

Taiwan
Economic
Forum

政策焦點

FOCUS

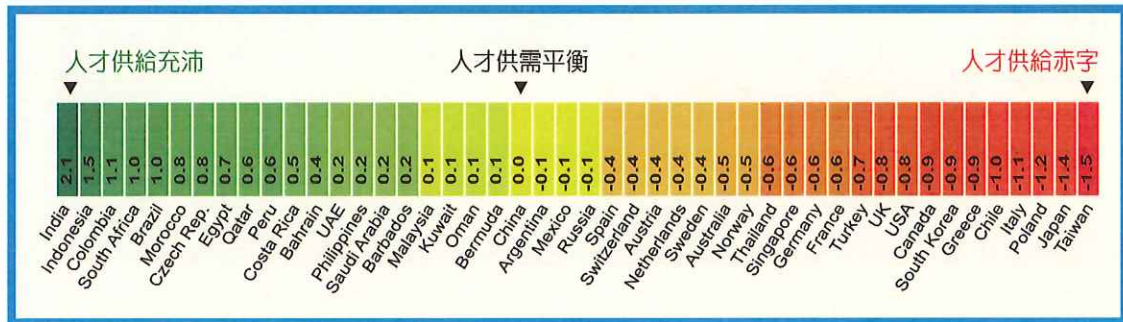
推動攬才專法，集粹全球菁英

國發會人力發展處

壹、前言

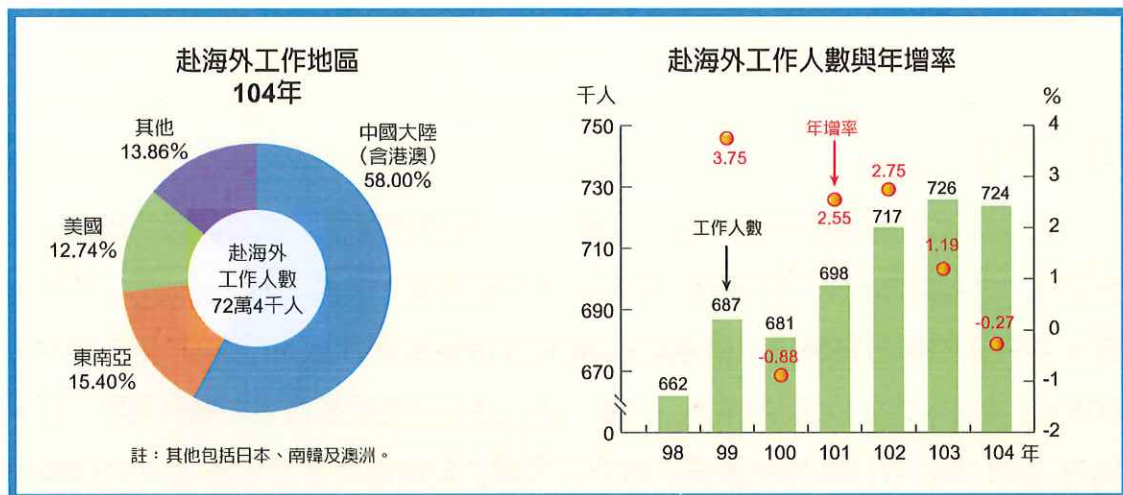
在全球化知識經濟時代，量足質精之人才是國家競爭力核心，但我國當前面臨國際人才競逐激烈之外在環境，加以吸引外國專業人才誘因不足，造成人才外流及人才短缺問題日趨嚴重。根據 Oxford Economics 研究報告「全球人才 2021」(Global Talent 2021) 調查顯示，我國因人口老化趨勢及教育預期提升有限，被預測為 2021 年人才供給赤字最高之國家。而瑞士洛桑國際管理學院 (International Institute for Management Development) 公布 2017 年全球競爭力報告中，臺灣整體排名全球第 14 名、亞太第 3 名。其中人才外流 (Brain drain) 指標排名第 47 名、吸引具高技能之外國人才 (Foreign highly-skilled personnel) 指標排名第 44 名、吸引及留住人才 (Attracting and retaining talents) 指標排名第 38 名，顯現仍有強化延攬外國專業人才來我國之必要。

另依據行政院主計總處本 (106) 年所發布 104 年國人赴海外工作人數統計結果顯示，104 年國人赴海外工作人數約為 72 萬 4 千人，其中以赴中國大陸者占 58% 最多，赴東南亞者占 15.40% 次之，而近 7 年來國人赴海外工作人數成長約 6 萬 2 千人，如何積極處理人才缺口問題，係政府施政當務之急。



資料來源：Global Talent 2021 (2012), Oxford Economics。

圖1 「全球人才 2021」人才供給推估



資料來源：行政院主計總處。

圖2 國人赴海外工作人數統計

貳、政策目標與立法背景

我國刻正面臨國際人才競逐及國內人才流失等挑戰，政府為延攬及留用人才，於去（105）年 10 月 19 日推動實施「完善我國留才環境方案」，從簽證、工作、居留、金融、稅務、保險及國際生活等七大面向研提 27 項改革策略，期藉由建構更加友善外籍人士之環境，提升渠等來臺、留臺之意願。

然而前揭方案所涉修法內容，散見於各部會所主管之法規條例，若要逐一修正，過於曠日費時，為統整相關留才法規修法內容及進度，國發會爰依據前揭方案中針對外籍人才來（留）臺所涉及修法事宜之因應策略，配合五加二產業創新計

畫、新南向等產業發展政策所需，同時參考星、日、韓、美、英等具競爭力國家做法，研擬「外國專業人才延攬及僱用法草案」（以下簡稱本草案），以加強延攬及僱用外國專業人才，提升國家競爭力。

叁、規劃重點與立法內容

為更積極延攬及吸引外國專業人才來我國從事專業工作及生活，填補國內人才及技術缺口，並協助我國企業國際化布局，進而促進經濟朝高科技、高附加價值方向轉型，在不改變外國專業人才來我國之工作資格及審查標準原則下，放寬外國專業人才之簽證、居留、保險、租稅及退休等待遇，使我國工作環境更加友善，進一步鼓勵外國專業人才來臺並留臺。草案主要重點摘述如下：

一、鬆綁外國專業人才工作簽證、居留規定

(一) 工作簽證：國發會盤整目前外國專業人才來臺所遇簽證相關問題及本草案因應內容如下：

1. 依現行《就業服務法》規定，外國人來臺於短期補習班僅能擔任外國語文教師，無法發揮其專業能力，過去曾有「法國藍帶主廚來我國只能教法語，不能教廚藝」、「工程背景之外籍人士在臺僅能在補習班教授英文」等案例，爰規劃擴大外國專業人才在我國擔任短期補習班教師之教學範圍，以協助提升我國人才之技能。
2. 另外商會迭有反映，其會員廠商與延攬來之外籍人才簽訂勞動契約往往長達 5 年，惟現行《就業服務法》規定，聘僱外國人從事專業工作之許可時間最長為 3 年，因此雇主須每 3 年向勞動部申請展延。然考量專業工作經常涉及長期專案計畫，若每隔 3 年即須重新申請工作許可，對雇主而言行政成本過多，對外籍人士而言亦產生缺乏穩定就業之疑慮；另如外籍專業人才具備國內產業發展或升級所需之關鍵能力，更應將其長期留用。經綜整外商商會建議，並參考日本及韓國做法，針對外國特定專業人才受聘僱從事專業工作，規劃聘僱許可之期間最長可為 5 年。

3. 藝術工作者之工作型態較為特殊，依現行《就業服務法》規定，若外籍藝術工作者是屬於自己接案工作，並非受單一雇主聘僱，且無來臺設立公司或營業據點，則無法以個人身分申請工作簽證及合法在臺展演、工作及居留。然而外國自由藝術工作者為提升我國軟實力成長不可或缺之人才，應積極延攬、留用。為優化我國文化藝術就業環境，爰規劃外國藝術工作者得不經雇主申請，逕自申請最長 3 年之工作許可，在我國從事藝術工作。
- (二) 就業金卡：國發會長年關注外籍人才來臺、留臺遭遇的問題與困境，發現屢有外籍人士反映在臺轉換工作困難、無法自由轉換雇主、無法兼職、外籍人士擔任民間部門有酬勞之短期顧問或技術指導，甚至講座，都必須逐案申請聘僱許可，甚為不便等問題。為提升我國國際競才實力，並且尊重外籍人才就業選擇權利，爰規劃擬在我國從事專業工作之外國特定專業人才，得申請具工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可四證合一之就業金卡，以符合國際企業及高階人才之需求。
- (三) 居留及永久居留：依現行《入出國及移民法》規定，外國人在臺永久居留期間，若每年居住未達到 183 日，內政部即廢止其永久居留許可。但外商商會及外籍人士經常反映，高階白領人才常因配合工作需要，須不定期出差或參與國際會議等，造成其無法符合每年居住達到 183 日之要求。為利延攬外國專業人士，爰參採日本、韓國及新加坡等亞洲鄰近國家做法，規劃放寬取得永久居留者在國內居住日數之限制。

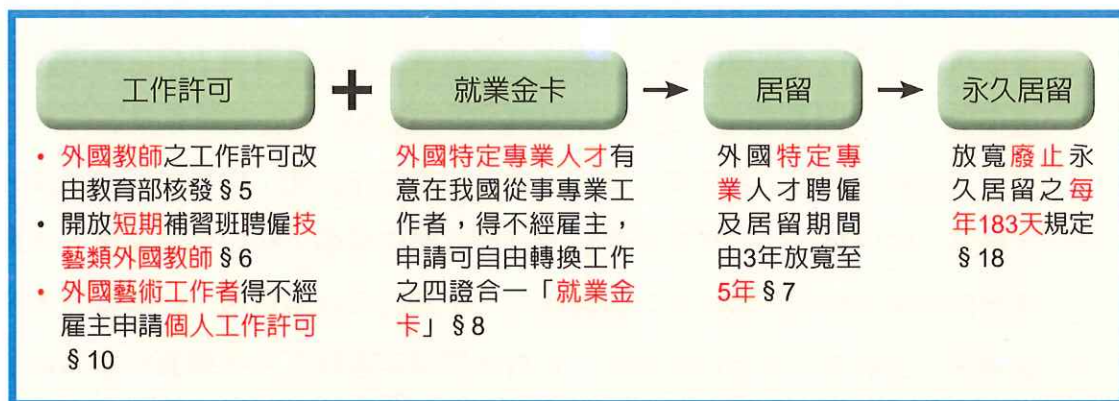


圖3 鬆綁外國專業人才工作簽證、居留規定

二、鬆綁外國專業人才父母配偶及子女停居留規定

- (一) 尊親屬來臺探親停留期間規定：目前在臺工作外籍專業人士之直系尊親屬探親停留簽證多為 3 個月（最長 6 個月），故其父母必須每 3 個月出國再入國。為延攬外國專業人才來臺工作及生活，除提高聘僱條件外，若能讓外籍人士及其家人能安定在臺生活，亦為提升渠等來臺、留臺之誘因，爰參考新加坡之做法，針對取得許可居留或永久居留之「外國特定專業人才」，其直系尊親屬（含配偶之直系尊親屬）可申請來我國每次總停留期間最長為 1 年之探親停留，不受現行規定限制。
- (二) 成年子女工作許可規定：外籍人才之成年子女若有意在臺工作，按現行《就業服務法》規定，必須符合工作經驗或薪資門檻的限制，雖然近年來勞動部已依國發會建議，推動評點制度，放寬外籍畢業生留臺工作資格限制，但仍常有外籍人士透過外商商會表示，應再放寬已取得永久居留權之外籍人士成年子女在臺工作之限制。為解決在我國從事專業工作並已取得永久居留之外國專業人才擔心其家庭成員必須分隔兩地生活等問題，爰規劃受聘僱從事專業工作且已取得永久居留許可外國人，其在臺出生或已居住 10 年以上之外籍成年子女，並符合一定居留要件者，得申請個人工作許可，不受現行外籍人才來臺工作之法令限制。
- (三) 配偶及子女永久居留規定：為加強吸引外籍高級專業人才來臺，提高來臺誘因，並考量其家人團聚之需求，爰規劃我國所需之「外國高級專業人才」依規定申請永久居留時，其配偶及未成年子女亦得隨同本人申請永久居留。另依現行法令規定，在臺從事專業工作並取得永久居留之外國人，其配偶或年滿 20 歲之子女須提出相當之財產或技能證明渠等足以自立，才可另行申請永久居留權，但事實上，即便為年滿 20 歲之本國人，亦僅為學生或社會新鮮人，難以提出相當之財力證明，遑論外籍人士之子女。為使外籍人才及其家庭成員得以在臺安居樂業，爰規劃取得永久居留權之外國專業人才，其配偶及未成年子女於合法居留 5 年後，無須財力證明，亦得申請永久居留。

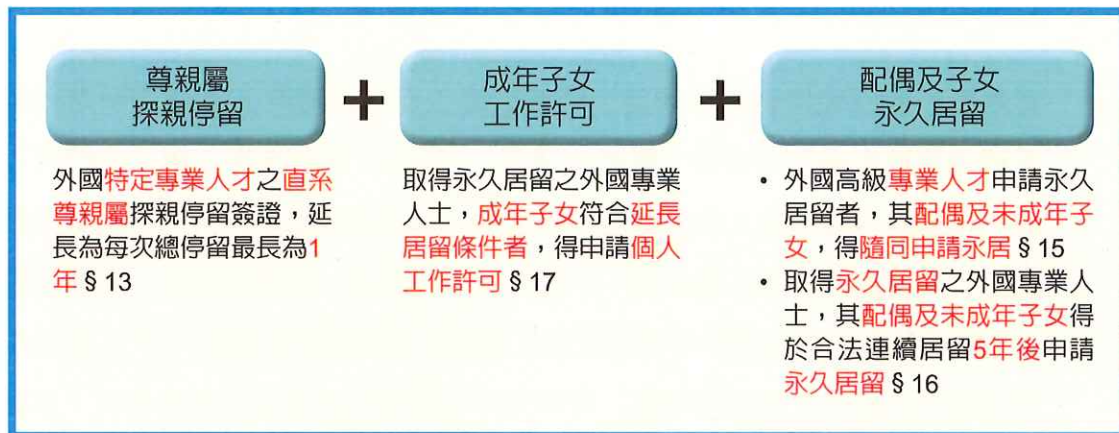


圖4 鬆綁外國專業人才父母配偶及子女停居留規定

三、鬆綁外籍專業人才來臺尋職規定

依現行法令，外籍人才來臺尋職，多僅能透過免簽等方式來臺；而國發會辦理與外國商會及新創產業之外籍高階人才座談會等會議時，亦經常有外籍人士建議，為吸引外國青年來臺工作，並且考量外國人才初到一個陌生國度，要能順利就業，並對異國文化、社會環境、工作內容等有初步認識，且完成工作許可申請，往往需要至少 6 個月以上的時間。為回應業界及外籍人才需求，提升外籍人才來臺就業意願，爰規劃外國人擬在我國從事專業工作，須長期尋職者，得申請總停留期限最長 1 年（6 個月 +6 個月）之尋職簽證。

四、鬆綁外國籍學生及畢業生來臺實習規定

近年全球各國為積極延攬年輕人才，紛紛將人才延攬的時間點提前，採取實習的方式吸引人才。依目前實習相關規定，經濟部、金管會、教育部及法務部分別就國外在學外國籍學生實習訂有實習要點，實習期間最長 6 個月，期滿後有繼續實習之需要者，得申請展延一次（6 個月），惟須出境；若是外籍畢業生，則僅有法務部就外籍畢業生得至律師事務所實習之規定。但國內企業及外籍人才常反映，目前我國尚無外籍畢業生實習簽證，不利吸引年輕外籍人才來臺，而我國目前主要推動之創新創業、「亞洲·矽谷」計畫以及新南向等重大產業政策，都需要大量年輕人

投入。為回應業界及外籍人士需求，讓更多有意願來臺灣工作的外籍社會新鮮人能夠在進入僱傭關係前，有一段實習期間來熟悉工作及臺灣社會文化，提高留臺工作意願，爰規劃提供外籍社會新鮮人實習簽證之做法。

五、鬆綁外國專業人才租稅、退休及健保規定

- (一) 鬆綁租稅規定：我國綜合所得稅最高稅率高達 45%，高於韓國、新加坡、香港等國家或地區，相較之下，我國租稅政策似較不具吸引力；此外，考量外國人士來臺工作及生活之遷移成本，不僅初期現金持有狀況較不穩定，且須負擔子女教育及家人生活所需費用；為協助渠等銜接來臺工作之過渡期，爰規劃我國所需外國特定專業人才，於首次核准來臺工作，且薪資所得超過新臺幣 200 萬元起 3 年內，享有超過部分折半課稅之租稅優惠。
- (二) 鬆綁退休規定：依現行法令規定，外國專業人才僅能依照《勞動基準法》規定，強制加入勞退舊制，但勞退舊制之退休金請領條件（例如必須在同一事業單位累積工作年資、工作年資必須最少滿 15 年等條件）對外籍人才而言幾乎是不可能達到的門檻。考量取得永久居留之外國專業人才，係以在我國永久居住、發展為目的，宜以準國民待遇相待，爰規劃其準用「勞退新制」，使其在轉換雇主時毋須擔心保險年資中斷，有利國內企業充分運用其專業能力，並進一步保障其老年生活。
- (三) 鬆綁健保規定：查健保制度設立之初，為避免新進入健保體系者有帶病投保之道德風險，故設有 4 個月（二代健保延長為 6 個月）等待期之規定，然而考量外國專業人才係因受聘來臺工作，按照國際勞動或移民公約，應給予與國民相同之待遇，自工作日起提供勞、健保之社會保險保障，爰現行受聘外籍專業人才不受 6 個月等待期之限制。依據相關座談會及公眾調查結果，外國商會及外籍人才反映，其他國家對於外籍專業人才提供之社會保險保障，其配偶及未成年子女均隨同納入，尤其針對在臺出生之外籍新生兒，其與國人移居國外再返國情況完全不同，更強調不應設有 6 個月等待期之限制，爰規劃受聘僱從事專業工作之外國人，其配偶、未成年子女（包括在我國出生

新生兒)，經領有居留證明文件者，應參加全民健康保險，不受 6 個月等待期之限制。

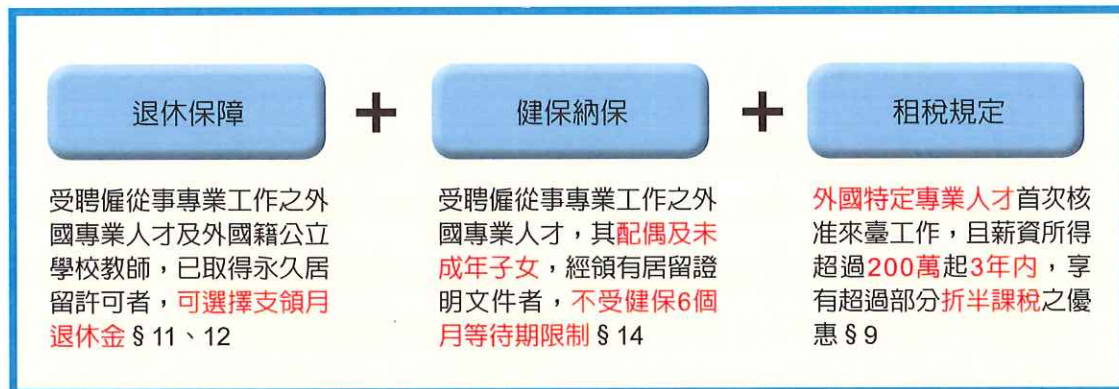


圖5 鬆綁外國專業人才租稅、退休及健保規定

肆、借鏡國際經驗，有利經濟與財政正面效益

綜觀各國為發展產業創新，提升國家競爭力，無不爭相延攬及留用全球優秀人才，根據歐美專家學者研究分析，延攬外籍專業人才除可提升產業創新研發能力外，亦可對一國帶來經濟與財政的正面效益。國發會參考國內外相關研究及報導，分析如下：

一、延攬外籍人才有助產業國際化、帶動就業機會

- (一) 外籍人士可直接協助企業的國際化布局，帶來正面效益，如新技術和思維的移轉，引領產業發展趨勢。
- (二) 可加強與其他國家政經關係聯結，有助拓展經貿外交，許多企業家在母國和地主國同時投資，建立二者間技術、市場合約、觀念與資本的移轉，創造雙贏。
- (三) 引進外籍白領人士有助開拓國際市場，若能協助企業留用人才，對開創及帶動國人就業機會亦有助益。

二、延攬外籍人才有助維持國內消費動能、支持經濟發展

- (一) 可增加國內消費族群。以美國為例，移民為美國鄉村帶來經濟效益，創造就業機會及刺激購屋等消費。
- (二) 可增加政府稅收，並維持經濟成長。以英國為例，依據英國國家經濟社會研究院（National Institute of Economic and Social Research）2013 年報告指出，英國國家統計局（Office for National Statistics）估計每年約有 20 萬人次的淨移民，假設淨移民人數減少一半以上，至 2060 年，GDP 與人均 GDP 將分別下降 11% 及 2.7%。

三、延攬外籍人才的財政貢獻大於社會福利支出

- (一) 國外期刊指出，技術移民帶來財政貢獻。以美國為例，根據美國進步中心（Center for American Progress）2014 年研究指出，移民政策鬆綁後，未來 10 年，美國政府稅收將可增加 1,090 億美元，並在未來 36 年挹注 6,060 億美元的租稅至社會安全信託基金中，以因應國民及戰後嬰兒潮退休時所需的給付。
- (二) 大多數到其他國家工作的外籍人士皆屬年輕體壯族群，帶來財政貢獻將大於對社會福利的需求，且新增加的稅收，將可因應未來所需的社會福利支出，減緩財政壓力。

綜整前述研究，整體而言，延攬外籍人才對一國社會經濟的正面效益大於負面影響，政府對外籍人才來臺工作的政策思維，應從消極限制以保障國人就業，轉向積極吸引、留用優秀外籍人才為我國所用，進而帶動國人就業機會。

本草案旨在維持現行外國人才來臺之工作資格及審查標準的原則下，規劃放寬現行多項不合理限制，在推動時將由各機關以現有人力、資源及預算予以支應，並無新增行政成本之疑慮，且預期可達成以下立法效益：

- (一) 簡化外國人才申辦簽證手續及流程，以及針對各類人才研議核發特殊簽證，增加外國人才尋職及就職之彈性，俾利吸引及延攬外國人才來臺工作。
- (二) 透過具國際競爭力之租稅政策，強化吸引外國人才來臺及留臺工作之誘因。
- (三) 完善全民健康保險及退休制度，以強化外國人才的權益保障，提升外國人才留臺意願。
- (四) 藉由相關法規鬆綁及行政配套措施，營造友善且便利的工作與生活環境。

伍、徵詢各界建議，完善法令內容

國發會業就本草案內容，分別於去年 12 月 26 日及 28 日邀集外國商會、國內創業家代表及長期關注外籍人才議題之專家學者，召開 2 場座談會，與會人士大多肯定本草案之立法意旨及對外籍人才之助益。另為徵求民衆意見，亦自本年 1 月 4 日起，迄 3 月 4 日止，於「公共政策網路參與平台」辦理為期約 2 個月之網路意見徵集，本草案瀏覽次數達 3,742 次（未重複瀏覽）；網路留言共計 131 筆，其中外國人留言比率約占 70%，有關留言中所提之問題皆已由相關部會就其主管業務逕行回復；在贊成本草案與否投票部分，總投票人數達 250 位，贊成人數計 226 位，遠多於反對人數 24 位。

陸、結語

人才是決定國家競爭優勢的至要關鍵，為協助我國企業延攬國際人才，同時避免國人對於開放外國人士來臺工作之種種疑慮，本草案擬在不改變外籍專業人才來臺之工作資格及審查標準之原則下，通盤調適當前法規限制，改善外國專業人才在臺居留、工作及生活之便利程度，期有助於延攬國際優秀人才，填補我國關鍵技術人才缺口，加速產業轉型升級，帶動經濟發展，進一步增加就業機會。🌐