

壹、前言

全球化社會下，「人才」(talent)是提升國家競爭力的重要因素之一，已成為各國的普遍認知；人才（特別是專業科技人才）的培育（training）、獲得（brain gain）與流失（brain drain）亦成為各國重視的問題，並依照其需要或趨勢，調整相關政策。各國產業結構與利害關係互異，但近30年來，如何吸引特定的專業人才皆被歐美主要國家納為重點政策，成為提升國際競爭力的重要方法之一。例如，加拿大早在1980年代初期即開放技術與投資移民，獲得相當成效後，澳洲和紐西蘭也隨後跟進；德國在2000年以綠卡制度（Green Card system）政策開放資訊科技（information technology, IT）專業技術人才申請5年的居留權後，進一步在2001年討論開放永久居留權的申請；美國向來基於人道主義，對於移民職業門檻要求較低，故平均每年以勞動力為考量的人數僅占移民人口的10%。不過在1990年，以經濟學家G. Borjas等為首的社群，開始主張美國應該在投入全球競爭人才的市場上，爭取優秀專業人才為國家效力（曾熾芬，2006）。

隨著國際競爭白熱化，東亞各國也都「求才若渴」。從日本、韓國與臺灣的比較來看，除提升科技基礎建設外，也從「政策移民」方式來吸引國外人才。例如韓國在歷經1998年亞洲金融風暴與2008年世界金融危機的同時，個別挹注大量資源推動BK21（Brain Korea 21, 21世紀智慧韓國）與世界一流大學（World Class University）計畫。後者的計畫內容主要以長期（3年）與短期（兩個月以上），招聘世界一流的人才到大學或研究所從事研究。此外，2005年開始實施的“Study in Korea”（留學韓國）計畫不僅積極推動外國人到韓留學，也鼓勵優秀的外國留學生居留工作。在接受高度人才（白領外籍勞工）移民方面，則在2001年推動高科技人才「金卡制度」吸引其居留，並於2010年實施「高階人才積分制度」（point system）。

臺灣和日本也陸續推出類似的制度。比較不同的是，1998年臺灣特別為大陸人士制定《大陸地區專業人士申請來臺從事專業活動許可辦法》。2012年放寬大學應屆畢業的僑外生可申請留在國內從事每月起薪新臺幣37,619元以上的專門性或技術性工作，不須具有兩年工作經驗，但相較於國內大學生的薪資水準還是過高，很難達到居留許可的基準。此外，2016年4月18日經濟部發行「國際人才白金卡」，針對延攬之外籍高端專業人士授證，增加其出入境與在地生活的便利性（經濟部，2016）。

日本在2011年311地震發生前後歷經政權兩番輪替，以內閣為首，陸續推動「經濟成長戰略」（2006年6月）、「新成長戰略」（2010年6月）、「日本再生戰略」（2012年5月）與「日本再興戰略」（2013年6月）等不同計畫，均以發展日本經濟與改善人民生活為主要目標（內閣府，2013；內閣官房国家戰略室，2012；經濟產業省，2008）。2008年7月，內閣官房長官（相當於我國行政院秘書長）組織「高度人材受入推進會議」，並於2009年5月29日完成《外国高度人材受入政策の本格的展開を（報告書）》（簡稱「招收外國高階人才推進會議報告書」）。該報告書主張將「引進高度人才」視為「國家成長戰略」之一，而所謂「高度人才」（高階人才）的定義是參考「入國管理法」與「經濟財政改革基本方針2008」（2008年6月27日）訂定，即擁有「教授、藝術、宗教、新聞媒體、投資與經營、法律與會計業務、醫療、研究、教育、技術、人文知識與國際業務、企業內轉調、技能」其中一項居留資格者（高度人材受入推進會議，2009）。根據此一方針，厚生勞動省之下設立了「外国人高度人材に関するポイント制導入の際の基準等に関する検討会（導入外國人高階人才相關積分制度基準相關檢討會）」，在2011年6~8月間共召開四次會議討論引進高階人才的相關辦法，參考歐美的「積分制度」，依年所得、學歷、年齡、職業經歷等條件來檢核工作簽證或永住資格（外国人高度人材に関するポイント制導入の際の基準等に関する検討会，2011），並於2012年5月7日正式實施「外國高階人才積分制度」，開創日本移民政策嶄新的一頁。

本研究主要分析日本出入國管理政策（移民政策）的改革脈絡外，也