

議題研析

一、題目：從比較法論客運駕駛人短缺之因應措施

二、議題所涉法規

就業服務法、汽車運輸業管理規則、外國技術人力工作資格及許可管理辦法

三、背景說明

據報導¹，近年公路客運（含國道客運）及市區客運均面臨大客車駕駛人力短缺，按交通部公路局（下稱公路局）統計，截至 115 年²4 月，公路客運及市區客運大客車駕駛缺員合計達 1,916 人；雖較前一年同期 2,281 人減少 365 人，惟減班、脫班乃至虧損路線停駛之情形仍未完全消除。為吸引人力投入，公路局延長「擴大徵才就業獎勵方案」補助至 116 年 2 月 28 日，並配合擴大徵才方案之津貼額度，提高訓練及考領職業大客車駕駛執照期間之生活津貼，每人最高補助新臺幣(下同)21 萬 8,164 元，整體補助經費約 1.9 億元³，預估可協助招募約 900 名大客車駕駛人。

四、問題爭點

我國現行因應措施，主要集中於訓練及考照補助，雖有助於短期招募人力，惟對於考照訓練門檻、工時與勞動條件、職業形象，及是否開放外國技術人力擔任駕駛人等中長期結構性課題，相關制度設計

¹ 胡瑞玲，客運駕駛荒未解仍缺 1916 人 公路局徵才補助加碼每人最高領 21.8 萬，聯合新聞網，115 年 6 月 28 日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/9593625>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

² 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

³ 李姿慧，客運駕駛狂缺 1916 人 公路局補助加碼徵才「最高領 21.8 萬」，ETtoday 新聞雲，115 年 6 月 28 日，網址：<https://www.ettoday.net/news/20260628/3191299.htm>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

及配套規範仍有檢討完備之空間。是以，簡介各國相關法制規定及經驗，以供我國檢討修正之參考。

五、探討研析

（一）我國客運駕駛人短缺之結構因素與困境

我國客運駕駛人面臨之困境，主要包括：人口結構變遷及既有駕駛人高齡化，若無法招募年輕世代加入，未來恐加劇人力斷層。客運業長期處於高流動率狀態，導致人力在「質與量」上難以補足，留任的駕駛人也必須承擔更高的工作負荷，形成惡性循環。又，培育一位新進駕駛人（包含熟悉路線、設備、收費模式等）約需 1 至 2 個月的時間，期間耗費的時間與費用成本相當高。此外，公車駕駛人面臨長工時、交通壅塞、乘客投訴與行車肇事風險等多重壓力。研究指出，工作壓力與留任意願呈顯著負相關，壓力越大，駕駛人留任意願越低⁴。

現行公路局係依「交通部公路局公路公共運輸營業大客車駕駛擴大徵才就業獎勵方案補助作業要點」第 5 點，就大客車駕駛人之訓練費、訓練及考照期間生活津貼及穩定就業獎勵金予以補助，並將補助期間延長至 116 年 2 月 28 日，請款受理期間延長至 117 年 5 月 20 日⁵。另查地方政府多以調高市區公車駕駛薪資方式留才，惟此等措施偏重短期金錢誘因，對於勞動供給面之考照流程、勞動條件及職業形象等結構因素著力有限，並因補助標準落差，恐產生跨區人力流動或磁吸效應。又按勞動部於 114 年 12 月 30 日發布之《外國技術人力工作資格及許可管理辦法》第 5 條規定，現行尚未明列客運駕駛為既有工作類別，另公路局表示將持續與勞動部合作研議相關條件⁶，爭取開放僑外生擔任駕駛工作。是以，若未來擬開放畢業僑外生或其他外國技術人力擔任大客車駕駛人，則須循上開辦法第 5 條第 14 款專案核定，

⁴ 黃昱凱、黃士軒，〈職業駕駛人工作壓力與留任意願關聯分析-以市區公車駕駛員為例〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，第 28 卷第 2 期，109 年 6 月，頁 106、110、113。

⁵ 中華民國交通部，交通部公路局公路公共運輸營業大客車駕駛擴大徵才就業獎勵方案補助作業要點（修正第 4 點、第 5 點、第 7 點及第 8 點附件一），網址：<https://motclaw.motc.gov.tw/webMotclaw2018/Law/ArticleContent?type=-1&LawID=E0455005>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

⁶ 胡瑞玲、葉冠妤、許維寧，僑外生當客運駕駛起薪 5 萬、華語須進階，聯合新聞網，115 年 1 月 8 日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/9251391>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

或修正現行工作類別規定，另相關語言能力、外國駕照換領、職業訓練及居留等具體配套規範，亦須進一步規劃。

（二）外國立法例與經驗介紹

1. 英國：

近年英國長途客運駕駛人短缺率達 12.4%、市區公車約 3.4%，全國缺額逾 4 千人⁷。英國運輸部（Department for Transport, 下稱 DfT）與公共運輸聯盟（Confederation of Passenger Transport, 下稱 CPT）於 2022 年 11 月舉辦駕駛人短缺高峰會⁸中，整理改善方案。嗣經 CPT 持續倡議，DfT 於 2024 年就其中與修法權責相關之提案辦理公眾諮詢：其一，研議解除 18 至 19 歲駕駛人僅得行駛 50 公里以內定期服務路線之限制，以利年輕人投入長途客運；其二，允許新進人員於學習駕駛執照（Provisional Licence）核發前，先行完成職業駕駛專業能力證明（Driver CPC）之筆試及術科場外訓練等項目，以避免冗長等待期致應徵者流失⁹。再者，目前英國女性駕駛占比僅約 1 成，政府除支持女性參與公車、客運及社區運輸產業外，部分業者亦透過招募、指導及訓練¹⁰等方案，鼓勵女性投入¹¹。

2. 德國：

按德國巴士業者協會（BDO）推估¹²，目前駕駛人短缺約 7 千 8 百名，至 2030 年恐有高達 8 萬 7 千個職缺無法補足。準此，德國依《就業條例》（Beschäftigungsverordnung）第 24a 條，允許第三國國民

⁷ CPT, CPT calls for Government action to make it easier to hire bus and coach drivers, 114 年 10 月 20 日，網址：<https://www.cpt-uk.org/news/cpt-calls-for-government-action-to-make-it-easier-to-hire-bus-and-coach-drivers/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

⁸ CPT, Bus and coach industry bring leaders together in Westminster for driver shortage talks, 111 年 12 月 1 日，網址：<https://www.cpt-uk.org/news/bus-and-coach-industry-bring-leaders-together-in-westminster-for-driver-shortage-talks/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

⁹ CPT, 同註 7。

¹⁰ Johnny Sharp, The UK bus network and its skills shortage, CIHT, 114 年 3 月 25 日，網址：<https://www.ciht.org.uk/news/the-uk-bus-network-and-its-skills-shortage/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

¹¹ GOV UK, Press release Women in the bus industry celebrated as Transport Minister visits Manchester, 113 年 10 月 8 日，網址：<https://www.gov.uk/government/news/women-in-the-bus-industry-celebrated-as-transport-minister-visits-manchester>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

¹² Didier Ramos Silva Co, Become a bus driver, agency for global transportation (aGt), 115 年 2 月 18 日，網址：<https://www.agtlogistik.de/en/busfahrer-werden/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

經聯邦就業局（Federal Employment Agency）同意後，受僱並接受培訓以擔任職業駕駛，雇用條件的安排必須使員工得以在 15 個月內完成資格認證、必要時得再延長 6 個月，合計最長 21 個月內完成資格認證（含已持有原居國核發之有效駕駛執照、同一雇主後續具體職缺承諾等要件）¹³。再者，為降低語言門檻，德國針對職業駕駛「加速基礎資格」考試，擬增加得以英文、波蘭文、羅馬尼亞文、俄文、克羅埃西亞文、土耳其文、烏克蘭文及標準阿拉伯文等 8 種語言應考¹⁴。復查，部分業者實務上會補助或代付高額駕照及訓練費用，並提供招募獎金，另德國仍保有自 1973 年即受國家認證之雙軌（學徒）職業培訓（現行學制為 3 年制），以作為進入職業之傳統培訓管道¹⁵。

3. 美國：

美國商業駕駛係透過聯邦汽車運輸安全管理局（Federal Motor Carrier Safety Administration, 下稱 FMCSA）統一訂定商業駕駛執照（Commercial Driver's License, 下稱 CDL）之最低標準，再由各州駕駛執照核發機關（State Driver Licensing Agency, SDLA）負責考驗及發照。按美國公共運輸協會（American Public Transportation Association, 下稱 APTA）調查，全美 85% 之公共運輸機構面臨人力短缺、共有 84% 公共運輸機構表示已衝擊服務¹⁶，為紓解公共運輸業缺工，FMCSA 於 2025 年 7 月部分核准 APTA 之申請，給予 2 年豁免，使各州得選擇免除公共運輸 CDL 技能測驗中「引擎室檢查」（Under-the-Hood）項目；惟 FMCSA 亦明確限制適用該豁免之駕駛人，僅得於發照州內從事州內公共運輸營運，並駁回其從事跨州營

¹³ NOERR, Professional drivers from non-EU countries: opportunities and risks under section 24a of the German Employment Regulation, 115 年 3 月 18 日，網址：<https://www.noerr.com/en/insights/professional-drivers-from-non-eu-countries-opportunities-and-risks-under-section-24a-of-the-german-employment-regulation>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

¹⁴ Sabina Koll, Germany's federal cabinet approves amendments to the Professional Driver Qualification Act, trans.INFO, 113 年 5 月 28 日，網址：<https://trans.info/en/driver-qualification-act-387628>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

¹⁵ Didier Ramos Silva Co, 同註 12。

¹⁶ American Public Transportation Association (APTA), APTA Seeks Five-Year Exemption from CDL Under-the-Hood Testing Requirement to Address Critical Transit Bus Operator Shortage, 113 年 11 月 4 日，網址：<https://www.apta.com/press-release/apta-seeks-five-year-exemption-from-cdl-under-the-hood-testing-requirement-to-address-critical-transit-bus-operator-shortage/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

運之申請¹⁷。其主要理由在於，引擎室檢查測驗與僅負責駕駛、並不負責車輛維修之公共運輸駕駛人實際職務關聯性較低，且 FMCSA 先前亦曾對校車駕駛人核給類似豁免¹⁸。另肇因於全國稽核發現多州違規發照及數起致命車禍¹⁹，FMCSA 於 2026 年 2 月正式發布最終規則(Final Rule)²⁰，並自同年 3 月 16 日生效，大幅收緊「非居住地商業駕駛執照」(Non-Domiciled CDL)之核發條件，此類執照多核發予持有臨時工作許可、但非居住於發照州之外國籍駕駛人，預期約 19 萬 4 千名非居住地商業駕駛執照持有人可能受到影響²¹。準此，非本國籍、外籍或非居住地人士進入商業駕駛市場，必須同步強化駕照資格、移民身分、工作資格、駕駛紀錄及安全訓練審查等²²制度。

(三) 結論

綜上所述，公路及市區客運駕駛人短缺，涉及多面向之結構性問題，現行補助、薪資調整及徵才措施之後續成效，仍有待持續觀察。爰建議主管機關參酌各國相關制度及施行情形，持續檢視並滾動檢討我國現行考照訓練門檻、外國技術人力引進、行車安全管理及業者管理制度等之妥適性，並與相關機關、地方政府、客運業者及勞工團體充分溝通討論，俾兼顧公共運輸服務穩定、道路交通安全及駕駛人勞動權益，以符實需。

撰稿人：黃珮瑜

¹⁷ CDLLIFE, FMCSA agrees to waive 'under-the-hood' testing requirement for public transit CDL drivers, 114 年 7 月 21 日，網址：<https://cdllife.com/2025/fmcsa-agrees-to-waive-under-the-hood-requirement-for-cdl-drivers-in-public-transit-with-a-few-catches/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

¹⁸ 同前註。

¹⁹ Neal Hightower, Controversial FMCSA Non-Domiciled CDL Rule Spurs Legal Battle, Tank Transport, 114 年 11 月 3 日，網址：<https://tanktransport.com/2025/11/fmcsa-non-domiciled-cdl-rule-updates/>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

²⁰ Federal Motor Carrier Safety Administration (FMCSA), Non-Domiciled CDL 2026 Final Rule FAQs, 115 年 3 月 30 日，網址：<https://www.fmcsa.dot.gov/regulations/non-domiciled-cdl-2026-final-rule-faqs>，最後瀏覽日期：115 年 7 月 3 日。

²¹ Neal Hightower, 同註 19。

²² Federal Motor Carrier Safety Administration (FMCSA), 同註 20。