

當前移民政策與國家考試：人力需求與招募考選

邱豐光*

摘要

受到全球化的影響，現今國際間人員流動的情形相當頻繁，移民人口也隨之驟增，尤其是先進國家相當受到移民的喜愛，約有 67% 的移民因為工作因素選擇移入先進國家，使得各國政府不得不去檢視國內的移民政策之適當性及發展性。在全球經濟大都呈現衰退趨勢下，如何透過移民移入的優勢來提升國家的競爭力，已成了各國制定移民政策的重要考量因素，各國政府亦積極祭出更具吸引力之移民政策及措施，期能與其他國家競逐國際間之優秀人才。然而，工欲善其事，必先利其器，政府欲制定一套完善的移民政策，當然須由具備專業且有行動力的行政團隊來負責規劃及執行。內政部移民署為我國職掌移民事務之主管機關，自 2012 年起，考試院開辦移民行政特考，成為移民署進用移民專業人員的主要管道，卻因政府機關組織員額編制限制，移民署人員之退休及流動率並不算高，導致移民特考錄取名額年年減少，嚴重衝擊移民署對於移民專業人員的需求；再者，移民政策相關事務多涉及各部會及地方政府職權，以移民署屬行政院三級機關之位階，亦無法發揮協調整合之效，難以統籌及規劃全國性移民政策事務。本文從我國移民政策演進歷程，參考各國移民政策推行之狀況，研究我國移民政策與國家考試之關係，希從機關人力需求與考選招募中，探討我國移民機關升格及人力擴編之可行性。作者認為，國家唯有建立適格的移民機關，引進足額的移民專業人員，才能從上位角度思考國家整體移民政策願景，制定完整之移民政策內容，使其對內能善用移民之資源，改善國家人口結構的缺陷，提升國家整體競爭力，對外則能與國際接軌，吸引優秀人才移居我國，展現我國在國際舞台上之正面形象。

關鍵詞：移民政策、移民專業人員、移民特考

* 內政部移民署署長

Contemporary Immigration Policy and the National Civil Service Examination: Manpower Demand and Recruitment Examinations

Feng Kuang Chiu*

Abstract

Due to the impact of globalization, as global mobility has increased so too has the immigrant population expanded in many places, especially in developed countries favored by migrants. Sixty-seven percent of migrants choose developed countries for better working environments and opportunities, and therefore governments around the world have no choice but to review the adequacy and sustainability of their immigration policies. At a time when economic depression has become the general trend in many countries, increasing national competitiveness by taking advantage of high immigration rates has become an important consideration factor for governments formulating immigration policies. It is therefore crucial for governments to adopt favorable immigration policies and measures so as to attract and retain talent in a competitive international environment. However, as the saying goes, “To do a good job one must first sharpen one's tools”; to implement a set of comprehensive immigration policies, the government must have a professional and proactive team in charge of the planning and execution. The National Immigration Agency (hereinafter referred to as the NIA), as the authority in charge of immigration affairs, recruits its members through the Examination for Immigration Personnel held by the Examination Yuan since 2012, which has become the main source of immigration personnel recruitment. However, due to a limited staff quota and low retirement and turnover rates, the admission quota of the Examination for Immigration Personnel is getting lower year by year, which has had a serious impact on the NIA's demand for professional staff. Furthermore, as immigration policy formulation involves cooperation with authorities from multiple central and local government agencies, it takes collaborative contributions to shape a country's immigration policy. The NIA, as a third-level agency, has difficulty coordinating with other government agencies, not to mention with the overall planning of national immigration policies and affairs. This thesis aims to explore the possibility of upgrading the NIA's level in the government hierarchy and expanding staff quota by reviewing the evolution of Taiwan's immigration policy, referencing other countries' immigration policies, and examining the relationship between immigration policies and national recruitment examinations. The author is deeply convinced that only through establishing a qualified immigration affairs authority and recruiting sufficient professional staff can the country adopt a big-picture vision for its immigration policy, improve the structural deficiencies of its population, enhance national competency, attract foreign talent, and build a positive international image.

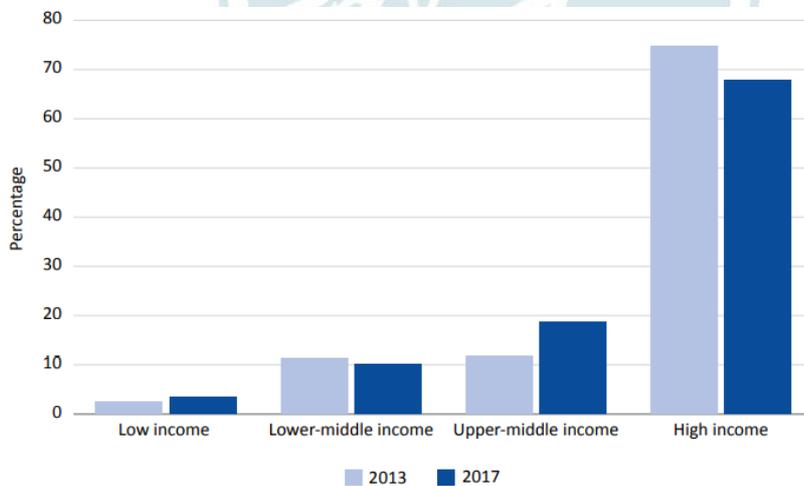
Keywords: immigration policy, immigration professionals, Special Examination for Immigration Personnel

* Director General, National Immigration Agency, Ministry of the Interior

壹、前言

隨著全球化的發展，國際間人口流動頻繁，使得各國之間的移民人數也跟著快速成長，根據國際移民組織(International Organization for Migration[IOM], 2020: 19-21) 的統計，國際移民¹的人數已經從 1970 年的 8,400 萬人，成長到 2019 年的 2.72 億人，呈現大幅度的成長，也代表各國都將受此移民現象影響，而必須依據移民情勢的不同，制定相應的移民政策作為因應，因此，移民問題已是各國政府所要面對的重要議題之一。

在龐大的國際移民人口當中，根據 IOM 統計，至 2017 年止，全球計有 1.64 億的國際移民是為了工作而移民，或稱為經濟移民，而其中有 1.1 億(約 67%) 的經濟移民選擇移入高所得的先進國家(如圖一)，就移民推拉理論而言，高所得先進國家確實對於移民具有拉力效應(Brettell and Hollifield, 2000)，可以吸引比較多的移民選擇到該國工作，但是吸引大量的工作移民並不代表對於國內經濟就有正面的幫助，因為根據雙重勞動市場理論學派的主張，認為先進國家已進入資本密集的高收益上層市場，因此工作移民所補充的，理論上只會是中低階勞動力的下層市場(陳明傳，2016)，而增加中低階的勞動力可能比較符合開發中國家的需求，對於先進國家而言，在全球經濟大都呈現衰退的趨勢下²，各國的移民政策都是競逐延攬國際人才，並不是在於大批引進藍領階級的移民，也因此不同的國家對於移民需求不盡相同，而一個國家的移民政策將可以決定該國會吸引哪一類的移民入國，進而對於國家的發展也有一定程度的影響，不可謂不重要。



圖一 按移入國家收入水準區分 2013 年及 2017 年工作移民分布圖

資料來源：International Organization for Migration. (2020)

¹ 此處 IOM 所稱的國際移民，是指人民離開他或她原本長期居住的國家，而到另一個國家「短期移民」(居住 3 個月以上未滿 1 年)或「長期移民」(居住 1 年以上)。

² 根據臺灣經濟研究院於官方網站 (<https://www.tier.org.tw/>) 公布總體經濟預測資料，國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF) 預測之國際情勢，美國、歐洲、日本 2020 年之經濟成長率，均為負數成長。

國家想要制定一套完善的移民政策並不容易，除了顧及國內政經情勢外，也要考量國際局勢的變化與發展，更重要的是須具有專業且具行動力的政府團隊負責規定及執行。我國目前與許多先進國家同樣面臨少子女化、高齡化及勞動力缺乏等人口結構性問題，政府為了處理這些問題，內政部在《人口政策白皮書》中提出用「移民對策」作為因應；行政院在《中華民國人口政策綱領》中，也希望透過打造友善婚姻移民環境，提升婚姻移民來解決少子女化問題；國家發展委員會也在 2017 年制定「外國專業人才延攬及僱用法」，欲以引進高級專業移民以維持國家經濟競爭力。從政府制定的這些與移民相關的政策及法規，都可看出政府有決心處理移民相關事務，但卻沒有一個聚焦的核心策略，反而有多頭馬車、各自為政之情形，而缺乏前述專業且具行動力政府團隊存在。

我國移民事務主管機關為內政部移民署（下稱移民署），屬行政院下屬之三級機關，其於 2007 年 1 月 2 日成立，成立初期之人員係自不同行政機關隨業務移撥，約 7 成之人員係以警察機關移撥，後續補充之人力，則以公務人員高普考戶政類科錄取人員為主，該等隨業務移撥至移民署之人員，在原機關服務期間，或有處理外來人口相關事務之經驗，但有些屬於基層事務，未涉及政策面向，渠等移撥人員尚難謂具備足夠之移民專業知能，因此，為提升國家移民機關之專業度，考試院自 2012 年起開始辦理公務人員特種考試移民行政人員考試（下稱移民特考），招募具移民專業人員，且錄取人員於分發單位服務前尚須接受一定期間之專業訓練，期能透過國家考試取才之管道，為國家移民機關挑選適當之人才，先找到對的人，才能有系統性的規劃及推動國家整體的移民政策。

本文主要探討的問題分為兩大面向：一是國家考試固然為取才之道，然而移民行政特考錄取名額年年驟減，造成移民機關內部產生人才斷層情形；其次移民署為三級機關，從實務觀察，在規劃及執行移民政策的力道上尚待加強，其中除專業人力不足之問題外，機關位階過低，難以達到跨部會協調整合之效，也是一個重要的問題。

本文研討途徑，主要採歷史研究，嘗試從我國移民政策的演進過程及政府對於移民事務所採取之各行政措施，瞭解我國移民政策的優缺點，作為本研究之重要參考；另採取文獻研究法、比較研究法及參與觀察法，研究政府機關有關移民的各項法令制度，以及蒐集各國移民政策與我國現行政策作為比較及借鏡；另外，因作者本身即在移民機關任職，實際參與移民政策、法規及相關措施之制定及決策過程，深刻瞭解移民事務相關問題所在，因此，透過本研究期以提出「機關升格、人力擴編」之具體建議，最終之目的仍在於國家能制定一套完整之移民政策，對內能善用移民資源，改善國家人口結構的缺陷，提升國家整體競爭力，對外能與國際接軌，吸引優秀人才移居我國，展現我國在國際舞台上之正面形象。

貳、我國移民政策與專業人力考選

一、我國移民政策之演進

1987年7月15日零時起，維持38年56天的戒嚴令，正式解除。嗣後兩岸人口移動頻繁，婚姻移民快速增加。根據移民署統計，截至2020年7月底止，外籍配偶人數為56萬1,630人，其中大陸地區配偶占62%（即35萬219人）為大宗。而50萬的婚姻移民對於國家必定產生許多影響，過去針對婚姻移民的研究眾多，主要以婚姻移民生活相關研究，例如：語言學習成效、休閒活動參與、就業狀況、親密關係經營、健康狀況、子女教養等。或者是國家角度的政策分析，例如：入國前輔導政策、婚姻媒合業（林盈君，2016）。再者，因為全球化的關係，國際間的經貿關係發展快速，各國企業均相當渴求高階人才，各國政府無不以提供永久居留或租稅優惠等誘因競逐國際高級專業人才，以提升國內經濟競爭力。甚或近年來持續低迷的出生率，也造成整體勞動人口呈現下降的趨勢；依據國家發展委員會2020年8月18日發布「中華民國人口推估報告(2020年至2070年)」最新數據，推估我國2020年總人口數將首度出現負成長³，並提早於2025年進入超高齡社會（國家發展委員會，2020）。這些問題，都深深影響我國人口結構、國家經濟發展及社會安定等各層面，因此「我們需要移民政策嗎？」我想答案是肯定的。

在1999年以前，我國並無明確訂定移民相關政策或措施，惟為協助婚姻移民來臺的新住民及早適應臺灣社會的生活，內政部及教育部曾陸續頒訂「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」、「全面辦理外籍與大陸配偶生活狀況調查」、「輔導外籍配偶補習教育」、「歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識認定標準」等規定，這些規定多著重於協助婚姻移民適應臺灣生活（林盈君，2016），之後逐漸發展成為幫助新住民生活適應之各項政策及措施，而所幫助的對象範圍也持續擴大及多元，擴及至新住民二代子女。2005年內政部以附屬單位預算方式，成立外籍配偶照顧輔導基金（現修正為新住民發展基金），辦理新住民社會安全網絡服務、輔導及培力，更強化了新住民照護輔導的作為。

另行政院為因應少子女化、人口高齡化及移民等人口核心問題，於2006年修正函頒《中華民國人口政策綱領》，宣示移民政策之基本理念，除了落實移入人口照顧輔導措施外，亦含括規劃經濟性及專業人才移入及提供有意移居國外之國人，提供必要資訊及協助。2008年內政部編訂《人口政策白皮書》，針對移民政策規劃六大對策及其他具體措施，除了強化移民輔導措施外，亦將吸引專業及投資移民納入。復於2011年行政院修正《中華民國人口政策綱領》及2013年內政部修正《人口政策白皮書》，至2014年行政院修正《中華民國人口政策綱領》（如表一），移民政策逐漸成形，其目標及內涵則從社會層面，擴及到經濟層面；移民類型亦從婚姻移民，逐漸轉為專業人才及投資移民。而2017年國家發展委

³ 即全年人口出生數將低於死亡數，導致人口開始呈現自然性減少。

員會通過《外國專業人才延攬及僱用法》（下稱攬才專法），鬆綁外國專業人才來臺之簽證、工作、居留規定，並優化來臺之保險、退休制度及提供租稅獎勵，除為吸引外國專業人員來臺，更為使人才能長期留臺，遂行我國目前移民政策之目標。

表一 我國移民政策演進情形一覽表

年	政策名稱	制定機關	簡要內容
2006	中華民國人口政策綱領修正案	行政院	四大移民政策內涵： 1. 規劃經濟性及專業人才之移入。 2. 強化協助移入人口融入本地社會機制。 3. 落實移入人口照顧輔導。 4. 對有意移居國外之國人，提供必要之資訊與協助。
2008	人口政策白皮書	內政部	六大移民對策： 1. 掌握移入發展趨勢。 2. 深化移民輔導。 3. 吸引專業及投資移民。 4. 建構多元文化社會。 5. 強化國境管理。 6. 防制非法移民。
2011	中華民國人口政策綱領修正案	行政院	三大移民政策內涵： 1. 配合國內經濟、教育、科技及文化等之發展，規劃多元專業人才之移入。 2. 協助移入人口參與在地社會機制，倡導多元文化，開發新優質人力資源。 3. 強化移入人口及其家庭生活適應之相關機制，平等對待並保障其權益。
2013	人口政策白皮書修正案	內政部	六大因應對策： 1. 掌握移入人口發展及動態。 2. 深化移民輔導。 3. 吸引所需專業人才及投資移民。 4. 建構多元化社會。 5. 完備國境管理。 6. 深化防制非法移民。
2014	中華民國人口政策綱領修正案	行政院	四大移民政策內涵： 1. 因應人口結構變遷，配合國內經濟、教育、科技及文化等之發展，積極規劃延攬多元專業人才。 2. 協助移入人口社會參與，倡導多元文化，開發新優質人力資源。 3. 營造友善移入人口及其家庭之環境，平等對待並保障其權益。 4. 強化海外國人及僑民之支持體系，加強與國內鏈結，鼓勵其返國發展，充實人力資源，並可擴展我國海外人才網絡。

上列表一雖然在於說明我國移民政策演進歷程，但可發現所謂的移民政策，都是存在人口綱領及人口政策之下，我國並沒有獨立的移民政策白皮書，可以從國家的立場去擘劃整體性的移民政策，只是基於改善人口結構的需求，而將「移民」視為解決人口政策問題方案之一，本文姑且稱之為「移民對策」，尚未達政策之程度，然而移民對策之概念與本文理想中之移民政策尚有差距，也正是本文一再強調要建立一套完整之移民政策，實需有專業的機關及人員之重要性。即使如此，我們仍可以發現在上列的移民對策措施中，當下政府對於移民事務所關注的重點，大多在於吸引優秀移民，以及輔導移民適應我國生活。

在吸引優秀移民的部分，從表一中可看出政府較著重於吸引經濟性之移民，也就是政府希望高階專技人才來臺工作及從事投資，然而如依雙重勞動市場理論之模型，我國產業已從傳統製造，經過服務業，邁入高科技產業，當可屬於資本密集之高收益市場，所需要的移民對象應為中下階層的勞動力，但是政府的移民對策仍以吸引高端人才為目標，究竟我國不適用該理論模型，或是政府政策方向應予修正，抑或是我國本身的高端人才出走嚴重所造成的問題（朱雲鵬，2015），這些都是在制定移民政策的過程中，所要具有的專業研究及判斷，而不是交由任一行政機關以「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的方式去制定移民相關的政策。

另外，在輔導移民適應我國生活的部分，雖然是由內政部（移民署）主政辦理，但是移民在我國生活事項所涉及的層面相當廣泛，內政部也訂定了「新住民生活照顧服務措施」，洋洋灑灑臚列了八大重點工作及 46 項具體措施⁴，實際上卻涉及眾多中央各部會及地方政府權責，在各項工作執行上並不順遂，這也是政府在政策執行上需要去面對的問題。因此，從政府對於目前移民政策的規劃中確實不難發現尚有很大的空間可以繼續努力及改善。

二、移民專業人力之考選發展

為統整移民管理與輔導等相關事項，內政部於 2003 年 3 月 21 日成立籌設入出國及移民署工作小組，至立法院於 2005 年 11 月 8 日三讀通過「入出國及移民署組織法」，並經總統於 2005 年 11 月 30 日公布後，內政部入出國及移民署於 2007 年 1 月 2 日正式成立（已於 2015 年 1 月改制為內政部移民署），為我國統合入出國及移民事務之專責機關。其於規劃時，人員編制係採「隨同業務移撥原則」，以組織法掌理關於移民業務人員，計含僑務委員會、內政部戶政司、警政署（外事組、安檢組、外事警官隊）、入出境管理局、航空警察局、各港務警察局、保安警察第一總隊、保安警察第四總隊、各直轄市、縣（市）政府外事、陸務科（課）等機關（單位）之編制人員計 2,000 餘人、技工、工友、約聘及約僱人員近 400 人，合計 2,401 人。

⁴ 參考本文表八新住民照顧服務措施重點工作及跨部會權責機關簡表。

移民署之機關屬性既為一般行政機關，也視同情報機關⁵，所屬人員採簡薦委制任用，於 2007 年成立時之業務職系歸列於一般行政職系，故當時之移民專業人力考選進用係以公務人員高普考戶政類科為主（如表二），之後隨著國際人口流動更為頻繁及外國勞動力引進逐年增加，外來人口違法違規案件亦隨之增長，移民專業人力除須具備一般行政人員之核心職能外，尚須具備執行司法警察任務之能力，惟按表二所列，從移民署成立之初到 2011 年，將近 4 年的期間，移民署並無引進移民專業人力，然而，從現今人力資源管理（human resource management, HRM）的角度來看，有別於一般行政機關的人事管理（personnel management, PM），一個新興的組織想要穩定發展，其和員工之間必須具有高度連結性，組織要有鼓勵員工上進的動力，而員工的表現則是要出於對於組織的忠誠（Adeniji and Osibanjo, 2012），兩者之間具有互補互助的性質，這需取決於員工對於組織有一定的認識並具備足夠的專業，如此，組織才能給予員工有進一步表現之機會，如果員工本身並未具備組織所需之專業性或者是專業程度不足，那兩者之間亦難達成互補互助之效果。移民機關人力在招募之初，似乎即缺少專業性之考量，只有補充人力需求之概念，以致於員工專業與組織需求之間有所落差，使員工對於組織無法產生忠誠，造成人力不斷流失。也因此自 2007 年從警察機關隨同業務移撥至移民署之警職人員，或因退休或個人生涯發展請調其他機關等種種因素而快速流失；以戶政類科新進移民署之人員，則尚須培訓執法專長，導致經驗傳承緩不濟急，造成勤業務銜接之問題，才始催生移民特考及增設移民行政職系，進用符合移民專業所需之人才。

表二 我國移民機關人力考選及職系演進一覽表

年	人力考選	職系類型
2007 年成立時	人力隨業務移撥	警政、戶政及僑務行政等職系
2007 年至 2011 年	公務人員高普考試戶政類科	戶政職系
2011 年起迄今	公務人員特種考試	移民行政職系

歷經多次討論及評估辦理特種考試之必要，考試院業於 2011 年 9 月 23 日發布《公務人員特種考試移民行政人員考試規則》，將移民特考分為二等、三等及四等考試，分別相當於高等考試二級、高等考試三級及普通考試（如表三）。移民特考與高普等戶政類科不同處在於著重移民業務及培養具備司法警察人員之能力，例如考科設有國土安全與移民政策、入出國及移民相關法規等執法類科等，並增加第二試之體能測驗。考試錄取人員另於專業及實務訓練期間，由移民署規劃移民專業訓練課程及體適能訓練，期許考試錄取人員經訓練期滿及成績及格後，能無縫接軌，持續充實移民專業人力。

⁵ 按《國家情報工作法》第 3 條第 2 項規定，移民署於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。

表三 現行特種考試移民行政類科一覽表

試別	等別		
	二等考試	三等考試	四等考試
第一試： 筆試	1.國文(作文、公文與測驗) 2.憲法與英文 3.國土安全與國境執法研究 4.入出國及移民法規(包括入出國及移民法、人口販運防制法、國籍法、就業服務法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、香港澳門關係條例、護照條例、外國護照簽證條例、涉外民事法律適用法、民法親屬編) 5.移民情勢與移民政策分析研究(包括兩岸關係、移民人權) 6.行政法研究	1.國文(作文、公文與測驗) 2.法學知識與英文 3.國土安全與移民政策(包括移民人權) 4.行政法 5.入出國及移民法規(包括入出國及移民法、人口販運防制法、國籍法、就業服務法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、護照條例、外國護照簽證條例、涉外民事法律適用法、民法親屬編) 6.國境執法與刑事法(包括刑法與刑事訴訟法) 7.外國文(英文、日文、西班牙文、法文、韓文、葡萄牙文、越南文、泰文、印尼文、德文、俄文，兼試移民專業英文。)	1.國文(作文、公文與測驗) 2.法學知識與英文 3.國土安全概要與移民政策(包括移民人權)概要 4.行政法概要 5.入出國及移民法規概要(包括入出國及移民法、人口販運防制法、國籍法、就業服務法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、護照條例、外國護照簽證條例、涉外民事法律適用法、民法親屬編) 6.國境執法概要與刑事法概要(包括刑法概要與刑事訴訟法概要)
第二試： 體能測驗	體能測驗(以心肺耐力測驗一千二百公尺跑走測驗之。其及格標準，男性應考人為五分五十秒以內，女性應考人為六分二十秒以內。)		
第三試： 口試	口試(以集體口試行之。但到考人數不足二人時，採個別口試。)	—	—

資料來源：公務人員特種考試移民行政人員考試規則(2020年4月20日)。

然而，移民特考錄取人員並不全然等同本文所稱之移民專業人員，就表三所列之考科觀察，移民特考錄取人員對於移民相關法令必然已有一定程度之瞭解，且經過第二試之體能測驗，體力上也應可負荷移民機關之外勤工作，但部分移民機關外勤人員依法係比照司法警察(官)，須執行入出國犯罪調查案件，尚需具備槍械射擊、擒拿體技、逮捕上铐等實務技術，因此移民特考錄取人員，仍要接受移民署自辦為期 8 個月之專業訓練課程，學習各類術科技巧，並經測驗合格後，始得真正成為移民專業人員，進入移民機關服務，因此移民署自辦之專業訓練課程雖不屬國家考試之範圍，但相關專業訓練課程之計畫均經由國家考選機關核定，其重要性並不亞於國家考試。較具爭議之問題在於，移民機關給予外界一般民眾、考生之形象，係屬一般行政機關，與警察機關、調查機關、國安機關給

予外界之形象截然不同，但移民特考人員卻要接受與前述機關類似之專業訓練課程，且訓練期間也要長期居住在訓練中心，與受訓學員共同過著如同軍事般的團體生活，這對於部分有心投入移民專業領域之人員而言，又是另一種抉擇，多少也會對於招募移民專業人力造成影響。

參、其他國家移民政策之借鏡

為瞭解其他國家對於當前移民政策之推動重點及移民機關組織概況，以作為我國移民機關之借鏡，本文特別挑選日本、新加坡及美國作為比較研究之國家，主要是因為此三國之移民政策內涵均不同，但各具代表性，以下將一一說明各國的移民政策與移民機關組織⁶。

一、日本「移民政策」，作為單純補充勞動力？

長期以來，日本並非移民國家，其日本民族性亦不喜接納移民，且無具體移民政策，但日本也囿於少子女化、高齡化、勞動力不足等問題，仍藉引入外國勞動力，改善人口結構問題，滿足國內市場需求，以維持國家競爭力。然而，從其勞動移民政策之演進，可觀察及推敲其移民政策之雛形及內涵。

(一) 勞動移民政策之桎梏與突破

日本外國人勞動移民政策，係禁止引入外國單純勞動力為原則，即承認外國人得於日本從事職業活動之居留資格，除基於身分之居留資格外，包含承認工作之居留資格、技能實習、特定活動及資格外活動（林良榮、蕭嫚琳，2019）。

日本政府為解決國內高齡化及少子女化問題，陸續開放外國人赴日或留日之政策。2014 年 6 月新設高度專門職 1 號及高度專門職 2 號，提供優渥居留條件，吸引各國高端人才赴日定居；2015 年 4 月因應 2020 年奧運賽事⁷，引進外國建築業及造船業勞動力；2018 年 11 月於各地出入國在留管理局設置外國留學生專門櫃檯，提供留學生諮詢留日工作各項須知，協助畢業後得取得簽證延期居留謀職。

而最大突破莫過於 2018 年 12 月 8 日，日本國會通過了「出入國管理及難民認定法」修正案，除將原法務省內部機關之「入國管理局」改制為外部獨立機關「出入國在留管理廳」外，打破日本堅持不開放單純勞動力之原則，將外國人在日本工作資格，從專業技術人才擴及至單純勞動者。本次修正案，係增加單純勞動者之特定技能制度，即特定技能外國人 1 號及特定技能外國人 2 號，兩者差異在於居留期間、親屬依親及開放行業等（如表四）。時任日本首相安倍晉三受媒體訪問回應，政府沒有採用移民政策，強調此項措施，係為解決市場勞動力不足，並非開放外國人移民進入日本，緩解國內保守派反對意見（張雅晴，2018）。

⁶ 本文特別委請移民署派駐日本、新加坡及美國之移民秘書，協助蒐集駐地國家移民機關之相關資訊，因此本節所論述各國移民政策及移民機關相關之內容，如無引註出處者，大多係來自於駐外移民秘書所蒐報之資料。

⁷ 東京奧運賽事因 covid-19 肺炎疫情因素，已暫訂延期至 2021 年舉辦。

表四 特定技能 1 號及 2 號外國人之比較一覽表

項目	類型	
	特定技能外國人 1 號	特定技能外國人 2 號
定義	從事屬於特定產業領域所需，具備相當程度知識或經驗等技能之業務	從事屬於特定產業領域所需，具備熟練技能之業務
資格	通過技能測驗及日本語測驗	通過 1 號特定技能檢定且該產業業務熟練，無需日本語測驗
居留期間限制	不得超過 5 年	無限制
親屬依親權利	親屬無法取得依親資格	配偶子女滿足一定條件，得取得依親資格
開放行業	照護產業、建築物清潔業、金屬材料加工業、工業機械製造業、電子相關產業、營建業、造船業、汽車工業、航空業、住宿業、農業、漁業、食品製造業與餐飲業	營建業及造船業

資料來源：林良榮、蕭嫚琳（2019）。

另一方面，伴隨新制度實施，日本政府亦著手規劃「外國人才引入・共生之綜合性對應策略」，寄望得從日本語教育、公共服務環境整合、促進加入社會保險、地方社會持續發展、治安防治等「社會統合策略」層面，使外國勞工得順利融入、共生於日本社會（林良榮、蕭嫚琳，2019）。特定技能制度於 2019 年 4 月 1 日正式開放申請，然截至 2019 年 11 月底止，基於該資格居留於日本之外國人僅 1,019 人，效果並不如預期。日本政府於 2019 年 12 月 20 日召開磋商接納外國人才和外國人才共生相關部長會議，修正其對應策略。日本首相菅義偉（時任內閣官房長官）於會議上表示：「這是外國人選擇國家的時代。為了成為外國人想要居住的國家、想要工作的國家，希望相關省廳緊密合作，採取行動。」（日本經濟新聞中文網，2019）顯見日本縱非屬移民國家，亦須在國家競爭力及社會共識作出抉擇。

截至 2019 年底，經統計在日外國勞動者人數已達 165 萬餘人，約占其總人口數 1.17%，組成結構含括高級專業人才、技術實習生、特定活動及特定技能等外國人，所帶來之影響為多面向交雜，雖日本政府於本次修正內容，強調共生社會之概念，仍應正視整體移民政策之重要性。

在面對全球各國相互競逐國際人才的狀況下，像日本這般不喜接納移民的國家，仍決定制定吸引經濟移民之措施，以補充日本國內人力缺口，惟就日本開放之工作移民觀察，係較符合移民雙重勞動市場理論，亦即日本國內不乏高端人才，爰自國外招募中低階市場之移民，且日本對於各所需移民之產業類別臚列相當詳細，政策方向明確，實可作為我國制定移民政策之借鏡。

(二) 外國人管理機關之擴制

日本政府本次修正「出入國管理及難民認定法」，其另一重點為外國人管理機關之擴制。出入國在留管理廳前身為法務省內部機關入出國管理局，為實踐日本政府實踐觀光立國、與外國人共生及打擊逾期滯日外國人之目標，而本次修正案中，擴大外國人管理機關編制。然而，亦有論者批評，外國人管理機關擴制，係藉由共生社會概念，強化逾期滯日外國人查緝效能。

從出入國在留管理廳基本方針觀察（如表五），外國人帶給日本的影響，除經濟發展、補充勞動力不足之正面效益外，仍有負面效益，如逾期滯日外國人對社會治安產生影響。單純勞動或以高級專業取得日本永住權之外國人，本質上差異在於是否具備日本政府所需之人才，他們不是日本社會的過客，而為社會組成之一份子，需要的是更積極及友善之整體移民政策。

表五 日本移民組織簡述表

組織名稱	出入國在留管理廳
隸屬	法務省
層級	三級機關
隸屬分支單位	8 管理局（含 7 支局及 61 出張所）、2 入國管理中心
組織目標	<ol style="list-style-type: none"> 1 積極接受為日本經濟社會注入活力之外國人。 2 從保護技術培訓生觀點出發，促進對發展中國家的國際貢獻並建構適當技術培訓體系。 3 建立與外國人共生之社會環境。 4 成就觀光立國目標，並致力推動訪日外國旅客入出國程序迅速且順暢。 5 實現安全安心社會目標，並嚴格且恰當地執行入出國查驗、居停留管理及非法居停留對策。 6 適當且迅速推動難民保護政策，處理難民問題，實踐國際社會成員之責任。
人員數	5,432 人（改制前舊機關人數約 4,500 人）
考選方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 入國警備官（相當於專勤隊隊員）：須通過入國警備官採用試驗，其科目包含筆試（閱讀測驗、情境處理、數學、資料分析、自然科學、人文科學及社會科學）、作文、體能測驗及口試。 2. 總合職（相當於薦任科員等級幹部）：須通過「國家公務員採用總合職試驗（相當我國高等考試）」，並經過出入國在留管理廳面試後採用。 3. 一般職（相當於證件查驗及居停留案件審查移民官）：須通過「國家公務員採用一般職試驗（相當我國普通考試）」，並經過出入國在留管理廳所屬各地方入出國管理局面試後採用。

資料來源：移民署駐日本辦事處提供

日本擴編國內移民機關，正符合本文一開始所稱，為因應全球化移民狀況之頻繁，各國不得不重新思考移民政策及作出改善作為，而日本從移民政策的改變，到移民機關的擴編，乃至人員的增補將近千人，這也正是本文想要探討我國是否可以借鏡辦理的方向。

另外，根據移民署派駐日本移民秘書蒐集之資料顯示，日本移民機關之職員，除「入國警備官」⁸外，其餘職員並無須經由類似移民特考之專屬考試始得任用，亦即通過一般科目之國家考試人員，亦得進入日本移民機關任職，惟不得擔任執法性質之勤務，日本移民機關之人員進用方式如下：

1. 總合職（相當科員等級幹部），必須通過「國家公務員採用總合職試驗（相當我國高等考試）合格，由出入國在留管理廳「面試」後採用。
2. 一般職（相當我國證照查驗及居停留案件審查移民官），經過「國家公務員採用一般職試驗」（相當我國普通考試）合格，由出入國在留管理廳各地方出入國在留管理局「面試」後採用。
3. 入國警備官（專勤隊隊員），經過「入國警備官採用試驗」合格後採用。

日本的用人制度，也可列為我國移民特考取才之參考，或可解決本文前述所有移民特考錄取人員，不論其未來是否從事執法工作，均須接受為期 8 個月之專業訓練，而造成考生報考意願不高之問題。

二、新加坡「移民政策」可做標竿對象？

新加坡在 1965 年獨立建國前，歷經英國殖民及日本占領時期，在不同的時期下，所採取之移民政策也有不同。其獨立建國後，受限於天然資源匱乏、少子女化影響及維持國家競爭力等因素，對於移民政策採取更為開放的態度，試圖藉由吸引高階專業人才在國際舞台上站穩領頭羊的角色。

（一）新加坡移民政策之演進

新加坡於英國殖民時代，當時英東印度公司著重開荒拓墾，引進大量勞工從事公共工程及農業勞動，移民主要來自中國、印度、印尼及馬來西亞等地之勞工，而其總人口數亦從 1901 年的 22 萬餘人，直到 1931 年成長至 55 萬餘人，於該期間增加 33 萬餘人。嗣後，日本於 1942 年至 1945 年占領新加坡，當時日本對於新加坡採行嚴格的移民政策，大量移民移入新加坡之情形遂不復見，來自中國或印度之移民在日本占領時期幾乎無人移入。日本占領結束後，新加坡還歸英國殖民統治，大量移民湧入新加坡，1947 年新加坡總人口數已達到 93 萬餘人，又戰後勞工人力需求趨緩，英國開始控制移民數量，並明定永久居民應具備一定條件及資格，始可取得身分，大量移民湧入新加坡之情景，已不復見。

⁸ 性質類似我國移民署專勤隊人員，屬具司法警察身分之執法人員。

而 1965 年新加坡獨立建國後，原延續後英國殖民時代採行嚴格限制移民數量，減少移民移入。惟當時出生率低、勞動力短缺，導致外國投資意願降低；新加坡政府意識「人民」為國家發展重要的資產，逐步開放從馬來西亞、泰國、印度、孟加拉等國之外國勞動力，穩定勞動力供給。1980 年藉由提供永久居留權等誘因吸引高階專業人才移入，另一方面更引進外國勞動力，降低工資成本，提升國家競爭力及持續維持人口增長。

新加坡天然資源匱乏，地理位置處麻六甲海峽南端出口。為維持國家競爭力，政府機關有策略地檢討每年移民政策之彈性及標的，吸引所需人才。依據新加坡總理公署所屬「國家人口及人才署」發布人口簡報，目前移民新加坡之方式，計有 5 項（即投資移民、創業投資移民、技術移民、留學移民及結婚移民），每項移民方式設有不同條件及附隨親屬權利，移民政策依循人口政策目標，開放不同移民方式；然而，移民政策作為人口政策之附隨議題，以維持人口增長及國家競爭力，惟族群間取得平衡點亦為重要的議題。

新加坡之整體國家發展目標係以經濟為核心，爰移民政策重於吸引高端人才，此與日本之狀況有別，然以新加坡在天然資源匱乏、國土狹小且人口密集的不利條件下，仍然可以吸引如此多的高端國際人才移入，其移民政策的規劃方向，也是我國可以借鏡之處。

（二）外國人管理機關之核心任務

新加坡之移民組織為移民及關卡局（Immigration and Checkpoints Authority, ICA），係於 2003 年 4 月 1 日成立，前身為海關局（Customs and Excise Department, CED）與移民及註冊局（Singapore Immigration and Registration, SIR），負責人員出入境查驗、邊關出入境及貨物檢查、核發國人身分證、外國人居留證件、出生死亡登記及核發護照等，依循移民法及國家註冊法，遂行保衛國境安全之責任（Singapore Immigration and Checkpoints Authority, 2020）。

新加坡移民及關卡局（如表六），任務重點偏向國境安全管理（包含人流及物流）及國內人口統計調查，移民政策係銜命自總理公署直屬之「國家人口及人才署」，其目標為整合新加坡政府部門業務內容，以吸引人才、移民融合政策、外國人歸化、促進結婚、生育等相關政策規劃分析，並定期公布新加坡人口簡報及目標。「國家人口及人才署」及「移民及關卡局」兩機關，雖無直接隸屬關係，惟「國家人口及人才署」從經濟、社會及國家層面，並統籌各部門資源及業務，跳脫制式框架籌劃人口政策，讓移民與公民融入社會，挹注國家發展的能量。

表六 新加坡移民組織簡述表

組織名稱	移民及關卡局
隸屬	內政部
層級	三級機關
組織目標	1.維護國境安全，包含人員入出境管理、貨品進出關檢查等，並依移民相關法令，落實移民行政管理。 2.依國家註冊法，核發護照、身分證、外國人居留證件等，以及國人出生或死亡登記等。
人員數	5,800 人
考選方式	1.一般晉用程序：設定申請學歷資格、體能標準等，向移民及關卡局遞件申請。初審合格後，另行面試審查，合格後簽約、接受訓練及試用 1 年，完成上開階段後，簽訂正式工作契約。 2.獎學金制度：對於優秀高中生提供獎學金，供其就讀國內外大學，畢業後即可進入機關服務。

資料來源：移民署駐新加坡辦事處提供

由於新加坡國土面積小，人口與其他國家比較相對較少，移民政策亦較為單純，但移民管理機關之組織規模並不小，根據移民署駐新加坡辦事處提供之資料，新加坡移民及關卡局編制人數約 5,800 人，其工作內容是含括我國移民署與關務署之範圍，但職員人數卻與我國移民署與關務署之職員人數總合相當，惟我國的人口數較新加坡為高，土地面積也較新加坡大，因此移民業務據點分布較廣，所需人力也會較多，整體移民機關人力編制理應比新加坡要來的多，惟實際上卻未是如此，此點亦可作為我國未來增補移民專業人員之考量。

另新加坡對於移民機關人員之進用，並無經過國家考試，而係採用申請或是提供獎學金制度，說明如下。惟由於我國政府機關任用之人員，均需經由國家考試及格，爰新加坡之人事任用制度，尚不符合我國之需求。

- 1.一般晉用程序：新加坡公民符合學歷資格、體能適合、視力正常者可向移民局官網提出申請並填寫申請書，初審合格後，進入面試審查，合格後簽約、接受訓練、試用 1 年，完成後需簽正式工作契約（sergeant 職務需簽約 2 年，inspector 則簽約一年，可談續約）。
- 2.獎學金制度：新加坡政府對於優秀高中生提供獎學金供其就讀國內外大學，畢業後即可進入機關服務。

三、美國「移民政策」促進民族大熔爐？

美國乃以移民立國，更是民族大熔爐（melting pot）的代表，其國內移民政策或相關議題⁹，始終是一個正反兩方爭執的重點。移民政策之拿捏及推行，長久以來皆為歷任美國總統頭痛的議題，然而不可抹滅的，移民帶給美國貢獻及競爭力。

⁹ 美國非法移民的問題，即造成許多的辯論，如美國總統川普曾於 2020 年 7 月 21 日下令，美國人口普查應排除非法移民，即遭法院裁定不合法。

(一) 近期移民政策之演進

1980 和 1990 年代，由於國際人口移動愈趨頻繁，美國移民單位的工作重點轉向控制非法移民。1986 年移民改革及管理法 (Immigration Reform and Control Act of 1986) 授權當時的「移民及歸化局」(Immigration and Naturalization Service, INS) 取締僱用非法外國人的雇主，並將遭取締之非法外勞遣送出境，該法同時也規定符合特定條件的非法外國人可獲得合法身分。然而 1990 年移民法 (The Immigration Act of 1990) 則開始增加移民簽證的類別，主要為家庭團聚、僱用及配額之抽籤移民三大類，此法也規定了移民歸化的准駁依據 (陳明傳，2019)。

2001 年美國本土發生 911 恐怖攻擊事件，驅使移民執法重點轉向國境安全及非法外國人查緝，惟對於移民仍是採取開放態度。然而，911 事件引起美國內部爭論，究應完全阻隔移民，抑或僅阻擋對美國有敵意之移民，如何在國土安全、國境安全及移民政策三者間取得共識及平衡，成為一大難題。

「未具有合法旅行證件移民者之國際合作論壇組織」(The Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, PICUM) 以美國人口普查局之實證調查結果，2013 年美國境內之非法移民人數，係為 1,100 萬人左右 (柯雨瑞、高佩珊，2015)，顯在非法移民人數在美國仍居高不下。是以，為改善非法移民問題，歐巴馬前總統時代，提出移民政策改革四面向，包含持續強化國境安全、加強對非法外勞的違法雇主課責、建立能反映價值和多元需求的移民系統，以強化經濟競爭力及非法居留者的管理。其中，關於非法居留者部分，雖要求非法移民繳納稅金及罰款之義務，實際上係採取「大赦」的方式引起極大之爭議。此外，另一重點為取消無差別遣返作業，針對符合特定資格之非法移民，暫緩遣返作業，更以行政命令發布「童年抵美者暫緩遣返計畫」(Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA) 及「美國公民及永久居留父母暫緩遣返計畫」(Deferred Action for Parental Accountability, DAPA)，惟上述 2 行政命令經多個州政府反對，造成社會波瀾。

而 2017 年川普總統上任後，對於非法移民態度採取強硬態度，推行措施包含：1. 緊縮移民與簽證發放、加強入境檢查與管制；2. 加強邊境管理、打擊犯罪；3. 嚴格執行移民法規；4. 建築美墨邊境長城；5. 終止達卡 (DACA) 計畫。其中，川普總統為落實競選政見，於上任一週後即發布第 13769 號行政命令，全面關閉穆斯林進入美國 (即穆斯林禁令, Muslim Ban)，造成上百名中東難民滯留機場及上萬名簽證暫時取消。然而此舉止於美國第九巡迴上訴法院所宣布臨時禁制令 (temporary restraining order)。另外，關於非法移民管理部分，在邊境管理上，川普總統於南部邊界要求軍事部署，最終向邊境增加 2,000 至 4,000 名國民警 (高佩珊，2019)。此外，囿於非法移民進入美國之大宗係來自拉丁美洲，是以，川普總統將建築美墨邊境長城視為打擊非法移民之重點，強調以混凝土高牆取代柵

欄，將毒品、非法移民及犯罪隔離於外。然而，龐大的築牆資金（250 億美金）未被國會全盤接受，僅核准 16 億美金用於加強邊境安全（高佩珊，2019）；另外在境內非法移民管理方面，川普總統結束歐巴馬前總統採取之「抓了就放」（Catch and Release）政策，另於 2018 年 4 月採行「零容忍」（Zero-Tolerance）政策，強化移民執法之強度及力度。惟最令人詬病的是對於分離非法移民與其幼童，美國司法部長宣布實施「零容忍」政策時，曾言「如果你偷渡了一個孩子，那麼我們會起訴你，根據法律，這個孩子必須與你分開」；據官方統計，「零容忍」政策自 2018 年 4 月 19 日至 5 月 31 日止，已有 1,955 名幼童及 1,940 名家長分離，且家長未被告知幼童被帶往何處（唐家婕，2018）。爾後，川普總統雖修正「零容忍」政策，使非法移民家庭拘留同一處所，惟該政策仍未終止。對於川普總統而言，非法移民不該滯留美國，故所採取的措施都屬嚴格對待非法移民，導致民眾言論攻擊。

歐巴馬前總統時代及川普總統所提出之移民政策，具備政治色彩濃厚，採取態度截然不同，褒貶不一；歐巴馬前總統所推行之移民政策，對於非法移民採較為溫和及寬容態度，強調協助非法移民摒除身分壓力，為美國經濟挹注活力。反之，川普總統對非法移民採取「零容忍」政策，強調「美國優先」，將工作機會從非法移民手中還歸美國人。

美國對於移民採取熔爐主義，亦即移民到美國的外國人，必須要融入美國的社會文化，學習當一個美國人；而我國對於移民則採取沙拉盤主義（salad board），也就移民署一直強調的觀念「尊重多元，欣賞差異」，移民署會輔導新移民適應臺灣社會、認同自己成成臺灣人，但不會強調一定要完全依臺灣文化過生活，也可以保有移民本身原屬國的文化。因此，我國和美國之間的移民政策方向是存在相當大的差異性，東、西方文化及思想也不同，較難借鏡美國移民政策。

（二）外國人管理機關之細緻化

2001 年 911 事件後，美國將移民執法重點轉向國境安全及查緝非法外國人。2002 年國土安全法通過，於 2003 年正式成立國土安全部，將「移民及歸化局」（INS）改制，分別為「公民及移民服務局」（U.S. Citizenship and Immigration Service, USCIS）、「海關及邊境保護局」（Customs and Border Patrol, CBP）及「移民及海關執法局」（Immigration and Customs Enforcement, ICE）三單位，各負責移民證件核發、國境（含機場及港口）人流及貨物管理、非法移民查緝、收容及遣送作業等（如表七），以專業分工及專責單位，落實保護國境安全。

表七 美國移民組織之比較表

組織名稱	公民及移民服務局	海關及邊境保護局	移民及海關執法局
隸屬	國土安全部		
組織目標	建構美國合法移民制度，核發各類外籍人士居留證件，有效及公平地維護移民福利，同時保護美國人，確保家園及價值。	保護美國邊界，使公眾免受危險人員和物質之傷害，同時實現合法貿易和旅行，增強國家的全球經濟競爭力。	保護美國免受跨境犯罪和非法移民之侵害，並預防恐怖主義和打擊人員及貨物之非法流動。
人員數	約 19,000 人	約 60,000 人	約 17,000 人
考選方式	須通過測謊儀檢查、身家調查、筆試（英文作文、數學、邏輯學、情境及性向測驗）、面試及體能測驗，且新進人員依不同局別至國土安全部訓練基地受訓；另外，海關及邊境保護局及移民及海關執法局在職人員，定期須受在職訓練，著重打靶訓練。		

資料來源：移民署駐美國辦事處提供，經作者自行整理

美國官方移民組織從「移民及歸化局」(INS)，隨著移民政策目標的轉變，劃歸為「公民及移民服務局」(USCIS)、「海關及邊境保護局」(CBP)及「移民及海關執法局」(ICE)，分工趨向細緻化。移民組織作為政府落實移民政策之手足，不諱言分工細緻化有其必要性。然而，移民政策的釐訂，是一種政治治理與社會經營模式的選擇，在此之中有人道的考量、社會倫理價值的建構，與國家安全的維繫等多元問題的交互作用(陳明傳，2019)，須思考層面甚可擴及國家經濟競爭力，如何在各個層面取得平衡點，是重要的思考課題。

美國因為面臨嚴重的非法移民問題，因此在移民管理機關組織非常龐大，分工相當細，人員之進用不用經由國家考試取才，與我國公務人員任用制度不同，亦較不符合我國借鏡；而依據移民署駐美國辦事處移民秘書蒐集之資料，美國「公民及移民服務局」(USCIS)、「海關及邊境保護局」(CBP)及「移民及海關執法局」(ICE)等各機關人員進用規定也略有差異，說明如下：

- 1.公民及移民服務局(USCIS)：上網報名、交履歷表、測謊儀檢查(忠誠)、健康檢查表(含施用毒品檢查)、身家調查、筆試(英文作文、數學、邏輯學、情境及性向測驗等)及面試，整個期程約6個月至1年。男女機會平等，3年以上光榮退伍軍人(無犯罪紀錄)有加分優待(5-10分)。學歷大學以上，高中畢業者須另提出1年以上工作經歷證明。具專門證照如會計師及律師者，可參加較高階職務甄選，以面試為主。
- 2.海關及邊境保護局(CBP)：上網報名、交履歷表、測謊儀檢查(忠誠)、健康檢查表(含施用毒品檢查)、身家調查、筆試(英文作文、數學、邏輯學、情境及性向測驗等)及面試，整個期程約6個月至1年。男女機會

- 平等，3年以上光榮退伍軍人（無犯罪紀錄）有加分優待（5-10分）、體能測驗為重點。學歷大學以上，高中畢業者須另提出1年以上工作經歷證明。具專門證照如會計師及律師者，可參加較高階職務甄選，以面試為主。
- 3.移民及海關執法局（ICE）：上網報名、交履歷表、測謊儀檢查（忠誠）、健康檢查表（含施用毒品檢查）、身家調查、筆試（英文作文、數學、邏輯學、情境及性向測驗等）及面試，整個期程約6個月至1年。報考年齡限定於21-37歲、男女機會平等，光榮退伍軍人（無犯罪紀錄）有加分及優先錄取優待，無3年以上服役限制、體能測驗為重點。學歷大學以上，高中畢業者須另提出1年以上工作經歷證明。具專門證照如會計師及律師者，可參加較高階職務甄選，以面試為主。

肆、我國移民政策及移民專業人力之問題探討

一、我國推動移民政策之困境

我國現階段之移民事務工作方向，係依據行政院之《人口政策綱領》，以及內政部之《人口政策白皮書》之規劃，著重於國際人才的招攬及國內之外來人口管理與服務，國家本身並無獨立之移民政策，也造成中央各部會或地方政府處理涉及移民相關事務時，因無政策引導，所推行之工作就容易失焦，就移民政策推動的部分，根據前文之論述及作者本人在移民機關任職所參與發現及實際面臨之問題，本文提出以下觀點：

（一）移民機關之位階不足，難以統整移民業務，推動移民政策

一個國家是否適合移民，涉及移民政策的制定方向，其可從土地面積、人口密集度及天然資源等面向觀察（許義寶，2010），若以臺灣土地面積狹小、人口密度偏高及天然資源缺乏等條件，實不是一個適合鼓勵人口移入的國家，但是如果從國家整體人口政策的角度，考量高齡化、少子女化等人口結構面向觀之，適當的移民確實有助於改善未來撫老比率過高的社會問題，也因此內政部在規劃人口政策時，即已提出「掌握移入人口發展動態」、「深化移民輔導」、「吸引所需專業人才及投資移民」、「建構多元文化社會」、「完備國境管理」及「深化防制非法移民」等六大移民對策（內政部，2013），然而這六大移民對策內容多屬跨部會業務性質，需要充分的跨域協調與合作，以內政部單一部會權責尚無法整合現有的行政資源及有效推動政策，遑論移民政策的規劃及推動是屬移民署權責¹⁰，以三級機關的層級推動跨部會的移民政策事項，更顯力有未逮。

¹⁰ 依《內政部移民署處務規程》第6條第1款規定，移民署移民事務組掌理移民政策之規劃及推動。

以《人口政策白皮書》所提移民對策之推動移民輔導工作為例，內政部訂有「新住民照顧服務措施」¹¹，內容包含八大工作重點，每一工作重點均涉及多部會業務（如表八），移民署雖為移民輔導工作之主責機關，但在位階上屬行政院三級機關，就層級上而言並無法指揮督導其他部會執行移民輔導工作，如僅以部會之間溝通協調之管道及模式，又常難以達到政策效果；行政院雖然依任務需要，已於 2015 年時成立「新住民事務協調會報」，由政務委員擔任召集人，每 6 個月邀集跨部會機關首長及專家學者召開會議¹²，討論新住民事務問題，但是在臺居住之新住民（包含其二代子女）已接近百萬人，移民署所面對新住民之各項問題既多且雜，須交由跨部會處理之事項繁複程度更不在話下，以目前新住民事務協調會報之功能性，恐不足處理移民事務問題，也無法統合移民業務，造成政府推動移民政策之力道受限，難以達到政策目的。

表八 新住民照顧服務措施重點工作及跨部會權責機關簡表

重點工作	理念	涉及機關
生活適應輔導	協助解決新住民因文化差異所衍生之生活適應問題，俾使迅速適應我國社會。	內政部、大陸委員會、教育部、外交部、法務部、交通部、衛生福利部、勞動部、國軍退除役官兵輔導委員會、地方政府
醫療優生保健	規劃提供新住民相關醫療保健服務，維護健康品質。	衛生福利部、外交部、地方政府
保障就業權益	保障新住民工作權，以協助其經濟獨立、生活安定。	勞動部、地方政府
提升教育文化	加強教育規劃，協助提升新住民教養子女能力。	教育部、內政部、地方政府
協助子女教養	積極輔導協助新住民處理其子女之健康、教育及照顧工作，並對發展遲緩兒童提供早期療育服務。	衛生福利部、教育部、地方政府
人身安全保護	維護受暴新住民基本人權，提供相關保護扶助措施，保障人身安全。	內政部、衛生福利部、法務部、外交部、教育部、地方政府
健全法令制度	加強查處違法跨國(境)婚姻媒合之營利行為及廣告，並蒐集新住民相關研究統計資料。	內政部、國家通訊傳播委員會、大陸委員會、公平交易委員會、消費者保護會、經濟部、教育部、衛生福利部、勞動部、地方政府
落實觀念宣導	加強宣導國人建立族群平等與相互尊重接納觀念，促進異國通婚家庭和諧關係，並建立必要之實質審查機制。	外交部、內政部、大陸委員會、教育部、文化部、地方政府

資料來源：新住民照顧服務措施（2020 年 6 月 5 日）

¹¹ 原名為「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」，於 2016 年 3 月 15 日修正更名為「新住民照顧服務措施」，最近一次修正日期為 2020 年 6 月 5 日。

¹² 參閱 2018 年 7 月 30 日修正之「行政院新住民事務協調會報設置要點」。

（二）移民政策規劃之事權不一

為因應全球經濟競爭，世界各國紛紛競相爭取國際間之優秀人才（內政部，2013），如新加坡以開放的移民政策搭配多種稅賦優惠，除吸引不少各國人才前往新加坡投資及工作，因其中包含我國人才，也造成我國人才外流情形嚴重（朱雲鵬，2015）。為提升我國經濟競爭力，政府亦將招攬優秀外籍人才來臺列為移民政策之主要工作，然而，經濟發展為國家當前重大政策事項，涉及勞動部、教育部、經濟部、文化部、外交部、內政部、衛生福利部及財政部等機關之權責，政策推動不容有失，惟若由當前移民政策之主責機關移民署負責規劃及推動，恐又面臨前述位階不足之困境，而影響政策推行之成效。因此，改由行政院國家發展委員會主政負責吸引外籍優秀人才之移民政策，於 2017 年 11 月完成制定攬才專法，使我國吸引外籍優秀人才之法制面更加完備。

然而，國家發展委員會並未職掌移民政策或與移民事務有關之事項，之所以主政外來人口攬才工作並負責制定攬才專法，係考量該會掌理人力資源發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配事項¹³，與前述外來人口攬才政策具關聯性，因此移民政策雖非屬國家發展委員會職權，仍交由該會跨域主導移民政策之攬才事項，俾利整合及協調各部會意見，性質上應屬過渡性之階段型任務，並非將移民政策權責及相關業務直接移轉國家發展委員會，尚無助於提升我國移民機關之位階。雖然國家發展委員會精於人才及經濟方面之政策規劃，惟對移民事務並不完全理解，如此一來在移民政策推動不免產生多頭馬車或疊床架屋之情形發生；如為便利外籍優秀人才申請來臺之程序，國家發展委員會於攬才專法內規劃核發「就業金卡」，惟其與移民署原本已在發行之「就業 pass 卡」性質相近，兩者均為簽證、工作許可、居留許可、重入國許可等四功能合一之證件，兩種卡片雖然均由移民署負責受理及核發，但其屬不同機關主政，因此並未從法令或實務面進行整合，而併存發行。

在國家發展委員會跨域移民政策之案例後，未來是否涉及人才相關之移民事務，均屬國家發展委員會主政？又若涉及移民健康及社福相關之移民事務，是否比照改由衛生福利部主政？若照此模式，國內之移民政策事項非但未能整合，且將使移民政策之主管機關權責混淆，對移民來臺人士之相關權益也可能間接造成影響。

（三）移入對象不符我國政策需求

移民之類型與態樣相當繁複，國際上對於移民之類型多區分為婚姻移民、工作移民、投資移民、環境移民、政治移民、難民等（陳明傳、高佩珊，2016），而以工作移民為例，又可區分為高階人才移民與基層勞動力移民等不同型態，政府必須深入研究瞭解國家所需要之移入對象為何，才能精準制定移民政策，招攬合適之移民入國。

¹³ 參閱國家發展委員會組織法第 2 條第 6 款。

現階段我國移民政策係以吸引外籍優秀人才為優先，然而目前我國境內之移民人數，卻以外籍移工最多、配偶次之、外籍優秀人才較少¹⁴，這與政府希望達到攬才效果之政策目標並不相符，且基層移工人數過多，管理不易，所造成之社會問題也會比較嚴重，經移民署統計，目前全臺失聯移工人數已將近 5 萬人，隱藏在臺灣社會之中，持續從事其他非法工作，對我國合法之就業市場有一定之衝擊；另外，部分失聯移工可能遭受臺灣不良份子利用，從事組織犯罪行為¹⁵，危害社會安全；又自 2019 年 12 月份起發生嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），至今全臺人民仍處於自主管理防疫階段，因失聯移工無合法身分，無法納入國家防疫體系規範，也可能形成防疫破口。由於這些狀況都可能危害我國家利益，因此對於移入對象的管理也應更為謹慎。

雖然國家發展委員會已制定攬才專法，規範「外國專業人才」、「外國特定專業人才」及「外國高級專業人才」等類別，但其仍屬概括性之敘述¹⁶，缺乏策略性作為，如可先設定所需人才類別（IC 設計人才、航太頂尖科技人才……等），再盤點業界現階段所需人才之職業清單（汪毓璋，2011），交由政府作為攬才之目標，非屬主要目標者，則可採取行政管理手段限制移入人數，如此才能確實掌握移入對象的類別，達到政策目標。

二、我國移民專業人力面臨之問題

根據前文各國移民機關之人力比較下，再加上作者於移民署任職過程所見，移民署在專業人員部分確實面臨人力不足及內部結構性問題。在人力不足的部分，主要還是在於移民特考員額不足的問題，然而在無法補充足額人數之前，國家的考選及招募制度有無施力空間，如參考日本移民機關取才制度，讓一般高普考及格且有意願之人員，接受較為長期之移民專業訓練，作為移民專業人力之補充，而只要移民專業人員人數充足，機關內部人員結構性問題自然得以解決。爰本文對於以上人力不足及內部人員結構性問題，進一步說明如下：

（一）人力不足

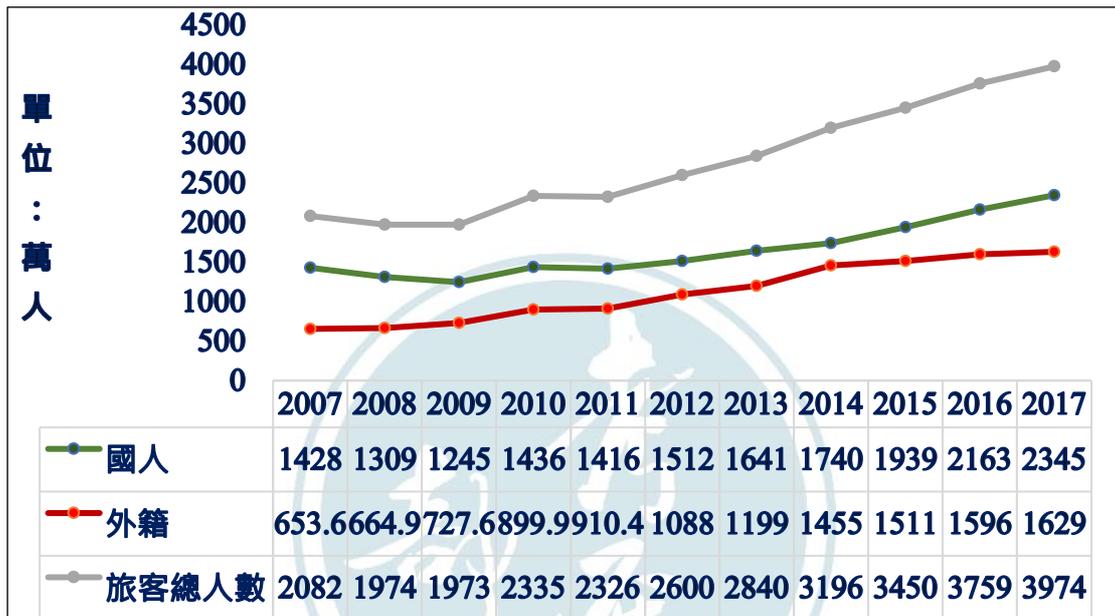
移民署於 2007 年 1 月 2 日成立之初，係由原內政部警政署入出境管理局整合僑務委員會管轄的華僑證照服務、內政部戶政司的移民照顧輔導及機構管理等業務、警政署航空警察局及各港務警察局的證照查驗業務、警政署與各縣市警察局的外僑及大陸地區人民管理業務，並接收上述各機構的部分員額，目前移民署正式人員編制員額有 2,405 人，預算員額僅 2,286 人，實際員額 2,231 人。

¹⁴ 參考內政部移民署 109 年 7 月份統計資料，外籍移工人數約有 63 萬人、外籍配偶與陸港澳配偶合計約有 56 萬人，而外籍白領商務人士、工程師、教師、技術人士合計僅有 1 萬 8 千餘人。移民署統計資料網址：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8883/>

¹⁵ 依據媒體報導，臺灣人民吸收越南籍失聯移工執行暴力討債並涉及毒品，遭警方查獲（張心，2020）。

¹⁶ 參閱《外國專業人才延攬及僱用法》第 4 條之名詞定義。

如就整體業務面觀之，移民署職司外來人口國境管理、證照審發、違法查緝、強制出國及收容等業務工作，下設國境隊、專勤隊、服務站、收容所等單位，現有配置人力僅能維持基本勤業務運作，然而自移民署成立以來面臨政府推動各項重大政策，諸如觀光發展、吸引僑外生來臺就學、開放移工就業、推行新南向政策，均使入出境人數大幅增加（如圖二），相對各項業務工作均隨之成長。由於移民署成立之初，移撥人力即不足以因應所承接之業務，雖獲行政院陸續核增職員預算員額，以應重大政策性及急迫性業務用人需求，但仍不足因應各項急遽新增及成長之業務，正式人力部分尚屬不足。



圖二 移民署成立 10 年之旅客人數成長趨勢圖

資料來源：內政部移民署國境事務大隊

另就移民專業人力而言，2007 年 1 月 2 日由各機關隨業務移撥至移民署任職之人員，雖包含各行政機關相關業務人員，但其中仍以警察機關人員比例最高，移撥之部分人員或有接觸與移民相關之業務，然大部分人員多未受過移民專業訓練；至 2012 年考選部開始辦理移民特考，設置相關專業科目考試，用以招考移民專業人員，雖然國家考試以專業科目取才尚有其缺點，且專業能力亦非機關用人的主要依據（彭錦鵬，2016），但經移民特考錄取之人員，尚需接受為期 8 個月與移民勤業務相關之學科及術科訓練後，再至移民署所屬單位實習 3 個月且成績合格後，始得成為移民署正式人員，與一般高、普考錄取人員之訓練方式有別，其可謂移民專業人力。截至 2019 年止，經移民特考合格及順利結訓分發至移民署任職之正式人員計有 977 人（如表九），占移民署預算員額 42.74%，對於移民專業人員之補充實有一定助益；然而，由於移民署整體人力本就不足，加上退離職人員逐年減少，造成移民特考之需求人數自 2013 年之 150 人至 2020 年降至 50 人，未來需求人數仍可能再予調降，將嚴重影響移民專業人力之補充，實屬亟待解決之問題。

表九 歷年移民特考需求、錄取及結訓人數一覽表

年度	需求人數	錄取人數	專業訓練結訓人數		
			總計	男	女
2012	130	129	122	26	96
2013	150	150	147	37	110
2014	115 (含增額 10 人)	97	99	35	64
2015	125 (含增額 15 人)	115	104	34	70
2016	160 (含增列 24 人、 增額 16 人)	147	141	63	78
2017	140	142 (含同分正額 2 人)	142	53	89
2018	130	128	124	36	88
2019	100	100	98	31	67
小計	1,050	1,008	977	315	662
2020	50	(至本文截稿時，尚未放榜)			

資料來源：移民署人事室提供

(二) 機關內部人員結構問題

承上述，移民署成立時之人力來源，係接收警政署入出境管理局、僑務委員會、內政部戶政司、警政署航空警察局及各港務警察局、各縣市警察局含派出所等單位人員所組成，因為各單位之業務屬性不同，機關文化亦有所差異，相關人員之考訓背景也不相同，移撥至同一機關服務後，容易對於工作之作為與觀念產生分歧，而影響勤業務推動（鄧宇哲，1997），面對內部人員結構差異性過大，除了要重新建構機關核心文化予以整合外，更要避免因為歧見所產生的內部衝突。

新成立機關之內部人員結構所產生之衝突性問題，隨著機關核心文化之建構、人員間之磨合及單位向心力之形成，本應能逐步解決，即使隨著機關人員正常退、離職及人員進用，亦不會造成太大的衝擊。惟為補充移民專業人力，移民署每年大批進用之移民特考及格人員，年齡普遍較輕、學歷較高、語文能力強，相對於成立初期之移撥人員，又是另一波人員結構性的改變，因此機關內部人員整合之問題，尚無法在短期內解決。

再者，參照上表九，移民特考錄取且受訓分發之人員，女性同仁占 67.76%，男性同仁占 32.24%，在性別比例上並不均衡，然而依入出國及移民法規定，移

民署職員於執行非法入出國及移民犯罪調查職務時，視同司法警察¹⁷；另依國家情報工作法規定，移民署於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關¹⁸。因此任職於移民署之人員，在相關職務上，既具有警察身分，同時又擔任情報事項，具有外勤工作性質及一定之危險性，與一般行政機關內勤工作截然不同，因此，女多男少之人員結構，對於部分政策及工作推動確實有所影響。

另外，中央警察大學國境警察學系自 2011 年起招考「移民事務組」學生，每年錄取 15 至 20 名學生，該類組學生在校係接受移民專業課程及警察術科課程，畢業後則報考移民特考，經考試錄取後且接受 2 個月期間之專業訓練後¹⁹，分發移民署單位實習及任職，亦屬專業移民人員之來源管道之一。因警察大學移民組學生在校 4 年均習讀移民專業知識，且自該類組畢業生報考移民特考以來，榜首多為該類組之考生，且警察大學本為培育警察幹部之學校，亦負責辦理高階警察人員的訓練班期，其教育體制與一般大學不同，所培養之學生通過移民特考及格分發至單位任職後，與其他移民特考錄取之人員，在工作理念或對上級服從性部分，也具有一定之差異性，因此，又容易被歸納為「特考班」及「警大班」，使得移民署內部人員結構性更為複雜。因警察大學畢業生較有使命感，不少學生報考警察大學之目的即為就業，且在校期間學校均針對用人機關之需求進行相關學科、術科訓練，因此為顧及學生在校專心學習，不使學生為準備特考而荒廢應有的訓練，警察人員特考自 2011 年起採雙軌分流，警察大學及警專畢業生與一般大學分軌報名參加警察特考（黃錦堂、李震洲，2014）。然而，移民特考需求人數目前呈現逐年下降之趨勢，對於警察大學移民事務組之考生而言，亦有上列之使命及特性，如移民特考亦能比照警察特考採雙軌分流考試，對於移民專業人才之進用也有相當之助益。

伍、結論

一、移民機關應予升格，以統合事權推動政策

隨著全球化的發展，各國之間的經濟貿易及人民往來都已相當頻繁，我國中央部會及地方政府的業管工作事項中，也不乏與移民相關之事務，如經濟部涉及投資移民、教育部涉及海外學生、衛生福利部涉及國際醫療人士、交通部涉及國際旅客、外交部涉及外國人簽證、內政部涉及陸港澳人士許可、財政部涉及外來旅客行李檢驗、勞動部涉及外籍移工、文化部涉及國際藝文人士、各地方政府負責推動新住民照顧服務措施……等，其與移民事務主管機關之業務往來均相當密切，所需處理之經常性事項也十分繁複，移民事務儼然已屬政府核心工作項目之

¹⁷ 參閱《入出國及移民法》第 89 條規定。

¹⁸ 參閱《國家情報工作法》第 3 條第 2 項規定。

¹⁹ 因警察大學畢業生在校已接受 4 年正規警察教育訓練，亦含括移民專業訓練之術科課程（如射擊課），爰將專業訓練之期間自 8 個月縮短為 2 個月。

一，移民事務主管機關在國家行政體系中所扮演的角色也就愈來愈重要，其機關位階不足時，就容易影響移民政策及相關事務之推行。

以移民署屬行政院三級機關之位階，與各部會單位及地方政府協調移民相關事務時，難以採取移民政策主管機關之高度，指導辦理相關工作，縱使行政院設置「新住民事務協調會報」可協調處理跨部會議題，但該會報除了開會間隔時間過長，緩不濟急外，且大都係處理與新住民事務相關之議題，並非整體移民政策事項；又若要將上列各部會所負責與移民事務相關之事項，交由各部會自行擬定政策措施，必然出現多頭馬車、各主其政之困境，因此政府在處理移民事務工作上，仍需有一上位機關負責統合事權，才利於推動政策，爰本文建議應予提升移民事務主管機關為行政院二級機關，雖然行政院陸續於 2010 年 1 月及 2011 年 4 月間完成立法完成組織改造五大基礎法案，將行政院由現行 37 個部會精簡為 29 個機關，並以「分批完成立法，分階段施行」的方式推動，但組織改造過程需耗費相當大的精力及時間，恐跟不上國內外局勢變化的腳步，政府仍應有滾動式作法，以因應隨時可能面臨之機關調整問題。

在目前移民事務主管機關位階不足之現況下，政府於推動相關移民政策時，仍有其因應之道，尚可採取權宜措施辦理，如本文前述將移入人才之規劃及制定攬才專法等事項交由國家發展委員會負責辦理，即為政府之權宜作為。因此，政府如無法於短期內提升移民事務主管機關之位階，亦應儘快以行政院層級研議「國土安全辦公室」模式，研議成立「移民政策事務辦公室」作為因應，如此一來，在移民事務主管機關升格前，可暫由移民政策事務辦公室統籌及規劃移民政策等相關事項，除提升政策專業性外，亦可達到跨部會協調整合之功能。

二、持續擴增移民專業人力

從本文的研究發現，我國移民事務工作隨著國際情勢及未來趨勢的發展，對於政府而言已愈來愈重要，且相關事務之工作量亦持續在增加當中，因此本文除建議應予提升移民主管機關之位階，以利推動移民政策外，同時也就以下二方面建議應持續增加移民專業人力，因應日益擴展之移民業務工作：

(一) 移民事業主管機關之人員應予補足，再予擴增

以移民署目前之實際員額與編制員額計算，尚不足 200 餘人，惟礙於預算等相關因素，一直無法補足所缺員額，然此一部分之員額補充，對政府整體公務機關人力調度影響相對較小，應有先予補足之空間，如行政院曾於 2011 年時同意移民署因業務需要，增加預算員額 104 人，其中 54 人由內政部其他機關調整。

另外，隨著時空背景及國內外之局勢及變遷，政府機關之業務及人力資源分配亦須有所因應改變，應可考量將業務量相對較少機關單位之編制人力，調整至業務量提升之機關單位作為擴大編制，待該機關預算編列無虞之下，即可增補人

員；未來如移民事務主管機關能予升格為行政院二級機關，所需人力部分更應如實補足，避免因人員缺額造成業務推動之問題。

（二）提高移民特考之需求員額

移民特考為目前移民署補充專業人力之主要管道，惟近年來之錄取名額卻呈現下降之趨勢，主要係因為移民署現有員額有限，出缺人數減少，以致未能提升移民特考之需求員額，倘移民署編制及預算員額得以增加，應提高移民特考需求員額，作為取才之方向，尤其中高階層以下之人力，通常負責執行第一線勤業務工作，更應以專業人才為主，減少其他管道進用人員的機會。

再者，中央警察大學國境警察學系移民事務組所招收之學生，在求學期間即已接受 4 年移民專業之學科教育及術科訓練，並至移民機關各單位實習瞭解實務運作狀況，符合移民署所需之專業人才，倘因移民特考招收名額不高，且未採取分流考試，而造成該系組畢業生未能考取移民特考，除為用人單位移民署之損失，也浪費警察大學之訓練資源；爰在提高移民特考需求員額同時，也應研議警察大學畢業生分流考試之可行性。

移民政策的制定牽連到國家考試取才的方向，透過國家考試選拔優秀專業人才，也有助於移民政策的推動，兩者之間具有一定之關聯性，而就我國未來發展及政府的施政目標，移民政策都將占有一定比例之重要地位，也將會更突顯人力需求及國家考試的重要性。本文從當前移民政策的方向，以及移民特考的現況分析探討相關問題，並提出「機關升格」及「人力擴編」兩大策略的遠程目標建議，期待政府未來在對於移民政策或人力招募考選部分，能納入規劃方向考量，以改善移民專業人力招募考選的制度，更加完備我國的移民政策規劃。

參考文獻

- 日本經濟新聞中文網（2019 年 12 月 25 日）。獲日本「特定技能」資格外國人明顯少於預期。日本經濟新聞中文網。<https://zh.cn.nikkei.com>
- 內政部（2013）。人口政策白皮書。內政部。
- 朱雲鵬（2015 年 6 月 8 日）。臺灣人才外流問題與對策。財團法人國家政策研究基金會國政分析。<https://www.npf.org.tw/3/15115>
- 汪毓璋（2011）。強化我國吸引專技與投資移民應有作為之研究。載於人口移動與執法學術研討會論文集（頁 151-167）。中央警察大學。
- 林良榮、蕭嫚琳（2019）。日本外國人勞動力政策與「特定技能制度」之建構：以 2018 年〈入管法〉之修正為中心。勞動及職業安全衛生研究季刊，27（2），165-196。
- 林盈君（2016）。國家發展與婚姻移民：由優勢觀點看見人口結構的改變。載於林盈君（主編），國土安全與移民政策（頁 253-280）。獨立。

- 柯雨瑞、高佩珊（2015）。非法移民與人口販運。載於陳明傳、蔡庭榕、孟維德、王寬弘、柯雨瑞、許義寶、謝文忠、王智盛、林盈君、高佩珊合著，**移民的理論與實務**（頁 194-196）。五南。
- 高佩珊（2019）。美國川普政府移民政策分析。載於高佩珊（主編），**移民政策與法制**（頁 255-282）。五南。
- 唐家婕（2018 年 6 月 25 日）。全美 2/3 人反對，為什麼川普還是堅持要對移民家庭實施「零容忍」政策。**Buzz Orange 報橘**。<https://buzzorange.com>
- 張心（2020 年 9 月 7 日）。涉討債、販毒！越南黑幫橫行 特勤警攻堅。**TVBS news**。<https://news.tvbs.com.tw/local/1381541>
- 張雅晴（2018 年 11 月 14 日）。沒有移民政策的日本：入管法修正案開放外國人勞動力。**Thinking-Taiwan**。<https://www.thinkingtaiwan.com/content/7288>
- 許義寶（2010）。我國移民政策與法制之初探。載於**國境管理與移民事務學術研討會論文集**（頁 121-138）。中央警察大學。
- 陳明傳（2016）。移民之相關理論暨非法移民之推估。載於陳明傳、高佩珊、許義寶、謝文忠、王寬弘、柯雨瑞、孟維德、黃文志、林盈君、王智盛、蔡庭榕合著，**移民理論與移民行政**（頁 25-58）。五南。
- 陳明傳（2019）。美國移民政策暨各國移民積分計點制度之比較研究。載於高佩珊（主編），**移民政策與法制**（頁 213-254）。五南。
- 陳明傳、高佩珊（2016）。緒論。載於陳明傳、高佩珊、許義寶、謝文忠、王寬弘、柯雨瑞、孟維德、黃文志、林盈君、王智盛、蔡庭榕合著，**移民理論與移民行政**（頁 1-21）。五南。
- 國家發展委員會（2020）。**中華民國人口推估（2020 年至 2070 年）報告**。國家發展委員會。
- 黃錦堂、李震洲（2014）。國家考試與永續發展——從考選機關幾個重要的政策改革方向說起。**國家菁英季刊**，**10**（2），1-25。
- 彭錦鵬（2016）。從國際經驗檢視我國公務人員考選流程和方法之改革——分階段考試的規劃。**國家菁英季刊**，**12**（1），19-35。
- 鄧宇哲（1997）。內政部入出國及移民署之成立沿革、組織與功能之探討。**國境警察學報**，**7**，95-146。
- Adeniji, A. A., & Osibanjo, A. O. (2012). *Human resource management: Theory and practice*. Pumark.
- Brettell, C. B., & Hollifield, J. F. (2000). *Migration theory-talking across disciplines*. Routledge.
- International Organization for Migration. (2020). *World migration report 2020*. IOM.
- Singapore Immigration and Checkpoints Authority. (2020). *ICA annual 2019: Securing our borders, safeguarding our home*. <https://www.ica.gov.sg/news-and-publications/ica-annuals>