

國立政治大學外交學系
戰略與國際事務碩士在職專班論文計畫書

指導教授：姜家雄 博士

美國與加拿大技術性移民政策之研究



研究生：林婉萍

中華民國 103 年 6 月

中文摘要

經濟全球化以及國際分工，形成跨國的人才競爭，許多國家意識到在新經濟模式下欲維持競爭力，就必須吸納世界各國人才，對高技術人才的需求成為許多已開發國家的共同現象，並將技術性人才的跨國招募視為國家政策的重要項目，其中，美國和加拿大是最能成功吸引技術移民的國家，因此，本研究主要想要探討：美國和加拿大能夠成功吸引技術移民的原因是否與美國和加拿大的技術性移民政策有關。

本研究運用文獻研究法及比較研究法，先分析美國與加拿大的技術性移民政策的發展趨勢與變化，瞭解美國和加拿大技術性移民政策吸引世界各國高技術人才的方式，最後探討美國和加拿大技術性移民政策的成效及影響。

本研究發現美國與加拿大技術性移民政策的變化，主要受到需求驅動的影響，針對不同時期的需求，會適時調整移民政策，而在基於經濟增長的長遠考慮下，必須有一套穩定、有計劃的招募人才的選擇性移民政策。美國與加拿大招募技術性人才的方式，主要皆以招募永久移民與短期移民為主，永久性的技術移民必須是國家需要的、有利於國家的高技術人才，並能長期為國家作出貢獻者；短期移民目的是為了解決國家短期急需，但雇主在國內卻又招不到高階人才而設置的，但有工作年限的限制，不但解決了國家對極需人才的問題，也避免了當景氣衰退時的勞工過剩現象。在技術性移民政策的成效上，美國與加拿大的技術性移民政策，無論是永久移民或是短期移民，皆呈現逐年增加趨勢，可見得美國與加拿大的技術性移民政策在吸引各國技術人才上有明顯的成效。

本研究建議台灣政府學習美國與加拿大，調整技術性移民政策或配套措施，減少嚴重的人才流失問題，有效吸引外國技術性人才。並期待國內能有更多與美國及加拿大技術性移民政策的相關研究，作為台灣制訂技術性移民政策的借鏡。

關鍵字：技術性移民、美國、加拿大、長期移民、短期移民

Abstract

Due to economic globalization and international division of labor, countries compete for manpower across the globe. Many countries have realized the importance of recruiting labor forces over the world to maintain their competitiveness under this new economic trend. Especially the needs for high skilled professionals have become a common phenomenon in many developed countries. They regard the transnational labor recruitment as a crucial factor of their national policies. Among these countries, the United States of America and Canada are most successful on recruiting skilled immigrants. Therefore, the purpose of this research is to explore a question - Are the policies of skilled immigrants of the United States of America and Canada related to their success of skilled workers recruitment?

This study utilizes literature review and comparative research method. Through analyzing the developmental trend and change of skilled immigrant policies of the United States of America and Canada, this study tries to understand the method of transnational skilled worker recruitment from these policies. Further, this study discusses the achievements and impacts of these policies.

This study found the changes of skilled immigrant policies of the United States of America and Canada were majorly influenced by the demands of labor forces. Focusing on the demands in different periods, these policies were adjusted accordingly. Based on the long-term consideration on the economic growth, countries need to have a stable and planned selective immigrant policies on recruitment of skilled workers. The United States of America and Canada's methods of recruiting skilled laborers primarily are in two categories - "Permanent Immigration" and "Temporary Workers". Permanent immigration is given to immigrants who are high skilled workers. They are needed by the country and will benefit to the country. Also they will contribute to the country for a long time. On the other hand, the temporary worker is given to skilled workers who are fulfilled the short-term needs of the country when these employers could not find employees from domestic labor force. Temporary worker status has limitation on the duration of stay that solves the shortage of domestic manpower and also avoids the excessive labor force in recession. Regarding the achievements of skilled immigrant policies of the United States of America and Canada, both "Permanent Immigration" and "Temporary Workers" policies have been bringing skilled workers increasingly every year. This shows their policies have significant effects on recruiting skilled workers across the world.

This study suggests Taiwan government can learn from skilled immigrant policies of the United States of America and Canada. Taiwan government can adjust

its skilled immigrant policies or other supporting measurements. It can reduce seriously problem of losing skilled workers and effectively recruiting skilled workers from other countries. This study expects more related researches in Taiwan on skilled immigrant policies of the United State of American and Canada. It could provide references for designing skilled immigrant policies in Taiwan.

Keywords : Skilled Immigration · The United States · Canada · Permanent Immigration ·
Temporary Workers



目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 文獻回顧與探討.....	5
第三節 研究方法.....	11
第四節 研究範圍與研究限制.....	12
第五節 研究架構與章節安排.....	15
第二章 美國的技術性移民政策.....	17
第一節 美國移民政策的發展歷程.....	17
第二節 美國的技術性移民政策.....	23
第三節 美國技術性移民政策的成效.....	56
第三章 加拿大的技術性移民政策.....	69
第一節 加拿大移民政策的發展歷程.....	69
第二節 加拿大的技術性移民政策.....	77
第三節 加拿大技術性移民的成效.....	112
第四章 美國與加拿大技術性移民政策的比較.....	123
第一節 美國與加拿大技術性移民政策歷史的比較.....	123
第二節 美國與加拿大技術性移民政策的比較.....	125
第三節 美國與加拿大技術性移民政策的影響與特點.....	141
第五章 結論.....	159
第一節 研究發現.....	159
第二節 研究啟示與後續研究建議.....	165
參考文獻.....	167
附錄.....	182

表目錄

表 2-1	1900 年至 1960 年美國出生地百分比.....	25
表 2-2	1900 年至 1970 年美國外來移民的職業百分比.....	26
表 2-3	2001 年至 2012 年進入美國就學的國際學生人數及比例.....	30
表 2-4	2008 至 2012 年美國職業優先類別移民簽證數佔移民簽證總數 比例.....	57
表 2-5	2012 年美國已核發之第一、二、三類職業優先類別來源地區 簽證數量及比例.....	58
表 2-6	2012 年美國已核發之第一、二、三類職業優先類別簽證數量 統計-亞洲主要核准國家.....	59
表 2-7	2008 至 2012 年美國已核發之非移民類簽證(短期工作簽證)數量 統計.....	60
表 2-8	美國 2008 至 2011 年依請願類型批准的 H-1B 簽證的請願書.....	62
表 2-9	2010 年美國 25 歲以上人口的教育程度分布.....	63
表 2-10	2010 年美國 25 歲以上科學和工程學位的外國出生人口出生 地百分比.....	65
表 2-11	2010 年美國 25 歲以上在外國出生的科學和工程學位的學位 領域百分比.....	68
表 3-1	1967 年到 2005 年加拿大評分制度的變化.....	81
表 3-2	2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民六大評分項目 及分數.....	88
表 3-3	2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民教育程度評分 標準及分數.....	91
表 3-4	2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民工作經驗評分	

標準及分數.....	92
表 3-5 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民年齡評分標準 及分數.....	93
表 3-6 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民就業安排評分標 準及分數.....	94
表 3-7 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民適應能力評分標 準及分數.....	96
表 3-8 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民安家資金規定.....	97
表 3-9 2013 年 8 月 1 日公佈之魁北克技術移民評分項目及積分.....	100
表 3-10 魁北克技術移民訓練評分項目及積分.....	101
表 3-11 魁北克技術移民工作經驗項目積分.....	103
表 3-12 魁北克技術移民年齡項目積分.....	104
表 3-13 魁北克技術移民語文能力項目積.....	104
表 3-14 魁北克技術移民 魁北克停留及魁北克親屬 評分項目及 積分.....	105
表 3-15 魁北克技術移民 配偶的個人特質 評分項目及積分.....	106
表 3-16 魁北克技術移民有效的工作雇用證明項目積分.....	107
表 3-17 魁北克技術移民子女項目積分.....	107
表 3-18 2007-2012 年加拿大永久居民類別人數分佈(主申請人).....	113
表 3-19 2007-2012 年加拿大永久居民類別百分比分佈(主申請人).....	114
表 3-20 2007-2012 年加拿大永久居民的職業技能等級分佈.....	115
表 3-21 2007-2012 年加拿大經濟類永久居民人數分佈.....	116
表 3-22 2007-2012 年加拿大經濟類永久居民的來源地.....	117
表 3-23 2007-2012 年加拿大短期居留人數分布統計.....	118
表 3-24 2007-2012 年加拿大外國工人成為永久居民申請類別.....	119
表 3-25 2007-2012 年加拿大外國工人成為永久居民申請類別百分.....	119

表 3-26	2007-2012 年加拿大外國學生成為永久居民申請類別統計.....	120
表 3-27	2007-2012 年加拿大外國學生成為永久居民申請類別百分比.....	120
表 4-1	2011 年加拿大從臨時外籍勞工轉換成為永久居民類別的數量....	132
表 4-2	1992-2014 年，美國 H-1B 簽證每年簽證限額.....	135
表 4-3	美國申請第三優先類別(EB-3)綠卡的預計等待期.....	137
表 4-4	加拿大 2003 年到 2012 年的移民類別百分比.....	138
表 4-5	2007 年至 2012 年加拿大短期外國工人成為永久居民申請類別數量統計.....	140
表 4-6	2011 年美國 H-1B 簽證請願書批准數量及百分比.....	144
表 4-7	美國 1989~2009 年國外科技與工程(S&E)博士學位獲得者的來源國或經濟體.....	147
表 4-8	2007-2012 年加拿大外國工人成為永久居民申請技術類別.....	148

附錄

附錄一	2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民之合格行業.....	182
附錄二	加拿大聯邦技術移民第一官方語言能力計分方式.....	183
附錄三	加拿大聯邦技術移民第二官方語言能力計分方式.....	183
附錄四	加拿大聯邦技術移民第一官方語言能力計分方式—雅思.....	184
附錄五	加拿大聯邦技術移民第二官方語言能力計分方式—雅思.....	184
附錄六	加拿大思培-一般組別第一官方語言能力評分標準—思培.....	184
附錄七	加拿大思培-一般組別第二官方語言能評分標準—思培.....	185
附錄八	思培官方語言水平與加拿大語言基準(CLB)水平的對照表.....	185
附錄九	加拿大 TEF 第一官方語言能力評分標準.....	186
附錄十	加拿大 TEF 第二官方語言能力評分標準.....	186

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

一、研究動機

全球化、自由化的發展趨勢，對全球勞動市場最大的影響，就是人才流動不再受限於國境疆界，原本在一國勞動市場內部就業的人才，得以在阻礙更少的情況下，前往其他國家尋求更好的就業機會，形成跨國人才流動的現象。特別是在二十一世紀的今日，多數國家都面臨人口老化、勞動人口減少的問題，而人才養成無法立竿見影，故許多國家莫不透過各種優渥的條件，積極延攬並爭取優秀的人才，甚至是掠奪性的挖角。¹經濟全球化以及全球分工，加深技術人才的自由流動，形成一個跨國競爭的人才大市場，也使國際人才競爭對於一個國家發展的影響，具有前所未有的重要性與關鍵性，在全球化的背景下，人才的培養與引進密不可分，一個國家即使無意或者無力在全球人才市場上競爭國際人才，也要保護自身培養的人才不流失到海外，確保國際競爭力。

有些國家為維持競爭力，已注意到人才的跨國移動，將嚴重影響移出國的社會與經濟發展，因此，人才移出國的人力資本流失，被視為影響該國在國際發展中的不利因素與危機。由於技術人才及工作機會的移轉對人才移出國所造成的人力資本流失，也成為現今移民政策中一項重要的要素。有鑒於此，各國透過簽訂雙邊、多邊或是區域人口遷移的互惠協定，以保障權益，包括：世界貿易組織(The World Trade Organization, WTO)及亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)等，已將「自然人移動」納入談判議題，顯見國際專業技術移民已成為全球關注焦點。²

¹ 林嘉慧，〈由跨國人才流動現象看企業的人才策略〉，《全球台商e焦點電子報》，207期，2012年。〈<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=171147267>〉

² 行政院經濟建設委員會，《聯合國國際遷徙趨勢報告分析》(臺北：中華民國行政院經濟建

許多國家意識到在新經濟模式下欲維持競爭力，就必須吸納世界各國人才，例如新加坡、德國等國家，為提昇該國產業素質，皆大力招攬優秀科學家、企業家、藝術家、學生以及回流人才，致力制定相關的政策法規，包括：修訂移民政策，希望吸引更多海外人才，以強化國家競爭力。近年來，許多工業化國家接受技術移民的機動，主要是考量國家的政治與經濟發展，對移民進行有規劃的篩選，用以補足勞動力之缺口或支援特定產業的發展，並因應全球化經濟對國內產業及市場之衝擊。這種透過明確的類別的與數額規劃，以解決國內勞動力缺口並緩和移入人口對社會及文化衝擊，已成為美、加、澳、紐等主要移民國家移民政策選擇之趨勢。³

在 Shachar 的研究中分別舉出目前全球人才競爭中，最有競爭力的幾個已開發國家，包括：美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、德國、英國，在人才招募政策上的比較，並將這種競爭稱為「人才公民交易所」(The Talent-for-Citizenship Exchange)，而這些主要人才招募國所面對的最大競爭對手是美國，但由於各國在面對美國的競爭之下，皆各自提出了不同的招募人才的方式，以致於對美國產生了衝擊。⁴

在人才競賽中，加拿大在 1967 年創立了一種新的、有影響力的一套招募高技能人才的标准—「評分制度」(Point System)，在這個制度下，人才會因為他們所受的教育、訓練、技能與其他的特殊資格移民加拿大，而加拿大移民局則可藉由及格分數的調整，獲取加拿大在不同時期所需要的不同人才。⁵澳大利亞在 1973 年引進類似加拿大的「評分制度」，且在不開放官員的自由裁量權之下，進行更客觀的人才選擇方式。⁶其錄取的選擇標準，包括語言能力、年齡、具體

設委員會，2005 年)。

³ 內政部，《內政部人口政策白皮書》(臺北：中華民國內政部，2008年)。

⁴ Ayelet, Shachar. "The Race For Talent: Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," *University Of Toronto Legal Studies Series*, (2006): 106-108.

⁵ Kelley Ninette and Michael Trebilcock, *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*. (2nd ed. Toronto, Buffalo, and London: University of Press, 2010), 358.

⁶ Patrick Ongley and David Pearson, "Post-1945 international migration: New Zealand, Australia

的工作經驗和職業技能等。紐西蘭在 1991 年加入全球人才競爭，學習加拿大和澳大利亞經驗，開發了自己的評分制度⁷，提供技術移民機會，尤其是行業正在經歷成長的地區。評分制度的設計，是為了吸引那些想要到紐西蘭生活和工作高素質的移民，他們所擁有的技能，能幫助紐西蘭的國內和國際繁榮，實現可持續的經濟增長和鼓勵創新。⁸

歐洲國家也在 21 世紀加入了競賽。德國官方長期以來一直禁止招聘勞動力移入，最早和最戲劇性的舉動發生在 2000 年，德國推出了具開創性的「綠卡」(green cards)計劃。提供工作許可證給在資訊科技產業領域中的高素質外國專家。⁹英國在 2002 年推出的高技術移民計劃 (Highly Skilled Migrant Programme, HSMP)¹⁰，並於 2003 年的英國移民修正法案中規定，任何人只要具備合格的條件都可以移民到英國，而且沒有任何年齡、性別和職業類別的限制。這完全符合了有競爭力的移民框架，英國政府表示，要招聘數量更多高技能移民，以維持國家經濟增長和創新。

在各國積極招募技術移民的同時，傳統上，在全球招募人才享有無與倫比優勢的美國，卻被美國國家科學委員會 (National Science Board, NSB) 的研究警告說：在歐洲和歐洲以外主要的工業國家正積極不斷的從其他的國家招募留學生和研究生，與美國競爭。今天，優秀的學生和高技能工人在其他國家的工作機會越來越多，尤其其中許多國家皆已發展戰略，用良好的移民政策，以吸引和留住可能會被美國的教育和工作機會所吸引的科學家和工程師。因此，人才的全球競爭

and Canada compared.”*International migration review* : 29(1995) : 765、772.

⁷ Te Ara: The Encyclopedia of New Zealand, “Immigration Regulation: 1986–2003: Selection on Personal Merit.”

〈<http://www.teara.govt.nz/NewZealanders/NewZealandPeoples/ImmigrationRegulation/5/en>〉
browsed on April 1, 2014.

⁸ Ayelet, Shachar. “The Race For Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes,”*University Of Toronto Legal Studies Series*, (2006) : 131-132.

⁹ Ayelet, Shachar. “The Race For Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes,”*University Of Toronto Legal Studies Series*, (2006) : 140.

¹⁰ Workpermit.com, Highly Skilled Migrant Programme, HSMP,
〈http://www.workpermit.com/uk/highly_skilled_migrant_program.htm〉, assessed April 6, 2014.

已經趨於激烈。¹¹

自二十世紀80年代以來，幾個已開發國家移民法的核心由親屬移民、人道主義移民轉向了技術性移民，¹²在這些已開發國家之中，美國和加拿大是最能成功吸引技術移民的國家，美國和加拿大的平均薪資，居住環境、社會福利政策、教育水準、自由民主……等一向是吸引世界各國移民的主要因素，但本研究主要想要探討：美國和加拿大能夠成功吸引技術移民的原因是否與美國和加拿大的技術性移民政策有關，並分析美國和加拿大的技術性移民政策的內容、發展、變遷、成效及其對美國和加拿大及其他國家所造成的影響。

二、研究目的

在經濟全球化的背景下，國際人口遷移呈現出明顯的特點。其特點之一是技術移民劇增。技術移民的增長，反映了國際移民的新趨勢；而技術移民在全球備受青睞，與已開發國家制定的技術移民政策有密切關係。¹³二十世紀末迄今方興未艾的人力資本跨國流動，對國家社會經濟發展，也產生相當深遠的影響。這新一波的移民現象，先進國家如美國、加拿大、澳大利亞及紐西蘭等，皆採行有條件性的移民政策，以適度吸納國外人才及資金，藉以促進經濟繁榮，進而增加就業機會。¹⁴

根據國際移民組織(International Organization for Migration, IOM)的統計，截至2009年，全世界約有2.14億人在出生國以外生活與工作，占世界總人口的3.1%，並保持著每年約3%的增長率。換句話說，全世界每33人當中就有1個人是

¹¹ Ayelet, Shachar. "The Race For Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," *University Of Toronto Legal Studies Series*, (2006) : 148.

¹² 劉建雄、朱雄兵，〈技術性移民的國際經驗與中國改革趨勢〉，《中國杭州市委黨校學報》，第6期，(2010年)，頁10。

¹³ 李其榮，〈發達國家技術移民政策及其影響—以美國和加拿大為例〉，《史學集刊》，第二期，(2007年)，頁65。

¹⁴ 內政部，〈內政部人口政策白皮書〉(臺北，中華民國內政部，2008年)。

移民。而其中約1.28億的移民是移動至較發達的區域，約佔總移民數近六成，根據2010年的估計，美國接納的移民約佔全球的20%，換算下來，大約每5個移民當中，就有1個前往美國。¹⁵而加拿大接納移民人口估計為720萬，相當於其總人口的21%，移民主要來自亞洲（尤其是中國和印度），義大利和英國。¹⁶由此可知，美國及加拿大對於移民具有極大的吸引力，為世界主要移民接受國。因此本研究希望藉此機會深入瞭解美國和加拿大的技術性移民政策。

本研究的主要目的如下：

- 一、分析美國和加拿大技術性移民政策的發展趨勢及變化。
- 二、說明美國和加拿大技術性移民政策吸引世界各國高技術人才的方式。
- 三、探討美國和加拿大技術性移民政策的成效及影響。

第二節 文獻探討

高技術的國際移民在最近的幾十年中迅速成長。針對高技術性人才的相關文獻探討，以下分為三大方向做討論。第一部分，由於世界各國對技術性移民的需求，而制訂足以吸引高技術人才的移民政策，並因此而有「人才爭奪」的趨勢。第二部分，分析技術性移民的貢獻及重要性。第三部分，討論技術性人才的跨國移動所造成的影響。

關於技術性移民政策的重要性，Guthridge等人認為高技術人才是當代世界經濟最有價值的生產要素。¹⁷他們在2008年為麥肯錫諮詢公司¹⁸所做的報告全球調

¹⁵ International Organization for Migration, "Fact & Figures-Global Estimates and Trends",
< <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/facts-figures-1.html> >

¹⁶ International Organization for Migration, "Central and America and the Caribbean-Migration Trends",
< <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/americas/central-and-north-america-and-th.html> >

¹⁷ Guthridge, M., Komm, A., & Lawson, E. "Making talent a strategic priority." *The McKinsey*

查指出：在未來五年，人才競爭加劇，將造成重大影響...沒有其它的全球性趨勢，被認為比這有意義。Hart¹⁹指出：在商業世界裡，無論是在職人員（incumbents）或者是國家的新加入者（new entrants），政府皆強調要吸引和保留住這一些高技術人才。加拿大和澳大利亞為了吸引這些高技術工人繼續修改他們的移民政策已經有幾十年了。而英國和法國在最近制定新政策，他們的政策制定者希望他們所制訂的政策，能讓他們更有效地與其它以開發國家競爭全球技術性人才。即使是歷史上不歡迎移民的德國和日本，也都開始調整政策接受新的現實。

Shachar認為這種國際人才競爭（Race for Talent），是因為在一種新的、全球高度競爭的激烈環境之下，國家政策制定者必須設計一種多層次的移民政策，以參與這個層次越來越多的人才競爭遊戲。而這些政策必須能夠同時解決國內的利益集團，也能面對他們的國際同行的競爭激烈的壓力。然而，Shachar認為這種競爭行為並沒有導致各國失去對自己的移民政策的控制權。相反的，它創造了一個更複雜的競爭環境，各國的移民機構都採取了更積極的作用。他們必須設計政策已因應越來越多的跨越國界的、更大的範圍的人力招募，因應與其他國家的競爭。²⁰由以上敘述，我們可以看出：對於高技術人才的需求已成為許多已開發國家的共同現象，而這些已開發國家也都將技術性人才的跨國招募視為國家政策的重要項目。

雖然技術性移民對於移民接收國可能同時會產生正面及負面的影響，但移民接收國之所以制定技術性移民政策，多是看中技術性移民對於國家的正面影響，本論文也將研究重點放在技術性移民對一國的正面影響。至於技術性移民對一國經濟發展所扮演的角色，大部分的正面看法如下：Iredale研究發現：許多國家將

Quarterly, 1, (2008) : 49-59.

¹⁸ 麥肯錫公司（McKinsey & Company，簡稱麥肯錫）為一所管理諮詢公司，營運重點是提供公私部門的高階管理層級人士正確的解決方案。

¹⁹ David M. Hart, "Global Flows of Talent: Benchmarking the United States." *Washington, DC: The Information Technology and Innovation Foundation*, (November 2006) : 1-18.

²⁰ Ayelet, Shachar. "The Race For Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," *University Of Toronto Legal Studies Series*, (2006) : 106-108.

技術性移民視為填補移入國技術勞動短缺的主要來源，並用以確保移入國短期內的經濟能穩定地成長；而部分國家則利用技術移民作為移入國改善人力資本的途徑之一。²¹ Mahroum研究認為專業移民在跨國的移民中扮演著重要的角色，移民逐漸形成國家科技政策中不可分割的一部分，而科技發展被認為是國家經濟發展的重要關鍵。²²

而根據Elizabeth等人²³的研究則指出，以下四項論點可支持政策決策者制定與高技術移民相關的政策：首先，高技術移民可以帶來經濟方面的利益；其次，高技術勞工對於本國勞工的衝擊較低，可以活絡其他類型的勞工就業；而相較於低技術移民勞工，高技術移民勞工較容易融入移入國當地的社會，且對移入國的社會較少產生負面影響；最後，高技術移民促進知識的交換與普遍化，帶動知識累積與創新。

Demetrios 等人認為移民在任何提高經濟增長和繁榮的策略中，都是不可缺少的一塊。除了投資在教育 and 員工培訓系統、研究和開發、公共基礎設施、周到的監管政策，以減少就業障礙，移民政策可以直接促進創新、技術進步、人力資本水平上升。它可以提供雇主獲得他們建立自己的企業所需要的競爭力，並能增加從醫療保健到資訊科技產業的重要服務。此外，移民的最直接的效果是人口和勞動力規模的增加。有一個比較明確的、積極的影響就是它使國內生產總值（GDP）經濟規模增加。²⁴ 更多的勞動力可能會增加稅收，使某些政府支出更容易融資，如退休金負債、償還債務，以及其他公共物品。但最終移民的影響，更重要的是技術的進步、生產力的長期增長、消費和收入。

²¹ Iredale Robyn, "Migration Policies For The Highly Skilled In The Asia-Pacific region," *International Migration Review*, no. 3(2000) : 882-906.

²² S. Mahroum, "Highly skilled globetrotters: The International Migration of Human Capital," *R and D Management* 1, no. 30 (2000) 168-185.

²³ Elizabeth Collett and Fabian Zuleeg, "Soft, Scarce and Super Skills: Sourcing the Next Generation of Migrant Workers in Europe," *Migration Policy Institute-Economic Competitiveness and International Migration*, (2008).

²⁴ Demetrios G. Papademetriou, and Madeleine Sumption, "The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States," *Washington, Migration Policy Institute*, (2011) : 1.

Demetrios 等人以美國為例，發現移民—尤其是高技能移民—使國家經濟充滿活力，提高生產力和生活水平。技術移民可以在大學推動知識，建立並提供美國企業的研究和開發團隊先進的技術技能和國際文化知識，使雇主得以填補技能和經驗上的空缺，為美國頂級公司的行政高層帶來額外的視角和專業知識。移民有著使國家更創新和更繁榮的能力，特別是在美國對經濟前景及其在不斷變化的全球經濟中的地位深刻的、不安全感的時候，特別有吸引力。

此外，Demetrios 等人也指出：技術移民被認為是影響經濟生產力的要素之一，並且擴大了雇主可以聘請的人才範圍，它使雇主得以選擇來自世界各地、具有高技能的移民。不過，移民並不能完全代替本土人才。提高本國勞動力的教育質量，才是提高技能，進而提高生產力和經濟活力最終、最有效的方式。²⁵從上述幾位學者的研究中，我們可以歸納出：對移民移入國而言，重視的是高技術移民對移民移入國的經濟、科技與國家發展的貢獻。

關於技術性人才的跨國移動所造成的影響，大致可分為三大類：包括「人才外流」(brain drain)、「人才獲得」(brain gain)以及「人力資本循環」(brain circulation)。Ted Davis 等人²⁶認為技術人才是在當今世界經濟中最有價值的生產要素，因此一國技術性人才的「人才外流」(brain drain)，可能是移出國的人力成本損失。Iredale 指出「人才外流」(brain drain)源自於1960年代部分已開發國家，如加拿大、美國、澳洲與紐西蘭等國，大幅接受亞洲移民所產生的現象，這些新移民在已開發國家裡，以知識為基礎的產業中貢獻昂貴的技術，進一步促成這些人才移入國可觀的經濟成長，此為「人才獲得」(brain gain)。²⁷

關於「人才獲得」(brain gain)的概念，Chiswick²⁸進一步指出：技術移民

²⁵ Demetrios G. Papademetriou, and Madeleine Sumption, "The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States," *Washington, Migration Policy Institute*, (2011) : 3.

²⁶ Davis, Ted and David M. Hart. "International Cooperation to Manage High-Skill Migration: The Case of India-U.S. Relations," *Review of Policy Research*, 27, No. 4 (2010) : 509.

²⁷ Iredale Robyn, "Migration Policies For The Highly Skilled In The Asia-Pacific region," *International Migration Review*, no. 3(2000) : 882-906.

²⁸ Chiswick, Barry R. "High Skilled Immigration In The International Arena," *The Institute for*

有助於人才接收國創造經濟資本，因為技術人才在生產中可以協助一般技術人員增加生產力、提高其薪資及增加物質資本；對於減少整體社會所得不均衡、政府社會福利與失業救濟金支出有很大的幫助。而跨國的技術性人才為人才接收國帶來技術，增加該國技術的品質及多樣性，降低技術勞工成本，同時由於知識產業規模增加，產生了外溢效果，促進對科學技術人才需求擴充，增強原有的知識產業發展，例如：更多的外國企業投入、引領國內新興產業並增加國內或國際科技人才需求。

另外，Regets發現：當技術人員遷移形成移動形式的一部分時，會造成「人力資本循環」(brain circulation)²⁹，Mahroum認為，這一類型的技術性人才的移動，通常被正面地視為可提供知識移轉的管道。³⁰ Salt認為隨著工作機會的自由化與全球化，許多國家認為人才移動也是科技轉移的現象，同時視某些技術的流失為國家在全球競爭力的喪失。因此，許多國家已致力於國際技術人員的招募，藉著運用專家技術人員資源增加跨國企業營運價值。³¹

Cervantes³²認為在高等教育與研究體系方面，對人才移出國而言，人才外移是人力資本的損失；而人才接收國雖然得以直接享受他國在教育上的投資成果，但這只是短期利益，長期而言，因為坐享他國的人力資源之利，但對於國內高等教育反而因此有低度投資的傾向。對人才輸出國而言，專業研究人員的大量外移，雖然衝擊了研發與創新系統，然而由於移民很少切斷與原籍國之間的關聯，因此，高技術移民者因本身教育或工作因素，與原籍國的教育單位維持良好連繫，並藉由國際網絡的形成與知識交換，促使人才歸國，反而為人才輸出國帶來

The Study of Labor Discussion Paper No. 1782(2005) : 7.

²⁹ M. Regets, "Research and Policy Issues In High-Skilled International Migration: A Perspective With Data From The United States," *Discuss Paper ,no. 366. Bone : Institute For The Study of Labor* (2001) : 1-35 .

³⁰ S . Mahroum, "Highly Skilled Globetrotters: The International Migration of Human Capital," *R and D Management* 1, no. 30 (2000) : 168-185.

³¹ John Salt, "International Movement of the Highly Skilled", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 3, London: International Migration Unit,(1997) : 1-45.*

³² Cervantes, M, "Attracting, Retaining and Mobilizing High Skilled Labour," *Global Knowledge Flows and Economic Development*, (Paris: OECD, 2004).

效益，產生人力資本循環(brain circulation)現象，多少抑制或扭轉了人才輸出國的負面影響。

而關於技術性移民政策的選擇制度與方式，國內學者曾熾芬認為這是一種「階級篩選」的方式，她指出：當國家在制定移民政策時，會將移民回饋地主國經濟的利弊放在首要考量，因此會針對不同階級的移民設計不同的移民管道，階級較高的人比較受到移民政策的歡迎，因此經濟社會地位高的或外國的高技術人才皆被視為可被接受的移民；而社會地位低的外國人或低技術的勞工階層，則被視為與移入國經濟、社會、文化與政治生活不相容或幫助較小，而被排斥在國門之外。³³在這個原則之下，國家在制定移民政策時，會賦予高階層外國人以及高技術人才永久居留權或公民權，曾熾芬認為，這就是國界管理政策中與「誰是我們」以及「誰可以成為我們」的國族政治有更多互動的部份。而對於勞工階層移民則只賦予短期移民的資格。³⁴

綜合以上的論述，無論是對技術性移民政策重要性的討論，或是技術性移民對一國經濟發展重要性的檢視，以及技術性人才跨國移動所造成的影響，雖然國外研究的資料不少，然而在同時討論美國與加拿大兩國技術性移民政策方面，卻鮮少有人做有系統的研究，至於國內對於這兩個國家的技術移民探討的研究更是付之闕如，因此，本文擬對美國與加拿大兩國技術性移民政策做比較有系統的研究。

³³ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，2006年，頁2。

³⁴ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，2006年，頁5。

第三節 研究方法

本研究主要採用文獻研究法與比較研究法。

一、文獻研究法：

文獻研究法是根據一定的研究目的或課題，透過文獻調查獲得資料，而全面地、正確地了解、掌握所要研究的主題的一種方法。主要作用包括：能了解有關問題的歷史和現狀，幫助確定研究課題；能形成關於研究對象的一般印象，有助於觀察和訪問；能得到現實資料的比較資料；有助於了解事物的全貌。

搜集研究文獻的方式多樣，由於文獻的類別不同，搜集方式也不盡相同。本研究搜集文獻的主要方式有：圖書館、學術會議資料、美國與加拿大移民相關網站，如加拿大移民與公民部（Citizenship and Immigration Canada）及美國公民及移民服務局（U.S.Citizenship and Immigration Service）...等、國內外相關論文期刊，如移民政策研究所(Migration Policy Institute)、專書、研究報告、統計資料等作為分析參考。再將搜集來的資料，經過分析後歸納統整，分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義。依據對過去和現今研究成果，分析現今狀況、應當解決的問題和未來的發展方向，最後提出自己的觀點、意見和建議。

二、比較研究法：

比較研究方法是對相同事物的不同方面，或同一性質事物的不同種類，透過比較而找出其中的共同點或差異點，深入認識事物本質的一種方法。³⁵本文採用以下步驟：³⁶

敘述（Description）：搜集資料，對欲研究的事項、制度等加以敘述。需具

³⁵ 王玉民，《社會科學研究方法原理》，（臺北：洪葉文化出版社，1994年），頁247。

³⁶ 薛理桂主編，《比較圖書館學導論》，（臺北：台灣學生出版社，1994年），頁82-83。

備足夠且有系統的資料，才能具備正確而客觀的了解。需先確立研究的計畫大綱，以便正確蒐集資料。本研究主要將美國與加拿大技術性移民政策，分三大部分做敘述：技術移民歷史、技術移民政策發展，以及技術移民政策比較。

解釋 (Interpretation)：從各種不同的觀點說明敘述內容、產生的原因、意義及影響。本研究主要以美國與加拿大技術性移民政策變遷，做橫向的比較，分析在同一時期因應歷史發展，美國與加拿大如何修定移民法案，以分析其中的因果關係。

第四節 研究範圍

本研究範圍以美國及加拿大技術性移民政策為主要討論範圍，並檢視其相關配套措施、其他有助於該項策略之政策及美國及加拿大技術性移民政策有關形成緣由、值得學習及借鏡之處，說明如下：

一、技術移民的定義：

本論文主要研究技術移民，指的是高技術移民，在英文相關研究或文獻中有部分使用 Professional Immigration(專業移民)，但使用 High-Skilled Immigration 或 High-Skilled Workers 的稱呼比較多，用來相對應於低技術移民或無技術移民。

文獻中包括各種各樣的高技術移民的定義。這也會因國家不同而有所不同。但高技能移民通常被定義為「具有在特定領域中具有大學學位或同等經驗」。此外，定義也考慮教育程度、職業、甚至工資。高技能移民經常在私部門或具國際競爭力的行業工作，也會在公部門工作。³⁷

³⁷ Lucie Cerna, "Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis", *International Labour Organization*, International Migration Papers No. 99, 2010.

Grea 稱技術移民為 High-Skilled Workers，並為它定義為「個人從事知識密集型的專業工作，如科學與技術（S&T）的工人、工程師、資訊產業（IT）專家醫生、護士、研究生和博士後研技生、學者和研究人員，以高層管理者與被管理者。」³⁸2009 年的歐盟定義高技術移民(highly skilled migrants)為「高度專業資格」，指的是至少三年學士學位課程的高等教育文憑，或者本身教育能從事的工作達五年的專業經驗。³⁹

二、研究時間：

美國技術移民政策的起源可追溯到1924年移民法，除確立了移民限額制度，國會亦基於當時農業勞動力不足的考慮，將精於農業耕作技術的農民視為國家急需之人才，列為優先入境的範疇。「雖然這種界定失之狹窄，沒有順應工業化發展需要高科技人才的形勢，但它畢竟標誌著吸引外來人才的原則被納入政府法律的開始。從此之後，吸引外來人才就成為20世紀美國移民政策的一項重要內容。」⁴⁰而在政策上明確與技術性移民相關的移民法則為1965年的美國移民法。在加拿大的移民法中與技術性移民最相關的為評分制度(The Points System)，通過於1967年。因此，本研究主要的時間為1960年代之後的美國及加拿大的技術性移民政策。

三、研究對象：

本論文主要研究美國與加拿大的技術性移民政策，而在美國與加拿大的技術

³⁸ Surendra Gera, Samuel Laryea, and Thitima Songsakul, "International Mobility of Skilled Labour: Analytical and Empirical Issues, and Research Priorities", Skills Research Initiative Working Paper Series. No. 2004-D-01. Industry Canada, Human Resources and Skills Development Canada, and Social Science and Humanities Research Council, Government of Canada, (2004).

³⁹ Hristina Petrova, "Policies towards Highly Skilled Immigrants Comparative Analysis of Canada USA and EU," *Selected Works*, (2011): <http://works.bepress.com/hristina_petrova/9> browsed on 1 April 2014.

⁴⁰ 梁茂信，〈美國吸引外來人才政策的演變與效用〉，《東北師大學報》，(第1期，1997年)，頁54-60。

性移民政策中，主要的移民方式可分為以下項目：

(一)美國可分為兩大類型：

1.第一種為永久移民的職業移民(Employment Based Immigration)，主要可分為五個優先類別⁴¹；而其中屬於技術性移民的包括以下三類：職業移民第一優先類別，為傑出人才，其簽證代碼為 EB-1；職業移民第二優先類別，為高等學位或特殊能力的專業人士，其簽證代碼為 EB-2；職業移民第三優先類別，為專業人才、技術性人員及其他工作者，其簽證代碼為 EB-3。

2.第二種為短期工作者(Temporary /Nonimmigrant Workers)，其中最主要的是為了從事特殊職業工作而發行給專業的臨時工人(Temporary Workers) 的 H-1B 簽證。

(三)加拿大也可分為兩大類型：

1.第一種為永久移民，主要可分為五大類，分別為：聯邦專技移民(Federal Skilled Workers, 簡稱FSW)、省提名(Provincial Nominees)的專技移民、魁北克專技移民(Quebec-Selected Skilled Workers，簡稱QSW)、聯邦技能類別計畫(Federal Skilled Trades Program)及加拿大經驗類(The Canadian Experience Class，簡稱CEC)的專技移民等五類。

2.短期移民：最主要臨時性的外國勞工加拿大的工作經驗類移民(Canadian Experience Class, CEC)。

⁴¹ USCIS, Permanent Worker Visa Preference Categories ,
〈 <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnexto id=cdfd2f8b69583210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=cdfd2f8b69583210Vgn VCM100000082ca60aRCRD>〉 , browsed on July 19, 2013.

第五節 研究架構與章節安排

一、研究架構

本論文的研究架構如下：美國與加拿大的技術移民來源主要可分兩大類，即永久性移民、暫時性(或稱短期或非移民)移民，因此，本研究首先研究美國與加拿大的移民政策的歷史發展；接著討論美國的永久性移民及短期移民的政策內容，再探討美國技術移民的成效；然後探討加拿大的永久性移民及短期移民政策及其成效；最後探討美國與加拿大的技術移民政策的影響，並根據前面的討論做出研究發現，以及研究建議。

二、章節安排

根據研究架構，本研究共分為五章，章節安排如下：

第一章為緒論。分別介紹本論文的研究動機與研究目的、文獻探討、研究方法、研究範圍、研究架構與章節安排。在文獻探討部份，將闡述並介紹與技術性移民相關的研究文獻，且針對本論文將研究的主題予以陳述、解釋。

第二章為美國技術性移民政策的討論。首先說明美國移民政策的發展歷史，再從美國移民政策的發展歷史中找出與技術性移民相關的政策，說明這些政策制定的背景。在美國技術性移民政策方面，主要分為永久性移民及短期移民(又稱暫時移民或非移民)，將與這兩大類移民政策的要求資格及相關規定分別闡述。最後，由於移民政策的制定是來自於國家對不同移民的需求，所以我們將從由官方網站獲取的各種相關數據，分析美國的技術性移民的制定是否獲得相對應的成效。

第三章為加拿大技術性移民政策的討論。一樣先說明加拿大移民政策的發展歷史，再從加拿大移民政策的發展歷史中找出與技術性移民相關的政策，說明政

策制定的源由。在加拿大，技術性移民一樣可分為永久移民以及及短期移民(臨時外籍勞工, Temporary Foreign Workers, TFW)，本章將分兩節分別說明這兩種類型不同的資格要求，以及相關規定。最後我們將藉著由官方網站獲取的移民各種相關數據，分析加拿大的技術性移民的制定獲得否獲得相對應的成效。

第四章為美國與加拿大的技術性移民的比較。首先比較美國與加拿大的技術性移民政策的歷史發展，接著討論美國與加拿大的技術性移民政策中短期移民與永久性移民的內容及其優缺點。最後探討美國與加拿大的技術性移民政策造成的影響及選取技術性移民的方式。

第五章為結論。本章將回顧前四章的成果，並針對緒論中所提出的研究目的中所提出以及待解決的問題作出回答與結論。最後陳述本研究不足的地方。



第二章 美國的技術性移民政策

美國是一個由移民及其後裔組成的國家，除了原來的土著居民—印第安人外，所有美國人不是外來移民，便是外來移民的後裔。¹歷史上，歐洲人最早移居美洲且多來自於西歐，如英國、法國、及荷蘭等地。而非洲人則以奴隸的身分進入美國。十九世紀愛爾蘭人和德國人大量移居美國；二十世紀初，義大利人、東歐人和猶太人也湧入美國。此外，還有大批的華人作為苦力被賣到美洲，成為建造橫跨美國東西部的太平洋鐵路及加州淘金的主要勞力。

在美國建國過程中，獨立宣言中自由、平等的精神吸引著世界各地懷著「美國夢」的不同背景的人，來到這片充滿希望的土地上，每個人都有機會憑著自己的努力與成就，追求更美好的生活。²本章節先概述美國移民政策的演變過程，從中瞭解技術性移民政策的起源與發展，最後探討美國技術性移民政策的成效。

第一節 美國移民政策的發展歷程

外來移民對美國的社會、經濟、文化、科技等各方面的發展，從美國建國至今，一直扮演著舉足輕重的角色，可以說沒有移民就沒有今日的美國，因此美國歷屆政府對移民政策不僅特別重視，而且還隨著時代的變遷進行調整補充。³本節將美國的移民政策的發展歷程整理為以下幾個階段：⁴

¹ 戴超武，《美國移民政策與亞洲移民》（北京：中國社會科學出版社，1999年），頁1。

² 黃煌雄、李伸一，《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》（臺北：中華民國監察院，2005年），頁30。

³ 劉亞林，〈美國移民政策的演變〉，《蘭州大學社會學報》，21卷，第二期（1993年），頁101。

⁴ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》（新北：人類文化事業有限公司，2013年），頁14-33。
戴超武，《美國移民政策與亞洲移民》（北京：中國社會科學出版社，1999年），頁1-240。
鄧蜀生，《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》（北京：中國社會科學出版社，2000年），頁1-67。

一、自由開放時期：美國建國~1882 年

從殖民時代起，出於拓殖土地和安全防禦等需要，英國一直鼓勵移民。經過幾個世紀的自由遷徙，形成了根深蒂固的自由移民觀念。⁵美國建國後，由於在社會經濟與發展上迫切需要大量的勞動力，外國移民深受美國聯邦政府的鼓勵⁶。外來移民推動了美國經濟的發展，經濟的增長和繁榮又進一步需要和刺激移民遷入⁷。

直到 19 世紀末美國並沒有試圖規範外國移民，殖民統治以及州政府在鼓勵及限制移民皆發揮了重要作用，1790 年歸化法（the 1790 Naturalization Act）反映了這個年輕的國家有關移民的矛盾，並成為以後移民的入籍法重要的先例，該法案允許「在美國居住兩年可成為公民」。⁸一方面准許移民歸化為公民，另一方面也做出了嚴格的限制，為以後排外主義者禁止非白人移民歸化入籍提供了法律依據。⁹

1812 年至 1860 年，是美國歷史上規模最大的移民潮之一，移民當中，一半以上來自大不列顛群島，200 萬人來自愛爾蘭，其他多為歐洲移民。¹⁰1861 年至 1865 年美國爆發為期四年的內戰，62 萬人死於戰爭，留下一個遍體創傷的國家，因而對勞動力需求迫切。戰爭進行時期，為了贏得戰爭、發展經濟，解決勞動力短缺的嚴重問題，林肯總統採取積極鼓勵外來移民的政策，國會在 1862 年通過了《家園法》(Homestead Act)¹¹，1864 年通過了《鼓勵外來移民法》。¹²

美國南北戰爭結束後，由於黑人奴隸的廢除，資本主義、工商業得到迅速發

⁵ 胡小芬，〈羅斯福時代的美國移民政策 1933-1945〉，武漢大學歷史研究所，碩士論文，2004 年，頁 5。

⁶ 劉亞林，〈美國移民政策的演變〉，《蘭州大學社會學報》，21 卷，第二期(1993 年)，頁 101。

⁷ 高鑑國，〈二十年代美國移民限額制度的形成與影響〉，《美國研究》，第 2 期(1991 年)，頁 138。

⁸ Reed Ueda, "A Company to American Immigration", Blackwell Publishing Ltd, 2006, 9。

⁹ 戴超武，〈美國移民政策與亞洲移民〉(北京：中國社會科學出版社，1999 年)，頁 5。

¹⁰ 戴超武，〈美國移民政策與亞洲移民〉(北京：中國社會科學出版社，1999 年)，頁 7。

¹¹ 戴超武，〈美國移民政策與亞洲移民〉(北京：中國社會科學出版社，1999 年)，頁 9。

¹² 鄧蜀生，〈世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000〉(北京：中國社會科學出版社，2000 年)，頁 19-20。

展，勞動力甚感不足，美國進入另一個移民高潮。特別是聯邦政府對開發西部所採取的諸多優惠政策，使得歐洲移民源源不絕湧向美國，他們不僅為美國帶來勞動力，也帶來了資金，為十九世紀下半葉的美國經濟的快速發展做出了貢獻。¹³

二、限制與選擇移民時期：1882年-1924年

於1850年至1880年大量移入美國的新移民具有一些不同於老移民與土生土長的美國人的特點：宗教信仰的不同；語言不通；新移民的文化程度較低；新移民比較貧窮；新移民在各城市中形成各自的民族聚居區，且多數不是永久性移民。這些特點都妨礙了新移民充分參與美國社會，也在一定程度上導致美國排外主義者對新移民的偏見和歧見。¹⁴

1882年的排華法案(The Chinese Exclusion Act of 1882)，為美國歷史上第一個明確限制某一個國家移民的法令，也是限制亞洲人入美的開端，¹⁵此一禁令一直到1965年才被廢止。¹⁶1882年8月的移民法(Immigration Law)¹⁷，禁止犯罪份子、妓女、乞丐、瘋子、白癡，¹⁸及不能自給而要靠公共膳養者入境。¹⁹1891年(Immigration Act of 1891)增加禁止入境條款：禁止患有嚴重傳染病者、重罪犯、道德墮落罪犯、多配偶者、不能自食其力者入境。²⁰1903年移民法(Immigration Act of 1903)及1907年移民法(Immigration Act of 1907)，排除無政府主義者及排除法律和道德移民的條款更擴大。²¹

¹³ 劉亞林，〈美國移民政策的演變〉，《蘭州大學社會學報》，21卷，第二期(1993年)，頁101。

¹⁴ 戴超武，《美國移民政策與亞洲移民》(北京：中國社會科學出版社，1999年)，頁10-11。

¹⁵ 高鑑國，〈二十年代美國移民限額制度的形成與影響〉，《美國研究》，第2期(1991年)，頁140。

¹⁶ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁23-24。

¹⁷ 鄧蜀生，《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》(北京：中國社會科學出版社，2000年)，頁31。

¹⁸ Reed Ueda, "A Company to American Immigration", Blackwell Publishing Ltd, 2006, 11.

¹⁹ 鄧蜀生，《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》(北京：中國社會科學出版社，2000年)，頁31。

²⁰ 鄧蜀生，《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》(北京：中國社會科學出版社，2000年)，頁31。

²¹ Reed Ueda, "A Company to American Immigration", Blackwell Publishing Ltd, (2006) : 11。

1917 識字法(The Literacy Act of 1917)利用識字測試，藉以收緊、限制成年移民移入，並有效地排除了所有的所有來自印度，緬甸，暹羅，馬來，阿拉伯，阿富汗，俄羅斯的份額，及大部分的玻裏尼西亞群島的移民。²²1921 緊急配額法(The Emergency Quota Act of 1921) 將每年美國接受移民的名額訂在 35 萬 7 千人，並將上述名額分配給合格的國家。²³其中約 20 萬個名額給予西北歐國家，15.5 萬個名額給東南歐國家，剩餘下的數千個名額給非洲和亞洲未規定禁止其移民移入美國的國家。²⁴1924 年移民法(The Immigration Act of 1924)包括：來源國法(The National Origins Act)及排亞法案(Asian Exclusion Act)，為了保證高品質的移民，不但建立移民來源國配額制度，且排拒亞太地區國家的移民，配額制度旨在保存美國舊移民社會的風格，且偏好西北歐的移民。²⁵

不論是 1921 年的緊急配額法，還是 1924 年新的配額法，都不包括限制西半球國家的移民²⁶，因此從 1882 年到 1924 年，美國的移民政策的重大為從「自由移民」時期轉變成「限制歐洲移民，排斥亞洲移民」時期。²⁷

三、重開移民大門—1965 年移民法(The Immigration Act of 1965)

第二次世界大戰期間，美國的「移民大門開了一點點」，大多是在應對新的戰時聯盟和外交政策議程以及勞工嚴重短缺。²⁸第二次世界大戰結束後，出於冷戰政治和公民權利的激進主義，移民的改革於 1960 年代增加，當美國利用資訊科技強調自由和民主戰勝了共產主義極權主義，同時也暴露了種族不平等移民的

²² Reed Ueda, "A Company to American Immigration", Blackwell Publishing Ltd, (2006) : 12.

²³ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司)，2013 年，頁 24。

²⁴ 高鑑國，〈二十年代美國移民限額制度的形成與影響〉，《美國研究》，第 2 期(1991 年)，頁 145。

²⁵ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013 年)，頁 24。

²⁶ Pratt Fairchild, Henry, "The Immigration Law of 1924" *The Quarterly Journal of Economics*, 38, No.4 (1924) : 661.

²⁷ 鄧蜀生，《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》(北京：中國社會科學出版社，2000 年)，頁 35-36。

²⁸ Reimers, David, "Still the Golden Door: The Third World Comes to America", *New York: Columbia University Press*, (1985) : 11。

待遇美國的虛偽移民法規。²⁹

1965年移民法廢除了民族的起源的配額和創造了一套新的基於家庭團聚和專業技能的移民法。³⁰該法案承諾申請移民美國的人，無論其種族、國別、信仰及膚色，都會受到公平對待；但對每年移入人數仍有限額，東半球每年十七萬人，西半球每年十二萬人，³¹目的是使美國國內居民的種族比例不至於產生大的變化，保持在一個相應的水準之上。在東半球的總限額內，每一個國家的最大限額為2萬人，按照這些國家的不同情況和條件分為1-7等給予不同對待。³²1965年移民法大大地改變了美國自有移民法以來的傳統格局，對美國移民政策產生極為重大的影響，以歐洲以外地地區取代了歐洲成為主要移民地區。³³

四、1965年至今的移民政策

美國於1968至1980年間先後制訂下列移民法案：1968年法消除基於種族、膚色、出生地、性別和居住的美國移民的歧視，美國對東方移民的限制也正式取消。1976年法令撤銷西半球的居民的優惠待遇。1980年的法令建立接納難民的一般政策。由於1965年的移民法案湧入大量的移民，出現許多新的移民問題，國會因而重新檢討移民政策，1986年通過移民改革與管理法案與1990年的移民法案。分別說明如下：

1986年移民改革與管制法（The Immigration Reform and Control Act of 1986, IRCA）禁止雇主僱用無證明檔的外國人，否則將處以罰金。此外，該法案對於自1982年以來抵達美國的非移民實行特赦，並賦予美國公民，據估計大約有

²⁹ Reed Ueda, "A Company to American Immigration", *Blackwell Publishing Ltd*, (2006): 18。

³⁰ King, Desmond, "Making Americans: Immigration, Race, and the Origins of the Diverse Democracy", *Cambridge, MA: Harvard University Press*, (2000): 243。

³¹ 謝立功、張先正,《美國移民政策的發展》(新北:人類文化事業有限公司,2013年),頁25。

³² 劉亞林,〈美國移民政策的演變〉,《蘭州大學社會學報》,21卷,第二期(1993年),頁103。

³³ 鄧蜀生,《世代悲歡美國夢:美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》(北京:中國社會科學出版社,2000年),頁52。

三百萬名非法移民因此取得合法的身份。³⁴新的移民法使得美國再次成為世界上最歡迎移民的國之一，1980年代至1990年代，有時每年有超過五十萬移民前往，然而隨之而來的是非法移民的問題。³⁵1986年移民改革與管理法試圖對非法移民與他們的雇主強硬，但執法不嚴，於是美國政府轉向邊境巡邏與軍事行動，從1993年到1996年，美國國會增加了經費邊境巡邏的102%。³⁶

而1990年的移民法，除了改變原先的優先類別外，也增加了每年核准的移民數量，在總數61萬5千個配額數中，48萬為親屬移民，14萬為職業移民，其他類型者有5萬5千個名額。另外也廢止了以政治或意識型態考量下，設立的移民限制條例，例如：開放共產黨員移民美國。³⁷目的是幫助美國企業吸引外國熟練工人。

911事件導致美國移民法規與政策產生重大轉變，國會通過數個旨在強化國家安全的法案，如2001年的美國愛國者法案(U.S. Patriot Act)³⁸，為美國歷史上第一部專門針對恐怖主義的法律。法案旨在阻嚇和懲罰發生在美國和世界各地的恐怖主義行為，並加強法律執行中的調查手段等，因此這部法律的主要目的在於賦予執法部門更大權力來預防偵查和打擊恐怖犯罪。³⁹但公民、移民以及外國人的很多合法權利卻因此受到壓制，恐怖嫌犯的權利幾乎被剝奪殆盡。⁴⁰

2002年美國國會通過了國土安全法(Homeland Security Act)⁴¹，裁撤原屬司

³⁴ 黃煌雄、李伸一，《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》(臺北：中華民國監察院，2005年，頁32)。

³⁵ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁27。

³⁶ Peters, Katherine McIntire, "Up Against The Wall." *Government Executive Magazine*, (1996).
(<http://www.govexec.com/archdoc/1096/1096s1.htm>), assessed 1 April 2014.

³⁷ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁32。

³⁸ 愛國者法案的正式名稱為〈通過為攔截和阻止恐怖主義犯罪提供適當手段來團結和加強美利堅合眾國法〉(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act)，因其首字母縮寫為USA PATRIOT，故又被稱為愛國者法或反間諜法。

³⁹ 劉衛東，〈愛國者法及其對美國公民權利的影響〉，《美國研究》，第1期(2006年)，頁76。

⁴⁰ 劉衛東，〈愛國者法及其對美國公民權利的影響〉，《美國研究》，第1期(2006年)，頁80。

⁴¹ Olson, Steven P. "The Homeland of illegal Security Act of 2002: Legislation To Protect America." *The Rosen Publishing Group, Inc*: 2006.

法部的「美國移民及歸化局」(U.S. Immigration and Natural ization Service)，新設國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)，按照移民改革委員會早年的建議，將原來的移民局業務分由三個新設機關承接。移民的倡導者們認為此法案透露出的訊息是：「所有的移民，不只是那些被懷疑可能是恐怖主義份子的移民，都存在著潛在的國家安全性風險」。

第二節 美國的技術性移民政策

美國於1776年建國，經過不到二百年的時間發展成為世界強權，其中來自各地的外來移民，引進各地區的文明與發展，進一步在美國生根並發揚光大功不可沒。⁴² 二十世紀時，美國相對寬鬆的移民政策，承諾更大的個人自由和政治穩定讓其世界一流的大學組織、科研院所，吸引了最優秀的國際「技術性移民」，但自二十一世紀開始以來，在全球競爭人才的情況下，美國已不再是移民唯一選擇的國家。⁴³ 本節將探討美國技術性移民政策的特色，以瞭解其政策的特色。

一、美國技術性移民政策的歷史背景

自 1901 年到 1991 年間，科學研究中最令人垂涎的榮譽—諾貝爾獎，被頒給超過一百位在美國的研究員。眾所周知的是：這些贏得諾貝爾獎的得主幾乎有一半是出生於外國的研究者或是第一代移民。⁴⁴ 這些諾貝爾獎得主與其他許多高技能的移民，有美國難得一見的才能、企圖心、專業知識，這些都是在以知識為基礎的全球經濟中保持競爭優勢的必要條件。⁴⁵

⁴² 黃煌雄、李伸一，《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》，(臺北：中華民國監察院，2005年，頁32。

⁴³ Shachar, Ayelet. "The Race Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes." *University Of Toronto Legal Studies Series*,(2006) : 103.

⁴⁴ Rob Paral and Benjamin Johnson, "Maintaining A Competitive Edge : The Role of the Foreign-Born and U.S. Immigration Policies in Science and Engineering. " *Immigration Policy Center , NW Washington, DC* : 2004.

⁴⁵ Moore, Stephen, "A Strategic U.S. Immigration Policy for the New Economy, " *In Blueprints for*

從 19 世紀末的工業革命到 20 世紀的資訊革命⁴⁶，美國的發展是與移民政策緊密相關的。美國透過不同時期的移民政策網羅世界各地的高技術人才，缺勞工時，就放寬對勞工移民的限制；二次大戰戰後親屬團聚問題突出時，就將這類移民的入境放在優先位置；冷戰時期為了政治需要，將所謂「政治難民」放在優先位置。不過，人們注意到，在美國以簽發入境簽證來調節移民人數時，專業人才向來是被優先考慮的。美國對技術類移民的寬鬆和鼓勵政策早在其建國初期就已實行，以後一百多年來，整個移民態勢時緊時鬆，但是對美國各時期需要的緊缺人才，向來都是實行寬鬆的招募政策。⁴⁷

自美國開國以來，各殖民地政府在制定招募移民相關政策的過程中，一個基本原則就是「網羅各地人才為我所用」。自 1924 年移民法之後，吸引外來人才就成為 20 世紀美國移民政策的一項重要內容。⁴⁸ 接下來說明與現今美國技術性移民政策最有關係的兩個移民法案：1965 年美國移民法以及 1990 年美國移民法。

(一) 1924 年移民法

1924 年移民法確立了移民限額制度，其中在「數額限制」中第 11 條第 6 款的「簽證制度」和「雙重檢查制度」不但嚴格控制移民的數量，還使美國可以挑選移民的品質。在「限額優先權的原則」第 6 條第 2 款中給予移民一個限額優先權，優先權使用額不能超過當年該民族的限額的 50%，優先條款確定了美國歡迎的對象，同時在第 6 條第 2 項中鼓勵擁有農業技能的人及其配偶移民美國，為美國當時的農業發展解決了急需的人才，此一條款可視為美國招攬當時所需的技

An Ideal Legal Immigration Policy: Edited By Richard D. Lamm and Alan Simpson, 69-74. Center for Immigration Studies, 2001.

⁴⁶ 資訊化革命，或信息化革命，被視為第四次工業革命，是指資訊科技（亦即 IT）的發展，以國際網路於全球化普及為重要標誌。

⁴⁷ 鄧蜀生，《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》（北京：中國社會科學出版社，2000 年），頁 63。

⁴⁸ 梁茂信，〈美國吸引外來人才政策的演變與效用〉，《東北師大學報》，第 1 期（1997 年），頁 54-60。

術性移民的條款，也為今後進一步在各國招攬人才提供了借鑒。⁴⁹

表 2-1 1900 年至 1960 年美國出生地百分比

年份	人口數(百萬)	外國出生	本國出生	
			外國人或混血兒	本國人
1900	67	15.3	23.4	61.3
1910	82	16.3	23.1	60.5
1920	95	14.5	23.9	61.6
1930	110	12.7	23.5	63.8
1940	119	9.6	19.5	70.9
1950	134	7.5	17.5	75.3
1960	159	5.8	15.0	79.2

資料來源: 1950 年及 1960 年美國人口普查(U.S. Census of Population, 1960, and 1950, Special Reports, Vol. IV, Part 3), *Center for Migration Studies*, *International Migration Review* 6, 1972 : 23.

〈file:///C:/Users/vidya/Downloads/IMR_1972_Vol_6_No.pdf〉, browsed on May 4, 2014.

自 1900 年至 1960 年美國境內的外國出生人數逐年下降(見表 2-1), 可以推論, 美國在 1924 年移民法確立的移民限額制度, 對外來移民的限制, 在使外國出生人口數減少上, 有所影響。相反的, 美國外來移民呈現增加(見表 2-2), 即使在有移民限額的情況下, 外來移民在美國境內擔任技術類工作的比例仍然增加, 顯見外來技術性移民對美國的重要性。

⁴⁹ Immigration Act of 1924

〈<http://www-rohan.sdsu.edu/dept/polsciwb/brianl/docs/1924ImmigrationAct.pdf>〉, browsed on July 18, 2013.

表 2-2 1900 年至 1970 年美國外來移民的職業百分比

時期	總和	教授、 教師類 工作	文書、銷 售類工 作	工匠、工 頭類工 作	農夫、礦 工以外 的勞工	雜項	失業
1901~1910	100.0	1.0	1.1	13.2	26.1	32.9	25.7
1911~1920	100.0	1.7	2.0	12.9	17.9	35.9	29.6
1921~1930	100.0	2.7	4.3	14.4	15.0	24.3	39.2
1931~1940	100.0	7.2	4.5	8.1	3.6	18.5	58.1
1941~1950	100.0	7.9	7.9	13.3	2.4	13.8	54.7
1951~1960	100.0	7.3	7.8	14.4	5.3	12.3	52.8
1961~1970	100.0	10.2	7.4	11.1	3.9	11.6	55.9

資料來源：美國歷史統計資料，移民和歸化局 1958-1970 年，年度入境報告 (Historical Statistics of the United States; Annual Reports of the Immigration and Naturalization Service 1958-1970), *Center for Migration Studies, International Migration Review* 6, 1972 : 21.

〈file:///C:/Users/vidya/Downloads/IMR_1972_Vol_6_No.pdf〉, browsed on May 4, 2014.

(二) 1965 年移民法

1. 1965 年移民法制訂的背景

從 1950 年代末至 1960 年代初，新的社會經濟條件開始要求對美國的移民政策進行修改。主要因素如下：首先，麥卡倫-沃爾特法案 (MaCarran-Walters Act)⁵⁰ 遭受到世界輿論的譴責，該法案保留了國家起源配額，主要傾向仍是阻礙外來移民入境，它堅持了美國移民政策中的種族主義因素，一方面對亞洲各國有限的移民限額，對西半球國家及地區則實施非限額移民政策⁵¹。

⁵⁰ Carlson, A. W. "One Century of foreign Immigration to the United States: 1880 - 1979," *International Migration* 23, no. 3, (1985) : 310.

⁵¹ 戴超武，《美國移民政策與亞洲移民》，(北京：中國社會科學出版社，1999 年)，頁 148-152。

經濟上，二戰結束後，以原子能、電子技術和空間技術為主要標誌的第三次科技革命興起，美國經濟獲得了空前的繁榮發展，因此對外國的專家和各種專業的科學技術人員的依賴性也增強，他們迫切希望大量的、有精深的專業知識以及有發明創造能力的外國人移居美國；經濟的高速發展，使美國自信有能力吸收外來移民，因而對外來移民的態度也較為寬容。此一時期，美國人相信新移民法的頒佈不會影響美國人的就業和降低生活水準⁵²。在政治上，聯邦政府也為了爭取一些被民族主義組織所控制的選民的支持。以上原因成為美國1960年代從事移民政策改革的客觀前提。⁵³

2.1965 年移民法的內容

1965 年美國國會參眾兩院聯合通過修正案《外來移民與國籍法》

(The Immigration and Nationality Act of 1965)，法案內容包括法規的數值限制、勞工證和簽證優先系統。⁵⁴

- A. 每年的數值限制：上限為東半球每年 17 萬移民，每一國家的移民不得超過 2 萬人。西半球每年 12 萬的移民上限，但各個國家則沒有移民數值限制。以下人士豁免數值限制：21 歲以上的美國公民的父母、配偶、未成年未婚子女。
- B. 移民優先系統（只適用於從東半球來的外國人）：

第一優先：美國公民的未婚子女，最高上限可達 17 萬個限額的 20%。

第二優先：已獲承認合法永久居留的外國出生人士的配偶和未婚的子女，最高上限可達限額的 20%。

第三優先：已獲得勞工證的專業人員，最高上限可達限額的 10%。

第四優先：美國公民的已婚子女，最高上限可達限額的 10%。

⁵² 歐陽貞誠，〈1965 年以來美國的外來移民及其經濟影響〉（東北師範大學世界史研究所，博士論文，2010 年），頁 19。

⁵³ 劉亞林，〈美國移民政策的演變〉，《蘭州大學社會學報》，21 卷，第二期(1993 年)，頁 102。

⁵⁴ 戴超武，〈美國移民政策與亞洲移民〉，(北京：中國社會科學出版社，1999 年)，頁 264-267。

第五優先：美國公民年滿 21 歲的兄弟姐妹們，佔全部限額的 24%。

第六偏好：已獲勞動證的熟練工人和非熟練工人，佔全部限額的 10%。

第七偏好：難民，佔全部限額的 6%。

非偏好：其他來自東半球的外國人。

C. 勞工證：所有來自東半球外國人在第三、第六和非優先類別。所有西半球的外國人除了美國公民和永久居民的父母、配偶、子女以外。

3.1965年移民法的意義

美國詹森總統 (Lyndon Baines Johnson) 在簽署 1965 年的修訂法時，說了一句名言：「從這一天開始，那些希望移民到美國的移民應該在承認他們的技能的基礎上移民美國。」⁵⁵ 1965 年移民法的修訂，由為東半球合格的境外申請人拉開了大門，大量專門從事科學和工程人才移民到美國。

與那些在 1965 年之前通過的選擇移民的標準相比，很明顯的，美國的移民政策立法原因的相關特徵是和一般的北美的經驗一樣，簡單地採用人力資源和親屬關係的一部分標準為基礎接納移民。⁵⁶ 其中強調家庭關係的限額佔了全部移民限額的 74%，因此 1965 年移民法也被稱為「兄弟姊妹法」。⁵⁷ 但是 1965 年移民法仍具有里程碑的意義，它將 1952 年備受詬病的國家起源法刪除，也廢除了對東半球移民的歧視。修正案還開放了「偏好」的專業、技術和親屬移民 (Professional, Technical and Kindred—PTK)，以及那些美國所需的技能「特殊能力」。⁵⁸

⁵⁵ Ayelet Shachar, "The Race Talent: Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," University Of Toronto Legal Studies Series,(2006): 122.

⁵⁶ Monica Boyd, "Immigration Policies and Trends: A Comparison of Canada and the United States," *Demography* 13, No. 1 (1976): 83.

⁵⁷ 戴超武，《美國移民政策與亞洲移民》，(北京：中國社會科學出版社)，1999 年，頁 172。

⁵⁸ Ayelet Shachar, "The Race Talent: Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," *University of Toronto Legal Studies Series*,(2006): 122。

4. 1965 年移民法的影響

1952 年移民法中，第一優先權給予了美國急需的高技能移民及其親屬，其比例高達 50%，而 1965 年移民法的第三、六優先權，分別給予專業人員、科學家和藝術家以及美國急需的熟練或非熟練工人，兩種優先類別共計全部限額的 20%，這種做法的本身就包含著對移民的優選。⁵⁹ 由於反對者的堅持，1965 年法最終強調的仍是家庭團聚，職業優先類別的限額比例則有所降低，但是由於該法又將移民總限額由 15.6 萬增加至 29 萬，幾乎增加了一倍，因此技術類移民的實際限額並未明顯減少。⁶⁰ 因此，儘管 1965 年移民法將家庭團聚視作第一目標，卻沒有忽視吸納專業技術人才以及美國短缺的各類熟練或非熟練勞工。

1965 年移民法被視為美國今日移民法的基本架構，它廢除了國家來源的配額制度，試圖保持移民在一個可控制的水平，也使家庭團聚成為美國移民政策的基石。⁶¹ 移民法的優先配額包含的人才範圍更廣，吸引了各個領域的精英來到美國。其中第 3 條第 2 項規定一定比例的名額「優先給予符合條件的專業技術人員，或因其在技術和藝術上具有特殊才能並對美國的經濟、文化利益或對美國福利事業有極大益處的外來移民。」這是美國第一次給予特殊的工作技能者更高的優先等級。⁶² 移民的技術構成明顯提高，來自德國、奧地利和瑞典等國的移民中，技術移民分別佔了 72%、41% 和 32%，在亞洲和非洲移民中分別佔 40% 和 49%，高於歷史上任何一個時期。⁶³

若從國際學生增加的比例來看美國技術性移民的增加，可以發現直到第二次世界大戰，仍有相當比例的國際學生前往歐洲學習，情況在 1945 年後開始改變，

⁵⁹ 劉亞林，〈美國移民政策的演變〉，《蘭州大學社會學報》，21 卷，第二期（1993 年），頁 102-103。

⁶⁰ 歐陽貞誠，〈1965 年以來美國的外來移民及其經濟影響〉（東北師範大學世界史研究所，博士論文，2010 年），頁 23。

⁶¹ Immigration Act of 1965, 〈<http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/79%20stat%20911.pdf>〉, browsed on July 20, 2013.

⁶² Center for Immigration Studies, “Three Decades of Mass Immigration: The Legacy of the 1965 Immigration Act”, 〈<http://www.cis.org/1965ImmigrationAct-MassImmigration>〉, browsed on July 20, 2013.

⁶³ Archdeacon .Thomas, *Becoming American : An Ethnic History*.(The Free press,1992), 212.

最明顯的戲劇性轉變，是自 1985 年以來由亞洲前往美國研究的學生。若將美國的情況與之產生關聯，我們可以注意到自 1960 年至 2000 年期間，每年的技術移民上升超過 30%，而國際學生人數則上升 8.2%。造成此現象的主要推動力是 1965 年的移民法，以及 1924 年移民法取消國家起源配額，導致更多技術移民和外國學生的流入，而這個趨勢則加速美國後來通過 1990 年的移民法。⁶⁴

表 2-3 2001 年至 2012 年進入美國就學的國際學生人數及比例

年份	國際學生 人數	成長率(%)	美國高等教育 總人數	國際學生佔美國高 等教育人數(%)
2001	582,996	6.4	15,928,000	3.7
2002	586,323	0.6	16,612,000	3.5
2003	572,509	-2.4	16,911,000	3.4
2004	565,039	-1.3	17,272,000	3.3
2005	564,766	-0.05	17,487,000	3.2
2006	582,984	3.2	17,672,000	3.3
2007	623,805	7.0	17,958,000	3.5
2008	671,616	7.7	18,264,000	3.7
2009	690,923	2.9	20,428,000	3.4
2010	723,277	4.7	20,550,000	3.5
2011	764,495	5.7	20,625,000	3.7
2012	819,644	7.2	21,253,000	3.9

資料來源：Institute of International Education, Open Doors Report, *Institute of International Education, Open Doors Report*,
 〈 <http://www.iie.org/en/Services/Project-Atlas/United-States/International-Students-In-US> 〉, browsed on April 2, 2014.

⁶⁴ Gnanaraj Chellaraj, Keith E. Maskus, Aaditya Mattoo, “The Contribution Of Skilled Immigration And International Graduate Student To U.S Innovation”, *World Bank Policy*, (2005):5.

自 2001 年至 2012 年國際學生進入美國就學的人數及比例，可以看出在美國的國際學生佔美國高等教育人數比例，從 2009 年至 2012 年逐年上升(見表 2-3)。而根據 Cobb-Clark⁶⁵與 Clark 等人⁶⁶及 Antecole 等人⁶⁷的研究，由於立法改革導致的人才移動急劇增加，使得具有高技術的國際勞工進入美國。⁶⁸

(三)1990 移民法

1. 1990 移民法的背景

由於美國向來有嚴重的非法移民問題，儘管美國政府採取各項禁止措施，仍難以解決問題。1986 年 11 月通過了〈移民改革與管制法〉(Immigration Reform and Control Act, IRCA)⁶⁹，是美國自 1965 年移民法以來對移民法案修改最大的一次，也是美國為了解決非法移民問題所採取的最嚴格的法律措施，其中不僅限制低技術工人與季節性工人進出美國，也對外國留學生畢業後留居美國做出嚴格的規定，⁷⁰此制度當時引起因特爾公司(Intel Corporation)副董事長羅伯特諾伊斯反對：「正因為一直有來自全球的人才參加建設，矽谷才有今天這樣繁榮」，而且，「我們認為外國人所具備的條件比我們本國的學者更高」，他指出，「目前因特爾公司從大學直接雇用的新工程技術人員中，80%的博士和 50%的碩士都不是美國人。」1986 年，雷根總統在致國會的報告中指出：「外來移民為其他工人增價就業機會並提高了生活水準...為它們自己和整個國家都帶來了經濟上的益處。」

⁶⁵ Clark Cobb, D.A. "Incorporating U.S. Policy into a Model of the Immigration Decision." *Journal of Policy Modeling* 20, (1998) : 621-630.

⁶⁶ Ximena Clark, Timothy J. Hatton, Jeffrey G. Williamson. "Where do US Immigrants Come From, and Why?" *Working Paper No. 8998, NBER*, (2002).

⁶⁷ Heather Antecol, Deborah A. Cobb-Clark and Stephen J. Trejo. "Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, Canada and the United States." *Journal of Human Resources* 38, (2003): 192-218.

⁶⁸ Gnanaraj Chellaraj, Keith E. Maskus, Aaditya Mattoo, "The Contribution Of Skilled Immigration And International Graduate Student To U.S Innovation" ,*World Bank Policy*, (2005): 6.

⁶⁹ U.S. Equal Opportunity Commission , EEOC, <http://www.eeoc.gov/eeoc/history/35th/thelaw/irca.html>

⁷⁰ 鄧蜀生，〈世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000〉(北京：中國社會科學出版社，2000 年)，頁 56。

⁷¹ 由此可見，從社會各界到政府最高層，大多數人都認為移民對美國經濟有積極的推動作用。

2. 1990 移民法的內容

美國於1990年根據當時國家局勢發展的需求，頒佈了新的移民法，增加了技術類移民的配額，由原來每年的5.4萬增加至14萬；同時又制訂了幾種非移民簽證類別以引進人才，滿足美國對外國技術人才的需求，其中在第121(b)條款中對於「基於就業的移民」做出以下規定：下列人員可以優先獲得美國移民資格：在科學、藝術、教育、商業和體育等方面具有傑出才能的外國人；傑出的教授和研究員；跨國公司高級管理人員和經理；具有高學歷、能使美國經濟、文化藝術、商業等方面繁榮的專業人士；熟練工人和專業人士。此外，該法首次專門制定了H-1B類的簽證，引進那些從事專業性職業的技術人才（Specialty Occupation），每年最高限額為65000人，⁷²H-1B簽證規定申請人必須具有美國認可的學士學歷或相應的工作經驗。

到了1998年，美國國會經過激烈的辯論後，通過了《美國競爭力與勞動力促進法》（The American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998，ACWIA），再次強調：透過配額制度篩選具有高學歷或特殊專業才能得移民申請逕入美國。對H-1B限額進行了修正，將配額由6.5萬個增加至1999和2000年的各11.5萬個，以及2001年的10.75萬個。2000年10月，美國又通過了《21世紀美國競爭力法》（The American Competitiveness in the Twenty-first Century Act of 2000，AC21），對《美國競爭力與勞動力促進法》制訂的限額進行調整，規定2001年的H-1B限額增加至19.5萬，2002年再增加至19.5萬。⁷³然而由於911事件之後，

⁷¹ Daniels, Roger. *Coming to America : A History Of Immigration and Ethnicity in American Life*, (New York: Harper Collins, 1991), 390.

⁷² U.S. Citizenship and Immigration Services, *The Triennial Comprehensive Report on Immigration*, 1999 : 86-87.

⁷³ U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2002 Yearbook of

美國人更加關注國土安全，以及2000-2002年間的經濟衰退，加劇了美國人對於移民取代本國工人的恐慌心理。於是在2004年，國會又將H-1B簽證由削減至1990年的6.5萬。儘管如此，國會還是設置一個每年2萬個H-1B簽證的限額，用於那些技術密集型產業所急需的、主要是從事理工科專業的外國研究生。⁷⁴

3. 1990 移民法的意義

1990年根據每年入境移民的情況與美國的需要，在原有移民法的基礎上，對技術性移民做了以下調整：⁷⁵

第一、擴大非限額移民範疇，教會牧師、醫生、在美國政府或社會團體助外機構任職達5年至15年的外籍僱員等15種類型的移民及其家屬，均可自由入境。這項規定較1965年移民法更為寬鬆和實用，目的是要吸引更多外來精英為美國服務。

第二、技術類移民與家庭團聚類移民沒有變化，但技術性移民的範疇卻拓寬了，除了一般技術工人外，還包括在藝術、教育、貿易、體育及科技等領域成績傑出並享有國際聲譽的人。此外，法案還設立了投資移民條款，凡能在美國農業地區投資50萬美元以上，在城市投資100萬美元以上的移民，均可入境，每年的限額為一萬。這些規定表明：一方面，政府吸引外來人才的政策有了明顯的作用，僅1980年代入境的具有大學本科學歷以上的移民有150多萬，其中不乏大批的高技術人才及企業家，為美國經濟和高科技發展注入了新的活力；另一方面，政府要繼續吸引外籍人才，利用他們的智慧加快美國的發展。

Immigration Statistics, 2003 : 95.

⁷⁴ David L. Bartlett, *U.S. Immigration Policy in Global Perspective: International Migration in OECD Countries*, 2007 : 15.

⁷⁵ 梁信茂，〈1940-1990年美國移民政策的變化與影響〉，《美國研究》，第一期(1997年)，頁88。

4. 1990 年移民法的成效

1990 年移民法確立的技術移民政策效果顯著，吸引了大批高科技移民人才移民美國。根據美國 2010 年人口普查資料可知，在美國境內的外國出生人數比例佔總人口數的 12.9%，⁷⁶ 在美國科學及工程類別中，外國出生人數佔 21%；在工程師方面，外國出生人口佔 32%；在電腦、數學及統計類，外國出生人數佔 27%；在物理學家和生命科學家中，外國出生人口比例有 24%，在美國高技術行業中，皆扮演著重要的角色。⁷⁷

而 H-1B 的成效方面，美國商務部在 2000 年 6 月發表的《2000 年數字經濟》報告 (Digital Economy Report 2000) 中指出：H-1B 簽證計畫目前填補了 7 萬多個資訊技術工作機會，相當於從 1996 年到 1998 年平均每年需要至少有學士學位資歷的資訊技術人員的 29%。⁷⁸ 自 90 年代以來，大量發展中國家的精英人才經由這種途徑，源源不斷地到達美國。特別是印度和中國，在 2003 財政年度美國發放給高技能專業人員的所有 H-1B 簽證中，單是印度就佔了 36.5%，中國則佔了 9.2%。⁷⁹ 由於美國為願意留美的 H-1B 簽證申請者敞開大門，且與其他移民方式相比，H-1B 簽證類技術人才能夠比較容易地獲得永久居留權，因此，該計畫直接意味著為美國搜集全球各地的寶貴人才資源⁸⁰。

⁷⁶ U.S. Census Bureau, *The Foreign-Born Population in the United States: 2010, Population by Nativity Status and Citizenship: 2010*, (2012). <<http://www.census.gov/prod/2012pubs/acs-19.pdf>>, browsed on May 5, 2014.

⁷⁷ U.S. Census Bureau, *American Community Survey, 2010. Percentage of Population With a Bachelor's Degree Who Are Foreign Born by Field of Degree: 2010*, (Population 25 years and over) <http://www.census.gov/newsroom/pdf/cspan_fb_slides.pdf>, browsed on May 5, 2014.

⁷⁸ 鄧蜀生,《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》, (北京：中國社會科學出版社，2000 年)，頁 66。

⁷⁹ David L. Bartlett, *U.S. Immigration Policy in Global Perspective: International Migration in OECD Countries*, 2007: 15.

⁸⁰ 歐陽貞誠,〈1965 年以來美國的外來移民及其經濟影響〉(東北師範大學世界史研究所，博士論文，2010 年)，頁 134。

二、美國技術性移民政策

1990 年移民法案考量美國長遠的未來經濟前途，體認美國本身無法在短期內訓練出足夠的人才，應付工商業各方面的需求，制訂了與全球經濟的競爭性互相牽引、配合美國本土企業要求的移民政策，自 1991 年 10 月 1 日起，以立法的方式制定移民政策配合經濟上的人才需求，並將職業移民的配額增加為每年十四萬個。⁸¹

美國簽證主要分為兩大類：移民簽證和非移民簽證。移民簽證定核發給申請永久住在美國的外籍人(即綠卡持有人)，1990 年移民法案將移民的申請項目主要分為親屬移民(或稱家庭移民)與職業移民兩大類，每一類又根據人道考量與美國的需要分優先順序，隨著移民趨勢的發展國會逐年修正各類移民的數量。⁸²

高技術人才基本上有兩種模式能進入美國⁸³：

第一種方式：經由永久的移民系統 (Permanent Immigration System)，每年大約預留 14 萬個簽證的配額給高技術移民和他們的家庭成員。

第二種方式：高技術人才也可以透過為了從事特殊職業工作而發行給專業的臨時工人 (Temporary Workers) 的 H-1B 簽證進入美國。該簽證在 2000 年的「配額數量」(Cap) 為 19 萬 5 千個名額，而於 2014 年 4 月 7 日美國移民及移民局發布的 2015 年的配額數量為 6 萬 5 千個名額。⁸⁴

以上兩種高技術人才進入美國的方式中，僅第一種方式為永久移民，第二種方式為非移民，接下來先討論第一種方式-永久性移民 (Permanent Workers)。

⁸¹ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013 年)，頁 94。

⁸² 黃煌雄、李伸一，《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》(臺北：中華民國監察院，2005 年)，頁 35。

⁸³ Neeraj Kaushal and Michael Fix. "The Contributions of High-Skilled Immigrants." *Migration Policy Institute* No.16(2006) : 5-6.

⁸⁴ USCIS, USCIS Reaches FY 2015 H-1B Cap, <http://www.uscis.gov/news/uscis-reaches-fy-2015-h-1b-cap> , browsed on May 5, 2014.

(一)第一種方式：經由永久的移民系統 (Permanent Immigration System)：

永久性移民以高技術身分進入美國者為職業移民(或稱工作移民)，設立的目的是為了對應全球日益增加的競爭，以提升美國的工作力量。美國國會認為在可預見的未來，美國仍未能有足夠的經過訓練得工作者以滿足企業的需求，因此有設立職業移民的必要性。⁸⁵

職業移民的共同特點是：必須有一個在美國的雇主願意以一個全時的、永久的工作來雇用這個申請移民的外國人。雇主不一定要是美國人投資的公司，外國公司在美國的子公司也可以。各類型的雇主都可以，沒有規定必須是股份有限公司。而「永久的工作」指的是並沒有訂下結束時間的工作。對於「有雇主」的要求也有例外，第一類優先的「專業領域的傑出人才」不需雇主雇用，第二類優先的「傑出教授與傑出研究人員」若在特定條件下也可免除需有雇主雇用的條件。⁸⁶

美國每年的移民配額可由「移民排期」(Visa Bulletin)來看，移民排期是美國國務院 DOS (Department of State) 向公眾發布的美國移民簽證訊息。美國國務院每月都會公布下個月的移民排期。移民排期分為兩個部分：「親屬移民」和「職業移民」。每年移民名額是由美國移民法制定，根據移民法第 203 (b) 款的規定，目前職業移民的名額為 14 萬名。各國每年移民總數不能超過所有移民總數的 7%，即每個國家每年的職業移民總數不能超過 9800 名。每年移民名額從前一年的 10 月 1 日開始使用。舉例來說，2013 年度的移民名額從 2012 年 10 月 1 日開始使用。職業移民沒特別優先，所有名額按比例分配給五類優先。

1990 年移民法為了增加美國在全球經濟中的競爭力，因此立法吸引來自世界各地的高技術移民。這些內容包括所謂的工作者優先的範疇，允許每年高達 14 萬個名額進入美國，在自己的領域貢獻能力，如著名教授和研究人員。1990

⁸⁵ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁110。

⁸⁶ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁110。

年法還允許其他具有高學位的專業人士，以及具有卓越的科學、藝術能力者以「工作者優先」身分進入美國。⁸⁷

根據美國國務院的簽證公告⁸⁸，職業移民第一優先類別(EB-1)在 2013 年 8 月移民排期公布的名額是：所有職業移民名額的 28.6%，加上任何不受四類及五類優先限制的數目。職業移民第二優先類別(EB-2)，2013 年 8 月移民排期公布的名額是：所有職業移民名額的 28.6%，加上任何不受一類優先限制的數目。職業移民第三優先類別(EB-3)在 2013 年 8 月移民排期公布的名額是：所有職業移民名額的 28.6%，加上任何不受一類及二類優先限制的數目，其他工作者不超過 1 萬名。職業移民第四優先類別(EB-4)，2013 年 8 月移民排期公布的名額是：所有職業移民名額的 7.1%。職業移民第五優先類別(EB-5)，2013 年 8 月移民排期公布的名額是：所有職業移民名額的 7.1%。偏遠高失業區域的投資移民名額應不少於 3000 名，以及 3000 名配予法律限定的地方中心 (regional centers)。

職業移民主要分為五個優先類別⁸⁹：其中屬於技術性移民的有以下三類：職業移民第一優先類別，為傑出人才，其簽證代碼為 EB-1；職業移民第二優先類別，為高等學位或特殊能力的專業人士，其簽證代碼為 EB-2；職業移民第三優先類別(EB-3)，為專業人才、技術性人員及其他工作者，其簽證代碼為 EB-3。

⁹⁰ 以下分別說明：

⁸⁷ Ayelet, Shachar. "The Race Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," *University Of Toronto Legal Studies Series*,(2006) : 135.

⁸⁸ U.S.Department of State, Visa Bulletin For August 2013, http://travel.state.gov/visa/bulletin/bulletin_6028.html , browsed on July 19, 2013.

⁸⁹ USCIS, Permanent Worker Visa Preference Categories , <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=cdfd2f8b69583210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=cdfd2f8b69583210VgnVCM100000082ca60aRCRD> , browsed on July 19, 2013.

⁹⁰ 內政部入出國及移民署委託研究報告，《我國專技移民及投資移民之策略研究》(臺北，中華民國內政部，2008 年)，頁 17。

1. 職業移民第一優先類別(EB-1)⁹¹

第一類優先稱為「優先工作者」(Priority Worker)，又稱為「傑出人才移民」。此項目主要保留給在科學、藝術、教育、商業或體育能力非凡、傑出教授或研究人員和跨國公司主管及經理人，是美國政府希望能吸引世界各國優秀人才的具體做法。凡是符合傑出人才標準的外國人士，不需要申請勞工證就可直接申請移民並獲得「綠卡」，而且無論申請人目前是否居住在美國都可以提出申請，此外除本人外，其配偶和與 21 歲以下之子女均可申請永久居留。⁹²這類優先的年度名額為 4 萬個，加上任何第四類及第五類職業移民剩下未用的名額。⁹³ EB-1 又可以再細分為三類：

(1) 專業領域的傑出人才 EB-1(a) (Extraordinary Ability)

根據美國移民法第 203 (b)款第(1)條(A)項規定⁹⁴，此類別主要指的是在科學、藝術、教育、商業或體育五大領域，有特殊才能並享有國家級或國際聲譽者，其成果和貢獻在該領域中已受到廣泛的認可的專業人才，而且該申請人於取得美國永久居留權後，將繼續在美國從事該領域的工作，並對美國社會的相關發展作出貢獻。⁹⁵美國公民及移民服務局對於專業領域的傑出人才所做的說明則為：「達到一定的專業水準，顯示此人為該領域中所占比例很少的頂尖人才」⁹⁶。

至於如何衡量是否為申請人是否為專業領域的傑出人才，有以下兩類衡量標準：

⁹¹ USCIS, Employment-Based Immigration : First Preference EB-1, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnnextchannel=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD> , browsed on July 19, 2013.

⁹² 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁95。

⁹³ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁110。

⁹⁴ Immigration and Nationality ACT(INA)203, <http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-1059.html> , browsed on July 20, 2013.

⁹⁵ Immigration and Nationality ACT(INA)101 <http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-101.html> , browsed on July 20, 2013.

⁹⁶ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁114。

第一種方式：申請人必須曾獲得一項或一項以上的重大國際知名獎勵，並且提出證明申請人曾經獲得過一項以上的重大國際知名獎項，不用提供其他證據，即可滿足傑出人才的標準，透過較簡單的方式提出移民美國的申請。至於何類的國際獎項才是被移民法接受的重大國際知名獎項，移民法則無確切定義或具體標準。⁹⁷

第二種方式：移民法規定申請人只需符合移民法規定的十項標準中的三項證明申請人在其領域的非凡能力（Criteria for Demonstrating Extraordinary Ability），就可向移民局提出申請：⁹⁸

- A. 曾在國家級或國際性認可的獎項，得到卓越的獎金或獎品，證明在該領域具有優異成就。
- B. 擁有專業協會的會員資格證明，而此類專業協會會員必須由該領域的國家級或國際性的專家評定為具有傑出成就之人士才能加入。
- C. 在專業刊物或主要商業出版品或其他主要媒體上曾刊出過關於此申請人及其相關工作的報導或文章。
- D. 申請人曾經以個人或委員會成員身分在特定領域擔任評審，對其專業領域之中或其他相關領域的其他人的作品進行評審鑑定的證明。
- E. 申請人在與業務相關的特定領域如科學、藝術、教育、商業或體育五大領域曾經作出具有意義的重要貢獻的證據。
- F. 在申請人所屬專業領域或主要商業出版品的國內、國際刊物期刊，或其他重要媒體上發表過具有意義的專業作品的證據。
- G. 申請人曾在在國家級或具有較高聲譽或較大影響的藝術展覽會舉辦過作品展覽或其他展示活動的證據。

⁹⁷ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》（新北：人類文化事業有限公司，2013年），頁87。

⁹⁸ USCIS, Employment-Based Immigration: First Preference EB-1

〈<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnnextchannel=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD>〉, browsed on July 22, 2013.

- H. 申請人曾於具有聲望的工作機構、重要專業組織、團體，擔任主要領導人或關鍵性職務的證明。
- I. 申請人在其專業相關領域中獲得的薪資、報酬或待遇比起其他同業者格外高薪或酬勞特別高的證明。
- J. 申請人在表演、藝術上獲得商業方面的成功，並呈現於票房收入、影片、唱片、錄影帶、DVD 等出版品之銷售紀錄。

第一類優先的「專業領域的傑出人才」不需雇主雇用就可以提出申請，自己提交 I-140 表格⁹⁹，填寫外國人工人請願書。

(2) 傑出教授與傑出研究人員 EB-1(b) (Outstanding professors and researchers)

根據美國移民法第 203 (b) 款第(1)條(A)項規定¹⁰⁰，傑出教授與傑出研究人員的定義和條件如下：

- A. 申請人必須要能證明其在一個特定的專業學術領域中的傑出成就曾獲得國際認可。
- B. 申請人必須在特定領域中至少有 3 年的相關研究經驗或者教學經驗。
- C. 申請人來到美國是為了以下目的：
 - (A) 擔任大學或研究所的永久性教學的職位。
 - (B) 擔任大學或研究所的研究職位。
 - (C) 若是擔任私人研究單位的研究職位，該單位必須有至少 3 為全職研究人員，並有曾在某一學術單位獲致成就的證明。

此類的標準雖然較 EB-1 (a) 低，但申請的程序卻比較嚴格。此類申請人雖不

⁹⁹ USCIS, I-140, Immigrant Petition for Alien Worker, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=4a5a4154d7b3d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=7d316c0b4c3bf110VgnVCM1000004718190aRCRD> , browsed on July 21, 2013.

¹⁰⁰ Immigration and Nationality Act(INA)203, <http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-1059.html>)
Browsed on July 21, 2013.

用申請勞工證，但須由美國雇主提出工作證明及申請，也就是說，申請人必須已獲美國公司的聘用或承諾，才能提出申請。

傑出教授與傑出研究人員的申請有 6 項具體條件和衡量指標 (Examples of Documentary Evidence That A Person is an Outstanding Professor or Researcher)¹⁰¹，申請人須符合 6 項標準中的至少兩項，即可提出 EB-1 (b) 申請：

- A. 申請人曾因傑出成就而獲得重大獎品或獎項的證明。
- B. 申請人擁有只有傑出成就的人士才能加入的成員協會的會員資格。
- C. 在申請人專長的學術領域的專業刊物上，有他人報導關於該申請人的工作成就的文章。
- D. 申請人曾在其專長的學術領域或相關的學術領域，參與過評審過他人的作品，或擔任過評審委員。
- E. 申請人於其專業領域或學術研究領域有貢獻的證據。
- F. 申請人在其專業學術研究領域的學術期刊曾發表過文章，或著有國際流通的學術書籍。

傑出教授與傑出研究人員不必經由勞工證就可直接申請 I-140 表，而且不用雇主擔保就可以自己填表申請，但還是要有一封雇主的應聘信，證明移民進入美國之後，未來雇主（如大學或其他研究機構）已提供了具體的工作職位。¹⁰²

(3) 跨國公司經理或主管 EB-1(c)：(Multinational manager or executive)

移民法對跨國公司經理或主管的定義如下：

- A. 申請人在提出移民申請的前三年中必須已受聘在美國雇主的海外機構（如母公司、子公司或者分公司）一年以上擔任高級幹部或經理。

¹⁰¹ USCIS,

〈<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnnextchannel=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD>〉, browsed on July 21, 2013.

¹⁰² 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》（新北：人類文化事業有限公司，2013 年），頁 100。

- B.申請人來到美國後必須繼續為相同的雇主或同一公司的分公司或附屬公司工作，並擔任高級幹部或經理職位。
- C.雇主必須在美國境內及美國以外的國家進行業務運營，提供經常、連續、有系統的商品和服務。
- D.雇主必須在美國已經存在至少一年，才可以有資格為調派的高級幹部或經理辦理職業移民。

所謂「經理」的定義是指：管理一個公司、部門或功能，監督管理其他主管、經理或是專業人員，具有人士決定權，對營運或某一功能有裁量權者。所謂「高級幹部」是指管理一個公司、主要部門或功能，有制定目標及政策的權力，有廣大稱分的裁量決策權，只接受更高層幹部、董事會、股東的一般性監督者。

103

EB-1 在申請永久居留身分的方式中，應該是可以最快速取得美國永久居留身分的方法，美國每年的職業移民名額總數(包含家屬)為 14 萬個，EB-1 類的名額就占了總數 14 萬中的 4 萬，大約佔了 28.6%。此外第四類的特殊移民以及第五類的投資移民若有未用完的數額，也都會用於 EB-1。最後，此類的申請人不需要申請工作證，大大縮減了申請作業的時間，與其他類的申請人相比，可以以較短的時間取得美國合法的永久居留身分。¹⁰⁴

2.職業移民第二優先類別(EB-2)¹⁰⁵

職業移民第二優先類別指的是：「有資格以就業為基礎的，擁有高等學位或同等學歷的專業成員或具有特殊能力的外國人，包括擁有碩士學歷以上的專業人

¹⁰³ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁116-117。

¹⁰⁴ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁103。

¹⁰⁵ USCIS, Employment-Based Immigration: Second Preference EB-2, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=816a83453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnnextchannel=816a83453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD> , browsed on July 22, 2013.

才或擁有特殊才能的優秀人才(Exceptional Ability)，這些人在科學、藝術、專業或商業方面的工作是美國雇主需要的，他們如果到美國工作將會對美國的國家經濟、文化教育或福利發展有重要的貢獻」¹⁰⁶所謂優秀人才(Exceptional Ability)在移民局規定中的定義為：「專業程度明顯地超越在科學、藝術和商業方面的一般程度」。

職業移民第二優先類別的職業類別與要求可分為兩類：

(1) 高學位專業人才 (Advanced Degree)

此類指的是擁有學士學位以上的學術學位(如：博士學位或碩士學位)，學士學位若加上五年以上的專業經驗，亦可以被視為與碩士學位相當¹⁰⁷，但是不能視為相當於擁有「博士學位」。因此如果一個職位要求博士學位，申請人卻僅有學士學位或者碩士學位，那麼即使他有累積五年以上的相關領域專業經驗，他也不符合這個職位的的要求，申請人必須真正擁有一個博士學位。學士學位的專業人才，必須是四年制大學畢業生，才符合美國學士學位的學歷要求。碩士及博士學位，只要是美國教育部認可的大學頒授的學位，移民局均可接受；其它外國大學的碩士及博士就必須由專業學歷鑑定中心鑑定通過，才能被移民局接受等同於美國的碩士及博士學歷，並認可符合於EB-2 專業人才的條件，無論如何，學歷的鑑定報告最終都是由移民局作認定才可以。¹⁰⁸

所謂「專業」(Profession)是指至少要有學士學位才能做初級工作的職業，如：律師、會計師、工程師、老師等等都是專業人士，但如果該行業需要有博士學位資格，則此人也必須要有博士學位。¹⁰⁹

¹⁰⁶ Immigration and Nationality , Act 101 - Definitions,
 〈<http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-101.html>〉, browsed on July 22, 2013.

¹⁰⁷ 8 CFR 204.5(K) (3) (i) (B),
 〈<http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-11261/0-0-0-12632/0-0-0-13411.html>〉, browsed on August 10, 2013.

¹⁰⁸ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁105。

¹⁰⁹ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁118。

(2)具備特殊能力的專業人員(Exceptional Ability)

在科學，藝術，或商業方面能夠展現出色的能力。特殊能力是指與在其專業領域內的其他人相比，申請人擁有更出色的專長並具有一定程度的專業知識。¹¹⁰

要證明申請人是在科學、藝術或商業領域具有優秀才能之外籍人士，企業家(entrepreneur)需要提供以下列出的六項中的至少三項證明¹¹¹：

- A.由官方學術記錄顯示申請人有學位，如：文憑、證書或是來自學院、大學或其它學習機構所頒發的能證明該外籍人士在其優秀才能的領域之學位證書；
- B.能從申請人的現任或前任雇主得到證明，證明申請人在該領域有至少 10 年全職工作經驗之文件；
- C.該領域特定的專業證書或執照，例如行醫執照或專業認證；
- D.有證據顯示，該申請人所得的工資或其他方式的報酬可顯示其優秀能力；
- E.在專業協會的成員資格的證據，如：職業協會的會員；
- F.在本行業所做出的成就和重要貢獻被同行業、政府單位、專業機構組織、或商業組織所認可。

如果企業家無法提供書面證據，證明申請人至少滿足六項中的至少三項特殊能力，那麼申請人也可以用其他方式提交在科學，藝術或商業上其他證據，證明其特殊的能力，也就是說如果以上的標準並不適合申請人的行業，移民局接受其它類似的證據，重點在於提交的證據的質量。

EB-2 類的名額為每年約為 40,000 個名額(占職業移民名額總數的 28.6%)，再加上本年度第一優先類別的剩餘名額。EB-2 的申請需要工作職位承諾(Job offer)，必須經由美國公司或美國雇主的聘用申請人才得以辦理移民至美

¹¹⁰ A Service of The Bureau of Consular Affair, U.S. Department of State, Employment-Based Immigrant Visas, 〈http://travel.state.gov/visa/immigrants/types/types_1323.html#second〉, browsed on August 11, 2013

¹¹¹ 8 CFR 204.5 (K), 〈<http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-11261/0-0-0-12632/0-0-0-13411.html>〉, browsed on August 11, 2013

國，此外美國雇主必須向經由勞工證申請程序 (PERM)¹¹²向勞工部申請勞工證 (Labor Certification)¹¹³，勞工證的目的很簡單，雇主為外國勞工申請勞工證時，需在當地的勞動市場進行一系列的招聘及徵才活動¹¹⁴，證明找不到符合最低標準的美國工人。換句話說，只要有符合最低標準的美國工人想為雇主工作，雇主就要去僱這個美國工人，而不能僱這個外國勞工。另外，僱用外國勞工不會損害其它美國工人的工資和工作環境，即雇主不可廉價僱用外國勞工¹¹⁵。由此看來，「勞工證」的意義不是工作證，而是「缺乏勞工」的一項證明，藉由此項證明，外國的專業人才就可以向移民局申請 I-140 表及 I-485 表，要求取得綠卡(永久居留)，並得以永久留在美國為雇主工作。¹¹⁶所以勞工證的確認過程是為了保護美國工人和美國的勞動力市場。

並非美國所有的工作職位都符合 PERM 勞工證的要求，勞工部對 PERM 勞工證申請的雇主和外國勞工都是有具體的規定，申請勞工證的最重要的條件，是雇主的大力支持。為外國勞工提交 PERM 勞工證申請的雇主必須向勞工部證明以下事項：

- A. 能提供一個在美國境內的永久性的、全職的工作職位，而非半職的、兼職的工作。
- B. 工作職位的要求必須是合法的、正當的，美國工人可以申請，而不能是專門設定的特別要求，以此來拒絕美國工人。

¹¹² PERM (Program Electronic Review Management Process, 簡稱 PERM) 是美國政府於 2005 年 3 月 28 日制定的關於勞工證申請的全新程序。根據 PERM 法規定，從 2005 年 3 月 28 日以後，所有的勞工證申請，將不再採用以前傳統的勞工證或 RIR 程序來處理，而必須通過 PERM 程序來提交。為區分傳統的勞工證申請程序，我們又稱當前新的勞工證申請程序為 PERM 勞工證申請程序，簡稱 PERM 勞工證。

¹¹³ 勞工證 (Labor Certification, 簡稱 LC) 又稱「外國人工作許可證」，是美國政府為了保護其國內的勞工市場，不受移民衝擊，所製定的相關移民政策。換句話說，勞工證是美國勞工部 (DOL) 給美國移民局 (USCIS) 的一個證明，證明如果該外國人在美國獲得永久性工作，並不會奪走美國工人 (美國公民，永久居民或某些有特殊工作許可的外國人) 的工作機會。

¹¹⁴ 20 CFR 656.21—Supervised recruitment, <<http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.21>>, browsed on August 15, 2013

¹¹⁵ 20 CFR 656.24—Labor Certification Determinations, <<http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.24>>, browsed on August 15, 2013.

¹¹⁶ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013 年)，頁 104。

C.如果工作需要特別要求外語能力，必須向勞工部提供足夠的證據，說明此特別要求是出於工作需要（Business Necessity）。

D.提供的薪水必須符合勞工部的現行工資標準（Prevailing Wage）的規定，即雇主必須願意支付不少於其它作同樣工作的美國工人的工資，而非僱用廉價外國勞工，影響其它美國工人的工資標準。¹¹⁷

E.提供職位的工作條件和環境，以及對該外國僱員的僱傭不會影響到美國工人。並且必須進行規定的招聘活動，證明沒有合格的美國工人（美國公民，永久居民或某些有特殊工作許可的外國人）能符合申請人的職位要求。

在勞工證獲得批准後，雇主須再為申請人向美國移民局提交 I-140 職業移民申請。自 2007 年 7 月 16 日起，移民局規定了勞工證的有效期，其有效期是勞工證批准後 180 天。所有的勞工證在批准後，必須在批准後的 180 天之內向移民局提交 I-140 職業移民的申請，否則勞工證將失效。勞工證是 I-140 階段職業移民申請的重要證明文件，如果該文件失效將無法提出職業移民申請。¹¹⁸

由以上敘述我們知道，在正常的職業移民第二優先申請中，申請人不但需有美國雇主，而且需美國雇主提供永久性工作的承諾，並由其雇主為其向勞工部申請勞工證，在獲得勞工證批准以後，再為其向移民局提出 I-140 的移民申請。而勞工證主要是針對職業移民第二優先（EB-2）和職業移民第三優先（EB-3）所設立的。這兩類職業移民的申請，都必須先申請勞工證，唯一的例外是通過第二優先的國家利益豁免（National Interest Waiver，簡稱 NIW）¹¹⁹申請移民，不需要由雇主為他送勞工證及移民申請書申請勞工證，可以自己為自己送工作申請

¹¹⁷ 20 CFR 656.40 – Determination of prevailing wage for labor certification purposes, [〈http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.40〉](http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.40), browsed on A August 15, 2013.

20 CFR 656.41 – Review of prevailing wage determinations, [〈http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.41〉](http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.41), browsed on A August 15, 2013.

¹¹⁸ 20 CFR 656.30 – Validity of and invalidation of labor certifications, [〈http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.30〉](http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.30), browsed on A August 15, 2013.

¹¹⁹ INA 203(b) (2) (B), [〈http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-1059.html〉](http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-1059.html) browsed on A August 15, 2013.

書，申請移民綠卡。¹²⁰也就是說國家利益豁免移民是美國移民法職業移民第二優先 EB-2 的一個特例。由於美國政府基於國家利益的考慮，對那些為美國國家利益做出重要貢獻的外籍人士，豁免他們的永久性工作的承諾要求及漫長繁瑣的勞工證申請，使他們可以直接向移民局提出移民申請獲得綠卡。

國家利益 NIW 一詞，在美國的移民法及美國移民局的相關立法歷史中都沒有具體的定義，¹²¹也就是說美國移民法關於 NIW 的條款非常抽象籠統。根據美國移民法條款 203(b) (2) (B)條來看，其概要為：移民局若認為符合美國國家利益，則可豁免外籍人士綠卡申請中勞工證的申請程式。目前衡量外籍人士是否符合國家利益的具體標準，是來自於「行政上訴辦公室」(Administrative Appeals Office，簡稱 AAO) 在 1998 年 8 月對「紐約州交通部案」(New York State Department of Transportation，簡稱 NYSDOT) 的裁決及解釋。在 AAO 的裁決中首次確立了衡量國家利益的三重標準，歸納出外籍人士若想獲得 NIW 豁免直接申請移民，須符合如下三點條件¹²²：

- A. 豁免申請人必須證明：其尋求就業的工作領域，符合美國國家利益的內在價值或效用，也就是說必須是對美國有真正有價值的工作。
- B. 豁免申請人必須證明：其工作性質，具有全國性範疇內的利益 (national in scope)，也就是說對美國整個國家有貢獻，而非只針對單一地區有貢獻，如果只是有利於地區，如：州、市或郡縣，就不符合資格。
- C. 美國企業或機構必須證明，對美國國家利益而言，雇用此外國申請人比雇用其他合格美國專業人士有更顯著的貢獻。¹²³也就是說：如果剝奪豁免申請人

¹²⁰ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004 年)，頁 118-119。

¹²¹ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004 年)，頁 119。

¹²² USCIS, Employment-Based Second Preference Immigrant Visa Category, Frequently Asked Questions Regarding Entrepreneurs and the Employment-Based Second Preference Immigrant Visa Category, News, Questions and Answers, Q15, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=93da6b814ba81310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=6abe6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD>，browesed on August 15, 2013.

¹²³ 嚴博文，《美加移民 ALL PASS》(臺北：商訊文化，2007 年)，頁 112。

通過他所申請的工作職位，將會美國國家利益造成不利的影響（adversely affect the national interest）而且申請人對美國能造成的利益，值得美國政府願意讓申請人不必在麻煩得去申請勞工證，而能直接申辦綠卡，因此申請人的專業背景及申請的職業，皆是移民局必需考量的。此外，申請人必須是對美國經濟、教育、自然資源、全民健康保健、房地產經濟及國家政府機構等各方面有貢獻或利益的，才夠資格以 NIW 的方式申請移民，不過職業移民之中也只有只有 EB-2 的移民適用於 NIW¹²⁴。

綜合以上敘述，申請國家利益豁免的優點如下：

- A. 申請人不需要美國雇主，不需要美國雇主提供永久性工作承諾，不需要申請勞工證，即可直接提出移民申請。而且，即使沒有雇主，或沒有雇主支持，申請人也可以自己的名義為自己提出移民申請並獲得綠卡。當然，雇主也可以出面為申請人提出移民申請。
- B. 由於勞工證申請是一個繁瑣費時並且花費昂貴的程式，其目的在於確定是否有合格的美國工人可以勝任該外籍人士申請的職位。勞工證申請程式除了耗費時間和金錢外，一旦出現了最低限度滿足要求的美國工人，申請人的勞工證申請就有被拒絕的危險，就算該外籍人士按照其他非勞工證申請因素考慮，更適合這個職位。另外，勞工證申請要求長期穩定的雇用關係，一旦申請人需要離開或變換工作，所有移民申請全部作廢。而國家利益豁免因沒有勞工證的限制，沒有雇用關係的要求，申請人在遞交國家利益豁免申請後，可以隨便變換工作，只要新的工作與國家利益豁免申請中的工作在同一領域即可。
- C. 在等待國家利益豁免批准期間，申請人亦可以同時遞交其他類型的移民申請，例如：第一類優先（EB-1）。

¹²⁴ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》（新北：人類文化事業有限公司，2013年），頁107。

對於很多研究人員、博士生、博士後及其他工程技術人員來說，國家利益豁免與其他移民類別相比，可以節省大量花費在勞工證申請的時間和金錢，因此，國家利益豁免應是眾多外籍博士後研究人員申請移民的一條重要捷徑。

3.職業移民第三優先類別(EB-3)¹²⁵：

職業移民第三優先類別 EB-3 包括專業人員、技術性人員以及非技術性勞工（或其他工作者）三類。由於高學位的專業人員以包括在職業移民第二優先類別 EB-2 中，因此職業移民第三優先類別需要的移民並不一定要有超過學士學位以上的學位。¹²⁶

職業移民第三優先類別的申請對象可分為以下三類：

(1)技術人員（Skilled Workers）：

所謂技術人員的定義，是指至少需要兩年的培訓或工作經驗的人，而不是臨時性或季節性的。因此雇主在提出申請時，要符合以下條件：

- A. 必須要能夠證明申請人擁有至少有兩年以上的工作經驗，而且必須是在雇主提出勞工證申請之前就擁有兩年以上經驗的背景才夠資格。
- B. 申請人所要從事的工作在美國當地找不到合格的工作人員。

常見的技術人員的工作項目有：廚師、修車工作、秘書或實驗室技工等。¹²⁷

(2)專業人士（Professionals）：

移民局規則中對職業移民第三優先類別的專業人士的定義是：「持有美國學士學位或相當的外國學位且屬於專業成員者」，在美國的移民與國籍法中定義的

¹²⁵ USCIS, Employment-Based Immigration : Third Preference EB-3, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=74da83453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnnextchannel=74da83453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD> , browsed on August 16, 2013.

¹²⁶ 營志宏，《美國移民法》（臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年），頁120。

¹²⁷ 營志宏，《美國移民法》（臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年），頁111。

專業則包括建築師、工程師、律師、醫師、外科醫師及各級學校的教師等職業。

¹²⁸但職業移民第三優先類別實際上必須具備兩項標準：申請人必須有大學以上的學位，此外，他去應聘的工作的職位也必須是專業才可以¹²⁹。

在移民法中對於「大學程度」的判定，是指美國或其他外國同等四年的大學教育畢業。但如果指明必須「大學畢業程度」，就必須是四年的大學教育，縱使是外國同等教育學位，也必須同樣是四年的大學教育才行，光憑經驗是不能替代的，至於國外的同等學歷也不能少於四年的教育。¹³⁰ 如果此人沒有學士學位的學歷，但卻有工作經驗，並不能因此使他成為合格的「專業人士」，但可以「技術人員」的身分申請職業移民第三優先類別。

(3)非技術性勞工或其他工作者 (Unskilled Workers / Other Workers)：

非技術性勞工或其他工作者指的是不需要兩年的培訓或工作經驗就能勝任的工作，甚至包括毫無經驗要求的工作，包括餐館打雜、大樓的清潔工、管家、看護或任何無技術的勞工等¹³¹。這一種身分的移民在整個職業移民第三優先類別的四萬個年度配額中，只有一萬個名額，有時配額進度會比專業人員與技術人員落後，故較為不利¹³²。

前述美國移民法沒有非移民工作類別給技術或非技術的外國勞工，但此類外國勞工可以找雇主辦理移民，且必須證明此類勞工在當地是缺乏的。職業移民第三優先類別的移民，無論是專業人員、技術性人員或非技術性勞工(或其他工作者)，都必須有一位雇主提供永久性的職位，並替此人提出工作申請，除非是 A

¹²⁸ INA：ACT 101 (a) (32),

〈<http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-101.html>〉, browsed on A August 16, 2013.

¹²⁹ 8 CFR 204.5,

〈<http://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-11261/0-0-0-12632/0-0-0-13411.html>〉, browsed on A August 16, 2013.

¹³⁰ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁110。

¹³¹ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司，2013年)，頁111-112。

¹³² 營志宏，《美國移民法》，(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁120。

表(Schedule A)¹³³中所列出的職務，如物理治療師、專業護士或是科學或藝術及表演藝術者，否則也必須經過向勞工部申請勞工證的過程。¹³⁴

因此雇主在申請 EB-3 簽證之前，要先就需要的空缺職位進行公開招聘的活動，看看是否能招到合格的美國當地員工。勞工部就招聘廣告，招聘程式和招聘時間有一定的規定和要求。如果招聘的結果是找不到合適該職位的美國當地雇員，雇主就可以向勞工部(ETA)的就業培訓管理辦公室提出勞工證申請。一旦勞工證得到批准，雇主可繼續為外籍員工申請永久居留權。

不過此兩類移民都必須排隊等名額約 6 年至 8 年之久，實際上美國東西部的大城市都非常缺乏管家、看護等勞工，但因中南部鄉下地區失業率很高，且並不缺乏非技術工人，因此在國會中，美國中南部的國會議員一向反對此類的移民案件，所以此類非技術移民勞工項目的法案往往無法投票通過。¹³⁵

(二)第二種方式：高技術人才也可以透過為了從事特殊職業工作而發行給專業的臨時工人 (Temporary Workers) 的 H-1B 簽證進入美國。

基於 1990 年移民法的就業入場程序優先考慮教育和專業程度，精益求精，所以法案還規定了臨時的熟練工人的「特殊職業」，如：工程師、數學家、物理學家、醫療衛生專業人員、計算機專家...等，以 H-1B 簽證類別進入美國。¹³⁶從技術上講，H-1B 簽證是一個為期三年的臨時工作簽證，但往往可以延長至六年，或可能再申請從臨時入境調整狀態為永久居留或「綠卡」的狀態。換句話說，H-1B 簽證可以作為建立長期合法居留，最終成為美國的公民身份的踏腳石¹³⁷。

¹³³ 20 CFR 656.5- Schedule A.〈<http://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/656.5>〉, browsed on Aaugust 17, 2013.

¹³⁴ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004 年)，頁 120。頁 121。

¹³⁵ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004 年)，頁 111。

¹³⁶ INA 205(c), 8 U.S.C. 在 1101(a)(15)(H)(i) 及 1184 定義“Specialty occupation”
〈<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1101>〉, browsed on Aaugust 21, 2013.

¹³⁷ INA § 205(a), 8 U.S.C. § 1184(g); American Competitiveness in the Twenty-First Century Act of 2000 § 106(b), Pub. L. No. 106-313, 114 Stat. 1251,
〈<http://www.uscis.gov/ilink/docView/PUBLAW/HTML/PUBLAW/0-0-0-22204.html>〉, browsed

因此 H-1B 簽證雖為短期移民，卻可視為美國技術性移民的重要項目，故本文接下來要探討 H-1B 簽證。

H-1 簽證屬於非移民的專業工作簽證，原是為了解決高階人才不足的問題而設置的，但自 1980 年代開始，高階人才不足的問題更為嚴重，因此在 1990 年移民法中增設 H-1 簽證。根據移民法，國會對於 H-1B 名額所做的第一次規定是，每個會計年度撥 65,000 個 H-1B 名額，從每年的 10 月 1 日開始，到次年的 9 月 30 日結束。該法也去除 H-1 簽證中要求申請者不會放棄原有國籍的宣誓要求，換言之，也就是允許 H-1B 簽證申請人有申請永久居留的資格¹³⁸。

現將與技術性移民相關之短期工作簽證，歸類整理為以下十類：¹³⁹

- (1)H-1B簽證：美國政府發給具有專業知識及技術的外國人之簽證。
- (2)E3簽證：美國政府發給澳洲籍專業工作人員的入國許可。
- (3)L-1A簽證：美國政府發給海外公司調派專業人員至美國工作之簽證。
- (4)L-1B簽證：是美國政府發給國際跨國公司內之主管級、經理級或具有特殊人員進入美國短期工作的簽證。
- (5)TN簽證：依據「北美自由貿易協定」(North American Free Trade Agreement，簡稱為NAFTA)，發給墨西哥籍及加拿大籍專業工作人員進入美國從事短期工作的簽證。
- (6)H-1C簽證：美國政府發給外國護士進入美國從事為期3年的護理工作之用。簽證持有人在美國的工作被限制在醫療健康人力短缺之範疇。
- (7)H-1B1簽證：源於美國與智利及新加坡等兩國訂有自由貿易協定(free trade agreements)，H-1B1簽證為美國政府發給智利籍及新

on August 21, 2013.

¹³⁸ 吳宏仁，〈台灣專業移民政策探討〉(國立台灣大學國家發展研究所，碩士論文，2009年)，頁48。

¹³⁹ 內政部入出國及移民署委託研究報告，《我國專技移民及投資移民之策略研究》(臺北：中華民國內政部，2008年)。

加坡籍具有專業知識及技術的外國人才。

(8)J簽證：美國移民局發給外國交換學者及訪問者（exchange visitor），到美參與美國政府所核可的各類交流計畫。

(9)O-1 簽證：美國政府發給在科學、藝術、教育、商業、運動、動畫、影視業中，已在國內或國際之中，享有相當之聲譽，被認定是一位具有「非常傑出能力」（extraordinary achievement)的外國人。

(10)P1 簽證：所核發之對象，主要是在國際社會上，被承認為具有專業能力之藝術家、運動員、演藝人員，以及支援上述人員之助理。

H-1B 簽證是一種非移民簽證，它允許美國雇主聘用外籍專業技術人員。

¹⁴⁰H-1B 簽證雇主和僱員必須滿以下移民局的要求，而且雇主需為 H-1B 簽證持有者先向勞工部申請「勞工條件申請」（Labor Condition Application，簡稱 LCA）

¹⁴¹：

- A. 美國雇主必須證明 H-1B 申請的職位是需要專業性知識的職位，全職或兼職均可。
- B. 需要專業性知識的職位，指該職位需要工作者在理論上和實踐上都擁有專業性知識。比如說，工程師、護士、教授、研究員、計算機程序員和其他專業人才。
- C. 對於外籍員工的教育背景要求：外籍員工最低必須擁有學士學位或者同等學歷。如果外籍員工的學位是由美國以外的教育機構頒發，則此學位必須由美

¹⁴⁰ USCIS, H-1B Specialty Occupations, DOD Cooperative Research and Development Project Workers, and Fashion Models, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=73566811264a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnnextchannel=73566811264a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD> , browsed on August 22, 2013.

¹⁴¹ USCIS Update: Temporary Acceptance of H-1B Petitions Without Department of Labor Certified Labor Condition Applications (LCAs), <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=c47509d007ed4210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=68439c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD> , browsed on August 22, 2013.

國評估機構或美國大學來評估，以決定這個學位是否和美國頒發的學位相當。如果外籍員工擁有相應的學位，對工作經驗的要求就可以相應地豁免。相反的，如果外籍員工不能達到 H-1B 對學位學歷的要求，那麼他就必須擁有相應的工作或者培訓經驗。一般說來，三年的專業工作經驗可以相當於一年的大學教育。除此之外，根據州法律，如從事該專業性工作的時候，需要專業執照，那麼外籍員工應該擁有這樣的專業執照。

D. 雇主必須付給該外籍員工不低於當地現行工資標準的報酬。

現行工資標準 (Prevailing Wage, 簡稱 PW) 是美國勞工部 國家現行工資的中心 (National Prevailing Wage and Helpdesk Center, 簡稱 NPWC) 根據勞工市場信息在某一時間段, 某一地區, 某一職位所得出的普遍工資標準。現行工資標準隨著地域和職位的不同而不同。以下幾個因素可以影響現行工資標準: 職位、教育背景要求和工作經驗要求、職位描述、工作地點、雇主性質, 如學術機構、政府機構或私人機構。

如果雇主願意, 雇主可贊助 H-1B 身份的外籍員工申請綠卡。如果在 H-1B 身份的外籍員工辭職或解僱, 該外籍員工必須申請並獲得另一個非移民身份或離開美國。在簽證到期前, 如果雇主辭退外籍員工, 該雇主需負責為外籍員工支付回國的機票費用。如果外籍員工選擇辭職, 這一規定不適應。¹⁴²

外國人持 H-1B 簽證可以進入美國並可以在專業領域內工作六年。H-1B 簽證首次獲籤的在美國的居留時限是三年, 三年期滿後還可以再申請延期三年。H-1B 持有者可以在美國雇主處合法地獲得收入。跟許多其它簽證不同, H-1B 允許持有者可以有移民傾向。因此, H-1B 持有者可以不必繼續保留自己在原來國家的住處。根據 AC21 法案¹⁴³中的「可隨同性規則」(Portability Rule), H-1B 持

¹⁴² 營志宏, 《美國移民法》, (臺北: 揚智文化事業股份有限公司, 2004 年), 頁 67。

¹⁴³ USCIS, Questions about Same or Similar Occupational Classifications Under the American Competitiveness in the Twenty-first Century Act of 2000 (AC21), <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=1efbac8ec3d2f210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=6abe6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD>, browsed on August 22, 2013.

有者在 H-1B 身份時可以換雇主，在過去六年中已經佔用過 H-1B 名額的 H-1B 員工可以在新雇主為他遞交了新的 H-1B 申請後馬上開始為新雇主工作。

在 H-1B 身份有效期內，H-1B 的配偶和 21 歲以下的子女可以進入美國，並且允許以 H-4 的身份上學。如果外籍員工在美國有多個雇主，可以申請多個 H-1B 簽證。外籍員工由雇主申請兼職的 H-1B。只要申請人工作時間不少於該行業內正常工作時間的 50%，並且滿足 H-1B 的其他要求，就可以申請兼職 H-1B。如果申請人已經是 H-1B 身份，也可以同時申請一個兼職的 H-1B。在這種情況下，對於申請人需要為每一個雇主工作的時間沒有要求。

H-1B 持有者可以在遞交身份調整申請 (I-485) 180 天後換雇主，並繼續在相同的領域內工作，不會影響申請人的身份調整申請。在得到雇主許可的情況下，H-1B 持有者可以請長期的無薪假期而身份不受影響。

H-1B 持有者不須回國服務。根據美國移民法和移民局的規定，H-1B 持有者在移民美國這個問題上允許有「雙重意向」，意即外籍員工在申請 H-1B 簽證時既可維持非移民身分，另一方面同時允許有移民美國的意圖¹⁴⁴。H-1B 持有者只要處於有效的 H-1B 身份內，就可以在美國上學，不需要申請 F-1 簽證¹⁴⁵，但是申請人必須繼續為其 H-1B 雇主工作。而且 H-1B 持有者不能在自己學習的學校中擔任任何助教或者獲得學校的補助，因為如果這樣做的話則必須由 H-1B 身份轉為 F-1 身份。如果 H-1B 持有者不再為自己的雇主繼續工作，就馬上會失去 H-1B 身份而不得不申請不同的身份，如 F-1 簽證。

H-1B 持有者可以自己開設公司。在美國開設公司，公民或者綠卡身份並不是必要條件，外國人也可以開設公司。但是，外國人是否可以為自己的公司工作卻是另外一回事。外國人給任何一個公司工作，包括自己的公司工作，都必須需

¹⁴⁴ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004 年)，頁 67。

¹⁴⁵ F-1 簽證(學術學生)，所有準備在美國大學、學院、中學、私立小學、神學院、音樂學院或者其他學術機構以及語言培訓機構學習的外籍人士均需要向美國駐海外使領館申請 F-1 學生簽證。

要得到美國移民局的批准。在一些特定條件下，外國人自己的公司可以為其申請 H-1B。移民局審查公司的兩個重要條件即是有支付能力和真正的業務需要。建立自己的公司並不意味著可以備自己的公司雇用，想為自己的公司工作，就必須擁有在美國工作的工作許可。

H-1B 名額首次出現被用完的情況出現於 1997 和 1998 會計年度。為了滿足美國僱主不斷增長的對勞動力的需求，1999 和 2000 財政年度的 H-1B 名額增加為 115,000 個。2000 年 10 月，又將 2001、2002 和 2003 財政年度的 H-1B 名額增加到 195,000 個。¹⁴⁶ 因此在這些會計年度中，並沒有出現 H-1B 名額被用盡的情況。直到 2004 會計年度，H-1B 名額又被縮減為 65,000 個，因此 H-1B 名額在截止日前就全都被申請完畢。目前，H-1B 名額仍然維持在每年 65,000 個，¹⁴⁷ 在這 65,000 個名額中，根據相關的自由貿易協定，有 6,800 個名額分配給新加坡和智利的公民。另外，擁有美國碩士及以上學位者，還有 20,000 個 H-1B 名額。

第三節 美國技術性移民政策的成效

瞭解了美國技術性移民政策的發展後，本節將進一步探討美國技術性移民政策是否真能吸引外國人才移民美國，以及來自各國的技術性移民在美國社會中是否真的發揮了技術性移民的作用。

一、從美國核准之簽證數來看

(一) 永久移民—第一、二、三類職業優先類別

2012年美國國務院領事事務局(Service of The Bureau of Consular Affairs-US

¹⁴⁶ 營志宏，《美國移民法》(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年)，頁66。

¹⁴⁷ USCIS, USCIS Reaches FY 2015 H-1B Cap, <http://www.uscis.gov/news/uscis-reaches-fy-2015-h-1b-cap> , brwased on May 5, 2014.

Department of State) 公佈的研究資料顯示，美國職業優先類別移民簽證數佔移民簽證總數比例有逐年增加的趨勢，由此可知，美國技術性移民政策在職業優先類別移民部分的确能吸引外國人才移民美國。(如表2-4)

表2-4 2008至2012年美國職業優先類別移民簽證數佔移民簽證總數比例

年度	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
職業優先類別移民簽證數	13,472	13,846	12,701	15,099	19,137
移民簽證總數	470,098	468,550	482,052	476,249	482,300
職業優先類別移民簽證數佔移民簽證總數比例	2.87%	2.95%	2.63%	3.17%	3.97%

資料來源：美國國務院領事事務局網站，本表僅摘錄職業優先類別移民簽證數，並由作者自行計算職業優先類別移民簽證數佔移民簽證總數比例。Immigrant and Nonimmigrant Visas Issued at Foreign Service Posts Fiscal Years 2008 – 2012, 〈 <http://www.travel.state.gov/pdf/FY12AnnualReport-TableI.pdf> 〉, browsed on August 23, 2013.

此外，2012年美國已核發之第一、第二、第三類職業優先類別簽證數量統計結果，分析第一、二、三類優先移民的來源地區，可以明顯看出，第一、第二、第三類優先移民主要是來自亞洲地區。若分開來看，在職業移民第一優先類別(EB-1)中，來自於亞洲地區的移民約占51.2%。在職業移民第二優先類別(EB-2)中，來自於亞洲地區佔約75.6%。在職業移民第三優先類別(EB-3)中，來自於亞洲地區佔約56.3%。(如表2-5)由此可知，在職業移民優先類別中來自亞洲地區的人才佔有很高的比例，也就是說，美國技術性移民政策對於亞洲地區人才，具有極大的吸引力。

從表 2-5，我們可以看出，在美國第一、二、三類職業優先類別移民數量當中，亞洲移民佔了非常高的比例。若我們進一步探討亞洲主要的移民國家，如表 2-6，以觀察出以下事實：在職業移民第一優先類別(EB-1)中，移入美國的技術

性人才數量，排名前五名的國家，分別為：印度、中國、南韓、日本、以色列。在職業移民第二優先類別(EB-2)中，移入美國的技術性人才數量，排名前五名的國家，分別為：印度、中國、南韓、菲律賓、臺灣。在職業移民第三優先類別(EB-3)中，移入美國的技術性人才數量，排名前五名的國家，分別為：菲律賓、南韓、印度、中國、巴基斯坦。由上述資料可以看出，美國第一、二、三類職業優先類別移民的政策及方案，對於已開發國家如日本雖有一定的吸引力，但主要吸引的對象，主要還是以開發中國家為主。

表 2-5 2012 年美國已核發之第一、二、三類職業優先類別

來源地區簽證數量及比例

地區	職業移民第一優先類別(EB-1)		職業移民第二優先類別(EB-2)		職業移民第三優先類別(EB-3)	
	人數	比例(%)	人數	比例(%)	人數	比例(%)
非洲	950	2.4	1,418	2.8	1,375	3.9
亞洲	20,195	51.2	38,247	75.6	19,948	56.3
歐洲	9,359	23.8	5,595	11.1	3,949	11.1
北美洲	4,865	12.3	2,858	5.6	5,666	16.0
大洋洲	683	1.7	195	0.4	115	0.3
南美洲	3,335	8.6	2,280	4.5	4,404	12.4
總計	39,387	100	50,593	100	35,457	100

資料來源：美國領事事務局網站，本表數量包括其他類移民者所持之簽證，事後調整身分成為第一、二、三類優先移民者數量。個類別所占比例由作者自行計算。Preference Visas Issued Fiscal Year 2012,

〈<http://www.travel.state.gov/pdf/FY12AnnualReport-TableVI-PartII.pdf>〉, browsed on August 23, 2013.

表2-6 2012年美國已核發之第一、二、三類職業優先類別

簽證數量統計-亞洲主要核准國家

排名	職業移民第一優先類別(EB-1)		職業移民第二優先類別(EB-2)		職業移民第三優先類別(EB-3)	
	國家	人數	國家	人數	國家	人數
1	印度	9,506	印度	19,726	菲律賓	5,875
2	中國	6,183	中國	5,858	南韓	3,684
3	南韓	1,540	南韓	4,129	印度	2,758
4	日本	670	菲律賓	2,408	中國	2,426
5	以色列	620	台灣	1,022	巴基斯坦	1,040
6	菲律賓	266	巴基斯坦	927	日本	679
7	台灣	221	日本	640	台灣	489
8	巴基斯坦	147	以色列	339	以色列	315
9	新加坡	122	新加坡	145	新加坡	109

資料來源：美國領事事務局網站。本表僅摘錄美國領事事務局部分國家分析，挑選第一、二、三類優先移民已被核發簽證數量較多之國家，而非全部國家均納入分析中，本表不含事後調整身分數量者。Immigrant Visas Issued and Adjustments of Status Subject to Numerical Limitations, Fiscal Year 2012-Employment Preferences, 〈<http://www.travel.state.gov/pdf/FY12AnnualReport-TableV.pdf>〉, browsed on August 23, 2013.

(二)短期移民—H-1B 簽證

若以各類非移民類簽證數量來判斷，美國非移民類之技術性人才政策，的確有效吸引各類短期技術性移民進入美國工作，各類短期技術性移民中又以H-1B及J-1的兩類的簽證數最多。而在H-1B類的技術性移民方面，近十多核准的簽證數量不斷增加，舉例來說，1996年核准的H-1B類的技術性移民人數為58327人¹⁴⁸，到了2012年人數攀升至135,530人，為1996年的2.3倍多，由此可見美國政府及社

¹⁴⁸ Nonimmigrant Visas Issued by Classification (Including Crewlist Visas and Border Crossing Cards) Fiscal Years 1996 – 2000, 〈<http://www.travel.state.gov/pdf/FY2000%20table%20XVI.pdf>〉, asced August 25, 2013.

會對於H-1B類別短期的技術性移民的重視。(如表2-7)

表2-7 2008至2012年美國已核發之非移民類簽證(短期工作簽證)數量統計

簽證代號	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
H-1B	129,464	110,367	117,409	129,134	135,530
E3	2,961	2,191	2,175	2,546	3,211
L-1	84,078	64,696	74,719	70,728	62,430
L-2	71,683	59,579	69,233	76,949	71,782
TN	4,761	4,124	3,392	4,971	7,638
H-1C	174	128	86	7	3
H-1B1	719	621	419	418	461
J-1	359,447	313,597	320,805	324,294	313,43
O-1	9,014	9,368	8,589	8,828	10,590
P1	27,240	23,920	25,186	24,687	24,825

資料來源：美國領事事務局網站。本表僅摘錄美國領事事務局部分美國已核發之非移民類簽證數量統計分析，並非全部類別均納入分析之中。

Nonimmigrant Visas Issued by Classification (Including Crewlist Visas and Border Crossing Cards)Fiscal Years 2008-2012,

〈<http://www.travel.state.gov/pdf/FY12AnnualReport-TableXVIB.pdf>〉, browsed on August 24, 2013.

根據美國公民及移民服務局(USCIS)於2012年3月公佈的研究資料¹⁴⁹〈2011年報-H-1B專業職業工人的特點〉，研究自2010年10月1日至2011年9月30日，H-1B類別短期的技術性移民，具備有以下特點：

- 1.提交H-1B簽證的申請數量，從2010年的247,617人至2011年的267,654人，增加8%。

¹⁴⁹ USCIS, Characteristics of Specialty Occupation Workers (H-1B) Fiscal Year 2011 Annual Report to Congress October 1, 2010 – September 30, 2011, 〈<http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b-fy-11-characteristics.pdf>〉 asceed August 26, 2013.

2. H-1B的申請批准數量，從2010年的192,990人至2011年的269,653人，增加了40%。
3. 在2011年批准的H-1B申請簽證當中，在印度出生的工人約佔58%。
4. 在2011年批准的H-1B申請人當中，有超過三分之二的人，年齡為25和34歲之間。
5. 在2011年批准的H-1B簽證申請人當中，擁有學士學位的佔41%，有碩士學位的人佔42%，有博士學位的人佔11%，有專業本科學位的人佔5%。
6. 在2011年批准的H-1B簽證申請人當中，與計算機相關職業的人約佔51%。
7. 2011年批准的請願書的受益人的工資中位數，上升至70,000元，比2010年的2000多出美元。

從2008年至2011年H-1B申請初始和持續就業和批准初始和持續就業的請願情況來看，(見表2-8)由於一名申請人可能在第一次遞交請願書之後，進行第二次(或後續)的遞交請願書，對於申請人而言，這代表：申請人延長目前為他們的雇主工作的期限；或者是為了通知移民局，申請人變更了就業條件，包括更換雇主；也可能是為了其他的用人單位而請求發給H-1B簽證。

在2011年批准的請願書，初始就業¹⁵⁰共106,445份，持續就業請願為163,208，比初次就業多出了40%。提交H-1B申請數量從2010年的247,617變成2011年的267,654，增長了8%。2010年和2011年間請願批准從192,990變成269,653，增加了40%。初次就業請願提交從99,146變為114,529，增長了16%。初次就業請願批准由76,627變為106,445，增加了39%。請願申請持續就業由148,471變為153,125，增長了3%。(見表2-8)

¹⁵⁰ 此報告中使用的術語「初始就業」、「繼續就業」用於區別兩種類型的請願。初次就業的請願與雇主申請首次就業的H-1B簽證，其中只有一些適用於年度上限。呈請例子初次就業率免於配額數量限制，包括非營利研究機構或政府研究機構提交的請願書。持續就業請願指已在美國的外國人申請擴展、連續就業及合併就業。持續就業的H-1B簽證工人準備工作超出原先的3年，延至一般法律許可的最長期限六年。連續就業是指題教請願的工人的H-1B雇主在6年期間之間的轉移。最後，H-1B工人請願申請是為了打算同時為第二次或以後的雇主工作。

表 2-8 美國 2008 至 2011 年依請願類型批准的 H-1B 簽證的請願書

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
請願書提交	288,764	246,647	247,617	267,654
初始就業	122,634	105,775	99,146	114,529
持續就業	166,130	140,872	148,471	153,125
請願批准	276,252	214,271	192,990	269,653
初始就業	109,335	86,300	76,627	106,445
持續就業	166,917	127,971	116,363	163,208

資料來源：美國公民與移民局，2011 年報-H-1B 專業職業工人的特點。

USCIS, Characteristics of Specialty Occupation Workers (H-1B) Fiscal Year 2011

Annual Report to Congress October 1, 2010 – September 30, 2011,

〈<http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b-fy-11-characteristics.pdf>〉, browsed on August 26, 2013.

表 2-8 提供了在 2008 年會計年度追加 2011 年細分類型的請願書批准的請願。超過 106,000 H-1B 受益人被批准為初次就業和 163,000 在 2011 會計年度繼續就業。批准在美國以外的外國人初次就業數增加了近 40%，從 2010 會計年度的 34,848 到 2011 會計年度的 48,665。在 2011 會計年度轉變為 H-1B 身份的外國人在美國的相應數字增加了 38% 至 57,780。

二、從移民佔技術性職業的比例來看

近十年來，在美國幾乎所有的高技能的職業中，移民存在的比例不斷在增加。根據 2010 年的人口普查¹⁵¹（見表 2-9），在 2010 年，本國出生的 25 歲以上總人口約為 1 億 7 千人，其中擁有學士學位或以上學歷者為 4,850 萬人，約佔本國出生的 25 歲以上總人口的 28.4%；而外國出生的 25 歲以上的總人數為 3,362 萬，其中擁有學士學位或以上學歷者約有 907 萬，約佔外國出生的 25 歲以上總人口

¹⁵¹ Christine Gambino and Thomas Gryn, “The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010.” *American Community Survey Brief*, U.S. Census Bureau, (2011):2.

的 27 %。若依美國全國分布來看，擁有學士學位或以上學歷的人當中，外國出生者就佔了 15.8%，而其中為科學及工程類別的學位者約佔全國的 21%，可見得外國出生者高學歷的比例高，而就讀高技術的科學及工程類別學位者更佔全國比例的五分之一以上。

表 2-9 2010 年美國 25 歲以上人口的教育程度分布

出生地		25 歲以上人口總數 (千人)	具有學士學位或以上之學位		
			總數 (千人)	科學類及工程領域(千人)	其他領域 (千人)
人口數	總數	204,289	57,578	19,922	37,656
	本國出生	170,663	48,501	15,762	32,739
	外國出生	33,626	9,077	4,160	4,918
比例	總數	100.0	28.2	9.8	18.4
	本國出生	100.0	28.4	9.2	19.2
	外國出生	100.0	27.0	12.4	14.6
全國人口比例	總數	100.0	100.0	100.0	100.0
	本國出生	83.5	84.2	79.1	86.9
	外國出生	16.5	15.8	20.9	13.1

資料來源：U.S. Census Bureau, 2010 American Community Survey. Christine Gambino and Thomas Gryn“*The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010*”*American Community Survey Brief*, U.S. Census Bureau,(2011):2.

此外，根據美國人口普查局 2011 年的研究〈2010 年擁有科學及工程學位的國外出生者〉(The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010)¹⁵² 的研究，比較美國國內出生及國外出生 擁有科學及工程學位者，國外出生者比國內出生者擁有較高比例的工程領域學位，約佔全國的 33%，電腦、數學、統計類者佔全國的 27%，物理科學類者佔全國 24 %，生物、農業和環境科學者佔全

¹⁵² Christine Gambino and Thomas Gryn,“*The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010.*”, *American Community Survey Brief*, U.S. Census Bureau,(2011):3.

國 17%。若比較學士學位或更高學歷，33%的國內出生者擁有科學及工程學位，而有 46%的外國出生者擁有科學及工程學位。而這種差異在其他的領域，如工程，計算機，數學，統計，物理科學也很明顯。至於其他需熟練的專業技術人才的類別如：護理，未來其中的外國出生者比例可能還會增加更多，而這還不包括是透過家庭團聚而成為永久居民的高技能工人。

三、從高技術人才的來源地區來看

目前美國境內約有 5 百萬人受雇於科學和工程 (S&E) 職業，以及 2 千萬個擁有科學和工程學位者，被認為是美國在 21 世紀的競爭力的關鍵。2012 年美國總統大選，美國總統奧巴馬和的共和黨挑戰者羅姆尼(Mitt Romney)不同意大多數移民有關的問題，但都支持允許來自外國的科學和工程畢業生留在美國的簽證數目增加，以滿足需要科學、技術、工程和數學 (STEM) 方面的高技術人才需求。¹⁵³ 因此，接下來我們將由科學和工程 (S&E) 及其他技術性相關領域工作者中，國外出生者所占的比例，來看美國技術性移民政策的影響。

2010 年美國在電腦、數學和統計學位方面，有 64%的外國出生者來自亞洲，而其中有 24%的人出生在印度，14%的人在中國出生。物理及相關科學在外國出生者，61 %的人出生在亞洲。來自拉丁美洲的外國出生的擁有科學及工程學位者增長了 16% ，心理學方面則增長了 32%。同樣，來自北美洲的所有外國出生的擁有科學及工程學位者增長了 3% ，而擁有心理學學位的外國出生者則增長了 6%。(見表 2-10)

¹⁵³ B. Lindsay Lowell and Philip Martin, "Managing the Dynamic Science and Engineering Labor Market in the United States." *International Migration Reviews* 46, no. 4 (2012):1005.

表 2-10 2010 年美國 25 歲以上科學和工程學位的外國出生人口出生地百分比
(Percent Distribution of the Foreign-Born Population Aged 25 and Older With
Science and Engineering Degrees by Place of Birth: 2010)

出生區域 /國	所有科 學及工 程領域 的比例	科學與工程領域的類別的比例						
		電腦 數學 統計	生物 農業 環境	物理 相關 科學	心理 學	社會 科學	工程 學	多學 科科 學
非洲	5.3	5.5	6.7	5.1	3.9	7.4	4.0	7.0
亞洲總數	57.0	63.5	57.5	61.0	39.1	46.6	60.6	50.8
印度	18.0	24.3	14.6	19.9	8.1	8.7	22.0	8.6
中國	12.4	14.0	13.7	17.5	5.7	8.4	12.6	6.8
菲律賓	5.2	4.1	5.2	4.4	6.9	5.5	5.5	10.5
南北韓	4.5	3.9	5.2	4.7	4.4	5.9	3.7	8.4
越南	3.2	4.5	4.2	2.2	2.3	1.9	3.4	3.3
伊朗	2.6	2.0	2.9	2.3	1.9	1.7	3.2	1.5
歐洲總數	17.6	15.5	15.8	18.4	18.8	21.5	17.2	13.3
拉丁美洲 加勒比海	16.4	12.8	15.3	11.6	31.6	19.4	15.7	22.8
墨西哥	4.1	2.7	3.6	2.4	7.9	4.4	4.6	5.4
北美洲	3.1	1.9	3.9	3.2	5.8	4.5	2.1	4.6
加拿大	3.1	1.9	3.8	3.2	5.7	4.4	2.1	4.2
大洋洲	0.6	0.7	0.8	0.7	0.9	0.7	0.4	1.5

資料來源：U.S. Census Bureau, 2010 American Community Survey. Christine Gambino and Thomas Gryn, "The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010." *American Community Survey Brief*, U.S. Census Bureau, (2011):5.

在社會科學領域方面，有 46.6% 出生在亞洲，21.5% 誕生於歐洲，19.4% 出生在拉丁美洲。物理相關科學的國外出生的工程學位擁有者，有 61% 出生在亞洲，其中 19.9% 的人出生在印度，17.5% 的人出生在中國。具有多學科科學學位的外國出生者，有 22.8% 是出生在拉丁美洲。若依出生的國家來看，則有 10.5

%的具有多學科的科學學位的外國出生者出生於菲律賓。

根據表 2-11，亞洲（17.6%）和大洋洲（17.6%）在世界各地區的出生地中擁有比例最高的科學和工程學位人才。越南（22%）和印度（21%）在電腦、數學、統計等領域的學位持有者的比例最高。在生物、農業、環境科學學位方面大部分是來自非洲、北美洲及大洋洲；若就來源國來看，生物、農業和環境科學專業的學位持有人比例最高的國家是越南（19%）和加拿大（18%）。

在物理及相關科學專業的 S&E 學位持有人方面，中國所佔比例最多（16%），墨西哥（7%）和越南（8%）的比例最小。心理學總體而言，只有 7% 的外國出生的 S&E 學位主修心理學，相較而言，13% 來自拉丁美洲的 S&E 學位持有人和 13% 的北美洲持有人擁心理學學位。比較出生國家，墨西哥和加拿大擁心理學學位的比例最高（13%），而印度的比例最低（3%）。

在社會科學學位方面，22% 的 S&E 學位持有人出生在北美洲，21% 的人出生在非洲，出生在亞洲的則有 12%。若以出生國來看，加拿大（22%）和韓國（20%）的社會科學學士學位持有人比例最高，而印度（7%）比例最低。

在外國出生者中，工程領域學位是最受歡迎的 S&E 領域學位，有 35% 的外國出生的 S&E 學位持有人，主修工程領域。其中，38% 的 S&E 學位持有人出生在亞洲，有 24% 出生在北美洲和大洋洲。若以出生國來看，伊朗（45%）和印度（43%），是擁有工程學位的比例最高的國家，而加拿大的比例則是最低（24%）。多學科科學的研究領域包括多方面，如營養學、認知科學、跨學科的社會科學，以及許多應用的計算機科學。總體而言，多學科的科學學位所有外國出生的 S&E 領域中只佔了 1%。

綜合以上資料來看，在 2010 年美國 25 歲以上的科學和工程相關學位中，外國出生人口所佔比例非常高，可見得美國的技術性移民政策成功的吸引了外國出生的移民遷移入美國。其中又以亞洲移民所佔比例最高，也就是說，美國技術性

移民政策對於亞洲人才具有很大的吸引力。

若我們進一步探討亞洲主要的移民國家，如表 2-11，可以觀察出以下事實：在電腦、數學和統計方面，移入美國的技術性人才數量，排名前三名的國家，分別為：印度、中國、越南。在生物、農業、環境科學領域方面，排名前三名的國家，分別為：印度、中國、菲律賓及南北韓。在物理相關科學領域方面，排名前三名的國家，分別為：印度、中國、南北韓。在心理學領域方面，排名前三名的國家，分別為：印度、菲律賓、中國。在社會科學領域方面，排名前三名的國家，分別為：印度、中國、南北韓。在工程學領域方面，排名前三名的國家，分別為：印度、中國、菲律賓。在多學科科學領域方面，排名前四名的國家，分別為：菲律賓、印度、南北韓、中國。由上述資料可以看出，移入美國的 25 歲以上的科學和工程相關學位人才主要來自印度、中國、菲律賓，因此，美國技術性移民的政策及方案，主要吸引的對象還是以開發中國家為主。

美國自立國以來，歷屆政府對移民政策不僅特別重視，並且還隨著時代的變遷進行調整補充。綜合以上內容，就美國的技術性移民的發展歷史來看，自 20 世紀以來，因應國家的需求，美國的移民政策從 1924 年的限額制度；1965 年廢除國家來源的配額；到 1990 年為了增加美國在全球經濟中的競爭力，以立法的方式制定移民政策，配合國家經濟需求，吸引來自世界各地的高技術移民。而美國的技術性移民政策的主要方式包括永久移民，如 EB-1、EB-2、EB-3；而短期移民 H1-B 則為解決高階人才不足的有效方式。而其具體成效，無論從美國核准之簽證數來看，或是從移民佔技術性職業的比例來看，美國的技術性移民政策皆成功的吸引了外國出生的移民遷移入美國，且外來移民在技術性人才美國中，佔了重要比例；而若是從高技術人才的來源地區來看，則發現高技術人才主要來自於亞洲國家為主，而分析亞洲主要移入國又發現：主要吸引的是開發中國家，這表示亞洲的開發中國家為美國主要人才流入國。

表 2-11 2010 年美國 25 歲以上在外國出生的科學和工程學位的學位領域百分比
(Percent Distribution of the Foreign-Born Population Aged 25 and Older With Science and Engineering Degrees by Field of Degree: 2010)

出生區域/ 國	所有科 學及工 程領域 的比例	科學與工程領域的類別的比例						
		電 腦 數 學 統 計	生 物 農 業 環 境	物 理 相 關 科 學	心 理 學	社 會 科 學	工 程 學	多 學 科 科 學
總百分比	100.0	15.8	14.5	11.6	6.8	14.9	35.3	1.1
非洲	100.0	16.4	18.3	11.2	5.0	20.9	26.8	1.5
亞洲總數	100.0	17.6	14.6	12.4	4.7	12.2	37.5	1.0
印度	100.0	21.4	11.8	12.8	3.1	7.2	43.1	0.5
中國	100.0	17.9	16.0	16.3	3.2	10.1	35.9	0.6
菲律賓	100.0	12.3	14.3	9.6	9.0	15.7	36.9	2.3
南北韓	100.0	13.6	16.7	12.1	6.8	19.5	29.1	2.1
越南	100.0	21.8	18.8	8.0	4.9	8.7	36.6	1.2
伊朗	100.0	12.6	16.3	10.5	5.0	10.2	44.7	0.7
歐洲總數	100.0	14.0	13.0	12.1	7.3	18.2	34.5	0.8
拉丁美洲 加勒比海	100.0	12.3	13.5	8.2	13.2	17.6	33.6	1.6
墨西哥	100.0	10.4	12.9	6.7	13.3	15.9	39.3	1.5
北美洲	100.0	9.9	18.2	11.9	12.8	21.7	23.9	1.7
加拿大	100.0	9.9	18.2	12.0	12.8	21.7	23.9	1.5
大洋洲	100.0	17.6	18.0	12.0	9.3	16.6	23.9	2.6

資料來源：U.S. Census Bureau, 2010 American Community Survey. Christine Gambino and Thomas Gryn, "The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010." *American Community Survey Brief*, U.S. Census Bureau, (2011):6.

第三章 加拿大的技術性移民政策

加拿大也是成功吸引技術移民的國家，自1980年代中期以來，全球化的自由主義興起，使得加拿大政府，跟世界其他地區的國家一樣，更加重視招募技術移民，以加強國家在全球經濟中的競爭力。移民政策的實施，使得所有15歲或以上擁有大學學位的移民比例，從1992年的17%增長到2004年的45%，自1986年至1997年的十年間，加拿大移民的計算機科學家的增長了15倍，工程師增長了10倍，自然科學家增長8倍，管理人員增加了4倍。¹本章節先概述加拿大移民政策的演變過程，從中瞭解技術性移民政策的起源與發展，並探討加拿大技術性移民的影響。

第一節 加拿大移民政策的發展歷程

加拿大一直是一個移民國家，至少在十六世紀之後，移民的比例佔總人口從未低於八分之一，從1911年到1930年代，近四分之一的加拿大人為移民²。自1867年聯邦建國迄今，移民一直是加拿大國家政策的主軸之一。在不同的歷史時期，加拿大為了國家建設和社會經濟發展的需要，不斷地制定、調整各種不同的移民政策和條例。儘管有些學者的研究指出，單靠移民本身無法符合加拿大勞動力市場長期所面臨的挑戰，³尤其在應對高等技術性勞力短缺時，相較於吸引高階技術性移民進入加拿大勞動力市場，似乎存在著其他更好的政策工具，如透過訓練提高國內的技術水平；⁴話雖如此，在克服勞動力市場短缺時，移民政策

¹ Stuart Tannock, "Points of Prejudice: Education-Based Discrimination in Canada's Immigration System," *Antipode* 43, no.4(2011): 1334.

² Matthew G. Yeager, "Rehabilitating the Criminality of Immigrants Under Section 19 of the Canadian Immigration Act-History of the Immigration Act" *International Migration Review* 36, No.1, (2002): 178.

³ Stan Kustec, "The Role of Migrant Labour Supply in the Canadian Labour Market," *Research and Evaluation*, (2012): 25.

⁴ Alan G. Green and David A. Green, "The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and

仍被證明是一個非常寶貴的工具，特別是用來填補特定職業結構中存在的差距。⁵因此，加拿大的移民政策向來被認為與勞動力市場緊密相關，一直是為國家經濟建設與政治目的服務；而且，其移民政策隨著加拿大所信奉的主流價值觀和理念而改變，為刺激經濟發展與保持人口增長不斷調整。⁶

透過移民政策的調整，加拿大人口的民族結構也發生改變；加拿大人口中民族結構的變化對於整個社會來說具有深刻的意義。人口結構的變化會影響人們的行為，進而對社會機構提出改革的要求，而為了回應這些需求，移民政策也要作相對應的調整，移民的變化與移民政策的變化息息相關。⁷歷史上，由於不同時期加拿大的經濟建設與發展不同，加拿大的移民政策的發展歷程相應改變，大致將其分為以下三個時期：

一、鼓勵白人移民、墾荒建國時期

自 1867 年加拿大獨立建國之後，制定移民政策是新聯邦政府的一個優先事項。由於地廣人稀，加拿大亟需增加人口獲得勞動力來墾荒開發資源。吸引大量移民湧入被視為一個重要的經濟戰略，以加強國家對國內產品的需求，並刺激該國的製造業發展。⁸此外，加拿大當局也寄望移民者對西部大量閒置土地的開發，可確保國家在這些地方的主權，同時為了防止國家的分裂，實行誘導居民至西部定居的土地政策，政府決定修建橫跨加拿大東海岸到西海岸的鐵路。

為了開築加拿大西部的太平洋鐵路(The Canadian Pacific Railway, CPR)工程，當地亟需大批的勞工，再加上白人工人並不可靠，於是從中國南方沿海地區

Present,” Canadian Public Policy-Analyse DePolitiques, Vol. XXV, No. 4, (1999)447-448.

⁵ Matthew G. Yeager, “Rehabilitating the Criminality of Immigrants Under Section 19 of the Canadian Immigration Act-History of the immigration act” International Migration Review 36, No.1, (2002) : 178.

Stan Kustec, “The Role of Migrant Labour Supply in the Canadian Labour Market,” Research and Evaluation, (2012) : 25.

⁶ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》，(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁19。

⁷ 王昺，《文化馬賽克·加拿大移民史》，(北京：民族出版社，2003年)，頁21-25。

⁸ Jay Makarenko, “Immigration Policy in Canada: History, Administration and Debates,” *Mapleleafweb*, 〈<http://www.mapleleafweb.com/features/immigration-policy-canada-history-administration-and-debates>〉, August 12, 2010.

輸入農民當苦力。然而，在鐵路建設開始前，就不少加拿大的居民擔心中國人會搶走他們的工作，並通過一項議案阻止中國人在政府建設計畫項目中工作。⁹儘管有這樣的偏見存在，但因為中國工人比大多數其他族裔的工人馴服，且願意接受比白人工資低 30%-50% 的工資，¹⁰加拿大鐵路公司和其他一些公司仍被迫僱用中國勞工，據估計，約有數千名經驗豐富的中國鐵路工人來到加拿大，幫助建立不列顛哥倫比亞省(British Columbia)的鐵路。在 1880 年代，共招募約 15,000 中國勞工來修建太平洋鐵路。¹¹

自 1869 年加拿大聯邦政府通過了第一部移民法(Immigration act 1869)，建立加拿大移民政策的基本框架後，一開始對移民的限制非常少。然而中國工人從未被視為是一種契約勞工，在加拿大太平洋鐵路修建完成後不久，加拿大華裔遭受到嚴重的歧視、排斥。最明顯的立法歧視即是 1885 年的華人「人頭稅」¹²和 1923 年的「華人移民法」(The Chinese Immigration Act, 1923)¹³。¹⁴直到 1962 年通過新的移民法之後，加拿大才真正廢除對中國移民的限制。

從 1867 年建立聯邦之後的 30 年，加拿大經歷了歐洲移民浪潮的低迷時期，吸引大規模移民仍然只是一個目標未能轉變成為現實。在 1890 年代，當籠罩歐洲和北美的經濟衰退(1873-1896 年)結束，加拿大食品需求量猛增，此時當加拿大經濟注入新的活力之際，正好與歐洲和美國的自由土地供應迅速減少與人口爆炸相呼應，來自北美與歐洲的移民潮開始進入第一個高峰。

⁹ Chinese Canadian National Council Toronto Chapter, available: < <http://www.ccnc.ca/toronto/history/info/content.html> >, June 12, 2013.

¹⁰ Ninette Kelley and Michael Trebilcock, *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2nded. (Toronto, Buffalo, and London: University of Toronto Press, 2010): 95.

¹¹ Chinese Canadian National Council Toronto Chapter, available: <http://www.ccnc.ca/toronto/history/info/content.html>, June 12, 2013.

¹² 人頭稅 (poll tax 或 head tax) 是一種向每一個人課相同、定額的稅種 (有別於所得之百分比)。在 19 世紀時，此稅曾為許多國家的重要稅收，但是現在已非如此。加拿大也曾於 1885 年通過 1885 年華人移民法案，向所有進入加拿大的華人徵收 \$50 人頭稅。其用意旨在阻擾低層華人在加拿大太平洋鐵路完工後繼續向加拿大移民，但加拿大仍歡迎負擔得起人頭稅的華人富商移民。

¹³ 被加拿大華人稱為「排華法」(Chinese Exclusion Act)，是加拿大聯邦政府通過的一個禁止華人進入加拿大的法案。

¹⁴ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》，(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 31-33。

除加拿大內部經濟因素與國際外部環境的轉變外，克利福特·西夫頓(Clifford Sifton)於 1896 年出任加拿大內務部長，積極的推展西部定居運動，更是為加拿大移民歷史寫下了嶄新的一頁。西夫頓堅信，大規模的農業移民是加拿大繁榮的關鍵，如果透過移民的勞動力開發出所需的資源後，工業與貿易活動將會跟隨在他們身後到來。¹⁵此外，為使移民政策更具吸引力與可行性，他大幅簡化移民許可的行政程序並降低貸款利率；增加在英國與美國的移民辦事處及其行政人員。據統計，在 1874-1905 年間，約有 20 萬戶家庭單位移居加拿大。¹⁶

繼任的弗朗克·奧立弗(Frank Oliver)並沒有繼承他的信念，他認為移民的種族和文化背景比他們的工作技能更加重要。他迅速地將加拿大移民政策導向一個趨於嚴苛的方向。1906 年的移民法(The Immigration Act of 1906)重新定義「移民」一詞，該法提高政府驅逐特定種類移民出境的權力，禁止移民的類別數顯著增加，並進一步強化移民管理系統，開始在加拿大與美國邊界實施邊境管制。¹⁷

隨著第一次世界大戰爆發，移民加拿大的人口數急遽地往下滑落；移民人數在 1913 年創下超過 40 萬的高峰後，到 1915 只剩下不到 3 萬 4 千人，雖然在戰爭結束後移民人數開始增加，但再也沒回到 1914 年的水準。儘管如此，在 1911 到 1921 年之間，淨移入人數仍對加拿大的人口成長貢獻約 20%的比例。¹⁸

1930 年代的大蕭條使得加拿大移民的進程受到嚴重地打擊，經濟問題成了加拿大公眾最大的焦慮，並立刻反映在移民政策上。1931 年 3 月，加拿大頒布

¹⁵ Citizenship and Immigration Canada, "Archived-Forging Our Legacy: Canadian Citizenship and Immigration, 1900-1977," available: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/legacy/chap-2.asp>, June 19, 2013; Ninette Kelley and Michael Trebilcock, *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2nded. (Toronto, Buffalo, and London: University of Toronto Press, 2010): 120.

¹⁶ Ninette Kelley and Michael Trebilcock, *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2nded. (Toronto, Buffalo, and London: University of Toronto Press, 2010): 120-121.

¹⁷ Citizenship and Immigration Canada, "Archived-Forging Our Legacy: Canadian Citizenship and Immigration, 1900-1977," available: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/legacy/chap-2.asp>, June 20, 2013.

¹⁸ Monica Boyd and Michael Vickers, "100 Years of Immigration in Canada," *Canadian Social Trends*, Autumn, No. 11-008, (2000): 5-6.

新的移民標準，蕭條的經濟狀況加上緊縮的移民控制，移民加拿大的人口數再一次大幅下降，¹⁹總而言之，1930年代和1940年代初，加拿大的移民總數降至20世紀最低水平。²⁰

二、第二次世界大戰後的移民政策

第二次世界大戰結束後，加拿大經濟歷經了前所未有的增長，勞力短缺舒緩了廉價的外國勞動力可能衝擊加拿大工人就業機會的關注。平等主義思想抬頭，社會上對不同族群展現更大的寬容，並提高對種族和宗教歧視的關注，加拿大近代多元文化社會的特徵逐漸成形。加拿大的決策者在二次大戰後重新審視移民對經濟增長的重要性，1951年，參議院移民及勞工常務委員會（The Senate Standing Committee on Immigration and Labour）提交了一系列的聯邦移民政策報告，要求政府放棄以往對移民採取嚴格限制的傳統，並回到一個更加開放的政策軌道。²¹

加拿大移民政策的轉變，最具代表性且最常被提及的莫過於1947年5月1日總理麥肯基·金（William Lyon Mackenzie King）的政策聲明。直到1962年，麥肯基的宣示一直是加拿大移民政策制定的基石。

麥肯基建立的新移民政策可歸納出六大前提：²²

前提

1. 加拿大移民政策的目的必須以擴大人口成長為前提。人口不足將使得「我們所繼承

原則

透過移民實現人口成長

¹⁹ Ninette Kelley and Michael Trebilcock, *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2nded. (Toronto, Buffalo, and London: University of Toronto Press, 2010): 120.

²⁰ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》，（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁20。

²¹ Jay Makarenko, "Immigration Policy in Canada: History, Administration and Debates," *Mapleleafweb*, <http://www.mapleleafweb.com/features/immigration-policy-canada-history-administration-and-debates>, browsed on August 12, 2010.

²² Freda Hawkins, *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern*, 2nded. (Kingston, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1988): 92-93.

的如此巨大的遺產」面臨危險。

2. 如果規劃得宜，接受移民將改善加拿大人的生活水準。擁有足夠的人口，將有利於我們開發加拿大的自然資源、擴大國內市場並且減少對農產品出口的依賴。

透過移民促進經濟發展
3. 謹慎篩選移民是基本原則

移民必須經過篩選
4. 根據國家的吸納能力制定移民政策是至關重要的。移民政策應依據每年的經濟狀況進行調整。過去嚴重的人口外流—特別是受過良好教育與訓練的年輕人才流失—已讓我們有所警惕，那就是接受移民人數一定不能超出我們所能吸納的上限。

接受移民必須考量吸納能力
5. 移民計畫是一項服從於議會控制的國內政策。帶有歧視性的條款必須從現有的法律中移除，但加拿大仍保有挑選她所需要移民者的權利。「異己者」並不具有進入加拿大的基本人權。這是我們的一項特權。

移民是一項有關國內事務的政策。對移民的控制為國家特權。
6. 加拿大人民不希望因為接受大量移民而使得其人口特徵有了基本上的轉變。所以，政府不贊成來自東方的大規模人口移入，因為這可能導致社會與經濟問題的惡化，並將引起嚴重的國際困擾。在其他有效的控制措施產生之前，政府沒有打算改變目前對亞洲移民的管制。不過，在平等與互惠的原則下，政府已準備與其他國家就移民管制的問題進行特別的磋商。

移民不能扭曲加拿大的人口特徵。對亞洲移民的限制必須予以維持。

在六大原則之下，吸引了成千上萬的歐洲人來到加拿大，此一時期移民人口主要來自美國和歐洲國家，對亞洲移民的歧視則沒有多大變動，直到 1962 年，加拿大經濟上的需求再次驅動了新移民條例的產生替代了舊的移民政策。

三、推行評分制(The Points System, 1967)、吸引技術性移民

1960 年代，加拿大的工業化使國家對職業技術人員和技術工人的需求產生變化。在此一時期，移民政策形塑過程的民主化程度扮演著最為關鍵的角色。加拿大的移民政策由於政客、特殊利益團體、教會組織、民族團體、加拿大民眾、學術界與媒體的廣泛參與，其所發揮的影響力也開始與日俱增。²³1966 年，加拿大聯邦政府人力與移民部門(The Department of Manpower and Immigration)在移民政策上提出了一份白皮書(The 1966 White Paper)明確指出，聯邦政府應提高移民政策與勞工需求的整合度，移民政策必須在國家經濟政策、人力需求與社會政策各方面的目標保有一貫性；根據這份白皮書，意味著加拿大勢將揚棄在移民法規上根深蒂固的種族歧視觀念，而發展出一套穩定且長期能與國家經濟發展相結合的移民制度，²⁴1967 年的移民評分制(或稱積分制、打分制)即在這樣的背景下產生。

1967 年的移民評分制，是加拿大聯邦政府有史以來，第一次採用同樣的評估標準在全球的範圍內挑選與吸納移民；此一制度不分種族、宗教與國家背景，適用於世界上所有的移民申請人，主要的原則包括：(1)必須接受符合加拿大經濟與勞動市場需要的任何移民；(2)必須為放諸四海皆為一致的評分標準，不得有任何種族、膚色或宗教的歧視。

²³ Ninette Kelley and Michael Trebilcock, *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2nded. (Toronto, Buffalo, and London: University of Toronto Press, 2010) : 355.

²⁴ Ninette Kelley and Michael Trebilcock, *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2nded. (Toronto, Buffalo, and London: University of Toronto Press, 2010) : 359.

新移民法有三大移民分類：(1)被資助的移民(Sponsored Dependents)；(2)親屬移民(Nominated Relatives)；(3)獨立移民(Independent Applicants)，意即不需要資助也不靠親屬關係而由自己辦理移民申請；其中，獨立移民通常稱為獨立技術移民、或技術移民。²⁵技術移民的審查主要透過對申請人的教育、就業經驗、個人特質、市場需求技能、英語和法語語言能力、年齡、親屬關係、目的地以及是否加拿大有雇主等因素進行評估考量。²⁶

自 1967 年首次頒佈以來，移民評分標準經歷過多次調整。1978 年，此標準在應用專業訓練和工作經驗方面給予了比正規教育更高的比重，該變化反映了聯邦政府對經濟發展方面人才的偏好。1985 年，政府頒佈了對獨立技術移民新的挑選標準，將合格門檻從原來的 50 分提高至 70 分。1999 年末至 2001 年，由於國際市場經濟低迷和 911 事件的影響，加拿大職場大量職位流失，失業率增高，而新移民的到來更是增加了待業的時間；針對國內外政治和經濟的變化，加國政府對移民計畫採取了應變過渡策略，於 2002 年 6 月 28 日推出了一項新的法律。2002 年頒佈的這項新移民法強調對移民個人的潛力和適應靈活性的要求，調整了積分點的分佈，並將合格分數的門檻從原來的 70 分提高至 75 分。²⁷

由於調整後的移民評分系統將新移民門檻提得太高，以至政府不能完成每年計畫的移民目標，加拿大移民局在 2003 年 9 月 18 日將新技術移民的門檻調低至 67 分，這個合格分數一直延續至今。2008 年 11 月 28 日，加拿大政府又修改了新的移民法規，將能夠申請加拿大技術移民的職業從 340 多種驟減至 38 種，²⁸且其中近一半為技術工人方面的職業，加拿大技術移民申請人數再次陷入了低潮。

²⁵ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》，(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 23。

²⁶ 姜家雄。〈加拿大移民政策之研究〉。《加拿大研究》，第二期，1998 年，頁 203。

²⁷ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》，(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 25。

²⁸ 自 2013 年 5 月 14 日開始受理申請的職業類別為 24 種，全部職業類別合計只收 5000 件，每一種類別最多只收 300 件；有關技術性移民的政策與細節，將於接下來的章節加以詳述。

從 1967 到 2013 年的四十多年間，移民法和相關政策進行了多次的修訂和調整，以適應加拿大經濟發展和人口增長的需要，更反映出了加拿大移民工程針對所期望的市場效應所採取的策略性變通。

第二節 加拿大的技術性移民政策

移民不止是加拿大滿足勞動力市場需求的一項重要策略與手段，亦是加拿大專業技術勞工的重要來源，為解決加拿大專技勞工短缺的重要途徑，更是符合加拿大當前及未來的經濟發展需要。

目前加拿大專技勞工的短缺已經發生在特定的職業、政府部門、企業以及地區，因此，加拿大政府打算與省份，以及特區相關單位合作實施公平且一致的外國證照識別(Foreign Credential Recognition，簡稱 FCR)的評估程序，²⁹加拿大公民與移民局也持續尋找更多有效率的方法來認定符合資格且受過國外訓練的勞工技術，藉此方式幫助並維持加拿大勞動力和長期競爭性。越來越多的加拿大企業將專技勞工的短缺視為一個嚴重、長期的問題，並將會阻礙加拿大的經濟成長與降低企業的競爭力。所以對加拿大來說，建立一個長期能適應環境且具競爭力的專技勞動力，取決於是否能預先招募、有效率整合及訂定完善的計畫去吸引和僱用專技移民者。

一、加拿大的技術性移民政策的歷史發展

與現今加拿大技術性移民政策最有關係的移民法案為 1967 加拿大移民法、1978 年加拿大移民法以及 2002 年加拿大移民法。

²⁹ 外國證照識別(FCR)在於確保他國所獲得的教育和工作經驗，於加拿大境內驗證的過程中，能得到公平且一致的對待。只要機會存在，勞工應擁有從事自己專長職業的自由，而不管他們是在加拿大或者在他國所通過的認證。這也被稱為勞工流動。

(一)1967 年加拿大的移民政策³⁰

1967 年 10 月 2 日，加拿大通過了新的移民法規—評分制(The Points System, 1967)，主要的移民類別有三種：

- 1.獨立移民(Independence)。
- 2.被資助的移民(Sponsored Dependents)—加拿大居民的丈夫、妻子或未婚妻及一般的近親。
- 3.親屬移民(Nominated Relative)—同樣適用於近親，也包括加拿大居民的遠房親戚；責任提名人(Responsibilities of Nominator)願意提供親戚照顧，或是協助他開始新生活(Becoming Established)。

獨立移民必須符合下列描述的分類中 100 個評估點中的 50 個。你提名的親屬也在被評估的基礎上，包括教育、年齡、個人入息課稅、職業技能，及以下的職業的需求標準。

潛在的移民的評估系統是基於以下條件：

- 1.教育和培訓：一年的學校教育得一點，最多可得 20 點。
- 2.個人評價：移民官判斷申請人的適應性、動力性、主動性，最多可達 15 點。
- 3.職業需求：如果申請人在加拿大的職業需求強烈，可申請高達 15 點。
- 4.職業技能：專業人士最多可達 10 點，非技術工作最低到 1 點。
- 5.年齡：35 歲以下的申請人可獲得 10 點，超過 35 歲者，每年扣除 1 點。
- 6.安排就業：如果申請人有一個加拿大雇主的明確的工作安排機會，可獲得 10 個單位。
- 7.法文或英文能力：根據語言的流暢度，可獲得達 10 點。
- 8.親戚：如果申請人能提供親屬關係證明，最多可獲得 5 點。

³⁰ Monica Boyd, "Immigration Policies and Trends: A Comparison of Canada and the United States," *Demography* 13, No. 1 (1976): 85.

9.在目的地的就業機會：申請人打算去加拿大地區對勞動力的需求有較強的地區者，可獲得多達5點。

以上內容顯示出加拿大移民法規延續著1962年的政策變化，將非歐洲起源的規定去除，明確改以使用職業技能，而不再以公民身份的做為主要的篩選標準。³¹加拿大在1967年公布的不具「種族歧視性」的新移民條例，是根據移民者的學歷、技能和經濟資源的條件為判斷基準的評分制度（Point System）來減少移民官在審查過程中可能存在的個人偏見³²。這是一種新的、有影響力的高技能人才的錄取標準，一個人可能由於其教育、受過的訓練、技能或其他特殊的資格成功地移民進入加拿大³³，加拿大政府設計了一個「選擇性的移民政策」，在做為一個穩定的招募政策的基礎上，一定要規劃好經濟增長的長遠考慮。新的經濟或技術移民類別，獲得允許讓外國出生的人能因他們的能力成為加拿大經濟建立的基礎³⁴。

(二)1967年—2002年加拿大的移民政策

從1967年到2002年的三十多年間，為了適應加拿大的經濟發展與人口增長的需求，加拿大的移民法以及相關政策進行了三十多次的修訂與調整。³⁵

1967年，加拿大推出了「評分制度」，在人才競賽中是制度上的一個重要步驟，是一種新的、有影響力的高技能人才的招募標準。評分制度使加拿大進入「一個因為個人的教育、訓練、技能或其他的特殊資格，而更有可能成功進入加拿大」

³¹ Monica Boyd, "Immigration Policies and Trends: A Comparison of Canada and the United States," *Demography* 13, No. 1 (1976): 83.

³² 徐榮崇計畫主持。《美國、澳洲、加拿大三國台灣僑民比較研究 = A Comparative Study Of Contemporary Taiwanese Immigrants In USA, Australia And Canada》。台北市：僑委會，頁 25-27，民 94 年。

³³ Ninette Kelley and Michael Trebilcock, "Immigration Policy, 1963-1976: Democracy and Due Process," in *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*. (University of Press, 1999), 358-361.

³⁴ Immigration and Refugee Protection Act § 12(2).
(<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/FullText.html>), browsed on oct 25, 2013.

³⁵ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁 25。

³⁶。評分制度的設計明顯為加拿大政府創造了一個穩定的選擇性的移民政策，在基於經濟增長的長遠考慮下，必須有計劃的招募人才。在加拿大的「移民及難民保護法」(Immigration and Refugee Protection Act)中提到：技術移民或新經濟計劃類別的人才「在他們的能力基礎上，成為加拿大建立經濟在的基礎」。從而提供移民官員有一個相對客觀的工具，在移民者中做選擇。評分制度以一個合格分數做操作，而加拿大公民和移民部（CIC）部長可能會因應經濟、勞動力市場和社會變化，為外國出生的專業人士的需求做適當的合格分數的修改。

1978年2月24日，加拿大政府實施新移民法，之後雖然多次修訂，但基本上仍以1978年的法規為框架，一直延續到2002年新移民法的實行。1978年移民法將移民分為三類：家庭親屬移民、獨立移民和難民類型移民。2002年移民法則將移民分為家庭團聚移民、技術移民、商業移民和難民類型移民等類。其中獨立移民、技術移民和商業移民具有資金雄厚、工作經驗豐富及有技術等優勢，到了加拿大後能獨立生活，無需依靠政府救濟金生活，因此成為加拿大政府主要吸收的移民類型。「2002年移民法反映了加拿大國家對國際經濟競爭的積極反應，以及對具有高可轉換資本人才的渴求。」³⁷

從表3-1可以觀察出加拿大的移民政策中的技術性移民項目自1967年到2002年明顯的改變³⁸。

³⁶ Ninette Kelley and Michael Trebilcock, "Immigration Policy, 1963-1976: Democracy and Due Process," in *The Making of The Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*. (University of Press, 1999).

³⁷ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁25。

³⁸ 魁北克有不同的選擇方式。

表3-1 1967年到2005年加拿大評分制度的變化

	1967	1974	1978	1986	1993	1996	1996 後	2002	2005
教育	20	20	12	12	14	21	16	25	25
工作經驗			8	8	8	9	8	21	21
具體的 就業準備	10	10	15	15	16		18		
就業需求	15	15	10	10	10		10		
勞動力市 場的平衡						10			
年齡	10	10	10	10	10	13	10	10	10
在加拿大已 安排就業	10	10	10	10	10	4	10	10	10
官方語言 (英語/法語)	10	10	15	15	14	21	15	24	24
個人的適應 能力	15	15	10	10	10	17	10	10	10
程度			10	10	8				
人口統計情 況							8		
加拿大親屬 加分	0/3/5 +	0/3/5				5	5		
指定任命	5	5							
滿分	100	100	100	100	100	100	100	100	100
通過分數	50	50	50	70	67	65	70	75	67

資料來源：Don J. DeVoretz, "The Education, Immigration and Emigration of Canada's Highly Skilled Workers in the 21st Century," *Research on Immigration and Integration in the Metropolis*, Working Paper Series No. 06-16(2006) : 6.

若將2002年移民法與1978年移民法相比，2002年移民法在技術移民法例中大幅改革舊法的評分制度，包括強調申請人的學歷和教育程度、語言能力評分及工作經驗，另一方面放寬年齡範圍並允許具有加拿大經驗的申請人在適應能力項目獲得加分。評分制度的評核專案從原來的十項濃縮為六大項，每個項目內的計分

範圍都有更明確的規定，總分由110分改為滿分100分，及格分數從70分提高至75分。語言專案的分數從原先的15分提高到24分，更動幅度相當大，2002年移民法首度強調技術移民申請人必須精通英、法語兩種官方語言，才能得高分，例如要求申請者的英語聽、說、讀、寫能力均優越，最高可拿16分，法語評分最多占8分。年齡上限從原來的44歲提高到了49歲。³⁹

2002年移民法由於強調移民個人的潛力和靈活的適應性，調高了總分的門檻分數，以至加拿大政府無法完成每年計畫的移民目標，到了2003年9月18日修正，將吸納新技術移民的門檻分數調低至67分，而這一次對吸納新技術移民的門檻分數的調整，清楚地表明了加拿大移民政策中針對其所期望的市場效應採取的策略性的變通。⁴⁰換言之，加拿大的政策制定者透過調整評分制度的分數，以因應加拿大的需求，尋求國家需要的外國出生的專業人士。⁴¹

2003年，由於及格門檻被設置得太高的擔憂，通過〈移民和難民保護法〉(Immigration and Refugee Protection Act, IRPA)後，調降合格分數。宣布這一調整時，部長說：「移民和難民保護法的制定，就是要創造一個靈活的制度.... 今日制定移民和難民保護法，就是要反映這種靈活性，並且我們將持續承諾，會聽取所有利益相關者的意見」⁴²。值得注意的是，在這裡的「利益相關者」指的是那些：尚未踏上加拿大土地，並且在該國沒有正式權利的海外專業人士。然而，作為技術移民類別的潛在移入者，他們是該行業的最重要的成員，加拿大上層移民官員必須透過調整評分制度，放出繼續鼓勵技術移民的訊息。

而由於評分制度精確的透明度，因此提供了「人才交換公民身份」

³⁹ 吳開軍，〈淺談加拿大新移民法對華人的影響〉，《華僑華人歷史研究》，(第4期，2003年)，頁30-31。

⁴⁰ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁25。

⁴¹ Ayelet Shachar, "The Race Talent: Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," *University Of Toronto Legal Studies Series*,(2006): 128.

⁴² New World Immigration, News Release, 〈<http://www.visa808.com/english/news.shtml>〉, browsed on Mar 3, 2014.

(Talent-for-Citizenship Exchange)的最有啟發性的例子之一，並以更細微的經濟管轄權調整、建立一個顯著與全球共享吸引高技能的移民的移民政策，加拿大在吸引高技術移民方面的成功，並沒有被其他的移民接收國的政策制定者所忽視。⁴³

二、加拿大的技術移民政策內容

加拿大的技術移民政策類別可分為聯邦專技移民(Federal Skilled Workers, 簡稱 FSW)、省提名(Provincial Nominees)的專技移民、魁北克專技移民(Quebec-Selected Skilled Workers, 簡稱 QSW)、聯邦技能類別計畫(Federal Skilled Trades Program)及加拿大經驗類(The Canadian Experience Class, 簡稱 CEC)的專技移民等五種，分述如下：

(一)聯邦專技移民

聯邦專技移民係指擁有英語或法語溝通的能力、受過良好教育、有著豐富的工作經歷以及其他技能的專技勞工移民加拿大時，加拿大政府協助他們順利取得加拿大的永久居留權，以此參與國家的經濟發展並做出貢獻。⁴⁴此外，當以聯邦專技移民的方式取得加拿大永久居留的身分時，即可擔保家庭成員或其他法定親屬移民加拿大成為永久居留者，但前提是身為擔保人必須對家庭成員或其他親屬的經濟負責，且須確定該受擔保人不需向加拿大政府申請生活上的經濟援助。

1.加拿大對聯邦專技移民的資格審查條件如下：

(1)需符合以下條件：

⁴³ Ayelet Shachar, "Talent Matters: Immigration Policy-Setting as a Competitive Scramble Among Jurisdictions," in *Wanted and Welcome?*, T. Triadafilopoulos ed. Immigrants and Minorities, 85-104. Politics and Policy, (New York : University of Toronto, Toronto, Canada, 2013),92-94.

⁴⁴ Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/index.asp>, browsed on October 5, 2013.

- 最少要有持續一年以上擔任全職且有給薪的工作經驗，或者以兼職的方式持續工作相當於一年以上的天數。
- 申請者的工作經驗必須是在同一個職業、且最近 10 年且符合加拿大 2011 年版本的國家職業分類(Canadian National Occupational Classification)：
 - 屬於技術類型 0 的管理階層職業(Managerial Occupations)、
 - 技術 A 級的專業人士職業(Professional Occupations)或
 - 技術 B 級的專門職業與技術行業(Technical Occupations and Skilled Trade)，或附錄一所列 24 種合格職業的任何一種。

在 2008 年之前，加拿大技術移民政策相對寬鬆，對職業類別並未進行限制，申請者只需具有大專以上學歷和較好的英語水準即可。2008 年以後，由於受到金融危機影響，技術移民開始限制准入類別，並先後修改了幾次職業列表。2008 年 11 月，加拿大聯邦公民及移民部長公佈了加國 2009 年度吸納專業技術移民的急需技術行業榜單，技術移民類別職業由原先的 300 多個減至 38 個。2010 年 6 月 26 日再縮減到 29 類；2012 年 7 月初，加拿大移民局暫停了聯邦技術移民申請。直至 2013 年 1 月 2 日，加拿大公民及移民部開始恢復受理聯邦技術移民計劃的申請。

2013 年 5 月 4 日之後，加拿大當局規定，聯邦技術移民(FSW)每年只受理 5,000 件申請案件，在此總額之內，每個合格職業最高限額 300 件申請案件，額滿即停止受理。截至 2013 年 10 月 5 日之前，代號 1112 的財務及投資分析師與 2174 的程式設計師及互動媒體開發師已經額滿，其他職業申請人數仍未能達到加拿大當初規劃之目標。這表示 2013 年在加拿大聯邦技術移民類別申請人的專長主要是財務及投資分析、程式設計及互動媒體開發，而土木、建築等類別的工程師及物理治療或醫療方面的人才仍然缺乏。

(2)在加拿大境內已經取得人力資源及技能發展部(Human Resources and Skills Development Canada, 簡稱 HRSDC)核准有效之就業安排證明 (Arranged Employment Opinion, 簡稱 AEO)。

上述工作須屬於加拿大國家職業分類表(NOC)之經營管理類(Skill Type 0)、技術 A 級(Skill Level A)或 B 級 (Skill Level B)之固定、全職且非季節性之職業。根據申請者的情況,此工作被當局認定為有效的因素也會不同:

A.目前在加拿大是以臨時工作許可的方式從事工作,並且:

- 在申請 FSW 與簽證核發時,臨時工作許可證尚在有效期限內(或是簽證核發時,已獲准在加拿大工作)。
- 取得加拿大公民及移民局(Citizenship and Immigration Canada, 簡稱 CIC)基於人力資源及技能發展部(HRSDC)的勞動市場調查確認函(A Labour Market Opinion, 簡稱 LMO)⁴⁵所核發的工作簽證。
- 雇主需在申請者拿到聯邦專技移民簽證後,重新給申請者一份固定工作的聘書。

B.目前正在加拿大從事不需要取得勞動市場調查確認函的工作,基於:

- 一項國際協議(如北美自由貿易協定)或
- 一個聯邦省級協議。

C.另外:

- 在申請專技移民與簽證核發時,工作許可證尚在有效期限內(或是簽證核發時,已獲准在加拿大工作)。
- 雇主需在申請者拿到聯邦專技移民簽證後,重新給申請者一份固定工作的聘書。

⁴⁵ 勞動市場意見調查表(LMO)是一個加拿大雇主在僱用外國工人之前,必須取得的一項文件。一個正向的勞動市場調查意見即意味著的確有必要僱用外國勞工來填補此一職缺,同時也表示沒有任何加拿大勞工能夠從事這份工作。故有時該表也被稱為確認函(Confirmation letter)。雇主欲申請此一文件可與人力資源和技能發展部接洽,該部門將提供勞動市場意見調查申請細節的有關程序。詳 Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?q=163&t=17>, browsed on October 5, 2013.

D.在雇主已經從人力資源及技能發展部取得勞動市場調查確認函(LMO)之

前提下，目前：

- 沒有工作許可證，或
- 在得到一個永久居留簽證之前，不打算在加拿大工作。

或

- 正在加拿大工作，另有其他不同的雇主提供一個固定的全職工作，

或

- 目前正在加拿大從事免於取得勞動市場調查確認函的工作，但並非基於一項國際協議或是一個聯邦省級協議，且雇主需在申請者拿到移民簽證後，重新給申請者一份固定工作的聘書。

必須注意的是：

- 勞動市場調查確認函的取得是雇主的責任，勞工本人不能向人力資源及技能發展部提出申請。
- 人力資源及技能發展部僅就屬於加拿大國家職業分類表(NOC)之經營管理類(Skill Type 0)、技術 A 級(Skill Level A)或 B 級(Skill Level B)之表列職業，核發固定有效工作之證明文件。
- 加拿大公民及移民局(CIC)之官員必須確認申請者能夠勝任雇主所提供之工作。如果是從事加拿大監管下的職業，CIC 官員也必須確定你能否在加拿大成為一個合格或被認證的專業人士。

(3)博士研究生

必須符合下列資格之一：

A.經加拿大通知獲准就讀博士課程之國際學生，且：

- 至少已完成博士學位研究課程二年以上之時間，
- 在申請的同時，在學術研究方面有著傑出的成就，

- 不會因為獲得公費進修之獎學金，而必須回到祖國去貢獻所學的知識和技能。

或

B.在加拿大完成博士學位課程的畢業生：

- 依提出申請的當日起算，距離畢業日期未超過 12 個月，且
- 不會因為獲得公費進修之獎學金，而必須回到祖國去貢獻所學的知識和技能(或雖已獲得獎學金，但已達到獎學金所約束的各種條款)。

必須注意的是：

- 博士申請人須達到與其他專技移民申請者相同的篩選標準，包括最低的語言門檻，在加拿大接受教育的合格證書或擁有國外同等學歷的教育證明與工作經驗（即最少要有持續一年以上擔任全職且有給薪的工作經驗，且此經驗必須是屬於加拿大國家職業分類表之經營管理類、技術 A 級或 B 級之表列職業）。
- 博士研究生申請案件每年上限為 1,000 件，但不包括在其他申請類別之名額內。2013 年申請日期從 2013 年 5 月 4 日開始，並將於 2014 年 4 月 30 日結束。

2.欲申請以技術移民身分移居加拿大者，在確認符合上述三種申請資格之一後，尚須通過加拿大計分系統的檢測；加拿大聯邦專技移民的評分系統共分六大評分項目(詳表 3-2，滿分為 100 分，最低門檻為 67 分)。分述如下：

表 3-2 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民六大評分項目及分數

計分項目	最高分數
英、法語官方語言能力	28
教育程度	25
工作經驗	15
年齡	12
就業安排	10
適應能力	10
總分	100
最低門檻：67 分	

資料來源：加拿大移民局。Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014, < <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, >

(1) 英、法語官方語言能力(English and/or French Skills)

專技移民申請者必須通過經由加拿大公民及移民局(CIC)官方核可之語言檢定機構的語言能力鑑定。檢測結果將會決定申請者在語言能力計分項目的積分。申請者的語言能力基本要求，第一官方語言必須在聽、說、讀、寫四個能力領域達到 CLB(Canadian Language Benchmark) 7 的程度；第二官方語言則必須在聽、說、讀、寫四個能力領域達到 CLB 5 的程度；其計分方式如附錄一、二。

專技移民申請者可以在官方認可之機構接受語言能力鑑定，機構名稱及其標準分述如下：

A. 英語能力鑑定方式分類如下：

(A) 雅思(IELTS: International English Language Testing System)：

雅思在讀、寫兩個能力領域考試方面有分「一般訓練」及「學術性」兩種，所有雅思考試的評分都是由經過專業訓練的評卷官和考官在考試中心完成的。考試成績記錄在成績單上，包括一個總分及聽力、閱讀、寫作和口說四個單項分數，

考生的考試成績是採用 1-9 分的評分制，四個項目獨立記分。專技移民申請者必須選擇「一般訓練」組別。其計分方式及對應的 CLB 水平如附錄三、四。

(B)思培(CELPIP: Canadian English Language Proficiency Index Program)：

思培的語言能力鑑定分為「思培-一般(CELPIP-General，簡稱 CELPIP-G)」、「思培-一般 LS (CELPIP-General LS)」及「思培-學術(CELPIP-Academic，簡稱 CELPIP-A)」三種，專技移民申請者必須選擇「思培-一般(CELPIP-G)」組別。其計分方式如附錄五、六。

思培-一般組測試評分的格式和得分是參照加拿大語言基準來施測的。每個組別的測試（聽力、口說、閱讀、寫作）將給予 CELPIP 水平，如附錄七。

B.法語能力鑑定：

TEF(Test D'évaluation De Français)：

TEF 考試全稱為法語水平考試(Test D'évaluation De Français，簡稱 TEF)，由法國工商會和法國法語聯盟(Alliance Française)主辦，是法國教育部正式承認的一項考試。總計為 900 分。值得注意的是，在 TEF 考試有答錯扣分的原則。舉例來說：如果選擇了正確答案，得到 3 分。選了我不知道(Je Ne Sais Pas)這一欄，這道題將不計分。如果選錯，將被扣掉 1 分。所以，在答題時，需要謹慎選擇答案。其計分方式如附錄八。

如果法文能力比英文能力好，亦可將法文當作第一官方語言取得較高比例的評分。

除此之外，熟悉加拿大兩種官方語言(英、法語)也能對人際的溝通與工作的表現有所助益而且至關重要。語言能力與其他能力並存，決定了其他能力的價值，例如教育資本與職業專長技術能力。加拿大專業技術的勞工市場，要求移民具有加拿大認證的教育資格和有關方面的工作經驗。但是，如果缺乏足夠的語言

能力的話，移民的教育與專業能力都會大幅地貶值。由於語言因素，移民的專業能力被低估，他們的聰明才智無法充分發揮，這些因素將導致他們的自尊心受創，認同感失落，甚至造成心理創傷。語言能力，特別是英語的口語能力對在加拿大的移民者來說非常的重要。一些移民發現，如果沒有語言能力這把鑰匙，有些工作的大門就無法開啟，有時甚至得放棄尋找專業技術的工作而被迫從事比較不需要流利英語交流的職業。⁴⁶

(2)教育程度(Education)

持有非加拿大學歷的申請人，首先必須讓你的外國教育證書進行驗證和評估，取得相當於完成加拿大同等教育程度的證書。在此之前，申請人必須備妥相關資料提交經 CIC 批准的機構，進行一項教育認證評估(Educational Credential Assessment, 簡稱 ECA)的程序。截至 2013 年 10 月 29 日，加拿大公民及移民局根據聯邦技術移民的情況，已指定四個組織負責提供 ECA 的驗證與評估並提出報告。目前指定的機構為⁴⁷：

- 比較教育服務機構-多倫多大學校外進修學院 (Comparative Education Service—University of Toronto School Continuing Studies)
- 加拿大國際認證評估服務機構 (International Credential Assessment Service of Canada)
- 世界教育服務 (World Education Services)
- 加拿大醫學會 (Medical Council of Canada)

其中，加拿大醫學會被指定為擬將專科醫師(2011 年加拿大全國職業分類代碼 3111)或全科醫生/家庭醫生(代碼 3112)作為其主要職業之申請人的專責評估機構。

⁴⁶ 朱紅，《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》，(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 187-189。

⁴⁷ CIC, Have Your Education Assessed-Federal Skilled Workers, [〈http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/assessment.asp〉](http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/assessment.asp), browsed on March 2, 2014.

無論是 NOC 代碼 3111 或 3112 的職業，都不在 2013 年 5 月 4 日公告生效的職業列表上，所以這只會影響申請博士研究生或基於這些 NOC 代碼職業已有 LMO 的申請人。以移民申請為目的的 ECA 報告有效期是 5 年。

教育程度之評分標準及其分數計算方式如下(見表 3-3)：

表 3-3 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民教育程度評分標準及分數

教育程度 (非加拿大文憑需先經過學歷認證)	最高 25 分
博士文憑(或同等學歷)	25 分
<ul style="list-style-type: none"> • 碩士文憑(或同等學歷) 或 • 大學就讀專業職業入門(Entry-to-Practice)科系(或同等學歷)，同時工作須符合 2011 年國家職業分類表(NOC)技術類型 A 的項目，且須取得省級監管機構的執業許可。 科系限制需為以下之一：醫學系、獸醫學、牙醫系、足部醫療科系、眼科視力科系、法律系、脊椎神經科系 或藥劑學系。 	23 分
兩個或兩個以上加拿大大專學位或文憑，其中一個需修業至少滿三年(或同等學歷)	22 分
加拿大三年制或三年制以上大專學位或文憑(或同等學歷)	21 分
加拿大二年制大專學位或文憑(或同等學歷)	19 分
加拿大一年制大專學位或文憑(或同等學歷)	15 分
加拿大高中文憑(或同等學歷)	5 分

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled /factor-education.asp>〉。

(3)工作經驗(Experience)

工作經驗的基本要求為：

- 最少要在相同職業工作一年以上
- 持續且有給薪的工作(全職或等量兼職時數)
- 最近 10 年內

且符合加拿大 2011 年版本的國家職業分類表(NOC)上

- 技術類型 0 的管理階層職業
- 技術 A 級的專業人士職業
- 技術 B 級的專門職業與技術行業

工作經驗之評分標準及其分數計算方式如下：

表 3-4 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民工作經驗評分標準及分數

工作經歷	最高 15 分
1 年工作經驗	9
2-3 年工作經驗	11
4-5 年工作經驗	13
6 年及 6 年以上工作經驗	15

資料來源：加拿大移民局。Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014. 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/factor-experience.asp>〉。

(4) 年齡(Age)

唯一無法靠努力增加分數的項目，18-35 歲是滿分 12 分，小於 18 歲為 0 分，35 歲以上每大一歲減 1 分；等於或大於 47 歲也是 0 分。如果錯過 18-35 歲的黃金申辦時間，要申請聯邦技術移民的困難度將大幅度地增加。年齡之評分標準及其分數計算方式如下(見表 3-5)：

表 3-5 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民年齡評分標準及分數

年齡	最高 12 分
18 歲以下	0
18-35 歲	12
36 歲	11
37 歲	10
38 歲	9
39 歲	8
40 歲	7
41 歲	6
42 歲	5
43 歲	4
44 歲	3
45 歲	2
46 歲	1
47 歲及 47 歲以上	0

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/factor-age.asp>〉。

(5) 就業安排(Arranged Employment in Canada)

有些申請者可能在申請技術移民前就已經在加拿大工作或者獲得了加拿大的工作邀請。此工作被當局認定為有效的因素為：

- 全職、固定且非季節性的工作，且
- 符合加拿大 2011 年版本的國家職業分類表(NOC)上技術類型 0、技術 A 級與技術 B 級的表列職業。

符合資格的申請者最高可以獲取 10 分的工作安排加分。就業安排之評分標準及其分數計算方式如下(見表 3-6)：

表 3-6 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民就業安排評分標準及分數

工作現況	條件	分數
申請時已在加拿大境內持有短期工作簽證工作者	<ul style="list-style-type: none"> • 在提出申請及移民簽證核發時，工作簽證需為有效(或申請者的工作經加拿大有關單位批准不需工作簽證)。且 • 持有移民局(CIC)基於加拿大人力資源及技能發展部(HRSDC)的勞動市場調查確認函(LMO)所核發的工作簽證。LMO 需在提出申請時一起遞交。且 • 申請時必須受僱於工作簽證上所列之雇主，而雇主需在申請者拿到移民簽證後，重新給申請者一份固定工作的聘書。 	10
<p>申請時已在加拿大境內從事不需要申請勞動市場調查確認函(LMO)的工作，基於：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 國際協議(例如：北美自由貿易協定)，或 • 聯邦省級協議 	<ul style="list-style-type: none"> • 在提出申請及移民簽證核發時，工作簽證需為有效(或申請者的工作經加拿大有關單位批准不需工作簽證)，且 • 雇主需在申請者拿到移民簽證後重新給申請者一份固定工作的聘書。 	10
<p>申請者現在：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 未持有工作簽證，或 • 在拿到移民簽證以前，不打算在加拿大工作。 <p>或</p> <p>申請人正在加拿大工作，另有其他不同的雇主提供一個固定的全職工作。</p> <p>或</p> <p>申請人目前正在加拿大從事免於取得勞動市場調查確認函的工作，但並非基於一項國際協議或是一個聯邦省級協議。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 雇主需在申請者拿到移民簽證後，重新給申請者一份固定工作的聘書，且 • 雇主需持有加拿大人力資源發展及技能部(HRSDC)核准的勞動市場調查確認函(LMO)。 	10

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.
(<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled factor-employment.asp>) .

(6)適應能力(Adaptability)

如果申請者與其配偶或普通法伴侶(Common-Law Partner)⁴⁸同時申請移居加拿大的情況下，也能在適應能力這項目獲得一些分數。根據隨行配偶的語言能力，申請者或者配偶在加拿大學習或工作的經歷，有就業安排，有加拿大的直系親屬等，移民官可以給予申請者相應的適應能力加分，不過適應能力加分總和最高不能超過 10 分。適應能力之評分標準及其分數計算方式如下：（見表 3-7）



⁴⁸ 普通法伴侶(Common-law partner)，也叫共同同居夥伴。普通法伴侶可以是異性也可以是同性，但需要滿足共同連續生活至少 12 個月以上，除了商務出差和家庭因素以外不能間斷。可以透過以下方式證明普通法伴侶關係，主要是證明兩個人確實就像夫妻一樣在一起生活一年以上：

- 普通法法院的法定宣告
- 共同銀行帳戶的文件
- 共享信用卡
- 共有房屋產權的證明文件
- 共同的住宅租賃合約
- 共同的租金收據
- 一起支付 公用事業開銷(電力、天然氣、電話)的帳單
- 一起承擔家庭開支的證明文件
- 一起購物的憑據，尤其是家居用品
- 使用共同的通訊地址與他人聯繫
- 出示重要文件如身份證明、駕照與保險政策皆郵寄至相同地址的證據
- 任何其他表明已經同居的文件

相關規定詳 Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?q=347&t=14>, browsed on 31 October, 2013.

表 3-7 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民適應能力評分標準及分數

適應能力	最高 10 分
<p>配偶或普通法伴侶之語言能力：</p> <p>配偶或普通法伴侶在英語或法語的聽說讀寫能力皆達 CLB 4 水平以上 (申請時須檢附經 CIC 批准機構考試之 2 年內有效的語文測驗成績單)。</p>	5 分
<p>申請人過去在加拿大所完成的課程：</p> <p>申請人曾在加拿大完成至少兩學年以上之中學或大專全日制 (Full-Time) 課程且成績良好 (Full-Time 定義：每週上課須達至少 15 小時以上)。</p>	5 分
<p>配偶或普通法伴侶過去在加拿大所完成的課程：</p> <p>配偶或普通法伴侶曾在加拿大完成至少兩學年以上之中學或大專全日制 (Full-Time) 課程且成績良好 (Full-Time 定義：每週上課須達至少 15 小時以上)。</p>	5 分
<p>申請人過去在加拿大的工作經歷：</p> <p>申請人曾在加拿大全職工作一年以上，且工作類別屬於加拿大國家職業分類表 (NOC) 技術類型 0 (Skill Type 0)、技術 A 級 (Skill Level A) 或 B 級 (Skill Level B)，同時具備有效之工作簽證或經核准到加拿大工作。</p>	10 分
<p>配偶或普通法伴侶過去在加拿大的工作經歷：</p> <p>配偶或普通法伴侶曾具備有效之工作簽證或經核准到加拿大全職工作一年以上。</p>	5 分
<p>申請人在加拿大已有工作安排 (Arranged Employment in Canada)。</p>	5 分
<p>申請人或配偶或普通法伴侶有下列居住在加拿大 18 歲以上之加拿大公民或永久居民親屬：父母、祖父母、子女、孫子女、兄弟姊妹、伯叔姑舅姨、甥姪兒、甥姪女。</p>	5 分

資料來源：加拿大移民局。Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014. 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled /factor-adaptability.asp>〉。

此外，申請聯邦專技移民須提供安家資金證明(Proof of Funds)。加拿大政府不會提供新的專技移民者經濟上的援助，所以必須在抵達加拿大後，證明有足夠的資金可以支付自己與受撫養者在日常生活方面的花費，同時亦不能向他人借貸。因此，當專技移民者提出申請時，必須向其本國的加拿大簽證辦事處，提出自身的資金證明，而安家資金所需的金額則取決於家庭人數的多寡(詳附表 3-8)。該筆資金每年都會定期更新。

表 3-8 2013 年 5 月 4 日公佈之加拿大聯邦技術移民安家資金規定

家庭人口數	安家資金所需金額(加幣)
1	11,115
2	13,837
3	17,011
4	20,654
5	23,425
6	26,419
7 或以上	29,414

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014. 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled /funds.asp>〉。

(二)省提名的專技移民

加拿大是一個聯邦國家，各省和聯邦政府都有簽訂移民協議。加拿大聯邦政府允許各省有自己的移民評估標準和移民配額，就是所謂的省提名(Provincial Nominees)移民計畫。省提名移民申請程序分為兩大部分，各省政府可依自己的需求來挑選移民，然後核發推薦信，最後經聯邦政府批准；獲得省提名資格並不

意味著可以通過聯邦政府的審批，也就是說最終的審核權仍在聯邦政府，也就是加拿大公民及移民部(CIC)。

依據省選提名計畫的申請者必須擁有技能、教育和工作經驗，俾利對提名他們的省份或地區的經濟做出貢獻。該計畫的特色有：

- 1.申請週期較聯邦技術移民短，整體的週期約在一年左右，一般不會超過一年半。
- 2.職業範圍廣，某些省提名技術移民允許部分加拿大國家職業分類表 C、D 類別中的職業。⁴⁹
- 3.與加拿大工作簽證申請類似，省提名技術移民專案一般需要提前找到雇主。
- 4.對於省提名技術移民的申請者有特定的限制，特定時間內只能在特定省份居住和工作。

另外，省提名技術移民的申請者也同樣必須通過健康檢查和安全與犯罪調查。當然，每個參與的省份或地區都有自己的提名標準，他們可能會在沒有通知的情況下加以更改，申請者必須定期或隨時地進入他們的官網查詢最新的信息。

(三)魁北克專技移民

魁北克技術移民(Quebec-Selected Skilled Workers)是移民加拿大的另一條途徑。魁北克省的福利制度是全加拿大最優越的，同時對新移民還有許多優惠政策；所有魁北克居民，不論其經濟狀況如何，都可以參加公共住院保險和醫療保險，享受免費醫療及免費住院治療。因為加拿大政府沒有嚴格的戶籍管理制度，因此，即使選擇的是魁北克移民，移民成功後也可在加拿大任何地方定居。

⁴⁹ 在 2012 年 7 月 1 日之後，如果以一個中階或低階技術的工作(NOC C 或 D)作為省提名，申請者必須通過語言能力檢測。測試結果將顯示申請者在英語或法語聽、說、讀、寫各方面的能力是否達到最低標準。測試結果的有效期限為兩年。詳 Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/provincial/apply-who.asp>, browsed on November 9, 2013.

根據魁北克省與加拿大聯邦政府的協議，魁北克省對於該省移民申請擁有全權甄選權，包括前往魁北克工作或經商者。魁北克技術移民的申請條件完全是由魁省政府根據魁北克當地的實際情況和發展需要而制定的，不受聯邦政府制約。當然，魁北克省只有甄選權，永久居留的移民申請最終還是要由聯邦政府批准。最後，加拿大聯邦政府會根據申請人的健康狀況和良民紀錄而發出永久居留簽證。

2013年8月1日，魁北克移民部公布移民新政(New Immigration Rules,以下簡稱81新政)，提高了對法語能力的要求，同時更新了訓練領域列表(2013 List of Areas of Training)。為了篩選合乎需求的技術移民來改善魁北克勞動力不足之情形，魁北克省對來自全世界的移民們制定了一套評分標準。以目前的計分標準來看，決定移民申請成敗的關鍵就在於訓練領域和法語能力。作為主要選擇因素，魁北克省更看重的是對法語的掌握程度和對魁省文化的瞭解和認可(主觀性強，即使在考試的情況下，移民官還是可以操縱適應能力項目的6分)。魁北克省技術移民的計分項目如下(見表3-9)：

表 3-9 2013 年 8 月 1 日公佈之魁北克技術移民評分項目及積分

評分項目 (Selection Factor)	積分 (Points)
1. 訓練 (Training)	最高 28 分
2. 工作經驗 (Experience)	最高 8 分
3. 年齡 (Age)	最高 16 分
4. 語文能力 (Language Proficiency)	最高 22 分
5. 魁北克停留及魁北克親屬 (Stay and Family in Quebec)	最高 8 分
6. 配偶的個人特質 (Characteristics of the Accompanying Spouse or De Facto Spouse)	最高 16 分
7. 有效的工作雇用文件 (Validated Employment Offer)	最高 10 分
8. 子女 (Children)	最高 8 分
9. 財政自給能力 (Financial Self-Sufficiency)	最高 1 分
10. 適應能力 (Adaptability)	最高 6 分
初選階段	
單身者及格分數(1-10 項，第 6 及 10 項不計之總分)	49 分
單身者最低要求分數(1-7 項，第 6 項不計之總分)	42 分
已婚者及格分數(1-10 項，第 6 項不計之總分)	57 分
已婚者最低要求分數(1-7 項總分)	50 分
甄選階段	
單身者及格分數(1-10 項，第 6 項不計之總分)	55 分
已婚者及格分數(1-10 項總分)	63 分

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014.
 Quebec Skilled Workers Selection Factors,
 〈http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm〉,

第 1 項：訓練(Training)

訓練項目分兩項計分，其一是教育程度，另一項則為訓練領域，計分方式如下(見表 3-10)：

表 3-10 魁北克技術移民訓練評分項目及積分

1.1 教育程度(Level of Education)	標準(Criteria)	積分
	碩、博士學位(Master's Degree, Doctorate or PhD)	12
	3 年及以上全日制大學學歷 (Undergraduate Diploma Attesting to 3 or More Years of Full-Time Studies)	10
	3 年全日制技術類大專學歷，且專業必須屬於訓練領域 12(含)以上積分之類別 (Postsecondary School Technical Diploma Attesting to 3 Years of Full-Time Studies in a Program that Received 12 or More Points under the Area of Training Factor)	10
	職業高中學歷或是 1 或 2 年全日制技術類大專學歷，且專業必須屬於訓練領域 12(含)以上積分之類別 (Secondary School Vocational Diploma or Postsecondary School Technical Diploma Attesting to 1 or 2 Years of Full-Time Studies in a Program that Received 12 or More Points under the Area of Training Factor)	10
	3 年全日制技術類大專學歷(Postsecondary	8

	School Technical Diploma Attesting to 3 Years of Full-Time Studies)	
	2 年全日制大學學歷 (Undergraduate Diploma Attesting to 2 Years of Full-Time Studies)	6
	1 或 2 年全日制技術類大專學歷 (Postsecondary School Technical Diploma Attesting to 1 or 2 Years of Full-Time Studies)	6
	職業高中學歷 (Secondary School Vocational Diploma)	6
	1 年全日制大學學歷 (Undergraduate Diploma Attesting to 1 Years of Full-Time Studies)	4
	2 年全日制普通類大專學歷 (Postsecondary School General Diploma Attesting to 2 Years of Full-Time Studies)	4
	普通高中學歷 (Secondary School General Diploma)	2
1.2 訓練領域 (Area of Training) ⁵⁰	A 領域專業類別 (Section A of Part I or II)	16
	B 領域專業類別 (Section B of Part I or II)	12
	C 領域專業類別 (Section C of Part I or II)	6
	D 領域專業類別 (Section D of Part I or II)	2
	E 領域專業類別 (Section E of Part I or II)	0

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014.
Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 1-Training, 1.1 Level of Education

⁵⁰ 魁北克省之訓練領域列表共有 A、B、C、D、E 五大領域，各個領域再依學歷劃分不同之專業訓練類別。以 A 領域為例，計有大學、技術學院和職業高中等三類；其中各類又細分為外國學歷 (Part I) 及魁北克學歷 (Part II) 專業類別兩子類，兩個子領域所認可之專業訓練項目不盡相同；一般來說，魁北克學歷所包括之專業類別相對較多、評分亦較為有利。詳請參閱：Immigrating to Québec, <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/en/diverses/list-training.pdf>, browsed on November 26, 2013.

〈http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm〉。

第 2 項：工作經驗 (Experience)

與聯邦技術移民相似，工作經驗計分因不同的工作年限而異；除了符合加拿大國家職業分類中技術水平 0、A、B、C 類別外，還必須是全職或等量兼職、帶薪與最近 5 年內的工作經驗。工作經驗計分方式如下(見表 3-11)：

表 3-11 魁北克技術移民工作經驗項目積分

工作經驗(Experience)	積分(Points)
4 年及以上	8 分
3 年	6 分
2 年	6 分
1 年	4 分
6 個月	4 分
低於 6 個月	0 分

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014.

Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 2-Experience

〈http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm〉，

第 3 項：年齡(Age)

與聯邦技術移民的年齡評分標準相似，魁北克移民申請者的年齡在 18 到 42 歲之間，18-35 歲是滿分，大於 35 歲的申請者在評分上不佔優勢。魁北克技術移民的年齡評分標準分由原先的 18 分調整到現在的 16 分，可以看出魁北克對技術移民年齡要求有所放寬，35 歲之前仍是魁北克技術移民的黃金年齡。計分方式如下(見表 3-12)：

表 3-12 魁北克技術移民年齡項目積分

年齡	積分
17 或 17 歲以下	0
18-35 歲	16
36 歲	14
37 歲	12
38 歲	10
39 歲	8
40 歲	6
41 歲	4
42 歲	2
43 及 43 歲以上	0

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014.
Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 3-Age,
(http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm) .

第 4 項：語文能力 (Language Proficiency)

2011 年 12 月 6 日之後，魁北克技術移民申請人必須隨同申請書一併附上經由移民部核可機構所發出的法語與英語語文能力檢定，即便他們的母語是法語或英語亦同。測驗結果自申請提交之日算起不得超過兩年的時間。其計分方式如下：

表 3-13 魁北克技術移民語文能力項目積分

語文能力	積分
法語口說	7
法語聽力	7
法語閱讀	1
法語寫作	1
英語口說	2
英語聽力	2
英語閱讀	1
英語寫作	1

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014.

Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 4-Language Proficiency,
 〈http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm〉.

第 5 項：魁北克停留及魁北克親屬 (Stay and Family in Quebec)

與聯邦技術移民適應能力加分的評分標準相較之下，魁北克對在魁北克的停留要求更低；只要申請者曾經短暫在魁北克學習、工作或者訪問過，本項目就可輕易獲得加分。計分方式如下(見表 3-14)：

表 3-14 魁北克技術移民 魁北克停留及魁北克親屬 評分項目及積分

	標準(Criteria)	積分
5.1 魁北克停留 (Stay in Quebec)	常規全日制學習 1 或 2 學期	5
	工作 3 個月以上	5
	參與青年交換計畫停留超過 3 個月以上	5
	其他停留 3 個月以上	2
	其他停留 2 周以上	1
5.2 魁北克親屬 (Family in Quebec)	配偶或事實配偶	3
	子女、父母、兄弟姊妹	3
	祖父母	3
	姑叔舅姨、侄子侄女	0

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014.

Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 5-Stay and Family in Quebec,
 〈http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm〉,

第 6 項：配偶的個人特質 (Characteristics of the Accompanying Spouse or De Facto Spouse)

魁北克技術移民評分標準將一個家庭視為一個申請單位，相較於聯邦技術移民的適應能力加分項目(配偶語言、配偶留學經歷、配偶工作或者配偶親屬加分，

且必須和申請本人的留學、工作經歷與工作安排一併計算在加計 10 分的上限之內)，配偶特質對魁北克技術移民申請有很大的助益。(見表 3-15)

表 3-15 魁北克技術移民 配偶的個人特質 評分項目及積分

	標準 (Criteria)	積分
6.1 配偶教育程度	碩、博士學位	3
	3 年及以上全日制大學學歷	3
	3 年全日制技術類大專學歷	3
	1 或 2 年全日制技術類大專學歷	2
	2 年全日制大學學歷	2
	1 或 2 年全日制技術類大專學歷	2
	職業高中學歷	2
	1 年全日制大學學歷	1
	2 年全日制普通類大專學歷	1
	普通高中學歷	1
	6.2 配偶訓練領域	A 領域專業類別
B 領域專業類別		3
C 領域專業類別		2
D 領域專業類別		1
E 領域專業類別		0
6.3 配偶年齡	17 或 17 歲以下	0
	18 - 35 歲	3
	36 歲	3
	37 歲	2
	38 歲	2
	39 歲	2
	40 歲	1
	41 歲	1
	42 歲	1
	43 歲及以上	0
6.4 配偶語言能力	法語口說	3
	法語聽力	3
	法語閱讀	0
	法語寫作	0

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014.

Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 6- Characteristics of the Accompanying Spouse or De Facto Spouse,
 〈 http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm 〉 .

第 7 項：有效的工作雇用證明(Validated Employment Offer)

持有有效的工作雇用文件也可獲得積分，前提是該證明須經由魁北克雇主向加拿大人力資源及技能發展部(HRSDC)申請核准。計分方式如下：

表 3-16 魁北克技術移民有效的工作雇用證明項目積分

工作雇用證明	積分
蒙特利爾大都市地區有效工作證明	6
蒙特利爾大都市以外地區有效工作證明	10

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014. Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 7- Validated Employment Offer,
 〈 http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm 〉 ,

第 8 項：子女(Children)

申請者如果有隨行的子女也能得到積分。計分方式如下：

表 3-17 魁北克技術移民子女項目積分

子女	積分
每個 12 歲或 12 歲以下的孩童	4
每個 13-21 歲的孩童	2

資料來源：Immigration and Employment Services Inc., browsed on May 6, 2014. Quebec Skilled Workers Selection Factors, Factor 8- Children,
 〈 http://www.itc-canada.com/quebec_skilled_worker_selection_grid.htm 〉 .

第 9 項：財政自給能力(Financial Self-Sufficiency)

魁北克省政府要求申請者應該有一定的財政自足能力，能夠維持整個家庭在魁北克省三個月的生活支出，同時必須與官方簽署一份合約以確認承諾。每年魁北克省政府都會根據各種情況對最低資金要求進行相應的調整。

第 10 項：適應能力 (Adaptability)

根據申請者移民計畫的準備程度進行評估以決定適應能力項目的積分。評估步驟與項目包括對魁北克當地社會、經濟層面融入的努力程度及與工作領域有關的個人特質等。加分上限為 6 分。

(四)聯邦技能類別計畫

為滿足加拿大建築、自然資源業等行業對於技術工人的需求，並吸引熟練技術工人移民加拿大，保持加拿大的國際競爭力，聯邦移民部宣佈自 2013 年 1 月 2 日起，新增一個熟練技術工人(Skilled Trades)的移民類別，包括建築、交通、製造和服務行業內各種職業的熟練技術工人都可申請，讓學歷相對較低，但是具有一技之長的熟練技術工人更容易申請移民加拿大。移民部新增的熟練技術工人移民類別，係依據現實情況來制定評分標準，著重在技術工人的實際工作培訓和工作經驗，而非他們所受正式教育長短。新的熟練技術工人類別將避開傳統技術移民評分系統中的一些複雜因素，不過熟練技術工人類別的申請人，仍然需要滿足最低的語言能力要求。

除了上述的語言最低要求外，申請人還必須符合以下資格要求：

- 有至少兩年的全職工作經驗(或同等數量的兼職工作經驗)，且此工作經驗距申請日不得逾五年；
- 符合加拿大國家職業分類表該行業類別的所有工作要求；
- 有總期間至少一年以上的全職工作雇用證明文件或是有經省或地區機構所核發的技能職業資格證書。

加拿大聯邦技能類別計畫可粗分為 A 組與 B 組。在 2013 年 5 月 4 日至 2014 年 4 月 30 日期間，加拿大只受理總數 3,000 件申請案。在此總額之內，A 組包括 17 個職業，每個特定職業最高限額為 100 件；B 組包括 26 個職業，各個職

業沒有 100 件上限的規定。總體而言，在 FSTP 計畫實施的第一年，總計有 43 個職業有資格提出申請，⁵¹ 分別是：

A 組—每個特定職業最高限額為 100 件

- 7202 電子和電信行業的承包商及管理人員
- 7204 木工行業的承包商及管理人員
- 7205 其他建築業、安裝、維修和服務業的承包商及管理人員
- 7271 木匠
- 7301 機械行業的承包商及管理人員
- 7302 重型設備操作機組的承包商及管理人員
- 8211 伐木業和林業的管理人員
- 8221 採礦和採石業的管理人員
- 8222 石油和天然氣探勘行業的承包商及管理人員
- 8241 伐木機械操作員
- 8252 農業服務承包商、農場管理人員和專門的牲畜工人
- 9211 礦物和金屬加工業的管理人員
- 9212 石油、天然氣和化學加工業與公用事業的管理人員
- 9214 塑膠和橡膠產品製造業的管理人員
- 9231 礦物和金屬加工業的中央控制及加工操作員
- 9241 電力工程師和電力系統操作員
- 9243 水和廢水處理廠操作員

B 組—各個職業沒有 100 件上限的規定

- 7231 機械工程師及機械和模具檢驗員
- 7233 鈹金工人
- 7235 結構金屬和鈹金製造商及裝配工

⁵¹ Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/trades/applications.asp>, browsed on 1 March, 2014.

- 7236 鐵工
- 7237 焊接工和相關機械操作員
- 7241 電工(工業和電力系統除外)
- 7242 工業電工
- 7243 電力系統電工
- 7244 電力線路和電纜工人
- 7245 電信線路和電纜工人
- 7246 電信安裝和維修工人
- 7251 水電工
- 7252 蒸氣管路裝配工、管道工和自動噴水滅火系統安裝工人
- 7253 天然氣裝配工
- 7311 建築機械維修技師和工業技工
- 7312 重型設備機械技工
- 7313 製冷和空調技工
- 7314 鐵路女乘務員
- 7315 飛機維修技師和航空器檢修員
- 7318 升降設備的構造與機械技師
- 7371 起重機操作員
- 7372 鑽井工人和爆破工-表層、鑽採、採礦及建造
- 7373 水井鑽井人員
- 8231 地下採礦和挖掘礦工
- 8232 石油和天然氣之鑽井工人、服務商、檢測員與有關人員
- 9232 石油、天然氣和化學加工操作員

(五)加拿大經驗類移民

加拿大經驗類移民可提出申請的職業分別屬於技術類型 0、技術 A 級與技術 B 級 3 個類別。在 2013 年 11 月 9 日至 2014 年 10 月 31 日期間，加拿大移民局將經驗類移民申請案件的上限定為 12,000 件。在此限額之內，技術 B 級的各個職業最高限額為 200 件。但以下的職業不包括在可申請的範圍之內：⁵²

- 廚師
- 食品服務業的管理人員
- 行政人員
- 行政助理
- 會計人員和簿記員
- 零售業的管理人員

加拿大經驗類移民的申請資格如下：⁵³

- 計畫居住在加拿大魁北克省以外的地區
- 在加拿大至少有 12 個月全職(或等量兼職)的技術工作經驗，且工作經驗必須在申請前的三年內獲得。
- 在加拿大取得的工作經驗必須經過正式的認可。
- 在聽說讀寫四大語言能力方面，能達到工作上所需的基本層級。

而依據加拿大 2011 年版本的國家職業分類(Canadian National Occupational Classification)，技術工作經驗(skilled work experience)的意思是：

- 技術類型 0 的管理階層職業
- 技術 A 級的專業人士職業
- 技術 B 級的專門職業與技術行業

經驗類移民申請者在加拿大國家職業分類組別的不同，其所須達到的基本語

⁵² Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/apply-who.asp>, browsed on March 1, 2014.

⁵³ Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/apply-who.asp>, browsed on March 1, 2014.

言能力要求也會隨之不同。但不管所選擇的工作語言是英語或法語，只要語文溝通能力沒問題，兩者對申請者在加拿大的就業都將有所助益。

- 如果申請者是屬於 NOC 0 或 A 組職業的技術工作經驗，則在英語或法語的四種語言能力(聽、說、讀、寫)方面，必須達到 CLB 7 程度以上的水準。
- 如果申請者是屬於 NOC B 組職業的技術工作經驗，則在英語或法語的四種語言能力(聽、說、讀、寫)方面，必須達到 CLB 5 程度以上的水準。

依加拿大官方最新(2014 年 2 月)規定，有效之語言能力證明文件距申請日不得逾兩年之期限。

自 2008 年 8 月 12 日，加拿大移民局公佈了經驗類移民以來，該類移民為加拿大政府帶來的好處顯而易見。通常海外的新移民往往會選擇像多倫多、溫哥華、蒙特婁這樣的大城市，而經驗類移民因不同地域雇主的需求和不同學校的地理位置，分佈在加拿大各個區域，在申請移民時，他們也往往會選擇自己學習工作過的地方，進而促進各區域更平衡的發展；此外，加拿大也需要技術工種的多樣化，由於很多技工的正規教育不夠，按照以往的移民法規根本無法提出申請，但在新的經驗類移民項目下，他們也可以有機會成為永久居民，為加拿大的經濟發展做出更多的貢獻。⁵⁴

第三節 加拿大技術性移民的成效

加拿大移民計畫的主要核心目標之一，是期望透過勞動市場的積極參與來促進經濟的持續發展；無疑地，技術移民的勞動力供給為一個重要組成部分，在其中扮演著至關重要的角色。加拿大政府藉由幫助新技術移民快速融入勞動力市場，增加移民成功適應與融入加拿大社會的機率來確保目標的達成。

⁵⁴ 「為留學生量身打造的加拿大經驗類別移民(Canadian Experience Class)」，Canadian Education International Ltd.，〈<http://www.ceitaiwan.com.tw/jia-na-da-liu-xue-yu-yi-min/wei-liu-xue-sheng-liang-shen-da-zao-de-jia-na-da-jing-yan-lei-yi-min-canadian-experience-class>〉，browsed on Feb 9, 2014.

儘管加拿大不能單靠技術性移民政策來解決勞動力市場面臨的主要挑戰。話雖如此，在處理特定的行業和地區的人力短缺時，實際證明移民政策仍然是一項非常寶貴的工具。本節將透過各項數據之分析說明，進一步來探討加拿大在吸引各國高級技術性人才移入政策方面實施之成效。

一、從永久居民數中技術性移民所佔的比例來看

依據表 3-18 的統計資料，加拿大技術工人、省或地區提名和加拿大經驗類 3 個類別的總人數為 61,744 人，有將近 45% 的比例是在專業技術移民的範疇，其吸引高技術勞工所帶來的益處顯而易見。加拿大技術性移民對經濟成長的貢獻在於幫助填補技術勞動市場人力的短缺，而且幫助加拿大建立和轉變社會人口結構，因而對加拿大的經濟、社會與文化的發展產生影響。

表3-18 2007-2012年加拿大永久居民類別人數(主申請人)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	53,157	52,794	52,236	48,683	45,452	50,503
技術工人(A)	41,251	43,360	40,733	48,819	36,778	38,601
加拿大經驗類(B)			1,775	2,533	3,973	5,943
省/地區提名人(C)	6,329	8,343	11,800	13,856	15,295	17,200
技術移民總和 A+B+C	47,580	51,703	54,308	65,208	56,046	61,744
企業家	580	446	370	291	184	127
自僱人士	204	164	182	174	113	89
投資者	2,025	2,832	2,871	3,223	2,980	2,616
住家保母	3,433	6,157	6,273	7,664	5,033	3,690
難民	14,701	11,105	11,750	12,642	14,722	12,400
其他	8,919	8,727	8,693	7,135	6,701	7,068
總計	130,599	133,928	136,683	145,020	131,231	138,237

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on February 20, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/permanent/02.asp>〉。

此外，2013年8月加拿大移民局(Citizenship and Immigration Canada)公布的統計資料顯示，2012年加拿大永久居民總數為257,887人，⁵⁵若不加計配偶和家屬的人數，只以主申請人來計算，總計為138,237人(詳表3-18、19)，其中技術工人的人數38,601人，佔永久居民數(主申請人，以下同)的27.9%；省或地區提名人數為17,200人，佔永久居民數的12.4%；加拿大經驗類的人數為5,943人，佔永久居民數的4.3%；而技術工人、加拿大經驗類及省/地區提名人，這三類技術性永久居民人數總和為61,744人，佔永久居民數的44.6%，明顯呈現逐年增加的趨勢；如不計算家庭團聚移民部分，則技術類移民佔永久移民比例更高達70.4%，其重要性可見一斑。

表 3-19 2007-2012 年加拿大永久居民類別百分比(主申請人)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	40.7	39.4	38.2	33.6	34.6	36.5
技術工人(A)	31.6	32.4	29.8	33.7	28.0	27.9
加拿大經驗類(B)	0	0	1.3	1.7	3.0	4.3
省/地區提名人(C)	4.8	6.2	8.6	9.6	11.7	12.4
技術移民總和 A+B+C	36.4	38.6	39.7	45.0	42.7	44.6
企業家	0.4	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1
自僱人士	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
投資者	1.6	2.1	2.1	2.2	2.3	1.9
住家保母	2.6	4.6	4.6	5.3	3.8	2.7
難民	11.3	8.3	8.6	8.7	11.2	9.0
其他	6.8	6.5	6.4	4.9	5.1	5.1
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on February 20, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/permanent/02.asp>〉。

⁵⁵ CIC, Fact and Figures 2012-Immigration overview : Permanent and Temporary Residents, Permanent Residents, 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/permanent/02.asp>〉, browsed on May 6, 2014.

二、從永久居民之已鑑定職業技能等級的人數來看

表 3-20 2007-2012 年加拿大永久居民的職業技能等級

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
技術類型 0 的管理階層	8,613	11,185	11,531	14,875	12,871	11,929
技術 A 級的專業人士	28,428	29,069	27,340	32,291	28,883	32,561
技術 B 級的專門職業與技術行業	15,277	17,103	18,682	19,087	17,932	20,760
技術 C 級的中階技術與行政人員	7,247	9,919	10,507	11,049	10,151	9,292
技術 D 級的基本技術與勞動人員	691	792	1,134	1,812	2,622	3,397
職業技能等級已鑑定的人數	60,256	68,068	69,194	79,114	72,459	77,939
15 歲以上的新進勞工	63,515	61,280	64,300	71,034	62,655	67,533
15 歲以上的行業代碼	270	117	215	111	154	124
有工作意願的人數總計	124,041	129,465	133,709	150,259	135,268	145,596

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on February 25, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/permanent/22.asp>〉。

如表 3-20 統計數字顯示，2007-2012 年加拿大永久居民數中有工作意願的人數約在 12 萬 5 千人至 15 萬人之間，我們可依其擬定的職業來歸類為不同的職業技術水平。2012 年加拿大永久居民之職業技能等級已鑑定的總人數為 77,939 人，其中，技術類型 0 的管理階層職業人數為 11,929 人、技術 A 級的專業人士職業人數為 32,561 人、技術 B 級的專門職業與技術行業人數為 20,760 人，管理、技能等級 A 和 B 級 3 類人數總計為 65,250 人，高達已鑑定人數的 83.7%，從此一數據來評估，顯示加拿大的政策的確能吸引到較高技術水平的移民。另外值得

注意的是，2012 年永久居民數中有工作意願卻沒有一個確定具體的職業技術水平的人數為 67,657 人，約佔有工作意願人數的 46.5%。一般來說，這些未分類的人包括最近才剛完成學校的課業、對勞動力市場仍然十分陌生的社會新鮮人，或是透過依親方式移入的家庭團聚移民，又或者為不需要職業編碼的難民。

三、從技術性永久居民的來源地區來看

2007-2012 年加拿大經濟類永久居民人數如表 3-21 所示，其中技術工人、加拿大經驗類和省或地區提名人三類為技術性移民類別，此三類 2012 年總人數為 141,727 人，約佔經濟類永久居民數的 88.1%。

表 3-21 2007-2012 年加拿大經濟類永久居民人數分佈

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
技術工人	97,852	103,732	95,954	119,356	88,785	91,469
加拿大經驗類			1,845	3,917	6,027	9,359
企業家	2,157	1,701	1,313	1,087	706	479
自雇人士	579	505	542	500	349	242
投資者	7,445	10,202	10,303	11,715	10,586	9,359
省/地區提名人	17,093	22,418	30,379	36,430	38,417	40,899
住家保母	6,118	10,511	12,455	13,911	11,247	9,012
總計	131,244	149,069	153,491	186,916	156,117	160,819

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on February 25, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/permanent/02.asp>〉。

其次，從 2007-2012 年加拿大經濟類永久居民人數的來源地區來看(見表 3-23)，亞洲與環太平洋地區一直是加拿大經濟類移民的主要來源地區，其比例從 2007 年的 47.5% 增加到 2012 年的 52.4%，呈現逐年持續穩定增加的趨勢，且比例就佔了加拿大經濟類永久居民的來源地區的一半；另外，非洲與中東地區、

歐洲與英國雖然分居來源地區的第二、三名，其不管以人數或合計比例來計算都不如亞洲與環太平洋地區來的重要。由此可知，加拿大技術性移民的最主要來源地區還是以來自亞洲國家居多。

表 3-22 2007-2012 年加拿大經濟類永久居民的來源地區

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
非洲與中東地區	28,175	31,225	33,871	44,585	36,545	35,614
亞洲與環太平洋地區	62,299	73,302	73,154	96,288	82,299	84,038
歐洲與英國	26,519	28,224	30,381	30,565	23,158	25,117
美國	4,785	4,926	3,695	3,328	3,014	3,705
中南美洲	9,466	11,392	12,390	12,149	11,099	12,342
其它地區	0	0	0	1	2	3
總計	131,244	149,069	153,491	186,916	156,117	160,819

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on February 25, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/permanent/08.asp>〉。

四、從短期居留人數成為技術性永久居民來看

為配合經濟發展的需要，並增加勞動力的流動性和用人單位的需求，以應對全球化的挑戰，加拿大除了持續推動吸引專技移民的政策外，另外也在短期居留的基礎上針對特定人士發放工作簽證，使他們也能合法地參與加拿大的勞動力市場。這些臨時性的外國國民主要是外國工人(臨時外國工人計畫)、外國學生、難民或其他基於人道主義申請短期居留的對象(見表 3-23)。

表 3-23 2007-2012 年加拿大短期居留人數分布

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
外國工人	299,830	361,564	403,232	431,326	445,578	491,547
外國學生	233,300	242,017	252,813	277,687	301,668	328,672
難民(A)	114,715	122,684	132,595	129,816	125,544	115,280
其它人道主義 居留者(B)	7,589	7,648	7,687	8,579	9,326	7,289
人道主義居留 小計(A+B)	122,304	130,332	140,282	138,395	134,870	122,569
其它	146,180	147,772	142,114	135,087	138,954	149,088
總計	801,614	881,685	938,441	982,495	1,021,070	1,091,876

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on February 28, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/01.asp>〉。

為此，加拿大人力資源和技能發展部和公民及移民局不斷努力推出各種措施，以滿足工人和雇主在競爭激烈的全球環境中有效地運作、不斷變化的需求，在吸引技術性外國工人成為加拿大永久居民方面，從 2007 到 2012 年，比例從 58% 上升至 74.8%；在吸引外國學生成為加拿大永久居民方面，從 2007 到 2012 年，比例從 68.7% 上升至 69.2%，始終維持高達近 70% 的比例。(見表 3-24~3-27)

表 3-24 2007-2012 年加拿大外國工人成為永久居民申請類別

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	4,681	5,480	5,302	4,561	4,647	5,509
技術工人(A)	8,207	9,910	9,454	8,866	5,899	8,695
加拿大經驗類(B)			1,909	2,789	4,386	6,816
省/地區提名人(C)	3,511	5,730	8,654	9,016	9,555	12,968
技術移民總和 A+B+C	11,718	15,640	20,017	20,671	19,840	28,479
住家保姆	3,440	6,206	6,345	7,759	5,079	3,752
其它經濟類移民	124	84	110	76	69	61
難民	27	27	31	35	32	45
其他	202	220	274	214	292	221
總計	20,192	27,657	32,079	33,316	29,959	38,067

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, Transition from Foreign workers to Permanent Residents Status by Category, browsed on February 28, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/33.asp>〉,

表 3-25 2007-2012 年加拿大外國工人成為永久居民申請類別百分比

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	23.2	19.8	16.5	13.7	15.5	14.5
技術工人(A)	40.6	35.8	29.5	26.6	19.7	22.8
加拿大經驗類(B)			6.0	8.4	14.6	17.9
省/地區提名人(C)	17.4	20.7	27.0	27.1	31.9	34.1
技術移民總和 A+B+C	58.0	56.5	62.5	62.1	66.2	74.8
住家保姆	17.0	22.4	20.0	23.3	17.0	9.9
其它經濟類移民	0.6	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
難民	0	0	0	0	0	0
其他	1.0	0.8	0.9	0.6	1.0	0.6
總計	100	100	100	100	100	100

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, Transition from Foreign workers to Permanent Residents Status by Category, browsed on February 28, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/33.asp>〉.

表 3-26 2007-2012 年加拿大外國學生成為永久居民申請類別

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	2,021	1,989	1,755	1,263	1,206	1,359
技術工人(A)	6,436	6,306	4,796	4,536	2,524	3,067
加拿大經驗類(B)			284	268	472	747
省/地區提名人(C)	876	1,354	1,613	1,516	1,364	1,573
技術移民總和 A+B+C	7,312	7,660	6,693	6,320	4,360	5,387
住家保母	14	19	13	9	6	9
其它經濟類移民	892	1,086	814	991	16	770
難民	32	16	18	19	18	25
其他	367	458	405	234	291	234
總計	10,638	11,228	9,713	8,865	6,738	7,797

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, Transition from Foreign Students to Permanent Residents Status by Category, browsed on February 28, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/34.asp>〉.

表 3-27 2007-2012 年加拿大外國學生成為永久居民申請類別百分比

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	19.0	17.6	18.1	14.3	17.9	17.4
技術工人(A)	60.5	56.1	49.4	51.1	37.5	39.4
加拿大經驗類(B)			2.9	3.0	7.0	9.6
省/地區提名人(C)	8.2	12.1	16.6	17.2	20.3	20.2
技術移民總和 A+B+C	68.7	63.2	68.9	71.3	64.8	69.2
住家保母	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
其它經濟類移民	8.4	9.9	8.4	11.3	0.2	9.9
難民	0.3	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3
其他	3.5	4.0	4.3	2.7	4.3	3.0
總計	100	100	100	100	100	100

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, *Transition from Foreign Students to Permanent Residents Status by Category*, browsed on February 28, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/34.asp>〉。

2005 年加拿大修訂移民法例，放寬約兩成國際留學生的轉換為永久居民身份，國際學生如果獲得雇用，就可持有臨時工作簽證留在加拿大，即使是大城市多倫多，蒙特利爾和溫哥華以外的任何地方。⁵⁶加拿大是極少數直接提供永久居留權路徑給國際學生的國家，這表示加拿大對確保高素質的定居移民的重視。透過省提名計劃，可以預期，特別是那些具有碩士或博士學位的國際學生，對加拿大的創新戰略更重要和完整。長遠來看，對全球範圍內流動的學生的需求，特別是創新的世代，仍是加拿大的傳統目標。而在國際學生以直接或通過途徑的方式轉變為永久居民，成為了新興的加拿大的基礎技能。⁵⁷

加拿大的技術性移民政策始於 1967 年的移民評分制度，不分種族、宗教與國家背景，採同樣的評估標準計分，在全球的範圍內挑選與吸納移民。1978 年、2002 年分別調整分數及合格分數門檻，2003 年調整至 67 分，延用至今。從 1967 到 2013 年的四十多年間，為了適應加拿大經濟發展和人口增長的需要，移民法和相關政策進行多次的修訂與調整，反映出加拿大移民對所期望的市場效應所採取的策略性變通。

加拿大的技術移民政策類別可分為聯邦專技移民、省提名專技移民、魁北克專技移民、聯邦技能類別計畫、加拿大經驗類專技移民五大類，每個類別各有不同要求及標準。從永久居民數中技術性移民所佔的比例來看，明顯呈現逐年增加的趨勢；從永久居民之已鑑定職業技能等級的人數來看，顯示加拿大的政策的確能吸引到較高技術水平的移民；從技術性永久居民的來源地區來看，加拿大技術

⁵⁶ DeVoretz, Don J, "The Education, Immigration and Emigration of Canada's Highly Skilled Workers in the 21st Century," *Research on Immigration and Integration in the Metropolis*, Working Paper Series No. 06-16,(2006) : 33.

⁵⁷ She, Qianru and Terry Wotherspoon, "International student mobility and highly skilled migration: a comparative study of Canada, the United States, and the United Kingdom," *SpringerOpen Journal*,(2013) : 10.

性移民的最主要來源地區還是以來自亞洲國家居多；從短期居留人數成為技術性永久居民來看，無論是外國工人或國際學生申請成為永久居民者，皆維持極高的比例。以上這些數據皆代表加拿大在吸引各國高級技術性人才移入政策方面有顯著的成效。



第四章 美國與加拿大技術性移民政策的比較

美國與加拿大一向是移民市場的主要參與者。舉例來說，從1959年至1981年間，這兩個國家承認的移民人數就超過了十二萬人，隨著時間的推移，美國與加拿大的移民政策的分歧越來越多。¹

本章將針對美國與加拿大的技術性移民政策做比較，分別是：美國與加拿大技術性移民歷史背景發展歷程的比較、美國與加拿大技術性移民政策內容的比較以及美國與加拿大技術性移民政策成效的比較。

第一節 美國與加拿大技術性移民政策歷史的比較

美國與加拿大在獨立建國之前，皆曾經為英國的殖民地，美、加兩國的歷史淵源類似，也因此會產生類似的移民政策。此外，移民政策多是因應國家在不同時期的需求而有所修正，因此美國與加拿大的移民政策在修改時間上也有許多類似之處。

Monica Boyd 認為：二十世紀的國際移民的移動，不再是由事件的和個人的原籍國決定。相反的，主要目的地國家同時受到國際遷移趨勢的數量及組成所控制。而這種變化的主因，主要是由於在第一次世界大戰後，加拿大和美國的移民政策從自由移民（Free Immigration）政策調整變成管制移民（Regulated Immigration）政策的緣故。²

¹ George J. Borjas, "Immigration Policy, National Origin, and Immigrant Skills: A Comparison of Canada and the United States," In *Small Differences That Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*, ed. David Card and Richard B. Freeman, (National Bureau of Economic Research: University of Chicago Press, 1993), 21.

² Monica Boyd, "Immigration Policies and Trends: A Comparison of Canada and the United States," *Demography* 13, No. 1 (1976): 83.

綜合觀察美國與加拿大移民政策的發展歷程，可以發現有許多相關及相似之處，在第一次世界大戰與第二次世界大戰之後，加拿大和美國的移民政策不僅在時機上與對方並聯，連內容也相連。而其中與技術性移民最有關聯的移民法皆是在 1960 年之後制訂的，在美國與技術性移民最有關聯的移民法的是 1965 年移民法與 1990 年移民法；在加拿大則為 1967 年的評分制與之後的一連串相關的改革法案。

第一次世界大戰後，美國與加拿大的移民法皆為限制移民政策。美國於 1921 年的《緊急配額法》將每年接受移民的名額訂在 35 萬 7 千人，³其中約 20 萬個名額給予西北歐國家，15.5 萬個名額給予東南歐國家，剩餘的數千個名額給非洲和亞洲未規定禁止移民移入美國的國家。⁴1924 年移民法包括：來源國法(The National Origins Act)及排亞法案(Asian Exclusion Act)，不但建立移民來源國配額制度，且排拒亞太地區國家的移民，偏好西北歐移民。⁵而同一時期，加拿大則是於 1923 年通過了《華人移民法案》，在 1923 年到 1947 年間禁止華人進入加拿大。

第二次世界大戰之後，在 1950 年代期間，美國與加拿大皆試圖抑制移民數量，例如美國於 1952 年制定的國家起源法，而加拿大則在 1951 年及 1952 年，連續對西北歐的移民給予優先待遇，美國與加拿大皆只考慮承認那些能兼容於北美社會的移民國家。

1960 年代，美國於 1965 年移民法中刪除了國家起源法，並首次在移民法中明確的制訂了吸引專業技術人才以及美國短缺的各類熟練或非熟練勞工的相關政策，也因此，1965 年移民法被視為美國今日移民法的基本架構。而加拿大在 1967 年的評分制度中公布不具「種族歧視性」的新移民條例，並將非歐洲起源

³ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司)，2013 年，頁 24。

⁴ 高鑑國，〈二十年代美國移民限額制度的形成與影響〉，《美國研究》，第 2 期(1991 年)，頁 145。

⁵ 謝立功、張先正，《美國移民政策的發展》(新北：人類文化事業有限公司)，2013 年，頁 24。

的規定去除，明確改以使用職業技能，而不再以公民身份的做為主要的篩選標準。⁶ 使技術移民成為加拿大移民政策中的主流。

綜合以上敘述，我們可以發現：美國與加拿大技術性移民政策的變化，主要受到需求驅動的影響，並且會因應國際間重大事件所造成的影響而作適當的修訂，例如第一次世界大戰、經濟大恐慌、第二次世界大戰...的影響，使美國與加拿大的技術性移民政策歷程上呈現出相似之處。

第二節 美國與加拿大技術性移民政策的比較

關於美國與加拿大技術性移民政策的內容，在第二章及第三章已詳細說明，本節將先對美國與加拿大技術性移民政策的內容加以延伸、比較，並提出該政策目前產生的問題。

一、短期簽證移民與永久簽證移民政策的比較

技術性移民的移動模式是多樣化的，但歸類起來可分為兩大類，即永久居留政策與短期居留政策。⁷

(一)美國

1.短期簽證—H-1B 簽證

H-1B 工作簽證是一種非移民簽證，它允許美國雇主臨時聘用從事專業職位的外籍專業技術人員，為美國的經濟作出寶貴貢獻。H-1B 簽證為專業職業的外籍專業技術人員提供了在美國合法居住和工作機會，外籍專業技術人員可在美國

⁶ Monica Boyd, "Immigration Policies and Trends: A Comparison of Canada and the United States," *Demography* 13, No. 1 (1976): 83.

⁷ Iredete Robyn, "Migration Policies For The Highly Skilled In The Asia-Pacific region," *International Migration Review*, no. 3(2000): 885.

連續居住 6 年，並允許他們的配偶及未滿 21 歲的子女，陪他們在美國合法居住（雖然他們的配偶及子女不能工作，除非他們申請到自己的工作簽證）。

在 H-1B 申請過程中，雇主為申請人，外籍員工為受益人。外籍員工個人不能為自己申請 H-1B 簽證。申請 H-1B 簽證的外籍員工，最低必須擁有學士學位或者同等學歷。符合 H-1B 簽證的職業通常需要專業化的知識，其包括但不限於：IT、建築、工程、數學、物理科學研究、社會科學、生物技術、醫療保健或醫藥、教育、法律、會計、商業、神學、藝術、計算機、財務、會計、金融、市場營銷、銷售、招聘和電信等，可以看出其中多數職業皆為專業的技術性工作。

H-1B 簽證一次簽發可長達 3 年，還可以申請再延長，一般情況下，H-1B 有效期，即 H-1B 持有者在美國工作時間最長可達到 6 年，而且在符合相關條件的情況下，H-1B 簽證還可進一步延期。如果雇主願意，雇主可贊助 H-1B 身份的外籍員工申請綠卡。相關規定如下：

- 如果 H-1B 持有者已經在 H-1B 到期前 365 天遞交了 PERM 勞工證申請或者 I-140 申請，處於勞工證或者 I-140 等待狀態，就可以在 6 年的限制之外申請一年的延期。在這種情況下的延期是沒有上限的，只要移民申請還處在處理狀態，就可以一年一年地申請延期。
- 如果 H-1B 持有者的 I-140 已經得到批准並且由於排期倒退，目前沒有移民簽證名額可用（即不可以遞交 I-485 申請），H-1B 持有者可以在 6 年期限以外申請延期 3 年。在這種情況下，就沒有需提前 365 天遞交 PERM 勞工證申請或者 I-140 申請的限制。

如果在 H-1B 身份的外籍員工辭職或被解僱，該外籍員工必須申請並獲得另一個非移民身份或離開美國。在簽證到期前，如果雇主辭退外籍員工，該雇主需

負責為外籍員工支付回國的機票費用。如果外籍員工選擇辭職，這一規定就不適用。

然而，H-1B 只是一種短期的工作簽證。H1B 持有者最長只能在美國居留 6 年，6 年期限一到，H-1B 持有者必須馬上離開美國。此外，H-1B 每年都有名額限制。目前每個財政年度有 65,000 個名額，其中有 6,800 個名額預留給自由貿易協定國的智利和新加坡公民；另外，有 20,000 個名額分配給在美國的大學獲得碩士或者更高學位的外籍員工。

2. 永久性移民簽證

在美國，外國出生的人若要持續工作下去，必須持有有效的工作簽證或成為合法的永久居民（即是綠卡持有人），合法永久居民就可以輕易改變工作，在美國繼續工作下去。根據美國美國國土安全部（DHS）的部門，批准綠卡的數量在 1999-2008 年期間平均約為每年 100 萬。在全部批准的綠卡中約有 15% 為職業移民（Employment-Based Immigration），約 21% 為家庭贊助（美國公民和居民的親屬），約 43% 是直接與美國公民有關係的親屬（只有配偶、子女、父母），其餘約 16 % 包括：多樣性簽證（移民通過綠卡抽籤⁸獲得永久居民身份）以及授予難民和受庇護者的簽證。⁹

所謂職業移民（Employment-Based Immigration）就是美國政府根據美國的法律，允許任何美國勞工市場上短缺的合格人才，通過技術或特殊人才的資格，申請美國的合法永久居住權。按照美國 1990 年移民法，將職業移民分為五種不同的類型：第一優先類別（EB-1）：傑出才能的人士，包括優秀的研究人員和教授、能力非凡的外國人；第二優先類別（EB-2）：專業人才和具有特殊才能

⁸ 綠卡抽籤(Greencard Lottery)是美國移民簽證的項目之一，即所謂的美國國務院多元移民綠卡抽籤（Diversity Immigration Visa Lottery, DV）。美國政府每年會提供約 55,000 個名額給某些國家（即每年入境美國較少人數的國家）的居民參加美國的移民抽籤，參加抽籤的方式完全透過線上申請，然後經由電腦隨機抽出入選名單，被抽中的人士再經由移民面試而得到移民簽證（即所謂的綠卡）。

⁹ Sankar Mukhopadhyay & David Oxborrow, "The Value of an Employment-Based Green Card," *Population Association of America*, (2011) : 219.

的人士，如擁有高等學位或特殊能力的勞動者；第三優先類別（EB-3）：專業人士、技術工人和非技術工人；第四優先類別（EB-4）：特殊的工人，如宗教工作者；第五優先類別（EB-5）：創造就業機會的投資移民。¹⁰

（二）加拿大

1. 短期簽證

加拿大目前的臨時工人簽證制度始於 1973 年的工作簽證規定，隨後在 1976 年的移民法被修訂。目前，由加拿大移民與公民部（Citizenship and Immigration Canada, CIC）規畫的明確的移民招聘方案，為滿足加拿大勞動市場的需求的基礎上，短期移民通常以三個方案輸入：季節性農業工人計劃（Seasonal Agricultural Worker Program, SAWP），住家保姆計劃（Live-in Caregiver Program, LCP）以及所按比重最大的臨時外國勞工計劃（Temporary Foreign Worker Program, TFWP），不過，在 TFWP 中，並非所有工人都是高技術人才。在 TFWP 中所謂的高技能工人，在全國職業分類系統（National Occupational Classification system）中被定義為具有分級 A (Skill Level A) 或分級 B (Skill Level B) 的教育或在職所需的職業培訓。¹¹

根據加拿大就業與社會發展部（Employment and Social Development Canada, ESDC）網站所公佈的資料¹²認為臨時外國勞工計劃（TFWP）的功能是：當加拿大人和永久居民無法勝任時某項工作時，外國籍工作者可以幫助填補真正的與嚴重的勞工需求，這些工作者往往會帶來新的技能和知識，幫助該國的經濟增長。無論是管理、專業、科學、技術或貿易等職業，雇主在高技術職業方面可以僱用

¹⁰ NFAP Policy Brief, “Still Waiting : Green Card Problems Persist For High Skill Immigrants ,” *NFAP(National Foundation For American Policy)Policy Brief*,(June 2012) : 2.

¹¹ Monica Boyd, “Recruiting High Skill Labour in North America: Policies, Outcomes and Futures, ” *International Migration Early View* (2013) : 7.

¹² ESDC,Employment and Social Development Canada, Temporary Foreign Worker Program, 〈 http://www.esdc.gc.ca/eng/jobs/foreign_workers/ 〉, browsed on Feb 25, 2014.

外國工人，這些職業可以在整個經濟的許多部門被發現，因此經常有多樣的招聘實踐和監管要求，但是加拿大人必須永遠是該工作的首要選擇，而且該計劃執行者也會持續審查，以確保加拿大人總會是現有工作的首要選擇。

加拿大就業和技能發展部 (Employment and Skills Development Canada, ESDC) 及加拿大服務部 (Service Canada) 負責評估雇主要求僱用臨時外國員工，並對這些臨時外國員工對加拿大就業市場可能產生的影響發出勞動市場調查確認函 (A Labour Market Opinion, LMO)¹³。LMO 是由加拿大政府簽發給申請者的雇主的文件，該文件可以讓一個臨時的外國工人獲得加拿大的工作許可，如果加拿大雇主在無法找到加拿大籍的員工，就可以經由又快、又便宜的過程找到外國籍員工，填補該公司的空缺。雇主申請後，大約 12 週就會收到肯定性的或否定性的勞動市場調查確認函 (LMO)，而求職的外國籍員工就可以應用此 LMO 獲得新的工作簽證，LMO 的內容還載明在加拿大的工作條件，包括工資、工時及 LMO 許可的工作時間，通常是 3 年，限於特定的工作職位及特定時間，並且必須在進入加拿大之前就獲得，只有少數幾種特殊行業不須辦理工作許可證，如外交人員、外國記者以及特定情況下的藝術工作者。

臨時外國勞工計劃 (TFWP) 在高技術職業類別的類別及要求如下：

- (1) 高技術職業 (Higher-Skilled Occupations)：要求一定的教育程度或受過正規的訓練，例如：大學教育或大專以上學歷、職業教育、學徒培訓等。
- (2) 學者 (Academics)：雇主必須是一所有學位授予權的大專院校，雇請外籍工作者的職位必須是一個完整的教授、副教授或助理教授，其主要職責是教學或研究。
- (3) 電影及娛樂職業 (Film and Entertainment Occupations)：雇請外籍工作者的職位必須與生產或文化或娛樂節目的製作相關。

¹³ Moving 2 Canada, Labour Market Opinion (LMO),
< <http://moving2canada.com/immigration-to-canada/labour-market-opinion-lmo-work-in-canada/> >
browsed on Feb 25, 2014.

(4)國際學生必須來自加拿大認可的大專院校畢業 (International Students Graduating from Recognized Canadian Post-secondary Institutions)¹⁴ :

外籍工作者沒有涵蓋在加拿大公民和移民局 (CIC) 的畢業後工作許可計劃 (Post-graduation Work Permit Program) 中，臨時的工作機會是由持續關注於如何讓外國工人申請永久居留權的過程的雇主所提供。

移民規劃一向是加拿大的人口和勞動力增長的重要戰略。自 2003 年以來，臨時外國勞工在加拿大的總人數持續增加 2003 年至 2008 年，每年有 15% 的平均成長率，2009 年和 2011 年間則維持每年 7% 的平均成長率。儘管加拿大最初的移民策略是國家的長期建設之一，但是，為解決迫在眉睫的勞動力短缺問題，加拿大對臨時外國勞工卻越來越依賴，例如：根據加拿大移民與公民部 (Citizenship and Immigration Canada, CIC) 統計的數據中，在 2008 年進入加拿大的非永久性居民為 399,523 人，遠超過成為永久居民的 247,243 人的數量。¹⁵

2. 永久性移民簽證

加拿大的永久性移民可分為五大類，即聯邦專技移民 (Federal Skilled Workers, FSW)、省提名 (Provincial Nominees) 的專技移民、魁北克專技移民 (Quebec-Selected Skilled Workers, QSW)、聯邦技能類別計畫 (Federal Skilled Trades Program) 及加拿大經驗類 (The Canadian Experience Class, CEC) 的專技移民。關於這五大類的永久性移民內容及方式，在第三章已有詳細說明，以下將介紹在加拿大如何由臨時性移民身份轉變為永久性移民。

¹⁴ CIC, Canada-Transition from foreign worker to permanent resident Status by category, Facts and Figures 2012, < <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/33.asp> > browsed on Feb 26, 2014.

¹⁵ Melissa Pang, Parliament of Canada, Current Publication : Employment and labour, Temporary Workers, Social Affairs Division, (February 2013), < <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2013-11-e.htm> > , browsed on Feb 26, 2014.

臨時性的外國勞工因為在加拿大生活和工作的而受益，因此可能被生活在加拿大的品質所吸引，包括醫療福利、沒有武裝衝突和污染程度較低等。不過薪資是最明顯的好處，許多外國臨時工加拿大賺到的薪水可能比在他們自己的原籍國家多。雖然大部分加拿大的臨時工人計劃中並不包括一項規定，即：允許參加者申請永久居留，但是在加拿大的工作經驗類移民（Canadian Experience Class, CEC）¹⁶卻可以幫助某些臨時工人有資格獲得永久居留權，由臨時居民過渡成為永久居民。

創建於 2008 年的加拿大經驗類移民，修訂於 2013 年 1 月，是給予那些在加拿大接受了高等教育的國際留學生，或者外國技術勞工申請成為永久居民的方式。與其他移民方式的最大不同之處是：申請人必須擁有在加拿大的工作經驗，在審核時也重視他們在本國工作的經歷。例如：加拿大境內高技能工作的臨時性移民，遞件申請前 3 年內，在加拿大境內必須曾經有 2 年以上的全時工作經驗（全時工作經驗是指每週工作至少 37.5 小時），而從事的工作必須是國家職業分類（NOC）中的 0、A 或 B 等級，且必須具備對應 NOC 職業項目所要求的語言能力，包括英文或法文。¹⁷在 CEC 中，從臨時性的外國勞工過渡到永久居民身份的外國工人的數量，從 2009 年的 1,582 位申請人到 2011 年的 3,546 位申請人，三年內就超過了一倍以上。¹⁸

外國臨時勞工轉變為永久居民身份中的比例，無論工作經驗類移民(CEC)或省提名計劃都繼續加速的增長，而根據其他永久居民類別(如聯邦技術移民計劃)

¹⁶ CIC, Canadian Experience Class, 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/cec.asp>〉, browsed on Feb 27, 2014.

¹⁷ Fact and Figures 2011-Immigration overview : Permanent and Temporary Residents-Canada-Transition from Foreign Workers to Permanent Resident Status by Category 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2011/temporary/33.asp>〉, browsed on Feb 28, 2014.

¹⁸ Fact and Figures 2011-Immigration overview : Permanent and Temporary Residents-Canada-Transition from Foreign Workers to Permanent Resident Status by Category 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2011/temporary/33.asp>〉, browsed on Feb 28, 2014.

的狀態轉換則都保持不變或下降。表 4-2 顯示了在 2011 年從臨時外籍勞工成為永久居民類別的數量。

表 4-1 2011 年加拿大從臨時外籍勞工轉換成為永久居民類別的數量

類別	工人數目
技術工人	4,416
加拿大經驗類	3,546
省/地區提名人	7,573
住家保姆	5,024
其他經濟移民	41
總計（主申請人數）	20,600

資料來源：CIC，Fact and Figures 2011-Immigration overview：Permanent and Temporary Residents-Canada-Transition from Foreign Workers to Permanent Resident Status by Category，browsed on Feb 28, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2011/temporary/33.asp>〉。

然而加拿大的臨時移民勞工會受限於他們的臨時身份、工作許可的限制、語言上的障礙與隔離，以及容易遇到剝削和虐待他們的雇主，卻沒有任何聯邦監管制度，用來監測和執行雇主義務的方案。尤其是在臨時外國勞工中技術水平較低的項目，如住家保姆計劃(LCP)，或季節性農業工人計劃(SAWP)這類低技術的職業，特別容易受到雇主和顧問或招聘人員的虐待，這顯示出加拿大對高技能和低技能勞工處理方式的不同。

舉例來說，加拿大的移民計劃在公共政策研究機構的報告中(Institute for Research on Public Policy, IRPP)被批評在對待低技術工人不同於對待高技術技能勞工。¹⁹舉例來說：雖然在高技能和低技能的職業都有持續的勞動力短缺，但高技術工人取得永久居留權的機會更大。如季節性農業工人計劃(SAWP)允許臨時性外國勞工在持續的多年來沒有取得定居權的任何機會基礎返回加拿大，而較

¹⁹ Paula J. Kinoshita and Delphine Nakache Diversity, "Foreign Worker Program: Do Short-Term Economic Needs Prevail over Human Rights Concerns?" *Institute for Research on Public Policy, Immigration and Integration* No.5 (2010).

高技術的勞工如工作經驗類移民(CEC)則可能在成為工作經驗類移民 12 個月後就有資格獲得永久居留。在住家保姆項目方面，2011 年所做的一些更改，包括提供了更多的權利和保護外國工人，有機會在獲授權全職工作 24 個月後申請永久居留。

二、美國與加拿大技術性移民政策成效的比較

接下來探討美國與加拿大的短期簽證移民與永久簽證移民政策問題，以及政策優缺點的比較。

(一)短期簽證移民與永久簽證移民政策的比較

1. 美國

(1)短期簽證問題

在經過超過二十幾年在知識性移民政策方面的停滯，1990 年美國國會通過了一系列移民和國籍法案的修正案，統稱 1990 年移民法。該法被廣泛認為是反映了人們對美國勞動大軍在全球經濟中競爭相關能力的擔心。

此法案的設立和精簡主要是為了吸引來自世界各地的高度熟練的知識性移民。其中包括所謂的「工作者優先」(Priority Workers)的範疇，它允許每年高達 40,000 位在自己的領域具有非凡潛力的貢獻的人，如著名的教授和研究人員、其他已經獲得了廣泛的讚譽或其他專業高級學位和卓越的能力如科學，藝術，或業務的個人移入美國。此外，該法案還制定了著名的 H-1B 簽證類別，給予臨時移入的特殊職業的熟練工人，如工程師、數學家、物理學家、醫療衛生專業人員、計算機專家等。從技術上講，H-1B 簽證是一個為期三年的臨時工作簽證，但是不僅是可以，而且往往都是延長至六年，並且可能再申請從臨時入境調整狀態(或

綠卡的狀態)²⁰成為永久居留。換句話說，H-1B 簽證可以作為建立長期合法居留的踏腳石最終在美國的公民身份。²¹

雖然 1990 年移民最初配發的 H-1B 簽證的年度上限為 65,000 個名額，但為因應國際人才爭奪的競爭和國內壓力，促使國會修改移民政策和提高該數值限制。2000 年，美國成功的企業指出，由於沒有立即增加技術性移民的移入，他們必須冒著失去自己的競爭優勢的風險，尤其是在 IT 部門。因此國會通過制定《21 世紀美國競爭力法》再次提高簽證數量為每年 195,000 個名額。該法案的標題，反映一個事實，即它豁免了某些類別的雇主在移民數量上的限制（例如，大學和研究機構），也反映美國日益增長的焦慮，如果不這樣調整，美國的競爭力將被拋在後面。²²

在美國，對極缺乏員工的高技術部門而言，H-1B 簽證可以很容易地解決問題，這一些來自國外的高技術人才，比起他們美國籍的同行更有才華、效率更高。公司需要以 H-1B 簽證為他們提供當地缺乏的最新的知識和技能，尤其是在技術部門，以保持公司所需的競爭力。然而，H-1B 簽證系統有其極大的缺陷。

表 4-2 顯示，H-1B 簽證每年的簽證上限又回到 1990 年開始的 65,000 個名額。從以上數據可以很明顯看出，自 2004 年至 2013 年這十年的期間，H-1B 簽證每年的年度限額皆全數用盡。此外，根據美國公民及移民服務局(USCIS)的資料顯示，僅僅在 2008 年的所期一週的簽證申請期內，申請簽證數即達 163,000 個；而截至 2012 年為止，65,000 個名額的簽證限額即使加上 20,000 的額外名額，仍無法滿足申請簽證的人數。²³

²⁰ INA § 205(a), 8 U.S.C. § 1184(g); American Competitiveness in the Twenty-First Century Act of 2000 § 106(b), Pub. L. No. 106-313, 114 Stat. 1251 (codified at 8 U.S.C. § 1184 (Note))(2000).

²¹ INA § 205(a), 8 U.S.C. § 1184(g); American Competitiveness in the Twenty-First Century Act of 2000 § 106(b), Pub. L. No. 106-313, 114 Stat. 1251 (codified at 8 U.S.C. § 1184 (Note))(2000).

²² Shachar, Ayelet. "The Race Talent: Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes," *University Of Toronto Legal Studies Series*,(2006) : 136-137.

²³ Nicolas Tang. "Unlimited Talent: The Benefits of High-Skilled Immigrants" *Hinckley Journal of Politics* 14,(2013) : 34.

表4-2 1992-2014年，美國H-1B簽證每年簽證限額

年份	限額	核准簽證數	未使用簽證數
1992	65,000	48,600	16,400
1993	65,000	61,600	3,400
1994	65,000	60,300	4,700
1995	65,000	54,200	10,800
1996	65,000	55,100	9,900
1997	65,000	65,000	0
1998	65,000	65,000	0
1999	115,000	115,000	0
2000	115,000	115,000	0
2001	195,000	163,600	31,400
2002	195,000	79,100	115,900
2003	195,000	78,800	117,000
2004	65,000	65,000	0
2005	65,000	65,000	0
2006	65,000	65,000	0
2007	65,000	65,000	0
2008	65,000	65,000	0
2009	65,000	65,000	0
2010	65,000	65,000	0
2011	65,000	65,000	0
2012	65,000	65,000	0
2013	65,000	65,000	0
2014	65,000	65,000	0

資料來源：Stuart Anderson, “H-1B Visas Essential Attracting and Retaining Talent in America,” *NFAP (National Foundation For American Policy) Policy Brief*, (2013) : 7.

美國現在嚴重依賴持臨時工作簽證，如H1-B，對於承認的高技能，有效地延長徵收試用等期間，可從6年隨時隨地延長至10年，但留下的知識移民不確定自己的未來。相比之下，其他目的地國家，僅舉幾例，如：加拿大、澳大利亞、

紐西蘭、荷蘭、挪威和瑞士，卻已擴大技術移民獲得永久居留的選項，這些政策不僅有利於吸引人才進入，也更容易為外國學生及專業人員找到工作，獲取永久居留權。²⁴

(2) 永久簽證問題

根據美國 1990 年移民法，每年有 140,000 個名額分別分配給五個職業優先類別，從那時起，對職業優先類別所需的名額已經增長了近兩倍，但每年的配額卻仍然不變，每個國家所分配到的簽證數量也僅限於固定的數量，這意味著人口眾多的國家必然會受到嚴重的影響，因此有一些國家的申請已經累積了大量的積壓，例如中國與印度。

根據表 4-3 申請第三優先類別(EB-3)綠卡的預計等待期，印度申請人需等待長達 70 年；中國的 EB-3 類別大約需等待約 20 年²⁵；在 EB-2 類別，這兩個國家皆約需等待 6-8 年。²⁶

²⁴ Ayelet Shachar, "Talent Matters: Immigration Policy-Setting as a Competitive Scramble Among Jurisdictions," T. Triadafilopoulos (ed.), *Wanted and Welcome?*, Immigrants and Minorities, Politics and Policy, New York: University of Toronto, Toronto, Canada, (2013): 86-87.

²⁵ Stuart Anderson. "Waiting and More Waiting: America's Family and Employment-Based Immigration System," NFAP(National Foundation For American Policy) Policy Brief, (Oct 2011): 10.

²⁶ Nicolas Tang. "Unlimited Talent: The Benefits of High-Skilled Immigrants," *Hinckley Journal of Politics* 14,(2013): 34.

表 4-3 美國申請第三優先類別(EB-3)綠卡的預計等待期

	到今日為止大多數人 已經等了多久？	如果政策沒有變化， 還要等待多久？
印度 2002 年 7 月 8 日－2004 年 7 月 15 日間，優先日期者	7-9 年	再多等 11 年
印度 2004 年 7 月 15 日－2005 年 11 月 22 日間，優先日期者	6-7 年	再多等 12-20 年
印度：2005 年 11 月 22 日之後 到現在，有優先日期的人	1-6 年	再多等 21-70 年
中國：2004 年 7 月 15 日－2005 年 11 月 22 日間，優先日期者	6-7 年	2-3 年
中國：2005 年 11 月 22 日到現 在，優先日期者	1-6 年	4-24 年
其它國家：2005 年 11 月 22 日 之後到現在，優先日期者 ²⁷	1-6 年	1-5 年

資料來源：Stuart Anderson. “Waiting and More Waiting: America’s Family and Employment-Based Immigration System,” NFAP(National Foundation For American Policy) Policy Brief, (2011)：13.

2. 加拿大

(1) 優點：短期移民轉為永久移民，方便且快速

加拿大的短期工作簽證制度，為三年簽一次，可以再簽延長簽證期，也可以轉換身分為永久居留簽證。與美國不同的是，加拿大的短期工作簽證在人數上沒有限制，但雇主需證實曾在加拿大境內嘗試雇用本國人任職。

自 1995 年以來，加拿大每年招收的新移民中，經濟移民與技術移民類別就

²⁷ 優先日期(Priority Date)：指的是外國人最初提交移民申請的日期。

USCIS, Visa Availability & Priority Dates,

〈<http://www.uscis.gov/green-card/green-card-processes-and-procedures/visa-availability-priority-date>〉, browsed on Feb 23, 2014.

佔了至少 50%。加拿大 2003 年到 2012 年的移民類別百分比(見表 4-4)，也呈現出一樣的特色，且所占比例已超過了 60%。

表 4-4 加拿大 2003 年到 2012 年的移民類別百分比

	家庭團聚類	技術/經濟類	難民	其它類別	總百分比
2003 年	29.4	54.7	11.7	4.2	100
2004 年	26.4	56.7	13.9	3.0	100
2005 年	24.2	59.6	13.6	2.6	100
2006 年	28.0	54.9	12.9	4.1	100
2007 年	28.0	55.4	11.8	4.8	100
2008 年	26.5	60.3	8.8	4.3	100
2009 年	25.9	60.9	9.1	4.2	100
2010 年	21.5	66.6	8.8	3.2	100
2011 年	22.7	62.8	11.2	3.3	100
2012 年	25.2	62.4	9.0	3.5	100

資料來源：CIC(Citizenship and Immigration Canada), Fact and Figures 2012-Immigration overview : Permanent Residents, Canada- Permanent Resident Status by Category, browsed on Mar 4 ,2014.

〈 <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/permanent/02.asp> 〉，

這些技術移民及其隨行家屬成員當他們抵達加拿大後，立即獲得合法永久居留權。²⁸換句話說，所引進的技術移民是專為長期所設計，而不是作為了勞動力短缺的臨時救濟。這提供了一個重要的優點，和美國不同的是：在加拿大的國際高技術人力，不會受到簽證條例改變，也不會不斷受到臨時就業狀況的不安全感的威脅。相反的，作為永久居民，他們被受到加拿大的一整套權利和資格的保護。

²⁸ Immigration and Refugee Protection Act, 2001 S.C., ch. 27, § 21 (Can.), 〈 <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/> 〉, browsed on Mar 4, 2014.

²⁹ 同樣重要的是，這種狀態會自動設置在他們通往公民的道路。事實上，只要他們一成為加拿大的永久居民，國籍時鐘就開始計時。這意味著，一個技術性移民可以盡快的成為合格的加拿大公民，只要他在到達加拿大四年之後，其中至少有連續三年在加拿大居住。當調整為公民身份，技術性移民及他的家人被授予安全、自由以及連接到世界上最富裕和開放民主社會的正式成員之一的機會。

正因為評分制度的透明度，它成為以人才轉換為公民(The talent-for-citizenship Exchange)最有啟發性的例子之一。它代表了一個幾乎是理想的例子，那就是極小的經濟司法管轄區可使用的移民政策，卻能建立整個世界範圍內的高技術移民的顯著的移入量，即使它必須直接和像鄰國—美國這樣的經濟大國競爭。³⁰

2.缺點：

(1)短期簽證數量過多，轉換為永久居民時間恐拖長

在加拿大，移民是國家建設的範例，為加拿大的政策的具體特點。有高達80%的人民傾向於支持永久居民而非臨時移民。從歷史上看，加拿大有著適度和有限的臨時移民計劃。因此，不像美國的短工計劃今天的大幅擅自人口可以說是一種催化劑 - 或在歐洲大陸客工計劃，加拿大絕大多數移民已經確定永久定居。事實上，在加拿大的各種臨時勞動計劃，如住家保姆計劃(the live-in-caregiver program)³¹，提供簽證持有人一個相對清晰、通往永久居留的捷徑。

在2008年推出的加拿大經驗類別，有兩年全職工作經驗的技術性勞工—包括技術貿易或科技職業—都可根據自己的工作經驗，申請永久居留和語言能力證

²⁹ 在大多數國家，包括加拿大，永久居民被排除在國家第一級的政治參與之外。但一旦他們成為公民之後，就可以獲得投票和競選公職的權利。 Canadian Elections Act(S.C. 2000,c.9), <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/> , browsed on Mar 4 ,2014.

³⁰ Ayelet Shachar, "The Race Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes, " University Of Toronto Legal Studies Series,(2006) : 128-129.

³¹ CIC(Citizenship and Immigration Canada), live-in-caregiver, <http://www.cic.gc.ca/English/work/caregiver/index.asp> , browsed on Mar 5 , 2014.

明。同樣，從加拿大中學後教育機構畢業並已工作一年的外國學生，也可以調整狀態成為永久居民。在其他國家最類似的計劃，從日本到美國，移民都維持在臨時狀態。

表 4-5 2007 年至 2012 年加拿大短期外國工人成為永久居民申請類別數量統計

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	4,681	5,480	5,302	4,561	4,647	5,509
技術工人(A)	8,207	9,910	9,454	8,866	5,899	8,695
加拿大經驗類(B)			1,909	2,789	4,386	6,816
省/地區提名人(C)	3,511	5,730	8,654	9,016	9,555	12,968
技術移民總和 A+B+C	11,718	15,640	20,017	20,671	19,840	28,479
住家保母	3,440	6,206	6,345	7,759	5,079	3,752
其它經濟類移民	124	84	110	76	69	61
難民	27	27	31	35	32	45
其他	202	220	274	214	292	221
總計	20,192	27,657	32,079	33,316	29,959	38,067

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, Transition from Foreign workers to Permanent Residents Status by Category, browsed on February 28, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/33.asp>〉。

加拿大在 2012 年，有 38,067 人從外國臨時工身份轉變為永久居民(見表 4-5)，另有 7,797 人由臨時學籍轉移到永久居留權。這也就是說，在永久移民中有 15% 是由已經在加拿大擁有臨時工作或學習簽證個人身份。在過去的十年，從臨時居留過渡到比例永久居留的比例一直在增加。2001 年，只有 8% 永久居民曾擔任臨時工作或持有學習簽證。展望未來，近期的臨時簽證狀況預示著一個新的和令人震驚的趨勢，臨時居留簽證的絕對數量猛增。2001 年，186,798 人持有加拿大的臨時工作許可，到 2010 年數字增加到 432,682。外國學生的人數也有所

增加，雖然增加速度較溫和，從 2001 年的 185,948 人到 2010 年的 278,146 人。

2.短期簽證移民素質不齊

在加拿大，最近的技術勞工移民的主要來源國在經濟類別是：中國、印度、菲律賓、巴基斯坦、羅馬尼亞，這些國家由於資源貧乏的教育系統，在加拿大的就業的成果往往是令人失望。雖然加拿大雇主對來自美國、英國、法國、澳大利亞（雇主贊助臨時方案）的工人表現出強烈的偏好，但加拿大政府迄今仍選擇平等對待所有程度的移民，不管國內對移民水平的認知。³²

有鑑於在的歷史上，加拿大依賴永久移民作為國家建設的基石，臨時工作簽證的快速增加，對於維持公眾力量繼續支持移民，可能會成為一個問題。在一些評論家的眼中，這個問題更加複雜，在這個意義上，過多的短期簽證構成了隱憂，並在小行的公眾諮詢或在議會中辯論此議題。大量利用臨時簽證的舉動，對於移民，可能會產生有問題的結果，尤其是如果在他們的簽證到期後，他們可能就會轉向了地下經濟。³³

第三節 美國與加拿大技術性移民政策的影響與特點

美國與加拿大的技術性移民政策，對人才接收國及人才輸出國造成了一定的影響。對於人才輸出國而言，人才外移是人力資本的損失；而人才接收國雖然得以直接享受他國在教育上的投資成果，但這只是短期利益，長期而言，因為坐享他國的人力資源之利，但對於國內高等教育反而因此有低度投資的傾向。對人才輸出國而言，專業研究人員的大量外移，雖然衝擊了研發與創新系統，然而由於移民很少切斷與原籍國之間的關聯，因此，高技術移民者因本身教育或工作因

³² Leslyanne Hawthorne, "The Growing Global Demand for Students as Skilled Migrants," *Migration Policy Institute*, (2008) : 5-6.

³³ Irene Bloemraad, "Understanding "Canadian Exceptionalism" in Immigration and Pluralism Policy," *Migration Policy Institute*, (2012) : 7-8.

素，與原籍國的教育單位維持良好連繫，並藉由國際網絡的形成與知識交換，促使人才歸國，反而為人才輸出國帶來效益，產生人力資本循環(brain circulation)現象，多少抑制或扭轉了人才輸出國的負面影響。³⁴

因此本節將要探討美國與加拿大技術性移民政策對人才移入國，以及人才流失的國家所造成的影響。

一、美國與加拿大技術性移民政策的影響

曾熾芬認為：「過去二十年來，各工業先進國家的移民政策都有朝向越來越以技術、甚至投資能力為篩選移民的原則，有技術或有財力的移民被認為可以帶給地主國經濟立即的好處，這使得一些原本不接納移民的國家，開始進行社會的說服工程讓社會接受移民的正面價值。」³⁵可見得高技術移民對於已開發國家而言，是解決高技術人力不足的重要來源，也就是「人才獲得」(Brain Gain)，然而對輸出人才的國家而言，則是「人才流失」(Brain Drain)。全球性的人才移動對人才輸出國以及人才接收國的影響是雙重的，即有正面影響也有負面影響，但對全球可能造成的影響則多為正向的。³⁶

(一)「人才流失」(Brain Drain)

高技能的移民在不同的時代所定義的方式也不同。「人才流失」主要盛行於20世紀50年代和60年代，由於歐洲國家對高技術人才自然流到傳統的移民國家，如美國、加拿大、澳大利亞等，產生了不確定的悲觀影響，因此這個詞是用來表示人力資本(主要是以犧牲納稅人的錢為代價培訓的發展中國家的人才)從

³⁴ Cervantes, M, "Attracting, Retaining and Mobilizing High Skilled Labour," *Global Knowledge Flows and Economic Development*, (Paris: OECD, 2004).

³⁵ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》(2006年)，頁7。

³⁶ 李其榮，〈發達國家技術移民政策及其影響—以美國和加拿大為例〉，《史學集刊》，第二期，(2007年)，頁74。

發展中國家流向發達國家，導致在欠發達的國家人力資源的貧困化。³⁷ 如果大專教育的移民在國外永久或長期停留的人數達到顯著的水平，並不能抵消，經匯款、技術轉讓、投資、貿易反饋的效應。人才外流降低了人才來源國的經濟成長、損失原本對教育投資來源國的回報以及人力資本資產的耗竭。³⁸

現今，有一些人民平均收入較高的國家缺少資訊科技專家、科學家、醫生和其他類型的人才，因此，他們聘請具競爭力的高度熟練的工人。³⁹ 對於這方面的短缺，在經濟合作與發展組織（The Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）的國家中，已經有一些國家的政府開始落實於政策，促進外國技術工人的進入。而同時，他們對高等教育和研究部的需求也隨之增加。⁴⁰ 這使得國際高技能的遷移成為大多數經濟合作組織（OECD）國家的重要主題。⁴¹ 例如，隨著人口高齡化，加拿大承認招聘的重要性，招募高度熟練的工人和移民填補其勞工短缺。此即為「人才流失」（Brain Drain）。

目前，大多數經濟合作與發展組織（OECD）國家仍然重視國際化的研究與發展(R&D)，而由於發展中國家如中國和印度日益增長，成為強大的R&D中心。⁴² 因此隨著科技方面對高技術工人在的需求在國家之間廣泛的擴展，爭奪高技能工人的狀況將更加激烈，以中國和印度為例，雖是發展中國家，但由於具有高技能人才，在全球已成為一個有吸引力的目的地。

³⁷ Chaudhuri, Bhaskar, "Skilled migration from India to the United States: contextualizing in the backdrop of global economic crisis," *Indian Journal of Economics and Business* 10, No.2-3(2011).
(<http://www.freepatentsonline.com/article/Indian-Journal-Economics-Business/267808352.html>) accessed 12 March 2014.

³⁸ B. Lindsay Lowell and Allan Findlay, "Migration of Highly Skilled Persons From Development Countries: Impact and Policy Responses," *International Migration Paper 44*, Geneva, Switzerland: International Labour Office(2002): 7.

³⁹ Solimano, A. "The International mobility of talent and its impact on global development: an overview," Discussion Paper No. 8 (2006): 7.
(<http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2006/dp2006-08.pdf>), browsed on March 10, 2014.

⁴⁰ OECD, "International Mobility of the Highly Skilled," *Policy Brief*. Paris: OECD (2002): 1.

⁴¹ OECD, "The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled," *Paris: OECD* (2008): 18.

⁴² OECD, "The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled," *Paris: OECD* (2008): 19.5

根據表 4-6，2011 年美國持 H-1B 簽證的短期移民的來源國，我們可以看出遷移至美國的技術性移民最主要的來源國為印度與中國，換言之，印度與中國的人才流失的問題相當嚴重。

表4-6 2011年美國H-1B簽證請願書批准數量及百分比

國家	2011 年美國 H-1B 簽證請願書平均批准數	請願書年批准數百分比
印度	156,317	58.0
中國	23,787	8.8
加拿大	9,362	3.5
菲律賓	7,582	2.8
韓國	6,689	2.5
英國	4,629	1.7
日本	3,473	1.3
墨西哥	3,274	1.1
台灣	2,937	1.0
巴基斯坦	2,653	0.9

註：僅選取前十名的國家。

來源：Department of Homeland Security, "Characteristics of H-1B Specialty Occupation Workers, Fiscal Year 2011 Annual Report to Congress October 1, 2010 – September 30, 2011," *U.S. Citizenship and Immigration Services*(2012) : 7.
 〈 <http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b-fy-11-characteristics.pdf> 〉, browsed on May 13, 2014.

技術性移民對原籍國有三種主要的反饋效果。第一種，返回原籍國的移民，帶回他們從國外學到的技能和工作經驗，提高生產率。第二種，如果是留在國外的移民，會透過匯款，回饋原籍國。第三種，許多觀察家認為，移民的知識或技

術轉移可以增加對發展中國家的生產力和經濟發展。⁴³一些亞洲國家如中國、南韓、菲律賓和台灣的移民，在美國從事自然科學領域的工作；或者是事業成功的上層階級，對於其原籍國的貢獻甚至是好幾代的。⁴⁴

(二)「人才獲得」(Brain Gain)

「人才獲得」一詞的出現是因為移民目的地國家，會因來源國的高技能的遷移而受益。⁴⁵目前在國際遷移中，低技術工人佔了多數。⁴⁶同時，在國際遷移中，高度熟練的工人的相關問題正在增加。⁴⁷此外，在經濟合作與發展組織(OECD)國家，在科學和技術領域激烈的國際競爭中，對這些高度熟練的工人有更高的技術要求。⁴⁸這些更高的要求是為了該國更高的經濟價值，作為高技能人才與低技術工人相比，被認為有更多的國際移動，伴隨著他們的技能而移動，使得他們稀缺，因此他們在接收國得到更多有利的移民政策。此外，在大多數經濟合作組織(OECD)國家中，在未來的25年勞動力短缺將是最嚴重的，尤其是科技部門。在低人口自然增加率的經濟合作與發展組織(OECD)國家的移民，對於促進工作人口的增加，是一個有吸引力的措施和行動，以緩解工人短缺。⁴⁹此即為「人

⁴³ B. Lindsay Lowell and Allan Findlay, "Migration of Highly Skilled Persons From Development Countries: Impact and Policy Responses," *International Migration Paper 44*, Geneva, Switzerland: International Labour Office, (2002).

⁴⁴ M. Hunger, "Brain Drain and Brain Gain: The Recent Debate," *Migration Citizenship Education*, (2013). Browsed on May 13, 2014
(<http://migrationeducation.de/52.1.html?&rid=229&cHash=a88df187d699c9927ce83fa2e651e21b>)

⁴⁵ IOM, Mainstreaming Migration into Development Agendas, *International Organisation for Migration*, Geneva, Switzerland, (2005).
(http://www.ppl.nl/books/ebooks/IOM_Red_Book_08.pdf), browsed on March 12, 2014.

⁴⁶ OECD, "The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled," *Paris: OECD*, (2008): 18.

⁴⁷ OECD, "International Mobility of the Highly Skilled," *Policy Brief*. Paris: OECD, (2002): 1.

⁴⁸ Industry Canada and Human Resources and Social Development Canada, "International Mobility of Highly Skilled Workers: A Synthesis of Key Findings and Policy Implications," *Skills Research Initiative Working Paper Series*, Ottawa: *Micro-Economic Policy Analysis Branch, Industry Canada*, (2008): 1.

⁴⁹ Victor Yan, "International Mobility Trends of Highly Skilled Workers: An Analysis of the Transnational Migration of Highly Skilled Immigrants for both Receiving and Sending Countries and Their Role on Innovation in a Knowledge-Based Economy," (Master of Art, diss., Simon Fraser University, 2009), 25.

才獲得」(Brain Gain)。

根據經濟合作與發展組織關於移民和外籍人士的數據庫，自2000年到2001年，主要經濟合作與發展組織(OECD)國家，包括美國、加拿大、澳大利亞、法國、英國和德國，是受過高等教育的工人的淨進口國。⁵⁰在發達國家，從1995年至2005年，移民的總量增長了23%，現在這是60%的國際移民的家。⁵¹

美國在吸引高技術移民的接受國之中，是傳統的領導者，但在過去十年中，面臨了來自加拿大和澳大利亞強大的競爭，因為這兩個國家都實施選擇性的移民計劃，制定了評分制度，旨在吸引高技能工人。而法國、瑞典、英國和其他歐盟國家已經實施了對高技能工人的“Fast Track”錄取工作，特別是在資訊科技(IT)產業工作。這些方案的設計，讓那些具有專業知識資本的快速融入接受國的勞動力。⁵²

表4-7列出美國1989~2009年國外科技與工程(S&E)博士學位獲得者的來源國或經濟體，很明顯的，一樣是以印度及中國的數量最多，換言之，印度及中國為美國主要的人才獲得的來源國。

⁵⁰ Industry Canada and Human Resources and Social Development Canada, “International Mobility of Highly Skilled Workers: A Synthesis of Key Findings and Policy Implications,” Skills Research Initiative Working Paper Series, Ottawa: *Micro-Economic Policy Analysis Branch, Industry Canada*, (2008) : 11.

⁵¹ OECD, “The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled,” *Paris: OECD*, (2008) : 18.

⁵² Shachar, “The Race Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes,” Research Paper No. 883739. Bonn : University Of Toronto Legal Studies Series, (2006) : 151.

表 4-7 美國 1989~2009 年國外科技與工程(S&E)博士學位

獲得者的來源國或經濟體

國家或經濟體	數量	百分比
所有外國人士人數	223,245	100.0
前十名國家人數總數	149,774	67.2
中國	57,705	25.8
印度	24,809	11.1
南韓	21,846	9.8
台灣	17,848	8.0
加拿大	7,193	3.2
土耳其	5,391	2.4
泰國	4,003	1.8
日本	3,806	1.7
墨西哥	3,589	1.6
德國	3,584	1.6
其他	73,471	32.9

資料來源：National Science Foundation, "Higher Education in Science and Engineering," in *National Science and Engineering Indicators 2012*, (National Center for Science and Engineering Statistics, 2012), 2-29.

〈<http://www.nsf.gov/statistics/seind12/pdf/c02.pdf>〉 Browsed on May 13, 2014.

注：國外博士學位獲得者包括永久和臨時居民。

從 2007 至 2012 年，加拿大外國工人成為永久居民中申請技術類別的比例，我們可以看出技術類移民比例一直是最高的，此外，從 2007 年的 58.0% 到 2012 年的 74.8%，每年比例不斷增加，這代表加拿大除了「人才獲得」現象明顯外，亦為「人才獲得」的受益國。(見表 4-8)

表 4-8 2007-2012 年加拿大外國工人成為永久居民申請技術類別百分比

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
家庭團聚移民	23.2	19.8	16.5	13.7	15.5	14.5
技術類移民	58.0	56.5	62.3	62.0	66.2	74.8
住家保母	17.0	22.4	19.8	23.3	17	9.8
其它經濟類移民	0.6	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
難民	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
其他	1.0	0.8	0.8	0.6	1.0	0.6

註：技術類移民包括技術工人、加拿大經驗類以及省/地區提名人的總和。

資料來源：CIC, Fact and Figures 2012-Immigration Overview: Permanent and Temporary Resident, Transition from foreign Workers to Permanent Resident Status by Category, browsed on March 11, 2014, 百分比由作者自行計算。
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2012/temporary/33.asp>〉

(三)「人力資本循環」(Brain Circulation)

1.「人力資本循環」(Brain Circulation)的意義：

有競爭力的移民返回原籍國，或是人力資本循環，為人才輸出國重新提供了受過良好的教育、較高的生產力的人力，提高了來源國的生產力。此即所謂的「人力資本循環」(Brain Circulation)。現今，新興經濟體如中國和印度現在鼓勵高技能的科學家、工程師以及受益於國際研究生教育的研究人員和有海外工作經驗的人。因為改進的就業機會、基礎設施的發展、更好的生活條件和經濟增長，以及當地更多的工作積會，吸引這些高度熟練的技術人才回國。⁵³

2.「人力資本循環」(Brain Circulation)的實例與影響：

在亞洲許多發展中經濟體和新興經濟體，都試圖吸引他們的高技能僑民能回

⁵³ OECD, "The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled," Paris: OECD, (2008): 18.

國，在他們自己的學術機構、研究機構和商業機構工作，韓國和台灣就是一個很好的例子，他們於20世紀70年代就已提出這種方案而成為先驅。結果是，一些高技術人才歸國，成為重要大學的教授或成為企業家；還有一些從發達經濟體的高階主管辭職，回到自己的國家，創辦了領先全球的資訊產業和軟件公司。⁵⁴ 也有越來越多而中國高技術工人回到中國，因為認為在美國的技術衰退限制了自己的機會，他們相信回國會有更好的前景。中國政府也更積極招聘。雖然還沒有正式統計數字，但在上海浦東新區特別經濟區，歸國的技術性人才在那裡工作的數量從1999年的500人，2003年上升兩倍到3,200人，由歸國的技術性人才成立的公司數目，達到330家。⁵⁵ 這些歸國的技術性人才帶回的人力、財力和社會資本，位他們自己的國家經濟發展作出了積極的貢獻。

人們已經注意到，促進人力資本的再循環或高技能人才重新供應，高技能人才輸出國不一定要透過外籍人士返國長期居留回報或實際存在才能實現。相反的，知識流通可以藉由實施海外僑民散居，無論是在發展中國家或發達國家，利用高技術僑民為資本帶動本國的國際化發展。⁵⁶

3. 美國目前面對的「人力資本循環」(Brain Circulation) 的狀況—以印度與中國為例：

2009年，Wadhwa Vivek等人對曾居住或移民美國，之後卻回歸原籍國的中國人及印度人做調查研究，認為由於移民簽證的積壓問題，危機正在醞釀中。截至2006年底，已有超過100萬名高技術專業人才，包括工程師、科學家、醫生、研

⁵⁴ Damtew Teferra, "Brain Circulation: Unparalleled Opportunities, Underlying Challenges, and Outmoded Presumption," Center for International Higher Education, Lynch School of Education, Boston College. (2004): 12. <<http://www.wes.org/ewenr/symp/damtewteferrapaper.pdf>>, browsed on March 11, 2014.

⁵⁵ Victor Yan, "International Mobility Trends of Highly Skilled Workers: An Analysis of the Transnational Migration of Highly Skilled Immigrants for both Receiving and Sending Countries and Their Role on Innovation in a Knowledge-Based Economy," (Master of Art, diss., Simon Fraser University, 2009), 32.

⁵⁶ Séguin, Béatrice., Leah State, Peter A. Singer and Abdallah S. Daar, "Scientific diasporas as an option for brain drain: re-circulating knowledge for development," *Int. J. Biotechnology* 8, No. 1/2(2006):80.

究人員及其家屬，每年卻只有12萬個永久居民的簽證名額。有些人的等待時間甚至超過了10年。在這段期間內，這些人員被困在「移民無人過問」的困境之中。如果他們換了工作，甚至升遷，都會冒著被推到永久居留權隊列的後面的風險。因此Wadhwa Vivek等人預測，熟練的外國工人將越來越厭倦待了，而回到像印度和中國，這些國家的經濟正在蓬勃發展中。⁵⁷

這些返回原籍國的高技術人才有以下特徵：他們多為30~33歲、已婚、沒有小孩的男性。受過是管理、技術或科學方面的高等教育。中國受訪者中51%持有碩士學位、40.8%為博士學位。印度的受訪者中，65.6%持有碩士學位、12.1%擁有博士學位。他們對美國經濟、商業和就業增長有極大貢獻。在美國持學生簽證的中國人佔32.2%，而印度為20.2%。持臨時工作簽證的中佔19.8%，印度人是48.0%。甚至是那些以永久落戶美國的移民也選擇返移回原籍國。受訪者中持有綠卡或以是美國公民者，佔印度受訪者的26.9%，而中國人佔了34%。⁵⁸

導致這些高技術專業人才返回原籍國的原因大致分兩大類：

經濟因素：87%的中國人和79%的印度人表示他們當初決定回國的一個重要因素是由於他們的祖國對他們的技能不斷增長的需求。通常證明他們的直覺是正確的。84.0%的中國人68.7%的印度人認為，本國提供更好的職業機會。此外，87.3%的中國人62.3%的印度人看到比在美國更好的就業機會。印度受訪者擔任高級管理職務在美國只有10%的機會，回到印度則有44%的機會，中國人在美國的就業機會也從9%，在中國上升至36%。87%的中國人和62%的印度人表示，他們在自己的國家有更好的專業成長，近一半正在考慮開展業務，並

⁵⁷ Wadhwa Vivek, AnnaLee Saxenian, Richard Freeman, Gary Gereffi and Alex Salkever, "America's Loss Is the World's Gain: America's New Immigrant Entrepreneurs, Part IV," Center on Globalization, Governance & Competitiveness at the Social Science Research Institute, (2009). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1348616 , browsed on March 11, 2014.

⁵⁸ Wadhwa Vivek, AnnaLee Saxenian, Richard Freeman, Gary Gereffi and Alex Salkever, "America's Loss Is the World's Gain: America's New Immigrant Entrepreneurs, Part IV," Center on Globalization, Governance & Competitiveness at the Social Science Research Institute, (2009) :2. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1348616 , browsed on March 11, 2014.

表示在本國比在美國有更好的創業機會。⁵⁹

家庭因素：朋友和家人對 88% 的印度人和 77% 的中國有同樣強烈的作用。89% 的印度人和 79% 的中國人認為在自己的國家照顧年老的父母比較好。近 80% 的印度人和 67% 的中國人認為在自己的國家家庭觀念比較好。⁶⁰

4. 美國對「人力資本循環」(Brain Circulation) 問題的建議做法：⁶¹

美國有著天然的優勢，因此吸引了世界上最有才華的工人，紛紛湧向美國領先的企業和大學。美國移民系統的某些方面方便新人貢獻的經濟增長和美國企業的競爭力，但卻也產生了問題。一方面，雇主驅動的選擇已被證明是一個有效的機制以確定最合適的工人，無論是從國外、從國際學生或美國大學。儘管有時緩慢和繁瑣的申請過程，但最有才華的人才也得到明確的優先永久。但以就業為基礎的移民，在美國整體的永久移民的比例太少，儘管它是承認該國最高度熟練的外國工人和供應作為最直接的渠道。

而美國的移民政策已被證明在面對不斷變化的情況下，包括其他的增長的僵化，以及整個發達世界都制訂了以技能為重點的移民計劃，卻只經歷了輕微的調整。不加考慮數值限制與經濟需求，積壓和延誤簽證時間。從臨時簽證到永久的工作簽證的程序，所以，臨時簽證是絕大多數以就業為基礎的移民進入美國的途徑。而為了從臨時身分切換到永久居住，臨時簽證的持有人與他們的雇主必須面臨一個複雜的管理過程。從長遠來看，固定系統的缺陷，將需要大量的改革和更

⁵⁹ Wadhwa Vivek, AnnaLee Saxenian, Richard Freeman, Gary Gereffi and Alex Salkever, "America's Loss Is the World's Gain: America's New Immigrant Entrepreneurs, Part IV," Center on Globalization, Governance & Competitiveness at the Social Science Research Institute, (2009) :2-3. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1348616 , browsed on March 11, 2014.

⁶⁰ Wadhwa Vivek, AnnaLee Saxenian, Richard Freeman, Gary Gereffi and Alex Salkever, "America's Loss Is the World's Gain: America's New Immigrant Entrepreneurs, Part IV," Center on Globalization, Governance & Competitiveness at the Social Science Research Institute, (2009) :3. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1348616 , browsed on March 11, 2014.

⁶¹ Demetrios G. Papademetriou and Madeleine Sumption, "The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States, " *Washington, Migration Policy Institute*,(2011) : 1-2.

大的靈活性。

二、美國與加拿大技術性移民政策的特點－選擇性的移民政策

臺大社會系教授曾熾芬在她的研究－〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉一文中針對「階級篩選」（或可稱為「選擇性的移民政策」）做了討論，她指出：「...當移民政策建立在以經濟理性（也就是最大化可計算的經濟利益）為正當性的基礎，也就是移民政策制訂者將移民回饋地主國經濟的利弊放在首要目標的時候，就會針對不同階級的移民設計不同的移民管道，階級較高的人比較受到移民政策的歡迎。」也因此，「在當代，階級篩選逐漸地建立在一種我將之稱為「階級主義」的意識型態之上，這種意識型態作為一種偏見，將經濟社會地位高的外國人視為可被接受的移民，低階的外國人則被視為與移入國經濟、社會、文化與政治生活不相容而被排斥在國門之外。」⁶²

經過前面三章對美國與加拿大的技術性移民政策的瞭解，我們可以發現美國與加拿大的技術性移民政策呈現出明顯的「階級篩選」特色。

選擇性的移民政策（Selective Migration Policy）不斷出現在全球各國政府的立法中，目的在於設法吸引科學家、技術嫻熟的工程師、醫療專業人士和資訊科技專業人才。⁶³對高技能移民的選擇性的移民政策，在世界各國政府中越來越受歡迎。根據聯合國調查顯示，在答覆聯合國調查的 158 個會員國中，有 27% 的國家表示，他們增加了高技術的移民的政策，而在這些國家中，有超過 47% 的國家為已開發國家。⁶⁴對於選擇性的移民政策有越來越多的趨勢，成為國家經濟競爭力方面的框架，並且被描述為高技術移民的「腦力爭奪戰」（Battle for the

⁶² 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，2006 年，頁 2。

⁶³ Rey Koslowski, "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation," *International Migration*, (2013) : 1.

⁶⁴ United Nations Department of Economic and Social Affairs, "World Population Policies 2009," *Population Division*, New York, United Nations (2010) : 294.

Brains)。而根據 OECD 的定義，高技術移民通常是指那些具有大專學歷的外國人。

本論文所探討的美國與加拿大的技術性移民政策，雖然方式不同，但各分屬兩種不同類型的「選擇性的移民政策」。為了在腦力爭奪戰中競爭，許多國家的政府指望學習典型移民國家的政策模型，並採行了由加拿大首創的評分制度。加拿大的移民政策為：在「人力資本」(Human Capital)⁶⁵的基礎上，採評分制度 (Point System) 做為篩選永久移民的基礎模式。而美國則根據移民的雇主的請求，實行由以市場為導向為驅動的模式。

一、 美國—以市場為導向，以需求為驅動的模式

(The market-oriented, Demand-driven model)⁶⁶

「美國移民政策長期以來以人道原則 (Humanitarianism) 為信念...直到最近的統計都顯示，美國移民配額的 80% 保留給家庭團聚 (即有親屬在美國) 的人，難民也佔了相當的移民比例，而每年以技術 (包括低技術) 的配額而移民美國的人口比例非常少，潛在移民的階級因素並不是美國的重要因素。」⁶⁷ 因此，儘管在美國移民法的某些規定中，很早就鼓勵永久和臨時的高技術移民，但是也只有 20% 的簽證分配給職業移民 (或稱工作移民)。

職業移民必須先從雇主那兒獲得工作機會，憑藉這個工作機會，移民能藉由政府的政策指導方針和標準做選擇。美國選擇性的移民政策可以追溯到 1917 年的移民法，並在 1952 年的移民與國籍法制度化，⁶⁸ 雖然在 1965 年通過立法，從

⁶⁵ 人力資本是競爭力的蓄積、知識、社會和人格屬性，包括創造力、認知能力，體現在執行力的勞動力，從而產生經濟價值。

⁶⁶ Rey Koslowski, "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation," *International Migration*, (2013): 5-6.

⁶⁷ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，2006 年，頁 13。

⁶⁸ D Tichenor, "High-Skilled Immigration Reform in Historical Context," *Mortimer Caplin Conference on the World Economy*, Washington, (2012): 7.

以就業為基礎的偏好轉向家庭團聚，因此只有 20% 的簽證被分配在就業的基礎上...，不過，其中的一半比例用於專業人士、科學家和特殊能力的藝術家，仍可看出美國對高技術人才的重視。「但是，這樣的情形近年來已經有了改變，有鑑於各國對人才的競爭，1990 年代開始，開始出現一股改革移民政策使之更與技術人力需求結合的呼聲...美國經濟諮詢委員會對總統提出的一項勞動力、流動、與國際移民的報告 (President's Council of Economic Advisers 1990)，建議美國應該將移民政策視為解決技術性勞動供給的一種重要政策。」

此外，「George Borjas 這位以建議美國移民政策改弦易轍著名的經濟學家也建議加強移民政策與經濟發展之間的關連性，他認為以經濟理性、也就是最大化美國經濟的利益來篩選移民申請人，是美國移民政策應該走的路。許多對於移入美國有興趣的高技術人員由於技術移民的配額太少無法順利進入美國，在這樣的情形之下，這些擁有對美國經濟有貢獻潛力的移民轉往他國，為他國所用。這樣的政策主張認為如果美國不修改移民政策，它在全球的競爭人才市場中，終將逐漸落後。階級篩選的經濟理性訴求，企圖以因應全球性人力資本爭奪為理由來擴大其政策影響。」⁶⁹「Borjas 認為在美國移民政策的人道原則吸引的是想來得到較高工資以及得到較好社會福利的低技術移民，對於美國的經濟並無太大的貢獻，相反地，如果向加拿大、澳洲的人力資本篩選制度看齊，美國可以吸引一批可以帶來資金、商業構想、或技術的移民。」⁷⁰

「為了促進全球化的經濟活動，民族國家一直對高階人員的短期流動採取盡量寬鬆的規範，以維持有利於資金與商品流動的人在國境之間的遷移自由。但是，先前的影響所及僅限於給予暫時性遷移的便利，並不是提供長期移民的管道，近二十年來，這樣的方便之門更擴及賦予有技術或經濟能力的外國人長期居

⁶⁹ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，(2006 年)，頁 13。

⁷⁰ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，(2006 年)，頁 14。

留或成為永久成員的權利，各式各樣的移民方案旨在提供技術人員與投資者的永久居留權以及國籍身分。」⁷¹在美國，做為吸引短期高技術移民的 H1-B 簽證，就扮演了這種角色。

因此，1990 年移民法仍維持以就業為基礎的簽證的比例在 20%，但增加永久移民的年度限額，以至於它幾乎增加了兩倍至 14 萬個名額。當時的 H1 簽證計劃使得如果有意返國的「傑出成績或能力」移民，得以填補臨時工作。1990 年移民法設立的 H1-B 簽證（上限為每年 65,000 個名額）的啟用，使雇主能提供長期的就業機會給「特殊職業」的移民，簽證一次簽發可長達 3 年，還可以延長，最多可達 6 年。H1-B 是一種雙重意向（Dual Intent）的簽證要求，這意味著，H1-B 簽證允許外國人進入美國特定的有限的停留（也就是說，它是一個非移民簽證），但它也同時允許由雇主贊助的 H1-B 簽證持有人能立即申請永久居民身份。藉由開放永久性的工作給臨時簽證持有者，該項計畫有了更大的靈活性，使雇主可以僱用移民做任何工作，無論是永久性的或暫時性的。其雙重意向自然也吸引更多想要移民的高技術外國人，希望取得簽證或至少希望有選擇權。也就是說這樣的改革，促使有意移民美國的高技術人才，更有意願移民美國，也更願意用多一點的時間等待，以取得永久移民身分。

二、加拿大—人力資本模型（Human Capital）⁷²

選擇性的移民政策非常有變化，因此已經制定了這些政策的國家，可能無法總是完全落實。加拿大的選擇性移民政策非常明確，政府設置了永久性移民的年度目標，用評分系統選擇移民，公佈是否達到移民目標的報告，分析改善移民政策執行的成果，並積極支持移民安置。此外，「有選擇性的移民政策」，不論是

⁷¹ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，(2006 年)，頁 7。

⁷² Rey Koslowski, "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation." *International Migration*, (2013) : 4.

明確的或隱含的，在選擇標準和誰做的選擇方面有所不同顯著。雖然加拿大和澳大利亞都使用評分制度，但在參與選擇的過程中，他們分別採用了不同的選擇目標和標準。

曾熾芬教授指出：「1980年初，加國為了吸引階級背景上可以立即嘉惠加拿大人力與資本市場的移民，最早設立引進技術與投資移民。」並在文中用「加拿大模式」來稱這些國家移民政策中屬於技術移民的部分。而「加拿大模式指的是建立一套人力資本的篩選標準，也就是點數評比的制度(Points System)，以教育程度、工作經驗和英語(在加拿大可能加上法語)語言能力，加起來予以評分，依照評分高低篩選移民，這個點數制度無疑地是一套有系統篩選階級背景的機制。」⁷³

1960年代加拿大政府制定了評分制度，並在20世紀90年代重塑它，產生了後來被稱為「人力資本模式」⁷⁴。加拿大的選擇性遷移政策，1967年明確規定與創立人力和移民部(Manpower and Immigration)，其評分制度標準考量申請人的年齡、教育、語言能力和技能。加拿大1976年的移民法還要求政府在年度基礎上規劃移民人數，建立了三種錄取類型：家庭、人道主義(難民)，以及偏重職業需求、職業準備和經驗，並以評分制度做選擇的和獨立移民。

如加拿大政府白皮書指出，「做為一個以知識為基礎的經濟，加拿大的未來取決於人們潛力的強度。對技術工人的選拔制度需要更加注重，以增強國家的人力資本基礎」。政府消除勞動力市場的需求評估，遠離以「職業為基礎的選擇模式」(Occupation-based Selection Model)，轉向評分制度，藉著將多一些的積分給傾向「人力資本」的教育、語言能力、靈活性、適應性和經驗，在任何與技術相

⁷³ 曾熾芬，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，2006年，頁9-10。

⁷⁴ 人力資本模型(human capital model)，認為教育能夠提高勞動生產力，企業按照工人的邊際勞動生產力制定勞動報酬，不同學歷的工人有不同的工資待遇。

關的職業⁷⁵。

從此，加拿大政府由職業為基礎的模式開始轉向了「人力資本模式」，並於1993年重新校準評分制度，給予教育更多的積分。「人力資本模式」的完全實現為2002年的移民和難民保護法（Immigration and Refugee Protection Act），改良後的聯邦技術移民計劃的評分制度，在六個類別中，分數可由67分到最大數100分。從那時起，各類別之間的分配有輕微改變，現在分配如下：英語和法語能力為28分，教育程度為25分，工作經驗為15分，年齡佔12分，加拿大就業安排為10分，適應能力為10分。綜合看來，其中屬於人力資本因素的教育和語言，就超過100分的二分之一（52分），而工作經驗和工作機會只佔四分之一（25分），從這個比例可以清楚看出，加拿大的移民制度對人力資本模式的重視，並透過分數的調整，對移民做選擇性的篩選。

然而，對於選擇性移民政策模型的有效性的評測基本上相當有限，因為「只有極少數國家試圖收集必要的數據」。⁷⁶然而，美國對高技能的移民政策已被著名經濟學家和政策分析家廣泛分析，發現美國現有的政策，比加拿大的效率低，並已建議美國決策者應採用同一種制度。⁷⁷2012年，美國400名市長和商界領袖參與了由紐約市市長Michael Bloomberg及新聞集團的Rupert Murdoch組成的兩黨小組，首次頒布所謂的「有史以來第一個比較研究的移民改革，其他國家採用，以提高他們的經濟和吸引經濟持續增長所需的高技術和低技術工人」。該報告以「從其他國家的經驗教訓」為題，讚揚加拿大和澳大利亞的評分制度，其建議反映在最近美國提出的全面改革移民法案的立法上。⁷⁸

⁷⁵ CIC, "Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation," *Citizenship and Immigration Canada* (CIC), (1998) : 28-30.

⁷⁶ B. Lindsay Lowell, "Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work," United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development, Department of Economic and Social Affairs, New York, (2005) : 4.

⁷⁷ Rey Koslowski, "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation," *International Migration*, (2013) : 3.

⁷⁸ Partnership for a New American Economy and Partnership for New York City, "Not Coming to America: Why the US is Falling Behind in the Global Race for Talent," *Partnership for a New*

根據 Partnership for a New American Economy 所做的研究認為：「若要評估選擇性的移民政策如何吸引高技能的移民，並持續對於國家經濟的競爭力有幫助，很大程度上取決於選擇移民的衡量指標的成功。如果將經濟類的永久移民，與以家庭為基礎的移民比例相對做比較，⁷⁹加拿大的表現比美國好得多。而增加臨時性高技術移民成為的永久性移民的數量，使用需求驅動的美國模式則提供了較好的條件。若以「高等教育」定義高技術人才，並以在外國出生人口的教育程度上做比較，加拿大的做法比美國的做法更有效。」⁸⁰

美國與加拿大將技術性移民政策列入移民政策之中，主要始於1960年代之後，重要政策的調整時間很相近，顯示美國與加拿大的技術性移民政策，皆因應世界潮流與國家需求而作調整。在技術性移民政策上，都分為永久移民與短期移民，且皆有不錯的成效。而美國與加拿大篩選技術性人才的方式雖有不同，但皆為「選擇性的移民政策」，因為高技術移民雖然也可能造成一些負面影響，但是美國與加拿大更看重高技術移民的正面效應：可以為人才移入國帶來經濟利益，而且對低技術勞工的衝擊較低、較易融入當地社會、對社會較少產生負面影響，且能促進知識的交換與普遍化，帶動知識累積與創新。

American Economy, (2012) : 15.

〈<http://www.renewoureconomy.org/home/pnae-2013/>〉, browsed on March 10, 2014.

⁷⁹ Partnership for a New American Economy and Partnership for New York City, "Not Coming to America: Why the US is Falling Behind in the Global Race for Talent," *Partnership for a New American Economy*, (2012) : 15.

〈<http://www.renewoureconomy.org/home/pnae-2013/>〉, browsed on March 10, 2014.

⁸⁰ Rey Koslowski, "Ictive Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation," *International Migration*, (2013) : 3.

第五章 結論

在21世紀的全球化時代，國際政治經濟環境面臨著新的變化和挑戰，人才競爭已成為國家間競爭的焦點。美國、加拿大、德國、日本、韓國、新加坡等國皆透過立法積極培養、吸引優秀人才，以提升國家綜合競爭力。其中，美國與加拿大自開國以來就是移民組成的國家，也制定和實施了一系列引進外國專業人才的技術移民政策，推動了經濟與社會的高速發展，提升了美國與加拿大在全球化時代中的競爭力。

第一節 研究發現

美國與加拿大技術性移民政策的變化，主要受到需求驅動的影響。首先，美國與加拿大從建國初期皆因應人力不足的需求，採取開放的自由移民政策，到了1880年代後，由於開放的自由移民政策造成移民數量的增加，產生文化衝擊、就業市場的競爭，導致美國與加拿大的移民政策皆從自由移民政策調整變成為管制移民政策，並皆曾有歧視性移民政策，最明顯的例子就是美國與加拿大都曾制訂過排華法。

第二次世界大戰後，美國與加拿大的經濟都進入快速發展的階段，由於經濟的快速增長，勞動力的短缺舒緩了美國與加拿大國人對於廉價的外國勞動力可能衝擊國內就業機會的擔憂，對於外國專家和各種專業的科學技術人員的需求與依賴性都增加，於是轉而開始制定吸引技術性移民的移民政策，就美國而言，分別為1965年移民法與1990年移民法；而加拿大則為1967年的評分制度與之後的一連串相關的改革法案。

從美國與加拿大制定技術性移民政策的過程來看：兩國在建國初期皆由於亟需勞力，因此向外招募窮苦國家的外籍勞工移入，然而當移民大量增加後，產生

了文化衝擊、就業市場的競爭問題，於是當外來移民的勞力過剩或對於勞力需求不再時，政府就開始限制移民的移入；到了第二次世界大戰後，由於景氣好轉，於是又開始向國外招募大量的移民……，此種狀況在美國與加拿大的移民史上反覆出現，而這種情形正好符合 Peter Stalker 所提出的「平衡高峰期和低峰期的需求差異」¹。

對於勞力短缺的國家而言，使用自國外移入的短期勞工的最大好處就是：他們可以對這些短期勞工「招之即來，揮之即去」，也就是說，在國家急需勞力的時候招募他們，當短期需求結束後，招募時間也結束了，這些短期勞工就必須離開。資本主義的發展本來就會出現經濟榮枯循環的現象，因此在經濟景氣循環的尖峰時期，就會需要大量勞工，但在景氣衰退的時候，就會出現勞工過剩的現象。為了避免上述現象的一再出現，美國與加拿大兩國皆認知到：在基於經濟增長的長遠考慮下，必須有一套穩定、有計劃的招募人才的選擇性移民政策。例如：加拿大的評分制度就是根據國內經濟環境的需求變化，調整分數的分配與及格分數的高低，調節移民入境的數量。

因此，美國與加拿大招募技術性人才的方式，主要皆以招募永久移民與短期移民為主。在永久性移民政策方面，雖然美國與加拿大對於移民法規定的內容各有不同，但在永久性的技術移民皆有名額上的限制及繁瑣的移民法規，以確保將來可能成為美國與加拿大的國民的外來移民，必須是國家需要的、有利於國家的高技術人才，並能長期為國家作出貢獻。一如臺大社會系教授曾熾芬所言：相較於短期流動與居留，賦予外國人永久居留權/公民權的政策是移民政策最重要的部份，也是國界管理政策中與「誰是我們」以及「誰可以成為我們」的國族政治有更多互動的部份。也就是說，移民的階級背景會影響移民取得居留權與公民權的機會，由此看來，美國與加拿大招募技術性人才的方式很明顯的就是一種「階

¹ 彼得·史托克(Peter Stalker)，《國際遷徙與移民》(International Migration)，蔡繼光譯(台北：書林出版社，2002年)，頁96。

級篩選」。

在短期移民政策方面，為因應高技術人才仍然不足、或為了因應短期內國家對於不同類別的技術性人才有不同需求的情況，美國與加拿大皆制定了短期移民政策。在美國，與技術性移民相關的短期的工作簽證類別項目很多，其中最重要的為 H-1B 簽證，這是一種屬於非移民的專業工作簽證，目的就是為了解決短期內美國公司急需，但雇主在國內卻又招不到高階人才而設置的。同樣的，在加拿大的短期移民方面，則有臨時外國勞工計劃（Temporary Foreign Worker Program, TFWP），其中的高技術職業類別，是為了填補加拿大人和永久居民無法勝任的工作時，解決嚴重的勞工需求，帶來新的技能和知識，幫助該國的經濟增長。由於上述原因，因此即使是短期移民簽證，美國與加拿大的短期移民政策對申請人的仍皆有一定的學歷要求，而且也都有工作年限的限制，年限一到，短期移民就會離開，這種作法不但解決了國家對極需人才的問題，也避免了當景氣衰退時的勞工過剩現象。

在技術性移民政策的成效上，美國部分，我們可由2012年美國國務院領事事務局(Service of The Bureau of Consular Affairs-US Department of State) 所公佈的研究資料來看：在永久性移民方面，從2008年到2012年職業優先類別的移民簽證數佔美國移民簽證總數的比例，由2.87%增加到3.97%，明顯的有逐年增加的趨勢；而在短期移民方面，從1996年至2012年H-1B簽證類別的技術性移民的核准人數增加了約2.3倍多。加拿大部分，我們根據由加拿大移民與公民部（Citizenship and Immigration Canada）在2013年8月公佈的統計資料來看，在永久移民方面，技術工人、加拿大經驗類及省/地區提名人，這三類技術性永久居民人數總和為61,744人，佔永久居民數的44.6%。短期移民方面，加拿大外國勞工佔短期移民總數的比例，從2003年的29.5%增加到2012年的47%；在吸引技術性外國工人成為加拿大永久居民方面的比例，從2007年的58%上升至2012年的74.8%。從以上所列的具體數據來看，我們可以瞭解：美國與加拿大的技術性移民政策，無論是

永久移民或是短期移民，皆呈現逐年增加趨勢，可見得美國與加拿大的技術性移民政策在吸引各國技術人才上，有明顯的成效。

我們分析美國與加拿大技術性移民的來源地，發現在美國的永久性移民方面，無論第一、二或是第三類優先類別，移民主要是來自亞洲地區，而且所占比例皆高達50%以上，其中，又以第二優先類別(EB-2)所占比例最高，約佔75.6%。若我們再進一步的探討亞洲主要移民到美國的國家，則是以印度、中國、南韓、菲律賓為主，這代表美國第一、二、三類職業優先類別移民的政策及方案對於亞洲地區人才，具有極大的吸引力，且主要吸引的是以開發中國家。在加拿大部分：從2007-2012年加拿大經濟類永久居民人數的來源地區來看，亞洲與環太平洋是加拿大經濟類移民的主要來源地區，其比例從2007年的47.5%增加到2012年的52.4%，比例就佔了加拿大經濟類永久居民的來源地區的一半，並呈現逐年持續穩定增加的趨勢。綜合以上數據可以發現，美國和加拿大的技術性移民主要來自亞洲地區。

分析美國與加拿大技術性移民主要來自亞洲地區的主要原因，可歸納為以下兩點：

首先，由於美國 1965 年移民法刪除了備受詬病的國家起源法，廢除了對東半球移民的歧視，將移民法的第三、六優先權，分別給予專業人員、科學家和藝術家以及美國急需的熟練或非熟練工人，兩種優先類別共計全部限額的 20%，這種做法的本身就包含著對移民的優選，我們可將之視為美國確立技術性移民政策的開端。加拿大則是在 1967 年公布了不具「種族歧視性」的新移民條例，移民方式改為以根據移民者的學歷、技能和經濟資源的條件為判斷基準的評分制度 (Point System) 不再以公民身份的做為主要的篩選標準，而加拿大的評分制度 (Point System) 的成功，使得此政策成為許多國家模仿的對象，例如澳大利亞及紐西蘭。在美國與加拿大的移民政策皆取消了「種族歧視」之後，很快的影響了移民的來源地，美國與加拿大的移民主流，從歐洲國家轉變為亞洲國家，直到今

日仍然如此。

第二：一般而言，從事研究與發展工作的人才外移比例特別高，而且主要是已從開發中國家從事研究與發展的科學家和工程師移居到工業化國家為主。這些專業技術人才外移的原因很多，包括：為了更好的待遇、更安定的經濟條件、更民主開放的政治環境.....等，對於高科技人才來說，還有經費充裕、設備完善的實驗室.....等因素。以美國最重要的技術性移民來源國－中國及印度為例，根據研究發現：中國及印度的技術移民移居美國主要的原因是：專業發展機會、良好的教育環境、更好的基礎設施與設備。而有利的工作環境和社會環境的創造，對吸引和留住技術移民無論是留在原籍國和接受國社會，都是一個必不可少的先決條件。

美國與加拿大技術性移民政策成功的吸引外國高技術人才移入，對美國與加拿大產生了重要的影響與貢獻，促進了美國和加拿大的經濟與科技的進步，以下分別說明：

美國方面，在20世紀上半葉，由於歐洲戰亂不斷，大量躲避戰亂的歐洲科學家來到美國；而在第二次世界大戰後，從世界各地來到美國的科學家、工程師和教授，大約就有20萬人，他們美國第三次科技革命的發展的推動，有很大的影響。一些目光敏銳的美國人注意到，如果美國的高科技工業要保持較強的競爭力，就必須要吸引大量外來人才，而美國科學技術的進步與外來移民尤其是技術移民和科學家的貢獻關係密切。

我們可以根據美國人口普查局2011年的研究〈2010年擁有科學及工程學位的國外出生者〉(The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010)來看技術性移民對美國在科技與工程方面的具體影響，發現：國外出生者比國內出生者擁有較高比例的工程領域學位，約佔全國的33%，電腦、數學、統計類者佔全國的27%，物理科學類者佔全國24 %，生物、農業和環境科學者佔全國17%。

若比較學士學位或更高學歷，有46%的外國出生者擁有科學及工程學位。被認為是美國在21世紀的競爭力的關鍵。

近幾年來，在加拿大，來自國外的高技術移民從事的專業工作領域廣泛，包括科學、工程、醫療保健和教育等，其中從事物理專業、科學工程行業的比例，外國出生者有43%，加拿大出生者只佔了33%。在2001年高科技產業僱用的員工中，超過四分之一的是移民。而在加拿大的高技能人才的比例方面，本國出生者佔了31.5%，外國出生者則佔了38.0%。²

此外，在美國與加拿大的技術性移民，促進了美國和加拿大的經濟與科技的進步之後，也建立起美國與加拿大的實力雄厚的國家科學研究體系，以下分別說明：

美國在第二次世界大戰爆發後，獲得諾貝爾自然科學獎次數比之前增加許多，其中一個重要的原因就是納粹德國的佔領，導致許多歐洲科學家外逃，而大部分最終都移居到了美國。除了科學家外，同樣還有許多傑出的科學研究人員，離開歐洲前往美國。美國仰仗這些科技人才，建立起了實力雄厚的國家科學研究體系。而加拿大政府為了提高科學研究實力，增加了對科學研發以及人才培養的投入。聯邦政府在2001年預算案中，提出三年撥款110億加元，用於人才培養和研究開發。因此，移居美國與加拿大的技術性移民進一步為所在國培養了大批高水準的科技人才。

在全球化時代，面對激烈的國際競爭，技術人才的全球競爭已經為各國制訂移民政策時的重心。當越來越多的競爭者進入全球爭奪人才，各主要移民接受國的移民政策制定者，皆努力制訂更好的技術性移民政策，試圖在人才競標中擊敗對手，吸引國際技術移民人才移入，以促進國家技術創新和經濟增長。但如果其

² Victor Yan, "International Mobility Trends of Highly Skilled Workers: An Analysis of the Transnational Migration of Highly Skilled Immigrants for both Receiving and Sending Countries and Their Role on Innovation in a Knowledge-Based Economy," (Master of Art, Simon Fraser University, 2009), 39-40.

他國家制訂了更好的移民政策，就會衝擊那些沒有適當調整移民政策的國家。這種相互因果關係和相互依存的模式，促使更多的國家進入本來就已非常緊張的全球爭奪人才戰之中。

透過本研究，我們可以發現：在這場「全球人才爭奪戰」中，美國與加拿大之所以能夠成功吸納各國優秀人才願意移入，除了美國與加拿大在客觀條件上能提供比其它國家良好的教育環境、專業的發展機會、絕佳的研究環境、基礎設施與設備；更好的待遇、更安定的經濟條件、更民主開放的政治環境……等之外，另一項重要的關鍵是：美國與加拿大能因應時代變遷與國家需求，適當調整技術性移民政策。然而在今日，當高技術人才的競爭不再局限於傳統的移民目的地國家實，美國與加拿大仍需繼續努力重塑和調整他們的技術性移民政策，以吸引高技術人才。

第二節 研究啟示與後續研究建議

一、研究啟示

美國和加拿大透過因應時代變遷與國家需求，適當調整技術性移民政策，成功地吸引了來自世界各國的人才，在本研究中我們發現：美國與加拿大的技術性人才的主要來源地則為亞洲。換言之，作為美國和加拿大的最大的人才供應地，亞洲面臨著人才開發與人才流失(Brain Drain) 的問題，當然，其中也包括了台灣。

仔細分析台灣吸引國外人才的基本條件，有著先天上的問題，例如：台灣國土面積狹小、自然資源貧乏、國內市場規模小、薪資較一般已開發國家低，在國際市場上幾乎完全沒有競爭的條件，再加上兩岸政治長期以來的問題，導致台灣國際地位不明，使得台灣在國際人口遷移方面，以移居國外為多，較少有外國人

申請來台定居。在全球人才爭奪戰的風潮中，世界各國紛紛制定吸引專業技術性人才的移民政策，以及經濟投資等相關移民措施與法律規定，身為人才流失的主要區域的亞洲國家，也積極制定有效的政策吸引人才回歸，例如：南韓、新加坡、印度、中國。

與世界各國相較，近幾年來，台灣的主要移入者為外籍勞工及來自東南亞地區及中國的跨國婚姻移民者，人才外流的情形更是日益嚴重。從本研究我們發現，即使如美國與加拿大這樣本身已具備許多非常吸引人才移入的條件的先進國家，在技術性移民政策上仍不斷調整政策，面對台灣目前的困境，臺灣當局在移民政策政府上應如何順應世界潮流，調整變動移民政策或配套措施，維持台灣國際競爭力以減少嚴重的人才流失問題，並有效吸引外國技術性人才的移入，是一項非常重要且值得深入探討的課題。也希望本研究能夠提供執政當局在制定台灣的技術性移民政策上的一些啟示。

二、後續研究建議

在技術性移民政策的研究上，國外方面對於美國的相關研究甚多且面向多樣，對於加拿大技術性移民的研究明顯少了許多。而國內對於技術性移民政策的研究數量更少，除一樣較偏重於美國的技術性移民政策的研究外，對加拿大技術性移民方面的研究更是稀少。

研究已開發國家的技術性移民政策，能作為一國制訂技術性移民政策的參考，其實技術性移民政策面向甚多，然而受限於時間及篇幅，本研究主要著重於政策分析、政策的正面影響及政策的正面成效，其他如政策對移民個人的影響、政策對對社會的影響以及政策對對國家的負面影響……等，都是很值得深入探討的議題，希望本研究可提供對美國與加拿大技術性政策有興趣的研究者作為參考，繼續完成本研究未能解決的問題。

參考文獻

一、中文部分

(一)專書

王玉民。《社會科學研究方法原理》。臺北：洪葉文化出版社，1994。

王昺。《文化馬賽克·加拿大移民史》。北京：民族出版社，2003年。

朱紅。《轉換·融合-中國技術移民在加拿大》。北京：社會科學文獻出版社，2008年。

吳學燕。《移民政策與法規》。臺北：文笙書局，2009年。

彼得·史托克(Peter Stalker)，《國際遷徙與移民》(*International Migration*)，蔡繼光譯。台北：書林出版社，2002年。

營志宏。《美國移民法》。臺北：揚智文化事業股份有限公司，2004年。

鄧蜀生。《世代悲歡美國夢：美國移民歷程及種族矛盾 1607-2000》。北京：中國社會科學出版社，2000年。

薛理桂主編。《比較圖書館學導論》。台北：台灣學生出版社，民83。

戴超武。《美國移民政策與亞洲移民》。北京：中國社會科學出版社，1999年。

謝立功、張先正。《美國移民政策的發展》。新北，人類文化事業有限公司，2013年。

嚴博文。《美加移民 ALL PASS》。臺北：商訊文化，2007年。

(二)期刊論文

王燕、杭宇。〈美國移民對美國經濟的貢獻〉。《北方經濟》，第三期，2008年，頁75-75。

李其榮。〈發達國家技術移民政策及其影響—以美國和加拿大為例〉。《史學集

- 刊》，第二期，2007年，頁65-74。
- 李巧雯。〈美國台灣移民的經濟發展析探〉。《興大人文學報》，第42期，2009年，頁95-142。
- 吳開軍。〈淺談加拿大新移民法對華人的影響〉。《華僑華人歷史研究》，第4期，2003年，頁29-32。
- 姜家雄。〈加拿大移民政策之研究〉。《加拿大研究》，第二期，1998年，頁191-220。
- 高鑑國。〈二十年代美國移民限額制度的形成與影響〉。《美國研究》，第2期，1991年，頁138-157。
- 翁裏、夏虹。〈論美國新移民法的國際影響〉。《淡江大學學報》，第31卷第4期，2001年，頁140-146。
- 梁茂信。〈美國吸引外來人才政策的演變與效用〉。《東北師大學報》，第一期，1997年，頁54-60。
- 梁信茂。〈1940-1990年美國移民政策的變化與影響〉。《美國研究》，第一期，1997年，頁82-99。
- 曾熾芬。〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉。《台灣社會季刊》，2006年，第61期，頁37-107。
- 劉亞林。〈美國移民政策的演變〉。《蘭州大學社會學報》，21卷，第2期，1993年，頁101-107。
- 劉衛東。〈愛國者法及其對美國公民權利的影響〉。《美國研究》，第1期，2006年，頁75-88。

(三)碩博士論文

- 吳宏仁。〈台灣專業移民政策探討〉。國立台灣大學國家發展研究所，碩士論文，2009年。
- 吳孟璿。〈台灣專業人力移民及投資移民政策之研究〉。逢甲大學公共政策研究所

碩士論文，2009年。

胡小芬。〈羅斯福時代的美國移民政策 1933-1945〉。武漢大學歷史研究所，碩士論文，2004年。

胡生璐。〈美國 1924 年移民法研究〉。東華師範大學歷史研究所，碩士論文，2009年。

歐陽貞誠。〈1965 年以來美國的外來移民及其經濟影響〉。東北師範大學世界史研究所，博士論文，2010年。

鄭翔徽。〈外國專業人員移民我國策略之研究〉。國立中山大學公共事務管理研究所，碩士論文，2007年。

賴怡安。〈日本對東亞技術移民之探討〉。淡江大學亞洲研究所，碩士論文，2010年。

(四)政府出版品

內政部。《內政部人口政策白皮書》，臺北：中華民國內政部，2008年。

內政部入出國及移民署委託研究報告。《我國專技移民及投資移民之策略研究》。臺北，中華民國內政部，2008年。

行政院經濟建設委員會。《聯合國國際遷徙趨勢報告分析》，臺北：中華民國行政院，2005年。

金大勝。《美國移民國籍法簡述》。臺北：中華民國內政部，1992年。

黃煌雄、李伸一。《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》。臺北：中華民國監察院，2005年。

陳信宏。《主要國家吸引人財政策之研究》。臺北，中華民國行政院經濟建設委員會，2007年。

二、西文部分

(一)專書

- Archdeacon Thomas. *Becoming American : An Ethnic History*. New Jersey : The Free press, 1992.
- Borjas, George J. "Immigration Policy, National Origin, and Immigrant Skills: A Comparison of Canada and the United States." In *Small Differences That Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*, ed. David Card and Richard B. Freeman, 21 – 44. Chicago : University of Chicago Press, 1993.
- Daniels, Roger . *Coming to America : A History Of Immigration and Ethnicity in American Life*. New York: Harper Collins, 1991.
- Daniels, Roger., and Graham, Otis L. *Debating American Immigration, 1882-*
- Kelley, Ninette. and Michael Trebilcock. *The Making of The Mosaic : A History of Canadian Immigration Policy*. 2nded. Toronto, Buffalo, and London: University of Press, 2010.
- Martin, PL. "The United States: The continuing immigration debate." In Cornelius WA, Tsuda T, Martin P, Hollifield J (eds) *Controlling immigration: A global perspective*, 2nd edn. Stanford University Press, Chicago, (2004).
- Present*. UK, EH.NET , 2001. Hawkins, Freda. *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern*, 2nded. Kingston, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1988.
- Reimers, David, *Still the Golden Door: The Third World Comes to America*. New York: Columbia University Press , 1985.
- Ueda, Reed. *A Company to American Immigration*. UK, Blackwell Publishing Ltd , 2006.

U.S. Citizenship and Immigration Services, *The Triennial Comprehensive Report on Immigration*. Washington, D.C. : Immigration and Naturalization Service, 1999.

U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, *2002 Yearbook of Immigration Statistics*, 2003.

(二)期刊論文

Aslanbeigui, N. and V. Montecinos. “Foreign Students in U.S. Doctoral Programs.” *Journal of Economic Perspectives* 12, No.3, (1998): 171-182.

Antecol, H., D. A. Cobb-Clark, and S. J. Trejo. “Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, Canada and the United States.” *Journal of Human Resources* 38 (2003) : 192-218.

A ,Solimano. “The International Mobility of Talent and Its Impact on Global Development: An Overview.” *United Nations Publications, Discussion Paper No. 8*, (2006) :1-37.

Anderson, Stuart. “Waiting and More Waiting: America’s Family and Employment-Based Immigration System.” *NFAP(National Foundation For American Policy)Policy Brief* (2011) : 1-24.

Anderson, Stuart. “H-1B Visas Essential Attractingand Retaining Talent in America.” *NFAP(National Foundation For American Policy) Policy Brief* (2013) : 1-26.

Boyd, Monica. “Immigration Policies and Trends: A Comparison of Canada and the United States.” *Demography* 13, No. 1 (1976) : 83-104.

Boyd, Monica. and Michael Vickers, “100 Years of Immigration in Canada.” *Canadian Social Trends*, Autumn, No.58 (2000) : 2-12.

Boyd, Monica. “Recruiting High Skill Labour in North America: Policies, Outcomes

- and Futures.” *International Migration , Early View* (2013) : 1-15.
- Bratsberg, B. and James F. Ragan Jr. “The Impact of Host -Country Schooling on Earnings : A Study of Male Immigrants in the United States.” *Journal of Human Resources* 37, No.1 (2002) : 63-105.
- Bloemraad, Irene. “Understanding “Canadian Exceptionalism” in Immigration and Pluralism Policy.” *Migration Policy Institute*,(2012) : 1-23.
- Bean, Frank D. and Susan K. Brown, “A Canary in the Mineshaft? International Graduate Enrollments in Science and Engineering in the United States.” *Department of Sociology and Center for Research on Immigration, Population and Public Policy, University of California Irvine*, (2005).
- Center for Migration Studies , *International Migration Review* 6(1972) : 1-115.
available: < file:///C:/Users/vidya/Downloads/IMR_1972_Vol_6_No.pdf >
May 4, 2014.
- Chinese Canadian National Council Toronto Chapter, available:
< <http://www.cnc.ca/toronto/history/info/content.html> > , June 12, 2013.
- Carlson ,A. W. “One Century of foreign Immigration to the United States: 1880 – 1979.” *International Migration* 23, no. 3, (1985) : 309–334.
- Citizenship and Immigration Canada, “Archived-Forging Our Legacy: Canadian Citizenship and Immigration, 1900–1977.” available:
< <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/legacy/chap-2.asp> > ,
June 19, 2013.
- Citizenship and Immigration Canada, “Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation.” *Citizenship and Immigration Canada* , (1998).
- Cervantes, M. “Attracting, Retaining and Mobilizing High Skilled Labour.” In

- Global Knowledge Flows and Economic Development* Paris: OECD, 2004.
- Cobb-Clark, D.A. “Incorporating U.S. Policy into a Model of the Immigration Decision. ” *Journal of Policy Modeling* 20 (1998): 621-630.
- Clark, X., T.J. Hatton, T.J. and J.G. Williamson. “Where do US Immigrants Come From, and Why? ” Working Paper No. 8998, NBER, (2002).
- Chellaraj, Gnanaraj., Maskus, Keith E.,and Mattoo, Aaditya. “The Contribution Of Skilled Immigration And International Graduate Student To U.S Innovation.” *Research Working Paper 358*,. Bonn : World Bank Policy, 2005.
- Chiswick Barry R. “High Skilled Immigration In The International Arena. ” *The Paper No. 1782*. Bonn : *Institute for the Study of Labor* Discussion , (2005) : 1-11.
- Calavita, Kitty. “Collisions at the Intersection of Gender, Race, and Class: Enforcing the Chinese Exclusion Laws.” *Law & Society Review* 40,no.2(2006):249-282.
- Chiswick, Barry R.,and Taengnoi Sarinda . “Occupational Choice of High Skilled Immigrants in the United States. ” *International Migration* 45, no. 5 (2007) : 3-34.
- Collett, Elizabeth, and Fabian Zuleeg. “Soft, Scarce and Super Skills: Sourcing the Next Generation of Migrant Workers in Europe.” Washington , DC : *Migration Policy Institute*, (2008).
- Cerna, Lucie., “Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis.” *International Labour Organization*, International Migration Papers No. 99, (2010).
- Chaudhuri, Bhaskar, “Skilled migration from India to the United States: contextualizing in the backdrop of global economic crisis.” *Indian Journal of Economics and Business* 10, no.3(2011).
- DeVoretz, Don J. “The Education, Immigration and Emigration of Canada’s Highly

- Skilled Workers in the 21st Century. ” *Research on Immigration and Integration in the Metropolis*, Working Paper Series No. 06-16 (2006).
- Department of Homeland Security, “Characteristics of H-1B Specialty Occupation Workers, Fiscal Year 2011 Annual Report to Congress October 1, 2010 – September 30, 2011, ” *U.S. Citizenship and Immigration Services*(2012) : 7.
 〈 <http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/H-1B/h1b-fy-11-characteristics.pdf> 〉 , browsed on May 13, 2014.
- Fong, Eric. “A Comparative Perspective of Racial Residential Segregation: American And Canadian Experiences.” *Sociological Quarterly* 37(1996):501–528.
- Fairchild Pratt, Henry. “The Immigration Law of 1924. ” *The Quarterly Journal of Economics*, 38 , no.4 (1924) : 653-665.
- Gambino, Christine. and Gryn ,Thomas. “The Foreign Born With Science and Engineering Degrees: 2010.” U.S. Census Bureau ,*American Community Survey Briefs*,(2011).
- Gera, Surendra., Samuel Laryea, and Thitima Songsakul. “International Mobility of Skilled Labour: Analytical and Empirical Issues, and Research Priorities.” *Skills Research Initiative Working Paper Series*. No. 2004-D-01(2004).
- Green, Alan G. and David A. Green, “The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present.” *Canadian Public Policy-Analyse DePolitiques*, Vol. XXV, No. 4(1999).
- Guthridge M., A.Komm, and E. Lawson. “Making talent a strategic priority. ” *The McKinsey Quarterly*, 1, (2008) : 49–59.
- Hart, David M. “Global Flows of Talent: Benchmarking the United States.” Washington, DC: The Information Technology and Innovation Foundation, (November 2006) : 1-18.
- Hawthorne, Lesleyanne. “The Growing Global Demand for Students as Skilled

- Migrants.” *Migration Policy Institute* (2008) : 1-30.
- Hawthorne, Leslyanne. “The impact of economic selection policy on labour market outcomes for degree-qualified migrants in Canada and Australia.” *IRPP Choices* 14, no. 5 (2008) : 1-50.
- Hunger, M. “Brain Drain and Brain Gain : The Recent Debate.” *Migration Citizenship Education*, (2013). Browsed on May 13, 2014
 〈 <http://migrationeducation.de/52.1.html?&rid=229&cHash=a88df187d699c9927ce83fa2e651e21b> 〉
- Iredate , Robyn. “Migration Policies For the Highly Skilled in The Asia-Pacific Region.” *International Migration Review* 34, no. 3 (2002) : 882-906.
- Irwin, Richard. “Changing Patterns of American Immigration. ” *International Migration Review* 6, no. 1, American Immigration and Population Growth (1972) : 18-31.
- IOM, Mainstreaming Migration into Development Agendas, *International Organisation for Migration*, Geneva, Switzerland, (2005).
- Industry Canada and Human Resources and Social Development Canada. “ International Mobility of Highly Skilled Workers: A Synthesis of Key Findings and Policy Implications.” Skills Research Initiative Working Paper Series, Ottawa: *Micro-Economic Policy Analysis Branch, Industry Canada*,(2008) : 1-31.
- Kinoshita, Paula J. and Delphine NakacheDiversity. “Foreign Worker Program: Do Short-Term Economic Needs Prevail over Human Rights Concerns? ” *Institute for Research on Public Policy, Immigration and Integration* No.5 (2010) : 1-52.
- King, Desmond. “Making Americans: Immigration, Race, and the Origins of the Diverse Democracy.” *Cambridge, MA: Harvard University Press* (2000) : 1-5.
- Kaushal, Neeraj. and Fix, Michael. “The Contributions of High-Skilled Immigrants.

- "*Migration Policy Institute* No.16 (2006) : 1-20.
- Kubat, Daniel. "Asian Immigrants to Canada." *Center for Migration Studies special issues* : Special Issue: Pacific Bridges: The New Immigration from Asia and the Pacific Islands 5, no3(1987) : 229-245.
- Kustec, Stan. "The Role of Migrant Labour Supply in the Canadian Labour Market. " *Research and Evaluation* (2012) : 1-33.
- Koslowski, Rey. "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. " *International Migration* (2013) : 1-14.
- Li ,S. Peter. "Chinese immigrants on the Canadian prairie, 1910-47." *Canadian Review of Sociology*, 19, no. 4 (1982) : 527-540.
- Lowell, B. Lindsay. and Allan Findlay. "Migration of Highly Skilled Persons From Development Countries : Impact and Policy Responses. " , *International Migration Paper 44*, Geneva, Switzerland: International Labour Office(2002) : 1-46.
- Lowell, B. Lindsay, "Policies and Regulations for Managing Skilled International Migration for Work. " United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development, *Department of Economic and Social Affairs*, New York (2005) : 1-24.
- Lowell, B. Lindsay. and Martin, Philip. "Managing the Dynamic Science and Engineering Labor Market in the United States." *International Migration Reviews* 46, no. 4 (2012):1005-1012.
- Mahroum, S. "Highly Skilled Globetrotters: The International Migration of Human Capital. " *R and D Management*, 30, no.1 (2000) : 168-185.
- Moore, Stephen. "A Strategic U.S. Immigration Policy for the New Economy." in *Blueprints for An Ideal Legal Immigration Policy* : Edited By Richard D. Lamm

- and Alan Simpson ,Center for Immigration Studies(2001) : 69-74.
- Makarenko, Jay., “Immigration Policy in Canada: History, Administration and Debates,” *Mapleleafweb*,
 〈 <http://www.mapleleafweb.com/features/immigration-policy-canada-history-administration-and-debates> 〉 , accessed August 12, 2010.
- Marginson, Simon, and Marijk van der Wende, “Globalisation and Higher Education.” *Education Working Paper No 8, Directorate for Education, OECD*, (2007) : 1-74.
- Mukhopadhyay, Sankar. & David Oxborrow, “The Value of an Employment-Based Green Card. ” *Population Association of America* (2011) : 219-237.
- Kaushal, Neeraj. and Michael Fix, “The Contributions of High-Skilled Immigrants. ” *Migration Policy Institute*, no.16 (2006).
- NFAP Policy Brief, “Still Waiting : Green Card Problems Persist For High Skill Immigrants. ” *NFAP(National Foundation For American Policy)Policy Brief* (2013) : 1-12.
- National Science Foundation, *Science and Engineering Indicators 2008*, Washington, DC: *National Science Foundation* (2012).
- National Science Foundation, “Higher Education in Science and Engineering,” in *National Science & Engineering Indicators 2012* ,(National Center for Science and Engineering Statistics, 2012.
 〈 <http://www.nsf.gov/statistics/seind12/pdf/c02.pdf> 〉 Browsed on May 13,2014.
- Ongley, Patrick. and David Pearson, “Post-1945 international migration : New Zealand, Australia and Canada compared.”*International migration review* : 29(1995) : 765-793
- Olson, Steven P. “The Homeland of illegal Security Act of 2002 : Legislation To Protect America. ” *The Rosen Publishing Group, Inc.*(2006).

- OECD. “International Mobility of the Highly Skilled. ” *Policy Brief*. Paris: OECD (2002) .
- OECD. “The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled. ” *Paris: OECD* (2008) : 9-16.
- Paral, Rob. and Johnson, Benjamin. “Maintaining A Competitive Edge : The Role of the Foreign-Born and U.S. Immigration Policies in Science and Engineering. ” *Washington, Immigration Policy Center* (2004) : 1-14.
- Petrova, Hristina. “Policies towards Highly Skilled Immigrants Comparative Analysis of Canada USA and EU.” *Selected Works*, 2011.
Available at: http://works.bepress.com/hristina_petrova/9
- Papademetriou, Demetrios G., and Madeleine Sumption, “The Role of Immigration in Fostering Competitiveness in the United States. ” *Washington, Migration Policy Institute* (2011) : 1-24.
- Partnership for a New American Economy and Partnership for New York City, “ Not Coming to America: Why the US is Falling Behind in the Global Race for Talent. ” *Partnership for a New American Economy* (2012) : 1-35.
- Regets, Mark C. “Research and Policy Issues in High-Skilled International Migration: A Perspective With Data From The United States. ” *Discuss Paper No. 366*. Bonn: Institute for the Study of Labor (2001) : 1-35.
- Salt, John, “International movement of the highly skilled. ” *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 3*, London: International Migration Unit (1997) : 1-45.
- Shachar, “The Race Talent : Highly Skilled Migrants And Competitive Immigration Regimes, ” Research Paper No. 883739. Bonn : *University Of Toronto Legal Studies Series* (2006) : 1-59.
- Séguin, Béatrice., Leah State, Peter A. Singer and Abdallah S. Daar, “Scientific

- diasporas as an option for brain drain: re-circulating knowledge for development.” *Int. J. Biotechnology* 8, No. 1/2(2006) : 78-90.
- Shachar, Ayelet. “Talent Matters: Immigration Policy-Setting as a Competitive Scramble Among Jurisdictions. ” In *Wanted and Welcome?*, T. Triadafilopoulos ed. *Immigrants and Minorities*, 85-104. *Politics and Policy*, New York : University of Toronto, Toronto, Canada ,2013
- Skeldon, Ronald, “Of Skilled Migration, Brain Drains and Policy Responses. ” *International Migration* 47, no.4 (2009) : 3-29.
- She, Qianru and Terry Wotherspoon, “International student mobility and highly skilled migration: a comparative study of Canada, the United States, and the United Kingdom.” *SpringerOpen Journal* (2013) : 1-13.
- Thomas, Appleyard Reginald. “International Migration: Challenge of The Nineties.” Geneva: IOM, 1991.
- Teferra, Damtew. “Brain Circulation: Unparalleled Opportunities, Underlying Challenges, and Outmoded Presumption. ” Center for International Higher Education , Lynch School of Education . Boston College. (2004) : 1-18.
- Ted Davis and David M. Hart. “International Cooperation to Manage High-Skill Migration: The Case of India–U.S. Relations. ” *Review of Policy Research*, 27, No. 4 (2010) : 506-526.
- Tannock, Stuart. “ Points of Prejudice: Education-Based Discrimination in Canada’s Immigration System.” *Antipode* 43, No. 4 (2011) : 1330–1356.
- Tichenor, D. “High-Skilled Immigration Reform in Historical Context.” *Mortimer Caplin Conference on the World Economy*, Washington, 2012.
- Tang, Nicolas. “Unlimited Talent: The Benefits of High-Skilled Immigrants.” *Hinckley Journal of Politics* 14 (2013) : 33-39.

United Nations ,Department of Economic and Social Affairs, “World Population Policies 2009.” , *Population Division*, New York, United Nations (2010) : 1-504.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Sixty-seventh session, “Resolution Adopted By the General Assembly. ” *International Migration and Development* (2012) : 1-39.

Vivek, Wadhwa., AnnaLee Saxenian, Richard Freeman, Gary Gereffi and Alex Salkever, “America’ s Loss Is the World’s Gain : America’s New Immigrant Entrepreneurs, Part IV.” Center on Globalization, Governance & Competitiveness at the Social Science Research Institute, (2009) : 1-20.

Yan, Victor. “International Mobility Trends of Highly Skilled Workers: An Analysis of the Transnational Migration of Highly Skilled Immigrants for both Receiving and Sending Countries and Their Role on Innovation in a Knowledge-Based Economy.” Master of Art, Simon Fraser University, 2009 : 1-93.

網際網路專文

Te Ara: The Encyclopedia of New Zealand,“Immigration Regulation: 1986–2003: Selection on Personal Merit.”
〈 <http://www.teara.govt.nz/NewZealanders/NewZealandPeoples/ImmigrationRegulation/5/en> 〉 , assessed 1 April 2014.

Peters, Katherine McIntire, “Up Against The Wall – Operation Gatekeeper.” (1996). *Government Executive Magazine*.
〈 <http://www.govexec.com/archdoc/1096/1096s1.htm> 〉 , assessed 1 April 2014.

三、網站資料：

加拿大移民與公民部 (Citizenship and Immigration Canada) : <http://www.cic.gc.ca/>

加拿大就業與社會發展部(Employment and Social Development Canada, ESDC)：

<http://www.esdc.gc.ca/eng/home.shtml>

經濟合作與發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and

Development)：<http://www.oecd.org/>

美國公民及移民服務局 (U.S.Citizenship and Immigration Service)

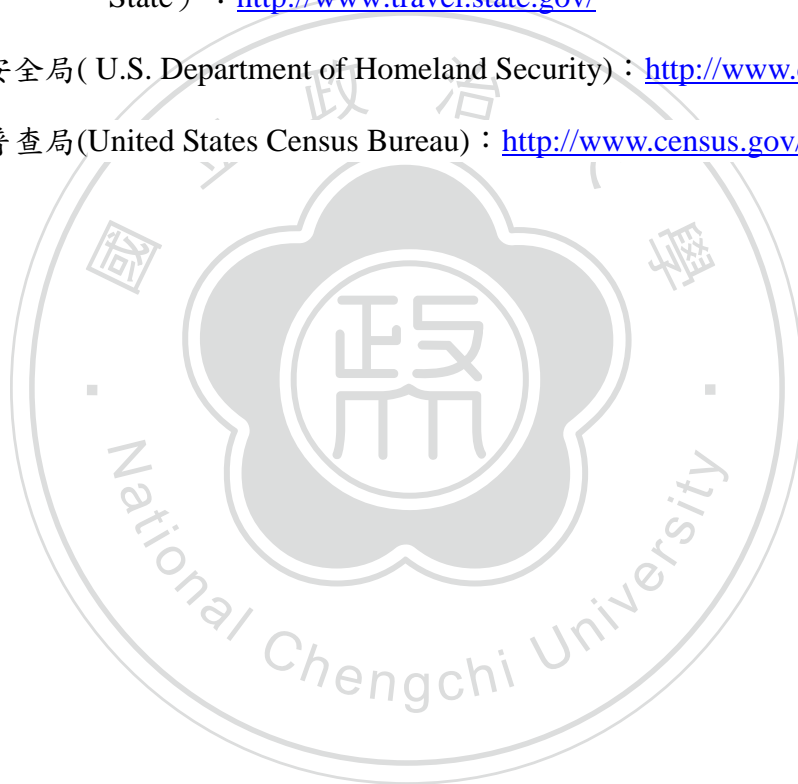
：<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>

美國領事事務局 (Service of The Bureau of Consular Affairs-US Department of

State)：<http://www.travel.state.gov/>

美國國家安全局 (U.S. Department of Homeland Security)：<http://www.dhs.gov/>

美國人口普查局(United States Census Bureau)：<http://www.census.gov/>



附錄

一、2013年5月4日公佈之加拿大聯邦技術移民之合格行業

0211 Engineering Managers	0211 工程經理
1112 Financial and Investment Analysts	1112 財務及投資分析師
2113 Geoscientists and Oceanographers	2113 地質學家與海洋學家
2131 Civil Engineers	2131 土木工程師
2132 Mechanical Engineers	2132 機械工程師
2134 Chemical Engineers	2134 化學工程師
2143 Mining Engineers	2143 採礦工程師
2145 Petroleum Engineers	2145 石油工程師
2144 Geological Engineers	2144 地質工程師
2146 Aerospace Engineers	2146 航太工程師
2147 Computer Engineers (except software engineers/designers)	2147 電腦工程師 (不含: 軟體工程師/設計師)
2154 Land Surveyors	2154 土地測量師
2174 Computer Programmers and Interactive Media Developers	2174 程式設計師與互動媒體開發師
2243 Industrial Instrument Technicians and Mechanics	2243 工業儀器技術員和技工
2263 Inspectors in Public and Environmental Health and Occupational Health and Safety	2263 公眾和環境健康和職業健康安全檢驗師
3141 Audiologists and Speech-Language Pathologists	3141 聽力矯治專家與語言病理學家
3142 Physiotherapists	3142 物理治療師
3143 Occupational Therapists	3143 職業治療師
3211 Medical Laboratory Technologists	3211 醫學實驗室技師
3212 Medical Laboratory Technicians and Pathologists' Assistants	3212 醫學實驗室技師和病理學家助理

3214 Respiratory Therapists, Clinical Perfusionists and Cardiopulmonary Technologists	3214 呼吸治療師, 臨床灌注師與心肺技師
3215 Medical Radiation Technologist	3215 醫療輻射技師
3216 Medical Sonographers	3216 醫療超音波檢查師
3217 Cardiology Technologists and Electrophysiological Diagnostic Technologists	3217 心臟病技師與電子生理診斷技師

資料來源：Citizenship and Immigration Canada,
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/?/apply-who-instructions.asp?expand=jobs#jobs>〉, browsed on October 5, 2013.

二、加拿大聯邦技術移民第一官方語言能力計分方式

	口說	聽力	閱讀	寫作
CLB 9 水平(含)以上	6	6	6	6
CLB 8 水平	5	5	5	5
CLB 7 水平	4	4	4	4
CLB 7 水平以下	無申請資格			

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/factor-language.asp>〉.

三、加拿大聯邦技術移民第二官方語言能力計分方式

	分數
聽、說、讀、寫四個能力領域最少達到 CLB 5 水平	4
聽、說、讀、寫四個能力領域為 CLB 4 或低於 CLB 4 水平	0

資料來源：加拿大移民局。Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014. 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/factor-language.asp>〉.

四、加拿大聯邦技術移民第一官方語言能力計分方式－雅思(最高 24 分)

CLB 水平	能力指標： 口說	能力指標： 聽力	能力指標： 閱讀	能力指標： 寫作	積分 (單項)
7	6.0	6.0	6.0	6.0	4
8	6.5	7.5	6.5	6.5	5
9(含)以上	7.0-9.0	8.0-9.0	7.0-9.0	7.0-9.0	6

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/language-testing.asp>〉,

五、加拿大聯邦技術移民第二官方語言能力計分方式－雅思(須在聽、說、
讀、寫四個能力領域達到最低門檻可得 4 分)

CLB 水平	能力指標： 口說	能力指標： 聽力	能力指標： 閱讀	能力指標： 寫作	積分 (總計)
5(含)以上	5.0-9.0	5.0-9.0	4.0-9.0	5.0-9.0	4

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on 1 March, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/language-testing.asp>〉.

六、加拿大思培-一般組別第一官方語言能力評分標準－思培(最高 24 分)

CLB 水平	能力指標： 口說	能力指標： 聽力	能力指標： 閱讀	能力指標： 寫作	積分 (單項)
7	4L	4L	4L	4L	4
8	4H	4H	4H	4H	5
9	5L	5L	5L	5L	6
10(含)以上	5H	5H	5H	5H	6

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/language-testing.asp>〉.

七、加拿大思培-一般組別第二官方語言能力評分標準－思培

(須在聽、說、讀、寫四個能力領域達到最低門檻可得4分)

CLB 水平	能力指標： 口說	能力指標： 聽力	能力指標： 閱讀	能力指標： 寫作	積分 (總計)
5 與 5 以上	3L	3L	3L	3L	4
	3H	3H	3H	3H	
	4L	4L	4L	4L	
	4H	4H	4H	4H	
	5L	5L	5L	5L	
	5H	5H	5H	5H	

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/language-testing.asp>〉.

八、思培官方語言水平與加拿大語言基準(CLB)水平的對照表

CELP 等級	CLB)水平
5H 級	熟練程度：精確的(高)或高級水平-CLB 10、11 與 12
5L 級	熟練程度：精確的(低)-CLB 9
4H 級	熟練程度：充分的(高)-CLB 8
4L 級	熟練程度：充分的(低)-CLB 7
3H 級	熟練程度：待加強的(高)-CLB 6
3L 級	熟練程度：待加強的(低)-CLB 5
2H 級	熟練程度：低度的(高)-CLB 4
2L 級	熟練程度：低度的(低)-CLB 3
1 級	熟練程度：不熟練的-CLB 1 與 CLB 2
0 級	無法評估或沒有足夠的訊息來評估

資料來源：作者自行整理。Citizenship and Immigration Canada, browsed on March

1, 2014. 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/language-testing.asp>〉.

九、加拿大 TEF 第一官方語言能力評分標準(最高 24 分)

CLB 水平	能力指標： 口說 (expression orale)	能力指標： 聽力 (compréhension orale)	能力指標： 閱讀理解 (compréhension écrite)	能力指標： 寫作 (expression écrite)	積分 (單項)
7	309-348	248-279	206-232	309-348	4
8	349-371	280-297	233-247	349-371	5
9(含) 以上	372+	298+	248+	372+	6

資料來源：Citizenship and Immigration Canada,
 〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/language-testing.asp>〉,
 browsed on March 1, 2014.

十、加拿大 TEF 第二官方語言能力評分標準

(須在聽、說、讀、寫四個能力領域達到最低門檻可得 4 分)

CLB 水平	能力指標： 口說 (expression orale)	能力指標： 聽力 (compréhension orale)	能力指標： 閱讀理解 (compréhension écrite)	能力指標： 寫作 (expression écrite)	積分 (總計)
5 與 5 以 上	225-372+	180-298+	150-248+	225-372+	4

資料來源：Citizenship and Immigration Canada, browsed on March 1, 2014.

〈<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/language-testing.asp>〉.