

# 就業服務法之外國人聘僱專章的變與不變

張秋蘭 | 大葉大學國際企業管理學系副教授



## ► 壹、前言

1980年代台灣開始進入高齡少子女化社會，國民教育水準與國民所得不斷提升下，體力型或艱辛工作已不再是就業者所願意從事的勞務。特別是在公共工程建設與較辛苦、骯髒、危險之3K製造業基層勞工短缺的問題浮上檯面，後續也因國內長期照顧資源及人力不足，社會對協助國內重症患者及重度失能者之基本照護需求擴大等問題嚴峻。在此背景下，勞動部終於在1989年開放第一批移工補充基層勞力，讓過往討論數年的外國人勞動力政

策，最後置入在1992年5月通過實施的就業服務法第5章外國人之聘僱與管理專章，形成我國迄今為止的移工政策來源。自此，勞動部陸續開放從菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞、越南及蒙古等國家引進移工以應社會與經濟發展需求。

就業服務法第5章立法之初即明示「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」。依該法第5章在歷經30餘年後的現在，移工入境從

事產業移工工作人數，也從1991年年底2,999人（政府重大公共工程），到2022年8月為止，產業移工已成長至488,601人，另外在社福移工方面，則從1992年年底669人，到2022年8月為止累計至216,054人。

在這30餘年移工聘僱與管理政策，我國始終以就業服務法第5章外國人之聘僱與管理為依，在移工運用為補充勞動力的原則下，搭配就業服務法相關附屬法規規制，彈性地因應不同時期社會與經濟發展下，修改管理機制以處理就業市場人力供需的問題。本文以回顧各期不同政策，整理分析迄今我國外國人聘僱政策，如何在既有補充勞動力的原則下，維持著政策管理不變與應變的管理機制。

## ► 貳、我國移工政策勞力補充與限業限量之不變原則

各國開放外國人僱用的政策主要作法略可劃分為二，其一採用移民政策（商業移民或技術移民）設定門檻讓外國人申請，多數歐洲國家如英國、德國、法國、義大利、荷蘭的移民政策為代表。其二為透過自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）、經濟夥伴關係協定（Economic Partnership Agreement, EPA），或者國與國間合作意向協定，給予外國人特定期間、特定產業或特定工作的聘僱許可制。後者多為亞洲國家較傾向採用的方法，如韓國、馬來西亞、新加坡，甚至我國亦是透過二國間的合作意向協議，開放給特定國家移工輸入。



另外，我國在引進外國勞動力政策係定位於補充我國勞工不願從事之非技術工作，及國內所缺乏之專門性技術性工作之特許，雇主得透過就業服務法形塑的機制向勞動部提出申請。又，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，使得就業服務法第5章第46條第1項第1款到第11款，以正面表列外國人經雇主申請許可後（限業限量），得從事所允許的聘僱工作。由於我國移工政策非採取移民政策補充勞動力，因此在國籍法施行細則第5條第2項第1款規定，經勞動部許可從事本法第46條第1項第8款至第10款工作之原因許可居留者，其居留期間不列入國籍法所定合法居留期間之計算，該期間無法「申請歸化我國國籍」。同時在入出國及移民法第25條第1項亦規定，外國人「申請永久居留」者，屬經勞動部許可在我國從事就業服務法第46條第1項第8款至第10款工作之原因許可居留者及其為依親對象許可居留者，在我國居留（住）之期間，不予計入。就業服務法、國籍法以及入出國及移民法已將基層移工之工作居留許可期間，排除計入申請移民居留年資，依此確立我國移工定位非以移民為政策。

為貫徹我國開放引進移工係為補充國內產業不足之勞動力，確保移工運用為補充勞動力的原則，在就業服務法第5章設計各相關條文，以落實該原則之執行。首先，考量國家與區域經濟發展限定特定產



業別與工作別，正面表列在第46條第1項的職業或產業。同條規定勞動部須頒布各類工作資格及審查標準，且雇主聘僱許可之期限為限期與限量。

其二，同法第47條規定，得申請引進聘僱移工之事業單位或雇主，應先以合理勞動條件，辦理國內招募作業程序，無法滿足其需要時，就不足額之部分始可向勞動部提出招募、引進與聘僱移工之許可申請。為此，勞動部定期修正公告雇主在國內辦理招募本國人從事第46條第1項第8款至第11款工作之合理勞動條件薪資基準，也針對製造業在正常工時下國內技術工與非技術工薪資基準供雇主參考。

其三，同法第48條規定由勞動部統籌進行雇主聘僱外國人許可、廢止許可及其他有關聘僱之管理。勞動部對雇主聘僱外國人工作所應檢具有關文件，進行審核，以監管移工用工為補充性原則。

其四，其他配套規範如同法第52條規範在國內，外國人工作許可最長年限。同法第53條與第59條規定，移工轉換雇主

或工作之限制以及轉換雇主之聘僱許可期間合併計算原則。同法第54條與第57條處分規範，雇主聘僱外國人不得有之情事，授權勞動部對雇主該行為應不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可之一部或全部，或已核發招募許可者，得中止引進之權利。另亦可依違反情節處高額罰鍰。

其五，為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務之用，設定第55條徵收雇主就業安定費的機制。就業安定費之數額，由勞動部考量國家經濟發展、勞動供需及相關勞動條件，並依其行業別及工作性質會商相關機關議定就業安定費。

其六，限業限量、核配比率以及本外勞僱用之定期查核。為確立雇主聘僱移工之補充勞動使用的原則，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（以下稱「移工工作資格及審查標準」）規定，雇主申請聘僱外國人從事就業服務法第46條第1項第1款或第8款至第11款規定工作總人數，依產業特性制定限量作法。例如在製造業等產業限量上，以不得超過雇主申請當月前2個月之前1年僱用員工平均人數之50%，而社福移工採床位或收容照顧人數為基準，營造業核配上限總人數則依循工程經費法人力需求模式計算。又因雇主所屬產業缺工情況會有差異，移工工作資格及審查標準設定不同產業之移工核配比率，依此勞動部得據以核算雇主聘僱移工人數。核配比率標準搭配主管機關定期查核，更能進一步確保移工的聘僱為補充性的原則，查察雇主對本國勞工應聘僱的基本人數，保障國人工作機會。一旦主管機關查核發現雇主聘僱外國人超過規定比率，且



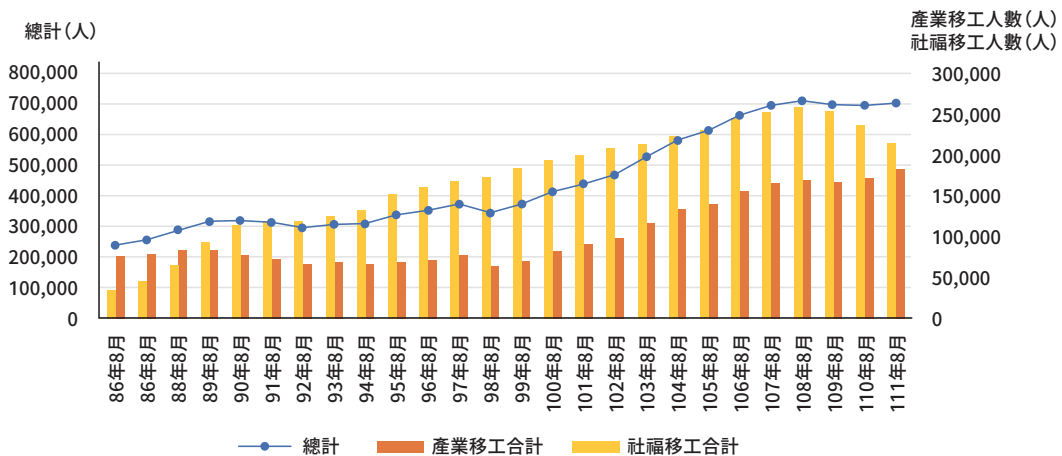
已顯有妨礙本國人就業機會之情事，雇主即違反就業服務法第57條第9款（違反就業服務法或依就業服務法所發布之命令）規定，直轄市及縣（市）主管機關對違法雇主會處新台幣（以下同）6萬元以上30萬元以下罰鍰。

### ◎參、不變原則下彈性變通措施

在就業服務法開放雇主可以申請聘僱基層移工以補充勞力後，自1992年6月26日，第一批合法的菲律賓籍勞工抵達台灣迄今，已開放逾70萬移工之聘僱許可（圖1）。從圖1統計量觀之，這30年間補充性與限業限量外國人聘僱與管理機制下，也陸續規劃執行過多項變通的措施，對應高齡少子女化社會勞動力短缺的問題。以「移工工作資格及審查標準」為

例，自2004年1月13日公告實施以來，至2022年10月為止，因應產業發展各業勞動力需求與促進國人就業之政策目標，前後進行過32次修訂。其中外國人受聘僱從事製造工作的資格與審查標準，歷年修法迄今至少有六次重大調整，整理如下。

初始開放階段，設定為對專案3K產業的移工聘僱審核。第二階段為重大投資案設定傳統與非傳統產業之製造業申請移工人數限量。例如1.屬非傳統產業之製造業，外國人人數不得超過雇主就同一案聘僱國內勞工人數乘以15%人數；2.屬傳統產業之製造業，外國人人數不得超過雇主就同一案聘僱國內勞工人數乘以20%之人數。另外在自由貿易港區之製造業雇主申請移工人數限量，合計不得超過自由貿易港區管理機關預估建議製造工人數之40%。



▲ 圖 1：產業及社福移工歷年人數統計

資料來源：勞動部勞動統計資料，作者整理繪製。

第三階段為2007年10月常態開放3K製造業移工核配比率，並將核配比分為20% (A)、18% (B)、15% (C) 之3等級。製造業其製程及行業別之認定由經濟部工業局或自由貿易港區管理機關認定後，再由雇主檢附認定證明向勞動部申請初次招募許可，俾勞動部據以核算聘僱外勞人數。由於確立自由貿易港區移工／本國勞工核配比最高為40%，直接形成移工核配比率最高指標，後續調配或新措施不得越逾40%之比重。

第四階段導入製造業核配制分5級制。因製造業移工ABC之3分級標準區分，無法完全反映產業缺工的差異，造成移工核配比率所取得之移工員額仍無法補足短缺之基層勞力。為此在不額外增加移工名額之原則下，考量產業關聯、缺工情形、企業規模大小等行業特性，檢討3級制所開放特定製程範圍關聯行業別予以適度調整適用類別，於2010年彈性化調整製造業具特定製程行業移工核配比率改為10%、15%、20%、25%及35%之5級制。

第五階段調整部分行業5級制適用之核配比率，並實施外加就業安定費附加移工數額機制，放寬廠商在基本核配比率上，得附加核配比率5%以下、超過5%至10%以下及超過10%至15%以下，並分別外加就業安定費依次為3,000元、5,000元、7,000元，但移工核配比率最高上限仍為40%。

第六階段推動移工留才久用方案，並自2022年4月30日起實施。在補充性原



則下，就業服務法設定移工在我國工作期間最長累計12年。但該設計對在台已有相當工作熟練度的移工無法續留，形成人力資源浪費。依據勞動部統計資料顯示，2022年移工在台累計工作期間達12年者，僅約920人，而在台工作期間累計11年6個月以上並出國者，約計2萬945人。移工留才久用方案以解決國內產業人才短缺，並留用在我國工作達一定年資，且具有熟練技術之外國人及我國高等教育培育副學士以上僑外生，於2022年2月17日經行政院核定開放雇主以「留用外國中階技術人力計畫」補充人力。該計畫在不影響國人就業權益及薪資條件下，以就業服務法第46款第1項第11款規定：「其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者」，讓符合資格之雇主申請聘僱具有熟練技術外國人及僑外生得以申請中階技術工作在我國提供其

熟練技能。計畫初始對中階技術工作開放類別，限定在海洋漁撈工作、製造工作、營造工作、外展農務工作、農業工作（限蘭花、蕈菇、蔬菜，不含屠宰業、魚塭養殖、畜牧工作及禽畜糞堆肥）、機構看護工作、家庭看護工作，以及其他經中央目的事業主管機關指定之國家重點產業工作。上述申請中階技術開放範圍及工作內容核准標準除工作年資外，尚以專業證照、訓練課程或實作認定等作為資格條件，雇主得引進或轉任移工為中階技術人力，繼續補充我國對中階技術人力的需求。

#### ►肆、結語

綜言之，過去30年來我國移工政策不變的基本原則為補充性原則，以及限業限量開放特定工作與產業別之勞力補充。這二個原則以貫徹在不妨礙本國勞工就業機會、勞動條件、經濟發展及社會安定的基本原則下，配合經濟社會發展需要，適度填補國內所缺勞動力，並在勞動部與相關部會研商對缺工之雇主合理分配其得使用的移工配額內，督促雇主應積極促進本國人就業。

因外國人在我國工作係採許可制，因此認定外國人有勞務之提供或工作之事實，即令無償，亦屬工作。而勞動部所核發雇主聘僱移工之聘僱許可所載移工之「工作種類」及「工作地點」均為許可範圍之一部。為嚇阻非法僱用、非法仲介行蹤不明移工情事，就業服務法第6章罰則已訂定罰法嚇阻非法使用之情事。依此，勞動部更積極訂定「處最高罰鍰態樣」，並轉請地方主管機關定期查核。自2006年4月20日起對於行蹤不明移工，依其非法從事工作之期間，倘累計達6個月以上者，主管機關最高處15萬元之罰鍰；另對非法雇主，依其僱用人數及僱用期間，最高處75萬元罰鍰；非法仲介者，最高處50萬元罰鍰，另依法管制非法雇主後續不得申請移工聘僱的處分。

自1990年代我國正式開放移工聘僱與管理措施，雖政策面不斷因應經濟發展與社會需求調整多項管理措施，但產業依舊同時存在「缺工」及「勞動條件未顯著改善」問題。圖1亦顯示雇主聘僱之移工人數持續穩定增加，但國內勞工薪資成長



卻遠不及移工人數成長狀態；擴大引進勞工，雖解決缺工問題，尚難期待能兼顧國人勞動條件的改善。在補充性與限業限量的原則下，考驗著社會對移工在我國勞動市場長遠的角色，如何避免過度使用基層移工，影響我國產業升級及本國勞工勞動

條件，政府與企業應共同思考如何透過產業技術轉型、改善工作條件及環境，以吸引本國人投入這些產業，解決缺工問題與勞動條件的改善，這個大課題應是下一階段移工政策努力的方向之一。

---

## 參考文獻

1. 今野浩一郎、淀川京子、天瀨光二、畑井治文、北澤謙、西岡由美（2007）。アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態。労働政策研究報告書，No.81。独立行政法人労働政策研究・研修機構。
2. 天瀨光二、大島秀之、町田敦子、和田佳浦（2008）。諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態。資料シリーズ，NO.46。独立行政法人労働政策研究・研修機構。
3. 勞動部（2022）。產業及社福移工人數按開放項目分。勞動統計查詢網。<https://statdb.mol.gov.tw/evta/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=wqymenu2&cparm1=wq14&rdm=l4y9dcli>
4. 就業服務法（1992年5月8日）。
5. 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（2004年1月13日）。
6. 國籍法施行細則（2021年5月12日）。
7. 入出國及移民法（2022年1月12日）。
8. 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（2022年10月12日）。
9. 綜合報導（2022年10月16日）。【歷史上的今天】依照就服法 首批菲籍勞工抵台合法就業。Yahoo新聞。<https://news.cts.com.tw/cts/general/202206/202206262083875.html>