

後疫情時代，藉供應鏈優勢以強化吸引外國人才之策略

國發會人力發展處 蘇子涵

壹、前言

近年全球國際人才競逐、我國國際化就業環境不足，致使我國面臨「人才外流」、「高出低進」等人才問題。根據瑞士洛桑管理學院（IMD）的世界競爭力報告和英國經濟研究機構牛津經紀公司（Oxford Economics），聯合多家跨國企業共同研究的「全球人才 2021 報告」（Global Talent 2021）調查報告顯示，臺灣產業界針對高等教育部門的研發挹注比例相較於其他國家相對偏低，且在「科學研究國際地位」、「產學知識移轉」與「企業創新能力」等細項指標評比，近幾年來，皆呈現連續下滑之情況，表示臺灣在研究推進、研發創新等方面之能力與表現，皆不符合國內外高階企業經理人之期待，發展情況遠不如預期，且根據推估結果，臺灣在 2021 年將是人才供需落差問題最嚴重的國家。

為因應軟實力、創新經濟時代的人才需求，我國該如何參考歐美的攬才及移民政策以積極手段吸引外國優秀人才填補勞動、產業市場之供需缺口，成為不容忽視的首要任務。首先，從歐盟內的人口移動趨勢觀察，歐盟國的公民可自由於歐盟區內任一國家工作，即使如此，歐盟內最多外籍人口的國家依然是德國、法國和現已脫歐的英國；以比例觀之，前述三個國家有高達 4% 至 7% 的人口來自國外，其數據遠高於歐盟內其他國家。同時，歐盟內向其他國輸出最多人口的是波蘭，有超過 8% 的波蘭人，選擇離開波蘭，赴其他歐盟國工作；第二大輸出國為羅馬尼亞，全國計有 13% 的人口選擇離開。究其原因係波蘭於歐洲算是軟體工程人才大國，但其國家經濟卻不如西歐富裕，成為各國高階人才出走西歐工業大國（如德國）之主因。

另外，美國、加拿大與墨西哥簽署的北美自由貿易協定（NAFTA，現改為 USMCA）亦提出，符合 NAFTA 高階人才之條件（以科技、醫療人才為主），該墨西哥籍或加拿大籍之高階人才一經美國公司錄取，即可向美國政府索取 TN 工作簽證。而透過 TN 簽證在美工作的墨西哥公民一年就超過兩萬人，多為科技業和醫療產業人才，同樣地，透過相同管道取得簽證在美工作之加拿大公民，多以理工人才為眾，大幅提升美國科技及醫療產業的軟實力。究其主要原因仍為，美國相關產業之薪資水平高於加墨二國。

綜上，縱使歐盟國家處於統一之移民政策下，歐盟各國工作人口的移動，仍取決於各該國家經濟和產業導向，爰經濟及產業發展仍為吸引外國人才政策，特別是外國專業高階人才，不容忽視的重要因素。

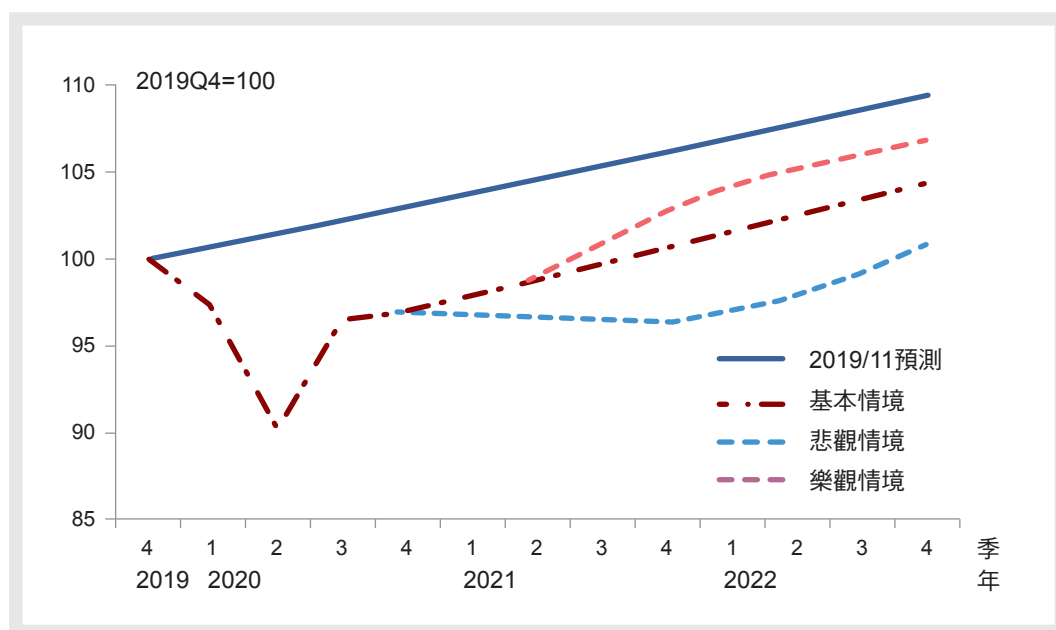
臺灣如何藉由團體抗疫經驗，結合個人面、政府制度面，並鏈結產業轉型，創造人才循環系統，進而接軌世界引進外國專業人才，在全球市場中擴大占比，實屬我國當前重要課題之一。我國在 2018 年「GEC+ 2018 全球創業大會」上，臺灣各機關提出了「創業數位公民卡」（G-Asia pass）的倡議，延伸國民待遇，使其適用於外國新創人才，而後我國並開始推行「就業金卡」計畫，納入吸引外國新創人才，並制定其他誘因來吸引是類外國專才，其中包括減稅、提供有彈性的法規監管環境、提供依親居留等；惟根據 All Hands Taiwan 在 2019-2020 年，針對超過 1,000 名住在臺灣的外國人士所進行的調查，其中有 50.3% 的受訪者表示從未聽過「就業金卡」，43.1% 的人不知道有「創業家簽證」。因此現階段我國採可考慮以創新為基礎，打造健全且與國際接軌的新創生態系，因此，移除限制並創造鼓勵新創人才自由循環的誘因至關重要。未來可朝向與其他區域夥伴進行互惠安排等交流活動，強化我國攬才力道。

貳、全球後疫情時代之經濟趨勢

由於美國與日本等先進經濟體於 2020 年底再度提出各項擴張政策，各國政府與其中央銀行，積極進行前所未有的經濟紓困與振興措施人員密集接觸的經濟活動指日可待，且多數國家已開始施打 COVID-19 疫苗，變種病株疫苗及治療方法現今仍持續研究及配發，經濟合作發展組織（OECD），於 2020 年 12 月 1 日公布「經濟展望（Economic Outlook）」報告指出，2020 年全球經濟嚴重負成長且成長率為 -4.2%，2021 年成長率預測值則由原先 5.0% 下修為 4.2%，下修原因係多國疫情復發，全球將

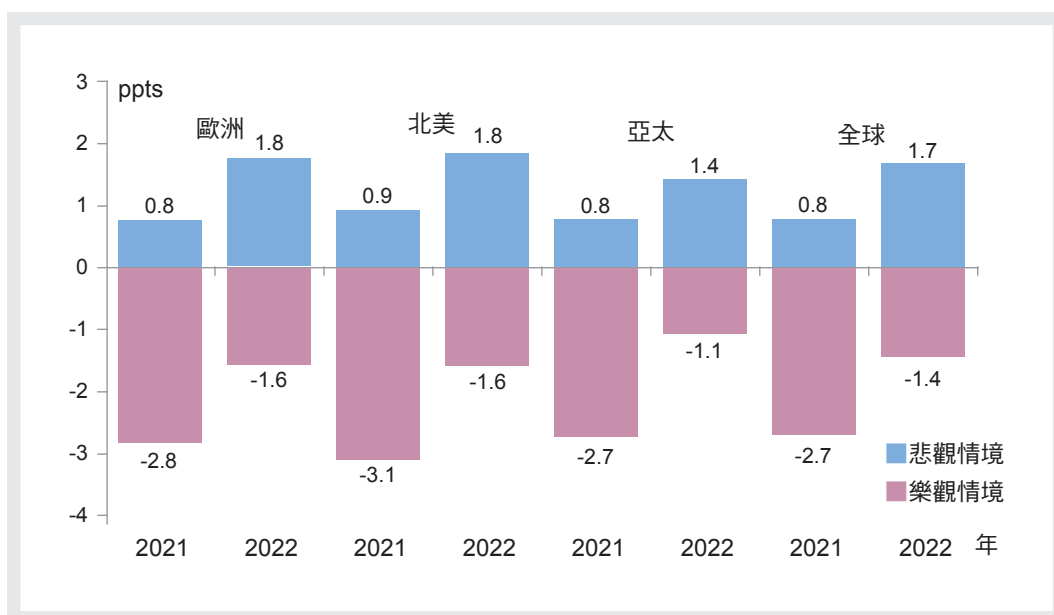
與病毒恐共存至 2021 年甚或至 2022 年第 2、3 季。另國際貨幣基金（IMF）2021 年 1 月更新世界經濟展望預測（World Economic Outlook Update），樂觀上修今年全球經濟成長率預測至 5.5%，惟 IMF 仍表示，經濟復甦快慢取決疫苗施打與疫情擴散速度，且不同國家復甦力道差異甚大，主要取決於醫療與預防措施能力、支持性政策的有效性、跨國外溢風險，以及各國自身抵抗危機能力等結構性因素。

受疫情擴散程度影響，各國政府對疫情掌握程度具有高低差別，進而影響是否會再採取各項管制措施，且疫苗配發施打速度是否足以維持消費者與企業信心等問題，致使全球經濟仍面臨高度不確定性。依據 OECD 報告評估，在悲觀情境下，2021 年全球經濟活動恐仍停滯，需至 2022 年底才可能恢復疫情前水準，比基本情境預測晚 1 年（如圖 1），其中北美與歐洲受到的影響，相對亞太國家更大（如圖 2）。



資料來源：OECD, Economic Outlook, 2020.

圖 1 兩種情境下全球經濟走勢預測



註：圖中數字表經濟成長率偏離基本情境的百分點。

資料來源：OECD, Economic Outlook, 2020.

圖 2 兩種情境下各地區經濟走勢預測

叁、後疫情時代，供應鏈合作成為我國攬才優勢

臺灣位處戰略性極高之位置，使得我國成為全球貿易供應鏈中不可或缺的角色，面對 2019 急速惡化之中美貿易戰，以及 2020 年措手不及之全球新型冠狀肺炎疫情肆虐，臺灣依然與其他各國一樣必須處理產業垂直鏈斷鏈、人力短缺或過剩、需求緊縮、原物料上漲等各項嚴峻挑戰。依據我國工業技術研究院產科國際所，於「眺望國際趨勢與形塑臺灣 2030」報告中分析，我國將面臨高齡化與少子化、STEM 等高階人才嚴重不足、產業低薪、新興科技應用造成科技人力供需缺口、國際爭相挖角人才等國內課題，及新興科技改變產業結構與生活型態、人口結構改變影響生產力、數位經濟快速發展、中美貿易戰重塑世界供應鏈、綠色能源與環保意識抬頭等國際議題，故如何於後疫情時代，藉由臺灣抗疫及產業鏈優勢，積極延攬外國高階專業人才，成為我國不容忽視的重要課題。

亞洲開發銀行（亞銀）於 2020 年 12 月公布「2020 亞洲發展展望補充報告」之亞洲地區主要國家經濟指標預測值顯示，即便面臨日益惡化之經濟環境、兩岸政治白熱化等之各項挑戰，臺灣 2021 年 GDP 成長率仍有 3.3%，是 2020 年之 2 倍（含）以上，且與韓國並駕齊驅（如表 1）。本章將分述我國在面臨持續進行之中美貿易以及全球疫情擴散的恐慌下，挾帶 2021 年 GDP 預測之高成長率量能，臺灣如何以產業供應鏈為誘因，吸引外國人才之優勢分析：

表 1 亞洲地區主要地區（國家）經濟指標

區域/國家 (單位：%)	GDP成長率			消費者物價上漲率		
	2019年	2020年	2021年	2019年	2020年	2021年
開發中亞洲	5.1	-0.4 (-0.7)	6.8 (6.8)	2.9	2.8 (2.9)	1.9 (2.3)
中亞地區	4.9	-2.1 (-2.1)	3.8 (3.9)	7.6	7.8 (8.3)	6.5 (6.6)
東亞地區	5.4	1.6 (1.3)	7.0 (7.0)	2.6	2.2 (2.6)	1.2 (1.7)
中國大陸	6.1	2.1 (1.8)	7.7 (7.7)	2.9	2.6 (3.0)	1.2 (1.8)
香港	-1.2	-5.5 (-6.5)	5.1 (5.1)	2.9	0.8 (1.5)	2.5 (2.5)
韓國	2.0	-0.9 (-1.0)	3.3 (3.3)	0.4	0.5 (0.5)	1.3 (1.3)
臺灣	3.0	1.7 (0.8)	3.3 (3.5)	0.6	-0.2 (0.2)	1.1 (0.8)
南亞地區	4.3	-6.1 (-6.8)	7.2 (7.1)	5.0	6.2 (5.2)	4.5 (4.5)
東南亞地區	4.4	-4.4 (-3.8)	5.2 (5.5)	2.1	1.2 (1.0)	2.2 (2.3)
太平洋地區	3.5	-6.1 (-6.1)	1.3 (1.3)	3.0	2.3 (2.8)	3.0 (3.1)

註：() 內數值係亞銀 2020 年 9 月公布「2020 亞洲發展展望更新報告」之預測值。

資料來源：亞銀 2020 年 12 月公布「2020 亞洲發展展望補充報告」之預測值。

臺灣抗疫醫療奇蹟受全球矚目，全球資料庫網站「Numbeo」最新公布的醫療保健指數（Health Care Index）排行榜，即便我國目前面臨嚴峻的新冠肺炎疫情考驗，臺灣仍以高達 86.39 的分數、連續 4 次獲得冠軍，同時也是臺灣在該排行榜第 6 度拿下第 1 名，「Numbeo」依據過去 3 年來的數據，包含醫護人員、軟硬體設備、民眾花費、醫療保健系統等進行整體評估，臺灣在許多部分表現皆相當突出，甚至打敗不少歐美先進國家。

2020 年新冠肺炎疫情重創全球經濟，我國於第一時間成立「中央疫情指揮中心」，加上疫情帶動遠距及數位轉型商機發展，並加速全球供應鏈移轉，均創造臺灣出

口及生產有利條件，我國經濟不僅未因疫情衝擊而下滑，反而是全球少數經濟正成長的國家，經濟表現驚豔全球。隨著疫情持續擴散，世界經濟不論在需求或供應端都備受挑戰，臺灣位處戰略性極高之地理位置，我國由於防疫得宜，迅速建立各項防疫措施並嚴格執行，使各項社會經濟活動仍照常運行，同時成立口罩國家生產線，藉由穩定醫材價格，擴散至穩定民生物資供應，更能以配送口罩、晶片外交為由，重新搭建與其他各國之外交橋梁，促使我國成為全球貿易供應鏈中不可或缺的角色。承前章所述，亞銀於 2020 年 12 月公布「2020 亞洲發展展望補充報告」之亞洲地區主要國家經濟指標預測值顯示，臺灣 2021 年 GDP 成長率仍有 3.3%，與韓國並駕齊驅，且亞銀所預測臺灣 2021 年 GDP 成長率，其成長幅度幾乎與 IHS Markit 及 OECD 針對先進經濟體所進行的預估成長率相當（如表 2），足見我國於後疫情時代，經濟及產業現況之爆發力甚強。展望今（2021）年，IMF、IHS Markit、OECD 等機構預測隨著疫苗廣泛施打，下半年全球經濟將逐步邁向復甦之路，全球商業活動將隨之出現爆發性成長，全球供應鏈亦將持續重組，為臺灣經濟成長挹注新動能。加以政府持續超前部署，並積極引導民間資金投入實體建設，加速建構新興產業供應鏈，強化我國產業在全球之關鍵地位。行政院主計總處預測我國今年經濟成長率為 3.83%，若干機構預測可達 4% 以上，成長動能可望優於多數經濟體（如圖 3）。

表 2 主要機構對全球經濟成長率之預測

單位：%

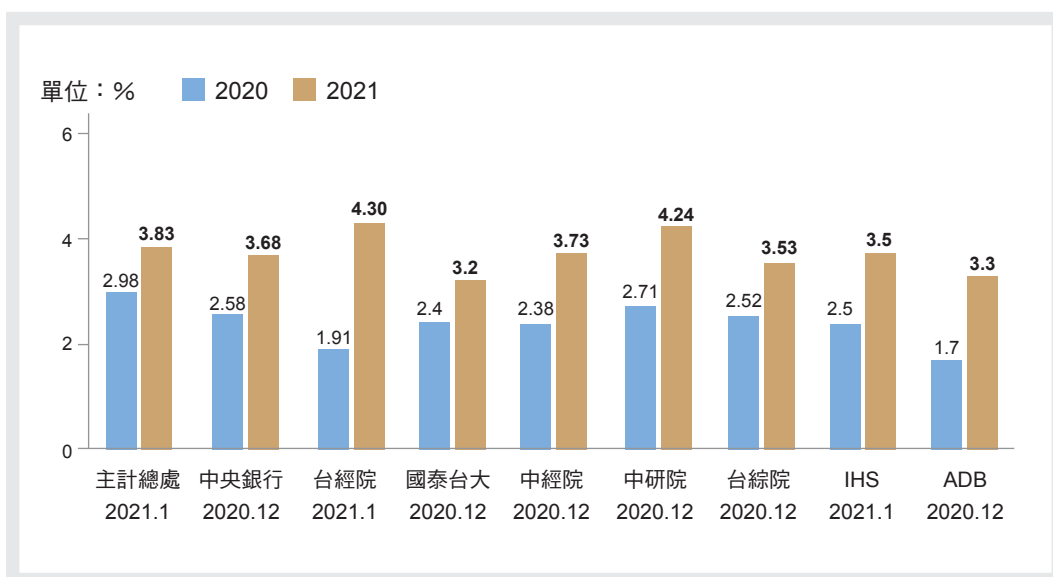
地區別	IMF		IHS Markit		OECD	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
全球	-3.5	5.5	-3.9	4.4	-4.2	4.2
先進經濟體	-4.9	4.3	-4.9	3.5	-	-
美國	-3.4	5.1	-3.6	4.0	-3.7	3.2
歐元區	-7.2	4.2	-7.1	3.4	-7.5	3.6
日本	-5.1	3.1	-5.4	2.3	-5.3	2.3
新興及開發中經濟體*	-2.4	6.3	-2.1	5.8	-	-
中國大陸	2.3	8.1	2.1	7.6	1.8	8.0

註：IHS Markit 為新興經濟體成長率。

資料來源：1. IMF, World Economic Outlook Update, Jan. 26, 2021.

2. IHS Markit, World Overview, Jan. 15, 2021.

3. OECD, Interim Economic Assessment, Dec. 1, 2020.



註：1. 主計總處 1 月 29 日僅公布 2020 年經濟成長率概估值為 2.98%，未公布 2021 年預測，圖中 2021 年預測數為去年 11 月 27 日公布數值。

2. 台經院 1 月 25 日僅公布 2021 年經濟成長率為 4.30，未公布 2020 年預測，圖中 2020 年預測數為去年 11 月 3 日公布數值。

資料來源：各發布機構。

圖 3 各機構對臺灣成長率預測

由於疫情因素，致使世界各大經濟體面臨產業垂直鏈斷鏈、人力短缺或過剩、需求緊縮、原物料上漲等各挑戰夾擊下，臺灣受惠於全球經貿逐漸改善、科技應用需求暢旺、臺商回流投資持續落實，以及國內疫情控制得宜，國人於全球閉鎖期間，依然「如常生活」，我國今（2021）年出口、投資、消費三駕馬車將有望共同發力，帶動整體經濟穩健成長。故我國可大幅藉由抗疫經驗結合世界經濟展望，以 2021 年經濟發展正向預測為優勢，透過供應鏈合作，推動以供應鏈為誘因吸引外國專才，展開產業合作契約。爰此，本文提供以下強化吸引外國人才之政策建議。

一、結合我國南進政策，引入亞太地區特定專業人才

近年來東南亞國家積極推動技職教育發展計畫，針對產業需求，專門設計培訓課程，並強化外語技能，又建立產業溝通平台，使當地企業或外資企業能迅速聘請所需人才，強化企業產能。考量東南亞國家地理位置與臺灣相近，產業核心政策及研發資

訊得以迅速推動、傳播至東南亞國家廠區，政府應積極鼓勵我國廠商赴東南亞國家設立據點。南進設廠首先可迅速補給當地設廠人手不足之需求；其二，亦不必經過繁瑣之簽證申請程序等作業，直接吸收當地專業人才進入臺籍企業，並提供未來赴臺工作之機會；其三，同時結合我國就業金卡發放，平衡目前就業金卡持卡人國籍分布不均之現象。

二、鼓勵企業設置海外研發中心，就地吸收海外專才

所謂延攬外國人才，並不單指海外專才入臺深耕，同時亦包括海外專才願意進入臺灣產（企）業，故我國應大幅鼓勵企業赴海外設研發中心，就地拉攏產業所需人才，利用他國先天產業條件、在地專業人才之國際經驗及技術等，直接結合在地供應鏈，促成產業轉型，並建立公司 - 人才溝通平台，並與海外創新中心建立橋樑。爰此，政府應趁後疫情時代之優勢，積極追求使得臺美（或臺灣與第三方國家）產業更加緊密合作，包括放寬有關外國投資、技術授權許可，及鬆綁在臺設立外國科技業子公司或分公司的法律，如推動修正保險法，放寬保險業擔任公共投資及社會福利事業董事、監察人三分之一的比率限制，藉此提高保險業投資意願，健全保險業財務結構與受險能力等，使保險資金投入產業、公共建設及社會福利。我國可以借鏡「真以色列計畫」（Real Israel）和「法國科技新創計畫」（La French Tech），「推廣新創」應該被視為外交政策的一環，並鏈結運用在全球各地新創工作的海外臺人，確保產業鏈持續優化發展。

三、善用數位化零接觸經濟，雲端遠距延攬海外專才

疫情使然，使全球經濟市場出現零接觸經濟，因生產端與消費端無法近距離接觸，改採透過自動化、智慧化或雲端而產生零距離的作業創新，如遠距教學進行實驗、遠距離無時差會議等，皆是因應疫情下發展出的新興消費、商業模式。臺灣不論製造業、服務業，各大產業都須與外來廠商競爭，更何況服務業出口較少，中小企業更要善用 AI 及數據分析找市場及營銷模式，以電網升級系統及整合商機，如能結合上述海外設置研發中心延攬人才，搭載虛擬、線上零距離之遠距工作模式，取代原時差問題，隨時進行線上會議，人才不必一定進入臺灣，卻可為臺灣企業所用。為掌握疫後全球復甦與數位轉型加速的契機，政府更應在過去 5+2 產業創新既有基礎上，努力

推動「六大核心戰略產業」，打造臺灣成為「高階製造、高科技研發、半導體先進製程、綠能發展」等四大中心，提高臺灣關鍵地位和經濟韌性，同時提升海外專才願意為臺灣產（企）業所用之動機。

四、開放產（企）業依其性質及需求，自行延攬外國高階專才

中美貿易戰下使中國產業在國際間信任度下降，各智慧型、數位型產業回流返鄉，因應美中摩擦及疫情帶動之全球產業分工重組契機，我國政府亦持續加強推動投資臺灣三大方案，引導臺商回臺，並吸引外商來臺投資，協助在臺廠商及中小企業加速轉型升級，朝創新化、智慧化、高值化發展。又加上後疫情時代，臺灣經濟因防疫措施迅速得宜故表現優良，建議將相關重大產業，如半導體產業、5G 及通訊產業等，結合我國就業金卡制度，政府以開放心態及政策，鼓勵產（企）業自行延攬真正所需之高階人才，並由該延攬之公司、企業提供入臺後之各項生活輔助、工作培訓及升遷機會，如住宿津貼、員工教育訓練等。最終，再由政府設計完善評點機制，針對其攬才之成效，比例給予相關補助及獎勵，打造國內人才循環系統，藉此提高海外專才來臺意願。

五、運用後疫情時代外交策略，建立國際人才互惠平臺

疫情持續延燒，在各國最為嚴峻之際，我國以口罩外交、晶片外交等方式援助世界各國，藉以緩和各國因醫療物資不足致使病毒擴散氾濫，同時也因此獲得多國認同，更因此開啟了雙方互惠經濟的大門。隨著新冠肺炎疫苗問世，疫情逐漸趨於穩定，為此，各國亟欲快速復甦國內經濟，卻面臨原物料、代工物料、醫用材料等短缺窘境，臺灣應趁勢提出以物料、製程或技術為由，進行雙（多）邊人才外交或相互簽署備忘錄，透過人才於國際間移動，相互散播技術、經驗及資訊等，使我國直接進入核心產業鏈中，將國內人才循環系統，拓展為國際人才循環系統，並成為亞太地區重要供應端。🌀

（本研究結果為作者個人看法，不代表本會意見）