

# 我國移民管理之政策與未來之發展

陳明傳\*

## 《摘要》

移民政策是解決移民問題的基本原則或方針，然而我國尚無所謂全盤性的移民或謂人口移動政策。本文將我國與移民政策相關之發展區分為三個階段，其即為：1. 早期移民政策之發展，包括移民政策綱領草案與移民政策白皮書；2. 近期移民政策之發展過程；以及3. 當代移民政策之建構與未來之發展等。

其次論述移民管理在實務方面之發展，其中包含我國移民管理相關措施之發展、警政與移民相關議題之新發展方面（包括社區警政與移民管理之全國新住民火炬計畫），以及各國移民管理與社區警政策略之新發展等。其中各先進之移民大國，活用社區警政推展之原則，將新移民融入其社區之成功經驗；以及從移民社區之中，獲取相關的非法移民之情資，均對於我國之移民管理，有甚多值得借鏡之處。

最後本文建議我國實宜建立人權與社會安寧兼容並蓄的人口移動政策，以便有效的執法並可結合外來之人力資源。再者，我國亦應建構移民社區資源整合之社區警政新概念。因此，我國之移民政策規劃，因為政治因素之影響，早期並無較完整之關注與規劃，至近期雖因為解嚴與社經之快速發展，以及與兩岸關係改善與全球接

---

投稿日期：103年3月24日。

\* 中央警察大學國境警察學系教授兼系主任，e-mail: mark@mail.cpu.edu.tw。

軌發展的催化下，逐漸有移民政策綱領與移民政策白皮書的產出。唯在政策、法制規劃面的全方位開展、政策面的落實執行與組織運作面的全力配套推展等方面，並不若移民先進國家的落實而見其成效。質言之，我國雖因社會之快速變遷與發展，而具體之移民政策似乎已漸具其窠形，唯比照先進之移民大國，則在移民法制立法、移民政策規劃與移民組織之確立，以及落實管理與執行等等方面，則仍有相當大的成長與努力之空間。

[關鍵詞]：移民政策、移民管理、移民

## 壹、前言

我國移民管理之政策，一直以來乃囿於民國之初始百廢待舉，到一九四九年政府撥遷來台，因為政治之動盪不安加上現代化的社會與經濟發展的積極力爭上游，以至於在此移民之政策方面，較無著力與規劃之戮力軌跡。然而，因為全球化趨勢的快速影響之下，我國之移民現象也逐漸的擴增，故而引起政府與有志研究者之關注與探討。

因此本文擬先整理我國對於移民議題發展之不同發展階段，以便釐清我國對於移民問題之瞭解與處理模式之過程。從此政策發展文獻之整理與歸納之中，期望能發現移民政策之良窳，以及未來適當的發展方向。其次，將更為深入的探究在此政策的主導之下，我國移民實務機構在移民相關事務的管理措施方面之進程，與其未來之可能新發展方向。另外，亦將援引其他國家在此移民管理方面之經驗與作法，加以論述、比較與評析。透過以上之探究，期能對於我國之移民政策與實務之管理方面，提出較有規範與效果之作為。

另外，本文所論之「移民政策」乃為一個國家在其人口管制的策略中，對於移入（immigration）的新移民者，與移出（emigration）之我國國民，所採取之人口移動或人流移徙（migration）之處理模式或主張。至於所謂之「移民管理」，乃在這

個人流移徙之處理模式或主張之下，其之配套方案或者行政措施而言，特此加以定義與說明。復以，在全球民主先進國家的移民管理實務方面，在邊境的移民面談或審酌移民之資格時，其主事者往往是執法之專責移民單位，或者是隸屬於警政單位的人出境管理單位。然而當新移民移入該國之後的管理與輔導事宜，或者非法移民之取締等等工作，則大都交由警政單位主其事。故而移民管理事務成效之良窳，實與警政機構以及移民執法機構的密切合作，有著顯著之關聯性。而我國之移民管理事務，恰甫從隸屬於警政署之下的人出境管理局，於二〇〇七年轉由新創設入出國移民署主其事，因此對於移民之管控事務，則仍需要兩個單位的密切配合，因而本文將以此現況發展，來論述我國移民政策與移民管理（包含高度相關之社區警政策略等）之未來發展如後所述。

## 貳、我國移民政策發展之過程

我國自一九四九年自大陸播遷來台之後，人口移動政策都受到嚴格限制，幾乎無移民政策可依循。然自一九八〇年代前後，因為經濟的快速起飛與社會的多元發展，人口移動之現象逐漸增多，因此行政院遂曾提示內政部依據憲法第一〇八條之規定，迅速蒐集各國有關移民之制度及法規，積極深入探討，研擬該階段我國的移民政策。然而其後幾經周折，其又說明雖然在當時之移民政策上，凡人民有意移居國外，並能取得移居國家之許可者，政府應採開放態度予以必要之輔導，然而卻亦同時評估認為，尚無訂定移民政策綱領之必要性。至於爾來我國於二〇一三年人口政策白皮書之修定文中，亦如二〇〇八年之人口政策白皮書一般，僅止於總體「人口政策」之規劃，對於我國移民之政策亦僅是附帶之說明，並無整體「移民政策」之系統性規劃。

綜上所述，可概括掌握與認知到我國一直以來，並無明確之移民政策規劃方案，以至於其政策之規劃與移民管理之機構，亦未作明確之指定。早期之「內政部警政署人出境管理局」，僅對人流之入、出國境加以管制，護照與簽證之事務則歸外交部管理。至二〇〇七年一月二日內政部入出國移民署正式掛牌運作，其亦僅為協調我國移民事務之平台，因此移民之政策擬定與移民管理之諸多措施，仍舊需要政府各相關部會，共同的參與以及會商。至其詳細之發展過程，則詳述之如後。

## 一、我國早期移民政策發展之過程—移民政策綱領草案與移民政策白皮書

移民政策是解決移民問題的基本原則或方針，然而我國尚無所謂的全盤性的移民或謂人口移動政策」(Migration Policy)，<sup>1</sup> 原因在於自一九五〇年中華人民共和國成立以後，我國人口的移入(Immigration)、移出(Emigration)，都受到嚴格限制，幾乎成為封閉狀態，再加上我國政府認為臺灣地狹人稠，非移民國家，所以即使一九八七年解除戒嚴，逐漸開放出入境的管制，我國的移民政策仍以「移入從嚴、移出從寬」為原則，並以吸引專技人才居留為目標。

然我國之內政部亦曾於一九八八年八月二十五日第二〇九五次行政院會院長曾提示：「請內政部依據憲法第一〇八條第一項第十六款之規定，迅速蒐集各國有關移民之制度及法規，積極深入探討，研擬現階段我國的移民政策及有關法案報院。」內政部遂於一九八八年十二月十六日重新修正「我國現階段移民政策綱領(草案)」並於一九八九年五月二十七日函陳報行政院核議。行政院於一九八九年七月十四日核復，略以：「當前移民政策上，凡人民有意移居國外，並能取得移居國家之許可者，政府應採開放態度予以必要之輔導。請迅就現行有關法令詳加檢討，並參酌國外作法，擬訂必要之輔導措施，以加強移民之輔導、協助與聯繫，並維護其權益，目前尚無訂為綱領之必要。」內政部復研擬「我國現階段移民輔導措施方案」(草案)，於一九九〇年四月十六日函報行政院核議，嗣經行政院於一九九〇年五月二十二日修正核定為「我國現階段移民輔導措施」(監察院，2004)。惟該項措施之目的係為輔助有意移居國外發展之本國人，並協助移入國之開發，增進移入國政府與人民對我國的聯繫與瞭解，以開展國民外交，加強雙邊關係，然其

---

<sup>1</sup> 在國際間之移民的研究，對於人員跨越國境的人口之遷徙或移動稱之為“migration”；而人口之移動本來就具有雙向性的，人口由國境內往外移出，稱之為移民出境或移出(emigration)；從國境外向內移動，稱之為移民入境或移入(immigration)。而所謂之人口移動(或謂移民)，則尚包含國內之人口的相互遷徙活動。然而我國根據相關現行之移民法制，或人口移動之管理措施，則通稱此種人口移動之現象(migration)為移民，但是我國之移民管理實際是聚焦於移入之管理，因此我國移民署之英文翻譯為National Immigration Agency，雖然為一般對移民定義之國內通說所誤植，然與實際之政策導向亦恰好吻合。

輔導對象並未包括移入我國之人口。

之後行政院亦層於二〇〇三年九月召集研商內政部所報「中華民國移民政策綱領」草案相關事宜會議，決議由經建會負責研擬經濟性移民部分、陸委會負責大陸地區人民移民部分、內政部負責非經濟性移民部分；同年十月內政部彙整後，邀請國家安全局等機關成立專案小組及相關領域專家學者分別召開三次會議研商完竣「現階段移民政策綱領（草案）」，其內容分別為：前言、目標、策略、措施、附則，並訂定五大策略、十一項措施，以及建議成立移民專責機關以統合辦理入出國及移民業務（謝立功、邱丞燁，2005：30）。之後內政部遂於二〇〇四年草擬「現階段人口政策綱領」，其重要之論述與內容為，我國十幾年來『移入從嚴，移出從寬』之移民政策必須重新調整修正。因為一九九二年修正『中華民國人口政策綱領』，雖已將移民政策納為人口政策之一環，但時移勢遷，已難因應現實需求，亟需衡酌我國國家安全、社會資源、人口結構、經濟發展、族群和諧及人權保障等因素，制定一套符合我國國情，完善周延的移民政策，作為政府推展移民業務之依據。因此二〇〇四年當時之移民政策綱領草案中所載之五大策略則為：1. 建立移入人口適量調節機制；2. 創造包容多元文化社會機制；3. 完善移入人口管理機制；4. 建立婚姻媒合及強化移民業務機構管理機制；5. 建立移出人民諮詢、協助與保護之輔助機制（內政部，2004）。

然而移民政策為解決移民問題的基本原則或方針。舉凡政策之制定與實施，需有經過合法手續制成的法律，如無法定條文為依據，將無執行機制，對於問題的處理，會無目標可循，且無程序可茲依循，並會遭遇各種阻撓和困難。因而移民政策應包含移民立法與執行機制，此二者乃是移民政策的主要成分，然而我國一直以來並無明確移民政策之規劃。然於二〇〇四年內政部亦曾委請專家學者撰擬「移民政策白皮書」，分別對：1. 臺灣與各國移民政策比較；2. 多元種族社會；3. 大陸配偶；4. 外籍配偶；5. 外籍勞工；6. 專業技術人才與投資移民；7. 移民法制與行政等七項提出建議（蔡青龍、謝立功、曾嫻芬，2004）。內政部並於二〇〇四年十二月十四日公布該移民政策白皮書。因而亦有移民學者認為，移民政策白皮書作為「現階段移民政策綱領」的具體說明，白皮書屬於正式公文，其公布亦表示我國新移民政策之確立（吳學燕，2004）。然而筆者以為透過法制之立法程序，明文規範移民相關之策略與執行之機制，可能為未來我國移民政策釐定與落實執行的根本之

道。

## 二、我國近期移民政策之檢討與發展過程

根據監察院於二〇〇三年至二〇〇四年進行之我國移民政策與制度總體檢之調查報告之論述稱，鑑於國際間之政經關係日益密切，政府為因應此種世界潮流，目前在移出政策係採取「移出從寬、移入從嚴」的開放態度，對於國人有意移居海外並能取得移居國家之許可者均准許移民，惟此一移民政策係在尊重國人選擇移居海外之權利，使得國人移居海外定居、創業者日趨增加，復以近年來由於交通科技快速進展，國際間訊息往來頻繁，且經貿及外交關係日益密切，故現階段國人移居海外或異國人士入境臺灣地區工作、經商、依親之情事，日趨頻繁，雖「移民」對國家而言，象徵國力的延伸，惟當前我國移民制度仍需面對之主要議題仍然甚多，待改進之處亦有在政策上必須強化之處（監察院，2004）。至於當時我國移民政策有關之應興應革之處則可包括：1. 移民事權未能統一；2. 移民統計未能完整；3. 缺乏吸引優秀專業人才之機制；4. 未能及早訂定移入人口的因應措施；5. 尚未訂定難民庇護法；6. 教育部迄未訂定吸引外來優秀留學生之機制；7. 勞委會未能正視外勞生活適應、技能加強及安全保護問題；以及 8. 衛生署未能掌握移入人口中涉及健康或傳染病因素遭拒絕移民之統計資料等八大移民政策之不足處。

而在未來移民政策與實務之發展上，經監察院前述兩年深入與廣泛之資料蒐集與研析之後，羅列了十二項改進之建議，可謂是對於當時我國移民政策的全方位之整體分析，亦可成為對於當時移民政策之關鍵性之針砭，甚值得參考與運用。至其當時對於移民政策發展之十二項建議中之前三項則為：1. 長期以來，由於行政院未能建立明確的移民政策及制度，導致我國移出與移入人口呈現兩極化發展，人口結構出現五十年來未有之變化，影響國家發展，實有嚴重怠失。2. 長期以來，由於行政院未能建立有效的獎勵機制，導致我國在技術與投資移民的移出和移入人口結構與數量，已呈現兩極化的發展，嚴重影響國家發展，顯有怠失。3. 行政院事先未縝密規劃移入人口輔導方案，亦未曾謹慎考量我國移入人口總量管制問題，導致各項問題叢生，實有嚴重怠忽。此前三項之檢討與建議，誠對於我國當時移民政策之檢視可謂是鞭辟入裡，即時援用於今日移民政策之檢討上，亦甚有參考運用之價值。

至當時監察院對於移民政策發展之後九項建議則為：1. 入出國及移民法於一九

九九年五月二十一日公布後，至今已近五年，行政院仍未設置專責移民業務之主管機關，實有未當。（然而，此項建議已於二〇〇五年十一月八日由立法院三讀通過設置入出國及移民署，並於同年十一月三十日由總統公布，於二〇〇七年一月二日正式成立運作。）2. 行政院允宜儘速研議制定難民庇護法，以落實人權跨越國界之普世價值，並與國際人權接軌。3. 行政院允應督促各部會正視外籍與大陸配偶來台生活適應過程中所遭遇之種種問題與需求，並研擬具體解決方案。4. 行政院未能統合移出及移入之移民統計資料，致無法獲得正確數據，以作為規劃與執行移民政策之參據，亟待檢討改進。5. 內政部僅針對外籍與大陸配偶訂定相關輔導措施，對於其他非以婚姻移民方式來台者，則未有相關具體輔導方案，實有不當。6. 教育部迄今仍未能擬訂相關獎勵措施或法令制度，以吸引外來優秀留學生來台，實應積極檢討改進。7. 教育部在辦理外籍配偶家庭教育活動允應與內政部加強互動協調，以落實辦理外籍配偶及大陸配偶之家庭教育工作。8. 勞委會辦理各項外籍勞工管理輔導工作及加強雇主與外籍勞工溝通能力，成效有限，允應積極檢討改進。9. 衛生署允應正視我國人口結構之改變與大量婚姻移民人口移入之現象，積極倡導優生觀念，確實落實衛生管理，以提升我國人口素質。以上這些檢討與建議，確實對於當時移民政策之規劃與應注意之人權關注措施，產生一定之影響與作用，同時對於爾後我國移民政策之規劃與改革亦產生正面的促進作用。其中，內政部入出國移民署於二〇〇七年一月二日正式成立運作之後，在移民之輔導、照顧與協助等方面，確實在法制與措施作為方面有很大之革新改進，並且能整合各部會相關資源，來更有效的處理移民管理之相關事務。唯與其他先進之國家比較，或衡諸國際法之規範來檢視，則如本章下列所論，亦仍有相當大的改進之空間。

### 三、我國當代移民政策之建構與未來之發展

移民政策為人口政策之一環，近年來行政院曾於二〇〇八年三月函頒「人口政策白皮書」，其中移民部分，依據現階段我國人口政策綱領之內涵，規劃「掌握移入發展趨勢」、「深化移民輔導」、「吸引專業及投資移民」、「建構多元文化社會」、「強化國境管理」及「防制非法移民」等六大對策三十二項重點措施，並持續滾動檢討修正（內政部入出國及移民署，2013：37-38）。後又於二〇一三年六月四日修正該「人口政策白皮書一少子女化、高齡化及移民」，其中計有十八項對

策，一〇七項具體措施，二三二項績效指標。其內容包括人口變遷趨勢、問題分析、因應對策、期程分工、預期效益及願景等（行政院，2013）。該政策白皮書綜合考量我國經濟性與非經濟性移入人口分布現況，歸納其對我國社會、經濟與文化產生以下幾大面向之挑戰：1. 經濟性移民誘因不足，2. 社會調適與互動，3. 整合就業條件與人力運用，4. 新移民第二代養育與教育，5. 非法停居留、工作及人口販運等等新議題與困境（行政院，2013：44-46）。至於我國移民事務，其認為乃經緯萬端，為執簡馭繁，規劃一套可長可久的移民政策，故依據現階段我國人口政策綱領之內涵，規劃掌握移入人口發展動態、深化移民輔導、吸引所需專業人才及投資移民、建構多元文化社會、完備國境管理及深化防制非法移民等各項對策，期建構一個兼容並蓄、多元繁榮之社會等多項的移民管理措施（行政院，2013：116-129）。然而，本次人口政策白皮書之修定，亦如二〇〇八年之人口政策一般，僅止於總體人口政策之規劃，對於我國移民之政策亦僅是附帶之說明，並無整體移民政策之規劃。

因而，審視國內外總體環境，在世界愈趨國際化、自由化之際，政府亟須確立產業發展及人力需求方向，建構國際友善移民環境，使各國新移民均能在自由、安全、平等的環境中適性發展及實現自我；此外，政府亦應肯定並推廣移民帶來的多元文化，並在保障人權、族群和諧及維護民主價值等廣泛目標中，讓一般國人有更多的接觸機會，進而理解及尊重新移民為這塊土地帶來的種種益處，而此終將成為國家發展之原動力。鑑於移民政策涉及經濟發展、文化、教育、人力資源規劃、社福資源配置及國境安全等多重面向，攸關國家長遠發展，而在現行人口政策架構下之移民對策尚不足以涵蓋的情況下，移民署刻正以整合與協調各相關部會的規劃平台之功能，研擬移民政策綱領草案，期透過內政部移民政策小組會議之討論，建制一套周延積極之移民政策，以因應國家長期發展之需要。因此移民政策規劃涉及各相關部會之業管，為強化執行及協調成效，爰於二〇一二年五月二十五日修正移民政策小組設置要點，將移民政策小組之層級由署提升至部，並由內政部長兼任召集人，次長兼任副召集人，移民署長兼任執行秘書，委員人數由十三人增加至二十七人，包括機關代表十七人及專家學者十人。

而為了落實人口政策白皮書之移民對策，入出國及移民署亦曾於二〇一〇年邀集人口、經濟、社會福利、法律、醫療、勞工及人權等領域之學者專家及相關機關

代表，共同組成移民政策小組，協助對我國移民政策進行滾動式檢討，使政策內涵更符合我國經濟、社會及文化發展所需。而內政部移民政策小組之任務則包括：1. 移民政策及其執行策略之諮詢、推動方向或相關議題之擬議。2. 提供專業諮詢意見，協助內政部進行移民政策之檢討、研議、撰擬、推動與遊說等政策制定相關作為。3. 落實督導移民政策及各項具體措施。4. 促進移民政策之研究與發展。而更有鑑於移民政策涉及勞動、教育、產業等多個面向，爰必須透過跨部會協調與整合，以凝聚共識。基此，內政部移民政策小組於二〇一二年八月二十七日召開第一次會議，由時任之內政部長李鴻源親自主持，並邀集外交部、教育部、經濟部、銓敘部、文化部、衛生署、大陸委員會、勞工委員會、經濟建設委員會、國家科學委員會、中央選舉委員會及僑務委員會等相關部會代表列席，共同討論研訂「移民政策綱領」（草案），以作為未來執行移民政策之指導方針。而前述二〇一三年修正之「人口政策白皮書—少子女化、高齡化及移民」的白皮書，可謂是我國總結此階段努力的最新之成果。以上我國移民政策爾來實然面之發展過程，雖僅呈現與檢討了我國政府在移民管理方面之實際改革之軌跡，唯亦對於未來移民政策與管理層面，規劃出革新與努力之方向。

## 參、移民管理在實務方面之發展

### 一、我國移民管理相關措施之發展

截至二〇一二年十二月底，內政部移民人權諮詢小組已召開十二次會議，協助檢視各項移民管理之施政作為與法令增修，結合實務與理論，提升服務效能，至其主要討論議題包括：1. 衡平外籍及大陸配偶各項權益事項；2. 廣續提升與改善面談運作機制；3. 強化移民署專勤隊移民官之面談訓練；4. 設計受面談人問卷調查案，以提升面談工作品質；5. 持續加強關注外籍與大陸配偶家庭及預防家暴事件；6. 廣續實施外籍與大陸配偶家庭性別平權教育；7. 研修外國人收容作業程序及人口販運被害人認定標準；8. 增訂多國語言（含中文、英文、印尼、泰國、越南語等）之驅逐出國處分書；9. 通譯人才服務案；以及 10. 擬給予無證居留臺灣多年外國人居留權之可行方案（內政部入出國及移民署，2013：15）。以上我國移民管理實務工作與措施之新發展，可謂考量周延面面俱到，唯其落實之成效與移民管理對於整

體國內治安與社經發展之影響如何，則仍有待進一步的科學評估加以驗證。

至於在促進被收容人權益之新移民管理革新方面，則入出國及移民署為積極改善收容環境，已委託營建署代辦宜蘭收容所新建行政大樓及舊收容區改善工程，並於二〇一二年十月二十五日榮獲行政院公共工程委員會第十二屆「公共工程金質獎」優良獎，同年十二月十日落成啟用，該收容所規劃設置溫馨會客室，提供麥加朝聖方向、寬敞舒適起居空間及增設籃球場等，讓收容環境兼具戒護安全又人性化。各大型收容所每月定期舉行座談，提供法律扶助，每年三節及特殊節日辦理聯歡會，定期醫療服務，定時實施戶外活動、會客、撥打電話及提供電視書報雜誌觀賞，並提供各種技藝學習。另印製十七國語言之人所須知，告知其權利義務，以保障被收容人權益。基於保障人權、符合前述國際人權相關之所謂「兩公約」之精神，並配合修正「入出國及移民法」第三十八條規定，以避免發生收容代替羈押情形，截至二〇一二年止，涉案被收容人平均收容天數由修法前 142.75 天減少為 91.61 天，降幅達 35.82%；非涉案被收容人平均收容天數由修法前 47.05 天減少為 34.40 天，降幅達 26.89%，落實保障被收容人權益（內政部入出國及移民署，2013：18）。然而二〇一三年二月六日司法院大法官會議解釋公布之釋字七〇八號解釋，卻對於暫予收容之人出國及移民法第三十八條有不同之見解，並要求於兩年內修訂該法條，以確保移民者之人權保障。

因之，為符合司法院大法官會議釋字七〇八號解釋之精神，其意旨略以：「……………中華民國一〇〇年十一月二十三日修正入出國及移民法第三十八條第一項：外國人有下列情形之一，……入出國及移民署得暫予收容……之規定，其因遣送所需合理作業期間之暫時收容部分，未賦予受暫時收容人即時之司法救濟；又逾越上開暫時收容期間之收容部分，非由法院審查決定，均有違憲法第八條第一項保障人民身體自由之意旨，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。」<sup>2</sup> 所以入出國及移民署已對於此解釋提出修法之草案，唯在修法之前對於非法移民之暫予收容問題，仍應審慎參酌此解釋之意涵加以最適切之處理。

因此觀諸大法官會議釋字七〇八號之解釋文，其內容論曰：「……………所稱之收容，雖與刑事羈押或處罰之性質不同，但仍係於一定期間拘束受收容外國人於一定

<sup>2</sup> 司法院大法官解釋，釋字第七〇八號【受驅逐出國外國人之收容案】。

處所，使其與外界隔離，亦屬剝奪人身自由之一種態樣，係嚴重干預人民身體自由之強制處分，依憲法第八條第一項規定意旨，自須踐行必要之司法程序或其他正當法律程序。……」<sup>3</sup> 故入出國及移民署應於暫時收容期間屆滿之前，將受暫時收容人移送法院聲請裁定收容，始能續予收容；嗣後如依法有延長收容之必要者，亦同。因之，入出國及移民署除了依此解釋於兩年內修正入出國及移民法有關外國人收容之規定外，在修法之前仍應依照解釋文之意旨來作最適當之收容處置，故而實務上除了依此規範對於暫時收容者應於十五日內遣返該母國之外，就是聯繫司法機構能儘速對於移民之案件能速審速決，以免有違法收容之可能。或者於十五日期限將屆而無其他更佳之處理方式時，為免其脫逃而商請民間之相關機制，如非政府組織（Non-Government Organization, NGO）加以協助或管理之，唯其並無任何之法律拘束力。因此根本之道，即期待能迅速透過依據解釋之精神，而立法修定之新規定來依法有效的處理此棘手之議題。

另外在保障人口販運被害人權益之移民管理措施與發展方面，入出國及移民署業已落實人口販運防制法以保障人權，並依規定提供人口販運被害人之安置保護措施、再次清查鑑別疑似人口販運被害人、提供被害人臨時停留許可、工作許可、沒收加害人財產補償被害人、落實偵審保護，以及安排陪同偵訊服務並即時告知被害人司法調查程序及案件偵辦進度等等作為。並建議對加害人從重求刑之刑事處罰規定，以遏阻人口販運犯罪之發生。

## 二、警政與移民相關議題之新發展方面（含各國之發展）

如前之所述，在全球民主先進國家的移民管理實務方面，其主事者往往是執法之專責移民單位，或者是交由隸屬於警政單位的人出境管理單位。然而當新移民進入國內之後的管理與輔導事宜，或者非法移民之取締等工作，則大都交由警政單位主其事。而我國之移民管理事務，恰甫從隸屬於警政署之下的人出境管理局，於二〇〇七年轉由分新創設之入出國移民署管理。因此對於移民之管控事務，則仍需要兩個單位的密切配合，因而本文將以此現況發展，來論述我國移民政策與移民管理（包含社區警政策略）之未來發展如後。

<sup>3</sup> 同前註。

## （一）社區警政與移民管理（全國新住民火炬計畫）

社區警政是一種經營警政的想法或治警哲學，及因而衍生的一系列行政措施。它是隨著時代之脈動與變遷，而於八十年代之後新形成的一種警政概念。然根據筆者數十年研究社區警政（Community Policing）的理論與其策略之心得，社區警政實乃是一種警政的復古運動，也就是將一八二九年英國皮爾爵士（Sir Robert Peel）創立現代警察之概念，再從新加以發揚光大，與推陳出新（陳明傳，1992：6-31）。至於社區警政雖然在全世界的警察實務與學術界形成一種風潮，唯其因時地之置宜而發展出不同風格的社區警政模式。因而對於社區警政之界定，也就眾說紛紜。綜合各家說法，及筆者之心得，所謂社區警政者無非是尋求預防與偵查犯罪並重，並且結合社區資源的較有效之治安新策略。其所發展出之措施，即對外要預防偵查並重，運用社區資源，並以顧客及品質為警政運作之取向；對內則強調參與、授權及激發同仁的工作意願、成就與責任感。

然綜觀社區警政在歐、美、日等國均有相當不錯的改革成果。其欲達成之目的及未來追求之目標，可歸納為如下的三個指標：

1. 客觀的犯罪發生率及刑案破獲率，能否較有效的控制。
2. 民眾主觀上的安全感及對警察之態度與工作滿意度可否改善。
3. 員警工作成就感與工作滿足感，可否得到較適當的舒發。

在本文作者所閱讀之國外文獻及研究報告中，大多對社區警政持正面肯定之看法，且視它為值得去嘗試與研究發展的警政「復古之新策略」。至於國內，在筆者所執行之準實驗研中，亦發現社區警政確實在前述之第 2、3 兩項得到較佳之效果，但對於犯罪之掌控，則仍待努力。總之，社區警政是另一種警政推展的策略，它是值得去研究與推展的。不過若能結合傳統專業化警政模式之優點，則整合後之新警政策略，或許是年青一代的警察，必須積極的去追求與發展的。而亦因近年來全球人口移動的方興未艾，因此運用社區警政的策略來整合新移民之資源，在各人口移入的大國，咸認為是一個值得嘗試的移民管理之新策略。本文將於後述之討論中，援引美國、英國、加拿大、南非等國在移民管理之相關政府機構，不論是移民、警政、安全、外交、勞工等相關之執法機制，其在提升移民之素質、促進人流之移徙，以及社會之安全維護此兩方面之平衡發展上之經驗，申論有效與適切的移民管理實不可偏廢此二者。故而各國之社會安全與移民管理二者之調適與整合之新

策略，實有其可借境與援引之處。

至於我國在警察機關處理入出境問題，原本就以其所下轄之「內政部警政署入出境管理局」為管理入出境之相關業務。其中除了入出境之管制外，有關涉外之治安事件，則交由外事警察處理。而不論原先之入出境管理局或外事警察，基本上大都以管制入出境與強制執法之角度來維護國境之安全。然而至二〇〇七年一月二日入出國及移民署經立法通過，並正式掛牌運作之後，對於移民之管理才有此專業、專責之機構來專辦此項業務。雖然在脫逃外勞等業務，仍需警察機構之職務協助之外，但新成立之入出國及移民署對於移民業務之推展亦在任事用法，與政策之推廣上，有較周延與全面之考量。其中，例如入出國移民法定訂有專章，第七章，在規範「跨國（境）人口販運防制及被害人保護」之規定，以及二〇〇九年新立法之「人口販運防制條例」之專法規定等是。唯必須注意的是，我國新成立之移民署目前僅二千三百餘員額，在移民管理之實務運作上，仍與各地區的警察單位息息相關，且亟需與全國接近七萬之現有員額的警政單位共同合作。例如對於脫逃外勞與非法移民之查緝上密切的結合執法之業務，以便共同維護國內之安全與秩序。因此移民署成立之前，移民管理本屬於警政署下轄之「入出境管理局」之工作，而今移民署成立之後，在移民業務的管理方面，仍舊有其密不可分的關聯性。因此從實務運作與移民管理的未來發展方面以論，我國移民之管理實有必要將此兩種工作放在一起來探討，才能研究出較佳之移民政策與作為來。

至其進年來移民業務演進之過程，為一九九九年五月二十一日，「入出國及移民法」公布施行，依據該法規定內政部設入出國及移民署，以統一事權，有關設置入出國及移民專責機關相關法案，再度送立法院審查，因當時擬訂中央機關總員額法而再遭擱置，直至二〇〇五年十一月八日，始由立法院三讀通過，機關名稱為內政部入出國及移民署，於二〇〇七年一月二日正式掛牌運作。因此，境管工作從更早期之入、出分管到軍、民分管，又統合軍民入出境聯合審查處，成為入出境管理處，再轉而隸屬於內政部警政署。然而每次之隸屬變革，都是以新格局迎接新社會環境之變遷來執行國境之管制工作。至二〇〇七年入出國及移民署正式掛牌運作之後，歷經三十四年之中，凸顯入出境管理之組織職能問題，包括有違法居停留、假結婚來臺、移民輔導、資訊系統整合運用、難民及非法入境之收容遣送問題等，在在顯示需要強化「新移民」的管理與輔導，及設置移民專責機構以符合國際慣例

（內政部入出國及移民署，2012）。因為根據國際移民組織（International Organization for Migration, IOM）以及國際人權法上之規範，對於移民之人權，其主要乃從保護個人之立場出發，經由國際組織之努力，促使各國共同訂定並簽署相關之國際人權條約，期使世界各國都能不分國界，予以保障每一個人的基本權利（許義寶，2013：22-45）。故基於時代的需要，與新的快速增加之新移民議題的挑戰，因此援引與研發新的移民政策，實成為刻不容緩的社會安全管理之問題。

至於有關新移民增長方面，根據統計自一九八七年一月至二〇〇七年四月，外籍配偶合法在台人數共計 135,363 人，男性配偶 9,924 人，女性配偶 125,439 人（行政院主計處，2007）。至二〇〇七年底止，累計我國外籍與大陸配偶人數約達三十九萬九千餘人。復以少子化、老年化及人口負成長將成為我國人口發展未來的趨勢。因而二〇〇八年二月，行政院新通過的「人口政策白皮書」中規劃二〇〇八至二〇〇九年，兩年加強延攬國際專業人才，同時研議臺灣所需專案人才及投資人士申請永久居留資格要件等，並透過跨部會審查簡化申辦作業與流程；而且持續檢討修正相關法令，提供更多誘因，以吸引屬於經濟性的外籍專業人士移入我國，並將此目標納入政府既定之政策。

由於全球化趨勢，我國面臨經濟轉型及社會變遷，我國與鄰近區域國家交流日漸多元密切，特別是近年來引進約三十五萬來自東南亞地區外勞在臺灣工作，並有超過四十萬的外籍與大陸配偶居住在我國，對我國社會發展產生相當程度之影響，因此產生之性剝削、強制或非自願勞役、假結婚及非法走私等形式之人口販運罪行時有所聞，而美國國務院於二〇〇五年公布之「年度人口販運報告」（Annual Report on Trafficking in Persons），認為我國雖已致力於打擊人口販運罪行，惟並未完全達到消除人口販運之最低標準，因此將我國評等由第一級（Tier 1）調降為第二級（Tier 2）。對於東南亞地區我國國人之外籍配偶與跨國人口販運之問題，近年來亦漸受政府及民間團體重視，如何兼顧我國引進外來移民之需求，並防杜不當之剝削行為已成為政府當前重要之課題（楊子葆，2007）。而警政與移民機構亦應認知此新發展趨勢，而據以提出有效的防治措施。唯截至二〇一三年六月止，美國國務院連續數年將我國列為防制人口販運成效最佳的第一級名單中。顯見我國在投入防制及打擊人口販運的成效，逐漸受到國際高度肯定（內政部入出國及移民署，2013）。

至於婚姻移民方面的人數增加，亦加快了移民政策制定的腳步，因而行政院遂於二〇〇四年開始制訂《移民政策綱領草案》。其從過去的「移出從寬、移入從嚴」，到當時改變成「生活從寬、身分從嚴」的基調。亦即政府在對婚姻移民來台團聚之規範上，似乎已朝人權保障邁進一大步，但是在現實生活中，仍可見外籍配偶一旦與依親之本國配偶婚姻關係消滅（死亡或離婚），其居留地位即會不保的情況發生。然而以身分論，我國民之外籍配偶與一般外國人之不同處，在於具有婚姻與家庭之法律關係與地位，故對於外籍配偶之管理亦應有別於一般外國人。因此在維護婚姻與家庭之前提下，似乎應訂立較符合人權之規定。也就是保障外籍配偶首要權益之家庭團聚權不應被任意剝奪，期能使外籍配偶在法律及社會之上獲得更平等之待遇及國人之尊重。

根據內政部人口統計資料顯示，自二〇〇一年起至二〇〇五年止，合法登記之結婚當中，與本國國民結婚之外籍配偶（不含大陸配偶）計有九萬多人。至二〇〇六年六月底止，持有效外僑居留證之外籍配偶已達七萬九千多人，越南籍最多、泰國籍次之（內政部統計處，2006）。由於外籍配偶人口激增，已明顯衝擊到我國移民管理與面臨修訂移民法規以及其之組織需要變革之狀態。因此歷經朝野與民意代表取得共識，遂於二〇〇五年十一月八日立法院三讀通過內政部入出國及移民署組織法，並於同年十一月三十日總統華總一義字第〇九四〇〇一九二九二一號令制定公布在案，因而確立內政部入出國及移民署組織法源依據。揆諸內政部入出國及移民署組織法第二條，對於移民事務之規範，與外籍配偶入台團聚、在台依親居留有關，我國對於外籍配偶之家庭團聚之保障與管理是否合理，家庭團聚權與國家利益兩者該如何取得平衡，均成為國境安全與移民政策與管理必須面對與探討之重要議題。

因而，我國近期移民議題較為重要之新移民管理策略，則例如內政部與教育部有於二〇一二年六月二十一日會銜函頒「全國新住民火炬計畫」。其乃於二〇一二年，全國選定三〇四所新住民重點學校，分為六十萬元、四十萬元、二十萬元三類補助，藉由跨部會與跨區域合作方式，提供新住民及其子女全方位服務，使多元文化素養及族群和諧共處觀念從小紮根，共創繁榮公義之社會。而此新的移民策略之發展，乃藉由本文下節論述中之英國、美國與加拿大等國之移民管理策略之發展經驗中，其整合公部門之資源，尤其是教育、移民與警政等部門的多元移民治理之措

施，期望能幫助我國提升移民管理作為之效益，而更能協助新移民融入社區，藉此更能促進我國社會之安寧、安全與共榮、和諧。

至於我國新住民之火炬計畫，辦理單位及合作團體則包含：(1)辦理單位：中央為內政部及教育部；地方為直轄市、縣（市）政府、新住民重點學校。(2)合作團體：新住民重點學校可結合新移民學習中心、外籍配偶家庭服務中心、移民團體、公私立機關或公益團體等，共同推動辦理（內政部入出國及移民署，2013）。而其之推動委員會則置成員二十四人，其中二人為共同召集人，由教育部部長及內政部部长兼任；二人為副召集人，由教育部次長及內政部次長兼任。其餘組員由教育部、內政部、直轄市、縣（市）政府、專家學者及民間團體代表聘兼。該推動委員會負責督導全國新住民火炬計畫之辦理、核定直轄市、縣（市）政府之補助計畫、訂定督導考核機制及其他有關該計畫推動方向或相關議題之研議等。

## （二）各國移民管理與社區警政的調和

在探討移入之後的所謂「新住民」管理上之移民之大國，或較有成功之管理移民經驗的國家中，移民研究者經常舉美國、英國、加拿大、南非為例來論述之。因此筆者亦擬以這些移民大國之管理措施，述明之如後。

### 1. 美國亞利桑納州之新移民法與英國、南非、加拿大等國移民與社區警政策略關聯性之個案討論

二〇一〇年四月二十三日，亞利桑納州州長 Janice Brewer 簽署一項州級移民法（Senate Bill, SB 1070），明定非法進入亞利桑納州就是違反該州法律，警察有權要求「可疑人士」出示身分證明。「如果顯示為非法移民，警察有權將其逮捕，並遣返回來源國。」該法於二〇一〇年七月二十九日生效。此一被稱為「反移民」及「反人權」的法律引起全美一連串的抗爭及各方嚴厲的批評（大紀元，2010）。該新的移民法，引起歐巴馬總統與民權團體強烈反彈，但亞利桑納州民調卻顯示，七成州民支持該法。為何會有如此的落差。質言之，非法移民長期以來在亞利桑納形成的問題，一方面是邊境漏洞仍存在，非法移民不斷湧入，而已入境的非法移民身分遲遲無法合法的漂白，聯邦政府始終未能解決，亞利桑納州政府及議會的當權派在忍無可忍之下，才導致嚴厲新移民法引爆修法之效應。原先之亞利桑納州法律規定，警察只能在嫌犯涉及其它犯罪案件時，查詢嫌犯的移民身分。而新法則賦予警

察權力，可以在具有「合理的懷疑」(reasonable suspicion)的情況下(即不需要更高的證據力之相當理由的法律要件，即所謂之 probable cause)，即可盤查任何人的合法居留身分，同時新法規定，凡不具有合法居留證明文件者均屬觸犯輕罪(misdemeanor)。未來亞利桑納州警方在執行該法時，必然會有非常大的爭議。警方到底該用什麼樣的標準，決定誰「長得像不像」非法移民。如果以族裔、膚色、口音來判定，每一項都有對少數族裔歧視之嫌。因此民眾最好隨身攜帶合法居留證件，以備警察不時攔檢之用。亞利桑納州目前約有四十六萬非法移民，如果都被警方逮捕移送法辦，州政府則必須先興建幾十座監獄、增加數百位法官和相關官員，以免使亞利桑納州的司法系統被非法移民案件癱瘓。

因而未來可以預見的是，將有一連串的法律訴訟挑戰新移民法，贊成與反對的民眾與團體，將有越來越多的言語和肢體衝突，整個州都會籠罩在不祥和的氣氛之中。新移民法是否能減少非法移民；然而只要美國仍有吸引力，偷渡入境者依然會源源不絕從邊境湧入，他們就算被抓到，也不過是遣返而已，沒有什麼損失。至於已經入境的非法移民，或許會因為鋒頭甚緊，暫時轉移陣地到別的州，以地緣性和生活條件來看，最可能的就是隔鄰的加州。因此聯邦政府和民權團體或許應該設身處地為亞利桑納著想。歐巴馬總統認為亞利桑那州的族裔關係與警方關係，將會變得非常緊張，非法移民即使受害也不願向警方報案，也不願意出庭作證，讓不法之徒有機可乘。是以州的新移民法若為不當，就應該拿出方法以便來解決非法移民為亞利桑納帶來的種種問題。然而如果只是祭出州法與聯邦憲法牴觸的大旗，最多也只有讓人口服心卻不服的效果(世界新聞網，2010)。

紐約亨特學院(Hunter College)教授、移民專家鄭治中說，亞利桑納州的這項法律主要是針對墨西哥移民。表面上看，其對華人沒有什麼影響，然而實際上對華人影響很大。因為新的移民情況乃是，墨西哥偷渡客在下降，而中國偷渡者在增加。這個現象已經引起主流社區的側目。紐約華裔移民律師李亞倫表示，亞利桑納州通過移民法可能違憲，因為移民法屬於聯邦政府的權限。而且該法和亞洲的名聲，使得該州不僅對非法移民失去吸引力，而且對所有的有色人種都有影響。因此他進一步建議，華人應該離開這樣的環境，以免遇到麻煩。一旦出現像家庭爭吵、損壞車尾燈、狗吠聲太吵或者醉酒駕車，「外國人長相」的當事人就有可能被盤查和逮捕。鄭治中表示，由州政府制定的這類反移民法歷史上曾經有過。例如一九四

三年美國參加第二次世界大戰後，男性勞工前往前線或者生產軍備，致使農工嚴重不足。美國國會通過一個「客工計畫」（guest worker），要求墨西哥勞工到美國種植農作物。但是戰爭結束後，許多參戰之勞工返回職場，使得勞工市場人力充足。農場主人希望繼續聘用這批墨西哥農工，但遭到很多人的反對。後來，德州政府通過一個法律，授予警察一定的權力，亦即如果警察發現非法移民，就可以將此人逮捕，送回墨西哥。據上述所論，亞利桑納州通過之新移民法有下列幾個原因：(1)當地人反對非法移民；(2)美國經濟存在問題；(3)一些政客依靠攻擊外國人來獲取政治資本。例如一八八二年美國國會通過「排華法」，試圖把華人趕出美國，政客們攻擊華人，而沒有任何反對聲音。至於今日則因為美國經濟不景氣，民眾對政府不滿，而政府又無法解決相關之問題，因此一些政客又通過攻擊外國人之新移民法，以便獲取更多政治資本與支持。

亞利桑納州移民法簽署後，美國著名民調機構蓋洛普（Gallup poll）於該（二〇〇四）年四月二十七日至二十八日調查了一〇一三個美國成人居民，發現超過四分之三的美國民眾已經聽到亞利桑納州通過的移民法。在這些知情者中，51%的民眾支持該法律，反對者占39%。民調專家分析，多數美國人聽到過亞利桑納州的這個法律，一般持支持態度。這個法律通過的部分原因是對聯邦政府缺乏行動的反應。自從亞利桑納州移民法通過，國會之民主黨人正在考慮未來討論這個議題。「紐約時報」在新法簽署的當天發表一篇報導指出，亞利桑納州是美國要求移民攜帶身分證明的第一個州。在一些其他國家，包括法國在內，警察在地鐵、高速公路和公共場所要求提供身分證明是很常見的（韓傑，2010）。亞利桑那州的有爭議的移民法已於二〇一〇年開始施行。亞利桑那州警方已經為抗議者，在反對這項法律的執行，而可能發起的大規模示威，開始做準備。聯邦政府亦發起了，根據聯邦司法管轄權對於此入境政策的法律作阻止的努力（SodaHead News, 2010）。

因此於二〇一二年六月美國聯邦之最高法院對於亞利桑納州此一新移民法（Senate Bill, SB 1070）之規定，終於作出其解釋判例，此一判例即為 *Arizona v. United States* 之聯邦最高法院大法官會議之判例。此判例認為亞利桑納州新移民法，規定該州執法人員對於民眾之移民身份之攔檢是合乎法律之規範的；不過該州新移民法之中的另三項之規定是不被允許的，因為其已違反了美國憲法對於人權保

障的相關規範。<sup>4</sup> 此三項不被允許的規定分別為：(1)合法入境者必須隨時隨地攜帶入境之相關證件；(2)允許州警察隨時逮捕任何懷疑為非法入境之人；(3)非法入境者若在尋找工作，或者有一份工作時，則被認定為是一種犯罪之行為。另外，雖然所有大法官都同意該州新移民法之規定中，有關亞利桑那州警察若有合理之理由懷疑（reasonable suspicion）民眾非法入境之身份，則可以使用攔停、留置，或逮捕等方式來查明該人之身份。然而，州警察不可以用未攜帶移民之相關證件，而過長時間的留置該民眾。而其若以種族相貌等因素，來作為非法移民調查之依據，則亦可被該民眾用作向法院申訴之理由。另亦主張州移民法之規定，不可與聯邦法之相關規定相左，亦不可侵犯美國憲法最高之規範性權限（Supremacy Clause of the U.S. Constitution）。<sup>5</sup> 因此，美國政府與聯邦最高法院，雖然對於亞利桑納州新移民法作出判例與解釋，當然對於州與地方之執法機構會產生一定之影響，不過州警察對於非法移民之查處，仍然有其法律之依據，以及比以往較為嚴格的執法作為。而此方面之憲法與移民人權之爭議與訴訟，將會是層出不窮與不斷的面臨挑戰。

其中例如亞利桑那「公民自由」的法律總監，Dan Pochoda 說：「要求地區的員警請民眾提供證明文件，以及逮捕那些不能立即證明其身份的人，不會使我們更為安全」。此政策僅會使得原本不足的警力與資源，錯用於虛假的治安威脅之上，亦即要求員警優先執行此移民之政策，而凌駕於其他公共安全的責任之上。如此將使得警民關係更為緊張，並使得原社區警政政策之效益受到減損，且對真正的民眾之安全與社區之問題解決無所助益（American Civil Liberty Union, 2010）。

亞利桑那州的嚴苛新移民法的支持者稱，此新立法乃在降低犯罪。然而，誠如共和黨參議員 Russell Pearce 稱，犯罪案件已經在亞利桑那下降，即便多年來已存在有非法的移民，並且根據一個甚為嚴謹的研究就曾發現，移民或入境者鮮少犯下罪行，而且被監禁之比率亦比本地之公民為低。然而各地執法機構卻必須努力解釋此新移民法，並給第一線執法人員提供相關之培訓。而此培訓之教材，將於不同之管轄區之間，產生不同的執法與認定之標準，如此一來將使得員警形成沉重的負擔，以及執法成本之提高，和扭曲應有的執法優先順序，而有礙於治安維護之真正

<sup>4</sup> 參見 Wikipedia, the free encyclopedia, Arizona SB 1070.

<sup>5</sup> 原文參見 “Supreme Court of the United States, Arizona v. United States (2012).”

遂行 (Immigration Policy Center, 2011)。

然而相對於亞利桑那州的嚴苛新移民法，美國聯邦政府對於新移民之輔導與協助，亦有正向與積極之新策略與作為。其中例如美國國土安全部之諮詢與顧問單位 (Advisory Panels and Committees) 之下設之新美國移民專案小組 (Task Force on New Americans)，其乃為跨機關的工作小組，協助新的美國移民學習英語，並接受美國的民主文化，使其成為真正的美國人 (陳明傳、駱平沂，2010；Department Of Homeland Security, 2008)。另外，美國白宮最新之移民藍皮書「建立 21 世紀的移民系統」 (The White House, 2011)，其中有關修正移民法的部分，亦包含了以下幾項協助新移民之新措施：(1)對合法移民、雇主提供更好的服務，二〇〇九年起提供移民案件申請及進度查詢之西班牙語服務。(2)提高從軍者家人權益，協助從軍者的家人能儘速獲得公民身分。(3)降低高技能移民者的移民障礙，簡化投資移民及高技能移民者的簽證申請流程。(4)提供公民身分申請資訊，設立公民資訊中心，使移民、教育者和各類申請者更清楚了解歸化流程。(5)協助移民融入，二〇一〇年公民及移民服務局 (United States Citizenship and Immigration Services, USCIS) 發給二七州的移民組織將近八〇〇萬美金的獎勵金，用來協助移民融入當地社會。(6)提升服務品質，確保相關申請或通知的文件能及時寄達正確地址。(7)改進移民法庭，增設移民法官員額，加速案件審理。(8)協助難民方面，提供更多的醫療資源，定期與相關的服務提供者會談，了解難民需求。

英國從一九八〇年中期起，成為淨移民移入國。自一九九七年後，持續的經濟發展，加上工黨政府對經濟移民採寬容態度，使英國移民人數大幅增加。二〇〇四年歐盟東擴後，在歐盟範圍內有自由遷徙及工作權之東歐國民，更開始大量移入英國 (連禾，2013)，統計一九九七年至二〇一〇年間之移民高峰期，移入人口達到近四〇〇萬人 (Migration Watch UK, 2014)。英國移民署 (UK Border Agency, UKBA) 於二〇一三年四月一日改制為二個獨立機關設於內政部下，分別為「簽證及移民局」 (UK Visas and Immigration)，負責處理簽證申請、外國人短期及長期停居留、難民管理等業務；另一為「移民執法局」 (Immigration Enforcement)，負責查緝外國人非法入國及收容遣送工作。依英國移民署二〇一一至二〇一五年度計畫書，將「保障國境安全、管控移民」 (Securing Our Border, Controlling Migration) 列為工作核心重點 (UK Border Agency, 2013)。而英國主要移民法令有

二〇〇九年國境、公民及移民法（Borders, Citizenship and Immigration Act 2009）、二〇〇七年英國國境法（UK Borders Act 2007）、一九八一年英國國籍法（British Nationality Act 1981）及其他移民行政法規（Immigration Rules）<sup>6</sup> 二〇一二年開始，英國政府大幅緊縮移民政策，除取消國際學生畢業後可續留英二年之畢業生簽證（post-study work visa）外（國際學生仍可申請符合其他類別之工作簽證），以家庭團聚形式申請移民英國條件亦變得更嚴苛，而投資移民則未受影響。

彈性調整移民簽證類別及計點項目是英國移民政策的特色。英國移民政策係以有利英國經濟發展之「經濟移民」為主，政府近年不斷祭出專案以吸引頂尖經濟移民，如英國簽證及移民局於二〇一四年一月實施之 GREAT Club 簽證即是一例，該簽證係針對全球約百名經常往返英國的國際企業領袖，由移民局專人提供最快捷的服務（Government of United Kingdom[GOV.UK], 2013），另一例是針對中國大陸北京及上海符合 VIP 條件的對象，由英國簽證官員親自到府收件服務，並規劃推廣至全中國大陸，以吸引更多經濟移民。

為有效管控外來人口進入英國之質與量，英國政府規定家庭類團聚簽證申請人須有基礎之英文能力及財力，以減少英國社會負擔。英國首相卡麥隆二〇一三年十二月表示，為長遠經濟著想，新移民之審核標準需更嚴謹，避免過多的新移民或非法移民，濫用國家福利系統及公共服務。英國仍開放新移民進入英國經商、投資，但不歡迎對英國社會無所貢獻的新移民，針對無居留權之外國人積極遣返，以利英國社會的穩定與發展（林宜靜，2013）。未來，英國之移民政策及移民管理將更趨謹慎，並強化打擊非法移民，以因應近年東歐國家（羅馬尼亞及保加利亞）加入歐盟後，該國人民可免簽自由進入英國工作及居留，降低大批東歐移民潮所帶來之社會衝擊，以保障本國國民優先之社會福利政策，並重視一般民眾觀感，防止社會對立；另一方面，將持續開放並吸引外籍優秀人才及外國企業家進入英國，促進國內經濟成長。

至於英國劍橋郡（Cambridgeshire）亦吸引了大量的流動人口，二〇〇二年至二〇〇八年近 48,000 非英國國民，亦均已在此劍橋郡做保險的註冊與登記。外國工人在此郡的實際數目可能比官方資料還更多，各種語言在此郡內已超過一〇〇種。

<sup>6</sup> 英國其他移民行政法規詳細內容參見 GOV.UK, Immigration rules - Immigration Rules.

與移民社區的聯繫與合作暨解決其犯罪問題，使得警察的時間和人力成本的需求大增。警察在語言和文化的服務努力與投資，其財務成本於二〇〇八年二〇〇九年之間 677,000 英鎊。管理非英國裔之有組織犯罪集團，也成為員警一個很重要的責任與挑戰。目前亦約有 20% 郡內的有組織犯罪集團由非英國國民所操縱。這些發展可能會對當地社區產生顯著的不良影響（Cambridgeshire Constabulary, 2012）。因此警方不但一方面要遏止此歪風的惡化，另一方面亦提出聯繫移民社區的社區警政策略，以便結合其資源來共同維護移民社區之治安。

南非亦有相當多的外國人居住在其邊界內，同時仇外心理已成為一個嚴重的社會問題。高登省（Gauteng）正面臨著快速的從各省，以及其他地區或國際社會的大量移入之移民。其發展已影響到治安的維護，也已構成多元化的社區之警務工作，面臨嚴峻的挑戰。然而南非警方研議其對應策略乃為：(1)應增加有關移民社區問題執法策略之培訓；(2)警方和社區應更廣泛的和移民社區聯繫，例如提高這些社區之接觸，將移民者融入更為廣泛的社區警政網絡之內（the broader community policing net）；(3)提高南非警政署、社區安全部門以及內政部之間的協調與合作。其中例如此種工作可協助警方，提升對於移民者之資料檔案的查證與核實之效率。又例如對於非法移民之遞解出境、遣返，或者一般行政程序與移民有關的核心職能工作瞭解與共同的合作，能使警方更有效的達成任務（South African Government Information, 2005）。

至於加拿大皇家騎警（Royal Canadian Mounted Police, RCMP）原住民的警務工作計畫中的「原住民警務工作」核心（Aboriginal Policing），乃與原住民警務單位（First Nations Police Services）、安大略省警察、社區領袖以及各社區組織結合成伙伴關係，以便提供給原住民社區更為優質的服務，並滿足原住民社區之真正需求（RCMP, 2013）。另外，加拿大移民部依據該國政府發展經濟、增加就業的施政重點，於二〇一三年三月四日公布二〇一三至二〇一四年計劃和優先事項報告。該報告內容即為移民政策白皮書。因為該「計劃和優先事項報告」（Report on Plans and Priorities）等同是移民部的移民政策白皮書，它是加拿大國會對政府部門的主要究責工具之一，也是年度預算計畫，詳列部門之策略、成果及計劃活動，優先事項，預期成果，執行指標及以三年為基礎的資源需求。每年春天由財委會主席代表相關部會首長提交國會審查。該報告提及政府應致力於確保移民系統支援就業、經濟成

長和長期繁榮的目標，同時維持家庭團聚的目標和人道義務。另外，自二〇〇六年起至二〇一三年七年間，加拿大政府對於永久居民增加數一直控制在 240,000 至 265,000 人的範圍內。二〇一三年加國政府修正移民政策，使政策能更符合勞動市場需求且人力運用更彈性。此外，加國政府的改革措施亦包含確保新移民能儘速取得工作、融入社會。總計至二〇一三年底，經濟移民約 158,600 人，佔整體移民的 62% 強。加拿大亦相當重視遭受迫害之難民安置工作。二〇一三年加國推動的人道方案所接納的人數，佔新移民總量的 11%。由於移民法中庇護規定的修正，加拿大自二〇一二年十二月開始執行新的庇護制度，使難民能適時得到保護。

有關移民執法之政策，加拿大推動行動計畫，全面審查公民身分，持續打擊居留權和公民身分虛偽詐欺案件。此外，加拿大政府規劃實施外國罪犯快速遣返法案，該法案目的使外國罪犯無法利用冗長上訴和程序之漏洞，逃避驅逐出境之執行。另有關加拿大與美國的邊境安全協議，亦將實施多項措施，強化邊境偷渡之查察能力，防止罪犯、恐怖分子和其他加拿大法令規定不受歡迎之人士進入加國，同時加速合法人流物流的進出。二〇一三年起加拿大也開始運用生物特徵資料辨識系統，並結合美國之情資，篩選入出境旅客，加國並計劃於二〇一五年與美國完成雙向旅客電子通關系統（Government of Canada, 2014）。

## 2. 各國移民管理策略之比較與研析

綜上各國之警政與移民管理之策略發展，均對於我國移民問題之處理有所裨益。其中美國之移民管理措施較有其久遠之經驗與關注，唯近年因為非法移民之增加、邊境管理之困難以及恐怖攻擊之威脅下，漸次在尋找保障合法之移民與防制非法移民之政策上尋求其平衡點，同時聯邦最高法院亦對於太過嚴苛之州移民法，作出違憲之修正判例。美國聯邦政府之相關機構，對於新移民之輔導與協助，亦有正向與積極之新策略與作為。

英國在與移民社區的聯繫與合作以及解決其犯罪問題之上，誠然使得警察的時間和人力成本的需求大增。唯如何管理非英國裔之有組織犯罪集團，也成為員警一個很重要的責任與挑戰。因此英國警方不但一方面要遏止此組織犯罪歪風的惡化，另一方面亦提出聯繫移民社區的社區警政策略，以便結合其資源，來共同維護移民社區之治安，而此移民管理之新思維與模式，亦值得其他國家在處理移民之犯罪問

題時之參酌。

至於南非亦有相當多的外國人居住在其邊界內，同時仇外心理已成為一個嚴重的社會問題。其移民倍增之結果，也已影響到治安的維護，也已構成多元化的社區之警務工作，面臨嚴峻的挑戰。然而南非警方研議其對應之策略，其之策略例如增加移民執法人員之有關移民社區問題與策略之培訓，亦或移民之執法人員與社區民眾，應更廣泛的和移民社區聯繫；以及提高南非警政署、社區安全部門以及內政部之間的協調與合作等等措施，亦值得我國釐定移民政策時之參考。至於加拿大於二〇一三年其政府修正移民政策，使該政策能更符合勞動市場需求，且使得人力運用更有彈性。此外，加國政府的改革作為，亦包含確保新移民能儘速取得工作、融入社會等調整之措施，亦甚值得借鏡。

## 肆、結論與建議

綜上所述，我國實宜建立人權與社會安寧兼容並蓄的人口移動政策，以便有效的執法並可結合外來之人力資源。在全球化（globalization）的過程中，人口移動本是自然的現象。人口移動包括「移民」、「國內移民」、「國際移民」、「非法移民」等類型。但是如何保障合法與結合其人力資源，以及取締非法人口之移動，則必須建立我國人口移動的政策，並且兼顧人權與社會安寧的兩項原則。

因此先進民主國家在移民政策之擬定與規劃之上，則亦同時考量移民管理措施，對於該國社會發展之利弊與得失的釐清與重新評估之上。因為這些先進國家的絕對人口數量，預期將急劇下降，另一個原因乃是技術人員的短缺。在這樣的背景之下，一些國家開始重新考慮處理移民之策略與措施。它們都想要從其它國家吸引最佳與最具競爭力的人才，到其國來貢獻專才。因此我國之移民或警政之相關執法機構，在執行移民管理或涉外事件的處理時，均必須透過在職教育與訓練，使其理解與認知本文前述之各國在此人口移動的議題之上，所持之態度與策略，以及重新規劃與修正我國相關的人口移動之法制規範、政策與相關的管理措施，以便能更圓滿與有效的處理此進退兩難的二十一世紀之新社會問題。

再者，我國亦應建構移民社區資源整合之社區警政新概念。因為社區警政是另一種警政推展的策略，它是值得去研究與推展的。至於前述美國亞利桑納州之新移

民法，對於社區警政之推展，容或與移民者或移民之社區產生警民間之緊張關係，而有害於移民社區資源之整合，而無助於有效的維護社區之安全。然而美國之聯邦最高法院亦對於太過嚴苛之州移民法，作出違憲之修正判例；以及聯邦政府之相關機構，對於新移民之輔導與協助，亦對於新移民的融入美國之社會，以及認同美國文化與國家之認同，相對的能產生正面與積極的種族融合之效果，因而對於國家之發展與社會之安寧，必能有向上提升之作用。

至於，從英國劍橋郡（Cambridgeshire）之經驗中，瞭解到其為了與大量增加的移民人口相處，故推展與移民社區的聯繫與合作的新社區警政之策略，來解決其犯罪問題。而南非亦有相當多的外國人居住在其邊界，其發展已影響到治安的維護，也已構成多元化的社區之警務工作，面臨嚴峻的挑戰。因此南非警方之對應策略中，增加有關移民社區問題執法策略之培訓，以及警方和社區應更廣泛的和移民社區聯繫等等新社區警政之措施，實能使得警方更有效的達成移民管理與治安維護的雙重任務。

以上各國移民管理以及警政機構的管理新移民經驗，即說明人口之移動對於國內之社會整體之發展，以及社會治安之影響利弊互見，但若能成功的運用有效之移民管理策略，加上同時活用社區警政推展之原則，並汲取前述各國移民管理之新經驗，必能作好新移民之管理與治安的有效維護。而前述我國之內政部（入出國及移民署）與教育部會銜頒發之「全國新住民火炬計畫」，實屬一個好的開始，唯更應以科學評量的方式，來逐步檢證與修正其策略作為，但更重要的是，要以更多元與寬廣的方式來建立新的移民管理策略。同時亦應建立起警政、移民、教育、非政府組織（Non- Governmental Organization, NGO）等機制的合作與管理的新平台，以便更有效的處理我國新移民的相關議題。至於新平台與新移民管理方案之建立，除了前述全國新住民火炬計畫之推展外，建立政府各相關管理機構之執法合作與協調之機制，或者更為有效率的情資分享（Information Sharing）平台的設置；以及修定更為周延與合乎前述國際移民組織（International Organization for Migration, IOM）之移民法制規範；或者根據前述各國之經驗，調整移民與警政機關的移民管理之策略與管理模式，均可為我國未來移民政策之擬定與移民管理措施的創新，規撫出一條移民事務處理的康莊大道。

## 參考文獻

- 大紀元 (2010)。全美最嚴厲移民法，2013 年 12 月 9 日取自大紀元，網址：  
<http://www.epochtimes.com/b5/10/4/24/n2886765.htm>。
- 內政部 (2004)。現階段移民政策綱領草案，2004 年 10 月 14 日。
- 內政部入出國及移民署 (2012)。移民署沿革，2014 年 2 月 12 日取自內政部入出國及移民署，網址：<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083964&CtNode=29674&mp=1>。
- 內政部入出國及移民署 (2013)。內政部入出國及移民署 101 年年報。臺北：內政部入出國及移民署。
- 內政部入出國及移民署 (2013)。全國新住民火炬計畫，2013 年 12 月 9 日取自內政部入出國及移民署，網址：<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1192408&ctNode=33977&mp=1>。
- 內政部統計處 (2006)。內政統計通報 2006 年第 30 週，年月日取自內政部統計處，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week9530.doc>。
- 司法院大法官 (2013)。司法院大法官解釋，釋字第 708 號【受驅逐出國外國人之收容案】，2014 年 2 月 12 日取自司法院大法官，網址：  
[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=708](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=708)。
- 世界新聞網 (2010)。美國的南非，2013 年 12 月 11 日取自世界新聞網，網址：  
[http://la.worldjournal.com/view/full\\_la/7199190/article-%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E7%9A%84%E5%8D%97%E9%9D%9E?instance=la\\_news2](http://la.worldjournal.com/view/full_la/7199190/article-%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E7%9A%84%E5%8D%97%E9%9D%9E?instance=la_news2)。
- 行政院 (2013)。人口政策白皮書：少子女化、高齡化及移民。2014 年 5 月 16 日取自內政部戶政司，網址：[http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6ef3e274-b225-4b21-bcb2-5a24a03f562f&groupId=10157](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/c/document_library/get_file?uuid=6ef3e274-b225-4b21-bcb2-5a24a03f562f&groupId=10157)。
- 行政院主計處 (2007)。大陸與外籍配偶人數統計，2007 年 5 月 28 日取自內政部戶政司，網址：<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st1-9-95.xls>。
- 吳學燕 (2004)。我國移民政策與輔導之探討。國境警察學報，第 3 期，頁 5。
- 林宜靜 (2013)。英相卡麥隆向新移民喊話：不歡迎無貢獻的人，2014 年 5 月 16

日取自中時電子報，網址：

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20131219004006-260408>。

陳明傳（1992）。**論社區警察的發展**。桃園：中央警察大學。

陳明傳、駱平沂（2013）。**國土安全專論**。臺北：五南圖書。

連禾（2013）。英國推出新移民法案議會通過後明年生效，2007年5月28日取自**大紀元**，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/13/11/9/n4006564.html>。

許義寶（2013）。外國人作為基本權利主體相關問題之研究。**國土安全與國境管理學報**，第19期，頁22-45。

楊子葆（2007）。**如何防制跨國人口販運及改善婚姻面談機制**，外交部專題報告，未出版。

監察院（2004）。監察院公報，我國移民政策與制度總體檢索調查報告第2588期（五），2014年2月10日取自（**監察院**）網址：[https://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/op\\_Upload/eDoc/%E5%85%AC%E5%A0%B1/96/0960000192588\\_%E5%85%A7%E6%96%87\(%E7%80%8F%E8%A6%BD%E7%94%A8\).pdf](https://www.cy.gov.tw/AP_HOME/op_Upload/eDoc/%E5%85%AC%E5%A0%B1/96/0960000192588_%E5%85%A7%E6%96%87(%E7%80%8F%E8%A6%BD%E7%94%A8).pdf)。

蔡青龍、謝立功、曾熾芬（2004）。**移民政策白皮書**，內政部委託研究報告，未出版。

謝立功、邱丞燁（2005）。**我國移民政策之前瞻規劃**。我國入出國與移民法制之變革與挑戰研討會，中央警察大學，桃園。

韓傑（2010）。面對移民苛法 華人怎麼辦？，2013年12月11日取自**世界新聞網**，網址：[http://www.worldjournal.com/view/full\\_weekly/7720054/article-%E2%98%85%E5%B0%88%E9%A1%8C%E5%A0%B1%E5%B0%8E%E2%98%85%E9%9D%A2%E5%B0%8D%E7%A7%BB%E6%B0%91%E8%8B%9B%E6%B3%95%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%80%8E%E9%BA%BC%E8%BE%A6%EF%BC%9F?instance=wjwb](http://www.worldjournal.com/view/full_weekly/7720054/article-%E2%98%85%E5%B0%88%E9%A1%8C%E5%A0%B1%E5%B0%8E%E2%98%85%E9%9D%A2%E5%B0%8D%E7%A7%BB%E6%B0%91%E8%8B%9B%E6%B3%95%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%80%8E%E9%BA%BC%E8%BE%A6%EF%BC%9F?instance=wjwb)。

American Civil Liberty Union (2010). Law Will Poison Community Policing Efforts. Retrieved Dec. 12, 2013 from: <http://www.aclu.org/immigrants-rights/arizona-immigration-law-threatens-civil-rights-and-public-safety-says-aclu?amp>.

Cambridgeshire Constabulary (2012). Migrant Community. Retrieved Dec. 12, 2013 from: <http://www.cambs.police.uk/about/policingInCambs/migrantCommunities.asp>.

Department Of Homeland Security (2008). Fact Sheet: Task Force on New Americans.

Retrieved Dec. 10, 2013 from:

<http://www.uscis.gov/archive/archive-news/fact-sheet-task-force-new-americans>.

GOV.UK (2014). Immigration rules - Immigration Rules. Retrieved May 16, 2014 from:

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/>.

GOV.UK (2013). Home Office targets business travelers with new premium visa services.

Retrieved May 16, 2014 from: <https://www.gov.uk/government/news/home-office-targets-business-travellers-with-new-premium-visa-services>.

Government of Canada (2014). Report on Plans and Priorities 2013-2014. Retrieved Apr. 25, 2014 from:

<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/rpp/2013-2014/index.asp>.

Immigration Policy Center (2011). Arizona SB 1070, Legal Challenges and Economic Realities. Retrieved Dec. 12, 2013 from:

<http://www.immigrationpolicy.org/clearinghouse/litigation-issue-pages/arizona-sb-1070%E2%80%8E-legal-challenges-and-economic-realities>.

Migration Watch UK (2014). Six Key Facts. Retrieved May 16, 2014 from:

<http://www.migrationwatchuk.org/>.

RCMP (2013). The “O” Division Fact Sheet. Retrieved Dec. 10, 2013 from:

<http://www.rcmp-grc.gc.ca/on/about-afpropos/fs-fd-eng.htm>.

SodaHead News (2010). Will Judge’s Ruling Kill Arizona Immigration Law?, Retrieved

Dec. 10, 2013 from: <http://www.sodahead.com/united-states/will-judges-ruling-kill-arizona-immigration-law/question-1124835/>.

South African Government Information (2005). Gauteng focuses on policing migrant communities. Retrieved Dec. 10, 2013 from:

<http://www.info.gov.za/speeches/2005/05082312151002.htm>.

Supreme Court of the United States (2012). Arizona v. United States 567 U.S.. Retrieved

Apr. 24, 2014 from: <http://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-182b5e1.pdf>.

The White House (2011). Building a 21st Century Immigration System. Retrieved Apr.

24, 2014 from: <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/05/10/building-21st-century-immigration-system>.

UK Border Agency (2010). *Protecting our border, protecting the public*. UK: UK Border Agency.

Wikipedia, the free encyclopedia. Arizona SB 1070. Retrieved Apr. 24, 2014 from:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Arizona\\_SB\\_1070](http://en.wikipedia.org/wiki/Arizona_SB_1070).

# ROC's Migration Policy and Its Future Development

Mark M. Chen \*

## Abstract

A nation's migration policy aims to resolve immigration and emigration issues. However, in Taiwan we do not have a comprehensive migration policy now. This paper divides our migration policy evolution into three phases, namely: 1. the early development of migration policy, including the draft policy and immigration policy white paper; 2. evolving of migration policy development in the last decade; and 3. current development and future trend of Taiwan's immigration policy.

This article goes on to discuss the practices and new developments of migration administration, including innovations of migration administration, community policing and immigration control, as well as the national "torch program" for new immigrants. Also, based upon various nations' successful immigration management experiences, this paper tries to figure out a better way of balancing migration control and social security.

Finally, this paper recommends establishing a migration policy which pays attention not only to the rights of immigrants but also to homeland security. Only through a comprehensive development of migration policy can we reach the ultimate goals of becoming a developed nation of excellent migration administration.

**Key Terms:** Migration Policy, Immigration Administration, Immigration

---

\* Mark M. Chen, Prof. & Chair, Central Police University, Taiwan.