

第五章 當前兩岸僑務政策之比較分析

兩岸僑務關係互為自生變數，因此從第三、四章的歷時性研究之後，本章即以共時性研究（synchronical research）觀點，將我國及中共的僑務置放於同一平臺。

僑務政策與僑教之推行首先無法忽略涉僑機構的重要性，因此本章開始即介紹兩岸涉僑機構特質。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。在最後一節中，本研究從 SWOT 分析考察兩岸的「競爭策略分析」，並未第六章作鋪陳準備。

第一節 僑務機構之比較

中共的僑務機構主要分成黨務系統、國務院行政系統，以及人民代表大會三個主要系統。因為中共至今仍然採取以黨領政的高度黨集中式領導，因此在上述三個系統中，黨務系統才是僑務僑教領導機構。除此之外，相關涉僑機構因層級屬性上尚可分成中央、地方；因其管轄範圍又可分為全國性及地區性；又因其是否為國家機關，又可分成正式組織與非正式組織。

一 中共僑務相關機構(涉僑機構)

1. 國務院僑務辦公室（簡稱「國僑辦」）

國僑辦於 1978 年設立，除西藏外，全國 29 個一級行政區均有設置，而且超過 1300 個縣級行政區亦有設置，大約所有縣級的行政組織中有 60% 有僑辦之設置。換言之，國僑辦是屬於全國性的正式組織。國僑辦舊稱「中央人民政府華僑事務委員會」，1954 年更名為「華僑事務委員會」，到了 1970 年被併入外交部，1978 年中共中央設立國務院僑務辦公室，行使原屬「華僑事務委員會」職權。

國務院僑務辦公室是協助總理辦理僑務工作的辦事機構。它的主要職責包括：1. 研究擬定僑務工作的方針、政策、法規並負責監督檢查貫徹執行情況；調查研究國內外僑情和僑務工作情況，向黨中央、國務院提供僑務資訊；制定僑務工作的發展規劃。2. 協助總理管理僑務工作；審核有關部門和地方制定的直接涉及僑務方面的有關政策；對有關部門和社會團體所開展的僑務工作進行必要的統籌、協調。3. 保護華僑的正當權益；開展對海外僑胞及其社團的團結友好工作。聯繫海外華文媒體、華文學校並支援其工作，促進海外僑胞在經濟、科技、文化、教育等方面與我國的合作交流。4. 依法保護歸僑、僑眷的合法權益和海外僑胞在國內的合法權益；會同有關部門擬定有關歸僑、僑眷工作的方針政策；開展歸僑、僑眷工作；協助有關部門做好歸僑、僑眷代表人士的人事安排工作等。

2. 全國人民代表大會華僑委員會（簡稱「人大僑員會」）

全國人民代表大會常務委員會下設華僑委員會，性質上是人大的

專門委員會。主要功能是審議、研究及擬定有關僑務的法律案及相關提案，並協助相關法規的實施與監督，對黨的僑務政策也有監督功能，在性質上類似立法機構。

3. 中共中央統一戰線工作部(簡稱「統戰部」)

中央統戰部的主要職責是：1. 調查研究統一戰線的理論和重大的方針政策，組織貫徹執行中共中央關於統一戰線的方針、政策；向中央反映情況，提出開展統戰工作的意見和建議。2. 負責聯繫各民主黨派和無黨派代表人士，及時通報情況，反映他們的意見和建議；研究、貫徹黨領導的多黨合作和政治協商制度及對民主黨派的方針、政策；落實中央關於發揮民主黨派、無黨派人士參政議政和民主監督作用的工作；支持、幫助各民主黨派強自身建設。3. 負責調查研究、協調檢查有關民族、宗教工作的重大方針、政策問題；聯繫少數民族和宗教界的代表人物；協助有關部門做好少數民族幹部的培養和舉薦工作；協同有關部門與達賴集團等國內外敵對勢力分裂祖國的活動進行鬥爭。4. 負責開展以祖國統一為重點的海外統戰工作；聯繫海外有關社團及代表人士；做好臺胞、臺屬的有關工作。5. 負責黨外人士的安排，會同有關部門做好培養、選拔、推薦黨外人士的工作。6. 負責聯繫全國工商聯，聯繫港、澳、台及海外工商社團和代表人士。調查、研究並反映我國非公有制經濟代表人物的情況，協調關係，提出政策建議。7. 調查研究黨外知識份子的情況，反映意見，協調關係，提出政策建議；聯繫黨外知識份子的代表人物。8. 負責開展海內外統一戰線的宣傳工作。9. 負責指導地方黨委統戰工作和統戰部門負責人的培訓工作，協調政府各有關部門的統戰工作；代管全國台聯、黃埔同學會、歐美同學會、和平統一促進會等有關社會團體的工作。

4. 中國致公黨 (簡稱「致公黨」)

中國致公黨於 1925 年 10 月在美國舊金山成立，在中共建政後參加政協成為「民主黨派」之一。目前，致公黨在大陸 17 個省、自治區、直轄市均有組織，有黨員 1.8 萬餘人。以歸僑、僑眷中的中上層人士和其他有海外關係的代表性人士組成的，具有政治聯盟特點，致力於建設有中國特色社會主義的政黨。

中國致公黨以維護歸僑、僑眷的合法權益以及海外僑胞的正當權益，積極向政府反映他們的意見和合理要求；積極開展對海外華僑華人和港澳同胞的聯誼活動，促進祖國和平統一大業。同時，做好經濟、科技、教育、文化等領域的交流和引進工作，開展對外友好和國際學術交流與合作，以促進中國人民和各國人民的瞭解和友誼。

5. 中華全國歸國華僑聯合會(簡稱「全國僑聯」)

成立於 1956 年的中華全國歸國華僑聯合會又稱為「歸僑、僑眷之家」或「華僑之家」。其主要功能或任務為協助黨或政府制定有關僑務工作的方針、政策或法規，並協助監督相關部門落實與貫徹執行；維護歸僑與僑眷及華僑的權益，增進外籍華人的友誼與合作；團結歸僑與僑眷等。全國僑聯是中國共產黨領導之下的一個人民團體，目前除西藏外，全國的一級行政區、縣級行政區皆設有僑聯組織，此外亦有約 34 萬連絡員負責與海外僑胞聯絡。僑聯經費由財政部供給。

6.其他內涉機構

(1)國務院僑政司：負責國內外僑務工作有關方針、政策、法規的研究工作；負責綜合國內外僑務工作情況，向黨中央、國務院提供僑務信訪調查研究國內外僑務工作狀況，提出工作意見和建議；組織起草重要文件；編輯內部刊物；指導開展僑務政策漢理論研究工作。研究提出國內僑務工作的方針、政策、法規建議、依法保護歸僑、僑眷的合法權益和華僑、華人再國內的合法權益；研究華僑捐贈等方面的方針政策；負責華僑回國安置和香港特別行政區及澳門同胞回內地定居及其在內地眷屬的工作。

(2)國務院文教宣傳司：擬定對華僑、華人文教宣傳工作的方針、政策；聯繫海外華僑和華人傳播媒介、文化社團以及華文教育機構並支援其開展友好交流工作，向駐外使節、領館和華僑、華人社團提供有關文化宣傳品；管理所屬學校；負責新聞發佈工作。

二 台灣僑務相關機構

1.行政院僑務委員會(簡稱「僑委會」)

僑委會的主要執掌為：1.關於華僑狀況之調查、華僑糾紛之處理、華僑團體之輔導、華僑之獎勵及補助、華僑福利之輔導、其他僑務事項。2.關於華僑學校教育之指導監督、華僑社會教育推廣、華僑職業教育推行、華僑文化傳播事業輔導、其他華僑文教事項。3.關於華僑回國投資之鼓勵協助、華僑貿易金融之協助聯繫、海外僑營企業

發展之協助、華僑經濟資料之調查分析編報、其他華僑經濟事項。4. 第十條：關於僑生回國升學輔導、在學僑生生活輔導、畢業僑生聯繫服務事項。5. 第十一條：國內人民與華僑移植探親應聘等輔導、華僑入出境服務、華僑身分及印鑑證明事項、僑團僑胞回國接待、歸國華僑服務事項。

2. 教育部僑民教育委員會

教育部為就職權範圍辦理僑民教育及與僑務委員會聯繫配合起見，特設僑民教育委員會，其主要職務有：(1)關於僑民教育之計畫及研究推行事項。(2)關於協助僑民學校課程教材之編審事項。(3)關於協助僑民學校師資培養之計畫事項。(4)關於僑生增班設校及經費籌劃事項。(5)關於協助本部各司辦理僑生就讀分發事項。(6)關於就讀國內各級學校僑生統計事項。(7)關於回國升學僑生之輔導與獎助事項。(8)關於回國訪問僑教團體之接待及海外僑生假期回國參加臨時活動之指導事項。(9)協助本部各主管單位辦理關於僑民中小學備案與僑民專科以上學校立案及輔導事項。(10)關於訪問國內收容僑生之各級學校及海外僑校事項。

3. 三民主義大同盟

在僑務政策上，我國從 1980 年代成立「三民主義大同盟」，在短戰時間內有 66 個國家與地區，以及非洲兩個洲際性大同盟紛紛成立。(林若雱，2001：41-42)其政治與思想工作上的五項重點為：1. 利用各種適當管道，分別舉行演講，座談會，研討會，宣揚三民主義在復興基地的成就，闡揚以三民主義統一中國的必要性；2. 利用各種紀念日，或僑社重大活動，激勵僑胞的反共愛國情操，鼓舞大陸留學生

與中共外派人員背棄共產主義；3.聯繫運用當地中文報刊及友我人士，持續勸告中共放棄共產主義，解散共產組織，廢棄共產制度；4.針對大陸革命情勢變化，積極展開各種政治作戰攻勢，支持大陸同胞自由化，民主化，多元化運動；5.針對中共於僑社及國際間之各種統戰陰謀活動，加以揭發，並採取各項有效反應措施。

4.全僑民主和平聯盟(簡稱「全盟」)

僑委會協助於 2002 年成立之「全僑民主和平聯盟」係為團結海外僑社民主和平力量，擴大全球布局，以促進兩岸穩定互動關係而設立；「全盟」於 2002 年 11 月在美國華府召開第一次全球大會；「全盟第二次全球會議」於 2003 年 10 月在美國休士頓召開，截至 93 年九月底止，該聯盟已於全球各地成立 97 個支盟，同時，結合各洲支盟分別成立歐洲、大洋洲、非洲、亞洲、中南美洲及北美洲六個分盟。另為強化全盟組織及擴大文宣，全盟協導全球各分、支盟持續辦理年度會議、座談會、專題演講等活動，以宏揚民主和平訴求，並適時透過中外媒體廣為宣達，俾加強僑界的認同、參與及提升國際能見度，使該組織充分發揮其兩岸穩定互動平台的功能。

三 兩岸僑務相關機構比較

綜上所述，兩岸在僑務機構的比較上呈現以下趨勢：1.在總體數量上，表現上來看台灣遠不及中國大陸，但仍必須將幅員大小及人口數量納入考量後，台灣仍然較少；2.在層級配置上，由於中國大陸幅員遼闊，因此從中央、到一級行政區、甚至到縣級單位均有配置，可見其已經落實到縣級行政區域上；反觀台灣僅有到中央部會層次，中

央以下的縣級單位並無僑政或僑教專責對口單位，諸多僑教僑政只能透過委辦方式達成；3.在非正式組織或橫向聯繫上，中國大陸有黨、政、人民大會系統及僑聯、致公黨...等組織，共同組成一個綿密的僑政僑教執行網絡，反觀台灣則無。

【表 5-1】兩岸僑務機構列表

性質	台灣	中共
中央/全國組織	行政院僑務委員會、 教育部僑民教育委員會	國務院僑務辦公室(政) 全國人民代表大會華僑委員會(人民) 中共中央統一戰線工作部(黨)
民主政團	-----	中國致公黨
民間團體	三民主義大同盟、 全僑民主和平聯盟	中華全國歸國華僑聯合會

資料來源：筆者自繪

台灣負責僑務僑教的中央執行單位主要為僑委會，由於僑教涉及教育部職權，因此又在教育部下設僑民教育委員會以為在僑民教育方面與僑委會共同聯繫，然而近年來由於台灣內部倡導組織精簡的呼聲甚大，復以當局認為外交與僑務多有重疊，因此在新修訂的行政院組織法過程中，即有裁併僑委會(相關業務併入外交部級教育部...等部會)與維持原設置兩種方案，其後續發展仍值得注意。

雖然中國大陸從中央到地方以其正式與非正式組織形成一個綿密的僑政僑教執行網絡，關於此點，王玉民(1997：34-37)曾分析中共僑務組織三個特點：1.無所不在的嚴密組織：不但地方政府以及各個「區」級單位都有負責僑務的單位，連一個區裡面的「街道委員會」

都有負責僑務的工作單位；2.效率極高的指揮協調：在由上而下的指揮系統下，各個不同的僑務機構間聯繫相當密切，因此不同單位間合作相當順暢；3.成功的組織理念灌輸：有關僑務工作的方針口號等，有效地灌輸到最下層僑務單位。

關於第二點本研究仍然抱持存疑態度，其最大的缺點可能來自於政出多門，聯繫不易而分散了整合能量。但是絕對不能忽略的是，在這些龐大的組織下所引含的重要意義，那就是中共的僑政與僑教的總體資源(包含人力、物力、財力、被隱藏的經費預算...等廣義資源)是不可小覷的。

第二節 僑務政策之 SWOT 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，供決策者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。

一 中共僑務政策之 SWOT 分析

中共近年來認為僑社環境已發生劇烈變化，僑務工作受到僑胞日漸年輕化、僑團本土化(更認同僑居地文化) 鉅握u作多元化的衝擊，暨有的工作方法已不符合情勢發展需要，遂提出多層面、多元化、多面向的「大僑務」工作，其中開拓海外華文教育即為其突破與深耕工作的重要項目。

另外，為配合開展經濟建設需要，中共僑務部門亦積極從事「引智引資」活動，在海外華僑華人、留學生等具有高學歷與社經地位者，成為引進高新技術與合資的重要對象，其途徑包括同鄉會、同學會、創業招商會、合作交流管道等。

在 1999 年中共曾召開「全球僑務工作會議」，會議中決定：1.廣

大華僑華人為中華民族重要資源寶藏，要充分發揮彼等積極的作用；2.僑務工作是黨與政府工作的重要戰線，要為改革、開放、現代化建設及統一中國發揮重要作用；3.要把科教興國服務、僑資事業服務，華文教育服務及新移民服務，作為全面推動僑務工作的重點。並要以「以僑搭僑」、「外向帶動」、「以僑引外」等方式，將僑務、對台、經濟發展及外交工作整合成為一個系統，提升至戰略層次。(僑務論壇，2002：22、葛維新，2000：3)

(一)外部環境分析(機會及威脅)

1.經濟成長快速：改革開放以來，中國大陸經濟獲得前所未有的快速發展，經濟年平均增長超過 8%；經濟實力與綜合國力大增。2000 年中國大陸的 GDP 為 1.08 兆美元，佔世界 GDP 的 3.4%；2003 年已達 1.4 兆美元(11.7 兆人民幣)，已超過法國，上升為世界第 5 位。根據國際貨幣基金會估計，目前中國大陸已經成為世界第三大經濟體，若以目前的成長速度來估計，西元 2010 年將成為世界最大的經濟體(也有人估計 2040 年才會發生)。(張亞中，2004：27-28)中國大陸的高經濟成長不僅對全球資金發生磁吸效應，在後冷戰新的國家安全戰略思維、新的主權觀、新的國際貿易觀念下，更對台商、華商、華僑產生市場磁吸效應。

2.敦睦對外關係：中國大陸改革開放以後即與各過建立夥伴關係，例如 1996 年分別與印度、菲律賓、俄羅斯建立戰略協作夥伴關係；1997 年與墨、東協、加、美、法；1998 與歐盟、英國、南韓、日本建立各種友好關係。尤其是近年來針對東南亞及南亞國

家努力敦睦情誼，解決各種邊界上的爭議，在整體印象上希望洗刷在文革時期、六四天安門事件中予人血腥、暴力、毫無人性的印象。復以 2008 年奧運將由北京主辦，屆時一定透過國際傳播建立其新時代國際印象。

3.海外僑社銳變¹：無論是以美國或東南亞地區為主的海外第一波移民，由於移出時間較早，因此心繫文化中的中國緊密度較強，第一波第二批移民對於台灣代表政治上的中國緊密度亦較強。然而隨著老僑民的凋零，第一波至第三波移民的後代(第二代或第三代)對於政治上的中國認同開始較為薄弱，或許對於文化上的中國認同依然存在，但是這種文化上的中國不再與政治上的中國相結合，反而有可能與經濟上的中國相結合。再加上如果第四波移民如果是台灣移民者，本身就有國家認同問題，第五波移民是中國大陸移出者，本身就心向中國大陸。綜上可以看出，兩岸主要爭取的對象應為：第一波至第三波移民的後代(第二代或第三代)，以公共政策而論，這些目標人口群從政治的認同轉向經濟的認同的確是中國大陸發展僑務僑教的利多。

(二)內部環境分析(優勢及劣勢)

1.成立專責機構：中共在中央與地方，關於黨、政方面的正式與非

註¹：第一波移民是 19 世紀中頁開始，「勞力輸出」來美淘金，接著為美國開鐵路從事農工而留下；第二波是二次大戰後逃難來美的(其實中日戰爭就有人逃難來美，但人數相當有限)；第三波是國共內戰逃美的；第四波是戰後 50 年代台灣留學生來美求學定居，70 年代由於退出聯合國，升學壓力大將子弟送美唸書，將事業版圖擴展至美國也有人視為是第四波的延長；第四波移民是來自越棉寮的僑胞，自淪陷後流落美國；第五波是 1980 年代大陸改革開放後大陸留學定居。(黃國昌，10-11)

正式的僑務僑教的專責機構除了本章第一節所提及之外，近年來又設立了「國家教委」以管轄 57 所²兼收僑生的高等學院。另設有國務院華僑事務辦公室，掌理海外華文教育之政策主導。設立「中國海外交流協會」。

2.漢語水平考試：1984 年 12 月北京漢語學院接受國家教育委員會委託研究漢語水平考試。自 1989 年 10 月開始，每年 10 月開始，1 月 15 日、6 月 15 日、10 月 15 日定期在北京北京漢語學院舉行。主要目的在測量考生的漢語水平能否適應在大陸學習、生活和交際之需要。主要適用於界定母語為非漢語者(包括外國人、華僑及國內少數民族)在中國大陸考取研究生獲勝任以漢語為交際工具的一般性工作所具備的漢語能力標準，是屬於國家級標準化考試。1992 年中共國家教委會發布「漢語水平考試 HSK 辦法」，實施十年來將近四十萬人，其中 2002 年有 14 萬人報考。目前漢語水平考試在大陸境內設立 40 個考試點，在亞洲、歐洲、美洲、大洋洲 24 個國家和地區設立 55 個考試點，考生遍布求一百廿多個國家。(游凱全，2003：54)

3.吸收台灣經驗：由於台灣在 80 年代仍處於僑務與僑教的優勢時期，因此中國大陸在僑務與僑教的執行策略上多所參酌台灣的做法。在僑教方面例如，培育專業師資、編輯新教材、召開學術會議、派送與選訓華語文教學師資、贈送圖書設備、舉辦各種回大陸的觀光團遊學團...等。如此兩岸在僑教方面的執行策略幾無差異性可言。

註²：暨南大學和華僑大學主要招收海外學生，並由國務院僑辦管理，另外北京大學、清華大學、復旦大學、中山大學、中山醫科大學、華南工學院、廈門大學等 57 所大學則兼收僑生。

綜上所述，本研究認為：若長期觀察中共僑務政策的演變趨勢，可以發現有以下工作內容的重要(實質)改變：

在背景結構上：1.以僑團數來看，全球截至 2003 年底，全球有 6,615 個僑團，其中美國有 3186 個佔 48.16%，加拿大有 1458 個佔 22.04%。2.以海外華僑、華人人口總數來看，全球截至 2003 年底，37,505 千人，其中亞洲地區佔 77.21%，美洲地區佔 17.64%。

換言之，僑務僑教策略會因為人口數量及僑團組成而在策略上有所不同，很明顯的趨勢是，在北美洲地區中共是以爭取僑團支持為主要策略；而在東南亞地區由於人口數眾多，其策略應該是如何透過間接方式直接導向華僑、華人，因此在經濟與教育方面分別有不同的選擇，概述如後：

(一)、在經濟方面：雖然同樣是「引智引資」策略，可是：1.在北美洲地區主要是以引進「高新技術」為主，因此在活動上多呈現招商說明會等形式，例如：華僑華人工商界、科技界和企業界代表，召開「2002 年華商企業科技創新合作交流會」，以此作為開展行業之對口交流的平台，推動華僑華人工商界與大陸科技界交流，及與大陸企業合作，今後擬每兩年與「華僑華人專業人士回國(來華)創業成果報告會」交替進行辦理。2.在東南亞地區主要是引進資金為主並協助其產業發展，例如：根據僑胞需求，協助組織歐美華僑華人專業人士前往東南亞地區開展技術交流等活動，協助東南亞華僑華人工商界人士強調歐美地區尋求技術上的合作等。

(二)、在教育方面：由於北美洲傳統僑社多教支持台灣，因此對於北美洲的僑教政策是以贈送大量簡體字書籍教材為主，甚至連正體字教材也一併贈送，在活動上主要是以吸引教師留學生至大陸觀光，以祛除傳統上對於(中共)共產主義不利的印象；在東南亞地區除了前述方案外，更著重於派遣海外華語師資，及大量選訓東南亞當地華語教師赴大陸培訓並授與證書，地點多集中在南部各重點僑校、華語基地。從種子教師的選訓及全面實施簡體字的教學，再加上授課內容的教材出於中共自編，因經濟因素夾雜著華語教學，可以預見台灣未來在東南亞僑教的艱困處境。

二 台灣僑務政策之 SWOT 分析

(一)外部環境分析(機會及威脅)

- 1.善用最新科技：在華語文教學上，台灣較中國大陸起步早約 20 年，因此在師資、教材成熟度、教法上均遠勝於大陸；然而此項優勢可能因為漢語拼音與羅馬拼音的自我選擇下逐漸喪失，但台灣挾其網際網路上的優勢，建立「全球華文網路教育中心」網站，繼續深化及擴大此一優勢；但是隨著中國大陸僑教日趨成熟、簡體字影響日漸茁壯之際，此項優勢可能不再。
- 2.組織合作精簡：台灣各級涉僑機構雖不若中國大陸如此龐大，但相較而言，整體直向與橫向管道暢通與速率較佳，尤其截至 90 年底為止在美國、加拿大、英國、法國、泰國、菲律賓、澳洲規劃設立海外 17 處「華僑文教中心」(參看【表 5-2】)，並規劃在美

國華府、加拿大溫哥華、巴西聖保羅等地增設據點，文教中心的功能為提供僑胞文化教育、新移民資訊、僑商經貿輔導...等服務，對於直接連結當地僑社，聯繫當地僑民有實際貢獻。

3.經濟成長衰退：在中國大陸經濟成長率每年均可保八的同時，台灣近年的經濟成長率大約只能維持在 4%左右。影響所及是僑資減少、與回國僑生減少；雖然並沒有實際證據顯示中國大陸近年來僑資增加與回國僑生增加主要導因於經濟問題，需要更多的社會科學研究佐證，但此一趨勢仍是不可忽略的。

【表 5-2】「華僑文教服務中心」設立分布情形

民國九十二年底(二〇〇三)

民國九十二年底

洲別	國別	所屬地區	別服務內容
美洲	美國	舊金山 金山灣區 洛杉磯一 洛杉磯二 紐約 休士頓 芝加哥 波士頓 西雅圖 亞特蘭達	有圖書閱覽室、電影放映室、中文、外語補習、舞蹈、國術、技藝班等之設置，並提供法律諮詢、職業訓練等服務，以及配合當地僑、學各界舉辦有關文化、教育、康樂、藝文、體育與各種學術性、集會等活動。
	加拿大	多倫多	
歐洲	法國	巴黎	
亞洲	泰國	曼谷	
	菲律賓	馬尼拉	
大洋洲	澳大利亞	雪梨 墨爾本	

資料來源：行政院僑務委員會《(2004)93年僑務統計》第174頁(93年9月出版)

(二)內部環境分析(優勢及劣勢)

1.預算編列不足：僑務政策一向為國人所不重視，對於僑民教育的了解更是有限，自然反映到預算上是逐年減少的情形，甚至在單位的存廢尚有整併僑委會之議，以其預算佔中央政府總預算不到1%的情況下來看，不僅是很多政策無法順利推動，更何況要與中國大陸競爭海外龐大的僑務與僑教市場。

2.意識形態糾葛：政黨輪替後由於「僑民三等論」、「遴聘僑務委員」、「中文譯音」、「一邊一國」等政治事件，造成傳統僑社對於中華民國逐漸疏離。這些事件有些是由於事實問題所引起的，例如在蔣孝嚴時期即開始注意到經費配置效率與效能的事實問題；有些是朝野兩黨明顯的意識形態的糾葛。但無論如何，這股意識形態糾葛問題已從台灣內部延燒到海外僑社、僑團，抵銷台灣內部的整體戰力。

3.倡導基礎研究：正如林若雱教授所表示，台灣已經無法向凱子一樣，將有限資源無系統或無目標地浪擲於六大洲的華僑、華人與華裔身上，此種概念非狹隘的國族主義，而是面臨新時代與新世紀的挑戰，不得不採取的務實作風。(林若雱，2001：38)因此進行各種基礎性研究，並且依此確立政策目標的優先順序與預算配置的輕重緩急。

游凱全曾利用「使命說明書」(mission statement)的技術，主要從

僑務委員會的簡介中摘取並認為僑委會 50 多年來的工作目標為：1. 與海外僑團、僑社的聯繫與服務；2. 協助僑民推展華文教育文化；3. 輔導僑民經濟事業；4. 僑生回國升學輔導；5. 提供海外僑民新聞資訊及宣傳；6. 僑民證照服務，總計六項工作。(游凱全，2003：48-50)

本研究認為：(1)雖然在各種正式文獻中的確較難找到僑委會全面而整體的工作目標，但利用到「使命說明書」技術時仍然必須擴大關注層面，因此除了僑務委員會的簡介之外，仍然必須從近年來的僑務統計(民國 85 年以來)管制項目、立法院第五屆第四會期--外交及僑務委員會施政報告、當前僑務施政報告(修正版)--(監察院外交及僑政委員會蒞會巡察、2004 年僑務會議委員長報告、立法院第五屆第五會期--外交及僑務委員會施政報告...等文獻中萃取；(2)僑務工作歷經幾十年，其中由於環境多所變遷，其實政策內涵已經改變甚大，因此討論其近年來政策內涵較有實益。

綜上所述，僑委會近年來僑務施政業務總括為：「僑民及僑團聯繫服務」、「僑民文教工作推展」、「僑民經濟事業輔助」、「僑生回國升學輔導」、「僑民證照服務」、「僑民函授教育」及「新聞傳播與海外文宣」等，其分項內涵簡述如下：

(一)、在僑社聯繫工作方面

1. 團結海外僑社力量，共同拓展我國國際活動空間。
2. 加強與僑界專業人士聯繫推動我國參與國際組織。
3. 拓展民主普世價值，凝聚僑社親我力量。
4. 落實推展僑務志工服務制度，厚植海外友我陣營。
5. 運用現代化資訊科技，強化僑社服務層面與功能。

(二)、在僑民文教工作方面

- 1.持續強化國家對外華語文教學政策委員會效能。
- 2.創新僑校教師培訓模式，推動海外優質教育理念。
- 3.積極推動僑教數位化，擴大正體字影響力。
- 4.推展海外僑社藝文活動，擴大多元文化發展管道。
- 5.創新青年文化交流，推動國際志工風潮。

(三)、僑民經濟工作方面

- 1.吸引海外科技人才資源，重點引導資金回流。
- 2.培育僑商經貿人才，鼓勵僑商來台採購。
- 3.輔導僑商團體健全發展，協助推展國民經貿外交。
- 4.輔導華商會議及活動轉型，加強招商功能。
- 5.協助台商提昇人文關懷，樹立台商新形象。

(四)、在僑生輔導工作方面

- 1.加強輔導海外僑生回國升學。
- 2.積極落實在學僑生輔導與照顧。
- 3.持續強化畢業僑生聯繫服務。

(五)、在海外文宣工作方面

- 1.強力推廣「台灣宏觀電視」增進全球華人對台灣發展現況之瞭解。
- 2.加強「宏觀周報」報導深度及廣度。

3.強化「宏觀影音電子報」提供即時新聞影音資訊。

本研究認為，若長期觀察台灣僑務政策的演變趨勢，可以發現有以下工作內容的重要(實質)改變：

- (一)、在僑社聯繫工作方面：1.從政治層面到經濟層面，從早期宣揚三民主義，代表中國正統性的僑務思想，逐漸改變以宣揚台灣主體性、台灣的民主自由成就、台灣文化之美的僑務思想。並且結合外交工作，共同推展台灣加入重要國際組織，例如聯合國及其週邊組織。2.注意到善用經費資源，在海外華人較多之處主動設置海外據點共計 16 處，近年來有美國華府僑教中心、加拿大溫哥華華僑中心、巴西聖保羅僑教中心；並妥善強調運用志工而非編制內人員進行各項服務。

【表5-3】輔助海外華文學校、中文班教材及經費校數
民國九十二年(二〇〇三)

		民國九十二年					單位：所
	合計	亞洲	美洲	歐洲	大洋洲	非洲	
教材供應	900	148	620	47	70	15	
經費補助	324	123	137	25	34	5	

資料來源：行政院僑務委員會《(2004)93年僑務統計》第27頁(93年9月出版)

- (二)、在僑民文教工作方面，為因應台灣新一波移民，因此：1.對於海外教師培訓從以前的正體字教學近年來逐年大量安排福客語課程，以便訓練台語師資；2.在教材的編撰方面，亦逐年編撰大

量的台語教材(例如認識台灣、台灣文化百寶鄉),並以多元化方式呈現(網路);3.針對新移民(青年族群),因此僑教面向不僅只強調漢語的學習,更強調結合生活性、文藝性、觀光性、國際志工性思考。4.在中共發展漢語水平考試機制的同時,台灣從民國 86 年起也希望發展「中華語文程度分類分級測驗」。

【表5-4】僑務委員會自行編製(印)教材數
民國八十七(一九九八)至九十二(二〇〇三)年

民國八十七至九十二年

單位：冊：卷：片

教 材	平面教材		錄影帶		錄音帶		光碟	
	種類	冊數	種類	卷數	種類	卷數	種類	片數
八十七年	41	180	87	180	4	24	3	5
八十八年	42	182	89	183	7	43	7	11
八十九年	63	208	65	164	7	53	12	18
九十年	71	290	65	164	7	53	25	28
九十一年	73	303	66	168	7	53	28	37
九十二年	73	303	66	168	7	53	42	127

資料來源：行政院僑務委員會《(2004)93年僑務統計》第29頁(93年9月出版)

(三)、僑民經濟工作方面,尤其觀察到東南亞產業趨勢,因此:1.在訓練課程方面,從早期的職業訓練概念到今天課程內涵提升至財務管理、行銷管理、人力資源管理...等管理層次;2.由於近年來僑商及台商在東南亞的經濟表現斐然,亦加強信用貸款,協助華僑取得「貸款信用保證基金」的可接近性與可取得性。

(四)、在僑生輔導工作方面,由於中國大陸經濟近年來實質崛起,回台就學僑生長期上有實際減緩趨勢,因此近年來結合技職體系加強爭取東南亞僑生回台就學。(參見附錄)

(五)、在海外文宣工作方面：1.由於網路科技的發達，從以前的紙版本、廣播的國際發聲宣傳，到今日全面整合的網際網路。因此僑務僑教各項聯絡服務、資訊的傳遞、教材、申請...等全面整合至網際網路。2.近年來成立宏觀電視台、宏觀週報、宏觀電子報...等即在此概念下產生。

(六)、重視基礎實証研究工作：因應海外僑社改變、面臨中共強大競爭壓力，為了研議新政策配置資源，近年來強化基礎研究工作，例如有：《大陸推展海外華文教育之研究》(2000a)、《台灣兩岸三地華人人口推估方法：理論構建與實証探討(以美國為例)》(2002)、《台灣地區移居美國僑民長期追蹤調查制度與方法》(2003)調查...等專案研究，亦有對華僑經濟的相關研究。

第三節 競爭策略分析

所謂「競爭策略分析」，希望以(1)來自現有競爭者的競爭；(2)源於供應方之壓力；(3)源於消費方之壓力；(4)源於替代方之壓力；(5)源於潛在進入者之壓力，作為分析的向度。由於海峽兩岸的僑務僑教競爭在實際上不太可能出現「潛在進入者」之壓力，因此分析的重點將會落入到二個層面：(1)服務替代方對原服務供應方的壓力；(2)消費方壓力對原服務供應方的壓力。這兩種壓力造成替代的可能性問題，以下分別用修改過的競爭策略分析觀點來考察中共及台灣近年來競爭策略。

一 中共近年來競爭策略

中共目前正由國內到國外，極力強化對僑務工作的深度和廣度，配合兩岸關係的發展，趁勢和台灣新政府進行新型態的僑務鬥爭工作。在大陸內部方面，結合如致公黨等民團，在2000年召開「做好僑胞工作促進祖國統一」座談會，中國僑聯則在北京召開反獨、促統座談會，大陸全國僑界也於北京召開反分裂、反台獨、促統一座談會。可見其利用國內一切正式及非正式組織，從中央到地方形成一綿密的鬥爭戰鬥隊伍，進行僑務僑教整體精神戰鬥。在海外部份，於英國、德國、奧地利、荷蘭、比利時分別成立統促會或籌備會，邀請海外僑領正式成立「歐洲中國和平統一促進會」，並發表有關反獨、促統宣言。

除前述方式外，中共現正運用海外華文媒體，如美國的僑報、泰國的亞洲日報、柬埔寨華裔日報、羅馬尼亞的歐洲華報、法國的歐洲時報、菲律賓的世界日報等華文報紙發表專論抨擊台獨、鼓吹統一思想與論調。在中共駐外單位的鼓勵下，各地僑社先後舉辦台灣問題、選後分析、和平統一座談會。

為了因應台灣形式的發展，中共認為現在是進行僑務統戰的最佳時刻，為了要進一步分化傳統僑社對台灣新政府僑務政策的不滿，中共外交部最近已要求駐外單位積極發展「涉台僑務」工作，希望對親台僑社及僑領進行分化爭取，並積極了解台灣海外文化僑教中心的動態，謀思反制之道；國僑辦則要求外館加強對重點親台的僑社、僑校、僑報、僑領進行工作。

與台灣進行僑務鬥爭，遂行其和平統一、一國兩制的統戰工作已經變成當前僑務工作的重點。希望從理念層次發展行動做法，由成立機構到舉辦座談會，採取一連串積極作為，用多管道、多面向的方法，進一步爭取海外華僑對中國統一原則的認同，以瓦解台灣多年來海外僑務工作的正統性，以及累積的各項成果。

整體分析而言，中共當前僑務工作的做法是高層次、面向廣、利己利他並重，整體個體兼顧，既強調戰略格局，也不忽略戰術作為。(蔡瑋，2000：29)

中共於 2002 年 1 月 16-18 日在北京召開「全國僑辦主任會議」，共有省市自治區 160 多位代表出席，中共國務院總理錢其琛與會提出工作要求：(中共年報，2003：3-18)

- (1)調動僑胞的積極作用：促使華僑華人在擴大對外開放、實施「科教興國」和西部大開發戰略，展開「反獨促統」活動，以及支援申辦 2008 年奧運會等事件和活動中，發揮重要作用。海外僑胞是中共發展社會生產力的重要資源，是統一的主要力量，要進一步加強僑務工作特別是海外僑務工作，要將三千多萬海萬僑胞的優勢和作用發揮出來。
- (2)改善環境吸引僑資：隨著加入世貿組織，華僑華人與大陸合作交流將更為廣泛，保護其在大陸的合法權益，特別是投資權益，顯得尤為重要。僑務部門要進一步做好保護僑商合法權益，創造與國際接軌的投資環境。

中共僑辦主任郭東坡於 2002 年 3 月 28 日在「經濟科技工作會議」表示年度的僑辦工作重點是全面實施「興國利僑--助僑計畫」，其要點如下：

- (1)「互動、發展」：搭建華僑華人經濟界、科技界人士合作平台，促進傳統華僑華人資本和新一代華僑華人技術與智慧合作，優勢互補，增強華僑華人的實力，實現經濟更大發展。
- (2)「助僑、興業」：多形式、多層次地扶持幫助工商界、科技界僑胞了解新世紀國際經濟、新觀念，幫助其強化管理，提高技能，了解市場，以適應現代經濟、科技發展的新需求，增強其參與國際經濟競爭力。

蔡瑋認為：中共九十年代的僑務政策重點歸納起來可以分成四點：(1)總結以往僑務發展經驗，強化溝通觀念；(2)一切以經濟建設為中心思考下擴大引進僑資僑匯，加強僑資企業服務；(3)把為僑胞服務和改革開放結合起來，加強海外華與文教育；(4)強化擴大既有優勢，爭取海外僑民、華人中共和平統一、一國兩制立場的認同和支持，加強對台灣進行海外僑務鬥爭。(蔡瑋，2000：28-29)

綜上所言，中共近年來的競爭策略主要在於：運用其國內外各項組織力量進行親台僑社及僑領進行分化爭取，並積極了解台灣海外文化僑教中心的動態；希望在僑務及僑教的服務供應上全面置換台灣現有的地位及優勢，以瓦解台灣多年來海外僑務工作的正統性。

其造成壓力的方法整體而言有三點，(1)在意識型態上堅持以「和平統一、一國兩制」、「反獨促統」為其統戰目的；(2)在僑務政策層次上，是以經濟力量作為其政治意識型態的包裝紙；(3)而在實際的僑教工作層次上則全面複製台灣的僑教工作。

二 台灣近年來競爭策略

(一)以自由民主凝聚僑胞向心厚植友我力量

成立「全僑民主和平聯盟」宣揚理念及擴大全球布局，以促進兩岸穩定互動關係；截至2004年9月底止，該聯盟已於全球各地成立九十七個支盟，同時，結合各洲支盟分別成立歐洲、大洋洲、非洲、亞洲、中南美洲及北美洲六個分盟，結合全僑民主和平力量促進兩岸

穩定互動關係。

協導各區域性僑團召開重要會議活動，擴大宣揚國家政策，並增進僑胞互動融合，強化僑心之凝聚。並為加強華僑文教服務中心功能，擴大對僑胞之關懷與服務，以期結合僑社志工力量，強化僑務工作內涵。

僑委會為因應海外各地僑社需要，奉行政院核定在海外重要城市及僑胞聚集地區設置僑教中心十六處。另目前刻正積極在美國華府、加拿大溫哥華及巴西聖保羅等三處購地興建僑教中心，以擴大僑社服務據點，以整合海外僑教中心資源，擴增服務據點。

(二)、全面強化僑教工作，確保我僑教競爭優勢

主要工作包括：發揮跨部會組織功能，共同推動華文教育；有效結合海內外教育資源，擴大師資培訓效益；發展電子教材資料庫，提升僑民數位知能；加強推廣認識台灣教材；提高台灣能見度；推展僑社藝文體育活動，展現多元文化之美；加強青年交流活動，增進台灣文化認同；輔助海外華文媒體，強化海外文宣力量；運用現代網路教學科技，提昇函授遠距教育功能等。

為增進海外華裔青年學習語文及認識台灣，僑委會辦理台灣觀摩團、語文研習班、福爾摩莎營等活動，總計參加之華裔青年人數為三千餘人，以加強青年交流活動，增進台灣文化認同。另外，為協助海外華文媒體之發展，僑委會除予經費補助，每年並定期邀請海外華文新聞從業人士回國參訪研習，建置「海外華文印刷媒體電子網路傳版系統」以輔助海外華文媒體，來強化海外文宣力量。

(三)、輔助華僑經濟事業發展，鼓勵回國投資

主要工作包括：鼓勵海外僑商回國投資及觀光，促進國家經濟發展；協助僑商組織發展，凝聚僑商整體力量；培訓華商經貿人才協助僑營企業發展；強化信保基金功能，協助僑商取得融資；充實僑商經貿資訊，加強華僑經濟研究等。

(四)、強化僑務文宣機制凝聚僑胞共識與認同

主要工作包括：廣續發展「台灣宏觀電視」，提供質量並重的節目；「宏觀周報」全面改版，充實新聞內容增進互動；「宏觀電子報」提供多元即時網路資訊；宣導海外國民返國行使總統、副總統選舉權等。

(五)、落實僑生回國升學就學及照顧加強畢業僑生聯繫

主要工作包括：爭取海外僑生回國升學；落實在學僑生輔導照顧；加強畢業僑生聯繫服務等。

綜上所言，台灣近年來面對另一個資源提供方的強大的競爭壓力下，其競爭策略主要在於：透過資源及目標人口群的調查，重新配置服務資源與競爭策略，可以看出來逐漸有鎖定從台灣移民出去的華僑之趨勢(例如反映在僑社的補助上，或是在教材的編撰上、教師的培訓營隊課程內容上)。

三 兩岸近年來競爭策略比較

以競爭策略的角度觀之，即是要即是要增強 S (Strengths) - 優勢 (強度片組織或個體所擁有的長處與專才；彌補 W (Weaknesses) - 劣勢 (缺點)：組織或個扭所缺乏之短處與缺憾；創造 O (Opportunities) - 機會(時機)：外部環境所提供的機會與未來發展；減低 T (Threats) - 威脅 (壓力)：外部環境所存在的威脅與未來生存壓力。

因此承本章第一節 SWOT 分析，及第二節兩岸競爭策略分析之後，將兩岸近年來競爭策略歸納後分述如下：(請參見【表 5-5】)

(一)在中共方面

- 1.經濟促進統一，改善環境吸引僑資，促進傳統華僑華人資本和新一代華僑華人技術與智慧合作，優勢互補，增強華僑華人的實力，實現經濟更大發展。
- 2.搞好宣傳工作，反獨促統為其現階段最高對台統戰原則，以遂行其和平統一、一國兩制的統戰工作；並結合一切機構(如致公黨、中國僑聯等)，在國內及國外各地僑社先後舉辦台灣問題、選後分析、和平統一座談會。

而且「以經促統」、「搞好宣傳」是互為表裡、相互為用的策略。

(二)在台灣方面

- 1.維持既有優勢，面對傳統僑社的既有優勢，在華人眾多之處設立僑教中心十六處以增強對當地僑社及直接面對華僑服務；及建構宏觀電視、宏觀周報、宏觀電子報整合平台以作為僑教和宣傳之用。成立「全僑民主和平聯盟」宣揚理念及擴大全球布局，結合全僑民主和平力量促進兩岸穩定互動關係。
- 2.調整服務資源，從海外僑社組成結構、僑務經費...等考量，重新調整競爭策略、目標管理與資源配置。