

# 我國可以吸引東南亞技術移工嗎？

涂志揚、李格心、王涵儀

- 高中生組
- 大學生組
- 研究生組

國立政治大學政治學研究所、外交學研究所

中華民國 105 年 12 月

## 壹、前言

我國自 1980 年代末，90 年代初開始引進東南亞低技術勞工填補勞動力缺口，而目前蔡英文政府推動的新南向政策，欲將低技術勞工替換為具專業技術的勞工，冀望東協和南亞的中高階勞動者補充和活化台灣勞動市場。不過，對於具備國際移動能力的勞動者來說，移入國的經濟環境和社會環境皆相當重要，他們常將這樣的遷移行為視為移民，不僅是到外地打工，還包含定居與生活。因此若台灣不具有經濟誘因和包容移民的社會，開放技術移工政策便無法有效吸引優秀勞工來台。是故，本文欲探討我國當前的經濟和社會環境，對於東南亞國家技術勞工是否具有吸引力。

本文將我國經濟與社會環境分為「勞動市場」和「民眾態度」等兩大面向來評估：首先我們從政策研究指標資料庫(PRIDE)中，選定印尼、菲律賓、泰國、及越南等四個我國外籍勞動力主要來源的國家作比較分析，從人類發展指數(HDI)來看，台灣是屬於經濟社會發展成熟的國家，但我們的家庭消費支出與勞動所得對於東南亞技術勞工有吸引力嗎？接著，東南亞諸國的教育與工業環境具有充足的技術勞工嗎？最後，我們輔以中研院「台灣社會變遷調查（國家認同組）」調查問卷，瞭解當前我國民眾面對移民的態度，究竟我們是屬於多元文化或文化融合型的社會呢？我們可以接受更多移民嗎？會擔心移民破壞治安和搶走工作機會嗎？可接受移民享受我國國民權利嗎？

希望結合這兩大面向分析評估我國是否在經濟與社會環境上都已能成熟配合新南向政策綱領、未來可能面對的挑戰、以及政策調整的方向。

## 貳、勞動市場

礙於各項指標調查公布時間不一，除了另有說明外，本文使用的 PRIDE 指標與民調資料中，重複橫斷面資料(repeated cross-sectional data)以 2004 至 2013 年共十年為主，橫斷面資料(cross-sectional data)以 2013 年為主。

本節將細分成「勞動所得與家庭消費」和「勞動力供給」：(1)前者以 2005 年美金計價的「人均國民所得毛額」與「人均家庭最終消費支出」切入，瞭解我國勞動市場平均價格是否優於印尼、菲律賓、泰國、及越南等四國，但收入較高不代表在該國生活品質會較好，因為較高的收入通常也代表較高的消費支出，因此再以人均最終消費支出占人均國民所得毛額的比率做比較，若占比不高代表扣除生活支出後，可保留較多的工作所得，生活負擔較輕，是為有利於移民的因素。(2)後者將從識字率、平均受教育年數、青年失業率、就業結構等數據進行分析，若母國平均教育年數較高，且失業率較高，則台灣便可吸引該國的技術勞工來台，否則，台灣並不具備吸引的條件。

首先，我們先從國家整體發展開始，以人類發展指數來看，我國目前屬於極高度發展的國家，而印菲泰越等四國則處於發展中國家。我國 HDI 在 2005-13 年間都位於 0.85 以上，而印菲泰越則多在 0.64-0.80 間徘徊，即使是得分最高的泰國，仍不如台灣。HDI 包含經濟、健康與教育發展程度，顯見對於印菲泰越等國具備國際移動能力的技術勞工來說，目前我國的生活環境是較優且存在一定的吸引力。

表一、人類發展指數(HDI)

國別/年度	Indonesia	Philippines	Thailand	Viet Nam	Taiwan
2004	0.70	0.80	0.80	0.70	-
2005	0.64	0.64	0.68	0.60	0.85
2006	0.60	0.60	0.70	0.60	-
2007	0.60	0.60	0.70	0.60	-
2008	0.65	0.65	0.70	0.62	0.86
2009	0.60	0.60	0.70	0.60	-
2010	0.67	0.65	0.72	0.63	0.87
2011	0.68	0.65	0.72	0.63	0.87
2012	0.68	0.66	0.72	0.64	0.88
2013	0.68	0.66	0.72	0.64	0.88

資料來源：Asian Development Bank、聯合國開發計畫署、行政院主計處

系統編號：AD10301-0274

註：人類發展報告於 2014 年變更教育指標計算方式後，主計處僅回溯 2005、2008、2010-12 年的指標。

## 一、勞動所得與家庭消費支出<sup>1</sup>

### (一) 人均國民所得毛額

接著，由所得來看，我國在 2004-13 年間的人均國民所得毛額遠高於東南亞四國，是故單就所得而言，我國應當對印菲泰越四國具有吸引力。然而，若要確實吸引東南亞國家人民來台工作，必須考量在我國的支出占所得比，是否足以令東南亞勞工累積足夠的積蓄匯回其母國，並有效減輕在其母國的生活負擔。因此，本文仍需比較各國的人均家庭最終支出占人均所得毛額的比率，方能評估我國對東南亞勞工是否具有吸引力。

<sup>1</sup> 「人均國民所得毛額」與「人均家庭最終消費支出」皆以 2005 年不變價美元(constant 2005 US\$)作為計價標準。雖然購買力平價(PPP)在跨國比較中常被使用，但它是平衡各國匯率與實際購得物資之間的差異，而人均消費支出與所得占比即已包含消費能力資訊，並不需要使用購買力平價做重複計算，且扣除預計在台長久定居的移工，對於國際移工來說，相較於可以在台灣買到多少物資，現金是較為重要的，故以國際常用交易貨幣美金作為計價標準。

表二、人均國民所得毛額(constant 2005 US\$)

國別/年度	Indonesia	Philippines	Thailand	Viet Nam	Taiwan
2004	1,155.70	1,434.75	2,656.83	647.37	15,879.00
2005	1,202.00	1,506.87	2,745.50	686.66	16,930.00
2006	1,259.07	1,554.92	2,892.62	724.11	17,446.00
2007	1,324.41	1,623.90	3,051.10	762.60	18,256.00
2008	1,395.68	1,683.83	3,106.19	795.56	18,564.00
2009	1,441.74	1,762.41	3,071.29	818.36	17,531.00
2010	1,523.80	1,875.11	3,260.52	865.54	19,864.00
2011	1,592.66	1,720.83	3,355.49	905.58	21,507.00
2012	1,668.61	1,814.59	3,518.99	944.78	21,967.00
2013	1,738.30	1,935.32	3,545.97	984.24	22,526.00

資料來源：World Bank、行政院主計處

系統編號：WB10303-0458

## (二) 人均家庭最終消費支出占人均國民所得毛額的比率

人均家庭最終消費支出占國民人均所得毛額的比率愈高，代表可運用資金越少和生活負擔愈重。我國與印菲泰越相比（見表三），人均家庭最終消費支出占人均所得毛額的比率，在 2004 年為 54.00%，其間雖有部分波動，然而在 2013 年則下降為 52.69%，除了泰國的人均家庭最終支出占人均所得毛額比率與我國接近以外，我國國民的生活負擔長期明顯低於印尼、菲律賓與越南等國。

在印菲泰越四國中，除了越南從 2004 年的 66.75% 增加到 2014 年的 68.97%，表示人民生活負擔加重外，印尼、菲律賓和泰國的人民生活負擔均有減輕，但仍與我國相差甚遠。我國勞工的生活負擔較輕，將使勞工儲蓄較為容易。據此，可知我國對於印尼、菲律賓與越南勞工具有吸引力。同理，即便泰國人民生活負擔與我國接近，我國對泰國勞工依舊具有吸引力。因為泰國物價相當低，故在我國工作的泰國人民將在我國賺取的薪資匯回母國，將為其家庭帶來豐厚的經濟來源。總體來看，我國在這方面對於東南亞四國勞工具有吸引力。

表三、人均消費支出占人均所得毛額的比率(%)

國別/年度	Indonesia	Philippines	Thailand	Viet Nam	Taiwan
2004	68.59	61.00	58.38	66.75	54.00
2005	67.65	59.57	58.46	66.71	54.78
2006	65.76	59.14	56.77	67.24	53.64
2007	64.79	58.33	54.32	69.33	52.39
2008	63.92	57.46	54.79	70.80	53.92
2009	64.04	55.36	54.64	69.63	53.65
2010	62.64	52.96	53.92	70.48	51.54
2011	62.14	60.00	53.15	69.40	53.05
2012	61.77	59.71	53.69	69.04	53.07
2013	61.71	58.19	53.50	68.97	52.69

資料來源：World Bank、行政院主計處

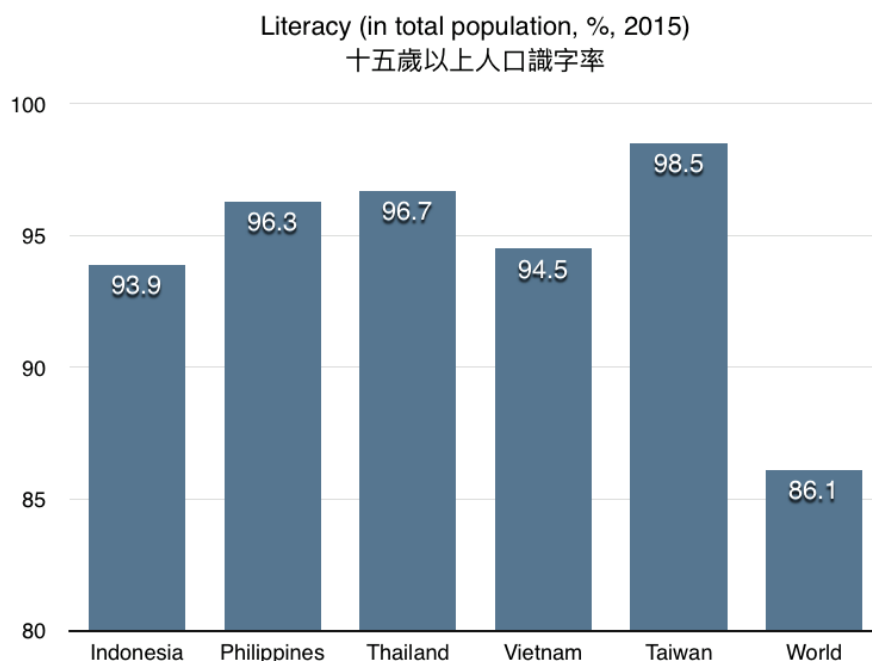
系統編號：WB10303-0535；WB10303-0458

註：人均家庭最終消費支出數額請見附表一

## 二、勞動力供給

識字率可以提供粗估的勞動力受教資訊，根據 The World Factbook 的 2015 年資料<sup>2</sup>，圖一顯示，在印菲泰越等國中，超過九成三的民眾皆已受教，台灣則接近九成九的民眾受過教育。顯示多數民眾都已受過教育，但印菲泰越等國真的擁有足夠多的技術勞工嗎？我們將從受教年限、失業率與就業結構繼續剖析勞動力供應情況。

<sup>2</sup> 在 World Bank 的 15 歲以上人口識字率資料庫中（系統編號：WB10205-0269），印尼與泰國僅統計到 2010 年，越南則統計到 2009 年，菲律賓則是 2008 年，因此多方比較資料庫後，決定改採 The World Factbook 的資料。又，The World Factbook 僅提供最新一年度的資料，即 2015 年，所以時間點與其他指標不同，但識字率僅提供粗估的教育資訊，故影響不大。



資料來源：The World Factbook, Central Intelligence Agency

圖形繪製：作者自繪

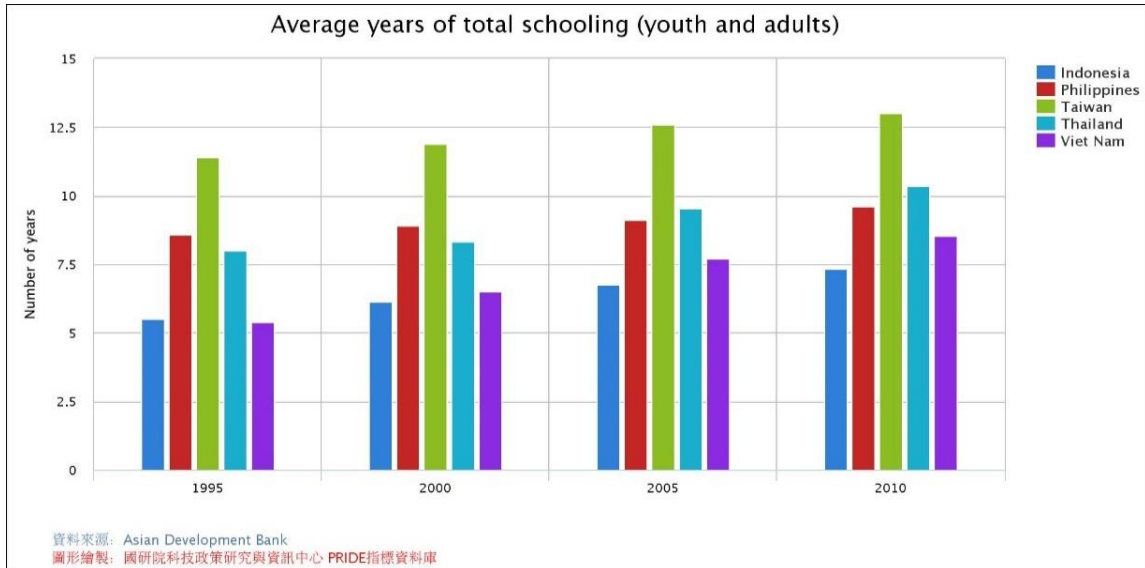
圖一、十五歲以上識字人口比例

### （一）勞動力教育程度

若以勞動力教育程度觀之，根據圖二，可知包括台灣在內之五國人口平均受教育的年數<sup>3</sup>。按照我國的學制來說，小學畢業為受教6年，國中畢業為9年，高中職畢業為12年，台灣在2005年後即已經超過12年，平均來說具備高中程度，菲律賓及泰國在2005後才超過9年，平均來說具備國中程度，而印尼和越南到2010年仍未達平均9年，顯示教育程度低於其他三國。

雖然單從平均受教育年數發現印菲泰越等四國的勞動力教育程度較低，未能提供充足的受過高等教育的技術勞工，但泰國與越南的成長速度相當快，顯示在不久的未來，他們的勞動力市場可以開始供應周邊國家受過高等教育的技術勞工。惟目前僅有平均受教育年數，未有各年齡層受過高等教育的比率資料，難以推斷各國具備高等教育之技術勞工的數量。

<sup>3</sup> Asian Development Bank 每五年公布平均受教育年數報告，目前尚未公布2015年資料，故2010年為最新年度的資料。

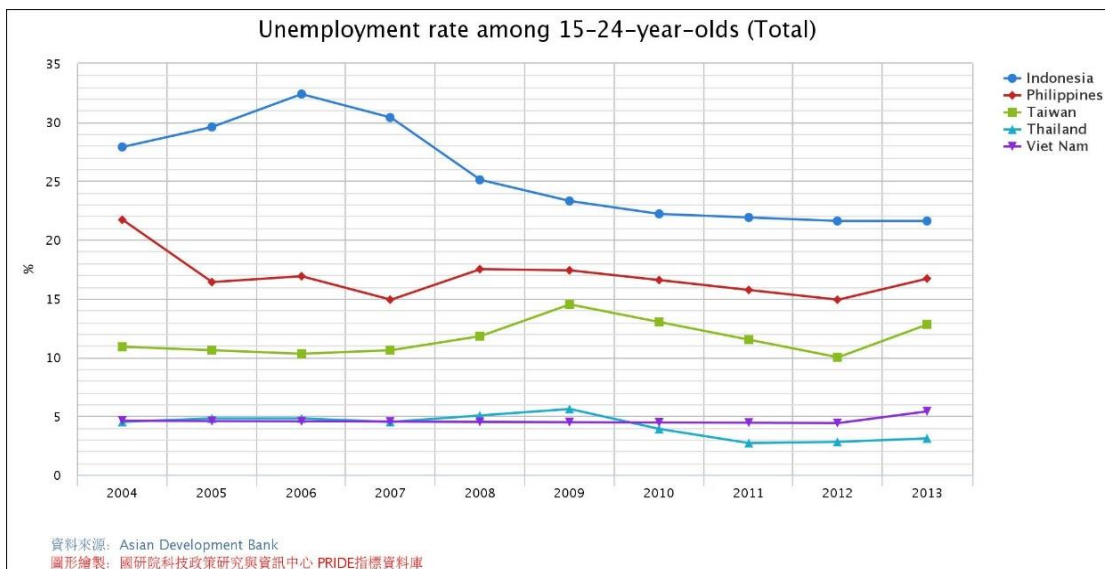


系統編號：AD10303-0521

圖二、平均受教育年數

## (二) 青年失業率

輔以青年失業率分析，我們發現泰國和越南雖然近年教育程度大幅成長，但其國內青年失業率比台灣還低，僅 5 個百分點，顯示就業環境對於年輕人來說相當友善，兩國向外地找工作的推力不足。印尼和菲律賓的失業率則長期落在 15 個百分點以上，但輔以平均受教育年數來看，印尼受過高教的技術勞工並不多，反而，菲律賓的勞工教育程度較高，配合菲律賓官方語言為英語的優勢，可成為開放技術勞工政策的重點開放國家。



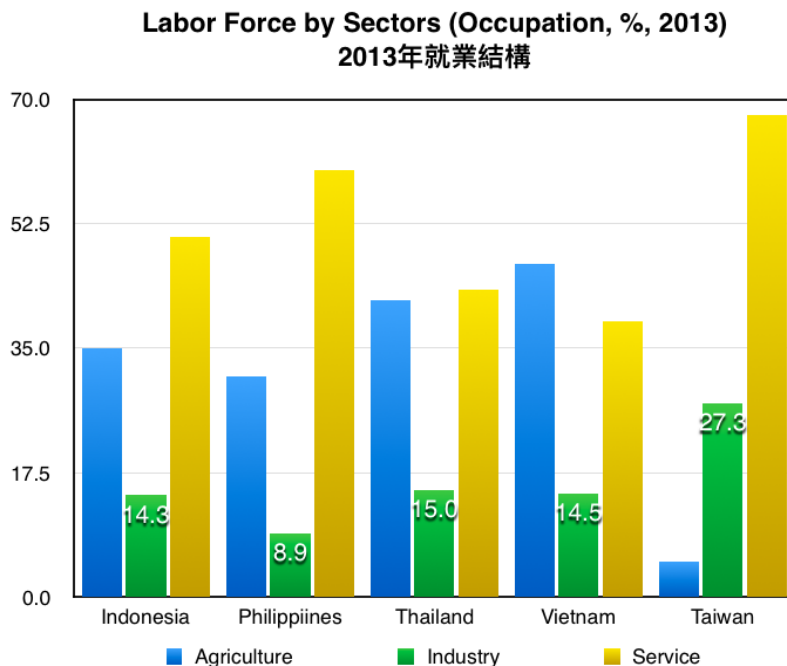
系統編號：AD10303-0489

圖三、15-24 歲人口失業率

### （三）勞動力就業結構

以就業結構觀之，圖四為包含台灣在內之五國的 2013 年各級產業就業人口比例圖，綠色直條為工業人口就業比例。印菲泰越之工業人口比例不僅明顯低於台灣，且也低於其國內農業就業人口，顯示其工業發展仍有非常大的進步空間，台灣相對擁有較完善的工業發展，我國政府可利用此優勢吸引其技術勞工來台。

在平均受教育年數的分析中，泰國和越南教育程度增長速度為最快，但圖四告訴我們其國內工業化速度並不符合中高等教育人數成長的速度，技術勞工可能面臨在其國家之內找不到符合其能力工作的問題，來自母國的推力將促使這些技術勞工向外尋找工作。印尼和菲律賓的教育程度增長速度雖較慢，但其國內的技術勞工亦會面臨工業產業鏈不完整導致的就業問題。



資料來源：Asian Development Bank

圖形繪製：作者自繪

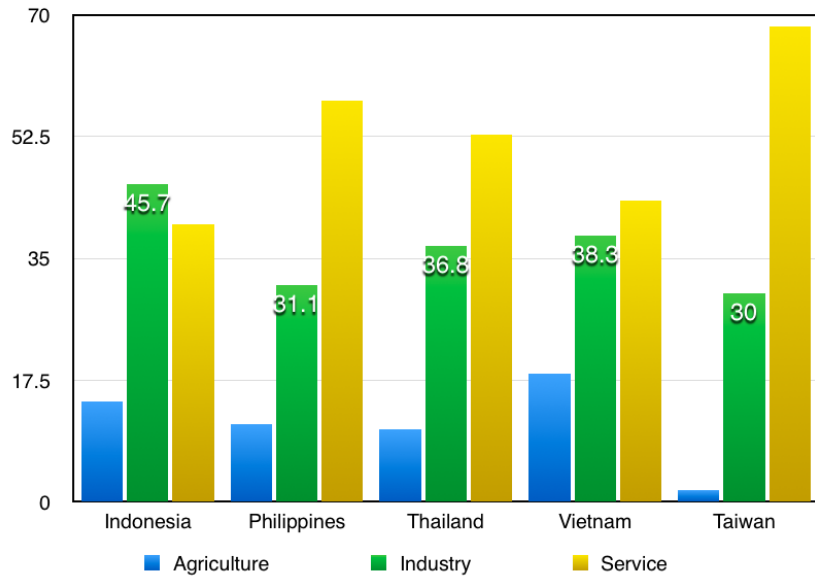
系統編號：AD10301-0271；AD10301-0272；AD10301-0273

圖四、2013 年就業結構

最後，若以圖五的產業附加價值占 GDP 比例與圖四一同觀察，可以發現印菲泰越等國即便工業就業人口比例較低，其工業的附加價值比例並不低，我們認為該國之工業技術人才在當地有一定的發展空間，所以台灣在向印菲泰越的技術勞工招手時，除了適當的職位和較優的薪水外，必須使用其他誘因吸引他們來。



Value Added by Sectors (% of GDP, 2013)  
2013年產業附加價值



資料來源：Asian Development Bank, 國研院科技政策研究與資訊中心 PRIDE 指標資料庫

圖形繪製：作者自繪

系統編號：AD10302-0044；AD10302-0047；AD10302-0048

註：泰國係 2014 年度的資料。

圖五、產業附加價值占 GDP 比例

### 三、小結

表面上，台灣擁有較佳的生活品質和收入，但是考慮生活負擔時，對於印菲泰越四國中的泰國來說，我們就不具有優勢。除此之外，台灣的工業發展環境雖然較完善，但他們的技術勞工在其國內仍有一定的發展空間，且高等教育人才供應量仍不夠多。我國政府開放東南亞技術勞工時，除了企業用適當的職位和較高的薪水吸引他們來台外，政府仍需提供其他誘因，像是開放國民教育予以移民的小孩等。不過，政府說開放就開放嗎？民眾會擔心移民帶來治安和文化破壞嗎？民眾目前能接受外國移民享受國民權利嗎？接下來我們將用中研院「台灣社會變遷調查（國家認同組）」的民調結果來檢視。

## 參、民眾態度

移民態度的民意調查資料，來自於中研院社會所傅仰止等研究員主持的「2013年台灣社會變遷調查（國家認同組）」<sup>4</sup>，共使用兩個核心題目和一個題組：核心問題為「移民文化與我國文化的去留問題」和「是否同意開放更多移民」，分別測量接納移民文化的程度和接納更多移民的意願。題組問題包含治安、經濟、文化及國民權利類的態度觀察。分析圖表本質上是交叉表，但透過視覺化處理。除此之外，在圖表呈現上，我們細分民眾為「不友善」和「非不友善」兩類的群體。

### 一、接納移民的程度

單從圖六和圖七中的核心題目來看，目前多數民眾是持既保留移民文化，也同時採用我國文化的態度，顯示我國社會是屬於文化融合型的社會，較類似於美國的文化大融爐情況。面對開放更多移民時，雖然多數人持保留態度，不表態說要開放還是不要開放，但不願開放的人數仍多於願意開放更多移民的人，顯示社會尚未準備好接受更多移民，可是原因是什麼？擔心移民破壞什麼？

### 二、如何看待移民

#### （一）治安、經濟、文化類

我國民眾會擔心移民破壞治安與文化嗎？會擔心移民搶走工作機會嗎？從圖六來看，接納移民保留文化者多不擔心上述問題，可是不論是願意開放還是不願意開放更多移民的民眾，都會傾向認同移民破壞治安，但不認同移民破壞文化。願意開放更多移民的民眾比較不擔心移民搶走工作機會和認同移民有助台灣經濟發展，不願意開放的民眾則反之，符合一般的期待。不過，大多數人仍擔心移民搶走工作機會，呈現J型民意。

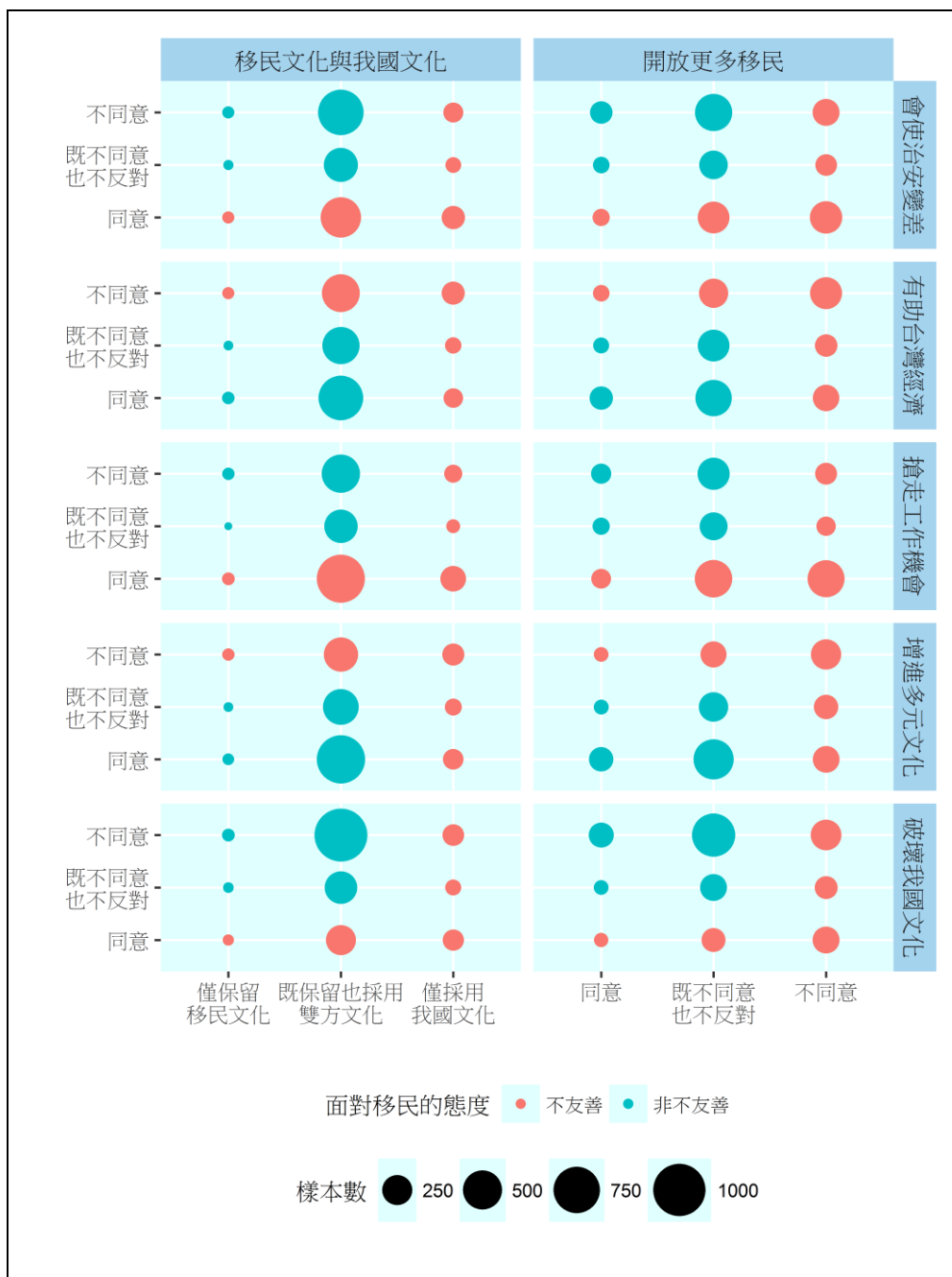
#### （二）國民權利類

既然我國民眾會擔心治安問題，和憂心移民搶走工作機會，那麼又如何看待移民享受我國國民權利呢？圖七顯示，即使是接納移民保留文化者仍出現兩極的狀況，同意與

---

<sup>4</sup> 根據此調查製成的圖表皆以性別、年齡、教育程度、地區等進行多變項反覆加權，使樣本結構符合母體結構

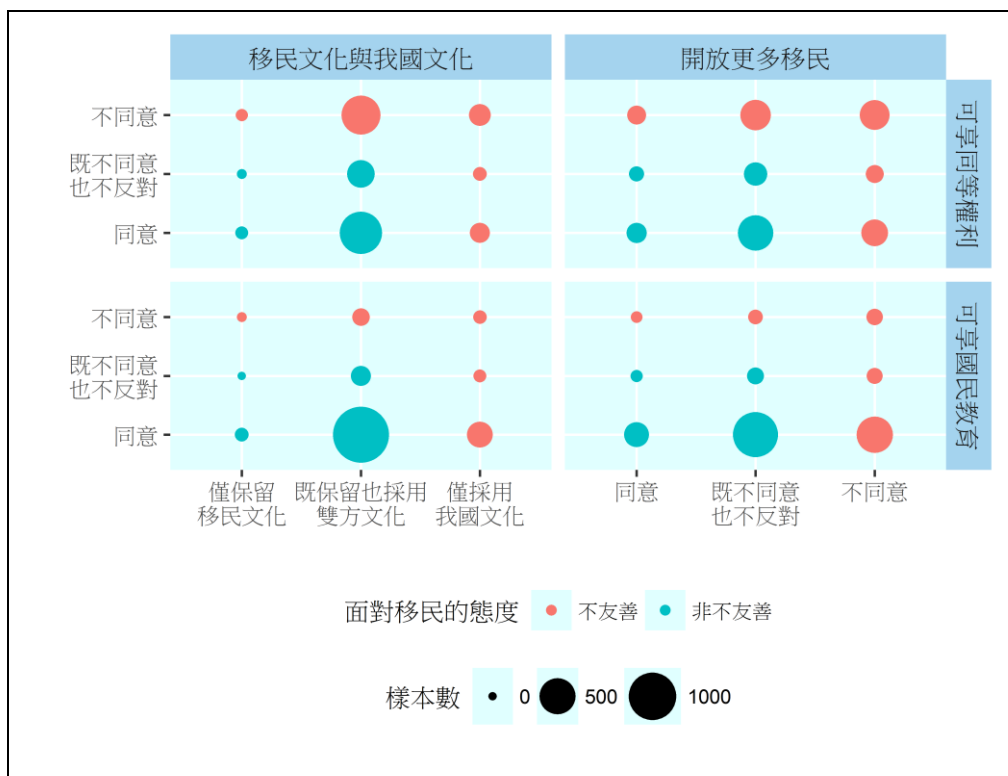
不同意移民享受權益者都很多，出現 M 型化民意；同意或不同意開放更多移民者亦同。顯示我國民眾尚未準備好全面開放國民權利給予外國移民，但大多數人都可以接受國民教育，不論是持何種文化態度和開放態度者。



資料來源：傅仰止等(2013)

圖表繪製：作者自繪

圖六、我國民眾如何看待外國移民：治安、經濟、文化類



資料來源：傅仰止等(2013)

圖表繪製：作者自繪

圖七、我國民眾如何看待外國移民：國民權利類

## 肆、結論與建議

整體來看，我國的勞動市場具有吸引東南亞移民的條件，但屬於文化融合型社會的我們未能完全接受移民，民眾在治安和經濟議題上有所疑慮。在目前主要開放外勞的四國中，菲律賓和泰國具有技術勞工供應的潛力，而越南的教育發展則急起直追，政府可以針對這三個國家制定政策吸引技術勞工來台。但仍有兩個問題需要注意：(1)是否仍有開放其他國家的可能？(2)我國民眾普遍對於移民存有部分疑慮，該如何回應民意？

針對第一個問題，我們建議政府應先做好工商產業普查，了解目前我國技術勞工的缺口在哪？是否需要使用外國勞動力填補？如果需要填補的勞動力缺口，並非目前幾個長期開放國家可以填補，則可改向新加坡、香港、紐西蘭、澳洲等經濟發展較好的國家開放引進技術勞工。如此一來，不僅可以活化勞動力市場，亦可同時解決民眾的疑慮。

因為引進的是受過高等教育的技術勞工，且是為了填補在國內無法找到適當人才的勞動力缺口，政府可透過政令宣導的方式讓民眾了解技術移工不會帶來治安問題，更不會搶走你我的工作。那麼，政府亦可逐漸改變移民法規，開放更多權利給予移民，建立更加友善移民的環境，達到我國與東南亞技術與工商業互惠交流的目的。

## 參考文獻

1. 行政院新聞傳播處 (2016)。「新南向政策推動計畫」正式啟動。上網日期：105 年 11 月 16 日，取自：[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspxn=F8BAE9491FC830&s=82400B39366A678A](http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspxn=F8BAE9491FC830&s=82400B39366A678A)。
2. 傅仰止、章英華、杜素豪、廖培珊 (2014)。台灣地區社會變遷基本調查第六期第四次調查計畫執行報告。計畫編號：NSC 102-2420-H-001-007-SS2。中央研究院社會學研究所。

## 附錄

附表一、人均家庭最終消費支出(constant 2005 US\$)

國別/年度	Indonesia	Philippines	Thailand	Viet Nam	Taiwan
2004	792.74	875.25	1,551.17	432.10	8,574.00
2005	813.21	897.58	1,605.05	458.09	9,275.00
2006	828.00	919.62	1,642.27	486.86	9,358.00
2007	858.11	947.17	1,657.35	528.72	9,564.00
2008	892.13	967.54	1,701.76	563.24	10,009.00
2009	923.30	975.59	1,678.01	569.86	9,405.00
2010	954.46	993.13	1,758.10	610.07	10,237.00
2011	989.67	1,032.43	1,783.50	628.51	11,410.00
2012	1,030.66	1,083.46	1,889.20	652.24	11,657.00
2013	1,072.74	1,126.18	1,897.02	678.87	11,869.00

資料來源：World Bank、行政院主計處

系統編號：WB10303-0535