

由他國經驗談 如何留用外國技術人力

臺灣大學國家發展研究所兼任副教授 辛炳隆

壹、前言

過去臺灣對外國人力引進是採二分法，針對專業人才是以移民方式引進，亦即允許符合資格之在臺外國專業人士，可以依移民法申請永久居留；針對基層移工部分則是採「客工」(guest workers) 制度，亦即不論他們來臺多久，都不能以移工身份申請永久居留，而且累計在臺工作期間不得超過 12 年¹。至於中階技術人力部分則未開放引進。

如今受到少子化、技職體系崩解與國人職業偏好改變之影響，我國技術人力已呈現不足現象。根據主計總處的調查，2021 年 8 月底國內工業及服務業廠商職缺數最多的前二項職類依序是「技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員」與「技術員及助理專業人員」，分別短缺 65,772 人與 64,958 人。其中，「技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員」的職缺數更是較前一年同期增加 10,269 個，占整體新增職缺數之 52.96%。此外，勞動部統計處今（2022）年第一次與第二次對事業單位所做的人力需求調查結果也顯示，上述二項職類的人力需求增幅最大，以今年 4 月所做的第二次調查為例，相較於 111 年 4 月底，預計 7 月底機械設備操作及組裝人員淨增加 3.2 萬人，技術員及助理專業人員淨增加 2.1 萬人。

技術人力是決定製造業產品良率的關鍵因素，也是串連研發與生產的重要橋樑，故技術人力的長期短缺，對產業發展亦將產生不利的影響。由於技術人力培育通常需要高中（職）以上程度的技術教育與培訓，再加上必須經過較長時間的實作方式來培養其所需的職業能力，以目前我國中階技術人力長期短缺的情況下，僅依靠教育體制

¹ 若是外籍家庭看護工則累計不得超過 14 年。

與職業訓練來培育具中階技術人力，恐緩不濟急。因此，行政院於 2022 年 2 月通過「移工留才久用方案」，並於 4 月開始實施。相較於現行移工政策，該方案的主要內容是開放符合資格在臺資深移工可以轉為中階技術人力，並持續工作 5 年後可依入出國及移民法申請永久居留，亦即由現有的客工制度轉為移民制度。

技術人力短缺不只發生於臺灣，鄰近日本也面臨相同問題。在 2019 年新冠肺炎疫情爆發之前，日本因員工不足導致收益惡化進而倒閉之企業，即「人手不足破產」，已連續 4 年創下歷史新高。為此，日本政府遂於 2018 年修改相關法令，自 2019 年起對特定領域開放引進外國技術人力，未來並可依規定申請永久居留。此外，德國也為了解決國內技術人力不足的問題而於 2020 年開始施行新版移民法，允許外國技術工人移民德國。由於留用外國技術人力制度在我國初次上路，為使未來制度能更加周延，實有必要借鏡他國經驗。爰此，本文以下將先介紹這二個國家留用外國技術人力的政策與成效，再據以評析我國移工留才久用方案，並提出政策建議。

貳、日本「特定技能」在留資格制度

受到少子化與高齡化的衝擊，日本勞動年齡人口大幅減少，確保勞動力成為一大課題。實際上，在疫情前的 2019 年，因員工不足而收益惡化等原因倒閉之企業，即「人手不足破產」，已連續 4 年創下歷史新高。為了因應日本面臨人手嚴重不足的現況並保持日本的經濟成長，日本參議院在 2018 年 12 月 8 日通過修訂《入管法》，一方面放寬外籍勞工簽證（技能實習生）規定，將外國人實習生（即外勞）可從事的職種擴增至 80 種職業；另一方面推出新的「特定技能」在留資格制度，並自 2019 年開始實施。該制度的特色是針對特定技能，開放引進外國人力，並以二階段簽證模式允許在日本服務滿一定年限之外國人可以申請永久居留。目前依據厚生勞動省、經濟產業省、國土交通省、農業水產省等各部會所盤點出之人力需求，適用行業為：照護、大樓清潔、原料加工、機械製造、電子製造、建築、造船及船舶、汽車維修、航空地勤、旅館住宿、農業、漁業、食品加工、餐飲服務等 14 領域。

特定技能在留資格制度的簽證種類分為特定技能 1 號和 2 號，此兩類簽證的主要差別之處在於難易度、資格條件、居留期間及可帶眷屬與否等項目，以下分別說明各項目之詳細內容。

一、難易度

第一階段僅開放特定技能 1 號簽證。持特定技能 1 號簽證者，若能通過更高難度的技能考試，就能申請更換為「特定技能 2 號」。

二、資格條件

特定技能 1 號簽證的取得，必須通過日常會話水準的日語考試（國際交流基金日本語基礎測驗或日本語能力測驗 N4 以上）及各行業要求的專業技能考試。特定技能 2 號則無需日語檢定成績。

三、居留期間及眷屬申請

特定技能 1 號簽證分 1 年、6 個月、4 個月，期滿必須更新，累計可以留在日本 5 年，期間不能攜帶家眷。特定技能 2 號簽證分 3 年、1 年、6 個月，期滿須更新，更新次數及累計期間無上限，可申請配偶及子女赴日，實質上等同於在日本永久居住。

針對上列 14 項領域，2019 年預估接受外國勞動力人數為 4 萬 7500 人，而 2019 年至 2024 之 5 年間的預訂接受外國人人數上限為 34.5 萬人。根據日本出入國管理廳的統計，截至 2021 年 10 月在日本就業之外國勞動力有 172.7 萬人。其中，以特定技能就業之外國人有 29,592 人，雖僅佔全體 1.7%，不過與前一年同期相比，則增加 4 倍以上，顯示一年來人數有大幅增加。若按產業別來看，受疫情影響較大的「大樓清潔業」、「航空業」、「住宿旅館服務業」、「餐飲服務業」的接受率特別低；受疫情影響相對較小的「護理業」與「漁業」等，則由於入境限制嚴格化與技能檢測延遲實施，也未能如預期接受外國勞工。反觀屬製造業的三大領域「金屬材料加工業」、「工業機械製造業」、「電子業」則因有大量技能實習生轉移到特定技能，所以接受率皆高於其他行業。

以國籍別來看，申請特定技能就業者中來自越南的人數最多，有 23.9 千人占 62.5%；而來自菲律賓有 3.6 千人、來自中國有 8.3 千人、來自印尼有 3.1 千人。若與截至 2020 年 10 月之前的技能實習人數比較，特定技能前幾名的接受來源國家雖然與技能實習一致，但其人數占比則有所差異。越南的比例提高，中國則降低；此表示越南的技能實習生轉向特定技能的比例高於中國。

雖然申請特定技能就業人數較前一年同期增加，但相較於原本預估之接受人數上限而言，實際接受人數明顯不足。究其原因，不只是因為疫情所實施的嚴格入境限制，制度創設到施行的期間過短導致各職種技能測驗來不及完成，以及與來源國之間簽署備忘錄或締結等準備的遲延亦有所影響。此外，根據日本綜合政策研究部的學者分析，雖然目前透過特定技能 1 號簽證的核發可以增加在日本工作的外國人力，有助於舒緩人力短缺的問題，但少子高齡化不只是日本的問題，中國或越南等外國勞動力主要輸出國也面臨相同問題，而且隨著經濟發展，這些國家的所得環境與日本的差異也會逐漸縮小，因此未來願意到日本工作的人數可能會減少。此外，由特定技能 1 號簽證轉為 2 號簽證必須通過難度更高的技能檢測，而要申請永久居留除了居住期間要夠久之外，尚需符合其他條件。因此，未來有多少外國技術人力可以長期留在日本也有待觀察。

叁、德國新移民法

長期以來，德國政界一直不願意讓德國成為移民國家。然而最近幾年，德國也開始面臨勞動力不足的壓力。德國經濟研究所（Institute for Economic Research）預估，由於年長勞工退休人數，多過初入勞動市場的社會新鮮人，今年德國勞動人口將萎縮逾 30 萬人，而且勞動力缺口還會愈來愈大，預計到 2029 年短缺勞工超過 65 萬；時至 2030 年，工作年齡人口累計短少 500 萬人左右。此外，德國工商大會（DIHK）今年年初公布的調查結果顯示，技工短缺成為 56% 德國企業面臨的「最大商業風險」。因此，德國著手修訂移民法，並從 2020 年 3 月 1 日開始實施。新移民法的主要增修內容之一是取消了之前對申請人行業和教育背景的嚴格限制，這意味著德國擴大了引進人才的範圍，除了大學畢業生以及短缺人才之外，德國將吸引移民的範圍擴大到了有專業技能的人才。

新移民法另一項主要增修內容是取消了之前針對非歐盟國家就業申請者的所謂「優先審核」（Vorrangprüfung）限制。在新法生效前，一個非歐盟地區申請者即使在德國找到了雇主，簽署了工作合同，仍然需要得到德國勞工局的認可。勞工局會審查在歐盟以及德國範圍內有沒有類似的人才或待業人員能夠從事相關工作。只有在無法找到合適歐盟範圍內從業者的情況下，德國勞工局才會向非歐盟國家申請者發放工作許可。取消優先審核限制代表德國移民政策思維的一種轉變，亦即只要申請者能在德

國境內找到工作，就證明德國經濟是需要他們的，而無須藉由主管機關的事先審核才能確認。

除上述二項主要增修內容外，新移民法也允許非歐盟國家接受過正規職業培訓或具備大學學歷的申請人，只要掌握一定的德語知識，並能提供生活來源證明，就可以申請最長 6 個月的尋職簽證。新移民法也簡化了 9 年級以上學生赴德留學的簽證要求。現在任何具有國際背景的公立或私立學校都可以為學生申請德國留學簽證。

德國新移民法還針對德國近些年來尤其緊缺的特殊行業人才制定了移民德國的「綠色通道」。例如對於醫生、IT 專家或註冊認證護士來說，他們不需要在德國申請職業資格認證。只要能夠證明自己在相關行業具有至少 5 年的從業經歷，就可以申請德國移民了。

按照新移民法，工作移民申請者有權攜配偶和子女一同移民德國。前提是申請者必須證明自己有足夠的經濟能力負擔家庭成員在德國的生活費用，並為其提供充足的生活空間。另外，他們也無權申請德國政府的社會福利資助，而此規定飽受德國天主教慈善機構與多個社會福利團體的批評，認為這將迫使從事社會福利或照護工作的新移民必須與家人分隔兩地，因為他們的經濟能力很難符合這項規定。

肆、我國移工留才久用方案

為能同時解決國內技術人力短缺，以及少子化帶來人口減少與結構老化問題，行政院於 2022 年 2 月通過「移工留才久用方案」，並自 4 月起開始實施，其重點如下：

一、適用對象

凡在臺工作滿 6 年以上移工，及取得我國副學士（專科）以上學位的僑外生符合薪資或技術條件者，可由僱主申請為中階技術人力留用。

二、薪資條件

- （一）產業類：每月經常性薪資逾 3 萬 3 千元或年總薪資逾 50 萬元（僑外生首次聘僱 3 萬元，續聘回歸 3 萬 3 千元）。
- （二）社福類：機構看護每月經常性薪資逾 2 萬 9 千元、家庭看護每月總薪資逾 2 萬 4 千元。

三、技術條件

- (一) 產業類或其他指定工作：符合勞動部彙整各部會所提專業證照、訓練課程或實作認定等資格條件之一，但經常性薪資逾 3 萬 5 千元者，免技術條件。
- (二) 看護工作：應同時符合我國語言測驗及相關教育訓練課程資格條件。

四、開放類別

- (一) 產業類：製造業、營造業、農業（限外展、農糧）、海洋漁撈。
- (二) 社福類：機構看護工、家庭看護工。
- (三) 其他經中央目的事業主管機關指定之國家重點產業。

五、名額核算

基於保障國人就業，雇主申請中階人力名額，不超過移工核配比率 25%（如：雇主核配移工 100 人，則中階人力不得超過 25 人），而且移工、中階人力及外國專業人才合計不超過總員工 50%（例如：雇主聘僱員工 100 人，則所僱用之移工、外國專業人才與外國中階人力合計不得超過 50 人）。

六、申請永久居留

資深移工或僑外生從事中階技術工作滿 5 年，符合《入出國及移民法》相關規定，每月總薪資逾 2 倍基本工資（依現行基本工資計算為 5 萬 500 元）或取得乙級專業技能證明，得申請永久居留。

由於將符合資格的移工申請轉為中階技術人力，並不會排擠其原有基層移工名額，意味著企業可以僱用的外國人力增加；而所支付的薪資下限雖高於基本工資，但可以免繳就業安定費，因此多數企業對此方案皆表示支持。至於移工方面，根據本文作者最近對 752 位在臺移工所做的問卷調查結果顯示，受訪移工若符合資格大多願意被雇主申請轉為中階技術人力，惟其原因多半是為了可以長期待在臺灣賺錢、存錢，不用受制於現行對於基層外籍移工在臺期間的規定，至於未來是否會攜眷移民則持保留態度。其原因除了在臺生活開銷遠超過其經濟能力可以負擔之外，更重要的是政策引導下的自我篩選效果。亦即過去我國對於來臺工作的移工，不論工作多久都禁止申請永居，故只能吸引那些無意申請永居之移工。

移工對於申請中階技術人力的資格條件中，多數認為「專業技能認證」是最難達成的。雖然這部分僅是移工自我預期的情況，專業技能認證仍然以實際政策推出後的規定為準，但仍顯示移工普遍認為目前自身技術層次還未達到中階技術人力的程度，未來還需要透過教育訓練提升才有可能進一步進行認證。另外，家庭看護工多數則是認為薪資門檻的項目較難達成，這主要也是因為現行家庭看護工的底薪與產業類移工的薪資仍有差距所致。

伍、結語

以日本與德國經驗觀之，政府透過移工留才久用方案來同時解決國內技術人力短缺與人口結構老化問題的政策方向十分正確，即使此方案短期間內無法增加我國永居移民人數，但對於中階技術人力之補充卻一定有所助益。惟為使方案能產生更大、更及時的政策效益，在方案推動上應記取日本的教訓，亦即要儘早妥善規劃技能檢測機制（包括檢測內容與標準、檢測能量等），以化解移工的疑慮；加強與移工來源國政府的溝通，避免其為維持現行客工制度而在移工申請出國時有所刁難；此外更應透過在地媒體進行宣導，使移工來源國的民眾瞭解來臺工作可以申請永久居留，以吸引有意來臺永居之移工。🌐