

協調推動人口及移民政策

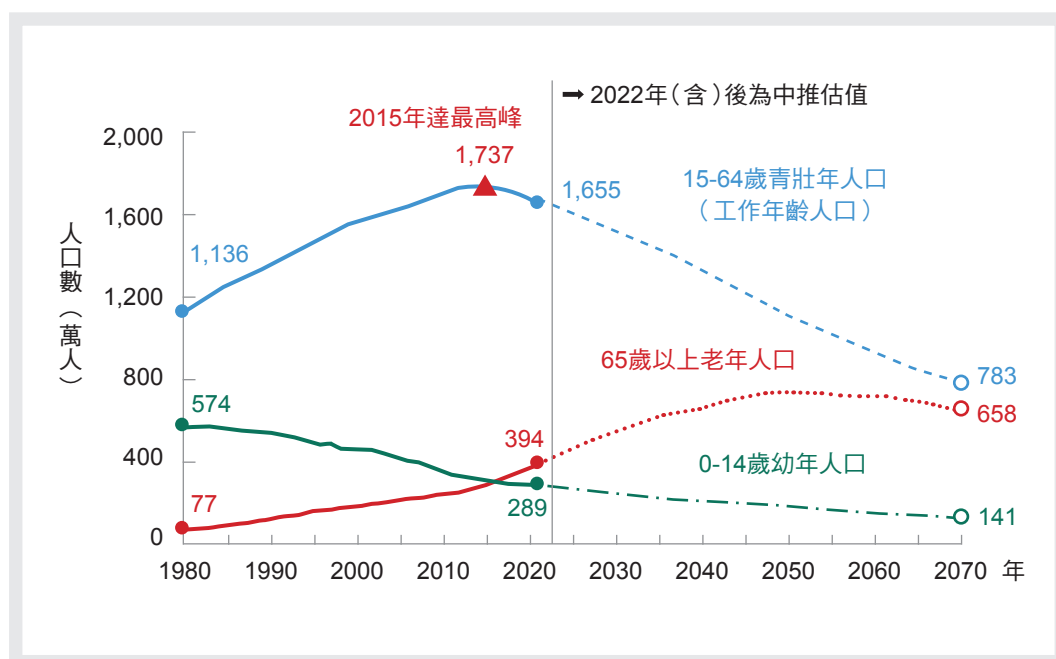
國發會人力發展處

壹、前言

我國總人口近兩（2020 及 2021）年均呈現負成長現象，以去（2021）年而言，因長期少子女化趨勢下，出生人數降至 15.4 萬人、死亡人數為 18.4 萬人，自然增加人數減少約 3 萬人，加上受武漢肺炎（COVID-19）疫情之衝擊，以國際遷徙為主之社會增加人數減少 15.6 萬人，以致去年總人口降為 2,337.5 萬人。

由於國人晚婚遲育或不婚不育現象日益普遍，造成出生人數持續減少，依據國發會 2020 年之中推估數據，2040 年出生數將降至 12.4 萬人，至 2070 年更將減至 8 萬人，不及目前出生數的一半，倘若出生數持續下降，將使未來少子高齡化趨勢更趨嚴峻。另一方面，國人預期壽命延長，戰後嬰兒潮世代逐漸步入高齡，加上醫療水準不斷提升，2018 年我國 65 歲以上人口占總人口比例已超過 14%，正式邁入「高齡社會」；國發會預估，2025 年該占比將超過 20%，我國將進入「超高齡社會」。

我國長期少子高齡化發展，15-64 歲工作年齡人口於 2015 年達最高峰後已逐年減少，且由 2020 年每 10 位中有 4 位為 45 至 64 歲中高齡者，轉為 2040 年每 2 位即有 1 位為中高齡者，未來將影響我國勞動力數量及結構，對經濟社會各層面帶來衝擊及挑戰。由於勞動力持續減少，政府除須建構完善的社會安全體系加以因應外，如何推動增加未來勞動力之質與量相關政策，維持臺灣經濟發展動能，提升國家競爭力，已成為政府當前施政重要課題。



註：本圖 2022 年以後數字為中推估結果。

資料來源：2021 年以前為內政部「中華民國人口統計年刊」；2022 年以後為國發會「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」，2020 年 8 月。

圖 1 我國三階段年齡人口趨勢

貳、近年我國推動之人口及人才相關政策

穩定的人口結構及量足質優的人才為國家競爭力之重要關鍵，因此，近年來政府從提升生育率、充裕並優化勞動力，以及推動區域均衡發展等面向，推動相關重要政策如下：

一、完善育兒及高齡環境，減緩少子高齡化對社會的衝擊

我國人口政策首要之務，仍是要確保總生育率能漸有起色，出生人數減幅趨緩而維持穩定。為落實蔡總統「0至6歲國家一起養」政策，教育部、衛福部等相關部會積極推動「我國少子女化對策計畫（107-113年）」，推動公共化教保服務、發放育兒津貼、加碼托育就學補助，以及友善職場環境等措施，營造更友善育兒環境，以提高國人生育意願。另為因應高齡人口增長趨勢，除由衛福部持續充沛長照 2.0 服務資源外，行政院已於 2021 年修訂完成「高齡社會白皮書」，強化高齡者經濟安全等相關支持，提升高齡者社會連結，尤其是職場連結，包括：鼓勵企業發展高齡友善就業環境及彈性工作模式，使高齡者持續參與勞動市場，並傳承智慧、經驗及技術予不同世代，建構共融自主的高齡社會。

二、強化育才留才攬才，積極提升勞動力質量

為打造臺灣成為人才匯聚重鎮，國發會與相關部會共同推動「關鍵人才培育及延攬方案（2021-2024年）」及 2030 雙語政策，期能培育本土數位人才、延攬國際關鍵人才，強化人才英語力及國際視野，提升我國人才競爭力。為讓國際專業人才進得來、留得住，除持續建構友善外籍人士在臺工作及生活環境外，自 2018 年起，推動「外國專業人才延攬及僱用法」（以下簡稱外國人才專法），從鬆綁工作及居留規定，並強化租稅優惠及社會保障，來吸引外籍人才來臺及留臺，近年來已有具體成果。為持續強化攬才力道，2021 年已修訂該專法，並於同年 10 月 25 日施行。

三、提升婦女與中高齡勞動參與率，充裕勞動供給

為解決我國未來勞動力減少問題，積極提升國內勞動參與率為當務之急。在提升婦女勞動參與率方面，持續推動「性別工作平等法」，營造友善職場環境，讓就業婦女在職場與家庭中得以取得平衡，進而提升勞動參與意願；另自 2020 年 12 月起，勞動部推動「中高齡者及高齡者就業促進法」，透過鬆綁勞雇契約、提供就業促進津貼、禁止職場歧視等面向著手，提升中高齡勞動力參與率，協助中高齡者及高齡者就業，提升銀髮人力資源再運用。

四、推動地方創生，促進人口與區域均衡發展

為維持未來我國總人口數不低於 2,000 萬人，促進島內移民及配合首都圈減壓，達成「均衡臺灣」目標，國發會協調各部會落實推動地方創生工作，自 2019 年起，透過企業投資故鄉、科技導入、整合創生資源、社會參與創生、品牌建立等五大戰略及法規調適，復興地方產業、鞏固地方就業機會，以吸引人口回流，達成區域均衡發展；2021 年起進一步整合資源，建置支持青年留鄉或返鄉相關軟硬體設備、強化城鎮機能及環境等基礎建設，加速推動地方創生相關工作。

叁、推動人口及移民政策之必要性及目標

人口少子化及高齡化已是全球共同面臨的挑戰，為確保經濟穩健成長，近年來主要先進國家，包括原本移民政策相對保守的日韓，無不積極延攬外國專業人才、開放國際學生就讀、留用技術人力，視為經濟移民三大對象，大幅開放移民政策。

我國同樣面對少子高齡化所衍生之勞動力減少及老化困境，開放移民政策亦是必然之路。由於國際人才競逐激烈，2021 年底在臺工作之外國專業人才 4.5 萬多人，僅占同期我國總就業人數之比例約 0.4%，較新加坡等亞鄰國家為低，亟需強化延攬外國專業人才專案攬才行動，提升產業競爭優勢。此外，近年來許多國家以留用外籍生方式，解決該國勞動力不足之困境，如日本 2009 年起推動 G30¹ (global 30) 計畫，開放留學生就讀以解決日本少子化問題，更於 2016 年推動「日本再興戰略修正」政策，將留用外籍生在工作比率由 30%，提高至 2025 年的 50%。鑒於我國也同樣面臨勞動力不足困境，考量在我國大學畢業的僑外生² 是經我國投入教育資源培育，且對國內語言及文化已具相當程度瞭解，亦是優先吸引留用的另一類主要對象。再者，近期亞鄰國家陸續推動引進及留用外籍技術人力相關政策，如日本特定技能制度、新加坡特別准證 (Special Pass, SP) 制度，皆為補充該國產業所需技術人力。我國產業亦長

¹ 2014 年日本政府為進一步鼓勵日本大學國際化，推動 Top Global University Project (スーパーグローバル大学創成支援プログラム)，簡稱 SGU 計畫，取代原有 G30 計畫。至今已有包含東京大學、京都大學、慶應大學、早稻田大學等頂尖國公私立學府加入計畫。

² 依教育部統計，109 學年度副學士畢業僑外生、海青班及短期研習生共約 3.5 萬多人、學士以上畢業者 1.4 萬人。

期面臨技術人力短缺問題，亟需補充大量的技術人力，經評估原在臺工作達一段期間之優秀移工，多具備熟練技術，卻因相關法令規定，聘僱期滿無法繼續留臺工作，若能有效鬆綁法規，在符合薪資及專業技能等條件下，可長期留臺工作，甚至未來有機會申請永居，成為我國的新移民。

為維持臺灣經濟成長動能，除致力提升國內勞動力之質與量外，更須積極擴大吸引外來移民，增加勞動力供給來源。因此，國發會協調經濟部、教育部、勞動部、僑委會及相關部會，透過「強化延攬外國專業人才」、「擴大吸引及留用僑外生」、「積極留用外國技術人力」三大政策主軸，共同規劃推動各項延攬留用策略措施，期能至2030年額外淨增加外國專業人才6萬人、僑外生20萬人、外國技術人力14萬人，補足我國產業發展所需40萬優質外籍勞動力的缺口。



資料來源：教育部、勞動部及國發會，國發會自行繪製。

圖 2 人口及移民政策目標及策略措施

肆、人口及移民政策重點

政府刻正規劃推動之人口及移民相關政策，重點分述如次：

一、強化延攬外國專業人才

為延攬留用更多國際優秀人才，除全力落實外國人才專法，完善外籍人士工作及生活環境外，更須持續加強推動各項攬才計畫，主動網羅國際優秀人才，提升國家競爭力。

(一) 外國專業人才

為加速國內產業結構轉型升級，針對 5+2 與六大核心戰略產業，以及重點服務業國際關鍵人才需求，除由經濟部提升 Contact TAIWAN 服務量能，國發會偕同相關部會共同設定攬才目標，推動各業別攬才計畫，並主要鎖定全球前 500 大大學畢業生、大型投資案企業所需人才、來臺商務及履約外國人、創業者等四類對象，推動相關策略如與國外優秀大學建立攬才關係、舉辦企業攬才說明會、提供留臺就業服務資訊、鼓勵符合資格者申請創業家簽證等。其次，完善攬才法規架構，透過國發會、勞動部與內政部分別推動與完善外國人才專法、就業服務法、入出國及移民法等法規，以延攬更多國際專業人才。另持續建構友善工作及生活環境，滿足國際人才在臺金融、租屋、子女教育等各項需求，便利外籍人士在臺生活，增加渠等留臺長期發展意願。

(二) 外國特定專業人才

為擴大延攬海外優秀國際高階人才，國發會偕同相關部會共同推動「強化海外人才深耕臺灣專案」，由經濟部、科技部與教育部等部會擴大延攬企業高階主管、玉山學者與科研人才、外國教師與客座學者，邀請申請或主動核發就業金卡³，讓外國人才可自由尋職、就業與轉換工作，並享有稅務優惠等權益，提高攬才誘因；同時強化「台灣就業金卡辦公室」功能，提供申請來臺及在臺生活服務等一條龍服務，促進外國特定專業人才與臺灣建立在地連結。此外，協助就業金卡持有人與我國產業界創造雙邊互動機會，並在臺設立新創公司，期為臺灣產業發展注入活水泉源。

³ 就業金卡為工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可四證合一之證件。

二、擴大吸引及留用僑外生

為積極吸引國際優質青年學子來臺就學及就業，課程規劃配合國內產業發展需求，開設國際專修部及產學攜手合作專班等多元人才培育模式，並放寬副學士僑外生納入適用評點制，同時鬆綁就業相關規定，有助於充裕產業所需青壯勞動力。

（一）學士以上

為利銜接攻讀學位，教育部實施學位先修生就讀華語課程，鼓勵學校新設「國際專修部」，採專責輔導管理，並配合國內產業需求，開設重點產業相關系所之實務／技能導向學位課程，同時與僑委會協調學校強化開辦製造業、營造業、長照、農業、電子商務（含資料處理）等類科之產學攜手合作僑生專班，有助於畢業後留臺就業。

（二）副學士

為增加僑外生留臺工作機會，教育部鼓勵學校開設製造業、營造業、長照及農業等我國產業所需領域之副學士班，且行政院已於 2022 年 1 月同意納入副學士僑外生得適用僑外生留臺工作評點制，並由勞動部配合修正「就業服務法」相關規定，以利該等留臺從事專業工作。

（三）海青班

僑委會已完成海青班轉型規劃，自 111 學年度起，將開設製造業、營造業、機構看護與農業等類科之二年制副學士學位班，同時教育部亦修正完成僑外生入學資格相關規定，放寬具相當於我國高二學歷者，得以同等學力報考。

（四）短期研習生

短期研習生如欲在臺從事專業工作，依據外國人才專法第 6 條規定，倘具碩士以上學位，或取得世界前 500 大大學之學位者，得免除 2 年工作經驗，或依「就業服務法」相關規定通案／個案會商辦理。

三、積極留用外國技術人力

為解決我國中階技術勞動力短缺問題，自 2022 年 4 月 30 日起，勞動部實施「移工留才久用方案」，留用符合一定資格條件之資深移工及我國培育之僑外生。另鼓勵年輕移工在職進修，取得我國副學士學位後，以僑外生身分，留臺從事專業或中階技術工作。

（一）資深移工

針對在臺工作累計 6 年以上之移工，並符合勞動部「移工留才久用方案」所定薪資及資格條件者，得申請從事製造業、營造業、農業、長照等中階技術工作。此外，已取得我國副學士以上學位之僑外生，且符合該方案之規定者，亦可申請在臺從事指定業別之中階技術工作。

（二）年輕移工

針對在臺工作累計 3 年以上、具高中以上學歷、表現優異，且具發展潛力之移工，勞動部透過多元宣導管道，鼓勵年輕移工在職進修，教育部依年輕移工進修意願及產業需求，協助媒合鄰近大專校院開設製造業、營造業、農業及長照等國內產業所需領域之客製化專班。當年輕移工取得我國副學士學位後，得以僑外生身分循評點制，申請留臺從事專業或中階技術工作。

前述三大類在臺從事專業或中階技術工作者，後續可依我國現行移民相關法令，銜接永居移民制度。渠等在臺從事專業工作，若連續居留 5 年，平均每年居住 183 日以上，並符合外國人才專法等法定資格要件者，得申請永居；其中，若以外國特定專業人才身分，連續居留 3 年，平均每年居住 183 日以上，即可申請永居。若在臺從事中階技術工作者，連續居留 5 年，每年居住超過 183 日，並符合「入出國及移民法」等法定資格要件者，得申請永居。

伍、結語

面對我國少子高齡化所帶來的各項挑戰，除提升本國勞動力質與量外，為促進國家經濟發展及產業升級，推動延攬與留用國際專業人才及技術人力之相關政策，已刻不容緩。未來國發會將持續掌握我國人口變遷趨勢與產業人才人力需求，偕同各相關部會持續滾動檢討少子高齡相關政策，提高國內勞動參與率及勞動生產力，更將積極網羅我國產業所需之優秀國際人才，維持我國經濟成長動能，同時完善移民法規，建構友善外國人工作及生活環境，增加國際人才長期留臺發展意願，充裕我國人力資源。🌀