

海外就業潮帶來的人才外流危機

委員會名稱:立法院經濟、教育及文化委員會

委員會簡介

根據立法院程序委員會組織規程第五條第一項第三款規定：經濟委員會負責審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、國家發展委員會及公平交易委員會掌理事項之議案。

根據立法院程序委員會組織規程第五條第一項第五款規定：教育及文化委員會負責審查教育、文化政策及有關教育部、行政院文化部、國立故宮博物院、教育部青年發展署、行政院教育部體育署、中央研究院、行政院科技部、行政院原子能委員會掌理事項之議案。

根據立法院各委員會組織法第十三條，各委員會所議事項，有與其他委員會相關聯者，除由院會決定交付聯席審查者外，得由召集委員報請院會決定與其他有關委員會開聯席會議。

壹、前言

臺灣歷經勞力密集的加工出口業，成為亞洲四小龍之一。經濟起飛後的臺灣，高等教育的普及率與水平逐漸提升，也造就臺灣人才素質佳的整體特徵。但是近年來全球局勢的改變，不只外國人不願到臺灣就業，連臺灣人本身也因著 10 年未有成長的實質薪資，紛紛選擇海外就業。根據行政院主計總處統計，2005~2015 年來臺灣到海外就業的人口倍增，累計至 2015 年已逾 72 萬人，其中到大陸就業占比居首位，達 58%。

2012 年牛津經濟研究院(Oxford economics)提出的「2021 年國際人才報告」中，臺灣已被預測為調查國家 46 國中人才外流最嚴重的國家。在臺灣的人才外流現象中，薪資不升反降是最大因素。《天下雜誌》2014 年所做的「臺灣人才大調查」中，73.12%的臺灣工作者、75.75%的海外工作者及 50%的人資長都認為「薪資沒有競爭力」是臺灣人才外流危機的關鍵因素。2014 亞太區整體獎酬市場調查報告中臺灣高階主管的薪酬在亞太 13 個國家中為倒數第四、整體調薪率為倒數第三，且臺灣不論從高階主管到低階員工已全面低薪，連我們曾引以為傲的高科技產業主管薪資也是敬陪末座。

在這樣的局勢下，政府採取以下幾項政策因應，最為人熟知的「玉山計畫」即是其一。每年投注 56 億的經費，主要目的為留任與招攬國內外優秀學者與科技人才。《外國專業人才延攬及僱用法》草案是近幾個月來，經濟委員會審核政策之一，主要目的為延攬國外人才，提出多項鬆綁外國專業人才（白領階級）來臺之限制。但政府提出之政策多為專案形式，非長期策略，所以在貫徹程度與普遍性來說都顯不足，這也是臺灣留不住人才的因素之一。

臺灣地狹人稠，人才是重要的國家之本。我們需要臺灣人才、企業、政府三方協力合作，以面對全球化快速變化的腳步，共同開創臺灣的人才新未來。

貳、定義

一、人才外流(brain drain)：國家受過較高教育或具有專才技術的人民追

求更高薪水或更好機會遷移至其他更具經濟優勢的國外地區，也包括本國人在海外研究和完成教育後未返回母國。(田玉珏，2013)

二、人資長：企業人資長是指在不同產業、不同領域的頂尖企業的人力資源最高主管。(天下雜誌(2014)·550期)

三、科層化組織：組織具有高度複雜性及形式化的特徵，大多數大型組織都使用科層化的組織結構，因為這種科層結構可以充分有效的利用大組織所具有的技術及環境，而且還可以使組織的權力擁有者維持他的權力控制。然而亦有員工自主性與工作滿足感低、上下階層溝通不易與組織易僵化等缺點。

參、臺灣的問題與限制

臺灣的問題與限制約略可以從三個方向進行討論：創新程度、人才流動與政策。

現今臺灣的企業多選擇以低價作為商品競爭力。然而在壓低成本的同时，企業便缺乏對研發等長期投資的重視，進而造成高階人才的需求大幅下降；且企業亦缺乏意願提出較高的薪水招攬人才，或投入更多資源在員工培訓上，使得當他國以高薪與高階職位到臺灣來爭取人才時，高階人才便大幅流失。

類似情形亦發生在教育界。隨著少子化，對於師資的需求日益減少，再加上臺灣教師評鑑制度走樣，使得不適任教師未必能被淘汰，而年金改革之後，更使教育體系人才流動近乎成為一灘死水：舊的教授不願退休，新的高級知識份子無法進入。再加上臺灣大專教師薪水為公定、齊頭式的結構，且遠低於國外，而國外的研究資源、環境優於本國，便使新一代教育人才輕易的就留在國外，而臺灣現任教授亦多被挖角，更使臺灣教育面臨崩盤危機。

從 102 年開始，政府便已注意到人才外流的問題，已推出相關的政策以期解決或改善，如 103 年核定的「育才、留才及攬才整合方案」，及 107 年將推動的「玉山計畫」等。然而受限於政府科層化的組織架構，許多政策並無法有效整合，只能解決點狀問題，使得成效不彰；且由於執政的時限性，政府已習慣以專案處理問題，爭取短期成效，缺乏長期策略，都使臺灣留才、攬才缺乏競爭力。

肆、政府對策

人力資源是國家發展重要基石，也是企業運作的重要資本，面對人才外流之危機，政府衡酌國內人才發展所面臨的問題，以及相關方案執行情形，提出「育才、留才及攬才整合方案」。以下將簡介「完善我國留才環境方案」及《外國專業人才延攬及僱用法》，同時也列出「玉山計畫」及「教育新南向-人才培育計畫」，讓代表能對政府的政策有進一步的了解，以下將政府對策分為規劃中及已推動兩類來介紹：

一、規劃中

(一) 玉山計畫

為突破我國教研人員薪資不利競逐國際優秀科研人才的困境，

教育部規劃自 107 年起推動「玉山計畫」，科技部則將整體提高研究計畫主持費，期透過待遇制度之鬆綁，達成實質薪資彈性的目標，以構築優質學術環境及提供足夠的相應資源，進而達到延攬並留任優秀人才的目的。玉山計畫內容包含「玉山學者」、「高教深耕計畫彈性薪資」、「教授學術研究加給提高 10%」三大方案，如圖一所示。(教育部，2017)

玉山計畫 - 教育部大專校院留才攬人計畫

推動方案	推動策略	適用對象	核給額度人/年	所需經費	受益人次
玉山學者	1. 國際攬才	新聘「國際頂尖」教學及研究人員	除原薪資外，支給最高500萬元，一次核給3年，期滿可續申請	15億元 (新增預算)	500人次 (逐年累計)
	2. 國內留才	現任「國內頂尖」教學及研究人員	除原薪資外，支給最高500萬元，一次核給3年，期滿可續申請	15億元 (新增預算)	500人次 (逐年累計)
高教深耕計畫彈性薪資	各校拔尖	現任及新聘教學及研究人員	學校自訂	20億元 (高教深耕計畫經費內含)	10,000人次
教授學術研究加給提高10%	拉高級距	現任編制內教授	每月增加5,445元	6億元 (新增預算)	8,000人次
總計56億元/年，並持續辦理					19,000人次

圖一(資料來源：教育部)

玉山計畫尚未正式上路前，已引發不少爭議。學者質疑：高教體系內已經有許多獎金、講座、計畫主持費用等幫教授加薪，玉山計畫恐獨厚在學界已有相當地位的教授，年輕學者或基層高教師資的權益恐被忽略。對此，政府官員雖回應表示不會忽略年輕學者與基層師資之權益，但計畫之遴選、評審制度亦備受質疑。此外，計畫時程太短，卻計畫斥資新台幣約 168 億元，恐怕成效不彰且可能排擠到其他教育預算。至於計畫期程三年過後，人才是否仍受制度保障、是否願意留在臺灣等問題，仍是未知數。

(二)《外國專業人才延攬及僱用法》草案(簡稱「攬才專法」)

為延攬及吸引外國專業人才來台從事專業工作及生活，填補國內人才及技術缺口，協助我國企業國際化布局，並引領產業發展及國內技術進步，帶動國人國際觀視野及就業機會，進而促進經濟朝高科技、高附加價值方向轉型。在不改變外籍專業人才來台的工作資格及審查標準原則下，放寬其簽證、居留、保險及退休等待遇，使台灣工作環境更加友善，因此擬具此法。(行政院，2017)

立法院已於 2016 年 10 月 19 日初審通過「攬才專法」，並排除先前引發爭議的「假實習、真工作」之疑慮。不過此法案只適用於外籍、港澳地區專業人才，排除中國大陸人才。而近年來中

國大陸在諸多領域迅速成長，若因意識形態或國安考量而排除其人才，可能不利良性競爭；且大陸頻頻延攬我國人才，若我國將之排除，也會不利人才的雙向交流。

二、已推動

(一)教育新南向-人才培育計畫

教育部依據總統府於民國 105 年通過之「新南向政策」綱領、行政院通過之「新南向政策推動計畫」，擬定新南向之人才培育計畫，盼透過實施本計畫，推動新南向政策的人才。教育部近年來積極爭取外國學生來臺就讀，其中僑外生人數已達數十萬人，以東南亞國家學生最多；而臺灣與新南向國家之教育合作具有以下優點：

- 1、東南亞向為我國新住民及境外學生主要來源國，該地區留台僑外生兼具當地語言及臺灣經驗，學成後返回僑居地或母國後，已成為許多台商企業的中堅幹部，且留台僑生遍及東南亞各行各業，在當地深具影響力。
- 2、東南亞各國台商多年來也肩負協助我政府拓展經貿、外交關係，推動國際合作及文教交流的任務。
- 3、為數眾多的在台新住民及其子女具備跨國語言、文化，甚至人脈的優勢。

於此，政府以「以人為本、雙向交流、資源共享」為核心目標，除了優化既有相關政策及措施外，亦規劃三大精進策略：提供優質教育產業及專業人才雙向培育、擴大雙邊人才交流、擴展雙邊教育合作平台。(教育部，2016)

(二)完善我國留才環境方案

我國面臨人才外流與國際間人才競爭的激烈挑戰，為加強延攬及留用國際產業優秀人才，以提升國家競爭力，國家發展委員會透過舉辦座談會、線上問卷調查、整理各研究及調查報告等方式，彙整目前外籍人才來臺、留臺遭遇的問題與困境，並從簽證、工作、居留、金融、稅務、保險及國際生活等 7 大面向研提 27 項改革策略；此外，研擬前述之「攬才專法」草案送立法院審議，以鬆綁外籍人才來臺工作、居留等限制，盼透過雙管齊下的方式加強外籍人才來臺及留臺之誘因。(國發會，2016)

伍、他國現狀與借鏡

一、中國

即使是世界人口數第一的國家，且擁有近 13 億廣大的勞動力，但基於高教仍然不夠普及、城鄉差距大，中國對於高階人才的需求仍然非常急迫，其中學術性質人才與創新創業人才又是最缺乏的。由於近年來中國大力推行海外留學的影響，2013 年中國科學和工程領域人才出國滯留率平均高達 87%，頂尖人才流失嚴重，這樣的情形使得中國在 2013 年已成為世界人才外流最嚴重的國家之一。而促成人才外流的原因，多半仍是現實層面的考量，如：教育問題、食品安全、財產安全、空氣品質等。

曾為世界人才外流最嚴重國家的中國，卻在 2017 年達到史上最大規模約 43 萬人的海外歸國潮（簡稱海歸潮）。中國全球化智庫(CCG)發布的「2017 中國海歸就業創業調查報告」顯示，海歸族群獲得最高學位的主修科目中，商科以 47.3% 以近半數的比例居首位，應用科學第二位(16.2%)，自然科學則占比最低，為 7.4%。以上數據也顯示出，自然科學專業的「海歸」仍不夠充足。而中國海歸族群中，半數以上認為五年內可回本，且多數融入國內生活工作狀態良好。IT/通信/電子/互聯網行業是就業人數最多的行業，同時他們在私營/民營企業就業的比率也有漸長的趨勢。至於創業則偏好創新技術和現代服務業，中國二線特色城市也成為海歸創業的新據點。

能使人民的心情從期盼海外留學的人才歸國服務，轉換成海外留學人才爭相回國。讓原本 2000 年約 23% 的海外歸國人數直接跳級成 2016 年約 79% 的海外歸國人數。當中固然有許多因素，但是在共產體制一黨專政的主導下，政策往往因著是傾國家之力所做的決策，而成為最主要的影響力。2008 年起開始執行的「千人計畫」即是最引人注目的一項政策，全名「海外高層次人才引進計劃」，2008 年 12 月由〈中國共產黨中央委員會組織部〉主管、〈中央人才工作協調小組〉組織實施。透過政府大手筆的延攬海外擁有專家學者、金融等相關背景的高階人才，使得「千人計劃」成為促成中國海外歸國潮的重要政策，也是中國海外攬才的重點項目。而接踵而來提出的「國家中長期人才發展規劃綱要（2010~2020）」更強調了育才、留才、攬才政策的重要性。近年來配合「千人計劃」提出針對對內留才的「萬人計劃」也是中國為人才外流止血的重要政策。

二、新加坡

70 年代與臺灣同為亞洲四小龍之一的新加坡，如今的經濟實力仍是世界矚目。只有約三個台北市大小的國土且缺乏天然資源，新加坡將產業聚焦在金融與高科技研發，因此需要大量高階的管理與科技人才；也因為地小人力不足，新加坡非常依賴外來人口，更持續提出能吸引優秀人才的政策，如今已是各國對於留才、招才的重要借鏡。

新加坡靈活且完善的留學、移民政策加上嚴格的分級管理，將人才按學歷與工作經驗分類，新加坡政府亦得以在政策上向高階人才傾斜，使人才始終呈現高度競爭狀態。而在各國設置的「聯繫新加坡(Contact Singapore)」更將新加坡推銷至國際市場，透過新加坡經濟發展局（EDB）與新加坡人力部（Ministry of Manpower）的聯盟，將國際市場人才吸引到新加坡。

新加坡對於頂尖教育、企業創新與研發的投資，更讓新國在吸引國際人才的同時，培養出並留住本土人才。在教育環境上，2017 政府的教育投資達到 129 億新元，占國家總預算的 17%；在企業環境上，經由 RIE2015(Research, Innovation and Enterprise (RIE) 2015)，新加坡政府已在 2011 年至 2015 年期間投

資 160 億美元以建立新加坡作為全球研發中心；在 RIE2020 Plan 中，更是許下了在 2016 年至 2020 年間投下 190 億美元的承諾。新加坡政府亦設置了 CREATE(Campus for Research Excellence and Technological Enterprise)與 A*ATAR(Agency for Science, Technology and Research)，在提供良好研究環境的同時，更使研究成果得以實體化，與企業結合直接帶來實質的經濟成長

政府的大力支持是新加坡留才、招才的後盾，而政策的長期規劃也使其能處理的方面更為完善。政府的效率與遠見是新加坡得以突破東南亞強鄰環伺之窘境、延攬國際人才的主因，是臺灣值得借鏡之處。

三、南韓

經歷亞洲金融危機後，南韓能夠順利從低迷景氣中復甦，有兩大原因。一是南韓政府對產業發展模式的明確定位，二是清晰、明確的產業科技人才架構與人才政策(王健全、許淑琴，2007)。此外，韓國與我國的產業同質性高，地理位置相鄰，是我國在人才競逐戰場上的重要對手，關注其人才政策及現況多少能予我國啟發與反思。

面臨人才流失的困境，韓國政府的作法，除了傳統的放寬居留條件，以及提高對高教研發的投資之外，也將政策延伸向整頓高教品質和支援中小企業兩大面向。韓國近年來因推動高等教育，大學的數量遠高於過去，衍生出教育品質參差不齊的情況，導致留學生就學意願低落。因此在整頓高教品質方面，南韓政府推出「吸引留學生和管理能力認證制」(International Education Quality Assurance System, IEQAS)，提供大學申請認證，並按照學士、碩班、博班分類，方便外籍學生在選擇學校的時候參考比較，以留住人才。

至於支援中小企業，南韓政府根據「外國專業人力導入支援計畫」，支援研發能力較弱的中小企業雇用外籍專業人員，以提振其競爭力。協助內容主要有替中小企業尋找、媒合外籍專業人才，以彌補國內人才不足的缺口；此計畫亦提供人事費用，讓申請的企業在給薪方面彈性增加，強化外國人力使用的誘因。(黃意植，2016)

陸、會議討論方向

當大多數人抱怨薪水只有 22K 時，我們除了加強自己的競爭力外，還能做些什麼努力？期盼與會代表能在深入了解此議題後，從教育、經濟、社會等多個層面思考，研究我國及他國政府提出的政策，修改我國現有方案或提出新的提案，為自己未來面臨的社會盡一份心力。

柒、資料出處

(一) 文獻資料

1. 牛津經濟研究院(oxford economics) (2012) · 2021 年國際人才報告 · 取自 <https://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/Thought%20Leadership/global-talent-2021.pdf>
2. 瑞士洛桑管理學院(IMD) (2016) · 2016 年世界人才報告 · 取自 https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/talent_2016_web.pdf
3. 田玉珏，探討全球人才流動對臺灣的影響及其因應策略(2013)取自 <http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/b70421cc98b99e06a75259866>

[9d71f99.pdf](#)

4. 王健全、許淑琴，「新加坡、南韓與臺灣人才培育及延攬政策之比較分析」，全球台商 e 焦點，經濟部投資業務處，第 73 期（2007）

（二）網路資料

1. 中華民國行政院（2017, 0619）·攬才留才，厚實人力資本·取自

http://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=8FF7FBB5A7A926D1&sms=3D94A1ACEC4F1543

2. 中華民國行政院（2017, 0321）·加強新南向人才培育—以人為本·雙向多元·取自

http://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=155D507131845FC7&sms=4C01EB00084BE8C4

3. 中華民國行政院（2016, 0912）·強化留才攬才，提升國家競爭力·取自

http://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=0FD1279861DD860A&sms=34D693182716CD30

4. 中華民國行政院新聞傳播處（2017, 0420）·行政院會通過「外國專業人才延攬及僱用法」草案·取自

http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=6F782DD060554341

5. 中華民國行政院教育科學文化處（2017, 0810）·「大專校院留才及攬才計畫」規劃情形·取自

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E506D8D07B5A38D&sms=16018955FD908208&s=405D837B39D2E418

6. 中華民國行政院外交國防法務處（2016, 0901）·完善我國留才環境，讓人才根留臺灣·取自

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E506D8D07B5A38D&sms=16018955FD908208&s=6C01F6DF963A9C51

7. 曾智超，專家傳真—進退失據的《外國專業人才延攬及僱用法》草案（2017），取自

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170602000069-260202>

8. 監察院，我國人力 / 人才「高出低進」現象暨週邊國家人才延攬相關對策之研析專案調查研究報告(2017)，取自

http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/%E5%87%BA%E7%89%88%E5%93%81/106/1060000081010600756p%E5%80%8B%E8%B3%87%E9%81%AE%E9%9A%B1.pdf

9. 黃意植，韓國人才政策初探(2016)，取自

<https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10235;jsessionid=73E3248F9A79287D4F441CE69E4E0EB1>

捌、網站資源

1. 公共政策網路參與平台

<https://join.gov.tw/policies/detail/877b8764-4623-4c2a-9fc4-124d2f6e3f2c>

2. 政府資料開放平臺

<https://data.gov.tw/>

3. 國家發展委員會

<https://www.ndc.gov.tw/News7.aspx?n=5F5662157BC98A7D>

4. 行政院→政策與計畫

http://www.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=DCA5F1C7BC6A16AE

5. 財團法人國家政策研究基金會

<http://www.npf.org.tw>

6. 中國千人計畫網

<http://www.1000plan.org/qrjh/section/2?m=rcred>

7. RIE2020 Plan

<https://www.nrf.gov.sg/rie2020>