

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences


National Taiwan University

Master Thesis

戰後我國入出國管理政策之分析: 1949-2010

Analysis on Taiwan's Post-War Entry and Exit Policy:

1949-2010



張安時

An-shyr Chang

指導教授：蕭全政博士

Advisor: Chyuan-jenq Shiau, Ph.D.

中華民國 100 年 10 月

October, 2011

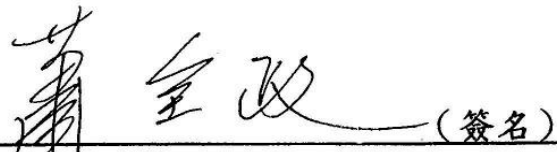


國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

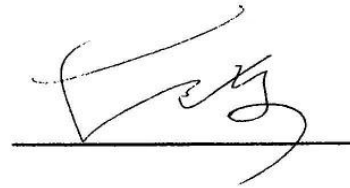
戰後我國入出國管理政策之分析:1949-2010  
Analysis on Taiwan's Post-War Entry and Exit Policy:  
1949-2010

本論文係張安時君 ( P97322028 ) 在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 100 年 10 月 7 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

  
\_\_\_\_\_  
(指導教授)

  
\_\_\_\_\_

  
\_\_\_\_\_

# 謝辭

民國 97 年，在人生步入知天命之際，毅然決定重回校園進修，不覺倏忽已過 3 年。如今論文雖已完成，在學習生涯中卻也開啟另一個篇章，對此心中充滿感激。

首先感謝雙親的鼓勵與督促，激勵筆者報考臺大 EMPA。在論文撰擬過程，家父以服務國防部多年的親身經驗，提供許多早期軼事歷程與指正，豐富論文內容。在論文資料蒐集，還要特別感謝入出國及移民署秘書室的黃鶴仁科長。黃科長所撰寫入出境志稿，紀錄及整理諸多重要記事與資料，是本論文寶貴參考資料的來源。

其次最要感謝指導教授蕭全政博士。蕭教授在課堂授業時，以堅實的學術基礎，帶領學生縱橫理論與實際，悠遊於不同的觀點與領域中，仍能一以貫之，筆者獲益良多。教授常說：「十噸的金沙提煉出十克的黃金」，訓示學生資料蒐集整理的重要。在論文撰寫過程，蕭教授總能從筆者混亂的初稿，洞察問題，提出一針見血的精闢意見，耐心引導筆者梳理思緒，去蕪存菁，同時感謝蔡庭榕教授及左正東教授，在筆者論文口試期間，針對入出國管理實務及法理上的論述，給予指導，終能完成本篇論文。如同詩人紀伯倫在「先知」詩集中所說：教師「不邀你步入他智慧的宮室，毋寧引領你到達你自己心智的門檻」。在蕭教授門下，筆者確實感受到了學習的進步與樂趣。

最後，要感謝本班同學及欣蕾助教，在求學的日子中彼此互相扶持，同甘共苦，深厚的同學情誼，是筆者在力求兼顧工作、家庭與學業之際，能夠繼續下去的重要支持力量。

「埋在地下的樹根使樹枝產生果實，卻不要求什麼報酬」(泰戈爾「漂鳥集」)，要感謝的人太多，願以本篇論文作為結出的果實，榮耀所有幫助過我的人。

論文題目：戰後我國入出國管理政策之分析:1949-2010 論文頁數：176

所 組 別：政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班（學號：P97322028）

研 究 生：張安時 指導教授：蕭全政博士

關 鍵 字：入出國管理、權力運作、政經分析、偏差動員、未來環境預測

### 論文提要內容：

入出國管理無論在法理或是實踐上，均可謂國家安全的第一道防線，在國家社會整體利益的保障，有其不可否認的重要性。本文研究旨趣，係以政經環境與偏差動員之分析觀點，研究戰後我國入出國管理政策變遷的歷史脈絡與因果關係。依當時政經環境與政策特性，本文將我國入出國管理政策區分為「威權統治」、「國際孤立」、「民主轉型」與「全球競合」四時期。研究發現，1949 年國府遷臺後，政府藉由軍情共治的入出國管理政策，維護國家安全與威權統治，營造出對外封閉的社會及共同社會價值，以鞏固執政黨的統治基礎。當失去美國奧援後，我國於 1971 年退出聯合國，日漸孤立於國際社會之外，為重獲民眾支持，入出國管理走向開放，配合國家經濟發展的大政方針，奠定了入出國管理長期開放運作與現代化作業的基礎。1987 年解嚴後，臺灣開始民主化，在社會多元的趨力下，入出國管理政策重新檢討，最終成立專責單位，因應社會需求。2008 年歷經第二次政黨輪替，臺灣的民主已然鞏固。而在全球化犯罪與恐怖主義威脅下，入出國管理業務面臨來自國際的壓力與兩岸交流帶來的艱鉅挑戰，乃開始建構高科技化的國際性大型資訊系統，邁入專業化與高科技化的方向。

本文除彙整研究過去入出國管理政策變遷的各種影響因素外，在結論中更進一步參酌國內外對未來環境發展的預測，指出未來我國入出國管理，可能面臨的問題與挑戰，並建議入出國管理機關，應先加強人員與管理品質，提高風險管理能力、強化對未來環境掌握，以院級或國安層級之協調機制，輔助入出國管理政策之決策與執行，以克盡國家安全把關責任與落實政府良善治理目標。

## **ABSTRACT**

ANALYSIS ON TAIWAN'S POST-WAR ENTRY AND EXIT POLICY: 1949-2010

by

AN-SHYR CHANG

October 2011

ADVISOR(S): Chyuan-jenq Shiau, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD:

Entry and Exit Policy. Immigration. Power Manipulation. Political and Economy Analysis. Mobilization of Bias. Future Predictions.

Entry and Exit Management, as the first fortress of national security, holds undeniable importance to a nation's overall benefits. The broad objective of this study is to explore the changing trends and causality in Taiwan's post-war entry and exit policy via political economy analysis based on the perspective of mobilization of bias.

Based on the attributes of Taiwan's political and economy environments, the history of Taiwan's post-war entry and exit policy is divided to 4 eras: "Authoritarian Era", "International Isolation Era", "Democracy Transformation Era" and "Global Competition Era." This study shows that KMT Government created a closed society and thus a solid ruling basis via a military-intelligence co-controlled entry and exit policy after relocating to Taiwan in 1949. When losing the US support in 1970s, the R.O.C. in Taiwan not only withdrew from United Nations in 1971, but was since isolated from the international society. In order to regain public support from Taiwanese people, the KMT Government changed to take aim on economic development and managed to open up its control of Taiwan society. This policy change had founded the open operation and modernization of latter entry and exit policy in Taiwan.

After the termination of martial law in 1987, Taiwan was gradually democratized and hence a plural society was formed. Entry and exit policy was reviewed and renewed to match the society's new needs, and National Immigration Agency was established in 2007 to take charge of border control and immigration affairs. Now that Taiwan has stepped into democracy consolidation after the second party alternation in power in 2008. However, despite the achievement of democratization, what awaited the KMT Ma government are new challenges of global crimes, terrorist attacks, pressure from international politics and the changing cross-strait relations. With challenges above, Taiwan's entry and exit management is continuously specialized, adopting state-of-the-art technologies to construct large international information systems.

In conclusion, this study not only collates influencing factors of entry and exit policy changes but predicts potential challenges to Taiwan's entry and exit management by referring to future prediction reports from domestic and international think tanks. Suggestions for the National Immigration Agency and decision-makers are outlined as follow: (1) Strengthening risk management capacity, (2) Enhancing future prediction and improving policy quality by scenario-based decision making, (3) Assisting policy coordination by a higher level decision-making mechanism (EY level or National-Security level), (4) Improving quality of personnel and management mechanisms.

# 目錄

口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 文獻探討.....	7
第三節 分析架構.....	11
第四節 研究方法.....	18
第五節 章節安排.....	19
第二章 威權統治下的入出國管理政策：1949-1971.....	23
第一節 威權統治時期之政經變化.....	23
第二節 入出國管理政策的軍情共治時期.....	40
第三節 威權統治下的國家積極主導控制.....	47
第三章 國際孤立下的入出國管理政策：1971-1987.....	55
第一節 國際孤立時期之政經變化.....	55
第二節 入出國管理政策的漸進開放時期.....	66
第三節 國際孤立下的國家計畫導向.....	73
第四章 民主轉型下的入出國管理政策：1987-2008.....	79
第一節 民主轉型時期之政經變化.....	79
第二節 入出國管理政策的解構重整時期.....	93
第三節 民主轉型下的被動配合.....	110
第五章 全球競合下的入出國管理政策：2008-2010.....	117



第一節	全球競合時期之政經變化.....	117
第二節	入出國管理政策的更新再造時期.....	125
第三節	全球競合下的主動與善治.....	139
第六章	結論.....	145
第一節	研究發現.....	145
第二節	未來環境預測與建議.....	150
參考文獻	.....	159
附錄	.....	177
附錄一	我國入出國管理與國內外政經大事對照表.....	177



## 圖目次

圖 1-1 分析架構.....	17
圖 2-1 1958 年情治機關整頓後中央政府與情治單位組織架構 .....	49
圖 2-2 威權統治時期國家權力運作結構 .....	51
圖 3-1 1972-1987 入出國管理業務權責劃分 .....	68
圖 3-2 國際孤立時期國家權力運作結構 .....	76
圖 4-1 修憲後中央政府體制架構 .....	86
圖 4-2 我國外籍勞工人數 .....	90
圖 4-3 民主轉型期入出國管理相關組織架構 .....	96
圖 4-4 民主化時期國家權力運作結構 .....	113
圖 5-1 近十年來臺主要客源國旅客成長趨勢 .....	127
圖 5-2 與美反恐合作下，入出國管理相關工作指揮體系 .....	131
圖 5-3 第二代入出國及移民資訊系統功能架構 .....	137

## 表目次

表 1-1 論文結構.....	21
表 3-1 歷年中華民國國民出國人數與來臺旅客人數統計 .....	70
表 4-1 歷年兩岸貿易依存度統計分析表 .....	87
表 4-2 境管局組織與業務職掌 .....	100
表 4-3 移民署組織與業務職掌 .....	101
表 5-1 開放大陸地區人民來臺觀光統計表（含第一、二、三類） ..	126

# 第一章 緒論

## 第一節 問題意識

人的遷徙自由是基本人權，也是自由社會的表彰。在理想狀況下，自由社會中人員的移動遷徙，係由個人自由意志決定，但在現實情形下卻並非如此。自從近代民族國家形成之後，國家疆界的概念使得人的流動開始受到限制，國家有權排除非國民進出國家邊界的法律限制，被視為是國家主權的象徵(Juss, 2004:298)。時至今日，隨著資通訊、交通等科技發展所引發的全球化現象，使得人員、貨物、訊息及資金在國際間的流通頻繁，遠超過以往人類所能想像的程度；其中，又以人員的遷徙流動，歷史最為悠久，所帶來的影響與衝擊也最全面、最直接地影響到人類型態與社會的發展。

人員貨物進出一國國境間的國家管理，向來被列屬為國家主權的核心表現之一，其他國家無法任意干涉。「國境」一詞，究其文意即知為一國領土之界限，可分為陸、海、空之不同領域。除了地理上的界限外，凡是進入一國主權範圍內的交界點，皆可稱之為國境。惟依據學者李震山的觀點，國境偏重「邊境」的概念，涵蓋範圍包括點、線、面，甚至立體空間，而現行入出國之概念，就法令規定與實務運作觀之，皆僅及於點（機場與海港）。故入出國管理之管轄，僅及於國家所設得以出入之場所，非法入出者亦非入出國管理範圍。而國境管理所涉及者，依前述空間概念的定義，則包含海岸巡防署，<sup>1</sup>甚至海軍之職責（李震山，1999:18）。兩者之間，以「國境」範圍遠大於「入出國」之範圍。

在「入出國管理」部分，廣義而言，入出國管理指涉的範圍非常龐大，其對象包括人、物（貨物、交通工具），<sup>2</sup>舉凡入出國之前的證照核發、入出國當時的查

---

<sup>1</sup> 原文為「...其已涵蓋現行水上警察局（原為保七總隊）、海岸巡防署、陸軍海防部隊...」，該文付梓為 1999 年，彼時仍有水上警察局及國防部海防司令部之設置。2000 年為統一事權，納編原執行海防業務的國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局（改編為海洋巡防總局）、財政部關稅總局緝私單位，正式成立「行政院海岸巡防署」。

<sup>2</sup> 一般入出國管理之對象，係實際可見之人、物；資金匯兌與資訊的交流，皆多以電腦作業，屬不

驗管理、入國之後的居停留管理，以及必要時強制出國等均屬之。狹義而言，則較集中強調在入出國當時於國境之管理。為篇幅所限，本研究採狹義之解釋，研究範圍以「入出國境之人流管理」為主，不計非法管道部分。在名詞使用上，亦統一使用「入出國管理」，避免造成混淆。

入出國管理之法理基礎為國家基本權之維護、人民基本權之保障，以及國際法之信守（李震山，1999: 1）。除了是國家主權的象徵外，其背後目的尚有：保存國家、民族文化、維護價值與法律、保護國民經濟與社會權利、以及較為罕見的，民主制度的意義所在（Taylor, 2005）。<sup>3</sup> 因此，無論在法理上，或是實踐上，入出國管理可謂國家安全的第一道防線，在國家社會整體利益的保障上，有其不可否認的重要性。

臺灣地區最早實施入出國管理，係自 1949 年政府自大陸播遷來臺時開始，隨著臺灣整體政治、經濟及社會的變動發展，歷經超過一甲子的演變後，無論在組織職掌或是任務分工，都顯示出巨大的變化。

1949 年 2 月 10 日，臺灣省警備總司令部遵照先總統 蔣公亥寒貳電：「鞏固臺灣」指示，會同臺灣省政府公布「臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」，3 月 1 日起正式實施人員入境管制，重點即在防止匪諜滲透。又為防止臺灣地區之人口流失，於同年 5 月 28 日公布「臺灣省出境軍公人員及旅客登記辦法」，並於 6 月 1 日實施出國管制，臺灣地區入出國管理制度便從此開始。彼時「許可制」均依據「戒嚴法」第 11 條第 9 款執行，<sup>4</sup>由臺灣省警備總司令部，協同省府實施人員入出國管制。<sup>5</sup>

在法令方面，入、出境分別立法；管理對象則區分為軍、民。凡軍事部隊團體及其眷屬，均由臺灣省警備總司令部政工處及第三處負責；公教人員及一般民眾，則由臺灣省警務處辦理。兩者分地辦公，皆以臨時編組人員處理。後臺灣省

---

可見者，故有其他管理制度，非入出國管理範疇。

<sup>3</sup> 此種說法係由盧梭的社會契約論思想出發，認為主權在民論係民主制度的基石，政府的主權來自於被統治者放棄天然自由，獲取集體的契約自由。外國人與國民的地位不同，並未參與和國家的契約行為，故此種國民與非國民的差別待遇，乃是民主制度顯現的意義之一。

<sup>4</sup>戒嚴法第 11 條第 9 款規定：「寄居於戒嚴地域內者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。」

<sup>5</sup> 參考移民署網站：<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083964&CtNode=29674&mp=1> (2010/06/07)

警備總司令部改編為臺灣省保安司令部，於 1950 年改屬行政院，受國防部指揮。1951 年修訂法令，改依身分管理。入出國管理單位後又歷經多次整併更名，改為「臺灣省保安司令部軍民出入境聯合審查處」、「入出境管理處」等，但均屬國防部指揮，採軍事管理（李震山等，1999：32）。1958 年陸軍總部將戒嚴業務轉至新成立之警備總部，並將「臺灣防衛總司令部」、「臺灣省保安司令部」、「臺灣省民防司令部」及「臺北衛戍總司令部」，合併成「臺灣警備總司令部」，一般簡稱為警總。入出國管理業務一直在軍事體系下，維持著嚴格的管制，直至 1972 年改隸內政部警政署入出境管理局為止。

在戒嚴制度下，臨時性的軍事管理，取代了憲政體制應有的行政管理方式。警備總司令部主掌一切入出國管理事務；雖有軍民分管之制，但皆以軍事管理。入出國管理政策為協助維繫國民黨執政權力存續的工具之一，「以黨領政」、「以軍領警」的特性十分明顯。

1970 年代由於美國政策轉變，意欲聯中制蘇，使得臺灣在國際政治的重要性降低。1971 年退出聯合國事件，對國民黨政府是一個沈重的打擊；而在國內，逐漸興起的黨外運動，不斷要求政治改革與自由。由於正值蔣家佈局權力接班，培養蔣經國為下一代領導人的時期，為鞏固國民黨的統治正當性，政府乃進行有限度的政治開放，並積極推動臺灣在經濟的國際化，希望透過與國際的連結，穩定臺灣的國際地位與安全。

因配合開放與國際化的政策方針，過去在軍事管制下的入出國管理，必須改變。1972 年 9 月 1 日，「入出境管理處」改名「入出境管理局」，隸屬內政部警政署；自此，入出國管理業務正式由軍事體系改為行政體系管理。

在入出國管理的規範上，1960 年代後期開始，政府陸續擴大了海外華僑與港澳人士來臺許可，放寬留學生出入國的保證與接眷出國的限制等，隨著臺灣國際貿易的發展，1979 年正式開放國人出國觀光，入出國的人數快速增加，境管局也開始著手研究入出國管理的資訊化。1981 年在中正機場架設電腦主機，處理國慶華僑歸國之入出國事宜，係入出國管理正式邁向資訊化的第一步。

入出國管理雖在體制上改為一般行政體系，但軍事管理的影子卻依舊存在，例如首任入出境管理局局長馬躬耕，係由國防部總政治作戰部第五處少將處長調任，繼任者汪元仁由海軍中將調任；直至 1994 年曾文昌以內政部總務司長身分轉

任第三任局長，始為警察資歷擔任局長之第一人（黃鶴仁，2001）。

入出境管理局的成立，表面上的理由係國防部為改進執行戒嚴法第 11 條第 9 款事權，「委託」內政部責成警政署設立，以管理本國人民入出國之相關事宜。其依據係戒嚴法而非警察法（李震山等，1999：32），但「入出境管理局」一直以組織暫行條例運作，並未真正成為具有法源的正式機關。

1987 年 7 月 14 日國民黨政府宣布解嚴，結束長達 38 年的威權統治時期；臺灣的政治體制開始朝向民主化轉型。然而，解嚴並非代表臺灣全面自由化。國民黨政府透過「動員戡亂時期國家安全法」（簡稱國安法），相當程度上仍繼續箝制憲法賦予人民的自由與權利。除了對國家認同與人民集會結社自由的限制外，也繼續管制人民的入出國權利，未能完全開放。國安法第三條規定，人民入出國必須向境管局申請許可，而針對政治異議人士，亦即所謂的黑名單，賦予行政機關不許可其入出國境的權力。<sup>6</sup>

在「動員戡亂時期國家安全法」下，原「戡亂時期臺灣地區入境出境管理辦法」廢止，改行「臺灣地區人民入出境管理作業規定」。1987年10月國民黨中常會中，蔣經國總統表示基於傳統倫理與人道立場考慮，允許國人赴大陸探親，於11月2日開始實施，正式揭開兩岸交流的序幕。此後的入出國管理法規，很明顯地主要集中在因應兩岸人民往來的管理上。除了1987年開放國人赴大陸探親外，統籌大陸事務業務的陸委會，陸續通過一系列與兩岸往來有關之法令規定，例如：1988年10月「現階段大陸同胞來臺探病及奔喪申請作業規定」，開放大陸地區人民來臺；同年11月通過「現階段大陸傑出人士、在海外大陸學人及留學生來臺參觀訪問申請作業規定」；1989年訂頒「滯留大陸臺籍前國軍人員及其眷屬返臺定居申請作業規定」，為准許大陸地區人民來臺定居之始。1990年6月通過「現階段大陸人士來臺參觀訪問申請作業要點」，1991年開放新近結婚陸配來臺居留定居，1992年公布「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，作為兩岸人民往來的重要法律依據；象徵戒嚴時代遺毒的黑名單也在同一年正式取消。

從 1990 年代開始，兩岸開放、引入外勞與外配等政策，陸配、外配與外勞的

---

<sup>6</sup> 國家安全法第三條：「人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境。人民申請入出境，有左列情形之一者，得不予許可：（第二款）有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。」

出現，為過去單純的臺灣社會注入新的元素，也帶來新的衝擊，使得臺灣逐漸蛻變為多元化的社會。而因為仲介婚姻或非法外勞所衍生的人權爭議、人口販運等社會問題，更讓社會大眾開始正視移民問題與入出國管理的重要性。過去，我國入出國管理，法令分散各處十分龐雜；由於入出國管理和移民管理問題，在社會上引發的討論越來越多，政府終於在 1999 年公佈實施「入出國及移民法」，將分散的法令統整，同時也將外國人居停留、人口販運、移民管理與輔導等新議題一併納入其中。

早年入出國管理組織上，同樣也面臨事權不一的問題，如入出境證照查驗屬警政署航空警察局、外人管理為警政署外事組及移民輔導歸內政部社會司...等。入出境管理局為行政院下轄四級機關，一直以組織暫行條例運作，無法有效協調各部會。行政部門有鑑於此，遂有整合相關機關，以統一事權之議。「入出國及移民法」第二條中規定「內政部為辦理本法規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署。」奠定了移民署設立的法源依據。但移民署的設立卻因中央機關員額等問題擱置，遲至 2005 年始經立法院三讀通過成立「內政部入出國及移民署」，2007 年 1 月 2 日正式掛牌運作。移民與入出國管理事務終於有了專責機構負責，真正完成了事權統一與法制化，入出國管理政策可謂進入專業化管理時期。

時序進入 21 世紀，國際政治環境出現了新變化。在此其中，影響最深遠的，即屬 2001 年發生的美國九一一恐怖攻擊事件。恐怖主義雖然存在已久，卻沒有像九一一事件一般，對全球國際政治與經濟帶來如此巨大的衝擊。隨後，2002 年印尼峇里島爆炸案、2003 年印度孟買爆炸案、2005 英國倫敦地鐵恐怖攻擊、2008 印度孟買再度發生恐怖攻擊事件，一連串震驚世人的恐怖攻擊事件不斷發生，促使以美國為首的眾多國家，傾注大量的國家資源在反恐戰爭上，此一巨變直接衝擊到全球各國的入出國管理措施。

因應反恐所引發的各種加強國境安全檢查的實際行動，在美國的強力主導下，國際民航組織(ICAO)、國際刑警組織、歐盟與亞太經濟合作組織等國際組織，紛紛要求會員國採用各種高科技方式來提高國境安全，強化入出國管理的檢查。美國更以此作為友邦獲取免簽證待遇(visa waiver program, VWP)的必要條件之一。不過由於在移民署成立之前，我國入出國管理事權分散，因此對於國際要求的大規模、高科技的入出國管理資訊系統，一直無法有效回應。

2007 年移民署成立後，隨即在國家安全會議與行政院國土安全辦公室的強力推動下，迅速完成跨部會協調，並於 2008 年於亞太經合會中宣佈，規劃建置「飛前旅客資訊系統」(Advance Passenger Information, API)、旅客名單(Passenger Name Records, PNR)以及「區域移動警示系統」(Regional Movement Alert List System, RMAS)，除強化入出國管理外，亦共同負擔起維護區域間旅行安全的責任、並與美國協調加強兩國間旅行安全的管理合作。此外在美國的要求下，移民署依據入出國及移民法第 91 條規定，於 2008 年發布「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」，取得對外來人口(外國人、臺灣地區無戶籍國民、中國大陸地區人民、香港及澳門居民)進行個人生物特徵識別資料蒐集、儲存及運用之法源，並於 2011 年~2013 年執行「個人生物特徵識別資料庫、蒐集管理及運用計畫」。前揭科技應用雖涉及到人權保障與隱私問題而產生爭議，但不可否認地，九一一恐怖攻擊事件，已經將入出國管理帶向了全球化與高科技化的新方向。2009 年 1 月發生桃園機場電腦大當機事件，連續 36 小時系統停擺，暴露出我國入出國管理的重大缺失。更顯示出入出國管理，除完備的法令與組織之外，必須具有完善的資訊管理系統，且能隨著環境調整使用，否則不足以應付龐雜的入出國管理業務。

從以上我國入出國管理的歷史脈絡來看，我國入出國管理的政策變遷，一直受到國內外政經社會結構的影響而不斷變動。雖然我國入出國管理制度，在法令與組織上已日趨完備，但在國際事務瞬息萬變的今日，國際往來密切，全球化帶來的犯罪與疾病流通，以及未來氣候變遷可能造成氣候難民等問題；對入出國管理業務來說，已非單純的透過制度、法令或組織改造能妥善處理，而是必須進行全面性的通盤檢討，並持續透過資通訊技術的輔助，與國際間的緊密合作，強化未來入出國管理的能力。

在這樣的問題意識下，本研究希望就上揭議題，以臺灣社會各階段的入出國管理組織制度之變遷沿革為主軸，參酌政治、經濟與社會等各層面的事件變化，試圖透過歷史與政經脈絡體系的鑲嵌性，來剖析入出國管理制度變遷的因果關係。另在可預知的事件輔助下，分析我國入出國管理政策的方向，提出檢討與前瞻以供政策單位參考。



## 第二節 文獻探討

本研究著重在國內入出國管理組織與制度的變遷沿革，以及其環境背景影響因素之研究。因此，除分析架構之理論基礎外，文獻回顧的探討重點，將集中在國內的相關研究上。由於國內官方或學界對於入出國管理之概念，沒有權威性之區分說法，故在官方資料或學界研究中，常見入出國、入出境或國境管理等名詞交互使用。本文雖採李震山大法官之意見，區分入出國管理與國境管理之概念，惟在資料蒐集與閱讀之過程中，為求周延，仍儘量蒐羅有關之研究文章，不以「入出國」為限。此外，本文因篇幅限制以及力求研究之緊密深入，將研究範圍聚焦於入出國之管理組織制度變遷，但入出國相關議題，經常與移民研究互相連結，故於文獻回顧中，亦就與入出國議題相關之文獻，做一初步簡單之分析。

在我國有關入出國、國境管理等議題相關之研究，可大略區分為法理基礎及制度規章與實務執行等兩大類別。

### 壹、法理基礎

在我國入出國管理制度之法理基礎研究上，以大法官李震山教授最具代表性。李震山（1999）認為入出國管理之法理基礎，乃奠基於國家基本權維護、人民基本權之保障與國際法之信守，尤其在國際人權法與國家憲法人權保障概念下，過去純粹以國家權力與人民基本權利為基礎的入出國管理，也應有所調整並取得協調。該文係收錄於中央警察大學出版之《入出國管理及安全檢查專題研究》。該書為中央警察大學國境警察學系，為教學目的而編輯之教科書，其範圍涵蓋入出國管理之法理、範疇、制度、外國制度比較，以及實務工作上證照查驗、偷渡收容遣返、國境安全檢查等共計十一章，雖為教學材料，但亦屬現行討論入出國管理，最為詳細之工具專書。

刁仁國《外國人入出境管理法論》（2001）一書，由國際法、憲法及行政法的觀點，探討外國人入出境管理的議題，並從外國人的入出境、居留等面向，分析具體規範與實務運作的利弊得失；最後，就當時法令與制度的缺失，提出具體的建議。

柯雨瑞則在〈入出境管理理論之研究〉(2003)一文中，由法律角度切入，探討本國人及外國人入出境管理的理論基礎，認為就本國人的出境權而論，對於出境權原則上是不設限制，但為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德，或他人的權利和自由所必要者，則可加以限制。就外國人而論，在入境方面，依國際習慣法，國家不負有必須允許外國人入境或居留之義務，亦是國家主權行使之行為，故國家對於外國人的入境與否，具有高度的自主權。在該文中亦提及，有必要提升國際人權法及其他條約在我國之法律地位，而國際人權與難民的部分，則是我國入出境管理仍需要加強處理的議題。惟筆者以為，國際上對於入出國管理制度，尚無普遍討論提出之理論，以柯文之內容，較近似入出國管理制度之法理基礎，故仍將之歸於本類。

## 貳、制度規章與實務執行

國內在入出國制度規章與實務執行的文獻，相較於法理基礎，則顯得較為豐富。曾文昌之《入出國及移民法釋論》(1999)對入出國及移民法有非常詳細的剖析，該書分為兩編，第一編為制訂目的、制訂經過、立法效益、內容大綱、法律性質、制訂意義、適用範圍與相關法律、行政法規之關係；第二編以逐條解釋之方式，論述各條文之立法要旨，以及實務應用經驗。內容詳盡，幾可歸類為研究及從業人員之實用工具書。

以國際制度比較為切入者，如莊金海(2002)從美國九一一恐怖攻擊事件後，由美國的國境安全管理機制變革，探討我國國境安全應有之作為。莊文以國境安全與國家安全為基礎，認為國境安全管理貴在「有效管理」，管理效率化是管理系統之目標價值，無論是「個案績效」或「總體成效」均是管理系統追求之目標。在恐怖攻擊的威脅下，強化國境安全管理確是一件國家安全應重視的重要課題。莊金海(2003)另指出我國入出國管理工作現況與工作困境有：事權不統一、政策不重視、查驗人力及其培育問題、法律不完備、證照容易取得之問題、入境免簽證制度無形中助長偷渡活動、大陸及東南亞偷渡客來臺過境問題、過境旅客需否進行查驗問題以及證照真偽鑑定問題等九大項。

另外，如葉宗鑫(2004)大規模地比較了16個國家的移民機關，人流管理組

織及相關政策文件，透過考察外國政府的人流管理機制，並加以整理，以作為檢討我國入出國及移民制度的參考。在文中強調人流管理首重國際合作，所以國家相關作為須符合國際規範。建立現代化的人流管理機制，意味著建立一個符合民主憲政體制的管理機制。有關人流管理涉及的政策層面，則認為應包括國家安全政策、治安政策與人權政策等層面。最後對我國人流管理制度提出建議，認為應以入國管理為主，而移民輔導應從尊重個人的尊嚴、族群融合出發，制定政策目標與行動計畫，依據推動。在葉文中，除了比較國外的移民政策外，較特別的是另就解嚴後，我國人流管理的外在環境與機制變遷做了初步的整理比對。認為解嚴後影響我國人流管理之外在環境因素為：我國產業結構轉向服務業為主、與亞洲國家關係緊密、外來人口產生移民輔導需求、少子化與高齡化對經濟發展之衝擊等。其研究時間範圍為解嚴後，故屬於靜態的背景分析。

謝立功（2005）在〈建立移入人口適量調節機制及入出國管理機制之策略——以外籍與大陸配偶為中心〉一文，認為我國移入人口係以婚姻移民人口及外籍勞工為主，具體而言，移入人口問題主要即為外籍與大陸配偶之相關問題。文中先整體分析入出國管理機制之法理與作法，進而探討移入人口適量調節機制之內涵與作法，最後則以外籍與大陸配偶現存問題為核心，提出建立移入人口適量調節機制之作法。

汪毓瑋於〈臺灣「國境管理」應有之面向與未來發展〉（2008）一文，亦利用比較研究方式，以歐、美國家為出發點，探討「國境管理」(Border Management)之意義，並以美國、歐盟與英國等官方之文件與政策報告，作為研究之基礎，從組織體制與執行運作上，探討其他國家國境管理的相關作為。文章中指出我國在國境管理上，移民署面臨位階不足，人力、經費、資源匱乏之困境，且缺乏完整的高階安全戰略指導文件，無法整合並確定工作目標。最後並認為國境管理，必須創造嚴格控制與完全開放邊境間之平衡，且要與各式不同單位緊密合作，才能達成此等平衡。

許義寶（2008）則是由「對象」來區分，以人民的概念分為有戶籍國民、無戶籍國民、外國人與大陸地區人民，再就不同對象適用之禁止入出國、驅逐出國與強制出境等不同規範分別說明之。最後結論認為法律規範與體系，應朝向整合或一致之方向發展，需要整合相關法令；在執行與適用上，亦應有一套完整之職

權基準。惟在文中並未提及難民及相關規範。

胡嘉林（2008）的研究以解嚴為時間分界點，對我國入出境管理組織之變革與法令制度，做了相當詳細的歷史整理與對照；除細述移民署之組織架構功能、運作模式外，亦就移民署的未來政策規劃與面臨問題提出建議。其中我國入出境組織、法制之歷史記事，雖以敘述為主，以解嚴區分為兩大時期，未進一步做更細緻的區分及廣泛的背景分析，但其資料蒐集之完整，較官方現有公開資料詳盡甚多。

李政展（2009）在國境管理安全的研究，係以全球趨勢為範圍，以國家安全的角度切入。提出國境管理的考量因素衡平分析，應包含經濟、地緣政治、人口政策與人權等面向，最後點出我國移民政策未與人口政策整合、橫向溝通不足、事權不一等問題。其論點乃全般的概念性分析，為靜態而非屬動態性的變遷分析。

由於入出國與國境管理議題與移民議題關係密切，因此，上述以入出國或國境管理為主軸的研究，或多或少亦包含移民問題之分析。而我國移民問題之研究，除陸慧玲（1999）對國際移民之理論有較詳盡介紹外，早期以我國國民外移現象為大宗，如夏誠華（2002，2006）等；晚近者及多以外籍勞工與外籍配偶為主，主要關注外來人口移入所引發之社會現象與人權問題，乃至於臺灣的國族認同等。代表學者如，趙彥寧、曾熾芬、藍佩嘉等<sup>7</sup>，均有相當豐富的研究成果，但關注範疇屬社會學領域，與前述入出國管理之關注範疇又有所不同。

就我國目前有關入出國或國境管理之研究，可以發現大部分相關文獻，皆以國家安全為中心思維，由制度規章或實務執行來進行分析，亦都發現我國現行入出國管理或移民政策的問題所在。會有此一相似現象，可能與此一領域的研究者，多半來自於警察或移民單位之教育訓練系統與實際從業人員有關，尤其以中央警察大學之教授之研究成果為主。故無論在中心思維、分析與架構上，皆相去不遠。在實際操作與問題的發掘上，較之一般學術研究僅能提出大方向之建議，實際從事入出國管理業務之研究者，其論點亦能較一般學術研究更為深入。

但回顧至此，亦令人深覺相關研究不應侷限於類似的思維命題範圍內。現有文獻雖已相當豐富，但多為靜態的分析，較缺乏對整個入出國管理組織制度的長

---

<sup>7</sup> 有關社會學領域中移民之研究，非本文關注重點，故未予細述。

期、細緻的歷史變遷分析，亦少有對其變遷之背景影響環境因素，做全般性的論述分析。此點亦係筆者希望透過本研究，能夠加以補強充實之處。

### 第三節 分析架構

若從歷史脈絡去分析，入出國管理制度的推動與內容，受到國內外政治、經濟與社會發展脈絡很深的影響。依據Cohen與Arato的觀點，現代國家內部可分為國家機關與社會兩部分；社會又可區分為市民社會(civil society)、政治社會(political society)和經濟社會(economic society)（蕭全政，1998：88）。另外，根據Skocpol的說法，國家機關基本上是由一組在功能上相互分工的行政、治安及軍事組織所構成，並由一個行政權威所領導、協調。國家機關運作於民間社會之上，而且基於國家公權力的賦予，從民間社會汲取資源，並利用此資源去創造、支持它的行政性與強制性機關組織（Skocpol, 1979: 29; 蕭全政，2001: 66）。

Cohen與Arato也認為，國家機關有不同於三種社會的獨特立場與利益，而且會在不引起正當性危機(legitimacy crisis)或資本累積危機(accumulation crisis)的前提下，運用其獨佔性的武力與強制性的公權力，對三種社會施行汲取性、保護性或生產性政策，以確保自身政權和整個國家的生存與發展。為確保國家的統一和三類政策的執行，國家機關自始即對社會進行普遍性的滲透，而且發展出完整的控制和行政體系，以及相應的法規體系（蕭全政，1998:89）。

若從國際層次來看，在國際社會體系的擴張過程中，強國會利用其優勢的政治或經濟力量，去塑造、改變弱國的政治、經濟、關係。而弱國面對外來的政經環境挑戰，將會形塑、重整或發展其國家機關與民間社會的關係；而弱國內部各種政經社文勢力間，會出現各種聯合與衝突的關係（蕭全政，2001: 66）。

組織與制度做為人類社會生存、發展過程中分配資源與利用資源的方式，隱含特定的政治與經濟特性；根據雪特史耐德(Elmer Eric Schattschneider)的「偏差動員論」(mobilization of bias)，在組織或制度中的行為者，利用其稟賦(endowment)追求利益而出現不同的資源利用分配模式（蕭全政，1997:7）。因此在制度中也隱含著涉及公共利益、權力關係與成本分擔方式的政治與經濟偏差。對此，蕭全政

即清楚地指出，無論在國內或國際層面，也無論在政治或經濟領域，我們經常可以看到以制度的存、廢，或制度的新設與修正而展開的政治性偏差動員與反動員（蕭全政，1997:12）。

組織與制度隱含涉及資源汲取與資源利用的特定模式，因而隱含特定的偏差，或說特定的政治和經濟性。組織與制度的形成過程，其實正是此特定偏差，或特定政治性與經濟性，被動員、形塑的過程；而它們的運作與變遷，亦正表現此偏差發揮作用，或進一步被進行政治性與經濟性的調整。無論在形成、運作或變遷過程，組織與制度均會表現其政治與經濟特性（蕭全政，1997：13）。

我國入出國管理制度的性質，隨著時間的發展而出現不同的特性與功能，為不同的目的而服務。此一現象充分顯示出政治體制與經濟體制兩種結構互相滲透，互相影響，並展現各種行為者（國家機關、決策者/政黨、利益團體、民眾與民意代表）在自利動機下的複雜關係與互動（蕭全政，2006：3）。另外，無論是美軍援助、石油危機、九一一恐怖攻擊、金融風暴等事件，都直接或間接地在我國入出國管理制度的變遷上，扮演著驅使變化的推手，顯示出任何政治或經濟體系都鑲嵌於國際政治與經濟體系的網絡中，故其政治、經濟問題亦深受國際政治與經濟體系相關特質的影響（蕭全政，2006:4）。

因此，對這種夾雜高度政經互動性的入出國管理問題，想要澈底的解決與釐清其中的政治與經濟互動關係，單以局部性的政治或經濟觀點，或以狹隘的國內層次之探討，是無法有效解決的，必須回到入出國管理出現的整個歷史結構層面來分析，採取政治經濟學的分析途徑，以「整合」的觀點、分從國際與國內政經層次逐步的探討理解，始能全盤知悉入出國管理問題之癥結所在，在整合性的架構下，以避免偏頗並試圖提出較為完整之論述分析。

根據前述 Cohen 及 Arato 的說法，社會裡面區分的市民社會，主要由親密團體（尤其是家庭）、社團（尤其是自動結社者）、社會運動及各種形式的公共溝通所組成。政治社會則是由政黨、政治性組織和政治性的公眾（尤其是涉及國會與其他民意機關者）所組成；經濟社會主要是包括從事生產與分配的組織，通常指公司、合作社等（Cohen & Arato, 1992: ix, 蕭全政, 1998: 88）。國家機關包括行政部門（負責政策決策與領導的最重要部分，可以是政治社會中的政黨、政治組織和選民等），由民選首長加上政治任命的公職人員，形成行政部門的主體。其次，立

法部門（或民意機關）係透過選舉產生，在政策制訂過程中能反映民意，在政策執行過程中，能動員民意以配合之。最後為常任文官，職業性的負責各種國家機關政策的執行和國家公權力的維護（蕭全政, 1998: 89-90）。

在入出國管理的面向中，民間社會的行為者包括政黨、政治人物、公民團體、人權團體及企業等經濟團體，以及與入出國管理相關的利害關係人士或團體等。國家機關則包括執政黨（國民黨、民進黨）、掌控業務推動的國家安全會議、萬年國會時期的國民大會、立法院及行政院各部會等。這些行為者的目的與利益皆不相同，彼此間的關係動員皆含有特定的偏差，因此，入出國管理制度並非單純僅就人員的流動進行管理，而是隱含特定的政治與經濟特性。

自第二次世界大戰結束後，國共又陷入內戰，國家經濟與民生機制運作，已陷入崩潰，國民黨政府乃於 1947 年宣布進入動員戡亂時期，凍結憲法之行使。<sup>8</sup>1949 年國民黨政府失去對中國大陸本土的控制權，播遷至臺灣，當時政治上面臨共黨勢力隨時入侵與間諜破壞的威脅，經濟上因為戰亂導致物資缺乏和通貨膨脹，整個國家處於搖搖欲墜的危急狀態，國民黨政府的統治權面臨極大的威脅，因此實施戒嚴。動員戡亂時期臨時條款與戒嚴的實施，確立了國民黨政府在臺灣實施威權統治的時代。

回顧國民黨政府來臺初期之國際情勢，固然因美國杜魯門總統發表關於臺灣問題的聲明，而一度對國民黨政府不利，<sup>9</sup> 但同時間 1950 年韓戰爆發，卻造成美國與中共在亞洲的直接對抗形勢，迫使美國改變不再援助國民黨政府的說法，並於 1954 年 12 月簽署「中美共同防禦條約」，由美國保證臺灣與鄰近澎湖群島之安

---

<sup>8</sup>1947 年（民國 36 年）7 月 4 日國民政府在與共產黨停火談判破裂後，國務會議通過以處字第 722 號訓令發布「厲行全國總動員，以戡平叛亂」案。7 月 19 日公布施行「動員戡亂完成憲政實施綱要」，使全國進入「動員戡亂時期」，並在全國各地先後宣布戒嚴。1948 年 5 月 10 日，第一屆國民大會依修憲程序所制定之「動員戡亂時期臨時條款」公布施行，動員戡亂體制正式取得憲法依據。參考文建會臺灣大百科全書「動員戡亂體制」，<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3859>。

<sup>9</sup> 蔣氏政權在中國大陸的失敗破壞了東亞勢力的均衡，美國國務院評估未來中共將力圖擺脫蘇聯的控制，而美國正可以利用中、蘇之間的矛盾從中獲利，因此意圖切斷與蔣氏政權之關係，以免引發中國境內反美情緒之增高。1950 年 1 月 5 日美國總統杜魯門的對臺灣政策聲明中指出，美國對臺灣或中國其他領土從無掠奪野心，也無意在臺獲取特權或建立軍事基地；美國不打算利用武裝部隊干預臺灣局勢，也不打算捲入中國的內戰；美國不打算提供軍事援助或顧問給在臺的中國軍隊，但會繼續進行當前的經濟援助計畫。此舉被視為是打開中共進攻臺灣的大門，讓中共成為中國的唯一代表，進而與蘇聯對抗（Spanier, 1986），另參考文建會臺灣大百科全書「杜魯門對台袖手政策聲明」，<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=5397>。

全；此後在臺灣的國民黨政府政權，即以正統中國的政權代表自居，國際地位相形穩固。

在威權統治時期之初，國民黨政府的首要之務，乃在維持其政權之存續。因為國際地位穩固，因此政府乃能專注於對臺灣地區內部進行軍事管制，在政治、經濟與社會等各領域，由國家進行嚴格的管理。由於憲政制度的破壞，一切選舉停止，人民參政管道受阻，立法部門中的民意機關（國民大會與立法院）功能嚴重萎縮。在「黨即政府」的情形下，國民黨對國家機關享有完全的掌控，為了完全控制當時的民間社會，軍事管制手段成為國家機關最常使用的工具。當時的人出國管理，即歸屬軍事機關（警總）之下，使整個臺灣社會對外的人員流動幾乎可謂停滯，其目的在防止共諜入侵，也保留臺灣的人力，避免外流。

1960年代末期，在國際政治上，美蘇冷戰對峙已對兩大陣營造成極大的負擔。1969年美國尼克森總統上臺，推動對共黨集團的低盪(Détente)政策，<sup>10</sup>希望與中國大陸建立關係，壓迫蘇聯緩和與美國的對峙。美國外交政策的轉變，使國際上其他國家不再繼續支持臺灣。1971年臺灣眼見聯合國席位即將不保，搶先宣布退出聯合國，同時也失去在聯合國其他所屬一切機構中的席位。此後臺灣的邦交國，紛紛轉向與中國大陸建交。1979年1月1日美國和中共正式建交後，短短數年之間，臺灣變成一個幾近被孤立於國際社會之外的國家。

為了避免在國際社會上遭到完全孤立，影響國家生存，執政的國民黨政府開始思索利用開放與國際化等方式，試圖透過經濟管道與扭轉獨裁形象，讓臺灣持續在國際社會中佔有一席之地。

時至1980年代區域經濟整合、自由貿易取代了過去東西對抗，資訊科技發展，全球化與區域化浪潮興起，兼以第三波民主化等趨勢，國家對社會的掌控力量更加鬆動，政府體認到時勢的變化，在蔣經國統治的後期，推動本土化與民主化，

---

<sup>10</sup> 低盪政策來自法文 *Détente*，又稱為和緩政策。低盪政策指的是1960年代末期至1970年代末期期間，美國與蘇俄兩國於軍備競賽、外交立場的基本態度，從緊張對立漸趨緩和的過程。此階段之前正值冷戰高潮，美蘇兩陣營對抗趨向白熱化，最嚴重的是，美蘇核武器層面展開之戰略競賽日臻惡化。1960年代中，耗費龐大的美蘇間的戰略核競賽已開始漸露疲象，為了雙方現實環境，一系列緩和冷戰的政策，終於於兩國逆向出現。低盪政策是用美國來處理東西之間超級強權關係的戰略，希望能以降低緊張情勢到最低程度的方法，來保障美國的利益，更因為冷戰對峙，兩方之間耗資過鉅，因此希望採用新的政策，以較少的成本達到保障美國利益的目的。此政策的施行，也促進了1970年代初的各種馬拉松式的限武談判，直至1975年的《赫爾辛基協定》成為該緩和政策的最頂峰。



終於 1987 年宣布解嚴，同時宣布開放國人赴大陸探親。解嚴不但象徵著臺灣政治真正民主化，也是兩岸關係重新開啟的重要里程碑。<sup>11</sup>

1970 年代到 1990 年代，正是臺灣遭到國際孤立、威權體制開始鬆動，終至解除戒嚴，回歸民主憲政體制的一段蛻變時期。在這期間，國家機關為了持續保有對政治與經濟的支配統治，必須因應時代潮流與大環境的轉變，做出適當的因應。透過放鬆管制，推動臺灣社會的國際化與經濟自由化，讓臺灣的存在與國際經濟發展利益相互連結，重新爭取民眾支持，以持續其統治國家的基礎。為此，軍事色彩逐漸淡化，戰爭時期臨時性的組織與法令，也開始回歸正常的行政體制運作。

此一時期的人出國管理，在國家機關與民間社會關係的變動趨勢下，為了配合開放與國際化的國家目標，發生許多重大轉變。首要者，即為 1972 年人出國管理業務，改由內政部警政署入出境管理局辦理，在體制上由軍事單位轉為一般行政機關管理。1979 年開放國民出國觀光象徵著封閉的國門正式開放，人出國管理從過去的阻止流動，轉為協助推動開放與國際化的政策工具。1987 年解嚴後的兩岸交流，則隨著時間不斷成長，終至成為入出國管理中最重要業務之一。

1980 年代末期，臺商開始到大陸投資，兩岸熱絡交流，也催生了大陸配偶的婚姻仲介市場。1990 年代，由於臺灣勞動成本上升，又逢推動十四項建設，勞工短缺的問題越來越嚴重，1992 年政府通過「就業服務法」，正式開放民間產業引進外勞，又為了遏止臺商持續西進大陸，政府提出戒急用忍與南向政策，鼓勵臺商往東南亞發展。因此，臺灣與東南亞的關係逐漸深化，除了大批引進東南亞勞工，仲介婚姻大量出現。至此在入出國管理又新增了外籍勞工、外籍配偶與大陸配偶的入出國管理，業務更形複雜。為了因應龐雜的入出國管理業務，以及所引發的社會需要，1999 年終於頒佈「入出國及移民法」，以內政部為主管機關，是第一部分入出國管理的專門母法；入出國及移民署則在 2007 年正式成立，成為專業的人出國管理單位。

從 1987 年解嚴到 2007 年入出國及移民署成立，這 20 年間的臺灣政經結構，正好是從民主轉型到二次政黨輪替、確立臺灣民主體制的一段自由卻又混亂的時期。無論在政治、社會與經濟等方面，都歷經舊體制的解構、新體制的重構，重

---

<sup>11</sup> 參文建會臺灣大百科全書「開放赴大陸探親」：<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3890>。

新尋找價值與方向的一個循環。這樣特定的時空環境，也形塑了這段時期臺灣入出國管理的政策樣貌，從過去單純的人民入出國管理議題，擴大到兩岸、外國人、犯罪與新移民管理等複雜的議題；從分散的法令與事權單位，重新建構統一的母法與專責組織。

在這演變的過程中，國家機關與民間社會的關係，在政治民主化、經濟自由化、社會運動和文化多元化潮流下出現劇烈的變遷與轉型，面臨了公權力、公信力與公能力大幅滑落所引發的「信任危機」（蕭全政，1998: 84）。立法部門在民主制度的支持下，權力大幅擴張，卻往往為了選票流於民粹，牽制國家行政機關與常任文官的作為，造成國家機關內部的矛盾；民間社會力量在自由環境的滋養下快速成長，在強烈的偏差動員下，對國家政策的制訂產生重大的影響。國家機關的行政部門，對國家整體的控制逐漸趨向弱化，因而轉為呼應民間需求去制訂國家政策。

2008 年之後，我國陸續因應美國與國際組織反恐的要求、以及為了爭取美國免簽證待遇等原因，宣佈規劃建置多項國際性、大規模且高科技的入出國管理資訊系統。從此一來看情況，顯示國際環境依然對我國的政策形成有巨大的影響力，尤其是諸如美國之強大國家，利用其優勢的政經力量，要求我國配合其政策作為。然而在民間社會力量發展已趨成熟，人權意識抬頭的新時代政經環中，國家機關的政策制訂與作為，未來仍會繼續受到民間團體與立法部門的影響與監督。

基於以上的論述，本文將採用 Cohen 與 Arato 的模型，以時間為縱軸的入出國管理政策歷史脈絡分析，將我國 62 年來入出國管理政策演變之過程，區分為威權統治時期(1949-1971)、國際孤立時期(1971-1987)、民主轉型時期(1987-2008)及全球競合時期(2008-2010)等四期，進行橫向的政經結構分析，探求各階段國家機關與民間社會，不同的偏差動員與互動關係，以及各階段入出國管理政策隱含的政經特性。最後，本文亦希望能進一步就現行入出國管理政策的特點，並檢視國內外環境的變遷後，提出未來我國入出國管理政策制訂，應注意的重要面向與參考建議；分析架構如圖 1-1 所示。

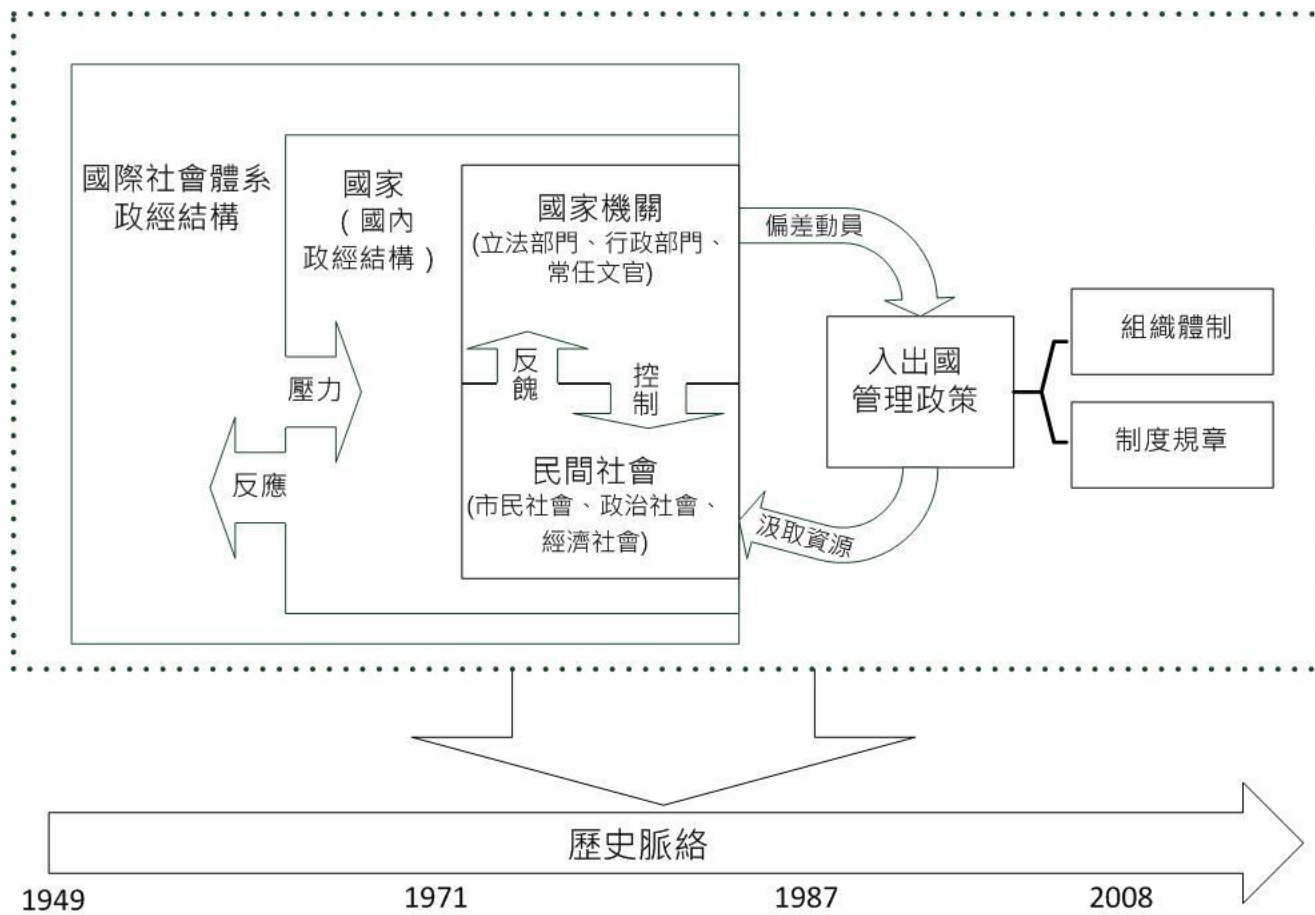


圖 1-1 分析架構

資料來源：作者自繪

## 第四節 研究方法

本論文旨在透過對我國入出國管理政策之歷程與變化，以政經分析方式，瞭解國內外環境對政策變遷之影響因素，最後透過對未來環境預測，提出對我國入出國管理政策之建言。由於本論文涉及對政策過往歷史、決策過程之分析，為求研究內容翔實充足，因此在研究方法上，除以文獻分析法(documentary method)、歷史分析法(historical method)為主，另輔以訪談法(interview method)，對入出國管理主管機關決策層級與內部人員進行深度訪談，以取得入出國管理決策過程第一手資訊或主管機關內部文獻資料，補充一般文獻之不足。

### 壹、文獻分析法

文獻法是以過去相關之文獻為資料來源與分析基礎，內容包括過去歷史事件的描述、人物、社會之現象等，透過對大量文獻的蒐集與分析，能夠有系統地掌握事件之變化趨勢。本論文之文獻來源包括專書、期刊、研究報告、會議論文、官方統計、調查報告、年鑑、媒體報導資料等研究材料，俾供研究分析之用。關於國外資料方面則主要仰賴圖書館專書與網際網路資源，以搜尋所需資料。

### 貳、歷史分析法

歷史研究法係以歸納法來檢討歷史的紀錄，俾決定事實真相並發掘其因果關係的方法。其目的有二：一是了解過去與現在社會現象的關係；二是研究特定社會事件發生的背景及其因果關係。

一項政策或制度的形成絕非出於偶然，必定有其歷史發展背景。鑑於過去與現在密不可分的關係，為了解釋現在，就必須先了解過去。然而歷史的真相難以確定，必須藉著現有的資料多方研究才能重建過去的歷史。因此，透過對以往社會狀態的探究，以及對現行政策制度背景的分析，當可對社會演化的過程與社會問題的因果關係有相當的認識，進而有助於解決時下的問題，這也是採用歷史研究法的主要原因。

## 參、訪談法

訪談法係經由對研究主題相關之當事人或利害關係人進行深度訪問，取得第一手資訊。由於本論文研究內容中，有決策考量與折衝過程，或因屬內部討論，或因決策者心境轉折，某些重要衡量因素往往未能見諸公開資料，對於研究分析之完整性有所影響。因此，本論文將透過對入出國主管機關以及相關參與決策過程人員訪談，試圖盡量完整還原相關決策或業務執行過程中之影響因素。筆者期透過訪談，補充官方公開資料或一般學術研究文獻，對於內部決策過程不詳細或不瞭解所可能產生之偏頗或誤解。

本論文訪談對象為家父張巖村先生、入出國及移民署副署長何榮村及秘書室黃鶴仁科長三位。家父戎馬半生後轉任行政院退除役官兵輔導委員會，對 1950 年代以降，我國中央政府組織架構之調整與國防、情治機關編制變遷，提供詳盡之經驗與意見。何副署長及黃科長早年即至入出境管理局服務迄今，除對我國入出國管理歷來政策擬定、法令規章等變動，知之甚詳；亦參與入出國及移民署成立之過程。蒙兩位先進慷慨提供諸多意見與參考資料，得以充實本論文中，諸多人出國管理組織變動與法令規定內容。

## 第五節 章節安排

入出國管理政策鑲嵌於國內外政經結構，其形成、運作與發展，均受到國內外政經情勢變遷之影響。本文將從政治經濟學的面向，與歷史結構的途徑，檢視我國入出國管理制度的影響與意義，希望從政治、經濟與社會，以及國內、國際的整合時空環境，以國家觀點來進行整體分析。

本文依照入出國管理制度的特性變遷，對照我國受到國際政經環境變遷與壓力，以及國內政治體制變動的演進，以 1971 年退出聯合國、1987 年宣佈解嚴，以及 2008 年二次政黨輪替等事件作為主要分水嶺，將入出國管理政策區分為威權統治時期(1949-1971)、國際孤立時期(1971-1987)、民主轉型時期(1987-2008)及全球競合時期(2008-2010)等四個階段。

本文共分為六章，第一章為緒論，分別為論文寫作動機與目的、研究範圍與

研究限制、研究方法與架構、文獻回顧等，並逐一系統地介紹與說明。第二章至第五章，分別就我國入出國管理制度以及當時政治、經濟與社會結構因素進行分析，最後第六章為結論，將本論文中所探討的問題作綜合整理，並試圖提出我國未來入出國管理政策走向建議。

第一章「緒論」，說明研究動機與目的、文獻探討、研究方法與架構、章節安排與研究限制等。

第二章「威權統治下的入出國管理政策：1949-1971」，說明國民黨政府來臺後，政府在面對國家危機時，以國家安全與政權保衛為目標，所形成的威權統治體系。在威權統治體系下，利用東西冷戰情勢穩定臺灣國際地位；另一方面利用各種土地改革、三七五減租等手段重整經濟體制，掌控民間社會的經濟資源。其後討論在當時的國內外政經環境下，我國的入出國管理制度，包括組織運作與法令，所呈現出的軍事管理樣貌，以及國家機關與民間社會之關係。

第三章「國際孤立下的入出國管理政策：1971-1987」，說明我國退出聯合國、中美斷交，以及蔣經國佈局權力接班、黨外力量要求改革等國內外環境變遷，迫使政府推動國際化與開放政策。入出國管理機關亦受此影響，轉為由內政部警政署入出境管理局所掌管，訂立各種法規，推動逐步開放的過程。其後討論在喪失國際地位的危機下，國家機關如何為維護其統治基礎而影響到政策制訂內容。

第四章「民主轉型下的入出國管理政策：1987-2008」，說明我國整體政治、經濟及社會結構，面臨重新建構與尋找新秩序的循環中，多元社會的變遷和民間社會力量的快速發展，積極參與政治以影響國家政策制訂。而入出國管理相關法令與組織如何呼應民間社會需求，重新統整的過程。

第五章「全球競合下的入出國管理政策：2008-2010」，說明歷經總統直選與政黨兩次輪替，臺灣的民主化已然成形。在全球化犯罪與恐怖主義威脅下，面臨大國壓力、兩岸關係，入出國管理業務面臨艱鉅挑戰之現況，以及開始建構高科技化的國際性大型資訊系統，邁入專業化與高科技化的業務方向。

第六章「結論與建議」。除彙整前面二至五章的研究發現外，本章另透過對我國入出國管理未來面臨環境的分析，對未來我國入出國管理政策方向提出前瞻與建議。另外，本論文之結構，將整理如表 1-1 所示。

表 1-1 論文結構

分期		威權統治下的入出國管理政策 1949-1971	國際孤立下的入出國管理政策 1971-1987	民主轉型下的入出國管理政策 1987-2008	全球競合下的入出國管理政策 2008-
政經 環境 變遷	國際	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 東西冷戰</li> <li>2. 臺灣地緣戰略價值</li> <li>3. 國際地位穩固</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 美遠東政策改變，聯中制蘇</li> <li>2. 中華民國退出聯合國、中美斷交</li> <li>3. 國際地位喪失</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新興工業國家第三波民主化</li> <li>2. 中國大陸改革開放</li> <li>3. 資訊化</li> <li>4. 非傳統安全(恐怖攻擊、疫病)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國際勢力板塊挪移與新秩序(中國、印度等國家興起)</li> <li>2. 全球金融風暴</li> <li>3. 全球化負面影響、非傳統安全(氣候變遷、國土安全)</li> </ol>
	國內	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國共內戰，中共侵臺與共諜威脅</li> <li>2. 戒嚴與動員戡亂時期</li> <li>3. 威權統治，以黨領政，以完全掌握民間資源</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 蔣經國佈局接班時期</li> <li>2. 黨外運動要求改革與開放</li> <li>3. 威權統治末期，仍以黨領政，但統治基礎鬆動</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 戒嚴之後民主轉型陣痛，到民主鞏固時期(政治、經濟體制與社會價值的解構與重新建構)</li> <li>2. 兩岸展開接觸、經濟自由化、社會多元發展</li> <li>3. 外勞、外配與陸配大量出現</li> <li>4. 本土化與民族主義發展</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 二次政黨輪替，民主再深化</li> <li>2. 兩岸關係密切</li> <li>3. 人權觀念受重視</li> <li>4. 經濟發展與環保人權拉鋸</li> </ol>
國家機關與民間社會關係		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在威權體制下，國家機關的行政部門(國民黨)為維持政權存續，以軍事體系(警總)進行入出國管理，對民間社會資源遂行強力支配掌控。</li> <li>2. 國家機關內立法部門功能萎縮，民間社會遭到箝制，難</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 威權統治末期，國家機關內的行政部門(國民黨)受國外環境影響，為確保統治正當性，不得不開始推動國際化與政治開放。入出國管理歸由行政體系(境管局)辦理，但仍有軍事色彩。</li> <li>2. 戰爭陰影消滅，經濟穩定發</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民間社會(政治、公民團體及人權團體、利益團體等)在自由與開放的環境下快速成長茁壯，在各領域衝撞挑戰國家機關</li> <li>2. 國家機關內的立法部門力量強大，為選票或利益進行強烈偏差動員，牽制行政部門與常</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國家機關行政部門(執政黨、國安會)受國外環境影響，必須調整政策作為</li> <li>2. 穩定的民主環境孕育出強大民間社會力量，人權意識抬頭，投入對國家機關的監督</li> </ol>

分期 論文 內容	威權統治下的人出國管理政策 1949-1971	國際孤立下的人出國管理政策 1971-1987	民主轉型下的人出國管理政策 1987-2008	全球競合下的人出國管理政 策 2008-
	以發展。	展，成為民間社會萌芽的基礎。	任文官作為，造成國家機關內部矛盾。 3. 國家機關面臨巨大挑戰，產生政府失靈、公權力不彰等問題，為維護統治權，在決策上需向立法部門及民間社會妥協。	
入出國管理 與政策重大 里程碑	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1949 臺灣省警備總司令部發布「臺灣省准許入（出）境軍公人員及旅客暫行辦法」</li> <li>2. 1952年成立臺灣省保安司令部軍民入出境聯合審查處</li> <li>3. 1957年「臺灣地區入境出境管理辦法」及「國軍人員及其親屬入境出境辦法」</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1972 入出國管理業務改隸內政部警政署入出境管理局</li> <li>2. 1979 開放國民出國觀光</li> <li>3. 1987 開放民眾赴大陸探親</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1987 實施國家安全法</li> <li>2. 1999 入出國及移民法公佈實施</li> <li>3. 2007 入出國及移民署成立</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2008 開辦大三通</li> <li>2. 規劃建置建構多項國際性入出國管理系統（APP, RMAS, PNR）以及高科技入出國管理</li> <li>3. 發布「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」、規劃實施外來人口個人生物辨識通關系統</li> </ol>
入出國管理 政策特色	嚴格的軍事化管理	逐漸推動開放	面對不同挑戰，重新檢視政策並開始統整建構	走向專業化、現代化，利用科技與國際接軌
入出國管理 政策定位	政權存續與維護國家安全	配合國家開放與國際化目標	呼應社會多元化移民議題產生的需求	配合國際要求，進一步深化與國際合作

資料來源：作者自行彙整



## 第二章 威權統治下的入出國管理政策： 1949-1971

1949 年到 1971 年之間，是國民黨在臺灣建立威權體制的重要時期，也是國際間東西冷戰的高峰期。此時，西方陣營內國際政治與經濟關係的架構，基本上是依循著美國圍堵政策，與戰後建立的布列敦森林體制(Bretton Woods System)及國際分工體系而運行。這種冷戰結構下的國際政治與經濟環境，也深刻地影響臺灣戰後的國內政治和經濟運作。入出國管理政策在國家因應生存危機，及國際友我有利情勢逐漸喪失下，發展出集權式的領導與汲取性的特性，不僅止於人員流動的管理封鎖，更成為國民黨建構單一社會價值與鞏固統治權力的基礎工具之一。

### 第一節 威權統治時期之政經變化

冷戰時期，國民黨藉由意識型態與現實主義的國際關係，牢牢掌握國家資源，當冷戰逐漸和緩，國民黨面臨國際孤立下的統治危機，被迫放鬆管制，以維護統治的正當性。同時，面臨美國利用援助要求放寬經濟政策的壓力，在經濟上逐漸培養出民營企業與開放的環境。是以，臺灣的國家發展，受到冷戰局勢轉變，國際與國內各種歷史事件交織的深刻影響。以下即區分國際與國內的政治、經濟重要轉折，分別敘述之。

#### 壹、二次戰後的冷戰東西對峙局勢

##### 一、冷戰的序幕

1945 年第二次世界大戰末期，德國的挫敗，在國際政治的戰場上留下權力的真空。因戰時嫌隙<sup>12</sup>及史達林為穩固共黨統治基礎等諸多原因，故蘇聯違背雅爾達

---

<sup>12</sup> 蘇聯一直懷疑英美利用戰爭心懷不軌。尤其盟軍在歐洲開闢第二戰場的時間，由 1942 年一直延到 1944 年，造成蘇聯極大傷亡與損失。蘇聯認為這是資本主義國家想要利用德蘇大戰拖垮德國與

會議之「解放歐洲宣言」，於中、東歐建立親蘇共黨政府。因為蘇聯勢力深入歐洲中部，美國戰後民主和平的幻想破滅。

1946年邱吉爾在美國發表了著名的鐵幕演說，<sup>13</sup>提醒蘇聯的擴張主義，認為唯有靠英美的力量，才能制止。但因為土耳其與希臘相繼遭到共黨勢力滲透，<sup>14</sup>傳統上扮演歐洲區域警察的英國，已經無法再承擔如此重任，於是向美國發出照會，表示需要美國協助。當時的美國杜魯門政府不得不接替英國扮演世界警察的角色，抵禦蘇聯共黨勢力前進地中海。為了爭取美國民眾與國會的支持，杜魯門總統於1947年3月12日發表演說，用兩種不同生活方式，來描述民主與共產之間的鬥爭，認為美國防衛其他國家免於共黨勢力，就是代表民主，保護民主自由。此次演說的內容，日後被稱為「杜魯門主義」。杜魯門主義的重要主張，就是支持自由人士，以抵抗少數武裝或外來壓力的征服企圖（季辛吉，1998：598-601）。杜魯門主義是美國外交政策上的重要分水嶺，從過去羅斯福時代試圖與蘇聯建立友好和平關係，轉變為高舉道德大旗，扮演維護自由民主先鋒的角色。而1947年7月由美國外交官肯楠(George Kennan)以化名X發表在《外交事務》(Foreign Affairs)期刊的「蘇聯行為的根源」一文，提出擊敗蘇聯的策略就是「堅強圍堵的政策，在蘇聯顯示出侵犯和平、穩定的世界利益的時刻，都以不可動搖的對抗力去和俄國人對峙。」這就是日後貫穿冷戰時期美國外交與軍事作為核心的「圍堵政策」(Containment Policy)，也是西方國家的政策指導原則，持續達40年之久（季辛吉，1998：590, 604）。

從邱吉爾的鐵幕演說、杜魯門的捍衛民主演說，到肯楠的圍堵政策，共產與民主之間的東西對峙已然成形，「冷戰」成為第二次世界大戰後，長達40年的國際

---

蘇聯，等到兩國國力耗盡後，再從第二戰場長驅直入，坐收漁翁之利，一次消滅法西斯與共產黨這兩個意識型態上的敵人（Spanier，1988:23-26）。

<sup>13</sup> 邱吉爾在歐洲戰事即將結束前，即認為美軍應該留在歐洲，與英軍共同督促蘇聯執行雅爾達會議的決議，在東歐實行自由選舉並將紅軍撤出東德，但被美國拒絕。1946年3月他在美國密蘇里州演講中提出：「從波羅的海邊的什切青到亞得里亞海邊的的里雅斯特，一副橫貫歐洲大陸的鐵幕已經拉下。這張鐵幕後面坐落著所有中歐、東歐古老國家的首都-華沙、柏林、布拉格、維也納、布達佩斯、貝爾格勒、布加勒斯特和索菲亞。這些著名的都市和周圍的人口全都位於蘇聯勢力範圍之內，不僅落入蘇聯影響之下，而且已受到莫斯科日益加強的控制。」（維基百科，2011，<http://zh.wikipedia.org/wiki/鐵幕>，7月6日）。

<sup>14</sup> 1946年8月，蘇聯對土耳其提出領土要求，以及在博斯普魯斯海峽設立海軍基地以及海峽管理權，形同將土耳其納為附庸國；同時共黨勢力在希臘北部的游擊戰讓戰後虛弱的希臘政府無力應付。

政治局勢。

## 二、韓戰爆發

為了遏止共產勢力在歐洲的擴張，美國採取雙管齊下的策略。在軍事上成立北大西洋公約組織(NATO)，<sup>15</sup>在經濟上則透過馬歇爾計畫<sup>16</sup>提供金援，協助歐洲在經濟上自立，以防堵共黨勢力趁隙而入。美國在歐洲的圍堵政策相當成功，西歐國家在美國的軍事保護及經濟援助下快速復興，政治局勢也逐漸穩定下來。蘇聯在歐洲的擴張受到阻礙，於是轉變目標往亞洲發展。

1949年，中國已經在共產黨的掌握之下，其餘的東亞國家，幾乎都因為戰爭而疲弱不堪。而美國傾全力在歐洲防堵共黨勢力入侵，相形之下東亞對美國的重要性，似乎沒有歐洲來得重要。因此，歐洲逐漸復興強大，而亞洲的中國在共黨控制下，東亞地區便成為共產勢力擴張的最佳目標。

1950年6月25日，金日成領導下的北韓大舉進犯南韓，美國被迫面對東亞地區受到共黨勢力侵犯的問題。美國相信，北韓之所以發動戰爭，係受蘇聯指使或同意。<sup>17</sup>鑑於蘇聯在中東歐的擴張，以及共產中國的成立，如果再容忍北韓共黨勢力統一朝鮮半島，將可能導致亞洲陷入共產勢力的惡夢。於是杜魯門總統立即下令美國海空軍回擊，第七艦隊巡防臺灣海峽，以防止中國人民解放軍趁機進犯臺灣，同時也藉此傳達美國在太平洋地區維護民主，抵抗共黨勢力的決心（大紀元，2003）。原本美國已經打算放棄退守臺灣的蔣氏政權，卻因為韓戰爆發，意外地因為地緣戰略位置的重要性，重新受到美國的支持。

美國在亞洲的動作，被當時的中共領導人毛澤東視為一種挑釁。認為美國想幫

---

<sup>15</sup> 北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)係1949年由比利時、加拿大、丹麥、法國、英國、冰島、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙與美國共同簽署「北大西洋公約」而成立，成員國一旦遭受攻擊，其他成員國得以立即做出反應。這是美國有史以來第一次在和平時期與其他國家結盟，將軍事防務力量與西歐國家合併（Spanier, 1988: 62）。

<sup>16</sup> 美國相信，歐洲的強盛可以保持內部的權力均衡，因此投入大量美援的贈與，並要求歐洲各國在經濟上彼此合作。從1948年開始，透過歐洲經濟合作組織執行歐洲經濟復興計畫，到1952年間，一共投入120億美元。援助計畫非常成功，到了1950年時，歐洲的生產量已超過戰前水準25%，1952年則超過200%。由於美國國務卿馬歇爾(George Marshall)為第一位加強推動此項計畫的人士，因而通稱為馬歇爾計畫（Spanier, 1988: 60-62）。

<sup>17</sup> 一般認為，韓戰爆發的原因是因為當時的美國國務卿在論述美國在東亞的外交政策時，沒有把朝鮮半島包括在美國太平洋地區防守範圍之內，使金日成錯誤地認為，北韓進攻南韓只不過是一場內戰，美國不會出兵。美國認為，蘇聯跟東亞的韓戰不是單純的北韓打南韓，而是蘇聯在後面策動，是赤化全球的一個動作，要看美國的反應如何。如果美國不反應的話，他們可能會進一步地赤化其它地區。所以，美國勢必要有所回應，所以在這種背景下，美國就決定參戰了。

助國民黨政府奪回被共產黨控制的中國，協防臺灣等於是承認國民黨政府為正統的中國政府，未來美國可能會對中國作戰，因此派出 30 萬解放軍參與韓戰，即為「抗美援朝」。雙方鏖戰數年，傷亡慘重，直到 1953 年 7 月簽署停戰協議，從此南北韓隔著北緯 38 度線彼此對峙至今。而中國除了傷亡損失外，也因為蘇聯支援的不明確，種下中、蘇日後失和的種子（季辛吉，1998：655）。

### 三、圍堵政策的起落

在冷戰方殷的年代，國際上區分為第一世界（北美、西歐以及日本、紐澳等資本主義國家）、第二世界（以蘇聯為首的東歐共產國家、古巴、北韓等）與不結盟的第三世界（中國、越南、非洲等）。<sup>18</sup> 東西陣營各自以美、蘇為首，以集團內的國家為代理人，在區域間發生不少衝突，包括：1956 年的蘇伊士運河危機（第二次中東戰爭）、三次柏林危機、1962 年著名的古巴危機、1959 年開始的越戰等等。由於蘇聯與美國都已經擁有足以毀滅世界的核子武器，為了避免再度爆發世界大戰，在恐怖平衡(balance of terror)下，展開漫長的對立冷戰歲月。而美國在圍堵政策方針指導下，陸續在西歐建立北大西洋公約組織，在中東制訂巴格達公約組織（後改為中央公約組織）、在亞洲則有東南亞公約、美菲協防條約、美日安保條約，以及和臺灣簽訂中美共同防禦條約等。在民主和共產集團之間劃下一道防禦鍊。

然而，1959 年開始的越戰，卻把美國拖進一場長期而疲憊不堪的戰爭泥淖中。美國支持的南越吳廷琰政府實施個人威權統治，長期腐敗貪污，弊病叢生（林立樹，2011：467），給予共產北越可趁之機，一步步擴大在南越的勢力。美國甘迺迪政府為了維持在越南的利益，派遣部隊進入越南，種下日後國內反戰風潮與圍堵政策崩潰的種子。

美國雖然有當時最先進的軍事裝備與足以毀滅世界的核子武器，但在越南的戰場上卻毫無用武之地。越共採取的游擊戰策略，成功地拖住美國的攻勢。美軍投入的作戰部隊與經費越來越多，到了 1969 年初，美國已經投入 54 萬 3 千名部隊（季辛吉，1998：892）。美軍的傷亡與越南平民受難的影像一波波傳入美國，過去以捍衛民主、人道精神為傲的美國民眾，開始質疑參與越戰的意義，甚至開

---

<sup>18</sup> 此處的第三世界係指冷戰時期不結盟運動之亞非國家。

始反對圍堵政策。

不滿美國參戰的反戰活動，在 1964 年就已經逐漸出現，1968 年 1 月越共發動春節大攻勢，慘烈的戰況刺激了全美反戰力量的團結，國會、校園及媒體要求開始清理越戰，停止這場戰爭。當年適逢美國總統大選，深陷越戰泥沼的詹森總統，在國內反戰風潮的壓力下，宣佈放棄尋求連任，繼任的尼克森乃開始將美國地面部隊撤出越南，並推動越戰「越南化」，訓練南越部隊自行應付戰鬥。1969 年 7 月尼克森發表關島宣言，表示：1. 美國今後絕不介入類似越戰的糾紛，但不意味美國放棄亞洲。2. 美國今後仍然堅持信守條約上的公約，但關於安全保障的問題，美國所提供的援助，絕不影響到各國的自主權。3. 關於亞洲的安全保障，在五至十年之後，除了核子之外，完全交由各該國家負責（張書瑋，2006：15）。關島宣言與其後 1970 年 2 月尼克森發表的外交文告：「1970 年代的美國外交政策」，共同形成所謂的尼克森主義(Nixon Doctrine)，象徵美國在越戰教訓後，亟欲擺脫圍堵政策帶來的困境，回歸孤立主義傳統的新趨勢。<sup>19</sup>

1973 年美國、北越、南越與南越共黨在巴黎簽下停戰協約，美軍陸續撤出越南，失去美軍的南越政府根本無力抵抗北越的攻擊，在 1975 年北越完全掌握局勢，成功統一越南，成為美國圍堵政策失敗的象徵。

#### 四、中蘇失和、低盪政策與臺灣

以蘇聯為首的共黨陣營，在冷戰初期也和西方民主陣營一樣，由超強國家為領導，控制集團國家的政策。中共在初期雖服膺蘇聯老大哥的指揮；然而隨著中共政權逐漸穩固，中國開始想要爭取集團內的領導地位，雙方不同調的次數越來越多。1956 年東歐發生波蘭、匈牙利事件，<sup>20</sup>蘇聯在東歐的領導地位發生危機，毛

---

<sup>19</sup> 在該外交文告說明了美國之所以必須從杜魯門圍堵戰略(Truman Doctrine)轉變為尼克森和解戰略(Nixon Doctrine)的原因有三：一、西歐與日本等同盟國經濟的復甦與國力的增強，足以分擔美對外援助與軍事的負擔。二、東亞部分新興的非共產國家防禦力量加強，足夠自力解決局部紛爭。三、共產集團之分裂，特別是中蘇對立的新情勢等。許多國際政治學者就十分肯定的主張美國的低盪(和解)政策，其實就是新孤立主義。這個孤立主義，從門羅主義、威爾遜孤立主義，到尼克森的和解政策，一脈相承。引自中華百科全書，2011, <http://ap6.pccu.edu.tw/Encyclopedia/data.asp?id=1484>, 8 月 3 日造訪。

<sup>20</sup> 波蘭事件是指 1956 年 7 月，波蘭二屆七中全會推舉曾因「右傾民族主義」入獄的瓦迪斯瓦夫·哥穆爾卡擔任波蘭領導人，並解除了蘇聯派來的康斯坦丁·羅科索夫斯基國防部長的職務。10 月 19 日赫魯曉夫突然單方面飛抵華沙，同時蘇聯軍隊也在向華沙推進。在哥穆爾卡的說服下，赫魯曉夫最終同意蘇軍將不使用武裝干涉，並將羅科索夫斯基調回蘇聯。中文百科在線，2010, [http://www.zwbk.org/zh-tw/Lemma\\_Show/90203.aspx#15](http://www.zwbk.org/zh-tw/Lemma_Show/90203.aspx#15), 11 月 28 日。

澤東派遣周恩來到歐洲為莫斯科和華沙進行調解，這代表中國已經開始介入歐洲事務，並「協助」蘇聯維持其地位（Spanier，1988: 263）。中蘇之間又陸續發生蘇聯片面撕毀對中國的技術支援協定，對中國的經濟與技術產生重大影響，毛澤東批評赫魯雪夫在古巴飛彈危機中對美國退卻投降；中印邊界衝突中，蘇聯支持印度等事件，1969 發生珍寶島事件，雙方爆發軍事衝突，可說是中蘇交惡的最高點。

對美國來說，中蘇衝突是一個可以利用的大好機會。由於越戰引發國內政治壓力，也導致美國國力衰弱，霸權地位遭到挑戰。為盡快結束越戰，美國政府重新考慮在亞太地區的戰略。因此與背後支援越南的中、蘇兩國展開和緩關係，是美國順利結束越戰的重要關鍵。此外，美蘇當時的戰略武力已經趨向均勢，但越戰消耗了美國太多國力，美國也想拉攏中國，藉此壓迫蘇聯進一步進行和談。在美中關係的發展上，50 年代美國採取孤立、敵視中國的態度，但中國力量不但沒有因此衰退，反而逐漸擴大在東亞的影響力。中蘇交惡，讓美國也擔心中國萬一被蘇聯打敗，將會破壞現有機會，讓蘇聯獨大，並且危害到美國的利益（鄭保國，2009：211）。

中國同樣也抱持利用美國對付蘇聯的想法，此外，中美關係的改善，不但有助於中國取得國際地位，在臺海問題上佔取優勢，更想從西方國家得到技術與資金的支援，進一步強化國力（沈志華、李丹慧，2000）。中美兩國既有共同目標利益，自然一拍即合。尼克森政府不但同意接受中共的國號「中華人民共和國」，下令縮小乃至於停止美國第七艦隊巡弋臺灣海峽的任務，<sup>21</sup>並取消對中共的貿易與觀光限制。<sup>22</sup> 尼克森最倚重的外交策士季辛吉於 1971 年秘密訪問中國，尼克森也如

---

匈牙利事件又稱十月事件或 1956 年革命。發生於 1956 年 10 月 23 日至 11 月 4 日，是匈牙利民眾對匈牙利人民共和國政府以及其親蘇政策不滿，從而自發進行的全國性革命。最初以學生運動開始，以蘇聯軍隊入駐匈牙利並配合匈牙利國家安全局進行鎮壓而結束。維基百科，2011，<http://zh.wikipedia.org/wiki/匈牙利十月事件>，6 月 6 日。

<sup>21</sup> 韓戰爆發後，美國杜魯門總統下令第七艦隊不定期巡邏臺灣海峽，維護台海和平。在 1950 年代，美國第七艦隊與臺灣軍方的協調與聯合演習，被視為是維持臺灣安定的重要力量。1969 年尼克森總統下令縮小第七艦隊臺海巡邏規模，1970 年 7 月 15 日完全停止巡弋任務。臺灣大百科全書，2011，<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=5536>，8 月 2 日。

<sup>22</sup> 1969 年尼克森又分別透過羅馬尼亞總統西奧賽古和巴基斯坦總統葉希亞康向中共傳遞口信。七月下旬，美國國務院宣布放寬美國公民赴中國大陸旅遊的限制；相應於此，中共方面也宣布，兩名於香港海面乘遊艇失事的美國公民已經獲救，即日可以返回美國，作為友好的表示。同年十一月，美國海軍第七艦隊停止巡弋臺灣海峽。十二月，尼克森宣布部分取消對中國大陸的貿易禁運。文建會，2011，國家文化資料庫知識管理系統，<http://km.cca.gov.tw/myphoto/show.asp?categoryid=43>，8 月 05 日。

願在 1972 年 2 月踏上中國土地，並發表上海公報，導致 70 年代臺灣痛失聯合國席位與遭到國際孤立的慘痛時期。

## 貳、二次戰後國際新經濟秩序的建立與轉折

### 一、布列敦森林體系與美國援外政策

為了在戰後重建崩潰的國際經濟體系，1944 年 7 月，有 44 個國家在美國新罕布夏的布列敦森林(Bretton Woods)集會，協議建立新的國際貨幣秩序，稱為布列敦森林體系。因為 1930 年代浮動匯率以及以鄰為壑(Beggar thy neighbor)<sup>23</sup>的慘痛經驗，新的貨幣秩序以金價為準，採用固定匯率，以國際貨幣基金(IMF)和世界銀行為主要管理組織，其中主要管理者為英、美兩國。然而由於二次大戰已經摧毀歐洲經濟體系，生產與海上運輸等經濟基礎能力不復以往，到了 1947 年，國際貨幣基金和世界銀行已經無法有效處理國際體系的經濟問題。由於經濟問題和政治穩定息息相關，在冷戰方起的年代，任何經濟不安都可能導致政治局勢的變動，為了避免共黨勢力藉此竄起，身為西方國家超級強權的美國，責無旁貸地負起管理國際貨幣的責任。

戰後在西方世界，美國無論在政治與經濟上的領導地位，都無人能出其右，歐洲與日本也都接受美國的管理。為了穩定國際經濟秩序並支持西方陣營對抗共黨，美國從 1947 年開始，透過國際援助計畫大量流出美元。馬歇爾計畫在 1948 年到 1952 年間，提供 16 個西歐國家約 170 億美元的援助，透過杜魯門計畫，援助希臘、土耳其以及其他未開發國家，同樣的美援模式也應用在日本、臺灣等地；此外，美國維持北大西洋公約組織與韓戰所使用的軍費，也提供大量美元流通的管道。意即，美國援外政策除了如杜魯門總統在 1949 年就職演說中所揭示的「應當讓我們豐富的技術知識造福於愛好和平的各國人民，以幫助他們實現改善生活的願望」，<sup>24</sup>其實更大的考量在於美國國家安全的利益 (Spero, 1994: 36; 鄒力行, 2010: 91)。

---

<sup>23</sup> 1930 年代美國為了應對經濟危機，大幅提高國外商品關稅，引發各國效尤，形成經濟上的民族主義，並導致競相匯率貶值及國際市場的萎縮，終至引發國際經濟崩潰與政治不安(鄒力行, 2010: 79)。

<sup>24</sup> 美國在台協會(AIT) InfoUSA, 2011, Harry S. Truman 就職演說 <http://www.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/AmReader/p695.htm>, 8 月 2 日造訪。

1950 年代美國依據自由貿易的原則大量開放國內市場，並培植歐洲和日本經濟重建，美國成為歐洲和日本最主要的出口市場，希望將來歐洲和日本的復興可以轉變為美國的出口市場。1960 年，海外美元數額首次超過美國黃金儲備，美國的貿易赤字已經無法控制 (Spero, 1994: 38)。1960 年代中期以後，詹森總統提出「大社會計畫」(the Great Society)，希冀透過改善教育、就業等政策，改善美國國內貧富不均之問題；而聯邦準備理事會(Federal Reserve Board)一方面要顧及國內經濟成長，另一方面又要籌措越戰軍費，於是利用美元在國際金融體系的主導地位，大量發行美元。但是彼時歐洲和日本的經濟力量已經大致復甦，開始不滿美國在國際經濟體系的主導權，在 1960 年代後期，西歐主要國家已經不願再支撐過度高估的美元。1971 年 8 月，尼克森總統宣佈美元與黃金脫勾，以及美國對進口貨物加徵 10% 的附加稅。此項經濟政策被稱為「尼克森震撼」(Gowa, 1989: 1245-1256; 何思因, 1994: 52)，布列敦森林體系劃下句點，也象徵美國在政治與經濟的國際霸權走向衰落。美國的經濟貿易政策從二戰過後的開放、扶持國際經濟，慢慢出現保護主義的趨向，對全球與東亞地區國家的經濟產業發展產生深遠的影響。

美國在尼克森政府時期，政治上面臨越戰國際霸權衰落與國內反戰壓力，經濟上面臨主導權下降、國內赤字大增與通貨膨脹的壓力。就在這種內外交迫的情況下，尼克森政府不得不實行「戰略緊縮」，走向現實主義的外交政策，重新調整歐亞戰略。

## 二、戰後新國際分工體系成形

美國在戰後主宰國際經濟秩序，主張開放市場的自由貿易，不但協助歐亞民主國家的經濟重建，也嘉惠美國國內的大型資本企業。這些大型公司透過開放直接投資，把勞力密集的生產過程，轉移到工業化程度較低的新興工業國家，享受廉價的資源與勞工成本，大幅降低成本，提高營收。1960 年代以後，交通與通訊的科技進展，縮短了生產與貿易所需的時空距離，而西歐等國家經濟力量大致恢復，也開始加入這股跨國公司海外投資風潮。在供需關係下，新興工業國家接受外來資金，提供豐沛而低廉的勞動力與原料，建立勞力密集的出口導向經濟。因此逐漸形成這種全球性的跨國分工生產供應鍊，這種現象被稱為國際分工體系



(International Division of Labor) (黃靜波，2005：75)。

依據華勒斯坦(Immanuel Wallerstein)在 1974 年提出的世界體系理論(World System Theory)看法，世界是一種以資本主義為中心的經濟體系，核心(core)國家是資本集中地區、有強大的生產力，在經濟結構上相對自主，這些國家大力支持自由貿易政策，他們利用強大的資金、進步的工藝技術及管理方法，來掌控世界經濟的運行，美國、日本、德國等國家屬之。低度開發國家則是指在經濟、社會與文化上，依附在核心國家的地區，因為缺乏資金與技術，只能提供廉價的自然資源和勞力給核心國家，以換取金錢或經濟上的報償，這些國家被稱為邊陲(periphery)國家，其政治、經濟往往被核心國家所操控，如：亞、非或拉美的貧窮國家。而介於兩者之間的半邊陲(semi-periphery)國家，如，以色列、愛爾蘭、南韓與臺灣等，則一方面受核心國家的操控與壓榨，另一方面同樣壓榨更下面一層的邊陲國家 (Wallerstein, 2004；蔡輝文、李紹嶸，2006：268-269；翁明賢、吳建德，2007：165)，形成一個全球產業供應鍊。

華勒斯坦的理論雖然是從馬克斯主義的觀點出發，分析資本主義世界體系的運行，卻很適切地描述，當時核心/半邊陲/邊陲國家間的階層運作關係。在冷戰時期下，除了國際經濟秩序、美國政府援外政策及跨國公司的投資外，戰爭的爆發也成為促進經濟復興的原因之一。1950 年韓戰爆發，日本成為美國最大的後勤補給來源，協助日本重工業快速復原；越戰時期，美國大量向臺灣、南韓等東亞國家採購物資，更是這些以出口導向為主的半邊陲國家，最大也最穩定的出口市場。

### 參、臺灣存亡關頭下的威權體制

臺灣，原本只是孤懸中國大陸東南海外的一座蕞爾小島，在中國五千年的歷史中，只有三國、元代、明代的零星記載，直到施琅助清統一臺灣，才有較多的移民與開發。從十九世紀到二十世紀中，臺灣先後被外國佔領，甲午戰爭後割讓給日本，直到第二次世界大戰結束，又再度回到中國統治。

第二次世界大戰結束到 1970 年之間，正是中華民國政府內戰失利、退遷臺灣，並在臺灣建立威權體制的重要時期。面對敵人隨時來犯的危急處境，執政的國民黨一方面藉著法律、軍事管制與經濟作為鞏固統治基礎，另一方面也因應國際環

境的變動，調整政策逐漸穩定臺灣的局勢。回顧 1949 年以來的歷史，臺灣能夠從國共內戰時的不堪一擊，一直到現今能夠站穩腳步，走出自己的道路，國內外各種歷史事件的交織脈絡，具有非常深刻的影響。

### 一、退守臺灣後的生存之戰

1945 年 9 月，中華民國政府成立「臺灣省行政長官公署」及「臺灣省警備總司令部」，由陳儀擔任臺灣省行政長官。10 月 25 日舉行受降典禮，正式接收臺灣。中華民國政府接收臺灣後，廢止日本在臺灣實施之法令制度，並接收日本在臺一切之資產。但中華民國政府接收臺灣的工作並不順利，語言與文化習慣的差異，先遣人員素質良莠不一，面對臺灣人民經常流露出統治者的優越感，加上猛然全面移植的法律制度在臺灣推行適應不良，在經濟蕭條、生活窮困的大環境下，原本欣喜光復的臺灣人，逐漸對當時政府心生不滿（謝瑞智，2005：118-119），終至爆發 1947 年的二二八事件，事件以國民政府派兵來臺以武力鎮壓，後續又逮捕牽連眾多無辜的臺灣菁英，揭開臺灣在國民黨政府統治下，白色恐怖時的序幕。

1949 年 10 月，中華人民共和國成立，12 月初，中華民國政府退守臺灣。隨政府撤退來臺的數十萬軍民中，有許多曾經參與過共產黨，或具有左派、共黨思想傾向的人士；而在臺灣內部，又因為臺灣人士對政府的不滿、以及原本就在臺灣的臺籍左派或共黨份子，都有可能利用戰亂時期引爆對政府不利的言論或行動，危及原已搖搖欲墜的中華民國政府。此外，面對中共強大的軍事力量，隨時存有可能攻佔臺灣的威脅，執政的國民黨為確保臺灣及幾個附屬島嶼在其掌控之下，並為維護政權存續，政府乃利用「動員戡亂臨時條款」與「戒嚴令」所賦予的權力，建立起嚴密控制的威權統治體制。<sup>25</sup>

此時期的臺灣政治環境，在法律上，當以「動員戡亂時期臨時條款」與「戒嚴法」為最重要的兩大支柱；在制度上，則以萬年國代、國民黨黨務改造、情治軍警機關的整頓與政府行政革新等作為為主。無論在法律或制度上，都對入出國管理政策，有深遠的影響。

---

<sup>25</sup> 威權體制(authoritarian system)一般的定義，多採用 J. Linz 的說法，認為「一個政治系統具有有限的、無須負責任的政治多元性，沒有明確標示和引導性的意識型態，但確有特定的心智狀態，除了再發戰的某一階段之外，並沒有廣泛且密集的政治動員，領袖或是一小群人是在一個形式上較少明確限制、但卻是相當可預測之下執行權力。」(J. Linz, 1970:255；謝復生、盛杏湓，2000：303)。

## 二、動員戡亂時期臨時條款與戒嚴法

1948年5月，為了因應國共內戰的特殊時期需求，由國民大會制訂「動員戡亂時期臨時條款」，凌駕憲法之上，授權總統在「動員戡亂時期」，為「避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故」時，為「緊急處分」，不受憲法第39條（總統依法宣佈戒嚴）或第43條（總統依法發布緊急命令）所規定程序之限制。但當時為了維護剛實行不久的憲法，避免過度擴充總統權力，另外明訂在2年8個月的期限內檢討此臨時條款的存廢（古鴻廷等，2004：65）。

由於當時中央政府仍抱持反攻心態，因此遷臺後，一切以作戰準備為優先。「動員戡亂時期臨時條款」與「戒嚴令」係在戰爭與軍事需求下之產物。雖然「動員戡亂時期臨時條款」在制訂之初僅有基本的授權並明訂期限，但為了維護國民黨的一黨專政體制，達成反攻大陸的目標，1954年2月，乃透過第一屆國民大會在臺北召開的第二次會議，決議「動員戡亂時期臨時條款」依然有效，並陸續在1960年、1966年、1972年先後修訂。修訂後的主要的變動在於：(1)修正對總統、副總統連任限制；(2)允許總統設置動員戡亂時期機構，授權總統調整中央政府之行政與人事機構、在自由地區增補選中央民意代表等。經過修訂的動員戡亂時期臨時條款，不但讓「人治」超越「法治」，更逐漸破壞國家行政、人事等制度，將原本偏向「內閣制」設計的憲法，扭曲為偏向「總統制」的形式（蔡政文編，1990：11-12）。

「動員戡亂時期臨時條款」提供強人總統的權力空間，「戒嚴法」則建立了臺灣地區軍事管制的環境。1949年，國共內戰越演越烈，國民政府已有退至臺灣再行反攻的想法，臺灣省主席兼臺灣省警備總司令陳誠於5月19日頒佈戒嚴令，5月20日起於全島及澎湖等附屬島嶼實施戒嚴令。5月27日政府依照「戒嚴法」發布相關行政命令。依照戒嚴法規定，「戒嚴時期，接戰地域內地方行政事務及司法事務，移歸該地最高司令官掌管，其地方行政官及司法官應受該地最高司令官之指揮」（戒嚴法第七條）。1949年11月以行政院第94次會議決議，將臺灣畫作接戰地域，展開戒嚴時期。

在戒嚴地域內，軍事最高司令官的權力包括：(1)得停止集會結社及遊行請願，並取締言論講學新聞雜誌圖畫告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。(2)得限制或禁止人民之宗教活動有

礙治安者。(3)對於人民罷市罷工罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。(4)得拆閱郵信電報，必要時並得扣留或沒收之。(5)得檢查出入境內之船舶車輛航空機及其他通信交通工具，必要時得停止其交通，並得遮斷其主要道路及航線。(6)得檢查旅客之認為有嫌疑者。(7)因時機之必要，得檢查私有槍砲彈藥兵器火具及其他危險物品，並得扣留或沒收之。(8)戒嚴地域內，對於建築物船舶及認為情形可疑之住宅，得施行檢查，但不得故意損害。(9)寄居於戒嚴地域內者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。(10)因戒嚴上不得已時，得破壞人民之不動產，但應酌量補償之。(11)在戒嚴地域內，民間之食糧、物品及資源可供軍用者，得施行檢查或調查登記，必要時並得禁止其運出，其必須徵收者，應給予相當價額（戒嚴法第 11 條）。上述規定涉及到民間居住、通訊、宗教、集會、工作、交通、經濟等各種面向，全面地剝奪憲法賦予人民的基本自由與權利。

### 三、繼承法統的萬年國民大會

國民黨透過法律以及組織的改造，營造出掌控國家的統治基礎。但在臺灣，國民黨被部分臺籍人士視為外來政權，在國際上必須和共產黨成立的中華人民共和國爭奪「正統中國」的代表權，為了維護統治的正當性，1947 年頒佈的中華民國憲法，以及依據憲法所選出的第一屆國民大會代表、立法委員、監察委員等中央民意代表，乃成為維護法統的關鍵。中央民意代表僅能遞補，不能改選。

此舉一方面排除臺籍人士參與中央權力運作機制，鞏固國民黨的外省人統治；另一方面則是為了維護國民黨統治的正當性，必須有「來自中國大陸各省分」的民意代表支撐，作為中華民國擁有中國大陸的統治權的象徵（王泰升等，2006：142），但其實這些中央民意代表在臺灣根本沒有民意的基礎。這種不具代表性的民意代表怪現象，一直要等到 1992 年臺灣進行國會全面改選才被終止，總計這一屆的民意代表一共任職了 45 年。雖然被視為是臺灣民主發展的重大障礙，但不可否認，萬年國會作為鞏固中華民國在臺灣的法統與招牌，的確發揮不少功用。

此外，1966 年毛澤東在對岸發起文化大革命，在尖銳的意識型態、思想和階級鬥爭背景下，試圖摧毀傳統文化，自絕於國際，卻讓國際社會增加對中華民國的支持。國民黨政府乃藉此發起「中華文化復興運動」，建立中華民國/國民黨代表正統中國的正當性（戴天昭，1996：555）。

#### 四、 中國國民黨黨務改造

1928 年北伐結束後，蔣中正宣佈軍政時期結束，進入訓政時期。執政的國民黨依據國父的「建國大綱」制訂「中國國民黨訓政綱領」一共六條，以黨代替國家，1931 年 6 月，國民黨又依據「訓政綱領」，由國民政府頒佈「中華民國訓政時期約法」。依據這些法規，訓政時期國家的政權與治權完全屬於國民黨，建立了國民黨「以黨建國」、「以黨治國」的基礎（王泰升，2004：143）。

1940 年代，執政已久的國民黨已經弊端叢生，黨內派系鬥爭、軍權分立，黨員素質低落等問題不斷。在中央政府遷臺後，蔣中正認為在中國大陸的失敗與黨的問題有很大的關係，因此在 1950 年 7 月發動「黨務改造案」，組成「中央改造委員會」取代既有的中央執行委員會與中央監察委員會（黃炎東，2004：222）。中國國民黨的改造有幾個重點，第一：黨的權力回歸領導人（蔣中正）所掌握，黨內派系遭到壓制，權力進行世代交接，有助於蔣經國進入黨內權力中樞；第二：重新登記黨員，爭取知識青年、農民與勞工支持，以黨組織決定一切；第三：重建黨的基層組織，在中央機關與各級民意機構成立黨團（朱彥碩，2008：8-12）。

中國國民黨的黨務改造，不但在內部解決權力交接問題，更延續訓政時期「以黨治國」的精神，在國家各級機關與民意機構中，建立綿密細緻的黨務組織，確立「以黨領政」的威權體制。中國國民黨成為國家政治資源的支配者，在臺灣的統治基礎更行鞏固。

#### 五、 情治機關重新整頓

情治機關一直是鞏固政權統治的重要關鍵。1949 年國家安全局前身的「政治行動委員會」成立，1950 年末改組為「總統府機要室資料組」，由蔣經國統合管理所有情治機構，並負責敵後與情報工作（劉熙明，2000：147；薛化元，2008），1954 年國家安全局成立，直屬國防會議，作為情治系統的整合統籌機關。

1966 年國民大會修正「動員戡亂時期臨時條款」，賦予總統設置動員戡亂機構之權力，1967 年政府乃將原來體制外的「國防會議」更名為「國家安全會議」，秘書長為黃少谷，但實際操盤者為蔣經國，並將國家安全局納編隸屬於其下。由於國家安全會議主席為總統，包括副總統、總統府秘書長、行政院長及重要部會首長均為法定出席人員，其決策層級超過行政院，因此被視為太上行政院。蔣氏父

子透過國家安全會議與國家安全局，乃能牢牢地掌控從中央到民間的情治能力，成為威權體制的一大支柱。

在治安方面，除日本時代建立的臺灣警政系統，另增加由中國大陸移植的警察機關，使臺灣的治安系統十分複雜，指揮事權不一。<sup>26</sup> 1958年，為了統一指揮情治與治安系統的權責，國防部將負治安責任的臺灣防衛總部、臺北衛戍總司令部、臺灣省保安司令部及臺灣省民防司令部等四個機構裁併，另行設置臺灣警備總司令部（簡稱警總），隸屬於國防部。警總屬於軍事部門，負責戒嚴、警備、入出境管理、文化檢查等工作，也歸屬政戰系統的管轄下，為情治機關之一。

情治單位除執行戒嚴法，又往往假借名義製造匪諜或叛亂情事，藉此恫嚇民眾，壓制政治異議份子的聲音。尤其在「懲治叛亂條例」以及「動員戡亂時期檢肅匪諜條例」等法令的撐腰下，情治單位濫用國家權力，形成臺灣白色恐怖時期。

## 六、行政革新

政府遷臺之初，由於在戰亂時期，中央政府組織架構疊床架屋，效率不彰，非但無法因應戰時國家緊急狀況之需要，亦對以黨治國的國民黨權力掌控不利。1955年時，王雲五便曾提出研究報告，倡議政府進行改革（楊智文，2008：12）。而美援對於政府的行政改革也有一定的壓力與推力。根據陳玉璽（1995）的研究，認為1950年-1965年之間，美國對臺灣實施經濟與技術援助，使臺灣得以依附美國而發展。在這種依附關係下，美國國際開發總署(Agency for International Development)對國民黨政府施加壓力，要求鼓勵私營企業發展，並施行一連串行政改革；而在60年代中期，美國逐漸結束對臺灣的援助，臺灣經濟步入「出口導向」時期，也是因為美援計畫改善了臺灣的社會與經濟基礎建設，對國民黨政府施加壓力，要求改革臺灣社會經濟結構，乃至促成日後的貿易自由化與外匯改革等措施（陳玉璽，2005：70-82；余慶俊，2009：7-8）。

國民黨政府先後在1956年成立「行政院及所屬機關組織權責檢討委員會」（又稱「黃季陸委員會」），以及1958年成立「臨時行政改革委員會」（又稱「王雲五

---

<sup>26</sup> 1949年9月，臺灣省保安司令部成立，臺灣省各縣警及治安單位受該部指揮。國民政府遷臺後，負責臺灣內部安全的，屬於特勤系統，共有臺灣防衛總司令部、臺北衛戍司令部、臺灣省保安司令部、民防司令部等單位，十分複雜。為妥善實施戒嚴相關業務，後於1950年由國防部統一掌理，分別以臺灣防衛總司令部、臺灣省保安司令部與臺北衛戍司令部執行（陳純瑩，2008：51-54）。

委員會」)。王雲五委員會提出的 88 項建議，有關行政作業流程改進的部分獲得同意執行，但是有關政府體制與權責調整者，則未予同意（詹中原，2007）。爰當時政府乃以反攻大陸為最高政策指導原則，軍事作戰講究效率，因此行政革新的主要重點，亦以行政效率改革為主，要求澈底執行領導者的意志與命令。一直到 1966 年，反攻復國已經過了十餘年尚未實現，政府與民間逐漸體認到將在臺灣生根，必須著眼經濟發展與長久之行政效率，乃成立行政改革研究會（為日後行政院研考會之前身），以落實行政三聯制。<sup>27</sup>另外，過去長久以來以軍事管理為主的政府，在軍事作戰的態勢逐漸淡去後，為了妥適消化退役軍人，於 1967 年成立人事行政局，推動「軍轉文職」政策（謝碧珠，2003：101；詹中原，2007；蕭智遠，2007：61）。

## 肆、國內經濟情勢

在日據時代，日本對臺灣的經濟政策以發展農業為主，利用臺灣的原物料以及農業產品，支援日本的工業發展。從 1930 年到 1945 年之間，配合日本逐步對中國的侵略，臺灣從供應米、糖的農業產地，轉變為供應軍需品的產業結構，展開初步的工業化。日本雖然對臺灣施行剝削利用式的經濟政策，但對臺灣的基礎建設也多有貢獻。在日據末期，臺灣的發展情形平均遠高於中國大陸（蔡輝文，1997；陳正茂，2010：118-119）。戰後，陳儀接收臺灣，在臺灣執行高度統治的經濟政策，實施菸酒、生活必需品的專賣政策、資金管制等（陳正茂，2010：127）。經戰爭摧殘的臺灣，物資缺乏，民生凋蔽，又在陳儀高壓經濟政策和官員貪腐問題下，經濟慘狀一發不可收拾，民怨四起。1947 年的二二八事件，即係因為查緝私煙買賣衝突所引爆。然而國共內戰吃緊，中央政府自身難保，遑論費心重建臺灣的經濟。遲至 1949 年 6 月，臺灣省政府進行貨幣改革，才勉強穩定物價。

### 一、土地改革

彼時臺灣的經濟以農業為主，而農業的基礎在於土地，過去臺灣的土地制度偏厚地主，土地所有權多集中在少數地主手中，承租的佃農被迫予取予求，造成

---

<sup>27</sup> 行政三聯制，即是計畫、執行、考核三聯制。乃蔣中正總統所提出，為革除當時政府機關中行政的積弊，其目的在提高行政效率，使各部門切合科學的辦事方法。中華百科全書，<http://ap6.pccu.edu.tw/Encyclopedia/data.asp?id=283>。

貧富差距擴大。因此政府在 1949 年開始，推行一連串的土地改革政策，包括「三七五減租」、「公地放領」與「耕者有其田」。

「三七五減租」源自於 1949 年 4 月的「臺灣省私有耕地租用辦法」，主要內容為規定佃租不得超過全年主要收穫的 37.5%、保障租約以及災害時的佃租減免等，在耕地租用辦法公布後，政府即強迫地主與佃農換約。1951 年擴大辦理「公地放領」，原接收自日本政府、企業或日本私人擁有之土地，開放農民承領，一定時間後即可擁有土地所有權，成為自耕農。從 1951 年到 1976 年間，「公地放領」一共有 286,287 戶農民承領了 138,957 公頃土地。<sup>28</sup>「三七五減租」和「公地放領」成功地改善多數貧困農民的生活，提高農作物產量。政府接續於 1953 年實施「耕者有其田」，規定地主保留土地的一定額度，超額者由政府徵收，補償費用中，70% 為政府發行的實物土地債券（分十年均等償付，並加給年息 4%），30% 為水泥、紙業、工礦、農林等公營事業股票（一次給付）。政府徵收的土地作為發放佃農或雇農之用（陳正茂，2010：150-157）。

政府的土地改革政策推行十分成功，順利地改善農民生活、增加農業生產，充分供應國內需求，協助穩定物價與公司水準，緩和通貨膨脹問題。另一方面，降低農地價格，也成功地將大量土地資金轉移到工商業，奠定臺灣日後產業轉型的基礎。

除了經濟面的效益，政府推動土地改革也有政治上的考量。第一是根據中國大陸失敗的慘痛教訓，因此以土地改革政策提高農民收入，鞏固臺灣局勢，避免共黨利用土地問題興風作浪。第二由於國民黨被多數臺人視為外來政權，又因為二二八事件大量補殺臺灣菁英份子，與臺灣的富裕仕紳階級，關係並不好。透過土地改革政策，打壓地主，優惠貧困農民，很快地就能贏得人數眾多的貧困農民支持。坐擁鉅資的地主，在威權統治下敢怒不敢言，土地被強迫徵收，削弱富裕階層的力量，同時吸收工商發展資金，強化統治的穩定度。土地改革政策是臺灣經濟奇蹟的重要功臣，也是國民黨政府鞏固在臺統治的利器。

## 二、美援挹注

臺灣的經濟發展雖然有成功的政策，但美國提供的大量援助絕對是不能遺漏

---

<sup>28</sup> 經建會，2009，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0012502>。



的一環。雖然美國杜魯門政府曾經因為國民黨的貪腐問題拖累，一度想要放棄支持蔣氏政權，但 1950 年韓戰爆發，意外地讓搖搖欲墜的國民黨重獲生機。在圍堵政策指導，及因為美國自身安全利益目的、地緣戰略因素與意識型態之故，美國必須力挺臺灣作為民主陣營的堡壘，不但派出第七艦隊巡防臺灣，更在 1951 年通過共同安全法案(Mutual Security Act)，提供現金與物資支援。到 1965 年美援終止中間的 15 年，臺灣陸續獲得美國約 15 億美元的援助。1950 年代，臺灣嚴重缺乏外匯、物價高漲，財政赤字龐大，美援提供了一般物資（如：棉花、黃豆）、機器設備、經濟基礎建設、技術援助與開發貸款等，協助挽救臺灣經濟（陳正茂，2010：147），除此之外，美國也提供軍事援助，一直到 1973 年為止。

早期美援的重點在穩定臺灣經濟，協助臺灣社會復原，以軍事防衛為目標；1954 年兩國簽訂「中美共同防禦條約」，兩國關係穩固，1958 年美國國會設立「開發貸款基金」，美援則多配合國府大型國家建設計畫，轉以經濟發展建設為主（吳聰敏，1988：145-158）。美援除了對臺灣在經濟上有直接的影響外，美國也利用美援影響臺灣經濟政策的走向，施壓當局逐漸發展民營企業、開放貿易管制等。於前揭討論的國際分工體系中，引導臺灣配合美國的國防、經濟利益，成為美國全球供應鍊的一環，臺灣在美國的影響下，日後發展出有力的民營企業，邁向國際化。

透過前述政治與經濟方面的種種作為，執政的國民黨以威權體制和土改等經濟政策，穩定了政治與社會情勢，營造出一種表面靜止的狀態，雖然過程與背後充滿了衝突、壓力與血淚，但這種政治與社會的靜止在當時，的確維持了國民黨的統治，以及臺灣的安定。然而隨著國際大環境情勢的變遷，執政當局感受到臺灣在美蘇冷戰情勢中的地緣戰略價值逐漸消失，美國不再是堅定的盟友。失去國外奧援的執政黨，必須重新思考維持統治的策略。隨著臺灣經濟逐漸站穩腳步，國際貿易成為臺灣的經濟命脈，藉由經濟力量讓臺灣與國際掛勾，成為執政當局在 70 年代的政策指導原則。過去在軍事嚴格管制下的社會，也隨之有限度的開放，而做為國家大門把關工具的人出國管理政策，其演進亦發展出同樣的變遷趨勢。

## 第二節 入出國管理政策的軍情共治時期

孫子兵法用間篇曾云，「明君賢將，所以動而勝人，成功出於眾者，先知也；先知者，不可取於鬼神，不可象於事，不可驗於度；必取於人，知敵之情者也。」戰爭時期，間諜工作往往左右了軍事行動的成敗。國共內戰時期，雙方除了激烈的軍事行動，也進行大規模的諜報活動。當國民黨在戰事後期深知大勢已去，開始有退守臺灣打算時，為防堵共諜進入，便已在臺灣實施嚴格入出管制。內戰失利後，國民黨政府撤守臺灣，隨之而來的兩百萬軍民中，難免會有共黨份子滲透其中（曾薰慧，2000：135）。國府遷臺後，臺灣的入出人流，在國防部「臺灣警備總司令部」軍事化管理下，呈現停滯狀態；直到 60 年代末期，臺美關係生變，政府為了國家生存與經濟發展的目的，才逐漸配合開放，並將主管機關由軍方轉移至行政體系，但情治系統仍然是主要的領導力量。

### 壹、1949-1971 年入出國管理組織變遷

第二次世界大戰前後，我國與世界各國均採國門入出管理與國境（邊境）警備合一之做法，統由警察機關執行，故入出國管理最初係建立在國境警備的基礎上。<sup>29</sup>

#### 一、本國人之管理

##### （一）軍警共管

1949 年初國共內戰已屆尾聲，整體情勢對國民黨領導的中華民國政府相當不利。為了確保臺灣、澎湖之安全，得以在日後作為反攻大陸之據點，負責臺灣接收業務之「臺灣省警備總司令部」，依照蔣中正「亥寒貳電：鞏固臺灣」指示，協同臺灣省政府，先於 2 月公布「臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」，實施入國管制。5 月 19 日，臺灣省政府、臺灣省警備總司令部會銜發布「臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號」，宣告全省戒嚴。戒嚴令第三條第四項規定「無論出入境旅客，均應遵照本部規定，辦理出入境手續，

<sup>29</sup>移民署沿革。參移民署，2010，

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083964&CtNode=29674&mp=1>，6 月 7 日。

並受出入境之檢查。」，<sup>30</sup>續實施「臺灣省出境軍公人員及旅客登記辦法」，實施出國管制。當時管制方式依身分區分，部隊團體、軍人與軍眷之入出國，由臺灣省警備總司令部「政工處」負責；公教及一般人員，由「臺灣警務處」管理。9月，臺灣省警備總司令部改編「臺灣省保安司令部」，入出國管理業務移至「臺灣省保安司令部督察處」，1950年「臺灣省保安司令部」，改隸行政院國防部（黃鶴仁，2001）。

當時先實施入境管制，係為「防止共諜的潛入，使中共的滲透戰術無法施展於臺灣，同時並預防人口的過分增加，以減輕臺民的負擔」，<sup>31</sup>此外，透過入境管制，亦可以篩選入臺人口，確保在臺之軍民為國民黨支持者（曾薰慧，2000：129）；實施出境管制，係在防止臺灣民眾逃離，減少人口過度流失。入出國管理業務為依身分區別由軍警共管，但分地辦公。

## （二）軍情合一

由於軍民出境業務分地辦公管理不易，故於1952年4月，負責軍人出境業務之「臺灣省保安司令部督察處」與負責公教、一般民眾業務之「臺灣省警務處旅客檢查室」之業務承辦人，合併集中辦公，成立「臺灣省保安司令部軍民出入境聯合審查處」，處長以保安司令部副司令鄭如冰兼任。1957年，因為聯合審查處全名過於冗長，故改名為「入出境管理處」，其人員編成由國家安全局、臺灣警備總司令部和臺灣省警務處人員分別調兼。首任處長任建鵬出身總統府資料室（國安局前身），由蔣經國指派擔任聯審處副處長，更名境管處後旋即接任處長一職（黃鶴仁，2001）。

1958年因為「劉自然事件」<sup>32</sup>導致情報體系大整頓，「臺灣省保安司令部」、

---

<sup>30</sup> 臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號。維基文庫，2010，<http://zh.wikisource.org/wiki/臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號>，4月26日。

<sup>31</sup> 1949年初，臺灣省主席陳誠兼任臺灣省警備總司令，即針對戡亂期間實施「臺灣出入境旅客登記辦法」及「臺灣省入境軍公人員及旅客暫行辦法」。陳誠表示：「入境辦法最大的作用，即有一方面防止共諜的潛入，使中國的滲透戰術無法施展於臺島，同時並預防人口的過分增加，以減輕臺民的負擔。所以這個辦法實無異是臺灣在政治上與經濟上的一個重要防波堤。」文建會，臺灣歷史辭典-入出境管理辦法，<http://nrch.cca.gov.tw/ccahome/website/site20/contents/002/cca220003-li-wpkbhisdict000044-0054-u.xml>。

<sup>32</sup> 1945年3月20日深夜11點，在陽明山「革命實踐研究院」擔任職員的男子劉自然，在駐台美軍上士雷諾的住宅門前，遭雷諾連開兩槍斃命，但在兩個月後，負責審理此案的美國軍事法庭卻以「殺人罪嫌證據不足」為由，宣判雷諾無罪釋放，引發了臺灣民眾大規模反美暴力衝突，史稱「劉自然事件」。文建會，國家文化資料庫，<http://km.cca.gov.tw/myphoto/gallery.asp?categoryid=35>。

「臺灣省民防司令部」、「臺灣防衛總司令部」、「臺北衛戍總司令部」等四單位，合併為「臺灣警備總司令部」，境管處歸隸其下，由國安局設計委員黃對墀任處長。1959年，境管處性質由幕僚單位改為業務單位，由原本的輔助性質，改變為主體單位。此後徐哲甫、孟超文兩任處長，亦均出身特工或政戰系統（黃鶴仁，2001）。

1964年，經警總建議，國安局在華僑較多的國家設置安全調查官，在1968年境管處接手前開業務，並在香港社安全調查組，駐日本調查組則早在1955年聯合審查處時代，就已經設立。1969年為了響應政府行政革新，加強便民服務，將境管處服務臺改為服務中心，擴大24小時服務；1970年，奉國防部令，成立「臺灣地區旅客出入境聯合服務中心」，協調相關機關派員進駐，集中受理國人出國之申請；另編設海外入境調查組。1972年，內政部警政署成立「入出境管理局」，業務由警總轉移至「內政部入出境管理局」辦理（黃鶴仁，2001）。自此，入出國管理業務正式由軍事管理時代，進入行政管理的新時代。

## 二、外國人之管理

外國人來臺，仍依當時「外國護照簽證辦法」（2000年廢止）規定辦理，向外交部駐海外使領館申辦中華民國簽證後來臺（胡嘉林，2008：27）。僑外在臺居留管理部分，從臺灣光復後，由臺灣省警務處外事秘書及各縣市警察局的外事科負責管理，直至1972年內政部警政司改警政署，成立內政部警政署入出境管理局後，所有入出國管理、安全檢查等業務統一歸由內政部警政署辦理（李震山等，1999：35-36）。

## 貳、1949-1971年入出國管理法規與措施

自1949年以來，因應動員戡亂時期國家戰備狀態下，所制訂的入出國管理法令規章多如牛毛。深究各規定之規範主體與重點，可以發現時代的軌跡與重要事件的影響十分深刻。而1970年代之前，相關法令以本國人居多，有關外國人管理部分甚少，故此處合併敘述之。

## 一、 入出國管理

- (一) 1948 年，因二二八事件引發之騷亂，以及國府在大陸戰事失利可能遷臺之情勢，為確保臺灣省治安，臺灣全省警備總司令部<sup>33</sup>發布「臺灣省出入境旅客登記暫行辦法」，至當年底，規定無身分證旅客不准入出臺灣省。
- (二) 1949 年，臺灣全省警備總司令部改編為「臺灣省警總司令部」，由臺灣省主席陳誠兼任總司令，於 2 月與臺灣省政府會銜發布「臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」，3 月開始實施，為我國入出國管理「許可制」之始。5 月 19 日頒佈戒嚴令後，發布「臺灣省出境軍公人員及旅客登記辦法」，先後對人員入國與出國進行管制。
- (三) 1951 年，「臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」與「臺灣省准許出境軍公人員及旅客暫行辦法」修訂為「戡亂時期臺灣省准許人民入境出境暫行辦法」以及「國軍軍職人員及其眷屬入境出境暫行辦法」，是法令上依身分管理之開始（黃鶴仁，2001）。
- (四) 1953 年頒布「簡化金門籍僑民回國出國經臺入出境辦法」，規定進出金馬地區，亦應申請許可。
- (五) 1960 年，臺灣局勢在美國協助下，已經逐漸穩定。50 年代中期，受韓戰美軍顧問團、中美共同防禦條約簽訂之影響，大批美軍、美援團國際人士訪臺，是臺灣觀光業發展的契機，政府也開始提倡觀光，一方面賺取外匯、吸引外資，另一方面也藉此宣揚正統中華文化，爭取國際地位

---

<sup>33</sup> 一般稱呼二次戰後，負責臺灣接收與治安業務之單位，以及日後在白色恐怖時期擔任情治要角的單位為警總，期間更名多次。1945 年於重慶成立「臺灣省警備總司令部」，負責受降、接收臺灣及警備治安等事宜以陳儀維總司令。1947 年更名為「臺灣全省警備司令部」，歸臺灣省主席指揮，以彭孟緝為總司令。1949 年 2 月改編為「臺灣省警備總司令部」，以臺灣省主席陳誠兼總司令。同年 9 月又改為「臺灣省保安司令部」，彭孟緝回任總司令，12 月總司令改由臺灣省主席吳國楨兼任。1958 年合併「臺灣省保安司令部」、「臺灣防衛總司令部」、「臺北衛戍總司令部」以及「臺灣省民防司令部」為「臺灣警備總司令部」，以黃鎮球為總司令。1964 年，國防部調整後備軍人動員體制，成立「臺灣軍管區司令部」，臺灣軍管區司令由臺灣警備總司令兼任，高司機關雙全銜為「臺灣警備總司令部、臺灣軍管區司令部」，至 1992 年終止動員戡亂時期，另行整編改為「海岸巡防司令部」。維基百科，2011，臺灣警備總司令部，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E8%AD%A6%E5%82%99%E7%B8%BD%E5%8F%B8%E4%BB%A4%E9%83%A8>, 7 月 17 日)

(洪琬琦，2000：82-83)。故於 1960 年 11 月，為配合次年「觀光中華民國年」，發布「臺灣地區觀光旅客短期停留免辦簽證辦法」，開始試辦過境觀光停留 72 小時免辦簽證。依觀光局統計資料，次年國際旅客激增，比 1960 年增加 78.6%。日後越戰爆發，臺灣不但提供美國駐軍基地、後勤維修與軍需物資供應據點，更成為美軍休假中心，龐大的美軍消費不但撐起臺灣經濟一片天，也帶動臺灣 1970 年代觀光產業的蓬勃發展（洪琬琦，2008：1）。

- (六) 1965 年，廢止短期停留免簽證試行，編印「國人及外人涉嫌基本參考資料」（即一般所謂的甲、乙資），應係 1960 年代，臺灣獨立與黨外運動勢力發展，國民黨當局利用各種手段阻絕海外異議份子返臺。因此，有所謂的「黑名單」出現，不予核發簽證，出境者不再准其入境，其包含範圍不僅為本國人、僑胞，亦有外國傳教士、外國記者等。1964 年開始，國安局在海外僑胞聚居之國家，增設安全調查官，此種參考資料，當為擬具黑名單之參考依據之一。同年頒布「外國護照簽證辦法」，旅居邦交國之僑胞來臺，授權駐外使領館館長逕行發給「回臺加簽」（即入境證），不須事先報國內核准（黃鶴仁，2001）。
- (七) 1967 年，試行「開放港澳僑胞個別來臺觀光辦法」。
- (八) 1968 年，訂定「接近役齡男子申請出境審查規定」，試行一年。另修訂公布「戡亂時期臺灣地區入境出境管理辦法」，放寬保證人限制，以及延長出入、出境證效期。本年度入出境人數次突破 10 萬人大關。
- (九) 1969 年，試行「民營企業航業機構員工申請出入境審查規定」，擴大海外華僑過境辦法，國人及港澳僑胞比照辦理（黃鶴仁，2001）。
- (十) 1970 年，公布「役男出境處理辦法」、「臺灣地區旅行業保防工作實施細則」。
- (十一) 1971 年，正式實施許可港澳僑胞個別來臺觀光、免除留學生出入國保證人制度、放寬留學生接眷限制、開放旅行社代替旅客辦理出入境申請等（黃鶴仁，2001）。

## 二、特殊規定

在 1949 年至 1970 年之間，因為兩岸戰爭態勢、諜報活動與美軍援華等事件影響，在入出國管理上，乃順應需要出現特殊規定。

- (一) 1950 年發布「臺灣省准許出境軍公人員軍公人員及旅客暫行辦法」，以及「軍商船隻聯絡護航押運人員出入臺灣省境臨時檢查辦法」（黃鶴仁，2001）。當時背景應為國府撤退來臺時期，物資奇缺，除民間外，連軍方都有軍紀渙散，利用國軍船艦走私之情形。為肅清私貨，也避免匪諜或不法份子利用走私管道潛入臺灣，當時由臺灣省保安司令部負責協調與海關進行港口船隻出入之人、貨、行李檢查。保安司令部甚至以匪諜活動為理由，連海關、水警之公務船隻都一併列入檢查內容中（李文環，2005：146-148），為查緝私貨與不法份子之行動，故有此檢查辦法之配合。
- (二) 1950 年，韓戰爆發，美國開始對臺灣提供援助，其中包括軍事顧問支援，1951 年美軍顧問團正式成立，駐臺者起初僅 12 人，隨戰事越演越烈，人數不斷增加，1952 年 10 月發布實施「美國軍事人員進入臺灣暫行辦法」，1954 年修正為「美國軍事人員出入中國辦法（黃鶴仁，2001）」，到 1955 年，美軍顧問團人數已高達 2,300 多人，往來頻繁。60 年代後更因越戰大幅增加在臺駐軍，全盛時期超過 15,000 人（陳瑞霞，1987：43）。
- (三) 國共雖然分據兩岸，但諜報活動頻繁，派往敵後工作之諜報員、游擊隊員必須以秘密身分入出境，故保安司令部綜合相關規定，於 1955 年核定「情報機關工作人員出入臺灣省境暫行辦法」（黃鶴仁，2001）。

## 參、1949-1971 年入出國管理政策的特性

1949-1971 年，對臺灣來說是十分特殊的年代，我國入出國管理政策因為大時代國內外環境的變遷，配合國家的需要，而呈現特別的樣貌。綜合前述入出國管理組織變遷與法規措施之演進，可以發現，威權體制時期的入出國管理政策特點如以下三點。

## 一、 主管機關與領導體系的不一致

我國入出國管理之主管機關，自臺灣光復後，即以軍事系統之「警總」（含各時期不同名稱）下轄單位為主。依單位屬性，警總為軍事機關，但入出國管理單位之歷屆主官背景，在早期以軍事為主（如，聯合審查處處長鄭如冰為陸軍砲兵背景），1957年聯審處改為入出境管理處後，即開始由情治、政戰系統掌握，凡任建鵬（總統府資料室）、黃對墀（政工幹校、國安局）、孟超文（政工幹校、警總政治作戰部）等主官均屬之。即便在1972年業務移交至內政部警政署入出境管理局後，首任馬躬耕局長仍由國防部總政治作戰部處長調任（黃鶴仁，2001）。顯示在威權體制下，直接軍事威脅逐漸淡化後，情治單位取代軍事單位，成為為維護執政黨統治國家基礎的中流砥柱，軍警乃退居二線。

## 二、 管理重點隨國家需求而變遷

遷臺危急之際到1950年代臺海情勢穩定之前，相關法令管理之重點均集中「管制人的出入」。依各種規定來看，與其說是「管制」，但實際上更大的意圖是在「阻止」人的流動。透過阻止人的流動，一方面遏止危害國家安全（與政權存續）的匪諜或反對力量進入臺灣，一方面避免人民外逃，減少可能之人力與資本損失。50年代中後期到60年代，頒佈法令之重點轉為「觀光管理」，包括短期停留免簽證、港澳僑胞來臺觀光旅行業保防工作等。此係配合韓戰、越戰在臺灣帶動的觀光業發展，也適逢臺灣50-60年代土地改革完成，開始邁向工業化的復興時期，發展經濟為國家重大指導方針，過去幾近停滯的國際人員流動環境不利產業發展，故配合逐漸放寬管制。

## 三、 情治系統嚴格控制下的有限開放

雖然入出國管理政策在60年代後期逐漸開放，但並非真正的開放，而是在情治系統嚴格監控下的有限度開放。無論是海外安全調查官之設置、「國人及外人涉嫌基本參考資料」編製，乃至「臺灣地區旅行業保防工作實施細則」等，均顯示白色恐怖時期，情治單位監控作為並不因為放寬管制而隨之放鬆。尤其在60年代臺獨與黨外運動風起雲湧，雖有國家經濟發展的大旗在前，背後情治單位對社會各層面的控制，依然不曾鬆懈。



### 第三節 威權統治下的國家積極主導控制

原本在國與國之間，人員、貨物、資金及資訊流動，乃正常生活之一環，鮮少國家自絕於國際體系之外，尚能憑藉一己之力繁榮發展。人員流動之影響有正反兩面，亦可能有犯罪、間諜等不良份子流入，危害國家安全之可能。故各國對於國境周邊與入出國之管理，均有相當程度之管理，以維護國家主權與社會安全。但在威權體制下的入出國管理政策，為了因應特殊的國內外環境，其管制程度已經超越一般國家，正常的主權展示與安全維護，在國家主導下，呈現內傾(inward)的管制方向，成為汲取民間資源，營造單一社會的統治工具。

#### 壹、政經環境與權力結構對入出國管理政策的影響

##### 一、國內外政經環境的變動

1949 年內戰失利退守臺灣的蔣氏政權與國民黨，因其內部腐敗與缺乏效率，原本即將被美國放棄，然 1950 年爆發的韓戰，意外地改變美國的亞洲政策。為了維護美國的國家安全利益，在東西對抗的局勢下，美國轉而繼續支持臺灣，在 1954 年簽訂中美共同防禦條約。在美國提供政治、軍事與經濟的多重支援下，挽救臺灣免於被共黨勢力入侵的命運，也穩定中華民國在國際上的地位，協助國民黨在臺灣的統治。在政治上，國民黨利用戒嚴、軍事管制、情治布建、黨務改造及行政革新等政策，創造出集中掌握國家資源的政治環境；在經濟上，以土地改革與美國的援助，取得廣大民眾的支持，削弱本土菁英份子可能的反抗力量，從而建立起穩固的威權體制，以黨治國，以黨領政。

1960 年代，越戰導致美國國力衰退，在 60 年代後期轉而採取低盪政策，希望透過拉攏中共，壓迫蘇聯進行和解會談。為了拉攏中共，美國尼克森政府逐步停止對臺灣援助，也不再強力支持中華民國在聯合國的席位。終於在 1971 年導致中華民國退出聯合國，由中華人民共和國取而代之。弔詭的是，在政治上，越戰間接導致中華民國喪失國際地位，在經濟上卻因為臺灣身為美國國際分工體系的一環，大量供應美國在越戰的軍事與物資需求，刺激臺灣經濟發展與產業結構轉型，

臺灣社會逐步邁向開放。

從 1949 年到 1971 年，臺灣處在一個詭譎多變，充滿威脅與變數的國內外政經環境。在國內環境中，以中共武力進犯為政權存亡之最直接威脅。長年征戰所留下的崩潰經濟、臺灣本土的反對力量、來自大陸的共黨或左派勢力，隨時可能侵蝕政權存在的基礎。國際體系運作的規則以美蘇兩大超強所控制，雙方麾下的集團國家隨之起舞，小國如臺灣者，毫無參與或干涉能力，僅能在冷戰對峙的態勢中，被動地依附意識型態與地緣戰略等機會，謀取國家利益。從歷史事件影響來看，臺灣的國際地位因為韓戰而穩固，因為越戰而中落，其背後最主要的影響力量，實為美國的國家安全利益。同樣地，在服膺資本主義的經濟環境中，美國也利用美援來影響臺灣政府的經濟政策，施壓臺灣遂行自由貿易與開放市場，其背後也是為了美國的國家經濟利益考量。

為維護國家與政權生存，國民黨以動員戡亂時期和戒嚴法建構出嚴密的統治體制，以武力掌控國家一切角落，是以，身負國家安全第一線把關重責之入出國管理，以情治掌控，以軍事管制，乃是最自然不過的選擇。1949-1971 年間，軍事化的入出國管理政策成功地封鎖人員流動，在臺灣四周築起高牆，阻擋任何對政權有害的可能威脅。

## 二、威權統治時期國家權力運作結構

根據本文第一章所提出的分析架構，自遷臺之後到 1971 年，國家機關內，行政部門就是執政的國民黨；立法部門（民意機關）為國民大會、立法院及監察院；常任文官即為當時的中央政府與期下的各級地方政府（如下頁圖 2-1）。

從 1949-1971 年間整個政府組織架構來看，行政院八部二會的架構是「冷戰體制所支撐的動員戡亂體制下的產物；其本質係屬非常時期戰爭體制下，為增強政府對民間控制與動員能力，並節約成本，而壓縮形成的權宜性安排，絕非承平時期的正常體制」（蕭全政，2009：46，48）。情治單位的布建，除直屬總統指揮之國家安全會議及所屬國家安全局外，行政體系部分則以軍為主，在國防部下設有憲兵司令部、總政治部、臺灣警備司令部（合併原臺灣省保安司令部、臺灣防衛總司令部、臺灣民防司令部、臺北衛戍總司令部）。

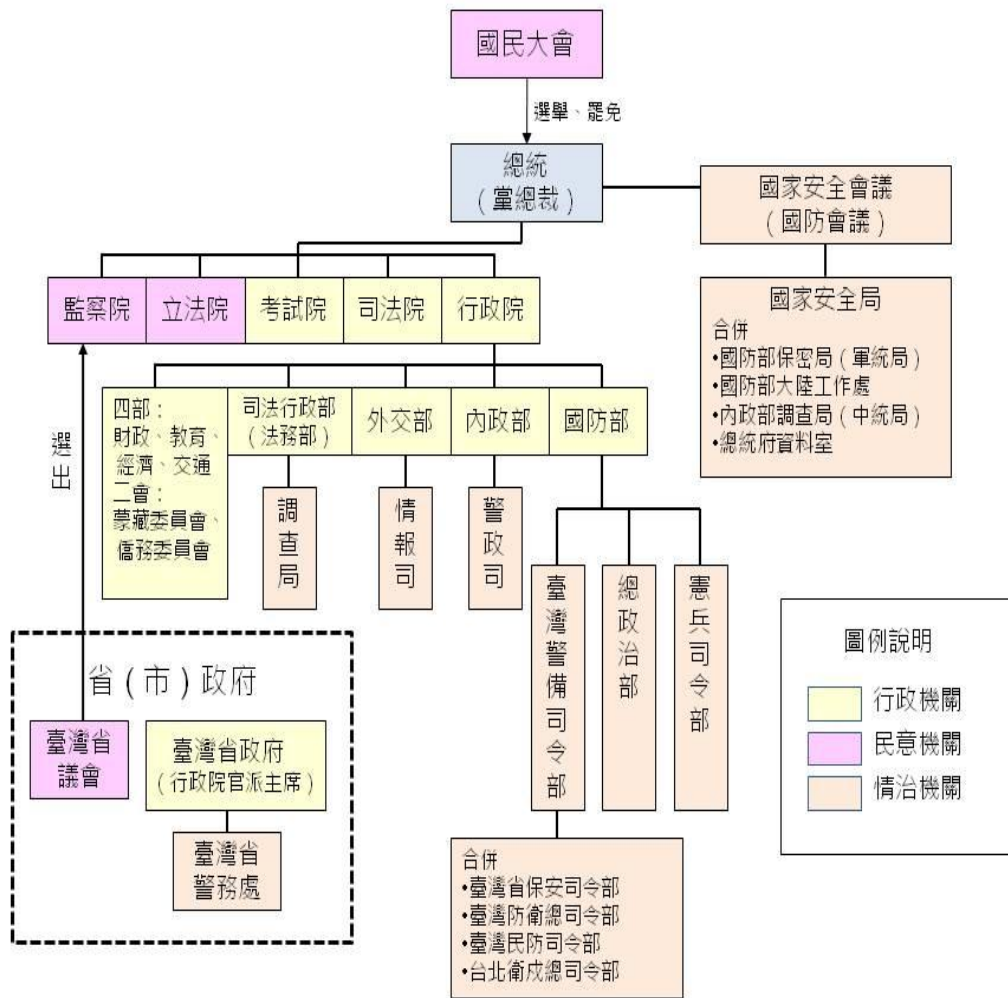


圖 2-1 1958 年情治機關整頓後中央政府與情治單位組織架構

資料來源：作者自繪

我國憲法制訂之初，所設計的中央政府體制乃是偏向內閣制的設計，依照國父孫中山先生的理想，將國家的權力分為五大部分，彼此制衡合作，故稱為五權憲法。政府遷臺後，為維持「實質上的統治」，利用「動員戡亂時期臨時條款」，建立了以黨領政的威權體制；另一方面為「統治之法理正當性」，仍維持在中國大陸時的龐大中央政府組織，形成「中央 - 省（市） - 縣（市） - 鄉（鎮、市）」的四級政府架構，但實際上，中央與省政府的治理區域幾乎完全重疊，資源也都集中在中央政府，因此，地方政府的功能是被弱化的。在「動員戡亂時期臨時條款」授權下，總統得以設立眾多所謂「動員戡亂機構」（第四條規定）並調整中央

政府組織（第五條規定），原偏向內閣制設計的中央政府架構，轉而偏向總統制，總統權力大幅擴張。

在民意機關部分，無論是國民大會、立法院或是監察院，都是跟隨國民黨政府遷臺前大陸選出的代表，在臺灣沒有民意基礎。這些民意代表的存在僅是象徵「中華民國主權及於大陸」，是中華民國政府代表正統中國的招牌，其凡事聽令總統與黨的號令，完全無法負起監督政府的責任，民意機關之功能自然極度萎縮，趨近於零。在動員戡亂體制下，總統對五院院長、國家安全及情治單位擁有絕對掌控權，而透過四級政府組織的設計，權力層層向上集中至總統一人，總統又身兼國民黨總裁一職。在當時「以黨領政」、「黨國一家」的口號下，整個國家機關跟黨幾乎重疊。在中央政府以及民意機關運作之外，當時的國民黨在改造後，在中央與各級政府機關均建立黨的組織，意即執政黨的力量，就像寄生的藤蔓一般，牢牢攀附滲透在整個政府組織，四處蔓延，牢不可破。透過這樣的組織佈建，國民黨與中華民國政府形成一個命運共同體。

至於當時的民間社會，在戒嚴、動員戡亂時期各種法令的嚴格管制之下，人民集會、結社、宗教、通訊等基本權利都受到嚴格限制。民間社會毫無力量，一切都在政府控制之下，無論在政治社會、市民社會或經濟社會，均依照政府所規劃的方向與步驟運作。

綜前所述，本時期國家權力運作結構中，有決定性力量者，唯執政黨（行政部門）而已，國家機關完全在執政黨控制之下，立法部門雖存在，但反映民意之功能完全萎縮；而執政黨透過官僚體制，以情治與武力為手段，利用各種政策工具全面掌握民間社會，為追求執政黨利益，維持其政權與國家存續，有計畫地主導國家社會發展的走向。當時國家權力運作結構，可參考圖 2-2。

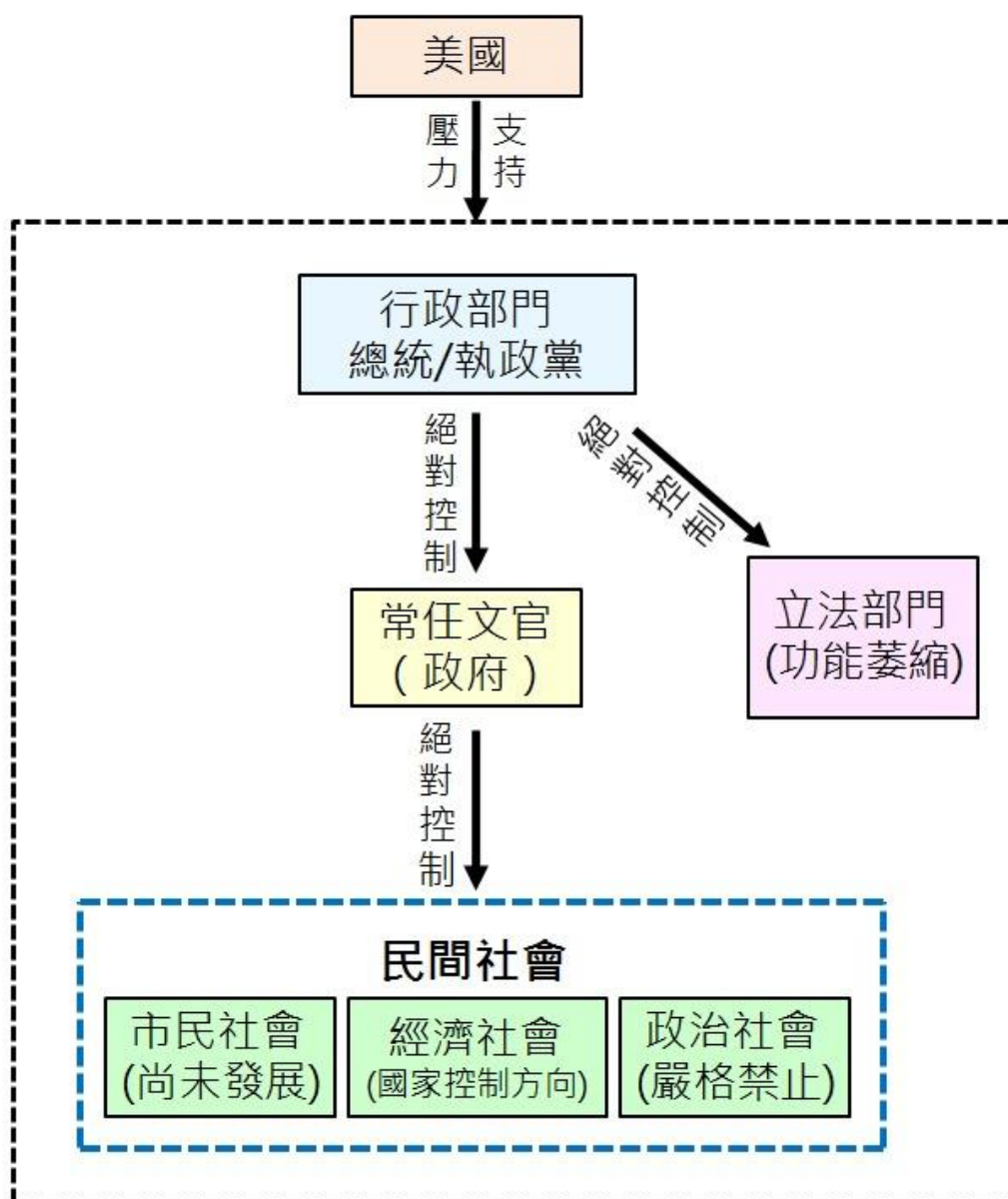


圖 2-2 威權統治時期國家權力運作結構

資料來源：作者自繪

## 貳、國家主導下積極汲取資源的政經特性與偏差動員

Alt 和 Chrystal (1983: 28-29)認為，國家機關與民間社會之間，有汲取性、生產性與保護性的三種關係。前二者使政府取得必要的資源與鞏固國家公權力基礎，使政府能順利運作、保護社會；後二者使民間社會得到妥善照顧，並有能力支持政府的資源汲取（蕭全政，1989）。國際社會是由眾多的國家社會組成，在國際社

會體系中，也可以看到大國與小國間的關係，也呈現出汲取性、生產性與保護性的三種關係存在。

國府遷臺初期，正是東西冷戰方殷、美蘇開始對峙之際，身處東西集團內的臺灣與中共，因為意識型態分歧與對國家統治權的爭奪，也彼此對峙僵持不下。臺灣身為西方民主集團之一員，必須仰賴美國各種有形無形的支持，才能在險惡的環境中支撐下去。因此美國對我國政策走向，具有舉足輕重的影響力。如同前段所述，在冷戰時期國際局勢與國內環境的政經脈絡下，入出國管理政策的決策利害關係人，唯執政之國民黨與美國二者，其餘立法部門或民間社會，均在國民黨控制之下，扮演追隨與配合的角色，在國家政策中沒有影響與運作的空間。從本章第一、二節之敘述觀察，我國的入出國管理政策在此一時期的變化，從一開始的封鎖管制，到後期逐漸開放，一方面是國家從戰爭危機中逐漸穩定下來，另一方面也顯示出美國國家利益的變遷，以及國際體系運作中，大國與小國之間的權力運作模式。

在美臺關係中，遊戲規則由美國制訂，政治上必須符合美國的國家安全利益，經濟上必須為美國的經濟利益服務。身為民主陣營一員的中華民國，仰賴美國的援助卻也承受美國的壓力，僅能被動地改變國內政策作為回應。

美國向來視東亞為其國家利益區域之一，共產勢力在東亞地區的成長，不但破壞圍堵政策的完整，更不利於美國在東亞的政治與經濟利益。1950 年到 1960 年代，美國對臺灣政策的偏差動員，非常明顯地呈現前述的汲取性、生產性與保護性三種關係交織運作的結構。美國在政治上支持國民黨所維繫的「民主中國」、在臺灣遭遇生存威脅時，提供軍事顧問、美軍駐臺與第七艦隊巡防臺海的實質協助，在經濟上提供近 15 億美元的經濟、技術援助。

我國的入出國管理政策，在 1950-1960 年代之間，以軍事嚴格管制形成幾近封鎖的狀態，但為適應美軍需要，乃特別頒佈「美國軍事人員進入臺灣暫行辦法」等，其範圍僅限太平洋區美國軍事人員，及臨時申請來臺之美國軍用機、艦編制人員。1954 年修訂「美國軍事人員出入中國國境辦法」，規定美國駐華軍援顧問團、太平洋區各軍事單位人員及眷屬，憑有效之軍用差假證、依法簽發護照等，即可進入我國國境。軍用機、艦如係臨時申請來臺，經國防部核准後，隨機、艦人員均可進入我國（黃鶴仁，2001）。其後適用範圍又進一步擴大到美軍雇用之文職人

員或服務人員、契約承商等，因公或度假短期來臺之美軍與眷屬等，均可適用。此亦係為因應韓戰、越戰期間，臺灣成為美國官兵渡假及物資補給中繼站，產生美軍及相關聘僱人員、眷屬往來之需要而配合制定（黃鶴仁，2001）。相較於當時我國對軍人與一般國民出入之嚴格管理，顯然寬鬆許多。

在國際經濟分工體系下，臺灣工業化後的產品，亦以美國為主要市場，無論是越戰的軍需品或美國國內一般民生用品，在美國庇護下的臺灣，逐漸穩定茁壯。以美國的國家利益而言，美國保護臺灣的生存與發展，因此得以利用臺灣作為其東亞地區的駐軍基地之一，使其國力得以更完整地投射到亞太地區、以臺灣箝制共黨勢力在西太平洋地區的進一步發展。美國也利用臺灣廉價人力與原料，將勞力密集產業轉移至臺灣，協助跨國企業獲利並進一步達成其國內產業升級，形成跨國性的產業供應鍊。當美國國家利益轉變，表示其國內政策工具的方向也跟著轉變，因此在運用其秉賦對臺灣進行偏差動員的方式，也隨之而變。因為聯中制蘇的政治需求，美國在政治上放棄對臺灣的保護性關係，但仍不願意放棄對臺灣的汲取性與生產性關係，故雖然在 1979 年兩國斷交，但仍以「臺灣關係法」作為維繫關係的橋樑。

以國內在決策場域中的狀況而言，威權統治時期，我國國家的權力運作結構極度不平衡，在整個國家的運作中，很明顯地可以看到所有的優勢都集中在國家機關的行政部門（國民黨）中，其最大利益乃是保有或延展其在政治體制與經濟體制中的支配性（蕭全政，2006：86），意即維持國民黨在臺灣的統治，以便未來得以反攻大陸，奪回大陸的統治權。根據雪特史耐德的「偏差動員論」，可以看到，當時的國家機關掌控在代表行政部門的國民黨中，為了取得其最大利益，必須利用所擁有的公權力，創造出一個有利於國民黨統治的環境。由於威權體制下的集權狀態，在入出國管理政策形塑的過程中，國家機關不需要如 O'Connor 或 Block 所說，調和與政治團體、經濟壓力或社會階級間的衝突才能制訂政策（蕭全政，2006：91）；國家可以任意運用、調整這個政策工具，為更高層次的國家目標（政權存續與建造穩固的統治基礎）服務。入出國管理政策在國家機關不受其他國內部門或團體干擾的情形下，成為配合國家機關的偏差動員工具。

在政治上，國民黨凍結憲法實施戒嚴與「動員戡亂時期臨時條款」、堅持代表法統的萬年國會、黨務改造、行政革新，全面掌控國家機關各部門，在經濟上利

用土地改革與產業轉型汲取民間社會的資源，所有的作為均一再強化執政黨之秉賦，也是執政黨進行偏差動員最重要的基礎所在。

因此，從組織架構與權力運作的角度來看，我國入出國管理體系是由上而下的管理，權力運作的方向與層級為：「執政黨」→「情治單位」→「軍事單位」（國防部/警總）→「入出國管理單位」。從管理措施的角度來看，則強調軍事化管理、人員流動的管制（停止），乃至於配合國家政策目標，進行有限度的開放。管理的範圍則包括出國目的之限制、留學生接眷之限制、軍事國家與情報人員入出國、役齡男子出國之限制、海外嫌疑人入出國限制等。明顯地可以看出入出國管理政策是國家機關偏差動員的工具之一。利用入出國管理政策，執政黨（政府）以合法的武力（軍、警），遂行其偏好的議題（軍民人員流動的管制、方便情報人員入出國之管理、美國軍事人員入出特殊規定），排除對執政不利的可能（遏止匪諜或異議份子的出入、阻擋人民外移導致人力與資本的流失）。

當美國因為國家利益轉變，撤除對臺灣的軍事政治保護性措施，執政當局在國際壓力以及有限的選擇下，必須另外尋找其他國際資源管道，以維護國家利益與繼續執政的基礎。60 年代之後臺灣的經濟發展已經躍向小康，對國際貿易的依賴更勝以往，因此，經濟關係是當時最佳，可能也是唯一，得以維持臺灣在國際體系、持續穩定臺灣國家存續基礎的目標選項。是以，我國入出國管理政策在 60 年代之後，逐漸寬鬆，除鼓勵國外人士來臺觀光、投資外，開放國人出國洽商、留學限制，無一不是在刺激臺灣經濟成長，強化臺灣與國際間的關係。

總結而言，此時期的入出國管理政策係為執政黨政策工具，在組織架構上，體現了行政部門利用情治單位與軍事管理，建構出集權國家的縮影，在規定與執行上，呈現出強勢的國家主導與汲取資源的政經特性。同時，入出國管理政策，不單是作為國家安全的把關工具，更可以說執政黨藉此，在臺灣四周築起一道藩籬，選擇性地關閉或開放，讓臺灣人民侷限在這道藩籬之內生活。透過其他政策工具，執政黨能夠不斷灌輸單一意識型態（「反攻大陸」、「殺朱拔毛」）、政治目標（「反攻大陸」、「復興中華」）等為其偏好的議題，成為那個時代人民的共同記憶；而人民的自由權利與多元社會發展，則被排除在政策議題之外。藉由前述近乎宗教信仰的共同價值，將社會連結成生命共同體，讓人民相信這個共同價值是社會生存的唯一目標，澈底達成執政黨鞏固統治基礎的最高指導目的。



# 第三章 國際孤立下的入出國管理政策： 1971-1987

1970 年代冷戰二極對峙情形出現變化，越戰消耗美國的國力，也改變美國亞歐政策的走向。以往臺灣被美國定位為民主集團在東亞的前哨，是民主中國的象徵，默許國民黨在臺灣施行的集權制度與白色恐怖統治。1970 年代以後，為了拉攏中國以對抗蘇聯，美國選擇犧牲對臺灣的支持。中國把握機會，取得聯合國席位並與美日等重要國家建立邦交。國際孤立與外交失敗，動搖了國民黨過去建立起的威權統治基礎。為了重新建構民眾支持，執政的蔣經國與國民黨體認到時勢的變化，開始重新塑造開放改革形象。入出國管理政策作為國家出入的把關工具，其開放具有重大象徵意義。在威權統治的末期，入出國管理機關由過去的警總轉移到內政部境管局，在情治與國安機關隱身幕後的控制下，以有限度的開放配合國家經濟發展的大政方針，奠定了入出國管理日後長期開放運作與現代化作業的基礎。

## 第一節 國際孤立時期之政經變化

### 壹、國際政經環境

#### 一、低盪和解與中美關係大躍進

1970 年代，歷經了韓戰、越戰與多次的小型軍事衝突，美蘇兩強劍拔弩張的對峙情勢開始出現轉變。美國在經過越戰的消耗後，國力已大不如前，國內更瀰漫著反戰與孤立主義復辟的聲音，要求美國不應再積極干涉其他國家事務，因此提出低盪政策，呼籲緩和兩強之間的軍事對抗。反觀蘇聯在 1960 年代中期以後，大力發展戰略性核子武器。1964 年布里滋涅夫(Leonid Brezhnev)上臺後，開始加強軍事力量建設，擴張戰略性核子武器數量。然而布里滋涅夫採取兩手策略，一方面在國內積極發展戰略性核武，另一方面為了扭轉 1968 年出兵鎮壓「布拉格之春」

的負面形象，在國際上利用美國提出低溫政策的時機，通過「和平計畫」，與美國展開一系列的限武談判（陳建志，2005：30），布里滋涅夫雖然成功帶領蘇聯與美國平起平坐，甚至在軍備力量上超越美國的空前地位，但過度投資發展軍事力量，也種下未來國家經濟不堪負荷，蘇聯終至崩潰的前因。總之，70年代，蘇聯的核子武器數量達到跟美國戰略平等的地位，冷戰初期美國的優勢已經被打破，國際間進入新的權力均衡狀態（Spanier，1988: 284）。

飽受國內外壓力的美國政府，早已察覺國際情勢有重大改變，為了維繫國家安全利益，認為必須利用中蘇失和的機會，拉攏中國，以作為壓迫蘇聯參與限武談判的籌碼。1969年，尼克森上臺後，立刻主張文化大革命已經趨緩，緩和對中國的旅行限制和貿易限制，對中國表現出善意，還進一步縮減美國第七艦隊巡防臺灣海峽的的頻率，改為依狀況才出動（戴天昭，1996：557）。

中國清楚美國政策轉向的原因，也意圖在中蘇交惡之際，利用美國來增加自身的籌碼，更認為這是解決臺灣問題的大好機會。中美雙方在默契之下，1971年季辛吉利用訪問巴基斯坦的機會，潛入中國與周恩來進行會談，周恩來邀請尼克森訪中，而尼克森亦欣然接受。在臺灣的國民黨政府雖然已經逐漸感受到時不我與，但此一事件實為晴天霹靂。同年聯合國大會之前，尼克森又派季辛吉訪中，無異宣示美國支持中國的立場，其他國家紛紛動搖，10月25日聯合國大會通過第2758號決議案，即中國入會案，在臺灣的國民黨政府秉持「漢賊不兩立」原則，退出聯合國（胡為真，2001：61）。中華民國退出聯合國後，連接被其他聯合國的專門機構逐出，國民黨政府曾經參與建立的聯合國，對中華民國關上了大門。

1972年尼克森終於如願訪問中國，並簽署「上海公報」，聲明「臺灣是中國的一部分」，1978年中美雙方發表「建交公報」，於1979年元月正式建交，美國並終止與中華民國政府簽訂的「中美共同防禦條約」（張書瑋，2006：15）。美中關係達到歷史新高點，而中國憑藉冷戰格局，順利進入聯合國，躋身大國之林。美國與中國為了本身的國家安全利益掛勾，顯示現實主義的權力與國家利益考量，終究戰勝意識型態的差異。

## 二、 二次石油危機與全球經濟衰退

1973 年 10 月，在蘇聯的支持下，埃及和敘利亞趁猶太教的贖罪日，對以色列發動攻擊。長期支持以色列的美國政府，立刻提供緊急支援，協助以色列反攻（Spanier, 1988: 320-321）。阿拉伯國家雖然沒有美蘇的科技發展，但他們坐擁全球最重要的石油產地。雖然戰場上對戰的是美蘇兩強的精銳武器，但憤怒的阿拉伯國家祭出的武器，雖然沒有傷人流血的能力，卻震撼全世界，帶來無比的殺傷力，也改變了世界權力的分配。阿拉伯國家組成的阿拉伯石油輸出國組織(OAPEC)，對以色列、美國及其支持者採取報復行動，包括把在阿拉伯國家的美國企業收歸國有、抽出放在美國銀行的資金等，但最具殺傷力的武力，卻是減產並操控石油價格上漲四倍，並對美國、以色列與相關陣營的國家實施石油禁運(陳可乾, 2004: 52)，是為第一次石油危機。

阿拉伯國家藉由操控石油，獲得強大的權力。石油價格飆漲引發搶購，物價大幅上漲，石油進口國家紛紛貶值貨幣以因應國際收支赤字，導致全球性的通貨膨脹。因為短缺石油，影響各國的工業生產，導致全面性衰退，民眾因為心理恐慌而搶購物資囤積，社會秩序混亂。1973 年的石油危機導致 1974 年開始全球經濟大衰退，重挫了好不容易從第二次大戰後才重建的西歐與日本（郭博堯，2001）。

第一次石油危機後，美國極力修補與產油國家的關係以確保原油來源，為了維持在中東的利益，對於友好中東國家的高壓統治視而不見。1978 年底，伊朗什葉派群眾發動革命，1979 年革命群眾推翻巴勒維王朝，由何梅尼接掌政局（陳可乾，2004: 59）。素與伊朗有邊界爭議的鄰國伊拉克，其領導人海珊趁伊朗革命政局混亂之際，於 1980 年出乎意料地攻擊伊朗，意圖奪取伊朗石油蘊藏量最豐富的一省，藉機成為中東地區霸主（陳可乾，2004: 61）。伊朗未如伊拉克所願迅速地崩潰，這場兩伊戰爭延續八年之久。

從伊朗革命開始，石油生產就因為動亂而受損，石油無法輸出，造成石油市場動盪。兩伊戰爭期間雙方均猛烈攻擊石油生產與運輸設備，嚴重影響石油輸出，又造成一波缺油的恐慌，使得原油價格三級跳，在 70 年代末期再度造成全球性的經濟大衰退（郭博堯，2001）。

### 三、冷戰尾聲與國際新秩序

1979年蘇聯在布里茲涅夫的擴張政策下，大膽入侵阿富汗；同年又發生伊朗使館人質事件，<sup>34</sup>透過新聞的傳播，美國政府的無能暴露在全國面前。美國民眾認為國家的自尊與利益受損，紛紛要求政府採取強硬有力的政策。

1980年，主張強硬反共的雷根當選總統，他上任後採取一連串減稅的措施，成功地帶領美國經濟從1983年起的復甦榮景。1983年雷根提出計畫在太空部署新型武器的「星戰計畫」(the Star War Program)，以反飛彈戰術，在太空中攔截並摧毀來襲的蘇聯飛彈（林立樹，2011：525）。此外，雷根大幅擴張國防支出，生產新式武器等。蘇聯為了對抗，同樣投注大量資源在軍備上，但卻拖垮了原本就虛弱的經濟。時任蘇聯總書記的戈巴契夫，上臺後採取一連串的開放與改革路線，和美國進行限武談判。戈巴契夫的改革削弱了共黨對蘇聯的統治力量，各加盟共和國試圖掙脫共黨控制，1991年戈巴契夫在俄羅斯總統葉爾欽的壓力下，辭去蘇聯總統一職，蘇聯的最高蘇維埃(Supreme Soviet)<sup>35</sup>於12月26日通過最後一項決議，宣告蘇聯正式解體消失，第二次世界大戰以來形成的東西冷戰對峙，歷經46年後終於正式結束（吳玉山，2000：70-71）。

### 四、經濟自由化、全球化與資訊化的影響

1940-1970年代，資本主義陣營的工業化國家，在福特主義<sup>36</sup>式大量生產、大量鼓勵消費下，出現利潤下降與財政赤字問題。解決之道就是擴大市場機制與自由競爭。1980年代，新自由主義(neo-liberalism)思維在美國雷根總統及盟友英國首相柴契爾夫人推動下，認為國際組織可以減少國際衝突，藉由國際組織、國際建制(regime)，各國可以在自由貿易中獲得利益（陳怡伶、黎德星，2010：108）。在新自由主義的推波助瀾下，美英等已開發國家乃利用關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)，以及後來的世界貿易組織(World Trade

---

<sup>34</sup>1979年，伊朗巴勒維王朝被推翻後，在反美的何梅尼政權默許下，一小群伊朗軍校學生侵入美國駐德黑蘭大使館，挾持使館館員長達四百多天。美國政府使用一切手段，包括外交、經濟與政治施壓，甚至派出武力營救，仍然不得效果（錢滿素，2001：156）。

<sup>35</sup>最高蘇維埃為蘇聯最高權力機關，由人民代表大會選出542名代表組成，是人民代表大會不開會時的常設國會。最高蘇維埃主席團主席為蘇聯的國家元首（吳玉山，2000：68）。

<sup>36</sup>福特主義(Fordism)指二十世紀出現的一種生產模式：大量生產。以美國福特汽車生產線大量生產為代表而得名，這種標準式的生產也就是所謂的工業泰勒化。

Organization, WTO)、國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)與世界銀行(World Bank)等國際組織為工具，對其他國家施加多邊政治或經濟壓力，影響其他國家的經濟體制變化（關中，2005：270）。過去採取保護性計畫經濟，依附美國市場生存的東亞國家，如臺灣、韓國等，都在美國貿易政策壓力下，不得不慢慢開放國內市場，改革經濟體制，並且隨著經濟體制的變化，影響國內政治體制。

1950 年代開始，隨著電晶體、電腦、積體電路等有關資訊處理的發明出現，人類文明邁入高速發展的新階段，帶來了所謂的資訊革命，也帶動一波波電子、資訊相關產業的發展。因為通訊與資訊技術的快速發展，大幅縮短時間與空間距離帶來的限制（沈宗瑞等，2001：432），伴隨國際政治環境的變遷，國與國之間的交流頻繁，跨國公司與國際組織的重要性日增，民族國家的界限逐漸模糊，形成另一波的全球化。

然而隨著國際間的往來互動，經濟與社會發展快速，各國政府在 1970 年代以後，面臨公共事務快速增加，卻必須以更高的效率處理妥當的困境。傳統政府的運作與行政已經無法負荷新的要求，1980 年代發生多次經濟危機，各國政府的管制與行政效率不斷遭到質疑，紛紛要求政府仿效大企業的管理與服務精神，進行行政革新，提高行政效率。1970-1980 年代逐漸普及的電子資訊器材，變成為政府用來簡化行政流程，提高行政效率與服務的重要工具（郭耀昌，2005）。

## 貳、國內政經環境

1971 年到 1987 年間，無論在政治、經濟或社會上，對臺灣而言都是極為重要的年代，蔣經國在其中扮演非常重要的角色，因此這段期間也可以說是蔣經國時代。蔣經國以其個人魅力，營造出親民愛民、領導國家的形象，也的確帶領臺灣走過充滿詭譎變數的年代；但另外一面的他卻沒有擺脫情治頭子的角色，放任情治單位迫害人權，壓制民主化運動，引發美麗島事件、林宅血案、陳文成命案與江南案等重大案件，引發美國國會不滿與國際人權運動的關切，破壞臺灣國際形象，並加速黨外力量興起與國民黨政權的垮臺。在經濟上，臺灣雖然面臨多次重大考驗，但也在蔣經國以及尹仲容、李國鼎、孫運璿等優秀技術官僚的帶領下，安然度過。在這些年中，臺灣經濟起飛，產業轉型，民間社會在政治與經濟轉型

的養分下，逐漸成長。

## 壹、外交挫敗與革新保臺

中共 1949 年成立中華人民共和國後，次年即開始積極爭取替代中華民國在聯合國的諸項席位，當時在識型態掛帥的冷戰高峰期間，一直無法如願。但隨著中蘇交惡與美國聯中制蘇的戰略，過去曾經是反共堡壘的中華民國，不敵冷戰局勢變化的國際現實，在 1971 年被迫離開聯合國及所有的相關國際組織，從參與聯合國創建的原始會員國，淪落為國際社會的孤兒。

為了堅持「漢賊不兩立」的原則，中華民國痛失聯合國與國際組織的參與權，最直接的打擊就是外交關係的崩解。1970 年中華民國尚有 66 個邦交國，1972 年 39 國，1978 年 21 國，1988 年勉強變成 22 國（黃秀政等，2002：269）。美國尼克森總統在 1972 年訪中，簽署「上海公報」，宣示「中美關係正常化」，並且同意「一個中國」、「臺灣是中國的一部分」原則；不過中國卻沒有在解決越南問題上，給予美國保證（胡為真，2001：61）。尼克森雖然在 1974 年因為水門案醜聞下臺，但繼任的福特與卡特政府仍然維持與中國建立邦交的政策方向，終於在 1978 年 12 月，雙方簽訂「建交公報」，於 1979 年起，美國斷絕與臺灣的官方關係，僅由國會制訂的「臺灣關係法」維持臺美關係。至於另外一個與臺灣關係密切的國家，日本，則早就迅速地在 1972 年 9 月就與中國建交。

當時政府堅持「漢賊不兩立」的原則，除了根深蒂固的歷史糾葛與意識型態作祟外，也可能是為了維持「唯一正統中國代表」的名號，繼續鞏固在臺灣的威權統治基礎而必須堅持的選項。弔詭的是，為了維護在臺灣的國民黨政權存續所堅持的「漢賊不兩立」原則，卻讓中華民國自絕於國際社會，引發民眾恐慌與信心崩盤，反逼使當家的蔣經國在內外壓力下，不得不於 1972 年打出「革新保臺」政策，掀起第一波的政治轉型，在他掌權的 18 年中，灑下日後臺灣破除威權體制，順利轉型為民主體制的種子。

當中華民國被迫退出聯合國之際，國人對美、中合謀群情激憤，但也激發出長久以來被政府壓抑的不滿情緒，中華民國的合法性遭到質疑，政府在外交上的無能為力，引發民眾的信心危機，不少知識份子乃疾呼改革以因應未來的變局。1971 年 9 月知識份子雲集的「大學雜誌」發表「國是九論」，廣泛地討論了人權、

地方自治、教育革新、外交、社會福利與政治等議題（李筱峯，1999：82），發起「革新保臺」運動。1972年蔣經國接任行政院長，提出十項行政革新、<sup>37</sup>開始推行本土化，大量啟用臺籍菁英、開放增選中央民意代表、推行黨政分工，貫徹任期制與退休制等。

在本土化政策方面，包括擴大招募臺籍黨員，提拔臺灣人擔任重要的黨政幹部或政府官員，打破過去由外省人壟斷的局面。如今民眾耳熟能詳的政治人物，如李登輝、謝東閔、林洋港，都是受惠於國民黨的本土化政策而得以嶄露頭角（湯志傑，2006：153），這就是有名的「吹臺青」政策。另外，由於老國代的自然凋零，政府曾經在1969年舉辦過一次中央民意代表增額補選，但1972年起，中央民意代表的增補選改為定期制，讓臺灣人有管道可以參與中央重大決策，擔任民意代表。此後分別在1975、1983、1986、1989年分別舉辦增額立委改選，雖然名額有限，但在戒嚴的年代，中央民意代表的增補選已經打開了一條小縫，讓黨外人士得以透過此一管道，參與中央層級的政治。

在行政革新方面，繼1972年的十項革新後，政府又持續在1974年及1976年分別推動革新與加強政府效率制度。1978年孫運璿接任行政院長，繼續推動加強行政效率與便民服務措施等改革目標，並提出「以現代科學管理的觀念及研究發展精神，灌注於行政工作之中。」於同年九月推動政府工作簡化（詹中原，2007）。綜觀蔣經國在掌權後推動的一連串措施，都顯示出與其父蔣中正統治方式的差異。蔣經國從父親那裡「繼承」的臺灣，經過20多年的威權領導，已經開始對國民黨的統治出現質疑。面對國外打擊與國內質疑的不友善環境，蔣經國選擇以「革新保臺」與「開放參政」作為減壓閥，舒緩國內的壓力，以保護國民黨的統治正當性。

## 貳、黨外、社會運動興起與解除戒嚴

1950-1960年代的臺灣，是軍事管制最嚴格的時期，當時臺灣只有三個合法政黨，除了中國國民黨外，另有中國青年黨（簡稱青年黨）與中國民主社會黨（民

---

<sup>37</sup> 1972年6月，蔣經國在行政院院會中提出停止建築辦公房舍、公共工程之開工完工以公告方式行之、派員出國考察或參加國際性會議必須符合專長並精通外文、視察不得接受任何招待、一律謝絕宴客應酬、婚喪喜慶不得濫發喜帖訃告、不得進出色情風化場所、謝絕剪綵揭幕之邀請、加班出差等預算科目不得移作他用途、以及切實負責公務等十項指示。引自蔣故總統經國先生百年誕辰紀念活動籌備委員會網站，[http://www.cck.org.tw/speak/speak\\_collection\\_12.html](http://www.cck.org.tw/speak/speak_collection_12.html)（2011/08/16造訪）。

社黨)。但青年黨和民社黨沒有任何政治實力，可說是依附在國民黨下的花瓶政黨（黃秀政等，2002：266）。非國民黨派人士如雷震等，曾在1960年透過「自由中國」雜誌臧否時政，準備籌組中國民主黨，但執政當局隨即逮捕雷震，組黨之議失敗，民主化的聲音暫時消寂。臺灣的異議人士當時沒有特定組織，是鬆散的力量，因此以「黨外」作為與國民黨的區別。非國民黨人士，只能藉由臺灣地方選舉參與政治，雖然微不足道，但卻是除了在報紙雜誌抒發理念以外，最實際也最具體的作法。

黨外勢力的興起，和蔣經國有很大的關係。蔣經國開始佈局接班後，首先因為大環境的壓力，開始推動革新保臺，在政治管制上稍微放鬆以營造開明、改革的新氣象；其次，同樣在革新保臺的指導下，國民黨陸續開放中央層級的民意代表增補選，選舉次數增加使得原本鬆散的黨外力量得以透過選舉凝聚。<sup>38</sup> 1977年臺灣第一次舉行包括縣市長在內的五項地方公職人員選舉，卻因為疑似舞弊爆發流血衝突，史稱「中壢事件」。事發後蔣經國親自坐鎮，但未如以往以軍隊強力鎮壓，反而要求秉公開票。選舉結果由黨外的許信良高票當選，其他黨外人士亦多有斬獲，<sup>39</sup>黨外力量大受鼓舞，原本鬆散的黨外力量，也因為中壢事件體會到群眾力量之大，逐漸團結起來，形成「政團」的雛形（黃俊傑、何寄澎，2007：130）。受此次選舉激勵，諸多異議人士乃積極準備參與1978年的中央民代表增額補選，然而美國斷交的突發事件，中央下令無限期延後選舉，黨外人士，認為參與政治的管道受阻，激發黨外運動走向街頭，升高與國民黨的對抗。

國民黨雖然稍微放鬆政治管制，但也絕對無法容忍黨外力量對國民黨統治權力的公然挑戰。情治單位展開一連串的打壓、查禁、鎮壓，甚至暗殺行動。陸續爆發的重要事件包括，1979年美麗島事件以及之後的大搜捕行動、1980年林宅血案等。這些事件迅速引發美國關切，尤其是美國人權運動者與美國國會。

1970年代，國際人權運動興起，美國國會響應歐洲和聯合國的人權運動，亦促使美國政府將人權列為美國重要的外交政策指導（曾建元，2002：127）。1981年雷根政府上臺，秉持其反共態度，對臺灣友善，本來是國民黨政府藉機加強與

---

<sup>38</sup> 臺灣日報，2002，〈黨外運動與臺灣民主化〉，<http://tea.ntue.edu.tw/~xiangyang/chiyang/page7-1.htm>（12月15日）。

<sup>39</sup> 文建會，臺灣大百科全書，<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3880>（2011/08/16 造訪）



美關係的好機會，但情治單位壓制異議人士的行動漸趨失控。1981年陳文成命案與1984年江南命案，顯示情治單位不但對美國公民下手，甚至大膽在美國境內殺害美國公民，引發美國國會極強烈反彈。（阮銘、張怡菁，2006：335；魯曙明、田憲生，2004：196；林栢東，2005：58）。

情治單位一而再、再而三迫害人權的行徑，反而為異議人士帶來美國國會的支持。面臨國內黨外勢力成長快速，改革浪潮已經不能阻擋的態勢，已經失去美國行政部門支持的國民黨政府，在絕對不能失去美國國會支持的窘境下，被迫迅速因應。1985年蔣經國接受美國「時代」雜誌訪問，明確斷絕蔣家人繼續從政之路（茅家琦，2003：417-418），另一方面，已經體認到時勢所趨的蔣經國，開始著手準備一連串解除戒嚴的作為，包括在公開場合發表談話、接受媒體訪問，以及在國民黨中常會中，不斷釋放出開放組黨與解除戒嚴的訊息。1986年9月民進黨成立，當時尚未解除黨禁，但政府並未做出任何回應。1987年7月14日，蔣經國宣布7月15日解嚴，同時實施「動員戡亂時期國家安全法」，結束臺灣長達38年的戒嚴時期（曾建元，2002：131；茅家琦，2003：417-429；文建會，臺灣大百科全書）。

在威權體制逐漸鬆動的1980年代，除了黨外勢力的興起，也是臺灣社會運動很重要的萌芽期。這段期間的社會運動，從1980年消費者文教基金會成立開始，陸續出現消費者運動、反公害、生態保育、原住民與婦女人權等運動，主要的訴求是人民的權益、要求政府負起更大責任、放寬對社會管制等。這些社會運動不帶有鮮明的政治色彩，卻是民間力量首度有組織地團結起來，對威權體制展現反彈。在戒嚴體制中誕生的社會運動，象徵人民對過去「過客式」政府統治的不滿，以及在政治與經濟穩定的滋養下，民間社會的覺醒與萌芽。當民間社會力量的訴求並獲得默許，對整個社會的鼓勵與影響效應，極為重大（龍虎，2005）。

黨外勢力的集結、社會運動的興起，反應民間社會力量能夠自我動員，這種動員的力量對執政的國民黨構成壓力，最終迫使國民黨從剛性的威權體制轉化，解除戒嚴（莫家豪、古允文，2000：315）。

### 參、經濟起飛與產業升級

1960年代臺灣經濟受惠於國際經濟分工體制、戰後經濟復興與美國越戰等事件，開創了臺灣經濟的發展高峰。1970年代，臺灣的經濟發展導向仍然以國際貿

易出口為主要目標，透過十大建設與產業轉型發展高科技工業，臺灣度過了石油危機的全球衰退年代，趕上全球資訊化浪潮，在 1970-80 年代，和東亞的韓國、香港、新加坡締造亞洲四小龍的經濟奇蹟，1980 年代中之後，由於勞動成本上漲與國際間貿易保護主義興起，導致缺工與傳統產業外移。因為國際壓力與經濟發展的需求，政府迅速革新經濟體制，開放市場、放寬資本流動管制，1988 年開放引入外勞。種種措施，都直接或間接地改變臺灣政治與社會生態，也改變了新的入出國管理政策重點。

1973 年發生第一次石油危機，對極度依賴國際貿易的臺灣經濟產生很大的衝擊。時任行政院長的蔣經國提出十大建設計畫，<sup>40</sup>包括興建高速公路、中正國際機場、鐵路電氣化、國際商港、造船廠、煉鋼廠、石化廠與核電廠等。十大建設在全球經濟衰退的不景氣時代提出，是非常冒險的計畫，但大型公共建設的鉅額政府投資，刺激內需市場，補足減少的民間投資支出，提供大量就業機會；另一方面也配合國家經濟政策的指導，利用重大公共建設引導產業轉型，以資本密集的重工業為主。十大建設計畫奠定了日後臺灣經濟發展的重要基礎，從另外一個角度來說，可以看出，蔣經國接班後，國民黨的統治思維，已經從過去蔣中正時代，隨時準備反攻大陸的過客心態，轉變為在臺生根，以臺為家。過去以意識型態、法統為主要基礎的統治正當性，也隨著大環境的變動，逐漸發生質變，慢慢朝向經濟安定與人民福祉。

1979 年因為伊朗革命發生第二次石油危機，石油價格飆漲嚴重衝擊石化業與重工業，全球工業國家採取嚴格的緊縮措施，導致全球性經濟不景氣。對臺灣政府來說，1979 年中美斷交是除了經濟危機外，政治上的另一重大危機；在政治與經濟的雙重打擊下，社會信心潰散，引發一股移民外逃潮。為此，政府改變過去發展石化與重工業的策略，適逢全球資訊化風潮，因此決定轉而發展高技術高附加價值的高科技產業，如電子、資訊、機械、電機等工業，列為策略性產業，並積極發展電腦、資訊服務等技術密集產業（李國鼎，1999：97）。1979 年設立新竹

---

<sup>40</sup> 十大建設包括：(1)由基隆到高雄的中山高速公路、(2)鐵路電氣化（西部縱貫線）、(3)北迴鐵路、(4)中正國際機場、(5)台中港、(6)蘇澳港、(7)高雄大造船廠、(8)高雄大煉鋼廠、(9)高雄石油化學工業、(10)核能發電廠，以交通建設為主，另外為重工業與能源建設，十大建設陸續在 1970 年代末期到 1980 年代初期完工。

科學工業園區，成為臺灣日後資訊產業的基礎，也是全球發展資訊工業的成功典範。

#### 肆、邁向自由化與國際化

1980 年代初，因為長期鉅額貿易順差導致新臺幣升值，勞動成本快速上升，開始出現缺工情形，再加上全球貿易保護主義抬頭，阻礙對外貿易的擴張。在國內經濟成長緩慢以及國外要求開放市場、經濟自由化的壓力下，臺灣政府「中華民國臺灣經濟建設長期展望」(1986~2000)進行長期規畫，並提出第九期計畫(1986~1989)作為中期計畫。中期計畫的基本原則是經濟自由化、國際化和制度化；重點在推動貿易自由化、擴大公共投資（如十四項重要建設）、健全財稅與金融體制、加速服務業現代化、積極發展重點科技、加強環境污染防治。<sup>41</sup>

在臺灣經濟自由化、國際化、制度化的體制改革背後，美國的經貿壓力是不可忽視的關鍵因素。從 1978 年開始，因為臺美之間的貿易逆差過大，美國已與臺灣展開許多貿易談判。1980 年代，臺灣經濟起飛後，國際化程度加深，臺灣政府為了加入關稅暨貿易總協定(GATT)，不得不配合 GATT（與美國）要求，對外國資本開放市場（卓冠齊，2003：66）。1980 年代後半的臺美經貿談判，雖然以開放市場與臺幣升值為主題，但是美國的最終目標，卻是臺灣總體經濟體制的結構調整。其內容包括增加國內投資、擴大內需、運用外匯存底改善國民生活、改變出口導向經濟結構等，其中最值得注意的則是實施赤字預算、增加國內公共建設、提高勞工權利（王綉雯，2010：10）。

過去臺灣的經濟一直在國家計畫性的領導下發展，1970-1980 年代，臺灣經濟發展的結果，促成經濟結構的改變，國民所得提升，生活水準、生產力與科技能力的提升，經濟成長的同時，不僅加速了臺灣社會的多元化，包括都市化、中產階級的擴大、以及教育的普及與提升，亦及於政治的民主化；1980 年代之後，因為新自由主義的影響，開始趨向自由開放、民營化。

---

<sup>41</sup> 文建會，2004，國家文化資料庫

<http://nrch.cca.gov.tw/ccahome/website/site20/contents/011/cca220003-li-wpkbhisdict002639-0787-u.xml>  
1(2011 年 8 月 16 日造訪)。

## 第二節 入出國管理政策的漸進開放時期

1960 年代末期，因為國際局勢變動導致臺美關係生變，中華民國失去美國的支持，連帶喪失國際舞臺。執政當局承受國內外壓力，不得不修正戒嚴初期的鎖國封閉政策，朝向國際化發展。為配合國家政策推動，入出國管理機關由軍事色彩濃厚的國防部的警總改由內政部境管局擔任，封鎖管制的措施也逐漸簡化放寬。此一時期的入出國管理政策的特點，除了主管單位脫去軍事管理的外衣外，在措施方面，則配合國家經濟發展以及政府行政革新，開始強調服務便民的政策指導，開放國民觀光，並開始邁向電腦作業的資訊化時代。

### 壹、1971-1987 年入出國管理組織變遷

1972 年 9 月 1 日，奉行政院令，內政部警政署下成立「入出境管理局」（簡稱境管局），承接入出國管理業務。境管局前身為「臺灣警備總司令部入出境管理處」，係國防部為「改進執行戒嚴法第 11 條第 9 款<sup>42</sup>事權，委託內政部責成警政署設立，以掌理我國人民入出國有關事宜」（李震山等，1999：32）。由於入出國管理業務之轉移，係以國防部「委託」內政部辦理方式，故入出國管理受國防部督導，主管機關卻在內政部轄下。

根據 1972 年訂頒之「戡亂時期臺灣地區入境出境管理綱要」第 3 條規定，當

---

<sup>42</sup> 戒嚴法第十一條（戒嚴地域最高司令官之職權）戒嚴地域內最高司令官有執行左列事項之權：  
一、得停止集會、結社及遊行、請願，並取締言論、講學、新聞雜誌、圖畫、告白、標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。上述集會、結社及遊行、請願，必要時並得解散之。  
二、得限制或禁止人民之宗教活動有礙治安者。  
三、對於人民罷市、罷工、罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。  
四、得拆閱郵信、電報，必要時並得扣留或沒收之。  
五、得檢查出入境內之船舶、車輛、航空機及其他通信交通工具，必要時得停止其交通，并得遮斷其主要道路及航線。  
六、得檢查旅客之認為有嫌疑者。  
七、因時機之必要，得檢查私有槍砲、彈藥、兵器、火具及其他危險物品，並得扣留或沒收之。  
八、戒嚴地域內，對於建築物、船舶及認為情形可疑之住宅，得施行檢查。但不得故意損壞。  
九、寄居戒嚴地域內者，必要時得命其退出，并得對其遷入限制或禁止。  
十、因戒嚴上不得已時，得破壞人民之不動產。但應酌量補償之。  
十一、在戒嚴地域內，民間之食糧、物品及資源可供軍用者，得施行檢查及調查登記，必要時並得禁止其運出，其必須沒收者，應給予相當價額。

時入出國事務之權責劃分為：

- 一、國防部：基於國防安全，對入出國政策之制訂，及入出國業務之全般督導與協調。
- 二、中央有關部會署局：依據護照條例施行細則第 7 條之規定，及各類行業人民申請出國審核標準審核後，送由境管局執行之。
- 三、臺灣警備總司令部：督導境管局辦理有關入出國特殊案件安全查核與管制事項。
- 四、內政部警政署：受國防部之委託，指揮境管局，辦理入出國管理業務，並受國防部之督導。
- 五、境管局：負責執行入出國管理業務，並核發入出國證函。

除上述規定外，實際上國家安全局另外對入出境重大政策性以及改革事項，有審議之權（內政部境管局，1976：6）。

雖然在警察法第 5 條第 3 款中規定：「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務：三、關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務。」但顯然在戒嚴體制下，戒嚴法壓過警察法之規定。由於入出國管理業務係國防部「委託」內政部辦理，如有民眾不服內政部境管局之作為處分，提起訴願的對象不是內政部，而是國防部。境管局雖為內政部下三級機關，受警政署指揮，但實際上，全般業務受國防部之督導與協調，但安全查核與管制事項又受臺灣警備總司令部督導，國家安全局亦對重大政策有審議之權。從上述入出國管理事權劃分來看，境管局的運作受到不同單位的督導、指揮，事權紊亂（如下頁圖 3-1）。

以組織規程而言，境管局自成立以來，一直以「暫行組織規程」之方式存在，直到 2008 年成立內政部入出國及移民署為止。一般說來，為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之。但我國人出國管理業務行之有年，並非「突發、特殊或新興之重大事務」，推斷當時政府為應付國際變化所「突發」之國際化與開放需求；同時為減少軍管體系運作，所帶來的威權與封閉色彩，故將機關轉移至行政體系下的內政部，倉促之間便宜行事，以暫行組織規程處理。當時我國人出國管理業務相對單純，日後雖有開放國人出國觀光、赴大陸探親及協助逃漏稅境管等新增業務，但在內政部管理與警政署支援下，亦安然度過。日久習以為常，亦無人挑戰此一黑機關式的組織運作

模式，故長達 34 年均以暫行組織規程運作，直至我國社會結構改變，入出國管理與移民問題益形龐雜，舊有組織與運作方式已不符現實，社會才慢慢形成需有專責單位與專法之共識。至於外國人來臺，當時法令規定欠缺完整，僅依當時「外國護照簽證辦法」（2000 年廢止）規定辦理，向外交部駐海外使領館申辦中華民國簽證後來臺（胡嘉林，2008：27）。

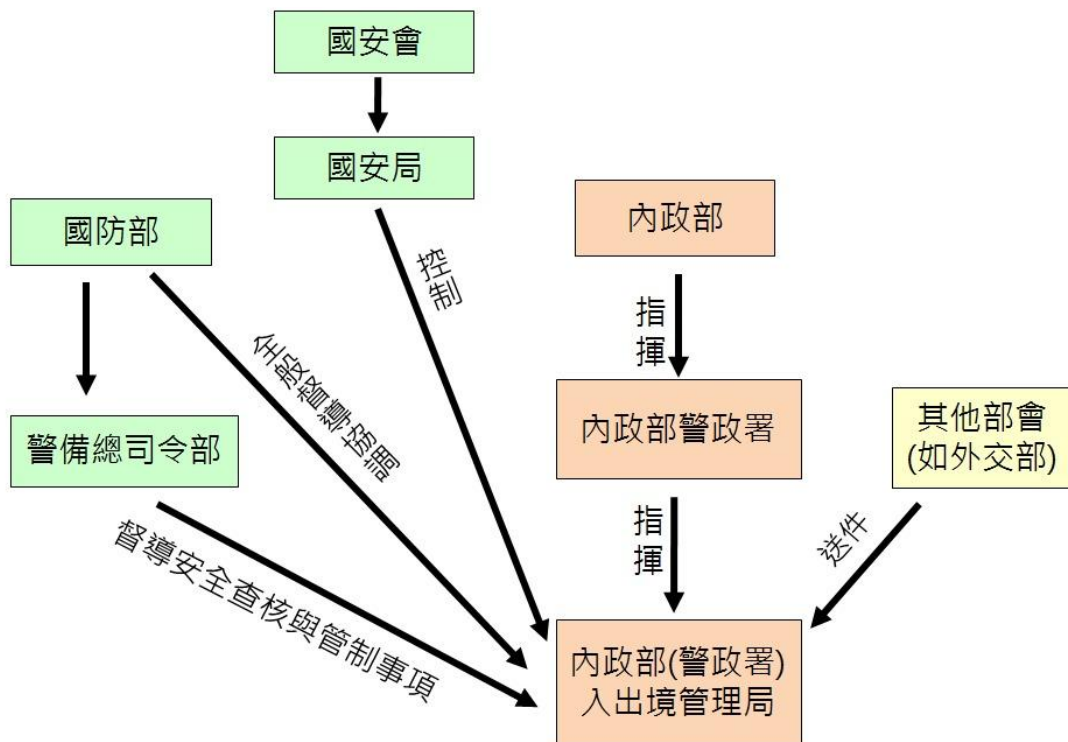


圖 3-1 1972-1987 入出國管理業務權責劃分

資料來源：作者自繪

## 貳、1971-1987 年入出國管理法規與措施

1970 年代，因國家情勢穩定，不再有強烈的軍事威脅，入出國管理已不再嚴格管制，遏止人員流動。反因國家政治需要與經濟發展快速成長，開始適度調整開放。惟轉型之主要推力，係為因應我國國際地位危機，1972 年 9 月入出國管理業務改隸內政部警政署境管局，實際轉移為 1973 年 1 月 1 日，但境管局之組織暫

行規程直到 1973 年 5 月才發布。當時境管局執行業務之法令依據，分為基本法規與輔助法規兩類（境管局，1976：4-5）。

### 一、基本法規有兩種，均依據戒嚴法而訂定

- （一）「戡亂時期臺灣地區入境出境管理綱要」，由國防部主管，對外不公布。
- （二）「戡亂時期臺灣地區入境出境管理辦法」，內政部主管，由國防部、內政部會銜發布施行，由境管局據以執行。

### 二、輔助法規依分為三大類

- （一）審查法規：由中央各有關部會、局、署依據「護照條例施行細則」第七條規定，分別依其主管業務性質其考量需要策訂，由行政院核准公布施行，據以對申請出國人員審核。
- （二）檢查法規：由國防部依戒嚴法第十一條訂定「戡亂時期臺灣地區港口機場旅客入境出境查驗辦法」，屬於國防法規。
- （三）調查、考察與聯繫法規：「臺灣地區人員入境出境管理業務聯繫要項」係為加強各有關機關業務聯繫相互配合之用，屬內部作業規定，不對外公開；「外交部、臺灣警備總司令部辦理入出境業務聯繫辦法」亦屬內部作業，不對外公開。

此一時期入出國管理之重要措施，綜整如下二點：

#### 一、開放國民出國觀光

國府遷臺後，一方面維繫國家政權之存亡，專注於政治之管控；一方面戰後經濟凋敝，鼓勵社會勤儉工作，致力於穩定經濟，藏富於民。我國官方推動觀光事業之發展，早期係配合韓戰、越戰時期美軍度假需要，在日本經濟復興後，又增加招徠日客來臺觀光等重點。無論如何，係以「被觀光」（蘇碩斌，2010）、賺取外匯為目標，國民出國觀光在 1950-1960 年代間，因為政治管制因素，並非國家所注重、樂見發展之領域，亦因國民經濟能力不足，也沒有發展的空間。

1970 年代我國在國際政治社會中，遭遇一連串打擊，必須另外尋求與國際社會建立聯繫之管道，也要思考以其他議題轉移民眾對國際挫敗的不滿與失望。當時臺灣隨國家政局穩定，國民財富普遍增加，對臺灣以外的國際社會產生好奇與探索的渴望，亦有足夠之消費能力。因此，除經濟貿易關係外，開放國人出國觀

光不但可以藉由國民消費能力增加對其他國家之連結關係，亦得以滿足國人出國之需求，成功轉移民眾對外交失敗的注意力。

我國自 1978 年公布「國民申請出國觀光規則」後，隨即於 1979 年 1 月，開放國人出國觀光，放寬過去僅能以商務、應聘、邀請和探親等名義的出國限制。隨即掀起國人出國觀光熱，1982 年為因應國人出國觀光熱潮，特於境管局本部架設電腦主機，以電腦化作業處理申請資料。1983 年觀光入出境證照費 500 元調漲到 4,000 元，但出國觀光熱潮不減，1984 年，還於高雄市加設「南部地區觀光收件服務處」，以服務南部之國民申請需求（黃鶴仁，2001）。

由下表統計數字可看出，我國開放國人出國觀光後，5 年之內國民出國人數成長 1.7 倍，10 年內成長 6 倍之多。反之來臺旅客人數成長平緩，在 1989 年國民出國人數超過來臺旅客人數，成長驚人。這種出國熱潮的景象，反映出臺灣經過多年生聚，財富平均分配至民間社會，幾乎人人均有能力出國的「臺灣錢淹腳目」時代。在政治穩定、經濟發展成功下，社會亦將逐漸開放，無法長久箝制。國民入出國的需求係隨政治、經濟與社會的開放程度而成長，執政黨已經體認到此一趨勢。

表 3-1 歷年中華民國國民出國人數與來臺旅客人數統計

年別	國民出國人數	來臺旅客人數
1980	484,901	1,393,254
1981	575,537	1,409,465
1982	640,669	1,419,178
1983	674,578	1,457,404
1984	750,404	1,516,138
1985	846,789	1,451,659
1986	812,828	1,610,385
1987	1,058,410	1,760,948
1988	1,601,992	1,935,135
1989	2,107,813	2,004,126
1990	2,942,316	1,934,084
1991	3,366,076	1,854,506
1992	4,214,734	1,873,327

資料來源：觀光局



## 二、入出國作業資訊化

我國國民申請入出國之案件資料，在早期聯審處時期是依照申請日期登記。但隨著案件數目增加，乃沿用軍中人事行政（參一）作業中的兵籍資料管理方式，改以申請人姓名之四角號碼登記，便於檢索查詢（黃鶴仁，2001）。因入出國人數快速增加，資料囤積過多，開始研議使用當時屬於先進的縮影膠捲方式保存資料。1979年開放民眾出國觀光後，出國人數暴增，紙滿為患，尚須另租檔案空間擺放，當時還使用微縮膠捲消化檔案保存壓力，但仍須經過攝影、沖片、拷貝、保存等手續，尚須在境管局內連續運轉操作，處理資料能力有限，且耗費人工（黃鶴仁，2001）。因此，境管局資訊系統即著手整合申請書光碟影像處理，以解決資存放空間不足及調閱困難之問題。

隨著電腦等資訊工具逐漸普及，以及全球政府紛紛採用電腦處理政府事務的趨勢，我國政府一方面積極推動民間發展高科技產業，一方面也利用電腦工具，達成簡化服務流程，提高效率的目標，以符合民眾期待。

1979年5月，依行政院「推行工作簡化，革新行政作業」政策，境管局成立推動小組，著手研究入出國資訊作業。1981年10月，為十月慶典大批僑胞歸國，首次在桃園中正機場架設電腦主機，處理僑胞返國申請案件。次年終於在境管局本部裝設電腦主機，採用王安 VS/100 系統處理國人出國觀光申請資料（黃鶴仁，2001）。1983年5月，入出國申請案件全數納入電腦作業。我國的入出國管理邁開資訊化的第一步。電腦作業除協助減輕快速增加的業務負荷，也終於得以建立我國國境安全管理的整合資訊系統。在前述維護國家安全、反滲透之工作原則指導下，境管局將分屬航空警察局證照查驗工作、海關通關作業，以及中外人士入出境資料，全數納入境管局在中正國際機場的檢查資訊系統，於1983年10月1日開始作業。

境管局採電腦作業後，不但大幅減少過去採用縮影膠捲保存檔案所耗費的人工、時間以及儲存空間，也有效擴大基層授權，簡化作業流程。同時因為採電腦查詢與列印，在公務處理上，提高工作效能，減少人工謬誤。更重要的是，建立整合性的國境安全資訊系統，建立完整的情報網絡。雖然以民主化時代觀點論之，戒嚴時期，入出國管理之防堵對象除真正對國家安全、社會治安有害之敵人或犯

罪分子外，也為威權體制服務，將政治異議份子隔絕國家之外，但整合性的入出國資訊系統，的確呼應了全球資訊化的趨勢，透過科技的輔助，對促進入出國管理進一步開放，有很重要的影響。

### 參、1971-1987 年入出國管理政策特性

1971-1987 年是威權體制軟化，控制力鬆動的時代，相反地，卻是民間力量覺醒萌芽的時代。入出國管理在此一時期歷經主管機關變動、資訊化與開放觀光等重要里程碑，然而深究其發展背景，仍然不脫為國家政策方針服務之模式。

此一時期的入出國管理政策，特點分析如以下二點。

#### 一、 雖歸行政機關管理，但軍事管理核心不變

入出國管理業務於 1972 年轉移至內政部警政署下的境管局辦理，在形式上看起來由軍事體系內的警總，轉移到一般行政體系內的內政部，似乎脫離了軍事管理，但由其事權劃分來看，實際握有入出國管理政策制訂與督導權力者，仍在國防部，警備總司令部則負責安全查核之督導。內政部警政署雖為名義上指揮單位，實際上僅為配合單位。當時民眾如對境管局作為有意見，亦是向國防部訴願，非內政部。依據境管局內部資料，入出境管理工作為「反滲透」工作最主要之一環，因此，當時入出境管理工作以海外安全調查以及內部審查工作相輔相成，以阻絕敵人於境外（境管局，1976：7）。

再從人事來看，首任境管局局長馬躬耕係由國防部總政治作戰部第五處處長調任，繼任局長汪元仁亦以政戰背景之海軍中將調任。入出國管理負有國家安全把關前線的重要任務，雖然因為威權鬆動影響而放鬆管制，但在黨外勢力興起時期，入出國管制防堵的對象從匪諜轉為黨外份子與異議人士，不但要防異議份子由海外潛入臺灣，也要防止從國內潛逃出去。雖然因為政治環境變動，國家必須扛著民主自由的招牌，因此表面上將入出國管理歸入一般行政，但情治與軍事管理的核心仍然沒有放鬆，透過權責與人事的設計，牢牢緊握。

#### 二、 配合國家經濟發展下所衍生之需求進行管理

1970-1980 年代，經濟起飛與良好的國民教育，培養出公民社會最重要的組成分子，中產階級。在窮困危難的日子，民眾擔心的的是生存與溫飽，無暇多顧，

但有錢有知識後，民眾開始關心起周遭生活與自身權利，要求更好的政府服務效率。執政當局體認到經濟發展與生活品質，已經成為統治基礎的重要來源，而國境開放乃是重度倚賴國際貿易的臺灣，維持經濟發展之所繫。在此一時期的入出國管理措施，幾乎都以修正入出國管理規範，放寬民眾入出國限制為主。此外，經濟發展需要政府行政效率與便民措施的配合，入出國管理措施亦配合此一政策，積極推動申辦流程簡化與業務資訊化。1974年配合稅捐稽徵法管制逃漏稅者出境，亦是經濟發展下產生的需要。在當時境管局的工作特性之一，除前述反滲透工作外，另強調「安全便民兼籌並顧」原則，內負維護「國家安全」之重任，外受各界要求「革新便民」之壓力，是以應盡量以「安全」、「便民」並行不悖之理想（境管局，1976：7）。

當時的入出國管理秉持「出境從寬、入境從嚴」原則，對入境案件從嚴審查；但對一般出境案件，如無列管及嚴重影響民心士氣之虞者，即從寬從簡辦理。雖然在情治單位的掌控下，名列黑名單的異議人士與給予支持的外國人仍無法經由正當管道出入國家大門，但一般民眾的確享有越來越多的自由。

### 第三節 國際孤立下的國家計畫導向

本節將依據前面二節所描述的國內外政經結構與入出國管理政策之變化，分別就國際孤立時期，政府的權力運作、國家機關偏差動員方式與民間社會關係，進行分析。

#### 壹、國際孤立時期的國家權力運作結構

##### 一、國內外政經環境與對入出國管理政策的影響

1970-1980年代，冷戰後期霸權穩定不再，戰後全球經濟復興成功，全球邁入新自由主義的互賴體制，軍事力量不再是衡量國力的唯一標準，取而代之的是國家經濟力量，國際組織與國際建制在國際關係運作中開始扮演重要角色。國際環境的變化在國際政治上帶給臺灣危機，卻在國際經濟上帶給臺灣新的機會。

首先，就國際層次的政治環境脈絡而言，隨著冷戰尾聲及全球化的發展，國

際關係從兩極對峙，逐漸形成互賴、全球化的新秩序，中國是冷戰權力結構改變下的受益者，美國藉著拉攏中國作為籌碼來擺脫越戰噩夢，並壓迫蘇聯在國際政治上，配合美國的限武談判。中美臺三角關係結構的偏移，迫使臺灣進入高度不確定的狀態，侵蝕以往國民黨賴以維繫統治正當性的基礎。其次，以冷戰末期國際新經濟秩序成形的角度而言，經濟力量超越軍事力量的趨勢，賦予臺灣新的發揮空間，透過經濟力量的國際化，臺灣與世界各國建立起貿易關係，在失去政治關係的時刻，或多或少發揮一些替代的作用。在此時期，入出國管理政策乃配合國家鼓勵民間以貿易、觀光消費等方式，強化與其他國家關係之目標，在業務執行上採用電腦作業，簡化各項申請流程，並逐漸開放管制，採「出境從寬，入境從嚴」的方式進行管理。

在國內政治環境，看到在此時期，國際因素對國內帶來的壓力與改變。美國為了自身利益，壓迫國民黨在國內進行政經的改造，以應付國外壓力導致的統治正當性危機。在威權統治高峰期，被壓抑的反對力量與民間社會，借力使力，藉助國外力量，作為在內部對抗國民黨的奧援。而在經濟上，政府藉由緊緊扣住國際經濟發展的脈動，不但成功地發展計畫經濟，完成產業轉型，重新塑造新的統治基礎；也在不知不覺中培育出中產階級，積蓄民間社會的力量，再度間接而緩慢地改變政府統治正當性的來源，終至在日後完成政治體制的轉型。以宏觀歷史脈絡的角度來看整個臺灣的發展過程，會發現歷史的發展往往充滿弔詭與諷刺。

入出國管理政策在國家發展轉向時期，就像國家權力運作大架構的一個縮影，武力權威的干預色彩淡化，但情治國安系統仍在幕後控制政策變化的方向與速度。因為入出國管理的開放，過去築起的國家藩籬一一撤除，藉由人員的流動，帶進自由與民主的養分，民間社會力量因此更加茁壯。可以說臺灣的威權體制起落，和冷戰結構的興衰有著密不可分的關連，而入出國管理政策的開放和威權體制的興衰彼此連動，隨國家權力運作結構而變化。

## 二、國際孤立時期國家權力運作結構

1971-1987年國際孤立時期，藉由戒嚴與動員戡亂體制的保護傘，國民黨仍然得以維持，有利於一黨專政的中央政府體制，權力集中在總統一人。在國家機關中，行政部門依照總統的意志，把持官僚體系，操控所有政策目標與作為。從本

章第一節的敘述，可以看到國家許多重要決策，都是在蔣經國的主張或言論中定調並實施。在國際大環境變動下，獨大的行政部門不得不逐漸釋放部分權力，軟化威權體制的嚴密管制，例如：以立法部門作為黨外人士參與政治的管道。

在國家經濟發展的政策指導，民間社會的萌芽，是由經濟社會開始，逐漸擴散到市民社會。而政治社會（黨外）的力量，則繼續在一黨專政的體制，被試圖打壓與消滅。因為國家機關有限度地開放對立法部門的掌控（中央民意代表增補選、擴大地方自治選舉），讓被打壓的政治社會力量，找到滲透威權體制的管道，並藉由國外力量的協助，逐漸成長。簡單描述當時國家內部組成份子的關係，可以說在國家機關中，行政部門依循總統意志，依然獨大，掌控常任文官。立法部門因行政機關有計畫性的開放，稍微具有一點代表性，但尚無法與行政部門比擬。民間社會在穩定的經濟發展滋養，開始萌芽；經濟社會成長快速，市民社會的力量正在覺醒，唯政治社會是國家機關打壓的對象。同樣的權力運作結構，亦體現在入出國管理政策的決策場域中（參下頁圖 3-2）。

## 貳、國家計畫導向的主動式政經特性與偏差動員

根據吳定（2003）於議程設定(*agenda setting*)的定義，議程設定乃是指「一個政府機關決定是否將某個公共問題予以接納，並排入處理議程的過程。」也就是權力擁有者運用政治權力的三個面向來影響政策或其對手（蕭全政，2006：113）。根據權力運用的三個面向，偏差動員方式，可以下列問題來尋求解答：第一，「政府決定去做或不去做的範圍」；第二，「透過什麼方式，得到什麼利益」；第三，「哪些問題需要被強調（排入議程），哪些問題需要被遺忘（排除在議程之外）」。

如前所述，在國際孤立時期，入出國管理決策場域中，對政策有影響力的利害關係人，仍以國家機關中的行政部門為主，但因為國外環境的衝擊，行政部門面臨政治統治正當性的危機，對國家其他部門的控制力不復以往。民間經濟社會快速成長，蓄積的能量溢出至市民社會與政治社會中，開始對政策產生些許影響力。在入出國管理決策場域中，各利害關係人的秉賦存在巨大的差異，因為不同的利益考量，各自以其秉賦在議題設定上進行偏差動員，將入出國管理政策導向新的方向。

依照韋伯(Max Weber)的說法，政治統治正當性有三種類型：(1)基於傳統的正當性，即傳統正當性；(2)基於領袖人物超凡感召力之上的正當性，即個人魅力型的正當性；(3)是基於合理合法準則之上的正當性，即法理型正當性(Weber, 1978；白鋼、林廣華，2002)。

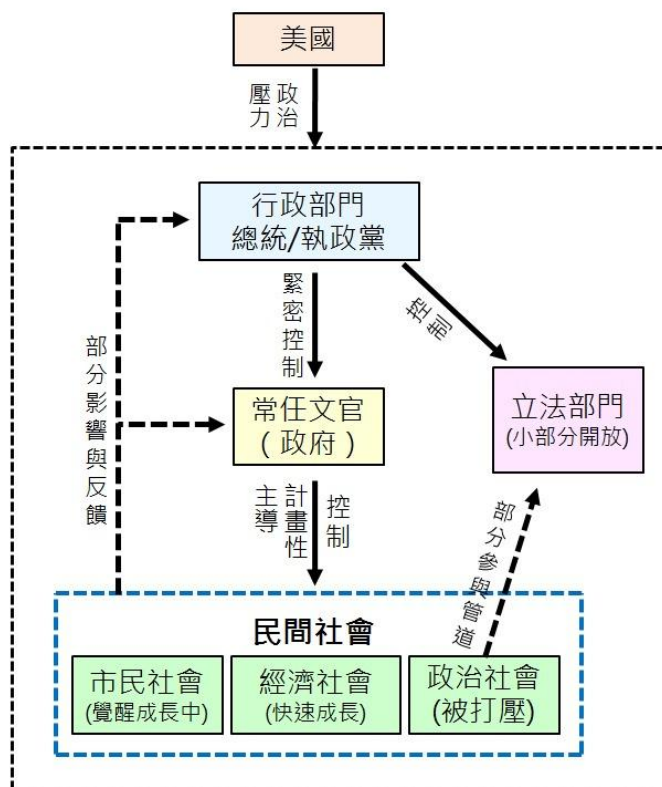


圖 3-2 國際孤立時期國家權力運作結構

資料來源：作者自繪

在國際孤立時期，國民黨在臺灣的政治正當性再度遭遇到危機，武力已經不足以維繫正當性，必須力求變革以重新獲取繼續統治的正當性，而統治正當性的來源，只有仰賴民眾的支持。掌權的國民黨，面臨的正當性危機主要在於，第一：權力來源與繼承性的正當性危機。過去蔣中正「民族救星」式的政治光環，已經隨著美國的背棄與他的逝去而黯淡。民眾在短時間內面對盟國背叛、國際孤立與經濟危機等重大考驗，逐漸對長久以來的政治體制喪失信心。黨外勢力的興起，正是民眾長期不滿情緒與變革求強渴望的象徵。蔣經國有其個人親民魅力，但不足以形成整個國家的統治正當性。第二：意識型態的正當性危機。過去根深蒂固的「反共抗俄」意識型態，因為美國的轉向而蒙塵。雖然共產中國仍是中華民國

的敵人，但經過這麼多年，追求穩定與經濟發展的渴望，已經逐漸凌駕反攻大陸的希望。

行政部門為了重塑統治正當性，必須轉型拋棄強制性的偏差動員方式，轉而營造出大部分民眾急切需求的政策樣貌，並刻意壓抑對國家機關，一黨獨大統治方式不利的議題。於是國民黨選擇，強調「國家經濟發展與國民所得」、「政府效率與便民服務」以及「穩定的社會發展」等議題；刻意忽略或打壓「意識型態」、「軍事管理」與「公民權利」等非其所欲的議題，以達到其議程設定之目標。

以入出國管理政策而言，掌握國政決定大權的蔣經國，體察到民眾的需求，透過類似羅斯福「棒子與胡蘿蔔」的策略，將入出國管理機關轉至行政部門的內政部，為放寬限制預作準備。隨後開放國人出國觀光，成功帶動出國熱潮。呼應行政革新簡化申請手續，並搭配電腦作業，加快申請速度等配套措施。凡此種種偏差動員方式，無一不在營造出政府之有為與效率形象。

但在各項革新的背後，是由情治系統與國安部門秉承蔣經國意志，決定轉移業務權責單位、淡化國防軍事色彩，控制入出國管理開放的範圍（觀光、商務）、開放的程度與速度等。對統治有直接挑戰威脅的政治性議題，則堅持不開放，以國家公權力將之排除在政策議程之外。因此國民黨對於「不順從」的黨外異議人士，利用他們反抗壓制所採取的激烈行為，冠以破壞社會秩序與暴力份子的罪名，並且封鎖渠等入出國權利，堅持不解除「黑名單」，國民入出國仍須申請許可，維持政府的管控能力。

在威權統治末期，政府透過計畫性、主導性與主動性的偏差動員方式，提出一般民間樂意配合的入出國管理政策，以繼續累積國家在經濟與政治上的資本。因為二十多年的休養生息，臺灣社會已經逐漸出現一批中產階級。作為社會的中堅份子，他們是國家機關爭取支持來源的主要目標。無論是經濟發展或是行政革新，都符合中產階級的利益考量，也因此被選擇作為國家與民間社會的共同價值與目標，爭取新興中產階級對國民黨的支持。與本文第二章討論的威權統治初期相較，可以清楚看到其偏差動員的方式與選擇，已經有所不同。

入出國管理政策一直是配合國家機關的偏差動員工具。開放國境後，民眾國際化程度提高，接觸資訊增加，培養出更強的公民意識與動員能力，日後成為臺灣民主轉型的重要穩定力量，誠可謂入出國管理政策對國家機關的反饋影響。





# 第四章 民主轉型下的入出國管理政策： 1987-2008

後冷戰時期，因為美蘇兩大超強勢力的消退，國際關係的兩元對峙消失，取而代之的是因為權力真空所掀起的區域型衝突，以及東歐民主化、區域政治集團化等國際新秩序。世界經濟也同樣出現區域化與保護性的貿易政策，突顯出國際組織在政治上與經濟上的重要性。臺灣則因為冷戰情勢的變遷與美國態度的轉變，擺脫戒嚴體制的禁錮，卻因民主化產生的空間，為執政黨與黑道財團所利用，形成為人詬病的黑金政治，亦因憲改工程產生獨大的民意機關、民間力量的興起，眾聲喧嘩，行政機關反而處處受到牽制，導致政府失靈，民眾喪失信心的危機。中國在這段時間的崛起，使得兩岸關係成為國內關注的焦點。在入出國管理政策上，則受國內外政經環境直接間接影響，在這二十年間的主要焦點集中在開放兩岸交流與外籍勞工外籍配偶。因為入出國政策的開放，過去組成單純的臺灣社會，在接納外勞、外配與陸配這些新成分時，產生不少適應症狀，也回應到入出國管理政策的改變與刺激新的移民政策出現。臺灣社會的多元化發展，顯現在入出國管理政策的決策，在政黨對峙及多重利害關係人彼此角力下，出現被動因應的政經特性。

## 第一節 民主轉型時期之政經變化

### 壹、國際政經情勢

#### 一、後冷戰時期的區域化與多元化

##### (一) 後冷戰時期的區域集團模式

美蘇對抗的冷戰在蘇聯各加盟共和國陸續獨立，1991年戈巴契夫宣佈下臺後結束。國際關係中的霸權穩定因素消失後，出現各區域主要國爭取地區主導權的多元局面。共產體制崩壞，掀起一股共產國家民主化的浪潮，成為杭亭頓(Samuel

Huntington)第三波民主化的尾聲高潮。由於冷戰結束的主要原因來自於經濟，因此後冷戰時期，全球幾乎可說是進入資本主義獨大的市場經濟體系。過去仰賴軍事或意識型態作為統治權威來源的國家，紛紛以務實的經濟發展與政治穩定為主要國家指導原則，重建國家合法性基礎與民意支持。以往國際關係的主導與對抗，轉為協商與合作。美國、歐盟、俄羅斯及日本等主要國家的重心，轉向在區域或與國家利益有關的區域發揮影響力；發展中國家失去霸權的保護傘，紛紛組織起來，以合作力量爭取自身利益。在後冷戰時期，權力分散的多元國際體系下，國際組織重要性躍升，尤其是經濟性的國際組織，如，歐洲聯盟(EU)、北美自由貿易區(NAFTA)、世界貿易組織(WTO)，東南亞國協(ASEAN)與亞太經合會(APEC)等。

## (二) 多元化與非傳統安全威脅

由於全球化與資訊化的興盛，國與國之間的時空距離縮小，彼此間的連動關係密切。全球化的具體象徵除了政治體制（民主化）與經濟制度（資本主義）的散佈外，更深遠的影響早就出現在人類社會生活的各個面向，包括武力、法律金融秩序、企業與生產、人類遷徙、文化、生態環境、疾病、犯罪、糧食、能源等各種面向，任何一種問題都可能會影響到國家的穩定與安全。為了與以往純粹軍事威脅區別，這些新出現的議題被歸類為非傳統安全(non-traditional security)議題（張書瑋，2009：113）。

聯合國開發總署(United Nations Development Programme, UNDP)察覺後冷戰時期對全球安全威脅的轉變，在 1994 年即出版「人類發展報告書」(Human Development Report, HDR)提出「人類安全」一詞，以全人類為中心，定義出攸關人類安全的七大面向。分別為經濟安全、糧食安全、健康安全、環境安全、人身安全、社群安全與政治安全，強調這七個面向是彼此重疊的，當其中一個安全面向受到影響時，其他面向亦會被波及（蔡育岱、譚偉恩，2008）。

後冷戰時期，兩強之間發動毀滅世界大型戰爭的可能性不再，軍事安全的重要性淡化。同時因為兩極化的國際體系消失，安全威脅的來源來自非軍事的非傳統安全議題。美國與蘇聯力量紛紛撤出傳統各自掌握的地區，出現多處權力真空，使冷戰時期被壓制的民族主義、邊界衝突、宗教矛盾、資源爭奪等問題，忽然紛紛湧現。尤其在號稱歐洲火藥庫的巴爾幹半島、從人類文明發展開始就衝突不斷

的中東地區、以及貧困動亂的非洲等地，如俄羅斯進攻車臣、1996 年到 1999 年南斯拉夫解體發生波士尼亞與科索沃之間的種族滅絕戰爭、1994 年盧安達內戰，圖西族與胡圖族間的種族屠殺、1990 年伊拉克閃電攻擊科威特，以及 2003 年第二次波灣戰爭等。在在顯示全面戰爭威脅消失後，取而代之的並非世界和平，而是小規模但更殘忍的區域衝突。在這些區域衝突所衍生的諸多問題中，2001 年發生的九一一恐怖攻擊，導致美國全球反恐戰爭與國土安全議題，不但是後冷戰時期權力真空與非傳統安全議題綜合發酵的代表，也主宰了 21 世紀前 10 年的國際關係發展。

## 二、恐怖主義與全球反恐戰爭

2001 年 9 月 11 日，美國四架民航機遭到挾持，分別撞向美國經濟與軍事的象徵，紐約世貿雙子星大樓與五角大廈。倒塌的世貿大樓與五角大廈殘破的景象，震驚全球。這是美國本土有史以來第一次遭到攻擊，對於向來以霸權與超強自居的美國來說，這是無法忍受的挑釁，更令美國無法忍受的是，發動恐怖攻擊的蓋達(Al-Qaeda)組織，是美國中情局一手訓練培養出來的。冷戰時期美國為了對抗蘇聯在阿富汗的佔領勢力，訓練了一批游擊隊潛入阿富汗。冷戰結束後，美國撒手不管這些依賴美國資源生存的游擊隊，蓋達組織的首腦賓拉登不滿美國發動伊拉克戰爭，認為美國不公不義，迫害伊斯蘭教徒，因此開始對美國發動小型恐怖攻擊，終至升高到震撼全世界的九一一恐怖攻擊。<sup>43</sup>

恐怖主義並非因為九一一事件而起，早在 1970 年代就已經被貧窮國家或激進份子用作達到政治目標的工具。早期的恐怖組織，包括愛爾蘭共和軍(Irish Republican Army, IRA)、斯里蘭卡的塔米爾之虎(Tamil Tiger)、日本赤軍連等，最為人所知的恐怖攻擊事件，除了 1972 年巴勒斯坦解放組織(Palestine Liberation Organization, PLO)黑色九月(Black September)慕尼黑奧運綁架殺害以色列運動員外，1995 年日本東京沙林毒氣地鐵殺人事件，背後的主使者奧姆真理教等，甚至在 1995 年美國本土發生的奧克拉荷馬州政府大樓爆炸案，也可算草根性(grass-root)的恐怖攻擊。但真正讓美國政府震驚，掀起全球反恐戰爭者，當屬蓋達組織發動

---

<sup>43</sup> 中國時報，〈受 CIA 訓練，反奪美 3 千人命〉  
<http://news.chinatimes.com/focus/50108661/112011050300233.html> (2011/05/03)。

的九一一恐怖攻擊。

九一一事件後，美國政府迅速採取一連串的應變措施，包括加強港口機場等國境安全維護、通過愛國者法案(the Patriot Act)授予政府單位極大之權力進行情搜與執法工作、成立運輸安全署(Transportation Security Administration, TSA)、國土安全部(Department of Homeland Security, DHS)整合所有相關反恐與國土安全工作、加強邊境安全與貨櫃檢查及強化關鍵基礎設施安全防護等重要措施(張中勇, 2003: 59)。

美國除了在本土及海外基地加強反統及國土安全措施外，也運用其影響力要求全球及各國際組織配合進行反恐作為。在聯合國方面，2004年3月26日通過「1535號決議案」，授權成立「反恐怖主義執行理事會」(Counter Terrorism Executive Directorate)。與八大工業國(G8)成立反恐行動組(CTAG)，促進各國加強遵守反恐怖主義相關公約，強化網路安全、與國際刑警組織(Interpol)、歐洲刑警組織(Europol)及各國情報單位加強情資交流、啟動大港倡議(MegaPort Initiative)<sup>44</sup>、貨櫃安全倡議(Container Security Initiative)<sup>45</sup>。透過國際金融反洗錢特別工作小組(FATA)與艾格蒙組織(the Egmont Group)<sup>46</sup>合作，截斷恐怖組織的金錢來源等(汪毓璋, 2005)。在亞洲方面，透過與ASEAN及APEC之合作，設立反恐怖訓練中心，2003年在以經濟事務為主的APEC內，成立反恐任務小組(Counter Terrorism Task Force, CTTF)，每年的主要工作重點，為各會員體提出執行領袖及部長會議指示之年度工作績效、反恐行動計畫(CTAP)更新、以及由地主國舉辦區域貿易安全會議(STAR)

---

<sup>44</sup>「大港倡議」是美國能源部主導推動，協調世界各國於主要港口安裝輻射偵測儀器，目的在建立國際核能保安機制，防止恐怖份子利用海港運送非法核子及放射性物質，消弭恐怖分子的攻擊行動於無形。原能會核能研究所，2011，

<http://www.iner.gov.tw/siteiner/wSite/ct?xItem=5588&ctNode=396&mp=INER> (1月13日)。

<sup>45</sup>為防止國際恐怖份子，利用貨櫃載運核生化等具高度殺傷性武器，於抵達美國港口後引爆，造成全球貿易癱瘓，故有貨櫃安全計畫(CSI)之倡議。依據美方所訂加入CSI之最低標準，簽署港必須擁有或已具體規劃購置非侵入性貨櫃檢查儀(大型X光檢查儀)，對於前往美國之可疑貨櫃進行檢查。財政部，2005，<http://www.mof.gov.tw/fp.asp?xItem=24662&ctNode=117>，(8月2日)。

<sup>46</sup>艾格蒙聯盟(The Egmont Group of Financial Intelligence Units)是一個非正式組織，由各地的金融情報單位(Financial Intelligence Units, FIU)組成。艾格蒙聯盟的目標是為各國監督機構提供管道，加強對所屬國家反洗錢活動工作的支援。其主要任務之一，是把交換資金移轉情報的工作擴展並予系統化。維基百科，2011，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%89%BE%E6%A0%BC%E8%92%99%E8%81%AF%E7%9B%9F>，(8月7日)。

等三大項目<sup>47</sup>。臺灣雖非遭受恐怖威脅的主要國家，但由於與美貿易交通往來頻繁，因此在行政院反恐怖行動管控辦公室（後更名為國土安全辦公室）的協調下，配合美國與國際組織多項反恐作為，在日後對我國入出國管理政策有相當大的影響。

### 三、中國改革開放與崛起

經過文革十年破壞後，1978年鄧小平在中共第十一屆三中全會提出改革開放：對內改革，對外開放。對內包括農村經濟、國有企業與稅制的改革，對外則開放外國企業到沿海城市投資。透過「四個現代化」政策，<sup>48</sup>中共黨中央要求放鬆黨對經濟的控制權、讓經濟單位承擔管理責任及讓價格發揮更大的作用，並在農村建立自由市場（吳明遠，1995：17-18）。鄧小平成功地讓中國大陸由文革創傷中復甦，改變了中國長期以來對外封閉的情況，向世界開放，提高人民的生活水準。中國大陸原本就擁有豐富的自然資源與源源不絕的人力，再加上外國企業的投資挹助，因為改革開放政策，中國大陸進入高速經濟成長期，這也是日後中國崛起的關鍵因素（陳文蕙，2007：104-105）。

冷戰結束對中國來說，是一個大好機會。蘇聯瓦解之後，長久以來籠罩在中國北方的威脅消失，1971年之後，中國透過取得聯合國席位，順利進入其他國際組織，提昇了國際地位與國際影響力，而1978年開始實施的改革開放政策，有計劃而順利將中國導入世界貿易體系。

隨著改革的深化，中國逐漸確立以社會主義市場經濟體制，作為改革開放的模式，在前十年進行產業結構改革，修正文革時期錯誤的經濟政策，導致的原物料與生產設備短缺；1990年代，土地、資金等生產要素開始進入市場，快速推動房地產、股票等市場成形。<sup>49</sup>如同1960-1970年代的臺灣出口導向經濟策略，中國也選擇以製造業作為經濟方針，在21世紀開始，中國製造的產品滲透全世界，成為世界工廠。

---

<sup>47</sup> 行政院國土安全辦公室，2008，〈赴秘魯出席赴秘魯出席 APEC 反恐任務小組(CTTF)第三次會議暨相關會議出國報告〉，<http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/892611245371.pdf>。

<sup>48</sup> 「四個現代化」即工業現代化、農業現代化、國防現代化、科學技術現代化，最早由周恩來在1964年提出。1978年鄧小平在中共第十一屆三中全會重新提出。

<sup>49</sup> 中國宏觀經濟信息網，2001，〈21世紀中國經濟發展趨勢〉，<http://www.macroeconomy.com.cn/zhzt/000086/009/20010828017609.shtml>，（8月28日）。

根據中國國家統計局 2010 中國統計年鑑資料，<sup>50</sup>從 1979-2009 年，GDP 年增率為在 9.9%，若從 2001-2009 計算，則為 10.5%，自 2008 年，其國內生產毛額(GDP)即躍居全球第三。自從改革開放以來，中國有長達 30 年的時間，維持驚人的高度經濟成長，中國從文革時代的貧窮破敗，在後冷戰時期抓緊時機，挾其豐富自然資源與雄厚的國內市場，迅速成為足以左右世界局勢的大國。

## 貳、國內政經情勢

1987 年解嚴到 2008 年政黨二次輪替的 20 年間，是臺灣自由化的重要階段，解嚴與動員戡亂時期的終止，在靜止的臺灣社會中掀起翻天巨浪，這 20 年間就是整個臺灣國家社會歷經波濤翻騰、泥沙混濁的民主轉型期，一直到塵埃落地逐漸成熟的民主鞏固期。因為解嚴，兩岸關係在這 20 年深深影響臺灣政治、經濟、社會及文化等所有層面的發展。

在政治上經歷了多次修憲、政體變革、總統直選及公投入憲等民主過程，但也演變出政府失能、派系與黑金政治、省籍與本土意識炒作和政黨對峙的國家內部分裂危機。經濟上，因為政治與社會的多重變動，政府政策品質、產業西進淘空等問題，使臺灣從過去的發展極盛期逐漸走向衰退，亞洲四小龍的光環逐漸褪色。

### 一、民主化過程中的修憲工程

1987年解嚴之後，相繼解除報禁及黨禁等，沈寂已久的社會各角落，紛紛發聲，臺灣社會運動快速興起。相較於民間的活力，政治上，萬年國代與動員戡亂體制的老舊與陳腐，顯得格外刺眼，前進的速度跟不上民眾求新求變的要求。1988年蔣經國去世後，由國民黨培植的本土菁英李登輝就任總統。李登輝繼續蔣經國推動改革與民主化的工作，自然遭到國民黨內既得利益與守舊派的阻撓。歷經國大試圖擴權與野百合學運等角力，1991年終於順利廢除「動員戡亂時期臨時條款」，4月30日終止動員戡亂時期，5月1日起中華民國正式步入正常的憲政體制。

然而被凍結已久的憲法，當初制定乃是以大中國為主體意識，經過臺灣社會多年發展變遷，諸多內容已無法符合現今社會所需，因此由1991年到2005年之間，

---

<sup>50</sup> <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj/2010/indexch.htm>

啟動七次修憲工程。修憲的主要工作集中在李登輝執政時期，從1991-2000年，一共進行六次修憲，第七次則在政黨輪替後進行。李登輝時期的修憲，正好是臺灣的民主轉型期，修憲次數頻繁，也激發眾多爭辯。

經過如此浩大的修憲工程後，<sup>51</sup>我國政府體制偏向總統制，立法院成為獨大民意機關（如下頁圖 4-1）。在民主轉型過程中，因為權力的正當性來自民眾選票，在不成熟的民主社會中，為了獲得民眾青睞，立法院從舊時的橡皮圖章，搖身一變成為譁眾取寵政客之競技場，優秀的問政品質反成少數，因為政黨輪替而導致兩大黨藍綠對峙僵局，嚴重拖累國家施政與社會進步。

## 二、糾結的金權政治與經濟衰退

李登輝執政時期(1988年-2000年)，是臺灣快速推動民主改革時期，同一時期，為求勝選以繼續執政，國民黨利用過去累積的資源優勢，和地方派系與財團利益團體結合，形成黑金政治的既得利益結構。選出來的政治人物往往不具專業，只因有財團甚至黑道背景，握有選票資源或有雄厚財力，得以支應選舉龐大花費。過去在威權體制時期制訂的法令，普遍僵化不符現實需要，在經濟自由化的過程中，權、錢交互影響，大型財團為了維護、擴張其利益，透過選舉、遊說、賄賂或以選票影響力等方式，參與決策過程，影響政策或藉政策牟利。我國金融自由化過程中，兩次金改所爆發的銀行浮濫、吸金倒閉以及日後銀行惡意整併等亂象，

---

<sup>51</sup>七次修憲的主要成果，分別為：（一）1991年4月，第一屆國大第一次修憲；廢除「動員戡亂時期臨時條款」，為第二屆中央民意代表提供法源。廢除「動員戡亂時期臨時條款」不但讓中華民國重新回歸憲政體制，也意味著臺灣單方面宣佈結束與中共的敵對狀態，不再將中共視為叛亂團體，兩岸關係終於能夠正常發展。（二）1992年5月，第二屆國大第二次修憲：北高市長及臺灣省長直接民選。（三）1994年7月，第二屆國大第三次修憲：確立總統副總統直接民選，限縮行政院長副署權。本次修憲確立了總統制的發展方向，賦予總統在國防、外交及兩岸政策上實際的主導權。1996年我國第一次總統直選，1997年自由之家(Freedom House)在評比中乃首次將我國列為民主國家(李西潭，2009：103)。（四）1997年7月，第三屆國大第四次修憲：最重要的改變是精省，及即精簡省級政府組織，原本四級制政府變成三級制。由於之前宋楚瑜以超高得票率贏得省長選舉，凍省也被解讀為李登輝與宋楚瑜的決裂，國民黨內部本土派與外省派的對決。（高永光，2005）此外，第四次修憲限縮立法院力量，總統任命行政院長，無須經立法院同意。總統可解散立法院，立法院亦可對行政院長提出不信任案。（五）1999年9月，第三屆國大第五次修憲：延長國大與立委任期，後經大法官499號解釋，宣佈無效（高永光，2005）。（六）2000年4月，第三屆國大第六次修憲：國大虛級化，下一屆將轉型為「任務型國大」，專司複決立法院所提憲法修正案、領土變更案和議決總統、副總統彈劾案。（七）2005年6月，任務型國大第七次修憲：立委席次減半、廢除任務型國大，有關修憲案、領土變更案等，由公民複決決定，即為所謂的「公投入憲」。第七次修憲真正讓憲法中的創制複決權交還給民眾。而國會亂象非但沒有因為立委席次減半獲得解決，反而因為席次變少，賦予立委更大的權力，選舉廝殺情形更為慘烈。

可為明證。

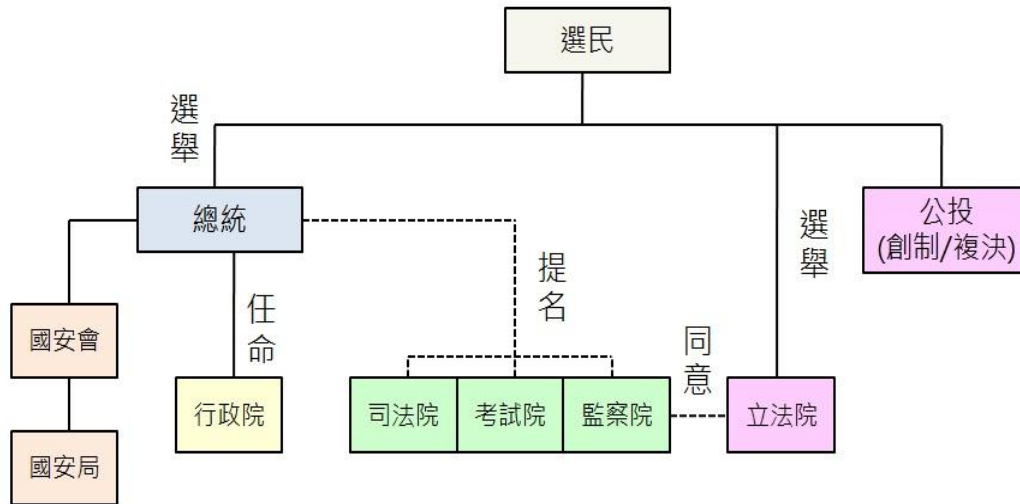


圖 4-1 修憲後中央政府體制架構

資料來源：作者自繪

臺灣的經濟隨著政治民主化邁向更大的自由程度，然而長期的政治紊亂，卻也斷傷臺灣最引以為傲的經濟發展，2001 年臺灣經濟出現自 1947 年以來首次負成長，過去藏富於民的均富社會惡化，貧富差距逐年拉大。因為伴隨全球經濟放緩、能源與糧食危機等問題，臺灣的經濟力量早已被中國大陸超過，扭轉兩岸關係主導權。

### 三、兩岸關係破冰及消長

1987 年 11 月 2 日，政府宣布准許臺灣民眾前往大陸探親，正式打開兩岸交流的大門。1991 年終止動員戡亂時期之後，正式結束與中共的敵對關係，兩岸關係進入新的階段，兩岸進入「和平共存」或「和平競爭」時代（吳安家，1990：235）。

兩岸交流由人道探親開始，隨後迅速擴大到經貿、體育、學術及文化等領域，前往大陸觀光旅遊也快速發展。中共在 1979 年就發表「告臺灣同胞書」，早一步宣佈終止兩岸的敵對關係，將對臺政策由「武力解放」改為「和平統一」，希望號召促進兩岸「三通」（通商、通郵、通航）、「四流」（科學、體育、文化與經濟）（邵宗海，2006：180）。中共對於臺灣的開放自然大表歡迎，提供各種優待、禮遇，尤其在經貿關係上，對於前往投資貿易的臺商，提供稅務優惠、土地與資源的良



好條件等（高英茂，1990：280）。由於臺灣在國際貿易市場上，受到臺幣大幅升值、國際保護主義的影響，開拓海外市場漸感困難，中國大陸在改革開放後，已有基本的成長，是一塊未開發的龐大市場，臺商具有語言與文化優勢，而大陸官方又因政治因素提供各項優惠，自然對臺商形成極大誘因。

第一波出走的是勞力密集的製造業，如玩具、製鞋、成衣、燈飾、五金等，加快了中國大陸勞力密集產業發展，1980年代中期，臺商赴中國投資金額只有1億美元，到1991年，即達到10億美元。家數也從不到100家，增加到2730家，而這時期的臺商都聚集在廣東，以廣州、深圳為主要基地；<sup>52</sup> 第二波產業西進起於1990年代末期，珠江三角洲地區已近飽和，臺商北上至長江三角洲的蘇州一帶，投資的產業以電機電子為主。曾經帶動臺灣經濟奇蹟的製造業與電子業大規模轉移到大陸，重要的大廠如：廣達、仁寶、緯創、華碩等，都在大陸建立生產基地。<sup>53</sup>兩岸之間的經貿往來密切，中國大陸很快地就躍升臺灣最大的貿易進出口對象，從下表可以明顯看出兩岸貿易往來的金額以及進出口比例成長度變化。

表 4-1 歷年兩岸貿易依存度統計分析表

單位：億美元

年份	貿易總額		大陸對臺出口額		大陸自臺進口額		貿易順差
	金額	同比(%)	金額	同比(%)	金額	同比(%)	
1978年	0.5		0.5		0.0		0.5
1979年	0.8	67.4	0.6	21.7	0.2	41900.0	0.4
1980年	3.1	303.9	0.8	35.7	2.4	1019.1	-1.6
1981年	4.6	47.6	0.8	-1.3	3.8	63.4	-3.1
1982年	2.8	-39.4	0.8	12.0	1.9	-49.5	-1.1
1983年	2.5	-10.8	0.9	7.1	1.6	-18.6	-0.7
1984年	5.5	123.0	1.3	42.2	4.3	169.0	-3.0
1985年	11.0	99.1	1.2	-9.4	9.9	131.8	-8.7
1986年	9.6	-13.3	1.4	24.1	8.1	-17.7	-6.7

<sup>52</sup> 徐仁全，2009，〈百萬台商第三波 綿密布局再做大〉，《遠見雜誌》，277。  
<http://www.gvm.com.tw/board/content.aspx?ser=15172>。

<sup>53</sup> 同上註。

年份	貿易總額		大陸對臺出口額		大陸自臺進口額		貿易順差
	金額	同比(%)	金額	同比(%)	金額	同比(%)	
1987年	15.2	58.7	2.9	100.7	12.3	51.3	-9.4
1988年	27.2	79.5	4.8	65.7	22.4	82.7	-17.6
1989年	34.8	28.0	5.9	22.5	29.0	29.2	-23.1
1990年	40.4	16.1	7.7	30.4	32.8	13.2	-25.1
1991年	57.9	43.3	11.3	47.1	46.7	42.3	-35.4
1992年	74.1	23.9	11.2	-0.6	62.9	34.7	-51.7
1993年	144.0	94.3	14.6	30.5	129.3	105.6	-114.7
1994年	163.2	13.4	22.4	53.2	140.8	8.9	-118.4
1995年	178.8	9.5	31.0	38.4	147.8	5.0	-116.8
1996年	189.8	6.1	28.0	-9.6	161.8	9.5	-133.8
1997年	198.4	4.5	34.0	21.2	164.4	1.6	-130.5
1998年	205.0	3.3	38.7	13.9	166.3	1.1	-127.6
1999年	234.8	14.5	39.5	2.1	195.3	17.4	-155.8
2000年	305.3	30.1	50.4	27.6	254.9	30.6	-204.5
2001年	323.4	5.9	50.0	-0.8	273.4	7.2	-223.4
2002年	446.7	38.1	65.9	31.7	380.8	39.3	-314.9
2003年	583.6	30.7	90.0	36.7	493.6	29.7	-403.6
2004年	783.2	34.2	135.5	50.4	647.8	31.2	-512.3
2005年	912.3	16.5	165.5	22.2	746.8	15.3	-581.3
2006年	1078.4	18.2	207.4	25.3	871.1	16.6	-663.7
2007年	1244.8	15.4	234.6	13.1	1010.2	16.0	-775.6
2008年	1292.2	3.8	258.8	10.3	1033.4	2.3	-774.6
2009年	1062.3	-17.8	205.1	-20.8	857.2	17.0	-652.1

資料來源：中華人民共和國商務部臺港澳司（2010/05/20）

由於臺灣的產業環境已經不適合發展勞力密集的製造業，因此在第一波的產業出走後，相關產業快速萎縮。第二波的電機電子產業快速遷往大陸，雖然加速臺灣科技產業升級（林祖嘉，2003），但未創造出相對的就業機會，以補充因為產業西進所留下的空白。

兩岸交流以臺灣民眾赴大陸探親（及旅遊）為開端，繼之為因兩岸分隔近 40 年，以人道緣由，陸續從 1988 年到 1990 年間開放大陸人士來臺定居、居留及探親等政策，在臺的老榮民們返鄉探親，並且有機會結識當地女子，進而出現不少大陸配偶（吳慎，2004：54）。1992 年後政府放寬到大陸投資規定，大批臺商西進大陸投資設廠，並在當地久居。兩岸交流日益頻繁下，兩岸婚姻也大量出現，乃至於有仲介市場的興起。兩岸婚姻和外籍婚姻潮幾乎同時出現，背景雖然不盡相同，但所引發的社會議題與挑戰大致相同，將併同於外籍配偶部分探討。

兩岸交流二十多年以來，無論在政治、社會、經濟、文化、學術及宗教等領域，都建立綿密的連結，雖然曾經因為千島湖事件、96 年臺海飛彈危機、兩國論、2000 年政黨輪替，民進黨執政後的「積極開放，有效管理」政策，而有所起伏，但均無法改變兩岸關係持續進展的趨勢。

#### 四、外籍勞工與外籍配偶

臺灣經濟發展後，勞動成本隨國民所得上升。原本高品質的便宜勞動力不再，年輕一輩偏向較輕鬆的服務業或事務性工作，對於勞力密集的製造業來說，是很大的成本負擔。適逢國家連續推出十四項重大公共建設等大型經建計畫，工資低廉卻需要重度勞動的工作，開始出現缺工。雖然在臺灣這種 3K（辛苦、骯髒、危險）工作的薪資，無法為國人所接受，但是在東南亞等經濟長期不振的國家，卻屬豐厚，因此吸引東南亞地區人士，持用觀光簽證來臺從事非法工作。

由於欠缺廉價勞工的情形越來越明顯，屬於傳統產業或勞力密集製造業的資方，面臨外移、關門或轉型的經營危機。沒有外移到東南亞或大陸的企業，便以缺工為理由，兼之以非法勞工亂象需要管理，遊說、施壓政府開放合法「廉價」外勞（劉梅君，2000；陳菊，2001：28）。行政院在 1990 年底開放十四項重大公共工程得標業者，雇用合法外籍勞工，民間業者見狀紛紛大聲疾呼應開放外勞，終於在 1992 年通過「就業服務法」，正式開放，但刻意區分藍領外勞與白領外勞。根據勞委會外勞業務統計資料顯示（參下頁圖 4-2），引入的外勞種類以重大公共工程、傳統產業、船員（漁工）、3K 產業、看護與幫傭為主，來源國為東南亞的泰國、印尼、菲律賓、越南等國，在 2005 年我國外籍勞工總人數達到 327,396 人，2011 年 7 月底則有 409,434 人，外籍勞工已經是臺灣社會的一部分，除了引進外

籍勞工所引發之社會議題與人權運動外，外籍勞工管理在我國入出國管理政策中，逐漸受到重視。

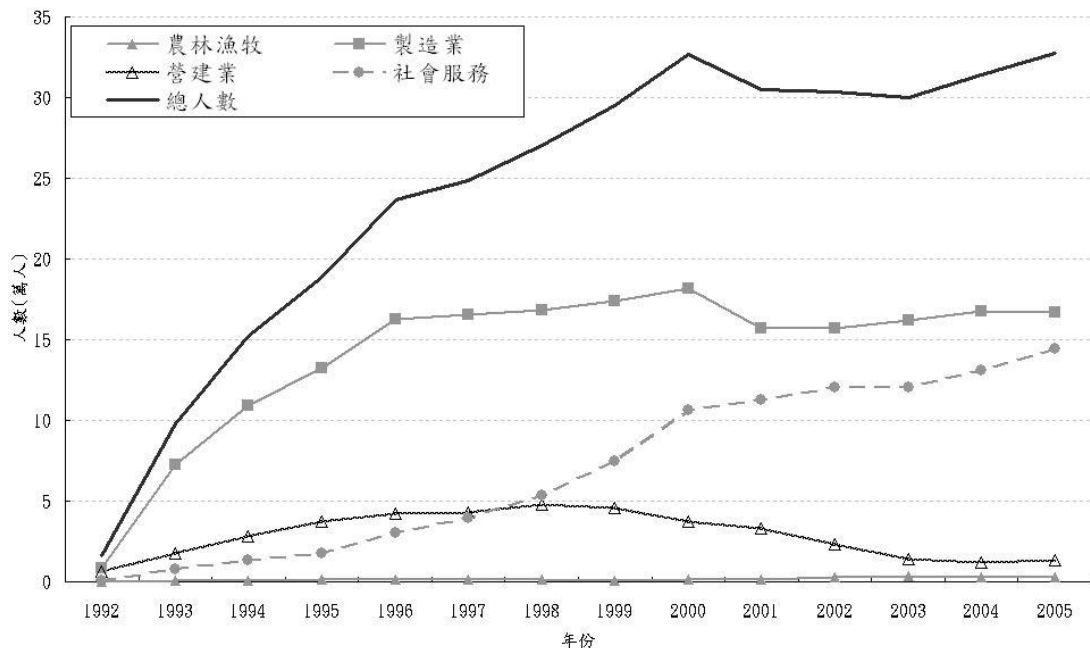


圖 4-2 我國外籍勞工人數

資料來源：行政院勞委會職訓局，2006

引自陳至柔、陳柏甫，2008，〈臺灣的外籍勞工〉，中央研究院社會學研究所「臺灣社會變遷全記錄」網站。

由於兩岸經貿交流快速成長，臺商西進過熱，大量資本流入中國。在國家安全仍有疑慮，卻無法明文禁止產業西進的情形下，政府乃開始推動「南向政策」，鼓勵臺商前往東南亞，生產勞動成本低廉的國家投資經商，藉此冷卻大陸熱，也與東南亞經貿圈保持密切關係。1994年政府推動「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，實施範圍包含泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶萊等東協七國，此乃我推行「南向政策」之源起（林松煥，2003）。因為南向政策的推動，我國陸續增進與東南亞國家通航與經貿往來，意外讓臺商重新發掘跨國仲介婚姻市場。

根據夏曉鵬等學者研究，早期我國跨國婚姻仲介在1960-1970年代，多屬臺灣女性遠嫁至歐美、日本等國，同時較落後的東南亞國家如泰國、印尼女性則仲介至臺灣的鄉村，當時接受度不高，因此沒有形成風潮。1980年代以後，因為前述

南向政策的帶領，前往東南亞工作的臺灣男性與當地女子結婚，臺商發現跨國婚姻有利可圖，開始經營仲介行業。1990年代，由於臺灣政治與經濟環境改變，加入國際經貿組織後，開放國內市場，衝擊競爭力較弱的農業與傳統產業，導致勞動市場供需失衡。加上社會開放自由化，女性受教育與參與勞動率不斷提高，婦權運動強化女性意識下，臺灣女性選擇晚婚或不婚者越來越多，不願意屈就不滿意的婚姻對象。因為經濟弱勢與本國女性意識抬頭，臺灣有不少身心障礙者、農漁村青壯年、中下低層的勞動階層在婚姻市場上相對弱勢，苦無對象可尋。以金錢交易為基礎的跨國仲介婚姻市場藉機切入（李明堂、黃玉幸，2008；夏曉鶡，2000；蕭昭娟，2000；鐘重發，2004；徐易昌，2006）。在臺灣經濟地位較低的男性組團前往落後國家（兩岸交流初期的中國，以及東南亞國家等）挑選新娘，光憑長相或臨時印象，短時間內就匆忙決定婚姻，返回臺灣。

1990年代臺灣的經濟尚稱穩健，相較於中國大陸或東南亞國家，可說是經濟發達的富裕國家。仲介婚姻在中國大陸或東南亞國家，多選擇窮困的鄉村地區女子。因缺乏資訊來源，當地人見到臺灣男子衣著光鮮，出手闊綽，對於遠嫁寶島臺灣都有著無限憧憬與想像。不少大陸配偶或外籍配偶在自願或非自願，出於經濟考量出嫁臺灣，來臺後卻往往因為文化、語言或習俗的差異、又有現實生活與想像的落差，因此不少人出現逃跑或適應問題。又有不肖人士假借婚姻名義，仲介大陸與東南亞女子來臺賣淫從事色情行業等，凡此總總，衍生出不少家庭、人權、人口販運問題與社會治安問題。

## 五、失靈政府與活躍的民間力量

公共政策是政府機關所選擇的行動綱領或不行動，以解決既定的某個問題或一組相互關聯性的社會問題（Pal, 1992：2；蘇瑞祥，2009）。理想狀態下，政府機關和民間社會在透明的決策過程，以理性分析找到解決問題的最佳方式。但在現實環境，由於制訂政策的利害關係人利益不同，動機與採取的行為也不同，理性決策往往淪為利益決策的表象。

臺灣進入民主化階段後，由於政治的權力來自於選票，而選票又多半因為民眾的不成熟，而來自於金錢、短期利益或空泛的理想大餅。在這種金權交錯的政治環境下，所選出的政府首長與民意代表，其決策與立法品質可想而知，在官僚

體系中也不乏勾結貪腐者，在決策或執行業務時藉機牟利。當人民感受到決策與法律品質低落所帶來的傷害時，就失去對執政當局信心。此外，解嚴後的政府權力架構經過多次修憲後，出現立法機關獨大，行政部門與整個官僚體系受到立法部門極度牽制的現象。因為政黨或個人利益而牽制行政，導致政府空轉行政效率不彰，決策草率，政策與法律品質極度低落，嚴重拖累國家發展與競爭力，出現所謂的「政府失靈」(Government failure)現象(吳定，2005：48)。

相對於臺灣政府失靈與決策搖擺的現象，民間社會的活躍與積極顯得極為突出。事實上，在這段期間的民間社會經常扮演督促政府面對社會問題，鞭策政府決策的重要角色。如同蕭全政所指出，臺灣的民間組織，逐漸擺脫原有輔助政府達成政策目標的扈從或側翼的角色，致力追求公益的使命，並代表多元的社會價值，甚至與在野政治勢力相互結合，企圖影響政府的決策過程與目標設定，挑戰政府的施政順位(蕭全政，2001：72)。

1990年代，轉型中的臺灣在全球化與資本主義的大環境結構下，呈現政治民主化與社會多元化的兩大重要特徵。戒嚴末期開始萌芽的社會力量，在解嚴後獲得自由發展的空間，社會運動四起。過去在國家威權統治與計畫式經濟發展，被犧牲、被忽略的族群，自發性地組成團體，得以透過政治以外的各種管道發聲。1980-1990年代，臺灣的社會運動關懷主題，便是以新民主、反制權威主義反撲為主。<sup>54</sup>

雖然外勞、外配與陸配現象從1990年代就已經十分明顯，新移民所帶來的社會議題，也引發社會關切與討論。然而真正的利害關係人與知識界的力量結合起來，形成有關外籍勞工、外籍配偶與大陸配偶的新移民運動，則是在2003年左右出現。此後新移民運動的相關團體，即從人權角度積極爭取及監督，我國移民與相關入出國管理政策之制定，對日後有很大的影響。本文在下一節將會討論，入出國管理政策在此時期的措施與組織架構，除了兩岸關係尚有國家安全顧慮，為

---

<sup>54</sup>1980-1990年代，臺灣的社會運動區分為四大類，分別為(一)抗議政府不作為(如：消費者保護運動、環保運動、地方反污染運動、反核運動、無殼蝸牛運動)；(二)對少數族群與弱勢團體的保護(如：原住民人權運動、新約教會抗議運動、殘障與弱勢團體福利運動、退休軍人福利運動、客家人權力運動)；(三)挑戰政府統合主義式的控制(如：勞工運動、婦女運動、學生運動、農民運動、教師權利運動)；(四)對政治性敏感問題定規則(如：人權運動、大陸人返鄉運動、臺灣人返鄉運動)(蕭全政，2000：43)。

國家機關所密切注意外，相對來說，由於新移民在臺灣社會屬於弱勢中的弱勢，因此可以看到，相關的措施規定不符人權觀念，政策制定也落後民間甚久。

## 第二節 入出國管理政策的解構重整時期

1987 年到 2008 年是臺灣解嚴後朝向民主鞏固的重要轉型歷程，兩岸交流影響社會各層面的發展甚鉅。威權時期的中央集權政府不再，但威權思想仍存在多數政府機關。民主化所掀起的浪濤，隱藏著金權政治與民粹的陰影，僵固已久的政府組織與制度，面對快速發展的全新社會，暴露出效率不彰與政策品質不被信任的缺點。入出國管理政策在這段期間，幾乎圍繞著兩岸關係發展而動，主管機關未曾變動，一直維持威權時代的組織架構，然而隨著社會變遷所出現的各種新挑戰，過去以管制本國人為主的業務重點，忽然要面對兩岸交流不同身分不同目的大陸人士、外籍勞工與外籍配偶等諸多外國人管理業務，讓踏入 21 世紀的入出境管理局左支右絀，不堪負荷，無論內外均有重新檢討，分散法令與建立專責單位之呼聲。歷經多年努力，在此時期入出國管理終於完成最重要的兩大里程碑：1999 年「入出國及移民法」之公布，以及 2007 年「入出國及移民署」正式掛牌運作。

### 壹、1987-2008 年入出國管理組織變遷

1987 年解嚴以及 1992 年終止動員戡亂時期後，我國政府體制出現非常大的變動，警備總部裁撤，另因應社會情勢變動分別增設不同部會，但負責入出國管理的主要機構入出境管理局，維持過往的組織架構。因經濟與社會發展關係，入出國管理業務快速擴充，有關兩岸人民、外勞、外配之往來管理等，都是入出境管理局的新挑戰。1999 年我國終於制定「入出國及移民法」，成為入出國管理的專法，「入出國及移民署」卻延至 2007 年才成立，我國入出國管理之組織與法令體系終於完備。

#### 一、軍事機關退出，回歸一般行政下的警察業務

解嚴之後，執行我國入出國管理的主要依據法規由「動員戡亂時期臨時條款」改為「動員戡亂時期國家安全法」，又在 1992 年因應動員戡亂時期結束，更名為

「國家安全法」。原警備總司令部裁撤後，整編憲兵、陸軍及海軍陸戰隊部分兵力，成立「海岸巡防司令部」，全銜為「軍管區司令部暨海岸巡防司令部」。

依照國安法第三、第四條規定，<sup>55</sup> 原來國防部「委託」內政部責成警政署辦理的人出國管理業務，終於真正脫離軍事管理，回歸一般行政下的警察業務。即原則上以警察機關為人流管理的主要機關，但保留軍事機關（海岸巡防司令部）的參與及其他軍事機關介入的依據（葉宗鑫，2004）。

## 二、其他相關機關之變動

我國社會發展在邁向自由化後，發展迅速多元，因此陸續增設不少部會或委員會，其中與人出國管理業務相關，除以內政部為外籍配偶主要管理機關外，另以主管兩岸關係之大陸工作體系，以及外籍勞工管理體系為主。

### （一）主管兩岸關係之大陸工作體系

過去兩岸隔絕沒有正常往來，因此有關大陸方面工作以情報、國防為主，政府開放民眾赴大陸探親後，為因應兩岸政策與行政需求，1991年成立「大陸委員會」為政府統籌處理大陸事務的專責機關。另根據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（簡稱兩岸關係條例），由政府與民間人士捐助成立「海峽兩岸交流基金會」（簡稱海基會）。中國大陸也成立相同性質的「海峽兩岸關係協會」（簡稱海協會），由兩會擔負起兩岸之間主要的聯繫溝通管道。

由於中國仍為我國國家安全與國防的主要威脅來源，因此除陸委會及海基會外，仍由總統、國家安全會議主導兩岸政策之制定，形成大陸工作體系。凡有關

---

<sup>55</sup> 「國安法」第3條規定：

「人民出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境。人民申請入出境，有左列情形之一者，得不予許可：

一、經判處有期徒刑以上之刑確定尚未執行或執行未畢，或因案通緝中，或經司法或軍法機關限制出境者。二、有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。但曾於臺灣地區設籍，在民國三十八年以後未在大陸地區設籍，現居住於海外，而無事實足認為有恐怖或暴力之重大嫌疑者，不在此限。三、依其他法律限制或禁止入出境者。前項不予許可，應以書面敘明理由，通知申請人，並附記不服之救濟程序。內政部應聘請包括社會公正人士組成審查委員會，審核第二項第二款未經許可事項。」

第4條規定：

「警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：

一、入出境之旅客及其所攜帶之物件。

二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。

三、航行境內之船筏、航空器及其客貨。

四、前二款運輸工具之船員、機員、漁民或其他從業人員及其所攜帶之物件。

對前項之檢查，執行機關於必要時，得報請行政院指定國防命令所屬單位協助執行之。」



兩岸政策之大政方針與諮詢研究，由總統及國家安全會議決定，交由行政院制定大陸政策與推動。大陸政策由陸委會統籌相關研究、規劃、審議、協調與部分執行；其他部會各依其主管業務相關者進行研究、推動。海基會接受陸委會的委託與督導，辦理兩岸民間交流涉及公權力的事務性、技術性服務事項，現階段與中共接洽或執行必須在大陸地區辦理的工作。<sup>56</sup>

## （二）外籍勞工事務管理

1990 年底，我國先開放十四項重大公共工程得標業者，得雇用合法外勞，後於 1992 年通過「就業服務法」，開放其他民間業者亦可雇用外勞。在開放之前，民間為缺工私下引進非法外勞之情形已存在，因為缺乏管理及法令保護，非法外勞經常遭雇主虐待，發生逃跑等問題。引入合法勞工後，外勞管理制度卻又未能真正落實，各種問題依然存在。有關外勞管理之相關體系，聘僱外國人業務主管機關為勞委會職訓局，入出境管理局負責外勞入境後指紋資料建檔、居留證核發、外勞重入境申請等，逃逸外勞部分，則由外交部、內政部警政署及衛生署等部會共同建置「外籍勞工動態管理資訊系統」，由警政署負責逃跑外勞之查緝。<sup>57</sup>

除一般製造業以及看護外，身為我國漁業主要勞動力的外籍漁工管理，區分兩大部分，一部分由勞委會依就業服務法管理（在境內工作，可進入境內水域），另外一部分屬境外雇用之外勞（在境外雇用之後，不進入臺灣水域）。外籍漁工管理所需按捺指紋業務，由漁業署委託海巡署代為辦理。因為少部分大型漁船會回臺灣整補，境外雇用的漁工隨船入境，需向入出境管理局申請臨時入出國許可。

而由於跨國婚姻日漸增多，兼之以臺灣國際化程度逐漸提高，國際間的往來頻繁，因此入出國管理與周邊衍生的問題越來越多，包括：移入、移出、海外非外國人入國管理、入出國管理、證照核發、查驗許可、停留、居留、定居管理、國籍行政等業務，分散於內政部戶政司、警政署入出境管理局、外事組、航空警察局、港務警察局、僑務委員會、外交部領務局，以及地方上臺灣省政府警政廳、各地方縣市警察局、各港務警察局、縣（市）警察局外事科等；另外必須與勞委

---

<sup>56</sup> 陸委會，2009，大陸工作體系，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=63142&CtNode=6292&mp=1>（2009/11/16）。

<sup>57</sup> 行政院主計處，勞委會「全國外籍勞工管理資訊系統」簡介，<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=7053&ctNode=418>。

會、陸委會、海基會、農委會漁業署協調配合。各權責單位眾多，事權分散，不但易生協調或分工問題，也影響行政效率，增添民眾困擾。

此外，在法令上，因為以往入出國管理業務的單純，除了「國家安全法」具有法律位階外，其餘相關規定均以行政命令處理，由部會自行研擬實施，未經過民意機關公開討論與立法程序，僅作為公務單位執行業務之規範，未能真正保護人民權益，急需重新檢討分散之權責單位與法令，予以整併（參圖 4-3）。

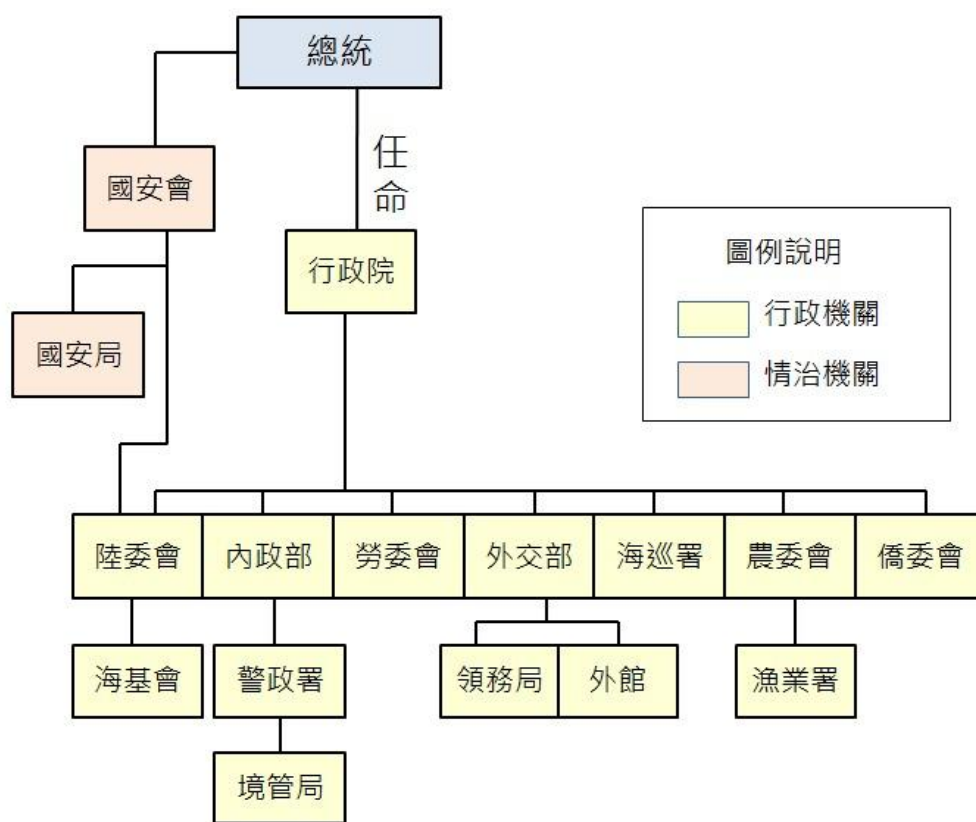


圖 4-3 民主轉型期入出國管理相關組織架構

資料來源：作者自繪

### 三、專責法律與機關成立：「入出國及移民法」與「入出國及移民署」

行政院雖然早在 1988 年 8 月即在第 2095 次院會中裁示：「請內政部依據憲法第一百零八條第一項第十六款之規定，迅速蒐集各國有關移民之制度及法規，積

極深入探討，研擬現階段我國的移民政策及法案報院。」內政部即研定「我國現階段移民政策綱領」報院，但行政院於 1989 年 8 月，回復認為內政部應就有意移居國外之人民，採開放態度並提供輔導，尚無訂定綱領之必要。<sup>58</sup>雖然政府在解嚴後，即注意到移民法規，但以屬於人口政策內的移民制度為主，且主要重點在協助開放國人外移，與入出國管理無關。

1990 年行政院召開全國治安會報，有鑑於入出國管理業務分散，實無法因應實務需要，因此指示內政部會同外交部、法務部、國家安全局等機關研究成立移民專責機關（曾文昌，2000：5）。內政部雖展開研訂相關法案與籌設移民專責機構之工作，但幾經技術問題與各機關間意見無法整合之波折，延至 1997 年 2 月才將完成之「入出國及移民法草案」與「內政部入出國及移民署組織條例」草案送請行政院審議，但並未立刻完成。1998 年因為大法官釋字第四五四號解釋，決議「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第七點規定，關於在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，除第一項第三款及第二項之相關規定外，其餘各款及第二項戶籍登記之相關規定、第三項關於限期離境之規定，與憲法意旨不符，於 1999 年 5 月 22 日失效。<sup>59</sup>為避免在臺無戶籍人民申請居留與定居屆時無法可管，內政部乃函請行政院儘速審議躺在行政院超過一年的「入出國及移民法」草案。行政院終於在 1998 年 10 月通過「入出國及移民法」草案，並經立法院於 1999 年 5 月 14 日三讀通過，5 月 21 日經總統公布後實施，距離大法官第四五四號解釋文律定之規定失效時限，僅餘 1 日（曾文昌，2000：6-8）。

至於「入出國及移民署組織條例草案」，雖然和「入出國及移民法」草案一同於 1997 年 2 月送請行政院審議，也經行政院原則同意，但因為當時已經在研擬進行中央政府組織改造，故 1999 年行政院召開審查會議後，決議有關移民署成立之

---

<sup>58</sup> 監察院，2004，〈093 內正 0027 號：黃委員煌雄、李委員伸一自動調查「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」乙案調查報告〉，[http://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/op\\_Upload/eDoc/%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88/93/093000105%E5%85%A7125%E7%A7%BB%E6%B0%91%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88%E6%96%87.PDF](http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/op_Upload/eDoc/%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88/93/093000105%E5%85%A7125%E7%A7%BB%E6%B0%91%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88%E6%96%87.PDF)（7 月 16 日）。

<sup>59</sup> 大法官解釋，1988，〈釋字第 454 號解釋文〉，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=454](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=454)，（5 月 22 日）。

事，須俟「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」完成立法後，方能配合辦理，設置移民署之事暫緩。此後直至 2005 年才經立法院三讀通過，總統公布。但移民署仍未立即成立，直到 2007 年 1 月 2 日終於正式掛牌運作。從 1990 年開始研議成立移民專責單位開始，一直到移民署正式成立運作，共經過 16 年的波折。

#### 四、境管局與移民署組織業務比較

2007 年入出國及移民署正式運作，不但在組織位階上，提昇到與警政署平行的內政部二級機關，在業務執掌安排上，也明顯擴大許多，顯示出移民署時代，面對的社會環境與境管局時代截然不同之處。

本章第一節已討論過 1987-2008 年間國內政經結構之歷史脈絡，就移民署設立時的背景而論，入出國管理主管機關所面臨的環境已日臻複雜，因全球化、交通便捷、兩岸關係、南向政策、經濟發展與婚姻市場變化，入出國管理已經無法獨立於社會層面的移民政策、勞工政策、人口政策之外討論，而是受到前述的不同社會政策深刻影響而隨之變動。

根據入出國及移民署設立說帖內容（2000），設立移民署之緣由乃因經濟自由化、政治民主化、社會多元化下，我國與國際往來頻繁，入出國人流與外來移民逐年遞增，因此引發下列諸問題。

##### 一、違法居停留

外來人口持用偽造、變造證件，冒用身分來臺後，非法打工、偷渡等問題層出不窮，其中以大陸地區人民居多。此外，大陸地區人民來臺後，從事非法活動，以及來臺後脫逃行蹤不明外勞者逐年增加，包括賣淫、行方不明與逾期居留，影響國家安全、社會治安、公共衛生、社會福利與經濟發展等層面甚鉅。

##### 二、假結婚來臺

外來人口利用「虛偽結婚」手段來臺，許多為人蛇集團利用從事賣淫與非法行業。產生人口販賣，違反人權疑慮，亦影響社會治安。

##### 三、移民輔導

根據移民署統計資料，我國外籍與大陸籍配偶人數至 96 年 5 月（移民署成立第一年）時已有 391,117 人，將近 40 萬，其中外籍配偶 135,735 人，大陸港澳地

區配偶有 255,382 人，<sup>60</sup> 由此可知外籍與大陸籍配偶在我國人數之多。大陸與外籍配偶遠嫁來臺，因為文化差異、語言隔閡、價值觀不同、缺乏社會網絡支持等問題，是弱勢中的弱勢。跨國婚姻普遍發生在經濟弱勢族群中，外籍或大陸配偶又因為我國法規限制，難以謀職，導致謀生不易生活困難問題頻生。尤其在跨國婚姻中，因為前述困難，導致家庭暴力、脫逃與子女教養問題，涉及我國人口政策、社會福利、治安、經濟衛生等各層面。

#### 四、 資訊系統整合

境管局時代雖然已經在 1983 年建立電腦化作業與第一個整合性的入出國管理資訊系統，但隨著解嚴後新增機關與業務資訊系統，舊有資訊系統不敷使用，其他未整合系統，如警政署居留外僑動態管理系統、海基會公證書驗證系統、內政部戶役政資訊系統、勞委會外勞動態管理系統等，在諸多系統無法連結同步作業狀況下，形成管理漏洞。

#### 五、 收容遣送

近年查獲偷渡、逾期居留、非法工作之大陸地區人民與外國人數量大眾，舊有設備與空間不足，經常衍生管理與人權問題。且我國因為國際地位關係，無法順利與其他國家簽訂正常之遣返或引渡協議，中國大陸又經常藉機拖延遣返作業，導致我國收容遣返作業之人、物力與經費負擔沉重，收容之大陸人士與外國人長久無法返鄉，亦產生情緒以及管理問題，造成困擾。

#### 六、 難民

我國在冷戰初期因為共黨勢力擴張以及國府撤遷來臺等歷史因素，收容不少來自港澳、越南、高棉（柬埔寨）、寮國等地區之逃難華僑，當時為難僑問題，特別通融管制放寬入境，從 1976 年到 1984 年間，統計共有 4 萬多件申請，來臺約 2 萬多人（入出境管理局，1984：18）。另外則為因應 1989 大陸天安門事件，短暫開放大陸民運人士來臺。雖然難民問題在解嚴後幾乎絕跡，但國際上仍不時出現難民議題，亦為一國重視人權價值與否之指標，因此難民業務之整合，亦列入成立移民署之緣由之一。

由前述移民署說帖列舉之成立緣由，可以發現，主要著眼於社會環境改變後，

---

<sup>60</sup> 內政部移民署統計資料，各縣市外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數（76 年 1 月至 96 年 5 月底）<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1084099&ctNode=29699&mp=1>。

移民問題所連帶引發之安全、經濟、社福、人權等不同面向議題，顯示移民問題與對應政策，當時已經成為臺灣社會焦點，甚至影響到國家安全，入出國管理政策必須配合移民政策而精進。進一步比對境管局與移民署之業務執掌，亦可以清楚看出移民署之規劃設計係著眼於移民業務之管理，與境管局以安全管制與調查為主之設計大異其趣。

## 一、入出境管理局

表 4-2 境管局組織與業務職掌

編制單位	業務職掌
第一組	一般人民入出境事務及僑民再入境案件審理
第二組	1. 軍公教人員與公民營行業機構員工及其眷屬入出境 2. 一般人民往返金、馬外島案件之審理
第三組	1. 海外（含港澳地區）安全調查工作之部署 2. 海外情報之處理以及海外入境案件之審理
第四組	1. 入出境案件安全管制 2. 入境國人偵考 3. 證照查驗有關業務之處理
第五組	1. 入出境案卷資料之管理 2. 情治、稅務、戶籍、司法等有關機關對入境資料查詢聯繫事項
第六組	參與聯合服務中心作業，辦理入出境案收件、登記、分辦、查詢、發證及加簽等業務
第七組	出國觀光案件之處理
行政室	1. 入出境管理法令之研訂 2. 年度施政工作計畫之編纂 3. 入出境證函之繕發 4. 一般行政事務管理事項
國際機場與港口入出境旅客服務站	1. 國人過境、再出境 2. 無邦交國家人民入境簽證事項
臺灣地區旅客出入境聯合服務中心	各部、會、署、局派員組成，受理人民出國案件

資料來源：入出境管理局，1984，〈入出境管理工作報告〉。

## 二、入出國及移民署

表 4-3 移民署組織與業務職掌

編制單位	業務職掌
入出國事務組	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 入出國政策及法令之擬訂。</li> <li>2. 施政計畫及重要方案之研究發展、管制考核。</li> <li>3. 臺灣地區人民入出國及進入大陸地區之規劃及執行。</li> <li>4. 大陸地區人民、香港澳門居民、臺灣地區無戶籍國民及外國人入國（境）停留之管理、協調及聯繫。</li> <li>5. 入出國管制之規劃及執行。服務站業務之規劃及督導。</li> <li>6. 其他有關入出國事項。</li> </ol>
移民事務組	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 移民政策與法令之擬訂及執行。</li> <li>2. 移入人口指紋建檔之規劃及移民相關資料之蒐集、統計、分析。</li> <li>3. 移民輔導之規劃、協調及執行。</li> <li>4. 移民人權保障之規劃、協調及執行。</li> <li>5. 大陸地區婚姻媒合廣告之管制。</li> <li>6. 移民業務機構之許可、管理及移民專業人員之訓練。</li> <li>7. 大陸地區人民、香港澳門居民、臺灣地區無戶籍國民與外國人入國（境）居留、永久居留或定居之管理、協調及聯繫。</li> <li>8. 違反入出國及移民相關法規者收容、遣送之規劃及督導。</li> <li>9. 其他有關移民事項。</li> </ol>
國際事務組	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促進與各國入出國及移民業務之合作聯繫。</li> <li>2. 駐外業務之規劃及督導。</li> <li>3. 難民相關法規之擬訂、難民認定、庇護及安置管理。</li> <li>4. 涉外案件之處理及協調。</li> <li>5. 入出國安全與移民資料之蒐集、統合及事證調查。</li> <li>6. 重大、突發、緊急案件處理、勤務之指揮、管制、督導、支援及與有關機關之聯繫、協調。</li> </ol>



編制單位	業務職掌
	7. 其他有關本署國際事項。
移民資訊組	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 入出國及移民業務資訊之整合規劃及協調。</li> <li>2. 入出國及移民業務資通安全。</li> <li>3. 資訊作業之開發、建置及研究發展。</li> <li>4. 資訊系統之管理及運作。</li> <li>5. 與其他機關相關資訊之移轉與交換之規劃、協調及執行。</li> <li>6. 電腦檔案資料之管理及運用。</li> <li>7. 資訊系統相關設備之維護及管理。</li> <li>8. 資訊教育訓練計畫之研擬、規劃及推動。</li> <li>9. 其他有關移民資訊事項。</li> </ol>
秘書室	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 會報及議事之處理。</li> <li>2. 公共關係及新聞發布。</li> <li>3. 印信典守及文書處理。</li> <li>4. 檔案管理。</li> <li>5. 法令之研究、整理、編纂及諮詢。</li> <li>6. 國家賠償事件之處理。</li> <li>7. 出納、財物、營繕、採購及其他事務管理。</li> <li>8. 其他有關秘書事項。</li> </ol>
國境事務大隊	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 入出國證照之查驗、鑑識及許可。</li> <li>2. 國境線入出國安全管制及面談之執行。</li> <li>3. 國境線證照核發、指紋建檔及入出國服務。</li> <li>4. 國境線違反入出國及移民相關法規之調查、過境監護、逮捕、臨時收容、移送及遣送戒護。</li> <li>5. 證照鑑識及查驗之教育訓練。</li> <li>6. 其他有關國境事項。</li> </ol>
收容事務大隊	違反入出國及移民相關法規之收容、強制出境事項。
專勤大隊	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 面談業務之規劃及國境內面談之執行。</li> <li>2. 外來人口訪查與查察之協調、聯繫及執行。</li> <li>3. 國境內違反入出國及移民相關法規之調查、逮捕、臨時收容、移送、強制出境及驅逐出國。</li> <li>4. 其他有關專勤事項。</li> </ol>



編制單位	業務職掌
服務事務大隊	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有戶籍國民之入出國服務。</li> <li>2. 臺灣地區無戶籍國民之入出國、停留、居留或定居之審理、許可。</li> <li>3. 大陸地區人民之入出境、停留或居留之審理、許可，及其定居之審理。</li> <li>4. 香港澳門居民之入出境、停留、居留或定居之審理、許可。</li> <li>5. 外國人之停留延期、居留、永久居留或重入國之審理、許可。</li> <li>6. 移民輔導之執行。</li> <li>7. 違反入出國及移民相關法規行為之舉發。</li> <li>8. 逾期居留、停留之裁罰。</li> <li>9. 移民業務機構之管理。</li> <li>10. 移民管理及大陸地區婚姻媒合廣告管制之執行。</li> <li>11. 其他有關入出國及移民服務事項。</li> </ol>

資料來源：內政部入出國及移民署網站

## 貳、1987-2008 年入出國管理法規與措施

1987-2008 年，近 20 年間，我國入出國管理政策主要重點，除在後期出現專責法律與機構外，就此段期間之法規發展，可以歸納為兩岸關係以及外國人之管理。以下即依時序分段討論之。

### 一、兩岸關係

解除戒嚴後，我國入出國管理業務之法令依據改為「動員戡亂時期國家安全法」，以及更名後的「國家安全法」（動員戡亂時期終止後）。依據國安法制訂「臺灣地區入出境管理作業規定」作為基本法規。兩岸關係部分，則依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」分別訂定各作業要點與規定。

兩岸開放交流後，兩岸關係成為臺灣社會發展的重要影響關鍵，因為頻繁的往來交流，在兩岸仍有敵對意識、國家安全威脅未解除之前，入出國管理成為國家把關的第一道防線，因此配合兩岸政策的發展，陸續制定諸多行政規則，以為

業務執行與管理之用。相關法規一開始以規範我國人民前往大陸地區為主，後以大陸地區人士來為主，早期有諸多防範大陸地區人民非法來臺之管理方式，後期則為開放爭取大陸觀光客來臺。從法令規章之變化，可以看出隨著中國大陸經濟實力成長，兩岸關係之消長。

而由於我國與中國大陸之間的特殊關係，大陸人士又區分不同種類。早期因為國家安全顧慮，來臺依親、居留、定居之大陸人士或大陸籍配偶，在入境臺灣前必須按捺指紋接受面談，進入臺灣後也有諸多限制，如取得身分證需有財力證明等，將與外籍配偶管理併同敘之。中國勢力崛起後，大陸專業人士與觀光客成為追捧的對象，求之不得，在入出國管理上，給予多方禮遇。相較於臺灣的大陸籍配偶，其待遇截然不同。兩岸關係交流有關之規定，包括：

1987年，行政院核定「臺灣地區人民出境轉往大陸探親規定」，除現役軍人與公職人員外，民眾可向中華民國紅十字總會申請進入大陸地區探親，每年以一次為限，為兩岸人民往來之開端。同年行政院核定「臺灣地區人民出境轉往大陸探親規定」，除現役軍人與公職人員外，民眾可向中華民國紅十字總會申請進入大陸地區探親，每年以一次為限，為兩岸人民往來之開端。

1988年，訂頒「現階段大陸同胞來臺探病及奔喪申請作業規定」，為開放大陸人士來臺之始，另有「現階段大陸傑出人士、在海外大陸學人及留學生來臺灣參觀訪問申請作業規定」及「現階段大陸人士來臺參觀訪問申請作業要點」。為兩岸雙向交流之始。

1989年，「滯留大陸臺籍前國軍人員及其眷屬返臺定居申請作業規定」，首度開放大陸地區人民來臺定居，另因應1989年六四天安門事件，緊急訂頒「現階段大陸民主運動人士申請來臺居留作業要點」，實施期間為當年9月至1990年6月底止。此外同年另有開放公立學校教職員工以及大眾傳播事業赴大陸地區之規定。

1990-1991年間，訂頒或修正有關兩岸往來規定超過二十多種，如：「現階段國際會議或活動涉及大陸有關問題作業要點」等，範圍涵蓋國際活動之兩岸接觸、臺商派員考察參展、民意代表、民間團體、公務人員、宗教團體等與大陸往來之規定。

1991年，公布國家統一綱領，臺灣地區人民進入中國大陸，原向中華民國紅

十字總會申請，改為向入出境管理局申請或登記。另外修正「大陸同胞來臺定居申請規定」，開放新近結婚大陸配偶來臺居留定居。

1992 年，終止動員戡亂時期，入出境管理局接收警總有關大陸地區人民非法入境之監管與遣返業務。公布「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（兩岸條例）以及相關施行細則。

1993 年，修正「兩岸條例」，放寬於兩岸條例施行前，已進入臺灣地區且與臺灣地區人民結婚之大陸人民得在臺灣居留、定居，非法入境者亦然。1995 年，農委會訂頒「臺灣地區漁船船主在臺灣地區離岸十二浬以外海域，雇用大陸地區船員暫行措施」、准許九職等以下公務員申請至大陸地區探親。

1998 年，整併原屬 13 個不同主管機關之大陸專業人士來臺法規為「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」，統一由境管局受理再分送各主管機關審查。2000 年，新聞局公告「大陸地區新聞人員進入臺灣地區採訪注意事項」，開放大陸媒體來臺「蹲點」。制定公布「離島建設條例」賦予金馬小三通法源，2001 年，試辦金馬小三通。

2002 年，實施「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」。2004 年，制定發布「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」、「大陸地區人民申請面談管理辦法」、「大陸地區人民按捺指紋建檔管理辦法」。2008 年，全面開放陸客觀光、解除小三通限制、開辦兩岸大三通、發布「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」、開放直轄縣市長赴大陸地區等。

## 二、外國人管理

在入出國及移民法公佈實施之前，外國人在臺灣的居留地位非常不穩定，對外國人之管理多由行政機關自行發布相關管理規則，或以裁量權決定，經常發生公務機關執法過當，侵害外國人權利或任意驅逐外國人之事，尤其是佔外國人絕大多數的外籍勞工與尚未取得我國籍之外籍配偶，更屬於弱勢中的弱勢（廖元豪，2004）。此外，除了外籍配偶與外籍勞工外，有許多長居臺灣的外國人，如早期來臺宣教或從事醫療救助等志業，為臺灣奉獻一生的外國人，其實早已與國人無異，但受限於法律，無法申請歸化，平添困擾。2000 年入出國及移民法公佈實施後，自民國 18 年就制定的「國籍法」，也在同年進行 70 年來的第一次大翻修，逐漸開

始修正我國外國人管理制度。

在外籍勞工與外籍（與大陸籍）配偶部分，無論在入出國管理或是入國之後居停留等移民管理，依然有許多充滿歧視與敵意的規定。以外籍勞工為例，臺灣雇主逼迫信仰回教之外勞吃豬肉、殺豬之事屢見不鮮，嚴苛不人性的管理、苛扣工資、暴力相向、工時過長等問題更是臺灣人權的污點，2005 年高雄捷運工程發生泰國勞工集體暴動事件，只是冰山一角。最為人所詬病者，乃對外籍（與大陸籍）配偶在入境時面談、以及外國人按捺指紋之規定，此外尚有財力證明及工作權等，都是歷來外籍（與大陸籍）配偶團體力爭的議題。

面談為防堵假結婚之重要方式，但因面談人員技巧不足，經常詢問涉及個人隱私問題，使接受面談者深感受辱。另，我國對外國人實施生物特徵辨識應用之法源為「入出國及移民法」，<sup>61</sup>由於我國與大陸地區特殊的政治關係，及兩岸人民往來的複雜現實，我國對外國人採取生物特徵辨識之制度也有不同區分。在臺居留之外籍人士領取的是「外僑居留證」，其他大陸人士則因其身分與在臺停留理由和時間，分別有團聚證、大陸地區人民依親居留證、大陸地區人民長期居留證等。來臺從事漁業之大陸船員（即一般俗稱大陸漁工）卻是依照「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」，由主管機關農委會漁業署另外發給漁工識別證。雖然利用個人生物辨識特徵辨別身分，係查驗身分真偽，維護國家安全之手段，但由於按捺指紋通常會與罪犯聯想在一起，因此招致人權團體不滿與抗議。

有關外國人管理之相關措施彙整如下：

1989 年，實施「外國人入出國境及居留停留規則」（警察機關執行，2000 年廢止），在臺停留 6 個月以上者，應向居留地警察局辦理外僑登記。1991 年，實施「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」，建立外來人口在臺設籍前，應居留一定期間（連續居留滿一年）之制度。1992 年，制定公布「就業服務法」，開放引入合法外籍勞工。主管機關、警察機關或海岸巡防機關得指派人員攜帶證

---

<sup>61</sup> 「入出國及移民法」第九十一條：「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。」

明文件，至外國人工作之場所或可疑有外國人工作之場所實施檢查。對於前項之檢查，雇主不得規避、妨礙或拒絕。

1995 年，原由警政署外事組負責之外國人入出境管制、證照查驗等事項移入出境管理局辦理。農委會訂頒「臺灣地區漁船船主在臺灣地區離岸十二浬以外海域，雇用大陸地區船員暫行措施」。1998 年，行政院會議通過「加強外籍勞工管理方案」，建立「全國外籍勞工資訊管理系統」、建立外籍勞工生活管理規範、推動加強「外國人生活管理實施計畫」、加強查緝非法外勞。

1999 年，公布「入出國及移民法」，建立外國人永久居留制度。

2000 年，發布「外國人停留居留及永久居留辦法」及「外國人收容管理規則」，受理外國人申請「外僑永久居留證」，修正公布「國籍法」允許外國人申請歸化。

2003 年，修正「就業服務法」開放聘僱外國白領。

2004 年，制定發布「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」。

2007 年，開放高級專業人才與來臺投資之外國人申請永久居留、實施「外籍商務人士快速查驗通關作業要點」。

### 三、其他

在本時期，配合國家經濟發展與國人需要，入出國管理上更進一步開放民眾入出國自由、深化資訊作業程度，最重要的象徵，則是在 1992 年取消黑名單，為白色恐怖時期劃上句點。

相關重要事項臚列如下：

1989 年修正「護照條例」，取消出國事由及次數限制，一般民眾終獲出國自由。1992 年終止動員戡亂時期，「動員戡亂時期國家安全法」更名為「國家安全法」，修正第三條第三項規定，不得入出境之規定「有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。但曾於臺灣地區設籍，在民國三十八年以後未在大陸地區設籍，現居住於海外，而無事實足認為有恐怖或暴力之重大嫌疑者，不在此限。」，正式取消白色恐怖時期的海外黑名單。同年 11 月彭明敏即由美國經香港由中正機場入境，1994 年廢除臺灣地區人民入境登記表，大幅簡化通關手續。1995 年，簡化入境所需證明，取消申報出境制度。1998 年，成立「入出境全球資訊網站」、開放役男出國。2007 年，入出國及移民署成立。

### 參、1987-2008 年入出國管理政策特點分析

1987-2008 年是臺灣從威權體制跨進民主化的發展過程，從 1987 年解嚴、1992 年終止動員戡亂時期、1996 年總統直選、2000 年首次政黨輪替，到 2008 年第二次政黨輪替，臺灣走過風起雲湧的大小社會運動，黑金政治、兩岸交流熱、外籍勞工與新移民議題等，在不斷變化的國內外政經結構下，入出國管理政策也隨之變化。

此一時期的入出國管理政策，特點分析如下：

#### 一、管理重點以兩岸關係以及外國人管理為主

依本文第二章、第三章的分析，我國早期入出國管理政策從遷臺初期管制出入，避免匪諜<sup>62</sup>滲透與人力流失，到為經濟發展開放國人出國，其管理主體均以本國人為主。解嚴之後一直到二次政黨輪替，從各相關措施的重點，可以明顯看出管理的對象已經轉為「兩岸人民」與「外勞、外配」等外國人為主，顯示出我國社會轉變之影響。

#### 二、因社會變遷，移民管理重要性已不亞於入出國管理

本文之研究重點已於第一章說明係聚焦於入出國管理政策。然行文至此，可以發現因為政經環境的變動，移民管理問題早已浮現，成為你我生活中隨時可見的議題。入出國管理乃是在國境關卡之第一道防線，外人進入臺灣後之居停留或定居，即屬移民管理之一環，故可說移民管理與入出國管理息息相關，甚至是配合移民政策而變動。從前述移民署在業務與組織架構設計上，亦可清楚看出，移民管理之複雜性與重要性不亞於入出國管理。

#### 三、入出國管理由軍事管理回歸警政管理，同時受國安與內政系統指揮

入出國管理業務原由國防部「委託」內政部辦理，雖然成立境管局，但以國防指揮為主。及至國家為民主化發展，由軍事管理回歸警政署指揮，軍事體系退

---

<sup>62</sup> 以當時思維來看，中華民國國土涵蓋大陸地區，大陸人民亦屬中華民國國民，只是身陷匪區，故匪諜仍可算是國人。

出。但由於入出國管理本為國家安全重點之一，且兩岸人民往來管理乃國家安全之重要關切事項，因此除內政部行政體系指揮外，亦受「總統-國安會-陸委會」之大陸工作體系指揮。

#### 四、軍警傳統與威權時代之思維，難以應付新時代、新社會環境

此處可以分為兩點來說，首先就組織架構而言，境管局之組織架構源自威權體制，業務相對單純的時代，無論在業務單位設計或是主要人力來源，均以軍、警、情治為主，直到移民署成立前，共沿用 36 年之久，未曾有過大幅更動，僅就少數新興業務在舊有架構下增設資料處理等單位。面對民主化時代，舊有的組織架構設計與人力配置，根本無法應付如此複雜而龐大的新時代業務。在組織僵化無法更動的情形下，原本應該整合處理的業務，分散到其他不同部會處理，另依賴主管機關以大量輔助性法規（行政命令），如各種規則、辦法、要點等，勉強處理之。

其次，以人員組成和思維而言，入出國管理體系長期為軍警指揮，人員來源亦相同，因此無論在組織文化、作業思維上，都有濃厚的軍警特色，如服膺權威、一板一眼等。雖然人權思想逐漸在社會其他角落發酵，但因為入出國管理的國家安全特性與軍警傳統，人權或彈性思考很難滲透進來。若以今日眼光檢討當時的入出國管理政策作法，會發現許多規定的確有違人道或人權精神，製造不少弱勢族群的痛苦。而這些受影響的主要族群，如同廖元豪（2004）所言，是沒有選票、欠缺影響力的一群，更容易被忽略，只能寄望人權團體發聲爭取權益。

#### 五、凸顯資訊化作業之重要

同前所述，僵化的境管局組織與人力配置，其實根本無力處理如此龐雜之業務，1980 年代奠基的資訊化作業與整合性入出國資訊系統，在這 20 年中發揮相當大的作用，替代嚴重不足的人力，尤其入出國管理工作體系牽涉眾多不同機關，透過整合資料介接，省卻不少協調聯繫工作，維持住一定的行政效能。在資訊化與全球化快速發展的時代，尤其突顯出資訊化之重要。

我國入出國管理政策在此時期歷經重要變革，但國際上風雲迭起的恐怖攻擊與反恐戰爭，雖深刻地影響到國際局勢與歐美、東南亞國家的入出國管理，卻似乎沒有反應在我國的入出國管理政策上，只有在國境機場配合加強安檢，另配合

美國政府情資交換與貨櫃檢查等行動。筆者認為，我國雖然一再宣示配合美國反恐戰爭，善盡維護國際和平責任，但實際上臺灣並非受到直接恐怖威脅的主要國家，且當時國家主要焦點為兩岸關係與政黨輪替下國內政治競逐，因此反恐與國土安全議題，實非政府施政優先議題。美國反恐戰爭與國土安全訴求的壓力，直到 2008 以後才逐漸透過政府爭取美國免簽證待遇(Visa Waiver Program, VWP)與國際組織(APEC)的壓力，反應在我國入出國管理政策的下一波變革上。

### 第三節 民主轉型下的被動配合

在國家機關權力穩固時，入出國管理政策一直是國家機關用來控制國家門戶以達成其政治或經濟目的之工具，在威權統治時期運作得十分順暢；然而在國家民主化的學習與混亂時期，國家權力運作變化牽連到政策工具的應用能力。在入出國管理政策中，筆者觀察到決策過程中利害關係人增加，各自使用不同的偏差動員方式影響政策的走向。在民主化的時代，入出國管理政策的變動，很諷刺地，卻映照出類似馬克斯(Karl Max)筆下，階級角力的局面。

#### 壹、政經環境與權力結構對入出國管理政策的影響

##### 一、國內外政經環境的變動

1987-2008 年代，無論在國際關係、國內政經環境與入出國管理政策這三個層級上，都經歷了解構→混亂→再建構的重生歷程。美蘇兩大超強固有的勢力範圍，在冷戰結束後出現權力真空，因而在政治上，引發民主化風潮、區域型戰爭與恐怖攻擊事件；在經濟上，掀起區域經濟集團化與保護性貿易政策。國際政經環境的變化是不少國家的危機，卻是中國的轉機。中國經濟在改革開放後從破敗走向穩健，在冷戰後的二十年間快速成長，成為全球數一數二的經濟大國；以經濟實力作為後盾，國際政治權力的真空，提供了中國在國際政治上發揮影響力的舞臺。中國選擇擁抱市場經濟，把意識型態鬥爭擺在一旁，成功地轉型為呼風喚雨的大國，以經濟吸引力為外衣，對世界各國臺灣政經發揮影響力。

從國家箝制的威權體制開始，摸索著走向民主化的臺灣，就像剛學步的幼兒



一般，在民主化的學習過程中跌撞出不少傷痕。民主化初期，國家權力運作結構發生變化，政府的力量消退，在國內政治上也出現權力真空，隨後形成金權交織的黑金政治。冷戰結束後，美國力量衰退，除了美國的支持外，臺灣必須在區域化的國際政經關係中，加強與東亞國家以及國際性經濟組織的關係。對長久孤立於國際社會的臺灣來說，WTO 與 APEC 是參與國際社會的重要管道，為了遵守國際組織要求，開放國內市場是必然的趨勢，國內缺乏競爭力的產業面臨存亡關頭。政經情勢的紛亂在進入 21 世紀後，稍有緩解，經過二次政黨輪替後，民主化達到某種程度的成熟，經濟上則因為兩岸關係消長，大幅度地依賴中國。

在國內外解構、建構混亂的環境下，我國的入出國管理政策同樣經歷了從管制到開放，從單一到多元，從臨時到專業的解構、再建構過程。隨著政治民主化，國家必須走向開放，首先開放的，就是封閉已久的兩岸交流。兩岸交流開始以臺灣人前往大陸探親旅遊為主，中期則有臺商西進潮，以及大批的大陸籍配偶、偷渡客來臺，到後期則是在中國崛起，臺灣許多人的殷殷期盼下，湧來一批批的大陸觀光客。入出國管理政策的管理主體因而從過去的國人，轉而成為兩岸交流的國人與大陸籍人士。

兩岸關係的影響力也發揮在其他方面。為了遏止臺商中國淘金熱，政府祭出南向政策試圖降溫，鼓勵臺商前往東南亞，意外地打開東南亞的仲介婚姻市場。另一方面，國際經濟壓力迫使臺灣政府走向開放國內市場與經濟自由化，因為開放市場導致產業生存危機，力圖降低生產成本的企業主，大力推動開放外勞，政府則利用引入東南亞外勞作為與東南亞國家加強關係的管道，大批來臺工作的外勞與遠嫁臺灣的外配，又成為入出國管理的新管理對象。

在國內外政經環境的影響下，我國入出國管理政策出現新的管理對象，新的業務範圍，呈現與過去截然不同的樣貌。同時也因為國內外政經環境的刺激與帶來的改變，反應出入出國管理組織與規範的不足，亦促成了整個入出國管理政策的重新檢視與修正，終於在 1999 年與 2007 年分別建立專責法律與專責機構。因此，入出國管理政策是因為國際政經環境以及國家權力運作改變的情形下，完成政策的解構與重構。

## 二、民主化時期國家權力運作結構

依照字義分析，民主（democracy）在希臘文的語源上指「人民治理」（林忠山，2009：2）。我們以一般最能接受的定義來看，即熊彼得（Joseph Schumpeter，1942）「民主的方法，乃是達成政治決策的制度安排，在此制度下個人必須經由競爭手段獲取選票，以獲取決策的權力」的觀點（陳俊宏，2000：117）。意即，國家統治正當性的來源乃是人民的選票。

臺灣擺脫威權體制之後，進入民主化的學習階段，整個國家內部的權力運作結構也大幅改變。經過七次修憲，中央政府體制更偏向總統制，但卻也修整出獨大的民意機關--立法院。過去因為黨國不分，總統與執政黨是一體的。在民主制度下，立法委員因為代表民意，對行政部門與官僚體系的作為，有很大的影響力。總統雖由民眾直接選舉，具有一定的民意基礎，但執政黨在國會選舉中，不必然是唯一的贏家。當執政黨在國會席次較少，即形成所謂的「跛鴨總統」，在施政上經常遭到反對黨掣肘，無法施展；即使執政黨在國會佔有多數，執政黨的立法委員也往往因為本身選票壓力，會利用其職權影響執政黨的決策方向。為此，行政部門與負責執行政策的官僚體系，受到立法部門極大的制約。

同時，民間社會力量從戒嚴末期的萌芽，進入民主化時期，呈現快速成長。身為統治正當性的來源，民間社會開始懂得發揮自身影響力去試圖左右政策。在此處，民間社會可以分為兩部分來討論，一部分是在經濟發展下，握有龐大經濟資源的民間財團、企業；另一部分是沒有龐大經濟資源，但因關切生活周遭議題，透過社團集結力量，試圖影響政府政策的民間社團，如人權團體、環保團體等（如圖 4-4）。

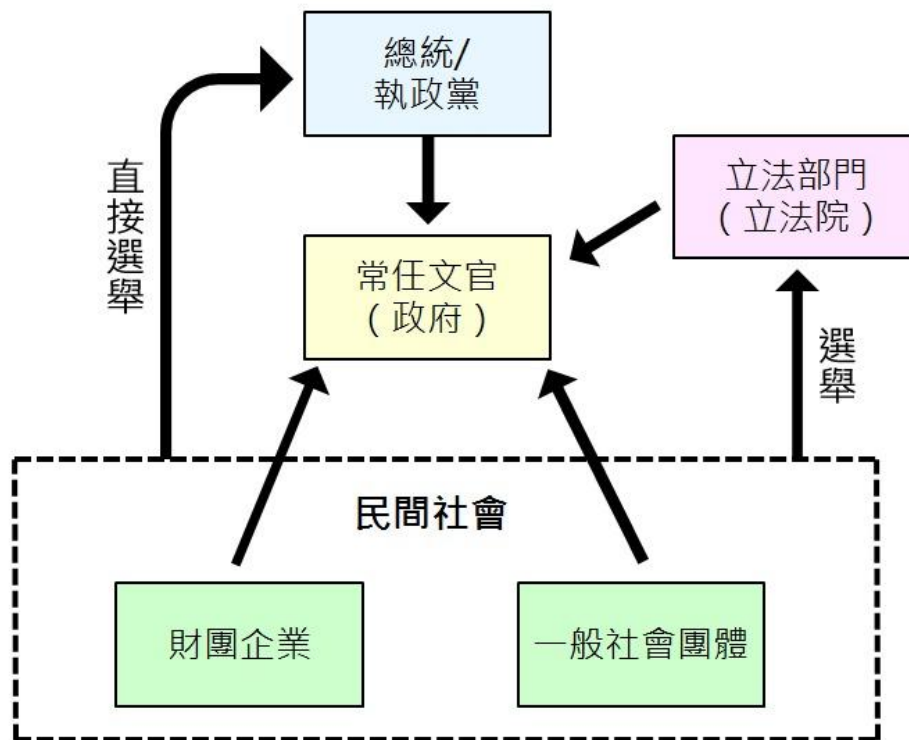


圖 4-4 民主化時期國家權力運作結構

資料來源：作者自繪

## 貳、多元環境下被動配合的政經特性與偏差動員

如前段所述，由於國家機關受到民主制度的約束，不再如以往強勢，而民間社會透過民主制度的賦權(empowerment)，<sup>63</sup>獲得掌控本身相關事務的力量，民間社會的秉賦在民主制度下能夠充分顯現並發揮功能。是以，觀察本時期的人出國管理政策的決策過程，可以發現利害關係人(stakeholder)除了行政部門(執政黨)、主管機關、立法部門外，新增加了民間社會，而民間社會又依不同的屬性與目的區分多種。第一是握有龐大政經影響力的財團、企業，其中又可以分為西進臺商、

<sup>63</sup> 「賦權」(empowerment)可以被看成一個過程，包括認知人一生之中的權力動態、為了取得更大控制權及支持社群中其他人的賦權，其過程包括，從洞悉到行動、從個人到集體行動。(Rolands, 1995; 馮瑞麒, Lewis, 2007: 93) 換句話說，賦權是「是一個過程，藉由這個過程，人們、組織及社區團體歷經關切到他們自己的議題而獲得優勢。」(吳姿瑩, 2006)。

在臺企業與人力、婚姻仲介業者；第二是非政府組織(non-governmental organization)型態的社會團體，如人權、勞工、外配團體等，以及他們所代表發聲的弱勢族群。至於絕大多數沒有選舉權的外籍勞工、外籍或大陸配偶，他們因為不具有選票，因此在決策場域中，幾乎可算是沒有聲音的一群，僅能仰賴第二種社會團體幫忙發聲。此外，中國大陸在決策過程中，因為自身利益，直接或間接地發揮其力量，亦對入出國管理政策產生某種程度的影響。

在此時期，兩岸關係是國內最重視，也是影響最大的議題，因此國家機關（執政黨）在運作入出國管理政策時，主要的著眼點在（一）獲得民意支持，（二）透過入出國管理政策取得兩岸關係的主導權。行政部門在初期透過解嚴、開放兩岸交流與投資、准許大陸地區人民來臺依親、居留等偏差動員方式，作為一種國家提供民眾的「恩惠」，取得民眾的「感激」或認可。早期臺灣經濟能力比中國大陸好，很多大陸人民嚮往富裕臺灣生活，因此能夠藉此取得兩岸關係進展的主動權，由行政部門來決定開放多少、開放的程度。又由於入出國管理政策的國家安全性質，雖然軍事情治系統對入出國管理的的掌控不若以往的全般性，但解嚴後的國安系統（同時也控制大陸工作系統），仍對入出國管理的走向有決定性的權力。

當臺商西進過熱，陸配大增逐漸引發社會關注，可能危及透過開放所取得的民意支持，行政部門乃推出「南向政策」以為因應。在民間社會的企業財團，有的在國內生存空間被壓縮，因此決定赴大陸投資經商，站在這些企業的立場，自然希望政府越開放越好；留在臺灣的企業，則面臨勞工不足，生產成本增加的困境，因此發揮其影響力，透過媒體大聲疾呼要求政府開放外勞。因為開放外勞，所以入出國管理政策也必須在外勞入出的管理上予以配合，發揮其作為國家取得民眾支持的工具特性。受惠於兩岸開放與南向政策，利用仲介勞工或跨國婚姻而獲利的仲介業者，更是積極遊說呼籲政府不斷開放，放寬對外勞與外配陸配入國之管制。國安系統與勞委會等政府單位，則在有疑慮下，不願快速開放，因此經常可見民間直接或透過立法部門施壓開放，國安系統踩剎車的狀況，顯示出國家機關與民間社會的角力狀態。

當外勞、外配與陸配的人數多到足以成為我們日常生活中常見的景象，而這些弱勢族群的存在與不當對待所引發的社會議題，喚起全臺民眾的關注與討論時，他們卻因為語言或身分的隔閡，沒有能力也沒有管道捍衛自己的權益。雖然陸續

有婦女新知、臺權會、南洋臺灣姊妹會、外籍新娘成長協會等民間團體關心這些族群，但到 2003 年年底，「移民/移住人權修法聯盟」（簡稱移盟）的成立，才真正算是有民間力量的集結，為這些外來的弱勢族群發聲。這些民間團體沒有豐沛的金脈人脈，主要依靠人權觀念與社會公義的訴求，激起一般民眾的同情或支持，來作為其向政府進行偏差動員的秉賦，透過各種學術討論、抗爭、遊行、媒體曝光等，進行偏差動員，要求政府修正入出國管理與移民或外勞政策與相關規定，加入更多人權與公平公義的考量，並對財團企業或仲介業者進行適當的節制與管理。是以，入出國管理政策以及周邊相關的移民勞工政策，呈現出另外一股民間社會力量與國家間的角力，以及民間社會內部資產階級（財團、企業、仲介業者）與勞動階級（外配、陸配與協助發聲的民間團體）之間的角力對抗。

隨著臺灣依賴中國大陸程度加深，兩岸之間的主動權也受制於中國大陸手中。在政治上，雖然因為李登輝時期的「兩國論」、2000-2008 年民進黨執政提出的「一邊一國」、「烽火外交」等路線使得兩岸政治關係惡化，但經濟、文化上的交流卻不受政治影響，反而更加熱烈。兩岸貿易往來金額增加了三倍，從新臺幣 300 億增加到 1,000 多億；兩岸人民的來往，則從每年 200 多萬人次增加到 500 萬人次（蘇起，2008）。2001 年之後，臺灣受全球景氣影響，國內需求不振等因素拖累，經濟出現負成長，此後經濟一直沒有太大的起色。對大陸的貿易順差是臺灣貿易順差的重要來源，如果沒有兩岸經貿往來，臺灣的貿易恐早就出現赤字（洪儒明，2004：63）。

對此，一般認為這是中國大陸慣用的「以商圍政」、「以經促統」的手法，急需中國大陸資源的臺灣企業主，利用各種公開活動、媒體版面、遊說等方式，積極影響政府，希望放寬投資、增加往來，已是司空見慣，其中 2005 年 3 月被視為向來支持民進黨的奇美集團創辦人許文龍，表態支持中國「反國家分裂法」最為震撼，也最具代表性。在 2008 年之前，兩岸間仍陸續達成直航、開放陸客觀光、高科技產業赴陸設廠、金融銀行投資等往來。可見兩岸政治上雖有對立，中國大陸仍可透過經貿文化往來，間接影響臺灣決策方向。因為兩岸政策的走向，入出國管理政策的內容也隨之配合，不斷調整、增加有關兩岸間開放管理的項目。

但進一步從時間脈絡來觀察，入出國管理政策的變動，多是在國家與民間社會經過一段時間的辯論、運作後，才會進一步做出小幅度的修正，一點一點地放

寬，和之前為國家安全或經濟發展目的，主動、迅速地在國家主導與計畫下，配合修正組織架構、制定多項規範的特性，大相逕庭。在兩岸與經濟議題主宰社會討論的年代，入出國及移民法直到 1999 年才正式通過施行，專責的移民署更歷經 16 年努力才正式掛牌運作，實因入出國管理在當時並非關注焦點，僅係配合開放或管理的工具之一；而新整合進來的移民管理業務，其主體對象（新移民），沒有社會地位也沒有選票，更難以引起社會一般大眾、民意代表與執政者的關切。

誠然，在民主社會中，政府經過公開討論、廣納民意後做成決策乃屬正當常態，自然無法和威權時期不顧民意，由國家主宰一切的決策效率相比擬。但以我國在民主轉型期間所產生的政府失靈、藍綠對峙導致決策效率不彰的政經情況來說，與其說入出國管理政策的變化是依循民主社會中理想的決策程序，不如說是在國家權力消退的決策場域中，諸多利害關係人彼此利用秉賦進行激烈偏差動員，行政部門、立法部門、民間企業與社會團體，以及隱藏在民間企業後面的中國大陸，持續相互角力下，入出國管理政策不得不為之的被動配合循環。



# 第五章 全球競合下的入出國管理政策： 2008-2010

在短短的幾年之間，國際體系發生連續性的金融危機、東亞朝鮮半島危機以及高傳染性的新型流感大流行。在全球多重危機下反突顯出中國在過去 30 年所累積的國力，中國崛起已經無庸置疑。作為一個具有全球影響力的大國，中國在重要國際議題與亞太利益的追求，與美國產生相互競合的微妙關係。美國為了追求國家利益，在美中臺三角關係利用反恐與國際合作管道，試圖重整對臺灣政治的影響力。而全球性危機頻繁發生，刺激出公共治理概念的新發展，全球治理與良善治理的觀念，深刻地影響到各國政府在施政上的理念與作為。我國在民主制度穩固後，民眾的生活福祉與民意支持是行政部門最關注的領域，唯有如此，才能繼續維持國家機關的最大利益。兩岸關係回溫所連帶的經濟利益，正是執政黨用來獲取民眾支持的重要工具。入出國管理政策受到國內外政經脈絡的影響，一方面與移民管理結合，對新移民與外籍勞工管理提出妥適的因應方案，減低社會問題發生的可能；另一方面受到美國反恐壓力、國內政治利益需求以及入出國管理本身缺點影響，入出國管理政策朝向國際化、資訊化與導入風險管理的現代化方向，展開本質的更新與再造過程。

## 第一節 全球競合時期之政經變化

### 壹、國際政經情勢

#### 一、全球經濟發展黯淡

2008 年到 2010 年間，影響全球最鉅者，不是政治也不是戰爭，而是美國引發的金融海嘯席捲全球，至今仍無法回復。美國自 2000 年網路泡沫消散，經濟不見起色，乃一再以降息刺激經濟，雖然暫時生效但卻過度放款，信用過度擴張；利率過低也使得房市過熱，熱錢四處流竄，造成油價與原物料上漲，引起全球性的

問題。2007 年聯邦利率上升後引發骨牌效應。第一波大浪打到美國次級房貸市場，因為利率調高，屋主還不起貸款，導致貸款公司倒閉，而投資貸款公司的投資銀行遭到牽連，投資房地產與房貸最多的雷曼兄弟銀行在 2008 年申請破產保護，美林證券遭到收購，連全球最大的保險機構 AIG 也遭波及。金融機構投機將房貸以證券化包裝，又轉售給全球投資人，不但投資人遭殃，全球金融機構都蒙受損失，股市大跌，拖垮全球股市、債市與房市（林建甫，2008；周信佑，2008）。這股泡沫大浪接著引發 2009 年冰島以及杜拜的破產危機，2010 年吹向歐洲，希臘爆發主權債務危機，幾乎破產，曾經是歐盟統合代表作的歐元差點解體。希臘一直是歐元區內經濟實力最弱的國家之一，長期以來國家治理不彰，以寬鬆政策和貸款，維持國家金融運作，國家債臺高築。2010 年希臘國債被評等機構列為垃圾級，造成歐美股市重挫，葡萄牙、西班牙也遭到降級，<sup>64</sup>一時之間歐元成為燙手山芋，雖然德國與國際貨幣基金等單位耗費鉅資金援，但國際上對歐元債務危機的信心迄今尚未恢復。2008-2010 年間每年都發生重大的金融危機，這股風暴所引發的經濟低迷，一直延續到現在，國際主要國家紛紛為提振經濟、重建經濟秩序為首要任務。

## 二、東亞局勢多變，美中爭霸齟齬頻生

這幾年的金融風暴由歐美傳統資本主義國家的貪婪與投機而起，蔓延到其他新興國家。但中國以過去 30 年累積的雄厚實力屹立不搖，突顯出中國崛起與傳統強國間實力的消長。中國的市場與金援雖為各國期盼，但卻也對中國實力的擴張感到憂心。尤其中國的國防力量在經濟支援下不斷擴張，卻缺乏透明資訊，東亞各國以及向來是東亞為傳統利益區域的美國，對此自然戒慎恐懼。

中國改革開放三十多年，在 20 世紀末期成了崛起大國，進入 21 世紀後仍然維持強勁的經濟成長，尤其與美國的貿易順差，2008 年為 2663.3 億美元，2009 年為 2268.3 億美元，2010 年為 2730.7 億美元，中國主要出口美國產品項目集中在機電產品、家具、玩具、紡織品和原物料等。<sup>65</sup> 中國享有長期鉅額貿易順差，引發

---

<sup>64</sup> 鳳凰網，2010，〈歐債危機始末〉，<http://big5.ifeng.com/gate/big5/finance.ifeng.com/stock/special/zuzwwjgs/20100507/2158808.shtml>（5 月 7 日）。

<sup>65</sup> 中華人民共和國商務部網站貿易報告統計資料。



美國不滿，開始就中國輸美各項產品展開反傾銷調查。長期在國家控制下被低估的人民幣，被認為是中美貿易鉅額逆差的原因之一。人民幣匯率被低估，中國出口產品得以維持低價，雖然品質有疑慮，但廉價策略在全球市場無往不利，各國迭有不滿。

美國長期承受貿易逆差與龐大政府預算赤字的壓力，國內失業情形一直不見好轉，眼見中國力量不斷強大，於是美國國內開始出現反判聲浪，認為中國以國家操縱匯率，破壞市場機制，是造成美國經濟問題的元凶之一。中國則一再表示美國企業在中國投資加工產品，賺走大部分的利潤，穩定的人民幣匯率有助於穩定國際金融形式，促進復甦。匯率問題不是造成美國貿易赤字的原因，並且要求美國應開放對中國的高科技貨品管制云云。<sup>66</sup> 不過美國國會議員仍推出法案，準備授權美國商務部，將持續的重大匯率低估視為出口補貼，並得以課徵反補貼稅，財政部也不斷放出消息，表示將決定是否把中國列為操縱貨幣匯率國家，兩國匯率戰爭似有一觸即發之可能（曾復生，2010）。最後法案沒有通過，人民幣也還是升值，美中匯率之爭暫時有了和緩的解決。

但是 2010 年 3 月的南韓天安艦事件，不但引發朝鮮半島危機，也暴露出美中大國在東亞地區的權力爭奪暗潮。2010 年 3 月 26 日，南韓海軍天安艦在黃海遭到擊沈，死傷慘重。事後多國組成調查小組，調查結果顯示係遭北韓潛艇發射魚雷擊沈，北韓媒體也暗示這是北韓接班人金正恩策劃的行動，意在累積其軍事政績與領導威望。<sup>67</sup> 只是沒想到，北韓蓄意挑起的衝突，竟意外讓美中兩國在東亞的海權之爭浮上臺面。

天安艦事件過不久，7 月美韓即針對北韓，在黃海進行大規模聯合軍事演習，美國並準備派出華盛頓號航空母艦參與。中國認為這是對其國家核心利益的挑釁，於是搶先在東海進行實彈射擊演練，認為美國派出航空母艦是其實行霸權主義的象徵，中方要提防美國對中國的圍堵政策。美國不予理會，在 8 月又與南韓進行更大規模的軍事演習。11 月美韓又黃海進行大規模聯合軍事演習，北韓認為是南

---

[http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/index.asp?p\\_coun=%C3%C0%B9%FA](http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/index.asp?p_coun=%C3%C0%B9%FA)。

<sup>66</sup>聯合新聞網，2010，〈溫家寶：人民幣大升 中國將動盪〉，

<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0006/181235/web/>（9 月 24 日）。

<sup>67</sup>大紀元，2010，〈北韓暗示金正恩製造了天安艦事件〉，

<http://epochtimes.com/b5/11/8/3/n3333261.htm> 北韓暗示金正恩製造了天安艦事件（8 月 3 日）。

韓的挑釁，要求停止演習射擊未果後，對南韓延坪島發動砲擊，釀成死傷，<sup>68</sup>朝鮮半島再度出現戰爭危機。俄羅斯不甘示弱，7月在日本海動員三大艦隊的旗艦演習，還邀請中方派員觀摩，向中國展示海軍力量的意味濃厚。<sup>69</sup>一連串的軍事演習，剎時間讓東亞海域砲聲隆隆。

東亞區域為何在 2010 年出現一連串大範圍的軍事演習，一般分析認為是美中爭奪區域影響力的結果。首先，中國在 2008-2009 在南海、東海多次與美國發生海上衝突，中方另外將與越南有爭議的領域畫為國內旅遊區，導致越南抗議。中國的潛艦也多次被發現，在靠近日本的琉球海域活動，天安艦事件後又立即派遣艦隊在日本海附近演習（臺灣智庫 a，2010）。中國無論在南海或東海的行動，都引起周邊國家的緊張，因此積極提昇軍備，並尋求美國協助。美國在伊拉克戰事告一段落，反恐戰爭也趨緩和，因此能夠專心因應朝鮮危機與中國在東亞崛起的制衡問題。

美國雖然利用天安艦事件重新在東亞佈局，並加強與東亞國家的合作，試圖取回以往的勢力，但中國的經濟力量太強，東亞國家亦不願與中國起衝突，因此朝鮮半島危機，在美中克制與其各自化解下，告一段落。但美國與中國在東亞地區的競合，仍持續進行中（臺灣智庫 b，2010）。

### 三、全球性環境變遷新威脅

國際政治正上演傳統的地緣政治與權力爭奪時，非傳統的變化也在全球各地發生。首先是拜全球化與交通運輸科技進步之賜，在 21 世紀肆虐全球的新型傳染疾病。2003 年的嚴重急性呼吸道症候群(SARS)席捲 25 個國家，造成 8 千多人感染，7 百多人死亡。2003-2005 年禽流感(H5N1)跨物種傳染，從 2003 年到 2010 年分別在非洲、中東、東南亞等 15 國出現疫情，死亡 303 人，死亡率超過 6 成，其中 2006 年為亞太地區的傳染高峰。<sup>70</sup> 2009 年 4 月墨西哥及北美發生了 H1N1 新型流感(又稱豬流感)疫情，數個月內旋即迅速傳播。由於 H1N1 是由豬、禽及人類流感病

---

<sup>68</sup> 聯合新聞網，2010，〈延坪島附近 南北韓開砲互轟 2 死〉，  
<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS2/5992751.shtml>（11 月 24 日）。

<sup>69</sup> 華夏經緯，2010，〈俄三大旗艦挺進日本海實戰演練 背後有深意〉，  
<http://big5.huaxia.com/thjq/jswz/2010/07/1970532.html>（7 月 6 日）。

<sup>70</sup> 衛生署，流感防治網，人類 H5N1 流感介紹，  
<http://flu.cdc.gov.tw/lp.asp?ctNode=3968&CtUnit=421&BaseDSD=7&mp=150>（2011 年 8 月 25 日造訪）。

毒，混種而成的新病毒所引起之急性呼吸道疾病，與一般季節性流感病毒不同。但與 SARS 或禽流感病毒在發燒後，才有傳染力之特性不同，新流感症狀與一般感冒十分相似，在感冒症狀出現、發燒之前就有傳染力，<sup>71</sup> 因此難以判斷，瞬間即造成世界衛生組織公告第五級之全球大流行(pandemic)，根據世界衛生組織報告，到 2010 年 1 月全球有超過 209 個國家、海外領地或地區通報實驗室確認的 H1N1 新型流感病例，包含至少 1 萬 4711 起死亡病例。<sup>72</sup> 新型變種病毒頻繁發生、高速傳播是以往很少發生的，顯示出在全球化國際往來密切的趨勢下，帶來的不僅是便利，也產生新的非傳統安全威脅。這些新興急性傳染病在全球散佈，帶來的不僅是醫療衛生的專業問題，還引發政治、社會、道德價值觀、社會集體恐慌心理、疫苗科技風險、相關產業風險、政府管制與國際合作之風險等多層次的廣泛問題（蔡奉真，2010）。

和新型傳染疾病一樣對全人類造成威脅的，還有近年來不斷發生的異常天候與重大天然災害。2007 年美國前副總統高爾主導拍攝的紀錄片「不願面對的真相」，引發對溫室效益、全球暖化及氣候變遷的熱烈討論。人類文明造成地球暖化不是最近才開始，但近來不斷發生的重大災害，終於讓人類開始正視這個問題。2008 年的天災，如 5 月緬甸泰國一帶登陸的超強颶風納爾吉斯(Cyclone Nargis)，和中國汶川大地震，共造成約 22 萬人喪生。<sup>73</sup> 2010 年重大天災更多，除了北半球罕見的酷暑與南半球嚴寒外，1 月海地發生芮氏規模 7.3 的強震，首都太子港幾為平地，約 30 萬人喪生；3 月智利又發生芮氏規模 8.8 的大強震，4 月冰島南部火山大噴發，火山灰打亂歐陸所有航班，影響全球航空運輸業，所造成的經濟損失超過九一一恐怖攻擊。10 月印尼蘇門答臘外海發生芮氏 7.7 地震，引發海嘯達 6 公尺，還伴隨火山爆發（萬厚德，2011）。

這一連串的疫病、天災以及龐大的死傷人數，早已跨越政治經濟疆界，對全人類帶來新的威脅與省思。邁入 21 世紀，傳統的民族國家疆界仍存，但超越疆界

---

<sup>71</sup>衛生署，〈H1N1 新型流感 Q & A (疾病認識)〉，流感防治網，  
，<http://flu.cdc.gov.tw/lp.asp?CtNode=3975&CtUnit=888&BaseDSD=7&mp=150>（2011 年 8 月 25 日造訪）。

<sup>72</sup>中央廣播電台，2010，〈WHO：全球新流感死亡人數達 14,711 人〉，  
[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=231239](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=231239)（1 月 30 日）。

<sup>73</sup>大紀元，2009，〈2008 年天災人禍死人多〉，<http://www.epochtimes.com/b5/9/1/27/n2410410.htm>（1 月 27 日）。

的非傳統安全威脅，需要國際共同合作的跨領域治理(cross-boundary governance)以及更多新科技的應用，協助人類共同面對不同以往的新挑戰。

## 貳、國內政經情勢

### 一、天災與疫病威脅

承前所述，世界各地在過去幾年遭受新型傳染疫病與重大天災威脅，在全球化的扁平世界中，我國也無法避免。2003 年的 SARS 流行，曾經帶來的重大經濟損失，雖然可以在事後慢慢恢復，但社會大眾心理的陰影卻難以弭平。禽流感的流行也讓臺灣風聲鶴唳，迄今禁止攜帶禽鳥搭乘大眾交通工具的標語仍然四處可見。2009 年的莫拉克風災，除顯示出臺灣在國土保育的弱點外，更突顯出政府效率與溝通失措的問題，導致行政院長下臺與內閣改組，政府澈底失去民眾信任，釀成重大政治危機。2009 年全球爆發新型流感疫情，我國雖在國家大門採取諸多防疫措施，但仍然無法避免國際往來下，病毒的傳播與國內疫情的擴散。

歷經多次全球性傳染病的威脅，每一次都涉及與世界衛生組織的通報、資訊交流，甚至國格矮化問題，讓臺灣民眾深刻感受到在國際社會被邊緣化的痛苦。對於我國而言，天災與疫病的威脅，除政府行政效率與跨部會、跨層級溝通合作的重要性外，亦突顯出我國在無法自外於全球化趨勢，卻又受限於國際孤立而權益受損的困境。從其他角度而言，因為天然災害與全球疫病的頻繁發生，在公共治理上，政府的專業決策與決策透明度、風險管理能力與公眾信任、政策溝通問題，甚至跨領域治理的概念，普遍受到重視與討論。

### 二、兩岸關係增溫

2008-2010 年，國內經歷第二次政黨輪替，民主制度更為鞏固。過去在藍綠對峙惡鬥期間，經常被炒作的統獨與省籍問題，在全球金融海嘯衝擊下，早已被民眾拋到腦後，經濟發展及社會公平議題取而代之。總統選舉塵埃落定之後，再度執政的國民黨積極推動兩岸關係。對經濟長期疲軟的臺灣來說，具有雄厚消費潛力的大陸觀光客，及兩岸經貿關係的進一步強化，是執政的國民黨刺激經濟成長的重要手段。其中影響兩岸關係最深遠的當屬「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)。2009 年初經濟部宣佈推動 ECFA 以來，

在國內引發正反兩面意見熱烈討論，甚至一度要舉行公投，<sup>74</sup> 2010年1月展開與北京的第一次正式協商，之後分別在3月、6月輪流於兩岸舉行正式協商，並於6月簽署協議，9月12日正式生效。對臺灣整體來說，受惠較大的產業為：機械業、化學塑膠橡膠業、紡織業、鋼鐵業以及石油煤製品業。受負面影響較深產業為：電機電子產品業、運輸工具業與木材製品業。<sup>75</sup>

雖然反對意見認為 ECFA 是中國統戰的工具，犧牲臺灣競爭力較弱的產業，讓臺灣更傾向中國，但在國內經濟普遍低迷下，放棄這龐大的市場絕非企業所願，事實上經過開放赴陸投資這麼多年，臺灣已經有太多的產業與中國有密切的關係，無法絕對切割。同時支持意見也認為 ECFA 可以協助臺灣產業國際化，避免經濟繼政治之後被邊緣化。因為立即性的商業利益，ECFA 獲得大部分企業主的支持。ECFA 簽訂後雖然正反面意見仍然僵持不下，但根據大陸商務部統計，ECFA 簽訂後 2011 年 1 至 5 月兩岸貿易額為 658.6 億美元，比前一年同期上升 15.3%。其中，大陸對臺出口 145.4 億美元，增加 30.4%；從臺灣進口 513.2 億美元，增加 11.6%。<sup>76</sup> 顯示大陸佔臺灣貿易的比重更迅速地成長，兩岸關係達到自遷臺後前所未有的密切。

兩岸關係固然臺灣與大陸為主體，但美國亦十分關切兩岸問題。單就開放陸客觀光與 ECFA 簽訂而言，美國即擔心大陸人士利用觀光或經貿之便，從臺灣中轉美國，或者在對大陸高科技出口管制上，利用臺灣公司突破限制。再從更宏觀的戰略角度來說，兩岸關係的密切讓曾是東亞火藥庫的臺海戰爭危機和緩下來，以往美國經常以操縱美中臺關係的槓桿，來取得在東亞的國家利益，如今這個戰略三角形的操作空間已被壓縮，影響到美中在東亞的權力競合。美國必須重新思考對臺政策，以其他方式保持對臺灣政治的影響力。

### 三、人權觀念的根植與發展

我國過去長久處於戒嚴的威權統治體制下，人權保障與人權概念一直不是社

---

<sup>74</sup> 2009年8月17日，行政院公民投票審議委員會召開會議審查「你是否同意臺灣與中國簽訂之經濟合作架構協議(ECFA)，政府應交付臺灣人民公民投票決定？」公民投票案，以13票認定，不符規定，駁回前述公投案。

<sup>75</sup> 溫典襄，2009，〈快速了解 ECFA 是什麼？簽與不簽的利弊又是什麼？〉，《天下雜誌》：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=37534>。

<sup>76</sup> 亨鉅網，2011，〈ECFA 滿一年 陸發布數據 兩岸均受惠〉，

<http://news.cnyes.com/Content/20110630/KDXHZV13GB1PR.shtml?c=MACRO>（6月30日）

會發展的重點。白色恐怖時期發生許多違反人權的事件，雖然引起國際人權團體的注意與援助，但在一般民眾心中卻還是模糊的概念。臺灣邁入民主化後，人權的觀念，也慢慢在社會中受到重視，2000年民進黨執政後，有鑑於過去受到政治迫害的歷史，乃以「人權立國」為口號，提出人權政策白皮書、設立國家人權委員會，加強人權教育等。惟在民進黨執政期間，主要著眼點在於轉型正義，回復威權時期受侵害之人權等。隨著人權意識逐漸根植在國內各角落，政治人物也開始將目光轉移到新移民與外籍勞工部分。2008年總統大選中，兩黨候選人有關人權與社會福利之競選政策，均將新移民與外籍勞工列入其中。如，國民黨候選人馬英九與蕭萬長的競選網站中，人權宣言第八點即「新移民有做『正港臺灣人』的權力」；<sup>77</sup>民進黨蘇貞昌、謝長廷的網站中，也在社會福利政策的策略六、七中，提出嚴格管理外勞仲介與僱用、協助外籍配偶家庭等主張。<sup>78</sup>

國民黨再度執政後，終於在2009年3月由立法院通過「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)及「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)兩項聯合國人權公約，另制定「兩公約施行法」，於2009年12月10日國際人權日開始施行。根據「兩公約施行法」，政府應有下列作為配合：1. 各級政府機關行使職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，並應籌劃、推動及執行兩公約規定事項；政府應與國際間共同合作，以保護與促進兩公約所保障各項人權之實現。(第四條及第五條) 2. 政府應依照兩公約之報告機制，建立人權報告制度。(第六條) 3. 執行兩公約所需經費，應依財政狀況，優先編列。(第七條) 4. 法令與行政措施有不符兩公約規定者，各級政府機關應於該法施行後二年內完成法令之制(訂)定、修正或廢止，以及行政措施之改進。(第八條)<sup>79</sup> 兩公約的批准與落實，是臺灣人權推動的一大進展，而兩公約施行法對政府單位作為，亦有一定的拘束力，政府機關除檢討過去法令政策是否有違反兩公約精神，必須予以改正外，之後任何政策制定，

---

<sup>77</sup> 馬蕭競選網站，<http://2008.ma19.net/policy4you/humanrights>

<sup>78</sup> 蘇謝競選政策，[http://ilhaformosa.twinside.org/modules/publib3/index.php?content\\_id=42](http://ilhaformosa.twinside.org/modules/publib3/index.php?content_id=42)

<sup>79</sup> 法務部，2009，〈公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法總說明〉，法務部網站，

<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?CtNode=30637&CtUnit=10696&BaseDSD=7&mp=200> (3月31日)。

均要符合保障人權精神。

2008 年到 2010 年，我國的政經發展在總統大選後，政黨對峙困境稍減，雖然統獨議題仍時有爭議，但民眾的關切重點，已轉移到經濟與生活品質安全面向。兩岸關係在國民黨執政下迅速增溫，貿易、文教往來更為緊密。對向來在美中臺三角關係中位居要角的美國而言，與中國在東亞區域的利益競合，需要更多操作空間，也因此重新思考對臺政策。而臺灣在歷經民主轉型的 20 多年奮鬥後，人權觀念在社會逐漸生根，也獲得執政者的重視，關注的重點從早期臺灣政治人權，發展到現在，終於擴及到生活其他層面，以及臺灣社會的新組成份子，新移民與外籍勞工上。經過長久的爭取與奮鬥，民主制度在臺灣已站穩腳步，繼之而起的是社會大眾對廣義人權、社會福祉、生活品質、公共治理效能、決策運作與品質的要求，以及對於政府資訊公開、決策透明，以及強化國際連結，維護國家與國民權益的重視。這些政經發展，也同時在我國的人出國管理政策與相關的移民管理發展中顯現出來。

## 第二節 入出國管理政策的更新再造時期

2008 年二次政黨輪替後，我國民主政體更加穩固。過去追求政治自由與公民權利的重點，已經轉移到關心民眾生活周遭與個人人權。經過政府與民間團體多年推動，人權觀念逐漸在臺灣社會深化，不但讓社會終於開始省思新移民與外籍勞工，在臺灣社會扮演的角色與重要性，也讓民眾更懂得保護自己的權益，透過聯合國人權兩大公約以及兩公約施行法的推動，期使政府機關的政策作為思慮更周延、更精緻化。在國際部分，世界在全球化與交通、通訊科技的進步下變得扁平化。人為的國際政治環境雖然處處排擠臺灣，但卻無法避免全球化的影響四處散佈。經歷大型天災與傳染疫病的威脅，更能體認到與國際接軌對臺灣的重要意義。中國崛起以及兩岸關係的進展，引發美國的憂慮，透過以國土安全、反恐為名的合作，在國內外政治需求的誘因下，臺灣的入出國管理政策正朝向國際化、高科技化與精緻化邁進。

## 壹、開放兩岸交流，大陸觀光客大幅增加

2002 年我國就已實施「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，開放第三類大陸人士來臺，同年 5 月 10 日開放第二類人士來臺，2008 年 7 月 18 日才開放第一類人士來臺觀光。<sup>80</sup> 2002 年雖開放大陸人士來臺觀光，但一方面因為資格限定嚴格，另一方面也因為民進黨執政時期兩岸政治關係緊繃，因此人數稀少；直至 2008 年之後國民黨再度執政，放寬來臺旅遊限制並視之為重要觀光收入來源，各旅遊觀光產業相關業者莫不引頸期盼，認為在世界各地有驚人消費力的陸客，將是臺灣經濟的一大利多；另外中方也以開放觀光為工具，一開始陸客集中在傳統景點與北部縣市，民進黨主政之縣市則鮮少踏及，亦有濃厚之政治意味。由下方圖表可知，2008 年陸客來臺人數暴增，成為我國觀光收入的最主要來源。

表 5-1 開放大陸地區人民來臺觀光統計表（含第一、二、三類）

年度	申請	核准	入境	出境
91 年	2,662	2,526	2,151	2,065
92 年	14,890	14,563	12,768	12,677
93 年	21,214	20,549	19,150	18,508
94 年	61,886	58,693	54,162	52,909
95 年	104,647	104,160	98,548	98,631
96 年	87,348	85,646	81,903	81,772
97 年	92,375	91,636	90,035	88,453
98 年	605,125	598,589	601,754	593,105
99 年	1,193,131	1,181,442	1,188,929	1,184,582
100 年 (1~7 月)	695,858	688,457	699,007	692,470

資料截止日期:100 年 7 月 31 日

資料來源：內政部移民署

<sup>80</sup>第三類大陸人士：(1)赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權或旅居國外一年以上且領有工作證明者，及其隨行之旅居國外配偶或直系血親；(2) 赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權或旅居香港、澳門一年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親。第一、二類大陸人士：(1) 有固定正當職業者或學生；(2) 有等值新臺幣二十萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明者；(3) 其他經大陸地區機關出具之證明文件。



## 近十年來臺主要客源國旅客成長趨勢

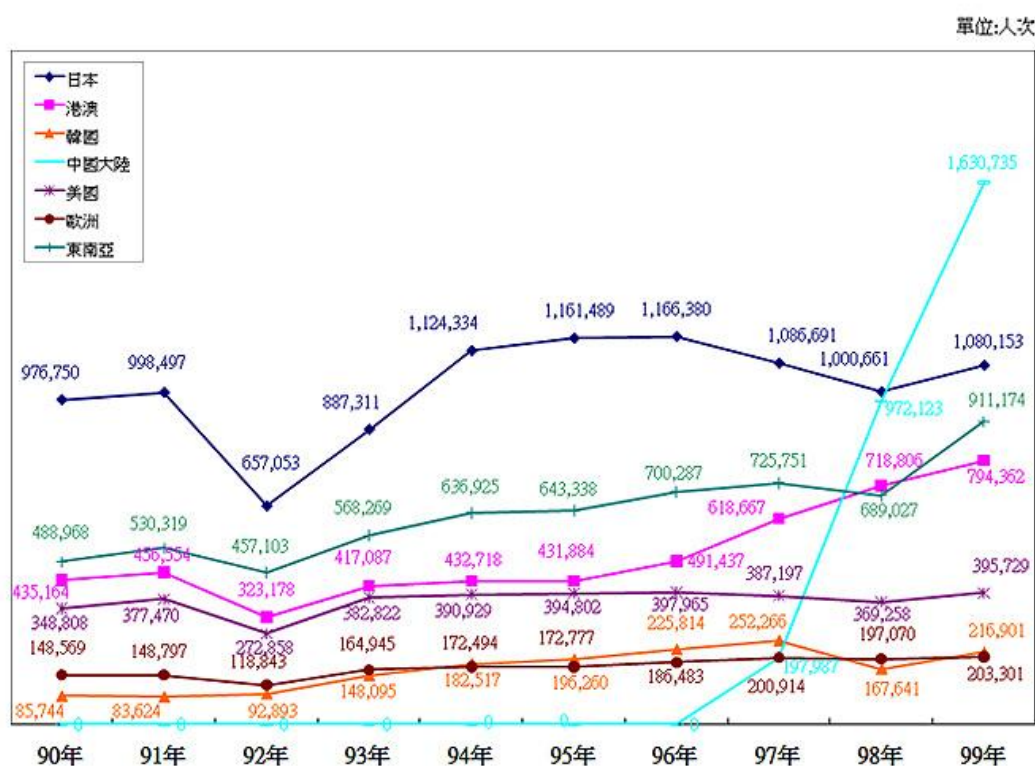


圖 5-1 近十年來臺主要客源國旅客成長趨勢

資料來源：交通部觀光局

## 貳、業務範圍擴增，移民管理重要性不亞於入出國管理

2007 年我國入出國管理的專責機構，入出國及移民署終於正式掛牌運作。移民署的成立，是在臺灣社會快速變遷產生諸多問題，才在民意呼籲與機關內部折衝運作多年後完成。由於入出國管理與移民議題之相關性，移民署的業務較境管局時代延伸擴張許多，由原來的入出國管理、人流管理與大陸地區人民非法入境的收容、遣返，擴增移民輔導及非法停留、居留查察工作。

根據移民署網站資料，移民署的業務內容包括：

## 一、人流管理

人員跨越國境之流動，稱為人流，或稱入出境，其中包括移民或非移民。人流管理為國家主權象徵之一，內容為以下三點：

- (一) 人流管理方面：結合國境外之面談審核機制、國境線之證照查驗、人別辨識機制及國境內之實地面談審核、查察、追蹤等機制。
- (二) 境內管理方面：除結合警察、勞政等機關，主動取締違反入出國及移民相關定者，同時對移民或跨國婚姻仲介業者加強管理，以有效遏阻「虛偽結婚」及「人口販運」等非法移民問題。
- (三) 便民服務方面：移民署在全國各縣市均設有服務站，無論國人或外國人申辦業務，皆可避免舟車勞頓，簡化所需時間。

## 二、移民輔導

移民署在各縣市的服務站，除受理申請案件之外，其重點為移民輔導工作，包括：辦理外配適應輔導、語言學習、子女照顧與托育等服務；提供諮詢專線及外國人在臺灣生活資訊；設置輔導基金，整合政府與民間資源；與民間團體或非營利組織合作，辦理宣導活動並倡導平權概念；主動進行個案訪視與輔導。

## 三、非法移民管理

兩岸關係日趨緩和，人民往來密切，難免衍生各種非法問題，對於社會治安、經濟、公共秩序及衛生影響甚大，非法移民管理工作除移民署外，還包括外交、海巡、勞政、社政及警察等機關。分預防、查處、收容管理及遣送 4 大方向進行：

- (一) 預防方面：透過制定完善移民政策、加強移民輔導、建構面談查察機制、強化入出國境管制查驗，並加強外來人口停留、居留管理 等措施以達到預防目的。
- (二) 查處方面：由移民署專勤隊及各治安機關負責辦理查處及遣送事宜。
- (三) 收容管理方面：移民署收容事務大隊下設 5 個收容所，各縣市專勤隊大部分亦設有臨時收容所，負責辦理收容事務。
- (四) 遣送方面：由於人權意識高漲，基本人權之保障為國家進步指標之一，在遣送工作方面，盡量簡化行政程序，儘速完成遣送事宜。

從前述移民署的核心業務範圍，可清楚看到，在社會發展型態變化、人權觀念

發展以及民眾對政府行政效能要求下，移民管理與輔導業務越來越為人所重視。長久以來為國境管理重點的入出國管理業務，歷經多次發展，已經有豐富的經驗與基礎，似乎可以依照以往的方式與架構，持續順暢運作。此一時期，入出國管理政策在表面上沒有太大的變化，但實際上在國際壓力、國內政治需求與內部問題交相刺激下，在本質上展開新的進化，朝向高科技、資訊化、國際化以及進一步導入風險管理概念的方向邁進。

### 參、入出國管理本質再進化：科技化、國際化、風險管理與人權保障

2008 年以後，我國入出國管理在系統建置與運作，基本上由移民署綜整負責。惟因我國近年來積極爭取美國免簽證待遇(VWP)，並與美國和國際組織加強反恐合作等因素，故在入出國管理上，由「行政院國土安全辦公室」<sup>81</sup>作為相關業務跨部會協調角色，協助推動建構航前旅客資訊系統(Advanced Passenger Information, API)<sup>82</sup>、航前旅客審查系統(Advanced Passenger Processing, APP)<sup>83</sup>、區域移動警示系統(Regional Movement Alert System, RMAS)<sup>84</sup>、旅客訂位紀錄系統(Passenger Name Records, PNR)<sup>85</sup>，以及進一步推動與美國加強「移民諮詢計畫」(Immigration Advisory Program, IAP)<sup>86</sup>等工作。另因國際間往來而連帶產生的偷渡、偽變造證件

---

<sup>81</sup> 行政院國土安全辦公室前名為行政院反恐怖行動管控辦公室，成立於 2004 年，後因我國規劃「全民動員」、「反恐」與「災防」三合一之國土安全機制，於 2007 年更名。國土安全辦公室定位為幕僚單位，負責政策規劃與協調，實際業務由各主政部會負責。

<sup>82</sup> 航前旅客資訊(Advanced Passenger Information, API)系統：係由航空公司蒐集旅客相關資料如姓名、出生日期、性別、護照號碼、有效日期、發照國、目的地等重要資料整批傳送與目的國。查驗官員於飛機抵達前可利用所接收資料事先檢查旅客資料，以偵測可疑人士並決定該旅客可否入境。

<sup>83</sup> 航前旅客審查 (Advanced Passenger Processing, APP)系統：係由航空公司於旅客辦理報到時，以線上模式(on line)即時傳送旅客相關資料並核對擬入境之國家所提供之警示資料。APP 與 API 比較而言，最大的不同是旅客在登機前即已確認審核資料完畢，可減少航空公司因為旅客無法入境而必須遣返時所花費的許多成本。

<sup>84</sup> 區域移動警示系統(Regional Movement Alert System, RMAS)：為 APEC 於 2004 年區域貿易安全會議後提出之倡議，參與建置之會員體將其所建置之遺失、被竊之護照資料透過澳洲介接提供各會員體讀取，俾供國境查驗人員有所警示，屬於 APEC 內部的跨國資訊系統。

<sup>85</sup> 旅客訂位紀錄(Passenger Name Records, PNR)系統：係指旅客訂位及報到時之航空公司記錄系統，系統包含旅客班機座位、訂位人、地址、電話等資訊，對於特殊重大案件之即時處理有其先進之功用。

<sup>86</sup> 「移民諮詢計畫」(Immigration Advisory Program, IAP)係美國國土安全部下海關與邊境安全局(CBP)為保護美國國土安全所提出之計畫，在海外機場派駐移民官，協助當地政府審核有關入出境

等國境查驗線上問題，因此移民署亦規劃推動使用個人生物特徵(biometrics)技術輔助在機場與港口進行身分查驗。

除了上述配合國際要求與業務執行需求，應運而生的資訊系統建置外，2009年1月3日及5日桃園機場入出國通關查驗系統大當機事件，嚴重影響入出國安全把關，也刺激移民署規劃辦理「入出國及移民資訊系統整合更新再造計畫」，將所有新建與更新之資訊系統整合建置，總預算經費高達新臺幣十七億以上，迄今仍在進行中。

前述一連串重大資訊系統的建置與更新，可視為入出國管理在過去將近60年發展後，奠定了組織架構與法規等管理體系基礎，在內外需求推動下，更進一步展開本質上的精進，具有再開創的代表性意義。以下即分段敘述。

### 一、爭取美國免簽證待遇與重要跨國入出國管理資訊系統建置

2001年發生美國九一一事件及隨後一連串在印尼、英國、印度的恐怖攻擊，恐怖主義威脅成為世界性的重要議題。臺灣雖然在若干行動上予以配合，並依據2001年三芝會議結論，於2004年成立行政院反恐怖行動管控辦公室（2007年更名為國土安全辦公室），推動建立我國反恐預警應變機制與協調各部會配合進行相關業務，但在入出國管理上，未若美國在政府組織架構與法令規章上出現重大變革。2008年我國政府亟欲推動爭取美國免簽證待遇(VWP)，由於美國免簽證門檻涉及國際組織反恐業務與承諾、護照更新、入出國管理、安全檢查、航空運輸安全等重大事項，涉及部會眾多，因此由院級的國土安全辦公室負責跨部會協調，其中又以移民署主管業務居多，因此在爭取美國免簽過程中，移民署扮演重要角色。

美國免簽證待遇是美國給予友善國家的優惠，允許特定國家公民於商務或觀光需要，前往美國停留90天以內者，無須事前申請美國簽證。但為了維護美國國家安全，要享有免簽待遇有非常多的門檻。在九一一事件之前，必須符合相互給予免簽、美簽申請拒簽率在3%以下、能夠即時通報遺失或遭竊護照資訊、依照國際民航組織規定發行晶片護照（生物識護照），並保證加入VWP後不會損及美方國家安全、執法與移民管理利益。九一一事件後，又新增旅客需先事前取得電子

---

旅客資料，判斷風險與協助決定有安全疑慮之旅客是否准予搭機。

授權證明(ESTA，類似電子簽證)、需透過國際刑警組織(Interpol)或 APEC 會員體間區域移動警示系統(RMAS)，即時向美申報所有遺失或失竊護照資訊、與美國即時交換航前旅客資訊(APIS 或 APP 系統)、遣返美拒絕入境之國民，在飛美航班配置空中警察(Air Marshal)、強化機場安檢、參與美國移民諮詢計畫(IAP)並配合美國土安全部實施 US-Visit Exit<sup>87</sup>等要求。<sup>88</sup> 我政府高層非常重視美國免簽推動工作，乃由國安會、行政院責成行政院國土安全辦公室，負責協調各部會著手各項工作。為此，在入出國管理業務，凡涉及爭取美國免簽證與反恐合作的項目，均有國土安全辦公室加入協調指揮之角色（如圖 5-2）。

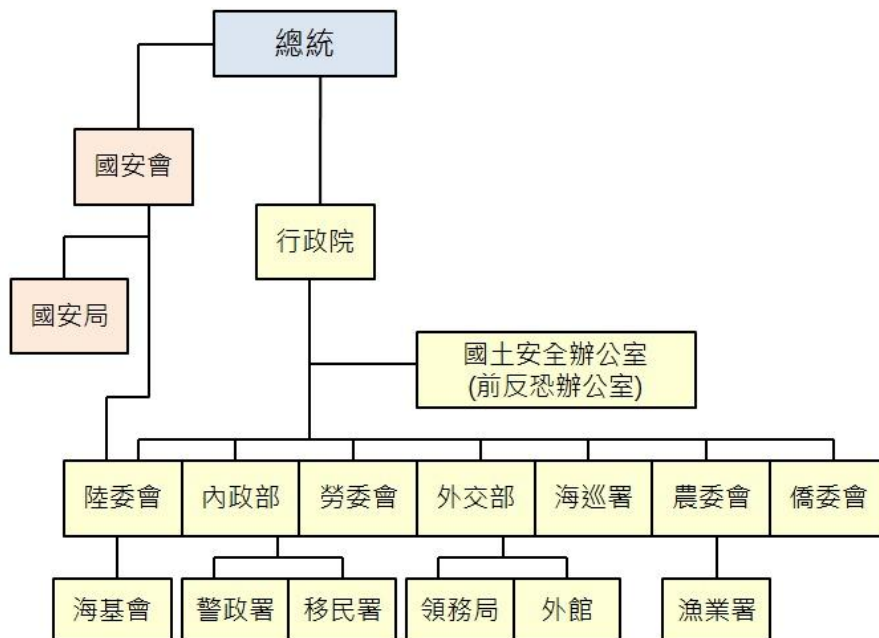


圖 五 5-2 與美反恐合作下，入出國管理相關工作指揮體系

資料來源：作者自繪

## 二、個人生物辨識科技應用

個人生物辨識科技應用，係指利用人體一個或多個以上的特徵，作為辨識身

<sup>87</sup> US-VISIT 是國土安全部在美國各港口邊境，對入出境的飛美國公民旅客，採集臉部影像與指紋資料的措施。US-Visit 除了採集旅客生物特徵辨識資料、建立資料庫外，另外也支援各聯邦執法單位，查詢資料庫的服務。US-Visit 可以分為三部分：(1)簽證、(2)入境檢查、(3)出境檢查。每一項都需要訪美的外國旅客提供臉部影像與指紋，以供查核。

<sup>88</sup> US Department of State, Visa Waiver Program (VWP), [http://travel.state.gov/visa/temp/without/without\\_1990.html](http://travel.state.gov/visa/temp/without/without_1990.html) (2011/08/28 造訪)

分之方式，常見者包括臉部影影像、指紋、虹膜、視網膜及指靜脈等，在商業或保全門禁應用上頗為普遍。由於人體特徵獨特性高，在身分查驗上是非常有用的利器。國際民航組織在 1997 年即注意到此一科技發展趨勢，針對個人生物特徵在旅行安全查驗之應用展開研究 (ICAO, 2006)。九一一事件後，美國要求國際配合加強安全檢查，並全面性地推動國土安全相關之業務，在 2002 年 5 月制訂「加強邊境安全及入境簽證改革法」(Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002)，要求美國以及適用免簽證計畫(Visa Waiver Program, VWP)之國家，必須於 2006 年 10 月前換發使用個人生物特徵的晶片護照<sup>89</sup>。此外，在 2001 年通過的「愛國者法案」(Patriot Act)中，要求申辦美國簽證並需提供臉部相片與指紋資料，對入境之外國人在機場採取同樣個人生物特徵資訊，以便查對身分，此一措施於 2004 年開始全面適用，當時引發不少抗議，但英國、日本等國皆陸續跟進使用。

我國最早擬大規模使用個人生物特徵作為身管理者，為 2005 年換發新式國民身分證時，內政部有按指紋領新證的想法，但在全民反彈與大法官第 603 號解釋確認違憲後停止。至於對外國人採取個人生物辨識特徵以為身管理，則依據「入出國及移民法」第 91 條規定：「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。」，由於我國與大陸地區特殊的政治關係與兩岸人民往來的複雜現實，我國對外國人採取生物特徵辨識之制度也有特別的區分。在臺居留之外籍人士領取的是「外僑居留證」，其他大陸人士則因其身分與在臺停留理由和時間，分別有團聚證、大陸地區人民依親居留證、大陸地區人民長期居留證等。來臺從事漁業之大陸船員（即一般俗稱大陸漁工）則依照「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」，由主管機關農委會漁業署另外發給漁工識別證(臺灣經濟研究院，2010：148)。

2007 年移民署成立後，依據移民法規定，於 2008 年發布「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」，取得對外來人口(外國人、臺灣地區無戶籍國民、中國大陸地區人民、香港及澳門居民)進行個人生物特徵識別資料蒐集、儲存及運用之

---

<sup>89</sup> H.R. 3525, Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.3525.ENR>:

法源，並規劃於 2011 年~2013 年執行「個人生物特徵識別資料庫、蒐集管理及運用計畫」。

根據「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法草案總說明」，制訂此辦法之緣由為：(1)為防範類似美國九一一恐怖攻擊事件再度發生，世界各國無不著手強化國境入出管控，以保障國家安全。由於個人生物特徵具有專屬性，於國境線上利用生物特徵識別技術來確認旅客身分，可有效防止偽造身分入境，並可遏止列管人員或恐怖分子更換身分入境，目前美國及日本已要求入境旅客須留存個人影像並按捺指紋，歐盟也著手規劃中，顯見運用生物特徵識別科技，有助於確保國境安全；(2)目前外交部規劃發展之晶片護照，擬將持照人照片影像，存入護照內植晶片中，以有效防範護照遭變造、冒領或冒用等情事，另內政部入出國及移民署研擬推動國際機場旅客自動檢查快速通關計畫<sup>90</sup>，亦規劃運用臉部及指紋生物特徵辨識，進行旅客身分自動查驗，以有效篩檢列管人員及恐怖分子，強化治安與國境安全。因此，個人生物特徵識別應用於邊境管理上，除可以提高通關驗證速度，對於非法移民、非法外籍勞工及恐怖組織犯罪之查緝，將更具安全與效率。

然而，個人生物特徵辨識資料屬於附著人體上的獨有特徵，是個人私密領域，屬於隱私權保護範圍（大法官釋字第 603 號意見書，2005），因此個人生物特徵資料係在資訊隱私權之範圍內，資訊隱私權為隱私權之一種，而隱私權則是人格權的其中一項，應受法律保護（臺灣經濟研究院，2010：157）。由於個人生物特徵辨識資料十分獨特，可能因此連結到個人身分導致隱私受損，因此無論在早期身分證使用或現今規劃對外來人口使用，均引起人權保障之疑慮。尤其在我國致力於推動人權保護，簽署聯合國人權兩公約及公佈實施「兩公約施行法」後，政策推動與執行業務作為，均不得有違反兩公約內容之情形。因此，使用個人生物特

---

<sup>90</sup>我國國際機場旅客自動查驗快速通關系統係依據行政院「2005 年產業科技策略會議(SRB 會議)」重要結論與建議事項辦理，該次會議討論重點為我國 RFID 的實施與推動。結論中通過推動五項公領域 RFID 應用計畫，其中一項即為航空旅運應用。後移民署於 2005 年就航空旅運的應用，研提「我國國際機場旅客自動查驗快速通關先導計畫」。計畫內容依據旅客不同身分，區分為：(1)國人（電子護照、傳統 MRP 護照）；(2)大陸地區人民、港澳居民、無戶籍國民持電子入出境證出境；(3)外國人持電子護照出境等。原規劃之系統採用登機證刷錄方式，但出現航班資訊讀取需求問題。由於移民署推動導入「航前旅客審查系統(APP)」，且為配合晶片護照之使用，因此該計畫改以全球主要國家通用的方式，以電子護照及生物特徵辨識比對作為自動快速通關之方式（移民署，2009a）。該計畫已於 2010 年 12 月於金門水頭機場、桃園機場試辦我國籍旅客運用 IC 晶片護照及臉部特徵比對技術，實施入出境自動查驗快速通關系統。



徵作為入出國管理上身分查驗的資訊來源，雖係國際主流趨勢，但是在蒐集、使用、保存與管理這些個人獨有資訊及建置資料庫時，也額外引發了人權保障、資訊管理與資訊安全等相關問題，因此移民署規劃「個人生物特徵識別資料庫、蒐集管理及運用計畫」在人權疑慮下，遭行政院暫緩，要求就此計畫內容進行可行性研究，並對直接受影響之外來人口進行意見調查與說明，以避免日後產生違反人權之問題。

### 三、移民系統整合更新再造

我國入出國管理資訊化始於 1983 年，其主機系統係為專屬王安電腦系統，應用系統則委外開發設計，於 2001 年 11 月將專屬電腦主機系統改為開放系統，應用系統亦改採主從系統架構，並重新改寫應用程式以延續原有系統功能（移民署，2010a）。入出國查驗電腦系統主要透過電腦連線作業，記錄旅客入出國境資料，並掌握列管動態資料、協助國防、役政機關進行軍人與役男出國管理，另有預警功能，協助海關攔阻有嫌疑之旅客，簡化海關檢查程序之功能。入出國查驗電腦系統資料龐大，介接供行政院所屬及地方政府共 915 個機關單位使用，且為因應作業需求，系統採 24 小時不中斷運作（移民署，2009b：20）。但系統自 1983 年建置以來，未曾大規模更新，而是陸續小範圍更動軟硬體，系統設備老舊、備援機制不足，終於在 2009 年 1 月 3 日發生機場大當機事件。

依據監察院事後調查報告（2009）指出：「民國98年1月3日上午10時許，因第2航廈資料庫系統發生故障，隨即將系統切換至第1航廈查驗系統，暫時讓系統正常作業，同年月5日清晨5時5分，第1航廈資料庫系統亦發生資訊系統異常，致證照查驗被迫以離線之人工方式進行，影響範圍包括桃園、松山、臺中、高雄等機場及金門水頭碼頭與馬祖福澳港碼頭。至同年月6日下午5時5分完成資料更新，經測試後始恢復主機系統運作，不僅耽擱旅客行程，亦造成9名列管人員趁機入出境，影響期間總計36小時，嚴重影響入出國管理運作，損害國家形象，並引起社會重大關注。」監察院（2009）並認為「本次事件起因乃入出國通關查驗系統之部分設備老舊，不堪業務負荷量，以致於硬體發生故障後，系統備援又先後故障，委託資訊服務廠商又未能在第一時間掌握情形，移民署本身資訊人力與技能均顯不足，導致入出國通關查驗系統無法正常運作。除資訊系統老舊、備援工作未盡



完善外，亦缺乏風險管理意識、忽略危機管理之預防與應變，在專業技能與人力上，也突顯出不足之處。」

移民署從前身境管局時代開始，因為業務領域的延伸與複雜化，以及業務量的快速成長，陸續建置許多龐雜的資訊系統以為因應，包括：入出境審核發證系統、海關行李檢查系統、國境查驗系統、移民輔導及非法移民管理數位影像掃描建檔系統、專案資料庫系統、網路申辦服務系統、公務機關申請入出境電子資料作業平臺系統、外籍與大陸配偶資料庫整合系統、大陸地區人民指紋建檔管理系統、大陸漁工指紋卡建檔系統、外人指紋管理系統、外僑入出境資料處理及外人查處收容系統、居留外僑動態管理系統、IC 晶片防偽居留證製換發管理系統、東南亞五國人民來臺先行上網查核系統、通譯人才資料庫系統、外籍與大陸配偶家庭關懷紀錄表系統、生物辨識電腦管理系統、許可證件庫存及印製核發管控系統、整體行政罰鍰管理系統、外人管理資訊整合及防制人口販運系統等。由於系統層疊，互有介接，但在缺乏經費以及工程過於浩大恐影響業務執行的考量下，的確多年無法進行澈底更新。

在桃園機場當機事件的刺激之下，移民署乃於當年 6 月規劃「入出國及移民資訊系統整合更新再造先期計畫」，向國科會申請進行先期研究，就第二代入出國及移民資訊系統提出中、長程再造計畫，其重點包括：（一）整合入出國及移民資訊系統軟硬體設備及資料庫系統更新、開發新一代應用系統及中文系統更新。（二）區域網路及廣域網路更新建置網路監控中心(NOC)、建置行動業務與無線通訊機制、建置資訊安全監控中心(SOC)。（三）建置安全溝通 e 公務平臺及安全節能終端系統。（四）推動 ISO20000<sup>91</sup>、BS 25999<sup>92</sup> 及 CMMI-ACQ<sup>93</sup> 認證。以及（五）

---

<sup>91</sup> ISO20000(IT Service Management, ITSM)是針對 IT 服務管理所訂定的一套國際標準，藉由標準之導入，IT 服務提供者可藉此建立適合自己的「IT 服務管理」流程與方法，除可確保其所提供的服務符合客戶之需求外，亦可確保在有限的預算下，提昇系統及其服務的可靠性及可用性，並且符合國際規範，進而達到降低成本、增加生產力、提升 IT 服務品質的目標。其與 ITIL 最大的分別，在於組織可以透過獨立的稽核單位取得認證。資策會網站：  
[http://www.iiiedu.org.tw/ites/ITIL\\_Series.htm](http://www.iiiedu.org.tw/ites/ITIL_Series.htm)。

<sup>92</sup> BS 25999 是由全球各產業與政府的專家所共同開發之標準，目的是在建立企業持續性管理的流程、原則與詞彙。不論是重大災難或普通事故，能在期間保持營運不中斷，可說是所有機構的基本需求。英國標準協會 BSI 網站：  
<http://www.bsigroup.tw/zh-tw/Assessment-and-Certification-services/Management-Systems/Standards-and-Schemes/BS-25999/>。

<sup>93</sup> CMMI-ACQ 在為獲取者或籌獲專業領域(acquisition discipline)的 CMMI 框架應用提供指導。這

國際機場旅客自動查驗快速通關及單向航前旅客資訊系統建置。

嗣後移民署於 2010 年 3 月委外辦理入出國及移民資訊系統整合更新再造計畫之整體規劃與設計案，希冀透過該案，整合移民署轄下各項業務資通訊需求，另配合政府爭取美國免簽證待遇，配合國際組織反恐加強各國國境安全管理的需求，將航前旅客資訊系統(API)、航前旅客審查系統(APP)、旅客定位記錄系統(PNR)、區域移動警示系統(RMAS)及個人生物辨識系統等重要大型系統，一併納入整體考量規劃，同時汰換所有作業設備，建置新式自動查驗快速通關設備等(參圖 5-3)。無論從規模或從內容性質觀之，均可謂入出國管理在資訊化作業上重大而具革命性的革新。



---

些執行方法主要在於供應者選擇、供應者協議的起草、簽訂的必要活動，以及透過一組標準的量度、驗收準則及供應者交付項目，來管理產品與服務的籌獲。整合了對於籌獲者來說至為重要的知識體系，透過這些知識體系的整合，可以為籌獲者，在與供應者一起發展及維護產品與服務時，提供周延的解決方案。中華民國軟體資訊協會網站：

<http://www.cmmi-taiwan.org.tw/content/templateAbout.aspx?id=13>。

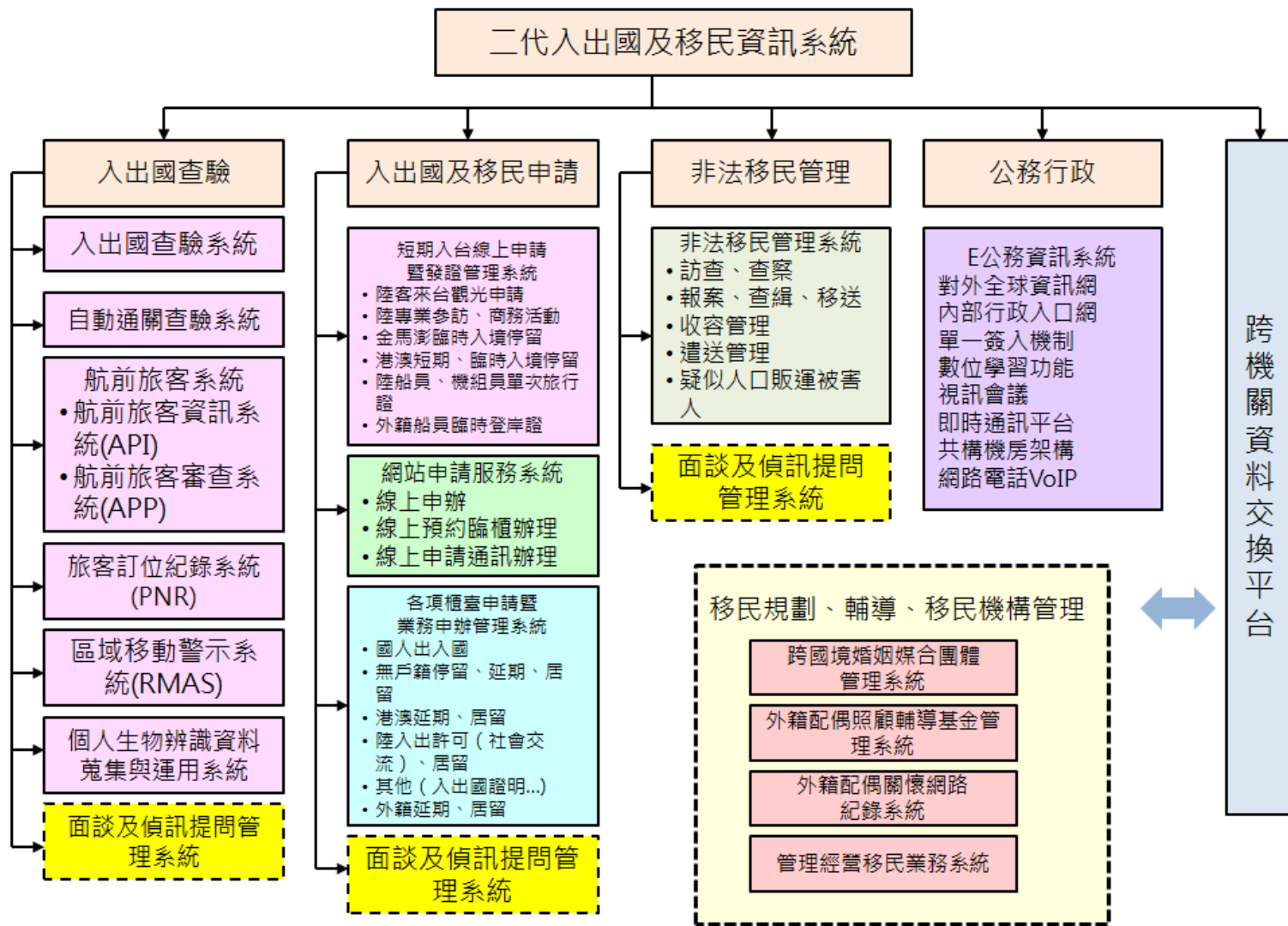


圖 5-3 第二代入出國及移民資訊系統功能架構

資料來源：參考「內政部入出國及移民署入出國及移民資訊系統整合更新再造先期計畫科發基金補助計畫成果報告」

## 肆、2008-2010 年入出國管理政策特點分析

我國的入出國管理政策在過去 60 年左右，經歷戒嚴時期的軍事管理、國際孤立時期配合經濟發展的有限開放、民主轉型時期的多元發展，隨著國家政治體制的成熟與穩定，在組織架構與法令規章上，已經逐漸奠定基礎。接著在此一時期，受國內外政經情勢變化，及入出國管理內部問題的刺激，在既有的基礎上，配合國家人權意識、行政革新的要求，在決策上更符合民眾需求，利用高科技與資訊工具，在本質上邁開全面革新的第二步。

此一時期的入出國管理政策，特點分析如下：

### 一、移民管理重要性躍升，入出國管理政策必須與之相互配合

1980 年代之後是我國社會急遽變化時期，本文第四章已就此提出論述。當時國家政治體制正面臨轉型陣痛時期，無暇顧及在社會的多元化發展下，對應發生的變化與對策需求。社會力量雖然快速發展，但焦點係關注本國人相關之權益議題。外來移民與外籍勞工在沒有選票力量支持下，沈默忍受許久後，終於慢慢獲得社會重視。在移民署成立後，得以將相關管理業務整合，並將重點置於新移民的照顧、輔導，協助其融入臺灣社會；並強化外籍勞工之管理。入出國管理政策經過多年發展，其實已經有一定的運作模式經驗基礎，為配合國家新政策方針，與移民管理政策相互配合，是必然的趨勢。

### 二、以資通訊科技配合導入風險管理(risk management)概念

2009 年桃園機場入出國查驗系統大當機事件，暴露出我國入出國管理雖然在制度上已經完備，但在工具上與人員心態上，卻出現老舊不符時代需要的問題。移民署痛定思痛後，重新規劃進行整個入出國管理系統的更新再造，將所有的資訊作業系統整合並達到一定的資訊分享，以期提昇業務執行效能。

從第二代整合性資訊系統設計架構以及未來將陸續建置的資訊系統內容觀之，尤其在入出國管理面向新增的航前旅客資訊系統、航前旅客審查系統、區域移動警示系統、旅客定位紀錄系統以及個人生物辨識系統等，其實都是透過資訊的蒐集、比對、篩檢、跨國內外管制名單資料庫即時查詢等方式，以最快速度挑檢出具有高度風險的對象，嚴加查核或拒絕入出國，對善意(bona fide)旅客予以最大便利。整個資訊系統架構的設計上，也採用新的服務導向(SOA)架構，維護系統運作

與備援，減少問題發生之可能性。再從更高層次的決策與施政推動作為來看，入出國管理與移民管理結合，並依循人權以及專業化的角度，在某種程度上也能讓政策內容更周延，在事前預先化解可能產生之社會治安與入出國管理問題，明顯是風險管理概念應用在決策上的成果。

## 第三節 全球競合下的主動與善治

### 壹、國內外政經環境對入出國管理政策的影響

2008 年以來，連續不斷發生的天災與人禍對傳統國際關係權力的競合，以及政府施政領域，都帶來新的挑戰。2008-2010 年間，全球無論在政治、經濟或社會，都遭受不少重大打擊。經濟上從美國房貸問題連續引爆的雷曼兄弟金融危機到歐債危機，無一不是影響廣泛的全球性危機，一連串的壞消息讓全球經濟至今抬不起頭，也激發出對資本主義下大型金融機構的檢討聲浪。日本政治紊亂國家陷入長期衰退，中國崛起，在各領域發揮影響力，在東亞地區再度與美國形成對峙局面。臺灣在二次政黨輪替後，暫時從無止境的統獨爭議與藍綠對峙脫身，國民黨再度執政後，一反早年恐共防共的心態，兩岸關係突飛猛進到前所未有的地步，大陸觀光客、各式採購團成為這幾年臺灣最常見的新聞，然而臺灣社會卻面臨貧富差距快速拉大，社會趨向兩極化發展的分歧困境。臺灣與全球都強烈感受到共同面臨非傳統安全威脅的變局，氣候變遷議題伴隨著全球性的疫病與大型天災，是現在全人類關切的共通話題。

全球化趨勢對公共治理概念帶來新的影響，全球治理、跨域治理概念的興起已經不是新鮮話題。中國成為具有世界性影響力的大國，與向來視東亞為傳統利益區的美國，自然出現彼此競爭又合作的競合情形。無論是朝鮮半島軍事衝突危機或是由美歐蔓延的世界金融海嘯，都是美中競合的例證。臺灣夾處於美中之間，無論在國際關係或國內治理，都免不了受到美中兩方的影響與制約。

透過與民間團體合作、運用資訊化工具輔助業務進行與政策推動，入出國管理政策正努力朝向符合民眾需求的方向前進。國際性資訊系統的建置，不僅單純地在業務操作面上達到國際合作的功能；透過推動國際性資訊系統的建置，其間

與美國、紐、澳等其他 APEC 會員體、APEC、國際刑警組織、國際民航組織的聯繫協調、合作與資訊分享，對長久遭到國際孤立的臺灣而言，具有更大的意義。

## 貳、大國競合與社會民意需求下的政經特性與偏差動員

移民署成立迄今僅有 4 年，本時期的人出國管理政策變遷尚屬現在進行式，無法完全論定，故本章僅能就現觀察到的現象進行論述與分析。在 2008 年之後，如本章前面各節所述，入出國管理政策正在發生「質」的變化，影響決策的利害關係人，在國內部分有行政部門(含常任文官)、民間企業、民間社會團體(NGOs)，比較特別的是在國際部分，有美國(以及國際組織)與中國的相互影響。

在國際體系的運作中，國家的目的在追求國家利益的極大化，無論是透過政治手段達成資源汲取的最大化，或是透過經濟手段達成資源利用最佳化(蕭全政，2006：87)。蕭全政(2006)認為，在國際社會體系的擴張過程中，從一接觸的開始，強國即利用其優勢的政治或經濟力，依其「國家利益」塑造、改變弱國的政治、經濟、社會，甚至文化性結構關係。弱國內的各種社會性結構關係因而崩潰、重組或強化。其結果決定於強國與弱國國家機關及相關政治、經濟利益團體或社會階層間，各自力量的強弱和互相間的聯合與衝突過程。我國的人出國管理政策，有很大一部分即在前述的運作模式下，受到美國、中國等大國力量的影響而變化，但由於國內政治已臻成熟，民間社會力量與國內民意支持息息相關，因此民間企業與社會團體力量在決策場域中的重要性，亦不可小覷。

對美國政府而言，經過多年努力，推動全球反恐行動已經在聯合國、國際刑警組織、國際民航組織、各區域性國際組織與主要遭受恐怖威脅，與有潛在恐怖威脅之國家中，取得一定之進展。臺灣非恐怖威脅來源，亦非遭受恐怖攻擊之主要國家，但因與美交通貿易往來密切，仍可能成為恐怖份子間接利用攻擊美國之管道。第二任國土安全部部長 Chertoff 非常重視飛航與運輸安全，因此在 2007 年下半年向我方釋出，加強國土安全合作與協助我國推動免簽證待遇之善意。此外，我國在 2008 年後，兩岸關係突飛猛進，積極開放大陸觀光客來臺，美方認為大陸人士可能假借來臺觀光名義，在臺灣跳機或轉持假證件偷渡至美國，危害美國國土安全，對此表示憂慮，亦希望我國儘速建置航前旅客資訊系統與旅客名單記錄

等重要跨國資訊系統作為配套措施。再進一步由美中在東亞地區的競逐關係觀之，美國持續積極在 APEC 場域中，對 APEC 各會員體與我國加強國土安全合作，也是藉機擴大在東亞的政治影響力，藉由反恐名義與國際組織決議的力量，促使各 APEC 會員體配合美國的遊戲規則，有利於美國的國家利益。相關的領域包括金融（反洗錢議題）、貿易（貿易安全、出口管制）、運輸飛航安全與入出國管理與安檢檢驗（API, PNR, RMAS 等系統、MANPAD 肩射飛彈威脅調查報告）、警政國安，如：在部分會員體內合作設置反恐訓練中心、各會員體應繳交年度反恐行動計畫（CTAP）等。<sup>94</sup>

對中國大陸而言，其國家利益可分為兩部分，第一部分是對臺統戰，其次為與美國的利益區域競逐。民進黨執政時期，兩岸關係降至冰點，齟齬叢生。因此，雖然我國在 2002 年就已開放大陸人士來臺觀光旅遊業務，兩岸經貿關係也持續發展，但觀光業務基本上沒有太具體的進展，在經貿投資的許可項目上也有諸多限制。從 2008 年大選前迄今，中國挾其豐沛的國內市場與經濟力量之秉賦，作為對臺政策政治與經濟的工具，其斧鑿痕跡甚為明顯。2008 年我國大選，國民黨執政後，在雙方均有意願下，首先以國家計畫性的鼓勵，大舉推動陸客觀光，牽動的經濟效益為臺灣相關產業帶來豐厚收入，之後以協商簽署兩岸經濟合作架構協議（ECFA），透過早收清單、開放銀行業務等優惠，輔以絡繹不絕的各省採購團，成功協助國民黨在短時間內提高 GDP 總體數字，取得臺商與國內大多數企業的支持。無論是觀光、採購或 ECFA，這幾年來臺灣對中國大陸的依賴程度越來越高，經濟的誘因已經成功地淡化，一般臺灣民眾對於中國大陸的武力威脅印象，也因此得以削弱臺獨意識再起的可能。2012 年大選又近，從現階段民進黨候選人提出的大陸政策方向，即可瞭解，兩岸已經難以分割，以往「兩國論」或「一邊一國」，已經喪失操作的空間。

兩岸關係的緊密，在中國大陸對美國的利益競合中，已經成功地淡化美國對臺灣內政的影響程度。雙方除了在金融危機、全球氣候環保議題與朝鮮半島危機中直接的競爭與合作外，前述 APEC 場域中的反恐行動，亦可見到雙方針鋒相對

---

<sup>94</sup> 在 APEC 場域內推動的亞太區域反恐相關議題，可參考 APEC 反恐特別任務小組（CTTF）網站，<http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Task-Groups/Counter-Terrorism-Task-Force.aspx>。

卻又合作的關係。APEC 在成立之初，係定位於以經濟議題為主的論壇式國際組織。因此當美國開始在 APEC 內，推動各種反恐議題並要求成立反恐特別任務小組 (counter-terrorism task force, CTTTF)，中國大陸認為這是將政治議題硬納入經濟性的國際組織中，對此並不支持。在各種場合亦經常與美國唱反調或激辯。從某種角度來說，或許也參雜了在國際場合持續有計畫性，封鎖我國參與政治性議題的思維。然而中國大陸本身亦利用反恐議題，成立上海合作組織，透過上海合作組織將中亞納入其勢力範圍中，更利用反恐作為打擊新疆獨立組織的重要理由。是以，中國大陸也需要利用「反恐」議題追求其國家利益，因之雖與美國針鋒相對，卻不至於全面阻撓封殺。

我國的入出國管理政策，除了在前述大國競合的國際政經脈絡架構下，產生國際化與資訊化的壓力，但也不能忽略國內政治需求的影響。對我國而言，在民進黨執政期間，由於在統獨爭議上造成兩岸關係緊張，與美國關係亦落入低潮，如能透過與美加強國土安全合作，爭取美國免簽證待遇，不但可修補與美關係，強化我國入出國安全管理，增進與國際組織接觸，另一方面由於美國簽證費用高昂，申請規定嚴格，如能免去國人赴美申請簽證手續，可謂重要政績。況且 APEC 大部分會員體，均已建置或進行建置 API 或 APP 系統，2008 年時僅餘我國、印尼、巴布亞紐幾內亞、汶萊、菲律賓、智利、秘魯、俄羅斯、越南等會員體停留在「研究」階段，其餘會員體皆已建置完成或進行中。對我國向來號稱克盡國際責任義務之形象實為不利。此外，美國免簽證待遇具有相當之難度與代表性，如能獲得此一待遇，則形同打開其他國家免簽優惠之大門，不管對大選前執政的民進黨政府或選後執政的國民黨政府而言，均亟欲爭取。

由於入出國管理在爭取美國免簽待遇中，是非常重要的關鍵議題，因此無論是那一黨執政，均由國安會與行政院直接指揮，要求內政部移民署、警政署與外交部領事事務局等相關機關全力配合，在短時間內完成與美國的協商，並開始進行相關國際資訊系統的建置規劃。入出國管理資訊系統的國際化，雖然有來自國際的壓力，但實際上也因為其背後誘人的國內政治利益，在行政部門的高度關切下，快速進行。

此外，在全球化的競合時代，各國政府部門面對各種新興科技、經濟自由化、環境天災與人權意識等挑戰，無不致力於以革新和更具彈性的方式來因應日益複



雜多元的施政挑戰。過去傳統的「統治」概念已經逐漸轉變為「公共治理」，民眾關切的是生活品質與經濟發展，尤其在面臨新挑戰與新風險的時代，提高政府施政品質的「良善治理」(good governance) 是各國政府，乃至於國際組織皆重視的議題，我國亦然。根據曹俊漢(2009:90)的說法，要達到「善治」必須符合八項特性：參與性(participatory)、共識性(consensus oriented)、負責性(accountable)、透明性(transparent)、回應性(responsive)、效應性(effective and efficient)、衡平性(equitable and inclusive)與守法性(the rule of law)等，即達到公民免於恐懼、確保身心安全、法治優先性、公部門呼應大眾需求，以及在社經發展上，基於多元觀點的「平等」原則，造福所有公民(王榮霖，2009:5)。

在現今全球化的政經脈絡下，公共治理能力與相關議題受到全面檢視。受到前述政經環境，以及在此環境脈絡下引發的治理概念革新所影響，我國入出國管理政策，亦須以現代化的治理方式，符合民眾與時代的需求。入出國管理政策與移民管理政策的結合、政策規劃的方向指導(符合人權兩大公約精神、導入風險管理概念、保障民眾隱私、協助有效管理外來人口與輔導新移民融入臺灣社會等)，均顯示我國在民主鞏固之後，民間力量成長，政府施政觀念從傳統的「統治」與「管理」，提昇到「公共治理」、「良善治理」的轉變。



## 第六章 結論

入出國管理是國家主權象徵，是國家安全第一道防線，國家透過入出國管理工具的應用，決定誰可以入國、出國，誰不能入國、出國，開放的程度以及出入國的程序等等，後面反映出的，是國家在政治制度、經濟起落與社會、文化變遷下，主導或被動因應的大政方針變化軌跡。可以說，入出國管理政策的演變，就是國家發展方向的縮影。

1949 年國府遷臺，是中華民國一段歷史的終結，也是另外一段歷史的開始。歷經超過一甲子的歲月流轉，我國在特殊的環境條件下，幸運地從威權體制轉型為民主政體，從蕞爾小島成長為外匯存底世界第 4 的經濟體，以高科技產業聞名全球。而入出國管理制度在國內外政經環境與社會力量成長的交互影響下，從軍事管理走向開放、科技化與現代化，正與國家的發展路程相互呼應。

時間巨流不斷前行，吾人所處世界不斷嬗變，如今國際權力軸線東移，中國已成世界強國；國際社會關係如此緊密，國內社會更加多元複雜，無論內外環境，隨時都有新的挑戰。未來的國內外環境將出現何種演變趨勢？對入出國管理政策將帶來哪些新的挑戰？又該如何因應？

政策研究的目的是在於描述、預測、解釋與批評(Meehan, 1971; Johnson, 1975; 林水波、張世賢, 2006: 13)，本論文以政經分析為架構，於前面各章就 1949 年以來我國入出國管理政策變遷，與周邊的國內外環境影響進行不同時期的分析，希冀探求影響政策變動的影響因素。本章將延續前段研究結果，試圖經由未來環境可能發展趨勢預測，提出對政策規劃的個人淺見，以供參考。

### 第一節 研究發現

1899 年張之洞提出「中學為體，西學為用」，強調人要「知本」、「知通」，歷史學者黃仁宇對「體」、「用」分別提出解釋，認為「體」是組織結構、行政系統，

「用」是精神與效能之發揮（黃仁宇，2000：2）。筆者借用此一概念於政策研究說明上，依黃仁宇之概念，將研究結果分為「體」、「用」兩大部分，分別敘述之。「體」，包括政治體制與國家權力運作結構之影響，主管機關事權與資源比例問題，以及新科技與管理概念之應用等；「用」則進一步探討隱含在政策變化下，國家治理與人文精神轉變。

## 壹、政治體制與國家權力運作結構之影響

本論文針對自 1949 年迄今 62 年來，將入出國管理政策的變化，分為四個不同時期進行研究。彙整研究結果，很明顯地可以觀察到，我國的政治體制由威權逐漸轉型為民主政體；民間社會由單純靜止逐漸充滿活力，出現新的組成樣貌；在決策場域中的利害關係人，亦隨之增加。而入出國管理政策隨著國家政體權力運作結構與民間社會力量的成長，出現同樣的開放、複雜與多元的變化傾向。意即，民主化程度越高，社會的開放程度與複雜性就越高，對於入出國的開放需求也會一併增加。

政策作為國家運作工具之一，其產生與執行本就係為達成執政者目標而服務，因此政策雖在不同的時空環境脈絡中，因執政者的利益判斷而有所變化，但其目標終究是協助執政者，獲取或鞏固國家統治權力基礎：在威權時期是利用入出國管理封鎖人員流動，排除對統治權的威脅；在國際孤立與時期是用來配合國家經濟發展目標，轉移國人對外交失利的不滿；在民主化時期是配合兩岸關係與外籍勞工、跨國仲介婚姻的需求與問題，在全球化與科技化的時代，則是為了因應新型態的國家安全威脅與增加執政者的政治聲望。

綜合本論文前述章節之研究，可以發現各決策利害關係人間的力量作用方向，基本上是由國際社會→國內環境→統治者→官僚體系（常任文官）→政策工具→民間。然而，影響力運作並非只有由上而下的單方面影響，而是依國家政治體制不同，賦予各利害關係人的運作空間不同，影響力作用的方向亦可能是出現雙向，或甚至彼此影響的多方向反饋模式。

從國家權力運作結構，也就是決策利害關係人的影響力消長來看，國家機關對政策的獨斷決定，已經隨著權力運作結構變化而淡化，民間社會在入出國管理

政策中的影響力，正逐漸增加。從初期的被控制者，到現在則是成為政策的督促與轉化的重要力量，尤其在現今入出國管理政策與移民政策彼此相互配合的需求下，筆者期待民間社會在未來的政策演變中，將會有更重要的影響力，甚至進一步透過公私部門伙伴關係(public-private partnership, PPP)，將民間部門納入政策工具一環，提高政策品質，更符合民間的需求。

## 貳、主管機關事權與資源有待調和

在筆者對入出國主管機關於不同時期，組織架構與編制資源進行研究後，認為我國各時期的入出國主管機關，均面臨事權與資源無法相符的問題，現今移民署亦然。警總審查處時期，入出國管理納入軍事國防體系之一環，彼時入出國業務相對單純，卻以情報、軍事系統投注大量資源於其上。

境管局時代，則在機關層級低下與定位不明（一直以暫行條例運作）、指揮體系複雜與簡易編制的困難下，持續運作長達 36 年。境管局無論在組織架構與人力編制上，一直沒有重大的變化，但其負責業務卻在質與量上出現驚人的成長，國家投注的資源反而沒有在警總時代來得多。境管局之所以能以有限資源運作多年，除政府透過行政革新作為，簡化諸多行政流程外，幾可歸功於 1970 年代開始建置的電腦化作業與整合資訊系統之助。電腦工具的輔助填補不少人力缺口，另整合性的資訊系統，透過介接相關機關資料庫，省去複雜的交涉、聯繫、調檔、傳遞時間，故境管局雖多年來均維持相同編制與架構，卻尚能勉力應付，日益龐雜的入出國管理業務需求，未曾發生重大疏漏。

現今的移民署，雖然位階較境管局提高，但業務範圍包括國境管理、移民輔導、多元社會文化營造、移入對象管理、非法移民管理、移出資訊與協助服務等六大項，等於包括入出國管理、人口政策與社會政策等領域，需要跨領域、跨部會協調的議題特別多，但因層級不足，透過內政部或政院層級單位協助，需要耗費更多時間。此外，與其他內政部下二級單位，如役政署、警政署相較之下，移民署業務責任重大，所能運用之人力與資源卻不成比例。且自境管局時代建置的資訊系統老化，早已不敷使用，更暴露出在資源嚴重不足的窘境及人為管理問題。如今資訊系統因為 2009 年機場大當機事件刺激後，已著手進行更新再造工程，但

人為管理問題與事權資源比例問題卻依然存在，如持續無解，未來將可能對入出國管理政策與其他相關政策，無法貫徹執行而成效不佳，產生負面影響。

### 參、新科技與管理概念之應用-國安與人權可以兼得

近代民族國家形成後，長期以來國家主權被奉為至高無上的核心價值，對內具有唯一且最高的統治權力，對外具有獨立性，得不受他國干涉的特性（呂炳寬、楊智傑，2007：65）。國家利益是基於維護國家主權所延伸提出，自然成為國家的最高目標。基此概念，傳統上國家核心利益通常包括國家政體、國家安全、領土完整、國家統一、經濟發展等。

第二次世界大戰後，人權觀念逐漸發展，成為各國普遍認可的核心價值。然而，當人權與國家安全同時面臨威脅，統治者往往選擇犧牲人權。除我國在威權時期諸多白色恐怖冤獄，連慣常以人權議題批評干涉其他國家政策的美國，也曾在恐共情緒下催生麥卡錫主義的白色恐怖時期，九一一恐怖攻擊後由美國掀起的反恐戰爭，更讓人權價值泯滅在國家安全與國土安全大旗之下，愛國者法案與關達那摩(Guantanamo Bay)監獄可為明證。也因為國土安全之故，美國在入出國與邊境管理上，有諸多新措施，廣受民眾其他國家所批評，認為違反人權、侵害隱私權等。

歷來我國入出國管理政策，亦曾因政府機關普遍缺乏人權觀念，為國家安全理由與業務執行便利，制定侵害民眾權益之規定。在研究過程中，發現與憲法保障基本人權有關，經大法官解釋者，有1997年大法官第443號解釋，判定限制役男出境規定，違反憲法第10條規定人民有居住及遷徙之自由。<sup>95</sup> 2003年大法官第558號解釋，認為國家安全法規定人民入出境均應經主管機關之許可違憲。<sup>96</sup>另2005

---

<sup>95</sup>大法官第443號解釋文：「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。限制役男出境係對人民居住遷徙自由之重大限制，兵役法及兵役法施行法均未設規定，亦未明確授權以命令定之。行政院發布之徵兵規則，委由內政部訂定役男出境處理辦法，欠缺法律授權之依據，該辦法第八條規定限制事由，與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力。」司法院網站，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=443](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=443)

<sup>96</sup>大法官第558號解釋文：「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家

年大法官第 603 號解釋文與林子儀大法官協同意見書中，賦予我國利用外來人口個人生物辨識資料作為入出國管理輔助工具之正當性，但必須遵守資訊隱私權保障原則。<sup>97</sup>

由以上大法官解釋內容歸納，與入出國管理相關者，為憲法第十條，人民居住及遷徙自由，以及憲法第二十二條，人民其他自由權利（在此為資訊隱私權）之保障。現今入出國主管業務，不但要確保國家安全無虞，又要保障人權、效率與便利，是否難以兼顧？在一般觀念中，安全維護與便利、人權的確有所扞格。然而無論國家安全或人權維護，均有其限度在，不能無限上綱。危害民眾生命財產之惡意份子，雖有基本人權保障，但不能為此危害一般良善大眾生命財產安全與健康。

以入出國管理而言，在安全維護上普遍面臨之風險為：犯罪份子跨國流動（如：國內犯罪份子潛逃海外、外國犯罪份子進入我國犯罪後潛逃）、持用偽變造證件所引發之犯罪行為（人口販運、偷渡入臺或偷渡至他國、逾期居停留等）、直接影響運輸安全（劫機、恐怖攻擊等）或利用我國為跳板，中轉其他國家從事犯罪行為等。本論文第五章已論及我國入出國管理正導入新的風險管理與危機管理概念，輔以 API, APP, PNR, RMAS 等跨國資訊系統工具，未來將能有效區分出一般旅客、

---

安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。動員戡亂時期國家安全法制定於解除戒嚴之際，其第三條第二項第二款係為因應當時國家情勢所為之規定，適用於動員戡亂時期，雖與憲法尚無牴觸（參照本院釋字第二六五號解釋），惟中華民國八十一年修正後之國家安全法第三條第一項仍泛指人民入出境均應經主管機關之許可，未區分國民是否於臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，並對未經許可入境者，予以刑罰制裁（參照該法第六條），違反憲法第二十三條規定之比例原則，侵害國民得隨時返回本國之自由。國家安全法上揭規定，與首開解釋意旨不符部分，應自立法機關基於裁量權限，專就入出境所制定之法律相關規定施行時起，不予適用。」司法院網站，

[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=558](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=558)

<sup>97</sup>大法官第 603 號解釋文：「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」林子儀大法官協同意見書：「國境管制較諸於國民的一般身分辨識有更高的需要、更明確且狹隘的適用範圍及更多的自主決定空間，因此也較具有正當性。國家對本國國民可以藉由生活與居住的環境空間（例如住居所、受教育或執業場所等）和人際關係（如親屬、朋友等）所提供的種種資訊，交叉比對出其國民的正確身分。此在如我國般具備翔實而統一之戶籍登記制度的國家更非難事。但本國人一旦前往外國，便脫離其主要的生活環境和人際關係，外國政府除了護照外，實際上少有方法確認外國人的身分，因此不得不更加依賴護照所載之種種資訊。而且辨識不同國家國民的照片通常比辨識本國人民的照片難度更高。是為確保國境安全，試圖藉由護照加註生物資訊的方式減輕對外國人的入出境管制負擔，是比較具有正當性的。」司法院網站，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=603](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=603)。

篩選出應進一步檢查之高風險旅客，以及已經確認列管之犯罪份子。透過上述的風險管理概念與科技工具輔助，在入出國管理上，得以對一般善意(bona fide)旅客善盡權益保障義務，並在最大範圍內提供良好之行政效率與便利待遇，在法令規章上，亦不需有嚴苛規定或不必要的程序。則國家安全、人民權益與行政效能三者得以同時獲得保障，而非零合或競爭之關係。

#### 肆、傳統人本精神之體現

本節第壹大點彙整不同時期的人出國管理政策權力運作方向之初步研究結果，觀察到權力運作方向的改變，並認為影響之主要因素為國家政治體制發展不同所致。若進一步探究在這些轉變深處所隱含的意義，則可以看出在政治體制轉變中，國家與人民關係本質上的變化，意即，由「統治」(ruling)到「治理」(governance)，乃至於更進一步破除國家疆界與權威概念，發展出的「全球治理」與「良善治理」。「統治」與「治理」之差異在於，「統治」是政府以政治權威由政府觀點出發，利用由上而下的權力，以及維繫階層關係的體制來實現對社會公共事務的管束。「治理」的主體包括政府、公私機構合作，其權威來自於國家機構內所有參與者之共同賦予，權力運作為上下雙向或多元互動，強調過程以及自主性（李志宏，2006：106）。

我國在遷臺之初，社會基礎階層尚未發展，乃形成一全能式政府，對所有公共事務（包括入出國管理），以父權(paternalism)精神進行全般管束。及至今日，社會發展已然成熟，因政體變化，國家政府與民間社會之關係由從屬提昇為對等合作，決策之重點由人民需求出發，並以人權保障為圭臬，綜言之，即「以人為本」精神之體現，而人本精神，早在兩千年前，其實就是儒家一再強調的「仁道」。

## 第二節 未來環境預測與建議

政策研究的目的並非僅限於回顧過去，更重要的價值在於是否能藉由研究結果，提供對未來政策制定的建議，協助提升決策品質，並達成解決潛在問題的目的。公務機關在決策上，經常為人所詬病者，即在於決策缺乏前瞻性，以致於政



策落後民間，或者在政策執行後，因時間落差，導致與現實需要不符。

筆者從事資訊管理公職多年，在論文撰擬期間，體認到在資訊系統與軟體架構開發方法論中，以想定為基礎的架構設計(scenario-based design)概念，套用在政策研究以及政策產出上，其實是一樣的原理。當工程師著手設計一個軟體或資訊系統時，必須先瞭解用戶（可能是單一用戶，也可能有上百萬用戶）對系統應用的期望（需要解決的問題或避免發生的問題）、系統應用的環境以及未來元件(element)不斷進步發展下，必須預留的擴充或更新空間。也就是除了對過去或現在的描述(As was 或 As is)，更必須有未來的概念(to be)。同樣地，對於政策運作模式的研究，是否可以幫助我們進一步瞭解以下的問題：「未來的環境將如何發展？」、「未來的環境發展，可能會對政策產生何種影響？」、「政策應如何制定，以解決未來可能面臨的問題？」

本論文第二至五章，已就過去 60 多年來國內外情勢變化、對我國入出國管理政策之影響以及政策變遷模式進行研析，並於本章第一節提出回顧與檢視意見。筆者服務公職 30 餘年，深知政策制定與執行間，往往有理論與實際落差之困擾。為使本論文研究建議更為精確，避免流於空泛理論，故在此大膽參考國內外未來趨勢預測資料，嘗試提出我國未來在入出國管理上可能面臨之環境與新挑戰，並據以建議未來政策制定方向與應注意事項。

## 壹、未來國內外環境評估與我國入出國管理新挑戰

筆者參酌美國國家情報委員會(National Intelligence Council)集合全球專家對 2025 年的世界趨勢預測(Global Trends 2025)，<sup>98</sup>以及我國行政院研考會及經濟部分別對 2020 未來願景之分析結果<sup>99</sup>後，加入個人對於入出國管理之意見，彙整出 10-15 年後，國內外政治、經濟與社會情勢發展變遷預測如下：

---

<sup>98</sup> National Intelligence Council, 2008, Global Trends 2025 ,  
[http://www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html).

<sup>99</sup> 研考會，2008，願景 2020 網站，<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=14608&mp=100>。  
經濟部技術處，2009，2020 臺灣產業新願景，<http://www.taiwan2020.org/About/>。

## 一、國際局勢

### (一) 世界走向多極化，新興國家興起，國際建制弱化

中國、印度、俄羅斯等國家興起，尤其是中國在未來 10-15 年內，如果能有效控制國內貧富差距與社會內部不滿情緒，引發的潛在動亂威脅，將仍可維持不錯的經濟成長，以雄厚經濟實力支持其軍事實力，以及在區域與國際政治上的發言權。其他新興國家同樣因為經濟力量成長，對國際事務有更多的主見。

美國受到金融危機與經濟秩序重整的影響，國力相對衰減，雖然仍在亞太與中東扮演權力平衡者的角色，但不再是具有單一決定權的獨大國家，必須在各種國際議題上，與其他國家協商合作。

由於國際政治權力分散，新興國家對國際事務的意見與影響力日增，第二次世界大戰後建立的國際建制（如：聯合國）因為決議方式與組織架構，難以調適環境變遷，功能弱化，由區域性的國際組織，以及非國家行為者(non-state actor)如 NGOs 等，起而填補在國際事務治理上的缺縫。但 NGOs 因為本身特性與關心議題不一，難以團結整合力量，因此無法完全取代國際或區域政治性組織之功能。在國際權力多元化發展下，各國的政治性認同分散，世界朝向區域性網絡結合發展。

### (二) 國家計畫經濟挑戰資本主義，影響民主發展

從 2008 年開始不斷引爆的金融危機、國債危機問題，對造成全球經濟發展遲緩，而這些拖累全球經濟的元兇，幾乎都是在資本主義自由放任的原則下，因為貪婪與錯誤的管理政策所引起。相形之下，中國、印度、俄羅斯等國家，都不是真正民主化的政體，採國家計畫經濟的發展模式，在經濟風暴中屹立不搖。在這些國家中，因為計畫型經濟模式帶來的成長與繁榮，受到民眾支持，因而減緩這些國家民主化的速度。而歐美傳統資本主義國家，則將透過政府力量，對極端開放的資本主義進行檢討，並修正相關金融與經濟管理制度。

### (三) 資源稀少，貧富不均問題

溫室效應導致暖化與氣候不正常現象，天災頻率增加，糧食生產大受影響。各國均致力於爭奪天然資源，以維持國家發展。但氣候變遷的負面影響，在區域性影響範圍內，尚未擴散到全世界。某些體質不佳的國家，可能因為暖化效應、糧食與水資源的稀少而更加虛弱，瀕臨崩潰；全球版圖上，國家之間貧富差距的

鴻溝將越來越深，資源與氣候難民的出現指日可待。對於一般國家的民眾來說，則造成生活成本提高，國家內部的貧富不均問題也將越來越嚴重。無論以全球或單一國家的層次，都會出現資源過度集中與分配不均的問題。為了生活，在國家內部會出現人口向大城市集中的內部流動。此外，因為通訊、運輸旅行科技的不斷發達與普及化，在國際上，除以藍領為主的移工(migrant workers)外，亦可能會出現逐資源與工作而居的跨國白領游牧工作族群。

#### （四） 主要衝突與安全威脅來自內部

人類早已發覺資源與能源短少的危機，並致力於以科技試圖提供解決方案，然而，科技發展的速度比不上資源消失的速度，要將對傳統能源的依賴完全轉移至新能源的供給上，還有一大段落差。因此在資源稀少，糧食、能源與潔淨用水缺乏的趨勢惡化下，對於資源的爭奪將會是主要的國際衝突來源。此外，因為資源過度集中、貧富差距嚴重等，在國際間與國家內部，都成為引發不滿與衝突的種子。因為前述不滿所引發的武裝衝突與恐怖主義，仍會是未來世界主要安全威脅。值得注意的是在貧富差距與生存困難下。弱勢族群壓力與不滿將會爆發，可能成為國內草根性恐怖主義(grass-root terrorism)發展的隱憂。

#### （五） 人口消長與全球性流動

以現今人口出生率預測，將來美歐國家地區人口持續減少，主要的人口成長將在亞太、非洲與拉美地區。同時因為已開發國家的高齡化與少子化問題，已開發國家必須透過人口政策調整，補充短少的勞動力，進行人口替代。另外因為第三點提及之工作游牧族群趨勢，國際之間將出現頻繁而大規模的人口流動，包括由人口剩餘地區移往人口老化國家、由已開發國家移出，尋找生活成本較低的生活環境、以及由失敗國家逃離的難民等。傳統上對國家或政府的認同將因為頻繁的跨國人口流動而減弱。

## 二、 國內局勢

受到國際局勢的影響，我國在未來 10-15 年間，也面臨相同的社會趨勢與安全威脅。

### （一） 民主持續深化，兩岸關係主導政局發展

我國的民主化，已經越來越成熟。在未來將持續以民主制度的政治權力架構，

將民主精神深耕落實在社會生活與政府施政規劃的內容中。在未來國內政治體制與權力運作穩定的情形下，兩岸關係將會是主導我國政局發展的主要因素。由於中國在未來將成為與美國平起平坐的大國，兩岸關係將更加緊密與複雜，尤其中國在國際事務決定權提高，在統一問題尚未解決之前，可能會以政經分離方式，一方面促進兩岸經濟與文化統合，另一方面持續影響我國在國際社會的地位。美國對臺灣的影響力下降，在區域化的趨勢下，我國將加強與亞太國家與區域組織間的關係。

## （二）經濟發展與貧富差距問題形成社會壓力

我國經濟發展向來非常仰賴國際貿易。因中國持續的磁吸效應與區域化經濟趨勢，加上中國計畫性經濟模式的成功，我國政府持續承受發展新戰略產業與國內經濟決策、財政金融制度革新的巨大壓力。在經濟策略上政府持續以高科技、能源等新興戰略產業為重，因此出現大者恆大的財團化現象，導致社會貧富差距持續拉大。因為資源缺乏，生活成本也不斷提高，一般民眾的生活壓力越來越大。民眾對兩黨對峙、操弄議題以致於危害國家競爭力的政治感到厭惡。公民意識經過多年發展，將凝聚民間力量，起而要求政府負起更多治理的責任，以因應日益惡化的生活壓力。

## （三）人口政策與勞動力變遷

根據內政部 2008 年「人口政策白皮書」，在人口結構上，我國高齡化與少子化趨勢早已開始，到 2017 年臺灣將進入高齡社會，2025 年成為超高齡社會，全臺有 20% 以上的人超過 65 歲（林萬億，2010），除改變人口結構與社會型態，也將導致龐大醫療負擔與勞動力缺乏問題。依據我國現行人口政策目標，為了補充流失的勞動力，我國經過多年的人口調節政策，在社會上將出現更多元的族群，包括以東南亞人士為主要來源的一般勞動力，以及來自全球的高階專業勞動力。1990 年代以後，跨國婚姻下出生的新臺灣之子可能逐漸形成臺灣青壯人口主力，臺灣社會的樣貌將更多采多姿。

## （四）非傳統國家安全威脅來源

未來臺灣國家安全的威脅主要來源，第一位仍是中國的軍事威脅。雖然兩岸關係益發緊密，但對中國來說，領土與國家的完整乃是其國家核心利益，因此對臺灣的武力威脅仍將存在。除此之外，臺灣是世界上承受天然災害風險最高的區

域之一，<sup>100</sup> 氣候變遷造成的天然災害不斷侵蝕國土。土地涵水能力嚴重被破壞，潔淨用水來源越來越珍貴，因此水資源與能源安全，亦是國家未來面臨的重要安全議題。第三個可能的安全威脅，是長期在貧富差距與生活壓力下，引發社會不滿情緒爆發危機。此外，因應氣候變遷與資源爭奪的世界趨勢下，失敗國家可能導致的難民問題，也不能排除。

如根據以上未來環境預測，則未來我國在入出國管理上，可能面臨之潛在挑戰，包括下列各項。

### 一、兩岸人民往來將成為入出國人流的主要管理對象

尤其是在經濟與社會各領域的密切交流下，大陸人士來臺種類將可能更為複雜，在停留時間上，除現有之團聚、依親、配偶類別外，更有可能出現不同類別的大陸人士長期居留、定居情形。如何制定符合民間需求、兼顧國家安全維護的政策，將會是主管機關與國安體系的未來焦點。

### 二、決策利害關係人與管理層面複雜化

因為多年來國家以人口政策進行宏觀調配，試圖調整老化的人口結構，以及臺灣接納國際上白領游牧工作族群，或者我國民跨國工作的人數越來越多，未來入出國的人數與相關業務將快速且大量成長。移入臺灣的外來族群，無論種類，在臺居、停留情形將更為複雜化，管理上也更困難。尤其是流動頻繁的外來工作人口，缺乏對工作所在國的認同，因此對於當地社會的關切與責任感相對薄弱，必須注意是否會有新的社會問題或國家安全威脅。同時，入出國管理決策場域中的利害關係人亦有可能增加，不但民間團體影響力更大，國際組織或大型企業都有可能成為決策利害關係人之一。如是，新增加的利害關係人，在意見上因為不同的利益與出發點，其意見不但更為分歧，難以整合，也缺乏對國家安全之整體考量。在民間需求下，決策者必須調和社會、經濟、人口與移民管理政策後，以全盤性思維制定符合需求的入出國管理政策，無論在管理制度、開放條件、與相關行政流程上，都會產生龐大的業務壓力。未來管理層面與決策利害關係人的複

---

<sup>100</sup>世界銀行 2005 年刊行之 *Natural Disaster Hotspots – A Global Risk Analysis* 指出，臺灣同時暴露於三項以上天然災害之土地面積與面臨災害威脅之人口為 73%，而暴露於兩項以上天然災害之土地面積與面臨災害威脅之人口為 99%，屬於全世界災害高風險的區域。經建會，2010，推動氣候變遷調適政策綱領與行動計畫，<http://apf.cier.edu.tw/main.asp?ID=8&Tree=1&OPENID=4>。

雜化，亦是未來國家安全系統與入出國管理主管機關，需要共同預防之可能挑戰。

### 三、潛在難民問題

在全球資源競奪失敗或因為天災而可能發生的難民問題，並非只會發生在非洲等偏遠貧困國家，未來任何國家均有可能受到天災侵襲。亞洲開發銀行(Asian Development Bank)即警告過，未來亞太地區將會出現大規模的氣候移民潮，臺北、上海、曼谷、雅加達等亞洲各區域之超級大城，未來除了面臨嚴重天災直接侵襲的威脅，還可能面對外地氣候難民湧入的壓力(Asian Development Bank, 2011:26；邱育慈，2011)。

## 貳、對未來入出國管理政策之規劃建議

綜合前段對環境與挑戰之預測，筆者對我國未來入出國管理政策與相關研究建議，分為以下 4 點。

### 一、強化風險管理能力，延續開放式入出國管理政策

我國歷來入出國管理政策，雖然在決策過程中會受到國際因素之影響，在決策方向或入出國安全檢查上，遵守國際慣例與符合國際性的格式規範，但無論在法規和政策執行工具上，仍在國內機制範圍內運作。未來在 APIS, API, PNR, RMAS 等國際性資訊系統建置完成後，即代表我國在入出國管理政策與制度上，有一部分將納入國際管理之一環，超越國家權力運作與決策範圍之外，是我國入出國管理的重要里程碑。因應區域化的發展與我國人口政策調配的需求，未來的入出國管理政策，很難再回到過去阻絕或嚴格限制的時代，同時也必須配合其他國家的需求，調和政策方向與業務執行方式。

在前述對未來環境預測中，由於國內人口結構調整與國際人員流動趨勢，我國將有非常大量的入出國活動，整體政策應會持續開放的大方向，而入出國管理作為國家安全第一線把關的工具，不能因而怠忽安全上的隱憂。經過 2009 年桃園機場資訊系統當機事件後，移民署已經就資訊工作著手進行強化風險管理與危機管理之機制。建議未來不只是移民署，入出國管理政策相關單位，政府智庫與幕僚單位，如能依照風險管理機制建立方法論，全面檢視所有業務潛在的不安全因素，並就入出國管理組織調整後之效能追蹤、加強公眾參與治理方面，以因應未

來國際化與複雜化的人出國管理環境。

## 二、深化未來預測概念，以想定為基礎進行動態決策分析

回到本論文第一章的研究目的，對政策環境與產出進行長期性的政經研究，最終希望研究結果能作為決策者的參考，提高決策品質，以造福社會。未來不斷改變，因此，對未來決策環境的理解與預測，必須持續不斷更新，並據以修正決策方向。因應決策利害關係人多元化可能造成之決策困難，宜有適當機制廣納各方意見作為意見出口，但仍應掌握人口政策與國家安全中心主軸，避免淪入父子騎驢、政策搖擺困境。

又以難民法草案為例，我國雖自 2002 年開始有研究難民法之議，但因各界意見不一，內容並未針對特殊情境下，可能發生之需求進行研究，公開討論不多，難民法草案也尚在立法院中等待審議。未來我國不但會面臨難民問題，更有可能也會成為氣候變遷的第一批受害國家，除國土保育外，在入出國管理與其他政策上，面對難民法之延宕與未來難民相關人流管理的隱憂，更應該提早做通盤性因應。

## 三、業務執行品質與管理機制之精進

以移民署組織編制與業務執行而言，移民署受限於中央機關組織員額規定，一直有員額不足影響業務執行之問題。以資訊系統部分為例，外聘人員數量遠超過正式編制內人員數倍。由於政府組織再造精簡員額之目標，短期內無法增加編制人員，可以預料未來入出國管理在執行上，將更加依賴資訊工具之輔助。未來兩年內，跨國性資訊系統將建置完成，凡此總總，均突顯出短期內，移民署必須注意資訊工具管理制度，以及資訊使用流通之安全與隱私保障問題。

我國「個人資料保護法」中，對於政府使用人民資料以及跨機關、跨國資料之使用保護，僅有原則性規定，個資法施行細則尚未公布，未能確認相關內容。入出國管理相關系統，可能涉及個人一般資料(biographic data)與生物辨識資料(biometric data)，新建置之旅客訂位紀錄系統，可掌握旅客姓名、旅程、信用卡或銀行帳戶、訂位狀況、行李資訊等，甚至可以掌握同行者名單，並串連出同行者之其他相關資料，也包含過去訂位紀錄的歷史資料（刁仁國，2007：85）。對於國家安全維護來說，的確是有力工具；然而，一旦發生資訊外洩，或遭到有心人士

不當使用，將形成對國民或國際旅客個人隱私侵犯之重大疏失。在我國現行缺乏對資料保護完整機制、跨機關與跨國流通使用規範、無獨立監督或稽核單位的情形下，建議移民署與其他入出國管理相關機關，對資訊蒐集、使用與流通之保障、資訊工具短中長期之發展與管理期程規劃(roadmap)、更嚴密之資訊稽核、檢查、更新管理機制、人員素質訓練、對人民權益保護與隱私保障認知等議題，能更為重視，並得以提高政策執行與管理之品質。

#### 四、入出國管理涉及層面複雜，應輔以院級或國安等級之跨部會協調機制

最後在本論文研究中，發現目前與未來的入出國管理業務，必須和國家安全、國土安全、外交與國際參與、人口結構、移民管理、社會福利，甚至有可能要與氣候變遷、防災等各種政策相互結合協調。學界或有認為應將國土安全或公共安全體系整併至部會中統一執行之議，入出國管理亦為其中一環。惟就筆者服務公職多年觀察，以政府內部權力運作的現實而言，移民署為內政部下屬二級機關，雖然在執行業務上已經成為專責單位，但涉及跨部會業務協調時，即顯層級不足，無法有效調和各單位意見。即便以內政部為協調單位，倘若涉及國家安全、外交等事項，亦會面臨相同困境。此外，無論以署或部為協調單位，均無法全盤瞭解其他所有部會業務執行情形，亦可能受限於部會本位主義或既定政策目標，難以由全觀的戰略性角度檢視政策方針與規劃。故筆者以為，現行移民署或內政部下協調之架構，已足以因應一般決策與業務執行之需求，但未來跨部會的決策需求只會越來越多，應有院級或國安等級之跨部會協調機制，才能真正達到釐清正確方向，有效協調各部會意見與資源之用。



# 參考文獻

## 壹、中文部分

- 刁仁國，2001，《外國人入出境管理法論》，桃園：中央警察大學。
- 刁建生，2008，《全球治理下人口販運犯罪與防治策略之研究》，臺北：臺大政治學系碩士論文。
- 土地改革紀念館網站，<http://www.landreform.org.tw>。
- 大守隆，2009，〈邁向優質公共治理〉，《研考雙月刊》，33(5)，  
<http://bimn.rdec.gov.tw/lib/lib02/bimn/273/273-7.pdf>。
- 大紀元，2003，〈韓戰的起因和美國介入的背景〉，大紀元網頁，  
<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/28/n349922.htm>，2003/07/28。
- 中央研究院臺灣研究推動委員會主編，2001，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處。
- 中國國家統計局網站，<http://www.stats.gov.cn/>。
- 中華人民共和國商務部網站，<http://tga.mofcom.gov.cn>。
- 內政部，2008，〈人口政策白皮書〉，內政部網站，  
[http://www.ris.gov.tw/version96/pe\\_004.html](http://www.ris.gov.tw/version96/pe_004.html)，2008/03/10。
- 內政部入出國及移民署編，2008，《入出國及移民法與相關子法及行政規則》，臺北市：內政部入出國及移民署。
- 內政部入出國及移民署，2009a，〈移民行政白皮書〉。
- 內政部入出國及移民署，2009b，〈入出國及移民資訊系統整合更新再造先期計畫申請書〉。
- 內政部入出國及移民署，2010a，〈入出國查驗暨自動通關系統委外建置案建議書徵求文件〉。
- 內政部入出國及移民署編印，2010b，《入出國及移民法令彙編》，臺北：內政部入出國及移民署。

- 內政部入出境管理局，1976，〈入出境管理工作簡介〉。
- 內政部入出境管理局，1979，〈入出境管理工作簡介〉。
- 內政部入出境管理局，1984，〈入出境管理工作報告〉。
- 內政部入出境管理局，2000，〈入出國及移民署設立簡報〉。
- 尹章義、陳宗仁編著，2000，《臺灣發展史》，臺北：交通部觀光局。
- 文建會，國家文化資料庫網站，<http://nrch.cca.gov.tw>。
- 文建會，臺灣大百科全書網站，<http://taiwanpedia.culture.tw/>。
- 方海鶯譯，1988，《當代美國外交史》，臺北：桂冠。譯自 John Spanier. *American Foreign Policy Since World War II*, 10th Edition. 1983.
- 王泰升，2004，《臺灣法律史概論》，臺北：元照出版公司。
- 王泰升、薛化元、黃世杰，2006，《追尋臺灣法律的足跡：事件百選與法律史研究》，臺北：五南圖書出版有限公司。
- 王綉雯，2010，〈制度變遷與能動性：以臺灣金融體制改革為例〉，「第二屆研究發展年會」論文（11月20-21日），臺北：臺大建築與城鄉研究所。
- 包宗和、吳玉山主編，2011，《爭辯中的兩岸關係理論》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 古鴻廷、王崇名、黃書林合編，2004，《臺灣歷史與文化（九）》，臺北：稻鄉出版社。
- 司法院，2005，〈大法官議決釋字第603號解釋〉，司法院網站，  
[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=603](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=603)，  
2005/09/28。
- 田弘茂主編，胡祖慶譯，1980，《政治經濟學導論》，臺北：五南。譯自 Martin Staniland. *What is Political Economy?* New Haven: Yale University. 1985.
- 白鋼、林廣華，2002，〈論政治的合法性原理〉，《天津社會科學》，4，  
<http://politics.csscipaper.com/politicalscience/principle/11712.html>。
- 交通部觀光局網站，<http://tbroc.medialand.com.tw/index.aspx>。
- 任育德，2005，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發戰(1949-1960)》，臺北：國立政治大學歷史學系博士論文。

- 朱彥碩，2008，《「臺灣光復」論述的結構-以中央日報「臺灣光復節特刊」(1949-1987)為中心的分析》，臺北：國立政治大學歷史學系碩士論文。
- 行政院大陸委員會編印，2010，《臺灣地區與大陸地區人民關係條例暨施行細則》，臺北：行政院大陸委員會。
- 行政院研究發展考核委員會編印，1989，《人民外移現況及問題之探討》，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院網站，<http://www.ey.gov.tw/mp?mp=1>。
- 行政院原子委員會網站，<http://www.aec.gov.tw/www/index.php>。
- 亨鉅網，2011，〈ECFA 滿一年 陸發布數據 兩岸均受惠〉，亨鉅網網頁，<http://news.cnyes.com/Content/20110630/KDXHZV13GB1PR.shtml?c=MACRO>，2011/06/30。
- 何思因，1994，《美國貿易政治》，臺北：時英出版社。
- 余健慈，2009，〈全球化浪潮下國際移民對移入社會之影響-比較德國與臺灣當前移工/移民政策與其影響〉，「第三屆地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展研討會」論文（7月4日），臺中：東海大學政治學系。
- 余慶俊，2009，《臺灣財經技術官僚的人脈與派系（1949-1988年）》，臺北：國立政治大學臺灣史研究所碩士論文。
- 吳定，2003，《政策管理》，臺北：聯經出版。
- 吳定，2005，《公共政策辭典》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 吳玉山，2000，《俄羅斯轉型 1992-1999: 一個政治經濟學分析》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 吳明遠譯，1995，《中國走向開放經濟的萬里長征》，北京：改革出版社。譯自 OECD. *China's Long March to an Open Economy* (Development Centre Studies). 1994.
- 吳姿瑩，2006，〈教育評鑑模式－賦權增能評鑑〉，《網路社會學通訊期刊》，53，<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/53/53-20.htm>（3月15日）。
- 吳聰敏，1988，〈美援與臺灣的經濟發展〉，《臺灣社會研究季刊》，1(1): 145-158。
- 呂炳寬、楊智傑，2007，《中華民國憲法精義》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。

- 宋世傑，2010，《臺灣與新加坡移民政策制定因素之比較研究》，南投：暨南國際大學東南亞研究所碩士論文。
- 李文環，2005，《臺灣關貿政策之歷史研究(1945-1967)》，臺南：國立成功大學歷史學研究所博士論文。
- 李志宏，2006，〈從組織治理談非政府組織的責信度〉，《非政府組織學刊》，1：103-126。
- 李西潭，2009，〈黨國體制復辟與臺灣民主倒退的疑慮〉，《新世紀智庫論壇》，46：103-106。
- 李宜等，2009，〈國際人口移動對我國勞動市場及經社發展之影響與因應對策〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 李明歡，2000，〈20世紀西方國際移民理論〉，《廈門大學學報》（哲學社會科學版），144: 12-18。
- 李政展，2009，《全球化人口移動之國境管理安全之研究》，高雄：國立中山大學中國與亞太區域研究在職專班碩士論文。
- 李國鼎，1999，《臺灣經濟高速發展的經驗》，臺北：資訊與電腦雜誌社。
- 李筱峯，1999，《臺灣史 100 件大事》，臺北：玉山社出版事業股份有限公司。
- 李震山等合輯，1999，《入出國管理及安全檢查專題研究》，桃園縣：中央警察大學。
- 汪淑芬、吳素柔，2006，〈在「管理」與「保障」之間 臺灣移民政策面臨新挑戰〉，《新聞大舞臺》，35(5): 92，  
[http://www.cnanews.gov.tw/service/magazine/cns/content\\_035/35-p92.htm](http://www.cnanews.gov.tw/service/magazine/cns/content_035/35-p92.htm)。
- 汪毓瑋，2005，〈全球反恐戰爭與臺灣〉，「恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會」論文（12月29日），桃園：中央警察大學恐怖主義研究中心，  
[http://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/107/1229\\_4.pdf](http://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/107/1229_4.pdf)。
- 汪毓瑋，2008，〈臺灣「國境管理」應有之面向與未來發展〉，「第二屆『國境安全與人口移動』學術研討會」論文（12月8日），桃園：中央警察大學移民研究中心。
- 汪毓瑋等，2008，《我國專技移民及投資移民之策略研究》，內政部入出國及移民署委託研究報告。

- 沈志華、李丹慧，2000，〈中美和解與中國對越外交(1971-1973)〉，《美國研究》，1：98-116。
- 沈宗瑞等譯，2001，《全球化大轉變》，臺北：韋伯文化事業出版社。譯自 David Held at al.. *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press. 1999.
- 沈宗瑞，2010，〈臺灣地方政治與社區發展〉，<http://ocw.nthu.edu.tw/ocw/upload/4/158/上課講綱：臺灣地方政治與社區發展.ppt> (12月14日)。
- 阮明、張怡菁，2006，《歷史的錯誤：臺美中關係探源》，臺北：玉山社。
- 亞太經合會(APEC)反恐特別任務小組(CTTF)網站，  
<http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Task-Groups/Counter-Terrorism-Task-Force.aspx>
- 卓冠齊，2003，《臺灣著作權衝突的三個階段分析：1960-2002》，臺北：政治大學廣播電視研究所碩士論文。
- 周信佑，2008，〈繼雷曼兄弟與 AIG 後 誰是下個引爆彈？〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站：<http://www.npf.org.tw/post/1/4706> (9月22日)。
- 周婉筠，1998，《臺灣歷史圖說(史前至一九四五年)》，臺北：聯經出版社。
- 東吳大學社會學系現代社會進修網站，<http://vschool.scu.edu.tw/sociology/>。
- 林水波、張世賢，2006，《公共政策》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 林立樹，2011，《美國通史》，臺北：五南圖書出版有限公司。
- 林忠山，2009，〈從轉型中的民主病象論臺灣民主模型之重塑〉，臺灣競爭力論壇，<http://www.tcf.tw/wp-content/uploads/2008/11/081107article.doc> (8月13日)。
- 林松煥，2003，〈南向政策的回顧與展望〉，亞太和平基金會和平論壇網站，[http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333501&webitem\\_no=1382](http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333501&webitem_no=1382)。
- 林威良，2008，《臺北市特種營業有女陪侍酒店經營策略之研究》，臺北：銘傳大學觀光研究所碩士在職專班碩士論文。

- 林建甫，2008，〈金融海嘯 波波相連打哪兒來？〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站，<http://www.npf.org.tw/post/1/4863>（10月22日）。
- 林美萱，2001，〈臺灣因應國際經濟衝擊之對策與表現〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站，  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-036.htm>（10月3日）。
- 林栢東，2005，〈孫中山論「統一」〉，《人文及管理學報》，2：45-84。
- 林祖嘉，2003，〈兩岸經貿發展對臺灣產業調整之影響：產業升級與邊緣化之爭議〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站，  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/092/TE-R-092-007.htm>（3月21日）。
- 林添貴、顧淑馨譯，1998，《大外交》，臺北：智庫文化。譯自 Henry Kissinger. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Publishing. 1994.
- 林登順，2004，〈施琅「棄留臺灣議探索」〉，《南師學報》，38（1）：43-59。
- 林義鈞，2005，《臺灣國家能力與國家認同之關係, 1990-2000》，臺北：秀威資訊科技股份有限公司。
- 林萬億，2010，〈臺灣長期照顧制度的規劃：回顧與前瞻〉，  
<http://cfip.kmu.edu.tw/ezcatfiles/b057/img/img/627/longtermcare.pdf>（3月17日）。
- 邱士燮，2009，《在臺婚姻移民議題之安全化》，臺北：臺大政治學系碩士論文。
- 邱育慈，2011，〈氣候災難遷徙潮 將成亞太棘手問題〉，環境資訊中心網站，  
<http://e-info.org.tw/node/64158>（2月18日）。
- 邵宗海，2006，《兩岸關係》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 施志汶，2000，〈臺灣史研究的史料運用問題：以清代渡臺禁令為例〉，《回顧老臺灣、展望新故鄉－臺灣社會文化變遷學術研討會論文集》，臺北：國立師範大學歷史系，43-84。
- 柯雨瑞，2003，〈入出境管理理論之研究〉，「外事警察法制學術研討會」論文（5月），桃園：中央警察大學外事警察學系。
- 洪婉琦，2000，《臺北市娼妓管理辦法之研究（1967－1999）》，臺北：國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文。

- 洪儒明，2004，《民進黨執政後的中共對臺政策: 2000年5月至2003年5月》，臺北：秀威資訊科技股份有限公司。
- 研考會，2006，〈政策制定的風險管理-經建會經驗分享〉，研考會網站，<http://www.rdec.gov.tw/DO/DownloadControllerNDO.asp?CuAttachID=17304>（12月22日）。
- 美國在臺協會網站 InfoUSA，<http://www.ait.org.tw/infousa/zhtw/>。
- 胡為真，2001，《美國對華「一個中國」政策之演變》，臺北：臺灣商務印書館。
- 胡婉玲，2001，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，16：86-95。
- 胡嘉林，2008，《我國入出境管理組織變革之研究-從「入出國及移民署成立探討」》，臺北：銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士論文。
- 茅家琦，2003，《蔣經國的一生和他的思想演變》，臺北：臺灣商務印書館。
- 夏誠華，2002，〈臺灣地區移民變遷之研究〉，《海外華族研究論集第一卷：移民、華商與經貿》，臺北：華僑協會總會。
- 夏誠華主編，2006，《新世紀移民的變遷》，新竹：玄奘大學海外華人研究中心。
- 夏曉鶯，2000，〈資本國際化下的國際婚姻-以臺灣的外籍新娘現象為例〉，《臺灣社會研究季刊》，39：45-92。
- 夏曉鶯，2002，〈資本主義國際化下婦女人權的新戰場-以「外籍新娘」為例〉，「臺灣婦女人權發展與弱勢婦女關懷國際會議」論文（3月8日），南投：暨南國際大學。
- 夏曉鶯，2005，〈全球化下臺灣的移民/移工問題〉，瞿海源、張苙雲（編），《臺灣的社會問題 2005》，臺北：巨流，328-367。
- 徐仁全，2009，〈百萬臺商第三波 綿密布局再做大〉，《遠見雜誌》，277，<http://www.gvm.com.tw/board/content.aspx?ser=15172>。
- 徐易昌，2006，〈外籍配偶的相關教育措施之現況與未來—以高雄縣為例〉，《現代論壇》，14：524-532。
- 徐勝，2010，〈超越朝鮮半島的危機——從天安艦事件到延坪島事件〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站：<http://www.npf.org.tw/post/3/8193>（10月5日）。

涂鳳瑜，2005，《環境影響評估制度與地方公民投票衝突之研究》，臺北：國立政治大學地政學系碩士論文。

翁明賢、吳建德主編，2007，《國際關係》，臺北：五南圖書出版有限公司。

財政部網站，<http://www.mof.gov.tw/mp.asp?mp=1>。

高永光，2005，〈臺灣第七次修憲後兩岸關係的可能發展〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站，

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-C-094-076.htm>（7月19日）。

高雄柏，2010，〈黃海演習：美國霸權正在東亞行動〉，《海峽評論》，237，

<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/237-7951.html>。

高嘉勵，2010，〈臺灣文化與全球化議題〉，

[http://web.nchu.edu.tw/~hcc/transplan/kao\\_week13\\_20101210.pdf](http://web.nchu.edu.tw/~hcc/transplan/kao_week13_20101210.pdf)（12月10日）。

國防法規資料庫，<http://law.mnd.gov.tw>。

張中勇，2003，〈美國「九一一」事件後國土安全作為對臺灣安全的啟示〉，《新世紀智庫論壇》，21：59-82。

張岱云等譯，1994，《變動社會的政治秩序》，臺北：時報文化。譯自 Samuel P. Huntington. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. 1969.

張春蘭、張雅雯，2004，〈用時間地圖分析近十年臺灣人口的空間變遷〉，「第一屆地名學術研討會」論文（12月17日），臺北：中央研究院歷史語言研究所。

張書瑋，2006，《中共對冷戰後美日同盟的評估：和平崛起論的困境》，臺北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。

張書瑋，2009，〈情報在非傳統安全維護角色之研究-以臺灣毒奶粉事件為例〉，《國防雜誌》，24(6)：112-126。

張素玢，2001，《臺灣的日本農業移民, 1909-1945: 以官營移民為中心》，臺北：國史館。

張誠編著，1972，《入出境辦法大綱》，臺北：五洲出版社。

曹俊漢，2009，《全球化與全球治理》，臺北：韋伯文化。



- 梁銘華，2003，〈臺灣「南向政策」的政治與經濟關係〉，蕭新煌（編），《臺灣與東南亞南向政策與越南新娘》，臺北：中央研究院亞太區域研究中心，43-66。
- 梅冰，1984，〈剖析雷根政府對華政策〉，《三民主義學報》，8：269-285。
- 莊金海，2002，〈從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理〉，「國境安全執法問題學術研討會」論文（3 月 28 日），桃園：中央警察大學。
- 莊金海，2003，〈國境線非法人蛇偷渡問題透視〉，《透視犯罪問題》，1：4-10。
- 莫家豪、古允文，2000，《龍之躍：中港臺社會發展比較》，香港：人文科學出版社。
- 許倬雲，2006，《萬古江河：中國歷史文化的轉折與開展》，臺北：英文漢聲。
- 許義寶，2008，〈論人民之入出國及其規範〉，第二屆「國境安全與人口移動」研討會論文（12 月 8 日），桃園：中央警察大學。
- 郭迺鋒等，2010，〈全球人口移動之決定因素－引力模型與網絡分析之應用〉，「2010 年臺灣經濟計量學會年會暨劉大中先生逝世 35 週年紀念會」論文（10 月 30 日），臺北：臺灣經濟計量學會。
- 郭博堯，2001，〈背景分析－石油與國際危機的關聯〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站，  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-036.htm>（10 月 3 日）。
- 郭耀昌，2005，〈行政業務電腦化與公共決策〉，《T&D 飛訊》，32，  
<http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/95b1f2d612e50f3a66ff300a7baad56.pdf>。
- 陳文蕙，2007，《霸權的剛性與柔性權力：從英美歷史看中國崛起》，臺北：國立政治大學外交學系碩士論文。
- 陳可乾，2004，《霸權爭奪石油與國際衝突（1973-2003 年）》，臺北：國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文。
- 陳正茂編著，2010，《臺灣經濟史》，臺北縣：新文京開發。
- 陳玉璽著、段承璞譯，2005，《臺灣的依附型發展：依附型發展及其社會政治後果：臺灣個案研究》，臺北：人間出版社。

- 陳至柔、陳柏甫，2008，〈臺灣的外籍勞工〉，中央研究院社會學研究所「臺灣社會變遷全記錄」網站，  
<http://www.ios.sinica.edu.tw/TSCpedia/index.php/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9A%84%E5%A4%96%E7%B1%8D%E5%8B%9E%E5%B7%A5>（12月16日）。
- 陳怡伶、黎德星，2010，〈新自由主義化、國家與國宅市場-臺灣國宅政策的演變〉，《地理學報》，59：105-131。
- 陳俊宏，2000，〈人權與民主 (I)：共生或互斥？〉，《東吳政治學報》，11：107-142。
- 陳建志，2005，《俄羅斯戰略火箭軍裁併之研究》，臺北：國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文。
- 陳純瑩，2007，〈我國威權體制建構初期之警政（1949-1958）〉，《人文社會學報》，3：45-72。
- 陳陸輝，2003，〈政治信任、施政表現與民眾對臺灣民主的展望〉，《臺灣政治學刊》，7(2)：149-188。
- 陳菊，2001，《植基於勞動人權與勞動競爭力之臺灣外勞政策》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班第一屆碩士論文。
- 陳瑞霞，1987，《臺灣軍事機密》，臺北：廣角鏡出版社。
- 陸慧玲，1999，《「包容」與「排斥」？二次大戰後英、德移民政策之研究》，臺北：政治大學外交學系碩士論文。
- 勞委會外勞業務統計網站，  
[http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc\\_id=14&func\\_id=57](http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=57)。
- 曾文昌編著，2000，《入出國及移民法釋論(第二版)》，臺北：正中書局。
- 曾建元，2002，〈動員戡亂時期臺灣憲法變遷的歷史回顧〉，《淡江人文社會學刊》，10：113-146。
- 曾復生，2010，〈美「中」會爆發匯率戰嗎？〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站，<http://www.npf.org.tw/post/3/8193>（10月5日）。
- 曾薰慧，2000，〈書寫「異己」-五〇年代白色恐怖時期「匪諜」之象徵分析〉，《淡江人文社會研究學刊》，5：125-160。

- 曾熾芬，2005，〈誰可以成為我們？：臺灣移民政策的現狀與挑戰〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫報告。
- 馮瑞麒譯，2007，《非政府組織管理初探》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。  
譯自 Davod Lewis. *The Management of Non-Governmental Development Organizations: An Introduction*. London: Routledge. 2001.
- 黃玉幸、李明堂，2008，〈臺灣十年來東南亞外籍配偶研究趨勢分析－以全國碩博士論文為例〉，「2008年臺灣東南亞區域研究年度論文研討會」論文（4月25-26日），臺中：亞洲大學國際企業學系、亞洲大學東南亞企業研究中心、中央研究院人社中心亞太區域研究專題中心。
- 黃秀政等，2002，《臺灣史》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 黃依偉，2006，《臺灣政治衝突與經濟成長之關係》，臺北：國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程第六屆碩士論文。
- 黃宗昊，2009，〈政治經濟學分析架構的三項發展〉，《全球政治評論》，25：151-196。
- 黃炎東，2004，《新世紀臺灣憲政體制與政黨政治發展趨勢》，臺北：正中書局。
- 黃俊傑、何寄澎，2007，《臺灣的文化發展：世紀之交的省思》，臺北：國立臺灣大學出版中心。
- 黃晁明等，2010，〈我國難民法制訂現況〉，內政部入出國及移民署自行研究報告，<http://iff.immigration.gov.tw/public/Data/15217541371.pdf>。
- 黃靜波，2005，《國際技術轉移》，北京：清華大學出版社。
- 黃鶴仁，2001，《入出境管理志（稿）》，未出版。
- 新頭殼，2010，〈中國人口普查 上海有 70 萬臺灣人〉，  
[http://203.69.66.115/news\\_read.php?oid=10292](http://203.69.66.115/news_read.php?oid=10292)（12月2日）。
- 楊成安，1994，〈國人海外移民現況與動機探討之研究〉，內政部委託研究報告。
- 楊智文，2008，〈從新制度論觀點看我國政府再造〉，中國行政學會會員大會「民主行政與官僚體制」國際學術研討會論文，11月17日，臺北：政治大學。
- 楊渡，2007，〈新臺灣人，向前行之五：歷史上的七波移民〉，《大眾時代》，  
<http://http://mass-age.com/wpmu/blog/2007/06/21/>《新臺灣人，向前行》之五：歷史上的七波移民（6月21日）。

- 楊鈞池等譯，1994，《國際政治經濟學》，臺北：五南。譯自 Joan Edelman Spero. *The Politics of International Economic Relations*. New York: St. Martin's Press. 1994.
- 溫典寰，2009，〈快速了解 ECFA 是什麼？簽與不簽的利弊又是什麼？〉，《天下雜誌》：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=37534>。
- 經濟建設委員會網站，<http://www.cepd.gov.tw/>。
- 萬厚德，2011，〈2010 十大國際事件：全球氣候異常天災地變〉，《看雜誌》，79，<http://www.watchinese.com/article/2011/2729>（1月6日）。
- 葉宗鑫，2004，〈政府人流管理機制之考察與我國制度之省思〉，「族群與文化發展」學術研討會論文，8月12日，臺北：致理學院兩岸經貿研究中心。
- 詹中原，2007，〈臺灣公共行政實務發展之歷史回顧〉，國政研究報告，國家政策研究基金會網站，<http://www.npf.org.tw/post/2/3038>（9月27日）。
- 鄒力行，2010，《金融帝國- 美國的發展與啟示》，臺北：秀威資訊。
- 廖元豪，2004，〈「外國人在臺灣」：排外主義的外人法制〉，苦勞網，<http://www.cooloud.org.tw/node/62150>（2月23日）。
- 廖文正，2004，《我國國安會組織變革及其功能之研究》，臺北：銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。
- 監察院，2005，《我國移民政策與制度總體檢案調查報告》，臺北：監察院。
- 監察院，2009，〈杜委員善良、周委員陽山調查，據報載：桃園國際機場於 98 年 1 月 5 日，因內政部入出國及移民署境管電腦大當機長達 36 小時，造成全國超過 7 萬入出境旅客受到影響，有 9 名列管人士入出境，影響國家安全，有無人為疏失等情乙案之調查報告〉，[http://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/Op\\_Upload/eDoc/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A/98/098000350%E7%A7%BB%E6%B0%91%E7%BD%B2%E9%9B%BB%E8%85%A6%E7%95%B6%E6%A9%9F%E6%A1%88%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E6%84%8F%E8%A6%8B%E5%A4%96.pdf](http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A/98/098000350%E7%A7%BB%E6%B0%91%E7%BD%B2%E9%9B%BB%E8%85%A6%E7%95%B6%E6%A9%9F%E6%A1%88%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E6%84%8F%E8%A6%8B%E5%A4%96.pdf)（8月27日）。
- 監察院網站，<http://www.cy.gov.tw>。

- 臺灣日報，2002，〈黨外運動與臺灣民主化〉，臺灣日報網頁，  
<http://tea.ntue.edu.tw/~xiangyang/chiyang/page7-1.htm>，2002/12/15。
- 臺灣智庫，2010a，〈美韓聯合軍事演習與東亞海權撞擊〉，國際暨外交事務政策評析，臺灣智庫網站，  
[http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese\\_attachment\\_1/1700/011\\_20100817.pdf](http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese_attachment_1/1700/011_20100817.pdf) (8月17日)。
- 臺灣智庫，2010b，〈天安艦事件後的美中關係變化〉，國際暨外交事務政策評析，臺灣智庫網站，  
[http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese\\_attachment\\_1/1799/013\\_20101006.pdf](http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese_attachment_1/1799/013_20101006.pdf) (10月16日)。
- 臺灣經濟研究院，2010，〈由公民社會探討我國對外來人口實施個人生物特徵蒐集、辨識政策之可行性研究〉，內政部入出國及移民署委託研究報告。
- 趙彥寧，2004，〈現代性想像與國境管理的衝突：以大陸配偶為研究案例〉，「族群與文化發展」學術研討會論文，8月12日，臺北：致理學院兩岸經貿研究中心。
- 趙彥寧，2006，〈初探國境邊區：以來臺中國福建省無證移民為研究案例〉，臺灣社會學年會暨國科會專題研究成果發表會「走出典範：五十年的臺灣社會學」(11月25-26日)，臺中：東海大學。
- 鳳凰網，2010，〈歐債危機始末〉，鳳凰網網頁，  
<http://big5.ifeng.com/gate/big5/finance.ifeng.com/stock/special/zuzwwjgs/20100507/2158808.shtml>，2010/05/07。
- 劉梅君，2000，〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《臺灣社會研究季刊》，38：59-89。
- 劉富本，1997，《國際關係》，臺北：五南圖書出版有限公司。
- 劉熙明，2000，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，《臺灣史研究》，6(2)：139-187。
- 潘興明、陳弘主編，2010，《轉型時代的移民問題》，上海：上海人民出版社。
- 蔡文輝，1997，《日據時代臺灣社會與農民運動》，臺北：簡吉陳何文教基金會。

- 蔡育岱、譚偉恩，2008，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，47(1)：151-188。
- 蔡奉真，2010，〈全球衛生治理中之專家決策與透明度問題：以 H1N1 新流感事件為例〉，第三屆「科技發展與法律規範」學術研討會《健康與科學之人權議題》論文（12月18日），臺北：中央研究院法律學研究所。
- 蔡政文主編，1990，《邁向已開發國家-中華民國政治發展》，臺北：國立臺灣大學政治學系。
- 蔡輝文、李紹嶸，2006，《社會學概要》，臺北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡繼光譯，2002，《國際遷徙與移民：解讀「離國出走」》，臺北：書林。譯自 Peter Stalker. *The No-Nonsense Guide to International Migration*. Oxford: New International Publication. 2002.
- 蔣碩傑等，1989，〈對外移民與我國經濟發展關係之研究〉，經濟部委託研究報告。
- 鄭又平，2006，〈全球化與國際移民：國家安全角度的分析〉，「政府再造與憲政改革系列研討會」（5月21日），臺北：臺北大學公共行政暨政策學系。
- 鄭保國，2009，《美國霸權探析》，臺北：秀威資訊。
- 魯曙明、田憲生，2004，《旅美學看臺灣：二十一世紀臺灣社會考察與分析》，臺北：秀威資訊科技股份有限公司。
- 蕭全政，1989，《臺灣地區的新重商主義》，臺北：張榮發基金會國家政策研究資料中心。
- 蕭全政，1994，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，5：59-85。
- 蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1)：1-16。
- 蕭全政，1998，〈從政治學三種觀點看當前的公共行政與公共政策〉，《理論與政策》，12(2):83-95。
- 蕭全政，1999，〈擺盪於主客體之間的"人"-現代倫理與公德的人性基礎〉，《政治科學論叢》，11:1-20。
- 蕭全政，2000，〈社會科學本土化的意義與理論基礎〉，《政治科學論叢》，13:1-26。

- 蕭全政，2001，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，中央研究院臺灣研究推動委員會主編，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，63-88。
- 蕭全政，2001，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，中央研究院臺灣研究推動委員會（編），《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，臺北：中研院臺史所籌備處，63-88。
- 蕭全政，2006，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》，高雄：基礎文化創意。
- 蕭全政，2009，〈行政院組織改造的部會架構評議〉，《研考雙月刊》，33(3)：44-57。
- 蕭昭娟，2000，《國際遷移之調適研究：以彰化縣社頭鄉外籍新娘為例》，臺北：國立臺灣師範大學地理學系研究所碩士論文。
- 蕭智遠，2007，《兩岸公務人員考選制度之比較研究》，臺北：國立政治大學社會科學院行政管理碩士學程碩士論文。
- 蕭新煌，2005，《蕭新煌的臺灣觀察筆記》，臺北：新自然主義。
- 賴佳楓譯，2008，《移民-流離的年代》，臺北：五南。譯自 Stephen Castles, Mark J. Miller. *The Age of Migration*. 1993.
- 錢滿素，2001，《美國文明》，北京：中國社會科學出版社。
- 閻亢宗，2007，《論外來政權現象：柏拉圖與馬基維里的哲學思考》，臺北：秀威資訊科技股份有限公司。
- 龍虎，2005，〈臺灣政治轉型與社會運動互動關係探討〉，「兩岸關係之展望學術研討會」論文（12月19日），臺北：中華歐亞基金會、國立臺北大學公共行政暨政策學系，  
<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/94news/attachment/941219-3.pdf>。
- 戴天昭著，李明峻譯，1996，《臺灣國際政治史》，臺北：前衛出版社。
- 戴寶村，2007，〈移民臺灣：臺灣移民歷史的考察〉，《臺灣月刊雙月電子報》，  
<http://subtpg.tpg.gov.tw/web-life/taiwan/content9608.htm>。
- 聯合新聞網，2010，〈延坪島附近 南北韓開砲互轟 2死〉，聯合新聞網網頁，  
<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS2/5992751.shtml>，2010/11/24。

- 聯合新聞網，2010，〈溫家寶：人民幣大升 中國將動盪〉，聯合新聞網網頁，  
<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0006/181235/web/>，2010/09/24。
- 薛化元，2008，〈蔣經國與臺灣政治發展的歷史再評價〉，國政研究報告，國家  
政策研究基金會網站，<http://www.npf.org.tw/post/2/3855>（1月21日）。
- 謝立功，2005，〈建立移入人口適量調節機制及入出國管理機制之策略—以外籍  
與大陸配偶為中心〉，「21世紀臺灣新移民政策」學術研討會論文，1月18  
日，臺北：政治大學。
- 謝復生、盛杏媛主編，2000，《政治學的範圍與方法》，臺北：五南圖書出版有  
限公司。
- 謝瑞智，2005，《政治變遷與國家發展》，臺北：謝瑞智（文笙書局）。
- 謝碧珠，2003，〈宏觀政府改造現況與與核心問題之探討〉，《新世紀智庫論壇》，  
24：101-114。
- 關中，2005，《意識型態和美國外交政策》，臺北：臺灣商務印書館。
- 蘇起，2008，〈國際、兩岸情勢與國家安全〉，97年行政院暨所屬機關高階主管  
大陸工作研習會，行政院大陸委員會網站，  
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=58976&ctNode=5625&mp=105>（12月28  
日）。
- 蘇瑞祥，2009，〈選票政治、回饋情結與公共政策之三角難題探討：以環保基層  
建設為觀察焦點〉，《環境與管理研究》，14(2)：53-68。
- 蘇碩斌，2010，〈苦痛與享樂：自強活動與觀光社會的歷史關係〉，「2010年臺  
灣社會學會年會暨「預見下一個臺灣社會」學術研討會」論文(12月4-5日)，  
臺北：輔仁大學社會學系。
- 鐘重發，2004，《臺灣男性擇娶外籍配偶之生活經驗研究》，嘉義：國立嘉義大  
學家庭教育研究所碩士論文。
- 顧長永，2006，〈臺灣移民東南亞現象與經濟關係〉，《臺灣東南亞學刊》，3(2)：  
105-125。



## 貳、西文部分

- Asian Development Bank. 2011. *Climate Change and Migration in Asia and the Pacific*.  
[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7C240AE3C0B2EE0949257830001BB23B-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7C240AE3C0B2EE0949257830001BB23B-Full_Report.pdf).
- Gowa, Joanne. 1989. "Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade." *American Political Science Review* 83(4): 1245-1256.
- ICAO. 2006. *MRTD Report* Vol. 1, No. 1,  
<http://www2.icao.int/en/MRTD/Downloads/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=/en/MRTD/Downloads/ICAO%20MRTD%20Report&Folder>.
- Juss, S.. 2004. "Free Movement and World Order." *International Journal of Refugee Law* 16(3): 289-335. [http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Juss\\_IJRL16\\_2004.pdf](http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Juss_IJRL16_2004.pdf)
- National Intelligence Council. 2008. *Global Trends 2025: A Transformed World*.  
[http://www.dni.gov/nic/PDF\\_2025/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf)  
(November 20).
- Pierson, Paul. 1994. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective." Working Paper No. 5.2 of Program for the Study of Germany and Europe. Harvard University and Russell Sage Foundation(October 25)  
[http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/PSGE\\_WP5\\_2.pdf](http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/PSGE_WP5_2.pdf).
- Schumpeter, Joseph. 1947. *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper.
- Taylor, Savitri. 2005. "From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement." *Social Policy and Administration* 39(6): 563-586.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-Systems Analysis: an Introduction*. NC: Duke University Press.
- Waltz, K. 1979. *Theory of international politics*. MA: Addison-Wesley Pub. Co..
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society, Vol. I*. Berkeley: University of California Press.
- Williamson, Olive E.. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature* 38 (September): 595-613.  
[http://www.edegan.com/pdfs/Williamson%20\(2000\)%20-%20New%20Institutional%20Economics.pdf](http://www.edegan.com/pdfs/Williamson%20(2000)%20-%20New%20Institutional%20Economics.pdf).



