

臺灣及日本經濟移民政策之比較*

趙偉慈**

壹、研究緣起、目的及預期成果	肆、未來努力方向
貳、我國經濟移民法規立法及修法歷程	伍、主要參考資料
參、臺日經濟移民政策比較	

摘要

面對全球化發展，各國紛紛制定經濟移民政策，對外除延攬國際人才人力以提升國家競爭力，對內則規劃渠等取得永久居留資格，解決因少子高齡化導致國家勞動力短缺之問題。

日本近年亦積極推動新型之外國人居留制度，改善國內產業人才人力嚴重不足。本研究擬研析日本近年來推動之經濟移民政策，並以文獻探討方式，與臺灣進行研究比較，並提出下列未來努力方向：

1. 審慎規劃外國中階技術人力總量管制及業別配額機制。
2. 修正無戶籍國民及港澳居民投資居留金額，消弭適用對象之差異性。
3. 配合區域別相關政策(如地方創生)以達推動綜效。
4. 研議「外國專業人才延攬及僱用法」停止適用之可行性
5. 善用各界企盼氛圍，推動「新經濟移民法」立法，儘速研擬相關子法及配套措施。

* 本文參加國家發展委員會 108 年度研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類佳作獎。

** 作者為人力發展處科長。

壹、研究緣起、目的及預期成果

一、研究緣起及目的

面對全球化發展趨勢，人才跨國移動與企業全球布局已是常態，世界各國莫不積極延攬國家發展所需的人才及人力。近年來紛紛制定相關經濟移民政策，對外除延攬國際人才人力以提升國家競爭力，對內則規劃渠等取得永久居留資格，解決因少子高齡化導致國家產業發展勞動力短缺等問題。

近年來，臺灣同樣面臨產業人才人力不足，少子高齡化發展之嚴峻趨勢。依據國家發展委員會(以下簡稱國發會)最新人口推計資料顯示，我國於 2015 年工作年齡人口達到高峰後開始下降，預估 2027 年工作年齡人口占比低於 66.7%，結束人口紅利時期。此外，面對國際人才競逐激烈及國內產業明顯短缺技術人力等課題，更顯示推動經濟移民政策之重要性。

為此，賴前院長於 2017 年 12 月行政院年終記者會，提出以「生生不息」為施政主軸之一，希望 2030 年臺灣最適人口數不低於 2,000 萬人，生育率達到 1.4 人之政策目標。對內除持續推動少子女化相關對策外，另指示研擬新移民法律，補足國家經濟發展所需之人才人力雙缺口，提升國家競爭力，改善人口結構。為此，國發會通盤檢討現行移民相關法規，盤點政策誘因，在不影響國人就業機會及薪資水準前提下，研擬完成「新經濟移民法」(草案)，積極延攬國家發展所需之人才及人力，維持合理人口結構，促進國家發展之生生不息。

相較於臺灣，鄰近日本面臨少子高齡化社會問題更為嚴峻，為此，日本於 2016 年內閣會議通過「日本一億總活躍計畫」(ニッポン一億総活躍プラン)，政策目標係於 2025 年「希望出生率」¹ 達 1.8%，以建構 1 億人口活躍社會；其中「達到戰後最高名目 GDP600 兆日圓」(戰後最大の名目 GDP600 兆円)具體對策之一，即為活用外國人才以帶動經濟成長。日本已於 2012 年以評點制(point system)延攬外國高級人才，2015 年於「入出國管理及難民認定法」(以下簡稱入管法)新設「高度專門職」居留資格，強化延攬外國專業人才留日工作。2019 年再次新設「特定技能」居留資格，引進外國技術人力。近年來日本對於延攬引進外國專業人才及技術人力之積極手段，翻轉以往對於移民政策保守排外之民族性，值得臺灣學習借鏡，深入研究。

¹ 係指每對夫婦結婚後，期待生養孩子的數量，通常此希望生育率高過實際生育率。

本研究擬以國發會自 2018 年 3 月起，召開 5 場專家學者諮詢會議，7 場跨部會協商會議，草擬「新經濟移民法」(草案)；並於法案預告期間，進行網路意見徵集²及 4 場專家學者、商會團體、勞工團體、移工團體及工商團體代表與會討論修正，於 2018 年 11 月提報行政院「新經濟移民法」(草案)為基礎，以文獻探討方式，對於臺日經濟移民政策進行研究比較，藉此瞭解日本現行延攬引進經濟移民之政策，並強化我國未來推動「新經濟移民法」(草案)立法論述，以及累積後續規劃相關配套措施能量，俾利草案順利立法，提高政策執行成效。

二、研究範圍及架構

1. 研究範圍

考量我國現行經濟移民之相關規範，散見於各移民相關法規中，亦涉及不同主政機關。為聚焦研究比較，「新經濟移民法」(草案)雖尚未三讀立法通過，然適用對象較現有的法規更為廣泛，為此，本研究擬以現行相關法規，配合「新經濟移民法」(草案) 4 類適用對象為比較基礎，針對延攬引進之工作資格條件與機制、居留與永久居留、依親等條件進行比較分析。

2. 研究架構

為探討上述問題，本報告之研究架構及流程如圖 1 所示；

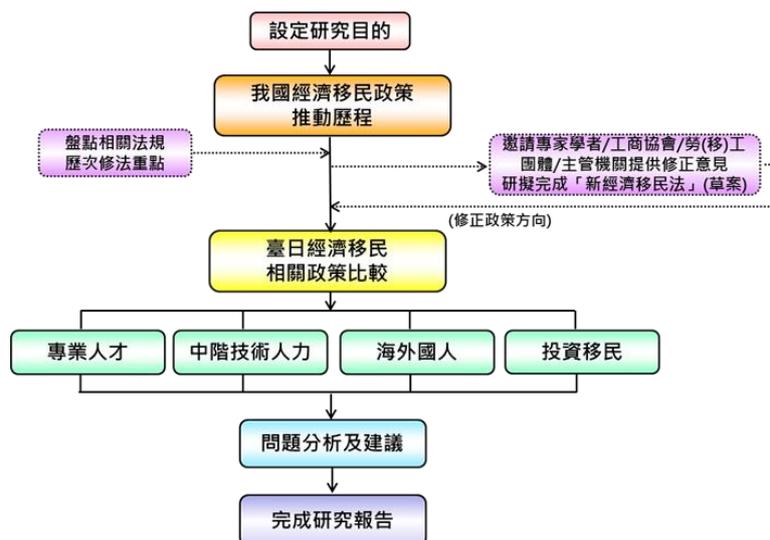


圖 1 研究架構圖

² 本會完成「新經濟移民法」(草案)研擬後，於官網及「公共網路政策參與平臺-眾開講」進行為期 60 日之草案預告(2018 年 8 月 6 日至 10 月 5 日)，以廣徵意見，周延立法。其中網路意見徵集部分，瀏覽次數達 2,512 次，回應意見為 64 則。

三、預期成果

藉由本研究之探討，希望提供政府相關單位未來推動經濟移民立法及規劃相關子法時，提升行政效能與聚焦政策推動，短期在國際間能延攬引進並留用外國專業人才與技術人力，中長期則能增加優質人口來源，維持合理人口結構，促進國家發展之生生不息。

貳、我國經濟移民法規立法及修法歷程

我國現行經濟移民之相關規範，散見於各移民相關法規中，亦涉及不同主政機關，如外國人聘僱與管理規範於「就業服務法」，主管機關為勞動部；外國人入出國、停居留及永久居留則於「入出國及移民法」規範，主管機關為內政部；另外國專業人才來臺簽證、工作、居留等相關規定則於「外國專業人才延攬及僱用法」規範，主管機關為國家發展委員會。因此，本研究擬對前述經濟移民法規，依立法時程進行盤點，瞭解我國經濟移民法規立法及修法歷程。

一、就業服務法

(一) 立法沿革

政府於 1935 年制定公布「職業介紹法」後，未以命令訂定施行日期。由於 1956 年起設置國民就業輔導機構，對經濟發展及社會安定有顯著貢獻。而 1985 年起，民營工作媒合業務改依公司或商業登記規定辦理。為有效管理民間就業輔導機構，且自 1989 起，行政院勞工委員會（勞動部前身）為推動國內 14 項重要建設工程及 6 年國家建設，首度開放引進外籍勞工，之後為協助產業及社會發展需要，陸續核准外勞之引進。為避免對國民就業權益產生負面影響，且為有效管理外籍勞工相關事宜。因此，行政院勞工委員會蒐集資料並參考各國立法例，擬具「就業服務法」（以下簡稱就服法），於 1990 年由行政院函送立法院審議。

(二) 歷次修法重點

就業服務法自 1992 年立法開始，截至 2018 年修正為止，共計修法 18 次。其中 2001 年為全文修正。為配合本文研究範圍，修正歷程僅表列與聘僱外國人來臺工作之範圍及資格，餘則在此省略。

表 1 就業服務法與外國人就業立法及歷次修法重點

修法時間	立/修法內容及重點	備註
1992	明列雇主得聘僱外國人(專業工作及基層勞動 2 類)工作範圍	首次立法
1997	①明訂聘僱外國人從事專業工作，工作期間最長 3 年期滿後，得申請展延。 ②明訂外國基層勞工工作期間最長 2 年期滿後，得申請展延 1 年。	部分修正
2000	增列聘僱外籍語文教師來臺從事工作	部分修正
2001	①增列「商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員」及「海洋漁撈工作」2 項工作範圍。 ②增列從事海洋漁撈工作、家庭幫傭及因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作，在臺境內工作期間累計延長為 6 年。	全文修正
2003	放寬公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師	部分修正
2007	放寬外國基層勞動者，在臺工作期間延長為 9 年。	部分修正
2012	因應國籍法排除藍領外勞在臺工作期限，認定為居留期限範圍，放寬外國基層勞動者在臺工作期間延長為 12 年。	部分修正
2013	增列外國勞動者可受聘僱從事家庭及機構之「看護工作」。	部分修正
2015	①放寬國際人士來臺從事教育部認可之學術活動，不須申請聘僱許可。 ②修正僑外生為除寒暑假外，每星期工時最長 20 小時。 ③放寬從事家庭看護工作之外國人，具備中央主管機關規定之語言、技能、學歷等條件，在臺工作期間延長為 14 年。	部分修正

資料來源：立法院法律系統，本研究自行整理。

二、入出國及移民法

(一) 立法沿革

由於國際交通便捷及全球化發展趨勢，國際間人民往來日趨頻繁，衍生出入出國管理及移民問題日益複雜。1999 年以前，規範入出國或移民業務之法規，僅有「國家安全法」屬法律位階，其他關於國人入出國之「臺灣地區入出境管理作業規定」等，外國人入出國之「外國護照簽證辦法」、「外國人入出國境及居留停留規則」等，移民輔導之「我國現階段移民輔導措施」等均屬行政命令，涉及人民權益事項，並未以法律規範，對於保障權利及刻予義務，實非妥適。

為因應各界及民意反映，均促請政府儘速成立移民專責機構並研訂移民法，統籌管理入出國及移民相關業務，建立單一窗口之服務行政。因此內政部參照民主先進國家立法例及我國國情需要，對於國民入出國，無戶籍國民停、居留及定居，外國人入出國、停居留及永久居留，移民輔導等業務，擬具「入出國及移民法」(以下簡稱移民法)，以符應民意，順應世界潮流。

(二) 歷次修法重點

移民法自 1999 年立法開始，截至 2016 年修正為止，共計修法 9 次，其中 2007 年為全文修正。為配合本文研究範圍，以下就歷次修法與因工作而修正停居留、定居及永久居留重點表列如下，餘在此省略。

表 2 入出國及移民法與外國人/無戶籍國民就業及投資移民
立法及歷次修法重點

修法 時間	立/修法內容及重點	備註
1999	①明定無戶籍國民入國停、居留及定居之許可及禁止要件 ②明定外國人取得停、居留及永久居留之要件，並依地區、國家限制居留、永久居留人數。	首次 立法
2002	①放寬外國籍配偶、子女居住年限；另放寬申請永久居留日數為 183 日。 ②增列曾久居臺灣之良善外僑，可取得永久居留權。 ③增列對我國有特殊貢獻的之外國人，或為我國所需之高科技人才，得享永久居留權。 ④增列無戶籍國民符合居留條件，應於 2 年內申請定居 ⑤增列外國人符合居留條件，應於 2 年內申請定居 ⑥增列 2002 年 5 月 31 日前，外國人曾在我國合法居住 20 年以上，其中有 10 年每年居住超過 183 日並符合要件者，得申請永久居留。	部分 修正
2007	①放寬外國人申請永久居留條件，合法連續居留由 7 年降為 5 年，每年居住超過 183 日。 ②增修下列外國人得不經合法連續居留條件，可申請永久居留； <ul style="list-style-type: none"> • 為我國所需之高級專業人才 • 在文化、藝術、科技、體育、產業等各專業領域，參加國際公認之比賽、競技、評鑑得有首獎者。 ③增列外國人得申請在我國投資移民，經審核許可且實行投資者，同意其永久居留。	全文 修正

資料來源：同表 1

三、外國專業人才延攬及僱用法

(一) 立法沿革

面對全球化知識經濟時代，量足質精之人才是國家競爭力核心。我國當前面臨國際人才競逐激烈之外在環境，加以吸引外國專業人才誘因不足，造成人才外流及人才短缺問題日趨嚴重。國際研究報告顯示我國人才供給赤字嚴重，如 Oxford Economics 研究報告「全球人才 2021」(Global Talent 2021) 指出，我國因人口老化趨勢及教育預期提升有限，被預測為 2021 年人才供給赤字最高之國家；又如瑞士洛桑國際管理學院 (International Institute for Management Development) 全球競爭力中心公布之 2018 年全球人才報告，在 61 個被評比國家中，我國排名第 27 名，顯現仍有強化延攬外國專業人才來我國之必要。

為延攬及吸引外國專業人才來我國從事專業工作及生活，填補國內人才及技術缺口，並協助我國企業國際化布局，引領產業發展及國內技術進步，「外國專業人才延攬及僱用法」(以下簡稱人才專法)在不改變外國專業人才來我國之工作資格及審查標準之原則下，放寬外國專業人才之簽證、居留、保險、租稅及退休等待遇，使我國工作環境更加友善，俾利鼓勵外國專業人才來(留)我國，提升國家競爭力。

(二) 立法重點

本法甫於 2018 年實施，以放寬外國專業人才來臺簽證、工作、居留相關規定，並優化保險、租稅、退休等待遇，以提高外籍人才來臺及留臺之誘因，促進產業升級轉型，提升國際競爭力。立法內容重點摘要如下：

- 1、明定外國專業人才及專業工作之種類及定義。
- 2、明定受聘僱之外國特定專業人才，其聘僱許可與居留證有效期限，申請核發就業金卡及租稅優惠。另其直系尊親屬申請停留優惠。
- 3、明定外國專業人才為藝術工作者，得不經雇主申請藝術工作許可。
- 4、明定受聘僱之外國專業人才，已取得永久居留許可者，得適用勞工退休金條例退休制度或合格有給教師之退休保障。
- 5、明定受聘僱之外國專業人才，其配偶及未成年子女，有居留證明文件者可參加全民健康保險。

- 6、明定受聘僱之外國專業人才取得永久居留許可者，其配偶及未成年子女得申請永久居留；已取得永久居留許可者，其成年子女符合條件得申請在我國工作。

四、新經濟移民法(草案)

(一) 立法沿革

國發會依據賴前院長於 2017 年行政院年終記者會指示，通盤檢討現行移民相關法規，盤點政策誘因，在不影響國人就業機會及薪資水準前提下，2018 年 12 月研擬完成「新經濟移民法」(草案)。

(二) 立法重點

- 1、鬆綁外國專業人才工作條件：持續鬆綁外國專業人才工作資格條件，包括放寬得從事工作之行、職類別限制、免除國家重點產業之雇主資本額及營業額限制，以及針對受僱者資格條件，改採評點制，建立多元僱用條件等，以強化延攬力道。
- 2、新增聘僱外國中階技術人力：參考國際做法，規劃聘僱具中階技術工作能力僑外生、在臺工作累計 6 年以上之外國基層人員，以及直接引進具中階技術工作能力外國人。該等技術人力皆需符合一定薪資水準及工作資格認定，並訂定產業別配額及總量管制。
- 3、引進海外國人：考量旅居海外國人眾多，不乏傑出優秀專才，應積極延攬，本草案鬆綁海外國人現行入國許可、來臺工作及定居等相關規定。
- 4、明列投資移民：考量我國現行投資移民管道及條件已相當多元及寬鬆，本草案綜整現行相關投資居留與永久居留等相關法令規定，以達到政策宣示目的。
- 5、鬆綁永久居留及依親等條件：放寬外國專業人才永久居留及依親相關規定；另增列外國中階技術人力之永久居留條件，並針對薪資達一定金額以上或取得永久居留者，賦予其配偶及未成年子女之依親居留及永久居留權。
- 6、提供相關配套措施：對於取得永久居留之外國人，提供就業保險、勞工退休金新制，以及相關社會安全保障及生活協助等配套措施。

新經濟移民法(草案)

立法目的 為提升國家競爭力，改善人口結構，在不影響**國內就業機會與薪資水準**前提下，積極延攬國家發展所需之人才及人力

外國專業人才		外國中階技術人力		海外國人		投資移民	
定義	• 依國內相關法規定義之外國一般、特定及高級專業人才	定義	• 屬技術員及助理專業人員、技藝有關及機械設備操作人員、個人健康照顧工作人員或其他經主管機關認定短缺之外國中階技術人力	適用對象	• 僑居海外，且依「國籍法」具中華民國國籍者，並持我國護照入國之無戶籍國民	投資居留	<ul style="list-style-type: none"> • 居留：外國人或海外國人在我國有一定金額以上投資 • 永居/定居： <ul style="list-style-type: none"> – 外國人具原投資居留條件，連續居留滿5年且每年183日，得申請永居 – 海外國人具原投資居留條件，居留1年且335日，或連續居留2年且平均每年270日，或連續居留3年且平均每年183日，得申請定居 • 依親親屬：配偶、未成年子女得隨同居留永居(定居)條件同依親對象
適用對象	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一般：在我國從事專業工作之外國人 2. 特定：經公告我國所需特殊專長之外國專業人才 3. 高級：入出國及移民法所定我國所需之外國高級專業人才 	適用對象	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高中職以上或海青班畢業僑外生 2. 在臺工作6年以上之基層外勞 3. 其他具中階技術工作能力之外國人(日出條款) 	鬆綁來臺規定	<ul style="list-style-type: none"> • 入國許可：得免入國許可 • 工作：單一國籍得免經許可在臺從事工作 • 居留：從事專業工作、中階技術工作者，得申請居留 	投資移民	<ul style="list-style-type: none"> • 外國人投資金額1,500萬元以上之營利事業並創造5人以上之本國就業機會滿3年，得申請永居；配偶、未成年子女得隨同永居 • 外國人投資中央公債面額3,000萬元以上滿3年，得申請永居配偶、未成年子女得隨同永居
工作資格	<ul style="list-style-type: none"> • 工作類別 <ul style="list-style-type: none"> – 專門性及技術性工作之職類別改以負面表列 – 放寬高中以下學校得聘僱外籍學科教師 • 雇主條件：免除國家重點產業雇主之資本額及營業額限制 • 受僱者條件：採評點制，建立多元受僱條件，其中一般條件項目為薪資、學歷及相關工作經驗；專長表現項目，如政府指定產業、相關專長能力等 	工作資格	<ul style="list-style-type: none"> • 薪資水準不得低於第70分位 • 具專業證照或其他證明文件 • 訂定每年總額及產業別配額 	定居規定	<ul style="list-style-type: none"> • 居留1年且335日 • 連續居留2年且平均每年270日 • 連續居留3年且平均每年183日 	依親親屬	<ul style="list-style-type: none"> • 依親親屬 <ul style="list-style-type: none"> – 從事專業工作者：配偶、未成年子女及成年身障子女 – 從事中階技術工作者：配偶、未成年子女 • 依親居留：得隨同居留 • 依親定居：同依親對象
永久居留	<ul style="list-style-type: none"> • 一般：連續居留5年、平均每年183日(僑外碩博畢業生可折抵1、2年) • 特定：連續居留3年、平均每年183日(僑外博畢業生可折抵1年) • 高級：立即永居 	永久居留	• 連續居留5年、平均每年183日	依親親屬	<ul style="list-style-type: none"> • 依親親屬：配偶、未成年子女 • 依親居留：中階技術人力永居或薪資達一定水準以上者，得隨同居留 • 依親永居：中階技術人力取得永居後連續居留5年、平均每年183日，並具相當財產或技能證明，足以自立 	社會保障及生活協助	<ul style="list-style-type: none"> • 永久居留者 <ul style="list-style-type: none"> – 工作保險：免工作許可，適用就業保險 – 退休保障：適用勞工退休金制度、提供公立學校教師退休金制度之月退選擇 – 津貼補助：政府得提供育兒津貼、托育及幼兒教保補助、急難救助、特殊境遇家庭扶助、自費長期照顧服務 • 放寬健保6個月等待期之限制 <ul style="list-style-type: none"> – 外國特定專業人才、外國高級專業人才及受聘僱之外國專業人才、外國中階技術人力、海外國人，及上開對象依親親屬

資料來源：2018年11月29日行政院第3628次院會

圖 2 新經濟移民法(草案)架構內容

參、臺日經濟移民政策比較

經由前面章節說明，瞭解我國經濟移民相關法規立法及修正歷程，以下以「新經濟移民法」(草案)4類適用對象，就臺日兩國政策內容進行分析比較。

一、推動歷程

(一) 臺灣

回顧臺灣經濟移民政策發展歷程，最早可溯及1989年為推動國內14項重要建設工程及6年國家建設，首度開放引進外籍勞工，後為協助產業及社會發展需要，陸續核准外勞引進。為有效管理外國人在臺就業相關事宜。1992年實施就服法，明定外國人在臺灣從事之工作範圍。另為有效管理外國人在臺依親、工作等事由，取得停、居留及永居等相關規定，1999年實施「入出國及移民法」。在此時期，外國人在臺工作範圍原則為專業技術及基層勞動2類。

2007年，移民法放寬我國所需之高級專業人才，及相關專業領域獲得首獎者，可立即取得永久居留；同時為鼓勵外國人士投資臺灣，增列可申請永居之投資移民條件。同時期，就服法持續延長外國基層勞動工作者在臺工作期限，惟達規定年限後仍需離境。

然面對全球化知識經濟時代，我國面臨國際人才競逐激烈之外在環境，人才外流及人力短缺日趨嚴重之內在問題。為延攬外國專業人才來我國從事專業工作，國發會於2014年公布「強化優秀僑外生留臺工作行動計畫」，以評點制留用在我國來臺接受教育之外籍留學生或僑生從事專門技術性工作。

2018年實施人才專法，進一步放寬外國專業人才來臺工作、居留相關規定，優化保險、租稅、退休等待遇，提高外籍人才來臺及留臺之誘因，並協助我國企業國際化布局，俾利引領產業發展及國內技術進步。同(2018)年為因應人口結構變化，國發會依據賴前院長指示，以專法位階研擬完成「新經濟移民法」(草案)，持續放寬外國專業人才工作條件，新增聘僱外國中階技術人力，引進海外國人及明列投資移民，鬆綁永久居留及依親等條件，並提供相關配套措施等。臺灣經濟移民政策至此具備積極性及全面性完整規劃。

(二) 日本

日本經濟移民種類及居留條件等規範，明定於「入出國管理及難民認定

法」。該法係基於 1945 年「波茨坦宣言」³(the Potsdam Declaration)於 1951 年以「出入國管理令」施行。1952 年「與日本和平條約」(Treaty of Peace with Japan)生效後，提升為法律位階。後陸續加入日本難民條約及難民議定書等內容，自 1982 年命名為「入出國管理及難民認定法」沿用至今，主管機關則為法務省。

日本經濟移民政策，最早可追溯至 1980 年代，政府開放南美洲的日裔人來日工作，以及推動外國研修生制度，填補國內勞動力短缺。1993 年於研修制度增列技能實習，經檢定合格之外國人可在日居留 2 年，惟此時期引進之外國人在日多從事勞動基層工作

其後，日本經濟社會發展雖歷經「失落的 20 年」⁴，然日本對於延攬外國人赴日工作態度依舊保守。2012 年安倍晉三二度當選首相，開始展開各項積極性經濟改革⁵促進經濟發展，近年來推動之重要政策如「日本一億總活躍計畫」、「未來投資戰略 2018」等，亦將延攬外國人才列為具體策略。如 2012 年起，延攬外國高級人才以評點制(point system)做為審查方式，2015 年增設「高度專門職」居留資格，2017 年投資移民金額投資金額達一億日圓以上者，列為評點加分項目，縮短申請永居年限。2018 年延伸至海外國人第 4 代，符合年齡、日語能力及在日生活經費等條件，可在日居留。另於 2019 年增設「特定技能」居留資格，留用嫻熟技能者在日工作，並規劃申請永久居留之可能性。

(三) 臺日推動經濟移民政策歷程如下圖所示：

³ 「波茨坦宣言」係 1945 年波茨坦會議，由美國總統杜魯門、英國首相邱吉爾、中華民國國民政府主席蔣介石(未與會，僅簽名以示同意)、蘇聯共產黨總書記史達林(事後簽署)聯合發表的宣言。

⁴ 係指日本自 1991 年開始之後的 20 年間，面對經濟發展依舊低迷，人口持續減少之經濟發展困境。

⁵ 安倍首相於 2012 年及 2015 年，分別提出「安倍三箭」及「安倍新三箭」；前者透過「寬鬆金融政策」、「靈活財政政策」及「鼓勵民間投資」，後者則以「孕育希望的強大經濟」、「構築夢想的育兒支援」及「提供安心的社會保障」，以此因應少子高齡化社會結構性問題，促進經濟發展。



圖示

就業服務法

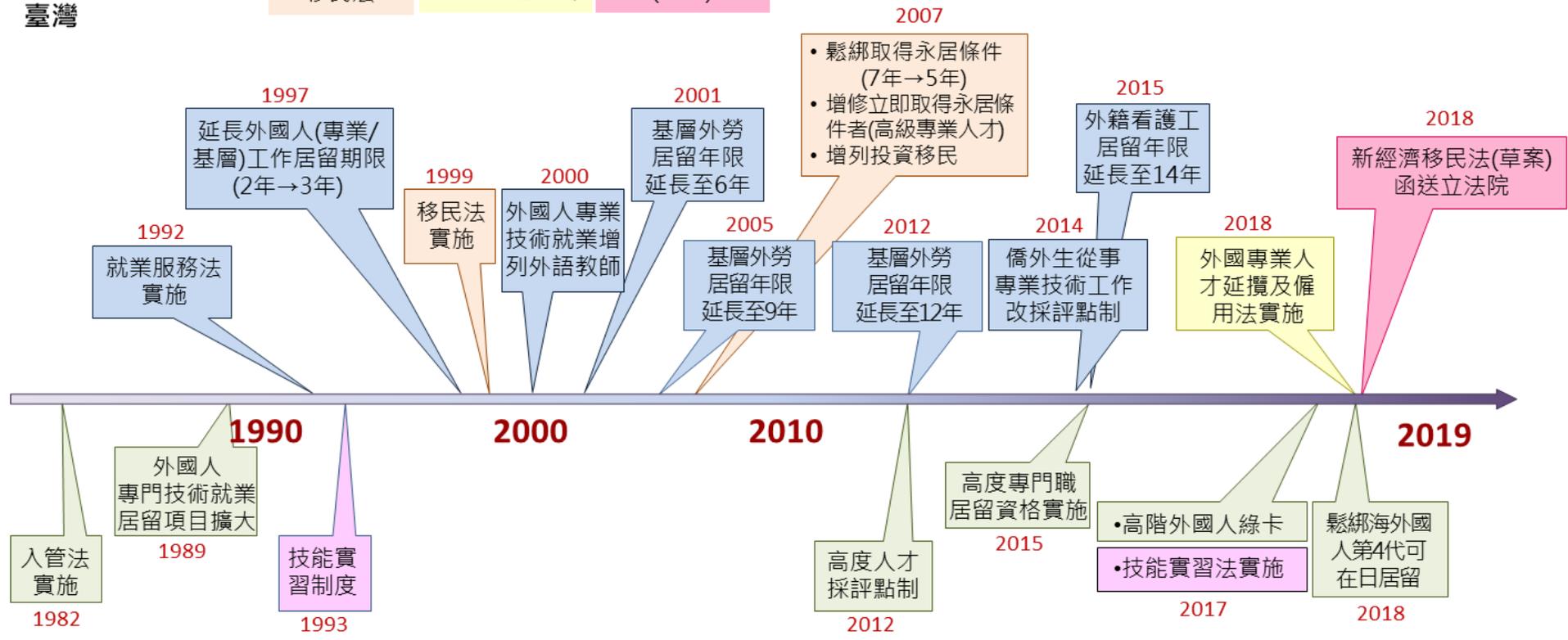
入出國及
移民法

外國專業人才
延攬及僱用法

新經濟移民法
(草案)

臺灣

13



圖示

出入國管理及難民認定法

技能實習法

日本

資料來源：本研究自行整理

圖 3 臺日推動經濟移民政策歷程

二、外國專業人才

(一) 臺灣

目前外國專業人才來臺工作及停、居留等相關規定，依據「就業服務法」、「入出國移民法」及「外國專業人才延攬及僱用法」規定辦理。以下就種類及優惠措施分述如下：

1. 種類

目前於我國從事專業技術之外國人，按其專業資格程度可區分為下列 3 類：

- (1) 外國專業人才⁶：指得在我國從事專業工作之外國人。
- (2) 外國特定專業人才：係指外國專業人才中具有中央目的事業主管機關公告之我國所需科技、經濟、教育、文化、藝術、體育及其他領域之特殊專長者。
- (3) 外國高級專業人才：入出國及移民法第 25 條第 3 項第 2 款所定為我國所需之高級專業人才。

2. 優惠措施

前述 3 類專業人才依相關法規規定，依據不同專業類別在本人工作簽證及居留，依親者停、居留及工作，退休保障，健保納保及租稅優惠等相關優惠措施，分列下表 3 所示；

3. 新經濟移民法(草案)

本草案持續鬆綁在臺外國專業人士工作資格、雇主條件及審查標準，主要內容分列如下：

(1) 工作資格

- ① 專門性及技術性工作之行業、職業別改以負面表列
- ② 放寬高中及國中小學得聘僱外國籍學科教師

(2) 雇主條件：免除屬國家重點產業之雇主資本額 500 萬元以上及年營業額 1,000 萬元以上之限制。

(3) 審查標準：鬆綁受僱者薪資、學歷及相關工作經驗為必要門檻條件，改採評點制，建立多元僱用條件，以強化延攬力道。

⁶ 範圍原則包含現行「就業服務法」§46 第 1 款至第 6 款及「外國專業人才延攬及僱用法」§4 補習班老師。

表 3 臺灣延攬外國專業人才相關優惠措施

種類 項目	專業人才	特定專業人才	高級專業人才
本人 工作簽證 居留	①藝術工作者可逕向 勞動部申請工作許 可 ②取得永久居留後，無 須每年在臺居留 183 天	①核發就業金卡 ⁷ ②延長聘僱許可期間由 3 年延長至 5 年，期滿 得申請延期。	可立即申請永久居留
依親 停/居留 工作	---	本人/配偶直系尊親屬探 親總停留期間延長為 1 年	---
	配偶/未成年子女/身心障礙成年子女合法連續居 留 5 年後可申請永久居留，無須財力證明。		配偶/未成年子女/身 心障礙成年子女得隨 同申請永久居留。
	取得永久居留之外國專業人才，其成年子女符合延長居留條件者，得申 請個人工作許可		
退休 保障	取得永久居留者 ①適用勞退新制 ②公立學校編制內專任合格教師，得支領 1 次或月退休金		
健保 納保	受聘僱之專業人才，其配偶/未成年子女/身心障礙之成年子女，領有居 留證明者，不受健保 6 個月等待期限制。		
租稅 優惠	---	首次核准來臺工作，薪 資所得超過 300 萬元起 3 年內，超過部分折半課 稅之優惠	---

資料來源：外國專業人才延攬及僱用法資訊專頁，國家發展委員會，2019。

(二) 日本

1982 年起實施入管法，明訂外國人在日從事專門技術性工作範圍，其後雖歷經「失落的 20 年」經濟成長，仍以保守消極態度延攬外國專業技術人才。至 2009 年 5 月，日本內閣⁸「高級人才引進推動會議」(高度人材受入推進會議)，介紹英國引進 5 類外國人才人力，並以評點制放寬專門技術性工作者取得永居資格之政策。因此自 2012 年起，日本亦開始以評點制(point system)延攬外國專業人才。至 2014 年再次修正

⁷ 內政部移民署申請核發具工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可四證合一之就業金卡，有效期間為 1-3 年，期滿得重新申請，提供渠等自由尋職、就職及轉換工作之便利性。

⁸ 日本於 2008 年由內閣官房長官指示，由產業界、學術界、勞動團體及相關部會組成，成立「高度人才引進推動會議」，針對日本延攬外國高級人才相關政策之推動進行討論。

入管法⁹修法重點有二，一是完備居留資格，將原有「高度人才」優渥措施，增設「高度專門職」居留資格，二是設計新的登陸(入國)程序以利審查過程簡化。其中延攬外國專業人才主要修正部分如下¹⁰：

1.新設「高度專門職」居留資格

外國人在日本可從事下列3項專業技術工作：

- (1) 高度學術研究：在日本公私立機構進行研究、指導研究或教育等活動。
- (2) 高度專業技術：在日本公私立機構因業務需要，從事自然科學或人文科學等知識或技術活動。
- (3) 高度經營管理：在日本公私立機構從事企業經營或管理活動。

居留資格採用評點制甄選，評點項目包括學歷、工作資歷、年收入及年齡。此外另設加分項目，上述3類工作評點達70點以上即具備「高度專門職1號」資格，居留期限為5年，並提供入出日本國、居留、申請永居期限、外國人配偶可就業及依親等優惠措施。若高度專門職1號居留期間達3年以上，或是評點達80分以上居留滿1年者，即申請「高度專門職2號」，具備申請在日永久居留條件。1號及2號兩者優惠措施及關連性說明如下表4所示：

2.將「投資·經營」居留項目改為「經營·管理」

另為積極吸引在日本國內企業從事企業經營、管理工作之外國人，去除原先需與外國資本連結的要件，將原「投資·經營」居留項目改為「經營·管理」項目

3.將「技術」及「人文知識·國際業務」居留資格整合

⁹ 日本電子政府 e-Gov 法令檢索 <https://elaws.e-gov.go.jp>

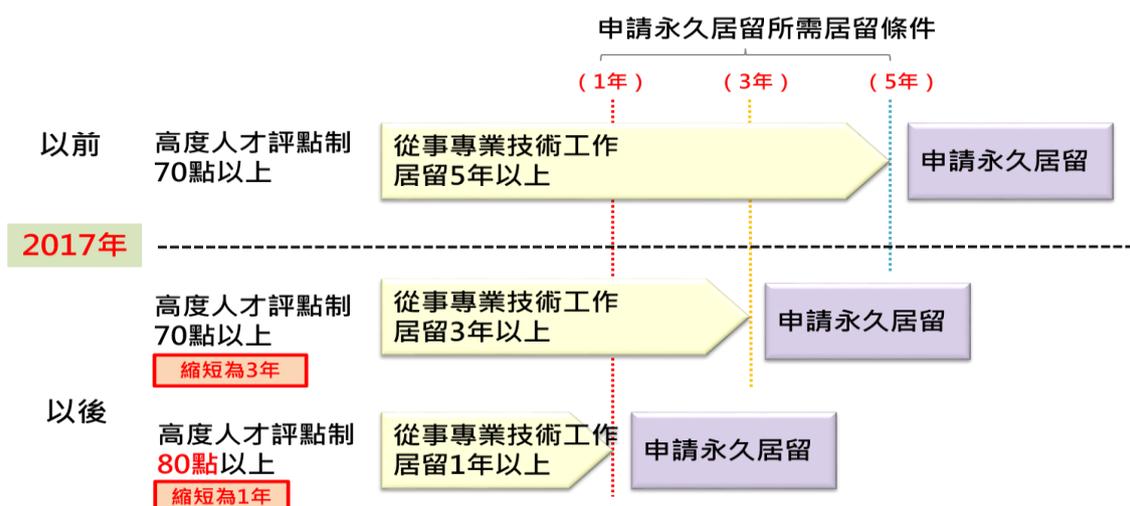
¹⁰ 日本法務省「出入国在留管理庁」<http://www.immi-moj.go.jp/nyukan2015/>

表 4 日本延攬「高度專門職」1 號及 2 號優惠措施及關連性

項目	高度專門職 1 號	高度專門職 2 號
居留事由	允許多元的居留活動	從事高度專門職 1 號及其他之就業資格活動
居留期限	5 年居留期間為限	可取得永久居留
優惠措施	①相關居留經歷可作為申請永久居留要件	同左
	②配偶可從事工作	
	③允許雙親同行 (有年收入等條件限制)	
	④允許家庭幫傭同行 (有年收入等條件限制)	
	⑤入境、居留手續優先處理 (原則 10 日內)	---
兩者關聯性	---	可由高度專門職 1 號居留 3 年後轉換取得

資料來源：「高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度」，日本法務部「出入國在留管理廳」2017 年 4 月 26 日改訂。

2017 年起持續鬆綁渠等在日取得永久居留資格要件，增設「日本高度人才綠卡」制度(日本版高度外國人材グリーンカード)，增列評點加分項目。原評點取得 70 分以上者，申請永久居留所需居留期限從 5 年縮短至 3 年；取得 80 分以上者，則由 5 年大幅縮短為 1 年。(圖 4)



資料來源：同表 1

圖 4 日本「高階外國人綠卡」申請永久居留條件

(三) 臺日延攬專業人才政策比較如下表 5 所示：

表 5 臺灣與日本外國專業人才政策比較

項目 \ 國別	臺灣	日本
適用法律	<ul style="list-style-type: none"> • 就業服務法 • 入出國及移民法 • 外國專業人才延攬及僱用法 • 新經濟移民法(草案) 	出入國管理及難民認定法
行/職業 從事範圍	<p>★現行</p> <ul style="list-style-type: none"> • 一般¹¹：專門性技術性工作原限律師等 15 項行/職業。 • 特定：經公告在科技、經濟、教育、文化藝術、體育及其他領域者 • 高級：我國所需之高級專業人才 <p>★新經濟移民法(草案)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 一般專業人才 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 專門性技術性工作行/職業改採負面表列 ✓ 高中及國中小學得聘僱外國籍學科教師。 	<ul style="list-style-type: none"> • 高度學術研究 • 高度專業·技術 • 高度經營·管理
審核方式	<p>★現行：工作或資格審查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 一般：依據專業領域，分別訂定工作資格，薪資、學歷、專業證照及相關工作經驗年限等資格 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 例外：外國留學生/僑生/華裔學生，適用評點制。 • 特定：依據專業領域¹²，分別訂定工作資格，薪資(月薪達 16 萬元) <ul style="list-style-type: none"> ✓ 薪資例外：文化藝術及體育 • 高級：依據專業領域，由中央目的事業主管機關推薦，由內政部邀集社會公正人士及相關機關共同審核。 <p>★新經濟移民法(草案)擬規劃評點制，就</p>	<p>★現行：評點制</p> <ul style="list-style-type: none"> • 依據專業領域，分別訂定評分標準 • 評分項目 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 基本項目：學歷、工作資歷、年收入、年齡 ✓ 加分項目：語言能力、研究成果、證照資格、取得日本高教學歷或於研發經費超過 3% 的中小企業工作等。

¹¹ 依現行「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」規定，專門性或技術性工作細分 15 個行業、職業別包括：營繕工程或建築技術；交通事業；財稅金融服務；不動產經紀；移民服務；律師、專利師；技師；醫療保健；環境保護；文化、運動及休閒服務；學術研究；獸醫師；製造業；批發業；中央主管機關會商指定之工作(包括專業、科學或技術服務業之經營管理、設計、規劃或諮詢；餐飲業之廚師；短期補習班廚藝教學)。

¹² 目前已公布專業領域分別為科技、經濟、教育、文化藝術、體育、金融、法律及建築設計等 8 類。

國別 項目	臺灣	日本
	一般條件及專長表現訂定評分項目，建立多元僱用條件。	
可否申請永久居留	<ul style="list-style-type: none"> • 一般：可以(須滿足要件) • 特定：可以(須滿足要件) • 高級：可以(可立即申請) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 號：5 年居留為限 • 2 號：可以(須滿足要件)
可否依親	<ul style="list-style-type: none"> • 一般：可以(須滿足要件) • 特定：可以(須滿足要件) • 高級：可以(可隨同申請) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 號：可以(須滿足要件) • 2 號：可以(須滿足要件)
配偶可否從事工作	<ul style="list-style-type: none"> • 可以(部分工時) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 號：可以 • 2 號：可以
聘僱方式	<ul style="list-style-type: none"> • 未限制 	<ul style="list-style-type: none"> • 未限制
語言能力要求	<ul style="list-style-type: none"> • 無規範 	<ul style="list-style-type: none"> • 日本語能力測驗達 N1 或 N2 者，可列為評點制加分項目
可否轉職	<ul style="list-style-type: none"> • 可以 	<ul style="list-style-type: none"> • 可以
勞動法規	<ul style="list-style-type: none"> • 適用 	<ul style="list-style-type: none"> • 適用
社會保障	<ul style="list-style-type: none"> • 永居後適用 	<ul style="list-style-type: none"> • 適用

資料來源：本研究自行整理

三、外國中階技術人力

(一) 臺灣

臺灣現行並無引進中階技術人力相關規範，然國際間主要國家均有聘僱中階技術人力相關政策，如新加坡 S Pass 工作簽證，美國 EB-3 移民簽證，以及韓國 E-7 工作簽證，以補實經濟發展所需之產業技術人力。

甫於 2018 年研擬完成「新經濟移民法」(草案)，新增聘僱外國中階技術人力法源，以下就中階技術人力種類、審核機制，以及配套措施進行說明；

1. 種類

(1) 具中階技術工作能力僑外生

取得我國高中職以上畢業證書或僑委會海青班畢業證書之外國學生、僑生及其他華裔學生。

(2) 具中階技術工作能力基層外國人員

受聘僱從事「就業服務法」第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款工作累計 6 年以上之基層外籍勞工。

(3) 直接引進具中階技術工作能力外國人

由行政院衡酌前兩類技術人力聘僱情形及我國產業發展需求，另行公告期程及範圍。

2.審核機制：外國中階技術人力皆需符合職類別薪資調查之總薪資第 70 分位數額，以及專業資格(如證照)資格認定。

3.配套措施：

- (1) 總量管制：產業人力以補實長期結構性短缺人數為原則。將參酌「事業人力僱用狀況調查」資料推估。另社福人力則參酌衛福部推動長照 2.0 所需照服員人力缺口，釐訂引進上限
- (2) 業別配額：立法通過後，國發會將邀集勞工、雇主、學者或社會公益人士代表，成立勞資政學審議會議，衡酌總體經濟情勢、各產業特性及發展進程，訂定開放引進之總量及產業配額。

(二) 日本

面對少子高齡化持續發展，日本勞動力不足困境日趨嚴峻。2018 年 2 月安倍總理於「經濟財政諮問會議」指示，對於延攬具專門性及技術性之外國人來日工作，有必要進行具體檢討。為此，2018 年 6 月 15 日內閣會議通過之「2018 年經濟財政運用及改革之基本方針」¹³ 中，著手規劃引進外國人力新型態制度，從現有缺工行業別，規劃延攬具有技術性及即戰力之外國勞動力。因此日本 2019 增列「特定技能」居留資格，以更積極態度推動經濟移民政策。

「特定技能」居留資格分為 1 號及 2 號兩種，由於「特定技能 2 號」係取得「特定技能 1 號」資格後，1 至 3 年間通過更高難度技能考試始得申請。因此現階段日本政府先行實施「特定技能 1 號」，並開放看護、大樓清潔、金屬材料加工、等 14 類行業，依據不同業別之需求，5 年內預計開放 34 萬 5,150 人¹⁴ 特定技能 1 號在日本工作。

而有關「特定技能 2 號」的考試內容與開放職種，未來將視「特定技能 1 號」的居留人數後具體規劃。目前僅初步規劃允許該等人力之配偶子女依親在日生活，無更新簽證次數和限制(相當於取得永居資格)，以及預定開放營建業和造船業兩種行業。

日本法務省於 2018 年 12 月開始，陸續公布取得「特定技能 1 號」有

¹³ 「出入国在留管理基本計画」，日本法務省，2019 年 4 月。

¹⁴ 34 萬 5150 人係日本政府推算，5 年內已達 3 年期滿技能實習生，其中 45% 取得「特定技能 1 號」資格之人數。

關技能水準及日語能力之標準，另公布由業別主管機關、工商團體、專家學者及相關部會所組成之各業別協議會，需針對政策宣傳，區域別人力不足及相關議題進行研議之任務；此外也明定核發簽證及居留期限，僱用型態，能否轉業轉職等具體內容。

1 號及 2 號兩者規範項目及關連性說明如下表 6 所示：

表 6 日本「特定技能」1 號及 2 號規範項目及關連性

種類 項目	特定技能 1 號	特定技能 2 號
開放業別	開放看護等 14 項 ¹⁵ 行業別	營建、造船
技能水準	①須通過政府現有指定，或公開招募選定之民間業者，或各業公協會舉辦檢定考試 ②具備該業別相當程度技能	嫻熟的技術能力
語言能力	須通過下列之一測驗 ①日本語能力判定測驗 ②日本語能力測驗 N4 以上 例外：若由技能實習 2 號身分轉換，免檢附技能及語言證明	無須檢附語言證明
可否轉換企業	可以，惟居留總計 5 年為限	尚未規劃
可否轉換業別	可以，惟須經過該業別技能檢定考試，居留總計 5 年為限	尚未規劃
僱用型態	直接僱用為原則 部分業別可派遣	尚未規劃
居留期限	①簽證種類為 4 個月/6 個月/1 年，期滿須更新 ②居留期間總計 5 年為限	①簽證種類為 6 個月/1 年/3 年，期滿須更新 ②可取得永久居留
可否依親	不可以	配偶及子女可依親
身分轉換	可由技能實習生轉換取得	可由特定技能 1 號後轉換取得
引進國別	越南、中國、菲律賓、印尼、泰國、緬甸、柬埔寨、尼泊爾、蒙古	

資料來源：1. 特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針（分野別運用方針），日本內閣府會議決議，2018 年 12 月 25 日。

2. 「新たな外国人材の受入れについて」，日本出入国在留管理庁，2019 年 4 月。

¹⁵ 特定技能 1 號目前開放 14 項行業別，分別為看護、大樓清潔、金屬材料加工、工業機械製造、電子、營建、造船、汽車工業、空運、飯店、農業、漁業、食品製造（不含酒類）與外食服務

(三) 臺日引進中階技術人力政策比較如下表 7 所示：

表 7 臺灣與日本中階技術人力政策比較

國別 項目	臺灣	日本
適用法律	新經濟移民法(草案)	出入國管理及難民認定法
開放 行/職業別	<ul style="list-style-type: none"> • 行業 參酌行政院主計總處「事業人力 僱用狀況調查」資料，掌握工業 及服務業長期結構性缺工狀況¹⁶ • 職業 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 技術員及助理專業人員 ✓ 技藝有關工作人員 ✓ 機械設備操作及組裝人員 	<ul style="list-style-type: none"> • 特定技能 1 號：看護等 14 項業別 • 特定技能 2 號：營建、造船
技能水準	<ul style="list-style-type: none"> • 薪資水準 最近 1 年度職類別薪資調查之總 薪資第 70 分位數額加權平均計算 ✓ 產業人力：43,610 元(107 年) ✓ 社福人力：32,051 元(107 年) • 專業資格認定 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 中央目的事業主管機關經其認 可之專業認證機構核發或認定 專業證照 ✓ 其他證明文件 	<ul style="list-style-type: none"> • 特定技能 1 號 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 取得專業證照 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 政府現有技能檢定 ➢ 政府指/選定之民間業者檢定 考試 ➢ 各業公/協會檢定考試 ✓ 須達語言水準 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 日本語能力判定測驗 ➢ 日本語能力測驗 N4 以上 • 特定技能 2 號(規劃中)
能否永居	<ul style="list-style-type: none"> • 可以(須滿足要件) 	<ul style="list-style-type: none"> • 特定技能 1 號：5 年為限 • 特定技能 2 號：可取得永久居留
能否依親	<ul style="list-style-type: none"> • 可以(須滿足要件) 	<ul style="list-style-type: none"> • 特定技能 1 號：不可以 • 特定技能 2 號：可以
配偶可否從 事工作	<ul style="list-style-type: none"> • 可以 	<ul style="list-style-type: none"> • 特定技能 1 號：不可以 • 特定技能 2 號：(規劃中)
聘僱方式	<ul style="list-style-type: none"> • 受聘僱 	<ul style="list-style-type: none"> • 直接聘僱為原則 • 部分行業可派遣
能否轉職	<ul style="list-style-type: none"> • 規劃中 	<ul style="list-style-type: none"> • 可以
引進數額審 議方式	<ul style="list-style-type: none"> • 主管機關會商中央目的事業主管 機關訂定 	<ul style="list-style-type: none"> • 各業別審議會
人數限制	<ul style="list-style-type: none"> • 產業技術人力 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 可依「事業人力僱用狀況」調 查，我國長期結構性中階技術職 	<ul style="list-style-type: none"> • 特定技能 1 號 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 依業別分別設定 5 年內引進總額 上限

¹⁶ 2018 年 8 月工業與服務業整體空缺數 21.4 萬人，其中新經濟移民法(草案)規範之中階技術人力缺工 11.4 萬人，占 54%；而製造業空缺數為 8 萬人，其中中階技術人力缺工 5.9 萬人，占比達 74%

國別 項目	臺灣	日本
	缺人數，作為引進人數上限之設定基礎。 • 社福人力 ✓ 可依衛福部推估照服員人力需求，扣除現有任職人力為引進上限。	✓ 5年共計 34 萬 5,150 人 • 特定技能 2 號(規劃中)
與在地國現有工作者關聯	• 在臺工作 6 年以上基層外籍勞工，若薪資水準及專業資格認定達中階技術人力資格者，可轉變為中階技術人力	• 原技能實習 2 號者居留滿 3 年，具備相當程度或經驗；或通過專業證照及語言考試者，可取得特定技能 1 號身分
勞動法規	• 適用	• 適用
社會保障	• 永久居留後適用	• 適用

資料來源：本研究自行整理

四、海外國人

(一) 臺灣

海外國人之定義，本研究係指僑居國外，且依國籍法具我國國籍，並持我國護照入國之臺灣地區無戶籍國民。目前臺灣有關無戶籍國民入國、居留及定居等相關規定，規範於「入出國及移民法」第 5 條、第 8 至第 17 條。考量近年來國際間競才策略，亦將其海外國人列為延攬對象，陸續推出吸引海外國人相關政策，深根人才以厚植國家根本。如印度海外公民(Overseas Citizen of India, OCI)政策¹⁷，香港「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」¹⁸，以及中國「外籍人才出入境改革」¹⁹等。以下就無戶籍國民在臺灣可從事之工作種類、入國、居留及定居等事項說明如表 8：

¹⁷ 印度於 2015 年推動 OCI 政策，只要本人曾為印度公民或曾祖父母至少 1 位是印度公民者(海外第 3 代)，即可獲得終身多次入境簽證、不須簽證，即可就業、就讀、投資及購買非農地不動產等優惠，若維持 OCI 身分 5 年，並在印生活至少 1 年，可成為印度公民。

¹⁸ 香港於 2015 年推動「輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃」，簡稱港二代計畫，積極延攬移居海外第二代，18-40 歲，大學以上、中英文說聽讀寫流利及足夠經濟能力。

¹⁹ 中國於 2017 年推動「外籍人才出入境改革」，簡稱新十條，積極延攬外國專業及投資人士；渠等若具備海外華人身分者，提供居留、永久居留及依親等優惠措施。

表 8 臺灣地區無戶籍國民從事工作種類、入國、居留及定居等規定

項目	相關規範
工作種類	<p>★現行</p> <p>①對國家社會有特殊貢獻，或為臺灣地區所需高級專業人才。</p> <p>②具有特殊技術或專長，經中央目的事業主管機關延聘回國。</p> <p>③前款以外經政府機關或公私立大專校院任用或聘僱。</p> <p>④就業服務法第 46 條規定之 11 項工作</p> <p>★新經濟移民法(草案)</p> <ul style="list-style-type: none"> •可從事專業工作中階技術工作
入國規範	<p>★現行：應申請許可</p> <p>★新經濟移民法(草案)</p> <p>①得免申請入國許可</p> <p>②單一國籍得免經許可在臺從事工作</p>
居留	<p>★現行</p> <p>①本人：以 3 年為限，必要時延長 1 次，合計 6 年為限。</p> <p>②依親：配偶及未成年子女得隨同</p> <p>★新經濟移民法(草案)：同現行規定</p>
定居	<p>★現行</p> <ul style="list-style-type: none"> •本人 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 前列①②工作者，須符合下列要件 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 連續居住 1 年 ➢ 居留滿 2 年，每年 270 日 ➢ 居留滿 5 年，每年 183 日 ✓ 前項③④工作者，須符合下列要件 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 連續居住 3 年 ➢ 居留滿 5 年，每年 270 日 ➢ 居留滿 7 年，每年 183 日 例外：從事就服法第 46 條第 1 項第 8-10 款工作者，不得申請定居。 •依親：同依親對象 <p>★新經濟移民法(草案)</p> <ul style="list-style-type: none"> •本人 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 居留 1 年且 335 日 ✓ 連續居留 2 年且，平均每年 270 日 ✓ 連續居留 3 年且，平均每年 183 日 •依親：同依親對象

資料來源：本研究自行整理

(二) 日本

2018 年以前，日本海外國人²⁰至第 3 代可依據入管法，以「定居者」(永居者)之身分資格留日，亦可自由從事工作。若為第 4 代日裔，則需為第 3 代日裔之未婚、且未成年的親生子女，以依親方式取得居留資格。

自 2018 年 7 月起，日本法務省新增海外日裔居留制度。鬆綁海外國人第 4 代可由日本國內親屬、寄宿家庭或雇主等個人或團體作為援助者，協助辦理入境和學習日語，透過學習日本文化等活動，對日本祖國能有更多瞭解。若達規定要件，最長可在日本居留 5 年。

此項政策主要目的，係鬆綁日裔第 4 代一旦成年，若達到規定要件，仍允許在日居留，並企盼渠等返回僑居地後，能作為橋接日本和當地日系社會聯繫的活躍人才，和本研究以延攬海外國人回國工作之目的稍有不同。然為配合本研究係以「新經濟移民法」(草案)適用對象做為比較基準，在此仍介紹日本鬆綁海外國人第 4 代居留條件及相關規定，如下表 9 所列；

表 9 日本鬆綁海外國人第 4 代居留條件

項目	居留條件
年齡	18 歲以上，30 歲以下
平日素行	僑居國無犯罪紀錄
健康狀況	健康狀況良好者，可加入醫療保險
家屬同行	家屬無法同行
生活經費	需有銀行存款或入日本國後工作收入，以維持在日本生活經費
返僑居地旅費	需確保足夠旅費返回僑居地
日語能力	①入國時：需具備基礎日語理解能力(日本語能力測驗 N4 程度) ②居留更新時：若合計超過 2 年居留期間，需具備日常生活運用日語的能力(日本語能力測驗 N3 程度)
居留期限	若滿足一定要件，合計最長可在日居留 5 年
申請限額	每年申請人數限 4 千人

資料來源：「日系四世の更なる受入れについて」及「日系四世の更なる受入制度が始まります」，日本法務省，2018 年 7 月。

(三) 臺日延攬海外國人政策比較如下表 10 所示」：

²⁰ 海外國人(日系人，につけいじん)係指第一代日本人移居海外，取得當地國籍或永久居留權，移居後不論渠等人士世代延續是否為混血者，具有日本血統僑民，稱之為海外國人 2 代、3 代及 4 代。

表 10 臺灣與日本延攬海外國人政策比較

國別 項目	臺灣	日本
適用法律	<ul style="list-style-type: none"> • 國籍法 • 入出國及移民法 • 新經濟移民法(草案) 	<ul style="list-style-type: none"> • 國籍法 • 出入國管理及難民認定法
定義	僑居海外，且依「國籍法」具中華民國國籍者，並持我國護照入國之無戶籍國民	海外國人
從事工作	<ul style="list-style-type: none"> ★現行 <ul style="list-style-type: none"> • 依移民法及就服法規定，可分別從事 3 項及 11 項工作 ★新經濟移民法(草案) <ul style="list-style-type: none"> • 專業工作 • 中階技術工作 	<ul style="list-style-type: none"> • 海外第 3 代以前未限制 • 海外第 4 代則採負面表列 ✓ 不得從事「風俗營業法」相關規定之行職業
審核方式	<ul style="list-style-type: none"> ★現行 <ul style="list-style-type: none"> • 依從事工作類別分別審核 ★新經濟移民法(草案) <ul style="list-style-type: none"> • 同現行規定 	<ul style="list-style-type: none"> • 僑居地由海外第 4 代向日本大使館提出申請 • 日本國內由法定個人或團體提出申請²¹
能否定居	<ul style="list-style-type: none"> • 可以(須滿足要件) 	<ul style="list-style-type: none"> • 海外第 1-3 代可以 • 海外第 4 代以 5 年居留為限
能否依親	<ul style="list-style-type: none"> • 可以(須滿足要件) 	<ul style="list-style-type: none"> • 海外第 1-3 代可以 • 海外第 4 代不可以
配偶可否從事工作	<ul style="list-style-type: none"> • 可以(須滿足要件) 	<ul style="list-style-type: none"> • 海外第 1-3 代可以 • 海外第 4 代不可以
從事工作或活動	<ul style="list-style-type: none"> • 專業：未限制 • 中階技術：受聘僱 	<ul style="list-style-type: none"> • 海外第 1-3 代未限制 • 海外第 4 代參加以瞭解日本文化、生活型態為目的之活動，獲得必要之報酬。
語言能力	<ul style="list-style-type: none"> • 無 	<ul style="list-style-type: none"> • 海外第 4 代 ✓ 入日本國：日本語能力測驗 N4 ✓ 居留更新：日本語能力測驗 N3
人數限制	<ul style="list-style-type: none"> • 無 	<ul style="list-style-type: none"> • 每年 4,000 人

資料來源：本研究自行整理

²¹ 在日親屬、寄宿家庭、雇主或非營利法人等個人或團體做為援助者(サポーター)協助辦理。

五、投資移民

(一) 臺灣

考量我國現行投資移民管道及條件與鄰近國家相較已相當多元及寬鬆，是以「新經濟移民法」(草案)係綜整現行相關投資居留、永久居留及定居等相關法規，明列以達到政策宣示目的。適用法規分別為「入出國及移民法」、「香港澳門關係條例」及相關法規，適用對象可區分為3類；外國人、海外國人(無戶籍國民)及港澳居民。投資移民規定依適用對象分別說明如表 11 所列：

表 11 我國現行投資移民相關規定

適用對象		投資居留	投資永居(定居)
外國人	本人	在臺投資 20 萬美金以上	①連續居留滿 5 年、每年 183 日以上 ②符合相當財產等要件
	依親	①隨同申請 ②本人核准後申請	連續居留規定：同本人 申請時點：符合永居規定，得申請之
	本人	—	下列投資滿 3 年情形之一： ①營利事業：1,500 萬元以上，創造 5 人以上本國就業機會 ②政府公債：3,000 萬元以上
	依親	—	本人獲永居後，隨同申請永居
海外國人	本人	在臺投資 1,000 萬元以上	居留許可後，符合下列居留規定 ①居住滿 1 年 ②連續居留滿 2 年，每年 270 日以上 ③連續居留滿 5 年，每年 183 日以上
	依親	①隨同申請 ②本人核准後申請	連續居留規定：同本人 申請時點，擇一： ①隨同申請 ②本人核准後申請
港澳居民	本人	在臺投資 600 萬元以上	居留許可後，並符下列居留規定 ①居住滿 1 年 ②連續居留滿 2 年、每年 270 日以上
	依親	①隨同申請 ②本人核准後後申請	連續居留規定：同本人 申請時點：隨同申請

資料來源：國家發展委員會，2018 年

(二) 日本

依據日本入管法規定，在日居留資格設有「經營管理簽證」項目，外籍人士只要滿足下列條件在日本投資，即可取得 1-5 年在日本經營企業的居留資格：

1. 申請居留

- (1) 申請人年滿 20 歲以上
- (2) 在日投資 500 萬日圓以上，或開設公司
- (3) 公司地址須固定，營運 1 年後需僱用不限國籍 2 名以上正式員工
- (4) 依據公司營運狀況，續發 1 年、3 年或 5 年不之等經營管理簽證

2. 申請永久居留

- (1) 連續居住 10 年以上

原則在日本連續居住 10 年以上，才可申請永久居留，且申請時需持有 3 年或 5 年的經營管理簽證。

日本自 2015 年實施「高度專門職」後，由於經營管理簽證為該類職種之一，評點分數若達 70 分以上，最快可於 5 年後申請永居。2017 年起日本又推動高階外國人綠卡政策，增列在日投資 1 億日圓者以上為加分評點項目；若評點制達 70 分者，最快 3 年後可以申請永居。達 80 分者，最快 1 年後可以申請永居。

- (2) 在日本無不良記錄
- (3) 需有穩定收入或經濟來源
- (4) 申請永久居留後，還需在日本連續居留 5 年以上

3. 依親：配偶及子女(18 歲以上須提供在學證明)可隨同

(三) 臺日現行投資移民政策比較如下表 12 所示：

表 12 臺日現行投資移民相關規定

國別 項目	臺灣	日本
適用法律	<ul style="list-style-type: none"> • 入出國及移民法 • 外國人停留居留及永久居留辦法 • 香港澳門關係條例 • 新經濟移民法(草案) 	出入國管理及難民認定法
適用對象	<ul style="list-style-type: none"> • 外國人 • 海外國人(無戶籍國民) • 港澳居民 	外國人
投資居留	<p>★金額</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外國人：20 萬美金 • 海外國人：1,000 萬元新臺幣 • 港澳居民：600 萬元新新臺幣 	<p>★金額</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外國人：500 萬日圓 另公司經營 1 年後須僱用 2 名不限國籍之正式員工
投資永居	<p>★金額</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外國人 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 營利事業：1,500 萬元以上，須創造 5 人以上本國就業機會 ✓ 政府公債：3,000 萬元以上 • 海外國人：無 • 港澳居民：無 <p>★永居條件</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外國人 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 20 萬美金 連續居留 5 年，每年 183 日 ✓ 1,500 萬元/3,000 萬公債 投資滿 3 年 • 海外國人 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 居住滿 1 年 ✓ 連續居留滿 2 年，每年 270 日 ✓ 連續居留滿 5 年，每年 183 日 • 港澳居民 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 居住滿 1 年 ✓ 連續居留滿 2 年，每年 270 日 	<p>★金額</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外國人：若在日投資 1 億日圓，可於評點項目加計 5 分 <p>★永居條件</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外國人 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 評點制達 70 分以上者，最快可於 3 年後申請永居 ✓ 評點制達 80 分以上者，最快可於 1 年後申請永居
可否依親	可以	可以

資料來源：本研究自行整理

肆、未來努力方向

賴前院長於 2017 年行政院年終記者會，指示行政單位應研擬新移民法律，補足國家經濟發展所需之人才、人力雙缺口。國發會為提升國家競爭力，通盤檢討現行移民相關法規，盤點政策誘因，在不影響國人就業機會及薪資水準前提下，研擬完成「新經濟移民法」(草案)。日本近年來亦積極規劃推動新工作型態之外國人居留制度，改善國內因少子高齡化導致產業人才及人力之嚴重不足。經由前面章節之比較介紹，本研究擬提出未來努力方向，希望經由本報告之研究發現，累積未來立法推動及相關子法規劃之能量，積極延攬及引進國家發展所需之人才及人力，維持人口合理結構，以促進國家發展之生生不息為最終目標。

以下就政策建議及推動立法兩個面向，提出未來努力方向。

一、政策建議

(一) 審慎規劃外國中階技術人力總量管制及業別配額

「新經濟移民法」(草案)第 21 條第 4 項，明訂「外國中階技術人力每年人數總額及其各產業別之配額，由主管機關會商中央目的事業主管機關定之」。現行外國人士在臺工作，僅於「就業服務法」第 48 條針對基層外籍勞工實施國別及數額管制，外國專業人才則僅對僑外生每年限定申請名額²²，其餘則無規範。然近年來監察院²³及立法院²⁴針對我國在臺工作居留之外籍勞工數量上升，屢屢向勞動部等相關部會提出糾正，或是要求該部依「就業服務法」規定進行總量管制。

為避免未來外國中階技術人力在臺工作人數，步上現行基層外勞人數失控之現狀，主管機關及中央目的事業主管機關應依據國家發展需要，審慎規劃總量管制數額，並應建立與現有外國基層勞工數額轉換之機制(如基層外勞轉為中階技術人力後，原遺缺之基層外勞名額補實否?)。建議參酌日本「特定技能業別審議會」模式，邀請業別主管機關、申請個別企業、業界團體代表、專家學者及相關部會，依據人力供需調查數據、業別特性及經濟發展情

²² 2014 年原每年申請名額為 2,000 人，自 2016 年起每年申請名額增為 2,500 人。

²³ 2018 年 10 月，監察院王幼玲委員針對勞動部、經濟部與衛生福利部怠未依權責就引進外籍勞工對國內勞動市場進行調查及評估，且遲未依《就業服務法》針對外籍勞工總數管控提案糾正。

²⁴ 2016 年 9 月，立法院林淑芬委員針對勞動部 2015 年委託研究報告，要求勞動部依《就業服務法》訂外勞警戒指標及總量管制。大紀元新聞。

勢等因素，決定業別配合機制，並應規劃監控機制及定期審視產業人力需求，避免因引進該等人力而影響國人就業機會及薪資水準。

(二) 海外國人可規劃更多政策亮點以強化延攬力道

如前所述，近年來亞鄰國家陸續推動延攬該國優秀海外國人返國工作及定居等相關政策，「新經濟移民法」(草案)在延攬海外國人部分，政策亮點稍嫌不足，原則只鬆綁來臺規定、定居計算基準及依親親屬等項目。考量我國旅居海外國人眾多，不乏傑出優秀專才。除前列規定外，如鬆綁海外國人兵役問題(可依據渠等專長，以替代役取代常備役)，應能吸引更多具專業、創新及年輕的海外國人返臺工作。

(三) 無戶籍國民及港澳居民投資移民金額之妥適性

現行「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」第16條第1項第5款規定略以；在臺灣地區有新臺幣600萬元以上之投資，經中央目的事業主管機關審查通過.....。另依據「入出國及移民法施行細則」第9條規定，無戶籍國民在臺投資金額達新臺幣1,000萬元者，得申請居留。由於無戶籍國民與港澳居民，投資金額之規範差異甚多，實務推動常引發下列爭議及討論；

1. 港澳地區居民在臺申請居留之投資金額，僅占無戶籍國民投資金額之6成，政府對本國國民之規範竟遠高於港澳居民。
2. 現行港澳地區居民為無戶籍國民者不在少數，但渠等常因不瞭解自身身分，多認為備足新臺幣600萬元即達居留門檻，實務上常引發爭議²⁵。

由於「新經濟移民法」(草案)有關投資移民部分，僅明列現行相關規定，因此建議內政部、大陸委員會及相關部會，應考量無戶籍國民及港澳居民身分分別之衡平性及整體政策目標，適時調整渠等投資居留之金額門檻。

(四) 配合區域別相關政策(如地方創生)以達推動綜效

政策規劃及推動應避免「不患寡，而患不均」之結果，日本推動「特定技能」政策同時將人力不足之區域納入考量，規劃必要措施，避免該等人力過度集中就業於大都會圈，以及特定區域情形²⁶。面對我國總人口減少且過度集中大都市，城鄉發展失衡等問題，行政院已於2018年成立「地方創生

²⁵ 2019年1月張廖萬堅立法委員辦公室受理香港寰宇移民顧問有限公司陳情案，該公司受理曾獲發我國無戶籍國民護照之香港居民，雖該護照已過期，依「國籍法施行細則」規定，仍具有我國國籍，故須具備新臺幣1,000萬元才能申請投資居留，惟該個案者並不瞭解自身身分，致使欲以港澳居民身分申請投資居留進一步申請永居而遭拒絕。

²⁶ 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針の概要」，日本法務省，2019年4月。

會報」，由中央部會、地方政府及關心地方創生領域的民間產業負責人與學者專家組成，由國發會統籌協調相關資源，逐步促進島內移民及配合首都圈減壓，達成「均衡臺灣」目標。政府刻正推動經濟移民法立法，未來可在推動政策時將「地方創生」政策內涵併同考量；如外國專業人才評點制，可將區域別列入加分項目；外國中階技術人力將區域別產業缺工之業別優先考量等，除能解決產業缺工問題，亦能兼顧人口、人才及人力區域合理分布。

二、推動立法

(一) 儘速推動「新經濟移民法」立法

為因應人口結構變化、國內產業明顯短缺技術人力之困境，延攬及補充外國優質人才與人力，充沛國家發展所需人力資源，以強化產業升級，維持合理人口結構，提升國家競爭力。行政院已於 2018 年 11 月 29 日第 3628 次院會通過「新經濟移民法」(草案)，同年 12 月 5 日函送立法院審議，前雖已列為立法院第 9 屆第 7 會期最優先法案，然會期結束後法案進度仍為交付委員會階段。為提升國家整體競爭力，第 9 屆第 8 會期雖未列為最優先法案，主管機關國發會及相關部會，仍應持續與立法院各黨團及委員釋疑說明，積極推動立法三讀通過。

(二) 儘速研擬相關子法及配套措施

2018 年 12 月 8 日日本參議院通過內閣府提案之「出入國管理及難民認定法」部分條文修正草案，新增「特定技能」居留資格，同年 12 月 25 日即由法務省、警察廳、外務省，以及依開放 14 類業別主管機關之厚生勞動省、經濟產業省、國土交通省及農林水產省，共同提出各業別「特定技能居留資格相關運用方針要領」²⁷，提出下列各項具體內容；

- 1.各業別「特定技能」有關技能測驗及語言能力等認定標準。
- 2.各業別缺工情勢評估機制及配套措施。
- 3.其他重要事項；如從事業務範圍、與技能實習 2 號間轉換關聯性、各業別特定技能協議會運作方式，以及對於治安影響之配套措施等。

國發會研擬「新經濟移民法」(草案)期間，已召開 3 次跨部會研商會議，協調相關部會就強化本草案對就業衝擊及效益評估之論述、增修相關子法與擬訂配套措施，以及現有法規須配合修正部分預為因應。建議國發會及相關

²⁷ 「OO 分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」に係る運用要領，日本法務省，2018 年 12 月 25 日。

部會，可參考日本制定相關政策及標準，事先研擬架構，俟草案三讀通過後，於期限內完成相關子法之訂定及發布，以利政策推動順利。

(三) 善用各界企盼氛圍，型塑立法迫切性

「新經濟移民法」(草案)自研議至函送立法院期間，來自社會各界關切立法進度之陳情信函及電話詢問之個案不勝枚舉，其中對於現行社福外籍勞工即將屆期，期盼該等人力能繼續留臺照顧家中高齡長者個案占九成以上。由此可知，「新經濟移民法」(草案)若能順利三讀通過，短期除能解決產業技術人力缺工問題，亦能紓解國內長照人力高度需求。因此，如何將來自企業及社會各界對本法通過之殷殷企盼，形塑為立法迫切性，乃是行政機關推動政策之利器，應善加利用。

(四) 研議「外國專業人才延攬及僱用法」停止適用之可行性

「新經濟移民法」(草案)係以法條使用者角度及專法位階進行研擬，綜整並持續鬆綁現行經濟移民相關法規，因此研議期間已將「外國專業人才延攬及僱用法」法條內容全數納入，並持續鬆綁外國專業人才工作條件及資格、雇主資格等規範。若「新經濟移民法」三讀立法通過後，建議應評估「外國專業人才延攬及僱用法」是否停止適用，以避免規範外國人士來臺工作之法規多如牛毛，疊床架屋，致使無所順從。

我國現行經濟移民政策，除「就業服務法」、「入出國及移民法」及「外國專業人才延攬及僱用法」等法規外，為延攬及補充國家經濟創新轉型發展所需之優質人才及人力，以強化產業升級，提升國家競爭力，並改善人口結構，在不影響國人就業機會及薪資水準之前提下，國發會研擬完成「新經濟移民法」(草案)，希望經由鬆綁外國專業人才工作條件、新增聘僱外國中階技術人力、引進海外國人及明列投資移民，以營造更友善的移民環境。

本草案目前雖已交付立法院經濟委員會，然尚未進行一讀立法程序，本研究擬透過研析日本經濟移民政策及法規，希望對於臺灣經濟移民政策未來推動立法、對外論述及訂定相關子法及配套措施能有實質助益，國發會應持續召集相關主責部會，持續就臺灣經濟移民政策之推動執行，與國際接軌及營造友善移民環境共同努力。

五、參考資料

研究報告及官方簡報

1. 國家發展委員會(2018)，「新經濟移民政策對經濟社會之影響評估」委託研究。
2. 國家發展委員會(2017)，「我國移民政策之檢討與創新做法」委託研究。
3. 勞動部勞動力發展署(2017)，「外勞來源國輸出政策走向及我國因應對策」委託研究。
4. 日本法務省(2019)，「出入国在留管理基本計画」。
5. 日本內閣官房日本經濟再生綜合事務局(2018)，「未來投資戰略 2018」。
6. 菅原佑香(2018)，「高度外国人材の雇用管理に求められる視点」，株式会社大和總研。
7. 日本經濟產業省(2016)，「2016 通商白書」。
8. 日本內閣會議決議(2016)，「ニッポン一億總活躍プラン(概要)」。

新聞報導及期刊雜誌

1. 天下雜誌，「高薪、移民、免費住宿 日本跨海搶人做照護，臺灣如何受衝擊？」，2019 年 7 月。
2. 經濟日報，「日本定居大放送！若你是這 14 種人就能永久居留」，2019 年 4 月。
3. TVBS 官網，「70 萬外勞搶進臺灣 就業市場的變與不變」，2019 年 1 月。
4. 日本朝日新聞，「特定技能の資格 外国人 44 人取得 先月末時点」，2019 年 8 月。
5. 日本經濟新聞，「特定技能、国内で初試験 宿泊業の外国人就労拡大へ」，2018 年 4 月。

網站

1. 日本法務省，<http://www.moj.go.jp/index.html>。
2. 日本出入国在留管理庁，<http://www.immi-moj.go.jp/index.html>。
3. 日本 e-Gov 電子政府の総合窓口，<https://www.e-gov.go.jp/>。
4. 日本 e-Stat 政府統計の総合窓口，<https://www.e-stat.go.jp/>。
5. 日本 JapanKnowledge，<https://japanknowledge.com/>。
6. 全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/Index.aspx>。
7. 立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>。
8. 外國專業人才延攬及僱用法資訊專頁，<https://foreigntalentact.ndc.gov.tw/>。