

調 查 報 告

壹、案由：為雇主聘僱外國人在本國工作，訂有工作類別、性質、資格之補充性、限業限量等相關規定，該等規範似未因應人口老化及產業變遷需求詳予分析檢討，致產生不法聘僱與地下仲介案件頻繁。究雇主聘僱外國人之相關法令應否檢討？外籍勞工中含藍領、白領、專業人才、照護工等之引進及人數分配是否妥適？深受雇主高度肯定之熟手移工及依附性高如失智老人看護工之留任問題等，移民政策需否檢討修正？均有調查之必要案。

柒、調查意見：

我國立法開放移工引進30年，填補國內勞動力不足，然不法聘僱與地下仲介案件頻傳，且近年基層產業缺工問題嚴重，相關主管機關有無掌握未來跨國勞動力供需變化，因應人口老化及產業變遷需求，詳予檢討移工政策，以維持國家競爭力，有待深入調查。案經本院函請勞動部、國家發展委員會(下稱國發會)、內政部移民署(下稱移民署)、衛生福利部(下稱衛福部)、中央銀行等機關提供相關統計資料並為必要之說明後，有鑑於移工政策牽涉層面甚廣，為期深入發掘問題、解決問題，並使產、官、學有對話機制，爰邀請對產業經濟、人力資源富有研究的學者，以及人力仲介公司、企業雇主、家庭雇主等多方代表，就「未來勞動力供需變化趨勢」、「國際競爭移工問題」、「移工政策之檢討與展望」等議題，於民國(下同)110年3月15日及4月20日舉行2場學者專家諮詢會議，嗣就重要議題於110年10月6日詢問勞動部、國發會、經濟部工業局、衛福部等相關權責部會人員，已調查竣事，茲就調查意見臚列如下：

一、我國立法開放移工30年，長期將移工視為補充性勞力，惟隨著經濟提升、少子化及高教發展，國人就業意願改變，臺灣基層產業因招募本國勞動力困難而長期仰賴移工，近年來政策鼓勵臺商回流，帶動勞動力需求增加，亞洲鄰近國家亦爭搶移工，有鑑於缺工危機加劇，且人口老化，核心勞動力趨向高齡，未來勞動力短缺問題不容忽視。勞動部掌理「勞動力供需預測與規劃、勞動力發展及運用之監督」等事宜，允宜於不影響國人就業機會下，就「移工失聯從事黑工的問題與對策」、「如何「拓展移工來源」、「留用優質移工」等議題會商相關主管機關，並通盤檢討移工政策，解決勞動力短缺及勞動力素質問題，以維持國家競爭力。

(一)國人就業意願改變，部分基層產業招募人力困難，長期仰賴移工

1、據勞動部表示，我國於1970年代工業化發展卓著，經濟快速成長，且服務業急速發展，國人工作價值觀轉變，多不願從事勞力密集之工作，為因應推動國家重要建設計畫，基層勞動力嚴重短缺問題，該部爰自78年起首先開放「營造業」重大工程引進移工，80年定額開放「製造業」部分業別引進移工，81年5月8日制定就業服務法，立法明定採取「補充性」及「限業、限量」原則，開放引進移工。

2、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。勞動部針對國人較不願意從事之基層體力行業，例如製造業3K製程行業、營造業重大工程、農林漁牧業、照顧失能病患之看護工等，採補充性及限業原則開

放引進移工，從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作，且針對各開放行業訂有聘僱外國人之人數上限或比例，以落實上開原則。而「製造業」眾多，招募本國勞動力困難的行業別，據經濟部工業局表示，主要係勞動部「外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款規定工作資格及審查標準」之附表六，屬於特定製程(屬異常溫度作業、粉塵作業、有毒氣體作業、有機溶劑作業、化學處理、非自動化作業及其他特定製程，且所屬工廠最主要產品)或特殊時程(屬午後10時至翌晨六時之時段內，生產運作工作時數至少達1小時以上)之行業。

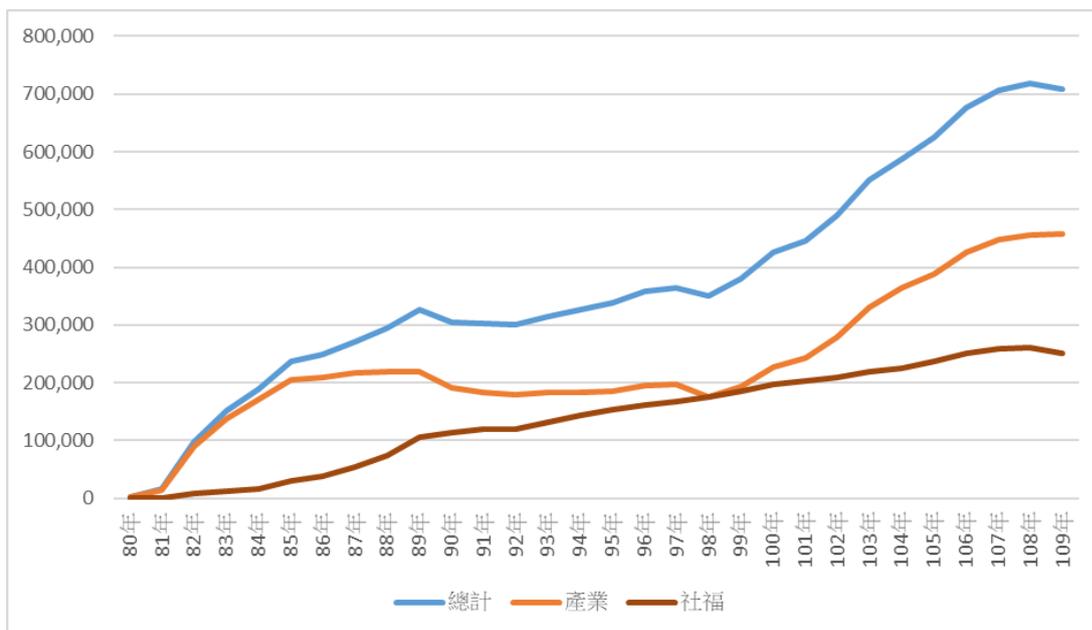
- 3、據勞動部提供統計資料，自80年開放移工引進後，在臺移工人數呈逐年增加趨勢，至108年底達高峰，共71萬8,058人，至109年12月底，因新冠肺炎疫情暫停移工入境，略減為70萬9,123人。依產業別分析，「產業移工」多於「社福移工」，截至109年12月，「產業移工」共45萬7,267人，以「製造業」居多，達43萬9,375人；「社福移工」共25萬1,856人，以「家庭看護工」居多，達23萬4,476人。歷年移工在臺人數及從事產業別，詳如下表。

表1 歷年移工在臺人數及從事產業別

單位：人數

	總計	產業移工						社福移工				
		農、林、漁、牧業			製造業	營建工程業	養護機構看護工	外展看護工	家庭看護工	家庭幫傭		
		小計	船員	農業								
80年	2,999	2,999	0	0	0	0	2,999	0	0	0	0	0
81年	15,924	15,255	70	70	0	8,722	6,463	669	0	0	0	363
82年	97,565	90,040	426	426	0	72,327	17,287	7,525	0	0	0	6,205
83年	151,989	138,531	1,044	1,044	0	109,170	28,317	13,458	0	0	0	9,201
84年	189,051	171,644	1,454	1,454	0	132,636	37,554	17,407	0	0	0	8,505
85年	236,555	206,300	1,384	1,384	0	162,482	42,434	30,255	0	0	0	13,947
86年	248,396	209,284	1,144	1,144	0	165,534	42,606	39,112	0	0	0	12,879
87年	270,620	217,252	1,109	1,109	0	168,197	47,946	53,368	0	0	0	11,524
88年	294,967	220,174	993	993	0	173,735	45,446	74,793	0	0	0	7,730
89年	326,515	220,184	1,185	1,185	0	181,998	37,001	106,331	0	0	0	7,823
90年	304,605	191,671	1,249	1,249	0	157,055	33,367	112,934	2,653	0	101,127	9,154
91年	303,684	182,973	2,935	2,935	0	156,697	23,341	120,711	3,377	0	110,378	6,956
92年	300,150	179,552	3,396	3,396	0	162,039	14,117	120,598	4,126	0	111,598	4,874
93年	314,034	182,967	3,089	3,089	0	167,694	12,184	131,067	5,066	0	123,157	2,844
94年	327,396	183,381	3,147	3,147	0	166,928	13,306	144,015	6,093	0	135,659	2,263
95年	338,755	184,970	3,322	3,322	0	169,903	11,745	153,785	7,153	0	144,238	2,394
96年	357,937	195,709	3,786	3,786	0	183,329	8,594	162,228	7,635	0	152,067	2,526
97年	365,060	196,633	4,865	4,865	0	185,624	6,144	168,427	8,482	0	157,416	2,529
98年	351,016	176,073	6,452	6,452	0	165,790	3,831	174,943	8,829	0	163,818	2,296
99年	379,653	193,545	7,745	7,745	0	182,192	3,608	186,108	9,519	0	174,307	2,282
100年	425,660	227,806	8,670	8,670	0	215,271	3,865	197,854	10,409	0	185,317	2,128
101年	445,579	242,885	9,313	9,313	0	230,604	2,968	202,694	11,157	0	189,373	2,164
102年	489,134	278,919	9,788	9,788	0	265,741	3,390	210,215	11,822	13	196,246	2,134
103年	551,596	331,585	10,316	10,316	0	316,409	4,860	220,011	13,093	32	204,733	2,153
104年	587,940	363,584	9,898	9,898	0	346,914	6,772	224,356	13,696	32	208,600	2,028
105年	624,768	387,477	10,872	10,872	0	370,222	6,383	237,291	14,192	39	221,139	1,921
106年	676,142	425,985	12,300	12,300	0	408,571	5,114	250,157	14,827	14	233,368	1,948
107年	706,850	448,753	12,635	12,635	0	432,014	4,104	258,097	15,166	7	241,000	1,924
108年	718,058	456,601	12,491	12,476	15	439,694	4,416	261,457	15,281	0	244,379	1,797
109年	709,123	457,267	11,691	11,343	348	439,375	6,201	251,856	15,712	0	234,476	1,668

資料來源：勞動部統計處(引自該部110年10月6日約詢書面資料)。



資料來源：勞動部統計處(引自該部110年10月6日約詢書面資料)

圖1 歷年移工在臺人數及依產業別趨勢圖

4、在臺移工人數逐年增加，外界對於是否排擠國人就業機會及拉低薪資，不免有所疑慮。對此，勞動部表示，國人工作價值觀改變，產業移工及社福移工之引進，係就國人不願從事之行業別，逐步調整開放。勞動部與目的事業主管機關對於移工人力需求評估有把關機制如下：

- (1) 考量產業缺工涉及整體產業發展與人力政策規劃，目前機制係「先由各行業目的事業主管機關評估產業人力需求」，倘人力缺口經「透過勞動條件提升、就業促進媒合機制等努力下，仍無法由國內勞工滿足所需」，且經「整體評估引進外國人效益、對本國勞工就業機會以及勞動權益影響後，認為仍有引進外國人需求」，應由各目的事業主管機關提案至勞、資、學、政代表所組成勞動部「跨國勞動力政策協商諮詢小組」(以下簡稱政策小組)討論，研議開放外

國人之可行性與必要性，以及後續開放後之相關核配比率(或人數)。

- (2) 為提供客觀數據檢視引進外國人後，對整體勞動市場之影響，勞動部依據就業服務法第42條引進外國人之立法目的，建立移工警戒指標之訂定原則，包括「指標目的性」、「指標關聯性」、「資料可及性」及「警戒指標產業及社福分流」。勞動部並成立政策小組，邀集全國性勞工團體、雇主團體、學者專家及政府部門代表成員開會，透過會議中參考失業情勢、就業人數變化及產業經濟發展需求，由該部定期報告產業外國人、社福外國人及本國勞工就業人數與比率等統計指標變化情形，及定期查核製造業本外籍勞工僱用人數情形，以動態警戒及協商外國人人數。
- (3) 倘若經政策小組認為現行外國人人數已有影響國人就業，外國人人數核配規定應予檢討時，勞動部將參考政策小組決議調整外國人政策，以符合就業服務法第52條第3項規定之立法意旨。

(二) 臺商回流促使勞動力需求增加，109年因新冠肺炎疫情而暫停移工入境，營造業、製造業及看護工作大幅加薪仍發生搶工現象，凸顯缺工問題嚴峻，我國長期視為「補充性勞力」的移工，在人口結構老化、國人就業意願改變下，已成為不容忽視的「替代性勞力」

- 1、為因應美中貿易摩擦，我方近年來鼓勵臺商回流，於108年7月起實施「投資臺灣三大方案」，包含「歡迎臺商回臺投資行動方案」、「根留臺灣企業加速投資行動方案」及「中小企業加速投資行動方案」，以提供臺商、臺灣在地企業和中小企業

友善的投資環境。隨著臺商回流，國人赴中工作人數雖然下降¹，惟因投資增加，促使國內就業機會大增，帶動勞動力需求。國發會於本院詢問時表示：截至110年9月17日止，「投資臺灣三大方案」已有998家通過審查，總投資金額達新臺幣1兆3,413億元，並帶來11萬3,702個就業機會。

- 2、中國文化大學勞動暨人力資源學系李教授健鴻於本院諮詢時表示：「因為美中貿易戰，一些科技業，甚至外商大廠來到臺灣，讓我們『再工業化』，這可能是未來30年勞動市場需求變化的最主要動力來源」。
- 3、近年投資潮促使勞動力需求增加，惟國人就業意願改變，加上疫情關係暫時停止移工入境，產業缺工問題嚴重，企業爭搶移工。企業雇主，封裝測試大廠於本院諮詢時即稱：「目前產業勞動力短缺、人力招募困難，這個確實是我們的困擾，即便是提高薪水都找不到人，這個我歸納為4點：『勞動力不足』、『勞動力不均』、『勞動力移動』、『勞動意願改變』」、「勞動力不足，因為出生率真的下降」、「勞動意願改變，現在大家都不喜歡長時間工作」、「我們公司也開始在做自動化，就是用智慧製造取代人力，我們有一個組織專門在做智慧製造，可是有個現實問題，訂單下來就是有個洞，你不可能把他丟著就去做智慧製造，所以還是需要移工，但每家公司可以承受的程度不一樣。如果訂單越來越多，又要做生意又要做智慧製造，政府有沒有可能給一個階段性移工的名額

¹ 國發會援引行政院主計總處國人赴海外工作人數資料進行統計分析，107年赴中國大陸工作者約40.4萬人，占我國總就業人數之3.5%，至2019年降為39.5萬人，減少0.9萬人，占比降為3.4%。

補充，比如我們公司是屬於5級制裡的C級，電子業C級是15%，我們已經都用完了，可是還是遠遠不足，因為我們半導體的量還是很大」、「疫情發生之後，移工進不來，大家都在國內找，互相競爭，自由轉換雇主這件事情我覺得不會是個好處，因為他變成企業二個極端的情形，一個是龍頭公司，可能他的獲利本來就好，他的產值高，他本勞也找得到，他的本勞越多他的移工比例也越高，他就可以找得到移工，疫情期間他會吸引移工，移工會比較誰的福利好就去了，我們的移工就流失了，我們還付比較高的費用想要留住移工，另外一個是比較不好的，就是有企業蓄意違法，他給你很好的加班，雖然他的薪水很低，他就跟你說我們給你加班，雖然是違法的，移工會覺得說雖然是非法加班，但加起來薪水多，還是去了，所以就是變成往兩極跑，雖然我們公司合法，但因為自由移動，我們留不住移工。」

- 4、自81年起即從事「產業移工」引進業務的人力仲介公司於本院諮詢時表示，臺灣少子化問題嚴重，年輕人不願從事夜班、假日的工作，而產業升級需要時間，雇主有僱用移工之需要，臺灣低薪不純然是移工所造成。其諮詢意見指出：「發展本國勞動力更困難，因為現在年輕人的工作意願不在那邊，夜班辛苦，臺灣少子化問題太嚴重，年輕人不會去做夜班、假日的工作」、「我們從80年到現在還一直講移工是補充性，我覺得已經不適合，現在只要到產線去看，包含到電子業產線去看，一定都是移工，全世界都用移工的狀況之下，幾乎沒人停掉他，因為已經停不掉了，除非你技術面升級，雇主自己說我不要移工了，可是

技術升級真的需要時間，我覺得這一塊很難杜絕，因為不管科技業還是傳產，他都有存在的必要性，只是量多跟少……臺灣薪資一直沒有辦法提升上來，我覺得不純然是移工造成的。」

- 5、「天下雜誌」近期採訪人力仲介公司、企業雇主及家庭雇主，完成「工廠無人做、老人無人顧，沒有廉價移工的未來」、「亞洲大搶工時代，臺灣5年內恐找不到移工」、「中產家庭搶不到看護：薪水給3萬我都可以接受」等系列專題報導亦指出：「基層勞力缺口存在已久，臺灣中小企業佔98%，愈來愈仰賴移工」、「全臺大搶工的亂象，近因是大投資潮造成需工恐急，加上新冠疫情阻礙出入境，新移工進不來。但更深層的結構性因素是，自高教改革後，人人都是大學生，國內基層勞動力不足的現象存在已久，長期以來仰賴移工，補足勞動力的缺口。」等問題²。

(三)失聯移工從事的黑工，營造業、餐飲服務業、看護工或製造業，近幾年分別高居前3名，顯示目前確有移工需求

- 1、據移民署統計，截至109年8月底，失聯移工累計滯臺人數為5萬1,087人。以移工失聯前之職業別觀察，歷年失聯人數以看護工最多，截至109年8月底止，看護工失聯滯臺人數為2萬7,778人，已逾失聯移工滯臺人數半數(54.37%)，其次為製造業2萬638人(40.4%)，兩者合計已逾失聯移工滯臺人數9成(94.77%)。再以移工失聯期間非法從事的職業別分析，105年至108年的前3名依序為營造業、餐飲服務業、看護工，109年依序為營造

² 天下雜誌第737期，110年12月1日出刊，頁74-83。

業、餐飲服務業及製造業，外籍移工失聯期間從事之產業確實易受市場缺工影響，移工易受勞力密集、低技術性之缺工產業提供之非法工作市場吸引。

- 2、另，勞動部105年「防制外籍勞工行蹤不明對策」委託研究計畫，曾至移民署收容所內實地訪問行蹤不明外國人，分析其離開原合法雇主原因，主要依序為金錢因素(28.9%)、雇主因素(27.5%)、工作量(20.5%)、環境因素(10.3%)、期限及返國因素(7.4%)和朋友邀約(5.4%)等。

表2 移工失聯期間從事非法工作統計表

職業別年度	營造業	餐飲服務業	看護工	製造業	農業	環保清潔	畜牧屠宰	家庭幫傭	漁撈業	其他	總計
105年	403	398	146	121	72	57	29	48		1	1,275
	31.6%	31.2%	11.5%	9.5%	5.6%	4.5%	2.3%	3.8%		0%	100%
106年	449	471	186	169	157	72	56	84		0	1,581
	28.40%	29.80%	11.80%	10.70%	9.90%	4.60%	3.50%	5.30%		0%	100%
107年	412	343	201	159	83	55	46	40		31	1,370
	30.10%	25%	14.70%	11.60%	6.10%	4.00%	3.40%	2.90%		2.30%	100%
108年	571	335	255	143	95	76	62	30		71	1,602
	35.64%	20.91%	15.92%	8.93%	5.93%	4.74%	3.87%	1.87%		4.43%	100%
109年	469	307	197	252	118	108	52	33	5	46	1,587
	29.55%	19.34%	12.41%	15.88%	7.44%	6.81%	3.28%	2.08%	0.32%	2.90%	100%

資料來源：移民署109年10月16日移署國字第1090110089號函(統計至109年8月)及勞動部110年10月6日約詢書面資料(補充更正至109年12月)。

(四)未來勞動力結構趨向高齡化，勞動力供給將面臨考驗，進而影響各產業缺工

- 1、國發會於本院詢問時表示，未來10年我國勞動力雖可望維持正成長，然受人口少子化與高齡化影響，未來年平均成長率將趨緩，由過去西元(下同)2011-2020年之0.8%，減少為2021-2030年的0.2%，且勞動力微幅增長的同時，伴隨著勞動力

高齡化。

- 2、中華經濟研究院副院長王健全於本院諮詢時指出，2010年開始至2020年，臺灣各年齡層的結構已有變化，主要為25-34歲的人口減少，而55歲以上的人口逐漸攀升；至2030年時，20-24歲、25-34歲以及35-44歲的青壯年人口皆是負成長（-2.9%、-1.3%、-1.7%），而65歲以上的人口變動最為劇烈，成長最多，代表在不久的未來，我國將面臨工作年齡人口逐年下降、老年人口持續攀升，勞動力供給將面臨考驗，進而影響各產業缺工。

表3 年齡別勞動力推估

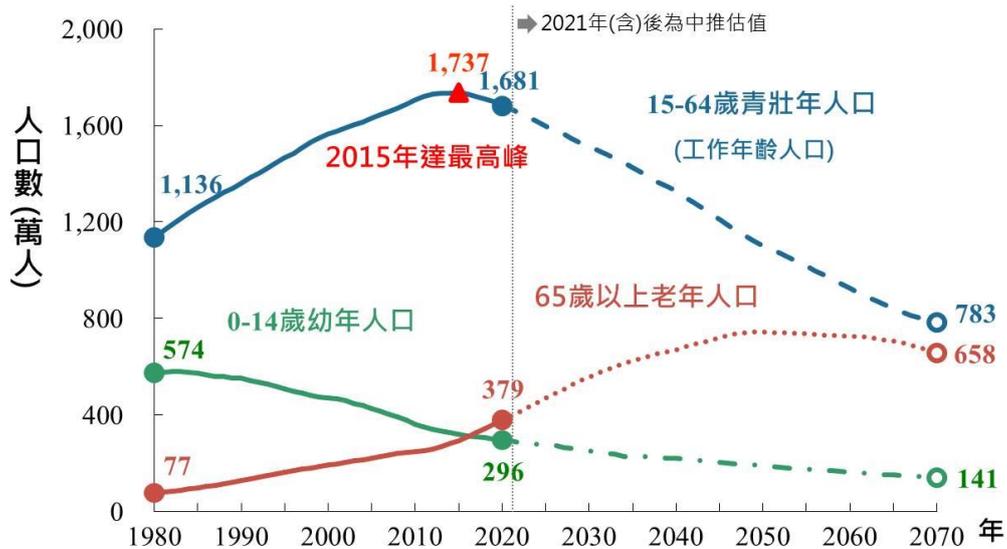
單位：千人

年齡別	勞動力(千人)			平均每年				年齡結構(%)		
				變動人數(千人)		成長率(%)				
	2010	2020 ^f	2030 ^f	2011~2020 ^f	2021 ^f ~2030 ^f	2011~2020 ^f	2021 ^f ~2030 ^f	2010	2020 ^f	2030 ^f
總計	11,070	11,967	12,232	90	26	0.8	0.2	100	100	100
15-24歲	873	971	760	10	-21	1.1	-2.4	7.9	8.1	6.2
15-19歲	141	113	124	-3	1	-2.2	1	1.3	0.9	1
20-24歲	732	858	636	13	-22	1.6	-2.9	6.6	7.2	5.2
25-54歲	8,913	9,014	8,555	10	-46	0.1	-0.5	80.5	75.3	69.9
25-34歲	3,290	2,843	2,494	-45	-35	-1.4	-1.3	29.7	23.8	20.4
35-44歲	3,009	3,372	2,847	36	-52	1.1	-1.7	27.2	28.2	23.3
45-54歲	2,614	2,799	3,214	19	41	0.7	1.4	23.6	23.4	26.3
55歲以上	1,284	1,982	2,917	70	93	4.4	3.9	11.6	16.6	23.8
55-64歲	1,085	1,665	2,108	58	44	4.4	2.4	9.8	13.9	17.2
65歲以上	199	317	809	12	49	4.8	9.8	1.8	2.6	6.6

註：f表示為推估值。

資料來源：實際值為行政院主計總處，人力資源調查；推估值為國家發展委員會。

https://theme.ndc.gov.tw/manpower/Content_List.aspx?n=85BEFE8D2EC9630F。



資料來源：國發會「中華民國人口推估（2020至2070年）」，2020年8月。

圖2 三階段年齡人口變動趨勢

(五) 移工來源國經濟崛起，且亞洲鄰近國家爭搶移工，如何留住優質移工，避免淪為職訓中繼站，為重要議題

- 1、我國目前移工來源國名義上雖有印尼、越南、菲律賓、泰國、馬來西亞及蒙古等6國，惟蒙古國僅具象徵性，近6年未有移工引進，馬來西亞因該國薪資提高，近年已無來臺誘因，泰國因經濟起飛，為發展國內工業，近幾年來臺移工人數亦明顯減少，因此，我方主要移工來源國，目前僅剩越南、印尼、菲律賓。
- 2、據中央銀行表示：「近20年來，越南、印尼、泰國、菲律賓等國家挾其龐大內需市場、豐富天然資源及人口紅利等優勢，平均經濟成長率高於臺灣，未來10年平均經濟成長率也有3.38%~5.93%，高於我國的2.16%」。是以，上開移工來源國的未來勞動力輸出政策是否因發展國內經濟而有所改變，不容忽視。
- 3、又，目前日本、韓國的薪資水準較我國為高，日、

韓兩國近年又調整開放移工引進政策，我國引進移工已面臨競爭態勢。「天下雜誌」專訪日本相模女子大學、國際醫療福祉大學兼任講師鄭安君及人力仲介業者指出：「以前日本缺工，是從中國以技能實習生名義引進，韓國則是找中國和俄羅斯的朝鮮族。但隨中國經濟崛起，不再需要跨國勞動，日、韓為了補充勞動力缺口，把眼光投向東南亞移工，開始跟臺灣爭食市場。」、「由於日、韓給移工的薪資高於臺灣，且日本強調同工同酬，加速臺灣在移工市場被邊緣化。」、「日本在108年實施特定技能簽證，首度承認國內人手不足，必須招募外國人。安倍政府盤點14項產業，其中包括長照看護。特定技能簽證門檻比一般工作簽證低，而且通過語言和技能考試，移工即可申請永久居留，並攜家人同住。」³

- 4、人力仲介公司於本院諮詢時亦表示：「從109年7月以來，過去引進移工的優勢已經完全不存在」、「2年前在越南這版塊，我們開始有爭取不到的問題，因為日、韓的需求，尤其日本因舉辦東奧運基礎建設的關係，大量引進移工，過去臺灣是越南的首選，直到去年已經退居第二位了，被日本超過」、「勞工來源國薪資上來，我們只會越來越找不到勞工，像現在找越南，沒有加班機會的，不用考慮」。
- 5、經查就業服務法第52條歷經多次修法，逐步放寬藍領移工在臺工作累計年限最長至12年，家庭看護工更修法延長至14年，此外，並修法取消強制出國1日之限制。惟據勞動部統計，截至109年12

³ 天下雜誌第737期，110年12月1日出刊，頁86。

月底，產業移工及社福移工「累計在臺停留工作時間」（包含已離臺又入境工作），以「1年以上、未滿2年」最多，「2年以上、未滿3年」次之；該部另以105年至109年12月間之資料統計，「移工離臺後未再入境工作」者共計44萬3,193人，其中亦以「2年以上、未滿3年」者最多。相關統計數據(如下列圖表)顯示，移工來臺停留工作時間並不如預期，在各國同樣因少子高齡化而面臨缺工之情形下，如何留住優質移工，避免我國因競爭優勢不再而淪為職訓中繼站，實為主管機關應正視的重要議題。

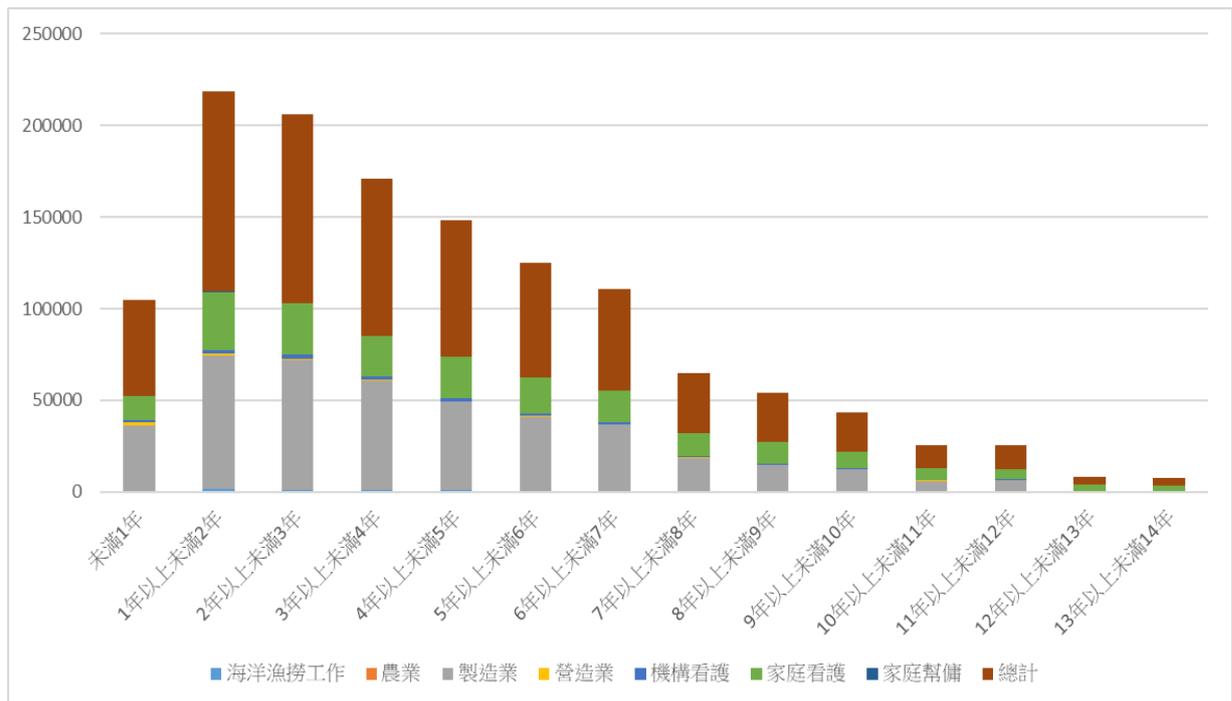
表4 產業移工及社福移工在臺停留工作時間區間分布統計表

統計日期：截至109年12月底 單位：人數

產業別 年限	產業移工				社福移工			小計
	農林漁牧業		製造業	營造業	機構 看護	家庭 看護	家庭 幫傭	
	海洋漁 撈工作	農業						
未滿1年	582	198	35,693	1,660	1,202	12,964	173	52,472
1年以上 未滿2年	1,588	25	72,628	1,183	2,141	31,395	325	109,285
2年以上 未滿3年	1,291	17	70,530	714	2,132	28,030	296	103,010
3年以上 未滿4年	1,182	29	59,629	569	1,818	22,001	122	85,350
4年以上 未滿5年	921	11	48,184	446	1,535	22,822	86	74,005
5年以上 未滿6年	752	5	40,390	335	1,328	19,736	88	62,634
6年以上 未滿7年	779	12	35,960	219	1,240	17,078	62	55,350
7年以上 未滿8年	538	0	18,028	142	741	12,864	47	32,360
8年以上 未滿9年	426	1	14,394	104	645	11,504	42	27,116
9年以上	384	2	11,755	79	512	9,031	26	21,789

年限	產業移工				社福移工			小計
	農林漁牧業		製造業	營造業	機構看護	家庭看護	家庭幫傭	
	海洋漁撈工作	農業						
未滿10年								
10年以上未滿11年	235	0	5,887	51	301	6,354	23	12,851
11年以上未滿12年	209	0	6,495	30	253	5,695	14	12,696
12年以上未滿13年	0	0	0	0	0	4,273	0	4,273
13年以上未滿14年	0	0	0	0	0	3,733	0	3,733
總計	8,887	300	419,573	5,532	13,848	207,480	1,304	656,924

備註：上開統計人數包含「已離臺又入境工作」，不含行蹤不明移工52,199人。
資料來源：勞動部110年10月6日約詢書面資料。



資料來源：勞動部110年10月6日約詢書面資料。

圖3 各行業移工在臺停留工作時間區間分布圖

6、有關我國鼓勵優質移工留任之措施或誘因，勞動部於本院詢問時表示：「為長期留用企業訓練具

純熟中階技術之外籍資深移工，解決我國中階技術勞動力缺工問題，行政院業已邀集相關部會召開專案會議，針對製造業、營造業、機構看護及農業等產業之外國熟練技術人力，研議留用計畫，並針對留用額度、薪資門檻、聘僱年限、轉換雇主、眷屬依親、銜接永久居留等內容進行規劃中，以補充我國相關產業所需之中階技術人力，勞動部後續將依部會研商情形及政策規劃配合辦理」。

(六)綜上，我國立法開放移工30年，長期將移工視為補充性勞力，惟伴隨經濟提升、少子化及高教發展，國人就業意願改變，臺灣基層產業因招募本國勞動力困難而長期仰賴移工，近年來政策鼓勵臺商回流，帶動勞動力需求增加，亞洲鄰近國家亦爭搶移工，有鑑於缺工危機加劇，且人口老化，核心勞動力趨向高齡，未來勞動力短缺問題不容忽視。勞動部掌理「勞動力供需預測與規劃、勞動力發展及運用之監督」等事宜，允宜於不影響國人就業機會下，就「移工失聯從事黑工的問題與對策」、如何「拓展移工來源」、「留用優質移工」等議題會商相關主管機關，並通盤檢討移工政策，解決勞動力短缺及勞動力素質問題，以維持國家競爭力。

二、移工來源國經濟崛起，且亞洲鄰近國家搶工，我國移工引進面臨競爭壓力，「移工零付費」及「自由轉換雇主」等議題浮現，不僅造成雇主與移工之間的矛盾衝突，更凸顯移工薪資與勞工人權議題，勞動部允宜會同相關主管機關就雇主與勞工團體所提意見，審慎研議妥處，營造有利我方競爭移工、留住優質移工的環境。

(一)我國移工引進面臨競爭壓力，「移工零付費」及「自

由轉換雇主」等爭議浮現檯面

- 1、東南亞移工輸出國經濟起飛，加上我國與亞洲鄰近國家爭搶移工，我國移工引進優勢已不如以往。
- 2、雖然辛炳隆教授與李健鴻教授於本院諮詢時認為，越南、印尼、菲律賓等國的經濟發展，目前對其移工輸出政策的影響不大，因為這是他們重要的外匯來源，且日、韓對於移工的要求條件較高，對我國的影響有限。惟據甲人力仲介公司(不願具名)於本院諮詢時表示：「由於我國薪資偏低，在日、韓開放移工引進後，2年前在越南這個板塊，開始有爭取不到的問題，從109年7月以來，過去引進移工的優勢已經不存在」。「天下雜誌」採訪多家人力仲介公司亦不約而同指出：「雇主挑工再不復見，因人力需求殷切，如今平均每一位移工手上，有十幾個工作可以挑」、「以前去越南選工人，要1百個，來4百個；但現在只來90個，他們寧願去日本、韓國，我們只能選人家挑剩的」⁴。是以，我國移工引進仍存在隱憂。
- 3、此外，勞工人權日益受到各國重視，「移工零付費」議題開始浮上檯面；另因產業移工與社福移工的基本薪資，官方公訂價有所不同，兩者差距多達8千元，在缺工情勢嚴峻，移工希望賺取更多薪資的誘因下，衍生「逃逸移工」、「自由轉換雇主」等議題，紛爭不斷，成為雇主、移工、勞工主管機關三方皆無可迴避的重要議題。

(二)學者及企業雇主肯定「產業移工零付費」政策，至

⁴ 天下雜誌第737期，110年12月1日出刊，「缺工海嘯》新的人進不來，舊的人被搶走，亞洲大搶工時代，臺灣5年內恐找不到移工」，頁82、86。

於「社福移工零付費」，因其中有經濟弱勢家庭，故抱持審慎態度

- 1、「移工零付費」政策，來自全球最大電子消費品聯盟「責任商業聯盟」(Responsible Business Alliance, RBA)的要求，除了蘋果之外，英特爾(Intel)、惠普(HP)、IBM、戴爾(Dell)、飛利浦(Philips)等大廠都在RBA的行列。從2013年起，他們審查世界各地供應商所提供的工作環境；作為美國電子業最重要的合作夥伴，臺灣的電子代工廠首當其衝。2019年，RBA向全球供應商發布關於仲介費的行為準則，以確保「所有勞工不應為了被僱用而支付任何費用，尤其是外籍移工」。這條規則被供應商與人力仲介簡稱為「零付費」(Zero Placement Fee)，也就是工人自海外的聘僱費、體檢費、簽證費、機票，再到入國後的一切費用，全都由雇主支付。臺灣目前不僅電子供應鏈面臨「移工零付費」問題，輪胎、佛像、高爾夫球等傳產公司近來亦開始詢問人力仲介公司「有沒有引進零收費的移工」、「要怎麼跟國外仲介談判工人的費用」⁵。印尼政府更是在新冠肺炎疫情爆發，我方急缺外籍看護之際，單方宣布「移工零付費」政策。
- 2、本院針對「移工零付費」議題分別諮詢學者專家、企業雇主及家庭雇主意見。學者肯定「移工零付費」政策，認為具正面意義，對於「產業移工」部分並無爭議，惟認為「社福移工」這塊必須謹慎處理，以免經濟弱勢家庭難以負荷；企業雇主

⁵ 「報導者」，109年10月21出刊，「國際搶工與人權大浪來襲」《避免『血汗奴工、人口販運』惡評，國際品牌商力推移工『零付費』改革，臺灣廠商和仲介跟得上嗎？」。瀏覽網頁 <https://www.twreporter.org/a/migrant-workers-zero-placement-fee>。

代表因其客戶多為國際大廠，故亦支持「移工零付費」政策，希望在缺工的情形下，有助於吸引產業移工久任；家庭雇主代表表示不會完全反對「零付費」，但希望漲得越少越好，且要求「零付費」的移工須提供優質服務，移工逃逸或轉換雇主時，前、後任雇主的責任要有合理分擔的配套措施。各方意見如下：

- (1) 國立臺灣大學國家發展研究所、中央大學人力資源管理研究所副教授辛炳隆表示：「我對移工零付費這件事情樂觀其成，竹科廠商早就實施移工零付費，政府根本不用管，因為這是對的，但社福移工部分比較複雜，畢竟產業移工與社福移工不同」；中國文化大學勞動暨人力資源學系教授李健鴻指出：「印尼要求移工零付費政策的目的是為了要拉高移工工資」、「移工零付費其實是好的，可是挑戰就是確實有一些弱勢家庭會受不了，這個部分是政府要去處理的，可是那些經濟能力好的社會階層家庭雇主當然要負擔。如果能夠調高，相對他就會警覺，挑進來的移工素質就會好一點，所以我認為，這是必須要調整的，我認為不要避諱，只是要把弱勢雇主排除掉」、「1萬7千元如果能適度提高，未來不但沒有移工零付費的問題，而且臺灣家庭雇主也應該思考自己的照顧責任要拉高」、「薪水太低，導致會逃逸，移工逃逸的社會成本，長期以來都不被家庭雇主考慮，這是臺灣社會要共同面對的」、「政府在政策上越來越開放看護移工，引進看護移工變多，但薪水很低，家庭雇主要求又高，所以他就逃跑，逃跑後就到黑工市場，這是惡性循環」、「看護移工的薪

資應該要適度調高，而且要定期調高，因為這個會帶來正向循環，但現在有二個問題。第一，弱勢經濟家庭要怎麼處理？我覺得這個一定要協助；另外一個是，調高的制度是什麼？印尼政府會提出移工零付費，也是這個原因，我認為要有一個標準，家庭雇主的收入標準要訂出來，收入標準多少以上的、和多少以下的，要不同處理，而不是像現在一視同仁」。

(2) 封裝測試大廠丙電子公司人力資源處處長(不願具名)表示：「移工零付費這個部分，我們公司的客戶是國際客戶，所以RBA有列出來的，包括他的仲介管理費、住宿費、機票、簽證等等都是我們支付的，我們願意支付，因為沒有人，一用的話，我們希望用到12年，可是通常不會用到12年，他們平均都是6年，有些人9年，有些人是3年，3年是比較少的」。

(3) 丁脊髓損傷者協會代表(不願具名)表示：「移工零付費部分，以雇主來講不會說一定不可以，但希望漲得越少越好，但是我們要反過來想一件事情，如果要求零付費，那就要把外籍看護教成可以好好照顧我的樣子給我，至少做好3年，那錢付的甘願」、「移工零付費，希望可以加一條款，只要不是可以歸責於原雇主，或者是採用分期付款的方式，比如說加3萬塊分3年，36個月每照顧一個月就付一個月，或再協議至少照顧滿2年，總之不是那種，來2個月我付2個月，我全部都付清了，他跑掉了或要轉換雇主，但錢是我付的，我前面付的錢沒辦法跟後面的雇主做分攤，我覺得還是要有配套措施」。

3、勞動部針對國際大型企業及印尼政府提出「移工

零付費」議題，於本院詢問時表示，該部為減輕移工的仲介費負擔，以及降低對國內失能家庭雇主的衝擊，將持續與移工來源國進行雙方溝通：

- (1) 勞動部為避免移工遭仲介公司收取仲介費用，已明文禁止國內仲介公司不得向移工收取仲介費，僅得在有服務事實下收取規定數額內之服務費。至國外仲介費部分，移工來臺前於其母國支付給外國仲介公司之招募或仲介費用，係各移工來源國所律定，惟為減輕移工負擔，勞動部已向各來源國建議相關費用以移工1個月薪資為限，並將持續透過雙邊會議之管道，與來源國針對費用負擔之項目進行討論。
- (2) 勞動部96年起成立直接聘僱中心，透過國對國合作引進移工，降低移工出國工作負擔。另部分雇主基於商業考量，自行負擔聘僱移工輸出費用，勞動部樂觀其成，且可透過直聘中心協助引進移工。至於移工出國工作及雇主引進移工均有成本，應由何者支付涉及移工及雇主任益，勞動部將在考量雇主負擔能力，持續與來源國協商。
- (3) 印方片面宣布實施零付費，已違背雙邊會議結論，爰我國無法接受此措施。為維護我國雇主任益，勞動部已邀請印方召開2次工作層級會議，雙方已針對雇主負擔項目及費用進行意見交換，尚未能達成共識部分，將續談會談。為降低對國內雇主及失能者家庭之衝擊，勞動部提出因應措施，包括改聘其他來源國移工、獎勵雇主僱用國人或接續聘僱已在臺輸出移工、鼓勵雇主使用長照2.0服務，以及開發新興來源國等。

(三) 移工自由轉換雇主議題，衍生諸多勞資爭議，尚需多方審慎考量處理

- 1、就業服務法對於藍領移工來臺的工作期間年限、跨業轉換進行限制，並僅能訂立定期契約，於期滿前轉換工作方面採取「原則禁止，例外許可」規定，僅允許移工於符合就業服務法第59條所訂4款情形或合意接續聘僱下申請期滿前轉換雇主或工作。有學者研究指出，在法規適用上，移工常因難以取得不可歸責於自己之證據而無法適用轉換程序，或是受到轉換期間的限制而冒著逾期未被新雇主聘僱而遭遣返回國之風險，形同不具有轉換雇主之自由⁶。
- 2、藍領移工「原則禁止，例外許可」自由轉換雇主的制度，所產生的影響，除了包含相當程度強化勞資關係的不對等（勞方在談判上更弱勢），還有「生產」了失聯移工等問題，來臺工作的外國勞工面對無法適應的工作時，因為無法自由轉換雇主，提出「自願性離職」的後果，有很大機會是被迫返回原國；加上離職是由勞工所提出，回到原國之後獲得仲介退款的機會更低，這意味著當初付出的仲介費將會付諸東流。在這些考量下，「失聯」成了移工的選擇⁷。
- 3、勞工團體主張，30年來藍領移工陷入不得轉換雇主或工作的困境，在面對不友善的工作環境下，移工只能被迫忍氣吞聲，導致有人選擇負債回國，而選擇逃跑的移工更落入無保障的境地。臺

⁶ 邱羽凡、宋庭語，《移工自由轉換雇主之限制規範與檢討》，交大法學評論，勞動法特刊（2020），頁1。

⁷ Mr. Broker，《法規開放移工『自由』，他們就真正獲得自由了嗎？》，載於「獨立評論@天下」，107年12月25日。瀏覽網頁

<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/7599>。

灣國際勞工協會、天主教希望職工中心、天主教新竹教區移民移工服務中心等團體於110年12月26日在勞動部前召開「我要自由轉換雇主」移工大遊行前記者會，並舉著「FREEDOM大布」表達訴求⁸。

- 4、面對勞團要求開放藍領移工自由轉換雇主的訴求，勞動部表示，由於自由轉換雇主涉及聘僱安定性及修法，仍需凝聚社會共識再進行討論。
- 5、人力仲介公司、企業雇主與家庭雇主代表於本院諮詢時，針對「自由轉換雇主」議題紛紛表達反對意見，認為目前僅例外開放移工自由轉換雇主，即已引發許多勞資爭議，建議移工待滿2次定期年限後，才准許自由轉換雇主。渠等意見指出：「開放移工可以自由轉換雇主後，移工為了轉換雇主而蓄意曠職、違規，甚至胡亂指控，造成爭議」、「我們面對的不只是國際競爭，而是國內人力競爭，移工動不動就不要做，最後都到工廠，政府放任廠工與外籍看護內鬥，外籍看護工作心不定，造成勞資雙方爭議越來越多，仲介公司處理到心力交瘁，勞工局也接案到滿」、「開放自由轉換雇主這件事，龍頭公司福利較好，容易吸引移工，二線公司留不住移工」。
- 6、勞動部於本院詢問時表示，受疫情影響，導致移工引進人數大幅減少，另隨著歐美疫情趨緩陸續解封，我國製造業因訂單增加而有大量人力需求，部分移工要求雇主加薪或同意轉換雇主，如不同意移工請求，部分移工以怠工（包含離開雇

⁸ 參見中時新聞網，《控訴勞動惡法限制移工自由轉換雇主 勞團：工作自由權應還給移工》，110年12月26日。瀏覽網頁

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211226001333-260405?chdtv>。

主處所、拒絕提供勞務、或工作態度不佳等)方式迫使雇主同意轉出，已嚴重影響雇主權益。勞動部並稱：「為落實移工應優先由同一工作類別之雇主承接，與充分揭露轉換雇主資訊，已於110年8月27日修正發布轉換程序準則，明定移工於一定轉換雇主期間應優先由同工作類別雇主承接，至期滿轉換則不限移工之業別，以衡平疫情期間雇主用人需求與移工權益。」

(四)綜上，移工來源國經濟崛起，且亞洲鄰近國家搶工，我國移工引進面臨競爭壓力，「移工零付費」及「自由轉換雇主」等議題浮現，不僅造成雇主與移工之間的矛盾衝突，更凸顯移工薪資與勞工人權議題，勞動部允宜會同相關主管機關就雇主與勞工團體所提意見，審慎研議妥處，營造有利我方競爭移工、留住優質移工的環境。

三、5G、AI、物聯網等新興科技促使生產型態改變，企業加速將自動化、智慧化導入生產，較具規則性、例行性與重複性的3R工作，未來被替代可能性高，因而減緩或減少勞力需求，相關研究對於替代程度與影響時程雖尚無定論，惟數位科技快速發展下，實不容忽視。經濟部掌理「產業發展策略」，允宜與勞動部共同持續關注並分析新興科技對於製造業人力需求由「互補性」轉為「替代性」的時程，並確實評估無法由本國勞動力填補之產業人力需求，使勞動部得以適切調控移工引進政策，並有利於產業升級。

(一)全球數位轉型，製造業朝自動化、智慧化發展，以降低生產成本，並填補勞動力缺口

1、新冠肺炎疫情導致全球製造供應鏈斷鏈、工廠勞動力短缺，使得過往大家熟知且討論許久的「工業4.0」(Industry 4.0)概念再度浮出檯面，工

業 4.0 會運用到的人工智慧 (Artificial Intelligence)、工業物聯網 (IIoT)、大數據 (Big data)、雲端／邊緣運算等科技運用，為近年工業和製造業升級過程中的關鍵技術，更是智慧製造和工業 4.0 的加速橋⁹。近年來在大數據、智慧聯網、AI 人工智慧等技術支援下，促進全球數位經濟發展，世界主要國家相繼推出產業升級方案，數位轉型已是全球企業都要面臨的議題，在推動數位轉型的同時，也需掌握其對社會經濟的影響，尤其是勞動市場的改變¹⁰。

- 2、勞動部勞動及職業安全衛生所 107 年 6 月提出的 1 份研究報告指出：「目前製造業提升智慧自動化比重，主要是補足人力缺口，以機器換人的速度將會加快。可以預期，未來人力往服務業移動的比例將明顯增加，製造業則朝向『關燈工廠』發展。臺灣廠商對於智慧聯網生產也提出相關因應對策，台塑集團日前宣布，旗下南亞已啟動工業 4.0 計畫，嘉義廠今年改為無人工廠，目標在 2024 年時，塑膠加工的海內外工廠全面成為關燈工廠，……鴻海集團機器人布局腳步更快，集團旗下生產線共 6 萬台的機器人大軍將逐年擴編，預計每年增 2 成以上，自有關燈工廠規模也陸續擴張」¹¹。
- 3、新冠肺炎疫情更促使全球製造業加速自動化進程，媒體報導指出，新冠肺炎疫情使全球受到供

⁹ 林巍，《5G 專網推動產業 打造智慧工廠(獨家報導)》，110 年 10 月 26 日。載於台灣經濟研究院「台經觀點」。瀏覽網頁 <https://www.tier.org.tw/comment/pec1010.aspx?GUID=b1bd174d-23aa-4096-ae09-bac1f2166b55>。

¹⁰ 勞動部勞動及職業安全衛生所，「2030 年就業趨勢與展望研究(二)」，107 年 6 月，頁 2。

¹¹ 勞動部勞動及職業安全衛生所，「智慧聯網生產型態下勞動市場供需與青年就業促進研究」，107 年 6 月，頁 3。

應鏈失衡和人力短缺的衝擊，世界工廠中國大陸感受最深，利潤因此大幅減少，必須投入自動化轉型，汽車和3C產品的製造，逐步大量仰賴機器人處理。據媒體報導，手機大廠小米發下豪語，要在2023年打造能生產一千萬支手機的智慧工廠，成為全自動化的「關燈工廠」¹²。

(二)新科技改變未來職務配置，減少3R工作人力需求

- 1、國發會於本院詢問時表示，根據麥肯錫、WEF、OECD等國際機構的研究：「新科技對於人力需求的影響有正反兩面，國際上對淨影響人數及時程尚無定論」、「新科技對於行業的影響，將視各行業中不同自動化程度工作組成的占比而定」，惟該會亦指出：「雖然國際上對於新科技應用下，未來人力需求增加或減少存在分歧看法，但國際上一致認同新科技將導致勞動力的重新部署。自動化技術將可取代具規則性(Rule)、例行性(Routine)與重複性(Repetition)的工作內容，如辦公室行政助理人員、資料輸入人員、生產及機械操作人員等，將可能面臨工作機會減少；相反地，工作內容與新技能夠相互協作者，則預期有不錯的發展前景，如需求專業知識、管理技能或與人互動有關之機器學習工程師、資料科學家、照顧服務人員等」。
- 2、中華經濟研究院副院長王健全分析國發會2021至2030年依職業標準及職務專業分類所為之最終人力需求推估資料認為：「依『職業標準分類』觀之，面對各行各業數位轉型需求，未來對於與

¹² TVBS新聞網，《供應鏈、人力短缺衝擊 陸建自動化「關燈工廠」》，110年12月30日。瀏覽網頁<https://news.tvbs.com.tw/world/1671639>。

科技發展相互補的高階技術人力需求漸趨急迫，使專業人員需求明顯擴張，於2030年，我國專業人員占整體人力的比率將提升至13.6%；相對地，工作性質較具規則性、例行性與重複性的職業，受科技取代的可能性將提高，因而減緩甚至減少相關人力需求，如從事廠房設備與機器操作的機械設備操作及組裝人員，其人力占比將於2030年降為11.4%」¹³。

(三) 經濟部允應與勞動部共同關注分析新興科技對於製造業人力需求的影響，何時由「互補性」轉為「替代性」，以利適切調控移工引進政策，並有助於產業升級

- 1、國立臺灣大學國家發展研究所、中央大學人力資源管理研究所副教授辛炳隆於本院諮詢時表示：「自動化、AI在技術上絕對可以替代勞動力，這是一個趨勢，因為AI成本越來越低，勞動成本越來越高，但是我們不知道死亡交叉、黃金交叉在什麼時候」。
- 2、中華經濟研究院副院長王健全於本院諮詢時表示：「我們曾經去做幾個科技業AI的訪談，目前互補性還比替代性高一點，因為現在仍是以提升效能為主，替代性還沒發生，……我們去(109)年訪問廠商，他們也認為5年內互補比較大於替代」。
- 3、封裝測試大廠於本院諮詢時指出：「該公司雖已導入AI自動化生產，惟與勞動力間的關係尚處於『互補性』，預測5年後勞動力被替代，故此時反而有『階段性移工需求』」。
- 4、國立中央大學經濟學系教授邱俊榮於本院諮詢

¹³ 參見王健全110年3月15日於本院諮詢時提供之「書面參談資料」。

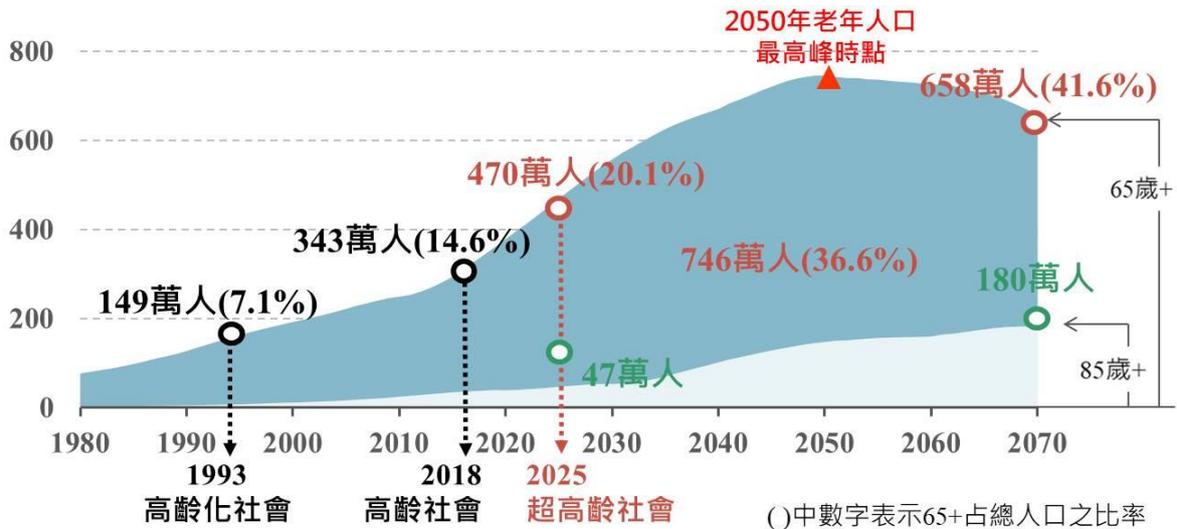
時表示：「在5G時代會因為技術進步，及很多競爭對手開始普遍的使用這個技術，而比我們想像的來的更快，將來數位時代、AI時代，我們的配套還是比較少的，這部分是將來要多花力氣去想的，這部分就牽涉到移工問題」、「我們現在勞動力在減少，如果我們認為將來的數位時代、智慧時代，對勞動力的需求也在減少，那剛好我們是match的」、「移工問題部分，移工供給端在減少，需求端在增加，產業移工對我們的產業轉型有沒有幫助，大家心知肚明，但他對現在的營運是有幫助的，但是過度容易取得的廉價移工，對我們的產業型態沒有辦法轉變」。

(四)綜上，製造業為我國目前僱用移工人數最多的產業，於完成產業升級，新興科技發展顯著發生勞力「替代性」效果之前，企業申請引進之移工人數，其中部分或許為「互補性」時期的「階段性勞力需求」，有鑑於自動化、智慧化生產趨勢，不久的未來可能減少低階勞力需求，「替代性」何時到來？替代程度或勞力需求減少程度如何？未來勞動力供需何時趨於平衡？不容忽視。經濟部掌理產業發展策略，允應與勞動部共同持續關注並分析新興科技對於製造業人力需求由「互補性」轉為「替代性」的影響時程與影響程度，並確實評估無法由本國勞動力填補之產業人力需求，使勞動部得以適切調控移工引進政策，並有利於產業升級。

四、衛福部掌理「長照人力資源之政策評估與規劃」，且為協助評估社福移工引進必要性的中央目的事業主管機關，亦為「跨國勞動力政策協商諮詢小組」成員之一，除持續佈建長照資源外，允宜檢討評估「長照服務取代社福移工的可能性及目標時程」，確實釐清社

福移工於長照人力中的定位，並提出相應配套措施。

- (一)據國發會統計，我國已於1993年成為高齡化社會，2018年轉為高齡社會，推估將於2025年邁入超高齡社會，老年人口年齡結構快速高齡化，2020年超高齡(85歲以上)人口占老年人口10.7%，2070年增長至27.4%。



資料來源：國發會「中華民國人口推估(2020至2070年)」，2020年8月。

圖4 高齡化時程

- (二)人口老化過程，除造成勞動力高齡化，更面臨老年人口的照護需求問題。據勞動部提供之統計資料，我國開放移工引進後，社福移工人數逐年增加，截至109年12月，社福移工(含養護機構看護工、外展看護工、家庭看護工及家庭幫傭)人數達25萬1,856人，其中以「家庭看護工」最多，達23萬4,476人，「養護機構看護工」次之，達1萬5,712人。社福移工引進人數顯示，我國老年人口的照護人力，確實仰賴社福移工填補龐大的社會需求，外籍看護為目前居家照服的主要人力。
- (三)衛福部面對即將來臨的超高齡社會，雖已持續推動長照2.0計畫，惟該部於本院詢問時表示，為「保障本國籍照顧服務員之就業機會」及「維護被照顧者

之照顧品質」，是以，目前並未將外籍看護納為長照正式人員。該部並稱：「針對長照領域所需照顧服務員人力，衛福部近年積極推動各項鼓勵措施，包括多元培育、提升薪資與職涯發展、形塑專業服務形象等，投入長照領域之在職照顧服務員人力已大幅提升且穩定成長，在職人力已符合目前長照服務需求」等語。惟查長照2.0計畫，衛福部推估，至115年時國內長照需求人數約為92萬至100萬人，需求龐大。有照顧需求的家庭，在「經濟負擔」及「實務需求」等考量下，是否會以長照服務替代社福移工？目前及未來所能提供的本國籍照服人力能否滿足長照需求？實不無疑義。

- (四) 新冠肺炎疫情爆發前，失聯移工非法從事的工作，看護工高居第3名，顯見社會上不符合外籍看護申審條件，然有照顧需求，不惜鋌而走險僱用黑工的家庭不在少數。109年新冠肺炎疫情爆發，因暫時停止移工入境，更曝露長照服務尚難以取代外籍看護的現實問題。「天下雜誌」採訪有看護需求的家庭雇主指出：「雇主告白》疫後工資翻倍，還會開條件，中產家庭搶不到看護：薪水給3萬我都可以接受!」、「長照2.0提供的多半是part-time(部分工時)服務，重症失智患者需要24小時照顧，顯然不符需求」、「在搶工的食物鏈裡，家有照顧者的雇主宛如底層的『螻蛄』」¹⁴。衛福部於本院詢問時亦表示：「國內社會風氣與孝道觀念，多數家庭不論被照顧者失能程度，習於將被照顧者留於家中，……縣市政府外籍看護申審人員即便成功推介本國照顧服

¹⁴ 天下雜誌第737期，110年12月1日出刊，「雇主告白》疫後工資翻倍，還會開條件，中產家庭搶不到看護：薪水給3萬我都可以接受!」，頁76、78、83。

務員，惟基於經濟考量，多數家庭仍選擇聘僱外籍看護」。

(五) 勞動部次長陳明仁於本院詢問時表示：「勞動部與衛福部有很多溝通，對於失能這件事，應該如何看待，其實不只是國人願不願意從事這個工作問題，還有被照顧家庭經濟能否負擔問題，如果衛福部在政策上有一個輪廓，就可以知道外籍移工的定位在哪裡」、「勞動部不在挑戰長照政策，而是長照制度，各部會應有明確分工，外籍看護申請案件，只要符合申審資格，勞動部只能許可，坦白說，我認為長照政策無法替代外籍看護需求」。

(六) 有鑑於行政院為因應國內勞動力短缺問題，刻請相關部會研商提出優質移工留用計畫，是以，如何滿足家庭看護及機構看護的人力需求問題，殊值檢討。有學者針對照護人力與移工問題提出建議：「臺灣如果要繼續依賴外籍看護勞動力，應該可以思考如何引入較高技術水準的看護人力；或是直接在臺灣提供相應的教育訓練課程，將引入的看護人員提高其技術能力；或是直接在臺灣設置看護課程，引入並訓練東南亞學生成為照護人力。在提高照護人力後與經過一定的工作表現評估後，提供相應的移民管道，讓這群已在臺灣生活多年，並有能力為臺灣社會做出貢獻的人，成為臺灣社會的一份子」¹⁵，上開建議的可行性及利弊得失如何，值得一併檢討。

(七) 綜上，衛福部掌理「長照人力資源之政策評估與規

¹⁵ 蔡宏政、周昀臻，《老化、照護人力與移工》，105年11月9日，載於國立臺灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心。瀏覽網頁<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/research-archive/new-social-risks/85-declining-birthrate-aging/470-aging-health-care-105-1109.html>。

劃」，且為協助評估社福移工引進必要性的中央目的事業主管機關，為「跨國勞動力政策協商諮詢小組」成員，除持續研議如何扭轉職業形象、利用科技減輕工作負荷等各種措施，鼓勵國人投入照顧服務工作，佈建長照資源之外，允宜持續檢討評估「長照服務取代社福移工的可能性及目標時程」，釐清社福移工於長照人力之定位，並提出相應配套措施。

五、移工政策與整體人力資源規劃、高教發展、經濟發展、產業政策、長照政策等息息相關，國發會掌理「國家發展」、「經濟發展」、「社會發展」、「產業發展」、「人力資源發展」等各項政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，且現為「人口及移民政策規劃」、「研議外國熟練技術人力留用計畫」的統籌機關，允宜會商並協調勞動部、教育部、經濟部、僑務委員會及衛福部等相關部會意見，依據缺工情形、產業升級、數位發展、自動化及智慧化程度、經濟發展藍圖，掌握未來勞動力供需變化趨勢及各產業高、低階人才需求，妥為短、中、長期之整體人力資源規劃，並賡續檢討政府刻在規劃或推動中之相關人才及人力政策及方案是否契合產業發展所需。

- (一) 國發會組織法第1條明定，行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，特設國發會，同法第2條明定，國發會掌理「國家發展」、「經濟發展」、「社會發展」、「產業發展」、「人力資源發展」等各項政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- (二) 各國不同發展階段所面臨的勞動力供需問題不同，除須掌握少子、高齡化趨勢下的人口結構，妥為規劃老年照護之人力需求，更須瞭解全球產業發展動態，確立本國的經濟發展規劃、產業政策、高教發

展方向，方能確實掌握未來勞動力供需變化趨勢，順利因應各產業高、低階人才需求。

(三)國發會於本院詢問時表示，目前產業遭遇勞動力短缺的重要原因，除了受少子女化影響，本土人才的培育數量逐年遞減之外，「學用落差技術不合」、「部分產業工作條件不具吸引力」，亦為勞動力短缺的重要原因。該會表示，為滿足產業發展所需人才及人力，政府已推動相關政策及方案如下：

1、優化勞工要素，提升整體勞動參與及勞工技能

勞動部研擬「強化就業媒合開發優質勞動力」、「精進人才培育縮短學用落差」、「改善工作環境適時調整法規」等未來政策推動方向，於110年8月提送國發會委員會議討論。

2、優化人才要素，回應產業關鍵人才需求

為回應國內發展高科技及數位等尖端產業所帶來的高階人才需求，國發會規劃推動產業投資五大要素-「人才」要素需求與策略，由該會偕同相關部會共同研擬「關鍵人才培育及延攬方案(2021-2024年)」，並於110年5月6日經行政院核定。

3、正視人口少子化、高齡化及移民等相關政策

教育部、衛福部等部會積極推動「我國少子女化對策計畫(2018年-2024年)」，提升生育率，勞動部與經濟部偕同相關部會持續強化國人勞動參與率及勞動力生產力相關措施，提高國內勞動力之質與量，以補充不足之勞動力。

此外，國發會刻正與教育部、僑務委員會、經濟部、勞動部等部會，以僑外生為主要對象，規劃推動擴大吸引來臺就學、提高留臺工作機會、營造國際移民環境等策略，以增加僑外生在

臺長期發展及結婚生子意願，有助增加青壯勞動力，並期能提升我國生育率。

(四)新興科技的發展，促使未來各產業高、低階人力需求有所改變，有關我國未來各產業部門的人力需求，中華經濟研究院副院長王健全於本院諮詢時表示：

- 1、因我國產業數位化轉型政策導引，加上自動化對服務性質工作之人力替代性相對較低等因素下，預測未來新增的人力需求仍多源自於服務業部門，至2030年，服務業占整體人力的比率預估將持續提升至59.6%，農業部門及工業部門占比則相對縮減，分別降為4.5%及35.9%。
- 2、「工業部門」中的製造業，續為我國主要吸納人力的產業，至2030年，製造業人力占比預估仍維持約3成，隨著未來產業智慧/數位化革新趨勢，伴隨而來的高效能運算需求擴增，與5G與AI科技衍生出的智慧製造、智慧醫療、智慧農業等諸多應用，及遠距商機的興起，預期將帶動電子零組件、電腦電子產品及光學製品、機械設備製造等業的成長，進而拉抬相關人力需求。
- 3、「服務業部門」，至2030年，預估以醫療保健及社會工作服務業人力占比擴增0.6個百分點最多，專業、科學及技術服務業擴增0.4個百分點次之。
- 4、在我國高齡人口急速成長以及國人預防保健觀念盛行下，可預期將帶動醫療保健、老人安養等相關產業發展與相關人力需求的快速成長；產業智慧/數位革新趨勢，亦預期將衍生出在產業數位科技導入上的專業技術服務、諮詢服務等需求，從而帶動專業、科學及技術服務業的人力成長。

- (五)據國發會推估，我國即將於114年邁入超高齡社會，老年人口年齡結構快速高齡化，依上述學者分析，在我國高齡人口急速成長以及國人預防保健觀念盛行下，預期將帶動醫療保健、老人安養等相關產業發展與相關人力需求的快速成長。長照政策雖為衛福部主管，惟國發會掌理「人力資源發展」，該會網頁明列該業務項下包含「人力規劃與運用」及「老年經濟」，是以，國發會對於未來老年人口照護所需人力，宜與衛福部共同會商照護人力資源規劃事宜。
- (六)另查行政院為解決我國中階技術勞動力缺工問題，於110年1至2月間，多次邀集國發會及相關部會召開專案會議，針對製造業、營造業、機構看護及農業等產業之外國熟練技術人力，研議留用計畫。國發會嗣於同年7月26日向總統報告「人口及移民政策規劃」，決議指示由國發會提出政策執行架構及規劃作法。國發會為推動「人口及移民政策規劃」，設立「強化延攬外國人才」、「擴大吸引及留用僑外生」、「研議留用外國技術人力」3大工作小組，由國發會主委邀集經濟部、教育部、僑務委員會及勞動部等部會首長按月召開會議研商具體措施。是以，國發會現為「人口及移民政策規劃」及「研議外國熟練技術人力留用計畫」的統籌機關。
- (七)有鑑於移工政策與整體人力資源規劃、高教發展、經濟發展、產業政策、長照政策等息息相關，國發會掌理「國家發展」、「經濟發展」、「社會發展」、「產業發展」、「人力資源發展」等各項政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，且現為「人口及移民政策規劃」、「研議外國熟練技術人力留用計畫」的統籌機關，允宜會商並協調勞動部、教育部、經濟

部、僑務委員會及衛福部等相關部會意見，依據缺工情形、產業升級、數位發展、自動化及智慧化程度、經濟發展藍圖，掌握未來勞動力供需變化趨勢及各產業高、低階人才需求，妥為短、中、長期之整體人力資源規劃，並賡續檢討政府刻在規劃或推動中之相關人才及人力政策及方案是否契合產業發展所需。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督促所屬研處見復。
- 二、調查意見，經委員會討論通過後公布。

調查委員：蘇麗瓊

王榮璋

中 華 民 國 111 年 1 月 19 日