

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：勞動部、經濟部、衛生福利部。

貳、案由：勞動部對於國內引進外籍勞工之數量欠缺整體性之規劃，致在臺外籍勞工人數持續增加，自99年至107年7月底，外籍勞工人數由37萬9,653人成長至69萬2,868人，未及8年內急遽增加逾30萬人，人數猶如失速列車般欠缺煞車機制，該部迄未依法就持續開放引進外籍勞工總量進行評估管控；經濟部缺乏對於產業實際缺工情形之有效查核，長期放任國內製造業業者持續以壓低薪資之方式降低生產成本，對於部分高度倚賴外籍勞工之行業，除未就僱用外籍勞工之事業單位進行效益分析研究外，亦未能善盡中央目的事業主管機關之職責，積極輔導其朝自動化、產業升級等轉型方向進展；另衛生福利部未審該部所主管之國家長期照護體系，於現階段尚未能解決居家照顧人力資源不足之問題，長久以來坐視外籍看護工持續增加，而國內長照資源佈建卻停滯不前，均核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

依據民國86年5月修正公布之就業服務法，必須針對外籍勞工制定聘僱警戒指標，管控每年引進的總人數，外籍勞工聘僱警戒指標由中央主管機關邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商之。此立法已經20年，但是勞動部遲遲未訂定外籍勞工聘僱警戒指標，也未進行外籍勞工總量管制。以致外籍勞工在臺人數節節升高。在

缺乏外籍勞工聘僱警戒指標及總量管制下，無法評估對個別產業及照顧服務業發展的影響，無法得知對本土勞工薪資及勞動條件的衝擊，無法判別目前的核配比例是否恰當，或者有無調整產業類別的可能，本院爰立案調查。案經本院調查瞭解，發現勞動部、經濟部以及衛生福利部各有未盡職責之處，對於我國引進外籍勞工人數缺乏評估管控機制，致令在臺外籍勞工人數不斷向上攀升一情，均核有怠失之咎：

一、勞動部對於國內引進外籍勞工之數量欠缺整體性之規劃，致在臺外籍勞工人數持續增加，自99年至107年7月底，我國外籍勞工人數由37萬9,653人成長至69萬2,868人，未及8年內急遽增加逾30萬人，人數猶如失速列車般欠缺煞車機制，截至106年底，製造業外籍勞工占本國製造業就業人數比率13.42%，家庭看護工占本國其他服務業就業人數比率42.35%。該部迄未按就業服務法86年修正時所明定就持續開放引進外籍勞工總量進行評估管控，復未就外籍勞工對於國內就業市場、產業發展及社會心理等影響層面妥適評估，亦缺乏長期、持續性的調查實證，均核有怠失。

(一)依據勞動部提供之統計資料顯示，86年底在臺產業外籍勞工人數209,284人，社福外籍勞工人數39,112人，兩者合計248,396人，其後，外籍勞工人數陸續增加，至89年底，在臺產業及社福外籍勞工人數合計已超過30萬人，至99年底兩者合計37萬9,653人，10年間人數成長5萬餘人。然其後7年間，外籍勞工人數一路向上竄升，至106年底已達到67萬6,142人（詳如下表1所示），迄107年7月止，外籍勞工人數再上升至69萬2,868人，已逼近70萬人，較99年底之人數並已增加逾30萬人。

- 1、其中，社福外籍勞工人數似係逐年穩定成長，由86年底未滿4萬人，20年來增加至25萬餘人；惟查為因應高齡與失能人口帶來長期照顧需求的增加，行政院於96年核定我國長期照顧十年計畫（下稱長照1.0），配合長期照護保險規劃期程，積極整備相關資源。於該計畫修正核定97至100年之中程計畫所列之執行策略及方法提及「內政部及衛生署規劃朝下列方向努力：……(九)建立外籍看護工申審評估與長期照顧管理中心接軌機制：以提昇使用本國長期照顧服務，減少引進外籍看護工」，而對照長照1.0推行以來之狀況，社福外籍勞工由96年162,228人至106年250,157人，非但未如政策預期逐步減少引進社福外籍勞工，反而較當時增加87,929人；甚者，若以外籍家庭看護工占本國其他服務業就業人數比率觀之，占比更是已從96年29.08%至106年42.35%（參見表2），未見政策主管機關之評估管控機制與作為。
- 2、而產業外籍勞工部分，則約略可以99年作為人數之分水嶺，99年以前歷年之產業外籍勞工人數略有消長，惟大致均能控制在20萬人左右，然100年起至106年底之7年間，人數則由19萬餘人快速飆升至42萬餘人，已增加1倍有餘，成長趨勢尤為顯著。對照我國外籍引進政策之階段，99年10月起調整外籍勞工核配比率為五級（即3K5級制）、102年3月起新增外加就業安定費附加外籍勞工配額機制（下稱Extra制），實施附加核配比率5%以下、超過5%至10%以下及超過10%至15%以下，可以透過外加就業安定費方式增加外籍勞工引進人數。由歷年實際引進人數之統計亦可發

現，90年至99年間，每年引進之產業外籍勞工多在7至9萬人間擺盪，然而，自100年起至106年，除101年引進人數為97,653人，未達10萬人外，其餘各年度引進之產業外籍勞工人數均高於10萬人，於103和105年更超過15萬人；甚者，若以製造業外籍勞工占本國製造業就業人數比率觀之，占比從99年6.37%逐年增長至106年13.42%（參見表2），又本案辦理諮詢時，亦有學者專家表示略以，若將前開外籍勞工占比之母數從「本國製造業就業人數」縮小至「開放得引進外籍勞工之製造業就業人數」，將更凸顯引進外籍勞工對國內就業市場之衝擊。

表1 歷年外籍勞工在臺人數表

時間	產業外籍勞工	社福外籍勞工	總計
86年	209,284	39,112	248,396
87年	217,252	53,368	270,620
88年	220,174	74,793	294,967
89年	220,184	106,331	326,515
90年	191,671	112,934	304,605
91年	182,973	120,711	303,684
92年	179,552	120,598	300,150
93年	182,967	131,067	314,034
94年	183,381	144,015	327,396
95年	184,970	153,785	338,755
96年	195,709	162,228	357,937
97年	196,633	168,427	365,060
98年	176,073	174,943	351,016
99年	193,545	186,108	379,653
100年	227,806	197,854	425,660
101年	242,885	202,694	445,579
102年	278,919	210,215	489,134
103年	331,585	220,011	551,596

時間	產業外籍勞工	社福外籍勞工	總計
104年	363,584	224,356	587,940
105年	387,477	237,291	624,768
106年	425,985	250,157	676,142

資料來源：勞動部勞動統計查詢網

表2 歷年外籍勞工在臺人數與本國就業人數比率

時間	製造業外籍勞工占本國製造業就業人數比率 ¹	營造業外籍勞工占本國營造業就業人數比率 ²	外籍船員占本國農林漁牧業就業人數比率 ³	機構及外展看護工占本國醫療保健社會工作服務業就業人數比率 ⁴	家庭看護工占本國其他服務業就業人數比率 ⁵	家庭幫傭占本國其他服務業就業人數比率 ⁶
86年	6.44	4.81	0.13	—	—	—
87年	6.44	5.54	0.13	—	—	—
88年	6.67	5.39	0.13	—	—	1.25
89年	6.85	4.45	0.16	—	—	1.22
90年	6.05	4.48	0.18	0.99	20.39	1.85
91年	6.09	3.22	0.41	1.20	22.25	1.40
92年	6.23	2.01	0.49	1.41	22.45	0.98
93年	6.25	1.66	0.48	1.67	24.15	0.56
94年	6.11	1.68	0.53	1.89	26.44	0.44
95年	6.12	1.42	0.60	2.14	27.53	0.46
96年	6.45	1.02	0.70	2.25	29.08	0.48
97年	6.43	0.73	0.91	2.39	29.81	0.48
98年	5.94	0.49	1.19	2.40	31.09	0.44
99年	6.37	0.45	1.41	2.47	32.76	0.43
100年	7.30	0.47	1.60	2.55	34.57	0.40
101年	7.75	0.35	1.71	2.66	35.00	0.40

¹ 製造業外勞與本國製造業就業人數之比率=製造業外勞在臺人數÷本國製造業就業人數。

² 營造業外勞與本國製造業就業人數之比率=營造業外勞在臺人數÷本國營造業就業人數。

³ 外籍船員與本國農業就業人數之比率=外籍船員在臺人數÷本國農業就業人數。

⁴ 機構及外展外籍看護工與本國醫療保健社會工作服務業就業人數之比率=機構及外展外籍看護工在臺人數÷本國醫療保健社會工作服務業就業人數。

⁵ 家庭外籍看護工與本國其他服務業就業人數之比率=家庭外籍看護工在臺人數÷本國其他服務業就業人數。

⁶ 外籍幫傭與本國其他服務業就業人數之比率=外籍幫傭在臺人數÷本國其他服務業就業人數。

時間	製造業外籍勞工占本國製造業就業人數比率 ¹	營造業外籍勞工占本國營造業就業人數比率 ²	外籍船員占本國農林漁牧業就業人數比率 ³	機構及外展看護工占本國醫療保健社會工作服務業就業人數比率 ⁴	家庭看護工占本國其他服務業就業人數比率 ⁵	家庭幫傭占本國其他服務業就業人數比率 ⁶
102年	8.89	0.39	1.80	2.77	36.27	0.39
103年	10.52	0.55	1.88	3.04	37.70	0.40
104年	11.47	0.76	1.78	3.13	38.21	0.37
105年	12.23	0.71	1.95	3.21	40.43	0.35
106年	13.42	0.57	2.21	3.29	42.35	0.35

資料來源：勞動部

(二)據勞動部函復本院表示，該部近10年針對產業類引進外籍勞工效益及影響，曾委託專家學者進行研究，以瞭解引進外籍勞工與國內產業發展及本國勞工就業市場之影響，略如下：

1、97年12月「開放3K3班產業外籍勞工對於國內勞動市場及產業經濟發展」

(1) 引進外籍勞工有助國內企業經營：經問卷調查結果，略以受訪者認為引進外籍勞工對企業具正面影響，包括有助擴大國內生產規模、增加營業額、提高獲利率等，並未如部分專家學者或勞工團體所擔心將產生顯著之負面影響。

(2) 3K3班制相較其他方案較能解決廠商勞力不足問題：相較於重大投資案，中小企業申請3K3班制之比例較高，顯示外籍勞工名額更有效分配，並能兼顧中小企業勞力不足問題。

(3) 引進外籍勞工對本國勞工有正反兩面之影響：引進外籍勞工對本國勞工之薪資、工作時數、失業比率與職災率皆無顯著影響，惟依問卷調查顯示，引進外籍勞工對本國勞工之正面

影響包括「減少輪值夜班」、「不再從事危險工作」；負面影響則包括「雇主調高薪資意願降低」、「工作上與外籍勞工溝通困難」等。

2、101年8月「評估實施3K產業外籍勞工5級制對於國內勞動市場及產業經濟發展之影響」

(1) 經問卷調查結果略以，調整3K產業引進外籍勞工5級制，多數專家及受訪企業肯定3K5級制之實施，另仍有近5成受訪企業表示仍有缺工現象。另實施3K5級制並不會使本國勞工之就業機會減緩。

(2) 企業缺工原因包括「本國勞工不願加班」、「本國勞工不願意輪班」、「本國勞工不願在工廠擔任機台操作工作」、「提供之薪資低於本國勞工期望」、「本勞不願進入無企業遠景與品牌形象之公司」及「本國勞工不願從事辛苦付出勞力工作」等。

3、104年2月「實施3K產業外籍勞工新制之影響及效益評估」

(1) 實施Extra制後可舒緩個別廠商之缺工壓力，避免企業延緩交貨、強迫本國勞工加班或產線外移等；惟部分企業申請Extra外籍勞工後仍有缺工情形，顯示國內就業市場仍有基層人力不足現象。

(2) 引進外籍勞工對本國勞工之就業機會、薪資與勞動條件等尚無明顯之負面影響，可能原因在於多數3K廠商現有之勞動條件與薪資福利不足以吸引本國勞工。

(三) 上開相關研究結論雖大多對於引進外籍勞工確能解決國內產業缺工問題，持肯定態度；惟97年之研究成果已提及：引進外籍勞工對本國勞工有正反兩面

之影響，負面影響包括「雇主調高薪資意願降低」等。另本案辦理諮詢時亦有學者專家表示略以，關於過去部分研究結論為「引進外籍勞工對本國社會、經濟沒有關係」，有可能係研究所取用（或主管機關釋出或提供）的數據質量不佳或不夠細緻等限制，致使無法做出兩者間真正的關係，相關理論基礎亦無法順勢展開，資源也無法正確佈建。

(四)另據勞動部委託財團法人中華經濟研究院於104年12月完成之「低薪資對我國勞動市場的影響與政府因應策略」研究報告，彙整歸納造成我國勞工低薪的主要原因，其中即包括外籍勞工的僱用。該研究認為，企業對外籍勞工的僱用，對於不同類型的勞工有不同的影響。外籍勞工使用密集度愈大的行業，因為引進外籍勞工造成生產力提高的規模效果，對技術性勞工具有提升薪資的效果；但對於非技術性勞工，則因為引進外籍勞工對本國基層職類別的工作機會存在替代效果，導致非技術性勞工的薪資水準降低。長期低薪對我國勞動市場的影響包括：人才外流、產業競爭力下降、勞動參與意願低落、勞工延長工時及人力資本累積減緩等，從而該報告具體建議應啟動外籍勞工警戒指標，對外籍勞工政策採取總額控管機制。

(五)查就業服務法第52條第2項及第3項規定：「聘僱外國人從事第46條第1項第8款至第10款規定之工作，許可期間最長為3年。有重大特殊情形者，雇主得申請展延，其情形及期間由行政院以命令定之。但屬重大工程者，其展延期間，最長以6個月為限。」「前項每年得引進總人數⁷，依外籍勞工聘僱警戒指標，

⁷ 有關外籍勞工聘僱警戒指標所規範之對象，據勞動部函復說明，係指從事就業服務法第46

由中央主管機關邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商之。」上開就業服務法第52條第3項規定係於86年5月修法時所增訂（當時為第49條），經查閱立法資料，當時立法委員簡錫堦、劉進興等47人提案修正條文第49條第3項原規定：「聘僱外國人從事第43條第1項第7款及第8款之工作總人數以85年底在臺總人數為限，並應逐年遞減。」嗣經朝野協商後通過為現行規範文字⁸。意即就業服務法於86年修訂時，即已意識到外國人來臺工作之總人數不宜漫無止境持續增加，爰明文規定，「每年得引進總人數」須依外籍勞工聘僱警戒指標，由中央主管機關邀集相關機關、勞工、雇主、學者代表協商之。

（六）惟主管機關勞動部對於引進外籍勞工作為補充性人力，除早期於80至84年間曾採配額制外，86年以後外籍勞工之開放政策並無「引進總人數」上限之概念，而法規所要求之聘僱警戒指標，除90年間曾進行未對外公開之內部研究外，亦遲至101年始以委託研究計畫之方式開始訂定，而於105年10月27日跨國勞動力政策協商諮詢小組（下政策小組）第25次會議始初次確立警戒指標項目，距86年之法律修正實已歷時19年，難謂無延宕之失。縱勞動部表示，雖鑑於就業服務法第52條第3項，外籍勞工每年得引進總人數，係由勞資學政四方代表依外籍勞工聘僱警戒指標進行協商，尚非依據外籍勞工聘僱警戒計算，故為落實就業服務法第52條第3項協商精神，該部已建構外籍勞工警戒指標，透過指標項目及時序之趨勢分析，提供政策小組進行協商，尚

條第1項第8款至第10款工作之外國人（即俗稱藍領外籍勞工），尚不包含白領外籍專業人士。

⁸ 91年1月21日修正公布之就業服務法將本條規定移列為第52條。

無執行懈怠延宕之情事，且鑑於外籍警戒指標尚須持續檢討修正，現行尚無修正就業服務法之必要等語。然該部確實迄未就外籍勞工引進政策採取總額控管機制，且亦自承該部近10年辦理委託研究案尚無針對引進外籍勞工對社會心理層面影響議題進行委託研究，顯然對於外籍勞工之政策影響評估有所輕忽。勞動部在欠缺總量管制概念之情況下，持續盲目開放外籍勞工來臺，已呈失控現象，並且對國內就業市場勞動環境造成衝擊。

(七)綜上，勞動部對於國內引進外籍勞工之數量欠缺整體性之規劃，致在臺外籍勞工人數持續增加，自99年至107年7月底，我國外籍勞工人數由37萬9,653人成長至69萬2,868人，未及8年內急遽增加逾30萬人，人數猶如失速列車般欠缺煞車機制，截至106年底，製造業外籍勞工占本國製造業就業人數比率13.42%，家庭看護工占本國其他服務業就業人數比率42.35%。該部迄未按就業服務法86年修正時所明定就持續開放引進外籍勞工總量進行評估管控，復未就外籍勞工對於國內就業市場、產業發展及社會心理等影響層面妥適評估，亦缺乏長期、持續性的調查實證，均核有怠失。

二、經濟部缺乏對於產業實際缺工情形之有效查核，長期放任國內製造業業者持續以壓低薪資之方式降低生產成本，對於部分高度倚賴外籍勞工之行業，除未就僱用外籍勞工之事業單位進行效益分析研究外，亦未能善盡中央目的事業主管機關之職責，積極輔導其朝自動化、升級等轉型方向進展，且對於產業面資訊掌握不足，不利勞動部據以評估調整外籍勞工核配比率等政策形成，核有怠失。

- (一)就業服務法第46條第1項規定：「雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以下列各款為限：……」其中第10款為「為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」，目前國內就業市場上從事製造工作、營造工作及屠宰工作等產業外籍勞工即係依據本款開放引進⁹。另按經濟部主管全國經濟行政及經濟建設事務。經濟部設工業局，掌理工業政策、法規之擬訂及規劃、管理、統籌、協調與發展等事務，分別為經濟部組織法第1條及第6條前段所明定。
- (二)次據勞動部函復資料說明，關於製造業外籍勞工，歷來引進政策略可分為以下幾個階段：
- 1、配額制（80至84年）
 - (1) 最初針對紡織業、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修配業、營造業等6行業15種職業開放外籍勞工補充國內勞動力之缺口（開放額度：15,000人，核配比率：依行業分配）。
 - (2) 其後開放之業別陸續增加至68行業、73行業，並曾於83年4月間短暫凍結製造業申請聘僱外籍勞工，以避免事業單位過度依賴外籍勞工，延緩產業升級，並影響國民就業機會與權益。
 - (3) 然其後復於83年8月底公布3K專案，針對3K行業（骯髒、危險及辛勞行業）開放配額1萬人（核配比率：上限35%），適用範圍包括加工出口區及科學園區等事業。84年5月1日再針對織布7

⁹ 「外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準」第4條規定：中央主管機關依本法第46條第1項第10款規定指定之工作，其工作內容如下：一、製造工作：直接從事製造業產品製造或與其有關之體力工作。二、營造工作：在營造工地或相關場所直接從事營造工作或與其有關之體力工作。三、屠宰工作：直接從事屠宰工作或與其有關之體力工作。四、其他經中央主管機關指定之工作。

行業（織布、毛衣織品、電鍍、塗料、模具、織襪及石材製品等）開放引進外籍勞工（開放配額：8,200人，核配比率：上限35%）。

2、重大投資時期（83年至96年）

- (1) 83年10月8日針對製造業新臺幣（下同）2億元以上重大投資業者，開放得申請聘僱外籍勞工（無開放配額，核配比率：上限30%），適用範圍包括傳統產業及非傳統產業。
- (2) 89年9月30日曾採取外籍勞工緊縮措施：為紓緩失業現象及避免產業過度依賴外籍勞工，一般製造業不增加新配額，原獲外籍勞工配額者，期滿重招時刪減外籍勞工配額10%；重大投資案申請重招之核配比率，未超過本國勞工30%部分，一律刪減10%，超過本國勞工30%部分，扣除超出部分，再刪減10%。
- (3) 94年4月17日：限制一般製造業重新招募1次；製造業外籍勞工配額限定重招1次（6年後回收業者外籍勞工配額）。
- (4) 其後至96年10月3日始宣布取消重大投資專案引進機制，改以特定製程與特殊時程，並常態開放3K3班行業申請。

3、3K3班時期（95年起至99年10月）

- (1) 為振興國內傳統產業，解決國內結構性失業問題，並提高引進外籍勞工對促進本國勞工就業之效果，於95年1月1日以定額方式重新開放3K產業特定製程可申請外籍勞工（開放配額：20,000人，核配比率：上限15%）。
- (2) 95年12月19日：除特定製程外，首次允許部分產業的夜班工作（即3班制之「特殊時程」工作）可以申請外籍勞工（開放配額：10,000人，核

配比率：上限15%)。

(3) 自96年10月3日起，常態開放3K3班（稱為3K舊制，核配比率：上限15%、18%、20%）；即一律改以特定製程與特殊時程，並常態開放3K3班行業申請，而外籍勞工核配比率改為15%、18%、20%之三級制。

(4) 其後曾於98年3月5日採行外籍勞工緊縮措施：

〈1〉凍結「3班」新申請案。

〈2〉3年期滿後重新招募比例縮減為20%，另6年期滿者一律回歸3K3班產業外籍勞工規定。

4、3K5級制（99年10月起）

(1) 自99年10月1日起調整3K核配比率分為5級（核配比率：10%、15%、20%、25%、35%）；為使外籍勞工名額分配更為合理，將外籍勞工核配比例由原本的三級制改為35%、25%、20%、15%、10%之五級制¹⁰。另製造業千人以上之大型企業刪減外籍勞工核配比率1%~3%。

(2) 101年9月19日：取消千人以上企業刪減外籍勞工核配比例規定。

5、以3K5級制為基礎之Extra制（102年3月11日迄今），新增外加就業安定費附加外籍勞工配額機制，實施附加核配比率5%以下、超過5%至10%以下及超過10%至15%以下，分別外加就業安定費依次為3,000元、5,000元、7,000元。但外籍勞工核配比率最高上限為40%。

(三)依勞動部提供之統計資料，目前產業外籍勞工按產業別區分可大別為製造業（包括一般製造業及重大

¹⁰ 目前得申請僱用外籍勞工之3K行業範圍及各行業所屬級別，規範於「外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準」之附表六：特定製程行業。有關5級制中各級所包含之行業別摘列於附錄一。

投資製造業)、營造業(包括重大公共工程、重大投資營造業及一般營造業)及漁工3大類。我國為因應六年國建自78年開始引進營造業外籍勞工,在臺營造業外籍勞工人數也曾達到近5萬人,惟隨著國內重大公共工程陸續建設完畢,自90年以後,營造業外籍勞工人數即呈現下降趨勢,目前縮減至大約5、6千人。而製造業外籍勞工及外籍漁工部分,則尚呈現逐年增加的趨勢。由近年來各業別外籍勞工人數變化情形(下表3)可以看出,近年在臺產業外籍勞工人數居高不下,最主要原因即在於當中占最大宗之製造業外籍勞工人數逐年不斷快速成長¹¹。

表3 各業別外籍勞工人數統計表(96年-106年)

年度	漁工	營造業	製造業	在臺產業外籍勞工總額	製造業外籍勞工占率
96	3,786	8,594	183,329	195,709	93.67%
97	4,865	6,144	185,624	196,633	94.40%
98	6,452	3,831	165,790	176,073	94.16%
99	7,745	3,608	182,192	193,545	94.13%
100	8,670	3,865	215,271	227,806	94.50%
101	9,313	2,968	230,604	242,885	94.94%
102	9,788	3,390	265,741	278,919	95.28%
103	10,316	4,860	316,409	331,585	95.42%
104	9,898	6,772	346,914	363,584	95.42%
105	10,872	6,383	370,222	387,477	95.55%
106	12,300	5,114	408,571	425,985	95.91%

資料來源：勞動部勞動統計查詢網

¹¹ 近10年來,製造業外籍勞工占整體產業外籍勞工人數之占比均在94%至96%之間;至於外籍漁工之人數由早期的不到5,000人,逐年上升,至103年底突破萬人,至106年底增至12,300人,成長趨勢亦甚明顯,惟由於其占總體產業外籍勞工人數之比率尚微(以106年底為例,僅占2.89%),爰未將其列入本案調查之重心。

(四) 勞動部統計處105年2月24日公布勞動統計通報資料「104年底產業及社福外籍勞工概況」，該部認為有關製造業外籍勞工較多前5名行業，與國內製造業廠商缺工情況一致：

- 1、104年底外籍勞工58萬7,940人，其中產業類外籍勞工36萬3,584人，當中又以製造業34萬6,914人最多，占95.42%，主要係因應3K製造業缺工需求，自102年3月起開放3K5級制之製造業廠商，若有實質缺工需求，可額外繳納就業安定費增加外籍勞工配額。
- 2、依製造業外籍勞工前5名中行業觀察，以金屬製品製造業7萬4,739人最多，占21.54%，電子零組件製造業6萬5,075人居次，占18.76%，其餘依序為機械設備製造業3萬502人，占8.79%，塑膠製品製造業2萬4,048人，占6.93%，及紡織業2萬3,999人，占6.92%。
- 3、若觀察行政院主計總處104年8月底事業人力僱用狀況調查之缺工人數，製造業外籍勞工較多之前5名中行業，亦為國內廠商缺工較嚴重之行業，顯示製造業外籍勞工係用以補充廠商缺工之人力需求。

(五) 然查，本院諮詢學者專家意見時，李健鴻教授即表示，若以行政院主計總處所統計事業人力僱用狀況調查之空缺概況（以105年8月之調查結果為例），用以對比勞動部次一年度(105年8月至106年8月)核准引進的外籍勞工人數資料，以各行業一年引進的外籍勞工人數為分子，而以該行業經調查出的需求人力為分母，約有近三分之一行業引進的外籍勞工數占該行業對人力需求逾50%，其中金屬製品製造業（117%）、家具製造業（103%）、食品及飼品製

造業（100%）等，計算出之比例值更已達100%以上，似均顯示外籍勞工人力已從補充性原則轉變為替代性措施，而有取代本國勞動力之趨勢。對此，經濟部於本院詢問時雖提出說明略以，造成上述引進外籍勞工人數占缺工人數比率偏高的原因，可能是該缺工調查是以當年度8月為資料時期，故是單一月份資料，而核准引進人數是一整年的資料，二者涵蓋期間不同。亦即有些企業是因為8月以後出現缺工現象或是缺工人數增加，才申請引進外籍勞工，類似這種情況則不會出現在8月份的缺工調查，但會出現在核准引進外籍勞工的人數統計。惟是否能論斷外籍勞工人力已從補充性原則轉變為替代性原則，該部認為仍然要進一步探究等語。

(六)另觀察各業別外籍勞工在臺人數與本國就業人數比率，製造業外籍勞工占本國製造業就業人數比率，86年時為6.44%，其後至99年間，雖略有高低變化，然均維持在6%至7%之間（98年因受全球金融危機影響，引進外籍勞工人數縮減，曾降至5.94%），100年上升至7.30%後即逐年持續向上攀升，103年占比為10.52%，至106年已達13.42%。可見近年來製造業外籍勞工占本國製造業就業人數比率已大幅上升。再按勞動部106年11月「產業缺工現況與策略」簡報內容略以，目前引進之外籍勞工人數中，約33.6%屬Extra名額。截至106年8月底止之統計資料，核准之Extra外籍勞工名額為220,295人，但實際引進人數僅達核准名額的60.9%（134,101人），顯示現行Extra制尚有可供產業補充外籍勞工人力的空間；同期透過3K5級制引進之外籍勞工人數為265,138人，二者合計共399,239人。然而，主管全國經濟事務之經濟部，於相關產業擬定時未妥適納

入外籍勞工因素之考量，對於外籍勞工政策之規劃一律推給勞動部，未對製造業之缺工實際情形進行深入瞭解，怠未就僱用外籍勞工之事業單位進行效益分析研究，亦未能善盡職責，積極輔導業者朝自動化、升級等轉型方向進展，態度過於消極：

- 1、據經濟部於本院詢問時提出書面說明表示，我國外籍勞工政策須兼顧解決雇主缺工需求、協助產業永續經營與保障本國勞工就業機會、維護本國勞工就業權益，適時調整因應，如未考量產業之生存發展，僅單純為保護國內勞工就業機會而刪減外籍勞工人數，恐將造成產業缺工加劇，迫使產業關廠歇業或外移，屆時本國勞工就業機會減少，增加失業率，爰為維持產業發展需求並同時穩定國人就業機會，適度補充不足基層人力，仍有開放引進外籍勞工之必要等語，顯然該部有意識到國內部分產業對外籍勞工之依存度甚高，而無法貿然減少或停止外籍勞工之引進。
- 2、惟另據經濟部說明略稱，依部會分工，事業單位申請外籍勞工是由勞動部審核，而該部主要角色係基於製造業主管機關立場，參與檢討現行3K產業之核配比率應否調整，以及應否調整3K產業適用範圍。另依「外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準」第13條規定，協助該部辦理製造業業者申請協助引進外籍勞工案件之前期審查工作，就其工廠之製程是否符合前述法令規定之特定製程及其關聯行業進行判定後，提供「行業別」及其適用之「核配比率」送勞動部核配外籍勞工（自由貿易港區之製造業由交通部主政）等語，顯然過度自我局限而忽略該部作為全國各製造業之中央目的事業

主管機關應盡之權責。

- 3、勞動部函復本院說明資料表示「產業之勞動力缺口，各中央目的事業主管機關對於個別產（行）業屬性、從業人口數、勞動條件、缺工需求等均較本部更能掌握，故基於專業及權責分工，應由各中央目的事業主管機關調查。」惟經濟部對於產業面之缺工情況迄未自為調查，據該部於本院詢問時表示，引進外國人才是依據就業服務法相關規定，因此在外籍勞工議題，該部還是以配合勞動部所推動政策為主。至是否有就缺工議題之統計調查，國家發展委員會及勞動部等各部會有各自的統計調查，故經濟部並沒有作相關調查。另在影響產值部分，由於企業競爭表現是整體的，外籍勞工僅是補充性人力，故無就外籍勞工部分進行分析，經濟部所關注的是整體表現等語。
- 4、本院諮詢學者專家意見，亦有認為，針對產業外籍勞工的總量管制部分，經濟部理應肩負部分權責：
 - (1) 李健鴻教授認為，經濟部於外籍勞工聘僱警戒指標及總量管制中的角色，應要主責各行業下一年度對於引進外籍勞工的需求預估數調查（資方面意見），再配合行政院主計總處辦理的事業人力僱用狀況調查（空缺概況，官方面數據），協助勞動部管制外籍勞工總量之決策；而目前經濟部就都沒有做。
 - (2) 藍科正副教授表示，於分析外籍勞工對本勞或企業的影響時，自雇主面觀察，一是看總體面（例如全社會的、經濟成長），其次是看中行業（例如電子電機、科技業），三則是個別廠商自開放引進外籍勞工時的規模、僱用本勞人數、資本額、產值，持續引進迄今究竟提升多少產

值？這也是經濟部最應該做且用以評估引進外籍勞工影響最精準的面向。此外，檢視外籍勞工政策方面，引進外籍勞工之初是定義為客工，也就是補充性人力的型態，因為是暫時性的所以訂有年限，但年限也已延長至最多14年，人數也因附加就業安定費的制度大幅增加，致使我國已有長期性倚賴外籍勞工的現象。但這並非我國當時開放引進外籍勞工的目的，而是因為外籍勞工政策沒有督促使用外籍勞工的產業應該要升級，使得產業因為引進外籍勞工（壓低人力成本）而繼續獲利或存活，若沒有其他來自工業4.0的壓力促使產業升級或轉型，產業只會繼續使用外籍勞工到不能再為用為止，而這也是經濟部長期沒有處理而應該要檢討的。

(3) 林宗弘副研究員指出，經濟部應該就勞動生產力及產業升級的動力，是否因引進外籍勞工而減緩，進行更深入的探討或研擬更多適合的指標。

5、查國家發展委員會於102年間完成之「未來10年我國外籍勞工政策變革方向之研究」指出：「我國剛開放引進外籍勞工時，曾要求廠商必須提出自動化計畫書送審，後來因經濟部認為窒礙難行，即明文刪除。可是，引進外籍勞工是促進產業升級的過渡手段，而非變成阻礙產業升級的手段。因此，未來實務上應建立引進外籍勞工追蹤式的廠商基本資料.....用來追蹤該廠商僱用外籍勞工或增減外籍勞工人數後，資本額/僱用的本勞與外籍勞工人數之資本勞動比是否提升，以及提升多少，此外，從產業升級計畫中分析，該企業是否有投資製程或設備的更新」等語，而經濟部

就此函復本院稱，該部（工業局）依據勞動部相關公告，以製造業目的事業主管機關立場，協助勞動部受理製造業業者申請協助引進外籍勞工案件之前期審查工作，以供勞動部核配外籍勞工參考；該部配合各階段政策，主要係就相關要件進行審認，並提供建議生產線所需勞工人數，供勞動部核配外籍勞工參考等語。勞動部則表示，早期製造業雇主向該部申請聘僱外籍勞工，皆應檢具改善生產設備或工作環境計畫書，至96年10月3日常態開放3K3班行業申請聘僱外籍勞工後，考量輔導產業改善工作環境回歸工業局職能等因素，工作環境改善等相關文件已非必要之檢附文件等語。由此可知，經濟部確實怠未要求僱用外籍勞工之事業單位提供相關產業升級計畫或自動化計畫書，致無法據以檢核其僱用外籍勞工確實符合補充性、過渡性之原則。

- 6、再者，國家發展委員會於上開「未來10年我國外籍勞工政策變革方向之研究」成果報告中已提及：落實外籍勞工為補充性勞動力之政策主張，以「產業升級」為審核企業引進外籍勞動力之重要依據，進行總量管制：制訂外籍勞動力引進人數上限，建立引進外籍勞工追蹤式的廠商基本資料，從產業升級計畫中，分析該企業是否有投資製程或設備的更新，照顧機構則以輔具使用情形，評估產業升級程度等之政策建議，並經該會於103年5月16日將該委託研究報告送請經濟部參考。惟經濟部工業局嗣於同年7月29日函復該會，僅表示：鑑於外籍勞工政策係屬勞動部主管權責，爰就報告內容該局無意見。

(七)經濟部函復本院資料雖表示，為協助產業升級轉型，該部已成立產業競爭力發展中心，擔任產業服務窗口，受理業者各類升級轉型服務申請，提供諮詢服務，並依業者需求，遴派合適專家赴廠訪視及診斷，協助業者釐清問題，研提具體經營管理、技術升級、自動化或智慧製造等改善建議，媒合申請運用合適政府資源等，在產業輔導部分，於100年1月至107年6月止，提供經濟部所主管製造業及相關服務業業者升級轉型諮詢服務18,219次、訪視服務2,994案及診斷服務254案，其中屬電子零組件製造業、金屬製品製造業、機械設備製造業、電腦電子產品與光學製品製造業、塑膠製品製造業等5個行業別業者，計提供訪視1,308案及診斷87案；協助導入自動化或智慧製造部分，100年起針對包括3C(含電子零組件、電腦、電子產品及光學製品製造業)、3K(含金屬製品、塑膠製品製造業)、機械設備等重點產業廠商，提供自動化諮詢診斷服務，並輔導206家業者導入自動化生產，帶動廠商新增產值73.5億元、促成投資26.3億元。並自106年起推動包括包含航太、半導體、電子資訊(含電子零組件、電腦、電子產品及光學製品製造業)、金屬製品、機械設備等重點產業廠商，運用產業輔導與補助機制，協助企業導入智慧製造84案，提升生產效能等語。然依舊無法合理解釋何以電子零組件製造業、金屬製品製造業等特定幾項業別長期以來均仍高度倚賴外籍勞工之勞動力供給，且需求曲線不斷上升，而該部亦迄未能提出引進外籍勞工以外之替代方案或具體有效之產業發展方向引導。

(八)綜上，經濟部缺乏對於產業實際缺工情形之有效查核，長期放任國內製造業業者持續以壓低薪資之方

式降低生產成本，對於部分高度倚賴外籍勞工之行業，除未就僱用外籍勞工之事業單位進行效益分析研究外，亦未能善盡中央目的事業主管機關之職責，積極輔導其朝自動化、升級等轉型方向進展，且對於產業面資訊掌握不足，不利勞動部據以評估調整外籍勞工核配比率等政策形成，核有怠失。

三、近年來在臺從事機構看護與家庭看護工作之社福外籍勞工人數仍逐年上升，衛生福利部未諳該部所主管之國家長期照護體系，於現階段尚未能解決居家照顧人力資源不足之問題，長久以來坐視外籍看護工持續增加，而國內長照資源佈建卻停滯不前，核有怠失。衛生福利部允宜於相關政策擬定過程將社福外籍勞工納入，積極整合外籍看護工與國內照顧服務體系，擴充長照服務量能，並與勞動部共同適時檢討社福外籍勞工政策。

(一)就業服務法第42條規定：「為保障國民工作權，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。」勞動部訂定之「外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準」第21條規定：「(第1項)外國人受前條雇主聘僱從事機構看護工作之人數如下：一、前條第1款之機構，以各機構實際收容人數每3人聘僱1人。二、前條第2款之機構或醫院，以其依法登記之床位數每5床聘僱1人。(第2項)前項外國人人數，合計不得超過本國看護工之人數。(第3項)前項本國看護工人數之計算，應以申請招募許可當日參加勞工保險人數為準。」

(二)有關國內引進社福類外籍勞工，可分為養護機構看護工、外展看護工、家庭看護工及家庭幫傭等4類，據勞動部提供說明資料，歷來各類社福外籍勞工之

引進政策，以及近年相關人數變化情形略如下：

1、家庭看護工

- (1) 81年8月5日：基於人道立場及社會需要，補充國內老弱殘病之長期照護人力不足問題，合法開放外籍勞工從事家庭看護工之工作；核配方式及名額為被看護者1人核配1人，特殊病症者2人。
- (2) 89年8月31日：限制被看護人屬特定病症且巴氏量表評定20分以下者始得申請。
- (3) 90年7月27日：放寬巴氏量表標準為30分至40分得申請。
- (4) 94年12月30日：限定被看護者每人以聘僱1名外籍看護工為限；核配方式及名額為被看護者1人核配1人。
- (5) 95年1月1日：實施外籍看護工申請流程新制（經由醫療機構認定有24小時照顧需求，且長照中心推介媒合本國照顧服務員仍無法滿足照顧需求）。
- (6) 95年8月30日：增列特殊病症得增聘1人；核配方式及名額為被看護人1人核配1人；特殊病症2人。
- (7) 100年9月17日：新增特定身心障礙項目「肢體障礙（限運動神經元或巴金森氏症等二類疾病）」。
- (8) 101年9月17日：新增80歲以上高齡者嚴重依賴照護需要。
- (9) 102年3月11日：新增特定身心障礙項目「罕見疾病（限運動神經元疾病）」。
- (10) 104年8月8日：新增85歲以上輕度失能者（具1項失能項目者）。

2、機構看護工：

81年8月20日，因應養護機構照顧人力需求，開放外籍勞工從事養護機構看護工。核配方式及名額為養護機構、安養機構等社福機構，收容身心障礙人數每3人聘僱1人；護理之家、慢性醫院或慢性、呼吸照護病床，每5床聘僱1人；看護工不得超過本國看護工人數（1：1為上限）。

3、外展看護工：

102年3月28日，為提升外籍家庭看護工服務品質，並提供被看護者家庭多元聘僱模式，開放試辦非營利組織聘僱外籍看護工提供看護服務需求。核配方式及名額為本國照顧服務員1名：外展看護工1名。

4、家庭幫傭：

- (1) 81年8月17日及82年1月12日：首次開放外籍勞工從事家庭幫傭工作，核配比例為1戶1名，額度為8,000人。
- (2) 84年11月1日：再次受理申請聘僱外籍家庭幫傭，除首次開放2次共計受理8,000人名額外，再提供8,000人名額，並依累積點數優先受理申請。
- (3) 90年11月7日：開放對象為：1.年齡3歲以下之3胞胎以上多胞胎子女。2.家庭中直系血親累計點數滿16點者。3.外籍主管。

表4 歷年社福外籍勞工在臺人數表(100-106年)

時間	社福外籍 勞工合計	養護機構 看護工	外展 看護工	家庭 看護工	家庭幫傭
100年	197,854	10,409	—	185,317	2,128
101年	202,694	11,157	—	189,373	2,164
102年	210,215	11,822	13	196,246	2,134
103年	220,011	13,093	32	204,733	2,153

時間	社福外籍 勞工合計	養護機構 看護工	外展 看護工	家庭 看護工	家庭幫傭
104年	224,356	13,696	32	208,600	2,028
105年	237,291	14,192	39	221,139	1,921
106年	250,157	14,827	14	233,368	1,948

資料來源：勞動部勞動統計查詢網

- (三)由上表 4 可看出，國內社福外籍勞工以家庭看護工為大宗，至 106 年底人數為 233,368 人，占社福外籍勞工總人數（250,157 人）之 93.29%。而國內社福外籍勞工逐年增加，成長之人數主要均集中在養護機構看護工與家庭看護工的部分，其中尤以家庭看護工之成長最為明顯。然查，我國已自 96 年起推動長照 1.0，嗣行政院再於 105 年 12 月核定長期照顧十年計畫 2.0（簡稱長照 2.0），並自 106 年 1 月起實施。據衛生福利部表示，長期照顧服務是國家重大政策，其應以本國照顧人力為主軸，透過勞動部及相關部會，共同推動培育本國照顧服務員。
- (四)依行政院主計總處統計長期照護資源與運用概況¹²，截至 106 年 8 月底 65 歲以上老年人口為 320 萬人，占總人口比率 13.6%，較 102 年底增 51 萬人及 2.1 個百分點；隨老年人口持續增加，長期照護資源益顯重要。依衛生福利部統計，截至 106 年 6 月底老人長期照護及安養機構計 1,093 家，實際入住人數為 4.7 萬人，較 102 年底增 0.5 萬人。而依衛生福利部函復統計至 106 年 12 月底從事機構（老人福利機構及護理之家）照顧工作之本國勞工計 15,212 人。
- (五)又長照服務尚包含居家及社區服務，其中以居家服務為最大宗，開辦以來服務個案人數持續增加，至

¹² 行政院主計總處 106 年 10 月 17 日國情統計通報第 196 號。

105年底達4.9萬人，較98年底增1.2倍¹³。另依衛生福利部統計至105年底之居家服務人力概況，105年底提供居家服務單位計186個，照顧服務員8,988人，雖較98年底增87.5%，惟尚不及服務個案人數之增幅；對照衛生福利部依各地方政府回報截至106年12月底國內因受完照顧服務員訓練而具有從業資格者，累計12萬9,571人，可見實際從事照顧服務工作之就業率並不高。

表5 居家服務人力與外籍家庭看護工人數列表

時間	服務個案人數 (萬人)	居家服務人力概況				外籍家庭看護工(人)
		提供服務單位數(個)	照顧服務員人數(人)	女性	男性	
98年	2.2	127	4,794	4,461	333	163,818
99年	2.8	132	5,591	5,191	400	174,307
100年	3.3	144	6,353	5,874	479	185,317
101年	3.8	149	7,118	6,566	552	189,373
102年	4.1	162	7,463	6,804	659	196,246
103年	4.4	168	7,675	7,089	586	204,733
104年	4.6	181	8,368	7,733	635	208,600
105年	4.9	186	8,988	8,250	738	221,139

資料來源：自行整理

(六)再者，國家發展委員會之前身行政院經濟建設委員會前於98年5月即曾委託國立臺灣大學人口與性別研究中心進行「我國長期照護服務需求評估」，研究結果略以，我國長照人力的不足與不均現象非常嚴重，即便是以全國長照人力供給大於需求的社工師與護理師來說，其在全國非常多的區域仍呈現供給不足的現象。研究建議儘速委託進行全國大樣本的長照需求調查、建置完整的長照資料庫，並建立

¹³ 「我國居家服務使用概況」，106年9月，統計通訊28卷9期。

跨部會管理的機制。惟自長照政策推行多年以來之相關統計資料觀察，關於長照人力不足與不均的問題依然未獲得解決。

- (七)有關外界認為，目前居家服務產業的從業人員，約有4成為外籍勞工，換言之，社福外籍勞工相對於本國勞動力已產生實質替代的效果，並對本國照顧服務員產生排擠作用一節，衛生福利部於本院詢問時陳稱：「本部推估目前有照護需求約74萬人，以現在來講，使用居家外籍看護大概是30%；所稱40%應是指機構照護使用外籍勞工比例。而目前引進社福外籍勞工大部分還是以家庭為主，本部持續努力提升居家服務的質量，惟降低國人對外籍勞工的需求是需要時間的，主要還是國人要願意投入。」並稱：「若本國照顧服務員的薪資能夠提升，在控管機構引進比例下，外籍勞工人數應可緩慢下降。但聘用外籍家事照顧勞工部分就較難被影響，但未來本部還是會持續努力。……機構本外籍勞工比例1:1部分，目前未有負面反應，未來有需要應是可以運作或調整的。以居家社區式目前不開放使用外籍勞工，未來是否使用外展就同前述就一段時間後再考量。」
- (八)對照逐漸增加之失能人口，由於國內目前可實際投入長照服務之人力尚呈嚴重不足，因此長期以來仍高度仰賴社福外籍勞工之勞動力供給。而本國照顧服務人力供給不足，究其原因則與勞動條件不佳及薪資待遇水準偏低，導致專業人力不願意投入有關。據衛生福利部表示，該部自107年起推動長照給付及支付新制，其目的之一，即改以項目（照顧組合）做為支付單位之服務費用計算基準，除促進單位擴大服務量能外，支付經費相較以往補助額度亦大幅增加，以提供單位充足成本，有能力給予照

顧服務員更好的薪資待遇，為業界創造利益共享、勞資雙贏的勞動市場環境。另為促使服務提供單位有足夠成本後，能確實運用於提升照顧服務員薪資，該部復於107年4月30日函請各地方政府督導轄內居家服務提供單位，於6個月內改善薪資待遇，保障照顧服務員全職（單週正常工時不低於40小時）月薪每月至少3萬2,000元；採時薪者每小時不低於200元；採拆帳制者，換算薪資仍不得低於前述每月或每小時基準等語。此外，據該部表示，為保障本國勞工就業權益，業已於「老人福利機構設立標準」第8條第4項針對業管住宿式機構明定，外籍看護工除該標準另有規定者外，不得逾二分之一，已訂有可聘任之上限規範。至針對受僱於個人家庭之家事勞工是否逐步減少引入外籍勞動力，仍宜由勞動部本於權責據以規劃。

- (九)惟查，據勞動部表示，該部係在不影響國人就業機會之基本原則下，考量我國失能者家庭日漸增加以及國內長期照護制度刻正發展中，基於人道考量下引進社福外籍勞工，協助解決家庭照顧人力不足之問題。故長照制度發展與外籍看護工引進應屬互為消長關係，且外籍看護工應漸進接軌國內長照體系。而為讓外籍家庭看護工與國內照顧服務體系漸進接軌，勞動部於106年7月27日邀集行政院性別平等會委員、衛生福利部召開「研商建立外籍家庭看護工申審查核機制暨外籍家庭看護工與國內照顧服務體系接軌可行性評估會議」，研議外籍家庭看護工由醫療評估整合為長期照顧管理中心（下稱照管中心）評估，並規劃除媒合本國照顧服務員外，並需使用過國內長照資源始得聘僱。該次會議結論考量各地照管中心人力不足再負荷評估業務，又衛

生福利部對於對整合方向未確認，鑒於長照資源仍在佈建中，現階段長照服務量能尚無法完全滿足使用外籍家庭看護工之被看護者需求，基於人道考量並受限國內照顧資源不足，爰維持開放外籍看護工政策，後續將持續與衛生福利部跨部會會議配合，適時研處協調整合政策方向。

- (十)由上可知，勞動部現階段無法驟然緊縮社福外籍勞工之引進政策，主要原因仍在於國內照護服務產業之人力資源未能到位。衛生福利部掌管全國衛生及福利業務，並就長期照顧服務負有政策規劃、管理及監督之責，惟對於如何評估開放引進外籍勞工政策對個別產業及照顧服務業發展的影響，衛生福利部屢屢答稱「受聘僱於個人家庭從事家庭看護工作者為家事勞工，係屬勞動部業管，衛生福利部尚無統計數據」、「至有關（本國照顧服務員）就業率及薪資變化率，係屬勞動部業管，本部尚無統計資料」、「至針對受僱於個人家庭之家事勞工是否逐步減少引入外籍勞動力，仍宜由勞動部本於權責據以規劃」、「目前勞動部針對長照領域僅開放住宿式機構可聘僱外籍看護工，且該部（勞動部）業對於機構內聘僱外籍看護工人數予以規範，以避免對於本國勞工造成影響」、「為強化服務提供單位勞動法令認知，業函請勞動部針對居家照顧服務員之勞動型態釋疑，釐清轉場交通時間應計入工時及給薪」等，可見衛生福利部將引進外社福外籍勞工對整體照顧服務業的發展，自我限縮認為僅「機構看護工」為其權管，表示業於「老人福利機構設立標準」第8條第4項明定外籍看護工之聘僱比例上限；至該上限是否有檢討之必要，或是否已衝擊本國勞工，該部均認為尚與其無關。

(十一)另查，有關現行由失能者家庭各自聘僱外籍看護工之照顧模式，因已衍生一些問題，勞動部方面亦坦言並非最佳模式，衛生福利部次長薛瑞元於本院詢問時表示：「先待本部提升照顧服務員薪資之成果出現後，再來研議所出現的缺口及填補方式，可以再來討論重啟外展外籍勞工的方式。」然查，為建立多元聘僱模式，解決家庭聘僱衍生之外籍勞工管理問題，並期透過非營利組織之訓練、督導及管理，提升照顧品質，勞動部自102年3月13日公告「外籍看護工外展看護服務試辦計畫」，由通過審查之居家服務單位，聘僱外籍外展看護工搭配本國照顧服務員，指派至被看護者家庭提供日常生活照顧服務，服務費用由使用者自費負擔。據勞動部表示，該計畫試辦後，具可推動之經驗及成效，惟因適用對象限於被看護者符合申請外籍家庭看護工資格而未引進，已申請尚未入境前、發生行蹤不明、休假或請假等空窗期，致服務案量不足而難以為繼。計畫若賡續辦理關鍵在於適用對象能否擴大，惟放寬適用對象資格，涉及我國長期照顧服務體制整體規劃，考量勞動部非屬長照政策之主管機關，又該計畫試辦所得經驗已可提供整體長照人力運用規劃參考，宜併入我國長照政策研議。

(十二)末查104年8月6日修正公布之「外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準」第22條針對85歲以上民眾，再度放寬外籍家庭看護工之申僱標準，僅須具1項失能項目即得申請，修法理由略以「考量85歲以上年長者，身體機能將在短時間快速衰退，具有較高失能惡化風險，應給予特別照顧；又現行國內長期照顧

服務資源及人力有限，無法回應渠等85歲以上輕度失能長者之預防照顧需要，爰為給予妥適照顧，避免或延緩其進入中、重度失能期或死亡，新增第4款被看護者年齡滿85歲以上，經醫療機構以醫師及醫事人員組成團隊之方式所作專業評估，互相協助確認病患病情，經認定有輕度依賴照護需要（例如以巴氏量表評估有任一項目失能），雇主得申請外籍家庭看護工規定……」依勞動部統計社福外籍勞工在臺人數觀之，104年較前一年度僅增加4,470人，然105年及106年卻都較前一年度增加逾1.2萬人，「除了人口老化因素，一般認為也與勞動部開放85歲以上輕度失能者，即可聘用外籍家庭看護工政策有關¹⁴」。立法院亦曾對此政策表示「開放85歲以上輕度失能者聘僱外籍家庭看護工，於社會學的爭議係將政府照顧的責任移到移工身上，並將與政府長照政策倒行逆施，並極可能因此傷害到政府長照服務的使用量¹⁵……」，可見社福外籍勞工之開放與國家長照政策關係密不可分，而衛生福利部於政策小組中亦派有代表，然而，該部卻未秉權責對於相關政策方向表示意見，坐視社福外籍勞工之引進人數不斷增加，侵及長照體系之建立，顯然過於消極。

(十三)綜上，近年來在臺從事機構看護與家庭看護工作之社福外籍勞工人數仍逐年上升，衛生福利部未諳該部所主管之國家長期照護體系，於現階段尚未能解決居家照顧人力資源不足之問題，長久以

¹⁴ 聯合新聞網報導「台灣外勞人數失速 衝70萬」，資料來源：
<https://udn.com/news/story/7238/2903497>。

¹⁵ 立法院第9屆第2會期社會福利及衛生環境委員會第17次全體委員會議事錄。

來坐視外籍看護工持續增加，而國內長照資源佈建卻停滯不前，核有怠失。衛生福利部允宜於相關政策擬定過程將社福外籍勞工納入，積極整合外籍看護工與國內照顧服務體系，擴充長照服務量能，並與勞動部共同適時檢討社福外籍勞工政策。

綜上論結，勞動部對於國內引進外籍勞工之數量欠缺整體性之規劃，致在臺外籍勞工人數持續增加，自99年至107年7月底，外籍勞工人數由37萬9,653人成長至69萬2,868人，未及8年內急遽增加逾30萬人，人數猶如失速列車般欠缺煞車機制，該部迄未依法就持續開放引進外籍勞工總量進行評估管控；經濟部缺乏對於產業實際缺工情形之有效查核，長期放任國內製造業業者持續以壓低薪資之方式降低生產成本，對於部分高度倚賴外籍勞工之行業，除未就僱用外籍勞工之事業單位進行效益分析研究外，亦未能善盡中央目的事業主管機關之職責，積極輔導其朝自動化、產業升級等轉型方向進展；另衛生福利部僅消極將長照服務推展受限之原因推責於勞動部持續開放社福外籍勞工的輸入，卻未審正因該部所主管之國家長期照護體系，於現階段尚未能解決居家照顧人力資源不足之問題，始需持續開放引進外籍看護工，衛生福利部長久以來坐視外籍看護工持續增加，而國內長照資源佈建卻停滯不前，均核有怠失，爰依憲法第97條第1項、監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王幼玲

附錄一、自 99 年 10 月 1 日起調整 3K 核配比率 (3K5 級制)
後各行業別之分類級別略如下

類別	行業別
A+級 (35%)	專業印染整理業、專業金屬基本工業鑄造業、專業金屬鍛造業、專業金屬表面處理及熱處理業
A級 (25%)	印染整理業(附有上下游產業)、紡織品製造業(限床單、床罩、毛巾、浴巾、被褥)、襪類製造業、鞋類製造業、合成樹脂及接著劑製造業、橡膠製造業、石材製品製造業、鋼鐵冶煉業、鋼鐵、鋁材、銅材軋延擠型業及伸線業、未分類其他基本金屬製造業、冷凍冷藏肉類製造業、成衣及服飾品製造業、行李箱及手提袋製造業
B級 (20%)	紡紗業、織布業、不織布業、紡織品製造業、皮革、毛皮整製業、木竹製品製造業、農藥及環境衛生用藥製造業、塗料、染料及顏料製造業、塑膠製品製造業、玻璃及其製品製造業、黏土建築材料製造業、陶瓷衛浴設備製造業、水泥製品製造業、鋼鐵、鋁、銅及其他基本金屬鑄造業、鍊鋁及鍊銅業、金屬製品製造業、家用電器製造業、機械設備製造業、汽車零件製造業、機車零件製造業、家具製造業、資源化產業、塑膠安全帽製造業、其他製品製造業、自行車零件製造業
C級 (15%)	肉品製造業、水產處理保藏及其製品製造業、蔬果處理保藏及其製品製造業、食用油脂製造業、乳品製造業、碾穀、磨粉及澱粉製品製造業、動物飼料配製業、其他食品製造業、飲料製造業、其他皮革毛皮製品製造業、紙漿、紙及紙製品製造業、印刷及其輔助業基本化學材料製造業、肥料製造業、人造纖維製造業、原料藥及西藥製造業、耐火材料業、其他陶瓷製品製造業、預拌混凝土業、未分類其他非金屬礦物製品製造業、視聽電子產品製造業、鐘錶製造業、輻射及電子醫學設備製造業、電力設備製造業、汽車製造業、其他運輸工具製造業、育樂用品製造業、醫療器材及用品製造業、其它未分類製造業、其他化學製品製造業、電子零組件製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業、印刷電路板製造業、半導體封裝業及測試業、清潔用品製造業、化粧品製造業
D級 (10%)	資料儲存媒體複製業、電子零組件製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業、照明設備製造業

資料來源：勞動部