

從移民政策觀點探討我國移工政策的轉變

成之約 | 政治大學勞工研究所 名譽教授



◎ 壹、前言

為推動 14 項重大建設，我國自 1989 年正式引進外籍移工來臺工作。在考量市場的人力需求與勞動力不足的產業情況下，當時是以「專案方式」引進第一批外籍移工來臺從事營造業工作。

之後，由於重大工程與製造業勞動力不足現象越趨明顯，再加上家中有幼兒或老人需要照顧的情形也越趨於普遍，我國於 1992 年通過與實施《就業服務法》，根據該法第五章外國人之聘僱與管理有關規定，基於「限業限量」的原則，允許民間產業引進外籍移工，並且逐次放寬引進

的行業種類。《就業服務法》不僅確立外籍移工引進的政策目標，成為外國人來臺工作的聘僱與管理法源外，於 1992 年陸續頒布的「外國人聘僱許可及管理辦法」、「私立就業服務機構許可及管理辦法」、「就業安定費繳納辦法」及「就業服務法施行細則」等規定，建構了我國完整地外籍移工引進的監管體系。

熟悉我國外籍移工政策演進過程者大多瞭解，在外籍移工引進的初期階段，除「限業限量」的要求外，還訂定有「短期性」與「補充性」的諸項原則，包括 [1]：

一、外籍移工是補充性勞動力，不得替代本國勞工。

二、外籍移工的引進與運用是短期性的，規定外籍移工的聘僱期間原則上為2年，期滿若表現良好，可再延長1年；聘僱期間最長為3年。

三、外籍移工不得攜家帶眷來臺。

四、外籍移工來臺後，必須在指定的產業、職業與雇主工作，非經許可不得更換工作。

然而，隨著高齡與少子女化對於勞動力供給所產生的影響，隨著外籍移工聘僱期間的不斷延長，再加上「移工留才久用方案」的實施，長期所秉持的外籍移工短期性和甚至補充性的引進原則似乎也不再堅持。儘管如此，在外籍移工政策改變與調整之際，在面臨亞洲鄰近國家更大幅度開放引進外籍移工的挑戰時，是否需要以更新與更長遠的視野來檢討我國外籍移工政策，為本文探討的主要重點與方向。

◎貳、我國移工政策的發展與轉變

為落實《就業服務法》第42條相關規定：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，我國外籍移工政策至少在2000年以前，一直以「限業限量」、「短期性」和「補充性」做為政策的指導方針。然而，隨著時間的推移，在諸多因素，如少子女化、跨國勞動力市場

的主客易位和亞洲鄰國政策的調整等等，前述的政策指導方針實際上已經發生相當程度的調整與改變。

早期引進的外籍移工大都從事營造、紡織、家具製造等傳統產業，或經政府指定之勞動條件較差而本國勞工較不願從事的行職業，也就是俗稱的3K（Kitanai, Kiken & Kitsui）或3D（「骯髒（Dirty）」、「危險（Dangerous）」、「辛苦（Demanding）」的工作。之後，為協助高科技產業與新興產業發展，也期望藉由外籍看護工的引進減輕主要是婦女的家庭照顧的負荷，外籍移工引進的行業也隨之擴大，甚至擴及到農漁業和一般的營建業[2]。原本堅持不開放的服務行職業，例如旅宿業，也可能迫於勞動力不足，開始思考開放外國人力的可能性[3]。據此，無疑地，外籍移工的一旦開放引進就有如水銀瀉地般一去不復返，「限業」原則應該是即將不復存在。

其次就「限量」原則而言，直言之，隨著有關政策的不斷放寬，外籍移工引進人數確實是不斷的增長。根據表1所示，在2000年之前，勞動力短缺的原因主要是因為勞動力的供需失衡，基層勞動力的失業問題尚不嚴重，再加上主管機關有意為之，當時在臺外籍移工人數一直是控制在少於30萬以下的人數。不過，從2000年開始，外籍移工政策從所謂「保障本國人就業」調整為「協助傳統產業發展」和「引進外籍移工促進本國勞工就業」，不僅依製造業特定製程3K特性，實施3K 5級制（核

予各業聘僱移工核配比率為10%、15%、20%、25%、35%等5級制），更進一步於2013年開始實施所謂外加就業安定費附加

移工數額機制（雇主得額外增加就業安定費新臺幣（下同）3,000元、5,000元、7,000元、9,000元，分別提高移工核配比率5%、

表1 受聘僱外籍移工人數：按產業別

單位：人

年底別	總計	產業移工				社福移工		
		計	農林漁牧業	製造業	營建工程業	計	看護工	家庭幫傭
1994	151,989	138,531	1,044	109,170	28,317	13,458	4,257	9,201
1995	189,051	171,644	1,454	132,636	37,554	17,407	8,902	8,505
1996	236,555	206,300	1,384	162,482	42,434	30,255	16,308	13,947
1997	248,396	209,284	1,144	165,534	42,606	39,112	26,233	12,879
1098	270,620	217,252	1,109	168,197	47,946	53,368	41,844	11,524
1999	294,967	220,174	993	173,735	45,446	74,793	67,063	7,730
2000	326,515	220,184	1,185	181,998	37,001	106,331	98,508	7,823
2001	304,605	191,671	1,249	157,055	33,367	112,934	103,780	9,154
2002	303,684	182,973	2,935	156,697	23,341	120,711	113,755	6,956
2003	300,150	179,552	3,396	162,039	14,117	120,598	115,724	4,874
2004	314,034	182,967	3,089	167,694	12,184	131,067	128,223	2,844
2005	327,396	183,381	3,147	166,928	13,306	144,015	141,752	2,263
2006	338,755	184,970	3,322	169,903	11,745	153,785	151,391	2,394
2007	357,937	195,709	3,786	183,329	8,594	162,228	159,702	2,526
2008	365,060	196,633	4,865	185,624	6,144	168,427	165,898	2,529
2009	351,016	176,073	6,452	165,790	3,831	174,943	172,647	2,296
2010	379,653	193,545	7,745	182,192	3,608	186,108	183,826	2,282
2011	425,660	227,806	8,670	215,271	3,865	197,854	195,726	2,128
2012	445,579	242,885	9,313	230,604	2,968	202,694	200,530	2,164
2013	489,134	278,919	9,788	265,741	3,390	210,215	208,081	2,134
2014	551,596	331,585	10,316	316,409	4,860	220,011	217,858	2,153
2015	522,510	333,041	7,307	319,799	5,935	189,469	187,864	1,605
2016	552,790	351,963	7,439	339,033	5,491	200,827	199,348	1,479
2017	609,698	394,912	9,157	381,523	4,232	214,786	213,250	1,536
2018	642,410	419,857	9,570	406,928	3,359	222,553	221,042	1,511
2019	657,808	430,200	9,824	416,750	3,626	227,608	226,210	1,398
2020	638,890	422,370	8,936	408,054	5,380	216,520	215,251	1,269
2021	598,082	405,259	7,633	391,891	5,735	192,823	191,740	1,083
2022	640,428	455,197	10,522	431,776	12,899	185,231	184,125	1,106
2023	662,237	461,381	13,331	427,503	20,547	200,856	199,337	1,519
2024	722,949	508,435	18,919	457,563	31,953	214,514	212,652	1,862

資料來源：2024年勞動統計年報[5]。

備註：2014年以前產業移工及社福移工二項資料均包含受聘僱者、入境後尚未完成聘僱者，以及通報失聯後尚未出境者，2015年起依移工聘僱狀態編列統計，僅受聘僱者區分為產業移工及社福移工，其餘則不予區分。

10%、15%、20%，與3K5級制合計移工核配比率上限40%)；此外，陸續於2019年、2020年與2023年開放畜牧業、農業與營造業的移工引進，使得移工引進人數逐漸增長。現在在臺的外籍人數，相較於2000年以前，顯然增長一倍有餘[2、4]。

就「短期性」的原則而言，在不妨礙本國人就業的前提上，外籍移工來臺工作的期間最初是設定為「2+1」年。然而，

從表2資料可知，為留任表現優異的移工，我國對於外籍移工可以在臺工作年限不斷延長，也相對凸顯我國對於移工引進的依賴程度。

儘管外籍移工可以在臺工作年限不斷延長，實際上願意在臺工作達到最高年限12年或14年的產業移工和家庭看護移工人數卻不多。根據表3所示，多數移工在臺停留工作期間占比最高的是「3年以上

表2 「就業服務法」有關移工工作年限相關規定修法重點

年度	適用對象	工作年限及相關規定
1992	1. 家庭幫傭	1. 聘僱許可期間最長1年。
	2. 因應國家重要建設工程或社經發展需要，經中央主管機關指定之工作者	2. 雇主得申請展延1次為限，且不得超過1年。
1997		1. 聘僱許可期間最長2年。
		2. 雇主得申請展延1次，且不得超過1年；重大工程特殊情形者，得申請再展延，最長以6個月為限。
2002		1. 屆期應於出國40日後，始得再入國工作（2003年4月29日起實施）。
		2. 在臺工作期間累計不得逾6年。
2007	1. 海洋漁撈工作者	1. 屆期應出國1日後，始得再入國工作。
	2. 家庭幫傭	2. 在臺工作期間累計不得逾9年。
	3. 因應國家重要建設工程或社經發展需要，經中央主管機關指定之工作者	1. 聘僱許可期間最長3年。
2012		2. 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；屬重大工程之展延期間，最長以6個月為限。
		3. 在臺工作期間累計不得逾12年。
2015	外籍家庭看護工	經專業訓練或自力學習，而有特殊表現，符合中央主管機關所定之資格條件者，其在臺工作期間累計不得逾14年。
2016	同2002年	刪除強制出國1日後，始得再入國工作之規定。

資料來源：黃淑婷：「我國移工在臺工作年限政策檢討及未來政策方向初探」[6]。

表3 產業移工及社福移工在臺停留工作時間區間分布統計

單位：人

項目	產業移工	社福移工	小計	比率
未滿1年	38,133	14,339	52,472	7.99%
1年以上未滿3年	147,976	64,319	212,295	32.32%
3年以上未滿6年	152,453	69,536	221,989	33.64%
6年以上未滿9年	70,603	44,223	114,826	17.48%
9年以上未滿12年	25,127	22,209	47,336	7.21%
12年以上未滿14年	-	8,006	8,006	1.22%
總計	434,292	222,632	656,924	100%

說明：統計日期係截至2020年12月底；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。

12年以上未滿14年的人數僅限家庭看護移工。

資料來源：整理自2022年監察院調查報告[7]。

未滿6年」(33.64%)，其次則是「1年以上未滿3年」(32.32%)，在臺停留工作期間6年以上者合計大約只占近26%(25.91%)。換言之，即便我國允許外籍移工可以在臺工作期間不斷延長，事實上，願意在臺工作超過6年及以上期間的移工相對占比偏低。無疑地，經過多年工作的移工未能繼續且長期的在臺工作，對於我國想要透過移工引進達到前述「協助傳統產業發展」和「引進外籍移工促進本國勞工就業」的政策目標顯然是不利的。再加上我國嚴重缺乏中階技術及熟練的照顧服務人力，移工政策的改弦更張似乎迫在眉睫。據此，於2022年實施的移工留才久用方案，可以說是我國移工政策調整的里程碑。

事實上，除延攬優秀移工能繼續我國所用之外，亞洲鄰近國家對於外籍勞動力引進政策的調整，也是促發我國調整移工政策很重要的影響因素。相較於日本、韓

國，我國是開放引進外籍移工較早的國家，然而，就某種程度而言，我國在政策上的鬆綁速度卻顯得較緩慢。

一般而言，亞洲國家包括新加坡、日本、韓國與我國移工政策的調整或許可以歸因於兩項主要因素，分別是人口結構不僅高齡化且人數開始減少，另一則是跨國勞動力移動市場結構的轉變。

就人口結構而言，新加坡、日本、韓國與我國多是已經或即將邁入超高齡社會的國家，對於勞動力引進的需求更加殷切。正因為對於勞動力引進的需求日增，進一步改變了勞動力跨國移動的市場結構；將由過往勞動力輸入國主導的市場已逐步改變為輸出國所主導。更甚者，在競爭逐下，輸入國不得不祭出更多有利於外籍移工長期工作的政策方案。

日本於2019年實施特定技能制度，開放引進具備特定技能的外國勞工，特定





技能1號，涵蓋介護、清潔業等12個行業，在日本居留可達5年；特定技能2號僅開放給營造業、造船/船用工業的監督職，可在日本無限期工作居留，也能攜眷來日本。後續日本政府進一步放寬特定技能1號認定領域，一共新增4項，包含汽車運輸業、鐵路、林業、木材產業；特定技能2號認定領域則新增9項，包含：清潔業、工業品製造業、汽車維修與保養、航空業、住宿服務、農業、漁業、食品飲料製造業、餐飲業[8]。

韓國於2017年起推動E-7-4簽證，提供在韓國從事製造業、營造業、農畜產漁業工作達五年以上的外籍移工申請。由於E-7-4簽證並無就業效期與展延次數上限，等同可以在韓國長期工作。2023年起，除將工作期間由5年縮減為4年外，並將評估項目從原先的11項簡化為3項，

以方便外籍移工可以申請E-7-4簽證。取得E-7-4簽證的外籍移工若後續在韓國工作居留5年以上，每月收入達一定標準，則可申請在韓國永久居留[9]。

直言之，日本與韓國外籍移工的開放引進較我國為晚，根據前述，日本與韓國將移工政策向移民政策方向的調整卻顯然早於我國，姑且不論成效如何，勢必會對其他勞動力輸入國家產生一定程度的壓力。

◎ 參、我國移工留才方案

無疑地，在勞動力不足和亞洲鄰近國家大幅調整移工政策方向等因素的影響下，我國於2022年4月實施所謂的「移工留才久用方案」；該方案的主要目的是期望留用移工在臺從事中階技術工作，而其重點規定包括[10]：

一、適用對象：

在臺工作滿 6 年以上的移工，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，可由雇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：

1. 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。

2. 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：

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

（五）申請永久居留：

資深移工或僑外生從事中階技術工作满 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（最低）工資（即 5 萬 5,000 元）或取得乙級專業技能證明，得申請永久居留。

相較於日本與韓國模式，我國方案比較類似於韓國的作法，也就是在移工工作一定年限後，在符合薪資與技術條件後，可由雇主申請為中階技術人力留用。不過與韓國最大不同之處，韓國已經工作期間





縮減為 4 年，我國則是必須達 6 年。相較於日本有關特定技能 2 號的有關規定，顯然地，我國規定又相對保守許多，不盡然有利於吸引更多外籍移工來臺或在臺工作。

儘管我國移工留才方案的規定相對保守，卻也意味著我國移工政策開始朝向移民政策的方向調整，因為對於從事中階技術工作滿 5 年且每月總薪資逾 2 倍基本（最低）工資的移工而言，可以提出永久居留申請。這對於長期實施「移工（Migrant worker）」或「客工（Guest worker）」制度的我國而言，確實是相當幅度的調整與改變。

所謂「移工」或「客工」制度，簡言之，就是允許外籍移工暫時在勞動力輸入國居住和工作一定期間，聘僱期間屆滿後就必須返回母國。由於聘僱契約的定期性、短期性，「移工」或「客工」不會被視為

永久移民（Immigrant）。換言之，即便我國過往不斷延長外籍移工的工作年限，即便確實有相當比率的移工會工作到最長的工作年限，（如表 3）聘僱期間期滿，仍然無法繼續在臺工作。結果，對我國而言，確實因此而流失許多優秀的外籍移工，甚至為我國經濟競爭對手國家所運用。

然而，當我國移工政策開始進行方向上的調整或改變時，當移工成為中階技術人力甚至 5 年期滿申請永久居留時，在現階段或許應該從移民政策的角度來評析我國現行有關「移工留才久用方案」是否還有需要調整或預做規劃準備之處？

儘管當中階技術移工獲得永久居留身份並得以攜眷來臺時，從所謂「移民政策」角度言之，並不是僅僅需要考量到「家庭團聚（Family reunification）」這項因素而已，還需考量到諸多因素，包括中階技術移工的工作權益是否符合「國民

待遇」的精神與原則，以及移民融合政策（Immigrant integration policy）是否能夠到位足以協助中階技術移工及其眷屬適應與融入這個社會[11]。

就以「所得安全（Income security）」的保障而言，涉及到退休生活保障部分，固然現行勞工退休金條例已經將獲得永久居留且在臺工作的外國人納入適用，對一個從移工身份到申請獲得永久居留身份的外國人而言，除非他或她長期在一家企業或社福機構工作到退休，否則，他或她過往適用勞工退休金舊制長達 11 年的年資就面臨歸零的風險，顯然對於移工權益保障而言是有待商榷的。或許修法提供中階技術移工得以選擇適用勞工退休金新制的權力，不乏是吸引中階技術移工的一項誘因。

除退休生活保障外，外國人取得永久居留身分後，在勞動市場自由轉換工作過

程中勢必會面臨到非自願性失業的風險。然而，根據現行《就業保險法》的有關規定，似乎尚未將「申請獲得永久居留身份的外國人」納入適用與保障，著實需要未雨綢繆、預做規劃與準備。

前述所討論者多是目前受僱於企業或社福機構等法人的移工所可能遭遇到的困難，對這些受僱於自然人的家庭看護移工而言，「所得安全」等社會保障制度的強化，可能更是亟需要予以加強與努力之處。

至於移民融合政策規劃與實施，或許應該參考過往對於新住民有關政策規劃與實施的經驗，截長補短，在中階技術移工尚未申請永久居留身份前預做規劃與準備。否則，中階技術移工無法順利轉銜為移民，中階技術移工是否會久留，不無疑問？



► 肆、結論

我國外籍移工的開放引進已 35 年，在諸多外部與內部的因素影響下，如亞洲鄰近國家的競相開放以期引進更多的移工，以及勞動力不足的壓力下，傳統的移工或客工的政策思維與作法勢必無法迎合當前勞動環境的挑戰。

相較於日本與韓國的作法，儘管我國在延攬中階技術人力有關的政策方案相對保守，畢竟已經邁出向移民政策方向調整的一步。當務之急，應該更進一步思考與規劃有利於中階技術人力久留的誘因，否則，中階技術人力在未能繼續工作滿 5 年

之前就紛紛離職，移工留才久用方案是否能達成預期目的，不無疑問？

根據一項未發表的調查結果顯示，多數移工對於能夠成為中階技術人力主要是因為能夠「繼續在臺工作」和「增加收入」，至於是否是因為未來能夠申請永久居留的移工人數相對是非常少的 [12]。換言之，在中階技術人力留用階段，應該同時思考是如何為未來轉銜為移民的移工提供必要的支持、協助或甚至誘因，或許才能真正達到協助移工久任、我國留才的政策方案目標。

參考文獻

1. 吳惠林 (2007)，「鬆綁外勞政策活絡勞動市場」，就業安全半年刊，第 2 期。
2. 林國榮等 (2014)，未來十年我國外勞政策變革方向之研究，行政院國家發展委員會委託研究。
3. 葉冠妤、胡瑞玲 (2025)，評估旅宿移工、勞動部指不影響本勞就業，聯合新聞網 (6 月 4 日)，下載自：<https://udn.com/news/story/7314/8785865>。
4. 楊莉敏 (2023)，我國跨國勞動力運用問題之研析，下載自：<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=46451>。
5. 勞動部 (2025)，2024 年勞動統計年報，下載自：<https://www.mol.gov.tw>。
6. 黃淑婷 (2022)，「我國移工在臺工作年限政策檢討及未來政策方向初探」，人力規劃及發展研究報告第 21 輯，臺北：國家發展委員會，頁 37~80。
7. 監察院 (2022)，調查報告，下載自：<https://www.cy.gov.tw/public/Data/111mo/111%AA%C0%BD%D50004.pdf>。
8. 日本外務省 (2024)，特定技能勞動者，下載自：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/ssw/us/overview/>。
9. 辛炳隆、劉濬誠 (2023)，我國外籍專業人才延攬及留用法令政策評析，全國律師，27 (11)：6~24。
10. 勞動部 (2022)，移工留才久用方案，下載自：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/bad691ec-b013-4a38-9e35-92d2eff33623>。
11. Perez, Sofia A. (2015), Immigration Policy, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2nd Edition, available at: https://www.researchgate.net/profile/Sofia-Perez-6/publication/304193620_Immigration_Policy/links/5a3b51e20f7e9bbe9fe7d40/Immigration-Policy.pdf.
12. 中華民國中小企業總會 (2024)，移工留才久用服務方案研究調查，未發表報告。