

# 亞比中心移地研究獎助成果報告

政治學系碩士班 陳冠傑

## 一、申請動機與申請建議

自 1990 年代正式開放引進移工以來，台灣社會對於移工的需求便日益增長，來台的移工人數屢屢創下新高，當前已突破 76 萬人大關，政府甚至也開始尋求調整頗受詬病的客工制度，推出移工留才久用方案等政策，試圖將移工政策納入整體的人口政策中進行規劃，藉此留住更多不可或缺的勞動力。與此同時，同樣位處東亞、產業發展脈絡都和台灣相近的韓國近年也同樣面臨人口老化與勞動力短缺等問題，一向因為民族同質性高、不被認為是移民國家的韓國也開始積極引進跨國的勞動力。

在這樣的背景下，就有學者將東亞的發展型國家政治文化和移民國家兩個概念結合，衍生所謂的「發展型移民國家」(developmental migration state) 來探尋東亞這些新興移民國家的移民治理模式<sup>1</sup>，認為發展型移民國家的移民政策是為了實現經濟和社會的總體目標而制定的，國家會根據經濟或社會需求積極招募特定類別的移民，並依照貢獻來將權利和義務有差別地分配給他們<sup>2</sup>。其背後所反映出的是政府對移民定居成本和效益的工具性衡量，非常符合發展型國家發展至上的理念<sup>3</sup>。

然而，發展型移民國家的邏輯卻經常忽略東亞各國間的差異性，以致於既有研究難以充分解答為何同為發展型移民國家，台灣對於移工相關權利的保障卻比民族同質性更高的韓國還要來得更少？針對這個問題，過往研究多從公民社會由下而上影響政策影響力的不同出發<sup>4</sup>，但卻忽略了現代國家其實不應被視為受單一利益驅動的集體行動者 (monolithic entity)，國家內部不同的政府部門在制定和執行政策方面有不同的責任、利益和能力，也有不一致的觀點和目標。即便是

---

<sup>1</sup> Chung, E. A., D. Darcie, and Y. Tian. 2024. "The Developmental Migration State." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 50 (3): 637-656.

<sup>2</sup> Chung, E. A. 2021. "The Developmental Migration State in East Asia." In *Understanding Global Migration*, edited by J. F. Hollifield, and N. Foley, 127-151. Stanford: Stanford University Press.

<sup>3</sup> Lee, J. J. G., and J. D. Skrentny. 2015. "Korean multiculturalism in comparative perspective." In *Multicultural Korea? Multiculturalism, Migration, and Peoplehood Diversity in Contemporary South Korea*, edited by John Lie, 301-329. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley.

<sup>4</sup> Chung, E. A. 2020. *Immigrant incorporation in East Asian democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

發展型國家，國家機器內部依舊有不同的政府部門相互競爭，甚至會組成所謂的「政策共同體」(policy communities)，並在政策優先事項上競逐地盤<sup>5</sup>。

有鑒於此，我主張在分析移民政策時，不應將左右政策制定的官僚機構視為鐵板一塊，而應對其進行拆解，尤其要關注不同部門之間在政策制定過程中的互動。儘管跨部會之間的意見分歧或是政策發展歷程等過程可以透過二手文獻或是新聞報導等次級資料來勾勒，然而這樣一來資料來源相對受限，只能仰賴「有被報導」的事件，無法確切了解到政策制定者的意見與態度和整體的決策文化。是以，為了對政策制定者有更完整的瞭解，本研究勢必有必要針對制定者本人，或至少是長期有參與和觀察政策制定過程的公民團體和相關專家學者進行訪談，才能揭示出政策制定過程中不同參與者互動的樣貌，也更能釐清政府內部不同部會之間的分歧與競爭會如何影響最終的移工政策。而亞比中心的移地研究獎助計畫恰好提供給筆者一個很好的契機，能夠前往韓國實際接觸當地的專家學者與長期參與移民政策制定和倡議的公民團體。

至於申請計畫的計畫書格式建議，去年的獎助成果報告就有詳細的分享，在這邊我便不在贅述，不過還是可以建議將來若有意願申請，且計畫主要以訪談為主的話，可以先在申請計畫書中列出預計要聯繫邀請訪談的對象或組織，並且簡述一下這些對象的相關背景，這不僅是真正進行移地研究前的必要功課，我認為也能夠幫助申請人或是審查人進一步評估這個研究計畫的可行性。尤其對於前往非英文母語國家，本身語言能力也未必能流暢進行訪談的申請者而言，一定有必要釐清究竟哪些受訪者是你在時間有限的移地研究過程中真的有機會接觸到的。

## 二、移地研究歷程

由於我原先是希望能夠盡快利用移地研究的成果來撰寫論文以及九月舉行的研討會，因此在六月初確定申請到獎助後，勢必要在很趕的時間裡聯繫有意願的受訪者和規劃交通和住宿等細節。因此我在約兩週的時間大量地寄發電子郵件聯絡潛在的受訪者，為的就是能在出發前先一步確定多數受訪者的訪談時間，才可以避免在有限的移地研究時間中還得分神處理。也再次建議日後有意願申請此項獎助的同學，撰寫申請計畫時就要先擬定好會接觸的受訪對象，並大致思考一下交通的易達與否，這樣才能在確定取得獎助後，幫助自己更有效率地安排行程。

我的移地研究在韓國待了約兩週，當中多數時間是在首爾，不過也有三天的時間移師至釜山進行訪談。整趟移地研究的行程中，我的訪談對象主要有兩類：學者和公民團體。在學者方面，我陸續拜訪的幾位教授除了專精於韓國移民政策之外，不少人也曾直接擔任過負責制定移民政策的「外國人政策委員會」或「外國人人力政策委員會<sup>6</sup>」的委員，或是接受相關部會的委託進行研究案，有過許多

---


<sup>5</sup> Kim, M. M. 2020. "Governing at a distance or at arm's length: The divergence of labor migration policy in Taiwan and South Korea." *The Taiwanese Political Science Review* 24 (2): 199–248.

<sup>6</sup> 韓國目前主要的移民政策制定是由法務部下屬的出入境、外國人政策本部每5年綜合相關部門的基本計畫，制定《外國人政策基本計畫》(외국인정책기본계획)。並在國務總理辦公室下設立

和政策制定者親身接觸的機會。正因如此，透過和他們進行半結構式的深度訪談，著實幫助了我釐清韓國政府內部各部會對於移工政策上的態度分歧，尤其對於不具備相關人際網路和韓語訪談能力的學生而言，和深諳韓國官僚的專家談話，有效地幫助我篩選日後要聚焦探討的個案。

而和學者進行訪談的另一個好處則在於多數的學者都具有留學背景，能夠流利地使用英文進行訪談，也熟悉政策領域上的專有名詞或術語，因此可以降低溝通上的成本；此外，學者的聯繫方式基本上都能夠在系所網頁上搜尋到，個人學經歷與相關著作也都較為公開透明，會比聯繫政府官員、政治人物或是公民團體的成員還要來得更直接簡單一些。

有趣的是，在寄信邀訪學者時，由於移地研究時間適逢韓國移民學會的夏季研討會，因此也有學者相當友善地建議我可以去位於光州市的全南大學參加該場研討會。可惜最後因為研討會當天已經安排了其他訪談，因此未能成行，但還是很建議日後的申請者若是訪談對象以專家學者為主的話，不妨參考看看預計進行移地研究的時間，是否會有相關領域學會舉辦的研討會或學術活動，這樣又多了一個能親身接觸當地學者的管道。

	
高麗大學校園一隅	受訪者贈送之漢城大學紀念品

---

「外國人政策委員會」(외국인정책위원회)，負責審議和調整法務部所提出的外國人政策。最後由再由「外國人政策委員會」、「多元文化家庭政策委員會」、「外國人人力政策委員會」、「文化多樣性政策委員會」、「在外同胞政策委員會」等 5 個委員會根據《外國人政策基本計劃》審定後，由相關部會負責制定和執行更細節的政策 (석하림、고민희, 2022)。



而在公民團體方面，一開始在擬定受訪名單時，就相當驚訝於韓國公民社會的蓬勃發展，和移民/移工相關的公民團體數量非常多，且不少都有在持續運作。但因為許多團體自身規模較小，缺乏能夠以英文完成訪談的人力，或是業務範圍更聚焦於婚姻移民、在外同胞（多為持 F4 或 H2 簽證之朝鮮族）等，因此最終也只完成了 6 場和公民團體的訪談，不過訪談所得到的收穫也是頗為豐碩。有別於專家學者可能會更常參與到上層的政策設計，公民團體會有更多自下而上（bottom-up）參與政策倡議的經驗，並且經常會以他們所接觸的移工個案的親身經驗舉例，讓我能更加理解許多制度真實運作下的情況。

除了進行集會遊行和政策上的倡議之外，多數的公民團體也都提到其實他們也有不少和體制內的政府部門互動、溝通的機會。這是因為韓國政府相關部會經常會舉辦研討會或是論壇，邀集公民團體來參與，透過這樣的形式釐清一些政策運作上的問題。因此，這些受訪者們也能夠提供給我許多他們和政策制定者互動交手的經驗，並分析他們所觀察到的各部會立場與分歧，這同樣對於我的研究而言是至關重要的。

此外，我也發現我所接觸到的這些公民團體中，許多團體都有公益律師的參與，甚至不少團體是由公益律師直接進行經營，提供移民群體相關的法律協助與諮詢，例如移民支援公益中心「感謝與同行」（감사와 동행），中心成員就都是律師，地點也設置在大韓律師協會（대한변호사협회）的教育文化館中。據受訪者透露，這種提供法律協助的移工團體相當的多，許多地方也都設有接受政府補助的外國人中心，同樣會提供在韓的外國人<sup>7</sup>服務。相對之下，台灣雖然也有移工團體會協助處理移工遇到的勞資糾紛和法律問題，不過數量上仍有不少差距，也較少是專門在處理移工遇到的法律問題。細究其原因，其實也和兩國引進跨國勞動力的管理方式差異有關，有別於台灣多是透過私人仲介作為移工和雇主之間協商溝通的橋樑，韓國全面採用 G to G 直聘制度，在沒有仲介的情況下，就出現了大量對於「外國人支援團體」的需求，協助他們合理的爭取自身權益。

而這些遍地開花的公民團體，彼此之間也有緊密的合作網絡，基本上都相互

<sup>7</sup> 不限移工，也包含婚姻移民、留學生等。

熟識，也會在政策倡議上集體行動。令我印象深刻的是在移地研究期間，韓國京畿道華城市的一座鋰電池工廠不幸發生工安意外，引發的大火導致 23 人喪命，當中有 17 人是來自中國的朝鮮族勞工。我有關注和接觸的幾個公民團體旋即展開合作，發出集體聲明來要求有關部門徹底調查和改善移工工作環境等等，足見韓國公民社會的活力。



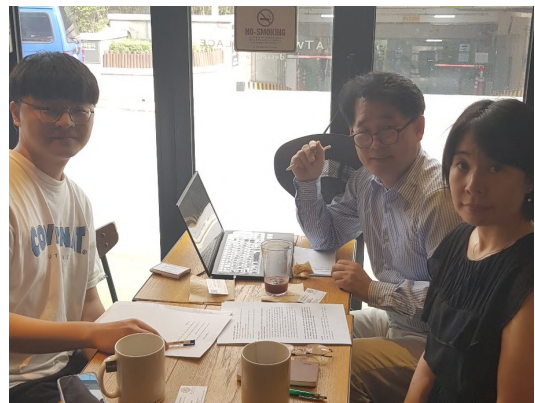
拜訪韓國移工工會  
(이주노동자노동조합)。



拜訪「移住民中心 朋友」  
(이주민센터 친구) 主任。



拜訪移住與人權研究所 (이주와  
인권연구소)。



拜訪地域移民政策開發研究所  
(지역이민정책개발연구소)。



拜訪移民支援公益中心「感謝與同  
行」(감사와 동행)。



拜訪移民支援公益中心「感謝與同  
行」(감사와 동행)。

### 三、心得感想

結束為期約兩週的移地研究後，最大的收穫莫過於成功突破既有文獻討論個案多集中於 2000 年代初期的限制，讓我能夠更新自僱傭許可制（Employment Permit System）實施以降的韓國移工政策制定過程變化，並重新修正論文撰寫的方向。舉例而言：多數文獻都指出韓國的公民社會在移民政策上，和僱傭勞動部保持著較為緊密的關係，這是因為在 2000 年代初期推動廢除弊端叢生的「外國人產業技術研修制度」時，諸多的公民團體和僱傭勞動部立場一致，甚至形成了政治聯盟（Political Coalition），和力主維持產業研修制的法務部產生對抗。然而在成功以僱傭許可制取代了產業研修制之後，不少公民團體受訪者向我坦言，這樣的聯盟關係就開始瓦解，儘管韓國政府設有許多管道來諮詢、聆聽公民團體的聲音和意見，但最終仍不像既有文獻所預期的那樣，僱傭勞動部能夠有效地和公民團體結合來對抗其他部會，更何況僱傭勞動部對於移工政策的看法其實也不如早先所揭示的那樣，站在保護移工權益的那端。更甚者，公民社會內部也有所分裂，有的團體選擇在僱傭許可制的架構下與政府合作，為移工提供相關的服務；但也有更多團體持續站在批判的立場，認為僱傭許可制對於移工的保障仍遠遠不足，呼籲政府必須改革體制。

除此之外，我也發現韓國的經濟部會對於移工政策其實並未有太明顯的立場，這點和台灣有非常明顯的不同，韓國主要的分歧仍是聚焦在僱傭勞動部與法務部之間。而法務部雖然被多數的受訪者認為是較強勢的一端，除了其本來就是資源、預算較為豐厚的強勢部門之外，還因為其掌管所有的簽證發放業務，反觀僱傭勞動部只能負責僱傭許可制下的 E-9 簽證，影響力較弱。不過就有受訪者點出，即便都在法務部之下，但負責移民政策相關業務的入出國管理局其實是部內相對弱勢的局處，真正的權力核心還是在檢法體系，因此「不會有入出境管理局的人成為法務部長」，這點和 Wakisaka (2022: 155)<sup>8</sup>對於日本移民政策制定過程的觀察如出一轍，也提醒了我日後除了將國家拆解成不同部會之外，也應更細緻考察部會內部的權力動態。

綜合上述，有鑒於移地研究取得的經驗資料和文獻結果有所落差，種種因素都導致我起初建立在既有文獻上的研究預期和假設勢必需要調整，相較於原先同時想著重在公民社會如何運用政府內部之間的分歧，我在後續撰寫論文時，選擇了把視角更聚焦在「政府部門內部的分歧如何影響政策制定過程」這點上。

最後，仍要再次感謝亞比中心對此趟移地研究之行的支持。對於一個從事質性研究的碩士生而言，能夠進行跨國的田野調查著實是非常寶貴的經驗，讓我得以突破既有文獻的藩籬，在更深入當地脈絡的情況下梳理經驗資料，對之後的比較研究提供更紮實且可靠的根基。也期許自己能在這樣的支持下，產出一份殷實的學位論文，為台韓比較研究和移民政策研究略盡綿薄貢獻。

---

<sup>8</sup> Wakisaka, D. 2022. "Beyond street-level bureaucracy: the organisational culture of migration policy-making and administrative elites." *International Migration* 60: 150–163.