



# 各國善用外國勞動力之發展趨勢—以日、韓為例

辛炳隆 | 台灣大學國家發展研究所 兼任副教授

劉濬誠 | 社團法人勞動與發展協會 副研究員

## ► 壹、前言

近年來，隨著各國面臨少子化與高齡化帶來的勞動力不足問題，各國紛紛思考如何有效運用外國勞動力，以因應人口轉型帶來的挑戰。由於外國勞動力涵蓋從高階到基層等不同技術層級，如何運用不同層級的外國勞動力，其作法並不相同。其中在專業人才引進方面，各國大都是透過放寬申請入境工作與永居的門檻，以吸引高階外國人才（如新加坡的one-pass、日本的高度專門職），近期我國也同樣採用

類似的作法（如就業金卡）（辛炳隆、劉濬誠，2023）[1]，引進的管道也不外乎是直接引進高級人才，或透過高等教育延攬僑外生就學，並使其畢業後留下來工作。

反觀在運用外國中階技術人力與基層人力方面，各國近幾年來所採行的政策措施就有較明顯差異。以鄰近我國的日本為例，日本是以特定技能制度直接自海外引進中階技術人力，卻禁止引進基層移工，

而是開放外國人赴日實習，即一般所稱「技能實習生」。最近幾年日本基層人力嚴重短缺，再加上主管單位未嚴格把關，技能實習生之制度已變成「假實習，真打工」，而且越來越多實習生勞動權益未受保障，因失聯而衍生的社會問題也日益嚴重。迫使日本政府大幅調整基層移工政策，預計將於2027年廢除「技能實習生」，並推動「育成就勞」制度，藉此銜接日本的中階技術人力（特定技能）。

韓國對外籍中階技術人力的原有政策與我國移工留才久用方案類似，亦即由已經在韓國工作的資深移工轉任中階技術人力，並未直接開放引進。惟近年來有鑑於該制度會使中階技術人力來源，以及可以從事的行業受限，無法滿足國內產業發展所需，故已逐步轉向直接從海外引進中階技術人力，並配合在海外布設技能測驗據點，建立從海外引進之機制。在基層移工方面，韓國政府為避免仲介介入，除採國對國直接引進的模式之外，也在主要移工來源國設置據點，辦理移工引進相關業務，包含舉行語言測驗與基礎技能檢測。

相較於歐美國家，日韓二國的國情與我國較為相似，也都同樣面臨因人口結構轉型所帶來嚴重缺工與技術人力不足的問題，故日韓在相關政策的調整經驗非常值得我國借鏡。尤其為強化我國產業競爭力，並回應業者的人力需求，政府已開始思考直接引進外國中階技術人力的可行性，並可能仿效韓國採國對國直接引進方式。另

一方面，日本是我國在引進基層移工之主要競爭國，故「育成就勞」制度的推動是否會影響台日二國在吸引基層移工的相對優劣勢，亦值得關注。爰此，本文將以日本與韓國為例，梳理二國在引進外國中階技術人力的做法，並說明日本「育成就勞」的政策近況。最後，本文將歸納日本與韓國的經驗，並討論其對我國的啟示。

## ◎ 貳、日本經驗：特定技能、育成就勞

如前面所述，未來日本的基層移工政策將轉型為「育成就勞」，並藉此銜接特定技能（中階技術人力），以下分別說明其內容與做法：

### 一、育成就勞：日本未來基層移工政策的做法

2023年5月日本政府召開「技能實習制度及特定技能制度現況專家會議」進行檢討，歷經16次的會議，於同年11月30日提出最終報告書。該報告書提議廢止技能實習制度，並新增「育成就勞」在留資格，新制度強調人才留用與培育，以便後續銜接特定技能。

為落實育成就勞的制度設計，2024年3月15日內閣向國會提交《出入境管理及難民認定法》、《技能實習法》兩部法令的修正案<sup>1</sup>，終於2024年5月21日經眾議院多數同意通過，6月14日獲參議院全體會議多數贊同表決通過，預計新制將於

1. 法案內容請參考：[https://www.moj.go.jp/isa/05\\_00042.html](https://www.moj.go.jp/isa/05_00042.html)。

2027 年前正式上路（日本法務部，2023）[2]。有關「育成就勞」制度重點，本文歸納如下：

（一）政策目標的變動：育成就勞制度目標是透過就業培訓達到人才培育與人才留用的結果，並建置移工長期在日本發展的途徑；技能實習制度的目標則是協助開發中國家發展，培育具國際貢獻能力的人才，最終技能實習生將回母國貢獻，與育成就勞強調外國人留於日本當地發展不同。

（二）在留資格變革：政策目標調整為留用與培育人力，故政策制度設計強調建立「明確的職涯發展路徑」，簡化整體程序以使「育成就勞」屆期後可轉為「特定技能」。具體如下：

1. 不同於技能實習生依在留年限與技能級別分別設有 1、2、3 號，實習生須經過個別的測驗，才能階梯式的向上轉換，且有個別效期（1 至 2 年），最長總共可以待 5 年；育成就勞則是直接提供 3 年效期的工作簽證。
2. 技能實習生的工作職種與內容規範相當細緻，至少有 80 個職種，雖然現行技能實習 2 號可直接轉任特定技能 1 號，但因為技能實習生可從事行業別、工作內容與特定技能 1 號不同，可能有無法直接對應，造成轉任上的問題。而育成就勞的業種分布預計將「對應特定技能所

開放的行業別設置」，以利取得育成就勞 3 年後便可轉任特定技能。

（三）其他配套措施：由於育成就勞制度推行後，育成就勞者可在 3 年後轉任特定技能 1 號及 2 號，且特定技能 2 號並無展延次數的限制，長期來看，移工可在轉任不同的在留資格後申請日本永久居留權（永駐權）。

## 二、特定技能

為有效補充國內產業人力缺口，日本於 2019 年 4 月實施「特定技能」制度。這項制度的目的是在確保勞動品質的同時，積極引進具備一定專業技能及日語能力的外國人力。本文認為日本的做法有可參考之處，值得我們觀察，茲將特定技能的運作重點歸納如下：

### （一）特定技能制度介紹

「特定技能」分為「特定技能一號」和「特定技能二號」兩種在留資格。特定技能一號是指具有基礎日語能力及特定領域專業技能的外國人；居留期間最長為 5 年，不可攜帶家眷。在技能要求方面，須通過各特定領域所舉辦的「技能測驗」，並取得「日本語言能力測驗 N4」以上成績。如欲申請特定技能一號，可以在日本或海外參加由日本單位舉辦的技能及日語考試，合格後可向日本出入國在留管理局申請取得特定技能在留資格；如具備技能實習生身分，則可在從事技能實習生 3 年後轉任為特定技能一號。

特定技能二號則是為特定技能一號中，具有更高級別的技术能力與經驗的外國人所創設。申請人須具備特定技能一號資格，並通過「特定技能二號考試」始得轉任。特定技能二號並無居留期間上限，且允許攜帶配偶與子女赴日共同生活。

## （二）特定技能開放行業別

特定技能一號及二號所開放的行業別是由內閣決議，目前特定技能一號共有 16 個領域別，包含：介護、清潔業、工業製品製造業、營造、造船／船用工業、汽車維修與保養、航空、住宿服務、汽車運輸

業、鐵路、農業、漁業、飲食料品製造業、餐飲業、林業、木材產業。其中，介護領域因可另行申請「介護」在留資格，已具備可於日本長期發展之管道，故未納入特定技能二號適用範圍。至於近期新納入特定技能一號的汽車運輸業、鐵路業、林業與木材產業，目前尚未開放申請特定技能二號（如表 1）。

## （三）特定技能運作機制

如前提及，「特定技能一號」須通過日語考試與技能一號測驗，而「特定技能二號」則須通過技能二號測驗。首先，

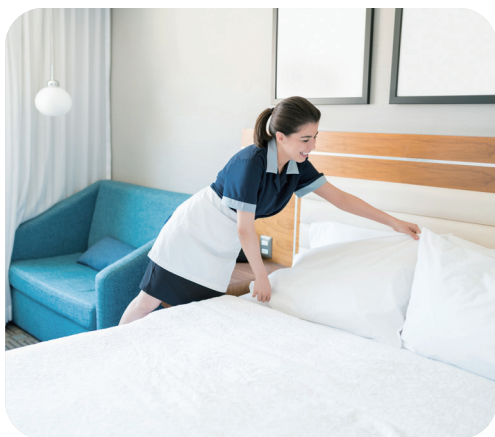
表 1 特定技能開放行業別

| 目前開放行業別 | 主管機關  | 在留資格     |          | 備註                                        |
|---------|-------|----------|----------|-------------------------------------------|
|         |       | 特定技能 1 號 | 特定技能 2 號 |                                           |
| 介護      | 厚生勞動省 | ✓        | ✗        | 包含身體護理，但不包含上門護理服務                         |
| 清潔業     | 厚生勞動省 | ✓        | ✓        | 限於建築物內清掃                                  |
| 工業品製造業  | 經濟產業省 | ✓        | ✓        | 包含：機械與金屬加工、電氣與電子設備組裝等                     |
| 營造業     | 國土交通省 | ✓        | ✓        | 包含：土木工程、建築、基礎設施及裝備                        |
| 造船／船用工業 | 國土交通省 | ✓        | ✓        | 包含：造船、船舶機械、船舶電氣及電子設備                      |
| 汽車維修與保養 | 國土交通省 | ✓        | ✓        | 包含：汽車日常檢修與保養、定期檢修與保養、特定保養                 |
| 航空業     | 國土交通省 | ✓        | ✓        | 包含：機場地勤、飛機維修與保養                           |
| 住宿服務    | 國土交通省 | ✓        | ✓        | 包含前台接待、策劃／宣傳、接待服務、餐廳服務等                   |
| 汽車運輸業   | 國土交通省 | ✓        | ✗        | 包含：卡車司機、計程車司機、巴士司機                        |
| 鐵路      | 國土交通省 | ✓        | ✗        | 包含：軌道建設與保養、電氣設備的建設與保養、列車保養與檢修、列車製造與運輸工作人員 |
| 農業      | 農林水產省 | ✓        | ✓        | 包含：所有農耕業工種、所有畜牧業工種                        |
| 漁業      | 農林水產省 | ✓        | ✓        | 包含：漁業、水產養殖業                               |
| 食品飲料製造業 | 農林水產省 | ✓        | ✓        | 包含：所有食品與飲料製造工種                            |
| 餐飲業     | 農林水產省 | ✓        | ✓        | 包含：所有餐飲行業工種                               |
| 林業      | 農林水產省 | ✓        | ✗        | 包含：林業（造林、原木生產等）                           |
| 木材產業    | 農林水產省 | ✓        | ✗        | 包含：鋸木行業、膠合板製造業等相關的木材加工等                   |

資料來源：本研究自行整理。

在日語考試方面，主要以國際交流基金（Japan Foundation）負責舉辦的日本語基礎測驗（JFT-Basic）為日語能力衡量標準。

次之，在技能測驗方面，除了「介護」由厚生勞動省辦理之外，其他業別都是由各產業主管機關委託其他民間團體辦理。例如，營建業委由「社團法人建設技能人材機構（一般社團法人建設技能人材機構）」、住宿服務業則委由「住宿業技能試驗中心（宿泊業技能試験センター）」辦理；製造業目前則是委由「三菱調研公司（MURC）」辦理。這些單位負責邀集專家一同設計測驗考題，並布設考場辦理測驗。根據入出國及在留管理廳（2025）統計[3]，自2019年特定技能施行以來，截至2024年底，技能測驗共有584,820人報考，合格人數為414,860人，通過率70.9%，顯示日本的技能測驗有一定的審核機制。



值得注意的是，技能測驗涉及的各项行政事務，亦可經主管機關機關同意後，民間團體可再委由其他民間團體辦理。以製造業為例，在「製造分野特定技能評估試驗實施要領」中，即指出：「建置專屬網站以進行資訊公告與報名、當地宣傳、受理報名、考場安排等……得經由經濟產業省批准，將部分業務委託給其他民間業者」。據瞭解，實務上是委由國際測驗機構普麥翠克（Prometric）執行。

透過前述提及的公私協力合作機制，日語考試與技能測驗得以突破僅於日本國內設置考場的限制。自2019年制度上路以來，日本初期僅在六個海外國家設有考場，而後續逐步擴展至十二國，建立起穩定的海外考試據點（入出國及在留管理廳，2019）[4]<sup>2</sup>。此外，實際的考場設置會依據產業別、勞動力來源國，以及當地報考意願進行調整，例如，營造業是在十二個國家皆設考場；住宿服務業則在菲、越南、印度、印尼、尼泊爾、斯里蘭卡、緬甸及泰國等七個國家設立考場；製造業則在菲、印尼、尼泊爾、泰國共四個國家設立（入出國及在留管理廳，2025）[3]。

#### （四）目前特定技能的人數趨勢及產業分佈

自2019年政策推動以來，期間雖遇到疫情，成長幅度較為緩慢，但自2022年底起，總人數增長速度加快。從2022

2. 起初設立的六個海外考場，分別在菲律賓、柬埔寨、印尼、尼泊爾、蒙古、緬甸。目前的十二個考場則除前述六個國家之外，另新增泰國、越南、斯里蘭卡、印度、烏茲別克、孟加拉。

年底的130,923人（一號130,915人、二號僅8人）增加至2025年2月的294,359人（一號共293,008名、二號共1,351人）。在行業別方面，2025年2月特定技能一號前三大分別是「食品飲料製造業」（75,094人）、「介護」（47,063人）、工業製品製造業」（45,587人）；特定技能二號則以「食品飲料製造業」（310人）、「營造業」（290人）、「農業」（260人）為前三大。

### ◎參、韓國：E-7-3 及 E-7-4 的政策推行經驗

鑒於我國多數的研究只瞭解韓國在2017年推出的「熟練技術工人（E-7-4）」，認為韓國中階技術人力的作法與我國留用資深移工方式相同，而沒有注意到「一般技術工人（E-7-3）」制度。事實上，不同於E-7-4，E-7-3是直接從海外引進外國技術人力，值得關注。本文以下將梗概說明E-7-4的內容與運作方式，接著說明E-7-3的內容。

#### 一、熟練技術工人（E-7-4, 숙련기능인력）的作法

韓國推動E-7-4制度最早可追溯至2017年，其是以積分制篩選資深移工，並有年度的總額控管。為因應中階技術人力的需求，2023年9月，韓國提出「中階技術人力創新擴張計劃（K-point E-7-4）」，將E-7-4簽證總額從2022年的2千名，大幅增加至3.5萬名；在留用資格上，則將評點制的衡量項目從原先的11項簡化為收入、韓國語能力與年齡等3項。由於韓國



的作法較為複雜，茲將目前韓國E-7-4的重點歸納如下：

#### （一）E-7-4 的資格：資深移工轉任

根據法務部的規定，若要申請成為E-7-4，必須符合以下資格：「居住在韓國且已登記的外國人，過去十年內在韓國擔任移工（指持E-9、E-10、H-2簽證者）達四年以上，且目前正在韓國就業者。惟若在首爾、仁川、京畿道以外的非首都圈居留滿三年以上，並獲得非首都圈地方政府推薦，則視為符合申請資格條件」。換句話說，若要成為韓國的中階技術人力（E-7-4），必須先曾經在韓國擔任移工滿四年，除有特殊情況，滿三年即符合資格，但整體而言，此作法與我國移工留才久用方案做法相同，皆是以留用資深移工為目標。

#### （二）其他資格門檻

除了須符合前述提及的資深移工資格之外，也必須符合一定的薪資門檻。農、畜、水產、海運業的E-7-4須達年薪2,500萬韓元，其餘製造業的薪資門檻2,600萬韓元。值得注意的是，E-7-4的資格門檻

並未包含「技術測驗」，而是「評點制」的方式計算。根據韓國學者Lee Kyu Yon（以下簡稱Dr. Lee）的觀察<sup>3</sup>，這是因為韓國認為移工在韓國四年所學習的技能，應已經達到一定程度的技能水準；另再以「評點制」評核，應可確保其技術能力。

評點制是由「基礎項目」（近二年平均所得、韓語能力、年齡）、「加分項目」（例如有無技能證照、工作年資是否滿三年）、「扣分項目」（例如曾在韓國違法）等三項目構成。此評點制的計算方式頗為複雜，首先，應在基本項目的平均收入與韓語能力至少獲得50點，也就是，平均收入2,500萬韓元以上、韓文檢定第二級。次之，則是合併基本項目、加分與扣分項目，總積分至少達300點以上。

此外，E-7-4在開放職業別也有限制，目前限於三項：根基產業熟練技工（S740）、一般製造業與建設業熟練技

工（S700）、農林畜產漁業熟練技術人力（S610）。

### （三）運作機制

韓國特別之處是申請成為E-7-4分為不同的管道，易言之，可以由企業直接向法務部申請；或由企業、移工個人向特定部會申請推薦後，再由該部會向法務部申請。不過，這些管道可使用的總額，都必須受到韓國法務部的控管，根據法務部最新公告，2025年的年度總額是35,000名，而可經各部會申請推薦的配額如表2。

### （四）近年E-7-4人數成長趨勢

根據韓國入出境管理局（2025）[6]統計，2018年底E-7-4總人數為811人，隨後其人數逐年增加，從2019年底1,799人至2022年底的5,219人。隨著2023年9月韓國提出中階技術人力創新擴張計劃後，2023年底E-7-4人數已達16,880人，2025年3月底則增加至33,168人。

表2 2025年E-7-4年度配額（各推薦管道）：

| 項目 | 總額     | 企業推薦   | 中央部會推薦        |                           |                  |                 |                    |             |               | 地方政府推薦 | 彈性配額  |
|----|--------|--------|---------------|---------------------------|------------------|-----------------|--------------------|-------------|---------------|--------|-------|
|    |        |        | 雇傭勞動部/<br>製造業 | 產業部/<br>根基產業 <sup>4</sup> | 農林畜產食品部/<br>農畜產業 | 產業通商資源部/<br>造船業 | 海洋水產部/<br>漁業・內航・商船 | 國土部/<br>建設業 | 中小企業部/<br>製造業 |        |       |
| 配額 | 35,000 | 12,000 | 3,650         | 1,900                     | 1,600            | 1,600           | 600                | 300         | 1,650         | 5,500  | 6,200 |
| 占比 | 100%   | 34%    | 32%           |                           |                  |                 |                    |             |               | 16%    | 18%   |
|    |        |        | 10%           | 5%                        | 5%               | 5%              | 2%                 | 1%          | 4%            |        |       |

資料來源：韓國法務部（2025）[5]。

3. 此為近期本研究團隊訪談韓國勞動研究院Lee Kyu Yon的發現。

4. 根基產業是指例如鑄造業、模具產業、熱處理、表面處理、塑膠加工、銲接、精密加工等。

## 二、一般技術工人 (E-7-3, 일반기능인력)

雖然E-7-3的設立早於E-7-4，並非完全新的制度，但近期韓國開始在積極透過E-7-3從海外引進技術工人的作法，值得進一步觀察。據韓國學者Dr. Lee表示，這是因為E-7-4的制度設計是以曾在韓國擔任的移工者為限，並無法從海外直接引進的技術工人。目前韓國政府為因應各類技術人力的需求，而開始著手調整E-7-3。根據韓國出入境管理局(2025)的統計[5]，2025年3月底共有12,084人，相較於2022年底1,014人，成長幅度可謂相當高。

所謂E-7-3是指相較於專業人士(E-7-1)、準專業人士(E-7-2)的「一般技術勞工」。根據目前的規定，E-7-3共開放九個職業，分別是：動物飼養員、養殖技術員、清真屠宰場技術員、樂器製作師及調音師、造船銲接工、船舶電源設備技術工、船舶油漆技術工、飛機維修技術員、飛機零組件製造及加工技術員、高壓輸電工程技術員。此外，為因應韓國技術工人的需求，2025年試辦四個職業別，包含：製造業銲接工、汽車零組件銲接工、汽車維修業技術工及特定技術的屠宰員。

由於E-7-3開放的職類別(含試辦)共13個，本文以「造船銲接工」為例進行說明。事實上，韓國造船業在全球具有領先地位，但近年面臨境內技術勞工招募

困難的問題，業者對於從海外引進具備銲接技能的外籍人力需求日益增加。根據目前規定，造船銲接工的資格如下<sup>5</sup>：

- (一) 原則應具備二年以上工作經驗
- (二) 通過由產業通商資源部指定機構(例如韓國造船海洋設備協會)辦理的海外技能鑑定。
- (三) 取得「中級以上船舶銲接工之資格證」(例如AWS、ASME、ISO、EN等受國際認可單位核發的證照，或韓國船廠普遍認可的銲接技術領域證照)。
- (四) 前三年年均薪資為2,500萬韓元；三年後年薪應達到前一年度國民總收入的80%。

在引進程序方面，此與韓國既有的基層移工以「國對國」方式引進不同。E-7-3



5. 詳細內容彙整自以下資料：<https://blog.naver.com/seol6403/223925700792>；<https://blog.naver.com/mhchoi2316/223318159706>。

簽證的引進程序採取「民間對民間」的模式，由海外公協會與韓國企業對接引進。此外，值得一提的是，根據韓國國民日報（국민일보）（2024）的報導[7]，2024年8月韓國產業通商資源部（산업통상자원부）與韓國造船海洋設備協會（한국조선해양플랜트협회）、印尼勞動部等單位合作，在印尼設立「海外造船人力中心」，導入「先培訓、後就業」模式。學員首先在該中心完成韓語課程及造船技術培訓，並通過銲接技術考試，隨後才得以E-7-3簽證進入韓國造船業工作。這顯示韓國政府逐步建構海外人才培訓基地，開始發展產業導向的技術人力引進制度，值得繼續關注。

#### ► 肆、結語：日、韓經驗對我國的啟示

日本與韓國引進中階技術人力的趨勢皆採用從資深基層移工升任、或直接從海

外引進的雙軌制，而我國目前僅限於從國內資深基層移工升任與在台僑外生畢業後留任。為擴展外籍中階技術人力來源，建構多元延攬管道，日韓二國從海外直接引進，亦不失為一個可思索的政策方向。

在作法上，日韓二國都有設立海外據點，例如：日本特定技能利用海外測驗中心來執行技能評估；而韓國E-7-3簽證則透過公協會海外據點於當地進行技能鑑定，或是建立訓練中心，落實「先培訓後僱用」的機制。我國也可以參考此模式，在海外設立據點，在技術人力來台前進行技能評估與篩選。然而，設立據點所費不貲，因此，仍需要權衡移工來源國、國內企業對外國技術人力的接納程度、外交關係等條件進行規劃。此外，技能檢定的標準也不易建立，日本是委由專業民間團體進行技能測驗題目設計，我國也可借鏡此方法。例如，可以先與業者溝通後，釐清



業者對於中階技術人力技能的具體需求，再依循此需求委由民間團體設計測驗題目，以確保引進之人才符合產業期待。

最後，我國也可以考慮效仿韓國模式，在印尼等國家設立培訓中心，採取「先培訓後僱用」的方式引進技術人力。尤其在中美貿易戰後，我國半導體業者為分散供應鏈風險，已陸續在東南亞國家設廠。我國可選擇半導體產業做為試辦對象，評估當地半導體產業發展與技術人力需求，優先於具備潛力的國家設立培訓基地。受訓學員不僅可支援當地供應鏈業者的人力需求；另一方面，培訓合格者亦可作為具



備中階技術的外籍人力引進來台，強化我國產業技術基礎並提升國際人力布局的靈活性。

## 參考文獻

1. 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 卷，第 11 期，頁 6-24。
2. 日本法務部（2023）技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議最終報告書概要。網址：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai17/siryou1-1.pdf>。
3. 出入國及在留管理廳（2025）外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組（令和 7 年 5 月）。網址：<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>。
4. 出入國及在留管理廳（2019）特定技能制度について（令和元年 11 月）。網址：<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004526.pdf>。
5. 韓國法務部（2025）2025 年就業簽證發放規模（2025 年 취업비자 발급규모 공표），網址：<https://reurl.cc/RkrZde>
6. 韓國入出境管理局（2025）韓國各地區外國人登記狀況（등록외국인 지역별 현황）。
7. 韓國國民日報（2024）「我們也需要一些外籍勞工…」工廠業羨慕造船業（우리도 외국인 인력 좀…」 조선업 부러운 플랜트 업계），網址：<https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0020405910>。