

編號：(96) 005.802

主要國家吸引人才政策之研究

行政院經濟建設委員會

中華民國九十六年一月

編號：(96) 005.802

主要國家吸引人才政策之研究

計畫主持人：陳信宏

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：中華經濟研究院

(本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見)

行政院經濟建設委員會

中華民國九十六年一月

行政院經濟建設委員會九十五年度
計畫執行成果報告

主要國家吸引人才政策之研究

計畫主持人：陳信宏

研究人員：陳信宏

史惠慈

研究顧問：林欣吾

助理研究員：蕭 蟬

研究助理：鄭湘錦

行政院經濟建設委員會

中華民國九十六年一月

中文摘要

本研究探討主要國家吸引人才政策研究，分析當前全球與台灣知識經濟產業結構以確定所需要的高科技人才，並參考主要國家吸引人才政策以從事國際比較，從中汲取適合台灣的人才招攬策略並提供政策建議，以利於在台灣建構合適吸引外籍人士工作居留的環境。

因此，本研究將以質性方法為主軸，輔以量化資料分析。首先分析全球產業環境國際經濟結構與國際人才供需結構變化趨勢，跨國企業由生產據點轉向高階企業功能與研發外包的「區位重置」，造成了全球產業網絡重新分配。接著探討台灣的經濟結構與人才議題，台灣高科技產業面臨微利趨勢必須致力提升價值創造以滿足知識創新之結構性缺口，需要不同於現有發展軌跡的人力資源，以滿足在品牌創新、前瞻創新與次世代產業發展、基礎技術深耕和設計與創意四方面的。

第三章則提供主要國家吸引人才政策經驗，包括 OECD 國家經驗與亞太國家（包括日本、韓國、中國、新加坡、香港），探討這些國家招攬人才的計畫與政策，並進行綜合比較分析。主要國家致力於提升研發密度，日本、歐盟、亞太各國都訂定科技人力資源發展政策以吸引國際高科技人才，影響國際技術人力供需狀況與結構，台灣的資訊產業發展長期受惠於腦力（人才）循環將可能轉成為腦力（人才）轉向，全球的人力資源之國際網絡可能將會出現不利於我國之結構性變化。

第四章則特別針對主要國家吸引人才關鍵議題進行討論，重

點包括評選外籍人士的作法與考量、外籍人才引發的各種爭議、外籍人才聘用的身分轉換等執行面問題、以及各國如何建構適合外籍人士生活居住的配套環境。

本研究在第五章研析亞太地區（包括韓國、日本、中國、香港、新加坡、台灣）的綜合比較結果。由於創新能力的跨國分散化，技術搜尋成為國際創新網絡中的重要內涵，亞太國家產業創新版圖重整因此致力於招攬國際人才。本研究分別從整體層面分析亞太國家如何因為歷史背景影響對國際人才的接納程度，加以該國目前的現實需求也影響對吸納國際人才的焦點差異，同時探討各國吸納專業的移工計畫和長期的移民制度，比較對學術人才（外籍學生與學者）和相關法制與環境基礎的整體思考規劃之異同。在個別層面則分別比較亞太國家延攬對象資格、各種優惠政策、招攬海外留學生政策以及特殊移民與攬才政策之差異。

本研究根據第五章的分析，提出台灣的策略思考以作為政策建議基礎，本研究分兩層面來申論，就策略層面而言，我國首先必須先確定對於吸引外籍人才的主軸與方向。本政策建議建立吸引華裔及外籍人士的誘因、聚焦特定國際合作網絡、與強化本土人力之訓用，指引我國知識創新人才訓用之藍海策略。就「2015年經濟發展願景第一階段產業人力套案」層面，本研究期能強化九大計畫間的橫向連結以發展政策縱效，並能深化各項子計畫的措施以發揮延伸效益。

最後，綜合所有的討論分析，本研究得出了下列結論：（1）台灣現有的海外人才政策是以「人才回流」為主，外籍研究人才延攬為輔，各有所需與政策盲點。（2）台灣目前引入外籍人才偏移工的「單項任務導向」，少「留人才」的思考。（3）台灣對於外籍

人才的政策開放性與積極性不如移工與移民兼具的新加坡與香港，雖偏向於日、韓，但政策積極性似乎也不如日、韓。(4) 台灣目前缺乏多方位與整合性的思考和政策設計。因此，綜合上述觀點，本研究提出的政策建議如下：(1) 建立多方位與整合性的外籍人才思考和政策設計。(2) 在現有的基礎下成立跨部會的統籌機構整合經濟、教育、外交、勞資各層面議題。(3) 建立「攬才可留才」的居留證制度。(4) 建立外籍人士「留學可留才」的身份轉換制度。(5) 建立整合人才供需調查+在台外籍人才的統計調查體系，做為未來建立「攬才可留才」居留證制度的配套機制。(6) 強化國際網絡，就地利用海外人力。(7) 建立「外僑居留證」等同於外籍人士身分證的法令規範以便利生活細節。(8) 生活環境配套措施與法規細節修改建議，以建構適合外籍人士居住的友善環境。

A Study on Policy Adopted by Selected Countries to Attract Foreign Talents

Abstract

This research studies how the selected countries make policies to solicit the international talents. It analyses the global and Taiwanese economic structures to make certain the types of wanted high-tech professionals. This research refers to the policies of other significant countries for international comparison and for Taiwan's policy advice, which facilitate Taiwan to build friendly environment for foreign talents.

This research adopts mainly qualitative method and secondly quantitative approach. It firstly analyses the transformations of global business environments and the adjustments of Taiwan's industrial structures. Multinational companies face the changes of business functions from manufacturing positioning to logistics/management upgrading as well as the relocation of international R&D outsourcing, which result in the re-structuring of global industrial network. The profits of Taiwanese high-tech companies are largely squeezed so that Taiwanese companies need to devote to value-creation activities. Taiwan needs different portfolio of human resources to meet the insufficiencies of industrial structure in the following aspects: branding innovation, advanced technology innovation of the next-generation industrial development, the deepening of the basic

technology and the designing and innovative idea-creations.

Next, in chapter 3, this research provides the talents-recruiting experience from other significant countries including OECD and Asia counties (Japan, Korea, China, Singapore, and Hong Kong). This research further makes the international comparison to investigate the advantages/disadvantages of different policies. Since most countries commit to raise the R&D intensity, Japan, OECD and Asia counties make incentive policies to recruit the high-tech professionals, which impact the demand and supply of international human resource. The brain circulation which benefited Taiwanese IT industry for such a long time may transform into brain diversion, negatively affecting the allocation of Taiwanese human resources.

Chapter 4 particularly focuses on the key issues of talents-recruiting. The topics include how to select the overseas professionals; how to deal with the disputes caused by the soliciting foreign talents; how to execute the visa-granting procedures for the foreign experts; and how to build a friendly environment with complete sets designed for foreign talents.

In chapter 5, this research compares the difference of talents-recruiting policies among the Asian countries (including Korea, Japan, China, Hong Kong, Singapore and Taiwan). Due to the diversification of international innovation, the technology sourcing becomes important essence and re-constructs the international innovation network. Many Asian countries make efforts to solicit the international intellectuals. In the general aspects, this research

compares how the historical background influences the acceptance of the foreign talents in each country. The nowadays reality also impacts the focus of the intellectual soliciting.

This research further explores the short-term program of professionals-absorbing and the long-term institution of permanent immigration among different countries. Moreover, it discusses how each country provides the advantages for the overseas students and scholars and how they build the overall regulation infrastructures. In the individual aspect, this research compares the policy details including the qualification of the solicited talents, the beneficial welfare measure, the overseas students' scheme and the special talents recruiting policy.

According to the above analysis, this research provides Taiwan's overall strategies for the foundation of further policy-advice in two aspects. Firstly, this research emphasizes that Taiwan should be clear about consistent and powerful directions for talents-recruiting. This research suggests three blue-ocean strategies to indicate the directions of strengthening Taiwanese human resources: (1) providing the incentives to attract the overseas Chinese and foreign expertise; (2) concentrating on particular R&D international networks; (3) strengthening the training and utilization of local human power. Secondly, these concepts can shed implications on the ongoing "industrial human resource policies in 2015", which can build the inter-connections of different policies and deepen the depth of individual measure.

Finally, this research draws the conclusions as the following: (1) Taiwanese intellectuals-recruiting policy mainly focuses on solicit the overseas Taiwanese and secondly on pulls in foreign scholars. They both have their policy concentrations while still insufficient for the whole policy package; (2) Taiwanese intellectuals-recruiting policy tends to be “task-oriented” and lacks the measure of “talents-retained”; (3) Compared with the policies of Signore and Hong Kong, which combines the task-oriented with professionals-immigration, Taiwanese intellectuals-recruiting policy is not so liberal and open. Though our policies are similar with those of Korea and Japan, we are still more conservative and cautious; (4) Taiwan is insufficient in the integrative and divergent intellectuals-recruiting policy.

Therefore, based on the overall analysis, this research provides the policy advice as the following: (1) Establishing the divergent and integrative foreign talents-recruiting policy; (2) Setting up the cross-section organization to integrate the economic, educational, diplomatic issues related to foreign talents-recruiting; (3) Building the granted-certification system for “overseas talents recruiting and retaining”; (4) Making effects the status transition system for overseas students to study and to work; (5) Building the supply-demand allocation of future human resource investigation and the statistic investigation of foreigners in Taiwan, which can be used as the supporting system of overseas talents recruiting and retaining; (6) Strengthening the international R&D network and making use the

overseas talents locally; (7) Issuing the foreigner-identifications for the daily life management; (8) Listing all the amendable regulations and improvable life sets for building a foreigner-friendly environment.

目次

中文摘要.....	I
英文摘要.....	IV
目次.....	i
表次.....	iii
圖次.....	v
第一章 緒論.....	1
第一節 計畫緣起與目的.....	1
第二節 研究架構.....	3
第二章 台灣的經濟結構與人才供需.....	7
第一節 全球化與國際人才流動趨勢變化.....	7
第二節 台灣知識創新之結構性缺口與人才需求方向.....	13
第三節 台灣之國際人才趨勢.....	26
第四節 台灣吸引海外人才政策與成效.....	37
第五節 其他相關政策.....	45
第三章 主要國家吸引人才政策趨勢.....	55
第一節 歐美國家攬才政策.....	55
第二節 日本的攬才政策.....	60
第三節 中國大陸延攬海外人才的做法.....	70
第四節 南韓延攬海外人才的政策、法規及做法.....	79
第五節 香港的移民政策.....	88
第六節 新加坡延攬海外人才的策略及做法.....	100

第四章	主要國家吸引人才關鍵議題國際比較.....	117
第一節	OECD之總體觀察.....	117
第二節	評選外籍人士的做法與考量.....	134
第三節	外籍人才移民計畫的爭議.....	141
第四節	吸引海外人才的配套措施.....	146
第五章	亞太地區的綜合比較.....	155
第一節	整體層面之比較.....	155
第二節	個別政策之比較.....	164
第三節	台灣的策略思考.....	171
第六章	結論與政策建議.....	179
第一節	結論.....	179
第二節	政策建議.....	183
參考文獻		195
附件一、期中審查會意見回覆表		199
附件二、期末審查會意見回覆表		200

表 次

表 2-1	外籍人士的流入統計，2003-2004.....	9
表 2-2	1998-2003 年間OECD會員國內之外籍高等教育學生的總存量 (total stock)	10
表 2-3	1992 年，2002-2004 年間部分OECD國家移工 (temporary workers) 的統計	12
表 2-4	知識創新活動特性與知識創新結構性缺口	20
表 2-5	知識創新結構性缺口與可能之人力資源對策重點	22
表 2-6	美國國際學者之分佈	28
表 2-7	台灣、中國大陸、韓國、印度、新加坡之留美人數	29
表 2-8	中國大陸「引智計畫」之優惠措施	33
表 2-9	2000-2004 年外籍白領人員在台人數	39
表 2-10	擴大延攬海外科技人才專案執行計畫.....	40
表 2-11	經濟部科技人才延攬成果	41
表 2-12	國科會延攬高科技人才政策之歸納	43
表 2-13	國科會延攬科技人才數.....	44
表 3-1	與日本有IT資格相互認證實施的亞洲國家	65
表 3-2	中國大陸延攬海外人才之主要優惠措施與做法.....	78
表 3-3	2003 韓國延攬海外人才規劃	80
表 3-4	韓國各機構推動延攬海外高級科技人才比較	81
表 3-5	韓國三卡制度與簽證規範.....	87
表 3-6	「輸入內地人才計畫」獲批准個案的分項數字--領域別	90
表 3-7	「輸入內地人才計畫」獲批准個案的教育程度.....	91
表 3-8	「輸入內地人才計畫」獲批准個案的每月薪酬.....	91

表 3-9	香港「資本投資者入境計畫」認可之合格集體投資標的	94
表 3-10	新加坡就業准證資格 (the Employment Pass eligibility)	105
表 3-11	「我國、港、星、韓、中國大陸」聘僱外籍專技人士資格條件 對照表	110
表 3-12	「我國、韓、中國大陸」聘僱外籍專技人士資格條件對照表.....	114
表 4-1	OECD國家對職業缺口的預測 (依此規劃選擇性移民政策)	118
表 4-2	在OECD國家與工作相關移民方案的主要型態	121
表 4-3	日本經濟團體連合會所建議之擴大核發簽證的種類	131
表 4-4	英國高技術勞動者移民計分制度.....	136
表 4-5	英國勞動缺口的技術工作者移民計分制度	137
表 4-6	英國學生簽證的種類與權益	138
表 4-7	澳國、加拿大、紐西蘭評點標準及點數分佈	139
表 4-8	英國新舊移民簽證制度的比較.....	141
表 4-9	韓國改善外國人生活環境 5 年計畫 (2003-2008 年)	148
表 4-10	新加坡吸引外籍專業人士的原因	149
表 4-11	新加坡的配套措施	151
表 5-1	亞太地區主要國家吸引海外人才主要政策之比較	159
表 5-2	亞洲主要國家吸引外籍人才延攬對象資格比較.....	166
表 5-3	亞洲主要國家吸引外籍人才優惠政策比較	168
表 5-4	亞洲主要國家招攬海外留學生政策比較.....	169
表 5-5	亞洲主要國家特殊移民與攬才政策比較.....	171
表 6-1	行政院檢討外國專業人士來台法規鬆綁事項.....	193
表 6-2	行政院檢討外國人士在台生活感到不便事項 (部分不涉及修法)	194

圖次

圖 1-1	研究架構.....	5
圖 2-1	2004 年部分OECD會員國外籍人士占總人口的比重.....	9
圖 2-2	2003 年OECD會員國內之外籍高等教育學生的來源國.....	11
圖 2-3	學士學位（94-104 年）人力推估結果.....	23
圖 2-4	「科技人力中長期供需趨勢推估：94-104 年」報告之碩士學位 （94-104 年）人力推估結果.....	23
圖 2-5	2005-2009 年間最有吸引力的跨國企業海外研發據點 （UNCTAD調查結果）.....	31
圖 2-6	1980 與 90 年代初之亞太地區人才流動.....	35
圖 2-7	1990 年代末期以來之亞太地區人才流動.....	35
圖 2-8	2000-2006（11 月）年國科會延攬人才統計-金額與件數.....	44
圖 2-9	「產業人力套案」之四大策略與九大計畫.....	49
圖 3-1	進入日本高技能勞工（Highly Skilled Workers）的數量.....	60
圖 3-2	進入日本高技能勞工（Highly Skilled Workers）的來源區域分佈比重.....	61
圖 3-3	抵達日本為就業目的而獲准居留的外籍人士數量 （new arrivals by the status of residence for employment）.....	63
圖 4-1	美國外籍移民與本土勞工退出勞動市場間的關係.....	145
圖 5-1	我國知識創新人才訓用之思考架構.....	174
圖 5-2	我國知識創新人才訓用之藍海策略.....	176

第一章 緒論

第一節 計畫緣起與目的

人才是研發與競爭力的關鍵，而高科技人才對於目前正在進行知識經濟產業結構轉型的台灣更是關鍵，為當前台灣產業發展的基本課題。

根據 2006 年 2 月 16 日由喬治亞科技管理學院提送美國科學院的報告指出，早期歐美先進國家流失的工作機會大多是製造部門，但近年來企業也開始轉向新興國家尋找電腦設計等技術性人才。事實上，就國際經濟結構變遷因素來看，由於全球化趨勢，跨國企業高階價值鏈國際版圖的變遷，並由生產據點轉向高階企業（如研發與營運總部）功能與研發外包的「區位重置」（relocation）。而且，跨國企業研發國際化逐漸涵蓋東亞非先進國家，正深刻地影響東亞區域的國際創新版圖。整體而言，國際產業與創新版圖急遽變遷，而台灣本身的產業與經濟發展需深刻轉型，這些發展對於科技人力之質與量都同時產生挑戰。

但台灣科技人才現今卻面臨質量不足的情況，根據行政院科技顧問組在 93 年度所進行的產業科技人才調查推估，我國在六大科技產業（IC、影像顯示、通訊、數位內容、生技、資訊服務）未來三年上述六大產業供需缺口高達 23,253 人。此外，各產業也面臨人才素質上的不足，例如 IC 產業在甄選的需求人數與實際可招募人數有落差上；影像顯示產業在甄選人才困難反映在學校培育體系缺乏完備知識與實作經驗；通訊產業學校培育出的學生無

法符合業界需求；資訊服務產業為勞力與腦力密集產業，所需人才必須具備應用行業知識（Domain Knowledge）與溝通、團隊合作、獨立解決問題、英語溝通、國際文化等能力；而軟體人員「質」待提升的問題比「量」的不足更嚴重。

事實上，面臨人才不足情形的並不僅止於台灣，全球各國包括美國及歐洲各國也都面臨相同的問題，其中又以亞洲情況最為嚴重。香港至 2005 年資訊科技人才需求將達 82,000 人，但因相關人才難尋，每年將缺至少 13,000 人左右；新加坡企業每徵 4 人只有 1 人填補，南韓的高科技人才畢業生趕不上企業需求速度；日本大企業至少還有 20 萬名資訊人才空缺待補。由於高級人才（碩士以上）的養成約需 6 年以上的時間，並不能立即彌補科技人才需求的缺口，引進海外科技人才成為紓解人才短缺的立即短期方案，如歐洲各國紛紛修改移民法，開放非歐盟國家高科技人才的工作簽證，OECD 國家正在實施的政策包括：1. 針對國家未來發展需求，推出選擇性的移民政策（如加拿大與澳洲）；2. 針對重點領域，實施引進特定人才的移民計畫（如德國、英國、美國、挪威）；3. 提出高階人力短缺職業清單（如英國、澳洲、愛爾蘭）；4. 放寬外籍高階人力聘用標準和身份的改變條件（如法國、日本、韓國）。日本、韓國、新加坡、香港、中國大陸也紛紛提出優惠措施協助延攬海外科技人才。台灣也藉由延攬海外人才來彌補短期人才不足，以免延誤企業營運總部、研發創新中心、產業高值化等計畫的推動。因此，若要吸引外籍人才來台灣工作，除了必須清楚的依照台灣當前的知識經濟產業結構所需的關鍵人才，也必須正視當前國際人才的競爭，許多國家已推出優惠措施的國際現實，更需要建構合適外籍高技術人才法規環境以利於其居住與移民。

進一步而言，主要國家推動吸引人才政策時面臨的一些關鍵問題，例如：1.如何指認和選擇合適的外籍人才；2.外籍人才移民計畫的執行與就業問題的調整，尤其牽涉到外籍人力與本土人力的就業平衡問題；3.從臨時工作簽證（temporary work visa）到長期居留（long-term residence），在調整過程可能面臨的聘用標準及身份條件改變問題；4.外部的限制，主要是指人力移動的國際重點相當不平均，而各國本身的條件不一問題。因此，我國有必要進行相關研究與國際比較，作為政府研擬和調整相關政策之參考，以創造更有利於我國吸引人才之環境，維持國家整體發展潛力。

因此，本研究將以上討論為研究方向，分析台灣當前的知識經濟產業結構以確定所需要的高科技人才，並參考主要國家的吸引人才政策趨勢與主要政策議題，從事國際比較，從中汲取適合台灣的招攬人才策略，並期待能制定更優越的措施，以利於在台灣建構合適吸引外籍人士工作居留法規環境。

第二節 研究架構

整體而言，根據前述計畫緣起與研究目的，本計畫的目標如下：

- 一、了解主要國家指認和選擇合適外籍人才的作法。
- 二、了解主要國家如何執行外籍人才移民計畫與調整外籍人力與本土人力的就業平衡問題。
- 三、了解主要國家如何處理從臨時工作簽證到長期居留之聘用標準及身份條件改變問題。
- 四、就我國本身的條件及未來人力發展優勢，於參考主要國

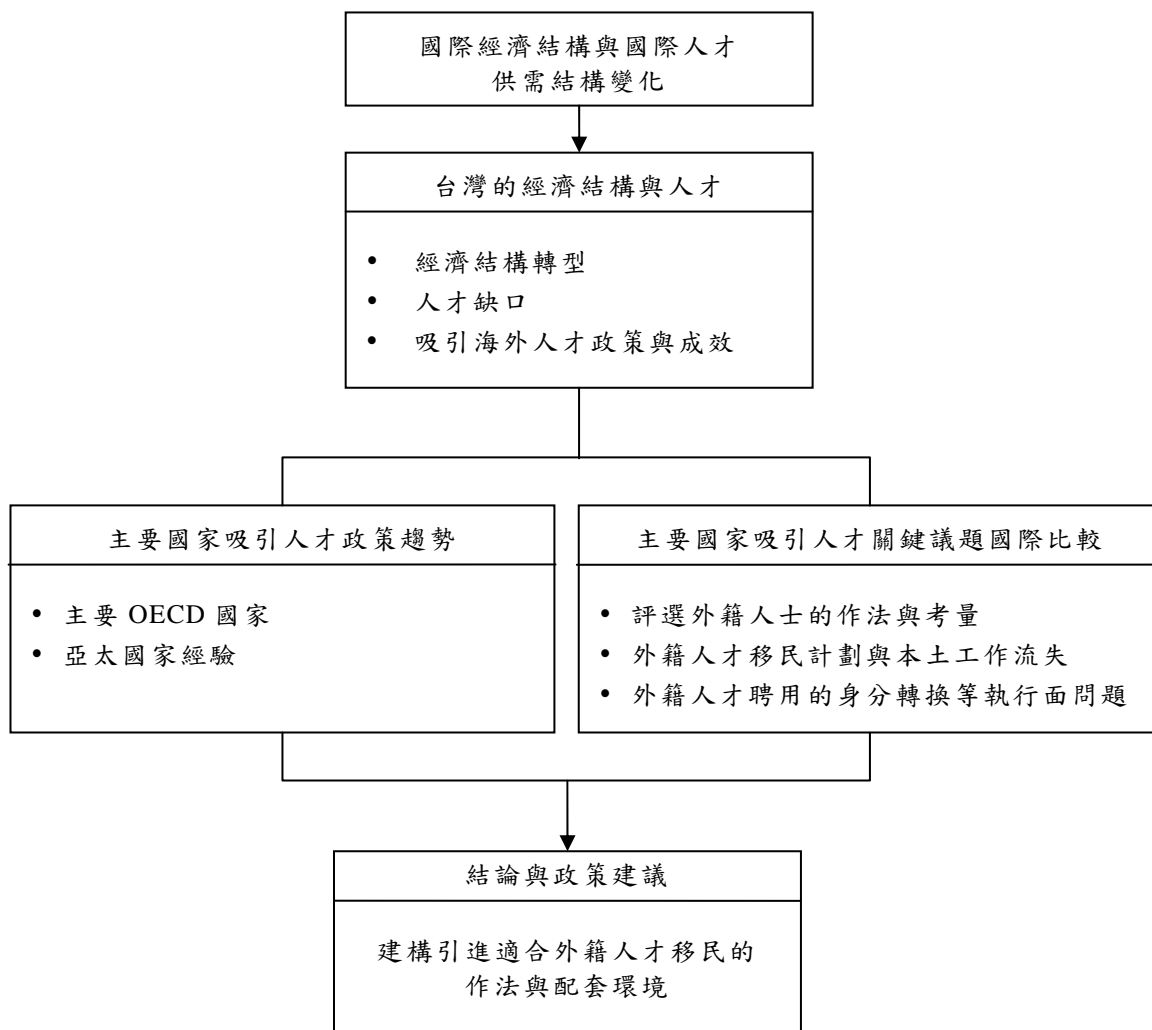
家作法後，提出可供政府採行的吸引人才政策，以解決我國所面臨人口老化和部分領域之高階人力短缺問題。

參考研究目的與計畫目標，本計畫建構以如圖 1-1 所示的研究架構圖。整體而言，計畫目標鎖定的是相當特定的主要國家吸引人才關鍵議題，但是要能深入分析這些議題，我們認為須要對於台灣、國際、主要國家的一些相關發展與人才供需趨勢有深入的瞭解，才能夠進一步詮釋主要國家吸引人才關鍵議題國際比較所得的意涵。因此，本計畫首先將分析國際經濟結構與國際人才供需結構變化趨勢。接著台灣的經濟結構與人才議題，主要鎖定經濟結構轉型問題、人才缺口問題、與現有吸引海外人才政策與成效。第三部份則為主要國家吸引人才政策趨勢，包括 OECD 國家經驗與亞太國家經驗（包括日本、韓國、中國大陸、新加坡、香港），並進行綜合比較分析。第四部份則特別針對主要國家吸引人才關鍵議題進行討論，重點包括評選外籍人士的作法與考量、外籍人才引發的各種爭議、和外籍人才聘用的身分轉換等執行面問題。最後第五部份則依據研析與國際比較結果，以如何建構引進適合外籍人才移民的作法與配套環境為主軸，提出可供政府採行的吸引人才政策建議。

研究方法

本研究將以質性方法為主軸，輔以量化資料分析。在質性方面，主要是以文獻資料與重點訪談為主。文獻資料分析包括各國政府人才招攬網站，官方出版品，既存的研究報告，國內外相關學術論著和經濟分析報告、雙方駐外單位資料，以充分掌握現今各國發展情況，幫助本研究進行國際比較分析，明瞭各國對高科技人才招攬的政策與措施，以進行意見交流廣徵群策。本研究也

將參考量化資料報告以此檢驗該國政策實施的有效性。在上述資料綜合彙整後，本研究將以此規劃台灣的國際人才招攬政策，研擬具體政策建議。



資料來源：本研究。

圖 1-1 研究架構

第二章 台灣的經濟結構與人才供需

第一節 全球化與國際人才流動趨勢變化

對於早期全球高階人才的流動趨勢變化，其實大致可以透過科技研發投入擴張、高等教育發展水準的「拉力」，以及經濟發展相對落後的「推力」等不同發展方向間的折衝進行觀察。

在戰後，由於歐洲大陸經濟發展的相對落後，同時美國大幅擴充科技研發支出，造成歐陸的高階人力大量朝美國移動，這波高階人力的移動，最大的受益者是美國大學及政府研究實驗室，亦即美國的基礎研究。

到了 90 年代，高階人力的輸出來源，已經從歐洲大陸轉變成為亞洲地區。會產生這項轉變的主因，應當是由於歐陸在經濟發展、高等教育的發展水準及對研發重視等面向，均已逐漸趕上美國，而相對之下亞洲地區則仍呈現發展相對落後的情形。同時，由於科技發展逐漸趨於融合，應用研究的重要性大增，因此在美國的最大受益者也已經產生改變，在產業界更為重視研發投入的情形下，受益者從高等學術機構的基礎研究轉向產業界所重視的應用研究。

時序進入到 2000 年，影響全球高階人力流動的原因已經開始出現相當大的變化。其背後的原因固然可以大致解釋為全球化的影響，但是仍可進一步區分出幾個主要影響源，包括 911 事件提升美國國家安全警覺，日本啟動吸引高階人才政策，中國大陸及印度的人力培育政策、研發投入與經濟發展水準提升，跨國企業

的全球佈局，OECD 倡議「國家創新系統」對經濟發展的重要性，提升各國對於研發的重視。

就國際人力流動趨勢而言，本研究根據 OECD 所出版的 International Migration Outlook (2006)，可重點歸納幾個趨勢。

第一、在 OECD 會員國中，外籍人士的流入呈現快速增加的趨勢。根據 OECD 的一致化 (harmonized) 統計，在 2003-2004 年間，外籍人士流入 OECD 會員國的總數由 2003 年的 224 萬增加到 2004 年的 257 萬人，成長率達 15%。增加的主因是來自於幾個國家的外籍人士大量流入，包括美國、澳洲、加拿大、義大利和英國 (詳見表 2-1)。這也顯示國際人力流動趨勢會比較集中在部分國家。但以外籍人士占總人口的比重而言，瑞士的比率最高，超過 1%。其次則為紐西蘭、澳洲、加拿大等舉世聞名的移民國 (詳見圖 2-1)。反之，日本在圖 2-1 所列的國家中，外籍人士占總人口的比重最低，這個現象再加上日本人口老化問題，也使得日本最近幾年開始重視接納外籍人士相關的移民政策改革 (詳見第三章與第四章)。

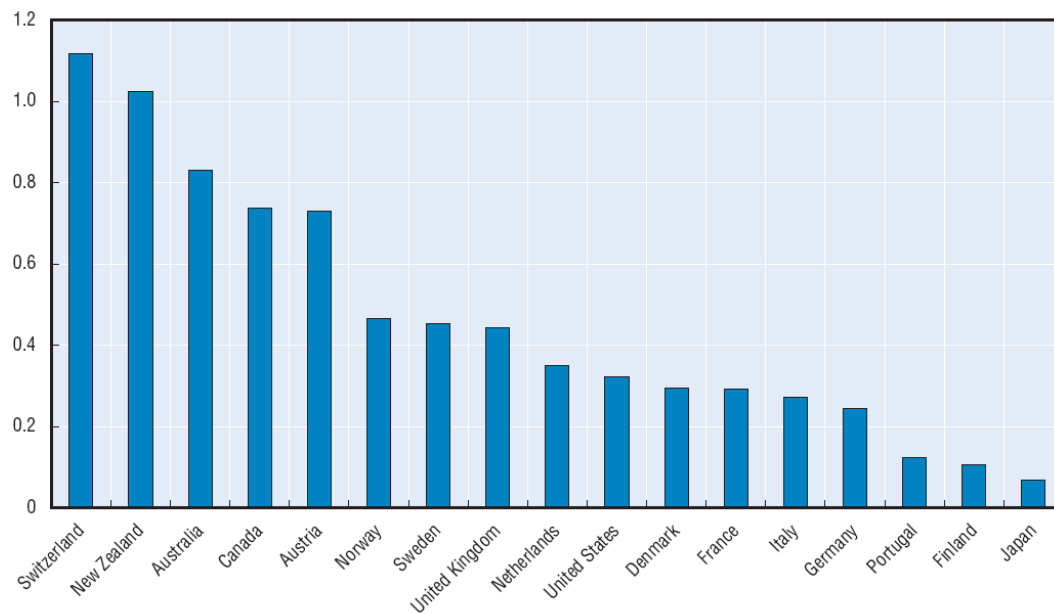
第二、OECD 會員國內之外籍高等教育學生的數目也呈現快速增加的趨勢。外籍高等教育學生是各國吸引海外人才的一個潛在目標，甚至被日本視為「未來的經濟大使」。在 1998-2003 年間 OECD 會員國內之外籍高等教育學生的總存量 (total stock) 增幅達 45%，2003 年的總存量約 198 萬人。外籍高等教育學生數量最多者包括美國、法國、德國、英國和澳洲。不過，值得注意的是，亞洲的日本與韓國的外籍高等教育學生數量都呈現快速增加的趨勢；在 1998-2003 年間日本約成長 2.4 倍，在 2003 年達 86,500 名；韓國則約成長 3.1 倍，在 2003 年達 7,800 名 (詳見表 2-2)。

表 2-1 外籍人士的流入統計，2003-2004

(長期的流入，採用 OECD 的一致化統計)

Receiving country	2003	2004	2003-2004	Per cent change
Finland	7 500	5 600	-1 900	-25
Germany	238 400	202 300	-36 100	-15
New Zealand	48 400	41 600	-6 800	-14
Netherlands	60 800	57 000	-3 800	-6
Denmark	16 200	15 900	-300	-2
France	173 100	175 200	2 100	1
Japan	85 800	88 300	2 400	3
Switzerland	79 700	82 600	2 900	4
Sweden	38 400	40 700	2 300	6
Canada	221 400	235 800	14 500	7
Australia	150 000	167 300	17 300	12
Norway	18 800	21 400	2 600	14
Austria	51 000	59 600	8 600	17
Portugal	11 100	13 100	2 000	18
United Kingdom	214 600	266 500	51 900	24
Italy	121 800	156 400	34 600	28
United States	705 800	946 100	240 300	34
Total less United States	1 536 900	1 629 200	92 300	6
Total above countries	2 242 700	2 575 300	332 600	15

資料來源：International Migration Outlook, OECD (2006)。



資料來源：International Migration Outlook, OECD (2006)。

圖 2-1 2004 年部分 OECD 會員國外籍人士占總人口的比重

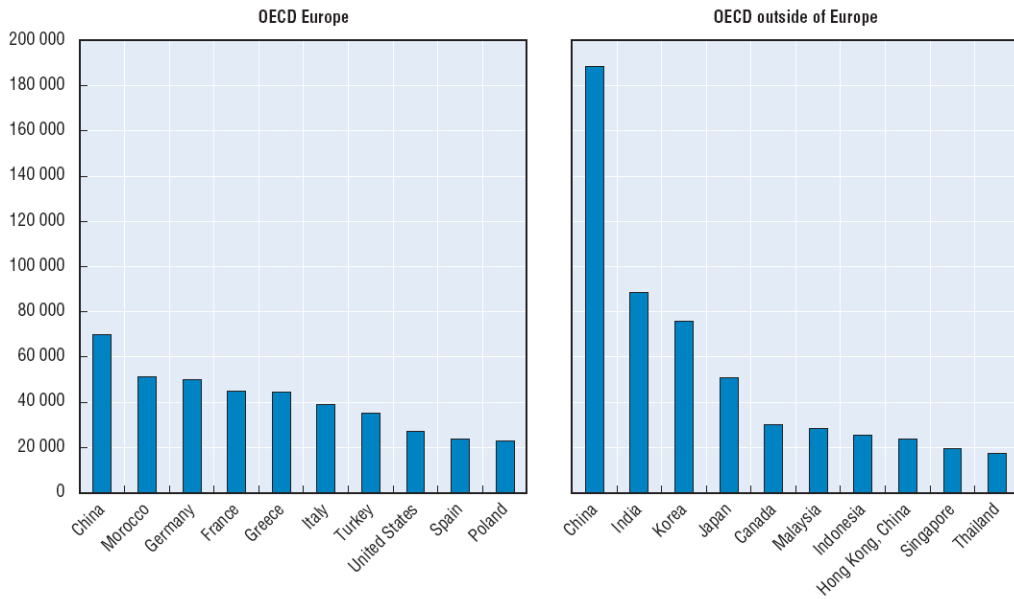
表 2-2 1998-2003 年間 OECD 會員國內之外籍高等教育學生的總存量 (total stock)

有關趨勢部分，以 1998 年為 100

	Index of the stock of international tertiary students			Number of international students
	1998	2001	2003	2003
New Zealand	100	187	446	26 400
Korea	100	152	309	7 800
Czech Republic	100	190	306	12 500
Iceland	100	217	299	600
Japan	100	178	242	86 500
Sweden	100	209	203	25 500
Spain	100	138	185	53 600
Hungary	100	169	184	12 200
Australia	100	111	172	188 200
Finland	100	145	170	7 400
Denmark	100	114	164	18 100
Italy	100	126	156	36 100
Netherlands	100	122	151	20 500
France	100	100	150	221 600
Ireland	100	119	148	10 200
Norway	100	153	142	8 200
Germany	100	116	141	240 600
Poland	100	122	140	7 600
Portugal	100	..	139	15 500
United States	100	110	136	586 300
Switzerland	100	114	135	32 800
United Kingdom	100	108	122	255 200
Belgium	100	106	116	41 900
Austria	100	111	109	31 100
Slovak Republic	100	106	103	1 700
Turkey	100	89	84	15 700
Mexico	100	85	83	1 900
Luxembourg	100	..	..	700
Canada	100	..	122	40 000
Greece	100	..	..	12 500
Total above countries	100	114	145	1 976 400

資料來源：International Migration Outlook, OECD (2006)。

以外籍高等教育學生的來源國而言，不論是在歐陸的 OECD 會員國中，或歐陸以外的 OECD 會員國中，中國大陸都是外籍高等教育學生的最大來源國。特別就歐陸以外的 OECD 會員國來看，外籍高等教育學生最主要的來源國包括中國大陸、印度、韓國與日本（詳見圖 2-2）。這個現象對於台灣未來的國際知識網絡可能會產生不容忽視的影響，我們將在第三節進一步討論。



資料來源：International Migration Outlook, OECD (2006)。

圖 2-2 2003 年 OECD 會員國內之外籍高等教育學生的來源國

第三、根據部分 OECD 國家的統計，2002-2004 年間移工 (temporary workers) 人數也呈現增加的趨勢。在表 2-3 所列的國家中，2003-2004 年間移工的數量增加了 7%，約達 150 萬，但是個別國家所接納的移工類型差異甚大，包括技術性勞工、季節性勞工、假期打工、海外人員訓練、跨國企業內的專業人士調派等。不過，整體數量最多者，仍然是以美國、英國、德國和日本為主。尤其，日本所列的高技能勞工 (highly skilled workers) 類，總數由 2002 年的 13.7 萬人提升到 2004 年的 15 萬人；海外人員訓練 (trainees) 類也由 2002 年的 5.85 萬人提升到 2004 年的 7.54 萬人。另外，韓國的統計資料也顯現，1992-2002 年間移工數量大幅增加。高技能勞工 (highly skilled workers) 類，總數由 1992 年的 3 千 4 百人提升到 2002 年的 4 萬人；海外人員訓練 (trainees) 類也由 1992 年的 5 千人提升到 2002 年的 9.72 萬人 (詳見表 2-3)。因此，這反映日本與韓國近年來開始大量接納外籍 (技術) 勞工。

表 2-3 1992 年，2002-2004 年間部分 OECD 國家移工
(temporary workers) 的統計

單位：千人

	1992	2002	2003	2004		1992	2002	2003	2004
Australia					New Zealand⁴				
Skilled temporary resident programme ¹	14.6	43.3	47.4	..	Business	..	1.8	0.8	0.7
Working Holiday Makers (offshore)	25.2	85.2	88.8	93.8	General work permit	..	29.8	35.6	37.7
Total	39.8	128.5	136.1	..	Trainees/Working Holiday Makers	..	21.5	22.8	23.8
	(40.3)	(36.1)	(38.5)	(51.5)	Special highly qualified (medical, teaching, research, specialist)		6.1	3.9	5.4
Canada²					Other		5.2	3.9	7.7
Total	60.6	79.5	70.8	74.8	Total		64.5	67.0	75.2
	..	(137.9)	(121.0)	133.7)		(13.6)	(30.4)	(20.6)	(29.8)
France					Norway				
Intracompany transferees	0.9	1.8	1.5	1.4	Seasonal workers ⁵	4.6	15.7	17.9	4.9
Researchers	0.9	1.6	1.7	1.6	Seasonal workers (Transitional Scheme to EU-8)	-	-	-	16.3
Other holders of an APT ³	2.8	6.4	7.0	6.9					
Seasonal workers	13.6	13.5	14.6	15.7	Sweden				
Total	18.1	23.4	24.7	25.7	Temporary permits granted on labour market grounds	..	9.7	9.9	8.3
	(42.3)	(21.0)	(20.7)	(20.8)	Of which: Seasonal workers	..	..	..	4.9
Germany						(0.2)	(0.4)	(0.3)	(0.2)
Workers employed under a contract for services	115.1	45.4	43.8	34.2	Switzerland				
Seasonal workers	212.4	298.1	309.5	324.0	Seasonal workers (status abolished in 2002)	126.1	-	-	-
Trainees	5.1	4.9	5.9	..	Persons with a short-term residence permit				19.0
Total	332.6	348.4	359.2	358.2	Trainees	1.6	1.0	0.8	0.4
					Total	127.8	-	-	-
						(39.7)	(40.1)	(35.4)	(40.0)
Italy					United Kingdom				
Seasonal workers	1.7	..	68.0	77.0	Highly skilled migrant programme (from February 2002)	-	1.2	4.9	7.4
					Sectors Based Scheme (from May 2003)	-	-	7.8	16.9
Japan					Seasonal agricultural workers ⁶	3.6	19.4	..	19.8
Highly skilled workers	..	136.9	147.1	150.2	Working Holiday Makers	24.0	41.7	46.5	62.4
Trainees	..	58.5	64.8	75.4	Total	27.6	62.3	..	106.4
Total	..	203.6	211.9	225.6					
					United States⁷				
Korea					Highly skilled workers				
Highly skilled workers	3.4	40.5	..	..	Specialists (visa H-1B)	35.8	118.4	107.2	139.0
Trainees	4.9	97.2	..	..	Specialists (visa H-2B)	..	62.6	79.0	76.2
Total	8.3	137.7	..	..	Intracompany transferees (visa L1)	..	57.7	57.245	62.7
					Specialists (NAFTA, visa TN)	-	0.7	0.4	0.9
Netherlands					Workers of distinguished abilities (visa O-1 and O-2)	3.0	8.0	8.6	9.0
Temporary work permits (WAV)	..	34.6	38.0	44.1	Seasonal workers (visa H-2A)	7.2	31.5	29.9	31.8
					Industrial trainees (visa H-3)	1.8	1.4	1.4	1.4
					Total	47.8	280.3	283.7	321.0
						(147.0)	(175.0)	(82.1)	(155.3)

資料來源：International Migration Outlook, OECD (2006)。

第二節 台灣知識創新之結構性缺口與人才需求方向

從台灣產業發展及政府政策脈絡來推敲，可以觀察到一些較特定性的問題，象徵著我國知識創新與人才之結構性缺口。以下將分兩部分敘述台灣轉型為知識經濟所需的創新與人才缺口。以下從品牌創新、前瞻創新與次世代產業發展、基礎技術深耕和設計與創意四個方向分述之。

一、品牌創新

台灣的高科技產業面臨微利時代的窘境，產生一些值得重視的發展瓶頸，包括附加價值成長遲緩、附加價值率走低、與產業關聯效果走低。許多人沿用施振榮先生的微笑曲線，將台灣高科技產業的發展問題歸諸於代工與國際品牌策略的選擇。政府也因此推出一些新的做法，例如自 2006 年起，國防工業訓儲役將改制為研發替代役，替代役來源將不限理工科系；企業如有國際行銷、服務推廣、商品設計等非理工類的研發需求，一樣可以提出申請。這些政策的確有新意，但是，台灣的國際品牌之路仍有其不容忽視的產業科技創新層面，尤其是從高科技產業的角度來看。

國際品牌不同於商標 (trademark)，真正的國際品牌必須要能夠引領產業的遊戲規則，設定價格、產品規格、產品的主系統架構 (architecture) 等。從這個角度來看，科技產業國際品牌的發展瓶頸應該為產業標準、主系統架構、系統整合能力。而且，要發展國際品牌，廠商在研發創新面的切入角度要相當不同於以代工為主的創新模式，換句話說，具有發展國際品牌企圖心的廠商，要能自己問問題，必須要能夠設定議題、追問市場需求的趨勢、

消費者所偏好的產品功能與特色等；而不是只回答品牌客戶所給予的技術問題。此外，高科技產業國際品牌的推陳出新有其技術創新因素。新的國際品牌要能崛起，大多是發生在產品/產業世代交替階段，如有新的技術軌跡（如破壞型研發創新）、新的產業平台（如 CDMA 給予韓國行動通訊業者崛起的機會）、新的產品規格（如貝殼機成為新的主流手機產品）、新而突出的應用（如 Skype 的崛起）。除此之外，既有品牌或通路的併購也是可行的策略（如明基併購西門子手機部門）。因此，企業在建立國際品牌時，不能忽視發展國際品牌的技術創新因素；同時政府事實上也可以從科技創新的角度，來協助台灣的企業建立國際品牌。

二、前瞻創新與次世代產業發展

台灣在科技創新方面的表現廣受國際矚目，也的確有台灣值得自豪之處，但是近年來一些結構性的問題也逐漸地浮現。一方面，例如，雖然國人擁有美國專利數連續幾年高居世界第四，但是長期面臨鉅額技術貿易逆差，形成「創新矛盾」（innovation paradox）的現象。

整體而言，雖然國人擁有美國專利數高居世界第四，但是長期重硬，輕軟；重代工業務，輕國際市場的直接經營；重量產技術與成本控制等能耐，輕原創性產品的開發。尤其，就研發活動的本質而言，台灣的主力高科技產業，資訊電子業是以 OEM/ODM 的業務為主，無法掌握最終市場，因此，其研發活動大多是在品牌大廠所設定的技術軌跡下，主要從事製程與降低成本的漸進式研發。而隨著台灣資訊電子業者降低成本的能耐趨於極致，終將使研發的著力點與動能日益受到限制。

這些結構性問題的存在凸顯一些值得政府及民間各界重視的課題，反映我國研發創新的配置組合（R&D portfolio）失調。近年來，我國新興產業的更新速度較慢，或缺乏實質的國際影響力，反映我國研發創新的配置組合縱深不足或涵蓋面有限。整體而論，國內企業、學校和研究機構所進行的創新，多半仍以模仿或漸進式技術改進為主，要提升產業發展層次，須強調以原創性的科技創新為競爭優勢，必須更重視產業創新價值的開創與提升。

另外，目前我國的產業發展以「兩兆雙星」為主軸，搭配（傳統）產業高值化與「服務業發展綱領及行動方案」所列的服務部門為重點。「兩兆雙星」計畫的四大領域，大抵是在既有的產業基礎上進一步延伸或利用新興的平台技術跨產業應用，可視為既有產業的知識化。然而，一個國家及其產業的研發創新配置組合，原本就應該要有相當的縱深，方能使產業科技發展能夠有持續的動能。相對而言，由於受限於台灣產業在國際價值鏈上的地位，使得多數的新竹科學園區內高科技廠商較專注於漸進式的研發和「滿足訂單式的研發」（design to order），不僅所能開創出來的產業創新價值比較有限，而且使得台灣高科技產業的研發創新投資組合縱深不足。這不僅將會限制了台灣對外科技合作的層次，而且對於台灣長遠的發展可能會有不利的影響。

有鑑於此，經濟部正在規劃台灣產業發展的技術前瞻（technology foresight），以期描繪出台灣次世代產業發展的藍圖。目前我國新興產業的發展藍圖可分三個層次：第一為現行新興產業，由促產條例與科專補助等機制加以促成。第二層為發展中新興產業，由 SRB 會議與 2008 國發計畫等指引所推動。第三層可定位為次世代新興產業，是屬於長期發展願景中，在 2010 年

以後(2010-2015年)可生根茁壯之新興產業。前兩者具體而明顯，且都有確立的機制加以推動，最後者則不然。未來政府需要以市場與產業發展為目標，藉由國家力量主導產業政策與科技政策之間的連結，協助企業(結合研究機構)，發展次世代產品/技術。

三、基礎技術深耕

我國的產業發展一直面臨著一些長期性的結構瓶頸，若完全從生產因素相對價格的角度來理解可能會有侷限性或盲點。第一、我國近年來，乃至於過去十餘年，比較缺乏具有影響力的新興產業。固然有些新的細項產業也有一些相對突出的表現，但是大多是以 ICT 領域為主，包括通訊、數位相機等。而且，這些產業受限於 ICT 產業的既有營運模式，往往是在台灣生根不久，即面臨是否需要西進投資生產的問題，在中國大陸生產比重於短時間內快速提升，使得這些產業的發展，難以充分反映在台灣的 GDP 成長上。目前台灣資訊產業在中國大陸之生產比重，比重較高者包括：數位相機、筆記型電腦、LCD 顯示器、光碟機；而且，台灣比較新興的產業，包括數位相機、行動電話(手機)、LCM(液晶面板後段組裝模組)，在台灣發展不久，都已出現相當比重的在中國大陸生產現象。這些固然有市場拉力(如資訊品牌大廠以筆記型電腦為主力進軍中國大陸市場)與成本推力(中國大陸做為製造工廠的成本優勢)兩方面的影響，但是，也可能牽涉到製造活動轉向模組化的組裝型製造形成成本競爭壓力等方面的問題。

同樣地，台灣長期所面對的關鍵性基礎技術與零組件深化的問題，也無法從生產因素相對價格的角度來理解；歸諸於技術創新能力不足，又流於過份簡化。這個課題牽涉到一些值得政府和

民間深思的問題，例如，為何一些先進國家仍可以製造台灣認為是傳統產業的產品？為何台灣在一些關鍵零組件始終無法自製？代表性案例包括通訊產品內部的 RF（高頻率）積體電路、訊號處理之積體電路、工具機的 CNC 控制器、腳踏車的變數器等，我國不會生產。因此，如何發展關鍵性技術或「共通性基礎技術」，已成為台灣產業發展的重要瓶頸。

因此，經濟部正研擬推出「共通性基礎技術深耕計畫」。這種「共通性基礎技術」也開始為先進國家所重視，例如英國政府定義基礎技術為：1.跨領域型的技術；2.可對產品及製程大幅度之改善；3.可廣泛應用，並可帶來價值。

四、設計與創意

我國的研發活動大多為以供給面為出發點之技術革新，相對來自人性或市場為主之技術革新較少，因此研發活動之技術改進重於市場之創新性，需強調創意，延伸「創新價值鏈」，由「研發創新」回溯至「創意」，並搭配商業模式（business model）創新，以提升產業發展的層次和國際影響力。而且，要追求高附加價值的產業創新，除了產業科技研發要以科學為基礎之外，還須結合創意、價值型無形資產與市場需求。

事實上，服務創新開始受到重視，但是政府與相關業者也必須體認到不同的研發創新，其經濟效益差異甚大。整體而言，能夠超越現有技術軌跡限制的創新其影響力越大。因此，所有研發創新活動的價值不能完全等量齊觀。最具系統性者，對於整個產業乃至於經濟社會的影響也最深遠。與服務創新密切相關的一個重要議題是營運模式（business model）。簡言之，營運模式為企業

與商業伙伴與買方間價值串流 (value stream)、收益串流 (revenue stream) 與後勤串流 (logistic stream) 之組合。誠然營運模式會因不同產業而有所改變，營運模式的發展牽涉到幾個重要的原則歸納如下：1. 確認營運模式的參與者及其職責。2. 考量消費者與市場之需求發展適合之商品，並取得產品差異化。3. 成本與利潤的考量。4. 價值的創造，包含附加價值與價值鏈的建立。5. 競爭性的策略或方案。

綜合來看，不論是就服務業創新或營運模式創新而言，我國要追求高附加價值的產業創新，除了在產業科技研發要以科學為基礎之外，還須結合創意、價值型無形資產與市場需求。

五、知識創新活動的特性與人才需求方向

前面所討論的我國知識創新之結構性缺口，對於我國未來研發創新的方向具有相當重要的意涵。要掌握這些意涵，我們可以進一步從知識創新活動的特質之角度，來分析他們與我國知識創新之結構性缺口間的關係；而知識創新活動的特質攸關知識本身的一些特色。不過，我們也需要強調，下列因素都是相對的概念。

1. 知識可符碼化的程度 (Codification)

知識依據其可符碼化程度可區分為顯性 (explicit or articulated) 知識與隱性 (implicit or tacit) 知識。顯性知識可符碼化，可言傳以道盡進而傳播。隱性知識通常是個人或組織經過實作而累積的經驗，往往是知其然卻不知其所以然，所以在性質上不易以語言或文字表達及傳播，且不易憑空為他人所理解與掌握。

2. 知識創新活動內涵之路徑相依 (path-dependence)

知識創新活動內涵會在程度與方向上牽涉「路徑相依」(path-dependence)的問題。由於「路徑相依」,知識累積有其歷史傳承過程,使知識有組織特定性(specificity)。因此,知識(尤其是技術)不能過分簡化成有普遍應用可能性或他人可輕易再製和再利用的資訊。甚且,廠商的技術發展動向可能會受制於既有的技術軌跡(technological trajectory)或技術能力(competence)。不過,另一方面,就相對上而言,有些知識本身的「路徑相依」程度會比較低,或者在技術軌跡上有所不同。這個差異會決定知識可被旁通(bypass)的程度;甚至於使得某些知識創新活動出現躍進式發展的可能性。

3.外部環境關係(milieu-related)

知識的發展也會牽涉到與外部環境的關係。這並非指知識可以純然閉門造車,而是有些知識創新相當仰賴跟所屬外部環境的密切溝通,或有助於知識交流的氛圍(milieu),甚至於形成聚落型態的知識社群。反之,有些知識創新的屬地聚落程度會比較偏低。典型的對照包括:服裝設計(相當依賴當地社群間的知識社群)相對於某種程度上可在象牙塔內進行的科學研究。

4.對價雙方關係(context-related)

知識創新的另一個重要觀察面向牽涉到對價雙方關係。這又與知識系統的複雜度與特定程度(specificity)有關。基本上,知識系統的複雜度越高與特定程度越深,則對價雙方的互動需求越高。最典型的對比是研發或服務外包工作上的 Onsite(在客戶所在地提供服務)相對於 offsite(在海外提供遠端服務)的模式差異。印度資訊服務業早期的發展動力是來自於“onsite”服務,在

1990 年以後，“offsite”性質的工作逐漸崛起，重要性開始超越“onsite”性質的工作。然而，產業組織的演變趨勢也顯示，這兩者之間並非可以完全替代。技術程度較高的軟體開發為了接近客戶仍然相當仰賴“onsite”性質，而像客服中心之類的一般資訊服務基於成本考量較傾向於“offsite”性質。

根據上述，四種知識創新活動特性的差異，我們可以進一步申論我國在前述四種知識創新結構性缺口的可能創新方向，歸納如表 2-4。

表 2-4 知識創新活動特性與知識創新結構性缺口

	品牌創新	前瞻創新與次世代產業發展	基礎技術深耕	設計與創意
可符碼化的程度	低	中	低	中
路徑相依	中偏強	中	強	弱
外部環境關係	弱	強	強	強
對價雙方關係	強	強	強	弱

資料來源：本研究。

簡言之，品牌創新的策略特性為：知識能量須長期累積、依賴專業程度深、產業群聚需求低、知識系統複雜度高。前瞻創新與次世代產業發展的策略特性為：知識能量能夠短期累積、依賴專業程度深、產業群聚需求高、知識系統複雜度高。基礎技術深耕的策略特性為：知識能量長期累積、依賴專業程度深、產業群聚需求高、知識系統複雜度高。設計與創意的策略特性則為：知識能量能夠短期累積、依賴專業程度淺、產業群聚需求高、知識系統複雜度低。這些特色的歸納，也顯示，台灣未來在填補這四種知識創新結構性缺口時，必須要有因缺口而制宜的作法。例如，基礎技術深耕本身的可符碼化的程度較低，而且，這個缺口又有

很強的路徑相依，故比較難以單純地依賴技術的引進。同時，基礎技術深耕又有很強的外部環境關係和對價雙方關係特色，所以未來的政策重點應該著重於推動（偏重於當地化的）產學合作和建立產業社群。更重要的是，這些知識創新結構性缺口反映，國際產業與創新版圖急遽變遷，台灣的產業與經濟發展需深刻轉型，而且各種知識創新之結構性缺口可能需要不同於現有發展軌跡的人力資源。因此，我們利用表 2-5 來歸納各種知識創新結構性缺口與可能之人力資源對策重點。

我們首先必須界定人力資源對策重點。過去文獻在探討人力外流（brain drain）時，常用六個 R 的分析架構。這六個 R 包括：Return（migration）、Restriction（migration）、Recruitment（migration）、Reparation（monetary）、Resourcing（diaspora options）、Retention（opportunities）。這六個 R 有些是特別針對人力外流而設計的分析脈絡，特別是 Restriction（migration）與 Reparation（monetary）。因此，我們將這六個 R 的架構加以修正，提出四個 R 的修正架構；包括：引回華裔（Return of migrants）、聘任外籍專家（Recruitment of international migrants）、建構國外合作網絡（Resourcing expatriates）、和強化國內網絡及發展環境（Reinforcing through environment development）。

如表 2-5 所示，各種知識創新結構性缺口會因知識創新活動特性的不同而有所差異，故他們各自的人力資源對策重點也會有所不同。各自來看，品牌創新的策略特性為：知識能量須長期累積、依賴專業程度深、產業群聚需求低、知識系統複雜度高，所以品牌創新的人力資源對策重點可能要放在聘任外籍專家和建構國外合作網絡。

表 2-5 知識創新結構性缺口與可能之人力資源對策重點

	品牌創新	前瞻創新與次世代產業發展	基礎技術深耕	設計與創意
引回華裔 (Return of migrants)		•		
聘任外籍專家 (Recruitment of international migrants)	•	•	•	•
建構國外合作網絡 (Resourcing expatriates)	•	•		
強化國內網絡及發展環境 (Reinforcing through environment development)		•	•	•

資料來源：本研究。

前瞻創新與次世代產業發展的策略特性為：知識能量能夠短期累積、依賴專業程度深、產業群聚需求高、知識系統複雜度高，所以前瞻創新與次世代產業發展的人力資源對策重點可能要四個重點都兼顧。

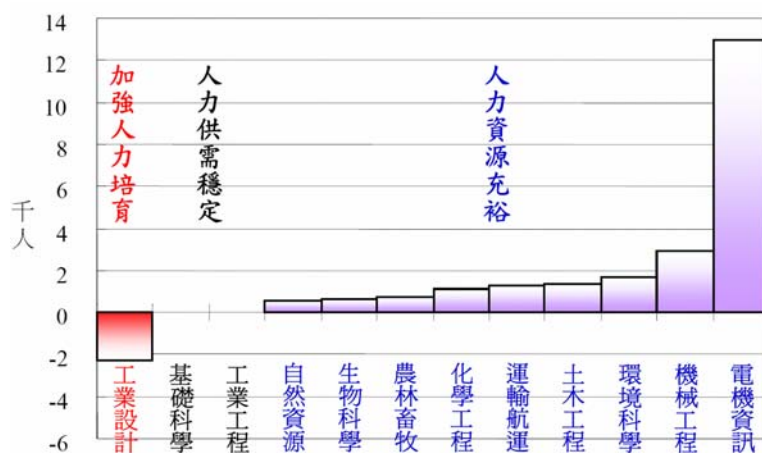
基礎技術深耕的策略特性為：知識能量長期累積、依賴專業程度深、產業群聚需求高、知識系統複雜度高，所以基礎技術深耕的人力資源對策重點可能要放在聘任外籍專家和強化國內網絡及發展環境。

設計與創意的策略特性則為：知識能量能夠短期累積、依賴專業程度淺、產業群聚需求高、知識系統複雜度低，所以設計與創意的人力資源對策重點可能要放在聘任外籍專家和強化國內網絡及發展環境。

必須強調，前面所討論的都只是政策「重點」，並不排除必須搭配其他的政策。同時，這些政策的設計，也必須考慮到國內與國外的人力資源因素與發展趨勢。

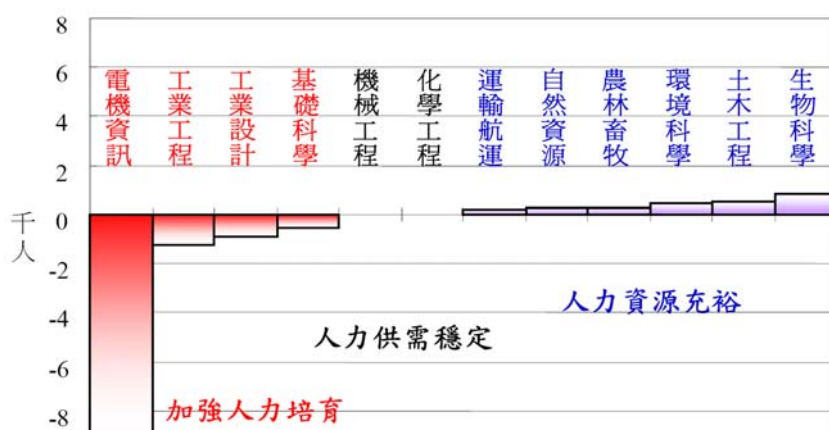
六、台灣的產業科技人才缺口分析

上述台灣轉型為知識經濟的四個發展方向與其相對應的人才需求，本研究更進一步由產業的實質現況分析台灣所需要招攬的產業人才。根據經建會的「科技人力中長期供需趨勢推估：94-104年」報告，國內未來在人力供需方面（包括學士與碩士層級），呈現一些值得重視的趨勢（詳見圖 2-3 與 2-4），主要包括：



資料來源：經建會科技人力中長期供需趨勢推估（2005）。

圖 2-3 學士學位（94-104 年）人力推估結果



資料來源：經建會科技人力中長期供需趨勢推估（2005）。

圖 2-4 「科技人力中長期供需趨勢推估：94-104 年」報告之碩士學位（94-104 年）人力推估結果

1.在電機資訊領域，進階（學士）與高階（碩士）人力供需一鬆一緊，這可能反映出國內現行產業結構的調整（製造的價值鏈活動相對萎縮，而研發設計價值鏈活動相對成長）。因此，國內未來在電機資訊領域人力需求強調理論基礎的深化，主要可能需透過國內外體系強化人才素質。

2.在工業設計領域，進階（學士）與高階（碩士）人力均供不應求，而進階人力失衡更嚴重，國內未來人力需求重視實際運作經驗。未來在工業設計領域，主要可能需強化產學在人力培訓方面的互動。

		2005			2006			2007		
		需求	供給	缺口	需求	供給	缺口	需求	供給	缺口
半導體	保守	5,200	6,200	/	3,800	7,700	/	4,800	7,900	/
	持平	9,700		3,500	6,400		9,200	1,300		
	樂觀	12,700		6,500	10,600		2,900	14,100		6,200
影像顯示	保守	4,200	5,000	/	4,100	5,400	/	6,500	5,900	600
	持平	5,800		800	6,100		700	6,900		1,000
	樂觀	7,400		2,400	7,900		2,500	10,500		4,600
通訊	保守	2,700	5,400	/	4,300	6,400	/	2,100	6,900	/
	持平	5,200		/	6,300		/	3,400		/
	樂觀	11,200		5,800	11,200		4,800	7,900		1,000
數位內容	保守	6,600	3,300	3,300	6,500	3,800	2,700	6,300	4,300	2,000
	持平	7,000		3,700	6,800		6,800	6,600		2,300
	樂觀	7,300		4,000	7,100		3,300	7,000		2,700
生技產業	保守	395	635	/	515	700	/	755	765	/
	持平	440		/	570		/	840		75
	樂觀	525		/	685		/	1,010		245
資訊服務	保守	5,200	3,670	1,530	4,940	4,220	720	4,690	4,770	/
	持平	5,730		2,060	5,990		1,770	6,270		1,500
	樂觀	6,300		2,630	7,240		3,020	8,320		3,550

資料來源：工研院IEK調查結果（2004/12）。

3.其他多數領域（如機械工程、環境科學、土木工程、農林畜牧）人力資源充裕，但也可能潛藏供過於求問題。因此，未來可能需要考慮我國知識創新之結構性缺口，加強這些領域之人力資源之發展方向調整與跨業培訓。

事實上，行政院科技顧問組在 93 年度所進行的產業科技人才調查推估，也反映出我國在六大科技產業（IC、影像顯示、通訊、數位內容、生技、資訊服務）人力供需的問題。這份調查報告直指，未來三年上述六大產業供需缺口高達 23,253 人。

除了量方面，根據 2005 產業科技人才供需總體檢行政院科技顧問組的報告，目前台灣的六大重點產業在質方面還面臨以下問題：

- (1) IC 產業在甄選人才上的需求人數與實際可招募人數有落差。
- (2) 影像顯示產業在甄選人才上的困難主要反映在學校培育體系缺乏完備知識與實作經驗。
- (3) 通訊產業在甄選人才上的困難主要反映在學校培育體系培育出的學生無法符合業界需求。
- (4) 數位內容產業人才需求強調實作能力、穩定之研發團隊及進階之專業人才。長期的人才來源仍應透過教育體系培育，目前相關科系不足。
- (5) 生技相關科系畢業生直接投入生技產業比率較低。需有具經驗的專業人才及跨領域的人才投入。
- (6) 資訊服務產業為勞力與腦力密集產業，軟體人員需具備

應用行業知識 (Domain Knowledge) 與溝通、團隊合作、獨立解決問題、英語溝通、國際文化等能力，目前軟體人員「質」待提升的問題比「量」的不足更嚴重。

上述這些產業所需的人才，目前都在台灣既有的教育體系下面臨質的不足，本研究將進一步在既有的研究基礎上，確認台灣當前轉型為知識經濟體的產業需求人才方向，提出合適的外籍人才引進方向，並規劃相應的政策措施，以利台灣招攬合適的外籍人才。

第三節 台灣之國際人才趨勢

全球化與中國大陸、印度等新興國家的崛起互為因果，而全球化的主要特色是製造與創新能力的跨國分散化，各種軟、硬體價值鏈的進一步切割、外包，形成國際生產與創新網絡。因此，從資金、價值鏈、市場、到人才逐一捲進全球化的過程。這些發展產生了國際經濟結構變遷；質言之，由於全球化趨勢，跨國企業高階價值鏈國際版圖的變遷，並由生產據點轉向高階企業（如研發與營運總部）功能與研發外包的「區位重置」(relocation)。而且，跨國企業研發國際化逐漸涵蓋東亞非先進國家，正深刻地影響東亞區域的國際創新版圖。這些發展，加上台灣本身的產業與經濟發展需深刻轉型，對於台灣科技人力之質與量都同時產生挑戰。

特別是 Saxenian 曾主張台灣高科技產業的發展，長期受惠於台灣與矽谷之間的「腦力（人才）循環」(brain circulation)，而這個因素可能因為全球化與隨之產生的國際人才流動趨勢而產生變化，可能為台灣的發展帶來隱憂。有鑑於此，本文從我國人力資

源之國際網絡的角度，來分析相關發展。

我國人力資源（白領人員）之國際網絡，可以區分為外人來台部分和國人對外部分。根據勞委會資料，最近幾年，外籍白領人員在台人數持續增加。但是，目前在台工作外國專業人員對於強化台灣未來產業創新所需仍然有相大的差距，主要的問題在於：屬於「專業、科學及技術服務業」者仍然有限（占 10.8%）、高學歷者偏低（碩士級，占 6.6%）。

就國人對外部分而言，美國是一個分析重點。表 2-6 為美國國際學者之分佈。由整體面觀之，2001/02 學年度，整體成長 8%，而 2002/03 學年度則下跌 2%。2002/03 學年度，美國大學 84,281 名國際學者中，以中國大陸學者居多，所佔的比例為 18.2%。而我國則佔全體人數比例為 1.5%。在美國國際學者分佈中，韓國表現頗佳，2001/02 學年度成長 22.5%，遠高於國際平均水準的 8%；而 2002/03 學年度亦成長 20%，顯示韓國學者在國際交流合作上，與美國學術界互動的關係良好。我國在 2001/02 學年度表現尚可，成長了 0.2%，但是 2002/03 學年度則下跌 4.1%，低於國際平均水準的 -2.0%。顯示我國學者至美國從事教學、研究有下降的趨勢。尤其，台韓之間的經濟發展階段相近，且相互激烈競爭，而在與美國之間的互動方面，卻出現台韓一消一長的局面，這個發展趨勢，值得重視。

另外，在國人對外部分，留美人數的趨勢也是廣受矚目的課題。但是，我們首先必須注意到，台灣學生出國留學的地點有越來越分散的趨勢。所以，留美人數的趨勢可能不足以完全反映我國人力資源留學之國際網絡關係，因為歐洲所占有的比重在近年來有相當的增長。另一方面，台灣學生留美，尤其是理工科，往

往在學成後駐留美國工作，會相當程度集中於矽谷地區，但是，對歐洲部分則比較不會出現台灣旅外人力資源地點集中的現象。

表 2-6 美國國際學者之分佈

	來源國	2001	2002	來源國	2003	比重%
排名	總數	79,651	86,015	總數	84,281	-
1	中國大陸	14,722	15,624	中國大陸	15,206	18.0
2	韓國	5,830	7,143	韓國	7,286	8.6
3	印度	5,456	6,249	印度	6,565	7.8
4	日本	5,905	5,736	日本	5,706	6.8
5	德國	5,221	5,028	德國	4,648	5.5
6	加拿大	3,735	3,905	加拿大	4,222	5.0
7	英國	3,352	3,314	英國	3,113	3.7
8	俄羅斯	3,253	3,123	俄羅斯	2,814	3.3
9	法國	3,154	2,985	法國	2,789	3.3
10	義大利	2,226	2,257	義大利	2,242	2.7
11	西班牙	1,706	1,822	西班牙	1,717	2.0
12	巴西	1,315	1,493	巴西	1,458	1.7
13	澳洲	1,212	1,316	以色列	1,290	1.5
14	台灣	1,196	1,294	台灣	1,241	1.5
15	以色列	1,205	1,270	墨西哥	1,185	1.4

資料來源：曾大有與許瓊文（2004年）。

表 2-7 列出在 1993-2005 年間台灣、中國大陸、韓國、印度、新加坡之留美人數。整體而言，在這五個國家中，台灣與新加坡之留美人數已出現減少的趨勢，而中國大陸、韓國與印度之留美人數則呈增加的趨勢。台灣留美人數的高峰期約在 1993-95 年間，之後，開始緩步下滑。相對而言，中國大陸、韓國與印度已成為美國外籍學生的主要來源。不過，中國大陸留美人數的高峰期約在 2002-03 年間，近兩年則微幅下滑。反之，韓國與印度之留美人數仍在增加。然而，中國大陸留學人數的增加，在地理上的分佈

是相當全面性的，在美國、日本、歐盟大學入學人數在 1998 年與 2001 年間都是同步上揚的。

表 2-7 台灣、中國大陸、韓國、印度、新加坡之留美人數

年度	台灣	中國大陸	韓國	印度	新加坡
1993	37,432	45,126	28,519	35,946	4,864
1994	37,581	44,381	31,076	34,796	4,823
1995	36,407	39,403	33,599	33,537	4,473
1996	32,720	39,613	36,231	31,746	4,098
1997	30,487	42,503	37,130	30,641	3,727
1998	30,855	46,958	42,890	33,818	3,843
1999	31,043	51,001	39,199	37,482	4,030
2000	29,234	54,466	41,191	42,337	4,250
2001	28,566	59,939	45,685	54,664	4,166
2002	28,930	63,211	49,046	66,836	4,141
2003	28,017	64,757	51,519	74,603	--
2004	26,178	61,765	52,484	79,736	3,955
2005	25,914	62,523	53,358	80,466	3,769

資料來源：整理自美國國際教育協會（IIE）網站 Open Doors：<http://opendoors.iienetwork.org/>

質言之，台灣赴美留學人數減少，印度與中國大陸現為美國最大的留學生來源國。在此我們必須強調，台灣赴美留學人數減少也有結構性因素（如國內高教的擴張、少子化趨勢）與突發因素（如 SARS），因此，台灣赴美留學人數減少可能也要相當程度中性地解讀。不過，綜合美國國際學者之分佈與美國外籍學生的主要來源兩方面來看，台灣相對於中國大陸、韓國與印度都出現減少的現象，可能反映我國人力資源對外之國際網絡關係正在弱化。這可能意味著台灣與矽谷的跨國社群關係逐漸萎縮，而國際高階人力網絡版圖劇烈改變，可能會深遠地影響台灣未來的產業發展。

就人力資源之國際分佈與流動而言，亞洲、歐洲、和非洲為

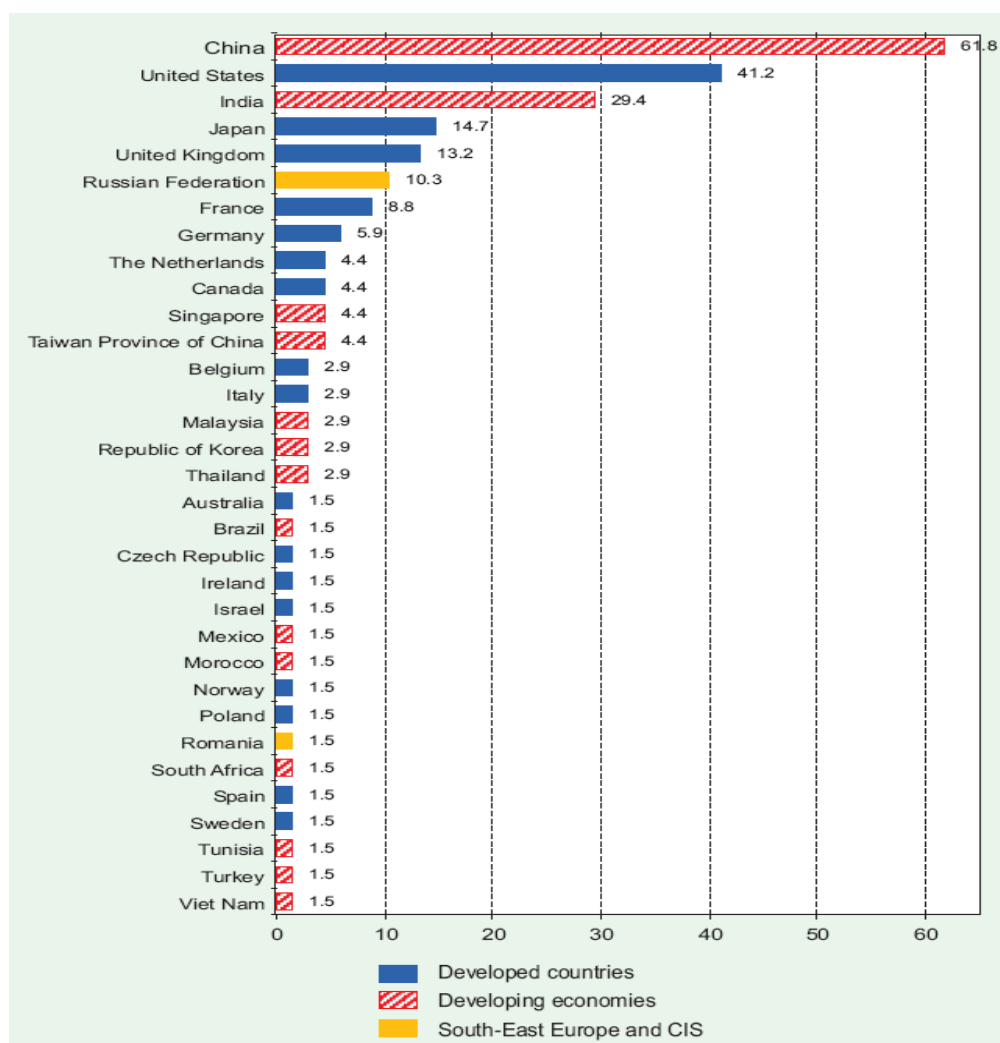
世界各國中外籍技術人力之主要來源，而亞洲的重要性日增，特別是中國大陸與印度日益受到矚目。

另一方面，國際間因為研發及投資的變化，也將會影響國際間技術人力之需求。尤其是，主要國家致力於提升研發密度（R&D/GDP），可能影響國際間的技術人力供需狀況與結構。特別是，歐盟提出「里斯本目標」，要在 2010 年將 EU 25 國的研發密度提升到 3%，為此單就歐盟，將需要增加約 50-70 萬的研究人員。

再者，先進國家，例如日本，正面臨人口老化和部分領域之高階人力短缺現象，因此推出相關政策，積極吸引外籍高階人才，特別是來自於中國大陸與印度。目前，日本已經採取的政策包括：1.對 IT 技術人員和外籍研究人員放寬移民限制；2.積極透過 the Japan Society for the Promotion of Science（JSPS），提供有邦交國家之外籍學者赴日博士後進修。因此，在日外籍專業技術人力由 1992 年的 8 萬 5 千名，提升到 2001 年的 16 萬 9 千名；其中一半的外籍工程師是來自於中國大陸。

另一方面，跨國企業高科技價值鏈已出現向東亞移動的趨勢，而且由生產據點轉向高階企業功能與研發外包。這主要是因為，跨國企業功能外包已由製造轉向服務與研發，而印度與中國大陸均具有優勢。甚至於，中國大陸及印度在跨國企業高階企業價值鏈的地位快速提升：已逐漸涵蓋營運總部、研發中心、設計中心。儘管跨國企業研發國際化仍以已開發國家為重心，但已偏向開發中和中進國家，尤其是東亞地區，並以中國大陸、印度、及新加坡在這方面的表現特別突出。根據聯合國的調查，在主要跨國企業在 2004 年之海外研發據點之國際排名上，中國大陸已躍居第三名，僅次於美國與英國。印度的排名也提升到第六名。同

時，聯合國的調查（詳見圖 2-5）也顯示，未來在 2005-2009 年間最有吸引力的跨國企業海外研發據點中，中國大陸將成為首選，而印度與日本分居第三、四名；台灣與新加坡並列全球第 11 名，其他亞太諸國，包括馬來西亞、韓國、與泰國則分居第 15-17 名。所以，不僅高科技的製造活動已集中向東亞地區，連研發價值鏈也呈現相同的趨勢。



資料來源：UNCTAD survey。

圖 2-5 2005-2009 年間最有吸引力的跨國企業海外研發據點 (UNCTAD 調查結果)

因此，印度看似高階人力充沛，但是在 IT 領域也可能面臨人力短缺問題。根據 KPMG 的一份報告，在 2009 年之前，印度將面臨相當嚴重的 IT 人力短缺問題。該報告指出，印度資訊軟體相關服務的市場值在 2002-2003 年間將成長超過 25%，產值為 120 億美元，從 2003-2012 年，印度在這個部門的海外委外服務之年複合成長率將可達 35%，因此，到 2012 年，整個產業的總產值將可達 1,480 億美元。由於業務快速擴張，因此，Nasscom & KPMG(2004) 的報告進一步指出，到 2009 年印度的資訊軟體相關服務業將面臨人力短缺問題，人力缺口約為 50 萬名，約相當於當時整個產業 210 萬就業人口的 23.81%。由於國內人力即將短缺和印度本身經濟的蓬勃發展，印度已出現科技人才返鄉潮，海歸派在 18 個月內回流 3 萬人。

部分基於人力資源因素，印度的主要軟體業者，如 Infosys、Tata (TCS)，Satyam 和 Wipro 目前都已經在中國大陸設立相關的營運據點。整體而言，成本考量是目前印度軟體業者前往中國大陸投資的關鍵因素，將印度軟體業者所獲得的國際委外工作，進一步轉委外到中國大陸。但是，他們在中國大陸的據點，未來也可能形成印、中兩國在軟、硬體互利合作的重要媒介。

再者，中國大陸在高科技領域快速擴張，也使部分領域面臨人力資源短缺問題。一方面，中國大陸已超越美國成為世界最大的 IT 製造國。另一方面，如前所述，跨國企業正在中國大陸擴大研發投資；而中國大陸本身的研發密度也快速提升，已由 2000 年的 1% 提升到 2004 年的 1.44%。

因此，由中國大陸國家外國專家局主導、以吸收外國先進管理經驗和實用技術為目的之「引智計畫」，已實施多年，之前已累

計吸引了約 250 萬人次，每年平均約有 25 萬人次外國專家到大陸工作，年成長率約 25%。而且，「十一五規畫」自今（2006）年開始實施後，中國大陸的國家外國專家局將持續推動「引智計畫」，而且領域和方向將進一步擴大，未來五年期間預計平均每年將引進四十萬外國智才。為吸引外國專家進駐大陸，中國大陸官方與民間部門都已經提出各種優惠條件。表 2-8 歸納中國大陸「引智計畫」之主要優惠措施。

表 2-8 中國大陸「引智計畫」之優惠措施

項目	「引智計畫」之主要做法
薪資	部分大學及研究單位開出「不低於專家本人在國外水平」支薪資；企業界之外國專家每月平均工資十多萬元人民幣，上海地區合資企業動輒開出每年三、五百萬元
非薪資之貨幣收入	國家每月補助兩萬元專家零用費、食宿交通費，超出部分由地方政府或聘用單位支付
賦稅	符合條件之外國專家免徵所得稅
其他待遇	附帶家具之住房、醫療、保險、交通運輸費由聘用單位與外國專家約定；外國專家之國際旅費亦想國家支付或補助

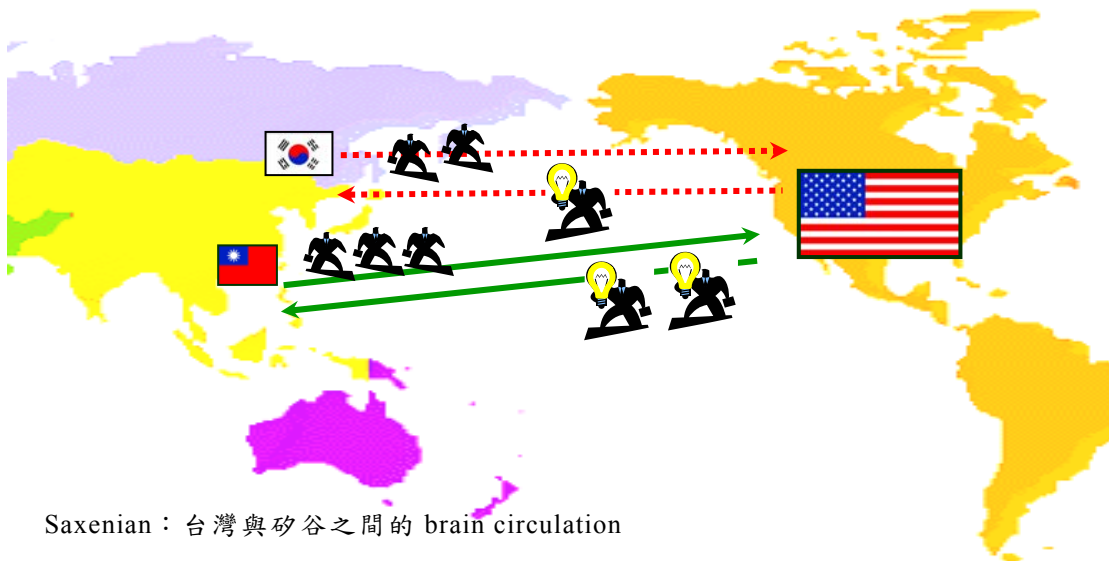
資料來源：本研究依照中國大陸國家外國專家局資料整理。

事實上，亞太地區許多國家為吸引海外科技人才，都已陸續推出優惠措施。例如，韓國對海外科技人才的薪資採取免稅的作法。另外，就鬆綁法規引進人才而言，其他國家也有一些較突破性的作法。日本現在已經放寬科技人才引進的規定，沒有引進人才數量上的限制，並且可以每三年續聘一次，而且沒有續聘次數上的限制。在香港也放寬科技人才到香港工作的限制，加速入境工作許可簽證的作業，而且科技人才只要在香港工作七年就可以申請居留權。新加坡也放寬移民政策，在新加坡工作且居住滿五年，就可以成為永久居民，半導體人才只要一年就可以取得永久

居留權。因此，我國若要引進外籍白領科技人才來台工作，必須正視競爭者眾且競爭國已推出優惠措施的國際現實；不僅台灣重視外籍白領科技人才，亞太諸國也是如此。

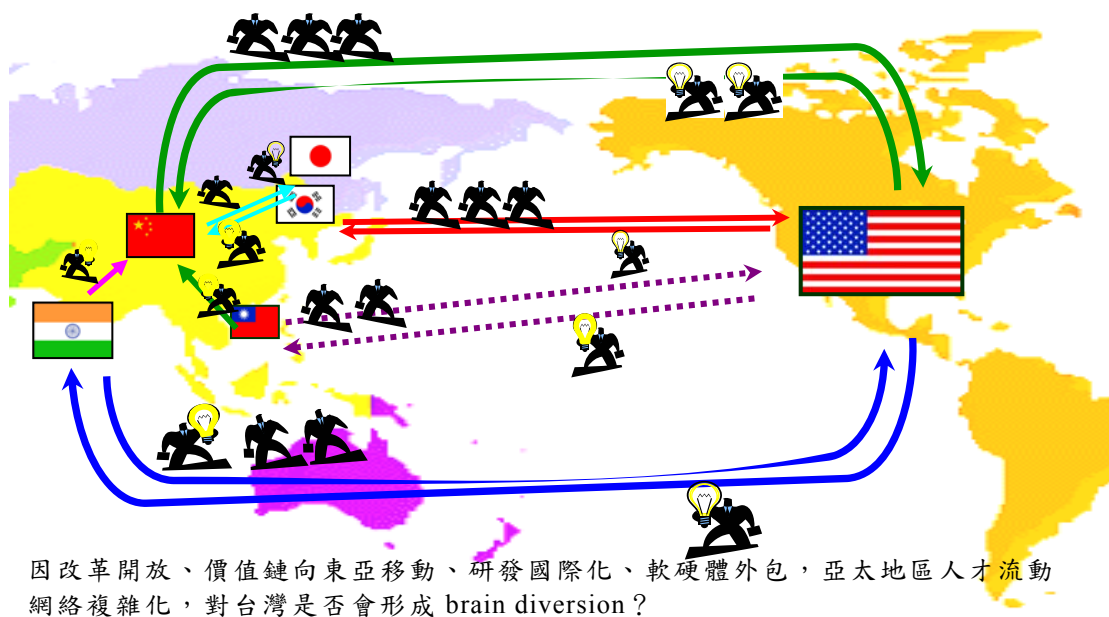
特別就印度籍白領科技人才而言，在論台、印關係時，我們常習於認為印度長於軟體，而台灣長於硬體，因此，兩國可以互利合作，台灣可積極引進印度籍白領科技人才。但是，台灣方面也不要忽略，中共溫家寶總理與日本的小泉純一郎首相在訪問印度時也都分別指出，印度長於軟體，而他們的國家也長於硬體；甚至於，韓國也可以有同樣的主張。而且印度軟體業者已將委外戰線延長到中國大陸，以中國大陸目前一些品牌及硬體系統業者崛起的潛力來看，中、印兩國之間的互利合作空間，絕非我們能夠忽視的。尤其，隨著印度軟體業者未來在中國大陸的營運日益深化，將會有一些潛在和不容台灣及世界各國忽視的發展。

考慮國內外的發展趨勢，我們認為台灣未來在知識創新人才存在著一些不容忽視的問題。過去，台灣 IT 產業的發展長期受惠於與矽谷間由人才（腦力）外流（brain drain）發展到腦力（人才）循環（brain circulation）型態的網絡關係（詳見圖 2-6）。但是，未來存在一個隱憂：即由腦力（人才）循環（brain circulation）轉成為「腦力（人才）轉向」（brain “diversion”）；由台灣矽谷間，轉向中國大陸與矽谷間，甚至於相當程度趨向於中國大陸（詳見圖 2-7）。一方面，中國大陸、印度乃至於韓國與矽谷間的腦力（人才）循環（brain circulation）持續增強，而台灣則相對出現弱化的情形。這可能會導致矽谷與大中華區間的互動，台灣的地位旁落，和本土人才西進（包括就學與就業）。



資料來源：本研究。

圖 2-6 1980 與 90 年代初之亞太地區人才流動



資料來源：本研究。

圖 2-7 1990 年代末期以來之亞太地區人才流動

因此，我國未來在知識創新人才國際網絡方面必須要有不同於傳統作法。長期以來，除了與矽谷之間的交流之外，我國在人

力資源方面主要著重於本土的教育訓練、海外人才（特別是美籍華裔）的延攬、加強留學等政策。但是，這些政策未來也可能會面臨國內外因素所產生的瓶頸。加強留學政策，會面臨台灣本身的結構性因素，如國內高教的擴張、少子化趨勢，以致於可能很難會有大的突破。同樣地，加強延攬海外人才（特別是美籍華裔）只是一途，但也會面臨亞太諸國（如中國大陸、日本）的激烈競爭。事實上，國際間人力資源流動不均，亞太諸國競逐以中印為主之技術人力，各國所採取的作法不只是引進來，也有到當地網羅人力。例如，日本政府已採取類似的作法，在印度培訓印度科技人才和提供日語訓練，以便將這些人力最終引進日本。因此，我國未來在知識創新人才的訓用策略上，必須超越過去單純只是「引進來」的策略，更需要有「走出去」的新方向。就引進來而言，我國必須建立超越延攬團之海外人才引進平台，如結合國家型（次世代產業）計畫、創投、研究機構建立華裔回台創業育成與回台就業（獎學金）機制，和建立海外華裔回台學士後進修制度（搭配調整兵役制度）。在「走出去」方面，我國也必須要有不同於過去只是加強海外留學的模式，因為台灣赴美留學人數減少有台灣本身的結構性因素（如國內高教的擴張、少子化趨勢），可能並不容易有大幅度的改變。未來的走出去策略可能是要聚焦特定國際合作網絡，如強化科專計畫、國家型計畫在國外研究機構（lab-to-lab 間）或研究園區的合作關係，鼓勵企業設立海外研發中心，借用海外能量提升母公司研發能量，但台灣總部需具備跨國整合能力。甚至於，台灣也要善用軟體、研發外包（onsite 與 offsite）機制，但是台印間在這方面的合作需要台商改變思考模式，尤其台灣廠商的研發不能只是在解決代工客戶所提的問題，

而要能自己提出新的問題、界定解決方案的方向，乃至於設定新的規格等。

第四節 台灣吸引海外人才政策與成效

一、我國攬才政策

正視台灣產業研發人才不足的問題，政府致力於加強延攬海外科技人才、產業專家來台服務，以彌補國內高科技人才不足與技術斷層，促進台灣產業升級。經濟部投資業務處奉行政院指定為政府辦理延攬海外科技人才之單一窗口，整合各界資源，持續規劃「擴大延攬海外科技人才專案計畫」，協助企業自海外延攬人才回台工作，積極執行『延攬海外科技人才廣宣業務』、『海外科技人才供需資訊之調查與運用』、『海外科技人才媒介作業』、『延攬海外科技人才網站服務』、『提供 0800 專線諮詢服務』、『攬才業務之高值化』等分項計畫。提供網站媒介服務平台、薪資補助及差旅費補助，並已連續 4 年籌組「行政院延攬海外科技人才訪問團」，每年均有 40 家左右企業共同赴美國、加拿大、日本攬才，本年度規劃美國、印度、日本的攬才活動。期能建構完整之延攬海外科技人才網路資訊服務體系，以建立更有效之人才延攬及媒合機制，促成海外科技人才來台於產、官、學、研各界服務。

二、我國攬才成果

我國攬才成果，首先，由外籍白領人員（包含各種高科技業、服務業、其他專業人士等）在台人數來看，表 2-9 列舉出 89-93 年間外籍白領人員在台人數。基本上，外籍白領人員在台人數在這段時間內，持續增加，並以日本、美國、和加拿大為主要來源。

但是，值得注意的是，外籍白領人員依照勞委會的分類，可區分為高科技人士和其他專技人士，而高科技人士之比重在各年間大致在 1/2 以下。

此外，根據勞委會的分析，自 93 年 1 月 15 日至 95 年 1 月 31 日止，外國專業人員來台工作申請人數計 66,547 人次，聘僱許可人數計 66,334 人次，尚屬有效聘僱許可人數計 26,075 人次。在聘僱許可人數整體分析方面，主要的結論如下：

1.依申請類別觀察，以「專門性技術性工作」30,561 人次居首，占 46.1%，其次為「宗教、藝術及演藝工作」15,357 人次，占 23.2%，「補習班語文教師工作」15,292 人次，占 23.1%。

2.依行業別觀察，以「教育服務業」16,701 人次居首，占 25.2%，其次為「批發及零售業」12,217 人次，占 18.4%，「專業、科學及技術服務業」7,135 人次，占 10.8%。

3.依國籍別觀察，以「日本」18,102 人次居首，占 27.3%，其次為「美國」8,817 人次，占 13.3%，「加拿大」7,207 人次，占 10.9%。

4.依性別及學歷別觀察，以男性 50,747 人次居多，占 76.5%，女性 15,587 人次，占 23.5%。依學歷別觀察以「大專」44,459 人次居首，占 67.0%，其次為「高中」15,373 人次，占 23.2%，「碩士」4,389 人次，占 6.6%。

綜合這些分析結果來看，目前在台工作外國專業人員對於強化台灣未來產業創新所需仍然有相大的差距，主要的問題在於：屬於「專業、科學及技術服務業」者仍然有限（占 10.8%）、高學歷者偏低（碩士級，占 6.6%）。

表 2-9 2000-2004 年外籍白領人員在台人數

人才來源 國家	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	平均 成長率
日本	3,041	3,001	3,967	3,402	3,843	7.4%
美國	2,675	2,767	3,274	3,035	3,305	5.8%
加拿大	1,092	1,262	1,908	1,881	2,198	20.5%
韓國	798	846	833	704	517	-9.4%
馬來西亞	788	847	888	974	1,016	6.6%
英國	664	762	1,005	959	1,018	12.1%
菲律賓	478	623	808	698	702	11.7%
印度	318	337	372	372	349	2.5%
澳洲	276	288	395	357	418	12.2%
德國	248	258	362	265	226	0.7%
法國	235	262	298	251	258	3.1%
總 數	12,301	13,173	16,786	15,462	16,550	8.4%

另外，值得注意的是，跨國企業在協助台灣引進外籍人才方面也扮演一定的角色，特別是在服務業和其他專業人士方面，但是，跨國企業在台的外籍人員聘任與晉用往往自成特色。例如，有一家知名的跨國企業在台分公司，聘有多位印度人員（屬於勞委會所歸類的在華僑或外國人投資設立事業之主管工作的印度籍科技人才）；作為全球性的公司（global firm），他們的外籍人員來自全球各大據點，新加坡、芬蘭等都有。該公司制度也為全球用人而設計，人員調度以專長為考量，國籍不重要。不會特別派遣哪國人到台灣，或不到台灣。人員調度上並沒有文化或國籍的考量。他們特別強調，對外商企業的員工而言，員工本身即具備相當程度的國際化能力，無論是語言、溝通或環境適應。派駐各國主要考慮 job package，而非地點。他們在台灣印度人員也是如此；而且，印度人員和芬蘭員工並無不同。員工考量的是薪資福利、工作內容性質、未來升遷展望等，決定要否接受公司調動，

至於派駐地點，通常不是考量因素。派來台灣，跟派去新加坡，並非重點，而是 job package。同樣地，例如新加坡的公司，也是全球用人，與台灣並無差異。會議和工作溝通均以英文為之，故在公司內部並沒有溝通上的問題。

表 2-10 擴大延攬海外科技人才專案執行計畫

具體措施	執行事項	執行與完成時間	主(協)辦機關
建置英文網站	1. 建置延攬海外人才英文網站 2. 建立海外科技人才知識庫 3. 整合資料文件規格 4. 規劃 IA 及無線應用	2002 年 9 月 30 日初步上路	經濟部投資業務處
媒合人才服務	1. 調查人才供給需求 2. 邀集各相關單位及廠商赴海外辦理人才媒合商談會 3. 補助海外專家來台、辦理人才媒合商談會 4. 辦理海外產業專家人才薪資補助作業	2003 年起辦理，2007 年依實際核撥預算辦理	經濟部投資業務處
建置 0800 英文網站	1. 建構 0800 電話語音諮詢服務系統 2. 結合後端資料庫提供諮詢服務 3. 結合 web-based call center	2002 年 4 月 8 日完成建置	經濟部投資業務處
建立海外科技人才延攬指導小組	1. 協調各相關單位，營運優質之海外科技人才工作環境 2. 辦理延攬海外科技人才來台服務之執行制度	每年召開會議	經濟部投資業務處

資料來源：經濟部。

其次，就經濟部「擴大延攬海外科技人才專案計畫」(簡稱人才專案)來看，這個計畫相當程度是延續我國長久以來所執行的海外人才「回流」政策，故是以美、日為重點；在 2006 年則將攬才據點延伸到印度。表 2-10 歸納人才專案的工作重點。整體而言，攬才成果主要表現在攬才人數、網站服務、行政院攬才團。表 2-11

茲簡要列舉近三年來人才專案之重要成果。近三年，根據經濟部投資業務處統計，共計協助國內企業延攬海外科技人才 1,922 名，包括半導體人才 585 名、影像顯示人才 255 名、資訊服務人才 30 名、電子人才 182 名、通訊科技人才 78 名、數位內容人才 25 名、生技科技人才 27 名及其他各種人才 740 人，亦即目前我國海外人才延攬對象多侷限於兩兆雙星產業。以整體產業發展之趨勢需求而言，似乎並未因應產業結構快速變遷之需求。然而，需要說明的是，以上的攬才人數統計，係僅針對攬才網站的會員、攬才團團員、申請薪資及差旅費補助之企業所進行之攬才成果調查，調查企業範圍有所限制下的結果。

表 2-11 經濟部科技人才延攬成果

	2003 年	2004 年	2005 年
延攬人才回台服務總人數	延攬海外科技人才 599 人(目標 500 人)	延攬海外科技人才 656 人(目標 550 人)	延攬海外科技人才 667 人(目標 250 人)
各項獎補助作業人數及補助總金額	提供 47 人薪資及差旅費補助 1,537 萬元	提供 73 人薪資及差旅費補助 2,166 萬元	提供 73 人薪資及差旅費補助 1,485 萬元
海外科技人才需求調查	累計 212 家企業會員，總計提出 935 筆職缺(動態數據)	累計 386 家企業會員，總計提出 985 筆職缺(動態數據)	累計 486 家企業會員，總計提出 1,947 筆職缺(動態數據)
海外科技人才供給調查	協助海外科技人才 783 名求職	協助海外科技人才 2,227 名求職	協助海外科技人才 4,252 名求職
依據海外科技人才之供需資訊進行動態媒合成果	協助海外人才與國內廠商職缺媒合 854 人次	協助海外人才與國內廠商職缺媒合 9,928 人次	協助海外人才與國內廠商職缺媒合 26,336 人次
組團赴國外舉辦媒合商談會	籌組「行政院攬才團」赴美日，促成 3,000 名海外科技人才參加面談	籌組「行政院攬才團」赴美日，促成 1,850 名海外科技人才參加面談	籌組「行政院攬才團」赴美加日，促成 2,590 名海外科技人才參加面談

資料來源：經濟部。

相對於經濟部人才專案以吸引海外人才「回流」為重點，國科會的延攬高科技人才政策，則相當程度鎖定外籍研究人才，並

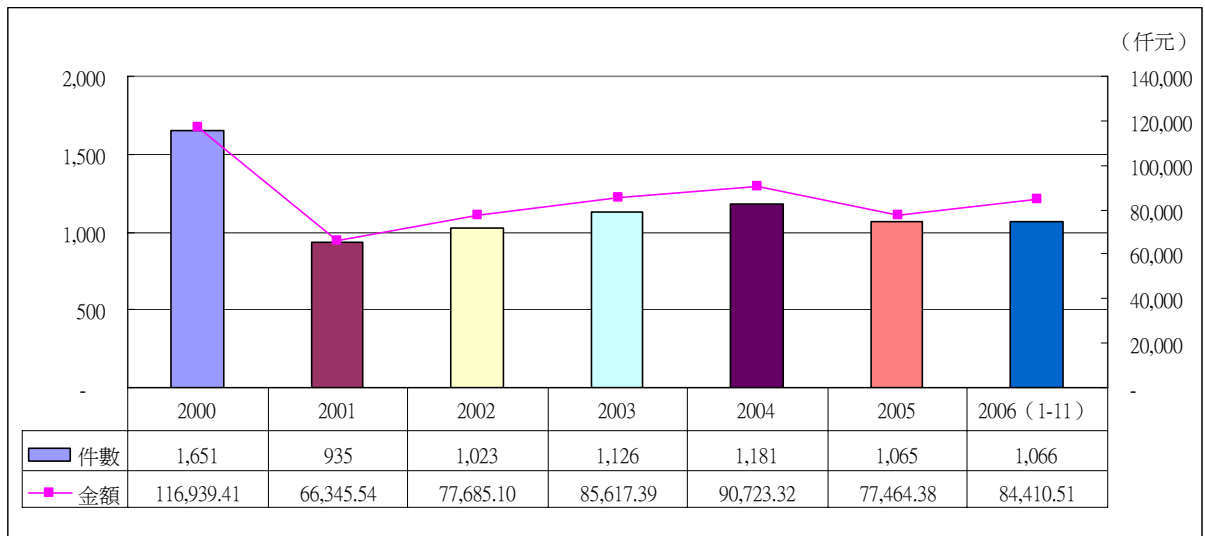
以短期在台研究指導為重點。國科會的延攬高科技人才政策包括：「補助延攬客座科技人才作業要點」、「補助延聘博士後研究人才作業要點」及「補助延攬研究學者作業要點」規定。表 2-12 歸納上述三項作業要點之重要內容。整體而言，國科會的延攬高科技人才政策是針對政府所認定的研究機構為主（包括：公私立大專院校及公立研究機構、經國科會認可之財團法人學術研究機構、設有科技研發或管理單位之政府機關）；不同於經濟部人才專案是以滿足業界對於海外人才的需求為主。從補助期限來看，在客座科技人才方面，是以短期（以一年為上限）的研究或指導為精神；而另兩者則比較偏向於長期的延攬性質。整體而言，國科會的延攬高科技人才政策在補助項目方面相當優渥，特別是在客座科技人才與研究學者兩個項目上，提供了工作酬金、機票費（本人、配偶及十八歲以下子女二人之來回程機票）、保險費、離職儲金與薪給差額補助金等多項補助，以加強對海外人才的吸引力。

圖 2-8 與表 2-13 進一步歸納國科會的延攬高科技人才政策之延攬成效。就表 2-13 細看，從 1996 年-2006 年（1-11 月），國科會總共延攬了約 10,322 名高科技人才，但主要集中在博士後研究部分，總計高達 8,762 人；而且近年來所延攬進來的外國籍人士相當集中在博士後研究部分。單項人數次多者為客座科技人才類之客座教授（客座研究員），但總數只有 737 人，再次之者為客座副教授（客座副研究員），約 230 人及客座專家，約 221 人。

表 2-12 國科會延攬高科技人才政策之歸納

	補助延攬客座科技人才作業要點	補助延聘博士後研究人才作業要點	補助延攬研究學者作業要點
申請機構	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公私立大專院校及公立研究機構 2. 經國科會認可之財團法人學術研究機構 3. 設有科技研發或管理單位之政府機關（構） 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公私立專科以上學校 2. 國家實驗室 3. 經國科會認可之學術研究機關（構） 4. 政府機關（構）之科技研發與管理單位 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公私立大專院校及公立研究機構 2. 經國科會認可之財團法人學術研究機構
延攬對象	<ol style="list-style-type: none"> 1. 特聘講座 2. 研究客座講座 3. 客座人員 <ul style="list-style-type: none"> ● 客座教授（客座研究員） ● 客座副教授（客座副研究員） ● 客座助理教授（客座助研究員） ● 客座專家 	具有博士學位，且有發展潛力之本國籍人士或其專長為國內所欠缺之外國籍人士	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國科會講座 2. 正研究學者 3. 副研究學者 4. 助理研究學者 5. 特約博士後研究學者
補助期限	<ul style="list-style-type: none"> ● 特聘講座、研究客座講座：期限以一個月至一年為限 ● 客座人員：補助期限以三個月至一年為限 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 其聘期應配合研究計畫之執行期限，最短不得少於三個月，最長以一年為一期；得申請續聘 2. 總聘期以四年為原則；但研究發展成果績效良好，繼續延長將產生更大績效，或延伸研究發展計畫，以開創新研究領域者，得申請續聘 	每次至多為三年。執行研究計畫績效良好者，得繼續提出申請，不以一次為限
補助項目	<ul style="list-style-type: none"> ● 工作酬金 ● 機票費（依期限補助範圍可能包括其本人、配偶及十八歲以下子女二人之來回程機票） ● 保險費 ● 薪給差額補助金 	<ul style="list-style-type: none"> ● 工作酬金 ● 機票費（本人） ● 保險費 ● 離職儲金 	<ul style="list-style-type: none"> ● 工作酬金 ● 機票費（本人、配偶及十八歲以下子女二人之來回程機票） ● 保險費 ● 離職儲金 ● 薪給差額補助金

資料來源：本研究依國科會資料彙整。



資料來源：國科會。

圖 2-8 2000-2006 (11 月) 年國科會延攬人才統計-金額與件數

表 2-13 國科會延攬科技人才數

延攬類別		1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1-11 月)	總計
客座科技人才	特聘講座	7	14	9	13	13	10	10		141
	講座教授		5			1		3	13	22
	客座教授 (客座研究員)	5	103	71	99	64	72	65	76	737
	客座副教授 (客座副研究員)	4	45	20	20	19	15	15	19	230
	客座助理教授 (客座助理研究員)		25	6	6	3	3	7	5	61
	客座專家		35	22	23	29	22	22	11	221
博士後研究		52	1,418	798	845	976	1,027	915	907	8,762
研究學者	國科會講座					7	5	8	10	30
	正研究學者					2	4	2	3	11
	副研究學者					1	2		1	4
	助理研究學者					5	8	7	4	24
	特約博士後研究學者		6	9	17	6	13	11	17	79
總計		68	1,651	935	1,023	1,126	1,181	1,065	1,066	10,322

資料來源：國科會。

第五節 其他相關政策

除了上述各個特定政策之外，我國在最近幾年也有一些套裝式的政策，牽涉到吸引海外人才部分，這包括「重點人才整體培育與運用規劃」與「2015年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫（2007-2009年）產業人力套案」。

一、「重點人才整體培育與運用規劃」

根據2005年1月19日通過的「重點人才整體培育與運用規劃」，對於我國吸引與運用海外人才的相關策略與重點工作如下：

1. 加強海外人才延攬

(1) 協助解決國際人才來台服務問題

- ◆ 建置並維運「全球專業人士求職求才資訊網」，將延攬海外人才與國外攬才相關網站連結，協助企業延攬優秀國際人才來台服務，解決國際人才來台服務問題。

(2) 強化海外人才延攬機制

- ◆ 委託海外科技協會成立駐點攬才顧問團，加強統合駐外單位協助攬才：北美地區成立1-2駐點攬才顧問團。
- ◆ 延攬已退休但研發經驗豐富之銀髮族，含海外大型企業退休人員：每年20-30人。
- ◆ 吸引海外第二代年輕學子返國服務：每年50-100人。
- ◆ 延攬先進國家的重量級人才，帶領團隊主持國家型計畫或參與指導：每年1-3人。
- ◆ 強化掌握海外人才供給資訊：國科會請駐外科學組加強

蒐集海外人才資料，提供給經濟部 HiRecruit 網站，以強化掌握海外人才。

- ◆ 擴大海外攬才活動區域，應包括印度、俄羅斯及東歐等地：每年辦理籌組聯合海外攬才團 1-2 團（除美日地區外國科會將加強擴大請駐印度、俄羅斯及東歐等地科學組配合辦理）。

2. 排除海外人才進用障礙

(1) 考量兵役公平及依法行政原則，研議國防工業訓儲制度精進轉型為「研發替代役」。

- ◆ 配合現在兵役制度全面檢討改進方案，納入國防工業訓儲制度優點實施研發替代役，著手研修「替代役實施條例」，賦予研發替代役之法源、議定役期及科學技術發展基金制度：2005 年完成研發替代役法源及相關服役法。

(2) 運用役齡未服役小留學生能力，並解決相關兵役障礙

- ◆ 修正「兵役法」第 3 條及第 16 條，將現行義務役官兵除役年齡，由 40 歲適度縮短至 35 歲。
- ◆ 擴大適合小留學生擔任之替代役類別員額，並對國際人才有特殊需求之部會優先核定其員額：2005 年提供具外語專長海外留學生申請相關外語替代役役別。
- ◆ 以海外通訊方式完成替代役徵選：2005 年提供海外通訊申請替代役。

(3) 提高海外菁英來台及服役之意願

- ◆ 建立海外人才在學研及產業界間轉換的媒合機制。

- ◆ 修改相關法規，放寬限制並簡化聘用程序。
- ◆ 訂定相關福利制度，包括保險、退休、居留身份。

3.建置適合海外人士來台環境

(1) 建構優質環境

- ◆ 強化單一諮詢服務窗口功能，加強對來台人士之服務。
- ◆ 在北中南擴增國際雙語學校，解決其子女教育問題：a. 竹科國立科學工業區實驗高中完成雙語部增班及增聘教師員額 6 人；b.2005 年成立南科園區實驗中學籌備處，2006 年成立南科園區實驗中學；c.2006 年成立中科園區實驗中學籌備處，2007 年成立中科園區實驗中學。
- ◆ 在北中南建構國際村或國際學舍，解決其居住及眷屬安置問題：a.2005 年擇定住宅社區並完成南科國際村規劃，2006-2010 年分期完成各項工程，2010 年前完成具國際居住水準之優質宿舍社區環境；b.2005 年擇定住宅社區並完成宜蘭科學園區國際村規劃。

(2) 加強多語傳播

- ◆ 配合「營造英語生活環境行動方案」，製播英語廣播節目。
- ◆ 推動有線電視頻道規劃，建議業者提供國際新聞資訊之頻道（至少一個）。
- ◆ 於「無線調頻廣播頻譜重整計畫」，運用多種國際語言對居住在國內的國際人士廣播。
- ◆ 核准設立外語發音為主之衛星廣播電視節目供應者。

二、「2015年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫 (2007-2009年)產業人力套案」

除了現有計畫之外，行政院院會在2006年也通過「2015年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫(2007-2009年)產業人力套案」。這個計畫是配合經績會規劃我國2015年每人名目GDP金額提高至3萬美元的經濟發展願景，建構優質人力資源環境及提高人力素質乃重要基盤工作。

人力套案是配合經績會「充裕產業所需人才」、「全面提升勞動力素質」、「加強國家創新系統中產學合作，引導學術研發能量至產業界」等共同意見，規劃產業人力2007-2009年衝刺計畫，提出以下四大規劃理念：

(一) 整合人力供需資訊，適時調整人力資源策略：勞動力供需調查應擴充至各級重點產業，進行滾動式調查工作，資料需要整合且涵蓋職能缺口資訊，以適時提供人力資源策略規劃之參考。

(二) 加強職能培訓/培育，即時補充產業技術人力：為克服供需失衡，配合重點產業發展需要，適時調整與開設重點產業職能培訓班及學制外的學位專班，以即時補充技術人力資源。

(三) 發展彈性學制，契合產業變動需求：因應「大學法」甫於2005年底修正通過，積極推動大學規劃跨領域學程，促使教育朝務實致用發展。

(四) 鬆綁人事制度，加值產學(研)合作綜效：推動大學及政府部門研究機關法人化與公教研分途，活絡產學研人力資源流通運用，並強化產學(研)合作資源整合，引導學術研發能量

至產業界，提升產業創新研發競爭力。



圖 2-9 「產業人力套案」之四大策略與九大計畫

根據上述規劃理念，這個套案包括四大策略與九大計畫，其中四大策略如下：支援策略—「整合供需資訊、適時調整人力資源策略」、即時策略—「實施專業職能培訓/培育，即時供給專業技術人力」、扎根策略—「強化務實致用教育，扎根技術、專業及研發人力」、連結策略—「強化產學研連結，擴充創新人力」。依該四大策略，並由各相關部會配合研提九大計畫，未來 3 年衝刺項要如次：

(一) 建立供需調查整合機制

未來將擴大進行以 12 項策略性服務業為主的服務業專業人才供需調查，長期追蹤大專以上學生畢業後流向，新增全面性就業市場各行業職類別就業人口預測，並藉由「人才引進及培訓會報」擔任各類人才供需調查整合平台。

（二）發展重點產業職能培訓

將以流通、醫療保健及照顧、觀光及運動休閒三項重點服務專業人才及種子師資的培訓計畫列為優先推動重點，並將落實專業認證，以達訓用合一之功效，增加就業媒合率；修訂「職業訓練法」，透過法規鬆綁以促進企業重視人力資源投資。

（三）擴大產業專班培育計畫

規劃將產業碩士專班擴大到傳統產業研發領域的人力資源培育，並增設產業二技專班，以補充產業技術/專業人力需求，同時將最後一哩就業學程由大四延伸至大三實施，讓學生有更早體驗職場的機會。

（四）啟動產業人力扎根計畫

將結合技職校院系所，聚焦產業技術共通基礎科目規劃學程，以進行培育產業所需的技術/專業人力。不同於產業專班則是為特定產業開發的學位課程，本計畫以產業上中下游技術鏈加以整體規劃，於學制內提供基礎核心技能課程，以促進學以致用之效能。

（五）活化高等教育學制彈性

積極推動大學創設跨領域學位學程/學分學程，促進學以致用就業效能，並以碩士學位為主，推動設立專業學院，包括商管專業學院、法律專業學院及建築類專業學院等，採單獨招生，並強調實務訓練及教學與研究並重，為服務業高值發展奠立堅實基礎。

（六）重新建構技職教育體系

積極推動技職學校課程改革，以發展符合產業技術/專業特色

課程；將民間證照納入招生成績加分範圍，以促進務實學制改革；進行改革教師升等制度，提高技術報告及產學合作成果通過升等比例，並將教師資格審查回歸學校自主；研修「職業學校法」及「專科學校法」，強調學校本位經營，賦予學校組織彈性，開放各項專班或措施，以促進技職學校展現辦學特色。

（七）積極提升教育之國際化

在培育國際人才方面，鼓勵大學校院與國外大學合作，推動交換學生、雙聯學位或鼓勵學生留學，並以產業所需領域為重點，補助大學校院薦送研究生及大學生出國修讀學分課程，2007-2009年合計 1,050 名，其中 300 名補助清寒學子，並自 2007 年起推動在學生赴國外企業機構實習計畫。

在擴大招收外國學生方面，由 95 學年度的 2,853 人，2009 年擴增為 8,000 人。並推動教育產業化國際化，推動華語文教學輸出及發展區域製造業人力培育中心。

（八）加值產學（研）合作連結創新

組成跨部會工作小組，檢討現行各部會產學研合作機制與作法，將培育、研發、產業發展不同面向加以整合，以促成資源運用效益最大化。另各部會執行中的產學研發補助計畫，必須強化以產業效益作為績效管理指標，並建立一致性目標，以利各校教師遵循，投入產學研合作。同時檢討產學研合作支援體系相關計畫，包括區域產學中心、研發中心、技轉中心/辦公室、創業育成中心、產學研交流網站等之智財管理應用成效，以強化其智財經營能量。在法制面則針對「公務員服務法」及「教育人員任用條例」等相關修法，積極與立法院協商列入優先推動法案，以利人

才流通運用。

(九) 競逐延攬國際專業人才

加強駐外單位攬才服務功能及人才網絡的建立；擴增印度、東歐、俄羅斯人才延攬據點；將海外第二代、小留學生、銀髮專業人才列為延攬重點對象；並積極建構如子女教育、眷屬就業、就學、稅制、英語環境等友善環境，以促進國際專業人才之延攬。

本套案之落實推動，預計可達成下列總目標：(一) 2009 年大學以上教育程度者失業率接近一般平均水準；(二) 2009 年每千名就業人口中研究人員達 8.7 人；(三) 2009 年倍增高教部門研發經費來自企業比率達 9.1%；(四) 引導高等/技職教育以市場為導向提升教育品質；(五) 鬆綁人事制度，促進產學研間人力資源流通運用。

特別就競逐延攬國際專業人才計畫來看，這個計畫的主要實質內容包括：計畫目標、強化及新增措施，概述如下：

計畫目標

1. 增聘生技、奈米、光電等重點領域之應用科技人才參與應用研究，2007-2009 年共計 700 名。
2. 2007-2009 年協助國內企業每年延攬海外科技人才 250 人。
3. 積極延攬海外資深專業人才來台，參與研發或協助產業界提升創新研發能力；2007-2009 年每年延攬 20-25 名返國從事短期（1~3 個月）技術諮詢服務。
4. 配合整體研究人力及產業發展需求，將研究計畫延攬之「客座人才」及「博士後研究」人才由現今每年 1,100 人，

逐年提升至 2009 年達 1,800 人。

5. 規劃擴增延攬新興國家高階人才。

強化及新增措施

(一) 持續擴大延攬海外科技專案計畫

- 1.發展 hirecruit.nat.gov.tw 成為台灣對全球人才供需媒合的入口網站。
- 2.除美日外，擴增印度、東歐、俄羅斯人才延攬據點，以拓展外籍人才之引進。
- 3.積極規劃延攬海外第二代、小留學生及銀髮人才。
- 4.加強駐外單位攬才服務功能。
- 5.持續辦理海外攬才活動，發揮整合僑界力量，提高我國產學研單位海外知名度與曝光率，提振台灣向心力。

(二) 賡續辦理延攬海外資深科技人才

建置海外人才延攬機制，加強統合駐外單位協助攬才；延攬海外資深或退休的科技人才，借重其豐富經驗與專業，返國進行短期（1~3 個月）顧問，或進而留在國內提供長期服務，協助提升國內產業技術創新研發。預計 3 年延攬 60-75 名。

(三) 擴大補助延攬科技人才計畫

- 1.提供優渥補助條件：包括「特聘講座」、「講座教授」、「客座人員」及「博士後研究」方式辦理補助延攬；並持續實施補助工作轉換金（Transition Fund）制度，以「傑出人才講座」方式獎助海外人才，其若於返國工作期間轉任專職，再以「納編差額補助金」補助轉職期間之待遇差額。

2. 建構卓越發展環境：以攜帶式員額及研究啟動經費補助，讓年輕優秀學者返國時，除獲得專任教職外，亦可在返國研究初始能獲得充分經費進行研究。
3. 落實延續計畫創新做法，充實延攬科技人才數量，3 年內增聘一般計畫科技人才 200 人；擴大延攬人才效果，強化研發能量，3 年內增聘重點領域（生技、奈米、光電等）之應用科技人才 500 人，參與應用研究。

（四）修訂法規及建構有利延攬環境

1. 排除現有人事制度障礙，以利擴大延攬科技研發人才
 - （1）研修「公務員服務法」、「教育人員任用條例」，以提升國家科技發展、促進產學（研）合作及強化公司治理成效。必要時，亦可考慮訂定「科技人才人事管理條例」。
 - （2）積極協調銓敘部，加速推動完成「聘用人員人事條例」草案之立法工作。
2. 持續檢討放寬白領專業人士來台工作之規定，俾使引進人才兼顧國家發展及勞動者權益。
3. 建構延攬人才有利條件及友善環境，如營造英語環境、協助子女教育、眷屬就業、研究稅制，以及強化法規資訊、行政流程的透明度及方便性。

第三章 主要國家吸引人才政策趨勢

第一節 歐美國家攬才政策

一、OECD會員國的政策經驗

根據歐盟發表的《經濟移民管理措施》，按照目前歐盟人口增長趨勢，估計歐盟就業人口到2011年將出現明顯下降趨勢，從2010年開始，歐盟25國人口出生率將小於死亡率，歐盟總人口的下降將出現在2025年左右，也就是說，從2025年之後歐盟人口增長將主要依靠外來移民；2010年至2030年歐盟25國將喪失就業人口2,000萬，歐盟勞動力尤其是技術工人的匱乏，在一些國家的一些領域已初見端倪。歐盟於2005年底推出一項刺激經濟移民緊急方案，企圖通過各種優惠措施，將目前流向美國的全球技術移民吸引到歐洲，改變目前54%的技術移民流向美國，84%的非技術移民前來歐洲的現況。未來歐盟成員國將把就業與發放移民拘留證直接連結，化被動為主動，歐盟還計畫放寬季節性或短期移民工的入境條件，向他們提供幾年的工作居留；並將推出一系列非立法性措施，加強成員國間移民資訊交流與人員交換；開闢移民就業資訊網，推出移民融入計劃，向新經濟移民提供語言和公民義務知識培訓。此外，國際間因為研發及投資的變化，也將會影響國際間技術人力之需求。尤其是主要國家致力於提升研發密度(R&D/GDP)，可能影響國際間的技術人力供需狀況與結構。特別是，歐盟提出「里斯本目標」，要在2010年將EU25國的研發密度提升到3%，為此，單就歐盟，將需要增加約50-70萬的研究人員。

OECD 歸納出主要國家之科技人力資源發展之政策架構。就國外部分而言，政策的重點則包括：1.改革移民政策；2.延攬外籍人力；3.吸引留外之研究人員（expatriate researchers）。

特別針對吸引外籍高階人力之主要政策來看，OECD 國家正在實施的政策包括：1.針對國家未來發展需求，推出選擇性的移民政策（如加拿大與澳洲）；2.針對重點領域，實施引進特定人才的移民計畫（如德國、英國、美國、挪威）；3.提出高階人力短缺職業清單（如英國、澳洲、愛爾蘭）；4.放寬外籍高階人力聘用標準和身份的改變條件（如法國、日本、韓國）。有些國家甚至於，已經建立引進外籍高階人力的誘因制度，如租稅減免（如韓國）。

但是，這些政策也有一些限制或瓶頸，例如，1.如何指認和選擇合適的外籍人才；2.外籍人才移民計畫的執行與就業問題的調整；尤其牽涉到外籍人力與本土人力的就業平衡問題；3.外部的限制，主要是指人力移動的國際重點相當不平均，而各國本身的條件不一等問題。

二、英國攬才政策及成果

英國自 1998 年陸續發表關於科技創新政策的白皮書，其中包括強調政府必須幫助企業建立創造性的夥伴關係，透過合作獲得競爭的優勢的《建設知識經濟，挑戰競爭的未來》。2000 年 8 月，英國政府貿工部（Department of Trade & Industry）科技辦公室發表《卓越和機會--21 世紀科技創新政策》白皮書，強調政府應發揮政府作為科學和創新管理者的關鍵角色，政府是科技基礎設施、技術創新的關鍵投入者，更是大眾信賴科技的協調者。所以政府要提高綜合競爭力以及科技優勢，以保障經濟的高水準。2001

年白皮書《變化世界中我們的機會》集中關注企業、技術和創新，以及區域的經濟發展。提出將為企業發展採取一系列措施和增加創新，包括電子商務等新技術領域的投入。2002年白皮書《為創新投資—科學、工程與技術的發展戰略》闡明英國國家創新體系建設的總體部署，把創新作為提高生產效率和加快經濟增長的核心。在包括：競爭、企業、創新、技能、投資，科學、工程，技術戰略目標的領域中採取有效的措施¹。

因此英國從2003年1月28日起改革現行的移民制度，推行高技術移民政策，促使大量的技術專業人員能夠合法到英國工作。英國的移民政策相對於美國、加拿大、澳洲和紐西蘭相比，要來得寬鬆而快速。其相關政策如下：

（一）2001年吸收海外人才措施

2001年英國工黨政府允許海外人才在沒有事先獲得工作職位的情況下，事先到達英國，並且擁有一年的時間尋找工作。這項政策並沒有人數上的限制，是30年來對移民政策的最大鬆動。

根據英國移民局的規定，在英國大學就讀的外國大學生也可以提出申請，先決條件是該名學生的學業並沒有得到任何的補助。提出申請的學生一般可以在英國海外提出申請，申請者在獲得批准後，就可以取得在英國1年的居留權，如果在1年內找到工作的話，就可以延長居留權，4年後就可以得到英國的永久居留權。

（二）鼓勵外籍學生創業實驗方案

¹ 上述資料參考英國產業人才培訓、認證、延攬政策與推動制度研究（王如哲，李曉蓉，蘇美麗）。

此一實驗方案是為了鼓勵優秀外籍學生畢業後，留在英國創業，以良好的投資計畫來促進英國的經濟發展。但是以高科技產業為主，申請者需要有相關的履歷，或是證明自己有成功的潛力、以及相關技術。英國政府會評估個別申請者對英國可能帶來的經濟效益，申請者的投資資金沒有最低限額，資金也可來自其他投資者，但是申請者必須符合以下三個條件：(1) 第一年內要能僱用至少兩名已居留當地的全職員工；(2) 申請者本身的投資資金至少要佔 5%；(3) 申請者至少要有前半年的資金，開始獲利之前，申請者必需要有足夠經濟能力來養活自己以及家人，不能以其他的工作來補貼生活。

英國教育與就業部 (Department for Education and Employment, 簡稱 DFEE) 在其網站設有一項自我測試的問卷，想要提出申請的人可以自我評估申請成功的可能性。但是即使申請人毫無工作經驗，也有申請成功的可能性。從提出申請到知道結果，大約需要兩星期的時間。

申請成功後，申請人將得到 18 個月的首次居留期，到期後必需再提出申請。申請者以此身份在英國居留四年後，就可以申請永久居留。申請者的配偶、以及年齡小於 18 歲的兒女，也有權一起留在英國，申請者的家人有權在英國工作，但是申請者不得在事業創立階段，依靠家人的收入。

(三) 吸引更多外籍專業人士

因應部分人力嚴重不足的專業工作市場，英國政府亦對非歐盟國家的人民大開方便之門，修改了工作證申請方案 (Work Permit Scheme) 以及職業訓練工作方案 (Training and Work Experience

Scheme, TWES), 希望讓更多外籍專業人士來英國工作²。其中, TWES 需申請另一種工作證 (WP2), TWES 針對專業人才最不足的行業, 來招募人才, 例如: 護士, 助產士 (Nurse)、顧問醫師 (Consultant doctors)、臨床心理醫師 (Clinical psychologists)、職業治療師 (Occupational Therapists)、獸醫 (Veterinary Surgeons)、物理治療師 (Physiotherapists)、藥劑師 (Pharmacists)、保險統計員 (Actuaries)、航空工程師 (CAA Licensed aircraft engineers)、中小學教師、資訊科技工作者、通訊電子業者, 以及資訊及電腦工程師等。

(四) 吸收海外專業人才

英國貿工部設置了一項「企業獎學金」, 用來吸引那些想到英國發展事業的海外優秀畢業生, 尤其是高科技人才。從 2003 年 10 月開始, 英國政府開始正式放寬以往對工作簽證的種種限制, 以 2002 年為例, 英國就批出七萬餘份工作簽證, 英政府放寬移民限制的目的, 就是為了吸引更多的「財富創造者」, 來填補英國專業人才的空缺, 以推動英國知識型經濟的發展。另外, 英國政府亦適當增加獎學金名額, 並且對海外學生採取放寬的措施, 包括: 學生在留學期間每周可以進行二十小時的打工、在學生放假期間亦可以享受與英國學生同等待遇--也就是全職打工, 這些措施使每年申請英國獎學金的名額達到 3,500 個³。

² 參見以下英國移民局相關政策的網頁

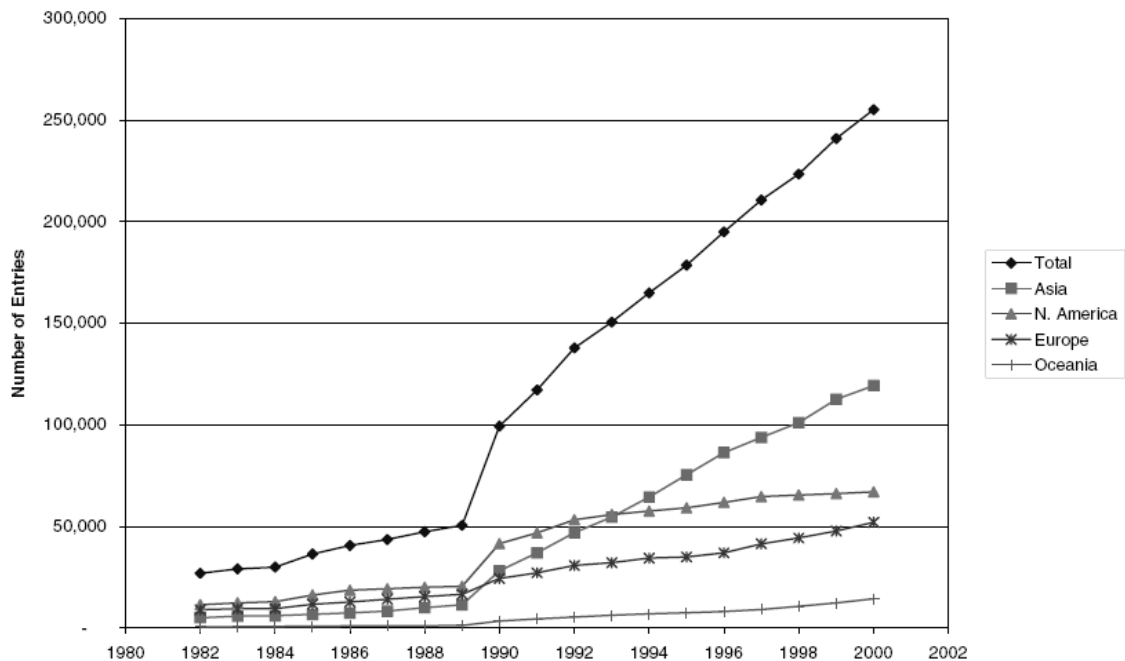
http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/laws_policy/policy_instructions/table_of_contents/chapter_4.html 上述資料參考與節錄英國產業人才培訓、認證、延攬政策與推動制度研究 (王如哲, 李曉蓉, 蘇美麗)

³ <http://big5.canachieve.com.cn/gate/big5/www.canachieve.com.cn/2004-11-05/000475067.html>

上述資料參考與節錄英國產業人才培訓、認證、延攬政策與推動制度研究 (王如哲, 李曉蓉, 蘇美麗)。

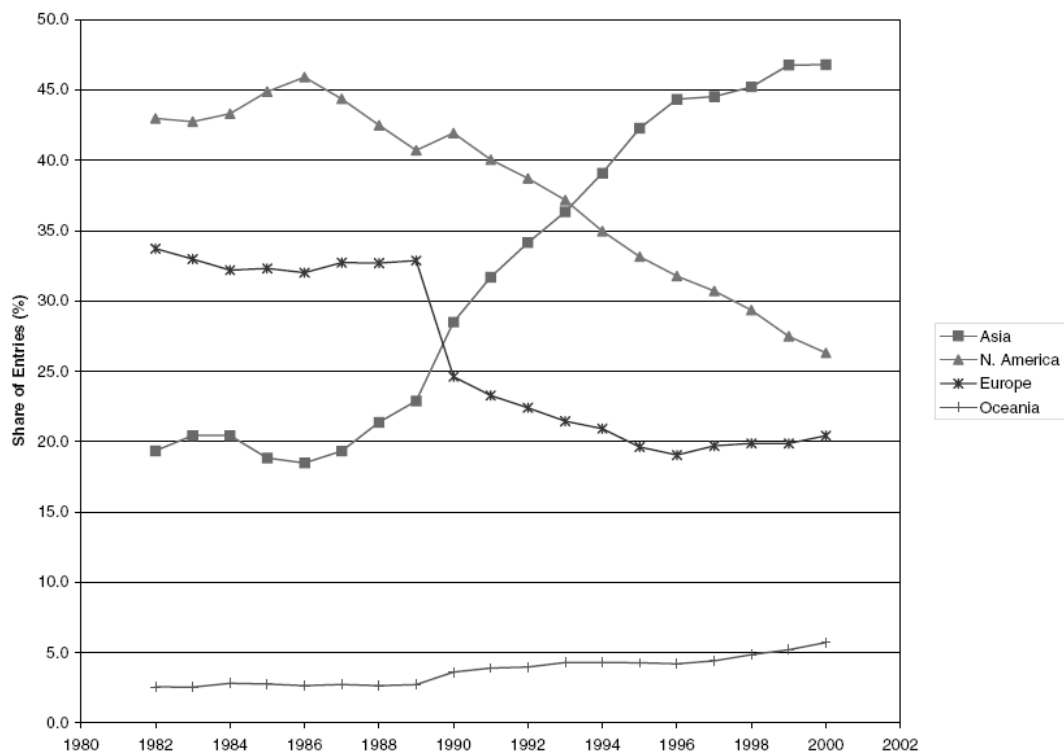
第二節 日本的攬才政策

2003 日本《通商白皮書》首次提出要全面推行外勞政策，積極吸收海外人才。與其他先進國相比，日本在開放勞動市場上遠遠落後，根據有關統計，瑞士的外勞占總勞動人口的 18.1%，美國是 11.7%，而日本只有 0.2%；在 OECD 會員國中屬於偏低者。但是，統計資料也顯示（Fuess, 2003；詳見圖 3-1），在 1990 年日本通過 Immigration-Control and Refugee-Recognition Act (ICRRA) 後，外籍人才進入日本與在日本工作的數量，快速增加；而且主要來自於亞洲（Fuess, 2003；詳見圖 3-2），使進入日本高技能勞工中亞裔的比重由 1990 年代期間的 20%，快速提升到 2000 年的 47%。



資料來源：Fuess, S. (2003), "Immigration policy and highly skilled workers: the case of Japan", *Contemporary Economic Policy*, Vol. 21, No. 2, April 2003, 243-257.

圖 3-1 進入日本高技能勞工 (Highly Skilled Workers) 的數量



資料來源：Fuess, S. (2003), "Immigration policy and highly skilled workers: the case of Japan", Contemporary Economic Policy, Vol. 21, No. 2, April 2003, 243-257.

圖 3-2 進入日本高技能勞工 (Highly Skilled Workers) 的來源區域分佈比重

圖 3-3 進一步利用出入境管制資料，呈現 2000 年以來抵達日本為就業目的而獲准居留的外籍人士數量⁴。整體而言，在 2000-2004 年間，在日本為就業目的而獲准居留的外籍人士數量由約 13 萬 (129,868) 人，增加到約 16 萬 (158,877) 人，但是以演藝界專業人士 (entertainer) 為大宗。若扣除掉演藝界專業人士，則在日本為就業目的而獲准居留的外籍專業人士數量在這段期間介於 21,775 人至 26,604 人之間。就圖 3-3 所列的專業項目來看，

⁴ 就在日本工作的外籍人士而言，圖3-3所顯現的統計可能是低估的，因為並未包含沒有工作限制的日本本國人的外籍配偶或子女，以及長期居民。但另一方面，由於是根據出入境管制資料，故所簽發的簽證明可確指認出為就業目的而獲准居留的外籍人士。

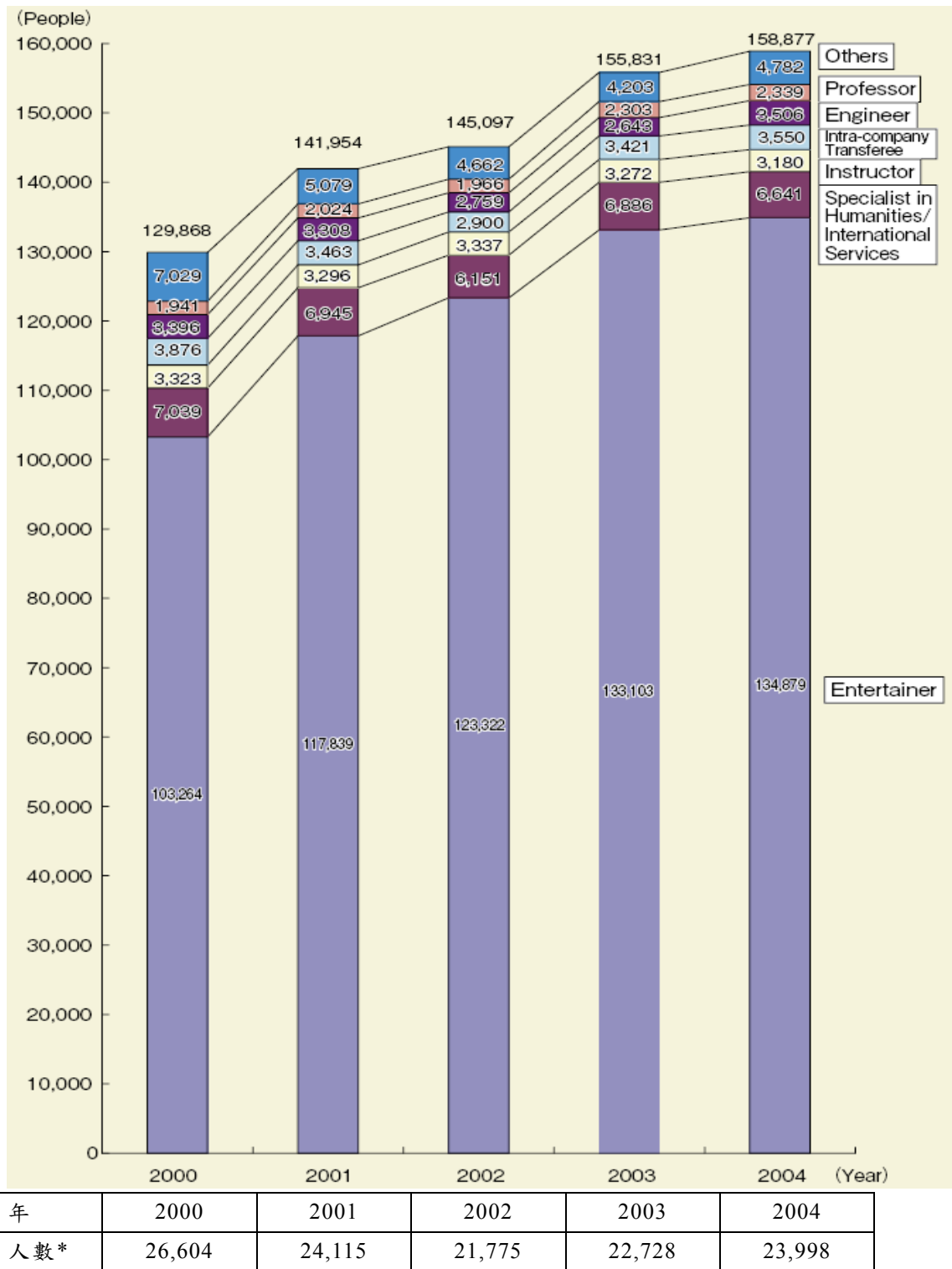
「Specialist in Humanities/International Services」的數量最多，在 6 千人以上，但是由 2000 年的 7,039 人，降到 2004 年的 6,641 人。其他介於伯仲之間者，包括「Engineer」、「Intra-company Transferee」、「Instructor」三類人士，各約 3 千人之譜。不過，以「Professor」身份進入日本就業的外籍人士數量則由 2000 年的 1,941 人，提升到 2004 年的 2,339 人。另外，值得一提的是，日本的出入境管制資料並沒有包括由學生身份學成後轉換而在日本當地就業的外籍人士；2004 年有 4,650 件。

近年來，日本在引進外國勞工的政策上可分為「單純勞動者」與「專門技術人員」兩類。同時鑒於日本在電腦（computer）與網路（network）領域特別缺乏人才，積極擴大延攬外國技術人才，是強化日本產業界競爭力的必要條件，因此日本外交部厚生勞動省對受理外國勞動者的基本的考量為，對相關專門技術領域的人才的申請較寬鬆，但對單純的勞動者則需要較為慎重的檢討。

為了加強吸引外來人才，日本提出的引進外籍人士策略規劃及政策措施有：

（1）e-Japan 戰略與 e-Japan 重點計畫

為確保 IT 領域的高技術人才，日本提出 e-Japan 戰略（2001 年 1 月 22 日），檢討 IT 技術人才資格的居留條件與赴日外國人才相關的制度，以提高專門技術領域的外籍人才的入國申請。然在實際開展時卻缺乏實際的動作，所以 2001 年 3 月 29 日提出 e-Japan 重點計畫中，特別列出具體的目標，至 2005 年為止，招攬外國優秀 IT 技術者達 3 萬人的目標，而且希望高級 IT 技術人才與研究人員能達到美國的水準。



*: 扣除演藝界專業人士之總數。

資料來源：日本外務省。

**圖 3-3 抵達日本為就業目的而獲准居留的外籍人士數量
(new arrivals by the status of residence for employment)**

為確保引進外國人才的目標，日本的政策措施有：

A. 國際標準化的 IT 技術資格制度

推動亞洲的 IT 技術標準化，與亞洲國家一起設計制定「技術認定標準」，針對必要的 Know-how 的移轉或有類似測驗制度的國家，設計可彼此互相認證的標準，促使 IT 人才技能標準的國際共通化、建立 IT 人才技術客觀評價的指標，以減少招攬外國人才的成本。具體的作法有資格的相互認證、考試資格制度電腦化的支援、及採認在海外研修人才育成的技術資格。目前已與印度、韓國、中國大陸等國家相互承認軟體開發等的 IT（資訊技術）相關技術人才的資格考試（詳見表 3-1）。

B. 亞洲 e-Learning 的促進

提供根據亞洲的共同技術標準內容，實行 e-Learning 的普及，形成亞洲 e-Learning 的網絡，亞洲全體研修實施內容的開發與執行。

C. 重新評價外國人才相關制度

擴大外國 IT 技術人才的居留資格中的「技術」取得範圍，評估放寬 IT 技術人才的引進的就業條件，應會增進日本的製造技術。

(2) 科學技術相關的人才培育計畫

日本吸引人才的方法主要有：

A. 設立專門引進海外優秀研究人才的制度

- STA Fellowship（科學技術振興事業團（~2001）、日本學術振興會（2002~）

日本科學技術廳於昭和 63 年（1988 年），於科學技術部門設

立 STA Fellowship 制度，由國立試驗研究機關等聘請優秀的外國研究人才，提供研究活動的機會。

表 3-1 與日本有 IT 資格相互認證實施的亞洲國家

締結年	國家	試驗實施機關	對象資格	有無放寬居留資格
2001 年 2 月	印度	DOEACC SOCIETY	IT 技術者試驗 (DOEACC) 的 A、B、C 級	有
2001 年 8 月	新加坡	Computer Society (SCS)	Search・IT・Project・Manager (CITPM) ※Project manager examination	有
2001 年 12 月	韓國	產業人力公團	Engineer Information Processing ※軟體開發技術人才試驗	有
			Industrial Engineer Information Processing ※基本資訊技術人才試驗	有
			資訊操作運用技士 ※初級 System administrator	無
2002 年 1 月	中國大陸	資訊產業部電子教育中心	系統分析員 (System Analyst) ※System Analyst 試驗	有
			高級程式設計師 (Software Engineer) ※軟體開發技術人才	有
			程式設計師 (Programmer) ※基本資訊技術試驗	有
2002 年 4 月	菲律賓	JITSE-P. Foundation	基本資訊技術人才 ※基本資訊技術試驗	有
2002 年 6 月	泰國	國立電子電腦技術中心 (NECTEC)	Network System Professional ※Technical engineer (network)	無
			Database System Professional ※Technical engineer (database) examination	無
			Fundamental IT Professional ※初級 System administrator	無
2002 年 7 月	越南	HOARAKU high-tech park 管理委員會/越南情報技術試驗・訓練支援中心 (HHTTP/VITEC)	基本情報技術者 ※基本情報技術者試驗	有
2002 年 11 月	緬甸	Myanmar computer 連盟 (MCF)	軟體設計技術者 ※軟體開發技術者試驗	無

註：※ 技能水準同等可互相認證。

資料來源：經濟產業省作成；2003年版通商白書，通商政策局情報調查課，經濟產業省，2003年7月。頁137。

- 外國人特別研究員制度（日本學術振興會）

特別針對各國的新進研究人才，提供在日本大學與日本的研究員共同從事有關的研究，並為促進研究的進展並給予各個外國研究員研究費的補助。

B. 多種途徑引進日本：包括以短期、長期方式招聘外國研究者；招聘外國著名研究者（平成 12 年度；2000）；經常舉辦國際性學術會議，邀請外國科學家到日本參觀、講學、旅遊等方式，廣泛吸引國際上各學科精英之才，來日本作短期雙邊學術交流。日本的重點實驗室就是以這種方式接待了數以萬計的國外科學家來作短期研究工作。

C. 高薪聘請專家：在國外聘請一位外國專家，其效果相當於派遣 20 個本國研究人員出國進修。因此，日本以其雄厚的經濟實力，不惜支付 25 萬美元的年薪，在全球範圍內廣招賢才。

D. 提供與日本研究者相同的社會保障：日本的社會保障制度是不分國籍的，外籍人士與日本人享有同樣的福利。在日本的外國人勞動者需加入健康保險、厚生年金、自營業者有加入國民健康保險、國民年金的義務。受領資格期滿的話，即使回國後也會付與年金（養老金）。而且，對外國人來說，如果加保半年以上，被保險人要回國的時候退保的話，也有一次領完的制度。

放寬加入醫療保險、年金、介護保險（看護）的義務，也有要求回去母國的時候退還保險金或請求設立外國人的醫療保險制度的情形，社會保障制度是沒有國籍的差異也有應該適用國際的，施行年金制度殘障給付或遺族給付是需要的。

E. 海外建立據點：美國、英國等西方國家的大學和國家實驗

室是國家的科學技術中心，日本企業即瞄準這些大學和實驗室，積極擴充海外研究開發的據點，通過建立研究機構或進行資助等方式，提供外國技術人才更合適的工作環境，網羅人才，引進技術。如日本在美國建立的 NEC 研究實驗室，每年經費達 2,000 萬美元，用高薪聘用美國科技專家進行高科技開發和研究。另外，藉由國際化經營的方式，日本企業直接在海外聘雇外國科技和管理人才，其中，在遠東和東南亞地區招聘的高級人才數量，每年以 20% 的速度遞增。

F. 設立海外培訓和職業介紹機構：日本企業開始在海外設立外國技術培訓業、職業介紹所，以積極引用外國技術人才。如在印度已大約有 50 人的技術者開始接受派遣至資訊通信等公司，在設置專門派遣至日本企業的研修組織，訓練印度技術人才日本語、熟悉日本的商業習慣等等，預計五、六年後派遣至日本的人才可達 1 萬人。交換雇用合同來日的印度人才，大概都是 30 歲左右，印度有名的大學理工科系畢業的程式與網絡方面的工程師。以パソナ (Pasona Inc.) 的契約員工，提供派遣候補者的登錄日本入國管理法內的「確保日本的職場」的業務委託的形態。在中國大陸則由中國大陸勞動部直轄的中國四達國際經濟技術合作公司；韓國的情形則是有 INCRUT 的人才派遣公司專責人才的派遣與人才的發掘業務，介紹會日語會話的 IT 技術人才。

G. 海外企業或學校合作：一方面，日本企業存在系統建置、軟體開發技術不足與壓低人事費用困難等原因；另一方面，印度大部份的企業，人員派遣到日本比較少，多半是在國內開發軟體，要實現大量技術人才派到日本機率甚小。所以日本企業漸漸擴大將一部份的軟體開發委託印度、韓國、中國大陸的企業來開發，

接受國與合作國的企業已開始在各地展開商談會與交流會。目前中國大陸軟體開發大企業瀋陽東大 Alpine Software 公司⁵已在日本設立合資企業，接受委託設計業務用軟體的開發，程式作業在中國大陸處理，以降低開發的費用；而日本的公司則負責營業部份接受客戶的訂單與軟體開發基本設計的部份。

也有企業個別與中國大陸的大學產學合作，錄用通過就職考試的剛畢業的學生，以保障獲取優秀人才的機會，如 NEC 軟體就已開始與中國大陸的北京郵電大學、山東大學、東北大學等大學合作，辦理說明會及錄用考試，招募資訊科學系（Computer Science）畢業，並通過中國大陸國內的國家大學英語 4 級（相當於日本的準 1 級及 1 級的水準）的人才；經過公司所定日本工作 IT 技術者的研修課程，其待遇與日本的新畢業學生的幾乎完全一樣。

（3）吸引外籍學生的政策

日本政府從 1954 年起就設置日本政府獎學金，以吸引外籍學生到日本留學。為了吸引更多外籍學生到日本留學，文部省 1983 年推出「100,000 by 2000 plan」，亦即「到 2000 年達到 10 萬個外籍學生計畫。政府及各大學的配套措施主要包括：提升教學與研究品質以符合外國學生的需求、改善學位頒授的規定（如縮短取得時間）、提供外籍學生財務方面的協助及提供語言訓練。在此期間，日本政府獎學金也同時大幅增加，每年約有 14% 的外籍學生獲得日本政府獎學金。

⁵ 在遼寧省的東北大學與alpine在1991年開始合併設立中國alpine軟體開發公司，1996年以中國的軟體開發公司在上海證券市場上市。

申請日本政府獎學金的管道，主要有二：透過日本駐外大使或領事館提出，以及透過日本大學和外國大學間所簽訂的學術和學生交流方案。其中，在其甄選的過程中，主要是由外交部及文部省主導，大學院校僅是配合的角色。再者，獲得政府獎學金的學生，都必須先行就讀日語課程。

在「十萬外籍學生」計畫底下，1983-1992 年間，到日本留學的外籍學生成長率每年平均增加 20.1%，而且除了外籍學生增加之外，也同時帶動日本大學校院在許多課程的更為國際化。然而，這樣的成績並未持續，在 1995 年之後，外籍學生到日本留學的成長開始出現停滯。其中的原因，除了傳統上外國人不易融入日本社會，而有文化適應上困難外，可能日本經濟在 90 年代的經濟發展出現停滯甚或衰退有關。

發掘此一現象後，日本政府對於外籍學生的政策，開始由量的目標開始朝向提升高等教育的國際水準努力。在 1997 年，文部省從以下幾個面向著手：提升高等教育機構對外籍學生的服務（包括教學及行政效率）、提供外籍學生更為完善的日本相關資訊及建立地方政府與民間部門的合作以提供外籍學生服務（Horie, 2002；戴曉霞，2006）。

為了改善外籍學生數量降低的現象，日本政府作了相關的調整。例如針對自費學生在入學制度上，簡化進入大學的程序，在 2002 年推出“Examination for Japanese University Admission for International Students；EJU”，EJU 的測驗，可以進入日本前進行，然後赴日參加日語課程，亦可先到日本完成日語課程後，再參加 EJU。另外，還推動各種獎學金制度及住宿環境的改善以協助自費學生在日本的生活。

在 2004 年，諸多與國際學生交流相關機構，在文部省得整合下，成為「日本學生交流機構 (Japan Student Services Organization; JASSO)」。JASSO 為獨立行政法人機構，隸屬文部科學省之下，其主要任務包括提供日本學生貸款之各項服務、提供外籍學生獎學金各項服務、外籍學生交換計畫與相關學生支援方案（生活、學習資訊的提供等等）以及外籍學生返國後的持續服務，包括提供後續研究獎學金、研究指導及提供留學生進一步交流的機會等等 (MEXT, 2004; 戴曉霞, 2006)。

不過，日本更重要的吸引外人政策改革，牽涉到簽證與移民政策的轉變，甚至於強調整合性接納外籍勞工政策架構。這個部分的討論，請參考第四章第二節中的分析。

第三節 中國大陸延攬海外人才的做法

中國大陸為了延攬海外人才，除了提供有利的條件吸引外，也透過策略性的政策與制度引進特定領域所需的高階人才。

1. 創造吸引海外人才有利條件：中國大陸推動一連串的引智計畫，在經費投入、給付報酬、保護知識產權、提供出入境便利等方面提供海外人才的協助，包括：(1) 經費投入。對好的研究開發專案，大陸給予經費支援。各地區、各部門和用人單位也要給予一定的經費投入。(2) 給付報酬。海外留學人員按國際慣例，取得合理報酬、仲介費或傭金等，包括以專利、發明、專有技術、管理等要素參與分配，同時他們的收入納稅後可以換成外匯匯出境外。如中國科學院對引進的留學人員，實行協議工資制，期使薪資水準與國際接軌，且儘要求保證一年在大陸工作累積至少 4 個月 (大紀元, <http://www.epochtimes.com/>, 2001 年 4 月 21 日)。

(3) 保護留學人員在專有知識、技術專利、科研成果等方面享有的知識權益。(4) 創造良好工作和生活條件。主要是留學人員創業、成果轉化等方面的優惠政策，包括配偶、子女等生活保障措施。(5) 提供出入境便利。如對需要多次臨時入境人員、需要在大陸常住人員、需要多次出入境的和申請在華定居的，可批准同意發給相關證件和簽證，保證他們入出境證便利。(6) 人事服務。各地人事部門按照有關政策，為海外留學人員提供各項人事代理服務。(7) 宣傳表彰。表彰獎勵在為國服務活動中做出傑出貢獻的海外留學人員，以及在鼓勵、支援海外留學人員為國服務工作中做出卓有成效的單位和個人。

2.策略性的吸引所需人才。透過對於人才需求的盤點，提供多元的管道吸引特定水準或領域的人才。舉例來說，根據中國國務院特別發佈《關於鼓勵海外留學人員以多種形式為國服務的若干意見》(2001年5月)，其中吸引人才的形式，包括：A.兼職。海外留學人員可在大陸高校、科研院所、國家重點(開放)實驗室、工程技術研究中心及各類企業、事業單位受聘兼任專業技術職務、顧問或名譽職務。B.合作研究。海外留學人員可與大陸高等學校、科研院所、企業等進行合作研究。還可以在大陸境內或海外建立合作研究開發基地。C.委託研究。大陸可委託海外留學人員在國外開展研究、開發活動；海外留學人員也可委託大陸的單位開展科研。D.創業。海外留學人員可以以專利、專有技術、科研成果等在大陸境內進行轉化、入股，創辦企業；或以專有知識、技能、資訊等開辦專業性諮詢公司；也可以用自有資金或引進資金在大陸境內投資。E.人才培養。海外留學人員可依託自身的科研、教育、培訓機構等條件，幫助大陸培養人才。F.為西部地區服

務。鼓勵海外留學人員為到大陸西部地區從事技術引進、科技考察、諮詢、交流等服務活動。G.從事仲介服務。主要是為大陸引進外資、技術、專案；建立大陸與國外學術技術團體的聯繫；為大陸產品開拓國際市場等。如中國人事部每年資助 400 人次的海外留學人員短期回國開展服務活動，並正在組建留學人員專家諮詢委員會和留學人員為國服務人才專案庫，北京、福建等政府機構聘請海外留學人才做顧問；針對越來越多已在國外高校任教的留學人員願意利用其學術休假期回大陸高校從事講學和研究的情況，中國教育部於 1996 年設立了「教育部資助留學人員短期回國工作專項經費」，引進海外留學人才學術休假回大陸工作，該專案在 1996 年試行的基礎上，1997 年開始全面實施，截至 1998 年底，「春暉計畫」已資助了 1,100 多名在外留學人員短期回國服務。

3.中央到地方組織與政策的配合。為加快中國大陸新型工業化和現代化建設的進行，中國大陸政府於 1995 年提出「新世紀百千萬人才工程」的政策，2002 年更提出《2002-2005 年全國人隊伍建設規劃綱要》，配合政府特殊津貼、博士後等各項制度的作用，積極引進急需的人才，有組織的像海外招聘。中國科學院從 2001 年到 2005 年，投入 10 億元實施其「引進國外傑出人才計畫」。管理辦法規定，引進國外傑出人才全部實行崗位聘任年限限制，一次聘期 3 年，專項經費為每人 3 年 200 萬元（科學事業費 173 萬元，基本建設資金 27 萬元）。

中國大陸延攬海外人才的專責機構及相關法規簡介如下：

A.專責機構

在中央政府方面，中國人事部成立留學人員與專家服務中

心，專門負責為引進人才提供政策支援和服務保障；各地方政府人事部也相應成立服務機構，形成海外人才服務網絡體系。

B. 引進對象

中國大陸的留學人員和各類專業人才，尤其是適應大陸科技和經濟發展所急需的人才、在科學技術領域或其領域有顯著成績的優秀創新人才，以及研究工作和工作領域處於國際領先地位、具發展前途的特殊人才的引進，主要對象包括資訊技術、生物工程、新材料、新能源、航空航太等高技術人才；建築、房地產、汽車、電訊、旅遊、環保等發展新經濟成長所需的人才；資訊、金融、財會、外貿、法律、現代管理等人才，以適應加入世貿組織的影響。

C. 相關政策法規

為形成有利於海外或留學人員回國工作或為國服務的政策環境，大陸當局努力於完善住房、醫療、社會保險、子女入學和家屬就業等，研究制定薪酬、戶籍、投資創業政策，其相繼制定的政策法規與意見通知有：

- 《關於進一步爭取優秀留學博士回國做博士後的通知》（1992）
- 《資助留學人員短期回國到非教育系統工作的暫行辦法》（1994）
- 《新世紀百萬人才工程》（1995）
- 《關於培養跨世紀學術和技術帶頭人意見的通知》（1995）
- 《關於重點資助優秀留學回國人員開展科技活動的通知》

(1995)

- 《北京市(留學人員)工作居住證的暫行辦法》(1999)
- 《北京市鼓勵留學人員來京創業工作的若干規定》(2000)
- 《關於中國北京(望京)留學人員創業園的支持辦法》(2003)
- 《關於鼓勵海外留學人員來津工作或為津服務的若干規定》
- 《上海市引進海外高層次留學人員若干規定》(1997)
- 《上海市海外留學人員來滬創辦軟體和積體電路設計企業創業資助專項資金管理暫行辦法》(2002)

此外，依據中國國務院發布的《2002~2005 年全國人才隊伍建設規劃綱要》，大陸正研究制定投資移民和技術移民法，以便吸引和聘用更多的海外高級人才；引進的重點是資訊技術、生物技術、新材料技術、先進製造技術、航空航太技術等方面具有世界一流水準的專家，以及金融、法律、國際貿易和科技管理方面的高級專門人才，他們將可享受優厚的薪酬、重點實驗室和科研基地等。至於配套的長期居留或永久居留制度等，也屬於待研究方案（新華網，2002年6月12日）。

綜合上述，大致可以呈現出中國大陸延攬海外人才的幾個策略：

(1) 各種補助津貼：單程或往返國際旅費，工資和生活津貼、安家補助費、交際和接待補助費、休假旅遊開支、享受保健醫療待遇、與大陸人民相同的交通、購物、住房條件，並在保險、探親、家屬就業、子女入學等方面提供幫助。另外，針對留學回國

人員科研經費資助⁶給予協助。

(2) 工作安排：對從事重點建設工程項目、重點企業技術改造項目、重點技術引進項目、重點科技攻關項目、大陸缺少的科技人才，保證其工作的優先順利開展。並可安排每三年參與國際學術會議，經費由該工作單位支付。

再者是搭建創業平台。利用留學人員創業園、博士後科研流動站和工作站等強化聚集人才、用好人才、推動科技成果轉化方面的作用，並進一步優化留學人員創業環境。繼 1994 年南京在全大陸率先創辦「金陵海外學子科技工業園區」後，大陸陸續設立專門為留學人員回國創業提供優惠政策和優質服務的「特區」--留學生創業園，目前全大陸各地這樣的「特區」已達 60 多個，入園企業 3,000 多家，有 1 萬多留學人員創業（新華網，2003 年 1 月 1 日）。

(3) 暢通資訊管道。加強與各地區、各部門、各留學人員社團組織的合作，拓寬與海外留學人員聯繫管道。1993 年，中國青少年發展基金會和中國國際人才交流協會聯合創意、共同實施了展望計畫 (<http://www.chinapropect.org>)。該計畫透過資訊網路、召開「九五計畫與海外學人座談會」、組織海外學人回國考察、設立和評選「展望獎」等形式推動大陸海內外人才資源的交流與互動。2000 年則推出「雙百計畫」，通過吸納百家大陸地方政府、開發區、企業和海外華人專業團體加盟，為百家加盟成員實現百項海內外人才、資訊、技術、專案和資金的交流與合作。另外，展

⁶ 依據《留學人員科技活動項目擇優資助經費申請與管理辦法》，凡有較高學術技術水準，較好的業績或較大發展潛力，年齡在 45 歲以下，具有碩士以上學位或中級以上職稱的留學回國人員（主要不在非教育系統），特別是新近回國工作的留學人員，均可申報。

望計畫還實施「西部人才工程」，建立「展望計畫上海培訓基地」，為西部各省區培訓千名 45 歲以下的青年管理人才；設立專家專項基金，引進和推動海內外專家對西部進行智力支援等。

移民/簽證政策

中國大陸外國留學生一般持普通護照和 X 簽證或 F 簽證到校辦理學習註冊手續。到中國大陸學習六個月以上者，向中國大陸駐外簽證機關申請 X 簽證，到中國大陸學習期限不滿六個月以上者，向中國大陸駐外簽證機關申請 F 簽證。

但是，近年來在簽證制度之外，中國大陸也建立了永久居留證制度。根據中國大陸的相關法規，遵守中國大陸法律、身體健康、無犯罪紀錄，並符合下列條件之一的外國人，可申請「外國人永久居留證」（中國綠卡）：

1. 在中國大陸直接投資、連續三年投資情況穩定且納稅記錄良好者；

2. 在中國大陸擔任副總經理、副廠長等職務以上或者具有副教授、副研究員等副高級職稱以上以及享受同等待遇，已連續任職滿四年、四年內在中國大陸居留累計不少於三年且納稅記錄良好者；

3. 對中國大陸有重大、突出貢獻以及國家特別需要者；

4. 符合 1. 或 2. 或 3. 所指人員的配偶及其未滿 18 歲的未婚子女；

5. 中國大陸或在中國大陸獲得永久居留資格的外國人的配偶，婚姻關係存續滿五年、已在中國大陸連續居留滿五年、每年在中國大陸居留不少於九個月且有穩定生活保障和住所者；

6.未滿 18 周歲未婚子女投靠父母者；

7.在境外無直系親屬，投靠境內直系親屬，且年滿 60 歲、已在中國大陸連續居留滿五年、每年在中國大陸居留不少於九個月並有穩定生活保障和住所者。

另外，為吸引國外優秀人才，經中國大陸國務院 2003 年 12 月 13 日批准，其公安部、外交部在 2004 年 8 月 15 日聯合發佈實施「外國人在中國永久居留審批管理辦法」，該辦法共有 29 條，分別對外國人申請在中國大陸永久居留的資格條件、申請文件、審批程式審批許可權、取消資格等方面做出明確規定。許多中國大陸地方政府亦提出相關政策，例如，深圳市人事局、深圳市人民政府外事辦公室、深圳市公安局、深圳市外國專家局在 2002 年就聯合提出「關於為外國籍高層次人才和投資者提供入境及居留便利的實施辦法」。

整體而言，中國大陸的吸引海外人士的主軸政策是「引智計畫」。這個計畫由中國大陸國家外國專家局主導、配合其他部會（如教育部）以吸收外國先進管理經驗和實用技術為目的，目前已實施多年，之前已累計吸引了約 250 萬人次，每年平均約有 25 萬人次外國專家（含海歸派）到大陸工作，年成長率約 25%。而且，「十一五規畫」自今（2006）年開始實施後，中國大陸的國家外國專家局將持續推動「引智計畫」，而且領域和方向將進一步擴大，未來五年期間預計平均每年將引進四十萬外國智才。為吸引外國專家進駐大陸，中國大陸官方與民間部門都已經提出各種優惠條件。表 3-2 歸納中國大陸延攬海外人才之主要優惠措施與做法。

表 3-2 中國大陸延攬海外人才之主要優惠措施與做法

項目	中央	上海	北京	深圳
工作待遇和福利	報酬、仲介費、傭金(如以專利、發明、專有技術、管理等要素參與分配)			留學人員聯席會議制度提供配套服務
工資及生活津貼	X	海人高層次留學人員專項資金資助		
安家補助費	X	X	X	X
交際和接待補助費	X	X	X	X
休假旅遊開支	X	X	X	X
醫療保健待遇	X	X	X	X
補貼與課稅	收入課稅後可換匯匯出		同中央	
單程或往返國際旅費	X		X	
生活環境				
住房	同中國大陸人民		優惠	
交通	同中國大陸人民		購車優惠	
保險	政府協助			
投資與就業	留學人創業園	留學人創業園	留學人創業園	科技創業中心
簽證手續和居留期間		上海綠卡(1~5年)一次簽證、多次出入境	北京居住證 出入境	外籍人士分為七大類，最長簽證有效期5年
其他	表彰獎勵	海外人才專項基金(無息貸款)	創業融資(貸款貼息、融資擔保) 創業基金 創業獎	留學人員創業資金無償資助評獎和創業活動
政府執行效率		較好	較好	差
人才媒合視窗	透過資訊網路、專項計畫			留學人員創業資金無償資助深圳留學人才資訊網
工作型態	正式雇用、兼職、合作研究、委託研究、創業、培訓、仲介服務			
子女教育	政府協助		同中央 美語學校(國小到高中)	
配偶工作權	X	X	X	X
工作環境			執行效率提升，一站式辦公大廳	
科研經費資助	X	軟體或積體電路的8年海外工作經驗之留學人員無償技術開發補助		科技發展基金 留學人員創業資金無償資助
一般職工工資		相對較高 全大陸薪資較高的地區	居中 全大陸薪資較高的地區	相對較低 全大陸薪資較高的地區
物價		全大陸物價水準較高的地區	全大陸物價水準相對較低的地區	全大陸物價水準相對較低的地區

資料來源：本研究整理。

第四節 南韓延攬海外人才的政策、法規及做法

一、韓國延攬海外科技人才政策

韓國科學技術部為擴充韓國培育科學技術、資源（人力與無形智慧財產）之研發能量，並彌補韓國開發新創科學技術研發人力供需缺口，著手延攬韓國發展核心尖端科學技術所需之科技人才，並擬藉延攬產政學研究所需優秀之科技人才及靈活調度海外不同領域且學有專精之人才等措施，以吸引海外科技人才來韓服務。

韓國科學技術團體總聯合會自 1994 年起配合韓國科學技術部推動「科學技術人才交流計畫」，受委託辦理延攬科技人才業務，延攬海外重量級科技人才短期講學、技術指導暨促成海外科技人才長期來韓工作以推動科學技術人才交流，另為預為建立韓國之國際科技技術交流觸角，亦邀請外國優秀科技學生來韓從事研修，韓國並於 2002 年 12 月宣布繼續於 2003 年擴大辦理「2003 年度延攬海外科技人才及運用計畫」（詳見表 3-3）。

二、韓國延攬海外科技人才措施

2003 年度韓國預定協助延攬 200 名左右居住於海外地區並已取得博士學位且具 5 年以上之研究開發經驗之韓國僑民及外國科學技術人才，掌握各國特有之新型高級科技技術資訊；同時針對俄羅斯及獨立國協會會員國、東歐、中國大陸等國招募科技人才，以充分運用該等發展中國家之海外高級人力資源；此外在海外相關科技企業機關及研發團體從事研發工作有特殊貢獻且經認定之科非博士級人才亦在延攬之列，期藉由該等海外科技人才共同參

與韓國現存及新型技術研發，或講授專門領域課程，及出席相關各類學術會議發表研究成果，擔任相關技術研發機關之技術諮詢等方式，協助韓國擴充研發範疇，提升國際競爭力。總經費 63 億韓元，主要延攬領域包括：A.基礎科學：數學、物理、化學、生物、地球科學、測定、標準、天文等；B.機械研發：機械、船舶、航空、宇宙、新素材運用等；C.電子、電器：電器、動力、電子、電腦、通信、光纖技術、應用物理等；D.化工科技：應用化學、化工、生命工學、農水產、保健等；E.能源開發：資源、海洋、環境、建設等；F.能源技術：核能等。

表 3-3 2003 韓國延攬海外人才規劃

負責/執行單位	對象	法令依據	名額	津貼	延攬目的
韓國科學技術部/韓國科學技術團體總聯合會 ¹ 或韓國科學財團 ²	博士學位並具 5 年以上研發經驗之海外科技人才	1. 韓國科學技術基本法第 18 條(推動科學技術之國際化) 2. 國際科學技術協力規定第 5 條(海外科學技術人才之邀請及延攬) 3. 韓國「海外高級科學頭腦誘致活用事業統合運營基本方案(2002.10.8)」 4. 整合「2003 年 Brain Pool 事業方案」(執行單位：科學財團/科總)與「科學技術人力交流計畫」(執行單位：KISTEP/產技協)	250 名	在韓居留之補助 250-500 萬韓元 ³	3 月-2 年期之研究
	諾貝爾或皮爾茲獎級海外科技人才 著名客座教授及科技領域之國際先驅	1. 國際科學技術協力規定第 5 條(海外科學技術人才之邀請及延攬) 2. 韓國科學技術基本法第 18 條(推動科學技術之國際化)	20 名	往返機票 每月 1.5 萬美元之顧問費(每人最高補助限額 5,000 萬韓元)	3 個月以內之短期科技指導
	高科技研究員		10 名	每人搬遷 500 萬韓元及提撥 1 億韓元之薪資補助	大學、研究所從事 1 至 4 年期間之研發工作

負責/執行單位	對象	法令依據	名額	津貼	延攬目的
	海外優秀之科技系所學生		250名	海外碩士級學生二年期間每月研究費用70萬韓幣 海外博士級學生三年期間每月90萬韓幣之研究費用	就讀韓國大學及於國內研究所研修
	研究團隊		15個	每月3,000美元之研究經費	赴海外研究所從事6個月至1年期間之研究

說明：1. 韓國科學技術團體總聯合會：推動及管理本計畫有關之業務或辦理科學財團之再委託業務。
2. 韓國科學財團：管理本項計畫之綜合業務、辦理延攬海外科技人才之經費補助（簽約及經算核銷精算等）及資金管理業務。3. 2002年補助標準200萬~400萬韓元，2003年調高延攬科技人才在韓居留之補助費用25%。
資料來源：韓國科學技術部，2003年度延攬海外科技人才及運用計畫，2002年12月。

韓國對海外專業人士的提供的誘因主要為延長外籍人士的可居留時間，簽證核准優先新誘因、所得稅減免、以及提供生活費、往返航空機票、搬遷費用、房租補助、傷害及疾病保險費等補助。另外，對於延攬1年以上海外科技人才時，須每年辦理海外科技人才研究實績考核，決定是否繼續支援；並且用人機關須於延攬海外科技人才期滿後1個月內提交聘僱海外科技人才實績報告書。韓國各機構推動延攬海外高級科技人才比較請見表3-4；在此，必須強調的是，表中所列的各項計畫，在性質上比較接近我國國科會的延攬海外科技人才各類型計畫，不同於經濟部的攬才計畫，故讀者必須注意比較基準的差異。

表 3-4 韓國各機構推動延攬海外高級科技人才比較

區分	韓國科學技術團體總聯合會 (Brain Pool)	KISTEP (科學技術人力交流計畫)	整合方案
延攬方法	1. 研究主題申請→選定研究主題→公開招募延攬海外人才→選定延攬海外科技人才對象	1. 同時申請研究課題/延攬對象→選定研究主題/選定延攬對象	1. 申請研究課題→選定研究主題→公開招募延攬海外科技人才對象→選定延攬對象 2. 同時申請研究課題/延攬對象→選定研究課題/選定延攬對象 ※用人機關可任選以上兩種方法之辦理

區分	韓國科學技術團體總聯合會 (Brain Pool)	KISTEP (科學技術人力交流計畫)	整合方案
延攬時期	每年辦理 2 次	每年辦理 1 次	每年辦理 2 次
延攬國家	全世界國家(不辦理延攬俄羅斯及東歐國科技人才業務)	俄羅斯、東歐、中國大陸及其他開發中國家	全世界國家
延攬對象	博士學位以上並具 5 年以上研究經歷之海外科技人才，但產業研究團隊例外處理	碩士學位並具 5 年以上研究經歷者	博士學位並具 5 年以上研究經歷者
延聘研發期間	3 個月~2 年 -研發期滿 2 年後之次年起用人機關負擔 50% 之費用	1 個月~12 個月	3 個月~2 年 -延聘期滿 2 年後，延長聘僱之第 1 年起由用人機關負擔相關費用 50%
委員會	總括選定委員會 6 個領域別選定委員會 活用評價委員會(現場評估)	由個領域專門委員推薦之選定委員評估	繼續維持 BrainPool 委員會體制 -解散委員會後重新加邀熟悉韓俄科技業務專家加入委員會 -廢止「活用評價委員會」 (必要時得實地現場查核)
補助內容	1. 生活費補助每月 110~550 萬韓元(依經歷、年薪及研究成果決定支給等級) -提供中小企業 80% 的海外科技人才生活費補助。 -大企業僅能申請媒合服務。	1. 生活費補助每月 195~325 萬韓元(依經歷決定支給額度) -補助中小企業：90% 的海外科技人才生活費 -大企業補助 50% 的海外科技人才生活費 2. 提供往返經濟艙機票。 3. 提供傷害疾病保險及國民年金。	1. 生活費補助每月 250~500 萬韓元，並依經歷、年俸、研究成果決定支給等級 -補助中小企業 90% 的海外科技人才生活費 -不補助 30 大大企業之海外科技人才生活費，但提供人才媒合服務 其他企業補助 50% 2. 提供往返航空經濟艙機票(應聘研究期間 6 個月以上者，另提供海外科技人才配偶之往返機票)。
補助內容	2. 提供往返經濟艙機票補助(停留超過 7 個月，可包括配偶)。 3. 意外傷害與疾病保險。 4. 搬遷費用：40~90 萬韓元(應聘研究期間須 1 年以上)。	4. 房屋補助：40~50 萬元(應聘研究期間須 6 個月以上，用人單位如為企業由企業全額自行負擔)。	3. 提供意外傷害疾病保險。 4. 對應聘契約 1 年以上的科技研發工作者，依其所在地之地區遠近條件提供搬遷費用 40~90 萬韓元。 5. 房屋補助費用採實務處理原則，由用人機關提供海外科技人才應聘服務住宿，但確有困難無法提供時，得申請房屋補助 40~50 萬韓元，惟該海外科技人才服務期間須服務 6 個月以上。

資料來源：中經院。

A. 延攬海外重量級科技人才短期科技指導計畫

為吸收國內尚未開發之科學技術，韓國的政府經費研究所、

國公立研究機關、以及依韓國教育法設立之 4 年制大學⁷均可申請邀請海外重量級科技人才短期科技指導計畫，期藉邀請海外重量級科技人士短期指導，包括對其國內相關科技領域學生研究員講授相關課程並舉辦研討會交換研發經驗，與國內大學及研究機關共同短期研究，以及擔任新創科技研發計畫及新技術開發之技術顧問等，擴充韓國研發先進科技能力及建立科技國際交流之管道，俾增加海外科技人才協助韓國開發新創科技之意願，主要針對科學技術部所指定之核心戰略技術領域。2003 年度總經費為 10 億韓元，主要補助經費為每月顧問費 \$15,000 或每日 \$500，並提供延攬對象居住地最鄰接機場至目的地最近之國際機場商務艙（Business Class）機票。海外重量級科技人士須於審查通過後六個月來韓工作，而用人機關則須於延攬海外科技人才邀訪事後提交聘僱海外科技人才實績報告書，未來視執行成果，考慮擴大申請至企業附設研究所。

B. 延攬海外科技人才長期工作計畫

韓國為協助國內大學、研究機關聘僱海外高級科學技術專門人力來韓長期間工作，以期運用具先進科學技術人力，有效改善韓國技術開發盲點，奠定未來就近獲取關鍵及核心技術；同時藉由海外科學技術人力參與國內研究開發事業，增進韓國科學技術國際化水準。2003 年度總經費為 10 億韓元，韓國的政府經費研究機關、國公立研究機關、及依韓國教育法設立之 4 年制之大學可以申請海外科技人才擔任大學生及碩、博士課程教授及共同參與相關研究活動，或共同研究新型技術、提供技術開發建議及協助

⁷ 2 個以上機關共同邀請之邀訪案優先核准。

突破技術開發瓶頸等問題。主要補助領域科學技術基本計劃所列舉之 77 項技術、和韓國國家所需之基礎科學技術領域提供，至於補助項目經費為薪資補助，大學及研究所補助聘僱外國籍科技人才 80% 年薪；初期居家費用，對聘僱 1 年以上的海外科技人才提供 500 萬韓元的初期居家費用；並提供延攬對象居住地最隣接機場至目的地最近之國際機場經濟艙機票；另外，僱用海外延攬海外人才所需之保險費、國民年金及房租補助等費用亦可申請補助，但每人每年最大補助限額為 1 億韓元。

在引進對象上則以取得博士學位並於海外優秀大學及研究機關擔任研發工作之海外科技人才，並可以英語講授及研究者為主要爭取對象，但兼具外國國籍及韓國國籍之海外科技人才則不在延攬之列。未來視執行成果，考慮擴大申請至企業附設研究所。

C. 邀請外國優秀學生、研究員研修計畫

韓國為擴大韓國大學及研究機關之研究主題及研究視野，邀請外國優秀學生研究員來韓就讀研修，並藉邀請海外學生就學方式，期以增進外國優秀科技學生對韓國科技水準之認知及博取國際科技人才好感，提升韓國之科技知名度，以建構韓國經營國際科技的支持力量。另為提供國內外大學之研究交流管道，瞭解國外科技人才研究方向，提升韓國國際競爭力。

2003 年度總經費為 25 億韓元，針對外國國籍所有者（未滿 35 歲）大學入學新生及研究機關年度計畫研究員⁸，提供碩士課程 2 年 100 名和博士課程 3 年 150 名。韓國設有碩博士學位課程之研

⁸ 具外國國籍之韓國國民不得申請本項補助，且已同時申請其他學位、研修課程或獎學金不得重複申請。

研究所、以及研究機關或經大學授權得授予學位認證之研究學術機關可以申請邀請外國優秀學生研究員來韓就讀研修。此計畫主要補助領域為韓國指定之戰略技術領域（6T）及尖端基礎及關技術領域，至於補助項目經費為碩士課程每月補助 70 萬韓元、博士課程每月補助 90 萬韓元生活費，邀請機關減免海外優秀科技學生學雜費及住宿費及保險費。受補助國家或學校（研究機關）甄選支援規模不得超出總補助經費之 20%。

另外，於補助期間內取得學位或研究計畫結束時則停止補助，但經甄選就讀碩士課程之外國留學生順利取得碩士學位後得經「選拔委員會」之同意，繼續攻讀博士課程者仍得繼續補助，但補助年限最多 4 年（含碩士課程）；再者，學業成績未滿標準或休學時停止補助。同時，每年期中將審查外國優秀學生研究員，由指導教授或研究計劃負責人依外國優秀學生研究員研修成果每學期實施製作修學評價書（研修實績評價書），已審查是否繼續補助。

D.海外現地研究人力施設（Lab）活用事業

韓國為靈活就地運用俄羅斯、中國大陸及東歐等開發中國家之優質基礎科學技術人力，共同開發新型技術；並擬借派遣韓國科技人才觀及運用海外實驗設備，以培訓國內研究人員及累積科技管理之經驗，達成技術移轉之最終目的，以提升韓國技術開發能力及建立國際科技人脈網路。2003 年度韓國將提供韓國特定研究機關育成法之研究機關及國公立研究機關、依教育法設立之 4 年制大學、與依技術開發促進法成立之企業附設研究所 8 億韓元的補助經費，重點在於韓國訂定的核心戰略技術領域（6T），總共補助現地 Lab 15 個研究團隊 6 個月到 12 個月的經費補助。至於

補助條件為每隊須有韓國國內派遣 1 人以上參與，擔任管理當地 Lab 之研究計劃負責人或相關之研究人員，且韓國研究人員至少於海外 LAB 從事研究實驗 1 個月以上。

韓國提供的經費補助項目有委託當地 Lab 研究開發費用，包括當地之研究員人事費、機關間接費、材料費等研究經費及當地之 Lab 管理費等每個月\$3,000 以下；以及赴當地 Lab 研發人員生活費每月\$2,000 以內和來回航空機票。

另外，韓國政府推出三卡制度，並以金卡制度和 IT 卡，放寬簽證規範，以滿足企業界的海外高級人力需求；而科學卡 (Science Card) 則是以科研體系所需的科技人才為主。2000 年 11 月，韓國推出「金卡制度」(Gold Card system)，協助企業招聘海外高級技術人才。韓國政府在實施金卡制度的初期，為企業招聘海外人才開放了資訊通信和電子商務兩個專業領域。2003 年 8 月起擴大至生物科技、奈米科技、新型材料、運輸機械、數位家電和環境能源等 6 個專業領域。韓國企業通過金卡制度從海外招聘的人才條件是，應聘專業領域工作 5 年以上，或是獲得應聘專業學士以上學位、專業領域工作 2 年以上者 (詳見表 3-5)。

韓國企業通過金卡制度從海外招聘科技人才，經由韓國法務部批准，由外國人出入境管理所負責出入境管理。海外科技人才分為普通技術人才和高級技術人才兩類，分別可在韓國居留 2 年和 3 年的工作簽證。當企業和應聘者續約時，簽證期可以延長達 10 年的居留期。高級技術人才入境後，可在類似的兩個技術領域工作，也可選擇其他職務或兩個以內的職位兼職兩個以內的職務，普通技術人才則不能從事本技術之外的工作，也不能兼職。

表 3-5 韓國三卡制度與簽證規範

IT Card	當需雇用 IT 領域國外優秀技術人力時，可由情報通信部長發給雇用推薦函
Gold Card	當需要雇用 BT、NT、電子商務、新素材、運輸機械等領域外國優秀技術人才時，可由產業資源部長發給雇用推薦函
Science Card	當需雇用外國科學技術領域優秀人才，得由科學技術部長發給雇用推薦函（居留期間自 2 年延長至 3 年，且 3 年內自由出入境及就業）

資料來源：本研究參考龔明鑫等人（95年）歸納。

根據韓國產業技術財團 2004 年的統計，自金卡制度實行以來，申請招聘海外技術人才的韓國企業共 141 個，應聘的海外技術人才共 272 人。韓國企業先後藉此聘用的海外技術人才 230 人，主要來自印度、越南、中國大陸、美國、英國、俄羅斯等 14 個國家或地區。其中以印度最多，達 136 人；越南排名第二，為 43 人。目前，共有 124 名海外技術人才服務於 81 家韓國企業，其餘 99 人因各種原因已離開韓國。在韓國開放的招聘海外技術人才的領域中，實際聘用的人才大多從事軟體設計、電子商務和數位技術業務，與印度人占大宗有關。除新型材料和環境能源兩個領域各有 1 人應聘外，生物技術、奈米技術和運輸機械 3 個領域無任何應聘者，中國大陸先後有 15 人被韓國企業聘用，但有 6 人已離開韓國回國。

IT-Card 則是為引進海外 IT 專業人才，由韓國資訊通信頒發的雇用推薦書，給予海外 IT 專業人才 3 年在韓國就業的往返簽證（E-7）。希望聘用海外優秀 IT 技術人才的企業向 IT Venture 企業聯合會申請推薦雇用所需人力，此後 IT Venture 企業聯合會視審查資格標準以及尖端技術範圍符合與否，發給資訊通信部長官的雇用推薦書。透過此制度，引進海外在 IT 有關行業中有 5 年以上經驗的技術開發工程師或海外銷售部人員、IT 有關課程中本科畢業

以上及該方面有關部門有 2 年以上經驗的技術開發工程師或海外銷售部門人員、取得 IT 有關課程碩士以上學位的技術開發工程師（龔明鑫等人，95 年）。

整體而言，韓國的海外科技人才引進的規劃涵蓋面則相當廣泛而齊全，為填補韓國國內人才供需的缺口，並加速提升其產業科技競爭力，韓國的海外人才引進誘因規劃從短期 3 個月的科技指導，到長達 4 年的研究工作；從優秀學生的引入韓國就讀研修，藉以增進外國優秀科技學生對韓國科技水準的認知及博取國際科技人才好感，提升韓國科技知名度，到國際著名科技領域先驅的學者講座、顧問，以吸收韓國尚未開發之科學技術；從全世界的科技精英引入，到專注於俄羅斯、東歐、中國大陸及其他在科技領域有獨特優勢的開發中國家科技人才的引進，甚而提供赴海外研究的研究團隊研究經費補助。並透過三卡制度，給予企業界及科研體系所需的高階海外人才入境簽證的便利制度。至於韓國的誘因政策規劃，並不採租稅減免方面的優惠，而傾向採取各種津貼補助方式，例如居住補貼、機票補貼、研究經費、教育或顧問補貼、薪資補貼等，與中國大陸的誘因政策規劃類似。

第五節 香港的移民政策

香港的吸引海外人才政策主要是透過一些針對特定對象所提供的移民/入境/居留計畫加以推動，代表性政策包括：「輸入內地人才計畫」、「資本投資者入境計畫」、和「優秀人才入境計畫」等。

一、輸入內地人才計畫

「輸入內地人才計畫」於 2003 年 7 月 15 日開始實施。其運

作方式可歸納如下：

受理範圍：

- 1.在香港合法登記並申報所得稅及利得稅之公司。
- 2.香港註冊之法人團體。

但是申請單位資格條件是，須證明輸入的大陸專業人士係為配合公司的運作需要，以促進公司的業務發展和競爭力。

延攬對象資格：

1. 應有良好教育背景，並持有相關行業的學士學位。
2. 若擁有良好的技術資格，並能提供文件證明相關的專業才能和有關的經驗和成就，亦可提出申請。
3. 受聘人須確實獲得自港公司/機構聘用，並獲與專業人士相符之薪酬及待遇。
4. 受聘人應受僱於與其學歷和專業能力相關的職位，工作性質並須屬於本計畫指定的行業。

停留期限：首次入境十二個月。

逗留期限屆滿前得申請延期：以 2-2-3 年模式或依僱用合約效期核發。

居留權：在香港連續住滿七年後可申請。

轉換工作：第一年一般不得轉工，其後不受限制。

根據香港政府的統計，在 2005 年 11 月 1 日至 2006 年 3 月 31 日期間，輸入內地人才計畫共接獲 2,062 宗入境申請（每月平均為 412 宗）。在同一期間，1,704 件申請獲批准、78 件被拒絕、209

件被撤回/無須續辦。截至 2006 年 3 月 31 日為止，有 406 件申請仍在處理中。

就獲批准個案的領域別來看，以學術研究和教育領域為最大宗，達 918 件，但短期職位（聘用期少於 12 個月的申請）為主，達 750 件。其次則為商業和貿易（209 件）、與金融服務（137 件），而且這兩個領域是以長期職位為主（詳見表 3-6）。

表 3-6 「輸入內地人才計畫」獲批准個案的分項數字--領域別

僱主界別	獲批准個案的件數		總數
	短期職位*	長期職位	
建築/測量	1	6	7
藝術/文化	99	15	114
生物科技	14	10	24
商業和貿易	59	150	209
飲食業	8	23	31
學術研究和教育	750	168	918
工程和建造	61	21	82
金融服務	5	132	137
資訊科技	10	24	34
法律服務	1	15	16
製造業	7	32	39
醫療和健康服務	2	6	8
康樂和體育	19	18	37
傳統中醫藥	8	7	15
電訊	9	18	27
旅遊	1	5	6
其他	0	0	0
總數	1,054	650	1,704

*：短期職位申請指聘用期少於12個月的申請。

資料來源：香港入境事務處，2006年5月。

獲批准的個案涉及 405 名僱主，17 名為香港本地大學或其他教育機構、9 名為政府部門、1 名外國駐港領事館、14 名為合夥商行、38 名為獲豁免商業登記的非營利公司。其餘 326 名僱主為營

利企業，並以資本額少於 100 萬港元的企業為主（149 個僱主）。

另外，在 1,704 件獲批准個案中，絕大部分入境者的教育水準都在學士學位以上。其中，擁有博士學位和碩士學位者，分別為 464 名與 434 名，兩者的合計比重超過五成（詳見表 3-7）。但是，若以入境者的每月薪酬來看，絕大部分屬於較低薪者，薪資水準在 2 萬港元以下，就有 1,096 名，比重約 64%（詳見表 3-8）。

表 3-7 「輸入內地人才計畫」獲批准個案的教育程度

教育水準	獲批准的個案件數		總數
	短期職位	長期職位	
博士學位	354	110	464
碩士學位	223	211	434
學士學位或同等學歷	224	176	400
其他學歷	253	153	406
總數	1,054	650	1,704

資料來源：香港入境事務處，2006年5月。

表 3-8 「輸入內地人才計畫」獲批准個案的每月薪酬

薪酬幅度 (以港元計算)	獲批准的個案件數		總數
	短期職位	長期職位	
20,000 元以下	772	324	1,096
20,000 元至 29,999 元	201	153	354
30,000 元至 39,999 元	46	69	115
40,000 元至 49,999 元	16	32	48
50,000 元至 79,999 元	11	48	59
80,000 元至 119,999 元	4	19	23
120,000 元至 179,999 元	1	3	4
180,000 元至 239,999 元	0	2	2
240,000 元至 299,999 元	3	0	3
300,000 元及以上	0	0	0
總數	1,054	650	1,704

資料來源：香港入境事務處，2006年5月。

二、資本投資者入境計畫

香港政府也在 2003 年推出「資本投資者入境計畫」。在這個計畫之前，根據當時的政策，外籍企業家可來港開辦或合辦業務，不過，那些有財力在香港作可觀投資，但無意親自經營業務的人士，卻不能到港定居。香港政府認為，這將不利於香港與世界各地競爭，以吸納資金及投資者。因此，「資本投資者入境計畫」的目的是要吸引資本投資者到港，並引進適當的「轉換投資項目規範」，以確保他們帶來的資金能達到促進香港金融和經濟活動的目的，和有助於香港本地消費。

「資本投資者入境計畫」的最低投資額是六百五十萬港元，但有關投資必須投資於指定的認可投資資產工具。不過，香港政府認為，與其他地區的有關計畫比較，香港的「資本投資者入境計畫」在認可投資工具的選擇上有較大的彈性。

這個計畫適用於外國籍人士、澳門特區居民、中國籍而已取得外國永久居民身分的人士、無國籍但已在外國取得永久性居民身分並持有確實可以重新進入該國的文件的人士，以及台灣居民。香港政府認為，由於中國大陸內地實行外匯管制，故「資本投資者入境計畫」現階段不適用於內地居民。其運作方式可歸納如下：

三、適合香港投資移民計畫的人士

1. 外國國民（阿富汗、阿爾巴尼亞、古巴和朝鮮的國民除外）；
2. 澳門特別行政區（澳門特區）居民；

3. 中國籍而已取得外國永久性居民身分的人士；
4. 無國籍但已在外國取得永久性居民身分，並持有確實可以重新進入該國的文件的人士；以及
5. 台灣居民。

(一) 資格準則

投資者必須符合以下準則，才有資格根據本計畫申請到香港：

1. 已年滿 18 歲；
2. 在提出申請前的兩年，擁有不少於港幣 650 萬元的淨資產；
3. 在向入境處遞交申請書前的六個月內，或在申請獲入境處原則上批准後的六個月內，把不少於港幣 650 萬元投資在獲許投資資產類別（存款證投資除外，這類投資必須在申請獲入境處原則上批准後的六個月內完成）；
4. 在香港及其居住地沒有不良記錄；
5. 能證明有能力支持自己及受養人的生計和提供住所，而無須依賴在香港獲許投資資產所帶來的任何收益、工作入息或公共援助。

(二) 獲許投資資產類別

投資者可投資於下列一種或多種金融資產：

1. 房地產

投資者可投資於本港的商用、工業或住宅物業，包括土地和樓花。根據該計畫到港居留而購買的物業，數目不限。

2. 金融資產

表 3-9 香港「資本投資者入境計畫」認可之合格集體投資標的

CIS 名稱	CIS 的管理公司	交易貨幣	CIS 投資政策的簡單描述
中銀香港香港股票基金	中銀國際英國保誠資產管理有限公司	港幣	中銀香港香港股票基金是旨在透過投資於主要在香港經營或者是直接或間接與香港經濟有關的公司之上市股票及與股票相關的證券（包括認股權證及可換股證券），從而為投資者提供長期資本增長。
中銀香港港元收入基金	中銀國際英國保誠資產管理有限公司	港幣	中銀香港港元收入基金是謀求透過一個主要由以港元為計價貨幣且具有投資評級（由穆迪或具有類似地位的其他信貸評級機構評為 Baa3 級或以上）的債券組成的投資組合，以提供一個穩定的收入及長期資本增值。
中銀香港中國股票基金	中銀國際英國保誠資產管理有限公司	港幣	中銀香港中國股票基金是旨在通過主要投資於其活動與中華人民共和國的經濟發展和經濟增長有密切聯繫的公司的上市股票和與股份相關的證券（包括認股權證和可換股證券）而向投資者提供長期的資本增長。
道亨香港基金	道亨基金管理有限公司	港幣	本基金旨在為投資者提供長期增長，但同時又提供具吸引力的收益率。投資經理的政策是充分利用在中國晉身世界經濟要位的過程中香港所扮演的角色。投資經理將以本基金至少 70% 的非現金資產投資於以香港為基地或與香港有關的證券及其他投資項目。
道亨智選投資基金：香港基金	道亨基金管理有限公司	港幣	本基金的投資目標是在賺取可觀的收益之同時，獲取長線資本增值。本基金的非現金資產之 70% 或以上將投資於證券及其他以香港市場為營運基地或其主要收入來自香港市場的投資工具。
恆生指數單位信託基金	恆生投資管理有限公司	港幣	爭取盡實際可能接近恆生指數的表現。
恆生香港中型股指數基金	恆生投資管理有限公司	港幣	爭取盡實際可能接近恆生香港中型股指數的表現。
恆生中國指數基金	恆生投資管理有限公司	港幣	爭取盡實際可能接近恆生流通中國內地 25 的表現
恆生中國 H 股指數基金	恆生投資管理有限公司	港幣	爭取盡實際可能接近恆生中國企業指數的表現
恆生指數 150 策略基金	恆生投資管理有限公司	港幣	爭取恆生指數單日變動的 150% 回報

CIS 名稱	CIS 的管理公司	交易貨幣	CIS 投資政策的簡單描述
恆生香港債券基金	恆生投資管理有限公司	港幣	透過投資於一系列由不同機構於香港境內或境外發行並以港元列值的債券，以及由香港成立之機構所發行的其他債券，以達至最高的回報，並同時維持穩定的收益。
萬勝香港信託基金	萬勝資產管理有限公司	港幣	該信託基金轄下資產之投資範圍由信託契約加以闡明。而該信託基金之資產將主要投資於在香港聯合交易所有限公司上市之各種股票及其他證券。
盈富基金	道富環球投資管理亞洲有限公司	港幣	盈富基金的投資目標為提供與恆生指數表現緊貼的投資成績。為達到投資目標會投資盈富基金之全部或絕大部份資產於指數股份，比重大致上與該等股份佔恆生指數之比重相同。

資料來源：本研究整理。

A. 股票—以港元交易的香港證券交易所上市公司股票。

B. 債券—以港元為單位，包括由以下機構發行或全面保證的定息或浮息工具和可換股債券—香港特別行政區政府、外匯基金、香港按揭證券有限公司、地鐵有限公司、九廣鐵路公司、香港機場管理局，以及其他指明的由香港特別行政區政府全資或局部擁有的法團、機構或團體；或上文（A）項所指的公司。

C. 存款證—由《銀行業條例》訂明的認可機構發行的港元存款證。存款證在購買時須距離到期日不少於 12 個月（購買日期須在入境處原則上批准投資者參與計劃之後。這類票據到期時，應換成距離到期日不少於 12 個月的存款證或其他獲許投資資產類別的資產）。

D. 後償債項—由認可機構按《銀行業條例》發行，並以港元為單位的後償債項。

E. 合資格的集體投資計畫—入境處將於網頁公布並定時更該計畫合資格的集體投資計畫名單的資料。

(三) 投資項目價值變更

倘若總投資價值降至最低限額 650 萬港元以下，投資者無須投入資金於任何一個投資類別內的項目以填補差額。同時，若投資項目的價值高於原來的最低限額，投資者亦不可提取資本增益。投資者可保留合資格物業的租金收入、由獲許金融資產所獲得的現金股息收入及利息收入，這些收入不受制於本計畫的規範。投資者可以隨意把投資轉往不同的獲許投資資產類別（例如由房地產轉為金融資產，或由金融資產轉為房地產），惟他必須把出售原先資產所得的全部收益再作投資。投資者須記錄投資組合的每次轉變，以便在申請延期居留時呈交。

投資者可攜同受養人（即配偶及十八歲以下未婚及受養的子女）到港，惟必須能夠支持受養人的生計和提供住所，而無須依賴在香港獲許投資資產所帶來的任何收益、工作入息或公共援助。

(四) 居留條件

投資者獲得原則上批准後，初步可以訪客身分到香港 3 個月。如能提出證據證明在港正積極進行有關的投資活動，其訪客身分可獲延期 3 個月。投資者提出已作出所需投資的證明後，會獲准在港逗留兩年（正式批准）。如投資者能提出證明令入境處處長信任其繼續符合〈資格準則〉及〈投資管理的規定〉，便可獲准延期逗留兩年。按此準則，投資者可再獲延期逗留，每次為期兩年。投資者及其受養人在香港通常居住連續 7 年以上，可依法申請香港居留權。

四、優秀人才入境計畫

香港政府在 2006 年 2 月推出「優秀人才入境計畫」，計畫的目的

是吸引中國大陸內地及海外的精英到香港定居。這個計畫採取配額制，每年的配額初步為一千個，而申請人須符合一套「必須符合」的基本要求，才能提出申請。而且，獲得批准到香港的優秀人才可攜同其受養人（即配偶及 18 歲以下未婚的受供養子女）到香港定居，條件是他必須能夠在不倚靠公共援助的情況下，供養他的受養人，並為他們提供居所。而且，獲得批准到香港的優秀人才的受養人無須事先取得入境處處長的許可即可在港工作。之前，自 2003 年 7 月起，獲准以專業人才身份到香港就業或以資本投資者身份到港的人士，其受養人除非獲得入境處處長准許，不可在港工作。鑑於香港的經濟和就業情況改善，香港政府決定撤銷上述規定，以加強香港吸納專才的優勢。易言之，通過「優秀人才入境計畫」獲准以專業人才身份到香港就業或以資本投資者身份到港人士的受養人，將不用向入境處處長申請許可即可在港工作。「優秀人才入境計畫」的相關重點歸納如下：

特點：申請人未獲受聘前，在港逗留一年求職或創業，之後逐年或隔年續期，住滿 7 年獲居留權；不限行業，到港之偶配毋須申請可在港工作。

本計畫是一項設有配額的移民吸納計畫，每年名額現為 1,000 人，旨在吸引新入境而不具有進入香港和在香港逗留權利的高技術人才或優才到港定居，藉以提升香港在全球市場的競爭力。獲批准的申請人無須在到香港定居前先得本地僱主聘任。所有申請人均必須首先符合基本資格的要求，才可根據計畫所設兩套計分制度的其中一套獲取分數，與其他申請人競爭配額。兩套計分制度分別是「綜合計分制」和「成就計分制」。

（一）申請人基本要求

- (1) 年齡介於 18 至 50 歲之間。
- (2) 能負擔居港期間，自己和受養人的生計。
- (3) 在香港或其他地方沒有犯罪或不良入境紀錄。
- (4) 具良好中、英文能力。
- (5) 完成學士學位，或具良好技術、專業能力、經驗和成就

(二) 計分制度

主要項目/比重

- (1) 學歷、工作經驗/60%；
- (2) 年紀（28 至 35 歲較高分）/20%；
- (3) 語言能力、配偶學歷、到港子女人數、在港親屬/20%。

符合「基本資格」所有條件的申請人，可選擇以「綜合計分制」或「成就計分制」接受進一步評核。每名申請人只能在同一時間提交一份申請，並只能在同一次申請中選擇以一種計分制進行評核。

(三) 綜合計分制之細節

	得分範疇	分數
1	年齡（最高 30 分）	
	18-24	0
	25-29	25
	30-34	30
	35-39	25
	40-44	15
	45-50	5
2	學歷/專業資格（最高 45 分）	
	2 個或以上博士學位	45
	博士學位/2 個或以上碩士學位	40
	碩士學位/2 個或以上學士學位	30

	學士學位/由國家或國際認可或著名的專業團體頒授，證明持有人具有極高水平的專門知識或專業技能的專業資格	20
3	工作經驗（最高 50 分）	
	不少於 10 年相當於學位程度或專家水平的工作經驗，當中最少 5 年擔任高級職位	50
	不少於 5 年相當於學位程度或專家水平的工作經驗，當中最少 2 年擔任高級職位	40
	不少於 5 年相當於學位程度或專家水平的工作經驗	30
4	語文能力（最高 20 分）	
	良好中文及英文的書寫及口語能力（中文口語指普通話或粵語）	20
5	家庭背景（最高 20 分）	
5.1	至少一名直系家庭成員（已婚配偶、父母、兄弟姊妹、子女）是現居於香港的香港永久性居民	5
5.2	隨行已婚配偶的學歷相當於大學學位或以上的水平	5
5.3	每名隨行的 18 歲以下未婚及受養的子女得 5 分，最高可得 10 分	5/10
	最高 165 分	

「綜合計分制」設有最低及格分數，有興趣申請的人士，應先評估其個人資歷是否已達到最低及格分數，才提交申請。最低及格分數可能會不時更改。最新適用的最低及格分數是 80 分。

（四）成就計分制

「優秀人才入境計畫」也為具備超凡才能或技術並擁有傑出成就的個別人士，提供另一套申請到港的計分制度。這類別的申請人可選擇以「成就計分制」接受評核。此計分制的要求極高。此計分制以申請人的成就作為評核基準，選擇以此計分制評核其申請者，只能從一個得分範疇獲取 165 分。申請人如被視作符合下列計分制所列的其中一項要求，可獲取 165 分，不符合者則不會獲得分數，而不能取得分數的申請人，其申請會即時被拒絕。如符合下述要求，可依此計分制獲取分數：申請人曾獲得傑出成就獎（例如奧運獎牌、諾貝爾獎、國家/國際獎項）；或申請人可以證明其工作得到同業肯定，或對其界別的發展有重大貢獻（例如獲業內頒發終生成就獎）。

第六節 新加坡延攬海外人才的策略及做法

新加坡自立國後因為地小人稀，一直有延攬海外人才的作法與策略，經過八十年代的「第二次工業革命」和九十年代地區化經濟策略的實施，新加坡已發展成為東南亞地區的經濟強國，需要更多高素質的勞動力，於是新加坡政府開始著重與引進技能水準高的人員，以滿足製造業等勞動密集型產業和金融服務業等資本密集型行業的需要。隨著經濟全球化和知識經濟的發展趨勢，1997年吳作棟總理強化對海外專業人才的延攬來協助新加坡的經濟發展，新加坡人才引進政策也由此發展得更有體系。新加坡人力部和經濟發展局根據新經濟的發展需要，指導行業部門無限制地引進有關高級人才，同時控制輸入普通勞工，在4,000名的新加坡研究人員中，40%的研究員係來自於海外；3萬多名資訊與通信專業技術人員中，30%來自國外；高等院校中近40%的教授和講師為外國人。在外籍專業人士的來源方面，已不再是以美國、歐洲等西方國家為主，最新一代的人才，多來自亞洲的大陸、香港、台灣、印度等地的電訊、軟體、生技、金融服務與科技研發領域（Watson Wyatt Singapore Quarterly Newsletter, 2001年5月）。除吸引專業人才來新加坡工作外，新加坡還採取各種優惠政策吸引外國優秀學生前來就讀，為未來的人才需求做好準備。以前新加坡外國留學生的人數約為本地學生的10%，目前這一比例已上升為20%（中經院內部報告）。以下為新加坡延攬海外人才的做法。

1. 統一劃歸人事部（Ministry of Manpower）全方位協調和管理

新加坡將人才引進統一劃歸人事部（Ministry of Manpower）全方位協調和管理，在科研人才方面，則主要由國家科學與技術

論壇 National Science and Technology Board (NSTB)、The Institute of Molecular and Cell Biology (IMCB) 負責。協助公司雇用有經驗的海外專業人才，並協助提供海外人事的重置成本、薪資和住宅等補貼，並對海外專業人士提供綜所稅優惠及特殊投資獎勵措施，並且對發展經濟急需的高科技、電子、通信、金融等專業人才，優先從速引進，同時控制輸入普通的勞工。

2. 「人力 21 (Manpower 21)」計畫

面對 21 世紀全球化知識經濟發展，國家的競爭力來自於知識、專業、創造力及企業精神，因此結合外國人才帶來的創新與思維，仍是維持國家競爭力的重點策略之一，新加坡政府提出「人力 21 (Manpower 21)」計畫，推動 6 大策略及 41 項措施，包括：

(1) 整合人力計畫

藉由人力計畫的整合，確保人力資源導入企業所需，人力供需一旦搭配得宜，不但可提升勞動市場的靈活機動性，同時也可讓人民潛力全然釋放。因此提出加強「人力資源資訊系統」計畫，以提供各項勞動市場資訊，促進勞動市場效率；同時設置「國家人力資源協調會」，以主導並監督人力資源發展策略方向及規劃目標。

(2) 倡導「終身學習，終身稱職」理念

基於個人透過「終身學習」可獲得工作所需技能，成為稱職的工作者，就業有保障；而雇主透過持續在職訓練，可增加員工生產力和競爭力，因應產業快速變化。因此，新加坡政府將「終身學習」視為是人民的責任，每年辦理「新加坡學習嘉年華」活動，以提升終身學習意願；並增加職前及後續教育訓練機會，放

寬進修課程免稅額的標準，檢討「技能發展基金」的徵收，更進一步鼓勵產業自行評估所需技能，設立訓練單位；同時設置與學習資源相互聯結的「就業網路單一視窗」，建立「國家技能識別系統」，成立「國家技能委員會」，以規範技能訓練標準，使整體學習環境更具體多元。

（3）擴大人才圈，吸引外國人才

新加坡在過去即非常懂得善用各階層外國人力來增進其經濟成長。新加坡政府在引進外國人才的策略上，主要從強化基礎建設的親和力著手，並鼓勵企業進取精神，來展現其成為知識時代全球化城市新精神指標，藉以吸引國際人才。同時設置國際人才招募媒合網站，發展「新加坡之友」網絡，篩檢合適的國際企業進入新加坡，並吸引國際人才為新加坡海外分公司工作。並發展全面性的外國人力管理系統，使在新加坡工作的外國人力配置得宜，節省社會成本。

（4）配合新經濟需求，調整改善工作職場環境

新加坡政府認為，要升級為一個知識經濟體，工作職場環境應配合新經濟需求調整改善。因此，為使就業、補償及工作發展更具彈性且有保障，積極檢討就業相關法案，加強工廠法，制定新的職業健康安全法，設立提升國家整體職業健康安全文化的機構，同時採用先進的職業災害補償系統，保障工作場所工作安全，發展新加坡成為職業健康安全的訓練中心。另外，改良生產工作方式，讓婦女和中高齡人力能參與就業，並提升低生產力基礎產業的專業形象，創造更多當地人力可以參與的工作，減少對外國人力的依賴。更進一步強化人事管理部門的運作，辦理人事研討

會，以國家認證方式獎勵企業中模範的人事管理部門，以營造具吸引力良好的工作職場，保留國內外人才，提高生產力和勞動力參與率，進而提升生活品質，增加國際商業競爭性。

(5) 發展活躍的世界級「人力資源產業」

新加坡政府認為發展一個動態能因應雇主與受雇者需求，又可支援全球人力發展的人力資源產業是必須的。因此提出人力產業升級計畫，鼓勵成立「人力資源產業協會」，定義職業訓練及諮詢服務人力專業化的標準，並設定認證系統，加強訓練機構間的合作，強化課程設計的靈活性，並發展一套公認課程，以提升職業諮詢服務人力的專業化，使人力資源產業在人力的派遣、擴增、發展和管理上，能扮演舉足輕重的角色。另外，建立「冒險資本基金」，提供人力服務給準備有所作為的先趨創新產品新公司；同時鼓勵世界級的職場訓練和組織發展研發機構及人力公司，在新加坡設立分公司；更進一步檢討《就業仲介法案》，以鼓勵良好的產業行為，處罰不道德的行為。

(6) 重新定義夥伴關係，融合政府、工會、雇主和受雇者，共創最大利益

「人力 21」計畫是新加坡人力資源發展政策的一套綜合性藍圖，目的是要穩固新加坡世界級人才能力樞紐地位，同時啟動政府、工會、雇主及受雇者的關鍵能力，從融和各界支持和堅定參與中，獲得最大利益。新加坡為蒐集各界對人力發展策略的意見，將每年舉辦「國家人力高峰會」，加強人力資源管理的夥伴關係理念，同時設立一個國家終身學習會，不斷提升新加坡的終身學習制度，並支持人力產業的成長，建構完善的「人力發展支援體制」，

支援人才能力的發展，更進一步趨動產業的成長。

另外，為積極吸引海外專才，新加坡人力部在海內外共設立 9 個專門吸引外來專才及連絡海外學子的據點，提供新加坡留學、就業訊息及有關政策法規資料。此外，新加坡人力部與其海外留學生建立聯絡管道，一方面建立起海外學人檔案，另一方面組織海外學人聯誼會，通過同學會、聯誼會的形式加強與留學生的交流。

新加坡政府的引進策略，除直接引進所需的專業人才外，新加坡也積極吸引跨國企業、國外知名大學到新加坡設立分支機構，帶動外來專才前來工作，或者來新加坡唸書後，留下來工作；此外新加坡亦積極開展國際合作，與世界各國尤其是美國、日本、俄羅斯等國家進行廣泛的科技交流與合作，在世界許多國家設立分工廠、分公司，儘量聘用東道主國家的專家和新加坡在海外的人才，換言之，些設在國外的工廠或分公司也成為新加坡吸引本國海外科技人員的中心。

3. 居留和簽證設計

新加坡根據入境人士的專業及需求目的分為 P 和 Q、原則上批准的就業准證、專業人士訪問准證、培訓訪問准證、家屬准證和配偶就業、長期社交觀光准證、科技企業家長期社交觀光准證、科技企業家的原則上批准就業准證 T21 等類別。自 1998 年 9 月 1 日起，人力部從新加坡移民與登記局手中接管了就業准證申請與批准事務。

其中針對專業、行政、執行或經理級別的專業人士、企業家和投資者是給予就業准證 P1 和 P2，至於基本月薪超過 2,500 元的

具大學文憑、專業資格或專門技能者，給予就業准證 Q1，此兩類均允許攜帶配偶以及年齡在 21 歲以下的子女（親生或領養），簽證期間最長可達 3 年。持有家屬准證的配偶可以向新加坡移民與登記局申請同意書，以便在新加坡工作。家屬准證持有人只有在雇主獲得當局所發的同意書之後，才能開始工作。同意書必須在家屬准證延期時，同時辦理延期（詳見表 3-10）。

表 3-10 新加坡就業准證資格 (the Employment Pass eligibility)

簽證型態	要件一	要件二	要件三
P1	基本月薪超過 7,000 美金	專業、管理、執行或專業人士的工作	
P2	基本月薪超過 3,500 美金	專業、管理、執行或專業人士的工作	具備來自下列機構的資歷 * 獨立信用機構評比的全球與國家機構 * 受僱於新加坡的頂尖公司 * 經過列表國家人力資源顧問的認證 * 出示該機構畢業生的就業結果 * 該機構的僱用標準
Q1	基本月薪超過 2,500 美金	同 P2 第三要件	除了上述的認證資格外，我們也會考慮其他的補償因素像是技能或是工作年限(我們建議五年相關工作經驗)

資料來源：本研究整理自 <http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/home.html>

另外，針對外國科技企業家發給科技企業家長期社交觀光准證，允許其在新加坡逗留長達 6 個月，探索商業良機和商討商業計畫；如果他們獲得新加坡國家科技局的支持，新加坡移民與登記局更可允許他們逗留長達一年的時間。至於已經在新加坡設立起步公司，基本月薪超過 2,000 新元的外國科技企業家則給予就業准證（科技企業家的 T21 准證），簽證期間最長可達 2 年，延期獲准的延期逗留期限，通常會以 3-3 年的模式核出。就業簽證的處理時間一般為 2 週左右。至於針對中國大陸人才的落地永久居民案件，辦理週期一般為 3 至 5 個月。

新加坡於 2004 年推動 S Pass (work pass category)，主要用以解決中級技術人力需求，加強外國勞工的彈性運用（特別是專業技術人員），以彌補當前工作認證架構的缺口。讓僱主有機會從其他國家，招募專業技術人力的中級人才。S pass 是一種新的工作通口範疇 (Work Pass Category)。具有 S pass 者更有機會獲得獨立工作證 (Dependant Pass)，並享有許多優惠條件，如僱用期間較長等。

新加坡政府對於持有 S Pass 的規定包括：

(1) 有效期限為兩年，每 3 年重新更新；

(2) 基本月薪超過 2500 美金的 S Pass 持有者享有許多優惠，並可攜眷屬進入新加坡，S Pass 持有者眷屬亦可在新加坡工作；

(3) S pass 中有 5% 的配額給公司。也就是說每一家享有 5% 配額的公司老闆，在招募外國勞工之前，必須先雇用當地勞工才可；

(4) S pass 是根據點數制度 (Points System) 來評估是否可以擁有 S pass。此點數制度包含薪水、教育證照、工作經驗、工作類型 4 種範圍。

如以電子工程助理為例，須合乎以下標準才能獲得 S Pass：月薪達 1800 新幣，具有 6 年以上相關工作經驗，且持有技術士證照。所謂技術士證照是採廣義定義，包括參加既定技術領域課程，但修習時間至少須 1 年以上，以新加坡為例，尚涵蓋國家資訊科技教育證照課程 (NITEC)；而證書亦採廣義範疇，包括高等教育文憑與技術士證照；至於工作類型，則指專業或專門的技術工作領域 (葉玉賢，2006)。

4.稅收及津貼誘因

新加坡對海外引進的專業人才除提供高薪外，並有減免稅的優惠，包括企業和公司在招聘人才方面的支出可以享受減稅，至於個人所得稅方面，1998年，新加坡通過吸引海外人才法案，對來自海外的高級人才提供稅前扣除，P1類護照持有者（月收入超過7,000新元的外國人）的扣除額為2.5萬新元，P2類護照持有者（月收入3,500新元-7,000新元之間）扣除額為1.5萬新元；另外，針對雇用海外專業人才的公司提供額外的扣除作為補償，即成功延攬P1和P2就業準證的外籍人士工作的花費，包括仲介機構費用與面試機票費等；至於新加坡歸國人員則提供回國所需的搬家費用、免費住房、低息貸款、子女教育津貼、國內交通津貼及海外旅行補助等，並提供優越的科研條件，充足的創業機會，協助人才回歸；另外，外國公司在新加坡的企業招聘之新加坡公民或有永久居住權（PR）人員回母公司培訓，新加坡經濟發展局可提供津貼（240新元/人天）；若母公司派人到新加坡分公司進行技術指導，可獲津貼10,000新元/人月（同一公司最多3人，最長6個月）；並且在新加坡金融界工作的外籍人員也可參加由政府資助的國內外培訓。

自2002年新加坡政府為增加人才吸引的競爭力，開始調降個人所得稅稅率至22%，並在3年內由26%調低至20%，在亞洲地區僅次於香港地區；並提出非居民稅收計畫（Not Ordinarily Resident Taxpayer Scheme, NORTS），凡非新加坡居民可享有五年優惠稅率，同時其對海外年金的貢獻可免稅、海外所得免稅。此外非新加坡居民有至少90天不在新加坡者，只針對其在新加坡期間賺取的所得課稅。

5. 移民政策

為吸收中國大陸優秀人才提出赴新加坡定居、發展的移民計畫，新加坡政府針對合格的申請人在中國大陸國內就可獲得新加坡移民廳的「落地永久居民批准信」，持此批准信一年內赴新加坡即可自動轉為永久居民，享受各項福利待遇。該計畫要求申請人是中國大陸境內優秀大學大四在讀生或畢業生，最好為理工科專業，35歲以下（條件優異者年齡可適當放寬），就讀或畢業於以下中國大陸大學的申請人將獲優先考慮：北大、清華、人大、北航、浙大、復旦、同濟、武漢大學、南京大學、南開大學、廈門大學、山東大學、中山大學、上海交通大學、西安交通大學、吉林大學、哈工大、華東理工大學等。

至於其提供的永久居民的福利和待遇則包括可在新加坡任何政府、私人機構就業或自己經營企業；可以比較容易地在美國、加拿大、澳洲（易獲簽證）或中國大陸工作；家屬和孩子同時獲得永久居民身份；享受政府公積金計畫下的養老、失業、醫療等保險；孩子免費讀書；永久居民兩年後可以申請成為新加坡公民，同時將享有赴海外 100 多國家（包括美國）的免簽證權利；購買政府組屋時可獲得新幣約 4 萬元津貼。

6. 整體環境優良

除新加坡政府針對引進海外優秀專業人才提出的政策外，新加坡的高優質生活水平，具有優良的教育設施、購物、運動和休閒娛樂，以及全然國際化的英語環境，與新加坡是英語系教育，外國學生可直接到新加坡教育系統的學校或初級學院提出申請，如果希望在最受歡迎的 30 所小學、表現最佳的 30 所中學

或最好的五所初級學院求學，則必須參加並通過一項由新加坡政府主辦的考試，或根據自己國家的教育制度申請新加坡的國際學校等，也是外籍人士願意到新加坡工作生活的關鍵因素。

綜合比較

最後，本研究將我國與港、星、韓、中國大陸等國，在聘僱外籍專技人士資格條件之比較歸納於表 3-11。另外，進一步將我國、韓、中國大陸聘僱外籍專技人士較細項的資格條件比較歸納於表 3-12。

表 3-11 「我國、港、星、韓、中國大陸」聘僱外籍專技人士資格條件對照表

國別 項目	中華民國	香 港			新加坡	韓國	中國大陸
		一般工作簽證	輸入優秀人才計畫	輸入「內地」專業人才計畫			
受理範圍	<p>一、僑外投資事業</p> <p>二、加工出口區之外銷事業</p> <p>三、經濟部所屬事業機構</p> <p>四、經濟事務社團法人及財團法人</p> <p>五、業務性質無須經其他目的事業主關機關許可之公司、外國分公司或外國公司代表人辦事處。</p> <p>六、外國法人為履行承攬、買賣、技術合作等契約，需指派專技人士來台工作時，由訂約事業或授權代理人依本法申辦之。</p>	香港合法登記並申報所得稅及利得稅之公司	<p>一、香港合法登記並申報所得稅及利得稅之公司</p> <p>二、香港註冊之法人團體</p>	<p>一、在香港合法登記並申報所得稅及利得稅之公司</p> <p>二、香港註冊之法人團體</p>	在新加坡合法登記之公司	在韓國合法登記之製造業	在「中國」境內需聘用外國人的用人單位
申請單位 資格條件	<p>一、最近一年或前三年平均營業額達新台幣一千萬元之申請事業。</p> <p>二、新設或營業未滿一年之國內公司：其為中華民國公司者，實收資本額達新台幣五百萬元以上；為外國分公司者，在國內營運資金達新台幣二百五十萬元以上。</p> <p>三、財團法人：業務費用達新台幣五百萬元以上；設立未滿一年者，設立基金達新台幣一千萬元以上。</p> <p>四、社團法人：社員人數五</p>	<p>一、雇主須出具函件說明該職位不能由本地人出任之原因。</p> <p>二、雇主須提供公司職雇員名單及迄今自海外招聘外地職雇員名單。</p>	<p>一、所需要的專業知識和經驗必須是香港無法即時提供的，而相關的業務項目應有助於提高香港作為製造業或服務業中心的競爭能力，特別是屬於知識密集和高增值的行業方面。</p> <p>二、應出具公司經濟狀況證明文件（最近經審計的損益表及利得稅報稅表等）。</p>	須證明輸入的大陸專業人士係為配合公司的運作需要，以促進公司的業務發展和競爭力。	並未特別規定。	<p>一、除香菸製造業、出版業及記錄媒體複製業以外之所有製造業。</p> <p>二、研修對象廠商須為員工在三百人以下之中小製造業。</p> <p>三、研修人員之分配基準係以生產職從業人數為比例，最多可分配三十人。</p>	發證機關依據行業主管部門的意見和勞動力市場需求狀況進行審核，經核准後向聘用單位簽發許可證書。

項目	國別 中華民國	香 港			新加坡	韓國	中國大陸
		一般工作簽證	輸入優秀人才計畫	輸入「內地」專業人才計畫			
	<p>十人以上。</p> <p>五、代表人辦事處：專案許可。</p> <p>※但書規定： 申請事業對國內經濟發展有實質貢獻或為特殊情況，得經專案許可。</p>		<p>三、應出具公司簡介、包括開日期詳細業務活動、運作模式公司背景、產品系列、市場等資料。</p>				
延攬對象資格	<p>1. 博士免經歷。</p> <p>2. 碩士一年相關經驗。</p> <p>3. 學士二年相關經驗。</p> <p>4. 專科三年相關經驗。</p> <p>5. 經專業訓練或專業考試及格具三年以上相關經驗。</p> <p>6. 曾任受聘僱相關實際八年以上者。</p> <p>7. 服務跨國企業滿一年以上經指派來華。</p>	<p>1. 擁有與受聘職位相關的詳細學歷及工作經驗及證明（如文憑、證書或推薦書副本）。</p> <p>2. 如係赴港就任新職，應解釋為何必須聘用的原因。</p>	<p>1. 大陸居民、現居海外的大陸居民、移民澳門的前大陸居民及現在香港各大學之大陸研究生（將來獲學位後）、保加利亞、羅馬尼亞及蒙古國民、以及其他依據現行入境政策可獲准到香港工作的人士。</p> <p>2. 一般應持有著名學院相關學科的博士學位、或能提供文件證明具備傑出的才能或成就。</p> <p>3. 應具備在認可學院相關範疇經證實的研究經驗，或在著名公司經證實的工作經驗。</p>	<p>1. 應有良好教育背景，並持有相關行業的學士學位。</p> <p>2. 若擁有良好的技術資格，並能提供文件證明相關的專業才能和有關的經驗和成就，亦可提出申請。</p> <p>3. 受聘人須確實獲得白港公司/機構聘用，並獲與專業人士相符之薪酬及待遇。</p> <p>4. 受聘人應受僱於與其學歷和專業能力相關的職位，工作性質並須屬於本計畫指定的行業。</p>	<p>1. 就業准證持有者：分為 P1 Pass，即月薪高於星幣 7,000 元的專門技術或經營管理人士；P2 Pass，即月薪高於星幣 3,500 元的專門技術或經營管理人士；Q1 Pass，即月薪高於星幣 2,000 元的大專以上學歷者。</p> <p>2. 工作准證：分為 Q2 Pass，即不符合 Q1 條件的技術人員；R1 Pass，即半熟練工；R2 Pass，即不熟練工。</p> <p>3. 專業技術人員：擬在星國開業者可申請 Long-term Social Visit Pass。</p>	<p>1. 產業研修人員之來源國：中國大陸、印尼、越南、菲律賓、孟加拉、斯里蘭卡、烏茲別克、巴基斯坦、泰國、尼泊爾、緬甸、哈薩克、伊朗及蒙古等十四國。</p> <p>2. 取得依據韓國出入國管理法施行令第三章第廿二條就業活動「研修就業」E-8 居留資格之上述外人，亦即在一定期間內在固定之研修場所研修，通過技術資格檢定可在韓國企業服務者。</p>	<p>1. 年滿十八週歲，身體健康。</p> <p>2. 其有從事其工作所必須的專業技能和相應的工作經歷。</p>
停留期限	<p>新聘：一次三年；</p> <p>續聘：一次三年，期滿得再申請展延，無次數限制。</p>	首次入境：十二個月	首次入境：十二個月 逗留期限屆滿前得申請延期：以 2-2-3 年模式或依僱用合約效期核發。 居留權：在香港連續住	首次入境：十二個月 逗留期限屆滿前得申請延期：以 2-2-3 年模式或依僱用合約效期核發。 居留權：在香港連續住	<p>1. 就業准證：首期給予二年有效期限，期滿可再延三年，持有者可申請永久居留。其配偶子女可依親准證</p>	<p>研修期間：二年，期滿提出申請獲准並得延期。</p>	<p>1. 工作簽證效期：自發證日起九十天內有效。聘用單位應在受聘人入境後十五日內為其申請就業證。其後受聘人</p>

項目	國別 中華民國	香 港			新加坡	韓國	中國大陸
		一般工作簽證	輸入優秀人才計畫	輸入「內地」專業人才計畫			
			滿七年後可申請。 轉換工作：第一年一般不得轉工，其後不受限制。	滿七年後可申請。 轉換工作：第一年一般不得轉工，其後不受限制。	(Dependent Pass) 2. 工作准證：視情況簽發二年有效期限，須持有三年以上始可申請永久居留。其配偶子女不得申請依親准證。 3. 專業技術人員：Long-term Social Visit Pass 效期為六個月，若獲國立科技署支持，則可取得一年簽證，創業後可申請二年期的 Q1 Work Pass，期滿可再延三年。 4. 從事短期專業活動：可申請三個月的專業訪問准證 (Professional Visit Pass)，適用於參加會議、學校代表等。		應於入境後卅日內申請居留證，其效期一般係視聘僱合同效期而定。 2. 對設立代表處、分公司、子公司的 WTO 成員的公司經理、高級管理人員、專家充許其入境首期停留三年；上述人員如屬外商投資企業僱用從事商業活動者，則按有關合同條款規定給予長期居留許可，或首期居留三年，以時間短者為準。 3. 非常駐且非在中國境內獲得報酬之服務銷售人員，給予九十天入境期限。
審查期間	約四至七個工作天	約四至六週	約三週內	約四週內	約二週內	並未特別規定	到館申請：一至四個工作天。 郵寄申請：七至十個工作天。
適用依據	「公民營事業聘僱外國專門性技術姓工作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法」	香港法例第一一五章「入境條例」	由香港入境事務處受理，惟本計畫不具法律效力。	由香港入境事務處受理，本計畫自二〇〇一年六月開始施，惟不具法律效力。	外國勞工就業法案 (Employment of Foreign Workers Act)	韓國出入國管理法及其施行令及施行細則。	外國人在「中國」就業管理規定 (由勞動部、公安部、外交部及外經貿部聯合發布)

項目	國別 中華民國	香 港			新加坡	韓國	中國大陸
		一般工作簽證	輸入優秀人才計畫	輸入「內地」專業人才計畫			
備註	<p>為配合延攬外籍高科技人才，爰依據「就業服務法」施行細則第十五條第二項規定，放寬措施如左：</p> <p>1. 屬十八項新興工業及六項技術服務業範疇之事業申請雇用碩士以上相關科系人員，免受工作經歷限制。</p> <p>2. 符合工業局企業營運總部範圍之雇主，申請聘僱學士學位以上之外籍人士，得不受相關工作經歷限制。</p> <p>3. 自我國大專院校畢業具資訊科技相關學士學位之僑生，得專案同意。</p>	<p>1. 申請人可到居住地就近「中國」駐外國使、領館遞交申請表。</p> <p>2. 除大陸居民，申請人可將申請表直接遞交，或經由在香港的保證人送交香港入境事務處。</p> <p>3. 台灣居民可透過在香港保證人（郵寄或親自遞交），向入境事務處遞交或經由二十間特許航空公司中任何一間遞交。</p>	<p>1. 本計畫不設限額及行業別，雇主可自行決定輸入受聘人數目。</p> <p>2. 雇主行業疇包括：資訊、通訊科技、先進製造科技、多媒體科技、中醫藥、軟體及環境科技等。</p> <p>3. 大陸居民（包括暫居香港或澳門的大陸居民），須向其戶籍所在地公安機關申請簽發「因私」往到港澳通行證』和適當的至香港簽註。</p> <p>4. 受聘人配偶及其二十一歲以下未婚及受供養子女，亦可申請至香港與受聘人居住。</p>	<p>1. 本計畫不設限額，計畫僅開放給指定的行業別，初期僅引入資訊科技及金融服務的專業人士。</p> <p>2. 大陸居民（包括暫居香港或澳門的大陸居民），須向其戶籍所在地公安機關申請簽發「因私」往到港澳通行證』和適當的至香港簽註。</p>	<p>1. 並未設限額及行業別，受聘者僅須獲新加坡公司願意聘用即可提出申請，惟須符合新加坡政府規定之資格及月薪條件。</p> <p>2. 申請案件係由人力資源部（Ministry of Manpower）受理。</p> <p>3. 受聘者若係從事專業服務（Professional Practice），則須有新加坡企業擔保。</p>	<p>韓國研修制度係為疏解中小製造業之人力不足現象及與開發中國家推動產業技術合作，而於一九九三年十一月施行。</p>	<p>獲准赴「中國」就業的外國人，應檢具聘用單位為其申請而由勞動行政部門簽發的許可證書及地方被授權單位的通知函電，向駐外使領館申請工作簽證（Z字簽證）。從事教學科研工作或經濟技術諮詢指導工作者，另應提供「中國」外國專家局的「外國專家證」。</p>

資料來源：本研究整理。

表 3-12 「我國、韓、中國大陸」聘僱外籍專技人士資格條件對照表

國別 項目	中華民國	韓國	中國大陸
受理範圍	<ol style="list-style-type: none"> 1. 僑外投資事業 2. 加工出口區之外銷事業 3. 經濟部所屬事業機構 4. 經濟事務社團法人及財團法人 5. 業務性質無須經其他目的事業主管機關許可之公司、外國分公司或外國公司代表人辦事處。 6. 外國法人為履行承攬、買賣、技術合作等契約，需指派專技人士來台工作時，由訂約事業或授權代理人依本法申辦之。 	在韓國合法登記之製造業	在「中國」境內需聘用外國人的用人單位
申請單位資格條件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最近一年或前三年平均營業額達新台幣一千萬元之申請事業。 2. 新設或營業未滿一年之國內公司：其為中華民國公司者，實收資本額達新台幣五百萬元以上；為外國分公司者，在國內營運資金達新台幣二百五十萬元以上。 3. 財團法人：業務費用達新台幣五百萬元以上；設立未滿一年者，設立基金達新台幣一千萬元以上。 4. 社團法人：社員人數五十人以上。 5. 代表人辦事處：專案許可。 <p>※但書規定： 申請事業對國內經濟發展有實質貢獻或為特殊情況，得經專案許可。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 除香菸製造業、出版業及記錄媒體複製業以外之所有製造業。 2. 研修對象廠商須為員工在三百人以下之中小製造業。 3. 研修人員之分配基準係以生產職從業人數為比例，最多可分配三十人。 	發證機關依據行業主管部門的意見和勞動力市場需求狀況進行審核，經核准後向聘用單位簽發許可證書。
延攬對象資格	<ol style="list-style-type: none"> 1. 博士免經歷。 2. 碩士一年相關經驗。 3. 學士二年相關經驗。 4. 專科三年相關經驗。 5. 經專業訓練或專業考試及格具三年以上相關經驗。 6. 曾任受聘僱相關實際八年以上者。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 產業研修人員之來源國：中國大陸、印尼、越南、菲律賓、孟加拉、斯里蘭卡、烏茲別克、巴基斯坦、泰國、尼泊爾、緬甸、哈薩克、伊朗及蒙古等十四國。 2. 取得依據韓國出入國管理法施行令第三章第廿二條就業活動「研修就業」E-8 居留資格之上述外人，亦即在一定期間內在固定之研修場所研修，通過技術資格檢定可在 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 年滿十八週歲，身體健康。 2. 其有從事其工作所必須的專業技能和相應的工作經歷。

國別 項目	中華民國	韓國	中國大陸
	7. 服務跨國企業滿一年以上經指派來華。	韓國企業服務者。	
停留期限	新聘：一次三年； 續聘：一次三年，期滿得再申請展延，無次數限制。	研修期間：二年，期滿提出申請獲准並得延期。	1. 工作簽證效期：自發證日起九十天內有效。聘用單位應在受聘人入境後十五日內為其申請就業證。其後受聘人應於入境後卅日內申請居留證，其效期一般係視聘僱合同效期而定。 2. 對設立代表處、分公司、子公司的 WTO 成員的公司經理、高級管理人員、專家允許其入境首期停留三年；上述人員如屬外商投資企業僱用從事商業活動者，則按有關合同條款規定給予長期居留許可，或首期居留三年，以時間短者為準。 3. 非常駐且非在中國境內獲得報酬之服務銷售人員，給予九十天入境期限。
審查期間	約四至七個工作天	並未特別規定	到館申請：一至四個工作天。 郵寄申請：七至十個工作天。
適用依據	「公民營事業聘僱外國專門性技術姓工作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法」	韓國出入國管理法及其施行令及施行細則。	外國人在「中國」就業管理規定(由勞動部、公安部、外交部及外經貿部聯合發布)
備註	為配合延攬外籍高科技人才，爰依據「就業服務法」施行細則第十五條第二項規定，放寬措施如左： 1. 屬十八項新興工業及六項技術服務業範疇之事業申請雇用碩士以上相關科系人員，免受工作經歷限制。 2. 符合工業局企業營運總部範圍之雇主，申請聘僱學士學位以上之外籍人士，得不受相關工作經歷限制。 3. 自我國大專院校畢業具資訊科技相關學士學位之僑生，得專案同意。	韓國研修制度係為疏解中小製造業之人力不足現象及與開發中國家推動產業技術合作，而於一九九三年十一月施行。	獲准赴「中國」就業的外國人，應檢具聘用單位為其申請而由勞動行政部門簽發的許可證書及地方被授權單位的通知函電，向駐外使領館申請工作簽證(Z字簽證)。從事教學科研工作或經濟技術諮詢指導工作者，另應提供「中國」外國人專家局的「外國專家證」。

資料來源：本研究整理。

第四章 主要國家吸引人才關鍵議題 國際比較

第一節 OECD 之總體觀察

一、OECD國家的移民政策探討

(一) 基於經濟發展與職業需求預測的選擇性移民政策

歐盟各國面臨勞動市場短缺與專業領域（尤其是 ICT 產業）的人才缺乏，不斷評估國際攬才計畫，雖然愛爾蘭的就業與訓練機構（Employment and Training Organization）認為專業移民可能導致本國就業的排擠效應，所以要求一有長期失業率上揚徵兆時，就必須限縮工作移民許可人數。但歐盟各國分別進行的總體經濟研究，卻還是得出專業移民對長期經濟發展有所裨益的結論。例如，英國運用普查和資料庫以此研究適合遷入的職業，外籍的高技術人員移民將能補給專業空缺，荷蘭則將國際勞動移民視為國際勞動參與的形式，藉此刺激歐盟內部的勞工移動，因此努力簡化官僚程序，方便荷蘭挑選過的短期移民移入。

但總體經濟評估勞動移民的樂觀並無法解決何種移民應該遷入、而這些勞動市場的空缺需求持續多久、外國移民應該補充何種職業空缺等問題。於是許多研究提供未來的就業市場空缺預測、人口成長趨勢對各產業的影響，或是基於經濟成長模型對該產業未來發展的假設。表 4-1 提供這些各國對職業空缺與勞動移民的分析。

表 4-1 OECD 國家對職業缺口的預測（依此規劃選擇性移民政策）

國家	預測模型	詳細內容	預測期間	結果	來源
澳洲	Job Prospects Matrix 經濟模型	400 種職業分析	2001-2006	有榮景的職業通常是技術技能較高的	DEWR 2002
奧地利	1.WIFO 預測 2 職業調查和經濟模型	300000 個雇員的資料分析；在 6 種教育層級上進行預測	1999-2005	勞力市場的短缺不至於影響到 1999-2005 的經濟擴張，唯一可能例外的是 ICT 產業	Biffel 和 Kratena 2001
加拿大	Job Futures 2000 經濟模型 職業預測體系	1 為每個地區進行職業前景分析 2 512 個職業類別分析； 62 個在州（省）與國家層次的部門分析	1.一年 2.一年	在 IT、高科技產業、與醫療照護有較好的經濟榮景	HRDC2002
歐盟	ROA 勞動市場預測模型	在 14 個歐盟國家進行 4 個廣泛的 S&T 領域研究	1998-2002	除了保加利亞、希臘、西班牙、芬蘭與英國外，所有的國家在各領域都有人才空缺	Marey 等 2001
芬蘭	勞動部門短缺列表： 普查和經濟模型	針對各部門層次的研究結果	20 年	研究預測整個職業結構會有重大變化	Tiainen1999
法國	Flip-Fap 經濟模型	22 個部門與 55 個職業	5 年	2000-2005 年間，對高技能人才的職業成長需求達 16%	Duchamp 和 Amar 2001
德國	1.IFO 研究--職業調查和經濟模型 2.IAB/Prognos 經濟模型	1 22 個部門；21 個職業； 11 個教育層級 2 對各部門的預測	1 15 年 2 1998-2010	1 大多數職業需要大學的訓練或高等學位（健康/社會、社會文化類工作、技術工作、建築管理） 2 在 2010 年基礎部門的勞力需求和貿易部門會下降；商業和非商業服務和貿易會成長；和是銀行業和公共服務業大致不變	1.Munz&Ochel 2001 2.IAB1999

國家	預測模型	詳細內容	預測期間	結果	來源
義大利	Exceisior 經濟模型	針對區域和職業的需求分析	一年	規劃年度移民名額:2002年80000人	Zanfrini 2002
荷蘭	ROA-CPB 經濟模型	207個職業團體;104個教育型態	2001-2006	對大學畢業生前景最好;高中職業教育的也不錯;對其他普通層級—有很大的職業差異	ROA 2001a
紐西蘭	勞動市場所須技能列表	全國性的調查	4個月	合格的航空工程師;技術人員;自動化工程人員機師為最重要的職業技能需求	紐西蘭移民服務 2002
葡萄牙	嘗試規劃中	職業勞工需求預測	1年	以此預測年度的移民名額	Cameiro 等 2001
英國	對職業和資格的未來需求	1.17個部門;79個職業 2.全國性	2000-2010 1年	1.專業服務為擴充最快的	DFES 2001c
美國	勞工局 經濟與統計模型	82個職業 24個部門 5個不同層級的53種教育型態	2年		Fullerton 1999; Hecker 2001

資料來源：Doudeijns & Dumont, 2003: p29。

根據上表 4-1 各國未來的職業發展預測差異，各國依據自身情境需求有不同的職業與勞動市場短缺，因此選擇性的職業移民政策（Selective employment-related immigration policies）現今被許多會員國採用，但值得注意的是，這些政策會受到各國自身原來的移民體系：包括經濟、歷史、法規與制度層面的考量而左右。除了勞動市場需求，這樣的政策可能與原先的移民或就業政策有所抵觸而遭遇改革上的困難，更甚者，OECD 國家彼此間也會競爭高素質的勞動移民。

大部分的 OECD 國家都渴求高技術人才，並逐漸改變移民政策促進外國勞工雇用，但國與國間還是有很多不同的差異。表 4-2 對職業相關的移民政策進行分類。首先，其區分以下兩者：對經濟長期發展有正面影響的永久性移民方案以及對市場及時需求做出回應的短暫性移民措施。接著其區分挑選移民過程的差異，分為由政府官員選取以及職業雇主選擇。該表也分類其標準（名額制度或是以市場為基礎）。最後，其分類所選擇的標準：是基於移民專業技巧，薪資或是確保移民者能夠滿足技能需求的計分制度。

目前在澳洲、加拿大與紐西蘭實行的永久性移民制度，必須確定移民對象能夠對該國長期的經濟發展效益以及人口成長有所貢獻，所以移民當局會先建立尋找標準，同時也保證移民者可參與社會福利制度以及家屬就業安排。而在 OECD 的其他歐洲國家，目標則是尋找能夠立即供應勞動市場短缺的移民人才。而方案設計各有差異，法國和德國需要符合最低薪資和教育程度的標準，愛爾蘭與英國則是根據政府所列的職業需求清單尋找適合人才。這樣的計畫可視為短期調節政策也可當作長期經濟策略的一部分。

表 4-2 在 OECD 國家與工作相關移民方案的主要型態

移民方案類型	分類	OECD 國家的移民範例	方案的主要目標	名額	主要選擇標準			選擇過程的規定(排除最低標準的認證)
					計分系統	規定的最低薪資	教育與專業經驗	
永久性移民政策	基於計分系統基礎的多方向選擇人才	(1) 加拿大, 澳洲, 紐西蘭(獨立技能工作者); (2) 澳洲(雇主提案或是專業技能相應方案); 韓國, 美國(綠卡制度) 德國(2003 法--高技術工作者)	經濟發展和人口成長 經濟發展	沒有限制 在美國有限制	全部皆適用	德國	韓、美、澳	政府官員: 聯邦官員或是省/州的政府官員(獲得工作許可必經的流程)
	導向勞力市場需求的方案							
與勞動市場短缺相關的暫時性就業移民	與 IC 產業 T 相關的特別方案	德國 (IT 綠卡) 法國 日本 荷蘭	勞動市場 (短期)	沒有		法國 德國	荷蘭、日本	雇主(獲得工作許可必經的流程)
	其他多部門方案	澳洲(暫時經濟需求) 法國(高度技能工作者); 英國和愛爾蘭(快速工作許可 Fast-Track Work Permit); 瑞士(contingent); 美國(HIB)	勞動市場 (短期)	在瑞士(依照區域和職業)和美國有		法國	一般皆有	雇主(獲得工作許可必經的流程)
	季節性工作者	大多數 OECD 國家	勞動市場 (短期)	不一定	無特定條件			通常根據政府和企業主雙方協定
暫時性移民(其他類)	投資者 暫時的工作許可	澳洲、加拿大、英國 挪威; 英國	經濟發展 經濟發展	沒有 在挪威有 在英國無	或許會考量一些基本條件但最重要的選擇標準是經濟狀況 英國 挪威			政府官員: 聯邦官員或是省/州的政府官員
與國際協定相端的暫時性移民	GATs (工作移轉)	大部分的 OECD 國家 NAFTA, 歐盟, Trans-Tasman 協定	國際貿易發展	沒有	跨國公司的重要人員			沒有規定
	其他許多包含促進國際勞工移動的協定	Nordic Passport Free Area	區域整合	在 NAFTA 內的墨西哥人有	在 NAFTA 中跟職業條件相關但其他情況沒有限制			NAFTA 需要雇主審核(獲得工作許可必經的流程); 否則不需要

資料來源: Doudeijns & Dumont, 2003: p30。

總而言之，綜觀上述各國的選擇性的職業移民政策（Selective employment-related immigration policies），可得出兩點結論：1.大多數的 OECD 國家都將多元化的外國勞工引進政策與持續進行的短暫勞工移民結合在一起。2.OECD 國家執行高度與職業相關的選擇性移民政策（Selective employment-related immigration policies）。這種選擇性是 OECD 國家與其他國家基於長期移民列設基本擇取標準，這兩者在移民政策上具有重大差異。

（二）職業相關選擇性移民政策的限制

然而，這些與職業相關的選擇性移民政策（Selective employment-related immigration policies）有時會有內部與外部限制。前者主要是與檢選的流程相關。後者則是受限於國際勞工移動的相關規定。以致於招攬外國勞工移民的成效僅能參照其原先預定目標而評估之，不容易確認移民政策是否執行成功。

首先，最重要的仍然是要確認挑選的是適合與正確的移民對象，但這樣的辨認並不容易，加拿大和澳洲政府因此改變其計分體系。將專業技能的評分加權，使其遠勝於其他標準（語言能力，年齡，工作經驗）的重要性。加拿大政府將會依據當時的勞動市場中短期需要，設計一連串的混合性指標，並根據優先順序加權以評估該移民的適當性。在加拿大，若是商業移民（投資者，創業家與自雇者），必須在加拿大有一定額的投資金額並確立其投資事業為加拿大創造出了就業機會。但相對的，愈繁瑣的計分方式意味著愈多政府人力資源的投入。許多時間與精力勢必花費在評閱申請條件以及面試語言能力。精準的設計與所耗費的時間成本兩者是相互衝突的。發展有效的統計工具進行評估所列選的條件是否適當實屬必要。在這方面，主要的三個移民國家（澳洲，加

拿大和紐西蘭) 致力於新移民整合的長期性分析。而根據所有的相關研究，語言能力和教育程度被認為是移民整合成功的關鍵。

第二，在與職業需求相關的中短期移民中，目標是放在促進短期的勞動市場調節，因此發展迅速而可接受的評估選項非常重要，但有時卻因這些資格審核和語言鑑定耗費時間成本，以致到最後政策為求時效放鬆控制，如此一來效益就會減損。為了解決該議題，許多國家因此部分授權讓企業雇主自行決定，政府移民當局只建立基本的評核標準，這具有雙重優勢因為能夠與企業發展合作關係協助尋找人才，又能節省進行的時間。但這有時也會面臨風險，政府和企業間的契約責任若未釐清，間接成本無人承擔，像是找錯人的風險或是高估整體需求。這些問題也會因為移民者必須負起移民過程中所有的行政成本變的更嚴重。

第三，在短期市場的需求預測與所尋人才對應間的資訊必須暢通。移民單位所尋找的人才必須不斷的與整體勞動市場發展的需求相應，必須要有制度性的機制能不斷調整與修正所須人才的尋找標準，以便在經濟情況發生變化時能迅速回應。2000年到2001年間，歐洲因為經濟成長遲緩，原本著手可熱的IT專業人才卻面臨找不到工作的窘境，這樣的變化與整體經濟發展高度相關，所以適度保持就業市場資訊以調整所須人才是非常重要的。此外，因為許多勞動市場的短缺與該國家特定的區域發展相關，因此進行區域的職業市場需求分析也屬必要，這能滿足該國的區域需求，瑞士，義大利與西班牙都有相對應的措施。

(三) 選擇性職業移民政策設計綜合觀點

從OECD國家的經驗，為了確保選擇性的移民政策是有效益

的，專研該政策的學者 Doudeijns 和 Dumont (2003) 提出了以下觀點：

1.根據經驗顯示，移民政策確實對吸引短期人才流入會產生效益，但人口流出則沒有明顯影響。因此在這兩者間很難取得平衡。而更多證據顯示，短期的移民政策會導致這些移民者設法將短暫的居留權經由各種合法或非法管道改成永久居留。而遷入的高技術移民也很可能因為其他區域提供更優惠的發展條件再度發生移動，在方案設計時必須將此兩者的情況一併思考。

2.移民政策很多時候並非僅為勞動市場服務，其他多重目標（包括勞工流動自由，人道救援承諾或是跨國工作人員流動），都會限縮職業相關選擇性移民政策的效果，因此在設計時要能整合這些可能會有相衝突的目標。

3.大多數 OECD 的國家因為相類似的經濟成長背景因此必須自開發中國家取才，但開發中國家高階的人力資源流失卻有可能導致經濟成長延緩，更甚者，這會引起開發中國家的低階移民最後想非法大量移民 OECD 地區，這會引起發展和移民的緊張性，這些隱憂可能需要國際協定的討論。

4.研究顯示選擇性的職業移民的確會增進整體經濟效益，但實際效益必須根據個別國家的情況以及設定移民的目標來評估，因此各國還是必須依據該國經濟發展與職業需求預測下考量中短期措施。將短期勞動市場短缺根據通盤性考量，使其能整合入長期的移民政策非常重要，以免兩者發生前文討論過的：需求與供給不一、外籍人力資源配置錯誤的衝突。若要收到實效，必須在統計資訊以及勞動市場的變遷過程能掌握即時最新資訊，長短期政

策具備一致性且持續性的資源投入。

5.上述觀點乃是由 OECD 國家政策制定的觀點，但若高級技術移民者的角度觀之，根據 Liebig 和 Sousa-Poza (2005) 的研究，各國制度性因素，尤其是賦稅制度，對高階技術移民扮演了相當關鍵的角色。Liebig 和 Sousa-Poza 以瑞士為個案（因為瑞士各行政區擁有極高的稅制自主性，可從事比較研究）討論賦稅制度和族群聯繫強弱對高階技術移民者選擇移民居住地點的影響。研究結果發現，在控制許多變項如職業別，區別，各地生活品質後，得到的研究結論仍然是賦稅制度對高階技術移民者地點的選擇確實有很大的影響，專業能力愈強的外國技術移民對移居國家賦稅體制的敏感度愈高。但有時族群網絡的聯繫強弱，制度上移入的障礙（如遷移許可證）與資訊的不對稱性導致這樣的因果關係不顯著，而若是在 100 公里的鄰近地區中，相鄰各地稅制體系各地區差異少於 10%，這對整個國際的移民流動影響也不大。但綜合言之，稅制上的誘因獎勵仍然具有效益。

二、日本的整合性接納外籍勞工政策架構

吸引外籍人才政策其實是一個相當大的「社會工程」，並非只牽涉到評選外籍人士的作法與考量、外籍人才移民計畫與本土工作流失考量、外籍人才聘用的身分轉換等執行面等問題。在這方面，日本最近幾年密集討論的整合性接納外籍勞工政策架構提供一個重要的參考依據。

有鑑於全球化所帶來的人才跨國流動趨勢和日本人口老化所產生的經濟發展與勞工短缺等問題，日本最近幾年相當重視接納外籍勞工的政策改革問題，並產生了兩份相當重要的相關報告。

第一份報告是日本經濟團體聯合會（Nippon Keidanren），繼 2003 年發表 Japan 2005：Envisioning a Vibrant, attractive Nation in the Twenty-First Century 報告後，在 2004 年進一步提出 Recommendations on Accepting non-Japanese Workers。日本經濟團體聯合會在 Japan 2005 報告中，提出“多元化的動能”（dynamism of diversity），因此，在有關接納外籍勞工政策建議方面，提出 bring dynamism of diversity into Japan by opening doors to transnational human resources 的主軸。另一份報告則是日本貿易振興機構（Japan External Trade Organization, JETRO）在 2005 年所發表的 Facilitating the Movement of People Across National Borders：Revitalizing International Business Exchange 報告，延續日本經濟團體聯合會的相關主軸，並參考澳洲、韓國與德國的政策改革經驗，提出整合性接納外籍勞工政策建議。易言之，這兩份報告，固然都強調要加強吸引外籍人才，但是他們的政策建議卻都超越了外籍人才移民與移工到日本的移民管制規範的考量，還牽涉到日本內部在各種相關政策的配套措施之考量。基本上，這兩份報告所提出的政策檢討與建議大同小異，故以下的討論以日本經濟團體聯合會的報告為主。

日本經濟團體聯合會所提出的接納外籍勞工政策建議，主張日本應該建立一個透明與穩定的體系和架構，以接納外籍勞工，而且應該採取措施使得在日本工作的外籍人士能夠平順地與日本社會加以融合。日本經濟團體聯合會因此提出三個接納外籍勞工的指導原則，包括：1.接納外籍勞工必須有組織地進行，以確保所接納外籍勞工的質與量；2.所接納外籍勞工的人權與尊嚴不能有所減損（compromised）；3.接納外籍勞工也必須對於他們的母國有所

助益。他們的報告中指出，日本要能有組織地接納外籍勞工，牽涉到幾個重要和關鍵的議題，分述如下：

一、改革日本企業的就業合約與人事體系(Reform Employment Contracts and Personnel Systems at Japanese Companies)

要使在日本工作的外籍人士能夠平順地與日本社會加以融合，且日本企業能夠從多元與國際化的人力資源中實質獲利，日本企業的就業合約與人事體系要有相對應的改革，包括去除就業與工作上的雙重標準，在執行勞動標準、最低工資、產業安全等方面之政府法規時，不能對外籍人士有所歧視，甚至要有跨文化管理（transcultural management）的能力。另一方面，要使日本政府充分掌握外籍人士的就業狀況，日本企業應進一步向政府提供相關資訊，而日本政府則要確保相關個人資訊保密的安全性。

二、整合中央政府與地方政府的相關政策與措施（Promote Uniform and Coordinated Measures Taken by Central and Local Governments）

儘管日本在 1990 年修改了移民法規（Immigration Control Act），開始擴大外籍人士在日本的工作與居留空間，但是目前仍缺乏一個整合性的全國政策，以解決外籍人士在日本工作與居留所面對的系統性問題（systemic problems），如缺乏社會保險、家庭安頓、住房等問題。因此，日本經濟團體連合會提出的建議包括政府組織與基本法規的建立。特別指出要在內閣中建立一個 Office for Accepting Non-Japanese Workers，並賦予主事長官部長級的地位。另外，他們也提出要立法以成立一個 Agency for Accepting Non-Japanese Residents，和研擬 Non-Japanese

Employment Law (暫訂的名稱)，以規範政府和企業的相關責任。

日本經濟團體聯合會的報告中並指出，整合性接納外籍勞工政策架構必須進行跨部會的整合，包括法務省 (Ministry of Justice) 所負責的外籍人士出入境問題；外務省 (Ministry of Foreign Affairs) 所負責的簽證簽發；文部科學省 (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) 所負責的外籍人士子女日文教育問題；厚生勞動省 (Ministry of Health, Labor and Welfare) 所負責的外籍人士醫療保險、退休金與就業相關問題；與總務省 (Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications) 對地方政府所需提供的必要協助。

三、促成專業與技術部門接納外籍勞工 (Facilitate Acceptance in Specialist and Technology Sectors)

這方面討論的重點包括國際化公司內的人員移轉 (Intra-company transferees) 及外籍人士的綠卡問題。目前日本的法律規定外籍人士要以國際化公司內的人員移轉的方式到日本工作，至少必須要有在日本境外企業總部或部門持續一年以上的工作經驗 ("at least one year continuous" work)，日本經濟團體聯合會則建議將這個工作經驗的要求縮短到一個月，以使從日本境外移轉進來的外籍專業人士能夠盡快地接受新職。另外，對於外籍投資者/創業家到日本工作，目前則要求至少要聘僱兩個在日本居留者，日本經濟團體聯合會則建議將這個規定廢除。日本經濟團體聯合會同時建議日本政府開始研究建立外籍人士綠卡制度的可行性，以使高階外籍人才能夠在日本長期定居。

四、加強外籍學生的品質和促成他們在日本就業 (Enhance

Quality of Non-Japanese Students and Promote Their Employment in Japan)

日本在 2003 年已經達成於 1983 年所設定的接納 10 萬名外籍學生的目標，因此未來的重心應該是要強化被接納外籍學生的品質。除了在國內外加強日語教育之外，日本經濟團體連合會建議日本政府採取措施促成他們在日本就業。他們特別建議建立一套新的制度，給予一年的簽證，以使在日本受教育的外籍學生能在畢業後取得在日本公司實習受訓（internship）的經驗。另外，日本經濟團體連合會的報告也特別凸顯外籍學生作為「未來經濟大使」的價值，未來可能可以強化其母國與日本經濟關係。

五、在未來預期會產生勞力短缺的部門接納外籍勞工（Accept Non-Japanese Workers in Sectors Expected to Face Future Labor Shortages）

這主要是回應泰國與菲律賓等國家在於日本政府雙邊諮商所提出來的放寬兩國勞工到日本工作的相關規範，並以健康照護等部門為主。

六、改善外籍勞工的訓練計畫（Improve Non-Japanese Worker Training Programs）

一方面，日本政府成立 Training Program and Technical Intern Training Program for Non-Japanese Workers，以接納來自開發中國家的年輕勞工到日本接受職業訓練，最長可達三年（一年為一般訓練，另兩年為在職訓練）。另一方面，他們也建議日本政府採取較嚴格的懲罰措施（包括提前遣送回國），以避免這項制度被濫用。

七、改善外籍人士的工作與生活條件（Improve Working and

Living Conditions for Non-Japanese)

這方面的建議主要目的是要促成在日本工作的外籍人士能夠平順地與日本社會加以融合，而且牽涉到外籍人士的醫療保險、退休金與就業、家庭安頓、住房、子女的日文與義務教育等相關問題。日本經濟團體連合會建議各地方政府成立特別的部門，以提供相關資訊、諮詢和機會。另外，他們也建議日本政府改革社會保險體系和加速與許多國家簽訂雙邊社會保險協議，以減少將在日本工作的外籍人士納入日本社會保險體系所產生的額外負擔。

八、解決外籍日裔進入和在日本工作的問題 (Resolve Issues Associated with Foreign Nationals of Japanese Descent Entering and Working in Japan)

目前外籍日裔得以取得簽證，進入和在日本工作，但無須事先取得工作合約，這往往會使得一些外籍日裔的生計產生困窘的局面。因此，日本經濟團體連合會建議對於外籍日裔進入和在日本工作簽證的發放，應以事先取得工作合約和能證明可在日本穩定就業為前提。

九、整合相關措施以處理因接納外籍勞工所產生的非法居留與社會安全問題 (Coordinate Measures on Illegal Residents and Public Security with Acceptance Policy)

儘管強調接納外籍勞工，但是日本經濟團體連合會也認為這項工作應該有系統、有組織與平衡性地推動，故他們也建議日本政府整合相關措施以處理因接納外籍勞工所產生的非法居留與社會安全問題。

考慮這些因素，日本經濟團體連合會也對日本政府提出一些特定的政策建議，擇重點簡述如下：

一、有關促成專業與技術部門接納外籍勞工（Facilitate Acceptance in Specialist and Technology Sectors）部分：

1.擴大簽證的類別（Expand visa status categories）並放寬相關條件：區分工程師（engineers）、人文/國際服務之專業人士（specialists in humanities/international services）、國際化公司內的人員移轉（intra-company transferees）、投資者（investors）等類別。另外，建議對於要求日本專業認證的領域放寬接納範圍（Broader scope of acceptance in fields for which certification specific to Japan is required）（詳見表 4-3）。總而言之，重新檢視目前各項資格限制與規定，採取較為寬鬆的資格認定方式或是具備同樣效力的其他國家證照，以刺激外籍人士來日。

表 4-3 日本經濟團體連合會所建議之擴大核發簽證的種類

申請種類	放寬方式
工程師資格	去除掉相關資格限制，例如必須碩士學位以上或同等學歷；有十年工作經驗等，而採取已經獲得該專業領域的認證資格
人文或是國際服務領域的專家	放寬未大學畢業需要工作 10 年的限制或是大學畢業需工作 4 年的限制
公司內部調職	放寬申請調職前必須在總部工作一年的相關規定，建議改採相關工作一個月即可
投資者	刪除投資單位必須有兩個投資者居住日本的限制，只要有利日本經濟發展，即使沒有居住者也沒關係
更廣泛的接受日本經濟發展所需的專業證照	承認美國歐盟或與日本簽訂協約的許多已開發國家之專業工作者例如醫師會計師律師證照，放寬其申請限制

2.延長停留期間 (Extend Period of Stay)：將外籍人士的停留期間延長到五年，細分不同類別的停留期間及給予選擇停留期間的自由 (Subdividing period of stay categories/liberalizing choice of category)、整合限制性就業合約的停留期間 (Coordinating period of stay with term of limited employment contracts)。

目前日本司法部規定對於技術工作者單次許可的居留期最多可至三年，但日本司法部目前考慮放寬時間以利於這些對日本的社會經濟各方面有貢獻的專業工作者得以進行長時期的生涯規劃，但為了避免許多工作者因為此政策的放寬而藉機進行非法居留，必須有配套措施嚴謹的審核這些申請者的最新即時性條件。

Nippon Keidanren (2003) 提出在延長居留權方面可以改善的部分包括學習德國日本延長可停留的時間到達五年；讓因為各種目的來日本的專業人士能夠因為本身需要彈性的選擇居留時間，所以應該讓選擇的類型更多元化；許多日本公司因為過去移民法規的要求使的只能對來日工作的專業人士簽訂一年的工作契約，這將導致許多以長時間為生涯規畫的專業工作者止步，因此未來放寬居留期間後必須統籌外籍人士職業契約簽訂時間，以收兩者相輔相成之效。另一方面，目前日本政府也致力於減低外籍專業人士獲得永久居留權的嚴苛條件、澄清、簡化與公佈永久居留權的取得方案以鼓勵移民。

3.提供更明確的申請拒絕理由 (Provide Greater Clarity in Reasons for Application Rejection)。

目前日本移民局並未特別給予簽證未過的理由，建議日本移民局應該給予被拒者更詳盡的解釋。但同時也要注意保護申請者

的隱私，因此對外公佈僅能告知目前申請者的簽證形式與資格而非其他個人訊息。

4.簡化和加速簽證簽發流程（Simplify and Accelerate Visa Issuance Procedures）。

現今許多申請都需要填寫特別表格，附上許多證明文件，而受理的日本簽證核發單位更需要花數月的時間才能夠達成簽證通過與否的決定，這對迫切想要引進外籍人士的許多公司可說是效率不彰。可考慮為這些公司成立快速審核機制，例如那些出入境紀錄良好重複申請的外籍勞動者與公司能夠保證較為迅速與簡單的簽證核發程序。

5.要求加速簽訂雙邊社會保險協議（Request Prompt Conclusion of Social Security Agreements）。

日本正與許多國家簽定社會安全協定，以確保申請來日本工作的人有較好的素質，這也讓許多來投資的日本公司有動機帶來較優秀的人才。

6.研究建立外籍人士在日本長期定居制度（Study the Possibility of a System to Promote the Long-term Residency of Highly Skilled Workers）。

二、有關擴大接納外籍學生和促成他們在日本就業（Expansion of Acceptance of Non-Japanese Students and Promoting Their Employment in Japan）部分：

1.檢討簽證系統（Reevaluating visa status system）：放寬簽證身份變更的標準（Easing standards for visa status changes）、建立新的簽證類別以銜接就學與就業（Establishing a new category of visa

status as a bridge between study and work)、對外籍人士有在日本就學經驗者之工作簽證給予優惠處理 (Preferential treatment in visa status for non-Japanese with student experience)，以及包括協助尋找工作機會和改革日本企業的人力資源體系。

三、有關改善外籍勞工的訓練計畫 (Improvement in Non-Japanese Worker Training Programs) 部分：

1. 延長受訓人員的停留期間 (Extension of Trainee Period of Stay)。

2. 給予系統性的再訓練 (Systematic Retraining)。

3. 對違反規定者，引進提前遣送回國系統 (Introduction of Early Deportation System)。

4. 擴大核准職業的範圍 (Broadening Approved Occupations)。

綜合前述的分析來看，日本政府在檢討吸引外籍人才政策時，是以社會工程（而非只是移民管制規範）的角度來思考相關的政策興革。因此，日本經濟團體連合會與 JETRO 的報告都同時強調整合性接納外籍勞工政策架構，從邊境上的移民管制規範到政府的組織架構、日本企業的就業合約與人事體系相對應改革、到外籍人士與日本社會融合所需處理與面對的各種問題都有較全面性的觀照與建議。

第二節 評選外籍人士的做法與考量

上述介紹的乃是部分 OECD 國家如何根據職業需求進行選擇性的職業移民政策 (Selective employment-related immigration policies)，而落實至真正的外籍人士選擇過程中，最多國家（包括

紐西蘭，澳洲，加拿大，英國等）採行的即是評點制（points-based system），以英國為例，在 2005 年公佈的五年移民計畫書--控制我們的邊界：促使移民為英國工作 “Controlling Our Borders: Making Migration Work for Britain”，即全面性的採取評點制，下述詳細的介紹英國如何在實務上操作評點制計畫。

在五年移民計畫書--控制我們的邊界：促使移民為英國工作述的計畫書摘要，英國政府認為採取評點制的好處如下：

- 在外籍人才的供應與需求上，因為化簡為各項的評分標準，所以能夠完全辨認與吸引對英國最有貢獻的移民人才。申請者能夠清楚自身的條件是否為現在英國所需，依據自己的條件填寫申請項目，而需要外籍工作者的機構也能夠迅速的尋找自身所需的人才，對能夠前來英國工作的外籍移民就業單位也能夠清楚預知其客觀條件，增加其人力資源分配的效率。
- 此機制具有因為標準化評點的項目能夠維持客觀與公正，而評分標準完全公佈，對英國的移民管理單位與移民申請者都能夠一目瞭然，使該機制完全透明運作，這會更進一步增加雙方彼此的運作效率。
- 對移民當位和申請者因為有標準程序可依循，所以可以增加執行時的可運作性和便利性，彼此雙方也都比較有遵守法規的意願和行為，同時也降低了自作主張憑主觀意願隨意選擇的濫用空間或是任意申請浪費審理成本的舉動。

英國移民當局很清楚的表示本地所需人才必須先能以英國本地的勞動力供給為主要來源，其不足之處再對外尋找，第一來源

地為歐盟，其次才是世界其他地方，而移民者必須是對英國社會經濟有貢獻的專業工作者，並隨時評估其對英國整體社會包括就業市場，福利體系的衝擊，而英國移民局希望僱用外籍勞動力或招收外籍學生的教育單位都能隨時掌握這些人的即時資訊，與政府單位緊密聯繫與配合。

上述這些執行原則乃是建立在其所公佈的評點制度上，英國的評點制度將所有申請者分為五層架構（Five Tier Framework），移民者根據自身條件申請最合適的層級，這五個層級如下：

第一層：對經濟成長和生產力有貢獻的高技術勞動者，其計分表如下，根據下面四個標準加總計算，可能有各種可能性的組合，但是整體滿足這個申請層級的最低標準分數為 75 分。

表 4-4 英國高技術勞動者移民計分制度

學歷（點數）		移民前收入 （千英鎊）*		年齡		其他
大學	30	16-18	5	27 歲或以下	20	先前的學歷或是工 作在英國 （可額外獲得 5 分）
碩士	35	18-20	10	28 歲或 29 歲	10	
博士	50	20-23	15	30 歲或 31 歲	5	
		23-26	20			
		26-29	25			
		29-32	30			
		32-35	35			
		35-40	40			
		40+	45			

*這裡的薪資乃是以英國的標準為準，但實際計算會根據移民者賺取薪資所得的國家情形加權計算。

第二層：能夠填補英國勞動力缺口的技術工作者。這個層次的申請者是以英國職業需求為導向，所以申請者必須滿足兩項條件。(1) 獲得已登記備案尋找外籍移民的雇主證明文件；(2) 其所需技能必須滿足技術諮詢局（Skills Advisory Body）的需求，技

術諮詢局會以職業分類為基礎辨識所需的外籍工作者專業技術，它是一整合性的單位，綜合英國的所有商業網絡與組織中以評估英國當前所需的職業技能。第二層移民申請最低標準分數為 50 分。

表 4-5 英國勞動缺口的技術工作者移民計分制度

學歷或資格認證(點數)		預期收入(千英鎊)*		其他	
NVQ3	5	15-18	5	職業剛好列於英國所需名單	50
大學	10	18-19.5	10	職業通過居留勞動市場測試 (Resident Labor Market Test)	30
碩士	10	19.5-21	15	ICT*-- 在該公司已工作半年； NVQ3 的工作程度；對 UK 而言薪資適當 *ICT (Intranet Corporate Transfer) 跨國公司內部工作移轉	50
博士	15	21+	20		

*這裡的薪資乃是以英國的標準為準，但實際計算會根據移民者賺取薪資所得的國家情形加權計算。

第三層：少數能夠填補即時性勞動力缺口的低技術工作者。這個層級將根據五年策略勾勒出所需的低技術移民以利用擴增的歐盟人才，然而低技術工作者將以名額限制 (quota-based)，操作員為主 (operator-led)，有時效性 (time-limited)，並且只接受英國有良好效率的遣返機制 (effective returns arrangement) 的國家，若要招募新的外籍低技術移民也都必須根源於技術諮詢局 (Skill Advisory Body) 的確認。

第四層：學生。國際學生對英國的經濟有很大的貢獻，預期每年給英國的經濟 5 百億的收入，必須確定該學生收到英國正式註冊的教育機構的入學許可才可以發給學生簽證，該簽證的有效期限以學生的修業課程時間為主，但會適當的給予一段時間延簽以讓學生能夠有時間的彈性從事課程轉換，繼續升學，實習工作等。而學生也會被允許可從事兼職工作以增加英國的整體社會經濟與國際化經濟。下述表格列舉英國學生簽證的種類與權益：

表 4-6 英國學生簽證的種類與權益

種類	權益			狀態定義
	攜帶家屬	工作	離開時間	
一般學生	是	每週 20 個小時以及全部的放假時間	課程時間加上合理的彈性時間	在公立大學就讀學位或是每週必須日間學習超過 15 小時的組織化課程
School	否	超過 16 歲以上和一般學生權益相同，不然禁止工作	同上	在經費獨立運作的學校就讀
半工半讀制	是	和一般學生相同，再加上課程所需工作	同上	視情況而定

第五層：具有流動性和時效性的工作者：可在英國工作一段時間以滿足非經濟性的英國其他需求。

許多年輕人或是短期居留者為了各種理由來到英國停留一段時間，例如宗教性、慈善或是文化目標，這些人是英國擴展國際交流的重要媒介，同時他們在英國消費促進民生發展。這個計畫最多可讓 18-30 歲的國際年輕人在英國停留兩年以上。至於短期工作者則是因為許多因素必須短期居留英國。他們通常不符合第二層級的專業條件申請，但他們可能滿足許多其他目標，例如（1）文化與創意目的：演藝人員，專業表演者，運動員，他們最長可居留一年但並無意變成英國長久居民；（2）志願工作者：通常是為國際性的公益組織工作；（3）宗教因素：宗教人士為了傳教或是參與教會活動短期居留英國，最多可至 2 年；（4）國際交流：包括各式各樣的理由例如學術交流，專業團體等；和（5）國際協定同意：因為各式各樣的國際協定來到英國例如外交理由。

上述每一層級的移民申請者必須滿足申請該層級的要求，並依據所得分數以計算其對英國的貢獻，同時並考慮其他控制因素，例如是否在期限到後能夠遵守離開英國的規定。這些評分來自於客觀且透明的選擇項目以便於產生最結構化與合理的決策過程。有希望獲選的移民者也能夠再申請之前評估自身條件，避免錯誤的申請層次，或是投機性的重複申請。

所有從第二到第五層級的申請者必須獲得雇主或贊助者的證明文件，以確保這些移民者的確是進入特定的工作或課程。而雇主或贊助者以往的申請紀錄也會決定這個移民者是否能獲取更多分數。因此，為了承擔起社會責任，這些雇主必須事先提出申請他們所需的移民人才層級，將資訊公開透明，並建立起和政府的聯繫，這也會協助他們更易通過他們所僱用，贊助與支持的移民人才。此外，在特殊情形下，移民當局若要通過申請但卻評估該申請者可能在期滿後非法居留，將會要求申請者出示財務安全證明以預防其違反申請規定。表 4-7 列出其他採用評點標準的國家（澳國、加拿大、紐西蘭）與其點數分佈。

表 4-7 澳國、加拿大、紐西蘭評點標準及點數分佈

屬性	澳洲 2005 年 7 月	加拿大 2003 年 9 月	紐西蘭 2004 至 2005 年
技術 層次	<u>經承認學經歷者</u> 60 (特定職業訓練) 50 (一般專業職業) 40 (其他一般技術職業)	25 (碩博士) 22 (兩個或以上之學士或職業認證) 20 (兩年大學學歷或職業認證) 5-15 (較低的學歷/ 職業資格)	<u>經承認學經歷者</u> 55 (碩博士) 50 (職業/ 高等教育)
年齡	<u>18 至 44 歲</u> 30 (18 至 29 歲) 25 (30 至 34 歲) 20 (35 至 39 歲) 15 (40 至 44 歲)	10 (21 至 49 歲) 超過 49 或少於 21 歲者，每增加/ 減少一歲減 2 點	<u>18 至 44 歲</u> 30 (18 至 29 歲) 25 (30 至 34 歲) 20 (35 至 39 歲) 15 (40 至 44 歲)
移入國 語言能 力	<u>點數分佈</u> 20 (溝通無礙，IELTS 平均為 6 分) 15 (職場對話，IELTS 平均為 5 分)	<u>點數分佈</u> 2 至 24 點 (英/法語等程度；對技術移民者非必要，且無須經外部檢核)	<u>不採計</u> 自 2002 年 11 月起，技術移民申請者的先決條件，即為 IELTS 平均需 6.5 分

屬性	澳洲 2005年7月	加拿大 2003年9月	紐西蘭 2004至2005年
在移入國所具備的專業資格	15 (博士) 10 (碩士或榮譽學位) 5 (學士學位或職業資格)	5 (最少需在加拿大就學2年)	10 (最少需在紐西蘭就學2年)
最近工作經驗	<u>國外申請者：</u> 10 (申請者經驗與所列60點的職業相關) 5 (擁有任何與40、50或60點職業相關的經驗) 主要需12至24個月的工作經驗，視特定技術類別而定 <u>已在國內之申請者：</u> 如申請者已取得澳洲專業資格，則無須工作經驗	具有4年於技術職(非特定)工作經驗者，可分配21點。額外的門檻為具有國家職業清單上所列的領域內，1年全職工作經驗。	<u>技術工作經驗</u> 60 (大於12個月) 50 (小於12個月) 50 (最近方取得工作) 外加 <u>相關工作經驗</u> 30 (10年) 25 (8年) 20 (6年) 15 (4年) 10 (2年)
領域內特殊成就	--	--	--
最近薪資	--	--	--
職業需求	20 (已取得工作，同時該工作是在移民職業需求清單之中) 15 (未取得工作，但工作是在移民職業需求清單之中)	10 (在加拿大境內已取得永久或臨時性工作) 5 (於加拿大境內至少具1年工作經驗) 5 (準備在加拿大就業)	自2006年起，提供申請「工作居留」許可的3000種技術職缺， 期間將由2年縮減至6個月
移入區域	5 (曾於人口較少的州首府，如阿得雷德，居住與就學至少2年)	--	參照附加點數
配偶技能	5 (如果配偶年齡、英語能力、工作經驗、領域及專業資格符合篩選要件)	3至5 (教育程度)	10 (專業資格)
州/地區政府資助	10 (申請者取得州或地區政府資助)	現行已有省級計畫並持續擴充	--
親戚資助	15 (申請者取得配偶或近親的資助)	5	10
附加點數	5，具備下列條件之一者： 投資 具澳洲工作經驗 語言流利	--	10 (取得經濟成長地區之專業資格) 10 (取得技術缺乏職類之專業資格) 5至10 (自己或配偶取得技術缺乏職類，或特定地區之工作機會) 5至15 (具備2至6年於紐西蘭工作經驗)
基本點數要求	120	67	100 (2006年後超過140點者自動錄取)

資料來源：改自Birrell et al., 2006；許雲翔(2006)。

英國這套評點制度的主要目標乃是希望能解決英國舊移民簽證制度的三項主要缺失：未能夠招攬最有利英國經濟發展的外籍

移民人才、執行的體系運作複雜、官僚主義嚴重、主觀且效率不彰、改善成效差的管理機制且降低濫用。英國政府也進行對這套新體系的相關單位進行評估調查，並比較了新舊體系改變後的差異，以證明評點制度的確能帶來實效（詳見表 4-8）。

表 4-8 英國新舊移民簽證制度的比較

舊體系	新體系	達成目標	增進效益
每個方案都其來有自，按照他們所產生的時空條件滿足當時需求	為了英國經濟發展，移民目標要求和利益所需的五個層級體系，彈性化且整合	透明化機制 (Transparency) 可使用率高 (Usability) 彈性化 (Flexibility)	1. 國際上經濟上的長期競爭實力 2. 文化、政治、宗教等各方面的國際發展 3. 控制效果
兩階段目標 移民方案藉由國外簽證的目標審核；職業資格乃是由英國的 Home Office 審核簽發	對所有申請人員都是單一的核發體系與申請認證	透明化機制 (Transparency) 可使用率高 (Usability) 可執行度高 (Operability) 彈性化機制 (Flexibility) 成本降低 (Cost effectiveness)	獲得使用便捷的聲譽；經濟和國際發展的程度高
獲得同意申請書端賴許多條件審核的通過，這些條件有許多都是主觀的，因此容易產生爭端而引發申訴	決定乃是基於評點系統的客觀評分標準，因此合宜的時候提供了一致性且全面性的政策執行觀點	客觀性高 (Objectivity) 透明度高 (Transparency) 可執行度高 (Operability) 可使用性高 (Usability)	控制移民
在濫用這套制度的時候申訴管道有限	因為有贊助者（雇主），執行者與財務安全的審核，因此有較多層面的控制	縝密嚴固的控制體系 (Robustness)	控制移民
在可被接受的情況下有時當然尋找不到所需的職業缺否	由技術諮詢局所提供的全面性的職業空缺分析為基礎尋找外籍人才	彈性高 (Flexibility) 客觀性高 (Objectivity)	經濟和國際發展的競爭力

資料來源:Home Office (2006,p12)。

第三節 外籍人才移民計畫的爭議

即使國際上許多國家目前正對高技術與專業人才大力招攬，然而攬才政策卻也多所爭議，這些爭議面向的討論如下：

1. 招攬國際人才是否為最適當的解決方案？

許多攬才政策的立論點為專業人才的移入將能提升該產業的競爭力，但是卻未深入分析人才缺口是否僅能透過國際攬才的方式進行這些觀點包括：

(1) 並非國內人才不夠，而是教育體系與就職體系未能適當與整體就業市場接軌，並且整個在職訓練體系無法發揮效用提升現有技術人才的水準，以致造成教育輸出/工作尋找/技術提升和就業市場需求的兩者落差，國際攬才雖然能即時性的解決當下所需的高技術人才，但更根本的卻是教育體系/在職訓練體系和經濟發展人才需求的兩者環節如何緊密相扣，例如香港資訊科技網絡工程人員協會認為“輸入專才非長遠計，必須立足培養本地專才”，因此主張香港政府應該加速設立在職培訓，提昇現職資訊科技界僱員的技能，以因應產業界對高科技的需求，而非捨近求遠輸入外籍專才。此外，該協會更主張為了確保香港居民的就業權益，香港政府應該讓大學增設更多資訊科技學科以因應目前的整體需求

(2) 許多國家也陸續採取能達到同樣獲得高技術效果的作法而非僅是招攬外籍移民，此可避免許多額外的社會成本負擔。例如在國外接近高技術的區域設立研發中心，日本企業即瞄準這些大學和實驗室，積極擴充海外研究開發的據點，通過建立研究機構或進行資助等方式，提供外國技術人才更合適的工作環境，網羅人才，引進技術。如日本在美國建立的 NEC 研究實驗室，每年經費達 2,000 萬美元，用高薪聘用美國科技專家進行高科技開發和研究。另外，藉由國際化經營的方式，日本企業直接在海外聘雇外國科技和管理人才，其中，在遠東和東南亞地區招聘的高級人

才數量，每年以 20% 的速度遞增。

2. 對本地工作者是否會造成就業排擠效應？

許多開放外籍專業人才移民的國家強調這些專業人才意在助經濟發展，是基於本國就業人才不足的現實情況下才引進，只有補充加強作用不會造成排擠效應。而僱用外籍人才的薪資必須有本地勞工相同，因此全然是自由市場基於專業技能的就業競爭，不致於對具有同樣專業技能的本國工作者造成排擠效應。例如眾所皆知美國雇主用 H-1B 非移民簽證雇用短缺的高技術性員工到美國進行短暫的工作，許多贊成者強調其對美國經濟發展的貢獻。認為其刺激美國經濟增長，為美國創造更多新就業型態可能性，並防止工作流失到海外。2003 年亞特蘭大的聯邦儲蓄銀行 (the Federal Reserve Bank of Atlanta) 的研究顯示，H-1B 和美國電腦專才的平均薪資同樣為 55,000 美元，高技術移民沒有對美國人的薪資產生影響，更何況 H-1B 申請還可以要求僱主支付的薪資不可低於普遍薪資 (prevailing wage) 的標準。這種薪資保障可來自勞工部或勞工部認可的薪資調查 (salary survey) 數據，並因 H-1B 的工作地點不同而異。如果 H-1B 持有者將在一個地點以上工作，所付的薪資應當不低於每個工作地點的流行薪資。律師可以根據僱主提供的工作職責、職稱和工作地點查出適用的普遍薪資。如果勞工部頒布的普遍薪資高於僱主願意支付的薪資，還可以使用勞工部認可的其他薪資調查發佈的普遍薪資 (大紀元時報 4 月 2 日)。因此這樣的設計可以免除讓雇主是因外籍人士成本便宜因此排擠到同樣技能的本國工作者機會。

但反對者認為高技術專業工作者因為想進入本國的就業市場因此接受遠比流行薪資還要低廉的薪資，造成對本國人才的排擠

效應並壓制薪資上漲的可能性，利益了雇主卻不利雇員。哈佛大學經濟學家 George J. Borja (2002) 對有博士學位的外國人和美國本土出生的美國人的薪資進行對比，發現外國人的薪資要低 3-4%。他認為他的結論有可能適用於 H-1B 簽證的情況 (大紀元時報 4 月 2 日)。美國電機與電子工程師學會引用職業工作統計 (Occupational Employment Statistics) 的數據顯示，H-1B 簽證者的薪資要比美國人的薪資低，美國的電腦專業人員年平均薪資為 65,000 美元，H-1B 的僱用者則為 52,000 美元。每年該行業的 H-1B 簽證者，要比美國同行的年薪低 1.3 萬美元。這也會長期抑制本地薪資上漲的可能性。

根據美國移民研究中心 Steven Camarota (2005) 的研究顯示，2000 年 3 月到 2004 年 3 月美國本土的失業成年 (指 18 歲以上) 人數增加了 230 萬，而移民僱用人數也同時增加了 230 萬，雖然難以直接證明兩者間具有一對一的直接取代關係，但統計數字顯示這難以忽略兩者間具有取代效果的可能性，而那些僱用移民達到 5% 以上的州顯示了其本土工作者的就業率下降 3% 以上，反之，若是該州移民工作者的僱用率少於 1%，則本國籍的就業率就會增加 1.4% 以上，Camarota (2004) 的文章也指出隨著移民進入美國勞動就業市場，失業的美國勞工也增加，兩者間若排除虛假關係 (有其他相關第三因) 則有高度正相關可能性，其長期趨勢如下圖 4-1 所示。

但值得注意的是，這些研究僅是提供整體圖像，並說明對低階勞動力的衝擊最大，並未顯示外籍移民對美國高階技術人員的影響。但 Camarota (2005) 的研究也顯示美國移民並非僅是從事美國人並不想要的工作，三分之二取代的是需要高中教育的工

作，因此他強調解決技術人才勞動力不足的重點應該擺在如何在改革教育體系，將這些失業的本國人士導入就業市場，並縮減外籍移民名額，才不會發生就業排擠效果。

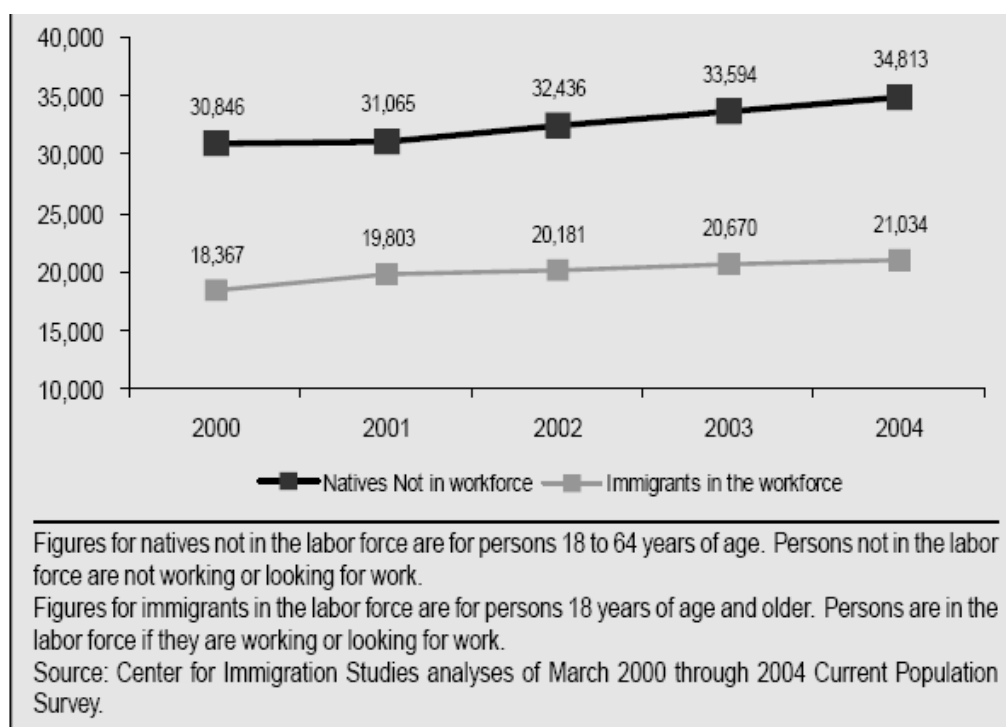


圖 4-1 美國外籍移民與本土勞工退出勞動市場間的關係

這樣的疑慮也反應在香港資訊科技網絡工程人員協會對港府放寬輸入中國大陸內地專才的評論上，認為此舉會以輸入專才為名，而輸入廉價勞工為實，若沒有設立任何監管評審機制，必定會衝擊香港本地勞工市場，造成香港科技網路公司大量聘請來自中國大陸內地的專業人才，影響香港的專才及大學畢業生的就業機會及薪資水平。

3. 移民者會增加政府財政收入嗎？

Gott 和 Johnson (2002) 的研究顯示英國五百萬移民在

1999/2000 年大概繳納了 25 億英鎊的稅收，遠超出英國政府對移民的花費，因此主張移民會政府財政稅收極有貢獻。但 Rowthorn (2004) 卻駁斥其研究是建立在不精準的測量方式，因為其測量期間剛好是 (1) 英國政府大量稅收的盈餘年 (1999/2000) 屬於特殊情形 (2) 有些海外股東的公司營業稅被計算入移民所繳稅收，這兩項扣除後移民所繳納稅款僅剩 4 億英鎊，如果計算英國招攬移民的行政手續費，以及移民因為失業所導致的財政支出與花費 (該年度為 797 百萬英鎊)，所剩無幾，其中未被計算的是各種治安成本。Rowthorn (2004) 認為即使支持者反駁高技能移民與創業家移民會帶來大量稅收貢獻與發展當地就業機會，但這些人畢竟屬於極少數比例的移民，其貢獻也會被其他移民的作用抵銷。而他更認為 25 億英鎊僅佔英國 GDP 的 0.3%，政府稅收的 0.8%，實在是微乎其微，比起移民所產生的諸多負面效應並不划算。因此高技術移民的貢獻近乎抵銷了低階移民的花費，他認為移民對整體英國財政收入的影響幾乎是零。

第四節 吸引海外人才的配套措施

一、韓國

韓國政府為了改善韓國目前 16 所外國人學校的教育環境、培育東北亞商務中心地、營造外國人舒適的生活環境，在 2003 年，實行了「外國人生活環境改善 5 年計畫」。

以教育環境而言，韓國政府在這方面有三項作為，如下：

1. 設立龍山外國人學校：首爾市和產業資源部、學校財團合作設立具有國際水準的龍山外國人學校，並在 2005 年 4 月舉行了奠

基典禮，並預定在今（2006）年開校。韓國首爾市實行土地無償租賃制度，由政府支援一部分的建築費用，並引進了世界著名大學報考資格的“國際文憑”IB（International Baccalaureate）制度。

2. 成立特例捐款改善外人學校的財政：韓國財經部計畫將對包括外國人學校的非盈利教育財團的捐贈金認定為特例捐款來改善外國人學校的財政。

3. 修改投資促進法：韓國產業資源部計畫修改外國人投資促進法令，設立外國人學校時，對國家之國、公有財產提供通過隨意契約的租賃、銷售、租賃額減免等優惠。

另外，韓國政府還提供國際教育接軌相關學校，如下：

- Seoul International School (SIS)：首爾國際學校實行美國教育制度，可接受幼稚園到高中的教育課程。

- Seoul Foreign School (SFS)：是首爾外國人學校，可接受幼稚園到高中的教育課程。

- Lycee Francais de Seoul：首爾法國學校實行法國教育制度，可接受幼稚園到高中的教育課程。

- Deutsche Schule Seoul：首爾德國學校實行德國教育制度，可接受從幼稚園到10年的教育課程。

- Japanese School：首爾日本人學校實行日本教育制度，可接受幼稚園到高中的教育課程。

- 華僑學校：包含韓國漢城華僑小學校（幼稚園、小學）、韓國漢城華僑中高等學校（中學、高中）、仁川華僑小學校（幼稚園、小學）和仁川華僑中高等學校（中學、高中）。

以下將韓國改善外國人生活環境五年計畫列表如下。

表 4-9 韓國改善外國人生活環境 5 年計畫（2003-2008 年）

項目	內容
教育	<ul style="list-style-type: none"> ● 在龍山地區建立一所世界級的國際學校，它具有發放報考世界知名大學國際文憑（International Baccalaureate, IB）資格的學校 ● 非盈利教育機構（包括外國人學校）的企業捐款認定為特別捐款，並批准可在占所得 50% 的範圍內用於各種費用，改善外國人學校的財政 ● 修改外國人投資促進法給予優惠，即設立外國人學校時，對國家國/公有財產提供租賃、銷售、租賃額減免等
住房	<ul style="list-style-type: none"> ● 租屋合約採取英文契約格式，租屋資訊中心將開始運作 ● 改善每月先支付房租的慣例，並為外國人開發相關金融住宅產品
醫療服務	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供英文的醫療收據與處方簽 ● 開通醫學熱線（medical hotline），設置線上醫療資訊中心，如提供即時地醫療保險系統相關資訊
移民	<ul style="list-style-type: none"> ● 修正外國人居留期間與資格，讓外國投資者的國內助手更容易居留
運輸	<ul style="list-style-type: none"> ● 建設交通部出版英文與日文版本的國內交通地圖，並經常地更正錯誤的英文路標 ● 國家警察局計劃在駕照考試場所與駕照發佈辦公室，僱用英語佳的員工
生活文化/ 溝通	<ul style="list-style-type: none"> ● 幫助外國人在韓國定居，IKP（Invest KOREA Plaza）除了提供解決問題熱線（Trouble Hotline）之外，也被建造成一個全面生活與文化資訊中心 ● 銀行、觀光景點與其他公共設施增加外語服務，以及外語廣播服務 ● 採取各種方法，減少外國人申請信用卡或開通行動電話的不便 ● 首爾市政府每年舉行兩場 150 名首爾外國人的居民大會，討論交通、文化與環境等問題 ● 為居住和參觀首爾的外國人，提供免費的計程車語譯服務 ● 出版首爾生活指南，包括重要的生活資訊，像長期租約和約租的住房、垃圾分類政策、購車等 ● 政府花費 372 億韓元，校正路標（特別標示英語與漢語）以符合國際標準 ● 投入 41 億 7,000 萬韓元，開發三方（翻譯員、計程車司機與外國乘客等 3 人）同步口譯服務，在計程車內可以使用行動電話進行此項服務 ● 改善首爾 197 個地鐵站的資訊系統，用不同顏色來區別不同的搭乘路線 ● 繪出地鐵的路線，以及地鐵附近的區域，該路線圖是隨手可得的 ● 首爾市政府舉辦一節慶活動（One Village Festival），向外國人介紹韓國的文化與習俗，同時也提供首爾公民體驗不同文化的機會

資料來源：龔明鑫，IEK 政策組整理。

二、新加坡

(一) 優良的生活環境

新加坡吸引人才的措施中，除對海外歸國人才提供額外的津貼補助外，所有措施均以提高新加坡整體誘因為思考主軸，並未提供外籍專業人才特優的待遇。事實上科技企業家關心的亦不只是如何設立公司，也關心隨行家屬能否融入新環境，如孩子能不能進入當地的好學校，妻子能否在新加坡工作等，因此新加坡優良的工作環境及生活品質成為吸引外籍人才的重要因素，而由 Watson Wyatt 的調查中也可發現新加坡吸引外籍專業人士的主要因素在於新加坡擁有優勢的津貼配套 (Competitive Compensation Package)，其次則為良好的工業基礎與經濟結構、以及發展機會(見下表)。當然政策的導引亦功不可沒，如長期社交簽證，使得企業家有半年的時間瞭解新加坡，從而有充足的時間熟悉環境和找尋合作夥伴和創業機會。

表 4-10 新加坡吸引外籍專業人士的原因

項 目	占調查公司比例
津貼配套	76%
良好的工業基礎與經濟結構	60%
發展機會	57%
政治穩定	49%
友好的外籍人士環境 (如政府鼓勵)	32%
多種族社會	14%

資料來源：中經院, Watson Wyatt Singapore Quarterly Newsletter, 2001年5月。

(二) 減稅優惠與豐厚津貼

新加坡對海外引進的專業人才除提供高薪外，並有減免稅的

優惠，包括企業和公司招聘人才方面的支出可以享受減稅，至於個人所得稅方面，1998年，新加坡通過吸引海外人才法案，對來自海外的高級人才提供稅前扣除，P1類護照持有者（月收入超過7,000新元的外國人）的扣除額為2.5萬新元，P2類護照持有者（月收入3,500新元~7,000新元之間）扣除額為1.5萬新元；另外，針對雇用海外專業人才的公司提供額外的扣除作為補償，即成功延攬P1和P2就業準證的外籍人士工作的花費，包括仲介機構費用與面試機票費等；至於新加坡歸國人員則提供回國所需的搬家費用、免費住房、低息貸款、子女教育津貼、國內交通津貼及海外旅行補助等，並提供優越的科研條件，充足的創業機會，協助人才回歸；另外，外國公司在新加坡的企業招聘之新加坡公民或有永久居住權（PR）人員回母公司培訓，新加坡經濟發展局可提供津貼（240新元/人天）；若母公司派人到新加坡分公司進行技術指導，可獲津貼10,000新元/人月（同一公司最多3人，最長6個月）；並且在新加坡金融界工作的外籍人員也可參加由政府資助的國內外培訓。

自2002年新加坡政府為增加人才吸引的競爭力，開始調降個人所得稅稅率至22%，並在3年內由26%調低至20%，在亞洲地區僅次於香港地區；並提出非居民稅收計畫（Not Ordinarily Resident Taxpayer Scheme, NORTS），凡非新加坡居民可享有五年優惠稅率，同時其對海外年金的貢獻可免稅、海外所得免稅。此外非新加坡居民有至少90天不在新加坡者，只針對其在新加坡期間賺取的所得課稅。

至於其提供的永久居民的福利和待遇則包括可在新加坡任何政府、私人機構就業或自己經營企業；可以比較容易地在美國、

加拿大、澳洲（易獲簽證）或中國大陸工作。

（三）隨行眷屬福利與國際化教育制度

進入新加坡工作的隨行家屬和孩子可以同時獲得永久居民身份；享受政府公積金計畫下的養老、失業、醫療等保險；孩子免費讀書；永久居民兩年後可以申請成為新加坡公民，同時將享有赴海外 100 多國家（包括美國）的免簽證權利；購買政府組屋時可獲得新幣約 4 萬元津貼。

表 4-11 新加坡的配套措施

措施	內容
移民附屬福利	<ol style="list-style-type: none"> 1.家屬可同時獲得 PR 身份 2.政府公積金計畫的養老、失業、醫療保險 3.子女免費教育 4.PR 兩年後申請公民，購滿政府組屋可獲 4 萬津貼
減稅優惠	<ol style="list-style-type: none"> 1.98 年以前的海外人才提供稅前扣除 2.調降外人個人所得稅率至 20%（2005） 3.非居民稅收計畫（NORTS），享有五年優惠稅率海外所得免稅 4.企業和公司招聘人才方面的支出可以享受減稅
生活津貼	<ol style="list-style-type: none"> 1.回國所需搬家費用、免費住房、低息貸款、國內交通津貼。 2.對雇用海外專業人才的公司提供額外的扣除作為補償，包括仲介機構費用與面試機票費等 3.新加坡的外資企業，招聘新加坡公民或有永久居住權人員回母公司培訓，新加坡經濟發展局可提供津貼 4.外資母公司派人到新加坡分公司進行技術指導，可獲津貼（同一公司最多 3 人，最長 6 個月） 5.在新加坡金融界工作的外籍人員可參加由政府資助的國內外培訓

資料來源：本研究整理自龔明鑫（2006）。

此外，由於新加坡是全然國際化的英語環境，所以隨行的子女依然可以在新加坡受到良好的教育，新加坡是英語系教育，外國學生可直接到新加坡教育系統的學校¹或初級學院提出申請，如

¹ 包括政府學校、政府資助的學校、自主學校和自治學校。

果希望在最受歡迎的 30 所小學、表現最佳的 30 所中學或最好的五所初級學院求學，則必須參加並通過一項由新加坡政府主辦的考試，或根據自己國家的教育制度申請新加坡的國際學校等，也是外籍人士在考量子女教育基礎下，願意到新加坡工作生活的關鍵因素。

三、外籍人才聘用的身分轉換

許多國家為了招攬外籍人才，都設有過度性的身分轉換措施，通常是反映在簽證的年限優惠或是居留權的申請上。在日本，法務省推出「第三次出入國管理基本計劃案」，(1) 建立了「長期出差」的新居留資格；(2) 以研修目的在日本居留持有護士資格的外國人將延長現行 4 年期限的居留資格，亦將延長外國醫生的 6 年居留資格 (3) 外國留學生即使畢業後在日本找不到工作，仍將給予 2-3 年的簽證，誘發他們留在日本的意願 (龔明鑫,2006)。

2001 年英國工黨政府允許海外人才在沒有事先獲得工作職位的情況下，事先到達英國，並且擁有一年的時間尋找工作。這項政策並沒有人數上的限制，是 30 年來對移民政策的最大鬆動。根據英國移民局的規定，在英國大學就讀的外國大學生也可以提出申請，先決條件是該名學生的學業並沒有得到任何的補助。提出申請的學生一般可以在英國海外提出申請，申請者在獲得批准後，就可以取得在英國 1 年的居留權，如果在 1 年內找到工作的話，就可以延長居留權，4 年後就可以得到英國的永久居留權。

韓國則是發行「金卡制度」與 IT card 制度，當需雇用 IT 領域國外優秀技術人力時，可由情報通信部長發給雇用推薦函或是當需要雇用 BT、NT、電子商務、新素材、運輸機械等領域外國優秀

技術人才時，可由產業資源部長發給雇用推薦函，這些引進的外國科學技術領域優秀人才，居留期間可是 2 年或 3 年，且 3 年內自由出入境及就業，若企業持續聘僱最長可達 10 年的居留期。香港的優秀人才計畫與輸入內地人才計劃搭配的也是永久居留權措施，首次入境簽證核發十二個月，逗留期限屆滿前得申請延期：以 2-2-3 年模式或依僱用合約效期核發。香港規定永久居留權要居住 7 年，而許多中國大陸優秀學生考量的即是 4 年大學後在香港工作 3 年就可以順利地拿到香港永久居留權。

而新加坡為吸收中國大陸優秀人才提出赴新加坡定居、發展的移民計畫，新加坡政府針對合格的申請人在中國大陸國內就可獲得新加坡移民廳的「落地永久居民批准信」，持此批准信一年內赴新加坡即可自動轉為永久居民，享受各項福利待遇。該計畫要求申請人是中國大陸境內優秀大學大四在讀生或畢業生，最好為理工科專業，35 歲以下（條件優異者年齡可適當放寬），就讀或畢業於以下中國大陸大學的申請人將獲優先考慮：北大、清華、人大、北航、浙大、復旦、同濟、武漢大學、南京大學、南開大學、廈門大學、山東大學、中山大學、上海交通大學、西安交通大學、吉林大學、哈工大、華東理工大學等。

至於其提供的永久居民的福利和待遇則包括可在新加坡任何政府、私人機構就業或自己經營企業；可以比較容易地在美國、加拿大、澳洲（易獲簽證）或中國大陸工作；家屬和孩子同時獲得永久居民身份。同時新加坡也發行多元化簽證如商業入境簽證，使得企業家有半年的時間瞭解新加坡，從而有充足的時間熟悉環境和找尋合作夥伴和創業機會。

新加坡更進一步於 2004 年推動 S Pass（work pass category），

主要用以解決中級技術人力需求，加強外國勞工的彈性運用（特別是專業技術人員），以彌補當前工作認證架構的缺口。讓僱主有機會從其他國家，招募專業技術人力的中級人才。S pass 是一種新的工作通口範疇（Work Pass Category）。具有 S pass 者更有機會獲得獨立工作證（Dependant Pass），並享有僱用期間較長的優惠條件。

第五章 亞太地區的綜合比較

第一節 整體層面之比較

全球化與中國大陸、印度等新興國家的崛起互為因果，而全球化的主要特色是製造與創新能力的跨國分散化，各種軟、硬體價值鏈的進一步切割、外包，形成國際生產與創新網絡。因此，從資金、價值鏈、市場、到人才逐一捲進全球化的過程。這些發展產生了國際經濟結構變遷；質言之，由於全球化趨勢，跨國企業高階價值鏈國際版圖的變遷，並由生產據點轉向高階企業（如研發與營運總部）功能與研發外包的「區位重置」(relocation)。而且，跨國企業研發國際化逐漸涵蓋東亞非先進國家，正深刻地影響東亞區域的國際創新版圖。這些發展，加上台灣本身的產業與經濟發展需深刻轉型，對於台灣科技人力之質與量都同時產生挑戰。

全球化有其市場整合的構面，但是另一個重要的構面是製造能力，乃至於創新能力的跨國分散化。過去亞洲四小龍在開發中國家獨樹一幟，以出口導向工業化策略為發展主軸。然而，亞洲四小龍的成功也刺激其他開發中國家起而仿效，而使製造生產能力進一步地擴展到新興的開發中國家。事實上，目前中國大陸不僅，就資源型、低科技、中科技、高科技四大類產品來看，都是排名第一的主要出口（開發中）國，而且已在 2005 年超越美國，成為全球最大的高科技資訊電子業生產國。

然而，不僅製造生產能力跨國分散化，創新能力也正逐步邁

向跨國分散化。尤其，美國的跨國企業已經開始將很多白領工作，包括產品設計或開發，甚至於研發工作，透過國際委外(offshoring)的方式，移轉到一些開發中國家。而且，中國大陸與印度在美國企業的國際委外活動中，不論是就製造或服務部分，都佔有一席之地，儘管各有偏重。另外，由於創新能力的跨國分散化，“技術搜尋”(technology sourcing)，而非只是技術移轉，已成為國際創新網絡中的重要內涵。總而言之，現在的國際生產分工，已不再侷限於製造生產部分，還包括一些企業的高階營運功能，特別是產品設計或開發與研發部分。

另一方面，全球化的趨勢也逐漸延伸到高階人才的國際移動，因此，台灣也必須正視整個國際人才供需的結構性變化。根據 OECD 的資料，就人力資源之國際分佈與流動而言，亞洲、歐洲、和非洲為世界各國中外籍技術人力之主要來源，而亞洲的重要性日增，特別是中國大陸與印度兩國。就需求面而言，國際間因為研發及投資的變化，也將會影響國際間技術人力之需求。尤其是，主要國家致力於提升研發密度(R&D/GDP)，可能影響國際間的技術人力供需狀況與結構。特別是，歐盟提出「里斯本目標」，要在 2010 年將 EU25 國的研發密度提升到 3%，為此單就歐盟，將需要增加約 50-70 萬的研究人員。

同時，跨國企業高科技價值鏈，已出現向東亞移動的趨勢，這對東亞地區乃至於全球的高階人力供需將產生深遠的影響。因此，印度看似高階人力充沛，但是在 IT 領域也可能面臨人力短缺問題。根據 KPMG 的一份報告，在 2009 年之前，印度將面臨相當嚴重的 IT 人力短缺問題。因此，印度的主要軟體業者目前都已經在中國大陸設立相關的營運據點，基於成本考量將國際委外工

作，進一步轉委外到中國大陸。但是，這可能形成印、中兩國未來在軟、硬體互利合作的重要媒介。

再者，中國大陸在高科技領域快速擴張，也使部分領域面臨人力資源短缺問題。因此，由中國大陸全國外國專家局主導、以吸收外國先進管理經驗和實用技術為目的之「引智計畫」，已實施多年，之前已累計吸引了約 250 萬人次，每年平均約有 25 萬人次外國專家到大陸工作，年成長率約 25%。而且，「十一五規劃」自 2006 年開始實施後，中國大陸的全國外國專家局將持續推動「引智計畫」，而且領域和方向將進一步擴大，未來五年期間預計平均每年將引進 40 萬外國智才。

事實上，OECD 的統計也顯示國際人才供需與跨界流動正產生一些結構性的變化，主要趨勢包括：第一、在 OECD 會員國中，外籍人士的流入呈現快速增加的趨勢，但增加的主因是來自於幾個國家的外籍人士大量流入，包括美國、澳洲、加拿大、義大利和英國，顯示國際人力流動趨勢會比較集中在部分國家。第二、外籍高等教育學生是各國吸引海外人才的一個潛在目標，甚至被日本視為「未來的經濟大使」；而 OECD 會員國內之外籍高等教育學生的數目也呈現快速增加的趨勢。第三、OECD 國家的統計也顯示跨界移工（temporary workers）人數也呈現增加的趨勢。甚至於，主要 OECD 會員國及亞洲鄰近各國正致力於吸引及接納外籍高階人才。

對於吸引及接納外籍高階人才而言，國際趨勢是許多國家的動作日益積極，彼此之間競逐的競爭壓力也日益激烈，但是各國的政策出發點和施政重點仍有所不同。基本上以歐美各國為主的 OECD 會員國中，主要的外籍人才吸納國，如美國、澳洲、加拿

大、義大利和英國，大多受惠於經濟發展條件、生活環境、語言和教育環境等獨具的條件，再加上較開放性的移工和移民政策。相對而言，近年來開始競逐外籍人才的亞太各國，則大多是著眼於本國人口與國內外經濟與產業結構變遷所產生的人力供需失衡的長期趨勢。

表 5-1 特別歸納與比較亞太地區主要國家(包括：日本、韓國、新加坡、香港、中國大陸、台灣)吸引海外人才主要政策之特色。就過去對國際人才的接納程度而言，這六個國家(地區)大致可以分為兩類，新加坡與香港基本上是屬於過去對國際人才的接納程度較高者，但是以接納跨國企業外籍專業人士為主；其他國家則長期偏低；台灣過去以吸引海外和因留學旅居國外華裔為主且頗具成效，故可謂介於兩者之間。不過，這幾個國家都開始加強吸引海外人才，儘管考慮的因素和政策重點可能不同。尤其，日本基於人口老化、部分領域人才短缺等因素，對吸納國際人才的考量已由以過去接納留學生為主的形式轉向，且對於外籍人才已強調由移工轉向接納，甚至於是考慮建立移民(永久居留)制度。

整體而言，在這些國家中，過去對國際人才的接納程度所形成的歷史軌跡也影響了相關各國目前對於吸引海外人才主要政策之特色。新加坡與香港大致上是延續過去較開放的接納國際人才趨勢，結合就業准證(入境、就業許可證)與永久居民制度，對於國際人才採取移工與移民兼具的作法。新加坡的一大特色是對於外籍白領人才給予五年優惠稅率與海外所得免稅，而香港則是採取計點制度。

另外，兩者都相當重視吸引中國大陸人才(含學生)，而這都伴隨著政府對於大學體系的改革。例如，香港以國際化的環境和

表 5-1 亞太地區主要國家吸引海外人才主要政策之比較

比較之面向		日本	韓國	新加坡	香港	中國大陸	台灣
過去對國際人才的接納程度		偏低；以接納留學生為主	偏低	偏高；以接納跨國企業外籍專業人士為主	中偏高；以接納跨國企業外籍專業人士為主	偏低	偏低；以吸引海外和因留學旅居國外華裔為主
目前對吸納國際人才的主要著眼點		人口老化、部分領域人才短缺；對吸納國際人才的考量已由移工轉向接納，甚至於是移民(永久居留)	科技人才不足，特別是中小企業部門	知識經濟轉型急需高階人才；重視吸引中國大陸人才(含學生)	知識經濟轉型急需高階人才；重視吸引中國大陸人才(含學生)	經濟快速發展中高階人力短缺；以吸引因留學旅居國外華裔(海歸派)和高階外籍人才為主	知識經濟轉型急需高階人才；延攬華裔與外籍人才
政策重點	移工	1.加強雙邊資格相互認證 2.放寬工作與居留規範 3.建立海外培訓據點	1.選擇性地(專業別與地域別)專業人才引进 2.給予薪資租稅優惠	1.結合就業准證與永久居民制度 2.五年優惠稅率與海外所得免稅	1.結合入境、就業許可證與永久居民制度(計點制度)	1.以引智計畫加強吸引外籍高階人才 2.吸引海歸派回流；協助安頓、安排工作、與創業 3.鼓勵海外學人以多種方式為國服務(春暉計畫) 4.在海外據點設置遠端視訊面試系統	1.以延攬和媒介機制為主，延攬華裔與外籍人才 2.加強吸引外籍優秀學者或博士後研究員
	移民	1.加強「接納」外籍人才 2.朝建立永久居留證方向考慮		1.結合就業准證與永久居民制度	1.結合入境、就業許可證與永久居民制度(計點制度)		
	外籍學生與學者	1.加強吸收外籍學生，並給予轉換身份機會 2.建立赴日研究與跨界研究機制 3.建立海外研究據點	1.加強吸收外籍學生，並給予轉換身份機會 2.赴海外舉辦「留學韓國博覽會」 3.建立海外研究據點	1.加強吸納中國大陸重點大學及東南亞鄰近國家學生	1.加強吸納中國大陸重點大學學生		1.促請重點大學加強吸收外籍學生(部分外籍學生配合外交政策考量)
	相關法治與環境基礎建設	1.建立接納外籍人士的專責機構與特別法	1.強化外籍人士生活環境；「外國人生活環境改善五年計畫」	1.以人力資源部為統籌部會 2.本身生活環境相當國際化	1.本身生活環境相當國際化		1.「重點人才整體培育與運用規劃」項下之建置適合海外人士來台環境，特別是在北中南(科學園區附近)建立雙語學校

資料來源：本研究整理。

高額獎學金作為訴求，使短短三年之間，香港五萬名大學生當中，大陸生人數從 2% 大幅成長到 10%。就 2006 年而言，八所大學預計招收 1,300 個大陸生，前來報名的優等生就超過三萬人，錄取率僅有 4%，錄取分數更相當於北大、清華的水準，所招收到的各省高考狀元，也從去年的三個，增加到今年的十五個。根據中國大陸一份針對中學生的調查顯示，如果同時被香港知名大學和大陸頂尖名校錄取，有 71% 的學生會選擇香港高校。願意去香港接受高等教育的主要考量，有八成以上是著眼於香港的全球化，六成則是看中未來在香港的求職優勢。這些成效背後的推手是香港所推行的大學體制改革。按照香港法規，大學經費雖然是由政府出資，卻是交給由國際學者和當地菁英組成的「大學教育資助委員會」(UGC) 專業管理，避免大學受政府法規限制而綁手綁腳。

另一方面，中日韓三國過去對於國際人才的接納程度偏低，目前改弦易轍，轉而加強吸引海外人才，但是整體而言，比較偏向於加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者。日本在移工（延攬）方面的重點包括：1. 針對特定國家，加強重點技能領域（如 IT）的雙邊資格相互認證；2. 放寬工作與居留規範；3. 建立海外培訓據點（如印度）。在外籍學生與學者方面，日本的政策重點則包括：1. 加強吸收外籍學生，並給予轉換身份機會；2. 建立赴日研究與跨界研究機制；3. 建立海外研究據點。整體而言，日本以先進國家和資源較雄厚之姿，採取多樣化的方式加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者；而且吸引的手段不光只是引進來，還包括走出去在當地就人才（如建立海外培訓據點、建立海外研究據點）。不過，日本國內也有進一步開放之議，政策方向正強調加強「接納」外籍人才和朝建立永久居留證方向

考慮。為此，日本政府擬建立接納外籍人士的專責機構與特別法。

韓國目前的政策重點也是加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者。在移工方面，現行政策的重要作法包括：1. 著重於選擇性地（專業別與地域別）專業人才引進；2. 給予薪資租稅優惠；在吸引外籍學生與學者方面，則包括：1. 加強吸收外籍學生，並給予轉換身份機會；2. 赴海外舉辦「留學韓國博覽會」；3. 建立海外研究據點。雖然，沒有強調移民措施，但是韓國政府積極強化外籍人士生活環境；代表性政策為「外國人生活環境改善五年計畫」，範圍相當廣泛。

中國大陸則著眼於經濟快速發展所產生的中高階人力短缺問題；以吸引因留學旅居國外華裔（海歸派）和高階外籍人才為主，主要的政策為：1. 以引智計畫加強吸引外籍高階人才；2. 吸引海歸派回流；協助安頓、安排工作、與創業；3. 鼓勵海外學人以多種方式為國服務（春暉計畫），甚至於在海外據點設置遠端視訊面試系統。就某個角度而言，中國大陸目前因為經濟快速發展，對於海歸派及外籍人才已形成驅動力，因此，政策的重點是以外籍人才的移工為主，對於移民沒有著墨。不過，對於海歸派則是多方面的促成回流，包括協助安頓、安排工作、與創業等等。

台灣方面，過去受惠於從美國所回流的海外留學生或華裔，因此，長期以來的政策重點是以移工（延攬）和人才回流為主，最近則另外加強了吸引外籍學生與學者。在移工（延攬）方面，政策重點為：1. 以延攬和媒介機制為主，延攬華裔與外籍人才；2. 加強吸引外籍優秀學者或博士後研究員。近年來在吸引外籍學生方面，促請重點大學加強吸收外籍學生（但是部分外籍學生係配合外交政策考量）。

與這些國家相比較，台灣對於外籍人才的政策開放性與積極性不如新加坡與香港，因為這兩地的政策都結合就業准證（入境、就業許可證）與永久居民制度，對於國際人才採取移工與移民兼具的作法。新加坡甚至對外籍白領人才給予五年優惠稅率與海外所得免稅，而香港則是採取計點制度。另外，兩者都相當重視吸引中國大陸人才（含學生），而這都伴隨著政府對於大學體系的改革。

或許由於歷史軌跡因素，台灣目前的外籍人才政策比較偏向於日、韓的情況，但是整體而言，台灣的政策積極性似乎也不如這兩個國家。如前所述，日本以先進國家和資源較雄厚之姿，採取多樣化的方式加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者；而且吸引的手段不光只是引進來，還包括走出去在當地就人才（如建立海外培訓據點、建立海外研究據點）。甚至於，日本國內也有進一步開放之議，政策方向正強調加強「接納」外籍人才和朝建立永久居留證方向考慮。為此，日本政府還擬建立接納外籍人士的專責機構與特別法。儘管韓國目前的政策重點也是加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者，但是韓國政府對於特定的專業人士給予薪資租稅優惠；在吸引外籍學生與學者方面，則包括 1.加強吸收外籍學生，並給予轉換身份機會；2.甚至於赴海外舉辦「留學韓國博覽會」；3.建立海外研究據點。另外，雖然沒有強調移民措施，但是韓國政府積極強化外籍人士生活環境，「外國人生活環境改善五年計畫」，範圍相當廣泛。

甚至於與中國大陸相比較，中國大陸目前因為經濟快速發展，對於海歸派及外籍人才已形成驅動力，因此，政策的重點是以外籍人才的移工為主，對於移民沒有太多的著墨，但也建立了

中國「綠卡」制度。不過，對於海歸派則是多方面的促成回流，包括協助安頓、安排工作、與創業等等。相對而言，台灣過去高科技產業發展初期也曾受惠於從美國所回流的海外留學生或華裔之回流和創業，但是現在以延攬為主的形式，相當程度弱化了過去海外留學生或華裔之回台「創業」特色。

這個現象必須進一步考慮整個亞太地區人才流動的版圖變遷趨勢。如本研究在第二章所討論的，考慮國內外的發展趨勢，我們認為台灣未來在知識創新人才存在著一些不容忽視的問題。過去，台灣IT產業的發展長期受惠於與矽谷間由人才（腦力）外流（brain drain）發展到腦力（人才）循環（brain circulation）型態的網絡關係。但是，未來存在一個隱憂：即由腦力（人才）循環（brain circulation）轉成為「腦力（人才）轉向」(brain “diversion”)；由台灣矽谷間，轉向中國大陸與矽谷間，甚至於相當程度趨向於中國大陸。一方面，中國大陸、印度乃至於韓國與矽谷間的腦力（人才）循環（brain circulation）持續增強，而台灣則相對出現弱化的情形。這可能會導致矽谷與大中華區間的互動，台灣的地位旁落，和本土人才西進（包括就學與就業）。

因此，我國未來在知識創新人才國際網絡方面，不僅應該要比中日韓等國更積極，而且必須要有不同於傳統作法。長期以來，除了與矽谷之間的交流之外，我國在人力資源方面主要著重於本土的教育訓練、海外人才（特別是美籍華裔）的延攬、加強留學等政策。但是，這些政策未來也可能會面臨國內外因素所產生的瓶頸。加強留學政策，會面臨台灣本身的結構性因素，如國內高教的擴張、少子化趨勢，以致於可能很難會有大的突破。同樣地，加強延攬海外人才（特別是美籍華裔）只是一途，但也會面臨亞

太諸國（如中國大陸、日本）的激烈競爭。事實上，國際間人力資源流動不均，亞太諸國競逐以中印為主之技術人力，各國所採取的作法不只是引進來，也有到當地網羅人力。例如，日本政府已採取類似的作法，在印度培訓印度科技人才和提供日語訓練，以便將這些人力最終引進日本。因此，我國未來在知識創新人才的訓用策略上，必須超越過去單純只是「引進來」的策略，更需要有「走出去」的新方向。就引進來而言，我國必須建立超越延攬團之海外人才引進平台，如結合國家型（次世代產業）計畫、創投、研究機構建立華裔回台創業育成與回台就業（獎學金）機制，和建立海外華裔回台學士後進修制度（搭配調整兵役制度）。在「走出去」方面，我國也必須要有不同於過去只是加強海外留學的模式，因為台灣赴美留學人數減少有台灣本身的結構性因素（如國內高教的擴張、少子化趨勢），可能並不容易有大幅度的改變。未來的走出去策略可能是要聚焦特定國際合作網絡，如強化科專計畫、國家型計畫在國外研究機構（lab-to-lab 間）或研究園區的合作關係，鼓勵企業設立海外研發中心，借用海外能量提升母公司研發能量，但台灣總部需具備跨國整合能力。甚至於，台灣也要善用軟體、研發外包（onsite 與 offsite）機制，但是台印間在這方面的合作需要台商改變思考模式，尤其台灣廠商的研發不能只是在解決代工客戶所提的問題，而要能自己提出新的問題、界定解決方案的方向，乃至於設定新的規格等。

第二節 個別政策之比較

另外，本研究也針對這些國家進行了一些分項政策之歸納與比較，分述如下：

一、延攬對象資格比較

下表 5-2 為亞洲國家目前一般的延攬對象資格與停留期限比較，由表可看出，目前我國的延攬對象資格仍然是以一般性的學歷和工作經驗區分為基礎，相較於香港、新加坡與韓國都有針對所需的特殊人才進行分類的延攬對象規劃與停留期限區別，這樣的政策思維或許反應的是目前台灣對產業發展所需的合適外籍專業人才的尚未有相當準確的評估與預測，以致我國政府無法針對產業需求提出給特殊技術人才設計適合的延攬對象資格與相對應的簽證期限方案，本研究在政策綜合建議的第一項中，認為當務之急為基於台灣未來的產業發展與執業缺口預測上建立外籍專才供需調查整合機制，如此一來可在政策上提供更優惠合適的延攬對象資格設計。

二、各種優惠政策比較

綜觀我國延攬海外人才相關政策，在薪資方面、工作轉換金以及若干生活補助方式，已達國際標準。但相較於其他國家，台灣的各種津貼補助或稅收優厚仍有改善空間。例如目前並未提供安家補助費、交際和接待補助費、休假旅遊開支、享受保健醫療待遇、或是與台灣居民享受相同的交通、購物、住房條件，保險、探親、家屬就業、子女入學等方面提供幫助，但新加坡和韓國津貼補助與稅賦優惠上多所著墨，台灣應該有更多改善空間，本研究也將在隨後結論中提供政策建議（詳見表 5-3）。

表 5-2 亞洲主要國家吸引外籍人才延攬對象資格比較

	延攬對象資格	停留期限	其他補充說明
台灣	<p>博士免經歷。</p> <p>碩士一年相關經驗。</p> <p>學士二年相關經驗。</p> <p>專科三年相關經驗。</p> <p>經專業訓練或專業考試及格具三年以上相關經驗。</p> <p>曾任受聘僱相關實際八年以上者。</p> <p>服務跨國企業滿一年以上經指派來華。</p>	<p>新聘：一次三年；</p> <p>續聘：一次三年，期滿得再申請展延，無次數限制。</p>	<p>2003 年在「入出國及移民法」增訂高級專業人才及辦理投資移民之外國人得直接申請永久居留</p>
韓國	<p>1.產業研修人員之來源國：中國大陸、印尼、越南、菲律賓、孟加拉、斯里蘭卡、烏茲別克、巴基斯坦、泰國、尼泊爾、緬甸、哈薩克、伊朗及蒙古等十四國。</p> <p>2.取得依據韓國出入國管理法施行令第三章第廿二條就業活動「研修就業」E-8 居留資格之上述外人，亦即在一定期間內在固定之研修場所研修，通過技術資格檢定可在韓國企業服務者。</p> <p>3.IT Card 當需雇用 IT 領域國外優秀技術人力時，可由情報通信部長發給雇用推薦函</p> <p>4.Gold Card 當要雇用 BT、NT、電子商務、新素材、運輸機械等領域外國優秀技術人才時，可由產業資源部長發給雇用推薦函</p> <p>5.Science Card 當需雇用外國科學技術領域優秀人才，得由科學技術部長發給雇用推薦函（居留期間自 2 年延長至 3 年，且 3 年內自由出入境及就業）</p>	<p>研修期間：二年，期滿提出申請獲准並得延期。</p> <p>延長外籍人士的可居留時間，簽證核准優先新誘因</p>	<p>IT card、Gold card 與 Science card 為新制，過去五年發出的三卡接近 1,500 張</p>
中國大陸	<p>年滿十八週歲，身體健康。</p> <p>具有從事其工作所必須的專業技能和相應的工作經歷。</p>	<p>1.工作簽證效期：自發證日起九十天內有效。聘用單位應在受聘人入境後十五日內為其申請就業證。其後受聘人應於入境後卅日內申請居留證，其效期一般係視聘僱合同效期而定。</p> <p>2.對設立代表處、分公司、子公司的 WTO 成員的公司經理、高級管理人員、專家允許其入境首期停留三年；上述人員如屬外商投資企業僱用從事商業活動者，則按有關合同條款規定給予長期居留許可，或首期居留三年，以時間短者為準。</p> <p>3.非常駐且非在中國大陸境內獲得報酬之服務銷</p>	

	延攬對象資格	停留期限	其他補充說明
		售人員，給予九十天入境期限。	
新加坡	1.個人化就業准證 (PEP): 分為 P1 Pass, 即月薪高於星幣 7,000 元的專門技術或經營管理人士; P2 Pass, 即月薪高於星幣 3,500 元的專門技術或經營管理人士; Q1 Pass, 即月薪高於星幣 2,000 元的大專以上學歷者。	1.就業准證: 首期給予二年有效期限, 期滿可再延三年, 持有者可申請永久居留。其配偶子女可依親准證 (Dependent Pass)。	從事短期專業活動: 可申請三個月的專業訪問准證 (Professional Visit Pass), 適用於參加會議、學校代表等。
	2.工作准證: 分為 Q2 Pass, 即不符合 Q1 條件的技術人員; R1 Pass, 即半熟練工; R2 Pass, 即不熟練工。	2.工作准證: 視情況簽發二年有效期限, 須持有三年以上始可申請永久居留。其配偶子女不得申請依親准證。	
	3.專業技術人員: 擬在星國開業者可申請 Long-term Social Visit Pass。	3.專業技術人員: Long-term Social Visit Pass 效期為六個月, 若獲國立科技署支持, 則可取得一年簽證, 創業後可申請二年期的 Q1 Work Pass, 期滿可再延三年。	
香港	1.一般工作簽證 擁有與受聘職位相關的詳細學歷及工作經驗及證明 (如文憑、證書或推薦書副本)。 如係赴港就任新職, 應解釋為何必須聘用的原因。	1.首次入境: 十二個月	
	2.優秀人才計畫 大陸居民、現居海外的大陸居民、移民澳門的前大陸居民及現在香港各大學之大陸研究生 (將來獲學位後)、保加利亞、羅馬尼亞及蒙古國民、以及其他依據現行入境政策可獲准到香港工作的人士。 一般應持有著名學院相關學科的博士學位、或能提供文件證明具備傑出的才能或成就。 應具備在認可學院相關範疇經證實的研究經驗, 或在著名公司經證實的工作經驗。	2.首次入境: 十二個月 逗留期限屆滿前得申請延期: 以 2-2-3 年模式或依僱用合約效期核發。 居留權: 在香港連續住滿七年後可申請。 轉換工作: 第一年一般不得轉工, 其後不受限制。	
	3.輸入「內地」專業人才計畫 應有良好教育背景, 並持有相關行業的學士學位。 若擁有良好的技術資格, 並能提供文件證明相關的專業才能和有關的經驗和成就, 亦可提出申請。 受聘人須確實獲得白港公司/機構聘用, 並獲與專業人士相符之薪酬及待遇。 受聘人應受僱於與其學歷和專業能力相關的職位, 工作性質並須屬於本計畫指定的行業。	3.首次入境: 十二個月 逗留期限屆滿前得申請延期: 以 2-2-3 年模式或依僱用合約效期核發。 居留權: 在香港連續住滿七年後可申請。 轉換工作: 第一年一般不得轉工, 其後不受限制。	

資料來源: 本研究整理。

表 5-3 亞洲主要國家吸引外籍人才優惠政策比較

	額外津貼	租稅優惠	移民眷屬福利
台灣	<ul style="list-style-type: none"> ● 薪資補助：第一年按僱傭契約所訂人才薪資二分之一補助為原則，第二年按原補助金額二分之一為原則。 ● 差旅費補助 ● 對延攬人才的仲介機構發給仲介獎勵金 ● 「特聘講座」：薪資方面或工作轉換金（Transition Fund）補助方式，已達國際標準。 		<ul style="list-style-type: none"> ● 補助其本人及配偶來臺差旅費 ● 目前未限制眷屬工作 ● 專業眷屬申請工作可依照一般專業人員 ● 可先依親入境再申請工作無須再出境
韓國	<p>生活費、往返航空機票、搬遷費用、房租補助、傷害及疾病保險費等補助薪資補助，大學及研究所補助聘僱外國籍科技人才 80% 年薪；初期居家費用，經濟艙機票；保險費、國民年金及房租補助等費用亦可申請補助，但每人每年最大補助限額為 1 億韓元。</p>	<p>* 調降外國人稅賦由 7.5%~25.7% 至 5.5%~21.7%</p> <p>針對外國跨國公司向韓國政府納稅人士平均調降 20%</p> <p>* 投資事業五年所得稅減免</p>	
中國大陸	<ul style="list-style-type: none"> ● 單程或往返國際旅費，工資和生活津貼、安家補助費、交際和接待補助費、休假旅遊開支、享受保健醫療待遇、與大陸人民相同的交通、購物、住房條件，並在保險、探親、家屬就業、子女入學等方面提供幫助 ● 頒布政府特殊津貼政策：每年選拔 3000 名專家學者或技術人員發放政府特疏津貼 10000 元 		
新加坡	<p>協助公司雇用有經驗的海外專業人才，並協助提供海外人事的重置成本、薪資和住宅等補貼、仲介機構費用與面試機票費</p> <p>新加坡歸國人員則提供回國所需的搬家費用、免費住房、低息貸款、子女教育津貼、國內交通津貼及海外旅行補助</p> <p>外國公司在新加坡的企業招聘之新加坡公民或有永久居住權（PR）人員回母公司培訓，或母公司派人到新加坡分公司進行技術指導，新加坡經濟發展局可提供津貼</p> <p>回國所需搬家費用、免費住房、低息貸款、國內交通津貼。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 98 年以前的海外人才提供稅前扣除 ● 調降外人個人所得稅率至 20%（2005） ● 非居民稅收計畫（NORTS），享有五年優惠稅率海外所得免稅 	眷屬可申請工作
日本	<p>提供與日本研究者相同的社會保障國民健康保險、國民年金</p>	<p>「外國投資企業及外國租金法」規範外國人所得收入與稅，和日本國民同樣要繳所得稅與社會保險各類費用</p>	
	額外津貼	租稅優惠	移民眷屬福利

資料來源：本研究整理。

三、招攬海外留學生政策

下表 5-4 列出現今亞洲國家正在推動的海外留學生招攬政策，基本上各國都極力設置豐厚獎學金，我國政府如何在除了金錢上的供應外，結合台灣整體產業發展與優勢設計更具有台灣特色的高等教育才是值得思索的招攬外籍學生方向。日本即將推動的無償獎學金制度：和有意錄用留學生的日本企業合作，開設為期兩年的特別課程以培養企業精神為目標，和 IT 行業與環境相關行業合作設有實習制度是很好的典範。本研究在政策建議招攬外籍留學生的部份，將會有更深入的討論與建議。

表 5-4 亞洲主要國家招攬海外留學生政策比較

國家	政策	重點	績效
台灣	1.台灣獎學金計畫	由台灣獎學金管理與推動小組選拔並有成績與出席相關規定	2004 年共有 555 名 2005 年有 714 名獲得留學生獎學金
	2.外國學生獎學金計畫	大專院校申請名額同一國籍每年不超額 1/3	2005 年 16 國 102 名
	3.亞太大學交流會 (UMAP) 台灣獎學金	加強亞太學生間的理解	2006 年 19 名
日本	1.學習獎勵金		
	2.學費減免措施	依各校情形不同有不同程度學費減免	
	3.政府獎學金	文部科學省獎學金金額夠支付學費生活費與其他津貼	
	4.無償獎學金制度	2007 年建立無償獎學金制度，和有意錄用留學生的日本企業合作，開設為期兩年的特別課程以培養企業精神為目標，和 IT 行業與環境相關行業合作設有實習制度	和所有有意願錄用留學生的日本企業合作開設符合日本企業的商務日與講座並擁有實習制度
韓國	Study in Korea	依據成績表現，給予學生 30%-100% 的學雜費減免	預計 2010 年招收 5 萬名外國學生

國家	政策	重點	績效
		開設英文講座與韓語研修，由政府補助每所大學 5,000 萬韓元	
新加坡	海外學生經濟資助計畫	在新加坡 3 所國立大學與 5 所理工學院就讀之外籍學生可申請學費 65%-80% 的助學金，	若畢業後留新工作三年即可無須償還
香港	中國大陸學生修讀學士課程獎學金	2003-2005 年推出了為期 9,000 萬港幣招攬中國大陸學生到香港念大學	
	內地本科生入學計畫	中國優秀學生每年有 3-1 萬港幣入學獎學金	
中國大陸	中國政府獎學金	每年 50 名額	

資料來源：彙整自台經院龔明鑫（2006）。

四、特殊移民與攬才政策

每個亞洲國家都針對了自身國情的需要提供了特殊的移民與攬才政策，以招攬更多的人才。台灣可進一步思索自己可發展的特殊攬才政策。例如，目前亞洲最大的兩個人才庫國家—印度與中國大陸，台灣都具備相對強的優勢。台灣在國際產業價值鏈中，許多廠商都是大中華地區的關鍵領導者，加以在科技創新、生活方式、政治制度、薪資結構，台灣都具備相對的優勢吸引海外華裔族群。而對印度，因為有 240 萬能說英語的合格工程師（全球第二多）。2006 年 7 月為止，印度獲得 CMMI 第五級認證的軟體公司有 66 家，佔全球總數 156 家中的 42%。充分證明印度在軟體人才領域的優勢。台灣過去擅長電子業的硬體製造，加以中小企業發展蓬勃，創新環境與氣氛熱絡，是發展台印策略結盟創業的最好環境，因此對印度人才，台灣有相對的產業優勢吸引他們在產業經驗的累積和創新，較亞洲其他國家最具備優勢吸引海外華裔族群；相較於亞洲國家最具產業優勢吸引印度人才，台灣的特

殊移民與攬才政策可依循台灣最有優勢與最需要的方向思考（詳見表 5-5）。

表 5-5 亞洲主要國家特殊移民與攬才政策比較

國家	特殊移民與攬才政策
台灣	1.經濟部自 2003 年「擴大延攬海外科技人才專案計畫」，與海外駐外單位、各科技協會共同合作。包括經濟部「延攬海外科技人才網站」之營運，以及「台灣延攬海外科技人才訪問團」之辦理。 2.行政院國家科學委員會補助延攬科技人才。
日本	1.外國人特別研究員制度（日本學術振興會）STA Fellowship 制度，由國立試驗研究機關等聘請優秀的外國研究人才，提供研究活動的機會。 2.新經濟成長策略設立亞洲人才資金，每年 42 億元推動亞洲人才菁英計畫讓有意在日商跨國公司服務的亞洲菁英，提供兩年的經費，能透過此增加亞洲菁英與企業合作的機會。
韓國	1.延攬海外重量級科技人才短期科技指導計畫。 2.延攬海外科技人才長期工作計畫。
新加坡	獲得新加坡移民廳的「落地永久居民批准信」的中國大陸人民，持批准信 1 年內赴新加坡即可自動轉為永久居民，享受各項福利待遇。
香港	「優秀人才入境計畫」，申請人毋須事先獲本地雇主聘用，只要符合基本要求包括年齡、基本學歷、經濟能力、良好品行、語文能力，再按「打分制」在指定範疇爭取高分數，就可以來港工作或創業，初期每年名額 1,000 個。獲准來港的人才，可先在港逗留 1 年找工作或創業，若 2 年內依然不符合要求者不准延期居港。
中國大陸	1.2004 年通過「外國人在中國永久居留管批審理辦法」每年引進 48 萬人次的外國專家和 29 萬名的港澳台專家在中國大陸內地工作。 2.2005 年「外國專家在中國工作管理條例」引進國外傑出人才專案經費每人 3 年 200 萬人民幣提供 3 房 1 廳住房。

資料來源：本研究整理。

第三節 台灣的策略思考

根據前面的分析，本研究進一步提出台灣的策略思考，以作為後續政策建議的基礎，而且我們將台灣的策略思考分為兩個層面來申論，包括：策略層面、三年衝刺計畫「產業人力套案」層面。

一、策略層面

就策略層面而言，我國首先必須先確定對於吸引外籍人才的主軸與方向。如本章第一節所述，亞太地區主要國家（地區）大致可以分為兩類，新加坡與香港基本上是屬於過去對國際人才的接納程度較高者，但是以接納跨國企業外籍專業人士為主；其他國家則長期偏低；台灣過去以吸引海外和因留學旅居國外華裔為主且頗具成效，故可謂介於兩者之間。而且，在這些國家中，過去對國際人才的接納程度所形成的歷史軌跡也影響了目前對於吸引海外人才主要政策之特色。與這些國家相比較，台灣對於外籍人才的政策開放性與積極性不如新加坡與香港，因為這兩地的政策都結合就業准證（入境、就業許可證）與永久居民制度，對於國際人才採取移工與移民兼具的作法。或許由於歷史軌跡因素，台灣目前的外籍人才政策比較偏向於日、韓的情況，但是整體而言，台灣的政策積極性似乎也不如這兩個國家。如前所述，日本以先進國家和資源較雄厚之姿，採取多樣化的方式加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者；而且吸引的手段不光只是引進來，還包括走出去在當地就人才（如建立海外培訓據點、建立海外研究據點）。甚至於，日本國內也有進一步開放之議，政策方向正強調加強「接納」外籍人才和朝建立永久居留證方向考慮。為此，日本政府還擬建立接納外籍人士的專責機構與特別法。儘管韓國目前的政策重點也是加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者，但是韓國政府對於特定的專業人士給予薪資租稅優惠；在吸引外籍學生與學者方面，則包括 1.加強吸收外籍學生，並給予轉換身份機會；2.甚至於赴海外舉辦「留學韓國博覽會」；3.建立海外研究據點。另外，雖然沒有強調移民措施，但是

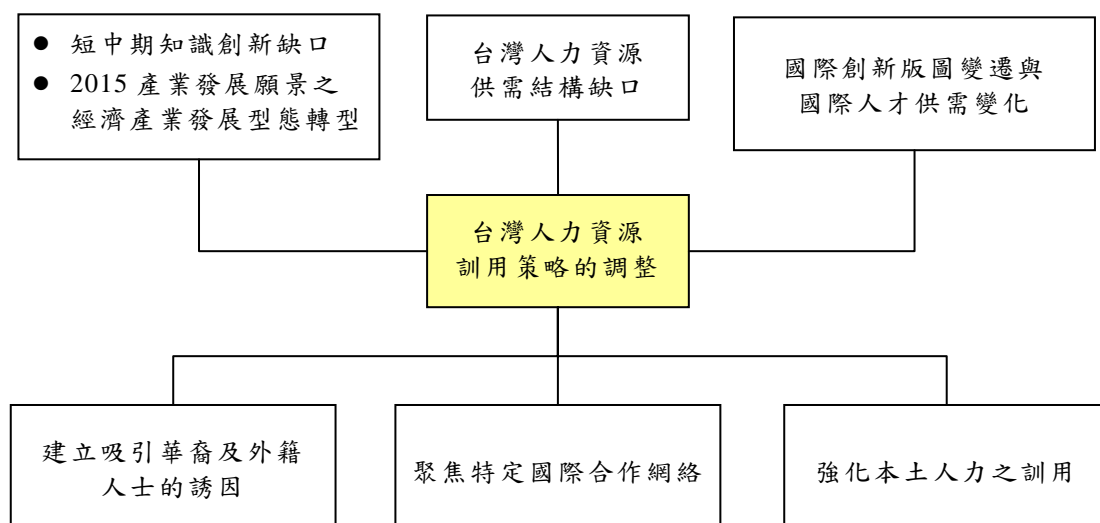
韓國政府積極強化外籍人士生活環境，「外國人生活環境改善五年計畫」，範圍相當廣泛。

甚至於與中國大陸相比較，中國大陸目前因為經濟快速發展，對於海歸派及外籍人才已形成驅動力，因此，政策的重點是以外籍人才的移工為主，對於移民著墨較少，但也建立了中國綠卡制度。另一方面，中國大陸對於海歸派則是多方面的促成回流，包括協助安頓、安排工作、與創業等等。相對而言，台灣過去高科技產業發展初期也曾受惠於從美國所回流的海外留學生或華裔之回流和創業，但是現在以延攬為主的形式，相當程度弱化了過去海外留學生或華裔之回台「創業」特色。

這個現象必須進一步考慮整個亞太地區人才流動的版圖變遷趨勢。我們必須再次強調，過去，台灣 IT 產業的發展長期受惠於與矽谷間由人才（腦力）外流（brain drain）發展到腦力（人才）循環（brain circulation）型態的網絡關係。但是，未來存在一個隱憂：即由腦力（人才）循環（brain circulation）轉成為「腦力（人才）轉向」（brain “diversion”）；由台灣矽谷間，轉向中國大陸與矽谷間，甚至於相當程度趨向於中國大陸。一方面，中國大陸、印度乃至於韓國與矽谷間的腦力（人才）循環（brain circulation）持續增強，而台灣則相對出現弱化的情形。這可能會導致矽谷與大中華區間的互動，台灣的地位旁落，和本土人才西進（包括就學與就業）。

具體而言，當前台灣產業發展的基本課題，牽涉到台灣本身的結構性問題與國際經濟結構變遷兩大因素。就台灣結構性問題而言，高科技產業面臨微利趨勢，因海外投資與國際化本土所掌握的附加價值動能減縮，以致於附加價值率走低。因此，台灣的

產業發展與創新面臨如何提升價值創造問題。而且 2015 年我國產業發展願景與策略更需要伴隨著台灣本身的產業與經濟發展型態的深刻轉型。就國際經濟結構變遷因素，由於全球化趨勢，跨國企業高階價值鏈國際版圖的變遷，並由生產據點轉向高階企業（如研發與營運總部）功能與研發外包的「區位重置」（relocation）。而且，跨國企業研發國際化逐漸涵蓋東亞非先進國家，正深刻地影響東亞區域的國際創新版圖，進而影響國際的人才供需結構。整體而言，國際產業與創新版圖急遽變遷，而台灣本身的產業與經濟發展需深刻轉型，這些發展對於台灣未來所需的知識創新人力之質與量都同時產生挑戰。根據上述，本研究認為在積極引進與開發高質人力方面，我國就知識創新人才訓用之思考架構，可歸納如圖 5-1 所示。

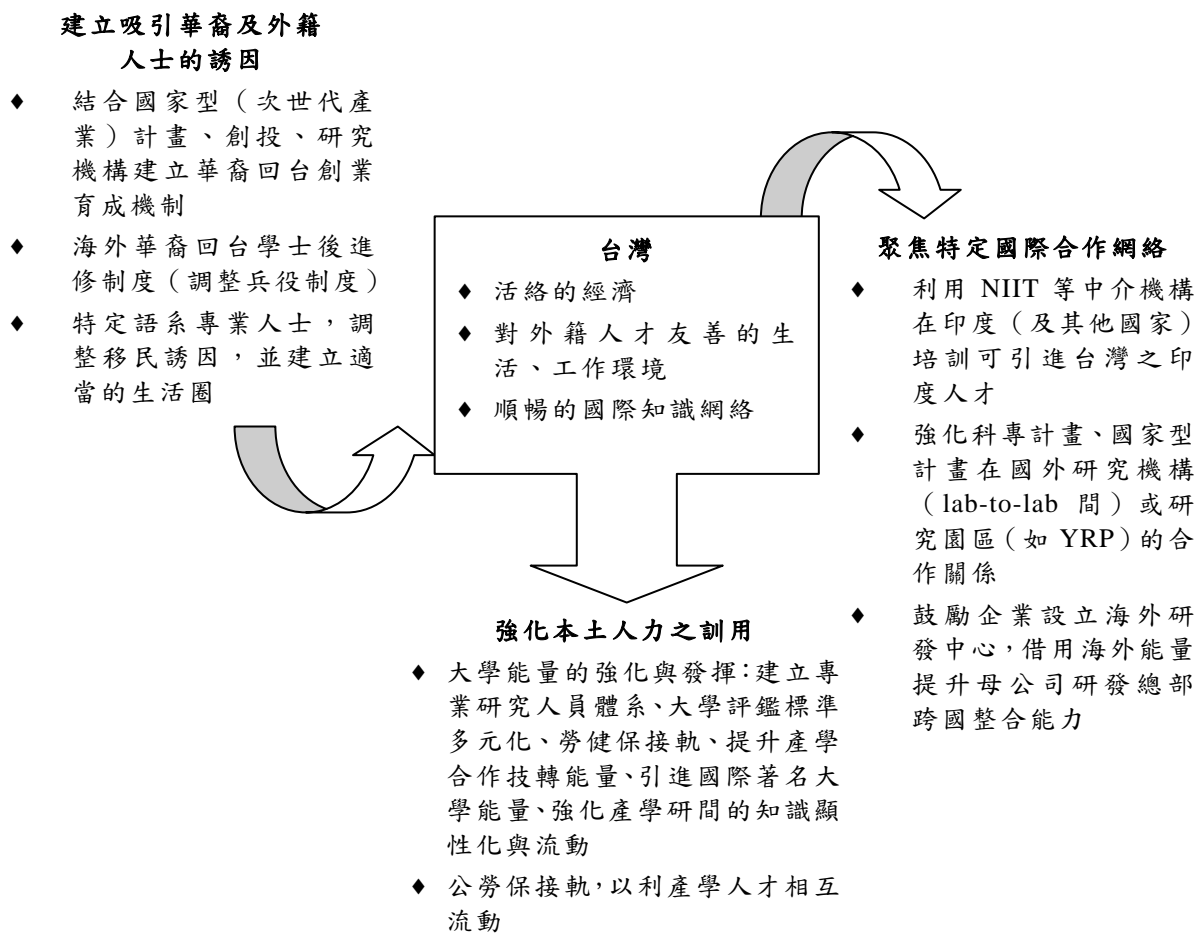


資料來源：本研究。

圖 5-1 我國知識創新人才訓用之思考架構

進一步而言，我國未來在知識創新人才國際網絡方面，不僅應該要比中日韓等國更積極，而且必須要有不同於傳統作法。長期以來，除了與矽谷之間的交流之外，我國在人力資源方面主要著重於本土的教育訓練、海外人才（特別是美籍華裔）的延攬、加強留學等政策。但是，這些政策未來也可能會面臨國內外因素所產生的瓶頸。加強留學政策，會面臨台灣本身的結構性因素，如國內高教的擴張、少子化趨勢，以致於可能很難會有大的突破。同樣地，加強延攬海外人才（特別是美籍華裔）只是一途，但也會面臨亞太諸國（如中國大陸、日本）的激烈競爭。事實上，國際間人力資源流動不均，亞太諸國競逐以中印為主之技術人力，各國所採取的作法不只是引進來，也有到當地網羅人力。例如，日本政府已採取類似的作法，在印度培訓印度科技人才和提供日語訓練，以便將這些人力最終引進日本。因此，我國未來在知識創新人才的訓用策略上，必須超越過去單純只是「引進來」的策略，更需要有「走出去」的新方向。就引進來而言，我國必須建立超越延攬團之海外人才引進平台，如結合國家型（次世代產業）計畫、創投、研究機構建立華裔回台創業育成與回台就業（獎學金）機制，和建立海外華裔回台學士後進修制度（搭配調整兵役制度）。在「走出去」方面，我國也必須要有不同於過去只是加強海外留學的模式，因為台灣赴美留學人數減少有台灣本身的結構性因素（如國內高教的擴張、少子化趨勢），可能並不容易有大幅度的改變。未來的走出去策略可能就是要聚焦特定國際合作網絡，如強化科專計畫、國家型計畫在國外研究機構（lab-to-lab 間）或研究園區的合作關係，鼓勵企業設立海外研發中心，借用海外能量提升母公司研發能量，但台灣總部需具備跨國整合能力。甚至

於，台灣也要善用軟體、研發外包（onsite 與 offsite）機制，但是台印間在這方面的合作需要台商改變思考模式，尤其台灣廠商的研發不能只是在解決代工客戶所提的問題，而要能自己提出新的問題、界定解決方案的方向，乃至於設定新的規格等（歸納於圖 5-2）。



資料來源：本研究。

圖 5-2 我國知識創新人才訓用之藍海策略

二、三年衝刺計畫「產業人力套案」層面

行政院院會在 2006 年通過「2015 年經濟發展願景第一階段三

年衝刺計畫（2007-2009 年）產業人力套案」。這個計畫是配合經
續會規劃我國 2015 年每人名目 GDP 金額提高至 3 萬美元的經濟
發展願景，建構優質人力資源環境及提高人力素質乃重要基盤工
作。這個套案包括四大策略與九大計畫，其中四大策略如下：支
援策略--「整合供需資訊、適時調整人力資源策略」、即時策略--
「實施專業職能培訓/培育，即時供給專業技術人力」、扎根策略--
「強化務實致用教育，扎根技術、專業及研發人力」、連結策略--
「強化產學研連結，擴充創新人力」。依該四大策略，並由各相關
部會配合研提九大計畫，包括：(一)建立供需調查整合機制；(二)
發展重點產業職能培訓；(三)擴大產業專班培育計畫；(四)啟
動產業人力扎根計畫；(五)活化高等教育學制彈性；(六)重新
建構技職教育體系；(七)積極提升教育之國際化；(八)加值產
學(研)合作連結創新；(九)競逐延攬國際專業人才。

我們認為這個套案的涵蓋面已經相當廣，但是未來應在兩方
面繼續加強，包括強化九大計畫間的連結與子計畫的進一步深
化，分述如下：

九大計畫間的連結：目前這九大計畫分別是由不同的部會所
提出來的，但是各個計畫之間應有整合性的思考，強化計畫間的
連結，才能使整個計畫所產生的效益有加乘的效果。例如：教育
國際化是要加強吸收外籍學生，應該可以與競逐延攬國際專業人
才計畫有所連結（留學+留才）。從這個角度來看，這將會牽涉到
在台外籍學生學成後能否利用簽證轉換機制，在台尋找工作。而
且，教育國際化若要達到競逐延攬國際專業人才的目的，則我國
在加強吸收外籍學生時，應該減少外交政策的過度考量，甚至於
招攬外籍學生的責任應下放到大學體系，才能夠確保所吸引到的

外籍學生的品質。再舉例而言，現有產業學院培育計畫是希望彌補台灣產業人才之不足，但是如何確保透過產業學院培育計畫所培訓出來的人才能夠立即銜接就業市場將會是一個關鍵問題。就此我們的建議是，產業學院培育計畫應結合證照體系，甚至於可思考是否可以仿效國防訓儲役制度，將產業學院培育計畫所培育出來的人才，納入一些政府計畫（如國內外企業研發中心計畫）的配套誘因政策。再者，高等教育學制彈性計畫也需與供需調查整合機制計畫間有所連結，才能夠使高等教育的人力資源發展能夠配合產業發展所需；而且相關的政策除了學程的設計之外，甚至於也可思考是否能擴大轉系的空間。

子計畫的進一步深化：同樣的，各個子計畫的進一步深化也會攸關人力套案成效的發揮。例如，台灣目前就業市場一大問題是，高等教育畢業生失業問題，解決這個問題的一個方式可能是將實習生制度延伸到剛畢業待業中的高等教育畢業生，讓人力供需雙方有實質接觸和相互觀察的機會，進而減少高等教育畢業生失業問題。再者，發展重點產業職能培訓計畫，強調要加強培育觀光業人才，但台灣必須思考發展觀光是鄰近國家共通的趨勢，台灣若要發展觀光，首先必須自我定位，鎖定特別的觀光類型，以便對於外籍觀光客提出價值主張和強化訴求。例如，假設台灣要推動醫療觀光，則相關人才的培訓，就要跳脫純粹觀光的考量，甚至於會牽涉到醫療相關科系學生外語能力的加強，可能還會牽涉是否要容許外籍醫生在台執業和認證等問題。同樣地，在競逐延攬國際專業人才方面，台灣的思考不應只限於延攬（移工），可能還要考慮居留或移民的可能性，在延攬之外，還需要有接納外籍人才的考量與政策。

第六章 結論與政策建議

第一節 結論

綜合前面各章的討論，本研究提出下列研究結論。

第一、台灣現有的海外人才政策是以「人才回流」(經濟部延攬海外人才)為主軸，外籍研究人才延攬(國科會延攬科技人才)為輔，不僅兩者分立滿足不同的對象(產業界 vs. 研究圈)所需，而且有政策盲點。我國的經濟發展，特別是高科技產業，過去受惠於台灣與矽谷之間的「腦力循環」(brain circulation)，海外人才回流不僅回台就業，甚至於創業。因此，現有的主要海外人才政策包括經濟部所執行的延攬海外人才政策與國科會所執行的延攬科技人才政策。前者長期鎖定美、日兩地以吸引「人才回流」為主要內涵；後者提出較優渥的誘因政策，以延攬大專院校、財團法人、政府研究機構所需的海外和外籍研究人才。不僅，政府對於產業發展所需的人才是以「人才回流」為主，而且經濟部所執行的延攬海外人才政策可能會因整個國際經濟與人才供需結構轉變和我國海外人才庫消長而成效遞減。一方面，台灣未來可能會面臨一個國際人才網絡的隱憂：即由腦力(人才)循環轉成為「腦力(人才)轉向」(brain “diversion”)；由台灣矽谷間，轉向中國大陸與矽谷間，甚至於相當程度趨向於中國大陸。另一方面，台灣若過份偏重於人才回流，未來可能會面臨海外人才庫的歷史軌跡限制：即海外人才的專業領域過份集中於台灣長久所建立的優勢領域(如IT)，使得台灣在發展新產業技術領域時(如生技、奈米技術)，可能會在海外難以找到所需的人才。將延攬的對象擴及到小留學生，搭配兵役制度未來由國防訓練儲役改為研發替代役，或許可以某種程度減少台灣人才外流而後再回流所形成的人才專業歷史軌跡限制，但也可能

不足以補充台灣未來所需的人力缺口。再者，國科會所執行的延攬科技人才政策則難以滿足企業界對高階人才的需求，除非這些延攬進來的海外和外籍研究人才，在台灣經歷一段時間歷練之後，能有機會轉向產業界發展。

第二、台灣目前對於所引入外籍人才的政策重點，偏向於「單項任務導向」，偏移工，少「留人才」的思考。在「人才回流」之外，台灣現在一些政策也扮演起引入外籍人才的角色。例如，經濟部所執行的延攬海外人才政策已將攬才據點從美、日兩地，延伸到印度，未來可能進一步延伸到俄羅斯及東歐等地。相對而言，印度、俄羅斯及東歐等地不同於美、日兩地，因為後兩者對台灣而言，有較深厚的人才基礎，可以執行人才回流政策，但前三地對台灣而言是處女地，難以執行人才回流政策。由於台灣與這些地區的隔閡，要引進或利用這些地區的人才，將會有許多因隔閡所產生的交易成本。這個問題在台灣將人才延攬據點，由美日擴大到印度，乃至於東歐之後，將會越來越明顯。同樣地，國科會的延攬科技人才政策，特別是透過博士後研究員部分，也已引入一些外籍人才。但是，國科會的延攬科技人才政策，大體上是以引入政府所認定的研究機構所需的研究人才，並以短期在台研究指導為重點；只有延聘博士後研究人才方面，有較長的延攬規劃（總聘期以四年為原則；但研究發展成果績效良好，繼續延長將產生更大績效，或延伸研究發展計畫，以開創新研究領域者，得申請續聘）。進一步而言，現有的政策仍然比較偏向於移工，因為我國在外籍人士的居留制度，缺乏積極的「永久居留」規範。同樣地，政策上，我國也開始強調教育的國際化，要吸引外籍人士到台留學，但是現有的政策是從教育產業的發展角度來看，缺乏「留學+留才」的機制。

第三、與亞太地區國家相比較，台灣對於外籍人才的政策開放性與積極性不如新加坡與香港，因為這兩地的政策對於國際人才採取移

工與移民兼具的作法。台灣目前的外籍人才政策比較偏向於日、韓的情況，但是整體而言，台灣的政策積極性似乎也不如日、韓。亞太地區國家中，過去對國際人才的接納程度所形成的歷史軌跡也影響了目前相關各國對於吸引海外人才主要政策之特色。新加坡與香港大致上是延續過去較開放的接納國際人才趨勢，結合就業准證（入境、就業許可證）與永久居民制度，對於國際人才採取移工與移民兼具的作法。新加坡的一大特色是對於外籍白領人才給予五年優惠稅率與海外所得免稅，而香港則是採取計點制度。另外，兩者都相當重視吸引中國大陸人才（含學生），而這都伴隨著政府對於大學體系的改革。另一方面，中日韓三國過去對於國際人才的接納程度偏低，目前改弦易轍，轉而加強吸引海外人才，但是整體而言，比較偏向於加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者。不過，日本國內也有進一步開放之議，政策方向正強調加強「接納」外籍人才和朝建立永久居留證方向考慮。為此，日本政府擬建立接納外籍人士的專責機構與特別法。韓國目前的政策重點也是加強白領人才的移工（延攬）與吸納外籍學生或學者。雖然，沒有強調移民措施，但是韓國政府積極強化外籍人士生活環境；代表性政策為「外國人生活環境改善五年計畫」，範圍相當廣泛。

中國大陸則著眼於經濟快速發展所產生的中高階人力短缺問題；以吸引海歸派（人才回流）和高階外籍人才為主。就某個角度而言，中國大陸目前因為經濟快速發展，對於海歸派及外籍人才已形成驅動力，因此，政策的重點是以外籍人才的移工為主，對於移民沒有太多的著墨，但也建立了中國「綠卡」制度。不過，對於海歸派則是多方面的促成回流，包括協助安頓、安排工作、與創業等等。

台灣方面，過去受惠於從美國所回流的海外留學生或華裔，因此，長期以來的政策重點是以移工（延攬）和人才回流為主，最近則另外

加強了吸引外籍學生與學者。與這些國家相比較，台灣對於外籍人才的政策開放性與積極性不如新加坡與香港，因為這兩地的政策都結合就業准證（入境、就業許可證）與永久居民制度，對於國際人才採取移工與移民兼具的作法。新加坡甚至對外籍白領人才給予五年優惠稅率與海外所得免稅，而香港則是採取計點制度。或許由於歷史軌跡因素，台灣目前的外籍人才政策比較偏向於日、韓的情況，但是整體而言，台灣的政策積極性似乎也不如這兩個國家。

第四、台灣現在對於外籍人才的政策考量有「偏於一隅」的盲點，缺乏多方位與整合性的思考和政策設計。如前所述，台灣現有的海外人才政策是以「人才回流」（經濟部延攬海外人才）為主軸，外籍研究人才延攬（國科會延攬科技人才）為輔，且偏移工。這樣子的政策設計，在台灣經濟發展受國際矚目時，或許有一定的成效，但是，未來可能會因為時空變化、時不我予等因素而使成效大打折扣。反之，對於外籍人才，我國應有引進來和「就地利用」等多方位與整合性的思考和政策設計。例如，日、韓兩國在吸引或延攬人才之外，也會善用海外基地就地訓用海外人才。日本的作法就包括了：1.設立海外建立據點：美國、英國等西方國家的大學和國家實驗室是國家的科學技術中心，日本企業即瞄準這些大學和實驗室，積極擴充海外研究開發的據點，通過建立研究機構或進行資助等方式，提供外國技術人才更合適的工作環境，網羅人才，引進技術。2.設立海外培訓和職業介紹機構：日本企業開始在海外設立外國技術培訓業、職業介紹所，以積極引用外國技術人才。如在印度、中國大陸與韓國都有日本派遣公司專責人才的派遣與人才的發掘業務，介紹或培訓會日語會話的IT技術人才。3.與海外企業或學校合作：近年來日本企業漸漸擴大將一部份的軟體開發委託印度、韓國、中國大陸的企業開發。因此，本研究在第五章強調，台灣未來的走出去（“力”用海外人才）策略可能是要聚

焦特定國際合作網絡，如強化科專計畫、國家型計畫在國外研究機構（lab-to-lab 間）或研究園區的合作關係，鼓勵企業設立海外研發中心，借用海外能量提升母公司研發能量，但台灣總部需具備跨國整合能力。甚至於，台灣也要善用軟體、研發外包（onsite 與 offsite）機制。另外，本研究在第五章也指出，儘管三年衝刺計畫「產業人力套案」的涵蓋面已經相當廣，但是未來應在兩方面繼續加強，包括強化九大計畫間的連結與子計畫的進一步深化。

第二節 政策建議

根據前面各章節的分析，本研究分別就策略面與政策面提出以下政策建議：

（一）策略面

第一、建立多方位與整合性的外籍人才思考和政策設計。如前所述，台灣現有的海外人才政策是以「人才回流」（經濟部延攬海外人才）為主軸，外籍研究人才延攬（國科會延攬科技人才）為輔，且偏移工。這樣子的政策設計，在台灣經濟發展受國際矚目時，或許有一定的成效，但是，未來可能會因為時空變化、時不我予等因素而使成效大打折扣。反之，對於外籍人才，我國應有引進來和「就地利用」等多方位與整合性的思考和政策設計。

因此，我國未來在外籍人才的訓用策略上，必須超越過去單純只是「引進來」的策略，更需要有「走出去」的新方向。就引進來而言，我國對於外籍人才首先必須超越「人才回流」的層次；儘管國科會提供優渥誘因而延攬外籍研究人才，但是經濟部的延攬海外人才政策必須超越「人才回流」的層次，強化引進外籍人才的功能。另外，我國必須建立超越延攬團之海外人才引進平台，如結合國家型計畫、創投、

研究機構建立華裔回台創業育成與回台就業（獎學金）機制，和建立海外華裔回台學士後進修制度（搭配調整兵役制度）。在「走出去」方面，我國也必須要有不同於過去只是加強海外留學的模式，因為台灣赴美留學人數減少有台灣本身的結構性因素（如國內高教的擴張、少子化趨勢），可能並不容易有大幅度的改變。未來的走出去策略可能就是要聚焦特定國際合作網絡，如強化科專計畫、國家型計畫在國外研究機構（lab-to-lab 間）或研究園區的合作關係，鼓勵企業設立海外研發中心，借用海外能量提升母公司研發能量，但台灣總部需具備跨國整合能力。甚至於，台灣也要善用軟體、研發外包（onsite 與 offsite）機制。

第二、在現有的基礎下成立跨部會的統籌機構整合經濟、教育、外交、勞資各層面議題。目前外籍專才申請的相關法規重複，且管制模式缺乏效率，有關聘僱外國人規範之母法為「就業服務法」，該法第四十三條明文「除本法另有規定外，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作」，第四十八條第一項規定：「雇主聘僱外國人工作，應檢具有關文件，向中央主管機關申請許可。」，同條二項又規定「前項申請許可、廢止許可及其他有關聘僱管理之辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」。白領外籍人才因產業特性，有不同的目的事業主管機關，各機關對此又分別訂立不同的行政命令。依其不同的專業性質，分屬十一個部會，並由相關目的事業主管部會，依據不同專業領域，擬具二十四個審核許可辦法。不少跨國企業指出，過去政府放寬大陸專業人士來台的規定時，由於相關單位之間未能充分溝通分享資訊，以致於有些已獲核准的申請案，卻被另一個不瞭解新規定的單位質疑。由此可知，我國對引進外國科技人才來台工作，其相關法規甚繁雜，相關規範無論就引進的對象、薪資及核駁權限均由政府機關所主導，此種管制模式難以切合廠商的需求（曾

志超，2005)。

所以本研究建議現有的基礎下成立跨部會的統籌機構整合經濟、教育、外交、勞資各層面議題。由於招攬國際人才的層面牽涉範圍廣大，實有必要整合涉及該議題的政府所有機構進行交流與討論，加以該議題的許多面向具有利益相互衝突部份，例如引入外籍專業工作者是否會造成本國失業率提升，如何兼顧簽證發放與社會安全，市場人才缺口與教育體系間整合等，必須透過跨部會的運作協調以找出最適解決方案。

這也是為何日本商業聯盟 Nippon Keidanren (2003) 解決移民問題首要之務為統一協調中央政府政策，因為日本移民法控制 (Japanese Immigration Control) 會固定檢查在日本的外籍人士身分與居留期間是否適宜，但落實至各層級時卻各行其事，反映在日本的情形乃是各地方政府自行處理移民的狀況無統一架構處理協調，造成執法不彰與行政上的缺乏效率。此外，新加坡也將人才引進統一劃歸人事部統籌管理，相較台灣將該招攬國際人才政策分散於教育部、人事行政局、勞委會等相關單位，新加坡係採取將人才統一劃歸人事部全方位協調和管理，對發展經濟急需的高科技、電子、通信、金融等專業人才，優先從速引進，同時控制輸入普通的勞工，以收實效與效率。

此外，也可成立監督機制，確認輸入的專業人才是台灣社會當前所需，並確保外籍人士的薪資和本國勞動者具有相當待遇，以免形成不公平現象並排擠台灣勞工的就業市場。為免疊床架屋的疑慮，該機構的人事可由各部門負責處理此事務的人員參與此一統籌機構，由其代表運作並彙整各部會意見以進行最後決策。

(二) 政策層面

第三、建立「攬才可留才」的居留證制度。台灣對於海外人才長

期以「人才回流」為政策主軸，這類人才（台籍海外人才庫）較少在台灣居留的問題。現在要將攬才的對象延伸到真正的外籍人才，就必須思考如何達到「攬才且可留才」的目標。目前我國兩大延攬海外人才政策，經濟部延攬海外人才計畫與國科會延攬科技人才計畫，前者針對產業界需求重於招攬和媒介，後者針對學術圈需求強調外籍研究人才的短期移工；兩者都缺乏人才引進後如何留才的配套措施。尤其，國科會的延攬科技人才政策，大體上是以短期在台研究指導為重點；只有延聘博士後研究人才方面，有較長的延攬規劃（總聘期以四年為原則；但研究發展成果績效良好，繼續延長將產生更大績效，或延伸研究發展計畫，以開創新研究領域者，得申請續聘）。

另一方面，我國的外僑在台居留及簽證申請規範，也未能建立起「攬才且可留才」的制度連結。外僑居留證的居留效期依類別而有所不同。現有的政策規定：「以商務、投資、受雇或研究為由申請的外僑居留證，效期最長可達三年。以教育、訓練或其他理由申請的外僑居留證效期最長為一年。以依親為由申請的外僑居留證效期與被依親屬之居留效期相同。與台灣人民結婚者，居留效期最長以三年為限。」而在居留效期展延方面，「如居留原因不變，外僑居留證可展延」。就申請外僑永久居留證之條件而言，根據 2002 年修訂的「移民法」，外國國民若符合以下條件，可在台灣申請永久居留（移民法第二十三條）：

1. 在台灣合法連續居留七年，每年居住超過一百八十三日，且原居留資格未發生變化者。

2. 為居住台灣地區設有戶籍國民之外籍配偶或子女，在台灣合法連續居住五年，且每年居住超過一百八十三日者；或

3. 為居住台灣地區設有戶籍國民之外國籍配偶或子女，在台灣合法居住十年，其中有五年每年居住超過一百八十三日者；或

4.曾在台灣合法居住二十年以上，其中有十年每年居住超過一百八十三日者。

而申請人必須滿足下列條件：

1.年滿二十歲，如為中華民國國民之子女則須年滿十四歲。

2.守法。

3.品行端正，符合中華民國國家利益。

4.有相當之財產或技能，足以自立；最近三年期間，每月平均收入須逾行政院勞工委員會公告基本工資之二倍。若不達此條件，則申請人之動產及不動產估價總值須逾新臺幣五百萬元。

不過，「外國人有下列情形之一者，雖不具第一項要件，亦得申請永久居留：

1.對我國有特殊貢獻者。

2.為我國所需之高科技人才。

前項情形，主管機關應聘請包括社會公正人士組成審查委員會審查，經審核許可者，同意其永久居留。」

綜合這些規定來看，即使是外籍博士後研究人才也很難在台灣取得永久居留證，因為除非有與本國人的婚姻或親屬關係，外國國民至少要「在台灣合法連續居留七年，每年居住超過一百八十三日，且原居留資格未發生變化者，」才可在台灣申請永久居留。至於移民法第二十三條的「但書」如何落實，仍缺乏具體的政府作為。

另外，我國的「國籍法」第三條規定：

「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款條件者，得申請歸化：

1.於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續五年以上。

2.年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力。

3.品行端正，無犯罪紀錄。

4.有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。」

綜合觀之，我國對外籍人才申請歸化所要求的合法居留期限（五年）較申請永久居留的合法居留期限（七年）短，形成申請歸化比申請永久居留容易的不合理現象。雖然移民法第二十三條的「但書」容許外籍人才以較寬鬆的條件取得永久居留權，但是如何落實仍是問題。

因此，本研究建議，短期而言，政府應建立落實移民法第二十三條「但書」相關規定的機制（包括申請程序、配額）。長期而言，我國一方面可以修法縮短外籍人才申請永久居留的合法居留期限（如由七年縮短到五年），另一方面，可以仿效韓國的金卡制度（簽證期可延長達10年的居留權）與新加坡的特定人士落地永久居民計畫，鎖定特別的外籍優秀人才（可搭配資格記點制度與配額制度），一次給予較長的居留和工作期限，使其在入境工作之後，就可自行規劃是否要申請臺灣的永久居留權。

第四、建立外籍人士「留學可留才」的身份轉換制度。如前所述，教育國際化是要加強吸收外籍學生，應該可以與競逐延攬國際專業人才計畫有所連結，並非只是創造教育產業的產值而已。這在國際上最典型的例子是，美國廣納各國的碩博士留學生，進而使部分畢業生為其所用，帶動新興產業的發展，甚至於創業，創造新的就業機會。因此，我國應建立外籍留學生畢業後簽證轉換與促成在台尋找工作機會，以達成留學+留才的效果。而且，教育國際化若要達到競逐延攬國際專業人才的目的，則我國在加強吸收外籍學生時，應該減少外交政

策的過度考量，甚至於招攬外籍學生的責任應下放到大學體系，才能夠確保所吸引到的外籍學生的品質。台灣可參照美國移民局允許外籍留學生在每一級的高等教育結業後，都能有一個為時 12 個月的實習機會，增加其留在台灣的誘因，讓他們熟悉與喜歡台灣環境，願意繼續深造或工作，若是學生所申請科系畢業後屬國內緊缺行業範疇內，可搭配技術移民或固定期間居留制度。甚至於，我國對於外籍生的思考可能應該要包括中國大陸的學生。

第五、建立整合人才供需調查+在台外籍人才的統計調查體系，做為未來建立「攬才可留才」居留證制度的配套機制。主要國家在招攬外國人才的過程中，都先進行未來的就業市場空缺預測、人口成長趨勢對各產業的影響，或是基於經濟成長模型對該產業未來發展的假設來確認該國所需要的外籍專業人才。例如 OECD 國家由對職業缺口的預測依此規劃選擇性移民政策，有清楚的目標才能確認所尋的外籍專業人才為何。台灣目前有經建會的「科技人力中長期供需趨勢推估」與短期重點產業專業人才供需調查。這些調查應該與在台外籍人才統計加以整合，才能夠較明確地反映國內重要領域之本國與外籍人力供需狀況。

以這樣的整合性人力供需狀況調查為基礎，我國可選擇特定的專業或資格，逐步建立外籍人才的長期居留或移民政策。我們認為香港與新加坡對於外籍人才採取較開放的態度，有其本身的環境與社會條件，台灣不太可能一蹴而及地採取他們的政策，但是台灣至少應該像韓國一樣，選擇性地針對一些領域的外籍專業人士，加以延攬。而且，對於這些外籍專業人士不僅要延攬，而且要有接納（包括本人及近親在台安頓的各種需求）的政策思考與配套條件。因此，台灣可以利用整合性人力供需狀況調查（包括國內重要領域之本國與外籍人力）供需狀況為基礎，選定一些領域，對於外籍專業人士給予較優渥的在台

工作與居留條件。

基本上，本研究認為可更精確將這些人才分為下列三項：第一層級為台灣產業發展所需的前瞻性人才與國際尖端人才；第二層級為台灣產業目前所需要的高專業技術人才；第三層級為台灣產業目前所需要的低階技術人才。

第一個層級為對我國經濟發展有長期影響貢獻者，可規劃長期居留，甚至於是永久居留、移民方案，第二、三個層級是對市場需求做出即時回應的外籍人才招攬，可進行更具便利性的移工或中短期居留措施的規劃。本研究建議這三個層級所需的人才特質採取英國系統的評點制度，依照學歷，專業領域，相關工作經驗，國際專業認證，技術獨特性高低與否（額外評分）進行各層級的最低點數要求，其實施細節可參考第四章的討論，如此一來即可對申請者與招攬者兩者有標準化可依循的程序與判準，且過程公開透明，增進效率。易言之，政府可在較完整的統計基礎上，未來可依照不同層級人員進行不同的人才招攬策略與簽證方式。

第六、強化國際網絡，就地利用海外人力。由於招攬人才真正的目的是要厚植台灣的技術，持續台灣產業的發展，因此思考重點除了是強調吸引外籍專才外。更重要的是如何以轉移關鍵技術或是厚積台灣長期人才實力的替代性方案。如前所分析，台灣未來應該可以朝著整合各種國際資源,創造附加價值的方向前進。因此本研究強調和國際研發網絡的強化，讓人才走出去，技術帶進來。這些方案可包括：

(1) **與國外合作培養本身技術人才。**例如中國大陸天津南開大學為基地，自日本引進數位媒體技術和人才培養體系，以此創建具有中國大陸特色的數位媒體高級人才培養體系，開展數位媒體技術的研發和生產，台灣可針對所需的專業技術規劃相關課程，延攬國外專家到

台灣進行授課，此一來確認培養的是本國人才，也可厚植技術在台灣。

(2) 設立海外培訓和利用海外當地職業訓練等中介機構。過去台灣吸引海外人才是以留美的台灣籍或華裔為主，加上美台經濟文化交流密切，比較不會有資格認定的問題。目前國際新興的人才供應來源主要是以中國大陸、印度、及東歐等新興市場為主。由於台灣與這些地區的隔閡，要引進或利用這些地區的人才，將會有許多因隔閡所產生的交易成本。這個問題在台灣將人才延攬據點，由美日擴大到印度，乃至於東歐之後，將會越來越明顯。要解決這個問題，台灣可以仿效日本，在特定國家（如印度、東歐）設立海外培訓和利用當地職業訓練機構。可在海外直接設立外國技術培訓業、職業介紹所到台灣工作，積極引用外國技術人才，訓練技術人才學習中文、熟悉台灣的商業習慣，引進台灣工作。

(3) 利用國際合作研發計畫，作為海外技術開發與人才引進的基地。台灣本身的資源與空間有相當大的先天限制，因此，我國對於吸引海外人才應有超越引進來的思考，而是要包括如何利用走出去的策略，以發揮槓桿效果。這個策略包括加強推動與國際知名產學研單位進行機構對機構國際合作，或是針對台灣所需要的關鍵技術到國外尋找研發資源，建立長期穩定互惠之合作關係，善用雙方創新資源、研發能量及文化環境，掌握國際研發脈動，增強國內技術競爭優勢、激發創意並培育具國際視野之人才。透過國際科技合作方式，在互惠交流原則下，以人才交換模式，延攬或運用國內外人才資源，除了進行合作研發之外，更可做為培訓引回台灣之海外華裔人力的基地（政府可搭配條件式獎學金，但訂定學成後回台工作的條件）。

第七、針對外籍人士購車、申請信用卡、開設銀行帳戶、報考駕照等問題，建立「外僑居留證」（非停留簽證）等同於外籍人士身分證的法令規範。有關外籍人士在台生活細節方面，經常有外籍人士抱怨

在台購車、申請信用卡、開設銀行帳戶不方便等問題。目前政府相關部門採取法規鬆綁的方式逐一解決各項問題。例如，面對外籍人士訪來日趨頻繁，中央銀行已經宣布修正「銀行業辦理外匯業務作業規範」第 15 條，刪除外籍人士在台申辦信用卡時，所持的外僑居留證有效期限須在 1 年以上的規定。中央銀行同時也刪除外籍人士所申請信用卡有效期限，「應不超逾其外僑居留證有效期限」的規定。這些作法只是頭痛醫頭，腳痛醫腳，不能斧底抽薪。反之，國人到許多先進國家，只要是較長期的居留簽證，往往可以利用簽證及護照，辦理各種生活所需的事宜。有鑑於此，我國應就外籍人士在台生活細節等相關問題，採取斧底抽薪的方式，建立「外僑居留證」(非停留簽證)等同於外籍人士身分證的法令規範。

第八、生活環境配套與法規細節修改建議。最後，本研究列出可提供修改的生活環境配套措施與法規細節，作為政府在該部分的修改建議。研究列表如下(表 6-1 與 6-2)。

表 6-1 行政院檢討外國專業人士來台法規鬆綁事項

比較事項		台灣	比較國家：韓國	修法建議（相關單位）與改進措施
工作證及居留證方面	申請受理單位	外籍人士來台工作需向勞委會申請工作許可證，而外籍高科技人才為白領階級，並非勞工	韓國法務部管轄的出入境管理局	單一窗口的措施對申請者有所便利，是否需要做調整可再討論
	申請聘用外籍人士雇主資格	「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」第36條等相關規定，聘僱外國人擔任經營管理等職位之雇主，實收資本額應達一定比例；僑外投資事業則依第39條規定，有設立1年者得予放寬優惠，但營運第2年後仍有營業額之門檻規定	在韓國合法登記之公司	*放寬雇主資格限制
	外籍人士資格標準	「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」第5條第1款要求外籍人士具學士資格者，需具備2年以上在該國工作經驗，使得受聘來台	以尖端科技產業為例，從事其行業五年以上的經歷，或者持有學士學位的人，只有兩年以上的經驗就可以，還要主管機構的推薦函	*針對產業放寬是否需要大學文憑與工作兩年的相關限制
	外籍人士資格驗證方式	跨國公司外籍派遣人員申請工作證要求所附證明文件需經我外館認證，我國未有外館處甚至需透過4個以上的代表處	在國外發的證明書需經韓國外館認證	*外館對簽證作業流程標準化之改善
	眷屬子女申請文件	歐美外籍專業人士眷屬及子女申請依親居留簽證，需檢附癩病、德國麻疹等檢驗報告，而目前這些國家恐已無該種傳染病	證明家屬關係之文件（譬如：戶籍籐本），不需要附健康檢查證明	*簡化眷屬的申請簽證 *傳染病檢附視該國需要而定
入境後兼職規定		在學術研究或科技研究機構研究工作之外籍專業人士，受公務員服務法規定，公務員不得為營利行為	向出入境管理局申報之後可以兼職	*法規鬆綁

表 6-2 行政院檢討外國人士在台生活感到不便事項（部分不涉及修法）

比較事項		台灣	比較國家：韓國	修法建議（相關單位）與改進措施
金融方面	開戶申請	外籍人士在我國銀行申請存款帳戶受限	開戶申請：有護照或者持有韓國外國人登錄証（類似台灣的居留證）就可以申請	*面對外籍人士訪來日趨頻繁，中央銀行日前宣布修正「銀行業辦理外匯業務作業規範」第 15 條，刪除外籍人士在台申辦信用卡時，所持的外僑居留證有效期限須在 1 年以上的規定。中央銀行同時也刪除外籍人士所申請信用卡有效期限，「應不超逾其外僑居留證有效期限」的規定。
	報稅方式	外籍人士無法進行網路報稅	*調降外國人稅賦由 7.5%~25.7% 至 5.5%~21.7% *報稅方式：可以用網路報稅	*研究改善外國人的網路報稅機制
稅務方面	親屬申報撫養證明	外籍人士若有扶養親屬，需出具明確撫養事實證明，且需公證；對於未具親屬關係之撫養，證明取得困難	針對外國跨國公司向韓國政府納稅人士平均調降 20%	*研究稅賦優惠可能性
	購置車輛規定	需有居留證方可購車	*有居留證方可購車 *建設交通部出版英文與日文版本的國內交通地圖，並經常地更正錯誤的英文路標 *國家警察局計劃在駕照考試場所與駕照發佈辦公室，僱用英語佳的員工 *為居住和參觀首爾的外國人，提供免費的計程車語譯服務	*放寬需有居留證方可購車的限制 *可參閱韓國做法比照辦理
英語環境方面	緊急電話接聽	119 專線接聽人員不具英語交談能力，不利緊急救援	*投入 41 億 7,000 萬韓元，開發三方（翻譯員、計程車司機與外國乘客等 3 人）同步口譯服務，在計程車內可以使用行動電話進行此項服務	
	申請證件英文說明	供外籍人士申請之文件及核發外籍人士之證件，欠缺英文說明		
其他方面	家庭幫傭就業安定費	外籍人士與本國人士繳納家庭幫傭之就業安定費標準不一	*外籍人士與本國人士繳納家庭幫傭之就業安定費標準相同	一致化外籍人士與本國人士繳納家庭幫傭之就業安定費標準（勞委會—雇主聘僱外國人許可與管理辦法） 培訓雙語外傭
	白領人士最低工資規定	政府對外籍白領人士有最低薪資之強制規定	*政府對外籍白領人士有最低薪資之強制規定	*對人力確實短缺的職業類別增訂第三個薪資門檻下限（勞委會）

參考文獻

Doudeijns M., Dumont JC. 2003 “Immigration and Labour Shortages : Evaluation of. Needs and Limits of Selection Policies in the. Recruitment of Foreign Labour”, in OECD/European Commission

McLaughlin G, Salt J. 2002. “Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign. Workers”, Home Office: London.

Thomas Liebig & Alfonso Sousa-Poza, 2005. "Taxation, Ethnic Ties and the Location Choice of Highly Skilled Immigrants", OECD Social Employment and Migration Working Papers 24, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs

UNCTAD (2005) *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and Internationalization of R&D*, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

小林信一、齋藤芳子，科学技術人材を含む高度人材の国際的流動性世界の潮流と日本の現状，2003年3月，文部科学省科学技術政策研究所 <http://www.nistep.go.jp/>，第25~27頁。

中華大黃頁網站，2003年18月24日。

中華經濟研究院（2006年），《分項六---延攬海外科技人才高值化》，經濟部跨大延攬海外科技人95年度專案計畫，92-95年經濟部投資業務處委託。

日本外務省海外交流審議會第五回外國人問題部會，海外交流審議會第5回外國人問題部會の概要，平成16年6月17日（2004），<http://www.mofa.go.jp>。

世紀易網站，2002年7月29日。

行政院國家科學委員會，「國科會推動延攬科技人才現況」專案報告，立法院第 6 屆第 3 會期科技及資訊委員會第 6 次全體委員會議，中華民國 95 年 4 月 3 日。

厚生勞動省，外国人雇用狀況報告統計（2003 年 6 月 1 日止之統計），平成 15 年 11 月 28 日（2003）發表。

科學技術政策研究所，「主要的科學技術關係人材育成關連 program 達成效果及問題點」，三菱總合研究所 NISTER REPORT No. 77 平成 15 年度~16 年度科學技術振興調整費調查研究報告書，2004 年 6 月 5 日（平成 16 年）。

美國國際教育協會（IIE）網站 Open Doors：<http://opendoors.iienetwork.org/>

倉田良樹，日本における外国人 IT 技術者雇用の現状，一橋大学 Discussion Papers No. 217 2004 年 4 月，<http://www.ier.hit-u.ac.jp>。

通商政策局情報調査課，「活用海外優秀人才資源—國際勞動力的移動」，2003 年版 通商白書，經濟產業省，2003 年 7 月，頁 123-140。

陳劭鋒、楊多貴、牛文元（2002），「人力資源能力建設與可持續發展」，上海經濟研究第 6 期。

黃維德（2001），「上海人力資本基累現狀分析」，上海經濟研究第 9 期。

經建會（2005），《科技人力中長期供需趨勢推估》。

經濟產業省（2003 年），《通商白書》，通商政策局情報調査課，2003 年 7 月，頁 137。

經濟部，「我國與主要國家在高科技人才引進及管制上差異及影響」專案報告，立法院第 6 屆第 3 會期科技及資訊委員會會議，中華民國 95 年 4 月 3 日。

繆未雨（2001），「小國的”大”國之道—新加坡引智政策探祕」，中國經濟快訊週刊第 49 期。

韓國科學技術部，2002 年科學技術白書，國際技術協力（韓文資料）。

韓國科學技術部，2003 年度延攬海外科技人才及運用計畫，2002 年 12 月。

韓國科學技術部，2003 年度延攬海外科技人才及運用計畫，2002 年 12 月。

增田 耕太郎，「外国人 IT 技術者の受け入れと課題」，ITI 季報，Spring 2002 /
No.47 50。

附件一、「主要國家吸引人才政策之研究」委託 研究計畫期中審查會意見回覆表

審查意見	意見回覆
1. 建議研究單位納入新加坡的作法，其以長期居留措施積極吸引具發展潛力學生，相對我國過於保守的態度，頗值得參考。	已遵照辦理，詳見第三章第六節。
2. 本報告之目的是要提出吸引人才的政策建議，在吸引人才措施方面，究竟我國落後競爭國家之處在哪裡？我國吸引力又何在？同時，又要吸引什麼樣的人才？建議研究單位可思考吸引東南亞國家的學生來台就讀，更積極的，可以考慮中國大陸學生，既可達到吸引人才之目的，亦可解決高等教育體系招生不足問題。（以更開放的心態，並與台灣的就業、培訓等措施銜接配合，培養更多的「林百里」。）	第六章的結論與政策建議，已提出相關的看法。我們特別強調建立外籍人士「留學可留才」的身份轉換制度。
3. 請研究單位協助思考，以國內現有環境，政府單位如何有效引進人才，並協助企業進行人才媒合工作？另外，請研究單位於國內延攬人才措施中，加入國科會延攬客座教授等措施，使計畫更完整。	已遵照意見修改，並放入第二章新增的內容中。
4. 報告中僅有中國大陸及南韓採取租稅減免作法吸引人才，請研究單位提供相關具體措施，如法令條文等，並協助蒐集其他國家的類似作法。	綜合各國的政策中國大陸、及新加坡南韓已遵照意見修改，並放入第二章新增的內容中。
5. 請研究單位於第五章中，盤點台灣現有人才引進措施，並以量化資料就其有效性進行檢視。如果無法解決現有瓶頸，延續過去作法是否妥適？可以有何種改進方向？並與其他國家人才引進政策進行比較，比較時應確認比較基礎是否一致，並建議以政策、相關法規、配套措施等不同層面進行有層次的整理（建議之比較項目如附表，請研究單位參考）。	第二章中已有增加一些量化資料。已修正第五章，並新增第六章提出結論與政策建議，並將結論與政策建議進一步具體化。
6. 行政院通過之「產業人才套案」計畫相關內容請研究單位一併參考。	已擴大第二章第五節，並將節名修正為「其他相關政策」，內容同步修正。
7. 請研究單位進一步思考本研究所稱「人才」之定義及範圍。	檢視各國的政策，並未明確定義人才，有些採取「market test」的方式，有些國家則直接根據特定的資格記點評分，再篩選。

附件二、「主要國家吸引人才政策之研究」委託 研究計畫期末審查會意見回覆表

評審委員	審查意見	意見回覆
徐瑛瑛主任	<ul style="list-style-type: none"> ● 研究單位可否整理各國在科技人才上所採用的戰略，為什麼如此做。比對各國處理各項相關政策時，其戰略性考量如何，以供未來如果我國人才戰略思維要轉移時參考。 	<p>本研究在第五章已歸納亞太地區主要國家吸引海外人才主要政策之比較，特別強調「過去對國際人才的接納程度」與「目前對吸納國際人才的主要著眼點」。並提出「在這些國家中，過去對國際人才的接納程度所形成的歷史軌跡也影響了相關各國目前對於吸引海外人才主要政策之特色。」</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ● 德國對吸引 IT 人才採取特別簽證的原因，是發現其無論如何，短期內也培養出這些人力。如果要擬定戰略，台灣要有什麼樣的機制，才能如同德國般有這樣的認識，明確知道我們現在要去搶什麼領域的人才，這也是本研究應該思考的方向。 	<p>現有研究內容，並沒有特別針對德國加以研究。但是我們認為，任何國家的人才發展都有特定的歷史軌跡，德國的產業發展長期輕 IT，以致於現在為了發展 IT 相關領域，特別提出 IT 人才特別簽證。這呼應我們在新增的第六章所提出來的觀點：「台灣若過份偏重於人才回流，未來可能會面臨海外人才庫的歷史軌跡限制：即海外人才的專業領域過份集中於台灣長久所建立的優勢領域（如 IT），使得台灣在發展新產業技術領域時（如生技、奈米技術），可能會在海外難以找到所需的人才。」</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ● 在簡報第 33 頁的架構中有列出需求面（左邊 2015 年發展願景），可是供給面沒有出來，建議增列。 	<p>這個架構是要呼籲，台灣未來要培訓或延攬人才都必須要考慮未來所想要發展的產業。本研究在第二章第二節討論「台灣知識創新之結構性缺口與人才需求方向」就是在凸顯供需兩方面的重要性。同時如我們在新增的第六章所提出來的觀點：「台灣若過份偏重於人才回流，未來可能會面臨海外人才庫的歷史軌跡限制：即海外人才的專業領域過份集中於台灣長久所建立的優勢領域（如 IT），使得台灣在發展新產業技術領域時（如生技、奈米技術），可能會在海外難以找到所需的人才。」</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ● 簡報第 38 頁留學+留才，可考慮將當地留用也列入。 	<p>已遵照意見修改，並放入新增的第六章的建議中。</p>
呂東吉專門委員	<ul style="list-style-type: none"> ● 各國不是所有人才都需要，會選擇性進用，而研究中沒有點出，界定人才的定義與範圍，此可能會有排擠國內就業的爭議。希望研究能列出他國 focus 那些領域，需要那些人才，而我國又需要什麼。 	<p>本研究第四章「主要國家吸引人才關鍵議題國際比較」，內容包括：「評選外籍人士的作法與考量」、「外籍人才移民計畫的爭議」，故已有討論。至於我國又需要什麼，第二章第二節討論「台灣知識創新之結構性缺口與人才需求方向」已有相關分析。</p>

評審委員	審查意見	意見回覆
	<ul style="list-style-type: none"> ● 新加坡即是以選擇性方式，高薪進用部分外籍人士，但我們的人才需求面向廣，不可能如此做。是以採用新加坡的方式是否恰當？需要斟酌。 ● 研究只考量經濟部的延攬措施，但國科會在高科技人才延攬措施待遇上，實優於許多國家，每月薪資常常可拉至 30 萬以上，而去年來回機票補助大陸研究人員來台，也達 80 人次。研究應將國科會措施也納入考量。 ● 研究建議將人才部分回歸勞委會管轄，在學術領域會引起相當大反彈，值得斟酌。 	<p>本研究只是也分析了新加坡的政策，但是國際比較和政策建議並不以新加坡為限。</p> <p>已遵照意見修改，並放入第二章新增的內容中。</p> <p>我們認為台灣可能需要一個部會總其責，如果是勞委會的話，也應該是以「人力資源部」的角度來規劃與執行政策。</p>
林春壽專員	<ul style="list-style-type: none"> ● 國際比較時，台灣部分若只考慮到經濟部延攬措施，差距會相當大。經費面國科會一年預算即有 7 億，而經濟部只有 134 萬左右。 ● 事實上，我國在延攬科技人才上與韓國相比毫不遜色。台灣是唯一以政府之力進行國際人才延攬的國家，而韓國經費一年僅約一億多台幣，其政府也常前來關切台灣最近做了什麼，卻不敢明目張膽這麼做，原因在於要尊重市場機制。 ● 本報告以經濟部的作法當作延攬措施的主體，而韓國部分事實上是延攬學術界人才，比較基礎應調整為國科會較適當。 ● 簡報第 30 頁所提兩項韓國計畫目前是否存在，可能需請外館加以查核。 	<p>已遵照意見修改，並放入第二章新增的內容中。</p> <p>已遵照意見修改，並放入第二章新增的內容中。文中並強調韓國的政策有些是針對學術界所需的人才，而其他制度也有針對企業界所需的人才。</p> <p>已遵照意見修改，並放入第二章新增的內容中。</p> <p>經網路查證，至少韓國科學技術團體總聯合會的 Brain Pool 計畫，2006 年仍有實施。</p>
沈榮泉科長	<ul style="list-style-type: none"> ● 關於其他國家以稅賦誘因吸引人才的作法，需考量各國稅制及分類不同此一因素。 ● 經續會後，有關吸引人才的部分目前考慮朝降低稅率的方式處理，未來將與經濟部協調縮小租稅減免範圍，以此為基礎降低稅率及增加扣除額項目，並避免僅針對特定人士量身訂做。 	<p>我們充分體認國內目前在這方面的爭議，故並未就此做成政策建議。</p> <p>我們充分體認國內目前在這方面的爭議，故並未就此做成政策建議。</p>

評審委員	審查意見	意見回覆
劉玉蘭參事	● 韓國多為研究機構之補助，但研究中沒有註明，易產生誤解。	已增加說明。
	● 以薪資或租稅減免補貼一般企業進用科技人才是否妥適，仍待斟酌。此舉將對整體國家資源分配不利，回歸市場機制較為妥適。	我們充分體認國內目前在這方面的爭議，故並未就此做成政策建議。
	● 各國薪資補貼原因在於政府部門受到法規限制，無法提供與市場相近之薪資水準，所以對個人進行補貼。各國比較時，需釐清補貼行為究竟是發生在政府、研究機構、還是企業之上，否則易生誤解。	薪資補貼部分我們僅針對部分國家的內容加以說明，並不強調台灣應朝此跟進。
	● 研究中提及他國進用科技人才有提供醫療補貼，而我國全民健保實更為優惠。另，請解釋研究中所提勞健保接軌意義為何？	已修正，應為公、勞保的接軌，以利人才在公私部門間流動。
	● 研究報告第 5-28 頁以三層方式分類人才，第一、二層確為我國應極力爭取的，但第三層人才引進時，則有排擠本地就業機會之虞，在考慮引進如中國、印度等國人才時，究應如何在企業競爭力與本地就業機會間拿捏？亦請研究單位思考。	在新增的第六章中，已針對這一點加以釐清。修正後的論述為：「建立整合人才供需調查+在台外籍人才的統計調查體系，做為未來建立「攬才可留才」居留證制度的配套機制。」
陳世璋處長	● 簡報第 15 及 16 頁所列各國政策面比較，是否已將第 22 至 30 頁的各事項全部列入？	已遵照意見調整和修正。
	● 建議可將對台灣分兩部分討論：一是現在已做的，另一是在與他國比較後，未來可做的部分。在與科顧組研擬產業人力套案時，已針對前者做了初步盤點，可供研究參考。	已遵照意見調整和修正。第二章新增的內容中，補強了台灣現在已做的政策之分析。
	● 在徐主任所提簡報第 33 頁架構供給面的問題，可參考「重點人才整體培育及運用規劃」方案的方式，先瞭解人才缺口，以加強供給面的描述。該方案所界定的幾個重點領域，亦可做為人才定義的一個開始，研究單位可就此檢視其中有沒有需優先重視的部分。	第二章新增的內容中，增加了「重點人才整體培育及運用規劃」方案的分析。

評審委員	審查意見	意見回覆
曾文清 副處長	● 報告第 2-36 頁政策面部分，應補充國科會的措施。	已遵照意見修改，並放入第二章新增的內容中。
	● 報告第 2 章第 5 節建議不要以產業人力套案做為標題，可單純針對以 9 項計畫中的延攬計畫，來提新增及強化措施，與前後章節也較能連貫。	已擴大第五節，並將節名修正為「其他相關政策」，內容同步修正。
	● 在國際比較時，除了提出第-48 頁各國比較表外，建議可作簡要分析，讓讀者能瞭解其中關鍵所在結論部分中多是敘述性文字，希望能摘要成具體建議。而分層方式可參考徐主任所提，以戰略與戰術方式呈現。	已遵照意見修改。
林至美組長	● 在各國比較表部分，建議可否以表 5-1 為主，將他國各種攬才措施加入，方可清楚看出什麼是台灣還沒做的。	已遵照意見修改。
申康專員	● 報告第 5 章第 2 節部分，建議可獨立成一章。	已修正第五章，並新增第六章提出結論與政策建議。
	● 結論部分可分成兩塊，就現行已做、外來可做的部分進行建議。	已遵照意見修改，並將結論與政策建議進一步具體化。
鄭佳菁專員	● 新加坡有針對中級人才的引進措施，不知其他國家有沒有這方面的政策或論述？	具我們所知沒有，如有的話，可能會像是日本所談的 trainees。
	● 是否能在單純比較外，引伸出對各國引進結果的評論，方能形成具體政策建議。	已遵照意見修改，並將結論與政策建議進一步具體化。
王濟蕙專員	● 研究中提及我國法規非常繁雜，而根據本中心所進行之研究，尚發現政策與執行面亦存在相當大落差的問題，提供研究單位參考。	謝謝評審的肯定。

主要國家吸引人才政策之研究/陳信宏計畫主持. —
初版. —台北市：行政院經濟建設委員會，民 96
面：表，公分
編號：(96)005.802
委託機關：行政院經濟建設委員會
研究單位：中華經濟研究院

1. 人力資源
542.71

題名： 主要國家吸引人才政策之研究
計畫主持人：陳信宏
委託機關：行政院經濟建設委員會
研究單位：中華經濟研究院
出版機關：行政院經濟建設委員會
電話：02-23165300
地址：臺北市寶慶路 3 號
網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 96 年 1 月
版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(96)005.802
平裝