

出國報告（出國類別：進修）

高階公務人員出國短期進修 研習報告

服務機關：內政部入出國及移民署

姓名職稱：署長謝立功

派赴國家：美國、泰國、新加坡

出國期間：100年6月18日至7月2日

101年2月15日至2月25日

報告日期：101年8月17、23日

行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：高階公務人員出國短期進修研習報告

頁數 含附件：是

出國計畫主辦機關：內政部入出國及移民署

出國人員姓名：謝立功/ 服務機關：內政部入出國及移民署

職稱：署長/電話：23889393 分機 2007

出國類別：1 考察 2 進修 3 研究 4 實習 5 其它：出席國際會議

出國期間：100 年 6 月 18 日至 7 月 2 日、101 年 2 月 15 日至 2 月 25 日

出國地區：美國、泰國、新加坡

報告日期：101 年 8 月 17、23 日

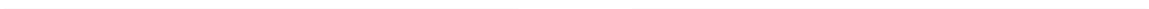
本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

關鍵詞：移民政策

內容摘要：

為加強培訓高階公務人員拓展其國際視野，並針對國家當前重要政策推動需要，行政院首度開辦選送簡任第 12 職等以上高階公務人員出國研習，此行奉 核定分別赴美國、泰國及新加坡等國進行短期研習，第一階段研習業於 100 年 6 月 18 日至 7 月 2 日赴美國華盛頓「移民政策研究中心」及波士頓「哈佛大學甘迺迪政府學院」及「麻省理工學院」研習。第二次研習於 101 年 2 月 15 日至 19 日赴泰國及同年 2 月 20 日至 25 日赴新加坡研習，分別安排前往泰國移民總局、朱拉隆功大學、法政大學、反貪污委員會，以及赴新加坡移民與關卡局、警察部隊、人力部、李光耀公共政策學院、新加坡國立

大學亞洲研究所等機關參訪，研習內容包括移民相關政策、人口販運防制、國境人流管理、吸引外來人才、吸引境外投資、反恐及肅貪等議題，希冀能在聽取國外專家學者意見後，精進我國移民政策並促進與該國之移民及警政機關未來合作之契機。



目次

壹、目的.....	1
貳、過程.....	2
一、概述.....	2
二、參訪行程表.....	4
參、專題進修重點內容及心得.....	7
一、美國移民政策研究中心(華府)研習情形.....	7
(一)臺灣面臨之移民挑戰、工業化國家移民及長期人口趨勢.....	7
(二)人才競爭、流失和吸引外國人才方式.....	9
(三)國境管理與反恐議題、移民居留管理與各國使館官員研討如何處理移民問題.....	25
(四)移民整合與政府所扮演之角色.....	41
(五)移民資料庫建立與應用、移民政策制定議題.....	48
二、美國哈佛大學甘迺迪政府學院研習情形.....	53
(一)剖析群體決策失敗原因.....	53
(二)推動改革者的工作及涵義.....	55
(三)個案分析.....	59
(四)領導統御，瞭解自我及現行體制.....	64
(五)個案分析.....	71
(六)管理自己的欲望.....	74
(七)關於自己、我們及現在的故事.....	77
(八)富領導能力的對話技巧.....	84
(九)從歐巴馬總統及美國歷任總統中的啟發.....	87
三、泰國研習內容及心得.....	90
(一)泰國背景簡介.....	90
(二)泰國與我國之關係.....	90
(三)泰國與中國大陸關係概況.....	93
(四)泰國國立朱拉隆功大學研習情形.....	93
(五)參訪泰國國立法政大學.....	97

(六)參訪泰國移民總局及曼谷警察總局	99
(七)參訪反貪污委員會及國際透明組織泰國分部	101
(八)參訪泰國北部	103
四、新加坡研習內容及心得	106
(一)參訪新加坡人力部就業准證服務中心情形	106
(二)拜會新加坡移民與關卡局 (Immigration & Checkpoints Authority : ICA) 及參觀新加坡移民局電子服務大廳(eLobby)情形	110
(三)拜會新加坡內政部及進行防制人口販運交流座談	116
(四) 李光耀公共政策學院研習情形	118
(五) 拜會亞洲公共管理協會 (Asian Association for Public Administration)副主席 Jon Quah 博士.....	139
(六)新加坡國立大學亞洲研究所研習情形	142
(七)參加新加坡南洋理工大學「國家安全卓越中心」(CENS)：新加坡移民政策影響評估研討會	146
肆、建議.....	151
伍、附錄.....	I
附錄一：美國研習照片	155
(一)華府移民政策研究中心研習情形	155
(二)波士頓哈佛大學研習情形 (剪報及參訪).....	162
附錄二：泰國研習照片	169
附錄三：新加坡研習照片	172
(一)參訪人力部就業准證服務中心(EPSC)	172
(二)拜會新加坡移民與關卡局 (Immigration & Checkpoints Authority) 及參觀新加坡移民局電子服務大廳(eLobby)	177
(三)拜會新加坡內政部及人口販運座談	182
(四)與李光耀公共政策學院政策研究所及亞洲研究所等相關學者研習暨參加新加坡南洋理工大學「國家安全卓越中心」(CENS)新加坡移民政策影響評估研討會	184
(五)其它 (新加坡樟宜機場、中華總商會).....	188
附錄四：新加坡移民與關卡局組織架構表	191

壹、目的

臺灣高階公務人員工作壓力及負擔並不比民間企業的 CEO 低，早期的吳大猷院長、孫運璿資政、李國鼎院長，以及較後期的劉兆玄院長、毛高文部長等前輩都曾獲獎出國研習、深造。政府鑒於高階文官需有國際交流的宏觀，辦理高階文官出國短期研習，目的讓平日忙於公務，無暇停下腳步充電之高階文官，有一至三個月的時間至國外歷練，寓激勵於培訓之中，並藉機參訪其業務相關機構，這對強調國際觀及全球觀的國家而言，是很重要的文官研訓機制。

個人公職生涯的第一站是法務部調查局，之後因緣際會投入學界，於警察大學擔任國境警察學系系主任、移民研究中心主任等職，多年來先後擔任過行政院防制人口販運協調會報委員、內政部人口政策委員、臺灣透明組織常務理事等工作，2008 年，倖獲提拔出任內政部入出國及移民署署長，三年多年有賴本署同仁合作一心推動署務，日起有功，致個人有幸於 100 年獲選赴國外短期研習，由於署務繁忙，此次短期研習時間及行程規劃不易，個人備加珍惜，先後赴美國華盛頓移民政策研究中心、哈佛大學甘迺迪政府學院、泰國朱拉隆功大學、新加坡李光耀公共政策學院及新加坡國立大學亞洲研究所等地方研習、座談，並參訪相關處所、機構，對今後研擬我國移民等相關政策，皆多所助益。

貳、過程

一、概述

100年6月19日至24日先赴美國參訪移民政策研究中心，分別與美國移民政策專家進行意見交流，就臺灣面臨之移民挑戰、工業化國家移民及長期人口趨勢、人才競爭與流失、吸引外國人才方式、國境管理與反恐議題、移民居留管理、移民整合政府所扮演之角色、移工管理、移民資料庫建立與運用及移民政策制定等議題討論及交換意見，並與各國使館官員研討如何處理移民問題，另參訪當地NGO(非政府組織)，瞭解其實務推動情形。

100年6月25日抵達波士頓羅根國際機場，由駐波士頓臺北經濟文化辦事處處長洪慧珠前往接機，旋即於翌日拜會美國海關暨邊境保護局新英格蘭區局長Kevin Weeks，表達希望臺美共同攜手打擊人口販運想法，並建議美方定期派員來臺辦理證照辨識訓練課程，或提供我方派員赴美受訓機會等議題；同時也邀請美方擔任年度國境管理國際研討會的課程講座。

6月26日起於美國哈佛大學參加「廿一世紀領袖：推動全球改變者(Leadership for the 21st Century: Global Change Agents)」研習課程，就關懷臺灣移出口、有效防範人口販運及非法偷渡問題等議題進行交換意見，獲得與會人士熱烈迴響。此次哈佛大學進修，與來自25個國家，分別在政府、企業、NGO等不同領域工作的72名學員，共同密集研習五天課程。包括菲律賓政要、希臘國會議員等同學，在哈佛大學首次嘗試的綜合教學法中，不但體會到哈佛大學商學院出名的個案教學法，也接受了個別教授腦力激盪式的授課方式，嘗試強迫自己打破慣性的思維模式。甘迺迪政府學院的課程特色是自由開放且以團隊角度處理組織問題，不僅教授領導哲學及管理技巧，更將學員置於各種不同思維的激盪之中，除提升個人知識之外又可以建立業務上的國際合作管道，實屬一舉數得。此外亦利用課餘時間參訪麻省理工學院媒體實驗室，與臺灣留學生交流，向他們請教機器人運用在機場服務的可能性，以及充分欣賞麻省學生的創意，均是研習之外收穫。

考量臺、泰兩國淵源深厚，目前旅泰臺商超過14萬人，統計截至100年底，

在臺泰籍勞工有 6 萬 7,803 人，泰籍配偶人數亦已累計有 8,262 人，而去(100)年整年臺泰出入境人數高達 17 萬 7,773 人次。臺泰兩國交流熱絡頻繁，因此藉由其行政院「高階公務人員出國短期進修計畫」獎助的機會，特別選定泰國為主要參訪國家之一，於 101 年 2 月 15 日至 19 日參訪泰國移民機關、曼谷京都警察總局及相關學術機構，進行為期 5 天的研習及考察行程，藉此機會深入瞭解泰國移民政策、打擊犯罪及反恐等業務。

泰國行共參訪了朱拉隆功大學亞洲移民研究中心、法政大學，針對移民政策、弱勢團體保護等進行交流，臺泰在防制人口販運工作向來合作密切，我國政府向來很重視新移民，特別與泰方討論防杜假結婚、入境前面談、新移民生活適應等跨國婚姻議題，以及外籍勞工處境、移民第二代福利、認同、非法居留等議題，並就給予在臺外籍配偶人道關懷、雙方移民政策、移民事務、國境管理、服務便民吸引外人投資及外國人收容(居留)所管理等面向，與泰方進行意見交換，並探討未來深化合作可能性，並訪問泰國反貪污委員會與國際透明組織泰國分部，瞭解泰國近年來肅貪革新作為。

我政府相當重視廉能，除肅貪外，防貪也很重要，應多結合各方力量，如非政府組織、民間團體來宣導，以加強對中小學生防貪的基礎教育，建立全民反貪的社會。

此外，特地前往泰北清萊、美斯樂、金三角等地區拜訪孤軍後裔，訪問陳茂修與雷雨田將軍，瞭解孤軍後裔現況，表達政府照顧他們的心意，讓當地國軍後裔及居民相當感動。

結束 5 天泰國活動後，隨即於 2 月 19 日飛往新加坡繼續展開 7 天短期研習行程；期間安排至李光耀公共政策學院政策研究所 (Institute of Policy Studies, IPS)、新加坡國立大學亞洲研究所 (Asia Research Institute, ARI) 及亞洲公共管理協會等學術研究機構及智庫考察，就全球化經濟移民、外籍人力政策、新加坡移民政策、移民輔導與認同、人口老化及低出生率、大陸配偶及非法移民、中國大陸勞工遷移問題、反貪污策略、政府服務改革等領域，聽取相關專家簡報並討論交換意見；另安排參加新加坡南洋理工大學國家安全卓越中

心（Center of Excellence for National Security：CENS）舉辦之「新加坡移民政策影響評估研討會」，瞭解新加坡移民政策影響評估之過程，例如：包括引進外籍人力的社會成本與效益、移民是否威脅國家安全或影響新加坡人的生活方式、贏得民眾支持、對外來人口態度等重要移民政策議題，此次研習收穫頗豐。

二、參訪行程表

起迄日期			起訖地點	研習內容	前往機構	備註
月	日	星期				
6	18	六	臺北—美國	去程		
6	19	日	抵達華盛頓	研習前說明及課前準備	移民政策研究中心 Migration Policy Institute	
6	20	一	華盛頓	臺灣面臨之移民挑戰、工業化國家移民及長期人口趨勢	移民政策研究中心 Migration Policy Institute	研討對象包含歐盟駐 DC 之成員
6	21	二	華盛頓	人才競爭與流失、吸引外國人才方式	移民政策研究中心 Migration Policy Institute	包含一場華盛頓市區之場外會議
6	22	三	華盛頓	國境管理與反恐議題、移民居留管理與各國使館官員研討如何處理移民問題	移民政策研究中心 Migration Policy Institute	包含一場華盛頓市區之場外會議
6	23	四	華盛頓	移民整合政府所扮演之角色、移工管理參訪當地 NGO 瞭解其移民實務推動情形	移民政策研究中心 Migration Policy Institute	包含當地參訪行程
6	24	五	華盛頓	移民資料庫建立與運用、移民政策制定議題	移民政策研究中心 Migration Policy Institute	包含一場華盛頓市區之場外會議
6	25	六	華盛頓至波士頓	去程及課前準備		
6	26	日	波士頓	去程及課程準備	哈佛大學甘迺迪政府學院	參加「廿一世紀領袖：推動全球改變者」研習課程(6/27~7/1)

6	27	一	波士頓	策略性介入系統,以獲得關注及調動資源	哈佛大學甘迺迪政府學院	
起迄日期			起訖地點(續)	研習內容(續)	前往機構(續)	備註(續)
月	日	星期				
6	28	二	波士頓	處理團隊、組織或社會面臨關鍵的挑戰	哈佛大學甘迺迪政府學院	
6	29	三	波士頓	管理例行性的防禦、抗拒和避免改變的行為	哈佛大學甘迺迪政府學院	
6	30	四	波士頓	設計創新的解決問題方式	哈佛大學甘迺迪政府學院	
7	1	五	波士頓	以有效率的方式發揮個人才能	哈佛大學甘迺迪政府學院	
7	2	六	美國-臺灣			
2	15	三	臺北—泰國	朱拉隆功大學亞洲移民研究中心座談	ARCM, Asia Research Center For Migration	
2	16	四	泰國	移民總局總局長 Pol.Lt.Gen. Wiboon Bangthamai 座談相關課題 泰國反貪污委員會主席 Mr.Sopon Chandrema 座談相關課題		
2	17	五	泰國	曼谷京都警察總局總局長 Police Lieutenant General Vinai Thongsong 座談相關課題 法政大學 Mr. Decha Sungkawan 等相關教授研討座談 泰國國際透明組織分部 Ms Kanokkan Anukansai 研討座談		
2	18	六	泰國	拜會泰北地區陳茂修及雷雨田將軍、興華中學	國軍興辦之中文學校	
2	19	日	泰國—新加坡	參訪泰北義民(國軍後裔)文史館,啓程搭機飛往曼谷轉新加坡	泰北義民文史館	

起迄日期			起迄地點(續)	研習內容(續)	前往機構(續)	備註(續)
月	日	星期				
2	19	日	新加坡	搭乘 TG 409 班機自曼谷抵新加坡		
2	20	一	新加坡	參訪移民代表性建築, 拜會內政部副常任秘書長 Mdm Goh Soon Poh 女士及防制人口販運意見座談	內政部 15 樓, Tanglin Conference room	
2	21	二	新加坡	拜會李光耀公共政策學院 Hui Weng Tai(許永達)教授、Janadas Devan 所長、研究員 Leong Chan-Hoong(梁振雄)與 Mathew Mathews、拜會亞洲公共管理協會副主席 Dr Jon Quah	IPS NUS 校區	
2	22	三	新加坡	參觀人力部就業准證服務中心(Employment Pass Service Centre, EPSC) 拜會新加坡移民與關卡局(ICA)及參觀 eLobby	人力部就業准證服務中心 ICA	
2	23	四	新加坡	拜會新加坡國立大學亞洲研究所 Dr Melody Chia-Wen Lu 拜會 IPS 資深研究員 Dr Yap Mui Teng (葉鎂盛)、拜會新加坡國立大學經濟系副教授暨 IPS 研究員 Shandre Thangavelu 教授	Asia Research Institute, NUS IPS	
2	24	五	新加坡	參加新加坡南洋理工大學「國家安全卓越中心」(CENS)新加坡移民政策影響評估研討會 (Workshop on Visiting the Immigration Issue in Singapore)	Marina Mandarin Hotel, Vanda Ballroom ,Level 5	
2	25	六	新加坡—臺北	搭乘上午 10:25 CI752 班機離星返臺		

參、專題進修重點內容及心得

一、移民政策研究中心(華府)研習情形

(一) 臺灣面臨之移民挑戰

1. 背景說明

(1) 移入狀況

- 101 年 2 月底統計數據顯示，長期移住我國人口數達 109 萬人¹，其中主要為外籍配偶約 46 萬人(包含陸配約 29.7 萬人、外配約 15.1 萬人及港澳配偶約 1.2 萬人)、無戶籍國民約 11.3 萬人、外籍勞工約 40 萬人、白領應聘及學生各約 2.2 萬人及其他約 7.8 萬人²。
- 近年來我國移入人口以婚姻（非經濟性）移民為主，其次為外籍勞工，惟因外籍勞工於我國居留期間不得計入申請永久居留及歸化之年資，故我國對於外籍勞工，並不視為移民。
- 至於經濟性移住人口，依我國勞工相關部門核發之工作許可證數統計，近 5 年來每年約在 2.5 萬至 2.9 萬人之間；在國際學生方面，依據教育部統計，來臺就學之國際學生包含正式修讀學位者、交換生(正式修讀學分者)、大專附設語文中心修讀華語文之外籍生及僑生等 4 大類，以 100 學年度統計，總數為 3 萬 8,584 人，其中正式修讀學位者 1 萬 59 人，來臺學生國別以具地緣關係之越南（2,105 人）、馬來西亞(1,875 人)及印尼(913 人)等國之人數較多。另僑生(含港澳生)有 14,045 人，其中僑生以馬來西亞及緬甸(4,661 人)最多。

¹所謂移住我國人口數，係以外國人士、大陸地區人民(含陸配團聚)、港澳居民及無戶籍國民之居留、定居及設籍人數之統計。陸配，係以申請案件人數統計。外配，係以核准後仍有效證人數統計。港澳配偶，係以核准後仍有效人數統計。

²其他包括非配偶之大陸地區人民及港澳居民以及未滿 15 歲兒童居留等。

截至 100 年底統計，包含大陸來臺研修生及修讀學位(12,155 人)之所有國際學生總數更高達 5 萬人，但與非經濟性移民人數相較仍相當懸殊；為平衡移入人口組成及因應未來少子化及高齡化所可能帶來之衝擊，我國已積極研議吸引經濟性移民人口來臺之方案。

(2) 移出狀況

- 我國歷年來之移出數額所能掌握者大約僅及於與我國友善之國家，實無法精確統計，以近十年來駐外人員回報每年移往世界重要國家統計人數約在 1 萬 6,000 人至 2 萬人之間。
- 近年來隨著大陸地區的經濟崛起，在我國與大陸之地緣與文化關係以及我國產業兩岸設點的狀況下，技術及專業人才由早期的兩岸候鳥轉為長駐該地區；依大陸地區媒體發布消息指出，僅大陸上海地區我國臺商等長駐人數推估可達 70 萬人，遑論尚有其他大型及我國臺商傳統長駐之沿海城市等；近來，再加上東南亞地區國家積極的對外攬才，實已對我國專業人才留臺形成重大隱憂。

2. 阻礙

- 內部阻礙：對於經濟性移住人口之居留相關規定，我國已朝向寬鬆方向開放，但仍缺乏與其他相關政策間（例如：勞動政策、經濟發展政策、與人力發展政策等）有效的溝通與合作機制。
- 外部阻礙：我國與中國大陸之區位關係，兩地之間產業發展的路徑相似，使中國大陸市場對我國訓練優良、已具有經驗的中高階技術人才產生磁吸效應，對我國造成極大挑戰。

3. 願景

- 經濟持續成長，留住我國既有人才，展望我國經貿情勢：由於全球經濟走勢將漸趨穩定，各國投資信心恢復，亞洲新興國家經濟已率先復甦，勢將帶動我國經貿成長。我國政府已提出擴大公共建設投資、促進就業方案、推動都市更新、鼓勵民間投資、振興經濟景氣方案等多項重要經貿措施，並於 2010 年 5 月再度調降營利

事業所得稅至 17% 及同年 6 月簽署兩岸經濟合作架構協議（ECFA），預期將使我國經濟持續成長。

- 以世界公民之一員，吸引全球優秀人才：臺灣擁有優質的公共建設、便利的運輸系統及完善的通訊服務，且目前為世界貿易組織、亞太經濟合作會議和亞洲開發銀行等國際組織會員，與全球超過 140 個國家有頻繁的經貿往來與實質交流。我國迫切希望建立無障礙之全球流動及經濟成長之願景，引入我國產業所需之專業人才。

(二)人才競爭、流失和吸引外國人才方式

1. 背景概述

(1) 全球移民趨勢概述

- 在過去 50 年儘管全球移民的數目增加，全球人口的比例相對穩定。
- 區域移民統計數據，通常不會顯示區域內移民的統計，例如：從非洲移入到亞洲的移民數據，不會顯示在亞洲國家間移民的數據。

(2) 國家和區域概況討論

- 在美國、歐盟、加拿大和澳大利亞，家庭移民占大部分移民人數。
- 在英國、加拿大和澳大利亞，為了就業而移入者比例頗高，但在美國和法國相對較低。
- 自 911 恐怖攻擊以來全球尋求庇護者有所減少，但難民數目依舊(主因是美國在 2003 年攻打伊拉克後，造成中東地區自 1948 年以來最大難民潮，至 2007 年中東就有超過 200 萬的難民)。

(3) 非法移民

- 在美國，非法移民的爭論阻礙移民改革進展。
- 非法移民中逾期居留占大多數。
- 人口販運和走私增加。

(4) 移民推拉因素

- 移民移出國：人們因為經濟、政治、人口、環境等原因（生存）而離開自己的國家，或為了更好的經濟、教育機會而到其他國家。
- 移民接受國：接受移民以對抗低出生率和人口老化。

(5) 未來全球人口趨勢

- 在已開發國家，人口老化和出生率下降。
- 在美國，少數民族（特別是移民）推動人口增長，但移民不應是減輕人口壓力唯一的方式。

(6) 循環式移民 (Circular Migration)

- 擴大移民的定義，以涵蓋在居住地選擇上有高度自由之人士(包括在他國的短期客工及永久居民)。
- 釋出經濟利益以維持移出人民與母國的關聯。
- 視移民為人力資本，而非人才流失。

(7) 匯款

- 對發展影響不大，因為這些錢是用在基本消費而非用在投資、基礎設施等，投資往往礙於政治或經濟因素。
- 已從直接匯款轉向投資。

- 降低匯款手續費。

(8) 經濟蕭條和移民

- 經濟驟然衰退的地區，通常以僱用移民（如營建業）為紓困方式。
- 失業率急遽增加（有別於歐洲的情況，美國的移民與非移民之間面臨的失業率非常接近）。
- 就業競爭下造成移民和當地人之間的摩擦（高收入族群/高技能職位與較低收入族群間容易產生摩擦）。
- 近十年來移民人數成長已漸趨平穩。
- 經濟蕭條情況下，移民比本地人多相較有機會找到工作（移民對兼職工作與遷移接受度較高）。
- 移民工資下降，但當地人沒有受到影響。

(9) 海外僑民在移入國扮演的角色 (Diasporas in host countries)

- 資本市場投資者。
- 文化旅遊和基礎建設投資者（例如：越南）。
- 慈善事業與志工服務。

(10) 雙重國籍

- 流動的重要性（通常是海外僑民對本國政府的首要要求）：某些國家已在海外僑民社區建立特殊地位，例如印度。

(11) 美國優勢：容易吸引高技術移民

- 大學的素質佳。
- 移民歷史悠久（美國夢）。
- 凝聚力強的移民社區。
- 高技術移民有選擇，且因美國擁有這些有利的特質，他們寧願面對美國的移民官僚系統。

(12) 吸引高技術移民的方式

- 加拿大：簡化入境和歸化手續。
- 新加坡：提供誘人的薪資及良好的教育環境。

(13) 臺灣的策略政策選擇

- 制定吸引高技術人才或企業經營遷移至臺灣的政策。
- 提升大學學術研究與教學品質。
- 合理範圍內，提供移民者有效率的創業條件。

2. 人力市場需求與移民簽證：臨時居留簽證 (Provisional Visa)新創舉

改革前狀況：取得就業性移民管道的缺乏印證了 1986 年移民改革與控制法案 (Immigration Reform and Control Act)的不完整性：不但剝奪了美國經濟體與雇主們所需的勞力與創新力，同時助長更多非法移民的產生。除此之外，過去短期簽證系統的限制，阻礙了勞工的流動性，因而干擾了人力市場的效能運作。同時，由於短期簽證轉換成工作性永久居留證的過程充滿不確定性，使得美國的競爭力下滑，同時喪失移民長期投資美國經濟市場的機會。

目前的短期簽證在各行各業持續支撐著美國的人力市場需求，每年大約核發之七萬張工作性永久居留證(綠卡)之中，90%是給持有短期簽證的勞工 (Temporary Working Visa)。

因此，若要有效的重整移民相關立法，整合工作性簽證系統將是不可或缺的一環。除了促成新移民融合願景、確保支撐成長與競爭力所需勞工之穩定性外，還需保護美國當地勞工薪資與完善的工作環境。

臨時居留簽證 (Provisional Visa)系統的概念在於：雇主必須為多數就業型新移民作擔保。亦即，移民受雇者於取得為期三年的簽證後，在一年之後得以轉換新工作。若符合長期居留所設條件，臨時居留簽證持有者能再申請一次為期三年的簽證。如此，多數人將有資格轉為永久居留並取得綠卡；將有助於吸引各行業渴望長期居留或取得美國公民權之優秀的專業人才。

臨時居留簽證 (Provisional Visa)申請的資格條件可將擁有特殊專業知識的人士、持有學士以上學歷的人士、以及其他任職於較次等技術領域的人士做出區隔，因此，得以為人力市場短缺提供解決方案。

短期簽證與臨時居留簽證並行提供一個專門為個人與市場需求打造的機制。亦即，臨時居留簽證 (Provisional Visa)完整地將移民系統架構在實際人力市場與移民之關係上（現今許多雇主皆僱用臨時員工來填補長期的職缺）；原有的短期簽證(Temporary Working Visa)用以填補季節性或短期的職缺；而臨時居留簽證將確保有足夠的職缺機會足以支撐長期的經濟市場需求，兩者並行運作共同創造專門為個人與市場需求打造的簽證系統。

這套臨時居留簽證系統預計能夠強化勞工權利、提升勞資水平、和工作環境品質；並突破現有政治僵局、創造雙贏機會；同時促進移民整合，藉由提供潛在新移民較具競爭力的福利來支撐國內經濟發展。而國會也將擁有藉由掌握新臨時居留簽證的核發數量和訂定取得永久居留權的要件來控管移民情況的權力。

3. 運用移民的優勢，創造 21 世紀經濟奇蹟：人力市場，經濟競爭力與移民的常設委員會

美國移民政策研究中心(Migration Policy Institute)於 2006 年召集獨立專責小組針對移民與美國未來關係趨勢提出報告，並首倡「常設委員會」的概

念。此常設委員會依明文規定必須呈交年度報告與意見給總統與國會。經過一段國會估評期限，除非國會決定維持原本移民的飽和水平，否則總統可發布官方的新水平決定，調整下一年度工作性移民綠卡的核發名額、偏好與短期簽證的限制。

常設委員會的主要成員為專業經濟學家、人口統計學家、以及其他社會科學家團隊所組合而成。希望藉以完整美國的移民系統，更迅速的掌握經濟及人力市場環境的變化。

常設委員會的存在，能提供高時效、完整，及證據做為分析依據、以及建設性建議，能提升定期人力市場內移民水平與簽證配置之審閱效率，並可作為隨時視情勢調整就業型移民水平的基準，為目前每隔幾十年更新一次的移民系統增添靈活性。

4. 外來移民於美國所扮演的角色

外來移民在激勵發展經濟成長與繁榮政策上是不可或缺的要素。藉由教育與在職訓練上的投資、研究和發展、公共基礎建設、以及排解工作性移民政策阻礙等各項政策多方面努力，增進創新力、加速技術發展、以及提高人力資本的水平。此為雇主們提供所需之人才以提高公司的競爭力，亦能使自醫療保健至資訊科技等種種不同的產業，得以有能力提供服務。

美國的頂尖企業與優質大學在吸引國際人才移民方面占有先天優勢，同時提升新移民對增進經濟發展及企業競爭力的貢獻。然而，無論是直接由國外或是從在美國大學就讀的龐大國際學生人口當中聘僱優秀人才，受雇者皆能擁有取得美國永久居留權的優先配給。只不過，儘管這類移民政策為美國引進了全世界的優秀專業技術人才，但是就業型移民人口仍只占全美總移民人口的小部分。

事實證明，美國目前的政策面對多方環境的變遷（包含其他發展中國家針對專業移民系統的成长），顯得過於不靈活，長期以來也只有些微的修正。其中，未能隨著經濟發展需求而有所調整申請名額限制，嚴重影響預期成效。

雖然從臨時簽證到永久居留簽證的流程是大多數就業型移民所必經之過程，但是，可以篩選特殊比例之高等專業人士卻無法有效區分職能類別的情況，造成移民勞工在更換臨時簽證為永久居留簽證時，必須忍受複雜冗長的行政程序，以及被迫留在原雇主處工作的窘境。

近年來，美國/全球性經濟危機緩解了工作簽證的劃一性與束縛性衍生的問題：短期內滿足了雇主對引進外籍員工的需求；然而若考量長遠發展需求以彌補目前系統的缺失，則須活化系統使其具彈性。因應對策包含：

- (1) 更迅速、合理的臨時簽證、永久居留證的流程：雇主不必幫同一個員工申辦兩次臨時簽證。
- (2) 依職能類別區分所有工作簽證申請書，確保最具價值的人才能順利通過申請程序。包含：允許雇主在網羅最優秀人才，補足高收入職缺或繳以額外的費用時，能有條件地超出可僱用名額。同時也能運用更高選擇性的合格要件來篩選特定人才（或許在保留雇主贊助申辦的前提下，理出一套有限制的績分制度【point system】）。
- (3) 釋出更有彈性的名額限制數量(尤其是長期的)以避免爭先恐後爭取簽證、與於簽證名額高需求年度被快速耗盡的窘境發生。

5. 新移民填補勞工短缺:

- (1) 何謂勞工短缺？

所謂的勞工短缺：當某一類型的勞工人數需求量大於願意接受所提供的薪資條件與工作環境的求職者時，所產生供過於求的短缺現象。（註：許多經濟學家認為勞工短缺並不存在，其論點在於-重賞之下必有勇夫。不過，就現實而言，許多雇主為了與外國公司競爭，往

往無法以增加薪資方式解決此難題。因此，勞工短缺狀況比較像是招聘困難時所產生的現象。)

(2) 如何辨識勞工短缺？

辨識與測量勞工短缺的型態，事實上並不是件容易的事。快速的勞資上揚是個很好的指標，因為雇主將被迫給付更高薪資給擁有稀有技術的員工；低失業率亦可作為有用的指標，它能反映短時間內的勞工供給短缺現象，只不過各產業的失業率仍無法被正確的估算出來；職缺率亦具備成為指標的潛力，但對任期短的產業來說，高職缺率並不代表沒有求職者的供給。總體而言，一個產業的勞工短缺估算必須與其他產業相互比較，才能取得較正確的分析。

(3) 短缺名單的政策

許多國家的移民政策中都能反映出某種形式的短缺名單事實；其中，大多數都可直接列出特定職業可能面臨短缺的現象。例如：在英國，有些名單是透過複雜的分析程序而決定，但有些卻只單靠顧問所提供的數據。短缺名單上所列出的職業需求，可防止非名單上的人才遷移進入美國。然而，會祭出短缺名單政策的國家，通常是為了幫助雇主減輕雇用外來員工所造成的負擔、或是協助因專業技術或寶貴經驗而符合短缺名單上之外籍人士取得入境移民之許可。

採用績分制度 (point system) 來篩選新移民的國家，按照申請人的教育、工作經驗、或人力特別短缺的產業來加分。理想上，希望透過這個系統申請就業型移民的外國人，不需先得到應聘許可。事實上，替人力特別短缺的產業加分，變相降低了進入該產業工作的門檻，這些勞工或許還是成功移民，即使他們的教育及收入潛力都未達標準，造成原先不該被允許移民入國的人藉由特定短缺的產業，依舊進入國內。

然而，有些國家則運用短缺名單政策來抵抗某些產業的外來勞工。此舉所造成的衝擊大小取決於名單上所列舉的職業項目，以及利用其他管道申請新移民勞工之不在產業名單上的雇主。當然，此政策並非無風險，例如此導向有造成名單上職業人才需求過度飽和，或是名單外職業人力短缺的情況。另外，在無法正確分析高技術與專業技術職業人力短缺情況下，仍需仰賴其他就業型移民管道，以取得就業市場供需平衡。1980 年代加拿大的案例，便提供很好的例證。

(4) 良性微調或惡性的細節管理？

政府採用短缺名單是爲了在以不去威脅本土勞工的行業，而利用新移民勞工填補該國境內最短缺之職業需求人口，無可避免的，也常被利用爲政治籌備。短缺名單究竟是良性的微調還是惡性的細節管理？

無庸置疑地，短缺名單政策有其無可取代的正向功能性，不過，如前所述，在某些特殊情況下，政府應允許某些不易通過的特定職業類型，可經其它管道申請移民勞工較爲合情合理。

6. 循環性移民與發展：趨勢、政策通道和未來方向

循環性移民、移民人口暫時性或永久地返回其原本移出國，現今受到許多政府決策者高度重視。此現象對於來源國而言，被視爲享有歸國人口在知識與資源貢獻上的既得利益者；對於移入國而言，則是能夠輕易地滿足人力市場的需求；而對移民者本身而言，是能享有更開放的合法移民制度。

根據調查，許多新移民最終還是希望能回到他們的母國。例如，近期世界銀行(World Bank)調查發現，60%到 75%來自波斯尼亞、羅馬尼亞、保加利亞、喬治亞、吉爾吉斯共和國與塔吉克斯坦的移民希望能在西歐短期工作。

循環性移民分為短期型與永久型的離境與歸國，共有四種不同組合，如表一：

表一 循環性移民示意圖

循環性移民的類型	永久的離境	短期的離境
永久的歸國	A.1990年代晚期，愛爾蘭人僑居海外人口的歸國	B.在中東管理轉鑰計畫的韓國主管
短期的歸國	C.臺灣往返加拿大、加州矽谷的太空人	D.來自菲律賓的合約工人

中國大陸近來出現了許多高科技人才的歸國僑胞。其中大多僑胞皆有碩士學歷，特別是博士和 MBA 學位占了很高百分比。在 2002 年，來自大陸六個城市共 154 位就職高科技產業的當地或海外歸國受訪者調查中發現，他們從國外帶回了國內所沒有的技術；無獨有偶，印度軟體產業目前雇用的員工，有大約三到四成是具備在先進國家相關企業工作經驗的歸國印度人。而這些人才對近期兩國的高科技產業發展已有相當可觀的貢獻。

然而，循環性移民並非都沒有缺點，以中東地區已過中年、低教育水準的歸國合約工人為例，大多數人在重返母國後便立即面臨失業危機。雖然印度與喀拉拉邦(Kerala)皆有貸款優惠方案也有相關小額投資獎勵，但惡劣的投資環境與政府不完善的歸國僑胞政策導致這些方案鮮少受惠到歸國移民人口。

雖然其潛力無窮，但成功的循環性移民很不容易達成，通常採取的政策途徑為獎勵移民者保持與其來源國的聯繫，或以強制規定來限制移民者在移民國長居的權力。

但多國的經驗表示，單獨依靠一般的策略是行不通。一個能幫助移民者達成目標的環境，好比累積的儲蓄、新的技能、或成功的事業都能促使移民者短期或永久的歸國。如下表二所示的循環性移民相關政策途徑。

表二 循環性移民相關政策途徑

項目	典型方式:保持與母國的聯繫	較迅速的方式:保持與移民國的聯繫
永久移民	歸國之獎勵規定:針對高知識高收入分子	移除妨礙循環移民的誘因，並給予: <ul style="list-style-type: none"> ➢ 彈性的居留與公民權 ➢ 福利的可攜性 ➢ 資訊取得的容易度
短期移民	強力的限制歸國方案與逾期停留後的重罰	彈性且開放的工作安排 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 更彈性的合約 ➢ 簽證的可攜性 ➢ 新技能養成與創業

7. 技術性人才流動或外移?

「人才流失(Brain Drain)」往往顯示出兩個關鍵現象：第一，此國家必須面臨到大量的高教育人才外流。第二，經濟衰退隨之而來。仔細審視過後，我們發現大量的人力資源流失很有可能對其國家經濟導致直接負面影響，但其回饋現象，卻又能夠刺激經濟發展。

(1) 西半球的技術性移民

現今對於全球國際移民中已受過高等教育人數之統計數量仍然不得而知。但我們知道在西半球，大多高等教育移民都紛紛被吸引前往美國。發展中國家相較之下擁有較少高等教育人士，而這些人很有可能傾向移民它國。就拉丁美洲來說，具備高中以上學歷人數僅占總人口數的五分之一，但申請移民美國的拉丁人口中，則超過一半以上(南美洲有 85% 以上，加勒比海移民有三分之二以上，中美洲有三分之一)。數據顯示，美國大量的拉丁裔移民皆在母國即已完成其高等教育，這代表著來源國資助這些人完成教育，最終卻喪失了這些人才與相關投資。

受過高等教育的加勒比海人在美國居住的比例最高。目前有接近三分之一擁有高中以上學歷（包含大學文憑）的畢業生居海外；其中又以牙買加與海地更為明顯：超過三分之二大學畢業生移居美國。相較之下，只有不到 3% 的南美大學畢業生住在美國。墨西哥與中南美洲的比例則介於兩者之間。

(2) 經濟發展的研究

第二個導致人才流失的原因是經濟衰退，而這需要考慮到直接與間接的(回饋)衝擊。直接的衝擊很明顯的是當人力資源消失之後所導致的負面經濟停滯。人力資源是一個國家最重要的資產之一，而國家工作人口平均教育水準每提升一年，勞工的工作輸出就成長 5% ~ 15%。若是國家教育水平太低則將導致經濟成長緩慢，傷害低等技術勞工的收入，增加貧窮人口。

然而，樂觀的才流失學說(Optimal Brain Drain Theory)指出，為利用移民取得更高的薪資的目的，許多發展中國家的學生於是努力追求高等教育；然而，許多學生最後反而選擇留在母國貢獻所學。此舉間接(回饋)影響包含在 2003 年旅外的拉丁美洲裔移民匯回母國高達 320 億美金的款項（此數量往往比起美國金援，或外國投資都來的龐大）。因此，不可否認的，移民回流對雙方國家都有著正向的影響。

8. 德國的人才流失(Brain Drain)

1990 年代，當德國面臨經濟成長率低迷的危機：失業率盤旋在 11% 以上，薪資與社會安全稅金兩者相加高達 47%。德國人民開始煩惱經濟停滯不前的現象會造成國內頂尖專業技術人士遷移至海外另謀高就的危機。然而，1990 年代晚期確實曾有過這種趨勢，但始終沒有足夠證據顯示德國大規模高等教育人才移民至美國的證據。事實上，當時移民至美國的德國人數之所以有增加的現象，主要是因為那段期間內短期出國工作與求學的人數增加的原因。這類型的短期外移在過去幾十年間增加許多，但是長期與永久的移民只因少數高技術專業移民而微幅增加。

1990年與2002年間，大約只有1萬6,000名德國移民是經過就業移民系統進入美國。德國出生的新申請移民至美國者則多以其他項目達成目的，例如：美國公民之直系親屬或是難民名義，而這些德國出生之難民絕大多數是於1990年晚期落腳美國。

隨著持短期工作簽證來美國的德國人增加，決定永久居留在美國的人數也跟著增加。但是這並不全表示原來持有短期工作簽證的高知識分子轉變成永久居民的數量有明顯激增。2001年9月11日的恐怖攻擊導致短期簽證與永久移民簽證核發的數量驟減，這可能是由於簽證申請流程的屯積，申請書的合格率降低，簽證需求相對降低，又或者是三者結合所導致的結果。

9. 亞洲移民活動

中國大陸與印度在國際移民上占有相當重要的角色，這兩國家同樣具有龐大人口數，且人口持續成長等共同特徵。雖然每年兩國的人口數以及密集度多少都會改變，兩國的16到34歲年齡層之最有可能移民的年齡層，還是會處在高供應狀態。

我們很難去解讀這大量的潛在移民群究竟會帶動多少真正的移民流動。其中一個重要但尚未能預測的因素是大陸與印度國內未來的成長及發展方向。可以確定的是，人口外移數若持續升高，將會為該兩國創造更多的工作機會，相對的也會減少潛在移民群的外流以及促使僑民企業家的回流。然而，大量的大陸與印度移民遷移到已開發國家所造成的壓力，預計還是會持續升溫。

此外，各國經濟發展的不確定性、某些能力需求的改變、以及目的國的移民政策可能會對移民人口造成負面影響。過去的半個世紀，亞洲人口有快速成長的趨勢。到了1960到2000年，大部分亞洲國家人口皆有倍增的現象。然而，生育率卻反而開始下降，意味著這種快速的成長無法形成一種長期性的走向。

亞洲的工作年齡層 (15 到 64 歲)，每年以高於平均約 1.5% 的數字成長。但是，這種成長率在未來二十年裡會有明顯的下降，到 2020 年左右成長率甚至會下降到原來的三分之二。這種現象較容易發生在較容易遷移的 15 到 34 歲年齡層，此年齡層以低於 50% 的速度成長，預計到 2020 年左右成長率開始會有下降的趨勢。到 2040 年，15 到 34 歲的年齡層則將會開始縮減。

人口指數無法持續增長下去原因有許多，值得我們注意的兩個觀點為生育率快速下降與平均壽命上升。亞洲地區人口的轉變，從開始的「年輕人口遽增」(youth bulge)，最終將隨著時間的遷移導致人口老化暴漲的結果。（需要注意的是，南亞與部分東南亞地區人口快速成長時期之發生點正值東亞人口成長明顯下降時期）據估計，亞洲區域 15 到 34 歲年齡層人口數到了 2030 年將會占約全世界總人口的 55%。此世代人群大部分都有接受較好的教育，且較融入於國際、經濟和社會制度中，使他們繼續扮演全球移民浪潮中的關鍵角色。

目前，龐大之亞洲年輕世代與已屆工作年齡的群體，相較於世界上其他區域的同性質人口有著懸殊的比例；由於其具備之潛在機動性遷移特性，成就其成為國際移民與區域遷移最具影響力的中間份子。

影響上述群體境內遷移的可能因素很多，包括：

- (1) 勞力需求增加率與人口數成比例。
- (2) 女性角色的改變。
- (3) 亞洲經濟實力發展已具備較有力之競爭力，能迎合境內其他區域之高技術人才與學生的需求，因此，很多人寧願選擇留在亞洲工作，不再嚮往於跨國際之經濟合作與發展組織（OECD）尋求機會。
- (4) 亞洲地區大學之高等教育素質。

當亞洲對外分享其勞力市場人口逐漸下降時(從 2005 年的 58%到 2030 年的 57.1%)，儘管目前非洲正處於人口快速成長階段，其區域絕對人口數將會高出非洲許多(從 12.1%增加到 17%)。

依據人口統計走向，在亞洲相當可觀的移民人口數量當中，勞動人口仍持續成長；而移居到歐洲或北美洲者，無論增加或減少都只是緩慢的變動。其它可能牽制此成長趨勢的因素，例如，傾向移民的人口比例下降、區域的人口分佈成長、以及有限的技術移民供給。未來，亞洲區域性的遷移將持續發生。我們可以預見接下來的二十年，經濟合作與發展組織會員國將面臨亞洲技術移民所帶來的競爭壓力。

10. 僑民企業家(Diaspora Entrepreneurs)

近期的研究發現僑民企業家能對商業開發發展、提供工作機會、刺激改革、創造跨國的社會資本、以及成爲原來國家與接收國之間在政治與金融資本方面往來的管道等有所貢獻。

但是並不是所有的企業家都能對經濟發展有所貢獻。例如：「必要型企業家」(Necessity Entrepreneurs) 因爲無法在社會上找到工作，所以自行創立小型公司，只具對經濟發展微薄的影響力。在最好的情況下，他們能自給自足，以及幫助減少失業率。相反的，當「機會型企業家」(Opportunity Entrepreneurs) 能識別並利用開放市場機制，對經濟發展則能產生正面的影響。

政府的經濟發展計畫不應該將眼光侷限在某類型的企業。也就是，除了重視微型與大型企業或附加價值性高的企業的發展外，對於最能在提供工作機會上有貢獻的中小型企業更當不容忽視。

含有高度僑民企業家群的國家往往有較好的經濟前景、好的僑民政策、良好的管理環境、企業家對社會文化持正向觀感、關鍵多數的人力與社會資本、以及可靈活使用的金融機構與資本庫。因此，政府可以針對吸引與支持僑民企業家部分，修正企業金融發展計畫。

支持和促進僑民企業家的組織主要可分為五種。這五種類型可以簡單的說明五種不同僑民企業家群的程度。從最被動到最主動，分別為：網絡組織、指導組織、訓練組織、投資組織、以及風險資本與合夥組織。以下為針對僑民企業所面臨的挑戰因應而生的策略：

- (1) 特別針對小型企業，透過提供投資者貸款、競爭、以及風險分擔等機制，鼓勵其獲取更多資本。
- (2) 對於那些想要在知識型產業領域追求發展機會的人，針對個別需求，提供商業學、科學、工藝學、工程學、以及數學等高品質的教育與職業訓練。
- (3) 考慮降低來自僑民來源國之進口原物料與設備的關稅，以幫助僑民企業開始建立跨國企業。
- (4) 建立可以與僑民專業人士定期磋商的機制。
- (5) 起源國要明確的表示對這些僑民企業的歡迎。
- (6) 採用可以使僑民企業與投資者容易在國與國之間來往的政策。

(三)國境管理與反恐議題、移民居留管理與各國使館官員研討如何處理移民問題

1. 國境管理架構

(1) 前言

為有效處理跨境人口增長、入出國航點增加、及伴隨而來的恐怖攻擊、人口偷渡及非法移民等問題，挑戰各國國境管理能力上述事件發生，各國於是檢討其國境管理之架構，目的不外乎希望能促進合法旅遊及貿易，防範恐怖分子及罪犯入境等。

如何在旅客抵達國境線前，及時完成預先檢查、過濾可疑威脅？主要策略含：

- 虛擬國境管理：利用科技於國境外進行個人身分確認、風險評估、及資訊分享。
- 個人生物特徵取代傳統國籍，成為檢查及過濾人別身分標準。
- 認知國際合作在國境管理之重要性：包含旅客個人資料交換、情資分享及實體相鄰國境(邊境)之安全管理合作。

(2) 國境管理創新作法

A. 蒐集及分享資訊

- 包括透過航前旅客資訊系統(Advance Passenger Information, API)取得個人基本資料，透過旅客電腦定位紀錄系統(Passenger Name Record, PNR)取得旅客訂位及行程資料、透過簽證申辦取得指紋及照片資料(United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology, US-VISIT)。美國針對免簽證國家旅客亦建置(Electronic Systems of Travel Authorization, ESTA)系統，以取得適用免簽證旅客資料，俾以事先預檢。歐盟因對個人隱私較為注重，

所受恐怖威脅程度不像美國那樣嚴重，會員國中並無實施 PNR，而 API 亦只有少數幾個國家使用。

- 歐盟對於個人資料保護之重視，嚴格限制資料庫使用權限，及使用須符合資料庫建置之目的性，如歐盟執委會於 2010 年底因考量歐洲議會反對的可能性，便取消許可執法部門及歐盟刑警組織對歐盟庇護人士所建置之指紋資料庫（EURODAC）之使用。相反的，美國則因 911 事件，對各機關使用、分享不同資料庫，採取較開放的態度。
- 針對歐盟對個人資料保護之重視，美國與歐盟對於 API、PNR 及其他政府資料之交換與取得仍存歧見，曾進行多次協商。

B. 確認資訊及身分

- 大部分已開發國家均開始利用個人生物特徵(臉部、指紋)進行人別身分確認，以個人生物特徵取代國籍決定審查標準之轉變，係因恐怖分子不全然以國籍區分。
- 進行資訊交換與使用過程中，須將改正錯誤及救濟管道納入設計考量，以確保個人權益。

C. 利用新科技監視實體邊境

- 使用紅外線感應、震動感應、監視器、雷達等新科技監視陸境及海岸之不法活動；例如美國推動的美墨虛擬圍籬 SBInet 系統(2011 年因效益不佳遭歐巴馬政府終止)，以及歐盟之 EUROSUR 系統。
- 除個別國家獨立建置外；美加之間有合作共同打擊偷渡及非法移民之邊境聯合執法隊（Integrated Border Enforcement, IBET）；以及 2005 年歐盟因邊境相鄰國家眾多合作困難，開始展開之歐盟邊境機構（Frontex）。

D. 夥伴合作

- 當一國加強國境審查，非法活動自然轉至其他國家；因此，國際及鄰國合作的重要性便跟隨提升。目前已開發國家透過雙邊或多邊協商、合作較為密切者如：美加、歐盟、英國、澳洲及紐西蘭。
- 然而因為非法移民或恐怖威脅，多來自已開發國家外之國家，故與此類國家取得合作機制、或協助其改善國境管理，格外顯得重要。

(3) 新架構之挑戰

A. 花費及基礎建設：相較於其他公部門縮減預算情形下，各國是否有必要於國境安全上高額消費，需加以考量。新資訊系統之升級及維護需要高額花費，資訊系統亦有快速過時之現象。歐盟原預計在 2007 年上線之二代申根資訊系統，因系統複雜、涉及多國等因素，時程已往後延至 2013 年，預算也由原先之 1,500 萬歐元，增加至 9,500 萬歐元，德國跟奧地利亦公開質疑此系統之有效性。

- 美國「虛擬圍欄」（SBInet）建制，因自 2006 年起已花費超過 1 億美元，所以面臨花費、時程、成效及可行性之質疑，已於 2011 年終止計畫。
- 2010 年 5 月歐巴馬總統宣布增加 1,200 名人力於防衛南部邊境，隨後又於增加邊境巡邏人力及海關與移民官員增加 600 萬美元預算。亦即，美國在邊境管理上並未讓新科技完全取代傳統人力。
- 由於政府對於資訊之要求，因此對私人企業，如航空運輸業者亦產生額外費用，影響其未來參加新系統意願。
- 國境安全對科技業者，產生新商機。不過，全然委由外來科技業者主導國境管理改革，可能因不瞭解實際需求及現實運作，造成失敗。加拿大移民管理電腦系統由內部資訊人員自行開發，因對實際需求有充分了解，為成功案例。

B. 資料使用及有效性

- 資料保護法：歐盟對個人資料保護與美國隱私法迥異。
- 資料使用：應設法避免不同資料庫不當連結使用；此外，資料庫使用要兼顧目的性及合法性。
- 人別辨識錯誤及矯正：應改正資料錯誤以確保個人隱私及權利。
- 資料保存：資料保存期限應有合理的設限。
- 與外國傳輸分享資料：資料一經與國外分享，可能因第三國資料保護未如原始國家注重，資料外洩及濫用可能性增加。

C. 身分詐欺

- 大部分政府於資訊科技之投資均在於個人身分的確認，對於預防非法分子可能透過取得原始身分證明如出生證明、社會安全卡、身分證等資料似乎較為鬆散。

(4) 未來考量

A. 國家整體設計:

- 資訊科技之利用為國境管理最重要轉變，惟科技之使用須考量原始身分證明被偽造之容易度，因此，傳統國境管理機制（如人力及實體邊境防衛措施）可以彌補此缺失。
- 科技建置時不應過度依賴廠商，亦須將政策執行人員意見納入考量。

B. 跨大西洋夥伴合作：歐盟與美國對於個人資料保護及隱私之差異，造成資料分享及利用之阻礙，須共同商議資訊協議以促進合作。

C. 國境管理全球合作：國際國境管理合作目前大多侷限於雙邊或區域合作，所產生之標準與規則已過於複雜，應朝向國際合作，研商更一致之共同作法。

(5) 小結

A. 目標達成須考量投資效益。

B. 資訊科技之利用須考量可行性，須符合實際需求，避免空泛理想。

C. 資訊分析與蒐集同等重要，依風險程度區分威脅處理方式。

D. 夥伴合作重要性，須共同合作才能防範非法威脅。

E. 持續監督及評估，以確認科技使用符合實際需求，避免被利益團體把持主導。

F. 建立國際標準，促進人流及貿易。

2. 遏阻非法移民之國境控管演變

(1) 前言

911 事件之後，國境安全的演變大體上受到美國國土安全部採用科技來發揮更大的影響力，強化政府官員控管國境的能力，並採行「將國境延伸 (pushing borders out)」至美國領土界限外的策略，派遣美國海關暨邊境保護局 (Customs and Border Protection, CBP) 官員至國外機場進行查驗及要求旅客名單先行傳送至美國。在擴張 e 化政府與事先傳送旅客及貨物之申報電子資訊的措施下，國境實境已存在於虛擬空間上，成為部分美國國境安全官員所稱的「虛擬國境 (virtual borders)」。

(2) 維護國境安全遭遇之挑戰

A. 合法及非法入境美國

依據美國國土安全部估算，2009 年在美國境內計有 1,080 萬名非法移民。2008 年，則有超過 3,900 萬名外國人以非移民簽證或是以免

簽方式進入美國。為維護國境安全，政府官員必須檢查包括美國公民在內的每一位旅客，但該人數在近 10 年來，每年都超過 4 億人次。

B. 防護國境安全的財力及人力資源日漸增加

近 5 年美國海關暨邊境保護局 CBP 用於國境安全和機場港口間控管的預算，從 2005 年會計年度的 16.71 億元到 2010 年會計年度的 35.87 億元，足足增加一倍。截至 2010 年 7 月止，CBP 已有 21,058 名官員以及 20,119 名邊境巡防官，其中 17,244 人部署於西南邊境。

C. 追蹤移動的目標

即便是擁有充沛的財力資源及充足人力，負責國境安全的機構仍需面對嚴峻現實，亦即國境控管目標並非靜止不動。第一線國境控管官員常形容他們的工作就好像是擠汽球一樣，如果從一邊擠壓，另一邊就會漲大。對國境的某區域進行掃蕩，就會驅使非法移民自其他地區入境。

D. 國際間人流及物流的便利與安全

國境控管另一個困難點在於必須顧及合法人員及貨物流動便利。國境線上人流增加使得 CBP 的工作更加困難，因為必須在便利旅客通行條件下強化國境控管。為了回應美國人民對於國境安全的疑慮，國會立法要求政府必須遏止任何人以非法途徑入境美國，但在同時，美國進出口業者、旅遊及服務業者則以政治方式向國會及白宮施壓，要求放寬邊境控管。

(3) 美國國境安全系統：沿革、執行及成效

A. 機港間監視以及保衛國境計畫

美國移民局在 1997 年開始進行整合監視情報系統（Integrated Surveillance Intelligence System, ISIS），2002 年共部署約 13,000 個震動、紅外線以及磁能感應器。然而因為 ISIS 僅部署於國境約 4% 的地

區，加上許多感應器在許多天候狀況有維修的困難，且感應器無法區分人與動物。於是國土安全部（Department of Homeland Security, DHS）在 2005 年採用了名為邊境安全計畫（Secure Border Initiative）的技術來監視邊境。然而，該計畫卻於 2011 年 1 月即遭到廢止，並被認為是類似計畫中最失敗的一個。不過，實施該計畫的失敗經驗，使得政策制定者能夠有機會發掘問題並找出可能的解決方法。

(A) SBInet 及民間承包商的角色

CBP 在 2006 年 9 月將波音公司（Boeing）納入計畫小組。而波音公司所構思的虛擬圍籬就是沿著西南邊境建築 1,800 座監觀塔，塔上架設感應器和雷達。當感應器偵測到有東西穿越邊境時，即會啟動高解析度的監視攝影機。

然而，布希政府在施行 SBInet 時，卻將大部分制定發展方向的權力與責任交付予外部的民間承包商。明白來說，就是交付予可能缺乏移民政策，或缺乏民用國境安全管理專業能力的軍事承包商。此種情形可能會產生以下風險：

- 因外部承包商因缺乏相關的經驗及專業，但卻領取較高的薪水。使得機關的一線人員不願接受或支持承包商所提出的新程序和系統。
- 外部承包商因偏向於採用能使用最多該公司服務、人力以及設備的方案，而不會考慮到機關的成本。
- 內部執行人員和資訊人員如未在充分參與計畫，那麼當外部承包商完成離開時，就會導致內部人員缺乏足夠知識而無法有效率執行管理該計畫。

(B) 技術上的困難

SBIInet 承包商在規劃階段，並未充分諮詢使用該系統之邊境巡防人員，以致於有對監視系統操作、以及在行駛於泥濘道路或荒野的邊境巡防車上操作使用筆記型電腦等不符現況作法。此外，2010 年 3 月，SBIInet 連在亞歷桑那州邊境的工程都無法完成，進度被迫拖延到 2016 年。國土安全部長 Janet Napolitano 下令重新評估該計畫，並追加 5,000 萬美元工程款。然而卻在 2011 年 1 月 14 日下令正式廢止該計畫，但到當時為止該計畫已花費約 10 億美元。

(C) SBIInet 策略上弱點

SBIInet 並非單純只是一個搞砸的大規模技術性計畫，虛擬圍籬在構思階段即有缺失。例如，偷渡者只要經由機場、港口矇混入境即可反制此計畫。根據美國審計署（Government Accountability Office, GAO）於 2007 年所做的評估顯示，CBP 官員經常性地在未經檢查的狀況下放行車輛，但若要徹底執行檢查所有的通行車輛，依當時的通行數量，則必須額外增加數千位人力。此外，倘若偷渡者可以使用誘餌（decoy）來轉移查緝的人力，虛擬圍籬便會失去效力。

B. 入境口岸的國境控管程序

國際民航組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）的成員國在 1968 年設立「護照卡小組（Panel on Passport Cards）」，以制定機器可判讀護照的標準。在 1980 年代到 1990 年代，許多國家都依 ICAO 所制定的標準來發行機器可判讀的旅行文件。

C. 旅客登錄計畫（Registered-Traveler Programs）

在美國的陸地邊境，美加快速通關計畫(NEXUS)及旅客查驗安全電子網路計畫(SENTRI)提供經常旅行之旅客登錄個人資料，以進行犯罪及恐怖分子背景查核的旅客登錄計畫。全球入境計畫(Global Entry)則在 2008 年 6 月於數個美國機場推行旅客登錄前導計畫。要登錄這 3

種計畫，申請人必須提供詳細的個人資料以及臉部與指紋生物特徵以供進行背景查核。登錄 Global Entry 後，旅客即可使用報到櫃檯 (kiosk) 來刷讀所持用的護照並接受指紋掃描。隨後則是在電腦化海關申報表上點選回答問題。截至 2010 年 4 月為止，共有 42,000 人登錄 Global Entry 計畫，該計畫並已推行至美國 20 個機場，使加入的會員享受快速通關。

D. 入出境系統

(A) 入出境系統的立法

為因應 911 事件及其所暴露的政府資訊系統缺失，立法部門在 2001 年到 2002 年間數度要求美國入出境計畫必須在期限內完成。該系統應具有：運用生物特徵技術防止竄改、有入出境紀錄的機器可判讀文件與其他執法機關資料庫的界面、在所有的機場、港口裝設能夠蒐集、比對以及判別生物特徵資訊的設備、以及制定簽證和其他旅行文件的生物特徵標準。

(B) US-VISIT 之推行及實施初期

US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) 計畫蒐集外籍旅客生物特徵資料 (臉部數位相片以及指紋掃描)。當旅客在美國駐外館處申辦簽證以及入境美國時，其生物特徵即被記錄並存檔，隨後再被輸入資料庫與黑名單 (watch list) 進行比對。US-VISIT 最早在 2004 年 1 月 1 日於美國部分機場開始實施，到了 2005 年底已成功推展至全美 284 個機場、港口等入境口岸。

(C) 執行美國入出境系統所遭遇之困難

並非所有入境美國的旅客都需要登錄 US-VISIT，因此偷渡者可以持用偽變造旅行文件的方式來躲避生物特徵的採集和比對。然而，實施該計畫最大的困難在於蒐集出境資料，尤其是出境的生物特徵資料。立法部門要求 DHS 於 2005 年 6 月向國會提交發展出境生物特徵

的進度報告，但 GAO 在 2006 年 12 月的報告顯示，DHS 一直未能提交該報告。

DHS 在 2005 年時在 5 個陸地口岸執行使用無線射頻辨識系統（Radio Frequency Identification, RFID）的前導計畫，但結果卻令人失望，計畫也隨之中止。以 RFID 為基礎的出境系統，雖可成功接收 RFID 晶片發出記錄出境旅行文件資料的訊號，但卻無法確定持用該文件出境者，與持用其入境者是同一個人。除非對持用者、文件上的照片、以及 RFID 晶片所聯結之資料庫進行比對。

E. 免簽計畫的改革

911 事件之後，隨後發生的 Zacarias Moussaoui 只用他的法國護照劫機入境美國事件、以及英國籍旅客 Richard Reid 僅持用他的護照就登上一架橫越大西洋的飛機，並試圖在機上引爆藏在鞋子裡的炸藥事件後，入境美國之免簽計畫（Visa Waiver Program, VWP）便被批評為是供給恐怖攻擊者最佳的犯罪工具。

F. 實施美國國境政策所遭遇之困難

總歸來說，自動監視派遣系統、整合資料庫和黑名單的入境系統、旅客登錄計畫、以及自動生物特徵入出境系統（例如 US-VISIT）都在執行時遭遇到同樣的阻礙。而諸如 NEXUS、SENTRI、以及 Global Entry 在執行時遭遇較少的阻礙，最主要的原因在於這些計畫在本質上是屬於自願性質，並且只涉及極小部分的入出境旅客。

執行這些技術所遭遇到的困難，使得 DHS 和國會開始思考是否有方法能更有效地將資源運用到減少非法移民的問題上。

(4) 小結

自 1990 年代早期開始進行的國境安全預算及人力增加、以及科技設備的部署，使得非法入境美國更加困難且代價更為昂貴。

目前仍有約 1,080 萬至 1,110 萬非法移民滯留在美國境內，很難判斷是否應增加查緝人力，或是投資更多的技術設備以減少非法移民。但應嚴肅地思考花費在技術設備但得到相對較小的成效的機會成本。

未來政策方向最明顯的指標在於總統歐巴馬於 2010 年 8 月 13 日所簽署的西南國境安全法（Southwest Border Security Act），該法投入 6 億美元加強國境安全及執法行動，並落實歐巴馬的命令在國境上部署 1,200 名國民兵。

歐巴馬政府已指示 DHS 將重點放在查緝工作場所，並將原本逮捕和遣送非法外勞任務，轉移到更困難的起訴故意僱用非法外勞的雇主，因減少此種需求的移民政策改革將可減少非法越界的人數。

3. 對抗恐怖分子移動

(1) 內容提要

關於移民和邊境管理，2006 年是一個重大政治辯論的時間點。美國國土安全部的設立，主要關注焦點為改進邊境安全，以因應恐怖分子進入美國計劃。現在邊境管理的主題是關於移民改革之政治辯論。

恐怖主義具有毀滅性攻擊能力，通常需要長期的計畫。因此，爲了提高限制恐怖活動能量，必須針對關鍵問題進行批判思考。

- 恐怖分子移動行爲如何管理？由旅行中介？或由非法的旅行社安排？
- 全球地理路線和使用交通運輸工具之習慣爲何？

- 非法入境和居留在美國的戰術為何？是利用合法管道漏洞或非法管道？
- 在使用合法與非法管道中，地理環境的變化為何？
- 恐怖分子如何與支應的非法旅遊機構互動？

美國邊境保護當局的防禦並非消極等待恐怖分子的接近或依靠邊境管理，而是積極透過跨國犯罪調查，摧毀犯罪旅行網絡；透過全球齊力來提高旅行證件安全標準，以填補合法旅行管道的漏洞的產生。防止恐怖分子的遷移戰略有三大目標：

- 防禦性－確保交通運輸工具、入境和移民管道，以抵擋未被偵測出的恐怖活動和攻擊。
- 攻擊性－利用恐怖分子的需要所創造的潛在風險來說服人民。
- 威懾性－提高行動的風險，以嚇阻恐怖分子不致輕易攻擊的因子。

伊斯蘭恐怖主義團體的持續存在，說明今日恐怖分子的遷移戰略仍然威脅著世界各國的國防安全。蓋達組織和在 911 恐怖攻擊者所使用的遷移策略的方法有雷同之處；伊斯蘭教組織的支持者從加拿大入境，自歐洲免簽證計劃國家登機，於透過人口走私管道從墨西哥入境後，在美國招募夥伴和交通運輸工具，這些都是嚴重的恐怖分子遷移戰略問題。

然而，削弱和破壞恐怖分子遷移策略，至少需要有效整合以及不斷改進以下幾項行動方案：

- 建立高標準的恐怖分子移動性之知識。
- 瞄準旅行中介的恐怖分子。

- 積極努力縮小可利用的非法旅行網絡（例如：文件提供者、人力走私和販運者，及其他跨國犯罪），旅行中介之來源和給恐怖分子的資金。
- 跟踪個人在移動途中的能力。
- 具備合法入境和移民管道，更能偵測恐怖分子。
- 避免恐怖分子獲得非法管道進入。
- 創造一個系統以限制恐怖分子在美國境內的遷移。
- 進行全面性的事件後及攻擊後的恐怖分子遷移評論，來加強預防措施和提振大眾信心。

雖然有完善高效的方案致力於打擊恐怖主義，至今美國在反恐議題上仍承受相當大的挑戰。例如，有必要注入更多的情報和調查以納入邊境控制和移民管理（類似需要拆除執法和情報部門的「圍牆」）、中央彙編和分析移民法規及調查資料、執法部門與外界分析單位交流資訊、以及結合美國和國際力量以擴大與恐怖主義有關的犯罪控制。最重要的是，必須以最大的影響力來整合與部署，深入瞭解和破壞恐怖活動。

國土安全部的成立對美國具有結構上的優勢，它以權威合併設置於美國邊境和移民區之機構，為了成功防止恐怖分子的攻擊，對於其決策、內部和公開的溝通、招募和訓練成員，籌集和分配資金，以及運送人員和物資等面向，需要有全面性的了解。針對潛在的弱點，找出可進攻與防禦的方法。

在 911 恐怖攻擊後，各種相關問題不斷被提出，例如：「針對移民政策，我們應該採取什麼樣的管理和執法方式以滿足我們對恐怖主義的需求？」、「軍方能提供何種邊境管制？」然而，美國國防部最近發表的國土防禦和民間支援戰略，反問：「美國及其盟國可以採取

哪些具體步驟，利用恐怖分子移動的需要，防止他們攻擊美國和其它地方？」

(2) 恐怖分子遷移戰略

討論擬定恐怖分子遷移戰略（Terrorist Mobility Strategy, TMS），雖與移民政策不同，但卻有關聯，包括：

- 定義恐怖分子遷移的問題。
- 三個恐怖分子遷移的戰略目的。
- 八個行動綱領。
- 恐怖分子遷移戰略的方向和管理。
- 國家戰略和法定架構。

美國國會在情報改革及 2004 年的恐怖主義防制法，指示國家反恐中心（National Counterterrorism Center, NCTC）和人口走私和販運中心（Human Smuggling and Trafficking Center, HSTC），針對限制恐怖分子的實施方案，提出報告和設計戰略；這份報告列入我們所瞭解恐怖主義各項行徑，但主要集中在我們需如何發現。它也建議針對當前的措施，如移民政策和方案，所有來自恐怖分子移動的戰略，應該考慮各方作法和意見，包括 911 調查委員會的報告、與政府官員討論、政府的報告、學術和政策的報告，以及有關戰略、恐怖主義、恐怖組織和移民與犯罪控制的著作。

基本上，有三個常出現在討論預測恐怖分子遷移戰略的問題。首先，現行俗稱的「情報」並非解決邊境安全的方法，因為恐怖分子有太多取得資訊的來源，因此，加強移民執法行動是比較可靠方法之一；同時建立新的恐怖分子遷移資訊的蒐集方法，結合情報界所蒐集的情報和資訊，以提高進攻和防禦能力。另外，來自與恐怖分子的活動路

線和相關資訊之移民判決、資料庫、和執法單位的調查報告，應當予以保留，並利用電腦科技整合邊境管制資訊系統及調查檔案。

第二，911 後，情報和執法部門的「牆」及國外與國內的反恐差異，引起很大的關注，深具破壞性的鴻溝仍然存在於邊境、移民、情報、執法部門和軍隊之間。此外，在 911 恐怖襲擊後的四年，資訊分享的困難依然存在，有時係因單位的競爭，有時是由於機關文化差異所造成，這些現象存在原因在於執法和情報機構間；以及聯邦、州和地方政府間未能有效縮短資訊共享的差距。

第三，爲了與安全單位夥伴合作。一套完整的旅行和移民制度，從檢驗出生證明書到護照的核發、查驗制度，及旅行社規定到刑法規定的偽造旅行證件和人口走私與提高雙邊、區域和多邊注意國際資金流動安全，所有流程與環節都是一樣的重要。

美國的移民法有基本的特點，如同一般人、經濟的運作、社會的組成和根植於立法中的民主。但是，進入一個核生化武器可能遭到恐怖分子運用的時代，在解決移民政策的衝突，和確保政治和財政資源，建設和維護對攸關經濟之旅遊和貿易渠道的同時，還必須努力和深化限制恐怖分子的移動。政策和機制在反恐和移民領域方面應該相互支持，但未必是相同的。

由於恐怖份子遷移戰略之功能無法阻止非法遷移，因此，反恐策略必須與邊境管理及移民政策有效的結合與整合（包括制定規範、因應反對誘導暴力的言論、管理拘留恐怖分子的法律或與盟國分享情資和技術等），保障合法、打擊非法，如此才能有效打擊恐怖分子，同時有助於建立一個更安全，更有秩序的移民制度。

(3) 小結：

恐怖分子對於遷移的需求、發展整合性恐怖分子移動戰略、與規劃恐怖分子的財務策略之重要性是一樣的。事實上，許多被逮捕的恐

怖分子，歸因於他們在遷移時不慎洩露行蹤，而非他們的資金流向洩底。因此，可以肯定的是，縮小活動規模，利用大量的偵測方法、鼓勵對任何線索抽絲剝繭、與利用恐怖分子遷移潛在的弱點是為反恐有效助力。

延遲恐怖分子遷移戰略，是一種傾向將情報和移民政策，視為兩個對立且業務不同單位運作的方法。雖然邊境控管，與我們所面臨全球移民問題之間具有很強的相關性，但也不能藉由修正移民法去接納或排除更多的工人、遊客、難民或受庇護者。因此，設計一套可以全面限制恐怖分子遷移，必須：

- 瞭解更多有關恐怖主義的遷移和居住的戰術。
- 投入更多與情報界有關的資源，以追蹤、阻礙恐怖分子的遷移，同時與友軍單位間，努力建立合法且共同與遷移有關的反恐作法。
- 將美國邊境和其相鄰邊境國家之間的合作視為反恐資源關鍵，非而單純指涉為打擊非法移民的界線（或軍事入侵）。
- 將非法市場中的旅遊、交通及與移民事務相關的服務，依先後順序排列，以作為威嚇、執行及國內和國際立法的競爭目標。
- 必須深入瞭解進出美國的所有份子。

毫無疑問地，國土安全部的「恐怖分子的旅行證件中心」、新的國土安全部安全過濾協調辦公室、和人口走私和販運中心，將成為美國 21 世紀的資訊中心，負責監督、管理和協調資訊提供的標準、戰略、及戰術情報，提供最理想的資源分配機制。

(四)移民整合與政府所扮演之角色

1. 機動化時代的雙重國籍公民

當代世界上許多國家已不再將雙重國籍視為頭痛難題，而是一個待協商的可能性。因此，「是否該允許雙重國籍公民」的問題於是成為我們應當深思熟慮的重點。多重國籍公民對於國家與社會整合究竟是助益還是阻礙？

1930年海牙《關於國籍法抵觸若干問題的公約》第一條規定「每一國家依照自己國家法律斷定誰是它的國民」，這個原則在常設國際法庭的諮詢意見和國際法院的判決中都得到確認。因此，國籍法制定屬於該國家的主權。國籍政策是每個國家的主權事務，屬於國內法占絕對支配力的問題，於是各國在有關國籍的權利與義務、國家的管轄權力與責任上有不同的規定。無可否認，面對國與國之間的衝突個案，透過雙邊或多邊國際條約來解決問題是最實際有效的解決方法，只不過，尚得視單一國家之國籍法是否符合國際法的一般原則、慣例與是否取得其他國家的承認而定。

發生雙重國籍的具體情況有二類：一類是在出生時發生的國籍抵觸情況，例如父母雙方的國籍不同，且雙方歸屬的國籍法又都採用血統主義原則，因此造成子女擁有雙重國籍的狀況；又如出生時父母僑居國外，在雙親國籍國採用血統主義原則，僑居國卻適用出生地主義原則情況下，因而造成子女的雙重國籍。第二類的產生，往往發生在異國通婚的情況。由於雙方國家採行不同的立法原則，導致子女於出生後因「入籍」發生的國籍抵觸情況。此外，雙重國籍現象亦常出現在收養外國子女上；例如，外國子女原國家與養父母國家採取不同的立法原則，則雙重國籍現象便伴隨而來。最後，倘若個人在未放棄原有國籍情況下，便申請取得新的國籍，雙重國籍現象便相應產生。

雙重國籍是一種各國間對國籍認定標準不同所導致的客觀事實，往往容易產生管轄衝突。倘若發生雙重國籍者趨利避害心態濫用國籍身分的「治外法權」問題，則容易引起國與國間意圖干涉對方內政的問題。

2. 歐洲非全國性的地方投票

從 1970 年代起，非全國性投票相關的事宜，一直是歐盟及第三國國民政治議程中經常爭論的議題。四個不同但互相關聯的原因導致這些爭議：

第一：許多來自歐盟國以外的外來移民已經居住在地主國很長一段時間但未取得該國國籍（即是第三國國民）。第二：歐盟會員國政府認為其它歐盟會員國的國民需要具備對歐盟更積極的態度方可授予投票權。第三：歐盟會員國政府希望非國民的少數民族參與地方性的民主決議，其中包含第三國國民以及無國籍人士（這個議題在近期斯洛文尼亞和愛沙尼亞的辯論中有所涉及）。第四：一些歐盟成員國，如英國和葡萄牙政府希望他們的前殖民地的移民享有特權地位。

本文所探討的 29 個歐洲國家地方投票權中，有 17 個國家允許特定非國民人士參與地方性選舉，這些國家分別是比利時、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、匈牙利、愛爾蘭、立陶宛、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亞、西班牙、瑞典、瑞士六州和英國。這 17 國當中，有 8 國（分別為：丹麥、匈牙利、挪威、葡萄牙、斯洛伐克、瑞典、瑞士六州，及英國）允許非國民參與跨地方性或全國性的選舉。而這 17 國中的 5 國（比利時、愛沙尼亞、匈牙利、盧森堡、和斯洛文尼亞）則不允許第三國國民成為選舉候選人。

29 國中的其他國家則完全不允許非國民參與地方投票，這些國家分別為，奧地利、保加利亞、塞浦路斯、捷克共和國、法國、德國、希臘、義大利、拉脫維亞、馬爾他、波蘭、及羅馬尼亞。然而，有條件式允許投票的國家可以透過以下 4 種方法約束非國民的政治投票權：

- (1) 定居的時間。
- (2) 登記和申請。
- (3) 特定的定居身分。

- (4) 互等性：大多是建立在兩國的協定之上（亦即，假若A國國民可在B國享有投票權，則B國國民亦可在A國享有投票權）。

此外，當某一國家的外來移民人口與該國國民對於「是否開放投票權予非國民」議題產生爭論時；主張開放投票權的一方，以下為其主要論點：

- (1) 「沒有代表就不應有稅收」：所有定期繳稅的團體必須在政治體系中有代表來決定經費的運用及法規的制定。
- (2) 「公平的對待」：有愈多外來移民居住的國家，就愈難合理化地將外來移民排除於政治決議外的決定。
- (3) 「更多的政治參與」：外來移民屬於移入國社會中的一部分，投票權的釋出是促進社會整合的要素之一。
- (4) 「外來移民是社會中永久的一分子」：給予移民投票權能更加確保他們長久居留於該社會體系中。
- (5) 「通往公民的道路」：給予外來移民者投票權，可以鼓勵他們申請入籍，並進一步參與移入國之選舉及服公職機會。

反對開放投票權的一方，下述為其主要論點：

- (1) 「投票權應為爭取得的特權」：投票權應與國籍綁定，只有真正的公民才有資格參與政治決議。
- (2) 「防止政治干預」：移民來源國的政府可能透過移出於他國之移民的投票權來達到干預政治的目的。
- (3) 「移民不應被允許破壞權力的平衡」：現有的政治平衡可能被外來移民破壞，因為有些政黨的政見會較利於外來移民。

- (4) 「避免主宰效益」：一旦外來移民取得投票權，未來將造成反對投票權的一方更為薄弱。
- (5) 「國家忠誠度的懷疑」。
- (6) 「應以入籍取代給予投票權」：一旦開放投票權給外來移民，將減少使其入籍的誘因。

3. 移民整合保護：墨西哥政府對於協助在美移民的努力

墨西哥在美大使館致力於保護墨西哥在美移民的權益。墨西哥政府同時也提供低廉的匯率及方案，給墨西哥在美國投資的企業。近年來，墨國政府更擴大了傳統的領事保護觀念，建立一個廣泛的體制結構。例如：墨西哥在國外機構(Instituto de los Mexicanos en el Exterior, IME)，提供文明、健康、教育、及經濟服務給其在外之移民（其中 95%居住在美國）。

墨西哥在美移民普遍教育程度較低、缺乏英文專業溝通技能、健康福利乏善可陳、收入較低、多從事非專業性且不提供健康保險卻存在高安全風險的工作（在目前全球經濟蕭條時期，由於墨西哥移民多數從事的工作（包含建造業、製造業、休閒，及服務業），更造成他們成為社會的邊緣分子。在這種逆境下，普遍教育程度較低的墨西哥移民將更需要受到雙方政府的協助）。

為了幫助墨西哥移民，IME 提供了 K-12（基礎教育）、英文學習課程、健康觀念與權益宣導、以及政治參與機會。使得移民可以在移入國及移出國雙邊同時受益。此外，為了填補社會制度的斷層，IME 的方案更取得與美國的國小、國高中、醫院、大學、基金會，及其他社會組織合作的機會，使美國和墨西哥移民皆可獲益。這些方案包含了：

- (1) 創立獨特的由移民共同選出之兩國公民共同參與之諮詢委員會 (Consejo Consultivo del IME)。

- (2) 在美國，提供國中小學的成績單及作業之西班牙語翻譯，以供墨西哥移民協助他們孩童的教育，希望能提高升學率並降低休學率。
- (3) 設立便宜的文化及語言教育機構幫助成年的墨西哥移民。
- (4) 設立領事館內的醫療站(Ventanillas de Salud)，提供非法墨西哥移民基本的醫療服務。
- (5) 提供金融知識講習班，鼓勵移民使用正規的金融機構，以建立足夠的信用記錄，能在美國獲得房屋或汽車貸款。

在有些情況下，IME 為企畫的執行機構，而在另一些情況，IME 則是扮演協助與美國政府間溝通的角色。

IME 的政策和行動，改變了墨西哥政府對其移民的協助方式。IME 的成立，使得移民美國的墨西哥住民人數於過去十年間顯著增加，而墨西哥政府也以擴增領事館方式，因應移民者的需求。

4. 歐洲對移民的整合

全球金融危機已經影響到整個歐洲的公共預算，加上債務水平上升，在不久的將來，所有歐洲國家將對公共支出決策，給予嚴厲的審核。移民對金融危機的影響一直備受爭議。21 世紀初，外來移民促進了歐洲各國的經濟成長；至少在愛爾蘭、西班牙和英國等國皆如此。而現今，經濟景氣下滑對於外來移民有著深遠的影響。

過去兩年間，一些歐盟會員國採行緊縮的移民政策，荷蘭和瑞典等國家的某些政黨認為外來移民帶給社會的是負面影響，例如：失業、缺乏社會認同、破壞社會固有模式等問題的源頭，甚至有部分歐洲國家領袖已經開始質疑所謂「多元文化」存在的價值。

5. 受景氣循環束縛：新移民在景氣轉變時相對的機會好壞

在 1990 年代與 2007 年之間，美國經濟除了於 2001 年經歷衰弱期影響外，經歷了一段長期的經濟成長。在這個時期，移民所得超過了許多當地人。從 1994 到

2007 年，移民的就業率超過了當地人，在 2007 年移民就業率最高到達 66%，當地人則是 63%。移民的失業率也低於當地人，在 2006 年，移民有 3.4%，當地人則是 4.5%。雖然移民擴大勞動市場，移民與當地人的所得的差距還是沒有變動。移民的所得增加，破產的人就相對減少。

移民的所得在衰弱期前就開始慢慢減少，房地產價格也跟著跌落，導致建築業蕭條，許多移民因此紛紛失業，於是移民的失業率上升。自 2006 年起移民的就業率與失業率都比當地人還差。可能原因如下：

- (1) 移民者受教育程度通常較低，尤以缺乏高中畢業證書的移民，最易受到經濟週期的影響。
- (2) 移民與當地人從事的職業類別不同。國外出生的人較難得到穩定的工作，但也因此在求職環境上比較有機動性，比較能有機會獲得更好的工作。
- (3) 移民者身分的定位。據估計美國境內約存在有 1,200 萬個非法移民。非法移民對勞工市場頗具影響，也造成移民人口數不穩定。

在美國，許多移民家庭都因未符合政府的標準而無法得到政府的幫助，因此，現今的移民政策顯然有改革的必要，例如：注重移民子女教育，或是提供更多的聯邦資源給移民所住之社區。

6. 經濟景氣蕭條及繁榮對新移民的影響

現今的經濟趨勢，出現了幾個問題：短期移民對經濟發展的影響為何？勞工市場要花多久時間去調整以迎合勞工移民的需求？工廠要花多久時間才能得到更大的勞力優勢？在一個暴增或減少中的經濟衰退環境，勞工市場容量能吸引多少的新移民？

以長期看，移民者並不會衝擊到美國當地人的就業率，但是他們會在生產量上有正向貢獻，並因此而提高平均收入水平；以短期看，移民在一開

始可能會影響美國當地的就業情況和平均收入。此外，短期內移民的影響取決於美國大環境的經濟狀況：

- (1) 當經濟正在成長時，新移民提供足夠的工作機會，提升美國當地就業景氣。
- (2) 經濟衰退期間，短期內新移民對美國當地就業狀況帶來微幅的負面影響。

無疑地，長遠來看，移民對促進移入國之就業率、生產量、和收入提升實功不可沒。

7. 美國低技術勞工與移民政策的關係

無專業技術的移民是移民辯論中最具有爭議性的。經濟學家覺得高階技術的移民對移入國家的經濟是有助益的；相反的，低技術之移民勞工帶來的爭議性比較大。雖然低技術類之移民勞工對美國消費者、企業老闆、高技術勞工有正面助益，但是難以融入主流社會、以及對美國當地同樣為勞動階級之低技術工人所造成的負面衝擊，讓政界與學界不得不注意。

1980 年代的美國社會，沒有高中學歷的移民勞工數量大幅增加，衝擊到美國當地低技術勞工的薪資與其受雇條件。然而，根據實際狀況推算，當時即使是把外來低技術移民勞工驅逐出境，低技術美國人的薪水也只會有些為提升；對於生活品質改善則毫無助益。

經濟發展的起伏，暗示移民系統仍有許多進步的空間。因此，移民政策應考慮：使低技術移民勞工有辦法更換工作與工作簽證、以及得到公民權的認可，訂定合理的移民勞工薪資標準，使其能擁有與美國當地人平等的待遇；取得美國移民勞工量與企業老闆需求量之間的平衡。

8. 經濟崩盤之後兩年，移民及新移民人口的現況

經濟衰弱時期發展中的國家的移民數量銳減到幾乎歸零。但當經濟衰弱期結束初期，在低迷的經濟狀況跟失業危機無法馬上得到改善情況下，衰弱期的衝擊將會繼續影響工人跟他們的家庭許多年。原因如下：

- (1) 大部分移民多僅有一樣的技能，易導致他們在經濟衰弱期找不到工作。
- (2) 移民比較適合在會有週期變動的公司或環境下工作。
- (3) 移民常被雇用為代理工作人員，不容易得到永久性工作的機會
- (4) 移民常常是被老闆歸為最後僱用，卻最先開除的人選。

9. 利害關係公民

- (1) 移民全球論壇：為一智庫與在正式外交框架外之移民政策試驗場。
- (2) 跨大西洋移民理事會：與全球論壇類似，但提供更詳細、更仔細的國際移民問題的研究。（跨大西洋移民理事會於 2008 年四月在義大利的貝拉焦成立，當時的議題是「21 世紀的公民與身分」，該理事會為移民政策研究中心(Migration Policy Institute, MPI)的一項新倡議，它的主要目標是透過具有知識及經驗的視野，建構並檢驗重大的政策問題並以此提供資訊以協助北美及歐洲入出境相關政策的創立。理事會是由卡內基公司(紐約)，Ford 基金會，Rockefeller 基金會，Germany's Bertelsman Stiftung, The Hellenic Migration Policy Institute，以及數國政府（其中包含挪威和荷蘭）所共同贊助的。在美國，它的成果由它自選的理事會成員（由 MPI 及專案管理委員會贊助）傳播到各大城市；而在歐洲的機構及布魯塞非邊境的機構則是透過與歐洲政策中心的合作來傳播。）
- (3) 開放社會基金會：
 - 尋找方法來改變政治性對話，特別是針對亞洲中東走廊。
 - 臺灣應考慮建立類似跨大西洋理事會之機構，以專司亞洲移民事務。

(五)移民資料庫建立與應用、移民政策制定議題

1. 移民資料庫建立

(1) 太平洋區域旅客資料處理

在以人爲中心的移動，有關個人資料是非常重要的。個人旅客資料的共享是爲了釐清旅客的特質。各政府組織蒐集旅客資料方式隨著時間而演進，蒐集的範圍從基本的自各航空公司的旅客資料到旅客個人的生物辨識資料都有；此資料庫的建立同時提供協助國境安全過濾入境者身分背景上的重要一環。

但是資料分享與處理與個人資料保護與隱私之間具衝突性。因此，相關的法律與運作框架必須先建立，才能避免資料外洩的問題。

(2) 歐盟與美國旅客的資料蒐集架構

旅客電腦定位紀錄系統 (PNR): 是由客運或貨運商所提供的資料，通常這些資料是用在訂位、買票、登機系統中，因爲是屬於商務性質，因此資訊通常包含：姓名、地址、護照號碼、信用卡資料、旅行社、甚至餐飲選項。由於這些資料是屬於個人性的資料，在資料分享仍有很多的爭議待解決，目前這議題仍是很多國際協議、國家措施、政治與機構衝突的議題之一，同時也有很高的學術研究價值。

航空公司必須要在出發前 72 小時把 PNR 資料送給 DHS。因此在可疑旅客還沒有到達國境之前，甚至還沒有登機前，就被攔截下來。這些資料可以在不同的地點、時間來處理，因此 PNR 是美國的國境管理的國境政策中的一環。以這種方式，把國境虛擬「往外擴展」。

以美國來說，所有的 PNR 資料（包含美國公民的資料）都儲存在特定的資料庫中。這些資料會通常被用來與其它的資料庫（包含與警方的資料庫）做交叉比對；可用來找出有前科的罪犯與同黨，同時過濾出可能會是罪犯者的名單，或是國土安全部並還不知道的人。例如，全國查緝鎖定中心(National Targeting Center-Passenger) 的人員，以全自動的處理流程，把特定行爲旅行的旅客名單全部列出來，並將這些

人列為有可能造成威脅的人員。額外的確認程序包括再確認是否有其它的同黨與有可能造成威脅的人一同旅遊。

歐盟 PNR 系統設計的出發點與美國不太一樣，美國的是針對恐怖主義與重大犯罪行為而設立的；EU 則是為了提供資料給相關單位用來處理組織型犯罪與打擊恐怖主義。EU 的每一個州均有旅客資訊組 (Passenger Information Unit, PIU) 的建置；每個航空公司被要求把出入 EU 的 PNR 送給該 PIU。當高風險旅客出現的時候，相關單位將會被告知。匿名資料將會被用來分析旅客旅行的行為模式。PIU 會及時把個人種族資訊、宗教信仰、哲學信仰、政治傾向、公會資料、健康以及性生活等資料刪除。

(3) 航前旅客資訊系統 (Advance Passenger Information, API)

API 主要包括護照中的生物特徵辨識資料與交通資訊，如 PNR 一樣，API 資料是由航空公司所蒐集；不同的是，API 資料的性質比較沒有 PNR 那麼廣。

在美國，API 會在旅客還沒到達美國本土之前就把資料送給 CBP。因此讓國土安全執行上更加有效率。

PNR 與 API 差異最大的地方在於：API 的資料廣度與持有時間相較於 PNR 來說比較少。在 EU，PNR 主要是用來犯罪偵防工具，API 主要是用在身分確認。

(4) 直接向本人取得個人資料

在歐盟與美國目前有一些計劃正在執行以蒐集個人資料。這些計畫雖然沒有被資料分享個人協議所規範，但是因為這些計畫所提供的資料也是整體資料的一環，因此在此提出。

- 電子系統旅遊授權 (Electronic Systems of Travel Authorization, ESTA)

在美國，ESTA 要求從免簽國家中將該國家的公民生物辨識資料至少在出發前 72 小時送出，讓 CBP 可以事先進行資料比對。ESTA 案件會存放 2 年，或直到當事人的外國護照過期。這些資訊通常出現在出國登記表(I-94W)表格中，有些資料（如醫療紀錄、犯罪資料、到美國後停留的地址）會與 PNR 跟 API 資料重疊，保存年限可以到 75 年之久。這項計畫在 2008 年 8 月的時候是屬於自願性質，到了 2009 年 1 月後變成義務性質。

2008 年歐盟有提出需要建置可以針對免簽證國家的國民之電子旅遊文件預繳系統。但是，因為擔心會有新版假簽證文件的產生，以及美國單方面的收費制度的措施所引發論戰的經驗，至今 EU 尚未有類似 ESTA 的系統出現。

➤ 旅客登錄計畫 (Registered-Traveler Programs)

提前將旅客經特殊的篩選過程，篩檢出低風險旅客，讓這些旅客在過境時，能夠享有最簡化的安檢流程(通常為自動化的安檢)。目前有採用此做法的地方為美國北部與南部的邊境；EU 的部分，英國與荷蘭則有執行類似的計畫。

➤ 其他入出境管理系統

在美國，註冊旅客進入邊境的系統叫做 United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology，簡稱 US-VISIT，該系統蒐集生物辨識資料以及某些特定的生物資料，原來的用意是管理移民動態，但在 2001 年 911 恐怖攻擊後，這套系統已經變成一套協助反恐活動的一個系統。此套系統一共與 20 個政府資料庫做連結，用來判斷旅客是否為恐怖分子或罪犯。

EU 的簽證資料系統(Visa Information System ,VIS)目前正在建置當中；預計成立的中央資料庫裡面將包含申請短期簽證旅客的個

人資料 (包含指紋與相片)。因此，這個系統的主要功能在於協助預防使用假簽證文件之跨國境的旅遊、以及安全檢查。

這兩套系統的差異在於：US-VISIT 的資料來源來自其它作業系統；EU 的 VIS 則是獨立的系統，執法機構必須經過特殊控管的管道才可使用這個系統。

(5) 以資料來過濾旅客 (以國家別排序及以個人排序)

政府機構過濾旅客身分時使用個人資料的兩個原因：第一，個人資料是用在包含協助警方作業、反恐作業、查察跨國性犯罪組織等正式安檢作業。第二，有些資料是使用在特定專屬的作業，例如，政治庇護申請作業。

(6) 結論與未來面臨的挑戰

旅客資料的分析與應用已經是世界趨勢，歐盟在系統建置這方面的進展比美國落後，但其目標與遇到的狀況極為類似，資料分享的協議在這個區塊占有很大的份量。歐盟正與美國、加拿大、澳洲研議資料共享框架，其中矚目的焦點為資料分享的適法性。

科技不過是政策執行上用來解決問題的一種手段與策略，但是不當的操作，反而會衍生更多的問題。例如，在沒有確切的證據之下針對蒐集資料進行分析所造成的後果，往往嚴重且難以收拾。

所以，資料的使用應確保已受到公眾的監督（例如歐盟會定期的召開監督查核活動，從資料的使用紀錄與支持特定科技開發經費的查核），將對個人產生的負面影響降到最低。

2. 美國經濟與非法移民政策

據估計，目前有約 1,200 萬非法移民者住在美國。且這些非法移民大多從事於農業、建築、食物生產、建築物清潔以及保養和其它低階層的工作，因此對美國經濟的影響是小的。

一個具建設性的移民政策將會對勞力產值有建設性的幫助。因此，發展可以協助現有的非法移民取得合法工作資格的移民政策，顯然利多於弊；政策內容可包含：

- (1) 提供足夠的合法管道給低技術勞工合法遷移至美國，並維持執行合理移民的法律。
- (2) 允許潮流對經濟發展造成的波動。

二、美國哈佛大學甘迺迪政府學院研習情形

為期五天於哈佛大學「廿一世紀領袖：推動全球改革者(Leadership for the 21st Century: Global Change Agents)高階領袖課程進修，課程重點分述如下：

(一)剖析群體決策失敗原因

1. 本課程由 Dean Williams 講座於 6 月 26 日講授，Dean Williams 講座是哈佛大學甘迺迪政府學院公共領導力中心講座，其專長為公共政策。
2. 授課內容摘要如下

群體決策所會面臨的失敗因素大致上可劃分為四個階段：

- (1) 問題實際發生之前，無法事先想到問題發生的可能性。
- (2) 當問題發生之後，仍無法察覺到問題的存在。
- (3) 當察覺到問題的存在時，卻沒有試著解決問題。
- (4) 即使嘗試去解決問題，卻始終無法成功解決。

綜觀上述，如果可以瞭解群體在決策上作出錯誤決定的原因，進而整理成一份檢核表，將可以幫助群體做出一個好決策，降低錯誤決策的機率。

一個群體無法在問題發生前就先想到問題存在的原因有以下幾點，首先，先前可能沒有任何類似的經驗，導致缺乏意識問題的敏感度。另一個原

因，可能雖然已過有經驗，但是早已隨著時間而淡忘了。最後則是因為錯誤的推測，而沒有察覺真正問題的發生。通常人們在一個不熟悉的情況下會用發生過的類似經驗，作為解決現有問題的基礎。一般而言，這種方法可以有效解決跟以往極為相似的問題，然而，當面臨到只有表面上相似的情況時，卻會變得非常危險。

當問題發生後，卻無法察覺到問題的原因至少有三種，第一，問題的源頭完全無法被任何人察覺。第二，問題可能摻雜在大幅度的趨勢裡，並以一種較緩慢的方式被表現出來；如果情況變壞的速度過於緩慢，可能會造成錯誤的解讀，而無法及時察覺到問題的存在；或是當察覺時，可能為時已晚。第三，無法察覺到問題存在的原因可能是遠距離的管理模式所致。

當一個群體察覺到問題時，卻沒有試著解決問題的原因可能是因為人與人之間存在利益衝突，又稱作為理性的行為 (rational behavior)。例如，社會上有些傑出的菁英人士會做出一些圖利自己卻傷害別人的事情，但是因為如果抓了這些菁英，將因而損害其它團體，權衡之下，只好放棄解決。

相反地，我們也有所謂不理性的行為 (irrational behavior)，而這種行為會帶給所有人負面的影響。構成不理性的行為的主要因素在於一個人對自我價值觀發生衝突的時候。不理性的行為也可能因為長期以及短期的動機不同而產生，例如，政府經常以短期的方式來運作，因為他們認為以現有的時間以及資源無法解決長期的問題，因此，只有必須盡速解決的問題才會被重視。

心理否認 (psychological denial)也可能會造成所謂的不理性行為。當人察覺到某些事物時會引起痛苦的感情，在下意識的情況下，可能會試著讓自己不去察覺到這些事物，以逃避痛苦的感情，即使這個舉動最終會帶來不好的結果。

然而，當一個群體嘗試去解決問題，卻無法成功的原因可能在於問題本身過於困難，超出當下解決問題的能力範圍，但是，大部分的情況，未能解決所面臨的問題，時常是因為「努力的太少，又開始的太晚。」

(二)推動改革者的工作及涵義

1. 本課程由 Dean Williams 講座於 6 月 27 日講授，Dean Williams 講座是哈佛大學甘迺迪政府學院公共領導力中心講座，專長為公共政策。
2. 授課內容摘要如下

2.1 幫助人們及組織面對艱困的挑戰

當面說老闆不會領導，就職場而言，可能是一種自殺行爲。但是，從冗長又無方向的會議和堆積滿坑谷無用的報告書看來，似乎都在明白地陳述這個事實。

現今社會時常傾向採取簡單快速的解決方案，以逃避難纏的問題。事實上，真正的領導者應依據不同情境下的不同挑戰來解決問題。課程中，授課講座將可能發生的挑戰及解決方式彙整如下：

- (1) 行動主義者的挑戰：挺身而出挑戰舊有的智慧或價值，讓新的思想和現實能夠被接受。
- (2) 漸進發展的挑戰：萃取一個群體的潛能使整套系統能更有效率地作業。
- (3) 轉型的挑戰：為反映最新現實環境，群體在忠誠度、心態和優先順序會向上設定一個新的標準。
- (4) 守成的挑戰：特別是緊要關頭時，要能把持住重要的核心價值直到危機解除。
- (5) 創新的挑戰：藉由打破慣例點燃起人們的想像力，直到找到新的解決方法或對策。
- (6) 危機的挑戰：當危機來臨，兵荒馬亂時，能掌控情勢的波及範圍並緊接著處理潛藏的問題，以避免相同的危機捲土重來。

但是，每一個情況都需要獨特的領導方式。也就是說，如果要讓事情有所進展，就必須要有一個診斷模式來協助領導者判斷當下情況可以運用的領導方式。然而，由於每個人的學習狀況不同，因此一份有用的診斷模式應能隨著使用者實際狀況而適時修正。以下診斷模式為授課講座於當天課程中所分享的資訊：

- (1) 分析當時情況下群體或組織所面臨最關鍵之挑戰的具體本質(若群體欲進步，這是必須致力面對的挑戰)。
- (2) 熟諳面對到此類挑戰所應採取的領導對策。
- (3) 識別出真領導力能採不同方式來展現並協助他人正視危機、處理問題和給予成功解決問題的機會。
- (4) 認知不負責的權力可能導致的傷害，因此瞭解能在行使權力時負責任者，才能成為真正的領導者。

真正的領導統御能力被視為一門充滿互動性的藝術，其所需要的是創造力與想像力，因此不單是長期的磨練就能鑄成。真正的領導者需具備能隨機應變、能想像創新、更要隨時修正方向以確保能對問題症下藥。因此，好的領導者擁有優秀的診斷能力與靈活性是不可或缺的。

2.2 分辨真正的領導及偽領導 (Distinguishing Real Leadership from Counterfeit Leadership)

- (1) 真正的領導者能促使他人面對現實

真正的領導者將促使他人針對面臨的困境，在價值觀、思維、優先順序上做調整，以適應新的現實情況，掌握善用其中的機會。

- (2) 真正的領導者引導群體著手應變工作

真正領導統御能力，能使團隊成員在面對挑戰時展現最佳成功機會。所謂成功也並非僅指達成目標，在追求成功過程中，必須是相互

包容的，不是排外的；是道德的，不是非道德的；是具建設性的，而不是具破壞性的；是實在的，而不是虛幻的。領導人必須掌握好道德及倫理元素，若不能掌握，那團體的價值就失去了。應變挑戰問題不能單靠制式方法解決，需要在價值觀或觀念上做調整才有能力解決。而應變工作，就是人們應如何面對應變挑戰，做調整的動作，以解決問題，完成工作。

(3) 真正的領導者追尋洞悉力與智慧

真正的領導者必須分辨出有那些核心價值值得推崇、值得保護、以及那些價值需要被挑戰、被改變。真正領導力所需要的智慧，並不單單只是擁有所有問題的答案，而是要有追求真相真理的熱情，對問題所在具有高度的敏感度。智慧，還包括在複雜的人文系統中平衡個人與群體注重的目標與期望。

(4) 真正的領導者願意擔當責任

真正的領導者勇於承擔負責，也能激勵周遭他人擔當起責任。負責任的意思是承認自己為所有行為之起因、源頭。真領導力代表了一個選擇，表示選擇了對組織或社會上的問題、障礙，或極佳機會有所作為，也表示了對世界的責任心，作出必須的堅持與干預。這需要高度縝密安排，兼具高度創新與勇氣的行動，來動員足夠人力去面對現實，正視問題所在，並找出符合道德的解決方案。

一位真正的領導者必須付出下列責任：

- 對診斷的過程負責
- 對解決問題過程中的管理負責
- 對自己的權力負責

(5) 不會領導的領導者：指派錯誤的任務

錯誤的任務可能包括錯誤的決策、錯誤的目標、政治鬥爭，造成各部門之間的敵對，容忍毫無進展的會議，旁視真正的問題或不願承認錯誤來從中學習。

(6) 強勢的先下手為強

不會領導的領導者之特點為傾向處於支配地位、維持過分的控制權、並可能妨礙他人的工作效率。雖然強勢的作法能夠用來取得相對的注意、整合人力及維持秩序，但同時也會減少被統御者對任務的幹勁，責任，與奉獻。

(7) 無法促使群體與各小團體團結合一

一個群體就像是一頭五噸的大象，不容易被移動，但是群體並不是單一個體，而是個聚集了多人智慧的複雜系統。所以領導者必須以這個角度來思考並指揮全部成員。

(8) 不願在舒適範圍之外尋求答案或打破常規

許多不會領導的領導者缺少好奇心。真正的領導者會將縝密地探索和不斷測試新方案的好奇心列為不可或缺的一環，以尋求最好及最合適的方向讓全群體去追隨。

(9) 誤信你握有真相，並明瞭正確的下一步

當一個解決方案是被強迫接受，或因受到領導者的魅力與說服力的影響而被接受的時候，群體可能正冒著全力執行一項盲目任務的風險。群體更有可能正投入於解決無關緊要的問題，而非著重於問題的根本。

2.3 小結：

綜觀而言，真正的領導者會令他人正視事實，或針對迎面而來的威脅和機會修改個人價值觀、習慣、行事慣例及優先順序。相反地，不會領導的領導者會提供錯誤的解決辦法，且默許同事們忽視問題的現實面。因此，真正的領導者：

- (1) 不是統治與控制者。
- (2) 不會交給他人錯誤工作，卻要求他人跟隨你。
- (3) 不會否定他人想法並且強迫他人接受另一套無法接受的理念，即便這想法是建築在堅強的信念或道德理想之上。
- (4) 不會躲在自己的舒適範圍，待在自己熟悉的環境。

(三)個案分析

1. 本課程由 Dean Williams 講座於 6 月 27 日講授。

2. 授課內容摘要如下

2.1 威廉布萊州長與萊姆酒

布萊在西元 1806-1808 年間任命為澳洲新南威爾士州(New South Wales)州長。新南威爾士州是英國為紓解本土監獄人口壅塞問題而開闢之殖民地，而萊姆酒的重要性也成為當地生活特點。在一個貨幣短缺的社會裡，萊姆酒漸漸地取代了英鎊作為貨幣的地位，它常被用來交易食物、物資甚至土地。布萊關切的是看到當地居民藉由建設釀酒廠自行釀酒致富，他更憂心的是甚至還有新南威爾士的民軍為了獲利著手幫助銷售分發萊姆酒。布萊認為這種趨勢必須被制止，因為殖民地的官方權力因此日漸腐敗，同時也阻礙了社會與經濟上的發展。布萊在日記上記載：「我已由各種不同角度思考過，目前釀酒產業的情況必須被制止。唯有如此，才能將勞工導回正軌，支撐日需的

農業產業。我也清楚下令禁止萊姆酒交易將帶來強烈反對聲浪，特別來自那些從中獲利的少數人。」

2.2 布萊的錯誤診斷

布萊把萊姆酒的問題誤判為法律上及技術上的爭議，將其視為一個必須隨之調整的挑戰。首先他立法將交易萊姆酒列為非法犯罪，身為州長，他有權力為了維持殖民地秩序而執行此項法令。凡是抵觸此法而之罪犯，將被處以鞭刑與一年的苦力勞動服務；對於有前科的罪犯，將被處以三個月監禁併科二十英鎊罰金，並且喪失所有的政府福利；對於一般居民，將被處以五十英鎊罰金，並喪失所有政府福利。如此強硬手段引發強烈反彈，但這一切都在布萊的意料之中。他對大眾宣導，這般的嚴厲處理方式是重整社會秩序所必須。不過，萊姆酒的交易並沒有就此停止，起而反抗的勢力分為兩大勢力，一為新南威爾士州民軍，他們認為政府此舉剝奪他們生活的重要經濟來源，另一為商人團體，他們則認為此法令違反了自由交易原則。布萊的情資來源指出反抗勢力中最重要的人物為約翰麥克阿瑟，一位由牧羊和販酒致富的企業家，後來更成為新居民的生意與政治上的主要經紀人。布萊也清楚倘若嚴辦麥克阿瑟，將會帶來不小的騷動。但是布萊也認為規定就是規定，而麥克阿瑟以及他的支持者需要學到這一點。

2.3 萊姆酒叛亂

布萊在麥克阿瑟的商用船隻上發現了一名逃犯，接著麥克阿瑟被以藏匿逃犯之罪名移送法院審判。審判當天，雪梨各地的人們蜂擁而至，法庭裡擠滿了超過一千人，由於在開庭期間，人群過於吵雜一再打斷審理流程，法官最終決定休庭，將麥克阿瑟暫時監禁，擇日再審。

但是到了隔日，麥克阿瑟竟被民軍釋放，並且不滿的抗議群眾轉而包圍州長的官邸。士兵們隨後攻入官邸，抓住了布萊，並將布萊關回麥克阿瑟的牢房。消息一出，人們欣喜若狂，舉高杯慶祝。接下來的十四個月，布萊被關在監獄裡等待英國方面出兵營救。最後，援軍抵達，但不是為了恢復布

萊州長的身分，而是將其接回英國。雖然返回英國後，政府認為布萊之作爲一切妥當合理，但事實上，他還是丟了一個殖民地。

2.4 診斷原則

從布萊的情勢判斷錯誤案例中，我們可以統整出五個教訓：

(1) 先擱置自身的信念才能看清真理

當一個領導者擱置了自身的信念後，才能更客觀，更無成見地聆聽他人的故事，用心聆聽他人的故事才能查明事情真相：

- 他人如何界定自己的目的。
- 他們目前遇到的情況是如何演變而來。
- 他人的志向爲何？
- 他人認為達成此志向之阻礙爲何？
- 他人最畏懼的事物爲何？
- 他們群體和其它群體之間的衝突爲何？

(2) 判斷派系間的動向，而非單針對個人

許多領導者犯了針對個人而非整個系統診斷的錯誤，他們誤認為斬除某個人、修正某個技術上的爭議就能解決問題，但這是不明智且不負責任的策略。個人事件往往是問題的癥兆，而不是病源。若沒有與大規模群體的價值觀互動、對抗和衝突，領導者們就沒有辦法全盤掌握問題存在的原因，也未能學習到不同派系對於激發此問題點的角色；若沒有考慮到反對勢力的影響，他們就得冒著受到攻擊與被推翻的風險。

(3) 發掘人們正躲避面對著現實情況的層面

領導者的工作，是發掘他人在解決問題時，缺乏了什麼？若能協助其面對群體或許會改變的事情，如習慣、慣例、優先順序、群體的定位等，即可提升他人解決問題的能力的元素。

當葛斯納(Lou Gerstner)在 1993 年接任瀕臨破產邊緣的 IBM 執行長時，他花了整整一年時間拜訪全球 IBM 部門，試圖找出各地不願面對的事實真相。葛斯納進而發現公司內充滿了高智慧與高能力的員工，但是大部分都不在乎客戶的需求而更重視公司組織內的升遷。員工們皆過度注重公司內部的事務，而不去瞭解客戶的需求、市場的情勢和外來新興的威脅。葛斯納因此斷定公司所未能面對的事實，是沒有警覺到市場環境已經改變。而他的工作，就是讓各部門能夠瞭解這個改變，並在經營策略、管理模式，以及工作習性上做調整。

(4) 促進各部門間的互動、給予多方面思考問題的角度，探索潛在的解決方案

在發現了各部門不願面對的事實後，下一步就是促進各部門間的互動，集思廣益以尋求多元的解決方案。在面對難題時，真正的解決辦法大多時候也是比較難以理解的。因此，加強各部門間的互動不僅幫助調整各方的價值觀，交換多方角度的見解，也可協助理出最好的解決之道，各方所需付出之犧牲或努力。

(5) 建構出根本的挑戰

在考量來自各方的情資時，領導者應運用這份資訊來認清：

- 群體的現況。
- 解決過程中面臨到的難題。
- 潛在的機會與前景。

2.5 小結

領導者要解決問題，須對個人或群體所蒐集的資訊、群體動能、問題來龍去脈及其它相關資訊，做一全盤之考量。並經由下列問題的種類，明瞭面臨的挑戰，而採取不同的因應措施：

- (1) 行動主義者的挑戰 – 是群體或是特定的派系拒絕面對事實的真相？
- (2) 漸進發展的挑戰 – 是群體缺乏能力、資源去處理事情或缺乏對未來需求提出說明的能力？
- (3) 轉型的挑戰 – 群體的文化需要改變以適用新的事實？
- (4) 守成的挑戰 – 因為正處於威脅下，群體需要保有現有的價值觀及實踐方式？
- (5) 創新的挑戰 – 群體需要在實踐方式、過程及流程有創新作法？
- (6) 危機的挑戰 – 群體面臨潛在的巨大危機嗎？價值觀面臨嚴重挑戰嗎？

(四) 領導統御，瞭解自我及現行體制

1. 本課程由 Dannie Kennedy & Jim Krantz 二位講座於 6 月 27 日講授。

講座	Dannie Kennedy	Dr. Jim Krantz
服務單位	哈佛大學甘迺迪政府學院	哈佛大學甘迺迪政府學院
專長	領導統御	組織變革、領導統御、高績效工作設計

2. 授課內容摘要如下

本課程依序探討

- (1) 如何應用精神分析學的概念並幫助釐清無論在個人或團體層面上看來不合邏輯的行為。
- (2) 精神分析師威爾弗雷德·比昂(Wilfred Bion)對團體行為的理論。
- (3) 開放系統理論的概念。
- (4) 解釋若要瞭解組織的運作，徹底領悟當權、權力，以及領導力是不可或缺的，同時也闡明在工作領域中管理自己和管理他人所會遇到的困難。

2.1 組織生活中的潛意識層面

佛洛伊德發現人的心理存在著許多潛在的層面，雖然是潛在的，但是多少還是對清醒時的決定想法有一定程度上的影響。他深信若是深度探索人的夢境、口誤、失誤等...就能夠證明在我們不知覺中有潛意識存在。在意識層面上有明確意義的想法，同時在潛意識面可能也帶著另外一個意義。心理

分析諮商師的角色就是聆聽並分辨出從意識與潛意識中得到的涵義，同時在二層面上解決問題。

跟個人一樣，組織也有一套閃避負面情感的防禦系統。但一部分防禦系統，會阻礙人們與事實真相的接觸，如此一來，削弱了員工和組織份內工作的能力，也降低了對於情勢的應變能力，而防禦系統大多以「拒絕」為中心，意味著將某些想法、感受或經歷排出在意識之外。

當組織已無解決之道，他們轉而求助精神分析諮商師，而諮商師被視為解決問題之希望的同時，也帶來了相對的恐懼，希望的是問題癥結點或許會就此明朗化，恐懼的是害怕癥結點因此而曝光，所以諮商師在尋求真相的同時，也會遭遇到抵抗，諮商師只能循序漸進的深度瞭解這份抵抗的來源，暫緩真相的追尋，直到群體做好準備來面對真相的曝光。

將感受劃分為不同元素的過程叫做分裂。例如孩童們時常將母親的角色分裂成溫柔的精靈與邪惡的女巫。在稚童時期，影射與分裂是主要迴避痛苦的防禦系統，稱之為偏執精神分裂點。隨著年齡增長，這些相互衝突的情感才被漸漸地結合為一，則稱之為壓抑點。因為放棄原先簡單的理想化分類，面對現實面的複雜衝突，勢必會激起些痛苦的情感，例如罪惡感及傷感等。

有時分裂的動作也發生在組織系統內。組織被依部門、專業領域，分類是為了有效率運作而不可避免的事情，但同時也讓組織淪為分裂動作以及負面影射的天堂。部門之間的空間很容易就被毀謗、競爭、憎惡、偏見以及偏執所填滿。而每個部門都認為本身代表著最好的一方，其它部門則為較次等的。避免部門間的接觸及會面或許會保留住本身理想中的影射，但也會迫使組織停滯，無法前進。情感上的失調將會干擾組織的運作，特別是在需要各部門合作協助的業務上。

合作時的困難不單只有對本身理想中影射的挑戰，還包含相互競爭下必有輸家的掙扎。在今日市場價值觀以及經費限制下，組織內一部門的成功

往往代表另一部門的失敗。在壓力下，為求生存的輸家會被激以惡意破壞贏家的成就。此類的妒忌則往往導致組織內鬥，而整個組織也因此受創。

儘管精神分析學是針對個人行為如何受到潛在因素所影響，組織的運作則將個人的潛意識視為全體的一小部分。在組織內部，將潛在因素歸因到單一員工的行為往往比找出組織內部動能之間的連結來的容易。這個連結能運用精神分析學的影射性定位概念來尋找，影射性定位是指人們如何對自己被影射的定位做反應，而自己的行為如何在潛意識下漸漸趨向於這個外來的定位。

當人們辨認出自身痛苦的情感來自於影射體，自然的反應就是將這份情感轉回其來源。這容易導致部門間的互相指責，你來我往。不過，當我們能夠學習容忍和接受帶來的不悅，這才有可能達成真正的改變。倘若當下無法容忍，或許還能有他人可以代以暫時吸收這份不悅。諮商師的能力與如何自願吸收這影射出的情感直到群體準備好可以接受事實是十分重要的。等時機成熟，或許這些影射的情感能被來源收回，分裂情形能被降低。這促進了團體內部的整合與合作，或用精神分析學的專有名詞來說，從偏執精神分裂點轉變為壓抑點。

2.2 小結

除了其它的觀念理論外，心理分析對組織功能的瞭解提供了重要的貢獻，由相關組織的崩解與整合過程中，對其內部的狀況分析；包括拒絕內外的實情、崩解、影射與理想化。

心理分析諮商師把這些觀念用之於麻木組織中的憂慮與抗拒，把心理分析界定位為瞭解而帶來顧客的評判或自我評判。讓他們為顧客(組織)所接受，最好的情況是，組織內部成員能退一步並思考組織的情緒過程，而減少壓力與衝突，進而能產生改變與發展。

真正的領導者必須能認清亟須關注和必須採取的行動，並鼓勵能夠產生解決之道的活動。但是若是團體顯示出基本角色心態的跡象，領導者與跟

隨者的角色變成相互依賴。換言之，領導者只有在做出滿足跟隨者需求的決策時，才會被跟隨。反之，若不能滿足跟隨者的需求，領導者的命令將會被忽視，最終跟隨者們會尋求另一個新的領導人。在有基本角色心態跡象的團體中，成員們會經歷著不知去留的窘況。因為團隊的現況充滿了分歧與無能，若在此時選擇離開，不可避免會被視為承認自己的無能。

2.3 將組織視為開放式系統

一個生命體得靠與外界交換物質得以生存，被稱為是有個開放式的系統，需要有這項功能，如同有薄膜或皮膚來當隔離內外的東西。這個分界線需要夠堅硬才能預防物質流失跟瓦解，但是也需要有能讓物質交換的可滲透性。

開放式系統所做的交換需要受到管制因此系統才能夠完成該做的任務，所以需要有分界的管制。一個組織當然不會只有一個輸入及輸出，會有許多個多樣的任務系統。這些系統需要被管理跟同等化，因為這些系統可能會互相衝突或對抗。優先任務會管制這些系統作業的重要性與先後順序。組織裡不同的族群有可能會有不同的優先任務。要是這些優先任務未經善加解釋或只是為了某個特定成員的需求而成立，組織的倖存會變得非常不穩定跟危險。

規定的優先任務(normative primary task)指標準的或官方的任務，主要是組織該走的大方向，通常都是由組織高層人員所判定。存在的優先任務(existential primary task)是組織成員對他們在做的職務和作用的認知。現象的優先任務(phenomenal primary task)是組織成員的行為舉止。用這些分類來觀察優先任務可以查出組織設定要做的事跟實際發生的事的不一致之處。這也可以用來讓個人或團體明瞭人們的行動、角色、經驗跟系統如何連接，然後對組織的整個運作也更加清楚。

通常要幫助組織找到他們的優先任務是非常困難的，所以常會導致人們對任務有所誤解。當一個團體沒有找到他們的優先任務，很有可能導致團

體的解體或是執行跟當初不一樣的優先任務。失去了對任務的瞭解與可行性會導致防禦焦慮的反任務行動。

未與變動的環境一起應變 (Failing to relate to a changing environment)，是指組織的產能被外在環境改變所影響，組織必須要重新更改它的優先任務。失敗的話會影響組織的有效性。例如，某所高中有關於就業及訓練的課程，當資金被削減及教育系統重建，這所高中的課程因此受到嚴重影響，導致老師對自己教學的士氣大幅降低。之後發現老師跟學生完全不會有課堂外的互動，辦公室也不會有連絡用的電話。原因是老師相當自責覺得無法幫助學生，而怕他們出社會後會無法找到工作，所以老師們都把自己的責任變成要防止這些學生進入社會，以及將失業率的數值壓低。這些老師都在用過時的方法幫他們的學生準備進入社會，因為有罪惡感，他們不敢跟他們的學生有額外的互動。這所高中就變成了一個緊閉式的系統。學校的分界、學生跟老師、老師們之間，也變的非常死板，這是為了保護老師們避免太過焦慮跟面對無法負荷的資訊所致。

管理的界限是使組織有效的運作非常重要的一點。界限需要能隔離然後敘述內部與跟外部所發生的事，當一個組織擁有非常多的任務系統，整個系統的外部跟各個系統外部都有一個邊界，各個邊界都需要被管理，所以他們會往同樣的目標運作而不會互相矛盾，互扯後腿。一個組織的開放式系統，管理階層的人就是他們的邊界管理人員，專門管理什麼是會進入系統的跟什麼是他們要的成果。當一個管理員失去這個邊界的職位，不管是被拉離系統太遠或是被切斷，都無法再有效率的管理系統。這也適用在組織的每一個體身上，就算不是在管理階層也需要好好管理他們自己的邊界跟心理素質，像他們的期望、需求跟資源，還有接受外界的現實，這樣他們才能擔起他們的責任跟角色。

2.4 小結

什麼是最基本的工作？其實這非常難回答，最關鍵的輸入因子就是人，尤以提供人力服務型的公司為甚，人抱持在團體中轉變的心態進入公司，離開時心境已變。

另一問題是：我們的工作方式如何與團體的基本工作搭配？要不然就是問：此地我們所為為何？如此讓我們能瞭解，引起機能障礙的工作定義的煩惱、抗拒及衝突。這些問題會困擾管理幹部，諮商師及個人，就個人而言，為讓工作角色有效能，必須確實瞭解所必須做的工作。能運用內外充分的資源完成它，應瞭解工作與團體工作的整體關係，並思考手中的工作能有若何改變。

2.5 領導 (leadership)及管理 (management)

權威：職權可以廣泛的定義為制定政策的權力，然而在機關 (機構)裡面，這些決策對員工是具有束縛力的。然而權力又可細分為三種：1. 由上而下：此種類型的權力由公司的董事會下放給經理人，經理人對公司的營運結果負責且隨時可以遭到董事會的撤換；2. 由下而上：此類型公司的權力，雖然董事會授予經理人完全的權力，但在缺乏基層的支持及配合下，經理人的決策往往容易被基層人員的不同意見牽制而造成對立，使得經理人在此種情況下往往得先豎立個人的威信以確保政策運行；3.由內而外：即使經由公司授權，此類經理人往往會因自己內心的矛盾而在執行職權裡無法澈底的實施。

權力，在整體上來說是一個領導人對其部屬與其機構的控制及掌握的能力。不同於職權，權力是一個人的特質而非因為其職位所改變；此外，權力不僅僅侷限於企業或組織的內部，而是與個人的外界資源也息息相關。以外界資源而論，個人的權力來自於其所掌握的資源—錢財、殊榮、工作上的人脈、升遷以及對其它人的牽制。就內部而言，個人的權力建立於其專業素養、經驗、性格和其公司的職位及心理建設。

有實無權的領導團隊容易導致混亂且減弱團隊的威信，換言之，有實權而無職位的管理團隊則容易形成獨裁的局面。在一個成功營運的機構裡，做為一名成員或外部的顧問，更多的時間應該用於闡明各組織的資源、職權、職掌及其所負責的職務是否是公平、恰當的。

在大家的認知裡，領導及管理常常被交替使用；雖然職權及管理在領導地位上有異曲同工之妙，但嚴格來說，管理只是經營者/經理人為維持組織的順利運作所採取的手法。領導代表了經營者或經理人展望未來、追求理想及目標的能力。一個成功領導人要花很長的一段時間及精力以實踐其領導方針及取得部屬的認同，然在經歷過領導人變更後，部屬對於新的領導人往往會採取保守的態度，間接會造成新領導人管理及領導上的無力感。

嫉妒在團體中是種關鍵的破壞力量，此種行為在領導人眼裡是不被容許的。在專業會議中，嫉妒者會用「原則 (principles)」、「技術性問題 (technical issues)」或是「技巧 (technique)」來挑戰領導者的權威。然而，此種嫉妒性的攻擊往往需要一段時間才會暴露。領導人唯有不斷透過透明化的監控主要目標的發展，才能確保其在業務中的領導地位，避免不當的職位或權力謠言在部門裡散播。

小組關係訓練 (The Group Relations Training)理論的核心是建構於參加者熱烈的分享彼此過去之經驗及現在的想法，此理論著重在發掘個人的價值，每個人天生對團隊的參與度、面對壓力時的反應及個人對自我的瞭解/評價。

在活動進行中，成員有機會從不同的角度去體驗組織裡其它成員的工作，並瞭解其工作職掌，進而體驗其它人的工作態度及感受。在體驗的過程裡，成員也可以藉此了解組織的目標，及如何在多變的管理職位中適應。這個理論的中心學說是在不合理且不自覺的過程裡，理性的管理自我、任務及自己所扮演的角色。

(五) 個案分析

1. 本課程由 Jamil Mahuad 博士於 6 月 28 日講授，Jamil Mahuad 博士是哈佛大學甘迺迪政府學院講座，專長為組織管理及領導統御。
2. 授課內容摘要如下

2.1 背景資料

很多時候，談判的問題本身是晦澀且充滿諸多不確定的；更多時候，當人們試著改善情況，往往產生了新的問題，一個更棘手的問題。本次的課程裡得出下列的結論：在改變的環境中，傳統的談判訓練往往是不足夠的——我們需要更新穎的談判技巧。

2.2 溫和問題 vs 棘手問題

溫和及棘手問題的談判諮商不在於問題本身的難度。正確的來說，判斷溫和及棘手問題的主要因子為談判中，領導人需要改變想法、角度及方法的頻率，尤其當涉及經濟、環境和政治問題時，解決問題往往需要大量的人才；在談判當中，參與者的思維方式和行為往往能使一個溫和的問題成為棘手的問題。在許多例子裡，棘手的問題往往來自公眾的規劃和政策包括：全球氣候變化、自然災害、醫療保健、跨國販毒、國土安全、核子武器及核能源或廢棄物的處理。以下為溫和問題及棘手問題的定義：

(1) 溫和的問題

- 有一個相對明確和清楚的問題陳述。
- 有一個明確的停止點，即我們知道達成方案及成果。
- 有一個可以客觀評價成敗的解決方案。
- 問題可以被歸類且可採用既有的方法解決。
- 可以不斷嘗試以找到最佳的解決方案。

(2) 棘手的問題

- 棘手的問題沒有明確的表述。
- 棘手的問題沒有停止規則。
- 棘手問題的解決方案沒有對或錯，但只有更好或更壞。
- 棘手問題的解決方案無法接受考驗。
- 棘手問題往往賦予決策者一次的機會，且無法在不斷的嘗試中找到最佳的解決方案。
- 棘手問題在本質上是獨一無二的。
- 棘手問題的起因可以用許多不同的方式來解釋。
- 決策者的假設沒有出錯的權利。

2.3 個案說明：在不穩定的情形中談判棘手問題 – 波斯尼亞及塞爾維亞戰俘、遺體交換及綁架談判

個案提供者凱爾文·庫魯斯提為聯合國維和部隊駐克羅埃西亞談判員，負責協調波斯尼亞及塞爾維亞兩方的和平協定。當時聯合國交辦的任務為：1. 維持聯合國控制領域內的維安，2. 保護賽拉耶佛機場並確保於波斯尼亞及塞爾維亞境內的難民及物資的安全，3. 資助北大西洋公約組織兵力以確保波斯尼亞及塞爾維亞領空淨空，4. 定期監測設於區域內多處的「綠燈區」並觀察停火協議的實施情形。藉由此案例證明談判技巧的重要，即使在戰爭中，仍然發揮其不可抹滅的重要性。

在國際紅十字會的從旁協助下，凱爾文成立了談判小組，在日內瓦公約的允許下對交戰的兩方展開了談判。然而在國際媒體的關注、聯合國成員的多方角力及維和部隊的合約限制中，任何的失敗都可能對此地區的穩定造成衝擊。在聯合國維和部隊工作群的眼裡，凱爾文的談判小組成了燙手山

芋。不確定的目標、時有時無的資源及缺乏對交戰兩方軍隊掌握讓和平協議更難達成。在這個實例中，凱爾文碰到第一個棘手問題是不斷的軍事衝突。在談判期間，外界批評凱爾文的談判小組只依據過去的經驗而忽視了當地的民情風俗，也因為凱爾文的談判小組未能明確掌握談判的先機且忽略了當地的民情，以至於延誤了和平進程，也使得停戰協議無法完全發揮其效用。

2.4 個案說明：在反暴動行動中的談判

李奧納多·里拉為美國駐伊拉克的部隊成員，李奧納多的任務為協助地方政府建立政權並消滅當地的反叛組織。當美軍瓦解海珊政權的同時，李奧納多及其同袍疲於奔命於消滅地方的反抗組織及維護地方政府組織的運作。在協助地方政府穩定其政權中，大環境的不確定性及不明確的目標嚴重降低了談判的成效。

然而在談判當中，李奧納多碰到最困難的問題是太多的溝通管道。李奧納多及其談判夥伴---英國外交特派員史都華提到，在談判過程中他們常發現自己在錯誤的管道裡浪費了許多寶貴的時間；即使在達成協議後，李奧納多及史都華的提議往往被其它管道所達成的和平進程所推翻。此外，李奧納多及史都華在談判中，由於談判權限、方法充滿不確定性，造成一些地區的流血衝突，降低了美軍在當地的聲望，使美國陸軍因談判的起伏改變了地面的部署，也使往後在伊拉克的局面更加艱辛。

2.5 小結

在不穩定的大環境下，棘手問題在近十年來引起了全球領導人的關注，特別在冷戰過後，全球人民期盼國際社會能夠重建和平；然而事與願違，軍事流血衝突發展愈來愈國際化，且影響的人、地區也比以往比較的嚴重，涉及的層面也愈高。藉由實例，領導人更應該在談判前充分的掌握問題而且更廣泛瞭解談判方的文化。更重要的，領導人需要在談判前把多方的興趣/利益做整合以利在談判中減少內部的分歧。

最後，本課整理出下列談判中所需要謹記的問題：

- (1) 在面對棘手問題的時候，談判者須再次確定自己所能扮演的角色及協調其它活動的能力。
- (2) 談判中，參與人員須時時提醒棘手問題的源頭及可用的資源和管道且在談判前先行演練所有可能發生的情況。

(六)管理自己的欲望

1. 本課程由 Dean Williams 講座於 6 月 28 日講授。

2. 授課內容摘要如下：

2.1 學習問題

- (1) 想想你渴求的願望。他們是什麼？會不會影響你的工作、成長？你能不能利用你所渴求的動機來幫助你的人生？
- (2) 爲了加強你的領導能力及表現，你能做哪些私人的工作？

2.2 你的領導挑戰

(1) 挑戰診斷

- 你有面對哪種適應的挑戰？用什麼方式看待這挑戰？這些挑戰的因素，哪些是技術性的哪些是適應性的？
- 有什麼風險？爲什麼它是個挑戰？
- 看了這些挑戰，你設想了哪些東西？你怎麼知道這是個真正的問題？

(2) 黨派團體

- 有哪些黨派牽扯到這個挑戰？爲解決這個問題，你要和哪些團體合作？他們需要面對什麼事實？他們會損失什麼？

(3) 背景與前景

- 背景怎麼影響到前景？想想習俗、身分、忠誠等等會不會影響到這個挑戰。

(4) 背景與前景

- 逃避人爲了什麼原因而會逃避工作，而不去接受挑戰？

2.3 渴求及領導能力

(1) 領導的渴求

人的身體有餓的需求，心也有渴求。我們心的需求包括能力、力量、聯繫、成就感的需求。每一個需求有它的好壞。人會爲了滿足他（她）所有的渴求而行動、過日子。

(2) 能力／力量的渴求

就是影響別人或控制別人的渴求。當一個人有很高的能力需求時，會在發揮領導力的時候最有成就感。能力需求的動機有兩種，私人能力及社會能力，私人能力是爲了增加自己個人的立場，一種自私的動力；社會動力是爲了團體、社會的福利的動力。

(3) 成就感的渴求

想要有成就感的人，會有一個很在乎完成的目標，或有獨特任務的人(例如：爬山、創造新產品、發現新的東西)。追求成就感的人也會想把勤務做的更快、更有效。很多的藝術家都有很高的成就感需求。

(4) 聯繫的渴求

需求聯繫是跟友誼及人與人的關係有關。需求聯繫的觀念可以從一個人的敏感度、關注度、還有他周遭人所對他(她)的行爲解釋。聯繫需求高的人通常EQ都會很高。

(5) 領導與渴求

- 個人的渴求會影響到大家。領導者的渴求可以讓你做很美妙的事情，也可能使你做一些傻事。盡量去瞭解你的各人的渴求。
- 當你的渴求阻擋你的時候，注意一下。自我控制是領導者所必要的。
- 在每一個工作狀況，想想你的渴求會如何影響你的表現與目標。
- 當你的渴求不夠時，可以找人協助。

2.4 能力是最偉大的驅動力

好的經理都有很大的成就感需求，他們也需要有更大能力的需求。一個人如果有更大的能力需求，一個士氣高的人會有好的工作。

(七)關於自己、我們及現在的故事

1. 本課程由 Marshall Ganz 博士於 6 月 29 日講授，Marshall Ganz 博士是哈佛大學甘迺迪政府學院講座，專長為公共政策。

2. 授課內容摘要如下

2.1 關於自己的故事

(1) 目標

- 瞭解公開記敘文的基礎知識與構造：價值觀、情感，跟故事結構。
- 各參與者的練習，收到關於自身故事的反饋意見，及學會輔導其他人。

(2) 公開記敘文的實踐領導

領導能力是關於接受一個責任賦予其他人找到面對不確定事物的意圖心。記敘文是我們做決定及建立為人的根本，不管是個人、團體還是國家。

(3) 所有人都有令人感嘆的故事

每個人都有一個驅使別人動力的故事。當學會這項技能，學會說關於自己、別人，也會練習聆聽跟協助他人說他的故事。

(4) 為什麼要使用公開記敘文？

公眾領導者需要用智慧與心去動員他人用共同的思想去做有效率的行動。他會幫人們瞭解他們需要改變自己的行動性的理由、與改變的方法，而公開記敘文是一個用故事把想法跟價值觀化為行動的技術。

(5) 得到動力的關鍵在於瞭解激勵行動的情感

情感告訴我們如何看待自己、別人以及這個世界，然後幫助我們表達給我們動力的價值觀。故事應該從我們的情感表現出我們價值觀引發的，幫助我們感覺什麼才是重要的，而並不是只有想法或是告訴別人什麼是重要的，因為故事擁有具體的表達我們的價值觀的精髓，因為是生活經驗，所以故事擁有改變他人的能力。

(6) 有些情緒會抑制行動，但另外一些會促進它

情感跟行動是共通的，擁有相同的根詞。行動的約束因素有惰性、冷漠、恐懼、隔離、自我懷疑。反之，是被急事、發怒、希望、團結給激勵，故事能激勵情感去克服約束的因素。

(7) 關於自己的故事為何？

每個人都有個令人感嘆的故事，我們都有做過改變自己人生的決定，像是當還小的時候所面對的挑戰，或許在學校，找到希望去挑戰風險的地方，承受當領袖的職責。

重點是在抉擇時刻，在我們生命中，當我們的價值觀成真，當我們需要在不知結果的情況下做決定。你是什麼時候第一次關心自己的聲音是否被聽到？是否被別人關注？是否遭遇濫用權力？是否窮困？原因是什麼？你什麼時候覺得自己要有所作為？為什麼你覺得你可以做到？關於自己的故事是要展現關於你自己跟你的價值觀，並不是你深處的秘密，而是塑造你人生的那些時刻。我們都有經歷痛苦的故事，要不然我們不會覺得世界需要改變。我們也都有充滿希望的故事，要不然我們不會覺得能改變它。

- (8) 探討我們的故事進而探討為什麼我們的社會需要有行動？跟為什麼我們有領導的能力？

跟自己的故事一樣，生命中抉擇的重點在於在抒發你做的事物，擷取其中的價值觀。講故事的重點要放在某些特定人士與特定的時間點所做的抉擇，或是某些行動如何改變了社會。

- (9) 在自己的故事裡敘述挑戰、選擇與結果

探討當上領袖所做的抉擇，你需要先知道一些重點題目的答案。當你有個特殊的選擇點，譬如說是第一次所遇到的挑戰，試著找你所做的選擇，然後回答這些問題：

- 挑戰：為什麼你覺得這是個挑戰？為什麼這個挑戰很艱難？為什麼它是你的挑戰？
- 選擇：為什麼你做了這個決定？哪裡得到的勇氣？哪裡得到的希望？你的長輩，他們的人生故事是否影響到你所做的事？
- 結果：知道結果後的感受如何？為什麼會有這種感覺？它給你什麼啓示？你要傳達給別人的是什麼？你覺得想要別人有什麼樣的感受？

有些人看到「挑戰」這個字會想到需要形容人生中的不幸。記得說面對的掙扎可能是自己所選的 – 你決定爬的高山或爬出的山谷。很多事都可能是一個你面臨的挑戰，然後會是個很好啓發別人的故事。

我們的生活都是多采多姿且複雜，因而面臨非常多的抉擇跟挑戰，結果可能是失敗或是成功。我們無法將人生故事在兩分鐘講完，所以要學會分析我們的人生故事才能教導他人從我們的經驗中學習到知識。

自己的故事可以從長輩開始或是最近所遇到的問題。焦點要放在你所面臨的挑戰，所做的選擇，滿足跟挫折的地方。爲什麼你做了這些決定？要頻繁的問自己這問題。

回想起自己的挑戰，有什麼感受？有沒有關於自己、周遭的人或社會的事，讓你知道什麼才是重要的。爲什麼這些故事會有趣？什麼元素給予你對人生的觀點。

2.2 關於我們的故事

(1) 目標

- 學習用價值觀來敘述關於社會的故事。
- 各參與者的練習，收到關於自身故事的反饋意見，及學會輔導其它人。
- 連接關於自己跟關於大家的故事。

一個關於自己的故事，告訴別人你的爲人以及爲什麼是由你來做你在做的事。關於我們的故事是由我們分享給其它人的故事交織而成的。一個團體合而爲一的方法就是互相分享故事，分享擁有一樣價值觀的故事，像是家人、社會、專業及組織等等。大家的邂逅、一起面對的挑戰、一起克服的困難都是重要的因素。

說一個關於大家的故事需要學會怎麼將某個特殊的經驗，用言語讓大家感同深受，說一個關於大家的故事是一種社交方法，用相同的價值觀來鏈結。

(2) 關於我們的故事的挑戰

- 挑戰：我們的社會過去跟現在面臨了什麼挑戰？這些挑戰如何連接到我們現階段所在討論要面對的難題。

- 結果(希望)：擁有清晰影像跟細節的故事會提醒我們：我們曾經在這個社會一起達成了些什麼。要是我們一起行動的話，故事也會創造我們一起達成目標的美景。什麼結果是這個社會可以用來當保持希望的來源？
- 抉擇：由我們提出一個特殊、可採用的、跟經過思考後的選擇來反映我們的觀點，例如：一起合作、做領袖該有的資質練習、挑戰個人不熟悉的領域。

經過故事裡共同經歷，才會找到社會能協助你挑戰難題的理由。

2.3 關於現在的故事

(1) 目標

- 學會用故事來驅使我們行動。
- 各參與者的練習，收到關於自身故事的反饋意見，跟學會輔導其它人。
- 製作關於現在的故事。

現在我們知道了你被派來做一件任務的理由，跟你一起出任務的是誰，再來只剩下需要你們在這裡的任務；現在，能做些什麼？

關於現在的故事，故事跟行動的戰略必須有重複點，因為其中給予希望的關鍵因素，就是一個能有效達成目標的方針。從 A 點到 B 點要是有個明確的方法，大家才會覺得目標並不是無法達到，而且會充滿希望。該做的抉擇一定得大於「我們全部一定要選擇當更好的人」或是「我們一定要全部做（這樣反而會使每一件事都難達成）」。一個有意義的抉擇需要可以立刻採取的行動，一個大家可以一起採取的行動，跟一個我們大家可以達成的目標。

(2) 關於現在的故事元素

- 挑戰：什麼挑戰這麼急著需要我們行動？
- 理想：什麼是大家希望可以看到的美景，而為什麼會讓我們敢爲了這美景而冒險？
- 抉擇：什麼是我們想達成的結果？我們要每一個人所付出的承諾是什麼？爲什麼我們必須一起合作才能達成？

(3) 爲什麼這個選擇這麼重要

我們所做的選擇是要立刻採取有策略的行動，可以形容問題但並無法團結大家的力量去完成之領導者不是好的領導者。要是你遇到了真正的挑戰，一個非常緊急的挑戰，迫使我們大家都得面對，那你就有了該讓我們一起參與你面對挑戰的責任，這樣才會產生一絲成功的希望。因此，關於現在的故事並不只是找一個行動的方法，而是一個充滿希望的行動方法。

2.4 總結

- (1) 學會用說故事來激勵別人需要反覆練習。
- (2) 與各參與者練習、收到關於自身故事的反饋意見，並學會輔導其它人。
- (3) 將所有的故事濃縮成一個有效的公開記錄。
- (4) 要是我不是爲了我自己，誰還會爲了我？
- (5) 當我只爲了我自己，我是什麼？
- (6) 現在不行動，什麼時候該行動？

要爲自己的立場奮鬥是第一步，你必須找尋或創造一個可以並肩奮鬥的社會，而且他們必須立刻開始行動。將自己（我們）跟故事結合起來，你必須找出爲什麼你被派來做這任務？爲什麼我們以一個社會團體來做這任務？故事的共通點是可能會花費許多時間重新思考每個故事的情節跟關聯性。

(7) 學會有效講故事是非常需要動力跟時間，並沒有任何捷徑

每次說完你的故事，你會更加適應它，讓自己更加清楚它，以及可針對不同觀眾適時調整內容。當你在組成關於大家的故事，尤其是當你看清這兩者的關聯性時，你可能會需要重新編排關於自己的故事。相同地，當你在製作關於現在的故事，你需要回去檢視前面兩者的故事再加以修正與確認，以免前後互相矛盾。

(8) 講故事需要反覆練習

我們的目標並不是寫出一個能上台重複使用的演講草稿，目標是要幫助你學習一個能自己反覆重新製造一個新記敘文過程，重新探討什麼時候？什麼地點？什麼方法？來激勵自己跟別人。

(9) 給別人公開論述的建議

不要給予太模糊不清的稱讚像是「喔！那是個非常好的故事！」，要以下面這幾點幫助他人：

- 挑戰：現在我們面臨了什麼特定的挑戰？講故事的人有沒有講出讓聆聽者能想像出一個清晰的故事影像？
- 結果：我們一起行動的話會有什麼結果？要是我們現在行動有沒有一個清楚的結果？
- 選擇：有沒有面對該有的挑戰，明確選擇答案。
- 價值觀：有什麼價值觀是你跟說故事的人有的共鳴？關於現在的故事有呼應到這些價值觀嗎？
- 細節：故事裡面有無特別清楚的細節或圖像(聲音、情感、味覺、景象)

- 結合自己及現況：關於自己跟我們的故事是否有關聯到現在的故事？如果有，連接的共通點是什麼？如果沒有，什麼共通點可以使說故事的人連接自己（我們）跟現況？

(八) 富領導能力的對話技巧

1. 授課內容摘要如下：

公司為何會走向失敗，主要在於他們創建了一種使自己無法在職場上學習的文化。社會上有兩種組織型態，第一種稱作為 **Model I**，而第二種稱作為 **Model II**。這兩種組織型態如果只從表面來比較可能沒有任何差別，但是，它們的學習方式卻有著極大的不同。

Model I 的公司把所謂自我審查(self-censorship)的概念制度化，形成一種含有防禦性質的工作環境，並對公司內部應有的溝通能力設下了限制。如果 **Model I** 的員工認為表達出負面的訊息會對本身帶來不好的影響，那 **Model I** 公司的員工就只會表示出一部分具有正面性的意見，而不會把該說的實話全部說出。

然而，大多數人都以 **Model I** 的概念來作思考，而這個概念卻會降低有效的思考方式，同時增強具有防禦性的思考模式，尤其當面臨到較尷尬，具有威脅或是較困難的問題的時候，**Model I** 成為大多數人逃避面對問題的主要因素。

結果造成公司對現有的狀況產生錯誤的訊息，當發生這種情況時，公司才會發現自己離現實的狀況愈來愈遠。而當他們遇到問題時，反而時常不明白原因為何。

Model II 所持「與其去阻擋負面的意見，不如讓公司本身可以聽到不同的聲音」的態度，反而讓公司能有效的掌握內部的溝通能力。**Model II** 公司

跟 Model I 公司的差別在於，Model II 的公司可以接收到正確的資訊，因此他們才可以有效的解決所面臨的問題。

當「支持的理論」(theories espoused)跟真正「執行的理論」(theories in use)不一致時，就會產生所謂的學習障礙。假設當 Model I 公司裡的上司和員工坐下來討論一件商業問題，上司會說「你們可以盡量表達你們的意見」。這個時候就是所謂「支持的理論」。但是，因為公司內部文化對某些負面聲音特別敏感，因而造成實際「執行的理論」跟原本「支持的理論」有所不同。結果，員工常常會說一套，卻又相信另一套。

一個公司或組織，如果只強化本身的運作流程，又稱作單方向學習(single-loop learning)，並不會帶來真正的學習。但是，當他們同時強化本身對世界運作方式的理論和假設時，又稱作雙向學習(double-loop learning)，真正的學習才會形成。然而，只有當理論被推翻、更新或是更換時，新的突破才會發生。如果公司一直卡在「支持的理論」和「執行的理論」不同的情況裡，那就不會有任何理論被推翻，不會有任何概念性的突破，同時也阻擋真正的學習發生。

要形成 Model II 類型的公司很費事且需要教導，公司裡的人必須要有「提供資訊不會有任何壞處」的堅定信念。也就是說，必須把公司轉變成一個可以正常說出事實的環境，只有當這種情況發生時，上司才能正確的由知識管理公司的運作。

2. 阻斷學習的良好溝通

學習有兩種型態：單向(single-loop)和雙向(double-loop)。單向的學習以淺層的問題來找出單方面的答案，例如一個自動調溫器，它會測量溫度是否和基本設定有差異，是一種簡單的動作。

雙向學習多了一個或是一些額外的步驟。它會把問題轉向發問者，它會反問一些跟進的問題。就拿自動調溫器的例子來比較，雙向學習會想知道現在設定是否是最適合房間的溫度，如果是的話，那現有的溫度來源是否是

最有效率。一個雙向的過程也可能對一開始的設定感到質疑。換句話說，雙向學習不只會對事實的部分感到質疑，同時也詢問事實背後的理由以及動機。

公司時常因為社會因素和心理因素而讓自己被困在單向的學習裡。社會因素在於，如果公司執行長試著更深入的探討一個問題，可能會因此讓其他人認為這是種找出責任歸屬的舉動。深入的瞭解一件事，必然會找出過程中沒有效率的人為因素，而這也是無法避免地，這些人為因素也許出自於善意，但卻阻礙了對公司有效成長的學習機會。

心理因素則和我們本身對情緒問題或威脅問題的思考架構有關，每一個人再學習的時候，都會儲存一些基本的對策來面對難題，再用這些對策作出應有的行動，同時解讀他人的行動。如果沒有這些對策，那面對問題時我們就必須要一次又一次的從零開始。

但是，當遇到尷尬或是威脅的問題時，我們所想的對策常常不會是真正要實行的對策。一個人會以自己的知識背景和自我承諾來構成本身所支持的理論概念。但是，大部分人當面臨到壓力時，卻有不同的執行理論。

現代企業的溝通方式為何會造成無法學習的障礙？第一，缺乏創建一個針對個人的學習和承諾的偏見。第二，缺乏開放防禦式的思考環境、防止個人的自我意識。

3. 教育人如何學習

如果防禦性的思考是一個廣泛的問題，那只注重在個人的態度並沒有辦法產生任何確實的改變，就連創造新的組織架構一樣也不會有任何確實的改變。問題在於，即使人們是真正的想要作出改善，他們還是無法擺脫防禦性的思考，他們可能並未察覺這種狀況，或是即使發現卻也怪罪在他人身上。

一個組織要如何改變這個狀況？如何教導員工怎樣才能思考的更有效率？第一個步驟是讓上司嚴格審查和改變自己的執行理論，直到高層自己察

覺到這些錯誤的思考方式以及它們所帶來的後果前，情況將不會有什麼真正的進展。

改變必須要從頂端開始，因為防禦性的高層可能會否定任何由下而來的轉變。如果中低階層開始改變他們思考及行動的方式，這種類型的改變鮮見且不自然，更可能讓高層感到威脅，結果在這種狀況下，不會有任何的進展。

如何教導高層有效思考的關鍵在於，我們必須把所要教導的內容與真實問題做連接，然而，能將有效思考表現出來最好示範就是，讓高層看到它所帶來的正面效果。雖然有效思考需要很多的機會來作為練習，但是，一旦這些高層能夠掌握住它所帶來的正面改變，他們將會以更強烈的欲望去運用這一類的思考方式。

(九)從歐巴馬總統及美國歷任總統中的啟發

1. 本課程由 David Gergen 博士於 6 月 30 日講授，David Gergen 博士是哈佛大學甘迺迪政府學院公共領導教授，專長為公共服務
2. 授課內容摘要如下：
 - 2.1 領導能力是由內而外的

領導者的內在會從他的各方面的領導能力中流露出來。而他對生命的熱情，時常會成為他主要行政目標的基礎。我們知道，領導者的性格會對他所作的決定，和作出此決定的理由有很大的影響。領導者的性格也會決定他周圍的夥伴有著什麼樣的性格。最後，最重要的是領導者的性格決定他公共形象的正直性。

領導者需要以高度標準衡量下列所有條件：身體的活力、智慧和隨機判斷的能力、願意接受責任與他人相處的能力，有種想要達成目標的想法、要有動力、勇氣和穩健性、想要得到和抓住他人的信任、有能力處理事情的

優先順序、信心、自信和一個適當的方向。除了這些之外，最重要的還是一個領導者的正直性。

人民可以對公眾領導者的私人生活感到爭議。有些人相信，如果一個政治家有作出類似通姦的錯誤行為，那他就應該要辭去他的職務。但是，經驗告訴我們，這種標準比應有的標準還要高出許多。

因此一個人要如何解決這些私德的困境呢？解決方法並不簡單，但是我們可以政治家的私人生活不會干涉到他本身對大眾帶來影響為基本原則。假設，如果他有酗酒的問題，使用不良藥物，賭博造成的欠債，這些行為就超過該有的原則。否則，我們應該要對人類本身的小缺點有更大的接受度。

要執政，領導者必須要得到大眾的信任。但是，信任並不會憑空而來，而是爭取而來的。也就是說，領導者必須要誠實，並且要對他的行為負責，甚至要去要求他周圍的工作夥伴也要達到相同的標準。政府有權力在敏感的問題上抱持沉默，但是卻沒有權力說謊或是誤導大眾，除非問題干涉到國家本身的存亡。

除了個人的正直性，領導者的勇氣及智慧也是非常重要的，這裡所謂的勇氣是必須從慎重的思想開始；而智慧則是一種對未來無法形容的知識、判斷力、氣質和信念，卻可以帶領社會選擇正確的決定能力。

2.2 一個宏觀，吸引目光的目標

領導者需要堅強的性格，同時也必須要有一個明確的目標，必須藉由告訴整個國家的人民：他對國家的領導方向以凝聚人民的支持。

一個領導者的主要目標需要深入國家的核心價值觀，政府領導者跟公司的一般執行長不同，他不需要作出任何的創新動作，反而是他必須要重新審視及探討現有的狀況，因而帶給國家更多的進步。

2.3 說服人心的能力

總統的言論能否撼動民眾並不是重點，重要的是要會管理人民利益而不是只光說不練。過去的一些總統現在被民眾認為是第二十世紀中最難忘的發言人，因為他們是傳播媒介中的大師，他們有能夠透過電視說服大量觀眾的能力，有時候，還能靠他們的談話技巧來促成他們所需的立法目標。

2.4 能在系統體系下運作的能力

民眾、國會跟媒體都是非常關鍵的一部分，但是也有不同的角色是需要運用政治智慧去接觸的，如外國勢力、國內利益團體跟國內菁英，這些角色都希望能在總統的會議桌上有一席之地，並且能跟他一同討論做決定，但大多數人都只會把自己的利益擺在第一順位。

2.5 紮實且快速的開始

在大部分的機構裡，領袖的權力是隨時間茁壯的。一個企業執行長、大學校長、工會領袖都是經由長期累積下來的表現才達到之後的地位。總統的職位正好相反，總統的權力會很快的消失，並不是說總統一定得與富蘭克林·羅斯福做比較，但是剛就職的前幾個月，往往是最有機會做事的空檔，就算他連任也是一樣，所以他的動作必須要快。

2.6 有力且具說服力的顧問群

最優秀的總統會找最優秀的顧問來給予意見。將來，我們可能會看到第一夫人或是第一先生給予總統對政治思想更大的影響力。這個趨勢是應該被接受的：一個總統需要有一個可以吐露私事跟思想的朋友，如果那個人同時也是個高度情感跟受過高等教育的幫手那更是美事一樁。唯一值得警惕的就是他們兩人是否能看清自己的角色，做好自己份內的任務。

2.7 激勵他人來完成使命

最有效率的總統創造傳奇，激勵人們在他逝世之後繼續跟隨他的理想。這些總統們打破舊規並創立新範本，並建立新的政策跟一群願意完成遺

志忠心耿耿的幹部與跟隨者，無可避免地，他們離開後還是會有未完成的工作留給下一位總統來完成。

三、泰國研習內容及心得

(一)泰國背景簡介

至 2011 年底，泰國與全球 179 個國家有正式外交關係，有 29 個國際組織常設在曼谷。泰國向來標榜「中立外交」，與世界各國維持友好關係，採親近美、日及歐洲國家之傳統立場，近年來尤重視與中國及東協關係，開展與相關國家在經貿、禁毒、消貧、打擊跨國犯罪、湄公河開發等領域之合作，並採「西向政策」，開拓與南亞、中東及非洲各國之政經關係。

穎拉總理在國會報告之施政綱領中之外交政策提要如下：1.儘速與鄰國加強全面關係發展。2.促進東協之團結與合作。3.加強在國際組織舞台所扮演之角色。4.加強與泰國戰略夥伴國、歐盟及世界重要組織之合作。5.向國際社會深入宣揚泰國國家形象及與開發中國家加強學術研究合作。6.加強宣導，使泰人能普遍瞭解國界問題及世界變化對泰國可能造成之影響。7.實施便民保僑外交。8.運用東協區域性及次區域性之交通網路以利泰國經濟投資發展。9.強化駐外館處功能。10.加強與穆斯林國家及組織之密切合作

(二)泰國與我國之關係

泰國於 1975 年 7 月 1 日與中國大陸建交，我國於同日中止與泰國之外交關係。臺泰斷交後，為維持與泰國之實質關係，經與泰方達成協議，臺泰分別在曼谷及臺北設立辦事處。經數度易名，目前雙方辦事處名稱分別為「駐泰國臺北經濟文化辦事處」(1999 年 8 月 23 日易名)及「泰國貿易經濟辦事處」(1992 年 9 月 7 日易名)。

1. 經貿與投資關係

近 5 年來，我國與泰國往來貿易額已由 40 億成長至 100 億美元。根據我國海關統計，2010 年泰國為我第 11 大貿易夥伴、第 12 大出口市場及第 11 大進口來源國；另根據泰國商業部資料，2010 年我國為泰國第 13 大貿易夥伴、第 17 大出口市場、第 7 大進口來源國。

2010 年我國主要出口到泰國的產品（依 HS4 碼）為積體電路、固態非揮發性儲存裝置、印刷電路、冷凍魚、鐵或非合金鋼扁軋製品、酚醇、電音響或視聽信號器具、橡膠或塑膠加工機或以此類原料製造產品之機械。泰國主要出口至臺灣產品為積體電路、自動資料處理機、蔗糖、橡膠、樹脂、二積體、電晶體及類似半導體裝置、空氣調節器、內燃活塞引擎、電容器等。

由於經濟發展程度不同，臺泰投資關係係單方面進行。我國企業自 1980 年代大量前往泰國投資。根據泰國投資促進委員會(Board of Investment)資料顯示，從 1986 年累計至 2010 年底，在泰國的臺資已累計至 126 億美元(因未在泰政府登記之小規模投資頗多，因此，臺商實際投資額應遠超於此數)，僅次於日、美二國。

近年來國際資金湧入中國大陸現象儼然已成趨勢，故我國廠商赴泰投資之數量趨減。據泰方統計，2010 年我國赴泰投資計有 39 件，核准金額為 1.39 億美元；主要投資項目為電子及電機、金屬及機械、紡織及化工等。

依據泰國投資促進委員會統計，至 2010 年底為止，在泰投資臺商件數累計約為 2,041 件（其中上市公司 15 家），惟由於許多臺商係利用泰人名義投資，故實際臺商家數應超過此數（泰國臺商聯合總會轄下登記會員總數超過 3,000 家廠商，故保守估計臺商數應超過 5,000 家）。

2. 旅遊關係

根據我國觀光局統計資料顯示：2010 年臺灣人赴泰人數為 350,074 人，較 2009 年之 258,449 人增加 35.45%，2011 年 1 月至 7 月止，國人前往泰國人數已累計 262,296 人，較 2010 年 1 至 7 月之 172,690 人成長 51.89%，主

要因素為泰國今年政治及社會環境逐漸趨平和，所以全球觀光客人數逐漸回流。而 2010 年泰人來臺人數為 92,949 人，較 2009 年之 78,405 人增加 18.54 %，最主要原因為我國於 2009 年 3 月 1 日起推出包含泰國在內之東南亞五國人民若其護照內有美國等先進國家之有效簽證或該等國家之永久居留簽證，則可自行上網 on-line 免費申請赴臺之入境許可，大幅便利泰國人士赴臺洽商或旅遊。

3. 勞務關係

依據 1995 年簽署之「臺、泰勞務合作協議」，雙方每年輪流舉行勞務工作會議，共同解決相關議題，以維持雙方往來管道暢通順利（2011 年 6 月 30 日的統計資料顯示，泰勞在臺工作人數為 65,932 人）。

4. 僑務關係

目前全泰國華人僑團(社)約 600 多個，與我國聯繫頻繁者約 50 餘個。傳統僑團方面，以泰國中華會館成立最早，其次為中華總商會、九屬會館(地域性)，此外尚有慈善性、職業性、宗教性及地域性僑團，以及 62 個宗親類僑團。

臺籍社團方面，以「泰國臺灣會館」最具代表性與影響力，自 1946 年成立迄今已超過一甲子，為全球最早成立之臺灣會館。此外，尚有泰國臺灣客家同鄉會、泰國華僑協會以及政黨性(泰國中山學會、泰國民進基金會、泰國親民聯誼會、泰國新聯誼會)、慈善性(大玲昌國際獅子會、曼谷挽納扶輪社)、宗教性(國際佛光會泰國協會、慈濟基金會泰國分會、中臺山曼谷分會、靈鷲山曼谷道場、法鼓山泰國分會、泰國暹羅代天宮、泰國南瑤媽祖宮)及教育性(泰國中華國際學校、各校友會)僑團等。

旅泰臺商社團則以「泰國臺灣商會聯合總會」為代表，成立於 1992 年，正式登記為會員廠商者有 1,200 餘家，轄下有曼谷、亞速、普吉、泰北等 15 個地區性臺商聯誼會。

(三) 泰國與中國大陸關係概況

1975 年 7 月 1 日，中國大陸與泰國建立外交關係。江澤民主席、李鵬委員長、胡錦濤副主席、朱鎔基總理等中國大陸領導人先後訪泰。2000 年泰國詩麗吉王后代表蒲美蓬國王對中國大陸進行訪問。

哇集拉隆功王儲、詩琳通公主、朱拉蓬公主和王姐等王室成員多次往訪問中國大陸，歷任總理、國會議長和軍隊領導人亦曾訪問中國大陸。2009 年 10 月，溫家寶總理訪泰華欣出席東亞領導人系列會議並會見泰國總理阿披習。

1985 年兩國成立部長級經貿聯委會。中國大陸對泰國投資至 2010 年底累計達 82 億美元。目前泰國是中國大陸企業在東南亞直接投資最多的國家。而泰國與中國大陸近年貿易亦發展迅速。2010 年中泰雙邊貿易額達 457 億美元，其中對中國大陸出口 215 億美元，增長 33%，進口 242 億美元，增長 42.3%。由於東協與中國大陸間之自由貿易協定已於 2010 年生效，雙邊貿易仍應有相當幅度之增長。

此外，兩國還締結了 15 組姊妹城市和省府：北京市—曼谷市；上海市—清邁府；雲南省—清萊府；河南省—春武里府；昆明市—清邁市；煙臺市—普吉府；南寧市—孔敬市；葫蘆島市—碧武里市；廣西自治區—素叻他尼府；山西省—素可泰府；梧州市—尖竹汶府；海南省—普吉府；柳州市—羅勇府；北海市—合艾市；潮州市—曼谷市；四川省—素攀府；雲南德宏傣族景頗族自治州—達府；瀋陽市—羅勇府；重慶—清邁府；玉林市—北欖坡府；青島市—清邁府；揭陽市—蘭邦市；欽州市—龍仔厝府；克拉瑪依市—芭堤雅市；哈爾濱市—清邁府。

(四) 泰國國立朱拉隆功大學研習情形

朱拉隆功是泰國最古老的大學（學校名字取自朱拉隆功國王拉瑪五世，創始人是瓦吉拉伍德國王（H.M.Vajiravudh）拉瑪六世），被尊為「全

國最有威望的大學」。共擁有 16 個學院、2 個研究生院、1 個分校、11 個研究所、2 個教育中心和 3 個附屬學校，是泰國最好的大學之一，所以常吸引優等生。拉瑪六世將該校發展成一所國家直屬的行政學院，並且增加了很多課程，例如農業、商業、教育、工程學、水上行政、法律、醫學和公共管理。1917 年，這所行政學院已具有綜合性大學的規模。為建造這所大學總共耗資 950,982.39 泰銖。這所以五世王的皇冠為校徽的古老學府，將校旗的顏色定為粉紅色（據說是五世王出生日，星期二所代表的顏色）。在 1973—1977 年期間詩琳通公主殿下正是這所大學的學生。

此行特別拜會朱拉隆功大學亞洲移民研究中心 (ARCM, The Asian Research Center for Migration)，該中心 ARCM 係成立於 1995 年 1 月，源自於 1987 年奠基的印度支那難民資訊中心 IRIC, Indochinese Refugee Information Center。亞洲移民研究中心 ARCM 並於 2005 年至 2006 年榮膺朱拉隆功大學傑出優秀研究中心之列。

研究者(本人)曾擔任警察大學移民研究中心主任，單位性質似乎與朱拉隆功大學亞洲移民研究中心相似，可以研究的議題甚多，

主要會面學者：劉石先生(男) (Mr. Samarn Laodumrongchai)，亞洲移民研究中心 ARCM 資深研究員。曾於 1997 年負笈臺灣大學取得 M.A. 社會學碩士。研究領域甚多涉及我國社會問題及相關移民研究，近期更於泰國新聞報紙發表有關我國總統大選評析專論。高度關注我國社會發展，有助促進臺泰雙邊關係。

1. 座談內容

(1) 泰國移民問題

移民問題及國境管理現已是國際性的問題，泰國國境連接多國，移民及國境管理問題極為複雜，泰國政府長久以來都相當重視。

亞洲研究中心認為現今泰國移民問題主要有下述三大因素，而泰國的移民法規多年未修，不符現況需求，亦應全面檢視立即修法。

- 二次大戰後大量政治與戰爭移民湧入，導致社會不安定。
- 區域經濟發展不均。
- 鄰國多陸境相接，鄰國人民易偷渡進入泰國，泰國一直面臨緬甸及寮國非法輸入勞工的問題，此常與人口販運有關。

(2) 對臺灣的看法

- 臺灣是一個不只是區域性而是全世界都在關注的國家，之前我在德國曾聽友人提到臺灣民主的開放，且國防部長可由文人擔任，我雖然只去過臺灣兩次，一次是暨南大學邀請，適逢總統大選，親眼目睹臺灣民主的發展成果、社會進步與科技產業的發達。臺灣與東南亞各國雖非邦交國，卻能發展出一套特殊的互動模式，使東南亞國家能不斷地與臺灣在經濟、文化及移民上交流。
- 泰國不但輸入勞工亦輸出勞工，但相較而言，臺灣並沒有明顯地輸出勞工。臺灣非東協會員國，在東協國家共同體合作下，是否有所影響？

(3) 回應

臺灣亦面臨人口販運的問題，犯罪會透過其它國家，泰國曼谷亦是，人口販運工作最需要國際合作，雖然臺灣是四面環海無陸境的國家，但臺灣對外來人口是開放的。

法立得好不好，執行澈不澈底很重要，臺灣很努力推動，在前年及去年美國國務院評比均為第一級，區域性若各國能合作的好，阻絕犯罪，對雙邊的觀光均有幫助。

至於外勞輸入輸出的問題，臺灣也面臨吸引人才的問題，雖然外勞及家庭幫傭最近幾年持續增加，但人才仍是流失的。

(4) 有關人才外流問題的看法

人才外流不是新的問題，新加坡認為人才外流是週轉性的，本人認為管理策略是必要的，但目前泰國並無明確的政策。很多國家都會遇到外來的影響，如加入東協共同體的影響，可能會讓泰國人力外流，進一步而言，東協實施後，在泰國境外更高知識及能力的人可能會來泰國工作，相對的，原來泰國人民可以做的同樣工作，就會受影響，而英語是東協最重要的語言，例如在國際性飯店具外語能力的本地泰國員工即可能被外人所取代，加入東協共同體後，越南人民來泰國的勢必也會變多。

(5) 泰國對兩岸發展的看法

泰國與臺灣互動關係良好，惟泰國政府立場，較不願是東南亞第一個與臺灣建立正式關係的國家。

2. 朱拉隆功大學的建議

- (1) 臺灣應與泰國更多學術性研究合作，本校亦希望與謝署長能有更多的交流，讓泰國更瞭解臺灣。
- (2) 朱拉隆功大學是泰國首屈一指的學府，地位猶如日本東京大學，畢業學生多進入政府的官僚體系及一流的民間企業；而法政大學就如日本的早稻田大學，最具有反骨精神，學生畢業後多進入媒體批判當政者或進入國會。朱拉隆功亞洲研究中心可提供一些研究成果供臺灣參考，尤其是移民及人口販運反恐等議題，此外，本研究中心所發表的日本與泰國的經貿合作模式，亦可供臺灣參考。

(五)參訪泰國國立法政大學

1. 法政大學簡介

泰國國立法政大學〈Thammasat University〉是泰國歷史最悠久的大學之一，位於曼谷的王城文化中心附近，緊鄰湄南河畔 11 號的拍莊碼頭。法政大學是一所環境優美的大學，校園一隅，成排的情人座椅，面向著昭披耶河，望著夕陽落日餘暉，由豔紅的夕陽所映照出的絢麗晚霞。這種浪漫的學習環境，大概祇會讓人成天想談戀愛專注於兒女私情，而無暇關心國家大事；或是成為培育浪漫詩人、作家、藝術家的搖籃，而不是在街頭搞抗爭與軍人對幹的反骨學院。

法政大學創立於 1933 年，是泰國第一所開設法學與政治學的大學，在 1934 年獲准成為法學與政治學方面的「公開大學」。於 1952 年，正名為「泰國國立法政大學」，其培育泰國政界人才濟濟，行政菁英高級官員及國會議員多出自該校。因為有這些歷史背景，法政大學自然而然成了七十年代學生運動與反軍人干政的運動總部。1992 年五月泰國軍政府鎮壓一場民主運動中，造成數百人受傷，52 人死亡，以及 200 多人失蹤，史稱「黑色五月」或「血腥五月」(Bloody May)，死傷者就有許多都是法政大學的學生。近年泰國發生軍事政變後，許多人還在揣摩軍政府動向的時候，法政大學的大學生是第一個敢跳出來，綁著布條，抗議軍人政府破壞民主制度，要求還政於民。

法政大學以教授法律與政治學享譽盛名，近年來以國際關係及東亞研究聞名國際學界，目前已有 21 個學系，6 個學院，7 個研究中心，一流的圖書館藏書和豐富的電影資料庫。2001 年法政大學共有 104 個本科專業的課程和 82 個研究生學位的課程，教學遍佈泰國各地。

2. 法政大學座談學者

- (1) Asst. Prof.Dr. Nitinant Wisawisan 博士，現任法政大學國際事務學院副院長。曾任法政大學國際貿易法及經濟學系系主任。

(2) Assoc. Prof. Dr. Decha Sungkawan 美國芝加哥大學社會服務管理博士，現任法政大學社會管理學系副教授。

3. 法政大學座談內容

法政大學社會管理學系主要研究的領域包含社會福利、勞工問題、刑事司法等。Wlsawisuan 教授指出外籍勞工的問題常與人口販運有關，在泰國，外勞及外籍人士已與泰國經濟、社會結合，但泰國的管理與法令卻無法跟上，外勞被勞力剝削的情形頗為常見，而泰國迄今尚未加入國際勞工組織是一大問題。

泰國是亞洲觀光及轉運大國，性觀光勢必較其它國家普遍，根據美國國務院 2011 年人口販運問題報告，臺灣雖然列為第一級國家，惟在兒童性觀光的查處及防制上尚有努力的空間。觀之泰國在人口販運工作上更被美國列為第 2 級觀察名單，泰方一直遲至 2008 年才有入口販運防制的專法，據瞭解推動初期許多司法警察人員不瞭解法令，在處理上容易發生認定問題，也造成原有嫖雛妓問題浮上檯面。

此外泰國與緬甸、寮國邊境之關係相當複雜，上至包含湄公河上游的中國大陸，此一部份亦與內政部、社會發展與人類安定部及勞工部有關，泰國以前對於外國人有相當多的收容所，因為人權團體的質疑，現在精減到只剩 13 個，其收容的目的主要是為確保驅逐出境的執行。此一部份與我國入出國及移民法 2011 年最新修正的目的之一致，主要是要避免收容代替羈押的情形。

泰緬邊界之前有許多單純違反移民法的外國人，但因收容空間有限，逐漸被釋出；收容所隸屬中央，盡量避免有刑事羈押的情形，而被遣返的外國人，泰國官員亦會選樣到被遣返者的國家了解，此一部份臺灣亦有相似制度，不同的是臺灣由民間團體負責，應該比較透明。藉此研習機會並介紹臺灣外人收容的制度，尤其是被害人庇護制度。

4. 建議

法政大學有許多菁英可以與臺灣建立合作管道，促進各方面的實質合作，此外，臺灣和泰國在打擊人口販運問題向來合作密切，許多泰勞透過人力仲介到臺灣工作，若仲介與勞資問題未處理好，可能衍生人口販運問題，因此，仲介與勞資協調應有適當政策，此一部分亦可由臺灣及泰國雙方勞政機關進一步協調，以降低人口販運問題。

(六)參訪泰國移民總局及曼谷警察總局

泰國適逢該國遭受伊朗籍恐怖分子攻擊事件，2012年2月14日曼谷發生3起爆炸，涉嫌的伊朗人當中，1人潛逃至馬來西亞，2人被逮捕，被炸彈炸傷的嫌犯在醫院救治。這起爆炸事件發生在曼谷市素坤逸路(Sukhumvit Road) 71巷，涉案伊朗嫌犯租屋處發生爆炸，其中1人叫計程車打算逃離現場時遭拒載，他向計程車與前往調查的警察投擲炸彈，卻意外炸傷自己雙腿。這起爆炸案是否與國際恐怖份子有關，3名涉嫌伊朗人是暗殺隊，目標針對以色列外交人員包括大使，原本的計畫是將炸彈裝在外交人員車上。泰國國家安全委員會秘書長威昌(Wichean Photephosree)表示，炸彈攻擊事件可能針對個人，而非恐怖主義或破壞行動，因為爆炸威力不足以構成大規模破壞。威昌表示，美國大使館1月曾發布曼谷可能遭恐怖攻擊警告，不久泰國警方逮捕1名黎巴嫩嫌犯，此次爆炸案是否與之相關，仍待查證。此外，嫌犯進入泰國時未武裝，入境後才開始製造炸彈。由於臺灣反恐工作與移民署息息相關，本次特別利用研習機會，拜會移民總局總局長及京都(曼谷)警察總局局長，瞭解泰國移民及警察組織。

1. 泰國移民總局簡介

泰國移民總局隸屬泰國皇家警察總署，向泰國總理負責，總局長1位及副總局長5位，下設：

(1) 行政指揮部、審訊中心、資訊中心。

- (2) 第一局：負責曼谷地區之外籍人士在泰境內居（停）留、延期等移民事務。
 - (3) 第二局（國際機場移民指揮部）：負責素汪那奔國際機場（Suvarnabhumi International Airport）、曼谷廊曼國際機場（Bangkok Airport）、清邁國際機場（Chiang Mai Airport）、普吉國際機場（Phuket Airport）、合艾國際機場（Hat Yai Airport）。
 - (4) 第三局：負責曼谷港口及中部移民中心 15 處移民站：。
 - (5) 第四局：負責東北部移民中心 11 處移民站。
 - (6) 第五局：負責北部移民中心 7 處移民站。
 - (7) 第六局：負責南部移民中心 11 處移民站。
2. 移民總局收容所參訪建議：泰國移民局收容所內設有藥局、兒童教育中心（由國際移民組織 IOM 在泰國的志工負責教育輔導）及進出收容所指紋管制系統，以上作法頗值我國參考，如附錄二。
 3. 泰國曼谷警察總局簡介

泰國曼谷京都警察總局隸屬泰國皇家警察總署，向泰國總理負責，總局長 1 位及副總局長 12 位，下設：婦幼局、培訓中心、行政指揮部、第 1-9 分局、審訊局、特別勤務巡邏大隊、御林軍、交通局等。負責首都曼谷犯案偵查及起訴，對調查、保護預防、緝查有關兒童、少年與婦女等人口販運案件、性侵害及外籍勞工管理、防恐、緝毒、槍械、集會示威處理、恐怖組織之跨國性犯罪及皇室安全等。

4. 建議

由於泰國位處國際交通樞紐要道，國際觀光旅遊人潮數量龐大，歷來即有很多中東國家或簽證分類第三類國籍人士，以觀光名義為由赴泰國進行不法活動，或於曼谷迂迴申請簽證轉赴第三國從事不法行為，其中不乏女

性。有鑑於前往泰國境內之國際人士背景與活動具高度複雜性，爲了維護我國國土安全，建議外交部駐泰國代表處，特別強化持泰簽證之中東國籍人士之面談與審查程序，以防止該類人士入境臺灣。

(七)參訪反貪污委員會及國際透明組織泰國分部

1. 反貪污委員會 (Public Sector Anti-Corruption Commission,PACC)簡介

泰國反貪污執行法 (Executive Measures in Anti-Corruption Act) 於 2008 年 1 月 24 日通過，1 月 25 日生效，法案規範建立預防及打擊貪污行政組織架構、業務職掌等，爲泰國打擊貪污的主要法源，有關該組織簡介如下：

(1) 反貪污組織

設立公務員反貪污委員會 (Public Sector Anti-Corruption Commission,PACC)，由主席及不超過 5 名委員組成，經部長會議提名及議會同意後任命，PACC 主要權力及職掌如下 (共 5 項)：

- 針對反貪污事項研提政策、措施、發展計畫。
- 針對反貪污法律規範修正提供建議及意見。
- 向國家反貪污委員會提供建議有關高級公務員申報財產相關事宜。
- 調查事實及確認有關貪污案件初步事證。
- 調查事實及總結對案件意見向公訴檢察官提出刑事指控。

(2) 設立反貪污委員會辦公室 (Office of Public Sector Anti-Corruption Commission)，隸屬司法部，其重要運作件如次：

- 秘書長對 PACC 負責，並爲執行秘書。

- 該辦公室職權有 6 項：對 PACC 行政事務負責包括支援器材設備、與其它政府組織協調合作有關預防及解決貪污問題、有關反貪污事項提供國際協調與合作、蒐集及製作貪污相關資料等。
- 執行單位設有政策及策略局、保護預防局、科技及通訊局、外事局、打擊貪污第 1 至 5 局、打擊貪污第 1 至第 9 區局。

2. 拜會國際透明組織泰國分部

(1) 反貪工作應該結合各方面的力量，跨部會協調，結合非政府組織、民間團體的力量進行宣導，此行也特別前往國際透明組織泰國分部訪問等，與該組織泰國分部副秘書長 Ms Kanokkan Anukansai 座談，秘書長目前是國家發展管理學院慈善事業及民間社會中心主任。她致力於一個透明暨公正的泰國社會，Kanokkan 女士熱衷於促進兒童及青少年價值變化。Growing Good 是 Kanokkan 女士最重視的活動，該活動對曼谷 435 家學校，以創新方式對幼稚園至國小六年級之學童宣導道德及廉能價值觀。此外，她還共同主辦一個有關社會問題及反貪污之廣播節目，該節目已開播超過 10 年之久，有關該分部的教材及宣導方式頗值得我國對幼童的廉能教育參考，相關資料一併帶回國內運用。

(2) 與青少年反貪污教育經驗分享簡報 (以貪污作為實例)

- 每天真實上演。
- 小規模到重大貪污。
- 不喜歡貪污但尚可接受並容忍。
 - 3,880 人中約有 63% 相信貪污是每個政府無可避免且存在的。
 - 但若能夠帶給這國家與人民繁榮，則這種政府尚可接受。
- 貪污手法日益熟練。

(3) 泰國透明組織角色

- 長期參與預防活動。
- 警覺意識提高。
- 教育大眾。
- 特別關注青少年／媒體。
- 與各機構通力合作。

(4) 辦理新聞工作者計畫：包括最佳研究報導獎、訓練及工作坊、青少年新聞記者營、與泰國新聞媒體合作等。

(5) 廣播計畫：包括菁英工作坊、每週廣播計畫、廣播節目及社區性廣播等。

(6) 電視媒體計畫：透過情境喜劇、電視節目、肥皂劇及喜劇節目來宣導。

(八)參訪泰國北部

1. 泰北國軍餘部

1949 年國共內戰後，國軍退守臺灣，雲南境內餘下二支武裝兵力（分別為 193 師及 93 師），這二萬多人隨後進入緬甸，1954 年經聯合國要求美、泰兩國協助安排國軍餘部先後兩次撤臺作業，第一次 1953 年撤臺為 7,000 人，第二次為 1961 年撤臺約 4,500 人，剩下兵力經和緬軍對峙後轉入泰國北部境內，一支由李文煥將軍率領入駐清邁省亞巴干縣堂窩地區，另一支由段希文將軍率領入駐清萊省美發隆縣美斯樂地區。當時因局勢需要，泰陸軍聯合上述二支部隊共同征剿盤踞在泰北作亂之苗共，七次戰役（1971 至 1980 年），戰事猛烈，雙方犧牲重大，最後消滅所有苗共。由於戰功彪炳，致泰政府重新確認國軍餘部之合法地位經過如下：

(1) 1960 年同意國軍餘部以移民身分居住泰國。

- (2) 1978 年泰國國務院正式通過，因對國家立功獲得同意歸化為泰國籍。
- (3) 2003 年獲泰國國務院通過，同意國軍餘部在泰國出生子女享許可獲歸化泰籍權利。

2. 拜會泰北地區(美斯樂)國軍後裔

(1) 陳茂修將軍簡介

茂修，姓陳，名紹森，別號茂修，當大陸變色，離開家鄉，轉來泰緬後，而以別號代名，祖籍雲南騰冲猛連鎮陳家寨，現住泰國清萊城，1980 年取得泰籍，民國 8 年 11 月 14 日出生，中央陸軍官校十八期步兵科，經歷：鎮長、小學校長、排連營長、副團長、副師長、軍參謀長、三、五軍聯合指揮部副參謀長。現任：留華同學會黃埔校友會曼谷總會榮譽顧問、僑務委員會僑務諮詢委員、泰國泰北建華綜合高級中學董事長等職。泰北得以安定、泰北雲南鄉親得以安居樂業，陳茂修將軍功不可沒。

(2) 雷雨田將軍簡介

段希文將軍當初選定居高臨下、扼守群山隘口的美斯樂，率領五軍弟兄，在荒山中披荆斬棘、屯墾開闢出來的美斯樂，被泰國他威上將賜名為「尙的吉利村」，亦即和平村，在美斯樂與軍民同甘共苦二十年的段將軍，於 1980 年因憂急軍民生活無著而積鬱病逝，照顧五軍及村民的任務，就交到雷雨田參謀長的肩膀上，他形容孤軍是經歷三階段「操槍桿」、「拿鋤頭」、再到「撥算盤」，以農業、觀光互相配合，全力發展美斯樂，為難民村中最「富庶」亦為泰北享有盛名的觀光勝地。

(3) 美斯樂的發展：

美斯樂位於泰國清萊府，美發隆縣，尙的吉利村，本地居民全是昔日國軍九十三師部隊遺族，此行到泰北地區特別前往拜會美斯樂地

區的雷雨田將軍及清萊的陳茂修兩位將軍，進一步瞭解國軍後裔在當地的生活。此外，並特別前往興華中學參訪，民國 55 年間，我國自中國大陸退守至泰北地區的段希文將軍，在泰北邊區開闢美斯樂村，讓軍眷得以生活，並開始推動子弟的教育計畫，美斯樂興華中學於同年成立，原名光華小學，段將軍免費提供制服與書籍，操場、房子都是親手打造。兩間茅草屋，幼稚班到三年級，收容泰緬邊區的失學青年與眷屬子弟。隨著學生增加，二年後改名興華小學。該校由於華文教學的成績卓著，吸引了寮國、緬甸、清邁、曼谷等地的華裔子女前來就讀，學生人數曾高達 1,500 人。學生畢業後，多能獲得中華民國僑委會與教育部的贊助回臺升學，成為泰北地區的華文教育中心。

民國 75 年間，泰國政府推動泰化政策，沒收許多中文學校校址，改辦官方的泰文學校，興華是泰北地區第一所被沒收的華校。當時的校長楊春達，帶領師生，借用偏僻民宅分散教學。隨著泰國政府重視多元文化，民國 83 年，由段希文將軍的公子段湄川接任校長，開始重建學校，獲得僑委會補助。民國 90 年成立董事會，成員包括泰國、臺灣、緬甸各地的校友，協助校園興建工程，該校亦使用臺灣國立編譯館編印的課本，學生包括美斯樂村與附近村寨的漢族、少數民族與泰國人。

早年泰北地區缺乏教育資源，加以興華中學係教育嚴格且有教導中文，泰北地區許多人將子女送到位於海拔約 1,200 公尺高的興華中學受教，也因此泰北地區許多優秀的人來均來自興華中學，興華中學對當地及僑界的影響甚大。

目前興華中學面臨師資不足的問題，由於師資均是該校自行培養之當地人，經驗及人數有限，我國退休老師若有意願可以前往協助。

四、新加坡研習內容及心得

(一)參訪新加坡人力部就業准證服務中心情形

1. 新加坡就業准證服務中心 (Employment Pass Service Centre, EPSC)簡介

(1) 參訪對象：參訪學習曾獲得 2006 年聯合國最佳公共服務獎 (Excellent Public Service Award)以及 2010 年新加坡國家品質獎 (Singapore Quality Award) 等殊榮的新加坡就業准證服務中心 (Employment Pass Service Centre, EPSC)，並瞭解該中心簡化現場報到與申辦流程、電子預約與報到手續、個人化叫號服務等便民作法。

(2) EPSC 創新服務作為

A. 2009 年 7 月成立 EPSC，主要的業務重點為執行持就業許可證 (Employment Pass, EP) 之外籍人士必須比照一般持工作許可證 (Work Permit, WP) 及中等技術工作許可證 (S Pass) 外籍人士的指紋掃描建檔工作；此外，人力部亦藉設立新服務中心之機會，大力改革簡化早先頻遭白領外籍人士大為詬病的耗時又混亂 EP 申辦流程 (註：就業許可證即是結合居留證及工作許可二合一功能的卡片)。

B. 新加坡人力部充分意識到，EPSC 將是外籍人士接觸新加坡的第一個政府機構，將形塑他們對新加坡的第一印象，因此，在設立前，人力部即考慮採用創新設計和服務理念，以確保外籍人士能夠有愉悅美好的體驗。所以設立 EPSC 是爲了更完善地服務申請人及滿足其需求；包括有效管控申請流量、滿足申請人期望及不同申請人的需求、提供個人化服務、以及充實等候時間和有效利用資源等。

C. 新服務中心設立前，即以顧客導向及與顧客雙向互動的思維，構思服務中心成立後的服務流程及設置軟硬體設備的主要設計方向，故星方在成立前已充分與私人企業、外籍人士等，進行問卷調查及現場訪談等田野調查工作，同時內部亦進行坦誠務實的腦力激盪過程，進而整合相關回

饋意見及數種不同的服務模式（如餐廳、生產線、自動販賣機、機場大廳等服務方式），最後設計出真正符合企業及外籍人士需求的服務流程與設施，例如在答覆民眾的信件，會儘量使用顧客的語言，以減少溝通上誤解。

- D. EPSC 主要服務內容是為已完成並通過線上申請就業准證之外籍人士，提供最後階段的現場掃描指紋、審核文件真偽及完成領證等申辦手續。指紋掃描的資料將傳送至新加坡移民局相關電腦系統，如此，准證持有人如持有晶片護照，二週後即可使用機場自動通關設備。星方表示，目前該系統已與政府 16 個部門進行連結，未來將持續增加，以此方式兼顧國家安全與便民服務。

(3) EPSC 主要設計理念與措施（Design Concepts）

- A. 簡化現場報到與申辦流程：報到處有面帶微笑的專責服務人員引導申請人至自動服務機(Check in Kiosk)辦理報到，所需時間不到 10 秒鐘。隨後，服務人員會向申請人說明，報到後只需在等候大廳等候，電腦螢幕顯示其名字即可到櫃檯辦理，簡明扼要讓申請人清楚非常簡化的現場申辦流程。
- B. 便捷的電子預約與報到手續：透過人力部電子預約系統(e-Appointment)預約到 EPSC 時間（以每 15 分鐘為一預約時段），申請人到現場即可快速獲得服務及完成掃描指紋等手續，藉此，EPSC 可有效控制各時段服務人流數量，在充分運用既有人力及提供快捷服務之間，創造雙贏的可能。由於 EPSC 每天約受理 700-800 人次申請，該系統不僅可解決現場排隊過度擁擠的潛在問題，同時亦能確保申請人一到服務中心，就能立刻進行申辦。透過網上預約系統，95%以上的申請人只需要約 15 分鐘即可辦完手續。此外，申請人還可為其家人辦理集體預約，從而進一步縮短等候時間。

- C. 以申請人姓名叫號之個人化服務：透過人力部線上系統申請平台，申請人在列印取得印有感應條碼之原則批准信（In Principle Approval Letter）及電子預約確認單（e Confirmation Slip），即可持憑至報到處與系統連線之自助服務機掃描條碼並自動取得印有名字的等候單。由於申請人事先已在線上申請或預約系統輸入姓名，故在自動服務機(Check in Kiosk)掃描條碼後，連線系統即傳輸申請人姓名至等候大廳服務櫃檯上方電腦螢幕，約在 5-10 分鐘內即會顯示出申請人姓名，之後即可至任何櫃檯辦理。
- D. 使等候時間不再無聊（等候線管理）：報到處及等候大廳設置數組客廳式沙發桌椅，並提供免費上網、背景輕音樂、旅遊生活及工作資訊、即時多媒體資訊看板、兒童遊戲區等服務設施，使等候時間變得更有趣與充實。
- E. EPSC 成功的關鍵前提是，必須有線上申請及預約系統的配合，申請人才能透過連線系統到 Check in Kiosk 辦理報到手續並進而享有叫名的個人化服務，甚至是在線上進行繳費；線上系統軟硬體係由人力部科技部門委由外包資訊科技廠商共同研發，星方表示基於保護智慧財產權，不便提供相關系統軟體建構細節。
- F. 目前新加坡政府部門僅有人力部設立 EPSC，同時政府部門中也只有 EPSC 提供電腦看板叫名的個人化服務，未來將計畫推行至其它政府機關。人力部同仁在現場也特別說明新加坡政府相當重視吸引外國人才及規劃有效人口政策，特別成立人口及人才署(相關簡介另說明如後)。
- (4) 新加坡外籍勞工(持 WP 者)主要來自泰國、印度、孟加拉及中國大陸，從事如海事、建築類等低技術勞工約占 70 萬人；另家事工(同樣是持 WP)多來自印尼、菲律賓及印度等國，約 20 萬人，而其它專業人士(持 EP 及 S Pass)約 20 萬人。

2. 國家人口及人才署 (National Population and Talent Division, NPTD)

(1) 成立緣起與職掌

A. 新加坡政府為填補人口老化及生育率過低而產生之人口缺口與促進經濟成長所必須之勞動力，於近十多年大量引進外來移民及外籍勞工，惟同時亦在就業、社會資源分配、住房、教育醫療及國民融合等方面，產生極大的社會爭議與討論。有鑑於此，星國政府為了更正確及有效協調和執行人口及移民政策，並加強跨部門協調合作，從而確保在引進新移民的同時，新加坡公民的利益也能獲得保障，總理李顯龍乃在 2010 年 8 月 29 日國慶群眾大會宣布成立「人口及人才署」。

B. 該署成立的目的是在於管控新加坡將來的人口與人才相關政策，以確保這些政策能支持新加坡的經濟、治安和社會利益；主要職能包括制定並整合政府各部門有關政策以吸引、培養和留住人才，同時也負責管控生育率、移民融合以及與海外新加坡僑民保持聯繫的相關政策。

(2) 功能：為結合由先前的國家人口秘書處、國民融合理事會、內政部、社會發展青年體育部、人力部和貿工部等部門所掌管的三個主要政策領域：擴增人口、吸引人才、移民事務與協助新移民融入社會，以及聯繫海外新加坡僑民。該署針對前述的政策面向加以統籌管理和執行，並定期發表年度人口白皮書，使得相關單位能更全面地考慮和制定各種因應政策。

(3) 組織架構：國家人口及人才署正式於 2011 年 1 月 3 日成立，組織架構涵蓋成立於 2006 年且隸屬於「總理公署」(相當於我國行政院，Prime Minister's Office)的「國家人口秘書處」(National Population Secretariat, NPS)原有的組織與功能，目前該署計有「政策暨計畫理事會」(Policy and Planning Directorate)、 「婚姻暨雙親理事會」(Marriage and Parenthood Directorate)、 「人才暨歸化理事會」(Talent and Naturalization Directorate)、 「移民融合理事會」(Integration Directorate)、 「人才僱用

暨拓展理事會」(Talent Engagement and Outreach Directorate)、「海外僑民處」(Overseas Singaporean Unit)、「內部服務理事會」(Corporate Services Directorate)及「公共關係理事會」(Corporate Communications Directorate)等 8 個部門。

- (4) 運作模式：該署係由副總理兼國家安全統籌部長及內政部長張志賢直接監督，另由「常任秘書」(Permanent Secretary，相當於我國常務次長)嚴昌明直接負責業務推動，其組織係直接隸屬於「總理公署」，級別相當於部會層級，整體運作並與內政部、人力部、貿工部和「社會發展、青年及體育部 (Ministry of Community Development, Youth and Sports, MCYS)」緊密協調配合，以確保星國的人口與移民政策能妥善執行。

(二)拜會新加坡移民與關卡局 (Immigration & Checkpoints Authority : ICA) 及參觀新加坡移民局電子服務大廳(eLobby)情形

1. 新加坡移民與關卡局介紹

- (1) 新加坡「移民與關卡局」隸屬內政部管轄，與警察部隊皆為內政部一級單位，與警方無隸屬關係，總員工約 4,000 人，負責機場、陸路關卡與港口等陸海空邊境之人員與貨物進出管理（組織架構圖如附錄四）。
- (2) 新加坡自 2003 年 4 月 1 日起，為強化反恐措施，加強邊境管理，將內政部「移民與登記局 (Singapore Immigration and Registration, SIR)」及財政部「關稅及國稅署 (Customs and Exercise Department, CED)」貨物查驗部門合併，成立新加坡「移民與關卡局」，資料管控系統可與新加坡貿易網站系統 (TradeNet® System) 連線，隨時可獲得各項貨物通關資料。
- (3) 星國移民局國境線上外勤單位，依陸海空區分，分別有：
 - A. 2 個陸路檢查站：兀蘭 (Woodlands Checkpoint) 及大士 (Tuas Checkpoint) 檢查站

- B. 14 個港口：Changi station、Changi Ferry Terminal、Tanah Merah Ferry Terminal、Tanjong Gate、Brani Gate、Singapore Cruise Center、Jurong FTZ Gate、Sembawang Gate 等
- C. 3 個機場檢查站：樟宜、實里達（Seletar）機場、樟宜空運貨物等
- (4) 該局除負責國境管理、通關貨物檢查及查緝非法移民、逾期停留等不法活動外（ICA 並非查緝人口販運主責單位，而係由警方負責），另負責出生與死亡登記、公民歸化、核發身分證、護照、永久居留證、重入國許可與學生證等申請業務。
- (5) 根據星方統計，目前包括新加坡公民、永久居民和非居民人口在內，星國人口已超過 500 萬，其中公民約有 378 萬人，永久居民約有 53 萬，而非居民人口則已達到 140 萬。所謂非居民人口，指的是持工作許可證（WP）、就業許可證（EP）、社交訪問許可證（Social Visit Pass, SVP）、學生准證（Student's Pass）、直系親屬證的外國人（Dependent Pass, DP）和外籍客工；據查我國僑民在星約 1 萬 5,000 人（含長期居留、就學、工作與永久居留等），另每年往返臺星之雙方旅客各約有 24 萬人次。

2. 國境安全作為與查處績效

- (1) ICA 於 2011 年共破獲 8 萬 800 起走私案件，較前一年高出 19.5%，也是該局自 2003 年成立以來破獲最多走私案的一年。走私案件主要包括漏稅香煙、危害安全違禁品如昏眩槍（Stun Guns）、武士刀等，以及涉及觸犯農糧與獸醫局管制條例的案件，如私運管制動植物等。在查獲的案例中，漏稅香煙向來占走私案的最大比例，該局擔心層出不窮的走私手法被應用在恐怖主義活動中，企圖走私武器或爆炸性物質入境進行恐怖襲擊，威脅國境安全，因此將繼續強化各大查驗關卡的查緝與取締行動。
- (2) 另去年有 3,110 名外國人因觸犯移民條例被捕，比 2010 年的 4,260 人少，有 930 人為非法移民（非法移民除了利用傳統的海陸方式入境或離境，也使用偽造護照入境），比 2010 年的 1,430 人少 35%。；查獲的

逾期居留外國人也從 2010 年的 2,830 人，減少至 2011 年的 2,180 人；此外，因藏匿或僱用非法外勞而被捕的人數，也呈逐年下降趨勢，2011 年被捕的窩藏者為 40 人，違法雇主則為 23 人。

- (3) 非法移民情況的改善主要歸功於移民與關卡局嚴格執法和公眾教育宣傳，星方採用的先進科技和技術也大大提高了取締效果，包括自 2005 年在所有關卡設置生物特徵資料庫，以及在 2009 年 1 月起新增的面部特徵辨識系統，能更有效防止非法入境者（尤其是冒用他人身分的前科者）。

3. 新加坡移民局電子服務大廳 (eLobby)

- (1) 新加坡移民與關卡局總部自去（2011）年 7 月 29 日起正式對外開放電子服務大廳 (eLobby)，提供星國國人及外籍人士更便捷的網上電子申請服務。該電子服務大廳設於該局一樓後方，大廳內共設有 13 部自助線上服務機 (Self-Services Kiosk)，能提供該局所有 17 項網上電子申請服務，包括申請護照 (Application for Passport On-line Electronic System, APPLES)、外籍人士簽證申請電子系統 (Submission of Application for Visa Electronically, SAVE)、申請延長短期居留證 (E-Service For Extension of Short Term Visit Pass, e-XTEND)、申請長期居留證 (Electronic Visit Pass, e-VP)、電子預約 (Electronic Appointment Booking System, eAppointment)，以及申請身分證 (iC Online) 等；自助線上服務機也可提供各種付款方式，如電子轉帳 (Net work For Electronic Transfers, NETS)、銀行提款卡、現金卡或信用卡，民眾如自行用家中電腦進行網路申請，一般只能使用信用卡付款。此外，自助線上服務機也內建掃描器及列印設備，因此如果必須提交申請電子檔或照片檔，只需當場將資料或照片掃描後，即可透過該設備上傳檔案至申請系統，對家中沒有掃描設備或印表機的民眾提供極大的便利。

(2) 主要特色

- A. 自助線上服務機理念與軟體係由該局自行研發，並委由廠商設計製造。

- B. 該機二大功能為整合所有線上申請功能及線上付費，前者功能即如一部家中上網電腦，但安全性極佳，一般駭客無法入侵盜取檔案資料；後者則讓持新加坡當地具 NETS 電子扣款功能的民眾享受更便捷的線上付款服務。
- C. 目前屬測試階段，服務時間為上午 8 時至下午 5 時；未來如運作理想，將考慮開放 24 小時全天候服務。
- D. 透過 ICA 申請其所提供的 17 項網路申請或付款服務者，必須在家中自行上網或透過自助線上服務機將申請應備文件上傳至個別申辦系統；現場櫃檯均不受理收取紙本業務。
- E. 前項各申請項目於網上完成申辦手續後，如需親至移民局面談、按捺指紋或領證等者，可透過電子預約系統 (e-Appointment) 預約辦理日期與時間，如此可縮短現場等候時間，同時該局各樓層服務中心亦能透過預約系統有效控制每日及各時段申辦人數流量，使申辦人潮平均分散，充分發揮服務效能。
- F. 通過電子預約系統預約的民眾，持由系統列印之電子原則批准信 (In principle approval letter) 或電子預約信 (e Appointment letter) 至各服務樓層入口自助取號機 (Self-Service Ticketing Kiosk) 感應信上條碼 (Barcode)，機器即自動印出等候號碼單。
- G. 電子服務大廳另設有一部 I Return (准證回收機)，離星外籍人士可將學生准證、長期准證等放入該機，系統即可自動註銷准證；另該大廳未來亦考慮設置 I Collect (自助發證機)，民眾可自助領取護照或有關准證。
- H. 電子服務大廳設置後，使用人數眾多，成效良好，已可紓解移民局 2-6 樓各服務中心人流。
- I. 新加坡幅員小、毫無城鄉差距、民眾使用電腦線上服務非常普及，故較容易推行各項網路申辦服務。

- (3) 17 項網上電子申請服務項目如下
- A. e-Appointment(電子預約系統)
 - B. iEnquiry (線上查詢准證系統)
 - C. Application for Passport On-Line Electronic System (APPLES, 線上護照申辦系統)
 - D. Application for Identity Card Online(iC Online, 線上身分證申辦系統)
 - E. Online Birth and Death Extracts Application System (eExtracts Online, 線上出生與死亡登記申辦系統)
 - F. Online Pre-Notification of Change of Address(OPAD, 線上住址變更通報系統)
 - G. Electronic Singapore Citizenship Application (e-SC, 公民權電子申辦系統)
 - H. Application for Electronic Re-Entry Permit (e-REP, 重入境證電子申辦系統)
 - I. Application for APEC Business Travel Card (eABTC, APEC 商務旅行卡申辦系統)
 - J. Submission of Application for VISA Electronically (SAVE, 簽證電子申辦系統)
 - K. Application for Extension of Short Term Visit Pass(e-XTEND 短期訪問許可證延期申辦系統)
 - L. Application for Visit Pass (Long Term)(e-VP, 長期訪問許可證申辦系統)

- M. Student's Pass Online Application and Registration (For Polytechnics & Universities, SOLAR, 學生的許可證線上申辦及登錄系統, 適用理工學院及大學)
- N. Student's Pass Online Application and Registration (學生的許可證線上申辦及登錄系統)
- O. Passport Application(護照申請電子付費系統)
- P. Long Term Visit pass Application(長期訪問許可證申請電子付費系統)
- Q. Student's Pass Application(學生的許可證申請電子付費系統)

4. 移民局其它服務中心

- (1) 新加坡移民與關卡局僅於其總部 2-6 樓設有對外服務中心, 全國並無其它服務中心或分站。總部 2、3、6 樓服務對象為新加坡公民, 業務包括護照、身分證申領、出生與死亡登記等; 4 樓負責核發一般簽證、學生准證及一般外籍訪客申辦諮詢業務等; 5 樓負責永久居民申辦及諮詢等業務。
- (2) 該局以上各樓層服務中心民眾等候區設置數排傳統長排座椅供民眾使用, 並無客廳用沙發椅; 網上預約現場報到民眾需在各服務中心入口 Check In Kiosk 自助取號機取得等候號碼, 再依等候區上方數個電腦螢幕號碼指示, 依序至指定櫃檯辦理。由於洽公申辦民眾太多, 並無在電腦螢幕顯示民眾全名之作法。
- (3) 部分樓層並有委外經營之現場照相區, 方便民眾照相。

5. 座談要點

- (1) 星方：移民及關卡局在 2003 年整併海關、移民及領務的護照部門等單位。新加坡每年入出境海陸通關統計約為 1 億 8,200 萬人次，主要以與馬來西亞接鄰的陸路查驗最多，該局查驗線上以偵查角色為主。派駐國外據點目前有 15 處。新加坡目前沒有加入旅客航前資訊系統(APIS)，表示未來可與我國交流學習。
- (2) 我國：入出國及移民署成立於 2007 年 1 月 2 日，係整合國內相關單位，目前派在海外駐點共 27 個；以加強與各國 CIQS 等單位建立良好互動關係，發揮安全管理層面的預防功能，強化國際交流合作，共同打擊各類型跨國犯罪及人口販運，以確保國境安全。我國自去年起建置實施 APIS 系統，已有顯著成效，未來將再推動航前旅客審查系統(APP)，相信可更有效且全面防制日新月異之跨國性犯罪及恐怖組織活動，針對此方面，星國與我國可互相交流合作。

6. 提問及回答

Q1：新加坡移民及關卡局每年查獲案件類型多為哪類？

A1：我們發現主要以人口偷渡及走私香菸這二類最多。

Q2：新加坡電子服務大廳概念先進，所花經費多少？

A2：事實上，我們耗費了約 100 萬新幣(約 2,400 萬新臺幣)，主要在系統軟體的研發上的耗費較高，硬體其實還好。

(三)拜會新加坡內政部及進行防制人口販運交流座談

1. 新加坡防制人口販運背景及成效

- (1) 自 2004 年起，美國國務院 TIP 人口販運報告即抨擊新加坡打擊人口販運不力，2010 年星國被列為「第二級觀察名單」，2011 列「第二級名單」，惟星方外交部在報告公布後曾高調反駁該報告內容之正確性。

- (2) 2011 年 3 月星方為有效打擊人口販運，由內政部、人力部、社會發展青年及體育部、檢察總署等組成跨部會工作小組，並由「政策及行動司」高級司長黃耀文擔任共同主席。內政部之查緝與調查人口販運行動，主要由警察部隊刑事偵查局與各地區警署負責執行，星移民局並非主責機關。
- (3) 星方有關部門在 2011 年 11 月的國會宣布將大力打擊人口販運，並將訂定全國性打擊人口販運計畫，其相關措施亦將於今年 3 月底就緒；針對預防措施的部分，星方將印製防制人口販運宣導卡片，教導民眾及執法人員認識人口販運；星方計畫加速偵查、起訴、鑑別及提報疑似人口販運案件，並與 NGO 團體進行更緊密合作關係。
- (4) 星方將仿效臺灣設立被害人報案專線，政策及行動司特別提到臺灣設立 24 小時運作之勞委會 1955 及移民署 2388-3095 報案專線非常有效，且能以多種語言提供諮詢、報案等功能，非常值得星方學習。
- (5) 星方設立專線亦受到星 NGO 團體 HOME 執行長 Bridget Tan 女士之肯定，但期盼該專線能由 NGO 團體運作，同時希望星方有關部門能加速偵查、起訴程序的速度。Bridget Tan 女士也曾在去年訪臺時提到星方打擊人口販運的弱點：無人口販運專法、人口販運定義不清、證人未受到完善保護、及等待調查期間不能工作等。
- (6) 星方考慮研議制定人口販運專法，新加坡目前並無類似專法，唯「刑法」(Penal Code)及「婦女憲章」(Women's Chapter) 相關條文對性販運有處罰規定，另「兒童少年保護法」(Children and Young Persons Act) 有禁止販運兒童之規定。

2. 我國回應

今天與星方業務單位交流，即是防制人口販運 4P 策略中強化夥伴關係 (Partnership) 具體力行最好的例子，我國打擊人口販運能連續 2 年獲得美國人口販運報告評比第一級的成績，主要是成功整合相關跨部會並與 NGO 團體共同努力下達成，本人亦是人口販運防制法起草者之一，當初本署經由連

月不斷開會討論，經由相關行政、立法部門及 NGO 的通力合作才得以順利立法通過。此行希望臺星雙方未來能加強彼此交流，同時，本署刻正規劃於今年 5 月下旬辦理「2012 年防制人口販運亞洲區域合作論壇」，以擴大區域合作，建立跨國境共同打擊人口販運犯罪機制及窗口，歡迎新加坡屆時派員參與座談，彼此交流學習。

(四) 李光耀公共政策學院研習情形

1. 李光耀公共政策學院(Lee Kuan Yew School of Public Policy)簡介

- (1) 在二十世紀末期，政府的角色和公共服務的概念經歷了深刻的變化。爲了回應這種變化，新加坡國立大學乃創立公共政策系，致力於培訓將領導東南亞各國政府進入二十一世紀的公務員。2003 年 9 月 16 日，在新加坡李光耀資政八十華誕祝壽晚宴上，當時總理吳作棟宣布：新加坡政府將在新加坡國立大學設立李光耀公共政策學院，嗣於 2004 年該學院正式創立。該學院係以公共政策系爲基礎擴展，創設後促使新加坡國立大學的公共政策教育更上一層樓，成爲未來亞洲地區乃至全球各地決策者、行政官員和學者進行公共政策培訓、學習和交流中心。
- (2) 隨著東南亞和太平洋地區國家進入持續發展的新階段，決策者所關注的領域廣泛政策問題涉及本地區國家特有的共同問題。這些問題包括與城市化、公共衛生和社會福利相關等問題，還包括影響更爲廣泛的跨越國境的環境問題、國家安全、解決糾紛與恐怖主義。在如此複雜的環境中制定公共政策，滿足國內和國際不同部門的需求和期望，要求政府公務員經由培訓學習從不同的學科角度分析問題。該學院提供合適的知識和訓練課程，使得學生能採用多學科方法制定和實行政策方案。
- (3) 該學院目前除了對外提供多項高級訓練課程外，另設有一項博士班及三項碩士課程(公共政策碩士、公共行政碩士與公共管理碩士)；我國行政院人事行政總處亦每年選送國內中高階文官至該學院進行短期公共政

策訓練研習；另中國大陸亦經常分批選送中央或省市高級官員，參加該學院專為其量身打造之短期高級研習班或修讀公共行政與管理碩士課程；目前約有 400 名來自 50 多個國家的學生在該學院就讀。

- (4) 該學院另設有四個研究智庫，分別為「政策研究所」(The Institute of Policy Studies, IPS)、「亞洲競爭研究所」(Asia Competitiveness Institute)、「亞洲及全球中心」(Centre for Asia and Globalization)、「水政策研究所」(Institute of Water Policy)。現任院長馬凱碩 (Kishore Mahbubani)，曾任新加坡駐聯合國大使，也是位極具聲望的國際事務專家。他的論點被歐美人士譽為代表新亞洲世紀的聲音，曾被美國「外交政策」雜誌評選為全球百大思想家之一。

- (5) 「政策研究所」(The Institute of Policy Studies, IPS)介紹

A. 現任所長為印度裔 Janadas Devan 博士。

B. 「政策研究所」成立於 1988 年，為李光耀公共政策研究院所屬四個研究智庫之一，成立宗旨在於提升新加坡各界對政策議題及良好政府治理的認識，並透過策略思考與研究的方式，以清晰的脈絡、前膽的想法及宏觀的視野，來探討當前與新加坡國家利益相關的議題；IPS 對研究主題採取長期觀察與分析之研究方法，同時亦觀察研究新加坡國民對政府施政及對外政策的態度與想法。該所透過舉辦研討會、閉門會議、出版品及問卷調查等方式，與政府、民間及學術等各界交流。

C. IPS 主要研究領域

- 藝術、文化及媒體
- 人口及家庭
- 多元文化主義及社會
- 政治及政府治理

2. 座談學者

- (1) Hui, Weng Tai(許永達)教授：新加坡國立大學李光耀公共政策學院及該校經濟系副教授，並擔任新加坡人力部、國際勞工組織（International Labour Organization）顧問，亦曾擔任「新加坡勞力研究院」（Singapore Institute of Labour Studies）副研究員、曾任李光耀公共政策學院主管學務副院長等多項國內行政職務，為研究全球化經濟移民、外籍人力政策、經濟議題等領域專家。
- (2) Janadas Devan 所長：現為新加坡國立大學（簡稱國大，NUS）李光耀公共政策研究院政策研究所（IPS）所長，曾在美國及新加坡學術院所任教。J 所長為公共政策及語言政策專家，目前兼任海峽時報專欄作家及副編輯。
- (3) 研究員 Leong, Chan-Hoong(梁振雄)博士：曾在新加坡新躍大學主持研究計畫，及在國大（National University of Singapore, NUS）「亞洲研究所」（Asia Research Institute, ARI）從事博士後研究。梁博士係移民及跨文化領域關係專家，對移出移入影響、移民融合、新移民關係、移民認同等領域均有深入研究。
- (4) 研究員 Mathew Mathews 博士：曾在國大社會系任教、擔任多項政府及非政府組織研究專案顧問，及擔任新加坡「社會發展、青年及體育部」婚姻中心諮詢委員會成員等。M 博士為宗教、家庭、社服等社會學領域專家，研究範圍包括人口老化、貧困家庭、親情疏離及毒癮酗酒等問題對社會造成之影響。
- (5) 資深研究員 Yap, Mui Teng(葉鎂盛)博士：葉博士為研究人口老化及低出生率問題、人口與家庭關係、新加坡移民政策等領域專家，目前在 IPS 領導人口與家庭關係研究計畫；曾任職於新加坡衛生部人口計畫處及新加坡家庭計畫暨人口委員會，亦曾在夏威夷大學「東西研究中心」（East-West Center）研究。

3. 座談重點

(1) 概況

近年來新加坡由於外來人口增長速度太快，導致組屋供應、公共交通運輸系統、學校資源等基礎設施的擴建跟不上外來人口增長的速度，形成中下階層民眾極大的生活壓力，從而強力反彈政府過於開放寬鬆的移民政策，星方乃在 2009 年底開始緊縮移民政策。

星方當初決定放寬移民政策，主要基於兩項考量；首先，因為生育率不斷下降，高齡化社會已經形成，只有通過引進移民才能維持社會的活力；其次，要確保有足夠的優質人才，如此才能在日趨嚴峻的國際人才市場競爭環境中存活。緊縮移民政策已對一些依賴外工或外勞的行業如建築業、海事業等，造成負面影響；即便服務業，尤其是中小企業，因為聘請不到新加坡本地工人，只好改聘用外勞；在成本提高下又得受到政策限制，業者無不叫苦連天。以餐飲業為例，在聘請不到合適的員工狀況下，有的業者已因此而被迫結束營業，或發生不得不中止擴充業務的計畫。

另外，從 2010 年 1 月開始，理工學院與公立大學應屆外國留學生，包括修讀大專、本科、碩士或博士課程的新加坡教育部獎學金得主和自費留學生，已不再收到移民與關卡局發放申請永久居民邀請信。星當局不再寄發邀請信後，雇主聘用外國留學生的意願也跟著降低，受到影響的，除了自費留學生外，還包括教育部獎學金得主。

據星方估計今（2012）年經濟成長率預估僅有 1%~3%（2011 年為 4.9%、2010 年為 13.9%），星方勢必在面對人口快速老化、引進外來人口以促進經濟成長及消弭民眾對移民政策疑慮之間，亟思在兩難之間取得平衡。

依 IPS 2011 年 9 月一項研究指出，若新加坡生育率維持在 1.24，又不引進新移民，至 2050 年總人口將僅有 303 萬人（目前約為 518 萬），

即代表 1.7 人要養 1 個老人；前資政李光耀在 2011 年 9 月遂建議可嘗試每年引進 2 萬至 2 萬 5,000 名新移民。

星方 2008 年至 2010 年核准永久居民人數分爲：59,500(2008)、59,460(2009)、29,265(2010)；核准歸化公民人數分別爲：22,000(2008)、19,928(2009)、18,758(2010)，可見略有下降之趨勢。

新加坡自 1970 年晚期採取開放外國人力政策(含高級專業人才及低技術人力)，境內外來人口(不含永久居留人數)自 1970 至今大幅成長，比例從 3%快速增長至 37%，而近 3 年外籍勞動人口約已占新加坡總勞動人口三分之一(約 1 百萬人)，比例相當高。

(2) 新加坡外國人力政策(Singapore Foreign HR Policy)

- A. 強大外國人力需求主因來自經濟發展政策的成功結果及日益減少的本地勞力供應。
- B. 須寬鬆和靈活的外籍勞工政策，以加強人力資源的需求。
- C. 基本控管措施：技術、收入標準、短缺嚴重性、社會影響等面向的評估。
- D. 類型：居留期間的限制、徵稅多少、行業外勞比例限制、罰金。
- E. 除以限定公司外勞比例及課徵勞工稅來平衡外籍勞工市場，並由人力部每半年檢視產業市場所需來調整。

(3) 新加坡各類准證類別

A. 概要

新加坡對於外國專業人士之引進，主要有 4 大目標：補充當地專業人力需求、創造就業機會、創造經濟價值及提升產業競爭力。雇主聘僱外國人工作之許可，係由人力部 (Ministry of Manpower, 簡稱 MOM) 負責，人力部審核人員具有移民官員身分，因此外國人獲得人力部核准入境工作之許可，即取得入境之工作簽證。新加坡將全國人

力資源分爲本地人力（locals）、外國勞工（foreign worker）及全球性人才（global talent）3 大類，其中對外國人力藉管理機制將人力資源導入本地人力，至於極少數具全球性技能者則以最簡便方式積極引進。

新加坡對於外國人入境工作，依其性質可區分爲專業或技術人士、中階技術人力及基層藍領勞工，並依據其性質之不同，分別核發就業許可證（Employment Pass, EP）、中等技術工作許可證（S Pass）及工作許可證（Work Permit, WP），外國人必須於取得工作許可證 3 個月內入境工作。

新加坡有關外國人入境工作所依據之法令爲「外國人力僱用法」（Employment of Foreign Manpower Act），對於聘僱外國專業人員、中階技術人員或藍領勞工之條件，主要是以每月薪資及其工作內容作爲審查核准之依據，另再參考外國人之學歷及工作經驗。

B. 就業許可證（Employment Pass, EP）簡介

雇主聘僱具專業或技術之外國人到新加坡工作，應先由雇主向人力部申請 Employment Pass（EP），是新加坡政府爲了吸引外國的專業技術人才來新加坡就業而核發之工作許可證。申請者只需找到新加坡本地雇主，申請者在居留期間無限次出入境，許可證到期只要申請者仍然被僱用就可以延期。EP 依薪資及工作內容區分 P1、P2、Q1 及 TEP（Training Employment Pass）4 類，其基本條件必須具有大學學歷，而且外國人之畢業學校必須爲人力部認可之學校，若非爲大學畢業，則必須具備特別專業技能及 5 年之工作經驗。

EP 之核發並無國籍別、產業別及配額之限制，主要端視申請人學歷及薪資是否達到標準，如下表三，其中 EP 根據收入的不同，分爲 P1/P2/Q1 許可證，持有 P1、P2 及 Q1 Pass 者之配偶或 21 歲以下未婚子女可申請親屬准證（Dependant's Pass），而持有高階 P Pass 者可允許其配偶、21 歲以上未婚子女、身障子女、未成年子女、父母或配偶

父母申請長期訪問許可證（Long-Term Social Visit Pass），詳細申請資格及優點簡述彙整如下表四。

表三 EP 申請資格

1	EP 申請者月薪需有新幣 2,500 以上及被認可的大學本科學歷（正規大學、有學位證書）。但對於新加坡主要三個國立大學的外國畢業生月薪可較有彈性。
2	專業符合新加坡的產業要求。
3	EP 持有人家屬（妻子，以及未滿 21 歲未婚子女）可隨之申請親屬准證 (DP)。DP 的年限與 EP 相同。

表四 P1/P2/Q1 准證，其申請資格及優點簡述

EP 准證別	申請資格	優點
P1	<ul style="list-style-type: none"> ● 月薪必須超過\$7,000 ● 必須擁有新加坡承認的專業資格或專門技能證書 ● 屬於專業、行政、高級管理或經理級別的人士 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 配偶及年齡在 21 歲以下的子女可申請親屬准證 ➢ 可為父母（包括配偶的父母），21 歲以上未婚子女、身障子女等申請 Long-Term Social Visit Pass ➢ 可申請 PR ➢ 無須繳交勞工稅（Levy）
P2	<ul style="list-style-type: none"> ● 月薪必須介於\$3,500 ~ \$7,000 之間 ● 必須擁有新加坡承認的專業資格或專門技能證書 ● 屬於專業、行政、高級管理或經理級別的人士 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可為配偶及年齡在 21 歲以下的子女申請親屬准證 ➢ 可為父母（包括配偶的父母）、21 歲以上未婚子女、身障子女等申請 Long-Term Social Visit Pass ➢ 可申請 PR ➢ 無須繳交勞工稅（Levy）
Q1	<ul style="list-style-type: none"> ● 月薪必須介於 \$2,500~\$3,500 ● 必須擁有新加坡承認的專業資格或專門技能證書 ● 有專業技術，相關工作經驗亦列入考慮因素 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可為配偶及年齡在 21 歲以下的子女申請親屬准證 ➢ 可申請 PR ➢ 無須繳交勞工稅（Levy）

C. S 證（Speical Pass / SP）簡介

S 證是新加坡政府爲了吸引外國技術人員來新加坡工作所核發之工作簽證，申請者只需找到新加坡本地雇主即可申請到 1 至 2 年的准證，申請者在居留期間無限次出入境，准證到期只要申請者仍於僱用期間即可延期。相關申請資格彙整如表五。

表五 S 證申請

1	申請者月薪新幣 1,800 以上，大專以上學歷。
2	相關條件符合新加坡的產業要求。
3	持有人家屬不可申請親屬准證 DP，若需申請親屬准證 DP，月薪新幣必須達 2,500 以上。
4	需要繳納政府勞工稅（由雇主繳納）；SP 人數總額不得超過公司總員工的 25%。

D. 工作許可證（Work Permit, WP）須知

WP 申請者月薪不限（通常是月薪新幣 1,800 以下），學歷不限，年齡須 16 歲以上，通常指一般不需技術或部分技術之勞務工作，常被稱爲「客工」，WP 准證持有人不得爲家人申請親屬准證 DP。WP 准證需要由雇主向政府繳納勞工稅，對於有技術之外勞，雇主則可繳納較少之勞工稅；另 WP 持有人申請永久居留較難，不過也有例外。

(4) 移民帶來之正面影響與優勢

- A. 防止國內薪資過度增加，維持產業競爭力(尤以漁業及工業爲甚)。
- B. 吸引外國企業投資。
- C. 緩衝週期性波動：如 1985 年間經濟蕭條，企業優先裁減外籍勞工，可減少本勞失業率。
- D. 提供低階勞動服務市場低廉工資的勞力。
- E. 爲國內勞動力注入工作紀律：如 1980 年代引進大量香港人，以激發本地人競爭力。

(5) 移民帶來之主要挑戰與劣勢

- A. 抑制國內薪資成長。

- B. 阻礙經濟轉型及重整：企業將可能不會致力於降低勞力需求模式的發展及流程的改善。
 - C. 減少當地人就業機會：例如新加坡這幾年開放給予日本、法國、美國及紐西蘭等國家的大學畢業公民有 6 個月效期簽證，使其入境後體驗新加坡的生活環境，並可尋找適合的工作，以吸引先進國家的菁英居住此地，但相對地，已引起當地人產生種族間的競爭效應，並關注飯碗是否被搶走。
 - D. 減低投資本地的可能：譬如公司將不會去訓練當地員工。
 - E. 浪費重新訓練員工之資源：2~4 年外籍勞工必須離開，無法達到訓練的傳承。
 - F. 社福成本及基礎建設投資成本提高：衍生出社會問題，包括住宅不足、交通擁擠、醫療資源過度使用。
 - G. 造成政治緊張：例如在 1980 年間泰國建築工人常常死於睡眠中，泰國政府認為是因為新加坡雇主虐勞所致，兩國政府因此產生政治上衝突，後來才得知是泰勞多不習慣於夜間工作，生活作息不適應而於睡眠中猝死。
- (6) 小結：如何訂出合適的外國專業人才及低階人力比例，才能維持穩定的經濟成長又不損及國內產業發展及國內就業市場，是新加坡政府相關部門的主要挑戰。
- (7) 新加坡外國人及本地人的融合(Integration Between Foreigners and Locals in Singapore)
- A. 概要

新加坡過去十年在人口統計上產生結構性的改變，根據最新的人口調查報告，將近 50 萬人在過去十年間(2001 年至 2010 年)獲取新加坡永久居留權；整體來說非當地人口，包括移民，移居國外，短期勞工，

幾乎是同時期的二倍。不意外地，移民人口是政治上棘手的問題（1970年-2010年新加坡詳細人口統計，如表六）。近來一份有關社會融合建構的問卷調查顯示出這兩類居民間對於誰才足以代表新加坡人看法頗為分歧。然而，受訪者對於「是否會改變行爲及態度以更融入適應移居地」與「新加坡是否應擴展多元母語以便迎合非傳統移民族群」等問題，多持正向支持態度。

表六 新加坡人口統計(1970-2010) (千人)

	1970	1980	1990	2000	2010
總人口	2,074.5	2,413.9	3,047.1	4,027.9	5,076.7
新加坡公民	1,874.8	2,194.3	2,623.7	2985.9	3,230.7
永久居民	138.8	87.8	112.1	287.5	540.0
其它(包括短期移工、外國學生等)	60.9	131.8	311.3	754.5	1,305.0
出生率	3.07	1.82	1.83	1.60	1.15
65歲以上人口	3.4	4.9	6.0	7.2	9.0

(資料來源：新加坡統計局)

新加坡當地人占總人口數逐年下降，為維持人口數的穩定，生育率必須維持在 2.1。然而，2010年新加坡卻出現有始以來最低的生育率，僅 1.15。依聯合國經濟及社會部門統計，在 2025 年，新加坡將會呈現嚴重的老齡化社會，有超過 21.5%的人口超過 65 歲。

B. 新加坡為何需要移民及外籍勞工？

Leong 博士認為，移民可以滿足社會的需求，增加新加坡勞動力市場，短期工將可替補當地人不願意做的工作，同時專業技術及特長將

可協助發展新的經濟產業，使經濟大餅可以不斷擴張，國內通膨得以適度的控制。

C. 外國人與當地人的緊張衝突

近年來，促進新加坡外國人與當地人的融合議題一直引起各界關切及辯論，兩大關鍵主因為：愈來愈擁擠的大眾交通工具，以及外籍藍領勞工對於當地勞工薪資成長產生衝擊（衝突問題如下表七）。

表七 外國人與本地人的緊張衝突問題彙整表

社會議題	經濟議題
● 國家認同感的模糊	● 工作
● 對彼此文化習慣不知	● 薪資
● 無法以官方英語溝通	● 教育機會
● 第二代移民有服役義務	● 住宅成本
	● 公共場所的擁擠

D. 新加坡前總理李光耀在 2012 年的新春團拜聯歡宴會上講話時指出，新加坡生育率逐年下降已經成爲一種趨勢，2011 年新加坡華裔人口的生育率只有 1.08，印度裔 1.09，馬來裔 1.64，均遠低於 2.1 的人口替代生育率，若不引進新移民彌補不足，再過 20 年，新加坡華裔人口將減半。新加坡惟有靠引進新移民，才能彌補人口的不足，維持人口的水準。只要外在因素不進一步惡化，新加坡經濟不會因歐債危機或疲弱的美國經濟等因素陷入萎縮。然而，人口一旦萎縮，經濟就會像同樣面對人口老齡化的日本一樣，失去活力。無論如何，除非新加坡人多生育，否則就必須接受新移民。由此可見，如何促進人口增長已是新加坡面對的最大挑戰之一。

E. Leong 博士也舉最近一項針對 2,013 名新加坡人所作的調查顯示

- 44.8%：同意或非常同意「由於外來人才的湧入，我們的工作安全感受到威脅」。
- 38.9%：同意或非常同意「過多的外國人才流入已淡化社會的凝聚力」。

F. 新加坡政府對建構融合社會的策進作為

- 明顯區別公民、永久居民、非居民的權益，如在社會福利上的補助，並以本地公民為優先，以鼓勵永久居民申請成為公民。
- 建立「國民融合理事會」(National Integration Council, NIC)以促進共存社會的和諧。
- 增加空間量：例如建蓋住宅、捷運線、學校等。
- 緊縮移民及就業簽證。
- 對低收入戶家庭的照顧協助。
- 採不同及分層方法管理外國人與本地人的融合。

(8) 新加坡國民融合理事會 (National Integration Council)

A. 成立緣起

為加強並促進新加坡人與新移民之融合關係，星政府在 2009 年 4 月結合政府、私人企業界及民間力量成立「國民融合理事會」(National Integration Council)，以更有系統地協助新移民盡快融入新加坡社會，理事會由「社會發展、青年及體育部」部長擔任理事會主席（現任部長為陳振聲）。

B. 理事會願景

- 以靈活的 3P(People、Public and Private Sectors)整合策略，有效促進融合。
- 形成永續活絡且有效的社會融合網絡。
- 在新加坡人與外來移民之間建立新加坡人的核心價值。

C. 理事會三大宗旨

- 培養所有居民對新加坡的歸屬感。
- 製造機會讓新加坡人與新移民進行有意義的交流。
- 密切關注社會融合的進程。

D. 理事會指導原則

- 永遠把新加坡人列為優先考量：唯有新加坡公民才有投票的權利、政府有義務保障國人的長期利益、確保國人在教育、醫療保健、住屋等基本服務方面都獲得優先考慮。
- 透過外來移民提升本地經濟：強調如果希望有好日子過，新加坡就必須成為全球人才、創意點子及商貿活動交會點。新加坡因天然資源匱乏，所以只能靠全世界的人才及人力，輔助本地的人力資源，才能製造高產值的產品及服務以出口到全世界。
- 新加坡應盡地主之誼，拋開成見、打開心房，歡迎選擇移居新加坡的外國人。
- 不忘信約裏團結一致建設公正、平等的民主社會的理念：凡努力且有能力的加坡人，在政府任人唯才的制度下都將有所回報。同樣地，新加坡人也應該肯定努力且優秀的外國人。

E. 運作模式一(理事會成員組成)

國民融合理事會的成員共有 20 名，來自公部門及私部門，包括社會發展青年體育部長、兼管回教事務的新聞通訊及藝術部長、總理署部長、內政部及貿工部第二部長、人力部兼國家發展部高級政務部長、主管教育及律政國會高級秘書、聯合早報編輯、Tablea 報編輯、國大客座教授、渣打銀行首席執行長、國會議員、人民協會執行長、新加坡華人宗鄉會館總會主席、新傳媒執行長、新加坡理工學院校長、國大副校長、歐亞協會副主席、早報網助理副總裁、PowerSerya 執行長、全國貿易聯合會副主席等。

F. 運作模式二(設四個小組委員會負責不同面向的促進融合工作)

- 社區小組委員會 (National Integration Working Group for Community)：由社青體部、國家發展部、建屋發展局、人民協會、社區組織及主要的外國人協會的代表組成，主要工作包括鼓勵新移民參與基層組織活動。
- 學校小組委員會(National Integration Working Group for Schools)：由教育部、新加坡旅遊局、私人學校及外國學校等機構的代表組成，探討如何促進新加坡學生與外籍學生之間之交流。理事會鼓勵國民型學校和外國體系學校共同參與社區活動。其中一項「在家吃飯」(Meals@Home)計畫，就是鼓勵新加坡學生、新移民和外國學生互邀回家吃飯，讓他們在校外的場合加深對彼此飲食和風俗習慣的認識。同時，星教育部決定將自 2015 年的課程中著重探討如何培養學生的跨文化技能，為全球化未來做好準備。
- 媒體小組委員會(National Integration Working Group for Media)：由新聞、通訊及藝術部及主流媒體的代表組成，任務是透過傳播媒介正面推廣新加坡的多元文化。

➤ 職場小組委員會 (National Integration Working Group for Workplaces)：由人力部、全國職工總會和雇主代表組成，促進新加坡籍與外籍員工間的認識與交流。由於語言是許多外來移民面對的一大障礙，儘管目前已有許多機構，如人民協會、勞動力發展局、零售商協會，以及職總學習中心 (NTUC Learning Hub) 等都有為新移民和外籍員工提供基本英語課程，不過理事會相信雇主能做得更多。據瞭解，理事會準備檢討現有課程，研究增加學習名額的可能性，並研究如何鼓勵雇主讓外籍員工上英語課程。

G. 運作模式三(設立「社區融合基金」(Community Integration Fund) 鼓勵社區及民間參與促進融合工作)

星方有感於社區活動和節日慶祝活動是很好的跨文化交流平台，該理事會乃設立總值 1,000 萬新元 (約 2 億 3,000 萬臺幣) 的「社區融合基金」(Community Integration Fund)，為非營利組織、社團及公司等舉辦的融合活動提供多達 80% 津貼 (單項計畫最高可申請 20 萬新元)。理事會希望更多組織和社團能運用基金提供的津貼，以更具創意的方式推動移民和新加坡人的融合。

H. 運作模式四(新加坡公民之旅 (Singapore Citizenship Journey))

為協助準公民瞭解和珍惜新加坡社會的歷史、文化、規範、社區和價值觀等基本原則，加速融入新加坡社會，新加坡國家人口及人才署 (National Population and Talent Division)、社會發展青年及體育部、國民融合理事會及人民協會自 2011 年 2 月起，協力推出「新加坡公民之旅」(Singapore Citizenship Journey)，要求年齡介於 16 歲至 60 歲的新加坡準公民必須在兩個月內完成包括三個階段「新加坡公民之旅」，才能獲得公民權。無法完成者，移民局所核發的批准信可能被撤銷，如果有特殊理由無法完成三個階段，申請人可向移民局要求多一些寬限時間，或申請豁免參加，但網上學習的階段必須完成。

公民之旅(如圖 1)包括三個階段—網上學習新加坡常識(Singapore Citizenship e-Journey)、半天的參觀體驗之旅 (Singapore Experiential Tour) 和社區分享活動 (Community Sharing session)，概述如下：

- 網上學習新加坡常識 (Singapore Citizenship e-Journey)：包括新加坡的建設和發展、國家的象徵性標誌、法律、治理原則、全民防衛和國民服役的必要性、種族和諧的重要性，以及社區建設等內容。準公民可自行安排時間和地點完成這一階段，通過音訊、視訊、動漫和文字學習五個章節的內容，並在每一章節結束前完成小測驗，問題例如：誰是新加坡第一任首席部長 (Chief Minister)？網上學習用的是英文內容，如準公民有需要，可在指定的兩個民眾社區中心 (Community Centre)獲得翻譯協助；沒有電腦和網路的準公民，也可到 25 個社區中心完成網上學習。不過，星國當局強調網上學習並非考試，而機制涵蓋了對準公民一定的信任，並希望準公民能夠親自或與家人一起完成這個對他們有益的學習過程，而非讓他人代以完成。
- 參觀體驗之旅 (Singapore Experiential Tour)：本階段係以參觀和體驗為主，安排準公民在半天內參觀國家博物館、國會大廈和市區重建局，讓他們瞭解新加坡的建國史、國會制度和未來規劃。
- 社區分享活動 (Community Sharing Session)：社區分享階段則在準公民所居住的社區進行，由社區的基層領袖向準公民介紹社區活動和志願服務的機會，以及分享在多元文化、多元種族社會的生活體驗。



圖 1. 如捷運路線圖般的準公民之旅(來源：IPS)

(9) 從局外人變成其中一分子: 移民融入多元文化之新加坡社會

A. 概要

來自中國大陸及印度土生土長的新加坡新移民，鮮少有與不同種族文化的人生活在同一塊土地以及一起工作的經驗。因此接受新加坡獨特的多元民族思想體系，對這些試圖融入新環境的新移民而言是不可避免的。

B. 多元文化社會

新加坡重視各族裔文化、民俗服裝、食物、語言及宗教，經常宣導民眾尊重多元文化，更常利用各種國定節慶來慶祝各族裔特有的節日，而新加坡人在國外時，常會將國家認同感以尊重多元文化的特色自豪地展現出來，如下表八之新加坡官方族群比例表。

表八 四類族群及其比例

種族	比例 (%)
華人	74.1
馬來人	13.4
印度人	9.2
其它	3.3

(資料來源：IPS)

C. 早期移民背景

1819 年英人萊弗士爵士(Sir Stamford Raffles)漫遊馬來半島，發現新加坡地處南中國海要衝，航海交通便利，乃與當時之酋長蘇丹訂約取得海港管理權，設立貿易站。1824 年 8 月，蘇丹復與東印度公司締約，將新加坡全島割予該公司，此後新加坡日漸繁榮，人口不斷增加，中國大陸、印度移民紛紛湧至。1867 年新加坡從海峽殖民地(Straits Settlements)改制為皇家殖民地，歸英政府殖民地部統治。第二次大戰期間，新加坡遭日本占領達 3 年之久，戰後新加坡開始有民選議員，惟大多數議員仍係官方派任。1959 年新加坡改為自治領土，51 席議員全部改為民選，人民行動黨(People's Action Party, PAP)在當年大選中取得 43 個席次，成為執政黨迄今。

1963 年新加坡加入馬來西亞聯邦，由於聯邦當局立法賦予馬來人各項特權，刻意扶植馬來人之經濟、政治地位，李光耀領導之人民行動黨堅決反對，遂與聯邦當局發生摩擦，終於 1965 年 8 月 9 日退出聯邦，成為獨立國家。

D. 新加坡政府對少數族裔之保障

- 憲法下各種族受到平等之保障
- 基於歷史性的因素給予馬來人特殊地位

- 保障少數族裔在國會參政權利
- 成立少數族裔總統委員會(Presidential Council of Minority)
- 民間族裔組織協助新移民解決生活或社會問題
- 社會住宅依族群比例分配

E. 移民制度下的多元文化策略

- 外國移民依不同申請資格及條件來申請工作簽證。
- 不允許外籍家事勞工、低技術及無技術勞工攜家帶眷入境；渠等若嫁娶新加坡人，亦不被准予繼續居留於新加坡。
- 外國專業人士可申請隨行親屬在新加坡居住，並得以申請永久居留及公民。
- 政府希望透過維持種族間的平衡(racial balance)，使新移民(獲永居或公民身分)很容易就能適應原有的幾個主要族群類別。
- 爲了使所有剛成爲新加坡公民的移民瞭解本地多元文化架構，必須參加「新加坡公民之旅」。

(10) 移民與新加坡: 以歷史觀概論 (Migration and Singapore : A Historical Overview)

葉博士回顧移民在新加坡之人口結構及人口成長上所扮演的角色，將過去與現在作一比較。以歷史觀點視之，1819年，約莫 150 位漁民居住在此，到了 1824 年有 1 萬多人口，1871 年中國大陸及印度的移民移入，人口有 9 萬 7,000 多人，而新加坡於 1965 年獨立前，淨移入人口爲人口成長主因，而自外來人口定居後國內人口逐漸成長，使本地所出生人口從 1921 年的 29% 增加至 1970 年的 74% (根據新加坡 1970 年人口調查報告)。由於持續低出生率，新加坡一度又以外來移民

扮演重要人口成長角色，此反映於 2010 年在新加坡當地出生總人數降低至占總人口的 57%(依據 2010 年人口調查報告)。

4. 提問及回答：

Q1：新加坡如何吸引外國專業人才？

A1：許教授表示，第一、新加坡有很好的教育資源，尤其是國際學校，能滿足外商子女就學及國人子女與國際接軌的需求；第二、尊重多元文化：很多移民均能找到適合自己的文化中心，協助他們儘速適應新加坡的生活環境，在多元文化薰陶下，政府對於各族群的語言、文化及宗教都非常尊重，也不時教育大眾彼此去瞭解不同的文化；第三、新加坡以英語為官方語言：由於英語目前仍為主要國際溝通重要語言，友善的英語環境，使得各國人才選擇新加坡作為海外工作的首選，因為沒有語言的隔閡，工作及生活適應上得以更融入本地生活。第四、良好的住宅政策：政府規劃、招標興建大量的公共組屋策略，讓居者有其屋，增加移民國家居民的歸屬感（相較之下，臺灣最大的困境應是語言的障礙）。葉博士進一步指出：在新加坡的公司多能提供高於其它國家誘人的薪資，並准許專業人才攜帶家眷前往新加坡工作的策略，亦是吸引外國高級人才的重要原因。

Q2：新加坡政府如何決定要引進哪些產業的人才？

A2：有幾個決策單位及管道來源，例如人力部、經濟發展局(Economic Development Board)、教育部等單位，其它來源也包括調查企業主及人力資源入口網站人力經理等。

Q3：新加坡移民政策的擬定與部分統計資訊不公開原因為何？

A3：因應經濟的成長及產業所需，政府為了維持族裔的平衡，避免引起種族間的誤解，有必要對於較敏感統計數據，如各族群所分配到的比例及社會福利資源，又如移民申請方面的統計，不會以單一國籍來區別，而是

以區域性的統計來替代。其它例如有部分申請不通過的原因，人力部不對外說明原因，僅供內部研擬政策及審核時之參考。

Q4：任何人若有違反宗教和諧、強迫信仰或禁止傳教，新加坡政府有何處罰？

A4：違反新加坡宗教和諧法(Religious Harmony Act)，最重可處 2 年有期徒刑；其它非宗教上的歧視行爲，新加坡採取較軟性的規勸及宣導改善，以減少種族間的對立。

Q5：新加坡鼓勵生育的政策有哪些？以解決低生育率之問題。

A5：葉博士解釋說，1987 年新加坡鼓勵高收入家庭生育，但 2010 年生育率僅有 1.15，2011 年只有 1.2，而現在政府僅希望國人能生就好，鼓勵生育配套政策包括減稅、給予生育基金，生第一、二胎，每胎給予 4,000 新幣，第三、四胎，每胎給予 6,000 新幣；政府也補助人工受孕，最多可補助 3 次，每次 3,000 新幣；並規定給予婦女 4 個月帶薪的產假，其中部分由政府補貼給雇主，而父親可有 3 天的陪產假，也規定企業不能對懷孕 6 個月以上之婦女裁員，以保障婦女工作權。

Q6：哪些部門或行業認爲引進外國人力不足或不能中斷？

A6：葉博士認爲中小企業多希望政府繼續開放外來人口，而政府也擔心產業外移，因此有限度開放的移民政策，政府部門間也有協調問題待解決，例如衛生部需要蓋老人院，以因應高齡化及少子化情形，發展部要建構公共交通系統，都需要大量的外籍勞工，但人力部可能認爲國內產業結構需要轉型或改變，以提升生產力，盼減少勞力上的需求。

Q7：外國專業人才與新加坡經濟成長的關係？

A7：應有一定之關係，但仍有部分民眾不相信政府的說帖(對於外國人才的引進足以穩定經濟合理化)，部分民眾仍持懷疑或保留看法，畢竟過多的移民接踵而至，占用過多社會及民生資源，雖然表面和諧，但心理多少仍有排斥感，這也是爲何政府不斷呼籲及重視移民融合工作的原因之一。

(五)拜會亞洲公共管理協會(Asian Association for Public Administration)副主席 Jon Quah 博士

1. 學者簡介：亞洲公共管理協會副主席 Jon Quah 博士為美國佛羅里達州立大學政治學博士，前曾在新加坡國立大學政治學系任教，Quah 副主席專長於亞洲國家反貪污策略、政府服務改革等領域之政策分析。
2. 新加坡反貪污執行概況
 - (1) 新加坡在 1940 至 1950 年代初期，所有貪污案件都是由警察部隊刑事偵查局的一個小單位「反貪污部門」(Anti Corruption Branch)所負責調查，由於位階過低且資源不足，乃於 1952 年成立直接隸屬於總理公署之貪污調查局(Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)，專責打擊貪污行爲。
 - (2) 1960 年制定「防止貪污法令」(Prevention of Corruption Act)，授權 CPIB 所有必要的權力，來打擊貪污罪行；另 1999 年制定「貪污、販毒及其它嚴重罪行(利益充公)法令」，除了授予法院凍結和沒收貪污所得資產之權力外，洗黑錢的罪行也被納入。
 - (3) 新加坡政府的反貪立場非常明確，不論涉貪者在政府擔任的級別和職位有多高，只要涉貪一概毫不猶豫將其繩之以法；另 CPIB 也有權對私人企業內的貪污行爲進行調查，通常這類案件涉及支付或收取非法佣金或回扣。
 - (4) 依規定任何提供、接受或索取賄賂者，可處最高 5 年有期徒刑及併科 10 萬元新幣罰鍰，此外法院可對犯罪者處以繳納相等於貪污所得之罰鍰。
 - (5) 新加坡每名公務員每年都必須簽署一份聲明書，聲明無財務上的困難；另公務員在初次就任及其後的每一年，都必須申報其財產及在私人企業的投資，包括配偶和子女名下的財產及投資。

- (6) 新加坡公務員不允許接受與其有公務往來人士所贈予的任何金錢或禮物，同時也不可接受任何款待，以免受制於人；如果無法拒絕與其有公務往來人士之饋贈（如外賓贈禮等），則可在收下後交給部門主管依規定處理，但當事人亦可保留該禮物，惟須以財政部委任的估價師所評估的價格將其買下。
- (7) 新加坡最近因有民防部隊總監及中央肅毒局局長涉貪（嚴重行為不檢）遭 CPIB 調查後被政府勒令停職，此案已引起星國民眾高度對領取高薪的政府高官紀律及道德敗壞抨擊與質疑，同時亦成為今年 2 月 14 日國會開議的質詢焦點。

3. 座談內容：

(1) Quah 副主席認為政府若有決心反貪，則必須全力以赴，並由專一功能為取向的反貪機構來執行，例如香港廉政公署(ICAC)及新加坡 CPIB，它們唯一的任務就是肅貪，反觀臺灣調查局功能繁多，多達 9 項的主要職掌，包括緝毒、洗錢防制、反貪、打擊經濟犯罪、安全議題...，而縱使政府有心要反貪而成立了廉政署，但與調查局職掌又重疊性高，成效仍待考驗。

(2) 貪污的主要可能原因：

- 低薪。
- 行政流程繁縟(Red Tape)與單位的官僚，世界銀行曾作過一項研究指出，官僚程度與是否可能貪污成正比，若要減少貪污，應簡化行政流程，減少不必要之法規。
- 政府查緝貪污的能量多寡及貪污處罰刑度。
- 高風險部門：例如易與黑金勾結的部門、預算高的部門、以及接觸民眾機會高的部門。

4. 提問及回答：

Q1：偵查貪污只是反貪的一個面向，各機關可事先預防的機制有哪些？

A1：首先是公眾教育，政府高層必須以身作則，才能作為民眾反貪榜樣，而機關必須能教育所屬人員，讓他們不會貪也不敢貪，例如：新加坡官員知道一旦貪污或從事不法，CPIB 將隨時找上門；其次，機關可檢視過去 10 年發生貪污案件的類型，因為會貪污的人通常狡滑聰明，因此必須找出高風險因子及犯罪態樣，同時分析事件發生的原因。若是法律上的漏洞，則盡速修法解決；若是制度的問題，則盡速研議改善的方案；機關在聘僱新進人員時，也必須能夠確實背景調查，排除高危險群。

Q2：Quah 副主席問及我國通常如何處理涉貪案件人員？

A2：若僅涉行政責任，依情節輕重，給予記申誡至大過的處分；嚴重者，予以調職；若涉刑事上的責任，則移送司法機關處理。

Q3：新加坡反貪是否成功？成功因素為何？

A3：新加坡反貪成效在透明組織(Transparency International)公布的清廉指數(Corruption Perception Index, CPI)評比中 2010 年名列世界第 1，2011 年名列第 4，表示新加坡這方面應是受到肯定，成功的因素有下列三個面向：

- 政治決心(political will)：政府給予足夠肅貪資源與經費，高層亦不會利用來作為政治鬥爭的手段。
- 執法公正、無雙重標準(no double standard)。
- 新加坡無天然資源，為了吸引及鼓勵外商投資，必須創造良好的投資環境，外國企業不需以行賄官員方式達到投資的目的或捷徑。

Q4：給臺灣的建議？

A4：廉政署的位階可以再提高，同時反貪權責必須移由單一機關調查，以達到事權統一之效。

(六)新加坡國立大學亞洲研究所研習情形

1. 「亞洲研究所」(Asia Research Institute, ARI)簡介

(1) 成立於 2001 年，為新加坡國立大學策略計畫之一環。該所成立的宗旨在於提供一個專門以亞洲區為研究對象的世界級研究機構，研究的範圍包括亞洲國家的人文及社會科學等相關議題。該所研究團隊均為全職研究員，目前有 40 餘名研究員，並提供博士及博士後研究，經常舉辦研討會、學術會議、座談會及研究團體等研究活動。現任所長為 Prasenjit Duara 博士。

(2) ARI 設有 9 個研究分組 (Research Clusters)，分別為：

- 亞洲移民 (Asia Migration)
- 亞洲都市化(Asia Urbanisms)
- 亞洲家庭變遷(Changing Family in Asia)
- 亞洲文化研究(Cultural Studies in Asia)
- 亞洲連結變異(Metacluster Asia Connections)
- 亞洲宗教及全球化(Religion and Globalization in Asia Contexts)
- 科技及社會(Science Technology and Society)
- 開放分組(Open Cluster)

2. 座談學者

(1) 新加坡國立大學經濟系副教授 Shandre Thangavelu：目前為新加坡國立大學經濟系副教授暨 IPS 成員，曾擔任國大經濟系「應用與政策經濟中心」(Singapore Centre for Applied and Policy Economics, SCAPE)主任。

(2) 亞洲研究所研究員 Melody Lu(呂家玟)博士：目前為 ARI「亞洲移民組」(Asia Migration Cluster) 研究員，曾任教於阿姆斯特丹大學及在國際

研究院亞洲研究所(International Institute for Asia Studies)擔任研究員。在ARI 進行臺灣及南韓移民政策比較研究，同時亦對該二國之大陸配偶及非法移民相關問題進行研究。

3. 座談重點

- (1) Thangavelu 教授特別提到新加坡經濟的持續繁榮必須仰賴引進外國人力來維持產業競爭力及經濟成長，不但可用來填補國內人力資源的技術短缺，亦使得國內企業得予維持在國際市場成本上的競爭力。同時，新加坡經濟體質也正逐漸轉型為發展高附加價值產業。
- (2) 1980 年代，新加坡政府對國內過度倚賴低技術性的勞工開始抱持疑慮，因此採取了具體移民引入政策，對於低技術性勞工僅給予短期的工作許可；並自 1982 年起徵收勞工稅 (Levy)，1988 年採用了外籍人力僱用上限制度 (Dependency Ceiling)，並確立積極引進具有高度專業能力技術或知識的外來人力，並給予就業許可證 (Employment Pass)；同時以低度技術勞工作為補充新加坡人力之不足，並僅給予工作許可證 (Work Permit) 作為區別，這部分多少也跟新加坡向來以菁英領導、小而美的政府政治風格一致。
- (3) 人力部每年會向企業部門、人力資源業者及專家學者調查未來產業走向，評估未來市場所需的人力數，來調升(降)雇主聘僱之外籍勞工稅額 (Levy Rate)，目前要繳交勞工稅的行業別主要為製造業、建築業、海事業、產品處理業、服務業、家事服務業等低度技術行業，需申請工作許可證者(WP)。
- (4) 「聯繫新加坡」(Contact Singapore)：是由新加坡經濟發展局和人力部共同成立的聯盟，旨在與海外新加坡人及國際人才建立聯繫，並且協助他們到新加坡工作、投資和生活。聯繫新加坡設立在亞太、歐洲和北美的辦事處，為有意探討新加坡的職業發展機會的全球菁英，以及到新加坡投資或開拓全新商業活動的個人和企業家提供單一窗口化(one stop)的服務，並提供有關新加坡就業機會及行業發展的最新資訊，積極建立平

台作為全球人才與新加坡雇主間的管道，亦與政府機構以及私人企業合作，為有意到新加坡投資的人士提供服務，例如美國企業主想要在新加坡投資，可以經由聯繫新加坡在紐約辦公室取得相關資訊。

- (5) 呂博士強調韓國外配輔導政策常以臺灣及新加坡作為典範，韓國政府重視調研工作，設有研究部門小組，並與國際移民組織(IOM)合作，成立移民研究中心；另政策制定與學者合作密切，學界成立移民研究學會，由政府(主要為移民署)補助，相關會議移民署人員都受邀參加，而相關之行政人員由私人企業協助，學會每個月集會一次，每年召開一次年會，邀請國際學者參加，學者可以提供政府許多寶貴的意見。此改變主因於 2003 年政權轉移，因總統重視人權及移民議題，以及為了因應全球化移民人口快速流動現象，及順應國際間人權意識高漲的潮流。

4. 提問及回答

Q1：呂博士說明曾經赴我國及南韓作跨國婚姻之研究，對於我國近幾年來重視外配輔導的成效卓著，印象深刻。我國是如何協助外籍配偶創業、就業及職訓？

A1：政府與 NGO 團體已長期關注此議題，經由公部門與私部門的合作及聯繫，各縣市勞工職訓目前提供專櫃輔導外籍配偶，提供相關資訊，例如越南外配嫁來臺很多是年輕的姐妹，學習能力快，經輔導後，在臺灣學賣韓國泡菜、更甚而有學會開卡車的，都做的非常成功，政府已全面開放外籍配偶嫁來臺後即可享有工作權，就是希望外籍配偶均能快速適應新的生活環境，協助渠等具備基本謀生的能力，亦是政府向來很重視照顧外籍配偶的一環。另外，如開設相關語文課，讓這群新移民能用流利的中文溝通，又如已研議規劃國小外籍老師師資班，培訓符合資格的外配講授母國語言，這一方面，我們可以說做的比鄰近亞洲國家落實。

Q2：新加坡吸引人口的優勢有哪些因素？

A2：新加坡吸引外國人才均有相關配套，譬如良好的社會福利制度、子女教育環境、住房津貼、較為優渥的薪資待遇、該外籍配偶之工作機會等等，來自臺灣的呂博士也特別提出，國內要吸引學者，也應重視國內研究工作內容及專業是否也符合國際化潮流，例如很多優秀的臺灣學者在海外學成，回國後才發現國內並沒有適合自己研究的領域可以繼續深研或貢獻所學，因而必須轉向其它國家研究機構謀職，殊為可惜。呂博士另表示，由於文化背景相近及早期殖民背景因素，可以吸引到優秀的中國大陸及印度高科技人才到新加坡工作；另一方面，新加坡政治穩定、低犯罪率及多語環境等因素，也都是它的優勢。

Q3：新加坡引進外國勞動力原因？

A3：主要是因應高齡化及少子化社會來臨，以及國內對於低價藍領外籍勞力市場的短絀。

Q4：新加坡何時開始大量吸引外國優秀專業人才？主要的產業？

A4：大約 10~15 年前開始，使得新加坡人口至今在約莫 15 年間呈現倍數成長 (2 百多萬到 4 百多萬人)，主要產業包括電子、半導體、化學、藥學等方面。

Q5：政府要如何吸引到優秀專業人才，同時避免引起本地民眾的反彈？

A5：政府必須考慮到引進後的社會成本及經濟成本，形成政策前，須審慎評估並衡量利弊得失(costs and benefits)。

(七)參加新加坡南洋理工大學「國家安全卓越中心」(CENS)：新加坡移民政策影響評估研討會

1. 與會目的：瞭解新加坡移民政策影響評估過程，包括引進外籍人力的社會成本與效益、移民是否威脅國家安全或影響新加坡人的生活方式、人才荒、贏得民眾支持、對外來人口態度等重要移民政策議題。

2. 研討重點摘要如下：

(1) 焦慮與擔憂:新加坡必須處理的移民問題 (Angst and Anxieties : Coping with the Immigration Imperative in Singapore)

➤ 講座：Eugene K B Tan 為新加坡管理大學(Singapore Management University)法律系助理教授，研究領域包括法律與公共政策之關係、族群衝突、政府治理及公共倫理。

移民在新加坡反映出衝突的焦慮，政府擔心新加坡人口未能在質與量成長間取得平衡，會阻礙經濟發展，因此相信持續開放移民大門(keep the immigration doors open)為必要政策，且必須持續加強，以促進族群多元性、維持經濟成長及吸引移民投資與創業。

然而支持新加坡移民政策者，卻擔心移民政策會造成新加坡人在學校、住家、與工作上的競爭壓力變大、房地產上漲、以及新加坡認同(Singaporean identity)減低等等。擔心被移民人口打壓的感覺，不僅是持續且長期，甚至造成恐懼，認為移民政策對新加坡及對人民最終會是弊多於利。因此，移民政策需考量的重點需以「相關政策及社福制度應以公民為優先、永久居民次之、非居民最末」的原則，同時在新措施實施前需先協調凝聚共識。

Tan 教授也建議應摒棄外國菁英(foreign talent)一詞的使用，以減少與當地人的隔閡與對立，政府亦應持續致力加強移民輔導，實施點可延伸至外國人取得永久居留證或公民資格之前。

座談會上也有部分參加學員分享自身(新加坡當地人)與外國菁英在職場上受到不同的待遇為例，盼就業市場及職場上不應另區別出外國菁英，以保障國人權益。

(2) 沈默的聲音：新加坡短期女性移工社會處境 (Silent Voices : The Social Realities of Singapore's Temporary Women Migrant Workers)

➤ 講座：Theresa W. Devasahayam 女士目前在新加坡東南亞研究學院 (Institute of Southeast Asian Studies)擔任研究員及性別計畫協調員，專長於婦女移民及安全議題。

在亞洲，新加坡之外籍勞工所占比例最高。自 1978 年，新加坡藍領女性移民不斷增加，大部分投入家事勞工，對這些女性來說，在新加坡工作環境及條件不一，然而在考慮新加坡工作可提供的經濟上利益同時，能尋求工作上的社會意義及價值，以及發展社會網絡亦同等重要。Devasahayam 女士以 18 個自菲律賓及印尼移入低階女性勞工個案研究，以及和 2 個致力於移工權益議題的 NGO 的工作人員訪談為基礎，說明跨國移民日常生活、勞動隸屬、階級形成、公民權結構等，以及對這些移工產生的意義。並從研究分析這些藍領女性客工經驗中，解釋她們如何產生的流動性、移民實際經驗中無法掌控的面向、所必須作的妥協調適、以及在職場上所付出的社會代價與帶來的諸多不確定性。

(3) 移民：文化經濟與社會議題(Immigration : Cultural Economic and Social Issues)吸引人才及其它經濟議題積極開放政策

➤ 講座：Toh Mun Heng 博士現任教於新加坡國立大學策略及政策系，專長於計量經濟模型、投入產出分析、國際貿易與投資、人力資源開發等領域之研究。

新加坡經濟急速蓬勃發展源於對外國投資及移民的開放政策，觀察其歷史發展背景，從自由貿易到目前以大量資金及勞力輸入為主的貿易型態，儘管有經濟優勢，自由輸入政策之優缺點仍然引發諸多爭議。因為，不可諱言地，已多少對當地就業市場產生衝擊。

Toh Mun Heng 博士在報告中以各種不同層面分析新加坡敞開大門的移民政策所引發爭議提供論點。指出：理想上，當更多外國人進入當地就業市場，會產生四種人力結構型態：1. 在地勞工市場的人力資本存量的深度（質量） 2. 馬歇爾(Marshallian)勞動力市場的外部性，專業化和同行競爭的影響(產業聚集效應) 3. 雅各布斯(Jacobs)勞動力市場的外部性，或在當地勞動力市場的多樣性 4.勞力密集市場。這些結果會造成以下情形：1.橫向及縱向面不同 2. 當地產業專業化 3. 專業知識密集。然而，外來勞力大量輸入造成薪資及產量減少，長期來看反而影響國民生產毛額的成長。

研究更進一步強調外來人力匯流會造成：1. 打壓當地薪資結構，衝擊當地就業市場，以及靠關係背景任職等現象；2. 亦有觀點認為改變當地就業人口結構會影響新加坡社會資本、政府效能、及社會效率；3. 開放政策加上全球化影響亦會造成薪資待遇不均情形。不免質疑：「蓬勃發展，但到底爲了誰？」

- (4) 以國際性視野重建新加坡：從移民地理及社會分隔擴展成經濟中樞 (Reconstructing Singapore as a Cosmopolitan Landscape : The Geographies of Migration and its Social Divisions that Extend into the Heartlands)

➤ 講座：Elaine Ho Lynn-Ee 博士為新加坡國立大學地理系助理教授，主要研究跨國移民。

Lynn-E 博士主要探討新加坡從文化角度演變成跨國移民國家的過程的轉變過程。分析新加坡如何從中間角色轉變成多元移民國家，更

甚而成世界地理中樞的情勢的原因。報告建議我們：不僅包容異己更要互相尊重，並應該持更開放的心態消除社會偏見，以重建無關移民階層、種族或國籍的融洽關係。

(5) 移民：政治及安全議題 (Immigration : Political and Security Issues)移民及新加坡國家安全的改變

- 講座：Bernard Loo Fook Weng 博士為南洋理工大學 S. Rajaratnam 國際關係學院(RSIS)助理教授，研究領域包括戰爭研究、策略理論、傳統軍事策略等。

當提到國家移民政策時，最先考慮的通常並非國家安全議題，因為，這兩者似乎並無直接的關聯。Weng 教授在報告中即提出這兩者其實有重要關係。近年來，新加坡大量移民人才匯流不僅改變了日常生活，更重要的是，增加國家安全的隱憂，國家安全最終仍需回到保衛國家這個核心價值，到底何謂國家的核心價值？如何由國家安全維護者確認？核心價值如何由社會大眾所認同？又，隨之引發的問題：動搖國家安全保護的究竟是利益？還是能力？再者，與國家能力有關的是保護國家的核心價值以對抗外來的威脅；倘若其他國家未能藉由處罰機制來阻止會讓國家遭受到威脅的因素，我們就當自我重新檢視、評估國家安全機制所執行的國防政策效能是否有足夠能力去捍衛國家核心價值。思考，如何鑑別可能危害核心價值的潛在挑戰？如何落實執行國家安全機制，以保護核心價值政策？

(6) 移民政治：人民行動黨(People's Action Party, PAP)及反對黨觀點

- 講座：Bilveer Singh 博士現為新加坡國立大學政治系副教授，研究領域主要包括區域安全、伊斯蘭恐怖主義在東南亞的影響、中國大陸與印度崛起對於東南亞國家的影響等。

討論有關移民對於新加坡之需要及影響。在 PAP 政治領導人首次提出有此需求後已超過 20 年之久。2000 年後，原本屬於少數的所謂「外

國菁英」，在短短 10 年之間如洪流般蜂湧而入新加坡；之後，隨著各種移民人口湧入此彈丸之地，開始引起新加坡社會思考：何謂「菁英」？這個問題。據估新加坡需有 650 萬人口，以致引發移民爭論，因為癥結點並非在於需不需要移民，而是移民人口質與量的問題。而人口大量湧入，不僅影響新加坡社會整體的發展，亦與此新生國家未來有關。此項議題爭議不僅在執政黨與反對黨間引起政治角力，連 PAP 內部亦有分歧聲音，使得掌握大權的 PAP 陷入應付選民質疑窘境，最終不免仍是老百姓需承受後果。

肆、建議

一、吸引優秀專業人才來臺發展，提升我國國際競爭力

我國經濟性移住人口(白領工作者)統計至 100 年 12 月僅約 2 萬餘人，約占外來人口總數之 2%，遠較非經濟性移民低出許多。為平衡移入人口組成及因應少子化及高齡化所可能帶來的衝擊，如何配合社經發展吸引國內所需人力資源，移民政策的制定益顯重要。

臺灣擁有優質的公共建設、便利的運輸系統及完善的通訊服務；目前為世界貿易組織、亞太經濟合作會議和亞洲開發銀行等國際組織會員，與全球超過 140 個國家有頻繁的經貿往來與實質交流。我國迫切希望建立無障礙之全球流動及經濟成長之願景，因此，引入我國產業所需之專業人才，實有賴產業界與政府部門共同合作（業者須願意支付足具誘因的薪資和福利、提供良好的勞動條件，政府排除外籍人士進入的障礙、提供良好的投資環境及優惠稅率、鼓勵優秀外國留學生留臺工作、以及培養國際接軌之人才等等）。

本署為配合吸引優秀專業人才政策，持續檢討放寬各項入出境快速通關便利、居留、永久居留之各項便利措施，如學術商務卡或就業 PASS 卡等，然諸多友善措施，仍屬技術層次，尚不足以成為渠等移入我國之主要誘因，仍有待政府各部門(如勞委會、教育部、財政部、經濟部等)提供相關配套，並能在行政院層級下成立跨部會合作機制平台，定期集會，並邀請專家學者及產業團體代表參加，依國家未來產業政策所需，研擬對策及修改不合時宜之法令（譬如新加坡政府，為解決國內高齡少子化隱憂及維持經濟成長，已成立「人口及人才署」來因應）。唯有各機關通力合作，強化各項誘因，方能吸引更多優秀專技人才，提高國家整體競爭力。

二、積極建構友善的國際生活環境

無庸置疑地，外國人來臺的第一印象即為一下飛機從機場至飯店的短短一小時時間。新加坡政府為了營造花園城市的美譽，不惜重金聘請專家顧問打造國門，讓機場通往市區的沿途道路街景變得令人賞心悅目，使來往的旅客留下美好的印象 – 短短的一小時，成功地將國家行銷出去。這種把錢花在

刀口上的形象打造策略，帶來的附加價值，讓新加坡樟宜國際機場屢屢在國際評比中雀屏中選，這點確值得我國學習效法。

另一方面，創造友善的英語環境的社會亦為重要，據臺北市美國商會「2012 商業景氣調查(Business Climate Survey)」中，受訪者被問到最期望在臺生活問題可以獲得改善？高居第一即是「能提供我和家人一個友善的英語環境」。最常為人詬病的不外乎是路標指示不清，拼法五花八門(有羅馬拼音、漢語拼音、通用拼音或部分自創...)，所以，主管機關應主動研擬調查，全面改善，並逐一檢視不適切的譯音，才能與國際接軌。放眼國際，我們發現：歐洲、新加坡、香港等國國民英文水準普遍較高，與國際旅客溝通之障礙相對減少，使得這些國家國際化的程度相對提高。國際化都市或國家當然也是外國人士選擇遷移居住他國的重要考量因素之一。我國國人英語學習向來較重視考試，導致大部分國人把開口說英語這件事視為畏途。如何加強國人英語能力，並營造英語環境社會，如補助國內全時英語廣電頻道的開播，讓普遍大眾能有全天候 24 小時接觸本地及國際政經時事英語的機會，久而久之，相信國人語言的敏感度也會隨之增加，更讓外國在臺旅客能以較熟悉之母國語言認識臺灣。

營造友善的國際生活環境，除上述二項之外，其他方面諸如能提供購買到母國食物、禮讓行人、更便利的金融服務、從大眾媒體獲得母國訊息、良好教育水準環境及開放更多市民及青少年活動空間與綠地等等，都是外國人所關心的在臺生活議題，均需要政府相關部門多方面整體思考規劃，或可結合民間團體力量，共創一個樂活的優質國際環境，相信對未來我國爭取各項國際型會議或賽事都會是加分效果。

三、持續推動新住民政策，建立一個「尊重多元、欣賞差異」的和諧社會

近年來我國移入人口以婚姻（非經濟性）移民為主，其人口總數呈現逐年增長之趨勢(目前外籍配偶約有 46 萬人)，為進一步強化服務體系，推動整體外籍（含大陸）配偶照顧輔導服務，有效整合政府與民間資源，我國自 94 年起特設置外籍配偶照顧輔導基金，為更有效運用外籍配偶照顧輔導基金，本署將主動規劃基金運用方向，以提供外籍與大陸配偶適切之服務，惟照顧

新住民及第二代子女，事涉國內衛生、教育、內政、社福等等不同機關及單位，相關之協調及政策擬定，建議可建立跨部會定期合作機制及溝通平台，由行政院層級主持，相信相關議題之推動應會更有廣度及具前瞻性。同時，也建議各單位不定期主動與相關專家學者及公民團體對話，以瞭解真正所需，本署爲了減少於冰冷的公文往返形式，於本(101)年度即規劃下鄉拜會外籍配偶相關 NGO 團體，傾聽渠等心聲，同時積極推動與各大學策略聯盟，結合學界力量服務新住民，並繼續擴大各服務站行動服務列車服務，以協助更多偏遠地區新住民，以上均是希望能以實際行動關懷新住民。

此外，從小教育國人尊重多元文化亦刻不容緩，避免形成對外來人口的刻板印象(如常將外配歸類爲弱勢族群或是新住民第二代學習上較有障礙)，事實上，很多外配是嚮往臺灣的自由民主、繁榮經濟及豐饒文化，自願移民臺灣，而新住民中不乏經濟富裕或自給自足成功的創業家；更甚而有之，爲一家經濟的命脈，爲臺灣的家庭默默貢獻付出。而在過去走訪各鄉鎮中，個人也有機會認識到相當多傑出的新住民第二代，例如總統教育獎得主或是在球類競技上出類拔萃的未來國手人選。所以，透過教育向下紮根，並宣導國人對多元文化的認識或進行再教育，極爲重要。我們的社會不應僅僅是包容，更不是設法融合移入國文化，而是更要提高自我層次，以開放的心胸，去擁抱、認識各個不同文化，欣賞他/她們的美好並且能尊重歧異處，如同美國及新加坡社會長期對多元文化的尊重與關注，著實豐富了人民的文化素養與人權意識的提升。

四、當代國境管理新思維-妥予應用先進科技

如何在旅客未到達國境線前，即早施以預先檢查，將資源集中在可疑威脅分子身上。建立先進國境管理新架構上，主要策略包括：

- (1) **虛擬國境管理**：利用科技於國境外進行人別身分確認、風險評估及分享個人資訊，如利用 APIS、APP 及 PNR 等系統，事先阻絕危安因子於境外或國境線上。

- (2) 以個人生物特徵取代傳統國籍，作為檢查及過濾人別身分標準：傳統以國籍為中心思考，決定入出國之標準，現因生物辨識科技發達，有取而代之趨勢，本署自 100 年試營運的自動通關查驗系統，即以此概念推動，未來將逐步擴增至所有國際機場港口及擴大適用對象。
- (3) 認知國際合作在國境管理之重要性：包含旅客個人資料交換、情資分享及實體相鄰國境之安全管理合作，如我國與美國簽定的反恐合作協定及本署積極推動與各國洽簽移民事務與防制人口販運合作備忘錄，便是最佳的具體作為。

然而畢竟非法移民或恐怖威脅，多來自已開發國家外之國家，故與未開發國家之合作或協助其改善國境管理，相對重要。未來將研擬規劃國外專家定期派員來臺辦理證照辨識訓練課程，或提供機會讓移民署派員赴該國接受訓練。此外，本署每年 9 月辦理的防制人口販運國際工作坊及 11 月中旬辦理年度國境管理國際研討會，均會持續擴大辦理，以建立聯繫合作窗口與形成區域合作網絡，除瞭解跨國性組織型犯罪最新趨勢與手法，盼透過與國際間的持續交流，分享臺灣成功防制人口販運經驗，形塑臺灣作為亞洲地區之標竿國及領頭羊。

伍、附錄

附錄一：美國研習照片

(一)華府移民政策研究中心研習情形



移民政策研究中心公關室主任 Ms. Michelle Mittelstadt、該中心移民研發及難民保護專案資深主席 Ms. Kathleen Newland、專案副主席 Mr. Donald Kerwin、本人、我國警察大學葉毓蘭教授（適赴美華府研習）、政策研析員 Ms. Jeanne Batalova 座談情形(由左至右)



與移民政策研究中心移民研發及難民保護專案副主席 Mr. Donald Kerwin 合影





與移民政策研究中心移民研發及難民保護專案副主席 Mr. Michael Fix 合影



與移民政策研究中心公關室主任 Ms. Michelle Mittelstadt 合影



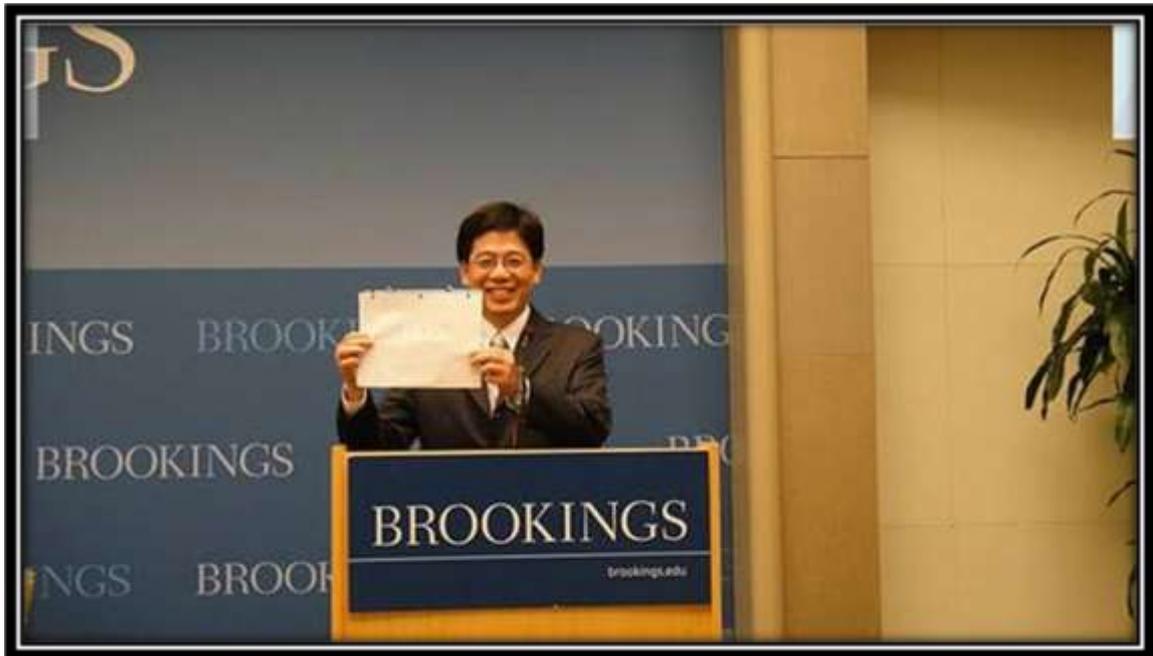
與移民政策研究中心移民研發及難民保護專案主席 Ms. Kathleen Newland 合影



移民政策研究中心政策研析員 Ms. Jeanne Batalova
國際移民政策及長期人口趨勢簡介資料



移民政策研究中心提供之研究室



華府布魯金斯智庫內留影



移民政策研究中心辦公室前留影



華府布魯金斯智庫前留影



約翰霍普金斯大學 Peter G. Peterson 國際學院留影



華府市區美國秘勤局警備車



與移民及海關執法局前任局長 Ms. Doris Meissner 合影



與移民政策研究中心(MPI)負責人 Mr. Donald Kerwin 及澳洲、薩爾瓦多、墨西哥等國駐美國大使館之領事午餐交流

(二) 波士頓研習情形 (剪報及參訪)

2011年7月5日 星期二 星島日報 SINGTAO DAILY

台移民署長 謝立功哈佛取經

本報記者菊子波士頓報導

內政部入出國及移民署長謝立功，上周末完成哈佛大學「廿一世紀領袖」進修課程。啓程返台前表示，此行結識多名國際精英，演練從非慣性角度思考，對該署未來制定吸引人才等政策，在移民業務上與國際建立交流、合作管道，助益極大。

謝立功是獲得首屆最優秀行政首長獎，得到行政院「高階公務人員出國短期進修計畫」獎助後，利用立法院休會期，來美參訪、進修二周，包括到華府的移民政策研究中心 (Migration Policy Institute) 參訪，到哈佛大學甘迺迪政府學院 Ash Institute 參加該校首次以「推動全球改變者」為主題的「廿一世紀領袖」項目。

謝立功表示，他上任移民署長一職後，很關心在台灣的移民生活狀況，正推行探訪移民、撰寫故事活動，也希望訂出吸引人才良策，解決台灣少子化現象所導致的人才短缺問題。

這次來美，他還特地花時間和相關機構聯絡，進一步探討人口販運問題。這次在哈佛大學進修，他和來自25個國家，分別在政府、企業、非政府組織 (NGO) 等不同領域工作的72名學員一起，密集上了五天課，包括菲律賓政要、希臘國會議員等的同學，在哈佛大學首次嚐試的綜合教學法中，他們既體會到哈佛大學商學院出名的個案教學法，也接受了個別教授所採用、刺激大腦，逼各人打破慣性思維的新嚐試，的確讓他感到獲益良多。

謝立功指出，一般機構開會，常是部會首長分層級開會，但這次的修課，就特別提出有機構或個別首長，在主管開會之外，還會另行召開從部會或公司中隨機抽樣，挑選參進開會人選的會議，訂定鼓勵發言的開放性辦法，讓首長有機會聽到更多元的聲音，考慮問題也因此得以更周全。

至於課堂上請到講者今年四月廿六日當選，接替第五任桑東仁波切，成為西藏流亡政府內閣總理 (瑪倫赤巴)，原本是哈佛大學東亞法律系訪問研究學者的洛桑森格 (Lobsang Sangay) 來講談，也讓謝立功感到很特別。

談到美國國務院上周公佈2011年人口販運報告，指台灣的防制人口販運，表現名列第一級。美國國務卿希拉莉致詞時提及謝立功的許多處理人口販運措施做得好時，謝立功略顯靦腆的表示，內政部入出國及移民署是一個新單位，和警政署同級，還有很多需要調整、修訂的地方，他和該署同仁將持續和各方面合作。

謝立功隨團到波士頓前，參觀了麻省理工學院和水前區的波士頓當代藝術館外觀。

菊子攝

中文熱 中文教師暑

本報波士頓報導

波士頓環球報昨(四)日的導指出，中文教學普及進美國主的速度，正逐漸加快。顯然中文國，仍處於方興未艾階段。

波士頓公立學校因應這一趨狂期負責的中文加語項目，也七月十八日至廿二日，在班特利 (Bentley University) 內，舉辦中文教師暑期進修班，加強中文包括發音的對外漢語教學方法與這一進修班請來了北京語言文化教授馮維鋼任教。查詢可洽：gpwang@boston.k12.ma.us。

波士頓環球報這篇文字，以課在鄰區打圓一個新世界 (Middle-class open a world in Hub) 為目。文章描述老師拿出紙卡，以學生「這是什麼」，學生們齊聲回答「雞」，並指這樣的場景，在郊區教室，或預備學校中才見，但大多數學生來自低收入家庭，黑人或拉丁裔人的海伯特特許學校現了這種畫面。

這些學生連英文都還沒學好，論中文國語了。

該文指出，中文在全美的市中，越來越受歡迎。那些學校們，希望學習這外國語言，能在驗通常不會超越市區邊界的兒童子裏，及早灌輸入國際概念。另外，許多市區學校的學生，在家說另一種語言。

一名家長表示，她兒子和兒媳大姊姊，在進海蒂公園 (Park) 波士頓復興特許學校上第文課之前，除了中國食物及「傳聞」這卡通影片外，很少有機會他的文化。

1949
大時代
100
精選

19
85折優
WWW.B135.COM

郵購:141-07 20TH
各地世界書局皆有出售 TEL:718-746-1

至孝篤親公所

主席陳家驊肯定青少年學習中文 陳

記者李靜雯



紐英崙至孝篤親公所舉辦第二屆中文典禮，中華廣教與僑的17名學生受獎。

公所獎學金委員會文浩表示，在公所位址內，為中文學校學親子女特別舉辦一禮，有承先啟後的傳青少年努力學習中文

至孝篤親公所元頒獎學金的學子們
(記者李)

《波城過客》

台移民署長：哈佛進修收穫多

記者李靜雯

波士頓報導

中華民國政府自今年起辦理高階文官出國短期研習，讓領導階層能短期到國外進修，並藉機參訪其業務相關的機構。內政部入出國及移民署長謝立功，贏得首屆最優秀行政首長獎，經過這項研習，日前來哈佛大學短期進修，並考察移民政策及打擊跨境犯罪等業務。

謝立功6月中旬先赴華府參訪移民政策研究中心(Migration Policy Institute)，與美移民政策專家進行意見交流。26日抵達波士頓，至哈佛大學甘

迺迪政府學院的「21世紀領袖：推動全球改變者」項目進修。

謝立功說，在哈佛大學的進修計畫，參加者包括40%的美國人與其他60%來自世界各地25個國家的高階政府官員、民意代表、私人企業管理階層，以及非營利機構負責人等，在一周的研習時間內，探討「領導力」與推動改變等相關議題，他並與美國海關及邊境保護局新英格蘭區局長Kevin Weeks針對打擊人蛇等議題進行磋商，收穫良多。

謝立功已於3日結束研習返台。



中華民國內政部移民署長謝立功，日前至哈佛大學甘迺迪政府學院短期進修。

(記者李靜雯/攝影)

B版 大波士頓 地方新聞

大紀元時報 The Epoch Times

家家 大理石櫥櫃公司

HASTONE HOMEST

專業裝修 本廠自產直銷價

- *廚房、浴室全套設備
- *專業大理石、瓷磚、廚櫃、柚木地板
- *上門量身特製各種規格大理石台面

118 E Cottage St., Danvers, MA 01923
6 Thompson St., Danvers, MA 01923

617-822-1133

全美最古老 羅德島州

【大紀元記者金迪羅德島州報導】7月4日，美國羅德島州海邊城鎮Bristol舉行了第226屆美國歷史上被稱為最古老的獨立節大遊行，歷時約4個小時，行程約3英里。各界民眾約15萬人參與了遊行，體現了美國民眾自發的、強烈的愛國熱情。以遵循著二百多年古老遊行的規則，體現美國人民對自由、民主精神之珍愛和感激，是這次大遊行的主題。

參加今年遊行的幾十家團體來自不同的州，其中，法輪功隊伍是唯一的華人團體。

當天各式軍樂隊和花車以最雄壯、亮麗的姿態展示了「獨特的美國精神」，遊行隊伍中「法輪大法」的花車和「腰鼓隊」方陣成為獨特的風景，美國民眾以熱烈的掌聲和歡呼表達了喜愛之情。

許多曾服役或現職的海陸空三



軍英雄們出現在遊行隊伍中，不時和觀眾互動，令整個遊行貫穿著美國的愛國精神。不僅有911消防員將美國國旗豎立在廢墟大廈的那一瞬間，

也有為捍衛道義人權，站在世界的前沿反迫害的法輪功學員的風采。很融洽的呈現出東西方的共同普世價值觀。◇

台移民署長謝立功首訪波城

【大紀元記者馮文鸞波士頓報導】榮獲中華民國政府首屆最優秀行政首長獎的移民署署長謝立功於6月25日至7月2日，首次到波士頓訪問，並在哈佛甘迺迪政府學院進行短期考察進修。臨行前，於1日晚與此間華文媒體會面，談及臺灣因少子化的嚴重問題，該署準備有計劃吸收外國留臺人才和爭取定居海外留學生回歸的雙管政策。

謝立功署長表示此行前一週是先到華府參訪移民政策研究中心(MPI)，與美國專家進行意見交流。第二週在哈佛與全球25個國家的72位一起參加「21世紀領導力，推動全球改變者」的進修。在此期間，恰逢美國公佈人口販運

報告，在亞洲只有臺灣和南韓是列為防制人口販運成效最佳的第1級(Tier 1)名單中。由於臺灣集約十幾個部會次長級以上官員，採取很多方法步驟，強化人口販運防制工作，還獲得美國國務卿對臺灣成就的稱讚。

謝署長談到哈佛的這項課程也不限公務員參加，還有私人企業、NGO非政府組織負責人、民意代表(如國會議員)，其中60%為來自世界各地的外國人，40%是美國人。除了探討領導力的變革和藉機與各國合作外，他並與美國海關及邊境保護局新英格蘭區局長Kevin Weeks針對打擊人蛇等議題進行交流。除了考察移民政策，還要管非法移民、證照辨識(偽造)



圖：中華民國內政部移民署長謝立功。(攝影：馮文鸞/大紀元)

以訪問國境犯罪和恐怖份子。

為了慶祝建國百年，謝立功說在臺灣正準備採訪百位外國新移民，述說他們的移民經驗及在臺灣鬥史，將來會出書做為建國百年誌記。◇



與哈佛大學甘迺迪政府學院講座（Dean Williams）合影



哈佛大學甘迺迪政府學院的個案教學



哈佛大學校園留影



在麻省理工學院與臺灣留學生合影



參訪麻省理工學院媒體實驗室 (MIT MEDIA LAB)



與美國海關及邊境保護局新英格蘭區局 Kevin Weeks 合影

附錄二：泰國研習照片



與朱拉隆功大學亞洲研究中心劉石教授座談後合影



與泰國法政大學社會管理學系 Decha Sungkawan 副教授座談後合影。



泰國移民局收容所內附設之診所



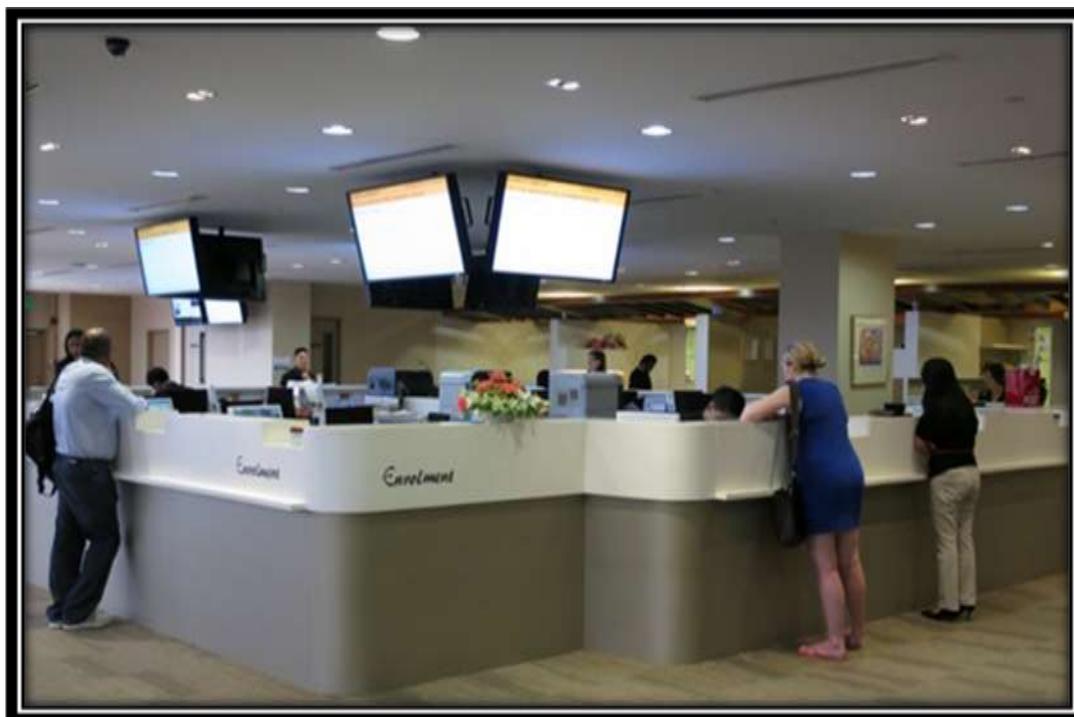
收容所內 IOM 曼谷分部負責受收容人子女教學輔導之志工



泰國移民局收容所指紋管制系統

附錄三：新加坡研習照片

(一)參訪人力部就業准證服務中心(EPSC)



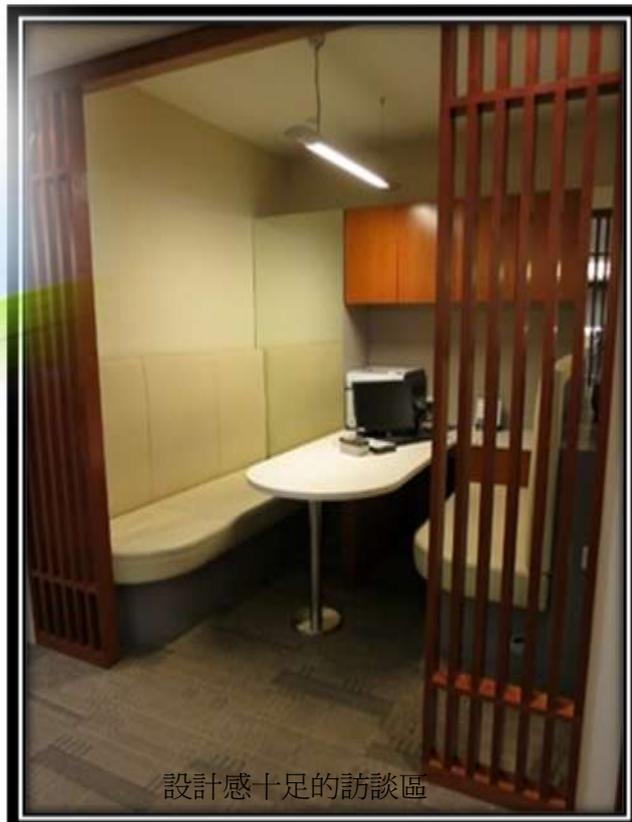
創意式多邊型申辦櫃檯



溫馨的民眾等候區



諮詢區體貼地設置兒童用桌椅及小玩具



設計感十足的訪談區

5 大設計理念，打造品牌價值：





來自民眾的感謝函



貼在告示版上的十大服務準則，不時提醒自己要如何善待顧客



與就業准證服務中心主任座談後合影



一進服務中心即可先登錄掃描文件後自動叫名

(二) 拜會新加坡移民與關卡局 (Immigration & Checkpoints Authority) 及參觀新加坡移民局電子服務大廳(eLobby)



移民及關卡局人員介紹如何使用自動化的電子大廳系統



民眾可藉由自助式的服務享受隨到隨辦



服務大廳陳設的永久居民服務自助式櫃檯



參訪移民及關卡局史蹟館



史蹟館內擺設各種走私品



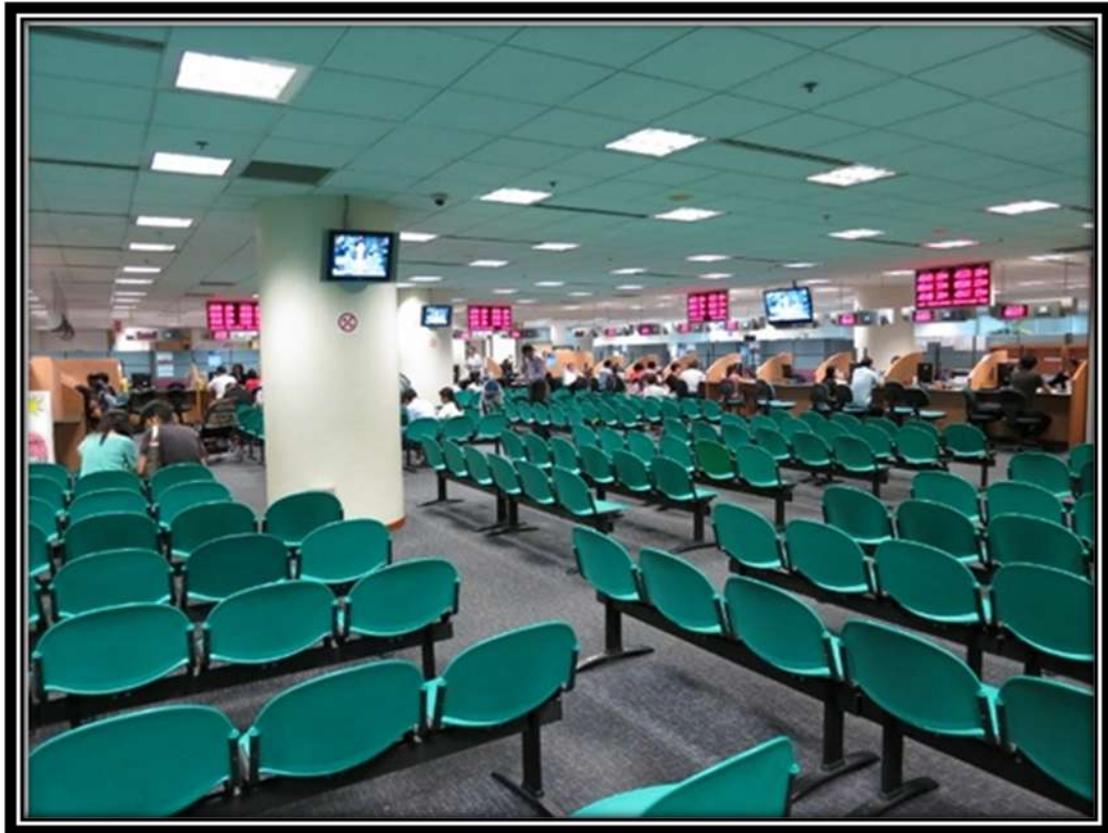
與移民及關卡局官員討論該局反恐儀器設備



移民及關卡局查扣的各種違禁品



各式查獲的偽變照旅行文件、禁品、武器展示櫥窗，教育大眾相關知識



移民及關卡局二樓申辦護照大廳一景



參訪後與移民及關卡局官員合影留念

(三)拜會新加坡內政部及人口販運座談



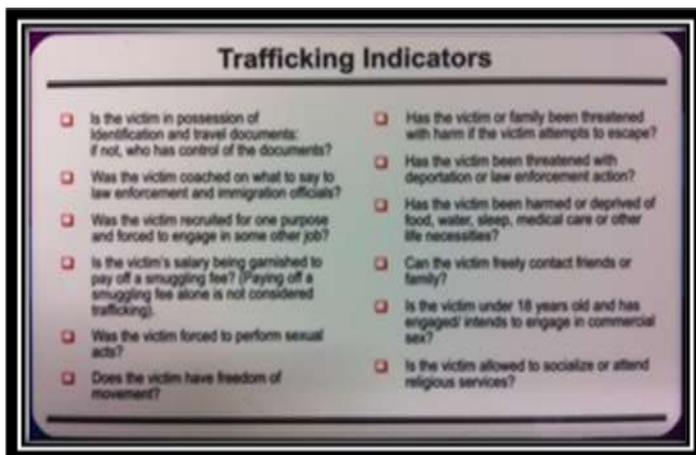
拜會內政部副常任秘書長 Mdm Goh Soon Poh



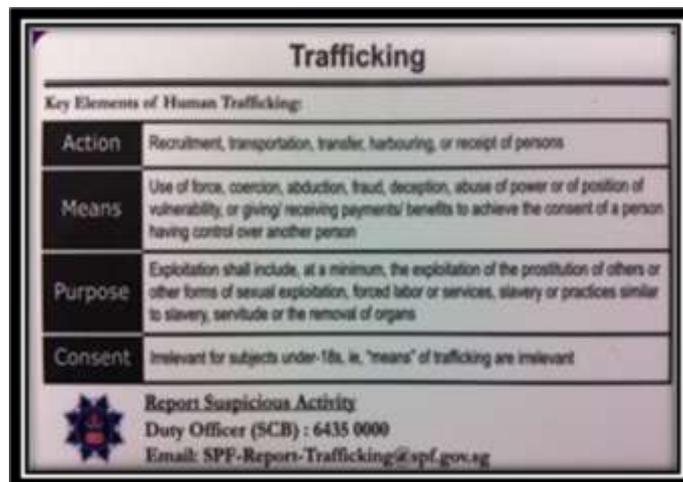
與內政部相關單位座談並聽取防制人口販運工作簡報



與新加坡警察部隊刑事偵查局局長雲維德座談後留影



新加坡官方印製的防制人口販運宣導卡 (正面)



新加坡官方印製的防制人口販運宣導小卡 (背面)

(四)與李光耀公共政策學院政策研究所及亞洲研究所等相關學者研習暨參加新加坡南洋理工大學「國家安全卓越中心」(CENS)新加坡移民政策影響評估研討會



與 IPS 移民政策學者座談情形



拜會李光耀公共政策學院政策研究所(IPS)所長 Janadas Devan



與 IPS 資深研究員 Dr Yap Mui Teng (葉鎂盛) 博士座談



李光耀公共政策學院前留影



與新加坡國立大學亞洲研究所 Dr Melody Chia-Wen Lu 座談



與新加坡國立大學經濟系副教授暨 IPS 研究員 Shandre Thangavelu 教授討論新加坡移民政策



新加坡移民政策影響評估研討會入口



與主辦單位南洋理工大學「國家安全卓越中心」副主任 Norman Vasu 博士唔談

(五)其它 (新加坡樟宜機場、中華總商會)



寬敞舒適美化的入境大廳



機場內清楚的多語指示牌(1)



機場內清楚的多語指示牌(2)



機場內創意俏皮的行動郵局



機場內免費上網服務電腦



新加坡中華總商會提供新移民生活達人實用英語課程，協助新移民快速適應當地環境

附錄四：新加坡移民與關卡局組織架構表

