



移民理論與移民行政

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 著

五南出版



移民理論與移民行政

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 著

國家圖書館出版品預行編目資料

移民理論與移民行政 / 陳明傳等著。 — 初版。 — 臺北市：五南，2016.06

面：公分。

ISBN 978-957-11-8596-5 (平裝)

1. 入出境管理 2. 移民 3. 文集

573.29

105006360



1PTD

移民理論與移民行政

作者 — 陳明傳(263.6)、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

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主編 — 劉靜芬

責任編輯 — 張若婕

封面設計 — P.Design視覺企劃

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地址：106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶名：五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2016年6月初版一刷

定價 新臺幣600元

國際間之移民學術研究，對於人員跨越國境的人口遷徙或移動稱之為「migration」；而若以國境為界線，則人口之移動本來就具有雙向性的，人口由國境內往外移出，稱之為移民出境或移出（emigration）；從國境外向內移動，稱之為移民入境或移入（immigration）。我國根據相關現行之移民法制，或人口移動之管理措施，則通稱此種人口移動之現象（migration）為移民。因此本書之論述中，所謂之「移民」即為「人口移動或人口遷徙」（migration）之現象；而非僅為移民入境或移入（immigration），故亦應包括移民出境或移出（emigration）。故而，本書將人口移動（或遷徙）與移民二關鍵詞，視之為同義詞。然而，在我國之移民法制、政策或實務工作上，所謂之移民，則較偏向「移民入境或移入」之規範與管理。

本書共分為十三章，分別由移民研究之學者、專家或移民實務之工作者，共同來創作。其中包括第一章「緒論」由陳明傳教授、高佩珊助理教授共同撰寫；第二章「移民之相關理論暨非法移民之推估」由陳明傳負責；第三章「國際法與國內法對移民之相關規範」由許義寶副教授撰寫；第四章「各國移民政策概述」由內政部移民署南區事務大隊謝文忠大隊長撰寫；第五章「移民與國境管理」由王寬弘老師負責；第六章「非法移民之研究」由柯雨瑞教授、高佩珊助理教授共同撰寫；第七章「人口販運之研究」由柯雨瑞教授主筆；第八章「非法移民與國際執法合作」由孟維德教授負責；第九章「情報導向之國際執法合作：我國警察聯絡官之經驗與實踐」由黃文志助理教授負責；第十章「婚姻移民與移民輔導」由林盈君助理教授撰寫；第十一章「我國專技移民及移工之政策與實務」由王智盛助理教授撰寫；第十二章「移民面談制度」由蔡庭榕副教授負責；第十三章「移民管理之發展」由陳明傳教授負責。

本書之編撰其目的在為我國移民事務之研究，期盼能注入些許新的資訊；更期望能為我國移民之政策規劃與移民事務之推展，略盡棉薄之力，至企盼各方賢達，不吝多予鞭策、賜教與斧正。

陳明傳、王智盛 主編 謹記

中華民國一〇五年四月一日

編者序

第一章 緒論 (陳明傳、高佩珊)	1
▶ 第一節 前言	1
▶ 第二節 國際移民現象暨全球人口移動概述	2
▶ 第三節 移民發生之原因與動機之概述	11
▶ 第四節 移民之類型	16
▶ 第五節 小結	21
第二章 移民之相關理論暨非法移民之推估 (陳明傳)	25
▶ 第一節 前言	25
▶ 第二節 不同學門研究移民之觀點	25
▶ 第三節 移民之理論	34
▶ 第四節 非法移民之推估模式	45
▶ 第五節 小結	56

第三章 國際法與國內法對移民之相關 規範 (許義寶) 59

- ▶ 第一節 前言 59
- ▶ 第二節 國際法對移民之規定 61
- ▶ 第三節 移民之國內法相關法制 73
- ▶ 第四節 小結 89

第四章 各國移民政策概述 (謝文忠) 93

- ▶ 第一節 前言 93
- ▶ 第二節 美國之移民政策 93
- ▶ 第三節 加拿大之移民政策 101
- ▶ 第四節 英國之移民政策 104
- ▶ 第五節 法國之移民政策 111
- ▶ 第六節 澳洲之移民政策 116
- ▶ 第七節 巴西之移民政策 118
- ▶ 第八節 新加坡之移民政策 120
- ▶ 第九節 日本之移民政策 129
- ▶ 第十節 韓國之移民政策 132
- ▶ 第十一節 小結 134

第五章 移民與國境管理 (王寬弘) 139

- ▶ 第一節 前言 139
- ▶ 第二節 國境人流管理——法理、簽證與護照 141
- ▶ 第三節 國境人流管理——許可與限制 152
- ▶ 第四節 證照查驗 168
- ▶ 第五節 小結 173

第六章 非法移民之研究 (柯雨瑞、高佩珊) 177

- ▶ 第一節 前言 177
- ▶ 第二節 國際非法移民之現況、特色與防制作為 181
- ▶ 第三節 美國回應非法移民之防制作為(1)——小布希總統時代之「夢想(幻)法案」(DREAM Act) 203
- ▶ 第四節 美國回應非法移民之防制作為(2)——歐巴馬總統時期的移民改革法案 211
- ▶ 第五節 臺灣非法移民問題之現況、特色與檢討 220
- ▶ 第六節 臺灣因應非法移民問題可行之對策 233
- ▶ 第七節 小結 257

第七章 人口販運之研究 (柯雨瑞) 267

- ▶ 第一節 前言 267
- ▶ 第二節 國際人口販運之現況、特色、防制作為與重大新挑戰 268
- ▶ 第三節 臺灣面臨人口販運問題之檢討 276
- ▶ 第四節 臺灣因應人口販運問題可行之對策 281
- ▶ 第五節 小結 297

第八章 非法移民與國際執法合作 (孟維德) 303

- ▶ 第一節 前言 303
- ▶ 第二節 國際執法合作的發展脈絡 303
- ▶ 第三節 當代的國際執法合作 307
- ▶ 第四節 國際刑警組織 313
- ▶ 第五節 歐盟警察組織 320
- ▶ 第六節 東協警察組織 326
- ▶ 第七節 國際警察首長協會 329
- ▶ 第八節 小結 333

第九章 情報導向之國際執法合作：我國警察 聯絡官之經驗與實踐 (黃文志) 337

- ▶ 第一節 前言 337
- ▶ 第二節 情報導向警務之理論基礎 341
- ▶ 第三節 當前我國打擊跨國犯罪國際執法合作模式 344
- ▶ 第四節 我國警察聯絡官情報交換模式 346
- ▶ 第五節 情報導向之偵查實例 350
- ▶ 第六節 小結 352

第十章 婚姻移民與移民輔導 (林盈君) 353

- ▶ 第一節 前言 353
- ▶ 第二節 移民輔導政策演變 360
- ▶ 第三節 移民保護 371
- ▶ 第四節 移民收容 378
- ▶ 第五節 小結 381

第十一章 我國專技移民及移工之政策 與實務 (王智盛) 383

- ▶ 第一節 前言 383

▶ 第二節 臺灣專技移民政策與法制	384
▶ 第三節 臺灣藍領移工政策與法制	403
▶ 第四節 小結	417

第十二章 移民面談制度 (蔡庭榕) 423

▶ 第一節 前言	423
▶ 第二節 移民面談之法理基礎	425
▶ 第三節 移民面談之立法目的、規範內涵與法律性質	431
▶ 第四節 移民面談應遵守之一般法律原則	441
▶ 第五節 現行相關面談之規範議題與執行注意事項	445
▶ 第六節 小結	450

第十三章 移民管理的發展 (陳明傳) 453

▶ 第一節 前言	453
▶ 第二節 移民理論的發展	453
▶ 第三節 移民管理在法制方面的發展	456
▶ 第四節 移民管理在政策方面之發展	469
▶ 第五節 移民管理在實務方面之發展	476
▶ 第六節 小結	496

第一章 緒論

陳明傳、高佩珊

第一節 前言

移民就是人口在空間內移動的現象。移民產生的原因很多，有時是出於自願，有時是迫於現實的無奈，必須移居至他處。自古人類即有大批遷徙、移居至他地的紀錄，也就是說移民並非當代才有的現象。而人口的跨國界移動使得各國得以在人力資本上互通有無，但是各國同時也因此感受到國際移民帶來的好處與壞處。因而國際移民也促成已開發國家與發展中國家之間的人才與技術交流，有助於發展中國家取得發展的契機。但是於此同時，國際移民卻也對於移民接受國帶來不同程度的社會治安與國家安全等等之問題。

學界對於國際移民現象的研究卻發展的相當晚。早期國內、外學界針對國際移民的研究，多著重在移民歷史的部分，對於移民活動產生的原因及動機的相關研究，一直到1970年代才因國際移民繁盛的發生才開始漸形成熟；更進而發展出較有體系以及較為完整的移民之重要理論。在移民之實務處理方面，先進民主國家則亦重新考慮移民之利弊之議題，因為儘管目前全球經濟之不景氣逐漸減緩，許多已開發國家的經濟還是因缺少電腦技術人員、醫生、工程師和其他關鍵人員而受到阻礙。在這樣的背景下，一些國家開始重新考慮對待移民的態度。

我國並非傳統的移入國，面對外來移民快速的增加及全球化影響，衍生許多重要議題，包括大量外籍勞工的管理與人權維護、違法停居留、假結婚來臺、移民生活適應與輔導、難民庇護安置、外籍優秀人才的延攬、行政單位事權分散以及資訊欠缺整合運用等等問題。而我國政府遲未研擬完整的移民政策及相關配套措施，亦無一套針對管理或融合外籍人士的政策，甚至缺乏統合協調之機制。故而我國移民政策之擬定與規劃，誠為處理移民議題之關鍵發展措施與作為。

第二節 國際移民現象暨全球人口移動概述

壹、移民之定義

所謂「移民」之定義不但抽象，且具有流動性，常令人感到混淆。¹在國際間之移民的研究，對於人員跨越國境的人口之遷徙或移動稱之為「migration」；而若以國境為界線，則人口之移動本來就具有雙向性的，人口由國境內往外移出，稱之為移民出境或移出（emigration）；從國境外向內移動，稱之為移民入境或移入（immigration）。然而，從傳統之移民研究中，例如本書第二章第三節之移民理論中所論之人口學者，以及英國之地理學者 Ernst G. Ravenstein，於1876、1885及1889年發表之「移民之規律」（The Laws of Migration），其所謂之人口移動（或謂移民），則尚包含在其國內之人口的相互遷徙活動。

然而我國根據相關現行之移民法制，或人口移動之管理措施，則通稱此種人口移動之現象（migration）為移民。因此本書之論述中，所謂之「移民」即為「人口移動或人口遷徙」（migration）之現象；而非僅為移民入境或移入（immigration），故亦應包括移民出境或移出（emigration）。故而，本書將人口移動（或遷徙）與移民二關鍵詞，視之為同義詞。然而，在我國之移民法制、政策或實務工作上，所謂之移民，則較偏向「移民入境或移入」之規範與管理，對於移出則較無著墨。亦即雖然我國在入出國及移民法第九章「移民輔導及移民業務管理」中之第51條至第54條，及其之施行細則之第五章「運輸業者責任及移民輔導」中之第24條至28條等，對於國民之移出有所簡要之規定，然而並未在我國國民之「移出」或者「移入與移出」，在移民政策或者相關之移民綱領中，做更為有系統之規範。至於，爾來國際間人口移動或者移民之研究，則較偏重於國境間之人口遷徙（人口移動）的研究，亦即較無論及國內人口之遷徙。因此本書之移民觀點與理論之論述，亦遵循此移民研究之學術發展趨勢，而據以論述之，特此述明。

然亦有移民研究者認為，人口之遷移或移動（本書所謂之移民），其定

¹ Peter Stalker原著、蔡繼光譯（2002），國際遷徙與移民，頁21-22。

義可歸納如下：1. 遷移乃是一個人的住處從一個地區換到另外一個地區；2. 遷移乃是指個人或團體從一個社會遷移到另一個社會，這種改變通常包括放棄舊的社會環境進到另一個社會環境；3. 遷移乃是指個人或家庭自願性地自一個國家移到另一個國家；4. 遷移乃是永久住處的改變；5. 遷移乃是人們在一特定時間內，遷移至特定距離以改變其永久性之住處；6. 遷移乃是一個人爲了改變住處，從一個地方搬到另一個地方；7. 遷移乃是指一個人在某一段時間內，期初與期末有不同的住處。²另根據國際移民組織（International Organization for Migration, IOM）之定義，認爲國際移民係指當事人離開其來源國或居住地，並在其他國家建立了永久或暫時性之居處，而一國之邊界就因此而被跨越。³在本書第二章所論之人口學的觀點中，移民被稱爲「人口遷移或人口移動」（human migration），其乃指人民從某地區移動到另一地區。聯合國對移民的定義亦認爲，在空間上而言，地區間的移動可能是發生於城鎮間或是國家間；在時間上而言，依其遷移的目的不同，可分爲短期的遷移（如因求學、就業等原因而遷移）以及長期的遷移（通常指爲定居之目的而進行的移動）。而在一般的概念中，移民指的是人口在地理或其占有的空間做較長時間的流動，或在不同地區之間做較長期的移動，並且從原居住地遷徙到目的地而發生居所變更的事實。所以這種移民遷徙係屬於永久性，而與不改變其居所之臨時性移動有所不同。部分學者則認爲移民指的是，爲了至他地定居之目的而進行跨國移動的人民。

貳、國際移民之現象

移民如前之所述，就是人口在空間內移動的現象。移民產生的原因很多，有時是出於自願，有時是迫於現實的無奈，必須移居至他處。自古人類即有大批遷徙、移居至他地的紀錄，也就是說移民並非當代才有的現象。然而不同於發生在一國之內之遷徙，跨國境的移民即伴隨著歐美資本主義及殖民主義的擴張，而更顯加劇。跨國境的移民如前項之所述，又可以分爲移民出境

² 廖正宏（1985），人口遷移，頁2-3。

³ Perruchoud (2004). "International Migration Law: Glossary on Migration", p. 33.

(emigration) 與外來移民之所謂移入 (immigration)。尤其在第二次世界大戰之後，伴隨著全球化 (globalization) 時代的來臨，國際資本、商品、技術與勞力的跨國界移動，以及主權國家疆界的消失，更進一步促進國際移民的活動。全球化的發生推動著國際之移民活動。人口的跨國界流動使得各國得以在人力資本上互通有無，但是各國同時也因此遭遇到國際移民帶來的好處與壞處。例如，低成本的勞動力從低度發展國家或發展中國家，流向已開發國家，得以彌補並解決已開發國家高昂且不易尋得的廉價勞動力。尤其是在發達國家步上高齡化與少子化的國家發展問題之後。此外，國際移民也促成已開發國家與發展中國家之間的人才與技術交流，有助於發展中國家取得發展的契機。但是於此同時，國際移民卻也對於移民接受國帶來不同程度的社會治安與國家安全等問題。無論是難民問題、非法移民或人口販賣與偷渡，皆為各國帶來許多嚴重的問題；此外，優秀人才的流失也對發展中國家造成國家發展的阻礙。因此，各國政府開始認知到國際移民不僅是經濟問題，同時也是一個重要的政治問題。不同於過往，各國開始對於移民政策的制訂與修改、管理皆投入並花費相當多的心血與人力，以便於加強控制。

然而，學界對於國際移民現象的研究卻發展的相當晚。早期國內、外學界針對國際移民的研究，多著重在移民歷史的部分，對於移民活動產生的原因及動機的相關研究，一直到1970年代才因國際移民繁盛的發生才開始漸形成熟；進而發展出較有體系以及較為完整的關於移民之重要理論。移民之研究者開始從社會學、經濟學、人口學、人類學、政治學、法學及史學等等角度，解釋移民發生之動機和原因。也就是說，研究者試圖了解移民之諸多現象，例如移民為何會發生；為什麼必須離開母國，移往他國；是政治性因素亦或是經濟性因素居多；或者兩者皆具。移民者又是透過何種方式與管道，獲取與移民有關的相關訊息與聯繫；移民之後的生活是否如預期般令人滿意；移民者在國家認同與文化認同上是否產生差異；移民活動是連續性的亦或是短暫性的；是否具有連帶影響的關係等等之議題。此外，移民之研究者更細心的將移民者的身分，依移民活動產生之原因與動機加以區分，並試圖分析探究國際移民對於國家可能帶來之衝擊與影響，以及思考相應對的移民管理政策。關於研究國際移民的每個理論皆試圖解釋移民發生的原因，但也受限於理論的發展，每個對於移民現象的解釋皆有其缺陷，故而遂招受到批評。因此學者專家們皆投入相當多的

關注，試圖建構完整的理論。因此，本章將首先著重在探究移民之定義與全球移民之現象；接著闡述移民現象產生之原因及其動機；最後並對於移民的類型加以區分、說明。至於有關移民研究相關之觀點與更詳盡之理論內容，將於本書之第二章再次詳細的闡述之。

參、全球人口移動暨我國移民之概述

國際移民組織（International Organization for Migration, IOM）表示，2050年全球移民總數將高達4億500萬人。該組織更進一步指出，移民人口增加的關鍵，在於開發中國家勞動人口明顯成長，而已開發國家人口則逐漸老化。當今美國仍然是全球移民之首選，2010年湧入4,280萬移民人口至美國，約占全球移民人口的20%。但隨著近年來世界之景氣衰退，逐漸改變各國之移民政策與處理移民之態度。例如美國於國內經濟之蕭條時期，民眾輿論和部分當權者歸咎「移民」使失業率上揚。《亞利桑那共和報》就曾報導美國是世界上外來移民最多的國家，當經濟持續下滑之際，政府遂採取較嚴格之邊境管制和更多的驅逐措施。根據聯合國的數字顯示，2010年世界上有2億1,400萬移民，比十年前增加了6,400萬的移民人口，占世界人口總數的3.1%。又根據2008年歐盟執行委員會（European Commission）研究結果顯示，歐盟國家有200至400萬的非法移民。⁴

聯合國全球移民委員會亦曾經於2005年公布全球移民報告指出，當時全球近2億移民人口前往其他國家工作，總共貢獻2兆美元收益，並匯出2,400億美元回到母國，成為推動全球經濟成長的重要引擎。擁有19名成員的該全球移民委員會說，各國承接移民人口少則數千，有時甚至達數百萬，但國際社會並未掌握移民帶來重大契機，也無法因應控管移民形成的挑戰。該委員會主席之一，即瑞典前移民發展部長卡森表示，委員會從事近兩年研究，其中最顯著發現在於：「移民在經濟成長與發展方面的重要性，亦即移民造就成長與發展」。根據聯合國人口署統計，全球各地將近2億全球移民人口，其所謂之移民人口係指在母國以外國家居住超過一年以上者，包括920萬名難民。該報告

⁴ Pchome個人新聞臺（2011），「全球移民2050年破4億」。

指出，全球移民人口總數占全球人口百分之三，相當於全球第五大國巴西人口數，而且正快速增加。報告中論述，過去35年來，全球移民人口從1970年的8,200萬人，2000年增為1億7,500萬人，至2005更增為近2億人；報告更指出，移民人口中近半數為女性，其在獨立移民人口中比例逐漸增加。報告亦指出，估計每年非法移民人口介於250萬至400萬間。據美國研究中心Pew Hispanic Center的估計，2000年到2004年間，每年來到美國的合法移民人數平均大約在60萬，而非法移民卻高達70萬。⁵

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

20世紀後半期，許多國家人口問題隨著經濟開發程度愈高而日益嚴重，尤其歐洲國家人口自然增加率停滯，甚至呈現衰退，以及高齡化現象普遍，造成人口扶養比率失衡的現象，為維持既有的經濟成長，開始引進外籍勞工，使得人口流動日趨頻繁。再者，世界各國為追求經濟高度發展，對專業人才及特殊工作類型勞工的需求也日益迫切。由於技術性人才短缺，且衛星通信設備與網路技術普及化，以及交通工具的改良等因素，使得跨國界的遷移行為更為便利。因此，專業人才更積極選擇最能發揮其之所長與獲得報酬最高的地區，進而造成人才眾多的國家更能吸引愈來愈多技術性人才的移入，在這樣的循環下，其他國家則將會面臨本國人才流失的窘境。

因而在全球化的過程中，人口移動本是自然的現象。而在2015年之前，已開發國家每一年將有4,500萬人口進入就業市場，但因人數過多而將有許多人找不到工作，因此有一些人就會使用各種合法與非法手段進行移民。人口移動包括「移民」、「國內移民」、「國際移民」、「非法移民」等類型，其中「非法移民」指的是沒有合法證件、或未經由必要之授權，而進入他國之人民。若「非法移民」的過程是透過第三者之協助而完成，就涉及了非法

⁵ 陳明傳（2009），全球情資分享系統在人口販運上之運用與發展。