

從全球化經濟發展趨勢看人才跨國移動

撰稿人：辛炳隆(國立臺灣大學國家發展研究所副教授) / 109 年撰

檢視單位：綜合規劃司 / 112 年 3 月 7 日修



勞動觀測站

當前國際經貿情勢急劇變化，其中尤以美中貿易與科技戰的啟動，最值得關注。自從 2016 年美國前總統川普上台後，為降低貿易赤字，保護美國就業機會，以及慎重面對 5G 技術發展對國防安全之潛在威脅，遂一方面強勢引導海外美國製造業廠商回流，另一方面對被其認為會威脅美國的國家施行一系列貿易保護措施。

中國大陸是美國主要進口國家，其對美的巨額貿易出超被川普政府視為對美國經濟與國人就業機會的最大威脅之一，再加上中國大陸藉由不同管道竊取美國企業與政府部門商業機密與科技機密的案例越來越多，故川普前總統於 2018 年 3 月 22 日簽署備忘錄，宣布以「中國偷竊美國智慧財產權和商業秘密」為由，依據 1974 年貿易法第 301 條指示美國貿易代表對從中國進口的商品徵收關稅，涉及商品總計估達 600 億美元。中國商務部其後做出反制措施向 128 種美國進口商品徵稅，其中包括美國向中國出口最多的貨品—大豆。二國後來雖有多次協商談判，但彼此加徵關稅的品項與金額卻有增無減。除彼此課徵報復性關稅外，美國也對中國大陸實施嚴格的科技圍堵政策，導致以美國為市場的全球產業供應鏈出現斷鏈或短鏈現象。

新冠肺炎疫情發生後，許多國家的經濟活動被迫停止，貨品與人員的跨國移動也受到嚴格限制，使全球化的經濟情勢出現逆轉。不僅國際貿易數額大幅下降，許多在海外工作者也面臨無法回到工作崗位或無法回家的窘境。此外，這波疫情也加劇全球產業供應鏈的調整，出現短鏈或斷鏈的現象。亦即為了確保原物料與零組件能即時供應，許多大廠將原本布局全球的產業供應鏈紛紛移回國內或距離較近的國家，尤其是將原本在中國大陸的生產線移出的現象最

為普遍。究其原因除了中國大陸受到疫情較為嚴重外，躲避美國的貿易制裁也是關鍵因素。

長期以來，中國大陸是臺商海外布局重鎮，而臺商海外布局一直是引導國人海外就業之最重要因素。當臺商為了因應疫情與美中貿易科技戰而調整海外布局時，勢必會影響國人海外就業動向。此外，人才通常是向產業發展之處匯集，全球化經濟情勢的改變也會改變人才跨國遷移的趨勢。由於優質人才是我國提升產業競爭力的基石，而且國人海外就業也常會衍生勞動權益問題，因此，本文將就上列議題進行分析，並供高中職教師教學運用之參考。



勞動放大鏡

一、全球化經濟情勢變化與臺商調整海外布局影響人才流動

這波全球化經濟情勢之改變肇因於美中貿易與科技戰。雖然中美貿易衝突始於川普前總統於 2017 年 8 月下令對中國涉嫌竊取智慧財產權的行為展開「301 條款」調查。但川普早於 2016 年 6 月競選期間即提出未來將依據美國貿易法 (U.S. Trade Act) 201 與 301 條款對中國課予關稅。川普政府認為，美中的貿易逆差與中國科技實力的快速進步是由於中國不公平的行為所導致，若能改革中國的貿易體制，則將改善貿易逆差的問題與提高對中國高科技領域的管制，並增加美國製造業的就業機會。因此，川普政府以美國優先 (America First) 為經濟施政方針，針對中國不公平的貿易措施與侵犯智慧財產權方面的問題提出反制措施。2017 年 8 月，美國宣布對中國涉嫌侵犯美國智慧財產權及竊取商業機密的行為啟動「301 條款」調查，被視為是美國與中國貿易戰 (U.S.-China trade war) 的揭幕。

對於中美衝突，川普政府態度強硬，主要採取措施為加徵關稅與出口管制。對於美國的關稅措施，中國除向 WTO 起訴美國 301 調查之外，也對美國進行反制，對原產於美國的產品課徵報復性關

稅。雖然不論是美國還是中國，在這場貿易戰中皆付出了相當的成本。但即使如此，川普政府仍持續對中國展現強硬的態度，究其原因主要是獲得國會兩黨的支持。

在科技戰方面，美國對中國採行的措施包括：(1) 強化外人投資審查，將 27 項行業納入審查範圍，包括飛機及引擎、滾珠軸承、電腦及儲存設備、石化、奈米技術研發、生物技術研發、半導體和相關設備、半導體機械、核能發電、光學儀器和鏡頭等；(2) 加強關鍵技術出口控制，將 14 項新興的核心尖端技術列入出口管制預告，其限制輸出的技術幾乎都是針對「中國製造 2025」政策重點項目；(3) 強化進口管制，禁止聯邦機構及其承包商採購包括華為、中興、海康威視、大華科技及海能達等 5 家中國企業的電訊設備；(4) 強化人員管制，對於中國學者和留學生已出現緊縮、取消或加大審查簽證的力道。對於接觸美國管制之敏感技術，如半導體、軟體原始碼、加密技術等之外國人員也有相關規定。

受到美中貿易與科技戰影響，西方主導的產業供應鏈開始移出中國。除勞力密集產業(如成衣、製鞋、玩具、家具)之外，自行車及零件、資通訊、手機等也將加速移出中國；但因為中國本土的市場龐大，且中國已經建立完整且高效的產業鏈，故上述產業鏈只是部分移出中國，並不會從中國完全消失。外移的供應鏈，以東南亞及印度為主，生產鏈將根據客戶及代工廠的需求及各地的生產條件，分散在不同國家，過去完全集中在一個國家的情形已不復存在。

在資訊科技業方面，雖然資通訊、手機，及筆電等產業在中國仍具生產優勢，但供應鏈仍部份移出中國，尤其是資通訊與手機中國生產佔全球的比例明顯的下降，並移轉至東協國家。而筆電方面，由於生產筆電所需的零件複雜，目前尚不易有如中國般完整的筆電供應鏈，筆電供應鏈轉移的現象不明顯。

受到全球產業供應鏈重組之影響，我國企業也隨之調整海外布局。根據經濟部投審會資料，2018 年臺商對中國大陸投資金額降至

84.98 億美元，較 2017 年減少 8.12%；反觀當年對海外其他地區投資金額大幅增加至 142.95 億美元，增幅為 23.52%。此外，2018 年我國對海外其他地區投資金額增加最多者為美國，由 2017 年 8.37 億美元增加至 20.93 億美元，而川普上任後推動製造業回流政策、減稅等優惠措施，以及美中貿易衝突升級後企業進行供應鏈調整，可能為其中的重要因素。2019 年臺商對中國大陸投資持續下降，核准投資件數 610 件，較 2018 年減少 16.0%；核准投（增）資金額 41 億 7,309 萬美元，較 2018 年減少 51%。

二、人才跨國移動趨勢

受到全球產業布局改變之影響，國人海外就業的區域分布也隨之改變。舉例而言，根據主計總處 2019 年的統計，2018 年國人赴海外工作人數計 73 萬 7 千人，較 2017 年增加 1 千人，較 2009 年增加 7 萬 5 千人。若按地區別來看，國人到中國大陸工作的人數與占比原本呈上升趨勢，但自 2012 年起逐年減少¹。究其原因，主要是受到中國大陸生產成本上升，以及對臺招商政策改變的影響，許多屬於傳統勞力密集產業的臺商在金融海嘯過後起開始將生產基地移向東南亞，而近來又受到中美經貿情勢巨變的影響，人數與占比下滑幅度更為明顯。反觀國人在東南亞工作的人數與占比在 2011 年至 2014 年明顯上升，爾後微幅下降，但 2018 年又向上攀升，人數比 2017 年增加 3 千人，占比增加 0.4 個百分點。

雖然前述主計總處的調查統計顯示國人到中國大陸工作人數減少，而到東南亞與其他國家的人數增加，並不必然表示原本在中國大陸工作者隨著臺商調整海外布局，而轉到東南亞或其他國家工作。因為如果是臺商調整海外布局，則轉過去的應以有經驗的臺幹

¹ 依據主計總處發布之資料，2020 年國人赴海外工作人數計 50 萬 1 千人，係受疫情影響，較 2019 年減少 23 萬 8 千人，其中赴中國大陸者減少 15 萬 3 千人，赴東南亞者減少 3 萬 4 千人。

為主，則近幾年到東南亞與其他國家之工作者也應以中高齡者居多，但主計總處的資料卻顯示近年來到東南亞工作者以未滿 30 歲年輕人增幅較大。顯示這波臺商到東南亞投資是由臺灣派人到當地工作為主，而這可能會引起國內另一波人才外移。

此外，104 人力銀行曾針對 2019 年 1-4 月求職的 57 萬名會員中進行分析，結果顯示有 4.2 萬人有意願去海外就業，比例為 7.4%，且男性的意願較女性高、學歷較高者的意願也較高，其中地區的意願(可複選)排序分別為：中國(74%)、東南亞(25%)、美加(24%)、歐洲(15%)、東北亞(12%)，和五年前相比，國人海外工作意向仍以中國穩居第一，但偏好百分比已下降 2.8 個百分點，反觀東南亞增加 6.5 個百分點，雖然造成求職者改變海外工作地點的原因很多，但臺商調整海外布局與東南亞國家經濟發展情勢相對較好，絕對是重要因素。

在這波美中貿易與科技戰與臺商調整海外布局的浪潮中，在中國大陸的臺幹能否轉回臺灣工作，以彌補國內人才缺口，是另一值得關注的議題。根據國內人力銀行 1111 與 104 的資料分析，原本在海外工作而有意轉換工作者中，有意願回臺工作者比沒有意願者多。以 104 人力銀行的資料來看，有意願者為 931,828 人次，高於無意願者 726,363 人次。若按行業別區分，以「電子資訊 / 軟體 / 半導體相關產業」占比最高，而屬「一般傳統製造」者的占比也不低。若按職務別來看，從事「生產製造 / 品管 / 環衛類」職務者約占一成多。顯見若能適度引導這些海外臺幹回國到特定產業就業，應可舒緩國內中階技術人力不足的問題。

至於高階臺幹部分，因為兩岸薪資待遇與職涯發展空間差距過大，返臺工作的意願不高。至於中階技術人員或年資較低之專業人員則因差距較小，較有可能回臺工作。尤其是傳統產業的資深技術人員，因在中國大陸已無職場競爭優勢，如果不願意轉往東南亞國家，就可能轉回臺灣工作。惟臺幹回臺就業常會遇到障礙，包括：(1) 就業競爭力低：臺幹長期在大陸工作的經驗與資源，往往

不適用於臺灣市場，無助於回臺求職，且臺幹在臺商內部社會的優越地位，往往使臺幹專業技能提升處於停滯狀況，再加上中高齡身份，都不利於臺幹回臺求職。(2) 就業機會缺乏：傳統產業臺幹調派中國大陸，往往是因為在臺灣已沒有發展的舞臺，如今環境丕變，更無法回臺找到適合的工作機會。此外，臺灣市場相對較小，菁英臺幹回臺求職，亦難以找到合適的工作機會。(3) 薪資水準偏低：臺幹回臺即便能找到工作，由於臺灣整體薪資水準偏低、少了外地工作津貼或工作層級降低等因素，薪資往往會大幅度縮減。

(4) 心態難以調整：臺幹在大陸為管理職，身份地位優越，回臺工作需調整心態。此外，亦有未能衣錦還鄉的心態調適問題。

除臺商調整海外布局外，近年來受到美國政府嚴格管制美中科技人才交流的影響，部分美國科技廠商為填補人才缺口，改聘來自印度、臺灣等國家的科技人才，故國人到美國矽谷工作人數以軟體資訊方面的工作者明顯增加，尤其是以年輕人為主。此外，有許多美國科技公司一方面受到美國川普前總統移民政策的影響，另一方面為了爭取時效，降低攬才成本，紛紛在臺灣設立據點，就近聘用臺灣的人才，對國內同類型企業造成極大競才壓力。另一方面，中國大陸因受到美國反制而面臨更嚴重的科技人才短缺，必須加強原有對外攬才的政策力道，包括加強吸引臺灣人才。這些也都可能會促使國內人才外移。不過，隨著中國大陸高等教育擴張，本身所培育的人才不論在「質」與「量」方面都有所增長，故對臺灣人才之延攬更具策略性與目標性。首先是鎖定 IC 設計、半導體等特定產業，以及新創事業。

除上述全球化經濟情勢改變之外，新冠肺炎疫情是否對國人海外就業產生影響也值得關注。雖然有媒體報導國內某家獵才公司曾訪問超過 400 位臺幹未來是否願意返回中國大陸工作，結果顯示多數臺幹表示不願意。惟根據作者對該獵才公司的訪談，發現後來由於中國疫情已逐漸受控制，這些受訪的臺灣高階人才返回中國工作的意願有回升的跡象，顯示之前疫情的影響應該是短期現象。

除疫情影響效果消失之外，這些臺籍高階人才會再返回中國大陸工作的原因主要還是考量到職涯發展。以半導體業為例，要高階人才轉回臺灣工作基本上非常困難。最主要原因是，知名一流企業（如 TSMC、Novatek、世界先進等）的人若跳槽到中國，想再返臺工作也會被這些大企業列入黑名單，因擔心有技術外洩的疑慮。這使得返臺者至多只能去中小型晶圓廠工作。此外，返臺高階人才面臨的共同問題是，陸資企業不管是在中國的職缺或是在臺灣的職缺，所開出的薪水都高於臺灣公司，因此回臺工作首先要調適的是薪資下降，而願意接受降薪的主要原因，往往是因為家庭因素。

雖然疫情並未明顯改變多數海外臺幹的就業行為，但也出現一些值得重視的勞動權益問題。首先是近來國內發生不少因疫情而引發雇主能否要求臺幹至中國大陸或其他海外地區工作之勞資糾紛；其次是因為疫情造成原本要去海外遊學打工者被迫取消而造成與代辦業者之間的退費糾紛；另一方面已經在海外遊學打工者也可能面臨無工可打，甚至被迫離境的窘境，這些都是國人海外就業可能面臨的風險。舉例來說，109 年發生中國大陸之旅遊警示調升為「紅色」（不宜前往）時，勞動部即呼籲，雇主以勞工健康安全為最優先考量，不宜指派勞工前往中國大陸，可改採視訊或電傳等其他方式來維持營運經營，或與勞工協商調整工作地點及工作內容，並照付工資。如雇主強制指派勞工前往中國大陸疫區工作，卻未提供必要的安全衛生預防設備及措施，勞工得拒絕接受指派。²

三、結語

美中貿易與科技戰及新冠肺炎疫情的出現，不但影響全球產業布局，使產業供應鏈重組，亦改變人才跨國移動趨勢，並引發相關權益爭論。美中貿易與科技戰造成全球產業鏈出現短鏈與斷鏈現

² 資料來源：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/44308/>

象，企業營運與資源投注不再聚焦於單一國家，轉而分散投資於其他地區以降低風險，並帶動人才跨國移動，疫情也加劇企業海外布局調整速度。

臺商海外布局經常主導國人海外就業動向。在全球經濟情勢變化下，當前臺商對中國大陸投資金額與比例持續下降，眼光轉向美國與東南亞，導致國人海外就業形態產生變化。原本留在中國大陸之高階人員因薪資與職涯發展考量，回國機率較小；傳統產業中階技術人員則最有機會回流臺灣，但恐面臨就業競爭力低、就業機會缺乏、薪資水準偏低、心態調整不易等問題。另外，東南亞國家之人才增幅主要來源為國內 30 歲以下之年輕人，加上美中積極招攬人才，這些因素都影響人才流動。

美中貿易與科技戰促使海外就業動向改變，但疫情出現後，限縮人員流動性，兩者均會影響人才跨國流動之勞動權益保障問題。



勞動大挑戰

請同學想一想人才跨國移動的原因。考量我國法律適用有其地域性，若至海外工作，有哪些勞動權益或風險是需要注意的？

說明：可參考本文「勞動放大鏡」內容。