

全球移民與人力資源管理：外國人應國家考試制度探討

詹中原*

壹、背景與定義

移民研究學者將全球人口移動 (migration) 區分為 (1) 屯墾移民 (settlers)，(2) 契約勞動移民 (contract workers)，(3) 專門技術移民 (professionals)，(4) 無身份之勞動移民 (undocumented workers)，及 (5) 難民和申請庇護者 (refugees and asylum seekers) (Stalker, 2001)，而國內外移民學者論及移民類型亦多將難民歸類為移民之一，如：政治性難民。聯合國難民署 (Office of the UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) 在 2008 年「關於難民地位的公約」(Convention Relating to the Status of Refugees) 中定義，聯合國難民協定承認其難民身份者，遭受宗教、種族、國籍、政治或社會團體迫害，不能居留 (或畏懼居留) 原國家，而移居他國，可以申請庇護人身之安全 (UNHCR, 2008)。

貳、移民理論與學派

研究移民產生原因及影響，主要理論有經濟學、社會學及政治學領域定向，而其中以經濟學及社會學定向為研究之始，而政治學則相對較為晚期。新古典經濟平衡理論 (Neo-classical Economic Equilibrium Theory) 認為人口移動是由於整體勞動力差異所形成的結果，也就是由總體而言 (macro perspective)，國際間勞動市場不同及工資差異，造成人口流動之主因；而在個體而言 (micro perspective)，一個理性人會以個人條件、偏好及目標，創造其個人利益之極大化，此為國際人口移動力來源。推拉理論 (The Push-Pull Theory) 認為人口移動主因在於原住地的推力或排斥力 (push force)，即各種不利條件。同時遷入地的拉力或吸引力 (pull force)，即各種有利因素交互作用，並加入兩地間之中間阻礙因素，及個人條件運作結果。移民新經濟理論 (New Economics Theory of Migration) 挑戰前述經濟理論中理性決策者個人行動的假設，取而代之為移民行動乃整體家庭對所得收入及風險評估之綜合考量，這些因素包含原所在國家之政治穩定風險及制度 (金融、醫療等) 綜合對家庭影響之分析。

* 考試院考試委員 (Minister without Portfolio, the Examination Yuan, R.O.C.)

雙重勞動市場理論 (The Dual-Labor Market Theory) 或勞動市場分割理論 (Segmented Labor Market Theory) 認為工業化發展，促使已開發國家出現了資本密集及勞力密集之上下層市場，此即所謂雙重勞動力市場。而已開發國家本地居民不願進入下層勞力密集市場，因此，必須藉助於外來移民填補勞動力市場之不足空缺。此一理論亦是對「外來與本地勞動力相互爭奪就業機會假說」之修正 (Kurehove, 2011)。移民網絡理論 (The Migration Network Theory) 主張人口移動不只是經濟因素，而亦是移民人際關係與聯繫網絡之一種反映。例如友誼、同鄉均是形成新移民社群之基礎。因此，人口移動同時亦改變了移出國及移入國 (尤其是移入國) 之社會、文化、經濟、體制，建立起一項全新系絡 (context)。世界體系理論 (The World-System Theory) 乃 Immanuel Wallestein 以歷史結構理論 (Historical-Structuralist Theory) 研究十六世紀之歐洲國家，分為核心國 (core)、半邊陲國家 (semi-periphery) 及邊陲國家 (periphery)。此理論主張由於已開發國家，在競爭壓力下，影響及主導未開發邊陲國家。此種現象在資本主義促使之下，導至半邊陲國家大量工廠關閉及勞工失業，而核心及半邊陲國家亦在此時，在全球化作用下，造成資金 (capital)、人員技術 (know-hows)、商品生產 (product) 及市場行銷 (marketing) 之全球流動，造成市場之滲透，必然會推動人口之跨國流動。

作者以三個學科定向：經濟、社會、政治以及六項主要理論，分別討論移民之成因及影響，其中，各自學科定向，乃取「主要」學門屬性，但並不排除其學門屬性間同時「次要」交互隸屬之相關性。

表一 主要移民理論之內涵及影響

定向	移民理論	主要內涵	對移出地而言	對移入地而言
經濟學	1. 新古典經濟平衡理論	<ul style="list-style-type: none"> * 國際移民是個人追求利益最大化的選擇 * 因國家間工資差異，使人口流動，並消除差距 * 人口移動是整個勞動力市場的驅動所致，重點為工資差異 * 經濟由資金充裕的國家流向缺乏資金的國家；勞工由勞力過剩的國家流向缺乏勞動力的國家 	工資低廉，勞動過剩	工資昂貴、缺乏勞工
	2. 推拉理論	<ul style="list-style-type: none"> * 遷移者受到原住地的推力而想離開，遷入地的拉力而想前往 * 影響因素： <ol style="list-style-type: none"> 1. 原居住地正負因素 2. 目的地正負因素 3. 中間阻礙因素 4. 個人因素 	推力使居民外移	拉力吸引移民

經濟學	3. 移民新經濟理論	<ul style="list-style-type: none"> * 遷移由家庭或家族成員決定，而非個人，因此家族能將各家族成員分配到不同國家及市場，並將賺取的資金匯回家鄉 * 移民會將賺取的資金集中於提供家族的下一代移民並受好的教育 * 移民是家庭對收入的風險評估、考量市場情況的結果 	國內具有潛在風險	市場風險較低、社會穩定，部分成員移民該處對家庭較有利
	4. 雙重勞動市場理論	<ul style="list-style-type: none"> * 已發展國家出現資本密集、高收入、經濟不佳亦會持續僱用之上層市場；及勞力密集、低收入、經濟不佳即資遣以降低經營成本之短期下層市場 * 已開發國家居民不願從事下層市場，因此需要移民填補下層市場 * 三重市場：第三層為族群聚集區，是移民產生之經濟圈 	具有廉價勞動力	勞力密集、低收入之下層市場職缺無人填補
社會學	5. 移民網絡理論	<ul style="list-style-type: none"> * 政治、文化、歷史相互作用產生移民 * 人口流動有地域特徵，形成數個國際移民體系 * 舊移民提供經驗、社會資源以協助新移民，降低新移民的風險和不適應 * 遷徙者在移民後，改變了移出地和移入地的社會、經濟、文化；移民重組了兩地的社會環境 * 移民後的調適，能回應移出與移入國間既有的關連，並強化其關連 	在目標國有可信任的同伴，降低移民風險	有足夠的社會環境使新移民能順利融入，並照顧新來的移民
政治學	6. 世界體系理論	<ul style="list-style-type: none"> * 遷徙為核心國家壓迫半邊陲及邊陲國家，使該國改造本國經濟環境迎合外資，造成該國農村經濟破產 / 工廠關閉，大量勞動力釋出；核心及半邊陲國家引進勞工從事生產 * 移民受全球市場影響，全球化導致經濟相互依存、資本與勞力流動 * 個人沒有自由選擇遷徙，而是受結構影響 	全球化導致原有勞動力需求市場崩潰，勞動力輸出	為製造輸出產品降低成本、供應外國，而需要外國勞力

資料來源：作者整理

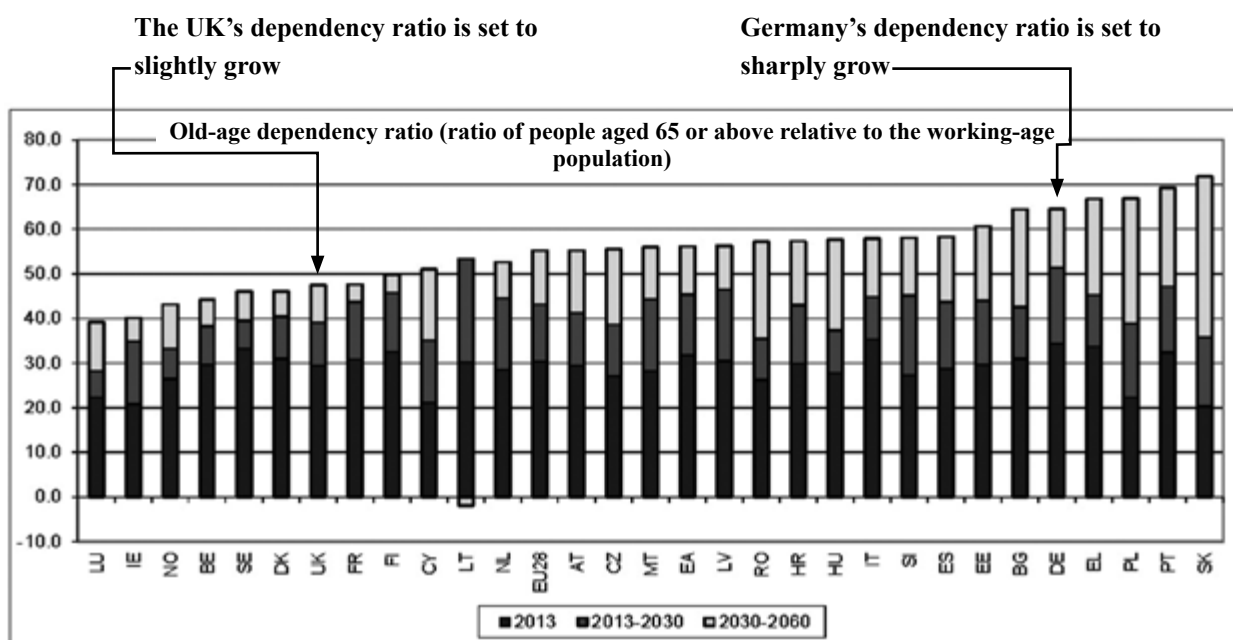
參、移民與人力資源及勞動力：代研究問題意識

2011年3月15日由突尼西亞正式開始爆發連串之阿拉伯之春，至2014年伊斯蘭國（ISIS）正式崛起，以致敘利亞之國內動盪，姑不論其戰爭原因，但此段期間，逃往歐洲之難民，2013年則已達485,000人，而2014年更是高達714,300人。然而對於難民處理之態度上，歐盟內部各國，卻產生高度的分歧。在不同雙方，最具代表性者，則是德國（DE）及英國（UK）。德國的態度及作法是相對之門戶開放，而英國則是高度之入口防禦（fortified portal）。此種差異在比較分析上，或有論者認為是（1）梅克爾（Angela Merkel）來自於統一前之東德，其對難民同理心使然，亦有論者認為（2）德國對於二戰期間行為之補償，但有關於（3）人道考量（humanitarian imperative）及道德責任（moral responsibilities）卻應是雙方陣營的共同行動基礎。事實上，英國2014年特別擴充了「弱勢人士安置計畫」（Vulnerable Persons Relocation Scheme），協助來自於土耳其等陸路難民入境，且以「兒童救援計畫（Kindertransport）」，將人道精神特別表現於兒童及孤兒優先的處理原則。然而德、英兩國在人道及道德的普世價值共同基礎上，為何仍形成其雙方移民（難民）政策之南轅北轍，態度及手段分歧？其是否是各國道德因素以外之「政策考量」呢？更進一步言，此「政策考量」是否和各國之勞動力及人力資源條件互為因果呢？以上三項則是本文探討之問題意識。

肆、德英人力資源政策考量之差異

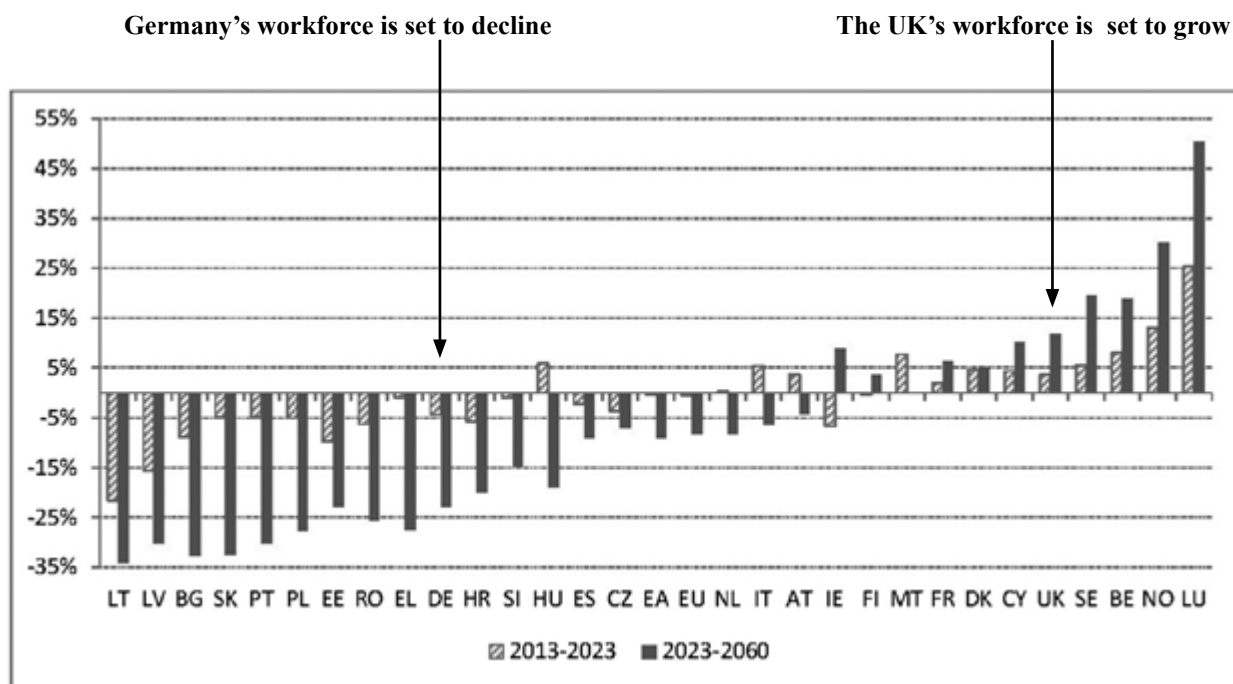
依據資料顯示，至少有三項人資及勞動力條件是兩國決定移民政策之主要考量。

- 一、按歐盟委員會之統計資料，德國之人口總數在2013年為8,130萬（81.3 million），至2060年將降至7,080萬（70.8 million），而相對的英國則由2013年之6,410萬（64.1 million），成長至2060年之8,010萬（80.1 million），屆時英國將成為全歐洲人口最多之國家，此為總體人口結構狀況之差異。
- 二、按人口結構之依賴率（dependency ratio）分析：其定義為人口中15歲至64歲人數與65歲以上人口之比例。在德國其依賴率在2013年為32%，至2060年將提升至65%，此意謂著德國下一代將是1.53人勞動並產生稅收以支持一位65歲以上之年長者（或退休老人）。而英國的情況，基於全球人口高齡化乃一普遍的醫療進步現象，其人口依賴率亦是提高，但遠不及德國劇烈，其由27%而昇至2060年之43%（見圖一所示）。兩國此依賴率之差異亦高度衝擊兩國之勞動力供給。2060年因人口結構影響，德國總人口之勞動供給將持續下滑至-23%，但反觀英國則增長至+13%（見圖二所示）。



圖一 老年人口依賴率（65歲以上相對於勞動年齡人口的比例）

資料來源：European Commission (2015)



圖二 20至64歲人口勞動力供給百分比

資料來源：European Commission (2015)

三、由公共財政角度分析，上述人口結構變動至2060年的德國，將有5%之GDP支出在（1）退休年金（2）健康醫療（3）老年長照，而此開支幾乎是英國之2倍（UK=2.3）。

由上述三項分析，得以瞭解英德兩國在各自勞動力及公共財政壓力之差異，亦可部分解釋其移民政策不同原因。

伍、臺灣之少子化及高齡化與人力資源

按聯合國世界衛生組織（WHO）定義，65歲以上老年人口占總人口比例達7%，則稱為「高齡化社會（ageing society）」，達到14%則稱為「高齡社會（aged society）」，倘若比例達到20%，則稱之為「超高齡社會（super-aged society）」。1993年，臺灣65歲以上之人口已突破總人口7%，正式成為聯合國認定的「高齡化社會」，按國家發展委員會推估，臺灣2018年將邁入「高齡社會」，2025年將進入「超高齡社會」，也就是人口中，每5人即有1人超過65歲。按此紀錄，臺灣從「高齡化」進入「高齡」社會共經歷25年，而僅7年時間即再進入「超高齡社會」，時間比日本快了1.6倍，而是美國之2.9倍，更比英國快速7.3倍（中央社，2015）。

其次，總和生育率（total fertility rate, TFR）指平均每位15至49歲婦女，一生所生育子女數。2011年按美國人口資料局統計，臺灣總生育率已居全球最低（TFR=1.00），已開發國家之世代更替水平應為TFR=2.1以上，以維持該社會人口結構之穩定。而按照2014年維基百科之「世界概況」報導（2014），臺灣總生育率為1.12，是全世界倒數第3名（高於澳門之0.94，及新加坡之0.81）。按照前文所引用之英德兩國之dependency ratio言，依賴人口占生產人口比例小於50%時，則稱為該社會之「人口紅利」，反之則為「人口負債」。臺灣在2030年推估，將進入人口負債時期，其嚴重性較之德國推估之2060年達到59%，更為險峻。2014年中央研究院所發表之一篇研究同時顯示（Science, 2014）臺灣婦女平均一生生育僅1.065個子女，為生育率全世界最低，至2016年，臺灣人口大幅減至1,800萬，65歲以上依賴人口比達41%（人口結構趨勢如德國）。預估勞動力人口會大幅下降，高齡人口續增，政府稅收減少，屆時國民年金等社會福利及老人長照所需之財政支出，亦勢將產生限制。

陸、當前臺灣外國人應國家考試法規

依據內政部警政署及入出國及移民署之資料，民國81年「臺閩地區外僑居留人數」為44,441人，而至民國103年，則為629,633人，其間成長14餘倍（見下表二所示）。而此數字尚未包括大陸地區港、澳的61,000餘人。而外僑之專業人數最高之前五位分別為（1）教育服務業（2）藝術、娛樂（3）科學及技術服務業（4）製造業（5）批發及零售業。而在臺（持有效居留證者）其分別所任職業為（1）教師（2）商務人員（3）工程師（4）醫師（5）會計師及（6）律師。

表二 外僑居留人數變

年別 (民國 / 西元)	合法居留外僑累計人數
81 年 1992	44,441
82 年 1993	94,601
83 年 1994	159,305
84 年 1995	220,537
85 年 1996	253,906
86 年 1997	268,670
87 年 1998	296,629
88 年 1999	339,186
89 年 2000	388,189
90 年 2001	383,663
91 年 2002	405,751
92 年 2003	405,284
93 年 2004	423,456
94 年 2005	429,703
95 年 2006	428,240
96 年 2007	433,169
97 年 2008	417,385
98 年 2009	403,700
99 年 2010	418,802
100 年 2011	466,206
101 年 2012	483,921
102 年 2013	525,109
103 年 2014	629,633

資料來源：入出國及移民署

國家考試依法分為兩大類（一）公務人員考試（二）專門職業及技術人員考試兩大類。而公務人員考試法第 7 條，明定考試資格為中華民國國民。因此，外籍人士唯有按國籍法第 3 及 4 條經由歸化後取得我國籍，否則無法符合公務人員之應試資格。而對大陸人士亦按入出國及移民法第 9 及 10 條，及臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 17 條等取得戶籍登記而有應試資格。

然而我國就外籍人士報考專門職業及技術考試之建制，卻有相當長久歷史。民國 31 年 9 月正式頒定之「專門職業及技術人員考試法」第 11 條規定：「非中華民國國民應專門職業及技術人員考試者另以法律定之。」此乃首度規範外籍人士之應考專門職業及技術之法源依據。

民國 75 年制定公布「專門職業及技術人員考試法」，其第 21 條第 1 項規定：「外國人應專門職業及技術人員考試，另以法律定之。」而原本民國 37 年依「考試法」第 29 條制定之「外國人應專門職業及技術人員考試條例」亦已於是年廢止，故外國人報考我國專門職業及技術人員考試之法源亦有所變更。

1999 年 10 月我國由於申請加入「世界貿易組織 (WTO)」，為遵守服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATs)，提出服務業特定承諾表及最惠國豁免待遇表。在 WTO 中，我國享有會員待遇同時，亦有依表履行承諾義務。有關於此 WTO「承諾」，共涵蓋 11 個部門：(1) 商業服務 (2) 通訊服務 (3) 工程技術服務 (4) 配銷及運輸服務 (5) 營造服務 (6) 教育服務 (7) 環境服務 (8) 金融服務 (9) 健康及社會服務 (10) 觀光及旅遊服務 (11) 娛樂文化及運動服務，而此 11 個領域部門至少有下列 8 項專業與當時之「專門職業及技術考試法」類科相關，即為 (1) 律師 (2) 會計師 (3) 建築師 (4) 技師 (5) 獸醫師 (佐) (6) 不動產估價師 (經紀人) 及地政士 (7) 保險代理人 (經紀人、公證人)、記帳士 (8) 導遊及領隊人員。考試院在加入 WTO (入世) 與執行專門職業服務品質把關控制兩項精神兼顧原則下，乃依據專技人員考試法 24 條第 2 項規定：外國人應專技人員考試種類，由考試院定之。乃於 90 年 11 月 21 日修正專門職業及技術人員考試法施行細則第 2 條，規定專門職業及技術人員應試種類 14 類：(1) 律師、會計師 (2) 建築師、各科技師 (3) 醫師、中醫師、藥師、護理師、臨床心理師等 (4) 獸醫師 (佐) (5) 不動產估價師 (經紀人) 及地政士 (6) 保險經紀人 (代理人) 及公證人 (7) 導遊人員及領隊人員 (8) 民間公證人 (9) 醫事放射師、營養師、物理治療師 (生)、職能治療師 (生) (10) 引水人、驗船師、航海人員、船舶電信人員、漁船人員 (11) 消防設備師 (士) (12) 社會工作師 (13) 專責報關人員 (14) 其他依法經考試及格領有證書始能執業之專門職業及技術人員。但同法 2 條 2 項亦同時規定，依專技法 20 條所定，外國人應考之種類，以第 1 款至第 8 款為限。

按專技法第 20 條第 1 項規定：「外國人申請在中華民國執行專門職業及技術人員業務，應依本法考試及格，領有執業證書並經主管機關許可。但其他法律另有規定者，不在此限。」因此按規定，多項職業管理法律 (規) 均陸續配合修正，以為適用。例如修正公布之「技師法」即為我國最早規定外國人報考該類證照考試之職業管理法律。民國 66 年「技師法」第 46 條規定：「外國人依外國人應專門職業及技術考試條例 (75 年廢止) 規定，取得技師資格者，適用本法及其他有關技師之法律。」而其後，如律師法第 45 條第 1 項：「外國人得依中華民國法律應律師考試。」第 2 項：「前項考試及格，領有律師證書之外國人，在中華民國執行律師業務，應經法務部許可。」而第 47 條規定：「外國人經許可在中華民國執行律師職務者，於法院開庭或偵查訊 (詢) 問在場時，應用國語，所陳文件，應用中華民國文字。」而獸醫師法第 45 條亦規定：「外國人得依中華民國法律，應獸醫師、獸醫佐考試。外國人在中華民國執行獸醫師、獸醫佐業務者，其有關業務上所使用或記載之文件、

紀錄及證明書等，應以中華民國文字為主。」此上即為職業管理法律因應修訂之例。

綜合上述，在專技人員職業管理法律（規）共計 28 種，而其中開放外國人報考者有：（1）律師法（2）會計師法（3）建築師法（4）技師法（5）醫師法（6）獸醫師法（7）藥師法（8）護理人員法（9）助產士法（10）醫事檢驗師（11）不動產估價師（12）地政士法（13）不動產經紀業管理條例（14）保險法、保險代理人經紀人公證人管理規則（15）心理師法（16）呼吸治療師法（17）發展觀光條例等 17 項。而外國人不得報考者則有（1）公證法（2）營養師法（3）醫事放射師法（4）職能治療師法（5）社會工作師法（6）消防法、消防設備師及消防設備士管理辦法（7）引水人法、引水人員管理規則（8）船員法（9）漁業法、漁船船員管理規則（10）關稅法、報關行設置管理辦法（11）物理治療師等 11 項。

在上項之分析，其中不開放之原因，故有其各自之職業行業歷史及背景，但亦有內含之論理，例如引水法第 13 條規定喪失中華民國國籍者，不得為引水人，國外立法例，如日本亦規定非日本國籍者，不得為引水人，概引水工作代表維護國家主權之意義，非本國籍不足以代表實甚具合理性（林宜男，2003）。

綜其上述，外國人參加我國專技國家考試，尤其因配合 WTO 之入會，於民國 90 年 11 月 14 日所修正通過「專門職業及技術人員考試法」第 24 條，以及考選部即於 90 年 11 月 21 日配合研修之「專門職業及技術人員考試法施行細則」第 2 條條文修正，其兩者先後完成，乃奠定了我國近期（WTO 入關之後）之外國人報考專技人員證照考試考選法規修訂之重要里程碑。

柒、外國人應國家考試近況

按公務人員考試法第 12 條規定，需為中華民國之國民，始得應考，故對外國人言，需取得我國國籍後，始具備公務人員應考資格。但就按專門職業及技術人員考試法（以下簡稱專技考試法）第 20 條及其施行細則第 2 條，則外國人有應專技考試資格。

首先，按專技考試法第 20 條第 5 項規定：「外國與我國締結專門職業資格相互認許之條約或協定者，其國民領有該國執業證書，且相當我國同等級同類科之執業證書，應專門職業及技術人員考試者，得以筆試、口試、審查知能有關學歷經歷證明或其他報請考試院同意之方式或與締約國相互對等方式行之。」此項原本立意為相互對等原則，可有助於專業技術之交流，並收學習互補之效。但據訪談資料所示，目前考選部並未有此類相互認許之任何條約或協定存在，故外國人應專技考試亦並未有任何引用第 5 項之前案。

其次，按專技考試法施行細則第 2 條規定，專技考試法第 20 條所定外國人應專門職業及技術人員考試種類，以施行細則第 2 條所列之 14 款中之第 1 款至第 8 款為限。而此 8 款之相關考試規則，有關外國人得應考規定共計 22 種，分述如下表三。

表三 外國人得應專門職業及技術人員考試相關規則

考試類科	考試規則名稱	條次
律師	專門職業及技術人員高等考試律師考試規則	20
會計師	專門職業及技術人員高等考試會計師考試規則	20
專利師	專門職業及技術人員高等考試專利師考試規則	10
建築師	專門職業及技術人員高等考試建築師考試規則	21
各科技師	專門職業及技術人員高等考試技師考試規則	19
	專門職業及技術人員高等考試大地工程技師考試分階段考試規則	17
醫師 中醫師 牙醫師 藥師	專門職業及技術人員高等考試醫師中醫師牙醫師藥師考試分階段考試規則	13
醫事檢驗師 護理師 助產師 醫事放射師 物理治療師 職能治療師	專門職業及技術人員高等考試醫事人員考試規則	14
臨床心理師 諮商心理師	專門職業及技術人員高等考試心理師考試規則	16
營養師	專門職業及技術人員高等考試營養師考試規則	12
語言治療師	專門職業及技術人員高等考試語言治療師考試規則	12
呼吸治療師	專門職業及技術人員高等考試呼吸治療師考試規則	11
聽力師	專門職業及技術人員高等考試聽力師考試規則	10
牙體技術師	專門職業及技術人員高等考試牙體技術師考試規則	10
獸醫師	專門職業及技術人員高等考試獸醫師考試規則	12
社會工作師	專門職業及技術人員高等考試社會工作師考試規則	15
不動產估價師	專門職業及技術人員高等考試不動產估價師考試規則	11
不動產經紀人	專門職業及技術人員普通考試不動產經紀人考試規則	11
地政士	專門職業及技術人員普通考試地政士考試規則	17
保險代理人 保險經紀人 保險公證人	專門職業及技術人員普通考試保險代理人保險經紀人保險公證人考試規則	12
記帳士	專門職業及技術人員普通考試記帳士考試規則	10
導遊人員	專門職業及技術人員普通考試導遊人員考試規則	13
領隊人員	專門職業及技術人員普通考試領隊人員考試規則	12

資料來源：考選部

第三，104 年資料顯示，公務人員考試中，公務人員特種考試、外交領事人員及外交行政人員考試，及移民行政人員考試分別在錄取人數 51 名及 115 名中各有一名出生地非本國籍（韓國、泰國）（見表四）。而由於詳細資訊不完全，故此二名錄取人其身份國籍之詳細背景歷史、遷移情況均不得知。

表四 104 年公務人員特種考試外交領事人員及外交行政人員考試、
104 年公務人員特種考試移民行政人員考試錄取人員出生地相關資料

考試別	錄取人數	出生地非本國籍人數	出生地	類科組別
外交領事人員及外交行政人員考試	51	1	韓國	三等考試外交領事人員英文組
移民行政人員考試	115	1	泰國	三等考試移民行政（選試泰文）

資料來源：考選部

第四，近兩年度（103 年及 104 年）專門職業及技術人員考試外國人報考人數分別為 967 人及 965 人，其身份及國別情況如表五所示，其中馬來西亞、港澳及日本報考人居前三位。103 年外國人及格人數 240 人，其中港澳 75 人，外國人 165 人；104 年及格人數 266 人，港澳 80 人，外國人 186 人。

表五 以外國人身分報考專門職業及技術人員考試人數與及格人數

報名與及格人數 國別	104 年		103 年	
	報名人數	及格人數	報名人數	及格人數
中華民國無戶籍國民	1	-	1	-
布吉納法索	-	-	1	-
庫爾德斯坦	-	-	1	-
巴西	2	-	5	-
日本	73	9	81	12
加拿大	8	4	14	4
印尼	48	3	43	3
印度	1	-	1	-
貝里斯	2	1	2	-
法國	1	-	2	1
波蘭	4	-	4	-
阿根廷	2	-	-	-
南非	3	-	2	-
美國	70	24	51	16
香港	138	29	131	28
泰國	27	-	18	1

紐西蘭	2	-	2	-
馬來西亞	340	128	369	100
菲律賓	2	2	5	1
越南	2	-	-	-
新加坡	18	5	12	6
葡萄牙	1	-	3	-
緬甸	16	6	24	12
澳門	150	51	139	47
澳洲	-	-	1	-
韓國	53	3	38	8
其他	1	-	17	-
總計	965	266	967	240

註：外國人身分及其國別，係應考人自行於報名網站填具之資料
資料來源：考選部

第五，103年外國人應專門職業及技術考試及格人數240人，而104年266人，其各年之考試類科及格結果如表六，其中，醫師、中醫師、牙醫師、藥師人數居冠，分別為154年及163人。而居次者為醫事檢驗師、護理師、助產師、醫事放射師、物理治療師、職能治療師分別及格人數103年為50人，104年為62人。

表六 外國人身分應專門職業及技術人員考試及格人數及類科

考試類科	104年	103年
律師	1	-
會計師	-	-
專利師	-	-
建築師	-	2
各科技師	3	3
醫師 中醫師 牙醫師 藥師	163	154
醫事檢驗師 護理師 助產師 醫事放射師 物理治療師 職能治療師	62	50
臨床心理師 諮商心理師	8	2
營養師	6	2
語言治療師	2	1
呼吸治療師	1	3
聽力師	1	1

牙體技術師	6	-
獸醫師	1	10
社會工作師	-	-
不動產估價師	-	-
不動產經紀人	-	-
地政士	-	-
保險代理人 保險經紀人 保險公證人	-	-
記帳士	-	-
導遊人員	2	2
領隊人員	10	10
合計	266	240

資料來源：考選部

第六，新住民為我國新近移入之族群。104 年外語導遊人員考試，新住民共有 19 人及格，其錄取狀況分別為：泰語（4 人），越南語（8 人），印尼語（6 人）及馬來語（1 人）。

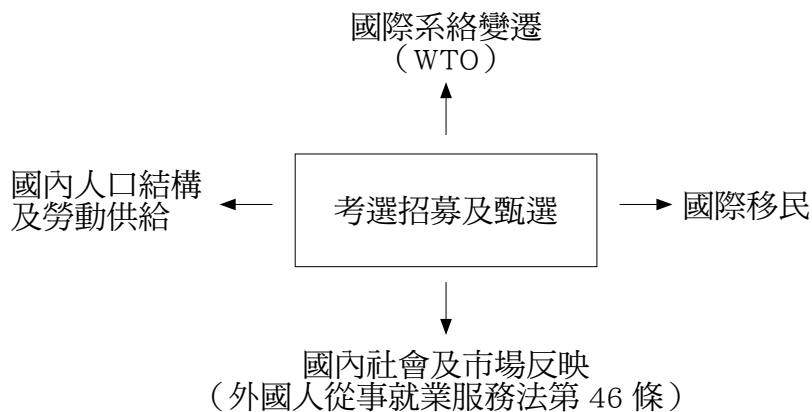
捌、結語：勞動力與移民槓桿上的國家考試

按聯合國資料顯示，至 2015 年國際移民人數為 2.44 億人，而其中難民約佔 2,000 萬人，前文提及 2013 年起歐盟國家所呈現的嚴重難民危機，以及各國因出生率等人口結構改變形成少子化及高齡社會，進而改變了依賴率與勞動供給，同時影響其處理移民（難民）政策及態度之差異。而少子化及高齡社會，亦是我國目前面臨之嚴重「國安問題」。在此相互關聯及對照所反映之現象，是本文研究問題意識之來源。但作者亦要特別指出，以移民解決高齡社會及勞動力短缺，並非本文之主要研究建議，因為高齡社會之解決亦可藉其他方法如科技等解決。更何況歐盟國家面對難民接納之最後失控，甚至於德國總理梅克爾所率領之基督教民主黨（CDU）在 2016 年 3 月德國地方選舉挫敗，可能與其難民處理開放態度相關，由此亦可見得移民與本文所討論之所有主題範圍，是一高度政治性課題。故本文完整「研究目的」應是在說明各國之人口結構，將會影響到其移民政策，而反之亦然。即移民亦會改變人口及社會結構。但重要者是，而在各國移民政策討論中，極少有論者觸及國家之考試招募（recruitment）及甄拔（selection）。此乃本文之「研究旨趣及問題建構」（problem structuring）。

事實上在國家公私勞動力與移民流動遷移的相互影響槓桿上，人事行政之考選功能應扮演一種調節及平衡機制。專技考試法第 11 條規定：「專門職業及技術人員

各種高等考試、普通考試之考試規則，由考選部報請考試院定之。．．．考試規則訂定或修正前，應先徵詢相關職業團體意見後，再由考選部會同中央職業主管機關、中央目的事業主管機關議決後，始得變更之。」本條第2項規定，考選部聯絡職業團體後，再對各種專技人員考試規則作訂定及修正，即是強調連結勞動市場發揮人力調節及平衡功能。

而本研究同時發現，在此槓桿的調節外，考選業務仍要掌握另一項系絡平衡功能，即「外在國際環境改變」及「內在社會及市場反映」。前者則如民國91年我國之WTO入會；而後者又如同近日若干職業團體及民意反映對勞動部2015年12月預告修正有關「外國人從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準」，其引起之社會異議。此部份有關於市場自由化與勞動及世代權益衝突議題，本文則不在此展開討論；但可確認者是，人事考選制度，在此動態之內外環境變遷下，必能也應該發揮政策訂定之功能。本部份所論述之概念，如下圖三所示。



圖三 考選制度與移民勞動力

資料來源：作者自製

因此，據圖三所示，考試院依法應既是國家最高「文官院」，同時也是全國最主要之「人力院」。在圖三所揭示之概念下，本文研究發現有下述六項結論建議：

一、跨域管理

(一) 組織協調 - 就業服務法第五章外國人之聘僱與管理主要乃以勞動者（藍領）為對象，而在勞動部主管業務以外，對於專門職業及技術者（白領）其域界劃分不清，故其與考選部相互應增加水平協調溝通，並加強與地方政府主管機關之垂直協調治理。以期整體藍白領勞動力之運作順暢及提昇效率。

(二) 配合環境改變，檢討法規協調 - 專技考試法與就業服務法間之協調性。舉例而言，就業服務法所稱之專門職業及技術性工作包括：交通事業工

作（第十條）-（I）陸運事業（II）船運事業（III）郵政業務（IV）電信事業（V）觀光事業（VI）氣象事業。其中除觀光事業之導遊領隊，在專技考試法內有所規範外，其餘則均無規定。而就業服務法另稱之專技工作如移民服務、環境保護、文化、運動、休閒服務、製造業及批發業等，此均非專技考試法所定義之專門職業內涵，兩者應有更進一步之法規跨域整合協調，而憲法 86 條第 2 款應為共通基礎。

- 二、有關於專門職業及技術人員職業法規定是否開放外國人報考之限制，應審度環境時空之改變，有重新檢討審視之空間，例如社會工作師法等。
- 三、考試資料（data）有關於外國人部份，應有再提昇為資訊（information）之空間。就本文所取得之各國報考人與及格者，因有限資料品質，在定義與資料蒐集之初即未作準備，故無法真正用於解釋理解，在我國外國人應考之情況。例如本文中，大部份不同國籍之外國人應考者，其均採用其自行網路報名登記資料，至於其是何種外國人，是居留？移民？外僑？或雙重國籍之異國出生本國人？均無法得知，此實對於專技考試法之 24 條，所謂「外國人」應考的理解，不只是一項資料遺漏，更是法律實質內涵之模糊含混，應努力改進此一缺失。
- 四、我國勞動供給之預測及缺口，其與人口結構之互動影響為何？而更重要者在現有之考選資料，其外國人及格人數（或報名而不及格者），其等專業技術，與我國之人力專技缺口之關係為何？此均需有進一步之科學分析。
- 五、外國人應國家考試之議題上，考選部門瞭解多少應考人之需求？應考人之困難？應考人又接收到多少考試資訊？外國人就 2014 年分析，報名人數 967 人是否反映真實外國人之應考需求？是否在當年外僑人數 629,633 人中，正是因為缺乏資訊，故僅此報名人數？此均需要有明確答案。
- 六、按專技考試法第 20 條第 4 項規定，外國人應專技考試應以「中華民國語文作答，但法律另有規定者，不在此限。」經調查，除應試科目本身為外語文以外，目前無任何一項職業管理法律（規）中，是採用中華民國語文以外之外語文進行考試作答。考試採用語言之限定，在期未來執業時能保護人民權益，此理甚明；但對於各職業管理法律（規）中均採用一致之規定，可能亦因此阻礙人才（力）之運用幅度，是否有可以按不同職業別部份開放之空間？例如與人民直接溝通要求較低者，亦可較有彈性。

總之，我國考選制度，有關「外國人」此一議題，仍可謂是一片未及探索之處女地；更進一層言，則有關我國社會總體人力及人口結構、勞動人力、移民（外國人）等與人事考選功能之互動關係現狀為何？其中亦未知處甚多，實期待獲得進一步「循證」（evidence-based）研究之精確答案。

參考文獻

中央社 (2015), 臺灣另類全球第一, 人口老化超英趕美。

<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201510190061-1.aspx>

林宜男等 (2003), 我國參加 WTO 後專門職業及技術人員考試制度因應之研究。台北: 考試院研究發展委員會。

世界概況 (2015), CIA world facebook total fertility rate country comparison to the world.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html>

Business Insider, UK., (2015), A look at Europe's population helps explain why Britain and Germany are divided over the refugee crisis.

<http://uk.businessinsider.com/refugee-crisis-uk-vs-german-demographics-2015-9>

BBC (2015), Why Germany needs migrants more than U.K.

<http://www.bbc.com/news/business-34172729>

European commission (2015), The 2015 Aging report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), Belgium: European Economy Series.

Kurehove, Lucia (2011), Theories of migration: Conceptual review and empirical testing in the context of the EU East-West flows, Paper prepared for Interdisciplinary Conference on Migration, Economic change, Social Challenge.

Lee Ronald, Andrew Mason, Members of the NTA Network (2014), Is low fertility really a problem? Population aging, dependency, and consumption.

<http://science.sciencemag.org/content/346/6206/229>

Stalker, Peter (2001), The No-nonsense guide to international migration, Toronto: Between the Lines.

UNHCR (2014), UNHCR Global Trends: Forced displacement in 2014.

<http://www.unhcr.org>.