



# 出席「金融危機後亞洲勞工遷徙之趨勢與展望會議」紀要

勞委會綜合規劃處科長 李仲辰

## 會議目的

本研討會係亞洲開發銀行研究所（Asian Development Bank Institute, A D B I）與經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）共同辦理之圓桌性質會議，目的係為討論全球金融危機後，亞洲經濟復甦國家如何吸引更多外籍勞工，以因應當地勞動市場需求之作法，因此邀請各國專家及組織代表就「金融危機後亞洲勞工遷徙之趨勢與展望」為主軸，並以其所代表國家或組織為例，與出席代表分享其經驗與策略，以延續亞洲地區未來之經濟成長與創新。

## 會議研討內容

### 一、會議主軸

本研討會於今（100）年1月18至1月20日，假日本東京市召開，會議主辦單位所設定之主軸為「金融危機後亞洲勞工遷徙之趨勢與展望，Labor Migration in Asia : Recent Trends and Prospects in the Postcrisis Context」，並由各參與國家及組織代表分別就「2011至2012年亞洲地區勞工遷徙之趨勢與展望」、「金融危機後之勞工遷徙政策」、「亞洲外籍勞工匯款移轉趨勢」、「高教育勞工之遷徙與全球化」、「亞洲地區醫護勞工的國際遷徙」及「輿論與移民」等六大子題題綱，依序進行報告與討論。

## 二、重要報告摘要

### (一) 2011 至 2012 年亞洲地區勞工遷徙之趨勢與展望

主辦單位之一的OECD就業、勞工與社會事務處代表，現任國際移工部門主管的Mr. Jean-Christophe Dumont在報告中指出，依據OECD的統計資料顯示，OECD大多數會員國在1990~2008年間，境內勞工遷徙有逐漸增加的現象，其中又以德國增加最多。至於勞工遷徙的性質則可分別從需求面與供給面說明：需求面以歐洲、美國、日本與南韓為代表，主要為勞工短缺行業的就業取向，勞工名額因行業性質而異；供給面則以澳洲、加拿大與紐西蘭為代表，主要為移民性質取向並有名額的限制。雖然基本上OECD的勞工遷徙有供給面與需求面之差異，但Mr. Dumont亦指出近來性質已有逐漸混合的現象，且朝向提供高技術勞工長期居留、低技術勞工短期停留的趨勢，其中短期性遷徙勞工的人數為長期性勞工的3倍。在如何處理勞工遷徙議題上，Mr. Dumont也點出四項重要考量，分別為人口統計與遷徙的關係、低技術勞工與非經常性勞工的管理、高技術勞工的管理及學生的國際流動性。

國際勞工組織（ILO）亞太地區官員Mr. Kee Beom Kim 則在報告中指出，雖然許多外勞輸入國的經濟已有強勁的復甦表現，但其中仍有許多國家的國內勞動市場未能比照同步復甦，並已對孟加拉、印尼、菲律賓等外勞輸出國的就業情形及外匯數額造成影響。展望未來，ILO評估短期內勞工遷徙能否恢復仍然是個未知數，

但受到技術勞工及人力供給同時短缺的影響，預期中期亞洲已開發國家對外勞的需求將會快速回升，另對高教育勞工及技術勞工需求的比重也將超過對製造業勞工的需求。至於未來勞工遷徙政策部份，Mr. Kim提出要有精準的勞工市場資訊、完善的管理制度及更好的多元對話機制等三項建議，供亞洲外勞輸出國做參考。

### (二) 金融危機後之勞工遷徙政策

澳洲Adelaide大學Graeme Hugo教授從研究的角度出發，並參考其它學者的看法，將第二次世界大戰後至今之亞洲國際遷徙趨勢分成四個時期：首先為1945~70時期，遷徙特點為人口從殖民地返回母國及部份難民的遷移。其次為1970~90時期，遷徙特點為穩定增加的低技術勞工遷徙（特別是移往中東地區）、南北地區相互移動的遷移、難民的遷移及前往特定亞洲國家的遷徙。第三為1990~2001時期，遷徙特點為遷徙數量的快速成長、中國大陸與印度的勞工遷徙巨量成長、亞洲地區內的遷徙情形增加、區內所有國家多少都受到人口遷徙的影響、強烈的反移民情結及少量的區域內國際合作。2001年至今的遷徙特點則顯現勞工遷徙情形仍在增加及對移民的態度已開始有所轉變。另近年來亞太地區人口遷徙有以下特性：將入籍成為遷徙考量有增加的趨勢、遷徙的強度與規模增加、遷徙態樣趨於複雜化、全面性的遷徙參與、個人網絡的延伸以及勞動市場的延伸。

Hugo教授認為政府的政策大都忽視遷徙勞工的實際面，並極度受到利益團體、



仲介或偏見等之影響，以致造成下列後果，包括：各種非法遷徙管道的興起、採用本地勞工替代外籍勞工不實際政策或方案、過度的限制入境政策滋長非法勞工及邊際勞工、外籍勞工權利受限以及造成移工多有犯罪及衛生問題。但Hugo教授也觀察到亞洲地區對勞工遷徙議題的看法已有轉變的現象，並做出相關結論如下：1. 勞工遷徙的發展能同時帶來正反兩面的影響，完全取決於當時的環境背景及遷徙的種類；2. 管理與利益影響最大化有重要關聯；3. 從政策模式轉變為管理模式；4. 遷徙勞工權益的保障；5. 提供遷移勞工適當、安全與良好的管理管道；6. 永久居留與短期停留應混合運用；7. 外勞輸出國與輸入國共同合作的重；要性；8. 勞工遷徙應同意注意對社會與發展層面的影響。

### (三) 亞洲外籍勞工匯款移轉趨勢

世界銀行代表Dilip Ratha以統計數據說明遷徙勞工及他們所賺取外匯的現狀。全球共有3%或2.15億的人口屬國際遷徙勞工，其中93%屬經濟型移工並在未來有增加的趨勢。若以地理區位而言，南方與南方地理間的遷移數額大於南方與北方間的遷移。亞洲國家中則有5,900萬名國際遷徙勞工，其中有1/3的外籍勞工來自發展中國家。依據官方資料顯示，2010年流進亞洲的勞工匯款估計有1,800億美元，占全球流入發展中國家勞工匯款的55%。匯款在發展的應用上，個體部分多使用在消費、教育、健康

與小企業的投資用途，總體部份則多使用在信用貸款或貸款的延期償還方面。

亞洲開發銀行代表Guntur Sugiyarto指出亞洲勞工遷徙的主要趨勢有：1. 目的國的改變—從中東地區轉向亞洲國家間相互流動，最新外勞目的國為日本、南韓、馬來西亞、新加坡、泰國、香港、中國大陸與台灣；2. 短期性契約—大多數為定期契約工，少部份為永久居留性質（澳洲、紐西蘭與加拿大）；3. 多為半技術或非技術勞工，例如建築工與女性家事服務工；4. 非法勞工；5. 女性勞工，低工資職業女性勞工持續增加；6. 商業化；7. 勞工遷徙議題未來將更重要。Sugiyarto並指出移工所賺取的外匯之可為輸出國帶來地方需求增加、鼓勵企業活動、改善勞動生產力及刺激投資的正面效益，但該國同時也會有貿易競爭力延緩、通貨膨脹上升、受益人工作意願降低及製造社會問題等負面影響。

### (四) 高教育勞工之遷徙與全球化

日本上智大學（Sophia University）教授Nana Oishi在以該國為例的報告中，首先彙整有關遷徙高教育勞工人員在簽證分類上的13種廣義定義，分別為：人道與國際服務專業人員、工程師、跨國企業內調動之員工、投資或經理人、教授、研究人員、教師、技術勞工、新聞從業人員、法律或會計服務人員、宗教人士、藝術工作者、醫療服務人員。另外三種較狹義的分類則為人道與國際服務專業人員、工程師及跨國企業內調動之員工。日本2010



移工所賺取的外匯之可為輸出國帶來地方需求增加、鼓勵企業活動等正面效益，但該國同時也會有貿易競爭力延緩、通貨膨脹上升等負面影響。

年共有220萬名外籍人口，占該國人口的1.7%，其中屬狹義性質高教育勞工有19萬8千人，占總外籍人口的9%或全日本科技勞動人口的1%，是OECD會員國中引進高教育外籍勞工最少的國家。其中前三大來源國為中國大陸、南韓及美國，類別則以人道與國際服務專業人員、工程師及技術勞工為前三大宗。Oishi教授表示日本過去20多年來，引進外籍人士的政策由於受到人口老化、高教育外籍勞工已成經濟發展關鍵因素及全球競逐知識人員等三大因素影響，已逐漸採取開放的態度，但似乎未能達到預期的目標。

為了解日本為何無法吸引外籍高教育移工問題，Oishi教授以東京都會區外籍高技術移工進行深度的訪視分析發現，在生涯發展方面：外匯匯出不方便、不易升遷或缺乏透明化、轉換工作或職位不易及無法適應日本傳統商業習性是主要原因。在工作場所障礙方面：溝通不易、孤立或邊緣化、缺乏任務模式及工作與生活缺乏平衡是主要原因。在社會整合方面：子女的社會與教育問題、配偶社區關係孤立或就

業機會有限及家庭成員不易隨同入境則是主因。在制度性的障礙方面：社會安全制度、稅制及外籍移工有限的社會安全國際協議係主要影響因素。Oishi教授認為日本勞動市場、企業和制度環境的全球化、如何吸引外籍學生及如何留住高技術移工將是日本未來面臨的挑戰。

#### (五) 亞洲地區醫護勞工的國際遷徙

菲律賓海外勞工福利署官員Josefino I. Torres在報告中指出，該國護士外流始於1950年代，當時主要目的是希望能在國外獲得較好的醫事訓練，以提升菲國內的醫療水準。1960年代許多出國進修的醫護學生，因可獲得公民權或長期居留權而前往中東與北美國家。1990年代開始，由於美國提供長期居留權，更對菲國的護理人員造成強大的需求拉力。Torres進一步說明，菲國赴海外工作的護士組成多為20歲左右受過大學教育的年輕單身女性，在她們赴海外工作前多已有1~10年的護理工作經驗。至於願意出國工作原因經分析有兩個層面，就內部推動因素而言，包括：國內薪資較低、沒有加班費與危險加給、低



健康保險、工作過量、升遷慢、就業機會有限、醫療預算減少及菲國社會與政經情勢不穩定等因素。就外部需求因素而言，包括：國外薪資較高、福利制度好、醫病人員比低、工作時間彈性化、職能提升機會多、家屬隨同入境容易與社會及政經穩定等因素。雖然菲律賓籍護士赴海外工作歷史悠久及人數眾多，但也在該國內部衍生三項問題，分別為：1.如何留住本國護士人員、城鄉如何適當分配護士資源2.如何保障赴海外就業護士的權益與福利以及3.如何解決日益降低的護士品質問題。

#### (六) 輿論與移民

OECD就業、勞工與社會事務處國際遷徙部門官員Jean-Christophe Dumont依據調查資料顯示，各國社會輿論及政府部門對如何看待移民議題有不同的考量，輿論界多認為對移民應有更多的設限，政府部門則對高技術移民以外的勞工移動採取保留的態度。歐洲國家認為移工有助當地經濟看法的比例已有增加的趨勢，美國人民對接受移民態度則與當時的失業率有極大的關聯性。

### 心得與建議

人類在地球的遷徙活動歷史上有各種不同的因素，但為逃避戰亂或追求更好的生活環境，而向安全或進步發展的國家或區域遷移應是最主要的原因，惟近幾世紀來，不論是全球性或地區性的移動，經濟因素已成為國際人口遷徙的重要因

素，特別是亞洲地區更是如此。雖然前兩年發生的金融風暴，讓這股趨勢受到暫時性減緩的影響，但隨著亞洲地區經濟的再度復甦，許多國家為配合國內勞動市場之需求，已再度開始考慮是否引進更多的外籍勞工，以維持該國的長期經濟成長與創新。

鑑於國際人口的遷徙活動日趨頻繁與重要，更涉及兩國間因外勞所引發的政治、經濟、社會及文化等許多複雜因素，再加上亞洲同時為世界主要外勞輸出國及輸入國的地區，因此本次會議特別以「金融危機後亞洲勞工遷徙之趨勢與展望」為主軸，由OECD及亞洲開發銀行研究所邀請各國及組織代表就各子題提供實務經驗與案例進行討論，有關本次會議的心得與建議事項如下：

一、受到交通運輸科技發達、貿易自由化及時空背景演變等因素的影響，世界各國都已無法避免其境內有勞工遷徙



的情形存在，因此無論是跨國性或跨洲性勞工遷徙的議題，其直接或間接影響各國政府經濟政策的趨勢更是日益明顯。另民衆及輿論對外籍勞工的看法，不論是原先持有的正面或反面意見，也都已經開始有調整的現象，因此本次會議各組織或國家代表發言的氣氛非常熱烈，從首日的討論開始到所有會議結束為止，每項議題都超出大會排定的時間甚多，是個人參加國際會議多年經驗中所未有的情形。我國是以「台灣的外籍勞工」為題，從人力資源運用的角度切入，並引用實際數據方式向與會代表介紹台灣引進外籍勞工的背景、現況及相關規定，最後再以面臨人口高齡化社會說明產業外勞與社福外勞的變化趨勢，讓與我國有相同人口資源問題的日本官方及學界代表先後發言詢問我國社福外勞相關引進規定與管理作法。

二、外籍勞工輸出國代表在討論時，除強調對海外勞工的權益保護外，也開始有要求外界尊重外籍勞工所從事工作的聲音出現，即類似國際勞工組織（ILO）所提出尊嚴勞動（Decent Work）的意涵。例如有代表特別針對與會者提到外籍勞工從事的工作多為3D（Difficult、Danger、Dirty，辛苦、危險、骯髒）性質工作發言表示，該字眼有貶低從事該性質勞工的含意，呼籲各界停止引用該等字眼以尊重勞工。經過會議期間的討論與分析，我們仍可區別出亞洲國家與歐美

國家對境內外籍勞工議題之差異性，歐美國家關心的是外籍勞工所帶來的移民、政治及社會問題，亞洲國家關心的是勞工權益的保護、勞工外流對本國勞動市場之影響、外匯如何匯入的技術性問題及外匯對母國的社經影響（資源分享）。另除已經在國際會議成為常態性討論議題的勞工權益保護及非法移民等問題外，因為各界對高教育國際勞工能為該國經濟發展帶來正面影響皆持相同的看法，因此如何留住外籍人才議題，是本次不分外勞輸出國或輸入國皆同時表示關心的議題。

三、綜合而言，勞工遷徙雖成為全球性的議題，但究其內容與本質仍有已開發國家與未開發國家、政治性與經濟性、輸出國與輸入國之別。展望未來，台灣將與世界其它外勞引進國家面臨同樣的挑戰，一是如何提供足夠的誘因，吸引高教育水準勞工來台長期工作以提升我國國際競爭力；另一是如何在引進長照體系及產業所需短期勞工下，同時維持外籍勞工在台人數的平衡性。由於事涉國家整體人力資源與經濟發展政策之層次，建議應由跨部會層級整合相關部會資源，先確立國家未來中長期人口政策發展方向，再由各部會據以檢視現有或訂定未來相關施政目標與計畫，才能達到我國整體人力資源運用與經社平衡發展之最終目標。🌀