

國立台灣大學國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

台灣專業移民政策探討

Study of Taiwan's Policy on Professional Immigrant



吳宏仁

Hong-Jen Wu

指導教授：周桂田博士

Adviser : Kuei-Tien Chou, Ph.D

中華民國 98 年 6 月

June, 2009



致謝

此論文與理想中的完成還是有一段距離，然而也有很多方面是超過剛開始時所預期達到的結果。能夠有這樣的成果，要感謝很多位老師、女士、先生的指導、督促、受訪與各式各樣的協助。

很感謝指導老師周桂田教授，對這個題目的建議。很多論證的過程與重點的掌握，周老師都給予相當精確的方向。也很感謝李碧涵老師在移民議題上的啓迪，還有王宏仁所長遠從高雄來參加口試並且給予很適切的指導。辛炳隆老師提供資料、聯絡受訪者、也接受訪問、又給予指導，實在非常感謝。

經由周老師引介台大胡哲明副國際長，提供很多大學與留學生方面有意義的資訊與看法；勞委會、教育部、移民署、經建會、僑委會各負責官員，不論是否經過引介，都很熱誠地回答問題，在此一併致上誠摯謝意。還有受訪廠商代表、外籍人士願意撥空接受長達一至二小時的訪問，謝謝他們的熱心參與。

還要謝謝包括邱所長、周老師、李老師、辛老師在內的許許多多國發所老師們，在兩年的課程中，給予的教導與啓迪，在研究方法、論文撰寫、論述邏輯上都很有幫助。國發所專班與一般生同學各有專長與抱負，大家一起學習、切磋的過程，也是充滿喜悅與收穫。謝謝她（他）們。

最後要謝謝內人澎心給我的支持與她辛苦的聽寫打字，各式英語都難不倒她。還有小女珮婷中文聽寫打字速度很快，一份份口述中文稿都由她完成。衷心感謝她們。



中文摘要

本論文從移民與專業移民的定義與理論開始探究，闡明本文所論述的專業移民與國外文獻的高技術移民（high skilled immigrant）或專業移民（professional immigrant）是一致的一就是大學畢業或有相當技術經驗者。以此區分沒有特殊專業的勞力與依親移民。而這裡的移民包括移居他國的短期工作者與永久居留的專業移民。

本文採用移民系統理論分析移民原因，以移民的四個功能要項分析移民政策的考量點。再從經濟層面與社會文化層面分析，專業移民對移入國的正面影響。接著從短期居留、留學生、永久居留三個階段，分析數個歐美與亞洲國家的專業移民政策與現況，也分析國際架構對各國移民政策的影響。接著分析台灣的專業移民政策與現況，並且分別訪問不同國籍的外籍專業人士。也訪問企業與政府官員、學者。

從本研究結果看來，台灣的專業移民政策中對專業的定義比較嚴格，與國外的定義有些差異。對於人數最多的專門性技術性人員的薪資低限是以所有受雇者平均薪資為最低標準。這在所有國家是沒有的例子。這也是想要在台工作的資淺外國人（主要是來台留學的僑生與外籍生）與想聘用外籍人士企業的抱怨。站在絕不影響國內資淺者就業機會的立場，這樣的政策也不能說不對。但是本論文從政府一再申明要積極引進外籍優秀人才，從政府給予留台外籍生與僑生優厚獎助學金，從教師（包含補習班老師）的相對較低容許條件，從永久居留權申請條件的放寬等各點，來審視對於專門性技術性人員的薪資低限有其矛盾性。在此矛盾性存在下，政策所能造成引進效果有限，這幾年甚至有呈現淨流出的狀況。

本研究建議在未形成放寬薪資低限的共識之前，先考慮容許一些配額以低於

該薪資低限而高於或等於同等工作內容平均薪資的情形下准予雇用。也開放取得國內大學碩士學位者，留在台灣工作的機會。這兩項名額都可以在政府控制下予以調節，一方面可以達到引進外籍優秀人才的目的，一方面去除影響國內就業機會與薪資水準的疑慮。

本研究另外對外籍人士在行政程序、子女教育等等各項對他們不便之處，提出造成此抱怨的因素與可能的解決辦法。

期望透過此研究，可以得到一些讓移民政策有其一貫性、有效性，又不至於造成影響國內就業與資源分配不公疑慮的改革途徑。



Abstract

This thesis started with clarification on the definition of “professional immigrant” in this study. In the international literature, to distinguish from low-skilled immigrant (or labor immigrant) and family immigrant, the employment immigrant with tertiary education or special skill is usually called high-skilled immigrant or professional immigrant. In Chinese high-skilled immigrant is easily regarded as high-technology immigrant, in this regard, we use “professional immigrant” as defined by most international literature.

The immigration system theory is used to analyze the causes of immigration. Four functional imperatives are used for consideration of immigration policy making. Positive effects on immigration country offered by professional immigrant are concluded through economical and social-cultural phase analysis. It is further verified by countries across different continents with their welcoming policy toward professional immigrant.

Taiwan’s policy on professional immigrant is analyzed ; followed by a study on the current status of professional immigrant in Taiwan. Several professional immigrants of different nationalities were interviewed. Government officials, scholars, representatives of private companies which are hiring foreign professionals were also interviewed.

It is revealed that the definition of “professionals” in Taiwan’s immigration policy is more stringent than that of the international literature or other countries. In the “professional and technical category of professionals”, the requirement for working

permit is two years' working experience in related field after college graduation and salary over average salary of all professionals in the country. This stringent requirement raises complaints from private sectors as well as young candidates especially those foreign students graduated from universities in Taiwan.

This policy can not be criticized as wrong policy if Taiwan government does not want any negative effect on the job opportunities of Taiwanese newly graduates. What this study trying to do is to reveal the conflicting nature of the policy - so called "actively promoting professional immigrant to Taiwan". Very attractive scholarship is provided to foreign students who want to study in Taiwan. One of the main purposes of this scholarship is to introduce young foreign talents to work in Taiwan, while the salary requirement almost prevents them from working in Taiwan. This is only one of the many examples of conflicting policies. The result is a shrinking population of professional immigrants in Taiwan.

This study suggested that before a consensus on decreasing minimum salary requirement can be achieved, two measures can be taken to retain some foreign talents while avoiding any adverse effect on the job opportunities of domestic college graduates. One is a waiver can be provided to those foreigners with master or higher degree of Taiwanese universities for their work permit application. Second is a quota can be provided to private and public institutes. Within the quota, these institutes can offer jobs to those foreign young talents who do not have Taiwanese master degree nor acquire salary exceeding minimum salary requirement. These two measures can provide some room for young professionals to work in Taiwan while the government can still control the overall supply.

This study also proposed some measures to resolve or ease the various complaints

and concerns of foreign professionals in Taiwan.

It is expected through this study, the reason of ineffective policy of introducing foreign professionals can be explained. Remedies that are effective and cohesive can be proposed. These remedies should prevent from adverse effect on job opportunities of local Taiwanese and prevent from any concern of legitimacy.





目錄

致謝.....	iii
中文摘要.....	v
Abstract.....	vii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機、研究問題與研究目的.....	1
一、 研究動機.....	1
二、 研究問題與其前提.....	2
三、 研究目的.....	4
第二節 文獻探討.....	5
一、 移民、專業移民定義與本研究對象的設定.....	5
二、 移民理論與全球化現象中的專業移民理論.....	8
三、 外國專業移民與其關連政策的研究文獻.....	16
四、 台灣的專業移民與相關政策研究.....	23
第三節 研究架構、研究途徑與研究方法.....	30
一、 研究架構.....	30
二、 研究途徑.....	31

三、	研究方法.....	32
第二章.....		33
全球化的專業移民現象與各國政策分析.....		33
第一節	全球化環境下專業移民特性與現象.....	33
第二節	專業移民對移入國的影響.....	39
一、	經濟觀點.....	39
二、	文化與社會面.....	41
第三節	各國專業移民政策比較與其效果分析.....	43
一、	專業短期居留部份（勞力市場途徑與鼓勵商業途徑）..	47
二、	留學生居留（學業入口途徑）.....	54
三、	永久居留（人力資源途徑）.....	57
四、	綜合檢討各國政策及其效果.....	62
第四節	專業移民的國際架構.....	65
第五節	台灣現行移民政策中有關專業移民的部份與現況分析.....	72
第六節	台灣的外籍留學生政策與現況分析.....	87
一、	相關法規與政策.....	87
二、	外籍留學生現況.....	89
第三章 調查訪談結果.....		92
第一節	調查訪談方法與經過.....	92

第二節	外籍專業人士在台經驗與對台灣的看法.....	94
一、	來台過程.....	95
二、	來台後情況.....	96
三、	對未來發展的期望.....	99
第三節	用人機構的看法.....	101
一、	聘用外籍專業人士的優點.....	101
二、	外籍人士國籍與中文能力.....	102
三、	聘用外籍專業人士的困擾.....	102
四、	其他意見.....	102
第四節	政府官員與學者的看法.....	103
一、	勞委會職訓局，La.....	103
二、	台灣大學國際事務處，Ti.....	105
三、	教育部國際文化教育事業處，Ei.....	109
四、	教育部僑教處，Eo.....	110
五、	台灣大學國家發展研究所，Tn.....	111
六、	經建會，Ec.....	112
第四章	檢討台灣的專業移民政策.....	113
第一節	台灣吸引外國專業人士前來的有利與不利條件.....	113
一、	個體層次.....	113

二、	中介層次.....	114
三、	總體層次.....	115
第二節	薪資低限與專業移民對象分析.....	119
第三節	各層面的政策考量.....	127
一、	經濟層面.....	127
二、	社會文化層面.....	128
三、	移民政策層面.....	129
第五章	結論.....	141
第一節	主要研究發現.....	141
一、	台灣「積極引進外籍專業人才政策」的效果.....	141
二、	政策的衝突性與無效性.....	141
三、	訪問調查結果.....	143
第二節	對台灣專業移民政策之建議.....	144
一、	資格限制的問題.....	144
二、	其他移民政策相關措施.....	146
第三節	後續研究之建議.....	149
一、	本研究尚有不足之處.....	149
二、	本研究可以進一步拓展的部份.....	150
三、	國際移民規範的研究.....	151



參考文獻.....	153
中文參考文獻.....	153
English References.....	157
附件 外籍人士訪問底稿.....	162



圖目錄

圖 1-1. 移居過程各階段模式.....	17
圖 1-2. 本研究之研究架構圖.....	30

表目錄

表 1-1. 聘用外籍專業人士困難因素調查結果.....	24
表 2-1. 選取的國家在 1991, 1999, 2001 三年核准的專業移民人數與比例...34	
表 2-2. 選取的國家在 1992-2000 核准的外國短期專業工作者人數.....35	
表 2-3. 各國家專業與一般移民政策出現於各文獻之表列.....46	
表 2-4. 新加坡 2000 年與 2007 年各種身份人數與變化.....61	
表 2-5. 移入國與移出國對移民的開放與管制考量.....69	
表 2-6. 移民署 2009 年 4 月外籍專業人士職業別統計.....82	
表 2-7. 各類別有效聘雇許可逐年變化趨勢.....84	
表 2-8. 聘雇許可核發人次趨勢（2007-2008 年）.....84	
表 2-9. 移民署各職業類別外籍專業人士人數變化趨勢.....85	
表 2-10. 各職業別永久居留者人數與佔該職業別專業外籍人士比例.....87	
表 2-11. 2008 年度各主要國家各主要科系來台留學生人數表.....89	
表 2-12. 1981 年至 2008 年各科系來台留學生人數變化表.....91	
表 2-13. 外籍生與僑生各種學位人數.....91	

表 3-1. 受訪外籍專業人士表.....93

表 3-2. 受訪聘用外籍專業人士企業表列.....93

表 3-3. 受訪機構單位人員與職稱.....94

表 4-1. 新、德、台三國薪資低限比較.....125



第一章 緒論

第一節 研究動機、研究問題與研究目的

一、 研究動機

個人與社會及國家的關係，一直是幾個世代無數社會科學家竭盡其智慧研究的論題。現代全球化時代中，常謂國家的力量在削減中。理論上一般人在公民社會中，透過充分民主程序，對國家社會有比以前更多的影響力。實際上由於社會的複雜度增加，技術深度增加，國家機構大而複雜，個人的影響力可能反而在減弱。但是另一方面由於全球化文化的共通性增加與旅行交通的便利，個人對於其所要參與的社會或國家有更高的選擇自由度。而國家對於要求移入的外來者也有其選擇權。現代社會這種廣泛自主的相對選擇權所形成的移民現象，與以前特殊關連的移民現象有很大的不同意義¹。

1970 年代中葉開始，國際移民有顯著增加，全球化貿易、投資，由各地節點控制的國際網路等都促進這種移民。移民是自古以來就有的社會現象，但是以這樣大規模全球性跨階層的移動還是新的現象。IOM (International Organization of Migration) 2000 年 統計 1965 至 2000 年，移民人口由 7 千 5 百萬，倍增為 1 億 5 千萬。2002 年 UNPD (United Nation Population Division)，統計 1.85 億人住在非出生地至少一年，相當於將近世界人口的 3%。這還是合法移民，非法移民依據 2000 年美國統計，有 900 萬非法移民住在美國，每年還有 20 萬至 30 萬非法移民移入(Castles, 2003:5)。歐盟每年有 50 萬非法移民移入。

¹ 以量子基金創始人，國際知名的投資專家羅傑斯 (Jim Rogers) 為例，他的知名度與影響力並不能有效影響其國家—美國的政策。他看衰美國的未來，看好中國與亞洲，因此讓其兒子研習中文，也移居新加坡居住 (張子嫻等，2008)。

在此全球化潮流下的現代社會，不論是移入國或是移出國，不論是有政策還是沒有政策，全都面臨移民的議題。沒有政策等於是採取消極的態度，任憑情勢自然發展，不符合現代人民對國家的期待。

台灣監察院就在 2004 年由監察委員黃煌雄、李伸一共同對「行政院事先未慎密規劃移入人口輔導方案，亦未曾謹慎考量我國人口移入總量管制問題，導致各項問題叢生」而提案糾正（黃煌雄，2005:336）。監察院的報告指出，台灣的移民政策有多項缺點，其中重要的有兩項：缺乏吸引優秀專業人才之機制，與未能及早訂定移入人口的因應措施（黃煌雄，2005:245-249）。事實上專業人才移入的申請機制是存在的，為何吸引到的優秀專業人才有限？在此知識經濟的時代，各國都競相吸引優秀的專業人才前來效力，台灣也漸漸有此認知。台灣目前的政策有效性，顯然不足。問題在哪裡？這是進行本研究的動機之一。

筆者過去任職高科技業，經歷過奉調赴美國半年，日本兩年半的海外移居生活。過去服務的公司，聘有少數外籍專業人士，也曾經有些外籍專業人士前來參與一至二年的共同研發工作²。也熟識不少協力廠商與客戶派駐於台灣的外籍專業人士。對於他們來台工作與生活的甘苦，也頗有所聞。這些親身的體驗與見聞，使筆者對於專業人士移居與移民的議題有深度探討的興趣。這是進行本研究的另一個動機。

二、 研究問題與其前提

根據上述研究動機，本研究的研究問題主要包含以下兩點：

1. 台灣有何吸引外籍專業人士前來的有利與不利條件？

² 這些日籍研發工程師來台參與研發工作約一至二年。對於在台灣的工作進展大都覺得滿意，但是對於新竹地區的生活機能、方便性有很多抱怨。簽約期間一到，雖然台灣公司與日本公司雙方都有留下他們繼續在台灣工作的考量，他們卻全數都回日本去了。

2. 政策上如何創造有利條件與避免不利條件？

造成專業移民的因素很多，有吸引力的地方或國家，設定配額，以及重重關卡，移民還是會排隊等候機會。不吸引移民的地方或國家，用各種金錢、職位、福利、永久居留權或公民權的政策誘因，也未必會吸引到移民。即使吸引到一些移民，也不一定能夠停留較長的時間。因此談論專業移民政策，應當先瞭解這個地方或國家對專業移民有何吸引力，有何不利條件，才能據此產生有效的政策。

政策的制訂從不同觀點，會有很多不同的看法。即使各國積極引進專業移民，各自還是有很多不同的考量，例如是否威脅國內同樣專業人士的就業機會，是否會威脅到國家安全，是否會造成他國的腦力流失 (Brain Drain) 而受到國際指責。因此在政策上能夠著力，而衝突性比較小的部份，應當是可以優先考慮推動的政策。

提出此兩個問題之前，有兩個前提，

1. 外國專業人士前來，對國家是有益的。因此在相當安全的範圍內，應當是給予歡迎的。
2. 在今日全球化的處境下，外國專業人士是否前來，不是國家政策可以完全左右。然而國家政策可以有相當影響。

以上前提不是本論文想要論證的重點，但是這兩個前提是本研究的先決條件，因此還是要以相當篇幅加以論證。主要是參考既有文獻、理論與他國的專業移民政策，及其效果。

接著針對研究問題，設計問卷，進行半結構化的深入訪談，結合已有研究與次級資料，進行整理以探討之。

三、 研究目的

本研究將透過訪談與既有次級資料的整理，對於前述兩個研究問題，「台灣吸引外籍專業人士前來的有利與不利條件」與「政策上如何創造有利條件與避免不利條件」，提出看法。

從此一研究，希望達到以下兩個目的：

1. 找出台灣引進專業移民現行政策成效不彰的原因

台灣是一個以中華文化為基礎，而受到美、日及全球化社會環境影響下的新興經濟體。政府在專業移民政策上逐漸採取更開放與鼓勵的政策，但是吸引到的專業移民仍然比起台灣移居外國的專業移民或其他國家所吸引的專業移民少。另一方面，持續有相當多的外籍勞工與移入配偶，移進台灣。這樣的狀況是與政府及許多民眾的期望是不一致的。我們希望找出台灣引進專業移民現行政策成效不彰的原因。

2. 希望在平衡各種考量之下，可以提出比較有效的政策

政策效用不佳，可能是著力點不對，可能是行政效率不彰；也可能是有其他顧慮，例如：影響國人就業機會、國家安全顧慮等等，而在政策上有所保留。經過此研究，希望將各種因素與各方面的考量點都納入考量，提出負面影響最小，而有實效的政策。

第二節 文獻探討

一、 移民、專業移民定義與本研究對象的設定

1. 移民的定義與移民數目統計

根據 1932 年 IOL (國際勞工組織) 的移民統計討論會建議, 除了觀光的流動之外, 原則上從一個國家到另一個國家停留一段時間 (通常是三個月以上) 都應當計入移民統計中 (Bilsborrow, 1997: 1)。因此大多數國家依照外國人長期居留的設籍登記 (英國以出入境統計, 略有不同), 有移入外國人口與移出外國人口的登記 (OECD, 2007: 301,319)。淨移入外國人口, 就是兩者的差額。

但是法國、美國、加拿大是以簽發永久居留權數目作為移入人口的統計, 短期居留者不算在內, 因此也沒有移出外國人口的數字。愛爾蘭則是以國內調查的方式統計該年度增加的外國人口, 因此也沒有移出外國人口的統計 (OECD, 2007: 301,319)。永久居留的簽發也包括給予已經居住於移入國的短期居留者。假設其餘短期居留者的進出達成大致平衡, 永久居留者作為(淨)移入外國人口也算合理。但是在大多數先進國家, 短期居留者仍有增加的趨勢, 所以淨移入人口應當還是比獲得永久居留權的數目高。這其中, 短期居留者包括專業從事者與勞力從事者, 對移入國的經濟與其他社會現象仍有重大意義, 而且有一部份人會成為永久居留, 因此也是移民研究的重點。

美國的移民簽證只稱永久居留簽證為移民簽證, 如 H-1B 的工作簽證稱為非移民簽證。一般在分辨永久居留或短期居留時, 往往只將永久居留稱作移民。但是在討論移民議題時, 短期居留都會被涵蓋在內, 因此也算是廣義的移民。這一點有時可能會引起混淆, 實際的意義, 需要看論題的內涵而定。本研究題目是沿用廣義的移民, 即包含所有移居者。視論述的情況而定, 在討論永久居留者時,

可能還是會特別以移民稱之。

由於文化的延續性，移民的研究可以有更廣的範圍，最廣的從居留超過三個月的外國人到移民的第二代，都是移民研究的範圍(Castles, 2003: 208)。也有將所有在國外出生的人 (Foreign Born Population) 都作為移民研究對象，即使有些人是在該國成長也取得國籍 (OECD, 2007: 375 ; Bratsberg et al, 2007: 259)。

另外在台灣的時空背景下，有些特殊的複雜情況，在此需作一些說明。通常移民是指移入本國的外國人，僑民是指移居國外的本國人。但是台灣有華僑的類別，根據[華僑身分證明條例](#)(全國法規資料庫, 2002) 除了移居國外的本國人之外，經過駐外機構認可具有華裔無本國籍的人也可以申請為華僑，其子弟可以為僑生 (該項主管單位為僑委會)，和本國人僑生一同可以經過僑生管道「回國」入學。另外還有港澳居民與大陸居民分別依據[香港澳門關係條例](#)(全國法規資料庫, 2006c) 與[臺灣地區與大陸地區人民關係條例](#)(全國法規資料庫, 2008f) 處理其入境與居留的問題。因此對於台灣，無中華民國國籍的「非本國人」還包含外國籍華僑、僑生、港澳居民與大陸居民等，與一般外國人不同身份的人，有不同的管理模式。因為他們的各種情況與管理制度複雜，本研究暫時不對這些「非本國人」作個別處理。在作政策探討時，因為大陸情況特殊，排除在一般外國人之外。港澳居民與華僑及僑生，在沒有中華民國國籍的情形下，筆者認為可以參照一般外國人處理，在本研究中，不特別就其差別性作深入探討。至於具有中華民國國籍的僑民，完全沒有入國的問題，回來台灣只是回國，不當成移民討論。

2. 專業移民的定義與本研究對象的設定

專業移民英文是 Professional Immigrant. 在移民有關的文獻中，相對於勞力或依親等無技術移民，有技術者以 high skilled immigrant (高技術移民) 稱呼的比較多(Chellaraj, 2006 ; Borjas, 1999 ; Smith, 2006 ; Bilborrow, 1997)。也有學者

是以 professional immigrant 來對應於 unskilled immigrant (無技術移民)(Portes, 1994 ; Batalova and Lowell, 2006)。Iredale 在他的論文 *The Migration of Professionals: Theories and Typologies* (Iredale, 2001 : 7) 摘要開頭就提到：

In a historical context, highly skilled migration involved the forced movement of professionals as a result of political conflicts, followed by the emergence of the “brain drain” in the 1960’s.

就如此文，在許多英文文獻中 high skilled immigrant 與 professional immigrant 常是互換使用的。Iredale 提到高技術移民通常指稱，有大學學位或在某領域有足夠相當經驗者(Iredale, 2001 : 8)。Abella 也是作相同的定義 (Abella, 2006 : 13)。這也是對專業移民一般的定義(Batalova and Lowell, 2006 : 87)。

中文若以高技術移民稱呼，可能會將觀念侷限在高科技方面，而將教育、藝術、管理者、醫護人員等排除在外，因此本文將對應於依勞力或依親等，以其知識、技術、專業申請移民者以專業移民稱呼之。在監察院的報告（黃煌雄、李伸一，2005：245 頁），辛炳隆教授的報告（辛炳隆主持，2008），張雯珍的論文（張雯珍，2005），藍科正的報告（藍科正主持，2005）中也都以專業人才或專業人士稱呼（後面會提到，在台灣包括官方與學者，有些人認為大學剛畢業不能稱為專業人士，與本文前述定義有些差別）。

有的文獻使用白領外籍勞工的稱呼。這樣的稱呼似乎將學者、律師、會計師等專業人員排除在外。也有的文獻有菁英移民或經濟移民（包含投資移民）的歸類 (Bilborrow, 1997: 44)。菁英移民定義較狹窄，也不夠明確。投資移民往往成為以金錢獲得身份的一種移民方式。這些都不是本研究要試圖涵蓋的主題。本研究仍以個人條件達到某種專業程度，即大學畢業或擁有相當專業能力者，作為專業人士的移民議題為研究範圍。

這些年來高科技產業與資訊工業（或稱 IT 產業）蓬勃發展，談論專業移民時常以高科技與 IT 人才為主，認為各國都在爭取這些人才。但是這些人才在 2001 年網路泡沫化與 2008 年之後的金融危機都遭逢需求減少，甚至失業的危機。因此本研究並不將專業人才侷限在某種行業類別，而以具有專業知識的所有專業人才為研究對象。也就是考量永久性的、或至少是長期性的議題，而非短期性的需求。

二、 移民理論與全球化現象中的專業移民理論

1. 移民理論

一般所稱的移民理論都是要解釋造成移民的原因。Massey 的兩篇論文回顧多種理論（Massey, 1993,1994）。他以造成移民的起始因素與持續擴大因素，分兩大類，作各種理論的分析比較研究。並且以北美地區的實證研究證實各種理論都有其或多或少的貢獻因素。

Massey 指出產生移民的因素包含以下數點：

- a. 新古典經濟學—著重工資及工作條件差異與移民成本，收穫大於移民成本就會移民（考慮個人）。
- b. 新移民經濟學—著重減低家庭經濟風險，避免原居地遭遇經濟惡境，或增加原居地家庭生產活動的資本（考慮家庭）。
- c. 雙層勞動市場理論—現代工業經濟結構的需求，創造出屬於移民的低勞動成本與本國人的高勞動成本，這樣的雙層勞動市場（考慮總體社會經濟）。

d. 世界體系理論—移民為經濟全球化與市場跨國境後的自然結果，邊陲國家的勞動者移往核心或半邊陲國家以較低的薪資，獲取工作機會（考慮總體社會經濟）。

而移民產生後往往會繼續增加而且持續相當時間，其因素又有以下理論：

e. 網路理論—舊移民拉新移民，移民之間形成彼此支援的網路，幫助其在新環境的適應

f. 機構理論—移民多了以後，會產生以移民程序為業的機構，這些合法或非合法的機構都會助長移民的增加與持續

g. 累積因果關係論—成功的移民多了以後在家鄉產生很多累積性的影響，包括其優越的社經地位，資本累積，土地取得，使沒移民者在社會與經濟壓力下增加移民的誘因。

其中 a,b 兩者強調個人或家庭的抉擇，是自由主義學者偏好的理論。c,d 兩者強調資本主義制度中，強者剝削弱者，是批判社會學者或新馬克斯主義者常用的理論。

Kritz（1992）以移民系統理論（Migration systems theory）成爲一個新的探討途徑，它跨越廣泛的知識領域，試圖涵蓋移民經驗的各層面經驗。其原則是將移民現象視爲總體與個體結構交互影響下的結果（Macro-structures and Micro-structures）。在這兩個層次中間，還有一些中介機構協助其聯繫，可稱爲中間結構（Meso-structures）。

總體結構可包含世界經濟結構，兩國間相互經濟，政治，歷史，文化，地理關係，移民政策等。個體結構指非正式的社會網路，包含家庭，族人，朋友，社區形成協助落實移民與定居的網路。至於所謂中間結構，可以移民工業爲其代表。這包含招募機構、律師、代理人、仲介人甚至非法的一面還有偷渡，人蛇集

團等。這些中間結構一方面是幫助移民者，一方面也可能是剝奪者。這三種結構在個別移民及其家族，移居和定居的整個過程，或多或少都發揮其影響。這樣的分析很有層次，但是缺乏以個人為出發點的因素。

Faist (2000) 運用移民系統理論的概念，以層次來稱呼，即總體層次 (Macro Level)、中介層次 (Meso Level)、個體層次 (Micro Level)。總體層次與 Kritz 總體結構意義相同，但是 Faist 將所有個人的移民考慮因素置於個體層次，其他個人社會網路、中介機構等置於中介層次，如此就可以清楚的將各種移民因素包含在此理論架構之下。Smith (2006) 也是分這三種層次分析高技術移民的全球化移動性。Benson-Rea and Rawlinson (2003: 73) 也是以這三種層次分析移民獲取資訊的管道 (其分法比較接近 Kritz 的分法)。本研究傾向使用 Faist 的分法，因為涵蓋性比較完整。

2. 全球化中的專業移民

上述理論中，世界體系理論明顯揭露全球化的影響。系統理論中的總體層次也包含全球化結構中各類移民的全球性移動。然而從全球化的觀點，柯司特 (Manuel Castells) 在其名著《網路社會之崛起》中，特別提到專業勞動者確實在進行全球化，他們待價而沽，可以在全球各地工作。他們包括：頂層的經理人、金融分析師、先進服務業的顧問、科學家與工程師、電腦程式設計師、生物技術專家等等。也包括藝術家、設計師、表演家、運動明星、精神導師、政治顧問、以及專業犯罪等等。他們享受全球化的利益，真正是進入全球化了 (柯司特，2000: 137)。

但是另一方面，那些沒有特殊專業，而又企圖改善他們的生活條件，以及替孩子的未來打拼，充滿活力或是絕望的人而言，情況就複雜多了 (柯司特，2000: 138)。他們不容易移民，即使達成移民也可能有辛苦的未來。

包曼 (Bauman) 在其《全球化》一書中，也是提及新菁英的超地域性是一種令人迷醉的自由，其餘人的地域性卻一點也沒有家的感覺，反而比較像監獄——越是目睹別人可以自由離去，越是覺得屈辱 (包曼，2001)。

Smith (2006) 對於柯司特與包曼這樣簡單的二分法，並不以為然。他批判這樣的描述與一般刊物類似，並沒有經過嚴謹的社會科學研究，而且沒有涵蓋大批擁有專業技術的中階人才的情況。Smith 等人的研究認為專業技術人才要作跨國移動與整合到移入國的社會，確實與非專業移居者有很大的不同，但是並沒有去除他們所要面對的許多困難與挑戰 (Smith, 2006: 25)。最明顯的例子是很多專業者的專業並不被移民接受國承認，因而其專業與人力資本在移民後可能會喪失或打很大的折扣。而且很多依此分類的研究，忽略了國際學生——他們其實是全球化的具體體現 (Smith, 2006: 7)。

全球化的現代世界中，菁英階層真是無國界，不只可以到處旅遊、居住與工作，甚至容易受到各國的歡迎與優待。一般專業人才，也有比以前大的動能，各國也逐漸開放甚至歡迎其移入。然而他們仍然會面臨一些限制與困難。至於沒有技術的民眾，比起從前也有更多機會移居較高所得的他國生活與工作，有機會賺取更多金錢。但是合法的情形下多半是短期性的機會，有很大的限制。逾期居留或非法潛入的非法移民者往往變成被剝削的對象。以總體層次來看移民的議題，全球化現象引起大批移民追求更好的經濟、機會與生活，但是優勢者與弱勢者的待遇差距，遠比凱恩斯式的福利國家體制來得大。

移民理論中一個新的形式是跨國移民 (Transmigration) 或稱跨國的 (Transnational) 或跨國主義 (Transnationalism)。全球化的一個面向就是快速的旅行與聯繫。這使得移民者可以與原來源地保持很密切的聯繫。甚至可以定期地在與其有社會上、經濟上、政治上、文化上相關的不同國家來回居住 (Portes, 1999: 464)。

跨國移居者的定義應當限制在個人的生活主軸是在跨國活動的人。當這樣的活動發生在一群人的時候，那就是個跨國移居社群。所以暫時性的移民勞工不算，永久居留而與母國保持鬆散聯繫者也不算，雖然這兩者也可能定期回去原居地(Castles, 2003:30)。跨國移居者有逐漸增加的傾向，而這有可能也促成國家界線的模糊化。

專業移民往往被認為造成移出國的腦力流失 (Brain Drain) 與移入國的腦力獲得 (Brain Gain) (Ozden and Schiff, eds, 2006)。但是以這些年來印度資訊軟體工業的發展為例，原來移入美國的軟體工程師與學生，因為祖國該項工業的發展，而有回流工作或創業的趨勢。這些回流的科技人才仍然與美國的科技界或學界保持密切的合作關係。這種移民流動又稱為腦力循環 (Brain Circulation) 對移出國與移入國都有好處。這些人如果常來往兩地居住與工作，就符合跨國移居者的定義。所以專業人才在跨國移居方面，也比非專業移民有更高的可能性 (Smith, 2006: 12-13)。台灣的新竹科學園區的高科技業也是有相同的情形 (Tzeng, 2006; Iredale, 2001: 17)。

3. 專業移民理論

Iredale 在其探討專業移民理論與分類法的論文中(Iredale, 2001: 8)，也提到類似前述微觀(個體)—人力資本—自由經濟的理論，與總體—世界體系—新馬克斯主義—的兩種理論觀點。他認為這兩種理論都沒法充分涵蓋網路及許多中介組織如仲介單位、職業工會等的功能。他提到 Salt 與 Findlay 在 1989 年 OECD 出的書中有提到，需要整合個體與總體雙方理論，加上中介單位的功能，才能充分描述專業移民的現象。這樣的描述也與前述 Faist (2000)的移民系統理論是一致的。這也是本研究要運用的理論基礎。

Iredale 也提到 Goss 與 Lindquist 以季登斯的結構化理論 (Structuration) 可以

整合國家、私人企業、個人、中介機構在專業移民的角色與影響。Iredale 再加上國家政治與雙邊或多國協議的影響。

結構化理論的重點還是在個體的層面，在討論政策問題上，國際關係、國家、企業、甚至地方、網路、中介機構的論述，還是以系統理論中的總體層次與中介層次比較適用。這是 Faist, Smith, Kritz, Iredale, Salt and Findlay 等人都大致認同的。一般移民理論是如此，專業移民理論更是如此。

4. 專業移民的分類法

Iredale (2001) 列出各種專業移民的分類法，也有相當參考價值：

- a. 照動機區分：被迫移出、族群外移、腦力流失、政府鼓勵、企業支持等。
- b. 照來源國與移入國的特質區分：由比較不開發地區移往比較開發地區，或是相反地由比較開發地區移往比較不開發地區。

前者追求較佳的經濟與知識環境，是很普遍的現象。後者著眼於技能與知識發揮的機會，如移回台灣的高技術人才對台灣的經濟、社會與政治轉型有很大的影響 (Iredale, 2001: 17)。最近也有很多後工業國家的技術人員以多國籍企業人員的身份，前往海外履行合約或受聘為顧問 (Iredale, 2001: 17)。

- c. 照尋職管道區分：多國籍企業的內部安排、承包海外業務的派遣、國際雇用中介機構、小規模中介機構或網路、其他如透過網際網路。
- d. 照停留時間區分：永久居留、暫時居留、巡迴居留 (circulatory)
- e. 照專長的發揮程度區分：不利的情況、相同的情況、有利的情況

由於文化與語言差異、專業認可、甚至歧視等問題，專業移民在移入國遇到不利於發揮其專長的情況是很普遍的。

f. 依照專業的特性在國家與國際勞力市場有不同的供需情形。

這些分類法依照筆者的看法，正好顯現專業移民者從找尋移居機會、到移居之後的工作發揮情況、到是否成為永久居民，可能面臨的種種面向。

4. 移民政策理論

有關政策的決策理論，一般政治學教科書（如 Heywood, 1997）有分為理性決策模式、漸進模式、官僚機構模式、信念體系模式等。在專業移民政策上，這些模式大致都有用上，但是我們不容易從這些模式中瞭解政策形成的背後因素。

Freeman (2006:111)利用 Wilson 與 Lowi 所發展出來的政策分類法來分析專業移民政策，有更清楚的背後因素的探討。Freeman 認為美國的永久居留雇用簽證，是接近集中（利益）分散（成本）政策，屬於顧客政治（client politics），也就是少數人得到利益，多數人承擔成本的政治型態。另一方面暫時工作居留簽證（如 H-1B），是接近重分配政策（redistributive policy），屬於利益團體政治（interest group politics），也就是少數人付出成本爭奪利益的政治型態（Freeman, 2006:114）。這是因為永久雇用居留是比較固定的名額，也不是針對特殊行業的；而暫時工作居留是依照行業需求，彈性核可的。

這樣的分析可能有些偏頗，他比較注重美國國內利益分配的問題；而一般的說法都認為美國由於專業移民大量移入得到很多利益（被稱為腦力獲取，brain gain），特別是在科技創新方面（Chellaraj, 2006: 245），美國也是接受大量的專業移民的國家（Abella, 2006:14-15）。但是無論如何，美國的專業移民政策的形成，受到利益團體的影響是不爭的事實。Money (2006) 的研究比較美國 IT(Information Technology, 資訊科技)人員與護士人員同樣都有嚴重缺乏的現象，只有 IT 方面引進大批外國專才，護士方面引進的很少。其原因不是國內護

士的反對，而是醫院分佈區域廣，不像 IT 行業分佈集中，可以動員遊說國會議員，推動類似 H1-B 的有利方案。這種遊說與政治動員，在其他國家或多或少也有此一現象。

Boswell 進一步分析國家在作移民政策考量時，它必須兼顧四個面向：安全 (security)，資本積累 (accumulation)，公平 (fairness)，制度正當性 (institutional legitimacy) (Boswell, 2007: 89)。前述 Freeman 的政策分析重點在於資本累積，而且是累積於少數人，因此 Freeman 會質疑正當性與公平性。Boswell 的分析從國家整體來作考量，他稱此四個面向為國家在移民政策上的功能要項 (functional imperatives)。這四個功能要項不容易有客觀的標準，因此政治上是以民眾的認知為基準。政府要讓民眾認知達到此四項功能要項，才能獲得民眾認同，保有政權。安全與資本累積，意義清楚明白。公平，照理應當是要兼顧國境內各族群、各國籍人民的公平性，但是由於通常本國人才有投票權，因此公平性常常是以本國人的公平性為主要考量。制度正當性，在民主國家是以自由與民主制度的維繫為考量。

此四項功能要項，往往是有相互的衝突性。政治人物為了滿足不同選民的要求，往往會產生有衝突性的政策，或失效的政策。哈伯瑪斯稱為正當性的危機。Claus Offe 認為國家終究無法將資本累積與正當性作妥善的整合。Boswell 認為這種衝突在移民政策中，特別明顯 (Boswell, 2007: 92)。Peter Hall 認為國家在此情形下，往往會產生矛盾的政策，或者是故意讓政策失效。在移民政策上所表現的就是常常宣稱要採取更嚴厲的管制政策，但是實際上網開一面。

筆者認為這樣的現象普遍發生在依親、低技術、非法移民方面。專業移民方面，美國也有相同現象。其他國家（如德國、台灣）卻表現相反的情形。也就是宣稱要引進更多專業移民，其實成效不大。曾熾芬（2006：95）以台灣訂定引進大陸技術人才為例，說明經濟因素，也就是資本累積的考量，超越國家安全的考

量。但是目前為止，引進的大陸科技人才並不多（葉育碩，2007：129）。

這些移民政策理論，姑且不論其論述的立場，在研究政策形成的原因，政策需要考慮的要素，政策衝突的原因與政策失效的結果，都有相當的參考價值。

Abella(2006) 針對各國吸引專業移民的政策分成四種途徑：人力資源途徑、勞力市場途徑、學業入口途徑、鼓勵商業途徑，相當具有代表性。這篇文章已經超越專業移民是否該引進的議題，而是討論如何引進的途徑。後續第二章第三節討論各國專業移民政策比較與其效果分析時，會再做詳細說明。

三、 外國專業移民與其相關政策的研究文獻

移民研究過去都以大批勞工與難民及政治庇護者為主。這幾年來，在知識經濟蓬勃發展，與全球化的趨勢下，專業移民逐漸受到矚目，研究也日漸增加。

Benson-Rea and Rawlinson (2003) 的研究論文對本研究有很高的參考價值。此研究是在四年期間，作了五組關於移入紐西蘭的專業移民（原文稱為高技術與商業移民），其移入程序的整個經驗研究。研究重點在於移入程序各階段中，正確的訊息如何有效傳達給移民者，使移民者能夠作正確的判斷。移民如果能夠作正確判斷，將有助於其順利找到適當的工作，成功的定居下來。

此研究分五個階段（見下圖 1-1），分別是移民前、找尋資訊、移居、定居早期、定居抉擇五個階段。第五階段抉擇有三種可能，包括成功定居、返回家鄉或移往他處。有些人並沒有經過找尋資訊的階段，因此是由第一階段跳到第三階段。

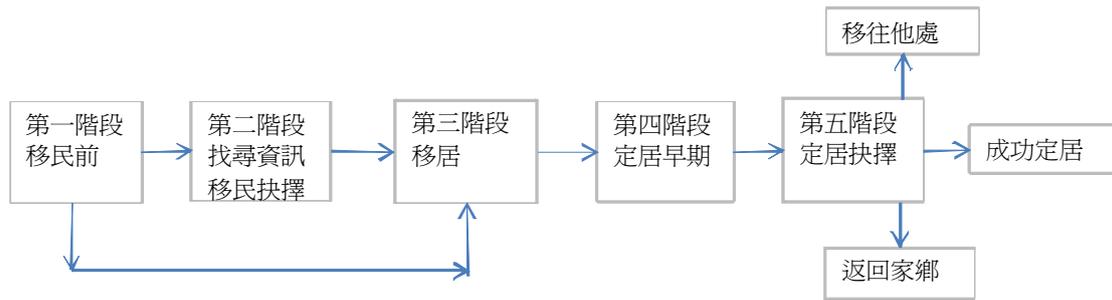


圖 1-1. 移居過程各階段模式

資料來源：節錄自 Benson-Rea and Rawlinson，2003：66

研究方法基本上是採用質性研究方法：分別採用案例研究、次級資料分析、經驗調查（分別採用電話訪問與不記名郵件）、描述統計與面對面的訪談（由相同族裔者作訪談）。

此研究關心不同的國家來源與不同職業類別，因此分為單獨國家來源與單獨職業類別、單獨國家來源與多種職業類別、多個國家來源與單獨職業類別、單獨國家來源與多種職業類別、多個國家來源與多種職業類別四類研究設計。五組研究中，移民前資訊研究與工作決定研究（business settlement study）是屬於多個國家來源與多種職業類別研究；中國研究集中在 IT 行業，屬於單獨國家來源與單獨職業類別；俄羅斯研究屬於單獨國家來源與多種職業類別；IT 研究屬於多個國家來源與單獨職業類別研究。

包含各組研究的研究結果，簡要摘錄如下：

各組都認為對於找到理想工作與職業技能的發揮，英語能力非常重要。90% 的受訪者認為其英語能力足夠擔任工作。但是許多研究顯示英語能力是他們進入職場的主要障礙（Benson-Rea and Rawlinson，2003：69）。

找尋到與本身專長符合的工作不太容易；中國人認為運氣好才找到，俄羅斯人一半以上的工作與其原有專長無關，整體而言，35%的工作與其原有工作相

關，而 84% 因為機會少而改變其原有職業或專長。

前往紐西蘭之前獲得的資訊，多半來自個人社會網絡，與紐西蘭領事館的資訊（包括網際網路）。88% 的回覆不太知道如奧克蘭商務協會提供的商務資訊。因此，作者在結論中提到，橫跨前述五個移民階段，每個階段的微觀（個體）與總體（如國家）層次資訊都還算充裕；但是中介層次（如仲介公司、商務協會、企業）的資訊除了最後在紐西蘭要定居時，可以接觸到之外，其他前面四個階段都缺乏接觸機會。如果能夠在移民者移民之前有更多對中介層次的接觸，將有助於他們作移民前的判斷、工作的尋找與移民後的整合（Benson-Rea and Rawlinson, 2003: 73）。

紐西蘭與加拿大、澳洲相同是以個別專長核可移民申請，而不是像包括台灣與其他大部分國家以取得的工作來申請簽證，因此有上述這些專業發揮的落差。這種現象在台灣發生的可能性不是沒有，但是會比較低，然而這份研究的方法與本研究接近，值得參考。其研究結果也有一些參考價值。

在有關專業移民的文獻或書籍中，留學生是個經常被討論的議題（Kuptsch et al, 2006; Szelenyi, 2006; Docquier and Marfouk, 2006; Smith, 2006: 7）。原因是留學生往往成為最適合的專業移民，因為在留學的過程中，留學生除了研習專業知識之外（其專業知識常常是留學當地國所需要的），也可以有充分的時間，學習與體會當地的語言及文化，適應當地的生活習慣，完成學業後往往有很多留學生留在當地就業。當然也有些人是以移民為最終目標，而以留學為其進入移入國的階段性手段。

在前述留學生研究中，以 Szelenyi(2006)的研究與本研究比較接近，因此簡述該研究如下：

Szelenyi 的研究邀請 26 位巴西、中國、義大利留學美國西岸大學的留學生，

參與一至二小時的半結構性訪談。採用的分析方式是質性研究。科系涵蓋人文、自然、工程等各學科。修習學位以博士為主，也有修碩士與專業學位者。詢問的內容主要是關於他們來美國留學的抉擇與他們畢業之後的計畫。原文有一些段落直接摘錄自受訪者的敘述，在此只節錄其研究結果。

26 位學生中，有 13 位不確定取得學位後會留在美國，還是返回家鄉，或是前往第三國。另外 8 位確定要返國，而另外 5 位確定要留在美國 (Szelenyi, 2006: 194)。根據統計，1996 年取得學位的巴西留學生，只有 25% 於 2001 年還在美國；同樣的統計義大利學生有 39%；中國學生留下的比例是各國最高的，本篇並沒提供數字。

留學美國與畢業後的志向，有很多相似的內涵，特性可以歸為四大類：

- 
- a. 國際化環境下的抉擇：學生們相當容易獲取資訊。普遍認為美國的教育內容與環境很好，中國學生認為到美國唸書好像鍍了一層金，將來機會好很多。義大利學生認為美國大學研究所讓學生有很高的自主性，不像義大利，研究生只能替教授跑腿。

學生到美國之後，能夠親身體會的更多。美國的自由、安全、進步使他們考慮留在美國。

- b. 社會關係：很多學生來美國是因為其本國大學老師的建議與介紹，也有因為親人、同學或朋友的關係而前來。
- c. 國家及其機構的影響：共通的移入國—美國與來源國巴西、中國、義大利政府的政策對學生都有相當影響。以美國為例，美國一方面開放機會給外國學生來入學，但是在 911 事件之後，對國際學生加強管控，使得

國際學生感覺美國的矛盾態度。即使如此，顯然沒有阻止這些學生前來美國³。

巴西政府給予留學生獎學金，規定沒有回國的需要罰款，但是實際上還是有灰色區域，有些人就是沒回去。中國政府則是積極鼓勵留學生學成回國，也收到部份成效，Zweig (2006) 的論文也談論此點。義大利學生會抱怨，相較之下義大利政府對他們並沒有什麼鼓勵措施。然而就如前面所述，中國留學生留在美國的比例還是比義大利留學生高很多，一位中國留學生就承認政治的不確定性使他希望取得美國永久居留權。

(Szelenyi, 2006: 209)。(可見政策有其效果，但是不是絕對的，甚至可能只是為了挽回趨勢的一種努力。)

d. 個人與專業的志向，好奇、機會與責任：

個人的志向、好奇心與尋求更多機會，都是驅使學生留學的因素。也有的人希望學成後對本國能更有貢獻。對本國的貢獻不限於回國，有的人認為在國外工作，也可以將經驗與知識傳回國內。還有人是對其專業有相當的責任感，希望在專業上有更好的發揮。有趣的是這樣想法的人，少有確定要回國的。他們多半願意考慮留在美國，或前往其他國家

(Szelenyi, 2006: 205)。

Wang (2008) 的論文雖然作者是台灣學者，寫的是台灣企業，但是遷移的人是中國籍，地點是在越南，因此應當還是關於外國的文獻。

本論文寫的是關於台資企業投資於越南，但是使用的中間管理階層與技術人員，很多是中國大陸人。台資企業對越南的投資比對大陸的投資晚，有些企業轉

³ 另外有部份美國學者認為，美國對專業移民採取嚴格管控的態度，會對傷害自己。例如，Kirkegaard (2007) 強調專業工作人才在美國的增加是停滯的，而其他國家正在積極培育或引進。他認為美國的永久與暫時工作簽證政策都要作大幅改進。

移其中國籍幹部到越南工作。他們的薪資比台籍幹部低（大約只有 1/3），對公司有利。而在越南的薪資比他們在大陸的薪資高，對他們也有利。

除了雙方有經濟誘因之外，社會資本與網路關係也扮演重要的角色。這些中國籍幹部有些人是屬於台資企業內部的轉調，有的是經過台資企業之間的社會網路，互相介紹而來的，也有些是經過仲介而來的。他們都有一個共通點就是都有所謂「經歷過的台灣經驗」（lived Taiwan experience）（Wang, 2008:270）。即使是仲介來的人，也多少有在台資企業工作過的經歷，他們知道台資企業的习惯、要求，容易適應，甚至在技術上，或使用的機具上都有共通點。這樣的經驗就成為這些移居到越南的中國籍專業人士的重要資產。

此篇有兩個有趣的發現：1. 中國籍專業人士有和台籍高階幹部語言互通的優點。越南華裔人士也有些會中文，也有些有管理經驗。但是台灣企業不太使用越籍華裔人士的原因竟是，華裔人士在越南的社會地位並不高，好像比較罩不住越南人。越南人反而比較聽中國籍人士的指示，即使要透過翻譯⁴。2. 中國有些仲介機構或公司可以幫忙介紹與安排人才，但是台灣企業寧可找越南仲介公司。越南仲介公司還是要與中國機構或公司合作找尋人才，然而它們在處理勞資雙方關係時，比較站在資方的立場，對台資企業而言，它們的服務比較好。

Wang 指出本文有兩個重點：1. 台資企業在越南及東南亞使用中國人，與很多研究有共通的結論，族裔共通的語言與文化，還是有相當的作用。2. 「經歷過的台灣經驗」是另一個層次的文化（可稱為準族裔文化），台資企業以此特點，挑選特定的中國籍人士。這種模式比較少被提到。日本企業到中國或東南亞投資，選擇在日本企業工作過的台灣人去擔任幹部的例子也不少，這也是類似的「經

⁴ 關於這一點，本人也曾經聽過台灣公司中的高階人士有這種抱怨：「我說中文你們都會與我辯駁，對手公司的老外老闆說英文，它們的員工不知如何辯駁，只有乖乖聽話，事情容易推動多了。」

歷過的日本經驗」。

綜觀前面所提三篇文獻，有以下一些共通點與獨特點，在此整理如下：

三篇都有的共通點：研究方法採用對移入者深入訪談與次級資料分析的質性研究、移民前從個人社會網路與其他中介機構獲得的資訊相當重要。其他兩篇或單篇的特點以作者的姓氏第一個字母作標記：移入國政府的政策與行政措施有些影響（**B**，**S**）、對業者進行訪問（**B**，**W**）、移入者有遇到就職的困難（**B**）、族裔與準族裔關係（準族裔指具有某族裔企業工作經驗的他國人）有相當影響（**W**）、來源國的差異有一些影響（**B**，**S**），相當多人有永久居留的打算（**B**，**S**）（這點**W**文未提及）、當地語文的流暢使用非常重要（**B**）、對移民每個階段有清楚的分別與分析（**B**）、運用到三層次的移民理論架構（**B**）、提出政策建議（**B**）。

這三份研究，可能都設定其感興趣的研究範圍，有些項目沒有觸及，我覺得有一些可惜：例如：**B**文即使找工作有困難，為何這些人費勁移民紐西蘭？移民紐西蘭有何誘因？**S**文有提到美國移民政策的問題，有一些困擾，但是影響程度如何，是否影響他們留在美國，並沒有進一步探討。**W**文沒有提到越南當地的政策、工作與生活環境。中國籍專業人士來到越南台資企業，即使有台灣經驗與同上級溝通的便利。但是他們與越南同事溝通的問題、生活的問題，對於他們是否繼續留在越南工作有何影響，並沒有提及。

本研究希望在有限的時間與資源下，能夠參考運用上述各種方法，探求各方面的問題點。這三篇文獻在問卷設計與研究議題上都提供很好的參考。

Lowell (2001) 的論文 “Skilled temporary and permanent immigrants in the United States”發表於 1998 年，是比較舊的文獻，也沒作訪問調查，因此沒有與前三篇文獻一起比較。然而這篇文獻有價值的地方在於，它很客觀的呈現美國各階段移民，包括留學生、短期工作者與永久居民的情況，也呈現各項收集到的統

計數字。對於各種移民身份轉變的情形，有各種分析，作為本研究的研究架構的參考相當有用。其內容在後續有關美國的移民政策與現況中，會陸續提及。

四、 台灣的專業移民與相關政策研究

台灣的專業移民與相關政策研究不算少，但是與本研究接近的研究很少。然而另一方面，台灣的專業移民與政策正是本研究關心的重點，因此本段落將相關研究盡量列出來，將其特色作一些整理，引用作為本研究之參考，而不在研究方法作太多著墨。

葉育碩在其〈中華民國移民政策之研究〉碩士論文中指出，台灣因為高科技業的蓬勃發展，高科技人才不足，而有引進外國與大陸高科技人才的政策與辦法。截至 2003 年，根據內政部所定具有特殊貢獻或高科技外國人申請永久居留辦法審查通過，為台灣所需的高科技人才一共才二人。大陸地區來台專案居留的優秀人士，每年有 60 位名額，自 1993 至 2003 年 11 年間共 503 人中，科技類只有二人（葉育碩，2007：129）。所以辦法是存在的，只是未必能夠發揮效果。另一方面至 2006 年底，外籍配偶已經累積到 13.4 萬人，大陸及港澳配偶有 25 萬人（葉育碩，2007：55）。這又是包括監察委員等很多人憂慮的問題。

監察院的調查報告《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》（黃煌雄、李伸一，2005）是台灣在移民政策上一份相當完整的報告。有關專業移民的部份，此報告強調的是台灣的移出人口以高學歷、高資產的專業人才為主⁵，而移入人口以低學歷的外籍勞工與外籍配偶為主。這樣的失衡狀態使全球化下的人口遷移對國家的人力素質產生負面的作用。

⁵ 台灣移居美國者佔所有移出者的百分之五十五，其中碩、博士合計佔移民之百分之三十九，大專程度者也佔百分之三十八點七（黃煌雄、李伸一，2005：82）。

以上論文與報告各一篇都是涵蓋全面性的移民問題，在專業移民的部份只提到應當積極引進而未能有效做到，對此問題並沒有深入探討。

陳信宏（2007）與藍科正（2005）的兩份行政院委託研究報告，分別帶有經建會與勞委會對專業移民站在積極鼓勵與消極管制的立場。陳信宏的報告是以其他國家積極引進的比較研究，來作推論。藍科正的量化研究報告顯示，勞委會成立單一窗口以前，引進外國專業人員對我國專業人員的就業機會、薪資和培訓，以及經濟成長的影響，都不顯著。因此除了建議碩士以上學歷可以逕行核准之外，對月薪低限等限制，並不認為應當放寬（藍科正，2005：200）。這兩份報告固然有其各自立場，然而兩份報告的資料收集相當廣泛、完整，在很多細節上都是很有用的參考。

行政院經濟建設委員會由辛炳隆副教授主持《我國外籍人力資源政策之研究——外籍基層人力總額控管及名額分配機制、外籍專業人力之資格限制 期末報告》中對於雇用外籍專業人士的經驗與困難有如下的調查結果：



表 1-1. 聘用外籍專業人士困難因素調查結果

%(多選)	曾雇用外籍人士之企業	未雇用外籍人士之企業
政府相關單位行政程序繁瑣	55.1	12.2
外籍專業人士要求待遇太高	37.2	
不易找到合適招募對象	35.9	16.3
政府對外籍專業人士限制太嚴	28.2	8.2
政府對外籍人士雇用人數限制太嚴	7.7	4.1
沒有需要		75

資料來源：筆者整理資料來自辛炳隆主持研究期末報告（辛炳隆主持，2008：145 頁）

由此表可看出，沒有雇用外籍專業人士的企業，其沒有雇用的主要原因是沒

有需要，其次是找不到合適的對象，再其次才是行政程序繁瑣的問題，政府的限制並不是主因。而有雇用外籍專業人士的企業，才真正會面臨行政程序繁瑣的困擾，其次他們抱怨外籍人士的要求待遇與招募的困難，再其次才是政府限制的問題。

由此調查可以概略得知雇用外籍專業人士的主要問題並非政策上的限制（雖然此限制仍有些影響），而是行政上程序的繁瑣與招募條件及尋找適合對象的問題。這是少有的實證基礎的分析，很有參考價值。可惜此調查對象只及企業方面，而無外籍專業人士觀點的調查。

近年來實施的外籍專業人士來台工作資格限制主要有兩點，一是取得相關系所學士後需有兩年以上工作經驗，二是薪資要在 47,971 元平均月薪以上。由於企業反應此限制太嚴，行政院有考慮將兩年工作經驗的限制取消，只維持 47971 元的薪資下限。然而辛炳隆的報告中，專家的意見是以反對取消兩種限制的人數較多（辛炳隆主持，2008：162-163 頁），企業的看法是希望薪資限制也取消或降低。

這兩種看法的衝突在世界各地都一樣，台灣也是如此，企業希望減少限制，學者反對取消限制者居多，學者的考量一方面站在保護國人就業機會的立場，一方面鑑於前述調查顯示，限制並非引入人才的主要問題。

政府的決策就試著在中間取平衡點。經建會建議取消兩年工作經驗一項限制，而維持最低薪資的限制；在台留學取得學士及以上學歷資格之外籍畢業生，在台工作薪資得比照本國薪資水準（經建會人力規劃處，2008a：21）。此案最後還是沒有獲得採用。另一方面經建會又提出，成立推動小組，希望政府與民間共同提供獎學金吸引外籍優秀學生的構想，期望未來能培育更多外籍人才，在學成後為我國產業所用（經建會人力規劃處，2008b）。

筆者認為現行政策只是在不同立場的主張中尋求平衡，並非從長遠的整體國家利益去分析，也沒有將很重要的外國留學生政策一併作較細緻的考量（最低薪的限制下根本無法留下外籍留學生）。以美國為例，留學生是引進外國專業人才最重要也最有效的管道。而目前台灣的留學生政策與專業移民政策之間有衝突性存在，這點將在本研究中，進一步深入探討。

曾熾芬（2006）的論文〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉指出包括台灣在內的世界各國，都展現對外籍專業人士的歡迎與對外籍勞工的嚴格管制。曾熾芬認為這是移民政策的階級主義。台灣的這種差異甚至超越對國家安全的考量，而開放中國大陸籍專業人士來台工作。曾熾芬認為這種作法有正當性的疑問，她主張應當讓外籍勞工也有取得公民身份的權利。

正如本文前段全球化環境中的移民理論所提，在全球化的競爭環境中，國家利益的考量對於不是國民的移民更是赤裸的顯現出來。所謂階級主義的形成遠比對待國內公民明顯。本人基本上同意曾熾芬的看法，但是這種看法對於國人乃至政府能夠接受的階段還很遠，也不是本論文探討的重點，本論文從曾熾芬的論文裡面，可以得到的啓示是在專業移民裡面，至少應當將階級主義的程度降低。

謝富凱（2007）的碩士論文〈外國專業人士的入出境管制—全球化移民趨勢下的反省〉是從管制的角度來審視台灣對外籍專業人士的態度。他認為行政機關將事權統一集中，移民署的成立，已經有初步的成果。立法機關在管制外國人法治作業上雖然仍有缺失，但隨著入出國及移民法修正草案的提出，可見得未來的法治對外國人乃至外國專業人士已經有更進一步保障的初步構想。然而我們的司法實務，對於行政立法結合而成的整體管制趨勢，卻無法發揮加分的效果，而呈現對外國人不友善的態度。這又是政策衝突的一個例子。

張雯珍的碩士論文〈台灣專業外籍工作者特質與分佈的變動：1990年與2000

年戶口普查比較分析)顯示出 2000 年的外籍專業人士組成比 1990 年年齡較輕，國籍較分散，學歷較高。可能要歸因於全球化的深化與台灣技術層次的提高(張雯珍，2006)。這也是很有意義的觀察。應當可以再深入分析。此論文前一部份相當詳盡的分析外資對台灣直接投資。外資當然是與外籍專家來台有密切關係，但是此論文只是將兩方面研究併陳，並無清楚的相關性分析。

目前為止還找不到，居留台灣的外籍專業人士中，在外資企業工作人數或比例的統計資料。從筆者經驗判斷，商務人員、工程師、會計師、律師、記者等職業類別，外籍專業人士在外資企業工作的比例應當相當高。外資固然是外籍人士來台的一大原因，但是這些在外資企業服務的外籍專業人士多半是外國母公司派遣來台的。這樣的派遣主要是其母公司經營上的考量，有經營的需求、控制的需求、人才國際化培訓的需求。Tseng 的論文研究歐美多國籍企業對台灣的派駐人員所做的生涯安排，作了量化的調查研究(Tseng, 1996)，可作參考。

外資企業的派遣，決定權在外資，不是國家政策所能左右。然而如果一個國家很不適合外國專業人員居住，或是對外國人有很多歧視或不便，外資將很難找到願意接受派遣的人，只好找程度或適任性較差的人將就用，或者甚至撤資。這對外資與地主國都是損失。

台灣要引進外籍專業人才以提升人力的質與量，更應當注意的是本土企業或機構所引進的外籍專業人士，這方面的研究還是不多見。Tseng (2006)的論文是少有的一篇，此論文雖然發表於 2006 年，其調查是完成於 2001 年至 2002 年，因此對於 2004 年開始，勞委會的統籌管理雖然有所評論，卻無法與調查結果相映，不過該調查還是提供很好的參考。

Tseng (2006) 的論文，資料來自 2000 年對新竹科學園區廠商的調查與 L. C. Lan, 2001 年在《Cheers 快樂工作人雜誌》中的一篇文章〈一千大企業人才戰略〉

中的調查結果。Lan 的調查在 1000 家受調查台灣企業中有 212 家回覆。其中有雇用外國人的公司中，46%公司雇用來自北美的美國人，36%雇用來自日本與韓國的人，28%有來自東南亞的人，15%有來自西歐的人，6%有來自紐澳的人，南美、中東、東歐各佔 3%、1%、1%。新竹科學園區的調查結果以美國為最多，其次是日本、馬來西亞、印度等。

Tzeng 訪問外籍人士有關申請居留的沿革，得到的回覆是 1992 年之前，管制不嚴，居留申請相當容易 (Tzeng, 2006: 17)。但是 1992 年新法實施後，就比較困難⁶。公司認為請台籍留美人士回來工作，沒有什麼問題，但是要請外國人就很麻煩，他們抱怨公司必須證明他們有相關工作經驗，程序與資料的收集很麻煩 (Tzeng, 2006: 21)。

Tzeng 認為台籍人士回來工作，沒有障礙，而且往往位居高位。外籍人士要來台灣工作，阻礙多，而且工作階層多半不高，不是翻譯，就是工程師，只有少數擔任銷售或企畫經理等較高職位。這些人往往也是因為有與台籍人士有同事經驗或業務來往的關係而獲得職位 (Tzeng, 2006: 34)。她認為台灣公司相當會利用不同族裔的特點，給予適當的工作配置，如：東南亞、東歐人擔任工程師，英語系國家文科專長者擔任翻譯或語文關係工作，業務專長者擔任業務經理等 (Tzeng, 2006: 27)。

然而政府長久以來不願意放寬外籍人士前來台灣工作的條件，顯示亞洲國家普遍的排外態度 (xenophobic attitudes)。這種排外態度也可以從對於華僑的一些

⁶ 筆者按：這裡可能是指 1993 年初次訂定的[公民營事業聘僱外國專門性技術性工作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法](#) (全國法規資料庫, 1997)，目前參考的這個版本是 1997 年最後修訂的，2004 年廢止。該辦法第 9 條對外國人資格的要求如下：

- 一、具相關科系之博士學位者。
- 二、具相關科系之碩士學位且曾任相關實際工作一年以上者。
- 三、具相關科系之學士學位且曾任相關實際工作二年以上者。

優惠措施上看出（Tzeng，2006：28）。

以上分析筆者所收集的國內研究。

本研究在運用外籍專業人士的機構中，會訪查學術機構與企業。在企業方面，希望以本土企業對外籍專業人士的運用為主，外資企業為輔，分析外籍專業人士對國內企業的重要性。另外更重要的是從外籍專業人士的角度來審視，目前的種種相關政策與政經社會狀況下，來台灣工作與生活對他們的意義。從這些訪問結果，得到研擬合適政策的有用參考。



第三節 研究架構、研究途徑與研究方法

一、 研究架構

本文以專業移民政策為研究重點，政策的目的是要引進國家所需要的人才，但是又不希望排擠到本國專業人士的就職機會與薪資水準。專業工作者移入的主體是取得一段居留時間簽證的人，他們有機會進一步申請到永久居留（取得永久居留者在很多國家包括台灣是少數）。另一個移入途徑是先以留學生身份居留就學，學業完成後取得工作簽證而留下來工作。

參考 Benson-Rea and Rawlinson (2003)的移民程序，本論文簡化為三段：移民前抉擇、工作居留與永久居留，再加上一部份經由留學生的階段。這些相互關係以下圖作為本論文的研究架構：

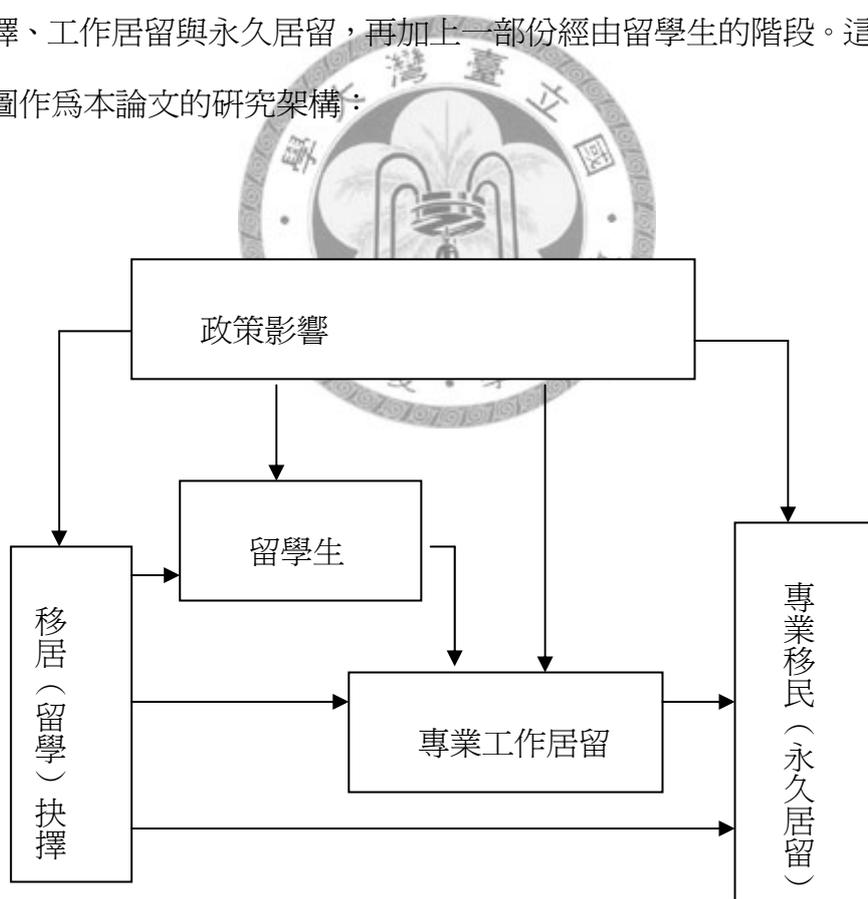


圖 1-2 本研究之研究架構圖

在本圖中的四個階段，外國人還在本國，或是來台留學，或是來台工作，或是申請得到永久居留，都會受到台灣政府在各階段政策的影響。本研究就是要探究這些政策的有效性與合理性。

二、 研究途徑

Smith (2006)在 *The Human Face of Global Mobility* 一書中，也是以總體、中介、個體三個層次論述高技術移民議題。他認為現在的研究多半限於從單獨層次探討，總體層次是人口學與政策層面（包含政治經濟），個體層次是從民族誌學（以個案訪問、生活史研究等）的途徑，這樣的不同的研究很難將不同途徑的結果相互溝通整合。他們 UCLA 的國際學院工作小組是對高技術移民從總體、中介與個體層次分別探討，再予以整合。試圖得到有關高技術移民議題的全貌（Smith, 2006: 5）。Smith 對美國為主的高技術移民的整合研究是很完整，但是它是一個團隊的共同努力結果。Benson-Rea and Rawlinson (2003)的研究也是分此三個層次討論，他們的論文重點在資訊方面，得到的結論是中介層次的資訊傳播在移民早期與中期階段都比較欠缺。

本研究人力與時間有限，重點在台灣。外籍專業人士個人的訪問，可以提供重要的訊息。個體層次的議題只是做為參考。他們所面對的台灣社會，整體性的問題，才是關切的重點。因此主要研究途徑是由全球化與總體社會學觀點，探討在全球化與知識經濟的環境下，流動性高的專業人才，台灣的優勢與劣勢在哪裡？總體層次的政策上，在爭取人才與保護本國國民就業之間如何平衡？國家安全、資本積累、公平性與制度正當性，這四項政策考量點如何求取平衡？中介層次能否進一步發揮作用？國家政策在此環境中是否可以發揮效用？如何發揮效用？以台灣的情形，作深入研究。

三、 研究方法

研究方法擬採用深入訪談法與次級資料分析。

本研究針對專業移民來台灣情形作個人與機構的深入訪談。個人方面訪談一些外籍專業人士與外籍留學生，瞭解他們來台的因素與考量，他們的困難與滿意之處，台灣的學習、事業與生活對他們的意義，他們未來更長期停留的可能等等。（有關訪問底稿，請參考附件）。機構包含用人單位如企業、大學與政策單位移民署、勞委會、教育部等，經過此訪談期望對機構的需求、考量、聘用經驗有更深入的瞭解。也希望進一步瞭解政策形成的過程、考量與效果。同時也透過這些訪談可以進一步釐清政策與效果之間的關係，還有其他的政經社會影響因素。

本研究對外籍專業人士、外籍留學生、本國企業，與外籍企業完全採匿名方式以代號稱呼。訪談的政府機構人士、台灣大學等單位因為牽涉單位立場，列出單位名稱，受訪者仍採匿名方式以代號稱呼。

尊重對方的需要，有的先寄送問卷，再作訪談；有的直接作訪談。訪談時原則上都作全程錄音，再依照錄音打字成書面稿，佐以部份受訪者自己填寫的回覆（只有部份受訪者自填）。

有關國外的移民政策與移民狀況，完全以既有文獻資料與各國政府網站資料，作為本研究的次級資料整理而成。台灣的外籍專業移入相關法規與人數統計資料也是以相關文獻與台灣官方網站資料整理。

第二章

全球化的專業移民現象與各國政策分析

第一節 全球化環境下專業移民特性與現象

前面文獻探討中提到全球化環境中，專業移民的增加已經是明顯的趨勢。然而一般文獻提及移民仍然以勞工與依親移民為主。台灣政府在對於移民的照顧方面也是以外籍勞工與移入配偶為主。依據台灣勞委會的統計資料，2008 年底，台灣的外國專業人員有效聘僱許可人數只有 27,319 人（勞委會，2009）。相同時間點，依據移民署統計資料在台外籍勞工有 316,177 人（移民署，2009a），而移入配偶（包含已經歸化的 73,710 人）有 413,421 人（移民署，2009b）。由此懸殊的數字比較看來，外籍勞工與移入配偶成爲研究與照顧的重點也不難理解。

但是國外的趨勢已經逐漸在改變，從以下的一些研究數據可以得到印證：Abella (2006 : 13) 認爲即使移民統計資料很差，過去貧乏的資料使得跨越長時間的比較很困難，大多數觀察者都認同專業移民的跨國移動性比從前明顯提高。

他舉出聯合國的一項專業移民統計可以對此現象作一見證，參見下表

表 2-1. 選取的國家在 1991, 1999, 2001 三年核准的專業移民人數與比例

國家	人數 (千人)			佔全部移民比例 (%)		
	1991	1999	2001	1991	1999	2001
澳洲	41	35	54	37	42	60
加拿大	41	81	137	18	47	55
紐西蘭		13	36		47	68
美國	12	57	175	18	22	17
瑞典	0	3	4	6	8	10
英國	4	32	40	7	33	32

註 1：美國資料中 2001 年實為 2002 年

註 2：美國與加拿大的數字包含專業人士的家屬

註 3：澳洲的數字包含專業人士家屬（家屬是經過部份專業與語言能力測試）

資料來源：Abella (2006 : 14)取自聯合國經濟與社會事務部世界經濟與社會調查 2004 國際移民

由此表可看出，1991 至 2001 十年間，澳洲、加拿大、紐西蘭、美國四個傳統移民國家與瑞典、英國兩個非傳統移民國家在專業移民的人數與比例上都有明顯的成長(筆者按：美國人數成長很多，比例卻沒增長，有點疑問)。澳洲、紐西蘭與加拿大三國已經超過所有移民人數的一半。

以上數字不包含短期專業工作移入者，下表 2-2 列出六國各年度引進的短期專業工作移入者人數。可以看出，澳洲、美國、英國都比永久居留的專業移民還要多出一至二倍，而且也都是迅速增加中。

由此二表可以看出在這些先進國家中，不論永久專業移民或短期專業工作者人數都急遽增加，而在全部移民中所佔的比例也在增加中。因此專業移民的議題近年來更受到各方的重視。

表 2-2. 選取的國家在 1992-2000 核准的外國短期專業工作者人數

國家	千人				
	1992	1997	1998	1999	2000
澳洲	41	82	93	100	116
加拿大	70	75	80	85	94
紐西蘭		27	30	39	48
美國	143		343	423	505
法國	5	5	4	6	8
英國	54	80	89	98	124

資料來源：Abella (2006 : 15)取自聯合國經濟與社會事務部世界經濟與社會調查 2004 國際移民

在 Kapur and McHale (2005 : 42)書中根據 Hugo 來自澳洲政府的資料，可以以澳洲的專業移民急速增加的情形作進一步的佐證。澳洲在 1997 至 1998 年間，技術移民超過依親移民成爲最大一類移民；2000 年至 2001 年之間及之後，技術移民已經佔所有移民的一半以上。

在專業移民的流動來源與去向方面，Docquier and Marfouk (2006 : 151) 提到工業化國家如加拿大、英國與德國都有相當一部份有才華的國民在國外工作。Abella (2006:16) 認爲由已開發國家移往另一個已開發國家的比例相當高。英國有 330 萬人移往其他 OECD 國家，其中有 126 萬人 (41%) 是有大學以上學歷。德國有 293 萬人移出，其中 87 萬人 (30.4%) 是大學以上學歷。美國移往其他 OECD 國家的人比較少，約有 81 萬人，其中一半以上擁有大學以上學歷。另一項報告顯示由英國移往外國的醫生佔加拿大外國訓練醫生的 32%，佔澳洲外國訓練醫生的 39% (Abella , 2006:17)。

在 Findlay (2006: 66-74) 的文獻中提到，英國在 1995 與 1997 年，淨流入人口分別是，7.5 萬與 4.7 萬人；而非英國籍的淨流入人口爲 12.7 萬與 10.6 萬人。而 2003 年淨流入人口增加到 15 萬人，非英國籍的淨流入人口爲 23.6 萬人。因此英

國籍的淨流出人口大約由 5 萬增至 8 萬人，英國籍的流出人口雖然也在增加，非英國籍的流入人口增加更快。這其中，屬於專業或經理階層的移民，從 1992 年 7.5 千人的非英國籍淨移入人口，增加到 2002 年的 5.7 萬非英國籍淨移入人口。1995 至 1998 年這些移民佔所有非英國籍移民的 23.7%，到 2002 年已經佔 35.3%。這還不算這些專業人員的家屬。因此 Findlay 宣稱英國已經從一個腦力交換 (brain exchange) 的國家成爲腦力獲得 (brain gain) 的國家。

從加拿大的技術移民來源國統計，也可以看出，即使來自已開發國家的移民仍然佔有相當比例，來自開發中國家或新興國家已經是居於主要成分。加拿大 2000 年技術移民中，來自各國的比例如下：中國 25%，印度 11%，巴基斯坦 8%，法國 5%，菲律賓、羅馬尼亞、韓國、英國都是 3%，摩洛哥與伊朗各 2% (Kapur and McHale, 2005: 45)。對於英國、法國等高階人力資源豐富的國家，一部份專業人員的移出，不至於有太大問題，但是對於一些高階人才匱乏的國家，特別是一些小型的落後國家，人才的流失 (腦力流失, brain drain) 是相當大的問題 (Abella, 2006: 14)。

Ozden and Schiff (2006: 236) 的文獻中有兩個有意義的圖，一個顯示從 1990 年至 2000 年移入美國與歐洲的移民人口中，有大學以上教育的比例都在提高，而移入美國的大學以上教育人口比例一直比歐洲高。這項統計與前述 Abella 的美國與英國的技術移民佔所有移民比例統計不一致。可能的原因有，1.英國是歐洲的特例，2.Ozden 的統計包含留學生移民。

另一個圖顯示，大部分國家人民移往美國的移民，其大學以上教育比例比其本國人民的大學以上教育比例高。如果我們將這樣的對比分成四組：1. 本國人大學以上教育比例高，移往美國的移民大學以上教育比例較低，2.本國人大學以上教育比例高，移往美國的移民更高，3. 本國人大學以上教育比例低，但是移往美國的移民大學以上教育比例高，4. 本國人大學以上教育比例低，移往美國

的更低。第 1 組只有加拿大；第 2 組與第 3 組代表大部分國家，第 2 組有芬蘭、挪威、瑞士、法國、烏茲別克、烏克蘭、俄羅斯、德國、英國、日本、新加坡、菲律賓等國；第 3 組有印度、埃及、南非、伊朗、中國、肯亞、亞美尼亞、羅馬尼亞、土耳其、迦納、依索匹亞、海地、伊拉克、越南、古巴、柬埔寨等國；第 4 組有墨西哥、前南斯拉夫、波蘭、薩爾瓦多、宏都拉斯等國 (Ozden and Schiff, 2006: 235)。

由此可見，相對而言美國是個腦力獲得的國家，而澳洲、加拿大、英國、紐西蘭更是如此 (Abella, 2006: 14)。第 2 組與第 3 組中的各國對美國而言都有腦力流失的現象 (美國人移往他國者人數不多)，第 3 組的國家，本國的高教育者不多，又有大量流失，顯示的是比較嚴重的腦力流失問題。

但是以這些年來，以印度資訊軟體工業與台灣的高科技業的發展為例，原來移入美國的工程師與學生，因為祖國該項工業的發展，而有回流工作或創業的趨勢。這些回流的科技人才仍然與美國的科技界或學界保持密切的合作關係。這種移民流動又稱為腦力循環 (Brain Circulation) 對移出國與移入國都有好處。這些人如果常來往兩地居住與工作，就符合跨國移居者的定義。所以專業人才在跨國移居方面，也比非專業移民有更高的可能性 (Smith, 2006: 12-13; Tzeng, 2006)。中國現在也大力推動人才回流，也顯現部份的效果 (Zweig, 2006)。不過目前為止並非每個腦力流失的國家都能做到腦力循環，需要有經濟發展與政策的配合。

除了腦力循環，專業移民對於來源國也還有一些可能的益處，包括賺取匯回款 (Remittances) 等。還有一項比較隱涵的效應是，專業移民的機會使得來源國的國民願意投資更多於教育，以獲取更多的出國移民機會，間接促成高等教育的普及。接受高等教育者真正移民成功者只是一部份，還是有相當人數留下來因而促進來源國經濟與社會的發展 (Docquier and Marfouk, 2006: 152)。

有關專業移民的專長方面，研究不多。前面提到 Benson-Rea and Rawlinson (2003)的論文中提到移民紐西蘭者有相當高比例的人，不容易找到適合其專長的工作，而以不同的專長就職。這或許代表大量移入，以資格審核的傳統移民國的情形。以就職而申請移民的國家則相當程度反應該國或該地的產業特性。香港的外籍專業人士以外資事業主管（41%）、運動及演藝人員（23%）、及專門性工作（20%）為主。台灣則以專門性工作（60%）與補習班老師（20%）為主，外資事業主管只佔 5%（經建會人力規劃處，2008b：23 頁）。這反應兩地經濟狀況的不同，香港外資事業多，而台灣製造業強盛，專門性工作多；香港學校英語教育普及，而台灣的一般學校英語教育效果不足，國民及學童求助於補習班者眾多，補習老師需求強。

不過台灣與香港並沒有業別之間的移民政策差異，美國則非如此，Money (2006) 的研究比較美國 IT 人員與護士人員同樣都有嚴重缺乏的現象，只有 IT 方面引進大批外國專才，護士方面引進的很少。其原因不是國內護士的反對，而是醫院分佈區域廣，不像 IT 行業分佈集中，可以動員遊說國會議員，推動類似 H1-B 的有利方案。這種遊說與政治動員，在其他國家（如德國的 IT 產業）或多或少也有此一現象。

在有關專業移民的文獻或書籍中，留學生是個經常被討論的議題（Kuptsch et al, 2006; Szelenyi, 2006; Docquier and Marfouk, 2006；Smith, 2006：7）。原因是留學生往往成為最適合的專業移民，因為在留學的過程中，留學生除了研習專業知識之外（其專業知識常常是留學當地國所需要的），也可以有充分的時間，學習與體會當地的語言及文化，適應當地的生活習慣，完成學業後往往有很多留學生留在當地就業。當然也有些人是以移民為最終目標，而以留學為其進入移入國的階段性手段。

第二節 專業移民對移入國的影響

有關專業移民對移入國的貢獻，實證研究不多，但是一般的概念都認為專業移民對移入國的經濟是相當有利的。這點從很多國家的移民政策都可看出，各國都訂有不同辦法，鼓勵專業移民移入。如果沒有經濟利益，這些國家的移民政策不會如此訂定。本章第三節會對各國的專業移民政策加以分析。本節專注在專業移民對移入國的經濟與其他方面影響的分析。

一、 經濟觀點

美國一向被認為是從專業移民得到最多好處的國家。1965 年以前移民大部分來自歐洲，二次大戰前在法西斯主義的逼迫下，歐洲許多知識份子移居美國，促進美國學術、科技各方面的快速發展。1965 年移民法取消對來源國的配額後，來自亞洲的移民大幅增加（營志宏，2004：4）。印度人一直佔很高的比例；台灣、香港、南韓、菲律賓、越南，新加坡、馬來西亞是東亞國家移往美國的主要來源，中國改革開放以後，更是成為主要來源國之一。這些專業移民對美國高科技業與資訊產業的飛越成長都有相當貢獻。當積體電路產業快速成長時，在美國會有個笑話稱「何謂 IC（Integrated Circuit）產業？IC 產業就是 Indian and Chinese.」由此可知華裔與印裔工程師在美國 IC 產業所扮演的重要角色。各大高科技公司都有華裔與印裔的工程師、高階經理人，甚至是經營者。張忠謀曾是德州儀器(TI)副總裁，通用儀器(GI)總裁；兩家最大的繪圖晶片公司總裁都是華裔，一位是 nVidia 來自台灣的 Jensen Huang，一位是 ATI 來自香港的何國源（ATI 總部在加拿大，分部在美國，該公司後來被 AMD 併購已經成為美國公司的一部份）。另外 Yahoo 的楊致遠更是有名。

另一方面，以台灣為例，林百里是香港僑生，來台就學，畢業後從基層做起，逐漸成就其廣達集團的事業。台積電前三任總經理都是美國籍，他們以其專業及

人脈，為台積電打下公司經營與廣泛的客戶基礎，成為世界首要的積體電路代工公司。宏碁的藍奇原來只是歐洲分公司總經理，因為傑出的表現，被延攬到台灣擔任宏碁總經理。宏碁的筆記型電腦排名已經超越聯想（原 IBM）成為世界第三大，預計一、二年內將超越 Dell 與 HP 成為第一大。

這些人的成就有的是以其原有的專業與人脈來到移入國提供其貢獻，有的是在移入國從基層做起，發揮貢獻。他們都是比較有名的，其他更是有無數的科技人員在各種崗位上為美國與台灣的科技業發展與經濟做出很大的貢獻。這些外籍人士並非都是有專業技術後才前往移入國，很多是去留學之後，留在移入國從基層做起，而達成其成就。

Chellaraj (2006: 245) 以實證研究的方法，證明高技術移民、受高等教育的外國留學生對美國科技的創新有直接的影響。他們的研究結論是外籍研究生佔總研究生比例增加 10%，會使美國專利申請案增加 4.8%（6636 件），使學校獲得的專利增加 6%，校外機構的專利獲得增加 6.8%。校外機構的專利獲得增加，顯示外籍研究生畢業後在各行業繼續有創新貢獻。另一方面高技術移民累計增加 10%，會使專利申請案件增加 1037 件。雖然以專利申請案件數目來看比外籍留學生少，然而還是有明顯的貢獻。

Storesletten (2000) 的論文是以推算的方式，算出對美國而言，每年如果引進一百六十萬移民（現在大約每年有一百一十萬移民），可以解決大批嬰兒潮退休時期將困擾國家財政的問題包括稅收的減少及退休給付等問題。如果不這麼做，必須將現行 28.2% 的平均所得稅率增加 4.4% 至 32.6%。然而這一百六十萬移民必須是高級與中級技術者，而且需要是 40 至 44 歲，工作能力最強的時期。實際上不可能只接受技術移民而不接受其家庭，如果將家庭因素一起考慮，為達成財務平衡所需要的移民人數是每年兩百七十萬人，而且家長的條件必須是高技術，年齡在 45 至 49 歲之間。先不論計算方式的正確性，要每年引進如此多數的高技

術移民，即使是美國也不容易做到。事實上 Chellaraj (2006: 247-248)顯示美國自從 2001 年開始，高技術與外國留學生有下降的趨勢。現在世界各國都體會高技術移民與留學生的好處，而競相爭取。

Borjas (1999: 17)也認為美國做為移民的移入國，應當改變過去以依親為主的移民許可，改成將移民的許可朝優惠高技術移民的方向移轉，他認為高技術移民對美國本國國民是有利益的，雖然可能造成移民來源國的不利，但是那不是美國移民政策考慮的重點。

二、 文化與社會面

美國與台灣其實都是移民國家，也是移民影響文化與社會的很好例證。

美國開創初期是由歐洲愛好自由、民主的移民與其後裔組成，在其菁英份子的領導下建立了近代第一個穩定的民主政治聯邦體系的國家。1965 年之後的亞洲移民，除了做出經濟上的貢獻之外，也讓美國社會更呈現多樣化的面貌，美國不再只是個白人的國家。2008 年終於選出第一位非裔美國總統。這位非裔美國總統，以他帶來的不同世界觀，使得其他國國家更容易與美國展開對話。

台灣的移民早期是閩粵地區的中國移民，他們帶來了中華文化作為社會的基礎，他們也負有開拓的精神。台灣也受到葡萄牙、西班牙與荷蘭文化的影響，接著影響最深遠的外來文化應當是日本的影響。日本在統治台灣五十年期間，除了官員之外，也移入大批教師、醫生、工程師、農業專家等專業人員。使得台灣逐漸不論國民教育水準、醫療衛生、農業、工業、交通，逐漸走向現代化。

國民政府遷台帶來大批專業人員也適時填補很多日人留下的空缺。在台灣從農業社會轉入工業社會的過程中扮演相當重要的角色。日本的統治與國民政府的

入台過程中，都有一些衝突，但是移入的專業人員在社會的進化過程中有很大的貢獻是不容否認的。

台灣接下來的發展，受到政府的外籍顧問（主要是美國顧問），外商透過其派遣人員（主要是美商與日商），對台灣從政策發展到企業經營到社會文化個個層面都有相當影響。以企業文化為例，台灣人加入美商企業者，多半學得美商的企業管理模式與美國人的思考邏輯。加入日商公司者則是學得日商公司的經營模式與日本人的應對態度。台灣文化明顯受到外國顧問、派遣人員，以及留學各國的歸國人員的影響。這些影響還包括流行文化、書籍、音樂等各方面。

中國大陸這些年來的改革開放，也是帶來很多社會層面的變化，受到美日歐等國派駐人員，以及台商、港商等影響，大陸人已經大幅度接受資本主義的思考方式。台灣、香港、日本甚至韓國的流行文化，也在大陸流行起來。文化的相互影響有助於國民之間的友好感情與交流。

以上的影響不能排除媒體的影響力，不過移居人員直接接觸所產生的影響還是相當大，特別是企業經營模式，因為這個部份媒體所能產生的影響有限。

一般對於移民比較顧慮的部份，包括移民被邊緣化，造成治安與族群對立等問題，還有弱勢移民產生社會福利負擔的問題。因為專業移民本身的人力資本較高，知識與文化水準高，適應移入國環境或適應國際化環境的能力較強。這些方面的問題比較不會發生在專業移民身上。整體而言正面的影響大，負面的影響小，因此各國對於專業移民的移入都抱持相對正面的態度。對於專業移民比較大的顧慮在於擔心可能影響移入國專業人員的就業機會與薪資水準。造成對移入國資本家有利而對一般受薪者不利的不公平現象。也就是 Boswell (2007: 89)所說的 fairness (公平性) 與 accumulation (資本累積)的衝突性。要造成影響移入國專業人員的就業機會與薪資水準需要有相當多數的移入人員，例如歐美各國專業移

民人數眾多，這種效果可能存在。台灣的外勞人口眾多，也多少產生對低階勞力薪資上漲的壓抑效果。然而台灣的外籍專業人員以勞委會的有效聘雇許可人數來看，現在只有 2 萬 7 千人，不到外勞的十分之一，而且在持續減少中，以這樣的人數要造成負面的薪資壓抑效果應當是很不容易的。

另外台灣現在少子化情形下，未來的年輕就業人口將逐漸減少，如果要以外來人力補足本國人力的空缺，將是需要大批移民，是否需要這種政策，不在本研究的討論範圍。但是增加少數的外籍年輕專業移民，增加年輕人口，至少對於少子化這樣的問題是有正面作用的。

總而言之，不論從經濟層面或從社會文化層面考量，專業移民對於移入國乃至國際社會的影響多半是正面的。在世界各國是如此，在台灣移入人數還很少的情形下，更是如此。

第三節 各國專業移民政策比較與其效果分析

前面文獻探討中移民政策理論的部份，提到 Boswell 分析國家在作移民政策考量時，它必須兼顧四個面向：安全（security），資本積累（accumulation），公平（fairness），制度正當性（institutional legitimacy）（Boswell，2007：89）。由前一節的敘述可以說明對於專業移民而言，他們被認為帶來資本累積的益處相當多。而安全的考量，由於專業移民的知識與文化水準高，也被認為在治安上比較沒有顧慮，也比較不會與移入國的弱勢者爭奪工作機會。因此各國的政策或多或少都有比較接受專業移民移入的趨勢，這個趨勢是越來越明顯。

Abella(2006: 18) 針對各國吸引專業移民的政策分成四種途徑，相當具有代表性。

a. 人力資源途徑：

傳統移民國家特別是加拿大傾向採取此途徑。其目標為長期藉由專業移民而豐富國家的專業人力資源。給予的鼓勵是永久居留權與將來可能獲得的國籍身份。獲得移民許可的方式，有的國家以公開的人力資源條件計點，有的國家依照特殊領域的能力，有的國家只是依照移民官署的行政裁量。

b. 勞力市場途徑：

針對短期的勞力需求而允許移入，不接受永久居留，不接受家屬移民。一些亞洲國家採用此政策以便當國內失業率高時，可以將外籍勞力作調整。(筆者按：這是 Abella 的說法，但是這種描述比較接近是對應藍領工人或看護工；一般亞洲國家與美國的 H1-B 給專業人士的居留簽證，多半允許配偶及未成年子女陪同移入)。Abella 在後面也認為對高技術移民，很多國家允許家屬陪同 (Abella, 2006: 19)。在永久居留權方面，雖然不是立即取得，卻不排除甚至鼓勵將來可以取得。後面論述各國政策時，勞力市場途徑會以筆者這樣的詮釋歸類。這個類別與人力資源途徑最大的不同在於，必須先取得工作，而且入境許可是有期限而非永久居留的。所以當政策調整或失業率高時，簽證期限一到，或是移入者失業一段時間，移入國可以拒絕繼續給予居留權。

c. 鼓勵商業途徑：

為了鼓勵貿易與投資，移入國提供短期簽證供給投資者或外派前來的經理與其家屬移居。有些國家甚至提供永久居留權給予投資金額達特定額度且聘僱本地員工達一定額度的投資者。

d. 學業入口途徑：

一般國家很少宣稱此一政策，但是很多國家對前來就學的留學生，鼓勵他們

留下來工作或從事研究。美國一直在這方面進行得很成功，大部分留學生是在本國完成大學學業，來美國修碩士、博士，之後很多人留下來工作。

鼓勵留學生對移入國有很多好處， 1. 留學生對當地語言與文化已經相當習慣，相對於直接移入的專業人才，留學生對當地的適應性較高，2. 留學生就職競爭力可能還是比本地生弱，因此常成爲低成本的研究助理，3. 留學生繳納相當多學費成爲學校的重要收入（Abella, 2006: 23）。

以上四種途徑只是解除入境與居留的限制，或是給予永久居留的誘因。現在有些國家或地方開始給予更積極的額外鼓勵措施。例如加拿大魁北克省，給予前來該省任教於大學健康科學的學者五年免稅期。有些北歐國家稅賦極高，也是給予特定專業人才減稅的優惠（Abella, 2006: 19）。韓國政府訂定很多優惠措施，鼓勵外籍技術人才移往韓國工作。措施包括機票、居住、生活費的補助等等（陳信宏，2006：79-86）。2008年起，韓國除了有關國家安全與國家情報的職務外，將全面對外國人開放公務員職務（辛炳隆主持，2008）。新加坡對於移民也有一些減稅的鼓勵措施（陳信宏, 2006：107）。

這些途徑的運用不是互相排斥的，大部分國家是結合不同的途徑，以求達到綜合的效果。例如加拿大與澳洲除了採行人力資源途徑，他們也採取勞力市場途徑，鼓勵商業與投資的途徑。

本節的目的，一方面要比較各國的專業移民政策，以做爲台灣探討移民政策的參考；一方面也要藉由各國的專業移民政策的積極性與否，來進一步求證各國是否認爲專業移民對其國家是有利的。

下表 2-3 綜合各篇討論專業移民政策的文獻，與一般移民政策中有牽涉專業移民的文獻做出整理。顯示出涵蓋 14 個國家的分析，同一個國家也有很多文獻進行研究。大部分的文獻，都是將各國的移民政策，依序一一敘述。這樣的方式，

只是提供各國政策的很多可以互相參照的資料，可以用來詳細分析一國的專業移民政策。但是要用來做跨國比較，就有點困難，因為牽涉項目非常多而複雜，而各國的移民許可的執行，又有很多行政裁量的部份。

表 2-3. 各國家專業與一般移民政策出現於各文獻之表列

	澳洲	加拿大	中國	德國	香港	日本	韓國	新加坡	台灣	英國	美國	法國	馬來西亞	紐西蘭
各國專業移民政策分析文獻														
Kapur and McHale (2005)	*	*		*						*	*			
Kuptsch and Pang (2006)	*		*			*		*		*	*			
Smith and Favell (2006)										*	*			
Benson-Rea and Rawlinson (2003)														*
辛炳隆 (2008)	*	*			*	*	*	*		*	*		*	
陳信宏 (2006)			*		*	*	*	*	*	*				
黃煌雄、李伸一調查 (2005)	*	*		*		*		*	*		*			
藍科正主持 (2005)	*	*		*		*			*		*			
經建會人力規劃處 (2008b)					*				*					
張雯珍 (2005)	*	*						*		*				
龔明鑫 (2005)	*			*		*	*	*		*	*			
各國一般移民政策分析文獻														
李曉儒 (2005)				*						*		*		
黃佳媛 (2008)												*		
葉育頌 (2007)	*	*		*		*		*	*	*	*	*		*
OECD (2007)	*	*		*		*	*			*	*	*		

資料來源：筆者由各文獻中自行分析整理出

只有 Kapur and McHale (2005)、辛炳隆 (2008)、陳信宏 (2006) 選出一些項目做出各國專業移民政策的比較表。這樣的比較表，以辛炳隆 (2008: 147) 的最完整，但是也只能涵蓋有限的項目，很多訊息無法有效的表達出來。很多政策都是配套的，如果以單一項目，一對一比較，要斷言何者容易何者困難常會失之精準。例如有配額的限制，或有薪資下限的限制會被認為是比較困難或嚴格

的，但是有可能定配額或薪資下限的國家在其他方面是比較寬容或比較積極的，因此有這些條件作為控制人數或人力素質的方法。

因此，本研究回到研究架構上來做思量（參照圖 1-2），分別作各國政策的分析比較，筆者認為這麼做可以比較清楚。首先探討的是專業居留的部份，是由移入國得到居留許可而移居工作的過程，包含 Abella(2006)的勞力市場途徑與鼓勵商業途徑。接著會探討留學生的部份，這部份也包含留學生前往留學國求學及留下來工作居留的二步驟。當然留學生留下來工作居留之後，也有可能繼續請得永久居留，但是該步驟已經與工作居留者相同，因此不另作考量。留學生這個部份就對應 Abella(2005)的學業入口途徑。最後，會論及永久居留的部份，這也是對應 Abella(2005)的人力資源途徑。這部份分二部份，一是經由專業居留進而申請永久居留而定居的過程，另一部份是直接申請永久居留者。

美國的移民途徑最廣泛，資訊也最多，所以本研究在做跨國比較這個是以美國為主要的參考。其他國家（包括加拿大、德國、法國、韓國、新加坡）就其可得到的片段資訊分別做補充。

一、 專業短期居留部份（勞力市場途徑與鼓勵商業途徑）

在鼓勵商業途徑的部份，本研究聚焦在專業移民的部份，不對投資移民多做分析，只討論跨國企業派遣的議題。這個部份有國際間 GATS 的協定，同時，跨國企業有其經營上的考量，派出的多半是高階的經理或技術人員，人數有限，而且對於移入國的勞力市場影響不大，因此各國多半是採取給予方便的態度。因此此處以勞力市場途徑為主要比較的重點。

1. 美國：

H-1 簽證屬於非移民的專業工作簽證，為了解決高階勞力不足的現象而設置。自 1980 年代開始，人數迅速攀升，1990 年的移民法增設 H-1B 簽證，由雇用單位申請，給予專門技術人員（以資訊工業為主），並且設立每年 65,000 人的人數上限。該法也去除對 H-1 簽證者要求不會放棄原有國家的宣誓（也就是允許申請永久居留）。因為需求不斷增加，H-1B 簽證人數上限從 1998 年後逐步上調，2001 至 2003 年為 195,000 人，2004 年又降到 65,000 人。實際人數在 2001 年⁷ 即使遭逢資訊工業泡沫化，仍然高達 201,079 人，加上延期者，共有 331,206 人⁸（延期者與特殊項目如非營利研究機構與政府研究機構受雇者，不在限額之內，所以人數超過 195,000 人（營志宏，2004：66））。2002 與 2003 兩年受到 2001 年 911 事件的影響，實際核發簽證人數大幅減少，然而 2004 年 65,000 人數的額度，2 月份就已經達到（Kapur and McHale, 2005：55-58）。由此可見，影響美國實際移入人數的因素中，政治因素與經濟因素都存在。

H-1B 簽證除了有人數上限的規定，雇用公司必須在雇用前後三個月都沒有解雇事件，也必須證明雇用薪資與雇用國內同樣工作者薪資一致，以證明該雇用不會對國內雇用條件造成不良影響。雇用公司還要交出每人 1000 美元的款項，以協助國內失業者與學生。H-1B 簽證每次三年，可延長三年。這六年當中，移入者可以申請永久居留，如果獲准，便轉為永久居留的移民（Kapur and McHale, 2005：56）。即使未申請到永久居留的身份變更，只要獲得移民優先批准或在一年前提出移民優先的申請案，都可以申請延長超過六年。再不行，居住六年後只要到國外住一年，還可以再申請 H-1B 簽證（營志宏，2004：67）。Martin 提到，H-1B 簽證的一個特點是勞工局相信雇主的陳述與宣誓，只要資料齊全，很快會

⁷ 此年份是會計年度，美國是由前一年的十月份開始。2001 年就是 2000 年的十月至 2001 年九月。

⁸ 根據 Lowell (2001, 44) 收集各方資料製作的表格計算，H-1B 與其他類似簽證的家屬（H4、P4 等簽證）在 1992 至 1996 年間，獲得簽證一同來美國的人數，約佔 H-1 等簽證的 3 分之 1。

批准，除非有競爭者或美國勞工提出異議（Kuptsch and Pang，2006：96）。H-1B 簽證有一項對個別公司的限制，就是不能超過總雇用人數的 15%，然而年薪超過六萬美元者，不在此限額內（藍科正主持, 2005: 56）。

L-1 簽證屬於跨國公司的人員調動，簽證期限為七年，沒有限額，必須在跨國海外公司擔任過一年以上經理或專門技術工作。L-1 簽證也可以轉換成永久居留。2004 年 L-1 簽證核發 57,245 人⁹（Kuptsch and Pang，2006：99；藍科正主持, 2005:51），簽證期限為七年。

2. 加拿大：

加拿大的短期工作簽證制度大致與美國相當，也是一次簽三年，可以再簽延長，也可以轉為永久居留。不同點是加拿大的短期工作簽證沒有設人數限制，而雇主需要證實曾經試過找本國人就任該職¹⁰（Kapur and McHale, 2005：51）。加拿大 2000 年首次得到與再得到工作簽證而遷入者有 86,225 人（Kapur and McHale, 2005：50），2004 年有 112,719 人，2008 年有 193,061 人（CIC，2009）。加拿大還統計當年居住於加拿大的短期工作簽證者為 2000 年 88,962 人（Kapur and McHale, 2005：50），2004 年有 126,026 人，2008 年有 252,196 人（CIC，2009）。

加拿大的短期工作簽證包含居家看護，人數上可能無法與美國直接比較¹¹，

⁹ L-1 簽證 2004 會計年度核發數目採用 Kuptsch and Pang（2006：99）的數字。藍科正主持（2005:57）的報告，L-1 入境人數為 314,484 人，差距極大。筆者找不到其他參考數據。在 Smith and Favell（2006）的書中與美國公民與移民局的報告中（USCIS, 2006:2）對於 H-1B 簽證也都是以核發數統計，數目也與 Kuptsch and Pang（2006：99）的數字接近，因此筆者採用 Kuptsch and Pang（2006：99）的數字。

¹⁰ 為了加強爭取軟體工程師，對於軟體工程師，這個步驟可以省略（Kapur and McHale, 2005：51）。另外對於被認為不影響加拿大人就業機會者，如跨國公司的調動等，也不需要此鑑定程序。

¹¹ Kapur and McHale（2005：50）以加拿大 2000 年 86,225 人，與美國 2001 年 201,079 人，置於同一表比較是不適當的。加拿大包含再次得到工作簽證，美國若包含再次得到工作簽證者應當

但是以其迅速增加的趨勢看來，加拿大的引進是明顯更為積極。另一項值得注意的是積存的人數比核發工作簽證的人數增加更為快速，顯示獲得短期工作簽證者比脫離短期工作簽證狀態者（包括回國者與取得永久居留者）日漸增多。

3. 德國：

德國在 2005 年與 2006 年分別有 13,000 人與 13,200 人以工作簽證移入(不含歐盟等可以自由遷徙的移入者)。這個數目以德國的人口數而言，相對於美國與加拿大是少很多。德國的工作簽證取得門檻很高，可能是原因之一（藍科正主持，2005：71）。2000 年 8 月德國政府修改移民法，開放非歐盟國家資訊專業人才的五年工作簽證（即所謂的綠卡）。其申請時間縮短，程序也比較容易。預計到 2002 年將核發二萬名 I T 人士簽證（龔明鑫，2005：75）。但是相對於美國的 H-1B 簽證（60% 資訊專業方面），引進的人數還是差很多（Kapur and McHale, 2005：51）。2000 年 8 月至 2004 年 4 月只引進 16,442 人（藍科正主持，2005：80）。

許多文獻認為引進人數遠低於預期是因為德國要求申請的資訊專業人員必須有 51,000 歐元以上的年薪的門檻（葉育碩，2007；黃煌雄、李伸一調查，2005）。但是藍科正主持報告（2005：74）提到德國綠卡規定，綠卡資格需要的是具有大學以上資訊科技學位，或年薪 51,000 歐元以上的資訊專才。而根據同份報告轉述的一項統計，以 51,000 元歐元以上年薪申請得到綠卡的比例只佔 9.1%，其餘 90.9% 都是以大學以上學位申請得到的。因此 51,000 歐元年薪低限，只是為非大學畢業設立的，並非主要限制因素。

是 331,206 人。而這只是 H-1B 簽證者，美國還有其他類別的短期工作簽證。因此即使 331,206 人也不是相對的數字。因此本研究只看相對的增加趨勢。

依據藍科正主持報告（2005：114）加拿大 2002 年引進短期工作簽證者有 87,910 人，其中只有 880 人屬於基層勞工，26,468 人屬於中級和服務人員（部份可能部屬於專業人員的範疇）。因此短期工作簽證者有 87,910 人，大部分應當歸屬專業技術人員與經理人員。

究其原因，最長 5 年的時間限制是被抱怨最多的項目（藍科正主持，2005：94）。最近的修法已經將此限期放寬，也可以申請永久居留，家屬也可以工作。新法施行以來效果如何，還未見到新文獻的分析。請參見後續永久居留的部份。

4. 法國：

或許受到北非伊斯蘭移民議題的影響，法國在先進國家中是很晚才開始規劃技術移民的國家。根據 Abella（2006：15）的資料，法國在 1992 年至 2000 年之間，接受的短期技術工作者，每年只有 4,000 人至 8,000 人，遠低於美、加、紐、澳、英等各國。2002 年法國才開始規劃，2006 年頒佈，2007 年 8 月開始實施所謂「新薩科齊法」的選擇性移民政策（黃佳媛，2008：122；李曉儒，2005：79）。這包括設立一種有效期三年的「技能與人才」（Compétences et talents）居留證，以方便接納那些具備有助於法國發展與擴大影響的人力特質及職業優勢的外國人來法國（黃佳媛，2008：116）。這項法律的施行效果如何，還待進一步觀察。

5. 新加坡：

新加坡是東亞地區最積極引進外籍專業人才的國家。新加坡人力部和經濟發展局根據新經濟的發展需要，指導行業部門無限制地引進有關高級人才，同時控制輸入普通勞工，在 4,000 名的新加坡研究人員中，40%的研究員係來自於海外；3 萬多名資訊與通信專業技術人員中，30%來自國外，高等院校中，近 40%的教授與講師為外國人（陳信宏，2006：100）。

新加坡對於外籍專業技術或經理人員依照薪資分有四級就業簽證，權利不同，P1 級 7,000 新幣月薪以上，P2 級 3,500 新幣月薪以上，Q1 級 2,500，S 級 1,800。Q1 級與 S 級薪資在 2500 新幣以上者，可以將配偶與未成年子女帶來同住。P1 與 P2 級就業簽證，除了配偶與未成年子女帶來同住，也可以讓父母與成年未婚女兒前來做長期探訪（Singapore Government, 2009b）。新加坡還有個人

化就業簽證(PEP, Personalized Employment Pass)，此簽證與雇主無關，因此即使失業，也可以留在新加坡 6 個月以便找工作。而 P1 簽證擁有者，只要申請，原則上就給予 PEP，P2 簽證擁有者需要擁有 P2 簽證 2 年以上，才能申請 PEP，Q1 則要 5 年以上(Singapore Government, 2009c)。由此看來，新加坡的專業移民制度是依照收入而充分階級化了。

審核認可條件，除了薪資水準之外，還要求相當的資格，該資格並無明文規定。但是進入新加坡政府網站，以其自我評估軟體，評估結果，工作經驗並不是必要條件，反而作為已經列名的各國知名大學或機構畢業者似乎比較重要 (Singapore Government, 2009b)。

新加坡還設置特別的鼓勵政策，對來自國外的高級人才提供稅前扣除，P1 簽證者的扣除額為 2.5 萬新幣，P2 簽證者的扣除額為 1.5 萬新幣；並提出非居民稅收計畫 (Not Ordinarily Resident Taxpayer Scheme, NORTS)，凡非新加坡居民可享有五年優惠稅率，同時其對海外年金的貢獻可免稅、海外所得免稅。此外非新加坡居民 (新加坡將擁有永久居留權者稱為居民，短期居留者稱為非居民) 有至少 90 天不在新加坡者，只針對其在新加坡期間賺取的所得課稅 (陳信宏, 2006 : 107)。

另外針對雇用海外專業人才的公司提供額外的扣除作為補償，即成功延攬 P1 和 P2 就業準證的外籍人士工作的花費，包括仲介機構費用與面試機票費。若母公司派人到新加坡分公司進行技術指導，可獲津貼 1 萬新幣/人月 (同一公司最多 3 人，最長 6 個月) (陳信宏, 2006 : 107)。

另外，為積極吸引海外專才，新加坡人力部在海內外共設立 9 個專門吸引外來專才及連絡海外學子的據點「聯絡新加坡 (contact Singapore)」，提供新加坡留學、就業訊息及有關政策法規資料 (陳信宏, 2006 : 104 ; 辛炳隆, 2008 : 158)。

6. 韓國：

2000 年 11 月，韓國推出「金卡制度」（Gold Card system），協助企業招聘海外高級技術人才。韓國政府在實施金卡制度的初期，為企業招聘海外人才開放了資訊通信和電子商務兩個專業領域。2003 年 8 月起擴大至生物科技、奈米科技、新型材料、運輸機械、數位家電和環境能源等 6 個專業領域。韓國企業通過金卡制度從海外招聘的人才條件是，應聘專業領域工作 5 年以上，或是獲得應聘專業學士以上學位、專業領域工作 2 年以上者（陳信宏, 2006：86）。韓國並無薪資低限的規定。

除了金卡制度外，對外國人在韓國工作所取得的所得稅優惠，也是韓國對外國人才的優惠政策。該規定對外國人的所得稅率，平均調降了 20%。韓政府同時規定，受雇在韓國工作的外籍人員的海外勞務津貼（如生活費津貼、勞動強度差別津貼、教育津貼等）若不超過其基本工資的 40%，可全部免稅，而韓國稅法原來規定的免稅比例是 20%，這次提高了一倍。這個新的減稅方案，使得外國人個人所得稅的降稅幅度為 15.4~27.2%。而韓國這項降稅政策主要也是對應於新加坡不斷採取外國人減稅的方式吸引人才（龔明鑫, 2005：78）。

根據韓國產業技術財團 2004 年的最新統計，自金卡制度實行以來，申請招聘海外技術人才的韓國企業共 141 個，應聘的海外技術人才共 272 人。韓國企業先後聘用的海外技術人才 230 人。這些海外技術人才主要來自印度、越南、中國、美國、英國、俄羅斯等 14 個國家或地區。其中，印度最多，達 136 人；越南排第二位，為 43 人。目前，共有 124 名海外技術人才服務於 81 家韓國企業，其餘 99 人因各種原因已離開韓國。在韓國開放的招聘海外技術人才的領域中，實際聘用的人才大多從事軟體設計、電子商務和數位技術業務。除新型材料和環境能源兩個領域各有 1 人應聘外，生物技術、奈米技術和運輸機械 3 個領域無任何應聘者。中國先後有 15 人被韓國企業聘用，但有 6 人已離韓回國。根據調查的結

果，韓國企業提供的薪金待遇偏低是其偏重招聘印度、越南等國技術人才、先進國家應聘人才少及一些被聘用海外人才離去的主要原因（龔明鑫, 2005：77）。

韓國以優惠的稅賦制度鼓勵企業聘用外國人，結果不論從聘用人數與留用人數看來都與新加坡的效果有極大的差距。龔明鑫（2005：77）的報告提到這些來韓國的外籍專業人士平均年薪 3000 萬韓元（約合 2.5 萬美元，77 萬台幣），特殊高級技術人才的待遇更高。筆者認為薪資待遇不高，也不算低。聘用人數與留用人數不只比新加坡低，也比台灣少，台灣並沒有減稅或政府津貼制度，韓國留不住外籍人士應當有它項因素。

二、 留學生居留（學業入口途徑）

留學生也是廣義的移民的一種。留學生的目的與移入國招攬留學生的目的依照留學後是否留下來工作，甚至成為永久居民而有兩種不同的立場。

留學後回國的情形，對留學生而言，完全是學習知識、技能、文化、語言的立場。對移入國而言，一般都有傳播文化與建立關係的目的（因為學費是有國家補貼的，德國、法國如此，台灣也是如此）；有的則兼有賺取學費收入的目的（幾乎都是英語系國家如美國、澳洲、英國等）。

留學後留在移入國工作者，留學除了學習知識的目的之外，也有在移入國發展其事業或永久移民的目的。移入國則有藉教育體系做人才篩選，給予專長與語言的訓練、文化的適應各方面的目的，經由此得到並且訓練出為己所用的人才。本研究重點在移民，因此是以留學後留下來的情形作為主要觀察對象。

1. 美國：

美國的學生簽證主要是 F-1 簽證。持 F-1 簽證者的配偶與未成年子女也可以

申請 F-2 簽證¹²，前往美國（營志宏，2004：52）。申請 F-1 簽證的條件包括：必須到移民局批准招收外國學生的學校就讀（公立中、小學不能就讀），必須作全時讀書的學生，必須精通英文或者去讀英文課，必須能夠提出財力證明，國外必須有住所，必須有意在完成學業後離開美國（營志宏，2004：53）。留學生在美國期間，畢業前與畢業後可以從事最多 12 個月的實習（營志宏，2004：61）。

相對於永久居留與短期居留的人數，留學生人數更多。1990 年有 326,264 外國學生進入美國的學校，2001 年達到最高的 698,595 人。2003 年比 2001 年低了 10.5%。中國、印度與韓國留學生分別降低 45%、28%、14%。留學生降低的因素有兩個：911 之後美國比較嚴格的簽證審核程序以及澳洲、英國、新加坡等國都設法爭取科技與管理領域的研究生。這些國家（例如新加坡）會鼓勵學生畢業後留下來，以其技能提供給移入國提高整體的生產力（Chellaraj et al, 2006）。

儘管美國政府要求赴美留學者必須有意在完成學業後離開美國。統計顯示來美國的留學生留下來工作的比例很高。Lowell (2001, 35) 根據 NSF 的統計，顯示大約一半於 1990-91 年間取得博士學位的外國留學生，在 1995 年仍然在美國工作；Szelenyi (2006：192-193) 根據 Finn 的統計 1996 年取得博士學位的巴西留學生，有 25% 於 2001 年還在美國；同樣的統計義大利學生有 39%；中國學生留下的比例是各國最高的，本篇並沒提供數字；Szelenyi (2006：188) 根據 Johnson and Regets 又提到 1988 至 1996 年間取得科學與工程博士學位的外國留學生有 63% 有計畫留在美國，其中有 39% 已經確定會留下來。按照國籍區分，印度籍有 54.7% 確定留下，中國籍有 47.9% 確定留下，相對的韓國籍只有 22.6%，台灣籍有 27.5%。

¹² 根據 Lowell (2001, 44) 收集各方資料製作的表格計算，學生家屬在 1992 至 1996 年間，獲得簽證一同來美國的人數，約佔學生簽證的 10 分之 1。

Lowell (2001 : 49)引用 North 與 INS 的統計，顯示在 1994 年，F 與 M 學生簽證人轉成永久居留有 29,600 人，轉換率以當年發出的簽證算來，是 16.7%。又根據 1996 年的資料，F 簽證轉為永久居留與先轉成 H1-B 簽證，再轉成永久居留的人，合計有 25% (Lowell , 2001 : 50)。

由這些統計可以看出，留學美國的學生，留在美國工作的比例相當高。再次明證前往美國留學，進而取得短期工作簽證與永久居留的學業入口途徑是有效的途徑。

2. 加拿大：

加拿大為了吸引外籍學生，允許進大學全職念一年後，得申請工作許可（藍科正，2005：112）。

3. 德國：

藍科正（2005：71）引用 Venema 的資料，在 2000 年 8 月至 2004 年 4 月間引進德國的資訊專業人員共 16,442 人，其中取得德國學位而留下來工作的只有 2,546 人，只佔 15.5%。這是相對方便取得工作簽證的資訊人員，其他經由留學途徑而留在德國工作者更少。

4. 新加坡：

Kuptsch and Pang (2006 : 158)引用 Nirmala and Soh 的資料，有 35,000 外國學生在新加坡學校系統就學。在三個國立大學：新加坡大學、南洋科技大學、新加坡管理大學中，每五個學生就有一位不是本國人。他們的學費遠比歐洲或北美學校低，畢業後很多人留下來工作，增強新加坡的高教育人力。

5. 韓國：

韓國為擴大韓國大學及研究機關之研究主題及研究視野，邀請外國優秀學生



研究員來韓就讀研修，並藉邀請海外學生就學方式，期以增進外國優秀科技學生對韓國科技水準之認知及博取國際科技人才好感，提升韓國之科技知名度，以建構韓國經營國際科技的支持力量。另外也爲了提供國內外大學之研究交流管道，瞭解國外科技人才研究方向，提升韓國國際競爭力。

2003 年度韓國爲外籍學生，提供碩士課程 2 年 100 名和博士課程 3 年 150 名補助，補助項目經費爲碩士課程每月補助 70 萬韓元（約台幣 1.8 萬）、博士課程每月補助 90 萬韓元生活費（約台幣 2.3 萬），邀請機關減免海外優秀科技學生學雜費及住宿費及保險費。此計畫主要補助領域爲韓國指定之戰略技術領域（6T）及尖端基礎及關鍵技術領域（陳信宏, 2006：85）。

韓國政府於 2007 年開始，對修畢韓國大學學位的外國留學生，只要符合條件，並獲得當地雇主聘用，即可申請轉換簽證，並且同時獲得兩年以下的居留權（辛炳隆，2008：156）。

依據 OECD 資料，韓國在 2000 年至 2006 年之間，每年平均有 23,200 外國學生。2006 年有 36,000 留學生在韓國，比 2005 年增加 50%，是 2002 年的 4 倍（OECD，2008：256）。這樣的留學生人數比台灣多，相對於前述寥寥可數的專業人員（龔明鑫, 2005：77），是很大的一批新生力軍。可惜國內外的文獻很少對這個新的現象作進一步分析。

三、 永久居留（人力資源途徑）

取得永久居留者將不受到移入國各種行業職業別勞力市場變動的影響，而得以久居於移入國。因此永久居留對於移居者有達到其移民他國永久居住，甚至成爲公民的最終目的。對移入國而言，給予移入者永久居留權，必須是考慮該移入者帶進的人力資源價值，而非一時的勞力或技術需求，這也就是人力資源途徑的

意義所在。

參照研究架構圖，永久居留的途徑有二：直接申請永久居留與先經過一段時間的工作居留之後申請永久居留。

很多國家對於非常優秀的特殊人才或達到該國規定的投資金額，都可以直接申請永久居留移民。一般專業人才能夠直接申請永久居留的國家大概只有美國、加拿大、澳洲等傳統移民國家。其他國家多半需要經過工作居留一段時間，才能取得永久居留。

1. 美國：

美國的非移民簽證與移民簽證是分別考量的，並沒有連貫性。只是允許 H-1B 與 L-1 非移民簽證的持有者，可以有雙重意圖，同時申請移民。而永久居留與歸化美國公民是有連貫性的。

美國永久居留移民簽證中專業移民者應當引用的是工作移民。美國移民法於 1994 年 10 月起將移民配額訂為 67.5 萬人。其中親屬移民為 48 萬人，工作移民為 14 萬人，多樣移民為 5.5 萬人（營志宏，2004：110）。

14 萬人的工作移民分為：a. 優先工作者 4 萬人，b. 高學位專業人士與優秀人才 4 萬人，c. 專業人士、技術人員和其他類工作者 4 萬人，d. 特殊移民（含宗教傳教士）1 萬人，e. 投資移民 1 萬人。b, c 類都需要申請勞工局的工作證，a 類優先工作者，不需工作證。a 類又細分為非常人才、傑出教授研究員、國際公司調派之高階經理等三分類。非常人才可以自己提出申請，其他二分類仍然需要由聘雇機構申請（營志宏，2004：112-113）。

很多得到永久居留者並非直接來自外國，他們可能是已經在美國的留學生或持 H1-B 簽證的外國人。

Lowell (2001, 49)引用 North 與 INS 的統計，顯示在 1994 年，H 短期工作簽證擁有者有 30,300 人轉成永久居留，轉換率以當年發出的簽證算來，是 38%。L 短期工作簽證擁有者簽證 8,600 人轉成永久居留，轉換率以當年發出的簽證算來，是 21.2%。

2. 加拿大：

加拿大是世界上少數對永久居留移民積極規劃的國家之一，加拿大的移民計點制度從 1967 年開始採用，是很多國家學習或想學習的對象 (Kapur and McHale, 2005 : 42)。美國專攻移民的經濟學家 Borjas (1999 : 17)也認為美國應當改變以依親為主的移民制度，朝向以年齡、教育、英語能力計點的移民制度。計點公式可以依據國家需要調整，又可以用核發簽證的點數高低來調整移民人數。加拿大就是採用這種移民政策。有關記點制度的細節在藍科正主持報告 (2005 : 104)，黃煌雄、李伸一調查報告 (2005 : 28)，Kapur and McHale (2005 : 44-48)都有詳細說明，不在此贅述。有一點要強調的是除了前述年齡、教育、英語能力與工作經驗之外，兩份報告都提到工作許可或就業安排都有加分作用。也就是說前來短期工作，對於申請永久居留是有幫助的，但是也非絕對；條件好的人，還是可以直接依據計點制度得到永久居留權。

就 Kapur and McHale (2005 : 43)自 1995 年至 2002 年的資料顯示，加拿大每年的經濟移民（投資與專業移民）都比依親移民多，2001 年達到頂點，接近 16 萬人。加拿大人口 2006 年普查只有 3,161 萬人。這比例比台灣 2,300 萬人的口，每年專業人士獲得永久居留寥寥數百人，實在無法相比。當然領土的大小也無法相比（然而新加坡的領土又無法與台灣相比，永久居留移民還是很多）。

Benson-Rea and Rawlinson (2003) 的論文提到很多專業移民到紐西蘭花很長

的時間找工作，而且最後可能找到與原來專長不太相關的工作。筆者認識的友人中，去加拿大、紐西蘭移民的人，也多半找不到適當的工作，有的做寓公，有的回來，有的連送去唸書的兒女也回來工作。紐西蘭、加拿大、澳洲都是採取人力資源途徑的方式，政府在引進專業移民方面用了很多資源。以加拿大過去的作法為例，從各地各行業移民需求的估計、整理（黃煌雄、李伸一調查，2005：27），設定計點方式¹³，安排移民申請審核程序等等，大費周章，或許對移入國還是有達到部份效果（如嘉惠移民律師、房地產商、當地經濟等），但是對移出國，以及移民自身，整體是否有利，不無疑問。

3. 德國：

德國由「移民德國獨立委員會」於2001年提出，德國需要移民的結論，辦法採行計點的永久居留核發制度，該法案審理過程曲折。最後於2004年通過的法案，遠比原提案保守。只保留一點計點制度的影子：只有頂級科學家與經理，在某些條件下准予永久移民（Kapur and McHale，2005：48）。

然而在李曉儒（2005：122）的論文中，提到德國只要有德語能力、連續居留五年以上、能獨立維持生活，就可以取得無限期居留許可證。再參酌綠卡制度被抱怨只給五年期限的問題（藍科正主持，2005：94），基於一般政治制度改變的惰性與困難，應該是前者（Kapur and McHale，2005）的說法可信度較高。

4. 新加坡：

新加坡政府將永久居留的外國人與新加坡公民合稱「居民（resident）」。

¹³ 這是2002年以前加拿大的舊模式，2002年6月開始，加拿大已經不做產業別需求估計，而是直接以對象（包含配偶）的能力（包含語言能力），獲得的工作，作為計點的重要依據（Kapur and McHale，2005：44）。

居留的外國人權利義務接近公民，只是無投票權，與「非居民（non-resident）」的一般居留者有相當大的差異。

下表顯示 2000 年至 2007 年之間，新加坡各種身份的人數變化：

表 2-4. 新加坡 2000 年與 2007 年各種身份人數與變化

	2000	2007	增加比例
全部人口 (千人)	4,028	4,588	14%
居民	3,273	3,583	9%
公民	2,986	3,134	5%
永久居留者	288	449	56%
非居民	755	1,005	33%

資料來源：本表參考新加坡政府網站 (Singapore Government, 2009d)，由筆者節錄統計出。

由此表可以看出，公民由於低生育率，增加有限；包含前述工作居留者的「非居民」增加率高達 33%，而增加最快的是永久居留者，有 56%。可見永久居留對外國人有其吸引力。

關於永久居留的核發資格，只要是有 S、Q、P 各級工作簽證都可以提出申請。黃煌雄、李伸一調查報告 (2005: 58) 有提到需要在新加坡工作滿 6 個月才能提出申請。新加坡政府網站並沒有明文訂定條件，網站上有提供軟體，可以試填評估，需要學經歷、語言能力等等各項資料。對於成為永久居民與公民的好處，倒是很多宣傳。

申請成為公民必須是永久居留者，從人數統計看來，成為公民者並不多。

新加坡的外國人中暫時居留者「非居民」，在 2007 年佔人口 20% 以上，永久居留者佔人口接近 10%，做為東亞的移民國家，如何調節多元文化，如何適應

國際化，應當有相當多值得參考之處。

5. 韓國：

國內的研究文獻與 OECD 資料都沒有提到專業移民在韓國獲得永久居留的情形，想必人數很少。韓國的移民是以婚姻移民佔重要比例，2005 年的婚姻中有 14% 是國際婚姻，大都是在農村地區（OECD，2007：260）。

四、 綜合檢討各國政策及其效果

由引進外籍專業人士的結果來看，不論是短期居留或是永久居留，本節中提到的美國、加拿大、新加坡都算是效果顯著的國家。美國如果沒有限額可能會引進更多人。從本章第一節的表 2-1, 2-2 中，可以看到還有澳洲、紐西蘭與英國都引進相當多數的專業移民。而本節中提到的韓國與德國引進效果都不佳，第一節表 2-1, 2-2 中的瑞典與法國也是引進不多。

政策方面加拿大有局部的鼓勵措施，新加坡與韓國有比較廣泛的減稅與津貼措施。除此之外，其他國家並沒有特別的鼓勵措施。由韓國的鼓勵措施效果不大而美國沒有鼓勵措施（美國 H1-B 簽證雇主還要繳交 1000 美元的本勞培訓費用）來看，鼓勵措施效果有限。

美國與加拿大都有一般專業移民的直接申請永久居留辦法（本文未討論的澳洲、紐西蘭也有）。然而因為短期居留者日漸增加，永久居留者由短期居留者轉換身份的比例也漸漸升高。新加坡也是朝此方向演進。其他國家直接獲得永久居留的可能性不高。

工作居留的開放（勞力市場途徑）是引進的專業移民的普遍方法。德國只限於開放給資訊專才，引進的人才有限。美國、韓國開放部份專業領域，加拿大與

新加坡則是廣泛的開放。由韓國引進的專才人數不多看來，開放領域有影響，但是影響有限。

低薪限制方面，德國的低薪限制定得相當高，以高於此限制而引進的人很少。新加坡定的相當低，引進的人數很多。其他國家沒有此限制。由此看來低薪限制的訂定與數額的高低可能有影響。一般國家都有要求，引進的外籍專業工作者薪資不得低於相同工作內容的本國人。執行上是否有落差，無法判定。

除了以上移民政策之外，也可能有一些其他影響的因素，此處無法深入探討，僅能就本研究查到的可知範圍內略作分析：

工作機會方面，從移民紐西蘭 (Benson-Rea and Rawlinson, 2003)與加拿大的人不容易找到適合專長的工作看來，移民這兩國的人，工作機會並不是主要因素。一般認為工作機會是移民的重要因素，由此看來也不盡然，本文的分析不足以做判定。然而採取勞力市場途徑的國家，找到工作是移民的先決條件，就比較沒有前述的問題。

Szelenyi (2006) 提到美國的民主與自由也是有吸引力 (對中國學生)，學生的自主性高也有吸引力 (對義大利學生)。

另外這些國家除了韓國以外都是已開發國家，薪資水準相當高。韓國比較低的薪資水準被認為是不具吸引力的因素 (龔明鑫, 2005: 77)。但是德國、法國、瑞典薪資都很高，也不見得可以移入很多專業移民，德國試圖吸引外籍資訊人員努力就不太成功。因此薪資差異可能有相當影響但是也不見得是主要因素。

有一個因素是前面都沒提到的，本節提到的引進外籍專業人士不多的韓國與德國，第一節提到引進外籍專業人士不多的瑞典與法國都不是使用英語的國家。而本節提到引進相當多外籍專業人士的美國、加拿大與新加坡，還有第一節提到的澳洲與英國，這些國家都是使用英語，或主要用英語 (新加坡) 的國家。這個

區別應當是有相當意義的。或謂美、加、澳、新等國都是移民國家，恰好使用英語。但是英國並非傳統移民國家，現在也成為腦力輸入國，英國的學校教育甚至可以替英國賺取大額外匯（Findlay，2006）。

另一方面，德國與法國都曾經有相當多數的移民移入，這些移民多半不是專業人士，他們從事的工作可能不需要良好的當地語言能力¹⁴。專業工作對語言能力的需求較強，紐西蘭有許多研究顯示英語能力是移民進入職場的主要障礙（Benson-Rea and Rawlinson，2003：69）。英語作為通用的國際語言都有此障礙，專業人士要進入非英語國家從事專業工作，所需要克服的障礙更大了。一般國家的外語教育都是以英語為第一優先，之後才學習第二外語。因此從英語使用國：美、英、加、澳、紐、新等國成功引進大批專業移民，而德、法、韓、瑞典等國少有外籍專業移民來看，這個區別好像很明顯。瑞典與法國還沒有經歷積極引進外籍專業人士的過程，但是韓國與德國的引進企圖看來效果是不大是確定的。

韓國近年來積極引進外籍留學生，而且讓留學生畢業後可以留下來工作（OECD，2008：256）。讓留學生學好韓文後可以留下來工作可能是一個回應方式，效果如何還待觀察。德國引進的外籍資訊人員中，取得德國學位而留下來工留下來工作的有 2,546 人，只佔外籍資訊人員的 15.5%，好像只有局部性效果。

由前面的論述看來，國家的移民政策（主要是開放程度）對引進效果確實有相當影響。其他影響因素如薪資、工作機會、政治與工作環境都有些影響，而移入者對移入國語言的熟悉度，應當是相當重要的影響因素。英語國家或是英語通行的國家在這方面有獨特的有利地位。

¹⁴ 法國舊殖民地移民與德裔東歐移民可能有些語言上的優勢。

第四節 專業移民的國際架構

全球化的潮流下，各國之間的貨物與金錢流動，已經有相當自由化傾向的國際性規範。WTO 的架構就是具體的實現。但是在人的流動方面卻是沒有類似的國際性規範。因此各國對於外國人入境與居留的管制政策常被稱作是全球化潮流下國家主權的最後堡壘 (Last Bastion) (Lavenex, 2006: 29)，或稱作最後邊境 (Last Frontier) (Moses, 2006)。

國家主權在人員跨國流動的管制上確實有相當高的自主性，但是說完全沒有國際性規範，也不盡然。在對難民與政治庇護的人道協助方面，二次大戰之後，就有一些非強制性的國際性規範。其他人員方面，有超國家的整合計畫規範（以歐盟為例），與一些鬆散的、非正式的、國家間的協商會 (Consultations)。這些規範與協商可以以 GATS 的協議做為國際性的參考 (Lavenex, 2006: 29)。

在全球化新自由主義的潮流下，WTO 的烏拉圭回合談判後，1995 年 WTO 會員國，開始進入 GATS 協議架構。GATS 是 General Agreement on Trade in Service 的縮寫，也就是在 GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) 規範商品的自由化流動之後，WTO 以 GATS 來規範服務業的自由化。

GATS 定義四種形式的服務，其中第四種 (Mode 4) 就是關於自然人依照跨國的商業和合約需求到另一個國家從事服務的開放或自由化。服務分各種產業別 (Sector) 可由各國家間依照雙邊或多邊談判的結果決定開放的產業別與形式。並沒有硬性規定，但是有一個原則，就是一旦開放之後，不可再走不開放的回頭路。GATS 所定義的人員流動的自由化以商業與合約之服務需求所派遣的專業人員為主，並不包括個別移民或尋求工作的範圍。其目的主要是希望解除對外國派遣人員在其國內工作的限制。因此若將各國之間所定有關移民與人員 (勞力) 流動的協議對照 GATS 的規範大約可分成四類，依照協議國之間開放程度大小排序

如下：

1. 勞力完全自由流動協議：EU（歐盟），EEA，EFTA（歐盟與挪威、冰島、瑞士等國之協議），COMESA（Common Market for Eastern and Southern Africa），ANZCERTA（紐西蘭與澳洲）
2. 超過 GATS 的流動協議：NAFTA（北美自由貿易區協議），CARICOM（加勒比海社群），歐洲與將加入歐盟國及克羅埃西亞、馬其頓協議，日本與新加坡的 FTA（自由貿易協定），歐盟與墨西哥的自由貿易協定，AFTA（東南亞國協自由貿易區）
3. GATS 模式協議：MERCOSUR（南美共同市場協議：巴西，阿根廷，烏拉圭，巴拉圭，及智利與玻利維亞二副會員）
4. 無關市場開放僅促進商業人員流動：APEC（亞太經濟合作論壇）（台灣是會員），SAARC（南亞各國）

GATS 的協議只觸及派遣人員，對外籍移民與自發前來的求職者並無自由化的要求。然而在 GATS 架構下必然挑戰國家內對外籍人員工作許可、執照等等要求，因此也間接影響對外籍移民與自發求職者的限制性。

以上的論述重點是在推動專業人員的跨國自由化流動，背後有已開發國推展服務業自由化、跨國行銷的意涵。也有間接擴展專業人員跨國移居與工作的便利性，減少移入國對本國人就業的保護的效果。但是如果反過來從國家積極爭取他國專業人才移入而非保護本國人就業的立場，是否會造成來源國人才與稅收流失的顧慮？是否需要國際性的規範？

又一次歐盟（在與瑞士的關係上）提供這種問題的實例。筆者多年前曾經遇到一位英國人，他抱怨英國稅率太高，已經移居瑞士，因為在瑞士可以享受低稅

率。筆者過去服務的公司的兩大歐洲客戶，法國湯母笙半導體與義大利 SGS 半導體合併成一個公司，公司新總部不設在法國也不在義大利，而是設在瑞士日內瓦。

2003 年 9 月德國退休的網球名將貝克因為和德國稅務機關有些糾紛，因而由慕尼黑搬往瑞士的珠格州居住。德國賽車名將舒馬克、美國流行歌手 Tina Turner，都已經搬到瑞士，英國流行歌手 James Blunt 也計畫搬來，他們都是基於稅金的考量。歐洲另一大國法國人也不落人後，2006 年底法國搖滾歌手 Johnny Hallyday 也搬到瑞士阿爾卑斯山麓的 Gstaad 度假村。這位抱怨法國高稅率的歌手將來的稅賦不是以數百萬美元的年收入計算，而是依據他在 Gstaad 蓋的農舍價值計算。他只要在 Gstaad 每年住滿半年，就可以享受此待遇。法國總統候選人羅雅爾的顧問指控瑞士是在搶劫她的鄰居 (Foulkes, 2007)。

除了個人所得稅之外，瑞士各州現在又開始競相降低企業所得稅，Obwalden 州 (Canton)，將企業所得稅降至 6.6%，在 11 個月內立刻吸引 376 家公司前來設立。歐盟派駐瑞士的代表抱怨瑞士這麼做違反 EFTA (European Free Trade Agreement) 政府不得補貼企業的協議 (ibid)。

瑞士有各種辯解，包括瑞士在 EFTA 並沒答應要與歐盟統合稅制；瑞士各州高度自治，稅率由各州自行決定已經有數百年歷史；甚至說瑞士吸引企業與個人的主要因素是優美的風景與環境而非稅賦低。

在經常被歐盟各國指控下，瑞士學者 Feld 與 Kirchgässner 對瑞士各州不同的公司營利稅、個人所得稅對公司設立地點的決定影響作了實證研究。他認為如果瑞士各州之間稅率的不同沒有影響公司設立地點的決定，就可以推論歐洲各國公司不會因為稅率差距的因素而跨國、跨文化移居到瑞士來，因為這樣做比在瑞士跨州更困難。

研究結果果然證實公司稅影響不大，但是個人所得稅影響倒是比較大，尤其是對小型公司影響特別明顯。理由很簡單，因為小公司老闆，自己一定住公司附近，自己要考慮自己個人所得稅賦的問題。就所有公司而言，所得稅的高低影響員工就職意願，會轉嫁到公司給付的薪資，也就是公司的成本。至於公司稅方面，後來他們發現，瑞士各州公司稅計算方法很複雜，而且對於剛遷入的公司又有一段時間的稅賦優惠。因此不能由單純的稅率高低來看公司的實際稅賦。此研究證實稅賦高低尤其是個人所得稅對於公司設立地點乃至於員工居住地點是有相當影響的(Feld and Kirchgässner, 2003)。

瑞士因為緊鄰歐盟各國，所以造成比較大的問題。以減稅天堂聞名的還有維京群島、薩摩亞等地。這兩處減稅天堂主要是被用來作為公司註冊之地，少有人遷居該地。亞洲低稅賦的地方是新加坡與香港，香港因為回歸中國，不若新加坡具有吸引力。新加坡除了有前面提到的投資大師羅傑斯遷居該國之外，日本著名的基金投資專家台裔的上村世彰也將其公司與住所移往新加坡（上村因為Liverdoor 案被日本政府控訴，目前保釋而回不了新加坡）。

美國是另一個吸引大批專業人士引發他國疑慮的國家。美國靠的不是低稅賦，而是學習與工作機會、優厚的待遇及良好的居住環境。1965 年以前移出來源國主要是歐洲國家，1965 年之後來源國轉成亞洲國家。這些國家抱怨美國吸走它們的優秀人才，造成腦力流失（Brain Drain）現象。然而抱怨歸抱怨，在民主自由體系下，這些國家還是無法對美國或其打算移居的人民有何限制措施。中國在改革開放之後也是有大批留學生與移民赴美定居。

1965 年之後歐洲經濟蓬勃發展，歐洲人才外流的現象止住，甚至開始回流，也吸引其他地區人民移居。台灣 1990 年之後半導體與電子工業的蓬勃發展，也吸引大批留美專業人士回台任職或創業。形成所謂腦力循環（Brain Circulation）的現象。大學生在台灣升學與就業的比例也逐漸提高，留學比例降低。印度在這

幾年資訊軟體工業蓬勃發展的情況下，也有大批留美印度資訊專才回國創業或就職。現在甚至有最好的人才留在印度，找不到好機會的人才去美國謀發展的說法。因此腦力或人才流失的議題不只無法管制也已經沒有管制的必要性了。

綜合前述各項論點，列出有關專業移民管制或開放的各國家考量，如下表：

表 2-5. 移入國與移出國對專業移民的開放與管制考量

移出國	管制	開放
已開發國家	1 稅基流失	2 業務拓展與服務
發展中國家	3 腦力流失	4 腦力循環 匯款回鄉
移入國	管制	開放
	5 本國人工作保障	6 腦力獲得 引進企業與資金

資料來源：筆者自行整理

由此表可看出，移入國與移出國在管制或開放之間有不同考量，移出國中已開發國家與開發中國家也有不同考量。其中編號 1（稅基流失）、2（業務拓展與

服務)、3 (腦力流失)、4 (腦力循環)、6 (腦力獲得與引進企業與資金) 在本節的論述中都有涵蓋。只有編號 4 (匯款回鄉) 與 5 (本國人工作保障), 涵蓋不多。匯款回鄉 (Remittance) 的議題, 已經有很多文獻 (Ozden, 2006)。此議題只對部份國家如菲律賓、印尼、墨西哥等比較重要, 本研究不作進一步探討。

編號 5, 本國人工作保障的部份, 是各國家限制專業移民的主要考量。本節前面有關以 GATS 為參考的各項國際貿易協定就是要打開跨國商業相關的人員工作地點遷移在這方面的限制。至於不與跨國商業相關的專業移民, 還是受到各國為了保障本國人工作所做的一些限制。這是對專業人員限制的最重要考量, 後面會有更多分析。對移民的其他限制因素有安全因素、文化因素、社會福利因素等。文化因素與社會福利因素是在一般勞力移民、依親移民等比較大的考量因素, 專業移民這方面的問題較小, 因此本研究不做詳細論述。安全因素方面基於短期的旅遊也有相當的安全顧慮, 現在的防範措施是對入境者全面性的防範, 也不對專業人員作特別的討論¹⁵。

由此表格, 可以看出這六種情況包含了很多對抗與矛盾。編號 1,3 與 6 之間是移入國與移出國間的矛盾。編號 2,4 與 5 之間又是另一種跨國的矛盾。而編號 1 與 2 之間, 3 與 4 之間, 5 與 6 之間則是本國內的矛盾。移入國的編號 5 與 6 之間的矛盾一直存在。移出國的部份, 在開放的部份 (2,4) 沒有太大問題, 管制的部份, 在發展中國家中過去有政治因素的管制, 現在大概只有北韓還做政治管制, 腦力流失的部份 (3), 開發中國家能管制的有限。倒是已開發國家, 對於稅基流失的部份越來越注意 (1)。

綜合言之, 目前對於專業人士移居管制的國際架構是很有限的。以 GATS 為

¹⁵ 台灣對中國大陸人士與美國對所謂流氓國家如伊朗等國人士有特殊的安全考量是一些例外狀況。

參考的一些國際協議的開放規定，並沒有在各國產生太大問題，各國可以適度依循這些規範或訂定其認為必要的一些限制。倒是另一方面，當移入國以積極的措施如稅率優惠吸引企業與個人前往移居時（編號 6），會造成移出國稅基流失、資金流出的疑慮（編號 1）。目前世界各國除了歐盟內各國相互有相當的牽制之外，也沒有規範可循。瑞士各州造成歐盟各國的疑慮與抗議是典型的例子，如今歐盟勢力日漸龐大，瑞士可能遲早需要顧及歐盟的態度而進行妥協。美國最近也對瑞士銀行施壓，要求提供名單內人物的銀行帳務資料。相對於瑞士受歐美各國施壓，新加坡或香港可能也會開始遭遇這種壓力。

新浪網全球新聞 2009 年 4 月 7 日有以下記載：



2009 年 4 月初 G20 峰會結束後宣布的「避稅天堂」黑名單備受各方關注。經濟合作發展組織剛宣布，已將黑名單取消。據新華社發自巴黎的消息，總部設于巴黎的經合組（OECD）表示，由於之前被列入黑名單的 4 個國家，已在稅收信息交換方面作出改善承諾，因此決定取消「避稅天堂」黑名單。原先被列入黑名單上的哥斯達黎加、馬來西亞、菲律賓和烏拉圭，現在獲「晉級」為灰名單，即已經承諾履行國際稅收標準、但尚未付諸實施的國家。經合組織秘書長古里亞說，四國已正式通告經合組織，稱它們願意在打擊偷漏稅方面與經合組織進行合作，並將在年內取消阻礙國際稅收標準實施的相關規定。古里亞又說，全靠倫敦 G20 金融峰會各方作出的努力，「避稅天堂」時代將一去不復返。經合組織在 G20 金融峰會閉幕當日，將包括瑞士、盧森堡、列支登士頓、新加坡等 38 個國家和地區，列入「避稅天堂」灰名單，指這些國家和地區承諾遵守國際通用稅收標準，並在銀行保密制度和稅務信息交換方面作出努力，但尚未付諸實施。此外，經合組織將 40 個國家和地區列入白名單，即實質履行國際通用稅收標準。中國亦獲列入白名單，但不包括港澳地區（新浪網，2009）。

據說港澳地區沒被列入灰名單是胡錦濤力保的結果，但是在白名單中的中國

必須註明不包括港澳地區。上則新聞顯示 OECD 國家已經開始對避稅天堂以「國際稅收標準」施壓，也初步顯示效果。富人避稅出走的事實，已經開始被國家機構透過國際組織，試圖加以規範。第一步應當是對資金透明化的要求。

這部份的議題與本研究有間接的關係，所以在此略做說明。不過此議題牽涉範圍廣泛，畢竟牽涉避稅問題的專業人員不是多數者，本研究不擬深入探討此議題。

第五節 台灣現行移民政策中有關專業移民的部份 與現況分析

1. 相關政策宣示

行政院於 2006 年 12 月提出的〈2015 年經濟發展願景與目標〉有一段提到：

優越的人力資源：優良的教育環境及產學合作體系，培養卓越人才；營造高生活品質、文化開放多元、創意相互激盪的創意生態體系，吸引全球創意精英，成為小型「創意聯合國」（行政院全球資訊網，2006）。

行政院於 2008 年 8 月提出的〈行政院 98 年度施政方針〉內政方面有一段提到：

保障移民基本人權，尊重多元文化價值，強化移民照顧與輔導；提升國境管理及服務效能，有效防制人口販運犯罪，落實起訴、保護及預防之整體防制策略；完備移民政策，積極吸引海外優質人才（行政院全球資訊網，2008）。

可見不論 2008 年 5 月以前的民進黨舊政府或以後的國民黨新政府都強調要尊



重多元文化，完備移民政策，吸引優秀海外人才與創意菁英。對於引進專業移民應當都是抱持相當正面與積極的看法。

2. 相關法規

外籍專業人士來台居留有兩個原因：工作（含投資）與就學，這也是僅有的兩個管道。就學方面，下一節會提，

工作方面根據以下法規：

有關聘雇許可之現行法規：

[就業服務法](#)之第五章外國人之聘僱與管理（全國法規資料庫，2008a）

[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)（全國法規資料庫，2006a）

[雇主聘僱外國人許可及管理辦法](#)（全國法規資料庫，2008b）

外國人的停留、居留與永久居留依據以下法規：

[外國護照簽證條例](#) 第 10、11 條

[外國護照簽證條例施行細則](#) 第 8、9、10、11 條

[入出國及移民法](#)之中第五章外國人停留、居留及永久居留（全國法規資料庫，2009a）

[入出國及移民法施行細則](#) 之中第三章外國人入出國、停留、居留及永久居留（全國法規資料庫，2008c）

[外國人停留居留及永久居留辦法](#)（全國法規資料庫，2009b）

欲歸化取得中華民國國籍者，依據：

[國籍法](#)（全國法規資料庫，2006b）

[國籍法施行細則](#)（全國法規資料庫，2008d）

套用 Abella(2006: 18) 針對各國吸引專業移民政策的四種途徑，基本上台灣是採行勞力市場途徑與鼓勵商業途徑，而非人力資源途徑（如：加拿大）與學業入口途徑（如：美國）。也就是有受聘職位、有契約、有投資，才能移入，單靠個人特殊人力資源，要移入很困難，經由留學途徑也不容易。台灣曾經被印度政府指出不准印度人來台創業或自營事業是不符合 GATS 精神的，台灣政府並沒有因此做改變。

簡而言之，外國人要成為台灣的專業移民需要由雇用單位先向勞委會請得聘用該外國人的聘用許可，個人依據此許可向駐外代表處申請簽證，入境後再向移民署申請取得外僑居留證。連續居住滿 5 年後可以申請永久居留或歸化中華民國國籍。兩者都可以長久居住於台灣，差別在於永久居留者仍然保留其原有國籍，歸化者需要放棄原有國籍（依據[國籍法](#)第 9 條（全國法規資料庫，2006b）），而擁有中華民國國民的權利與義務。

a. 關於聘雇許可：

藍科正主持（2005）《建立引進外國專業人員的管理機制》〈第七章 台灣引進外國專業人員的管理機制〉部份，對台灣政府引進外國專業人員的政策與法規的沿革，以及實際執行狀況，包括政府職司單位與各行業、職業別引進情形都有詳細分析。雖然偏重在聘僱許可的核發方面，還是很有參考價值。因此本文不在此作詳細分析，僅作簡要的陳述：

[就業服務法](#)（46 條）¹⁶ 將外國人在台受聘雇工作類別分為以下 11 款：

- 一、專門性或技術性之工作。
- 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：
 - （一）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。
 - （二）公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。
 - （三）公立或已立案私立實驗高級中等學校雙語部或雙語學校之學科教師。
- 四、依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。
- 五、運動教練及運動員。
- 六、宗教、藝術及演藝工作。
- 七、商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。
- 八、海洋漁撈工作。
- 九、家庭幫傭。
- 十、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。
- 十一、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。



前述第八至第十一款類別依據[雇主聘僱外國人許可及管理辦法](#)（第 2 條）被視為第二類外國人，是以俗稱藍領外勞的模式管理。第七款船員的部份，交通部有[外國籍船員僱用許可及管理規則](#)，訂有詳細規定。前述第一至第六款類別依據

¹⁶ [就業服務法](#)屬勞委會管轄的勞動法規，1992 年初次訂定。原來各行業申請聘雇外籍人士來台是由各主管機關分別核准，2004 年 1 月開始除了科學園區，由勞委會委託依照規定標準核准外，專業外籍人士的聘雇許可皆由勞委會職訓局核發，現在加工出口區也可以核發。

[雇主聘僱外國人許可及管理辦法](#)（第 2 條）被視為第一類外國人，加上依據[就業服務法](#)（51 條，第三項）外國人履約前來的專技或學術人員，一律在勞委會的統計中，被視為外國專業人員，每一款都有個別的統計資料。因為這樣的分法還算合理，統計數字也是現成的，因此本研究也就採用此定義，作為就職的外籍專業人士。

[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)分別對這六款的資格與審查標準有詳細的規定。其中第三章對應[就業服務法](#)（46 條）第二款事業主管，第四章對應[就業服務法](#)（46 條）第三、四款學校與補習班教師，第五章對應[就業服務法](#)（46 條）第五款教練與運動員，第六章對應[就業服務法](#)（46 條）第六款宗教、藝術工作者。這些方面在藍科正主持（2005）《建立引進外國專業人員的管理機制》第七章〈台灣引進外國專業人員的管理機制〉中都有詳細分析，從申請角度來看，筆者認為問題不大，在此不詳細討論。

然而[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)的第二章是對應[就業服務法](#)（46 條）第一款專業性或技術性之工作。這專業性或技術性之工作一直都佔有全部專業人員的一半以上，因此也是最重要的一類。這個類別也比較有爭議性，因此在此作比較詳細的說明。

依據[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)第 4 條差不多涵蓋[就業服務法](#)（46 條）第一款專業性或技術性之工作的所有專業工作內容。因此內容最廣泛，人數也最多。包括：

- 一、營繕工程或建築技術工作。
- 二、交通事業工作。
- 三、財稅金融服務工作。
- 四、不動產經紀工作。

- 五、移民服務工作。
- 六、律師工作。
- 七、技師工作。
- 八、醫療保健工作。
- 九、環境保護工作。
- 十、文化、運動及休閒服務工作。
- 十一、學術研究工作。
- 十二、獸醫師工作。
- 十三、製造業工作。
- 十四、批發業工作。
- 十五、其他經中央主管機關會商中央目的事業主管機關指定之工作。

第 5 條規定從事第 4 條工作需符合下列四項資格之一：

- 一、依專門職業及技術人員考試法規定取得證書或執業資格者。
- 二、取得國內外大學相關系所之碩士以上學位者，或取得相關系所之學士學位而有二年以上相關工作經驗者。
- 三、服務跨國企業滿一年以上經指派來我國任職者。
- 四、經專業訓練，或自力學習，有五年以上相關經驗，而有創見及特殊表現者。

而第 6 條又附加規定經主管機關專案同意者，前述第 5 條第二款學士可以不受工作經驗的要求限制。

另外第 8 條有最低薪資的規定如下：

外國人受聘僱從事第 4 條之工作，其薪資不得低於中央主管機關公告之數額。

這些規定以學士後需要兩年經驗與最低薪資兩點，最受到產業界批評（藍科正主持,2005：201,353；辛炳隆,2008：160,166）。目前有提議以第6條的規定，不要求學士後需要兩年經驗，然而最低薪資的規定還是存在。根據經建會的資料（經建會人力規劃處，2008a：20-21），2008年4月16日行政院財經小組第35次會議通過經建會所提「吸引外籍專業優秀人才來台措施」。其中提到將會：

取消具學士資格之外籍人士准予在台工作之「2年工作經驗之限制」。在台留學取得學士及以上學歷資格之外籍畢業生，在台工作薪資得比照本國薪資水準；非在台留學之學士及以上學歷資格之外國籍人士，在台工作仍須受薪資門檻（目前為47,971元）之限制。

後面與勞委會的訪問也會提到，此案最後並沒有成立。學士後兩年工作經驗與47,971元薪資低限的要求對在台留學生還是一樣。

現在的最低薪資有兩個標準，一是2004年1月依據1997年專技人員平均薪資訂定的月薪47,971元，此為針對所有專門性或技術性之外國工作者，一是2005年7月只針對國科會補助專題研究計畫之專業研究助理人員，其月薪低限為34,000元。藍科正的報告（藍科正主持,2005：201）與辛炳隆的學者意見調查（辛炳隆,2008：167,176）都認為不應當調降此月薪低限。本研究將針對此點再作訪談與分析。

b. 有關外籍專業人士的停留、居留、永久居留與歸化¹⁷：

* 停留與居留：

¹⁷ 核發簽證的權責單位為外交部。核發外僑居留證的權責單位原屬警政署，移民署成立後由移民署管轄。移民署正式名稱為「內政部入出國及移民署」2007年1月開始運作，其前身為「內政部警政署」下的「入出境管理局」。

停留為六個月以內的短期停留；居留為六個月以上的長期居留（[入出國及移民法](#)，3 條）。居留者需要在入境後 15 日內申請外僑居留證。停留簽證在 60 日以上者，也可以申請外僑居留證。外僑居留證之有效期間，最長不得逾三年（[入出國及移民法](#)，22 條、23 條）。專業人士的配偶、未成年子女，也可以接著申請外僑居留（[入出國及移民法](#)，23 條）。

* 永久居留：

外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，有相當之財產或技能，足以自立者，得申請永久居留（[入出國及移民法](#)，25 條）（留學生與藍領外勞身份居留期間不能計入）。外國人有下列情形之一者，可以直接申請永久居留（[入出國及移民法](#)，25 條）：

- 
- 一、對我國有特殊貢獻。
 - 二、為我國所需之高級專業人才。
 - 三、在文化、藝術、科技、體育、產業等各專業領域，參加國際公認之比賽、競技、評鑑得有首獎者。

永久居留的好處是有永久居留的權利（[入出國及移民法](#)，3 條九款），不一定要受聘，而且再入國不需要再申請簽證（[入出國及移民法](#)，34 條），要工作仍然需要有工作證，是以個人身分申請。

申請永久居留者，要有相當之財產或技能，足以自立，應具備下列情形之一（[入出國及移民法施行細則](#) 第 16 條）：

- （一）最近一年於國內平均每月收入逾行政院勞工委員會公告，基本工資二倍者。
- （二）國內之動產及不動產估價總值逾新臺幣五百萬元者。
- （三）我國政府機關核發之專門職業及技術人員或技能檢定證明文件。

(四) 其他經入出國及移民署認定者。

外國人申請在我國投資移民獲准永久居留後，其配偶及未成年子女亦得申請永久居留（[外國人停留居留及永久居留辦法](#)，第 15 條）。

關於永久居留權比較受批評的一點是[入出國及移民法](#)，33 條 規定一些情形下永久居留權會被撤銷，其中第 4 款為：

永久居留期間，每年居住未達一百八十三日。但因出國就學、就醫或其他特殊原因經入出國及移民署同意者，不在此限。

字義上看來，「每年居住未達一百八十三日」並沒說明持續幾年才撤銷永久居留權，但是執行上一年就構成撤銷的條件，這對於外籍專業人士相當不方便，基本上這一條排除他們接受外派、出去工作、探親半年以上的機會，如果他們要保留永久居留權。

依照目前的規定永久居留者只能將配偶與未成年子女帶來同住，這項權利與居留者相同。依照移民署 Im 透露現在已經提出修法，將允許永久居留者將 65 歲以上的父母接來台灣同住。

* 歸化：

欲歸化為中華民國國籍者，除了需具備與永久居留相同連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，有相當之財產或技能，足以自立者的條件之外，還需具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識（[國籍法](#)，第 3 條）。

所謂有相當之財產或技能，足以自立者，除了前述[入出國及移民法施行細則](#)第 16 條 4 項條件之一者，加上入出國及移民法第 25 條第三項第二款所定為我國所需高級專業人才，經許可在臺灣地區永久居留，皆可接受申請（[國籍法施行細則](#) 第 7 條）。歸化與永久居留兩者都可以長久居住於台灣，差別在於永久居

留者仍然保留其原有國籍，歸化者需要放棄原有國籍（依據[國籍法](#)第 9 條（全國法規資料庫，2006b）），而擁有中華民國國民的權利與義務。另外就是前述永久居留者如果沒有持續居留，會被取消；歸化者沒有這種問題。

3. 外籍專業人員實際引進狀況，

（1）相關統計數字來源：

外籍專業人員的統計數字有兩個來源：勞委會職訓局與移民署。勞委會職訓局的數字稱為「有效聘雇許可」，是將所有發出的聘雇許可人數減去已經屆期的聘雇許可，也就是還在有效期間的聘雇許可。依據職訓局 La 的說明，這個數字與實際在台專業人員的數字可能有一些出入。可能多算的一些是給予聘雇許可後，沒有來的人。

另一方面，依親而擁有居留權者，不排除有些人受雇而沒有申請聘雇許可（照法規還是要申請聘雇許可），因此這一部份的人可能少算。還有永久居留者申請管道不同，也不在勞委會的統計中。

移民署的統計是包含永久居留者的。移民署是依據申請居留時，申請者填寫的工作類別而分類的。照理將所有外籍勞動人口減去外籍勞工、外籍船員、失業者、永久居留者應當就是對應勞委會所依據[就業服務法](#)第 46 條第一至第六款所定的各專業工作類別。移民署的統計是將第 46 條第一款的專門性技術性工作定的更細，有工程師、律師、醫師、會計師、醫師等類別，但是佔有專業人員一半以上的人數是屬於其他類。經詢問移民事務組 Im，Im 答覆其他類別有一部份是其他各分類，一部份是職業欄沒有填的。

這兩組統計數據目前無法釐清差異處，需要實際調閱移民署原始資料，才可能進一步釐清。因為主要是要看趨勢，暫時兩者並存討論。由於勞委會的資料是依據申請類別統計的，而不是由個人自行填寫，因此是以勞委會職訓局資料為主。

(2) 各職業類別現狀：

截至 2009 年 4 月底，外國專業人員有效聘僱許可計 2 萬 7,064 人。依申請類別觀察，以專門性技術性工作 13,634 人居首，占 50.38%；其次為補習班語文教師工作 5,909 人，占 21.83%；學校教師工作 2,714 人居第三，占 10.03%。宗教、藝術及演藝工作有 1,881 人，華僑或外國人投資事業主管工作有 1,453 人，履約有 1,420 人，教練及運動員有 53 人。

依國籍別觀察，以「日本」7,394 人次居首，占 27.32%；依性別觀察以「男性」2 萬 1,847 人次居多，占 80.72%；依學歷別觀察，以「大專」1 萬 9,377 人次居首，占 71.60% (勞委會，2009)。

根據移民署 2009 年 4 月底的資料 (移民署，2009)，外僑扣除十五歲以下者的總勞動力有 335,915 人，再扣除外籍勞工 299,913 人，船員 323 人，失業者 2,316 人，剩下 33,363 人，應當是與勞委會的有效聘雇許可人數加上永久居留者相稱的。但是出入還是頗大，其職業類別分布如下表 2-6：

表 2-6. 移民署 2009 年 4 月外籍專業人士職業別統計

公務人員	4
商務人員	4,067
工程師	2,111
會計師	16
律師	24
記者	38
教師	6,197
醫師	282
護理人員	24
傳教士	1,721
技工技匠	663
其他	18,216
總計	33,363

資料來源：筆者自移民署網站節錄整理

移民署登記的教師有 6,197 人，職訓局的教師聘雇許可合計有 8,623 人。移民署扣除教師、傳教士、其他類，屬於專業與技術人員一共 7,229 人；而勞委會的聘雇許可中，專門性技術性工作、主管、履約等人員合計有 16,507 人，出入很大。因此移民署的其他類 18,216 人的組成如何是需要理解的關鍵。

綜合上述資料，來台外籍專業人員的職業類別中，以商務人員、補習班教師、學校教師、工程師與技師為主，宗教、藝術工作者其次，醫師又次之。律師、會計師、記者、護士、教練與運動員等個別類別都只有數十人。

國籍方面以日本為最多，其次美國，其次加拿大、馬來西亞、韓國、英國、新加坡、南非等國。美國、加拿大、英國、南非等英語系國籍的人，有很高比例是從事教師工作（大部分是英語教師）。醫師 282 人中，馬來西亞籍佔 204 人，高達 72%。

(3) 變化趨勢

由勞委會職訓局的有效聘雇許可數字看來（見下表 2-7），這三年的有效聘雇許可人數逐年下降，到今年（2009）4 月此趨勢沒有改變。職訓局 La 認為人數降低的可能原因是產業外移的關係。可是「華僑或外國人投資事業主管工作」一欄，其人數也應當隨著產業外移而下降；從本表看來並沒有下降。主要下降的項目在「專門性技術性工作(含履約)」一欄，履約在此欄只佔約 1/10，其實影響不大。學校教師的人數不減反升。



表 2-7. 各類別有效聘雇許可逐年變化趨勢

	有效聘雇許可			
	2006年底	2007年底	2008年底	2009 4月底
專門性技術性工作(含履約)	17,757	17,448	16,084	15,054
宗教、藝術及演藝工作	1,488	1,792	1,546	1,881
補習班語文教師工作	6,392	5,983	5,839	5,909
學校教師工作	2,212	2,243	2,356	2,714
華僑或外國人投資事業主管工作	1,440	1,437	1,452	1,453
運動教練及運動員工作	47	39	42	53
總計	29,336	28,956	27,319	27,064

資料來源：勞委會職訓局網站，由筆者整理

再從每年聘雇許可核發數目（見下表 2-8）來看，

表 2-8. 聘雇許可核發人次趨勢（2007-2008 年）

	聘雇許可核發人次		變化比例
	2007	2008	
專門性技術性工作(含履約)	14,649	12,244	-16.4%
宗教、藝術及演藝工作	9,561	8,797	-8.0%
補習班語文教師工作	6,910	6,485	-6.2%
學校教師工作	2,114	2,253	6.6%
華僑或外國人投資事業主管工作	700	627	-10.4%
運動教練及運動員工作	104	94	-9.6%
總計	34,054	30,484	-10.5%

資料來源：勞委會職訓局網站，由筆者整理

也是以專門性技術性工作核發人次的降低比例最高。而「專門性技術性工作」是這些工作類別唯一需要符合 47,971 月薪低限的類別，其低薪限制是 2004 年開始的。由這些數據看來，難以斷定是哪項主要因素造成人數的減少，但是「專門性技術性工作」不但減少，而且減少幅度最大則是事實。

移民署方面的資料，由於職業類別是自行填寫，其他類人數很多，在此僅作

參考（見下表 2-9）：

表 2-9. 移民署各職業類別外籍專業人士人數變化趨勢

	2002	2003	2007/11	2008/01	2008/05	2009/1	2009/4
公務人員			5	1	5	1	4
商務人員	4,987	4,034	4,166	3,323	4,167	3,899	4,067
工程師	3,417	3,145	2,730	1,968	2,475	1,945	2,111
會計師			18	13	15	12	16
律師			25	16	25	21	24
記者			42	34	31	36	38
教師	5,987	5,958	6,573	5,016	6,405	5,193	6,197
醫師			280	225	277	253	282
護理人員			22	19	22	23	24
傳教士	2,014	2,048	1,781	1,723	1,726	1,682	1,721
技工技匠	392	277	1,149	1,063	1,056	689	663
其他	18,312	13,563	15,704	14,231	16,153	16,918	18,216
合計不含其他	16,797	15,462	16,791	13,401	16,204	13,754	15,147
合計含其他	35,109	29,025	32,495	27,632	32,352	30,672	33,363

資料來源：本表 2002, 2003 年資料來自警政署（黃煌雄、李伸一調查，2005：96），2007 年之後資料來自移民署網站；由筆者自行摘錄統計。

移民署的資料除了一項工程師逐漸下降，技工技匠 2008 年以後變少，各項目並沒有明顯下降的趨勢。而除了其他項 2009 年有增加的傾向之外也沒有項目有明顯的增加。有趣的一點倒是一月份可能是因為耶誕與新年，回國的人比較多，商務人員、工程師、教師等各類都有季節性下降的情形。

（4）關於永久居留

專業人士永久居留的人數資料現在在移民署的網站上找不到，其數字是與一般居留放在一起統計的。經過詢問移民署移民事務組 Im，有關每年取得永久居

留的人數，得到以下的資料：2007 年為 407 人，2008 年為 697 人，2009 年 1 至 4 月份為 262 人。由此可見取得永久居留的人數每年迅速增加中。應當是與永久居留申請相當容易有關。

筆者曾經在移民署網站上下載永久居留與所有外僑的職業分類表，當時是 2008 年 5 月，該數字與現在還在網路上的 2008 年 5 月的所有外僑職業分類數字是一致的所以應當有相當可信度。

由下表 2-10 可以看出外籍專業人士永久居留者在 2008 年 5 月有 2,270 人，佔所有外籍專業人士的 7%（包含其他類），或 9.8%（不含其他類）。其中醫師、護士、記者、會計師、傳教士的永久居留者所佔各該專業所有居留者的比例較高，工程師、教師、其他類的永久居留者所佔比例較低。

由永久居留者逐年快速增加的情形看來，永久居留者所佔的比例將由目前很小的一部份逐漸變大。這一部份的統計、分析、管理工作有加強的必要。

致於直接申請得到永久居留者，根據 Im 的回覆，至今只有 6 人。葉育碩(2007)至 2003 年的資料只有 2 人。

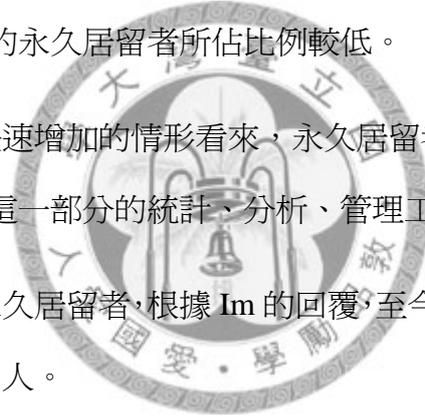


表 2-10. 各職業別永久居留者人數與佔該職業別專業外籍人士比例

	May-08		%
	所有專業外僑	永久居留者	
公務人員	5	-	0.0%
商務人員	4,167	534	12.8%
工程師	2,475	219	8.8%
會計師	15	3	20.0%
律師	25	-	0.0%
記者	31	8	25.8%
教師	6,405	366	5.7%
醫師	277	95	34.3%
護理人員	22	7	31.8%
傳教士	1,726	316	18.3%
技工技匠	1,056	45	4.3%
其他	16,153	677	4.2%
合計不含其他	16,204	1,593	9.8%
合計含其他	32,352	2,270	7.0%

資料來源：筆者整理自移民署網站資料

第六節 台灣的外籍留學生政策與現況分析

一、 相關法規與政策

留學是成為專業移民的重要途徑。台灣對於來台的留學生是基於[外國學生來臺就學辦法](#)（外籍生）及[僑生回國就學及輔導辦法](#)（僑生）來管理。僑生內容比較複雜，包含有中華民國護照的台僑子弟，也有經過外館認定各國華裔子弟，也包括港澳生。這三種不同身份的人，都在僑生的統計與管理體系下。為了讓焦點集中，本研究重點在外籍生的部份。只有在作人數統計時，因為僑生也有很多是外國籍，也必須作相對的考量。

台灣學生要經過重重考試與激烈的競爭，才能進入好學校。相對於此，依據[外國學生來臺就學辦法](#)第六條（全國法規資料庫，2008e）外籍生只要通過個別學校系所的甄選合格，即可入學。筆者以台大為例，只有部份系所要求口試，很

少系所要求筆試。台大外籍生申請與錄取比例學士約 1/3,碩士約 1/2 至 1/3,博士大於 1/2, 此比例看來並不是很困難。台大招收外籍生大學部都要求有相當的中文能力, 有的研究所則強調其所開的英語授課課程, 足夠完成畢業所需學分, 因此只要有英文能力可以就讀這些研究所。

爲了鼓勵外籍學生來台, 依據[外國學生來臺就學辦法](#)第十四條, 教育部設有獎學金鼓勵外籍學生來台, 也讓各學校設置獎學金。最好的獎學金稱「台灣獎學金」, 由教育部、外交部、國科會、經濟部共同提供, 除了教育部給語文先修及大學部每月二萬五千元之外, 其他都是每個月三萬元。外交部給邦交國學生的補助還包括來回機票一份。2005 年實施的「臺灣獎學金設置計畫(2005)」中說明設置目的如下:



爲鼓勵具潛力之優秀外國學生來臺留學, 增進彼等對我風土民情及國家發展之瞭解, 日後產生友誼支持, 同時拓展對外政治、經貿關係、強化邦誼、增進與外國政府、學校、文教機構及團體等之教育學術及科技交流合作關係, 並配合我國家建設, 培養我國可用優秀人才, 以促進產業、經濟、教育等各方面發展, 提升我全球競爭力, 特設置臺灣獎學金。

依據此計畫, 2005 年修正發佈, 2009 年最後修改的「臺灣獎學金作業要點(2009)」駐外館處遴選原則爲:

(1) 應考量獎學金受獎人能配合我國家建設, 爲我國所用之人才, 以促進產業、經濟、教育等各方面發展。(2) 應優先考量修讀學位申請人及具此等意願、潛力者。

「臺灣獎學金設置計畫」有拓展關係與培養人才兩個目的。「臺灣獎學金作業要點」卻只提培養人才。准此, 培養人才之目的可能還高於拓展關係的目的。但是經過實際訪談, 發現情況並非如此。

從教育部國際文化教育事業處, Ei 得到的統計數字顯示:

2005-2008 年度, 政府設置外國學生獎學金年平均達 5.2 億元, 平均每位外國學生獲補助經費 3.3 萬元。

這還只是直接撥款於外籍生的經費，不算政府給公私立大學的教育經費。這些教育經費嘉惠本國學生，也同樣嘉惠外籍生。相較之下，美國的州立大學給該州子弟有優惠學費，而對外州與外國學生收全額學費。

二、 外籍留學生現況

下表顯示 97 學年度(2008-2009 年)外籍生中各國國籍與各科系別學生人數。

表 2-11. 2008 年度各主要國家來台留學生各主要科系人數表

國家	各科系學位學生				學位學生	各校 語言中心	總計
	商業及管理	工程	人文	其他	合計		
印尼	125	200	62	147	534	1522	2,056
日本	45	21	153	174	393	1789	2,182
南韓	76	6	86	189	357	1184	1,541
馬來西亞	88	152	171	460	871	130	1,001
泰國	54	17	27	154	252	297	549
越南	468	307	115	208	1,098	681	1,779
其他亞洲(含俄羅斯)	219	176	75	500	970	644	1,614
亞洲合計	1075	879	689	1,832	4,475	6247	10,722
大洋洲合計	28	14	6	62	110	257	367
非洲合計	58	77	8	75	218	148	366
法國	14	4	7	24	49	356	405
德國	13	2	10	19	44	256	300
英國	6	1	15	16	38	214	252
其他歐洲	42	42	39	103	226	663	889
歐洲合計	75	49	71	162	357	1489	1,846
加拿大	47	4	10	50	111	357	468
美國	112	26	71	161	370	1616	1,986
其他美洲	179	197	34	207	617	537	1,154
美洲合計	338	227	115	418	1,098	2510	3,608
總計	1,574	1,246	889	2,549	6,258	10,651	16,909

資料來源：本表是由筆者根據教育部網站資料(教育部網站, 2009)自行整理得出的。

由此表可看出教育部統計的留台學生中，大約有 63%是來自各校語言中心學

中文的學生（還不包含國語日報的語言中心）。修學位的學生，共 6258 人只佔所謂留華（台）學生的 37%。而此 6258 人只佔全台大專學生 133 萬人中的 0.47%，可以說非常小比例。以科系別來看，商業及管理方面最多，其次是工程，其次是人文。

以國籍別來看，總人數依次為日本、印尼、美國、越南、南韓、馬來西亞；學位學生人數依次為越南、馬來西亞、印尼、日本、美國。因此先進國家大部分學生是來學中文的，而開發中國家特別是越南與馬來西亞有高比例是來念學位的。

另外就 1981 年開始的歷史資料來看（表 2-12），有幾個現象可以觀察到：a. 1981 至 2003, 22 年間，總人數增加為 2.6 倍，2003 至 2008, 5 年間卻增加為 2.2 倍。可見過去是緩慢的增加，近五年來，人數迅速增加。b. 語言中心學中文的留學生過去一直佔 80 至 90% 相當高的比例，近年來由於學位學生大幅增加，語言中心的學生比例降至 60% 左右。學位學生最近五年增加為 4 倍，語言中心學生只增加為 1.7 倍。c. 學位學生中，以工程科系最近五年間增加為 14.3 倍增加最快，商業及管理科系增加為 5.2 倍居次，人文科系（應當是以中國文學、歷史、哲學方面為主）是以前人數最多的科系類別，近年來也有增加，但是增加最緩慢，只有 2.4 倍。由此可見來台留學生選擇實用科系的人數與比例大幅增高，這與台灣近年來在科技工程與商業方面的表現與這些方面學術水準的提昇，可能有相當關係。d. 2008 年，各類別學生增加趨勢都有減緩的現象。可能受到國際與台灣經濟情勢嚴峻的影響。

表 2-12. 1981 年至 2008 年各科系來台留學生人數變化表

學 年 度	商業及管理	工 程	人 文	其他學位	學位學生	各校語言中心	總 計
七 十 1981-82'	40	19		219	278	2704	2982
七 四 1985-86'	84	21		274	379	3390	3769
七 九 1990-91'	121	16	467	383	987	4913	5900
八 四 1995-96'	85	21	365	296	767	4430	5197
八 九 2000-01'	138	38	355	414	945	6579	7524
九 十 2001-02'	166	32	370	550	1118	5262	6380
九 一 2002-03'	225	42	359	657	1283	6048	7331
九 二 2003-04'	300	87	374	807	1568	6276	7844
九 三 2004-05'	387	181	354	1047	1969	7647	9616
九 四 2005-06'	644	348	465	1396	2853	8182	11035
九 五 2006-07'	1021	525	564	1825	3935	9135	13070
九 六 2007-08'	1431	971	718	2139	5259	10177	15436
九 七 2008-09'	1574	1246	889	2549	6258	10651	16909
2008/2003倍數	5.2	14.3	2.4	3.2	4.0	1.7	2.2

資料來源：本表是由筆者根據教育部網站資料（教育部網站，2009）自行整理得出

在學位別方面，外籍生當中有相當高比例是念碩士與博士，合計佔外籍學生的一半以上（表 2-13）。相較之下，僑生總人數雖然比外籍生多，僑生絕大部分是念學士班，碩士與博士生很少，碩士以上學生，外籍生遠比僑生多。

表 2-13. 外籍生與僑生各種學位人數

	博士	碩士	學士（4年）	專科與其他	總計
外籍生	931	2,357	2,970	-	6,258
僑生	48	439	9,515	1,424	11,426
華語學生					10,651
全部大專以上學生	32,891	180,843	922,792	200,929	1,337,455
碩士以上外籍生與僑生		3,775	外籍生與僑生合計		17,684
佔所有大專以上學生比例		0.28%	佔所有大專以上學生比例		1.3%

資料來源：本表是由筆者根據教育部網站資料（教育部網站，2009）與教育部 Ei 提供的資料自行整理得出

第三章 調查訪談結果

第一節 調查訪談方法與經過

本研究以半結構性的深入訪談，一共訪問 7 位來台工作的外籍專業人士，1 位外籍留學生，2 家聘用外國人的本國企業，與 2 家聘用外國人的外籍企業（此部份完全採匿名方式以代號稱呼）。也訪談政府機構人士，包括勞委會、經建會、教育部、移民署、台灣大學等單位（此部份因為牽涉單位立場，列出單位名稱與受訪者負責項目，受訪者仍採匿名方式以代號稱呼）。

尊重對方的需要，有的先寄送問卷，再作訪談；有的直接作訪談。訪談時原則上都作全程錄音，再依照錄音打字成書面稿，佐以部份受訪者自己填寫的回覆（只有部份受訪者自填）。除了一家本國企業，兩位教育部官員，一位移民署官員、一位僑委會官員是以電話訪談之外，其餘都是當面訪談。訪談時間大部分都在 2009 年 3 月底至 5 月底之間，這些訪談地點都在台北。每位訪談時間大約 1.5 至 2 小時。另外半導體公司與外籍員工的訪談有一部份在 2008 年 7、8 月間，地點在新竹與台北。

本次調查由於個人經驗與客觀條件的關係，有一些訪談有所缺失，因為訪談不多，任何資料都相當珍貴，只要筆者認為是正確訪問到的資訊，還是置於研究報告中。這些缺失包括有 4 份早期的外籍人士訪談與 1 份公司訪談沒作錄音，只有受訪者自己填寫，與訪問的書面紀錄。有一份訪談因為錄音筆電池用罄，而只做到部份錄音，只好以當時記錄與記憶補足。一份訪談因為受訪者時間有限，只作 15 分鐘的訪談。

訪談過程中，可以感覺到隨著筆者自己經驗與知識的增加，對回答者的反映與追問能力也在增加，這對於訪問的效果應當是有幫助的。擔心的是會產生不一致的效果。

以下分別是受訪的外國專業人士表列：

表 3-1. 受訪外籍專業人士表列

受訪者類別	代稱	國籍	性別	服務單位業別	職位別
個別專業外籍人士	H	馬來西亞	男性	半導體生產	工程師
個別專業外籍人士	Y	香港	男性	半導體生產	工程師
個別專業外籍人士	D	美國	男性	半導體生產	工程師
個別專業外籍人士	I	美國	男性	半導體生產	公關經理
個別專業外籍人士	A	印度	男性	電腦硬體	工程師
個別專業外籍人士	R	印度	男性	紡織品貿易	會計
個別專業外籍人士	S	日本	男性	半導體設計	總務經理
外籍學生	L	馬來西亞	女性	國立大學	碩士生

資料來源：筆者依據受訪者提供資料整理

以下是受訪的聘用外籍專業人士的本國企業與外籍企業表列：

表 3-2. 受訪聘用外籍專業人士企業表列

代稱	國籍	業別	代表受訪者 職位	受訪公司外 籍專業人士 人數	佔該公司 專業人員 百分比
C	台灣	半導體生產	人事經理	51	約1%
N	台灣	電腦硬體	人事事務員	26	0.73%
G	印度	紡織品貿易	負責人	3(含老闆)	約25%
K	日本	半導體設計	總務經理	7	44%

資料來源：筆者依據各企業提供資訊整理而成

以下是受訪的主管機構及學校人士：

表 3-3. 受訪機構單位人員與職務

受訪者服務機構	受訪者代稱	職務
勞委會職訓局	La	擔當官員
經建會	Ec	顧問
教育部僑教處	Eo	擔當官員
教育部國際文化教育事業處	Ei	擔當官員
移民署	Im	擔當官員
台灣大學國際事務處	Ti	兼責國際事務教授
台灣大學國家發展研究所	Tn	人力資源專長教授
僑委會	Oc	擔當官員

資料來源：筆者自行整理而成

對於主管機構的訪問都分兩部份，首先是有關法規與統計數字的澄清與詢問。這部份的結果，直接寫在相關敘述中。第二部份是關於他們的意見與看法，這部份會在本章第四節中陳述。

移民署與僑委會兩機構只是詢問統計數字與法規，不是詢問意見，沒有錄音。外籍專業人士與雇用機構因為有相當程度的共通性，以下的訪問結果是以議題別的方式，將相同議題的各自看法放在一起。政府官員與學者因為負責項目各有不同，因此是以各人逐一敘述的方式陳列。

第二節 外籍專業人士在台經驗與對台灣的看法

因為受訪人士不多，作統計的意義不大，這裡只將一致性的看法，個別的看法，分別列出，重點在於提示其代表性與意義性。以下仿效 Benson-Rea and Rawlinson (2003)的方式與研究架構圖，依照外籍專業人士來台過程，來台後的情況與未來的想法，分別陳述，再予以整理：

一、 來台過程

日本的 S 除外，其他人在來台對台灣的情況都不太瞭解。馬來西亞的 L 提到去辦理簽證時，駐吉隆坡的台灣辦事員對她們的態度相當嚴厲，其他人不覺得駐外單位的辦事態度有何問題。L 認為台灣應當是很進步，但是踏進中正機場第一航廈，看到其破舊景象，覺得很意外。

（可見在國外，外國人對台灣的瞭解很有限，管道不足。駐外辦事處可能有少部份人員服務態度可以更友善。作為門面的第一航廈，應當盡快改善。）

來台的經過各有不同，因為台灣的居留政策是需要有工作才能留在台灣，他們都是有工作或唸書才能留下來。馬來西亞的 H 是來台念大學之後，留在台灣工作。美國的 D 與 I 是來台念中文之後留下來工作。香港的 Y 與印度的 A 是因為知道台灣電子工業發達，自己是學電子方面的，因而申請受聘來台工作。馬來西亞的 L 是參與該國學校與台灣學校合作的雙修課程而來台念文化大學 3、4 年級，畢業後申請進入台大研究所，攻讀碩士。

印度的 R 與日本的 S 是其本國公司派他們來台灣分公司的。這兩位先生都有特別的台灣經驗：S 是由其原先工作的鋼鐵公司因為和台灣半導體企業有合作關係，而被派到該台灣企業的日本分公司擔任監察人，擔任該工作期間學習了中文，並且與台灣人有很多接觸與瞭解。因為工作突然被換掉，而請求調回其原先工作的鋼鐵公司。該鋼鐵公司的半導體事業部考量他的中文能力與台灣經驗，要他到台灣擔任台灣分公司總務經理，他欣然答應。這種情形有一點像 Wang(2008) 所說的「經歷過的台灣經驗」。R 是被原先工作的印度公司由杜拜派遣來台灣，擔任會計。後來此公司在台灣的業務逐漸轉向大陸，因而要派他去大陸。R 不喜歡去大陸，他認為台灣人很友善，大陸人對印度人不友善。他因而辭職換到一家常設在台灣印度貿易公司，如此可以長期留在台灣。

中文能力方面，前述美國人的 D、I 在台灣學中文，日本人的 S 在日本學中文，能力都不錯。馬來西亞的 H 是先在僑大先修班學過一年，馬來西亞的 L 與香港的 Y 原來就會中文，兩位印度人都沒正式學中文。

二、來台後情況

1. 工作、學習與薪資：

H、Y、S、I 都覺得工作與學習的機會不錯，符合期望。美籍的 D 希望由英文文件審閱的工作轉換為程式設計。中文的能力對他們的工作也大都有必要或有相當幫助。印度人的 A 覺得台灣的企業分工很細，每個計畫時間都很短，學習機會不太好。他說靠英文足夠作工作上的溝通，開會時中文聽不懂的部份，可以在會後問別的同事。R 則是在印度人的公司，他與老闆用印度話交談，與同事用英語，也還可以。R 說他自己只是會計人員，不會中文根本無法在台灣本地企業工作，不像電子或軟體工程師，他們有技術就可以。

A 說台灣的薪資對於經驗少的人而言是比印度高，但是印度軟體業發達，因此薪資增加很快，有相當經驗的人，或高階者，薪資不見得比較差。I 認為台灣的薪資明顯比歐美日先進國低，高科技業的分紅配股，過去可以吸引國內外人才。今後如果獲利情形不佳，員工配股又要照市場價格課稅，又要公司將分紅費用化，可能影響吸引力。S 說日本公司完全依照日本薪資制度，外加派遣加給，台灣與日本的稅賦差距由公司處理，因此沒有問題。

2. 行政手續與規定：

對於行政手續的看法，相當分歧。S、A 說一切都由公司代辦，本人都不需辦理，沒什麼麻煩。L 是學生，需要每年去移民署辦居留證，她抱怨都要等很久。

H 與 Y 說工作證兩年要辦一次，但是居留證每年要去辦。

駕照方面馬來西亞駕照可以直接換台灣駕照。D 與 Y 都在辦理駕照上有些困擾，包括一些監理單位不知道怎麼辦理外國人駕照。Y 抱怨國際駕照只有半年有效期，而台灣駕照需要居留滿一年才能申請辦理，中間有半年空檔無法開車。D 抱怨國際駕照保險不理賠。H 與 Y 都說駕照也要跟著居留證每年更新，也是麻煩。印度人的 R 很行，他機車與汽車駕照都在台灣考照，參加考照補習班後，都順利通過。他說教練會說一點英文，溝通還可以。

銀行開戶都沒問題，但是信用卡無法辦。A 抱怨所有本國銀行文件都只有中文，因此他只用外商銀行。

H 遇到有醫院把他當成女性，因為外僑居留證的第二碼為英文字母，與身份證第二碼為性別的系統不同。

3. 醫療服務：

大多數受訪者都覺得台灣的醫療服務相當好，尤其設備很好。健保體系相當不錯。S 說台安醫院還特地安排有會說日語的醫生替日本人診治，可以作初步的診療。但是 L 抱怨台灣醫生看診時間太短，她懷疑是否有認真看。她覺得健保雖然好，造成民眾一點小問題就上醫院，醫院人滿為患。

4. 治安：大家都誇讚台灣治安很好，走在路上覺得很安全。

5. 稅務方面：

R 抱怨他們繳了稅卻無法與台灣人得到相同的權利，例如消費卷無法領到。他認為應當給予外國人免稅或稅率上的優惠。H 抱怨外國人沒有辦法用網路報稅，可能是因為外僑居留證的編碼系統與身份證號碼不同。

N 公司傳達一項來自外籍員工的抱怨是，比較低薪的外籍員工，其年所得稅

率應當是低於 20%。但是國稅局堅持初到台灣的外國人住未滿 183 天之前，每月的薪資要先依照短期停留的 20% 扣繳所得稅，超過 183 天之後才能照一般本國人的所得稅率扣繳，等隔年申報所得稅時，再將多繳的所得稅取回。其實這些員工與公司有契約，應當可以證明會停留超過 183 天的。他們初到台灣，一切費用可能較高，有的還是攜家帶眷，被預扣 20% 薪資會使得生活有相當影響，他們認為國稅局的這項措施是個困擾。

6. 生活環境：L、A 都極力稱讚台北非常方便、乾淨。捷運系統、超商的服務很完整。只有日本人 S 覺得台灣的各處景觀有點亂。A 在新竹住過，他覺得新竹差很多，主要是沒有方便的公共運輸，他並沒開車。A 覺得台灣東部的景觀非常美麗。Y 也覺得新竹的公共交通不方便。L 覺得台南比台北差很多。D 可以自己開車，覺得新竹還好，他最喜歡台中。

7. 與台灣民眾相處：R、A、S 都覺得容易與台灣人相處，台灣人對外國人友善，沒有歧視與敵視。S 甚至說他在台灣，假日多半與台灣人相處，而不是日本人。S 去郊外登山，遇到台灣的登山組織，就登記加入該組織。與該組織的人一起很愉快。L 覺得台灣人都很有禮貌，但是她覺得台大學生比較驕傲，文化大學學生不會如此。Y、D、H 與台灣人婚配，L、R 有台灣籍的異性朋友。沒有聽到台灣方面家人反對交往的情形。R 是因為他印度的家人反對娶台籍女子而分手，回去取了印度籍妻子，而準備帶妻子來台灣居住。

8. 法治：法治方面看法有所不同，印度的 A、R 覺得台灣一切都有制度，人民也相當守法。香港的 Y 覺得台灣的法治情形比較差，講人情。日本的 S 倒是覺得台灣行人對紅綠燈遵守的程度比日本人還好。

9. 民主與自由：馬來西亞籍的 H 對於台灣的民主自由覺得很好，但是又不喜歡政治上的紛擾。印度籍的 A 提到台灣各種宗教的自由與和諧相處，非常好。

在印度印度教與伊斯蘭教的衝突是很大的問題。

10. 英語的方便性：

前面有提到，在工作上除非是擔任特定的或是比較技術性的工作，否則在台資公司不會中文，只會英語很難立足。生活上、辦各種手續上（如銀行開戶）英語的方便性與普及性還是不夠。

11. 溝通管道：

H、Y、D 等人都說筆者對他們的訪問是他們第一次遇到的，其他的人也沒說有何適當的管道，表達他們的意見。接受筆者訪問時，都很盡力表達他們的看法。

三、對未來發展的期望

1. 工作與生涯的發展：

S 已經 60 歲，他預計 2-3 年後退休，因為要照顧父母，大概是要回去日本。其他的人對未來要在哪裡並無定論。他們幾乎都以工作的發展性為最主要考量，也都不排除繼續留在台灣。



美籍的 I 嚴厲批判民進黨的封閉政策，他說台灣錯過了良好的飛越發展時機，大陸的發展機會比較好，他可能考慮前往大陸。

A 說韓國與日本的技術研發可能作的比台灣好，但是韓國和日本的工作環境下，不會該國語言，只會英語可能很困難。香港與新加坡英語很普遍，但是兩地都是以金融業為主，電子工業比較弱。

L 很想畢業後留在台灣工作，但是[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)薪資低限的規定（目前是每月平均 47,971 元）下，很難找到這樣的工作。因此幾乎是確定無法留在台灣。H 也知道他的馬

來西亞籍後輩們有這樣的困擾。

2. 配偶因素

美籍的 D 說想回美國住兩、三年再決定留在哪裡，他說他會尊重台灣妻子的看法。日本的 K 公司主管也提到，日籍人員是否能夠安心留下來，其實配偶（通常是妻子）是否能夠適應台灣的生活，是很重要的因素。而配偶的著眼點通常是生活環境、人民友善、子女教育等因素。G 公司的 Gs 女士也是表明是這一點，讓她決定留在台灣。台籍配偶有家鄉因素，對於留在台灣當然有更強的誘因。

3. 對於台灣永久居留的看法：

A 說他考慮取得永久居留權，因為取得後就不會受限於被雇用。他可以自己在台灣創業。A 的父親在印度開旅行社，他私下也協助他父親作一些與台灣旅行社聯絡的事，他認為台灣與印度之間的旅遊事業很有發展潛力。H 也考慮取得永久居留權。

I 與 D 都抱怨，台灣的永久居留權只要出國 183 天以上就會被取消。這樣很不方便，外國人即使取得永久居留權也可能偶而出去長住一段時間。

4. 對於歸化中華民國籍的看法：

還沒有人說要歸化入中華民國籍，H 與 D 談到主要顧慮是必須放棄原有國籍。D 說台灣允許自己人擁有雙重國籍，卻不允許歸化的外國人擁有其原來國籍，這是不公平的。H 除了不滿這點，也擔心歸化了之後要服兵役。

5. 對於後代教育的看法：

印度人的 R 與 Gs (G 公司女老闆) 分別提到兩個對於其兒女接受國際教育的

問題。R 才剛結婚，當問到是否會考慮在台灣永久居留時，他考慮到的問題竟然是小孩教育的問題。台灣的國際學校不在少數，台北最多，新竹、台中、高雄等各大城市都有，為何有此顧慮？他的回覆是那些學校都太貴了，一般人負但不起¹⁸。新竹科學園區實驗高中雖然不貴，但是只限於給科學園區與新竹地區大學研究機構子弟。

G 公司女老闆 Gs 的情形不同，她是老闆，經濟負擔不是問題，小孩從小念美國學校。但是現在小孩快要上大學了，她抱怨台灣的英語系統課程只到高中，到了大學，小孩勢必要去國外唸書，她考慮也許搬到香港，因為香港有完整的英語授課學程。

第三節 用人機構的看法

由四家公司的外籍雇用人數比例看來，兩家台資企業雇用外籍專業人士的比例都約 1% 或低於 1%，並不高。而兩家外資企業外籍人士比例相對較高，聘用的外籍人員都是其原國籍人員。這是相當自然的情形。

一、 聘用外籍專業人士的優點

C 公司認為可以有多元文化想法注入，也可以補足本國人力之不足。N 公司認為外籍人員都有相當好的專業能力，穩定性比較高，英文能力好，也可以補足台灣某些工作徵才困難的工作。例如 PCB Layout 工作要有相當經驗，又是比較重複、繁瑣，台灣有經驗的人不太願意做。因此 N 公司的 Layout 人員約有 30%

¹⁸ 台灣的國際學校各學校與各年級收費都有些差異，然而大致每年學雜費合計要 30 萬至 50 萬以上台幣。

是調派菲律賓廠優秀員工前來的。

二、 外籍人士國籍與中文能力

C 公司聘用的外籍人士全部會中文，有美國、馬來西亞、香港、澳門、印尼、緬甸等國人。N 公司聘用的馬來西亞人都是研發工程師會中文，美國業務經理也會中文，菲律賓的測試與 Layout 工程師不會中文，但是以英文與客戶及同事溝通沒問題。中文文告或會議結果會有同仁對其說明。

G 公司的印度人不太會中文，然而公司以英文溝通，沒有問題。K 公司的日本人有一些會中文，然而聘用的台灣人都會日文，溝通也沒問題。曾經聘用不會日文的台灣工程師，可能就因為溝通不好而離職。

三、 聘用外籍專業人士的困擾

G 公司抱怨台灣政府的規定根本無法聘雇印度人前來，他們聘雇的唯一印度人是原來就在台灣的。

C 公司與 N 公司都抱怨申請聘雇許可時，認證程序相當費時麻煩。C 公司抱怨低薪限制使得該公司無法聘用優秀而經驗較少的外籍專業人才。N 公司抱怨所得稅的預扣方式，讓比較低薪的外籍人員很困擾。

四、 其他意見

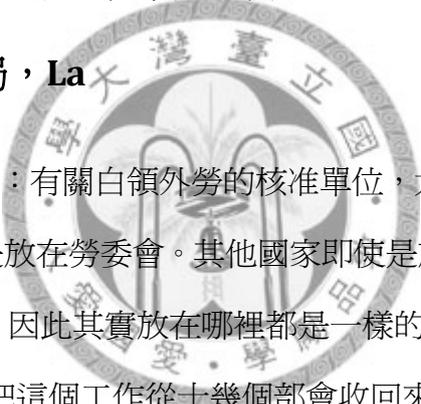
印資的 G 公司抱怨在台灣設立公司很麻煩，因此 G 公司總部設在香港，在台灣是以分公司的型態存在。G 公司是小型紡織品貿易公司，曾經進口台灣的紡織品，現在不論生產或銷售地點都已經在國外。現在就因為其女性負責人習慣住台灣，也喜歡台灣而留在此地。G 公司女老闆 Gs 說台灣在經濟地位變差，行政規定又很不方便，她認識的在台印度人越來越少了。

K 公司認為問題不大，很多相關機構都有會日文的人，在溝通上有幫助。但

是那些人的日文不夠好，日本人的英文與中文也不夠好，有時擔心可能有功通不清楚的情況。例如 K 公司雇用的財稅顧問公司 Deloitte(勤業眾信)與 Ernst & Young(致遠) 在台灣都聘有日本會計師，可以和 K 公司用日文溝通，但是他們不清楚台灣的稅法與勞工管理法，因此溝通上還是有一些疑慮。K 公司說日本公司對派遣人員都是由公司負責處理所得稅差異的問題，以使派遣人員得到一致的實質所得。但是這種作法與台灣的所得稅制不一致，使得所得稅的計算變得複雜，他懷疑有稅上加稅的情形。

第四節 政府官員與學者的看法

一、 勞委會職訓局，La



1. 聘雇許可核准單位：有關白領外勞的核准單位，大部分國家是放在移民主管單位，好像只有台灣是放在勞委會。其他國家即使是放在移民單位，他們還是會諮詢勞工單位的意見。因此其實放在哪裡都是一樣的。勞委會是在 2002 年法修過了以後，2004 年才把這個工作從十幾個部會收回來，總共大概有二、三十個項目。

2. 有關薪資低限平均月薪 47,971 元的規定：

2004 年勞委會接手之前，白領外勞主要負責單位是經濟部，當時雖然沒有硬性規定薪資低限，但是經濟部有不成文的標準大概是基本工資的三倍。當時基本工資是一萬五千多，因此也和現在的 47,971 差不多。但是 47,971 這個數字不是這樣定的。這是以台灣專業人員的平均薪資訂定的。美國或日本以相同工作的薪資做裁量的，但是在台灣需要這麼明文規定的原因是如果沒有清楚的標準，公務員將很難做裁量，可以說沒有裁量權。

另外國科會計畫補助的助理的薪資基準是 35,000 元，因此訂在 35,000 元，就只有這兩項標準（筆者按：其他資料看到的是 34,000 元）。

對於是否是專業人才，是否是企業需要的人才，很難有一致的認定標準。因此用此薪資低限是個簡單有效的分辨方法，畢竟企業要是需要相當高的需要，他們就會以比較高的薪資去雇人。如果說理工科碩士生才有可能拿到 47,971 的薪資，那是因為企業有需要。念歷史的人很少從事歷史工作，大概只能做行政工作，本國人念這些方面的也不少，沒必要開放。新加坡對於 S 級的人也要求有技術，也不是做行政工作也可以進去。

3. 學士需要兩年工作經驗的規定：

學士需要兩年工作經驗的規定，有一些要放寬的主張，但是目前為止一直沒有放寬。

有關薪資低限與學經歷限制對僑生或者拿台灣獎學金的人，只要沒有中華民國護照，條件都是相同的，因為都是外國人。

4. 未來政策可能走向：

薪資低限的規定大概還是會維持，如果將來確實有人才不足的情形，可能會先從來台就學的僑生與外籍生開始。開放時不應當考慮是否有拿獎學金。

當筆者提到經建會有進一步開放的主張時，La 有以下的敘述：

我覺得他們的角度跟我們不同，他們是以促進經濟自由化為主，他們的觀點是不要干涉廠商。但我們是從國家主權出發，因為開放就業機會給外籍人士；本國的就業人口就會受到影響，我們是希望用更具全面性的方式來思考。當然廠商是希望不要對外勞人數設限，但對我們來講這不可能。在不同的部會，大家會有不同的考量。在我們多年審核的經驗中，會被薪資四萬八或工作經驗兩年所限的都是僑生或 A B C，有假白領真闖關的疑慮，所以並不是引進這個人會對企業有多大的幫助，而是站在成本的考量。如果是基於成本，那就可以用引進外勞的方式來申請，而不是把外勞跟白領混為一談，白領跟中間分子之間還是有必須劃分出來的差異。

如果政策是要多方面延攬人力，最低薪資限制就要修正，不過回過頭來看看，假如做了修正，這跟我們當初設定政策時「只招收專業人才」的原始目標就有差距。

二、 台灣大學國際事務處，Ti

1. 台大國際事務處、外籍生與僑生：

台大國際事務處負責國際交流、交換學生、外籍生的相關事務。僑生歸學務處僑務組管理。外籍生與僑生的入學管道與管理是分開的，然而活動倒是常在一起。

近年來外籍學位生迅速增加，可能與五年五百億計畫有關。教育部與各校都覺得國際化很重要，因此開始積極招收外籍生。台大因為辦理外籍生經驗較多，往往被別校邀請去做相關經驗的分享。

2. 外籍生與僑生留台工作的考量：

外籍生畢業後必須返國，能夠申請到台灣的工作證，才能再來台灣。僑生可以在畢業後多留台灣一年。

外籍生中有不少人希望來台唸書的時候也可以和產業界有些接觸或合作，畢業後有的也希望在華人圈有些工作經驗。對我們國家而言，給予他們教育，他們也可以對我們的社會有貢獻，如果就讓他們回去，也是可惜。然而是否與本國學生在工作機會上有衝突，這是另一個層面的考量。

致於台灣獎學金雖然有引進外籍優秀人才的目的，實際給予的是外館在決定。往往是有外交關係上的考量，給予關鍵性人物，所以拿台灣獎學金的人，多半是會回去的。

Ti 說他也很想知道有多少外籍生畢業後留在台灣工作，但是目前並無此資

料。校友會或畢輔室，好像還未注意到這個部份。可能要從外籍生自己設的聯絡網站來聯繫比較有效。

3. 台大為外籍學生開英語授課課程策略：

台大只有 Global MBA 與農經政策（為東南亞與中美洲國家設立）兩個全英語碩士專班。這兩個專班招收外籍生每班各有 20-30 人。Global MBA 有本國學生，農經政策專班全是外國人。還有很多研究所是開設相當多英語授課課程，讓只接受英語課程者可以取得足夠的畢業學分。

致於大學部因為課程多，還有通識課程，很難開設全英語班。銘傳大學會針對特定國家外國學生特殊需求設立專班，動員起來很快。台大比較是順勢而為，要尊重各研究所與教授的看法。

另外為了做好輔導，也安排有可以說英語的心理諮商師，提供學生必要的諮商。

4. 外籍生的錄取、學習情形：

外籍生錄取人數約佔申請人數的 1/2 至 1/3，今年來申請人數又多了 30%，錄取比例會降低，學校可以更有挑選。

專班是以外國人為主，教學效果還不錯；一般研究所的英語課程還是以本國學生為主，有的教學效果並不太好。外籍學生方面也有的學習情況不佳，被退學或自己休學的都有。這兩三年來，情形比較好一些，學校、老師與本國同學也比較能適應與他們互動。老師們對於他們在中文方面比較弱的情形，也可能會特別予以一些關照與體諒。外籍生的平均成績可能比本國生稍差一點點，但是也是有不同分佈，有些人成績很好。

5. 獎學金：

外籍生過去約有 8 至 7 成拿到獎學金，有的只是免學雜費，有的有生活費。今年因為人數增加，此比例將會低於 7 成。台大的台灣獎學金碩士每月 25,000 元，博士每月 30,000 元，在五百多位外籍生中約有一百多位可以拿到台灣獎學金。台灣獎學金是駐外單位在管理，學校只能決定是否接受該學生。有的來了以後，表現不佳，才知會駐外單位，暫停獎學金，或者很差的甚至予以退學。通常駐外單位會接受學校的處置。

本國生拿獎學金者，無論是人數比例或額度上都無法與外籍生相比。有的人也能體諒外籍生來台求學的辛苦。但是如果在同一研究室，表現有大差距時，可能比較有不平的抱怨。

不過獎學金確實是影響外籍學生是否來台的重大因素，對於開發中國家特別是重要。例如蒙古人很想來唸書，但是他們沒有錢，沒有獎學金沒辦法來。

6. 關於外籍教授與博士後研究：

台大有一百多位外籍教授，有八十多位外籍博士後研究員。他們也算是外籍專業人才，最近越來越多。並不是校方刻意要增加，各所要增強英語授課能力也是一個考量點，而近年來國外教職也不好找，所以我們聘得到。他們的薪資除非是特聘教授，一般與本國教授是一致的。學校印有英文參考手冊給他們。學校方面每年會辦一次聚會，互相聯絡交流，也聽聽意見。

台大所有文書還都是中文，不懂中文的外籍教授，無法理解，需要系所人員給予說明。現在慢慢還有個問題浮現，就是台大教授都有兼任一些委員會的行政職務，這些外籍教授因為不懂中文，無法參與這些事務，因而引發其他教授的一些不平。中研院有個作法是重要文件有專人翻譯成英文，發給外籍研究人員。台大可能將來也要考慮這麼做。

7. 外籍生對台灣的意義：

(1) 讓這些來台學習的外國人更瞭解台灣。(2) 讓本國學生經由與外籍生同學的接觸，增加國際觀。多接觸國外的優秀人才，將來建立更廣的人際網絡。

8. 交換學生：

交換學生大部分程度相當好，多半來自先進國家，與外籍生組成不太一樣。他們多半是來念中文，和本國生的交流並不多。這點很可惜，如果有多一點英語授課課程，他們可以和本國生可以有更接觸。多一些可以共同參與的課外活動，也可以提供交流的機會。這一點有待努力。

9. 對於外籍生畢業後留台工作的個人看法：

Ti 認為不需要有特別的優惠獎勵，也不需要有限制，就讓市場決定。外籍生如果專業夠好，英語或日語強，本國生競爭不過，本國生就需要加強外語能力。致於條件不佳的外籍生，找不到工作，也無法留下來的。

如果讓留在台灣工作成爲一種誘因，可能有更多優秀外籍學生會希望來台留學；如此大學將有更多選擇優秀學生的機會。更能達到與本國學生互相交流、互相激勵的目的。也爲國家引進優秀的潛在勞動力。這樣的方向，Ti 相當贊同。

10. 各國的差別性：

各國國情不同，對台灣的瞭解也不同，差異很大。印度人對學中文沒太大興趣，卻頗想留在台灣工作。馬來西亞人也有相當一些人希望留在台灣工作。越南人倒是多半想回去。東歐國家的人對台灣的瞭解很有限，印度人對台灣實際狀況如何，也不瞭解。我們需要加強各國對我們的瞭解。

三、 教育部國際文化教育事業處，Ei

1. 有關畢業人數統計：

現在有在學外籍生人數統計，但是沒有每年畢業生的統計。

2. 獎學金：

教育部補助款會由各校加入學校的 Matching Fund, 給予外籍生獎學金。致於台灣獎學金是由四個部會（外交部、教育部、國科會、經濟部）的駐外單位共同決定。教育部是文化組，國科會是科學組，經濟部是商務組。如果外館沒有教育部派駐的文化組人員，就委由外交部決定。

校園內，確實有（本國）學生有（對外籍生太優惠）這樣的疑問，領台灣獎學金的學生所拿到的獎金，跟台灣學生拿到國科會的獎助金有差距，難免會有這樣的聲音。

3. 有關外籍生畢業後在台灣就業的問題：

勞委會訂定 47,971 元最低薪資有他們保護國人就業機會的立場，教育部不便表示意見。企業站在用人唯才的立場，自然不希望有設限；不過企業並沒反應這是很大的問題。其實如果企業有特例真的一定有需要突破學士後兩年與低薪限制，可以向勞委會專案申請。我知道企業對此不甚瞭解，但這些資訊平台是由勞委會掌握的，在教育部的立場能做的也是有限，應該由勞委會來推廣這個資訊；教育部所能做的則是在跟大學校務主管人員座談時，讓他們瞭解這個法規，如果一些大學畢業生直接面臨就業問題時，他們也可以直接向雇主提出這樣的爭取。

4. 有關外籍生的英語授課課程

銘傳大學與淡江大學都有全英語授課的學士班課程，其他學校多半是開設在

碩士或博士班。教育部過去比較鼓勵開設英語授課課程，也鼓勵外籍生數目的提昇。目前檢討起來可能會朝向要求教育品質的提昇。致於開英語授課課程與否，還有招收外籍學生的人數的決定，都由各校自行考量。

四、 教育部僑教處，Eo

1. 有關僑生的停留期限：

跟據 Eo，僑教處爲了鼓勵僑生讀書過程不要休學，依據「僑生回國就學及輔導辦法」，只要沒有休學，畢業後可以停留到第二年六月再出境，這其間他可以考研究所，或找工作。但是 2009 年 1 月修法後，他們必須在畢業當年 9 月出境。這樣的修改使得沒有辦休學的僑生措手不及，教育部僑教處與僑委會都行文給移民署，請他們考慮今年特殊情況。明年開始，大概就要照新規定，畢業後就要回去了。

2. 有關僑生的工作機會問題：

僑生知道留下來工作需要由雇主向勞委會申請聘雇許可，薪資要平均月薪 47,971 以上，他們說這種薪資只有熱門科系的碩士以上畢業生才有機會。僑生當然有抱怨，但是這是勞委會的規定……

3. 有關僑生的獎助學金與輔導：

(Eo 相當熱心地介紹政府給僑生的種種優惠與輔導，節錄部份如下：)

外籍生除了台灣獎學金以外沒有很多其他管道獲取獎學金，未來我們有計畫比照台灣獎學金來辦理，希望能提升獎學金的金額，要讓很多人拿到的獎學金都達到這金額是不容易，因爲台灣獎學金的獎金來源是四個部會。

我們有所謂的優秀僑生獎學金，只要你是我們按照海外聯招會招進來的一每梯次前三名的學生，第一年就可以拿到十五萬，第二年只要你能達到總平均八十五分或前百分之十，

你就可以再領一年十二萬的獎學金。另外，我們還有單獨對研究生給予獎學金，只要你的學校有十個僑生，每個月有一個僑生可以有一萬元的獎學金；如果有十五個，就可以再多一個名額。

除了針對優秀學生以外，我們也有針對比較貧寒的學生，不見得每個僑生經濟狀況都是很好的，也有低收入者，我們會給他助學金——一個月三千塊，雖然不是個大數目但也不無小補，而且 整年都提供。所以我們整個加起來，在學生的人數上是僑生比較多。

此外，他們一進來我們就有提供學業的輔導，可以給予中文、英、數、物理不好的僑生學習的機會，只要大學提出計畫，我們就可以給予輔導經費，這些錢是由教育部補助學校開班，外籍生就沒有這個了。另外，僑生從外地來到台灣，或許需要一段時間才能進入我們的生活，學校有僑輔室，教育部也有經費給他們；補助他們辦一些聯誼活動，讓各國僑生互相聯誼，每年春節也有活動。

這樣的努力，當然是很好，然而如何安排才是適當，後文有進一步分析。

五、 台灣大學國家發展研究所，Tn

Tn 對於專業移民的定義也是傾向用嚴格的定義，他也不贊成修改目前 47,971 平均月薪的低薪下限規定。他認為如果將下限往下調，一定會發生國內企業引進低薪外籍白領勞工的情形。目的就是要節省成本，一定會影響本國專業人士的就業機會。

Tn 認為允許留學台灣的碩士畢業生留下來工作是可以接受的，但是要防止有學校濫於授予碩士學位的弊病。他不贊成給予配額制，因為配額如何達到最有效的配置是問題。

Tn 認為要考慮引進外籍人士的外部效應，有外部成本就不應當引進，有外溢效益，就可以積極引進，甚至考慮政府補貼。但是現在的外籍人士看不到明顯的外溢效應。

六、 經建會，Ec

Ec 認為如果受雇的白領是博士的話就還好，如果大學畢業的話就需要有幾年的工作經驗才比較適合。

Ec 對於引進專業移民的水準要求相當高，他認為即使在台灣的大學拿學位，博士應當可以算專業人才可以留下來，碩士也應當有一些經驗才算的上專業人才。他認為新加坡用比較低的低薪限制積極鼓勵引進人才，是因為新加坡人才不夠，我們的高階人才相對比較多。

Ec 的看法與前述經建會提出要放寬留台學生資格限制（經建會人力規劃處，2008a：20-21）的看法顯然不同。除了他以外，前述受訪各官員與學校教授的看法都相當程度反映出他們擔當職位的立場。



第四章 檢討台灣的專業移民政策

第一節 台灣吸引外國專業人士前來的有利與不利條件

前述移民理論中有提到，本研究是運用移民系統理論的概念以總體層次（Macro Level）、中介層次（Meso Level）、個體層次（Micro Level）三層次的方式（Faist，2000；Smith，2006；Benson-Rea and Rawlinson，2003：73）來分析移民的原因。

從前面的調查訪問看來，以下就此三個層次分別予以分析：



一、 個體層次

個體層次看來，雖然每個人的情形各有不同，在台灣有好的工作機會與發展機會還是很重要的因素。與此相關的是對於馬來西亞、印度等國的人而言，來台灣可以得到比本國還高的薪資（然而印度軟體業發達，因此有相當經驗的人，薪資不見得比較差）。台灣高科技公司的分紅配股是吸引高階人才與先進國人才的一大誘因，在獲利狀況變差與稅賦與會計制度變革後是否能夠維持該誘因存有疑問。

另外台灣特別是台北優良的生活環境包括治安、醫療、生活便利性，以及台灣人民友善，都是吸引這些外國人願意留下來的普遍因素。

受訪者中有 3 位是有台灣配偶，對於他們會留下來，也有相當的影響。而兩

位印度人，婚配對象一位是德國人，一位是印度人，婚後還是傾向留在台灣，他們是相當喜歡這裡，才能與配偶一同留下或說服配偶留下。調查訪問結果中，K 公司反映日籍人員是否留下，其配偶是否適應有相當影響。G 公司的 Gs 女士，也是因為她自己喜歡台灣而留下來。筆者派駐日本工作時，發現台灣派去日本工作的同仁是否能夠長期留在日本工作，其實配偶是否希望留在日本是很重要的因素。這項因素因人而異，所以算是個體層次的問題。專業人士本人（通常是男士）比較注重工作的未來性，配偶（通常是女性）比較注重生活環境、人民的友善與子女的教育。有關教育方面會在總體層次討論。

二、 中介層次



在訪問的對象中，沒有人是經過仲介公司或獵人頭公司（Head Hunter）介紹而來的。可見仲介者在台灣的專業移民部份扮演的角色有限，這與外籍勞工及外籍看護的情況差異很大。筆者認為有以下幾個因素：1. 台灣的專業移民人數不多，不及外籍勞工與外籍看護的 1/10，仲介公司機會不多。2. 受訪者除了 I 與 S 之外，階級不高（獵人頭公司通常是尋找比較高階的對象）。3. 專業移民本身有相當的社會與人際網路，他們也有相當能力自己尋找工作。

把社會與人際網路及跨國公司定位為中介層次，就可以在本研究中觀察到其影響。日資的 K 公司是由其日本總部派員來台灣分部，台資的 N 公司是由其各國分部調派優秀且台灣需要的人才來台灣總部。它們就是發揮跨國公司人才可以靈活調派的優勢，進行安排。R 來台灣工作也是經過印度跨國公司的調派。還有有的人則是由友人（包括台籍與其本國籍）介紹或由其本國籍人士組成的俱樂部中得到現在工作的機會。可見社會與人際網路及跨國公司才是專業移民的主要中介機構。這些方面台灣企業的國際化與跨國公司來台拓展都有其影響，相較於新

加坡政府的積極引介與拓展態度，目前台灣政府的影響有限。

三、 總體層次

總體層次牽涉政策才是本研究要討論的重點。台灣這些年來，在全球化經濟領域中已經成為全球資訊硬體的主要供應基地。當生產與組裝基地逐漸移往大陸與東南亞時，台灣又成了運籌、設計與零組件供應中心。全球化的情形從台資的 N 公司，日資的 K 公司與印資的 G 公司都可以看出。N 公司是電腦生產公司，聘有美籍銷售支援經理與菲律賓籍有經驗的 Layout 工程師。K 公司是半導體設計與生產公司，但是其日本工廠技術落後，K 公司於是以台灣先進的半導體代工工廠生產其高階產品。台灣的 LCD 面板公司也是其重要客戶，因此必須派遣日本母公司的應用與生產規劃工程師在台灣支援客戶端與生產端的需求。

台資的 C 公司會聘用美國籍的 I 擔任公關處長也是因為需要全球化的英語介面，與西方式思維以便和全球的客戶與投資者有良好的互動關係，繼而推展全球化業務與接受來自全球性的資金。

印資的 G 公司是小型紡織品貿易公司，曾經進口台灣的紡織品，現在不論生產或銷售地點都已經在國外。由總體層次看來，過去是有在台灣的必要性，現在就因為其女性負責人習慣住台灣，也喜歡台灣而留在此地，聘用的都是台灣人，只有用一位印度會計。留在台灣，好像是由經濟考量轉化為社會文化考量了。以下分別由經濟面、社會文化面與政策面加以分析：

1. 從經濟的角度看，台灣企業與外資企業在台灣這樣的全球化地位中，對外

籍專業人士的需求是存在的。但是隨著生產工廠的外移¹⁹，以及隨之而來的產業面的轉換，台灣的經濟地位與未來的經濟發展，對於外籍人士的吸引力已經產生一些變化。這是美籍的 I 與印度資的 G 公司在訪談中的陳述，是比較負面的。K 公司因為日本工廠技術落後而運用台灣代工，未來還準備關閉日本工廠，全部運用代工。印度人 A 雖然是工程師，私下協助其父親的旅行社拓展台印之間的旅遊業務，他覺得不論台灣人去印度旅遊，或印度人來台旅遊，市場開拓的潛力很大。所以經濟面有一些內容的變化，也有增強的一面。

2. 從社會文化層面來看，台灣社會祥和，治安良好，有安全感，人與人之間容易相處的氣氛，對外國人友善，沒有歧視與敵視，都是對外國人很有吸引力的地方。印度人 R 甚至因此不願意接受原任公司轉調中國大陸的派遣，而換工作。多位受訪外國人與台灣人婚配，或是有台灣籍的異性朋友。沒有聽到台灣方面家人反對交往的情形。R 是因為他印度的家人反對娶台籍女子而分手，回去取了印度籍妻子，而準備帶妻子來台灣居住。

另外台灣特別是台北，生活環境乾淨、方便，醫療系統完善也是很有吸引力的地方(只有日本人 S 覺得台灣的各處景觀有點亂)。在法治方面看法就有不同，印度的 A 覺得台灣一切都有制度，人民也相當守法。香港的 Y 覺得台灣的法治情形比較差，講人情。日本的 S 倒是覺得台灣行人對紅綠燈遵守的程度比日本人還好。

3. 在政策層面，各人的看法都不太相同，有的人覺得問題不大，有的人覺得問題很多。抱怨很多的外籍人士如 G 公司對於入境與申請居留的諸多抱怨與 R 希望對外國人減免稅賦，可能只是出於過去的認知，或出於不實際的期望，在此

¹⁹ 過去還有與大陸三通的問題，造成與大陸之間來往的不便，不論對台資或外資在台灣的作業都有相當影響。目前這一點不便已經逐漸化解。

不作論述。在此僅將比較有道理可能可以予以考量的部份列出。

(1) 教育方面：

從教育部與台大的資料及訪問看來，台灣近年來加強吸引外國籍學生，尤其是大學與研究所學位生的部份收到相當不錯的成效。教育部與台大也都體會到量的增加之後有些問題，今後需要進一步強調質的提昇。獎學金方面對於外籍生與僑生應當是有相當大的幫助。如何公平、適當的運用，自然是重要的課題。但是因為現在申請專門性技術性工作證的條件限制。大多數留台學生畢業後不容易留下來工作。

致於外籍人士的子女教育方面，台灣的國際學校不在少數，台北最多，新竹、台中、高雄等各大城市都有。各學校與各年級都有些差異，然而筆者從各校網站上查到，大致每年學雜費合計要 30 萬至 50 萬以上台幣。所以 R 抱怨以他一般專業工作者的薪資，無法供給子女念這種學校。新竹科學園區實驗高中雙語部雖然不貴，但是只限於給科學園區與新竹地區大學研究機構子弟。因此除非是相當高薪的階級，一般薪資的外籍專業人士很難讓其子弟在台灣就讀英語學校。很多派遣人員薪資雖然不是很高，然而子女的國際學校費用是由機構負擔，作為派遣人員前來的費用。機構如果不負擔此費用，薪資不高有就學子女者，很難前來。台大 Tn 教授也支持設立公立雙語學校的概念，但是他不贊成新竹實驗高中只限於給園區與研究機構子弟的作法。

另一方面，台灣現在雖然有全英語課程，以台大為例，僅限於部份研究所的碩士、博士學程，學士學程因為課程多而雜並沒有全英語課程。淡江與銘傳大學有全英語學士課程，但是是否能滿足這些外籍人士的期望，就要看個人的情形。筆者觀察新竹科學園區實驗高中雙語部畢業生申請到的大學名單，有相當多人申請到美國名校，可見台灣政府公立的小學、初高中雙語學校可以辦的不錯。該部

申請台灣的大學院校者，以銘傳大學為最多，只有很少數是交通大學。以 G 公司的 Gs 而言，她似乎只考慮讓子女就讀國外的大學。

但是這也不得勉強，教育部（根據 Ei）與大學（根據 Ti）都發現過去努力推展英語授課，結果發生抱怨授課效果不佳或自動轉為使用中文的情形；因此方向上也在做調整，希望先提高現有英語授課品質，再推廣英語授課的開課數目。

（2）行政程序方面：

在辛炳隆主持的報告中（2008：145）提到雇用外籍專業人士的企業聘用外籍專業人士困難因素中，最高比例是行政程序繁瑣的困擾。本研究調查也得到很多這方面的回應，然而抱怨點個個不太一樣。H、Y、L 抱怨居留證每年要去辦，L 還抱怨每次要等很久。H、Y、D 都對駕照辦理程序有遇到困擾。C 公司與 N 公司都抱怨替外籍員工申請工作證時，往往在認證的程序上相當費功夫。

（3）相關規定方面：

台灣的永久居留權只要出國 183 天以上就會被取消。I、D 認為這樣很不方便，外國人即使取得永久居留權也可能偶而出去常住一段時間。另外台灣允許自己人擁有雙重國籍，卻不允許歸化的外國人擁有其原來國籍，這一點也被抱怨是不公平的。

影響最大的一點還是對於外籍專業人士來台或留台的條件限制問題。其他型式的抱怨，往往只是抱怨。條件限制根本否決較年輕、經驗少的外籍專業人士來台或留台的機會，因此實質影響最大。在辛炳隆主持的報告中（2008：145）有 28.2% 企業有此抱怨。C 公司與 N 公司也認為此點限制了他們想要雇用的一些人，特別是留學台灣的優秀學生。L 本身面臨此限制抱怨最大。教育部僑教處的 Eo 也提到，僑生對此限制很無奈，這個時期很難找到符合低薪限制的工作。僑生以前可以留到次年六月以便準備研究所考試，2009 年開始也不行了。

有關限制條件的最大問題點在於外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準第 5 條，學士學位必須有兩年以上工作經驗，以及 47,971 平均月薪的低薪限制。其中低薪限制是最大關鍵，因此於下一節中予以詳細論述。

第二節 薪資低限與專業移民對象分析

在訪問中薪資低限是一個常被提及的問題。反對更改此低限者的看法，包括經建會 Ec 顧問、勞委會 La、台大 Tn 所堅持的一個點是在於對所謂專業移民或專業外籍人士的定義。他們認為專業移民應當是已經達到相當的專業水準，在國內不容易聘到同樣專業與專長的人，有必要向外國求才，這樣的人，才符合專業的定義。因為是否真的有特別需要很難認定，因此以薪資作一個簡單的評價標準。他們認為這個標準已經很低了，真正國內找不到，需要外聘的專業人才薪資絕對遠高於此²⁰。

目前台灣大專畢業生每年畢業 33 萬人，人數眾多，失業問題嚴重。La 等人憂慮無限制的開放讓外國籍大學畢業生得以來台，找尋工作，會奪取本地大專畢業生工作機會，甚至以白領名義，作藍領工作，而避開對藍領工作（在台灣定義為外籍勞工）的管理機制，這種憂慮也是有道理。

他們對於專業移民的這個定義與本研究一開始在文獻探討中設定大學以上學歷的定義是不同的。因此牽涉到本研究的基本命題，必須先予以闡明。本研究以

²⁰ 也有學者對於薪資低限的看法不表贊同，包括本研究訪問的台大 Ti 教授（參見第三章訪問結果），還有中央研究院歐美所的曾瑞玲研究員。在曾瑞玲的論文中，提到此薪資低限是 *relative high* (相對高的)，她認為這種薪資低限的設定，意義在於政府要求引進的專業人員必須是企業認為擁有相當高價值的技術人員 (Tzeng, 2006: 6)。Tzeng 認為台灣只是以引進台籍國外專家為主要目標，台灣政府一直不願意放鬆專業移民條件，反應亞洲國家長期以來排外 (xenophobic) 的心態 (Tzeng, 2006: 28)。

專業移民作為稱呼是取代更常被使用的高技術移民，以免被誤認為只是指科技人員。文獻探討中有提到，不論高技術移民或專業移民，在國外的文獻多半是指與低技術的勞力移民及無關技術的依親移民區分，有大學文憑或是專門技術應聘而移居工作者。

當然國外學術上的定義與分類方法，不應當影響國內政策的制訂。前述勞委會陳副組長等人的論點也有相當的道理。所以問題應當不是大學畢業生是否算專業人員的定義問題，實質的問題是外國籍的大學畢業生是否讓他們可以來台灣就業進而移民的問題，是否應該設定薪資低限，如果要設定薪資低限，如何設定的問題。

在第二章第二節中，討論專業移民對移入國的影響，是依照前述一般學術定義，並沒有將大學剛畢業，比較沒有經驗的人排除在外。在第二章第三節中討論各國移民政策，當中吸引留學生也是很多國家政策中的一環。因此本研究認為應當作一致的考量，不將大學剛畢業的人排除在專業移民政策的考量之外。

依據現行[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)（全國法規資料庫，2006a），第 8 條有最低薪資的規定如下：

外國人受聘僱從事第 4 條之工作（筆者按：指專技人員），其薪資不得低於中央主管機關公告之數額。

依照此條文中央主管機關有相當彈性訂定薪資低限。

推究 2004 年 1 月依據 1997 年專技人員平均薪資訂定的月薪 47,971 元為低限標準，應當是依據當時的[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)第 8 條是這樣定的：

外國人受聘僱從事第 4 條之工作，其薪資不得低於中央主管機關公告之行職業別薪資調查最新一期之工業及服務業專技人員每人月平均薪資。

然而到了 2005 年 5 月此條文已經修正成為現在比較有彈性的版本。藍科正的報告認為這項修正中長期目標是：

欲將外國人從事專門性技術性工作之薪資數額限制，由原來單一薪資數額，改以各行業別薪資之標準認定，期能協助企業、非營利組織及政府政策專案計畫延攬外國專業人才以增加彈性。勞委會據此已於 2005 年公告，國科會輔助專題研究計畫之專業研究助理人員，其月薪低限為 34,000 元。

可是以 2004 年原來版本來看，本來字義就是行職業別的平均薪資，2005 年的修正反而是將該文字刪除，使得該規定更有彈性。因此現在是否將薪資下限與平均薪資脫鉤，已經不是法條上的問題而是行政機關裁量的問題。

在 2004 年，前述法規訂定之前，有關該標準第一款與第二款，即專門性技術性工作人員及僑外事業主管的部份，應當是依照經濟部在 1993 年初次訂定的[《公營事業聘僱外國專門性技術性工作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法》](#)（全國法規資料庫，1997），目前參考的這個版本是 1997 年最後修訂的（2004 年由勞委會[《外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準》](#)接替而廢止）。該辦法第 9 條對外國人資格的要求如下：

- 一、具相關科系之博士學位者。
- 二、具相關科系之碩士學位且曾任相關實際工作一年以上者。
- 三、具相關科系之學士學位且曾任相關實際工作二年以上者。
- 四、專科以上學校相關科系畢業，並曾任相關實際工作三年以上者。
- 五、經專業訓練或經專業考試及格，並曾任相關實際工作三年以上者。
- 六、曾任受聘僱相關實際工作八年以上者。
- 七、服務跨國企業滿一年以上經指派來華任職者。

這些條件比現行條件稍微嚴謹，碩士需要一年工作經驗，但是並沒有薪資下限的規定。只要求在聘僱合約上要載明薪資。而科學園區在 1997 年開始實施的[科學工業園區園區事業聘僱外國專門性技術性工作人員許可及管理辦法](#)（全國法規資料庫，2001）資格要求相當，卻沒有要求合約書上要載明薪資。

再追溯更早的規定，1961 年開始就有[公營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法](#)的訂定，現在可看到的 1991 年修訂版本，相關規定如下（第 7 條）：

受聘僱之外籍或僑居國外技術人員，除安裝機器及設備者外，須具有左列資格之一：

- 一、教育部承認國外大學以上相關係所畢業者。
- 二、專科以上學校畢業，曾任該項實際技術工作二年以上者。
- 三、高級職業學校畢業，曾任該項實際技術工作三年以上者。
- 四、曾任該項工作六年以上者。

以上資格限定遠比 1993 年訂定的[公營事業聘僱外國專門性技術性工作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法](#)鬆，大學畢業，沒經驗也可以，也一樣並無最低薪資限制。

[公營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法](#)一直到[公營事業聘僱外國專門性技術性工作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法](#)實施後三年的 1996 年才廢止，因此 1993 年到 1996 年兩項法規重疊，當時實際情形如何，暫不追查，不過大致可以作以下結論：

薪資低限的資格要求，在 2004 年之前並沒有明確的法規，2004 年才開始有 47,971 元月薪的薪資低限要求。學經歷方面，最早的要求很低，大學畢業就可以，1993 年之後才要求碩士一年經驗，學士兩年經驗。2004 年降低為碩士不需經驗，學士兩年經驗，2008 行政院有討論放寬學士兩年經驗的要求，最後仍然維持原

辦法，而月薪 47,971 元以上的要求也仍然存在。目前無經驗或低經驗的學士無法得到此薪水，無經驗的碩士除非是很熱門的科系，也大概拿不到此薪資，因此是否放寬學士兩年經驗影響不大。

以上分析顛覆一般的可能認知，認為政府在因應全球化、知識化的環境下，逐漸修改放鬆法令，俾便更多外籍專業人士來台提供專業技術。政府確實有開放永久居留與投資移民的管道，但是對於人數最多，影響最大的專門性技術性工作人員的資格，從長時期來看，1961 年到 1991 年為止，前面的實質規定不可考，以 1991 年的規定看來，只要大學畢業，最為寬鬆。1993 年的學經歷限制與 2004 年的薪資低限限制，與 2004 年碩士不需經驗的放寬是採用緊大步，鬆小步，大致趨緊的方向在制訂。對於薪資低限的法規要求在 2005 年[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)的修訂版本有增加彈性，但是執行上還是沒有放鬆。

推論其因素，在因應全球化、知識化的環境下，台灣對專技人員的需求大幅增加，在辛炳隆（2008）與藍科正（2005）的報告中皆有提到學者與官員擔心外籍專技人員會搶走本國專技人員工作機會；還有藍領漂白的可能疑慮，因此有學經歷與薪資低限趨緊的發展。另一方面也有工商界的壓力，因此陸續呈現緊大步鬆小步的作法²¹。

申請永久居留與歸化國籍，都要有相當之財產或技能，足以自立，其中應具備最低薪資條件如下（參考[入出國及移民法施行細則](#) 第 16 條，[國籍法施行細](#)

²¹ 以上分析從 Tzeng (2006) 論文也可以得到應證，Tzeng 認為 1992 之前外籍人士來台工作，相當方便。1992 之後變得比較困難，主要是需要有相關工作經驗證明。當時並沒有提到薪資限制，可見當時薪資並不是大問題。2004 之後的低薪限制，Tzeng 認為是相當高的。Tzeng 認為這種限制是來自排外心態。筆者不太贊同此點，以筆者對堅持該規定的官員與學者訪問得到的印象是，他們真是為了不希望影響到本國資淺工作者的機會而做此堅持。Tzeng 的排外心態與曾熾芬階級主義的說法，或許只能說反應一部份現象。

則 第 7 條)：最近一年於國內平均每月收入逾行政院勞工委員會公告基本工資二倍者。

這項要求是全面性的，也涵蓋專門性技術性工作人員。根據 2007 年 7 月公告的最低基本工資為 17,280 元，兩倍是 34,560 元。因此對於專門性技術性工作人員，依照勞委會最低月薪 47,971 元，申請聘雇許可的要求，再過 5 年，應當是遠超過 34,560 元的要求。

以英語補習班的老師而言（[就業服務法](#)，46 條，第 4 款），沒有薪資低限的規定，只要來台居住滿 5 年後，月薪在 34,560 元以上，就可以申請永久居留，甚至申請歸化入籍。然而月薪 45,000 元的專門性技術性工作人員卻連獲得居留權的聘雇許可都拿不到，更談不上 5 年之後，他的月薪可以升到多少。

吾等不能斷言，5 年前月薪 45,000 元的專門性技術性工作人員，經過 5 年一定比同樣經過 5 年後，月薪 34,560 元的英語補習班的老師，對國家有更重大的貢獻。但是至少月薪 45,000 元的專門性技術性工作人員累積繳的稅比較多，他們的專業也是國家認為比較需要的。

從另一個角度來看，國內有一些外籍的外資分析師、投資基金經理，他們的月薪都很高，固然繳稅較多，但是他們往往只是為其外資基金的獲利，在台灣股票市場殺進殺出。在台股獲利不佳的時候，甚至可能撤出。這樣的外籍專業人士，對台灣的貢獻，是否比月薪 45,000 元安分守己的技術人員高，不無疑問。甚至比起勤奮的外籍看護，照顧居家老人，使其家人得以安心工作，可能外籍看護的貢獻也不見得比較差。

外籍看護的許可與外資的自由進出，不在本研究範圍內，不深入討論。在此只是舉出來與英語補習班教師的情況一同說明對外籍專門性技術性工作人員要求高於工業及服務業專技人員每人月平均薪資 47,971 元的行政規定，有所質疑。

基本上這項規定否定了絕大部分留學台灣學生畢業後以專門性技術性工作留下來的可能性，但是他們如果來自英語系國家或日本，要擔任補習班老師而留下來倒是比較有機會。這樣的規定與引進外國專業人員的政策顯然是有矛盾的。

很少有國家對引進的移民作薪資低限的硬性規定，新加坡與德國有此規定，在此與台灣作一比較。

新加坡對於專業技術或經理人員依照薪資分有四級，權利不同，P1 級 7,000 新幣月薪，P2 級 3,500, Q1 級 2,500, S 級 1,800。Q1 級與 S 級薪資在 2500 新幣以上者，可以將配偶與未成年子女帶來同住，與台灣的外籍專業人員待遇相當，可以作為比較。德國是針對其國內缺乏的電腦專業人才，給予非歐盟國這方面的專才工作簽證，需要有大學以上學歷，如果非大學以上者，年薪要在 51,000 歐元以上（藍科正主持，2005：75；黃煌雄、李伸一調查，2005：41）。

表 4-1. 新、德、台三國薪資低限比較

	月薪低限 (各國貨幣)	月薪低限 (美元)	GDP(人月) (美元)	平均受雇月薪 (各國貨幣)	月薪低限/ GDP(人月)	月薪低限/ 平均受雇月薪
新加坡	2,500	1,572	3,031	3,773	52%	66%
德國	4,250	5,823	3,353		174%	
台灣	47,971	1,463	1,405	45,114	104%	106%

資料來源：此表為筆者自行收集整理，都是引用 2007 年數字。各國 GDP 數字取自經濟部〈主要國家平均每人 GDP〉（經濟部網站，2009）。新加坡外籍專業人員月薪低限與平均受雇月薪取自新加坡政府網站（Singapore Government，2009d）²²。台灣的平均受雇薪資參照〈96 年（員工進退、勞動報酬統計）〉資料（行政院主計處，2007）。德國月薪低限以 51,000 歐元年薪計算。

由此表可以看出，台灣所定的外籍專門性技術性工作人員月薪低限絕對值雖

²² 藍科正主持的報告（2005），也有新加坡引進外籍專業人員月薪低限的資訊，數字相同，但是該文將單位誤為美元，因此以新加坡政府官方網站資料為準。

然比新加坡與德國低，但是就該月薪低限與人均每月 GDP 的比值而言，是比德國低，但是比新加坡足足多出一倍。若是比較月薪低限與平均受雇月薪的比值，台灣也是高過新加坡幾乎一倍。

對照前述新加坡引進外國專業人士的數目非常多，德國引進的效果不如預期（黃煌雄、李伸一調查, 2005：41）。而德國在引進人數不多的情形下，引進的途徑 90.9% 都是以大學以上學位申請得到的。以 51,000 元歐元以上年薪申請得到綠卡的比例只佔 9.1%（藍科正主持報告，2005：74）。因此 51,000 歐元年薪低限，只扮演對於沒有大學文憑者的技術程度的輔助認定功能。台灣勞委會統計有效聘雇許可從 2006 年底的 29,336 人，到 2007 年底的 28,956 人，再到 2008 年底的 27,319 人，2009 年 4 月剩下 27,064 人可以說這兩年半來是在衰退中。其中有薪資低限的專門性技術性工作人員，2006 年底 17,757 人，2007 年底 17,448 人，2008 年底 16,084 人，2009 年 4 月 15,054 人衰退比例更大，而相同受到經濟狀況影響的公司主管人數並沒衰退，比較不受經濟狀況影響的學校老師在增加中。台灣與新加坡同樣有薪資低限的規定，但是此規定的高低值，難免對引入外籍專業人士的成果產生影響。雖然影響因素可能還有很多，這項因素還是必須加以重視。

林百里當年也是香港僑生的身份，台大電機系畢業的他，以現在的情形，將無法在台灣直接就業。我們是否一直在擋掉一些未來的林百里呢？林百里以及其他許多留在台灣默默工作奉獻的外國人，甚至是外籍看護，對台灣的貢獻會比移居外國的台灣人低嗎？我們可以只以國籍甚至薪資來決定誰可以留在台灣嗎？這些議題都可以讓我們再做思考。當然政治與法律及行政管理面的現實性還是要顧慮到。

第三節 各層面的政策考量

薪資低限的問題，只限制到比較沒有經驗的外籍專業人士，大部分的人並沒有這樣的問題，對他們而言必須由外籍人士整體面的期望來考量。依據本研究訪問調查節果整理如下：

一、 經濟層面

台灣也和大多數國家一樣對外籍專業人士申請居留是採取勞力市場途徑，一般人必須有工作才能申請居留，而不是像加拿大或澳洲採用人力資源途徑，可以由個人直接申請永久居留²³。因此有適當的工作機會與發展機會，才會讓他們可以前來，也願意繼續在台灣發展。因此台灣本身的經濟與就業狀況，發展前景是影響外籍專業人士來台的主要原因。

低階生產與製造工業外移已經是既成的事實，此趨勢還在持續發生。走向高技術生產、設計、研發也是必然的趨勢。還有各種服務產業如：金融、運籌中心與行政院最近積極推動的六大新興產業，包括生技、綠能、健康照護、精緻農業、觀光和文化創意產業，都是台灣已經具有相當實力，可以進一步發展的產業。這些產業所需要的人才將不是限於所謂高科技人才或甚至只是資訊人才，而是多方面的專才。產業狀況變化很快，政府如果是要先作產業需求調查，再作國內已經具有的人力分析，再計算出不足人力需求，而決定引進人力項目，必然緩不濟急。而因為調查的時候有些廠商可能誇大需求，調查結果也很可能過度高估而失真。這樣的事例，在過去也發生過。

筆者認為經濟層面，還是回到經濟的發展為主要努力方向。這點完全是為國

²³ 其實台灣也可以申請，但是資格很嚴，目前申請到的人數極少。

人與國家未來的發展而為之，不是爲了讓更多外籍人士能夠進來而努力。反而是更多有專長，有不同文化背景，不同社會網絡的外籍人士來到台灣，對於要達成我們產業轉型，經濟持續發展的目標，能夠做出各種貢獻。如果只是爲了讓更多外籍人士前來而說要提振經濟，就陷入套套邏輯裡了。

二、 社會文化層面

以前面提到印資的 G 公司 Gs 女士與 R 的例子，經濟層面的因素已經不利於他們留在台灣了。但是他們還是選擇留在台灣，就是因爲台灣在社會文化層面有吸引他們的地方。這些包括台灣社會祥和，治安良好，有安全感，人與人之間容易相處的氣氛，對外國人友善，沒有歧視與敵視，生活機能方便都是對外國人很有吸引力的地方。這些社會文化層面的優點是根源於我們的中華文化、海島文化還是移民文化也許是另一個值得研究的問題。但是 A 就說他在沒來台灣之前完全不知道台灣有這樣的優點。他說台灣要讓外籍人士前來，應當好好宣傳這些優點。我們也看到報導說大陸人沒有來台灣之前，看到國會與街頭的一些衝突新聞，以爲台灣人人強悍兇暴。來了台灣和台灣人接處後才體會台灣人彬彬有禮、社會祥和的氣氛。

我們的觀光局、外交部及駐外單位應當多找一些外國人（最好來過台灣的該國國民）替我們作這樣的宣傳。這樣將使我們既有的有利條件更爲顯示，而減低我們自己以及國外媒體對台灣粗暴形象的過度渲染。

另外在生活環境方面，雖然台北被認爲比較方便，台北以外的其他地區，大眾交通還是被批評不方便。爲了我們自己國家，南北與城鄉的均衡發展，爲了全面性生活環境的改善與未來的發展，這些都是應當改進的地方。

另外，台灣社會被認爲不太注重國際情勢；台灣人被認爲比較沒有國際觀。

引進更多外籍人士對於國際觀的提昇也是有幫助的。

英語的普遍性與方便性也是重要的一點，以一般本國銀行的表格與網站資料為例，就沒有英文的版本。街道名稱雖然有英文，其拼音方法卻非常混亂。這方面新加坡與香港比台灣方便；韓國與日本比台灣差，是普遍的認知。然而韓國與日本也在加速國際化的努力。以筆者以前工作所在的日本小市鎮為例，這個人口僅有五萬的小城市，也聘有一位美國人，負責翻譯各種該地的英文介紹文件，也負責向外國團體推廣該地的知名度。台灣在這方面還有很多尚待努力之處。

三、 移民政策層面

這是從政府施政角度，對專業移民的引進比較能夠著力之處。

1. 專業移民的對象與薪資低限方面：

目前在台灣的外籍專業人員，以勞委會發出的有效聘雇許可來看，從 2006 年最高接近 3 萬人，已經逐年下降，2009 年已經降到 2 萬 7 千人。我們不能說此數字的下降沒有經濟衰退，重大工程結束的影響。但是 1993 年開始規定學經歷要求，2004 年開始硬性規定低薪下限，2009 年將取消給外籍僑生畢業後可以多留一年的方便²⁴ 等一些趨於嚴格的措施顯示，對外籍專業移民採取嚴格認定的趨勢是事實。

我們政府一方面說要引進外國專業技術人才，一方面又採取嚴格的認定標準，而面對實際外籍專業人士數字的下降，也沒有有效的對策。這好像符合 Boswell (2007) 所說的移民政策往往是為了迎合各方的需要而採取矛盾甚至是無效的對策。但是台灣的方向與美國相反，美國是說是要限制移民，又開後門。台灣是要引進專業技術移民，又設下嚴格的限制。

²⁴ 這是根據教育部僑教處 Eo 的電話回覆；Eo 稱僑教處還在行文移民署協調看看能否暫緩一年。2010 年開始大概僑生是確定無法留一年了。

此問題要回到兩個方面來討論。對於高技術、高所得的專業人才，歡迎其前來台灣應當是沒有問題。但是這方面的主動權在於用人單位，必須用人單位覺得有此需求，出得起代價，才能引進。國家所能做的就是讓手續方便，讓這些外國人可以在台灣生活的很安心、很便利。筆者也不贊成像加拿大、澳洲、紐西蘭以人力資源途徑 (Abella, 2006: 18) 來引進專業人才，因為沒有需要讓政府去負擔這樣一件事情，而且以此方式引進的人力，往往與就業市場不相稱，導致人力資本浪費的情形 (Benson-Rea and Rawlinson, 2003)。

筆者也認為沒有必要像韓國與新加坡一樣以減稅或津貼補助的方式鼓勵引進外國專才。一方面這種優惠措施對本國人有失公平，一方面這樣的措施效果往往是短期性的，這一點可以從韓國請進的外籍專才，日後紛紛離去的例子可以看出 (龔明鑫, 2005: 77)。

至於產業的發展與促進經濟，固然可以增加對外籍專才的需求，但是如何促進經濟與產業的發展是另一個層面的問題，與專業移民政策的關係只是間接性的。

在中介層次如仲介或獵人頭公司發揮不足的情形下，政府可以做的一件事是彙集國內的各種需求，由駐外代表在有這些人才的地點，籌畫徵才的活動。新加坡與韓國分別曾經在台灣竹科不景氣的時期，到竹科辦理求才說明會。但是會來參加這種活動的人，大概還是以一般性的專業人士為主，高階人才會去參加的可能性不高。這種徵才活動對於吸引一般外籍專業人士也是有相當的集中效果。

因此政策討論的重點應當還是一般性的專業人士。找適合該工作的人才，用本國人還是外國人，還是都可以，用人機構自會做其最佳判斷。政府所應當防止的是以低於一般市場行情的低薪，引進低薪的外國工作者，而不雇用薪資要求較高的本國人。或是所謂以藍領之實質工作，用白領的名義來申請，而規避藍領的

管理機制。對於上述兩種影響國人就業與移民管理機制的問題，可以用的防範方式是參考美國的方式，即雇用者需要以相同工作內容的本國平均薪資任用，而不是齊一式的以工業及服務業專技人員的平均薪資為低限標準。該標準（現行每月平均 47,971 元）實際上否定了，比較沒經驗的年輕外國專才在欣賞該專才的用人機構，發揮其專才的機會。

美國的 H-1B 簽證被批判實質上壓抑資訊人員薪資往上增加的機會，這一點有爭議性 (Kirkegaard, 2007)，也有事實的一面。這是因為每年引進的人數眾多，2001 至 2003 年上限為每年 195,000 人，確實可能產生這樣的效果。2004 年以後，H-1B 的核准上限人數又縮回每年 65,000 人。相較之下，台灣的有效聘雇核可人數從 2006 年開始是在下降的。也就是流入人數減去流出人數的「淨流入」專業人員是負數，總存量也不過 27,000 人左右，這還是包括各種職業類別，不像 H-1B 集中在資訊產業。現狀是不致於對薪資的上漲或下降有何影響。如果擔心將薪資下限改為前述以相同工作內容的本國平均薪資任用會導致大量外籍專業人員流入，其實也可以將低於 47,971 元受雇者平均月薪而符合該工作內容的本國平均薪資任用的人數設定限額。由有此需求的用人機構、企業申請。以此限額讓總外籍聘雇人數每年微幅增加，就不會有影響薪資增加的疑慮，而達到引進外籍專業人員的目的。該限額的額度還可以前一年的總外籍聘雇人數，與當時的失業率與經濟狀況做彈性調節。

另外一個作法，是對於在國內留學的留學生准以符合該工作內容的本國平均薪資任用。因為來台留學生經過一段時間的學習與適應，不論語言或生活、文化都有相當的適應性，留下來發揮的機會會比較好。接下來的問題是如何定義外國留學生，來唸一下中文的是否算的問題。如果都算，有可能造成很多人（特別是開發中國家青年）先來唸中文，然後設法留下。以 2008 年的統計數字來看，華

語生、外籍學位生、僑生²⁵ 一共有 28,335 人，佔所有台灣大專學生人數 1,337,455 人的 2.1%。這個比例不高，但是如果都留下來，都能找到工作，雖然機會不大，以最大可能估計，一年可能有上萬人，可能對就業市場有相當影響。

華語生一般在台灣時間較短，可以不做特殊考量。如果排除華語生，只算學位生，包括外籍生與僑生，2008 年有 17,684 人只佔全部大專生的 1.3%。數字少很多，如果這樣的比例還擔心太高，可以考慮只放寬碩士與博士生。根據[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)第 5 條，學士學位必須有兩年以上工作經驗，才能符合專業性或技術性之工作的條件。碩士以上學位則不需工作經驗。因此碩士以上學位者，只有 47,971 平均月薪的低薪限制，放寬的障礙比較小。碩士以上外籍生與僑生只有 3,775 人，只佔所有大專生的 0.28%。而有名望的大學的熱門科系碩士以上學位者，有機會拿到 47,971 的平均月薪，因此放寬這項規定的受惠者比例更少。願意留下來，又可以找到工作的人只是其中的一部份。因此如果只放寬這項，人數很少，就無須設置配額。

放寬碩士以上學位生薪資低限的作法，有一個正面的意義是碩士學程會成爲想要留在台灣工作者的一個窄門，不論他是來台念大學或在國外念大學，他會以申請進入台灣各大學的碩士班爲來台的初步目標或中繼目標。當碩士班有很多學生來申請時，就如台大 Ti 所期望的，學校可以從嚴審核，挑選優秀的學生，整個拉近僑生、外籍生與本國學生平均程度的差距。甚至如果僑生與外籍生平均程度比本國生好，那應當是好事，可以促進本國生的向上心。外籍生與僑生也可以

²⁵ 僑生中根據僑委會僑輔室 Oc 概估有一至二成具有中華民國國籍身份，有此身份者不算外國籍應當扣除，但是實際比例不高而且沒有確切數字，因此還是以整體僑生數字估算。

僑生比起外籍生可能比較缺乏帶來多元文化的衝擊，也有同是中華文化適應性上的優點。既然是以外國籍身份爲主，應當一同考慮。

更名正言順的拿取高額獎學金。

藍科正的報告與 Tn 教授的訪問中，他們都表示可以接受放寬讓外籍（含僑生）碩士畢業後，找到工作留在台灣可以不受低薪限制。但是 Tn 教授擔心，這樣可能會造成部份學校濫開碩士班，變成留台工作的一個便道。筆者認為教育部有兩個關卡，a. 核准碩士班的開設，b. 核准該碩士班招收外籍生，教育部可以視學校辦學狀況加以管制。

有這樣一個途徑，學業入口途徑將成為勞動市場途徑之外的一個輔助途徑，只要調整核准的各校外籍碩士生名額，即可調整潛在進入台灣職場的人數。兩種放寬途徑：即開放低於現行薪資限制的配額制，與開放給留台碩士以上學位者，可以併行，人數都可以逐年依照就業市場情況調整。

台灣和大多數國家一樣是以勞動市場途徑來引進外籍專業人士，其尋找與決定專業移民的主控權是在用人機構，而不是政府。政府對外籍專業人士的對象設定相較於他國嚴格的薪資低限限制，用人機構雖然有些怨言，但是這個限制還不至於影響用人機構所要採用的高階或特殊需求的人才，所以用人機構也不至於提出強烈的改變要求。

這就形成政府一方面說要積極引進外國專業技術人才，一方面又眼見專業技術人才逐漸減少的現象而無計可施的景況。因此這個專業移民設定對象與薪資低限的議題是一個關鍵性的議題，有必要從更廣的角度思考。勞委會以[就業服務法](#)第 42 條規定「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」為圭臬。嚴格說來，現在台灣人才濟濟，大多數外國人的職位都有可能被國人取代，包括英語教師。聘用這些外國人是否也妨礙了一些本國人的就業機會？宏碁以前用台灣人作總經理，現在聘用義大利人的蘭奇為總經理，台積電前三任總經理都是美國人，第四任就用了台灣人

的蔡力行（2009/6/12 開始又由張忠謀回任執行長），本國人不是不能做。本研究對象的 C 公司與 N 公司會用一些外籍專業人士擔任適當的職位。這些成功的企業在聘用時機與人選上，都有他們的考量，甚至是考慮個人特質為主而非國籍。政府實在不太需要替他們煩惱，要多引進還是少引進外籍專業人士，只要確定聘用者不是以低於台灣同樣工作內容的薪資，人數不多的情形下，會造成「妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」的機會很有限。

另外台灣現在少子化情形下，未來的年輕就業人口將逐漸減少，如果要以外來人力補足本國人力的空缺，將是需要大批移民，是否需要這種政策，不在本研究的討論範圍。但是增加少數的外籍「年輕」專業移民，至少對於少子化這樣的問題是有正面作用的。



2. 教育相關事務：

(1) 高中與高中以下英語授課教育

教育相關事務本章第一節提到的兩個問題點，筆者認為都有解決的途徑。有關高中及高中以下英語學校系統，現有學校費用太高的問題，新竹科學園區實驗高中的辦學成果，與達到引進優秀高科技人才的效果，已經提供一個很好的先例。現在的問題是該高中在資格與地點上的限制。資格方面，既然政府已經逐漸將鼓勵的產業面擴大到包括所謂六大新興產業，最好在資格方面就不要設限。現行資格限制不是針對學生的能力，而是針對其父母的工作機構，更是沒有道理。

地點的問題，根據勞委會外國專業人員有效聘僱許可人數，2008 年底的統計，居住於台北縣市者合計 14,193 人，佔當時總數的 52%。而新竹縣市合計，只有 2,952 人，佔總數的 11%，比例差距懸殊。當然新竹實驗高中雙語部的學生中很多是擁有中華民國國籍的台僑子弟，不算外籍人員，但是同理台北地區也有

很多台僑子弟不在外籍人員統計中。因此爲了有效更廣泛的引進外籍專業人士與海外的台籍專業人員，在台北地區設置一個類似新竹實驗高中雙語部的學校機構，有其相當正面的意義²⁶。

新竹實驗高中雙語部剛成立時，大家不是很有把握，然而以近年來申請美國名校的結果來看，已經證明政府有能力辦好這種學校。或許會擔心如果辦的好，學費又便宜，會不會使得現有私立英語學校系統學生大批湧入，而引發資源配置的問題？實際上即使新竹實驗高中雙語部辦的不錯，科學園區內高階主管還是有很多人將其子弟送往台北美國學校唸書，甚至將住家設在台北，通勤到新竹。因此教育的事情各自有其需求及考量。如果台北的實驗高中雙語部真的爆滿，可以考量的是將資格設定在家長年所得在一定額度（如二百萬台幣）以下者，才能進入。這種方式正符合羅爾士(John Rawls)的正義第二原則，即「社會分配有不平等的情形時，應當是朝弱勢者有利的方向分配」（洪鎌德，2004：113）。這樣的原則不僅是用于本國人身上，對於在本國境內的外國人也應當適用。可是現在對外國人的種種待遇（包括前述低薪限制、外勞待遇等），反而是與薪資高低成正比，這是與羅爾士的正義原則相違背的。有關外籍勞工的待遇不在本研究的討論範圍內，只能擱置於此。此實驗高中雙語部是否能夠接受在台灣的本國人子弟又是另一個問題，在此也只能擱置。

然而此議題引發另一個問題，就是台灣一般學校的英語教育問題。L 批評台灣學生英語聽與說能力較差。H、Y 等都批判台灣人國際化程度差。R 說只會說英語，不會中文的外籍人士，在台灣公司很難生存。以 C 公司與 N 公司外籍人士的中文能力看來，好像也是如此。台大 Ti 坦承有些英語課程，老師的英語傳

²⁶ 動用政府已有資源，在台北設立公立雙語學校成本可以比私校低很多。根據 TVBS 2009/4/13 網路新聞(張嘉男，2009)，台北市大湖國小因爲附近房價大漲(筆者按：應當還有少子化的影響)，學生人數大減，從兩千多人降到現在不到九百人，預計一年級新生僅 103 人，將開 7 個班，每班僅 14 人。其實照現在的班級標準，3 到 4 個班就足夠了。政府大可利用這種學校的空閒教室，籌設類似新竹實驗中學雙語部的學制。實驗中學原有教材、教學方法都可以移轉到新學校。

達效果不佳。這些問題的影響是雙面的，本國人的全球化能力受限，而外國人也比較難進來，他們必須先克服中文的壁壘。

台灣的父母都很聰明，早就體會這一點，他們都希望子女將來更可以接受全球化的挑戰，也因此城市裡兒童美語補習班林立²⁷。現在有的年輕人與學生確實英語程度很好。這就引發另一個不平等的呼聲，認為全球化，英語化，只讓有錢接受英語補習的學生得到優勢地位，一般學生更形處於劣勢。然而，應當檢討的是，如果英語這麼重要，現在已經從小學開始的學校英語教育，為何效果不佳？高中、大學甚至研究所考試都要考英文，但是台灣學生英語程度還是不好。如何將實用的英語教育帶入一般學校的英語教育體系，考試體系，應當是因應全球化的重要教育政策項目，也是彌補城鄉、貧富差距所造成的教育機會差距的方法之一。這一點與引進外籍專業人士有間接性的關係，因此有必要在此陳述。

(2) 大學部英語授課教育

另一個教育的問題是大學的英語授課課程部份，這方面不是學費的問題。目前在台灣的大學部有全英語授課學程的學校只有銘傳大學與淡江大學，他們成功的招收一些外籍學生。根據教育部統計資料，銘傳大學在 2008 年外籍生（不包含僑生）招收人數高達 527 人，已經超過台大的 514 人成為外籍生招收人數最多的學校。銘傳大學 2008 年招收的 527 人中大學部有 443 人，佔絕大多數；而台大碩士以上有 355 人，佔 514 人的多數。國籍方面，銘傳大學是越南、馬來西亞、韓國、印尼（依人數次序）最多共有 279 人，台大則是韓國、日本、美國、馬來西亞、印度最多共 239 人。這些人數統計上的差異多少可以看出兩校招收外籍生內容的差異。銘傳與淡江的努力很值得鼓勵與讚賞，但是國立大學尤其是台大，

²⁷ 依照移民署統計資料，2007 年底外籍補習班語文教師有 5,983 人，佔當時有效聘雇總人數 28,956 人的 21%，是僅次於專門性技術性工作的第二大職業類別。

沒有全英語授課的大學部課程，還是一項遺憾。竹科實驗高中雙語部畢業生除非出國唸書，在國內的大部分是念銘傳大學。依照台大 Ti 的說法，因為大學部課程太多，包含通識課，難以開設全英語課程。其實 Ti 很重視交換學生，如果學士班的全英語課程能夠建立完成，對於吸引交換學生也很有助益。筆者認為銘傳與淡江做的到的事，國立大學在豐富的國家資源下，應當可以做的更好。

筆者建議由教育部訂出鼓勵辦法，選擇一家私立大學與一家國立大學，給予比較熱門的管理學院、電資學院等學院，教師員額與補助，設立全英語學士學程。讓原來沒有全英語學士學程的國立大學可以設立，讓原來有的私立大學可以進一步提昇水準。如此一來從小學到研究所，全英語授課學程就可以銜接上了。再配合交換學生與出國留學制度，台灣學生任何階段可以出國留學，外國學生任何階段也都可以來台唸書，台灣的學制可以很靈活，以因應全球化時代，各種不同的需求與期望。

台灣每年對外籍生（不算僑生）的獎助學金高達 5.2 億元，以同樣額度，可以增加聘用 347 位大學教師（假設大學教師平均年薪為 150 萬台幣）。要支持兩個學校加強數個科系的英語授課教學應當是綽綽有餘。這些課程對本國學生也可以開放，使他們有機會習慣英語授課環境，也加強他們的英語能力。

3. 各種行政程序、措施與溝通管道：

關於各種行政程序與規定的抱怨與問題相當廣泛，也有個人觀點的差異，這裡不再一一贅述。

以下僅就三點便利外籍人士的行政措施作些建議：

* 居留證與駕照：居留證規定最長三年，但是 H、D、L 等得到的居留證都只有一年，需要每年再簽，駕照也要跟著每年換簽，相當麻煩。依照[就業服務法](#)第 56 條，受顧外籍員工曠職或解雇三日內雇主必須向主管機關通報，外籍人士更

換雇主也必須重新申請工作證。主管機關對於外籍人士的動向應當有清楚的掌握，應當可以給予較長的居留證與駕照期限，省去雙方的麻煩。

* 所得稅的預扣款：對於準備受聘雇半年以上的外籍人士，所得稅的預扣款可以依據實際薪資額度預扣，不必在外籍人士初次抵達的前半年就預扣 20%。這會造成較低薪者相當大的不便。提前解約的人數應當很少，即使有也可以於出國前追繳其所得稅，沒有追到個人也可以追究聘雇公司。

* 永久居留權的取消：既然取得永久居留權，一般國家如美國除非一直沒有回去移居地，不會輕易被撤銷。李慶安的綠卡風波是很著名的例子，李慶安絕大部分時間在台灣，綠卡不會因此而被取消。但是台灣只要有任何半年不在台灣就會被取消。[入出國及移民法](#)，33 條 4 款字義上看來，「每年居住未達一百八十三日」並沒說明持續幾年才撤銷永久居留權，但是執行上一年就構成撤銷的條件，這對於外籍專業人士相當不方便。經由法條的寬鬆解釋，或是加以需連續三年的附加解釋可能就可以解決此問題。

訪談過程中，知道外籍人士並沒有什麼管道表達意見。參考藍科正（2005）、辛炳隆（2008）等報告，都有訪問調查，但是只訪問學者、雇用外籍專業人員公司、美僑與歐僑商會與政府官員。黃煌雄、李伸一調查（2005）強調要加強引進外籍專業技術人員，訪問卻只作移入配偶的部份。陳信宏（2006：194）的報告有提到各項應當改進的措施，但是沒提到這些意見從何而來。以稅務問題為例，該報告有提到外籍人士無法做網路報稅，但是沒有提到稅金在前半年要預扣 20% 的問題。本次訪問雖然只有寥寥幾位，這兩個問題都有被提及。

因此直接的持續性的溝通管道有其必要，也可以利用此管道宣導政府將要做的改進措施或不能做的原因。可以定期性的在台北等大城市舉辦座談會，或是寄發調查表，或是做訪問調查，或是提供網路平台，讓外籍人士發表意見，擇要做

回答與說明。移民署有署長信箱，筆者送出詢問，很快得到移民事務組 Im 的回覆，非常值得讚賞。該信箱附有英文，應當是也可以使用英文。這是不錯的管道，但是如果有個討論平台，還是比較能夠互相看到更多的資訊與意見。

4. 相關部門間的工作協調與整合

藍科正報告（2005：228）中有提到有一些外國專業人員來台工作依法不需許可，應當請其他部會（如中研院、內政部、經濟部投審會等）定期提供人數統計，以掌握全貌。藍科正建議長期而言，可考慮參考外國的作法（筆者案：如美國），以工作與否及工作類型區分簽證種類，以便做更細的統計。

本研究第二章第五節與第三章第四節中分別都提到，勞委會與移民署有關專業移民統計無法對照整合的問題。勞委會只是管轄聘雇許可的發給，得到聘雇許可的人是否真正來台；或是沒有聘雇許可的外籍專業人士是否有其他管道，如經過其他部門管道或是依親來台工作，勞委會無法監管。因此能夠做好全面性統計與管理的單位應當是移民署。但是移民署現在在簽證種類的分別與工作類別的統計上，無法與聘雇或居留管道做對照，其他類別人數太多，使得全貌無法掌握。這一點，只要相關部門聚在一起，經過來回一些討論與試做，應當可以協調整合出一個比較好的統計方式。然而從藍科正報告 2005 年提出至今 2009 年仍然沒有改，可見中央部會的整合有必要加強。

有關移民統計工作只是問題中比較容易的部份。關於移民政策更是需要協調與整合。給予永久居留簽證之後，除非該身份被取消，該外籍人士即享有永久居留台灣的權利，即使他失去工作；因此永久居留簽證的發給應當是比較慎重。但是目前永久居留簽證只需要住滿五年，月薪在基本工資的二倍以上（不到 36,000 元），就符合申請資格。而申請專門性技術性人員者，沒有 47,971 元月薪卻無法獲得聘雇許可。英語補習班老師只要薪資在 36,000 元以上，工作滿 5 年就可以

申請永久居留。但是專門性技術性人員，雖然 5 年後薪資應當是可以遠高於 36,000 元，5 年前薪資不到 47,971 元，無法進來工作。聘雇許可的主管單位是勞委會，永久居留的主管單位是移民署，雙方應當以政府一體的思考點，協調整合一套比較合理的移民法案。由第二章第五節有關永久居留人數的迅速增加情形看來，這個部份需要更慎重，更清楚的分析。

還有一個例子是僑生的問題，基於過去中華民國所要代表的政治立場，台灣政府對屬於華裔的僑生有很多優惠辦法。現在時空背景有很大的改變，外籍僑生居留權利逐漸視同外籍生，因為有各項獎學金等辦法鼓勵外籍生來台，有很多華裔子弟即以外籍生身份來台。僑生與外籍生管理管道不同，從僑委會、外交部、教育部到各大學，都有不同單位負責，各單位甚至有競相推出優惠辦法以吸引學生的情形（從僑教會 Eo 的訪問談話中可以感覺此點）。

這些單位也應當協調整合出一套有系統的辦法，使政策有一致性，也簡化管理負擔。筆者的建議是將「僑生」的定義限縮在有中華民國護照的台僑子弟（應當包含大陸台商子弟），他們的人數少又是國民身份，管理體系應當可以簡化很多。他們因為久居在外，難以參加激烈的國內升學競爭，給予一些輔導與優惠也是合理而行之有年的辦法。原有對華裔僑生的管理體系與種種優惠措施可以和外籍生整合在一起。原華裔僑生也不需要擔心，因為現行外籍生的優惠辦法可能比華裔僑生還好。而給予僑生的輔導措施與經驗，也可以推廣及於外籍生。華裔僑生因為都有相當的中文基礎，與文化上的適應性，來台求學還是佔有很大的優勢。

以上一些政策整合的例子，可能與吸引外籍專業人士無直接關係。卻是對整個專業移民政策是否能夠有效執行有關鍵性的影響。這些整合與協調工作沒有做好，很可能產生資源浪費、管理不確實、效果不佳甚至引起外國人或本國人反感的情形。互相有不好的感覺對於國際交流與友好反而產生負面的影響。

第五章 結論

第一節 主要研究發現

一、 台灣「積極引進外籍專業人才政策」的效果

台灣政府不論 2000 年開始執政的民進黨政府，或 2008 年開始執政的國民黨政府，都宣稱要積極引進外籍專業人才。從黃煌雄、李伸一調查（2005）報告中依據到 2003 年的數據，只是批評成效不佳。從本研究中，卻發現勞委會的外籍專業人士有效聘雇許可人數從 2006 年底 29,336 人到 2009 年 4 月 27,064 人一路下跌，其中專門性技術性工作人數從 17,757 人降為 15,054 人，降低特別明顯。移民署與警政署統計的外籍工程師人數也從 2002 年的 3,417 人降到 2007 年底的 2,730 人，到 2009 年 4 月的 2,111 人一路下滑，也就是這些方面專才的「淨流入」人數不但沒有增加反而是負值。這在先進國家是少見的。這樣的發展有可能是經濟遲滯的警訊，也要檢討所謂「積極引進政策」的效果性。

二、 政策的衝突性與無效性

進一步研究發現與經濟相關的外籍投資事業主管人數從 2006 年底到 2009 年 4 月一直維持 1450 人左右，沒有太大變化。與經濟關係較少的學校教師倒是從 2,212 人增加到 2,714 人。與外籍專門性技術性工作人數變化有所不同。

在探討法規的差異性，可以發現[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](#)（全國法規資料庫，2006a）對外籍專門性技術性工作有訂定學士後兩年以上相關工作經驗，或碩士以上學歷，且必須平均月薪在 47,971 元以上的要求。主管與教師則沒有這些規定，教師只要求是有學士以上學位。

本研究繼續追溯較早的法規，發現有時稍微放寬，有時又縮緊，大致是縮緊的比放寬的多。以 47,971 元平均月薪的規定為例，就是 2004 年才訂定的。而 1993 年才訂定需要學士後二年，碩士後一年相關工作經驗。因此台灣政府宣稱積極引進外籍專業人才，開放可以申請永久居留，又將永久居留條件放寬的同時，對於人數最多的專門性技術性工作是以要有相當「專業水準」的角度來要求，該薪資水準是所有專技人員的平均薪資，而不是依照受雇者工作內容與資歷的平均薪資而定的。受雇者工作內容的平均薪資是一般國家基於不要影響相同工作的本國人工作機會，而對於企業聘用外國人的要求。另一點是在引進外國留學生與給予台灣獎學金辦法中都聲稱是要藉此引進外國優秀人才，然而這種低薪限制使得留台學生中，可以留下工作的大概只有很少數。

如果政策是不引進資淺的外國人，只要引進資深的外國人，以免資淺外國人爭奪本國年輕人的工作機會，這樣的限制也好像沒錯。但是除非政府像部份國家在稅賦或津貼上作補貼，否則對於引進資深外國人，政府很少有著力點，那是雇用機構與外國人之間的事。因此就形成政府說是有引進政策，以獎助學金鼓勵外國學生留學台灣，也在部份法規作了一些放鬆，實際上以薪資低限限制資淺外籍人士的任用。政府的政策是衝突性也是無效性的。政治人物為了滿足不同選民的要求，往往會產生有衝突性的政策，或失效的政策。哈伯瑪斯稱為正當性的危機。Claus Offe 認為國家終究無法將資本累積與正當性作妥善的整合。Boswell 認為這種衝突在移民政策中，特別明顯（Boswell，2007：92），Boswell 批評美國的移民政策為了公平性（fairness）而限制移民，處處有配額；但是為了資本累積（accumulation）又為移民與企業開了後門，配額常有些項目是例外，有時又將配額放寬。

從本研究看來，台灣的政策正好相反，說是要引進，卻設了個高門檻。有能力的人，高來高去，門檻不是問題。資淺的人就被限制住了。不論經濟情況如何

變化，在全球化的潮流下，門檻低的外籍學校教師在增加中，不受門檻影響的外籍主管人數不變，受高門檻限制的專門性技術性人員則是在減少中。筆者遍尋各國移民政策，沒有一個國家以這麼高的相對薪資低限，限制前來工作的外籍移民。德國的資訊人員的低薪限制高於台灣的相對薪資低限，但是德國對有大學學位者不受此限。

謝富凱（2007）從管制的角度來審視台灣對外籍專業人士的態度。他認為行政機關將事權統一集中，移民署的成立，已經有初步的成果。立法機關在管制外國人法治作業上雖然仍有缺失，但隨著入出國及移民法修正草案的提出，可見得未來的法治對外國人乃至外國專業人事已經有更進一步保障的初步構想。然而我們的司法實務，對於行政立法結合而成的整體管制趨勢，卻無法發揮加分的效果，而呈現對外國人不友善的態度。這又是政策衝突的一個例子。

三、 訪問調查結果

調查訪問結果大致與原有的認知與文獻的資料差距不大。

外籍人士對台灣治安、生活環境、人民友善的好評高的令筆者有點意外。這是台灣了不起的資產，應當繼續保持甚至深化這種優勢，並且多對外宣傳這些優點。

行政程序的不便利，英語的普遍化程度不夠，薪資低限的困擾，多少也都在一些文獻中見到（辛炳隆，2008；藍科正主持，2005）。本研究再度證實這些問題。

比較少見於文獻而在本次調查中浮現的問題，包括所得稅預扣繳的問題，英語授課中小學高學費的問題，這兩項問題對年薪在一百萬元以下有家庭的外籍人士會是相當大的困擾。高學費的問題在資本主義社會中，是個無可奈何的情況。

預扣 20%稅款的問題是人為的對低薪者的懲處。一百萬年薪在國內不算低薪，已經包含大部分的受薪者。

本次調查在政府官員與學校教授方面，各有其職位上的立場，也沒有特別的發現。值得一提的是政府官員都不會要行公文、拉關係等麻煩的程序，只要說明訪問目的，都會配合接受訪問，盡量回答問題，服務態度很好。但是也發現政府相關單位對於相關資訊與政策，並沒有作比較好的整合。以致於資訊比較零散，更遑論政策的整合性。

第二節 對台灣專業移民政策之建議

一、資格限制的問題



首先要釐清移民政策中要引進的對象的問題，大部分官員與學者對「專業」這個詞的解釋是要有相當的「專業水準」，而目前法規上是以固定的所有專技人員平均薪資水準作判定標準，該標準他們認為是合理的。本研究從與國外的比較、企業與外籍人士的訪問、引進外籍專業人士的實質效果、政策的一致性等各方面質疑這樣的限制。

與國外的比較方面，大部分國家都是以「不得低於相同工作內容的平均薪資水準」，也就是會考慮資歷水準的。硬性訂出最低薪資的只有新加坡與德國，而新加坡的相對低薪限制水準比台灣低很多。德國對於大學畢業者並無限制，因此德國以超過低薪限制而引進的人數很少。

從已有資料中企業的反應與本次訪談中企業與外籍人士的反應，得知這是一個困擾。此困擾不至於大到影響企業要引進的重要人才，因此企業不至於有很強烈的反應。已經在台灣的外籍人士也與他們沒有直接的相關性，有關係的是來台

留學生與僑生，他們的抱怨比較強，因為要找到高於此薪資水準的工作，現在相當難，也就是讓他們無法留在台灣工作。

從引進外國專業人士的人數來看，勞委會的資料顯示從 2006 年底開始有效聘雇許可人數一直在下降，有薪資低限的專門性技術性人員下降幅度最大，事業主管大致不變。移民署資料中 2002 年開始，工程師方面也是一直下降，商務人員大致不變（除了 2002 年至 2003 年有一個較大的降幅）。

從政策的一致性來看，2008 年前後任政府，都強調要引進外籍優秀人才；現有對外籍留學生與僑生的種種獎助學金與鼓勵、輔導措施，也有一個目的是要引進優秀外籍人才，然而專門性技術性人員的低薪限制使得這個政策的一致性打了很大的折扣。另一方面，永久居留申請條件的放寬使得補習班老師居留五年後，即使不到此低薪限制，也可以申請永久居留。永久居留權的核發，應當是比聘雇許可的核發要更加慎重才對。這樣的政策組合，看不到具有一致性的邏輯。

如果立刻將此限制放寬為仿照一般國家「不得低於相同工作內容的平均薪資水準」，因為標準的不確定性而產生流弊的疑慮是存在的。參考政策制訂的漸進主義模式（Heywood, 1997：630），筆者建議暫時維持此原有 47,971 元平均月薪的標準，而在兩方面予以放寬。

一是給予有需要的機構一些配額，可以低於 47,971 元平均月薪，而高於或等於相同工作內容的平均薪資。此配額總額可以依據當時經濟狀況如失業率、當時外籍專業人士聘雇人數等數據作宏觀調整。各機構的配額可以依據機構性質、總人數、原有外籍人士人數，作微觀配置。如此可以突破低薪限制的屏障，又可以對引進人數有個控制，以防流弊或造成對本國青年就業機會的威脅。當配額相當分散時，個別公司不至於為了節省成本而聘雇少數的外籍工程師，而是有其個別的需要性，才會聘雇。

另一個放寬的途徑是給予留台碩士畢業生，容許低於 47,971 元平均月薪，而高於或等於相同工作內容的平均薪資聘雇許可。這方面人數不多，而他們經過留學階段對於台灣有所熟悉與適應。這樣才符合鼓勵學生留學台灣的主要目的，這也是許多國家鼓勵留學生的重要目的。這樣的措施，也可以提高就讀台灣研究所的誘因，使台灣研究所可以招收到更好的學生。對本國學生與青年都有正面的激勵作用。給予極優秀的外籍學生高額獎學金，國內同學比較可以接受。以現在獎學金給予的情形，可能造成本國學生的不平，存在著公平性與正當性的問題。

這兩個放寬途徑可以並行，並且都有控制人數的機制存在。配額是直接的 control，碩士以上學生可以由招收外籍生名額間接控制。

二、 其他移民政策相關措施

上述專門性技術性人員薪資低限問題，是筆者認為對未來引進外籍專業人士，政策上影響最重要的一點。經濟因素影響可能更大，但是該因素非移民政策所能左右。對於已經在台灣或是完全未了解台灣的外籍人士而言，還有很多可以加強的相關政策，列舉如下：

1. 教育相關政策

a. 有關高中及高中以下英語學校系統，現有學校費用太高的問題：

新竹科學園區實驗高中的辦學成果，與達到引進優秀高科技人才的效果，已經提供一個很好的先例。為了有效而更廣泛的引進外籍專業人士與海外的台籍專業人員，在台北地區設置一個類似新竹實驗高中雙語部的學校機構，有其相當正面的意義。台北縣市的外籍專業人數佔總數的 52%。政府大可利用台北地區因為地價高漲人口移出，加上少子化效應，而造成的學校空閒教室，籌設類似新竹

實驗中學雙語部的學制。實驗中學原有教材、教學方法都可以移轉到新學校。

b. 有關大學部全英語授課學程問題：

銘傳大學與淡江大學都有全英語授課學士課程，非常值得鼓勵。但是比起高中及高中以下多所國際學校，及國內各知名大學碩士以上相當多的英語授課課程，大學階段的英語授課課程還是比較弱的一環。

建議由教育部訂出鼓勵辦法，選擇一家私立大學與一家國立大學，給予比較熱門的管理學院、電資學院等學院，教師員額與補助，設立全英語學士學程。讓原來沒有全英語學士學程的國立大學可以設立，讓原來有的私立大學可以進一步提昇水準。如此一來從小學到研究所，全英語授課學程就可以銜接上了。不論外籍生或甚至本國生都有更多的選擇。

2. 改善行政措施，加強與外籍人士的溝通管道：

本研究以這次訪問調查得知的問題，包括：居留證與駕照需要每年更換、所得稅的預扣款、出國半年以上永久居留權被取消等行政措施的改善要求為例，說明直接的持續性的溝通管道有其必要。也可以利用此管道宣導政府將要做的改進措施或不能做的原因。可以定期性的在台北等大城市舉辦座談會，或是寄發調查表，或是做訪問調查，或是提供網路平台，讓外籍人士發表意見，擇要做回答與說明。

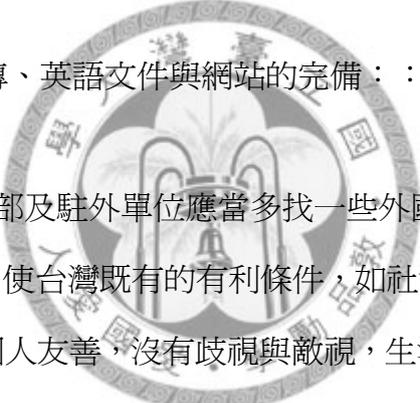
3. 加強政府相關部門在行政與政策上的整合：

本研究以勞委會與移民署在專業移民統計的差異性，說明統計作業需要比較好的跨部門整合。再以專門性技術性工作的薪資低限規定，與永久居留的薪資低

限規定的矛盾差異，說明這兩個相關部會也應當在移民政策上做比較好的整合。

另一項值得考慮整合的是有關外籍生與僑生的主管部門，從僑委會、外交部、教育部到各大學，都有不同單位負責。這些單位也應當協調整合出一套有系統的辦法，使政策有一致性，也簡化管理負擔。筆者的建議是將「僑生」的定義限縮在有中華民國護照的台僑子弟（應當包含大陸台商子弟），他們的人數少又是國民身份，管理體系應當可以簡化很多。原有對華裔僑生的管理體系與種種優惠措施可以和外籍生整合在一起。因為華裔僑生原來可以畢業後多留台灣一年的方式已經取消，華裔學生漸漸選擇外籍生身份而非僑生身份可能是個趨勢。國內相關組織與規定如果不調整將是落後於情勢的改變。

4. 加強對外的宣傳、英語文件與網站的完備：



台灣的觀光局、外交部及駐外單位應當多找一些外國人（最好來過台灣的該國國民）替我們作宣傳。使台灣既有的有利條件，如社會祥和，治安良好，人與人之間容易相處，對外國人友善，沒有歧視與敵視，生活機能方便等各點，以減低我們自己以及國外媒體對台灣粗暴形象的過度渲染。以筆者以前工作所在的日本小市鎮為例，這個人口僅有五萬的小城市，也聘有一位美國人，負責翻譯各種該地的英文介紹文件，也負責向外國團體推廣該地的知名度。台灣在這方面還有很多尚待努力之處。

英語的普遍性與方便性也是重要的一點，以一般本國銀行的表格與網站資料為例，就沒有英文的版本。街道名稱雖然有英文，其拼音方法卻非常混亂。這些問題都有待持續性的改善。

第三節 後續研究之建議

一、 本研究尚有不足之處

1. 統計數據與資料不夠完整

勞委會的有效聘雇許可統計數字清楚完整，但是只涵蓋外籍專業人士的大部分，有些沒有經過勞委會的人數不清楚。而且勞委會數字不是針對實際入出境的人數，因此對於國內實際外籍專業人士需要涵蓋面更廣，更貼近事實的統計數字。移民署方面應該是可以提供該數字的單位，但是移民署的資料其他類太多，也需要將永久移民與暫時居留分開統計，也需要對照勞委會的聘雇許可統計。這些統計數字，筆者如果可以到移民署進一步釐清，或許可以有些進展，限於時間與人力，只能期待後續研究可以進一步加強。

另一方面，在各國移民制度與現況的部份，大都是參考其他文獻。筆者發現很多文獻資料不一致，經過核對有的是引用舊的甚至是錯的資料。本研究只能針對不一致的部份予以核對，盡可能進入各國官方網站查證，限於時間與語言，無法一一檢視完整資料，所以引用的資料或許有錯誤或過時的情形。只能說本研究重點在台灣，各國資料只是參考。台灣方面的資料都是直接核對官方資料的。

2. 永久居留與歸化部份的探究不夠清楚

本研究訪談的外籍專業人士沒有進入永久居留狀態者，對於永久居留的研究不夠。台灣外籍專業人士獲取永久居留與歸化的人數不多，然而永久居留核發人數最近每年迅速增加中。而永久居留的薪資條件在法規上看來比聘雇許可的專門性技術性人員的需求還低，筆者認為是矛盾的現象。永久居留者已經是准國民，不論有無工作，國內經濟社會情況如何，都可以永久居留。甚至現在也要修法，讓永久居留者可以撫養其父母。

因此應當更爲慎重，有必要深入瞭解實際申請與核發情形，以作爲後續政策改進方向的參考。筆者不太贊成加拿大以前的計點制，直接給予永久居留的方式，因爲讓政府單位承擔太多評估負擔。加拿大也在 2002 年開始對計點制做很大的改變 (Kapur and McHale, 2005: 44)，不再大費周章做產業調查與勞動缺額，而是直接以對象（包含配偶）的能力（包含語言能力），獲得的工作，作爲計點的重要依據。這種改變使篩選與核發工作簡便而直接，效果與效率都比較好。台灣可以考慮在現有 5 年居留滿期申請永久居留時，加上類似這種計點制度，可以多一份篩選與謹慎。台灣現在永久居留的申請人數還不多，可以在比較少負擔的狀況下建立制度，否則等到申請人數多時，將面臨開放與限制的兩難窘境。

3. 引進外籍專業人士經驗與薪資條件的理論探討

本研究從各方面質疑台灣目前設定外籍人士薪資條件的合理性與一致性，接著提出開放留台碩士生與給予配額的對應措施。這樣的措施多少是在考量減低對本國青年就業機會衝擊的權宜措施。是否有可能在平衡本國人就業衝擊、引進外籍人才等各種考量之下，設定比較有理論根據的經驗與薪資條件，本研究並未進一步探究。配合下一段所提更廣泛的調查與國外更多的資料，應當有這樣的機會。

二、 本研究可以進一步拓展的部份

1. 可以對專業移民與留學生進行抽樣問卷調查或更廣泛更有代表性的深入訪談

本次研究限於時間與訪問效率，對於外籍人士與聘雇者的訪問有集中的傾向，人數也不多，不免有代表性不足的疑慮。在時間與人力許可下做更廣泛的深入訪談或抽樣問卷調查，應當可以得到更有代表性的意見。

2. 可以對引進中國籍的專業移民可行性做進一步研究

本研究對於來自中國大陸專業移民的議題並沒有處理，主要是因為中國大陸的情形與一般外籍人士（包含港澳與華裔人士）情況有很大的不同，本研究無法兼顧。大陸人士來台有中文溝通方便之處，有收入較高的誘因，但是基於兩岸關係的敏感問題，必須置入很多不同的考量點。在對外籍人士開放與引進的態勢下，如果將中國大陸人士完全排除在外，多少有合理性與公平性的疑慮。香港與新加坡對中國大陸人士也有些特殊考量，其原則與方法都可以做為台灣的參考。

三、 國際移民規範的研究

筆者原來想進行的是一般移民的研究，原來認為專業移民問題不大，政策上能夠著力的地方不多。然而在周桂田指導教授的建議下，著手進行專業移民研究，發現問題點還是相當多，政策上可以努力的地方也不少。這要感謝周教授的「強力建議」。

不過回顧現實世界，國家之間競相爭取強勢者（所謂優秀人才），排斥（不准移入）或剝奪（以苛刻的條件移入）弱勢者。這種情勢下，強勢的人比弱勢的人得到的好處，已經超越馬克斯以來就國家內部階級分野的論爭。福利國家是資本主義國家對於降低階級差異、幫助弱勢的有效回應。但是在全球化時代的影響下，國家本身也捲入全球性資本主義競爭的活動中，成為「競爭國家」(competition state) (Lavenex, 2006: 31)。從新加坡的移民制度可以看出國家不是要彌平階級差異，反而是階級差異的加強者。

移民代表人民對於居住地與居住國選擇的自由意志的行使，全球化與民主化帶來的便利性是這個時代的人的福氣，我們不應當走回頭路。如何解決「競爭國家」的負面作用，筆者從本研究中得到一些想法，認為應當可以由研究移民的學者專家共同努力繼續發展。

筆者認為訂定兼顧現實與正義原則的國際規範是有相當的正面作用的。這種國際規範很難強制執行，但是作為「準則」(Guide Line)，還是可以發揮相當的作用。現有的規範包括聯合國對難民處理的國際規範；OECD 國家已經開始對避稅天堂以「國際稅收標準」施壓，訂出黑名單國家與灰名單國家，也初步顯示效果。黑名單國家立刻承諾改善而改列為灰名單國家。富人避稅出走的事實，已經開始被國家機構透過國際組織，試圖加以規範。連瑞士、新加坡這種先進國家也被列入灰名單。香港與澳門是因為中國力保才免於列名，而在白名單中的中國還要註明是不含香港與澳門。

對於國家如何處理階級兩端的難民與富人都可以用國際準則加以規範，沒有理由不能對於位於中間的專業移民、勞工移民、依親移民予以訂定合理的準則。歐盟的整合提供很多可以參考的方向。

這是很不容易的一件事，筆者期待朝此方向努力，這個世界才能更寬廣更無遺憾的接受人民可以自由地選擇居住國的權利。國家也應當把經濟發展、民主自由、生活環境、文化建設、國際化、教育、社會福利、保護人權作為努力爭取本國人與移民認同的方向，而不是僅以減稅吸引移民，以保護就業排斥移民或以減低成本剝削移民做政治上的短線操作。「競爭國家」是好事，但是應當朝更進步的方向前進，才能給人類社會帶來更美好的未來。

參考文獻

中文參考文獻

包曼 (2001) 《全球化一對人類的深遠影響》張君玫譯，台北：群學出版，譯自
Bauman, Zygmunt (1998) *Globalization – the Human Consequences*, Polity
Press

全國法規資料庫 (1991) 《[公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法](http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1J0040006&KeyWordID=1877&KCDate=2009-4-8&FL=)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1J0040006&KeyWordID=1877&KCDate=2009-4-8&FL=>

全國法規資料庫 (1997) 《[公民營事業聘僱外國專門性技術性工作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法](http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1J0040009&KeyWordID=2053&KCDate=2009-4-8&FL=)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1J0040009&KeyWordID=2053&KCDate=2009-4-8&FL=>

全國法規資料庫 (2001) 《[科學工業園區園區事業聘僱外國專門性技術性工作人員許可及管理辦法](http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=H0160025)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=H0160025>

全國法規資料庫 (2002) 《[華僑身分證明條例](http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=E0040019)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=E0040019>

全國法規資料庫 (2003) 《[外國護照簽證條例](http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=E0030002)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=E0030002>

全國法規資料庫 (2004a) 《[外國護照簽證條例施行細則](http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=E0030003)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=E0030003>

全國法規資料庫 (2004) 《[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](http://law.moj.gov.tw/Scripts/FLAWDAT08.asp?lsid=FL028069&ldate=20040113)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/FLAWDAT08.asp?lsid=FL028069&ldate=20040113>

全國法規資料庫 (2006a) 《[外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準](http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1N0090031)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1N0090031>

- 全國法規資料庫 (2006b)《[國籍法](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1D0030001>
- 全國法規資料庫 (2006c)《[香港澳門關係條例](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Newsdetail.asp?NO=1Q0010003&FL=>
- 全國法規資料庫 (2008a)《[就業服務法](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1N0090001>
- 全國法規資料庫 (2008b)《[雇主聘僱外國人許可及管理辦法](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1N0090027>
- 全國法規資料庫 (2008c)《[入出國及移民法施行細則](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1D0080133>
- 全國法規資料庫 (2008d)《[國籍法施行細則](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1D0030022>
- 全國法規資料庫 (2008e)《[外國學生來臺就學辦法](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=H0110001>
- 全國法規資料庫 (2008f)《[臺灣地區與大陸地區人民關係條例](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Newsdetail.asp?NO=1Q0010001&FL=>
- 全國法規資料庫 (2009a)《[入出國及移民法](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1D0080132>
- 全國法規資料庫 (2009b)《[外國人停留居留及永久居留辦法](#)》
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1D0080129>
- 行政院主計處 (2007)〈[96年\(員工進退、勞動報酬統計\)](#)〉
<http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=3321&CtUnit=951&BaseDSD=7>
- 行政院全球資訊網 (2006)〈[2015年經濟發展願景與目標](#)〉
<http://eyvisit.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=27497&CtNode=477&mp=2>
- 行政院全球資訊網 (2008)〈[行政院 98 年度施政方針](#)〉
<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=44041&ctNode=1028&mp=1>
- 李曉儒 (2005)〈英、法、德三國移民政策之比較〉未出版之碩士論文，東吳大學政治研究所
- 辛炳隆 (2008)《我國外籍人力資源政策之研究—外籍基層人力總額控管及名額分配機制、外籍專業人力之資格限制 期末報告》

- 洪鎌德 (2004)《當代主義》台北：揚智出版
- 柯司特 (2000)《網路社會之崛起—資訊時代：經濟、社會與文化 第一卷》夏鑄九等校譯，台北：唐山出版 譯自：Castells, Manuel (2000) *The Rise of the Network Society—The Information Age: Economy, Society and Culture Volume 1*, Blackwell Publishers
- 張子嫻、蕭旭岑、陳洛薇 (2008)〈投資大師羅傑斯：台股跌要怪就怪布希〉《中時電子報》2008/06/26 取自
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080626/4/12012.html>
- 張雯珍 (2005)〈台灣外籍專業工作者特質與分佈的變動：1990 年與 2000 年戶口普查比較〉未出版之碩士論文，國立中正大學勞工研究所
- 張嘉男 (2009)〈搶學生！大湖國小：歡迎跨區就讀〉2009/4/13 TVBS 網路新聞，2009/4/20 摘自
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090413/8/1hr3i.html>
- 陳信宏 (2007)《主要國家吸引人才政策之研究》中華經濟研究院，接受行政院經濟建設委員會委託，計畫執行成果報告 取自經建會網站
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0009140&key=&ex=%20&ic=&cd=>
- 教育部網站 (2009)〈外國在華留學生人數〉《主要統計表》
http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8869
- 移民署 (2008a)〈台灣地區居留外僑統計 (按國籍及職業分)〉，內政部移民署網站，<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/info9804.asp> 拾、外僑居留
- 移民署 (2008b)〈外籍配偶人數按國籍分與大陸 (含港澳) 配偶人數〉內政部移民署網站，<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/info9712.asp>，貳、外籍配偶 (含大陸、港澳地區人民)
- 移民署 (2009)〈台灣地區居留外僑統計 (按國籍及職業分)〉，內政部移民署網站，<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/info9712.asp>，拾、外僑居留
- 曾熾芬 (2003)〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉《台灣社會研究季刊》第 61 期，2006 年 3 月，73-107 頁
- 黃佳媛 (2008)〈法國移民政策變遷之研究：1945—2007〉未出版之碩士論文，台灣大學國家發展研究所
- 黃煌雄、李伸一調查 (2005) 《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》監察院

- 勞委會（2008）〈提要分析—外國專業人員〉，行政院勞工委員會，職業訓練局，統計資料，統計速報，勞委會職訓局網站：
http://www.evta.tw/files/60/白領速報分析表_9712.doc
- 勞委會（2009）〈提要分析—外國專業人員〉，行政院勞工委員會，職業訓練局，統計資料，統計速報，勞委會職訓局網站
<http://www.evta.gov.tw/files/60/9804.pdf>
- 葉育碩（2007）〈中華民國移民政策之研究〉未出版之碩士論文，政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班
- 新浪網（2009）〈避稅天堂四國黑名單取消〉 新浪北美網取自 2009 年 4 月 7 日 [明報](#)
<http://news.sina.com/int/mingpao/105-103-102-107/2009-04-07/20083773048.html>
- 經建會人力規劃處（2008a）〈專題分析：吸引外籍優秀人才來台措施—大幅放寬國際專業人士入出我國之限制〉《中華民國台灣地區就業市場情報》2008 年第 4 期
- 經建會人力規劃處（2008b）〈專題分析：香港引進外籍人才作法及重點與我國之比較〉《中華民國台灣地區就業市場情報》2008 年第 1 期
- 經建會人力規劃處（2008c）〈專題分析：科技人力資源的國際發展趨勢〉《中華民國台灣地區就業市場情報》2008 年第 5 期
- 經濟部網站（2009）〈主要國家平均每人 GDP〉
http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/env/stats/per_capita_gdp.html
- 臺灣獎學金作業要點（2009）教育部網站：
http://www.edu.tw/files/site_content/B0005/2009_臺灣獎學金作業要點.pdf
- 臺灣獎學金設置計畫（2005）教育部網站：
http://www.edu.tw/bicer/law_regulation.aspx?law_regulation_sn=981
- 營志宏（2004）《美國移民法》台北：揚智出版
- 謝富凱（2007）〈外國專業人士的入出境管制—全球化移民趨勢下的反省〉未出版之碩士論文，台灣大學法律研究所
- 藍科正主持（2005）《建立引進外國專業人員的管理機制》行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告，行政院勞工委員會職業訓練局 編印

龔明鑫 (2005)〈建構專技移民及投資移民適當環境之策略〉《21 世紀台灣新移民政策研討會》行政院研考會與台灣人口學會於 94 年元月 18 日(星期二), 假政治大學公企中心國際會議廳合作辦理

English References

- Abella, Manolo (2006) “Global competition for skilled workers and consequences” in Kuptsch, Christiane and Pang, Eng Fong (2006) *Competing for Global Talent*, Geneva: International Labor Organization
- Benson-Rea, Maureen and Rawlinson, Stephen (2003) “Highly Skilled and Business Migrant: Information Processes and Settlement Outcomes” *International Migration* Vol. 41 (2)
- Bilsborrow, R. E. and Hugo, Graeme and Oberai, A. S. and Zlotnik, Hania (1997) *International migration statistics: Guidelines for improving data collection systems* International Labour Office, Geneva
- Batalova, Jeane and Lowell, B. Lindsay (2006) “The Best and the Brightest: Immigrant Professionals in the US” in Smith, Michael and Favell, Adrian, (ed) (2006) *The Human Face of Global Mobility – International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific, Comparative Urban & Community Research Volume 8*, New Jersey: Transaction Publishers
- Borjas, G. J. (1989) “Economic theory and international migration”, *International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue, 23:3
- Borjas, G. J. (1999) *Heaven’s door: Immigration policy and the American economy* Princeton and Oxford : Princeton University Press,
- Boswell, Christina (2007) “Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?” *International Migration Review* 41 (1), 75–100(On Web)
- Bratsberg, Bernt and Raaum, Oddbjorn, and Sorlie, Kjetil (2007)“Foreign-Born Migration to and from Norway” in Ozden, Caglar and Schiff, Maurice (ed) (2007) *International Migration, Economic Development & the Policy* , The World Bank
- Castles, S. and Kosack, G. (1973 and 1985) *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe* , Oxford: Oxford University Press
- Castles, S. and Miller, Mark J. (2003) *The Age of Migration* , The Guilford Press

- Chellaraj, Gnanaraj and Maskus, Keith E. and Mattoo, Aaditya (2006) “Skilled Immigrants, Higher Education, and U.S. Innovation” in Ozden, Caglar and Schiff, Maurice (eds) (2006) *International Migration, Remittances & the Brain Drain* , The World Bank
- CIC (2009) *Facts and figures 2008 – Immigration overview* Citizenship and Immigration Canada
- <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/01.asp>
<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2008/temporary/02.asp>
- Docquier, Frederic and Marfouk, Abdeslam (2006) , “International Migration by Education Attainment,1990-2000” in Ozden, Caglar and Schiff, Maurice (ed) (2006) *International Migration, Remittances & the Brain Drain* , The World Bank
- Faist, Thomas (2000) *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces* , Oxford : Clarendon Press.
- Feld, Lars P. and Kirchgässner, Gebhard (2003) “The impact of corporate and personal income taxes on the location of firms and on employment: some panel evidence for the Swiss cantons” *Journal of Public Economics* [Volume 87, Issue 1](#), January 2003, Pages 129-155
- Findlay, Allan M. (2006) “Brain strain and other social challenges arising from the UK’s policy on attracting global talent” in Kuptsch, Christiane and Pang, Eng Fong (2006) *Competing for Global Talent*, Geneva: International Labor Organization
- Foulkes, Imogen (2007) “Swiss Low-Tax Policy Irks EU” BBC News Jan 30. 2007 Retrieved on Jul. 6 2008 from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6313671.stm>
- Freeman, Gary P. and Hill, David K. (2006) “Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the U.S.” in Smith, Michael and Favell, Adrian, (ed) *The Human Face of Global Mobility – International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific, Comparative Urban & Community Research Volume 8*, New Jersey : Transaction Publishers
- Heywood, Andrew (1997) *Politics* St. Martin’s Press 《政治學新論》2002 楊日青等中譯，韋伯文化

- Iredale, Robyn (2001) “The Migration of Professionals: Theories and Typologies”
International Migration Vol. 39 (5) p7-24
- Kapur, Devesh and McHale, John (2005) *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Center for Global Development, Brookings Institution Press
- Kirkegaard, Jacob Funk (2007) *The Accelerating Decline in America’s High-Skilled Workforce: Implications for Immigration Policy*, Peterson Institute for International Economics
- Kritz, M. M., Lin, L. L. and Zlotnik, H. (eds) (1992) *International Migration Systems: A Global Approach*, Oxford: Clarendon Press
- Kuypers, Christiane and Pang, Eng Fong (2006) *Competing for Global Talent*, Geneva: International Labor Organization
- Lavenex, Sandra (2006), “The Competition State and Multilateral Liberalization of Highly Skilled Migration” in Smith, Michael and Favell, Adrian, (ed) (2006) *The Human Face of Global Mobility – International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific, Comparative Urban & Community Research Volume 8*, New Jersey : Transaction Publishers
- Lowell, B. Lindsay (2001) “Skilled temporary and permanent immigrants in the United States” *Population Research and Policy Review* **20**: 33–58
- Massey, D. S. et al (1993) “Theories of International Migration: A Review and Appraisal” *Population and Development Review* *19. No. 3*
- Massey, D. S. et al (1994) “An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case” *Population and Development Review* *20. No. 4*
- Money, Jeannette and Falstrom, Dana Zartner (2006) “Interests and Institutions in Skilled Migration: Comparing Flows in the IT and Nursing Sectors in the U.S.” in Smith, Michael and Favell, Adrian, (ed) *The Human Face of Global Mobility – International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific, Comparative Urban & Community Research Volume 8*, New Jersey : Transaction Publishers
- Moses, Jonathon W (2006) *International Migration - Globalization’s Last Frontier*
UK : Zed Books

- OECD (2007) "Annual Report 2007 Edition" *International Migration Outlook*, OECD Publishing
- OECD (2008) "Annual Report 2008 Edition" *International Migration Outlook*, OECD Publishing
- Ozden, Caglar and Schiff, Maurice (ed) (2006) *International Migration, Remittances & the Brain Drain*, The World Bank
- Ozden, Caglar and Schiff, Maurice (ed) (2007) *International Migration, Economic Development & the Policy*, The World Bank
- Portes, A. (1994) "Introduction: Immigration and Its Aftermath" *International Migration Review*, Vol. 28, No. 4, Special Issue: The New Second Generation (Winter, 1994), pp. 632-639, Published by: [The Center for Migration Studies of New York, Inc.](#)
- Portes, A. (1999) "Conclusion: towards a new world: the origins and effects of transnational activities", *Ethnic and Racial Studies*, 22:2
- Singapore Government (2009a) *Ministry of Manpower web site*:
http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/work_pass/employment_pass/about_the_pass.html#Eligibility
- Singapore Government (2009b) *Ministry of Manpower web site*:
http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/work_pass/employment_pass/about_the_pass/recognised_qualifications.html
- Singapore Government (2009c) *Ministry of Manpower web site*:
http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/work_pass/PEP/about_the_pass.html
- Singapore Government (2009d) *Statistics Singapore*,
<http://www.singstat.gov.sg/stats/themes/people/popnindicators.pdf>
- Smith, Michael and Favell, Adrian, (ed) (2006) *The Human Face of Global Mobility – International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific, Comparative Urban & Community Research Volume 8*, New Jersey : Transaction Publishers
- Storesletten, Kjetil (2000) "Sustaining Fiscal Policy through Immigration" *Journal of Political Economy*, 2000, vol. 108, no. 2

- Szelenyi, Katalin (2006) “Students without Borders? Migratory Decision –Making among International Graduate Students in the U.S.” in Smith, Michael and Favell, Adrian, (ed) (2006) *The Human Face of Global Mobility – International Highly Skilled Migration in Europe, North America and the Asia-Pacific, Comparative Urban & Community Research Volume 8*, New Jersey : Transaction Publishers
- Tzeng, Rueling (1996) “Career Orientation of Expatriates in Multinational Corporations” *EurAmerica* Vol. 26. No. 2, 93-120
- Tzeng, Rueling (2006) “Reverse Brain Drain: Government Policy and Corporate Strategies for Global Talent Searches in Taiwan” *Asian Population Studies, Vol.2, No.3*, 239-256
- USCIS (2006) *Characteristics of Speciality Occupation Workers (H-1B):Fiscal Year 2005* U.S. Citizenship and Immigration Services,
http://www.uscis.gov/files/nativedocuments/H1B_FY05_Characteristics.pdf
- Wang, hong-zen (2008) “China’s Skilled Labor on the Move: Mobilizing Ethnic Resources by Taiwanese Business in Asia” *Asian Survey*, vol 48, no. 2, p 265-281
- Zweig, David (2006) “Learning to compete: China’s efforts to encourage a “reverse brain drain” in Kuptsch, Christiane and Pang, Eng Fong (ed) (2006) *Competing for Global Talent* International Institute for Labour Studies, Geneva

