

# 我國外籍勞工引進與名額 配置因素之探討： 政策德菲法之應用\*

劉宜君\*\*、辛炳隆\*\*\*

## 目 次

- 壹、問題背景與研究目的
- 貳、我國外籍勞工引進政策之形成背景與沿革
- 參、相關文獻探討
- 肆、國外經驗分析
- 伍、研究設計與實施
  - 一、問卷內容設計
  - 二、研究對象描述
  - 三、問卷調查執行
  - 四、調查結果分析
- 陸、研究結論與建議

\* 本論文問卷調查內容係改寫自行政院經濟建設委員會委託計畫「我國外籍人力資源政策之研究－外籍基層人力總額控管及名額分配機制、外籍專業人力之資格限制」部份內容。本論文內容係研究者之觀點，不代表委託機關之意見。作者感謝二位匿名評審委員之寶貴意見及指正，仍有未盡周延之處純為作者的責任。

\*\* 主要聯絡人，元智大學社會暨政策科學學系副教授。聯絡地址：桃園縣中壢市遠東路 135 號，聯絡電話：(03)4638800 轉 2153，傳真：(03)4355971，電子郵件：[chun0820@saturn.yzu.edu.tw](mailto:chun0820@saturn.yzu.edu.tw)。

\*\*\* 國立臺灣大學國家發展研究所副教授

投稿日期：98 年 5 月 12 日，接受刊載日期：98 年 7 月 21 日

## 摘 要

本研究鑑於現階段政府的外勞引進政策不論在總額決定因素或是名額分配上仍有明確化空間，故以分析過去我國引進外勞的原則與作法，參考他國經驗，並透過德菲法的調查，提出建構我國總額決定指標與名額分配因素之建議。

研究發現多數德菲專家認為外勞總額決定應參考因素，依其重要性高低分別為「缺工率」、「經濟成長率」、「一般失業率」、「勞動參與率」、「物價上漲率」與「原住民失業率」。在名額分配方面，多數德菲專家認為除了整體總額之外，對於各行業可以引進的外籍勞工人數，也應訂定總額上限，而在訂定時，應以「該行業的缺工率」與「該行業的產業關聯效果」為最主要考量因素。

研究建議為：(1) 建議政府為回應工商團體與部分專家學者認為在單一總額下，外籍看護工人數增加嚴重排擠產業外勞的引進名額之意見，可以在決定總額時，將產業外勞與社福外勞總額分立，以避免產業外勞的名額受到擠壓。(2) 建議政府根據本研究提出的「缺工率」、「經濟成長率」、「一般失業率」、「勞動參與率」、「物價上漲率」、「薪資成長率」與「原住民失業率」等多元面向的指標之相對權重，亦即增加與外勞替代性較高之本國基層勞工之失業率與實質工資成長率等其他較客觀的指標，設算每年可以引進之外勞總額。(3) 建議在整體總額架構下，政府開放特定行業申請聘僱外勞的考慮因素時，根據該行業的「缺工率」與「產業關連效果」、「該行業的關廠歇業家數」、「該行業的職業災害發生率」，訂定各行業外勞總額上限，亦可以減少目前外勞總額的釐訂過度偏重缺工率，增加其他客觀指標作為參考依據。最後，建議強化外勞政策協商諮詢小組功能，將每年可引進外勞總額與名額分配，納入協商諮詢的議題，並舉辦工作坊，邀請外國有實務經驗之專家來台指導小組委員如何就外勞議題進行協商。

**關鍵詞：**外籍基層人力、外勞政策、再就業率、評估研究、政策德菲法

## 壹、問題背景與研究目的

自政府開放引進外勞以來，外勞政策一向是台灣社會頗具討論性的議題，而其中總額控管與名額分配因素是外勞引進政策最重要的一環，也備受各界關注與爭議。雖然勞、資、政、學各界都贊成對在台北外籍基層人力應實施總額控管，但對於總額的決定因素看法不一，且現行主管機關尚未依據就業服務法規定訂定具體外勞總額之警戒線。在名額分配方面，國內亦無形諸文字的具體法令規範，主要是由主管機關視國內社經環境的需要，並配合相關政策機動調整。因此，有必要檢視目前政府決定外勞總額、名額配置與引進原則之機制，

政府開放引進外勞後，雖然多次委託專家學者研擬適切的外勞總額，迄今仍未獲致具體結論。究其原因，主要是外勞總額所涉及的層面甚廣，絕非藉由單純的學理或統計模型可以決定，而是應該透過社會對話，讓所有利害關係人代表共同參與決定。有鑑於此，本研究不同於過去經濟模型或是論述分析的作法，試圖以此一領域未曾使用過的政策德非法進行跨領域的專家意見調查，藉由「紙上對談」方式瞭解國內勞、資、政、學界的專家與意見領袖對此議題的看法，並從中尋求建構我國總額控管指標與名額分配因素之共識，以降低對於國內相關產業人力運用的衝擊。

## 貳、我國外籍勞工引進政策之形成背景與沿革

約自一九八〇年代，在政府開放外勞政策之前，已經存在外勞在台就業的現象，由於這些外籍勞工沒有合法工作權，傳播媒體多以「非法外勞」稱之。這些外勞常見的來台工作管道，多是透過觀光或持其他形式的短期簽證於滯留期間「非法」打工，甚至逾期不歸，藉以長

期留在台灣。當時反對合法引進外勞的聲浪較高，而政府有關部門官員也多表示反對，以查緝遣返作為因應對策。與此同時，國內經濟快速發展，營造業與服務業的持續成長、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的影響，國內勞動市場出現基層勞力短缺現象。企業雖然以勞動力供應不足、經營困難等理由要求政府合法開放外勞來台，但是解嚴之後的政治環境，讓政府必須面對民間社會的其他聲音。因此，外勞進入台灣就業市場，除了外勞本身的選擇外，關鍵在於企業吸納這些外勞，且僱用外勞逐漸形成趨勢（陳宗韓，1999；吳惠林，2007；馬財專，2008）。

之後，隨著非法外勞人數的持續增加，同時企業因缺工而關廠、遷廠時有所聞，加上各項公共工程的接踵而至，一連串的事件讓政府開始在外勞議題上作試探性的讓步，當時適逢政府推動十四項重大公共工程建設計畫亟需基層勞力，為避免工程進度延宕，政府於民國七十八年正式核准引進外勞，於該年十月訂定「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」，以專案引進的方式開放重大工程及五百戶以上國民住宅工程之民間得標者可以申請引進外勞（辛炳隆，2007a）。隔年，中華工程公司以專案方式首度「合法」引進外勞。之後，政府於民國八十年十月公告「當前人力短缺暫行措施」，同意紡織業、金屬基本工業、金屬製造業、機械設備製造修配業、電力及電子機械器材製造修配業及營造業等六種行業的十五種職業，若在國內無法找到適當勞動力時，得專案申請引進外勞。另由前述政策背景觀察，政府一開始是將外勞視為短期補充性人力，且將此一政策理念反映在民國八十一年五月公布「就業服務法」的第四十二條規定中，即「聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」。由此可知，政府對於開放引進外勞的態度較為保守，且為了避免企業長期依賴外勞，政府要求引進外勞的廠商必須推動自動化計畫，以減少勞動力的需求，惟此項規定因為流於形式而被取消。

隨著國內相關產業人力結構的變化，仍面臨缺工問題，對於外勞的需求不減反增。政府在維持有條件的開放態度下，為使外勞的引進與管理有明確法律依據，於「就業服務法」中增列外國人之聘僱與管理專章，並於民國八十一年七月發佈「外國人聘僱及許可管理辦法」。自此，我國對於外勞的引進與管理進入法制化階段，而政府開放引進的行業與職類也逐漸增加，包括民國八十一年八月開放引進外籍幫傭與看護工；同年八月開放引進養護機構看護工、外籍船員；同年九月第二次對產業及營造業開放引進外勞，範圍包括重要外銷行業、與產業發展具重要關聯性行業、或為工作性質辛苦缺工嚴重但對產業發展仍具重要性之行業，計 68 種行業；民國八十二年一月和五月又陸續開放 11 種行業可以引進外勞（辛炳隆，2007a）。

之後，因為國內外勞人數急遽上升，勞委會於民國八十三年三月宣稱將暫緩引進外籍勞工，就現有的配額循環使用。惟政策宣布後，引起國內工商團體反彈，使得勞委會在同年八月對外勞聘僱解凍，並新增開放經濟部加工出口區及科學園區，以及 3K 產業專案申請。復於同年十月開放重大投資製造業申請，一方面是避免事業單位過度依賴外籍勞工，延緩產業升級；另一方面，亦可以為有意進行大規模投資的企業解決未來可能面臨的缺工問題，以提高其投資意願（辛炳隆，2007a、2007b）。從外籍基層人力政策的轉變，可以觀察到引進外勞不只是單純的勞工政策議題，亦為產業政策議題。

隨著受到國內失業率的升高，我國外勞政策在經過十年擴張期後，自民國八十七年起轉向緊縮，政府除將原本循環使用的製造業及營造業外勞名額每年遞減 5% 外，新增產業外勞申請案亦僅限於重大投資專案引進。此外，受景氣難回復影響，以及為保障原住民就業機會，勞委會於民國九十年宣布重大工程停用外勞（辛炳隆、劉宜君，

2008)<sup>1</sup>。因此，勞委會為振興國內傳統產業，解決結構性失業問題，將科技產業申請重投專案的門檻提高，降低外勞核配比例，以漸進方式將產業外勞名額由高科技產業移向傳統產業與中小企業，於民國九十五年以定額方式重新開放 3K 產業特定製程可申請外勞，以及首次允許部分產業的夜班工作可以申請外勞。且於民國九十六年十月宣布調整產業外勞名額的分配機制，取消重大投資專案引進制度，改以「特定製程」（3K）或「特殊時程」（3班）。

由此可知，我國外勞政策經過近二十年的演變，政府一開始將外勞視為短期補充性人力，且為化解社會各界對於外勞引進可能對於國內產業升級、本國勞工工作權益、以及社會治安產生負面影響的疑慮，政府的開放態度較為保守，除協助處理廠商缺工問題外，也考慮到保護本國勞工的就業機會。因此，隨著國內外勞人數增加，與國內失業率的攀升，政府對外勞引進採取較為緊縮的政策，使得外勞人數增加幅度遂逐漸趨緩。

## 參、相關文獻探討

從前述外勞引進政策的發展可知，長期以來，政府以「限業限量」做為外勞數量管理的依據，惟對於要引進的數量和分配方式，一直未能提出具說服力的理由及說明。因而，在引進數量調查與分配機制缺乏的情形下，外勞人力的引進不僅無法具體反映國內經濟和產業發展的需要，也無法達到人力引進政策補充性與暫時性的目標（成之約，2006）。國內對於引進外勞的相關研究，有從總體經濟角度、公共衛生政策、人權保障議題、組織管理問題或是勞工政策角度等從不同學

---

<sup>1</sup> 惟政策執行後不但影響公共工程的進度，亦導致國內產業外勞名額集中在高科技產業與大型企業，反而是缺工較為嚴重的傳統產業與中小企業不容易申請到外勞。

術專業加以討論。其中與本研究主題較為相關的是總體經濟、產業衝擊、核配機制與其他社會衝擊面等討論，可略分為四類。

第一類是引進外勞對於本國勞工就業機會、職業選擇及薪資的影響，從外勞政策的轉變，可以觀察到引進外勞不只是單純的勞工政策議題，亦為產業政策議題。例如張清溪（1987）、單驥（1996）、蔡青龍、林季平（2000）、吳忠吉（2004）、江豐富（2006）等之研究。其中蔡青龍、林季平（2000）研究發現外勞密集度與失業率、工作異動率呈現高度正相關，與勞動參與率、薪資成長率呈負相關，同時發現外勞對本國勞工的失業傾向有正向影響，且此一影響在製造業、營造業、與社會及個人服務業更為明顯。吳忠吉（2004）發現引進外勞使得本國製造業勞工就業機會減少，對國內產值擴充並無多大助益。江豐富（2006）以行業的外勞密集度為重要解釋變數進行迴歸分析，研究發現在外勞使用密集度愈大的行業，本國勞工失業的機率愈大。第二類是引進外勞對於產業發展的影響，包括考量外勞政策對經濟體系所有部門的影響，例如鄭義暉、蘇志榮（2005）實證發現產業引入外籍勞工與對外投資對國內產業產值的關聯程度在統計分析上不顯著。推論可能是目前外勞總數所佔整體就業人口仍不高，僅約 5% 左右之故，尙未明顯排擠本國勞工之就業機會。涂鈺城等（2005）模擬外勞配額縮減對各部門產出、失業率與薪資之長期均衡影響，結果顯示實質國內生產毛額因而下降，各部門工資水準雖然上升，但許多部門就業量因而減少。黃玟儀等（2006）以模擬分析縮減外籍勞工配額的影響，研究發現當民間營造工程及公共工程部門外勞配額上限由 30% 降為 20% 時，實質國內生產毛額增加 179 億元，但各部門工資水準將下降 0.051%~0.154%。由於前述 CGE 模型( Computable General Equilibrium Model) 都假設勞動市場是充分就業，而此假設顯然與實際情形不符。陳坤銘（2007）將工資向下調整僵固性融入 CGE 模型，重新模擬分析引進外籍低技術勞工的影響。結果顯示引進 2% 低技術

外勞將使本國低技術工失業人口僅增加 6.6 千人，影響程度有限。

綜觀上述文獻，對於引進外勞對國內就業市場或產業發展是否產生效益，未有一致結論。究其原因，除了各實證模型及其分析資料來源與資料期間不同之外，更主要的是引進外勞對企業與勞工的影響原本就是正、反面意見並存，有些企業與勞工會受益，有些則會受損。此外，前述文獻皆將引進外勞視為外生變數，進而考慮到外勞引進總額與核配對於國內的失業率、勞動參與率、薪資成長率、製造業勞工就業機會等變數之影響。惟本研究認為雖然企業能引進外勞數量是由主管機關決定，但這不表示其是外生決定，因為主管機關在決定外勞總額時，往往會考量國內就業市場之供需狀況（辛炳隆、劉宜君，2008）。當國內企業缺工問題嚴重時，主管機關所核定之外勞人數便相對較多；反之，當失業人數增加時，核定人數就比較少。再者，為確保本國勞工就業機會，主管機關規定企業必須先增聘一定名額之本國勞工，才能引進外勞。這些政策與措施都會使引進外勞具有內生變數的性質，也會使企業所增僱的外勞與本國勞工數量做同時同向的變動。

相較之下，國內直接討論外勞總量決定與比例核配制機制的研究不多。早期如吳惠林、張清溪（1991）針對外勞名額分配提出「限額拍賣法」之構想，即先訂外勞限額，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。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，但由於受到國內勞工團體與部分雇主團體的極力反對，未被採用。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，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，再依據分數高低分配外勞名額。惟發現該研究發現的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，外勞分配將過度集中於大型企業，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，存在了政策矛盾性，因此，主管機關僅將該研究提出的部分指標列入個案審查標準，並未依其建議建構名額分配機制。

此外，勞委會也曾委託國內學者就此議題進行專案研究，例如吳忠吉等（1996）針對營造業與製造業之外勞分配辦法進行研究；陳彥煌、周添城（1997）針對事業單位外勞核配機制進行研究。另外，陶宏麟、余月娥（1999）針對外籍勞工核配比例之影響進行分析，探究廠商引進外勞對廠商利得的變動與本外勞就業的影響。研究發現不同環境下可能導致外勞與本勞互補與替代的兩種不一結論。成之約（2006）提出由勞、資、政三方及學者專家定期就外來人力引進總量討論，藉由總量的訂定達到勞工權益保障與經濟發展兼顧的目的。在總量之下，訂定各業外來人力引進的數量，並配合總量的討論定期地加以調整，而各業分配的比例及數量應以外來人力與本國勞工就業機會的替代或競爭關係做為考量原則。在確立各業人力引進的數量後，以工作性質為標準，就各業的人力引進比例加以確定。辛炳隆（2007a）分析目前在外勞引進的總額與名額分配存在數項問題。第一，依據現行就業服務法第五十二條規定，政府每年引進外勞總人數時，應依外勞聘僱警戒指標，邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商。惟就業服務法施行細則未進一步規定警戒指標的內容與訂定方法。另實際運作時，是由勞委會視國內就業市場供需狀況，調整開放引進的行職業別與個別廠商之外勞核配比例。此一作法雖然具有維持政策彈性的優點，卻常招致總額決策不明確或不適當的批評。例如勞工團體認為政府引進過多外勞促使國內失業問題惡化，要求勞委會檢討總額控管機制的適當性。第二，政府對於外勞名額分配機制行政裁量權之使用，亦產生爭議。例如工商團體與部分專家學者認為在單一總額下，外籍

看護工人數增加嚴重排擠產業外勞的引進名額，以及產業外勞在不同產業之間分配的問題。這是因為為振興景氣，解決國內失業問題，政府一方面開放業者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，政府規定由其他專案引進的外勞名額僅能循環使用，不再增加名額。惟由於政府訂定的投資金額下限過高，加上傳統產業的不景氣，廠商投資意願低落，使得以此管道引進的外勞名額多數為高科技產業使用，使得此項專案的正當性受到質疑<sup>2</sup>。第三，過去政府反對服務業引進外勞的主要理由是其勞動條件不如 3K 產業惡劣，且遇缺工時，可藉由提高薪資加以因應；並認為多數服務業屬於內需產業，提高薪資不會影響其國際競爭力。惟隨著產業結構的調整，國內服務業的服務內容與方式近年有所改變，部份新興服務業的勞動條件甚至比 3K 產業更為惡劣。例如低溫物流業與醫療廢棄物回收業等，部分遭遇嚴重缺工問題的服務業亦要求政府開放服務業引進外勞。另外，辛炳隆（2007b）分析勞委會最新修訂「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」<sup>3</sup>，發現產業關連性愈高，缺工愈嚴重者，核配比例上限愈高，認為將產業關連性納入訂定核配比例上限的考量因素，可以藉由產業關連效果讓引進外勞的受益層面擴大，協助國內更多產業發展，以創造更多本國勞工就業機會。

---

<sup>2</sup> 許多業者因為不瞭解「特定製程」或「特殊時程」的界定標準與外勞核配方式，擔心當原有重大投資專案引進的外勞期滿，而新的名額又無法及時銜接，在人力運用上會產生困擾。

<sup>3</sup> 特定製程與特殊時程外勞人數之核配標準是依中央目的事業主管機關或自由貿易港區管理機關預估建議特定製程或特殊時程製造工之人數，每 5 人得申請聘僱外國人 2 人。此外，該審查標準也就所聘僱外國人總人數占雇主申請當月前 2 個月之前 1 年僱用員工平均人數加中央目的事業主管機關預估建議製造工人數的比例，訂有 20%、18%、15% 等 3 種不同上限。

至於其他從整體經濟與社會衝擊加以討論的文獻，例如李誠（2007）研究發現在民國八十六年以前外勞與本國勞工處在二個完全隔離的勞動市場工作，引進外勞不會排擠本國勞工就業機會。但民國八十六年後，政府利用外勞扶植資本密集產業之重大投資，以及出現外勞逃跑、外籍幫傭與看護工流向其他行職業，造成不法外勞遍佈各業，使得外勞與本國勞工市場區隔的情形開始模糊，逐漸出現外勞對本國勞工的替代效果。另外，劉黃麗娟（2000）從社會權觀點討論外勞的數量問題，該研究提到當初政府有意開放引進外勞時，社會各界關心的重點在於犯罪率的降低、外勞逃跑的防止等。之後，確實曾出現外勞逃跑、外籍幫傭與看護工流向其他行職業，造成不法外勞在各業存在的情形，甚至讓民眾將失業率高低歸咎於外勞政策，其中又以原住民就業機會影響最深，雖然此一觀點尚待驗證，但不能否認外勞的引進數量與核配也涉及社會公平性問題。因此，政府對於外勞總額決定與核配的考慮，除了經濟衝擊外，亦應慮及社會秩序，尤其是部分族群工作機會的影響。

歸納國內文獻，經濟計量的實證模型研究，因為資料來源、期間及樣本組合不同，獲致的結論有所差異，較難對於外勞總額與核配有一致性與周延的建議。惟專家們對此議題雖然意見分歧，但多數認為失業率、缺工率、薪資成長率、經濟成長率、勞動參與率、產業關連性、產業特性等變數，可作為引進外勞數量與分配時考慮的影響因素。另一方面，由於產業勞工形象與工作環境條件不佳，使得國內民眾就業意願低，因此減少該等產業缺工及職業災害發生，改善其工作環境之安全衛生，可以解決產業基層勞力不足之問題（辛炳隆、劉宜君，2008）。此外，外勞在台的數量與產業分配可能會影響社會秩序與公平觀感，因此外籍勞工犯罪率、外籍勞工行蹤不明比率、原住民失業率，也是在決定外勞數量時要考慮的因素。此外，在單一總額下，外籍看護工人數增加排擠到產業外勞的引進名額，產業外勞在不同產業

之間的分配問題，以及國內部份勞動條件比 3K 產業惡劣的新興服務業遭遇缺工問題，亦要求政府開放服務業引進外勞等問題，也是在討論外勞總量與核配時，所不能忽略的。

## 肆、國外經驗分析

在國內研究外勞總額與名額分配機制的文獻中，國外經驗分析為重要的參考依據。例如辛炳隆等人(2006)引用國外學者的分類標準，依於政府介入的程度與方式，將先進國家外勞引進名額的決定機制分為三類。第一類是「自由彈性型」，此類型最為重視勞動市場需求變化，可彈性有效改變外勞名額與引進程序，政府僅扮演協調者角色，例如英國外勞總額是由各產業的外勞名額協商確定之後，彙總所得，因此是屬於「先協商產業名額、再彙整總額」模式，而各產業引進外勞數額是由政府與各「利害關係人」及「社會夥伴」（包括產業組織代表、工會組織代表）間持續的諮詢與協商，針對該產業的人力素質技術水準、訓練投資程度、勞動力短缺情況與產業發展趨勢等相關因素綜合研商，並參考英國教育與技能部每年所進行的全國性勞動市場統計調查與研究，特別是針對雇主的僱用需求調查結果，最後才決定該產業下一年度的外勞引進人數（所謂「由下而上的決定」）。義大利是另一個採行自由彈性型的國家，政府在建構外勞引進總額人數的決定機制時，採取的方式是先設定該年度的引進人數總額，然後再依此總額決定各產業、各區域的不同引進名額人數。政府決定名額人數分配的考量因素包括：總體經濟發展情勢預估、各產業雇主僱用需求調查報告、各區域的失業率等、外勞輸出國的勞動力供給情形、與外勞輸出國訂立之雙邊協定規定。第二類決定機制是「總額管制型」（所謂「由上而下的決定」），此類型的特色是政府自行決定外勞總額上限，以法律明定總額上限，再進行審查。例如美國的外勞引進模式，

其引進人數總額，是由美國國會立法明定全國的引進人數上限與產業名額分配上限，形成穩定的「總額管制決定」機制。第三類是「經濟導向許可費率型」，由政府訂立各產業不同的引進外勞人數上限與許可費率。例如新加坡勞工部每年會定期依據服務業以外的各產業部門的實際勞動力需求與產業發展預估，訂立各產業不同的引進外勞人數上限。此外，新加坡政府也規定企業在向勞工部申請合乎上限的外勞人數時，還需繳交所謂的「經濟導向許可費」，也就是適用於各產業之勞動市場情況不同的差異性，所決定的彈性費率，利用差別取價方式產生名額分配效果。由此觀察到其差別在於是由上而下決定全國總額，再決定各產業額度，或是由下而上從產業名額開始，進而往上將各產業名額加總為全國總額，或是直接訂定各產業名額，並依該名額加以許可。

辛炳隆、劉黃麗娟（2007）針對歐盟整體外勞政策與英國、西班牙、義大利的外勞總額與名額分配機制進行分析。研究指出許多歐盟國家於設定產業與職種之配額均強調係根據該業別或職種之需求，但如要做到中期人力評估有其困難，通常係以短期人力需求為主，例如義大利一九九〇年實施配額制度，配額數量由部長理事會及外交部長參考國家的經濟、就業與社會安全的預測與規劃共同決定。然而雇主與雇主團體於提出人力評估時常會碰到一個道德上的困境，需求評估就如同配額的訂定一樣，很難以簡化的過程交代清楚，甚至連需求評估應考慮哪些因素似乎亦無完美之計算公式。

本研究亦對於鄰近的韓國、新加坡、香港與馬來西亞的外勞政策，蒐集資料進行分析。韓國政府由外國工作者政策委員會依據外籍勞工派出國家以往非法在韓國居留的人數和比例確定其輸出工人的配額，政府公佈開放的製造業、建築業、倉儲業、銷售業、漁業和漁業相關和服務業等產業，允許增加僱用外勞的人數，在二〇〇八年政府提高企業聘請外勞的配額，外勞的比例可高達公司總人數的 20%（辛炳隆、

劉黃麗娟，2007；Gateway to Korea, 2007）。

香港政府為解決國內公共建設缺工問題，自一九九六年二月一日同意引進產業低技術產業外勞。香港政府成立由勞、資、政三方代表組成的勞工顧問委員會，由勞工處處長擔任主席，其成員包括雇主代表及員工代表各 6 名，受理雇主產業外勞之申請案。該會除提供申請案意見、衡量各行業工資水平外，亦進行個案審查工作。香港引進產業外勞及家庭幫傭並無總量上的限制。針對產業外勞部分除排除特定之職位類別（例如售貨員、侍應生、初級廚師、收銀員等）外，任何行業皆可提出，惟依個案情形提供配額。至於雇主如需引進產業外勞，需向勞工處申請配額。勞工顧問委員會會在個案申請之對象、提供之薪資條件與實際求職人數決定個別申請案外勞之核配比例。此外，香港政府以區分各業別之薪資中位數作為各產業外勞最低工資之作法，可作為我國如需採外勞總量管制措施，宜先掌握各業別薪資、需求人數與缺工人數（劉邦棟、莊國良，2005）。根據高愛娣（2007）研究，香港政府對於輸入外勞的政策宗旨，是在促進經濟發展的同時，必須保障本地勞工的就業機會，亦即只有具備香港需要而又缺乏的機能、知識或者經驗的人才，才符合資格到香港工作。因此，香港政府規定不能聘請外勞，例如售貨員、服務生、接待員等。長期以來，香港工商界與勞工團體很難就輸入外勞議題達成共識，且對於輸入外勞的影響亦缺乏嚴謹的實證分析。

在亞洲國家中，新加坡合法引進外勞的時程較早，而其制度設計也被其他國家爭相仿效。新加坡對於外勞數量的控管並非經由單一總額的設立，而是透過社會對話建立每年引進外籍勞工總額，依產業特性及權責機關會商評估，其引進勞工是依照各部門需求比率決定外勞數。產業引進外勞人數，以僱用本國人數為計算條件。與我國相同者，雇主申請係以僱用國內勞工參加公積金（新國保險制度）作為計算依據。新加坡雖然以依各業別配額比例作限制，但依其各業別得引進外

勞人數幾乎相同（劉邦棟、莊國良，2005；新加坡人力部，2007；李應元等，2007）。李應元等（2007）在考察新加坡做法後，提出政府研議外籍勞工總量分配機制，即依新加坡勞動政策，其基層勞力結構，外籍勞工人數允許超過本地勞工，例如營建業外籍勞工可達員工需求人數 80%（新國勞工：外籍勞工 = 1：4）。我國目前規定各產業業別得申請僱用外籍勞工核配比例較低，約居於事業單位需求人數 15%～20% 之間。其建議可在開放額度範圍內，透過勞、資、政、社會對話機制，建立每年開放外籍勞工總額及產業分配額度，再結合權責部會在分配額度內，依產業業別缺工情形、產業關聯、建設屬性等評估指標，分訂不同核配比例，以有效分配外勞名額。

馬來西亞對於引進外勞採較開放的態度，都是通過臨時的措施和政策因應，在引進外勞方面欠缺穩定的管理機制。由於馬來西亞政府長期依賴引進外勞來解決國內勞力短缺問題，造成境內外勞人數年年增加，已經成為亞洲最大的外勞引進國。雖然亞洲金融風暴之後，國內失業率急速上升，迫使馬來西亞政府對於引進外勞改採較嚴格規範，包括限制 138 個產業不得僱用外勞，必須自菲律賓、越南、泰國、寮國、印尼等國引進，也規定外勞僱用期限，但其境內外勞人數（含合法與非法）占總人口數的比例仍高達 10%。目前馬來西亞對引進外勞數量控管機制與新加坡極為類似，馬來西亞限制引進的行業別，依行業別之不同，訂定每個企業引進外勞人數比例上限，要求雇主繳交外勞僱用稅（Tenaganita, 2007）。

綜合言之，透過對於國外經驗的分析，本研究認為可以參考這些國家決定總額與核配的機制，有些國家是採取總量管制，透過由上而下的方式，將總額分配到各產業，也有國家是採取由下而上的加總方式，如英國透過需求調查而決定總額，有些國家如新加坡、香港兩國皆無總量管制，但對於各業別引進外勞皆有管制作為，並透過勞、資、政的社會對話建立每年引進外籍勞工總額，或是掌握各業別薪資、需

求人數與缺工人數加以決定，惟實際作法上亦隨該國家經濟發展與社會觀點不同。茲就上述國家外勞政策權責相關機關、總額控管與名額分配的方式、特色與缺點彙整比較於附錄。

## 伍、研究設計與實施

由前述文獻探討整理發現，外勞引進與名額配置的政策範圍複雜、價值多元且具有高度專業性，其產生的影響涉及國內就業機會的產生、就業資源的配置、產業人力成本的調整等面向。有鑑於以經濟模型、計量方法或是社會衝擊研究外勞總額與名額分配的影響，無法產生政策回饋效果。因此，本研究以政策德菲法蒐集國內專家學者的意見，提出我國的外勞總額決定指標與名額配置之共識意見。由於德菲法適用於釐清涉及多元專業的政策議題，並針對設定的議題，利用一連串問卷調查，蒐集專家專業知識、經驗，達成一致性具體共識，其是決定優先順序、目標設定及未來趨勢的有效方法。在國內研究中被廣泛使用於各領域，例如新政策或是計畫，涉及未來不確定現象的預測，或在環境、資源條件及民眾參與意願等均無充分的參考資訊，以德菲法收集專家的專業知識或實際經驗，判斷計畫實施的可能影響、以及預測各目標達成效果，作為評估各項政策的依據（陳歆華、陳孝平，1999）。

政策德菲法是以一群專家（10~50人）針對特定主題提供自己意見，經過多次的回答問卷，分析統計找出對特定事件的共同看法，尤其是政策的擬定可以透過分享共同看法以凝聚共識，採用匿名的方式可以讓專家充分表達各種不同意見，並能獲知所有專家意見之回饋（Beech, 2001；Bowles, 1999）。德菲法的三大特性：(1)以問卷方式間接交換意見以達匿名性（anonymity）；(2)藉由反覆式循環問卷的回饋作為溝通方式（iteration with controlled feedback）；(3)以客觀統



計來呈獻專家團體之意見( statistical group responses )(黃俊英, 1996)。

## 一、問卷內容設計

本研究研擬的政策德菲法問卷主要有二部份的內容，包括產業外勞總額決定與名額分配原則、服務業開放外勞之可行性意見。問卷第一部分是針對產業外勞總額決定指標與名額分配原則，包括對於政府在決定產業（含製造業與營造業）外勞總額時，應考慮的指標因素（如薪資成長率、缺工率等）與其相對重要性；政府在開放特定行業可申請聘僱外勞，應考慮的因素（如該行業的產業關聯效果、該行業的缺工率）與其相對重要性；對於政府訂定各行業可以引進外勞人數總額上限的同意度；對於產業外勞（不含社福外勞）人數佔國內全體就業人數（含本國與外勞）合理上限比例的意見；對於將產業外勞總額名額決定機制，由目前「由上而下」的方式來控管外勞數量，改為「由下而上」（亦即先決定個別產業可以引進名額上限後，再向上加總成爲總額上限）之意見等。

問卷的第二部分針對服務業開放外勞可行性意見調查，包括對於政府開放特定服務業可以申請聘僱外勞的看法；對於適合開放聘僱外勞的服務業類型（如倉儲批發零售業物流業、旅館業、觀光旅行業、風景區或遊樂區之服務業等）與其重要性等看法，在服務業項目參考第一回合專家意見增加「批發零售業」一項。

## 二、研究對象描述

本研究遴選國內外勞配置與管理政策與相關領域的產、官、學界之專家，二回合計有 30 餘位研究對象。本研究對於德菲專家的選擇考量因素，包括：(1) 專業與經驗性：對於外勞議題有豐富實務經驗或專業知識的人。(2) 代表性：須有外勞配置與管理政策相關領域工作之專家及實務工作的官員及專家，如此才能凝聚產生一致性的看

法，以利未來實務之推行。本研究二回合德非法專家學者對象及專業背景包括：(1)政府部門規劃者與政策執行者（包含行政院經建會、行政院勞工委員會、行政院勞工委員會職業訓練局、經濟部中小企業處、經濟部工業局）5 人；(2)相關產業與團體（包含中華民國全國總工會、台灣電力工會、中華民國全國商業總會、台灣勞工陣線聯盟、中華民國全國工業總會、中華民國工商協進會、中華民國中小企業協會、中華民國工業區廠商聯合總會、勞動人權協會）專家 9 人；(3)相關領域學者 17 人。第二回合政策德非法之樣本數及專業背景配合第一回合專家參與意願與回覆情形略做調整，其原因包括部分專家第一回合始終未回應，第二回合不再調查；或是參與第一回合調查，但於第二回合調查期間，因公務繁忙，無法於期限內填寫。

### 三、問卷調查執行

本研究進行二回合問卷調查，第二回合問卷依據前次問卷施測結果進行修正。問卷調查步驟設計如下：步驟一為選定專家。選擇各個不同領域專家，針對研究過程做詳細解說，並對研究主題做清楚溝通，使參與調查的專家瞭解情況，掌握問題核心。步驟二為進行第一回合問卷。蒐集專家們個別意見，以作為製作第二回合問卷的依據。步驟三將第一回合問卷整理、分析，並呈現專家們的意見，並根據前一回合之調查結果進行問卷修正。步驟四提供第一回合的統計結果摘要，供學者專家們參考，進行第二回合德非法問卷。步驟五將第二回合問卷整理、分析，將專家意見加以統整，成為具通盤趨於一致的共識結果。

本研究第一回合寄送問卷計 31 份，於民國九十七年一月二十八日開始陸續寄發至三月二十五日止，回收達 30 份；第二回合寄送問卷計 32 份，於四月二日起陸續寄送至四月二十五日止，回收達 31 份。第一回合問卷回收率 96.7%；第二回合問卷回收率 96.9%。表 1 係二

回合政策德菲法問卷寄發與回收時間與份數統計。

**表 1 政策德菲法問卷寄發與回收時間與份數統計一覽表**

類 別	最初寄發日期	最後回收日期	寄 出 份 數	回 收 份 數
第一回合	1 月 28 日	3 月 20 日	31	30
第二回合	4 月 2 日	4 月 25 日	32	31

另外，在問卷施測過程中，第一回合問卷回收率雖達 96.7%，但問卷回收期間卻長達近 2 個月之久，問卷施測期間遇到農曆年節假期、填答者出國或公務繁忙，不克填寫問卷並回覆，或是填答者將問卷遺失甚或是問卷收到後因其它因素拒填等問題。故經過計畫主持團隊重新篩選名單並重新邀訪專家學者填寫問卷，以致第一回合問卷施測期間較久。

#### 四、調查結果分析

調查結果分二個部份說明，包括產業外勞總額決定指標與名額分配原則、服務業開放外勞之可行性意見以及其他相關問題的意見調查等。

##### (一)產業外勞總額決定指標與名額分配原則

在關於現行運作制度的分析時，曾提出工商團體與部分專家學者認為在單一總額下，外籍看護工人數增加嚴重排擠產業外勞的引進名額。因此，政策德菲法特別詢問專家們對於政府同意取消現行產業外勞與社福外籍勞工一起計算總額的作法，改依兩種類型分別決定其總額之意見。表 2 為二回合結果，顯示有 22 位（約佔七成五）專家們表示「同意」與「非常同意」意見，僅有 5 位專家表示「非常不同意」與「不同意」。顯示經過兩回合的調查，專家們對於政府改依產業外

籍勞工與社福外籍勞工分別決定其總額，表示具有共識性的同意意見。

**表 2 對於政府改依產業外籍勞工與社福外籍勞工分別決定其總額之意見**

單位：人次（百分比）

項次	第一回合	第二回合
非常不同意	2 ( 6.7%)	1 ( 3.3%)
不同意	3 ( 10.0%)	5 ( 16.7%)
普通	3 ( 10.0%)	2 ( 6.7%)
同意	8 ( 26.7%)	14 ( 46.7%)
非常同意	14 ( 46.7%)	8 ( 26.7%)
總和	30 (100.0%)	30 (100.0%)

說明：第二回合本題有一位專家未填答。

本研究依據文獻與國外經驗整理出影響外勞總額的因素，詢問專家們對於這些因素重要性的意見。表 3 是第一回合專家們對於決定產業（含製造業與營造業）外勞總額決定的指標因素與其重要性之意見排序。一如預期，「缺工率」於第一回合 30 位專家之間出現具有重要性的共識（24 位表示「非常重要」與「重要」，沒有專家表示「不重要」，但有一位專家表示「非常不重要」），其次是「一般失業率」、「經濟成長率」、「薪資成長率」三項指標，亦獲得多數專家的共識。至於「外籍勞工行蹤不明比率」、「外籍勞工犯罪率」因為第一回合多數專家認為重要性不高，在第二回合不再繼續調查。

表 4 是第二回合專家學者對於政府在決定產業外勞（含製造業與營造業，不含社福外勞）之總額時應該考量指標因素相對權重的意見，其中「薪資成長率」的相對權重，以「大於 50%~60%」、「大於 70%~80%」勾選的人較多；「經濟成長率」的相對權重，以「大於 60%~70%」、「大於 70%~80%」勾選的人較多；「缺工率」的相對權

表 3 專家們對於決定外籍勞工總額指標重要性之意見排序

指 標 因 素	非 常 重 要	重 要	普 通	不 重 要	非 常 不 重 要
缺工率	19	5	5	0	1
一般失業率	17	6	5	2	0
經濟成長率	12	9	4	4	1
薪資成長率	10	8	6	3	2
原住民失業率	8	8	9	2	2
勞動參與率	8	8	9	3	1
外籍勞工犯罪率	3	7	7	8	4
外籍勞工行蹤不明比率	4	5	9	5	6

表 4 決定產業外籍勞工總額的指標因素與其重要性之意見排序

指 標 因 素	0%	大於 0%	大於 10%	大於 20%	大於 30%	大於 40%	大於 50%	大於 60%	大於 70%	大於 80%	大於 90%
	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%	
薪 資 成 長 率	2	1	2	3	2	3	4	3	4	3	3
經 濟 成 長 率	0	2	1	3	3	4	3	5	5	2	3
缺 工 率	1	0	0	0	0	3	3	4	3	9	8
一 般 失 業 率	1	0	1	1	0	3	8	3	2	5	7
原 住 民 失 業 率	3	1	1	3	4	3	6	0	4	5	1
勞 動 參 與 率	1	2	1	2	1	5	8	5	2	3	1

說明：有一位專家學者對於「薪資成長率」未填答意見。

重意見較為集中，以「大於 80%~90%」、「大於 90%~100%」勾選的人較多，且意見十分集中，顯示其重要性受到專家們的肯定；「一般失業率」的相對權重，以「大於 50%~60%」、「大於 90%~100%」勾選的人較多；「原住民失業率」的相對權重，以「大於 50%~60%」勾選的人較多；「勞動參與率」的相對權重，以「大於 50%~60%」勾選的人最多；「物價上漲率」的相對權重，以「大於 0%~10%」、「大於 50%~60%」勾選的人較多。結果顯示專家們對於「缺工率」的重要性意見較有共識，且僅有一位專家的相對重要性低於 30%；其次是「經濟成長率」的意見亦較集中，僅少數的專家的相對重要性是 30% 之下；「一般失業率」、「勞動參與率」的共識性亦較集中；而「物價上漲率」相對權重的意見較為分歧，多數意見在「大於 0%~10%」與「大於 50%~60%」之間。

表 5 為經調整之後的產業外籍勞工總額的指標重要性權重，顯示「缺工率」重要性平均數為 8.94，轉換為百分比為「大於 65%~75%」。

**表 5 決定產業外籍勞工總額的指標因素與其重要性之描述性分配**

	薪資 成長率	經濟 成長率	缺工率	一般 失業率	原住民 失業率	勞動 參與率	物價 上漲率
平均數	6.70	7.00	8.94	8.10	6.35	6.65	4.65
中位數	7.00	7.00	10.00	8.00	7.00	7.00	4.00

說明：1. 1 表示大於 0%~10%，以此類推，11 表示大於 90%~100%。

2. 6.66 是指「大於 45%~55%」，6.97 是指「大於 55%~65%」，8.97 是指「大於 65%~75%」，4.60 是指「大於 25%~35%」。

本研究在現行制度分析提及，由於產業勞工形象與工作環境條件不佳，使得國內民眾就業意願低，因此除了缺工率、產業關聯效果可作為影響產業核配的因素外，減少相關產業缺工及職業災害發生，改善其工作環境的安全、衛生，亦可以降低產業基層勞力不足之問題，

因此，德菲調查時也詢問專家對於該類因素重要性的看法。表 6 為專家們對於政府開放特定行業申請聘僱外籍勞工的考慮因素與重要性之意見排序，結果顯示一、二回合相近，「該行業的缺工率」的重要性共識最高（「非常重要」與「重要」佔 93.5%，29 位專家勾選），其次是「該行業的產業關聯效果」（「非常重要」與「重要」佔 80.6%，25 位專家勾選），第三是「該行業的關廠歇業家數」（「非常重要」與「重要」54.8%，17 位專家勾選），第四是「該行業的職業災害發生率」（「非常重要」與「重要」佔 45.2%，14 位專家勾選）獲得相當程度的共識。而「該行業的薪資成長率」與「該行業的勞資爭議案件數」在「普通」或「不重要」意見上呈現集中的意見。

表 6 開放特定行業申請聘僱外籍勞工之考慮因素與重要性意見排序

單位：人次（百分比）

指 標 因 素	非 常 重 要	重 要	普 通	不 重 要	非 常 不 重 要
	第一回合	第一回合	第一回合	第一回合	第一回合
	第二回合	第二回合	第二回合	第二回合	第二回合
該行業的缺工率	21 (70.0%)	7 (23.3%)	1 ( 3.3%)	1 ( 3.3%)	0 ( 0.0%)
	17 (54.8%)	12 (38.7%)	1 ( 3.2%)	0 ( 0.0%)	1 ( 3.2%)
該行業的產業關聯效果	18 (62.1%)	7 (24.1%)	2 ( 6.9%)	2 ( 6.9%)	0 ( 0.0%)
	16 (51.6%)	9 (29.0%)	3 ( 9.7%)	2 ( 6.5%)	1 ( 3.2%)
該行業的關廠歇業家數	8 (27.6%)	11 (37.9%)	7 (24.1%)	3 (10.3%)	0 ( 0.0%)
	9 (29.0%)	8 (25.8%)	9 (29.0%)	4 (12.9%)	1 ( 3.2%)
該行業的職業災害發生率	4 (13.8%)	9 (31.0%)	11 (37.9%)	4 (13.8%)	1 ( 3.4%)
	6 (19.4%)	8 (25.8%)	7 (22.6%)	9 (29.0%)	1 ( 3.2%)
該行業的薪資成長率	9 (30.0%)	6 (20.0%)	9 (30.0%)	3 (10.0%)	3 (10.0%)
	5 (16.1%)	7 (22.6%)	9 (29.0%)	8 (25.8%)	2 ( 6.5%)
該行業的勞資爭議案件數	6 (20.7%)	5 (17.2%)	15 (51.7%)	2 ( 6.9%)	1 ( 3.4%)
	7 (23.3%)	4 (13.3%)	12 (40.0%)	6 (20.0%)	1 ( 3.3%)

說明：1. 重要性分數係由 1~5 分，1 分代表最不重要，5 分代表最重要。

2. 第二回合新增問題。

3. 「該行業勞資爭議案件數」一題，第二回合有一位專家未填答。

有鑑於部分國家的外勞總額決定作法，是在建構外勞引進總額人數的決定機制時，採取的方式是先設定該年度的引進人數總額，然後再依此總額決定各產業、各區域的不同引進名額人數，例如義大利。因此，政策德菲法亦詢問專家對於除了整體性的總額外，政府對於各行業可以引進的外勞人數，也應訂定總額上限之意見。結果顯示詳表 7，顯示六成專家意見以表示「非常同意」、「同意」佔多數，且二回合人數大致相同。顯示專家們對於政府訂定各行業引進外勞人數總額上限之作法，具有共識性的意見。

**表 7 專家們對於政府訂定各行業引進外勞人數總額上限之意見**

單位：人次（百分比）

項次	第一回合	第二回合
非常同意	7 ( 23.3%)	3 ( 10.0%)
同意	10 ( 33.3%)	15 ( 50.0%)
普通	4 ( 13.3%)	5 ( 16.1%)
不同意	8 ( 26.7%)	5 ( 16.1%)
非常不同意	1 ( 3.3%)	2 ( 6.5%)
總和	30 (100.0%)	30 (100.0%)

說明：第二回合本題有一位專家未填答。

關於產業外勞人數佔國內全體就業人數（含本國與外勞）比例之討論，亦是外勞總額決定的熱門議題。表 8 為專家們對於產業外勞（不含社福外勞）人數佔國內全體就業人數（含本國與外勞）合理比例上限之意見。本題採開放題的設計，專家們自行填答的數字相當多元。二回合結果發現專家們以表示「5%」或「10%」比例上限較有共識。回答「5%」之專家身份相當多元，民間團體、政府機關與學者專家代表都有。雖然有專家回答的比例為「20%」、「30%」或「50%」，



但人數相當少。由此可知，5% 或 10% 是較具有共識的產業外勞總額佔國內全體就業人數之比例。

表 8 對於產業外勞人數佔國內全體就業人數合理比例上限之意見

項次	第一回合	填答者身分	項次	第二回合	填答者身分
無填答	5		無填答	4	
1.8%	1	政府機關	1%	1	學者專家
2%	2	學者專家	2%	2	學者專家 政府機關
3%	6	學者專家 民間團體	3%	5	學者專家 民間團體
			4%	1	學者專家
5%	6	學者專家 政府機關 民間團體	5%	8	學者專家 政府機關 民間團體
6%	1	學者專家	6%	0	
10%	2	學者專家	10%	6	學者專家 民間團體
15%	2	學者專家 民間團體			
20%	2	學者專家 政府機關	20%	2	政府機關
30%	2	民間團體 政府機關	30%	1	民間團體
50%	1	民間團體	50%	1	民間團體
總和	30		總和	31	

說明：本題為開放題。

本研究在整理相關文獻時，提出兩種不同的總額決定機制，一種是「由上而下」的方式來控管外籍勞工數量，另一種是「由下而上」（即先決定個別產業可以引進名額上限後，再向上加總成爲總額上限）。本研究在德非法調查時，亦詢問專家的觀點。結果顯示（詳表

9) 有接近一半以上 (13 位, 佔 44.8%) 的專家回答「同意」、「非常同意」, 但是也有 11 位表示「不同意」意見 (佔 37.9%), 顯示這兩種機制獲得相當人數的專家認同, 未能形成共識。

**表 9 對於產業外籍勞工總額名額決定機制改為「由下而上」之意見**

項次	次數	有效百分比 (%)
非常不同意	0	0.0%
不同意	11	37.9%
普通	5	17.2%
同意	11	37.9%
非常同意	2	6.9%
總和	29	100.0%

說明：本題有二位專家未填答。

表 10 為詢問專家對於取消目前對於前述行業別之限制, 亦即只要符合特定製程與特殊時程之廠商, 不論行業, 皆可申請引進外籍勞工之意見。回答「同意」、「非常同意」之人數 (13 人) 與回答「不同意」、「非常不同意」之人數 (12 人) 差不多, 顯意見未達共識。

**表 10 對於取消申請引進外籍勞工對於行業別之限制意見**

項次	次數	有效百分比 (%)
非常不同意	5	16.7%
不同意	7	23.3%
普通	5	16.7%
同意	10	33.3%
非常同意	3	10.0%
總和	30	100.0%

說明：本題有一位專家未填答。

## (二)服務業開放外籍勞工之可行性意見

本研究於現行制度分析時，提出部份新興服務業的勞動條件甚至比 3K 產業更為惡劣。例如低溫物流業與醫療廢棄物回收業等，部分遭遇嚴重缺工問題的服務業亦要求政府開放服務業引進外勞。因而，詢問專家們對於政府除看護工與幫傭可聘僱外勞外，開放特定服務業亦可以申請聘僱外勞之意見。

表 11 為調查結果，相較於第一回合共識性不高的結果，第二回合結果顯示專家們以表示「非常同意」與「同意」意見的比例較高(人數增加為 17 人)，佔 56.7%，且表示「不同意」與「非常不同意」意見之人數比例明顯減少(人數減少為 8 人)，顯示意見趨於一致。亦即多數專家們同意政府開放特定服務業亦可以申請聘僱外籍勞工。

**表 11 對於政府開放特定服務業申請聘僱外籍勞工之意見**

單位：人次（百分比）

項 次	第 一 回 合	第 二 回 合
非 常 不 同 意	5 ( 16.7%)	4 ( 13.3%)
不 同 意	7 ( 23.3%)	5 ( 16.7%)
普 通	4 ( 13.3%)	4 ( 13.3%)
同 意	11 ( 36.7%)	15 ( 50.0%)
非 常 同 意	3 ( 10.0%)	2 ( 6.7%)
總 和	30 (100.0%)	30 (100.0%)

說明：第二回合本題有一位專家未填答。

表 12 為專家們對於政府若規劃開放特定服務業可以聘僱外籍勞工之可行性與重要性之意見，第二回合新增批發零售業一項。結果發現「倉儲物流業」有超過一半的專家表示「重要」、「非常重要」；

第二是「旅館業」，有 31.0% 的意見是「非常重要」與「重要」，但未超過半數；專家們對於開放「餐飲服務業」的意見以「非常不重要」與「不重要」為多數，且超過半數；至於新增的「批發零售業」，多數專家們表示「非常不重要」與「不重要」，且共識性高。顯示經過兩回合之調查，專家們對於可開放聘僱外籍勞工的特定服務業，以「倉儲物流業」意見較有共識，以及不開放「批發零售業」、「餐飲服務業」意見較有共識。

表 12 對於可開放聘僱外籍勞工的特定服務業之意見

指 標 因 素	非 常 重 要	重 要	普 通	不 重 要	非 常 不 重 要
	第一回合	第一回合	第一回合	第一回合	第一回合
	第二回合	第二回合	第二回合	第二回合	第二回合
倉 儲 物 流 業	3 (10.6%)	9 (31.0%)	6 (20.7%)	3 (10.3%)	8 (27.6%)
	2 ( 6.7%)	14 (46.7%)	2 ( 6.7%)	7 (23.3%)	5 (16.7%)
觀 光 旅 行 業	1 ( 3.6%)	4 (14.3%)	8 (28.6%)	4 (14.3%)	11(39.3%)
	2 ( 6.7%)	6 (20.0%)	8 (26.7%)	6 (20.0%)	8 (26.7%)
風 景 區 或 遊 樂 區 之 服 務 業	1 ( 3.6%)	3 (10.7%)	8 (28.6%)	5 (17.9%)	11(39.3%)
	2 ( 6.7%)	5 (16.7%)	8 (26.7%)	6 (20.0%)	9 (30.0%)
旅 館 業	3 (10.7%)	5 (17.9%)	9 (32.1%)	3 (10.7%)	8 (28.6%)
	3 (10.0%)	6 (20.0%)	10 (33.3%)	5 (16.7%)	6 (20.0%)
餐 飲 服 務 業	4 (14.3%)	4 (14.3%)	4 (14.3%)	6 (21.4%)	10 (35.7%)
	2 ( 6.7%)	7 (23.3%)	5 (16.7%)	8 (26.7%)	8 (26.7%)
批 發 零 售 業	1 ( 3.6%)	5 (17.9%)	3 (10.7%)	10 (35.7%)	9 (32.1%)

說明：1. 第二回合問卷新增「批發零售業」選項。

2. 第二回合本題組，有一位專家未填答。

3. 第二回合「批發零售業」題項，有三位專家未填答。

### (三)小 結

本研究進行的德菲法調查，多數問題經過二回合的調查後，形成中度或高度共識，少部分的議題仍無法達成共識。茲先說明有共識的意見：

第一，專家們大多數「同意」政府取消現行產業外籍勞工與社福外籍勞工一起計算總額，改依兩種類型分別決定其總額的作法，惟仍有極少數專家表示不同意此一改變方式。

第二，專家學者對於政府在決定產業外勞（含製造業與營造業，不含社福外勞）之總額時應該考量指標因素相對權重的意見，結果顯示專家們對於「缺工率」的重要性意見較有共識，且僅有一位專家的相對重要性低於 30%；其次是「經濟成長率」的意見亦較集中，僅少數的專家的重要性是 30% 之下；「一般失業率」、「勞動參與率」的共識性亦較集中；而「物價上漲率」相對權重的意見較為分歧，多數意見在「大於 0%~10%」與「大於 50%~60%」之間。

第三，專家們對於政府開放特定行業申請聘僱外籍勞工的考慮因素與重要性之意見排序，結果顯示「該行業的缺工率」的重要性共識最高，其次是「該行業的產業關聯效果」，第三是「該行業的關廠歇業家數」，第四是「該行業的職業災害發生率」獲得相當程度的共識。

第四，專家們同意政府訂定各行業引進外勞人數總額上限之作法。

第五，專家們對於產業外勞（不含社福外勞）人數佔國內全體就業人數（含本國與外籍勞工）合理比例上限之意見，相較於第一回合結果，專家們以表示「5%」或「10%」比例作為上限，較有共識。

第六，專家們對於政府除看護工與幫傭可聘僱外籍勞工外，開放特定服務業亦可以申請聘僱外籍勞工之意見，相較於第一回合共識性不高的結果，第二回合結果顯示專家們以表示「非常同意」與「同意」意見的比例較高，佔 57.9%，且表示「不同意」與「非常不同意」意見之人數比例明顯減少，顯示意見趨於一致。亦即多數專家們同意政府開放特定服務業亦可以申請聘僱外籍勞工。

第七，專家們對於政府若規劃開放特定服務業可以聘僱外籍勞工之可行性與重要性之意見，結果發現「倉儲物流業」有超過一半的專

家表示「重要」、「非常重要」；第二是「旅館業」，有 31.0% 的意見是「非常重要」與「重要」，但未超過半數；專家們對於開放「餐飲服務業」的意見以「非常不重要」與「不重要」為多數，且超過半數；至於新增的「批發零售業」，多數專家們表示「非常不重要」與「不重要」，且共識性高。顯示專家們對於可開放聘僱外籍勞工的特定服務業，以「倉儲物流業」意見較有共識，以及不開放「批發零售業」、「餐飲服務業」意見較有共識。

至於沒有共識的部份：

第一，專家們對於取消前述行業別之限制，亦即只要符合特定製程與特殊時程之廠商，不論行業，皆可申請引進外籍勞工之意見，回答「同意」、「非常同意」之人數與回答「不同意」、「非常不同意」之人數差不多，顯示意見未達共識。

第二，專家對於產業外籍勞工總額名額決定機制，由目前「由上而下」的方式來控管外籍勞工數量，改為「由下而上」（即先決定個別產業可以引進名額上限後，再向上加總成為總額上限）之意見，有接近一半以上的專家回答「同意」、「非常同意」，但是也有 11 位表示「不同意」、「非常不同意」意見，未能獲得共識性意見。

## 陸、研究結論與建議

本研究鑑於引進外籍勞工政策一直是台灣社會具有討論焦點的重大議題，其中關於總額決定機制的落實議題，雖然勞委會多次委託專家學者研擬適切的外勞總額，迄今仍未獲致具體結論。究其原因，主要是外勞總額所涉及的層面甚廣，絕非藉由單純的學理或統計模型可以決定，而是應該透過社會對話，讓所有利害關係人代表共同參與決定。本研究以分析過去我國引進外勞政策影響為基礎，參考其他國家引進外勞的經驗，發現現階段除了總額控管機制尚未明確化與制度化

之外，現行產業外勞名額與社福外勞名額連動的控管模式，造成產業外勞名額受到擠壓的情形也是制度亟需改進之處。此外，過去產業外勞名額過度集中於高科技產業，不僅有違外勞政策之基本原則，而且也降低引進外勞對本國勞工就業之促進效果。

截至目前為止，主管機關尚未依據就業服務法規定訂定具體外勞總額之警戒線。究其原因，可能是尚無法找到一套有理論基礎，又能被各方所接受的機制。雖然目前由主管機關以行政裁量，而不具體行諸相關法令的作法可以提高外勞政策調整彈性與應變能力，而且以國內缺工率或失業率等相關統計數據來看，過去政府的操作機制並無嚴重瑕疵，但從民主法治的角度來看，主管機關仍應依法訂定明確的總額控管與名額分配機制，一方面善盡法定職責，另一方面提高決策資訊透明度，降低政策之不確定性。本研究有鑑於過去的研究係專家們從其專業立場討論此一議題，研究發現亦較偏重某一面向的討論，試圖以過去此一領域未曾使用過的政策德非法進行跨領域的專家意見調查。經過二回合的德非法問卷調查後，結果顯示，多數專家認為外勞總額決定參考指標，依其重要性高低分別為「缺工率」、「經濟成長率」、「一般失業率」、「勞動參與率」、「物價上漲率」與「原住民失業率」。利用此調查結果，本研究進一步計算每一項指標的相對權重，其中「缺工率」的最終權重值最高，為 21.44%；其次是「一般失業率」，19.02%；再其次是「經濟成長率」，為 15.82%；而「勞動參與率」、「物價上漲率」與「原住民失業率」的相對權重分別為 14.85%、14.77% 與 14.10%。名額分配方面，國內多數專家認為除了整體性的總額之外，對於各行業可以引進的外勞人數，也應訂定總額上限，而在訂定時應以「該行業的缺工率」與「該行業的產業關聯效果」為最主要考量因素。

根據前述的國內外文獻、國外經驗分析與政策德菲調查結果，本研究就此議題提出數項政策建議。

首先，是針對外勞總額決定指標之因素與原則提出建議：

第一，建議政府為回應工商團體與部分專家學者認為在單一總額下，外籍看護工人數增加嚴重排擠產業外勞的引進名額之意見，可以在決定總額時，將產業外勞與社福外勞總額分立，以避免產業外勞的名額受到擠壓。

第二，由於目前外勞總額的釐訂偏重缺工率，但缺工的定義不易釐清，且國內缺工率的調查易受雇主操縱的影響。但是若只觀察失業率亦有偏差，依據他國（如韓國、日本）經驗，當經濟衰退，失業率高時，引進外勞可降低企業成本，讓企業儘速恢復活力，反而創造新的就業機會給本國勞工。因而建議政府根據本研究提出的「缺工率」、「經濟成長率」、「一般失業率」、「勞動參與率」、「物價上漲率」、「薪資成長率」與「原住民失業率」等多元面向的指標之相對權重，亦即增加與外勞替代性較高之本國基層勞工之失業率與實質工資成長率等其他較客觀的指標，設算每年可以引進之外勞總額。例如以 100% 作為各指標權重總和，若參考本研究表五整理之平均數，建議「缺工率」、「一般失業率」之權重分別佔 20%，而「經濟成長率」、「薪資成長率」各佔 15%，「勞動參與率」、「物價上漲率」與「原住民失業率」各佔 10%。

第三，建議以「5%~10%」比例作為產業外勞（不含社福外勞）人數佔國內全體就業人數（含本國與外籍勞工）之比例上限。

其次，是針對外勞名額核配機制指標之因素與原則提出建議：

第一，除了外勞的大總額之外，建議政府訂定各行業引進外勞人數之總額上限。

第二，在決定各產業外勞總額上限時，建議在整體總額架構下，政府開放特定行業申請聘僱外勞的考慮因素時，根據該行業的「缺工率」與「產業關連效果」、「該行業的關廠歇業家數」、「該行業的職業災害發生率」，訂定各行業外勞總額上限，亦可以減少目前外勞



總額的釐訂過度偏重缺工率，增加其他客觀指標為作為參考依據。

第三，由於專家們對於取消目前對於行業別之限制，亦即只要符合特定製程與特殊時程之廠商，不論行業，皆可申請引進外勞之構想，未能達成共識，因而建議現階段政府對於外勞的開放仍以「限業限量」作法為宜。

最後，是針對開放特定服務業亦可以申請聘僱外勞之建議：

第一，建議政府除看護工與幫傭可聘僱外勞外，亦可同意政府開放勞動條件不佳的特定服務業申請聘僱外籍勞工。

第二，建議政府在開放聘僱外勞的特定服務業時，可以「倉儲物流業」為優先考慮，至於「批發零售業」、「餐飲服務業」則在現階段不應考慮開放。

此外，由於勞委會目前是視國內就業市場供需狀況，調整開放引進的行職業別與個別廠商之外勞核配比例，此一作法具有維持政策彈性的優點，亦招致總額決策不明確的批評。雖然本研究德菲調查發現，專家對於產業外勞總額名額決定機制，由目前「由上而下」的方式來控管外勞數量，改為「由下而上」（即先決定個別產業可以引進名額上限後，再向上加總成為總額上限）之作法沒有共識。這是因為此一作法變動幅度較大，國內接受性有待討論，建議仍維持「由上而下」的決定機制。但本研究根據由國外經驗的文獻資料分析，發現大多數國家外勞總額與名額分配的決定都會經過勞資對話或協商，惟各國勞資對話或協商的法律效力不同，有些國家是以此為最終決策，有些國家則只視為政策參考因素之一。雖然我國政府針對外勞議題也設有社會對話機制，但因為所選定的議題政策意涵不高，使得該機制迄今仍未發揮應有之功能。因而建議參考新加坡、香港作法或國內學者社會對話機制之建議，強化外勞政策協商諮詢小組功能，將每年可引進外勞總額與名額分配，納入協商諮詢的議題，並舉辦工作坊，邀請外國有實務經驗之專家來台指導小組委員如何就外勞議題進行協商。

最後，本研究試圖以此一領域未曾使用過的政策德菲法進行跨領域的專家意見調查，藉由「紙上對談」方式瞭解國內勞、資、政、學界的專家與意見領袖對此議題的看法，惟不可否認地，此一方法提出的研究建議在政策應用價值，涉及主管機關與政策利害關係人之間的協商與互動，仍有待觀察，其為研究限制。

附錄 主要國家外勞總額、配額與聘僱管理政策分析

國 別	總額與配額決定原則與方式	特 色	缺 失
英 國	1. 二〇〇六年三月頒布實施計點制度 2. 藉由各種管道申請者以同一標準予以測試計點 3. 以點數高低決定是否核准申請	1. 藉由計點制項目的加權調整，有效依據國內勞動市場實際需求而彈性調整職種 2. 新計點制提供企業依據需求，透過登記及接受評等而招募海外勞工 3. 海外勞工根據雇主評等資料而評估接受該項工作的風險 4. 試圖避免過去由雇主主導以及多管道雇用而無法有效檢查等缺點	1. 申請者測試項目中部份難以量化評比或主觀認定的資歷很難得到加分 2. 改革仍處於舊制轉為新制的過渡階段，有些難關仍待克服
義大利	1. 一九九〇年實施配額制度 2. 配額數量由部長理事會及外交部長參考國家的經濟、就業與社會安全的預測與規劃共同決定每年十月三十日決定明年的配額	配額制依法徵求經濟部及勞動部、公會及區級政府部門的意見	1. 政府決策過程非本於誠信原則 2. 政治力干預導致決策搖擺不定 3. 配額制度決策過程及需求評估不確實
韓 國	1. 二〇〇三年立法通過「外勞僱用法」，明定引進外勞的主管機關、程序與資格，以及雇主與外勞的權利義務	1. 公佈開放的製造業、建築業、倉儲業、銷售業、漁業和漁業相關和服務業等產業，允許增加雇用外勞的人數	

國 別	總額與配額決定原則與方式	特 色	缺 失
	2. 二〇〇四年推出「就業許可系統」，允許雇主在聘請不到本地勞工的情況下，可雇用一定數量的外勞 3. 由外國工作者政策委員會依據外籍勞工派出國家以往非法在韓國居留的人數和比例確定其輸出工人的配額 4. 雇傭安定中心根據經濟發展以及失業率等情況，分配給企業外籍勞工的配額 5. 人力資源發展部依據外籍勞工教育程度、工作經歷和韓語水準確定外籍求職工人名單	2. 二〇〇八年政府提高企業聘請外勞的配額，外勞的比例可高達公司總人數的 20%	
香 港	1. 一九九〇年通過「新輸入外勞政策」，放寬外地勞工的輸入計畫，增加輸入人數，撤銷雇用外勞人數不得過員工總數二成的限制 2. 輸入的職類由技術工人擴張到非技術工人 3. 允許外勞雇用合約可以續約二次，但停留	1. 對輸入外勞政策的宗旨是在促進經濟發展的同時，保障本地勞工的就業機會 2. 堅持具備當地需要而缺乏的機能、知識或者經驗的人才，始符合資格 3. 輸入勞工政策不限行業及配額 4. 輸入外勞緩和基層人	1. 工商界與勞工團體很難就輸入外勞議題達成共識 2. 有關輸入外勞的影響亦欠缺嚴謹的實證分析

國 別	總額與配額決定原則與 方 式	特 色	缺 失
	<p>期間不得超過 6 年</p> <p>4. 雇主支付外勞的薪資不得低於境內同職類勞工薪資之中位數</p> <p>5. 針對部分在當地市場有大量人手供應的職位類別，規定不能聘請外勞，如售貨員、接待員等</p>	<p>力短缺的問題，減輕企業勞動成本上生的壓力，也使許多重大建設工程得以順利進行</p>	
新加坡	<p>1. 對於外勞數量的控管是透過訂定企業雇用外勞比例上限</p> <p>2. 勞工部每年定期依據服務業以外的各產業部門的實際勞動力需求與產業發展預估，訂立各產業廠商不同的引進外勞人數比例上限</p> <p>3. 規定雇主支付外籍熟練工的月薪不得少於 \$1,800 元，且必須繳交 \$50 元的外勞雇用稅</p> <p>4. 採彈性費率的外勞雇用稅，依技術性高低與各產業勞動市場的差異性，訂定不同的費率，利用差別取價方式產生名額分配效果</p>	<p>1. 合法引進外勞的時程較早，制度設計被其他國家爭相仿效</p> <p>2. 引進外勞解決人力短缺的問題，有助於經濟發展</p>	<p>1. 引進外勞造成企業過渡依賴外勞，阻礙產業升級</p> <p>2. 引進外勞抑制當地勞工薪資成長，勞工薪資無法隨企業獲利增加而上揚</p> <p>3. 打擊當地勞工就業意願，促使低下階層的出現，導致所得分配惡化</p>

國 別	總額與配額決定原則 與 方 式	特 色	缺 失
	5. 依產業別不同，企業雇用外籍熟練工的人數比例上限為 15~25%		
馬 來 西 亞	1. 亞洲金融風暴後，對於引進外勞改採較嚴格規範，包括限制 138 個產業不得雇用外勞，且必須自菲律賓、越南、泰國、寮國、印尼等國引進，也規定外勞雇用期限 2. 限制引進的行業別 3. 依行業別之不同，訂定每個企業引進外勞人數比例上限，要求雇主繳交外勞雇用稅 4. 二〇〇五年要求雇用外勞人數在 50 人以下的企業須將雇用外勞業務外包給外勞外包公司 5. 二〇〇六年四月核發外勞外包公司營業執照	1. 對引進外勞數量控管機制與新加坡極為類似 2. 由外勞外包公司統一籌措管理符規模效益	1. 對於外勞問題的因應是通過臨時的措施和政策 2. 引進外勞方面欠缺穩定的管理機制 3. 長期依賴引進外勞來解決國內勞力短缺問題，造成境內外勞人數年年增加 4. 勞工團體擔心派遣方式使外勞就業權益欠缺保障，也因外勞雇用成本降低，排擠本國勞工就業機會

資料來源：整理自辛炳隆與劉黃麗娟(2007)；高愛娣(2007)；李應元等(2007)。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 成之約，2006，〈外勞引進與管理政策的探討〉，國政分析，社會（析）095-017，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/095/SS-B-095-017.htm>。台北：國家政策研究基金會。
- 江豐富，2006，〈外勞引進對本國勞工失業、職業選擇及薪資的影響〉，《台灣經濟預測與政策》，37(1): 69-111。台北：中央研究院經濟研究所。
- 吳忠吉等，1996，《營造業與製造業之外勞分配辦法之研究》，行政院勞工委員會委託研究報告。台北：行政院勞工委員會。
- 吳忠吉，2004，〈外勞運用與海外投資關係之研究－製造產業之解析〉，《外籍勞工政策研討會會議論文集》，台北：中央研究院經濟研究所。
- 吳惠林，2007 〈鬆綁外勞政策 活絡勞動市場〉，《就業安全半年刊》，2：[http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half\\_year\\_display.asp?menu\\_id=3&submenu\\_id=456&ap\\_id=496](http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=456&ap_id=496)。台北：行政院勞工委員會職業訓練局。
- 吳惠林、張清溪，1991，〈臺灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題〉，《中華經濟研究院經濟叢書》，24: 12-33。台北：中華經濟研究院。
- 李 誠，2007，〈外勞在台灣經濟發展過程中所扮演的角色〉。載於羅紀琮（編），《台灣外籍勞工研究》，頁 1-20。台北：中央研究院經濟研究所。
- 辛炳隆，2007a，〈外勞的總額控管與名額分配〉。載於羅紀琮（編），《台灣外籍勞工研究》，頁 32-45。台北：中央研

究院經濟研究所。

辛炳隆，2007b，〈有效運用外籍勞工 促進本國勞工就業〉，《就業安全半年刊》，2，[http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half\\_year\\_display.asp?menu\\_id=3&submenu\\_id=456&ap\\_id=494](http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=456&ap_id=494)。台北：行政院勞工委員會職業訓練局。

辛炳隆、王素鸞、李健鴻、林嘉慧，2006，《勞工法令及相關政策變革對我國產業的影響與因應－第 95 年度》。經濟部工業局委託研究報告。台北：經濟部工業局。

辛炳隆、劉宜君，2008，《我國外籍人力資源政策之研究－外籍基層人力總額控管及名額分配機制、外籍專業人力之資格限制》。行政院經濟建設委員會委託研究報告。台北：行政院經濟建設委員會。

辛炳隆、劉黃麗娟，2007，《勞工法令及相關政策變革對我國產業的影響與因應－第 96 年度》。經濟部工業局委託研究報告。台北：經濟部工業局。

馬財專，2008，〈台灣外籍勞動力的鑲嵌－階級與性別化〉，《台灣勞工雙月刊》，16: 92-103。台北：行政院勞工委員會。

高愛悌，2007，〈香港輸入外勞的政策以及其影響〉，《中國勞動關係學院學報》，21(2): 16-38。北京：中國勞動關係學院工會學系。

涂鈺城、羅炳和、葉春淵，2005，〈外勞配額對產業結構與失業率之影響－可計算一般均衡模型之應用〉，《台灣土地金融季刊》，42(3): 97-121。台北：台灣土地銀行。

張清溪，1987，〈外籍勞工的經濟分析〉。發表於第五次社會科學研討會論文集，中央研究院三民主義研究所。台北：中央研究院。

陳彥煌、周添城，1997，《事業單位外勞核配機制之研究》，行



- 政院勞工委員會委託研究報告。台北：行政院勞工委員會。
- 陳宗韓，1999，《台灣外籍勞工政策的政治經濟分析》。國立臺灣大學三民主義研究所博士論文。
- 陳坤銘，2007，〈引進外籍勞工對台灣經濟影響之再分析〉，《中山人文社會科學期刊》，15(1): 1-26。台北：政大中山人文社會科學研究所。
- 陳歆華、陳孝平，1999，〈全民健保各項改革議題評析－以德非法專家意見調查為基礎〉，《台大社會工作期刊》，1: 35-75。台北：國立臺灣大學社會工作系。
- 單驥，1996，〈外籍勞工、技術、非技術人員與資本之間之替代關係之探討：以台灣製造業為例〉。載於陳肇男等（編），《人口、就業與福利》（頁 18-34）。台北：中央研究院經濟研究所。
- 曾熾芬，2004，〈引進外籍勞工的國族政治〉，《台灣社會學刊》，32: 1-58。台北：台灣社會學會。
- 黃玟儀、葉春淵、李家銘，2006，〈外勞配額調整對經濟結構之影響〉，《台灣銀行季刊》，57(2): 190-217。台北：台灣銀行經濟研究室。
- 黃俊英，1996，《企業研究方法》。台北：東華書局。
- 新加坡人力部，2007，新加坡人力資源部門。<http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/home.html>。新加坡：人力資源部。
- 蔡青龍、林季平，2000，《外籍勞工對本國勞工工作異動之影響分析》。行政院經濟建設委員會委託研究計畫報告。台北：行政院經濟建設委員會。
- 鄭義暉、蘇志榮，2005，〈產業外移與引入外籍勞工對臺灣產業調整之關係〉，《亞太經濟管理評論》，8(2): 105-127。台北：中華亞太經濟與管理學會。

劉邦棟、莊國良，2005，《新加坡與香港外勞制度考察報告》，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究計畫報告。台北：行政院勞工委員會職業訓練局。

劉黃麗娟，2000，〈從勞動基本權討論外籍勞工的管理(I)〉，《勞資關係月刊》，19(8): 496-500。台北：中華民國勞資關係協進會。

陶宏麟、余月娥，1999，〈外籍勞工核配比例分析〉，《勞資關係論叢》，9: 153-177。嘉義：國立中正大學勞工研究所。

## 二、英文部分

Beech, B. (2001). "The Delphi Approach: Recent Applications in Health Care", *Nurse Researcher*, 8(4): 38-47.

Bowles, N. (1999). "The Delphi Technique", *Nursing Standard*, 13(3): 32-36.

Brebda, S.A. Yeoh. (2007). *Singapore: Hungry for Foreign Worker at All Skill Levels*. American: Migration Information Source.

Gateway to Korea. (2007). *Ministry of Culture, Sports and Tourism: Korean Overseas Culture and Information Service*. KOIS, from [www.korea.net](http://www.korea.net).

Immigration Bureau Korea, from <http://www.immigration.go.kr/indeximmeng.html>.

Immigration Department of Malaysia, from [http://www.imi.gov.my/eng/im\\_Page1.asp](http://www.imi.gov.my/eng/im_Page1.asp).

Koo, Hagen. (2001). *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*. Ithaca: Cornell University Press.

Malaysian Industrial Development Authority, from [www.mida.gov.my](http://www.mida.gov.my)

Ministry of Manpower, from <http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/>

en/home.html

Pipper, Nicola (2006). *Migrant Labor in Southeast Asia—Country Study*: Malaysia, Asia Research Institute National University of Singapore.

Tenaganita. (2007). *Fact finding Report: Outsourcing in Labor or Trafficking in Migrant Labor*. Kuala Lumpur: Tenaganita.

Yoo, Kil- Sang. (2005). *Foreign Workers in the Republic of Korea*. Korea: Korea Labor Institute.

# The Research of Factors of Foreign Labor Importation and its Quota Determination: the Application of the Policy Delphi Method

*I-Chun Liu* \* & *Ping-Lung Hsin* \*\*

## Abstract

Despite the numerous domestic literatures conducted on the impact of foreign labor importation on the domestic employment market and industry development, inconsistent results were observed due to the diverse empirical models, sources and periods of information, and the sampling combinations utilized in each study. As a result, it is difficult to determine based on the previous studies whether the importation of foreign labors imposes a positive or negative overall influence.

The key research topics of this study include: (1) re-evaluate the impact of the former foreign labor importation policy on the domestic employment market and industry development; (2) launch an effective mechanism to control and manage the total quantity and the allocation of foreign workers; (3) evaluate the potentiality of introducing foreign labors into the service industry; (4) re-evaluate the current professional qualification restriction for foreign talents working in Taiwan and determine the

---

\* Associate Professor, Yuan Ze University, Department of Social and Policy Sciences

\*\* Associate Professor, National Taiwan University, Graduate Institute of National Development, Associate Professor.

likelihood of loosening the constrains. The result of the Delphi survey conducted in our research demonstrated that the majority of the experts believed that the factors determining the total quantity of foreign labors are, in the order of their importance, “labor shortage ratio”, “economic growth rate”, “unemployment ratio”, “labor-force participation ratio”, “inflation rate” and “unemployment ratio for the indigenous people.” Based on the results derived above, the following policy suggestions were proposed: (1) Establish separate total quantities for industrial and social welfare foreign labors to avoid repressing the quota for the industrial foreign labors. (2) Calculate the rate of change for the total quantity of industrial foreign labor population by multiplying the “rate of change for economic growth rate”, “rate of change for unemployment rate”, “rate of change for labor-force participation rate”, “rate of change for inflation rate”, and “rate of change for unemployment rate for the indigenous” with its corresponding relative weight. (3) According to the “labor shortage rate” and “industry-related effects,” the government sets the upper limit of the total industry workers.

**Keywords:** foreign labor, foreign labor policy, reemployment ratio, evaluation research, policy Delphi method