



## 第一章 緒論

在中華民國開國及建國的過程中，海外僑胞貢獻卓著，因此 國父 孫中山先生曾說「華僑為革命之母」。從辛亥革命至民國初成，乃至於海峽兩岸分隔分治，僑務政策從早期以「穩定政治系統」的出發點，到今日以「華僑為主體性」的思考角度，各時期政府對僑務政策均有不同的主張或做法。無疑地，民族主義、意識型態這些所謂的「政治正確」仍是主宰兩岸僑務政策的「幽靈」。

雖然近年來隨著華人經濟實力的增長，世界各地學習華語文人數逐年增加，蔚為風氣，華語已成為廿一世紀國際共通語言之一。加以大陸及我國加入 WTO 之後，與相關經貿國家往來商務、旅遊活動日益頻繁，各方語文人才需求日益殷切，華語文教育益顯重要。兩岸政府相關部門無不殫精竭慮經營僑務與僑教；但是觀察兩岸僑務政策乃至於僑教或華語文教育的本質，仍不脫於「幽靈」(意識型態)的主宰。

### 第一節 研究動機與目的

#### 一 研究動機

眾所週知，華僑散居世界各地，對祖國一向具有向心力，海峽兩岸對於華僑的拉攏一向不遺餘力。近年來，中共在僑務政策上展現其靈活手腕。在僑教工作方面亦投入了龐大的人力和財力，諸如積極協助華僑社會開辦中文學校、編印教材及文宣資料送美、加主流學校，

招攬海外華文教師赴大陸受訓、辦理國際承認之「漢語水平考試」、辦理海外青年夏令營、觀摩團等之研習、辦理學術研討會，以及全面介入僑社各項活動。因此在海外文教工作上，台灣正面臨中共的強大競爭，遭受最嚴厲的挑戰。

甚者，中共自 1992 年 10 月 1 日起傾全力以國營中央電視台海外頻道（CCTV-4），推出二十四小時全頻道節目向全球播出，除自製對外宣傳節目外，同時接受地方電視台錄製的節目，經過「中央電視台對外部」，翻譯成外國語文，發送中共駐外國使館，供給國外近百家電視台播放。中共「新華社」、「中新社」亦免費提供新聞稿，供海外各媒體使用，若長此以往，海外華文報業或將淪為中共代言者。中共企圖全面掌控海外文宣的作為，已對海外帶來極大的衝擊，影響僑心歸向與認同。

在對外關係上，外交、僑務、國防及大陸政策乃是國家安全四大支柱。台灣今天正站在國際秩序重整與建構的分水嶺上，必須理性定義國家利益，重塑外交政策的新戰略，尋求一個能夠兼顧「國家安全」與「經濟安全」的「新中間路線」。而僑務工作因具有其靈活性及深入僑居國的介面，且透過遍佈全球三千多萬華僑在國際間寬廣的人脈及政經文化活動實力，易於推動全民外交工作，增進實質外交關係，僑務工作正是我國拓展國際生存空間「第二軌道」之絕佳途徑，並可協助政府建構在海外的國家安全新機制。

因此，綜上所述，本研究之動機為：

- (一)了解兩岸僑務及僑教政策之歷史演變背景及因素；
- (二)比較兩岸僑務及僑教政策形成背景、內涵與現況；
- (三)透析意識型態與現實環境對僑務、僑教政策及實施過程的影

響力。

## 二 研究目的

近二十年來，因政府開放觀光、解除戒嚴、推動南向政策等措施，加以臺灣地區人口密集，就學、就業壓力沉重，國人移居海外人數日增。依據內政部統計，近十年來每年約有兩萬至兩萬五千人移居海外，成為新移民。惟政府對移民向採「不禁止，不鼓勵」之消極政策，故國人移居海外均係個別、自發之行為，其間政府雖有某種程度之協助，但欠缺計畫性、積極性之輔導，使移居海外國人與政府間較無密切之聯繫。

推廣海外華僑教育，攸關中華文化在海外之傳揚與僑社世代之永續綿延。「僑民教育的目的在於培養心繫祖國的僑胞，使華裔子弟獲得高深學術與專業知能得以在海外發展，俾成為僑社領導人才，促進中華文化在海外延續傳承與發揚，同時拓展海外華文教育以及我國經貿與國民外交。」(高崇雲，1998：61) 面對中共的挑戰，須以革新的理念、創新的作法，結合國內外社會資源及運用現代化科技，因地制宜推展新世紀僑教服務工作。

基於以上所述，本研究之目的主要下述三項：

- (一)作為政府在僑務政策方面的環境競爭策略建議；
- (二)作為政府在僑務政策方面的目標管理策略建議；
- (三)作為政府在未來執行海外僑務工作之發展建議。

## 第二節 研究問題與假設

### 一 研究問題

在世界各國中，移民海外而能像華裔如此心向母國文化的例子，的確不多見。究其原因，除了中華文化血濃於水的文化拉力之外，海峽兩岸對於海外僑務與僑教的重視也是原因之一。而海峽兩岸對於海外僑務政策的重視除了出於文化因素外，是否還出於其他目的，例如政治的、經濟的、意識型態的、對於主權詮釋的...等等？因此本論文所關心的問題是：是否海峽兩岸的意識型態的差異會導引出不同的僑務政策或內容？這種差異的本質為何？是專屬於意識型態的差異？還是出於對主權的維護，對歷史的闡釋？這種不同的僑務政策、內容經過時間的競爭會對海外僑民產生何種結果？及這種競爭結果反饋到海峽兩岸的政治體系之後又會產生何種影響？對於兩岸的政治、經濟、歷史、文化、社會...等等又會產生何種微妙的變化？

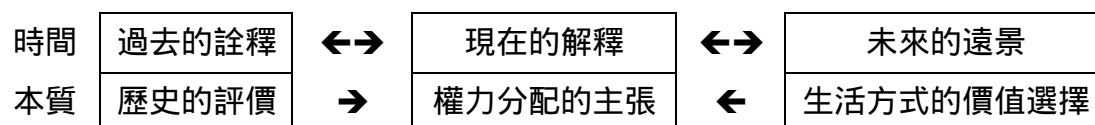
趙建民認為兩岸的差異，主要來自對「主權的解釋」不同，以及因為特定時空背景所產生的「國家認同危機」所導致的。他並且說道：「中國自從被內戰分裂以來，兩個政治實體即以不同的意識型態與價值好惡分別存在於國際社會，彼此之間競爭激烈而全面，其中心抗爭點，便是認同。雙方所涉及的認同問題可以分為三個層級，一是對外『代表權』問題，亦即『一個中國』的國家認同問題；二是被統治者的政權認同問題，此涉及意識型態與制度的優劣；三是兩方內部部分人士對政權適當性的質疑...」。(趙建民，1994：57)另外在相同的課題上，陳文團深入分析這種差異其實來自：(1)利益的衝突；(2)利益分配方法上的衝突；(3)意識型態上的衝突。(陳文團，1997：

253-268)

可見海峽兩岸分裂分治長達五十年以上，在不同的政治意識型態的導引之下，衍生出各自不同的政治制度、經濟制度，與社會文化環境。在不同的政治文化導引下，海峽兩岸對歷史的集體記憶、對民主的價值判斷、對民族的情感都是大不相同的。

## 二 研究假設

前述所謂海峽兩岸的「主權的解釋」、「國家認同危機」、「利益分配衝突」、「權力分配衝突」...等等差異與衝突，我們都可以泛指稱為「意識型態衝突」或「政治文化差異」。政治學者華爾澤（H. Waltzer）認為：「意識型態是一種信仰體系，它為既存或構想中的社會，解釋並辯護為人所喜好的政治秩序，並且為實現其秩序提供策略。」（轉引自張明貴，1984：23）換言之，意識型態是對於過去的一種詮釋（interpretation）對於現在的一種解釋（explanation），以及對未來的遠景（perception）。（彭懷恩，1996：48）其本質或作用分別為：歷史的評價、權力分配的主張及生活方式的價值選擇。（如【圖 1-1】意識型態的本質所示）



【圖 1-1】意識型態的本質

資料來源：筆者自繪

若以大衛 伊斯頓 ( David Easton ) 的政治系統論 ( Political System ) 觀念去解釋這種意識型態的政治社會化過程，本研究認為有五項重點說明如后：

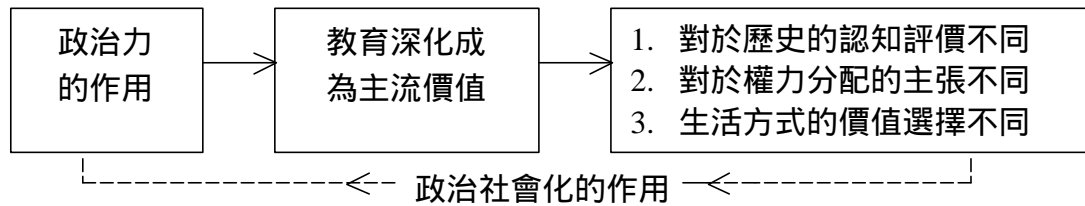
1. 政治系統的合法性權威來自於政治體系成員的效忠與支持。
2. 為了獲得合法性權威(政權的合法性基礎)，政治系統必須持續地透過政治社會化、政治傳播等方式向體系成員輸出有利於體系本身的政治文化。
3. 政治文化係指一個政治系統內的成員因為擁有相同面向的政治信仰、行為規範、價值取向、情感好惡所形成的一整套政治準則、政治價值和政治認知。換言之，其本質包括：( 1 ) 過去的詮釋；( 2 ) 現在的解釋；( 3 ) 未來的遠景。
4. 政治系統的作用包括：( 1 ) 歷史的評價；( 2 ) 權力分配的主張；( 3 ) 生活方式的價值選擇。
5. 任何一個政治系統永遠不會放棄這種政治社會化、政治傳播過程。

根據上述對於「意識型態的本質」及「意識型態的政治社會化過程」的討論，本研究假設如下 ( 參見【圖 1-2】意識型態的政治社會化過程 )：

1. 由於海峽兩岸長達五十年以上的分裂分治，在不同的政治意識型態的引導下，各自發展出不同的政治體系、經濟體制及社會環境，換言之，海峽兩岸具有不同的政治文化；因此海峽兩岸僑務、僑教的內容各有同異。
2. 海峽兩岸政治意識型態的不同，表面上是政治文化之不同，其

本質其實是不同的政治體系之競爭；因此海峽兩岸不同的僑務、僑教政策及內容，雖導因於不同的意識型態，實則是因為不同的主權作用所產生的競爭結果。

3. 海峽兩岸的政治系統為了獲得對（1）過去的詮釋；（2）現在的解釋；（3）未來遠景的掌握，必須透過政治社會化過程來獲得政治體系的忠誠。
4. 政治系統掌握對（1）歷史的評價；（2）權力分配的主張；（3）生活方式的價值選擇的主導權，並且透過政治社會化途徑將其灌輸給下一代，以鞏固其合法性權威地位。



【圖 1-2】意識型態的政治社會化過程

資料來源：筆者自繪

### 第三節 研究架構與方法

#### 一 研究架構

##### (一) 本研究概念架構

(請參見【圖 1-3】本研究概念架構圖)

##### 1. 邏輯概念

本研究之邏輯概念以【問題意識】？【政策環境分析】？【政策執行分析】？【政策建議】進行。

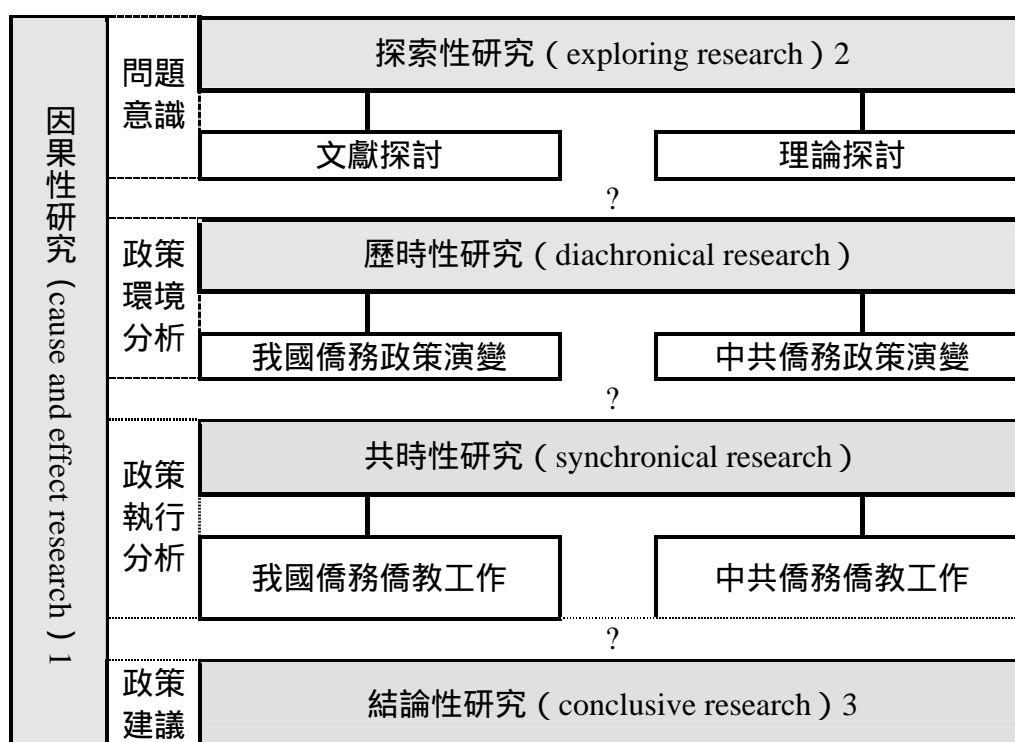
##### 2. 研究設計

本研究分別以探索性、歷時性、共時性、結論性研究加以探討，並以因果性研究貫穿全研究。茲分述如下：

##### (1) 因果性研究 (cause and effect research)

本研究假設「意識型態」、「民族主義」是造成海峽兩岸差異的主要原因，這種差異表面上是政治文化不同，實際上是政治主權之爭。在不同的政治文化中的政治主權為了維持政治系統的存在，勢必透過政治社會化的過程向政治系統成員輸出政治傳播內容；以本研究觀之，亦即僑民教育的內容，藉以形成對政治系統的忠誠。如此一個如下圖所示的政治系統運作循環圈方得以完成。





【圖 1-3】本研究概念架構

資料來源：筆者自繪

註<sup>1</sup>：因果關係研究是結論性研究中的一種，其目的是要獲取有關起因和結果之間聯繫的證據。

因果關係研究的目的包括下述內容：(1) 了解哪些變數是起因（獨立變數或自變數），哪些變數是結果（因變數或響應）(2) 確定起因變數與要預測的結果變數間的相互關係的性質。描述性研究雖然也可以確定變數間聯繫的緊密程度，但是並不能確定因果關係。事實上，在許多調研中，探索性的研究、描述性研究和因果關係研究的設計都是相互補充的。

註<sup>2</sup>：探索性研究的基本目的是提供一些資料以幫助研究者認識和理解所面對的問題。常常用於在一種更正式的研究之前幫助研究者將問題定義的更準確些、幫助確定相關的行動路線或獲取更多的有關資料。

註<sup>3</sup>：結論性研究的目的是檢驗假設和考察相互間的關係。這就要求所需的資訊要清楚地規定好。結論性研究比探索性研究更正式，更有結構性。一般是以大規模的有代表性的樣本為基礎，所得的數據要進行定量分析。因為研究的結果要用作制定管理決策的依據，因此在性質上把這種研究的結果說成是結論性的。但是應當注意，從哲學科學的角度來看的話，沒有什麼是可以被證明的，沒有什麼是結論性的。結論性的研究又可進一步細分為描述性的和因果關係性的。而描述性的研究還可以是橫向的或縱向的。

**(2)探索性研究 ( exploring research )**

本研究第二章進行文獻及理論的檢閱，將國內相近的碩博士論文、專案研究計畫等逐一檢閱，並且探討公共行政、公共管理、公共政策領域...等有關政策形成、執行、評估理論，希冀透過探索性研究得到的比較政策概念，據以發展歷時性研究及共時性研究內容。

**(3)歷時性研究 ( diachronical research )**

任何政策形成，均有其特定的時空環境背景，海峽兩岸複雜紛擾的關係亦有其歷史脈絡的演變，透過歷史的縱貫性研究，可以藉由因果性研究使得探索性、歷時性、共時性、結論性四種研究之間產生更緊密的結合。第三章、第四章分別從歷時性角度探討我國及中共的僑教政策演變及歷史特質。

**(4)共時性研究 ( synchronical research )**

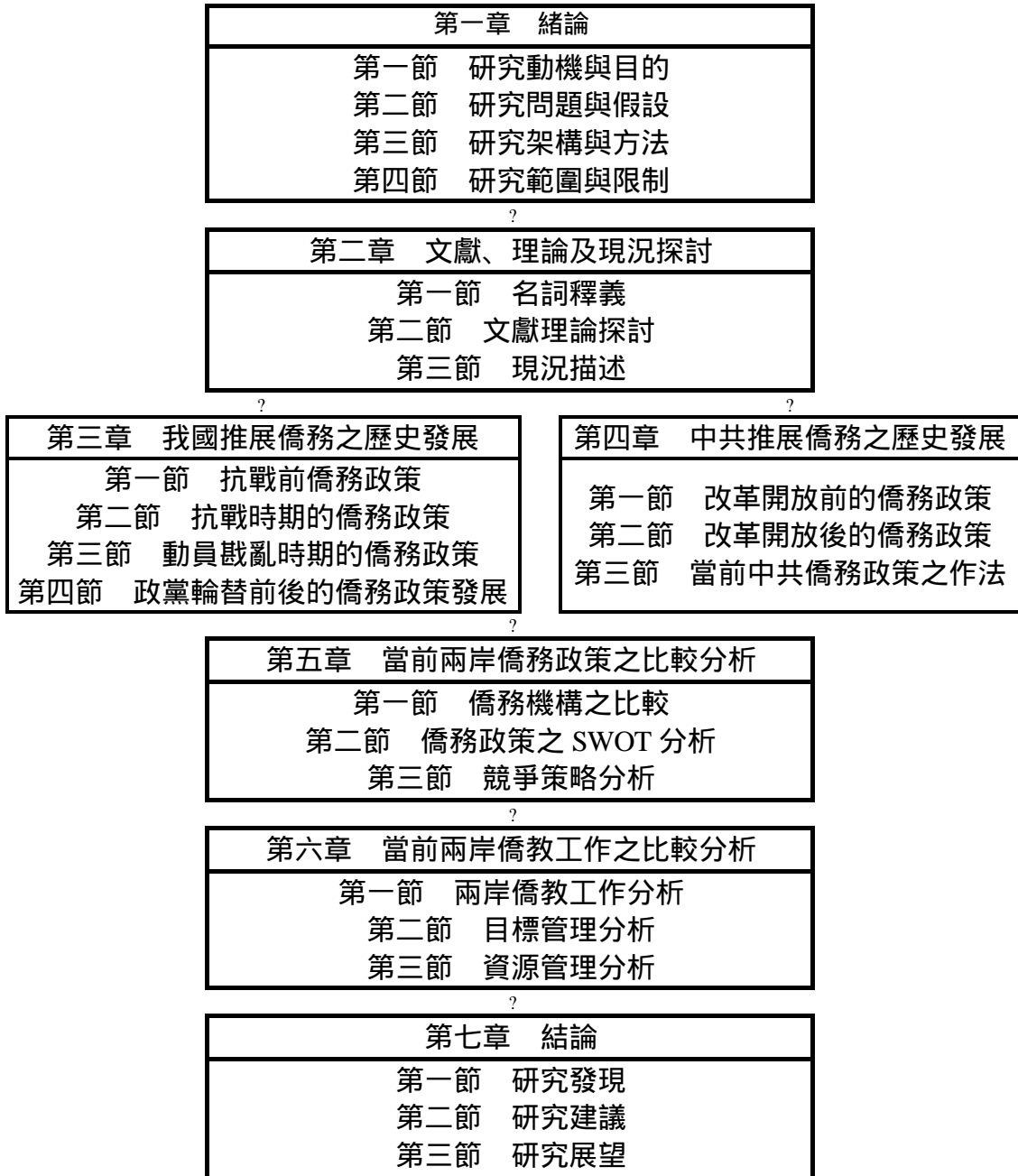
兩岸關係互為自生變數，第五章即將我國及中共的僑務政策擺在同一比較平臺，除此之外，亦以 SWOT 分析方式，各自探討中共與台灣的(一)外部環境分析(機會及威脅)與(二)內部環境分析(優勢及劣勢)為何，並小結了兩岸各自的僑務政策特點。

**(5)結論性研究 ( conclusive research )**

經過前六章的探索性、歷時性、共時性研究，並且透過因果性研究據以為第七章研究建議與展望。

**(二)本研究章節架構**

(請參見【圖 1-4】本研究章節架構圖)



【圖 1-4】本研究章節架構

資料來源：筆者自繪

本研究以『海峽兩岸推展僑務政策之比較研究：兼論僑教之比較』為題。依據前述研究構念中有關：1.邏輯概念及 2.研究設計的發展，鋪陳本研究章節架構如【圖 1-4】所示。

## 二 研究方法

### (一)在資料收集方面

#### 1.文獻分析法 ( document analysis )

本研究以文獻分析法廣泛收集包括政府的統計資料(年報)、公報、專案研究計畫、碩博士論文、雜誌期刊論文...等資料，在第二章進行名詞釋義、文獻理論探討及現況描述。

#### 2.焦點合成法

焦點合成法 ( focused synthesis )，類似傳統的文獻檢討，即選擇性的對書面資料，及與特定研究問題相關的現有研究發現進行檢討。其與傳統文獻檢討不同之處如下：(1) 來源不同：資訊是來自不同的來源，而不只限於已出版的文獻；(2) 目的不同：文獻檢討傾向於只對一些研究加以描述，以及找出需要進行更多研究的缺口或範圍。而焦點合成法通常會對來源加以描述，各種資訊來源的使用，只限於對整體合成有直接貢獻而已；(3) 後續研究不同：傳統文獻檢討大都用於做為一研究之前導或背景，藉由文獻檢討所找出的缺口，可能會以後續的資料收集工作加以填補；而焦點合成法則傾向單獨於技術分析

中使用，合成的結果就是政策研究的結果，所提出的建議完全是由合成的資訊所導出。(謝棟樑譯，2000：87-89)本研究即以焦點合成法以為形成第五、六及第七章。

## (二)在政策分析方面

### 1.政策環境分析

「政策分析」一詞之產生，主要應歸功於學者林布隆(Charles E. Lindblom)於 1958 年提出，其次公共行政學者卓爾(Y. Dror)在 1967 年之《公共行政評論》發表一文，呼籲政治學及公共行政學方面的專家學者應致力發展「政策分析」學，亦功不可沒。然而，政策分析所指到底為何？學者間有不同之看法，茲分述如下：

- (1)魏達斯基(A. Wikdavsky)：「政策分析就是發現問題癥結之所在，研擬政策方案」，建立標準，依據這些標準權衡政策方案之利弊得失，設計執行政策的方法以及評估政策執行之結果」。(Wikdavsky, 1979：39)
- (2)梅茲納(A. Meltsner)：「政策分析乃是蒐集、整理及分析與政策方案相關之資訊」。(Meltsner, 1976：36)
- (3)伯特(M. Burt)：「政策分析乃是一個協助決策者作政策抉擇的系統性途徑」。
- (4)馬克瑞(D. MacRae)：「政策分析就是使用推理與證據，從諸多替選方案中選擇一個最佳政策的行為」。(MacRae, 1993：291)
- (5)戴伊(Thomas Dye)：「政策分析就是描述與解釋政府活動的原因與結果」。(Dye, 1995:98)

- (6)唐恩(W.Dunn)：「政策分析乃是一門運用多種研究調查及論辯方法，以製造並變成政策相關資訊，藉以在某種政治環境中解決政策問題的應用社會科學」。(Dunn,1994:6)
- (7)詹中原：「政策分析是一種綜合相關政策的技術工具；透過政策分析，吾人可為政策方案建立一個量化與質化的比較基礎，並且提供一個決策方向」。(詹中原，1994:156)
- (8)吳定：「政策分析是指決策者或政策分析專家為解決某項公共問題，應用科學知識與推理方法，採取分析的理論架構與技術，系統性的設計評估並比較各種替選方案，以供決策者判斷及作決定之參考的相關活動」。(吳定，1991:141)

綜合上述諸位學者對「政策分析」之定義並歸納戴伊(Thomas Dye)之看法，政策分析應有以下幾項特徵：(Thomas Dye,1995:124)

- (1)政策分析的主要旨趣在於解釋(explanation)而不在規範(prescription)。
- (2)政策分析必須以嚴肅的態度及科學的方法來分析公共政策的前因後果。
- (3)對公共政策因果問題，致力探詢統一的命題，並逐漸累積具有一般性、能夠普遍適用、可靠的研究成果。
- (4)政策分析是整合性以及科際性的(integrative and interdisciplinary)。
- (5)政策分析是預期性的(anticipatory)。
- (6)政策分析是決定取向的(decision-oriented)。
- (7)政策分析是顧客取向的(client-oriented)。
- (8)政策分析主要是分析公共部門所制定的公共政策。

根據魏達斯基(A. Wikdavsky)、史達林(Grover Starling)等人的看法，公共政策過程可以從以下幾個角度來探討：(轉引自丘昌泰，2000：65-69)

- (1)直線型(linear pattern)：這是目前討論最多的過程型態，它將政策過程的每一階段按照先後順序予以排列，形成一個序列的直線型政策制定。例如，史達林(Starling)在《政策制定策略》(Strategies for Policy Making)一書中所繪出的圖形，它將政策過程劃分為五個階段，每一個階段都有不同的分析焦點；第一、問題界定：分析問題的焦點是什麼？第二、建議方案：問題是如何被界定的？政策目標為何？何種選擇方案利益最大、負面效果最少？第三、政策採納：政策具有政治可行性嗎？第四、計畫執行：何種變相有助於保證成功的政策執行？第五、政策評估：好的與公平的政策判斷標準為何？
- (2)循環型(cyclic pattern)：梅伊與魏達斯基(May and Wikdavsky)在《政策循環》一書中所提出的觀點，他們認為政策過程包括六個階段，每個階段是相互循環的過程，沒有終止，也沒有結束：(1)政策界定、(2)方案設計、(3)方案評估、(4)方案選擇、(5)政策執行、(6)政策評估(May and Wikdavsky,1978:66)。
- (3)金字塔型(hierarchical pattern)：這個觀點主要是來自於精英理論，認為社會可以依據權力擁有的程度分為政治精英與會群眾兩大類，形成一個金字塔型，前者擁有決策制定與執行權，決策權通常掌握在立法機關手中，執行權責是行政機關的執掌，分別位居金字塔的最上端與第二層；至於社會民眾則居

於被統治的地位，居於金字塔的最下一層。

(4)同心圓型(concentric pattern)：這個觀點認為政策過程乃是一小撮決策核心人士所組成的小團體，以最高決策者核心，依參與決策權的大小，從內往外延伸，像是一個同心圓一樣。該觀點最常運用到外交與國防政策上，最核心部分是總統及其官員，第二圈可能是外交或國防部長，第三圈可能是國會議員或學者專家等。

(5)螺旋型(spiral pattern)：這是由哈拉契米(Hakachmi)所提出來的政策過程型態，可以從兩個角度加以剖析，第一個角度是「平面螺旋型」，乃是代表公共政策從外逐漸內向的發展過程，它很像同心圓型，但不同之處為同心圓型是「封閉」的政策制定體系，但該型則為「開放型」，且參與者由外向內集中。第二個角度是「圓錐螺旋型」，代表著政策的流動方向，這種流動方向可能是由上而下，即由最高決策者發號司令，然後逐步下達命令，最基層則負責執行政策命令；也可能是由下到上，其情況正好與前者相反。(Hakachmi,1978:4)

## 2.S.W.O.T 分析

所謂「SWOT 分析」常用以分析組織或個體所處現狀的優勝劣敗，以提供清晰的組織現狀，供經營者做當下決策、現狀分析或未來進展的思考基礎。SWOT 分析提供了以下四種分析向度：(1) S (Strengths) - 優勢 (強度) 組織或個體所擁有的長處與專才；(2) W (Weaknesses) - 劣勢 (缺點)：組織或個體所缺乏之短處與缺憾；(3) O (Opportunities) 機會 (時機)：外部環境所提供的機會與未



來發展 ;( 4 ) T ( Threats ) - 威脅 ( 壓力 ) : 外部環境所存在的威脅與未來生存壓力。本研究第五章即以「SWOT 分析」方式比較兩岸僑務政策。

### 3.競爭策略分析

所謂「競爭策略分析(又稱為五力分析架構)」,是由波特(Michael E. Porter)所提出。常用以分析、評判組織所面臨的外部競爭壓力方向與來源,以提供經營者(政府)深入瞭解本身所承受的競爭壓力源頭為何,以進一步妥善分配資源,或增高戒備,以茲因應外部競爭,並思考跳脫系統廝殺之邏輯依循。五力分析架構並且提供了以下五種分析向度:(1)來自現有競爭者的競爭<sup>4</sup>:同業者眾多時,相對競爭壓力亦大;(2)源於供應方之壓力<sup>5</sup>:供應方掌握關鍵技術或資源,具相對強勢壓力;(3)源於消費方之壓力<sup>6</sup>:消費力擁有較多選擇時,具相對強勢壓力;(4)源於替代方之壓力<sup>7</sup>:存在替代商品時,產出遭替代的可能性,增高了競爭壓力;(5)源於潛在進入者之壓力<sup>8</sup>:虎視眈眈的潛在進入者,將於未來進入產業後增高同業競爭壓力,本研究第五章即以「競爭策略分析」方式評估兩岸僑教政策。

---

註<sup>4</sup>: factors such as economies of scale, brand identity, and capital requirements determine how easy or hard it is for new competitors to enter an industry.

註<sup>5</sup>: factors such as the degree of supplier concentration and the availability of substitute inputs determine the power that suppliers will have over firms in the industry.

註<sup>6</sup>: factors such as a buyer's volume, buyer information, and the availability of substitute

註<sup>7</sup>: factors such as switching costs and buyer loyalty determine the degree to which customers are likely to switch their business to a competitor.

註<sup>8</sup>: factors such as industry growth and product differences determine how intense rivalry will be among firms in the industry.

### (三) 在政策執行方面

#### 1. 目標管理(management by objective)

吳瓊恩等認為：「一般行政機關難以使用『成本-利益分析』來衡量績效，而必須倚重效能分析。」因此行政機關的目標設定就顯得非常重要。組織目標設定以後，必須透過管理獲控制的程序與方法才能完成目標之實現；亦即形成目標管理(Management by Objective)的概念。(吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2000：51)

一套完整的目標管理過程包括以下要素：(Rodgers & Hunter,1992；Tosi & Carroll,1997；許道然，1998)

- (1)目標設定(goal setting)：實施目標管理首先要設定目標。依據目標的層級，大至組織的總目標，小至每一位員工的個人目標均需要環環相扣。目標設定後，必須排列執行的優先順序，同時還要定期檢討。必要時組織要重新設計，以配合目標實現的特殊需要。(Drucker，1976：19)
- (2)參與(join in)：目標管理第二個步驟即是強調從目標的設定、定期檢討到目標的執行各階層人員均需要參與。
- (3)回饋(feedback)：管理階層必須定期告訴員工目標執行情形，並針對員工完成目標的情形進行績效評估。

不過本研究在運用目標管理(Management by Objective)時必須適當予以轉化。原因在於資料蒐集過程中並不是非常容易蒐集到關於參與及回饋資料，因此必須參酌歐迪翁尼(Odiome,1976:28-33)的修正模式(目標設定、預算、自主性、回饋、獎賞)，將預算(budgeting)要素

考慮進去，並且重新定義如下：

- (1)目標設定(goal setting)：分析環境優劣之後，擬定執行政策的優先順序，同時還要定期檢討。必要時組織要重新設計，以配合目標實現的特殊需要。
- (2)執行(executive)：是否依照目標設定，分配執行預算，發展出技術執行手冊，法規命令(個種標準作業程序及規則)...等等。
- (3)回饋(feedback)：透過資訊之回饋以確保目標能如期達成或適當修正。

## 2.優弱機威分析

吳瓊恩等認為：優弱機威分析的目的在于提供組織內部的強勢予弱點以及外界機會和威脅的關係之相關資訊，以便使得組織在危機形成之前，有效地予以回應。有效的策略是能應用優勢和機會，並同時將弱點減至最小或能克服威脅。(吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2000：151)

此一分析方式可以分從外部環境與內部環境兩方面述之：

### (1)外部環境評估

- ①驅動力及趨勢：包括政治、經濟、社會及科技
  - (a)財稅收入有關的議題及趨勢。
  - (b)社會及政治價值的改變(統獨、社會福利、總統民選...等等)。
  - (c)電子通訊技術與資訊系統(電腦化、個人資料保密)。
  - (d)政府責任政治及風險管理的成本增加(國家賠償、工程採購弊端)。

(e)其他議題(如全民健保...等)。

②顧客或付費者：民眾不滿政府施政、黑箱作業、物價上漲。

③競爭者或合作者。

## (2)內部環境評估

內部環境評估可促成有效的管理資訊系統之發展，包括以下各項：

①資源(輸入 input)。

②現行策略(轉換過程 process)。

③績效(輸出 output)。

惟優弱機威分析(SWOT 分析)，其合理的引導邏輯及系統的思考分析模式常與其他管理工具一併使用，作為設計計畫、評估計畫及策略擬定的一項有效利器，並形成策略管理程序。其主要階段與步驟如下：

### (1)規劃階段

①界定組織目前使命、目標、策略：政府組織必須設定一個使命或目標。以及能提供出何種服務？又如何採行最有利於組織發展的措施？在現有內外、主客觀環境中組織的目標或策略為何？

②環境分析(外部環境)：環境分析程序係策略管理程序中的關鍵部分，並且組織環境往往決定組織的可行性結果，蓋因一個良好的供策略必須與組織的內外部環境配合。組織必須隨時分析環境，諸如當前的競爭如何？組織內部的人才潛力如

何，最大發揮如何？如決策者能夠精確掌握環境中的發展變化，以及其未來趨勢？

- ③界定機會與威脅(OT 分析)：完成環境分析後，決策者必須評估，何者為組織可掌握的機會？以及威脅又在哪裡？(此程序常與第(5)項優勢與弱勢 SW 步驟合稱為 SWOT 分析，常被單獨作為策略規劃的一項重要手段)
- ④分析組織資源(內部環境)：經分析後，應就組織本體所擁有的資源作為分析對象，亦稱為對內部的檢視程序。譬如組織內部人才的專業、技能、才幹程度？組織人力是否足夠完成計畫？組織的財力狀況與現金流量(財稅收支狀況)？
- ⑤界定優勢與弱勢(SW 分析)：經由前項各步驟後，應可清晰的導出組織的優勢與弱勢的所在（本步驟可參考步驟 3，或兩者結合分析）。
- ⑥目標的重評估（SWOT 分析）：經步驟 1-5 個項完成後，再將步驟(3)即步驟(5)合併，就形成組織機會評價。此步驟因綜合組織的優勢、弱點、機會及威脅，期以找出組織可以加以開發之利基，故常稱為 SWOT 分析。

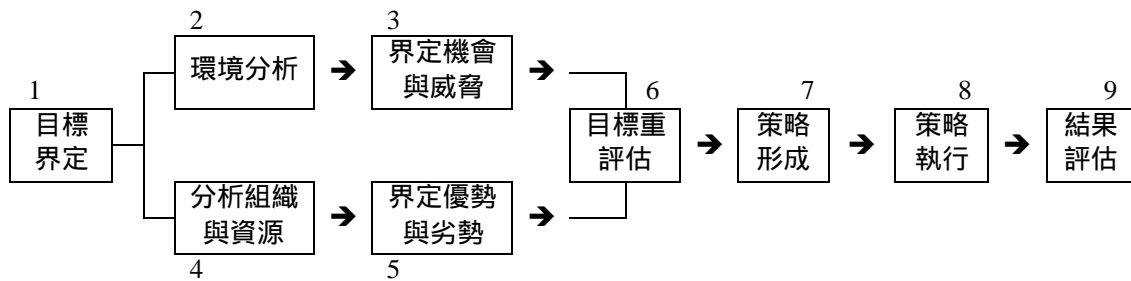
## (2)執行階段

- ⑦策略形成：依原列計畫目標之執行情序，展開執行策略方案。
- ⑧執行策略：無論計劃目標設計規劃的過程再多完美有效，若乏徹底執行，一切皆屬枉然。

## (3)評估階段

- ⑨結果評估：策略管理程序中的最後一個步驟為結果評估。亦即

是對計劃目標作通盤的檢討，俾作為往後執行的參考依據。



【圖 1-5】策略管理程序流程簡圖

資料來源：周郁崑，2000：26。

## 第四節 研究範圍與限制

### 一 研究範圍

朱浚源等在〈從兩岸僑教政策看我國僑教未來走向〉一文中曾以（一）西元一九九八(民國八十七年)來的僑教政策（特別是民國三十八年以來的政策）、（二）中國大陸的僑教政策、（三）我國僑教未來的走向三個領域，將僑教分成：（一）海外傳統僑校、（二）海外新設之台北學校、及（三）國內僑生教育。(朱浚源、林若雲、夏誠華，1999：113-115)另外，趙林在〈近十五年（一九八四至一九九八）年來中華民國的華僑教育政策〉一文中，則以名、義、實三個向度考察華僑，且將之歷時性（diachronical）及並時性（synchronical），並據此為研究的起點。(趙林，1998：37-42)以上都顯示研究我國現階段僑教政策或海外華文教育，在現今兩岸關係及國際政經環境中所顯現的複雜性，本文依據人（參與華文教育的對象）、事（僑教政策內容）、時（僑教政策的時期）、地（提供華文教育的地點）、物（華文教育的內容）說明研究範圍如后。

#### （一）研究對象的範圍

對於海外僑務與僑教的研究對象，在傳統上是以「華僑」、「華人」、「華裔」的概念作為範圍。所謂「『華僑』係指僑居在海外的國民；『華人』包含『華僑』及歸化為外國國民的中國人；『華裔』乃泛指在海外出生的中國人後裔。」(趙林，1998：39、陳懷東，1986：3-5)這是以國籍法的規定或是以血統或文化角度作為區分標準，但是這樣以「人」為主要的研究對象似無法充分顯現海外僑務與僑教的特

殊性與複雜性。

在教學原理的討論方面，傳統上均認為「人」、「學校」、「教師」、「教材」、「教法」為教學的主要交互影響要素。海外華語文教育所提供的服務產出主要為「華語教學」，而提供華語教學服務主要的形式有：(1) 機構式（常設）的「台北學校」，及(2) 非機構式（非常設）的「中文學校」均為研究對象，而無論其是否屬於「華僑」、「華人」還是「華裔」。因此，對於研究對象言之，本文並不特別區分華僑或華裔，而以華僑一體視之。

## （二）研究地區的範圍

由行政院僑務委員會所公佈的資料可知：在西元 2004 年 9 月(只統計至民國 92 年)海外華僑、華人人數總數約計 37,505 千人(參見【表 1-1】海外華僑、華人人數)，其中亞洲地區佔(28985 千人)77.28%，美洲地區(6615 千人)佔 17.64%；海外僑團 4,549 個(參見【表 1-2】海外華人僑團數，其中亞洲地區佔 20%，美洲地區佔 66.4%)。

雖然海外華僑、華人及海外僑團在數量上亞洲地區遠遠超過其他地區，但是亞洲地區華人分布約國家眾多，國情不一，各國政府對華語教學的態度差距亦相差極大；若干東南亞國家由於國內複雜的政經環境及民族主義糾結，甚且有排斥華人的情形；相對而言，美洲地區華人分布比率雖遜於亞洲地區，但是美洲地區華僑、華人大致集中於美國及加拿大地區，而美、加二國國內族群雖多，但是由於政治民主化程度高，多元文化與多元族群已成文化內涵，政府頗能尊重各族裔母語(華語)教學。但是這兩個地區由於在歷史、政經特質上的不同，



特別能夠看出台灣與中共在這兩個地區的僑務與僑教選擇。

【表 1-1】海外華僑、華人人口數

民國三十七年底至九十二年底							單位：千人
年 別	合 計	亞 洲	美 洲	歐 洲	大 洋 洲	非 洲	
民國六十六年底	23,203	21,558	1,221	279	77	68	
民國六十七年底	24,037	22,067	1,497	322	77	74	
民國六十八年底	24,473	22,250	1,517	524	108	74	
民國六十九年底	24,654	22,391	1,558	525	105	75	
民國七十年底	25,584	23,202	1,613	544	148	77	
民國七十一年底	26,092	23,631	1,663	551	168	79	
民國七十二年底	26,196	23,665	1,705	567	179	80	
民國七十三年底	27,783	25,023	1,903	581	202	74	
民國七十四年底	28,124	25,300	1,955	583	214	72	
民國七十五年底	28,715	25,799	2,044	585	214	73	
民國七十六年底	29,325	26,226	2,167	532	326	74	
民國七十七年底	30,316	27,161	2,182	552	331	90	
民國七十八年底	31,134	27,894	2,241	567	340	92	
民國七十九年底	31,371	27,664	2,663	589	356	99	
民國八十年底	33,875	29,484	3,356	559	392	84	
民國八十一年底	35,510	30,635	3,731	646	404	94	
民國八十二年底	36,128	31,054	3,802	757	407	108	
民國八十三年底	37,144	31,752	3,976	869	432	115	
民國八十四年底	38,664	32,911	4,261	886	487	119	
民國八十五年底	39,042	32,984	4,542	899	498	119	
民國八十六年底	33,238	26,912	4,730	938	535	123	
民國八十七年底	33,726	27,071	5,020	945	564	126	
民國八十八年底	34,506	26,788	6,013	968	605	132	
民國八十九年底	35,045	27,363	5,959	955	631	137	
民國九十年底	35,800	27,821	6,124	973	745	137	
民國九十一年底	36,722	28,352	6,501	983	742	144	
民國九十二年底	37,505	28,985	6,615	987	764	154	

說 明：本表所列華僑、華人人數，民國八十六年起不含香港地區，民國八十八年起不含澳門地區。

資料來源：由我國各地使領館、處及本會駐外人員所蒐集之最新的華僑、華人人數資料，並參酌各國政府所公布之人口統計及普查資料估計而得。

資料來源：行政院僑務委員會《(2004)93年僑務統計》第82頁(93年9月出版)

大致而言，華僑在世界各地分布情況，雖然多寡疏密有別，不過為了解僑務與僑教政策之推展，除非有特別需要，本文並不特別以洲別或國別加以區分，而是以世界為地區範圍。

【表 1-2】海外華人僑團數

單位：個，%

地 區 別	九十一年底		九十二年底	
	僑團數	百分比	僑團數	百分比
總 計	4,262	100.0	4,549	100.0
亞 洲	893	21.0	911	20.0
菲 律 賓	336	7.9	338	7.4
日 本	127	3.0	128	2.8
馬 來 西 亞	112	2.6	112	2.5
其 他	318	7.5	333	7.3
美 洲	2,804	65.8	3,018	66.4
美 國	2,220	52.1	2,418	53.2
加 拿 大	328	7.7	339	7.5
其 他	256	6.0	261	5.7
歐 洲	344	8.1	352	7.7
大 洋 洲	151	3.5	196	4.3
非 洲	70	1.6	72	1.6

註：1. 本表不包含港澳地區僑團。

2. 九十二年資料為總校正後僑團情資料庫內僑團數據。

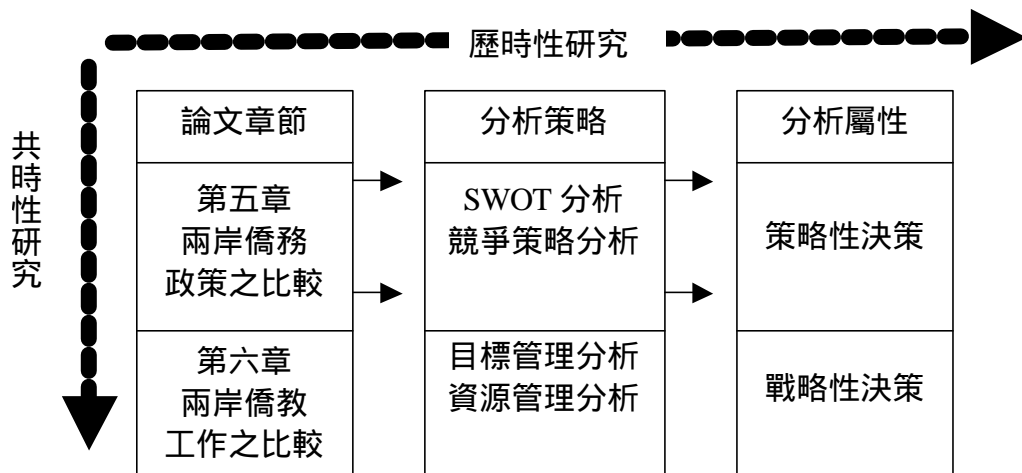
資料來源：行政院僑務委員會《(2004)93 年僑務統計》第 15 頁(93 年 9 月出版)

### (三) 僑務政策的範圍

在公共政策的研究上 可以分為四種層次：(1)政治政策(Political policy)、(2)政府政策(government policy)、(3)首長政策(executive policy)、(4)行政政策(administrative policy)。(丘昌泰，2000：10-11)

另外，依據政策問題的層級分類方式可分為：(1)主要問題(major

issues), 係指政府或公部門所必須面對的整體性問題, 因應該項問題的策略必須包括整體社會的長期發展目標之設定與發展方向之預測, 並且負責協調以下各府級問題的規劃、執行與評估策略; (2) 次要問題 (secondary issues), 係指某各政策領域所必須面對的問題, 其涵蓋範疇較主要問題狹窄, 層級較低, 因應該項問題的策略主要是界定標的團體、研擬計畫目標與執行策略; (3) 功能問題 (functional issues), 係指某行政機關內為了執行政策所必須面對的預算、人力與物力等資源配置問題; (4) 輕微問題 (minor issues), 係指達成政策目標所必須要的具體行動措施, 乃是最低層的問題, 也是指範疇最狹窄的議題。(丘昌泰, 2000: 122-123)



【圖 1-6】本論文政策選擇及分析層次

資料來源：筆者自繪

本研究第五章兩岸僑務政策之比較, 以「SWOT 分析」及「競爭策略分析」所處理的問題乃是兩岸僑務政策的「主要問題」(major issues)及「次要問題」(secondary issues), 主要偏向於前述所言之「政

治政策」( Political policy ) 及「政府政策」( government policy )，意在觀察兩岸僑教的「策略性決策」；而第六章兩岸僑教工作之比較，係以「目標管理分析」及「資源管理分析」處理兩岸僑教的「功能問題」( functional issues ) 及「輕微問題」( minor issues )，主要偏向於前述所言之「首長政策」( executive policy )、「行政政策」( administrative policy )，意在觀察兩岸僑教在實際運作、管理層面的「策略性決策」。

#### (四) 研究時期的範圍

在研究時期的選擇上，在第三章時間斷線劃分上選擇以：(1)抗戰前僑務政策之演變；(2)抗戰及反共復國時期的僑務演變；(3)政黨輪替前的僑務政策演變；(4)政黨輪替後的僑務政策演變為主，而在各主要階段中，也盡量將各時期內重要轉折考慮進去。第四章以(1)改革開放前僑務政策、(2)改革開放後僑務政策，並且希望在各大段時間內一併做到細部階段分期，以便研究考察其政策演變

至於分界點的選擇標準不外乎是：(1)政府(例如領導人更替)改組政權更替、(2)國內外政經環境面臨重大變化(例如中華民國喪失聯合國代表權)，以上這些因素自然會影響到從「政治政策? 行政政策」的改變。而本論文所呈現的「歷時性研究」( diachronical research ) 及「共時性研究」( synchronical research ) 研究，可以看出兩岸分別各自回應民族文化及意識型態演變之後，在僑教政策的「策略性決策」及「策略性決策」上所做的評估與選擇。

## 二、研究限制

## （一）研究方法的限制

### 1. 量化研究的限制

以研究僑務與僑教而論，雖然在台灣地區的研究論文、雜誌期刊為數不少，其實並未累積大量的實證資料，因此要更深入了解是教各地區的僑務與僑教教育，勢必要進行量化的問卷訪問研究。但從行政院僑委會所公佈的資料可知：海外華文學校、中文班總數約計 2,945 所，其中美洲地區佔 26.52%（參見【表 1-1】海外華文學校、中文班分布情形），如要從廣大的美加地區從事量化研究，必受限於有限的時間、人力、物力及財力，無法如願。本研究以比較政策分析為主，政府統計資料、政策說帖、政策白皮書均為分析之列，其餘輔以第二手次級資料。

### 2. 資料收集的限制

本研究涉及比較中共的僑務政策及僑教工作，由於大陸地區的及中共海外僑教資料收集不易之故，難以完整收集到與台灣地區相對稱之統計資料（例如，根據中共約 2000 統計年鑑所載，並無相對應如台灣地區關於經費、海外華僑人口的統計）。

## （二）政策分析的限制

### 1. 成本效益分析的限制

所謂成本效益分析，乃是一種衡量公共政策（或公共投資計劃）

的實用方法，亦即將某項公共政策（公共計劃）之一切可能發生的成本和效益，用數量方法予以計算和評估。其功用在於：（1）協助管理當局找尋最佳的投資目標；（2）根據客觀之數值計算，獲知各投資計畫間之比較利益；（3）防止機構不慎採行低效益、高成本的投資計畫。惟成本效益分析亦有多種限制，如技術上、法律上、行政上、預算上限制；換言之，國家或政府所提供的每一項公共服務並不是絕對可以換算成貨幣價值（數量化）或是評估其市場價值。以本文而言，僑教政策具有國際政經上、兩岸競爭上、民族文化上、意識型態上的政策目的或功能。對於這種具有受益行政目的的公共服務，遽難將其貨幣化及市場化，是故本論文在政策分析上並不採取「成本效益分析」去討論兩岸僑務政策。

## 2.品質管理分析的限制

所謂「品質管理」（全面品質管理，TQM. Total Quality Management），係強調透過品質管制、參與式決策及對顧客需求的高敏感度以達到不斷改善組織經營績效的目標。全面品質管理有特定的實施步驟及兩種不同的管理途徑：傳統的管理途徑，藉由外部成員的導入，建立影子組織來管理全面品質活動；以方案導向的管理途徑，經由原有組織架構及成員的參與和推動，將改革的活動，融入原有的運作當中，前者較後者容易引起組織內部的不安和抗拒。後者較能為公共管理所接受，其好處是提升員工士氣，帶來更高的工作品質，降低生產成本，提高顧客滿意度，及提高員工參與決策機會等。（吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2000：78）

實際上無論是全面品質管理，還是流程再造（reengineering），或

是團隊管理 ( team management ) ...等公共管理方法，均強調組織內部成員共同參與決策，使組織充滿變革所需要的創意，因而能針對環境的需求，隨時調整組織的作為。由於全面品質管理等公共管理方法均需要測度組織內部，在現階段欲分析中共內部流程再造、團隊管理均有其困難性，是故本論文在政策分析上並不採取「品質管理」等公共管理方法去討論兩岸僑教工作。

