

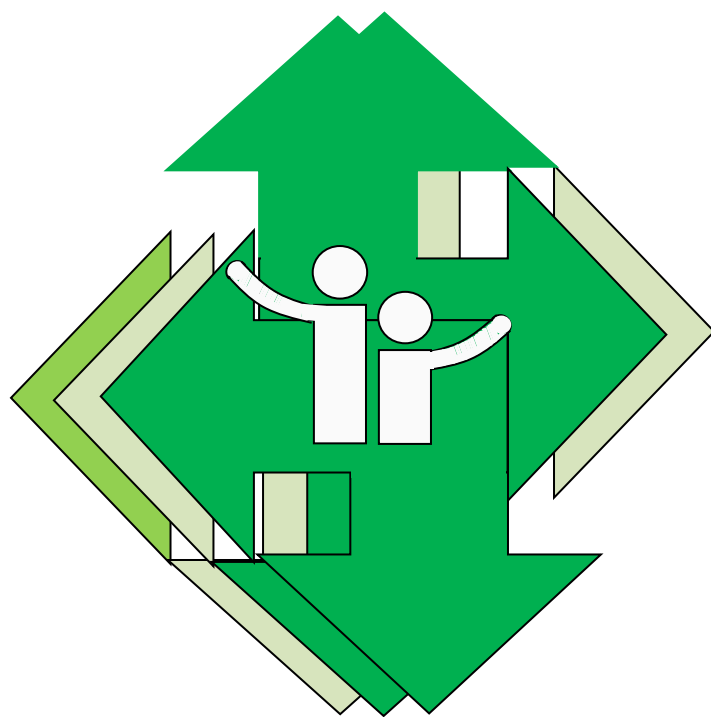
編號：(108)002.0801

G P N：1010800323

ISBN：978-986-05-8705-0

人力規劃及發展研究報告

第 19 輯



國家發展委員會
人力發展處 編著
中華民國 108 年 3 月

編號：(108)002.0801

G P N：1010800323

ISBN：978-986-05-8705-0

人力規劃及發展研究報告

第 19 輯

本書係彙編研究者個人觀點，不代表本會意見

國家發展委員會
人力發展處 編著
中華民國 108 年 3 月

編 者 序

國家發展委員會人力發展處主要業務在因應國內外經濟與社會發展趨勢，辦理與國家整體人力資源發展有關重要政策與計畫之研析、規劃、審議、協調及推動等事項，其中包含人力發展政策與計畫之研擬及審議、人口推估及政策研擬、人力供需預測及分析、教育發展與職業訓練、就業市場及勞動法制、國際人力資源及人才延攬、老年經濟安全制度及所得分配政策。為提升同仁對相關人力議題之研究能量，俾能確實掌握問題的核心與影響層面，使所規劃之相關政策與計畫更具整體性、周延性及前瞻性，本處積極鼓勵同仁針對人口、人力預測、教育、培訓、運用、促進就業、社會福利及老年經濟安全等議題從事專題研究，以提升自我的專業度。

「人力規劃及發展研究報告」第 19 輯共計收錄 8 篇專題論文，相關研究議題均為國家人力資源政策重要發展趨勢，包括：隨著新興科技的快速崛起，未來勞動市場可能面臨的挑戰與因應；未來我國人口少子化及高齡化如持續加速，模擬分析國際移民對臺灣人口結構的影響；人才跨國移動與企業全球布局已蔚為國際趨勢，針對亞鄰主要國家留用國際學生之現況、策略及其發展趨勢進行探析；為協助低收入婦女改善生活困境，探討政府如何協助低收入婦女就業及脫貧等。另有 2 篇係針對社會安全制度之探討，包括：就我國實施基礎年金之可行性進行初探，以及針對在臺外國人社會安全保障進行研究。上述 8 篇所收錄的內容，均為同仁 107 年來利用公忙之餘，對相關重要議題進行深入研究的成果。

本輯的出版，除反映同仁認真致力公務之心得產出，也是專業知識能力的展現。由於所收錄的專文均是本處同仁獲得本會 107 年度自行研究論文得獎之作品，期待藉此引導更多部門參與意見交流，並帶動產、官、學、研對人力資源發展議題之關注。在此特別感謝撰稿同仁，於公務繁忙之餘，願意奉獻心力，完成相關研究。

本刊物能順利邁入第 19 輯，承蒙本會歷屆長官及學界先進長年鼓勵與策進，在此謹致上深深的謝忱。雖然各篇內容經多次校正，仍不免有疏漏與錯誤之處，尚祈各界先進不吝指正，並期未來本處能持續以更專業之思維，帶動人力資源相關研究議題的深入探討，為國家人力發展的政策，略盡棉薄之力。

人力發展處處長 林 至 美 謹序

中華民國 108 年 3 月

人力規劃及發展研究報告 第 19 輯

目錄

- 新興科技對未來勞動市場的挑戰與因應..... 林曉嬋 1
- 我國近十年青年薪資與勞動力運用之影響因素與對策..... 阮偉芳 41
- 如何協助低收入婦女就業及脫貧之研究..... 趙淑琴 77
- 國際移民對未來臺灣人口結構的影響..... 樓玉梅、吳彥緯 99
- 強化國際學生留用策略之研究..... 吳軒億 145
- 在臺外國人社會安全保障之研究..... 蔡宜縉 163
- 我國實施基礎年金之可行性初探..... 陳靜雯、賴宜櫻、蔡宜縉 179
- 國民旅遊卡政策執行成效與檢討..... 徐德宇 201

新興科技對未來勞動市場的挑戰與因應*

林曉嬋**

壹、前言

貳、新興科技對就業需求之影響

參、新興科技對工作型態之影響

肆、新興科技對社會公平之影響

伍、結論與建議

摘 要

隨新科技的快速崛起，徹底翻轉現行的工作樣態，使得各界更加關切未來勞動市場的變化。為了解科技對勞動市場所帶來的可能威脅與機遇，本研究透過文獻的蒐集，聚焦未來就業需求、工作型態、社會公平等3大面向之轉變，並獲致以下結論：

- 一、即使整體就業情勢尚未明朗，新科技亦勢必造成勞動力的重新配置；
- 二、未來就業需求呈高技術/高薪工作及低技術/低薪工作兩極化發展；
- 三、機器與人力分工改變下，具人類相對優勢的軟實力重要性提高；
- 四、新科技促使新工作模式興起，同時提高勞動市場的彈性及不穩定性；
- 五、新科技擴大貧富不均現象，利益將集中於資本所有者及高階技術工作者。

本研究另就我國現行制度與社會現況，於培育體制、勞動制度、所得分配等面向提出相關建議。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類優等獎。

** 作者為人力發展處科員。

壹、前言

驅動未來工作轉變的因素眾多，例如全球化與新興市場的崛起、人口結構少子高齡化的發展、科技的進步與突破、社會價值觀的改變、資源稀缺與氣候變遷等，其中，科技的影響，尤其在物聯網、雲端運算、大數據、機器人及人工智慧等新科技快速崛起下，各界對於「機械取代人力」的擔憂日益浮現。牛津大學(Oxford University)研究人員 Frey 與 Osborne 於 2013 年所發表的《未來就業：工作電腦化的可能性有多高？》(The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?)即指出，在未來 20 年內，美國將有高達 47%的工作可能實現自動化，而這衝擊性的結果亦引發了國際間廣泛的討論，同時也開啟了相關議題的研究熱潮，除了工作消失及就業機會等量化研究外，許多國際組織或研究單位亦針對不同勞動層面議題提出了質化分析，如技能需求的未來調整、工作型態的可能轉變，所得分配的負面衝擊、社會政策的必要調適等研究。

有鑑於新科技將不斷的演進發展，深度融合且廣泛滲透至經濟社會的各個面向，導致生產製造、商業營運甚至生活型態產生顛覆性改變，並成為經濟成長的新動力，也因此，各國政府無不摩拳擦掌，以期取得產業發展先機，而我國也不例外。為能迎上這波數位潮流所帶動的產業轉型發展契機，我國政府刻正積極推動相關政策，如「數位國家・創新經濟發展方案」、「5+2 產業創新計畫」、「台灣 AI 行動計畫」等計畫，期能帶領我國產業突破發展僵局，藉由科技驅動下一波的經濟成長。

面對新興科技持續深化的未來，如能及早了解並正視科技對勞動市場所帶來的可能威脅與機遇，將有助於政府於推動科技創新的同時，預先規劃相應的配套措施，以降低新興科技對社會的負面衝擊，並擴大新興科技帶來的正面效益。爰本研究擬透過蒐集國內外相關文獻研究，整理出各界所關切的主要議題及因應方向，提供做為政府擬定相關配套措施之參考。

本研究分為 4 大部分，於第貳章彙整各文獻對於未來工作機會、可能消失及新興的工作、技能需求方向的看法，第參及肆章，則收集新興科技對未來工作型態、社會公平的影響及其原因，最後於第伍章綜合前述研究結果，並就我國當前狀況，提出相關政策建議。

貳、新興科技對就業需求之影響

一、勞動力的重新配置

過去，在傳統的自動化設備導入下，部分高風險、單調且得以標準化的生產工作(如生產線)已漸被機械所取代，導致工業人力需求降低；而未來，在大數據、深度學習、雲端運算及物聯網等新興技術逐漸成熟下，人工智慧應用將呈指數型成長，使產業得以朝向電腦化、數位化及智慧化轉型，並進入所謂的第四次工業革命時代。然而，人工智慧除了可使自動化生產設備更加智慧外，其應用更是擴及各個領域，諸如金融、醫療、交通、物流、農業等，甚至有機會跨足一般認為極具人類優勢的藝術創意領域。由於人工智慧預期可提供比人類更精準的決策、更複雜的判斷以及更高效的生產，意味著未來的科技將不再只是取代技術含量低、重複性高、偏重勞力性質的工作，就連技術水準較高、著重腦力的白領工作也可能面臨喪失工作的風險。因為這些新科技的應用遍及各行各業，其影響既廣且深，也因此使得各界對於機器取代人力、失業上升的擔憂更加擴大。

依據目前的文獻研究顯示，新科技對就業市場將同時存在正反兩面影響，部分行/職業將因自動化導入、外包服務興盛而減少工作機會，與此同時，新科技發展的需求、人口結構的轉變，以及生產力提升伴隨消費增加所帶來的外溢效果，亦可能為部分行/職業直接或間接創造出額外的的工作機會，甚至是新類型的工作。如美國舊金山灣區委員會經濟研究所(A Bay Area Council Economic Institute)於2012年研究即指出，當高科技部門創造出1個工作，將可為當地其他商品及服務部門產生約4.3個工作機會，遠高於傳統製造部門所能創造的1.4個工作機會；另外，Goos等人(2015)亦針對歐洲地區的高科技工作乘數(high-tech job multiplier)進行估算，研究顯示每1個高科技工作將可為該地區創造5個低技術工作。

在兩者的拉、推力作用下，對整體就業的確切影響目前仍存在爭議。樂觀派的支持者以過往技術革命的歷史經驗為例，認為長期來看，技術進步為整體社會所帶來的正面效益將遠大於負面衝擊，雖然部分工作面臨被取代危機，但新科技在創造新產品及新服務商機的過程中，將衍生出更大量的新工作，如WEF(2018)報告預測，機器人革命將於5年內創造出1.33億個新工作機會，多過於被取代的7,500萬個工作，使就業機會淨增加5,800萬個。

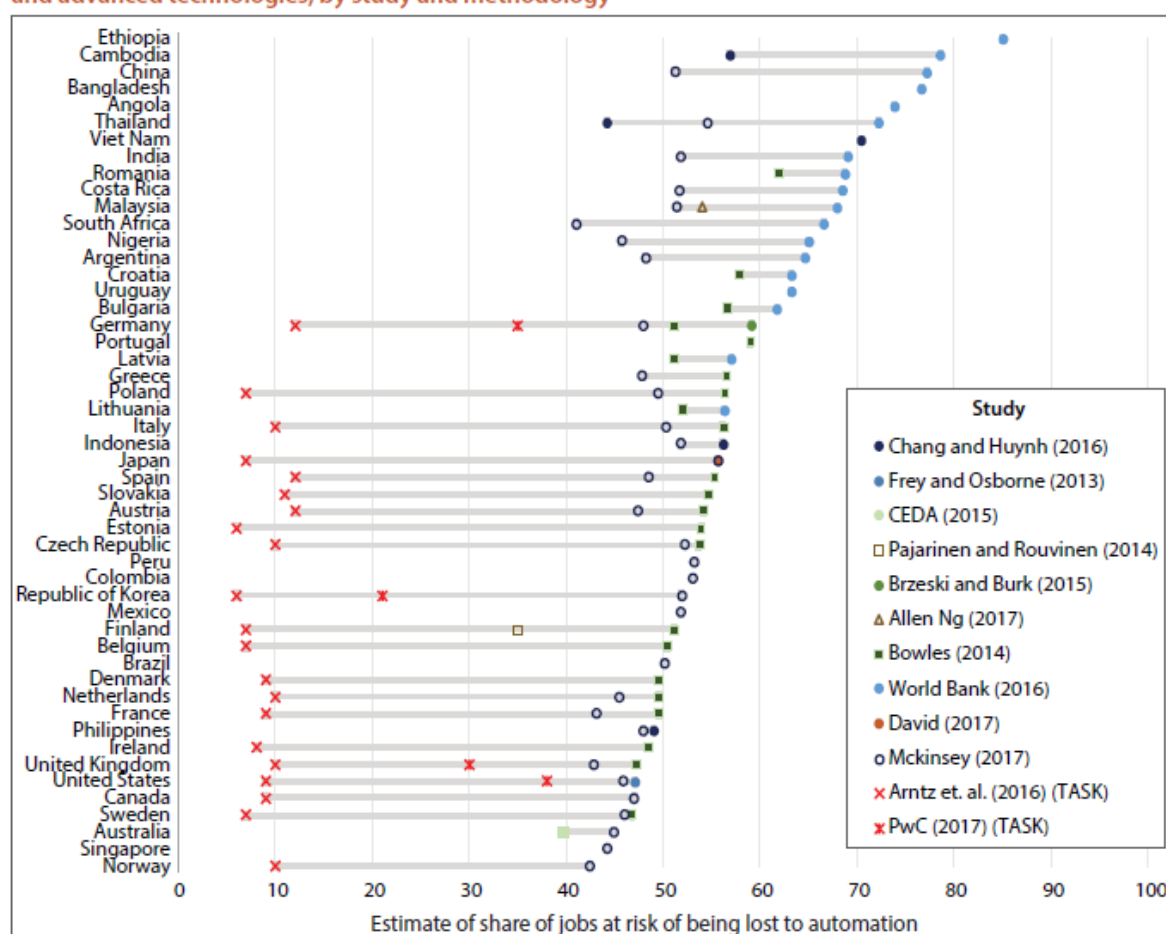
悲觀派支持者則持有以下2個論點，一是認為雖然長期而言技術進步具有正面效益，但在過渡時期，整體社會及就業勢必面臨重大衝擊，導致失業率的大幅上升；其二是認為此次的技術革命不同以往，將帶來更強大、更劇烈的破壞，然而依當前技術革新的性質與方向，並不足以創造足夠數量的工作來防止大量失業

的發生。

另外，工作自動化潛力評估方法上的分歧，也是各文獻對於新科技影響看法不一的原因之一。在一個「職業」(occupation)是由多項「工作任務」(task)組成的狀況下，近期文獻認為，科技進步係取代部分「工作任務」，雖亦將改變工作的內容、執行方式及需要的執行人數，但未必可使整個「職業」消滅，因此指出過往以「職業」做為評估基礎(如 Frey and Osborn, 2013；Bowles, 2014)所估算出來的工作自動化風險，將存在高估的問題。在改用「工作任務」做為評估單位(如 PwC, 2017；Arntz et. al., 2016)後，各國可能面臨的工作自動化比率已大幅下降，如圖 1 所示，顯示自動化或許未必如大家原先所擔心的會取代大量工作。惟不少文獻亦提醒，基於計算上的限制，自動化影響評估多僅考量技術的可行性，現實中尚有經濟、法律、監管、社會接受度等諸多條件的限制，因此各文獻所估算的結果或可做為提醒及預警，但不會等同於實際的就業損失。

綜上，各文獻研究對於未來的工作自動化比率、就業淨變動量及變化時間點等的看法仍存在分歧，且在各國技術擴散程度、國情及政治制度差異下，亦有不同的結果，惟近期的文獻對於未來的就業前景仍多抱以樂觀看法(如 PwC, 2018；OECD, 2017；UN, 2017；McKinsey & Company, 2017；IPPR, 2017；Gartner, 2017)，認為整體而言，未來仍有潛力創造出足夠的就業機會來抵銷因自動化造成的就業損失。

Range of estimates of the share of jobs at risk of being lost to automation from artificial intelligence and advanced technologies, by study and methodology



Source: UN/DESA, based on various studies.

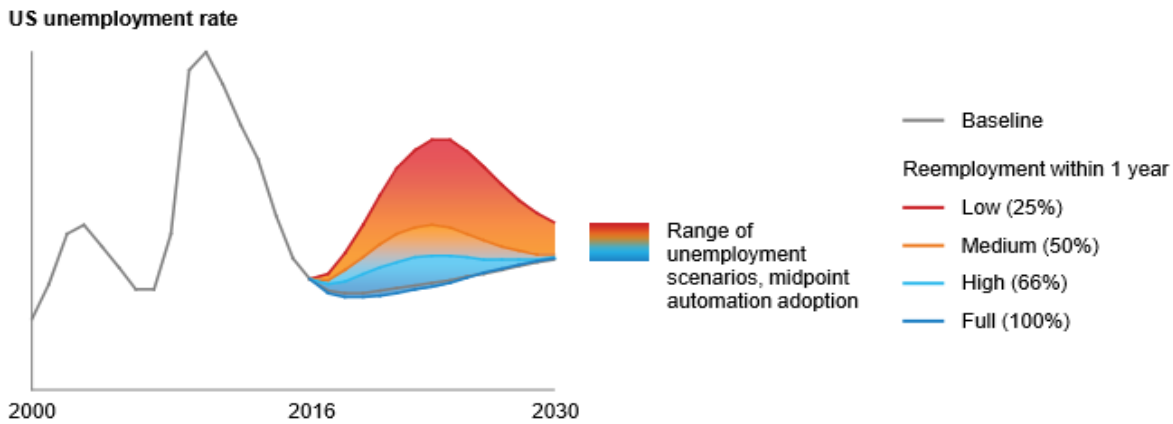
Note: (TASK) refers to studies that estimate the effect on jobs using a task methodology. All others rely on a survey that ranks entire jobs being at high, middle or low risk of being automated. See Arntz et. al. (2016) for further explanation.

圖 1 各文獻自動化風險評估結果之比較

雖然新科技可望為整體就業帶來淨增長，但由於不同行/職業的自動化影響程度存在差異，仍將導致行/職業間就業需求的此消彼長，使得工作者面臨技能提升及跨行/職業移轉的壓力。McKinsey & Company(2017)研究指出，至 2030 年，雖僅有不到 5%的職業可全面自動化，但仍有近 60%的職業面臨至少 3 成工作任務被自動化取代的可能，屆時全球將有 0.6 至 3.75 億個工作者被迫轉換新工作。UN(2017)則提醒，各界應將對於未來普遍失業的擔憂，轉為關注未來可能出現的低度就業(underemployment)問題，諸如工作時間不足、所得偏低、教育與職業不相稱等勞動力重新配置的陣痛期間可能浮現的問題，將可能使一國勞動者無法充分發揮其生產力。

另外，即便預期未來有大量的新工作機會，但新工作的產生往往需要時間，且所需求的工作技能必然不同於舊工作，因此，科技性失業者是否具備可協助其快速重返勞動市場的工作技能，將左右著未來一國勞動市場的安定性。圖 2 為

McKinsey & Company(2017)針對不同再就業情境所進行的未來失業率模擬分析，結果指出當再就業率(reemployment rate)越低時，失業問題將越擴大，長期下來，將可能導致薪資水準的下降。



NOTE: These unemployment scenarios based on reemployment rates are hypothetical simulations derived from McKinsey & Company's Global Growth model.

資料來源：McKinsey & Company (2017), "Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation."

圖 2 不同再就業情境對未來失業率之影響模擬

二、勞動需求的兩極化發展

(一)易受自動化衝擊的工作類型

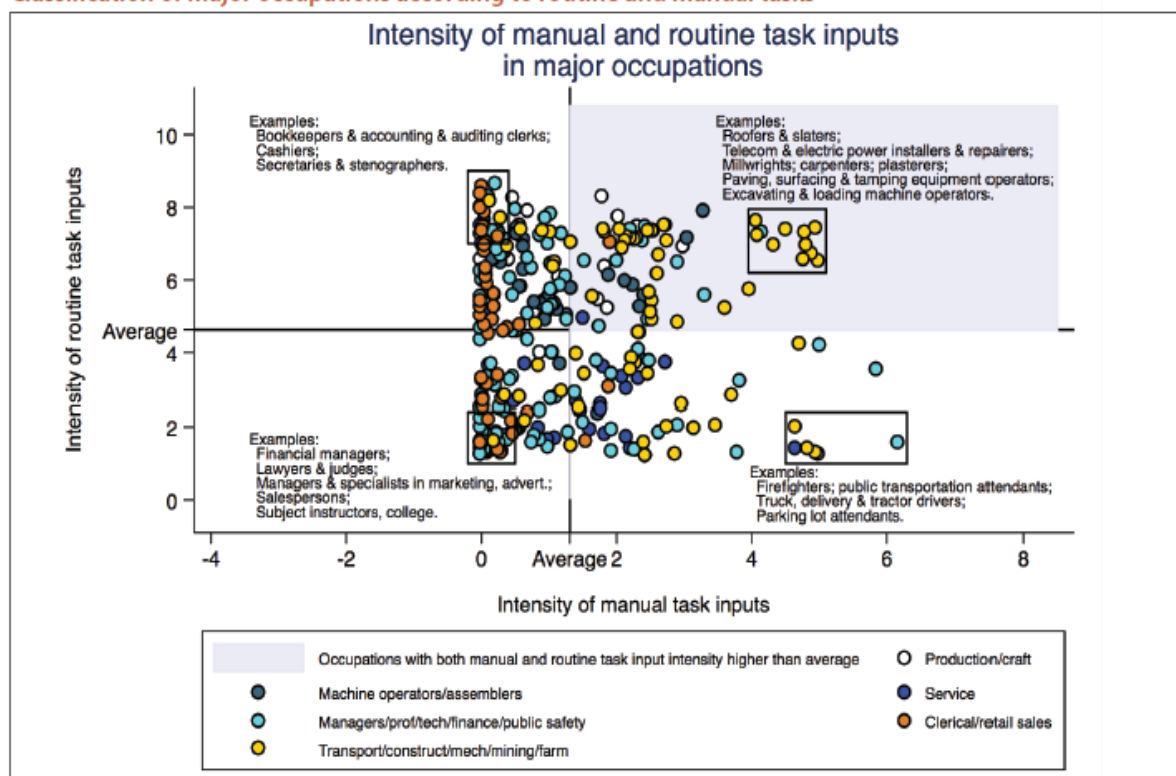
相較於自動化風險機率、就業淨變動量等量化分析，各文獻對於容易受自動化衝擊的工作類型較有一致性的看法。

近期文獻(如 UN, 2017；WTO, 2017)將工作任務依 2 個面向進行劃分：體力(manual)及認知(cognitive)、例行(routine)及非例行(non-routine)，並指出「例行性體力」及「例行性認知」型工作被取代的危險係數最高。例行性工作因具重複性質且有明確的規則(可數據化)可循，因此成為自動化下首當其衝的工作類型；相反地，非例行性工作因多具靈活性、複雜性、互動性及創造性等難以透過自動化線性處理的工作，受自動化衝擊的機會相對較低。

觀察各類工作任務的主要職業分布(如圖 3)，「例行性體力」及「例行性認知」型工作多屬於中階技術、中等薪資之職業，例如電銷/客服人員、會計人員、機械操作人員等，而這類工作除了受自動化威脅外，也是外包市場的主要種類，世界銀行(2016)預估未來此類就業需求將降低，並對其薪資水準產生負面影響。「非例行性認知」型工作則主要分布於管理人員、技術專業人員等高技術且高薪資的職業，由於進入門檻較高，且多具備複雜問題解決、人際溝通等與科技互補的能力，在新科技持續發酵下，相關人力需求可望增加，薪資水準亦將隨之向上提升。而

「非例行性體力」型工作，如居家照護、園丁、清潔等低技術、低薪資之職業，除了因技術成本或可行性等限制尚不易遭自動化取代外，低廉的勞動力與較低的就業條件亦將使企業衍生出對該類人力的需求；惟在薪資變化上，由於自動化釋出的中階技術人力加入競爭的關係，將使薪資水準不升反降。世界銀行(2016)對於各類工作任務之未來就業及薪資預期影響可詳見表 1。

Classification of major occupations according to routine and manual tasks



Source: UN/DESA, based on Autor and Dorn (2013).

Note: The data covers 330 occupations that are grouped into six major occupation groups as per Autor and Dorn (2013). Intensity of manual and routine task inputs are measured on a zero to ten scale. For the 5 per cent of occupations with the lowest manual task inputs, their manual task inputs are uniformly set to the 5th percentile. The label "average" on the x-axis and y-axis denotes the means of manual and routine task inputs across all 330 occupations, respectively.

圖 3 例行及體力型工作任務之職業分布

表 1 科技進步對就業機會及薪資的預期影響

職業類別(依技術密集度)	對就業機會的影響	對薪資的影響
高階／非例行性認知	正面	正面
中階／例行性認知及體力	負面	負面
低階／非例行性體力	正面	負面

資料來源：World Bank (2016), "World Development Report 2016: Digital Dividends."

由上，可知科技的發展及其對工作取代的影響，將使未來職業需求朝向高技術及低技術工作兩極化發展，而這樣的發展，也使得薪資出現兩極化現象，高薪者薪資上升、低薪者薪資下降等問題。

若以行業別觀之，各行業的自動化影響程度將視該行業中不同自動化程度的

工作任務組成占比而定，若一個行業中從事例行性工作任務的職業占比較高時，其自動化風險亦將較高。由於各文獻對於各產業自動化風險評估結果稍有差異，且一國的產業供應鏈定位，將影響行業中的人員配置，進而影響各行業的自動化衝擊程度，惟整體觀之，「批發及零售」、「製造業」及「運輸及倉儲」等行業因可預測的體力勞動或單純數據收集處理等例行性工作含量較高，受自動化影響的可能性將較高；而「教育服務」、「健康照護及社會工作」等行業則因多涉及專業知識、與他人互動等工作而較難被自動化取代(PwC,2018；MGI,2017；IPPR,2017)。

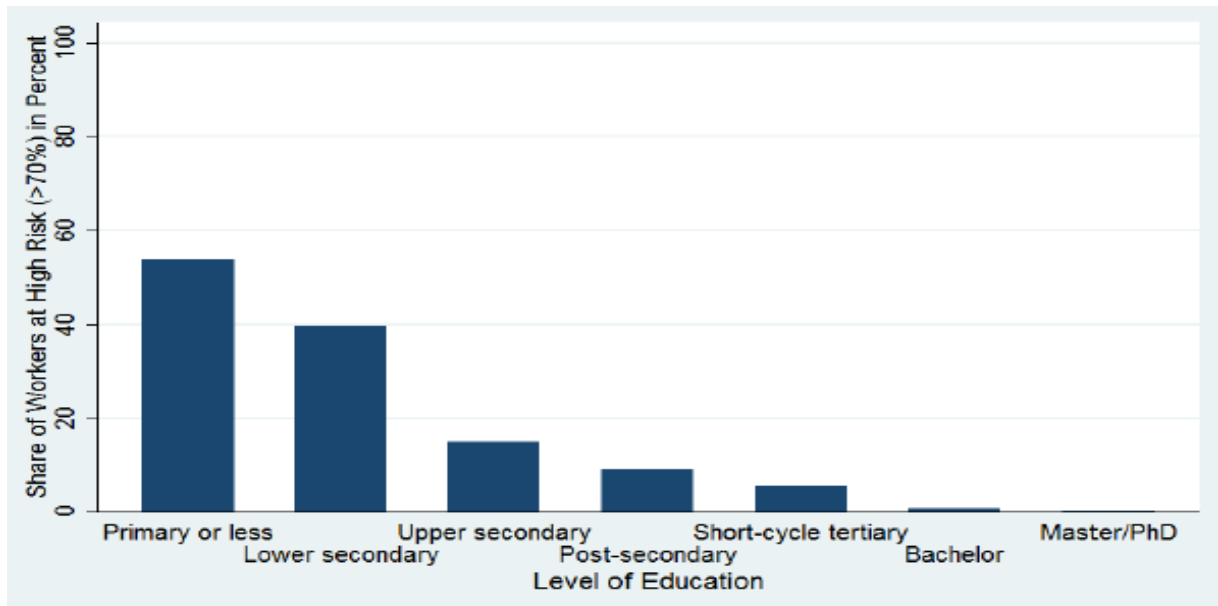
PwC(2018)另根據自動化技術的進展，觀察不同時期所受衝擊的行業別。如表 2 所示，短期來看，由於「金融服務業」部分工作涉及純數字分析，成為首波受影響的行業；長期而言，在無人駕駛技術的成熟以及運用規模擴大下，「運輸及倉儲業」被自動化取代的比例將較高。

表 2 不同自動化發展階段對工作的影響

三波自動化衝擊	影響的任務類型	影響的行業
2020 年代早期—演算法的衝擊	結構化數據分析的自動化，簡單的計算工作將被取代，如金融服務	金融及保險、資通訊、專業、科學及技術服務等數據驅動型產業
2020 年代晚期—增強效益的衝擊	重複性工作、資訊交換及半結構化數據分析的自動化，如無人機、倉儲機器人、半自動車輛等	除金融及保險業持續受影響外，尚包括辦公室支援人力占比重較高的公共及行政管理、製造業、運輸及倉儲等產業
2030 年代中期—自主化的衝擊	常規性任務進一步自動化，並可在沒有或極少人為參與下做決策及行動，如完全自主的無人駕駛	營建、用水供應及汙染整治、運輸及倉儲等受全自動化機器及車輛發展影響的產業

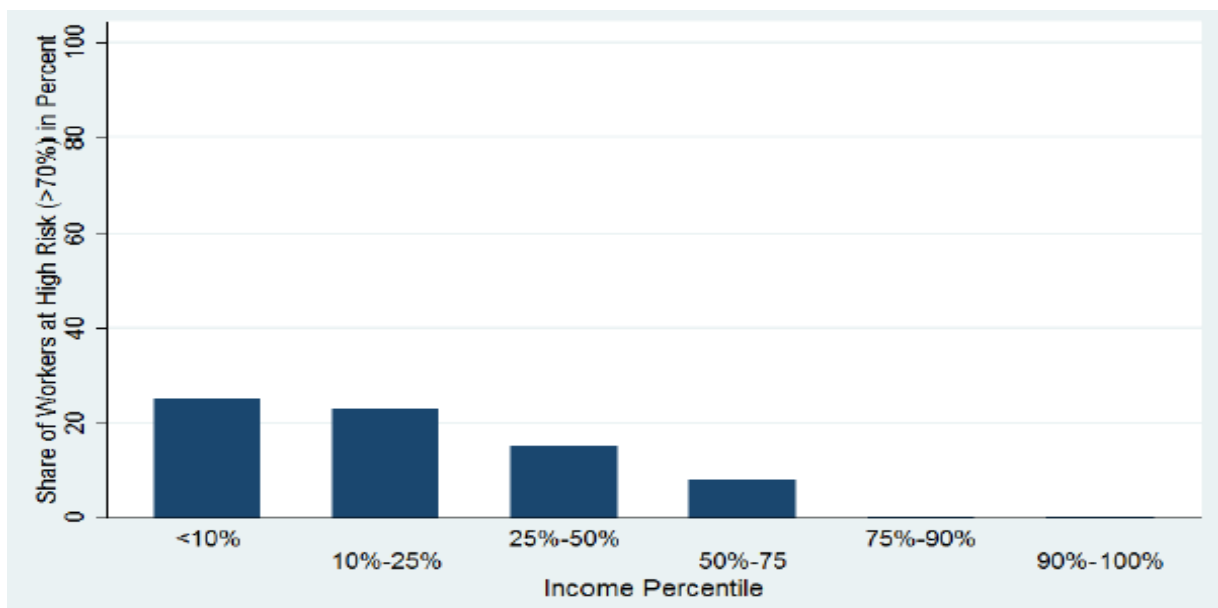
資料來源：PwC (2018), “Will robots really steal our jobs? - An international long term impact of automation.”

此外，不同教育程度及所得水準，所受到的自動化影響也將有所不同。儘管不同文獻對於影響程度的衡量結果有所差異，但可確定的是，教育程度或所得水準越低，受到自動化衝擊的機會亦將越高，如圖 4、5 所示。由於受過高等教育的工作者通常對技術變革的適應力較強，且解決複雜問題、批判性思考等難以自動化的技能亦多源自於高等教育的訓練，因此相對不易被自動化取代。相同地，所得水準越高者，越有足夠資源能夠用以提升自身工作技能及培養面對環境變化的能力，被取代的可能性也因此較低。



資料來源：OECD (2016), “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries”

圖 4 自動化風險程度—按教育程度分



資料來源：OECD (2016), “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries”

圖 5 自動化風險程度—按所得水準分

綜合以上分析，不同的工作任務、行/職業、教育程度以及所得水準均受不同程度的自動化影響，分析結果另綜整如表 3。

表 3 自動化影響程度—按工作任務、教育程度及所得水準分

項目	按工作任務分 ^{註1、註2}	按教育程度分		按教育程度分	按所得水準分
		相關職業	相關行業		
易受自動化取代	例行性的體力及認知型工作，例如涉及可預測體力工作(81%)、數據處理(69%)及數據蒐集(64%)等任務項目，通常屬中階技術/中等薪資類型工作	如辦公室及行政助理人員、生產及機械操作人員等	如批發及零售、製造業、運輸及倉儲等	教育程度越低	所得水準越低
不易受自動化取代	非例行性的體力及認知型工作，例如涉及不可預測體力(26%)、顧客互動(20%)、專業知識運用(18%)及管理(9%)等，通常分屬高技術/高薪及低技術/低薪類型工作	如管理人員、專業人員、照顧服務人員等	如教育服務、健康照護及社會工作等	教育程度越高	所得水準越高

註：1.McKinsey & Company (2017)將工作任務區分為管理、專業知識運用、顧客互動、不可預測體力、數據處理、數據蒐集以及可預測體力等 7 大類。

2.括弧數字表示可被自動化取代的工時占比。

資料來源：由本研究綜整文獻結果而得 (McKinsey & Company,2017; PwC,2018; IPPR,2017; OECD,2016; Frey and Osborn, 2013)。

(二)未來需求增加或新興的工作

如前所述，科技在取代既有工作的同時，也會創造出新的工作機會，而這些新工作機會預估將多分布於高階及低階技術上，除了因受限於目前的技術發展或技術成本而不易被自動化取代外，在新技術的研發及應用需求逐漸擴大下，也將帶動相關高端技術人才、IT 輔助性人才需求的提升。此外，新科技帶來的生活水平提高以及人口結構老化趨勢，亦使未來對於醫療服務、消費性商品、教育商品等衍生性需求增加，間接增加相關人員需求。在需求量上，PwC(2018)認為，科技領域相關的高階工作需求雖會增加，但可增加的量相對較少，未來多數的工作機會將是來自於因生活水平提升所間接衍生出的非交易型服務需求。

另外，依據 McKinsey & Company(2017)所公布的 2030 年先進國家人力需求推估結果，亦可看出對於未來人力需求兩極化的預期。McKinsey & Company 綜合考量 6 個可能改變全球工作需求的重要趨勢，包含：(1)新興經濟體的所得及消費增加、(2)人口老化、(3)技術發展與應用、(4)基礎設施與建設的投資、(5)再生能源及能源效率的投資、(6)無酬家務工作市場化等，估算出不同職業的淨人力需求狀況，如表 4 所示，其預估未來的淨需求將多分布於健康照護(如個人照顧助理、

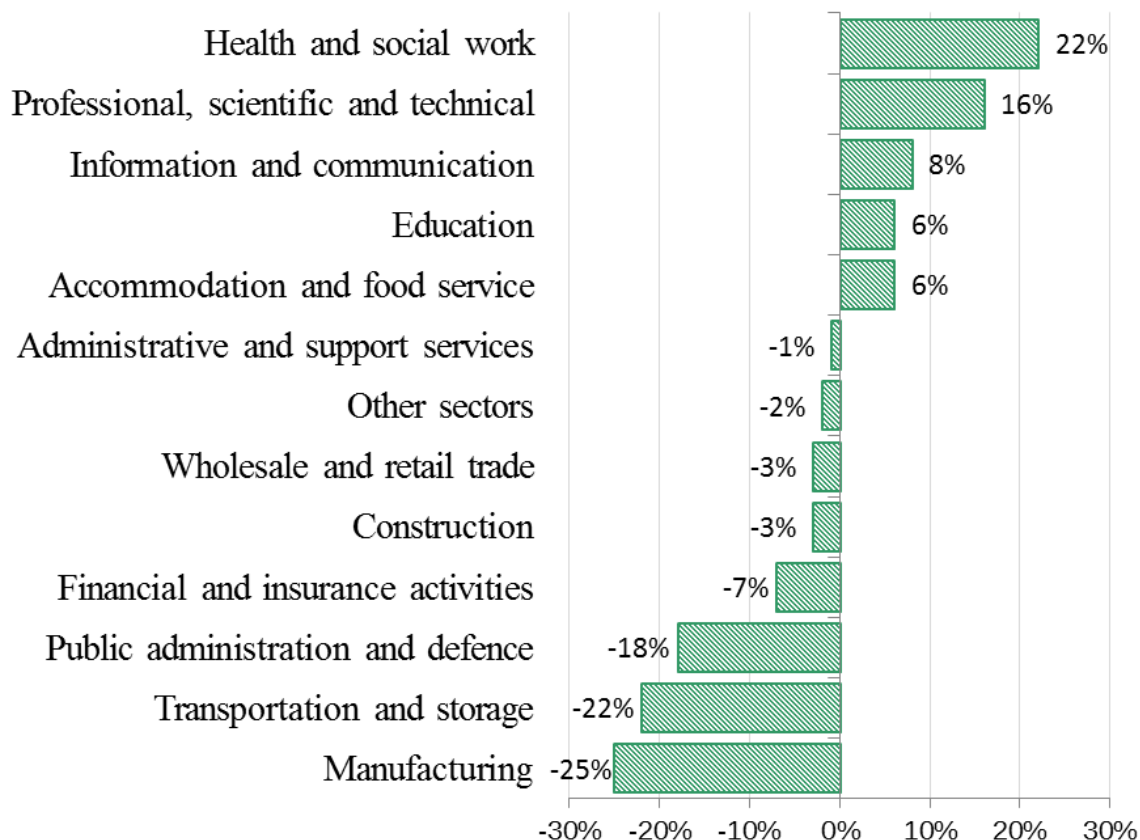
家庭健康助理等)、專業人員(如會計師、工程師及科學家)及高階管理人員等工作，而 IT 專業技術人員需求量雖然相對較小，但可望持續成長。

表 4 2030 年先進經濟體之職業淨人力需求情形

未來人力 淨需求狀況		職業類別
多 ↑ ↓ 少	淨增加	➤ 淨增加較多：照護提供者(care providers)、專業人員(professionals)、高階管理人員(managers and executives) ➤ 淨增加較少：專業技術人員(tech professionals)、施工人員(builders)、教育人員(educators)、創作人員(creatives)
	維持平衡	顧客服務人員(customer interaction)
	淨減少	➤ 淨減少較少：不可預測的體力工作(unpredictable physical)、辦公室支援人員(office support) ➤ 淨減少較多：可預測的體力工作(predictable physical)

資料來源：McKinsey & Company (2017), “Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation”，本研究整理。

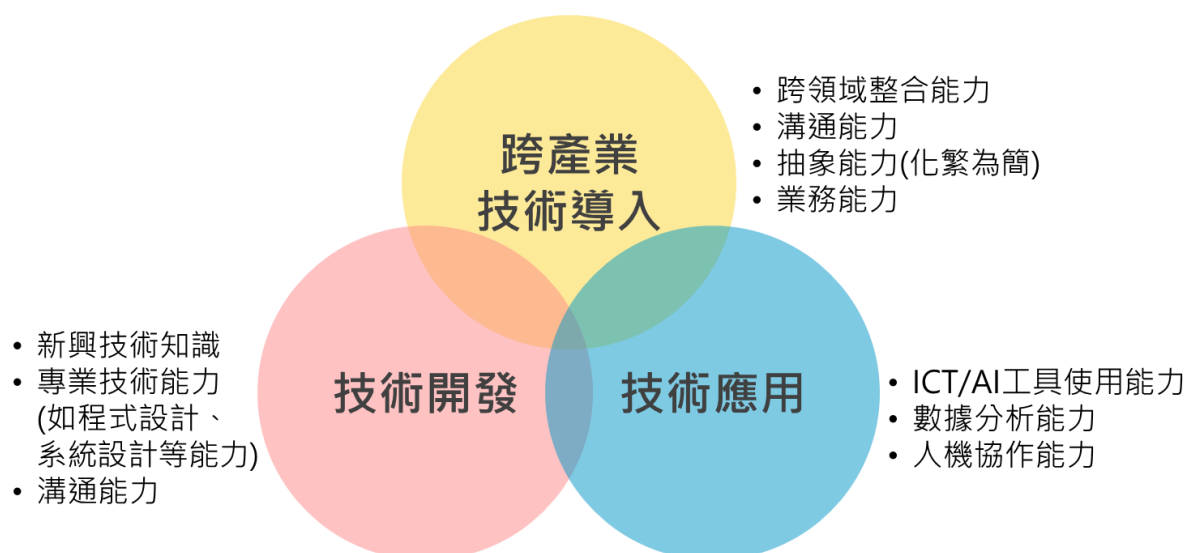
PwC(2018)亦針對 AI 對英國未來 20 年淨工作變化進行預測(如圖 6)，未來淨新增工作最多的行業同樣是以醫療領域為大宗，其次為專業、科學及技術領域(包含法律、會計、建築、廣告等)，而淨減少最多的行業則包含製造、運輸及倉儲、公共行政等業，與 McKinsey & Company(2017)之淨職業需求推估結果相呼應。



資料來源：PwC(2018), “UK Economic Outlook”，本研究繪製。

圖 6 2017-2037 年 AI 發展對英國既有工作之淨影響—依行業別分

除了針對整體面的行/職業別人力需求進行推估外，部分國際文獻更進一步點出新科技發展所可能帶來的新興工作類型(詳附表 1)。整體而言，新興的工作多屬 STEM 領域，並大致可分為以下 3 類(如圖 7)：技術開發相關專業技術人才、協助產業導入新興技術之整合型人才、具應用新興技術能力之人才；其中，技術開發人員，如 AI 工程師、大數據工程師等，屬具新興技術知識、專業技術能力之人才；整合型人才為具整合商業環境和新興技術專業之人才，是加速產業導入新興技術之關鍵人物，也因此多需求跨領域知識及溝通能力，如解決方案架構師、首席資料長等；而隨著技術導入，各產業亦將浮現對於應用 AI、大數據等技術之人才需求，如遠端運載工具操控人員、AI 輔助醫療技術人員等。



資料來源：本研究繪製。

圖 7 新興科技所衍生之主要人才需求領域

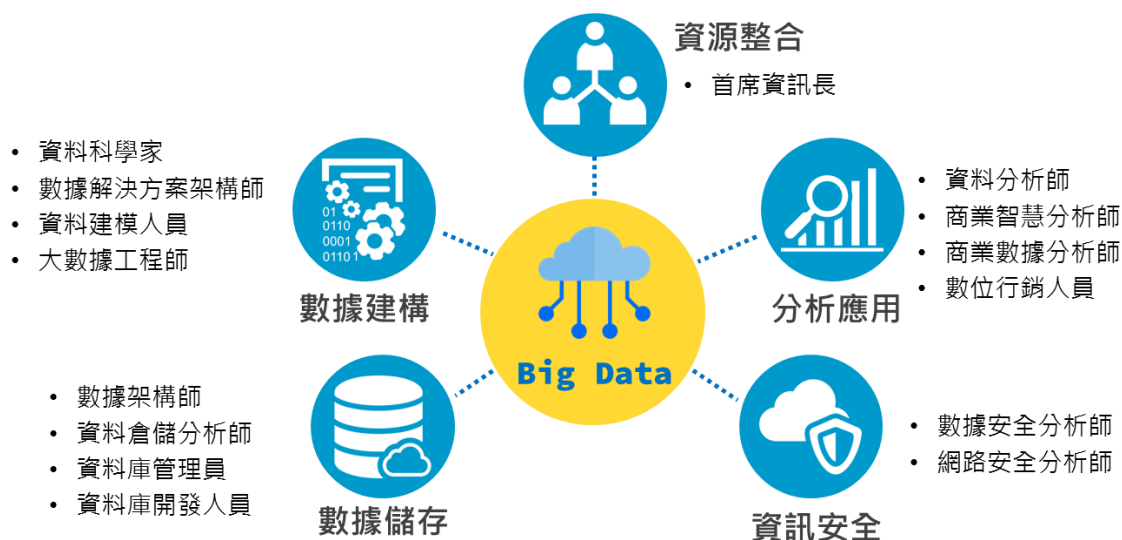
以下進一步針對大數據(Big Data)、人工智慧(AI)、物聯網(IoT)等 3 類科技，列舉出其所帶動的新興工作類型：

1. 大數據

有別於過去以實體資產衡量一個企業組織的價值，今日企業組織的價值將來自於「數據」，透過數據資訊的挖掘、分析，協助企業改善生產流程、新創商業模式、提升行銷效率；除此之外，「數據」亦是眾多新科技發展的關鍵基石，數據品質的好壞與否，將決定 AI、IoT 等新科技的使用效益。近年，在資料量急速增長、儲存設備成本下降、軟體技術提升及雲端環境成熟等有利條件下，大數據呈現猛爆性成長，並快速擴散至各個領域，不論是農業、工業、服務業等產業，抑或是產品開發、供應鏈、行銷、銷售、人力資源等領域，均具有數據加值應用的潛力，成為各產業、領域共通的基礎需求。

隨著各界對於數據的需求逐漸升溫，面對多元且龐大的數據，為能從中挖掘出隱藏的訊息並創造價值，即需仰賴各面向人才投入，使得數據相關工作形成更精細的分工，主要可分為以下 5 大類，另整理如圖 8 所示。

- (1)資源整合：負責企業內部資訊系統和資訊資源規劃和整合。
- (2)數據建構：設計得以分析所需資料的演算法，並建立出數據模型。
- (3)數據儲存：建立資料儲存技術，規劃硬、軟體結構，確保資料儲存系統得以支持未來的資料量及分析需求。
- (4)數據分析：從事數據蒐集、整理及分析，並依據數據做出研究、評估。
- (5)數據安全：進行數據安全審查、風險評估，並制定數據和網路安全策略。



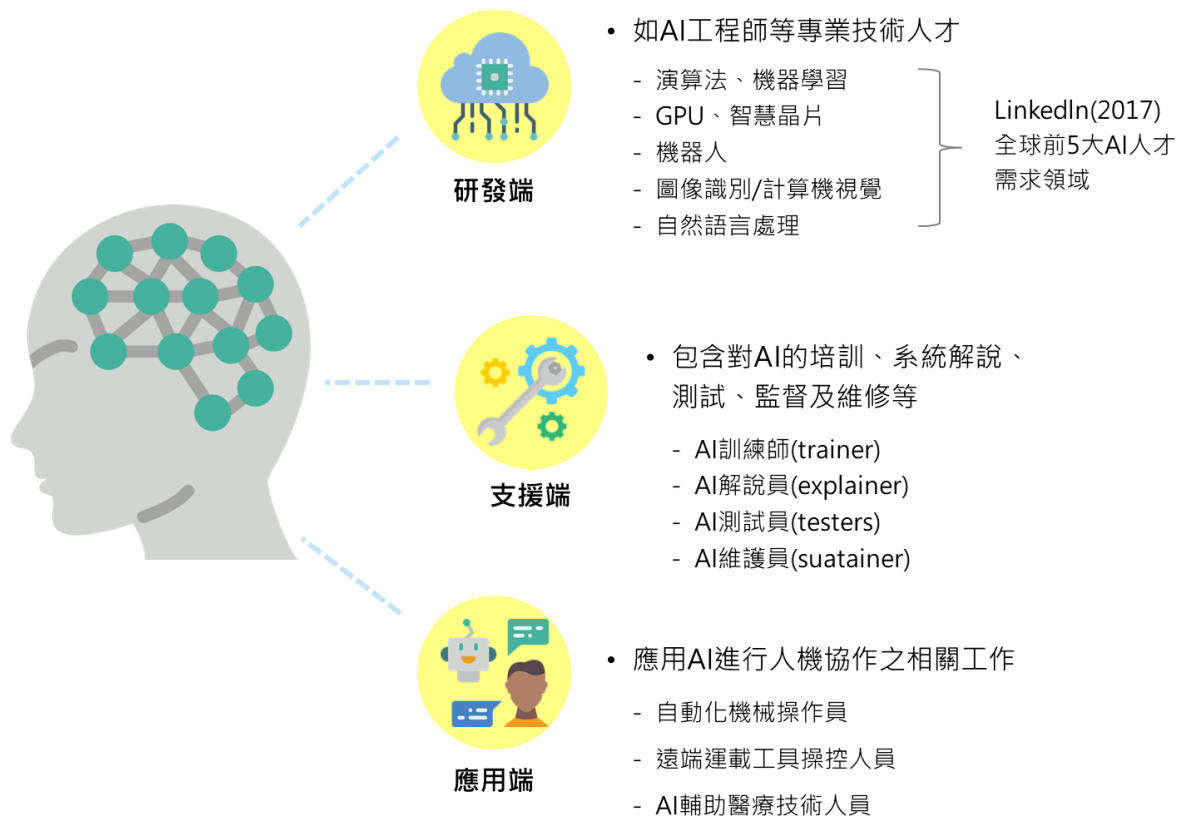
資料來源：本研究綜合各文獻結果所繪製(Ashley Brooks,2018；Cynthia Harvey,2017；Robert Half,2017；Big Data-Made Sample,2014)。

圖 8 大數據相關新興工作類型

2. 人工智慧

圖 9 整理出 AI 技術發展所可能衍生出的新工作需求，主要包含前端研發、後端支援、協作應用等 3 方面，其中，白宮(2016)白皮書¹指出，未來 AI 所創造的新工作機會中，將會以「人機協作」類最為大宗。這結論也反映出 AI 的輔助性角色，即 AI 的開發係為協助人力更有效率的工作，提升生產力，並減輕例行且高複製性的工作量，而非完全取代人力。

¹ 白宮(2016)《人工智慧、自動化與經濟》(Artificial Intelligence, Automation, and the Economy)中，點出 4 類未來可能直接由 AI 驅動的工作，包含「協作」(Engagement)、「開發」(Development)、「監督」(Supervision)及「因應典範移轉(response to Paradigm Shifts)」(如因自駕車而衍生出的道路設計、交通法規等人才需求)。



資料來源：本研究綜合各文獻結果所繪製 (LinkedIn,2017；Wilson et. al., 2017; Venture Beat,2018)。

圖 9 AI 發展所創造出的新職務類型

3. 物聯網

由於擁有越精細的數據資料反饋，越能提高數據分析結果的精確度，因此引發各界對於大量且多面向數據的需求，從而引爆 IoT 革命，透過大量傳感器的佈署及聯網功能的精進，達到零組件溝通與資料蒐集之目的，以擴大大數據、AI 等技術之應用效益。圖 10 整理了最具發展前景的物聯網相關工作，包含挖掘及擷取重要數據資訊的「數據科學家」、監督及排除機械故障的「機器人協調員」、連結業務需求與系統技術的「IT/IoT 解決方案架構師」、解決系統技術需求的「資訊工程師/程式設計師」、提升使用便利性的「UI/UX 設計師」等。



資料來源：IoT Analytics (2015), “The top 5 new jobs created by the Industrial IoT”, 本研究繪製。

圖 10 工業物聯網最具發展前景之 5 大新興工作

三、軟技能重要性的提高

或許機器取代大量人力的預言並不會在近年內實現，但受新技術影響而被迫學習新技能、適應新職場需求則是已在發生。而技術的快速演進除了改變未來工作的技能組合(skill set)，亦將同時縮短技能的保質期，多數文獻亦提出示警，未來的工作者必須保有學習力，持續與時俱進，方能維持個人競爭優勢。

未來工作技能的需求上，WEF(2016)預測，2020 年大多數職業所需的技能組合中，將有超過三分之一的技能是目前未受大眾所重視的，其中，又以「複雜問題解決能力」(complex problem-solving skills)最為重要，占 36%，而對於「社會技能」(social skills)(占 19%)的需求亦將高過於「技術技能」(technical skills)(占 12%)。另外，世界銀行(2016)之調查結果同樣指出，未來雇主對於員工「社會情感」²(socio-emotional) (占 50.8%)及「高階認知」(higher-order cognitive)(占 29.7%)技能之要求，將優先於「技術性」(technical)(占 12.7%)或「基本認知」(basic cognitive)(占 6.8%)技能。

依據各文獻對於未來技能需求之分析(詳附表 2)，大致可分為技術技能、認

² 有關文中所述社會情感、高階認知、技術性、基本認知等技能之定義，可參見 Wendy V. Cunningham and Paula Villaseñor (2016), “Employer Voices, Employer Demands, and Implications for Public Skills Development Policy Connecting the Labor and Education Sectors.”。

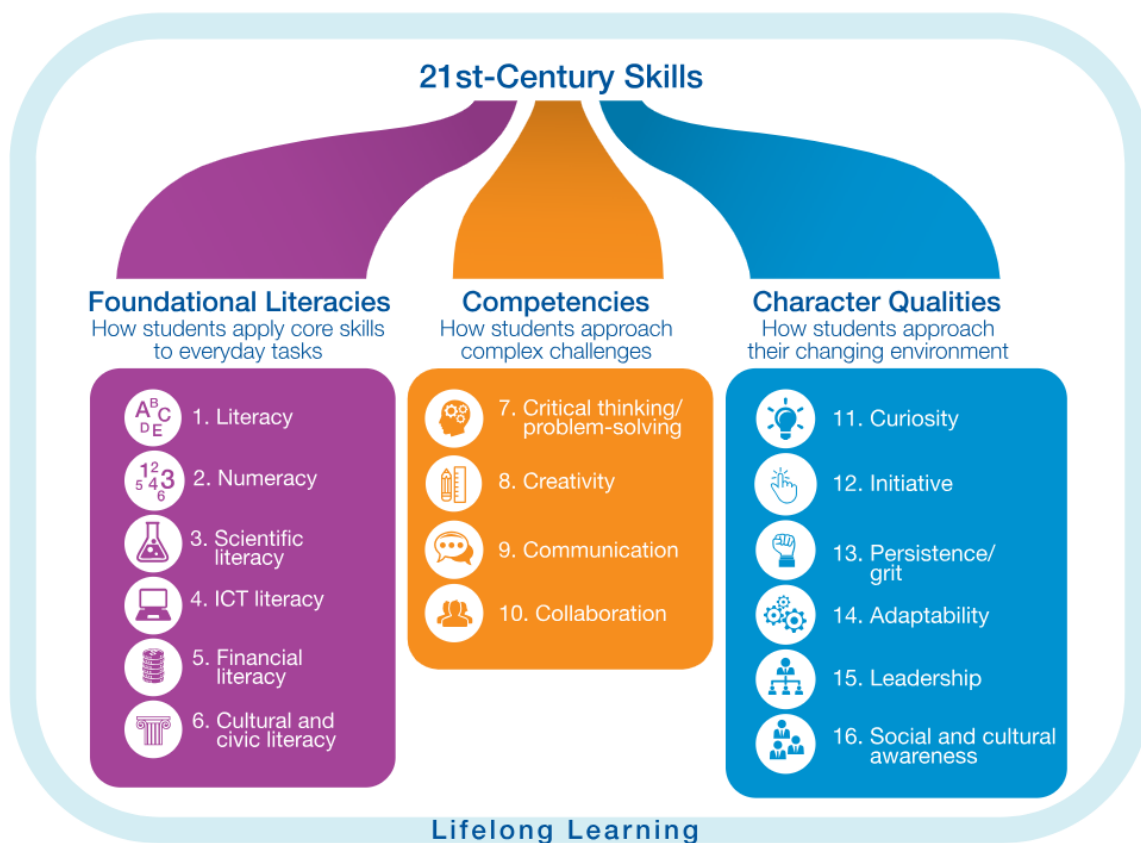
知技能、社會技能等 3 大類。整體而言，在科技驅動成長之趨勢下，未來 STEM 相關「技術技能」仍將維持一定需求，但面對快速變化的技術環境以及產業跨域整合趨勢，「認知技能」及「社會技能」等得以協助工作者保有彈性與適應力的軟技能需求亦逐漸升高，且因其需求性是擴及全體工作者，使得未來軟技能(soft skills)的重要性將超越傳統的硬技能(hard skills)。

(一)技術技能(technical skills)

有鑑於 AI、IoT、機器人、大數據等新興科技，是驅動未來經濟持續成長及產業升級的重要關鍵，各先進國家均積極投入研發及推展相關新興技術，OECD(2016)研究即指出，未來基本的編程(basic programming)能力將不足以滿足科技發展所需，高階工程(advanced engineering)、機器學習(machine learning)等尖端 ICT 能力將越發重要。不過，雖然未來對於 STEM、ICT 及 AI 等專業技術能力的需求成長快速，但整體而言，需求具備這樣高階 IT 技術的人仍是相對少量。另由於跨域整合為未來產業發展趨勢，具跨域整合能力的「 π 型人才」³重要性提高，跨領域學習能力的養成將是未來保障就業力的關鍵。

除了高階專業技術能力外，數位時代下，各類工作者無不面臨各面向的數位轉型，亦使得運用基本 ICT 的能力漸受重視，而 WEF 於 2016 年發布之《教育的新視野》(New Vision for Education) 中(詳圖 11)，亦已將「ICT 素養」列為處理日常工作任務的基本素養需求。

³ π 型人才係指同時熟悉兩項專業，且具備廣博的延伸應用能力。



資料來源：WEF(2016)，”New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology”，p.4。

圖 11 21 世紀學生所需具備的 16 項技能

而所謂的 ICT 素養，從歐盟於 2016 年所提出的「數位能力架構」(The Digital Competence Framework 2.0)窺知一二，主要包含資訊及數據素養、溝通及合作、數位內容創作、安全性、問題解決等 5 大領域，整理如表 5。

表 5 歐盟數位能力架構

能力領域	能力內涵
1. 資訊及數據素養 (Information and data literacy)	1-1. 瀏覽、搜尋、過濾數據、資訊及數位內容 1-2. 評估數據、資訊及數位內容 1-3. 管理數據、資訊及數位內容
2. 溝通及合作 (Communication and collaboration)	2-1. 透過數位科技進行互動 2-2. 透過數位科技進行分享 2-3. 透過數位科技執行公民權利 2-4. 透過數位技術進行合作 2-5. 網絡禮儀 2-6. 管理數位身分
3. 數位內容創作(Digital content creation)	3-1. 發展數位內容 3-2. 整合及重新闡述數位內容 3-3. 版權及許可 3-4. 編程
4. 安全性(Safety)	4-1. 保護設備 4-2. 保護個人資料及隱私 4-3. 保護健康及福利 4-4. 保護環境
5. 問題解決(Problem solving)	5-1. 解決技術問題 5-2. 定義需求及技術性回應 5-3. 創造性地使用數位技術 5-4. 了解數位能力差距

資料來源：European Commission(2017), "The Digital Competence Framework for Citizens"。

(二)認知技能(cognitive skills)

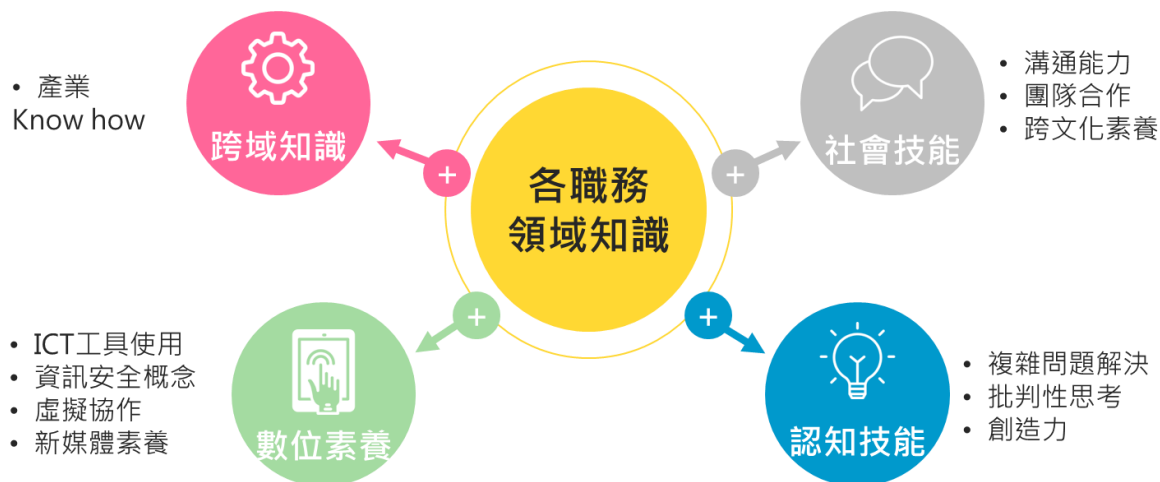
由於新技術擴散的影響是全面性的，將滲透並改變各行各業工作者的工作方式，因此，未來將有更多工作者需培養能與新技術相輔相成的技能，而認知技能(cognitive skills)即是科技互補性技能之一。隨著自動化技術取代大量的例行性工作任務，文獻多強調「複雜問題解決」、「批判性思考」、「創新/創造力」等軟實力，將有助於執行尚難被自動化取代的高階認知、複雜型工作任務或需求人機合作的工作任務。

(三)社會技能

AI 擅長利用數據進行預測、判斷、分析及決策，在執行具結構性的工作上，或許 AI 將超越人類，但依現階段技術而言，AI 的應用仍僅侷限於單一領域，且缺乏同理心及情感，而這些機器的弱點，從另一觀點來看，即是人類發展的機會，也因此，人際交流、人際關懷等「社會情感」能力將是人類得以從機器冰冷的服務中創造出差異性及價值性的重要關鍵。加上，隨著人口老化以及生活水平的提

高，未來對於照顧服務、休閒娛樂等消費需求將帶動服務業的持續擴張，將同樣提高對於社會情感技能培養的需求。

另外，隨著跨領域合作機會逐漸提升，「團隊合作」、「溝通能力」的重要性亦隨之增加，即便是具備頂尖技術的專業人才，亦無法在缺乏這些社會技能中維持競爭力。



資料來源：本研究繪製。

圖 12 未來技能需求面向

參、新興科技對工作型態之影響

所謂工作型態，包含工作時間、工作地點、工作模式及雇傭關係等，而驅動工作型態改變的原因之一即是日益躍進的數位科技。受惠於互聯網的發展、軟體設備的升級以及數位平台的興起，過往工作時間、地點的限制已漸被打破，並促使勞動市場供需雙方的媒合成本降低，工作因此可被切割為更小的任務元素，分別由多個不同的工作者於不同的時間、地點裡個別或合力完成，再加上各種應用服務的創新發展，帶動零工經濟(Gig Economy)、按需經濟(On-demand Economy)、共享經濟(Sharing Economy)、平台經濟(platform Economy)等新經濟的形成，同時顛覆了傳統固定及全職的工作型態，創造出多重職業、非典工作、獨立承攬等新世代工作(NextGen Work)趨勢。

除了數位科技的助力外，社經環境及社會價值觀的改變，亦是使新世代工作持續發酵的重要關鍵。根據牛津經濟研究院(Oxford Economics)及 SAP(2014)調查指出，全球有高達 83%的受訪企業表示預計增加僱用自由工作者(freelance workers)(包含獨立承包商、臨時性員工、顧問等)。另外，McKinsey & Company

於 2016 年的《獨立工作：選擇、必要性和零工經濟》(Independent work: choice, necessity, and the gig economy)報告亦指出，美國及歐盟地區已有 20-30%(約 1.62 億人)的工作年齡人口從事獨立性質的工作 (independent work)，其中，有 70% 的工作者是自發性、自願選擇從事此類型工作。

然而，新世代工作有如一把雙面刃，彈性的工作模式雖可為企業端與勞動端帶來某種程度的益處，但同時也為雙方帶來人力管理、勞動保障等挑戰，以下分別就企業端及勞動端進行說明：

一、固定及全職的工作需求減少

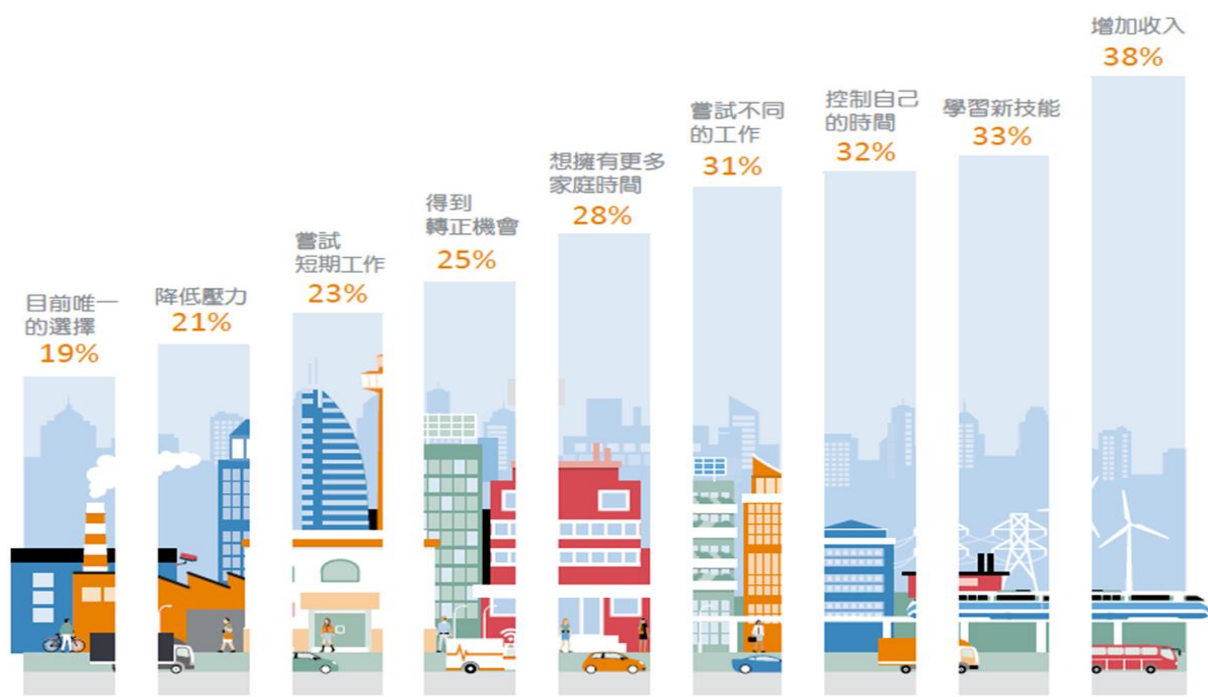
受到全球多變的經濟景氣影響，已有越來越多企業傾向保持彈性的人力管理模式，以快速回應未來瞬息萬變的市場需求。加上數位平台運用度持續提升，在企業得以更小的成本獲取更豐富的跨國人才庫之助力下，促使許多企業組織朝向扁平化、精簡化發展，未來的企業員工將改由少數的核心員工(core workers)、多數的外圍員工(peripheral workers)及人工智慧、機器學習所組成。其中，核心員工係指企業的主要成員，主要處理企業的核心競爭業務，屬於全職、長期且具有豐厚薪資與就業保障的員工；外圍員工則包含外包人員、臨時及兼職人員，是企業視業務需求狀況彈性調整員工規模的主要對象，也因此較缺乏就業的保障。而這樣的人力運用方式轉變，也將同時改變未來工作者的工作模式，長期穩定的工作機會將逐漸減少，相反地，專案、任務導向的工作將增加，跨國員工組合也將漸成常態。

然而，企業於享受人力調度彈性、生產成本降低的同時，也同樣增加外圍員工管理上的困難，例如企業文化融合、員工向心力不足、業務機密外洩、品質不符需求、工作內容調整等問題，均考驗著未來企業的管理手段與獎酬制度，然依韋萊韜悅顧問公司(2018)調查指出，目前全球僅有 5% 的雇主認為自身組織已做好因應新型態工作的準備。

二、彈性及獨立的工作機會增加

勞動力端，在數位科技的支持下，人們得以透過 Upwork、Topcoder、TaskRabbit 等數位平台，利用自由、零碎的時間，在不受時間、地點、雇主的限制下，提供閒置資源來增加收益，而這樣的工作模式也為那些被困於傳統經濟邊緣的工作者，如青年、婦女、高齡或殘疾人士等，提供了更多元的工作機會及收入來源。另外，數位平台的出現，亦使過去屬於無酬的家務工作(如清潔、居家健康照護等)得以市場化，擴大新型態的工作機會。

此外，隨著生活型態與社會價值觀的改變，近代工作者所追求的目標亦由過去的「事業成功」逐漸轉變為「興趣與夢想的實踐」、「工作與生活的平衡」，使得工作者逐漸嚮往可自由選擇且富有彈性的工作型態，在這樣的趨勢下，也創造出具有多重身分的「斜槓青年」(Slash)、結合遠距工作與旅遊的「數位游牧工作者」(Digital Nomad)等新身分的出現。萬寶華於 2017 年的《新世代工作的興起》(The rise of NextGen Work)調查即指出，有高達 87% 的受訪者表示將於未來或下一份工作考慮新世代工作模式，包括兼職、短期工作、契約工作、自由工作、獨立承攬業務、線上工作和網路工作等，究其原因包含增加收入、培養技能、工作與生活的平衡、嘗試不同性質的工作等(詳圖 13)。



資料來源：萬寶華(2017),新世代工作的興起。

圖 13 選擇新世代工作的原因

然而這類新世代工作，也面臨了自由彈性以及勞動保障間的取捨，由於這些自由接案、獨立工作的勞務提供者與勞務需求者間缺乏明確的雇傭關係，勞務需求方或平台方多以合作夥伴來定位兩者的關係，使得此類工作者無法涵蓋於傳統的社會保障體系及工會保護網中，而典型雇傭關係中雇主所應承擔的法律責任，包括各方面的勞動保障、最低工資、健康保險、殘疾保險、失業保險、生育與陪產假、退休計畫、工傷賠償、有薪病假等，亦將完全轉嫁在工作者個人身上，同時也面臨培訓、升遷機會較少的問題。

對於有專業技術具議價能力的工作者來說，新世代工作模式可為其帶來更多

元的工作機會，但對於低收入的工作者來說，無疑是使其暴露在不穩定的工作環境中。因此，不少人擔憂當未來這類新工作型態更加盛行時，將可能會有越來越多的工作者被迫以打零工方式維持生活，則此時，個人時間和工作時間之間的界線將越益模糊，「彈性」成為虛幻的口號，工作者將面臨更長的工時、更大的競爭壓力、更強的自我提升需求，以及更加迫切的就業安全問題，並擴大社會的不安定。

肆、新興科技對社會公平之影響

由上分析，科技的發展將對未來的就業機會、技能需求及工作型態造成直接性的衝擊，而這些衝擊亦將進一步衍生出對社會公平面的影響。IPPR 經濟正義委員會(Commission on Economic Justice)2017 年報告指出，相較於造成大規模失業，自動化更有可能加速財富與所得的不公平分配，在無適當的政策干預下，自動化帶來的生產力紅利將可能反而帶來「富足的矛盾」(paradox of plenty)，生產力提高的同時亦帶來分配的不平均，而技術產生的效益往往流向資本所有者以及高階技術工作者。這種貧富差異擴大的現象將可能發生在職業間、勞雇間、企業間、族群間，甚至是區域間，主要原因說明如下：

一、就業薪資的極化趨勢

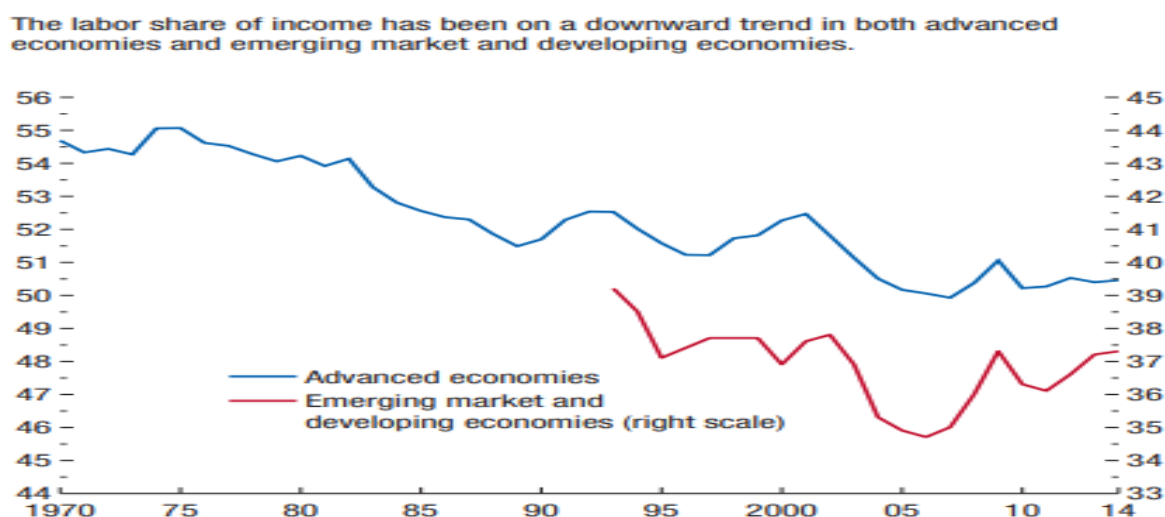
因自動化而產生的高、低階技術工作兩極化需求現象，將伴隨著薪資兩極化的發生。由於高階技術工作進入門檻較高，具備相關技術的人才亦相對稀缺，在需求持續擴張下，預期將推升薪資水準；另一方面，基於資訊科技與認知活動(cognitive activity)間強大的互補性，技術的進步可望提高高階技術工作者的生產力，進而增加其薪資調升的機會。

相反地，雖然低階技術工作機會亦將增加，但當自動化所釋出的大量中階技術人力加入低階技術工作的競爭行列時，將反而使薪資產生下行的壓力；此外，中階技術工作的減少，亦使低階技術工作者失去向上流動的管道，而降低薪資調升的機會。

二、超級明星企業的興起

數位科技催生新經濟模式，促使市場集中度增加，催生出主導市場及利潤的大型數位平台公司(例如 Amazon、Google、Facebook、阿里巴巴等)，這類企業主

通常賺取了巨額利潤，然而在數位科技成熟發展下，這些數位平台公司多可在不增聘員工的情況下，達到拓展業務的目標，因此這類公司的員工數相較於公司營業規模是相對少的，使得分配給勞動階層的勞動所得幅度往往不及資本所有者的資本報酬增長速度，加上，倘若生產力提升未能確實反映在勞動薪資上時，因技術創新而帶來的經濟效益將更集中落在資本所有者身上(如圖 14)，加劇資本所有者與勞動提供者間的所得差異。



資料來源：IMF(2017), World Economic Outlook。

圖 14 勞動所得份額的演變

三、企業投資科技的不均

企業間在科技上的投資差異，亦可能造成企業間的發展不均。隨著外在環境轉變，全球經濟成長模式已逐漸轉變為創新驅動，誘發各種生產及商業模式的創新轉變，在此之下，差異性及高值化成為引領企業維持穩定成長的關鍵，因此倘若一個企業的發展模式仍固守要素驅動或效率驅動，在競爭越益激烈的現在，透過低價競爭僅會開啟微利的惡性循環，在無法提升其附加價值下，將連帶抑制未來企業的發展與員工的收入，而其與搭上科技趨勢創新轉型順風車的企業間，在企業規模、利潤上的差距亦將逐漸擴大。

四、數位接觸機會的差距

由於年輕世代對於接觸數位工具、數位媒體較具經驗，相較高齡者具有較強的 ICT 能力，在未來強調數位能力的工作環境下，可能使得無經驗的年輕族群相較具工作經驗的高齡者更有優勢，數位能力成為決定自身未來工作機會多寡的重要因素，而這也隱含了未來對高齡者或其他數位接觸機會較低的族群，強化資訊

能力的重要性。

五、技術工作分布的差異

在職業需求、薪資水準兩極化發展下，未來高薪的工作機會將多集中於高階技術人才或 IT 公司高度集中的區域，因此，亦將可能導致區域發展不均以及區域貧富差距擴大的現象。

伍、結論與建議

一、研究結論

(一) 即使整體就業情勢尚未明朗，新科技亦勢必造成勞動力的重新配置

雖然各文獻對於新科技取代及創造工作的相對數量上，存在分歧的看法，但可確定的是，新科技將導致各行/職業人力需求的消長變化，以及工作內容的解構與重組，儘管近期文獻多抱以樂觀的觀點，認為未來新創的工作數將能抵銷被取代的量，但工作者能否在這一連串的變化中快速適應，更是影響未來勞動市場穩定的重要關鍵。因此，與其嘗試捕捉高度不確定的工作數量變化，政府更應著重於確保工作者具備適當的技能，使其得以在工作被自動化取代的情況下，快速銜接新的工作需求。

(二) 未來就業需求呈高技術/高薪工作及低技術/低薪工作兩極化發展

由於中階技術工作通常是由例行性體力、例行性認知相關工作任務所組成，具有一定規則或程序，因此面臨較高的自動化風險；相反地，高技術、高薪及低技術、低薪工作，通常屬非例行性認知、非例行性體力工作，因涉及技術尚無法突破的能力，如創造力、同理心等，加上所具備的能力通常能與新科技相互補，除了不易受自動化影響外，也是未來新增工作的主要來源，同時也是科技性失業者未來工作流動的方向，然而，如何協助這些科技性失業者順利轉銜並向上(高技術工作)流動，也是未來政府面臨的重要課題。

(三) 機器與人力分工改變下，具「人類相對優勢」的軟實力重要性提高

機器相對人腦，更善於快速且精確的處理大量數據及重複性高的例行性工作，但以目前技術而言，機器多僅能一次處理單一領域，且不具認知與情感能力，因此，發揮且活用具人類相對優勢的軟實力，如批判性思考、問題解決能力、創造

力、溝通能力、團隊合作等，方得以創造出與機器的差異性，而保持自我彈性及學習「學習的能力」(learn to learn)，更是在瞬息萬變的未來中維持競爭力的重要關鍵。

(四)新科技促使新工作模式興起，同時提高勞動市場的彈性及不穩定性

數位媒合平台的出現，使工作得以切割成許多任務並分配給不同的工作者，並創造出零工經濟、按需經濟、共享經濟、平台經濟等新經濟模式，同時也帶動諸如兼職、自由工作等新生代工作趨勢，加上外在環境及價值觀改變等影響，不論是雇主抑或是勞工，對於新工作模式的需求均在持續發酵中。然而，由於這些新型態工作多未涵蓋於現行的社會保障體系及工會保護網中，預估未來將有越來越多的工作者面臨就業、福利保障不穩定的問題，而如何協助企業和工作者在彈性需求與就業安全間找到平衡點，亦考驗著政府的智慧。

(五)科技擴大貧富不均現象，利益高度集中於資本所有者及高階技術工作者

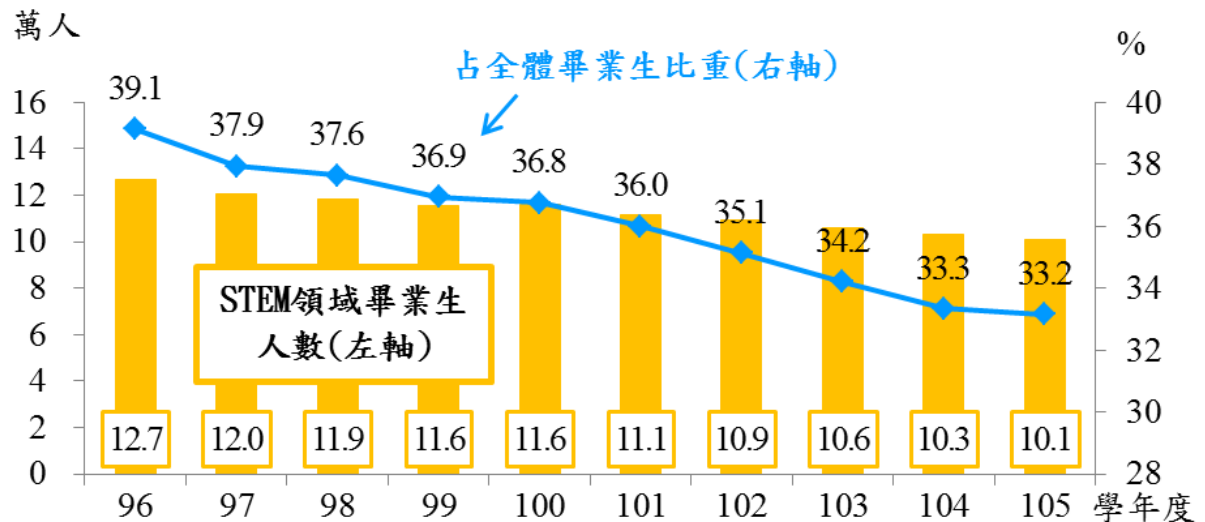
職業需求兩極化的發展以及超級明星企業的興起，促使新興技術所產生的效益往往流向資本所有者及高階技術工作者，引發貧富差距擴大的擔憂，而企業科技投資、數位接觸機會、技術工作分布等因素，亦可能使貧富不均問題擴大至企業間、族群間、區域間，降低貧富差距將是各國政府須面對的棘手議題。

二、政策建議

(一)投資 STEM 教育，串聯職能基準及考照制度健全再訓練體系

教育為國之根本，也是協助國人快速適應多變的勞動市場的重要工具。除了學校教育，進入職場後的在職訓練，及終身學習制度也是確保國人具備未來市場所需技能的重要一環。

依據研究結果，未來 STEM 人才炙手可熱，是引領一國產業轉型的重要關鍵，各國無不積極投入培養。然而，我國大專校院學生就讀 STEM 領域之人數及比重均持續減少中(如圖 15)，顯示除了少子化趨勢導致畢業學生人數下滑外，年輕學子就讀 STEM 領域之意願也在降低。另依勞動部「105 年職業訓練概況調查」，我國事業單位辦理職業訓練的比率僅 35.0%，特別是占我國約 8 成的 10 人以下事業單位，辦理職業訓練的比率更是不到 3 成。綜上，在無積極的因應對策下，勢必影響我國人力資本的累積及產業升級的步伐。



資料來源：教育部統計處，教育統計查詢網，2017 年。

圖 15 我國 STEM 領域畢業生人數及占比

有鑒於此，為因應未來人才需求，我國政府亦刻正積極推動相關政策，如「數位國家・創新經濟發展方案」之「培育跨域數位人才行動計畫」、「台灣 AI 行動計畫」之「人才衝刺」策略、「國家科學技術發展計畫」之「育才競才與多元進路」目標等，從提升國人科普素養、培育高階科研人才、完善終身學習環境等面向著手，提出扎根國民資訊科技基礎素養、培育智慧科技實務應用及高階科研人才、發展數位科技相關職能基準、鼓勵企業投資人力資本、推廣開放式大學等多元策略。惟在培育/訓制度、職業資訊提供上仍有一些可在精進的空間，相關建議如下：

1. 建立 ICT 素養標準，明定一般社會人士於數位時代下所應具備的基礎素養。

我國雖已規劃將資訊科技教育納入國民中小學課程中，藉由從小扎根培養國人 ICT 素養，惟仍缺乏一個可以用以檢視個人資訊科技能力的工具。另外，雖然我國亦已致力於開發數位科技相關職能基準，但職能基準是建立在單一職務項目上，缺乏各職務所共通需求的數位素養內容。有鑒於此，若能建立國人未來必要的數位能力需求，除了可提供做為個人評估自身能力的工具，亦可有助於教育/職訓單位、企業機構規劃課程、衡量聘僱之參考。

2. 健全職能基準循環應用體系，包含連結職能基準、職訓課程、認證制度及證照/鑑定考試；尋求企業支持，提升證照/證書的實質效用；引導學校活用(如課程調整之參考、獎勵相關考試等)。

我國雖積極推動職能基準，但應用狀況仍有提升空間，而其難以推廣的

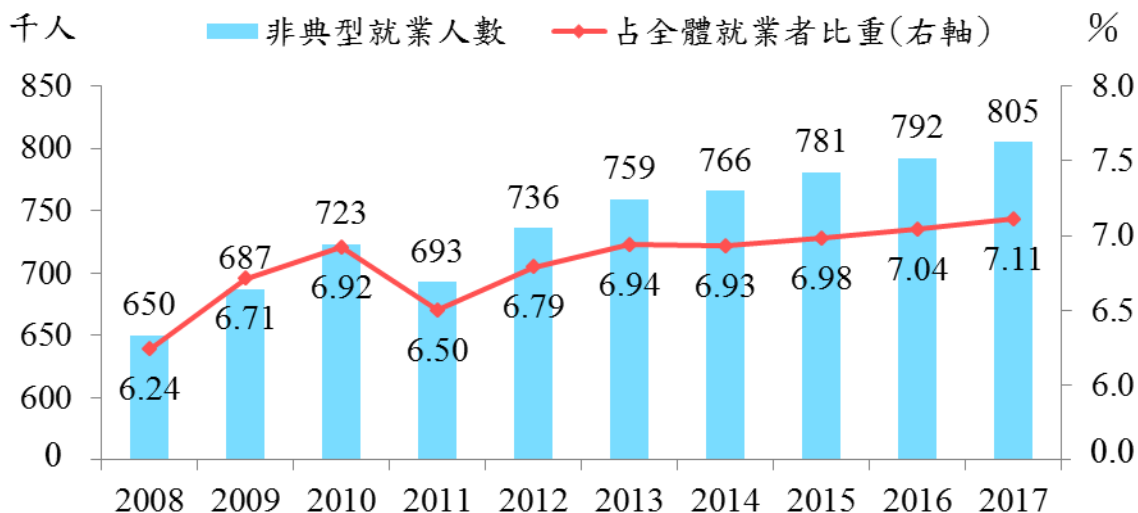
原因之一，即是缺乏與現有的證照考試、職訓課程的串聯，因此若能建立一套完整的運用體系下，除可活用職能基準，協助考訓用連結外，亦有助於吸引國人透過此體系，有系統地強化自身工作技能。

3. 整合一站式且單一的職業資訊，提供學子規劃未來生涯發展、在職者規劃個人進修之參考。

我國在職業與技能資訊方面，雖已累積豐富的資源，如 Jobbooks、工作優升學、iCAP、就業指南等，涵蓋了工作內涵、學歷要求、知識技能需求、薪資水準、職涯路徑、職能基準、職訓課程、技能檢定等資訊。惟這些資訊散見於不同平台網頁，使資源的運用相互重疊，且可能產生相同職業項目不同職業資訊的問題。因此，如能進一步整合這些資訊，將可增加資訊的實用性及使用上的便利性，亦能減少資源重疊問題。

(二)配合多元就業型態，建立彈性的勞動市場制度及社會安全網

觀察我國非典型就業(含部分工時、臨時性或人力派遣)狀況(如圖 16)，近 10 年之就業人數呈成長趨勢，占全體就業者比重亦由 2008 年 6.24% 提升為 2017 年 7.11%，顯示我國非典型就業的增速已快於傳統的全時就業，然而，這些非典型受僱就業者之薪資卻不到典型受僱就業者的 60%⁴，其他津貼、福利亦有所差距。



資料來源：行政院主計總處，人力運用調查報告，2008-2017 年。

圖 16 我國近 10 年非典型就業人數及占比

另外，在我國從事非典型就業原因(如表 6)調查中，已有近半數的非典型工作者，為滿足個人彈性需要(如兼差、兼顧家務、求學需求、健康狀況及個人偏好

⁴ 根據行政院主計總處 2017 年 5 月之人力運用調查報告，受僱就業者中，部份時間、臨時性或人力派遣工作之平均每月收入為 22,550 元，非部份時間、臨時性或人力派遣工作為 39,074 元。

等)而自願選擇非典型工作。然而，因找不到全日、正式工作而被迫從事此類工作的占比亦有逾 2 成。

表 6 2017 年國人從事非典型工作之原因

項目	就業者主要工作為部分時間、臨時性或人力派遣工作之主要原因占比(%)							
	兼差	兼顧家務	求學及受訓	找不到全日、正式工作	職類特性	健康不良或傷病	準備就業與證照考試	偏好此類工作型態
總計	0.8	13.6	16.6	22.4	28.0	1.9	2.3	14.6

資料來源：行政院主計總處，人力運用調查報告，2017 年。

未來在新工作型態漸成趨勢下，勢必面臨勞動供需雙方更加強烈的彈性工作需求。然而，目前我國「勞動基準法」、基本工資等勞動法規多建立在具有單一且明確的僱傭關係上，諸如 Uber 司機等日益興起的獨立承攬者則通常未涵蓋於保護中，而派遣、部分工時與定期契約工作者雖然具有基本的法律保障，但因受雇期間及工時較短或因對法規的錯誤認知等因素，而普遍被排除於特別休假、失業給付、生育給付等福利之外，例如勞動部 2017 年部分工時勞工就業實況調查指出，服務單位給予部分工時勞工特別休假之比率僅 41.4%、享有年節、年終獎金的比例亦僅 55.6%。

為因應未來各界對於彈性工作的需求，並降低彈性工作所衍生的福利保障不全的問題，政府應積極促使非典型就業成為未來多元工作型態選項之一，並確保不會淪為雇主節省成本的操作工具，因此建議：

1. 政府對於非典型就業的態度，應由消極的反對轉為積極立法保護，以確保所有形式的工作均能受到一定的就業保障。
2. 推動同工同酬，透過法律的約束力改善非傳統工作者之就業待遇。日本於 2018 年通過的新版《勞基法》，即已明定只要是能力、表現、年資相同之勞工，無論是正職或非正職，均應得到相同的待遇。未來或可借鑑日本經驗，強化我國勞動保護政策。
3. 建立可攜式的個人帳戶，使勞動福利與保障(如失業保險、訓練津貼)可跟隨個人攜至下一份工作，不因轉換工作而中斷，以協助非傳統工作者在不固定的工作環境中，仍能維持一定的保障。

(三)促進新型態社會對話，為日益漸增的自由工作者提供發聲管道

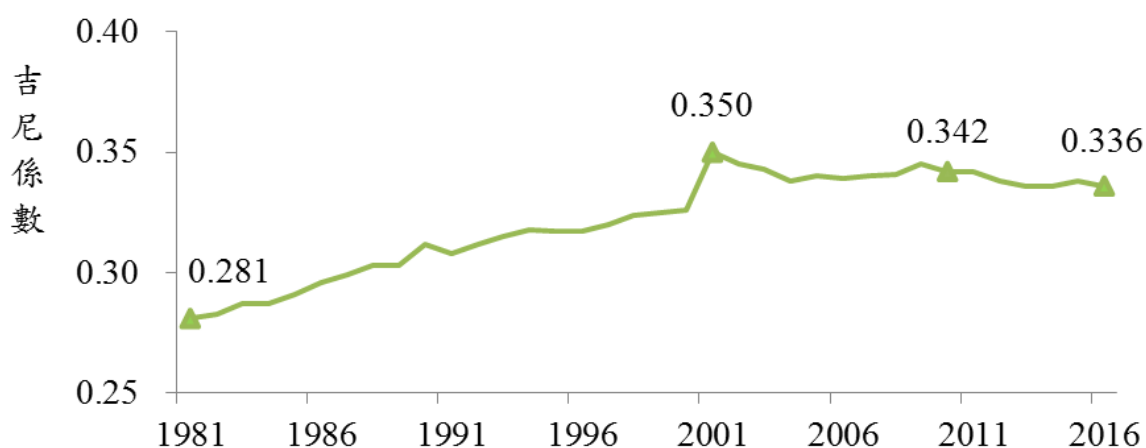
除了不全的勞動市場制度及社會安全網外，缺乏有力的談判管道也是非傳統工作者面臨保障不足的原因之一。我國全國勞工工會組織率已由 2007 年 35.8% 降為 2017 年 33.2%，逐漸削弱勞工談判協商的籌碼，而我國工會法所規定的 30 人籌組門檻，亦將排擠掉許多諸如中小企業、從事稀有職業的自由工作者組織工

會的機會。此外，職業工會雖提供自由工作者參與工會的管道，但由於目前職業工會多著重於勞健保代辦業務，在勞動條件與勞資關係談判的角色仍偏弱，難以起到維護自由工作者權益的作用。

建議未來可考慮放寬工會法中的工會組織類型及籌組人數門檻，為自由工作者提供多元的發聲管道。例如美國的自由職業者工會(Freelancers Union)，除了為自由工作者爭取法令保障外，亦提供醫療及牙科保險等勞工保障；德國金屬產業工會(IG Metall)為自由工作者(特別是數位平台工作者)提供了一個平台 Fair Crowd Work，讓自由工作者得以分享觀點，並致力於改善自由工作者的工作條件。

(四)強化所得公平分配，縮小因科技發展而更加惡化的貧富差距

我國基尼係數長期呈上升趨勢(詳圖 17)，由 1981 年 0.281，成長至 2016 年 0.34，惟自 2010 年起漸有改善之勢。進一步觀察金字塔頂端所得集中情形(如表 7)，可發現不論是我國、日本、美國、韓國或新加坡，均面臨頂端高所得占比逐漸提高之現象，而我國所得集中度雖不及其他國家，但集中度的成長速度卻較日本、新加坡為快。



資料來源：行政院主計總處，家庭收支調查報告，2017 年。

圖 17 我國歷年基尼係數(每戶)

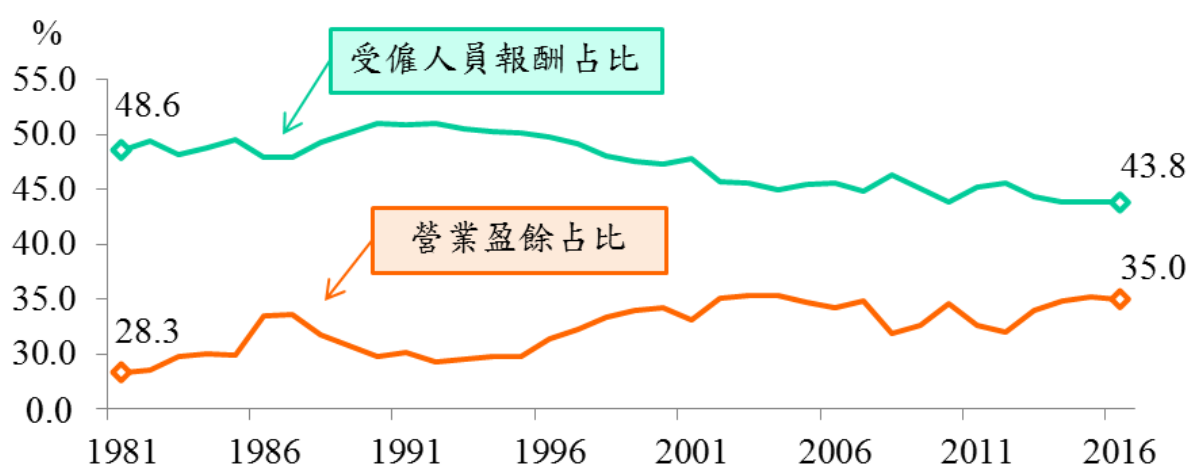
表 7 主要國家高所得者所得占比

單位：%

年別	中華民國		日本		美國		韓國		新加坡	
	前1%	前10%	前1%	前10%	前1%	前10%	前1%	前10%	前1%	前10%
1981	5.9	23.6	8.3	32.5	9.3	32.3	7.1	28.6	10.6	32.1
1986	6.7	27.1	8.9	34.2	14.6	38.1	-	-	10.3	32.8
1991	8.1	29.3	12.1	37.9	12.7	37.0	-	-	10.4	33.1
1996	7.3	29.2	8.9	36.0	15.7	40.5	7.3	32.6	10.0	30.9
2001	9.2	32.5	9.4	39.6	17.2	42.2	8.6	36.3	15.1	43.9
2006	9.9	33.5	11.3	42.8	21.8	46.5	10.8	41.9	14.2	39.2
2011	11.7	37.7	-	-	18.7	45.1	12.3	44.2	13.9	41.9
2012	11.3	38.2	-	-	21.8	47.8	12.2	44.9	13.6	41.8
2013	10.7	36.4	-	-	19.0	45.6	-	-	13.6	42.5
2014	-	-	-	-	20.4	46.9	-	-	14.0	43.8
2015	-	-	-	-	22.0	50.5	-	-	-	-

資料來源：行政院主計總處，家庭收支調查報告，2017 年。

此外，透過受僱人員報酬與營業盈餘的占比(詳圖 18)，亦可發現我國勞動所得份額呈長期下降之勢，相對地，資本所得份額逐漸上升，顯示我國勞動生產力與薪資脫鉤，不但限縮我國薪資成長空間，亦擴大資本所有者與勞動提供者的收入差異。



資料來源：行政院主計總處，國民所得及經濟成長統計資料庫。

圖 18 我國歷年 GDP 分配情形

面對未來所得差距進一步擴大的可能，我國現行政策能否足以抵擋此波衝擊，將是政府無法忽視的課題。為降低貧富差距，文獻除了提及提高最低工資、降低個人所得稅等傳統方法外，微軟創辦人比爾蓋茲更是提倡機器人稅，並建議將稅收拿來做為教育訓練的經費來源，協助人類發展新技能。其他更為激進的重分配手段，例如英國智庫 IPPR 提出的「全民財富基金」(citizen's wealth fund)，透過對年滿 25 歲的公民發放一筆資金，做為青年投資未來的本金，基金的來源則可

從改革財富稅、出售國有資產、借貸等方式籌措；而比利時學者 Philippe van Parijs 所提倡的「全民基本收入」(universal basic income)，在近期更是引發各界討論。所謂的「全民基本收入」，又可稱為「無條件基本收入」(unconditional basic income)，係指在無任何條件及資格限制下，定期定額發放給全體人民一筆基本生活基金，惟該制度存在正反兩面的聲浪，反對者認為此制度將降低工作誘因，加重國家財政負擔；贊同者則認為此制度可降低「貧窮陷阱」的發生，使需要幫助的人真正獲得幫助，並可協助人們從經濟壓力中解脫，從事自身喜歡的工作；而國際上亦已有部分國家開始試行，如荷蘭、芬蘭、加拿大安大略省等，相關經驗將可提供我國借鑑。

不同重分配手段各有其利弊得失，有待進一步討論，最重要的是，正視所得分配惡化問題，並積極應對，方能確保新科技帶來的是擴大繁榮而不是集中財富。

參考文獻

1. 左凌(2016)。10 大未來最具潛力職務出列。Cheers 快樂工作人雜誌。Retrieved from : <https://goo.gl/q1skTw>。
2. 成之約、徐國淦(2017)。新經濟與新科技發展對勞資關係影響的初探。台灣勞工季刊，No.52。
3. 李開復(2017)。李開復：未來人類將從事的 21 種奇怪工作。Retrieved from : <https://goo.gl/G13RqZ>。
4. 財團法人中技社(2016)。網路科技對勞動市場的影響。
5. 國家發展委員會(2018)。創新趨勢下 5+2 產業未來 10 年工作技能需求分析委託研究計畫(第一期)。
6. 張道宜(2018)。新興職種，這些工作正夯！。Cheers 快樂工作人雜誌，No.208。
7. 曾靄(2017)。新科技催生的新職業—未來人才大浪來襲。數位時代，No.277。
8. 萬寶華(2017)。數位化浪潮下的技能與人才革命。
9. 萬寶華(2017)。新世代工作的興起。
10. 領英(LinkedIn)(2017)。全球 AI 領域人才報告。
11. 潘乃欣(2017)。別怕失業！A I 時代，你還有這 20 個新工作可以找。Cheers 快樂工作人雜誌，No.205。Retrieved from : <https://goo.gl/SKCcXf>。
12. 羅鈺珊(2018)。數位經濟下勞動市場的機會與挑戰。經濟前瞻，64-71。
13. A Bay Area Council Economic Institute (2012), “Technology Works: High-Tech Employment and Wages in the United States.”
14. Ashley Brooks (2018), “6 Big Data Jobs That Are in Big Demand.” Retrieved from : <https://goo.gl/bqRQL7>
15. BigData-MadeSimple (2014), “Top 20 Big Data jobs and their responsibilities.” Retrieved from : <https://goo.gl/bGhesA>
16. Raya Bidshahri (2017), “7 Critical Skills for the Jobs of the Future.” Retrieved from : <https://goo.gl/7r31T8>
17. BBVA(2017), “ Ten new jobs created by the digital economy.” Retrieved from : <https://goo.gl/uNbAJY>
18. Cynthia Harvey (2017), “Top 10 Big Data Jobs.” Retrieved from : <https://goo.gl/quti1t>
19. Cognizant(2017), “21 Jobs of the Future: A Guide to Getting –and Staying– Employed over the Next 10 Years.” November 2017.
20. Executive Office of the President of the United States (2016), “Artificial Intelligence ,Automation, and the Economy,” December 2016.

21. European Commission (2016), “The Future of Work-Skills and Resilience for a World of Change,” June 2016.
22. Goos, Konings and Vandeweyer (2015), “Employment Growth in Europe: The Roles of Innovation, Local Job Multipliers and Institutions.”
23. Gartner (2017), “Gartner Says By 2020, Artificial Intelligence Will Create More Jobs Than It Eliminates.”
24. Hajkowicz, S., A. Reeson, L. Rudd, A. Bratanova, L. Hodggers, C. Mason, N. Boughen (2016), “Tomorrows Digitally Enabled Workforce: Megatrends and scenarios for jobs and employment in Australia over the coming twenty years,” January 2016.
25. Knud Lasse Lueth (2015), “The top 5 new jobs created by the Industrial IoT.” Retrieved from : <https://goo.gl/nnopoR>
26. IPPR (2017), “Managing Automation: Employment ,inequality and ethics in the digital age.” December 2017.
27. Knud Lasse Lueth (2015), “The top 5 new jobs created by the Industrial IoT.” Retrieved from : <https://goo.gl/nnopoR>
28. Marty Neumeier (2012), “Metaskills: Five Talents for the Robotic Age,” New Riders Pub.
29. McKinsey & Company (2016), “The new tech talent you need to succeed in digital.” September 2016. Retrieved from : <https://goo.gl/tKpbtU>
30. McKinsey & Company (2016), “Independent work: Choice, necessity, and the gig economy.” October 2016.
31. McKinsey & Company (2017), “A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity,” January 2017.
32. McKinsey & Company (2017), “Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation,” December 2017.
33. Nikos Andriotis (2017), “Beat the Machines with these 10 Employability Skills for the Future!” Retrieved from : <https://goo.gl/hC93DG>
34. Oxford Economic (2014), “Workforce 2020-The Looming Talent Crisis.”
35. OECD (2016), “Automation and Independent Work in a Digital Economy.”
36. OECD (2017), “Future of Work and Skills,” 15-17 February 2017.
37. PwC (2017), “Workforce of the Future: The competing forces shaping 2030.”
38. PwC (2018), “UK Economic Outlook.”
39. PwC (2018), “Will robots really steal our jobs ? - An international long term impact of automation.”

40. Robert Half (2017), “Now Hiring: Tech Professionals and the Growth of Big Data.” Retrieved from : <https://goo.gl/TncNzd>
41. Sigmoidal Mariusz Kierski(2018), “6 jobs that could see an uptick in demand with the rise of AI.” Retrieved from : <https://goo.gl/NvJ83j>
42. University of Phoenix Research Institute (2011). “Future Work Skills 2020.”
43. UKCES (2015), “Sector insights: skills and performance challenges in the advanced manufacturing sector.”
44. UN (2017), “The Impact of the Technological Revolution on Labour Markets and Income Distribution,” 31 July 2017.
45. WEF (2016), ”The Future of Jobs- Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution,” January 2016.
46. WEF (2016), ”New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology,” March 2016.
47. Wilson, H. J., P. R. Daugherty, and N. Morini-Bianzino (2017), “The Jobs That Artificial Intelligence Will Create,” MIT Sloan Management Review, March 23, 2017 ° Retrieved from : <https://goo.gl/XPZBAZ>
48. WTO (2017), “World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs,” September 2017.
49. Willis Towers Watson (2018), “Future of work.”
50. WEF (2018), “The Future of Jobs Report 2018,” September 2018.

附表 1 各文獻對未來新興工作分析結果彙整表

因應新科技而生的工作類型	資料來源
一、人工智慧相關新興工作	
2020 年隨 AI 興起的 6 種工作： 1. 機器訓練師(Machine trainers) 2. AI 工程師(AI engineers) 3. AI 測試員和監督員(AI testers and supervisors) 4. 照護者和社工(Caretakers and social workers) 5. 銷售和行銷經理(Sales and marketing managers) 6. 創業家(Entrepreneurs)	Sigmoidal Mariusz Kierski (2018)
AI 創造的 3 種新職種： 1. AI 訓練師(trainer) 2. AI 解說員(explainer) 3. AI 維護員(sustainer)	Wilson 等人 (2017)
AI 時代乘勢而起的 20 種新工作： 1. 自駕車業者 (Self-driving Cars Industry) 2. 無人機駕駛 (Unmanned Flying Vehicles Drivers) 3. 機器人培訓師 (Robot Trainer) 4. AI 產品經理 (AI Product Manager) 5. 資料科學家 (Data Scientist) 6. 大演算家 (Algorithm Engineer) 7. 使用者介面設計師 (User Interface Designer) 8. 科技法律專才 (Scientific and Technological Law Expert) 9. 遊戲數值企劃師 (Game Designer) 10. 網路輿情分析師 (Public Opinion Analyst) 11. 互動式網路購物主播 (Interactive Internet shopping Host) 12. 廣告優化師 (Ad Optimize Manager) 13. 虛擬實境設計師 (VR Designer) 14. 數位策展人 (Digital Curator) 15. 人類行為觀察家 (Anthropologist) 16. 工作發明家 (Job Inventor) 17. 說書人 (Story Teller) 18. 物聯網 CEO (Chief Executive Officer of IoT Industry) 19. 偵探 (Detective) 20. 健康預言家 (Health Predictor)	潘乃欣(2017)
全球人工智慧細分領域前 10 大人才需求： 1. 演算法、機器學習等 2. GPU、智慧晶片等 3. 機器人 4. 圖像識別/計算機視覺 5. 自然語言處理 6. 智能/精準營銷 7. 語音辨識 8. 推薦系統 9. 搜尋引擎 10. 智慧交通/自動駕駛	LinkedIn(2017)
二、物聯網相關新興工作	
工業物聯網發展下最有前景的 5 種新工作： 1. 工業資料科學家(Industrial data scientists) 2. 機器人協調員(Robot coordinator) 3. IT/IoT 解決方案架構師(IT/IoT solution architect) 4. 工業資訊工程師/程式設計師(Industrial computer engineer / programmer) 5. 工業使用者體驗/使用者介面設計師(Industrial UI/UX designer)	Knud Lasse Lueth (2015)
三、大數據/雲端相關新興工作	
具高度需求的 6 種大數據工作：	Ashley Brooks

因應新科技而生的工作類型	資料來源
1. 資料分析師(Data Analyst) 2. 資料庫管理員(Database Administrator) 3. 資料科學家(Data Scientist) 4. 數據架構師(Data Architect) 5. 大數據工程師(Big Data Engineer)	(2018)
需求前 10 大的大數據工作： 1. 大數據工程師(Big Data Engineer) 2. 數據架構師(Data Architect) 3. 資料庫經理(Database Manager) 4. 資料科學家(Data Scientist) 5. 資料庫開發人員(Database Developer) 6. 商業智慧分析師(Business Intelligence Analyst) 7. 資料建模人員(Data Modeler) 8. 資料分析師(Data Analyst/Report Writer) 9. 資料庫管理員(Database Administrator) 10. 資料倉儲分析師(Data Warehouse Analyst)	Cynthia Harvey (2017)
處理大數據所需之主要職務： 1. 資料倉儲分析師(Data Warehouse Analyst) 2. 商業智慧分析師(Business Intelligence Analyst) 3. 數據架構師(Data Architect) 4. 數據安全分析師(Data Security Analyst)	Robert Half(2017)
需求前 20 大的大數據相關工作： 1. 首席資料長(Chief Data Officer) 2. 資料分析師(Data Analyst) 3. 大數據視覺化師(Big Data Visualizer) 4. 大數據解決方案架構師(Big Data Solutions Architect) 5. 大數據工程師(Big Data Engineer) 6. 大數據研究人員(Big Data Researcher) 7. 資料倉儲經理(Data warehouse manager) 8. 數據架構師(Data Architect) 9. 資料庫經理(Database Manager) 10. 商業智慧分析師(Business Intelligence Analyst) 11. 資料倉儲分析師(Data warehouse Analyst) 12. 資料建模人員(Data Modeler) 13. 資料庫開發人員(Database Developer) 14. Portal 管理員(Portal administrator) 15. 資料庫管理員(Database Administrator) 16. 首席資料分析師(Chief Data Analyst) 17. 商業系統分析(Business System Analyst) 18. 資料探勘分析師(Data mining analyst) 19. 資料策略師(Data strategist) 20. 商業數據分析師(Business Data Analyst)	Big Data-Made Sample(2014)
四、整體數位科技相關新興工作	
新科技下需求增加的工作職務： 1. 數據分析師及數據科學家(Data Analysts and Scientists) 2. AI 及機器學習專家(AI and Machine Learning Specialists) 3. 一般及營運經理(General and Operations Managers) 4. 大數據專家(Big Data Specialists) 5. 數位轉型專家(Digital Transformation Specialists) 6. 銷售及行銷專業人員(Sales and Marketing Professionals)	WEF(2018)

因應新科技而生的工作類型	資料來源
7. 新技術專家(New Technology Specialists) 8. 組織發展專家(Organizational Development Specialists) 9. 軟體及應用開發人員及分析師(Software and Applications Developers and Analysts) 10. 資訊技術服務(Information Technology Services) 11. 製程自動化專家(Process Automation Specialists) 12. 創新專業人士(Innovation Professionals) 13. 資訊安全分析師(Information Security Analysts) 14. 電子商務及社交媒體專家(Ecommerce and Social Media Specialists) 15. 使用者經驗及人機互動設計師(User Experience and Human-Machine Interaction Designers) 16. 培訓及發展專家(Training and Development Specialists) 17. 機器人專家及工程師(Robotics Specialists and Engineers) 18. 人與文化專家(People and Culture Specialists) 19. 客戶資訊及客戶服務人員(Client Information and Customer Service Workers) 20. 服務及解決方案設計師(Service and Solutions Designers) 21. 數位行銷及策略專家(Digital Marketing and Strategy Specialists)	
數位經濟創造出的 10 種新工作： 1. 網路分析師(Web Analyst) 2. 商業智慧經理(Business Intelligence Manager) 3. 消費者體驗經理(Consumer Experience Manager) 4. 數位分析師(Digital Analyst) 5. 網路招聘經理(E-recruitment Manager) 6. 成長駭客經理(Growth Hacking Manager) 7. 集客式行銷專員(Inbound Marketing Specialist) 8. 即時競價經理(Real Time Bidding Manager) 9. 虛擬實境架構師(Virtual Reality Architect) 10. 視覺資料科學家(Visual Data Scientist)	BBVA(2017)
未來 10 年可能新興的 21 項工作： 1. 數據偵探(Data Detective) 2. 陪行/陪聊(Walker/Talker) 3. 網路城市分析師(Cyber City Analyst) 4. 擴增實境旅程建造師(Augmented Reality Journey Builder) 5. 人工智慧業務拓展經理(AI Business Development Manager) 6. 健康承諾顧問(Fitness Commitment Counselor) 7. AI 輔助醫療技術人員(AI-Assisted Healthcare Technician) 8. 個人數據代理(Personal Data Broker) 9. 高速公路管理員(Highway Controller) 10. 數字裁縫(Digital Tailor) 11. 遺傳多樣性幹事(Genetic Diversity Officer) 12. IT 自帶協作者(Bring Your Own IT Facilitator) 13. 財務健康教練(Financial Wellness Coach) 14. 個人記憶監護人(Personal Memory Curator) 15. 虛擬商店嚮導(Virtual Store Sherpa) 16. 基因組合主管(Genomic Portfolio Director) 17. 人機合作經理(Man-Machine Teaming Manager) 18. 首席信用官(Chief Trust Officer) 19. 量子機器學習分析師(Quantum Machine Learning Analyst)	Cognizant(2017)

因應新科技而生的工作類型	資料來源
20. 邊緣計算大師(Master of Edge Computing) 21. 道德採購經理(Ethical Sourcing Manager)	
新科技催生的 10 種創新職務： 1. 物聯網專案經理 2. 人工智慧培訓師 3. 體驗設計師 4. 圖像演算法工程師 5. Fin Tech 敏捷行銷工程師 6. 資料科學家 7. 資安人才 8. VR 導播 9. 電商直播製作人 10. 社群小編	曾毅(2017)
巨大潮流下未來可能的 6 種新工作： 1. 更大的大數據分析師(bigger big data analysts) 2. 複雜決策分析師(complex decision support analysts) 3. 遠端運載工具操控人員(remote controlled vehicle operators) 4. 客戶體驗專家(customer experience experts) 5. 個人化預防性健康助手(personalised preventative health helpers) 6. 網路監護人(online chaperones)	Hajkowicz 等人(2016)
因應數位轉型產業普遍需求的 6 類技術人才： 1. 體驗設計及工程師(Experience designers and engineers) 2. SM 及敏捷教練(Scrum masters and agility coaches) 3. 產品負責人(Product owners) 4. 全端工程師(Full-stack architects) 5. 次代機器學習工程師(Next-gen machine-learning engineers) 6. DevOps 工程師(“DevOps” engineers)	McKinsey(2016)
未來最具潛力之 10 大職務： 1. 物聯網工程師 2. 雲端服務研發經理 3. 電競播報員 4. 資料視覺化分析師 5. 有機農產品經紀人 6. 銀髮看護 7. 自媒體領袖 8. 臨終規劃師 9. 影音製作人 10. 資料科學家	左凌(2016)
零工經濟下的 5 種新興職務： 1. 電競家教 2. 區塊鍊開發工程師 3. 溜娃師 4. 滲透測試專家(Penetration Testers) 5. 寵物旅遊策劃師	張道宜(2018)

附表 2 各文獻對未來技能需求分析結果綜整表

工作技能需求			資料來源
技術技能類	認知技能類	社會技能類	
◆技術設計及編程	◆分析思維及創新 ◆創造力、原創性及主動性 ◆批判性思考及分析 ◆複雜問題解決 ◆推理、解決問題及構思 ◆系統分析及評估	◆積極學習及學習策略 ◆領導力及社會影響力 ◆情感智商	WEF(2018)
◆ICT 專業技術 ◆ICT 素養	◆問題解決能力	◆溝通能力 ◆團隊合作能力 ◆領導能力 ◆自我組織能力	OECD(2017)
	◆問題解決能力 ◆創新能力 ◆創造能力	◆適應能力 ◆合作能力 ◆領導能力	PwC(2017)
	◆問題解決能力 ◆批判式思考能力 ◆設計思維 ◆使用者經驗思維 ◆數位公民素養 ◆創造能力 ◆新媒體素養	◆社交智能 ◆終身學習 ◆虛擬協作能力	Nikos Andriotis (2017)
	◆批判式思考及問題解決能力 ◆主動及創業能力 ◆評估及分析能力 ◆好奇心及想像力	◆跨網絡合作及影響力 ◆靈活及適應能力 ◆溝通能力	Raya Bidshahri (2017)
	◆複雜問題解決能力 ◆批判性思考能力 ◆判斷與決策能力 ◆服務導向思維 ◆創造能力	◆人際管理能力 ◆協同合作能力 ◆情緒智商 ◆協商能力 ◆認知靈活性	WEF(2016)
	◆批判性思考 ◆研究及分析能力	◆溝通能力 ◆組織及管理能力 ◆談判能力 ◆團隊合作能力 ◆自信	Woodhill (2015)
◆電腦思維 ◆跨學科研究	◆獨特見解 ◆設計思維 ◆認知負荷管理 ◆新媒體素養	◆社會能力 ◆自我調節適應能力 ◆跨文化競爭力 ◆網路協作	UKCES(2015)
	◆觀察(系統性思考) ◆夢想(應用想像力) ◆製造(設計)	◆感覺(同理心與直覺力) ◆學習(自我規範)	Marty Neumeier (2012)
◆跨領域能力 ◆數位運算思維	◆意義建構 ◆創新和適應性思維 ◆設計思維 ◆認知負載管理 ◆虛擬協作 ◆新媒體素養	◆社交能力 ◆跨文化能力	University of Phoenix Research Institute (2011)

我國近十年青年薪資與勞動力運用之 影響因素與對策*

阮偉芳**

壹、前言	肆、我國青年就業政策
貳、文獻探討：青年勞動困境	伍、結論與建議
參、實證分析：青年勞動力之人力資 源與人力運用	

摘 要

1990 年代的產業外移重創我國經濟結構，勞動者就業不穩定現象日益嚴重，自 2000 年起 4-6 % 的失業率幾成常態，2010 年後「青年高失業率」議題幾乎年年延燒，爾後在高齡化與少子化的推波助瀾下，「青年低薪」更成為社會關注議題。本研究嘗試以行政院主計總處「近十（2006-2015）年人力資源暨人力運用調查資料庫」進行分析，以青年低薪的事實作為思考的角度，探討造成青年勞動者低薪、高失業率的影響因素及其勞動情形與人力運用狀況。

我國導致青年勞動者低薪、高失業率、非典型工作及各種標籤化青年勞動者等「高風險勞動困境」的兩項主要影響因素為「工作年資/工作經驗」與「教育程度/科系」，經檢視現行政策，提出以下建議：

- 一、縮短學用落差
- 二、擴大設立「青年職涯發展中心」
- 三、建立「青年工作卡」制度
- 四、設置青年就業促進政策與平台
- 五、運用青年就業媒合機制
- 六、增強企業促進青年就業的經濟性援助
- 七、協助終身人力資源發展

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類佳作獎。

** 作者為人力發展處專門委員。

壹、前言

一、研究緣起與目的

Blanchflower and Freeman(1999)的研究指出，在 1980 與 1990 年代，OECD 各國「青年勞動者」於勞動市場所領受的薪資明顯且一致性地低於其他年齡層的工作者。OECD 的報告(1986,2006,2012)與李健鴻(2015)的分析亦指出，在世界各國面臨低出生率與低死亡率的人口轉型關口的同時，青年勞動力（各國定義上普遍為 15-24 歲）每年挹注進勞動市場的數量正逐漸減少中，然而，值得關注的是，青年勞動力並未因供給減少而出現物稀為貴的情形，青年勞動者的薪資不僅未見提升反而明顯下降。報告指出 15-24 歲年齡組的勞動者，其平均薪資只有 25-64 歲組勞動者的 55%；到了 2012 年，同樣的年齡組比較下，前者的平均薪資更降至僅為後者的 40%（OECD,2012）。

此外，在全球金融與經濟的衝擊下，OECD 各國勞動者的高失業率成為另一受關注的焦點，尤以「青年勞動者」的失業率高於全體勞動者達 1 至 3 倍最為明顯，以 2015 年為例，青年與全體勞動者平均失業率差距倍數（表 1）中，義大利高達 3.39 倍，在全球 34 個 OECD 會員國中高居第 1 位，而我國 3.19 倍，僅次於義大利，排名第 2。

前述證據顯示，OECD 各國青年勞動者正處於一個普遍性的低薪、高失業率的青年勞動困境時代，各國為解決青年勞動者求職高風險的勞動困境，均相繼提出不同的解決方案(Lahusen, Schulz & Graziano,2013；馬財專，2016)。

我國與 OECD 各國一樣處於青年高失業率的狀態，那麼，相較於 OECD 國家青年低薪的情形，我國青年的薪資表現如何呢？在行政院主計總處（以下簡稱主計總處）每年公布勞動者薪資中位數時，青年勞動者低薪之嚴重程度總會一再被提起。以 2016 年為例，主計總處在 2016 年受僱員工薪資中位數及分布新聞稿中指出，「工業及服務業」每人每月總薪資（含經常性與非經常性薪資）中位數為 40,612 元，其中「工業部門」總薪資中位數為 40,878 元，「服務業部門」為 40,161 元；女性總薪資中位數為 37,431 元，男性為 43,955 元。若與主計總處過去數年所發布的員工薪資中位數及分布新聞稿做比較，我國的「工業及服務業」每人每月總薪資變動並不大，普遍維持在 4 萬元左右的水準；然而，若從勞工的「總薪資平均數」¹（2016 年為 48,790 元）觀察，其薪資水準又更高了，這是否掩蓋住

¹ 勞工的「總薪資平均數」，是包含企業老闆、政府官員、高薪白領等所有就業人口的薪資加總計算出的平均所得。因此，48,790 元的「平均薪資」包括了勞資各方，而不是一般民眾認知中的「純勞工」。

某些勞動者低薪的事實呢？而這群低薪勞動者是否都是青年？如果是的話，那麼其勞動情形又為何呢？爰此，本研究嘗試在指出「低薪事實」的現狀後，進一步分析青年勞動力的運用情況，並就我國促進青年就業政策提出建議。

表 1 我國與 OECD 各國失業率比較

國家	青年		全體平均		2008 年青年與全體平均差距倍數	2015 年青年與全體平均差距倍數
	2008	2015	2008	2015		
義大利	21.20%	40.32%	6.72%	11.90%	3.15	3.39
臺灣	11.81%	12.05%	4.14%	3.78%	2.85	3.19
南韓	9.33%	10.54%	3.17%	3.63%	2.94	2.91
瑞典	20.16%	20.33%	6.22%	7.39%	3.24	2.75
芬蘭	15.70%	21.10%	6.31%	9.27%	2.49	2.28
美國	12.84%	11.62%	5.78%	5.28%	2.22	2.20
西班牙	24.45%	48.33%	11.25%	22.06%	2.17	2.19
加拿大	11.61%	13.19%	6.14%	6.90%	1.89	1.91
日本	7.24%	5.52%	3.98%	3.35%	1.82	1.65
荷蘭	6.38%	11.25%	3.03%	6.87%	2.11	1.64
德國	10.37%	7.23%	7.51%	4.62%	1.38	1.56
OECD 國家	12.67%	13.96%	5.96%	6.77%	2.14	2.06

資料來源：OECD、勞動部。

二、研究限制與名詞釋義

(一) 研究限制

本研究以主計總處「近十（2006-2015）年人力資源暨人力運用調查資料庫」進行分析，由於同一表件同時處理 2 個以上變數，每項變數再分細項組別，時間又跨越 10 年，表件非常龐大（如附錄表件），為方便分析與閱讀，文中各表件將分別以各單一變項在 10 個年度間的變化情形作為呈現的方式，而於需要說明 2 個以上變項間交叉分析時引用附錄表件。

此外，由於需要薪資相關資訊，本研究係以每年 5 月份之調查作為該年的代表，特此說明。

(二) 名詞釋疑

進入討論前，先釐清本研究所分析的面向與詞彙：

1. 青年

在國際間，一般以 OECD 的統計為主要的比較基準，而 OECD 各國在計

算時，針對所謂的「青年」是採計 15-24 歲這個年齡區間的人。然而，我國因為教育改革的緣故，高等教育普及造成多數學生皆有接受大學教育的機會，導致 2000 年後，一般青年初次進入職場的時間多數延至 22 歲以後，所以當思考各項統計或政策時，我國傾向將 15-29 歲這個年齡區間的人稱為「青年」，本研究將以此標準進行分析討論。

2. 低薪

所謂的低薪到底要多低才算低薪呢？又要以什麼樣的標準來檢視低薪才得以呈現低薪勞動者的處境呢？以 OECD 的標準來看，採取薪資低於中位數的三分之二者，即稱之為低薪族（財政部統計處，2017）。本研究採取計算的僅為月薪資並非年薪資，加上歷時 10 年，若以中位數的三分之二作為標準，每年將會有不同幅度的變動；再者，中位數的三分之二這一標準是否適用於我國，也未有一定的資料或數據佐證，因此，本研究在分析上將以「月薪資 3 萬元」為基準，主要參考以下 3 項重要指標數：

- (1) 近年基本工資皆有一定程度的調整，2018 年已調至 22,000 元²。
- (2) 歷年低收入戶的最低生活費亦依照不同的審議而有所調整，2018 年本島內以臺灣省與台南市 12,388 元為最低、臺北市 16,157 元為最高（參考衛生福利部社會救助及社工司網站資料）。
- (3) 主計總處歷年公布的「受僱員工薪資中位數及分布新聞稿」，2016 年「工業及服務業」每人每月總薪資（含經常性與非經常性薪資）中位數為 40,612 元（參考主計總處受僱員工薪資中位數及分布新聞稿）。

進一步來看，低於基本工資、最低生活費及受僱員工薪資所得中位數的三分之二（以 40,612 的三分之二計算約為 27,074 元）應為必然低薪。因此，為便於分析，本研究以「月薪 3 萬元」作為基準，並以此分出每月薪資「2 萬元以下」、「2 萬元間」、「3 萬元間」（高於 3 萬低於 4 萬）等類別作為比較，本研究認為以萬元為區段，並取 3 萬元以下作為分界，在消費及收入的平衡上具有實質上的意義。

² 勞動部於 2018 年 8 月 16 日召開第 33 次基本工資審議委員會，決議基本工資將調升 5%，月薪從現行的 22,000 元調至 23,100 元，該項決議送行政院核定中，預定明（2019）年元旦起實施。

貳、文獻探討：青年勞動困境

近年來嘗試探討青年勞動困境，檢視「青年高失業率」與「青年低薪」的相關文章，大致可區分為四項主軸，前三項為結構歸因，最後一項則為個人或家庭歸因。茲分別闡述如後：

一、結構歸因：全球金融風暴造成的大規模失業潮

2000 年後，隨著全球化議題迅速升溫，全球化造成的問題層出不窮，其中尤以金融資本的跨越國家、超越地域的便利性遠遠勝過勞動者或社會文化應變的速度所衍生的問題最為嚴重(Blanchflower and Freeman,1999; OECD,2012)。2008 年的全球金融海嘯、2009 年後持續一段時間的歐債危機，掀起了全球各國大規模的失業潮，ILO《World Employment and Social Outlook 2016: Trends for Youth》指出全球青年失業率平均約 13%，人數更高達 7 千萬人（OECD 各國以 15-24 歲作為青年）；其中青年勞動市場呈現出：(1)青年就業人口呈現下降的趨勢、(2)同樣地，青年就業率也是呈現下滑的趨勢、(3)青年呈現非典類型的工作的情形變多、(4)青年失業率上升並高於全體失業率及(5)更進一步，青年長期失業率也呈現上升等現象。

普遍來說，擁有愈高資訊能力及資本脫逃能力的勞動者愈能迅速從失業風險中脫身；相對地，愈是非技術類的勞動者，其面臨的失業風險便愈高，勞動者的劣勢完全表露無遺，影響層面既深且廣。尚未進入職場或是在職場為期尚短的青年，便是處於這樣的高風險族群之一。

二、結構歸因：教育改革後學歷貶值論或學用落差

我國早期教育改革的目的是減少學生升學壓力，進而促使學生朝各專長領域多元發展，企圖翻轉升學至上的教育迷思，立意良善；然而，少子化趨勢與高教過度擴張導致大學教育普及化卻是始料未及的效果，每一世代幾乎所有青年皆可升上大學，因而延長了我國國人平均受教育的年數(蔡淑鈴，2004；章英華、黃毅志，2007)。大學教育普及化的結果雖然提升了青年的人力資本，卻也延後了青年勞動者進入職場的年齡，直接造成一個成人作為勞動力(15-64 歲)的時間縮短。教育制度、青年高失業、青年低薪等青年勞動困境的各項議題相互關連，引發究竟「高學歷高失業」或「學歷貶值」的現象是否確實存在、以及「學用落差」的情形是否更為嚴重地造成了低薪或高失業的論戰。

關於「學歷貶值論」，李健鴻於《臺灣青年勞工的低薪化趨勢、原因與因應

對策》(2015)文中，檢視青年勞動者低薪現象時提及「學歷」又有公私立、科系專長等差異，此外，尚有青年的文化資本與階級問題等，都一再證實學歷貶值僅立基於經濟學的供需視角，而缺乏正視勞動市場本身的結構，與每年投入勞動市場的青年勞動者之異質性。

至於「學用落差」，王立昇(2014)、歐宗霖(2015)等學者皆曾指出當青年勞動者於學校所習得的技能非市場所需時，則薪資相對較低，明確點出了學用落差的問題。中央研究院於 2013 年發表之《高等教育及科技政策建議書》亦坦承，1995 年教育政策推動廣設大學（大學院校由 58 所增為 148 所）後，一連串教改政策對技職教育體系造成傷害，讓原屬於技職教育體系的專科學校，在毫無準備或準備不充分的情形下，貿然大量升格為學院，尤其技職體系師資多由國內外一般大學研究所培育，普遍缺乏實務經驗及實用技能，形成所培育之人才無法符合企業用人需求的「學用落差」狀況。

三、結構歸因：產業轉型下的低附加價值勞動職缺及中高齡的占缺論

從全球化發展、勞動彈性化³ (Labor Flexibilization)和產業結構轉變的趨勢來看，企業為了增加人力運用彈性而發展出有別於傳統典型就業、薪資及穩定性較低及就業立法保障程度較不佳的非典型就業型態。在就業市場中，傳統的典型就業穩定機會減少，非典型就業機會增加，就業和失業的風險跟著提升，自然波及到剛畢業、初入職場的青年。而我國由於資源有限，過去一直處於高度代工的產業結構裡，自傳統產業紛紛轉型、出走或倒閉後，產業已大部分集中在服務業的發展了。值此國際環境與我國自身產業面臨轉型之際，服務業的低附加價值造就了勞動職缺的低薪是政府必須正視的課題。

有關「中高齡占缺論」，楊靜利在《我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討》(2013)研究中指出，青年與中高齡在彼此就業機會上有職業隔離的情事，也就是說就業機會間競合的情形並不明顯，在就業促進資源使用上也有取向上差異，惟有些行職業或工作職級上由於是固定有限的，則青年與中高齡相互間的排擠將會發生競合的可能。

四、個人或家庭歸因：青年勞動者標籤化

隨著經濟發展轉型、高等教育普及全球化的影響，不同世代間價值觀也產生了變化，無論是尼特族⁴ (Robson,2010)、草莓族⁵、啃老族⁶這種帶有上一世代批

³ 勞動彈性化指因應全球化的趨勢，企業為了維持競爭優勢、生產效率而產生勞動形態多樣性的組合。

⁴ 「尼特族」(NEET, not in employment, education or training) 一詞最早源於英國，意指不在學亦不在職的青年，這些青年學歷未必太低，但面對失業問題，往往失敗後放棄再找工作，工作意願低。

⁵ 「草莓族」，泛指所有抗壓性低的族群。

評青年世代意味的稱呼，或是飛特族⁷、YoYo⁸現象這種帶著批評青年勞動力「非標準化」的概念，均指稱不工作的青年。平心而論，這些稱謂或許反映了青年勞動現象的某部分事實，然而新聞媒體的傳播效果卻放大了青年勞動者態度不佳、職場觀念差等態度不積極的刻板印象，造成雇主埋怨年輕人抗壓性低而因此不願給高薪，而青年則嫌薪水少而不肯屈就，一來一往就成了惡性循環。

李健鴻(2014)認為「青年勞動市場區隔」的說法雖然表面上看似有道理，實際上卻不具有足夠的解釋力。李健鴻進一步引用了 Walther 的觀點指出 Yo-Yo 現象主要是為青年的現況作出一種後現代的解釋，意即所有現代的標準勞動情形，在青年身上已變得較難以看見。換言之，穩定的勞動市場、標準化的生涯模式(讀書-就業-結婚-生子-退休)等都只是青年的選項之一而已，更多樣化的生涯發展、工作型態，一方面擴大了青年生涯的可塑性，卻也加深了其勞動市場的風險--不穩定的工作、較低的薪資、較差的勞動條件等。然而由 Yo-Yo 現象而來的青年轉銜⁹概念，把青年置於一個更開放且具彈性的論述中，去除了消極或是非標準化的刻板印象，反而成為較積極的概念。

誠如上述，無論是結構歸因的全球化影響、教育改革、產業轉型，或是個人或家庭歸因的標籤化青年勞動者，青年勞動困境的事實已然存在，本研究下一章節將分析青年勞動者的勞動運用情形，尤其是青年低薪者，希望做為政府未來規劃合宜的青年政策走向參考。

參、實證分析：青年勞動力之人力資源與人力運用

本研究運用主計總處「2006-2015 年人力資源暨人力運用調查資料庫」資料，嘗試以青年低薪的事實作為思考的角度，探討造成青年勞動者低薪、高失業率的影響因素及其勞動情形與人力運用狀況。分析內容將以提問方式逐一剖析各項命題，如低薪者多為青年勞動者嗎？若低薪者多為青年勞動者，那麼此低薪的狀態是常態還是過渡？歷經教育改革，教育是否仍扮演影響薪資之舉足輕重的角色？低

⁶ 「啃老族」，意指年輕人完成學業後，不願工作，繼續依靠父母供養和照顧。

⁷ 「飛特族」(freeters)，源於日本，意指兼職及自由工作者。

⁸ 「Yo-Yo」現象指的是青年回復青年(Youth-Youth)，是一個相對於從青年進入成人「Yo-Ad」(Youth-Adult)的概念。「Yo-Yo」現象受到全球化及勞動彈性化、大學鼓勵輔系與雙主修，以及年輕人逃避低薪、從事非典型工作等因素有關。

⁹ 「轉銜」德文為 Übergänge，在德文中，Übergänge 具有「人行橋」(footbridge)、「通道」(gangway)、銜接(link)等內涵，用以表達「工作者在生涯的連續過程中，從穩定的中介地位轉換及銜接到另一個地位」(Schmid, 2002)。

薪者是否有某種特性，易言之，標籤化青年或低薪者是否合適？勞動市場上職業初尋者多為青年，而這些初尋者是否面臨更大的勞動市場風險？更可進一步提問，不穩定或非典型等工作類型的從業勞動者大部分是青年嗎？

一、低薪者多為青年勞動者嗎？

臺灣近 10 年（2006-2015）平均薪資在暫不考慮其他因素，僅以年齡別觀察勞動者薪資的情形下（表 2），同一年度中年齡愈高者，薪資通常愈高，且年齡愈大愈明顯，換言之，薪資明顯因年齡的增長而增加。

表 2 2006-2015 年臺灣平均薪資變化-按年齡別

單位：元

年齡別	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	19,465	19,547	20,240	18,419	18,297	18,696	19,050	19,792	20,787	21,913
20-24	27,080	26,650	31,657	24,993	26,150	26,339	28,248	27,794	28,719	28,599
25-29	32,799	33,537	33,364	33,099	32,712	33,559	34,502	33,496	36,021	34,997
30-35	42,361	44,927	41,256	39,436	46,394	42,027	39,986	41,931	41,560	40,705
36-39	49,367	49,041	46,137	45,155	46,026	51,420	46,925	54,315	49,518	47,608
40-44	55,204	58,180	58,107	51,402	49,583	52,466	49,415	58,114	51,330	71,923
45-49	59,047	56,004	57,154	60,409	69,391	72,786	57,571	55,050	60,217	61,520
50-54	52,947	78,167	68,112	57,391	70,640	68,603	67,081	63,442	79,559	78,135
55-59	62,050	70,822	57,233	58,947	77,196	80,827	63,315	103,000	98,989	86,790
60-64	68,710	57,021	85,800	88,731	93,400	87,341	66,466	65,724	102,155	106,365
65 以上	109,679	45,154	49,332	116,483	105,672	94,794	60,310	56,935	74,072	62,718
總數	49,801	53,057	51,494	50,721	56,588	57,437	50,991	56,539	60,830	62,360

資料來源：行政院主計總處 2006-2015 年人力資源暨人力運用調查資料庫，自行整理。

表 2 亦顯示 2015 年平均薪資為 62,360 元，且 2006-2015 年間除 2006 年外，其餘年度平均薪資均高於 5 萬元；再佐以主計總處發布的 2015 年受雇員工薪資所得中位數為 40,612 元，可以發現無論是以平均薪資或所得中位數來檢視我國的薪資水準，都算是表現不俗的。然而，若再以表 3、表 4 薪資別人數來檢視的話，則會發現雖然平均薪資或薪資中位數看似不低，但約 7 成左右的受薪者薪資落在 4 萬元以下，其中，3 萬元以下的受薪者近 10 年皆約 450 至 500 萬人之譜，占所有勞動人口 4 成至 4 成 7，顯見我國薪資的差距極大。

表 3 2006-2015 年臺灣平均薪資-按人數別

單位：千人

薪資別	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2 萬以下	1,836	1,789	1,778	2,049	1,995	1,822	1,775	1,574	1,479	1,369
2 萬間	2,691	2,812	2,805	2,947	2,921	2,967	3,051	3,249	3,210	3,138
3 萬間	2,529	2,559	2,612	2,351	2,492	2,602	2,735	2,855	2,888	3,071
4 萬間	1,337	1,385	1,394	1,243	1,271	1,365	1,378	1,327	1,448	1,518
5 萬間	757	791	819	763	773	806	843	838	889	939
6 萬間	404	428	439	404	458	519	457	493	506	500
7 萬間	164	162	210	180	180	186	187	200	217	219
8 萬以上	360	349	377	341	396	426	427	421	441	445
總數	10,078	10,274	10,432	10,279	10,486	10,692	10,854	10,958	11,107	11,199

註：千位數以下四捨五入。

資料來源：同表 2。

表 4 2006-2015 年臺灣平均薪資-按人數比例別

單位：%

薪資別	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2 萬以下	18.21	17.41	17.04	19.94	19.03	17.04	16.36	14.37	13.35	12.23
2 萬間	26.70	27.37	26.89	28.67	27.86	27.75	28.11	29.65	28.98	28.02
3 萬間	25.10	24.90	25.04	22.88	23.77	24.33	25.20	26.06	26.07	27.43
4 萬間	13.27	13.48	13.36	12.09	12.12	12.77	12.70	12.11	13.07	13.55
5 萬間	7.51	7.70	7.85	7.43	7.37	7.54	7.76	7.65	8.02	8.39
6 萬間	4.01	4.16	4.20	3.93	4.37	4.85	4.21	4.50	4.57	4.46
7 萬間	1.63	1.58	2.01	1.75	1.72	1.74	1.73	1.82	1.96	1.95
8 萬以上	3.57	3.40	3.61	3.32	3.77	3.98	3.94	3.84	3.98	3.97
總數	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：同表 2。

若再以年齡與薪資 2 項變數進行交叉分析（詳附錄表 2），雖然各年齡層皆有一定比例的人數處於 3 萬元以下的低薪，但這樣的情形，在年齡愈高的年齡組其所占的比例就愈少，換言之，年齡較低者，多數為青年勞動者，其薪資有很大的比例落在 3 萬元以下，意味著勞動市場中的青年勞動者確實處於相對低薪的狀態。

然而，合理的推論，薪資的增加應非單純由於「年齡增長」所致，而是伴隨著「工作年資」累積的結果，亦即不應忽視「工作經驗」所累積的年資對勞動市場上薪資水準的貢獻度。

二、若低薪者多為青年勞動者，那麼此低薪的狀態是常態還是過渡？

進一步從「平均薪資」的角度思考，表 2 顯示，25-29 歲年齡組以上的勞動者平均薪資皆可提升至「3 萬元以上」的水準，換言之，只要脫離「青年」，薪資就會明顯增加，因此，可以將「青年低薪」視為一種過渡現象而已。但真的是這樣嗎？青年只要不再是青年，就可以脫離低薪狀態嗎？我們繼續檢視教育程度及所學學科對青年低薪的影響狀況。

三、青年勞動者的教育程度愈高愈能脫離低薪嗎？

如果完全不考慮年齡變項，只看勞動者教育程度的話，則教育程度愈高者，通常平均薪資亦愈高（表 5）。

表 5 2006-2015 年臺灣平均薪資變化-按教育程度別

單位：元

教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
國中以下	39,516	37,949	42,914	35,424	41,038	52,502	41,061	42,126	54,157	56,978
高中職專科	44,506	49,833	48,228	47,902	55,090	56,543	45,508	52,064	57,857	56,420
大學	63,117	66,767	58,576	62,579	63,250	58,016	57,209	63,205	58,135	64,758
碩士	100,456	79,808	74,697	69,970	82,899	67,767	79,248	81,709	71,506	83,225
博士	90,879	107,536	98,513	85,670	88,076	97,781	99,352	109,475	217,479	162,554
總數	49,801	53,057	51,494	50,721	56,588	57,437	50,991	56,539	60,830	62,360

資料來源：同表 2。

再依本研究附錄表 1「2006-2015 年臺灣平均薪資-按年齡/教育程度別」交叉分析顯示，幾乎在各不同年齡組皆呈現「教育程度愈高，平均薪資愈高」的趨勢，特別是在 25 歲以上的年齡組，教育程度造成平均薪資的差異情形明顯拉大。例如：在 15-19 歲組，教育程度幾乎不影響薪資，合理推論因為該階段的勞動者多從事「工讀／部分工時」的工作，「投入工作時間的長短」才是決定薪資高低的原因；而 20-24 歲組開始，學歷愈高薪資相對亦較高，到了 25-29 歲組之後，學歷愈高薪資愈高的情況又更明顯了，總體而言，教育程度對薪資水準的貢獻是明顯的。

綜言之，「年齡」與「教育程度」2 個變數個別與薪資的關係都是高度相關的，交叉分析後，隨著年齡的增長，教育程度對薪資的影響愈趨明顯，意即年齡愈大

(工作年資/經驗相對增長)組的勞動者，若教育程度愈高，則其薪資也相對提高。

四、就讀不同科系對青年勞動者的薪資有影響嗎？

一般而言，選擇就讀科系與未來預計投入的行業是有關連性的，且不同科系間的薪資差別，在於不同的科系提供相應的行業不同的「技術價值」，致使薪資於不同科系間產生差異。依表 6 顯示，法、醫兩科系畢業者的薪資普遍領先其他科系，這與傳統的認知吻合，顯示就讀不同科系對青年勞動者的薪資確實有影響，但由於僅以學院的大類別來進行檢視，如同行業只記錄至中分類，真正的影響效果及效果強度仍待後續研究檢視。

表 6 2006-2015 年臺灣平均薪資變化-按科系別

單位：元

科系	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	2015
文	49,740	49,130	58,138	47,833	47,876	49,744	50,738	50,261	49,587	52,263
法	69,286	72,156	65,193	65,649	77,403	111,432	96,498	172,751	186,060	86,959
商管傳*	56,111	51,484	48,310	44,638	56,093	51,960	50,908	53,902	54,340	52,677
理	66,206	59,243	56,795	52,270	65,812	71,734	63,236	58,884	57,789	50,424
工	51,316	59,384	52,870	53,702	61,174	57,188	51,872	59,396	60,948	63,488
農	47,601	47,542	47,189	46,524	93,814	49,438	48,328	46,936	49,079	48,012
醫	83,323	99,037	87,729	93,846	98,514	85,411	85,462	90,501	100,086	115,748
軍警	54,569	55,645	57,913	56,295	58,170	59,660	59,441	56,397	56,656	59,992
教育	52,670	52,311	52,827	54,267	53,791	54,799	56,164	56,486	95,256	58,449
民生	.	.	.	.	.	.	36,399	34,857	36,125	39,503
藝術設計	.	.	.	.	.	.	58,630	44,097	48,367	49,057
社會	.	.	.	.	.	.	46,449	57,773	54,447	50,961
其它**	36,448	36,840	43,338	77,268	36,713	37,381	50,664	52,484	57,673	44,880
總計	49,801	53,057	51,494	50,721	56,588	57,437	50,991	56,539	60,830	62,360

註：

* 2012 年後科系別更細分，商管類加入傳播成商管傳，且新增了民生、藝術設計與社會三類。

**其它類中，由於民生、藝術設計與社會分出後，平均薪資明顯提升。

資料來源：同表 2。

五、青年勞動困境下的勞動力運用情形

一般而言，青年常陷於高失業、高流動、低薪及高長期失業風險的勞動困

境中，而勞動市場的初尋者又多集中在「剛畢業」的青年勞動者族群，因此本研究選擇探討初尋者的勞動力運用情形，並將初尋者分為「初尋已就業者」與「初尋失業者」兩類加以探討。

(一)初尋且已就業者

「初尋且已就業者」是指已就業且以前無工作經驗的勞動者。(在「你在目前工作場所前，有無做過3個月以上的有酬工作或無酬家屬工作？」問項回答「無」者。)

1. 8 成以上的「初尋且已就業者」為青年勞動者

由 2006 至 2015 年「初尋且已就業者」的年齡來看(表 7)，可以發現「20-24 歲」組與「25-29 歲」組總人數歷年均約在 31 至 35 萬人之譜，其餘年齡組則明顯低於這兩個年齡組人數。

表 7 2006-2015 年臺灣初尋者且已就業人數-按年齡別

單位：人

年齡	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	62,815	71,203	73,742	63,649	75,730	63,460	72,649	72,521	52,415	67,933
20-24	206,616	189,275	201,270	175,841	194,405	206,371	205,198	218,882	207,593	202,461
25-29	116,970	126,118	126,318	137,981	122,820	144,342	133,561	131,165	112,073	106,702
30-35	32,909	35,780	23,410	28,238	24,895	22,573	32,511	30,195	29,782	18,852
36-39	18,854	13,603	9,854	9,897	6,966	9,390	8,094	9,692	9,934	9,354
40-44	14,532	14,702	12,540	12,726	9,080	8,489	6,974	10,339	9,873	6,107
45-49	12,861	12,710	10,333	9,349	8,229	6,472	10,147	8,357	6,122	3,476
50-54	11,009	10,470	8,036	4,398	5,778	6,220	6,451	7,211	6,893	4,997
55-59	3,355	6,164	2,542	10,880	1,897	5,769	3,437	7,011	7,745	2,799
60-64	1,695	2,385	719	983	803	1,101	1,482	1,893	4,668	498
65up	224	1,635	434	960	166	1,476	992	718	1,224	737
總數	481,840	484,045	469,198	454,902	450,769	475,663	481,496	497,984	448,322	423,916

資料來源：同表 2。

若換成以人數比例呈現的話(表 8)，近 10 年「初尋且已就業者」中，「20-24 歲」及「25-29 歲」組分別高達 4 成 5 及 2 成 5 左右的比例，而「15-19 歲」組則是排第 3，約占 1 成 5 的比例。換言之，「初尋且已就業者」中，8 成至 8 成 5 左右為青年勞動者(15-29 歲)。

表 8 2006-2015 年臺灣初尋者且已就業人數比例-按年齡別

單位：％

年齡	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	13.04	14.71	15.72	13.99	16.80	13.34	15.09	14.56	11.69	16.03
20-24	42.88	39.10	42.90	38.65	43.13	43.39	42.62	43.95	46.30	47.76
25-29	24.28	26.06	26.92	30.33	27.25	30.35	27.74	26.34	25.00	25.17
30-35	6.83	7.39	4.99	6.21	5.52	4.75	6.75	6.06	6.64	4.45
36-39	3.91	2.81	2.10	2.18	1.55	1.97	1.68	1.95	2.22	2.21
40-44	3.02	3.04	2.67	2.80	2.01	1.78	1.45	2.08	2.20	1.44
45-49	2.67	2.63	2.20	2.06	1.83	1.36	2.11	1.68	1.37	0.82
50-54	2.28	2.16	1.71	0.97	1.28	1.31	1.34	1.45	1.54	1.18
55-59	0.70	1.27	0.54	2.39	0.42	1.21	0.71	1.41	1.73	0.66
60-64	0.35	0.49	0.15	0.22	0.18	0.23	0.31	0.38	1.04	0.12
65up	0.05	0.34	0.09	0.21	0.04	0.31	0.21	0.14	0.27	0.17
總數	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：同表 2。

值得進一步思考的是，在近 8 成 5 的初尋者為青年勞動者的情形下，是否更凸顯學校與事業單位間的「轉銜」機制的重要性。此外，餘下的 1 成 5 並非青年，其是否為長期的怯志工作者¹⁰、中高齡勞動者尤其是婦女（連初次就業都無），更有甚者，可能為失去家庭支持的身心障礙者被迫加入勞動市場皆有可能。

2. 年齡對「初尋且已就業者」的薪資影響不顯著

離開人數的討論，若從年齡別來檢視「初尋且已就業者」的平均薪資，依表 9 顯示，年齡較高並不一定為初尋者獲得較高的薪資水準，除了少數例外，幾乎都難以超過 3 萬元的水準，這明顯與初尋者不具「工作年資/工作經驗」相關，換言之，沒有工作經驗，很難在職場上獲得較高的薪資水準。但唯一例外的是「25-29 歲」組初尋且已就業者的平均薪資，在 2006 至 2015 年各年均達 3 萬元以上，同時亦高於各年總數（僅 2006 年略低於總數），值得持續觀察。

¹⁰ 「怯志工作者」係指想工作而未找工作且隨時可以開始工作者中，於過去一年曾找過工作，但因認為無工作機會，或本身資歷限制無法找到合適工作機會而放棄找尋工作者。依據人力運用調查統計結果顯示，106 年 6 月 15~64 歲怯志工作者為 3 萬 9 千人，占全體非勞動力比率為 0.72%（行政院主計總處）。

表 9 2006-2015 年臺灣初尋者且已就業之平均薪資-按年齡別

單位：元

年齡	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	18,228	18,873	20,686	17,391	17,504	17,815	18,262	18,337	19,193	20,939
20-24	29,195	26,936	26,211	24,837	25,811	25,950	26,011	28,301	29,168	27,781
25-29	33,692	34,305	35,551	32,744	32,617	32,148	32,234	34,401	37,282	32,130
30-35	28,672	29,065	26,655	38,129	35,387	31,007	37,538	33,544	41,577	33,433
36-39	27,923	32,619	24,942	26,778	34,654	20,361	43,181	27,708	55,527	32,297
40-44	21,938	27,485	31,128	38,486	27,454	29,540	25,336	26,925	35,378	23,807
45-49	22,178	25,785	22,322	19,594	18,945	22,816	25,920	23,196	22,033	38,473
50-54	23,595	25,807	23,319	23,015	34,670	21,948	22,473	23,604	24,844	26,614
55-59	17,872	23,586	19,550	20,059	21,691	30,853	18,191	24,755	27,643	45,959
60-64	18,153	32,078	21,500	17,069	16,360	20,997	18,731	20,934	16,218	34,530
65up	21,762	16,694	18,714	25,868	10,000	55,532	7,143	30,000	17,809	30,931
總數	33,833	28,817	28,630	28,089	28,279	28,070	28,651	29,542	32,424	29,583

資料來源：同表 2。

3. 教育程度是影響「初尋且已就業者」薪資的重要因素

「初尋且已就業者」為數最多的教育程度組別，10 年間已由「大學」取代了原先的「高中職專科」（表 10），2 組別間呈現明顯消長之勢；而「國以下」組 10 年間人數大幅下降，「碩士」組人數則呈逐年上升之勢。然而，受到少子女化的影響，「高中職專科」與「大學」合計總人數由 2006 年的近 40 萬人衰減為 2015 年的 34 萬餘人。

再進一步從教育程度別檢視初尋者的平均薪資（表 11），由於大學教育普及，因此教育程度的效果在「碩士」以上學歷才有明顯的差異，擁有「碩士以上」學歷的初尋者明顯較「大學以下」學歷的初尋者平均薪資高出許多，顯見教育程度是影響初尋者薪資的重要因素。至於是否受公、私校，或名校迷思等因素的影響，則無法在本研究顯示，亦待後續其它研究及資料的佐證。

表 10 2006-2015 年臺灣初尋且已就業人數-按教育程度別

單位：人

教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
國中以下	57,462	60,538	45,691	50,193	38,457	35,763	37,049	31,510	33,558	16,357
高中職 專科	240,346	219,588	205,041	163,617	162,589	159,284	159,997	169,102	138,388	131,581
大學	152,206	167,978	169,871	186,560	201,124	230,574	230,350	242,345	229,141	224,514
碩士	30,677	33,590	45,217	48,809	47,129	47,573	52,985	53,485	45,334	50,414
博士	1,149	2,351	3,378	5,723	1,470	2,469	1,115	1,542	1,901	1,050
總數	481,840	484,045	469,198	454,902	450,769	475,663	481,496	497,984	448,322	423,916

資料來源：同表 2。

表 11 2006-2015 年臺灣初尋者且已就業之平均薪資-按教育程度別

單位：元

教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
國中以下	20,857	22,707	22,145	19,238	19,658	20,854	20,320	21,554	22,972	26,622
高中職 專科	28,118	25,229	24,351	22,254	23,495	24,381	22,638	24,805	24,675	27,081
大學	42,422	30,896	31,517	28,498	29,238	27,967	28,796	29,951	33,104	28,740
碩士	37,516	38,520	37,366	40,723	39,532	38,347	40,611	40,531	47,496	38,674
博士	36,556	61,087	37,418	61,154	43,194	49,597	76,239	55,592	52,999	46,971
總數	33,833	28,817	28,630	28,089	28,279	28,070	28,651	29,542	32,424	29,583

資料來源：同表 2。

(二)初尋失業者

「初尋且失業者」係指失業且無工作經驗者。(在「你從前是否有過職業？」問項回答「無」者)。

1. 9 成以上的「初尋且失業者」為青年勞動者

從失業者角度檢視初尋即失業的人(表 12)，可以發現近 10 年來也幾乎都集中在青年勞動者(15-29 歲)。

表 12 2006-2015 年臺灣初尋者且失業之人數-按年齡別

單位：人

年齡	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	3,534	4,585	6,184	8,776	7,461	6,714	8,524	6,464	4,728	6,295
20-24	39,149	36,977	37,960	39,754	43,245	41,087	43,090	51,068	50,258	44,214
25-29	21,948	27,423	22,475	33,979	27,830	26,007	31,397	29,012	30,981	28,185
30-35	5,061	3,684	5,328	4,684	5,227	8,780	6,269	8,989	5,523	6,139
36-39	800	1,277	450	649	920	967	863	1,854	181	574
40-44	0	23	257	0	0	496	788	1,445	0	0
45-49	184	375	262	456	0	0	0	0	0	0
50-54	654	242	0	51	0	0	0	549	879	256
55-59	546	336	270	0	261	0	0	0	0	0
60-64	0	111	0	0	0	0	0	0	0	0
總數	71,876	75,033	73,186	88,349	84,944	84,051	90,931	99,381	92,550	85,663

資料來源：同表 2。

再以比例來看（表 13），明顯地，初尋且又為失業者的群體裡，有高達 9 成為青年，青年確為初尋者的高風險族群。

表 13 2006-2015 年臺灣初尋者且失業之人數比例-按年齡別

單位：%

年齡	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	4.92	6.11	8.45	9.93	8.78	7.99	9.37	6.50	5.11	7.35
20-24	54.47	49.28	51.87	45.00	50.91	48.88	47.39	51.39	54.30	51.61
25-29	30.54	36.55	30.71	38.46	32.76	30.94	34.53	29.19	33.47	32.90
30-35	7.04	4.91	7.28	5.30	6.15	10.45	6.89	9.04	5.97	7.17
36-39	1.11	1.70	0.61	0.73	1.08	1.15	0.95	1.87	0.20	0.67
40-44	0.00	0.03	0.35	0.00	0.00	0.59	0.87	1.45	0.00	0.00
45-49	0.26	0.50	0.36	0.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
50-54	0.91	0.32	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.55	0.95	0.30
55-59	0.76	0.45	0.37	0.00	0.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
60-64	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
總數	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：同表 2。

「初尋即失業者」中 9 成以上為青年勞動者看似合理，畢竟找工作不是

一蹴可幾的，看似問題不大；然而，事實上有超過 8 成的青年勞動者是有辦法於初尋時即成功就業的（表 8）。因此，值得深思的是「初尋即失業」的這一群青年失業者是否為社會相對弱勢的族群，又或是這群人是產業轉型或其它因素下造就的，當然其中或許不乏「暫時」不急著找工作的青年。以上觀點謹提供作為後續研究方向之參考。

2. 「初尋且失業者」中超過六成為大學以上學歷

若以「教育程度」來檢視（表 14），超過六成的「初尋且失業者」具備大學以上（含碩、博士）學歷，其次為「高中職專科」。在大量「初尋即失業」的青年失業者教育程度普遍提升的現象下，我們不禁要提問，仍然失業的原因是「學用落差」嗎？因為學校教育所傳授的知識與勞動市場所需的技能無法銜接嗎？勞動市場的職缺仍為青年勞動者所需嗎？或是因為產業轉型後，僅能提供大量的服務業等低附加價值的職缺呢？

表 14 2006-2015 年臺灣初尋者且失業之人數-按教育程度別

單位：人

教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
國中以下	5,737	7,796	7,208	5,150	6,194	5,092	5,687	4,580	3,360	1,256
高中職專科	31,418	27,988	24,815	29,695	28,859	23,932	24,686	31,275	31,222	31,683
大學	29,783	32,835	34,453	44,762	42,435	48,368	51,683	54,830	51,778	41,938
碩士	4,938	6,208	6,624	8,742	6,805	6,659	8,722	8,696	5,629	10,786
博士	0	206	86	0	651	0	153	0	561	0
總數	71,876	75,033	73,186	88,349	84,944	84,051	90,931	99,381	92,550	85,663

資料來源：同表 2。

綜觀「初尋且失業者」與「初尋且已就業者」中，青年勞動者的比例分別高達 9 成及 8 成。青年勞動者於初尋期間所面臨的不僅是「零工作年資/工作經驗」，更有「相同教育程度」的競爭者，整體而言，當今的青年勞動者於初尋職時是面臨高度風險與競爭的。

本章節探討在青年低薪的事實下，我國青年勞動力運用情形及影響因素，分析結果摘錄如後：

1. 以「年齡」與「教育程度」綜合分析對我國全體勞動者平均薪資的影響，若先排除「教育程度別」，單純探討年齡（精準地說是「工作年資」）對薪資的

影響是非常明顯的正相關，即年齡（工作年資）愈大，薪資愈高；而加入「教育程度」交叉分析後，更可以發現，同年齡組下，教育程度影響薪資甚巨，而且當年齡愈大，教育程度發揮的效果愈顯著。

2. 我國近十年以來的平均薪資都有 5 萬元以上的水準，然而細究不同年齡組別卻發現，有近 5 成的勞動者薪資低於 3 萬元、近 7 成的勞動者薪資低於 4 萬元，換言之，雖然平均薪資表現不俗，但勞動者間的薪資差異極大。
3. 低薪者雖然各年齡層皆有，但仍以 15-29 歲的青年勞動者薪資相對偏低；若再與教育程度交叉分析更可發現，教育程度愈低愈容易處於低薪，再次說明教育程度仍具有高度影響薪資水準的效果。
4. 最後，在初尋者已就業方面，以 15-29 歲的青年勞動者為眾並不意外，因為這一段期間的勞動者正離開學校或家庭，其中，15-24 歲的勞動者薪資幾乎普遍落在 3 萬元以下，而 25-29 歲組則因教育程度差異而使得薪資水準略有提升；此外，再究初尋者卻失業之勞動者，幾乎大量集中在 15-29 歲的勞動者，且教育程度為高中職專科及大學這兩大項中。

肆、我國青年就業政策

本研究透過主計總處「2006-2015 年人力資源暨人力運用調查資料庫」分析發現，我國低薪事實下，導致青年勞動者低薪、高失業率、非典型工作及各種標籤化青年勞動者等「高風險勞動困境」的 2 項主要影響因素為「工作年資/工作經驗」與「教育程度/科系」，已說明如前一章節，表 15 為政府在此 2 項影響因素下相對應的政策與促進青年就業方案。

表 15 我國青年「高風險勞動困境」影響因素與政府政策對照表

影響因素	政府對策	促進青年就業方案
工作年資/工作經驗	以提供學校與事業單位「金錢上」的補貼為誘因，減少青年勞動者「轉銜」的困難。	企業實習
青年勞動者缺乏工作經驗		青年就業讚 青年就業領航 青年就業旗艦計畫
教育程度/科系	以提供學校與事業單位「技術上」的補助為誘因，增加青年勞動者進入職場的競爭力。	雙軌訓練旗艦計畫
學校的科系或是教學不一定能完全符合勞動市場需求，存在學用落差		行政院青年圓夢計畫 產學訓合作訓練 補助大專校院辦理就業學程計畫

本研究自行整理。

我國近年的「促進青年就業方案」整合了教育與事業單位推動各式方案，讓青年可以從職涯探索、職業訓練、就業服務、創業協助等各種不同面向接收到政府的協助。以下謹略述政府在「學校端」、「事業單位端」的努力、專家學者的建議及改善薪資的政策與作法：

- (一) 在「學校端」主要是為減少學用落差而開辦的各種方案，例如：「補助大專校院辦理就業學程計畫」等。
- (二) 在「事業單位端」則是增加單位雇用無工作經驗青年的誘因，例如：「雙軌訓練旗艦計畫」、「產學訓合作訓練」、「青年就業旗艦計畫」、「青年教育與就業儲蓄帳戶」、「行政院青年圓夢計畫」(包含勞動部的促進青年就業方案與經濟部的「青年創業專案」)等。
- (三) 以上各項方案名稱容或不同，惟整體仍以創造「暫時性工作職缺」做為青年進入職場的「過渡」(林昭吟、許雲翔，2008)，以減少當期失業率偏高的因應作法為主要策略。為了令青年有感，詹火生、林昭禎(2012)在《三趨勢 三對策 助青年就業三陽開泰》文中即指出，我國在青年就業政策上，雖然提出了許多整合又多元的計畫方案，但欠缺「津貼補助」方案，因而提出「針對未曾繳納就業保險費的年輕人，以平均失業給付金額減半，最長發給 6 個月的方式，並要求請領者必須接受就業媒合或職業訓練，讓原本是消極性的福利，變成積極性的勞動措施。」的建議，希望作為政府未來規劃的參考。
- (四) 在改善薪資部分，行政院已於 2018 年 5 月 14 日提出「我國薪資現況、低

薪研究及其對策」，分為薪資成長短中長期策略，期望有效改善我國薪資狀況，特別是青年低薪問題。

1. 短期策略：在經濟成長許可的情形下，政府將研議適時提高時薪，並提高政府影響所及的員工薪資水準、提升兼任教師鐘點費、推動薪資透明化等措施。
2. 中長期策略：政府將持續推動現行政策及配套措施，例如加速產業升級、降低受薪階級負擔、縮減學用落差等措施。
3. 政府亦將制定「最低工資法」，並研訂「派遣勞工專法」與「部分工時勞工保護」相關法律，保障非典型就業者。

伍、結論與建議

一、結論

我國政府在解決青年勞動困境、促進青年就業的政策方向與具體方案上，與各先進國家現行作法大同小異，但真正落實時卻始終換來不一定符合青年需求的責難，究其原因在於我國就業服務的主要價值方向仍以「上工」為目標，主要質疑可以分為以下方面說明：

- (一) 對青年勞動者而言，雖然政府提供的政策補貼「不無小補」，但多數青年勞動者仍傾向自行求職或依賴其它的管道求職，因為政府服務單位缺乏整體規劃，單以「上工」作為結案，沒有追蹤與長期輔導的概念，沒有思考青年價值觀已不同的意義，因此難獲青年勞動者對政府建立信任關係。
- (二) 對事業單位而言，充滿官方監督色彩的行政程序繁瑣、符合要件下的審查作業繁複等因素，造成政府一方面是補助款項的人，另一方面又監視著其勞動條件，因此事業單位對政府所推行政策多有保留；再者，企業用人有立即性的考量，無法等待政府為期數週或數月的審核亦是考量因素。
- (三) 對學校而言，各縣市政府提供予各學校的促進青年就業的金錢補貼資源並不一致，形成資源分配不均的詬病。

因此，在學校與事業單位方面，建議應成立更有效的「轉銜」機制，取代例行公事的核銷或是立意良善卻難以執行、或執行過程行政複雜繁瑣的計畫或方案；在學校方面，建議學生於在學期間，應建立與政府溝通的管道，尤其是針對弱勢

學生，應以友善雇主的聯結及必要的培訓方案，以確保其能取得與一般青年勞動者在勞動市場上公平競爭的機會。

二、建議

(一) 縮短學用落差

臺灣高教人才培育規劃缺乏彈性，且調整速度慢，一直都跟產業需求脫鉤，產學落差成為臺灣校園長期問題，甚至學生已知道產業需求，校園卻沒資源可提供課程，大學培育人才應依據市場需求，於最短時間內彈性調整相關科系學生之培訓。

(二) 擴大設立「青年職涯發展中心」

提供個人化的專業諮詢，以協助失業青年規劃其職涯目標、培養正確的工作態度與觀念、主動學習相關的專業職能。在促進技職能力發展作法上，包括提供技職訓練（政府舉辦、政府補助）、工作卡、鼓勵企業提供技職訓練、協助勞工建立職涯、技職能力評鑑、促進技能改善、推動技術實習方案等。

(三) 建立「青年工作卡」制度

記錄失業青年的學經歷資料、職業能力培訓歷程以及職業輔導顧問記錄等相關的輔導資訊，有效提供青年與企業媒合資訊，整合成一完整的就業促進機制。

(四) 設置青年就業促進政策與平台

制定有關應屆畢業生的「短期及中長期政策計畫」，大幅度增加職業介紹所（類似日本 Hello Work）的就業服務員及設置求職諮詢員（Job supporter），協助支援青年促進就業。此外，亦可增設針對就業個人化資訊服務之平台，像是勞動部勞動力發展署的「台灣就業通」平台，提供民眾求職、企業求才、職業訓練、技能檢定、職涯導航、微型創業、身障與特定身分服務等功能。

(五) 運用青年就業媒合機制

媒合青年進入中小企業就業，即所謂企業實習，讓參加企業實習的學生可以習得工作技能、學習生涯經營、申請技能學習津貼；而受託的企業亦能透過企業實習選取人才、建置教育訓練教材、申請教育訓練補助津貼等。

(六) 增強企業促進青年就業的經濟性援助

由政府提供「僱用獎勵金」，初期獎勵願意以「短期試用」的方式僱用青年就業的企業，長期而言則是規劃一套鼓勵企業朝「正式僱用」青年就業為目的的獎勵設計方案，以提升企業僱用青年的誘因。

(七) 協助終身人力資源發展

因應勞工的工作壽命延長、工作模式多元化及企業的人力資源發展管理變化等因素，政府的角色應從協助人力資源發展調整為協助終身人力資源發展，並由政府、企業和勞工共同參與。

政府想要增加青年就業率，讓年輕人看得到未來，還必須瞭解青年勞動人口寧願失業也不接受聘請的真正原因是什麼，除了經濟景氣、產業結構、資訊揭露的速度與正確性這些整體因素，社會資源和世代間的分配正義等，也是值得政府關注的課題。

參考文獻

1. 財政部統計處 (2017),《由財稅大數據探討臺灣近年薪資樣貌》。
2. 馬財專 (2016),《如何改善青年就業與創業環境?》,105 年青年政策論壇。
3. 李健鴻 (2015),《臺灣青年勞工的低薪化趨勢、原因與因應對策》,社區發展季刊第 151 期,頁 145-162。
4. 歐宗霖(2015),《韓國青年失業低薪現況與因應措施》,經濟部人才快訊電子報。
<http://www.cppl.ntu.edu.tw/newsfile/2014newsfile/20140502/ppt1.pdf>。
5. 歐宗霖(2015),《提升青年薪資之對策研究》,經濟部產業專業人才發展推動計畫。
6. 王立昇(2014),《從統計數字看學用落差問題》,學用落差因應策略論壇,臺大公共政策與法律研究中心。
7. 李健鴻 (2014),《初次尋職青年的長期失業原因、問題與對策》,社區發展刊第 146 期,頁 126-137。
8. 勞動部 (2014),《促進青年就業方案(103-105 年)》,勞動部。
9. 楊靜利 (2013),《我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討》,行政院研究發展考核委員會委託研究。
10. 詹火生、林昭禎(2012),《三趨勢 三對策 助青年就業三陽開泰》,國政基金會
<http://220.128.175.146/1/10869>。
11. 林昭吟、許雲翔 (2008 年),《我國促進就業措施之理念、內容與成效—以多元就業開發方案為例》,政府審計季刊,29(1),頁 3-12。
12. 章英華、黃毅志(2007),《台灣地區教育分流對階層位置影響之變遷:1997 年與 2005 年的比較》,台灣的社會變遷 1985-2005:台灣社會變遷調查計畫第 11 次研討會論文,中央研究院社會學研究所。
13. 蔡淑鈴(2004),《高等教育的擴展對教育機會分配的影響》,台灣社會學 7:47-88。
14. 衛生福利部社會救助及社工司網站。
<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/lp-566-103.html>。
15. 行政院主計總處網站。
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=41083&ctNode=5624&mp=1>。
16. Blanchflower, D. G. and Freeman, R. B. (1999). 'The Declining Economic Status of Young Workers in OECD Countries', Mimeo. EIRR (1993) 'The Hoover Affair and Social Dumping', European Industrial Relations Review 230: 14-20.

17. International Labor Office (2013). *Global Wage Report: Wages and Equitable Growth*. Geneva: International Labor Organization. International Labor Office (2016). *World Employment and Social Outlook 2016: Trends for Youth*. Geneva: International Labor Organization.
18. Lahusen, C., N. Schulz and P. Graziano (2013). 'Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies', *International Journal of Social Welfare*, 22(3): 300-309.
19. Organization of Economic Cooperation and Development (2012). *Earnings Database, relative earnings: gender, age and education gaps*. Paris: OECD.
20. Organization of Economic Cooperation and Development (2006). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
21. Organization of Economic Cooperation and Development (1986). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
22. Robson, Karen (2010). "The Afterlife of NEETs". In: Attewell, Paul; Newman, Katherine S. (eds). *Growing Gaps: Educational Inequality Around the World*. Oxford University Press.
23. Tannock, S. (2003). *Why do Working Youth Work Where they do?* In Roulleau-Berger, L. (ed.), *Youth and Work in the Post-industrial City of North America and Europe*. Leiden: Koninklijke Brill NV, Netherlands.
24. Walther A. (2002). 'Youth Transitions, Youth Policy and Participation', *State of the Art Report*.

表 1 2006-2015 年臺灣勞動者平均薪資-按年齡/教育程度別

單位：元

年齡別	教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	國中以下	20757	20639	20493	19380	20273	23196	21180	21822	24475	26128
	高中職專科	19327	19490	20516	18519	18499	18126	19385	20399	21076	22198
	大學	14619	16438	17817	15677	15975	17282	16157	16181	16522	19037
	總數	19465	19547	20240	18419	18297	18696	19050	19792	20787	21913
20-24	國中以下	26217	26591	26453	24301	23792	25696	28109	27879	26931	28895
	高中職專科	26940	26210	35540	24937	26202	26210	29002	26660	27937	28293
	大學	27706	27424	26829	25269	26379	26499	27609	28476	29421	28504
	碩士	31530	29440	25506	18354	26969	27953	27311	34462	28721	37963
	博士	.	.	.	12000	.	.	.	.	.	.
	總數	27080	26650	31657	24993	26150	26339	28248	27794	28719	28599
25-29	國中以下	28579	29138	29580	27553	27625	27751	28589	29377	28197	30698
	高中職專科	30518	30863	30404	31345	29622	30134	29785	31060	30569	31944
	大學	35825	36173	35941	33745	34052	33909	36560	33068	37274	34740
	碩士	42705	43772	41449	41461	43111	45109	42712	43461	44536	44690
	博士	49161	50110	43957	42620	19946	88000	46450	48915	31926	34210
	總數	32799	33537	33364	33099	32712	33559	34502	33496	36021	34997
30-35	國中以下	33547	32589	34343	28080	29796	31210	29862	29319	30419	32447
	高中職專科	38536	43264	36131	34479	37437	38496	33902	37519	38274	35500
	大學	50314	49922	46593	45409	42933	44380	44298	43800	41691	42755
	碩士	58423	52248	59219	56363	110164	53586	54266	55512	55871	53827
	博士	57912	70674	64468	64632	58660	87204	65228	68605	60815	56429

表 1 2006-2015 年臺灣勞動者平均薪資-按年齡/教育程度別 (續 1)

單位：元

年齡別	教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	總數	42361	44927	41256	39436	46394	42027	39986	41931	41560	40705
36-39	國中以下	37559	36346	35845	37549	31153	32536	33782	31948	72978	34593
	高中職專科	46073	42016	41574	39105	41964	48984	40029	37892	38552	39787
	大學	64579	60509	54777	53679	52695	57374	55409	84156	54968	56667
	碩士	70302	83631	70160	65197	68837	69626	67845	71091	62295	63324
	博士	73854	111574	69826	75975	79917	81037	90298	73199	80523	77140
	總數	49367	49041	46137	45155	46026	51420	46925	54315	49518	47608
40-44	國中以下	35897	36228	36904	33883	34484	34448	35304	34174	36172	35333
	高中職專科	46276	58109	53127	48281	45905	46726	42323	46297	45724	70175
	大學	62182	64105	82431	63636	57608	69511	65398	65159	58126	84824
	碩士	208212	106904	91678	74743	74409	75270	69721	138552	80199	87458
	博士	87735	112936	102936	88377	85547	99901	106297	73747	76812	75887
	總數	55204	58180	58107	51402	49583	52466	49415	58114	51330	71923
45-49	國中以下	39688	41031	39306	34081	36566	52143	40845	34986	35855	76760
	高中職專科	58819	49096	52716	50336	63261	78916	54902	46721	60448	48546
	大學	75539	77983	78389	105110	118848	77421	76104	79511	66298	70930
	碩士	140037	118665	105503	101043	84695	82301	74222	81815	81564	85039
	博士	107676	123734	121435	95645	94003	94865	102027	124725	111434	96768
	總數	59047	56004	57154	60409	69391	72786	57571	55050	60217	61520
50-54	國中以下	39673	40041	65424	38187	42475	50643	37778	37992	40518	41071
	高中職專科	52951	89569	59954	51042	74527	68392	58877	65436	70264	69731

表 1 2006-2015 年臺灣勞動者平均薪資-按年齡/教育程度別 (續 2)

單位：元

年齡別	教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	大學	78795	128952	84859	101378	103691	89019	86087	80331	77834	76533
	碩士	100521	97215	99060	90901	97657	99204	192177	99774	97657	190388
	博士	98158	101680	102729	81577	95986	109455	111239	123309	485661	375825
	總數	52947	78167	68112	57391	70640	68603	67081	63442	79559	78135
55-59	國中以下	41174	41054	41112	41318	63138	55702	56178	70900	69037	40263
	高中職專科	67761	61926	62700	53447	84390	98621	55620	111709	97160	76820
	大學	109505	165938	80720	104558	93662	95252	93445	156953	178376	198840
	碩士	91241	86239	81877	75576	84297	83635	80938	89477	97789	98218
	博士	91648	108398	105326	101295	92106	106028	104040	117561	100084	120431
	總數	62050	70822	57233	58947	77196	80827	63315	103000	98989	86790
60-64	國中以下	69596	38864	41814	35768	41529	104289	47576	39987	95288	118438
	高中職專科	50390	53575	169781	167196	143445	55281	64576	60206	104511	94820
	大學	81614	117108	97450	88709	141733	88162	91905	111866	105714	101027
	碩士	118330	113939	69811	179969	191238	88549	117529	136830	134495	104588
	博士	100000	96646	108958	97617	89689	104409	123813	135605	140526	92778
	總數	68710	57021	85800	88731	93400	87341	66466	65724	102155	106365
65up	國中以下	31966	35494	33218	31427	31089	46107	31931	34412	41709	43469
	高中職專科	38784	56952	75959	329854	280947	139613	62250	103947	145884	61880
	大學	490404	80327	92740	137733	127189	200400	164660	78801	93677	112989
	碩士	29035	130031	117368	50790	55455	79444	116406	98291	114723	198595
	博士	105000	104241	105500	24000	13000	50000	50000	134269	107095	110323

表 1 2006-2015 年臺灣勞動者平均薪資-按年齡/教育程度別 (續 3)

單位：元

年齡別	教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	總數	109679	45154	49332	116483	105672	94794	60310	56935	74072	62718
不分年齡	國中以下	39516	37949	42914	35424	41038	52502	41061	42126	54157	56978
	高中職專科	44506	49833	48228	47902	55090	56543	45508	52064	57857	56420
	大學	63117	66767	58576	62579	63250	58016	57209	63205	58135	64758
	碩士	100456	79808	74697	69970	82899	67767	79248	81709	71506	83225
	博士	90879	107536	98513	85670	88076	97781	99352	109475	217479	162554
	總數	49801	53057	51494	50721	56588	57437	50991	56539	60830	62360

表 2 2006-2015 年臺灣勞動者人數及比例-按年齡/所得別

單位：人、%

年度		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
年 齡	所得	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比	總人 數	百分 比
15- 19	二萬下	83266	0.83	82960	0.81	93088	0.89	87885	0.86	100634	0.96	94609	0.88	90323	0.83	78158	0.71	72415	0.65	62377	0.56
	二萬間	36142	0.36	38980	0.38	34903	0.33	24096	0.23	20189	0.19	21236	0.2	23794	0.22	30006	0.27	32642	0.29	42897	0.38
	三萬間	3343	0.03	2037	0.02	2094	0.02	1470	0.01	843	0.01	811	0.01	3982	0.04	2563	0.02	1527	0.01	4631	0.04
	四萬間	933	0.01	546	0.01	439	0	.	.	.	.	1667	0.02	.	.	.	.	793	0.01	424	0
	五萬間	.	.	1258	0.01	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	八萬上	.	.	.	.	413	0	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
20- 24	二萬下	201342	2	179477	1.75	201253	1.93	222782	2.17	221809	2.12	208212	1.95	199020	1.83	166583	1.52	151949	1.37	146323	1.31
	二萬間	396652	3.94	388186	3.78	356183	3.41	312543	3.04	298420	2.85	309417	2.89	312395	2.88	339453	3.1	337147	3.04	350549	3.13
	三萬間	132728	1.32	131800	1.28	98339	0.94	73971	0.72	87882	0.84	92834	0.87	111219	1.02	118687	1.08	130561	1.18	140609	1.26
	四萬間	19639	0.19	22138	0.22	24339	0.23	14077	0.14	16813	0.16	12341	0.12	19333	0.18	23769	0.22	20286	0.18	24664	0.22
	五萬間	5002	0.05	5324	0.05	6864	0.07	1721	0.02	3068	0.03	2858	0.03	4337	0.04	7550	0.07	11028	0.1	8376	0.07
	六萬間	1133	0.01	2285	0.02	509	0	1587	0.02	1722	0.02	1349	0.01	1208	0.01	581	0.01	1704	0.02	2981	0.03
	七萬間	578	0.01	554	0.01	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1968	0.02	186	0	.	.
	八萬上	197	0	247	0	336	0	.	.	402	0	119	0	1513	0.01	208	0	461	0	56	0
25- 29	二萬下	172601	1.71	181018	1.76	178227	1.71	227595	2.21	183658	1.75	149256	1.4	138388	1.28	107159	0.98	111488	1.01	94437	0.84
	二萬間	617887	6.13	611488	5.95	633772	6.08	641853	6.24	641937	6.12	626494	5.86	607427	5.6	612858	5.59	545846	4.93	552169	4.93
	三萬間	525258	5.21	510522	4.97	505286	4.84	429466	4.18	452814	4.32	454852	4.25	462269	4.26	432049	3.94	429642	3.88	451863	4.03
	四萬間	160094	1.59	172596	1.68	161130	1.54	143436	1.4	148697	1.42	161882	1.51	145111	1.34	132989	1.21	153545	1.39	137394	1.23

表 2 2006-2015 年臺灣勞動者人數及比例-按年齡/所得別 (續 1)

單位：人、%

	年度	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	所得	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比
30-35	五萬間	34347	0.34	43048	0.42	43447	0.42	39539	0.38	42906	0.41	51879	0.49	50856	0.47	64172	0.59	57606	0.52	55162	0.49
	六萬間	15810	0.16	11426	0.11	9778	0.09	9728	0.09	11293	0.11	14155	0.13	10078	0.09	18227	0.17	15657	0.14	12868	0.11
	七萬間	3364	0.03	6557	0.06	5092	0.05	2595	0.03	1730	0.02	3116	0.03	2337	0.02	5329	0.05	7942	0.07	5580	0.05
	八萬上	5566	0.06	5310	0.05	6155	0.06	6007	0.06	9470	0.09	5779	0.05	5826	0.05	5089	0.05	5202	0.05	7642	0.07
	二萬下	208882	2.07	186909	1.82	182365	1.75	213157	2.07	216353	2.06	187294	1.75	194027	1.79	160433	1.46	127992	1.16	124579	1.11
	二萬間	440230	4.37	492641	4.79	493992	4.74	587031	5.71	568252	5.42	596701	5.58	626511	5.77	619699	5.66	628249	5.67	609076	5.44
	三萬間	529217	5.25	545605	5.31	576678	5.53	528537	5.14	573913	5.47	611585	5.72	598026	5.51	630625	5.76	658851	5.95	698689	6.24
	四萬間	290992	2.89	293782	2.86	301833	2.89	255090	2.48	283436	2.7	300516	2.81	304920	2.81	268259	2.45	297025	2.68	302083	2.7
36-39	五萬間	129420	1.28	130478	1.27	134048	1.28	112890	1.1	107172	1.02	135723	1.27	153056	1.41	146645	1.34	141170	1.27	138792	1.24
	六萬間	40122	0.4	51635	0.5	51862	0.5	47273	0.46	53625	0.51	66258	0.62	63244	0.58	55621	0.51	60150	0.54	53058	0.47
	七萬間	16011	0.16	16613	0.16	16662	0.16	14759	0.14	13174	0.13	20697	0.19	16074	0.15	26130	0.24	19422	0.18	15801	0.14
	八萬上	36724	0.36	25382	0.25	29445	0.28	22625	0.22	23991	0.23	27007	0.25	26857	0.25	32986	0.3	25466	0.23	22671	0.2
	二萬下	162224	1.61	145207	1.41	141006	1.35	166256	1.62	148675	1.42	128448	1.2	118215	1.09	116398	1.06	97826	0.88	91963	0.82
	二萬間	274928	2.73	278746	2.71	261728	2.51	296002	2.88	292116	2.79	286347	2.68	293982	2.71	352036	3.21	331778	2.99	323932	2.89
	三萬間	323999	3.21	320418	3.12	329695	3.16	300151	2.92	309091	2.95	311450	2.91	304834	2.81	342111	3.12	355704	3.21	378240	3.38
	四萬間	193320	1.92	196020	1.91	208217	2	190675	1.86	179275	1.71	174982	1.64	184698	1.7	187225	1.71	207875	1.88	213658	1.91
	五萬間	121809	1.21	138513	1.35	132241	1.27	123218	1.2	127572	1.22	111119	1.04	114179	1.05	106675	0.97	124529	1.12	121510	1.09
	六萬間	62914	0.62	61790	0.6	64678	0.62	57469	0.56	67155	0.64	64463	0.6	62824	0.58	62478	0.57	58160	0.52	63959	0.57
	七萬間	20630	0.2	22523	0.22	24539	0.24	19229	0.19	14753	0.14	24405	0.23	20820	0.19	19154	0.17	18290	0.17	22507	0.2
	八萬上	43548	0.43	33677	0.33	38383	0.37	30748	0.3	32885	0.31	35853	0.34	39232	0.36	36189	0.33	39700	0.36	42376	0.38
	二萬下	231775	2.3	223924	2.18	201942	1.94	241404	2.35	231146	2.2	200203	1.87	191670	1.77	159123	1.45	147880	1.33	118791	1.06

表 2 2006-2015 年臺灣勞動者人數及比例-按年齡/所得別 (續 2)

單位：人、%

	年度	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	所得	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比
40-44	二萬間	300029	2.98	315257	3.07	322337	3.09	321601	3.13	305796	2.92	311842	2.92	335997	3.1	365701	3.34	347856	3.14	346073	3.09
	三萬間	373036	3.7	362243	3.53	375428	3.6	342944	3.34	356716	3.4	355881	3.33	373585	3.44	388073	3.54	385442	3.48	391942	3.5
	四萬間	232590	2.31	245314	2.39	220590	2.11	211001	2.05	215088	2.05	238610	2.23	214207	1.97	213249	1.95	217764	1.97	234498	2.09
	五萬間	155117	1.54	145128	1.41	158712	1.52	146236	1.42	143962	1.37	144966	1.36	160796	1.48	141244	1.29	140543	1.27	162840	1.45
	六萬間	89091	0.88	91911	0.89	91432	0.88	82392	0.8	96109	0.92	113363	1.06	97159	0.9	108914	0.99	109055	0.98	98015	0.88
	七萬間	42836	0.43	32584	0.32	47793	0.46	34626	0.34	46986	0.45	37757	0.35	41575	0.38	42876	0.39	48824	0.44	47150	0.42
	八萬上	69077	0.69	75577	0.74	69941	0.67	67098	0.65	68055	0.65	70142	0.66	67589	0.62	63130	0.58	69397	0.63	62566	0.56
45-49	二萬下	241317	2.39	229426	2.23	226625	2.17	265792	2.59	254521	2.43	222165	2.08	210251	1.94	178509	1.63	166156	1.5	157065	1.4
	二萬間	262077	2.6	267688	2.61	270428	2.59	300402	2.92	300271	2.86	296590	2.77	291384	2.68	319869	2.92	334509	3.02	302008	2.7
	三萬間	272019	2.7	300879	2.93	309806	2.97	280815	2.73	294061	2.8	320180	2.99	362092	3.34	374440	3.42	347230	3.13	352605	3.15
	四萬間	204534	2.03	197316	1.92	204029	1.96	192214	1.87	182937	1.74	202758	1.9	213926	1.97	200531	1.83	213111	1.92	219176	1.96
	五萬間	139588	1.39	145656	1.42	153101	1.47	148063	1.44	142690	1.36	141913	1.33	136866	1.26	134091	1.22	145060	1.31	160745	1.44
	六萬間	89944	0.89	92725	0.9	94878	0.91	85091	0.83	92763	0.88	99650	0.93	94578	0.87	94061	0.86	94025	0.85	104793	0.94
	七萬間	36572	0.36	32071	0.31	42670	0.41	43224	0.42	39644	0.38	37687	0.35	40633	0.37	44479	0.41	49348	0.45	47943	0.43
50-54	八萬上	71005	0.7	81704	0.8	85789	0.82	68043	0.66	93498	0.89	98870	0.92	89155	0.82	89093	0.81	85667	0.77	91814	0.82
	二萬下	204355	2.03	199328	1.94	187087	1.79	224880	2.19	227823	2.17	215200	2.01	215524	1.99	199291	1.82	186111	1.68	171745	1.53
	二萬間	191891	1.9	216415	2.11	216650	2.08	229516	2.23	232337	2.22	241563	2.26	242712	2.24	282143	2.57	299545	2.7	263696	2.35
	三萬間	223982	2.22	226760	2.21	239036	2.29	213216	2.07	221797	2.12	234809	2.2	270352	2.49	303204	2.77	285402	2.58	303442	2.71
	四萬間	135161	1.34	146283	1.42	153445	1.47	131263	1.28	137749	1.31	146818	1.37	158093	1.46	143415	1.31	167883	1.52	197216	1.76
	五萬間	105291	1.04	99190	0.97	98294	0.94	113877	1.11	117288	1.12	121318	1.13	114101	1.05	114173	1.04	125240	1.13	143475	1.28
	六萬間	61536	0.61	66022	0.64	70315	0.67	64875	0.63	69797	0.67	80931	0.76	68894	0.63	77064	0.7	76335	0.69	74661	0.67

表 2 2006-2015 年臺灣勞動者人數及比例-按年齡/所得別 (續 3)

單位：人、%

	年度	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	所得	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比
	七萬間	27072	0.27	30820	0.3	43161	0.41	39246	0.38	30004	0.29	31770	0.3	33388	0.31	33276	0.3	36890	0.33	38571	0.34
	八萬上	72208	0.72	68666	0.67	74793	0.72	67270	0.65	77526	0.74	92548	0.87	92483	0.85	81367	0.74	89591	0.81	87782	0.78
55-59	二萬下	132503	1.31	150639	1.47	173076	1.66	183443	1.78	196147	1.87	199432	1.87	178643	1.65	182827	1.67	173391	1.57	161943	1.45
	二萬間	93628	0.93	111651	1.09	121142	1.16	146953	1.43	159067	1.52	169671	1.59	186464	1.72	198588	1.81	202947	1.83	189197	1.69
	三萬間	100812	1	117474	1.14	125881	1.21	127026	1.24	131363	1.25	149820	1.4	171877	1.58	160918	1.47	188161	1.7	223188	1.99
	四萬間	70144	0.7	78997	0.77	87094	0.83	76119	0.74	74229	0.71	85807	0.8	100712	0.93	96156	0.88	109116	0.98	117219	1.05
	五萬間	44719	0.44	63945	0.62	64894	0.62	53661	0.52	62309	0.59	60712	0.57	71807	0.66	87933	0.8	91734	0.83	90680	0.81
	六萬間	31759	0.32	39376	0.38	38976	0.37	41009	0.4	45780	0.44	52622	0.49	42184	0.39	46013	0.42	51429	0.46	54659	0.49
	七萬間	15781	0.16	16324	0.16	22639	0.22	19793	0.19	26380	0.25	22757	0.21	20584	0.19	12632	0.12	17579	0.16	24634	0.22
	八萬上	38170	0.38	38713	0.38	46437	0.45	49153	0.48	51800	0.49	60322	0.56	58240	0.54	66145	0.6	66227	0.6	67324	0.6
60-64	二萬下	97292	0.97	95797	0.93	91389	0.88	101239	0.98	105171	1	107545	1.01	125615	1.16	114597	1.05	128390	1.16	124348	1.11
	二萬間	49561	0.49	56608	0.55	57041	0.55	56126	0.55	62280	0.59	74024	0.69	91046	0.84	89076	0.81	108854	0.98	110315	0.99
	三萬間	28606	0.28	25246	0.25	33029	0.32	35301	0.34	44682	0.43	54686	0.51	59284	0.55	77701	0.71	79746	0.72	97395	0.87
	四萬間	21008	0.21	25128	0.24	22322	0.21	17910	0.17	23012	0.22	28015	0.26	26558	0.24	45396	0.41	43572	0.39	53235	0.48
	五萬間	16186	0.16	12454	0.12	18538	0.18	17459	0.17	20248	0.19	25701	0.24	26534	0.24	27608	0.25	40529	0.37	42795	0.38
	六萬間	8450	0.08	6739	0.07	10879	0.1	12393	0.12	13793	0.13	22031	0.21	13900	0.13	25744	0.23	30387	0.27	29892	0.27
	七萬間	986	0.01	2635	0.03	5768	0.06	5206	0.05	6488	0.06	4104	0.04	10254	0.09	11208	0.1	16879	0.15	13480	0.12
	八萬上	16469	0.16	15733	0.15	16426	0.16	22810	0.22	28341	0.27	26478	0.25	36624	0.34	37295	0.34	44655	0.4	45813	0.41
65up	二萬下	100007	0.99	113923	1.11	101559	0.97	114810	1.12	109179	1.04	110130	1.03	113698	1.05	111024	1.01	115402	1.04	115769	1.03
	二萬間	27757	0.28	34216	0.33	36580	0.35	30918	0.3	40444	0.39	33274	0.31	39417	0.36	39734	0.36	40880	0.37	48283	0.43
	三萬間	16496	0.16	15785	0.15	16852	0.16	18346	0.18	19269	0.18	14937	0.14	17139	0.16	24711	0.23	26231	0.24	28709	0.26

表 2 2006-2015 年臺灣勞動者人數及比例-按年齡/所得別（續 4）

單位：人、%

	年度	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	所得	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比	總人數	百分比
	四萬間	8928	0.09	6665	0.06	10418	0.1	11335	0.11	9906	0.09	11805	0.11	10775	0.1	16149	0.15	17155	0.15	18086	0.16
	五萬間	5444	0.05	6272	0.06	8390	0.08	6562	0.06	5512	0.05	9505	0.09	10191	0.09	8127	0.07	11443	0.1	15011	0.13
	六萬間	3605	0.04	3745	0.04	5250	0.05	2261	0.02	6188	0.06	3802	0.04	2987	0.03	4489	0.04	8902	0.08	4724	0.04
	七萬間	179	0	1347	0.01	1514	0.01	1134	0.01	1133	0.01	3310	0.03	1607	0.01	2695	0.02	1575	0.01	3035	0.03
	八萬上	6782	0.07	4167	0.04	8496	0.08	7085	0.07	9254	0.09	8685	0.08	9822	0.09	9473	0.09	14268	0.13	16475	0.15

表 3 2006-2015 年臺灣勞動者人數-按年齡/教育程度別

單位：人

年齡	教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
15-19	國中以下	939	1004	1540	1137	1815	2882	3037	511	896	682
	高中職專科	2595	3581	3794	7044	5071	3832	5487	5732	3832	5613
	大學	0	0	850	595	575	0	0	221	0	0
	總數	3534	4585	6184	8776	7461	6714	8524	6464	4728	6295
20-24	國中以下	2785	2990	4030	1485	2518	711	1427	2833	531	0
	高中職專科	21229	17045	13445	14165	14126	13220	13207	17691	22723	16140
	大學	15135	16942	20485	22978	24413	27156	28456	30544	27004	26507
	碩士	0	0	0	1126	2188	0	0	0	0	1567
	總數	39149	36977	37960	39754	43245	41087	43090	51068	50258	44214
25-29	國中以下	1122	1536	1129	1515	0	243	49	249	0	0
	高中職專科	5926	4933	3865	6705	7466	3525	3758	3555	3854	4888
	大學	11972	14874	11217	19391	16044	16863	20646	19031	21601	14389
	碩士	2928	6062	6264	6368	4320	5376	6791	6177	5324	8908
	博士	0	18	0	0	0	0	153	0	202	0
	總數	21948	27423	22475	33979	27830	26007	31397	29012	30981	28185
30-35	國中以下	0	181	398	214	1600	1256	1084	438	1054	0
	高中職專科	974	2238	2669	1781	1276	2585	673	1249	813	4786
	大學	2077	1019	1901	1441	1403	3656	2581	4783	3173	1042
	碩士	2010	146	360	1248	297	1283	1931	2519	305	311
	博士	0	100	0	0	651	0	0	0	178	0
	總數	5061	3684	5328	4684	5227	8780	6269	8989	5523	6139
36-39	國中以下	0	1212	111	292	0	274	0	0	0	574
	高中職專科	385	0	253	0	920	0	863	1746	0	0

表 3 2006-2015 年臺灣勞動者人數-按年齡/教育程度別 (續 1)

單位：人

年齡	教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	大學	415	0	0	357	0	693	0	108	0	0
	博士	0	65	86	0	0	0	0	0	181	0
	總數	800	1277	450	649	920	967	863	1854	181	574
40-44	國中以下	0	0	0	0	0	0	90	1302	0	0
	高中職專科	0	0	257	0	0	496	698	0	0	0
	大學	0	0	0	0	0	0	0	143	0	0
	博士	0	23	0	0	0	0	0	0	0	0
	總數	0	23	257	0	0	496	788	1445	0	0
45-49	國中以下	0	184	0	456	0	0	0	0	0	0
	高中職專科	0	191	262	0	0	0	0	0	0	0
	大學	184	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	總數	184	375	262	456	0	0	0	0	0	0
50-54	國中以下	345	242	0	51	0	0	0	549	879	0
	高中職專科	309	0	0	0	0	0	0	0	0	256
	總數	654	242	0	51	0	0	0	549	879	256
55-59	國中以下	546	336	0	0	261	0	0	0	0	0
	高中職專科	0	0	270	0	0	0	0	0	0	0
	總數	546	336	270	0	261	0	0	0	0	0
60-64	國中以下	0	111	0	0	0	0	0	0	0	0
	總數	0	111	0	0	0	0	0	0	0	0
總數	國中以下	5737	7796	7208	5150	6194	5092	5687	4580	3360	1256
	高中職專科	31418	27988	24815	29695	28859	23932	24686	31275	31222	31683
	大學	29783	32835	34453	44762	42435	48368	51683	54830	51778	41938

表 3 2006-2015 年臺灣勞動者人數-按年齡/教育程度別 (續 2)

單位：人

年齡	教育程度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	碩士	4938	6208	6624	8742	6805	6659	8722	8696	5629	10786
	博士	0	206	86	0	651	0	153	0	561	0
	總數	71876	75033	73186	88349	84944	84051	90931	99381	92550	85663

如何協助低收入婦女就業及脫貧之研究*

趙淑琴**

壹、前言	伍、國際協助低收入者就業及脫貧相關策略
貳、婦女勞動及就業情勢	陸、研究發現與建議
參、中、低收入婦女概況	
肆、政府協助中、低收入婦女就業主要做法及該等婦女就業遭遇問題	

摘 要

如何協助低收入婦女改善生活困境，向為各界關注重點。為探討政府對婦女在就業面之相關協助措施是否完善，以及進入勞動市場面臨之困難，本文以低收入戶及中低收入戶之女性做為研究對象，整理及歸納前揭對象目前之概況，並蒐集政府部門相關推動措施與遭遇問題，同時探討英國、韓國等先進國家對低收入者之協助策略，據以研提協助渠等就業之政策建議，期藉由促進就業之手段，達到脫貧自立之目的。相關建議如下：

- 一、推動女性工作與家庭平衡，排除就業障礙
- 二、協助經濟弱勢婦女提高工作意願
- 三、針對特定對象，提供工作機會及適性就業服務
- 四、強化社政與勞政單位的橫向聯繫與合作
- 五、建立大數據資料庫追蹤就業狀況
- 六、加強推動中、低收入婦女之工資補貼

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類佳作獎。

** 作者為人力發展處專員。

壹、前言

一、研究緣起及目的

由於傳統的性別角色分工及刻板印象，賦與婦女較多之家庭照顧責任，使得女性相較男性，在經濟上常處弱勢地位，也較男性更易落入貧窮。如何提升低收入婦女之經濟能力，有效改善其生活困境，使其成為穩定家庭及社會之力量，向為各界關注重點。

政府部門為協助低收入者就業及積極協助渠等脫貧，已於社會救助法規定，直轄市、縣(市)主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑；另就業服務法已將低收入戶或中低收入戶中有工作能力者，列為促進就業之特定對象。

為探討政府對低收入婦女在就業面之相關協助措施是否完善，本文首先就國內婦女勞動、就業情勢進行整體分析，並針對屬於低收入戶及中低收入戶之女性(以下簡稱中、低收入婦女)，進行背景、就業概況、落入貧窮原因相關研析，進一步盤點國內目前推動措施，同時參考英國、韓國等先進國家對低收入者相關協助策略，據以提出協助中、低收入婦女就業之改善建議，期能透過促進渠等就業之手段，達到自立脫貧；相關研究結果，可做為政府未來規劃及推動中、低收入婦女就業與救助政策之參考。

二、研究方法與過程

本報告主要採取文獻分析法，廣泛蒐集、整理及歸納國內現行中、低收入婦女之概況及相關統計數據，並蒐集主管機關推動措施，同時探討英國、韓國等國家的做法，據以研提可行的政策建議。

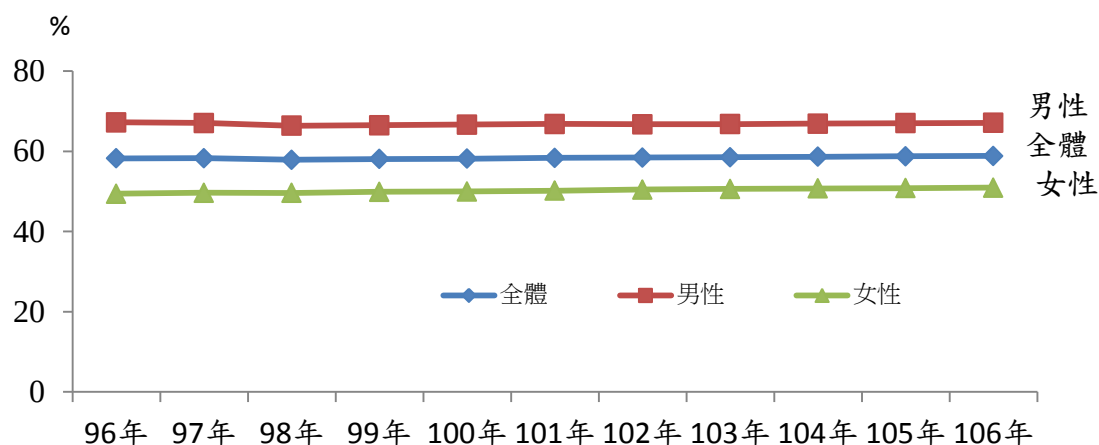
三、研究範圍

本文以中、低收入婦女做為研究對象，前揭對象係指符合「社會救助法」之低收入戶及中低收入戶資格之女性；研究內容聚焦如何協助有工作能力之中、低收入婦女，透過就業方式改善經濟生活，進而達到自立脫貧之目的，至於提供渠等各項醫療補助、急難救助、災害救助等，則不在本研究之範疇。

貳、婦女勞動及就業情勢

一、歷年女性勞動力參與率(以下簡稱勞參率)變動趨勢及國際比較

(一)我國女性勞參率近 10 年呈增加趨勢，由 96 年 49.44%，增為 106 年 50.92%；然就女性勞參率與全體相較，106 年女性勞參率低於全體 7.91 個百分點，顯示女性勞參率仍有成長空間(詳圖 1)。



資料來源：行政院主計總處「人力資源調查統計年報」。

圖 1 歷年(96-106 年)全體、男性及女性勞參率

(二)105 年我國女性勞參率僅高於日本，與韓國相近，惟相較其他亞洲、歐美國家仍有差距；依年齡別觀之，我國女性勞參率於 25-29 歲達到高峰後即快速下降，女性人力資源尚具開發空間(詳表 1)。

表 1 2016 年主要國家女性勞參率

單位：%

項目別	中華民國	韓國	新加坡	日本	美國	法國	德國	瑞典
總計	50.8	52.1	60.4	50.3	56.8	51.7	55.6	69.6
15-19歲	6.9	9.6	12.4	16.8	35.1	11.7	26.7	37.2
20-24歲	51.5	56.6	62.0	71.6	68.0	58.4	66.6	70.1
25-29歲	90.4	75.0	90.6	81.7	75.4	80.4	79.3	82.6
30-34歲	83.1	62.3	85.3	73.2	73.6	80.1	79.5	87.5
35-39歲	76.2	58.0	82.3	71.8	74.1	83.1	80.7	89.9
40-44歲	76.5	64.7	80.2	75.7	75.0	86.4	84.8	91.2
45-49歲	71.9	70.0	77.2	78.5	75.4	85.5	86.8	91.8
50-54歲	59.0	67.0	70.3	77.2	72.5	82.6	83.7	88.0
55-59歲	41.4	58.9	63.1	70.9	65.9	72.1	77.3	85.2
60-64歲	22.9	49.0	48.8	51.8	50.1	30.1	52.9	68.4
65歲以上	4.3	23.7	18.0	15.9	15.5	2.2	4.4	12.8

資料來源：勞動部「105 年國際勞動統計」。

二、已婚婦女未參與勞動主因為負擔較多家務責任

依據行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」，105 年 15 至 64 歲目前未在學亦未準備升學之無工作女性，未來 3 個月想工作比率為 11.07%(未婚者達 49.16%、已婚者僅 4.37%)，其餘無就業意願者中，未婚者主因「健康不良」占 29.90%，已婚者多因家庭照顧因素(含照顧子女、老人、其他家人、做家事)占 46.00%(詳表 2)。

表 2 15 至 64 歲目前未在學亦未準備升學無工作女性未來 3 個月無就業意願之最主要原因

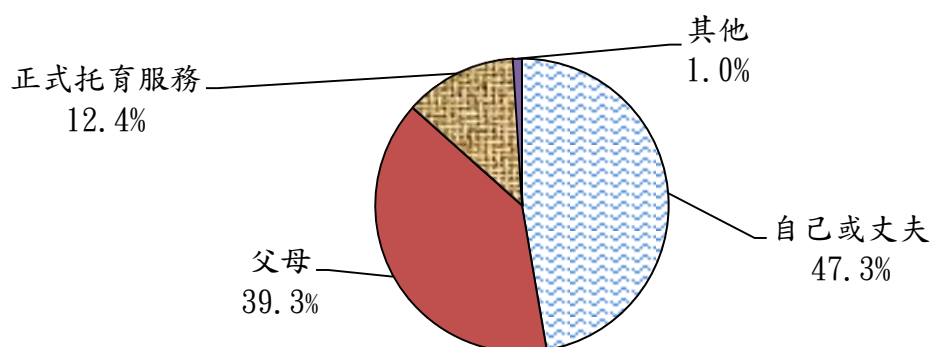
民國 105 年 10 月											單位：%	
	總計		想生育或再生育	需要照顧子女	需要照顧老人	需要照顧其他家人(含孫子女)	需要做家事	受訓(含準備公職與證照考試)	家庭經濟尚可，不需外出工作	擔心與社會脫節無法勝任工作	健康不良	其他
	人數(千人)	百分比										
總計	2 309	100.00	0.84	15.60	5.11	7.02	16.49	0.97	37.04	5.40	10.39	1.13
婚姻狀況												
未婚	198	100.00	0.09	0.98	18.17	1.19	5.01	9.67	26.50	7.10	29.90	1.39
已婚	2 112	100.00	0.91	16.97	3.89	7.57	17.57	0.16	38.03	5.24	8.57	1.11
年齡												
15~24 歲	16	100.00	2.64	21.93	1.24	1.66	0.60	36.25	15.91	1.77	14.68	3.31
25~49 歲	792	100.00	2.40	42.62	4.31	1.78	12.67	2.05	20.73	3.99	9.23	0.22
50~64 歲	1 501	100.00	-	1.26	5.57	9.85	18.68	0.02	45.88	6.18	10.96	1.59
教育程度												
國中及以下	689	100.00	0.09	3.98	4.20	12.52	20.94	0.06	31.94	6.97	17.83	1.47
高中(職)	851	100.00	0.55	14.96	5.95	5.51	19.66	0.07	37.49	6.22	8.65	0.94
大專及以上	770	100.00	1.84	26.70	4.99	3.78	9.02	2.78	41.11	3.09	5.66	1.04

資料來源：行政院主計總處 105 年「婦女婚育與就業調查報告」。

三、女性進入勞動市場之障礙

(一) 托育服務仍未普及

1. 依據行政院主計總處 105 年「婦女婚育與就業調查報告」，最小子女未滿 3 足歲之照顧方式，47.3% 由自己或丈夫照顧最多、39.3% 由父母照顧次之，僅 12.4% 使用正式托育服務(褓母或機構式托育)(詳圖 2)。



資料來源：行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」。

圖 2 最小子女未滿 3 足歲(近 3 年出生者)之主要照顧方式

2.公立幼兒園或托嬰中心平均每月托育費用 8,313 元，私立則為 16,724 元。公、私立幼兒園家數比例約 3：7，部分家庭考量私托費用負擔大，改為自行照顧。

(二)缺乏彈性工作型態的就業機會

非典型就業型態進入勞動市場的門檻較低，但我國非典型就業比率相對偏低，以部分工時工作者為例，105 年我國部分工時者占就業者比率僅 3.2%，不僅低於歐美國家，與鄰近之日、韓、星也有顯著差距(詳表 3)，勞動市場以全時工作之就業型態為主，較無法滿足有彈性工作需求的女性，以兼顧家庭與工作。

表 3 2016 年非典型就業比率國際比較

單位：%

就業型態	中華民國	韓國	新加坡	日本	美國	英國	法國	荷蘭	德國	義大利	瑞典
部分工時	3.2	10.9	10.5	22.8	12.9	23.8	14.2	37.7	22.1	18.6	13.8
臨時性勞工	2.5	21.9	4.8	7.2	-	6.0	16.2	20.8	13.1	14.0	16.7

資料來源：勞動部「105 年國際勞動統計」。

(三)婦女就業遭遇年齡歧視問題

依據勞動部 106 年「工作場所就業平等概況調查」，女性受僱者曾於職場遭受之就業歧視，以年齡歧視所占比率最高(5.2%)，高出男性 1.4 個百分點(詳表 4)。

表 4 受僱者最近 1 年在職場上遭受就業歧視情形

中華民國 106 年 9 月		單位：%			
項目別	總計	有就業歧視		沒有就業歧視	
		男性	女性	男性	女性
種族	100.0	0.5	0.4	99.5	99.6
階級	100.0	3.1	2.0	96.9	98.0
語言	100.0	1.7	1.1	98.3	98.9
思想	100.0	1.0	1.1	99.0	98.9
宗教	100.0	0.1	0.5	99.9	99.5
黨派	100.0	0.8	0.6	99.2	99.4
籍貫	100.0	0.1	0.3	99.9	99.7
出生地	100.0	0.2	0.0	99.8	100.0
年齡	100.0	3.8	5.2	96.2	94.8
婚姻	100.0	0.3	1.0	99.7	99.0
容貌(含五官、身高及體重)	100.0	0.9	1.8	99.1	98.2
身心障礙	100.0	0.1	0.3	99.9	99.7
曾為工會會員身分	100.0	0.4	0.2	99.6	99.8

資料來源：勞動部 106 年「工作場所就業平等概況調查」。

四、小結

綜上，從整體婦女就業情勢觀察，105 年我國婦女勞參率與其他國家相較，在 30-34 歲及 50-54 歲的年齡層，有劇減的情形，推論原因之一，主要為照顧家中之小孩或長輩，負擔較多家務責任。另女性進入勞動市場的障礙，主要原因包括：托育服務仍未普及、缺乏彈性工作型態的就業機會，以及就業遭遇年齡歧視等。

參、中、低收入婦女概況

一、協助中、低收入婦女相關救助與就業主要法源

(一)社會救助法第 15 條(摘要)

- 1.協助就業、職訓：直轄市、縣(市)主管機關應依需求，提供或轉介低收入戶及中低收入戶中，有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑。(第 15 條第 1 項)

2.鼓勵就業、保障福利：參與第 1 項服務措施之低收入戶及中低收入戶，於一定期間及額度內因就業(含自行求職)而增加之收入，得免計入第 4 條第 1 項及第 4 條之 1 第 1 項第 1 款之家庭總收入，最長以 3 年為限。（第 15 條第 3 項）

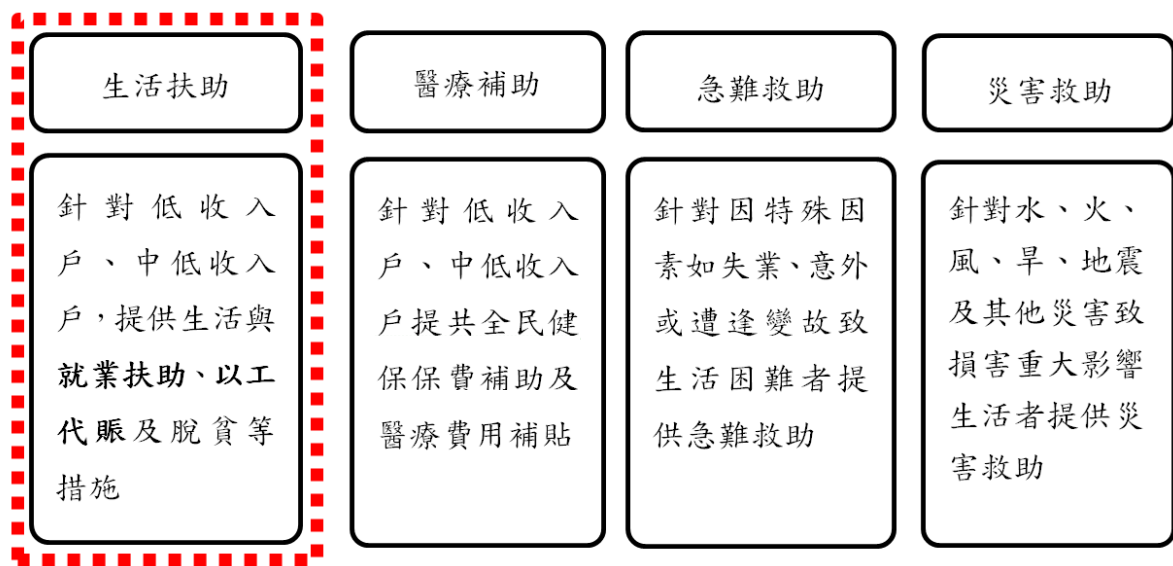
3.協助脫貧：直轄市、縣(市)主管機關為協助低收入戶及中低收入戶積極自立，得自行或運用民間資源辦理脫離貧窮相關措施。（第 15 條之 1 第 1 項）

(二)就業服務法第 24 條(摘要)

主管機關對自願就業人員，包括低收入戶或中低收入戶中有工作能力者及二度就業婦女，應訂定計畫，致力促進其就業；必要時，得發給相關津貼或補助金。

(三)小結

我國「社會救助法」及「就業服務法」已針對低收入戶與中低收入戶之對象，提供相關就業協助措施。本報告將從就業面(含以工代賑)進行相關探討(詳圖 3)，期能藉由就業促進之手段，協助渠等達成脫貧目標。



資料來源：本文自行整理。

圖 3 社會救助主要協助面向

二、低收入戶及中低收入戶概況

依社會救助法第 4 條及 4-1 條定義：低收入戶係指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者；

中低收入戶係指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合下列規定者：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費 1.5 倍，且不得超過前條第三項之所得基準；家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額。

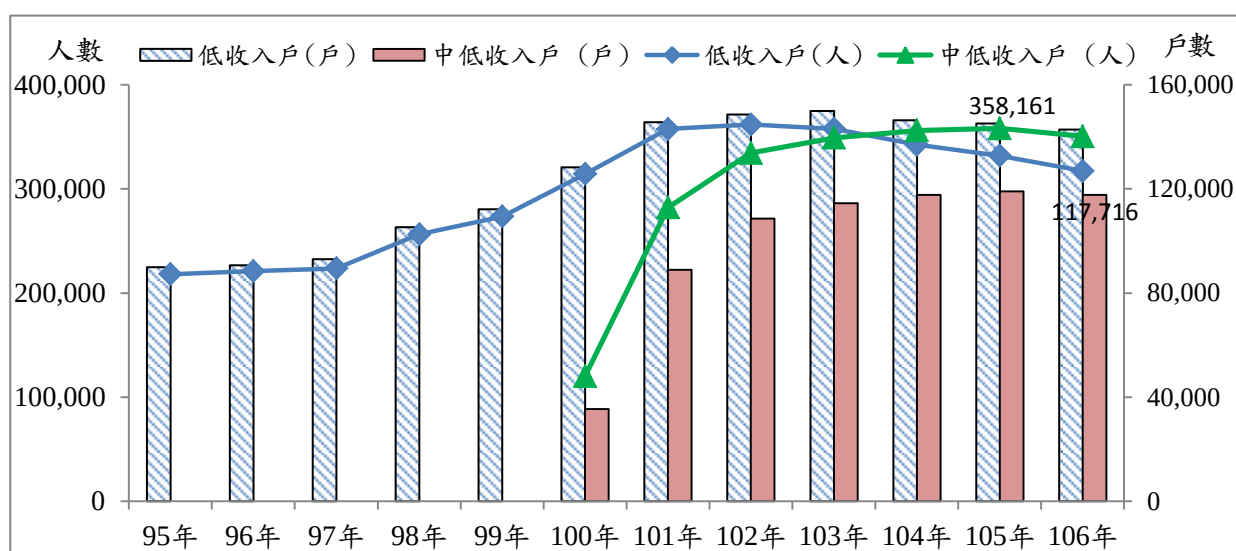
(一)低收入戶及中低收入戶相關趨勢分析

為保障弱勢民眾基本生活水準，積極協助其自立，政府制定社會救助法，明定低收入戶及中低收入戶之認定資格及最低生活費標準，以弭平貧富懸殊差距。以下就低收入戶與中低收入戶相關統計數據進行分析。

1.106 年低收入戶及中低收入戶人數及戶數，均較上(105)年度減少(詳圖 4)

低收入戶的人數自 95 年 218,166 人，逐年增加至 102 年 361,765 人，邇後逐年下降至 106 年 317,257 人，占全國總人數(23,571,227 人)比率為 1.3%；中低收入戶的人數，自 100 年 120,042 人，逐年增加至 105 年 358,161 人，於 106 年下降至 350,425 人，占全國總人數比率 1.5%。

從戶數來看，低收入戶的戶數自 95 年 89,900 戶，逐年增加至 103 年 149,958 戶，邇後逐年下降至 106 年 142,814 戶，占全國總戶數(8,649,000 戶)比率 1.65%；中低收入戶的戶數，自 100 年 35,420 戶，逐年增加至 105 年 119,081 戶，於 106 年下降為 117,716 戶，占全國總戶數比率 1.36%



註：社會救助法自 100 年 7 月 1 日起，將中低收入戶納為補助對象，同時調整最低生活費之計算，爰該年度低收入戶及中低收入戶之人數及戶數明顯增加。

資料來源：衛福部統計處。

圖 4 歷年低收入戶及中低收入戶人數及戶數變動情形

2.從性別來看，低收入戶女性占比逐年下降，中低收入戶女性歷年均占五成左右(詳表 5)

低收入戶女性人數近年呈下降趨勢，占總人數比率自 95 年 50.5%，下降至 106 年 47.3%；中低收入戶女性人數近年呈緩升趨勢，103 年起首度超過低收入戶女性人數，惟 106 年較上年度之人數有減少情形，其占總人數比率自 100 年 51.0%，下降至 106 年 50.2%。

表 5 歷年中、低收入女性人數及占總人數比率變動情形

單位：人

年度	低收入戶		中低收入戶	
	女性人數	占比(%)	女性人數	占比(%)
95 年	110,069	50.5	-	-
96 年	110,351	49.9	-	-
97 年	110,416	49.4	-	-
98 年	125,827	49.1	-	-
99 年	132,689	48.5	-	-
100 年	153,638	48.9	61,271	51.0
101 年	175,111	49.0	143,309	50.8
102 年	175,678	48.6	168,235	50.3
103 年	172,284	48.2	175,031	50.1
104 年	164,237	48.0	178,510	50.1
105 年	158,013	47.6	179,645	50.2
106 年	149,970	47.3	176,048	50.2

資料來源：衛福部統計處。

3.從區域來看，106 年六都及主要縣市之女性貧窮率，以臺東縣最高(詳表 6)

(1)106 年六都及主要縣市之中、低收入女性加總人數，以高雄市最多，共計 58,858 人。

(2)然按比率觀察，臺東縣之中、低收入女性合計人數，占該轄區內女性總人數之占比最高，達 7.02%。

表 6 106 年低收入戶及中低收入戶各縣市女性人數及占比

單位：人

縣市	低收入戶女性人數(a)	中低收入戶女性人數(b)	合計(c=a+b)	轄區內女性總人數(d)	占比(%) $e=(c/d)*100\%$
新北市	21,012	15,158	36,170	2,033,292	1.78
臺北市	22,694	7,777	30,471	1,401,340	2.17
桃園市	10,280	4,641	14,921	1,098,398	1.36
臺中市	21,474	20,350	41,824	1,412,985	2.96
臺南市	9,492	15,070	24,562	944,244	2.60
高雄市	21,648	37,210	58,858	1,401,397	4.20
宜蘭縣	1,968	2,068	4,036	225,631	1.79
新竹縣	1,983	1,609	3,592	270,096	1.33
苗栗縣	2,588	2,114	4,702	267,963	1.75
彰化縣	4,910	24,961	29,871	628,812	4.75
南投縣	2,707	8,054	10,761	244,319	4.40
雲林縣	5,289	3,322	8,611	332,194	2.59
嘉義縣	1,522	4,813	6,335	245,300	2.58
屏東縣	7,114	17,060	24,174	405,453	5.96
臺東縣	4,454	2,994	7,448	106,162	7.02
花蓮縣	3,611	2,029	5,640	162,058	3.48
澎湖縣	859	707	1,566	50,425	3.11
基隆市	2,943	2,318	5,261	185,588	2.83
新竹市	1,844	1,484	3,328	223,301	1.49
嘉義市	1,282	2,036	3,318	138,424	2.40
金門縣	253	213	466	68,734	0.68
連江縣	43	60	103	5,531	1.86
合計	149,970	176,048	326,018		

資料來源：衛福部統計處。

4.從教育程度來看，低收入戶及中低收入戶戶內 15 歲以上人口之教育程度，多數為高中(職)以下

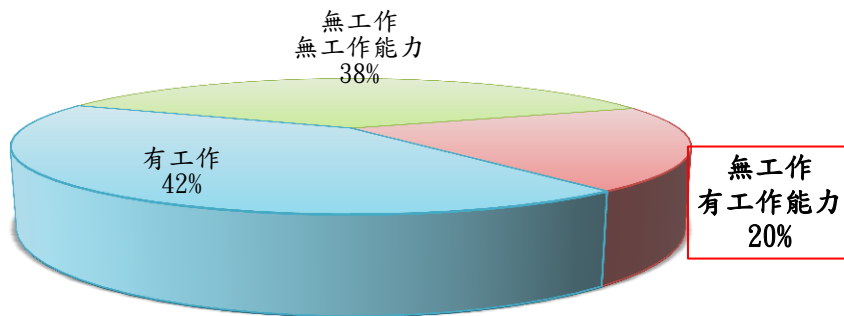
依據衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」¹，於抽

¹ 本報告衛福部每 5 年調查一次，相關數據並未進行性別分析，僅有全體之統計。

樣 485,990 人中，低收入戶及中低收入戶戶內 15 歲以上人口，以高中(職)所占比率 37.70%最高，其次為國(初)中占 24.70%，再其次為國小及自修占 16.43%。

(二)低收入戶及中低收入戶戶內人口工作概況

- 1.依衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」，低收入戶及中低收入戶 16 歲以上者，2 成有工作能力但未工作(詳圖 5)。



資料來源：衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」。

圖 5 低收入戶及中低收入戶戶內人口工作概況

- 2.低收入戶及中低收入戶有工作能力而未工作者的主因均為「需照顧兒童或傷病家人」

低收入戶及中低收入戶戶內人口有工作能力但沒有工作者，未工作的主要原因以「需照顧兒童或傷病家人」占 32.0%居多，「需料理家務」占 19.3%次之(詳表 7)。

表 7 低收入戶及中低收入戶內有工作能力者未工作原因

項目別	102 年 6 月底									
	總計		初尋 工作中	重尋 工作中	正在準備就 業考試或 高、普、 特考試	參加 職訓中	需照顧 兒童或 傷病家人	需料理 家務	準備懷孕或 已懷孕者	單位：人、%
	人數	百分比								
總計	54,620	100.0	4.8	10.0	0.5	0.6	32.0	19.3	0.1	
低收入戶	23,165	100.0	4.6	11.0	0.4	1.0	28.0	18.4	0.1	
第一款(類)*	80	100.0	4.4	-	-	-	45.1	27.9	-	
第二款(類)	2,603	100.0	5.3	9.4	0.5	1.0	26.3	15.0	0.5	
第三款(類)	20,482	100.0	4.5	11.2	0.4	1.0	28.0	18.8	-	
中低收入戶	31,455	100.0	5.0	9.3	0.6	0.2	34.9	19.9	0.1	
項目別	在學、準 備升學 或繼續 進修中	服兵 役中	離家 出走 或失蹤	入獄 服刑中	謀職困難致 未再尋工作	年紀大	不想 工作	體力差 無法工作	其他原因	
總計	12.2	2.1	0.5	0.8	4.6	3.3	1.5	5.5	2.4	
低收入戶	15.5	1.3	0.6	1.3	4.8	2.9	1.3	6.5	2.5	
第一款(類)*	11.3	-	-	-	4.4	1.1	-	5.7	-	
第二款(類)	19.1	-	-	2.1	7.6	2.6	2.5	5.7	2.5	
第三款(類)	15.1	1.5	0.6	1.2	4.4	3.0	1.1	6.6	2.5	
中低收入戶	9.7	2.6	0.4	0.5	4.4	3.6	1.6	4.8	2.3	

註：1.*第一款(類)戶內具工作能力未工作者偏低，數據僅供參考。

2.「需照顧兒童或傷病家人」包括「需照顧未滿 12 歲兒童」及「需照顧患重傷病親屬」。

資料來源：衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」

3.低收入戶以工代賑人次逐年減少，中低收入戶以工代賑人次逐年增加

(1)政府針對低收入戶及中低收入戶辦理以工代賑，發給救助金或津貼，分派工作予以安置，以協助其暫時紓解生活困境，係就業措施中一種協助途徑。

(2)106 年女性所占比率超過 7 成，其中，低收入戶參與人次有逐年遞減情形，中低收入戶則有逐年遞增現象(詳表 8)。

表 8 低收入戶與中低收入戶輔導就業以工代賑

年度	低收入戶			中低收入戶		
	人次/月	女性占比(%)	經費(萬元)	人次/月	女性占比(%) (註)	經費(萬元)
100	34,594	73	48,862	-	-	-
101	27,621	73	41,524	2,583	-	3,934
102	26,929	74	39,871	3,858	-	5,520
103	23,985	76	37,309	4,917	-	7,456
104	23,685	76	37,159	6,818	-	10,245
105	21,779	75	34,798	7,065	73	12,137
106	21,038	74	34,714	8,215	74	15,045

註：中、低收入戶 101-104 年以工代賑女性占比，無相關統計資料。

資料來源：衛福部統計處。

三、中、低收入婦女落入貧窮原因及協助脫貧探討

(一)中、低收入婦女落入貧窮原因探討

中、低收入婦女落入貧窮的原因各有不同，初步探討主要原因包括：女性單親、工作收入較低、需料理家務或照顧家人、家庭依賴人口比率高、居住區域就業機會較少、教育程度較低等，分別說明如下：

1. 女性單親：單親家庭貧窮化現象較為嚴重，依衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」，其家戶型態屬單親家庭之比率達 27.8%。另依內政部 99 年「單親家庭狀況調查」顯示，單親家庭父(母)之「女性」占 56.68%，高於「男性」之 43.32%；前揭內政部所做調查，每月家庭收入認為「收入不夠用」者占 71.28%，「大約收支平衡」者占 24.47%；平均每月收入約 26,528 元。
2. 女性薪資較低：依據勞動部公布我國 106 年男女性同酬日為 2 月 21 日，換言之，去年我國女性必須比男性多工作約 52 天，才能賺到和男性相同的年薪；進一步探討，女性低薪與所從事的職業有關，女性從事教學、兒童保育、護理、清潔及服務員等工作，通常薪資水準較低。
3. 因料理家務或照顧家人，無法就業：部分女性必須留在家中照顧子女或年長者，無法外出工作賺取薪資，加上缺乏工作經驗，較不易找到工作。另外，老年時，亦因未參與社會安全制度，缺乏經濟生活保障。
4. 家庭依賴人口比率高：婦女所在戶內之工作人口少，依賴人口多，家庭經濟較易陷入困境。
5. 居住之區域薪資水準較低：按縣市別觀察，106 年中、低收入女性占該區域全體女性之比率，女性貧窮率較高之前三者分別為：臺東縣、屏東縣、彰化縣。再依勞動部「薪資行情及大專生就業導航系統」106 年 12 月底新制勞工退休金之平均月提繳工資，提繳金額最低之縣市依序為屏東縣 29,101 元、彰化縣 29,373 元、臺東縣 29,416 元，顯見該地區之薪資水準相對較低。
6. 學歷較低，缺乏專業技能：依據衛福部 102 年「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」顯示，低收入戶及中低收入戶戶內 15 歲以上人口，屬高中(職)以下教育程度者，占 7 成 8 以上。由於專業技能之培養較為不足，連帶影響就業市場之競爭力及薪資議價能力。
7. 其他：婦女遭遇家庭暴力或性暴力等，可能使其陷入貧窮循環。

(二)積極性協助脫貧相關措施

- 1.各直轄市及縣(市)政府依《社會救助法》第 15 條之 1，陸續規劃推展具有在地特色之脫貧方案，105 年 6 月 6 日衛生福利部訂頒《協助積極自立脫離貧窮實施辦法》，各直轄市、縣(市)政府依該辦法，並評估低收入戶及中低收入戶需求，自行辦理或結合民間資源，辦理教育投資、就業自立、資產累積、社區產業、社會參與、以及其他創新、多元或實驗性服務等模式之脫貧措施。另為貧窮兒童設立個人的帳戶，結合教育投資及資產累積兩種策略來設計，解決世代貧窮循環的問題，行政院於 105 年 11 月 22 日通過「兒童與少年未來教育與發展帳戶推動方案」，並自 106 年 6 月開始實施。
- 2.為擴大公共化教保服務供應量，同時降低家長經濟負擔，教育部將協助地方政府盤整學校餘裕空間，預計 106 至 111 年合計增設 2,247 班，提供 6 萬個公共化名額，達到國小校校有幼兒園為原則。就讀公立幼兒園採免學費；非營利幼兒園每人每月繳費不超過 3,500 元；一般家庭付費不超過 4,500 元；低收入戶及中低收入戶家庭的子女，免繳費用，實施期程規劃自 107 學年度(107 年 8 月)於 6 都以外縣市先行辦理，108 學年度推動至全國。
- 3.住宅法第 4 條規定，社會住宅應提供至少 30%以上比率出租予經濟或社會弱勢者；「社會住宅興辦計畫」已於 106 年 3 月 6 日奉行政院核定。
- 4.辦理「整合住宅補貼資源實施方案」，審查方式採評點制，針對低收入戶、中低收入戶、單親家庭、特殊境遇家庭加計權重，以使其有優先獲得補貼的機會；前揭對象亦享有較低之第 1 類優惠利率。

四、小結

- (一)中、低收入婦女處於經濟弱勢地位，其落入貧窮的原因與單親、性別、教育程度、居住區域、家務責任等有關，依照社會救助法之立法精神，現行社會救助相關措施，係以協助自立為目的；另「性別平等政策綱領」亦強調結合就業與福利政策之思維，強化勞政、社政之轉介與輔導體系，以協助渠等自立及提升人力資本，落實「就業、經濟與福利」之基本理念。
- (二)本報告聚焦如何協助中、低收入婦女就業，進而透過就業之手段，提高工作收入，使其經濟狀況獲得改善，最終達成自立及脫貧之目的。

肆、政府協助中、低收入婦女就業主要做法及該等婦女 就業遭遇問題

現行社會救助措施包含：生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助等四大面向，本報告係以「生活扶助」中之職業訓練、就業服務、以工代賑等，做為研究主軸，進而藉由前揭促進就業相關措施，促使中、低收入婦女得以自立及脫貧，分述如下：

一、政府協助中、低收入婦女就業主要做法

(一)提供就業服務與輔導

- 1.勞動部勞動力發展署各分署，積極與轄區地方政府之勞政、社政、民政等單位建立聯繫管道，以掌握中、低收入婦女個案資料；針對前揭個案提供個別化諮詢與服務，開拓適合工作機會，協助穩定就業，進而改善工作所得。
- 2.勞動部配合「改善所得分配具體方案」，加強協助低收入戶及中低收入戶就業；提供低收入戶及中低收入戶就業服務。
- 3.社政單位針對低收入戶及中低收入戶內有工作能力者之需求，轉介勞政單位提供就業媒合服務，106 年轉介前揭女性共 3,318 人次(占 58%)。

(二)辦理職業訓練

- 1.勞動部針對有工作意願但缺乏技能之失業婦女，凡經甄選錄訓者，依其身分別由政府補助 80%或 100%之訓練費用；如屬低收入戶或中低收入戶之特定對象失業者，除全額補助訓練費用，並可於訓練期間依規定申請職業訓練生活津貼。
- 2.勞動部結合民間訓練單位，提供在職婦女多元化實務導向訓練課程，勞工可依技能提升需要自行選擇參訓，政府亦補助 80%或 100%訓練費用(低收入戶及中低收入戶者補助 100%)，每人 3 年內補助額度最高 7 萬元。
- 3.106 年社政轉介勞政職業訓練，中、低收入女性共計 107 人次(占 65%)。
- 4.勞動部協助低收入戶及中低收入戶參加技術士技能檢定學科、術科等報名費；每人最多補助 3 次，同一職類同一級別以補助 1 次為限。
- 5.勞動部辦理職場學習及再適應計畫，透過事業單位或團體提供職場學習及再適應之機會，協助低收入戶及中低收入戶就業準備及就業適應，並提供職場學習及再適應津貼。

(三)創造就業機會

- 1.勞動部辦理多元就業開發方案，補助各部會、地方政府或民間團體，提出具地方性、發展性及就業促進計畫之用人費用與其他相關費用，以創造在地就業機會，培養再就業力；優先推介低收入戶及中低收入戶參加多元就業開發方案之各項計畫，協助就業。
- 2.推動以工代賑，發給低收入戶及中低收入戶救助金或津貼，分派工作予以安置，協助自立。

(四)協助創業

推動女性創業飛雁計畫、微型創業鳳凰貸款，以培訓女性創業人才，提供女性創業所需資金。

二、中、低收入婦女就業面主要遭遇問題

經詢問勞政單位承辦人員，並研析相關資料，發現中、低收入婦女在就業面主要遭遇問題如下：

(一)因料理家務或照顧家人，無法外出就業或放心求職

中、低收入婦女常因負擔家庭主要照顧責任，需照顧家中兒童、老人或傷病家人，無法外出工作，造成婦女勞參率偏低，部分亦導致婦女貧窮現象。

(二)擔心工作收入增加後，喪失補助資格，不願積極進入勞動市場

勞政單位表示，勞動部勞動力發展署之就業服務中心在實際輔導社政單位轉介之低收入戶或中低收入戶時，發現部分婦女擔心工作後，恐影響現有社會救助之福利權益，致工作意願不高。

(三)參加職業訓練或技能檢定人數不多

低收入戶及中低收入戶通常以積極就業、改善家庭經濟為主，參加職業訓練非主要考量。此外，參加技能檢定亦非強制性，因此參與人數不高。

(四)社政單位轉介之名單，未能確實篩選具就業需求之個案

依據勞動部勞動力發展署之統計，100 年 7 月至 105 年 6 月社政轉介低收入戶及中低收入戶有工作能力者共 80,505 人，開案數 20,510 人，開案率僅 25%，其餘為多次聯繫不上、不願接受就業服務、目前已有工作(含臨時工作)等因素，致未接受就業服務。顯見社政單位轉介之名單中，部分民眾並無工作意願，或其他求職障礙尚待解決，以致降低就業輔導成效。

(五)其他

因工作地點太遠、缺乏自信，影響工作意願；各部會推動之社會救助與就業措施，補助資源較為分散，未能發揮執行之綜效；中、低收入婦女就業條件不足、低學歷、無專長技能等。

三、小結

政府為協助中、低收入婦女就業，進一步達到脫貧的目的，相關部會已運用其政策工具，提供就業服務與輔導、辦理職業訓練、創造就業機會及協助創業，惟婦女在就業面仍面臨若干問題，未來仍待政府部門持續努力，積極排除就業障礙，以達成政策目標。

伍、國際協助低收入者²就業及脫貧相關策略

一、縮短失業給付期間，轉為提供更多職業訓練與就業服務

英國及韓國對低薪工作者，均以降低與限縮失業保險與失業救助之給付水準及請領條件方式，減少福利給付之依賴，並以提供職業訓練、就業服務、工作安排及就業獎勵措施之服務，提升低收入者之受僱能力及就業意願，進而降低福利依賴之情形。

二、勞政與社政單位統合為同一部門

有關低收入者之就業轉介服務，英國係將勞政與社政單位，歸於同一政府部門，針對有就業服務與相關給付需求之民眾，透過與各地附加功能型就業服務站聯繫，經該單位審核覓職者與給付申請者之資格後，決定其適用之就業與給付方案，以及參與該方案之權利與義務。就業服務員得為低收入者規劃就業與訓練之計畫，並檢視社會安全給付之需求，建構積極性勞動市場政策。

此外，在就業促進相關政策與津貼制度方面，英國自 2015 年開始，漸次將各類給付與津貼之審核與發放體系整併，且設定一整合給付之額度上限，以限縮政府之總體支出。英國統合式給付制度，可將過去諸多給付制度化繁為簡，收入

² 有關本文所提國際協助低收入者就業之做法中，各國對「低收入者」之定義，與本文所探討國內之中、低收入婦女，其收入之審核標準或有不同，且英國及韓國之補助對象未特別區分性別。

有限的部分工時就業者，可依其工作所得，獲得相對之各項補助，有助提升低收入者之工作誘因，改善經濟狀況。

三、協助低收入婦女參加建築工作培訓

為解決基礎設施老舊及勞動力高齡化問題，美國加州推動為期 10 年，總經費 500 億美元之道路維修計畫與責任法案，前揭法案中，特別規定投資 2,500 萬美元，讓更多低收入之弱勢婦女，參與學徒前計畫（pre-apprenticeship program），接受建築工作培訓，學習行業的基礎知識，從藍圖和建築數學到工作安全等，學習過程中並與當地工會密切合作，促使低收入婦女得以從事建築工作，同時減少公共福利援助人數。

四、開發彈性工時之就業機會，提高就業率

女性照顧者通常必須以兼職，或從事彈性工時之方式就業，方能兼顧工作與家庭。韓國 2011 年後提出部分工時工作創造補助，主要補助事業主以工作分享、工作系統轉型或創造新職務的方式，提供部分工時工作之機會，並僱用失業者。使用該補助之受僱者人數，不得超過該事業單位受僱人數總數之 10%；英國自 1980 年代開始，勞動相關法令允許諸多彈性化工時之應用，其可由受僱者或雇主提議，並經過勞僱雙方所合意之方式實施。採用彈性工時方案，不只受僱者得以彈性調整工作時間，配合家庭所需，雇主亦可減少其勞動成本。

五、透過最低工資制度，保障低收入者之基本生活

依據國際勞工組織 ILO 131 號公約精神，有關最低工資之訂定係以「維持勞工基本家庭生活需求」，並與「經濟成長」間取得平衡為最大共識；2009 年通過之「全球工作協定」(Global Jobs Pact)，鼓勵各國採取基本工資等措施，以削減貧困和不平等，實現經濟穩定。英國與韓國以最低工資制度做為低薪者之薪資保障，使就業者獲得基本之工作收入。最低工資之實施對象，雖未特別區分性別，惟對低收入婦女而言，本項措施係弱勢勞工維持最低生活水準之重要保障。

六、對弱勢家庭求職者提供就業獎勵

韓國於 2009 年提出「成功就業方案」(Successful Employment Package)，為列冊案主量身打造合適的就業與職涯規劃。若就就業服務員的協助之下能夠獲得就業機會，並且穩定的就業，則能夠在不同的階段獲得不同水準的就業獎勵。

陸、研究發現與建議

一、研究發現

(一)現行社會救助相關措施，以協助自立為目的

輔導就業係協助低收入戶及中低收入戶自立之手段，非以促進就業為社會救助之目的，但也不會降低低收入戶、中低收入戶者進入勞動市場就業之意願。

(二)中、低收入婦女需政府提供更多個別化、支持性的就業服務

中、低收入婦女部分為低學歷、低技能、中高齡或身障者，且面臨家庭照顧責任、自信心不足等多重問題，以致常處於未就業或就業不穩定狀態，甚至落入貧窮之困境。如要協助渠等穩定就業，需要長期的支持陪伴。目前除就服單位提供之就業諮詢及就業媒合外，尚需更多個別化、支持性的就業服務，如：托育及照顧之協助、職前適應準備課程，陪同面試、輔導及訓後追蹤等，以促進其穩定就業。

(三)政府積極協助有工作能力之中、低收入婦女就業及脫貧

中、低收入婦女之就業競爭力較為弱勢，針對年滿 15 至 65 歲失業者具有工作意願及工作能力，且經社政主管機關審核認定之低收入戶及中低收入戶，政府辦理各項職業訓練及就業促進活動，協助培養專業技能，並結合社會資源建立聯繫機制，期能促進中、低收入婦女適性就業及積極自立，進而脫離貧窮改善家庭經濟。

(四)為提高低收入戶及中低收入戶者之工作意願，社會救助已有相關配套措施

為避免低收入戶及中低收入戶因參與就業措施而喪失資格，社會救助法第 15 條已規定，參與就業服務措施於一定期間內及額度內因就業(含自行求職)而增加之收入，得免計入第 4 條第 1 項及第 4 條之 1 第 1 項第 1 款之家庭總收入，最長以 3 年為限，經評估有必要者，得延長 1 年。前揭規定將有助提升中、低收入婦女之工作意願。

(五)我國勞、社政單位之福利與服務資源分立，未能提供單一窗口之整合性服務，無法發揮綜效

目前我國對於中、低收入婦女之就業服務，除可由渠等逕至就業服務中心申請就業協助外，另一管道係由社政單位列冊送請勞政單位協助就業，在實際運作過程中，常有勞政單位聯繫不到社政單位所列名冊人員，或是名冊人員欠缺工作

意願等情事；另在協助就業障礙之排除方面，單靠勞政單位之力量，欠缺社政單位相關資源之搭配，亦影響推動之成效。

(六)中、低收入婦女之就業狀況與是否脫貧等，缺乏長期追蹤

衛福部每 5 年進行之「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查」，欠缺性別統計，無法據以瞭解中、低收入婦女之就業情形，且中、低收入婦女之受補助期間、就業狀況與是否脫貧等，亦缺乏長期追蹤及統計資料，無法掌握政府協助渠等就業與救助政策之具體成效。

二、研究建議

(一)推動女性工作與家庭平衡，排除就業障礙

中、低收入婦女常因結婚、育兒、照顧家人等因素，無法兼顧工作或退出職場，落入低薪或低收入之困境。建議勞動部、衛福部及教育部等相關部會，持續強化以下措施，建構完善之家庭支持系統，提升女性勞動參與機會。

- 1.加強提供相關協助或轉介社政單位申請托育、家庭照護、老人居家服務、看護費用等補助，以解決家庭照顧問題。
- 2.營造兼顧家庭與工作之友善職場，落實育嬰留職停薪假及津貼、家庭照顧假及彈性工時制度，促進中、低收入婦女就業。
- 3.健全托育環境，並積極推動幼兒教保公共化政策，有效排除中、低收入婦女就業障礙。

(二)協助經濟弱勢婦女提高工作意願

部分中、低收入婦女擔心就業後，其工作收入恐影響現有福利資格之維持，建議衛福部會同縣市政府加強宣導社會救助法第 15 條有關工作收入於一定期間免計入家庭總收入之相關規定，以消除中、低收入婦女對於就業之疑慮，並透過調查、訪視等查核機制，深入瞭解不同個案之需求，以鼓勵渠等積極進入勞動市場，獲取維生資源。

(三)針對特定對象，提供工作機會及適性就業服務

中、低收入婦女常面臨低學歷、專長及技能等就業條件不足，且接受職業訓練意願偏低等問題，建議經濟部、衛福部及勞動部等相關部會，針對中、低收入婦女持續強化相關協助，以提供更多就業機會，並提升渠等之工作能力及參訓意願。

- 1.加強中、低收入婦女之職業訓練、就業媒合及建立訓後追蹤機制，以協助取得證照及提升就業力。

- 2.落實低收入戶及中低收入戶中，有工作能力的婦女之就業能力及就業意願評估機制，確實評估個案意願再行轉介，俾集中資源輔導有工作意願者，提高執行成效。
- 3.加強推動「微型創業鳳凰貸款」、「女性創業飛雁計畫」、提供創業諮詢輔導，協助有創業能力與意願之中、低收入婦女自行創業。

另建議縣市政府運用自有資源或結合民間團體，擬具符合經濟弱勢婦女需求之多元自立脫貧方案及就業服務措施，以提升社會救助機制之功能，有效改善家庭的經濟狀況。

(四)強化社政與勞政單位的橫向聯繫與合作

英國為提高行政效率，整合社政與勞政單位隸屬同一部門，我國目前是分屬衛福部及勞動部兩個主管部會，為提高行政效能，建議配置社工人力於就業服務站，透過社工人員與就服人員之緊密合作，有效整合社政與勞政單位相關的津貼與服務，提高就業媒合成功率；此外，建議勞動部、衛福部會同縣市政府，定期檢討低收入戶、中低收入戶有工作能力婦女之就業情形與遭遇困難，合作提供相關協助及研擬因應對策，以擴大對前揭對象之補助成效。

(五)建立大數據資料庫追蹤就業狀況

有關低收入戶及中低收入戶之補助期間、就業情形與是否脫貧等，缺乏後續追蹤及統計資料，建議衛福部、勞動部等相關部會研議建立低收入戶、中低收入戶之大數據資料庫，包括：以勞保、農保勾稽受補助者之收入及其就業狀況、社政單位補助以工代賑、受補助期間及脫離貧窮等相關資訊，俾使政府有限資源發揮最大效益，有效協助中、低收入婦女自立及脫貧。

(六)加強推動中、低收入婦女之工資補貼

勞動部為協助國人就業，已推動臨時工作津貼、缺工就業獎勵、跨域就業補助、僱用獎助等各項措施，建議參考韓國就業促進津貼之發放做法，針對弱勢家庭求職者，依就業情形，分階段提供中、低收入婦女不同之就業促進津貼，以強化求職者的工作動機，提高就業成功率。

參考文獻

1. 衛生福利部(2014)。中華民國102年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告。
2. 勞動部(2014)。「100-105年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫」辦理情形及未來展望。
3. 行政院社會救助介紹，網址：
https://www.ey.gov.tw/state/News_Content.aspx?n=C75E5EE6B2D5BAEB&sms=F0866217F17BDF5F&s=77622C9AD55EA68D
https://www.ey.gov.tw/state/News_Content.aspx?n=C75E5EE6B2D5BAEB&sms=F0866217F17BDF5F&s=77622C9AD55EA68D
4. 衛生福利部統計處衛生福利統計專區，網址：
<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html>
5. 勞動部「薪資行情及大專生就業導航系統」，網址：
<https://yoursalary.taiwanjobs.gov.tw/salary/cgi-bin/cognosisapi.dll>
6. 內政部(2010)。「單親家庭狀況調查」。
7. 輔仁大學社會工作系王永慈。「台灣婦女權益報告書－婦女貧窮與福利」。
8. 衛生福利部(2015)。「社會救助業務現況及社會救助法重點說明」。
9. 台灣大學社會系鄭麗珍副教授。「貧窮女性化與社會救助政策」。
10. 古允文(2015)。建構我國低薪工作者社會安全網絡機制之研究。
11. 李淑容(2013)。我國弱勢家庭就業促進之研究。
12. 賀彩清。從傳統到現代婦女角色與家務工作。網址：
<http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/46/46-37.htm>
13. California plan will help low-income women
<https://money.cnn.com/2018/03/20/news/economy/women-construction-jobs-california/index.html>
14. The Straight Facts on Women in Poverty
https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/10/pdf/women_poverty.pdf
15. For UK women in low-paid jobs, a second child is a mixed blessing
<https://www.theguardian.com/society/2016/aug/06/second-child-career>
16. Helping Women Gain New Skills To Get Jobs
<https://news.ontario.ca/owd/en/2012/06/helping-women-gain-new-skills-to-get-jobs.html>

國際移民對未來臺灣人口結構的影響*

樓玉梅**、吳彥緯***

壹、研究緣起與目的	肆、研究方法
貳、文獻探討	伍、國際移民對未來人口之模擬結果
參、我國新經濟移民法草案	陸、結論與建議

摘 要

本研究設定 7 種情境，模擬分析國際移民對未來臺灣人口結構的影響，情境設定考量因素包括提升生育水準、降低移民年齡及增加移民數量。研究發現：

- 一、移民不但能為我國提供較多潛在的人力供給，亦對改善我國未來人口結構有所助益。
- 二、提升生育水準及增加移民數量均能增加人口規模，而降低移民年齡對人口規模的影響較小。
- 三、改善我國人口結構的效果，以提升生育水準最顯著，降低移民年齡次之。

本研究建議：

- 一、移民政策應以可取得永久居留權或國籍之青壯族群為主要對象。
- 二、轉變我國未來人口結構無法完全靠移民，相關的鼓勵生育及完善生養環境等政策仍有必要。
- 三、建議應建立、整合移民相關統計資料庫，俾作為政策規劃參考依據。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類甲等獎。

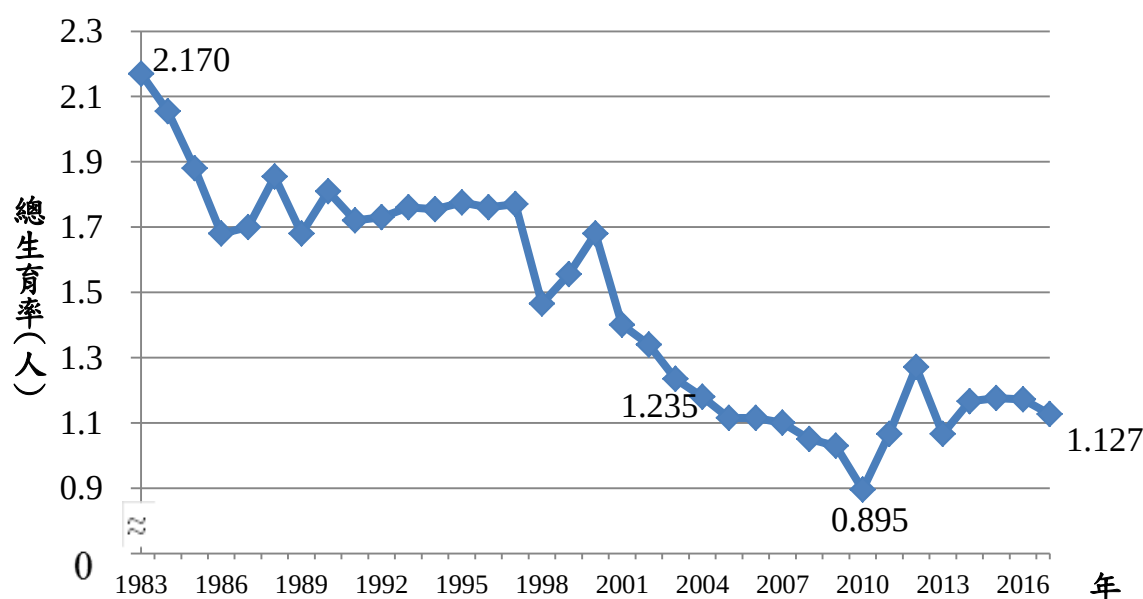
** 作者為人力發展處科長。

*** 作者為人力發展處科員。

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

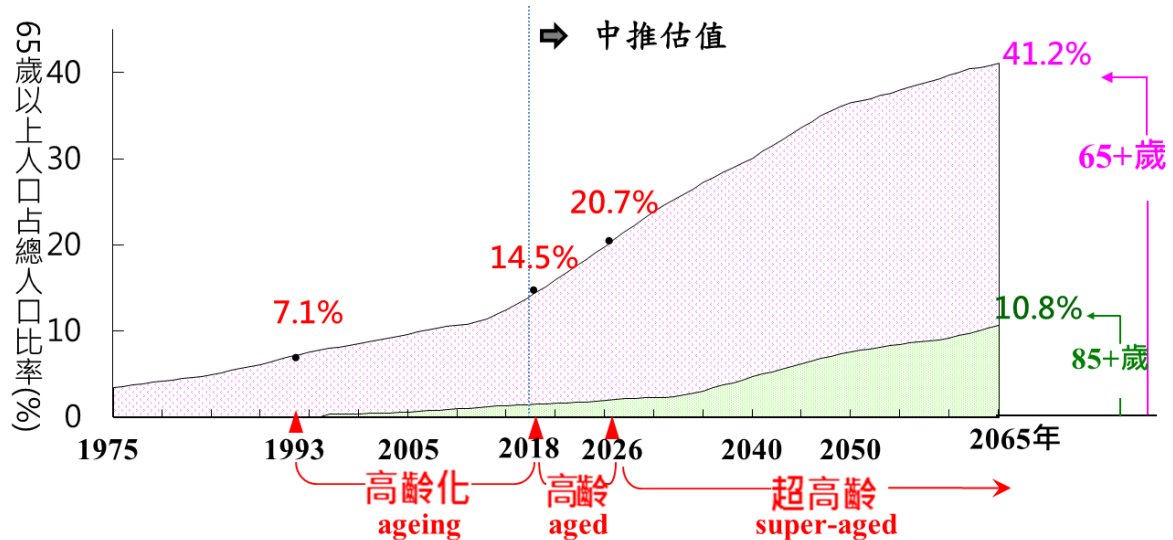
我國總生育率於 2003 年降至 1.235 人，列為國際間所謂超低生育率水準（總生育率低於 1.3 人）之地區，2010 年更下滑至 0.895 人的歷史低點，近年雖略微提升至約 1.2 人，但依然無法突破超低生育率的關卡。在過去長期低生育率的影響下，當前育齡婦女人數呈現負成長，連帶造成嬰兒出生數持續下滑，未來 0 至 14 歲幼年人口勢將日益減少，導致臺灣陷入少子女化的惡性循環。



資料來源：內政部，「中華民國人口統計年刊」。

圖 1 我國歷年總生育率趨勢

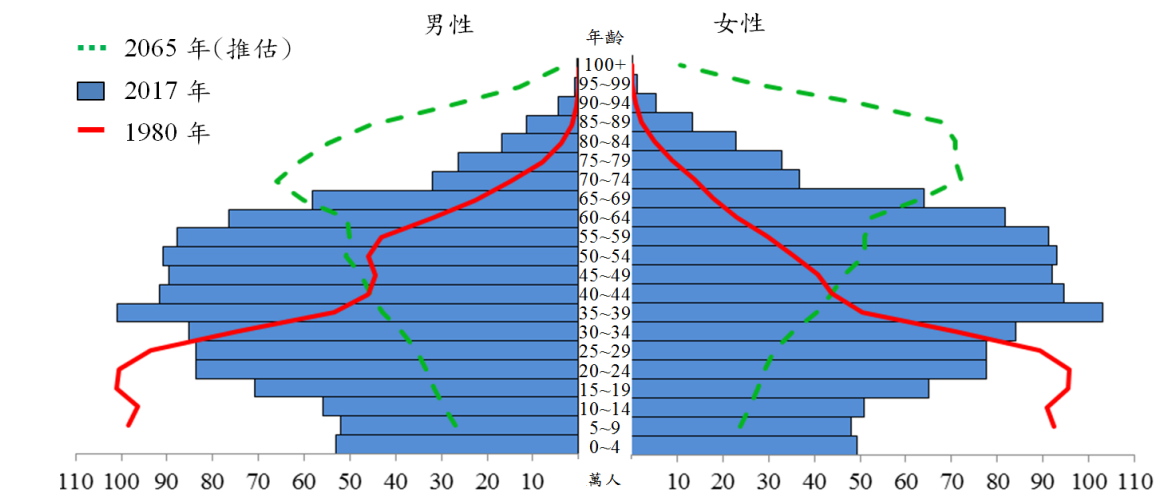
另一方面，拜當今衛生保健發達及醫療科技進步之賜，國人平均壽命增長，65 歲以上老年人口亦日漸增加，如圖 2 所示，根據內政部人口統計數據，臺灣人口老化指數已於 2017 年 2 月首度破百，表示老年人口已超越幼年人口；此外，老年人口占總人口比率更於 2018 年 3 月超過 14%，表示臺灣已正式邁入高齡社會。另依據國家發展委員會「中華民國人口推估(2018 至 2065 年)」中推估結果，未來臺灣由高齡社會轉變為超高齡社會（老年人口占總人口比例超過 20%）僅需 8 年，較世界各國時程相比明顯較快；至 2065 年老年人口比例將持續增加至 41.2%，其中每 4 位老人中約有 1 位超過 85 歲，高齡化嚴重程度不言可喻。



資料來源：國家發展委員會（2018a），「中華民國人口推估（2018至2065年）」。

圖 2 我國高齡化時程—中推估

若我國生育率仍持續積弱不振，同時人口高齡化持續加速，未來人口結構高齡化程度勢必惡化，透過圖 3 之人口金字塔，可以明顯發現我國人口結構之轉變：我國於 1980 年屬標準金字塔，總人口約有一半低於 23 歲；2017 年已轉變為燈籠型金字塔，處於人口紅利階段，人力資源尚屬豐沛；然而推估至 2065 年，臺灣人口金字塔將呈現倒鐘型，人口結構嚴重高齡化，換言之 15 至 64 歲工作年齡人口負擔將更加沉重，屆時平均每 1.2 位青壯年人口即需扶養 1 位老年人口，對於整體社會發展而言無疑是一項嚴峻的挑戰。



資料來源：國家發展委員會（2018a），「中華民國人口推估（2018至2065年）」。

圖 3 我國人口金字塔

鑑於前述情況，如何扭轉我國人口結構並減緩人口高齡化的速度，儼然成為

當今重要的人口議題。然而除了出生及死亡之自然增加外，國際遷徙造成的社會增加亦是影響一國人口結構之重要因素之一，尤其相對於生育政策，國際移民反而是政府較可介入並管理的一環。因此本文擬另闢蹊徑，以國際移民的角度出發，研析其對本國人口年齡結構之影響。其中要注意的是，國際移民之遷移量與年齡結構皆會改變我國未來人口年齡結構，例如年輕人口移入相對較多，除了總人口增加之外，平均年齡亦可能會減少。因此若欲依賴國際遷移以調整人口結構並減緩人口老化的速度，除遷移量外，尚須考慮移民年齡結構的年輕化，方能放大其影響效果。

年輕人口要能持續移入，移民政策是舉足輕重的影響因素之一。近年我國政府之移民政策也有相當程度之轉變，從 1992 年提出「移出從寬，移入從嚴」之立場，到 2006 年態度轉為積極，對於移民之社會適應及工作權的保護等方面皆有長足進展；再者，為強化人力移入之誘因並展現延攬人才之決心，我國於 2018 年 2 月通過《外國專業人才延攬及僱用法》，期望藉此吸引更多外國專業人才來臺就業發展。相對於前述針對就業及攬才之移民政策，為因應人口結構變化，我國刻正研議《新經濟移民法》的主要目的之一，便是充足人力資源、改善人口結構。本法透過鬆綁外國專業人才、中階技術人力及海外國人等 3 種適用對象之現行法規，例如放寬永久居留及依親等條件，以及規劃相關社會安全保障及生活協助，建立更加完善之移民環境，以延攬各階級之人才自國外移入。預期除能藉此強化我國競才力道、補充人力資源並促進產業升級外，更重要的是可透過年輕且優質的國際移民移入，配合鼓勵永久居留甚至歸化入籍之措施，提升優質人力的居留意願，以達到充足臺灣人口、延緩臺灣人口負成長之時點等效果，最終達成維持合理之人口結構，同時緩和人口快速高齡化問題之長期目標。

二、研究目的

綜合上述，期待生育率回升以扭轉我國人口結構高齡化可謂緩不濟急，因此本報告將主要聚焦於國際遷移對於未來人口結構之影響，主要研究目的有二：首先，根據不同的人口遷移情境及生育率假設進行人口推估，瞭解在各種不同遷徙及生育假定下，未來臺灣人口結構之樣貌；再者，透過分析各種推估結果，探討國際遷徙對臺灣人口結構之影響並比較其效果。最終期待藉由本報告，除能探究《新經濟移民法》或國際遷移能否有效調整未來我國人口結構，成為改善人口高齡化等人口問題之解方以外，更期望可達到拋磚引玉之效果，激發各界對於臺灣未來人口結構嚴重高齡化的重視，並從其他專業領域之觀點出發，廣泛討論且提出各種可能之解決辦法，以作為未來人口政策規劃之相關依據。

貳、文獻探討

本報告蒐集國內外探討國際遷徙對人口結構影響之相關文獻，並整理相關內容如表 1，另摘要分析各篇文獻之主要研究發現，最後綜整文獻中，可供本研究參採之內容及方向。

一、主要文獻內容

劉一龍等（2005）於「國際遷移能否減緩台灣人口老化？以大陸與東南亞籍新娘移入為例」文中，假設 5 種情境，包括：(1)未考慮人口遷移之封閉模型；(2)未考量生育情況，但考量人口淨移入；(3)同時考慮淨移入與生育情況；(4)考慮大陸新娘居留配額，生育情況與情境 3 相同；(5)假設情境 3 只維持 10 年，之後為封閉模型。研究結果發現，人口移入確實能改變日後人口組成，效果隨移入數增加而提升；若移入者維持高生育水準，人口結構的改變幅度越大，亦即人口「持續」移入搭配較高的生育水準，將能有效緩和人口老化速度。

劉一龍（2008）於「調節生育與人口遷移對台灣人口結構之影響」一文提出 4 種情境假設，包括：(1)未考慮人口遷移及調節生育政策效果；(2)未考慮人口遷移效果，但考慮調節生育政策效果；(3)未考慮調節生育政策效果，但考慮高生育率之人口移入；(4)同時考慮人口遷移及調節生育政策效果。結論顯示，相較於僅提高本國生育率水準，單僅藉由移入高生育率之移民對於提高幼年人口比例或降低老年人口比例效果皆不顯著。因此須透過提升本國生育率並輔以高生育率之人口遷移，方能有效緩和人口結構問題；然而以潛在支持比（Potential Support Ratio, PSR）¹觀之，無論在何種假設情境下，推估結果皆顯示 2050 年我國 PSR 只能勉強維持於 2 上下，低於聯合國最低標準 3，工作人口負擔必定加重。

國外文獻部分，McDonald 及 Kippen（1999）於“The Impact of Immigration on the Ageing of Australia's Population”一文中假設：(1)每年人口淨移入數量增加；(2)移民限制為 0-14 歲幼年人口及其父母；(3)移民限制為 15-29 歲人口；(4)提升移民生育率。其中研究結果發現，增加人口淨移入數量與限制移民年齡對於減少老年人口比例效果無明顯差異，惟前者帶來較多的總人口成長；而在上述假設情境的組合中，增加淨移入人口數、移民限制為 15-29 歲人口及提升移民生育率之組合對於減少老年人口比率之效果最佳。

Camarota（2012）於“Projecting Immigration's Impact on the Size and Age

¹ 潛在支持比係指 15-64 歲人口與 65 歲以上人口之比值，也就是衡量有多少生產人口來照顧 1 位長輩，潛在支持比越高，代表照顧負擔越低。

Structure of the 21st Century American Population”中，依據美國人口普查局（U.S. Census Bureau, USCB）之人口遷移推估，設定 5 種人口遷移數量情境，分別為(1)與人口普查局之人口推估人數相同；(2)其三分之二；(3)其二分之一；(4)其三分之一；(5)無人口遷移。分析結果指出，人口移入對減緩工作人口比例下降雖有正面影響，但效果微弱；長期而言反而使退休老年人口增加，因此增加人口遷移並無法根本解決人口老化問題。

Adès 等(2016)在“A Long-Term View of Canada’s Changing Demographics: Are Higher Immigration Levels an Appropriate Response to Canada’s Aging Population?”文中，針對國際遷移人口及生育率做出 5 種假設情況：(1)維持現狀，移民人數佔總人口比例及生育率皆固定；(2)每年淨移民人數於 2030 年成長至 350,000 人後維持固定比例，生育率些微成長至 1.7 人；(3)假設與前項相同，但移民平均年齡降低 3 歲；(4)每年淨移民人數於 2030 年成長至 350,000 人後，2031 至 2050 年每年成長 1%，之後移民人數佔總人口比例固定；此外生育率亦於 2023 年提高至 1.966 人後維持固定；(5)假設 2100 年時加拿大人口達到 1 億人，此假定下每年移民人數於 2030 年成長至 408,000 人，2031 至 2050 年每年成長 2%，之後移民人數佔總人口比例固定；生育率設定則是於 2023 年達到 1.7 人後維持固定。研究結論指出，由扶養比觀之，移民產生之效果並不顯著；且即便在極度樂觀的移民假設下，雖然能夠充足總人口數並維持合理人口結構，但老年人口比例仍無法低於 20%，表示人口高齡化的情況已無法挽回。

表 1 遷移對人口結構影響之相關文獻

作者	研究方法	衡量人口結構影響之指標	研究主要結果
劉一龍等 (2005)	5 種情境： (1)未考慮人口遷移之封閉模型 (2)未考量生育情況，但考量人口淨移入 (3)同時考慮淨移入與生育情況 (4)考慮大陸新娘居留配額，生育情況與情境 3 相同 (5)假設情境 3 只維持 10 年，之後為封閉模型	65 歲以上老人佔總人口比	1.人口移入確實能改變日後人口組成，效果隨移入數增加而提升。 2.若移入者維持高生育水準，人口結構的改變幅度越大，亦即人口「持續」移入搭配較高的生育水準，將能有效緩和人口老化速度。
劉一龍 (2008)	4 種情境： (1)未考慮人口遷移及調節生育政策效果 (2)未考慮人口遷移效果，但考慮調節生育政策效果（本國生育率上升） (3)未考慮調節生育政策效果（本	潛在支持比 (Potential Support Ratio, PSR)	1.移入生育率較高之移民長期無法解決人口老化問題，須透過提高本國生育率並加上人口遷移方能緩和人口結構問題。 2.無論何種情境，推估結

作者	研究方法	衡量人口結構影響之指標	研究主要結果
	國生育率維持),但考慮較高生育率之人口移入 (4)同時考慮人口遷移及調節生育政策效果		果顯示 2050 年 PSR 維持於 2 上下,小於聯合國最低標準 3。
McDonald and Kippen (1999)	4 種情境並交叉搭配: (1)每年人口淨移入數量增加 (2)移民限制為 0-14 歲幼年人口及其父母 (3)移民限制為 15-29 歲人口 (4)移民生育率由 1.65 人升至 2 人	65 歲以上老人占總人口比	1.提高移入人口數量與移民年齡結構差異對減少老年人口之影響幾乎相同,惟後者使人口數增加幅度較小。 2.提高移入人口數量、移民限制為 15-29 歲人口及提升移民生育率之組合對於減少老年人口比率效果最佳。
Camarota (2012)	依據美國人口普查局 (USCB) 移入人口推估分為 5 種情境: (1)移入人口同 USCB 推估水準 (2)移入人口為 USCB 推估之 2/3 (3)移入人口為 USCB 推估之 1/2 (4)移入人口為 USCB 推估之 1/3 (5)無人口移入	工作年齡人口 (18-65 歲)占總人口比	移民雖可增加總人口,但對於減緩高齡化效果微弱。原因在於移民雖能增加工作年齡人口,但長期卻使老年人口增加。
Adès 等 (2016)	5 種假設情況: (1)移民人數佔總人口比例及生育率皆維持現狀 (2)每年淨移民人數小幅上升;生育率 1.7 人 (3)假設與前項相同,但移民平均年齡降低 3 歲 (4)每年淨移民人數中幅成長;生育率提高至 1.966 人 (5)每年淨移民人數大幅成長;生育率達到 1.7 人	扶養比、65 歲以上老人占總人口比	1.由扶養比觀之,移民產生之效果並不顯著。 2.即便在極度樂觀的移民假設下,雖然能夠充足總人口數並維持合理人口結構,但老年人口比例仍無法低於 20%,表示人口高齡化的情況已無法挽回。

資料來源：本研究。

二、對人口影響之評估指標

表 1 所列文獻中,衡量人口結構影響之指標包括:工作年齡人口 (18-65 歲) 占總人口比、65 歲以上老人占總人口比、扶養比及潛在支持比,分述如下:

(一) 工作年齡人口 (18-65 歲) 占總人口比:主要是在評估國際移民是否有助於減緩工作年齡人口減少。一般而言,工作年齡人口係指 15-64 歲人口,而

Camarota (2012) 則以 18-65 歲人口來衡量工作年齡人口，並藉此評估移民對人口變動的影響，除了因美國 15 歲人口並未列入勞動力計算外，作者亦考量 16、17 歲的工作人口占全部工作人口比例較低，故不予列入。

- (二) 65 歲以上老人占總人口比：大體上，65 歲以上人口占比係用來衡量一地區人口老化之程度或速度，因此可以藉由此指標來評估國際移民是否有助於減緩人口老化之現象。
- (三) 扶養比：指每百位工作年齡人口須扶養之依賴人口數（14 歲以下幼年人口及 65 歲以上老年人口），主要用來判斷依賴人口對具生產能力人口帶來之經濟負擔，例如幼年及老年人口之照護或醫療支出等生計相關成本，透過此指標可觀察國際移民可否減緩勞動人口承受之社會負擔。
- (四) 潛在支持比：是另一種用來衡量高齡化對一國經濟負擔影響程度的指標，表示每位老年人口可由幾位勞動生產者扶養，即扶老比的倒數。劉一龍(2008) 及一般學者認為，此比率若低於 3，社會人口結構將失衡，照顧老年人恐成為社會極大負擔，故可藉此評估國際移民是否能有效緩解勞動人口對於老年人口之支持與照護負擔。

三、情境設定之考量因素

綜上所述，多數文獻均以情境設定之方式進行遷徙人口對遷入國之人口結構影響分析，而情境設定考量的因素大致區分為：

- (一) 封閉模型（無遷徙人口）：如劉一龍等（2005）、劉一龍（2008）及 Camarota（2012）。
- (二) 考慮移民之年齡結構：如 McDonald and Kippen（1999）、Adès 等（2016）。
- (三) 考慮移民之生育狀況：如劉一龍等（2005）、劉一龍（2008）、McDonald and Kippen（1999）、Adès 等（2016）。
- (四) 考慮移民(居留)配額、與本國人之比例：如劉一龍等(2005)、Adès 等(2016)。
- (五) 考慮移民之成長率：如 Adès 等（2016）。

有關移民之生育狀況，依據楊靜利等（2012）於「台灣外籍配偶與本籍配偶的生育數量與品質」一文指出：「外籍配偶的生育率不但不高，還低於台灣有偶婦女的生育水準」，而國人普遍認為外籍配偶之生育率較高，主要是受在臺之外籍配偶為已婚者且年齡較低，相對於本國人生育率則以國人所有育齡婦女（含 15-49 歲已婚、未婚者）作為衡量，若考量外籍配偶與本國婦女之婚齡結構下，外籍配偶的生育模式與臺灣婦女相同，只是外籍配偶相較臺灣婦女較早生育。

為研究國際移民對未來我國人口結構的影響，本研究假設女性移民之生育率與本國婦女相同，並採納封閉模型及考慮移民之年齡結構，作為本研究之主要情境設定方法，至於上述文獻中有關考慮移民之（居留）配額、與本國人之比例及移民之成長率等因素，本研究將根據我國《新經濟移民法》草案中，對於居留與歸化之相關規定，進行模擬分析。

參、我國新經濟移民法草案

為評估國際移民數量增加對人口結構之影響，本研究藉由 2018 年 8 月之《新經濟移民法》草案預告版，評估未來法案通過後我國移民的所有可能潛在增加數量，作為模擬移民數量增加對我國人口結構影響之依據。

為因應少子化、高齡化人口趨勢，以及產業人才與人力雙缺口，並考量現行法令缺乏中階技術人力之引進及留用等相關機制，再加上目前有關經濟移民之相關規範，不但散見於各相關法規，亦涉及不同主政機關，有鑒於此，政府刻正研擬規劃《新經濟移民法》草案（以下簡稱本法），期透過積極延攬外國優質人才，充沛我國產業人才，以強化產業升級，長期則期望藉由移民政策促進人口成長，改善人口快速高齡化之結構變化。

一、目前規劃進度

《新經濟移民法》草案已於 2018 年 3 月及 8 月間分別召開 3 場及 4 場諮詢會議，與會者包括專家學者、民間團體代表及政府相關部會代表，並於 8 月 6 日起於「公共網路政策參與平臺」下之「眾開講」進行 60 日之草案預告，以廣徵多方意見，周延立法。

為進行本研究後續研究方法之情境設定，本研究僅摘述與後續研究方法相關之部分內容，詳細之條文請參見附錄；此外，本研究係針對 2018 年 8 月公告於「政府政策網路參與平臺」之內容²進行簡要說明，惟因本法目前仍在研議階段，故以下整理之草案內容不必然是最終版本，特此說明。

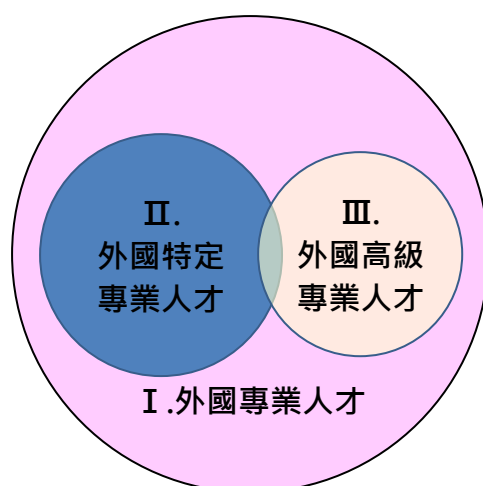
二、適用對象及其在我國工作之規範

為延攬及補充外國優質人才與人力，充沛國家發展所需人力資源，本法之適

² 國家發展委員會（2018b）。

用對象包括外國專業人才、中階技術人力及海外國人等 3 類，以下重點說明：

- (一) 外國專業人才—按專業資格程度，可區分為：(1)外國專業人才、(2)外國特定專業人才，及(3)外國高級專業人才。此分類係依據現行《外國專業人才延攬及僱用法》第 4 條規定之分類，如圖 4 所示，此 3 者之關係並非獨立區隔之 3 類，相關定義可進一步參見附錄第 4 條及《外國專業人才延攬及僱用法》第 4 條規定。



資料來源：國家發展委員會，「外國專業人才延攬及僱用法」簡介。

圖 4 《外國專業人才延攬及僱用法》之延攬對象

- (二) 外國中階技術人力—依聘僱來源別，可區分為：(1)具中階技術工作能力之僑外生、(2)具中階技術工作能力且在臺工作 6 年以上之基層外國人員，及(3)直接引進具中階技術工作能力之外國人（參見附錄第 19 條）。該等技術人力皆需符合一定薪資水準及工作資格認定，並訂定總量管制及產業別配額。此外，上述第(3)類之引進尚需視前 2 類人力之聘僱情形及我國產業發展需求，訂定日出條款。至於中階技術人力之範疇則包括：技術員及助理專業人員、技藝有關工作及機械設備操作人員、個人健康照顧工作人員及其他經中央目的事業主管機關指定者（參見附錄第 4 條）。
- (三) 海外國人—指僑居國外，且依國籍法具我國國籍並持我國護照入國之臺灣地區無戶籍國民³（參見附錄第 4 條）。

為強化延攬人才力道，本法主要內容係針對上述適用對象之工作資格、居留與永久居留、依親等規範，加以新增或放寬。為避免排擠國內薪資及就業，有關外國專業人才、外國特定專業人才及外國中階技術人力之工作資格審查基準，將採個別之評點方式為之（參見附錄第 6、8、20 條）。此外，本法第 20 條亦規劃

³ 無戶籍國民係依《入出國及移民法》第 3 條第 5 款，指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民，及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍之國民。

針對外國中階技術人力，規定每年將有在臺工作人數總額及各產業配額之限制。

三、「永久居留／定居」與「歸化」

本研究主要針對國際移民對未來我國人口結構進行影響分析，惟因本法通過後之來臺或留臺工作之外國人，若尚未歸化取得我國國籍，並不會納入我國戶籍人口統計資料中，亦不會對我國人口結構造成影響，因此，對於草案中有關「永久居留／定居」及「歸化」等相關規定，對本研究後續分析甚為關鍵。

(一)「永久居留／定居」與「歸化」之比較

「永久居留／定居」係指可在居留國無限期居住，其活動不會被特別限制，且不受驅逐出國之權利，惟獲得永久居留／定居之移民仍非屬移入國國民，權利義務亦與國民有所不同。其中，「永久居留」及「定居」之差異在於主體之不同，「永久居留」係針對外國人使用之用語，而「定居」則是針對無戶籍國民及大陸地區人民使用之用語。

「歸化」是一種取得公民地位的方式，同時可獲得移入國國籍，代表可享有幾乎等同該國國民之所有保障與公民權。以我國為例，雖有《國籍法》第 10 條規定，歸化之人民在歸化後 10 年內不得擔任重要公職人員之限制，但可享有其他一切國民權利。

部分國家之移民制度規定，申請歸化須有一定期間之永久居留作為要件，以美國為例，須先獲准在美國永久居留並持續 5 年以上（與美國公民具婚姻關係則縮短為 3 年）⁴，才有資格申請歸化成為美國公民。

相對而言，我國永久居留與歸化採雙軌並行制，從前述《國籍法》規定可知，欲申請歸化我國之外國人並不以具備永久居留身分為前提，換言之，在臺外國人在居留經過規定期間後，可選擇歸化成為我國人或永久居留於臺灣。此制度提供同時具備永久居留及歸化之資格者更大的選擇彈性，可考量自身因素，選擇對其最有利之身分：放棄原有國籍歸化成為我國人，進而享有幾乎等同本國人之權利保障；抑或不放棄原有國籍申請永久居留，然其權利保障程度卻不如歸化後之移民。

雖歸化之規定要件相對較永久居留嚴苛，外國人或許另有考量而僅選擇永久居留者多於歸化者，惟於本法通過後，取得永久居留與歸化入籍之主要差異，只在於本國國籍及政治權之有無，至於工作權及相關社會福利等部分，永居及歸化

⁴ 詳細資料請參見美國公民及移民服務局網站 <https://www.uscis.gov/us-citizenship/citizenship-through-naturalization>。

兩者已趨於相同。

(二) 草案中之相關規定

由於我國《國籍法》於 2017 年已經修正鬆綁，對於有殊勳於我國跟外國高級專業人才之歸化，無須放棄原屬國籍，因此本法目前僅針對「永久居留／定居」放寬相關規定，而無「歸化」之相關規劃內容。

本法各適用對象之「永久居留／定居」相關規定請詳見附錄，其中，由於越早成為我國戶籍人口，將越早影響我國未來人口結構，亦是本研究後續情境模擬假設值之設定相關依據，故將各適用對象取得永久居留／定居之期間要件進一步整理如下：

1. 外國專業人才（參見附錄第 12、17 條）
 - 外國專業人才：連續居留 5 年，平均每年居住 183 日以上
 - 外國特定專業人才：連續居留 3 年，平均每年居住 183 日以上
 - 外國高級專業人才：依據《入出國及移民法》第 25 條第 3 項第 2 款之規定，得不須具相關要件而申請永久居留
2. 外國中階技術人力（參見附錄第 27、29 條）
 - 連續居留 7 年，平均每年居住 183 日以上
3. 海外國人（參見附錄第 32、34 條），須滿足以下 3 者之一：
 - 居留滿 1 年且居住 335 日以上
 - 連續居留滿 2 年且平均每年居住 270 日以上
 - 連續居留滿 3 年且平均每年居住 183 日以上

肆、研究方法

一、研究方法說明

(一) 採用情境分析法

為研究國際移民對未來臺灣人口結構的影響，本研究參考主要文獻的做法，設定不同之國際移民遷徙情境，再透過國家發展委員會於 2018 年 8 月公布之最新人口推估模型⁵，利用其對出生及死亡之模型設定，評估各情境下未來人口結構變化。

⁵ 參見國家發展委員會（2018a）。

(二) 透過「年輪組成法」推估未來人口數

我國人口推估主要採用國際間慣用之「年輪組成法」(Cohort-Component Method)，即以戶籍登記人口數為基礎，以男、女性單一年齡人口逐年增加 1 歲的方式來推估未來各年齡的人口數。其中，出生及各年齡之死亡及遷徙人數，需另以相關統計模型先行推估，並輔以專家學者對相關參數之設定等做法進行。

本研究假設移民之出生與死亡模型與國人相同⁶，因此將利用國家發展委員會最新人口出生、死亡及人口推估模型，進行各情境之模擬分析，各情境所設定之未來國際移民人數，必須進行男、女性年齡別之推估，以代入國家發展委員會之「年輪組成法」及出生、死亡、遷徙模型。

(三) 影響未來人口結構之評估指標

前述文獻衡量移民對人口結構影響之指標包括：(1)工作年齡人口占總人口比、(2)65 歲以上老人占總人口比、(3)扶養比，及(4)潛在支持比，其中，前 2 個指標與人口結構相關，後 2 個指標則與勞動人口承受社會負擔相關。本研究主要針對國際移民對未來臺灣人口結構之影響，因此除了前 2 個指標外，另增加老化指數及年齡中位數 2 指標，其中，年齡中位數再區分為總人口之年齡中位數及工作年齡人口之年齡中位數。

1. 工作年齡占比：指 15-64 歲人口占總人口之比率，藉此評估國際移民是否有助於減緩我國工作年齡人口減少且老化之衝擊影響。
2. 老年人口占比：指 65 歲以上人口占總人口之比率。國際移民雖有助於補充國內不足的勞動人力，惟移民人口亦會老化，若干年後，移民人口或可能加速我國人口老化之速度，本研究將藉由老年人口占比來衡量各情形下之老化情況。
3. 老化指數：或稱老少比，即 65 歲以上人口占 0-14 歲人口之比率。相較於老年人口占比指標僅考量高齡人口之影響，此指標亦將國際移民產生的年輕下一代人口之影響納入考量。
4. 年齡中位數：此亦為衡量未來人口老化程度之指標，此指標綜合考量年輕移民人口、移民人口高齡化及其下一代人口，即所有人口組成者之影響。

二、研究假設

本研究所設定有關國際移民之情況，係建立在以下 2 個基礎假設上，各情境在評估及推估未來人數與年齡分布所設定之假設，另分述於後。

⁶ 如文獻探討中所言，本研究參考楊靜利等(2012)之研究，假設外籍配偶的生育模式及生育率水準與臺灣婦女相同

假設一：假設女性移民之生育率與本國婦女相同

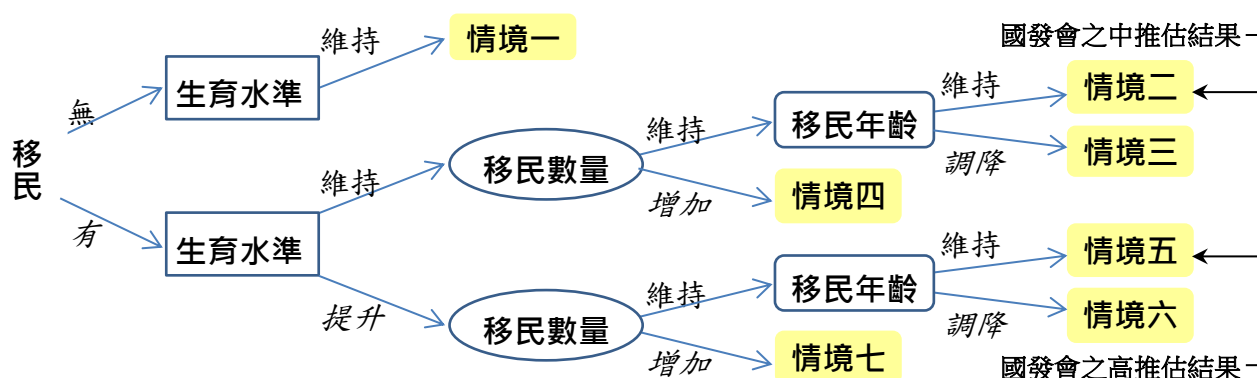
如前面文獻探討所述，本研究參考楊靜利等（2012）之研究結果，假設外籍配偶的生育模式及生育率水準與臺灣婦女相同，惟為比較增加移民與提升生育率之加乘效果，本研究將國際移民移入之情境設定，加入我國人口推估之中推估及高推估生育率模型，進行未來人口結構推估（詳後述之情境三、四、六、七）。

假設二：假設《新經濟移民法》通過後，各適用對象於取得永久居留／定居之期間要件時，均會立刻申請永久居留／定居，並會歸化入籍，成為我國戶籍人口之統計對象

誠如前面《新經濟移民法》草案中所述，本法通過後之來臺或留臺工作之外國人，若尚未歸化取得我國國籍，並不會納入我國戶籍人口統計資料中，亦不會對我國人口結構造成影響，惟由於我國《國籍法》2017 年已經修正鬆綁，申請歸化並不需要放棄原國籍，再加上我國永久居留與歸化則採雙軌並行制，欲申請歸化我國之外國人並不以具備永久居留身分為前提；為分析《新經濟移民法》通過後之人口結構變動效益，本研究假設各適用對象於取得永久居留／定居之期間要件時，即會歸化入籍成為我國戶籍人口統計對象。

三、情境設定

本研究參考劉一龍等（2005）、劉一龍（2008 年）、Camarota（2012）、McDonald and Kippen（1999）、Adès 等（2016）之研究，設定封閉模型及調降移民平均年齡之情境；另根據我國《新經濟移民法》草案中，對於外國人在臺工作資格及永久居留／定居等相關規定，設定移民數量增加之情境；再加上國家發展委員會（2018a）之中推估及高推估結果，共計 7 種情境，考量因素包括生育水準、移民年齡、移民數量等，7 種情境彼此間之關聯如圖 5 所示，各情境之設定進一步說明如下。



資料來源：本研究。

圖 5 本研究情境設定架構

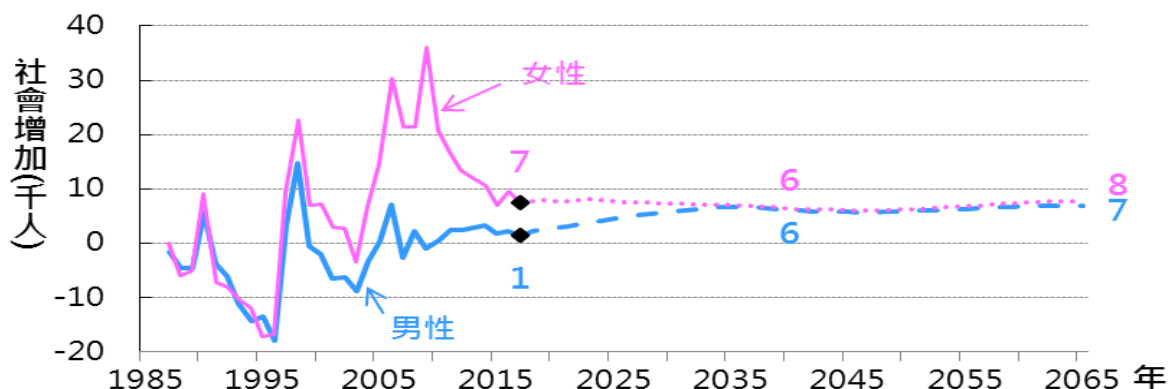
情境一：封閉模型（無國際移民遷入）

未來人口變動除了受出生、死亡的自然增加的影響外，亦會受國際移入人口之影響，為觀察國際移民對人口年齡結構的影響，本研究利用國家發展委員會最新人口推估之中推估所設定之模型，移除國際移民遷徙人口因素⁷，僅保留出生及死亡之因素，作為情境一之推估結果。

情境二：維持生育水準（國家發展委員會（2018a）之中推估結果）

國家發展委員會（2018a）人口推估中之中推估係假設婦女總生育率於 2040 年微升為 1.2 人後維持固定，相當於維持我國近期之生育水準。

在國際遷徙推估方面，國家發展委員會（2018a）對於遷徙之推估結果如圖 6 所示，女性由 2017 年之 7 千人，2065 年微增為 8 千人；男性則由 2017 年之 1 千人，2065 年增加為 7 千人。此人數除了包括外國人遷入（即本研究所謂之國際移民遷徙）人數外，尚包括國人因工作、求學因素在國外居留超過 2 年以上需遷出戶籍者，以及因故未辦理出生或死亡登記者。其中，外國人遷入之年齡結構推估係以近 10 年（2008 至 2017 年）年齡結構之中位數，再加以修勻後之結構，作為未來外國人遷入之年齡結構設定。



說明：社會增加包括：(1)國人因工作、求學因素在國外居留超過 2 年以上需遷出戶籍者；(2)外國人辦理歸化我國國籍者；(3)其他因故未辦理出生或死亡登記者。

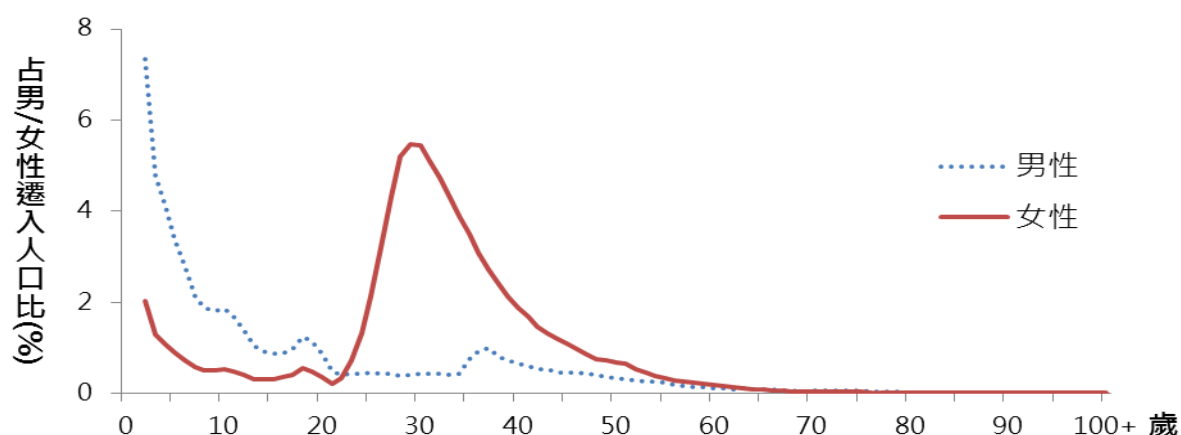
資料來源：國家發展委員會（2018a），「中華民國人口推估（2018 至 2065 年）」。

圖 6 我國未來國際遷徙趨勢

在國際移民之年齡別方面，由如圖 7 可知，男、女性分布之主要差異在於女性國際移民以婚姻移民為主，主要分布於 25 歲至 45 歲間，男性則除了 20 歲以下之遷入占比較高之外，35 歲至 42 歲之青壯年工作年齡人口亦較其他年齡之移

⁷ 本研究情境一之設定僅移除國際移民遷徙，尚保留國人因工作、求學等因素遷出戶籍者，以及因故未辦理出生或死亡登記者之國際遷徙。（參見情境二之說明）

入人數多。



資料來源：整理自國家發展委員會(2018a)，「中華民國人口推估(2018至2065年)」推估資料。

圖 7 我國未來國際移民年齡分布

情境三：維持生育水準並調降移民平均年齡

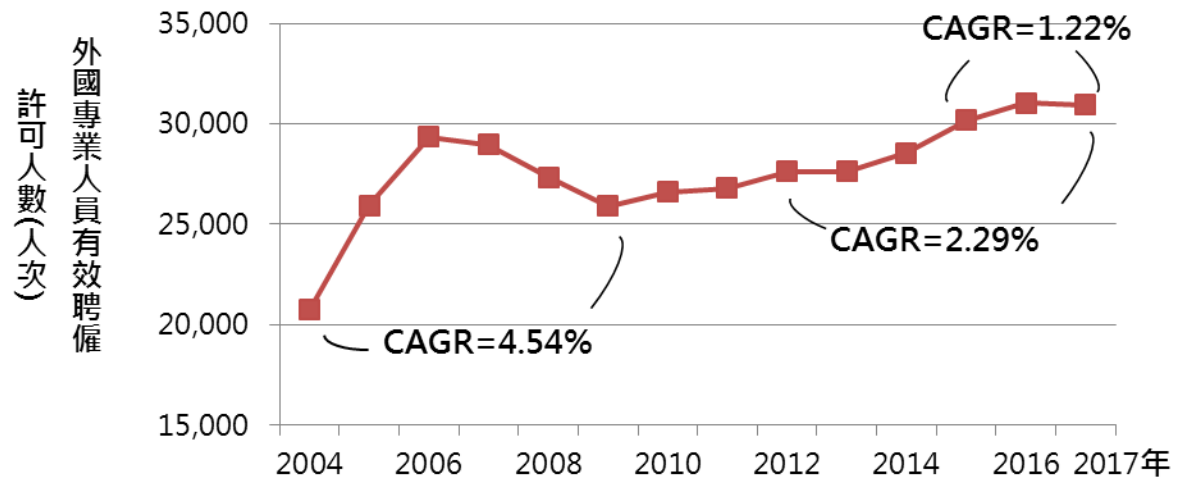
此情境係參考 McDonald and Kippen (1999) 及 Adès 等 (2016) 限制移民年齡之情境，依據國家發展委員會中推估之外國人遷入結果(情境二)，在外國人遷入之總人數不變之下，假設未來男、女性 2-14 歲幼年人口及其父母(25-34 歲)所占比率增加，其他年齡層所占比率下降，使外國人遷入平均年齡由原估計 2018 年 23.7 歲，降為 20.7 歲，下降 3 歲。

情境四：維持生育水準並增加移民(《新經濟移民法》草案之影響)

本研究藉由 2018 年 8 月之《新經濟移民法》草案預告版，評估本法通過後較通過前我國移民的所有可能潛在增加數量，及其性別與年齡結構，作為模擬移民數量增加對人口結構影響之依據。以下分別針對《新經濟移民法》草案的適用對象進行評估：

1. 外國專業人才

如圖 8 所示，我國自 2004 年起由勞動部成立單一服務窗口後，外國專業人員有效聘僱許可人數大幅成長，2004 至 2009 年平均每年成長 4.54%，近 6 年(2012 至 2017 年)成長趨緩，平均每年成長降為 2.29%，2017 年外國專業人員有效聘僱許可人數甚有微幅減少之現象。



說明：CAGR 為年複合成長率（compound annual growth rate），係指每年平均的升幅。

資料來源：勞動部，勞動統計查詢網。

圖 8 外國專業人員有效聘僱許可人數

假設本法通過後，來臺工作之專業人員在未來 5 年每年平均成長率可達 4.54%，未來 6 至 10 年每年成長降為 2.29%，10 年後人數維持固定，且性別及年齡分布以 2017 年外國專業人員有效聘僱許可人次按年齡結構統計估算。

為評估來臺工作之專業人員在本法通過後，較通過前所增加的人數，另假設若本法未通過，來臺工作之專業人員在未來 10 年每年僅成長 1.22%，且 10 年後每年增加人數維持固定。比較上述估算結果，未來 10 年本法通過將較未通過平均每年增加 5,352 人。

雖《新經濟移民法》草案中規定外國專業人才及外國特定專業人才需分別連續居留 5 年及 3 年，且平均每年居住 183 日以上，才可申請永久居留，惟假設本法通過後第 1 年，已有具備申請永久居留要件之外國專業人員在臺工作，本研究並假設所有在臺工作之外國專業人員於居取得永久居留要件時，均會立刻申請永久居留，並會歸化入籍，成為我國戶籍人口之統計。

2. 外國中階技術人力

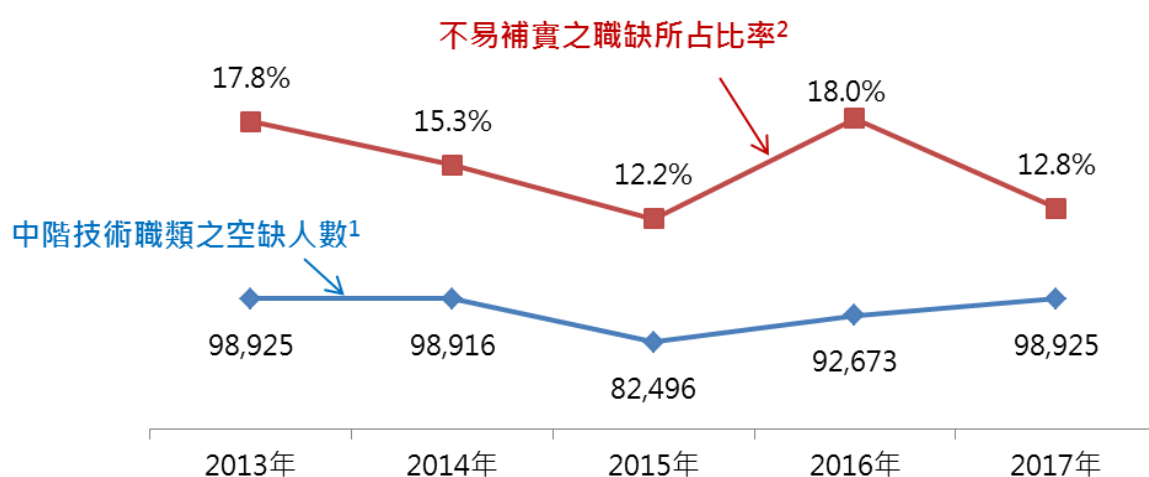
《新經濟移民法》草案所稱之外國中階技術人力雖包括：(1)具中階技術工作能力之僑外生、(2)具中階技術工作能力之在臺基層外國人員，及(3)直接引進具中階技術工作能力外國人，惟為降低對國內勞動市場的衝擊，每年將訂定總量管制及產業配額。因此，本研究假設本法通過後，每年外國中階技術人力在臺工作人數均達總量管制之上限，並進一步考量前 2 類聘僱人力之年齡層及永久居留臺灣之意願不同，故將再進行前 2 類聘僱人力之區分，而

由於第(3)類聘僱人力尚需視前 2 類人力之聘僱情形及我國產業發展需求，另訂日出條款，故本研究不進行評估。

依據目前草案規劃方向，總額管制之人數將由主管機關會商中央目的事業主管機關訂定之。假設其總額設定方式是依據我國中階技術人力職缺中，短期內不易由國人補實之缺工人數而定之，本研究依據行政院主計總處空缺職類之空缺原因調查，因「工作環境骯髒、危險、辛勞」及「現有員工技能不符」等原因而空缺的人數，估算未來總額管制設定之數量；另依草案第 4 條對中階技術人力之定義，擇定技術員及助理專業人員、技藝有關工作與機械設備操作人員、個人照顧工作人員等職類之空缺人數加以估算。

依上述估計方法，2017 年 8 月我國空缺人數為 218,397 人，其中技術員及助理專業人員、技藝有關工作與機械設備操作人員、個人照顧工作人員等中階技術職類之職缺計 98,925 人，而這些職缺中，因「工作環境骯髒、危險、辛勞」及「現有員工技能不符」所致缺工之比率占 12.8%，由此估算約 1.3 萬個空缺將不易由國人補實，可作為當年外國中階技術人力在臺工作人數之總量上限。

如圖 9 所示，近 5 年中階技術職類空缺人數及不易補實之職缺所占比率均呈上下波動之勢，平均值分別為 94,387 人及 15.2%；假設未來中階技術職類空缺人數及不易補實之職缺所占比率為近 5 年之平均值，則每年可引進外國中階技術人力之上限為 14,348 人。



註：1. 中階技術職類之空缺人數係指技術員及助理專業人員、技藝有關工作與機械設備操作人員、個人照顧工作人員等職類之空缺人數。

2. 不易補實之職缺所占比率係指中階職缺中，因「工作環境骯髒、危險、辛勞」及「現有員工技能不符」等原因空缺的人數所占比率。

資料來源：行政院主計總處，「事業人力僱用狀況調查報告」，各年 8 月。

圖 9 中階技術職類空缺人數及不易補實職缺所占比率

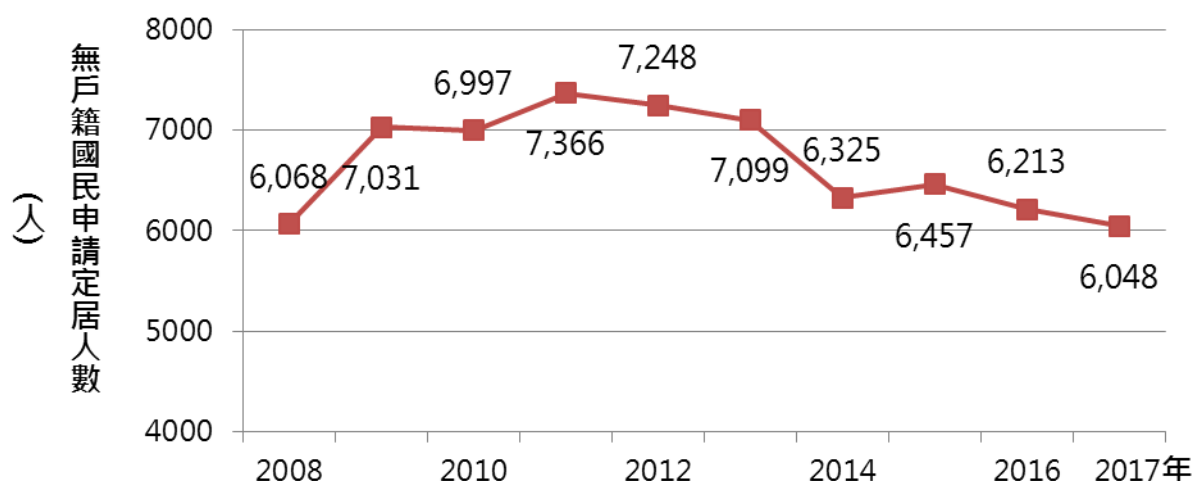
進一步假設每年足額引進的外國中階技術人力中，於 7 年後會申請永久居留者，僑外生占 4 成，在臺基層外國人員占 6 成⁸，且考量僑外生畢業後將先回母國再來台等因素，假設僑外生畢業後在臺工作之年齡分布以 25-29 歲為主，男、女比例各占一半；在臺基層外國人員在臺工作之年齡分布，則參考 2018 年之外籍勞工性別及年齡結構，並考量其在臺工作時間達 6 年以上之年齡層，估算此 2 類聘僱者於 7 年後全部將透過本法申請永久居留人數，且年齡分布再延後 7 歲後，納入我國人口推估模型中⁹，模擬對未來人口結構之影響。依上述假設評估後，未來外國中階技術人力納入我國人口之年齡層 35-44 歲占 49.7%，將近一半，25-34 歲占 26.8%、45 歲以上占 19.9%。

3. 海外國人

過去 10 年（2008 至 2017 年）海外國人（即臺灣地區無戶籍國民）申請定居人數（如圖）平均為 6,685 人，單年最多申請定居人數為 2011 年之 7,366 人。依衛福部全民健康保險統計資料估算，每 1 位外國專業人才平均依附之眷屬人數約為 0.43 人，考量前面對外國專業人才之評估結果，本法通過後未來 10 年平均每年外國專業人才每年申請定居人數將較通過前增加 5,352 人，因此，海外國人亦將隨之增加，估計未來 10 年平均每年約增加 2,301 人。

⁸ 依據《新經濟移民法》草案（國家發展委員會，2018b）之規劃，中階技術工作能力審查基準將採評點制度，薪資、專業資格認定為基本門檻，並與學歷、年齡等列為評分基本項目；另規定僑外生與資深外國勞工因聘僱種類不同而有不同加分項目，如在臺就學經驗、從事與所學領域相關工作等。由於本研究假定各適用對象於取得永久居留之期間要件時，均會立刻申請永久居留，考量僑外生與在臺基層外國人員取得永久居留甚至歸化我國戶籍之意願及可能性，故假設僑外生占 4 成，資深外國勞工占 6 成。

⁹ 由於我國現行法令並無中階技術人力之引進及留用相關機制，故《新經濟移民法》草案中外國中階技術人力對未來人口結構之影響，可直接納入人口推估模型，不需如外國專業人才之評估，再假設較草案通過前增加的情況。



資料來源：內政部。

圖 10 臺灣地區無戶籍國民申請定居人數

另評估我國歷年累計無戶籍國民申請定居者之年齡及性別分布，截至 2018 年 6 月底為止，我國累計無戶籍國民申請定居者計 69,898 人，其中以 0-10 歲占 73.0% 最多；惟若僅評估《新經濟移民法》通過後較通過前所新增者，則依其申請定居之目的別，扣除其身分為「任公職持國照或入境證入國」、「在臺無戶籍未依《入出國及移民法》第 15 條 1 項出國」、「國外生持國外籍護照父母原有戶籍（未滿 20 歲）」、「國外生持本國籍護照父母原有戶籍（未滿 20 歲）」、「國外非婚生者母在臺有戶籍」者，由於這些人均已涵蓋在國家發展委員會（2018a）所推估國際遷徙人口中（見圖），因此本研究以扣除這些人後之年齡分布作為本法通過後較通過前，海外國人增加者的年齡分布假設依據，主要年齡層多集中於 20-30 歲（占 33.2%）、30-40 歲（占 20.8%）、40-50 歲（占 14.3%）、10-20 歲（占 12.4%），另再依申請定居目的假設性別比例，進行未來納入我國人口數之估算。

4. 綜合評估

綜上評估結果，本研究假設《新經濟移民法》草案通過後，2019 年開始，國際移民每年增加人數將因外國專業人才及海國國人及其依親親屬來臺人數上升而成長，依上述評估結果，將由 1.5 千人，增加至 2025 年之 9.7 千人；而自 2026 年起，當外國中階技術人力具備申請永久居留要件後，人數將再大幅增加至 2 萬 6 千人。

情境五：提升生育水準（國家發展委員會（2018a）之高推估結果）

本研究假設移民進來的婦女生育率與國人相同，因此可藉由國家發展委員會（2018a）人口高推估所設定之生育率假設及模型，影響未來移民之生育模式，

進而評估國際移民下一代增加之人數。

國家發展委員會（2018a）人口推估中之高推估係假設婦女總生育率於 2022 年升至 1.25 人，2030 年升為 1.4 人，並於 2040 年升為 1.5 人後維持固定。

在此特別說明，情境二及情境五為國家發展委員會（2018a）之人口中推估及高推估結果，兩者差異在於生育率假設之高低，國際移民之推估並無差異。（詳如圖 5）

情境六：提升生育水準並調降移民平均年齡

此情境係依據國家發展委員會高推估之外國人遷入結果（情境五），並比照情境三之國際移民年齡結構，亦即國際移民總數與情境二、情境三、情境五相同，而移民年齡結構較情境二和情境五低，與情境三相同。（詳如圖 5）

情境七：提升生育水準並增加移民

此情境係依據國家發展委員會高推估之生育率模型，並依據情境四對《新經濟移民法》草案之影響評估，進行未來人口結構推估。（詳如圖 5）

伍、國際移民對未來人口之模擬結果

雖本研究主要在探討國際移民對人口結構的影響，惟為了解在各情境下之人口推估趨勢，故仍先分析各情境下所推估之人口規模後，再進一步分析各情境之人口結構。為利後續分析，表 2 整理前述考慮生育水準、移民年齡及移民數量等因素所設定之 7 種情境。

表 2 本研究之模擬情境

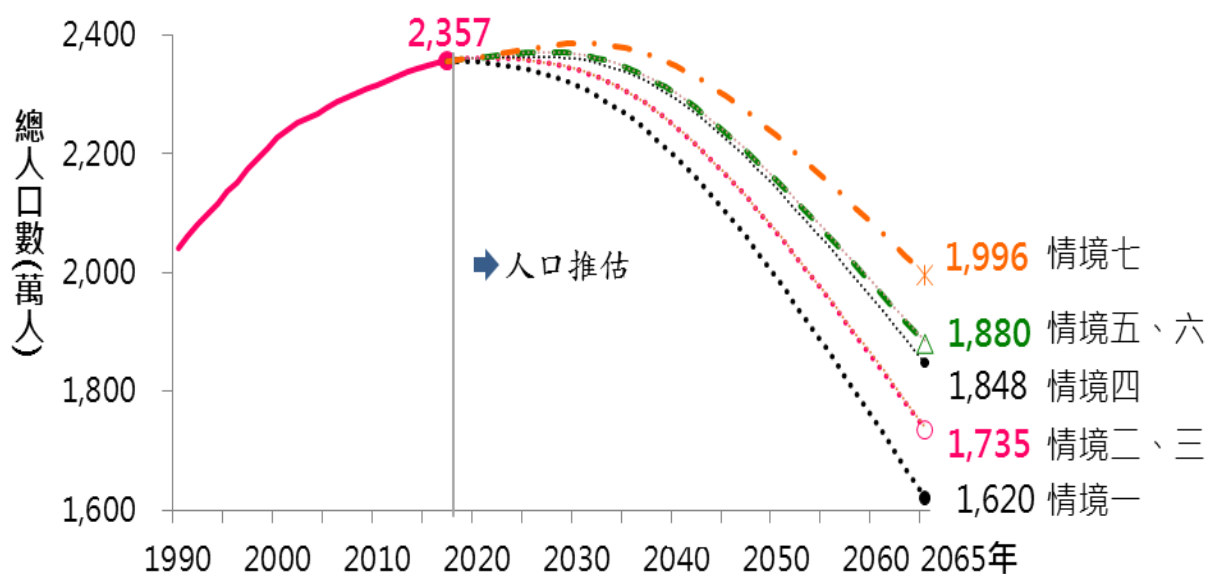
情境項目	簡易說明
情境一	封閉模型（維持總生育率 1.2 人水準、無國際移民遷入）
情境二	維持總生育率 1.2 人水準、維持移民趨勢（國發會之中推估結果）
情境三	維持總生育率 1.2 人水準＋移民平均年齡調降 3 歲
情境四	維持總生育率 1.2 人水準＋增加移民數量（《新經濟移民法》草案之效益）
情境五	提升總生育率至 1.5 人水準、維持移民趨勢（國發會之高推估結果）
情境六	提升總生育率至 1.5 人水準＋移民平均年齡調降 3 歲
情境七	提升總生育率至 1.5 人水準＋增加移民數量（《新經濟移民法》草案之效益）

資料來源：本研究。

一、人口規模之變化

(一) 總人口規模

在總人口規模方面，由圖 11 及表 3 可知，若我國完全沒有國際移民之遷入（情境一），則總人口將由 2017 年之 2,357 萬人，降至 2065 年之 1,620 萬人，減少將近三分之一的人口；惟若維持目前我國約 1.7 萬人¹⁰的國際移民趨勢，依據國家發展委員會（2018a）之中推估（情境二）及高推估（情境五）結果，2065 年總人口將分別降為 1,735 萬人及 1,880 萬人，兩者差異在於情境五所設定之提升生育率效果，使人口數增加 145 萬人；情境三與情境六雖設定移民數量沒增加，但平均年齡調降，透過育齡婦女之生育模型，進而會影響下一代人數，2065 年總人口將分別較情境二及情境五增加 4 萬人及 5 萬人；情境四與情境七設定移民數量依據《新經濟移民法》規劃之方向增加，2065 年總人口將分別較情境二及情境五增加 112 萬人及 116 萬人。



說明：情境二、三及情境五、六之推估人數相近（參見表 3），但並不完全相同。

資料來源：本研究。

圖 11 國際移民對未來我國人口規模之影響

¹⁰2017 年我國初設戶籍人數為 16,704 人，包括：(1)中華民國國民入境後，經核准定居。(2)外國人或無國籍人歸化或回復國籍後，經核准定居。(3)大陸地區人民或香港、澳門居民，經核准定居。(4)在臺灣地區合法居住，逾 12 歲未辦理出生登記。

表 3 國際移民對人口規模之影響

情境項目	總人口達最高峰		總人口低於 2 千萬人之時點 (年)	2065 年人口數 (萬人)	
	時點 (年)	人數 (萬人)		總人口	工作年齡人口
情境一（封閉模型） 維持生育水準、無移民	2018 年	2,357	2050 年	1,620	786
情境二（國發會中推估） 維持生育水準、維持移民趨勢	2021 年	2,361	2054 年	1,735	862
情境三 維持生育水準＋調降移民年齡	2021 年	2,361	2054 年	1,739	866
情境四 維持生育水準＋增加移民數量	2027 年	2,364	2058 年	1,848	937
情境五（國發會高推估） 提升生育水準、維持移民趨勢	2027 年	2,372	2059 年	1,880	948
情境六 提升生育水準＋調降移民年齡	2027 年	2,372	2059 年	1,885	952
情境七 提升生育水準＋增加移民數量	2031 年	2,386	2065 年	1,996	1,025

資料來源：本研究。

（二）工作人口規模

總人口增加將使得工作年齡人口¹¹也隨之增加，若無移民（情境一），工作年齡人口會減少；若提升生育率，工作年齡人口會增加（情境五至七與相對應之情境二至四比較）；若移民人數不變，但降低移民年齡，工作年齡人口僅微幅增加（情境三、六與相對應之情境二、五比較）；若增加移民人數，則工作年齡人口增幅較大（情境四、七與相對應之情境二、五比較）。

（三）總人口規模轉變時點

有關人口成長由正轉負的時點及低於 2,000 萬人¹²的時點，由表可知，提升生育水準及增加移民數量均能延後人口減少的時點，兩者相加的效果（情境七與情境二相比）約可使總人口延後 10 年開始減少、延後 11 年開始低於 2,000 萬人。

（四）總人口最高峰之規模

對於關切生態環境之士擔心人口越多，對生態環境的影響越大，在本研究所

¹¹工作年齡人口係指 15-64 歲年齡人口，在此年齡階段之人口或就學、或工作、或家管，不必然為勞動或就業人力；若民眾參與勞動／就業的意願或比率增加，即使工作年齡人口減少，勞動力或就業人數亦有可能增加。

¹²行政院於 2018 年地方創生政策中，將總生育率於 2030 年提升至 1.4 人，總人口不低於 2,000 萬人作為施政目標。

做的模擬推估之下，提升生育水準並且增加移民數量，將使我國人口於 2031 年達最高峰 2,386 萬人，較 2017 年增加 29 萬人，平均每年約增加 2 萬人，較 2017 年總人口增加 3 萬人之規模減小。

二、人口結構之變化

表 4 整理工作年齡人口占比、老年人口占比、老化指數及年齡中位數等指標在不同情境下 2065 年之數值，以下將分別以工作年齡人口占比、工作年齡人口老化程度及總人口老化程度 3 面向，比較不同移民情境下（情境二至七）與我國完全沒有國際移民遷入之情境（情境一）。

（一）總人口老化程度

用來衡量人口老化程度的指標有許多，包括表所列的 65 歲以上老年人口占比、老化指數及總人口年齡中位數。

若以老年人口占比觀之，本研究 6 個移民情境（情境二至七）均顯示移民人口讓臺灣 2065 年人口老化的程度減輕；若搭配生育率提升效果（情境五～七），減輕程度將更多。

若以老化指數觀之，增加移民的方式若是由過去多以依親關係入籍我國的話（情境二、三、五、六），則移民人口增加將使臺灣 2065 年之老化指數下降，且若搭配生育率提升效果，將使老化指數下降更多；惟若依現階段《新經濟移民法》草案之規劃方向額外增加移民（情境四、七），由於這些移民逐漸轉為老年人口之速度與數量，超過其所增加下一代 0-14 歲幼年人口的速度與數量，因此反倒比僅維持過去移民遷入的數量但調降其平均年齡之情境三、六，其老化指數較高。

若以總人口之年齡中位數觀之，如同前 2 個指標，有移民的情境均較無移民的情境一，年齡中位數較低；且與老化指標的結果類似，增加移民的方式若是依現階段《新經濟移民法》草案之規劃方向額外增加移民，且再搭配生育率提升效果（情境七），總人口年齡中位數反倒比僅維持過去移民遷入的數量但調降其平均年齡之情境六高。

表 4 國際移民對未來人口結構之影響—2065 年

情境別	工作年齡 人口占比 (%)	老年人口 占比 (%)	老化指數 (老少比)	年齡中位數	
				總人口 (歲)	工作年齡 人口(歲)
情境一（封閉模型） 維持生育水準、無移民	48.5	43.2	518.1	59.7	44.6
情境二（國發會中推估） 維持生育水準、維持移民趨勢	49.7	41.2	450.1	57.9	43.9
情境三 維持生育水準＋調降移民年齡	49.8	40.9	441.4	57.6	43.7
情境四 維持生育水準＋增加移民數量	50.7	40.3	448.6	57.4	44.4
情境五（國發會高推估） 提升生育水準、維持移民趨勢	50.4	38.0	328.2	54.0	41.9
情境六 提升生育水準＋調降移民年齡	50.5	37.8	322.7	53.8	41.8
情境七 提升生育水準＋增加移民數量	51.3	37.3	328.3	53.9	42.5

說明：工作年齡人口占比係指 15-64 歲年齡人口占總人口比率；老年人口占比係指 65 歲以上人口占總人口比率；老化指數係指 65 歲以上人口占 0-14 歲人口之比率。

資料來源：本研究。

（二）工作年齡人口占比

在工作年齡人口占比方面，由於我國與其他歐洲福利國家及生活環境國際化的國家相比，相對較不會有高齡退休人士移民來我國，因此不論是依照過去年齡分布趨勢下推估所增加的移民（情境二、三、五、六），或是額外加上《新經濟移民法》通過後所有潛在會增加我國移民的可能數量（情境四、七），移民均對工作年齡人口占比提高有所助益；若搭配生育率提升效果（情境五～七），將使下一代工作年齡人口占比更高。

（三）工作年齡人口老化程度

若以工作年齡人口之年齡中位數衡量工作年齡人口的老化程度，則移民的確將使未來工作年齡人口年輕化；惟與用過去移民遷入趨勢的情境二、五相比，鼓勵較多年輕移民遷入的情境三、六，對工作年齡年輕化具有效果，但效果不大；而依現階段《新經濟移民法》草案規劃方向增加移民（情境四、七），或許是由於增加在臺累計工作 6 年以上工作經驗的基層外國人員，再加上 7 年後才能申請永久居留（假設其入籍歸化），因此反倒比用過去移民遷入趨勢的方式，其工作

年齡人口之年齡中位數較高。

三、影響效應分析

茲將表 3、表 4 各情境之模擬結果，依影響效應綜整如下：

(一) 移民對人口結構的影響

比較不同移民情境下(情境二～七)與我國完全沒有國際移民遷入之情境(情境一)，移民不但能為我國提供較多潛在的人力供給，使我國人口負成長時間延後之外，由表 4 可知，情境一之各項指標均顯示人口結構老化最嚴重，表示移民確能改善我國未來之人口結構。

(二) 提升生育水準對人口結構的影響

本研究假設移民成為我國民後，其生育模式與本國人相同。若總生育率由目前的 1.2 人，提升至 1.5 人，即使移民政策沒有進一步規劃使移民平均年齡降低，或使移民人數增加，情境五之人口規模甚至比有更多移民政策規劃的情境三、四還多，且人口結構亦更顯年輕化。

(三) 降低移民年齡對人口結構的影響

分別比較情境三、六與其所對應之情境二、五，在移民數量不變之下，降低移民平均年齡 3 歲對人口規模之影響較小，而對減緩人口結構確有助益，惟其效果不若提升生育率效果顯著。

(四) 增加移民數量對人口結構的影響

本研究評估《新經濟移民法》草案通過後所有潛在會增加我國移民的可能數量，將自 2019 年起增加移居並入籍我國的移民數，且約於 2025 年起，我國國際移民將較本法通過前增加約 2 萬 6 千人。在情境四、七加入上述移民數量增加效果後，人口規模是較其他情境擴大，惟對於改善人口結構的效果，雖較沒有進一步移民規劃的情境二、五佳，但卻不若降低移民年齡的情境三、六。

陸、結論與建議

本研究設定 7 種情境，模擬分析國際移民對未來臺灣人口結構的影響，情境設定考量的因素包括：提升生育水準¹³（總生育率由 1.2 人提升至 1.5 人）、降低

¹³本研究參考楊靜利等（2012）之研究結論，假設移民在入籍成為我國民後，其生育模式與本國人相同，

移民年齡（平均年齡減少 3 歲）及增加移民數量（約 2 萬 6 千人），其中，增加移民數量之設定係參考我國 8 月公告於「政府政策網路參與平臺」之《新經濟移民法》草案內容，評估本法通過後我國移民的所有可能潛在增加數量，作為移民數量增加情境之設定依據。根據前述模擬結果與分析，本研究提出研究發現、研究限制及建議事項如下：

一、研究發現

- (一) 在本研究之模擬情境下，移民不但能為我國提供較多潛在的人力供給，使我國人口負成長時間延後 3 至 9 年，讓我國能有較充裕的時間因應人口結構的轉變，亦能使我國 2065 年之總人口年齡中位數降低 1.8 至 2.3 歲，對改善我國未來人口結構有所助益。若再加上提升生育率效果後，人口負成長時間可再延後 4 年，年齡中位數亦可再降低 3.5 歲。
- (二) 在對人口規模之影響方面，提升生育水準及增加移民數量均能增加人口規模，並延後人口減少的時點，而降低移民年齡對人口規模的影響較小，對提高我國工作年齡人口占比之助益亦較小。在提升生育水準並且增加移民數量的模擬推估下，人口規模增加的效果最大，我國最高峰人口將於 2031 年達 2,386 萬人，較 2017 年增加 29 萬人，平均每年約增加 2 萬人，較 2017 年總人口增加 3 萬人之規模減小。
- (三) 在對人口結構之影響方面，降低移民平均年齡 3 歲，及增加移民數量約 2 萬 6 千人之效果，均不如將總生育率提升至 1.5 人之效果佳；且增加移民數量對改善人口結構的效果，又不如降低移民平均年齡。也就是說，在本研究所設定的假設情境之下，對於改善我國人口結構的效果，以提升生育水準最顯著，降低移民年齡次之¹⁴。

二、研究限制

關於本研究上述之結論的仍有以下幾點限制，為避免誤用或錯誤推論，特說明如下：

- (一) 由於國人常見的人口統計數據係內政部所公布的戶籍人口統計，此資料係指設有戶籍之中華民國國民，包含已取得我國戶籍身分之外籍人士，但不包含因工作或讀書而在臺居留的外國人；因此，國家發展委員會（2018a）為利

因此提升生育水準之情境，亦表示移民之生育水準會提升。

¹⁴本研究另外模擬評估《新經濟移民法》草案通過後，將較通過前之移民數量增加之效果，由 2 萬 6 千人提高為 3 萬 4 千人後，老化指數降為 447.4（情境四）及 327.8（情境七），年齡中位數降為 57.3 歲（情境四）及 53.9 歲 8（情境七），相關指標仍顯示老化程度高於降低移民年齡之情境三、六。另有關此項研究發現，請見本研究之研究限制(三)說明。

於與歷年重要人口指標數據進行比較，對於未來人口推估與模擬情形，亦以戶籍人口數作為依據。本研究考量分析一致性，亦以戶籍人口作為推估依據，因此情境四及情境七新增加之移民數量，均係假設為已納入戶籍之人口。

- (二) 為模擬移民人數增加後對我國人口結構的影響，本研究評估《新經濟移民法》草案通過後我國移民的所有可能潛在增加數量，惟此並不等同於本研究對《新經濟移民法》草案所做之效益評估，且草案內容尚在規劃修正中，最後通過之法案效益有可能超過或低於本研究之情境模擬結果。
- (三) 本研究雖針對提升生育水準、降低移民年齡及增加移民數量等因素，設定 7 種不同情境進行模擬分析，惟並未考量各政策執行面；由於要達到各情境所需推動政策之難易程度不一，對於推動政策產生的成效達成度也不盡相同，因此，本研究發現僅作政策研擬參考，後續政策規劃仍需考量政策執行面成效。

三、建議事項

由上述研究發現，本研究提出以下幾點建議：

- (一) 我國工作年齡人口自 2016 年開始減少，使得可進入勞動市場之潛在供給人力亦減少，即便未來產業願意提供更高薪資，潛在勞動總供給量也不會增加，再加上我國勞工對於從事工作環境骯髒、危險及辛勞工作的意願相對較低，由本研究發現，移民不但能為我國提供較多潛在的人力供給，亦能延緩並改善未來人口結構之高齡化轉變，且降低移民年齡對於改善人口結構的效果，較增加移民數量的效果佳，因此，若能以可取得永久居留權或國籍者之青壯族群為主要對象，推動移民相關政策，應有助於解決我國因少子化而減少之工作年齡人口短缺問題。
- (二) 由本研究模擬結果發現，提升生育率對於改善我國未來人口結構的效果，明顯大於降低移民年齡或增加移民數量之效果，因此轉變我國未來人口結構無法完全依靠移民政策，相關的鼓勵生育政完善生養環境等政策仍有必要；惟由於我國已列為全球最低生育國家之列，若國際移民在成為我國戶籍人口後，藉由其他國家對於建立家庭及教養下一代的觀念溶入我國社會，並藉此轉變國人生育意願，或能有效緩和人口老化速度。
- (三) 受限於我國相關法規之規範，許多外國人雖已在臺工作多年，甚至結婚、生子，但由於尚未歸化我國戶籍，因此並不包括在我國人口統計數據中，惟政府許多政策規劃，如：交通、教育、醫療、能源等，仍均需藉由各地區實際居住之人口數作為政策依據。觀察各國之人口統計及推估數據，均多以居住

人口（resident）為對象¹⁵，亦即有包含常住在當地之外國人，而反觀我國目前，每月或每年公布之人口統計均為戶籍統計，而定期公布之常住人口統計僅有每 10 年一次的人口及住宅普查。為能及時掌握我國實際居住人口結構的樣貌，建議政府相關部門應建立、整合移民相關統計資料庫，俾作為政策規劃參考依據。

¹⁵參見樓玉梅（2012）及樓玉梅（2013）。

參考文獻

1. 申康 (2016)。強化我國永久居留制度之研究。「人力規劃及發展研究報告」，第 17 輯，國家發展委員會，2017 年 7 月。
 2. 行政院主計總處 (2018)。「106 年事業人力雇用狀況調查」，2018 年 1 月。
 3. 國家發展委員會 (2018a)。「中華民國人口推估 (2018 至 2065 年)」，2018 年 8 月。
 4. 國家發展委員會 (2018b)。「新經濟移民法草案條文及總說明」，下載於「公共網路政策參與平臺」下之「眾開講」，<https://goo.gl/npi6dC>，2018 年 8 月。
 5. 勞動部 (2018)。「106 年底外國專業人員概況」，2018 年 5 月。
 6. 楊靜利、黃弈綺、蔡宏政、王香蘋 (2012)。台灣外籍配偶與本籍配偶的生育數量與品質，「人文暨社會科學集刊」，24 (1)，83-120。
 7. 劉一龍 (2008)。調節生育和婚姻移民對台灣人口結構的影響。「台灣社會福利學會 2008 年年會暨『新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較』國際學術研討會」，國立中正大學。
 8. 劉一龍、王德睦、何華欽 (2005)。國際遷移能否減緩台灣人口老化？以大陸與東南亞籍新娘移入為例。「社會暨健康政策的變動與創新趨勢邁向多元整合的福利體制學術研討會」，高雄醫學大學，2005 年 5 月。
 9. 樓玉梅 (2012)。我國人口推計工作之評析與國際比較。「臺灣經濟論衡」，10(4)，39-75。
 10. 樓玉梅 (2013) 主要國家暨國際組織之人口推計工作。「人力規劃及發展研究報告」，第 15 輯，國家發展委員會，2013 年 11 月。
 11. Adès, J., D. Fields, A. Macdonald, M. Stewart (2016). A Long-Term View of Canada's Changing Demographics: Are Higher Immigration Levels an Appropriate Response to Canada's Aging Population? Ottawa: The Conference Board of Canada.
 12. Camarota, S. A. (2012). Projecting Immigration's Impact on the Size and Age Structure of the 21st Century American Population.
 13. Huguet, J. W. (2003). Can Migration Avert Population Decline and Ageing in East and Southeast Asia? Journal of Population Research, 20 (1), 107-124.
 14. McDonald, P. and R. Kippen (1999). The Impact of Immigration on the Ageing of Australia's Population.
- The Conference Board of Canada (2016). Immigration Will Help Alleviate Canada's Aging Population Challenges, But Not Solve Them. Retrieved from <https://goo.gl/xNJzUv> (June 13, 2018).

15. United Nations (2001). Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?

附錄：《新經濟移民法》草案*

條文	說明
第一條 為強化產業升級，改善人口結構，在不影響國人就業機會與薪資水準之前提下，積極延攬國家經濟發展所需之人才及人力，以提升國家競爭力，特制定本法。	本法之目的係為因應國內人口少子化與高齡化趨勢，以及國際人才競逐激烈及國內產業明顯短缺技術人力等課題，於不影響國人就業機會與薪資水準之基本前提下，積極延攬國家經濟發展所需之人才及人力，以強化產業升級，改善人口結構，促進國家發展之生生不息。
第二條 外國人及海外國人在中華民國(以下簡稱我國)從事專業工作及中階技術工作，依本法之規定；本法未規定者，適用外國專業人才延攬及僱用法、就業服務法、入出國及移民法及其他相關法律之規定。	本法與其他相關法律適用關係。
第三條 本法之主管機關為國家發展委員會。 本法所定事項，涉及中央目的事業主管機關職掌者，由各該機關辦理。	一、考量人力資源發展政策之綜合性規劃、協調、審議為國家發展委員會掌理事項之一(國家發展委員會組織法第二條第六款參照)，爰於第一項明定該會為本法主管機關。 二、本法所定適用對象及依親親屬之工作許可、簽證、停居留、永久居留、定居、保險及退休等相關事宜，涉及內政部、外交部、教育部、法務部、經濟部、勞動部、衛生福利部、文化部、科技部、大陸委員會、金融監督管理委員會及僑務委員會等機關之職掌，爰於第二項明定本法所定事項涉及中央目的事業主管機關職掌者，由各該機關辦理。
第四條 本法用詞定義： 一、外國專業人才：指得在我國從事下列專業工作(以下簡稱專業工作)之外國人： (一)專門性或技術性工作。 (二)華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。 (三)下列學校教師： 1.公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。 2.公立或已立案之私立高級中等以下學校之教師。 (四)下列補習班教師：	一、本法用詞定義。 二、第一款至第三款係依外國專業人才延攬及僱用法第四條定義，按外國人專業資格程度，區分為外國專業人才、外國特定專業人才及外國高級專業人才等三類。 三、第一款第一目至第六目之專業工作係指現行就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款。第三目公立或已立案之私立高級中等以下學校除原規定得聘僱外國語文課程教師外，放寬亦得聘僱學科教師，以因應海外人才來(四)臺子女教育需求及政府雙語環境

*本附錄為 2018 年 8 月 6 日草案預告版內容，與行政院通過之版本有相當差異，相關版本請參考國家發展委員會網站專區。

條文	說明
1.依補習及進修教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。 2.具專門知識或技術，且經中央目的事業主管機關會商教育部指定依補習及進修教育法立案之短期補習班教師。 (五)運動教練及運動員。 (六)藝術及演藝工作。 二、外國特定專業人才：指外國專業人才延攬及僱用法第四條第二款所定之我國所需科技、經濟、教育、文化、藝術、體育及其他領域之特殊專長之外國人。 三、外國高級專業人才：指入出國及移民法所定為我國所需之高級專業人才。 四、外國中階技術人力：指具有中階技術工作能力，得在我國從事產業所欠缺之下列中階技術工作(以下簡稱中階技術工作)之外國人： (一)技術員及助理專業人員。 (二)技藝有關工作及機械設備操作人員。 (三)個人健康照顧工作人員。 (四)其他經中央目的事業主管機關指定者。 五、海外國人：指僑居國外，且依國籍法具我國國籍並持我國護照入國之臺灣地區無戶籍國民。	之建構。第四目係依現行就業服務法第四十六條第一項第四款及外國專業人才延攬及僱用法第四條第四款第二目明列補習班教師之規定。第六目係依現行就業服務法第四十六條第一項第六款明列，惟有關該款所定宗教工作，因考量現行宗教活動均無須申請工作許可，爰該工作項目不納入本目規定。 四、第四款係參酌行政院主計總處「中華民國職業標準分類」所定中階技術人力，以及其他經中央目的事業主管機關指定者。 五、第五款之海外國人係指入出國及移民法第三條第五款前段規定，未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民並持我國護照入國者。
第五條 外國專業人才在我國從事前條第一款第一目、第二目及第四目至第六目專業工作者，應由雇主檢具相關文件，向勞動部申請許可；從事第三目學校教師者，應由雇主檢具相關文件，向教育部申請許可。 外國專業人才有下列情形之一者，其雇主不須依第一項規定申請許可： 一、各級政府及其所屬學術研究機關(構)聘請外國人擔任顧問或研究工作。 二、受聘僱於公立或經立案之私立大學進行講座、學術研究經教育部認可。 外國專業人才為藝術工作者，得不經雇主申請，逕向勞動部申請許可，在我國從事藝術工作，依外國專業人才延攬及僱用法第十條規定辦理。	一、第一項係依現行就業服務法第四十八條及外國專業人才延攬及僱用法第五條及第六條規定明列。 二、第二項係考量現行就業服務法第四十八條第一項第一款及第三款所列無須申請許可之工作，亦屬專業工作，爰依該條規定於第二項明列。 三、第三項係依現行外國專業人才延攬及僱用法第十條規定明列。
第六條 外國專業人才在我國從事專業工	一、第一項係依現行就業服務法第四十六

條文	說明
作，其工作資格、雇主條件、審查基準、申請許可、廢止許可、聘僱管理及其他應遵行事項之辦法，除第四條第一款第三目所定學校教師，由教育部訂定外，由勞動部會商中央目的事業主管機關定之。 第四條第一款第一目專門性或技術性工作資格之行業、職類別，以明定不得從事之行業、職類別方式為之；其雇主屬國家重點產業者，得免除前項雇主條件有關資本額及營業額之限制。 前項國家重點產業之範圍，由主管機關擬訂，報行政院核定。 外國專業人才從事專門性或技術性工作者，其工作資格之專業技術能力審查基準，採評點方式為之，由主管機關會商中央目的事業主管機關定之。 外國專業人才受聘僱在我國從事第四條第一款第三目之 2 或第四目之 2 所定專業工作，除本法另有規定外，其聘僱之管理、違反規定之相應罰則及其他相關事項，依就業服務法有關從事該法第四十六條第一項第一款至第六款工作者之規定辦理。	條及外國專業人才延攬及僱用法第五條及第六條規定明列。 二、第二項前段有關專門性或技術性工作之行業、職類別，依現行工作資格及審查標準規定，限於製造業、部分服務業(如批發業)等十五個行業、職類別，無法因應數位經濟時代工作型態的轉變，爰放寬改以負面表列明定不得從事之行業、職類別，惟職類別限於「中華民國職業標準分類」定義職業類別 1 及 2 之主管、經理人員及專業人員。 三、聘僱外國人從事專門性及技術性工作之雇主，依現行工作資格及審查標準規定，需符合資本額新臺幣五百萬元以上或年營業額新臺幣一千萬元以上之要件；考量應用數位科技之新創事業，以及部分五加二產業之中小企業或藝文產業等，均無須龐大資本額，爰於第二項後段明定屬國家重點產業者，免受資本額及營業額之限制，並於第三項明定國家重點產業範圍之訂定程序。 四、外國專業人才從事專門性或技術性工作者，依現行工作資格及審查標準規定，除薪資需符合一定水準以上外，具學士學位者需有二年以上相關工作經驗；考量數位經濟發展需要，應建立多元僱用條件，俾利具潛力數位人才(如應屆大學畢業生)之延攬；薪資非為必要門檻，與學歷、工作經驗/專業實務經驗、年齡等列為評分基本項目；另有加分項目，如國家重點產業、海外國人等，爰於第四項明定其工作資格審查基準採評點方式。 五、第五項係考量從事第四條第一款第三目之 2 之外國學科教師或第四目之 2 短期補習班專技教師，非現行就業服務法從事專業工作者，該法無相關管理及罰則規定，爰明定渠等之管理、罰則等相關事項依就業服務法有關從事第四十六條第一項第一款至第六款工作者之規定辦理。
第七條 外國專業人才受聘僱在我國從事專業工作，聘僱許可期間最長為三年；期滿有繼續受聘僱之必要者，雇主得申請延期，每次最長為三年。	本條係依現行就業服務法第五十二條及外國專業人才延攬及僱用法第十條規定明列。

條文	說明
外國專業人才從事藝術工作，依第五條第三項規定逕向勞動部申請工作許可者，其工作許可期間及每次延期期間，最長為三年。	
第八條 外國特定專業人才擬在我國從事專業工作，得不經雇主申請，逕向內政部移民署申請核發具工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可四證合一之就業金卡，依外國專業人才延攬及僱用法第八條規定辦理。 前項之工作許可由勞動部負責審查；居留簽證由外交部或駐外館處負責審查；外僑居留證及重入國許可由內政部移民署負責審查。 外國特定專業人才工作資格之審查基準，依外國專業人才延攬及僱用法第四條第二款規定中央目的事業主管機關公告之特殊專長，採評點方式為之。 外國特定專業人才未申請就業金卡，擬受聘僱在我國從事專業工作，應由雇主依第五條第一項及前項規定，檢具相關文件，向勞動部或教育部申請許可；聘僱許可期間及每次延期之期間最長為五年。	一、第一項係依現行外國專業人才延攬及僱用法第八條規定明列。 二、第二項係為明確就業金卡工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可之審查權責單位，爰明定由各業務主管機關負責。 三、第三項係為建立外國特定專業人明確、一致、客觀的審查標準，爰明定其資格審查採評點方式為之。 四、依現行外國專業人才延攬及僱用法，外國特定專業人才得透過申請就業金卡取得工作許可，倘未申請就業金卡者，亦可透過雇主向勞動部或教育部申請五年期之工作許可，爰於第四項明定之。
第九條 外國專業人才及外國特定專業人才受聘僱在我國從事專業工作，得向外交部或駐外館處申請核發停留、居留簽證，持憑經內政部移民署查驗許可入國後，取得停留、居留許可。取得居留許可者，應於入國後之翌日起算三十日內，向內政部移民署申請外僑居留證。 外國人以免簽證或持停留簽證入國者，經許可或免經許可在我國從事專業工作，得逕向內政部移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證。 外國人持居留簽證入國後，其居留原因變更為從事專業工作者，應向內政部移民署申請變更居留原因，經許可者，重新發給外僑居留證，並核定其居留效期。	一、依現行入出國及移民法第二十二條規定，外國人取得居留許可入國後，應於十五日內申請外僑居留證；為利來臺居留之外國人有充足時間尋找安身住所及熟悉臺灣環境，爰於第一項放寬外國專業人才取得居留許可入國後申請外僑居留證期限，由十五日延長為三十日。 二、依現行入出國及移民法第二十三條規定，外國專業人才持免簽證或低於六十日效期停留簽證入國者，尚需向外交部改辦停留簽證，始得申請外僑居留證；為簡化渠等來臺工作居留申辦手續，爰於第二項放寬外國人以免簽證或持停留簽證入國者，經許可或免經許可在我國從事專業工作，得逕向內政部移民署申請居留。 三、第三項係依現行入出國及移民法第二十三條規定明列。
第十條 外國人擬在我國從事專業工作，須長期尋職者，得向駐外館處申請核發三個月有效期限、多次入國、停留期限六個月之停留簽證，總停留期限最長為	本條係依現行外國專業人才延攬及僱用法第十九條規定明列。

條文	說明
六個月。	
第十一條 外國專業人才在我國從事專業工作，經許可居留者，其外僑居留證之有效期間，自許可之翌日起算，最長為三年，期滿有繼續居留之必要者，得於居留期限屆滿前，向內政部移民署申請延期，每次最長為三年。 外國特定專業人才依第八條第一項規定申請就業金卡，在我國從事專業工作，其就業金卡之有效期間為一年至三年，符合一定條件者，得於有效期間屆滿前重新申請。 外國特定專業人才依第八條第四項聘僱許可而許可居留者，其外僑居留證之有效期間及每次延期期間最長為五年。	一、第一項係依現行入出國及移民法第二十二條規定明列。 二、依現行外國專業人才延攬及僱用法，外國特定專業人才居留期間依其取得工作許可的方式而有所不同(就業金卡或由雇主申請聘僱)，爰於第二項及第三項明定之。
第十二條 外國專業人才在我國連續居留五年、外國特定專業人才連續居留三年，平均每年居住一百八十三日以上，並符合下列各款規定要件者，得向內政部移民署申請永久居留： 一、二十歲以上。 二、無不良素行，且無警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄。 三、有相當之財產或技能，足以自立。 四、符合我國國家利益。 以下列各款情形為居留原因者，經許可在我國居留之期間，不計入前項在我國連續居留期間： 一、在我國就學。 二、經許可在我國從事中階技術工作。 三、經許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作。 四、以第一款及第二款人員為依親對象經許可居留。 前項第一款在我國就學期間係修讀大學校院碩士以上學位者，其就學居留期間得依下列規定計入第一項之在我國連續居留期間： 一、外國專業人才：取得博士學位者採計二年、碩士學位者採計一年。 二、外國特定專業人才：取得博士學位者採計一年。	一、第一項係考量依現行入出國及移民法第二十五條規定，外國人符合所定要件下，在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日者，始得申請永久居留。惟外國專業人才跨國移動頻繁，為強化延攬力道，爰放寬外國專業人才申請永久居留條件，改為平均每年居住一百八十三日以上；另考量外國特定專業人才係我國積極延攬各領域之特殊專長者，爰其申請永久居留年限由五年縮短為三年。 二、第二項係考量在臺就學、從事中階技術工作，以及依親居留者，或就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作者，以及依親居留者，居留期間均非從事專業工作，其居留期間不宜計入外國專業人才、外國特定專業人才申請永久居留之在我國居留期間，爰明定之。 三、第三項係為強化吸引僑外碩士、博士畢業生留臺從事專業工作，爰明定其在我國就讀期間可折抵申請永久居留之在臺連續居留年限。
第十三條 外國專業人才、外國特定專業人才及外國高級專業人才經許可永久居留後，出國五年以上未曾入國者，內政	依現行外國專業人才延攬及僱用法第十八條規定，外國專業人才、外國特定專業人才取得永久居留後，五年以上未曾入國

條文	說明
部移民署得廢止其永久居留許可及註銷其外僑永久居留證。	者，始得廢止其永久居留許可，惟外國高級專業人才取得永久居留者仍須依入出國及移民法第三十三條規定，每年需在臺居住一百八十三日以上，爰本條放寬納入外國高級專業人才之適用。
第十四條 外國專業人才、外國特定專業人才及外國高級專業人才經許可永久居留者，其成年子女經內政部移民署認定符合下列要件之一者，得在我國從事工作，並依外國專業人才延攬及僱用法第十七條規定辦理： 一、曾在我國合法累計居留十年，每年居住超過二百七十日。 二、未滿十六歲入國，每年居住超過二百七十日。 三、在我國出生，曾在我國合法累計居留十年，每年居住超過一百八十三日。	依現行外國專業人才延攬及僱用法第十七條規定，受聘僱從事專業工作之外國專業人才取得永久居留者，其成年子女符合一定要件者，得不經雇主申請，逕向勞動部申請工作許可；考量藝術工作者、取得就業金卡之外國特定專業人才及外國高級專業人才，若干無需雇主聘僱，其成年子女則無法適用，爰本條放寬納入藝術工作者、取得就業金卡之外國特定專業人才及外國高級專業人才之適用，非以受聘僱為必要。
第十五條 外國特定專業人才在我國從事專業工作，經許可居留或永久居留者，其直系尊親屬得向外交部或駐外館處申請核發一年效期、多次入國、停留期限六個月及未加註限制不准延期或其他限制之停留簽證；期滿有繼續停留之必要者，得於停留期限屆滿前，向內政部移民署申請延期，並得免出國，每次總停留期間最長為一年。	依現行外國專業人才延攬及僱用法第十三條規定，受聘僱從事專業工作之外國特定專業人才之直系尊親屬，得申請來臺探親停留；考量取得就業金卡之外國特定專業人才，可能未受聘僱工作，爰本條放寬外國特定專業人才，不以受聘僱為必要，其直系尊親屬得申請來臺探親停留，總停留期間最長為一年。
第十六條 外國專業人才及外國特定專業人才在我國從事專業工作，經許可居留或永久居留者，其配偶、未成年子女及因身心障礙無法自理生活之成年子女，得向內政部移民署申請居留，並得以免簽證或持停留簽證入國後申請居留，準用第九條規定；外僑居留證之有效期間及延期期間，按其依親對象為外國專業人才或外國特定專業人才，準用第十一條規定。	依現行入出國及移民法第二十三條，外國專業人才之配偶及未滿二十歲子女，得申請居留；考量外國專業人才延攬及僱用法已開放身心障礙無法自理生活之成年子女申請永久居留，惟卻無隨同居留相關規定，爰放寬納入因身心障礙無法自理生活之成年子女依親居留規定；以免簽證或持停留簽證入國者，放寬得逕向內政部移民署申請居留證；居留效期及延期，同其依親對象。
第十七條 外國專業人才及外國特定專業人才，經許可永久居留後，其配偶、未成年子女及因身心障礙無法自理生活之成年子女，符合下列規定，且無不良素行，並無警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄，以及符合我國國家利益者，得向內政部移民署申請永久居留： 一、依親對象為外國特定專業人才：在我國合法連續居留三年，平均每年居住一百八十三日以上。	一、依現行外國專業人才延攬及僱用法第十六條規定，外國專業人才及外國特定專業人才須受聘僱經許可永久居留後，其依親親屬符合居留期間條件者始得申請永久居留；考量藝術工作者、取得就業金卡之外國特定專業人才，可能未受聘工作，其依親親屬則無法適用，爰於第一項明定放寬不以受聘僱為必要。另縮短其依親親屬申請永久居留之在臺居留期限規定。

條文	說明
二、依親對象為外國專業人才：在我國合法連續居留五年，平均每年居住一百八十三日以上。 外國高級專業人才依入出國及移民法規定申請永久居留者，其配偶、未成年子女及因身心障礙無法自理生活之成年子女，得隨同本人申請永久居留，或於本人取得永久居留許可後申請之。 前二項外國專業人才、外國特定專業人才及外國高級專業人才之永久居留許可，經撤銷或廢止者，其配偶、未成年子女及因身心障礙無法自理生活之成年子女之永久居留許可，應併同撤銷或廢止。	二、第二項係依外國專業人才延攬及僱用法第十五條規定明列。 三、第三項係依外國專業人才延攬及僱用法第十六條規定明列。
第十八條 外國專業人才、外國特定專業人才及外國高級專業人才，其配偶、未成年子女及因身心障礙無法自理生活之成年子女，經許可永久居留後，出國五年以上未曾入國者，內政部移民署得廢止其永久居留許可及註銷其外僑永久居留證。	依現行入出國及移民法第三十三條規定，外國專業人才、外國特定專業人才及外國高級專業人才，其依親親屬取得永久居留者，需每年在臺居住一百八十三日以上，考量國際人才長期跨境工作，其依親親屬需伴隨移動，爰本條放寬其依親親屬廢止永久居留許可之居留期限，同於渠等之依親對象。
第十九條 外國中階技術人力在我國從事中階技術工作，應由雇主檢具相關文件，向勞動部申請許可。 前項外國中階技術人力之聘僱，以下列人員為限： 一、取得我國高級中等以上學校畢業證書或僑務委員會海外青年技術訓練班畢業證書之外國學生、僑生及其他華裔學生。 二、受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作累計六年以上之外國人。 三、具中階技術工作能力之外國人。 行政院訂定前項第三款之施行日期時，應衡酌同項第一款及第二款中階技術人力聘僱情形及我國產業發展需求。	一、依現行移民相關法規，並無中階技術人力引進管道，考量一百零六年我國工業及服務業空缺人力情形，中階技術人力短缺占比達百分之五十五，爰參酌主要國家引進技術人力之相關機制，如新加坡 S Pass 工作簽證、美國 EB-3 移民簽證，於第一項明定外國中階技術人力之工作許可由雇主申請，依主管機關權責，由勞動部辦理。 二、第二項係明定外國中階技術人力之聘僱種類包括現在或曾在我國就學、研習或受聘僱之具中階技術工作能力僑外生、基層外國人員，以及直接引進具中階技術工作能力外國人等三類。 三、考量第二項第一款及第二款技術人力業經國家或企業投入教育資源培育或人力投資成本，且對國內文化及語言與生活具一定程度瞭解，從而規劃優先開放，爰於第三項明定第二項第三款技術人力之施行日期，應審酌該三款技術人力之聘僱情形及我國產業發展需求。
第二十條 外國中階技術人力在我國從事中階技術工作，其工作資格、雇主條件、審查基準、申請許可、廢止許可、聘僱	一、第一項明定外國中階技術人力之工作資格、雇主條件、審查基準、申請許可、廢止許可、聘僱管理及其他應遵

條文	說明
管理及其他應遵行事項之辦法，由勞動部會商中央目的事業主管機關定之；健康檢查管理之辦法，由中央衛生主管機關會商勞動部定之。 外國中階技術人力受聘僱薪資或所得報酬，不得低於勞動部公告之數額，且應具中央目的事業主管機關或經其認可之專業認證機構核發或認定之專業證照或其他證明文件。 前項受聘僱薪資或所得報酬，以最近一年度職類別薪資調查之總薪資第七十分位數額加權平均計算。 前三項工作資格之中階技術工作能力審查基準，採評點方式為之，由主管機關會商中央目的事業主管機關定之。 外國中階技術人力每年人數總額及其各產業別之配額，由主管機關會商中央目的事業主管機關定之。	行事項之辦法，依主管部會權責由勞動部會商中央目的事業主管機關定之；其健康檢查管理之辦法，由中央衛生主管機關會商勞動部定之。 二、第二項明定外國中階技術人力之聘僱必須符合勞動部公告之薪資門檻，且應具備專業資格認定。 三、第三項明定外國中階技術人力之薪資門檻，以最近一年度職類別薪資調查之總薪資第七十分位數額加權平均計算。其中，中階產業技術人力係參考一百零六年「技術員、助理專業人員」、「技藝有關工作及機械設備操作人員」(新臺幣四萬一千三百九十三元)；中階社福人力參考「健康照顧人員」(新臺幣三萬二千元)。 四、第四項明定外國中階技術人力之工作資格審查基準，採評點制度，薪資、專業資格認定為基本門檻，並與學歷、年齡等列為評分基本項目；另依渠等聘僱種類之不同而有不同加分項目，如在臺就學經驗、從事與所學領域相關工作等。考量各中央目的事業主管機關對其轄下業管事業之人才需求情況較為瞭解，本項明定由主管機關會商中央目的事業主管機關定之。 五、第五項明定外國中階技術人力之總量管制及各產業別配額，由主管機關會商中央目的事業主管機關定之。
第二十一條 外國中階技術人力受聘僱在我國從事中階技術工作，聘僱許可期間最長為三年；期滿有繼續受聘僱之必要者，雇主得申請延期，每次最長為三年。	本條明定外國中階技術人力聘僱許可期間及每次延期之期間最長為三年。
第二十二條 外國中階技術人力受聘僱在我國從事中階技術工作，於聘僱許可有效期間內，得轉換雇主；其需轉換者，應由新雇主檢附該受聘僱者之離職證明文件，申請許可。但不得同時受聘僱於二名以上之雇主。	本條明定外國中階技術人力在聘僱許可有效期間內，得轉換雇主，由新雇主依本法規定申請許可，惟不得同時受聘僱於二名以上雇主，以強化渠等留臺工作誘因。
第二十三條 外國中階技術人力受聘僱在我國從事中階技術工作，除本法另有規定外，其聘僱之管理、違反規定之相應罰則及其他相關事項，除就業服務法第五十一條第一項第二款外，依從事該法第四十六條第一項第一款至第六款工作者之規定辦理。	本條明定外國中階技術人力受聘僱在我國從事中階技術工作，除本法另有規定外，其聘僱之管理、罰則及其他相關事項，依就業服務法有關從事該法第四十六條第一項第一款至第六款工作者之規定辦理，且排除適用第五十一條第一項第二款合法工作五年可取得不限業別、工作資格之工作許可規定。

條文	說明
第二十四條 外國中階技術人力經依第十九條第二項第一款及第二款規定許可在我國從事中階技術工作，其原以就學、研習或從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作之原因許可居留者，應向內政部移民署申請變更居留原因，經許可者，重新發給外僑居留證，並核定其居留效期。	本條明定經許可從事中階技術工作之僑外生及基層外國人員，應向內政部移民署申請變更居留原因，重新核發居留證。
第二十五條 外國中階技術人力受聘僱至我國從事中階技術工作，其申請簽證、停留許可、居留許可及外僑居留證，準用第九條規定。 外國人持停留期限在六十日以上，且未加註限制不准延期或其他限制之停留簽證入國，經許可在我國從事中階技術工作者，得向內政部移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證。 外國人持外僑居留證，其居留原因變更為從事中階技術工作者，應向內政部移民署申請變更居留原因，經許可者，重新發給外僑居留證，並核定其居留效期。	一、第一項明定外國中階技術人力受聘僱至我國從事中階技術工作，申請簽證、停、居留許可及外僑居留證，準用第九條規定。 二、第二項明定外國人持停留簽證入國後，經許可在我國從事中階技術工作者，得向內政部移民署申請居留。 三、第三項明定外國人持外僑居留簽證，其居留原因變更為從事中階技術工作者，應向內政部移民署申請重新核發居留證。
第二十六條 外國中階技術人力在我國從事中階技術工作，經許可居留者，其外僑居留證之有效期間，自許可之翌日起算，最長為三年，期滿有繼續居留之必要者，得於居留期限屆滿前，向內政部移民署申請延期，每次最長為三年。	本條明定外國中階技術人力之居留證有效期間及每次延期期間最長為三年。
第二十七條 外國中階技術人力在我國連續居留七年，平均每年居住一百八十三日以上，並符合下列各款要件者，得向內政部移民署申請永久居留，不適用入出國及移民法第二十五條第一項規定： 一、二十歲以上。 二、無不良素行，且無警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄。 三、有相當之財產或技能，足以自立。 四、符合我國國家利益。 前項連續居留七年，以在我國從事中階技術工作或專業工作之事由許可居留者為限。	一、第一項明定外國中階技術人力符合特定要件者，其取得永久居留條件為在我國連續居留七年，不適用入出國及移民法第二十五條第一項所定，在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日之規定，係考量各國對於不同專業程度之外國人才、人力多訂有不同永久居留條件。另本項第三款所定有相當之財產或技能，足以自立，其認定之裁量基準由內政部移民署另定之。 二、第二項明定前項連續居留以在我國從事中階技術工作或專業工作之事由許可居留者為限，不計入以就學、研習、從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作或依親親屬等事由在我國居留之期間。
第二十八條 外國中階技術人力經許可永久居留者，或取得工作許可居留且薪資	本條明定外國中階技術人力依親親屬之居留條件，若已取得永久居留者，其配偶及

條文	說明
達最近一年度職類別薪資調查之專業人員總薪資中位數額以上者，其配偶及未成年子女，得向外交部或駐外館處申請核發居留簽證，經內政部移民署查驗許可入國後，取得居留許可。取得居留許可者，應於入國後之翌日起算三十日內，向內政部移民署申請外僑居留證；其外僑居留證之有效期間及每次延期期間，最長為三年。	未成年子女得申請居留；未取得永久居留者，其薪資水準需達最近一年度職類別薪資調查之專業人員總薪資中位數額以上(一百零六年計新臺幣五萬二千八百四十二元)，係參考新加坡 S Pass 工作簽證制度，以兼顧外國中階技術人力之家庭團聚權及確保其可負擔依親親屬之生活所需。
第二十九條 外國中階技術人力經許可永久居留後，其配偶及未成年子女經許可在我國居留連續七年，平均每年居住一百八十三日以上，並符合下列各款要件者，得向內政部移民署申請永久居留，不適用入出國及移民法第二十五條第一項規定： 一、無不良素行，且無警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄。 二、有相當之財產或技能，足以自立。 三、符合我國國家利益。 外國中階技術人力之永久居留許可經撤銷或廢止者，其配偶及未成年子女之永久居留許可應併同撤銷或廢止。	一、第一項明定外國中階技術人力依親親屬之永久居留條件，須在我國連續居留七年；另本項第二款明定須具備相當財產或技能證明之條件，較本法專業人才之依親親屬申請永久居留之相關規定嚴謹，係考量外國中階技術人力之專業程度及為確保其依親親屬生活無虞，其認定之裁量基準由內政部移民署另定之。 二、第二項明定外國中階技術人力永久居留許可因故遭撤銷或廢止，則其依親親屬業無依親對象，渠等之永久居留許可自應併同撤銷或廢止。
第三十條 海外國人得免經許可，在我國從事本法工作。但兼具外國國籍者，其工作許可依本法有關外國專業人才及外國中階技術人力之相關規定辦理。	海外國人係本法積極延攬之對象，爰得免經許可，在我國從事專業及中階技術工作。另依現行就業服務法第七十九條規定，海外國人兼具外國國籍者，其受聘僱從事工作，依有關外國人之規定辦理。
第三十一條 海外國人得免申請入國許可或於入國時申請入國許可；其適用對象、核准條件及其他應遵行事項之辦法，由內政部會商相關機關定之。 海外國人在我國從事本法工作，得向內政部移民署申請居留，經許可者，發給臺灣地區居留證。 海外國人經許可在我國從事中階技術工作，其原以就學、研習或從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作之原因許可居留者，應向內政部移民署申請變更居留原因，經許可者，重新發給臺灣地區居留證，並核定其居留效期。 第二項臺灣地區居留證之有效期間，自入國之翌日起算，最長為三年；期滿有繼續居留之必要者，得於居留期限屆滿前，向內政部移民署申請延期，每次最長為三年。	一、第一項係依現行入出國及移民法第五條規定，無戶籍國民入國，應申請許可。惟考量現行外籍人士免簽證規定，我國給予免簽證國家之國民，得以免簽證方式入國停留最長九十日。基於旅居海外國人不乏為各專業領域傑出優秀專業人才，且與我國具有血緣及情感依附，應有較優惠之規定，爰明定適用本法之海外國人，放寬均得准予免申請入國許可之規定，並授權權責機關就適用對象、核准條件及其他應遵行事項會商相關機關另定子法。 二、第二項係依入出國及移民法第九條第一項第六款、第十一款及第三項規定，經許可在我國從事專業工作，得向內政部移民署申請居留，發給居留證。惟考量本法適用對象尚包括不經許可從事專業工作者及中階技術人

條文	說明
	力，爰放寬海外國人得申請居留許可之事項。 三、第三項係明定海外國人經許可從事中階技術工作之僑外生及基層外國人員，應向內政部移民署申請變更居留原因，重新核發居留證，與外國中階技術僑外生及基層外國人員規定相同。 四、第四項係依現行入出國及移民法第九條第三項至第五項規定明列。
第三十二條 海外國人在我國從事本法工作經許可居留，符合下列各款規定之一，且仍具備原居留條件者，得向內政部移民署申請在我國定居： 一、居留滿一年且居住三百三十五日以上。 二、連續居留滿二年且平均每年居住二百七十日以上。 三、連續居留滿三年且平均每年居住一百八十三日以上。	本條係依現行入出國及移民法第十條第一項第一款、第三項規定，海外國人從事工作許可居留者，須在臺灣地區連續居留或居留滿一定期間，始得申請定居。為鼓勵海外國人返國發展，並衡酌海外國人因生活或工作需求，時須於我國與旅居國間往返，爰放寬海外國人在我國從事工作許可居留者之定居條件。
第三十三條 海外國人在我國從事本法工作經許可居留，其下列依親親屬得向內政部移民署申請居留： 一、依親對象為從事專業工作者：配偶、未成年子女及因身心障礙無法自理生活之成年子女。 二、依親對象為從事中階技術工作者：配偶、未成年子女。 前項依親親屬為海外國人者，其入國許可及臺灣地區居留證之有效期間、延期期間，準用第三十一條規定；為外國人者，得以免簽證或持停留簽證入國後向內政部移民署申請居留，外僑居留證之有效期間及每次延期期間，準用第十一條第一項規定。 第一項海外國人之居留許可經撤銷或廢止者，其依親親屬之居留許可應併同撤銷或廢止。	一、第一項係依現行入出國及移民法第九條第二項及第二十三條第一項第一款、第二款規定，海外國人經許可在我國從事專業工作，其配偶及未成年子女始得向內政部移民署申請居留。惟考量本法適用對象尚包括不經許可從事專業工作者及中階技術人力，爰放寬前述海外國人依親親屬均得隨同申請居留。另增列海外國人從事專業工作者之因身心障礙無法自理生活成年子女得隨同居留，與外國專業人才規定相同。 二、第二項係依現行入出國及移民法第二十二條及第九條第三項至第五項規定，明定海外國人依親親屬之入國及居留證之有效期間與延期，依親親屬為海外國人，與第三十一條其依親對象規定相同；依親親屬為外國人，與第十一條外國專業人才規定相同。 三、第三項明定海外國人居留許可因故遭撤銷或廢止，則其依親親屬業無依親對象，渠等之居留許可自應併同撤銷或廢止。
第三十四條 海外國人之依親親屬依前條規定經許可在我國居留，其為外國人者，得依入出國及移民法相關規定，申請永久居留；其為海外國人者，得準用	依現行入出國及移民法第二十五條及第十條規定，海外國人依親親屬經許可在我國居留者，始得申請永久居留或定居。惟考量第三十二條放寬海外國人在我國從事工

條文	說明
第三十二條規定向內政部移民署申請定居。	作許可居留者之定居條件，同步放寬依親親屬亦適用之。
第三十五條 外國專業人才、外國特定專業人才、外國高級專業人才、外國中階技術人力、海外國人(以下簡稱本法適用對象)及其配偶與子女，經許可永久居留者，在我國從事工作，不須向勞動部或教育部申請許可。	依現行就業服務法第五十一條第一項及第二項規定，取得永久居留之外國人受聘僱從事工作，應逕向中央主管機關申請工作許可。為簡化相關手續，提供移民友善環境，本條明定本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，不須向中央主管機關申請或更新工作許可即可工作。
第三十六條 本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留，受聘僱在我國從事工作者，適用就業保險法之規定。 前項人員於受聘僱後，始經許可永久居留者，其雇主或所屬機構應於許可之日為其申報參加就業保險。 第一項人員於本法施行前已取得永久居留且繼續受聘僱者，其雇主或所屬機構應於本法施行之當日為其申報參加就業保險。 依前二項規定申報參加就業保險者，其保險效力之開始，均自應為申報之當日起算。但其雇主或所屬機構未依規定申報者，除依就業保險法第三十八條規定處罰外，其保險效力之開始，均自申報之翌日起算。 第一項人員於本法施行前已適用就業保險法者，不適用前四項規定。	一、為積極延攬國家經濟發展所需之人力及人才，放寬本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，於受聘僱在我國從事工作期間，納入適用就業保險法之適用對象，不受就業保險法第五條第一項第一款、第二款規定之限制，爰為第一項規定。又依本法參加就業保險者及其投保單位，除本法另有規定外，有關保險效力之開始及停止、月投保薪資、投保薪資調整、保險費負擔、保險費繳納、保險費寬限期與滯納金之徵收及處理、保險給付之計算與發給、罰則及其他保險等事項，適用就業保險法及其相關規定。 二、應參加就業保險為被保險人之受僱勞工，依現行就業保險法規定，其雇主或所屬機構應於到職之當日為其申報參加就業保險。惟本法適用對象及其配偶與子女，於受聘僱在我國從事工作後，始經許可永久居留者，及本法施行前已取得永久居留且繼續受聘僱在我國從事工作者，其應於何時申報參加就業保險、保險效力之開始及未依規定申報加保之效果，因無法適用現行就業保險法相關規定，有另為明確規範之必要，爰為第二項至第四項規定。 三、本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，於本法施行前，如屬就業保險法第五條第一項第二款規定之適用對象，已有相關規定予以保障及適用，爰於第五項定明不適用第一項至第四項之規定。
第三十七條 本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，受聘僱在我國從事工作，自本法施行之日起，適用勞工退休金條例之退休金制度。但於本法施行前已受僱且仍服務於同一事業單	一、依現行外國專業人才延攬及僱用法第十一條規定，受聘僱之外國專業人才適用勞工退休金條例之退休金制度。本條放寬本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，亦得適用勞

條文	說明
位，於本法施行之日起六個月內，以書面向雇主表明繼續適用勞動基準法之退休金規定者，不在此限。 前項人員於本法施行後始經許可永久居留者，於許可之日起適用勞工退休金條例之退休金制度。但其於本法施行前已受僱且仍服務於同一事業單位，於許可之日起六個月內，以書面向雇主表明繼續適用勞動基準法之退休金規定者，不在此限。 曾依前二項但書規定向雇主表明繼續適用勞動基準法之退休金規定者，不得再變更選擇適用勞工退休金條例之退休金制度。 依第一項及第二項規定適用勞工退休金條例退休金制度者，其適用前之工作年資依該條例第十一條規定辦理。 雇主應為依第一項適用勞工退休金條例退休金制度之人員，向勞動部勞工保險局辦理提繳手續，並至遲於第一項及第二項規定期限屆滿之日起十五日內申報。 第一項人員於本法施行前已適用勞工退休金條例者，不適用前五項規定。	工退休金條例之退休金制度，以提供渠等退休後基本保障。 二、本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，於本法施行前，如依勞工退休金條例第七條第一項及外國專業人才延攬及僱用法第十一條規定，已經適用勞工退休金條例之規定，因渠等人員即得依勞工退休金條例第八條之一或外國專業人才延攬及僱用法第十一條適用勞工退休金條例之退休金制度，或選擇繼續適用勞動基準法之退休金制度，其已有相關規定予以保障及適用，爰於第六項定明不適用第一項至第五項之規定。
第三十八條 受聘僱擔任我國公立學校現職編制內專任合格有給之外國教師與外國研究人員，及政府機關與其所屬學術研究機關(構)現職編制內專任合格有給之外國研究人員，其退休事項準用公立學校教師之退休規定，且經許可永久居留者，得擇一支領一次退休金或月退休金。 前項已支領月退休金之退休外國教師及外國研究人員，其永久居留許可經撤銷或廢止者，喪失領受月退休金之權利。但因回復我國國籍、取得我國國籍或兼具我國國籍經撤銷或廢止永久居留許可者，不在此限。	一、依現行外國專業人才延攬及僱用法第十二條規定，受聘僱擔任我國公立學校現職編制內專任合格有給之外國教師，經許可永久居留者，其退休事項準用公立學校教師之退休規定，並得擇一支領一次退休金或月退休金，惟未納入受聘僱擔任我國公立學校現職編制內專任合格有給之外國研究人員，及政府機關與其所屬學術研究機關(構)現職編制內專任合格有給之外國研究人員。考量渠等退休事項亦係準用公立學校教師之退休規定，並在我國永久居住發展為目的，宜以準國民待遇相待，保障其老年生活，爰於本條納入渠等亦得擇一支領一次退休金或月退休金。 二、第二項係依現行外國專業人才延攬及僱用法第十二條第二項規定明列。
第三十九條 本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，政府提供其育兒及托育相關費用補助、急難救助、特殊境遇家庭扶助及自費長期照顧服務。	現行政府提供育兒及托育相關費用補助、急難救助、特殊境遇家庭扶助、長期照顧服務等，係以國人為主。考量本法適用對象及其配偶與子女，經許可永久居留者，係在我國長久居住發展為目的，為鼓勵

條文	說明
	其生育，增加我國人口來源，並基於人道立場，提供其社會安全保障，爰於本條明定渠等亦得申請育兒及托育相關費用補助、急難救助、特殊境遇家庭扶助及自費長期照顧服務，另將視政府財政狀況給予其他項目補助，以提供渠等更完善之生活協助及保障。
第四十條 本法適用對象受聘僱，其本人及依親親屬，領有居留證明文件者，應參加全民健康保險為保險對象，不受全民健康保險法第九條第一款在臺居留滿六個月之限制。但外國特定專業人才及外國高級專業人才得免受聘僱。	依全民健保法第九條及外國專業人才延攬及僱用法第十四條規定，受聘僱從事專業工作之外國專業人才、外國特定專業人才，其本人及依親親屬應參加全民健康保險，不受在臺居留滿六個月之限制；因本法新增之外國中階技術人力尚未納入，考量全民健保之優惠待遇宜一體適用於受聘僱之本法適用對象，爰於本條納入。另取得就業金卡之外國特定專業人才及高級專業人才，可能未受聘工作，其本人及依親親屬無法適用，為提供渠等完善醫療體系，爰本條放寬納入其本人及其依親親屬適用。
第四十一條 第五條至第八條、第十九條至第二十三條及第四十條規定，於香港或澳門居民準用之；有關入境、停留及居留等事項，依香港澳門關係條例及其相關規定辦理。	一、依現行香港澳門關係條例第十三條規定，香港或澳門居民受聘僱在臺灣地區工作，準用就業服務法有關外國人聘僱及管理等相关規定，又為吸引港澳專業人才，使其與外國專業人權益衡平，爰於前段明定香港或澳門居民在臺灣地區從事專業工作中階技術工作，準用本法相關規定之範圍。 二、鑒於香港澳門居民之入境停留及居留，係依香港澳門關係條例及香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法等相关規定辦理，與外國人係適用外國護照簽證條例及入出國及移民法等規定有別，爰於後段明定有關香港或澳門居民入境、停留及居留等事項，由內政部依香港澳門關係條例及其相關規定辦理。
第四十二條 我國國民兼具外國國籍而未在我國設有戶籍，並持外國護照至我國從事工作，依本法有關外國人之規定辦理。	依現行外國專業人才延攬及僱用法第二十一條規定明列。
第四十三條 本法施行日期，由行政院定之。	本法之施行，尚需時準備爰規定其施行日期由行政院另定之。

資料來源：國家發展委員會（2018）。「新經濟移民法草案條文及總說明」，2018年8月。

強化國際學生留用策略之研究*

吳軒億**

壹、前言

肆、臺灣吸引國際學生留臺相關政策之概況

貳、國際學生留用策略之基本概念

伍、研究結論與建議

參、亞鄰主要國家採行之國際學生留用策略

摘 要

隨著全球化與數位經濟發展日益熱絡，人才跨國移動與企業全球布局已蔚為國際趨勢，近年各國紛紛將人才競逐的觸角提前延伸至學校育才階段即開始積極獵才。基此，本文針對亞鄰主要國家留用國際學生之現況、策略及其發展趨勢進行探析，以瞭解不同國家政策脈絡與制度設計，接著析論近年臺灣招收及留用國際學生政策現況，並與國際經驗進行比照研判，進而提出未來政府擬具強化國際學生留用策略之政策建議如下：

- 一、整合跨部會資源，提供留學、就業與移民一站式服務。
- 二、強化獎助學金留才機制，做為留用國際學生最佳利器。
- 三、鎖定目標國家及對象，計畫性延攬關鍵專業與技術人才。
- 四、善用民間機構與企業，活絡就業媒合與支援服務機制。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展類佳作獎。

** 作者為人力發展處專員。

壹、前言

一、研究緣起與目的

優質人力資源是國家競爭力之重要基石，隨著全球化與數位經濟發展日益熱絡，人才跨國移動與企業全球布局已蔚為國際趨勢。然而，我國面臨高齡少子化及國際人才激烈競逐衝擊，依據國家發展委員會「中華民國人口推估(2018 至 2065 年)」報告，2015 年工作年齡人口達到高峰後逐步下降，2022 年總人口數呈現負成長，2027 年工作年齡人口占比低於 66.7%，人口紅利時期結束；牛津經濟研究院(Oxford Economics)「全球人才 2021」報告揭露，臺灣因人才外流又未能吸引國際人才，至 2021 年將成為人才供給赤字程度最高的國家；跨國人力資源公司萬寶華(Manpower Group)提出「2018 年全球人才短缺調查」結果指出，全球約有 45%受訪雇主面臨人才難尋的困境，臺灣卻有 78%受訪雇主面臨相同問題，僅次於日本(89%)及羅馬尼亞(81%)。長此以往，恐不利維持國家合理人口結構與長遠發展。

近年各國紛紛將人才競逐的觸角提前延伸至學校育才階段即開始積極獵才，主要是立基於國際學生不僅是國際化人才的潛在人口，亦是技術遷移前身之考量。根據聯合國教科文組織(UNESCO)統計，全球國際學生人數持續增長，2016 年已有 485 萬人，預估至 2025 年將達到 900 萬人。瑞士洛桑管理學院(IMD)「2017 年世界人才報告」揭示，臺灣在 63 個受評比國家中排名第 23，其中「外籍大專以上學生移入」屬優勢項目(排名第 12)，突顯我國教育水準在全球市場中尚具競爭優勢，倘能善用此利基，吸引具潛力的外國學生來臺就讀，畢業後直接留用，對改善人口、教育及就業市場失衡現象，以及提升國家軟實力均提供了可行的解決之道。

綜上，本文借鏡主要國家之國際學生留才政策及經驗，作為我國延攬國際學生學成後留臺工作之他山之石。基此，本研究主要目的包括：

- (一)探討主要國家有關國際學生留用策略及其發展趨勢。
- (二)檢視我國推行國際學生留用政策的發展沿革。
- (三)提出研究結論與建議，做為我國政策精進之參考方向。

二、研究方法與過程

本文主要採用文獻分析法及比較研究法，廣泛蒐集、整理及歸納分析相關文獻(件)資料，包括介紹國際學生留用策略之基本概念，並就亞鄰主要國家留用國際學生之現況、策略及其發展趨勢進行探析，以瞭解不同國家政策脈絡與制度設計，接著析論近年臺灣招收及留用國際學生政策現況，並與國際經驗進行比照研判，進而提出未來政府擬具強化國際學生留用策略之政策建議。

貳、國際學生留用策略之基本概念

一、國際學生產值及經濟效益

參考 UNESCO 推估計算方式，招收國際學生所創造之產值(contribution to economy)係指國際學生在留學國直接及間接支出，包括繳交學雜費、生活費及其家人陪伴或來留學國觀光產生之花費總和；經濟效益(net contribution to economy)則為其產值扣除當年度政府提供國際學生之獎學金額度。此外，戴曉霞(2004)認為招收國際學生不僅有利於長期政治、經貿關係的耕耘、國家競爭力的提升，更是重要的外銷服務性產品，故工業先進或新興國家無不將之視為既是高等教育，也是政治和經濟的重要策略。

全球化脈絡下，國際學生流動將為留學國創造不少產值與經濟效益，除歐美傳統熱門留學國家外，近年亞鄰國家舉如新加坡 2002 年提出「環球校園計畫(Global Schoolhouse Project)」，透過打造環球學習場所，目標於 2015 年留學生成長至 15 萬人；日本 2008 年宣布「30 萬名留學生計畫」，預計 2020 年國際學生人數成長至 30 萬人；韓國 2012 年推動「留學韓國 2020 專案計畫(Study Korea 2020 Project)」，預計 2020 年達成招收 20 萬名留學生之目標；中國大陸 2010 年公布「國家中長期教育改革及發展規劃綱要」，預計 2020 年國際學生人數達到 50 萬人次，並積極以各種策略磁吸我國學生前往就讀，包括將臺灣考生申請大學免試入學門檻降至學測均標，專科學校甚至僅要求達學測底標以上者，即可免試入學等，顯示亞鄰國家均不約而同投入教育國際化，競相招收國際學生，於此同時，國際學生選擇留學的國家與地區亦朝向多樣化發展。

二、國際學生相關理論

(一) 推拉理論(Push-Pull Theory)

對於解釋國際學生流動因素之探討，學界一般以推拉理論為基礎，針對送出留學生母國的推力因素，與吸引留學生國家的拉力因素進行討論。詹盛如(2017)指出，在推力方面，代表母國有所不足或是欠缺的相關因素與條件；拉力則是代表留學國的優勢因素與條件。推力因素通常是指母國自身教育設施落後、缺乏研究基礎、高等教育受教機會有限、外國學位比較值錢、族群歧視，或是政治不穩定等；至於拉力因素方面，指留學國提供豐富的留學獎學金、良善的教育設施、先進的研究環境、就讀大學機會多、財務支持充足、政治穩定，以及希望經歷外國生活等誘因。Altbach(2004)的研究認為，拉力因素是重要的，其中外國大學聲望、申請入學簡易、充滿希望的生活及就業生涯等為最具影響力的因素。

(二) 理性抉擇理論(Rational Choice Theory)

理性抉擇理論強調國際學生出國留學與否，是經過個人對經濟、文化、社會、情感等各方面綜合判斷考量後之理性抉擇結果，在此基礎上，留學生會計算出國留學的成本及留學的預期收益，留學行為受到個人收益最大化的假設前提下所驅動。張芳全(2017)研究結合推拉理論與理性抉擇理論，解釋臺灣向東南亞國家招生的現象，指出臺灣對東南亞國家學生的吸引因素，而東南亞國家學生也有向海外留學的動機及相關因素，並係透過理性思考抉擇後才到臺灣留學。

綜合上述，因應高齡少子化及全球化趨勢，全球人才高度流動已成為重要議題，吸引國際學生除能為國家帶來立即性的產值與經濟效益、拓展國際文化視野外，更重要的是渠等畢業留用後能增加國家勞動力供給，舒緩人才及人力短缺問題，爰主要國家多已意識到應強化國際學生畢業留用相關策略，已非僅傳統著眼於擴大招收國際學生模式。

參、亞鄰主要國家採行之國際學生留用策略

值此全球人才移動日趨蓬勃發展之際，留學教育已從純粹教育市場化政策導向轉向提前爭取優秀人才的國家發展戰略。為此，主要國家紛沓調整國際學生留用政策，除歐美傳統留學大國外，亞鄰新興國家亦積極開發留學市場，並佐以移民政策，鼓勵優秀國際學生畢業後留在當地國就業及居留，甚或永久居留，進而帶動國家進步發展。以下謹就亞鄰(日本、韓國、新加坡)國家採行之國際學生留用策略內涵進行探究：

一、日本

日本過去對於外來移民、工作甚或留學抱持保守態度，惟根據國立社會保障暨人口問題研究所「未來推估人口」報告，日本總人口約 1.27 億人，由於少子化衝擊，至 2053 年將跌破 1 億人，2065 年減為 8,808 萬人；目前在日就學的大學畢業外國學生中，具留日就業意願者約占七成，實際上卻僅三成得以在日就業。鑒此，如何強化留用優秀國際學生，以彌補將來人口減少及高齡化所帶來的勞動力人口短缺問題，已成為日本政府亟需因應課題。

(一)「30 萬名留學生計畫」

日本於2004年成立日本學生支援機構(Japan Student Services Organization, JASSO)，並於2008年提出「30萬名留學生計畫」，從外國學生申請入學、入境通道、就學及畢業後留日就業等，提出全方位促進方案及建立單一服務窗口(one-stop service)，包括：於海外各地舉辦留學博覽會或說明會，提供留學日本相關資訊；改善入學考試、入境、入學等程序，暢通日本留學管道；推動大學全球化，建設具魅力的大學，指定13所大學成為國際化基地的優先大學；創造良好環境，如擴建留學生宿舍、增加獎學金名額等，讓外國學生安心且專心學習；加強外國學生畢業或結業後的升學聯繫或就業輔導，推進社會全球化等5項策略，以利增加優秀國際學生前往日本留學及畢業後留日就業動機。

(二)「亞洲人才資金構想」

為協助日本企業吸引優秀亞洲人才，如臺灣、香港、新加坡及韓國等，日本經濟產業省與文部科學省於2007年實施「亞洲人才資金構想」，由大學、企業、地區合作，從招生、選拔、專業教育、日語教育、就業活動支援等進行連貫性人才培育，展開「高度專門留學生育成事業」及「高度實踐留學生育成事業」，前

者為公費資助留學生學習研究，並參與學校與企業合作的教育計畫，後者則是為有意願在日本企業就業的留學生實施商務日語等培訓，預計4年內共補助3,600名亞洲留學生，並輔導渠等畢業後在日本就業，甚至取得居留。

(三)「日本再興戰略2016」

日本公布「日本再興戰略2016」，強調自2017年起補助全國30所大學，促進大學與地方企業及地方政府合作，推動展開能夠在商務使用的日語教育和職業教育，為留學生提供實習機會，目標至2020年將外國學生在日本國內就業率由30%提高至50%，主要策略包括提供人力資源媒合平臺，透過大學與就業支援服務公司合作辦理「留學生聘用支援研討會」，討論議題涉及企業聘僱需求、外國人期待職務、應試技巧等，以協助外國學生在日就業。此外，2018年公布第3期5年(2018-2022年)的「教育振興基本計畫」，亦著重外國學生留學與就業一體化發展。

(四)積極爭取資訊科技領域國際學生

日本經濟產業省自2016年起，以亞洲地區大學攻讀IT領域的畢業生為對象，延攬渠等赴日就讀日本語言學校，並與徵才需求企業媒合，積極爭取軟體研發「IT(資訊技術)人才」，期能達成至2020年於日本國內IT企業就業的外籍人士倍增至6萬人之目標。

(五)延長國際學生畢業後尋職期間

從日本大學畢業的國際學生居留期間，過往僅被允許有限定居留1年內參加求職活動的居留資格，日本規劃以參加地方政府辦理之就業支援事業為條件，放寬渠等尋職期由原先1年延至最長2年，同時透過地方政府的支援，增加具留日就業意願的國際學生之就業機會。

(六)鬆綁國際學生工作居留限制

現行在日就讀大學或研究所之國際學生，畢業後留日所從事職缺須與所學專業領域相關，日本將於2019年放寬國際學生從事任何行業及領域可以申請居留，僅須符合年收入300萬日元(約新臺幣81萬元)基本門檻。此外，專科學校畢業的國際學生也能依照所學領域，從事和日本文化相關的職業類別，如動畫、漫畫和餐飲等，並藉此申請居留，俾利充沛Cool Japan戰略所需人才。

(七)鬆綁申請永久居留條件

2012年日本引進「外國優秀人才積點制度」，針對高階學術研究活動、專業知識/技術活動、經營管理活動等3類外國優秀人才，依學歷、工作經驗、年齡等計分，經評估獲得70分以上積分者，給予出入國管理上的優惠待遇，包括申請永久居留的要件從在日本居住10年縮減為5年即可申請。2016年持續放寬標準，經評估超過70分者在日本居住3年後可申請永居；超過80分以上者，最快在日本居住1年後可申請永居。

二、韓國

韓國統計廳推估，韓國總人口數將於2030年達到高峰後開始減少，15至64歲工作年齡人口將由2016年的高峰約占總人口數73%，下滑至2060年僅50%。為此，韓國自2004年推出「擴大接受留學生綜合方案」(即留學韓國計畫，Study Korea Project)，國際學生人數已持續攀升，2012年加大力度吸引國際學生，提出「留學韓國2020專案計畫(Study Korea 2020 Project)」，積極招收具備發展潛能的海外青年赴韓就學，2016年再推出「外國留學生招生管理評估」認證制度，並設法暢通渠等留韓就業渠道。茲摘述相關策略如下(駐韓國代表教育組，2016；蔡進雄，2018)：

(一)「擴大接受留學生綜合方案」

1. 擴大外國留學生政府獎學金支持度：訂定獎學金支持人數目標，提高獎學金額度目標；擴編對亞洲地區國家獎學金，特別聚焦金磚四國及具潛力之發展中國家公務員及教師，與企業合作，配合產業需求，提供留學生帶薪實習項目，增加畢業後就業機會。
2. 加大宣傳強度：開發多語留學資訊網站，並指定已在韓國完成學業的獎學金生出任韓國留學監察員，負責對線上留學網站進行評估及建議，並將政府、大學、企業提供之獎學金納入留學資訊網站。
3. 改善留學生生活及學習環境：韓國政府於2012年前選拔48所大學每校給予2,500萬韓元(約新臺幣68萬元)資助，以鼓勵大學開設更多外語課程，並與其他大學共享外語授課課程，允許大學間學分轉換，並將外語授課課程納入大學評估指標等。
4. 強化行政體系效率：實施統一入學文件，簡化入境手續；於國立國際教育院下設海外人力資源支援部，負責海外人力資源數據庫之建立及管理，並進行外國留學生招生及政府獎學金之選拔；建立由大學、政府機關及企業等部門代表組成之「外國留學生招生監督委員會」，協助外國留學生在韓就

業。

(二)近期改善吸引國際學生重點政策

1. 開設外國留學生專業學科及特別課程：為留學生「量身訂製」專業課程，如韓國最具優勢的 IT、汽車、造船、核能、國際市場營銷等課程，與韓國本國學生分開授課，以利留學生更容易理解教學課程內容，同時提高學分對日後的畢業即就業有所幫助。
2. 為留學生親屬提供就業機會：韓國教育部將與勞動部合作，允許留學生的兄弟姐妹，凡符合求職年齡者，並通過韓國語能力考試、鑑定合格後可來韓打工，且鼓勵韓國企業聘用；另留學生配偶來韓就業的方案也正在與相關部門進行協商。
3. 留學生簽證發放審核簡化：針對通過認證的大學，簡化外國留學生的簽證發放審核，以及提高各大學外國留學生招生的自律性。
4. 醫療保險義務化，打工時間延長化：將留學生加入醫療保險義務化，每週的打工時間從原先的 20 小時延長至 25 小時。
5. 加強對留學生就業支援：留學生招聘博覽會由每年 1 次調整為 2 次以上，鼓勵韓國企業僱用留學生。此外，韓國教育部亦將檢討運營「就業條件型的合約學科」方案，掌握企業聘用外國留學生的的人力需求情況，並配合開設相關的學科。

此外，為激發國際學生畢業留臺誘因，韓國提供獲得該國政府獎學金的國際學生辦理「留學工作連接簽證」，即學成就業一站式留學簽證，協助國際學生畢業後可立即在韓就業，並在申請居留、永久居留時享有特殊加分優惠，且其雇主條件不受 E-7 工作簽證聘僱外國人之比例限制(即每僱用 5 個韓國人可聘請 1 個外國人)，該等學生申請永久居留時，亦無需滿足年收入不得低於韓國人均國民所得之條件；另針對碩士及博士留學生將推出電子簽證，降低渠等赴韓國駐外大使館辦理簽證的不便利性。除前述簽證申請流程簡化外，為讓國際學生容易適應韓國生活，亦設置區域留學服務中心，提供就業、打工、生活、法律等方面相關援助資訊。

三、新加坡

與我國同樣面臨少子化挑戰的新加坡，強調面向未來，以全球思維規劃及發展人力資源，確保人力持續增長。2017 年新加坡總人口數約 561 萬人，其中非本國公民者(永久居民及非永久居民)已達 218 萬人，外來人口數占總人口數近四成，新加坡政府已於 2013 年提出人口政策白皮書，規劃每年核准約 1.5 萬至 2.5 萬人

通過永久居留註冊為新公民，並設定 2020 年達到 580 萬至 600 萬人之目標。為此，新加坡政府對人才抱持開放態度，尤其近年該國在國際教育上的亮眼表現是全球有目共睹的，已成為亞洲重要留學目的地，每年吸引不少國際學生前往該國就讀，且遍及不同年齡層，更歡迎渠等畢業後留星工作或移民，相關重點措施摘述如下：

(一)以獎助學金吸引國際學生，並規定畢業後需留星工作義務

新加坡有關國際學生的經濟資助計畫，包括學費資助、助學金、就學貸款、獎學金等4項，說明如下：

1. 學費資助計畫(Tuition Grant Scheme, TGS)：由新加坡教育部辦理，協助國際學生在新加坡接受高等教育的費用(補助學費的 70%)，惟僅適用於就讀新加坡大學及理工學院的國際學生可申請該項資助，且獲資助的國際學生必須與新加坡政府簽訂協議，承諾畢業後需履行留在新加坡註冊的公司或機構工作至少 3 年之義務。
2. 助學金：由各學校自行管理，國際學生可申請助學金來支付學費和其他費用，助學金的審核視留學生經濟狀況而定，最高可每學年資助 1,500 元新幣(約新臺幣 33,459 元)。
3. 就學貸款：國際學生可以較優惠的利息申請就學貸款，最高申請額度為學費的 80%，畢業後償還年限長達 20 年。
4. 獎學金：依國際學生學習能力、領導組織能力或修業課程的成績來決定。舉如新加坡與中國大陸簽訂協議，由新加坡政府提供全額獎學金(Scholarship)，招收中國大陸初級中學畢業生，獎勵內容涵蓋學費、住宿費、生活補貼、機票等。

(二)開辦陪讀簽證，網羅他國低齡人才

鼓勵母子陪讀的留學政策是新加坡政府網羅國際人才，從小做起的政策體現，考量就讀中小學的學生自理能力較差，家長往往不放心其獨自出國留學，為讓該等學生能在新加坡安心就讀，爰新加坡政府核發於中小學、部分私立院校就讀的21歲以下國際學生的母親或祖母「陪讀簽證」，許可期間視該學生證時間長短而定，原則每6個月更新一次。家長持陪讀簽證滿1年後可在新加坡合法打工，或者申請轉為勞工準證(Work Permit, WP)，以兼顧家庭團聚權，讓小留學生及早適應新加坡生活、減緩家長顧慮，以及確保陪讀家長有工作收入滿足孩子就學及母子生活所需。

(三)提高外國人才薪資門檻，維護國際學生工作權益

在新加坡工作之外國人必須事先取得有效的工作簽證，核發標準係根據申請者的月薪水準、工作經驗、工作性質等，近年新加坡政府調高外國人才申請工作簽證的最低薪資門檻，同時可確保國際學生畢業留星工作權益，舉如：

1. 就業簽證(Employment Pass, EP)：針對外國專業人士核發的工作准證，須具備大學學歷，並分成 P1、P2 及 Q1 等 3 類，分別發給高階管理人士、特殊專長人士及技術工作人士，每月薪資最低門檻分別為 8,000、4,500、3,600 星幣(約新臺幣 18 萬元、10 萬元、8 萬元)。另針對境外專業人士月薪達 18,000 星幣(約新臺幣 40 萬元)，或現持有 EP 月薪超過 12,000 星幣(約新臺幣 27 萬元)的專業人士，核發個人化就業簽證(PEP)，於新加坡工作可自由轉換工作，且享有繼續在新加坡重新尋找工作之 6 個月的緩衝期。
2. 特別簽證(Special Pass, SP)：針對外國中階技術人力核發的工作簽證，申請者資格條件為須具專科以上文憑或專技證照、相關工作經驗，且規定月薪不得低於 2,200 星幣(約新臺幣 4.9 萬元)。

(四)鬆綁永久居留條件

1. 針對就讀於新加坡國立大學及南洋理工大學研究所的國際學生，新加坡移民廳將於國際學生畢業時主動發函邀請成為新加坡永久居民。
2. 國際學生得向新加坡移民廳申請永久居留，申請資格條件包括：至少在新加坡居住 2 年以上；且通過至少 1 項國家級考試，包括全國性考試小六會考、新加坡劍橋 N/O/A 水準考試，或者進入 Integrated Programme 計畫，允許中學表現優異的學生跳過 O-Level 考試，直接進入 JC(2 年預科)學習 O-Level 課程的計畫。

四、小結

觀察日本、韓國與新加坡所採行之國際學生留用策略，如表 1 所示，亞鄰主要國家在強化國際學生留用政策上的措施，大致可分為「鎖定目標族群積極延攬培育」、「強化畢業留用的諮詢及輔導」、「提高簽證申請流程便利性」、「放寬永久居留條件」、「提供依親親屬優惠措施」等五面向，彰顯落實求學、就業及永居一條龍服務，以致力為國際學生開拓就業市場，增進渠等長期留用貢獻所長之意願，營造友善移民環境，對改善人口結構亦具正面效益。

表 1 亞鄰主要國家國際學生留用策略比較

項目別	日本	韓國	新加坡
1. 鎖定目標族群積極延攬培育	✓針對亞洲學生展開「高度專門留學生育成事業」及「高度實踐留學生育成事業」，進行連貫性人才培育。 ✓延攬亞洲地區大學IT領域畢業生，赴日就讀日本語言學校，並與徵才需求企業媒合。 ✓創造良好環境，如擴建留學生宿舍、增加獎學金名額等。	✓擴大外國留學生政府獎學金支持度。 ✓改善留學生生活及學習環境。 ✓為留學生「量身訂製」專業課程，如IT、汽車、造船、核能、國際市場營銷等課程。 ✓檢討運營「就業條件型的合約學科」方案，掌握企業聘用外國留學生的人力需求情況。	✓以獎助學金吸引國際學生，並規定畢業後需留星工作義務。
2. 強化畢業留用的諮詢及輔導	✓加強外國學生畢業或結業後的升學聯繫及就業輔導。 ✓大學與就業支援服務公司合作辦理「留學生聘用支援研討會」。	✓開發多語留學資訊網，並指定已在韓國完成學業的獎學金生出任韓國留學監察員。 ✓組成「外國留學生招生監督委員會」，協助外國留學生在韓就職。 ✓留學生招聘博覽會調整為每年2次以上，鼓勵韓國企業僱用留學生。 ✓設置留學服務中心，提供就業、打工、生活、法律等援助資訊。	✓提高外國人才薪資門檻，維護國際學生工作權益。
3. 提高簽證申請流程便利性	✓以參加地方政府辦理之就業支援事業為條件，放寬國際學生畢業尋職期延至最長2年。 ✓放寬國際學生符合年收入300萬日元(約新臺幣81萬元)基本門檻，可申請居留從事任何行業及領域。	✓針對通過認證的大學，簡化外國留學生的簽證發放審核程序。 ✓針對碩士及博士留學生推出電子簽證。	—
4. 放寬永久居留條件	✓引進「外國優秀人才積點制度」，持續放寬標準，經評估超過70分者在日本居住3年後可申請永居；超過80分以上者，最快在日本居住1年後可申請永居。	✓辦理學成就業一站式留學簽證，並在申請居留、永久居留時享有特殊加分優惠。	✓針對新加坡國立大學及南洋理工大學研究所國際學生，主動發函邀請成為新加坡永久居民。 ✓國際學生得申請永久居留，資格條件包括：至少在新加坡居住2年以上，且通過至少1項國家級考試。
5. 提供依親親屬優惠措施	—	✓鼓勵韓國企業聘用留學生的兄弟姐妹赴韓打工。	✓核發在中小學、部分私立院校就讀的21歲以下國際學生的母親或祖母「陪讀簽證」。

資料來源：本文作者整理。

肆、臺灣吸引國際學生留臺相關政策之概況

近年政府積極爭取僑生及外國學生(以下簡稱僑外生)來臺接受教育，從 2004 年「擴大招收外國學生來臺留學方案」，2008 年「萬馬奔騰計畫」及「陽光南方政策」，乃至 2011 年「高等教育輸出一擴大招收境外學生行動計畫」等方案或計畫，均顯現我國在招收國際學生政策方面不遺餘力，目標為至 2020 年境外學生達 15 萬人。

一、僑外生在臺就讀概況

根據教育部(2018a；2018b)統計顯示，2017 年大專校院境外學生在臺留學或研習人數已達 11.8 萬人，配合「新南向人才培育推動計畫」(106-109 年)實施，來自新南向國家學生計 3.8 萬人，呈現逐年走高趨勢；高級中等學校境外生人數計 3,110 人。以僑外生而言，2013 年至 2017 年大專校院修讀學位之僑外生人數，從 2 萬 1,111 人攀升至 3 萬 3,009 人，增幅達 56.4%(詳表 2)；高級中等學校僑外生人數從 801 人攀升至 2,792 人，增幅達 2.5 倍，且其中 2,087 人就讀於建教僑生專班(占 74.7%)(詳表 3)。

表 2 大專校院修讀學位之僑外生人數

單位：人

類 別	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
外國學生	12,597	14,063	15,792	17,788	21,164
僑生	8,514	9,627	10,531	11,177	11,845
合計	21,111	23,690	26,323	28,965	33,009

資料來源：整理自教育部統計處，近年來大專校院境外學生在臺留學/研習人數，2018 年。

表 3 高級中等學校僑外生就讀人數

單位：人

類 別	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
外國學生	208	235	208	236	245
僑生	593	702	1,143	1,837	2,547
(建教僑生專班)					(2,087)
合計	801	937	1,351	2,073	2,792

資料來源：整理自教育部統計處，教育統計簡訊第 87 號，高級中等學校境外生概況，2018 年。

二、政府推動僑外生留用相關政策

考量在臺大專校院修讀學位及就讀高級中等學校之僑外生將近 5 萬名，大都具有一定專業及技術能力，惟過往渠等學成後多半返回僑居地或母國發展。為此，政府刻正朝向延攬此類學生留臺為我留用，甚或長居久留，以為國家注入新血，相關政策內容明列如下：

(一)「僑外生留臺工作評點配額制度」

為留用在臺就學之優秀僑外生，並提供企業多元的人才進用機制，勞動部於 2014 年 7 月起推動「僑外生留臺工作評點配額制度」，目標族群鎖定在我國大學以上學校畢業之僑外生，得以評點配額制度申請留臺從事專門性或技術性工作，每年許可人數名額為 2,500 名。

前述評點配額制度係以學歷、工作經驗、聘僱薪資、擔任職務資格、華語語文能力、他國語言能力、他國成長經驗、配合政府政策等 8 個項目評分，各評點項目非為必要項目，滿分為 190 點，累計評分達 70 點且雇主符合聘僱資格，僑外生即可受聘僱在臺工作，不受原先工作經驗與聘僱薪資之限制。截至 2018 年 9 月，僑外生留臺工作人次累計已達 1 萬 4,690 人次，其中 8,474 人次係透過評點配額制申請留臺(詳表 4)。

表 4 畢業僑外生留臺工作人次

項目	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年 6月	累計
僑外生畢業人數(人)	5,629	5,754	6,044	7,028	7,784	-	32,239
留臺工作人次	1,238	1,693	2,165	2,730	3,326	2,918	14,690
一般資格	1,238	1,216	895	835	722	690	6,216
評點制	-	477	1,270	1,895	2,604	2,228	8,474
透過評點制留臺工作人數(人)	-	462	980	1,184	1,503	1,166	5,297
(占僑外生畢業人數比率，%)		(8.0%)	(16.2%)	(16.8%)	(19.3%)	(-)	(16.4%)

資料來源：勞動部勞動力發展署統計。

(二)制訂「新經濟移民法」草案

為因應國內高齡少子化趨勢，以及國內產業人才與人力雙缺口，行政院於 2018 年 5 月公布新經濟移民法草案規劃重點，並由國家發展委員會研擬完成新經濟移民法草案(以下簡稱本草案)，強調在不影響國人就業機會與薪資水準前提下，延攬與補充國家經濟發展所需人才與人力，並改善人口結構，促進國家生生不息發展。本草案內容與僑外生留用政策相關之重點包括：

1. 開拓僑外生畢業留臺就業管道

如前所述，現行評點配額制度適用對象僅限於在臺取得學士以上學位僑外生；惟在臺就讀高中職或僑務委員會海外青年技術訓練班畢業之僑外生係經國家投入教育資源培育，具備實作能力，且對國內文化及語言與生活具有一定程度瞭解與認同，卻無法適用現行規定申請留臺工作，殊為可惜，爰本草案規劃聘僱渠等成為我國產業所需要且欠缺的技術人力，在符合一定薪資水準及具備專業資格認定等工作資格條件下，得申請繼續留臺工作及居留，以利拓展生源，並使所培養之外國人才繼續留臺灣，舒緩我國產業技術人力不足問題。

2. 鬆綁申請永久居留條件

依現行「入出國及移民法」規定，除高級專業人才得立即申請永久居留外，其餘外國人申請永久居留要件皆須在臺連續居留滿 5 年、每年居住 183 日之規定，本草案規劃放寬或新增外國人取得永久居留標準，針對不同專業及技術程度外國人規定不同年限，包括外國專業人才及中階技術人力在臺連續居留 5 年，平均每年 183 日即可申請永久居留；外國特定專業人才由在臺連續居留 5 年縮短為 3 年。其中僑外生若申請成為外國專業人才者，其在臺就讀碩士及博士期間可分別折抵連續居留期限 1 年及 2 年；至申請成為外國特定專業人才者，其在臺就讀博士期間可折抵 1 年。換言之，僑外畢業生最快在臺居住 2 年後可申請永久居留，以激發渠等來臺、留臺的誘因，強化攬才力道。

(三)延長僑外生畢業後留臺尋職期

為加強吸引我國產業創新轉型所需之外國優秀人才，行政院於 2017 年 11 月召開「缺人才」記者會，提出攬才七大策略，其中包括鬆綁僑外生留臺尋職期由 6 個月延長到 1 年，俾利渠等畢業後順利接軌在臺工作。

(四)辦理「僑外生在臺就業媒合會」

為協助企業延攬全球布局所需國際人才，以及協助外國專業人才在臺就業，經濟部於 2012 年搭建國內企業與國際人才之媒合平臺，每年透過在臺辦理僑外生就業媒合會，廣邀在臺僑外生、華僑及外籍人士參與，與國內企業進行現場面談。截至目前，參與產業涉及資訊通訊、電子電機、機密機械、汽機車、半導體、生技、金融、飯店觀光、食品及紡織業等領域，已有逾 500 位國際人才運用此媒合平臺求職。

伍、研究結論與建議

面對亞鄰國家人才競逐白熱化，考量臺灣經濟亦面臨數位轉型關鍵時刻，亟需吸引優秀海外專才投入國內產業發展，倘能汲取國際經驗，對提升國家競爭力與軟實力將有助益。綜合前述亞鄰主要國家之國際學生留用策略與臺灣相關政策推動現況，未來我國政府擴招國際學生同時，更應加速暢通渠等畢業後留臺就業之轉銜渠道，制定並完善相應配套。

茲提出以下建議，俾供政府未來制定相關政策時參考：

一、整合跨部會資源，提供留學、就業與移民一站式服務

為強化國際學生延攬力道，亞鄰主要國家政府均從國際學生招收入學、實習就業、永久居留等面向規劃整體計畫，並結合政府、學校、產業及民間團體力量，以協調關鍵資源，系統整合教育、就業與移民政策。根據 2016 年教育部進行僑外生留臺工作意願及原因問卷調查結果分析，有五成填答者認為申請簽證手續太繁瑣，鑒此，臺灣目前已研擬「新經濟移民法」草案，綜整經濟移民相關法律，試圖結合僑外生就業及移民相關規範，惟與求學端之連結尚待強化，建議未來政策規劃時，評估設計留學、就業及永久居留合一的綜合留學簽證，並設置專責及單一窗口統籌處理，簡化簽證申請程序。

二、強化獎助學金留才機制，做為留用國際學生最佳利器

目前國際經驗如新加坡藉由提供獎助學金吸引優秀國際學生，並規定畢業後需履行留星工作的義務，韓國則是讓受獎生畢業後可立即在韓就業，並在申請永久居留時享有加分優惠。臺灣雖已建置「臺灣獎學金」等相關吸引國際學生來臺留學之獎助學金制度，惟並無銜接後續就業相關機制，建議仿效新加坡及韓國做

法，配合國家長期發展，核定相關獎助名額據以留才，並提供具誘因之配套方案，以準確對焦培育及留用產業亟需人才。

三、鎖定目標國家及對象，計畫性延攬關鍵專業與技術人才

為使國際學生招收及留用政策精準對接國家產業發展需求，亞鄰主要國家往往擇定目標國家，並配合該國產業重點發展領域招收國際學生，以利渠等畢業後與產業勞動力缺口對接。臺灣目前配合新南向政策推動，將招收重點放在新南向國家，建議策略性引導渠等來臺就讀領域及類科確實貼近我國刻正推動之「5+2」產業關鍵人才、數位科技菁英或產業短缺技術人力需求，俾確保國際學生所學專業符合產業所需，有利將來續留臺灣學以致用。

四、善用民間機構與企業，活絡就業媒合與支援服務機制

為解決國際學生尋職不易、不清楚留學國工作規範或適應困難等相關問題，亞鄰主要國家以引導學校與企業或民間機構合作，辦理留學生聘僱支援研討會、就業博覽會等，提供就業媒合與支援服務資訊。根據 2016 年教育部進行僑外生留臺工作意願及原因問卷調查結果分析，僑外生選擇不留在臺灣工作的前五大原因包括「尋職不易」、「不清楚留臺工作相關規定」、「不適應臺灣的職場文化」等因素，顯示臺灣雖已建置國內企業與僑外生媒合平臺，惟成效仍待繼續研謀改善，建議善用民間機構與企業資源，加強就業諮商、輔導及追蹤功能，深化僑外生與企業交流，以利協助國際學生順利在臺覓職與適應臺灣職場文化。

參考文獻

1. 國家發展委員會(2018)。中華民國人口推估(2018 至 2065 年)。
2. 張芳全(2017)。東南亞國家學生留學臺灣的經驗與建議之研究。臺北市立大學學報，教育類 48 卷 2 期，1-27。
3. 教育部(2016)。僑外生留臺工作意願及原因問卷調查結果分析。
4. 教育部(2018a)。近年來大專校院境外學生在臺留學/研習人數。
5. 教育部(2018b)。教育統計簡訊第 87 號，高級中等學校境外生概況。
6. 新加坡人口及人才署(2013)。人口政策白皮書。
7. 萬寶華(2018)。2018 全球人才短缺調查。
8. 詹盛如(2017)。亞洲跨境學生流動：哪些品質重要呢？。評鑑雙月刊，70。
9. 蔡進雄(2018)。各國留學政策實踐的動態。國家教育研究院電子報第 172 期。
10. 駐韓國代表教育組(2016)。韓國吸引留學生相關政策。教育部電子報。
11. 戴曉霞(2004)。高等教育的國際化：亞太國家外國學生政策之比較研究。教育研究集刊，50(2)，53-84。
12. Altbach, P. G. (2004). Higher education crosses borders. *Change*, 36(2), 18-25.
13. International Institute for Management and Development (2017). *IMD World Talent Report 2017*.
14. Korean Association of International Educators (2013). *Study Korea 2020 Project 2013 to 2020*.
15. Oxford Economics(2012). *Global talent 2021*.
16. 日本文部科学省、外務省、法務省、厚生労働省、經濟産業省、国土交通省.(2008). *A Plan for 300,000 Exchange Students 「留学生 30 万人計画」* 骨子.
17. 日本国立社会保障・人口問題研究所(2016). *日本の将来推計人口(平成 29 年推計)*.
18. 内閣官房日本經濟再生総合事務局(2016). *日本再興戰略 2016—第 4 次産業革命に向けて—*.

在臺外國人社會安全保障之研究*

蔡宜縉**

壹、研究緣起與目的	伍、擴大在臺外國人社會安全保障可
貳、研究方法與過程	能面臨之議題
參、主要國家對外國人提供之社會安	陸、研究結論(發現與建議)
全保障	
肆、我國對外國人提供之社會安全保	
障	

摘 要

本研究主要運用文獻分析法，將社會安全制度分為社會保險、退休金制度及稅收制福利三類，首先檢視日本、新加坡及紐西蘭對外國人提供之社會安全保障，其次分析我國相關制度提供之保障及不足之處，接著說明若我國擴大對外國人之社會安全保障，可能面臨本國人及外國人之補貼公平性、政府財政及社會保險與退休制度財務負擔、家庭雇主勞動成本負擔及相關行政成本等有待評估與解決之議題，最後提出「注意不同群體與職業別間，社會保險及退休制度保障的一致性及適足性」、「非繳費式福利可結合民間資源辦理」及「留意潛在人才競爭國家的社會安全保障狀況」之政策建議。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類佳作獎。

** 作者為人力發展處專員。

壹、研究緣起與目的

為充裕我國人才及人力，近年來政府持續推動各項政策及法案，以增加我國吸引外籍人才之誘因，例如 2014 年核定之「強化優秀僑外生留臺工作行動計畫」，2015 年「全球競才方案」，2016 年「完善我國留才環境方案」，2018 年 2 月 8 日施行之「外國專業人才延攬及僱用法」，及刻正推動之「新經濟移民法草案」；另一方面，我國自 1991 年開放民間申請引進藍領外勞以來，在臺藍領外勞人數亦呈現長期增加趨勢，由 1991 年底的 2,999 人，成長至 2011 年底的 425,660 人，至 2017 年底已達 676,142 人¹，成長速度快而成長幅度亦大。

鑒於吸引外國人才及人力，係政府重要施政方向，且藍領外勞人數眾多，長期以來對臺灣產業及經濟發展亦卓有貢獻，故不論站在擴大攬才、留才，或保障基本社會權立場，都有必要檢視我國各主要社會安全制度中，對長期在臺居留外國人之待遇及相關議題，進而思考如何使在臺外國人之社會安全保障更加完善。

貳、研究方法與過程

本研究主要採用文獻分析法，首先檢視主要國家對外國人提供之社會安全保障，其次探討我國相關制度(社會保險、退休制度及社會救助與津貼補助)現況，主要著重比較本國人與外國人，以及不同身分別的外國人之間，其保障是否存在差異，以及該差別待遇是否合理(如是否有公平性及保障適足性之問題等)，接著分析如擴大我國對外國人之相關社會安全保障，可能面臨之議題或困難點，最後提出本研究之結論(包含研究發現及相關政策之建議)。

參、主要國家對外國人提供之社會安全保障

一般而言，社會安全制度不論其為現金或實物給付，依財務處理方式可大致區分為社會保險、個人帳戶及稅收制 3 種類型。鑒於我國社會安全體系兼具此 3 種制度類型，故本節挑選各類型具代表性之國家：日本、新加坡及紐西蘭，分別

¹ 人數係查詢自勞動部勞動統計查詢網。

討論其提供外國人之社會安全保障及相關制度設計，以做為我國後續政策規劃之借鏡。

一、日本：社會保險為主之社會安全體系

(一)國民年金及厚生年金²

國民年金及厚生年金為確定給付式(defined benefit)的社會保險年金，年金被保險人分為三類，基本上全民均須納保。

- 1.納保資格：20-59 歲居住在日本的外國人皆強制納保國民年金，受僱者則加入厚生年金；另日本已與部分國家簽訂社會安全協定，可解決外國人在母國及日本重複納保的問題³。
- 2.給付：成就給付條件時，可領取老年、遺屬、身障等給付，外國人如來自與日本訂有年資通算協定之國家⁴，其在日本與母國之保險年資得合併計算給付數額。另外國人的國民年金或厚生年金保險年資在 6 個月以上，10 年以下，且未曾領取年金者，在離開日本後 2 年內都可申請一次領回，上限為 36 個月(投保超過 36 個月者亦同)。一次領回後，該段保險年資即不得再納入跨國保險年資通算。

(二)國民健康保險⁵：全職外國受僱者由雇主為其投保，受撫養家屬亦可投保。另居留超過 3 個月之其他外國人(非受僱者或每週工時在 28 小時以下之部分工時受僱者等)亦須投保，75 歲以下者加入國民健康保險，75 歲以上者加入後期高齡者醫療制度。

(三)雇用保險：主要提供失業等給付，除符合一定資格者外，外國受僱者均須納保(藍科正等 2015：22-23；藍科正 2015：43)。

二、新加坡：個人帳戶為主之社會安全體系

(一)中央公積金(Central Provident Fund, CPF)⁶

中央公積金係新加坡最重要的社會安全制度，其採用確定提撥式(defined contribution)的個人帳戶，在個人帳戶下又分為普通帳戶(Ordinary Account)、特別

² 相關資料取自日本年金機構網站。

³ 至 2017 年 8 月有德國、英國、韓國、美國、比利時、法國、加拿大、澳洲、荷蘭、捷克、西班牙、愛爾蘭、巴西、瑞士、匈牙利、印度、盧森堡、菲律賓。

⁴ 至 2017 年 8 月有德國、美國、比利時、法國、加拿大、澳洲、荷蘭、捷克、西班牙、愛爾蘭、巴西、瑞士、匈牙利、印度、盧森堡。

⁵ 相關資料取自日本年金機構網站及 Japan Healthcare Info 網站。

⁶ 相關資料取自新加坡中央公積金網站、新加坡國內稅務局網站及新加坡人力部網站。

帳戶(Special Account)及醫療帳戶(MediSave Account)，以因應個人購屋、保險、投資、教育、老年及醫療等項目之資金需求，另針對 55 歲以上者會再開立退休帳戶(Retirement Account)。

1.參加資格：

- (1)具新加坡公民及永久居留(Permanent Resident)身分的受僱者及自僱者均適用強制提撥規定，強制提撥金額可享租稅減免。受僱者方面，雇主及受僱者均須提撥薪資的一定比例至其公積金帳戶；自僱者方面，年度淨營業收入在 6,000 新幣以上者亦須提撥一定金額至其醫療帳戶。
- (3)不具新加坡公民及永久居民身分的外籍受僱者，無法加入中央公積金，惟雇主僱用持 S 准證(S Pass)及工作准證(Work Permit)的外國人時，除受到僱用配額之限制外，尚須繳納外籍勞工稅(Foreign Worker Levy)⁷，並為其購買醫療保險，保險給付金額至少每年 15,000 新幣，給付範圍至少須包含住院及手術費用。
- (4)政府針對月所得低於 2,000 新幣，且符合一定財產標準者提供就業入息補助(Workfare Income Supplement Scheme)，以充裕其公積金帳戶，惟只限新加坡公民才能得到此項補助。

2.提撥規定：

- (1)雇主、受僱者及自僱者的提撥率依年齡及薪資或淨營業收入而有不同，受僱者之提撥費用由雇主及受僱者共同分擔；自僱者則自行負擔提撥費用。另受僱者在取得永久居留身分的頭 2 年，適用較低的提撥率，第 3 年起才適用與公民相同的提撥率，惟雇主及受僱者亦可共同申請在頭 2 年就適用較高的提撥率。
- (2)受僱者強制提撥上限為每年一般薪資(ordinary wage)72,000 新幣(2016 年 1 月起)，一般薪資加額外薪資(additional wage)102,000 新幣(2016 年 1 月起)，超過的部分不需提撥公積金。
- (3)受僱者及自僱者均可額外自願提撥，強制及自願提撥加總之上限為每年 37,740 新幣，並可享租稅減免，惟受僱者只有提撥至醫療帳戶之金額可享租稅減免；另租稅減免額度亦受到個人年度所得稅免稅額上限之限制(2017 年起為 80,000 新幣)。

- 3.給付：除了購屋、支付教育費用、醫療支出、身心失能無法受僱工作、罹患末期疾病等狀況可動支 CPF 帳戶之金額外，自 55 歲起可開始領取一般帳戶及特別帳戶累積的金額(亦可選擇不領取並繼續提撥)。另永久離開新加坡及

⁷ 一般而言，新加坡發給外國人的工作簽證主要分為專業者的就業准證(Employment Pass)、中階技術人員的 S 准證(S Pass)，以及半技術人員的工作准證(Work Permit)。

西馬來西亞時，亦可領出中央公積金帳戶內所有金額。

(二)退休輔助計畫(Supplementary Retirement Scheme, SRS)⁸

於 2001 年建立，係可自願參加的老年經濟安全保障制度，以補充中央公積金只能提供基本生活保障之不足。

- 1.參加資格：具新加坡公民及永久居留身分者，其他外國人亦可加入。
- 2.提撥規定：自 2016 年起，具新加坡公民及永久居留身分者，提撥上限為每年 15,300 新幣；其他外國人提撥上限則為每年 35,700 新幣，提撥金額可享租稅減免，惟仍受個人年度所得稅免稅額上限 80,000 新幣的限制。

三、紐西蘭：稅收制福利為主之社會安全體系

(一)紐西蘭超級年金(New Zealand Superannuation)⁹

紐西蘭超級年金為由政府支應之非繳費式、普遍發放的老年年金制度。紐西蘭公民或永久居民於年滿 65 歲時，若符合 20 歲後在該國住滿 10 年(其中須包含 50 歲後至少 5 年)，且申請時主要居住於紐西蘭等條件，可獲得給付，惟若從與紐西蘭簽訂有社會安全協定的國家移居紐西蘭，則可不受居住年數之限制¹⁰。

(二)KiwiSaver¹¹

KiwiSaver 為自願提撥的個人帳戶式退休金制度，其有關外國人之規定說明如下：

- 1.參加資格：一般而言，18-64 歲的紐西蘭公民、永久居民、或經常居住在紐西蘭者均可參加，惟持短期、訪問、工作或學生簽證者，不得參加；另居住國外者，除非受僱於政府派駐國外，否則不得參加。
- 2.提撥租稅優惠：政府以退稅(tax credit)方式，提供 KiwiSaver 參加者租稅優惠，退稅最高額度為每人每年 521.43 紐幣。
- 3.給付：
 - (1)須年滿 65 歲，或其他除特殊原因(如永久移居國外)，才能領取帳戶中累積的金額。永久移居國外者，移居 1 年後可申請領取帳戶內金額(惟不包含退稅)；此後如回到紐西蘭，且符合 KiwiSaver 參加資格時，可重新加入。

⁸ 相關資料取自新加坡財政部網站。

⁹ 相關資料取自紐西蘭 Work and Income 網站。

¹⁰ 目前與紐西蘭訂有社會安全協定的國家有澳洲、加拿大、丹麥、希臘、愛爾蘭、澤西、根西、馬爾他、荷蘭、英國，在這些國家的居住或社會保險年資或可列入紐西蘭居住年資計算，計算方式依個別協定內容而定。

¹¹ 相關資料取自 KiwiSaver 網站。

(2)另因紐澳之間訂有 KiwiSaver 及澳洲強制年金儲蓄制度的可攜性協定，故自 2013 年 7 月 1 日起，永久移居澳洲者不能請領給付，只能選擇將 KiwiSaver 中的款項轉入澳洲超級年金基金(Australian superannuation funds)，或繼續留在 KiwiSaver 中，俟符合相關請領規定時，再行請領。

(三)公共醫療¹²

紐西蘭公共醫療給付由政府支應，符合一定資格者，使用醫療服務可獲政府補助費用，其中有關外國人之相關規定說明如下：

1.給付資格

- (1)紐西蘭公民、居民及持有效期 2 年以上之工作簽證者。
- (2)前述人員之 17 歲以下子女。
- (3)與紐西蘭簽訂有互惠協定之國家，其公民或居民短期停留紐西蘭時，亦可獲得紐西蘭政府補助醫療費用¹³。

2.給付內容

- (1)使用政府補助費用之醫療服務時，使用者可免付費，或只需負擔部分費用。
- (2)無過失意外所造成之傷害，其醫療費用由強制加入的意外賠償方案(Accident Compensation Scheme)支付，該方案給付對象為所有在紐西蘭的人(含外國人)，財源係從紐西蘭工作者的收入，及車輛持有者課徵稅賦。

肆、我國對外國人提供之社會安全保障

我國社會安全制度以確定給付式的社會保險及退撫制度，加上確定提撥式的個人帳戶退休制度，以及政府預算支應之救助與津貼制度，共同建構而成，茲就各項制度之外國人適用情形說明如下。

一、社會保險制度

(一)勞工保險

依據「勞工保險條例」第 6 條規定，外國受僱者由雇主為其加保。另給付項

¹²相關資料取自 New Zealand Now 網站、紐西蘭健康部網站及 Accident Compensation Corporation 網站。

¹³目前為澳洲公民、澳洲永久居民、澳洲其他居民及英國公民。

目及保費分攤規定與本國受僱者相同。惟同條亦規定，僅受僱於僱用 5 人以上公司之勞工，才須雇主強制為其納保，致許多外籍家庭看護工並無投保勞保。依據勞動部「106 年外籍勞工管理及運用調查」，事業面雇主為外籍勞工投保健保者占 98.27%，勞保占 99.19%，顯示其提供的保險保障相對完備；然而外籍家庭看護工中，有投保健保者占 97.34%，勞保僅占 18.02%，意外險也僅 39.91%，其他保險則占 0.69%，顯示仍有許多外籍家庭看護工在健保以外，並無其他保險保障。

(二)就業保險

依據「就業保險法」第 5 規定，除獲准居留之外籍配偶與陸港澳配偶外，其他外國受僱者無法參加就業保險。就業保險主要係提供受僱者失業期間之經濟安全保障，惟無法參加就業保險的外國受僱者，其在臺工作均需取得主管機關許可，且除了已獲准永久居留者外，其餘不論藍領或白領外勞，在臺居留許可係和其受僱身分相關連，故將其納入就業保險似較欠缺妥適性。

(三)公教人員保險

依據「公教人員保險法」第 45 條規定，於公私立學校擔任教職之外國人由雇主為其加保，保費分攤規定亦與本國籍教師相同。公保年金制度已於 2014 年 6 月 1 日起施行，並於 2015 年 6 月 19 日擴大適用對象，私校教職員及不適用月退休金及優惠存款制度的被保險人因而得以請領公保年金，惟依據同法第 16 條規定，外國人僅限支領一次養老給付，故對於在我國長久居住的私校外國教師而言，其在社會保險及退休金制度方面均未受到年金保障，因而可能產生保障適足性的問題。

(四)全民健康保險

依據「全民健康保險法」第 9 條規定，有一定雇主之外國人應自受雇日起加保，其他外國人在臺合法居留滿 6 個月亦應加保；另自 2017 年 12 月 1 日起，在臺出生之外籍嬰兒，應自出生日起加保，不需 6 個月之等待期。同時，依據 2018 年 2 月 8 日施行之「外國專業人才延攬及僱用法」第 14 條規定，受聘僱從事專業工作之外國專業人才，其配偶、未成年子女及身心障礙無法自理生活之成年子女，經領有居留證明文件者，亦不受「全民健康保險法」6 個月等待期之限制。

(五)國民年金保險

依據「國民年金法」第 7 條規定，國民年金保險對象僅限有設籍之國民，故未加入其他社會保險之外國人，均不得參加國民年金。惟因取得居留權之外籍與陸港澳配偶，以及其他取得長期(或永久)居留權之外國人，通常將在臺灣長期居住，故僅因其未具我國國籍且未就業而排除納保，使其無法擁有社會保險保障，

恐有欠公平，而成為社會安全體系之疏漏。

二、退休金制度

(一)軍公教退休制度

依據「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 95 條及「外國專業人才延攬及僱用法」第 12 條規定，僅具外國籍之公立學校教職員準用公立學校教師退休制度，惟其中經許可永久居留者可擇領一次退休金或月退休金，其餘僅限支領一次退休金。另外，依據「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 95 條規定，外國教職員在職死亡時，其遺族亦可請領撫恤金，惟以一次撫卹金為限。

(二)私立學校教職員退休制度

依據「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」第 39 條規定，外國人擔任私立學校編制內專任合格有給教師及研究人員、專業技術人員、專業及技術教師，準用私立學校教職員退休制度。

(三)勞基法退休制度(勞退舊制)

勞動基準法適用對象並未區分國籍，故外國受僱者符合一定條件時可領取舊制退休金。惟依據「勞動基準法」第 53 條及 57 條規定，服務於同一事業滿 25 年，或 15 年以上且滿 55 歲，或 10 年以上且滿 60 歲，方能自請退休，故能符合該條件之外國受僱者恐怕不多，特別是藍領外勞因有「就業服務法」第 52 條 12 年在臺工作年限限制(看護工為 14 年)，故更難領到退休金。

(四)勞工退休金條例(勞退新制)

依據「勞工退休金條例」第 7 條及「外國專業人才延攬及僱用法」第 11 條規定，除獲准居留之外籍配偶與陸港澳配偶，及經許可永久居留之外國專業人才外，其他在臺受僱之外國人並不適用勞退新制。勞退新制採可攜式個人帳戶制，沒有勞退舊制嚴格的任職年資限制，惟相對於公私立學校外國教師均可加入相對應之退休制度，私部門之外國受僱者卻僅限與我國國民結婚或取得永居之專業工作者，才能加入勞退新制，其餘只能適用舊制而很難領到退休金，在不同職業別的退休保障上，似有失衡之處，也可能降低對私部門國際人才之吸引力。

三、社會救助及津貼補助

社會救助方面，「社會救助法」雖無明定救助對象僅限本國人，惟依據內政

部 90 年 7 月 26 日台內社字第 9020826 號函¹⁴，社會救助法為國內法，規範對象為國內居民，故不適用於在臺之外國人；另特殊境遇家庭扶助受益對象亦限於本國人。

其他現金給付方面，政府各項津貼補助通常要求受益對象須具備我國國籍，惟育兒津貼及托育費用補助等因受益對象為本國籍幼兒，故配偶非本國人之家庭亦可獲得補助。

雖然社會救助及特境家庭扶助給付均限於本國人，惟各縣市政府及健保署可申請「新住民發展基金」補助，以提供設籍前新住民社會救助、特境家庭扶助、健保費補助、人身安全保護等現金給付或福利服務。

伍、擴大在臺外國人社會安全保障可能面臨之議題

由第肆節之討論可知，我國許多社會安全制度並未涵蓋，或者僅是有條件地涵蓋在臺外國人。站在攬才、留才，或基本社會權立場，外國人如係以長期在臺工作、生活為目的而居留，已某種程度成為臺灣社會共同體的一份子，必須承擔與公民相同之責任與義務(如納稅等)，故擴大現有保障範圍，以完善外國人社會安全保障，似有其必要性。惟我國各項社會安全保障有其制度上之特殊性，因而尚須審慎考量擴大涵蓋外國人可能面臨之議題與爭議，並思考其合理性，以及可能之解決方案。

一、本國人及外國人之補貼公平性

(一)社會保險之保費與給付補助

我國社會保險財源籌措與給付方式之特殊性在於，政府往往提供保費或給付上的補助，例如勞保及健保方面，政府對一般受僱者及職業工會之被保險人，分別負擔 10%及 40%之保費；另政府亦對國民年金一般被保險人負擔 40%保費，並對於經濟困難被保險人，也增加保費之分擔比率，而健保亦有政府補助經濟弱勢保費之相關規定，「全民健康保險法」第 3 條更明定政府負擔保險之總經費，不得低於每年度保險經費扣除法定收入後金額之 36%。此外，由於國民年金在立法時為整併相關津貼補助，規定政府須另負擔部分給付費用，例如依「國民年金法」第 30 條規定，政府須負擔老年給付擇優計給差額，依同法第 34 條規定須負擔身

¹⁴引自衛生福利部網站。

心障礙基本保障之差額，以及依同法第 36 條規定須負擔身心障礙基本保證年金。雖然社會保險一般均強調「權利義務對等原則」，只要善盡繳費義務，即獲得事故發生時領取給付之權利，惟我國社會保險制度其實含納了許多稅收制福利之元素，故是否擴大或全面開放在臺外國人參加社會保險，可能涉及政府對本國人及外國人是否應一視同仁補助之問題，因而容易引發爭議。

(二)退休金制度之租稅優惠與保證收益

退休金提撥之租稅優惠，主要係依據「勞工退休金條例」第 14 條規定，個人自願最高 6%之提撥，得免納入當年度個人綜合所得總額；另外包括軍公教退撫、私校教職員退撫、勞退舊制及新制，其基金之運用均訂有最低保證收益規定，如收益未達 2 年期定存利率，須由國庫撥補¹⁵，故亦可能產生是否對本國人及外國人一致優惠或撥補的問題。

(三)福利資源排擠問題

社會救助及津貼補助等稅收制福利財源，主要來自政府年度預算，故是否將外國人納入受益對象，因係有關公共資源分配問題，可能牽涉其是否在我國繳納稅賦之「貢獻-受益」對等原則，以及是否會占用過多福利資源，而產生排擠本國人之效應，進而衍生應否對本國人及外國人無差別待遇之公平性問題。

二、政府財政及社會保險與退休制度財務負擔

(一)政府財政負擔

如前所述，除社會救助及津貼補助係由政府編列預算支應外，政府尚須負擔社會保險之部分保費、給付、退休制度之保證收益及租稅優惠稅式支出，故如擴大外國人適用相關社會安全保障，必然牽涉政府財政能否承擔之問題。

(二)社會保險及退休金體系之財務負擔

確定給付式的社會保險及退休金制度為一種社會互助體系，其能否長久經營，涉及體系收入與給付之間，能否在一定期間內，達成財務上的平衡，故欲擴大其適用對象，亦須考量對財務負擔的影響。例如健保放寬外國人有關納保等待期的限制，是否會增加逆選擇風險，影響保費收入及保險資源使用間之平衡關係；而勞保、國民年金及公立學校教職員退撫預計基金用罄年度分別為 2027(魏吉漳等 2016)、2054(張智凱等 2016)及 2049 年¹⁶，且各有其財務結構上的問題，故放寬外國人相關規定仍須審慎評估；另公保準備金尚足以因應未來 50 年給付(林永青

¹⁵詳參「公務人員退休撫卹基金管理條例」第 5 條、「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」第 10 條、「勞動基準法」第 56 條及「勞工退休金條例」第 23 條。

¹⁶引自總統府國家年金改革委員會網站。

等 2014)，財務狀況相對穩健。

三、家庭雇主勞動成本負擔

如前所述，因「勞動基準法」退休條件嚴格規定，在臺受僱外國人很難領到舊制退休金，因而雇主也不太需要為其提撥費用，故若開放其加入勞退新制，雇主每月需增加 6% 的提撥金額。雇主增加提撥金額，對外國受僱者而言係提供其和本國受僱者一致的保障；對本國受僱者，特別是藍領勞工來說，此亦可拉近外國及本國受僱者間的僱用成本，應有助於降低藍領外勞之替代效果；惟對雇主而言，因外籍家庭看護工之雇主係家庭而非生產事業單位，是否有能力負擔所增加之退休金成本，不無疑問。另外籍家庭看護工之勞保納保率甚低，如要強制雇主為其投保，在雇主需負擔 7 成勞保保費之情況下，亦可能面臨相同之問題，如何解決勞動條件保障和家庭雇主負擔之兩難問題，尚需審慎思考。

四、相關行政成本

因我國各項年金給付，係由政府定期撥付，故如擴大適用至外國人，其返回母國後，請領年金可能衍生行政成本問題。以勞保為例，藍科正(2015)、藍科正等(2015)及馬財專等(2015)指出，請領勞保老年年金之投保年資下限為 15 年，通常僅白領外勞才能符合請領年金資格，但在國外請領年金，會有查證、匯費、匯率波動等成本，因而可能影響其給付權益。

陸、研究結論(發現與建議)

一、研究發現

本研究經檢視主要國家及我國社會安全制度對外國人之保障，並討論可能面臨之相關議題後，主要研究發現如下：

- (一)經檢視日、新、紐等 3 種社會安全制度類型之代表性國家，各國依其制度特性提供外國人不同程度之保障。我國社會安全體系因混合各種不同類型之制度，相關國家之制度設計可作為我國未來進行相關改革之參考。
- (二)我國社會安全制度對外國人之保障，在社會保險方面，健保已大致涵蓋有一定雇主及居住 6 個月以上之外國人(除了少數尚有納保爭議的群體，如陸生)，

外國教師已納入公保但只能請領一次給付，國民年金限本國人納保，實務上多數外籍家庭看護工未投保勞保。在退休制度方面，公私立學校外國教師已納入退休制度保障，惟其他外國受僱者，僅獲准永居之外國專業人士能適用勞退新制，其餘只能適用勞退舊制，而很難符合領取退休金條件。社會救助及津貼補助，除新住民可取得部分受益資格外，其餘外國人並不適用。

- (三)外國人在臺灣並非只是單純的勞動力，其亦會面臨各項風險事故，也有各種基本生活需求應被滿足。故一旦我們決定開放或招募某些外國人移入並居留臺灣，基於社會權保障原則，就必須提供其一定的社會安全保障。
- (四)強化外國人之社會安全保障有其必要性，惟仍須充分考量我國社會安全制度的特殊性，所衍生的之相關議題，如政府補貼公平性、財政或財務負擔、家庭雇主勞動成本負擔及相關行政成本等，唯有釐清相關爭議點，方能對外國人之保障建立合理性論述，進而找到合適的解決方案。

二、研究建議

基於上述研究發現，本研究提出相關政策建議如下：

- (一)注意不同群體與職業別間，社會保險及退休制度保障的一致性及適足性：對於經由不同管道合法移入並於我國居留一定時間以上之外國人，建議在社會保險及退休制度上應提供一致的保障原則，並應注意相關保障是否足夠其因應風險事故。例如目前多數外籍家庭看護工未納勞保、私校外籍教師僅限請領公保一次給付、在我國久居之外國人仍無法參加國民年金保險，以及實務上外國人難以領到舊制勞退金等狀況，所衍生之保障一致性及適足性問題，建議審慎思考解決方式。另建議社會保險中，可提供外國人其他保障選項，例如因我國並未與其他國家簽訂社會安全協定，且目前來臺工作而又少有機會取得永久居留權的藍領外勞眾多，因此或可如藍科正(2015：53-54)藍科正等(2015：137-138)所建議，允許其領回所繳保費或擇領一次給付等方式，解決海外發放年金行政成本過高之問題。
- (二)非繳費式福利可結合民間資源辦理：社會救助及津貼補助之受益對象係立基於公民身分，而非工作或繳費，故建議仍以本國人為發放對象；惟如為增加外國人才移入及長期居留等誘因，建議可考量由政府主動結合民間資源，給予外國人生活或緊急事故時之各項協助，一方面可提供最後防線，避免其在臺生活落入困境，另方面亦可降低政府財政壓力，並減少相關爭議。此外，因國民年金保險混和了部分稅收制福利元素，這些稅收制福利可再斟酌是否對外國人開放，以免造成開放外國人參加國民年金保險之阻力。

(三)留意潛在人才競爭國家的社會安全保障狀況：在全球各國競逐人才的環境下，我國如欲擴大引進及留用外國人才，甚至讓其在臺永久居留或歸化，必須強化對人才的吸引力。建議我國可特別留意鄰近且人才需求領域與我國相似的國家，例如日、韓、港、新等國，對外國人(含白領與藍領工作者，以及其眷屬)提供的社會安全保障，以了解我國吸引人才的優劣勢為何，並可做為擬定延攬人才及友善移民相關政策之參據。

參考文獻

1. 林永青、徐可倩、葉佳羚、李彥興、許修嫻、林伯憲、陳又菁(2014)。公教人員保險第六次保險費率精算，財政部 103 年度委託研究計畫。
2. 馬財專、詹火生、藍科正、吳啟新、張森林(2015)。我國外籍人士社會保險與福利制度之研究與跨國分析，國家發展委員會委託研究。
3. 張智凱、余清祥、陳妍炆、郭春蒂(2016)。「國民年金保險費率精算及財務評估」報告，勞動部勞工保險局 104 年委託研究。
4. 勞動部 106 年外籍勞工管理及運用調查
(<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy06/0643menu.htm>)
5. 勞動部勞動統計查詢網 https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx (查詢日期：107.09.26)
6. 衛生福利部網站 <https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-571-5034-103.html> (取用日期：107.08.30)
7. 總統府國家年金改革委員會網站
https://pension.president.gov.tw/News_Content.aspx?n=24EEE60D085C3437&sm_s=C3C8C7E3C8A38EF2&s=BC0F4EDD873E6652 (取用日期：107.09.04)
8. 藍科正(2015)。推動可攜式社會安全制度對提升我國人力資源跨境移動能力可行性分析成果報告，國家發展委員會委託研究。
9. 藍科正、林洺秀(2015)。各國對本、外國籍勞工參加勞工保險規定之差異性研究，勞動部勞動及職業安全衛生研究所委託研究。
10. 魏吉漳、周瑞芝(2016)。「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」精算評估報告書，勞動部勞工保險局 104 年度委託研究。
11. Accident Compensation Corporation 網站 <https://www.acc.co.nz/> (取用日期：107.09.16)
12. Japan Healthcare Info 網站
<http://japanhealthinfo.com/japanese-healthcare-services/japanese-health-insurance/>
(取用日期：107.09.10)
13. KiwiSaver 網站 <http://www.kiwisaver.govt.nz/> (取用日期：107.09.16)
14. New Zealand Now 網站
<https://www.newzealandnow.govt.nz/living-in-nz/healthcare/paying-for-healthcare-services> (取用日期：107.09.16)
15. 日本年金機構網站 <http://www.nenkin.go.jp/international/english/index.html> (取用日期：107.09.10)

16. 紐西蘭 Work and Income 網站 <https://www.workandincome.govt.nz/>(取用日期：107.09.16)
17. 紐西蘭健康部網站
<http://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/eligibility-publicly-funded-health-services>
18. 新加坡人力部網站 <http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>(取用日期：107.09.16)
19. 新加坡中央公積金網站 <https://www.cpf.gov.sg/Members/>(取用日期：107.09.16)
20. 新加坡財政部網站
<http://www.mof.gov.sg/MOF-For/Individuals/Supplementary-Retirement-Scheme-SRS>(取用日期：107.09.16)
21. 新加坡國內稅務局網站
<https://www.iras.gov.sg/irashome/Individuals/Locals/Working-Out-Your-Taxes/Deductions-for-Individuals--Reliefs--Expenses--Donations-/>(取用日期：107.09.16)

我國實施基礎年金之可行性初探*

陳靜雯**、賴宜櫻***、蔡宜縉****

壹、前言	肆、我國實施基礎年金可能之規劃
貳、基礎年金實施模式	伍、結論與建議
參、我國年金制度現況及未來推估分析	

摘 要

本研究經檢視主要國家基礎年金內涵及整合經驗，並考量我國年金發展現況，提出我國基礎年金之整合規劃，整合之後我國係以薪資相關年金制度為單一年金，國人均納入同一年金制度，依其繳費薪資及年資，以同一年資給付率計算年金，係以最低行政及財務成本，達成年金制度整合，並輔以最低年金機制，達到基礎年金之效果。

整合規劃尚須進一步研議處理問題，包括因繳費年資或投保薪資過低導致保障不足問題、原各制度各項給付之調適，以及新舊制過渡間制度複雜度增加等問題，必須予以因應。

此外，進行年金整合規劃，必須同時處理其財務問題，否則將無益於我國年金制度之永續，對此可參考多國已尋求其他財源設置緩衝基金模式，確保基礎年金順利運作無虞。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類甲等獎。

** 作者為人力發展處科長。

*** 作者為人力發展處專員。

**** 作者為人力發展處專員。

壹、前言

我國年金制度自 1950 年代發展以來，主要參考德國及日本模式，採社會保險方式，並且依職業別陸續建立其年金體系。採社會保險方式提供國人年金保障，主要強調社會互助及風險分擔，同時減輕政府財政負擔，另依職業別分別舉辦其專屬制度，係將老年保障視為工作福利之一環，有強調工作價值、鼓勵國人穩定就業之意旨。

惟隨經濟社會及人口結構變遷，各國年金制度面臨嚴峻財務挑戰，我國亦不例外，業於 2016 年 6 月啟動國家年金改革，針對軍公教、勞工等對象之年金制度進行改革規劃，並引發社會廣泛討論。截至目前，年金改革已完成軍公教退撫新制之修法，並自 2018 年 7 月正式實施軍公教退撫新制，主要廢除或調整軍公教相關退休給付，使制度能夠回應環境變遷，回歸合理、常態，健全其基金財務，惟後續尚有勞保財務問題、部分國人保障相對不足等議題必須處理。

本次改革引發各界關於年金制度多面向的討論，其中除年金財務問題外，亦有關於我國是否應實施基礎年金之討論，主要源於過去依職業別分立年金制度之模式，似已無法回應現今勞動型態變遷之老年保障問題，如職業流動、非典型就業增加等；此外年金也更被視為公民權利而非就業福利，爰不應因職業不同而享不同退休保障，因此各界參考其他國家經驗，提出整併各社會保險實施單一基礎年金（如日本、美國）、推動稅收制年金（如紐西蘭）及最低年金額度保障（如法國）等倡議，期全民能享有相同水準之基礎年金保障。

本研究透過文獻分析，瞭解主要國家整合或實施基礎年金之經驗，並進一步研究我國實施基礎年金之必要性及可行性，提出初步評估與規劃及相關建議。

貳、基礎年金實施模式

年金制度為 19 世紀末以來現代社會始有之社會制度，主要為各國政府確保人們退休所得而設置。各國年金制度有採政府稅收支給、社會保險等不同財務機制，近代因應人口結構變化、經濟情勢等，世界銀行也曾倡議多層次年金制度、年金私有化等，對各國改革年金制度之策略及方向產生影響，爰現行各國年金制度多發展為多層次、公私混合型態。

OECD 長期關注各國年金制度，並提出分類架構，如下圖所示。本研究關注之各國基礎年金實施模式，係指 OECD 分類架構中第一柱之「基本年金」、「最低年金」（提供單一給付、確保最低生活水準），及以第二柱「薪資相關公共年金」為基礎年金之模式（提供達到在職時薪資一定水準之年金給付）。其中「基本年金」部分，有些國家以稅收支應，居住該國達一定年限者可領取，如紐西蘭；或需繳費一定期間才可領取，惟該繳費與薪資所得無關，如日本。「最低年金」通常附屬於第二柱年金，當個人有一定的繳費年數，但所領年金卻不足時，補足其年金，如法國。另有逕以「薪資相關公共年金」為基礎年金之模式，如美國。

以下即就前述所列舉國家，其基礎年金制度現況及該制度整合或引進過程，進行瞭解及重點研析，供我國年金政策借鏡或參考。

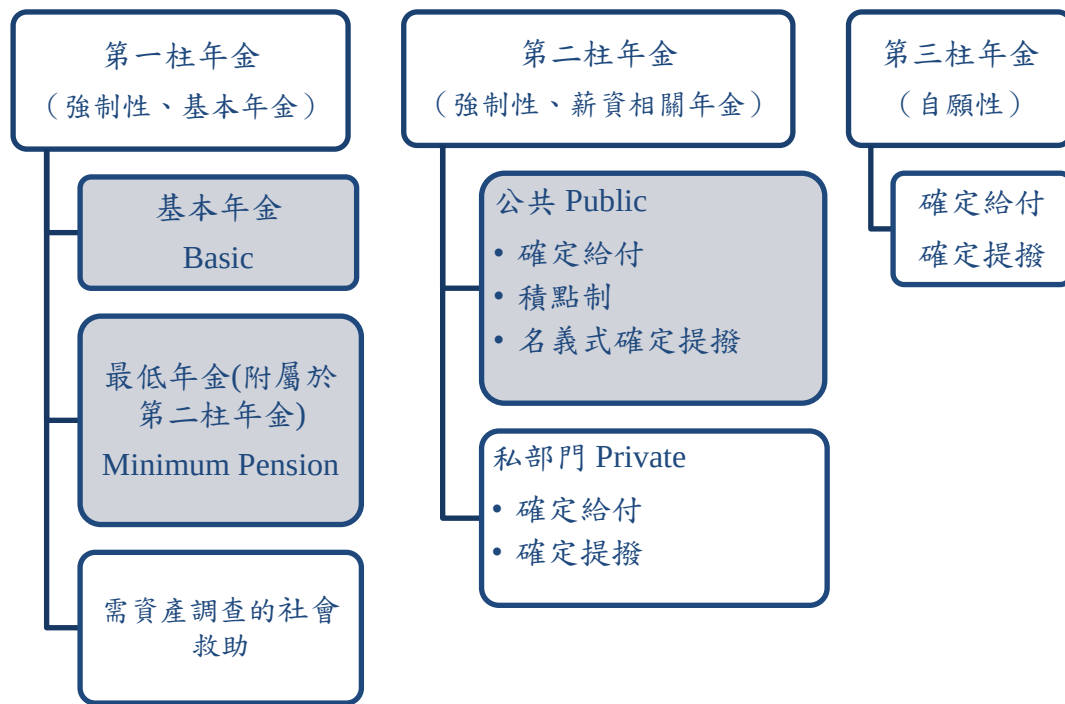


圖 1 OECD 年金制度架構圖

表 1 主要國家基礎年金實施模式

國家	第一柱年金		第二柱年金		第三柱年金
	基本年金	最低年金	公共年金	私有年金	
日本	✓(繳費)		DB		
紐西蘭	✓(稅收)				
法國		✓	DB+Points		
美國			DB		

一、日本

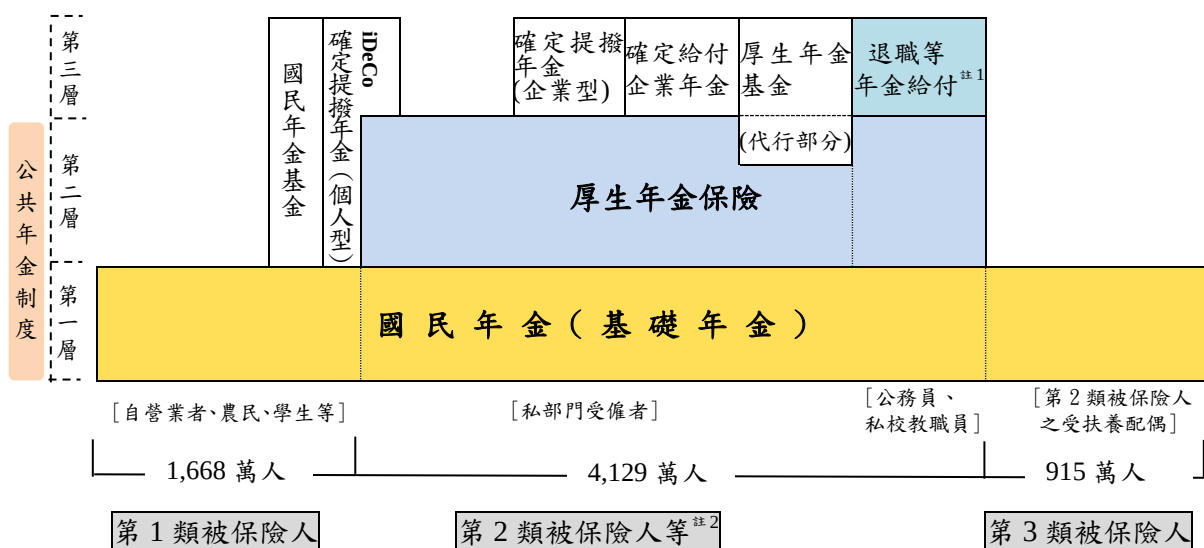
(一)制度現況

1. 整體年金制度架構

日本年金制度為多層次保障體系(如圖 2)：

- 第一柱國民年金(基礎年金)：老年經濟基礎保障，強制全民加入，投保對象分為 3 類被保險人。
- 第二柱厚生年金：係與薪資所得相關之年金，參加對象為私部門受僱者及公務員等(即國民年金第 2 類被保險人)，屬於附加年金性質，亦屬於強制性質。
- 第三柱係企業年金或私人年金：屬於自願性質，主要適用於厚生年金之私部門受僱者被保險人，包括厚生年金基金、確定給付企業年金(基金型及契約型)及確定提撥年金(企業型)等。至於國民年金第 1 類及第 3 類被保險人因無法加入厚生年金，得自由選擇加入「國民年金基金」(1991 年開辦)，作為附加保障；厚生年金之公務員及私校教職員被保險人，則另設計「退職等年金給付」替代第三層保障。此外，國民年金 3 種被保險人亦可自由選擇加入 iDeCo 確定提撥年金(個人型)。

(2016 年 3 月底統計數值)



註 1：2015 年 10 月起共濟年金(公務員及私校教職員)併入厚生年金，取消原職域加算部分，另設計退職等年金給付。

註 2：第 2 類被保險人等係指受僱者年金被保險人，除第 2 類被保險人之外，尚包含 65 歲以上之老年人或退休等符合年金請領條件者。

資料來源：日本厚生勞動省年金局(2017)，《平成 29 年度年金制度のポイント》。網址：<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/seido-h29-point.pdf>。

圖 2 日本現行年金制度架構圖

2. 基礎年金（國民年金）制度概況

國民年金繳費部分，第 1 類被保險人包括自營業者、農民、學生、無工作及部分工時者等，採定額繳費方式（2017 年 4 月每月保險費為 16,490 日圓）；第 2 類被保險人為受僱者，包括私部門受僱者、公務員及私校教職員，係併同厚生年金繳費（2017 年 4 月保險費為薪資的 18.182%，由勞僱負擔各半）；第 3 類被保險人則為第 2 類之受扶養配偶，不需繳費，由厚生年金給付其基礎年金。

國民年金給付部分，採定額給付，年滿 65 歲、保險年資達 40 年者，可領取全額年金（2017 年全額年金為 77 萬 9,300 日圓/年），保險年資不足 40 年者，則依繳費月數予以調降給付額度，另可提前或延後請領減額或增額年金。

（二）基礎年金發展（整合）歷程

日本公共年金在 1985 年以前係採職業分立方式，在 1985 年重大改革後，整合為全民強制加入之基礎年金，整體年金架構採雙層制公共年金制度。說明其改革歷程如次：

1. 改革背景

本公共年金在 1985 年以前係採職業分立方式，分為共濟組合保險（公務員）、船員保險、厚生年金保險（私部門受僱者）及國民年金（自營業者、家庭主婦、農民）。惟自 1923 年發展各項制度以來面臨相關挑戰，包括：

- 依職業分立的年金制度，當面臨就業及產業結構變化時，便動搖各年金財務基礎之安定性，致無法長期穩健經營。
- 由於各制度的沿革、成熟度、制度設計（如領取資格、保障水準等）各不相同，導致參加者之保險給付及負擔出現不公平現象，引起國民對政府的不信任。
- 另考量日本人口老化快速及出生率降低，未來年金財務負擔大，尤其國民年金制度參加人數因就業結構改變，自營業者減少，家庭主婦因可自由選擇加入，加入率又停滯不前，未來財政問題亦成為改革目標之一。

2. 改革重點

（1）法制及財務處理方式

為達成整合基礎年金（年金一元化）之目標，在法制面，1985 年 4

月 24 日通過「國民年金法」及「厚生年金法」之修正，先將船員保險整合至厚生年金，同年 12 月 20 日通過「共濟年金法」修正案，將私部門受僱者及公務員等之基礎年金部分併入國民年金，完成國民年金整合。

財務面，保留各制度分立的財務管理，並將被保險人分為 3 類，採「財務移轉、內涵整合」模式，將第 2 類被保險人（私部門受僱者、公務員及私校教職員）所繳保費移轉挹注國民年金，解決國民年金財務危機，並強化「社會扶養」的全民責任，同時釐清各類被保險人因改革所須處理的權益問題。

(2) 調降厚生年金給付水準

針對尚未領取老年年金且仍在繳費者之給付水準，以投保 40 年為例，自平均月薪 83% 調降至 69%，以舒緩年金財務問題，但未針對已領取年金者進行調降，此措施引發部分日本學者批評世代不公平。

3. 改革成功關鍵

日本 1985 年進行年金改革之際，經濟及政府財政狀況佳，故將國民年金支出的三分之一，改由稅收支應；此外，整合後之所得替代率雖調降，然對於厚生年金及共濟年金之被保險人而言，因經濟繁榮及薪資成長等因素，未來實際領取年金額度並未減少，因此減少了反彈聲浪。

國民年金第 3 類被保險人為第 2 類被保險人之受扶養配偶，主要對象為家庭主婦，該類人員免繳保險費，由具有第 2 類被保險人身分之配偶於厚生年金或共濟年金保費中合併計算繳交，此作法受到家庭主婦的廣泛支持，亦為法案成功推動的關鍵之一。

4. 改革後續發展

日本在 1985 年確立國民年金（基礎年金）及厚生、共濟年金（薪資相關年金）之年金架構後，因經濟蕭條、人口老化等因素，仍持續進行年金改革以因應年金財務問題，包括：2004 年訂定逐步調升保費（至 2017 年達上限 18.3%）及調降給付機制（所得替代率由 59.3% 降至 50.2%）；政府補助財源調整至二分之一；設置年金基金管理運用獨立行政法人。2012 年改革對公務員影響較大，包含 2015 年起共濟年金（公務員及私校教職員）併入厚生年金並統一費率上限、刪減退休給與等；另分階段調漲消費稅補充年金經費（2014 年 4 月由 5% 調漲至 8%；預計 2019 年 10 月再調升至 10%）；另縮減基礎年金請領資格之年資及支援低年金者，以預防無年金或低年金問題（預計於 2019 年隨消費稅調漲實施）。

二、紐西蘭

(一)制度現況

1. 整體年金制度架構

紐西蘭目前老年經濟安全保障制度係由第一柱的紐西蘭超級年金，以及第二柱的 KiwiSaver 組成：

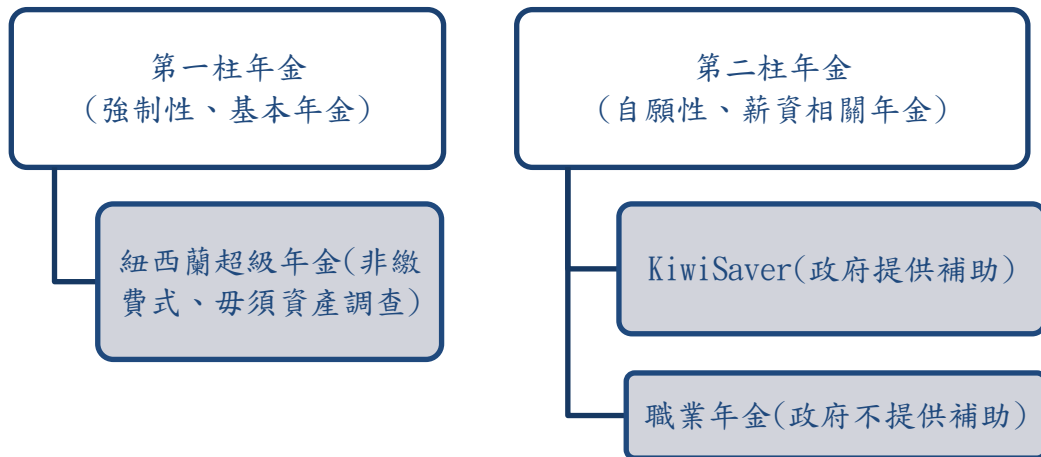


圖 3 紐西蘭現行年金制度示意圖

- 第一柱超級年金(New Zealand Superannuation)：老年經濟安全基礎保障，年滿 65 歲紐西蘭居民可領取，由政府稅收支應。
- 第二柱 KiwiSaver：18-64 歲紐西蘭公民或長期居留者可自願加入，由雇主及受僱者共同提撥，滿 65 歲者領取一次退休金。2016 年 3 月紐西蘭 18-64 歲人口中，約有 75% 參加。

2. 基礎年金（紐西蘭超級年金）制度概況

年金財源及基金運用部分，目前由政府預算支應，財源為一般稅收；自 2035/36 年起，政府將開始動用「紐西蘭超級年金基金」來協助支應年金支出，以緩和未來納稅者的負擔(惟為因應財政赤字問題，紐西蘭政府自 2009 年至 2017 年暫停對基金挹注財源，後自 2017 年 12 月起重新開始挹注財源，將於 2018 年挹注 5 億紐幣，並預計逐年增加金額，於 2019 年挹注 10 億紐幣，2020 年 15 億紐幣，2021 年 22 億紐幣)。由紐西蘭超級年金監理會(Guardian of New Zealand Superannuation)負責基金投資管理事宜，監理會成員由獨立的提名委員會推薦，擁有投資決策的自主性，2017 年底基金規模約為 370 億紐幣。

年金給付部分，年滿 65 歲紐西蘭居民，在 20 歲後於紐西蘭住滿 10 年，其中 5 年須為 50 歲後者，可領取超級年金給付。已婚雙人的給付水準訂為稅後平均週薪的 65% 至 72.5% 之間，單身獨居者給付額度為已婚雙人的 65%，單身共居者為 60% (OECD, 2017)。

(二) 基礎年金(紐西蘭超級年金)發展歷程

早在 19 世紀，紐西蘭就建立非繳費式、以政府稅收支應的第一柱年金，其後雖歷經多次改革，惟均維持非繳費式的原則；另於 1975 年曾短暫實施與薪資相關，強制受僱者加入的繳費式第二柱年金，惟實施幾個月後即廢止(1976 年)，至 2007 年建立由政府提供補助，自願參加的繳費式第二柱年金 KiwiSaver。

1972 年工黨(Labour Party)在國會選舉獲勝後，推動繳費式的年金制度，國會於 1974 年 8 月通過「紐西蘭超級年金法」(New Zealand Superannuation Act)，建立雙層式的年金制度：第一層仍為單一給付額度(flat-rate)、由稅收支應的非繳費式年金，給付 65 歲以上人口，給付額度約為製造業平均薪資的 1/3；第二層則為繳費式年金，所有受僱者皆強制加入，自僱者亦可自願加入，提撥費用由雇主及受僱者平均分擔(各負擔薪資的 4%)，並於 1975 年 4 月開始實施，但實施幾個月後，國家黨(National Party)於國會選舉中獲勝，「紐西蘭超級年金」遂於 1976 年被廢止，並於 1977 年被「國家超級年金」(National Superannuation)取代。

1977 年建立的「國家超級年金」為稅收支應的普及式年金，60 歲以上已婚雙人的給付額度為平均稅前薪資的 80%，單身者則為 48%。其後為因應人口老化趨勢所帶來之財政壓力，給付請領年齡自 1992 年起逐漸延後，至 2001 年起為 65 歲；給付額度歷經數次修正，自 1979 起已婚雙人年金給付水準改為稅後平均薪資的 80%，1993 年國會主要政黨達成共識，長期年金給付額度將調整至稅後平均薪資的 65% 至 72.5% 之間；另年金制度名稱亦歷經多次變更，最後命名為「紐西蘭超級年金」(New Zealand Superannuation)迄今。

另為因應未來人口老化所可能產生的年金支出增加，2001 年通過「紐西蘭超級年金法案」(New Zealand Superannuation Act)，建立「紐西蘭超級年金基金」(New Zealand Superannuation Funds)，由政府挹注資金並進行投資管理，以減輕未來納稅者之負擔。

三、法國

(一)制度現況

1. 整體年金制度架構

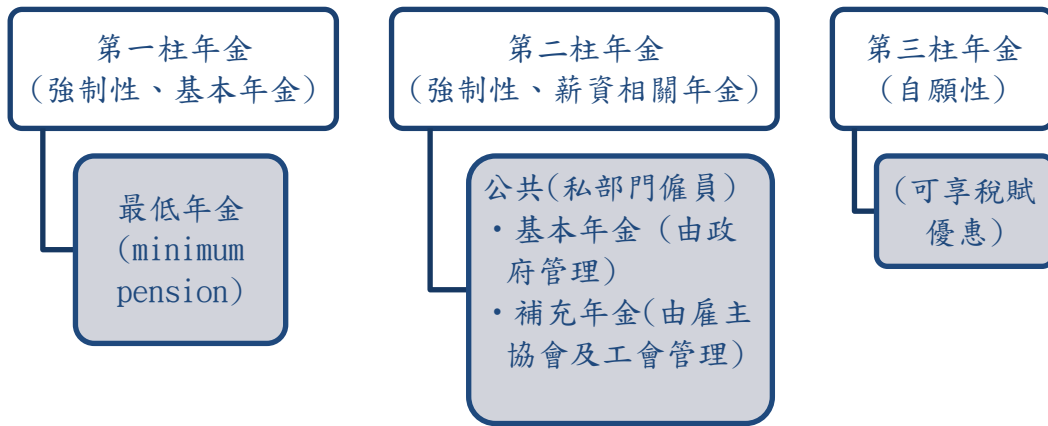


圖 4 法國現行年金制度示意圖

法國公共年金制度是由私部門僱員基本年金加上強制補充年金組成（一般私部門受僱者參加 ARRCO；管理及執行人員參加 AGIRC），兩者均採隨收隨付制。其中在基本年金中設置最低年金（the minimum pension /minimum contributif）機制，以解決達到領取年金資格，卻因投保薪資過低導致年金額不足之情形。另有自願年金可享稅賦優惠，惟其涵蓋率非常有限。另礦業、鐵路、公用事業及公務員、海員、非農業自營作業及農業自營業者，各有其基本年金及補充年金制度。

2. 法國「私部門僱員基本年金」制度概況

法國基本年金之強制參加對象包括：商業及工業受僱員工、受薪農民、依賴配偶（在特定條件下）；自願參加對象為：未就業戶長、曾有繳費 6 個月紀錄者、未就業但家中有身障者、至外國就業公民。

繳費部分，基本年金為薪資相關年金，繳費以薪資一定比率計算，2018 年受僱者及雇主分別繳納薪資的 6.9% 及 8.55%，投保薪資上限為 3,311 歐元。

給付部分，最低退休年齡為 62 歲，要獲得全額年金，繳費必須達 160 至 172 季（1955-1957 年出生者，須繳費 166 季，1973 以後出生者需繳費 172 季），或超過 67 歲，或為特殊對象（無工作能力、前退伍軍人或育有 3

名子女之女性就業者)。全額年金為個人平均年薪資¹的 50%，若未達領取全額年金資格，則依據繳費年資占全額所需年資比率、年齡及繳費期間等，刪減給付率，最低刪減至 37.5%（1953 年以後出生者）²。

(二)最低年金

The minimum pension (minimum contributif)是基本年金所涵蓋的給付項目之一，針對達領取全額年金資格，卻因投保薪資過低以致年金額過低者，給與最低年金，最高可達 7615.94 歐元/年（或 634.66 歐元/月）。可同時支領補充年金，但兩者（基本+補充年金）合計不得超過上限 1160.04 歐元。

四、美國

(一)制度現況

1. 整體年金制度架構



圖 5 美國現行年金制度示意圖

美國的年金制度係依 1935 年通過社會安全法案(Social Security Act)逐步開辦老年、遺屬及身障保險(Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI)，強制受僱者參加，提供退休者及其依賴家屬、遺屬年金給付。另於 1981 年創立延後課稅退休金計畫（簡稱 401K 計畫），由私人企業提供，員工可決定是否加入，以補充其退休所得。兩項制度 2016 年均約 1.7 億人參加，涵蓋 94% 就業者(workforce)。

2. 基礎年金制度(OASDI)概況

繳費部分，OASDI 為薪資相關年金，繳費以薪資之一定比率(費率, tax rate)計算，稱為薪資稅(payroll tax)。2018 年費率為雇主及受僱者各 6.2%，合計 12.4%；自營作業者繳交所得之 12.4%。繳費薪資上限為 128,400 美元

¹ 平均年薪資：以最佳 25 年薪資平均為給付計算基準(自 2008 年起)。

² 以 1955 年出生者為例，年金計算如下：平均年薪資(最佳 25 年) × 給付率(37.5-50%) × 實際繳費季數 / 166 季。

(年收入)，約為平均薪資之 2.6 倍，每年依據平均薪資指數(average wage index, AWI) 進行調整，繳費薪資也作為計算給付的基數。

年金給付部分，個人是否能獲得 OASDI 各項給付，取決於個人工作期間所獲得的積分(credits)及退休年齡。2018 年工作收入每達 1,320 美元，即可獲得 1 個積分，1 年最多可累計 4 個積分。1929 年及以後出生者，必須至少工作 10 年(40 個積分)才具有申領給付資格。法定退休年齡(normal retirement age)在 1983 年社會安全法案修正案通過後，採逐步延後機制，由 65 歲每年延後 2 個月方式，至 2026 年達到 67 歲(過渡期約 43 年)；2018 年法定退休年齡為 66 歲，在法定退休年齡申領給付者可獲得全額年金(primary insurance amount, PIA)。

全額年金(PIA)之計算係以平均月薪資(AIME)分段乘以 3 種比率的總合。2018 年三段金額(bend points)及比率分別為 895 美元(90%)、895-5,397 美元(32%)、超過 5,397 美元部分(15%)，薪資分段點亦每年隨平均薪資指數(AWI)進行調整。若分別以極低收入者、低收入者、中收入者、高收入者及薪資達繳費上限者，計算其於 65 歲退休時全額年金之所得替代率，分別為 71.3%、51.8%、38.4%、31.8%及 25.4%³，所得重分配之效果顯著。

管理機制部分，OASDI 由社會安全局(Social Security Administration, SSA)負責運作，該機關於 1995 年由原隸屬於衛生及公共服務部(Department of Health and Human Services)，改制為獨立機關，局長(commissioner)任期 6 年，由總統提名、參議院同意後任命；另設置社會安全諮詢委員會(Social Security Advisory Board)，委員共 7 人，由總統任命 3 人、國會任命 4 人，負責檢視現行法律、政策及相關議題，以因應可能的情勢變遷。雇主、受僱者及自營作業所繳交費用分別進入老年(退休)及遺屬保險基金(OASI)及失能保險基金(DI)，依法該基金僅得用於被保險人及其家屬之各項給付，基金盈餘用以購買特別公債(special interest-bearing Treasury bonds)，仍屬基金資產。

(二)基礎年金 (OASDI) 發展 (整合) 歷程

OASDI 開辦時強制商業及工業就業者加入，並逐步納入自營作業所、受僱農民、家內工作者(domestic workers)、軍人(arm forces)及專業人士，使制度涵蓋就業者比率由 5 成達到 9 成。直至 1983 年修正案再強制納入自 1984 年起僱用之聯邦政府僱員，至此 OASDI 納入公、私部門就業者，使公、私部門適用一致之基礎年金保障。說明其改革歷程如次：

³ <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/piaformula.html>.

1. 改革背景

美國 OASDI 因 1970 年代晚期至 1980 年代高通膨(給付增加)、低薪資成長(繳費減少)的經濟情勢，以致基金財務嚴重惡化，1981 年當時預估基金即將於 1983 年 7 月用盡，爰由總統及國會任命「國家社會安全改革委員會(The National Commission on Social Security Reform)」(以下簡稱改革委員會)，針對 OASDI 短期及長期財務問題進行研究並提出建議。

改革委員會提出短期改革目標為，透過開源或節流措施增加約 1,500 至 2,000 億美元基金收入，以確保 1980 年代基金財務安全，相關措施包括：擴大納保範圍，納入新雇用之聯邦政府僱員、所有非營利組織員工等；部分給付課稅(課稅所得納入基金)；提前提高繳費率，及將給付隨物價調整時間由 6 月延遲至 12 月，國會均採納並完成修法。亦即改革委員會將新進聯邦僱員納入 OASDI，作為解決該制度短期財務危機之措施之一。

2. 改革重點

改革委員會的報告指出，建議強制新雇用之聯邦政府僱員、所有非營利組織員工等加入 OASDI，不僅可以緩和短期財務壓力，對於基金長期財務亦具有正面效益，因為新納入對象薪資平均高於全國薪資，但所領取給付在 OASDI 高度所得重分配計算機制下，替代率相對低很多，有利於基金財務衡平。預估短期可增加基金收入約 200 億美元，長期則可增加整體繳費薪資之 0.3%⁴。

改革委員會建議新進聯邦僱員強制納入 OASDI 之同時，也應提供新進聯邦僱員補充性的退休年金方案，如同私部門就業者，除加入 OASDI 外也有其他補充年金機制；而 1984 年 1 月 1 日前已在職的聯邦員工則不受改革影響，仍參加原公務人員退休制度(CSRS)。因此，聯邦僱員之退休制度於同一時期亦展開制度改革。

公務人員退休制度(Civil Service Retirement System, CSRS)係設置於 1920 年代，提供長期服務於聯邦部門之員工合理的退休所得。在 CSRS 制度下，任職年資愈長，所獲得退休給付愈多，不僅造成人力資源難以流動的現象，同時引發財務問題，是一項亟需改革的問題。配合 1984 年 1 月 1 日起新進聯邦僱員加入 OASDI，新的聯邦僱員退休制度(Federal Employees Retirement System, FERS)自 1987 年實施，1984 年 1 月 1 日起新進聯邦僱員

⁴ 另改革委員會對於是否將州及地方政府員工納入強制加入對象，未達共識。多數委員考量聯邦及州政府地位平等，倘聯邦政府強制州及地方政府員工繳交社會安全稅，有違反美國憲法之疑義。亦有委員指出有些州及地方政府員工退休方案已提供適足的退休金，不須再給與 OASDI 保障，但也有委員指出，很多州及地方政府員工退休方案有嚴重財務問題，應給予 OASDI 基本保障。

一律適用此一新制度，該制度包含社會安全給付(OASDI)、FERS 基本年金及聯邦僱員儲蓄計畫(the Thrift Saving Program, TSP)3 個部分，組成聯邦僱員總退休所得。

3. 改革後續發展

美國 OASDI 制度自 1980 年代以來改革有限，除 1983 年修正案逐步提高領取年金年齡、擴大納保範圍等，該制度已維持 30 年未進行改革，主要得利於美國人口結構相對其他國家年輕，但目前年金財務問題也逐漸顯現，基金存量可能在 2035 年用盡。鑒於美國工作人口(15-64 歲)中僅約 47%參加自願性年金，其中低薪者參加的比率更低，政府於 2014 年推出個人退休帳戶(my RA)計畫，透過免除管理費用，且無最低提撥費率或金額之限制，增加低薪者的私人年金涵蓋率，惟該計畫已於 2017 年 12 月宣告終止，並不再接受提撥。

另公職人員年金制度部分，自 1984 年實施新制以來，截至 2015 年 9 月，舊制在職人數尚餘 15.9 萬人、領取退休年金 143.5 萬人；新制在職人數達 252.9 萬人，領取退休年金 208.2 萬人。

五、小結

綜合上述對於日本、紐西蘭、法國及美國基礎年金之制度概況及發展整合歷程之研析，總結說明如次：

(一)基礎年金的涵蓋範圍及年金水準

日本及紐西蘭基礎年金均涵蓋全體國民，並且享有同樣水準的年金給付。財源部分，日本採社會保險輔以政府預算挹注，紐西蘭則完全以政府預算支應。

美國及法國基礎年金均屬薪資相關年金，以就業者為主要納保對象，年金所得水準取決於投保薪資及年資。整合程度則以美國大於法國，美國 OASDI 納入公、私部門受僱者，適用相同制度，並且透過依賴家屬年金給付，將依賴家屬納入基礎年金保障；法國則是私部門僱員（商業及工業受僱員工、受薪農民）、礦業、鐵路、公用事業及公務員、海員、非農業自營作業業者及農業自營作業業者，各有其基本年金及補充年金制度。

(二)制度整合歷程

日本及美國基礎年金均曾歷經整合過程，且推動整合之迫切性均來自於基礎年金面臨財務問題。法國年金依職業別分立，迄今未進行整合。

日本原採公部門（共濟年金）、私部門（厚生年金）、船員及其他國民（國

民年金)之年金分立方式，惟於 1980 年代面臨小國民年金之財務問題，爰於 1985 年進行基礎年金整合，將厚生及共濟年金切出基礎年金部分，併同小國民年金整併為大國民年金，原小國民年金因有職業年金之繳費挹注，緩解其財務壓力；日本並進一步在 2015 年推動第二柱年金的整合，至此日本年金走向單一制，再無職業身分之差別。但隨人口老化持續進行，日本年金的財務問題，仍存在隱憂。

美國亦曾於 1983 年因應 OASDI 的財務問題，將新進聯邦政府僱員納入 OASDI，藉此增加年金基金繳費收入，做為改善年金財務狀況的措施之一，也使美國公、私部門僱員（州及地方政府僱員未納入）適用相同基礎年金制度。

參、我國年金制度現況及未來推估分析

一、年金制度現況

我國現行年金制度係採多層次保障架構，如以本文前述 OECD 年金架構之定義，則第零層為 OECD 第一柱年金，我國係以需資產調查之補助為主；第一層及第二層之社會保險及退休金制度，則屬 OECD 第二柱強制性公共年金，除國民年金為單一繳費及單一給付年金，其餘均為薪資相關年金（詳圖 6）。

另我國年金制度係依職業別分別建立社會保險及退休金制度，公部門人力主要適用公教保險、軍人保險兩項社會保險；退休金部分則區分公務、教育、軍人、國營事業、政務人員等，各有其退休制度。私部門部分，主要為一般受僱勞工加入勞工保險，農民加入農民健康保險，其餘未就業者則加入國民年金；退休金部分，一般受僱勞工參加勞工退休金制度。此職業分立架構與法國相似。

※人數為106年12月數據

身分 保障層次	軍人	公教人員	勞工	未就業 國民	農民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助				
第二層 強制性 職業 退休金	軍公教 退撫制度 (DB/年金) (63.9萬人)	國營 事業 退撫 制度 政務 人員 離職 儲金 (DC)	私校 教職 員退 撫儲 金新 制 (DC) (5.6 萬人)	勞工退休金 (DC) (新/658.6萬人) (DB) (舊/100.0萬人)	
第一層 強制性 社會保險	軍人 保險 (DB) (20.7萬 人)	公教人員保險 (DB) (58.4萬人)	勞工保險 (DB/年金) (1,027.2萬人)	國民年金 保險 (DB/年金) (334.9萬人)	農民健康 保險 (DB) (117.5萬人)
第零層 福利津貼	榮民就養給付(4.0萬人)、中低收入老人生活津貼(13.4萬人)、 老年基本保證年金(61.3萬人)、原住民給付(4.0萬人)、老年農民福利津貼(61.5萬人)				

註：本文自行繪製。DB 為確定給付制，DC 為確定提撥制。

圖 6 我國多層次年金制度架構示意圖

二、我國年金制度面臨問題

我國年金制度自 105 年 6 月推動改革，107 年 7 月 1 日起實施軍公教退撫新制，此一改革對於我國年金制度之重要意義，一是緩解軍公教退撫制度之財務問題，改革後可確保退撫基金穩定運作 30 年，二是合理化公部門退休所得水準，拉近公私部門退休所得差距。惟我國年金制度仍面臨以下問題：

(一)財務問題

依據本文推估，未來近 30 年，我國老年給付支出占 GDP 比率由 2017 年 4.61%逐年下降，至 2045 年為 2.72%，顯示以我國未來經濟預估表現，我國年金支出規模尚在合理範圍內。惟必須關注的是勞保存在收支結構失衡問題，依其精算報告現金流量推估，將於 2027 年基金用盡，如未能及早因應，未來勞保每年 3 千多億，逐步增加至每年 9 千多億元之支出，並非政府財政所能負擔。

另我國老年給付支出占 GDP 比率之推估呈現下降趨勢與其他國家多呈現成長趨勢不同，主要原因可能為我國未來 30 年 GDP 預估均達 2%以上，惟我國近年薪資成長趨緩，爰各基金精算報告有關薪資成長率之假設也較為保守，以

勞工保險局 104 年委託研究「勞工保險通事故保險費率精算及財務評估」為例，其薪資成長率之假設定為 1.4%，亦即經濟成長未能適當反映在勞工薪資，亦衝擊影響年金財務之健全。

表 2 我國年金支出及占 GDP 比率推估

單位：億元

年份 各制度支出金額	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045
公務人員退撫(7/1 新制)	390	500	662	734	917	1,034	1,106
教育人員退撫(7/1 新制)	298	340	506	664	841	1,020	1,136
公務人員舊制	711	608	537	670	389	317	236
教育人員舊制	875	702	601	503	434	345	250
軍人退撫(含新舊制)	1,092	1,092	1,092	1,092	1,092	1,092	1,092
公教保險	208	254	299	328	346	346	370
公部門年金支出合計	3,575	3,499	3,698	3,800	4,049	4,154	4,192
勞工保險(老年給付)	2,997	3,746	5,372	7,149	8,429	9,130	9,576
國民年金(老年給付)	448	609	803	973	1,197	1,275	1,525
老人相關津貼 ⁵	1016	983	926	882	863	852	843
私部門年金支出合計	4,461	5,338	7,056	9,004	10,489	11,257	11,944
公私部門年金支出合計	8,036	8,836	10,754	12,804	14,489	15,411	16,135
我國 GDP 推估	174,230	196,011	247,821	316,081	396,878	448,179	592,241
年金支出占 GDP 比率(%)	4.61	4.51	4.34	4.05	3.64	3.16	2.72

資料來源：銓敘部 106 年「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」、教育部委託辦理「106 年度教育人員退休制度調整成本分析計畫」、財政部 103 年度委託研究「公保第六次保險費率精算」、勞工保險局 104 年委託研究「勞工保險通事故保險費率精算及財務評估」、勞工保險局 104 年委託研究「國民年金保險費率精算及財務評估」、HIS Markit 最新發布經濟預測（2018.9.18）。

估算方式：軍人退撫（含新舊制部分）係以退輔會於網站公告年金改革後，未來 30 年退休經費總支出 3 兆 4,962 億元億元，平均攤提至各年進行估算。老人相關津貼部分，係以過去消長趨勢推估未來支出。

(二)現階段部分保障不足

如以現行國民年金規劃繳費 40 年可領取每月老年給付 9,507 元為基本年金所得水準，則目前實務上有年金保障不足之情形。國保部分，因自開辦迄今僅近 10 年，至 2016 年底，計 79.1 萬人領取國保老年年金，平均領取金額為每月 3,795 元，扣除其中 12.6 萬人同時領取勞保、老農津貼、軍保及公保等相關老

⁵ 含老年基本保障年金、原住民給付、老農津貼、中低收入老人生活津貼、榮民就養給與。

年給付，約 66.5 萬人僅領有國保年金，領取金額範圍在 3,628~4,816 元間。另 2015 年底，約 11 萬餘人所領勞保年金低於 1 萬元(占全體領取年金者約 17%)；約 7.1 萬人年資未達 20 年(占全體領取年金者約 10%)⁶。

(三)保障水準不同且不利於人力流動

我國現行依職業別分立退休保障制度，在社會保險部分，公保、勞保及國保各有其繳費率、給付率，農民採津貼方式給與；退休金部分，私部門為確定提撥制，公部門採確定給付制。不僅各職業別間退休保障水準不同，在現行國人勞動型態漸趨多元、人力跨職業流動情形頻繁趨勢下，雖各年金制度多加入年資併計或保留機制，惟個人必須瞭解多項制度規定並各有其行政作業，保障性仍較單一年金制度不足。

肆、我國實施基礎年金可能之規劃

我國有關基礎年金或各職業別社會保險整合之討論，始於自 1990 年代規劃國民年金制度，曾進行制度整合規劃，惟規劃期間歷經全民健保開辦、遭逢 921 地震，為免增加政府財政負擔延後開辦。嗣後又因各項老年津貼開辦、各界對於國民年金採行之模式未能達成共識，最後於 97 年 10 月開辦之國民年金，係針對未就業者所舉辦社會保險，以達到全民皆有社會保險保障之目標。

惟迄今各界對於基礎年金或整合各職業別社會保險仍多有討論或期待，究其原因，過去社會保險之舉辦係基於強調工作價值、鼓勵就業，爰依職業別分別舉辦，亦有工作福利之意涵。惟隨經濟社會變遷、人口老化所帶來長壽風險意識，年金更傾向被定位為政府確保國人老年生活基本保障之措施，或公民權利之一部分，而非工作福利之一環。因此，此保障不應依身份不同而有差異，或國民間適用不同制度之情形。

基此，倘我國欲於現行的年金制度現況上實施基礎年金，本文認為基於路徑依賴理論，我國最有可能整合之模式為採取如美國薪資相關之單一年金制度模式。至日本或紐西蘭所採取非薪資相關年金、稅收模式，因迥異於我國現行年金體系，如採此方式，所耗費制度轉換或財務成本將無益於制度後續發展。以下初步說明整合規劃方向：

⁶ 依據總統府國家年金改革委員會公布「我國年金制度概況彙整」資料。

一、薪資相關單一年金模式之整合規劃

- (一)以國民年金之給付率 1.3%為基礎年金之整合基礎，就業者以其薪資投保，未就業者以現行國民年金設定單一投保金額機制投保，給付計算基準以最高 180 個月(15 年)投保薪資計算，費率依財務精算結果調整。
- (二)2023 年以後新進公教人員加入國民年金：依 2018 年 7 月 1 日實施之公教退撫新制，應針對 2023 年 7 月 1 日以後初任公教人員重新建立全新退撫制度。爰於規劃時，可配合基礎年金之整合，將新進公教人員納入國民年金，另規劃設計公教人員全新退撫制度，達成合理給付、財務永續之目標。
- (三)農民加入國民年金：依 2018 年農業會議結論應推動農民年金制度，則可規劃新進農民加入國民年金，如認為給付尚不足，再比照勞工規劃附加年金。
- (四)勞工併入：現行勞保老年給付率 1.55%，切出 1.3%之繳費與給付，併入國民年金，其餘作為附加年金。

二、需因應問題

前述整合規劃之下，仍有相關問題需因應，說明如次：

(一)勞保財務問題亟需因應

依各國經驗分析，曾進行年金整合國家，如日本、美國，其整合動機均源自於舒緩基礎年金財務，以薪資高者繳費挹注未就業者年金或低薪者年金。然我國目前卻是涵蓋就業人數最多的勞保年金面臨急迫財務危機（依精算報告預估，基金將於 2027 年用盡），將各類人員整合入國民年金，僅是實現全民參加單一基礎年金，惟無益於緩解原有各制度之財務壓力，仍必須予以因應。鑒於年金財務問題與人口結構之轉型息息相關，為使其財務得以順利因應嬰兒潮世代退休對年金之衝擊，建議及早參酌其他國家經驗，尋求財源設置年金緩衝基金。

(二)部分保障不足的問題仍須因應

實現薪資相關基礎年金制度後，仍可能有投保年資不足或投保薪資過低所導致年金不足情形。目前國保及勞保均設有 A 式年金計算方式：「最低年金額+給付率半數*年資」，以提供最低年金保障。其中，國保最低年金額為 3,628 元，勞保最低年金為 3,000 元，國保並訂有每 4 年依物價調整機制。建議可在財源可行或財務可負擔之前提下，進一步檢討此最低年金額之適足性，亦屬一種最低年金機制。

(三)其他給付項目之調適

各制度之整合，除年金給付外，尚有其他生育、失能、死亡給付等，其內涵可能不盡相同，必須予以調適一致。

(四)新、舊制過渡期間制度更形複雜

整合過程中，因尚有部分人員留在舊制度，爰新、舊制過渡期間年金制度將更顯複雜，亦需予以評估考量。

伍、結論與建議

本研究主要透過瞭解主要國家整合或實施基礎年金之經驗，進一步研究我國實施基礎年金之必要性及可行性。經選取各主要基礎年金實施國家，包括日本由職業分立年金整合為單一給付基礎制度、紐西蘭實施稅收支應之基礎年金、法國實施最低年金機制確保基本保障，及美國將公部門僱員納入私部門之薪資相關基礎年金，本研究研析各國制度內含及其轉型經驗，並針對我國年金制度提出整合之可行規劃及相關建議。

一、整合制度為下一階段應思考議題

我國自 2016 年 6 月起推動年金改革，經全面檢視各年金制度，提出短期針對基金將於 15 年內用盡之制度，包括軍公教退撫制度、勞工保險等進行改革，中長期規劃針對保障相對不足之人口群進行檢討並研議制度整合之可行性。截至目前，軍公教退撫新制業於 2018 年 7 月 1 日實施，可確保退撫基金運作 30 年無虞，另應針對 2023 年 7 月 1 日以後之初任人員規劃全新退撫制度；此外，2018 年召開全國農民會議，亦提出規劃農民年金制度之結論。近年國人有關年金議題之討論，已逐漸朝向要求合理基本保障、公平合理及無差異對待，爰時有制度整合之倡議，考量近期將有軍公教退撫及農民年金之規劃，或不失為研議整合相關年金制度之時機點。

二、薪資相關單一年金模式之整合規劃

本文經檢視主要國家基礎年金內涵及整合經驗，並考量我國現行年金發展概況，提出以國民年金為整合基礎之規劃，亦即整合之後我國係以薪資相關年金制度為單一年金，國人均納入同一年金制度，依其繳費薪資及年資，以同一

年資給付率計算年金，係以最低行政及財務成本，達成單一年金之整合方式，並輔以最低年金機制，達到基礎年金之效果。

惟整合規劃尚須進一步研議處理相關問題，包括因繳費年資或投報薪資過低導致保障不足問題、原各制度各項給付之調適，以及新舊制過渡間制度複雜度增加等問題，必須予以因應。

三、併同處理年金財務問題

整合基礎年金並無法解決原年金制度之財務問題，更甚者可能增加政府財務負擔。尤以目前我國勞保財務問題嚴峻，若進行制度整規劃，必須同時處理其財務問題，否則將無益於我國年金制度之永續。勞保年金財務問題除源自於繳費與給付水準失衡等制度結構問題，我國長期薪資成長趨緩也衝擊年金收入，政府近年提出低薪對策，若有成效也能對年金財務有助益。此外，人口老化趨勢、嬰兒潮進入退休階段亦是關鍵影響因素，對此我國可參考多國尋求財源設置緩衝基金模式，以因應年金支出之高峰期，確保年金制度順利運作無虞。

參考文獻

1. 莊正中(2017)，不可能的任務？日本解決年金「職業不平」的作法與啟示。衛生福利部舉辦國民年金之展望與挑戰研討會講稿。
2. 傅從喜等(2008)，德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究。內政部委託研究報告。
3. 關中等(2014)，考試院日本年金制度考察報告。考試院。
4. 鄭清霞、孫迺翊、王靜怡、洪明皇(2014)老年貧窮與適足保障之研究。國家發展委員會委託研究。
5. Ashton, Toni and Susan St. John(1988) Superannuation in New Zealand: Averting the Crisis, Victoria University Press for the Institute of Policy Studies, Wellington.
6. Martin, P. P., & Weaver, D. A. (2005). Social Security: A Program and Policy History. Social Security Bulletin, 66(1), 1-15.
7. OECD(2017) Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
8. Overbye, Einar(1996) The New Zealand Pension System in an International Context: An Outsider's View. Social Policy Journal of New Zealand: 6.
9. Preston, David A(1997) The Compulsory Retirement Savings Scheme Referendum of 1997. Social Policy Journal of New Zealand: 9.
- 10.SSA(1983), Report of the National Commission on Social Security Reform.
- 11.SSA(2016), Annual Statistical Supplement.
- 12.SSA(2017), OASDI Trustees Report.
- 13.SSA(2017), Replacement Rates for Hypothetical Retired Workers.
- 14.Tracy, Martin B.(1975) New Contributory Pension Program in New Zealand. Social Security Bulletin, Vol.38 No.3, Social Security Administration.
- 15.日本厚生勞動省年金局(2017)，《平成 29 年度年金制度のポイント》。
- 16.ISSA 網站：<https://www.issa.int/en>
- 17.紐西蘭超級年金基金網站：<https://www.nzsuperfund.co.nz/>
- 18.KiwiSaver 網站：<http://www.kiwisaver.govt.nz/>
- 19.紐西蘭社會發展部網站：
<https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/income-tested-superannuation-factsheet.html>

國民旅遊卡政策執行成效與檢討*

徐德宇**

壹、研究方法與過程

參、國民旅遊卡制度歷年主要成效

貳、公務人員休假補助制

肆、研究結論

摘 要

公務人員休假補助，係行政院為降低國庫支出，自民國 85 年 7 月 1 日起，強制各機關公務人員休假，減少公務人員因未休假而請領未休假加班費之額度，規定公務人員每年應強制休畢一定之休假日數，並發給休假補助費。公務人員休假補助的方式從 85 年以來，至目前為止，歷經多次的變革，總體來說，與我國觀光業之景氣有著密切相關，91 年與 105 年分別因 921 大地震及陸客來台縮減，均有嚴格限制消費於觀光旅遊業之措施，可以說公務員休假補助，已經成為政府促進觀光產業發展的主要措施之一；本研究參考行政院研考會委託國家政策研究基金會報告，整理公務人員休假補助之背景與沿革，並檢討 97 年、102 年、105 年及 106 年之執行成效，俾對未來國民旅遊卡政策提出政策建言。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類佳作獎。

** 作者為人力發展處專員。

壹、研究方法與過程

本研究主要先觀察公務人員休假補助制度之源起與變革，討論國民旅遊卡政策之形成背景與歷年改進措施，再分析 97 年、102 年、105 年及 106 年之國民旅遊卡成效檢討，並對未來國民旅遊卡政策提出政策建言。研究過程請詳見以下各章節之整理與分析。

貳、公務人員休假補助制度

一、公務人員休假補助制度緣起

依據「公務人員請假規則」第 7 條規定：公務人員至年終連續服務滿 1 年者，第 2 年起，每年應給休假 7 日；服務滿 3 年者，第 4 年起，每年應給休假 14 日；滿 6 年者，第 7 年起，每年應給休假 21 日；滿九年者，第 10 年起，每年應給休假 28 日；滿 14 年者，第 15 年起，每年應給休假 30 日。公務人員之休假係與勞工之休假意義相同，皆為勞工在同一家公司任職滿一段時間後，公司所給予之休假福利，雖「勞動基準法」之休假規定與「公務人員請假規則」所規定之不同，惟此係因「勞動基準法」所規定者為最低標準，而「公務人員請假規則」所規定係固定標準，兩者在本質上完全不一樣，如拿來比較，就如同以某層樓之地板高度，比較另層樓之天花板高度，顯然是錯誤的類比。

至於公務人員休假補助，係行政院為降低國庫支出，自民國 85 年 7 月 1 日起，強制各機關公務人員休假，減少公務人員因未休假而請領未休假加班費之額度，規定公務人員每年應強制休畢一定之休假日數，並發給休假補助費。公務人員休假補助的方式從 85 年以來，至目前為止，歷經多次的變革，總體來說，與我國觀光業之景氣有著密切相關，91 年與 105 年分別因 921 大地震及陸客來台縮減，均有嚴格限制消費於觀光旅遊業之措施，可以說公務員休假補助，已經成為政府促進觀光產業發展的主要措施之一；本研究參考行政院研考會委託國家政策研究基金會之報告，整理公務人員休假補助之背景與沿革，簡要說明如下：

早期我國公務人員不休假可請領「不休假加班費」，不少的公務人員因為節儉的性格，寧願放棄休假機會以領取不休假加班費，不但使國庫支出增加，同時也無法貫徹休假制度的實施，許多公務人員將不休假加班費視為其薪資的

一部分，此為其一。其二原因為，我國經濟逐漸脫離成長高峰期，政府為減低人事費用支出，採行所謂遇缺不補制度，公務人員負擔工作因此增加，可以休假之機會變少，尤其高階主管職文官，縱使排休也因為公務繁忙，只好在營休假，或者乾脆放棄休假日數不休，而高階文官薪資較高，能領取的休假補助費也較多，政府遂有意強制公務人員休假以減少加班費之支出。

有鑒於此，行政院為落實各機關公務人員休假之執行，以減少加班費之支出，自民國 85 年 7 月 1 日起，規定公務人員每年應強制休假 7 日，並給予新臺幣 8,000 元休假補助，此一休假補助金額，對於初入公職的公務人員來說尚屬合理，但如前所述，對於薪資較高之公務員而言，相較之前所能領取的不休假加班費是減少的。而有學者認為，雖然金額較低，但加上公務人員同時也休假，所以福利仍是增加的，不過本研究認為，考量公務人員因公務繁忙，常有在營休假¹的情形，所以實際上根本無法休假，加上勞基法也無強制休假之規定，試想如果企業亦強制勞工每年一定休假 14 日，縱使給予休假補助費，也一定引起勞工反彈。前述強制休假補助並未歸定一定要外出旅遊，公務人員只要請休假在家裡休息，亦可請領休假補助，尚屬合理，畢竟政府已達成減少國庫支出目標，惟政府進一步想讓公務人員將休假補助費用於促進觀光業發展，致有後來的國民旅遊卡制度。

民國 90 年 6 月 1 日起，配合「國內旅遊發展方案」，行政院於是將公務人員應強制休假日數，由 7 日增加為 14 日，強制休假補助費則由初期最高發給 8,000 元，增加至最高發給 16,000 元，並限於國內休假期間檢附交通工具、住宿、餐飲或採購物品之單據核銷。民國 91 年因 921 地震造成國內觀光旅遊產業衰退，加以當時網路經濟泡沫化，造成失業率遽升，行政院為振興觀光產業，帶動觀光業就業，達成「挑戰二〇〇八觀光客倍增計畫」之目標，通過「推動『國民旅遊卡』措施」，規定自 92 年起，公務人員須於休假日持用國民旅遊卡、異地隔夜、在特約商店刷卡消費，始給予休假補助，至此，公務人員休假補助即以國民旅遊卡方式核發，但要進一步思考的是，國民旅遊卡本質上係取代不休假加班費，節省國庫支出，此為公務人員貢獻第 1 點，再者，政府為促進觀光業發展，達成「挑戰二〇〇八觀光客倍增計畫」，將公務人員不休假加班費增加異地隔夜及特約商店 2 項限制，使我國觀光產業受益，此為公務人員貢獻第 2 點，有此 2 項貢獻，但至今社會上卻有媒體認為國民旅遊卡不該放寬為消費使用，這實在十分弔詭，試想，10 多年來公務人員將部分不休假加班費用來促進觀光業發展，國人給予公務人員掌聲及肯定應所當然。

¹公務員雖然請休假，但因為業務繁忙，仍然必須待在辦公室無法外出，無法真正實現休假休息的目的。

公務人員休假補助歷經多次變革，相關補助金額及請領方式於不同時期亦有不同規定（如圖 1 所示）相關時期之辦理情形茲說明如下：

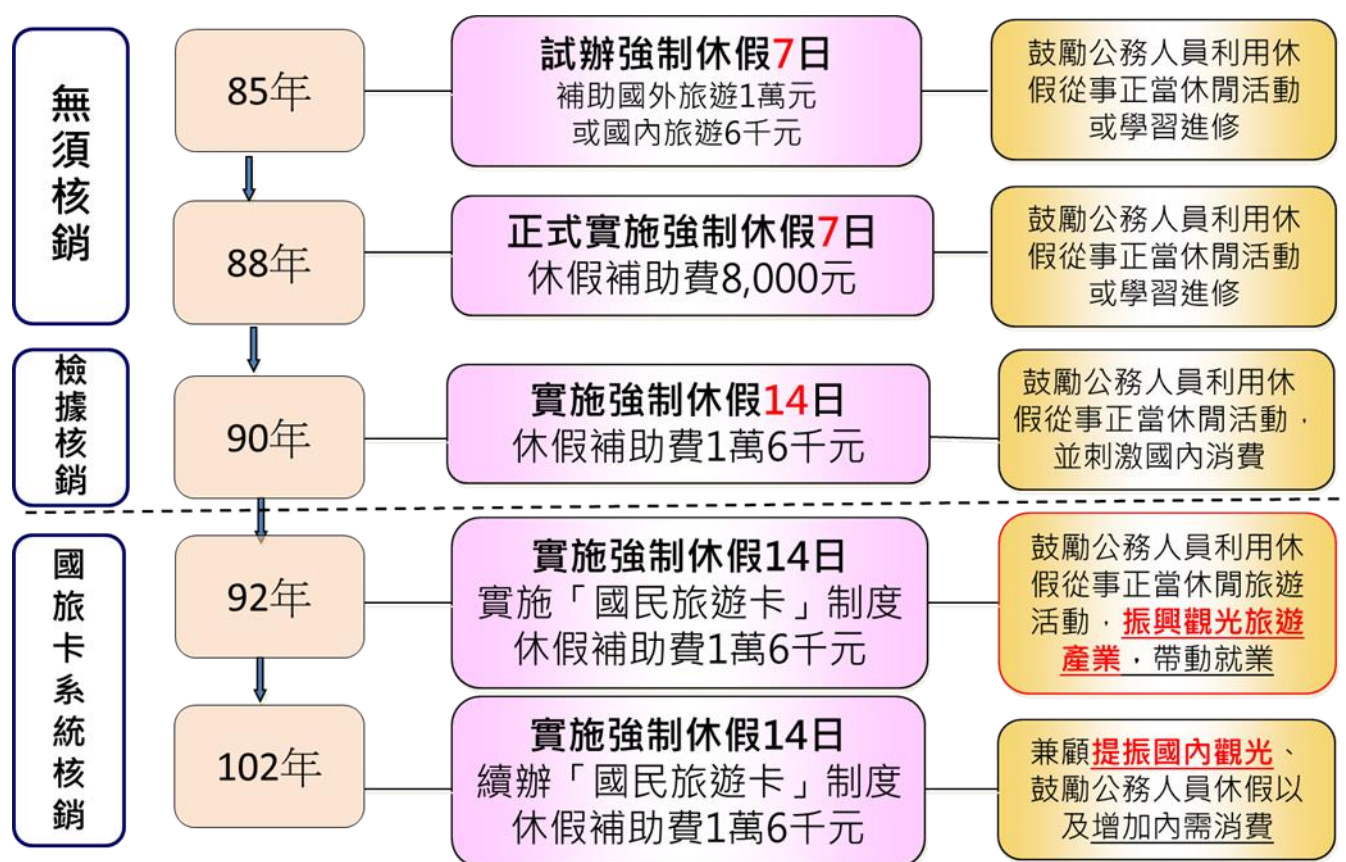


圖 1 85-102 年公務人員休假制度沿革

(一)試辦時期（85 年 7 月 1 日至 87 年 12 月 31 日止）

民國 85 年 7 月 1 日起，行政院基於避免公務人員為請領未休假加班費放棄休假，並減少其因公務繁忙而請領未休假加班費之額度，降低國庫支出，採取漸進緩和之作法，規定公務人員當年具有 7 日以下休假資格者，應全部休畢，具有 8 日以上休假資格者，應至少實施休假 7 日，連續休假達 3 日以上者，國外休假旅遊補助每年以一次為限，補助新臺幣 10,000 元，國內休假旅遊補助每年以 2 次為限，每次新臺幣 3,000 元，二次合計新臺幣 6,000 元，在同一年度內，公務人員應就國內或國外休假旅遊補助擇一申請辦理，不得重複申請補助。並先行試辦兩年。86 年及 87 年分別針對國內外旅遊補助比率與方式稍做調整。

(二)正式實施時期（88 年 1 月 1 日起）

88 年 1 月 1 日起正式實施，為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動或學習進修，以增廣見聞，調劑身心，充實知能，規定公務人員請休假日數累積達 3.5 日者，核發新臺幣 4,000 元，最高補助新臺幣 8,000 元，休假超過 7 日者，每日補助新臺幣 600 元。

(三)配合國內旅遊發展方案時期（檢據核銷）（90 年 6 月 1 日起至 91 年 12 月 31 日止）

民國 90 年 6 月 1 日起，為有效減少公務人員未休假加班費之核發數額，降低國庫支出，配合「國內旅遊發展方案」，鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動，並刺激國內消費，提振景氣，規定公務人員每年休假應休畢 14 日，檢附週一至週五休假期間交通工具、住宿、餐飲或採購物品之單據核銷，休假補助費則按檢附上開單據之金額，核實加倍補助，全年最高以補助新臺幣 16,000 元為限，未檢據者，不予補助。²

(四)國民旅遊卡時期（92 年 1 月 1 日起至今）

公務人員申請休假補助均以國民旅遊卡方式辦理，歷經多次變革，從一開始為了促進就業與提振觀光的「異地、隔夜」與國民旅遊卡特約商店限制，接著放寬特約商店行業別，並於 102 年因觀光業已發展穩定，將國民旅遊卡目標調整為兼顧「提振國內觀光」、「鼓勵公務人員休假」以及「增加內需消費」等三大政策目的，105 年因陸客大幅縮減來臺，多年來從事「一條龍」生意的觀光業及旅行業生意一落千丈，行政院政策決定，再一次縮減國民旅遊卡使用方式³，將 1 萬 6 千元中 8,000 元限制用於觀光旅遊業，有關國民旅遊卡詳細變革，將於下節說明。

二、國民旅遊卡制度之演變

國民旅遊卡一開始的設計是為了因應 91 年的網路經濟泡沫及「921 大地震」，屬國家緊急狀況，公務人員理應共體時艱，之後經濟情勢漸趨穩定，變逐漸放寬使用限制，而 97 年發生金融海嘯，當時國旅卡制度雖仍在施行，我國失業率仍大幅攀升，且觀光業亦受不景氣嚴重影響，顯示國民旅遊卡對於促進就業與觀光發展之效果應屬有限。以下就國民旅遊卡各時期之演變概述之：

² 國家政策研究基金會（2011）。現行公務人員休假補助改進措施之檢討及效益評估。

³ 第一次為 91 年之「異地」、「隔夜」限制，後已放寬。

(一)配合「國民旅遊卡」措施時期（刷卡核銷）（92 年 1 月 1 日起至 97 年 9 月 30 日止）

91 年因當時網路經濟泡沫危機，失業率上升，結構性失業增加，加以發生 921 大地震，嚴重影響觀光業發展，行政院永續促進就業專案小組為振興觀光產業發展，積極規劃推展國內旅遊之相關協助措施，當時委員提出「旅遊券」想法，應是以全民為概念，類似消費券性質之做法，惟如此一來預算將大幅增加。行政院永續促進就業專案小組遂指示當時經建會研擬「推動『國民旅遊卡』措施」（草案），並通過於 92 年 1 月 1 日起實施，此一階段國旅卡請領規定相當複雜且不易使用（詳見圖 2），公務人員須在國內休假日，持國民旅遊卡刷卡，並符合「異地」、「隔夜」及在「特約商店」消費，透過檢核系統作業之合格交易，始得核發休假補助費，如此規定的原因在「異地隔夜」方面是為了促進各地區觀光產業復甦，使公務人員實際外出旅遊，但事實上因為系統及稽核上之限制，所謂「異地」指的是工作地以外縣市，所以在台北市上班的公務人員，只需在鄰近的台北縣刷卡消費即可，較難確實發揮促進公務人員旅遊之目的。事實上，觀光產業之發展主要有 2 方面，首先是經濟穩健發展，企業工時不可太長，願意讓員工適當有較長連續休假天數從事旅遊，如此一來民眾才有錢有閒得以從事旅遊；第 2 是觀光業本身需具備吸引力，以合理的價格、優良的品質，增加民眾消費意願，如此方為促進我國觀光業發展之正辦，公務人員國民旅遊卡制度或可解決燃眉之急，但長遠來看對於觀光產業之發展非常有限。

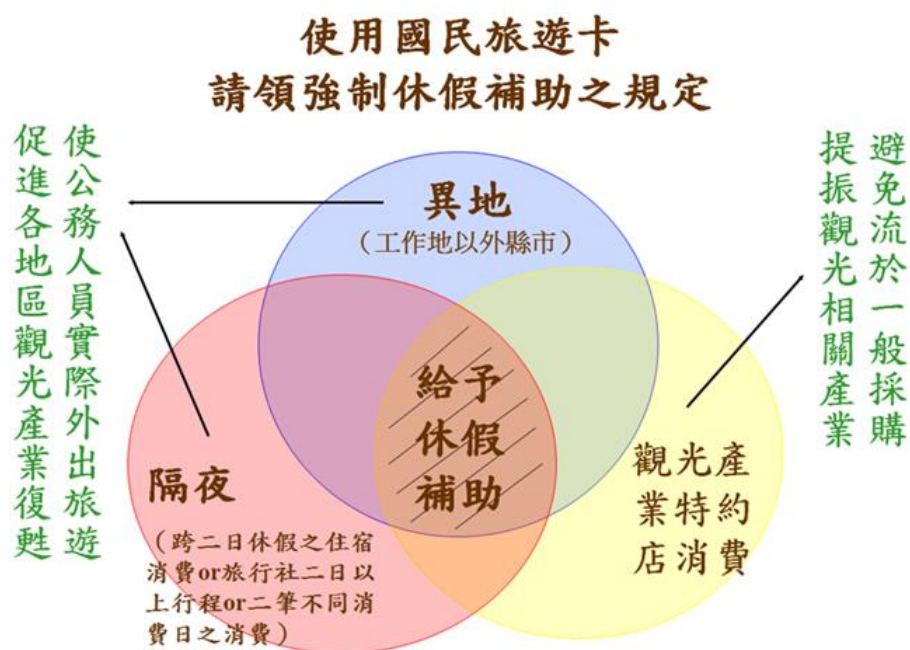


圖 2 91 年國民旅遊卡相關限制

92 年至 97 年國民旅遊卡制度續辦，惟放寬許多限制，如 92 年放寬離島地區公務人員得不受異地消費限制、96 年部分放寬休假日國內住宿，或參加旅行團者，不受「異地」「隔夜」之限制等，並逐漸放寬國民旅遊卡特約商店業別，除電器、資訊等與旅遊活動較無關聯之特約行業，其他如服飾業、運動用品業及餐飲業均列為國民旅遊卡特約商店。

(二)國民旅遊卡制度逐漸放寬（自 97 年 10 月 1 日至 105 年）

行政院經濟建設委員會（為國家發展委員會前身，以下簡稱經建會）民國 97 年 9 月 25 日提出「國民旅遊卡制度改革方案」，於民國 97 年 10 月 1 日起放寬隔夜、異地消費規定部分，公務人員休假於國民旅遊卡特約商店刷卡消費，即得請領休假補助費，另自 98 年 1 月 1 日起國民旅遊卡制度亦有二項修正：一為取消 25%無須刷卡消費之自付額度，改採覈實補助。二為休假日及相連之例假日、假日於旅行業、旅宿業及觀光遊樂業之刷卡消費加倍補助，補助總額最高仍以 16,000 元為限。⁴

98 年經建會鑒於各公務機關與「國民旅遊卡」發卡機構之合約，至民國 100 年底屆滿，考量「國民旅遊卡」制度自 92 年實施以來，已發揮落實公務人員休假旅遊，並提振國內觀光旅遊景氣的政策效果，隨著政府開放陸客來台觀光，「國民旅遊卡」制度已完成階段性的任務，經建會爰於 98 年 12 月 2 日呈報行政院，自民國 101 年起將由行政院人事行政局改採嶄新之公務人員休假補助制度，請人事行政局在「限制最少、方便性最高、負面影響最小」之前提下，研議公務人員休假補助之合理限制及給付機制。而人事行政局於 100 年 8 月經研議後提出甲、乙 2 案，甲案為維持國民旅遊卡制度，但放寬限制，如放寬特約商店之適用範圍，及增加慈善機構捐款對象；乙案則為改採一般信用卡刷卡消費，並以刷卡記錄做為請領休假補助之依據，最終行政院決定採用甲案。本次對於國民旅遊卡制度的爭議，最終由行政院拍版定案，已顯示國民旅遊卡係由行政院層級之政策決定，經建會之角色逐漸淡出，而本次國民旅遊卡制度實施至 102 年底視實施情形作制度之檢討。102 年 8 月經建會召開會議討論後，將國民旅遊卡目標調整為兼顧「提振國內觀光」、「鼓勵公務人員休假」以及「增加內需消費」等三大政策目的，核定實施 3 年（103 年至 105 年）。

(三)國民旅遊卡制度因應陸客縮減來臺，限制 8,000 元觀光旅遊額度（自 106 年迄今）

⁴ 同註 2。

105 年陸客縮減來臺，長期以一條龍模式⁵經營的旅行社蒙受重大損失，觀光局 105 年 6 月 1 日至行政院報告「短期陸客縮減之因應作為」，提及研議國旅卡相關措施，建議國旅卡強制一定比率金額用於觀光業旅行業、旅宿業及觀光遊樂業⁶（以下簡稱觀光旅遊業）⁷、恢復異地隔夜限制⁸及維持現行連續假日補助措施⁹。

當時適逢國民旅遊卡發卡銀行簽約將於 105 年年底到期¹⁰，國家發展委員會（即經建會改制，以下簡稱國發會）於 105 年 8 月召開會議，當時交通部觀光局於會中多次表示國民旅遊卡刷卡金額用於觀光旅遊業之比率太低，建議增加「公務人員消費國民旅遊卡需 3 成用於觀光旅遊業」之限制，惟當時與會代表考量國民旅遊卡政策目的已於 102 年調整為「提振國內觀光」、「鼓勵公務人員休假」以及「增加內需消費」，不宜限制國旅卡 3 成用於觀光旅遊業，遂未採納交通部觀光局之建議，陳報行政院，行政院則請國發會重新研議。其後邀集相關單位開會，政策決定國旅卡補助總額之 8,000 元屬觀光旅遊額度，限制用於觀光旅遊業。本次國民旅遊卡政策決定模式與過程，顯示交通部觀光局認為國民旅遊卡之目的應著重於促進觀光業發展，且國旅卡政策協調之權已由行政院政務委員專責督導，未來國旅卡政策由人事總處¹¹及觀光局自行協調即可，俾符合其執掌與權責。

參、國民旅遊卡制度歷年主要成效

國民旅遊卡制度自 91 年 1 月 1 日實施起，近 10 年來主要歷經 97 年、102 年、105 年及 106 年等 4 次檢討，每次的檢討均影響下一期的國民旅遊卡制度執行方式，分別就相關執行成效分析如下。

⁵ 從遊覽車、飯店、餐廳到購物中心幾乎都是為了陸客量身訂做，誕生出一條龍的產業模式。旅行社先向下游業者借貸支付買人頭所需費用，接著再把陸客帶到債主開的專賣店採購，靠佣金來補貼團費，八天七夜環島至少得走 10 家大型購物店，每人每店消費台幣 1700 元才能回本，因此行程設計走馬看花，後果就是陸客根本不想再來第二遍。(https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=197518)

⁶ 交通部觀光局主管 3 行業：旅行業、旅宿業及觀光遊樂業。

⁷ 近年公務人員每年刷國旅卡消費於觀光產業消費均占 2 成，建議可採取強制請領補助金額一定比率(3-5 成)於觀光產業消費。

⁸ 自 98 年取消異地隔夜限制，公務人員多集中靠近都會之觀光區消費，建議增加公務人員至較偏遠地區消費誘因。

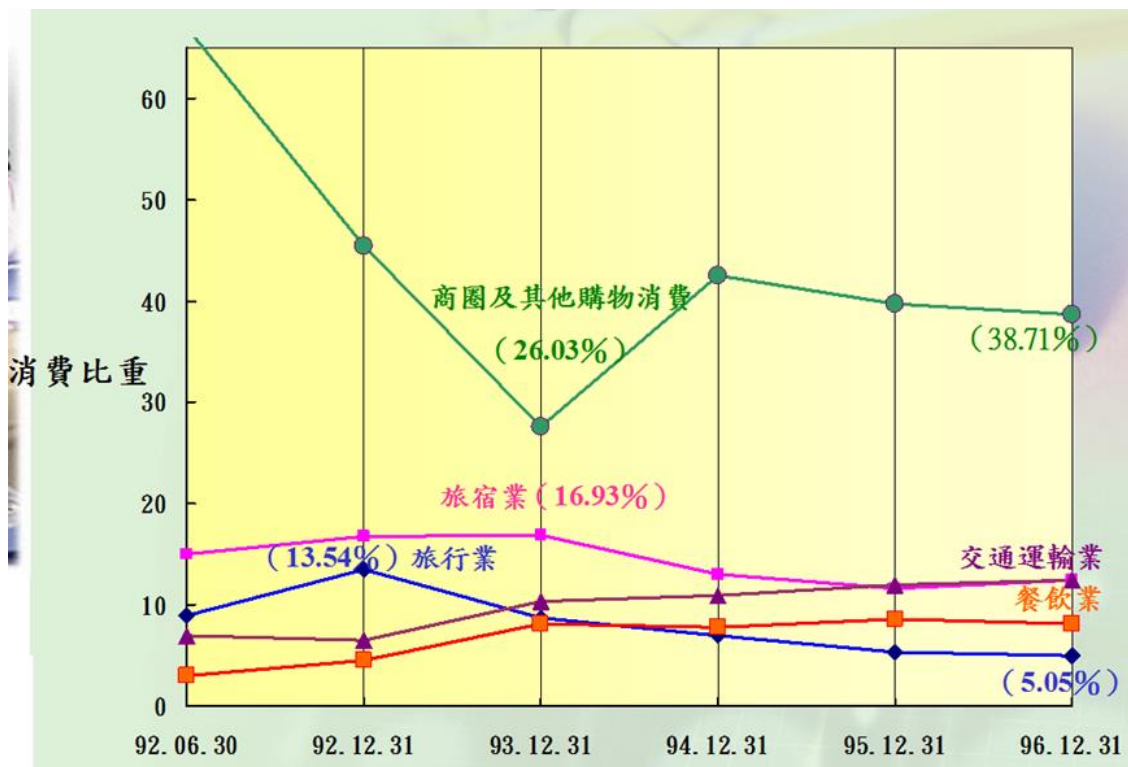
⁹ 自實施本措施以來，公務人員於連續假期使用國旅卡於觀光產業消費次數明顯較多，建議維持現行規定。

¹⁰ 國民旅遊卡發卡銀行 106 年將重新簽約，一般 3 年為一期。

¹¹ 因國旅卡制度為公務員休假制度之配套措施，屬行政院人事行政總處權責。

一、97 年國民旅遊卡制度執行檢討

從 92 年至 96 年國民旅遊卡主要行業消費比率觀察（詳圖 3 及表 1），首先公務人員持國旅卡於商圈等購物型消費比率自 92 年開始下降，至 93 年 6 月底到達近年最低點（26.03%），主因為 92 年 7 月 1 日開始排除珠寶、銀樓、電器、資訊等 13 種行業之特約店資格；其次，旅行業於 92 年排除與觀光旅遊較無關聯行業，至 92 年底達到近年高點，惟因國人習慣於國內自助旅遊，或旅行業者未能提供足夠之優惠措施，因此於旅行業之消費比率逐年下降；再者，旅宿業亦因排除與觀光旅遊較無關聯行業，持續 2 年消費比率上揚，至 92 年底達到近年高點，惟因陸續放寬若干措施，公務員於商圈等購物消費又大幅上揚（94 年底 42.46%），因此於旅行業之消費比率下降，至 96 年 7 月才因開放連續假日之消費納入補助，旅宿業之消費比例才又微幅上揚，顯示國民旅遊卡措施如放寬限制，公務人員於旅行、旅宿業之消費明顯下降，惟我國觀光業之發展應該從旅遊品質根本上改變，才能吸引世界各國遊客前來觀光，如僅想依靠公務員不休假加班費用於觀光旅遊，對於促進我國觀光產業發展無異於緣木求魚。



資料來源：國民旅遊卡網站資料。

圖 3 「國民旅遊卡」於主要行業消費比例

表 1 「國民旅遊卡」主要行業消費比例

單位：%

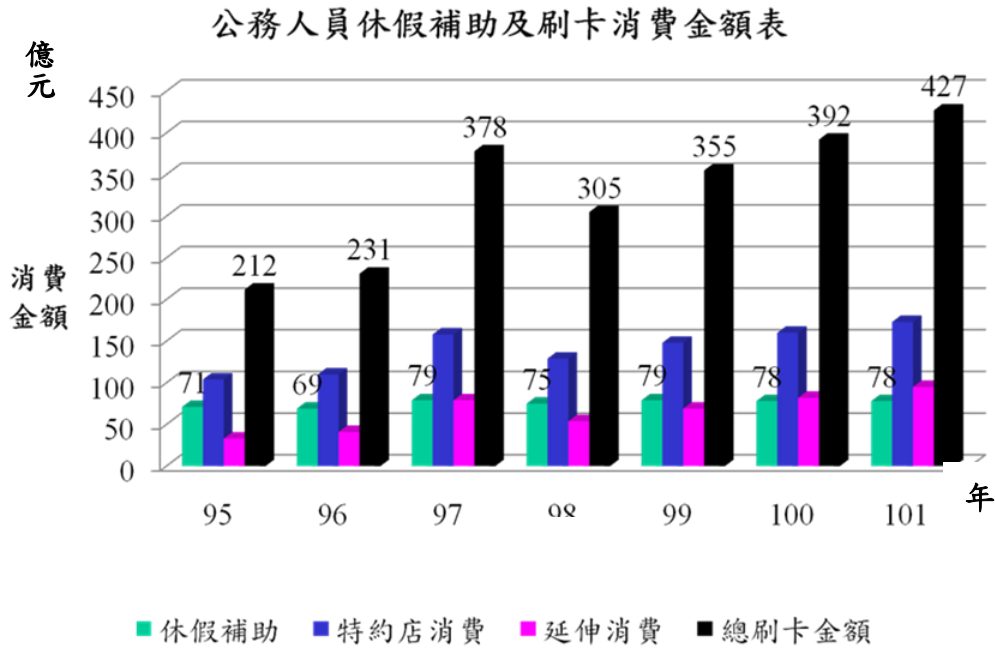
業別\日期	92.06.30	92.12.31	93.12.31	94.12.31	95.12.31	96.12.31
旅行業	9	13.54	8.75	6.22	5.35	5.05
旅宿業	15	16.78	16.93	12.01	11.62	12.47
交通運輸業（含加油站）	7	6.54	10.4	11.04	11.96	12.45
餐飲業	3	4.54	8.16	8.25	8.65	8.14
商圈及其他購物消費	67	45.43	27.61	42.46	39.75	38.71

資料來源：國民旅遊卡網站資料。

二、102 年國民旅遊卡制度執行檢討

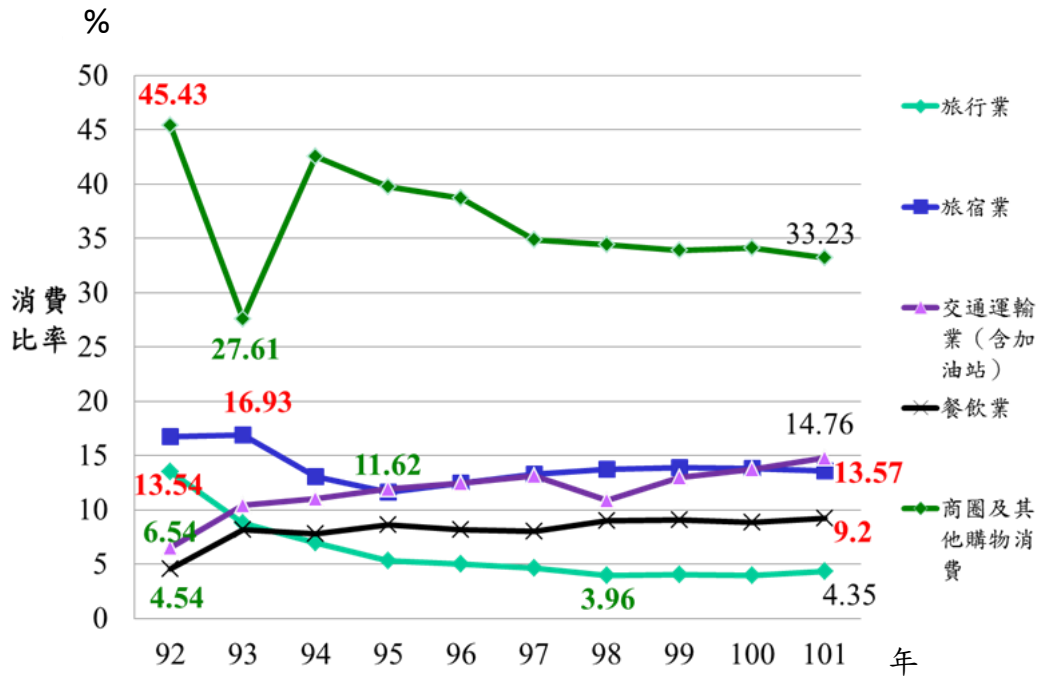
從「公務人員休假補助及刷卡消費金額表」觀之，公務人員刷國民旅遊卡之總刷卡金額自 97 年達 378 億元最高，98 年由於金融海嘯影響，消費力降低，99 年之後才逐漸回復，至於 97-101 年國旅卡休假補助金額、特約店消費金額及延伸消費金額，則大約維持相同水準，主要係國旅卡制度無太大變革。另從公務人員休假補助之行業別消費比率觀察，國旅卡特約商店業別放寬¹²，國旅卡補助消費於旅行業及旅宿業之比率逐年下降，交通運輸業則逐漸上升，顯示國人多採取自由行之旅遊方式，而商圈及其他業別消費比率則持平。至於最重要的觀光產業及特約店是否應國旅卡制度受惠，或因此增加僱用人數，調查結果顯示成效並不如預期，在僱用人數方面，6 成觀光產業及特約商店無增聘員工，既使增聘員工者亦高達 7 成僅多增 1 至 2 人；提升營業額方面，近 7 成提升 10%營業額，顯示國旅卡政策對於提升觀光業營業額或增加僱用人數，成效有限。（詳圖 4、5 及表 2）

¹² 由於開放陸客來臺觀光，觀光產業產值增加，國民旅遊卡遂能逐漸放寬特約商店行業別。



資料來源：同圖 3。

圖 4 公務人員休假補助及刷卡消費金額



資料來源：同圖 3。

圖 5 92-101 年國旅卡各行業別消費比率

表 2 92-101 年國旅卡觀光產業及特約店受益情形

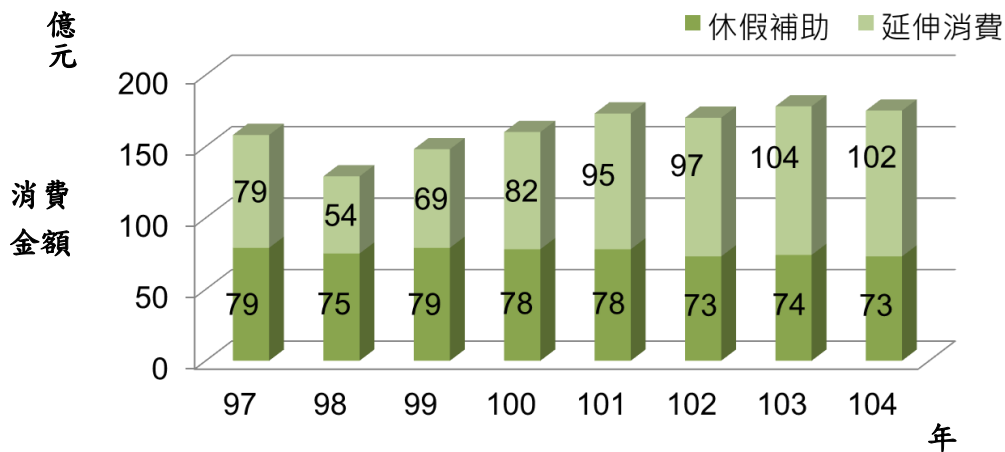
單位：%

項目		對象	觀光產業 及特約店		發卡銀行		收單機構	
			是	否	是	否	是	否
1.增僱員工			37.50	62.50	100	0	50	50
2.增僱人數 (比率最高之 前3組別)	1~2人		70.83	--	--	--	55.56	--
	3~5人		19.44	--	40	--	44.44	--
	5人以上		9.72	--	60	--	--	--
3.提升營業額			100	0	100	0	50	50
4.營業額提 升程度 (比率最高之 前3組別)	10%以下		69.27	--	80	--	77.78	--
	11-20%		12.50	--	20	--	11.11	--
	21-30%		5.73	--	0	--	11.11	--
5.對國旅卡 廢止與否 之意見 (比率最高 之前3組別)	維持		72.39		60		77.78	
	廢止		10.42		0		5.56	
	調整續辦		17.19		40		16.67	

資料來源：本會整理。

三、105 年國民旅遊卡制度執行檢討

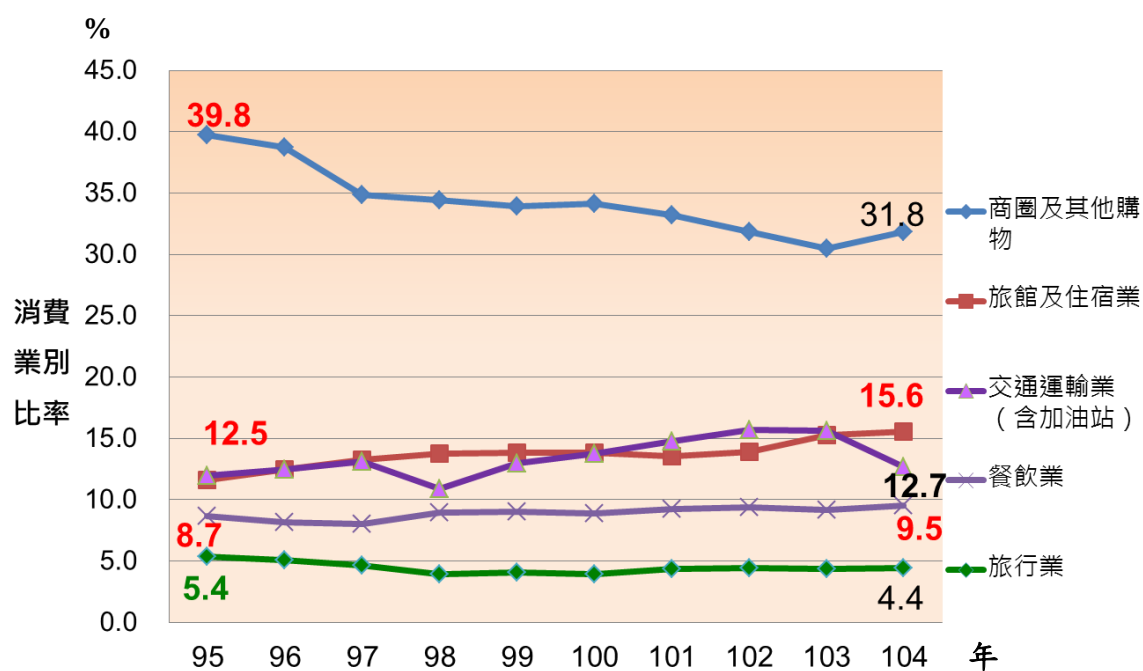
觀察公務人員消費補助及延伸金額消費，自 97 年的 79 億元，降為 104 年的 73 億元，國旅卡休假補助消費漸減，主要原因可能是組織改造，公務人員人數精簡；另國旅卡延伸消費漸增，由 79 億元上升至 102 億元，主要原因可能是放寬國旅卡補助業別，補助範圍增列商圈及購物消費，使國旅卡於特約商店消費增加，亦顯示其產生某種程度的帶動消費效果。而在 104 年公務人員國旅卡消費行業比率方面，「商圈及其他購物」約占 3 成，其他與觀光旅遊業相關行業，合計超過 4 成。顯示公務人員國旅卡消費多與觀光旅遊有關，尚符政策目的，惟旅行業及旅宿業所佔比率仍然偏低，但國人出國旅遊人數卻未見下降，顯示國內旅行、旅宿業觀光品質應有再提升空間，否則難以提升國人在國內旅遊意願。在觀光業特約商店是否增加僱用人數及提升營業額方面，調查結果顯示在僱用人數方面，9 成觀光產業¹³及特約商店無增聘員工，0.7%多增 1 至 2 人；提升營業額方面，近 7 成有提升營業額，5 成提升 0-10%營業額。（詳圖 6、7 及表 3）



資料來源：同圖 3。

圖 6 公務人員休假補助及延伸消費金額

¹³ 包含交通部觀光局主管之旅行業、旅宿業及觀光遊樂業。



資料來源：同圖 3。

圖 7 95-104 年國旅卡各行業別消費比率

表 3 95-104 年國旅卡觀光產業及特約店受益情形

項目		對象		觀光旅遊業(%)		觀光業特約商店(%)	
				是	否	是	否
1.是否提升營業額				72.9	27.2	100.0	0
營業額提升程度	20 – 30%			4.3	--	13.6	--
	10– 20%			17.1	--	40.9	--
	0 – 10%			51.4	--	45.5	--
2.是否增加僱用員工數				10.0	90.0	17.2	82.8
增加僱用員工數	6-10人以上			0	--	1.8	--
	3-5人			2.9	--	3.6	--
	1-2人			7.1	--	11.8	--

資料來源：本會整理。

四、106 年國民旅遊卡制度執行檢討

106 年雖仍在國旅卡發卡銀行簽約期間，惟因 105 年陸客來臺縮減對觀光業產生衝擊，國旅卡新制爰限制休假補助費 8,000 元用於團體旅遊行程，後經考量國人從事國內旅遊多採自由行方式，本年 3 月起放寬旅行業、旅宿業、觀光遊樂業及交通運輸業納入觀光旅遊額度範圍，先行試辦 1 年（以下簡稱國旅卡新制，詳圖 8）。106 年為檢討國旅卡新制執行成效，以評估是否維持 8,000 元限用於觀光旅遊額度之限制，國發會請人事總處與交通部觀光局評估，並調查觀光產業受益情形，調查結果顯示，因為限制國旅卡補助 1 萬 6 千元中之 8,000 元需用於觀光旅遊業，爰觀光旅遊業之消費比率確實增為 5 成（詳圖 9），但此一增幅係政策限制下之必然結果，同期間交通部觀光局為提振國內觀光，採取一系列提振觀光措施，顯示並未達到提升國人前往國內旅遊之效果。至於觀光旅遊業者是否因國旅卡新制受惠，依據交通部觀光局對 253 家觀光旅遊業者所做調查，觀光旅遊業者 75%營業額無提升、22%明顯提升、2%則營業額下降；僱用人數增加情形方面，97%無增加僱用；2%增加僱用；1%則減少僱用，顯示觀光業者因國旅卡受惠之比率不高。

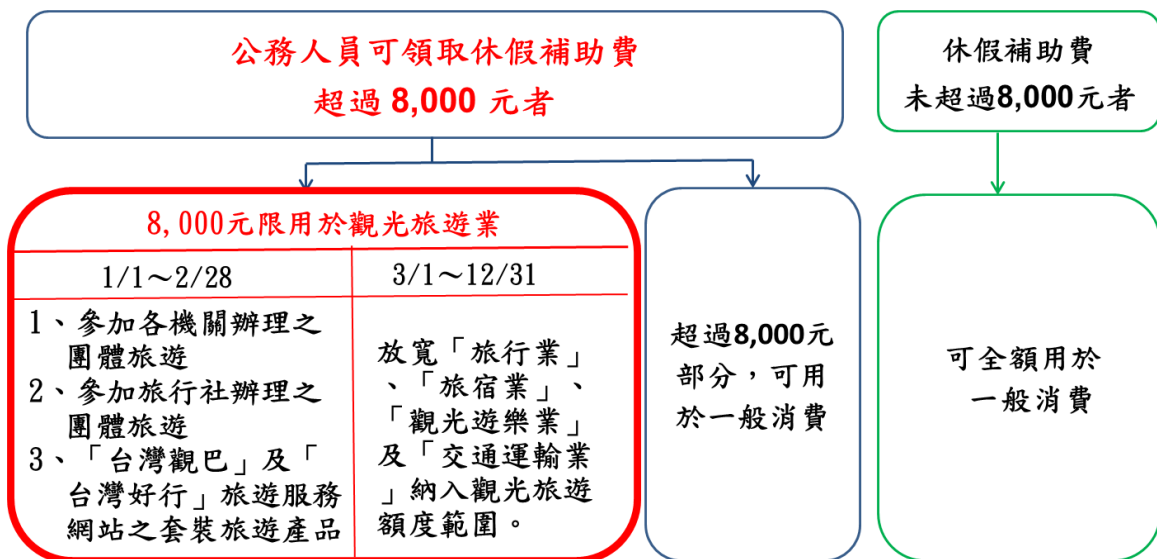
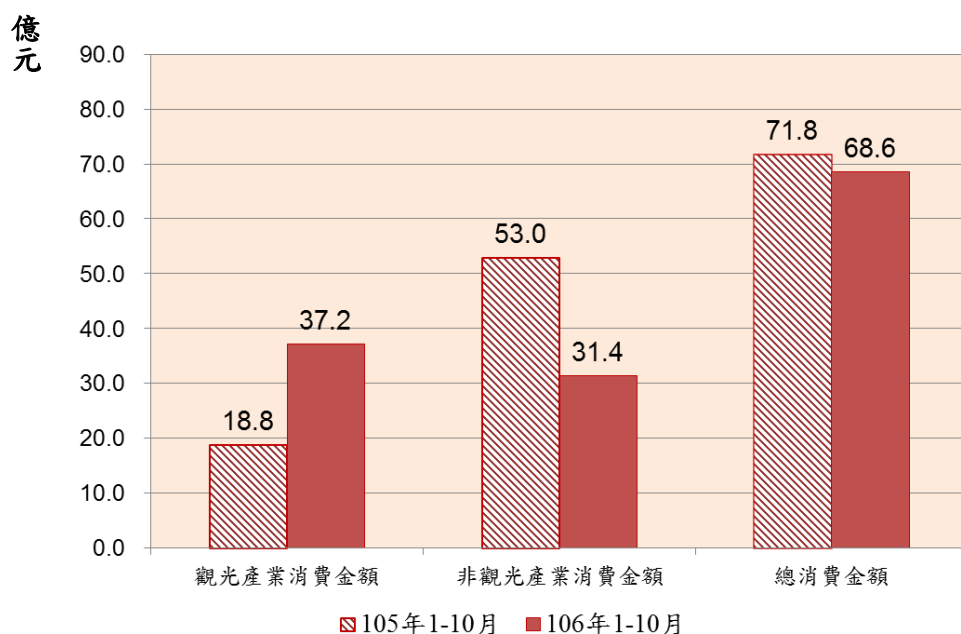


圖 8 國民旅遊卡新制相關規定



資料來源：同圖 4。

圖 9 105 年-106 年國民旅遊卡觀光及非觀光產業消費情形

肆、研究結論

- 一、國旅卡休假補助費係行政院為落實各機關公務人員休假之執行，以減少加班費之支出，自民國 85 年 7 月 1 日起規定公務人員每年應強制休假 7 日，並給予新臺幣 8,000 元休假補助，此一休假補助金額，對於初入公職的公務人員來說尚屬合理，但如前所述，對於薪資較高之公務員而言，相較之前所能領取的不休假加班費是減少的，再者，國民旅遊卡補助費 1 萬 6 千元之額度，自 91 年國民旅遊卡制度以來均未調整，惟目前之物價已較 91 年為高，公務人員薪資已隨之調整，國人外出旅遊費用亦已提升，建議未來應合理調整國民旅遊卡補助費。
- 二、依據交通部觀光局對觀光旅遊業者歷次所做調查，國民旅遊卡制度對於觀光業之營業額與增加僱用人數之效果不高，105 年實施國民旅遊卡新制之前的原因，可能係國民旅遊卡之特約商店業別大幅放寬，觀光產業消費比率不高所致，惟 105 年已限制國民旅遊卡額度一半之 8,000 元用於觀光旅遊業，但

觀光旅遊業者營業額因此提升之比率仍低，可能係因公務人員常將國民旅遊卡補助用於如凱薩、希爾頓等國際連鎖大飯店之餐廳消費，而按照目前國民旅遊卡系統查核方式，並無法篩選公務人員於飯店所消費項目係住宿或餐廳用餐，所以政府如欲確實協助我國觀光產業發展，應從觀光業轉型著手，提升觀光業旅遊品質，才是正道。

- 三、有關國旅卡制度，國發會已完成整體規劃任務，目前已進入穩定執行階段；且近年觀光局與人事總處亦分別在國旅卡促進觀光發展及行業別放寬之政策積極倡議，可自行決定政策方向，已無須國發會另予協調，此外，考量國旅卡制度係公務人員休假制度之配套措施，且行政院已有政務委員專責督導，為避免疊床架屋，建議國民旅遊卡制度回歸人事總處主責，並由該總處與觀光局自行協調辦理。

參考文獻

1. 行政院永續促進就業小組（2002）。推動國民旅遊卡措施。臺北：行政院永續促進就業小組。
2. 行政院人事行政總處（2013）。國民旅遊卡制度檢討報告。
3. 行政院經濟建設委員會（2008）。「國民旅遊卡」制度執行檢討與建議。
4. 行政院經濟建設委員會（2013）。「國民旅遊卡」制度執行檢討與建議。
5. 林秀蓮（1998）。各國公務人員給假制度概況。公務人員月刊，第 20 期。
6. 林信義（2002）。國民旅遊卡 92 年上路將可創造 6 千個工作機會。2013/03/16，取自：<http://www.ettoday.com/2002/06/05/91-1311788.htm>。
7. 林靖（2002）。公務人員休假制度之研究。行政院人事行政局委託研究。
8. 國家發展委員會委員會（2016）。「國民旅遊卡」制度執行檢討與後續規劃。
9. 國家發展委員會委員會（2017）。「國民旅遊卡」制度執行檢討。
10. 國家政策研究基金會（2011）。現行公務人員休假補助改進措施之檢討及效益評估。行政院人事行政局委託研究案。

人力規劃及發展研究報告

第 19 輯

發行者：國家發展委員會 人力發展處

總編輯：林至美

副總編輯：謝佳宜

編輯委員：蔡瑞娟 齊清華 鄭佳菁

執行編輯：陳雅雯

人力規劃及發展研究報告. 第 19 輯 / 國家發展委員會人力發展處編著. -- 初版. -- 臺北市 : 國發會人力發展處, 民 108. 03

面 ; 公分

ISBN 978-986-05-8705-0(平裝)

1. 人力資源發展 2. 勞動力 3. 文集

542.7107

108002356

人力規劃及發展研究報告 第19輯

編著者：國家發展委員會人力發展處

出版機關：國家發展委員會人力發展處

電話：(02)2316-5300

網址：<http://www.ndc.gov.tw>

地址：臺北市寶慶路3號

中華民國108年 3月 初版

電子出版品：本書同時刊載於國家發展委員會網站，網址為
http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=592639AB1FD0DAB3

定價：新臺幣300元

編號：(108)002.0801

G P N : 1010800323

I S B N : 978-986-05-8705-0



展售處

1. 三民書局：100臺北市重慶南路1段61號

TEL：886-2-23617511 FAX：886-2-23613355

<http://www.sanmin.com.tw/>

2. 臺中五楠文化廣場：406臺中市區中山路6號

TEL：886-4-24378010 FAX：886-4-24377010

<http://www.wunan.com.tw/>

3. 國家書店松江門市：104臺北市松江路209號1樓

TEL：886-2-25180207 Fax：886-2-25180778

國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>