

\*\*\*\*\*  
**目 錄**  
\*\*\*\*\*

**工 作 報 導**

- 一、監察院第 4 屆監察委員就職前  
（94 年 2 月至 96 年 4 月）相關  
業務處理情形.....1

**一 般 法 規**

- 一、修正「公務人員加給給與辦法」第 5 條、第 5 條之 1、第 12 條條文.....5
- 二、銓敘部令：依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任或依公務人員任用法第 33 條之 1 第 2 款規定繼續任用之人員，如另具公務人員高等、普通考試或相關考試及格資格，得依公務人員任用法第 17 條第 2 項第 1 款或同法條第 5 項第 1 款

規定，取得升任簡任第十職等或薦任第六職等之任用資格..... 6

- 三、銓敘部函釋：現職公職人員與機關長官具三親等姻親關係，其雖係在該長官接任前任用，如嗣後依機關甄審委員會評審程序調升機關內職務，則該機關長官是否違反公職人員利益衝突迴避法..... 6
- 四、修正「薦任公務人員晉升簡任官等訓練專題研討評量實施方式及評分基準」第 3 點、第 4 點、第 6 點及附件 1、附件 2、附件 3 ..... 8

**調 查 報 告**

- 一、我國移民政策與制度總體檢案調查報告（一）..... 9



\*\*\*\*\*  
**工 作 報 導**  
\*\*\*\*\*

監察院第 4 屆監察委員就職前（94 年 2 月至 96 年 4 月）相關業務處理情形

一、本院為維護憲政體制、保障人民權益及因應立法院尚未行使第 4 屆監察委員同意權，就本院相關業務，例如人民陳情案件、公務人員或行政機關涉有違法或失職情事案件、公職人員財產申報案件、公職人員利益衝突迴避案件及政治獻金案件等之處理，於 94 年 1 月 31 日經奉本院錢前院長核定「第 4 屆監察委員就職前應辦理事項及相關因應措施」以為因應。

二、94 年 2 月至 96 年 4 月，本院收受監察業務案件（包括人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）計 31,951 件，受理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金等案件計 11,987 件，合計 43,938 件。依照上述因應措施，已先行處理計 43,889 件。惟依憲法及監察法等規定，監察權應由監察委員行使，以上先行處理之案件，仍待第 4 屆監察委員就職後，由監察委員行使職權，因此其中 26,680 件，尚無法完成作業。茲就相關業務處理情形及無法完成作業之事項，依業務性質別分述如下：

(一)人民書狀及機關復函業務：收受人民書狀 14,924 件，各機關復函 8,577 件，合計 23,501 件。依照因應措施已先行處理（分別函請各有關機關說明處理情形並提供資料，或答復陳訴人，依法應逕循行政救濟或司法救濟程序進行，俾免

耽誤時效，或各機關正處理中案件或建議性案件，函請有關機關併案參處等）計 23,472 件，但其中 13,012 件因無監察委員核處，尚無法完成作業，嚴重影響陳情人民的權益。

(二)調查業務：蒐集此段期間發生社會關注之重大違失案件計 1,003 件。例如病死豬案件、軍中地下錢莊及機密人事資料外流案件、檢察官包庇走私毒品案件、法院民事執行處查封拍賣財物錯誤案件、股市禿鷹案件、石門水庫供水案件、開放坪林交流道爭議案件、替身坐牢案件、台灣高鐵延宕營業通車時間案件、司法官風紀案件、高雄捷運 BOT 及外勞案件、台鐵一再發生工程意外造成班次停駛、延宕案件……等，均無法即時進行調查。以往類此案件，本院監察委員多即自動調查或由本院輪派監察委員調查，目前因無監察委員進行調查，影響官箴甚鉅。

(三)糾彈業務：收受糾彈業務計 73 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員，此 73 個案件（包括彈劾案復文、議決書、懲戒處分執行情形表及糾舉案復文等）均無法完成作業且本院遲未函復核閱意見，依法公懲會可逕行議決，惟如此不但影響監察職權，且案件稽延，無法議決或確定，對被付懲戒人亦不公平。

(四)糾正業務：至 94 年 1 月底尚未結案之糾正案件，行政機關後續辦理情形之復文計有 347 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成作業，嚴重影響監察職權之行使。

(五)調查意見函請改善業務：至 94 年 1 月底尚未結案之調查意見函請各機關改善

案件，各機關後續辦理情形之復文計有 1,038 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成作業，影響至鉅。

(六)巡迴監察業務：受理巡迴監察業務（含蒐集巡察區剪報）計有 6,755 件，雖均依照因應措施先行處理，但其中 5,889 件，因無監察委員核處，無法完成作業，均嚴重影響監察職權，及民眾殷殷期盼監委巡迴監察與接受陳情之期望。

(七)監試業務：收受監試業務計 67 件，依照因應措施處理，經函復考試院，無監察委員得以核派擔任監試工作 3 件。另 64 件，考試院函告辦理考試情形，因無監察委員而無法完成作業，嚴重影響國家考試之公信力。

(八)公職人員財產申報業務：受理公職人員財產申報計 4,153 件，均依照因應措施先行處理，惟涉有違反公職人員財產申報法之查詢案件 1,332 件，罰鍰處分移送行政執行案件 10 件，及以前年度受處分案件 2 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業及進行。

(九)公職人員利益衝突迴避業務：受理公職人員利益衝突迴避業務 32 件（包括公職人員利益衝突自行迴避報備案件、違反公職人員利益衝突迴避應否處罰鍰案件等），均依照因應措施先行處理，惟涉有違反公職人員利益衝突迴避法之調查案件 32 件，公職人員自行迴避報備案件 4 件，及以前年度受處分案件 3 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業及進行。

(十)政治獻金業務：受理政治獻金專戶申請 4,460 件，會計報告書申報 3,342 件，合計 7,802 件，均依照因應措施先行處

理，惟涉有違反政治獻金法之查核案件 17 件，政治獻金會計報告書 2,791 件，及其他 7 件，因無監察委員而無法進行後續查核及處分作業。上述三項業務均造成陽光法案之法律假期，影響甚鉅。

(十一)審計業務：計有審計業務 417 件（包括審計部函報本院行政機關涉有財務上不忠不法案件、院部協調會報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等），因無監察委員，均無法完成作業，進而究責。

(十二)法規研究業務：計有法規研究業務 3 件，因無監察委員開會審議，無法完成作業。

(十三)訴願業務：計有訴願業務 3 件，因無監察委員開會審議，嚴重影響訴願人民的權益。

(十四)人權保障業務：計有人權保障有關之案件 71 件，因無監察委員開會審議，無法完成作業。

(十五)國際事務：國際監察組織之會議計有 3 件因無法派監察委員參加，而喪失參與促進國際交流之機會，降低我國對國際視聽交流互動，平白喪失爭取國際支持及奧援之機會。

(十六)行政業務：計有行政業務 556 件（包括院會議案、綜合規劃業務、預算規劃與執行業務、資訊業務、人事業務、政風業務等），因無院長及監察委員核處，無法完成作業。

三、立法院遲遲未能行使監察委員同意權，在在造成人民陳情案件無法處理；人權被侵害無法予以伸張保障；各機關行政違失無法調查究責；司法檢調人員之偵查審判無法監察，嚴重影響五權憲政體制之運作及

監察之功能，至盼繼續協調敦請立法院早日行使監察委員之同意權，以符憲法法制。

四檢附「本院第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形統計表」乙份。

監察院第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形統計表

單位：件

年月別	收收件數					依照因應措施先行處理件數	無法完成作業之業務				
	合計	監察業務	公職人員財產申報	公職人員利益衝突迴避	政治獻金申報		合計	人民書狀及機關復函	調查	糾彈	糾正 (機關復文)
總計	43938	31951	4153	32	7802	43889	26680	13012	1003	73	347
94年2月至12月	20181	16046	1878	14	2243	19629	11413	6945	416	35	273
95年1月至12月	19325	12003	2088	16	5218	19463	11937	4594	387	31	59
96年1月	1242	1141	41	1	59	1597	1026	450	61	1	3
96年2月	826	633	16	0	177	836	555	276	31	3	6
96年3月	1229	1097	84	1	47	1189	856	379	54	3	2
96年4月	1135	1031	46	0	58	1175	893	368	54	0	4

附註：1. 本表所列收收件數統計範圍僅指與監察職權行使相關之業務，包括監察業務（含人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）、公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金申報。

2. 人民書狀及機關復函業務係包括建請派查、建請移委員會、存參（查）、人民書狀機關復函之處理等。

3. 調查業務係包括調查中案件、蒐集及規劃調查社會關注之重大違失案件等。

4. 糾彈業務係包括彈劾案復文、彈劾案議決書、彈劾案懲戒處分執行情形表、糾舉案復文等。

監察院第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形統計表（續）

單位：件

年月別	無法完成作業之業務											
	調查意見 函請改善 (機關復文)	巡迴 監察	監試	公職人員 財產申報	公職人員 利益衝突 迴避	政治 獻金	審計	法規 研究	訴願	人權 保障	國際 事務	行政 業務
總 計	1038	5889	67	1344	39	2815	417	3	3	71	3	556
94 年 2 月 至 12 月	875	1840	31	472	18	1	182	0	2	29	3	291
95 年 1 月 至 12 月	138	2959	26	526	16	2798	181	3	1	28	0	190
96 年 1 月	9	318	3	135	2	0	18	0	0	4	0	22
96 年 2 月	8	143	2	61	0	3	5	0	0	1	0	16
96 年 3 月	6	276	3	78	2	12	20	0	0	4	0	17
96 年 4 月	2	353	2	72	1	1	11	0	0	5	0	20

附註：1.巡迴監察係包括中央巡察計畫之簽辦、中央巡察機關復文之處理、蒐集地方巡察區剪報等。

2.公職人員財產申報係包括公職人員財產申報之待提會案件、受處分案件提起行政爭訟之處理事宜、罰鍰處分案件移送行政執行事宜等。

3.公職人員利益衝突迴避係包括公職人員利益衝突迴避之待提會案件、利益衝突迴避之委員調查事宜、受處分案件提起行政爭訟之處理事宜等。

4.政治獻金申報係包括政治獻金之待提會案件、會計報告書待決定查核比例事宜等。

5.審計係包括審計部函報財物上不法不忠案件之後續處理、院部協調會報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等。

6.行政業務係包括院會議案、綜合規劃業務、預算規劃與執行業務、資訊業務、人事業務、政風業務等。

\*\*\*\*\*  
**一 般 法 規**  
\*\*\*\*\*

一、修正「公務人員加給給與辦法」  
第 5 條、第 5 條之 1、第 12 條條  
文

考試院、行政院 令

發文日期：中華民國 96 年 5 月 15 日  
發文字號：考臺組貳二字第 09600034431 號  
院授人給字第 09600093982 號

修正「公務人員加給給與辦法」第五條、第  
五條之一、第十二條條文

附修正「公務人員加給給與辦法」第五條  
、第五條之一、第十二條條文

院長 姚嘉文  
院長 蘇貞昌

公務人員加給給與辦法第五條、第五條之一  
、第十二條修正條文

第 五 條 職務加給、技術或專業加給  
，除有下列情形者外，均依其銓  
敘審定職等支給：

一、權理人員依權理之職務所  
列最低職等支給。

二、銓敘審定職等高於所任職  
務所列最高職等者，其職  
務加給依所任職務所列最  
高職等支給。

駐外人員因國內外職期輪調  
調回國內服務時，銓敘審定職等

高於所任職務所列最高職等者，  
其職務加給於回國服務後三年內  
，依銓敘審定職等支給。

銓敘審定職等高於所任職務  
所列最高職等，並已依銓敘審定  
職等支給職務加給有案者，在中  
華民國九十六年五月十五日本條  
文修正施行後三年內，仍依其銓  
敘審定職等支給。

職責繁重、工作具有危險性  
之職務加給及工作性質特殊者之  
專業加給，在中華民國九十年三  
月三十日本辦法發布施行前，經  
行政院核定支給有案者，得不適  
用前三項之規定。

第五條之一 配合機關精簡、整併、改隸  
、改制或裁撤等組織調整，所任  
新職所支技術或專業加給較原支  
數額為低者，准予補足差額，其  
差額並隨同待遇調整而併銷。

前項人員由主管職務調整非  
主管職務者，不再支領主管職務  
加給。但新職所支技術或專業加  
給數額較原支技術或專業加給及  
主管職務加給之合計數額為低者  
，准予補足差額，其差額並隨同  
待遇調整而併銷。

前二項所稱待遇調整，指全  
國軍公教員工待遇之調整、職務  
調動（升）、年度考績晉級或升  
等所致之待遇調整。

第 十 二 條 各機關現職人員經權責機關  
依法令規定核派代理職務連續十  
個工作日以上者，其加給之給與  
，在不重領、不兼領原則下，自  
實際代理之日起，依代理職務之

職等支給；如所代理之職務列等列為跨等者，依所定最低職等支給。但代理人銓敘審定之職等已超過被代理之職務最低職等者，在職務列等範圍內，依代理人銓敘審定職等支給；超過被代理之職務最高職等者，依所定最高職等支給。

前項代理職務支給加給，以下列情形為限：

- 一、留職停薪或出缺之職務。
- 二、失蹤或停職之職務。
- 三、帶職帶薪於國內外訓練、進修、考察依規定給假期間核派代理之職務。
- 四、依規定日期給假期間或因公出差期間核派代理之職務。

第一項之職務代理人具有代理職務適用之加給表所列支給條件者，得按代理職務之加給表支給；未具代理職務適用之加給表所列支給條件者，其加給依代理人本職適用之加給表支給。

第一項所稱連續十個工作日，指扣除例假日後，連續出勤合計達十個工作日。但職務代理人例假日因公出差、業務輪值出勤或奉派加班，如係執行被代理人職務上之業務，得併計工作日；職務代理人奉准給假期間視為代理連續，但不予計入工作日。

## 二、銓敘部令：依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任或依公

務人員任用法第 33 條之 1 第 2 款規定繼續任用之人員，如另具公務人員高等、普通考試或相關考試及格資格，得依公務人員任用法第 17 條第 2 項第 1 款或同法條第 5 項第 1 款規定，取得升任簡任第十職等或薦任第六職等之任用資格

## 銓敘部 令

發文日期：中華民國 96 年 5 月 23 日  
發文字號：部銓一字第 0962785788 號

依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任或依公務人員任用法第 33 條之 1 第 2 款規定繼續任用之人員，如另具公務人員高等、普通考試或相關考試及格資格，得依公務人員任用法第 17 條第 2 項第 1 款或同法條第 5 項第 1 款規定，取得升任簡任第十職等或薦任第六職等之任用資格。

部長 朱武獻

三、銓敘部函釋：現職公職人員與機關長官具三親等姻親關係，其雖係在該長官接任前任用，如嗣後依機關甄審委員會評審程序調升機關內職務，則該機關長官是否違反公職人員利益衝突迴避法

## 銓敘部 書函

發文日期：中華民國 96 年 5 月 29 日  
發文字號：部法二字第 0962806588 號



主旨：有關現職公職人員與機關長官具三親等姻親關係，其雖係在該長官接任前任用，如嗣後依機關甄審委員會評審程序調升機關內職務，則該機關長官是否違反公職人員利益衝突迴避法一案，請查照並轉知所屬。

說明：

一、依據法務部民國 96 年 5 月 18 日法政字第 0960009409 號函辦理。

二、查前開法務部函說明三略以，公務人員任用法第 26 條規定，係有關公務人員任用迴避之規制，與公職人員利益衝突迴避法所規範者，係公職人員執行職務涉及利益衝突之迴避規定，二者規範目的不同；依據公務人員陞遷法第 9 條規定，機關首長既具有公務人員陞遷之「非財產上利益」之最後決策權限，則其對於二親等姻親於機關內之調升程序，即應迴避，否則恐有違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 10 條、第 16 條、第 7 條、第 14 條規定之虞；至若該機關長官與現職公職人員如僅具三親等姻親關係，則該公職人員尚非公職人員利益衝突迴避法所稱之關係人，應無違反該法之規定。

三、另本部 92 年 4 月 16 日部地一字第 0925156555 號書函略以，應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，如於該機關調升職務係經該機關甄審委員會之評審程序辦理，得不受公務人員任用法第 26 條第 1 項迴避任用規定之限制；至於調升職務係依公務人員陞遷法第 10 條之規定辦理時，因係由其本機關或其上級機關首長核定逕行陞遷。仍應受迴避任用規定之限制。以及 93 年 2 月 11 日部銓三字第 0932309037 號電子

郵件，針對學校校長之配偶如為陞任案圈定人選之一時，該校長是否迴避疑義解釋略以，貴校符合陞任組長職務之人員中，既有與貴校校長有關之關係人，依公職人員利益衝突迴避法之規定，貴校校長應自行迴避，並由職務代理人執行其職務，併請參考。

四、檢附前開法務部 96 年 5 月 18 日函影本 1 份。

部長 朱武獻

## 法務部 函

發文日期：中華民國 96 年 5 月 18 日

發文字號：法政字第 0960009409 號

主旨：有關現職公職人員與機關長官具三親等姻親關係，雖係在該長官接任前任用，如嗣後該公職人員依據該機關甄審委員會評審程序後，調升機關內職務，則該機關長官是否違反公職人員利益衝突迴避法之疑義，復如說明，請查照。

說明：

一、復貴部 96 年 3 月 2 日部法二字第 0962766629 號函。

二、按公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定；又公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖本人或關係人之利益，知有利益衝突者，應即自行迴避，並由職務代理人執行之；而前開法條所稱「利益」，包括財產上利益及非財產上之人事措施利益；至「關係人」則指公職人員之配偶、共同生活之家屬、二親等

以內之親屬等人，公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 2 項、第 3 條、第 4 條、第 6 條、第 7 條、第 10 條第 1 項第 2 款各定有明文。次按對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用，然應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項限制，公務人員任用法第 26 條復有明文。又各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請機關首長就前三名中圈定陞補之；如陞遷二人以上者，就陞遷人數之二倍中圈定陞補之；機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依據相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜，公務人員陞遷法第 9 條亦有規定。

三查公務人員任用法第 26 條規定，係有關公務人員任用迴避之規制，與公職人員利益衝突迴避法所規範者，係公職人員執行職務涉及利益衝突之迴避規定，二者規範目的不同。有關公務人員之任用迴避，係涉貴部之職權範圍，本部尊重貴部 92 年 4 月 16 日部地一字第 0925156555 號書函之意見。惟依據公務人員陞遷法第 9 條規定，機關首長既具有公務人員陞遷之「非財產上利益」之最後決策權限，則其對於二親等姻親於機關內之調升程序，即應迴避，否則恐有違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 10 條、第 16 條、第 7 條、第 14 條規定之虞。至若該機關長官與現職公職人員如僅具三親等姻親關係，則

該公職人員尚非公職人員利益衝突迴避法所稱之關係人，是應無違反該法之規定，併此敘明。

部長 施茂林

四、修正「薦任公務人員晉升簡任官等訓練專題研討評量實施方式及評分基準」第 3 點、第 4 點、第 6 點及附件 1、附件 2、附件 3

### 國家文官培訓所 函

發文日期：中華民國 96 年 5 月 24 日

發文字號：國訓學字第 0960004000 號

主旨：修正「薦任公務人員晉升簡任官等訓練專題研討評量實施方式及評分基準」第三點、第四點、第六點及附件一、二、三，請 查照轉知。

說明：

一、依據公務人員保障暨培訓委員會民國 96 年 5 月 17 日公訓字第 0960005071 號函辦理。

二、檢送「薦任公務人員晉升簡任官等訓練專題研討評量實施方式及評分基準」、「薦任公務人員晉升簡任官等訓練專題研討評量實施方式及評分基準（修正條文對照表）」各一份。

所長 李嵩賢

薦任公務人員晉升簡任官等訓練專題研討評量實施方式及評分基準

一本基準依薦任公務人員晉升簡任官等訓練成績評量要點第二點第三項規定訂定之。

二、專題研討範圍，薦任公務人員晉升簡任官等訓練班以其訓練課程配當表第一、二單元課程為限，薦任法官、檢察官晉升簡任官等訓練班以其訓練課程配當表第一、二、三單元課程為限，各訓練機關（構）、學校應安排於前三週實施完畢，並於第四週舉辦研討。

三、專題研討配當時間總共八小時。

四、研討時由訓練機關（構）、學校依講座薦介名單聘請二名講座（一位學者、一位行政官員）共同主持。

五、專題研討題目，由國家文官培訓所（以下簡稱培訓所）聘請之講座，於撰寫講授大綱時同時命題，並由培訓所彙整提供各組學員擇一研討，亦得由學員自定題目，惟須先報經專題研討講座同意。

六、訓練機關（構）、學校應於第一週，視學員人數分成若干組，各組依其擇定或自定題目，運用已研習之課程內容，先行分組研討。研討重點應包括分析現況、檢討問題及提出解決方案。

各組應於分組討論時間進行討論，並作成書面紀錄（格式如附件一），送各班輔導員轉送講座，列入評分之參考。

報告體例採行政報告格式，如有引用資料須註明資料來源，並明列參考書目，以避免侵害著作權並確保該報告之參考價值。

（格式如附件二）

七、各組使用研討時間為五十分鐘，各組應指派代表一至二人作口頭報告（約二十分鐘）後，由講座或學員提出問題，並由講座指定該組其他學員答詢，最後由講座講評。

八、各組撰寫之書面報告以五千字至八千字為原則，在專題研討前三天（即第三週週四下午課程結束前），送由訓練機關（構）、學校轉送主持講座，並擬定報告大綱分送

學員參考。報告內頁須註○○組學員分工情形（如某甲負責口頭報告、某乙負責繕打、某丙負責資料蒐集等）。

九、專題研討成績總分為一百分，其配分比例如下：

(一)團體成績占九十分，包括書面報告占六十分，口頭報告占三十分。

(二)個別成績占十分，視同組學員之表現評分。

(三)其他各組學員如有發問，視其表現個別加計其總分。

前項成績由主持講座填載於「專題研討評分基準表」（如附件三）後，交由訓練機關（構）、學校計算成績。

## \*\*\*\*\* 調 查 報 告 \*\*\*\*\*

### 一、我國移民政策與制度總體檢案調查報告（一）

壹、案由：據報載：目前，廣義的移民人口，包括外勞、外籍新娘，已近六十萬，較原住民人數還多，實有必要從政策面、法令面、執行面，就世界與人權的比較觀點，體檢當前我國的移民政策與制度乙案。

貳、調查重點：

- 一、瞭解世界各國及我國移民制度實施狀況。
- 二、我國移民制度從政策面、法令面、執行面的檢討。

參、調查事實：

為瞭解事實，本院於九十二年九月二十六日分別以（九二）處台調壹字第○九二○八○五三七五號函、第○九二

○八○五三七六號函、第○九二○八○五三七七號函、第○九二○八○五三七八號函、第○九二○八○五三七九號函、第○九二○八○五三八○號函請內政部、行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）、行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）、外交部、行政院衛生署（以下簡稱衛生署）、教育部查復，經內政部分別以九十二年十一月六日台內戶字第○九二○○六二二一二號函、同年月十九日台內戶字第○九二○○○九九二一號函、陸委會分別以九十二年十二月一日陸法字第○九二○○一八○二八號函、同年月十七日陸法字第○九二○○二三六六一號函、勞委會以九十二年十月二十二日勞職外字第○九二○○五四四五一號函、外交部分別以九十二年十月三十一日部授領二字第○九二○一二○八五二○號函、九十三年四月十二日部授領二字第○九三五二一一四二六○號函、衛生署以九十二年十一月二十一日署授國字第○九二○四○一二六六號函、教育部分別以九十二年十月二十七日台社（二）字第○九二○一四七六六六號函、九十二年十一月十一日台社字第○九二○一六三九三九號函復到院。另本院於九十三年五月十二日分別以（九三）處台調壹字第○九三○八○三五一一四號函、第○九三○八○三五一五號函、第○九三○八○三五一六號函、第○九三○八○三五一七號函內政部、教育部、勞委會、經濟部查復，經內政部以九十三年五月二十八日台內戶字第○九三○○六三八八一號函、教育部以九十三年六月一日台社（二）字第○九三○○六五五七五號函、勞委會以九十三年

五月二十六日勞職規字第○九三○○二三一九七號函、經濟部以九十三年五月二十一日經授審字第○九三二一○三四九○○號函復到院。又於九十二年七月七日邀請淡江大學龔所長○○、中興大學王教授○○、台灣大學藍教授○○、世新大學夏教授○○、中央研究院蔡研究員○○、柯研究員○○等學者，召開諮詢會議，此外，調查委員黃委員煌雄也為深入瞭解我國婚姻移民人口來台生活適應問題，實地至十縣（市）政府訪查，並與外籍及大陸配偶進行座談會議與實地訪視其家庭生活狀況，復相關機關再於九十三年四月間補充書面說明及更新相關統計數據資料到院，茲將調查事實分述如後：

#### 一.前言：

隨著全球化浪潮，因為通婚、外勞、偷渡等合法或非法途徑所形成之新興移民，已成為不少工業先進國家所應面臨之重要課題，許多國家歷經大規模人口的移出或移入，且受到其經濟、政治、社會、文化等影響，制訂不同的移民政策以因應國家發展的需要，而移民政策的制訂不僅要考量經濟成長所帶來的利益，也必須考量新進移入者對當地既有的勞動市場所帶來的衝擊，以及移民後可能引發一連串新的問題。

二十世紀後半期，許多國家人口問題隨著經濟開發程度越高而日益嚴重，尤其歐洲國家人口自然增加率停滯，甚至呈現衰退，以及高齡化現象普遍，造成人口扶養比失衡的現象，為維持既有的經濟成長，開始引進外籍勞工，使得人口流通日趨頻繁。再者，世界各國為追求經濟高度發展，對專業人才及特殊

工作類型勞工的需求也日益迫切，由於技術性人才短缺，且衛星通信設備與網路技術普及化，以及交通工具的改良等因素，使得跨國界的遷移行為更為便利，因此，專業人才更積極選擇最能發揮所長與獲得報酬最高的地區，進而造成人才眾多的國家更能吸引愈來愈多技術性人才的移入，在這樣的循環下，其餘國家將會面臨本國人才流失的窘境。

早期台灣政治上受到兩岸關係的影響，人口外移比例較高，多數移往美國，且部分台灣的美國留學生完成學業後，便直接申請移民，八十年代以後，因台灣經濟起飛及兩岸關係趨於穩定，開始出現移民回流現象；根據內政部警政署統計，台閩地區外僑居留人數從八十年的三〇、二八八人增加至九十年的四〇五、七五一人，換言之，台灣在近十年之時間內，外僑居留人數明顯快速增加十倍。

然台灣並非傳統的移入國，面對外來移民快速的增加及全球化影響，所衍生許多重要議題，包括：大量外籍勞工的管理與人權維護、違法停居留、假結婚來台、移民生活適應輔導、難民庇護安置、外籍專業優秀人才的延攬、行政單位事權分散及資訊欠缺整合運用等，政府遲未研擬完整的移民政策及相關配套措施，亦無一套針對管理或融合外籍人士的政策，甚至缺乏統合協調之機制。本院此次進行的移民制度總體檢，即是希望藉由這份報告，促使行政機關正視在面對全球化挑戰下，台灣應如何健全相關法令與制度，並參考其他國家政策與相關問題的解決方式，以吸引與留住更多人才，並協助移民人口迅速融入我國社會，提昇國家競爭力。

本案在調查過程上，召開的諮詢、座談會議共計十八場次，出席五四五人；歷次會議參與人員名單分別是：

監察院調查「我國移民政策與制度」案歷次會議參與人員名單

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
一	九十二年七月七日 日上午	諮詢會議	龔教授〇〇、王教授〇〇、蔡教授〇〇、夏教授〇〇、柯教授〇〇、藍教授〇〇	六
二	九十二年十一月十日 日上午	至基隆市訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、外籍配偶：蕭〇〇、周〇〇、李〇〇、張〇〇、阮氏〇、黃〇〇、陶〇〇、陳氏〇〇、范氏〇〇、葉氏〇、阮氏〇 二、行政機關人員：內政部謝司長〇〇、陳科長〇〇、蘇編審〇〇、吳研究員〇〇、衛生署楊襄理〇〇、教育部張研究員〇〇、內政部警政署陳專員〇〇、基隆市柯副市長〇〇、基隆市政府民政局許局長〇〇、孫課長〇〇、社會局趙課長〇〇、何課長	三四

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			<p>○○、宋課長○○、廖社工員○○、教育局徐課員○○、衛生局王局長○○、汪課長○○、施課長○○、警察局毛股長○○、劉巡佐○○等相關單位人員</p> <p>三陪同教授：蔡教授○○、王教授○○</p>	
三	九十二年十一月十日下午	至桃園縣訪查並與大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	<p>一、大陸配偶：毛○○、葉○○、汪○○、王○○、李○○、易○○、黃○○、羅○○、任○○、斐○○、盧○○</p> <p>二、行政機關人員：陸委會劉副主任委員○○、楊處長○○、楚科長○○、曲科員○、行政院國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱退輔會）程科長○○、桃園榮民服務處盧處長○○</p> <p>三、民間團體：中華救助總會樓組長○○、楊主任○○</p> <p>四、陪同教授：蔡教授○○、王教授○○</p>	二十
四	九十二年十一月十日下午	至桃園縣訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	<p>一、外籍配偶：范氏○、陳氏○、穆○○、蘭○○、蔡○○、侯○○、蘇○○、陳氏○、洗○○、關○○、田麗○○、阮陳○、楊○○</p> <p>二、行政機關人員：內政部謝司長○○、陳科長○○、蘇編審○○、吳研究員○○、衛生署楊襄理○○、教育部張研究員○○、警政署陳專員○○、桃園縣黃副縣長○○、衛生局曾副局長○○、朱稽查員○○、季課員○、勞動局馮課長○○、教育局賴課長○○、警察局楊課員○○、蔡課員○、民政局盧課長○○、徐課員○○、謝課員○○、董課員○○、吳課員○○、陳辦事員○○、陳辦事員○○、簡辦事員○、黃辦事員○○、謝辦事員○○等相關</p>	四十

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			單位人員 三陪同教授：蔡教授○○、王教授○○	
五	九十二年十一月十三日下午	至台北市訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、外籍配偶：阮氏○○、西○○、瑪莉○○、宋○○、蘇○○、謝○○、武氏○、阮氏○○ 二、行政機關人員：內政部謝司長○○、陳科長○○、蘇編審○○、吳研究員○○、衛生署楊襄理○○、劉技士○○、教育部張研究員○○、內政部警政署陳專員○○、台北市政府民政局鍾副局長○○、游股長○○、蘇科員○○等相關單位人員 三陪同教授：蔡教授○○、王教授○○	二一
六	九十二年十一月十七日上午	至台北縣訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、外籍配偶：阮氏○○○、茶氏○○、范氏○、陶氏○、黎氏○○、阮○○、阮○○、潘氏○。 二、行政機關人員：內政部蘇副司長○○、陳科長○○、蘇編審○○、吳研究員○○、衛生署史科長○○、劉技士○○、教育部蘇幹事○○、內政部警政署許專員○○、台北縣曾副縣長○○、台北縣政府社會局楊局長○○、王課長○○、王社工員○○、教育局徐課長○○、衛生局許局長○○、林督導員○○、勞工局許副局長○○、吳課員○○、警察局胡課長○○、民政局張局長○○、曾課員○○、新聞室詹課員○○等相關單位人員 三陪同教授：王教授○○、龔教授○○	三一
七	九十二年十一月十七日下午	至台北縣訪查並與大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、大陸配偶：代○○、張○、李○○、柯○○、徐○○、蕭○○、劉○○ 二、行政機關人員：內政部蘇副司長○○、陳科長○○、吳研究員○○、蘇編審○○、	二二

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			陸委會楊處長○○、曲科員○、衛生署劉技士○○、內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）林組員○○、台北縣政府黃副局長○○、張課長○○、樹林市公所何市長○○ 三民間團體：中華救助總會楊主任○○、蘇聯絡員○○ 四陪同教授：王教授○○、龔教授○○	
八	九十二年十一月十八日上午	至台北市訪查並與大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一大陸配偶：姜○○、李○、張○○、應○○、陳○○、吳○○、安○○、李○○、彭○、徐○、施○ 二行政機關人員：內政部蘇副司長○○、陳科長○○、吳研究員○○、陸委會楊處長○○、曲科員○、衛生署劉技士○○、境管局林組員○○、教育部張研究員○○、台北市政府游股長○○ 三民間團體：中華救助總會楊主任○○ 四陪同教授：蔡教授○○、柯教授○○	二三
九	九十二年十二月十五日上午	至彰化縣訪查並與大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一大陸配偶：汪○、黎○○、鄒○○、鄧○○、吳○○、劉○○、劉○○、許○、陳○○、李○○ 二行政機關人員：內政部蘇副司長○○、曾組長○○、蘇編審○○、吳研究員○○、衛生署施科長○○、李專員○○、教育部張研究員○○、勞委會曾秘書○○、境管局徐副主任○○、彰化縣政府陳主任秘書○○、民政局黃局長○○、衛生局阮副局長○○、社會局許局長○○、勞工局劉局長○○、謝課長○○、張課員○○、教育局許課長○○、陳課長○○、警察局黃課長○○、邱副隊長○○等相關單位人員	三一



場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			三、陪同教授：王教授○○	
十	九十二年十二月十五日 下午	至彰化縣訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、外籍配偶：葉○○、斐氏○、龍○○、阮氏○○、陳氏○○、劉氏○○、程氏○○、林○○、林○○、陳○○、尤○○、阮氏○、張○○、黃○○、阮氏○○、劉○ 二、行政機關人員：內政部蘇副司長○○、曾組長○○、蘇編審○○、吳研究員○○、衛生署施科長○○、李專員○○、教育部張研究員○○、勞委會曾秘書○○、內政部警政署陳專員○○、彰化縣政府陳主任秘書○○、民政局黃局長○○、衛生局阮副局長○○、社會局許局長○○、勞工局劉局長○○、謝課長○○、張課員○○、教育局許課長○○、陳課長○○、警察局黃課長○○、邱副隊長○○等相關單位人員 三、陪同教授：王教授○○	三七
十一	九十二年十二月十六日 上午	至台中市訪查並與大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、大陸配偶：張○○、張○○、孫○○、謝○○、鄧○○、廖○○、葉○○、倪○○、賴小姐、黃○、王○○、馮○○ 二、行政機關人員：內政部蘇副司長○○、蘇編審加添、曾組長○○、吳研究員○○、衛生署劉技士○○、李專員○○、教育部張研究員○○、勞委會張組長○○、境管局台中服務處徐副主任○○、台中市蕭副市長○○、社會局劉副局長○○、勞工局賴局長○○、衛生局張副局長○○、警察局吳副局長○○、民政局張局長○○、江課長○○等相關單位人員 三、民間團體：中華救助總會樓組長○○、楊	三二

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			主任○○ 四陪同教授：王教授○○、李教授○○	
十二	九十二年十二月十六日下午	至台中市訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、外籍配偶：黎氏○、潘氏○、陳氏○、朱○○、郭○○、阮○○、阮氏○、阮氏○、阮氏○○、范氏○○、黎氏○○、武氏○○、陳氏○○、阮女○○、陳氏○、阮氏○○、郭氏○○、詹氏○○、吳○○ 二、行政機關人員：內政部蘇副司長○○、曾組長○○、蘇編審○○、吳研究員○○、衛生署劉技士○○、李專員○○、教育部張研究員○○、內政部警政署陳專員○○、台中市政府劉主任秘書○○、社會局劉副局長○○、勞工局賴局長○○、衛生局張副局長○○、警察局吳副局長○○、民政局張局長○○、江課長○○等相關單位人員 三陪同教授：王教授○○	三六
十三	九十二年十二月二十二日上午	至台南縣訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、外籍配偶：陳氏○、阮氏○、武氏○○、黃氏○○、潘○○、阮氏○○、梁○○、杜氏○、何氏○、陳氏○○、阮氏○○、黃氏○○、阮氏○、武○○、裴氏○○、黃氏○○、鄧氏○、黃氏○、阮氏○、郭氏○、潘氏○○、何氏○、陳氏○○ 二、行政機關人員：內政部謝司長○○、蘇編審○○、林科員○○、吳研究員○○、衛生署楊襄理○○、劉技士○○、教育部蘇科幹事○○、勞委會謝主任○○、內政部警政署許專員○○、台南縣政府民政局蔡局長○○、社會局楊局長○○、張課長○○、盧輔導員○○、教育局李教師○○、勞工局陳課長○○、衛生局陳副局長○○	四九

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			、許督導員○○、警察局薛股長○○、董股長○○、呂課員○○、袁巡官○、朱警員○○、東山鄉林鄉長○○、呂課長○○、洪課員○○等相關單位人員 三陪同教授：蔡教授○○	
十四	九十二年十二月二十二日下午	至台南縣訪查並與大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、大陸配偶：廖○○、柯○○、王○○、宋○○、楊○○、黃○○、劉○○、黃○○、肖○○、李○、余○○、盤○○、雷○○、林○○、李○、楊○○、何○○、王○○、楊○○、王○○、王○○、林○○ 二、行政機關人員：內政部謝司長○○、吳研究員○○、陸委會楊處長○○、游辦事員○○、退輔會程科長○○、教育部蘇○○、衛生署楊○○、劉○○、勞委會謝主任○○、境管局楊站長○○、莊課員○○、台南縣政府民政局蔡局長○○、社會局楊局長○○、張課長○○、盧輔導員○○、教育局李教師○○、勞工局陳課長○○、衛生局陳副局長○○、許督導員○○、蕭護理長○○、警察局朱組長○○、王警員○○、白河鎮張鎮長○○、吳主任秘書○ 三陪同教授：蔡教授○○	四七
十五	九十二年十二月二十二日下午至傍晚	至高雄市訪查並與外籍配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、外籍配偶：潘○○、阮氏○○、阮氏○○、黃○○、阮○○、許○○、楊○○、顏○○、奧斯○○○、亞維○○ 二、行政機關人員：內政部謝司長○○、蘇編審○○、林科員金花、吳研究員○○、衛生署楊襄理○○、劉技士○○、教育部蘇科幹事○○、勞委會謝主任○○、警政署許專員○○、高雄市民政局林副局長○○	三二

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			、陳科長○○、駱股長○○、社會司陳科長○○、教育局凌股長○○、衛生局蔡股長○○、勞工局鄭科長○○、法制局尤科長○○、交通局黃科長○○、監理處曾科長○○、新聞處何股長○○、旗津國小顏主任○○等相關單位人員 三陪同教授：蔡教授○○	
十六	九十二年十二月二十三日全天	至高雄縣訪查並與外籍及大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、大陸配偶：朱○○、文○○、郭○○、陳○○、吳○○ 二、外籍配偶：楊○○、陳○○、蔡○○、阮氏○、阮氏○、杜氏○、淑○○、黎○○、賴○○、黃○○、黎氏○○、阮氏○○ 三、行政機關人員：蘇副司長○○、吳研究員○○、陸委會楊處長○○、游辦事員○○、衛生署龔課長○○、劉技士○○、教育部蘇科員○○、警政署許專員○○、境管局孫站長清木、退輔會程科長○○、高雄縣政府社會局程副局長○○、鄭社工員○○、衛生局陳督導○○、民政局吳課長○○、張簡○○、教育局范課長○○、曾輔導員○○、警察局溫課員○○等相關單位人員 四陪同教授：蔡教授○○	三六
十七	九十二年十二月二十六日全天	至花蓮縣訪查並與外籍及大陸配偶進行座談與實地訪視其家庭生活狀況	一、大陸配偶：趙○○、應○○、李○○、趙○○、韓○、彭○、康○○、李○○、李○○、李○○ 二、外籍配偶：黃○○、裴氏○○、馮氏○○、艾維○○○、阮氏○、林○○、山德○○、蜜希○○、張○○、阮○○ 三、行政機關人員：內政部謝司長○○、曾組長○○、蘇編審○○、吳研究員○○、陸	四十

場次	時間	會議性質及主題	參與人員名單	人數
			委會宋副處長○○、游辦事員○○、衛生署蔡組長○○、警政署許專員○○、境管局林組員○○、勞委會鄭站長○○、教育部汪專員○○、花蓮縣政府民政局陳局長○○、張課長○○、杜課員○○、社會局鄧課長○○、教育局夏課員○○、衛生局黃課長○○、警察局朱課員○○等相關單位人員 四民間團體：中華救助總會楊主任○○ 五陪同教授：王教授○○	
十八	九十三年一月八日上午	中華救助總會座談會議	理事長郭理事○○、葛秘書長○○、鄭顧問○○、服務組樓組長○○、楊聯絡委員○○、蘇聯絡委員○○、會計室施主任○○、秘書室侯主任○○	八

二各國移民制度簡介：

在全球化的趨勢下，人口移動更為頻繁且複雜，不同國家的移民制度會隨著地理環境、人口結構、歷史背景、經濟發展等因素，而有不同的移民政策與制度，以因應國家發展之需求。據內政部統計資料顯示：八十年代以後，因台灣經濟起飛及兩岸關係趨於穩定，開始出現移民回流現象，因而在人口結構、社會背景產生重大變化，持有效外僑居留證外籍配偶人數，從八十七年之八、二四五人，至九十二年增加為八五、七二一人，成長已達十倍，目前我國從人口移出的國家轉變為人口移入的國家，本調查先論述人口遷移之定義及國際間移民的種類，再就加拿大、美國、德國、澳洲、日本、新加坡等六國之移民制度與政策，做為我國研擬相關移民政策

與制度的借鏡與參考，茲分述如下：

(一)人口遷移之定義及國際間移民的種類：

1. 依學者之見解，人口遷移又稱移民，其定義可歸納如下：
  1. 遷移乃是一個人的住處從一個地區換到另外的地區。
  2. 遷移乃是指個人或團體從一個社會遷移到另一個社會，這種改變通常包括放棄舊的社會環境進到另一個社會環境。
  3. 遷移乃是指個人或家庭自願從一個國家移到另一個國家。
  4. 遷移乃是永久住處的改變。
  5. 遷移乃是人們在一特定時間內，遷移一定特定距離以改變其永久性之住處。
  6. 遷移乃是一個人為了改變住處從一個地方搬到另一個地方。
  7. 遷移乃是指一個人在某一段時間內，期初與期末有不同的住處（廖正宏，人口遷移，一九

八五，頁二至三)。根據移民的動機可以區分幾種國際移民的類型，不同的學者根據不同的理由將國際移民分類，有些以在國外停留的時間作分類，可分為短期、中、長期與永久性移民。學者 Rosemary Rogers 則以行政觀點將移民類型區分為六種：1.合法定居者；2.契約型的暫時性移民；3.國際企業的輪調與留學生等；4.非法移民；5.尋求政治避難者；6.難民。目前根據各國移民政策的申請項目作為分類依據，並將申請移民者區分為四種主要的類型：

(1)依親 (family union)：主要是基於人道與人權因素的考量，這種移民的方式在於申請人在移入國有親人作為擔保，為親屬關係的考量，如父母、配偶及子女或未婚夫妻，讓移民申請人得以前往與親人團聚。而這是目前美國、歐盟、加拿大、澳洲等國家開放配額最多的移民申請種類。這個政策認為：家庭能在移民者與當地社會產生緩衝及媒介的作用，從而減輕移民在社會和心理方面的困擾，並有助於連結新的人際關係網絡。經由跨國婚姻的女性移民逐漸受到重視且成為持續快速成長的移民新趨勢，有關外籍新娘的研究成為東亞各國社會研究中的重要課題。然而這種方式的移民申請卻可能使有心人士以利用假結婚或偽造身分證件的方式，企圖闖關。為了保障家屬團聚，並杜絕不法，各國政府對於

婚姻關係的真偽、婚姻持續時間、申請等待期的長短、與親等的限制上等，皆有嚴格的限制。

(2)菁英移民 (elite)：這是目前最受各國歡迎的移民類型。此類型往往帶動移入國家經濟發展的新契機，菁英移民的訴求是高技術性的知識人力或是相當程度的經濟能力，移民的申請主要可分為技術移民與商業投資移民兩種，為因應知識經濟的快速發展，技術移民的數量未來仍會不斷的增加，美國、香港、新加坡、德國、中國大陸等，皆已放寬科技人才申請工作簽證的限制與配額。而投資移民除了為移入國帶來一筆可觀的資金外，往往需有投資創業的經驗或預期在當地國的投資計畫書，以增加此地的就業機會並促進經濟成長。菁英移民成為各國積極招攬的對象。除此之外，為了落實世界貿易組織自由貿易的主張，強調促進全球生產與金融市場流通的理念，進一步增加此項移民的高度流通性。

(3)勞工移民 (labor migration)：移民勞工的需求量與各國或區域的經濟發展程度密切相關。已開發國家生育率降低與人口高齡化的趨勢，造成青壯年勞動人口數量減少以及扶養與被扶養人口比例出現失衡的現象。為保持經濟持續穩定成長，以及勞力需求快速擴張，導致勞工供不應求。面對勞工短缺的現象，除了提高單位生產力、鼓勵女性投入就業市場

、二度就業等，引進外勞也是紓解勞動人口不足的方式。勞工來源會受地緣關係和特殊的政治關係（如前殖民地與殖民母國。或雙邊勞工協議等）所影響。當本國勞動力不足時，政府主要引進為無技術性或低技術性的外國勞工，從事當地的勞力密集產業。

(4)難民 (refugee)：難民長期以來都是人類歷史的一部分，由宗教、戰爭、政治到種族等原因而造成人民被迫遷移，難民的種類很多，除了自然因素形成的難民外，還包括尋求政治避難者及被放逐者。一九五〇年聯合國難民署 (UNHCR) 基於難民數量龐大與問題的複雜性而成立，根據一九五一聯合國「難民地位公約」(Convntion Relating to the Status of Refugee) 及一九六七年「難民地位的議定書」(Protocol Relating to the Status of Refugee)，難民是指「因有正當理由畏懼因種族、宗教、國籍、隸屬於特殊社會團體及政見不同的原因留在本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受其原籍國的保護；或當事人無國籍且基於上述考量留在他以前經常居住國家以外而現在不能或不願返回原國籍的人」。「美國難民事務委員會」所公布的「二〇〇〇年世界難民調查」報告顯示，至一九九九年年底，全球難民人數在一年內增加百分之二十五，已達三千五百萬人。西歐國家因為地緣關

係、強調人權的傳統與民主政體而成為世界各地難民主要的避難所之一。

2.除了上述幾種透過合法管道申請的移民類型之外，世界各地普遍存在非法移民 (illegal migration)，由於無從取得非法移民精確的統計數據與入境後的生活狀況，各國政府無法對非法移民進行有效的管理與控制，但是非法移民造成的就業、教育、社會福利、逃稅、犯罪等問題，卻會對當地政府帶來直接而嚴重的衝擊。而非法移民最容易發生在國民所得與經濟差距較大的區域國家間，特別是美國與歐盟，由於與鄰國的國界漫長與易達性，造成美國境內嚴重的墨西哥非法移民問題，而歐洲國家因為講求自由與人權以及地理位置相鄰，有許多來自地中海國家、東歐及前蘇聯的非法移民，而土耳其更被視為非法進入歐洲的橋樑。近年來，歐洲地區爆發多次非法偷渡的悲劇事件，引起國際間的高度關切。幫助偷渡的人蛇集團也形成嚴重的跨國犯罪行為，非法移民不但缺乏合法居住權，也不受移入國的法律保障，是最弱勢的團體，雖然多數被查獲的非法移民仍會被遣返，但是，在人道因素以及移入國執政當局特殊因素的考量下，有些國家可能透過大赦的方式給予居住權或公民權，然而這樣的舉動卻可能引發社會各界對非法移民的爭議並湧入更多的非法移民。非法移民是所有移民研究中，不易進行觀察及研究統計的現象。

(二)加拿大的移民制度與政策：

加拿大係由移民組成的國家，其移民政策乃依據國家利益與社會經濟發展為考量，加拿大目前的移民人口大約有四百三十萬，其中大約一半的移民住在安大略省，百分之二十二住在魁北克，以及百分之十四住在英屬哥倫比亞省，加拿大是世界上少數對永久移民積極規劃的國家之一，自二次大戰結束，加拿大每年接納的移民與難民人數佔其總人口的百分比之〇點五到一。在一九六〇年代廢除帶有種族歧視的移民接納政策後，採無歧視原則，不對單一國家設限，也不限定在何處申請，選擇移民主要的考量是移民者的個人特質，包括人道因素、家屬團聚以及移民者為加拿大經濟發展帶來的貢獻。茲就加拿大移民主管機關、相關移民法規、技術及投資移民政策分述如後：

1.加拿大移民主管機關：

(1)一九九四年加拿大公民暨移民部（Citizenship and Immigration Canada，簡稱 CIC，以下簡稱為加拿大移民部）根據國會法案（Act of Parliament）正式成立，這個部門的成立確立了移民選擇與賦予公民權兩者間的關連性。一九五〇年代，當移民議題涉及與公民權相關的事務是由公民與移民部處理，而與移民相關的經濟面向則交由人力資源與移民部隨後改制為就業與移民部。為了解決移民事權不統一的現象，一九九四年成立的加拿大移民部將所有的移民事項加以統籌管理。

(2)加拿大移民部有四項最主要的工作任務：一、由全球流動人口獲得最大效益；二、保護國內或國外的難民；三、對於加拿大成員的清楚定義；四、妥善管理外國人士入境或申請移民的程序安排。並欲達成下列目標：一、對加拿大經濟成長提供貢獻；二、豐富社會、文化內涵；三、保護加國人民的健康、安全與良好的制度；四、符合國際人道關懷精神；五、協助新移民融入加拿大社會生活；六、提升國民自信心以及瞭解加拿大公民的權利義務。

(3)目前加拿大移民部在全國性、區域性或地方性的移民政府機構或駐外辦事處共有雇員四千七百六十人（二〇〇一年六月的資料），他們主要的工作項目包括：1. 規劃移民與公民相關政策與方案；2. 制訂年度移民計畫；3. 選擇對於加拿大經濟有貢獻的技術標準；4. 協助家庭重聚；5. 保護並協助難民者定居；6. 核發觀光客、短期工作者與學生簽證；7. 與各省、市政府與社群團體合作，幫助新移民融入當地社會；8. 核發公民權與公民身分證件；9. 鼓勵參與加拿大社會活動；10. 幫助瞭解加拿大公民的權利義務；11. 促進對加拿大移民方案的瞭解與認識；12. 對移民議題進行研究。

(4)加拿大移民部長必須在每年十一月一日前向國會提出下個年度的移民年度計畫，這項年度計畫需經過加拿大聯邦政府與各省、市



政府、社區組織及相關利益團體諮商後，根據上一年度的結果與目前各方面的需求來制訂。移民年度計畫包括未來一年內的整體移民規劃與發展移民總數、以及各移民類別所接納的人數。除了移民部之外，加拿大移民與公民方案需要許多其他政府組織單位的合作與協助，如外交與國際貿易部、衛生局、司法部、聯邦法院等，而加拿大各省與聯邦政府簽訂協議共同負責移民相關事宜，以配合各省對移民不同的需求。加拿大為一九五〇年聯合國難民公約及其一九七六年議定書的簽署國，為世界主要接受難民的國家之一，有關難民接收人數與安置後續結果，必須受到國際難民組織的監督與合作。

## 2. 加拿大相關移民法規：

(1) 目前加拿大實行的移民法（Immigration Act）為一九七六年所制訂（一九七八年生效），為因應經濟自由化及科技轉變導致世界人口加速流動，加拿大政府曾在一九八九年與一九九二年進行修正，並對部分移民類別設置上限。根據移民法設立移民方案的目標、定義不同的移民類別、允許入境的標準、非法入境或拒絕入境時的強制行為、違反移民法的處罰及上訴的規定、與難民身分的定位等。根據現行的公民法，具有三年以上永久居民的身分，且沒有犯罪紀錄、瞭解加拿大公民的權利義務、具備英或

法語溝通能力者，便可取得公民權，加拿大每年有將近十六萬人取得公民資格，佔所有移民的百分之八十五。

(2) 在加拿大各項移民配套措施方面：加拿大聯邦政府為協助新移民展開新生活，提供資金制訂各項服務新來移民的方案。而部分簽署聯邦-省政府協議者，如魁北克、英屬哥倫比亞、曼尼托巴等，則由各地方政府制訂符合當地特色的移民協助計畫。聯邦政府制訂的方案有移民安頓與適應方案，當地國計畫與新移民的語言教育課程等。當地國計畫內容包括對新生活的介紹說明、諮詢服務以及協助新移民就業等，以盡快適應加拿大當地的生活，並針對成人移民提供免費的語言基礎訓練課程，根據一套語言檢驗標準評估語言能力與接受分級訓練。

## 3. 加拿大技術、投資移民政策：

(1) 一九七六年加拿大移民法將移民申請分為三個移民類別：親屬移民、獨立移民與難民。親屬移民規定必須有一位加拿大公民或永久居留的近親做擔保，獨立移民主要考量是對加拿大經濟發展的貢獻，大致上又可細分為技術移民與企業移民兩者。難民需符合國際難民公約的資格。原本的退休移民類型已經在一九九一年八月廢止，所有獨立移民申請者需由計分制度加以篩選，不同移民申請的配分各不相同，加拿大政府基於人道考量，每年仍接收一

定比例的難民人數，惟這項配額數出現逐年下降的趨勢，為了因應科技產業軟體人才嚴重短缺的現象，加拿大移民局與人力資源發展局、加拿大企業界及軟體人力資源會議進行合作，在不影響加拿大勞工工作機會的前提下，簡化短缺的技術性人才申請入境的程序，並給予技術人才短期工作簽證。

- (2)一九九〇年八月十六日加拿大宣布商業移民法修正案，修正主要內容為調整投資移民的最低限額，延長投資持續年限，並增列各省向聯邦申請的商業投資案及政府基金，再向聯邦政府申請時，須經移民部長正式簽署。一九九〇年十月二十五日加拿大移民部長又公布五年計畫的新移民政策，將移民類別區分為家庭團聚類、技術移民、自僱移民、投資移民及企業移民等類，其中符合自僱移民申請的資格，為申請人本身在其本國境內為一成功專業人才，如藝術家、音樂家、作家、設計師、運動選手、農夫等，申請人有意願及能力在加拿大建立某項與文化、藝術或經濟有關之事業，而該項事業須對加國之文化、藝術經濟、有所貢獻，但申請人須提出其事業計畫以說明其維持生計之方法。而申請移民者如有投資創立、購買或擴充有經濟價值之企業或商業機構與民間投資公司，申請人勿需提供投資計畫，或受投資地點限制，得在

加國任何省份定居。企業移民則需提出完整的事業計畫，其投資金額並無下限規定，但申請人須表明有能力與經驗經營所計畫之企業，經事業計畫地點的省政府和聯邦政府審核通過者，可申請移民。

- (3)為了有效管理其移民接納政策，加拿大政府採用三項政策工具，分別是計分制、年度移民計畫及移民類別。加拿大設計一套計分制度，作為篩選獨立移民申請者的標準，藉以選出符合加拿大目前的需求及對於經濟發展有貢獻的移民，計分制度的配分會隨著特定技術專長或資金的需求進行調整，以反應加拿大經濟的現況，透過這項制度增加具經驗的專業人士移民加拿大的機會，使得技術性專業移民的比例大幅成長，非技術勞力移民相對受到限制。另外，根據一九九一年加拿大—魁北克協議，魁北克省自有一套計分標準以配合當地的特殊性。依表列出計分制度中的各個項目以及最高配分，其中教育程度與教育與訓練評等的配分最高，透過這項計分制，增加高學歷者的移民機會，以提升加拿大整體的人力素質。加拿大計分制各項目及其最高配分如下表：

項目	最高配分
年齡	十
教育程度	十六

項目	最高配分
教育與訓練評等 (ETF)	十八
職業	十
就業安排	十
工作經驗	八
語言能力	十五
移民人口統計係數	八
個人適應力	十
有加拿大親屬	五

(4)根據二〇〇一年的年度移民計畫，原本預計接納的人數是二十一萬至二十三萬五千人，而實際抵境的人數為二十五萬三千八十六人，超過上限約百分之一，且較二〇〇〇年的移民總數增加了百分之十。根據統計二〇〇一年經濟移民佔了百分之六十一、家庭移民百分之二十七，難民有百分之十一。而從一九九六年開始，加拿大每年接受經濟移民的人數佔總移民數量的一半以上，成為最主要的移民申請項目來源，單就獨立或技術移民項目，連續兩年來，每年申請入境的人數超過十萬並突破年度計畫的上限。依經濟移民申請的移民人數增加，而家庭類別的比例稍微減少，接收的難民人數維持在總移民數的一定比例。

綜言之，從移民人數的變化，顯示加拿大的移民政策逐漸轉變，為了提升加拿大的經濟能力，偏重吸收外國技術人才，加拿大移民政策除了造

成移民者的職業結構出現變化，早期加拿大移民幾乎完全來自歐洲國家，自從一九六二年廢除原本具種族限制的移民政策後，來自亞洲的移民快速成長，造成亞洲移民取代歐洲成為加拿大移民主要來源。近年來，加拿大的移民多數來自亞洲，二〇〇一年前十大來源國為中國、印度、巴基斯坦、菲律賓、南韓、美國、伊朗、羅馬尼亞、斯里蘭卡與英國。亞洲人不再受到移民政策的歧視，反而成為加拿大積極爭取的來源，由於亞洲新興國家的快速崛起，為加拿大提供技術、勞力與資金，增進雙方貿易關係，而貿易帶動投資，更促進人員的遷移行為，再加上加拿大定位為亞太國家，參與區域事務帶動區域內部頻繁的移民現象。

#### (三)美國的移民制度與政策：

美國自始便是一個由移民所組成的國家，除了印第安原住民外，現今這塊土地的居民幾乎全由外來移民及其後裔所組成。歷史上，首先是歐洲人移居美洲大陸，美國的移民早期多來自於北歐，主要是從大不列顛、法國、斯堪地那維亞以及荷蘭等地而來。除此之外，還有非洲人以奴隸的身分進入美國。愛爾蘭人和德國人於十九世紀大量移居美國，在二十世紀初，義大利人、東歐人和猶太人也開始湧入美國。此外，還有大批的華人做為苦力被賣到美洲，參與建造橫跨美國東西部的太平洋鐵路及加州淘金的主要勞力。美國的建國過程中，獨立宣言將自由、平等做為象徵這個新國家的精神。因此世界各地不同背景的

人，懷著「美國夢」來到這片充滿希望的土地，每個人都有機會憑著自己的努力與成就，追求更美好的生活。茲就美國的移民現象、移民主管機關、相關移民法規、技術及職業移民政策情形述之如後：

#### 1. 美國的移民現象：

(1) 美國從十八世紀一直到十九世紀初，採取自由開放的移民政策，對於外來移民並無特別的限制。然而，隨著淘金熱潮的衰退以及太平洋鐵路的完工，造成大量華人勞工失業、勞力過剩的現象，因此國會開始制訂限制移民的法規。一八八二年的排華法案、一八八五年的外國契約勞工法皆限制了特定外國對象進入美國。此外，開始對新移民加徵人頭稅，並列出排除名單。由於移民人數眾多，為有效管理移民問題，一八九五年在財政部之下設立移民局，負責主管移民相關業務。第一次世界大戰之前，由於美國加速現代化，對原料與勞力的需求更甚，需要更多的移民做為工業發展的後盾，移民的數量達到空前的高峰，平均每一千個人當中，就有十人是新移民，而這一波移民潮一直延續到在美國參戰為止。由於外交上採行孤立主義，以及在第一次世界大戰其間普遍產生的民族主義與對新生共產主義的恐慌，美國人普遍對外來移民產生疑慮及敵視的態度，因此再度對移民採取大幅度地限制措施，而造成移民人數大減。從二

○年代開始，美國的移民政策以國籍來源為主軸，根據「一九二四年國籍來源法案」建立一個以國籍來源為依據的配額制度，根據前一年的人口普查資料，對於移民來源國設定臨時的年度配額，且該國移民數量不得超過一八九〇年移居美國人數的百分之二，並透過海外的使館發給簽證，移民者必須持有效簽證才能進入美國，這項法案同時也建立起一個優先的配額制度，除了排除大部分亞太國家的移民之外，也禁止東、南歐國家的移民。由於移民政策趨嚴，因此非法移民開始大量增加。第二次大戰期間，因為戰爭期間美國實施徵兵制，勞動人口嚴重短缺，必須引進外籍勞工彌補勞動力的不足，基於農業發展的需要，美國農業便持續由墨西哥引進季節性勞工（seasonal Worker）從事週期性短期性質的工作，美墨進一步在一九四二年簽訂永久性輸入勞工的雙邊協議，該項法案在一九六四年宣告終止。

(2) 一九六五年至今，這項國籍來源為主軸的移民政策才又出現重大變化。詹森總統在一九六五年十月三日，簽署了一項移民法案，這項法案被視為美國最重要的移民法規，使得美國的移民歷史進入了一個新的世代。美國早期的移民法有三項主要的缺失：一、對外國人抱持不信任的態度。二、在種族、信仰與膚色的基礎上

有差別待遇。三、完全忽視了美國外交政策的利益。而這項法案的目的是為了消除原有的歧視態度，並廢止了來源國的配額制度，而給予家庭團聚及具有特殊職業技能與訓練的人才移民美國的優先權，並增加合法移民的人數，由原本每年十五萬四千人增加到二十九萬人。這項法案採取更人性化及更公平的原則。修改原本具有種族歧視的移民政策，廢除偏好來自西北歐盎格魯撒克遜基督教徒移民的配額制度，此後來自亞洲、非洲、加勒比海地區、中東和拉丁美洲等地的移民便躍居六成以上，並大幅放寬家庭團聚的移民人數。

- (3)由於一九六五年的移民法案湧入大量的移民，出現許多新的移民問題，國會因而重新檢討移民政策，於一九八六年通過移民改革與管理法案與一九九〇年的移民法案。前者禁止雇主僱用無證明文件的外國人，否則將處以罰金。此外，該法案對於自一九八二年以來抵達美國的非法移民實行特赦，並賦予美國公民權，據估計大約有三百萬名非法移民因此取得合法的身分；而一九九〇年的移民法除了改變原先的優先類別外，也增加了每年核准的移民數量，在總數六十七萬五千個配額數中，四十八萬為親屬移民，十四萬為職業移民，其他類型者有五萬五千個名額。此外，並廢止了以政治或意識型態考量下，

設立的移民限制條例，例如開放共產黨員移民美國。在一九九六年最新的一項立法「非法移民改革與移民義務法案」，主要是針對非法移民的管制措施，目的是為了遏止日益猖獗的非法移民現象。

## 2. 美國移民主管機關：

美國主管民事務的官方單位為移民歸化局，該局隸屬於美國聯邦司法部，負責執行移民法中的各項規定，其工作職務包括處理移民和非移民的申請案件。外國人的出入境管制、邊界巡邏、逮捕並遞解非法入境的外國人、難民資格審查、懲罰非法僱傭事項、辦理永久居留與歸化等。美國全國的地方移民局有六十個左右，但有審核批准權的移民支局只有三十六個，為了公平分配各類移民簽證給不同國家的申請者，美國移民歸化局不但對每一個國家實施最高配額限制（每一個國家每年的移民簽證總額不能高於該年美國移民簽證總額上限的百分之七），亦對不同的申請類別實施各類配額制度。一九六五年美國移民修正法案不僅改變原有國籍來源的制度之外，並增加技術性移民勞工的類目，希望這些具有特殊智識、技能與專長的人，到美國來貢獻所長。

## 3. 美國的技術移民政策：

- (1)美國從一七七六年獨立建國以來，經過不到二百年的時間發展成為世界強權，其中外來移民引進各地區的文明與發展，進一步在

美國生根並發揚光大。最著名的例子是在二次世界大戰期間，美國提供受德國納粹黨人迫害的科學家政治庇護，因此湧進大量的科學研究人員，為美國的物理、科學界等奠定發展的基礎，大大提升美國在學術界的影響力。五〇到六〇年代，美蘇冷戰對峙期間，為了加速發展太空計畫與軍事裝備，美國開始大規模而有計畫地從全球各地吸引高科技人才，強化本國的研發實力。

(2)美國歷史上有二次移民高峰，一次是從上個世紀末到本世紀前半期，來源以歐洲白種人為主，另一次是從七十年代至今，主要來源為亞洲國家。早期的歐洲移民如德國的工程師、科學家和技藝卓越的工匠、英國的律師銀行家和市場經濟策略、法國的服飾工業和餐飲業、義大利的藝術家等，奠定了美國發展的基礎。而七十年代以後，來自亞洲的印度、巴基斯坦、中國、台灣、香港、韓國、日本及菲律賓等地區的移民為美國帶來了優秀的科學家，勤勞的工程師，各類工程科學專業人才，充滿活力的中小型高科技公司等，加速美國的研發與創造的能力。由於來自世界各國精英人才的貢獻，使得美國得以在世界上保持科技與學術領先的地位，並維持高經濟成長的表現。

#### 4.美國的職業移民政策：

美國簽證主要分為兩大類：移民簽證和非移民簽證。移民簽證是

核發給申請永久居住在美國的外籍人（即綠卡持有人），一九九〇年的移民法案將移民的申請項目主要分為親屬移民與職業移民兩大類，每一類又根據人道考量與美國的需要區分優先順序，在數量上，親屬移民每年有四十八萬，職業移民每年有十四萬個配額，而隨著移民趨勢的發展，國會逐年修正各類移民的數量。

#### (1)職業移民政策的分類：

##### ①職業移民分類：

美國可以說是世界上一個兼具生產製造與創新精神的國家，因此對各方面人力的需求極大，職業移民又稱為應聘移民，美國於一九九〇年對「職業移民」的法規作出重大修改，除了將每年的配額五萬四千個增加至十四萬個之外，更重新修訂「職業移民」的類別，根據美國移民法規中對於職業移民的重新分類，可分為以下五大類：

- EB-1 特別優先職業工作者四萬名，在科學、文藝、教育、商業或體育方面有卓越成就享譽全國或全球者，並獲有特別證書，希望能在美國繼續這方面發展，且其移民對美國有實質助益。傑出的教授及研究人員並在特殊學術領域獲得國際認可的人才，且在該領域有三年以上執教或研究經驗。
- EB-2 其高學歷或專業的技

職能力人士或符合國家利益豁免資格者，總計四萬名。持有碩士學位以上之專業人士、或在科學、藝術、商業等方面具特殊能力，足以對國家經濟、文化、教育或福利發展有實質效用。

- EB-3 專業人員、技術性或非技術性勞工共四萬名。專業人員指持有從事某專業通常所要求之學士學位獲相當於學士學位之外國學位之專業人士。（這個項目中，工作經驗或在職教育與進修不得取代學位）技術勞工需有兩年以上的技術訓練或工作經驗，且工作性質並非暫時或季節性，而該類勞工為美國當地短缺者。其他非技術性勞工從事非暫時性或季節性工作，且必須在美國找不到符合這項資格的人，名額不得超過一萬人。
- EB-4 特別移民一萬名。掌管宗教事務人士，美國政府海外僱員（被推薦者）及國際性組織的人，此類別需由美國國務院甄選申請者。
- EB-5 就是創造就業者類別或投資移民，與加拿大的「企業移民」類似，計一萬名。一般投資移民的金額至少要五十萬至一百萬元，投資者需設立一個新的企業以創造就業機會，並至少雇用十名勞工，勞工可為公民或持

有工作許可的外籍勞工。

- ②以上類別中，第一、第四優先及投資移民不需要美國勞工部發出勞工證明便可申請移民簽證；至於第二及第三優先類別，除了特別的情況外，都必須先申請勞工證明，經由勞工局的審查，待批准後才可辦理就業移民。

(2)非移民的工作簽證：

除了上述職業移民配額外，美國移民法對於非移民的簽證類型亦有詳細的規定。申請非移民簽證者，計畫入境美國做短暫停留，並在停留期滿後離開。美國法律對非移民簽證規定有不同的類別：觀光、商務、短期應聘、留學、過境、投資等。其中，H 簽證屬於短期居留且受過訓練具有專長的勞工；L 簽證核發給跨國企業的工作者；O、P 簽證是在科學、藝術、教育、商業領域中其有特殊成就者、或是運動員與演藝人員；Q 簽證的申請者為國際文化交換人員；R 簽證為神職人員；而留學美國的外籍學生欲在校外工作時，必需取得 F 簽證。其中技術性外籍工作者是否得以入境工作與 H-1B 簽證的取得息息相關。

(3)專業人士短期應聘工作簽證 H-1B

- ① H-1B 簽證是在一九九〇年移民法中 H-1B 屬於專業工作簽證，提供雇主在雇用外國專業人才時，一項便利、合法的管

道。H-1B 簽證是一種非移民的暫時性工作簽證，給予具有專業知識、技術的外國人三年的短期居留時效，而最長可以延期至六年。在持有簽證有效期限內，即可申請移民，轉換為永久居民（即取得綠卡）。所謂「專業工作」在移民法的定義為：在理論與實際應用上，需用到高度專門的知識，而且這項工作職位需要在此專業領域中至少具有學士學位，若無所需的學位，則其教育、訓練與工作經驗合併起來應相當於一個具學士學歷者所擔任。一般而言，三年的工作經驗，等同於一年的正統學術訓練。移民局認可的專業工作包括工程師、科學家、教授、會計師、研究人員、新聞專業人員、醫師或治療師、律師、經濟學者、管理顧問、金融分析師與電腦程式設計師等。這類簽證必須由經移民局核准的雇主主動向勞工部提出申請，且雇主需證明此項工作職位必須由某領域具有特殊專業知識者方得以勝任，而這位 H-1B 申請者便符合這項資格。

②美國移民法 H-1B 簽證的目的原是為了解決境內勞工不足的現象，從一九九〇年以來，申請核准進入者已經達到數十萬人，這股龐大的經濟與科技新勢力，不僅對於美國的經濟造成絕對的影響力，對於美國的

政治運作、科技發展與文化也帶來不同程度的衝擊。

綜合而言，移民對美國經濟發展的貢獻，在於移民者不僅增加個人的財富，也提升國家整體的實質所得，估計移民每年至少為美國勞工增加一百億的收入；並擴大了經濟規模，而所有外來移民中，持有 H-1B 簽證者更是造就美國新經濟持續成長的主要功臣。矽谷的技術移民策略，是近來遭遇人才荒的國家，相當喜歡引以為鑑的範例。根據調查，目前在矽谷營運的新創公司，約三到四成的執行長，非美國境內出生的美裔人士，也就是說，至少有三分之一的矽谷成長動力，由全球各地高素質人才貢獻而來，所有的專業人員或技術性外國勞工除了經濟上的貢獻外，移民為美國的發展帶來全新的觀點與特殊的專業知識。例如 H-1B 工作者為他們的美國雇主提供一套科技發展下新的思維模式，研發製造過程與問題解決的方式。有鑑於美國移民政策中，非移民的工作簽證，特別是 H-1B 簽證，對於美國的經濟發展與高科技產業得以繼續維持的領先地位有絕對的影響與貢獻，部分歐洲國家，如德國、英國等，以及許多發展中的國家除了改善教育制度以及採取各項留住本國人才的配套措施外，更積極地制訂吸引外國專業人才進入的相關政策。

(四)德國的移民制度與政策：

德國為歐洲地區移民人數最多的國家，歐洲優良生活品質與完善社會福利制度，是吸引移民當地的兩大要素，由於德國的經濟條件最具吸引力



，因此成為全球偷渡客的目標。據德國主管移民及難民事務機構的統計數據：迄一九九八年非法入境的外國人每年仍在五萬名以上，而經獲准在德國居留的外國人至一九九九年年初共達七百三十萬人，佔德國人口總數百分之八左右。由於德國政府對外籍勞工一直採輪流性的契約制度，認為他們在此停留幾年後，帶著賺取的薪資與習得的技能，終究會回到原來的國家，不會造成德國的移民問題。但事實上，大部分的外勞非但沒有離開德國，反而開始把家人接到德國，視德國為永久的居住地，形成嚴重的移民問題。一九六〇至一九七〇年代間，因為經濟發展的需求而引進土耳其、南斯拉夫等地的客工，當時外籍勞工就業情形普遍，失業率甚至低於本國勞工；相較於目前的情況，外國人的失業率往往是當地德國人的兩倍，不僅增加社會福利的負擔，也成為社會不穩定的亂源之一。基於以上這些因素，使得德國成為不歡迎移民的國家。茲就德國移民主管機關及相關移民法規、高科技移民政策述之如後：

#### 1. 德國移民主管機關及相關移民法規：

嚴格說來德國並沒有一套完善的移民法，有關外籍人士入境多以「外國人法」及「國籍法行政條例」，管轄外國人的入籍事項。雖然德國移民法有所不足，但是其企業界與政府認為欲維持德國的經濟發展，每年需要從國外引進二十萬名外籍勞工，由於德國對外籍工作者的倚賴，二〇〇一年德國宣布移民法將進行大幅度的修正，這項新移

民法對現行的「外國人法」進行了全面的修改，分別對移民的居留許可工作、移民限制、申請避難、移民離開德國的義務、家庭團聚、移民融入當地社會以及成立聯邦移民局等議題做出了詳細的規定。根據這部移民法，德國將設立聯邦移民局，專門處理移民和難民事務，並引進加拿大等移民國家的計分制，作為吸引高素質人才的工具。有關工作移民的項目上，除了放寬技術工作者的移民限制，特別是從事 IT 與電信產業的相關人才，並緊縮非技術移民勞工的申請限制，以及採取更嚴格的庇護申請與驅逐出境的相關規定與執行措施。新的移民法申請主要的項目包括：

- (1) 給予已在德國有工作 IT 專業人員及其他高級技術專才立即的永久居留權（取代五年的綠卡計畫）。
- (2) 對於尚未取得工作資格的技術移民採取計分制（類似澳洲的制度）。
- (3) 對於獨立技術移民者，立即核發就業許可。
- (4) 結合居留與工作許可制度。
- (5) 在德國的外籍留學生畢業一年內，自動延長該項簽證的居留期限（在期限內直接在德國境內找工作，並申請變換居留簽證）。
- (6) 提供新移民義務性的整合方案。

#### 2. 德國的高科技移民政策：

- (1) 二〇〇〇年八月一日，德國在「外國人法」之下提出「電腦人才簽證條例」的綠卡計畫。德國總

理施若德指出，德國將核發簽證以引進外國高科技人才，否則 IT 市場將盡是美國的天下，這項計畫針對歐盟以外的外籍人士開放兩萬份高科技工作簽證。發給有效期限最多五年的特別勞工許可證。來源國是印度，佔百分之二十一，其餘申請者多半來自前蘇聯國家，實行一年期間，有八千五百五十六人申請核可。除了受到二〇〇〇年全球科技業衰退的影響之外，許多企業界人士認為，德國勞工局對申請者的條件過於苛刻，如：申請綠卡者必須由德國企業保證以年薪超過十萬馬克僱用的證明，獲准在德工作的期限為五年，其配偶不得在德工作等，令許多有意申請者望而卻步；再加上許多印度的軟體人才基於語言能力及生活習慣，歐洲各國普遍存在排外的心態的考量，以及並未發展出一套完善的移民網絡，移民德國並非他們的首要選擇。

(2)關於目前德國吸納技術科技人才的實際成效並不如預期，除了與德國在開放移民的政策作為上落後其他國家，還有工資、沈重的賦稅制度以及德語本身在使用範圍的限制等，這些結構上的因素，使得德國面臨來自其他國家的強力競爭。特別是德國的高稅收制度不僅使得就業市場吸引力不足，也惡化大量本國人才外流的現象，許多德國籍技術工作者也向外移民至美國等地尋求更好的

發展機會，再加上德國高級知識人才的移民網絡尚未建立，自然在吸引外來人才的數量上無法與美國、加拿大這些傳統移民國家相比。

綜合言之，德國雖為不歡迎移民的國家，但設立聯邦移民局，專門處理移民和難民事務，並引進加拿大等移民國家的計分制，作為吸引高素質人才的工具。有關工作移民的項目上，除了放寬技術工作者的移民限制，並緊縮非技術移民勞工的申請限制，此外，德國為吸納技術科技人才，業訂定核發簽證以引進外國高科技人才，促進德國經濟發展。

#### (五)澳洲的移民制度與政策：

由於有計畫的實施移民政策，澳洲除了接納超過五十九萬名依人道方案的入境者，最明顯的影響是人口由七百萬增加到一千九百多萬人。大規模移民行為開始於二次大戰結束後，澳洲與英國及其他歐洲國家間達成協議，並接受經由國際難民組織核定為難民與申請庇護者。自一九四五年後每十年間，接受大約一百萬名外國人士，澳洲人口因而快速成長，目前澳洲人口數估計約有一九〇〇多萬，其中將近四分之一是海外出生，而紐西蘭是最主要的移民來源國，佔移民總數的百分之二十二點二，其餘依序為英國百分之十點四、中國百分之七點三、南非百分之六、菲律賓百分之三點九與前南斯拉夫共和國百分之三點五，茲就澳洲移民主管機關、相關移民法規、技術移民政策述之如後：

#### 1. 移民主管機關：

原住民事務部為澳洲移民的主管機關，除了移民業務之外，這個部門同時負責原住民事宜，並管轄許多相關機構，如移民再審法庭、難民再審法庭、移民仲介登記局等。澳洲移民部職掌的範圍相當廣泛，包括：1. 有關非公民人士的入出境許可與居留核准等相關事宜。2. 邊境管制巡邏。3. 除了移民者的兒童教育制度外，所有與新移民以及依人道方案移入者的生活安排事項。4. 公民權利義務。5. 種族事務。6. 多元文化事務。7. 原住民相關事務以及融合的作為等。除了移民事務外，澳洲移民部也負責短期入境簽證的發放，包括短期居留人士、海外留學生與觀光客。短期居留者主要是針對具有特殊職業技能或對於文化與國際關係領域有所貢獻者，以及經由交換協議入境澳洲的人。

## 2. 相關移民法規：

(1) 由於澳洲的建國歷史較短，除了原住民外，澳洲為外來移民組成的國家。澳洲政府根據不同時期的發展需求並配合當時外交政策的趨勢，而制訂移民法規。一九〇一年澳大利亞聯邦正式成立，同年澳洲聯邦議會通過了「移民限制法案」，宣示澳洲是白人的澳洲，並且是單一種族。同質化的澳洲，從此澳洲實施長達將近七十年的「白澳政策」，這項政策有效的限制非歐洲人移民澳洲，並使得澳洲人口成長緩慢，造成國防、經濟發展的障礙。一九六六年自由黨與工黨政府重新檢

討並修正原來限制性的移民政策，並於一九七三年完全終止，改以申請者的能力、條件與技能，而非膚色與種族作為選擇標準。因移民政策的限制解除，亞裔人口開始大量移向澳洲。

(2) 目前澳洲非歧視性的移民政策不限定特定國家、種族、宗教、性別的申請者，移民澳洲完全取決於申請者個人的能力是否符合澳洲當前移民政策的標準，而這些標準是根據澳洲國家利益與需求所制訂。自一九九〇年代中期，申請永久居留必須根據移民與人道因素方案，而此方案並不適用於紐西蘭公民。移民方案包括技術、家庭移民與其他簽證項目規定；人道方案包括難民、人道因素與特殊協助的入境標準。而在移民相關配套措施方面，為了加速新移民適應當地的生活，澳洲政府提供協助新移民的福利方案，包括由澳洲移民局補助為移民提供服務的種族或社區組織、翻譯及各項說明服務、英語教學課程等。

## 3. 技術移民政策：

(1) 澳洲透過「移民規劃委員會」(Immigration Planning Council) 的設置，企圖讓移民計畫儘可能準確地服務澳洲經濟的需要。每年澳洲中央政府與各省地方政府、商業團體、澳洲境內各民族團體會商，根據各地狀況及各方面的評估制定該年度移民政策的執行方針，以適時反映出澳洲的經

濟狀況、就業市場、家庭社會結構及澳洲政府協助難民培養重新生活之能力等社會成本的考量。因此移民政策對國家經濟力的提升，從一開始就是澳洲國家人口發展與經濟現代化的重要方針。

(2)澳洲移民申請項目可分為：投資移民、雇主提名、家庭類別移民、人道方案、技術移民、特殊項目。其中，獨立技術移民申請者必須具備工作技能與傑出的能力，且對澳洲經濟發展有所貢獻。澳洲與加拿大移民政策均有計分制度，目的是希望透過這套制度吸引符合國家當前需求的特殊專才，加拿大的計分制適用對象為獨立移民申請者，在澳洲以澳洲親屬擔保技術移民，或任何一種獨立技術移民類別。包括以澳洲境內紐西蘭公民或海外學生等提出申請，均需要進行評分測試。計分制度的九個項目當中，第一個項目的最高可得六〇分，顯示澳洲政府對申請移民者在學歷與技術上的重視程度；在年齡方面：十八至二十九歲可得三〇分，依年齡增加分數遞減，這是考量新進移民對於澳洲經濟實質貢獻的時間長短。

(3)澳洲政府並根據每年短缺的專業人才，修正「移民職業短缺需求名單」，以便職業部門考慮目前的技術人才，從而提高澳洲基本技術。針對二〇〇一至二〇〇二年度，澳洲移民政策設定核准總數以八萬五千人為限，其中三萬

七千九百名為親屬移民，四萬五千五百名為獨立技術移民，一千六百名為特別資格人士移民。自一九八〇年代中期以來，技能類別的移民者從五分之二上升到四分之三，這些技術人才為澳洲的勞動市場提供另一種有價值的技能來源。家庭與技術移民類別為目前澳洲移民的兩大來源。有關澳洲計分制度項目如下表：

項目	最高配分
學歷與技術能力（依職業所需資格而定）	六十
年齡	三十
英語能力	二十
特殊的工作經驗	十
職業需求／就業提供	十
澳洲之學歷資格	五
配偶之技術	十
額外加分	五
與澳洲親屬間之關係（僅適用於澳洲親屬擔保技術移民）	十五

(4)自從目前執政的自由黨和國家黨聯盟在一九九六年上臺以來，技術移民的接收量逐年增加，此外，也特別注重吸收在澳洲接受高等教育的海外留學生，甚至放寬部分申請條件的需求。首先是取得澳洲高等學歷的海外學生，只要結業不超過六個月，在申請移民時可以免除與所學相關的工作經驗的要求，並且從二〇〇一年

十一月份起，更允許取得澳洲專業學歷的海外學生，若其所學相關領域產業面臨人才或勞工嚴重短缺時，得直接在澳洲境內申請技術移民，在等待移民申請的過程中即享有工作權力。這項措施使得大部分第三世界國家取得澳洲專業學歷的海外學生都申請了技術移民。根據統計紐西蘭公民移民澳洲的人數快速增加，這是因澳洲及紐西蘭政府宣佈二〇〇一年二月二十六日以後入境澳洲之紐西蘭公民，若想在澳洲享有其社會福利或申請澳洲公民身分，必須先取得澳洲永久居民簽證，因而造成紐西蘭移民澳洲的人數大幅增加。此外，技術移民的人數與比例每年居呈現上揚，在一九九五至九六年所接收的人數達到高峰，爾後兩年接收的人數大幅減少，減少幅度最大者為家庭移民。由於澳洲政府對難民身分資格的認定轉嚴，使得澳洲境內接受的難民人數銳減。

綜合而言，澳洲與美國、加拿大皆為移民國家，雖然澳洲接受移民的時間較晚，但是依賴移民的程度相當高，外來移民不僅為澳洲引進新的勞動力、技能、資金、及投資移民發展的企業；且移民對澳洲科技研發的貢獻卓越，提升整體生產力並帶動文化的多元性。由於澳洲的人口成長與經濟表現皆需要仰賴外來移民，澳洲宣布二〇〇三年的移民接收量將從該年度的九萬三千增加到一〇萬至十一萬人，其中，增加最大幅度的是技術移

民，佔總接收量的百分之六十。為了有效防止人才的流失與匱乏，澳洲政府除了放寬技術類移民的限制外，並制定了一系列有關資訊通信科技人才的保護措施。此外，移民部也調高一般技術移民的計分，希望能夠引進更年輕、具專業學歷以及良好的語言溝通能力，不僅為澳洲的經濟發展、科技研發帶來長遠的影響，並改變人口結構延緩人口老化的現象。

#### (六)日本的移民制度與政策：

二〇〇〇年四月，日本人口計有一億二千六百七十九萬人，排名世界第七位。根據人口統計的資料，日本是一個高齡化的社會，而出生率急遽下降，使得勞工短缺成為一個結構性而非階段性的問題。由於日本地狹人稠，並為顧及本國勞工的就業保障，日本不同於其他先進國家，在經濟發展過程中必須倚賴大量外籍移民勞工的現象，以及後續引發移民勞工的問題。早期的日本殖民歷史，使得日本的外籍定居人口中，有一定比例的中國與韓國人，因為中日間的協議，以及日本每年提供中國留學生獎學金的制度，使得日本成為中國留學生主要的移出國之一。此外，由於日本核發公民權的認定相當嚴格，許多居住兩、三代的韓國人，仍然無法取得日本人的身分，而以韓國人的身分長期居留。到二〇〇〇年止在日本的外籍居留人數統計以韓國最多、中國次之，且兩者的人數佔所有外籍人數的一半以上。茲就日本移民現象、主管機關、相關移民法規、技術移民政策述之如後：

## 1. 日本的移民現象

(1) 日本由於人口過多，一直有向外移民的行為。一八七〇年時，開始有少數日本人移民到夏威夷和其他南太平洋島嶼，二十世紀初期，遷移的目的改向北美的西岸，如加拿大等。第一次世界大戰前後，因為美國對亞洲移民的限制，使得這股移民潮轉向南美洲，為了舒緩國內人口的壓力，日本政府計畫性的進行整體的遷移，並在秘魯、阿根廷及巴西建立了許多日本社區，早期整體的外移政策可以說是相當成功。相形之下，移往日本的人數便十分稀少，因日本一向是個嚴格控制外僑居留的國家。

(2) 從一九八〇年代中期起，由於日本的高經濟成長以及為整個亞洲地區薪資所得最高的國家，因而吸引大量鄰近國家的人民前往。然而，基於日本國內人口過度飽和以及社會文化歧視其他亞洲人種，因此，在一九五一年制訂的移民法中規定，除了特殊個案外，並未允許非技術性移民勞工入境工作，只接受技術性勞工，而且這項技術必須是日本國民無法替代的。雖然日本政府禁止輸入非技術性移民勞工，並對查獲的非法外勞加以驅逐出境，以及增加對雇用非法外勞的雇主與仲介者的罰則，但是日本境內仍存在嚴重的非法勞工的問題，除了外籍勞工願意從事日本人不願意做的所謂「三 K 工作」外，雇用

非法外籍勞工可節省大量的企業成本，外籍勞工不懂利用當地的勞工法規保障自身的權益，且非法勞工不具合法居留的身分容易為雇主所剝削等，皆是企業主捨本勞就外籍勞工的原因。由於入管法與國籍法的嚴格規定，對於公民身分的核發相當嚴格，以及日本社會上的傳統觀念，認為移民是不可能被同化的，因此每年取得歸化資格的人數相當稀少。由於取得日本國籍相當困難，這些非法移民在工作一段期間後，會帶著大部分的所得返回原居地。二〇〇〇年以前申請人數中有九成左右可以取得公民身分，但是在二〇〇〇年取得歸化資格只有六成五，該年度核准歸化的人數不到一萬人。據統計以韓國取得歸化許可的人數最多，中國大陸次之。

## 2. 移民主管機關：

一九五二年八月一日，在日本法務省之下設置入國管理局負責移民各項業務，並於二〇〇一年進行單位重整。除了入國管理局外，全國移民管理機構尚包括八個地方入國管理局，直轄五個區域辦事處與八十一個分支機構、以及三個外籍人士的臨時收容中心，組織成員共有二千五百四十五人（係為二〇〇一年資料）。入國管理局主要處理六項業務：(1) 規劃並執行移民管理的計畫；(2) 調查統計日本地區人口移出入的現象；(3) 審核外國人士申請居留的資格並處理外國人士在日

本居住的情況；(4)制訂驅逐出境的條件並執行之；(5)鑑定難民資格；(6)掌管外國居民的登記事項。

### 3. 相關移民法規：

(1)為有效管理外國人士入境、居留、日本人的入出國及難民等相關事宜，依一九五一年制訂的出入國管理及難民認定法案，以及一九五二年的外國人登錄法，作為處理移民事項的標準。因居住日本的外國人一併適用當地的社會福利資源，而必須依外國人登錄法的規定，審核目前其身分與合法居留的資格。依日本出入國管理及難民認定法規定二十七種合法入境居留的類型，欲合法入境居留者必先取得入國管理局核發的「在留資格認定證明書」。

(2)日本出入國管理及難民認定法規定合法居留的種類：

合法居留的類型	居留時效
外交人員	依外交任命
外國官員	依職務任命
教授	三年或一年
藝術家	三年或一年
宗教人員	三年或一年
新聞工作者	三年或一年
投資者、企業經理人	三年或一年
法律、會計業務	三年或一年
醫療人員	三年或一年
研究人員	三年或一年
教育工作者	三年或一年
工程師	三年或一年

合法居留的類型	居留時效
人文知識與國際業務	三年或一年
企業調派人員	三年或一年
表演工作者	一年、三或六個月
技術勞工	三年或一年
文化活動	一年或六個月
短期居留	九〇天或一五天
留學	二年或一年
就學	一年或六個月
外國練習生	一年或六個月
受撫養的家屬	一、二、三年；六或三個月
特定活動	三年或一年或六個月 或依法務省大臣特別認定的居留時效
永久居留者	無期限
日本公民的配偶等	三年或一年
水久居留者的配偶等	三年或一年
長期居留者	三年或一年 或依法務省大臣特別認定的居留時效

(3)因考量外國人士入境日本時，無法瞭解日本當地的法律、文化、風俗與語言，因此，在八個地方入國管理局與各區域辦事處皆有設置外國居民資訊中心提供各項說明與建議。

### 4. 技術移民政策：

(1)依據入管法中二十七種外籍人士入境居留的類型，除了國家任務指派、就學、短期居留觀光或依身分資格取得入境許可外，並列

出以就業為目的的職業申請項目，日本雖然禁止雇用非技術性簡單勞動力，但對具有專門技術、技能及日本當地缺乏的特殊技能，認為仍有持續引進的必要性。根據統計以職業取得居留資格的外籍人數中，除了表演工作者之外，以人文知識與國際業務者所佔的比例最高，具備這項資格者必須在人文或國際事務上具有優越的能力，而技術勞工的數量則維持穩定的成長。

- (2)因科技革命帶動新的產業發展型態並大幅改變生活方式，二〇〇〇年日本成立由首相直接管轄的情報通訊部門，目的是要在五年內發展成為世界上最重要的科技大國，並制訂資訊科技政策，負責建設科技產業發展所需的基礎建設、平衡城鄉科技發展狀況、提升國內研發創新的能力、建立國際性網際網路等，政策也強調人才的重要性，除了國內教育體制從小培養電腦使用能力，增加 IT 相關領域的博碩士人才的質與量，進入學界、政界、產業界貢獻所學，該項政策並指出在二〇〇五年之前，日本預計將接收近三萬名外國傑出的資訊專才。為了配合日本科技業的發展，二〇〇一年入管法第七條針對以技術資格申請入境工作者進行修正，具備資訊科技能力的外國人士，持有大學畢業證書或十年以上的相關實務工作經驗，並取得日本資訊測驗檢試合格者，便可以

持有特許證明入境工作。

- (3)日本入管法明訂入境取得居留資格的二十七種申請類型，最長給予三年的居留期限，日本外籍人口佔總人口數相當小的比例，加上企業文化與對外國勞動力的限制，外籍勞工的數量更為稀少，成為工業化國家中一個特殊的個案，儘管移民政策對技術人才入境資格進行小幅的修正，希望能夠吸引特殊專業人才刺激科技產業的研發，然而在日本，移民政策的制訂與執行，仍受到國民意識影響。

綜言之，日本向來被視為經濟發展的特例，相較於歐美先進工業國家在經濟成長的階段，因生育率下降造成本國勞動力短缺，加上某些工作乏人問津，而有輸入外籍工人的需求，日本卻嚴格限制外籍工作者入境工作的條件，使得日本境內外國人數的比例也相當低。根據統計比較主要 OECD ( Organization for Economic Cooperation and Development ) 國家外籍人口數，一九九七年在德國之外籍人口數佔全國人數百分之九，英國百分之四，美國為百分之五。由於日本人口結構出現斷層的現象，據日本總務省發佈的最新人口速報資料顯示，未滿十五歲的日本人口比率已降到了百分之十四點三，為所有已開發國家最低，顯示日本「少子化」情況正在持續惡化。同時老年人口的比重急遽上升，佔總人口數百分之十七點四。同時面臨少子化與老齡化，將對日本的就業、醫療、社會保險等制度造



成極大的影響。因面臨缺乏勞工與未來勞動人口銳減的窘境，日本政府不得不重新思考原來的移民政策，並修正其移民法，一方面解決勞力不足的問題，另一方面也保障合法外勞的權益並加重對非法移民及其雇主的刑罰。除了移民法的修正外，日本政府也接納所謂的外國練習生，透過這項制度增加非技術性移民的工作機會。並且開放南美地區的日裔回流加入日本的就業市場。由於早期的排外情結，日本至今仍是種族純度相當高的民族國家，日本政府希望透過修正後的移民政策，主動接納並管理外籍人士居留的問題。透過多元文化，增加日本社會的活力，最終提高其國際競爭能力。

(七)新加坡的移民制度與政策：

新加坡發源於馬來半島南端的小島，國土面積狹小，天然資源匱乏，自一九六五年脫離馬來西亞聯邦獨立建國以來，便體認到人才短缺所造成的問題，除了透過國內教育制度配合國家發展培養需要的人才之外，新加坡政府一直主動吸引東亞與全球的專業人才定居。由於先天條件不足，除了地理位置優越以及擁有天然良港外，新加坡能夠在短時間內快速發展，這與其實行自由經濟市場、廉潔且高效能的文官制度、領導者威權而開明的統治型態、人民守法的精神以及善用人力資源等，有相當密切的關係。茲就新加坡移民主管機關、相關移民法規、技術移民政策述之如後：

1. 移民主管機關：

(1)新加坡內政部所管轄的新加坡移

民與登記局，於一九九八年合併新加坡移民局與國家註冊部為移民主管機關，其主要任務有二：一為簡化個人或集體取得身分認證的程序；一為有效管理人員入境、居留以及移出的事項。其工作內容是要負責簽發旅行證件與身分證給新加坡人，也簽發各類移民准證給外國人。新加坡公民權可以通過出生、血緣關係或歸化的方式取得，若外國人欲取得新加坡公民資格，必須先成為新加坡永久居民至少兩年，申請人若為大學學歷者，須累計居住滿六個月以上。

(2)根據新加坡憲法，公民註冊局負責處理公民權的申請工作，並保管以登記、歸化的方式，以及憲法規定的其他方式獲得公民權人士的登記名冊。二〇〇〇年，共有六萬六千五百人登記取得身分證，截至二〇〇〇年年底，共有二百六十三萬一千二百人持有身分證，其中二百三十一萬九千二百人是公民，而三十一萬二千人則是永久居民，其中以馬來西亞的人數最多。

2. 相關移民法規：

(1)一九六六年制訂的新加坡移民法歷經多次的修改，最近一次修改的時間在一九九五年。新加坡政府亦制訂雇傭法令、工傷賠償法令、中央公積金法、及外國勞工法等，以保障外國人士在新加坡工作應有的權益。新加坡是個由多種民族組成的國家，對各種宗

教兼容並蓄，其中華人最多（百分之七十七），依序為馬來人（百分之十四）、印度人（百分之七點六），其他地區的人口約為百分之一點四。據國籍登記法案，新加坡公民與永久居民必須持有不同類型的身分證，且依身分證的時效性進行登記與重新登記。新加坡政府提出將集結科技、創新、知識及技術，以塑造新加坡成為一個包含創意、人才、資源、資金及市場的中心。為了配合這項計畫，新加坡制訂二十一世紀人力發展計畫，除了本國人才的培訓與再訓練制度外，仍積極吸納外國人士入境工作，甚至可以透過網際網路接受外國人申請入境取得工作資格。

(2)從建國之初，新加坡領導者不停地在各種場合宣導菁英人才對新加坡發展的重要性，且當時的政治人物、知名學者與商界人士不乏外地出生者，使得新加坡人普遍能夠接受外來人口移民。加上新加坡早期發展歷史便是一個人員得自由流通的港口，各種族並立而無歧視的現象，社會上由上到下對外來移民寬容的態度，也是新加坡能夠吸引亞洲國家優秀人才的原因之一。

### 3. 技術移民政策：

(1)為了吸引優秀的外籍人才，新加坡政府扮演相當重要的角色，透過各種法令制度，如工作與移民法規、優惠的賦稅制度、提供外籍學生獎學金等。人力資源部在

海內外共設有九個專門吸引外來專才及聯絡海外學子的「聯繫新加坡」據點。不僅提供最新的就業生活資訊以及核發獎學金，透過這種直接由海外招募當地人才的組織，幫助政府獲取目前需要的優秀人才，並建立雙方人才流通的管道。此外，新加坡為彌補在地人才的不足，以開放的國際化環境，吸引跨國企業投資、國外知名大學到新加坡設立分支機構，而帶動外國專業人士前來工作，或者來新加坡唸書，畢業後直接留下來工作等，皆是新加坡政府的主要作法。為吸引跨國企業前來投資，新加坡政府整合各相關部會，能夠在最短時間內提供廠商所有法規及環境資訊，並辦妥各項手續。新加坡國會並嘗試通過財政獎勵，發展具有成長潛能的領域，尤其是高科技或以知識為本的工業，其發展高科技的策略是以優厚的租稅減免及政府補貼或投資，來吸引外國高科技公司至新加坡製造生產。新加坡的外籍企業除了雇用外人須先經批准，對於將盈餘和資本匯回都不加限制，且稅賦制度亦相當簡便。

(2)新加坡許多優惠的稅賦制度不僅適用於公民，具永久居留身分者也一併適用。永久居民除了不具有選舉、參政權外，與一般公民享有的權利義務並無太大的分別。外國人亦可購買組屋（即當地國宅），政府並給予優秀外籍人

才購屋的優先權，以解決居住問題。新加坡已與世界上四十個國家訂有租稅協定，對於外來移民者避免雙重課稅及租稅減免均有實質的好處。

- (3)新加坡實施開放的移民政策且移民申請過程相當簡便，歡迎專業人士、技術人員、大專畢業生及有才幹者，一起加入建設新加坡的行列。新加坡有六種永久居民核准計畫：第一、原則批准永久居民，該項目適用於香港地區的申請者。第二、落戶永久居留。第三、專業技術人員及技術工人永久居民計畫。第四、海外藝術人才計畫。第五、儲蓄計畫。第六、商業移民計畫。其中落戶永久居留之抵境永久居留者必需擁有可被接受的專業經驗或大學以上的文憑，但目前沒有在新加坡工作，而有興趣赴新加坡發展的外國人士。申請者的基本條件為具有大專以上的文憑或擁有優越成績的高中畢業、職業學校的畢業證書，且年齡不得超過五十歲（單身女子則年齡不得超過四十五歲）。在提出簡易申請計畫，無須財力證明，經過新加坡移民局審核通過後，在規定有效期限內入境新加坡，並提出安家證明或工作證明，且通過體檢、良民證申請，在移民局受理查證無誤後，約一個工作天，便可成為新加坡永久居民。至於專業技術人員及技術工人永久居民計畫，專門針對大學畢業以上且具有專業

的才能者，前提必須取得新加坡就業准證或是熟練技術工作證者，且在新加坡境內工作已達六個月以上，而特別給予的移民計畫，年齡的限制不得超過五十歲，申請者的配偶與未滿二十一歲的子女可一併申請成為永久居民。

綜合言之，新加坡除了政府強勢的角色外，當地社會條件與穩定的政治環境也是吸引外來人才的誘因，根據香港的政治與經濟風險諮詢機構的調查，二〇〇〇年新加坡以最低的一點二九分，被評為亞洲社會最安定的國家（最高分為十分）。而該機構在二〇〇一年三月份調查一〇〇〇位旅居亞洲的西方專才，報告中顯示自一九九七年至今，新加坡都是國外專才眼中最喜愛的亞洲國家。新加坡是所有亞洲地區最接近美國與澳洲生活品質的國家，而清潔及綠化的環境，加上治安、醫療及教育素質，都是外國專才最重視的條件。由於新加坡政府廉能、金融體制透明度高、西化程度深、對外政策開放等等，相較於其他亞洲國家被西方國家視為保守、政治上貪污、金融體制不健全，新加坡往往是西方國家進入亞洲或華人社會的前哨站。新加坡瞭解到吸引技術人才與投資移民，能夠為新加坡帶來發展所需要的專業知識與資金，除了制訂寬鬆的移民政策，放寬技術移民的申請資格，政府更積極成立各項政策配套措施，以創造吸引外籍人士願意投資，居留的環境。另一方面，新加坡政府在發展初始便已經認知到高級人才對於國家發展的影響與貢獻，因此

，新加坡遂積極地從世界各地吸收人才，而新加坡移民政策對於高素質人才的善意，的確也成功地引進亞洲與歐美地區各方面的專才。新加坡被視為亞洲國家當中，長期以來最積極主動吸引外來技術人才，且移民政策也最為成功的國家。