞動人權協會代表。

率、經濟成長率等相關變數，蒐集各國資料，並進行迴歸分析，以估計出外勞人數佔總就業人數比例之決定方程式，再帶入我國相關資料，算出我國應有之外勞比例。

在名額分配方面，受到重大投資專案引進的影響，產業外勞名額過度集中於高科技產業，而勞動條件較差，缺工問題更嚴重的傳統產業反而無法分配到外勞。由於傳統產業之產業關連效果較大，且勞力密集度較科技產業為高，故現行分配機制顯然不利於國人就業。勞委會近來已經陸續採行若干因應措施，包括調整重大投資專案引進的規定，以及重新開放 3K 產業特定製程可以引進外勞。由於這些措施可以使產業外勞不再只是政府用來補貼企業投資的政策工具，而是將引進外勞與促進本勞就業做更緊密的結合。因此，本文對於這些因應措施皆表贊成，惟政府相關單位應持續評估這些措施對國內各產業投資意願的影響。

由於外勞議題涉及多方利益，許多國家是以政治協商的方式來決定總額與名額分配，專業分析結果主要是作為協商過程之參考依據，而我國制度設計亦是如此。因此，一個較可行的決策機制是依據就業服務法的規定，邀請勞、資、政、學代表組成「外勞總額與分配協商小組」定期協商，如果該小組無法在法定期限內完成協商工作，則由勞委會依主管機關身份裁定。在協商過程中，勞委會可以專業角度與嚴謹的分析方法，參考上述建議，找出其認為最適當的外勞總量與名額分配機制，供參與協商之各方代表參考。至於協商小組的成員，本文建議共 21 位，其中勞資雙方各佔 7 位，由其相關團體推薦，再由勞委會遴聘之，其餘 7 位則分別由與外勞業務關連性較高之勞委會、經濟部、衛生署、警政署等政府單位代表，以及 3 位專

家學者代表擔任之。

參考文獻

- 行政院勞工委員會,《勞動統計月報》,歷期,台北:行政院勞工委員會。
- 行政院主計處,《中華民國人力資源統計年報》,歷期,台北:行政院主計處。
- 成之約,辛炳隆與劉黃麗娟(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。
- 辛炳隆,王素彎,劉士豪,林佳和與林雪和(2005),「勞工法令及相關政策變革對我國產業的影響與因應」,經濟部工業局94年度委託研究報告。
- 辛炳隆與吳秀玲(2003),「有利於產業發展之勞工政策之研究」,經濟部工業局92年度委託研究報告。
- 吳忠吉,王麗容,蔡宏進,黃同圳,成之約,單驥與張昌吉(1997),「營造業與製造業之外勞分配辦法之研究」,行政院勞工委員會職業訓練局86年度委託研究報告。
- 吳惠林與張清溪(1991),「台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題」,《經濟叢書》,24,台北:中華經濟研究院。
- 馬凱與吳惠林(1998),「事業單位引進外勞之合理核配人數推估模式之研修」,行政院勞工委員會職業訓練局86年度委託研究。
- 徐美,陳明郎與吳孟道(1997),「外籍勞工與國內生產要素間替代互補關係之探討—以台灣製造業為例」,《台灣經濟學會論文集》,65-91,台北:台灣經濟學會。
- 陶宏麟與余月娥(1999),「外籍勞工核配比例分析」,《勞資關係論叢》,9,153-177。

- 陳彥煌 (1995),「外籍勞工 — 稅與配額」,《歐美研究》, 25(4), 49-68。
- 單驥 (1996),「外籍勞工、技術、非技術人員與資本之間替代關係之探討 — 以台灣製造業為例」, 陳肇男, 劉克智, 孫得雄與江豐富 (主編),《人口、就業與福利》, 39-71, 台北: 中央研究院經濟研究所。
- 藍科正 (2001),「勞動力跨國移動政策 — 台灣引進外勞的經驗」,《新經濟世紀的勞動政策》, 25-65, 台北: 厚生基金會。
- 羅紀琮, 尤素娟與吳淑芬 (2004),「外籍監護工政策初探」, 外籍勞工政策研討會, 台北: 中研院經濟所。
- Liebig, T. (2002), "Switzerland's Immigration Policy: Lessons for Germany," Mimeo, University of St. Gallen.
- Lin, J.-P. (2001), "Impacts of Foreign Labor on the Internal Migration of Domestic Labor: The Case of Taiwan," *Taiwan Economic Association Annual Conference Proceedings*, 329-363, Taipei: Taiwan Economic Association.
- Martin, P. L. (2003), "Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century," Mimeo, International for labour studies.
- OECD (2001), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Ruhs, M. (2002), "Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work," Mimeo, University of Cambridge.

第四章 外籍看護工照護對象初探

羅紀琮·尤素娟·吳淑芬*

摘 要

台灣地區自 1992 年開放外籍看護工進口以來，外籍看護工的人數逐年快速成長。近年來國際經濟景氣減緩、失業問題嚴重，各界要求緊縮外籍勞工的訴求不斷。外籍看護工的照顧對象是否符合申請條件？為何聘僱外籍看護工？若政府停止引進，要如何照顧需要照顧的家人？這些問題是評估外籍看護工政策的基本資訊，但截至目前為止，相關文獻尚付闕如。本研究以台北縣政府勞工局委託伊甸基金會以及身障協會所做的訪問調查為基礎，從事外籍看護工的照顧對象探討。結果顯示家庭聘僱外籍看護工主要著眼於兩個因素：財務負擔輕以及能 24 小時照顧，而後者的重要性甚於前者。外籍看護工的引進即使剝奪了本國籍看護工的工作機會，影響也有限。有超過四分之一的樣本不符現行外籍看護工的申請條件，另有超過三分之一的樣本較適合機構照護。然而在現行機構也以外籍看護工為主要照護人力，且整體照護人力偏低的情況下，將他們留置在家庭內可能還是一個較佳的選擇。

關鍵詞：外籍看護工、政策評估、長期照顧

* 作者分別為中央研究院經濟研究所研究員、國立東華大學經濟學系助理教授、伊甸社會福利基金會三峽服務中心主任。本文初稿曾於 2004 年 9 月在中央研究院經濟研究所主辦之「外籍勞工政策研討會」中宣讀，作者感謝與談人萬育維教授提供卓見，也感謝評審的評論。

一、前言

公元 2000 年的普查資料顯示，台灣地區需要長期照護的人數約為 33.8 萬人，佔總人口比率的 1.28%，其中有 18.2 萬老年人，總計需要長期照護者之中老人佔了 53.9%，而需要長期照護的老人則佔 65 歲以上老年人口的 9.5%。至於 15 歲至 64 歲需要長期照護者僅佔該人口群的 0.87% (主計處, 2000)。由於有照護需求的人數及其照護強度會隨著老化程度的加深而快速增加，因此在人口老化的趨勢下，社會整體照護需求的進一步擴大應是可以預見的結果。

然而台灣地區老年人口的經濟安全保障仍頗為侷限，大多數人只能享有金額不高的老年一次給付。2003 年時勞保養老給付每件平均金額為 90.55 萬元。¹ 由於勞保養老給付的請領資格為男性年滿 60 歲或女性年滿 55 歲退職者，因此我們假設其平均退休年齡為 60 歲。在平均收益率等於折現率的情況下，以 60 歲人的平均餘命 20.32 年計算，勞保每月平均給付金額僅為 3,714 元，難以據此過不虞匱乏的退休生活。所幸的是中國傳統的孝道仍然維繫著我們的社會，老年人的經濟生活仍相當程度的倚賴子女。²

由於孝養父母是古之名訓，清代養老院收容的全為無依無靠的

1 當年養老給付件數為 113,968 件，給付總額為 10,320,078.5 萬元。

2 2000 年「台閩地區老人狀況調查摘要分析」顯示，65 歲以上老人的主要經濟來源為：13.7% 來自工作收入，9.26% 來自儲蓄利息投資，15.39% 來自退休金、撫卹金或保險給付，12.33% 來自政府救助或津貼，47.13% 來自子女奉養。

老人(劉翠溶, 1996), 將父母送至養護機構照護是一種子女不孝的看法頗為普遍。不但子女不敢, 父母也往往不願進住, 養護機構因而難以獲得足夠的資金挹注。不但家數、床數不多, 同時照護品質與佔床率也不高, 平均佔床率低於 70% (內政部, 2001)。僅有少數標榜高品質、高價格、能吸引社會中經濟能力強、自主意識高的老人進住的機構有接近百分之百的佔床率。

在老人經濟能力有限, 子女又無法打破傳統束縛將老人送至養護機構照護的情況下, 絕大部分需要照護的老人都留在家中由親人照顧。除了配偶之外, 主要的照顧者為媳婦和女兒 (內政部, 2000)。這種情況不但使得婦女被迫退出(或無法進入)勞動市場, 不間斷的照護需求也大幅降低了他們的生活品質。行政院勞工委員會(簡稱勞委會) 1992 年 8 月開放引進外籍看護工, 提供家庭中有身心障礙者或重大傷病者照護需求的措施, 對許多有需要的家庭而言, 不飭是一項令人額手稱慶的德政。

根據規定, 外籍看護工的薪資是基本工資, 若加上週末工作的工資, 以及應繳交給勞委會的就業安定費 2,000 元, 僱用外籍看護工的月平均支出約為 20,000 元, 其中經常性薪資為 15,840 元, 加班費為 1,928 元, 其他非經常性薪資 161 元 (勞委會, 2002), 較個人服務業的月平均薪資 27,914 元, 少了約三分之一 (主計處, 2003)。³ 換言之, 依名目成本效益值計算, 婦女外出工作所得用來支應外籍

3 目前本國家務勞工每日工作 8 小時的基本工資每月約 3 萬元; 特別看護工的工資, 每天約 2,000 至 3,600 元, 1 月約需 6 萬元以上。這種負擔對大部分的小康家庭都難以負荷。若家人有醫療基本照護需要或臥床者, 一天 8 小時的照顧服務會有不足。

看護工的工資之後仍將會有約 30% 的剩餘。外籍看護工的開放引進措施並且大幅紓解了有照護需求老人家戶中婦女的身心壓力。不但如此，由於引進的外籍看護工在台並無羈絆，主要工作是照顧受照顧者，因此其照護時間往往為 24 小時，此舉也使得受照顧者有更為周全的照護服務。不論從經濟誘因、生活品質與照護品質層面分析，對有照顧需求老人的家戶而言，外籍看護工都是極佳的選擇。

台灣地區自 1992 年開放外籍看護工進口以來，外籍看護工的人數逐年快速成長。截至 2003 年底為止，外籍看護工在台人數已達 11 萬 5 千餘人，佔外籍勞工總人數的 38.6%，比起五年前的佔率 15.5%，足足成長了一倍有餘。外籍看護工人數約佔長期照護需求人數的 40%。換言之，每 10 個需要長期照顧的人中有 4 人已透過引進外籍看護工的方式得到了照顧。

除了人數的增長之外，外籍看護工的管理也成為主管機關的頭痛問題。服務於產業的外勞因屬集中引進、集中管理，較易監督；而外籍看護工卻是個別家庭引進、個別管理，既分散、又不易監督，因此外籍看護工在外籍勞工的問題上是關鍵課題。

雖然外籍看護工的引進對尚未制度化的長期照護服務而言是一項必要措施，然而近年來台灣地區的失業率快速攀升，假造醫師證明俾便取得外籍看護工的申請資格，外籍看護工的工作內容超過規定的範疇，以及外籍看護工的引進使得本國的照護服務人力無法建立，這些問題使得外籍看護工持續成為勞工政策的焦點議題。⁴ 然

4 外籍勞工的引進，除了需求面的考量外，供給面如外籍勞工的文化衝擊與適應 (Pratt, 1997)、篩選機制、訓練過程與社會網絡 (Raghuram, 1999) 等也都應在探討之列。此外，匯款回母國 (Chin, 1997; Ismail and Momsen, 1997)、勞務進

而有關於外籍勞工的文獻主要仍著重於產業外籍勞工，僅有極少數文獻以外籍看護工為分析對象。

綜合而言，外籍看護工遭到質疑的問題有：(1) 外籍看護工是否提供了有品質的照顧，這種照顧是否能夠由機構照顧所取代？(2) 外籍看護工是否受到濫用，並未用於亟需照顧的老年人？(3) 外籍看護工是否搶走了本國人的就業機會？只要減少外籍看護工的引進，就可以增加本國人的就業機會。(4) 外籍看護工是否造成管理上的困境。但截至目前為止，相關文獻或綜合既有文獻中的影響，如劉黃麗娟 (2001)；或介紹政策形成的背景、相關規定與衍生的問題 (蔡孟良, 2001)；或以養護機構為分析重點 (萬育維與李碧姿, 1998)，較少將焦點置於外籍看護工的個體分析。勞委會於 2002 年 9 月針對僱用外籍看護工的家庭所做的「外籍勞工運用及管理調查」，及成之約等 (2003) 的「外籍幫傭及外籍監護工對國內就業之影響」是少數的例外。前項調查是採通信調查，共寄出 22,586 份問卷，回收 4,002 份，回收率為 17.7%。調查問項包含外籍看護工工作內容、其實質幫助、工作時間、放假情形、僱用管道、仲介費金額、聘僱國內居家照顧服務員之意願，相關困擾、逃逸協尋、滿意度等問題。資料內容雖然極為完整，但因為問卷回收率偏低，其代表性有待檢驗；而後者是以 257 位僱用外籍看護工與外籍幫傭的女性雇主為訪查樣本，探討她們在僱用外籍幫傭與外籍看護工前後工作狀況的變化，以及她們是否會因無法繼續僱用外籍幫傭與外籍看護工而辭去工作等議題。由於該研究的重點侷限在就業議題、且僅以女性雇主

出口國間的外交關係等也都是政策評估的重要環節。

為對象，和本研究擬全面性觀察外籍看護工的相關議題有距離。

本研究擬以問卷調查資料，藉數項指標來討論前述問題。針對第一個問題，討論的指標是，語言隔閡是否造成溝通的困擾，降低照顧的品質？24 小時照顧是否外籍看護工才能提供？機構照顧的品質是否優於居家的外籍看護工照顧？第二個問題是以巴氏量表來估計真正需要看護者，與可能濫用者的比率。第三個問題是以僱用外籍看護工之前的照護方式，如果停止引進，會用什麼的照顧方式？藉此討論是否能夠由本國看護工來取代？至於第四個問題，我們雖未能進行直接的資料分析，但從台北縣政府所給予有關受訪者的資訊，其中多有地址錯誤、電話錯誤者，可以窺見外籍看護工分散式管理之不易及其困境。

二、資料分析

本研究所採用的資料為台北縣政府勞工局委託伊甸社會福利基金會（簡稱伊甸基金會）以及台北縣身心障礙者福利促進協會（簡稱身障協會）所做的「92 年度推動公共服務就業計畫 — 外國人工作之管理」訪問調查，⁵ 訪問期間為 2004 年 1 月至 4 月，訪問對象為台北縣新店、土城、樹林、三峽、鶯歌等市鎮僱用外籍看護工的雇主。調查方式是由勞委會提供名單，由伊甸基金會及身障協會派員

5 「推動公共服務就業計劃 — 外國人工作之管理」為一新型態服務方案，其宗旨主要是有效運用人力，透過中高齡待（轉）業的民衆，協助台北縣政府訪視家庭類雇主、事業單位雇主、拜訪里長、舉辦社區座談會，提醒民衆注意相關法令，並宣導國內多元的照顧服務資源，讓民衆有更多合適、貼心的選擇。

到府訪查。除了台北縣政府勞工局正式問卷外，我們協助伊甸基金會另行設計了一份問卷併同訪問，問卷內容請參閱附錄。

總計有效樣本共 747 份。其中 506 件得自伊甸基金會，241 件得自身障協會。⁶ 在此一調查中，伊甸基金會的無效問卷共 258 件，以 506 件成功樣本而言，完訪率為 66%。問卷無效的情形主要是地址有誤，致無法訪問；或電話有誤，致三次訪問皆無人在家；或雇主不在、受監護人不在等。

受監護人基本資料及相關資訊如下（參見表 4-1）：女性約佔 60%；65 歲以上者佔率超過 80%；教育程度為大學以上者佔 3.5%；已婚者佔率為 53.8%，喪偶者佔率為 37.9%；失智者佔率超過 1/3；絕大部分（77.5%）的雇主為受監護人的子女，另有 9% 為其配偶。雇主與受監護人同住的比例超過 80%；家中主要照顧者目前工作的比例也超過 80%。僱用外籍看護工的年數在 2 年以下者佔 44.1%，2-3 年者佔 21.8%，3-4 年者佔 13.3%，4 年以上者佔 20.8%。僱用年數和曾僱用人數成正比。雖然對多數雇主而言（佔率為 46%），目前的外籍看護工是他們首次僱用的外籍看護工，但已僱用至第 2 個外籍看護工的比例為 38%，超過 3 個的比例也達 16.2%。外籍看護工的國籍雖然主要為印尼，佔率為 47.9%，但越南與菲律賓的佔率也很高，分佔 27.8% 與 21.7%。這樣的分配基本上是反映政府的開放政策。至於外籍看護工的性別恰如預期，絕大多數為女性，佔率為 98.7%。

由於外籍看護工在來台前，多少都經過集訓，同時他們被要求

6 身障協會在訪問初期並未使用附加問卷，而無效問卷統計的涵蓋期間不能清楚區隔，因此我們僅以伊甸基金會的統計來計算完訪率。

表 4-1 基本資料

	人數	%
◎ 受監護人特性		
性別		
男	296	41.00
女	426	59.00
年齡		
44-	42	6.10
45-54	22	3.19
55-64	56	8.13
65-74	190	27.58
75-84	250	36.28
85+	129	18.72
教育程度		
研究所以上	2	0.29
大學	22	3.21
專科	19	2.77
高中、高職	61	8.91
國中	58	8.47
小學、自修	264	38.54
不識字	259	37.81
婚姻狀況		
已婚	342	53.77
未婚	40	6.29
離婚/分居	13	2.04
喪偶	241	37.89
是否失智		
是	246	35.96
否	438	64.04

表 4-1 基本資料 (續 1)

	人數	%
雇主與受監護人關係		
子女	541	77.51
配偶	63	9.03
祖孫	19	2.72
婆媳	18	2.58
兄弟	8	1.15
母子	5	0.72
姐弟	5	0.72
其他	39	5.59
雇主與受監護人的居住情形		
同住	597	82.12
住附近	57	7.84
住同一鄉鎮市, 距離遠	15	2.06
不同鄉鎮市	58	7.98
家中主要照顧者目前是否工作?		
是	546	82.85
否	113	17.15
◎ 外籍看護工		
看護工國籍		
印尼	351	47.89
泰國	19	2.59
菲律賓	159	21.69
越南	204	27.83
看護工性別		
男	9	1.30
女	685	98.70
第幾個外籍看護工		
1	328	45.94

表 4-1 基本資料 (續 2)

	人數	%
2	270	37.82
3	72	10.08
4-8	44	6.16
僱用外籍看護工已幾年		
1 年以下 (含 1 年)	83	11.89
1-2 年 (含)	225	32.23
2-3 年 (含)	152	21.78
3-4 年 (含)	93	13.32
4-8 年 (含)	116	16.62
8 年以上	29	4.15
◎ 語言差異是否造成溝通困難		
會	80	11.20
還好	526	73.67
不會	108	15.13
◎ 外籍看護工費用誰負擔		
雇主	627	87.82
受監護人	10	1.40
受監護人配偶	9	1.26
其他親戚	68	9.52
◎ 為何聘僱外籍看護工 (複選)		
財務負擔輕	448	62.66
24 小時看顧	676	94.55
不會傳播閒話	21	2.94
不必擔心住家狀況被人知道	14	1.96
可幫忙做些家事	183	25.59
可協助照顧小孩	17	2.38
◎ 聘僱外籍看護工前由誰照顧		
安養中心	17	2.48

表 4-1 基本資料 (續 3)

	人數	%
日托中心	1	0.15
本國籍看護	37	5.40
親友照顧	90	13.14
家人照顧	540	78.83
◎ 不僱用本國籍看護的理由		
費用太高	601	86.35
不能 24 小時照顧	581	83.48
擔心傳播閒話	19	2.73
不能幫忙做別的家事	88	12.64
不會幫忙照顧小孩	13	1.87
◎ 若提供補助, 你會考慮本國看護?		
會	163	24.81
會看情形	361	54.95
不會	133	20.24
◎ 心目中理想的補助金額		
費用 1/2 (或 1 萬至 2 萬; 或補差額)	281	52.13
20,000-30,000	81	15.03
30,000-40,000; 金額補助	117	21.71
愈多愈好	12	2.23
其他	48	8.91
◎ 若停止引進外勞, 如何安置受監護人		
送到安養中心	70	10.64
送到日托中心	19	2.89
申請政府居家照顧服務	60	9.12
僱用本國籍看護	84	12.77
家人照顧	394	59.88
請親友照顧	31	4.71

註: 各個變數因有未答者致樣本數不盡一致; % 以實際答題樣本數計算。

做的工作基本上並不複雜，所以語言差異造成溝通困難的問題並不大，15%的人覺得完全不會有困難，74%的人覺得還好，只有11%左右的人有溝通問題。聘僱外籍看護工的費用有87.8%的比例是由雇主負擔。由於有77.5%的雇主是受監護人的子女，這樣的結果意味外籍看護工的聘僱費用有68%是由子女支付。再加上雇主與受監護人同住的比例達82.1%，我們幾乎可以確定的說，聘僱外籍看護工對子女而言至少有二重好處：既照顧了老年父母，又兼顧了自己和家庭。

(一) 為何聘僱外籍看護工

聘僱外籍看護工的理由(複選)有94.6%的人選24小時看顧，另有超過62.7%的人選財務負擔輕，還有超過25.6%的人選可幫忙做些家事；不會傳播閒話、可協助照顧小孩以及不必擔心住家狀況被人知道等，極少成為聘僱外籍看護工的理由。觀察各種理由的組合我們會發現，同時選擇財務負擔輕及24小時看顧者的佔率約為四成，另有三成僅選擇24小時看顧；同時選擇財務負擔輕、24小時看顧、以及可幫忙做些家事的比例也接近一成六；同時選擇24小時看顧以及可幫忙做些家事的比例為5.2%。綜合而言，雖然有不少的雇主其僱用外籍看護工的理由是成本較低，但有更高比例的樣本是為了外籍看護工能更周全、可以24小時照顧。

(二) 外籍與本國籍看護工之替代性

聘僱外籍看護工前受監護人有78.8%是由家人照顧，另有

13.1% 是由親友照顧，由本國籍看護工照顧的比例僅有 5.4%。單從這個問題來觀察，外籍看護工與本國籍看護工的替代性不強。不願僱用本國籍看護工的主要理由（複選）是本國籍看護工的費用太高（佔率為 86.4%），不能 24 小時照顧（佔率為 83.5%），以及不能幫忙做別的家事（佔率約為 12.6%）。

（三）政府政策的可能效果

若政府提供看護費用的補助，有近 25% 的人會考慮僱用本國籍看護工；另有超過一半的人（55%）會看情況；然而仍有 20.2% 的人完全不考慮。至於心目中理想的補助金額，有 52.1% 的人選費用的一半（或 1 萬至 2 萬；或補差額）；另有約 15% 的人選 2 萬至 3 萬；選 3 萬以上或全額補助的也有達 21.7%。

若政府停止引進外籍看護工，約 10.6% 的人會選擇將受監護人送到安養中心，也有 9.1% 的人會申請政府的居家照顧服務，僱用本國籍看護工的比例雖較從前增加為 12.8%，然而仍有 59.9% 的人選擇由家人照顧。另有 4.7% 的人會請親友照顧。

為瞭解政府引進外籍看護工前以及停止引進外籍看護工後家人對受照顧者的照顧方式，我們以雙向方式列表。表 4-2 顯示，未有外籍看護工前住安養中心者，⁷ 停止引進後絕大部份仍會回安養中心。原僱用本國籍看護工者僅 39.4% 仍會僱用本國籍看護工；有 39.4% 會選擇由家人親友照顧或申請居家服務，另有 15.2% 的人

7 雖然聘僱外籍看護工之前，住安養中心的人數極少，雙向方式列表後每一向量人數更少，但相關趨勢仍然值得參考。

表 4-2 聘僱外籍看護工前及停止引進外籍看護工後受監護人的照顧方式

聘僱前照顧方式		停止後照顧方式						小計
		送到安養中心	送到日托中心	申請政府居家照顧服務	僱用本國籍看護	家人照顧	請親友照顧	
人數								
安養中心	10	0	0	0	0	2	0	12
日托中心	0	0	0	0	0	0	1	1
本國籍看護	5	0	6	13	7		2	33
親友照顧	12	3	5	17	42		7	86
家人照顧	42	16	44	51	328		21	502
小計	69	19	55	81	379		31	634
橫行佔率								
安養中心	83.3	0.0	0.0	0.0	16.7		0.0	100.0
日托中心	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		100.0	100.0
本國籍看護	15.2	0.0	18.2	39.4	21.2		6.1	100.0
親友照顧	14.0	3.5	5.8	19.8	48.8		8.1	100.0
家人照顧	8.4	3.2	8.8	10.2	65.3		4.2	100.0
小計	10.9	3.0	8.7	12.8	59.8		4.9	100.0

會選擇送到安養中心。原由親友照顧者 48.8% 會轉由家人照顧, 另有 19.8% 會僱請本國籍看護工, 還有 14% 會送至安養中心。原由家人照顧者 65.3% 仍由家人照顧, 另有 10.2% 會僱請本國籍看護工。換言之, 若政府停止由國外引進照護人力, 一切仍將回到原點, 家庭仍將承擔照護老人之責, 婦女也仍將肩負照護重任。希冀雇主轉而聘僱本國籍看護的政策目標將會是一個難以達成的理想。

(四) 受監護人的活動能力

問卷中所列受監護人之七種活動能力中最能處理的依序為吃飯、上下床與上廁所; 最不能處理的為上下樓、洗澡及走動 (表 4-3)。平均而言, 除了吃飯外, 其他六種活動受監護人需完全依靠別人或有人協助可處理的比例都超過 40%, 上下樓需完全倚靠別人的比例更超過了 50%。雖然這些數據可以讓我們知道受訪的受監護人之平均活動能力, 但卻無法提供我們個案活動能力的綜合狀況。我們因而將受監護人七種活動能力的狀況組合列於表 4-4。將七種活動能力各以三種狀況來呈現時, 可能的組合有 3 的 7 次方之多。爲了簡化起見, 表中僅列出了超過 5 人的 11 種組合。這些組合的樣本數佔總樣本數的 75.4%。各種組合中佔率最高的爲七種活動皆完全倚靠別人才能處理, 佔率爲 35.1%; 次之爲七種活動有人協助皆可處理, 佔率爲 20.9%; 全部活動皆能完全自行處理的比例爲 5.9%。除了吃飯外, 其他六種活動皆需有人協助處理者佔 5.4%; 除了吃飯外, 其他六種活動皆需倚靠別人者另佔 2.1%。

由於前述七種活動及能力的衡量是參考巴氏量表, 因此我們可

表 4-3 受監護人之活動能力依身體狀況區分

能力 活動	可自行處理		有人協助可處理		完全倚靠別人		
	人數	%	人數	%	人數	%	人數
洗澡	76	10.34	309	42.04	350	47.62	735
上廁所	110	14.99	304	41.42	320	43.60	734
吃飯	197	26.88	251	34.24	285	38.88	733
上下床	113	15.44	309	42.21	310	42.35	732
穿脫衣服	109	14.95	313	42.94	307	42.11	729
走動	83	11.37	321	43.97	326	44.66	730
上下樓	58	7.98	294	40.44	375	51.58	727

以量表中的分數標準為依據，觀察受監護人是否符合外籍看護工的申請資格，以及符合各項分數標準的人數佔率。所有七種活動中（除洗澡外），完全倚靠別人者得 0 分，有人協助可處理者得 5 分，可自行處理者得 10 分。洗澡可自行處理者得 5 分，有人協助可處理以及完全倚靠別人者得 0 分。在此標準下我們發現巴氏量表在 20 分以下者佔全體樣本的 47.5%，其中絕大部分為分數為 0 者（佔率為全體樣本的 37.1%）；量表在 30 分以下者增至 73.8%，40 分以下者佔率為 84.3%。

表 4-4 受監護人之各項活動依能力區分

活動 組合	洗澡	上 廁所	吃飯	上 下床	穿脫 衣服	走動	上 下樓	小計	佔率
1	3	3	3	3	3	3	3	262	35.1
2	2	2	2	2	2	2	2	156	20.9
3	1	1	1	1	1	1	1	44	5.9
4	2	2	1	2	2	2	2	40	5.4
5	3	3	2	3	3	3	3	16	2.1
6	2	2	1	2	1	2	2	10	1.3
7	2	2	2	2	2	2	3	10	1.3
8	1	1	1	1	1	2	2	8	1.1
9	2	1	1	1	2	2	2	6	0.8
10	2	2	1	2	2	3	3	6	0.8
11	2	2	1	1	1	2	2	5	0.7

註: 1. 此樣本為人數超過 5 人的組合; 總樣本人數為 747 人。

2. 表中 1 代表可自行處理; 2 代表有人協助可處理; 3 代表完全倚靠別人。

三、討論與結論

由於資料難以取得, 過去對外籍看護工的實證分析為數極少, 僅有的二篇文獻, 一在探討機構外籍看護工之服務提供 (萬育維與李碧姿, 1998), 一在探討家庭外籍看護工的運用與管理 (勞委會, 2002)。分析結果顯示, 在機構中服務的外籍看護工其學歷高於本國籍看護工許多, 年齡則顯著較低。由於勞委會只負責外籍看護工的引進與核配, 而管理訓練和工時、工作項目等則是交由申請機構與

看護工自行訂定，因此機構中的看護工工作異常繁瑣，不但肩負照顧之責，甚且承擔了原應由護理人員提供的服務，以致他們往往沒有多餘的時間來照顧老人，特別是復健、洗澡、上廁所等耗時費力的工作。再加上機構為節省成本，僱用的監護人數偏低，更使照護品質惡化（萬育維與李碧姿，1998）。

勞委會外籍看護工運用及管理調查的結果則顯示，外籍看護工有半數仍需兼做其他工作，其中主要以做家事為主。外籍看護工對雇主的實質幫助（複選），以家人可獲妥善照顧居首，佔率為 82.8%，減輕精神上的壓力居次，佔 58.2%，減輕家事的負擔佔 53.6%，家人可外出工作佔 45.7%，減輕經濟上的負擔僅佔 20.9%。76% 的雇主未與外籍看護工約定工作時間，有約定者，以規定 12 小時以上佔絕大部分，佔率為 85.1%。

九成四的雇主不會優先聘僱國內居家照顧服務員，理由以薪資太高居首，佔率為 87%；其次為找不到合適人選，佔率為 6.9%；外勞較勤勞，佔 5.3%。曾僱用國內居家服務員或本國看護者達 26.5%。

雇主對所僱用外籍看護工之綜合滿意度達 76.6%，其中以僱傭關係的滿意度最高，達 81.7%，對工作效率、看護技術滿意度雖然最低，滿意度仍接近七成，為 69%。

上述分析是勞委會調查涵蓋、而本研究調查未涵蓋的部分。至於兩個調查問項重疊部分的分析結果如下（括弧中的百分比為本研究調查佔率）：未僱用外籍看護工之前受照顧者有 81.1%（78.8%）由家人照顧；由本國看護工照顧的比例為 5.8%（5.4%），住國內看護機構者佔 4%（2.6%）。若未來沒有外籍看護工時，替代方案為由家人照顧者佔 56.2%（59.9%），送養老院或養護機構佔 23.91%

(13.5%; 若含申請政府居家照顧服務者, 比例增至 22.7%), 僱本國看護工佔 14.2% (12.8%), 請親友照顧佔 5.1% (4.7%), 兩個調查的結果頗為相近。

不論是勞委會的調查, 本研究調查, 或是成之約等人的調查都顯示取消外籍看護工會讓家人重新肩負起照顧重責, 並不會大幅增加僱用本國籍看護工的機會。前兩個調查且顯示, 會轉而僱用本國籍看護工的比例不到一成五。⁸ 另一方面, 在勞委會調查中雇主僱用外籍看護工未產生困擾的比例為 18.2%, 有困擾者以語言隔閡、溝通不易居首, 佔所有樣本數的 55.8%, 次之為生活習慣不同, 佔率為 28.2%。這個結果和本研究調查直接訊問語言差異是否造成溝通困難的結果有差異。本研究調查顯示, 有溝通困難的比例為 11.2%, 其他 (73.7%) 的人覺得還好。造成差異現象的原因極有可能是因為勞委會的調查是郵寄問卷調查。一般而言, 會將問卷調查寄回來的人多半是有意見要表達的人, 因此若以這些人的意見為全體意見的代表, 易有偏誤。面訪調查的結果可能較為真實。

綜合而言, 家庭聘僱外籍看護工主要著眼於兩個因素: 財務負擔輕以及能 24 小時照顧, 而後者的重要性甚於前者。因為有外籍看護工的幫助, 不但受照顧者可獲妥善照顧, 其他家人也可減輕精神壓力, 照顧者更可因此外出工作, 因此這項政策措施對家中有長期照護需求的人絕對是一項值得稱道的德政。雖然外籍看護工的生活習慣、文化和我們有諸多差異, 然而雇主及家人對外籍看護工的滿意度仍接近八成。僅一成一的家戶有語言隔閡致溝通困擾的問題。

8 徐學陶等 (2000) 的研究也顯示, 若未能繼續僱用外籍幫傭或外籍看護工會轉而僱用本國類似職業勞工的女性雇主比例不到三成。

外籍看護工的引進是否剝奪了本國籍看護工的工作機會？答案是即使有，影響也有限。調查顯示，若政府停止引進外籍看護工，有照顧需求之家庭僱用本國籍看護工的比例不及一成五，除非政府提供足夠的經濟誘因，才可扭轉這個情勢。他們心目中理想的補助金額為本國籍看護工工資的一半，或本國籍看護工與外籍看護工工資的差額。經建會在「照顧服務福利及產業發展方案」中所規劃的補助即為本國籍全職照顧者薪資的一半（以 1 萬元為限）。然而因補助對象僅限於極重度失能者且補助期限明確，再加上每次轉換照顧者時，照顧對象都需要相當的調適時間，因此，擬藉由政府補助以減少雇主對外籍看護工的倚賴，增加本國籍看護工就業機會的理想可能也不易實現。

因為外籍看護工照護成本低、工作時間長，而且工作項目多、配合度也高，因此他們成為有長期照顧需求家戶的希望，然而勞委會縮減外籍看護工配額的措施使得不少家戶難以如願。不肖仲介業者介入協助的結果，使得部分外籍看護工的照顧對象並不符合外籍看護工的申請條件。台北縣部分鄉鎮外籍看護工雇主訪問調查的結果顯示，若以洗澡、上廁所、吃飯、上下床、穿脫衣服、走動、上下樓等七種活動為判斷標準，以能自行處理得 10 分（洗澡為 5 分），需他人協助可處理得 5 分（洗澡為 0 分），完全倚靠他人得 0 分的巴氏量表的計算方式計算，我們會得到量表分數在 30 以下者佔全部樣本的 73.8%。換言之，有超過四分之一的樣本不符現行外籍看護工的申請條件。由於未完訪樣本可能有更高比例未符條件的案例，此時整體不符外籍看護工申請條件的比例就可能接近三分之一。

另一方面，量表分數為 0 者佔全部樣本的 37.1%，此種狀況意

味著有超過三分之一的樣本其所有活動皆需依靠他人才能處理。就照護資源配置的效率性及照護品質的提升度而言，這些人都較適合機構照護，然而在現行機構也以外籍看護工為主要照護人力，且整體照護人力偏低的情況下，將他們留置在家庭內可能還是一個較佳的選擇。

合理整頓養護機構、嚴格審查外籍看護工申請案件、不定時訪查雇主等是主管機關無旁貸的責任，惟有在這些條件下，需要長期照顧服務的老人才會有良好的照顧品質，社會資源也才能有效運用。

綜合而言，從需求面以外籍看護工的照護對象為探討標的之研究，是外籍勞工政策整體評估的基本資訊。建立在這些基礎上，主事者可以進一步規劃可取代外籍看護工的方案設計。然而欲瞭解外籍勞工的政策效果及改善方向，應同時考量供需雙方。居住在雇主家中貼身照顧老年人的外籍看護工本身有多少文化衝擊？有多少心理調適？雇主是否善待了他們？前述因素對其照護品質有何影響？等是供給面一般關切的課題。綜合分析供需層面的相關議題，藉以全面呈現外籍看護工的政策影響，是未來研究應努力的方向。

參考文獻

- 內政部 (2000), 《台閩地區老人狀況調查摘要分析》，台北：內政部統計處。
- 內政部 (2001), 《內政統計年報》，台北：行政院內政部。
- 成之約, 辛炳隆與劉黃麗娟 (2002), 「外籍幫傭及外籍監護工對國內就業之影響」, 《勞資關係論叢》, 11, 65-95。

- 行政院主計處 (2000),《戶口及住宅普查》,台北:行政院主計處。
- 行政院主計處 (2003),《薪資與生產力統計》,台北:行政院主計處。
- 行政院勞工委員會 (2002),《外籍看護工運用及管理調查》,台北:行政院勞工委員會。
- 徐學陶,成之約,辛炳隆,劉黃麗娟與李玉蓮 (2000),「外籍幫傭及外籍監護工對國內就業之影響」,行政院勞工委員會職業訓練局 89 年度委託研究報告。
- 萬育維與李碧姿 (1998),「機構外籍看護工服務提供及老人接受服務感受之初探——以台北市立案養護機構為例」,《東吳大學社會工作學報》,4, 195-238。
- 劉黃麗娟 (2001),「外籍幫傭及外籍看護工對國內就業之影響」,《就業與訓練》,19(3), 14-19。
- 劉翠溶 (1996),「清代關於老年的一些制度」,研討論文,23 頁,台北:中央研究院經濟研究所。
- 蔡孟良 (2001),「外籍看護工之開放政策與問題初探」,《就業與訓練》,19(3), 8-13。
- Chin, C. B. N. (1997), "Walls of Silence and Late Twentieth Century Representations of the Foreign Female Domestic Worker: The Case of Filipina and Indonesian Female Servants in Malaysia," *International Migration Review*, 31(2), 353-385.
- Ismail, F. M. and J. H. Momsen (1997), "Migration as the Nexus of Gender and Religion: The Migration of Sri Lankan Muslim Women to the Middle East," in U. J. Fairhurst, I. Booysen, and P. S. Hattingh, (eds), *Migration and Gender: Place, Time and People Specific, A Collection of Papers*, Pretoria: Faculty of Science, University of Pretoria.
- Pratt, G. (1997), "Stereotypes and Ambivalence: The Construction of Domestic Workers in Vancouver, British Columbia," *Gender, Place and Culture*, 4(2), 159-177.

Raghuram, P. (1999), "Interlinking Trajectories: Migration and Domestic Workers in India," in J. Momsen, (ed.), *Gender, Migration and Domestic Service*, 215-228, New York: Routledge.

附錄 4-1 雇主問卷

一、受監護人基本資料

1. 受監護人的性別是: (1) 男性 (2) 女性
2. 受監護人出生於民國_____年_____月
3. 受監護人的教育程度是: (1) 研究所及以上 (2) 大學
 (3) 專科 (4) 高中、高職 (5) 國中、初中
 (6) 小學或自修識字 (7) 不識字
4. 受監護人的婚姻狀況是: (1) 已婚 (2) 未婚
 (3) 離婚/分居 (4) 喪偶
5. 受監護人的行動能力

活動	可自行處理	有人協助可處理	完全倚靠別人
洗澡			
上廁所			
吃飯			
上下床			
穿脫衣服			
走動			
上下樓			

6. 受監護人是否失智 (老人痴呆): (1) 是 (2) 否
7. 雇主與受監護人的關係是_____
8. 雇主與受監護人的居住情形: (1) 同住 (2) 住附近
 (3) 住同一城市, 但距離遠 (4) 不同城市
9. 家中的主要照顧者目前是否工作? (1) 是 (2) 否

二、外籍看護工

1. 目前的外籍看護工是您們所僱用的第_____個外籍看護工?
2. 您們聘僱外籍看護工合計已有_____年?
3. 外籍看護工的薪水與費用 (如就業安定費等) 是由誰負擔?
 (1) 雇主 (2) 受監護人 (3) 受監護人配偶
 (4) 其他親戚
4. 您們為何聘僱外籍看護工? (可複選)
 (1) 財務負擔比較輕 (2) 可 24 小時看護
 (3) 不會傳播閒話 (4) 不必擔心住家狀況被人知道
 (5) 可幫忙做些家事 (6) 可協助照顧小孩
 (7) 可練習英文
5. 在聘僱外籍看護工之前, 受監護人主要由誰照顧?
 (1) 安養中心 (2) 日托中心 (3) 本國籍看護 (幫傭)
 (4) 親友照顧 (5) 家人照顧

6. 語言的差異是否會造成受監護人與外籍看護工間的溝通困難?

(1) 會 (2) 還好 (3) 不會

7. 若政府停止引進外籍看護工, 您們會如何安置受監護人?

(1) 送到安養中心 (2) 送到日托中心, 晚上接回

(3) 申請政府居家照顧服務 (4) 僱用本國籍看護

(5) 家人照顧 (6) 請親友照顧

8. 您不僱用本國籍看護的理由是? (可複選)

(1) 費用太高 (2) 不能 24 小時照顧

(3) 擔心傳播閒話 (4) 不能幫忙做別的家事

(5) 不會幫忙照顧小孩

9. 若政府提供補助, 您會考慮僱用本國籍看護嗎?

(1) 會 (2) 會看情形 (3) 不會

10. 您心目中的政府補助金額為_____元。

第五章 外籍勞工政策中的 勞工考量

蔡青龍*

摘 要

台灣引進東南亞勞工十幾年，已經得到運用外來勞動力的目的，大多數外勞也能獲取遷移利益，但有些難免遭遇生活與工作調適上的困難。其原因除個人因素之外，也與外勞引進及管理措施有關，特別是外勞不得更換雇主的規定，以及服務類外勞不能適用勞基法的限制。此一限制導致家庭幫傭與看護工之工作權益無法得到法定保障，而產生勞資問題與外勞的適應困難，也助長其潛逃率高升。在現有人口與勞動力發展趨勢下，台灣將很難擺脫對服務類外勞的需求與依賴，政府似可參考新加坡與香港的作法，適度放寬服務類外勞在台工作之限制，以及外勞不得轉換雇主之規定，亦可將服務類外勞改採派遣方式營運，以減少其工作特質所引發的問題，並提升對該類外勞的權益保障。

關鍵詞：外勞政策、外勞處境、外勞權益、勞工觀點

* 淡江大學東南亞研究所教授、中央研究院經濟研究所兼任研究員。本文初稿曾於 2004 年 9 月 3 日，在中央研究院經濟研究所主辦之「外籍勞工政策研討會」宣讀，作者感謝論文與談人曾熾芬教授提供寶貴意見，亦感謝會後匿名審查人所提出的問題與改進建議。最後，作者也要對辛炳隆與羅紀琮教授在相關問題上的熱烈討論表示謝意。

一、前言

在第二次世界大戰之後的幾十年當中，台灣歷經人口轉型、社會多元化、經濟自由化、政治民主化、以及開放外籍勞工進口等多項重大變遷 (transformation)，這些轉變在 1980 年代及其以後最為顯著。隨著國內政治、經濟及社會情況的轉變，台灣快速溶入「全球化」的潮流，其中一項重要的指標即是透過人口與勞工的移入，而與其他國家所發展出的密切人類互動 (human interactions) 關係。

1980 年代中期台灣出現非法外籍勞工時，上述人類互動現象即已受到注意，到了 1989-1992 年間實施「開放外籍勞工政策」以後，外籍勞工人數迅速成長，這種互動關係就更加顯著。除了合法引進的東南亞勞工之外，還有相當數目的非正規 (irregular) 來台勞工，或稱無檔案的外來勞工 (undocumented foreign workers)，包括從中國偷渡來台打工者，以及其他非法來台工作者，另外，近年來更有超過 30 萬之婦女透過結婚或探 (依) 親等管道，而從中國或東南亞來台居留或工作。在台的外來人口與勞工已然是社會注目的焦點，其所可能帶來的衝擊與課題，甚受政府主管部門與社會大眾所關切，如何妥適因應，將是一項嚴峻的挑戰。

台灣原本就是一個移民社會，但是在二次大戰之後的三、四十年當中，由於經濟機會尚未成熟，以及特殊的政治環境，使得外來人口與勞工之數量與重要性一直都微不足道，因而政府與社會均欠缺

處理及運用境外移入勞動力的經驗和能力。到了 1980 年代中期，當非法外勞明顯在台灣出現之後，政府才著手研擬對策，並在 1980 年代後期決定「限業限量」之外勞引進原則，而於 1989-1992 年間開始執行引進外勞政策，迄今已經超過 15 年。在這段期間，引進辦法與管理措施確實顯著改進，但在外勞權益保障方面則尚有許多改進空間，需要政府與國人共同努力。

對台灣而言，外籍勞工之引進與運用，頗具台灣與勞工輸出國之間區域經濟合作的意義，其目的應在於使外勞在合理的待遇與適當的工作條件下，為台灣提供其本身所短缺的勞務，進而使得勞工個人，以及勞工的提供國與接受國都得到利益。本文即在此認知之下，擬就現行外籍勞工政策中有關勞工權益的一部分，由勞動者的角度，來討論其改進的空間與可行之道。

本文所使用的資料包括：(1) 官方之政策文獻以及各年外勞存量之大小、組成與變遷，以及 (2) 30 位越南籍與印尼籍女性家庭看護工之深度訪談資料。前項資料用以彰顯外勞數量快速成長及其組成變化之特性，並探討其與政府政策之可能關係。後項資料則用來檢討外籍勞工本身對我國外勞政策之瞭解程度及其意見立場，特別是針對在契約期間內不得變更雇主之規定，對勞工所造成之權益傷害及其政策意涵。

二、外勞的數量與組成

從 1980 年代初期開始，台灣就進入勞工短缺與工資上漲的發

展階段，再加上新台幣相對於美元之幣值大幅上升與其他生產成本攀漲，台灣產品在國際市場上逐漸喪失競爭力，許多製造業廠商只好遷移海外尋求發展，或者引進外籍勞工而繼續留在國內生產。同時，屬於非貿易部門 (non-tradable sectors) 的營造業與服務業，特別是家庭與個人服務業，也一樣遭受缺工與工資上漲的壓力，在工作地點無法移往海外的情況下，台灣快速成爲東南亞勞工海外遷移的一個重要目的地，而與日本、新加坡、汶萊和香港並列齊名。

1989 年 10 月台灣首度引進外籍契約工 (contract workers) 以來，歷經 1992 年 5 月「就業服務法」通過，提供引進外勞之法源之後，使得外勞人數快速攀升，累計已有 140 多萬人次的東南亞勞工前來台灣就業，其中 110 多萬人已經契約期滿離境 (另含少數死亡者)。目前 (2006 年 4 月底) 在台人數爲 333,593，泰國人與菲律賓人是兩組最大群體，分別佔總數的二成九與二成八，其次爲越南人 (24%)，再其次爲印尼人 (19%)。全體外勞的半數 (50.4%) 從事製造業工作，四成五爲家庭及個人服務工作者 (看護工及幫傭)，從事營造工作者已經不到半成 (4%)。

就開放引進外勞 15 年來的變化而言，台灣的經驗具有兩項主要特徵，其一爲外勞數量在 2000 年之前快速增加，而在 2000 年之後小幅下降之後又小幅上升；其二爲外勞在性別、國籍別與行業別的組成上歷經顯著的變化。就在台外勞人數而言，在 1992 年「就業服務法」通過實施後，就由不足兩萬人躍升爲 1993 年的近十萬人，其後持續成長爲 1996 年的 23.7 萬人，最後以較緩慢的速度上升，而於 2000 年升到歷年來的第一個最高點 (32.6 萬人)。2000 年之後略爲下降，而於 2001 年至 2003 年之間都維持在 30 萬的水準，從

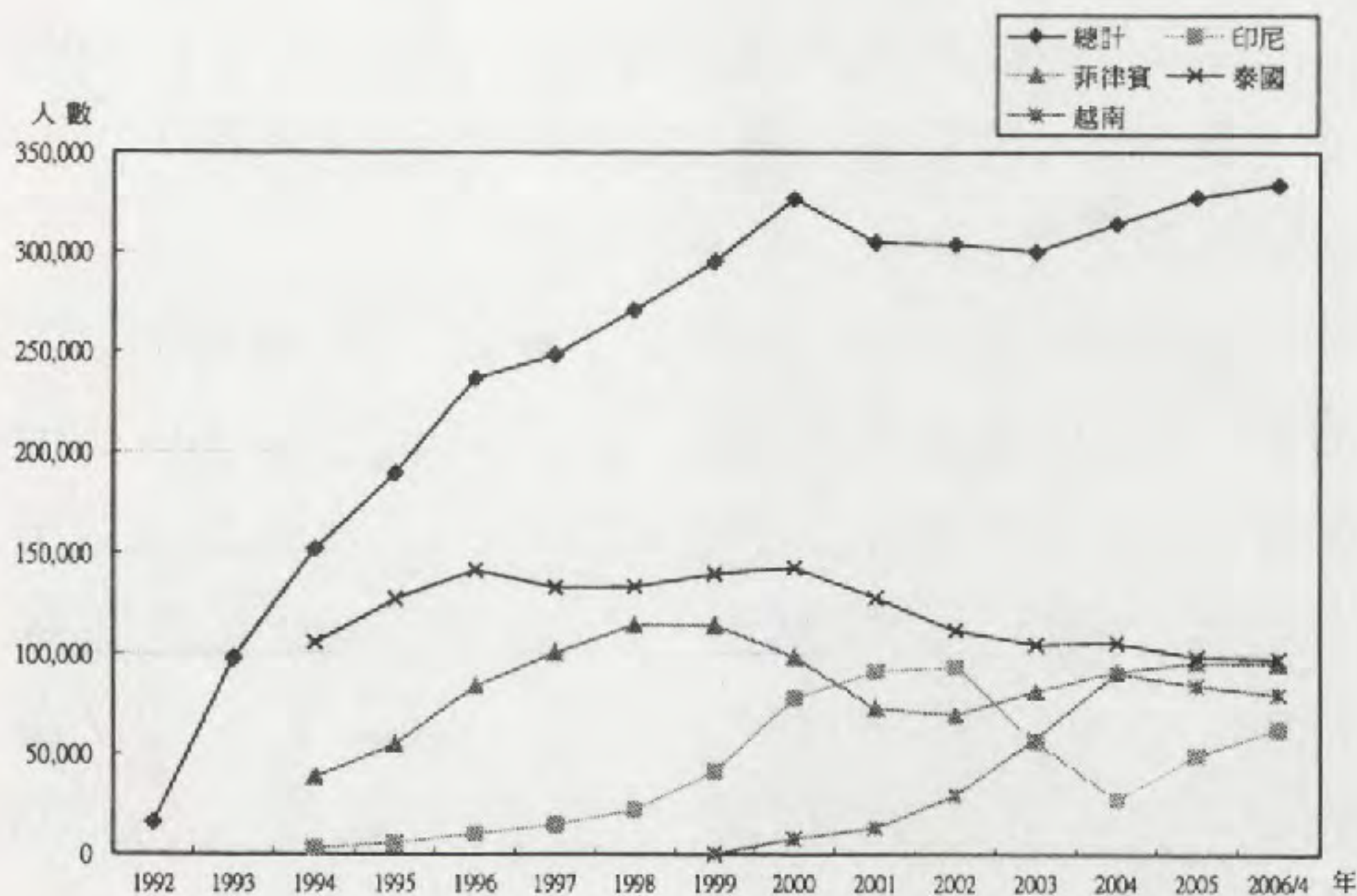


圖 5-1 外籍契約勞工數

2004 年開始，人數又開始攀升，而於 2006 年 4 月達到 33.4 萬的歷史新高（詳見圖 5-1）。

就國籍別的成长差異而言，圖 5-1 顯示泰國勞工人數的變化程度小，除 1990 年代早期的快速增加，以及 2000 年之後的遞減之外，大多維持在 13 萬至 15 萬人之間，但是 2001 年之後的跌勢，使得泰勞人數於 2005 年開始低於 10 萬人。不過，泰國一直都還是台灣外勞的最大來源國。菲律賓勞工也是在早期大幅成長，而於 1998-1999 年間幾近趕上泰勞人數，然後下降而成為與印尼勞工人數相當，最近則是菲勞人數接近泰勞人數，而遠多於印尼勞工人數。印尼與越南勞工則是台灣外勞市場中的較晚來到者 (late comers)，前者在 1997-2002 年間不斷增加，達到 9 萬多人，而於 2001-2002 年間超過菲勞人數，之後因為台灣凍結印勞進口而下降，而於 2004

年降至 2.7 萬人，之後再提升到 5–6 萬人。越南勞工於 1999 年才首度引進台灣，但人數快速上升，2004 年底已達九萬人，已有趕上菲勞與泰勞人數之勢。

在開放外勞進口的初期，台灣最主要是引進泰國男性勞工來台從事營造業工作，但營造業很快即失去其主導角色 (the dominant role)，取而代之的是快速增加的泰國及菲律賓女性製造業勞工，他們使得全體外勞的性別組成漸趨平衡，而於 2000 年達到男、女等數。在 1993–2000 年間，外勞總數由近 10 萬人增為 32.7 萬人，但製造業外勞佔總外勞人數的份額，卻由 74% 降為 56%，而服務業的份額則由 8% 上升到 33%。

進入新世紀以來，台灣外勞人數先由 2000 年 32.7 萬明顯下降為 2001–2003 年間的 30 萬出頭，到了 2004 年則開始明顯回升，而於 2005 年返抵 2000 年的水準 (32.7 萬)，目前 (2006 年 4 月) 已達 33.4 萬人。其行業結構則成為製造業佔 50%，而服務業佔 45%，兩者佔外勞總數的份額明顯拉近，顯示服務性外勞人數的快速成長。在此同時，台灣外勞的性別比例已經降至每 100 名女性只有 63 名男性。

就各國在台外勞之行業結構而言 (見圖 5–2)，最主要的變化在於印尼勞工在 1995–2003 年間，由絕大部分從事製造業工作轉變為絕大部分從事家庭與個人服務業。越南勞工也在 2000–2003 年間發生類似但程度較低的結構性變化。綜合這些行業結構變化與前段所述人數上升情況可知，大多數新增的在台外勞是來自印尼與越南的婦女，主要從事看護工或幫傭等家庭服務工作 (Tsay, 2003a)。

印尼與越南女性勞工的增加主要是台灣人口對照護服務 (care

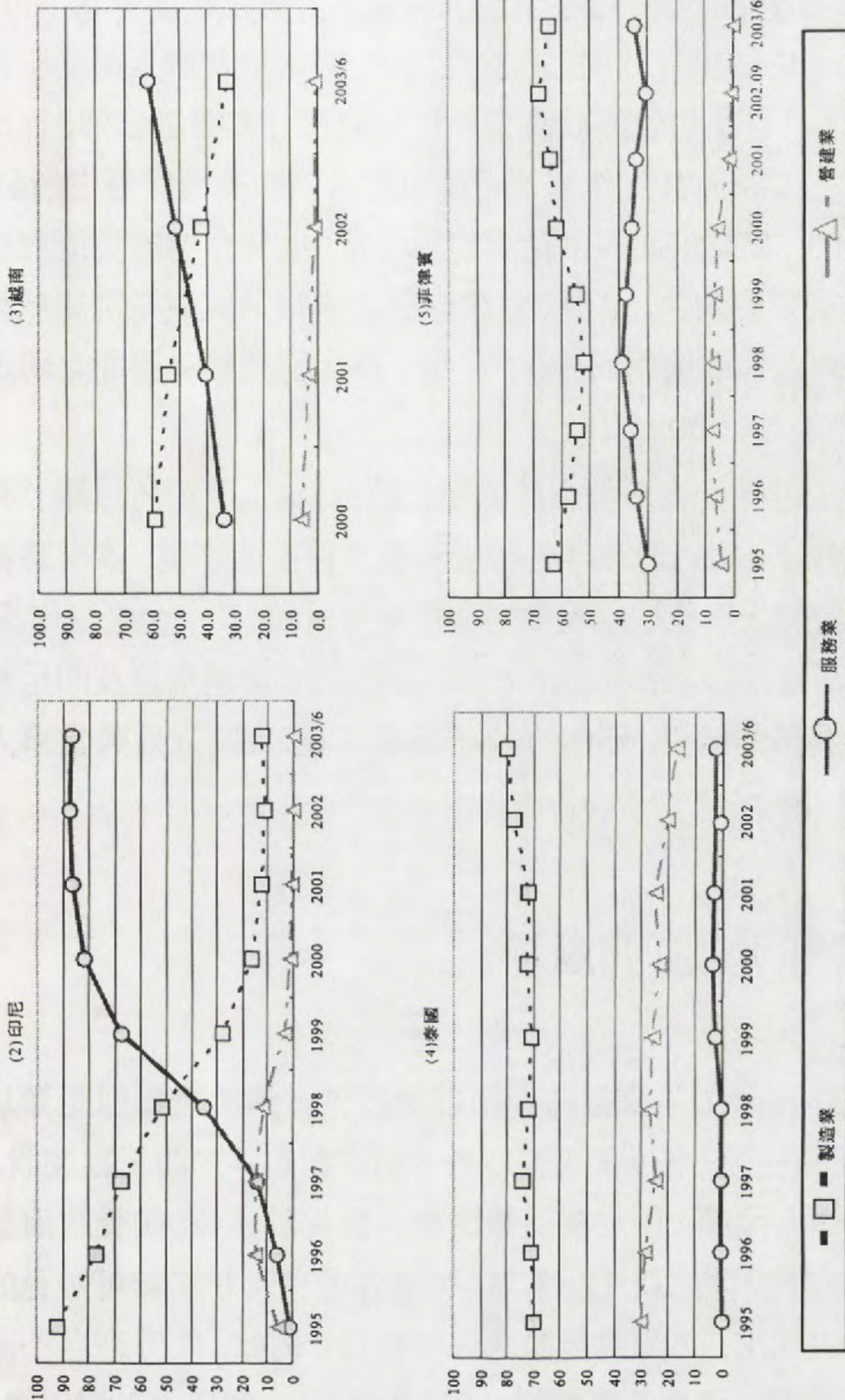


圖 5-2 1995-2003 年各國在台外籍契約勞工之產業結構

services) 需求的上升, 而較少是因為雇主對勞工種族背景 (ethnic background) 的偏好改變。就實務而言, 對家庭及個人照護服務的需求上升, 很容易導致政府調整外勞配額在行業間之分佈, 而印尼與越南女工則多因其工作態度積極與配合度較高而受雇主所歡迎。不可諱言的, 在需求面與供給面的謀合當中, 仲介業的功能與機制確實扮演重要的角色。當然, 台灣外勞之國籍別與產業別組成變化也深受台灣政府政策所影響, 亦受勞工移出國與接受國間之國際關係所左右 (Tsay, 2003a)。

基於上述外勞人數與組成的變化狀況, 以及下節所述服務外勞在工作權益上, 相對於產業外勞受到較少保護的事實, 本文將特別針對受僱於個人與家庭服務業的女性外勞, 探討其在台之工作權益, 並以實地深度訪談 (in-depth interviews) 30 位越南籍及印尼籍女性家庭看護工的結果, 作為討論之基礎, 以求更貼近外勞當事人之心聲。

三、外勞的地位與處境

引進外籍勞工最直接的作用就是提供台灣所需要但是難以取得的人力, 減輕勞力短缺的壓力。外勞對台灣近年來的工程建設、家庭服務與個人照顧、以及產品製造等方面貢獻良多, 頗受政府與社會所肯定 (勞委會, 2004)。當然, 引進外勞也會有其無可避免的社會成本相隨而來, 必須由全體國民來負擔。例如, 外勞來自不同語言、宗教、文化、與生活習慣的社會, 當他(她)們到達台灣以後, 一

方面要調適環境的變化與差異，同時還要努力實現 (realize) 其對前來台灣工作之預期遷移利益 (expected migration gains)。面對這些壓力，有些外勞因為對新環境適應不良而遭遇工作上或生活上的問題，如果沒有妥善疏導處理，就會演變成爲潛在的安全顧慮。這些問題可能與政府引進和管理外勞的政策或措施有關，也可能受雇主對外勞的運用或經營方式所影響，值得政府與民間共同努力防範，使問題發生的機率與嚴重性降到最低。

引進外勞是解決勞力短缺最直接有效的方法，但它卻可能妨礙國內產業升級、影響本國勞工權益、增加社會成本。爲了降低這些負面影響發生的可能性，政府從開放之初，就將合法外勞定位爲「暫時性」與「補充性」的人力供給，其引進必須受制於「不妨礙國人就業權益」、「防範外勞成爲變相移民」、「避免造成社會問題」及「不得妨礙我國產業升級」等四大原則。爲此，乃有外勞管制機制之設立，其主要項目包括：(1) 總額控管、(2) 限業限量引進、(3) 訂定在台工作期限、(4) 徵收就業安定費、以及 (5) 雇主必須先行以合理待遇招募本國勞工。

回顧我國十多年來引進外勞的經驗可知，實際運作情況曾經偏離前述政策方向，外勞控管機制並未完全發揮其應有的功能，例如，從 1995 年啓動的重大投資 (製造業、營造業) 開放項目，就很值得檢討，該項目只要求投資額達到規定標準，就核給該投資案僱用勞工人數之 15% 的外勞引進配額，而完全不考慮國內之勞動市場情況。因此，原本可以給國人創造 100 個就業機會的個案，就只剩 85 個機會，而該開放項目的在台外勞人數卻快速上升，由 1995 年的 1.2 萬人，到了 1998 年就超過 5 萬人，而於 1999 年與 2000 年各達

7 萬人之高峰，其後逐漸下降為 2005 年的 4.6 萬。

上述這種政策執行上的偏頗，造成 1990 年代末期國內失業率與外勞引進人數同時上升的現象（辛炳隆，2004）。其後，在國內經濟一直不景氣之下，政府大力緊縮產業外勞，但其部分人數下降的效果，卻被服務外勞引進人數之增加所抵銷。在此同時，政府為落實政策原則，所加諸於外勞本身的「必要限制」，卻嚴重影響他們的工作權益與生活權益。

我國在「外勞為短期補充人力」之政策原則之下，政府除設定外勞在台工作期限之外，尚要求外勞：(1) 必須事先確立僱傭關係之後才能申請入境，及 (2) 除非特殊原因（例如：工廠關廠、雇主或受監護者死亡），在台期間不得轉換雇主。這些規定使得外勞在勞動契約中處於受限的地位，往往為了確保在台工作，而不得不接受雇主的「不當要求」。產業外勞由於所屬行業適用「勞動基準法」而受該法保護，其權益尚不致因此而太過嚴重受損。服務外勞（家庭幫傭與看護工）既不適用勞動基準法，而其工作地點又在雇主家中，其權益就很容易受到侵犯。

在台外籍勞工雖然被官方定位為補充性的客工（guest workers），但我國政府宣稱對其權益係秉持下列三項基本原則加以維護，包括：(1) 基本權益上的公平正義原則，(2) 工作權益上的國民待遇原則，及 (3) 生活權益上的一視同仁原則（勞委會，2004）。在第二項原則之下，外勞如為從事適用「勞動基準法」之行業，就應享有基本工資、工時、勞動條件之保障，以及勞工保險條例、職工福利金條例、及職業災害勞工保護法之福利。只是，2005 年的高雄捷運泰勞事件卻清楚地暴露政府未能落實維護外勞基本權益的窘境。

家庭類服務外勞因為實際工作時間與休息時間難以區隔，目前並未納入「勞動基準法」之適用範圍，因而無基本工資及最低工時之保障，結果有些外勞難免受到工作時數過長，加班費又未能合理計算，甚或根本沒有加班費等不合理待遇。政府計畫研擬家庭類外勞之勞動契約參考樣例，將工作時數納入其中，並規定薪資由勞工與雇主雙方協商，於契約中合理簽訂，以積極保障家庭服務類外勞之工作權益（勞委會，2004）。但由於監護工作與家庭服務之特殊性質，是否適合由政府介入提供定型化勞動契約，用以規範外籍家庭幫傭與看護工之勞動條件，仍有諸多不同意見，恐怕短期內實現的可能性不高。

綜之，以壓迫 (oppression) 的五個指標 (剝削、邊緣化、無力感、暴力、文化霸權) 而言 (Young, 1988)，台灣的部分外勞仍可被認為是受壓迫的 (the oppressed) 一群 (曾熾芬，2002)。其最主要原因就在於外勞按規定不得更換雇主，亦即外勞不能享有工作異動 (job mobility) 的基本權利，喪失勞動者「用腳投票」的最後一張王牌，而使得他們在與雇主及仲介者的互動關係中處於非常不利的地位。這項限制不僅對外勞不公平，也不利於改善台灣本國勞工之工作條件與就業權利，更是一項值得重視的人類安全 (human security) 顧慮。

由於雇主可以輕易壓低外勞的工作條件，而外勞難有不接受的可能，雇主當然就可以不重視同質性本勞對工作條件的要求與相關權益的爭取，其結果當然是不利於本勞。2005年的高雄捷運泰勞事件，即是壓迫外勞造成嚴重後果的典型事例，其對國家社會安全所造成的威脅更是不言可喻。目前佔台灣外勞總數四成五的服務類外

勞(家庭幫傭與看護工),因為不受「勞動基準法」保護,其權益受損程度更爲嚴重,特別值得重視。

四、問題趨勢與政策建議

外勞引進政策與管理措施上的缺陷,不僅使外勞權益無法獲得實際保障,也可能是造成外勞潛逃的主要原因之一。當然,有些外勞只因爲貪圖一時較高的工資而潛逃,有些則是在契約即將期滿時爲了延長工作時間,更有些則可能是難以忍受不合理的工作條件與待遇而潛逃。不論是什麼原因,「外勞潛逃」或「行方不明」現象都是現行外勞政策不盡理想的具體表徵,顯示外勞引進和(或)管理措施有所失當,必須嚴肅面對並詳加檢討改進。

表 5-1 列出過去十餘年間在台外勞之國籍別潛逃人數¹與潛逃率。整體而言,潛逃率由 1994 年的 3.9% 下降至 2000 年 1.4% 的最低點,然後又回升到 2005 年的 4.2%。印尼勞工的潛逃率從 1994 年的 2.3% 一路攀升到 2000 年的 2.9%,再到 2005 年的 6.7%,1997 年之後各年水準均明顯高於全體外勞之潛逃率,1997 年之前各年則低於全體水準。這個變化型態與在台印尼勞工中服務工作者所佔份額的變化型態(見圖 5-2 (2))完全吻合,顯示印勞中服務工作者的比率提高極可能是印勞潛逃率提高的重要因素。

菲勞的變化情況與印勞正好相反,但卻代表相同的意義,1998

1 行政院勞工委員會已自 2006 年起改用「行方不明」人數,而不再稱爲「潛逃」人數。本文爲方便起見,仍然沿用舊名詞。

表 5-1 1994-2004 年國籍別外籍勞工潛逃人數與潛逃率

單位: 人, %

	總計		印尼		菲律賓		泰國		越南	
	人數	潛逃率	人數	潛逃率	人數	潛逃率	人數	潛逃率	人數	潛逃率
1994	5,922	3.90	136	2.26	1,865	4.85	3,787	3.60	—	—
1995	11,424	4.56	232	4.27	3,599	6.59	7,495	5.91	—	—
1996	7,424	3.49	263	2.58	3,000	3.59	4,134	2.93	—	—
1997	5,508	2.32	334	2.65	2,962	3.25	2,194	1.66	—	—
1998	4,677	1.82	493	2.80	2,450	2.27	1,728	1.32	—	—
1999	4,057	1.44	760	2.54	1,882	1.63	1,403	1.03	—	—
2000	4,268	1.37	1,680	2.93	1,303	1.19	1,234	0.88	35	0.72
2001	5,089	1.58	2,804	3.21	1,048	1.22	942	0.68	293	2.75
2002	7,079	2.31	3,809	3.99	643	0.93	1,042	0.86	1,584	7.79
2003	9,688	3.23	3,411	4.62	873	1.17	1,171	1.09	4,233	9.63
2004	12,062	3.96	1,978	4.92	1,177	1.35	1,369	1.32	7,536	10.16
2005	12,938	4.16	1,973	6.65	1,543	1.65	2,040	2.10	7,363	8.17

資料來源: 勞委會 (2006)。

及以前各年，菲勞潛逃率顯著高於全體外勞之水準，其時正是菲勞當中服務工作者比率上升階段（圖 5-2 (5)）。越南勞工來台期間雖短（1999 年開始），但其潛逃率卻顯著偏高，並在短期間內由 2001 年的 2.8% 躍升為 2003 年的 9.6%，2004 年的 10.2%，以及 2005 年的 8.2%（表 5-1）。在同一期間內，越勞從事服務工作者的比率由 2000 年的三分之一，快速竄升為 2003 年中的 62%（圖 5-2 (3)）及 2005 年（4 月）的 74%，再次印證服務性外勞由於欠缺妥適的工作權保護，極可能導致潛逃率偏高的現象。

比較印尼勞工與越南勞工的資料可知，從 2000 年起印勞從事服務工作的比率（80%–90%）都高於越勞（30%–60%）（見圖 5-2），但是越勞的潛逃率，除剛引進的 2000–2001 年之外，都明顯高於印尼勞工（見表 5-1）。因此，某一國別在台外勞潛逃率高低除了與服務外勞比率的增加有關之外，顯然還有其他的可能解釋因素，其中應以外勞在台灣的社会網絡（social network）最為關鍵，值得進一步討論。

外勞在台灣的社会網絡最主要的當然是與來自相同國家的人們往來，在台灣の東南亞移入人口除了外勞之外，就是最近十餘年來不斷透過結婚而移入的配偶（外籍新娘）。根據內政部的結婚登記資料，目前（2006 年 2 月）台灣已有 12 萬名東南亞移入配偶，其中 62%（74,427 人）為越南籍，21%（25,579 人）為印尼籍，這些移入配偶就是外勞最主要的社会網絡。對照國籍別外勞人數與移入配偶人數可知，每一位越勞（58,556 人）平均有 1.3 位越南配偶可以往來，其密度遠高於印尼勞工（54,245 人）的 0.47 位。這些數據顯示越勞在台灣的社会網絡遠比印尼勞工來得廣大、綿密，因而可能與

其較高的潛逃率有關。

由上述資料可知，目前在台灣的越勞與越南移入配偶合計已達 13.3 萬人，各地越南小吃店、什貨店紛紛出現。這些地點提供各類訊息的交換平台，也使得越勞在台的社會網絡更加健全、有效。越勞由此可以比較工作條件與待遇，獲取其他工作的資訊以及逃離目前雇主的方法，甚至得到協助以遂行潛逃的目的。相對而言，印尼勞工的社會網絡就遠不及越勞，這應可部份解釋越勞雖然家庭服務者比率低於印勞，但卻有較高潛逃率的原因。

戰後台灣已經在半世紀之內完成人口轉型 (demographic transition) 的第二階段，由高生育率的社會進入低生育率的社會。生育率於 1983 年降至替代水準 (replacement level) 之後，仍持續下跌，目前 (2004 年) 的總生育率 (total fertility rate, TFR) 為 1.21，與義大利並列為全世界生育水準最低的國家。隨著生育率持續下降，台灣的人口結構已經快速高齡化，2004 年 65 歲以上人口所佔比率已經高達 9.4%，並將繼續快速提高，預計於 2011 年成為 10.6%，2031 年達到 24.3% (經建會，2004)。此一人口結構的劇變，顯示未來台灣人口的老年依賴比率即將快速上升。

1940–1950 年代出生的嬰兒潮 (baby boom) 人口都將在 10 至 15 年間逐步進入老年 (65 歲) 階段。隨著生活條件與醫藥衛生的進步，台灣將有更多的人活得更久，亦即國民預期壽命 (life expectancy) 年數延長。但是，預期壽命越長，往往使得其與健康預期壽命 (healthy life expectancy) 之間的差距拉大。換言之，當人活得越老的時候，其身體不健康而須人照護的可能性與年數就越大。就整個人口而言，就是須人看護的人年數增多。

由於生育率持續下降，台灣勞動力的成長速度已經減緩，如果勞動力參與率維持不變，預估將於 2015 年開始不增反減，而於 2030 年至 2035 年間降到小於目前的 970 萬 (Tsay, 2003b)。未來將比現在更難找到本國勞工，來照護人數日多的需要受監護者。在這種人口與勞動力結構變化之下，只要台灣的工資水準與經濟能力不要惡化，對外籍看護工的需求與依賴絕非短期內可以改變。因此，目前對外籍看護工工作權益保護不足之處，必須從長計議、審慎檢討補強，以期確實發揮引進該類外勞之作用。

一般勞工政策之形成，除需依循國家發展之立場之外，必得納入勞、資雙方的意見。外籍勞工政策因為性質特殊，較難涵蓋勞動者本身之考量，以致有諸多規定與措施難免損害外勞權益，尤以家庭服務類外勞所受影響最大。為此，作者在過去一年間，持續深度訪談 30 位女性越南 (16 位) 及印尼 (14 位) 看護工 (見表 5-2)，透過各該國在台工作或上學之兼任助理協助，取得其對來台工作與生活狀況之詳細資料，特將其中有關工作權益部份提出報告，以為促請修訂相關外勞政策與措施之根據。

不論是越南或印尼勞工，表 5-2 的資料都顯示，絕大部分都不瞭解他們與雇主所簽訂的勞動契約之內容，超過三分之一的受訪外勞，甚至對勞動契約一事沒有什麼印象，經過多方提醒討論，才想起此事，可見其申請來台時，對工作之內容與條件，並無詳細、具體之瞭解。主要原因應是來台工作機會競爭激烈，不可能對勞動契約一事及其內容有多加考慮的餘地，也可能是外勞本身所具有的相關知識不足及勞動意識不高，還可能是仲介業者未盡說明勞動契約內容之責任。無論如何，外勞對勞動契約的無知或欠缺瞭解，是其勞工權

表 5-2 在台越南與印尼女性家庭看護工之工作狀況

單位: 人

	合計	越南	印尼
0.訪談人數	30	16	14
1.勞動契約			
a. 瞭解	1	0	1
b. 略有印象	18	10	8
2.每日工作時間			
全天候待命	26	15	11
3.監護以外的工作			
a. 兼作(部份)家事	19	10	9
b. 與受監護人共用房間	24	14	10
4.休假			
a. 定期	5	2	3
b. 不定期(請求才有)	25	14	11
5.休假日加班			
a. 每月兩天	25	13	12
b. 每天 550 元	23	12	11
c. 接受加班	28	15	13
d. 長久加班影響情緒	22	12	10
6.轉換雇主			
a. 剛來台時就想過	2	1	1
b. 仲介協調有助益	15	6	9
c. 無助後潛逃的念頭	11	4	7

資料來源: 本研究深度訪談。

益受損的最重要因素之一，也是極需補強的部分。

就每日工作的時間、內容與地點而言，幾乎全部的越南看護工與近八成的印尼看護工認為自己是全天候待命工作，難有自己的個人時間。大約三分之二的越勞與印勞，除了監護工作之外，都要兼作部份家事，主要是打掃房子和清洗工作。為了方便執行監護工作，也由於台灣居住空間有限，大約九成的越勞及七成的印勞，與受監護人共同使用一個房間，而缺乏自己的個人空間，更加使外勞感受工作時間冗長，難免影響工作情緒而有所抱怨。

大約只有一成五的受訪外勞得以有定期的休假日，大部分是一個月一次。將近九成的越勞及八成多的印勞，都必須要向雇主請求，才能得到不定期的休假日，但其頻率也都不超過一個月一次。由於「休假日」已經質變，好像不是外勞可以定期得到的權益，反而比較像是外勞得向雇主要（乞）求賜給的恩惠，使得外勞在做此要求時，處於非常不自在的地位，必須看雇主的「臉色」行事。家庭幫傭與看護工的工作時間本質上就較難確認，但外勞即使不在工作時，也要隨時待命，待命期間對雇主而言，不像是在工作，但對外勞而言，沒有自己的時間，就是工作。

部分雇主充分瞭解外勞應有定期休假日，一般可接受的頻率為一個月兩天，如果因為實際需要（特別是看護工）而必須外勞於休假日加班的話，雇主會主動付給每天550元的加班費。這個加班工資，主要是根據外勞每月15,840元薪資計算而來，但也有少數（10%—15%）雇主給付較高的加班工資，例如每天600元，甚至1,000元。也有少數雇主仍有濃厚的主僕觀念，認為就家事而言，自己（主人）都沒有休假日，外勞（僕人）怎麼可以要求休假日，因而不樂於給付

休假日加班費。大部份外勞 (93%) 爲了增加收入, 並不排斥偶而的有給加班, 但是, 他們也都覺得長久 (一、兩個月或更長) 沒有休假日, 即使有加班費, 也非常難以忍受, 而必然會影響工作情緒及照護與家事服務品質 (73% 有此看法)。

絕大多數的受訪外勞在來台工作時, 從來就不曾想過「轉換雇主」這件事, 也都認爲「轉換雇主」並不光彩, 除非萬不得已, 否則應該儘量避免, 這可能是一般外勞的態度, 也可能受當前不可轉換雇主之限制所影響。當部分外籍幫傭與看護工, 在工作時數、定期休假、加班給付等勞動條件上, 受到雇主無理要求或待遇時, 很自然地會尋求其仲介出面協調, 許多爭議都在充分溝通後雙方各自退讓一步後獲得解決, 而使工作條件略爲改善, 但仍難達到一般合理程度、或相當於勞動基準法之規定水準。本研究發現大約半數的受訪外勞認爲仲介的協調是有用的, 其中印勞的比率 (64%) 遠高於越勞 (38%), 顯示前者較善於尋求仲介協助以改善與雇主的關係。

若是雇主堅持己見, 不接受仲介協調, 就會使得勞資關係惡化。不過, 外勞受限於不得轉換雇主之規定, 於勞動契約中處於受限地位, 無法向雇主爭取應有權益, 仲介也往往因此規定而要求外勞配合雇主。外勞爲了確保在台工作機會, 只好勉強接受雇主的無理要求, 以致長時間處於不滿與無助的狀態, 最後有些就走上潛逃一途, 尋求另一種形式的「轉換雇主」(大約三分之一的受訪外勞有此念頭)。

針對上述外勞工作權益相關問題的基本性質與發展趨勢, 政府應可考量適度放寬服務類外勞在台工作期限與不得轉換雇主的限制。延長在台工作年限並不必然就會成爲變相移民, 香港與新加坡都禁

止外勞變相成爲移民，但都允許服務類外勞可以無限次數重新申請入境工作（林佳和，2003a, 2003b）。由於引進服務類外勞對本國同質勞工就業機會的排擠效果較小（成之約等，2002），如果能夠仿效新加坡與香港的作法，適度放寬其在台工作期限與不得轉換雇主之限制，當有助於其相關權益之保護，因而降低潛逃意願。有利於勞、資雙方，也才能達到我國引進外籍勞工的目的。

在台外籍家庭幫傭與看護工均不適用「勞動基準法」的事實，使得服務類外勞之工作權益無法得到適當的法制保障，因而衍生諸多嚴重問題，也造成其潛逃率偏高的現象。政府曾於 1998 年一度將幫傭納入「勞動基準法」適用範圍，但因其工作地點與工作性質特殊，實際執行困難而廢除。基於此一經驗，曾有學者與民間團體建議訂定「家事與照護服務法」以彌補家庭服務業未能適用「勞動基準法」的缺陷（辛炳隆，2004）。只是，從法制面加強保護外勞權益固有其必要性，但是服務類外勞工作地點、時間與性質的特殊性，如果不能對症下藥加以調整，將使執法機制無法真正落實，導致新法流於形式，不能發揮作用。

針對服務類外勞的工作特性與限制，一般認爲比較可行的改進方式是，將外籍家庭幫傭與看護工改爲派遣勞工，責由仲介公司僱用，然後外派至一般家庭提供勞務（辛炳隆，2004）。這種勞動派遣型式，不只可以減低服務外勞工作地點與工作性質特殊所造成的問題，並且可以提高仲介公司保護外勞權益的責任，藉由仲介公司來監查家庭服務外勞的勞動條件與環境，解決當前公權力難以介入服務外勞工作場所的限制，同時提升對該類外勞的權益保護。

五、結論

在過去十幾年間，台灣運用泰國、菲律賓、印尼、及越南勞工從事經濟社會發展及個人與家庭照護，得到引進外來勞動力的目的。同時，大部分的外勞也能實現其對來台工作的經濟期望而獲得遷移利益 (migration gains)。當然，也有些外勞遭遇一些生活與工作調適上的困難，除了個人因素外，可能也與外勞引進及管理措施有關。雖然政府已經努力改善，但仍有成長空間，其中尤以限制外勞變更雇主的規定，以及服務類外勞不適用「勞動基準法」的事實，最值得重視，必須妥為因應。

台灣的外勞行業結構已經急速變化，服務類外勞所佔比率於2006年達到45%，其中最主要的是來自印尼與越南的女性看護工與家庭幫傭。家庭幫傭與看護工均不適用「勞動基準法」的事實，使得服務類外勞之工作權益無法得到適當的法制保障，而產生許多勞資問題與外勞在台的適應困難，也助長其潛逃率偏高。隨著人口與勞動力的自然發展趨勢，台灣很難在短期內擺脫對服務類外勞的需求與依賴。政府應該可以參考新加坡與香港的作法，考慮適度放寬服務類外勞在台工作之期限，以及外勞不得轉換雇主之限制。另外，也應考慮將服務類外勞改採勞動派遣方式營運，以減少其工作特性所引發的問題，並提升對該類外勞的權益保障。否則，任由問題惡化以後，我國難免遭受國際間指控保障外勞人權不力，也會減損國人

使用各類服務外勞所可得到的權益。

參考文獻

- 行政院勞工委員會 (2004),《外籍勞工權益報告書》,台北:行政院勞工委員會。
- 行政院勞工委員會 (2006),《中華民國台灣地區勞動統計月報》,第 160 期 (2006 年 5 月),台北:行政院勞工委員會。
- 行政院經濟建設委員會 (2004),《中華民國台灣地區民國 93 年至 140 年人口推計》,台北:行政院經濟建設委員會。
- 成之約,辛炳隆與劉黃麗娟 (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。
- 辛炳隆 (2004),「外籍勞工」,主持人:蔡青龍,《移民政策白皮書》,29-37,內政部戶政司 93 年度委託研究報告書。
- 林佳和 (2003a),「外勞人權與行政管制 — 建立外勞保護體系之初步研究」,行政院勞工委員會職業訓練局 92 年度委託研究報告。
- 林佳和 (2003b),「外勞人權與外勞管理政策 — 一個新的思考起點?」,《就業安全半年刊》,2(2), 12-18。
- 曾熾芬 (2002),「外勞經驗中的五種壓迫」,《中國時報》,2002 年 8 月 16 日,第 15 版。
- 藍佩嘉 (2004),「訂作女傭 — 種族化的家務移工招募過程」,跨界流離:全球化時代移民/工與社會文化變遷研討會,台北:世新大學社會政策研究所。
- Tsay, C.-L. (2003a), "Migration of Indonesian and Vietnamese Female Workers to Taiwan," the Third International Convention of Asian Scholars, Singapore: ICAS Secretariat.

- Tsay, C.-L. (2003b), "Below-Replacement Fertility and Prospects for Labour Force Growth in Taiwan," *Journal of Population Research*, 20(1), 67–87.
- Tsay, C.-L. (2004), "Marriage Migration of Women from China and Southeast Asia to Taiwan," Chapter 7, in *(Un)tying the Knot: Ideal and Reality in Asian Marriage*, in G. W. Jones and K. Ramdas, (eds), Singapore: National Singapore University Publishing.
- Young, I. (1988), "Five Faces of Oppression," *The Philosophical Forum*, 19(4), 270–290.

第六章 「華僑」抑或「外國人」 ——港澳居民來台形勢 探索

陳小紅*

摘 要

港澳於 1997、1999 先後回歸中國大陸後，來台港澳人士身分之處理遂悉依「港澳條例」規定辦理。本文透過由內政部境管局、勞委會職訓局及經濟部投審會等提供次級資料之整理分析再輔以 100 位各類身分移居台灣之港澳人士的深度訪談暨掌理港澳移居業務有關之學者、專家、官員、民代的焦點團體座談，針對彼等來台時間暨動機、管道、在台工作性質、生活適應概況、對我政府港澳政策方面的期待，尤其在兩岸微妙關係下，彼等有何具體之近程和遠程打算等議題加以探討。

研究發現近年來港澳來台人士呈明顯減少態勢。總體言，澳門來台工作者中，藍領居多，而香港來台者則以白領居多。升學方面，近年來香港生人數已遠不及澳門生人數。此方面固受兩岸勢力消長之影響，另一方面和「港澳條例」中的諸多限制亦不無關聯。事實上，「『兩岸政策』與『港澳政策』乃一體兩面」和「『華僑』與『台僑』應予同等重視」可謂受訪者的共同心聲。

關鍵詞：華僑、港澳移民、白領勞工

* 國立政治大學社會學系教授。

一、前言

內政部境管局、勞委會職訓局及經濟部投審會資料均顯示，自1983年迄2003年底止，經核准來台定居之港澳居民計37,341人，居留者有8,787人，獲准在台工作者約有7,026位，而經經濟部認可來台設立公司者則約有730家。

上述這些不同身份的港澳居民究係何時進入台灣？當初來台的動機、管道為何？於此地從事何種工作？在台適應情況如何？是否滿意本地生活環境？對來台之決定後悔與否？於我政府港澳政策有何期待？針對兩岸未來發展之觀點為何？近期和長遠有何打算？這些議題似有進行較系統性瞭解之必要，此即為本文最根本之目的所繫。

而在研究方法方面，除母體資料的統計分析外，作者透過個人社會網絡以滾雪球方式取得了100名樣本作為訪談案例，希冀得以掌握來台港澳人士結構中之學術研究、醫療、旅館、餐飲、金融/保險/貿易、航空/航運、房地產等各行業移居者之觀點。此外，研究期間並曾進行過兩場學者、專家焦點團體座談，另亦走訪了涉港澳事務的政府與民間單位及團體以諮詢彼等卓見。

本文將分由以下三大部分討論港澳居民來台情況：(1) 分析港澳移居來台人士之類型與現行各項規範；(2) 臚陳港澳移居來台人士之在台生活適應概況和感受；(3) 研提相關政策暨法規修訂之考量方向。

二、港澳移居來台人士類型與規範

(一) 港澳移居來台人士類型分析

1. 來台定居與居留人士部分

如前述,自 1982 年迄 2003 年底止,各有 37,341 位及 8,787 位港澳居民申請定居與居留台灣。今就該等來台人士之年齡、性別、居住地區、身分特性暨歷年申請定居/居留人數變化趨勢等進行分析如次:

(1) 來台定居與居留港澳居民之基本特性

基於歷史時空的變化暨年來港澳政策的轉變,在台港澳居民的身分多達數十種之多,¹ 大體上具定居身分者包括「僑胞」、「僑胞定居」及「一般人民」等,其中又以「僑胞」名義佔全部核准定居人數的 66.24% 為最多。

而由年齡、性別及在台身分之交叉分析可知,在已申請來台定居的 37,341 位港澳居民中,以 41-50 歲者所佔的 25.37% 比例最高,其次為 51-60 歲者,佔了 15.63% (見表 6-1); 且男性在此兩年齡層人數皆多於女性,而在其他年齡層方面,男女無甚差異。由圖 6-1 可進一步看出,核准來台定居的港澳居民當中,以定居滿 13-

1 如: 僑胞、僑胞定居、港澳定居、難胞、大陸難胞、兄弟姊妹在台設有戶籍者、1949 年之前結婚之大陸配偶、1950 年後結婚居大陸配偶、軍人、教員眷屬等。

表 6-1 1982-2003 年來台定居/居留港澳人士年齡、性別及身分交叉分析表

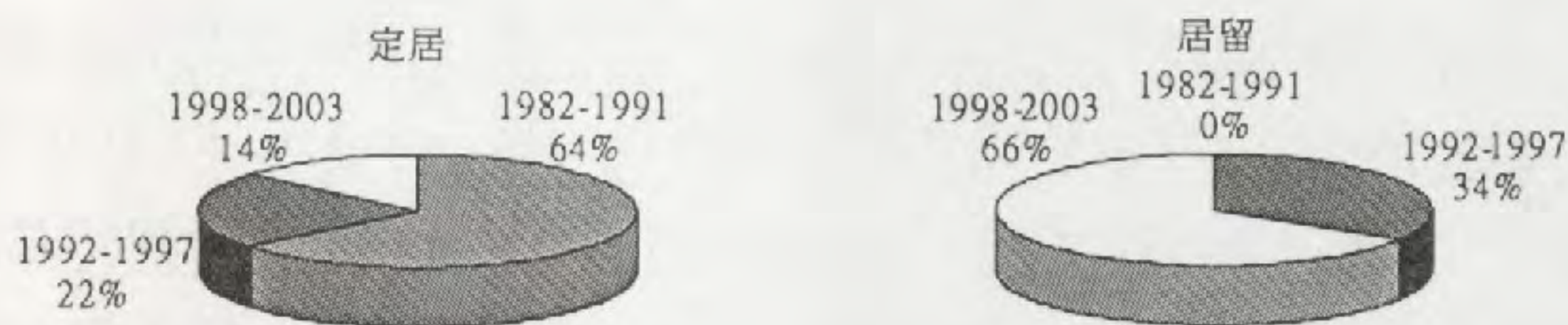
單位: 人, %

	男		女		總計		百分比	
	定居	居留	定居	居留	定居	居留	定居	居留
1-10 歲	938	39	883	17	1,821	56	4.88	0.64
11-20 歲	2,068	929	2,078	961	4,146	1,890	11.10	21.51
21-30 歲	1,778	2,565	1,997	2,034	3,775	4,599	10.11	52.34
31-40 歲	2,479	610	2,441	402	4,920	1,012	13.18	11.52
41-50 歲	5,882	378	3,592	255	9,474	633	25.37	7.20
51-60 歲	3,686	151	2,151	91	5,837	242	15.63	2.75
61-70 歲	1,715	72	1,168	88	2,883	160	7.72	1.82
71-80 歲	1,229	57	987	59	2,216	116	5.93	1.32
81 歲以上	1,073	47	1,196	32	2,269	79	6.08	0.90
總計	20,848	4,848	16,493	3,939	37,341	8,787	100.00	100.00
百分比	55.83	55.17	44.17	44.83	100.00	100.00	—	—

資料來源: 本文整理自入出境管理局提供資料。

23 年 (即 1982-1991 年來台者) 最多, 佔了 64%; 定居滿 6-12 年 (即 1992-1997 年間來台者) 次之, 佔 22%; 定居不滿 6 年者最少 (1997 年回歸後至今)。

至於業已核准來台居留的 8,787 位港澳人士中, 以 21-30 歲的青年人 (佔 52.34%) 為最多; 其次為 41-50 歲者, 佔了 11.52% (見表 6-1)。就性別言, 男性略多於女性, 唯各年齡層性別分佈相當平均。而身分方面, 則以「港澳居留」及「僑生長期居留」兩類最多。



資料來源: 本文整理自入出境管理局提供資料。

圖 6-1 1982-2003 年核准來台定居及居留之港澳人士來台時間分佈圖

或許基於近年來港澳人士來台多半屬短期居留,且大多為來台就學學生,真正申請定居者為數並不多之事實,來台居留之港澳人數歷年變化趨勢有別於定居者。如圖 6-1 所示,居留時間在 1-6 年之內者佔 66%,居留時間在 7-12 年間者佔 34%,13-23 年者僅佔 0.35%。

2. 來台就業人士部分

1997、1999 之後來台工作之港澳居民依法需向業務主管機關申請聘僱許可始得入境合法從事工作。高階白領部分之業務主管機關為「經濟部投資審議委員會」,準用「就業服務法」外國人之聘僱與管理辦法。其他具備「華僑身分證明書」的港澳居民(包含白領與藍領工作人員)之業務主管機關為「行政院勞委會職訓局」。唯自 2004 年 1 月 15 日起,依「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」與「外國人從事『就業服務法』第 46 條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準」兩項新頒布法令,所有港澳居民聘僱許可均已改由單一窗口——勞委會承辦。

經分別整理分析投審會與勞委會有關在台工作港澳居民資料,²由勞委會提供之「獲准在台工作港澳居民名單」中發現,自1997年迄2003年底止,共有7,026位申請過工作證,其中自行(同時具備華僑證及居留證者)向勞委會提出申請者有863位,由雇主向勞委會提申請者有6,163位。按國籍別分,澳門申請人數(佔79.53%)明顯多於香港(見表6-2),且首次申請工作證的高峰期出現在澳門回歸之次年——2000年(單是2000一年澳門居民申請工作證的比例即達全部申請工作證人數的84.77%,其中又以男性居多。)(見圖6-2)。此現象據悉係因1999澳門回歸後,原本免工作證即可在台工作的澳門居民,必須申請工作證始得繼續留台工作,故瞬時間湧現出大批申請人潮。之後3年才第一次申請來台工作之澳門居民則較零星。

進一步分析工作證到期日可知,港澳居民來台工作人數正大量減少中。在7,026位申請人當中,有3,070位的工作證已於2002年12月31日到期,有5,416位的工作證於2003年12月31日已到期,另有5,527位之工作證於2004年3月1日到期,至2004年3月1日止,工作證效期尚未屆滿者僅餘1,499位。換言之,若無逾期停留與重提申請者,迄今仍在台工作並領有工作證之港澳居民應不超過2,000人,而過去曾申請過工作證者中,40%以上已不在台灣工作了。

2 在台工作港澳居民可分為白領與藍領兩類。其中白領包括技師、餐飲從業人員、業務員、一般雇員、經理人員、服務業、規劃設計人員、助理、演藝人員、美髮師、工程師、園藝人員、自由業、分析師、研發人員、醫護業、營建商、創意人員、商、傳教人員及技師等21行業。藍領工作則包含一般工人、建築工及維修操作機械工等3行業。

表 6-2 1997-2003 年獲准在台工作港澳居民性別、
國籍及年齡交叉統計

單位: 人

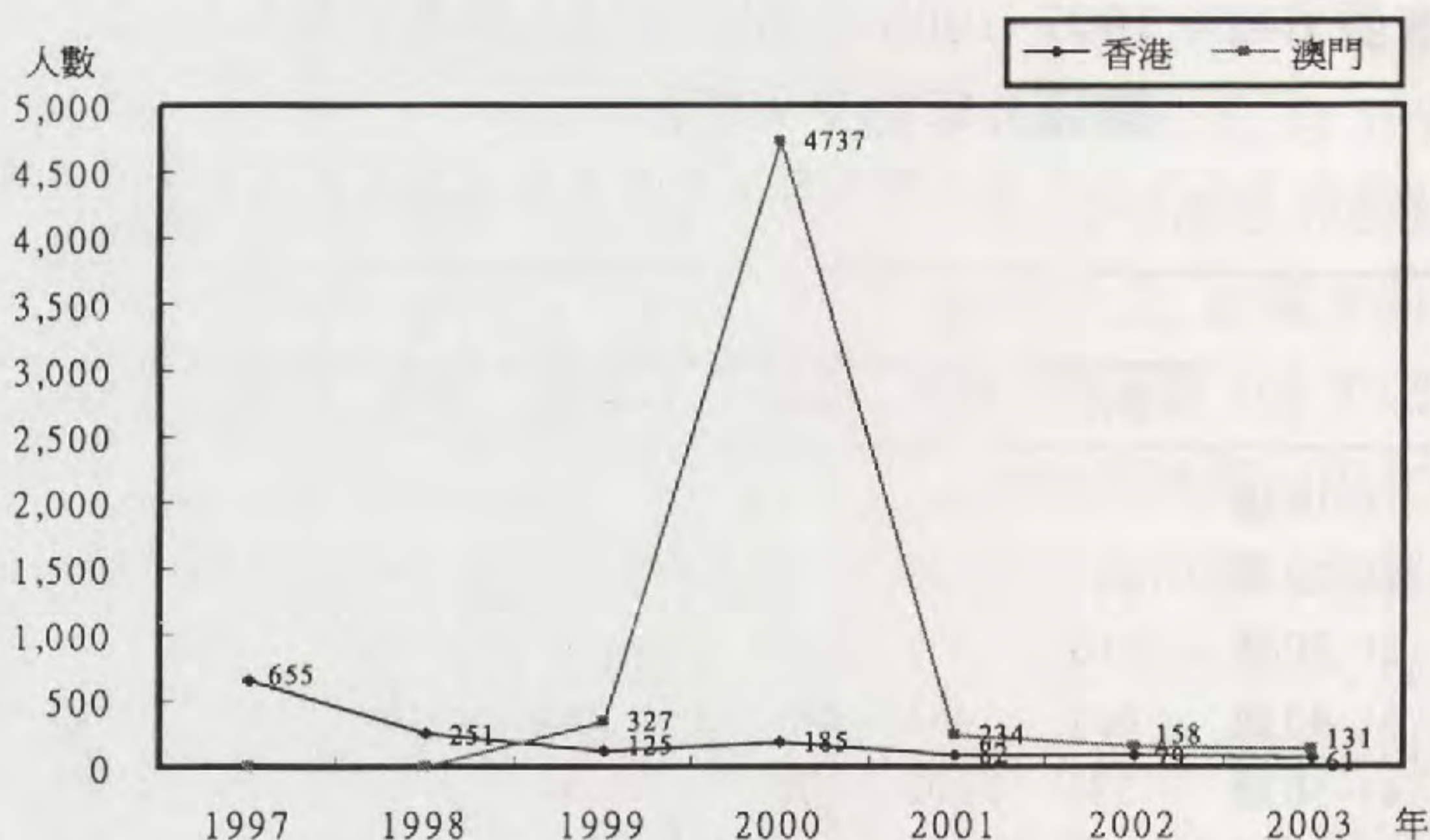
	男			女			總計
	香港	澳門	小計	香港	澳門	小計	
1-10 歲	1	—	1	—	—	—	1
11-20 歲	—	7	7	—	4	4	11
21-30 歲	160	365	525	67	134	201	726
31-40 歲	601	462	1,063	93	160	253	1,316
41-50 歲	331	2,402	2,733	42	693	735	3,468
51-60 歲	103	994	1,097	13	273	286	1,383
61-70 歲	19	78	97	3	13	16	113
71-80 歲	5	3	8	—	—	—	8
總計	1,220	4,311	5,531	218	1,277	1,495	7,026

註: 1-10 歲及 11-20 歲兩年齡組出現少許來台工作人數, 推估應係原始資料登錄有誤所致。

資料來源: 本文整理自勞委會提供資料。

再以工作地區來看, 除了 863 位自行申請聘僱許可者之工作地區不詳外, 藍、白領港澳居民皆以在北部地區 (台北、基隆、桃園、新竹) 工作者居多, 共計 5,426 位, 佔 88% (5,426/6,163); 次為在中部地區 (台中、苗栗、雲林、彰化) 工作者, 共 449 位, 佔 7.28% (449/6,163)。

而就從事工作性質言, 港澳兩地間也有差異。以香港居民言, 白領就業人口 (720 位) 高於藍領就業人口 (318 位); 反之, 澳門來台



資料來源：本文整理自勞委會提供資料。

圖 6-2 1997-2003 年獲准在台工作之港澳居民首次申請工作證時間趨勢變化圖 — 依國籍區分

之藍領就業人口 (4,397 位) 則遠高於白領就業人口 (728 位)。這顯示香港與澳門居民在我政府入出境類別劃分上雖同屬一類，然進入台灣後實際所從事的工作性質卻不盡相同 (見表 6-3)。

經濟部投審會提供的資料似亦與上述分析發現吻合，即自 1999 年起至 2003 年底止，向投審會申請聘僱許可之港澳高階專業人士亦以香港居民佔絕大多數。在全數 258 位申請者中，香港居民即佔了 255 位，僅 3 位為澳門人。若以職級觀之，任管理職者略多於非管理職者，交叉分析國籍與職稱後可知，在僅有的 3 位澳門申請者中，有 2 位屬非管理職級，顯示澳門居民雖有以專業人士身分申請聘僱許可者，唯仍多係專業技術人才，不像香港居民，非但在專

表 6-3 1997-2003 年獲准在台工作之港澳居民
工作性質、首次申請時間及國籍交叉分
析表 — 由雇主提申請者

單位: 人

工作性質	首次申請 工作證時間	國籍		總計
		香港	澳門	
白領	1997	351	0	351
	1998	146	0	146
	1999	57	41	98
	2000	74	530	604
	2001	34	70	104
	2002	31	39	70
	2003	27	48	75
	小計	720	728	1,448
藍領	1997	163	0	163
	1998	60	0	60
	1999	15	232	247
	2000	54	3,974	4,028
	2001	9	112	121
	2002	11	54	65
	2003	6	24	30
	不詳	0	1	1
	小計	318	4,397	4,715
總計		1,038	5,125	6,163

資料來源: 本文整理自勞委會提供資料。

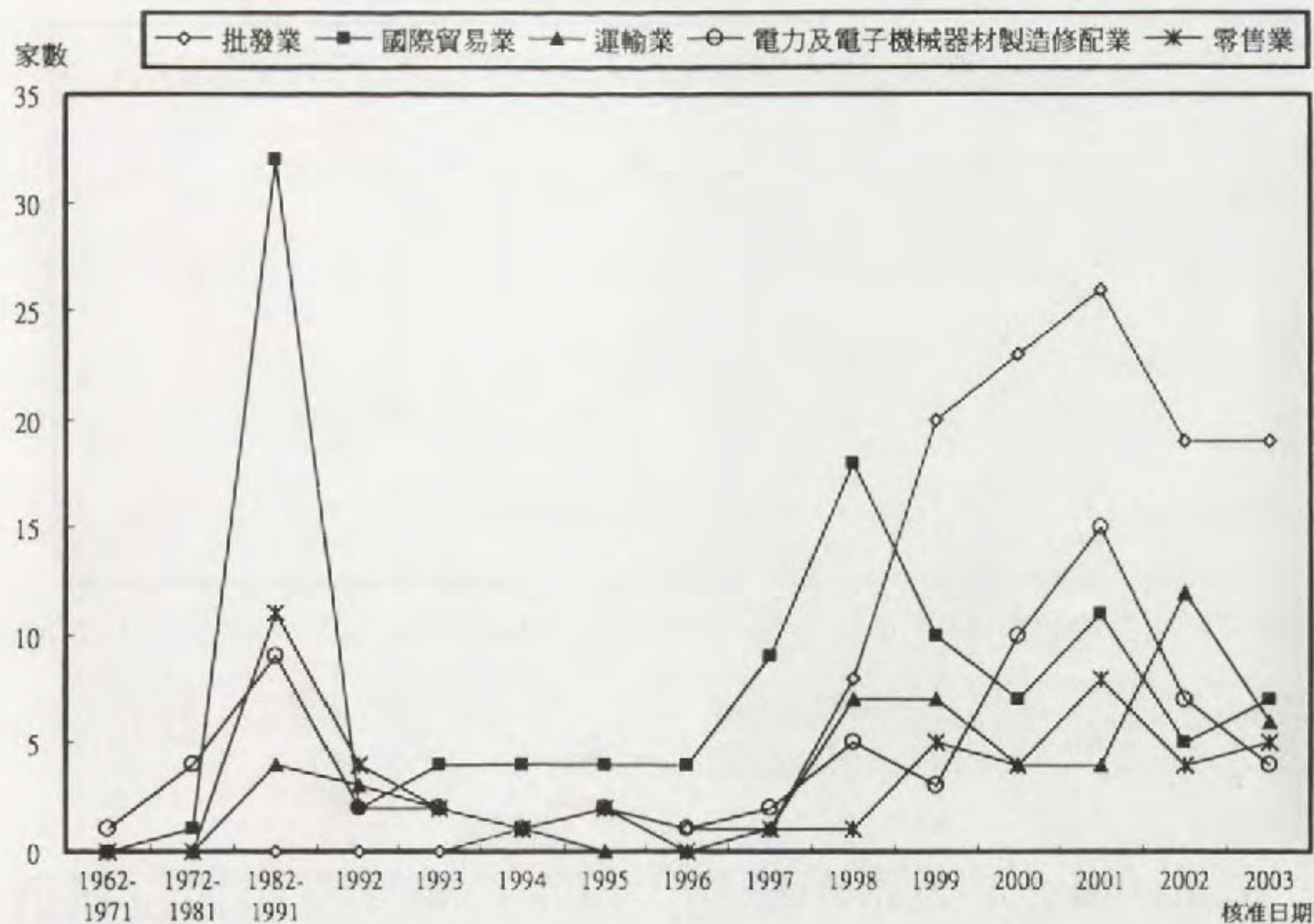
業人力數量上勝出，亦多屬管理階層人力。此外，專業港澳居民批准來台時間以 2002 及 2003 年為最多，且首次聘僱者遠多於續聘者，判斷係因愈來愈多的來台港澳高階工作者，因無華僑證而需以外國人身分向投審會提出工作證申請所致。

總之，來台就業之港澳居民以藍領、從事建築業的 41-50 歲澳門男性為主，其次是藍領、從事其他勞動工作的 41-50 歲澳門女性。而專業白領人士幾乎皆為香港籍居民的天下，且居管理階層的比例遠高於澳門居民。唯不論白領或藍領，來台港澳居民的工作地區皆以北部居多。

3. 來台投資人士部分

經濟部投審會提供之港澳商資料顯示自 1953 年至 2003 年底止，共有 730 家香港及澳門商申請來台投資，其中香港商有 718 家，佔 98.4%，澳門商有 12 家，僅佔 1.6%。若以登記業別區分，前五大行業依序為批發業、國際貿易業、電力及電子機械器材業、運輸業以及零售業。可見港商來台投資仍以批發業、國際貿易業等營業項目為主；批發業者如台灣正官庄高麗蔘股份有限公司（香港商韓國人蔘公社香港有限公司），國際貿易業者如台灣佐丹奴有限公司（香港佐丹奴有限公司）。

值得注意的是，經交叉分析各投資商獲准來台投資時間，發現近年來（1998-2003 年）國際貿易投資家數有逐年下降趨勢（見圖 6-3），而電力及電子機械器材製造修配業、批發業卻有逐年增加趨勢。這顯示香港對台投資行業與全球/區域產業分工關係密切。而澳門對台之投資不但規模與金額均較小，且多半集中於較不受景氣影



資料來源: 本文整理自投審會提供資料。

圖 6-3 來台投資港澳商前五大投資行業變化趨勢

響之小本經營的餐飲行業。

綜合審視港澳居民來台「就業」和「投資」特性間之差異可知，來台香港人和澳門人可說分屬兩個不同的社會階層，彼此的生活型態也不盡相同，絕大多數香港人與澳門人間似亦乏密切的互動關係。

4. 來台就學人士部分

自 1997、1999 後，香港、澳門「僑生」改稱為「香港生」及「澳門生」而不再以「僑生」稱呼，且隨相關政策之轉變，近年來在台港澳生確有逐年下降之趨勢（見圖 6-4）。若將香港生與澳門生區分開



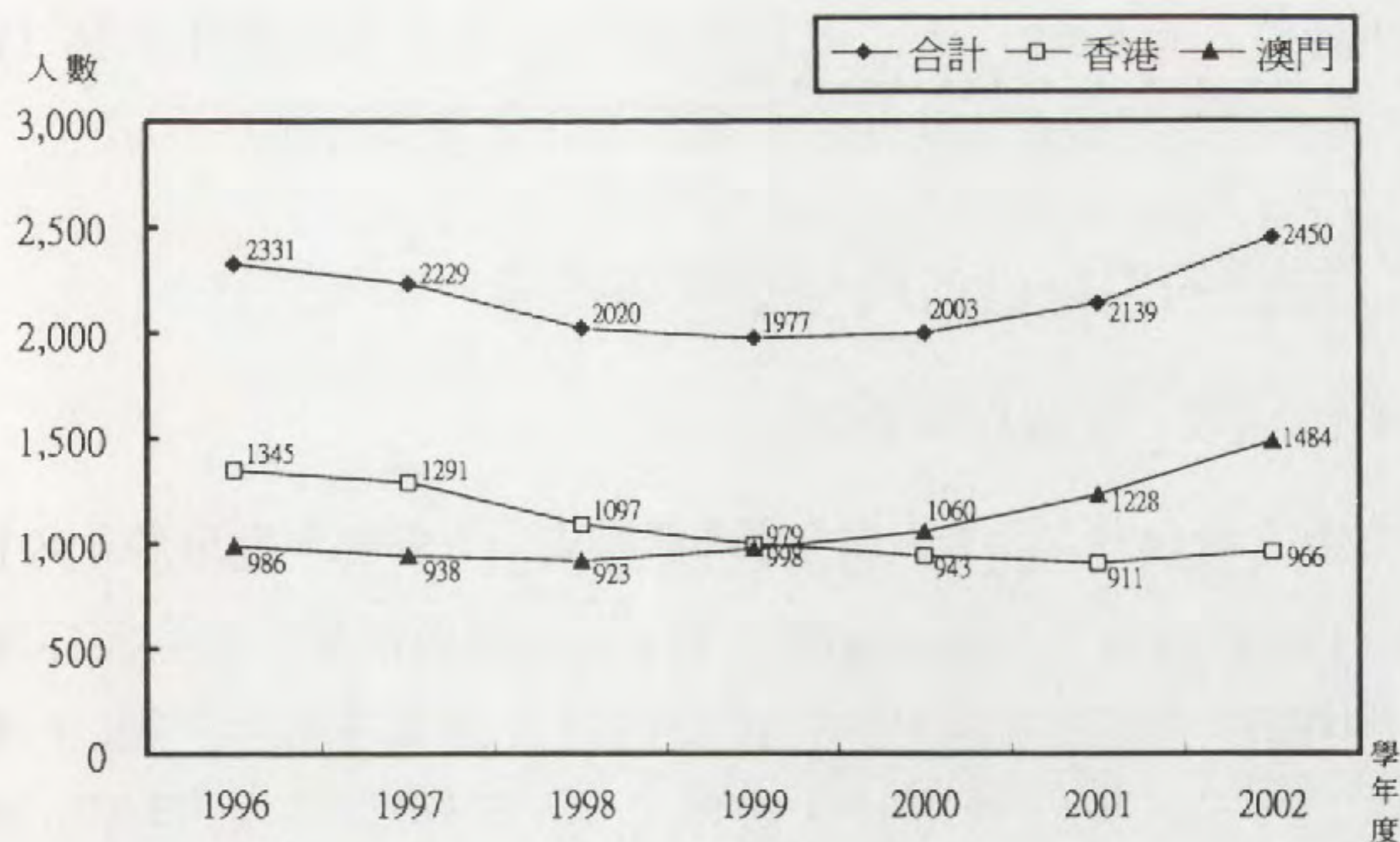
資料來源：本文整理自教育部統計處（2003）。

圖 6-4 1982-2001 學年度大專院校港澳畢業僑生統計

來看，除澳門生因政府大力招生而於近三年略呈上升外，來台就學之香港生人數有明顯下降趨勢（見圖 6-5）。

另教育部資料顯示，2002 學年度港澳生中有 30.33% 曾就讀僑大，且這些學生在大學生活適應上普遍較未讀過僑大者佳。至於就讀公、私立大專院校的比例，以 2002 學年度資料為例，澳門生就讀公立學校比例遠高於私立；反之，香港生就讀私立大學人數則高於公立大學。據悉係因近年來澳門生在珠海會考的表現優於香港生，按考試成績分發學校的結果增加了優秀澳門生進入公立大學的機會。

由於早年來台升學的港澳僑生中，不少在畢業後留台發展，故任職於各級學校者亦不少。其中出國深造後再入台者，以任教於公立大專院校為主，職級以教授居多；至於高中職以下之教師分布則



資料來源: 本文整理自教育部統計處 (2003)。

圖 6-5 1996-2002 學年度大專院校在學香港生及澳門生
人數變化趨勢圖

仍較集中於北部。

5. 小結

整體而言，港澳居民來台定居、居留、就業、投資、就學等之趨勢深受歷史事件（如 1990 年移民潮）、我政府政策以及兩岸勢力消長等因素的影響。隨各類港澳居民來台管道之趨嚴，近年來申請來台定居人口已較申請居留者明顯減少、申請工作人數亦較過去台灣經濟發展高峰時期降低。本文研究對象係針對以定居、居留及申請工作證等方式長期留台或頻繁往返三地間之港澳居民，母群涵蓋範

圍估計應約有 52,291 人,³ 唯需強調的是, 此一數字並未包括 1981 年以前來台, 其確實人數現今已難考之港澳居民 (圖 6-6)。⁴

(二) 港澳居民來台各項相關規範摘述

1. 來台定居、居留相關規定

港澳居民來台定居、居留「從嚴設限」的政策主軸早於 1991 年 6 月 1 日起實施的「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」中即作了明確規定 (中央日報, 1991)。即凡在台無戶籍, 申請來台短期停留者, 停留期間為 3 個月, 必要時得延期一次, 且停留期滿即應離境, 不得申請戶籍登記。至於申請長期居留者則只限具: (1) 有直系血親或配偶在台設有戶籍者; (2) 參加僑社工作, 對僑務有具體貢獻之忠貞僑胞; 或 (3) 在台有 3,000 萬元以上之投資等三條件者。

因海外華僑的反彈, 陸委會於同 (1991) 年 8 月放寬前述要點中來台設籍規定, 允許除直系血親與配偶之外, 凡兄弟姊妹在台者也可申請來台設籍定居, 且以投資名義申請設籍之金額也由原規定之 3,000 萬降為 1,000 萬元, 此外並增加了文化、科技、教育等專業人士來台定居之新規定。1993 年在海外華僑壓力下, 政府再次檢討

3 定居 37,341+ 居留 8,787+ 工作證 7,341 (勞委會 7,026+ 投審會 315) — 領有工作證及居留證者 1,178 (自行向勞委會申請工作證 863+ 向投審會申請工作證 315) = 52,291 (人)。

4 1997、1999 前港澳人士取得台灣地區定居權相對容易, 唯經境管局專家告知不少持有中華民國身份證之港澳居民並未實際定居台灣。故若扣除可能存在之空戶現象, 港澳實際定居台灣人數應較預估為低。

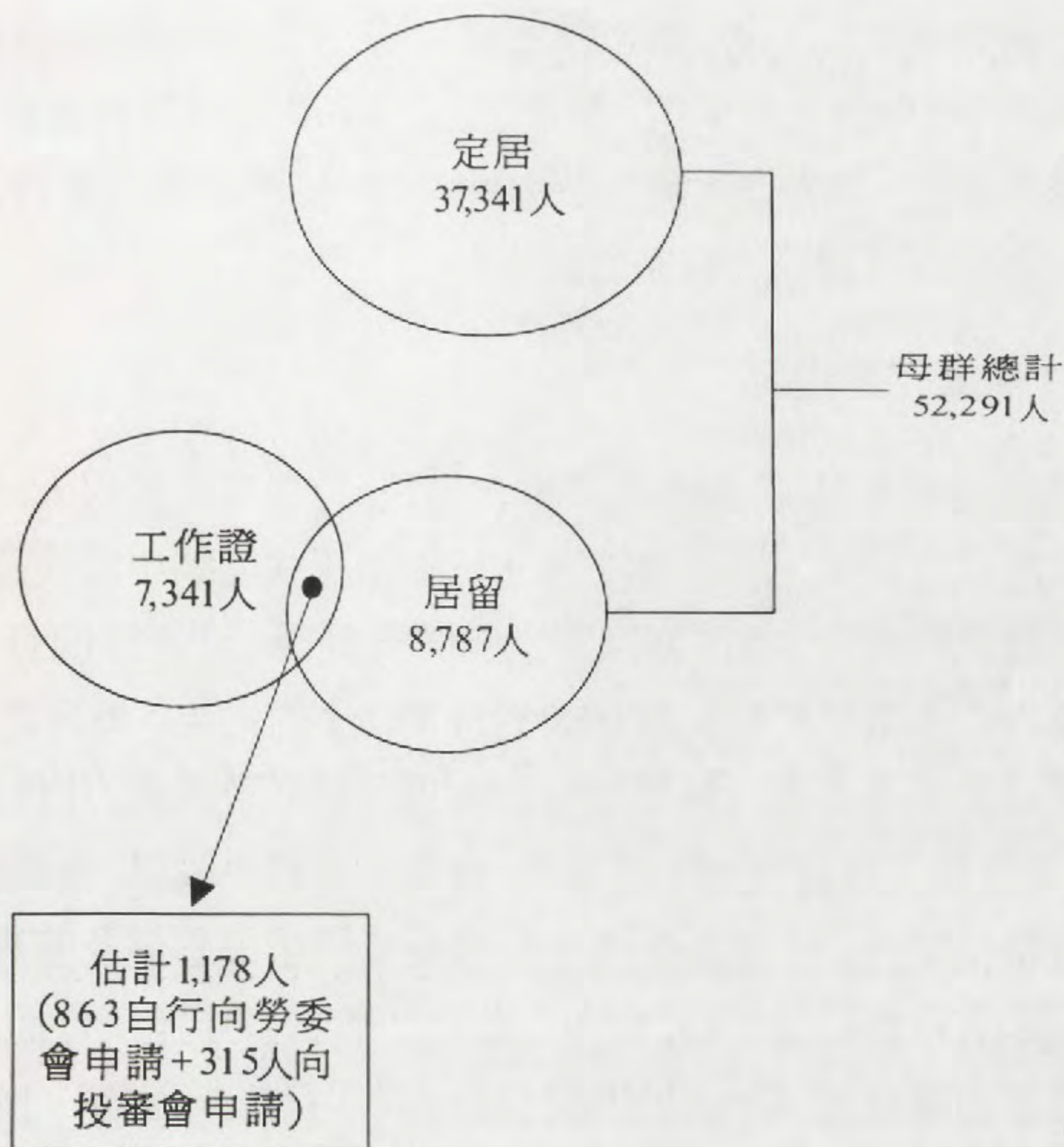


圖 6-6 自 1981.1.1 至 2003.12.31 止經各管道來台港澳居民人數估計圖

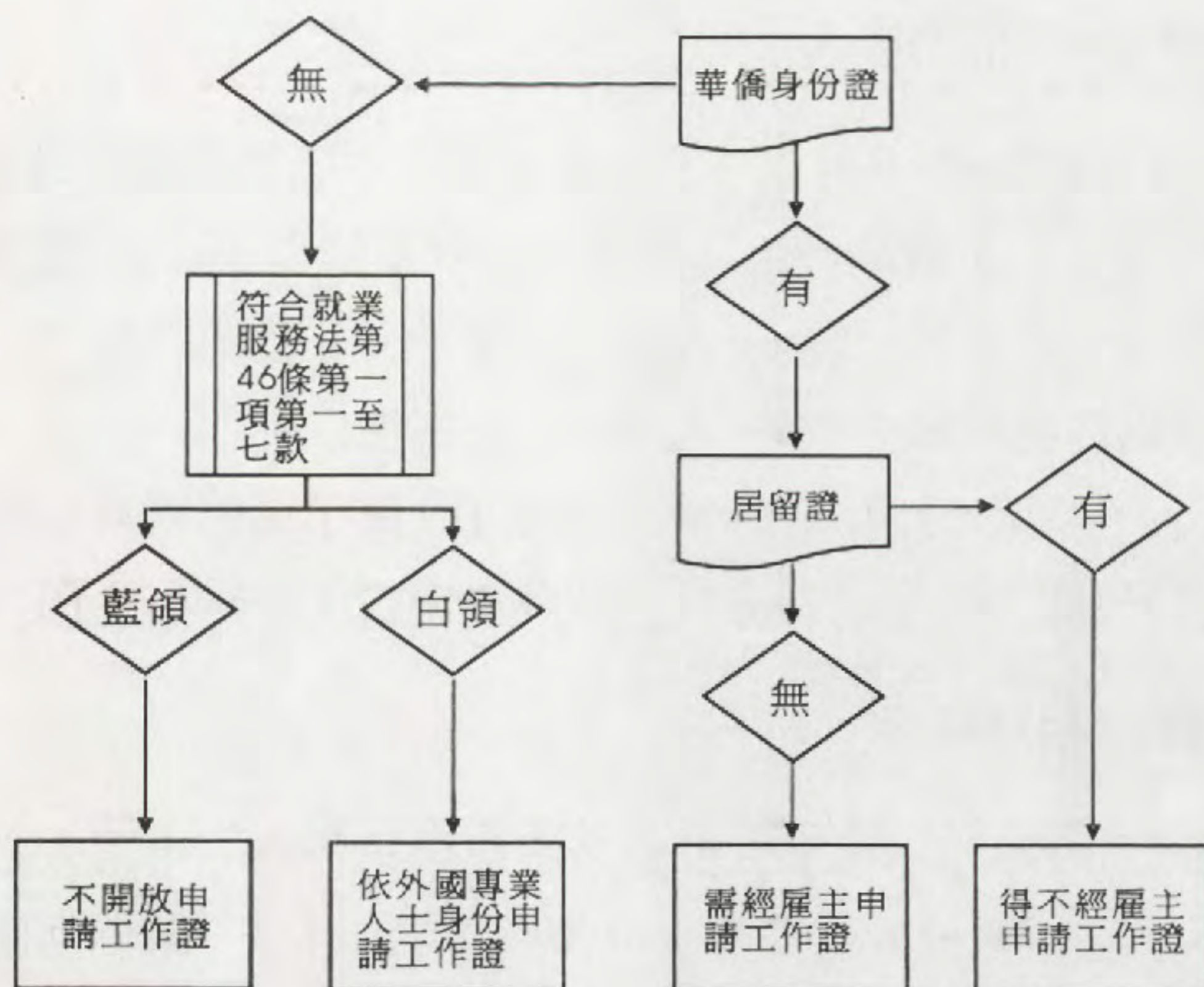
並修訂國外及港澳地區人民來台設籍定居規定，將「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」更名為「國人入境停留居留及定居許可辦法」(中國時報, 1993)，該辦法增列：(1) 在國外執教、研究新興學術或具有特殊技術與經驗，而所學確為台灣地區所亟需或短期不易培育，經中央目的事業主管機關延聘回國者；(2) 僑生回僑

居地服務滿兩年以上者，得申請在台居留，經許可居留並連續居留滿 1 年，即可申請在台定居。簡言之，在 1997 年我政府確立「香港澳門關係條例」為港澳地區居民適用法律前，港澳居民來台入出境相關規定至此可謂已大致完備。

2. 來台就業相關規定

港澳回歸大陸前，來台就業港澳居民，待遇等同於國人，無須申請工作證即可就業。1997 年 7 月 1 日香港正式回歸中國後，來台工作港澳居民則需受「香港澳門關係條例」（簡稱「港澳條例」）及「取得華僑身分香港澳門居民聘僱及管理辦法」的約束。換言之，來台工作港澳居民須視其有無華僑身分證明而有不同處遇；凡具華僑身分者，可由雇主申請在台工作許可，且工作項目不設限，並免繳就業安定費及保證金。（「取得華僑身分香港澳門居民聘僱及管理辦法」（第 5 條））若兼具居留證，則可自行向主管機關申請工作證。唯對未取得華僑身分者，則一律視同外國人，準用「就業服務法」第五章至第七章外國人之聘僱、管理及處罰之規定，仍可來台工作，然規定較嚴，也即須以「外國人」身分來台。基於 1997、1999 之後，港澳地區居民即不得再向僑委會申請華僑身分證明之事實，彼等來台工作之相關規範有明顯趨嚴之勢。

前已述及港澳回歸前，來台工作之港澳居民係比照國人待遇，在台工作無需工作證；回歸後則需申請工作證始可在台合法工作，若同時具有華僑身分及居留證者，可自行向事業主管機關申請工作證，然若只具其中一種身分者（多為只具有華僑身分），則需由雇主向事業主管機關提出申請，若不具備華僑身分證明書之白領工作者，只



資料來源: 本文整理自相關法規。

圖 6-7 現階段港澳居民工作證申請流程圖

能在符合「就業服務法」之「外國人聘僱及管理」規定條件下以「外國人」之身分向勞委會申請工作證(見圖 6-7)。⁵ 據了解, 儘管如此, 港澳居民之就業規定大體上仍較外籍人士相關規定寬鬆, 尤其是藍領外勞。後者不但有工作時間的嚴格限制, 且僅能於境外招募, 而港澳居民則可於境內招募且幾乎沒有工作時間上的限制。

5 自 2004 年 1 月 15 日起改由勞委會單一窗口辦理。

3. 來台升學相關規定

1994 年起港澳僑生身分證的停發可謂一影響深遠的政策。此一舉措係為貫徹不鼓勵僑生畢業後留台就業的作法。「回國僑生戶籍登記辦法」此後即行廢止，而改為一體適用「就業服務法」，僑生在台就學期間的戶籍亦改以「居留證」方式加以管理。

此外，港澳回歸前，政府為吸引海外華僑子弟回國升學曾給予僑生回國升學的加分優待，亦經立法院決議自 1995 年起予以取消。

4. 來台投資相關規定

1997、1999 年後，來台投資之港澳居民係依照申請人之身分而有不同規範，對已取得華僑身分證明書者，係依「華僑回國投資條例」辦理，若未取得華僑身分證明書者，則準用「外國人」投資條例辦理。兩者在投資規定上似並無太大區別。1997 年 6 月 30 日「香港澳門居民進入台灣地區及居留定居許可辦法」頒布後，相關規定較先前更為寬鬆，如以「投資」名義申請來台者之門檻由先前的 1,000 萬元已再降至 500 萬元。2003 年 10 月 29 日「香港澳門關係條例」第 41-1 條條文增訂之後，更進一步放寬了具大陸持控資本之香港澳門公司進入台灣從事投資行為的限制。⁶

5. 兵役相關規定

至於兵役方面，港澳回歸後，在台設籍之港澳役齡男子原則上

6 大陸地區人民、法人、團體或其他機構於香港或澳門投資之公司，有台灣地區與大陸地區人民關係條例第 73 條所定情形者，得適用同條例關於在台投資及稅捐之相關規定。

應依據「徵兵規則」，於戶籍登記翌日起，屆滿一年後辦理徵兵，徵集服役，唯對原具僑民身分者，仍可繼續沿用「歸化我國國籍者及歸國僑民服役辦法」之規定；也即只要未連續居住滿1年，或居住滿4個月未達3次以上，或未曾有2年內累積居住逾183日，即可不必服兵役。根據境管局的統計，自1999年5月21日至2000年5月21日止，曾以僑民役男身分出境之港澳居民，共計3,269人（香港2,463人，澳門775人），其中只有6人服過兵役，佔0.1%。⁷

表6-4與附表6-1分別臚列我政府在港澳移民相關規定方面之歷史沿革與現行各項規定/措施重點。

6. 小結

比較1997、1999港澳回歸前後，港澳居民於入出境、定居、居留等相關規定，除由原適用之「國家安全法」、「台灣地區入出境管理作業規定」及「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」改為「香港澳門關係條例」、「香港澳門居民進入台灣地區及居留定居許可辦法」加以規範外，實質差別並不大。而以「投資」名義取得居留身分之投資門檻只需500萬而非1,000萬元的規定更較一般華僑人士寬鬆。唯以往港澳居民在取得居留權後可比照華僑待遇，逾期停留只需補證即可，回歸後逾期停留一經查獲者，則與來台大陸地區人民一樣，將遭「強制出境」，只不過在實務上往往採取較寬鬆之「自行離境」作法，即規定雖變嚴，操作上卻仍較來台大陸人士的「強迫離境」處遇寬鬆。

7 按移民法規定，自1999年5月21日起，役男須至境管局辦理登記。

表 6-4 港澳相關法令歷史沿革表

時間	事件
1991.6.1	頒布「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」。
1991.8.27	放寬來台設籍定居限制, 有兄弟姊妹在台者亦可申請定居, 投資申請限制由 3,000 萬元降至 1,000 萬元。
1993	「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」更名為「國人入境停留居留及定居許可辦法」, 並增列可申請來台居留定居之規定。
1994	停發港澳僑生身分證。
1996-1997	確立「香港澳門關係條例」為港澳地區居民適用法律, 來台工作應按「取得華僑身分香港澳門居民聘僱及管理辦法」及「就業服務法」相關規定辦理。
2002.11.27	通過「華僑身分證明條例」, 排除大陸地區人民、港澳居民之適用資格。

資料來源: 本文整理。

綜合言之, 來台港澳居民的居留、定居、投資、工作、升學等各項處遇, 關鍵似在於是否已取得「華僑身分證明書」。根據「香港澳門關係條例」第 4 條第三項規定, 「... 香港或澳門居民, 如於香港或澳門分別於英國或葡萄牙結束其治理前, 取得華僑身分者及其符合中華民國國籍取得要件之配偶及子女, 在本條例實施前之既有權益, 應予以維護。」基於該項規定, 曾取得華僑身分證明之港澳居民的優惠待遇於回歸後方得以延續。唯對於諸多未及於 1997、1999 前申請華僑身分證明者, 恐將因工作、投資、就業、兵役、升學等各方面新的規定而難以來台生活。不過, 本文深度訪談過程中亦發現,

部分受訪者認為即使已取得華僑身分證明，政府也未必能充分保障其權益，少數受訪者更直指政府相關部門於港澳有關規定方面解釋的不一，可能也是造成執行上出現偏差的主因。

三、來台港澳人士生活境遇分析

針對 100 位居台港澳人士的深度訪談案例分析顯示，在來自香港者中，男性多於女性；而來自澳門者之男女比例相當。就年齡層言，總體上以介於 41-50 歲間者人數最多，其次為 31-40 歲間者；或許因近年來澳門來台升學人數增加，故 21-30 歲年齡層之澳門人士比例高於香港；51 歲以上之香港人則略多於澳門人。另已婚者明顯高於未婚者，且港人中相當比例之婚配對象為台灣本地人士，而澳門來台者之配偶則不少係來自港澳或中國內地者。教育程度方面，大專學歷者所佔比例最高；唯總的看來，來台港人的教育程度普遍高於澳門人。這或許也正是何以來台港人從事白領工作較多，而來台澳門人士從事藍領工作較眾的緣故。此外，由於語言上的隔閡，來台港澳人士絕大多數居住於北部，然不少祖籍福建、熟諳閩南語之澳門人似更具往中、南部發展條件。目前半數以上來台港澳人士已取得定居身分，另各有二成左右具居留身分或持有工作證。大致看來，港人具定居與居留資格者較澳門人士多；而澳門人中以持有工作證身分留台者最為普遍，未具工作證而留台者為數亦不少。來台時間之不同會影響港澳居民在台之合法身分類屬。一般來台 11-20 年、21-30 年及 31 年以上者大多均已取得定居身分，來台 1-10

年者則以持領工作證者居多。

(一) 來台目的與對「港澳條例」相關規定感受

歸納港澳人士來台的目的，除升學外，主要還包括工作、投資和依親。實際上，在港澳回歸大陸前，愈早來到台灣的港澳居民，基本上被認定為華僑與同胞，享有與台灣本地人無異之待遇。對早期來台升學的港澳僑生，來台後政府即刻核發中華民國身分證，畢業後有不少人留台發展，於此落地生根。唯自港澳回歸後，港澳人士來台升學、投資、依親、工作等即悉依「港澳條例」之規定辦理。唯本研究發現近七成的港澳來台受訪人士並不清楚該條例之各項相關規定；而在明瞭各項相關規定者中，也只有一成表示「相當清楚」各項規定，另二成僅「約略瞭解」。

1. 身分之取得

接受訪談的來台高階白領港澳人士，尤其是跨國公司派駐台灣的主管或投資者，或許因為大多已具有多重身分證件/護照，心態上較持「客卿」想法，覺得有沒有本地身分證都無所謂。一位跨國保險公司的高階主管即半開玩笑似地表示：

「我每年在此都算是納稅大戶，來台灣也十多年了，但迄今還沒有中華民國的身分證。」

另一位跨國銀行的總裁，由全球化的角度，語重心長地指出：

「台灣若想要國際人才來此，很多觀念與作法都必須鬆

綁，像是我的薪水直接由美國方面撥付，要匯到這兒還要打一堆報告。」

2. 兵役規定

不少受訪的受薪階級白領港澳專業人士針對兵役（役男）年齡由 30 歲延長至 45 歲的規定似難以苟同。其中持有其他身分證件者（如 BNO — 英國海外僑民、美、加護照等）雖較不在意是否領有本地身分證，唯對每四個月即需出境一趟所帶來的困擾仍不免會有微詞。而絕大部分來自澳門的藍領工作者，因多半已逾兵役年齡且往往以觀光名義入台，每隔三個月或半年進出台灣一趟，故較無兵役方面的困擾。

3. 藍領工作者的心聲

至於藍領工作者方面，早期來台者雖大多已領有中華民國身分證，工作和生活也均已融入本地，唯眼見 1997、1999 後，此地對港澳來台者的一些新規定，多少也發出了不平之鳴。其中一些半技術性工作者，如主廚、美髮師、金飾加工者，回想當年來台時不少曾被重金禮聘過來，當時的工作條件與待遇均優於當下，許多雇主還「包吃包住」，遂不免有此心聲：

「我們雖來自港澳，但是對台灣的發展絕對是有貢獻的，我們在這裡訓練了不少通過考試拿到證書的廚師、美髮師、和金飾加工師傅。政策法規怎麼可以說變就變呢！」

而由澳門來台打工者的際遇，在「港澳條例」實施後可謂最爲不幸：

「我們由大陸內地移民到澳門，對共產黨本來就沒存什麼好印象，不想年齡較大，在澳門謀生不易，尤其澳門就業機會有限又面臨來自大陸內地新一波移民更低廉工資的競爭，只有拋妻棄子來到目前工資仍比澳門高 1/3 的台灣打工，那裡會想到，這幾年台灣景氣變差，營造和製造業的發展都不好，法規又多了許多限制，看來再這樣下去，將來會來台灣的港澳工人勢必日益減少！」

4. 升學規定改變所引起之衝擊

以來台升學的港澳居民爲例，回歸前我政府持較歡迎態度，在入學要求、獎助學金的提供和畢業後留台發展等諸多方面的規定均採取較寬鬆處遇。然「港澳條例」施行後，來台升學規範趨嚴，教育部雖訂有一更優厚的獎學金辦法卻因門檻過高迄今尙難落實；⁸ 加之大陸的磁吸效應，近年來香港來台學生已明顯減少。⁹ 澳門因高等

8 據「教育部獎勵海外優秀華裔學生回國就讀大學校院獎學金核發試辦規定」，凡港澳地區學生於海外聯招會第一、二、三各類組分發總成績前三名且符合以下條件之一者，在第一學年註冊入學時即核發新台幣 12 萬元獎學金：(1) 海外聯招會於當地測驗之平均總成績達 90 分以上；(2) 香港地區 A level 考試五科成績等第均爲 A。在學期間（應屆畢業生除外）每學期修習 9 學分以上，學業總成績在全班最高百分之十以前，每學年核發 10 萬元獎學金。若前一學年成績未達標準者不得申請，但成績再達標準者，得再申請。

9 作者深悉影響來台升學香港生人數減少的因素包括了香港本身大學數量的增加、不太認可台灣的學位、大陸提供優渥獎學金暨畢業後就業出路，而非僅我政府趨嚴的政策一端。

學府有限、加以政府鼓勵，來台升學者反有增加。不過，相關僑教政策的改變確實已引起了部分港澳來台人士的關心甚或抱怨。

「台灣的僑生政策是從鼓勵到中立到排斥，一來學費愈來愈高，二來台灣房租也愈來愈貴，三來台灣人把『僑胞』當外人。」

他們當中相當比例者亦表達了對僑生教育政策的看法：

「當時政府鼓勵僑生回國讀書的政策是對的，這些人現在回僑居地都是中堅份子。而目前的政府 10 年、20 年後就會嘗到現在政策的惡果。」

(二) 在台生活適應

1. 肯定台灣之處

不論是來自香港或澳門，「自由民主」的氛圍是受訪者公認為台灣現階段較港澳地區優異之處，也是最受他們肯定的地方。此外，濃郁的人情味和多元的文化生活也頗令港澳來台人士欣賞。對港人而言，台灣較大/寬敞的住居空間與活動範圍更是他們欽羨而願意長居此地的主要原因之一。對藍領工作者言，如前述，早期來台港人中不乏受邀來此培訓半技術工人的主廚、美髮師、金飾加工者，「高薪」係他們受到吸引的主因。至於對澳門來台者言，至今為止本地較澳門高 1/3 左右的薪水/工資是他們來台的最主要考量。

2. 社交網絡與社團組織

至於居台期間的社交網絡，大部分受訪者指出，他們並不刻意只和具港、澳背景者交往，且來台愈久者或因婚姻關係、或因工作需要，早已融入本地人生活圈中。不過，受訪者也不諱言，由於港澳居民大多不諳閩南語，加以近年來台灣強調「本土意識」所發展出來的「排外」情節，致使大部分的港澳居民來台後仍以定居北部較多。部分澳門居民因原籍福建，可以閩南語溝通，故較香港居民有可能前赴中、南部發展。

研究過程中，受訪港澳居民亦透露彼等一般社交接觸對象雖不特意限定為港澳居民，然不同身分或職業背景者，或基於聯絡情誼，或基於互通專業訊息，甚或基於權益之維護，極自然的會有不同的聚集場所。譬如，來台投資者或高階白領專業人士有自己定期/不定期之聯誼組織和活動（如企業家俱樂部）；從事金飾加工業者，據云每日晚餐時刻亦常聚集於市民大道與大安路交叉口旁之「快樂天地」；澳門來台打工者在遇到勞資糾紛、工資未能如期取得，申請工作證件困難甚或居無定所時則最常想到前往「港澳居民在台協會/愛國同心會」求助。此外，部分專業白領來台港澳居民也常經由港澳中學同學會之聚首，（如榮總醫生及不少國立大學教授們）聊慰鄉愁。不少受訪者特別強調，離開原鄉愈久，關心成分愈少，現在雖仍會留意港、澳地區動態，不過比較起來，似乎更關心台灣的發展。

3. 面臨問題

若依工作屬性之不同，將來台港澳人士區分為藍領與白領兩大

表 6-5 不同身份港澳來台人士遭遇問題整理

身分	遭遇問題	建議
藍領	1. 拿不到工資, 老闆惡性倒閉	無
	2. 沒有勞保或健保	(感到絕望, 認為政府不會插手)
	3. 工作傷害求助無門	增長效期至半年
	4. 3 個月出境一次效期太短	恢復舊規定
	5. 新規定駕照效期太短	加緊改善
	6. 申請工作證等程序繁複且公務人員態度差, 各單位說法又常不一致	
白領 (含投資者)	1. 拿不到身份證	放寬定居申請規定
	2. 個人不能買車 (雖可以公司名義購車)	修改規定
	3. 生活品質很差	改善
	4. 政府政策朝令夕改	應統一一致
	5. 男性兵役問題	能改最好, 但不抱希望, 以規避為對策

資料來源: 本文整理。

類, 歸納彼等來台後所遭遇的問題請見表 6-5。

比較而言, 香港來台居民從事白領工作者之比例遠高於來自澳門者; 然而, 不論白領或藍領的香港人, 由於中國經濟的崛起, 北上大陸求發展者日衆; 而澳門地區來台者, 受限於當地產業結構的過份單一化 (以博彩業為主), 也基於對大陸內地施為的不盡認同, 對在台灣新政策與經濟轉型下所受之衝擊感受尤深。事實上, 澳門來台者, 尤其藍領工作者中不乏於最近幾年才由內地移居至澳門, 在

自由地區居住滿 7 年後方申請來台工作者。訪談中對居留證、工作證申請手續繁瑣、執行機構法令解釋步調不一、部分本地雇主惡意積欠工資等均心生不滿。然緣於生活所需，除隱忍、不平外，似乎也別無他途，他們當中不少人為避開法令限制而因此淪為「合法入境、非法打工」的一群，靠著一些與本地若干雇主較長期建立起來的關係，繼續留台謀生。營建工地、大樓清潔工等本地人不願從事的 3K 行業便成為這批過海討生活者的主要經濟來源。其中不乏同時打二、三份工作者。比起前幾年，平均每月可拿十多萬的榮景，受訪的澳門勞工告以目前營造業每月工資大約僅三、四萬元左右；而清潔工則由最低工資 15,840 元起跳，勢必需兼作好幾份工作才能賺到 5 萬元上下的月收入，也才有條件寄錢給留在澳門的親人（夫/妻、子女、父母）。

(三) 與母社會的聯繫

絕大多數來自香港或澳門的受訪者在港、澳兩地仍有親人。他們當中，不少係每年春節必會回港、澳與親人相聚者。部分擔任教職的受訪人士，則較常藉寒、暑假期間返港、澳省親。另也有部分受訪者已在兩岸三/四地間發展出事業的某種網絡，由於往來台港澳間之交通費用並不高，時間也不長，加以親情的召喚，來台者與母社會的聯繫是很難以切斷的。

(四) 對台灣的整體觀感

無論是否熟悉「港澳條例」之各項規範暨目前居台身分，絕大

部分來台港澳人士對台灣的觀感可謂正負兼而有之。

1. 國家認同 vs. 國族認同

對來自香港的居民言，由於長期受英國統治的關係，多半對政治既不關心更不投入。不過也因為受外族的統治，在國家認同上特別強烈地認定自己是「中國人」（有別於英國人）的比例是非常非常高的。且大部分受訪的香港人士認為在香港幾乎沒有人去討論「國家認同」的問題，因為港人幾乎均認為自己是：

「『香港人』也是『中國人』。」

而對已取得中華民國身分證且已在台灣居住了二、三十年的港澳居民言，他們堅信自己「既是台灣人，也是中國人」的信念十分強烈。有受訪者甚至舉猶太人為例，強調一味突顯自身的不同，本質上就是一種「排外」；他更明白地表示：

「在這方面老共作的就比台灣高明，譬如他們不說『國語』，而強調『普通話』。」

論及認同問題，有受訪者頗感性地表示：

「中國好比是我的祖母，香港是我的生母，而台灣則是我的養母，名稱固然有別，情誼卻都難以割捨。」

另一受訪者則理性地指出：

「有時你自己認為認同什麼地方並不重要，是別人認為你認同哪裡更為重要。」

而也有憤怒的受訪者如此表示：

「再這樣下去，台灣可能成為全世界最排華的地方。」

「長此以往，對港澳居民言，來台是偶然、留台是插曲、離台是必然。」

來自澳門的受訪教授更明確地指出：

「我在這裡求學、工作、成家立業，我是台灣人的父親，你說我愛不愛台灣呢！」

2. 統獨意識

大多數受訪者並不認為台灣有獨立的本錢，或云保持現狀即為實際上的獨立。真正贊成立即統一者也並不多，而認為應維持現狀，30、50年後由後代子孫們決定是否要統一。倒是不少受訪者強調在區域經濟日趨重要的當兒，台灣應該學習好如何利用自身在大中華經濟圈的優勢，結合大陸的資源「借力使力」好好地發展，以免地位日趨「邊緣化」。一位擔任金融界高階主管的受訪者為此下了註腳：

「未來台灣無法拒絕成為東亞區域的一部份，即使公部門想往反向操作，也終將因民間力量的自發性動能而失敗。」

在全球化態勢下，一位受訪者更道出台灣未來應有的走向：

「美國的技術、台灣的人力、大陸的工廠。」

3. 再次移民意圖

來台的半技術工人除感受到日益增加同行間之競爭與景氣不佳、荷包變薄的壓力外，對台灣刻意強調「本土化」政策帶給社會諸多方面的影響均表達出不同程度的不安。在香港與台灣工資幾已無異，甚或前者還略高於本地的態勢下，已有不少人興起了「不如歸去」或北上「大陸」念頭。不過，無論是白領或藍領工作者均感受到隨年來台灣過份著重「意識型態」的結果所形成的一股日益強大的「排外心理」，與政治上大力推動「本土化」的施政作為和國家定位的模糊等，在在使得大部分原籍福建、廣東亦被歸類為「外省人」的來台港澳居民日生不安。一位以美國護照來台投資電子業的年輕受訪者即感嘆道：

「強烈的本土意識，很自然地會導引出排外及分離主義。」

「有遠見、能力好的人像老鷹，早就遠走高飛了；有些人像鴿子、出去來來回回覓食，香港人很多是這樣；現在台灣的人就像麻雀，留在自己的地方嘰嘰喳喳吵個沒完，搶奪一點點的糧食。」

(五) 對台灣未來發展的看法與港澳政策之建議

絕大部分受訪的來台港澳居民均認為台灣是塊「福地」，有不少

的優勢,但也相當憂心近年來的一些發展走向。在全球化、區域化大環境下,台灣政府愈趨「本土化、地域化」的作為,使對照於日益崛起後的中國,不少受訪者表達了:「並不看好台灣未來」的觀察和想法。此等觀察和想法除投射於前已述及之愈來愈多受訪者有「以腳投票」的打算外,也及於對現階段台港澳間關係的省思。

1. 港澳政府來台設辦事處之可行性

首先,就港澳政府有無需要/可能來台設辦事處一節,受訪的白領高階人士咸認在兩岸關係未解凍前,此一可能幾乎微乎其微。蓋因港澳關係乃兩岸關係架構下的一環。不過,受訪者也指出即便如此,相較之下,澳門政府來台設辦事處的可能似遠超過香港政府。理由不外:(1) 港府高層官員相對於澳門政府似乎更在意大陸高層的想法;(2) 台灣對香港的需要和依賴似遠大於對澳門的需要和依賴;(3) 澳門來台者大多從事低階勞力工作,因勞資糾紛而引起之澳門人民權益保護事宜較多,該等人士對澳門政府來台直接設辦事處的需求也較殷切。當然,澳門政府高階公務員中不乏曾留學台灣學生,在行政事務交涉的情感面與實質面上,困難度均應較香港低。

2. 重新檢視「台僑」與「華僑」政策之定位

從長遠看,基於國家的壯大需要廣義僑胞支持之體認,不少受訪港澳人士反映:

「不宜因過份照顧『台僑』而忽略『華僑』。」

其他多位跨國公司的受訪高階主管亦均強調:

「在全球化時代、大格局、全方位『僑民』政策的思考將有助於提升台灣總體發展能量與國際的能見度。」

更有受訪者直言：

「台灣若持續喊『一邊一國』，要叫『華僑』怎麼認為和你是一國的呢？又怎麼能叫他們『回歸』呢？」

熟稔港澳來台居民實質困難的一位民間團體會長率直地表達了他的看法：

「兩黨在政治版圖心態上的不同才是導致港澳政策不同的根源；以前國民黨想當全中國的領導人所以只要是僑胞都歡迎加入。但民進黨想當的是台灣國總統，自然把港澳都視為外來者，『多來一個就多一張反對票』。連宋若只想當台灣國總統，也同樣不可能對港澳人士太友好。」

(六) 小結

總之，在深入訪談的 100 位來台港澳居民中，以中年人士居多，男性多於女性，大專教育程度以上與中學程度以下者幾乎各半，從事白領與藍領工作者亦各半。1997、1999 之前來台已取得台灣地區身分證者大多於此成家立業，政府「港澳新政策與法規」對彼等衝擊不明顯，其中以僑生身分畢業留台之工作者相當部分甚至表達了對當年政府在僑教政策方面措施的極大感謝。至於未及於 1997

年、1999 年申請中華民國身分證者中之白領人士，年齡若低於 45 歲者，對因兵役年齡由 30 歲延至 45 歲而略有微詞外，在台生活大體並無問題。然 1997、1999 後來台未具華僑證之港澳居民，尤其是藍領工作者，不僅會因居留證，工作證申請之不盡順利而難以留台生活，在台灣經濟環境面臨成長衰退，結構急遽轉型新情勢衝擊下，覓工困難度日增，就算有工作，工資減少甚或無法領到情況下，勞資間之糾紛已日益滋生。

另一方面，台灣民主化過程中所推衍出愈加「本土化、在地化」的主張與宣示更構成了對原籍福建、廣東來自港澳居民的另一種心理上的不安定感，此由其對國家認同（幾乎均認自己為「中國人」）與統獨意識上較傾向支持長遠應「統一」的立場可見一斑。80 年代中期後由於僑教政策的若干措施（如取消加分優惠）暨隨中國改革開放後經濟崛起態勢之日益明顯，兩岸四地間關係看在受訪港澳居民眼裡不僅有了量變且已發酵為若干質變。他們當中固然肯定台灣的「自由民主」、「濃郁的人情味」、「較多元寬敞的活動空間」，但也常困擾於「情、理、法」社會結構下制度的欠缺與不健全，政府沒有方向暨政治人物操弄意識型態而日益剝落的國家競爭力憂心中。受訪的跨國企業高階主管更善意提醒於全球化、區域一體化態勢下，台灣未來發展定位的重要性，人才開放體制的必要與迫切性暨兩岸四地分工角色的緊急性。在諸如入出境規範與國家定位未能清晰展現前，即便接受訪談者中不斷言者諄諄的強調「『兩岸政策』與『港澳政策』」乃一體兩面」、「『華僑政策』與『台僑』應予等量重視」，對來台港澳居民，尤其藍領工作者言，所感受到的卻似乎是愈來愈嚴的申請程序與條件，而白領工作者似乎也覺得愈來愈處於遭「排外」

的一群。長此以往，港澳來台人士勢必日益稀少，已來者中也逐漸醞釀出一股「出走」氣氛。此一發展對仍處敵對狀態亟須藉港澳作為兩岸溝通平台的台灣，是警訊？抑原本期盼？確實是業務主管機關難以迴避的課題。

某受訪者的觀點或許可作為本節之最佳註腳：

「兩岸問題比香港問題還麻煩，香港人會反共產中國，但是不會反對文化中國。基本上還是認同自己是中國人。港人自知『港獨』是不可能的，因此不管如何爭取民主，總是在『一國兩制』的框架下，而台灣是根本不要『一個中國』的對話框架。兩岸的政治和經濟是連動的，不可能一刀切開，台灣該做的應是先凝聚內部共識。」

四、結論與建議

無可諱言地，1997、1999 港澳的先後回歸暨國民黨主政後期李登輝前總統「政治民主化」進程中日益突顯的台灣主體意識，明白地揭示了兩岸四地間新紀元來臨的訊息。而為因應此一情勢發展，我政府乃不得不訂頒「香港澳門關係條例」以處理港澳來台人士就學、就業、投資、探親、居留暨定居等諸多事宜。

弔詭的是，東亞地緣政治與經濟勢力的重整使得 1997、1999 回歸後的港澳兩地於兩岸經貿、人民與各項交流往來方面反而承擔了較過去更為吃重的平台角色。事實上，近年來台灣與香港、大陸間

的貿易額增幅早已超越了我國早期之主要貿易伙伴美、日甚多。統計資料顯示,2003年台港間的貿易已逾300億美元。同年港澳居民來台者已達26萬餘人次,我方赴港澳者也已超過了260萬人次,分佔二地外來旅客的第二及第三位。此由台港航線旅客量已列名全球25條往來最頻繁航線的首位即可得到印證。另一方面,自1996年台澳航線開航以來,台灣旅客赴澳人數激增,2003年底已超過104萬人次,名列第三,僅次於大陸與香港。2003年台澳航線平均每週往返超過455班次亦驗證了台澳間日趨密切的關係。2003年3月9日開通的台北—澳門—深圳航線無疑地更強化了此一關係。至於台澳間之貿易額,2003年時也業已達3億美元。¹⁰此外,目前長期居住於港澳的台僑約30—40萬,輸出資金約350億,這些以兩岸貿易為主的對外投資廠商多半在香港設有辦事處/所,至少短期內「資金不太可能會再回流台灣」。

基此,茲擇要闡述本文迄今主要發現之課題並據以試擬若干政策建議如次:

(一) 明確定位「港澳政策」與「兩岸政策」

台灣與港澳間之關係無法脫離「兩岸關係」來加處理。不論是兩岸人員往來抑或間接貿易,香港迄今均扮演著極重要的角色。港澳回歸後,香港自由派人士積極爭取民主的努力更為當今台灣執政當局所樂見;另一方面,澳門藉博彩業大力發展觀光的同時,亦盼加強與我方之經貿往來。然隨中國的崛起與台灣於亞太地區地位之日

10 資料來源為陸委會網站 <http://www.mac.gov.tw>。

益邊緣化，預估日後申請來台居留/定居之港人將逐漸減少，此不僅已見證於來台就學香港生人數之日益萎縮，中共近來提供港澳地區多項優惠 CEPA 之推出，¹¹ 無疑地將更加速港澳的內地化。事實上，除金融、保險等行業或因大陸市場尚未成熟或因尚不允許外人經營者外，香港與中國內地間關係隨 CEPA 和「自由行」等政策的推逐確實已益加緊密。就台灣觀點言，我政府對香港的重視和需要顯然高於澳門。然而，諷刺的是，迄今仍有為數不貲的澳門人士期望來台打工；他們當中有不少是近年才由大陸遷居至澳門，對共產中國並不抱奢望且不少還能講閩南語，卻因台灣總體就業機會的減少或引進外勞的其他外交考量暨工作限制而難以來台發展。

(二) 建立港澳移民事權統一機制

現階段我政府依移民者身份的不同訂頒有不同之處遇規範。譬如針對來台大陸配偶係依「兩岸人民關係條例」處理，外籍配偶乃按「入出國移民法」處理，至於港澳居民則依「港澳條例」辦理各項來台居留與定居事宜；未來「移民局」成立後，似宜斟酌草擬統一之「移民基本法」，以為規範。

又對港澳地區來台人士之居留與定居各項相關規定迄無機構統領各項業務；大體上，有關投資部分係由經濟部投審會負責，就業方面則由勞委會職訓局負責，入出境管理局則掌理所有入出境相關業務。近年來由於香港來台投資金額與數量均極有限，經濟部似並

11 CEPA 之中文為「內地與香港/澳門關於建立更緊密經貿關係的安排」，英文為“Closer Economic Partnership Arrangement”。

不重視該事務；勞委會針對港澳人士來台工作申請作業按不少受訪者之反映似又往往出現說法不一情事；入出境單位則表示一切依法行政（指按中華民國國民、中華人民共和國國民、外國籍人士、無國籍人士、港澳居民及無戶籍國民等六大類身分辦理入出境手續）並不至有什麼困擾。總之，上述機構以執行面居多，陸委會下雖設有港澳處，然因種種限制因素，政策擬定機能似仍待提昇。

(三) 強化港澳業務相關民間團體之聯繫與功能

受制於兩岸關係，陸委會港澳處雖分別於港澳地區設有辦事處，然現階段仍常需透過類似「港澳協會」、「港澳之友協會」、「港澳居民在台協會」等民間團體與港澳各界進行交流，未來除應繼續強化政經層面接觸外，更應展開各面向之聯繫並積極輔導各相關團體有效發揮功能。

(四) 研擬全球化人才競爭框架下之港澳生來台升學政策

本文研究過程中，不少已來台港澳人士雖指出由生活方式角度言，香港生其實更喜來台升學，唯基於大陸的磁吸效應，台灣學歷不為港方所承認暨過去來台升學之香港生除受愛（中華民國）長輩之影響外，大多來自境遇不佳家庭；這幾年獎學金已減少加以畢業後無法留台工作等規定致香港生人數已逐年降低。而在另一方面，澳門本身因大學數量有限，留台澳門生返澳後又常居政府要津地位，來台升學人數反有增加。無論如何，這批曾在台生活與學習過的子弟是中華民國的資產，政府宜繼續寬列預算予以適切的輔導與協助。

其實，也正因全球化的關係，近年來有部分移居海外（包括港澳地區）的台灣子弟擬利用海外華僑身份回國就讀較難進入的醫學及法律等科系，形成「假華僑」問題；部分家長施壓立委冀望將合於華僑資格由移居海外 8 年縮短為 5 年之舉措業已造成相關行政部門的困擾。

(五) 審時度勢，研提適切之藍、白領定居、居留規範

如前述，來台港澳人士中，來自香港者大多從事白領與專門技術工作，而來自澳門者則多半從事勞力類型工作，這在未來相關移民政策之擬定上自應具有一定的啟發。此外，若干已具第三國身份之港澳人士，為避免兵役帶給他們的困擾，會以第三地居民身份申請來台投資或就業。在全球化日熾趨勢下，我政府近年來再三強調的「認同」議題在來台工作的高階白領意識中卻益形模糊；如果非談「認同」不可，渠等絕大多數認同的是「更美好的生活」，而不必然是拘泥於對特定國家/地區的效忠。正因如此，未來移民政策的擬定或許在「居留權」方面（綠卡制度）較「定居權」可有更多著墨的空間。尤其近年來中國為爭取海外華人民心，不僅研擬放寬各項外來移入華人之簽證制度，對港澳台三地前往投資、就業或就學者之規範，若非提供了「超國民待遇」即「比照國民待遇」辦理；對國際外交處境困難，且仍需仰賴港澳作為兩岸交流平台的我方言，彼岸的相關舉措應具一定程度的啟發才是！

參考文獻

- 中央日報, (1991),「僑胞來台長期居留下月開始從嚴設限」, 第5版, 5月17日。
- 中國時報, (1993),「內政部決定全面檢討並修訂辦法, 僑居國外(港澳地區)人民來台定居將大幅放寬」, 第1版, 5月6日。
- 行政院大陸委員會 (2004),「香港澳門關係條例」, 台北。
- 行政院教育部統計處 (2003),《回國升學僑生人數統計》, 91學年度, 台北: 行政院教育部統計處。
- 行政院教育部僑民教育委員會 (2001),《僑生教育》, 台北: 教育部僑民教育委員會。
- 行政院教育部僑民教育委員會 (2002),《僑生教育法規釋例選輯》, 台北: 行政院教育部僑民教育委員會。
- 行政院教育部僑民教育委員會 (2003),《僑民教育 — 愛的教育無國界》, 台北: 行政院教育部僑民教育委員會。
- 香港貿易發展局 (2002),《香港貿易發展局年報》, 台北: 香港貿易發展局。
- 陳小紅 (2004),「在台灣港澳居民之訪查研究」, 行政院大陸委員會 93年度委託研究專案報告。
- 僑務委員會 (2002),《僑生輔導手冊》, 台北: 僑務委員會僑生輔導室。

附表 6-1 港澳居民相關法規彙整 — 1997、1999 前後對照

時間	1997、1999 之前	1997、1999 之後
身分別		具華僑身分 不具華僑身分
相關法規依據	<p>「國家安全法」及其施行細則</p> <p>「台灣地區入出境管理作業規定」</p> <p>「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」</p> <p>「居住港澳地區人民來台短期停留及長期居留規定」(84.05.22修正)</p> <p>「歸國僑民服役辦法」</p>	<p>「港澳條例」</p> <p>「香港澳門居民進入台灣地區及居留定居許可辦法」</p> <p>「取得華僑身分香港澳門居民聘僱及管理辦法」</p> <p>「就業服務法」</p> <p>「香港澳門居民來台就學辦法」</p> <p>「教育部獎勵海外優秀華裔學生回國就讀大專院校獎學金核發試辦要點」</p> <p>「徵兵規則」</p> <p>「華僑身分證明條例」</p>
入出境	<ol style="list-style-type: none"> 1. 入出境、居留及定居之申請手續, 基於保護香港或澳門居民權益之前提, 延續「1997」、「1999」前之規定。唯不可在台逾期停留或從事與許可目的不符之活動, 否則將視為違反相關規定而遭強制出境, 並限制至少 1 年內不得再入境。 2. 單次入出境許可, 其有效期間自核發之翌日起 6 個月; 逐次加簽許可及多次入出境許可, 在有效期間內可多次入出境, 其有效期間自核發之翌日起 1 年或 3 年。 3. 香港或澳門居民經許可進入台灣地區者, 停留期間自入境之翌日起不得逾 3 個月, 並得申請延期一次, 期間不得逾 3 個月。 	
	不需保證人	應覓保證人
居留	<p>依親</p> <p>其直系血親、配偶、兄弟姐妹或配偶之父母在台灣地區設有戶籍者。(「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」(第 5 條第一項第一款))</p>	<p>同左 (「香港澳門居民進入台灣地區及居留定居許可辦法」第 16 條第一項第一款)</p>

附表 6-1 港澳居民相關法規彙整 — 1997、1999 前後對照 (續 1)

時間	1997、1999 之前	1997、1999 之後	
身分別		具華僑身分	不具華僑身分
居留	特殊領域專長與貢獻	<p>在國外執教、研究新興學術或具有特殊技術與經驗，其所學確為台灣地區所亟需或短期不易培育，經中央目的事業主管機關延聘回國者。 (第 5 條第一項第五款)</p>	<p>香港或澳門分別於英國及葡萄牙結束其治理前，參加僑教或僑社工作有特殊貢獻，經教育部或行政院大陸委員會會同有關機關審查通過者。(第 16 條第一項第二款)</p> <p>在特殊領域之應用工程技術上有成就者。(第 16 條第一項第三款)</p> <p>具有專業技術能力，並已取得香港或澳門政府之執業證書或在學術、科學、文化、新聞、金融、保險、證券、期貨、運輸、郵政、電信、氣象或觀光專業領域有特殊成就者。(第 16 條第一項第四款)</p> <p>對政府推展港澳工作及達成港澳政策目標具有貢獻。(第 16 條第一項第十一款)</p> <p>有本條例第 18 條之情形，經行政院大陸委員會會同有關機關審查通過者。(第 16 條第一項第十二款)</p> <p>在台灣地區合法停留 5 年以上，且每年居住超過 270 日，並對國家社會或慈善事業具有特殊貢獻，經主管機關會商有關機關審查通過者。(第 16 條第一項第十三款)</p>

附表 6-1 港澳居民相關法規彙整 — 1997、1999 前後對照 (續 2)

時間	1997、1999 之前	1997、1999 之後
身分別		具華僑身分 不具華僑身分
投資	在台灣地區有新台幣一千萬元以上之投資，經中央目的事業主管機關審查通過者。(第 5 條第一項第三款)	在台灣地區有新台幣五百萬元以上之投資，經中央目的事業主管機關審查通過者。(第 16 條第一項第五款)
	匯入等值新台幣五百萬元以上，並存款滿一年。(第 5 條第一項第四款)	匯入等值新台幣五百萬元以上，並存款滿一年。(第 16 條第一項第六款)
居留	僑外投資或技術合作事業聘僱之技術員工，或為本國企業聘僱之一級主管以上人員。(第 5 條第一項第七款)	依公司法設立之公司、經認許之外國公司或經備案之外國公司代表人辦事處聘僱之主管或專門性及技術性人員。(第 16 條第一項第九款)
	其他經政府機關或公私立大專院校任用或聘僱者。(第 5 條第一項第十款)	經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可，在台灣地區從事工作者。(第 16 條第一項第十四款)
	依第八款申請回國就學，畢業回僑居地服務滿兩年以上者。(第 5 條第一項第六款)	同左(第 16 條第一項第十款) 在國外執教、研究新興學術或具有特殊技術與經驗。(第 7 款)
回國僑生	經中央目的事業主管機關核准回國就學之僑生。(第 5 條第一項第八款)	經中央目的事業主管機關核准來台就學者或其畢業回香港或澳門服務滿兩年者。(第 16 條第一項第八款)

附表 6-1 港澳居民相關法規彙整 — 1997、1999 前後對照 (續 3)

時間	1997、1999 之前	1997、1999 之後	
身分別		具華僑身分	不具華僑身分
定居	前述居留條件 (香港澳門居民進入台灣地區及居留定居許可辦法第 16 條第一項第一至第七款、第八款後段、第十款至第十三款) 規定之申請人與其隨同申請之配偶及未成年子女, 經許可居留, 且在台灣地區居留滿一年且出境未超過 30 日, 或居留滿兩年且每年在台灣地區居住 270 天以上。		
兵役	在台連續住滿 1 年, 或在台停留逾 4 個月達 3 次, 需接受徵兵處理。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自初設戶籍登記之翌日起, 於屆滿一年後, 應辦理徵兵處理。 2. 1997 年 7 月 1 日前在台設籍之香港居民及 1999 年 12 月 20 日前在台設籍之澳門居民, 並由僑委會分別出具於 1997 年 6 月 30 日及 1999 年 12 月 19 日前原具僑民身分證明者, 仍適用 2002 年 12 月 30 日修正發布之「歸化我國國籍者及歸國僑民服役辦法」之規定, 徵服兵役。 	
工作	香港澳門居民在台灣地區工作無須許可。	依「取得華僑身分香港澳門居民聘僱及管理辦法」申請聘僱許可。	準用「就業服務法」第五章至第七章有關外國人聘僱、管理及處罰之規定。
		僱期 3 年, 得申請展延。	同左
		1. 有居留證者: 得由本人申請工作證。	需由雇主申請工作證。

附表 6-1 港澳居民相關法規彙整 — 1997、1999 前後對照 (續 4)

時間	1997、1999 之前	1997、1999 之後	
身分別	具華僑身分		不具華僑身分
工作		2. 無居留證者: 由雇主申請工 作證。	港澳居民申請來台工作可於入境前 或入境後,較一般外勞須先獲得工 作許可後方可入境者為寬。
證 照	核發中華民國海外護照	不再核發中華民國海外護照	
	核發華僑身分證明書	不再核發華僑身分證明書	
就 學	僑生享有一次降低錄取標準 20% 之加分優待。 自 84 年起取消一次加分優 待。	依據「教育部獎勵海外優秀華裔學生 回國就讀大專院校獎學金核發試辦要 點」,海外聯招會第一、二、三各類組分 發總成績前三名且符合下列條件之一 者:(1) 海外聯招會當地測驗之平均總 成績 90 分以上。(2) 香港地區 A level 考試五科、(含中文、英文)成績等第均 為 A,第一學年註冊入學即核發新台 幣 12 萬元整;在學期間(不含原屆畢 業當年)每學期修習九學分以上,學業 總成績在全班最高百分之十以前,每 學年核發新台幣 10 萬元整。	

第七章 大陸地區配偶相關工作規定對其老年配偶生活之影響

楊培珊*

摘 要

近年來有不少老年男性，透過自己主動或朋友勸說鼓勵、甚至仲介網絡等方式娶了大陸籍的老婆。根據「大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」，若台灣地區配偶為 65 歲以上之老年人、身心障礙者或低收入戶，則其大陸地區配偶即可在獲得居留申請條件之後，向主管機關申請核發工作證。因此，許多老人、身心障礙者及低收入戶就成為大陸籍人士來台工作的標的對象。但由於其先決條件是「婚姻」，所以婚姻關係中包含的其他因素，例如：感情、照顧、共同生活、性、子女、家庭經濟等等，也會如一般婚姻關係一樣產生。大陸地區配偶無論依法或非法打工，都對老年台灣地區配偶之生活造成許多影響。本研究基本上認為大陸地區配偶來台是以經濟性考量為優先，而視之為資本主義影響之下跨國勞工流動的一種案例。經過婚姻包裝之下的大陸勞工向台灣流動，對低技術能力的女性勞工而言，是風險性相對較低的一種選擇。本文整理老人對婚姻的期待、婚姻移民現象探討、老人福利服務規定以及大陸配偶相關規定等資料，提供相關研究及實務人員參考。並建議政府檢討大陸地區配偶相關工作規定對老年台灣地區配偶生活之影響，加強相關法規的一致與穩定性，提供老人法律資訊與諮詢服務，並積極建構老人社區照顧服務。

關鍵詞：大陸新娘、老人照顧、法律資訊

* 國立台灣大學社會工作學系副教授。

一、前言

根據內政部 2003 年 5 月「外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告」指出,自 1990 年 1 月起至 2002 年 12 月底止,外籍與大陸配偶人數合計為 247,966 人,其中外籍配偶人數為 93,751 人,大陸配偶人數為 154,215 人。其中又以外籍與大陸女子嫁給我國男子佔絕大多數,外籍與大陸新娘人數合計為 235,490 人,其中外籍新娘人數為 87,392 人,大陸新娘人數為 148,098 人,大約每 5 個外來新娘中,就有 3 個是大陸新娘。除了人數比較之外,大陸新娘的年齡也比外籍新娘大,統計顯示,外籍新娘年齡小於 24 歲者之比率佔 72%,而大陸新娘年齡在 24 歲以下者僅佔 38%,相差頗大。

就政府上述報告的論點來看,外籍新娘、特別是大陸新娘,似乎成爲令人頭疼的社會問題。主要原因包括正常婚姻關係中可能產生的適應不良、家庭問題衍生;子女素質及教育問題;工作問題等,以及非正常婚姻關係,即所謂「假結婚」,所引發的人蛇仲介外籍及大陸地區人民來台從事非法打工、賣淫等不法活動,破壞社會風氣;部分大陸配偶非法入境(持變造護照入境或非法偷渡入境),衍生治安問題;以及外籍與大陸配偶設籍取得國民身份證後,其直系親屬可申請來台依親,衍生的外來人口問題。

如此論點中所透露出的文化沙文主義,以及兩岸對立的仇恨立場,已經引起相當多的反應與反彈,本文不多贅述。本文主要要凸顯

的是，現今有關大陸新娘的論述中，較多集中在兩岸政策、我國人口政策、婦女或兒童福利的領域，而對其「台灣地區配偶」其實是相對隱形、甚至是相當負面的一個形象建構。例如：經濟弱勢、無法與妻子進行良好溝通、甚至語言/肢體/或性暴力、高齡或身心障礙、無法妥善教養子女、缺乏社區及家庭支持網絡等。這些負向的形象建構，或許有其事實基礎，但是什麼樣的社會結構因素，造成這些弱勢的「台灣地區配偶」出現？而個人又如何企圖在社會情境之下，求取最大可能的平衡與適應？則相對被忽略。

另外一個較少被凸顯的論點是婚姻關係中的經濟性。兩人成婚代表著雙方結合成為一個家庭，由單身變為有偶。夫妻雙方互負撫養之義務，並共同分擔家庭經濟需求，包含自我、配偶、直系尊親屬或直系卑親屬以及其他家人等。所謂「貧賤夫妻百事哀」，點明了經濟問題原本就是婚姻中的一大挑戰。而透過婚姻方式移民來台灣的大陸新娘，原本就是一種選擇由經濟弱勢地區向鄰近經濟強勢地區移動的工作者，其所肩負的經濟使命，不僅是自己的安家立命，也包含大陸地區（內地）家人的經濟改善。（劉千嘉，2003）婚姻是一種合法的、方便的移民管道，比非法入境或偷渡的風險小又容易成功，原本無可厚非。但台灣地區配偶是否對「大陸配偶 = 勞工移民」此經濟性的因素有足夠的認識，往往影響其對婚姻的評價與婚姻之結果。相關法令與社會福利制度，亦需正視經濟性因素對兩岸婚姻所帶來的影響，才能謀求民衆最大的福祉。

因此，本文選擇以與大陸女子結婚的老年台灣地區配偶的觀點，來探討相關工作規定對其生活照顧之影響。

二、老年配偶對婚姻的期待

林姣憶 (2003) 文中描述一位個案娶大陸妹的主要原因包括：

「以為以後的日子可以有人關心照顧」、「娶個人來作陪」、「羨慕別人娶大陸妹當老婆，兩個人恩恩愛愛的日子過得好甜蜜」，再加上朋友的勸說、慫恿，以及「一些管道」中人的牽線和代辦，於是成就了一樁兩岸婚姻。但這樁婚姻卻只維持了 3 個月，損失了不少錢，還惹了一肚子的氣，覺得自己「倒楣到家了，一個人的日子好好的不過，去學人家臨老入花叢，……誰知道是自討苦吃，沒事找個人來氣我。」

雖然上述個案婚姻為期很短，但仍可清楚看出老年人娶妻的原因主要分為下列幾點：

(一) 生活伴侶

彭駕駢 (1999) 強調人到老年應該有個知心的老伴，共同生活，相互扶持。無論是少年夫妻老來伴，或是鶴髮紅顏兩相歡，都是有意義、值得追求的。本文受訪者之一，「中華兩岸婚姻協調促進會」會長黃江南也認為，老年人與子女之間難免有代溝，想法不一致或是生活方式不同，如果能夠有個年紀相差不遠的老伴，彼此同處於退

休後的人生階段，能夠互相溝通、理解，出入作息都有個伴，不但對自己而言是很重要的，連兒女也可以放心。趙彥寧 (2004a) 中也提到一位老榮民所謂的普通夫妻生活，就是「幫他打掃房間、洗衣服、一起去市場買菜、煮飯、看看電視」等，彼此有誠意，真心地互相關心。

(二) 性的需求

所謂的恩恩愛愛，除了陪伴和情感互動之外，當然還有性的活動存在。一般人對於老年人的性問題，始終存有許多偏見，認為老人家應該是「無性」的 (Hooyman and Kiyak, 1996)。這種看法源自「年輕貌美」的文化迷思，認為老人家的體貌是難看的、沒有吸引力的，而且體力和性功能都衰退，應該已經無能辦事了。或者認為老人家已經了無生氣，怎麼可能還會有性趣呢？在這些社會及文化迷思及誤解影響之下，老人的性表達是受到相當壓抑的。當老人家表示對性有興趣、或自己有性能力時，往往被嗤之以鼻，指其老不休、膨風、甚或不正常。

其實，正如其他許多議題一般，老人群體中的異質性相當大。有人從年輕時就很少性活動，但也有人直到高齡仍積極持續尋求性的滿足。本人曾進行過一場有關低收入戶老年人性活動的焦點團體討論 (未發表)。團體成員都超過 75 歲，且有兩位超過 90 歲，他們都是持續有性活動的男性老人。結果發現有幾點特徵：(1) 他們都對自己的體態有正向評價；(2) 他們的性活動是一種持續性的模式，即從年輕時就見端倪，只是老年時的交往方式、對象與條件與年輕時有

所不同；(3) 台灣男性文化強調性的優勢，對男性的自我認同影響所及，直到老年仍根深蒂固；(4) 對於性的認知存有許多誤解，而性別沙文主義、種族沙文主義等都使得性的誤解更複雜化，如原住民愛喝酒、喝酒會亂來，所以不要找原住民女人就不會得性病；(5) 經濟的弱勢影響其在情感或性的追尋 (courting) 上所佔的地位。

因此，老年歧視、社會、文化與經濟等種種因素，都可能影響老年新夫妻在性方面的互動與平衡，若未能妥善輔導與協助，輕則失望埋怨，重則成爲衝突甚至婚姻破裂的導火線。

(三) 老年照顧的人力

傳統文化中「養兒防老」的觀念，已經隨著社會經濟與都市化的發展、以及家庭結構改變而逐漸鬆動。即使有子女的老年人也不再期待、或是無法期待子女克盡孝道，隨侍照顧，更何況對於單身、無子女的老人家，老年的照顧問題始終是他們心中的一個大大的問號。當年老需要照顧時，誰是那個可以貼身照顧的人呢？原本已經建構起來的自我照顧、朋友/鄰里互助再加上一點社會福利照顧的藍圖，在有關大陸新娘的資訊與周遭實地經驗觀察的刺激之下，逐漸被挑戰與解構，而產生了「找一個人來照顧我」的希望與想像。

這樣的希望在娶大陸老婆時，是明講出來的。而相對較爲年輕的大陸老婆，也是理解這份照顧的期待的。但期待歸期待，實際上照顧的實質意涵與挑戰，則未必是其充分瞭解並有心理準備的。由生活照顧 (如準備餐食、洗衣、家務清理等)、經濟照顧 (如外出工作賺取收入) 到健康與疾病照顧 (如就醫、復健、看護等)，繁雜的工作是

否負荷的了？又是否願意負荷？

Bumagin and Hirn (1979) 誠實地指出，當健康開始出現問題時，老年人的新婚配偶對於擔任照顧工作的承諾，比較容易產生問題。婚姻中相互的承諾，不只是結婚誓言的白紙黑字就能算數，而是靠著一天一天共同面對生活中，彼此一再重申的相互承諾。當一對結婚六十餘年的夫妻面臨一方病痛或失能需要照顧時，擔任照顧者的一方可能會回溯到雙方以往的甜蜜，或是自己從以往的關係中所接受到的照顧，從而產生一種互惠的交換義務感。但老年新婚的配偶比較缺乏以往感情的基礎或「情感儲蓄」，所以當擔任照顧者的要求出現時，有些人可能會臨陣脫逃。

另外，在老一輩比較保守的觀念中，私密性的身體照顧並不適合由外人來協助，若能有「老婆」來照顧，就沒有什麼不方便之處了。將照顧者變成老婆，不但找到了照顧的人力，還是一個可完全由其掌控的人力，看起來，似乎真的是一個相當不錯的打算。但雙方年齡、文化及性別地位認知的差距，都有可能使這個打算成為鏡花水月一般的幻想。

(四) 經濟生活

老年人已經退休，靠著退休金、過去的儲蓄投資或政府的津貼過活，大多沒有額外的收入，因此生活不能沒有計算。雖然大多數的人娶妻是為了上述三個理由，但也有人存著多一個人賺錢的打算，希望較為年輕的老婆能在就業市場上取得一席之地，為兩人的家庭帶來更多的收入，改善家庭的經濟狀況。受訪者之一的某社服單位

社工員表示，該單位曾公開徵求居家服務員，並載明需為中華民國國民。但本地人來應徵的不多，卻有相當多的大陸人來應徵。當被告知其身份不符後，她們的老公又不斷來電、或是親自來拜託，希望社工員能讓這些大陸老婆工作。當然，這些老公是自己非常積極，還是受了老婆的慫恿或拜託，並無法辨別，但其積極的態度確實令社工員映象深刻。

三、婚姻移民現象探討與分析

唐文慧與蔡雅玉 (2000) 指出全球化之下，有越來越多的女性，在個人選擇及環境促進（政府政策、仲介招攬）因素的複雜運作之下，由經濟落後國家移往鄰近地區經濟較強的國家。移民女性從事的工作通常是低薪資、低技術且移入國本地勞工所不願從事的工作，如家庭幫傭、娼妓、工廠的女工或是該國弱勢男性的老婆。女性為了讓家庭經濟改善而外出工作或婚配，但他們所賺得的錢，有時並未被好好的運用，不一定都能達到原本經濟改善的目的。而外出之後，跟原本的家庭與社會亦產生隔閡，使得回歸也有困難，而不得不一而再地外出工作或一再結婚。

該文亦提到合法或非法的移民仲介團體，對移民女性收取高額費用，卻無法提供好的工作機會或婚配對象，形成對女性的剝削。而政治及國家對移居者種種限制的法律，更加深了對移民、特別是女性移民的箝制。但由於該文主體是女性勞動遷移，因此對其婚配移民的對象，是否也是資本主義全球化下的弱勢、被剝削的對象？或是

國家的政治與法律如何影響到婚配後的婚姻，包含夫與妻兩方，則無論及。

另外，唐文慧與蔡雅玉(2000)以及王宏仁(2000)均提到亞洲女性勞動移民有一個特色，就是依賴社會網絡關係，一個拉一個。原居地的網絡關係，如親屬、鄰居、同鄉等，透過姊姊妹妹作夥移民的方式，在移入地又再生成新的社會網絡。這樣的網絡，是否是其配偶能夠摸的清楚、能後介入的呢？對其婚姻生活又有何影響？

王宏仁(2000)認為婚姻移民滿足了社會生產與再生產的雙重功能，前者指的是廉價勞動力的角色，後者指的是生育與照顧者的角色。本人以為此論點值得進一步深思：如果生產與再生產的角色同樣在家庭內發生(即妻子協助丈夫工作)，和生產與再生產的角色分別在家庭外及家庭內發生(即妻子外出替人工作)，兩種情況對家庭和家人的影響，也許會有相當大的不同。

以老年男性娶大陸新娘為例，由於老年人大多已經由勞動市場退出，不再扮演生產者的角色，因此妻子協助丈夫工作的情形一般較為少見。若妻子外出替人工作，如何滿足家庭內再生產的角色要求，就可能產生衝突與矛盾。也就是說，老年男性娶大陸新娘的案例不容易兼顧生產與再生產的雙重功能，而因女性移民生產者角色的經濟性動機明顯，則因生產與再生產角色衝突所產生對家庭的負面影響，將很容易發生。此外，丈夫對於大陸新娘的角色期待，會受到其經濟能力的影響。若經濟能力無虞(主觀上的認定)，能負擔自己家庭及妻子內地家庭所有的負荷，則妻子可能無須或不想外出扮演生產者的角色。但如果老年丈夫的經濟能力不足(還是主觀上的認定)，則妻子就可能必須出去或想要出去工作賺錢，扮演生產者的角

色。既然是採主觀認定，則可能產生夫妻雙方認知不一的情況，而影響雙方的角色扮演以及實際的婚姻存續與老人照顧問題。

趙彥寧 (2004a) 對於「大陸老娘」(指年紀較大的大陸新娘、在中國大陸結過婚，也養育子女) 公民身份的研究論述指出：大陸新娘的公民身份與文化歸屬具有物質性的基礎，而建構此物質性的原則就是異性戀的親屬、特別是婚姻關係。也就是說，趙彥寧以女性主義的觀點，探討台灣對於大陸新娘公民身份取得的規定，是將女性「徹底物化為配偶 (男性) 的附屬品，等同父權的極致實踐。」但其文本中多處顯示，其實台灣丈夫的經濟能力與物質基礎，才是無法入籍、不能合法工作的大陸老娘們最關心、最切身的問題。至於女性被物化的事實，大陸新娘們自有其脫困之道，例如：對丈夫言語上的貶抑、欺騙、外出不歸或乾脆離家、在外找其他對象、對自己本身性慾及情慾的壓抑以及運用與其他大陸新娘的姊妹情誼，來脫離丈夫 (男性) 的掌控，獲得女性自由與自主的空間。所謂的「公民身份的物質性基礎」，無意卻巧合地點出了「經濟、收入、工作」等物質條件，才是宰制大陸新娘的生命經驗及其與台灣配偶的婚姻經驗的主要因素。資本主義社會依照個人資源 (財力) 多寡分為不同的階級，大陸新娘們前仆後繼地藉婚姻關係來到台灣，原本抱持著對「台灣寶島」富裕的經濟生活的嚮往，但來了之後，才發現現實生活的種種無奈，即使換一個地方，仍舊處於資本主義社會中低社經階級。正如趙彥寧另一篇研究 (2004b) 所摘錄的文本：

我們就像個陀螺，就在這兒轉啊轉的，剛開始還以為自己本事強，怎麼都轉得出去，幾年過去了，人也慢慢兒老

了，結果發現自己這麼多年來就在這兒原地踏步！

資本主義社會階級的向上流動，不是靠財力資本就是靠人力資本，若只靠自己的勞力資本，想要翻身，實在是緣木求魚！而台灣的法令政策，限制大陸配偶外出工作時間很長，更阻斷其累積工作經驗資本的機會。當然，台灣法令的意識型態，將大陸人士視為敵人、甚至是「匪諜」，對其社會參與加以限制，也許可以自圓其說。但其「陀螺」一般消耗、無奈又憤怒的心情，影響所及，他們的台灣家人，恐怕日子也是很難過了！

總之，大陸女性在全球化經濟浪潮下，由經濟相對落後的大陸地區，透過兩岸商業交流、觀光或其他合法及非法仲介管道，以婚姻之名嫁給台灣老公，而依親來到台灣。原本經濟性、物質性的動機（賺錢來提升自己及大陸家人的經濟地位）受到法令限制，公民權取得困難，因此無法合法外出工作，只能完全依賴丈夫來滿足。對於娶大陸配偶的老年台灣配偶而言，其本身大多已自勞動市場退休，依賴有限的收入或福利給付生活，再加上娶大陸配偶的老年人多半是在台灣本地婚姻市場的弱勢，其社經地位亦不高。夫妻雙方雖然一為台灣人，一為大陸人，但都屬於資本主義社會體制之下被剝削的弱勢，想要努力創出美好的婚姻，但畢竟在環境的種種限制，與奧援稀少之下，這種「老公要照顧，老婆要賺錢」的互利共生（張佳琪，1999）關係，感情結構脆弱而困難重重，以致幸福者幾希！

四、老人相關社會福利規定

(一) 獨居老人服務

台灣地區各地，自 1997 年起，由於發生多起獨居老人死亡無人照料，甚至遭到家中飼養的狗兒因飢餓而啃食屍骨的事件，而逐漸發展出獨居老人照顧服務體系。獨居老人服務主要針對 65 歲以上，獨居或同住者常不在家 24 小時以上者，提供以電話問安及關懷訪視為主的服務。近年來獨居老人服務持續加強，又發展出送餐服務（每日提供一至兩餐送餐）、緊急救援系統及擴充服務（手機）、愛心關懷專車陪同就醫、社區互助活動及長期照顧相關服務（如居家服務、機構轉介、福利諮詢等）。「獨居」身份儼然成爲一種特別的福利身份，雖然沒有因此而取得任何金錢的津貼補助，但其他福利服務的取得，都對獨居老人特別照顧。以居家服務為例，獨居老人可能因無人協助準備餐食、洗澡及家務清理等，而在日常生活活動評估方面被認定爲有需求，因而獲得居家服務之提供。目前在政府加強推動照顧服務產業的政策引導之下，居家服務依需求程度可獲得每月至少 8 小時的免費服務（政府補助 180 元小時，若當地收費超過 180 元，則需自付差價）。另外在社會慈善人士捐贈物資發放部分，獨居老人也是固定的發放對象。

當老人娶了配偶之後，經過 3 個月，評估之後若生活正常，就不再屬於列冊獨居老人。當然，上述有關獨居老人的種種福利，也會因

為獨居身份改變，而產生影響。所以常常碰到社工人員進行訪視時，老人拒絕回答的狀況，實乃老人不願在婚姻結果尚有許多不確定因素及擔憂之際，就先喪失了一些既得的照顧服務。

(二) 低收入戶福利

除了獨居老人服務之外，影響台灣地區老年配偶最大的就是在有關低收入戶資格的部分。台灣地區的福利屬於「殘補式社會福利」，也就是說，個人及家庭應負主要責任，只有當個人及家庭陷入困境時，政府相關福利才會介入，提供協助。而所謂的陷入困境，是以「家戶」為單位計算，每戶每人的平均收入是否低於一定標準（如某地最低生活水準），低於此標準者，則稱為低收入戶，並取得許多相關福利資格。例如：中低收入戶老人特別照顧津貼、中低收入戶老人生活津貼、中低收入戶租屋補助（台北市每月 1,500 元）、臨時看護費用補助（需無家屬者）、健保費及部分費用負擔補助、醫療費用補助、假牙補助、申請平宅、子女教育補助及學雜費減免等。

根據台北市社會局 2003 年底統計資料顯示，共有 185 名獨居老人娶大陸新娘，其中約一半者擁有低收入戶或中低收入戶的身份。大陸配偶所引起的爭議主要在於其身份之認定問題，依現行法律規定，大陸配偶（新婚配者）來台團聚後，必須等到結婚滿兩年之後，才能申請依親居留，在獲得依親居留許可之後，再向勞委會申請核發工作許可。且配偶必須是 65 歲以上老人、身心障礙者、低收入戶、罹患重大疾病或重傷，或是遭受家庭暴力經法院核發通常保護令者。結婚未滿兩年內不得工作，因此理論上不能計算為「工作

人口」，這一點比較沒有爭議，但若其獲得工作身份之後，就開始計算其為「具工作能力者」，而不列入「福利人口」計算。因此，當老人娶妻兩年之內，可能因為家中多了一位福利人口，而比較容易通過低收入戶審查，取得低收入戶的福利身份，從而享有相關福利服務。但當兩年之後，妻子成為「具工作能力者」，就不算福利人口，再加上其薪資納入家戶所得計，因此老人的低收入戶資格可能就會喪失，從而喪失相關福利服務。因此，實務上已出現零星案例，低收入戶老人在結婚兩年期限之前，就與配偶離婚，然後又再娶另一位大陸新娘，以維持其福利身份的情形。至於其大陸配偶怎麼辦呢？是否又在其生活網路中另找一位低收入戶老人，離境後再結婚以配合其福利資格申請的需要呢？沒有人進行過老人大陸新娘的長期性追蹤研究，因此並無詳細資料可供參考。

針對此一爭議，目前在「社會救助法」修法過程中，提議將大陸配偶定位為「非工作人口以及非福利依賴人口」，就是在兩年內視其無工作能力，但也不屬於此一「家戶」。這一點雖然免除某些申請低收入戶身份者投機取巧，鑽法律漏洞的作法，但對民法夫妻互負撫養義務之規定，又有所違背。所以到底如何是好？仍有許多爭論空間存在。

或者日後若修法使老人之大陸配偶提早取得工作證，固然較能保障大陸配偶的工作權，以及家戶的經濟生存權，但對其福利資格將可能是一負面的影響。實務上也有案例，當老人取得低收入戶資格後，原本照顧他的大陸老婆就把老人送到機構去接受照顧，因為政府針對低收入戶老人有養護補助，依市場現況，家屬通常不需另外付差額。但當其老婆取得工作證之後，因其收入合併家戶計算，使

老人失去低收入戶資格，養護補助減少，老婆就又把老人接回家裡照顧。大陸配偶是否具備工作身份，可能影響家戶總所得，進而影響老人是否能申請到低收入戶，以及該身份所附帶的所有福利。而其福利多寡，又會影響到老人照顧相關決定，此一難題也再次凸顯針對老人的大陸配偶不容易兼顧生產與再生產的角色，所以大陸配偶工作與否問題，在考慮大陸配偶的工作權時，也應同時考慮老年台灣配偶的照顧問題。¹

五、相關法規現況

有關大陸地區配偶的相關法規主要有三個：(1) 台灣地區與大陸地區人民關係條例 (民國 92 年 10 月 29 日修正)；² (2) 大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法 (民國 93 年 4 月 21 日修正)；(3) 大陸地區人民在台灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法 (民國 93 年 4 月 8 日修正)。³ 這三項法規均於近期內修正完成，對於大陸配偶的台灣身份與權益影響很大，然而大多數台灣民衆在娶大陸配偶之前，對這些重要法規之內涵及意義，卻是「霧煞煞」；甚至老人服務體系中的社會工作人員，對此三法也是茫然者居多。

1 大陸配偶在取得台灣身份證之前，不屬於台灣公民，所以不具任何福利身份，因此僅可能影響老人是否取得低收入戶資格，但大陸配偶本人不能享有任何福利給付與服務。

2 本法規較重要之條文為第 16、17、17-1、58、59、60、61 條。

3 本法規較重要之條文為第 4、7 至 18、25 至 40、43 至 46 條。

首先,「台灣地區與大陸地區人民關係條例」中明確規定,若婚配兩年,或已有婚生子女,則大陸配偶得申請在台依親居留。但若被認定為「通謀而虛偽結婚者」,則可撤銷其居留。只是,所謂「虛偽結婚」,究竟要如何認定?在沒有清楚的定義與指標的情形之下,難免形成執法出現因人而異(執行單位不同)或因時而異(外界政治經濟情況不同)的問題。另外,合法依親居留者,得受僱於台灣工作;換句話說,與台灣人民結婚滿兩年、或已生育子女者,就具備「工作人口」的身份,若申請社會福利時,就會被列入家庭總收入之內計算,但結婚兩年之內、又無婚生子女者,依法不得工作,家庭總收入之計算也無法涵蓋之。該條例第 58、59 條,牽涉到在台居留子女的監護及扶養問題,以及第 60、61 條的遺產及遺囑問題,都是保障台灣配偶的部分,對大陸配偶之立場,較缺乏考慮。

其次,「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第 17-1 條第二項規定:「主管機關為前項許可時,應考量台灣地區就業市場情勢、社會公益及家庭經濟因素;其許可條件、程序、方式、限制、管理、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法,由行政院勞工委員會擬訂,報請行政院核定之。」據此,勞委會遂訂定「大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」。其中針對就業市場、社會公義及家庭經濟因素之考量,特別規定低收入戶、65 歲以上老人、身心障礙者、重大傷病者以及家庭暴力受害者、持有法院核定之保護令者,得申請工作許可。此乃對依親居留大陸配偶工作身份的限縮,以免影響台灣勞工的工作機會,造成失業率上升。但這樣對台灣勞工的保護措施,一方面未能考慮到所有有大陸配偶者的家庭經濟需求,僅保障部分「弱勢族群」家庭,顯然並不公平;另一方面,則讓這

些被點名的「弱勢族群」，成爲有心來台工作的大陸女子鎖定的婚姻標的，使得兩廂情願的婚姻大事，蒙上了功利與現實的外衣，而弱勢者在現實婚姻中如何自我保護（包括人身安全與財產安全），則似乎不在勞委會的「業務範疇」之內，當然也沒有在條例中加以說明了。

其三，「大陸地區人民在台灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」第 8 條規定：「主管機關應於受理申請案件當時、入境時或擇期，與申請人或依親對象依相關法規規定進行面（訪）談。也就是所謂的「面談制度」，希望能即早揪出上述所謂的「虛偽結婚者」，而入出境管理局也積極設立面談點，對申請入境的大陸配偶進行面談，並定期於入出境管理局網站上公布面談「績效」。總計 2004 年 1 月至 11 月，共面談 46,726 名，遣返 1,292 名，平均每月遣返比例爲 2.77%。遣返比率雖然不算高，但對於所有的「大陸配偶」，除了多了一道關卡之外，其尊嚴與人權之保障，更在面談制度中屢屢受到挑戰。這個制度更是實質地表現出台灣當局對大陸配偶「懷疑」的心態、「調查」的作法，爲大陸配偶來台生活以及社會融入 (social inclusion) 帶來更多的困擾。

除上述三法規之外，內政部警政署針對社會報導頻仍的「假結婚、真賣淫」事件，於 2004 年元月 8 日零時起至 2004 年 2 月 6 日 24 時止，進行所謂的「安偶專案」。雖名爲安偶，但其實質乃在於查緝非法工作或行蹤不明、逾期停留、虛偽結婚及涉其他刑事案件之大陸地區人民及香港澳門居民，以增進清查績效，維護國家安全及社會治安。此次行動方案中要求落實警勤區全面查察作爲，根據本研究訪問派出所警員得知，大陸配偶屬於警方所謂的「一種戶」，按規定每月需由警方進行戶口調查至少兩次。（一般民衆之戶口調查

頻率較低、且不一定有執行。)若三次查到不在家,立即列入失蹤人口,抓到就遣送。「一種戶」原本指的是有犯罪傾向者,如今大陸配偶也被列入,顯示台灣地區警政單位看待大陸配偶的觀點。該專案亦計畫針對蛇頭、仲介、僱用及來台管道深入追查,擴大偵辦,但仲介原本就是近年來跨國勞動力流動的主要推手之一,甚至與政府合作進行(劉千嘉,2003)。警政署欲以一短期專案,偵辦蛇頭及仲介的動態與網絡,恐怕只是雷聲大、雨點小,不容易有任何持續性的效果吧!

而在警政單位進行「安偶專案」之際,社政單位也爲了因應媒體的報導,同時加強本身對大陸配偶的瞭解,而進行獨居老人娶大陸配偶後的生活狀況調查,但過程中社工人員屢屢遭受「我又沒犯法,你們爲何老來騷擾?」的質疑與拒絕,顯然,娶了大陸老婆的老人,也成了社會高度關注的「可疑人物」,而此類舉動,的確造成有法定大陸配偶的台灣配偶生活上的干擾,以及其情緒上的憤怒與反感。

六、對台灣地區老年配偶之生活影響與挑戰

老年結婚原本希望能完成對人生的一種憧憬,得一伴侶互相照顧,不再孤孤單單地走完人生旅程,死了也沒有任何人介意。台灣老人娶大陸新娘,原本可能考慮語言與文化類似,比娶其他外籍新娘容易溝通。但在現今台灣政治社會氛圍視中國大陸爲敵對國家,大陸地區人民來台居心叵測的前提之下,大陸新娘面對的是比其他外

籍新娘更爲嚴格的工作以及入籍限制。在全球化跨國人口移動增加的世界性潮流之下，我國法令選擇以國土安全及政治對立爲重，而忽略大陸新娘來台經濟性的動機，以及大部分娶大陸配偶的台灣老人所處的弱勢社經地位。以致於對台灣老人娶大陸新娘所可能遇到的適應問題，不僅在協助的脚步上游移不定，甚至隨著政治爭論而起舞，時而抓緊時而放鬆對大陸新娘的查察。當然就台灣歷史發展脈絡而言，此種作法是可以被理解的，但對現實生活中的兩岸婚姻雙方，卻徒增許許多多的困難與挑戰。

(一) 生活環境複雜化，缺乏正式的資訊管道與婚姻輔導

老人是人生發展的最後一期，生活原本在既定的軌跡中單純地進展著。但當周遭娶大陸老婆的例子多了起來，認識的與不認識的仲介也開始在生活周遭活動起來，電視媒體曾訪問一位老人家，他表示社區中常有人來介紹，當他太太死了第三天，就有人上門了。這些仲介人士對社區老人的生活似乎非常熟悉，他們有人固定在社區走動，散播許多有關許大陸老婆的資訊，甚至安排行程、提供費用，讓許多老人爲之心動，老人社群中也逐漸出現了新的倫理觀。雖然不幸的婚姻結果到處可見，但總有些幸福美滿的例子。當本身對人生的規劃改變，原來根本沒打算的結婚，變成了一種實實在在的可能性，婚姻的需求就被引發出來了。但「中華兩岸婚姻協調促進會」會長黃江南表示，當需求夠強時，每個人都會覺得「我一定會是幸運的那一個！」因此有可能缺乏全面的瞭解，就毅然決然地踏上了兩岸婚姻的旅程。其中不乏一再結婚、一再傷心傷財的例子，讓社區老

人服務的社工人員唏噓不已。

實務上發現，仲介管道時常鎖定老人、身心障礙及低收入戶，成爲他們推銷婚姻的焦點。但這些仲介有些屬於混混或黑道，使得老人有時偷雞不著蝕把米，新娘沒娶到還惹了一堆麻煩。例如有一個案例，老人與仲介約定娶大陸新娘，但新娘來台面談時被遣返，新娘沒了，仲介費還是不能不給，老人家心有不甘，反被仲介打得鼻青臉腫。

到底這些「仲介管道」是哪些團體或組織？政府對其能否有效掌握？根據我國之商業登記法，成立「婚姻媒合公司」，需符合相關規定，最高主管單位是經濟部，縣市政府主管單位則是商業管理處。只要合法登記，就可以正常經營。若無違法情事，也沒有特別的管理辦法，可以說是一個法律空白地帶，甚至可能打著合法「婚姻媒合」的名義，進行其他非法的人口仲介，和警察玩起「官兵捉強盜」的遊戲。這樣的管理機制，實在無法給予民衆適當的保護與保障，應該積極予以改善。否則老人有興趣娶大陸新娘者，由於缺乏正式的管道可以諮詢、取得全面的訊息跟瞭解，並獲得適合自身狀況的輔導諮商，就容易接受其生活網絡中得到的訊息，而往往這些訊息是片面的、報喜不報憂的。而且仲介只負責結婚，對婚姻適應與維持並不關心，甚至動輒慫恿離婚再娶。難怪有社區工作人員感嘆，老人都被教壞了！

如果能讓大陸新娘相關資訊透明化，讓有興趣的人都能獲得兩岸婚姻的真實面貌，包含可能的經濟與生活挑戰，相信娶大陸新娘的賭博性將大大降低，而追求到幸福的可能性則會相對提高。老人的生活也會更「豐富」，而非「複雜」。

(二) 經濟負擔增加,但也可能收入增加

大陸新娘來台,大多肩負著經濟性的使命,這是一種正常的訴求,無須用「來台淘金」等負面字眼來污名化。問題是台灣政府及社會是否願意面對問題,正視本地有些工作,如幫傭、老人及身心障礙者照顧、工廠或商家雇工以及妓女,是本地勞動力不願承擔或供給不足的,而開放性地接納外籍勞工。進一步協助娶大陸新娘的台灣老人瞭解,對方願意離鄉背井地到台灣來照顧我們,並非是感情因素為主,而是有其經濟性的目的。而能務實地考慮婚姻生活的現實面,包括:自己本身的經濟能力能否負擔大陸新娘在台不能工作的生活費用?家庭經濟的管理方式及原本生活用度的標準是不是配偶所能接受的?以及對其大陸家人的照顧責任到什麼程度?如果配偶來台一心只想打工賺錢,如何協調與因應?如果生了小孩,那孩子的教養當然也是一筆很大的開銷,是不是有所規劃?等等。否則結婚後不適應而快速離婚,不僅對自己是個傷害,也造成其他社會問題。

若期待透過娶大陸新娘而增加收入,包括人頭費以及大陸新娘來台後外出工作的收入貼補,也要充分瞭解其中的風險。首先,接受非法人頭費之後所可能碰到的黑道糾纏情況、新的面談制度以及警方對多次婚配的大陸人士的掌握都增加人頭老公觸法被抓的可能、想利用別人反被人利用的可能等,都要審慎評估。大陸新娘的相關工作限制以及非法打工被查獲面臨的遣送,也是必須考慮的。

如何妥善管理自己的財物,也需要事先規劃。當然我們希望結婚後兩人能夠同心協力共創家庭,但知人知面不知心,與其像張佳

琪 (1999) 所呈現的結婚後「疑懼防備」、「握牢錢權」, 搞得大家互信盡失, 相處困難, 還不如在婚前準備好。有財產的可交付信託, 沒財產的也要好好照顧自己, 不要斷絕與鄰居或社會福利單位原本的聯繫, 如果真有問題, 也許能夠協助及早發現。

(三) 婚姻生活適應不易

婚姻原本就是生活中高度的焦慮源, 更何況是多年單身、甚至是一輩子未婚之後, 到了老年來論婚姻, 娶的還是文化社會政治背景差異懸殊的大陸新娘。大陸新娘來台重新開始生活, 自身就面臨許多適應的問題, 例如: 與配偶相處與溝通、調整期待與現實的落差、認識周遭的人與事以建立新的社會支持、面對台灣的族群與地域歧視、維持或改變與大陸親友的關係、工作還是不工作等等, 加上台灣步調緊張快速, 更令許多鄉村地區出身的大陸新娘適應困難 (中華民國兩岸婚姻協調促進會, 2003)。台灣老年男性以往的生活經驗及社會規範在準備其與女性良好溝通、尊重族群與地域差異、耐心化解衝突理性處理等方面明顯的有所不足, 加上許多娶大陸配偶的老年人屬於低社經階級, 生活資源不足, 現實婚姻開門七件事的挑戰更多、更難, 使得台灣老年配偶的婚姻適應也常陷入困境。但一方面由於家醜不外揚的個人心理因素, 另一方面由於社會對此類婚姻的偏見, 再者結婚之後三個月就不再屬於社政單位獨居老人關懷對象, 外援相對減少, 使得老人在婚姻適應遇到困難時, 往往苦水往肚子裡吞, 或是輕易離婚了事。

對有興趣結婚的老年人提供婚姻講座或婚前輔導, 大陸配偶來

台後協助雙方生活適應，社政單位持續關懷老人及其配偶，提供必要的協助與支援，都是外界協助老人婚姻生活的具體作法。老人及其大陸配偶組成了一個相對弱勢的家庭，這個家庭的困境有許多不是他們個人因素造成的，因此社會也應適當提供服務，協助其共同適應婚姻生活的種種挑戰與議題。

(四) 法律知識不足

由於台灣的政治生態直接影響大陸人士來台居留或工作等相關法規，不時出現的社會新聞（如大陸女子偷渡，為躲避警察而被丟到海裡的事件）也會影響對既定法規的執行鬆緊度。所以在民衆的感覺上，是「法律隨時在變」。例如 2003 年 10 月修正「台灣地區與大陸地區人民關係條例」、2004 年 4 月又先後修正「大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」以及「大陸地區人民在台灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」，法規的變化的確相當快。另外社會現象的變化，也影響相關社會福利法規連帶必須檢討與修正。這種種法律方面的變革，每一項都具體影響著人民的權益與生活，不但在修正時要顧及台灣配偶及其大陸新娘的真實生活，更應在修法後加強宣導或法律服務，提升民衆對法律的認知與瞭解。

與兩岸婚姻有關的法令相當紛雜，除本文所列出的「老人社會福利相關規定」及「大陸配偶相關法規」之外，還有民法、刑法、家庭暴力與性侵害防制法、財產信託法、兒童及青少年福利法以及老人福利法等諸多法規。法規不僅多，而且彼此之間並非完全能夠配

合，在應用時難免出現矛盾之處。例如為保護家庭暴力受害者之人身安全以及生活需求，「大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」第 3 條特別加入家庭暴力受害人持法院核發之保護令可申請工作許可之規定，實務中有案例顯示，這一條法條也變成某些大陸新娘想要脫身的護身符，他們會不斷刺激配偶施暴，以達到獲得保護令的目的。如何能讓法規更能顧及所有當事人的權益，的確需要更多的經驗與智慧的累積。

不可諱言，娶大陸新娘的老人絕大多數屬於中低社經階層的人，他們對於法律的認知一般而言相當不足。面對紛雜而多變的法律環境，如何確保其自身的權益，實在是一大挑戰。法律講座、法律諮詢、宣導手冊等固然都有在做，但弱勢老人的使用卻仍有屬有限。與老人關係密切的社區工作人員，如鄰里長及幹事、社工人員等，對相關法規的知能亦有待加強，才能妥善協助老人家在知法、守法的情況下，追求與營造幸福的婚姻生活。

(五) 長期照顧問題需要政府協助

老人對婚姻的期待中很重要的一項考慮是老年後的照顧問題。台灣殘補式的社會福利一向以家庭照顧為主力，對於一些單身、無子女或子女不在身邊、社會支持網絡薄弱的老人而言，老了怎麼辦？是他們心中的大問題。面對越來越多的老人照顧問題，政府應積極的發展社區照顧服務，並運用政策鼓勵老人來使用；長期培訓老人照顧相關人力，讓年輕人力願意投入老人照顧；宣導老年社會的到來以及民衆互相照顧的社會倫理觀。在長期照顧的領域，政府有太

多的角色應更主動積極地扮演，而非僅強調津貼的給付。當社會照顧能提供給人們一個更安心的老年生活環境時，也許就不再需要利用婚姻方式來找到可以信賴的照顧者了！

七、結論

近年來有不少老年男性，透過自己主動或朋友勸說鼓勵、甚至仲介網絡等方式娶了大陸籍的老婆。本文主要目的在凸顯娶大陸新娘的老年台灣配偶，其本身年老及經濟的雙重弱勢社會身份，使得其婚姻期待面臨許多現實環境的困難，包括：複雜的仲介系統、多變的法規、婚姻生活的經濟需求以及婚姻適應中的無助。由於政治上對大陸的敵視與防備，有關大陸新娘相關工作與入籍規定比其他外籍新娘更為嚴格，這對肩負經濟使命來台的大陸新娘造成很大的困境，相對影響到台灣老年配偶的生活，經濟與情緒壓力增加，外界的誤解與歧視，以及對法規的不瞭解，使台灣老年配偶原本的婚姻期待失望的機率極大。

本文建議政府與社會應正視老年男性的婚姻與照顧需求，在法律面、社會福利服務面加強宣導與服務。同時，對於大陸新娘是敵對地區人士、是生產者（勞工）、還是社會再生產者（家庭及老人照顧者）的身份模糊，宜儘速予以釐清。若是敵對地區人士，則如何面對日漸增加的大陸新娘來台？需有因應對策。若期待其擔任生產者，執行台灣本勞所不願意做的工作，就應減少其工作及就業的特殊限制，達到與其他外籍勞工同樣的標準。若期待其扮演家庭照顧者的

角色,則其入籍問題是必須要解決,否則以現階段法規看來,大陸新娘並不屬於「家戶」成員,也無資格享受任何福利。

儘管就兩岸關係而言,模糊也是一種策略。但對娶了大陸新娘的老年台灣配偶而言,他們的生活問題卻因此而變的相當複雜難解。雖然隨著「老榮民」的逐漸凋零,因為「人不親土親」的因素而娶大陸配偶的外省籍老人人數正逐漸減少當中,但本省籍老人仍有可能選擇會通「福佬話」或「客家語」的福建、廣東一帶大陸籍女子為妻,所以「台灣老人娶大陸配偶」是否僅是短期內一種特殊的現象,本文持保留的態度。因此仍然深切期待政府及社會能更同理老人的心情,增強對老人的資訊與服務提供,同時儘可能將婚姻仲介納入管理,嚴加監督與考核,好讓有志婚姻的民衆能透過正常的管道來追求幸福。而更根本的要務,則是突破家庭照顧的迷思,積極建構老人照顧服務體系,讓台灣老人無須自力救濟,或期待大陸新娘來解決台灣的老人照顧問題。

參考文獻

中華民國兩岸婚姻協調促進會 (2003),《創會五週年紀念特刊 — 大陸配偶在台不適應的原因》,台北:中華民國兩岸婚姻協調促進會。

王宏仁 (2000),「階層化的『生產力』移動 — 婚姻移民與國內勞動市場」,《全球化下的社會學想像 — 國家、經濟與社會學術研討會論文集》,台北:台灣大學社會學系與台灣社會學社。

林姣憶 (2003),華山社會福利基金會愛心天使站介紹。

- 唐文慧與蔡雅玉 (2000),「全球化下的台灣越南新娘現象初探」,《全球化下的社會學想像 — 國家、經濟與社會學術研討會論文集》,台北:台灣大學社會學系與台灣社會學社。
- 張佳琪 (1999),《有大陸配偶來台居住之老年人婚姻生活調適歷程》,國立陽明大學臨床護理研究所碩士論文。
- 彭駕駢 (1999),《老人學》,台北:揚智文化事業股份有限公司。
- 趙彥寧 (2004a),「公民身分、現代國家與親密生活 — 以老單身榮民與「大陸老娘」的婚姻為研究案例」,《台灣社會學》, 8, 1-41。
- 趙彥寧 (2004b),「現代性想像與國境管理的衝突 — 以中國婚姻移民女性為研究案例」,《台灣社會學刊》, 32, 59-102。
- 劉千嘉 (2003),《大陸新娘的台灣經驗 — 一個社會學的觀點》,國立中山大學中山學術研究所碩士論文。
- Bumagin, V. E. and K. F. Hirn (1979), *Aging is a Family Affair*, New York: Thomas, Y. Crowell, Publishers.
- Hooyman, N. and H. A. Kiyak (1996), *Social Gerontology: A Multidisciplinary Perspective*, Boston: Allyn and Bacon.

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣外籍勞工研究／羅紀琮主編．—初版．—

臺北市：中研院經研所，民96

面；公分

ISBN：978-986-00-9170-0（平裝）

1. 勞工－政策－臺灣

2. 外籍勞工－管理

556

96005553

台灣外籍勞工研究

二〇〇七年／本書版權屬於中央研究院經濟研究所

出版者／中央研究院經濟研究所

發行人／管中閔

主編／羅紀琮

編輯助理／管怡雯

出版地／中華民國台北市

初版／民國九十六年四月

印刷／金華彩色印刷有限公司

地址：100 台北市重慶南路一段 121 號 5 樓之 11

電話：(02)2382-1120 傳真：(02)2331-4416

GPN：1009600707

ISBN：978-986-00-9170-0

中華民國玖拾陸年伍月卅拾日送存



GPN : 1009600707

ISBN 978-986-00-9170-0



9 789860 091700