由各國移民動態看國際人才競爭

科研資料組

一、前言

經濟成長與國家競爭力是所有國家共同努力的目標，而支撐這兩大目標的力量來自於人才。由於技術演進以及全球化的結果，導致全球價值鏈重整，加上長期經濟不景氣以及居高不下的失業率，迫使許多國家修正國家發展目標，努力轉型以尋求新的成長動能，在此轉型期之下，所需要的人才種類將迥異於過去。由於短期內人才供應不及，最快速的方式是自國外引進國內所需要的高、低階人才，技術移民或招收海外留學生是常用的短期策略，長期策略則是利用這些移民或海外留學生定居後所產生的外溢效應，將技術移轉到當地或培訓當地需要的技能。

人才議題對於企業亦然，企業也會逐人才而居，尤其是越國際化的企業，短期及外派人力的機會越多，因而加速人才的流動率。加上過去企業往往將低階人力或後勤辦公室移往成本低的國家，近來逐漸發現開發中國家的人力素質不錯且成本低，因此許多研究、設計及工程服務等業務也逐漸移往海外，特別是亞洲國家如中國、印度、新加坡及南韓等國。從過去人才議題倡談「人才流失」到今日講求「人才流動」，新的策略著重在人才流動的雙贏策略，亦即聚焦於如何吸引需要的及好的人才，並將價值傳承給人力新血。

基於國際間對於人才需求的變革，全球人才流動的速度明顯加快許多，各國紛紛端出吸引國際人才的新舉措，移民制度儼然已成為人才競爭的最快速方式之一，而招收外國留學生也成為集聚人才的有效手段。更由於人口結構變動（如：人口老化、出生率下降、氣候難民及經濟移民等）、社會與生活型態變化、不符合需求的教育計畫及全球化的企業行為（外包、跨國招募、工作需求）等因素，造成工業化國家、新興和開發中國家皆出現不同層次的人力短缺問題，不僅是整體的可用勞動力，還包括特定技術和能力的人才不足，因而國際間普遍將高階技術專才移民政策和技能管理策略列為國家政策之優先發展選項。

人口移動力成為人才發展的關鍵因素，可以從三個層次加以說明：一、國家層次，除了文化、歷史、語言因素以外，最重要的是看到發展的機會。二、企業層次：尤其是企業越往全球化發展越國際化，增加許多短期、外派人力的機會，因而使得人才流動增加。三、個人層次：到異國工作可以得到國際觀並參與全球化發展。

由於亞太國家與我國競合關係較為密切，本文主要是採用亞太經合組織（APEC）及 IMD 之指標資料觀察人口流動，而 APEC 並無歐洲各國

之資料，且歐洲國家近期有大量難民移入，情況較為複雜，故本文選擇澳洲、新加坡、香港、日本、韓國、美國及加拿大做為與我國比較分析之對象。

二、國際人才競爭力

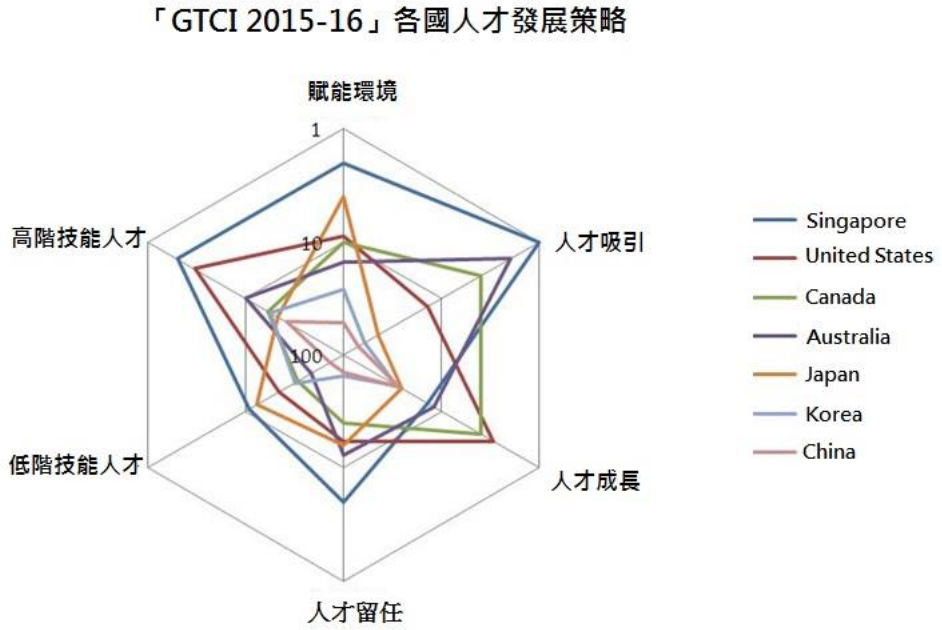
根據近年來的研究發現，除了氣候、政治及經濟等因素會造成大量人口遷徙以外，技術也是主要原因之一，由於交通運輸及資通訊技術的發達與普及，因此無論技能的學習及工作型態都可以跨越時間與空間的距離，學習可以是遠距學習也可以是終身學習，工作型態的轉變對於就業地點也產生很大的衝擊，因而造成國際人才隨著價值鏈的改變而流動，因此無論是國家、地區或城市都意識到，唯有與價值鏈連結，才是國家發展與人才永續成長的最佳策略。

另一方面，如我國或新加坡這類的小國，所擁有的資源很難與大國相抗衡，但是小國在財政上或體制上更具有彈性，得以針對特定人才端出客製化政策，城市也是如此，因此城市也加入人才競逐的行列，將城市定位為科技創新樞紐，發展出吸納人才的特色，尤其是新創事業相關的活動更是如此，例如都柏林以誘人的生活型態與技術發展而得以成為新興技術樞紐；過去以無懈可擊的高科技投資而盛極一時的矽谷（Silicon Valley），如今也得面對紐約市矽巷（Silicon Alley）的嚴峻挑戰。

全球最大的人力資源服務商藝珂集團（Adecco）結合歐洲工商管理學院(INSEAD)以及新加坡人力資本領導力研究院(Human Capital Leadership Institute, HCLI)，已分別於 2013 年及 2014 年發表過 2 份「Global Talent Competitiveness Index, GTCI」(全球人才競爭力指數)，報告中參考聯合國教科文組織、世界銀行、世界智慧財產權組織等機構可靠的國際調查、統計數據並設計指標架構，以便進行國際的人力競爭力評比，此模型架構也已通過歐盟指委會聯合研究中心（JRC）的稽核與測試，因此相當具參考價值。於 2015 年 12 月出版的「The Global Talent Competitiveness Index 2015-16: Talent Attraction and International Mobility（2015-2016 年全球人才競爭力指數：人才吸引和國際流動力)」，此次報告是第 3 次調查，主要是基於「人才吸引力和人才流動性」作出的年度報告。新加坡在 109 個國家中綜合評比名列第 2，是唯一進入前十名的亞洲國家，僅次於排名第 1 的瑞士，排名第 3 名至第 10 名則依次為盧森堡、美國、丹麥、瑞典、英國、挪威、加拿大和芬蘭。亞太地區其他國家排名則為：澳洲（13 名)、日本（19 名)、南韓（37 名)、中國大陸（48 名)。名列前茅的國家並非各細項指標都很突出，而是各有所長，瑞士以「賦能環境」及「人才留用」奪魁，新加坡以「吸引人才」排名第 1，盧森堡同樣以一個小國之姿在「高階人

力」奪得冠軍，挪威以「人才留用」見長，加拿大則是以「人才吸引」與「人才成長」領先。奧地利等小國以「開放度」來吸引人才流入，也有些國家是受惠於臨近國家的人才吸引策略而新興起的移民定居國家，如哥斯大黎加、巴拿馬及約旦等國。

由「2015-2016 年全球人才競爭力指數」報告中的排名可略窺各國在人才策略上的布局。以「賦能環境」策略為主的國家包括新加坡、日本；以「人才吸引」策略為主的國家有新加坡、澳洲、加拿大；以「人才成長」策略為主的國家是美國、加拿大。新加坡相對較不注重人才的培養，而以吸引人才流入、人才留任為主。在本文分析國家中對於低階人才技能的需求普遍不高，但以新加坡與日本的需求相對高一些；相反地，對「高階人力」需求殷切普遍較低階人才需求為高，尤以新加坡、美國與澳洲為最。（圖 1）



資料來源：Global Talent Competitiveness Index, GTCI

圖 1：「GTCI 2015-16」各國人才發展策略

「2015-2016 年全球人才競爭力指數」報告中，臺灣及香港並未列入評比，而在 2015 年 11 月瑞士洛桑管理學院（IMD）出版的「IMD World Talent Report 2015（2015 年世界人才報告）」，香港與臺灣在 61 個受評國中分居 12 及 23 名，其衡量指標為：人才投資與發展、人才吸引與留任，以及人才準備度。總體而言，我國在「人才投資與發展」項目上，領先新加坡與南韓，但在「人才吸引與留任」與「人才準備度」項目中，則是大幅落後於新加坡，而小贏南韓。因此，吸引外國高階專業人才與留用高階外國專業人才，是我國在人才議題上最值得努力的方向。

國際調查發現，越來越多的 CEO 是外來移民，尤其是瑞士、荷蘭、英國及澳洲等國，同時約有 40%的高階經理人非本國人，雖然因為移民組成複雜，移民人口的消長不等同於人才吸引力，但國際間人口的移動與各國之社會、經濟與政治環境以及移民政策等息息相關，觀察各國之移民動態亦可一窺各國人才流動的動態。圖 2 是國際移民存量比較，其中雖然包含難民數量，但是在本文分析國家中並未見大量難民移入的狀況，佐以移民政策分析,應足以推估該國技術或經濟移民概況。以外來移民人口數而言，美國仍然是獨佔鰲頭且素以文化大熔爐著稱，根據美國人口普查局和美國社區調查的數據，美國的外來移民比率為 13.1%，矽谷居民則有 36.8%是在外國出生的，為了吸引全球最優秀的青年，提供豐厚的獎學金給科學與工程領域的外籍博士生，最終擇其優者給予合法身份成為「新美國人」，因此全美的科學家和工程師中，有 47%是外來移民；加拿大與澳洲雖然移民人口數還不及美國的五分之一，但在國際移民存量指標分居第 2 與第 3 位，在亞洲國家中，香港與新加坡之移民人口數在亞洲依然名列前茅，臺灣則敬陪末座。

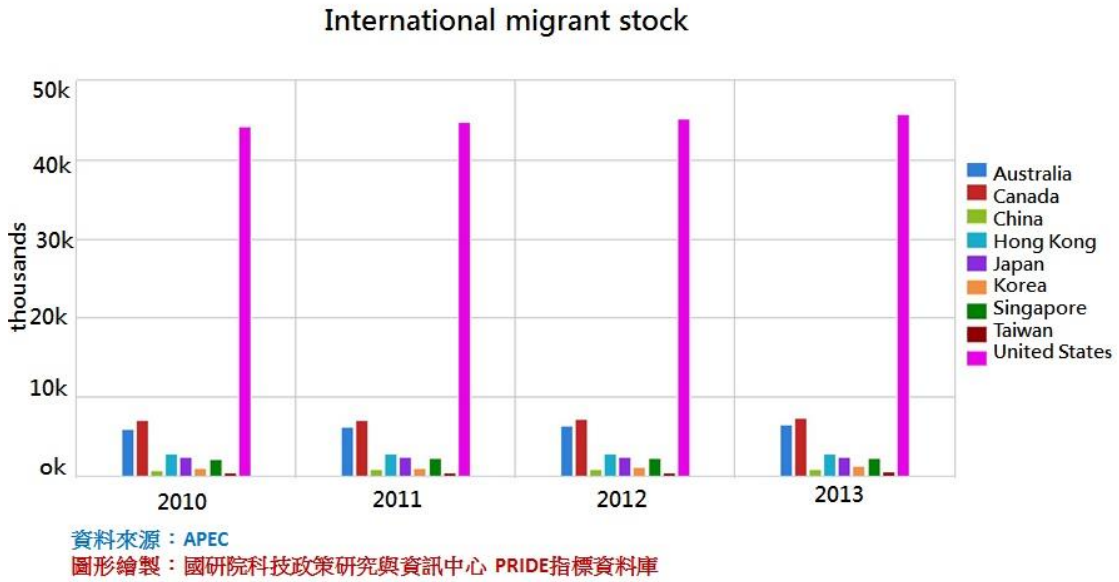


圖 2：國際移民存量（千人）

但是若依人口比例來看移民趨勢，則情況大不相同。若以移民人數占總人口比例來看國際移民存量指標（圖 3），新加坡與香港遠遠超越世界其他國家（分別是超過 40%與接近 40%），這也反映了為何新加坡在「2015-2016 年全球人才競爭力指數」的報告中整體排名第 2，吸引人才細項排名全球第 1，而香港在 IMD 的「2015 年世界人才報告」排名第 12 名。澳洲在此國際移民存量指標中僅次於新加坡及香港，但在「2015-2016 年全球人才競爭力指數」排名中，吸引人才細項排名全球第 2。臺灣移民人

數占總人口比例雖然很低，但還高於日本，且歷年來穩定成長，由 2010 年的 1.81%到 2013 年的 2.25%，逐年提升。

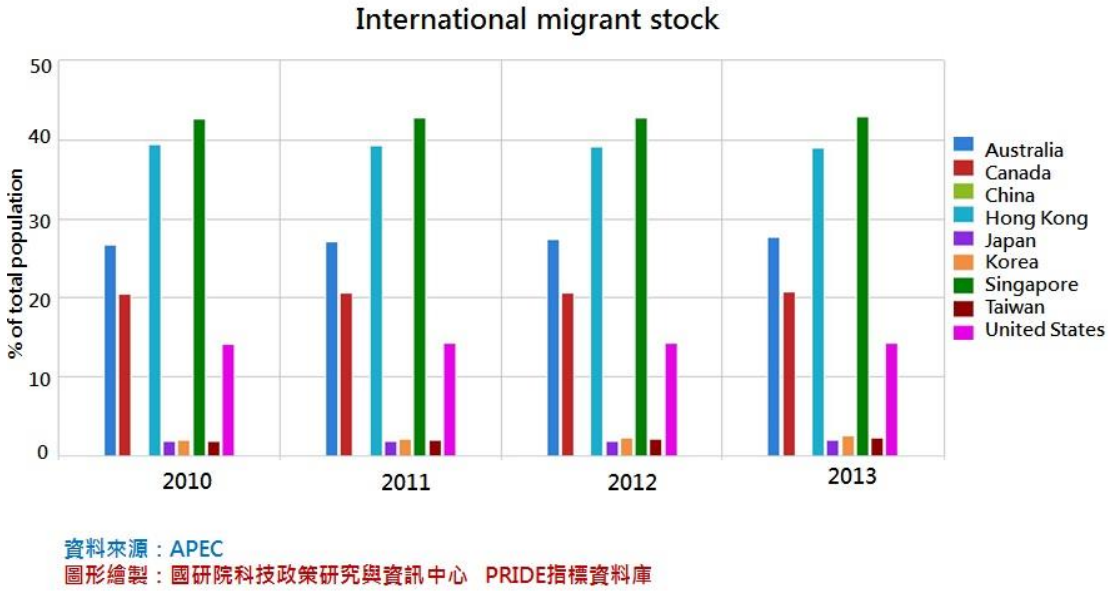


圖 3：國際移民存量（移民人數占總人口比例）

三、吸引人才流動的驅動力

雖然吸引人才流入是國際常用的策略，但這些技術移民或外派的專業人士不見得會在任務結束後定居下來，研究發現，澳洲、加拿大及紐西蘭等國的移民，比較屬於高階的人才在任務結束後仍願意定居在該國。探究吸引人才的原因，不外乎幾個因素：語言與文化、發展機會、薪酬與生活型態，以及管理作業是否夠符合精英管理及功績主義，包括是否給予符合職位的薪酬、設定明確目標、績效考評及培育人才以達成目標等，這些才是真正創造人力資本、達成永續生產力的基礎。還有一項吸引人才的重要因素是教育機會及教育品質，特別是指高等教育，許多國家如美國、加拿大、澳洲、英國及法國都以吸引年輕人作為建構世界級教育體系的一環，許多亞洲國家包括中國及南韓等國也希望藉此成為教育的樞紐。以下將依政策、教育、體制與生活環境等各層面分析於下：

（一）政策激勵

友善的移民政策是對於移民最直接的誘因，經由工作而獲得合法居留權利的難易度，是促成移民人口成長的重要因素。根據聯合國統計 2010 年,全世界約有 2.13 億人在出生國以外生活與工作,占世界總人口的 3.1%,其中大約有 9,000 萬是經濟移民或技術移民，2005 年全世界大約 30 個國家制定了便利高技能人才入境的政策或計畫。美國移民法中明定高技能人才和經濟移民將被優先考慮，每年批准 9 萬個左右的工作簽證，有 14 萬

職業人才移民獲得綠卡；加拿大及歐洲等紛紛效法，分別發給楓葉卡及歐洲藍卡，人才簽證移民制度已經成為國際人才競爭的主要方式。

此外，亞洲國家也在人才競賽中奮起直追，端出移民政策來吸引國際人才。2010 年 1 月，日本法務省提出吸引外國「高級人才優遇制度」，以「積分制」來評鑑、引入人才；南韓 2000 年開始發放「金卡」，允許外國工程師和電腦編程人員在南韓居留 10 年，藉此吸引 20 萬高科技人員以雙重國籍身份形成人才回流；香港政府在 2015 年，進一步放寬多個專才計畫的居留條件，以引入更多外地專才赴港；新加坡給予當地公司一定的財務補助用於吸引外籍人才到新加坡工作；臺灣地區也在 4 年前專門成立了移民署。

圖 4 是各國移民法比較，其衡量方式是移民法對於公司聘用外來人口的寬鬆程度。結果顯示各國之寬嚴程度變化不一，日本與南韓大體上是逐漸放寬的，但新加坡與香港卻轉趨嚴格，對照其突出的移民人口比例，顯示新加坡與香港移民組成可能以高技術人力與高教育程度為主，這也隱含了這兩個國家在國際人才競爭上的優勢。

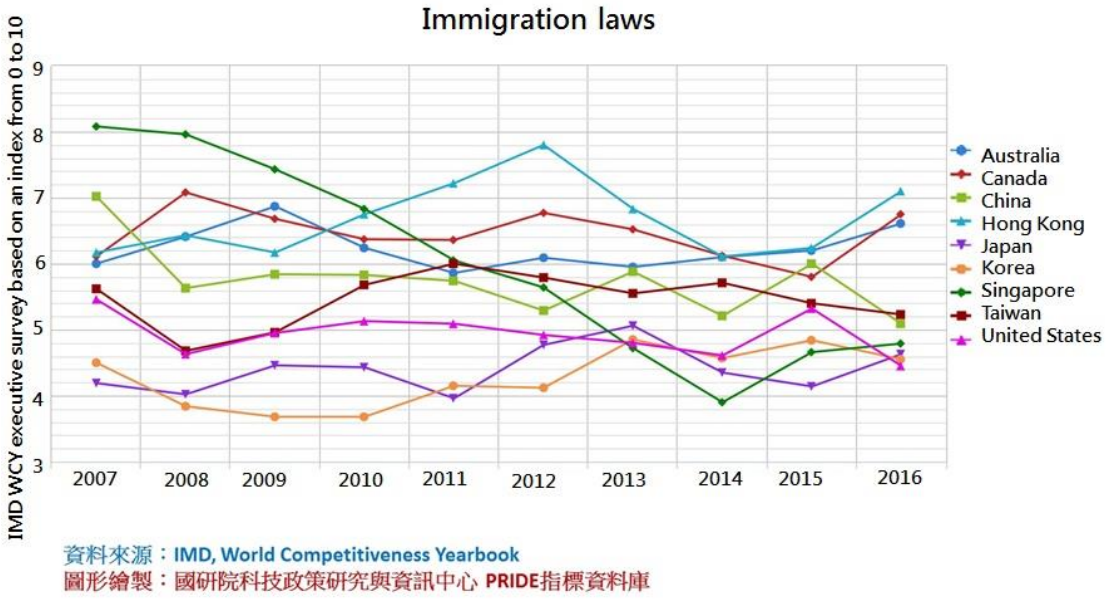


圖 4　移民法寬鬆程度之比較

（二）教育及學習環境

對於年輕的人才而言，到異國求學或工作可以得到國際觀並參與全球化發展，即使美國也約有 71%青年人願意到國外工作，甚至許多美國青年到歐洲商學院取得 MBA 學位以增加國際工作機會，英國也約有 47%畢業生願意到海外工作,若條件允許,許多留學生在畢業後選擇留在當地工作，因此招收國際學生並加以培育乃成為各國爭取高階人力的重要策略。

以高等教育外國學生人數占總人口比率所呈現各國境內求學之外籍學生的流動性指標來看（圖 5），澳洲與新加坡的外籍學生流入特別突出，香港與臺灣逐年成長，日本與南韓則一向維持低檔。同時，我們也可觀察反向的流動，高等教育出國留學生人數占總人口比率所呈現出的赴境外求學之本國學生的流動性指標（圖 6），香港與新加坡的出國留學人口比例最高；南韓的出國留學人數比例雖然排名較前，但逐年有降低的趨勢；而台灣 2013 年出國留學的人數相較於 2012 年則略微增加。綜合學生流入與流出的趨勢可以發現，新加坡的高等教育人才流動率很高，與該國之國際化程度息息相關，南韓雖然頻頻向國際招手，但出國留學的比率比外籍留韓的比率要高的多，而日本則是流動率相當低的國家。

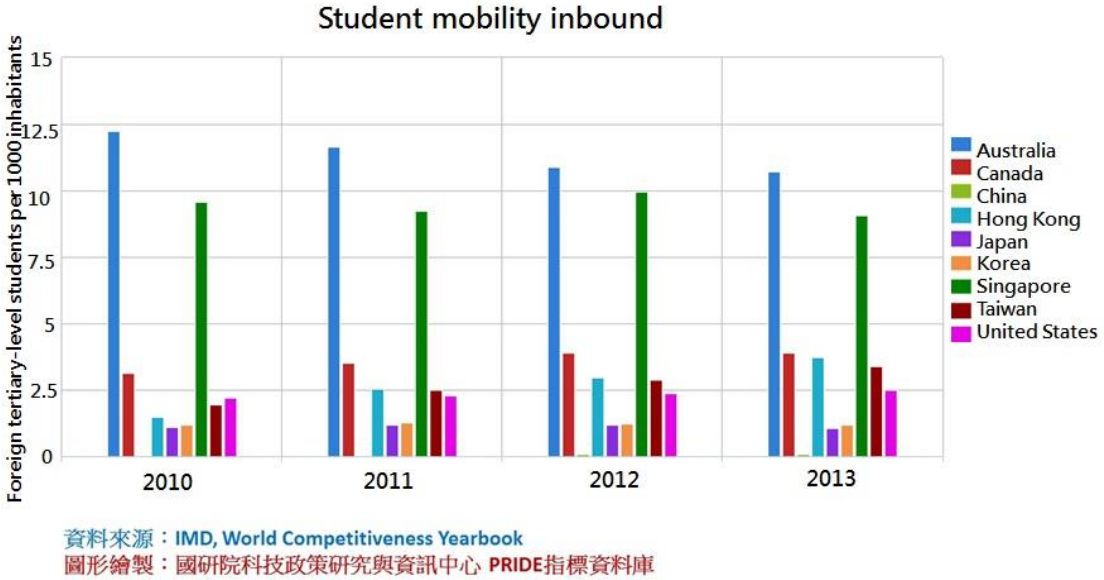


圖 5：入境內求學之外籍學生的流動性

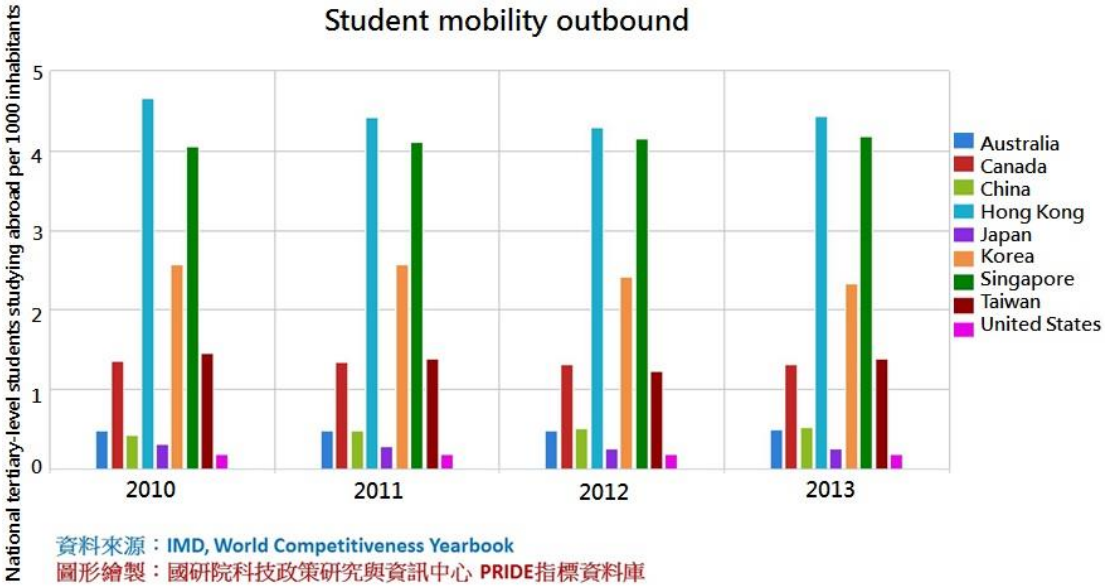


圖 6　赴境外求學之本國學生的流動性

（三）專業化管理作業

過去的移民多半基於文化、歷史或地理的淵源，但是新一代的移民考量的是能否看到移民後的發展機會，專業化的實務管理與商業文化才是真正能吸引人才回流，並確保技術、經驗能傳承的差異化策略，例如高薪、稅制誘因及知識獲取能力等。由於人才匯聚後會在各個面向發揮規模化作用而產生磁吸效應，吸引更多的精英前來聚集，良性循環後便自然形成一個創新的樞紐。同時，在全球人才流動浪潮中，多元文化的團隊使得操作、執行及管理上的問題更加複雜，因此具有多國領導力的人才益顯重要，成為各國競相爭取的對象。

管理作業是否夠符合精英管理及功績主義，包括是否給予符合職位的薪酬是吸引高階人力的重要因素，因此薪資水準足以代表在體制面的驅動力是否足夠。由圖 7 之各國總體薪資水準指標可發現，以澳洲最高，美國居次，臺灣與香港伯仲之間，新加坡及南韓差距也逐漸縮小，中國則落在後段班。若以圖 8 管理專業人員的薪酬－執行長層級之指標來看，臺灣與其他國家的差距即拉大，只贏過中國；但若以圖 9 管理專業人員的薪酬－工程師之薪資水準指標來看，則以日本最高，香港與新加坡也所差無幾，而臺灣也是僅贏過中國。

圖 7：各國薪資水準

圖 8：管理專業人員的薪酬－執行長

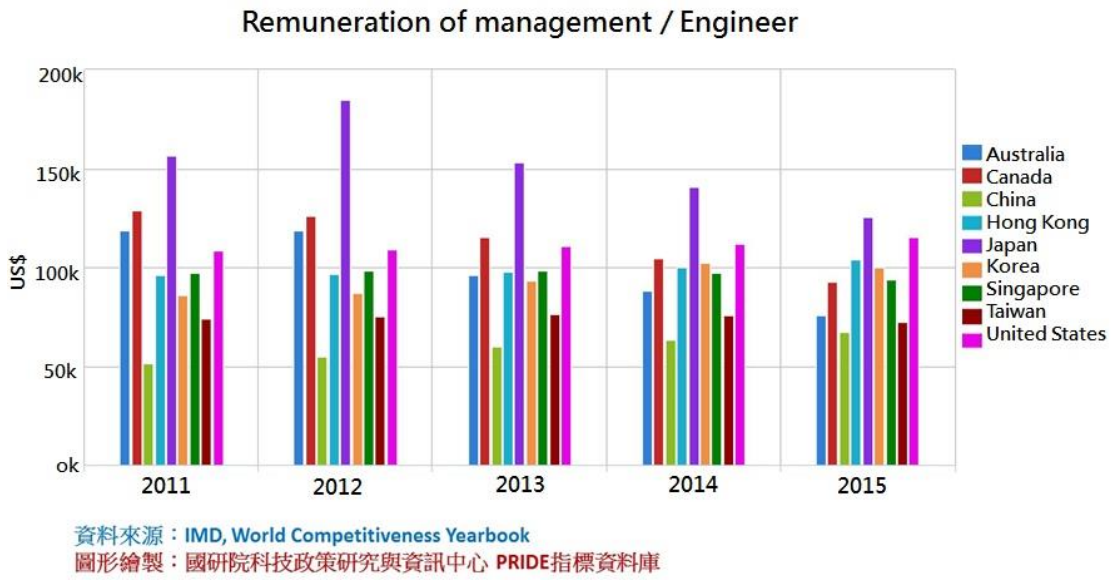


圖 9：管理專業人員的薪酬－工程師

（四）生活環境

人才流動除了情感因素以外，應該是一個綜合的勝局，亦即移居的人才解決了國家發展的問題，國家也必須能解決移民者對社會、經濟背景的認同，包括高品質基礎建設、卓越的生活環境等。本節針對移民最關心的生活費用與醫療保障來比較各國在生活面向對於人才的吸引力。生活費用指數是指在不同時間點，消費者為達到某一效用（或者福利、生活標準）水平所需要的最小支出之比，有時也稱為不變效用指數（constant utility index）、不變滿意度指數（constant satisfaction index）、福利指數（welfare

index）等。生活費用指數主要受到通貨膨脹、商品供需以及匯率所影響，這些都有可能嚴重影響駐外企業的薪資制度。圖 10 是 2015 年各國之生活費用指數，台灣相較於其他亞洲國家是比較低的。圖 11 是公部門醫療保健支出指標，相較於其他國家，我國公部門支出中的醫療保健比率並不算低。

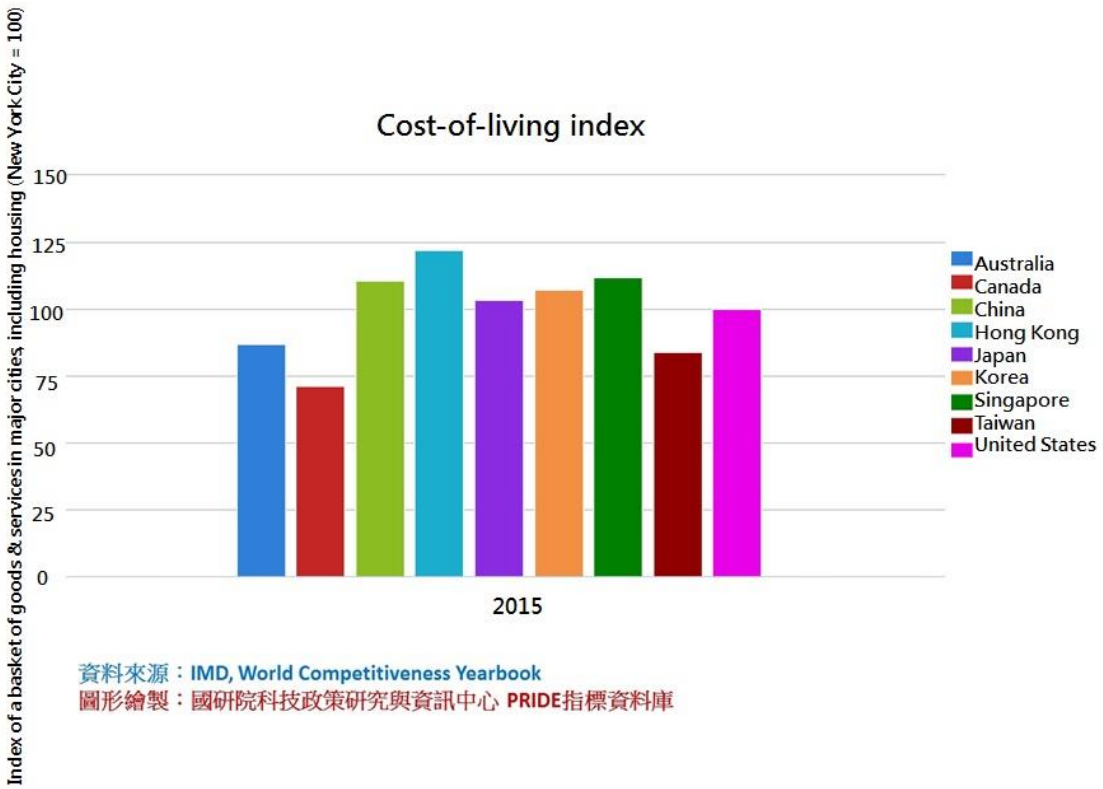


圖 10：生活費用指數（2015 年）

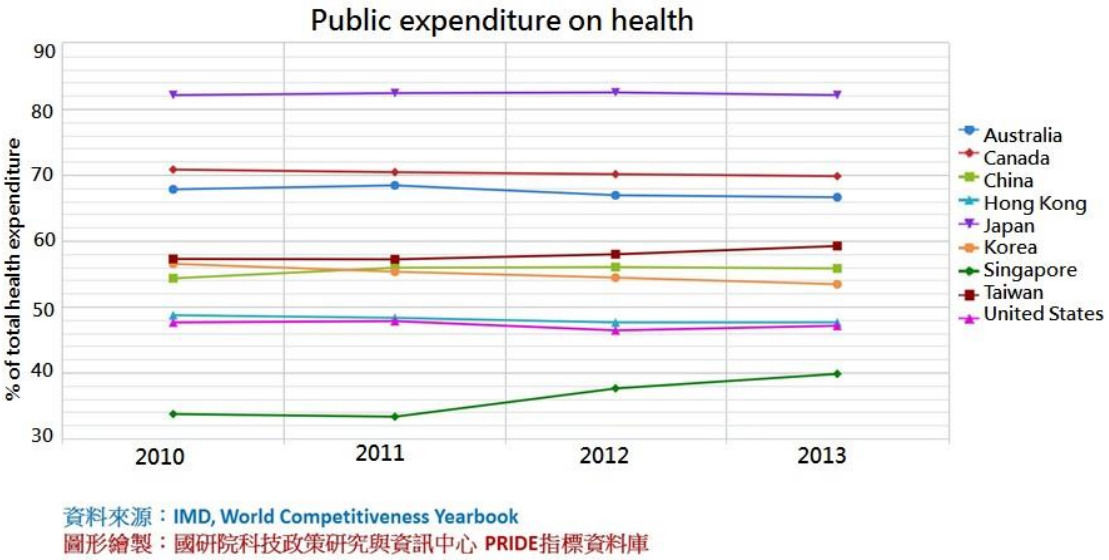


圖 11：公部門醫療保健支出

四、結論與建議

過去的人才競爭力報告強調富裕國家需要培育全球化經濟人才，以創造就業、促進經濟復甦；而開發中國家則需要聚焦在勞工與職業教育、發展基礎建設。而後逐漸發現，所有國家都需要營造良好的環境來吸引、留住人才進而培育人才，近期研究則發現，開放性才是決定人才競爭力的重要關鍵，強調技術會影響勞動力市場區隔，因此人才隨著技術的創新而流動是很自然的現象。

人才流動可以增強國際視野、網絡關係及創新能力等，況且海外僑民如果與母國維持良好的關係，將為母國帶來知識、資金與網絡上的多方效益，包括將海外收入匯入國內，以中美洲及菲律賓而言，這部分的匯入就佔 GDP 的一成，有些則是海外發展成功後回家鄉投資，抑或這些海外移民不回母國發展或投資母國，也有很多機會、方式與人脈可以媒合與參與母國的投資與建設。

雖然根據統計有 30%~50%的海外工作者會留在已開發國家，但也有不少返國報效母國的歸國人才，帶來各種創新研發的知識與技能，這些經驗在過去為臺灣創造傲人的經濟成果，如今中國與印度也起而效尤，但此作法成功的關鍵必須建立在 3 項政策之上，包括：積極建立良好的僑民網絡關係、補助職業訓練以調整勞工技能，以及創造優良生活環境複製矽谷生活模式。

綜合以上的分析與比較顯示，臺灣的人才競爭條件不差，仍屬中間水準，透過政策上的鼓勵，將有助於吸引與留用人才，勞動部近期推動外籍人才的「評點制」，鬆綁相關法規，針對「外國專門技術人才」、「僑外生」及「資深外籍技術人員」3 類外籍人才，放寬雇主及外國人資格，並參考新加坡、日本及南韓近年規定，改採評點制，不再僅以單一月薪條件認定外籍人才，雇主可依外籍專門技術人才的資格，選擇適合的申請方式，以期吸引並留住更多海內外的優秀人才。

此外，隨著中國大陸市場崛起、國內勞動環境與產業結構調整，我國人才外流現象，已日趨嚴重，尤其臺灣的年輕人力不斷流失至中國，長期而言，對國家發展與安全將產生威脅，凡此種種均為政府部門面臨之新興挑戰，政府必須創造更多機會以吸引年輕人才回流，尤其是製造業。根據 2012 年由 Oxford Economics（牛津經濟研究院）所調查的「Global Talent 2021（2021 年全球人才）」報告指出，因生育率低、人口老化、教育政策等問題，預測臺灣在 2021 年將出現嚴重人才供需落差，臺灣將是全球人才短缺最嚴重的國家。

事實上，全球科技人才競爭已十分白熱化，各國也紛紛透過政策，祭

出各項誘因以吸引本國人才回流或招募他國菁英，即使作為全球最重要及最頂尖的研發基地與科技人才庫的美國，也快速調整步伐，不僅要面對同為英語系國家如英國、加拿大及澳洲等，也必須面對歐洲、拉丁美洲，與急速竄升的亞洲國家，以及來自中東的強烈競爭，許多國家力道強大不可輕忽，不只美國重視，相關動態也值得我們密切留意。

參考文獻：

1. 龐寶璽，吸引國際人才是我國重要課題，經濟部人才快訊電子報，http://itriexpress.blogspot.tw/2016/01/blog-post_11.html
2. 人口政策白皮書－少子女化、高齡化及移民－http://www.gec.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2712/703845/人口政策白皮書.pdf
3. http://wiki.mbalib.com/zh-tw/國際人才競爭
4. 田玉玨，2014，「探討全球人才流動對臺灣的影響及其因應策略」，T&D 飛訊，第 173 期：1~28
5. 陳明訓，國際移民對經濟及政策之影響，經濟部人才快訊電子報，http://itriexpress.blogspot.tw/2016/01/blog-post_42.html
6. 徐立之、倫嘉欣、張恩榮，香港創新科技業概況研究報告，團結香港基金 http://ourhkfoundation.org.hk/images/innovation_report/ST_report_chi_online.pdf
7. The Global Talent Competitiveness Index 2015-16: Talent Attraction and International Mobility http://global-indices.insead.edu/gtci/documents/INSEAD_2015-16_Full_Book_Ebook.pdf
8. IMD World Talent Report 2015 http://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/Wcc/NewTalentReport/Talent_2015_web.pdf
9. Global Talent 2021: How the New Geography of Talent Will Transform Human Resource Strategies http://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/Thought%20Leadership/global-talent-2021.pdf
10. http://www.mol.gov.tw/announcement/2099/24358/