

調 查 意 見

壹、案由：據悉，目前在臺外籍專業人士雖其個人取得永久居留權，但依我國現行法規，其在臺所生子女只能依親居留，致子女成年後之受教權、居留權、工作權等均受到諸多限制，究現行法規有無檢討？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見

本案緣歐洲在台商務協會（ECCT）於「2016 建議書」及「2017 建議書」指出，我國對長期居留之外籍人士基本權益保障不周，不利於吸引外籍人才¹；另德國籍軟體工程師雷傑森（Ralph Jensen）投書媒體表示，雖其本人已取得我國永久居留權，其3名子女自幼隨其在臺生活成長，成年後²卻不被許可在臺工作，不得已離開臺灣，家庭成員被迫分居各地。鑑於我國現行法規對於取得永久居留權外籍人士之子女，成年後僅能依親居留，致其受教權、居留權、工作權等受諸多限制，有深入瞭解之必要。為釐清案情，經向國家發展委員會（下稱國發會）、勞動部、內政部、教育部等調取相關卷證資料到院³，並約請勞動部廖蕙芳政務次長、內政部邱昌嶽常務次長、教育部姚立德政務次長及國發會高仙桂常務副主委等相關業務主管人員到院說明，業已調查竣事，茲列述調查意見如次：

¹ 歐洲在台商務協會（European Chamber of Commerce Taiwan），2017 Position Papers 建議書，51頁，取自國家發展委員會網站；聯合報，《歐商會：吸引外籍人士 先消除不平等待遇》，105年11月11日，取自<https://udn.com/news/story/7238/2098847>。

² 依入出國及移民法第25條申請永久居留之規定略以，外國人在我國合法連續居留5年，每年居住超過183日，並須符合下列要件：1. 20歲以上；2. 品行端正；3. 有相當之財產或技能，足以自立；4. 符合我國國家利益。

³ 國家發展委員會105年12月16日發力字第1050026120號函、內政部106年1月9日內授移字第1060950488號函、勞動部105年12月27日勞動發管字1050517302號函、教育部105年12月30日臺教授國字第1050149118號函

一、家庭團聚權係國際公約揭櫫之普世基本人權，入出國及移民法為吸引優秀國際人才來臺，及獎勵對我國有特殊貢獻之外籍人士，雖放寬外國人取得永久居留權之門檻，然除投資移民外，未開放專業外籍人士之未成年子女申請永久居留，對其家庭團聚權之保障容有未周。為貫徹我國「人權立國」之基本國策，營造友善之攬才及留才環境，行政院及內政部允宜儘速推動修法。

(一)為保障國際公約揭示家庭團聚之基本人權，本諸合理差別待遇原則，對取得永久居留權利之外國人，宜一併考量其家庭成員之居留權、工作權及選擇職業之自由：

1、按國家對外國人基本權利之保障，不採昔日「本國法僅保護本國人之原則」，對於境內之外國人負有「達文明國家或國際最低標準及要求」之義務。且國家對外國人相關法制之建構，除應循遵法律保留原則外，其規定內容宜符合合理差別待遇原則⁴。質言之，國家為優先保護本國國民，雖得對境內之外國人之權利加以限制，仍應依法律及其授權之法規命令行之，且基於合理差別待遇原則，政府應考量經濟發展需求，建立吸引外籍人才之環境，對於獲得永久居留權之專業外籍人士及其家庭成員，宜給予優惠之待遇。

2、我國於民國（下同）98年4月22日公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（下稱兩公約施行法），於同年5月14日批准通過聯合國「公民與政治權利國際公約」（下稱公政公約）及「經濟社會文化權利國際公約」（下稱

⁴李震山，論外國人之憲法權利，收錄於氏著：人性尊嚴與人權保障學術論文集，元照，2001年11月修訂再版，頁383-424。

經社文公約)，同年12月10日施行兩公約施行法，宣示我國與國際人權接軌之決心。由兩公約施行法第2條及第3條規定，兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力；適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。是以無論兩公約條文之規定或其人權事務委員會一般意見書之解釋，均係處理外國人居留及工作許可之法源，而主管機關對於相關法律之解釋，亦應合乎兩公約之規定，各相關機關應貫徹公約揭示之尊重（respect）、保護（protect）及落實（fulfill）人權之義務。公政公約第23條規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護」；又經社文公約第10條「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助。」其基本內涵，據聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會「一般性意見（general comments）」第19號指出：「成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活……為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候」、「為了真正落實公約第23條規定的保障，締約國需要採取立法、行政或其他措施……由於公約還承認家庭獲得社會保障的權利，締約國的報告應指明國家和其他社會機構如何給予家庭必要的保障。」從而相關機關應依據前開施行法採取立法、行政及其他措施，對取得永久居留權之外國人，保障其子女之居留權、工作權及選擇職業之自由，以維護家庭完整，確實保障家庭生活之基本權利。

(二)入出國及移民法於91年及96年修法時，雖放寬外籍人士取得永久居留權之限制，然除投資移民之配偶、未成年子女得隨同申請永久居留外，其他外籍專業人士之子女仍須以依親名義申請在臺居留，致其工作權及可從事之職業受嚴格之限制：

- 1、入出國及移民法原規定外國人須在臺合法連續居留7年，且居留期間，每年在臺居住須達270日以上者，始得申請永久居留（修正前第23條）。嗣於91年5月29日將每年居住超過270日之規定減為183日，另規定對我國有特殊貢獻或我國所需之高級專業人才，得不受合法連續居留一定期間之限制，由內政部組成審查委員會審議是類申請案件。96年12月26日將連續居留7年之期間縮減為5年，並將不受居留期間限制之人士增列「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」及投資移民事由（現行條文第25條）。是以入出國及移民法為吸引投資移民及技術移民，已放寬一定條件之外籍人士取得永久居留權之限制。
- 2、內政部為解決外籍人士取得永久居留權後，其配偶及未成年子女之居留問題，於103年4月22日修正發布「外國人停留居留及永久居留辦法」。依該辦法規定，僅投資移民之配偶及未成年子女得申請永久居留（該辦法第15條）；因其他事由取得永久居留權者（包括居留滿一定期間者、對於我國有特殊貢獻者、為我國所需之高級專業人才及在各專業領域獲得首獎者等），其子女成年後仍須以依親名義申請延期居留（第8條第2項），且至多延長留臺6年。詢據內政部雖表示，該外國子女在延長居留期間如獲得聘僱許可，即可將依親事由轉

成工作事由，而在臺就業期間滿5年且符合一定條件，即可申請永久居留等語。所述雖非無據，惟外國子女縱然得以依親事由延長居留，但居留期間仍面臨申請工作許可之層層限制；對照投資移民之外國未成年子女，因得併同申請永久居留，其成年後，即得以永久居留之身分在臺工作，較為嚴苛（依就業服務法第51條規定，永久居留權人從事工作不受工作種類、工作經驗及薪資門檻等限制，亦無需經雇主申請許可）。又據國發會表示：以雷傑森之女雷堤娜為例，其為了留在臺灣，必須向國立臺灣藝術大學舞蹈學系申請延畢數年，因一旦學校畢業即面臨工作問題，然其無法符合相關工作經驗或薪資門檻等語。足見現行永久居留之規定，除投資移民外，對其他事由取得永久居留權之外國人，未提供其未成年子女亦得隨同申請永久居留，對其家庭團聚權之保障未周，不利於吸引外國優秀人才，有為德不卒之感，實應增加渠等在臺永久居留誘因。

(三)我國人才供給赤字嚴重，建構友善外籍人士之環境，提升其等來臺、留臺意願，實屬刻不容緩：

- 1、據牛津經濟研究院（Oxford Economics）於 101 年發表「全球人才 2021」（Global Talent 2021）研究報告⁵揭示，臺灣將於 110 年成為人才赤字（talent deficit）最嚴重之國家，顯見我國延攬外籍專業人士亟待努力。
- 2、因少子化及高齡化衝擊，我國人口結構正面臨高齡化、少子女化以及工作年齡人口逐年下降之轉變，國發會 105 年 8 月發布之 105 年至 150 年人

⁵ Oxford Economics(2012),“Global Talent 2021.” Retrieved from <https://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/Thought%20Leadership/global-talent-2021.pdf>。

口推估報告指出，我國於 82 年時，老年人口占總人口比率超過 7%，進入高齡化社會；此比率將於 107 年超過 14%，成為高齡社會；而未來於 114 年，此比率若超過 20%，將成為超高齡社會之國家。其後 15-64 歲工作年齡人口將持續減少，青壯年人口對社會經濟支持之負擔加重，即使生育率回升，也無法及時補充具有生產力的缺口。勞動參與率亦逐年下降，為吸引多元優秀人才留臺服務，應提升我國生產力及國家競爭力，並研擬國家政策延攬多元人才進入臺灣勞動市場。為解決國際人才來（留）臺遭遇之各類問題，行政院 105 年 10 月 19 日核定實施「完善我國留才環境方案」，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，期可建構更加友善外籍人士之環境，提升渠等來臺、留臺之意願。

(四) 行政院及內政部於本院調查本案期間之改善措施，應儘速推動修法：

於本院調查本案期間，內政部於 106 年 2 月 18 日召開「研商入出國及移民法修正草案會議」、106 年 4 月 7 日召開「入出國及移民法修法進程協調會事宜研商會議」，重新草擬修法草案第 25 條第 5 項，增訂申請永久居留之外國人未成年子女或年滿 20 歲未婚且身心障礙而無法自理生活之子女，得隨同本人申請永久居留。又行政院研擬「外國專業人才延攬及僱用法草案」⁶於 106 年 4 月 20 日送請立法

⁶行政院鑑於外籍專業人士相關規定散見於各部會所主管之法規，逐項修正將曠日廢時，國發會依據行政院核定之「完善我國留才環境方案」27項因應策略中，涉及修法事宜之12項因應策略，以及配合產業發展政策所需，研擬「外國專業人才延攬及僱用法草案」，規劃對外國人在我國從事專業工作、實習及尋職等，給予簽證、居留、租稅、保險等相關特別許可及誘因。

院審議，該草案規定外籍專業人士子女得一併取得永久居留權，而其等取得永久居留權後，即得依就業服務法第 51 條規定，逕向勞動部申請個人化工作許可，不受特定雇主、工作內容、學經歷、薪資等資格限制。鑑於該等外國子女多在臺接受教育，與我國關係密切，對國人就業機會影響有限，且有助於提升我國國際化，相關修法內容允宜儘速推動實現。

(五) 小結

基於人權的普世價值，政府不僅應保障及提升本國人民基本權利，對取得永久居留權且舉家長期在臺生活之外國人，亦須妥善對待之。然依我國現行法制，其等子女成年後，雖得以依親事由辦理延長居留，但在未取得永久居留權前，工作權及職業自由仍受嚴格之限制，致其不得已離臺工作，與父母分離，實有違國際公約宣示任何人均享有「家庭團聚權」之意旨。內政部於本院調查本案期間業研議修法草案，增訂永久居留之外國人未成年子女得隨同本人申請永久居留，允宜儘速推動立法，以吸納更多人才來臺，營造友善攬才及留才環境。

二、就業服務法及相關子法未考量永久居留之外籍專業人士子女在臺工作及職業選擇自由之權益，致其等須循僑外生評點制，於符合一定之學歷、工作經驗及薪資等要件下，始得透過雇主申請工作許可，容有未周。勞動部允宜參酌外國立法例，在不影響國人就業，及有助於我國經濟發展之前提下，適度放寬其等在臺就業之限制。

(一) 就業服務法對外國人工作之限制，尚符合平等原則之要求，惟本於合理差別待遇原則，對取得永久居留權之外國人，其子女之工作權利與職業選擇自由

宜給予較為優惠之待遇；而各國移民法制多依外國人才之居留內容，對其子女之工作權為不同之設計，值得參酌：

- 1、就業服務法為優先保障本國人民工作權，對於外國人在臺工作，以受聘僱並經主管機關許可為原則。該法第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。」第43條規定：「除本法另有規定外，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」該法並設「外國人之聘僱與管理」專章（第5章）。相關規定自國家資源有限，及對本國國民應積極履行社會保障之義務觀之，自不違反平等原則之要求。惟外國人之居留、婚姻、家庭權密不可分，其家庭成員之工作權或職業選擇之自由又係家庭團聚不能或缺之必要條件。為吸引外國高科技及學術人才來臺居留，貢獻所長，對於隨同來臺生活之配偶或子女，其工作權利與職業自由，宜與一般外僑有所區別，給予較為優惠之待遇。
- 2、各國移民法制為落實家庭團聚權之保障，多依外國人之居留內容，對隨同居留之子女工作權為不同之設計。例如英國 2016 年「依親居留簽證申請辦法」(Dependent Guide)第 39 點規定，持有「依親簽證」者與英國公民一樣享有工作權；法國勞動法(Code du travail)及外國人權益法案(Loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France)規定，具依親居留權 (privée et familiale) 的外國人享有工作權的保障(居留證上即明示「許可工作 autorise son titulaire à travailler」)；紐西蘭 2009 年移民法(Immigration Act)規定移民人士子

女如以「學生簽證」就學，完成義務教育後，可於雇主擔保與聘用後，合法申請工作簽證；如原為依親居留簽證，即可直接工作，居留2年期間每年在紐西蘭居住達184天以上，且有繳稅證明，即可申請永久居留簽證（Permanent Resident Visa）；香港則規定專業人才的受養人（包括配偶及子女）獲批簽證後，可以在香港受僱工作，不受任何限制，均給予隨同居留之子女合法工作之權利⁷，可供參酌。

（二）現行就業服務法令對於隨同永久居留外國人在臺成長之子女，未設優惠待遇，致其等面臨就業之困難，容有檢討之空間：

- 1、本案例雷傑森先生投書表示：其女大學在臺就讀藝術科系，但成年後如欲在臺從事藝術工作，須符合「外國人從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準」所定：具2年演出工作經驗，且受聘僱月平均薪資須達新臺幣（下同）4萬7,971元等條件。對於甫自大學畢業之學生而言，難以申請工作許可，最後其女選擇離開臺灣轉至他國工作，而與在臺家庭成員分隔兩地等語。又據國發會表示，雖近年來政府推動之評點制度已放寬外籍畢業生留臺工作資格限制，但仍有多位外籍人士在座談會中或透過外國商會反映，應再放寬已取得永久居留權之外籍人士成年子女在臺工作之限制等語。足見現行就業服務法令對於隨同外籍專業人士來臺生活之子女，仍視同一般外僑，對其得從事之職業種類、工作資格、審查條件均加以嚴格之限制，致其面臨就業之困

⁷ 內政部106年1月9日內授移字第1060950488號函。

難。

- 2、就業服務法第46條第1項第1至6款規定，外國人從事之專業工作僅限於專門性或技術性之工作(第1款)、僑外資事業之主管(第2款)、學校教師(第3款)、補習班專任外國語文教師(第4款)、運動教練及運動員(第5款)、藝術及演藝工作(第6款)。依「外國人從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準」第5條及第5條之1規定，外國人申請工作許可之條件及資格如下：

(1)依薪資、工作經驗條件申請

目前一般外國人從事專門性或技術性(即就業服務法第46條第1項第1款)工作，應符合下列資格之一：依「專門職業及技術人員考試法」取得證書或執業資格、大學畢業後須具2年以上工作經驗，或具碩士以上學位者、服務跨國企業滿1年以上經指派來臺工作、未具學歷而有5年以上工作經驗，並有創見或特殊表現者。且外國人之受聘僱月平均薪資，除另有規定外，須達4萬7,971元。經由雇主提出申請許可後，始得留臺工作。

(2)依僑外生評點制申請

依照現行僑外生留臺工作規定，僑外生自我國大學以上畢業，留臺從事專門技術工作，採「評點配額制」申請許可。即留臺工作之僑外生，經合法工作居留連續滿5年，則可另行依據相關資格限制，申請繼續留臺工作或永久居留、歸化或定居等，成為我國未來之經濟移民。

- 3、勞動部表示：主要國家針對外籍專業人士之子女，除未成年子女基於家庭團聚考量，隨同專業

人士於取得永久居留權後，始可隨同居取得工作許可外，各國對成年子女工作許可各有其規範。爭議個案之子女並未向該部提出僑外生評點制之申請，亦無申請從事就業服務法第46條第1項第6款之演藝類工作。因該法第46條第1項第1款有學歷、工作經驗以及最低薪資4萬7,971元之限制，爰除僑外生評點制外以及該法第46條第1項第1款之工作外，其女得申請從事同法第46條第1項第2款至第6款規定之工作類型。此外，考量藝術及演藝工作多元化發展之特質，實務上確實有外國人受邀表演，因未有正式表演經驗，致無法檢具演藝證明的情形等語。

- 4、經統計，在臺外籍專業人士迄106年1月9日止，總計55,408人，其在臺子女計10,332人⁸。該等子女因在臺接受教育，與我國關係密切，且人數有限，如留臺工作，不但對國人工作權益之影響不大，且有利於提升我國國際化。據國發會表示，該會邀集商會及長期關注外籍人才議題之專家學者召開數次座談，會中仍有多位外籍人士表示，應再放寬已取得永久居留權之外籍人士成年子女在臺工作之限制等語。內政部則表示：外國人士在臺灣要取得工作權，應符合勞動部所訂相關法規，建議勞動部可就該等外籍人士之配偶子女在工作權部分檢討放寬相關之認定條件及簡化办理流程等語。顯示現行就業服務法令對於隨同永久居留外國人來臺之子女，未設優惠待遇，而評點制度雖已放寬外籍畢業生留臺工作資格限制，然因其等甫畢業起薪不高，難有工作經驗，且受就業服

⁸ 內政部106年1月9日內授移字第1060950488號函。

務法第46條第1項第1款至第6款受僱工作種類之限制，確導致其在臺就業之困難，現行規定容有檢討之空間。

(三)本院調查本案期間，勞動部規劃增設會商及專案許可機制，應值得肯定：

- 1、在臺永久居留之外籍專業人士其成年子女，多係自幼跟隨父母來臺，接受我國教育資源培育，對國內文化及語言與生活已有一定程度瞭解，並具海外或僑外居地之語言、文化、人脈及生活經驗等特質，有利我國拓展海外市場及營運僑外居地事業；教育部接受本院詢問時亦表示，該部贊同外國人學生畢業後可以留臺一段期間內，暫時補足我國就業人力的缺口，同時又可以驗證在臺所學等語。因此，從實質面觀之，放寬外籍專業人士之子女在臺就業，尚不致對國人就業產生不利之影響，且有助於我國經濟發展。
- 2、針對外國人受聘僱從事就業服務法第46條第1項第6款規定之藝術及演藝工作，應出具從事藝術、演藝工作證明文件或其所屬國官方機構出具之推薦或證明文件等情，本院於106年4月17日詢問勞動部出具官方機構證明文件之可行性，該部表示已規劃修正「外國人從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準」規定，**增設會商機制**。由雇主提出申請，經該部會商中央目的事業主管機關後專案同意，並於106年4月11日起進行法規預告作業⁹，未來會商機制即可取代演出實績之證明。
- 3、該審查標準發布實施後，外籍人士子女之雇主即

⁹勞動部106年4月11日勞動發管字第10605013221號公告。

可向該部申請個案會商。在「外國專業人才延攬及僱用法」立法通過前，放寬外籍專業人士子女在臺就業限制，應值得肯定。

(四)小結

綜上，國家有義務依據國際條約及一定之國際狀況，區分各種外國人來臺事由，賦予其不同的權利義務，此乃基於平等原則中「本質相同同其處理，本質相異異其處理」之理念，因此不排除差別待遇¹⁰。現行法令對在臺永久居留之外籍專業人士，其成年子女之工作許可，並未充分考量渠等在臺工作及職業選擇自由之權益，亦未參酌各國競才攬才之相關設計，仍適用僑外生評點制、學經歷及薪資之規定，容有未周。本院調查本案期間，勞動部已放寬工作資格限制並增加會商機制，在不妨礙本國人就業及有助於我國經濟發展之前提下，適度放寬外籍專業人士之子女在臺就業限制，保障其工作權及選擇職業之自由，應值得肯定。

¹⁰李震山，前揭文。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院、內政部、勞動部參考辦理。
- 二、調查報告送請本院人權保障委員會參考
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：林委員雅鋒、尹委員祚芊