

本報告僅供委員參考

全球化移民系列—
全球化對我國移民制度產生效應之探討

法制局 吳淑青 撰

中華民國 113 年 5 月

全球化移民系列一

全球化對我國移民制度產生效應之探討

目 次

摘要

壹、前言.....	1
貳、全球移民簡介.....	1
一、 全球移民概況	2
二、 全球移民主要移入國及移出國	2
三、 決定移民的關鍵因素	3
四、 小結	5
參、我國的移民政策.....	6
一、 我國移民政策的演變	6
二、 我國移民現況	10
三、 我國推動移民政策的困境	12
四、 小結	14
肆、問題研析與建議.....	15
一、 我國移民規範散見於各法規，宜制定專法統合事權....	15
二、 藉由「新住民基本法草案」的研定，促進族群融合....	17
三、 正視我國人才流失問題，研析相關原因以提出對策....	20
伍、結論.....	22
參考文獻.....	23
附錄：「全球化移民系列一全球化對我國移民制度產生效應之探 討」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形	27

摘 要

如果政策得當，移民可以成為各國繁榮的力量，並有助於實現永續發展目標。我國過去係採取較為嚴格的移民政策，在面臨少子女化、人口高齡化，進而衍生人力短缺及動力不足等問題，目前各國皆積極調整移民政策以吸引優質人才，我國移民政策應如何因應，法制面宜如何調整，本報告整理全球移民現況，我國移民政策的演變，並提出相關建議供委員問政或立法之參考。

全球化移民系列一

全球化對我國移民制度產生效應之探討

壹、前言

「移民」，是自有人類出現必然會發生的現象。遠古時代的遷移，一方面為尋找食物，遊牧民族逐水草而居即為此形容；另外一方面也為了「安全」因素，「遮風避雨或避免「兇禽猛獸」的突襲。據此，我們可以理解，移民最重要的原因，不外乎是對「生命」與「生活」的延續¹。

依據聯合國國際移民組織(International Organization for Migration, IOM)發布《2022²年世界移民報告》(WORLD MIGRATION REPORT 2022)³，國際移民數量在過去 50 年中有所增加。2020 年將近 2.81 億人居住在出生國以外的國家，比 1990 年(1.53 億)多出約 1.28 億，是 1970 年估算數(8,400 萬)的 3 倍以上。國際移民在全球總人口中的比例也有所增長，但只是逐漸增加，絕大多數人生活在其出生國家。新冠肺炎疫情對全球國際移民人口的影響有些難以評估，原因之一是現有最新數據收集於 2020 年年中，當時正處於大流行相對較早時期。儘管如此，據估計，疫情可能使國際移民數量減少了約 200 萬的增長。換句話說，如果沒有新冠肺炎疫情，2020 年國際移民數可能會在 2.83 億左右。

如果政策得當，移民可以成為各國繁榮的力量，並有助於實現永續發展目標。我國過去係採取較為嚴格的移民政策，在面臨少子女化、人口高齡化，進而衍生人力短缺及動力不足等問題，目前各國皆積極調整移民政策以吸引優質人才，我國移民政策應如何因應，法制面宜如何調整，本報告整理全球移民現況，我國移民政策的演變，並提出相關建議供委員問政或立法之參考。

貳、全球移民簡介

有關全球的移民簡介，依聯合國《2022 年世界移民報告》之內容摘

¹ 楊翹楚，移民政策論與實務，第壹編，第一章前言，元照出版有限公司，初版，2019 年 1 月，頁 3。

² 本報告有關年分之使用，原則以西元紀年表述。

³ 聯合國國際移民組織，2022 年世界移民報告(中文版)，2021 年 12 月，頁 25。

述如下。

一、全球移民概況

以聯合國劃分的區域分析國際移民人口，可以發現，歐洲目前是國際移民最主要的目的地，有 8,700 萬人（占國際移民人口的 30.9%）；緊隨其後的是亞洲，有 8,600 萬國際移民居住在此，占 30.5%。北美洲有 5,900 萬人，占 20.9%；其次是非洲，有 2,500 萬人，占 9%。過去 15 年，拉丁美洲和加勒比海地區的國際移民人數增加了一倍多，從約 700 萬人增加到 1,500 萬人，使其成為國際移民成長率最高的地區，占 5.3%。約 900 萬國際移民居住在大洋洲，約占所有移民的 3.3%⁴。

2020 年全球國際移民數將近 2.81 億人，從性別角度來看，女性移民有 1.35 億人，占全球女性人口的 3.5%；男性移民有 1.46 億人，占全球男性人口的 3.75%。其中 1.69 億人為移民勞工⁵。

二、全球移民主要移入國及移出國

（一）主要移入國

與過去 50 年情況相同，美國仍是遷入移民的主要目的國，有著超過 5,100 萬國際移民。而德國以近 1,600 萬國際移民成為第 2 大目的國。沙烏地阿拉伯是第 3 大國際移民目的國，有 1,300 萬國際移民。俄羅斯和英國分列第 4 及第 5 名，約有 1,200 萬和 900 萬國際移民⁶。

（二）主要移出國

印度近 1,800 萬人生活在國外，是世界上遷出移民人口最多的國家，使其成為全球最大的移民來源國。墨西哥是第 2 大來源國，約 1,100 萬人。俄羅斯是第 3 大來源國（約 1,080 萬人），緊隨其後的是中國（約 1,000 萬人）。第 5 大來源國是敘利亞，有 800 多萬人生活在國外，主要是因為

⁴ 同前註，頁 26。

⁵ 同註 3，頁 3。

⁶ 同註 3，頁 26。

過去十年大規模流離失所人民成為難民⁷。

三、決定移民的關鍵因素

本報告依據聯合國《2022 年世界移民報告》之內容，自行彙整其中所提及潛在移民者決定移民的關鍵因素。

（一）地緣因素

從數據來看，國際移民的數量從 1970 年的 8,400 萬人增長到了 2020 年的 2.81 億人，儘管已經考慮了全球人口增長，國際移民占全球人口比例也僅僅從 2.3% 上升到 3.6%。然而，國際移民的數量與比例變化並不相同，世界各地移民率存在顯著差異。隨著時間的推移，各地出現了截然不同的區域模式，其區域模式的形成通常基於長期的歷史因素，而這些移民走廊⁸(migration corridor)的形成與地理上的鄰近性和地緣經濟不均衡相關⁹。

過去 30 年來，各區域有不同的發展趨勢，例如拉丁美洲和加勒比亞地區的人強烈地傾向於移民到北美洲，而移民到歐洲的人數幾乎增加一倍。比較區域內各國的移民趨勢，其差異明顯更大：一些國家在國際移民中所占比例更大（例如，阿拉伯聯合大陸境內的移民比例從 1990 年的 71% 上升到 2019 年的 88%），而另一些國家則面臨著遷出移民人數增加和生育率下降的問題，因此「人口減少」的挑戰正在顯現（拉脫維亞、立陶宛、波士尼亞與赫塞哥維納自 2009 年以來都經歷了 10% 以上的人口下降）¹⁰。

（二）簽證的取得

護照指數（passport index）是根據公民的入境自由程度對各國進行的全球排名，表明某人是否容易進入某國在很多方面取決於其國籍。

⁷ 同註 3，頁 27。

⁸ 移民走廊 (migration corridor)，一般被視為是位於兩個國家之間，藉由個人出生及國籍擁有等方法，而由一國移至他國。

⁹ 同註 3，頁 202。

¹⁰ 同註 3，頁 202-203。

入境許可權（entry access）也普遍反映了一個國家在國際社會中的地位 and 關係，表明該國相對於其他國家的穩定、安全和繁榮程度。如果對不同國家的總體生活品質及其國民的移民簽證獲得能力進行研究，就可以發現移民機會與出生國賦予的各項條件有一定關係，尤其是取決於希望移民的人持有哪國護照。例如，一些國家的人獲得簽證和免簽證的可能性似乎低得多¹¹。

在做出移民決策時，潛在移民們十分重視能否獲得簽證，這也是他們在來源國探索移民可能性時的一個關鍵因素。例如，在近期一個關於網上求職和移民意向的研究中，研究者發現能否獲得簽證是人們如何進行網上職位搜索的一個決定因素。同樣，有研究發現簽證環境的變化能夠影響潛在移民對於移民所隱藏機會的看法以及他們最終的移民行為¹²。

（三）人類發展指數的高低

聯合國開發計畫署(United Nations Development Programme, UNDP)於 1990 年編製人類發展指數(Human Development Index, HDI)，用以衡量各國社會經濟發展程度的標準，並依此將各國發展程度劃分為：極高、高、中、低 4 組。該指數由健康(如：零歲平均餘命)、教育(如：平均受教育年數、預期受教育年數)及經濟(如：按購買力平價計算之實質平均每人國民所得毛額(GNI))三面向編製¹³。來自人類發展指數高的國家的國民無需簽證即可前往世界上的大多數國家，這些國家也是備受青睞的重要移民目的國。人類發展指數排名中等的國家可以同時作為重要的移民來源國、過境國和目的國。針對人類發展指數低的國家實行的入境限制顯示，常規的移民途徑對這些國家的公民來說是個問題，其國內更可能有大量流離失所人口和成為大量難民的來源國¹⁴。

移民的動機不僅有出於收入層面的考慮，也包含一系列其他因素。

¹¹ 同註 3，頁 204。

¹² 同註 3，頁 207。

¹³ 行政院性別平等會，國際指標，國際性別平權綜合指數，人類發展指數（HDI），網址：<https://www.gender ey.gov.tw/GECDB/Stat International Node0.aspx?s=AvSV9dDW2lBQgQQIVv50XQ%40%40>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 15 日。

¹⁴ 同註 3，頁 204。

正如不能僅從經濟角度理解發展一樣，改善經濟方面以外的福祉的機遇也影響著全球的移民趨勢¹⁵。

四、小結

綜上，世界各地的潛在移民，希望通過國際移民的方式獲得更多的機會，以創造更好的生活。對移入國而言，在國家發展的過程中，對於全球化人才的需求也逐漸擴大，形成國家與國家間的競爭。但富裕國家的公民由於受到較少的入境限制，比貧窮國家的公民更易於進入受到管制的人口流動體系中。除了地緣因素的方便性之外，由移民政策形成的邊境管制，確定誰可以進入一個國家，成為移民的關鍵問題。

明確的移民政策有助於各國建立應對國內（如技能短缺）和國外（如雙邊關係）變化的制度。因此，出於為政策演進提供資訊的需要，數據對於確定區域遷出、遷入和區域內遷移的趨勢十分重要。擁有資源、知識和專長的國家能夠捕捉、分析和呈現數據，以便做出政策反應，特別是在常規移民方面¹⁶。故一國的移民政策需隨著時間演變做出快速及正確的反應，其前提須要有整的移民統計及分析，做為制定政策的基礎。

現有的移民治理研究往往以國家層面為主要參照點，主要是因為移民入境、停留和出境的條件屬於國家主權問題。儘管如此，學者們越來越多地將移民治理分析為一個涉及在不同層面（從地方到國家、區域和全球）工作的機構和組織的過程，從不同層面的國家間合作（雙邊合作）、區域、跨國和超國家角度來分析，並考慮所涉及的各種（包括非國家）行為者。移民政策的實施是另一個核心問題，存在爭議且難以衡量，因為全球化的勞動力市場和其他結構性條件也決定移民政策的效果和有效性¹⁷。由上可知，移民政策所形成的移民治理雖屬國家層級，但政策的形成涉及區域間的合作及治理，在全球化之下各國間的移民政策將互相影響。

¹⁵ 同註 3，頁 211。

¹⁶ 同註 3，頁 219。

¹⁷ 汪毓璋，移民理論、政策與法規（上），第七章保護移民及移民治理框架，元照出版有限公司，初版，2024 年 3 月，頁 483、485。

參、我國的移民政策

移民政策乃為一個國家在其人口管制的策略中，對於移入的新移民者，與移出之我國國民，所採取之人口移動或人流移徙之處理模式或主張。至於所謂之「移民管理」，乃在這個人流移徙之處理模式或主張之下，其配套方案或者行政措施¹⁸。

一、我國移民政策的演變

（一）婚姻移民

在 1999 年以前，我國並無明確訂定移民相關政策或措施，惟為協助婚姻移民來臺的新住民及早適應臺灣社會的生活，內政部及教育部曾陸續頒訂「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」、「全面辦理外籍與大陸配偶生活狀況調查」、「輔導外籍配偶補習教育」、「歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識認定標準」等規定，這些規定多著重於協助婚姻移民適應臺灣生活，之後逐漸發展成為幫助新住民生活適應之各項政策及措施，而所幫助的對象範圍也持續擴大及多元，擴及至新住民二代子女¹⁹。

（二）專業人才及投資移民

另行政院為因應少子女化、人口高齡化及移民等人口核心問題，於 2006 年修正函頒《中華民國人口政策綱領》，宣示移民政策之基本理念，除了落實移入人口照顧輔導措施外，亦含括規劃經濟性及專業人才移入及提供有意移居國外之國人，提供必要資訊及協助。2008 年內政部編訂《人口政策白皮書》，針對移民政策規劃 6 大對策及其他具體措施，除了強化移民輔導措施外，亦將吸引專業及投資移民納入。復於 2011 年行政院修正《中華民國人口政策綱領》及 2013 年內政部修正《人口政策白皮書》，至 2014 年行政院修正《中華民國人口政策綱領》，移民政策逐漸成形，其目標及內涵則從社會層面，擴及到經濟層面；移民類型亦從婚姻

¹⁸ 陳明傳，我國移民管理之政策與未來之發展，文官制度季刊，第 6 卷第 2 期，2014 年 4 月，頁 36-37。

¹⁹ 邱豐光，當前移民政策與國家考試：人力需求與招募考選，國家菁英季刊，第 13 卷，第 2 期，2010 年 12 月，頁 79。

移民，逐漸轉為專業人才及投資移民。而 2017 年制定公布的《外國專業人才延攬及僱用法》，鬆綁外國專業人才來臺之簽證、工作、居留規定，並優化來臺之保險、退休制度及提供租稅獎勵，除為吸引外國專業人員來臺，更為使人才長期留臺，遂行我國目前移民政策之目標²⁰。

（三）新經濟移民法草案

行政院於 2018 年 12 月規劃《新經濟移民法草案》函請立法院審議，該草案主張「鬆綁外國專業人才工作條件」和「新增聘僱外國中階技術人力」。惟因屆期不續審，該草案未完成立法程序。然行政院並未重送專法草案而改採全文修正《外國專業人才延攬及僱用法》，並於 2021 年 10 月 25 日施行，透過放寬工作規定、申請永居年限由 5 年縮短為 3 年、租稅優惠由 3 年延長為 5 年；加保健保免等待期等，提高國際優秀人才長留臺灣誘因²¹。

為配合《外國專業人才延攬及僱用法》修正施行，《入出國及移民法》亦於 2023 年 6 月 28 日配合修正，放寬居留之申請對象並簡化行政流程。增訂第 23 條²²第 1 項第 7 款規定，由於《外國專業人才延攬及僱用法》

²⁰ 同前註，頁 79-80。

²¹ 吳淑青，少子化時代的移民政策，議題研析(編號：R01600)，立法院法制局，2022 年 6 月，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=217152>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 17 日。

²² 入出國及移民法第 23 條：持停留期限在 60 日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國之外國人，有下列情形之一者，得向移民署申請居留，經許可者，核發外僑居留證：

- 一、配偶為現在在臺灣地區居住且設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人，或經核准居留之香港或澳門居民。但該經核准居留之配偶係依第 9 款或第 10 款規定經許可，或經中央勞動主管機關許可在我國從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款工作者，不得申請。
- 二、未滿 18 歲，其直系尊親屬為現在在臺灣地區設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人，或經核准居留之香港或澳門居民。其親屬關係因收養而發生者，被收養者應與收養者在臺灣地區共同居住。但該經核准居留之直系尊親屬係依第 9 款或第 10 款規定經許可，或經中央勞動主管機關許可在我國從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款工作者，不得申請。
- 三、為現在在臺灣地區從事投資經營管理且已實行投資、跨國企業內部調動服務、學術科技研究或長期產業科技研究之大陸地區人民之配偶、未滿 18 歲子女及年滿 18 歲因身心障礙無法自理生活之子女。
- 四、經中央勞動主管機關或目的事業主管機關許可在我國從事就業服務法第 46 條第 1 項第 1 款至第 7 款、第 11 款之工作或從事就業服務法第 48 條第 1 項第 1 款、第 3 款規定免經許可之工作，或從事外國專業人才延攬及僱用法第 4 條第 4 款第 4 目、第 5 目、第 8 條、第 10 條之專業工作，或依該法第 15 條第 1 項取得工作許可。
- 五、在我國有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查之投資人或外國法人投資人

第 8 條、第 16 條、第 17 條及第 21 條業納入因身心障礙無法自理生活之成年子女為得申請居留及永久居留之適用對象，爰配合增訂之。另增訂同條第 2 項規定，定明外國人以免簽證方式或持停留簽證入國後，符合同條第 1 項第 4 款規定者，得逕向內政部移民署申請外僑居留證，毋須於國內先向外交部領事事務局申請改辦居留簽證。增訂第 25 條²³第 5 項

之代表人。

六、外國公司在我國境內之負責人。

七、依前 3 款規定，經核准居留或永久居留者，其年滿 18 歲因身心障礙無法自理生活之子女。

八、經僑務主管機關核轉各級主管教育行政機關分發之自行回國就學僑生。

九、配偶死亡時為居住臺灣地區設有戶籍國民，並對在臺灣地區已設有戶籍未成年子女，有撫育事實、行使負擔權利義務或會面交往。

十、曾為居住臺灣地區設有戶籍國民之配偶，且曾在我國合法居留，對在臺灣地區已設有戶籍未成年子女，有撫育事實、行使負擔權利義務或會面交往。

以免簽證或持停留簽證入國之外國人，其符合前項第 4 款規定者，得向移民署申請居留，經許可者，核發外僑居留證。

依前項規定經許可居留或持居留簽證入國經許可居留，且符合第一項第四款規定者，其配偶、未滿 18 歲子女及年滿 18 歲因身心障礙無法自理生活之子女，以免簽證或持停留簽證入國者，得向移民署申請居留，經許可者，核發外僑居留證。

外國人申請居留原因與其原持憑入國之停留簽證目的相符，且有下列情形之一者，得向移民署申請居留，經許可者，核發外僑居留證：

一、經各級主管教育行政機關、大學或其組成之海外聯合招生委員會許可在我國就學之僑生。

二、經各級主管教育行政機關核定得招收外國學生之學校許可在我國就學之學生。

三、在教育部認可大專校院附設之華語教學機構就讀滿四個月，並繼續註冊 3 個月以上之學生。

²³ 入出國及移民法第 25 條：外國人在我國合法連續居留 5 年，每年居住 183 日以上，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留 10 年以上，其中有 5 年每年居住 183 日以上，並符合下列要件者，得向移民署申請永久居留。但以就學、依第 23 條第 1 項第 3 三款、第 26 條第 1 款、第 2 款、第 31 條第 4 項第 5 款至第 8 款規定經許可居留者或經中央勞動主管機關許可在我國從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款工作之原因經許可居留者及以其為依親對象經許可居留者，在我國居留（住）之期間，不予計入：

一、18 歲以上。

二、無不良素行，且無警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄。

三、有相當之財產或技能，足以自立。但為居住臺灣地區設有戶籍國民之配偶，不在此限。

四、符合我國國家利益。

中華民國 91 年 5 月 31 日前，外國人曾在我國合法居留 20 年以上，其中有 10 年每年居住 183 日以上，並符合前項各款要件者，得向移民署申請永久居留。

外國人有下列情形之一者，雖不具第一項要件，亦得向移民署申請永久居留：

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。

外國人得向移民署申請在我國投資移民，經審核許可且實行投資者，同意其永久居留。

前 2 項申請人之配偶、未滿 18 歲子女及年滿 18 歲因身心障礙無法自理生活之子女，得隨同本人申請永久居留，或於本人永久居留經許可後申請，不受第 1 項第 1 款及第 3 款規定之限制。本人之永久居留許可依第 33 條第 1 款至第 3 款或第 8 款規定撤銷或廢止時，隨同申請者之永久居留許可併同撤銷或廢止之。

外國人兼具有我國國籍者，不得申請永久居留。

依第 1 項或第 2 項規定申請外僑永久居留，經合法通知，無正當理由拒絕到場面談者，移民署得不予許可。

經許可永久居留者，移民署應核發外僑永久居留證。

規定，放寬對我國有特殊貢獻者、我國所需之高級專業人才、於各專業領域得有首獎者及投資移民申請人之配偶、未滿 18 歲子女及年滿 18 歲因身心障礙無法自理生活之子女，得隨同本人申請永久居留。第 33 條²⁴第 4 款放寬經許可取得永久居留之外國人士每年須在臺居住 183 日之限制，並修正為最近 5 年平均每年居住未達 183 日始撤銷或廢止其永久居留許可及註銷其外僑永久居留證。

（四）移工留才久用方案

行政院於 2022 年 2 月 17 日通過「移工留才久用方案」，並於同年 4 月開始實施。相較於過往外籍移工政策，該方案的主要內容是開放符合資格在臺資深移工可以轉為中階技術人力，並持續工作 5 年後可依《入出國及移民法》申請永久居留，這代表著由 1992 年制定《就業服務法》時所採的客工制度出現轉向移民制度的契機²⁵。

配合勞動部 2022 年 4 月 30 日修正施行之《雇主聘僱外國人許可及管理辦法》，增訂第三類外國人聘僱許可之規定，移民署針對在臺移工取得中階技術人力之工作許可者，核發「應聘（第三類外國人）」事由之外

主管機關得衡酌國家利益，依不同國家或地區擬訂外國人每年申請在我國居留或永久居留之配額，報請行政院核定後公告之。但因投資、受聘僱工作、就學或為居住臺灣地區設有戶籍國民之配偶及未滿 18 歲子女而依親居留者，不受配額限制。

依第 1 項或第 2 項規定申請永久居留者，應於居留及居住期間屆滿後 2 年內申請之。

外國人有第 23 條第 1 項第 9 款規定情形者，得於在我國合法居留期間，向移民署申請永久居留，不適用第 1 項有關在我國合法居留期間之規定。

第 1 項第 2 款所定無不良素行之認定、程序及其他相關事項之標準，由主管機關定之。

²⁴ 入出國及移民法第 33 條：移民署對有下列情形之一者，撤銷或廢止其永久居留許可，並註銷其外僑永久居留證：

- 一、申請資料虛偽或不實。
- 二、持用不法取得、偽造或變造之證件。
- 三、經判處一年有期徒刑以上之刑確定。但因過失犯罪或經宣告緩刑者，不在此限。永久居留期間，最近 5 年平均每年居住未達 183 日。但因出國就學、就醫或其他特殊原因經移民署同意者，不在此限。
- 四、永久居留期間，最近五年平均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移民署同意者，不在此限。
- 五、回復我國國籍。
- 六、取得我國國籍。
- 七、兼具我國國籍。
- 八、受驅逐出國。

²⁵ 陳韋佑，全球化移民系列－我國外籍移工管理之研究，專題研究(編號：A01674)，立法院法制局，2024 年 4 月，頁 9，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=239436>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 17 日。

僑居留證。

二、我國移民現況

依《入出國及移民法》第 3 條第 8 款定義：「居留：指在臺灣地區居住期間超過六個月」第 9 款定義：「永久居留：指外國人在臺灣地區無限定期居住」同條第 10 款定義：「定居：指在臺灣地區居住並設立戶籍」。其中，「永久居留」及「定居」之差異在於主體之不同，「永久居留」係針對外國人使用之用語，而「定居」則是針對無戶籍國民及大陸、香港澳門地區人民使用之用語。永久居留，係指可在我國無限定期居住，其活動不會被特別限制，惟外國人有《入出國及移民法》第 33 條第 1 款至第 3 款規定情形之一者，內政部移民署將撤銷或廢止其永久居留許可，並註銷其外僑永久居留證；並得依同法第 36 條第 2 項第 9 款之規定，強制驅逐出國，或限令其於 10 日內出國，逾限令出國期限仍未出國，該署得強制驅逐出國。另依據同法第 10 條第 6 項規定，臺灣地區無戶籍國民經許可定居者，應於 30 日內向預定申報戶籍地之戶政事務所辦理戶籍登記，逾期未辦理者，內政部移民署得廢止其定居許可。獲得永久居留、定居之移民仍非屬我國國民，權利義務亦與國民有所不同。

歸化是一種取得公民地位的方式，同時可獲得移入國國籍，代表可享有幾乎等同該國國民之所有保障與公民權。以我國為例，雖有《國籍法》第 10 條²⁶規定，歸化之人民在歸化後 10 年內不得擔任重要公職人員之限制，但可享有其他一切國民權利。我國永久居留與歸化採雙軌並行制，從前述《國籍法》規定可知，欲申請歸化我國之外國人並不以具備永久居留身分為前提，換言之，在臺外國人在居留經過規定期間後，可選擇歸化成為我國人或永久居留於臺灣²⁷。

²⁶ 國籍法第 10 條：「外國人或無國籍人歸化者，不得擔任下列各款公職：一、總統、副總統。二、立法委員。三、行政院院長、副院長、政務委員；司法院院長、副院長、大法官；考試院院長、副院長、考試委員；監察院院長、副院長、監察委員、審計長。四、特任、特派之人員。五、各部政務次長。六、特命全權大使、特命全權公使。七、僑務委員會副委員長。八、其他比照簡任第十三職等以上職務之人員。九、陸海空軍將官。十、民選地方公職人員。（第 1 項）前項限制，自歸化日起滿十年後解除之。但其他法律另有規定者，從其規定。（第 2 項）」

²⁷ 樓玉梅、吳彥緯，國際移民對未來臺灣人口結構的影響，國家發展委員會，人力規劃及發展研究報告第 19 輯，2019 年 3 月，頁 109。

依內政部移民署的統計資料²⁸，我國外來人口係以非經濟性之婚姻移民為最多，截至 2024 年 2 月底，共計 59 萬 4,342 人，外國籍者為 20 萬 9,961 人(包括外國籍者歸化取得我國國籍人數及外僑居留人數)，大陸、港澳地區為 38 萬 4,381(包括居留、定居及探親、團聚之人數)。白領外籍專業人員至 2024 年 2 月年底有效聘僱許可為 5 萬 6,011 人次²⁹(受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 1 款至第 6 款規定工作並取得聘僱許可之外國人)；就業金卡核發數為 4,537 人次³⁰(依外國專業人才延攬及僱用法第 9 條外國特定專業人才在我國從事專業工作)，與婚姻移民相較其比例明顯偏低。如此原政策規劃擬吸引高端人才是否因吸引力不足以致成效不彰？成因是否為國內投資環境不良、政治經濟情勢不佳、雙語國際化環境不友善等原因。

留用外國中階技術人力核准總人數截至 2024 年 3 月底總核可 26,555 人³¹(資深移工³²及僑外生³³)，爰移工留才久用方案之成效尚待觀察。該方案於確保國人就業機會前提下，開放符合資格的移工、僑外生在臺從事中階技術工作，並且無工作年限的限制，希冀藉此留用在臺優秀且成熟的外國技術人才，能在最短時間內補充所需產業人力。開放在臺工作满 6 年以上的移工，及取得我國副學士(專科)以上學位的僑外生符合薪資或技術條件者，可由雇主申請為中階技術人力留用，目前開放類別製造業、營造業、農業(農、林、牧或養殖漁業工作)、海洋漁撈、機構看護工、家庭看護工及其他經中央目的事業主管機關指定之國家重點產業，但須具備一定薪資及技術條件。依照原政策預期於 2030 年前留才資深移工 8 萬人，平均每月須留住 800 位移工，業界、雇主及移工適用此一政策遇到什麼問題或難處，薪資門檻須逾 2 倍基本工資，對於經濟較

²⁸ 內政部移民署，業務統計，統計資料，外籍配偶(含大陸、港澳地區人民)，2024 年 2 月，網址：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 19 日。

²⁹ 國家發展委員會，重要統計資料手冊，2024 年 3 月 31 日，頁 63。

³⁰ 同前註，頁 63。

³¹ 勞動部勞動力發展署，移工留才久用服務中心，相關統計，2024 年 3 月 31 日，網址：<https://lrsc.wda.gov.tw/Performance>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 19 日。

³² 資深移工係指在臺連續工作達 6 年以上，或受聘僱同一雇主累計達 6 年以上，或曾在臺工作累計達 11 年 6 個月以上。

³³ 取得我國副學士(專科)以上學位的僑外生，並符合薪資或技術條件。

弱勢之雇主而言，相關政策是否有調整之必要。

三、我國推動移民政策的困境

（一）欠缺整體性的移民政策

從人口變遷的角度觀之，臺灣正面臨少子女化、老年化的雙重衝擊：經歷 1980 年代的人口擴張期、千禧年後的人口紅利期、2020 年進入「高齡社會」，至 2019 年上半年卻已進入死亡數超過出生數的人口負成長時代。想像上，除了鼓勵結婚、生育外，最為直接關聯者即屬透過移民來補充人口的不足³⁴。

我國的移民政策，都是存在人口綱領及人口政策之下，我國並沒有獨立的移民政策白皮書，可以從國家的立場去擘畫整體性的移民政策，只是基於改善人口結構的需求，而將「移民」視為解決人口政策問題方案之一³⁵。

（二）政策方向未及時依現況調整

移民之類型與態樣相當繁複，國際上對於移民之類型多區分為婚姻移民、工作移民、投資移民、環境移民、政治移民、難民等，而以工作移民為例，又可區分為高階人才移民與基層勞動力移民等不同型態，政府必須深入研究瞭解國家所需要之移入對象為何，才能精準制定移民政策，招攬合適之移民入國³⁶。

依 2013 年內政部修正的《人口政策白皮書》有關移民的對策目標為，掌握移入人口發展動態、深化移民輔導、吸引所需專業人才及投資移民、建構多元文化社會、完備國境管理及深化防制非法移民等 6 項。

《人口政策白皮書》提及，「近年來，工業化國家在接受移民時，是以國家發展、政治與經濟為考量，對移民進行有計畫的篩選，以補足勞動力之缺口或支持特定產業之發展，移民政策之調整頗為明顯，以因應

³⁴ 張志偉，從客工到移民之路—借鏡德國移民法之變遷過程，檢視我國移民（工）法制與政策，政大法學評論，2023 年 3 月，第 172 期，頁 98-99。

³⁵ 邱豐光，同註 19，頁 81。

³⁶ 邱豐光，同註 19，頁 95。

全球化經濟對國內產業及市場之衝擊。透過明確之類別與數額規劃，以解決各該國勞動力缺口及緩和移入人口對社會及文化之衝擊，已成為美、加、澳、紐等主要移民國家移民政策選擇之趨勢」³⁷。惟當時政府較著重於吸引經濟性之移民，也就是政府希望高階專技人才來臺工作及從事投資，然而如依雙重勞動市場理論之模型，我國產業已從傳統製造，經過服務業，邁入高科技產業，當可屬於資本密集之高收益市場，所需要的移民對象應為中下階層的勞動力，但是政府的移民對策仍以吸引高端人才為目標³⁸。

另對於外籍勞工³⁹在移民政策中的定位，《人口政策白皮書》亦提及「我國現階段對於外籍勞工，在法律上規範有居留期限之限制，其以外籍勞工身分居留在我國期間，不得計入申請永久居留及國籍歸化之年資計算，故我國對於外籍勞工，並未視為移民」⁴⁰。直至 2018 年 12 月行政院提出的《新經濟移民法草案》，將外國專業人才、中階技術人力、海外國人及投資移民列為適用對象，並放寬、新增適用對象之工作資格、居留、永久居留及依親等規範，始將外籍勞工中具中階技術者納入移民之範圍。由於《新經濟移民法草案》並未完成立法程序，外籍資深移工遲至 2022 年「移工留才久用方案」通過後，才得以申請永久居留。距離 2013 年修正的《人口政策白皮書》已將近 10 年，可見我國的移民政策，並未隨著國內外社經情勢的改變而快速調整。

（三）與亞洲國家競逐人才的壓力

為了吸引國際優秀人才，近年來日本政府持續修訂《出入國管理及難民認定法》，除擴大留學生數量之外，亦有效放寬工作簽證限制以及建置外國優秀人才積點制度，並致力讓日本成為外國高級人才取得永居權需時最短的國家。日本參議院在 2018 年 12 月 8 日再次強行通過修正《出

³⁷ 內政部，人口政策白皮書，2013 年 7 月 12 日，頁 38。

³⁸ 邱豐光，同註 19，頁 81。

³⁹ 由於就服法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款之外國人因為政策之需求近年有不同之定義，本報告所指之「外籍勞工」為人口政策白皮書訂定當時所指之藍領移工。

⁴⁰ 同註 34，頁 42。

入國管理及難民認定法》，開放 14 個業種外國勞工取得居留資格⁴¹。

自 21 世紀以來，韓國迅速轉型成為多元民族或多元文化之國家，韓國之移民治理政策已從國家層次逐步把移民融合政策制度化。為接納更多元之移民族群、防止對外國人之歧視並保障其人權，韓國發布「移民政策第 2 基本方針」作為擴大韓國社會之整合方案⁴²。

四、小結

一個國家是否適合移民，涉及移民政策的制定方向，其可從土地面積、人口密集度及天然資源等面向觀察，若以臺灣土地面積狹小、人口密度偏高及天然資源缺乏等條件，其實不是一個適合鼓勵人口移入的國家，但是如果從國家整體人口政策的角度，考量高齡化、少子女化等人口結構面向觀之，適當的移民確實有助於改善未來撫老比率過高的社會問題⁴³。

在了解現狀的同時，因鄰近國家間之生活接近，彼此唇齒相依，動一髮而牽全身，對其發展狀況更是要優先取得，尤其是政策規劃方向，否則，結果勢必會影響我國的應對進退。例如，日本、韓國的求才狀況，對移民的優惠措施或開放程度，我們才能擬訂更佳方案⁴⁴。

由上述我國移民政策的演變及困境可知，我國除缺乏整體移民政策外，又缺乏依現況或國際求才狀況靈活調整的制度，以致吸引不到我們所想要的移民類型。而移民法規更散見於《入出國及移民法》、《外國專業人才延攬及僱用法》、《就業服務法》、《國籍法》等法規及未具法令位階的「移工留才久用方案」，並未將相關制度整合為單一法規。

⁴¹ 辛炳隆，主要國家移民政策對我國之啟示，國家發展委員會，臺灣經濟論衡，第 17 卷，第 1 期，2019 年 3 月，頁 52-53。

⁴² 賴偉文，各國移民政策對我國人才競逐的啟示，中華經濟研究院，經濟前瞻，第 185 期，2019 年 9 月，頁 56。

⁴³ 邱豐光，同註 19，頁 93。

⁴⁴ 楊翹楚，同註 1，第壹編，第三章移民政策，頁 69。

肆、問題研析與建議

一、我國移民規範散見於各法規，宜制定專法統合事權

經濟、政治、環境、戰爭、宗教等問題都可能是促使國際人口流動的因素。許多已開發國家面臨人口高齡化和低生育率的衝擊，國際移民無疑的成為這些國家維持經濟成長、挹注勞動新血的最佳策略之一。因此，各國也都積極制定各項移民法規與政策，冀望藉由移民政策的導引對國家的發展能有助益⁴⁵。制定《專法》是國家對於含移民等特定議題，基於「理論」與「政策」後之推動實踐的必要作為。惟我國以往並無「系統性」移民相關理論的探討與移出與移入等政策之擬定，其原因或許是我國並非理想中之「移民國家」性質，致不是國家政策討論重點。因此在不同之入、出國等移徙現象發生後，概多是針對「特定現象處理」而有不同因應法規，而非整體政策脈絡下之專法思考。

《專法》的前題是一個國家欲尋求了解移民趨勢並將其反映在內容中，而不僅只是限於何種類型的移入。也應包括與環境退化、氣候變化和各式不同危機的聯繫規範。同時，影響人員流動的法律思考包括旅行和臨時流動、移入移民、移出移民、國籍變化、勞動力市場、經濟和社會發展、工業、商業、社會凝聚力、社會服務、衛生、教育、執法、外交政策、貿易和人道主義政策。因此，依法的良好移民治理依賴於全政府途徑，其中涉及人員流動的所有部門。通過這種實踐，國家可以確保移民和流動政策是可以促進更廣泛的國家利益。

2005 年 1 月 1 日德國正式生效《移民法》，給予擁有高級專業水平的外國人，在德國入境時就可獲得無限期「落戶許可」。2012 年 8 月 1 日，德國正式開始實施「關於高素質人才引進條例」，即所謂的德國的「藍卡（Blaue Karte）」法案，主要適用於已出現嚴重專業人才缺口的職業，讓歐盟以外的高技術人才享有半年期的尋職工作簽證，可以更快地獲得

⁴⁵ 財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心，政策研究指標資料庫，2021 年 7 月 30 日，網址：<https://pride.stpi.narl.org.tw/index/graph-world/detail/4b1141ad7a41684a017af0f91b5d18b4>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 22 日。

居留許可並在德國工作。但德國於 2018 年 10 月修正《移民法》，德國公司招聘外國員工可以不再受行業、專業限制，而且被聘僱者只需具備「專業人才」的水平或技術背景，並證明自己擁有一定經濟基礎，即可申請德國的工作移民簽證⁴⁶。《移民法》的正式實施，為德國有計畫、有選擇地引入外國移民和高級技術管理人才，奠定了堅實的法律基礎⁴⁷。

德國移民法的規範模式原則上是立基於任何居留事由都有移民機會以及藉由不同的整合期待，劃定出不同的居留及移民要件。藉由入境、居留、長期居留乃至於最後階段的歸化，德國法都是藉由細膩的立法目的與規範要件的設計，具體規劃出不同的居留地位與整合途徑，進而在移民法中予以妥適規範，由此即體現出德國立法者與移民法學界藉此移民法制的設計，實現移民調控的規範目的⁴⁸。

有關入出國及移民之主要法律及其中央主管機關如下，《入出國及移民法》、《國籍法》、《戶籍法》、《人口販運防制法》內政部；《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《香港澳門關係條例》大陸委員會；《就業服務法》勞動部；《外國專業人才延攬及僱用法》國家發展委員會；《護照條例》、《外國護照簽證條例》外交部；《華僑身分證明條例》僑務委員會。

行政院於 2018 年 12 月提出《新經濟移民法草案》，亦考量經濟移民規範散見於各移民法規，亦涉及不同主政機關，在找尋資源及試圖解決問題時總是困難重重。再者，現在的移民法規的立法背景及思維，尚都停留在傳統規範「移工」、「外勞」的階段，早已不符合現今數位經濟時代「鼓勵外國優秀人才留台工作」之思維。最後，為提升行政效能並聚焦政策（新南向政策）推動，實務上確實有其必要統整於一部專法當中⁴⁹。既然經濟移民有訂立專法的需要，常規移民更有統整的需求。

雖然國內常舉德國法作為我國政策之借鏡，事實上，沒有一個國家的政社經文各方面的條件均屬相似或雷同而可直接套用⁵⁰。惟從上述入出

⁴⁶ 賴偉文，同註 42，頁 53-54。

⁴⁷ 辛炳隆，同註 41，頁 52。

⁴⁸ 張志偉，同註 34，頁 159。

⁴⁹ CrossBond 東協印度人才創業孵化器，新經濟移民法三大重點，Meet 創業小聚，2023 年 8 月 28 日，網址：<https://meet.bnext.com.tw/blog/view/450?>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 23 日。

⁵⁰ 張志偉，同註 34，頁 105。

國及移民之主要法律可知，我國立法上自始即未將經濟移民和勞動移民列為移民法規所欲規範的對象，而是置於保障國民就業為主軸的經濟行政法之列⁵¹。在「移工留才久用方案」亦欠缺法律基礎之情況下，建議統一制定移民專法較為妥適。

二、藉由「新住民基本法草案」的研定，促進族群融合

關於「新住民」定義，目前各界都因為業務或服務範疇不同，而有所差異。根據內政部《新住民發展基金收支保管及運用辦法》第 1 條規定，「為協助臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民（以下簡稱新住民）適應臺灣社會，並推動整體新住民與其子女及家庭照顧輔導服務，人力資源培訓及發展，建構多元文化社會，有效整合政府及民間資源，特設置新住民發展基金，並依預算法第 21 條規定，訂定本辦法」。據此，新住民係指臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民。

《新住民基本法草案》首見於本院第 9 屆由委員⁵²提出版本，依各黨團及委員所提版本，新住民包括婚姻移民、外籍生、外籍工作者及子女，外籍生以來臺就學為目的，外籍工作者包括外國專業人士及外籍移工；子女部分，包括與國人所生（即具國人身分）及前婚姻子女（為外國人），二者並不相同。本（第 11）屆委員亦已提出有關保障新住民之草案⁵³，有關新住民的定義皆包含婚姻移民與其子女及外籍工作者。若依此定義，新住民的人數達 59 萬 3,714 人，新二代約 50 萬人，若將約 80 萬的移工、專業人士，約 10 萬的大專境外生，全納入「廣義新住民」的範疇，則廣

⁵¹ 張志偉，同註 34，頁 107。

⁵² 立法院第 9 屆第 4 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 1722 號委員提案第 21217 號），2017 年 10 月 25 日印發。

⁵³ 立法院第 11 屆第 1 會期第 5 會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11001284 號）2024 年 3 月 13 日印發、立法院第 11 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11001829 號）2024 年 3 月 20 日印發、立法院第 11 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11002487 號）2024 年 3 月 27 日印發、立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003443 號）2024 年 4 月 17 日印發。113 年 4 月 29 日立法院第 11 屆第 1 會期內政委員會第 15 次全體委員會議已排審並決議，請行政院儘速提出新住民基本法相關草案，俾利儘速排上議程，再進行審查。

義新住民的人數約占臺灣總人口的 8%，達 199.5 萬人，超越原住民族，成為臺灣繼閩南人、客家人、外省人之後的第四大族群⁵⁴。依據新住民人數增加的趨勢來看，其在臺灣所衍生的各式生活問題已不容小覷，相關政策的制定、法令的規範與權益的保障等措施之訂定腳步亦是刻不容緩。

國際上，一般使用「移徙管理」(migration management) 這個名詞來涵括各國所採取系列的含法律等在內的必要措施，且應該被理解為一種合作的過程。而符合人道和有序的移徙需要遵守國際法，尊重、保護和實現個人權利的義務也應適用於一國領土內的所有人，無論其國籍或移民身份如何，也不受歧視，以維護他們的安全、人身完整、福祉和尊嚴。保護個人權利包括了打擊仇外心理、種族主義和歧視，確保遵守平等和不歧視原則，以及確保獲得此等保護。根據國際法的尊重、落實和保護移民權利，就是移民治理的基本原則。因此，一部法律的擬定，是能夠宣示移民的應有權利及提供移徙管理的程序規範等。

法律、法規是移徙管理的核心內容，幾乎所有國家都頒布了移民法律。例如「歐洲理事會」作為標準制定組織的獨特作用，其有關涉及人口流動之移徙關鍵價值和主要干預措施，就包括了人權與法治，並強調要確保訴諸法律和司法。我國對於「移入者」經歷了有關機關、非政府組織、與學者專家等不同階段之名詞定義，雖強制之所謂大多數共識，但爭論與異議仍存，而有動變性。

對於移入者之目前「新住民」名詞的法律擬定過程中，所應考量的問題不應只是簡單的其在移入國內之基本人權與福利等之原則性要求而已，還應包括其與母國間之互動利便的設計，例如支援送出國之經濟與社會發展：包括便宜、安全與快速的匯款措施；移徙者匯款的投資誘引、生產企業或關鍵基礎設施之節省；信貸機制與補貼；對於送出國人力資本損失的相對補償；提供移民與移入國發展相關之教育與訓練方案；在

⁵⁴ 立法院第 11 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11001829 號）2024 年 3 月 20 日印發，頁委 719。

短期與長期的基礎上，鼓勵「人才返回」方案；支持維持移入者與其送出國間連接之跨國網路，例如經由同鄉會等進行；為移入者設立規劃與建議機制，協助其發展長期之移徙與返回的途徑。

且在擬定移入者之新法過程中，其內容除了前述之重點外，若從整體性考量言，要注意五個面向的原則，並作為內容章節分類之參考。第一、保護：法律的文字和精神應充分尊重個人的權利，並致力於關於保護人道主義行動為中心。第二、參與：納入新住民社區參與，特別關注最邊緣化和最脆弱的群體，以充分確定最適合具體情況的最敏感和最有效的戰略；且應有問責制。第三、韌性：為了確保社群能夠以可持續的方式承受、適應和從災害和衝擊中恢復，應努力將有效途徑納入主流，以加強弱勢群體和社區的韌性。第四、社會凝聚力：通常與團結、寬容與和諧共處等概念相關聯而結合在一起。例如在脆弱的環境中，支持基於社區的進程來定義共同願景和歸屬感。第五、衝突敏感性：致力於了解生活的環境，特別是我們的存在和行為如何與環境相互作用以對個人產生負面（即分裂）或積極（即連接）影響，以及社會群體和社會內部間的衝突動態。如此觀照才能使移入者（新住民）同時促進國家的社會經濟福祉。

依內政部移民署的統計資料⁵⁵，外籍配偶主要來自越南、印尼、泰國、菲律賓及柬埔寨等東南亞國家，人數分配上以越南籍居冠、印尼次之、泰國籍第三。我國東南亞與大陸新住民人數到 2024 年 3 月止，以大陸及港澳地區 38 萬 4,680 人占 64.63% 為最高，接著依序為越南籍 11 萬 7,305 人占 19.71%、印尼籍 3 萬 2,059 人占 5.39%、菲律賓籍 1 萬 1,687 人占 1.96%，泰國籍 1 萬 199 人占 1.71%，其餘依序為柬埔寨籍 4,377 人、日本籍 5,984 人、韓國籍 2,273 人。

移徙雖然是全球的現象，但在本質上卻是地方性的事務，特別是對

⁵⁵ 內政部移民署，業務統計，統計資料，外籍配偶（含大陸、港澳地區人民），2024 年 2 月，網址：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。

於一些重要遷徙城市的影響，例如快速的人口增長，不同的文化、社會與宗教背景對於地方政府之關鍵基礎設施，資源與社會凝聚力等均會造成挑戰，而地方政府常不是傳統思考移民融合的利益共享者，而應是由中央政府之移民政策擬定⁵⁶。

這群來自異國的新住民，面臨生活習慣、語言文字及文化背景等與我國不同，因此衍生出許多問題待其適應與調整，例如：種族歧視、社會疏離、語言隔閡、文化調適、家庭婚姻維繫、權力不平等、親職教育與家庭暴力等問題。惟目前並無專司保障新住民群體權益的法律，使許多新住民事務至今無法源依據⁵⁷。依前述關於「新住民」定義都有所不同，在維護新住民權益以及完備我國移民法規的角度，宜制定相關法律以為法源依據。

三、正視我國人才流失問題，研析相關原因以提出對策

依國家發展委員會的統計資料⁵⁸，至 2022 年國人赴海外工作人數達 47 萬 3,000 人，其中赴海外工作的地區以中國大陸 17 萬 7,000 人最多，美國 10 萬 3,000 人次之，東南亞 7 萬 1,000 人排第三。惟依民間製作之《2024 台灣人才白皮書》⁵⁹，民間反向爬梳中美日韓英等指標十國台人持工作簽證、移民等相關數據，發現臺白領工作者與高技術人才一年出走至少 30 萬人，其中以流向日本最嚴重。其重點如下：一年有 1.2 萬人奔赴日本工作，且 10 年暴增了 8 倍；一年有 7,200 人去澳洲度假打工，臺灣居亞洲第一、續留人數世界第一；2023 年美國發出的技術人才簽證數，臺灣排名世界第 7，超過 3,000 人⁶⁰。

⁵⁶ 汪毓璋，從北非難民船事件探討國際移徙應有之政策發展方向，中央警察大學國土安全與國境管理學報，第 24 期，2015 年 1 月，頁 53。

⁵⁷ 馬財專、黎德星、江亮勳、林好芳、江亮勳、林好芳、林怡辰，制定新住民身分及權益保障專法可行性之研究，新住民發展基金補助研究報告，2019 年 12 月，頁 3。

⁵⁸ 同註 29，頁 62。

⁵⁹ 2024 台灣人才白皮書，天下雜誌、Cheers 快樂工作人，2023 年 11 月 1 日，網址：https://web.cheers.com.tw/issue/2023/talent_white_paper/index.html，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。

⁶⁰ 賴俊明，2024 台灣人才白皮書直擊台灣十年來最高速的人才流失，經濟日報，2023 年 11 月 27 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5635/7602320>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。

國家發展委員會回應表示，國人赴海外工作人數已經從 2016 年的 72.8 萬人，大幅減少至 2021 年的 31.9 萬人，且從疫情前增幅便逐漸趨緩，並無人才大量外流一事。近年國際間競逐優秀人才已趨激烈，國發會自 2016 年起便積極展開攬才專法立法及後續修法，經濟部、勞動部、教育部、僑委會等相關部會，亦推動跨部會方案，積極延攬國際人才，日前 International Talent Taiwan Office（國際人才服務及延攬中心）也已經啟動，進一步擴大攬才服務能量⁶¹。

主計總處國情統計通報引用聯合國開發計畫署（UNDP）最新發布的 2021／2022 年人類發展報告（Human Development Report 2021／2022），續以健康、教育及經濟 3 領域 4 項指標，編製 2021 年人類發展指數（Human Development Index, HDI），以衡量一國綜合發展成果。與報告評比的 191 個國家或地區比較，臺灣 2021 年在 192 國中排名第 19，瑞士指數為 0.962、高居全球之冠，挪威及冰島為第 2 與第 3；亞洲主要鄰近國家中，新加坡以 0.939 位居第 12 名，日本 0.925 與南韓同列第 20 名，中國大陸則以 0.768 排名第 80 名⁶²。依聯合國《2022 年世界移民報告》說明，人類發展指數高的國家，其國民由於受到較少的入境限制，國際間的流動相對容易。我國在 192 國中排名第 19，亞洲僅次於新加坡，如果在其他國家有更好的機會，我國人才對外移動即不無可能。

從 2009 年開始，國內一方面除了持續討論如何吸引專技與投資移民來台以促進發展外；另一方面，亦積極關切國內人才流失問題，而致高階生產力喪失且弱化國家發展。迄今，這兩個問題均未得到很好的解決。不是找不到原因，而是「結構面」與「資源面」等整體均不足以吸引「攬才」及「留才」，且相關問題將會持續惡化。此等現象也可以由近期美國要求台積電赴美設廠案例，台積電開始到德國、日本等其它國家投資設

⁶¹ 國家發展委員會，駁「十年最高速人才外流」國發會：趨勢已緩和 持續強化國際人才競逐能量，2023 年 11 月 10 日，網址：https://www.ndc.gov.tw/nc_27_37523，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。

⁶² 潘姿羽，2021 年人類發展指數 台灣排名全球 19 超越日韓，中央社，2022 年 10 月 16 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/afe/202210160208.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。

廠之人才流動可以看出。因為這些國家之經濟發展「穩定性」、意識型態之「概同一性」、生活福利之「較高性」、教育之「成就性」、未來發展之「願景性」、可能與別的國家軍事衝突之「減緩性」等，自然會吸引人才前往，而這幾個面向均是我國可能必須再持續努力之處。

監察院亦早於 2016 年針對「我國潛藏科技人才流失與高等研發人力分布失衡，不利厚植國內產業研發能量等情案」乙案提出調查報告，並指明政府近年投入育才、留才和攬才之相關計畫多如牛毛，惟國內外評比卻透露我國人才流失與短缺的現象仍十分突顯，尤以高階科技人才部分，更形嚴峻⁶³。

對於人才流失問題，民間與政府之認知有相當大之落差，而形成各說各話的情形，其原因在於我國對此並無精確的統計資料，對於國人外移的去向做出明確分類，以致無法確認人才流失此的情形，對於此民間與政府之統計落差，是否源因於統計指標因素選取不同，以致形成不同的支持論述。建議應對於人力資源的外流的情況加以分析，並了解真正該擔心的人才外流是那些、以及背後所反映出台灣就業市場所存在的問題，才能在政策面及法制面擬定做出正確的決策。

伍、結論

國家為能永續生存與長遠治理，自然需要各方之優秀人才，在國際競爭力如此激烈趨勢之下，移民政策應配合國家需求調整，並積極修正移民相關法規，提出建議如下，以供委員參考：

- 一、 我國移民規範散見於各法規，宜制定專法統合事權。
- 二、 藉由「新住民基本法草案」的研定，促進族群融合。
- 三、 正視我國人才流失問題，研析相關原因以提出對策。

⁶³ 監察院，我國潛藏之科技人才流失與高等研發人力分布失衡課題 監察院通過調查報告，2016 年 7 月 14 日，網址：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=7704，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。

參考文獻

一、政府出版品

- 1、內政部，人口政策白皮書，2013 年 7 月 12 日。
- 2、立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003443 號）2024 年 4 月 17 日印發。
- 3、立法院第 11 屆第 1 會期第 5 會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11001284 號）2024 年 3 月 13 日印發。
- 4、立法院第 11 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11001829 號）2024 年 3 月 20 日印發。
- 5、立法院第 11 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11002487 號）2024 年 3 月 27 日印發。
- 6、立法院第 9 屆第 4 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 1722 號委員提案第 21217 號），2017 年 10 月 25 日印發。
- 7、馬財專、黎德星、江亮勳、林好芳、江亮勳、林好芳、林怡辰，制定新住民身分及權益保障專法可行性之研究，新住民發展基金補助研究報告，2019 年 12 月。
- 8、國家發展委員會，重要統計資料手冊，2024 年 3 月 31 日。

二、書籍

- 1、汪毓瑋，移民理論、政策與法規（上），元照出版有限公司，初版，2024 年 3 月。
- 2、楊翹楚，移民政策論與實務，元照出版有限公司，初版，2019 年 1 月。

三、期刊論文

- 1、汪毓璋，從北非難民船事件探討國際移徙應有之政策發展方向，中央警察大學國土安全與國境管理學報，第 24 期，2015 年 1 月，頁 1-62。
- 2、辛炳隆，主要國家移民政策對我國之啟示，國家發展委員會，臺灣經濟論衡，第 17 卷，第 1 期，2019 年 3 月，頁 50-56。
- 3、邱豐光，當前移民政策與國家考試：人力需求與招募考選，國家菁英季刊，第 13 卷，第 2 期，2010 年 12 月，頁 75-102。
- 4、張志偉，從客工到移民之路—借鏡德國移民法之變遷過程，檢視我國移民（工）法制與政策，政大法學評論，2023 年 3 月，第 172 期，頁 95-168。
- 5、陳明傳，我國移民管理之政策與未來之發展，文官制度季刊，第 6 卷第 2 期，2014 年 4 月，頁 35-63。
- 6、樓玉梅、吳彥緯，國際移民對未來臺灣人口結構的影響，國家發展委員會，人力規劃及發展研究報告第 19 輯，2019 年 3 月，頁 99-143。
- 7、賴偉文，各國移民政策對我國人才競逐的啟示，中華經濟研究院，經濟前瞻，第 185 期，2019 年 9 月，頁 53-58。
- 8、聯合國國際移民組織，2022 年世界移民報告（中文版），2021 年 12 月。

四、網路資源

- 1、2024 台灣人才白皮書，天下雜誌、Cheers 快樂工作人，2023 年 11 月 1 日，網址：https://web.cheers.com.tw/issue/2023/talent_white_paper/index.html，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。
- 2、CrossBond 東協印度人才創業孵化器，新經濟移民法三大重點，Meet 創業小聚，2023 年 8 月 28 日，網址：<https://meet.bnext.com.tw/blog/view/450?>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 23 日。

- 3、 內政部移民署，業務統計，統計資料，外籍配偶（含大陸、港澳地區人民），2024 年 2 月，網址：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 19 日。
- 4、 內政部移民署，業務統計，統計資料，外籍配偶（含大陸、港澳地區人民），2024 年 2 月，網址：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。
- 5、 行政院性別平等會，國際指標，國際性別平權綜合指數，人類發展指數（HDI），網址：https://www.gender ey.gov.tw/GECDB/Stat_International_Node0.aspx?s=AvSV9dDW2!BQgQ0IVv50XQ%40%40，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 15 日。
- 6、 吳淑青，少子化時代的移民政策，議題研析(編號：R01600)，立法院法制局，2022 年 6 月，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=217152>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 17 日。
- 7、 財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心，政策研究指標資料庫，2021 年 7 月 30 日，網址：<https://pride.stpi.narl.org.tw/index/graph-world/detail/4b1141ad7a41684a017af0f91b5d18b4>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 22 日。
- 8、 國家發展委員會，駁「十年最高速人才外流」國發會：趨勢已緩和 持續強化國際人才競逐能量，2023 年 11 月 10 日，網址：https://www.ndc.gov.tw/nc_27_37523，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。
- 9、 移民署兒童網，網址：<https://kid.immigration.gov.tw/6799/89>

71/8974/29129/，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 23 日。

- 10、 陳韋佑，全球化移民系列—我國外籍移工管理之研究，專題研究(編號：A01674)，立法院法制局，2024 年 4 月，頁 9，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=239436>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 17 日。
- 11、 勞動部勞動力發展署，移工留才久用服務中心，相關統計，2024 年 3 月 31 日，網址：<https://lrsc.wda.gov.tw/Performance>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 19 日。
- 12、 監察院，我國潛藏之科技人才流失與高等研發人力分布失衡課題監察院通過調查報告，2016 年 7 月 14 日，網址：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=7704，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。
- 13、 潘姿羽，2021 年人類發展指數 台灣排名全球 19 超越日韓，中央社，2022 年 10 月 16 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/afe/202210160208.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。
- 14、 賴俊明，2024 台灣人才白皮書直擊台灣十年來最高速的人才流失，經濟日報，2023 年 11 月 27，網址：<https://money.udn.com/money/story/5635/7602320>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 24 日。

附錄：「全球化移民系列—全球化對我國移民制度產生效應之探討」

專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：113 年 5 月 3 日(星期二)上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：廖副局長曼利

紀錄：吳淑青

出席人員：

一、學者專家

警察大學國境警察學系汪教授毓璋

二、機關代表

內政部移民署移民事務組李專門委員明芳

三、本局出席人員

蔡研究員琮浩

林助理研究員智勝

陳助理研究員韋佑

發言要點：

警察大學國境警察學系汪教授毓璋

一、我國移民規範散見於各法規，宜制定專法統合事權

制定《專法》是國家對於含移民等特定議題，基於「理論」與「政策」後之推動實踐的必要作為。惟我國以往並無「系統性」移民相關理論的探討與移出與移入等政策之擬定，其原因或許是我國並非理想中之「移民國家」性質，致不是國家政策討論重點。因此在不同之入、出國等移徙現象發生後，概多是針對「特定現象處理」而有不同因應法規，而非整體政策脈絡下之專法思考。

制定移民《專法》是一個長期努力的目標，可以作為法律擬定之主軸。但在推動時，均要敘明：何以要立專法？現有法律之不足？適用困難？未能符合國際潮流？無法解決新生問題等之必要檢討外；在擬定專法過程中，有兩種途徑應加以區隔，第一、另立新法、應併同目前國際移民組織對於移徙現象與發展之原則要求或目標等納入共同思考，並作為現有各法規之母法，或刪除各法規重疊者；第二、可能必須先以一個涵蓋面較廣的現有法規作基礎，例如《入出國及移民法》等，不但要補充新的內容以符合移徙新需求外，亦必須將現有各法規可以合併者併入，而無法合併者則以施行細則或辦法等保留作為補充性子法，以利法律之持續與明確性原則的要求。但因為各法規已有不同之主管機關，依其任務與授權以規範各種不同現象，必然爭論《專法》是否能夠解決相關問題而有廣範圍適用性；同時主管機關之位階及資源是否可以到位等均應思考。

《專法》的前題是一個國家欲尋求了解移民趨勢並將其反映在內容中，而不僅只是限於何種類型的移入。也應包括與環境退化、氣候變化和各式不同危機的聯繫規範。同時，影響人員流動的法律思考包括旅行和臨時流動、移入移民、移出移民、國籍變化、勞動力市場、經濟和社會發展、工業、商業、社會凝聚力、社會服務、衛生、教育、執法、外交政策、貿易和人道主義政策。因此，依法的良好移民治理依賴於全政府途徑，其中涉及人員流動的所有部門。通過這種實踐，國家可以確保移民和流動政策是可以促進更廣泛的國家利益。

二、藉由「新住民基本法草案」的研定，促進族群融合

國際上，一般使用「移徙管理」(migration management)這個名詞來涵括各國所採取系列的含法律等在內的必要措施，且應該被理解為一種合作的過程。而符合人道和有序的移徙需要遵守國際法，尊重、保護和實現個人權利的義務也應適用於一國領土內的所有人，

無論其國籍或移民身份如何，也不受歧視，以維護他們的安全、人身完整、福祉和尊嚴。保護個人權利包括了打擊仇外心理、種族主義和歧視，確保遵守平等和不歧視原則，以及確保獲得此等保護。根據國際法的尊重、落實和保護移民權利，就是移民治理的基本原則。因此，一部法律的擬定，是能夠宣示移民的應有權利及提供移徙管理的程序規範等。

法律、法規是移徙管理的核心內容，幾乎所有國家都頒布了移民法律。例如「歐洲理事會」作為標準制定組織的獨特作用，其有關涉及人口流動之移徙關鍵價值和主要干預措施，就包括了人權與法治，並強調要確保訴諸法律和司法。我國對於「移入者」經歷了有關機關、非政府組織、與學者專家等不同階段之名詞定義，雖強制之所謂大多數共識，但爭論與異議仍存，而有動變性。

對於移入者之目前「新住民」名詞的法律擬定過程中，所應考量的問題不應只是簡單的其在移入國內之基本人權與福利等之原則性要求而已，還應包括其與母國間之互動利便的設計，例如支援送出國之經濟與社會發展：包括便宜、安全與快速的匯款措施；移徙者匯款的投資誘引、生產企業或關鍵基礎設施之節省；信貸機制與補貼；對於送出國人力資本損失的相對補償；提供移民與移入國發展相關之教育與訓練方案；在短期與長期的基礎上，鼓勵「人才返回」方案；支持維持移入者與其送出國間連接之跨國網路，例如經由同鄉會等進行；為移入者設立規劃與建議機制，協助其發展長期之移徙與返回的途徑。

且在擬定移入者之新法過程中，其內容除了前述之重點外，若從整體性考量言，要注意5個面向的原則，並作為內容章節分類之參考。第一、保護：法律的文字和精神應充分尊重個人的權利，並致力於關於保護人道主義行動為中心。第二、參與：納入新住民社區參與，特別關注最邊緣化和最脆弱的群體，以充分確定最適合具體

情況的最敏感和最有效的戰略；且應有問責制。第三、韌性：為了確保社群能夠以可持續的方式承受、適應和從災害和衝擊中恢復，應努力將有效途徑納入主流，以加強弱勢群體和社區的韌性。第四、社會凝聚力：通常與團結、寬容與和諧共處等概念相關聯而結合在一起。例如在脆弱的環境中，支持基於社區的進程來定義共同願景和歸屬感。第五、衝突敏感性：致力於了解生活的環境，特別是我們的存在和行為如何與環境相互作用以對個人產生負面（即分裂）或積極（即連接）影響，以及社會群體和社會內部間的衝突動態。如此觀察比照才能使移入者（新住民）同時促進國家的社會經濟福祉。

三、正視我國人才流失問題，研析相關原因以提出對策

從2009年開始，國內一方面除了持續討論如何吸引專技與投資移民來台以促進發展外；另方面，亦積極關切國內人才流失問題，而致高階生產力喪失且弱化國家發展。迄今，這兩個問題均未得到很好的解決。不是找不到原因，而是「結構面」與「資源面」等整體均不足以吸引「攬才」及「留才」，且相關問題將會持續惡化。此等現象也可以由近期美國要求台積電赴美設廠案例，台積電開始到德國、日本等其它國家投資設廠之人才流動可以看出。因為這些國家之經濟發展「穩定性」、意識型態之「概同一性」、生活福利之「較高性」、教育之「成就性」、未來發展之「願景性」、可能與別的國家軍事衝突之「減緩性」等，自然會吸引人才前往，而這幾個面向均是我國可能必須再持續努力之處。

參採情形

- 一、第1點至第3點意見已參採節錄納入本報告補充。
- 二、第1點意見有關推動專法時需敘明之事項，錄供行政機關研擬制定專法時參考。

內政部移民署移民事務組李專門委員明芳

一、有關報告「參、一、我國移民政策的演變（二）專業人才及投資移民、（三）新經濟移民法草案」部分：

為配合外國專業人才延攬及僱用法（下稱攬才專法）於 2021 年 10 月 25 日修正施行，本署業修正入出國及移民法（自 2024 年 1 月 1 日及同年 3 月 1 日施行，下稱移民法），摘陳如下：

（一）第 23 條：

- 1、為吸引優秀外籍人士來臺工作，且攬才專法第 8 條、第 16 條、第 17 條及第 21 條業納入因身心障礙無法自理生活之成年子女為得申請居留及永久居留之適用對象，爰增訂第 1 項第 7 款規定。
- 2、為營造友善國際生活環境，並吸引優秀外籍人士來臺工作，增訂第 2 項規定，定明外國人以免簽證方式或持停留簽證入國後，符合同法第 1 項第 4 款規定者，得逕向本署申請外僑居留證，毋須於國內先向外交部領事事務局申請改辦居留簽證。

（二）第 25 條：為吸引外籍優秀人才來臺，並增加渠等在臺永久居留誘因，爰增訂第 5 項規定，放寬對我國有特殊貢獻者、我國所需之高級專業人才、於各專業領域得有首獎者及投資移民申請人之配偶、未滿 18 歲子女及年滿 18 歲因身心障礙無法自理生活之子女，得隨同本人申請永久居留。

（三）第 33 條：放寬經許可取得永久居留之外國人士每年須在臺居住 183 日之限制，並修正為最近 5 年平均每年居住未達 183 日始撤銷或廢止其永久居留許可及註銷其外僑永久居留證。

二、有關「參、一、（四）移工留才久用方案」部分：

配合勞動部 111 年 4 月 30 日修正施行之雇主聘僱外國人許可及管理辦法，增訂第三類外國人聘僱許可之規定，本署針對在臺移工取得中階技術人力之工作許可者，核發「應聘（第三類外國人）」事由之外僑居留證。

三、有關「參、二、我國移民現況」部分：

（一）「定居」非僅針對無戶籍國民及大陸地區人民使用之用語，香港澳門居民亦可申請定居。

- (二)外國人有移民法第 33 條第 1 款至第 3 款規定情形之一者，移民署撤銷或廢止其永久居留許可，並註銷其外僑永久居留證；並得依移民法第 36 條第 2 項第 9 款之規定，強制驅逐出國，或限令其於 10 日內出國，逾限令出國期限仍未出國，本署得強制驅逐出國。
- (三)依據移民法第 10 條第 6 項規定，臺灣地區無戶籍國民經許可定居者，應於 30 日內向預定申報戶籍地之戶政事務所辦理戶籍登記，逾期未辦理者，本署得廢止其定居許可。爰定居非指可在我國無限期居住。
- (四)國民指具有中華民國國籍之居住臺灣地區設有戶籍國民或臺灣地區無戶籍國民。

四、有關「肆、二、藉由『新住民基本法草案』的研定，促進族群融合」部分：

- (一)「移民署兒童網對於新住民定義……」所述新住民定義為錯誤定義，將另行更新修正之 (P13)。
- (二)「該草案適用對象涵括婚姻移民與其子女及外籍工作者，較目前新住民發展基金服務對象僅限新住民及其子女，更為廣泛……有關新住民的定義皆包含婚姻移民與其子女及外籍工作者……」依各黨團及委員所提版本，新住民包括婚姻移民、外籍生、外籍工作者及子女，外籍生以來臺就學為目的，外籍工作者包括外國專業人士及外籍移工；子女部分，包括與國人所生（即具國人身分）及前婚姻子女（為外國人），二者並不相同 (P14)。
- (三)「依據內政部移民署統計……大陸及港澳地區 36 萬 2,400 人……柬埔寨籍 4,347 人……」，查本署統計資料，截至 113 年 2 月為止，大陸及港澳地區配偶人數為 38 萬 4,381 人，柬埔寨籍配偶人數為 4,377 人，另該段表示各國籍配偶人數依序為……惟並未按人數多寡敘述 (P14)。
- (四)「惟目前並無專司保障新住民群體權益的法律，使許多新住民事務至今無法源依據……宜制定相關法律以為法源依據」新住民來自不同國家，語言及文化等均有所不同，需求差異甚大，如何透過單一

法規以完備權益，仍有待商榷，宜盤點新住民相關照顧服務措施，針對不足之處予以補強與改進，較為妥適（P15）。

（五）結論二、「藉由『新住民基本法草案』的研定，促進族群融合」，以新住民基本法促進族群融合是否確實可行？可能有待更進一步論述（P17）。

參採情形

一、第 1 點至第 3 點意見已參採修正。

二、第 4 點意見，經查內政部移民署兒童網對於新住民定義已依《新住民發展基金收支保管及運用辦法》第 1 條規定修正，本報告爰刪除之。另內政部移民署統計資料已更新至 2024 年 3 月，本報告已將相關數據更新。第 2 小點已依移民署意見修正，其餘意見係表達其政策立場錄供參考。

蔡研究員琮浩

一、誠如本報告所言，沒有一個國家政社經文各方面的條件均屬相似或雷同可直接套用，因此應有整體且明確之移民政策。以 2022 年世界移民報告（頁 2-4）為例，其中近 2/3 是「移民勞工」（約 67%），2.81 億國際移民中，8,940 萬（約 31.8%）是流離失所人員（包括難民、尋求庇護者等）。換言之，移民政策中應優先考慮之對象以流離失所人員和移工為主，惟就國情而言，前述人員移入我國均有相對之難度，爰本報告建議以移民專法規範之敬表贊同，未來專法之制定亦宜明確針對不同之適用對象有清楚之立法政策。另本報告之題目為「全球化對我國移民移民制度產生效應之探討」，惟內容並未針對全球化對移民之影響作簡單之說明，建議可適度予以補充。

二、頁 10，有關本報告提及「外籍勞工」在我國移民政策中之定位，就前後文觀之，係依就業服務法（下稱就服法）第五章「外國人之聘僱與管理」之定義，將就服法第 46 條第 1 項第 1 款至第 11 款中雇主聘僱之外國人均稱為外籍勞工，並將同條第 8 款至第 11 款之外國

人稱為「外籍（資深）移工」。因過往我國民情對「外籍勞工」及「移工」之定義，多停留在同條第 8 款至第 11 款之外國人，爰為避免讀者誤解，建請以註釋加以釐清說明。

三、承前，本報告頁 2 所指「1.69 億移民勞工」與「移工」(Migrant workers) 是否相同？其與我國民情一般認定之「移工」(指就服法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款之外國人) 是否相同？建請一併釐清。

四、報告內統計數字之數字呈現建議統一（如頁 8、頁 15）。頁 3，第三段，國際移民「占」全球人口…。頁 9，擘「畫」。頁 10，(三) 與亞洲國家「競」逐人才的壓力。頁 13，第二段末句，在「移工留才久用方案」亦「久」或「欠」缺法律…？頁 14，本(第 11)屆委員…。頁 15，國家發展委員會等名稱，除第一次外，建議後續提及可以簡稱方式處理。註 43，同「註」37。以上建請釐清修正。

參採情形

- 一、第 1 點意見係贊同本報告建議，錄供參考。有關全球化對移民之影響已補述於頁 5(四、小結)。
- 二、第 2 點意見已參採加以註釋：由於就服法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款之外國人因為政策之需求近年有不同之定義，本報告所指之「外籍勞工」為人口政策白皮書訂定當時所指之藍領移工。
- 三、第 3 點意見關於移民勞工與我國認定之移工是否相同乙節，由於聯合國的報告係匯整各國資料而成，而各國對於移工之定義未必與我國相同，其呈現之數字為全球之整體趨勢，與我國的定義是否相同並無礙於對全球移民現況之了解。
- 四、第 4 點意見已參採修正，惟國家發展委員會僅於本文出現 3 次，為求全文一致性，仍以全名呈現。

林助理研究員智勝

- 一、請於本報告前言頁，加註年代註記為全文開頭註釋

本報告前言，請參照本局 112 年 9 月印行之「撰擬報告與研析基本

體例格式及公文範例參考手冊」第 15 頁及第 17 頁範例，於報告前言正文首頁起開始附列註釋。例如建議於本報告第 1 頁，第 2 段，依據聯合國國際移民組織(International Organization for Migration, IOM)發布《2022 年世界移民報告》，修正為於「2022」內添加註釋：「本報告有關年分之使用，原則以西元紀年表述。」以為周延。

二、引用文獻出版單位請再確認為政府出版品或民間出版

註釋 37：「辛炳隆，主要國家移民政策對我國之啟示，國家發展委員會，臺灣經濟論衡，第 17 卷，第 1 期，2019 年 3 月，頁 52-53。」本註釋觀之為有兩個出版單位，究為國家發展委員會出版品出版抑或臺灣經濟論衡，建請確認釐清為宜。

三、文字文義與文獻建議及結論

本專題頁 11，倒數第 2 行之補注勞動新血，建議修正為「挹注勞動新血」。依據地下水學習教材，補注係為地下水專業術語，其舉例：人工補注主要目的是補充地下水天然補注之不足。挹注經檢視教育部國語辭典簡編本之釋義，係為將液體由一容器取出，注入另一容器，較為貼近本專題之上下對照文義。

另本專題頁 4 倒數第二行，提及「大量文獻表明，移民的動機……。」惟對照前後文，並未發現採用有相關文獻敘述，建請再予檢視。綜觀結論第一、第二係談論移民政策，結論三則為談論人才流失，觀撰稿者之真意應為區分結論第一、二為移民引入跟第三本國人才移出流失之架構。撰稿者提出制定專法與新住民基本法後並導引我國人才流失問題，深表贊同。

參採情形

一、第 1 點意見已參採修正。

二、臺灣經濟論衡為國家發展委員會所發行之季刊。

三、第 3 點意見已參採修正刪除「大量文獻表明」之文字。此段述敘係依據聯合國《2022 年世界移民報告》之內容摘述，惟為避免疑義，爰刪除之。

陳助理研究員韋佑

一、關於報告第 8 頁，提到我國推動移民政策的困境，成因之一在於欠缺整體規劃的移民政策，目前是依據行政院《人口政策綱領》及內政部之《人口政策白皮書》進行規劃，著重於國際人才招攬及境內外來人口管理，國家本身並無獨立之移民政策。而 2013 年 7 月修正核定之人口政策白皮書第三章移民有排定的具體措施，依序為落實移入人口照顧輔導及工作權保障、規劃經濟性及專業人才之移入、協助移入人口融入本地社會三項措施，我國移民對策仍以吸引高端人才為目標，然參照內政部移民署統計資料，截至 2024 年 2 月底，我國外來人口係以非經濟性之婚姻移民為最多，計 59 萬 4,342 人，反觀白領外籍專業人員有效聘僱許可為 5 萬 6,011 人次，與婚姻移民相較明顯偏低。如此原政策規劃擬吸引高端人才是否因吸引力不足以致成效不彰？成因是否為國內投資環境不良、政治經濟情勢不佳、雙語國際化環境不友善？具體執行措施是否須因應調整？

二、關於報告第 8 頁，提到留用外國中階技術人力核准總人數截至 2024 年 3 月底總核可 26,555 人（資深移工及僑外生），爰移工留才久用方案之成效尚待觀察。行政院於 2022 年 2 月通過勞動部研擬的「移工留才久用方案」，於確保國人就業機會前提下，開放符合資格的移工、僑外生在臺從事中階技術工作，並且無工作年限的限制，希冀藉此留用在臺優秀且成熟的外國技術人才，能在最短時間內補充所需產業人力。開放在臺工作滿 6 年以上的移工，及取得我國副學士（專科）以上學位的僑外生符合薪資或技術條件者，可由雇主申請為中階技術人力留用，目前開放類別製造業、營造業、農業（農、林、牧或養殖漁業工作）、海洋漁撈、機構看護工、家庭看護工及其他經中央目的事業主管機關指定之國家重點產業，但須具備一定薪資及技術條件。依照原政策預期於 2030

年前留才資深移工 8 萬人，平均每月須留住 800 位移工，業界、雇主及移工適用此一政策遇到什麼問題或難處，薪資門檻須逾 2 倍基本工資，對於經濟較弱勢之雇主而言，相關政策是否有調整之必要。

- 三、關於報告第 16 頁，對於人才流失問題，民間與政府之認知有相當大之落差，而形成各說各話的情形，其原因在於我國對此並無精確的統計資料，對於國內人才外移的去向作出明確分類，以致無法確認人才流失之情形，此處的民間與政府之統計落差，是否源因於統計指標因素選取不同，以致形成不同的支持論述，以上說明，似得於報告中補充。

參採情形

第 1 點至第 3 點意見已參採部分意見納入本報告補充。

散會：上午 11 時 40 分