

Confucian Ethics and Economic Development — Liability, Asset, and New Paradigm

by A-Ron, Liu, Associate Professor, Center for General Education,
National Central University

Abstract

Toward the end of the Ching Dynasty, China became weak as a nation and its people were poor. Confucian ethics was then blamed for its feudalism and conservatism and thus for getting in the way of economic development. On the other hand, some of the countries in East Asia that have been influenced by Confucian culture have recently attracted much attention to their economic accomplishments. Confucian culture is then credited with the stability and harmony it offers.

At first glance, these two points of view appear to contradict each other. At a deeper level, however, some elements of Confucian ethics indeed undermine economic development where as others encourage and foster it. Even more importantly, the function of those elements and conditions varies from one period of time to another. For instance, in the previous age of "industrialism", the confucian emphasis on "following nature" and "harmonious whole" was regarded as an impediment to progress because it implied a disapproval of "mastering nature" and "expansionism". In contrast, this emphasis is viewed today as a paradigm both of "environmentalism" and of the idea that "environmental protection ensures the ever-lasting operation of business."

Key words: Confucian ethics, economic development, family enterprise

台灣外籍勞工政策之政治經濟分析

中大社會文化學報
第五期1997年正月

陳宗韓撰

摘要

本文主要是從政治經濟學的整体性觀點，分析國家之外籍勞工政策變遷以及引進外勞之政經原因與影響。

首先國家的開放外籍勞工政策是與政治威權轉型和企業集團對政府所施加之權力與壓力有很大的關係。政府對於不同企業或產業之外勞分配是隱含著偏差性。因此當我們分析國家之開放外勞引進的原因時，除了應考慮人力短缺之經濟因素外，更須探討政治、經濟與市民社會的關係變動。最後，引進外勞造成之政治經濟影響，諸如東南亞國家以政治力量來爭取台灣的外勞配額，引進外籍勞工也同時隱藏了勞動過程中之性別（女性）與族群（原住民）歧視。

關鍵詞：外籍勞工、政治經濟分析、國家、經濟、市民社會的關係、生產政治性

本文作者：陳宗韓，私立元智大學兼任講師，曾任僑務委員會副秘書長，現任僑務委員會副秘書長。非常感謝匿名審查者的指正與台大民主主義研究所李碧涵教授的指導。

一、前言

台灣的經濟發展可以說是在國家之威權主義下，透過各種相關的政策所形塑的，這個發展的過程雖然也付出了許多的代價，不過卻使台灣成為新興工業發展國家之一。如果威權主義是達成國家之經濟發展的因素之一，那麼隨著威權政體的轉型，對於台灣的經濟也必然會造成相當大的衝擊。也就是，在威權轉型的過程中，國家與社會之間的關係經歷了與威權主義之不同的性質和發展的變化；台灣在邁向政治與經濟結構轉型的過程中，國家與社會的關係調整是錯綜複雜的，尤其對於特定的議題更是如此。

對台灣外籍勞工的討論也在這種關係上呈現複雜的面貌。尤其是對引進外籍勞工與否的問題，更呈現各種流派的想法和爭議。以自由經濟學者來說，雖然他們仍忠於市場的運作法則而提出應該積極引進外籍勞工，不過卻無視於市場之外的那些社會運動或環保問題對經濟發展的影響。此外，也有學者從引進外籍勞工將造成國內之產業升級或社會問題的負面影響，因而提出不應引進外籍勞工的政策，不過他們卻無視於非法外籍勞工已經逐漸滲透到各個產業的客觀事實。雖然自由派學者的討論，在有意無意間與企業的利益有一致的現象，然而最值得關心的仍是各產業之間對外籍勞工之引進的看法上。而各個企業對於外籍勞工之引進的看法，必須放在台灣之威權轉型的過程中來分析，亦即，企業在威權轉型的不確定性的情境裡，必須在生存的壓力下做出各種相關的措施，而企業界認為外籍勞工之引進與否也是其生存發展的方式之一，因此，本文的研究目的之一即在於：從國家與社會的觀點分析台灣在產業結構的調整中，引進外籍勞工的政經因素。

政府對於外籍勞工引進的看法，也充滿各種變化和不同的看法與爭議。民國八十年二月十三日行政院曾針對立委所提出的質詢中指出，政府為了避免影響國人的就業機會、勞動條件、社會問題，以及不利產業升級的考慮下，乃提出對一般行業不宜引進外籍勞工的看法；但是到了民國八十年十月十二日，政府卻繼十四項重大建設工程之後，對民間企業開始引進外勞，一直到民國八十一年五月就業服務法的制定，落實了引進外勞的政策。就整個發展的過程來

看，雖然政府仍一再地指出，引進外勞是為了彌補國內勞動力之不足，屬補充性而非替代性，但是事實上國家在外籍勞工的引進上已經做出重大的政策轉變，而國家為什麼會有此外勞政策重大的轉變是本文關注的焦點，而它也涉及到如何對外勞分配到各行業的問題。

雖然，外籍勞工的引進只是彌補國內勞動力的不足，屬於補充性而非替代性，不過，它仍影響了企業組織中生產過程的政治性，即外籍勞工影響了國內勞動過程之權力關係的互動。如果後工業的轉型過程也是整個階級結構的變動過程，那麼對美國社會來說，後工業的轉型可能使美國黑人晉升為中產階級的行列，而外籍勞工則替代了原先黑人的劣等地位（Waldinger, 1992），就這個角度看來，台灣外籍勞工的引進是否也將造成社會內部階層與族群之潛在的關係變化，也是本文關心的議題所在。

二、相關文獻回顧與檢討

當前對於外籍勞工的討論和分析，大致上可以從兩個角度歸納，一是著重於外籍勞工之引進的因素探討上；另一是外籍勞工之引進所可能產生之影響的分析。雖然這兩個面向的分析事實上是互為因果的關係，不過在概念上仍必須加以區分。

在外籍勞工之引進的因素探討上，大多數是自由經濟學者就自由市場的供需法則理論來分析，他們認為外勞之所以會出現的原因是外在推力和內在拉力之下所共同形成的。他們也都強調內在拉力的背景因素，亦即在勞力短缺的客觀統計事實上，因為勞動報酬無法立即調整，於是企業不得不從勞動的供給增加來求解決，在這種情況之下乃出現外籍勞工（吳惠林，1992，1994）。雖然他們沒有進一步說明勞力短缺的原因，不過其他學者則從台灣產業結構的調整，即台灣邁入後工業轉型，在服務業不斷成長下改變了就業的結構，導致了基層勞力不足的現象（趙守博，1992；劉正元，1991）。從以上這些分析的論點來看，雖然他們都多少點出外勞出現的原因，不過其推論的邏輯仍只是一種現象性的說明。也就是他們建立在一種簡單的邏輯上，即因為缺工率高，所

以引進外籍勞工。雖然自由經濟學者也從勞動的報酬率（即工資）的調整來分析勞動供給和需求之間的平衡，不過他們認為勞動報酬仍應順其市場的邏輯，也因此而忽略了勞動報酬所具有的分析意義。亦即在工人渴望其工資的提高之時，雇主則儘其可能地壓抑工資，因此工資在這種關係下，其價格的決定可以說是一連串複雜之社會和政治力量運作的結果（Picchio, 1992：29）。而這也就是台灣在威權轉型的過程中，企業在面對社會運動和環保問題的壓力下；再加上國家必須重新調整其政策和自身的組織結構，使得企業不得不改變其體質、或產業升級、或跨國投資，相對的，外籍勞工之引進也是在這種威權轉型下得以進行的方式之一。

在以上這些外籍勞工的分析當中，他們仍把國家視為中立的角色。他們主張限額開放外籍勞工，由市場來決定誰是外勞，以及誰能雇用外勞（吳惠林，1992）。雖然他們認為這種方式才是成本最小，而利益最大的措施，不過也正因為如此，使得他們往往無法理解，為什麼國家在外籍勞工扮演如此重要的角色，乃至於使得他們的分析陷於規範性的說明。事實上，如果從國家、資本家、和勞工三者的角度來做動態的關係變化，也許國家實質的介入才是發揮企業利益最大的可能性。當然，在這些關係變化的發展中，國家之政策也可能隱含著偏差，而且這些偏差之所以能夠繼續，是因為國家運作的機制在整個結構上發揮出力量的緣故。

對於外籍勞工之引進所可能產生之影響的分析，大多著眼於分析外籍勞工之引進所可能帶來對社會的不良影響，如惡化所得分配（吳家聲，1989），增加人口壓力，影響國人之生活品質（蔡宏進，1993），進而可能導致群體之緊張和衝突等（蔡宏進，1991）。在經濟方面也可能導致延緩產業升級、阻礙國內勞動條件合理，和影響國內勞工的就業機會等（吳家聲，1989；黃同圳，1992）。這些分析的前提是提供引進外籍勞工與否的參考依據，因此他們並沒有就實存的現象對外籍勞工的進入做整體性的分析，也因而往往忽略了外籍勞工在非正式部門所扮演的經濟功能。外籍勞工的進入，所引起的變化效應是廣泛的，它除了涉及引進國之整體經濟結構之外，還涉及了它與母國之間的關係，它與國內之工會的問題，以及在其被剝削的邊陲情境之下所可能形成革命的潛在力量等（Wilczynski, 1983）。不過，就目前而言，這些分析面向往往

是被忽視的。

三、分析架構

企業為了維持其生存和發展，都必須有一套相應於特定歷史時空，配合當時企業組織和技術的程度而發展出其生產、和再生產的機制。在整個生產的活動過程，資本和勞動力是企業生存要素的關鍵，尤其是勞動力，對馬克思來說它是資本累積的重要途徑，亦即將剝削工人所產生的剩餘價值轉化為資本的運作過程。

勞動力之生產和再生產的成本與企業的利潤息息相關，因此對企業而言，它控制管理的重心即在於壓低工資的成本。通常企業可能從幾個策略著手，一是依照不同的生活層次，使部份勞動力人口保持較低水準之生活品質；二是透過高度的大量生產來降低工資的成本；三是轉化再生產之成本予國家（Picchio, 1992：121）。通常企業組織會依據不同的歷史情境而發展不同的策略變化，不過可以很肯定的是產業後備軍對經濟發展的重要性，也因此面對充份就業而缺乏產業後備軍時，會因為勞動力成本的增加，以及較難汲取勞動力到各類工作，而使得經濟成長受到威脅。

產業後備軍的存在，最主要是說明了企業組織得以運用歧視的偏差策略來壓低勞動力的成本。因此在這種情況下，勞力之供給是總體經濟在歷史的過程中發展的結果，它是由物質、區域、制度和文化的所凝聚，隨時間的發展而變化。例如在經濟不景氣時，或需要大量的廉價勞動力時，企業組織即會放寬歧視的界限，積極動員潛在的勞動力，如農業部門、女性勞動力、和少數民族等，都在這種境況下進入勞動市場，投入工業生產的行列當中。

事實上，從一九六〇年代開始，國際間也逐漸形成一種趨勢，即跨國之勞工的移動，不像以前的移民，這種勞工的移動是短期性的，而非長期性的（Wilczynski, 1983）。促使企業組織引入外來勞動力的原因是多重的，一是它提供了額外的勞動力可以擴大生產；二是它提供了特定的勞動力類型可以壓低工資的成本；三是以先進資本主義黑人和白人的分割勞力市場（Split labor market）

market) 而言，黑人即在次級勞力市場中必須忍受在勞動過程中的工作不穩定，薪資較低，較無升遷機會等 (Baracich, 1980)；而對移入的外籍勞工而言，它通常在非正式經濟中也享受較低的工資，和較少的利益 (Castells, 1989: 26)；三是外來勞動力的移入是總體經濟的影響，它壓制了國內工資上升的可能 (Castles, 1992: 37-38)。

企業組織引用外來的勞動力也可以說是資本主義發展的機制之一，雖然這些外來的勞動者可能先進入非正式經濟部門，可能有差別待遇的歧視，不過最重要的仍是其廉價的勞力是資本累積的重要途徑。也因此十八世紀白人之所以必須摧毀土著之社會結構，其目的即在於壓榨其勞動力，所以土著的工資壓得很低，如果工資高的話，土著可能在工作幾天之後，因為他們覺得已經夠花費了，而逐漸地對工作失去了吸引力 (博蘭尼, 1989)。

總體言之，外來勞動力的引進對企業來說也可能是其面對惡劣投資環境下所形成的生存策略之一，也可能是其擴大利潤的方式之一。不過，外來勞動力的引進對資產階級來說有政治和經濟上的雙重利益。就政治上的利益而言，透過外來勞動力的引進轉化了國家內部原有的結構關係，亦即因為外來勞動力而弱化了國家勞工運動的興起，和其力量的強度，因而產生了相對剝奪的境況；就經濟上的利益而言，外來勞動力的引進促使資產階級有超額剝削境況的可能 (Gorz, 1970: 28-29)，就馬克思主義論者而言，這種新的國際分工仍是已開發之資本主義國家將其原有的社會成本移轉到低度發展國家的運動過程。

雖然就企業的組織運作來說，它渴望的是產業後備軍的形成，使得它能夠在組織的偏差策略下壓低工資的成本；不過，不可忽略的是工人階級的興起，以及透過各種偏差的動員去轉變不合理之勞動生產的過程。也因此使得企業之組織運作充滿生產政治性 (Politics of production)，即組織透過三組的生產策略來行使支配，一是在工作關係上的簡單控制；二是在生產工具上的技術控制；三是在規範之社會形式的官僚控制，前二者是將原料轉變為生產產品的過程，即勞動過程；後者則指涉生產的政治機制，因此整個生產過程就在勞動過程，生產的政治性中，以及兩者的變化中發展 (Burawoy, 1984)。

雖然企業組織可以說都期望在市場的競爭中獲取最大的利潤，不過，如果任其壓榨勞力，以及放任企業無限制汲取資源而使環境遭到污染，那麼無疑

的，資本主義的運作體系將發生一連串的危機，即勞工運動的強大將導致經濟的衰退，在這種情況下，國家的介入是資本主義運作不可或缺的因素之一。因為市場交易必須有賴於誠信和規律等集體財貨，而此種並不能由市場過程所提供 (博蘭尼, 1989)。亦即是，國家的角色也是提供勞力之社會再生產的功能之一，國家提供貧窮工人在居住方面的保障，也是維持勞力市場的運行方式 (Picchio, 1992: 58)。

從國家消費支出的涵蓋範圍，可以區分出三種不同的範疇，即社會投資 (social investment)，社會消耗 (social consumption)，以及社會費用 (social expense)。簡單地說，社會投資是國家之支出，直接關係到資本的累積，它也是在市場能力之外，必須由國家提供集體財貨，以便維繫資本主義的運作發展。社會消耗是指國家之支出，乃關係到工人階級的再生產的功能，藉由提高工人的生活品質以間接維持資本的累積過程。社會費用最主要在克服先進資本主義所產生的矛盾。如軍事費用等 (Block, 1981: 7)。

國家介入經濟事務並不是人性目標的理念追求，而是國家面對於實存的壓力和矛盾，必須在階級和各種社會群體的利益滿足，以及提供資本累積的過程中所產生之外在的結構壓力下，使得國家必須不斷實施各種的社會政策 (Solomos, 1987: 30)，在這種情境下，國家並不是中立的機制。國家是有其自主性的行動單位，也因此國家在面對各種階級的利益要求而形成各種壓力和負擔時，也必須透過不同情境之政策的形構，以及在國家具有自主性的邏輯下，藉由其代理人來執行其政策，也唯有如此，才能避免威脅到其自身的生存 (Afshar, 1989: 2)。這也就是為什麼在國際間，資本主義國家在引進外籍勞工的運動過程中，國家都扮演主要控制之角色地位的緣故。

四、外籍勞工政策之政治經濟分析

本文最主要是從三個角度來分析外籍勞工之發展過程，即外籍勞工引進之政經因素，外籍勞工之政策的確立，以及外籍勞工所產生的影響。

(一) 引進外籍勞工之政治經濟原因

外籍勞工之進入的時機是在威權轉型的過程中，這並非是偶然的現象。企業組織之所以不斷引進外籍勞工，而且在政府外勞政策之前，是因為威權轉型的過程中，國家與社會的關係調整動搖了威權主義下企業所擁有的優勢地位，企業（尤其是大企業）必須調整以往的政治經濟關係，轉變為在經濟利益上自求多福的情況，而這必須追溯至當時威權主義下國家與經濟發展的關係。

台灣經濟的發展之所以成長快速，與威權主義的支配有很重要的關係。從進口替代工業化到出口導向工業化的發展過程中，台灣經濟發展快速的原因之一可以說是國家在出口導向工業化時期動員農村部門的廉價勞力，轉移到工業部門中的發展。當時台灣在廉價的勞力下發展加工出口業，使得當時紡織業、食品、水泥、塑膠加工、合板及其他雜貨等各種業界，都達到相當的水準。雖然在一九七〇年因為石油危機所引發的能源問題，使得政府進行第二次進口替代工業化政策，發展重化學工業的進口替代工業；再加上八〇年代國際上的經濟衝擊，先進國家市場貿易保護主義抬頭，新興工業國家之間的競爭白熱化，以及東南亞和大陸的經濟挑戰，使台灣之勞力密集的產業面臨發展的瓶頸，亟須轉變為資本化與技術密集的產業升級的發展重點（劉進慶，1988）。不過，對企業而言，不同的產業規模、特性和經濟力量，而有不同的因應措施，雖然政府也提供優惠的投資政策，但是企業仍期望在廉價的勞力上增加其利潤，所以在當時已有許多企業開始引進外籍勞工。

綜合上述，在台灣威權轉型的過程中，因為產業結構的調整所涉及企業不同以往的政治和經濟的環境，而開始轉變策略，除了繼續發展高技術的產業升級之外，外籍勞工的引進也是策略之一。

此外，在1980年代之後台灣的市民社會在威權轉型中也展現出各種的不同社會運動，形成一般社會運動的潮流。對企業而言，其影響最大的莫過於是勞工運動和環保運動的抗爭。

在威權主義的產業結構中是以勞力密集為主，所以政府有身負降低勞動成本和維持安定的目標，因而強化了對勞工的控制。在當時，國家不僅有效禁止罷工，限制工會在薪資的議價能力，而且還將所有的工會統合在地方政府的控制下，利用戒嚴法限制其政治權力以有效防止勞工的衝突（Deyo, 1987: 184）。

威權主義對勞工所進行的統合之控制，在威權政體的轉型過程中瓦解了由上而

下的支配形式，自主性工會的相繼成立，以及對於潛在之不合理的控制，不管是國家的外部控制，如工會；或是企業內部的生產活動之控制，如勞資爭議等，都在威權轉型中擴大發展導致企業投資成本的增加。根據勞委會的資料統計，一九九二年發生的勞資爭議計一七四七件，所涉及的人數有一一八九四人，而爭議的焦點大多在薪資的調整，工人的權益，修改勞動三法，基本工資的調整等（台灣勞工陣線，1993）。

在威權主義的政經體制下，政府為了經濟的發展而提供許多的優惠措施，如工業區的設置，因此使得企業雖然增加了其資本的累積，不過也相對地付出許多的社會污染成本的代價，因此環保運動也在威權轉型的過程中蓬勃地發展。對經濟的發展打擊最大的莫過於地方反公害的自力救濟行動。例如林園石化工業區所引起的污染事件，雖然經過地方和廠商彼此協議，在廠商賠償新台幣十三億七千萬元後復工，不過，在整個過程中它影響了中油三、四輕的停工，以及台聚、中纖等部份停工，而且國民生產毛額直接損失大約八〇億元。其他如後勁反公害等，都使得台灣的經濟面臨嚴重的挑戰。

勞工運動和環保運動都相對地提高了企業的經營成本，而且，最重要的是企業剛好處在國家本身正在調整的過程中，也就是，國家不如在威權主義下能夠完全自主性地提供企業之資本累積的相關措施，國家本身正面對其統治之正當性的危機。國家面對不同政黨的挑戰，社會運動的發展，以及各種意識形態的充斥之下，必須透過相關機構的設置、調整，或是政策的改變來取得其正當性的支持，於是在國家處於此種境況之下，企業本身必須自求多福了。

總之，企業開始引進外勞的因素是在威權轉型的過程中，因為產業結構的調整而形成所謂的“勞工短缺”的現象；而且在面對勞工運動與環保運動的抗爭下，也使企業的勞動工資在此種壓力下高漲，外籍勞工的引進便是其生存與發展的策略之一。

（二）國家之外籍勞工政策的變遷

企業已經先開始引進外籍勞工，一直到政府於民國八十一年落實引進外籍勞工之政策，這中間的發展過程其實就是國家與社會關係的調整過程。外籍勞工之引進對某些特定的產業而言是重要的，尤其是對勞力密集的產業或較低技

術水準的行業更是如此。但是，為什麼國家同意開放並改變態度，進而落實引進外籍勞工的政策呢？

雖然國家仍相當重視企業引進外籍勞工的事實，也認為它是非法的引進，不過當時國家正處在威權轉型的狀態，面臨到其正當性的統治危機，尤其在企業與政府的關係變化上，企業所代表的政經勢力已影響到社會政經發展的主要力量，而且也是最主要的利害關係者（蕭全政，1995：198）因此，國家在此種關係變化上已顯得分身乏術、有心無力。通常許多國家因為對外籍勞工採取容忍和放任的態度，使得非正式經濟部門引進外籍勞工的策略正是解決潛在的社會衝突，和得到政治上的支持的效果（Castells, 1989：27）。

如果因為威權的轉型造成國家放任企業引進外籍勞工，那麼國家如何也在此種轉型的過程中同意開放外籍勞工的政策。在台灣的經濟發展過程，許多企業在經歷了進口導向工業化，出口導向工業化，以至於第二次進口替代工業化的階段之後，已經逐漸形成企業集團的趨勢。一直到民國六十三年，共有111個集團，其中包括784個企業，而集團企業所經營的大多集中在勞力密集的產業上，如紡織業、電子業、塑膠業等（陳希沼，1977）。這些企業集團的權力是推動國家之外籍勞工引進的有效力量。他們一方面透過立委做為代理人，運用質詢的方式提出，在國內勞動意願普遍低落，而中小企業均已經雇用外籍勞工的情況之下，督促政府有條件地引進外籍勞工；另一方面則藉由國家法令所強制參與形成的全國工業總會（於1948年成立）積極的遊說；再加上政府面對企業集團的力量，使企業已經逐漸擺脫國家所提供的市場秩序管制，而有對外投資的選擇能力，於是國家乃不得不在這種情況之下強化民間產業和國家之間的關係，擴大民間產業對經濟決策形成的參與管道（朱雲漢，1992：64）。外籍勞工之政策即在此種的關係下確立形成。

此外，再從國家引進外籍勞工之後，由各行業所進行的分配過程，更可以強化這種關係的確立。勞委會引進外籍勞工之後，所開放的產業分別採取三個原則進行，即工作辛苦程度，產業關聯性，以及外銷貢獻做為考量因素。依據這三原則而先後開放六大行業，即紡織業、金屬基本工業、金屬製品製造業、機械設備製造業、電力電子機械製造業、營造業，以及十五項工作別，即染布工、整燙工、鑄造工、金屬鑄鑄工、衝剪機械操作工、油漆塗裝工、金屬表面

研磨、電鍍工、重機械操作與維護工、焊接工、泥水工、模板工、鋼筋工、鷹架工、體力工等。從這些開放的行業和工作類別當中，可以很清楚的知道政府所考量的並不單是各行業缺工的因素，因為即使電子產品，電力和電子機械器材製造業，以及成衣和服飾品製造業的大量缺工與政府的外勞分配的行業有一致之處，但是缺工仍嚴重之橡膠製品製造，木材製品和家具製造等卻仍在開放的分配之外。政府在開放行業的措施中，各行業分配的數量不得超過其參加勞保員工總人數之一定比例；而且各行業申請聘僱外勞時，須依各行業所屬同業公會提出其用人需求和計劃，經評估後決定。由此可以看出全國工總所佔的份量。而且，從這些六大行業，十五項工作別的開放中也隱含著政府之政策的偏差，也因此引起如模具業者的抗議，他們在模具公會會員代表大會中提出不滿的聲音，他們認為政府引進外籍勞工之政策，只嘉惠那些三十人以上的大廠，因此對九〇%屬於僱用勞工人數在三十人以下的廠商，根本沒有實質的幫助。

政府開放外籍勞工之進入，乃至於分配至各行業之間，雖然自有其考量的判準，不過企業仍希望更進一步擴大開放引進外籍勞工，導致政府機關有不同的爭議。民國八十四年勞委會表示要減少外勞的名額時，引起工業總會的反彈；而行政院經建會則為了推行振興經濟方案，主張擴大引進外籍勞工（袁克勤，1994），與工業總會站在同一路線。由此看來外籍勞工之擴大引進和分配，在未來仍將是爭議的重點。

（三）引進外籍勞工之政治經濟影響

外籍勞工引進之後的衝擊和影響是非常深遠的，對國家而言，外籍勞工的管理在現有的機構和制度中呈現許多缺失，例如逃逸，犯罪等，因此必須合理的調整相關的制度，加強改變外事警察機構、組織編制，和警勤區之實施方式等（李孟怡，1994），也必須調整職訓局的角色功能，以便應付日漸擴大之外籍勞工的引進及再引伸出來的社會問題。

當前的外勞問題也是充滿著政治性，它具體地表現在兩個方面，一是在目前的法令規定下，外勞的引進必須透過仲介中心為之，因此使得外勞仲介中心成為一項有利可圖的行業。在台灣目前外勞仲介師仍難求，甚至剛開始時仍受制於外國仲介公司的競爭之下（後來決定暫不准國外人力仲介公司主動向廠商

招攬外勞訂單），使得外勞仲介中心在行情水漲船高的情況下乃有特權的進入，也因此使得仲介費過高而令泰國政府相當驚訝（趙守博，1994）。此外，這些外勞仲介中心在享厚利，為提高其業務的成長之下，有可能會使用各種手段要求政府不斷地再多開放外勞引進的措施（陳世澤，1995）。而這也是開放外勞所造成的影響之一。

二是外籍勞工之引進開放的過程，必須選擇引進之國家，因此使得東南亞國家在彼此競爭下都積極地以政治力來影響台灣當局。印尼政府力促以訓練方式引進該國勞工；菲外長要求延緩遣回非法菲工，並給予合法化；馬來西亞以支持台灣進入國際組織，要求開放馬籍勞工入台；此外，台灣當局似乎也有意透過外勞配額來爭取東南亞諸國支持台灣進入「GATT」（台灣勞工陣線，1992），這是台灣外勞之引進後間接所產生的政治效果和政治策略之一。

外籍勞工開放引進之後，因為在不同族群之文化的背景，以及政治地位劣等的情況下，外勞所享有的待遇，不管是在薪資或其他的勞工福利方面都比本國勞工低，甚至外勞是否可以加入或籌組工會也是一個尚待討論的問題。雖然企業極其可能地運用外勞的勞動力，以促進企業的利潤；不過，外籍勞工仍然在契約和人身自由的限制之下，在工作場所內進行抗爭，他們抗爭的原因大多數是要求加薪或甚至不滿廠方對不同族群的差別待遇所致（劉正元，1991：28）。外籍勞工也因此能夠透過與資本之議價和抗爭過程來尋求他們的自主性，進而為自己爭取最大的利益。

從許多的統計事實都可以看出台灣勞力短缺的事實，雖然勞力短缺也是企業引進外籍勞工的因素之一，不過相反的，引進外籍勞工之後也會隱藏勞力短缺的真正因素，亦即忽略了勞動過程的歧視，偏差的生產政治因素。如果從威權主義之出口導向工業化的措施，在加工出口區的設置中大量地運用女性勞動力，那麼有可能因為企業組織的歧視策略而使女性也快速地離開工作場所，因而失去了女性的生產勞動力。就這點而言，企業組織的運作機制或勞動的生產過程也可能是造成勞力短缺的因素。但是外籍勞工的引進因此隱藏且合理了生產組織的不合理條件，而導致喪失了開發潛在的人力資源，如老人、婦女的勞動力。或許實施「彈性工時」、「工作分擔」等以解決因工作時間不合而退出就業市場的問題是值得採行的做法。（江豐富，1994）。

外籍勞工引進後對那些較低技術水準的勞工之影響是很大的，而那些低技術性的工人，在台灣而言大多數是都市原住民所從事的行業。因此外籍勞工之引進對原住民的工作也產生了一些的衝擊，例如一九九三年十月九日，宜蘭幸福水泥東澳廠引進三十餘名外籍勞工之後，隨即解雇十名原住民勞工（瓦歷斯·尤幹，1994：13）。為了因應此種不利的情境，台北市議員李銀來發起台北市原住民營造勞動社，藉合作社的方式爭取原住民的工作權。

總體而言，外籍勞工引進之後對產業、經濟、政治等都產生直接或間接的影響，也因此國家必須透過相關的政策來調整或改善；這是國家在外籍勞工之政策上所必須面對的問題。

五、結 論

本文最主要是從政治與經濟的觀點來分析外籍勞工之開放引進的關係變化。從企業開始面對產業結構的調整與勞工運動，環保運動的抗爭，造成企業的工資高漲的壓力，於是引進外勞成為其生存與發展的策略之一；一直到來自於台灣威權轉型的過程中，企業集團的壓力使政府在民國八十一年開始同意開放引進外籍勞工，落實了外勞的政策。而國家在將外勞分配到各行業的過程，也隱含企業規模力量的相互競爭與壓力。此外，政府開放引進外勞之後，造成了若干的影響：外勞仲介中心力量的增強，外勞的管理問題，東南亞國家利用政治力量來影響外勞配額，以及開放外勞造成在勞動過程中的不合理現象繼續存在的可能，與對原住民的衝擊和影響。

事實上，這樣的分析方式是對目前已有的研究分析，其所採取的理論觀點和片面的分析方式不足所致。外籍勞工引進之議題仍在發展當中，它所涉及的是威權轉型的過程中，國家與社會關係的調整過程；同樣的，從外籍勞工之開放引進的分析，也更能讓我們了解此種關係變化的發展，由這兩種的互動關係中可以清楚地掌握總體與特定議題之間的微妙關係，這是本文最大的特色所在。

【參考文獻】

一、中文部份

- 瓦歷斯·尤幹：〈告別一九九三國際原住民年—預知一九九四年台灣原住民族趨勢報告〉《山海文化》，1994，第3期，頁6~13。
- 台灣勞工陣線：〈台灣工權報告〉，載於《自立晚報》，81年5月2日。
- ：〈台灣生命力的背後—1992年台灣工權報告〉，載於《自立晚報》，82年5月1日。
- 朱雲漢：〈台灣政權轉型期政商關係的再結盟〉，《中山社會科學季刊》，1992，第7卷，第4期，頁58-78。
- 江豐富：〈由勞力短缺及引進外勞探討我國潛在人力資源之開發〉，《台灣經濟預測與政策》，1994，第25卷，第1期，頁99~144。
- 李允傑：《台灣工會政策的政治經濟分析》，台北：巨流，1992。
- 李孟怡：〈我國外籍勞工管理政策之探討〉，《警學叢刊》，1994，第25卷，第1期，頁155~174。
- 吳忠吉：〈是否引進外籍勞工問題的省思與檢討〉，《勞工行政》，1989，第18期，頁26~27。
- 吳家聲：〈基層人力短缺與外籍勞工問題〉，《勞工行政》，1989，第18期，頁6~18。
- 吳惠林等：〈台灣地區引進外籍勞工對策之探討〉，《勞工行政》，1989，第19期，頁10~15。
- 吳惠林：〈台灣的勞動市場與經濟發展：回顧與展望〉，《台銀季刊》，1992，第43卷，第4期，頁267~297。
- ：〈台灣的勞力短缺與外籍勞工問題〉，載於《台灣經濟的奇蹟，危機與轉機》，台北：正中，1994。
- 袁克勤：〈經濟發展不宜久恃廉價勞力〉，《中國勞工》，1994，第939期，頁7~9。
- 陳希沼：〈台灣地區集團企業之研究〉，《台銀季刊》，1977，第40卷，第1期，頁

71~119。

- 陳世澤等：〈台灣應否積極引進外籍勞工？〉，《經濟前瞻》，1995，第10卷，第1期，頁10~19。
- 黃同圳：〈我國當前外籍勞工政策策略剖析與評估〉，《台灣經濟》，1992，第182期，頁1~17。
- 博蘭尼(Polanyi,K.)著，黃樹民等譯：《鉅變：當代政治、經濟的起源》，台北：遠流，1989。
- 趙守博：〈外籍勞工的問題與政策〉，《勞工行政》，1992，第46期，頁3~10。
- 劉正元：〈非正式經濟與外籍勞工—以北部地區為主之實例分析〉，清大社會人類所碩士論文，1991。
- 劉進慶：〈中日會診台灣，轉型期的經濟〉，台北：故鄉，1988。
- 蔡宏進：〈台灣外籍勞工可能造成的不良社會影響〉，《台銀季刊》，1993，第44卷，第2期，頁294~306。
- 蕭全政：《台灣新思維：國民主義》，台北：時英，1995。

二、英文部份

- Afshar,H. 1989. *Women, State and Ideology*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Block,F. 1981. *The Fiscal Crisis of the Capitalist State*, Annual Reviews. Vol. 9:1-27.
- Bonacich,E. 1980. *Advanced Capitalism and Black/White Race Relations in the United States: A Split Labor Market Interpretation*. In Thomas, F.P.(ed.), *The Sociology of Race Relation*. New York: The Free Press.
- Burawoy,M. 1984. *The Contours of Production Politics*. In Bergquist, (ed.), 1984, *Labor in Capitalist World Economy*. Beverly Hills: Sage.
- Castells,M. & Portes,A. 1989. *World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy*. In Alejandro, (eds.), *The Informal Economy*. London. The Johns Hopkins Press Ltd.
- Castles, S. 1992. *Migrants and Minorities in Post-Keynesian Capitalism: the German Case*. In Cross, M.(ed.), *Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe*

- Europe and North America. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, R. 1992. *Migration and the new International Division of Labour*. In Cross, M. (ed.), *Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deyo, F. 1987. *State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development*. In Deyo, F. (ed.), *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1984. *Export Manufacturing and Labor: The Asian Case*. In Bergquist, (ed.) , 1984. *Labor in Capitalist World Economy*. Beverly Hills: Sage.
- Gorz, A. 1970. *Immigrant Labour*. *New Left Review*. 61, -PP.28 ~ 30.
- Picchio, A. 1992. *Social Reproduction: the Political Economy of the Labour Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solomos, J. 1987. *The Politics of Anti-Discrimination Legislation: Planned Social Reform or Symbolic Politics?* In Jenkins, R. (eds.), *Racism and Equal Opportunity Policies in the 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waldinger, R. 1992. *Native blacks, New Immigrants and the Post-Industrial Transformation of New York*. In Cross, M. (ed.), *Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilczynski, J. 1983. *International Migrations of Workers*. In *Comparative Industrial Relations*. London: The Macmillan Press Ltd.

The Political Economy of the State Policy for Alien Workers in Taiwan

by Tzong-Han, Chen, Ph. D. Candidate of Graduate Institute of San-Min-Chin-I, National Univ., Lecturer, Yuan-Ze Univ.

Taiwan Univ., Lecturer, Yuan-Ze Univ.

Abstract

Adopting the macro perspective of political economy, this article deals with the change of state policy for alien workers of Taiwan on the one hand, and the politico-economic factors and impacts of the entry of alien workers on the other.

First of all, it is argued that the state's opening policy for alien workers is structurally related to the authoritarian transformation of the state and the power and pressure of business groups in Taiwan. Hence, when examining the factors contributing to the opening policy for alien workers, we need to analyze the changing relationships among the state, economy, and civil society, except for the economic factor of labor shortage. Lastly, there are two politico-economic impacts of the entry of alien workers in Taiwan. One is that the Southeastern Asian states have competed for quota of alien workers in Taiwan. The other is that the entry of alien workers conceals up the gender (females) and ethnic (aboriginals) prejudice in the labor process.

Keywords: alien workers, perspective of political economy, relationships among the state, economy and civil society, politics of production