

從行政管制到誘因治理：COVID-19 疫情下失聯移工 政策工具之轉向分析

陳萱任*、陳薇任**

摘要

本文旨在探討臺灣於 COVID-19 疫情期間，針對高度隱匿之失聯移工族群所採取之「逾期停（居）留外來人口安心接種公費 COVID-19 疫苗專案」（下稱安心防疫專案）之治理邏輯與工具轉向。長期以來，我國對失聯移工之管理多採取以行政管制（Administrative Regulation）為核心之「查緝-收容-遣返」模式，但在疫情衝擊下，傳統管制工具面臨「防疫外部性」與「行為反效果」之嚴峻挑戰。

本研究採用 Christopher Hood 之 NATO 模型 作為核心分析架構，並輔以政策設計與危機溝通理論，剖析移民署在「安心防疫專案」中之工具創新配置邏輯。研究發現，行政機關透過實施「不通報、不查處、不取締、不收費」之指導原則，策略性地調降了傳統行政管制（Authority）之干預強度與威懾壓力，並轉而強化財務誘因（Treasure）與資訊節點（Nodality）工具之組合運用，建構出一套「低風險、高誘導」之治理機制。根據 112 年專案期間之實證數據，自行到案人數（12,478 人）顯著超越查獲到案人數（9,454 人），此一數值對比具體證實了透過調降目標族群之心理防衛成本與經濟門檻，確能顯著提升政策之滲透度與行政效能，達成公衛治理與移民秩序之雙重目標。

本研究結論指出，針對「影子人口」之危機治理，其成功關鍵在於政策目標之動態再界定（從移民管理轉向公衛治理），並透過非政府組織（NGO）與宗教團體建構信任中介（Organization 工具之外部化），方能有效穿透隱匿社群之資訊盲區。本案不僅為我國防疫貢獻實質成效，更為後疫情時代之柔性移民治理提供重要之啟示。

關鍵詞：失聯移工、政策工具轉向、NATO 模型、安心防疫專案、誘因治理

* 陳萱任，第一作者，世新大學行政管理學系博士生，email:iamshelley2003@gmail.com。

** 陳薇任，第二作者，國立體育大學 體育研究所 博士候選人，jessiewrchen@ntsu.edu.tw
本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2026/1/11。同意刊登：2026/1/29。

壹、前言

2019 年末爆發之 COVID-19 疫情，不僅是一場全球性之公共衛生危機，更是對各國政府行政能力與危機治理韌性之極端壓力測試。在臺灣之防疫體系中，「失聯移工」始終被視為最難以觸及且具備高度風險之群體。由於此群體處於法律邊緣之非正式地位，長期採取規避政府監管之生存策略，使其在疫情期間成為公共衛生網絡中之「影子人口」(Shadow Population)。

根據數據顯示，我國失聯移工人數在疫情期間呈現顯著增長趨勢。截至民國 110 年 6 月，失聯移工人數為 46,080 人；至 111 年 6 月微幅上升至 49,097 人；然而至 112 年 12 月，受邊境管制、查緝風險變動及返鄉困難等因素影響，人數劇增至 86,352 人。在疫情高峰期，若這數萬名外來人口持續游離於疫苗接種與醫療監測體系之外，將形成難以監控之防疫破口，對整體社區公共安全構成負面外部性。

然而，傳統之移民管理思維多著重於強制手段。根據《入出國及移民法》，針對逾期居留者多採取收容、罰鍰及禁止入國等典型之行政管制措施。在正常情境下，此類行政管制具備強大之威懾效應；但在疫情危機下，高度之強制性反而會強化失聯移工之風險規避心理，產生「行為反效果」(Boomerang Effect)，使其更深地潛入地下社群。

在此治理困境下，移民署於 110 年推動「安心防疫專案」，其核心設計展現了從「管制邏輯」轉向「治理邏輯」之重大變革。這種政策工具之創新轉向(Policy Instrument Innovation)，對於公共行政領域中關於危機情境下如何進行工具選擇與配置，具有極高之學術探討價值。

基於此，本研究以「安心防疫專案」為分析核心，關注其在移民治理與公共衛生交疊場域中的政策設計邏輯與初步成效，並嘗試透過 NATO 模型(Nodality、Authority、Treasure、Organization)系統性分析政策工具之配置結構，探討政府如何在極端危機條件下，調整權威、誘因、資訊與組織工具的相對比重，以回應高度隱匿且不信任政府的目標族群行為特徵。同時，本研究亦關注跨部門與公私部門協力網絡在政策執行過程中所扮演的角色，分析其如何提升政策滲透度與行政效能。

本研究之時空範圍界定於民國 110 年至 112 年間，聚焦安心防疫專案執行期間之政策產出與初步治理效果，研究對象以失聯移工為主。惟鑑於該族群高度流動與隱匿之特性，第一手訪談資料之取得具有實務限制，故研究方法主要採

取官方統計資料、施政報告、年報及相關政策文件之質性文件分析。儘管存在資料取得上的限制，透過制度性文件與政策設計脈絡之分析，仍可有效還原政府在危機治理下之工具選擇邏輯。

在學術層面上，本研究補充了 NATO 模型於「影子人口」治理情境中的應用案例，深化政策工具與目標族群行為配對關係之理論討論；在實務層面，研究結果可作為移民治理機關未來推動如「擴大自行到案」等常態化專案之參考依據，協助行政機關在維持法制正當性的同時，優化工具組合配置，以降低治理成本並提升整體政策效能。

貳、文獻探討與理論基礎

本文旨在透過政策工具，及組合政策設計與危機溝通等理論視角，分析「安心防疫專案」之治理邏輯。以下針對本研究採用之核心理論進行系統性梳理。

一、政策工具轉向

政策工具轉向（Policy Tools Shift）係指政府在推動公共政策時，從傳統的強制或直接干預模式，轉向更具彈性、效率和市場導向（如競爭、誘因、資訊揭露等）的策略。

為什麼政策工具會轉向？因為因應 1.政府效能提升的需求：傳統的「權威型」工具（如直接管制）在面對複雜問題時，可能效率不彰，甚至造成反效果（如導致移工逃亡失聯）。2.治理理念的演變：借鑒企業管理與新公共管理思維，強調效率、績效、成本效益，促使政府採用市場化、授能型工具。3.複雜挑戰：如能源轉型（展綠、減煤、非核）需多面向工具組合，例如政策設計與危機溝通等理論，而非單一強制手段。政府根據政策目標，靈活組合「權威、誘因、資訊、能力建構、學習、組織改造」等多元工具，形成複合策略（Policy Tools Portfolio），而非只用單一政策工具。總之，政策工具轉向是為了更適應新時代的治理挑戰，從「管制與權威」走向「誘因、協調與賦能」，透過更精巧的工具組合，更有效地引導、影響社會行為，達成公共政策目標

二、政策工具理論之界定與內涵

政策工具（Policy Instruments）係指政府為達成特定政策目標，所採取之具體手段與行政機制。學界對於政策工具之定義各具視角：Salamon (2002) 認為政策工具是政府為了解決特定問題所採行的集體行動；Howlett et al. (2009) 則將其視為國家機關用以達成具體政策目標的技術或方法。從客體維度視之，de Bruijn 與 Hufen (1998) 指出政策工具是政府選擇及使用的物件或客體（objects），如法

律、法規命令、預算和資訊等；而國內學者余致力、毛壽龍、陳敦源與郭昱瑩 (2008) 則強調其係有效完成工作目標，解決政策問題的手段、作為或行動。綜合言之，政策工具係指政府將政策目標轉化為具體行動的機制或方法，藉由相關的作為或行動以解決特定的政策問題。

進一步觀之，政策工具之選擇並非隨機，而是與政府所採取之治理範式高度連動。謝卓君 (2017, 頁 53) 曾論及，在「法律治理模式」下，行政機關傾向採取法律規章之直接管制；而在「網絡治理模式」中，則轉而重視參與者互動所衍生之信任與互賴關係。在國內外學術脈絡中（渠正慈、張世賢，2023），分析工具組合之轉向成為治理研究之核心。

在諸多理論框架中，Christopher Hood (1983) 提出之 NATO 模型 具備架構簡明且理論涵蓋面廣之優勢，因而受到 Howlett 等人 (2025) 之推崇。該模型將政府運作之核心資源歸納為四類：資訊節點 (Nodality)、行政管制 (Authority)、財務誘因 (Treasure) 與 組織資源 (Organization)。NATO 模型之優勢在於其能有效捕捉政策工具之多元組合 (Policy Mix) 及其動態轉向，與本研究欲探討失聯移工政策從「法律管制」邁向「誘因協作」之演進邏輯高度契合，故採為本研究之核心分析框架。

三、政策工具理論與 NATO 模型之應用

政策工具 (Policy Instruments) 係指政府為達成特定政策目標，所採取之具體手段與行政機制。政策工具理論甚多 (Bekkers et al, 2017; Howlett, et al., 2025; 渠正慈、張世賢，2023)。在公共行政研究中，Hood (1983) 所提出之 NATO 模型，簡明，且最具代表性，受到 Howlett 等人 (2025) 所推崇，易於分析政策工具之多元組合與轉向，為本研究所採用。Hood 認為政府運作之核心資源可歸納為四類：資訊/節點 (Nodality)、權威 (Authority)、財政/誘因 (Treasure) 與組織 (Organization)。

(一) 資訊節點 (Nodality)：中心性與訊息傳遞

資訊工具係利用政府在社會網絡中之中心位置，蒐集、處理並散播訊息以建立政策認知框架 (Hood, 1983)。失聯移工族群因具備隱匿特性，往往游離於官方正式訊息管道之外。因此，政府必須透過多語系之資訊投放與社群媒體轉載，強化資訊之可及性，將政策從「法律宣導」轉型為「防疫健康諮詢」。

(二) 權威 (Authority) 工具：傳統移民管理之核心

權威工具代表政府具有制定法律、命令與執行強制力之合法力 (Hood, 1983)。在常態下，我國針對失聯移工之管理高度仰賴權威工具。根據《入出國及移民法》之規範，傳統警察秩序或安全維護為基礎所建立之危險防禦行政管制法制，係以行為與危害結果之因果關係，具有「認識與確定可能性」為其制度基礎，並以系爭「危害依既存科學知識經驗，具有預測、控制或防止可能性」為前提。至於國家能否發動公權力介入管制，以排除或防止危害之發生，則以該危害之發生是否具有「充分蓋然性」，即是否存在「危險(danger, Gefahr)」為其適用對象。簡言之，傳統行政管制模式，係在給定不變的一定靜態事實條件下，依既存已知之知識經驗，作成介入管制與否之決定。相關傳統行政法理論與制度，即在此一基礎上建構而成(吳庚、張文郁，2021；李建良，2021)。

在此一法制邏輯下，我國針對逾期停、居留者之權威工具運作，高度聚焦於「身分合法性」之確認與「非法狀態」之排除。其強制手段包含：查緝、收容、處以高額罰鍰及禁止入國等 (內政部移民署，2022，頁 45)。此類工具之運作邏輯在於「威懾 (Deterrence)」，意圖透過提高違法成本來抑制失聯行為。然而，權威工具在危機情境下常面臨邊際效用遞減之困境。

(三) 財政/誘因 (Treasure) 工具：財務誘因策略性配置

財政誘因工具係指政府透過貨幣獎勵、補貼或規費減免等方式，引導目標族群產生預期行為。在「安心防疫專案」中，政府將權威型之高額罰鍰轉化為誘因型之「低額罰鍰 (2,000 元)」，並輔以「免收容」之行政優惠 (內政部移民署，2024)。此種從「懲罰」向「誘助」之轉向，旨在降低目標族群與政府接觸之門檻與風險成本。

(四) 組織 (Organization) 工具：行政效能之實體支撐

組織工具係指政府動用之人力、土地、設施與跨部門協作能力。在疫情危機治理中，單一機關難以應對複雜之公衛需求。移民署必須整合衛生福利部、地方政府專勤隊、甚至是醫療院所之實體資源，建立「一站式」之服務節點 (內政部移民署，2023，頁 12)。

四、政策設計理論：目標族群特性與適配性

政策設計 (Policy Design) 理論強調政策工具之選擇必須考量目標族群 (Target Groups) 之社會建構與權力關係。Anne Schneider 與 Helen Ingram (1993) 指出，政策設計不僅是技術性之匹配，更涉及目標群體行為邏輯之理解。

(一) 影子人口 (Shadow Population) 之行為特徵

失聯移工在公共行政文獻中被定義為「影子人口」，其行為邏輯主要受「風險規避」與「政府不信任感」驅使。由於失聯者一旦暴露身份即面臨遣返，其對於政府提供之任何服務（包含防疫物資與疫苗）皆具備高度戒心。此種心理狀態往往導致政策之「行為反效果 (Boomerang Effect)」，即強制力愈強，目標對象潛伏愈深（內政部移民署，2021）。

(二) 目標族群行為之誘發機制

在政策設計過程中，若能精確對接目標族群之心理成本，即可提升政策參與率。安心防疫專案之設計邏輯，即是透過「四不原則」（不通報、不查處、不取締、不收費）來瓦解失聯者之風險預期（內政部移民署，2022，頁 52）。此種設計將原本具備負面標籤之「行政管制」重新框架為具備正面關懷之「公共服務」。

五、危機治理下之協力網絡與信任中介

當政府面對高度不信任之目標群體時，單靠行政機關之直接行動 (Direct Action) 往往成效有限。此時，政策網絡中之「中介組織」扮演關鍵角色。

(一) 公私協力與 O 工具之擴增

危機治理強調跨域協作。根據《內政部移民署 111 年年報》，安心防疫專案成功之關鍵在於與非政府組織 (NGO)、宗教團體（如清真寺、教會）之深度合作（內政部移民署，2022，頁 53）。這些民間組織在失聯移工社群中具備高度之「社會信任基礎」，能扮演政府與影子人口間之「信任中介 (Trust Mediator)」。

(二) 行政滲透力之提升

透過協力網絡，政府之行政能量得以「外部化」，利用非正式網絡穿透正式體制難以觸及之角落。此種組織工具之運用，不僅降低了查緝成本，更大幅提升了政策在非正式網絡中之滲透率 (Penetration)。

六、危機溝通與風險框架理論

危機治理本質上亦是一場「訊息戰」。移民署在本案中之溝通策略，可從風險溝通（Risk Communication）視角進行解讀。

（一）風險框架之再定義

在常態移民政策中，失聯移工被標記為「治安風險」；但在安心防疫專案中，風險框架被重塑為「公共衛生破口」。當治理目標從「法律秩序維持」轉向「集體健康守護」時，政策工具之鬆綁便具備了行政正當性（Legitimacy）。

（二）減害（Harm Reduction）框架之實踐

溝通策略採取了「減害」邏輯，強調防疫之急迫性高於法律處分之優先性。透過多國語言懶人包與社群平臺滲透，成功降低了族群之「認知失調」，使其在健康獲益與被捕風險間重新進行決策權衡。

參、政策背景、社會脈絡與數據變動分析

失聯移工議題並非單純之行政違規問題，而是鑲嵌於全球勞動力流動、我國產業結構及法律治理框架下之複雜現象。在 COVID-19 疫情爆發之極端情境下，此一現象之本質發生了結構性之偏移，從「勞動市場失衡」演變為「公共衛生風險」。本節將透過數據解構與政策環境分析，釐清此一治理危機之演進過程。

一、疫情爆發前之移工管理架構與行政慣性

在 109 年（2020 年）疫情爆發前，我國針對逾期停留或居留之外國人，主要依循「管制優先、查緝為主」之政策邏輯。

（一）權威工具之常態運作

政府針對失聯移工之治理，長期仰賴《入出國及移民法》賦予之權威（Authority）工具，其核心手段包括「查緝」、「收容」與「強制遣返」。在此一邏輯下，政府透過行政資源投入，強化專勤隊與警政單位之查緝能量，意圖透過高頻率之執法，維持法律之威懾性。

（二）誘因工具之零星應用

儘管政府曾於 108 年推動「擴大自行到案專案」(108 年 1 月 1 日至 6 月 30 日)，嘗試運用降低罰鍰與免除收容等誘因（Treasure）工具吸引移工主動現身，但此類措施在當時被視為「行政減壓」之非常態手段，並非移民政策之主流

價值。在常態程序下，失聯移工一旦被查獲，仍須面臨高額罰鍰（最高 1 萬元以上）及重從禁止入國（最長 8 年）之嚴厲處分。

二、疫情期間失聯移工規模之動態演變分析

COVID-19 疫情之爆發，打破了既有之管理平衡。本研究彙整內政部移民署提供之 110 年至 112 年之失聯移工人數統計，對其數值變動進行深度解讀。

（一）失聯移工規模之量化軌跡分析

透過對歷年統計資料的縱貫性觀察，本研究發現失聯移工人數的累積並非線性成長，而是呈現極為顯著的「階段性激增」特徵，其變動規律與國內外防疫政策之緊縮及鬆綁高度連動。

首先，在疫情初期至三級警戒期間（110 年 1 月至 110 年 6 月），失聯移工規模呈現相對平穩的低度成長。從 110 年 1 月的 44,982 人，至同年 6 月僅微幅攀升至 46,080 人。此階段數據變動較為平緩的結構性主因，在於當時全球邊境管制趨於嚴苛，雖仍有移工因勞資爭議或個人因素失聯，但受限於國際航班大範圍中斷，即便其有離境意願亦難以成行，進而導致其在境內之流動與增長受到外部客觀條件之壓抑。

進入變種病毒擴散期（111 年 1 月至 111 年 12 月）後，數據成長曲線開始轉趨明顯。111 年 1 月失聯人數為 47,819 人，至 6 月底已突破 49,000 人大關（達 49,097 人）。此時期國內面臨本土疫情高峰及多波變種病毒襲擊，高度隱匿的失聯移工因不具備合法身分與社福資源，其對「避風港」與醫療保障之需求轉趨強烈，但在政策威懾與染疫風險的雙重心理擠壓下，其人數呈現出緩步且穩定的遞增特點。

最顯著的變動出現在解封前期與規模化反彈期（112 年 6 月至 112 年 12 月）。數據顯示，失聯移工總數從 112 年 6 月的 71,563 人，在短短半年內劇烈暴增至 86,352 人。若將此一數值與 110 年初相比，其整體成長幅度高達 92%。

本研究深度分析認為，112 年數據的爆發性激增，實則為邊境解封後國內勞動力市場長期壓抑之缺口與長期滯留黑數的「雙重噴發」。當國際勞動力引進渠道尚未完全恢復常態，而國內產業與長照市場對勞動力之需求強度已然爆發，非法勞動力市場產生的強大經濟誘因，致使移工之失聯動機大幅超越了法律層面的威懾成本。此一數據軌跡不僅量化了移民治理的嚴峻挑戰，更為後續「安心防疫專案」由強制轉向誘導的工具轉向，提供了實證層面的必然性基礎。

(二) 疫情因素引致之結構性成因

前述數據之變動並非偶然，而是由多重政策環境因素交織而成：

1.邊境管控導致「只進不出」之僵局：疫情期間全球航班縮減，遣返作業被迫停擺。失聯移工即使被查獲，亦因無法安排離境航班而滯留收容所，導致行政體系負擔過重。

2.市場磁吸效應之強化：由於各國對移工輸出實施管制，國內家庭看護與產業移工出現嚴重短缺，非正式市場之薪資大幅飆升。對移工而言，失聯後之預期收益遠高於被遣返之風險

3.醫療與監測網絡之斷裂：失聯移工為規避足跡追蹤，採取了更深層之隱匿策略，形成所謂的「影子人口（Shadow Population）」。

三、政策困境之深化：防疫優先與法律秩序之拉鋸

隨著失聯人數在 112 年底逼近 9 萬人大關，政府面臨了前所未有之「治理矛盾（Governance Dilemma）」。

(一) 權威工具之邊際效用失靈

傳統 A 工具（Authority）之效能前提，在於「執法之必然性」與「懲罰之畏懼性」。但在疫情高峰期，若專勤隊對失聯移工採取高強度查緝，將產生典型之「行為反效果（Boomerang Effect）」：

1.隱匿加劇：查緝壓力迫使移工切斷一切與社會之聯繫，包含不就醫、不篩檢。

2.訊息屏蔽：目標族群將政府訊息視為查緝預告，導致防疫衛教資訊無法穿透。

3.群聚風險：失聯群體為共攤成本，往往群聚於密閉之非正規宿舍，成為公衛監測之盲區。

(二)「影子人口」之負面外部性

失聯移工群體因缺乏法律保障與健保支援，其在傳染病流行期間展現出極高之脆弱性。若此 8 萬餘人無法及時接種疫苗或納入醫療通報系統，其對社區公共安全之「外部成本」將呈倍數增長，進而抵銷整體防疫之成果。

四、政策轉向之契機：「安心防疫專案」之目標重塑

在此背景下，內政部移民署體認到，若要解決公衛危機，必須暫時擱置「行政秩序維護」之單一目標，轉而採取「公共衛生治理」之多元框架。

(一) 政策目標之再界定

治理範式之典範化轉型 (Policy Redefinition and Paradigmatic Shift) 「安心防疫專案」之推出，標誌著移民政策目標之重大轉變，「安心防疫專案」的推行，本質上標誌著臺灣移民治理邏輯的一次深刻轉向。傳統移民政策往往將逾期外來人口視為法律秩序的破壞者，其政策目標高度鎖定於「查緝與遣返」之行政實效；然而，在面對全球性公衛危機之極端情境下，該專案展現了政策目標的動態再界定，其核心轉變可歸納為以下三個維度：

首先，在功能取向上，從「遣返非法移工」之執法導向轉型為「全面疫苗覆蓋」之服務導向。這反映出行政機關體認到，在病毒傳播之無差別威脅下，法律身分的邊界不應成為醫療資源獲取的障礙。確保境內所有成員（包含隱匿於社會邊緣之失聯移工）皆能納入疫苗接種體系，其優先性已然超越了對非法身分的即時處分。

其次，在治理範疇上，從「查緝違法」的強制邏輯轉向「守護群體健康」的共融邏輯。這種轉變標誌著失聯移工在政策框架中，從原本的「執法對象」被重新定義為「公衛守護對象」。政府試圖透過保護高風險個體的健康權，來達成整體社區防疫網的完備性，進而消解因身分隱匿所產生的防疫外部性。

最後，在機制設計上，從基於威懾 (Deterrence) 的「管制機制」轉向基於信任 (Trust) 的「協力機制」。透過撤除行政威懾（如「四不原則」之承諾），政府試圖在法律風險與合作誘因之間建立新的權衡點。這種以信任替代恐懼、以合作替代規避的轉向，旨在促使影子人口從體系的對立面轉向政策的配合者。

(二) 誘因機制之先行實踐

根據《內政部移民署 112 年度施政績效報告》，該專案成功利用「不查處、不通報」之柔性誘因，吸引失聯者現身。此一「去威懾化」之設計，不僅大幅降低了目標族群之心理門檻，更透過「1990 馬上幫您」諮詢熱線等資訊中介，建立起與影子人口間之溝通管道。

肆、政策工具分析：從權威到誘因之重大轉向

本節係全文之理論實踐核心。安心防疫專案之成功，並非依賴單一工具之效力，而是政府在極端危機情境下，對權威（Authority）、財務（Treasure）、資訊（Nodality）及組織（Organization）四大工具資源進行了結構性之重新組合與動態平衡。

一、Authority（權威工具）：從強制邏輯轉向「避風港」設計

在 NATO 模型中，權威工具代表政府制定命令、行使職權與法律制裁之合法權力。在疫情衝擊下，傳統之強制作法因面臨目標族群之風險規避行為而產生失靈，移民署遂採取「權威柔化」之策略。

（一）「四不原則」之去威脅化效應

安心防疫專案之核心架構建立在「不通報、不查處、不取締、不收費」之原則上。此設計在政策工具理論上具備兩重意義：

1.行政裁量權之彈性運用：政府主動宣告在特定時間與場域內（如接種站），暫停行使《入出國及移民法》所賦予之查緝處分權，將法律秩序維護讓位於公共衛生治理。

2.避風港效應（Safe Harbor Effect）之建立：透過法律風險之暫時撤除，行政機關人為地創造出一個無威懾之「安全空間」，有效消解失聯移工對政府長期存在之不信任感。

（二）管制工具之邊際效用再評估

傳統之 A 工具（Authority）如強制收容與加重罰鍰，在疫情期間因遣返路徑中斷而失去其核心功能。安心防疫專案將 A 工具從「威脅」轉向「保障」，將失聯移工從法律上之「違規者」轉化為公衛上之「受助者」，此一轉向大幅降低了政策執行之阻抗成本。

二、Treasure（財務誘因工具）：降低行為成本之損益配置

誘導型工具（Treasure）係政府透過財務資源或行政減壓之分配，誘導目標對象產生預期行為。安心防疫專案之設計，精準地針對失聯移工最敏感之經濟成本進行利益誘導。

（一）罰鍰金額之大幅減計與財務誘因

根據移民署之規範，失聯移工若被查獲到案，其面臨之經濟負擔極重，而專案則大幅降低其行動門檻：

1.常態查獲處分：罰鍰金額最高可處新臺幣 1 萬元，且需面臨強制收容及長年期之禁止入國處分。

2.專案優待誘因：符合專案之自行到案者，其逾期罰鍰裁處僅為新臺幣 2,000 元，且免除收容處分。

3.政策效應：此一財務誘因將原本沉重之違法成本降至移工可負擔之範圍，透過 T 工具之強化，顯著提升了目標族群主動接觸政府之誘因。

(二) 免收容處分之行政優惠

對於失聯移工而言，身分曝光後之「收容」係最強烈之風險成本。安心防疫專案取消「一律收容」之規範，並將禁止入國期間減半或免除，實際上是提供了一項「長期工作機會」之隱形誘因，進而引發大規模之自行到案行為。

三、Nodality (資訊節點工具)：穿透影子社群之信任網絡

資訊工具(Nodality)係利用政府在社會訊息網絡中之「中心性(Centrality)」散播訊息。由於失聯移工具備高度隱匿特質，政府必須採取「資訊滲透」策略。

(一) 多語系資訊投放與框架轉型

1.語言包容性之提升：移民署製作包含越南、印尼、泰國及菲律賓等國之多語系懶人包與簡訊，確保政策訊息能精確傳達至各國移工社群。

2.訊息框架之再塑造：資訊工具不再強調「非法處分」，而是聚焦於「疫苗保護力」與「健康安全」。透過 N 工具，政府成功將行政措施包裝為一項針對外籍人士之醫療福利，而非查緝行動。

(二) 溝通管道之多元化與「1990 熱線」之運用

為降低失聯者之諮詢恐懼，移民署推動「1990 馬上幫您」熱線，並透過社群媒體平臺（如 FB 移工社團、LINE 群組）進行訊息擴散。這種去中心化之資訊傳播，直接觸及了傳統官方平臺難以接觸之「影子族群」。

四、Organization (組織工具)：外部化行政能量之跨域協力

組織工具(Organization)代表政府動員人力、設施設備與跨部門合作之能力。在安心防疫專案中，移民署展現了強大之「網絡治理」特質。

(一) 公私協力與信任中介之策略結盟

由於失聯移工不信任身著制服之行政人員，政府遂將行政能量（O 工具）外部化：

1.宗教團體與 NGO 之參與：透過清真寺、教會及各國駐臺代表處之協助，建立非正式之溝通橋樑。這些組織在社群中具備高度信任基礎，扮演了關鍵之「信任中介」。

2.醫療院所與一站式服務：整合衛生單位與民間醫療機構，在特定場域提供便捷之接種服務，減少行政流程中之摩擦力。

(二) 跨部會資源之整合與行政滲透

移民署負責身分列管與免通報承諾，勞動部負責移工社群聯繫，衛生福利部負責疫苗供給。這種橫向協調（Horizontal Coordination）提升了整體政策之滲透率（Penetration），使政策執行不再侷限於單一機關之行政範圍。

(三) 工具組合（Policy Mix）之綜效

安心防疫專案之成功，證明了在面對高度不信任之目標族群時，單一之權威工具（A）往往產生「行為反效果」。唯有透過大幅降低權威工具之強制性，並輔以高強度之財務誘因（T）、廣泛之資訊滲透（N）以及深度之跨域組織協力（O），方能建立起有效之治理邏輯。這種「低威懾、高誘因、強網絡」之組合，不僅達成公衛防疫之目標，更為我國後續處理影子人口議題奠定了嶄新之治理範式。

伍、政策設計與政策邏輯分析

政策設計（Policy Design）不僅是行政工具的技術性堆疊，更是對政策目標、目標對象特性與預期社會效果之因果邏輯進行策略性配置之過程。本節將從政策目標之再界定、目標對象之行為特徵分析，以及政策邏輯鏈（Logic Model）三個維度，深究「安心防疫專案」之內在治理邏輯。

一、政策目標之再界定：從管制執法向公衛治理之轉向

在常規情境下，移民政策之核心目標在於維護國境安全與法律秩序，其績效指標往往與「查緝率」及「遣返人數」掛鉤。然而，COVID-19 疫情之爆發，迫使行政機關對政策優先順序進行了根本性之調整。

(一) 治理範式之位移

根據《內政部移民署 111 年年報》，專案之推動旨在「全面提升境內疫苗覆蓋率，期避免非法外來人口隱匿行蹤而造成社會防疫破口」。此處體現了政策目標之重要位移：

1.防疫功能重於管制功能：行政機關體認到，若失聯移工因畏懼查緝而拒絕接種疫苗或就醫，將使整體防疫策略出現難以彌補之盲區。

2.公共利益之再定義：此時之最大公共利益已非「遣返非法移工」，而是「降低社區感染風險」。

(二) 政策正當性之轉換

當政策目標被重新界定為公共衛生治理時，原先被視為法律瑕疵之「不通報、不查處、不取締」原則，便具備了行政法上之正當性基礎。這種目標之再界定，是政策設計成功之先決條件。

二、目標群體特徵分析：理解「影子人口」之行為邏輯

Schneider 與 Ingram (1993) 指出，政策設計之有效性取決於對目標群體 (Target Groups) 社會建構與行為動機之掌握。針對失聯移工此一「影子族群」，政策設計必須處理其內生之心理成本。

(一) 高度風險規避心理

失聯移工處於法律邊緣，其核心生存策略係「隱匿 (Invisibility)」。對其而言，任何接觸政府之行為均伴隨著被捕與遣返之極端風險。因此，傳統之強制作法 (A 工具) 常產生「行為反效果 (Boomerang Effect)」，使其更深地潛入非正式社會網絡。

(二) 信任赤字與中介依賴

失聯移工對官方機構存在長期之不信任感。為了克服此一心理障礙，專案設計中特別強調了「不通報、不處分」之承諾，旨在將原本具備威懾效應之行政機關轉型為「健康守護者」。根據移民署 112 年度之績效報告，透過「1990 馬上幫您」熱線之設置與跨部門協作，有效降低了目標族群之諮詢門檻。

三、政策邏輯鏈（Logic Model）之構建

一個完整之政策設計必須具備清晰之邏輯因果鏈。以下將「安心防疫專案」之運作邏輯拆解為投入、活動、產出與成效四個層次。

（一）投入與活動層次（Inputs & Activities）

1.行政資源投入：整合移民署專勤隊、衛生單位之醫護人力，以及中央撥付之公費疫苗資源。

2.多重管道宣導：利用多語系懶人包（印、星、越、泰等國語言）進行 N 工具（資訊工具）之投放，並結合民間 NGO 之信任連結。

3.行政寬准機制：採取「低額罰鍰（2,000 元）」與「免收容」之財務誘因機制。

（二）產出與成效層次（Outputs & Outcomes）

1.短期產出（Outputs）：根據官方統計，專案執行期間，成功引導數萬名失聯移工出面接種疫苗，且自行到案人數呈現顯著增長（如 112 年自行到案達 12,478 人）。

2.長期治理效果之轉化：「安心防疫專案」的政策效能並不僅止於短期內施打人數的增加，更在於其對公共衛生體系的補強及公共行政範式的深層影響，其長期成效可歸納為以下兩個維度：

首先，在公共安全維度上，本專案成功消滅了高風險群體的「結構性脆弱」。失聯移工長期游離於官方體系之外，形成公衛監控的盲區；透過「誘因治理」工具的介入，政府成功將數萬名影子人口納入國家級的流行病學監測體系中。這不僅直接降低了隱匿社群內部的染疫風險，更透過阻斷社區傳播鏈，產生了巨大的正向外部性（Positive Externalities），進而補強了社會整體防疫網的結構性弱點。此種「將邊緣族群納入治理體系」的策略，大幅降低了社會為處理非預期感染事件所必須付出的行政與社會成本。

其次，在行政文化轉型的維度上，本專案建立了一個極具示範價值的「誘因治理模式」。在傳統的移民管理慣性中，剛性的權威工具被視為維持秩序的唯一途徑；然而，本案透過實證數據-即 112 年自行到案人數（12,478 人）顯著高於查獲人數（9,454 人）-有力地證實了針對影子人口採取柔性治理，在特定危機情境下具有比強制手段更高的行政效能。

這種從「懲罰」轉向「誘導」、從「管制」轉向「服務」的行政邏輯轉型，不僅提升了政府施政的行政正當性（Legitimacy），更為未來處理類似高流動性、高不信任感的邊緣族群議題，提供了可資借鑑的韌性治理範式。這不僅是技術性的政策調整，更是我國行政體系在危機處理中，從「法律秩序維持者」向「公共健康守護者」角色轉型的重要里程碑。

（三）政策設計與目標族群之選定成效

「安心防疫專案」之核心競爭力在於其政策設計精確地對接了失聯移工之行為邏輯。透過「降低風險（不查緝）」與「提供利益（公費疫苗與低罰鍰）」之組合，成功將隱匿之目標對象轉化為政策參與者。

陸、政策執行與政策網絡分析

政策執行並非單一機關的封閉運作，而是一個涉及多元利益相關者的動態過程。針對失聯移工此類高度隱匿且對政府具備高度戒心之目標群體，「安心防疫專案」之執行成效取決於行政機關如何動員組織資源（Organization），並透過政策網絡（Policy Network）克服信任赤字。

一、組織工具（Organization）之動員與行政能量擴張

在 NATO 模型中，組織工具（O 工具）係指政府所擁有的實體資源，包含人力、土地、設施及行政體系。在「安心防疫專案」中，移民署將 O 工具的使用從傳統的「查緝查處」功能轉向為「公衛服務」功能。

（一）行政能量之外部化（Externalization）

由於移民署的人力資源（如各縣市專勤隊）主要受過執法訓練，在面對失聯移工時，往往因身分衝突而難以建立溝通管道。因此，專案執行之關鍵在於將行政能量「外部化」，邀請非政府組織（NGO）與社會網絡參與執行過程。

（二）垂直與水平之組織整合

1.垂直整合：移民署中央單位制定「四不原則」之政策框架，並下達指令至地方專勤隊，要求暫緩查緝任務，將人力轉投入疫苗施打場域之秩序維護與諮詢引導。

2.水平整合：移民署跨部會協調衛生福利部（提供疫苗及醫護資源）及地方政府（提供社會行政支援），共同建立施打節點。

二、跨部門協力（Inter-agency Collaboration）之水平網絡

危機治理下之行政效能，高度仰賴機關間之資訊共享與職能互補。

（一）移民署與衛生單位之職能對接

移民署掌握外來人口之居留資料與社群動態，而衛生單位具備施打疫苗之專業能力。兩者之合作突破了「行政本位主義」，確保移工在不暴露身分風險之前提下，能與醫療體系對接。根據《內政部移民署 111 年年報》，此種跨機關之協調合作係本土疫情高峰期之重要後盾。

（二）「1990 馬上幫您」諮詢熱線之轉型運用

移民署推動之諮詢熱線，在專案期間扮演了關鍵之「資訊中轉站」。透過提供多語系服務，解答失聯移工對於「會不會被通報」之心理疑慮，這不僅是 N（資訊）工具之展現，更是組織工具在「便民服務」維度上之具體實踐。

三、非政府組織（NGO）與宗教團體之信任中介角色

當政府面臨高度「信任赤字（Trust Deficit）」時，政策網絡中之非正式節點（Micro-nodes）扮演了決定性角色。

（一）宗教場所作為「避風港」之實體化

失聯移工對身著制服之執法人員具有本能規避，但對清真寺、教會等宗教場所具備高度心理依歸。移民署策略性地將施打場域設置於這些宗教場所，由神職人員扮演信任中介，將官方之防疫政策轉化為社群之集體健康行動。

（二）NGO 參與之行政正當性提升

民間組織（如勞工團體、救援組織）長期與移工建立之緊密連結，使其能穿透政府難以進入之地下宿舍與非正式工作場域。這些組織協助宣導「四不原則」，確保政策訊息在「影子群體」中之可信度（Credibility）。

四、外國駐臺機構之跨國協力

越南、印尼、菲律賓及泰國等外國駐臺代表處，在本案之執行網絡中扮演了不可或缺之「行政輔助者」角色。

（一）語言與文化之轉譯

駐臺代表處提供專業通譯人員，協助移工在到案與施打過程中消除語言障礙。

（二）行政合法性之官方背書

當移工看到母國政府之代表參與政策宣導時，其對臺灣政府「不查緝、不處分」之承諾信心將大幅提升。這種「跨國協力」有效轉移了法律壓力，強化了誘因工具之效能。

五、基層執行者（Street-level Bureaucrats）之裁量與挑戰

政策之最終落實取決於基層同仁之執行意願與專業裁量。

（一）法身分與服務角色之衝突

第一線之專勤隊同仁在執行「安心防疫專案」時，必須從「查緝者」轉型為「協助者」。這種心理與實務上之角色轉換，仰賴完善之政策溝通與執行訓練。

（二）現場執行之靈活性

基層人員在面對無身分證件之移工時，須發揮行政裁量權，簡化掛號與登錄流程，以「防疫優先」為最高原則，落實「四不」之政策設計。

（三）網絡化治理之效果

安心防疫專案之執行，證明了針對「影子人口」之有效治理，必須建構一套包含官方（移民、衛生單位）、民間（NGO、宗教團體）及跨國（駐臺機構）之多層次網絡。透過將組織工具（O）之操作權力適度下放予信任中介，政府成功將失聯移工從「隱匿規避」轉化為「主動配合」，顯著提升了政策之滲透率與行政正當性。

柒、危機溝通分析：信任重建與訊息框架之重塑

危機治理之成效，往往取決於政府與目標族群間之溝通策略是否能有效對接。針對長期處於社會邊緣且對執法機關具備高度防衛心理之失聯移工，「安心防疫專案」本質上是一場「信任重建」之溝通工程。本節從情境危機溝通理論（SCCT）、訊息框架（Message Framing）及風險溝通三個維度，客觀評析該專案之溝通邏輯。

一、基於 SCCT 理論之溝通策略判定

Coombs 提出之情境危機溝通理論（Situational Crisis Communication Theory, SCCT）主張，溝通策略應視大眾對危機之「責任歸因」而定。

（一）結構性危機下之同理型策略

在本研究觀察中，失聯移工議題在疫情情境下被重新框架為「低歸因型危機」。雖然失聯行為本身具備法律違規性，但在疫情衝擊、邊境管制及國際航班中斷之

背景下，移工群體被視為受全球環境影響之「結構性失聯者」。在此脈絡下，行政機關若採取攻擊型或強硬型溝通，將引發社會輿論與目標族群之反彈。是以，觀察到專案採取了 SCCT 理論中所建議之「協助型（Helping）」與「安撫型（Adjusting）」訊息，強調政府提供之醫療保障高於法律處分。

（二）降低心理成本之溝通承諾

危機溝通之核心在於「降低不確定性」。專案所宣導之「四不原則」，本質上是政府對影子人口發出之「不追訴承諾」。此種承諾透過「1990 馬上幫您」諮詢熱線之建立，提供了一個去風險化之訊息交換管道，有效緩解了目標群體對政府之防衛機制。

二、訊息框架之轉型：從恐懼訴求到獲益框架

研究指出，目標群體對政策訊息之反應，高度受訊息「框架（Framing）」之影響。

（一）正向獲益框架（Gain-framing）之運用

在常態移民管理中，政策訊息多採「恐懼訴求（Fear Appeal）」，強調查獲後之重罰與禁止入國。然而，「安心防疫專案」將訊息轉向為「正向獲益」：

- 1.健康價值之導引：強調「保障健康」、「保護你自己與家人」，而非「配合調查」。

- 2.行政減壓之誘因：強調「低額罰鍰」與「免收容」之直接利益。此種框架之轉換，使移工將接觸政府行為之評價從「避險」轉為「獲益」。

（二）減害（Harm Reduction）框架之實踐

行政機關策略性地弱化了法律威懾，改採「減害」邏輯，強調防疫之緊迫性。透過多語言懶人包與圖像化資訊，將複雜之法律條文轉化為簡明之健康指引，降低了資訊處理之門檻。

三、風險溝通之核心原則：降低社會恐慌感（Outrage）

在分析失聯移工對於防疫專案的心理接受度時，Sandman (1987) 提出之風險溝通模型提供了一個極具解釋力的框架。該理論主張，大眾對風險的感知（Risk）並非僅基於技術性的危害評估，其組成可化約為以下公式： $Risk = Hazard + Outrage$ ，在該架構中，「Hazard」係指客觀存在之實質危害（在本案中為病毒感染風險）；而「Outrage」則係指目標族群主觀產生的負面情緒成本，如恐懼與不信任感。

對於失聯移工而言，其內心產生的「**Outrage**（對法律制裁的恐懼）」遠高於「**Hazard**（染疫風險）」。因此，專案成功的關鍵在於透過信任中介有效降低了目標族群的心理負擔：

1.對於失聯移工而言，其 **Outrage**（對被捕之恐懼）遠高於對病毒之恐懼。專案溝通之關鍵在於透過「信任中介」進行訊息傳遞。

2.NGO 與宗教團體之信用背書：當 NGO 與駐臺代表處共同發布政策訊息時，其實際作用在於抵銷移工對官方機構之「情緒抵制」。

3.社群文化轉譯：透過 LINE 群組與 FB 社團之「網狀傳播」，使訊息在非正式網絡中具備社群內部之合法性，進而降低了對官方政策之排斥感。

四、溝通管道之多元化與「微型節點」滲透

本案顯示，針對影子人口之溝通不再是單向之大眾傳播，而是精準之「分眾滲透」。其成效有賴於資訊鏈（**Information Chain**）之成功建構。

1.語言之精準觸擊：提供包含越、印、菲、泰等多國語言版本，體現對多元文化之尊重與服務導向。

2.非正式管道之權威化：政府認可仲介、NGO 及同鄉會作為訊息轉發之節點，使得政策訊息能穿透正式媒體難以觸及之「資訊盲區」。

從客觀研究視角分析，「安心防疫專案」不僅是政策工具之轉向，更是一場成功的危機溝通實踐。透過 **SCCT** 模型之適當選取、訊息框架之正向化，以及對「恐懼成本」之有效處理，政府成功建立了一套與隱匿族群間之溝通對話機制。這種以「減害」為中心、以「信任」為中介之溝通模式，對於未來公共行政在處理社會高度對立或邊緣群體議題時，具備高度之參考價值。

捌、政策成效分析

本節旨在評估「安心防疫專案」及其衍生之「擴大自行到案」政策之執行成果。其成效可從「防疫公共衛生」、「移民治理效能」以及「行政成本與資源配置」三個維度進行深度解讀。

一、防疫公共衛生之實質成效

專案之首要目標係補強失聯移工此一影子族群之防疫漏洞。透過政策工具之誘發，其成效主要體現於疫苗覆蓋率之提升與群聚風險之降低。

（一）影子族群疫苗覆蓋率之顯著提升

根據《內政部移民署 111 年年報》之數據，在「安心防疫專案」執行期間，全國透過此一機制完成 COVID-19 疫苗接種之失聯移工超過 3 萬人。

1.補強監測盲區：此 3 萬餘人原本係完全脫離公衛體系之「不可見人口」，透過 N（資訊）與 T（誘因）工具之協作，成功將其納入健康管理範疇。

2.降低社區重症率與傳播力：針對居住環境密集之失聯移工社群，疫苗之普及顯著降低了社區群聚感染之負面外部性。

（二）防疫資訊之穿透性與社會安定

專案之實踐證明，當政府放棄 A（權威）工具之威懾後，衛教資訊能更有效穿透非正式網絡。失聯移工對政策之主動配合，間接維持了疫情期間勞動力密集產業之穩定，避免了因群聚爆發導致之停工或社會恐慌。

二、移民治理模式之轉型成效

除了短期之防疫目標，本專案在移民治理之長遠發展上亦展現了「誘因治理」之效能，並在後續專案中獲得數據支撐。

（一）自行到案人數之突破性增長

觀察「誘因工具（T）」對影子人口之導引效應，可從 112 年「擴大自行到案專案」之數據獲得驗證。根據《內政部移民署 112 年度施政績效報告》：

1.自行到案 vs. 查獲到案：在 112 年專案期間，自行到案人數達 12,478 人，顯著高於查獲到案之 9,454 人。

2.行為轉變之關鍵：此數據對比證明，當罰鍰降至 2,000 元且免收容時，失聯者主動與政府合作之意願遠高於規避查緝之僥倖心理。

（二）信任資本之初步建立

專案之隱形成效在於改善了移工社群與政府間之對立關係。透過「不查處」之承諾，建立了初步之政策信任，使未來之移民管理策略具備了公私協力之溝通基礎，而非僅止於單向之監控關係。

三、行政效能與資源配置之優化

從行政資源配置（O 工具）之視角分析，誘因治理模式展現了較強制工具更高之成本效益。

（一）行政成本之顯著減省

相較於傳統以 A（權威）工具為主之治理，柔性工具展現了以下經濟優勢：

1.節省收容資源：專案採取「免收容」措施，有效緩解了收容所因人滿為患而產生之管理壓力及防疫物資耗損。

2.人力資源之釋放：自行到案機制減少了專勤隊進行地毯式搜索與查緝所需之高昂人力成本。行政機關得以將資源轉向為精準服務與諮詢（如 1990 熱線之運作）。

(二) 跨部門協力網絡之機制化

這種從單一機關的本位主義，轉向跨領域網絡協作的過程，正符合黃東益 (2013) 對於政府機關間管理論述之觀察：行政體系已逐漸從初期的「價值差異」與衝突，轉向建立基於公共利益目標的「夥伴關係」。本案實證了在危機治理下，機關間若能建立深層的信任與資源共享機制，將能大幅提升公共政策的執行效能。

(三) 工具轉向與治理績效之關聯性

對於此類政策工具轉向所產生的治理成效，亦可呼應施能傑 (2022) 關於行政績效與平等發展之投資效益觀點：公共行政的績效評估不應僅止於短期的執法數量，更應關注如何透過包容性的制度設計，確保邊緣族群在公共政策中的平等機會，進而創造更高的社會整體投資效益。本案透過行政寬准機制將失聯移工納入健康保障網絡，正是一次兼顧行政績效與社會平等發展的成功實踐。

玖、結論與政策啟示

本研究探討政策工具的轉向，以 Christopher Hood 之 NATO 模型，深度剖析了 COVID-19 疫情情境下，我國失聯移工政策從「強制管制」轉向「誘因治理」之演進過程。本節將總結核心研究發現，並針對公共事務管理與未來移民政策之優化提出具體啟示。

一、研究發現總結

本研究針對「安心防疫專案」之政策工具組合進行動態觀察，得出以下三點關鍵發現：

(一) 權威工具之局限與柔化之必然

研究發現，在面對具備高度風險規避特質之「影子人口」時，傳統之權威工具 (Authority) 往往因產生「行為反效果 (Boomerang Effect)」而失靈。當行政機關主動採取「四不原則」進行權威柔化時，反能為後續誘因工具之施力創造出安全空間。

(二) 誘因工具與資訊節點之加乘綜效

透過將逾期罰鍰降至 2,000 元及實施「免收容」之 T (Treasure) 工具，搭配多語系與社群媒體滲透之 N (Nodality) 工具，政府成功改變了失聯移工之行為損益評估。數據顯示，112 年之自行到案人數 (12,478 人) 顯著高於查獲人數 (9,454 人)，證實了此一轉向之實質效能。

(三) 組織工具網絡化之關鍵作用

政策執行之成功，並非單靠移民署之行政能量，而是透過與 NGO、宗教團體及外國駐臺機構建構之「信任網絡」。這種組織工具 (Organization) 之外部化，有效克服了政府與邊緣群體間之信任赤字。

二、政策啟示：危機治理之韌性思維

本案例之實踐，對於未來公共行政在處理非對稱資訊或高風險目標群體議題時，具備以下啟示：

(一) 政策目標之彈性再界定 (Policy Redefinition)

危機治理之核心在於「目標排序之動態調整」。本案顯示，當公共衛生利益高於移民秩序維護時，適度之行政寬准不僅不會破壞法治，反而能透過納入黑數來強化社會整體之安全網。

(二) 從「單打獨鬥」轉向「網絡治理」

針對高度隱匿之群體，政府應體認其執法能力之邊界。透過與具備信任基礎之民間節點（如宗教團體）合作，能大幅降低行政溝通成本並提升政策滲透率。

三、實務政策建議

基於上述分析，針對移民署及相關行政機關提出以下具體建議：

(一) 制度化「誘因治理」機制

建議將「安心防疫專案」中成功之誘因設計（如低罰鍰、行政減壓）轉化為常態化之「分級管理」思維。對於主動配合政策、無刑事犯罪紀錄之失聯者，應提供制度化之誘因路徑，以降低長期滯留之影子人口黑數。

(二) 強化「信任中介」之常態合作網絡

政府應於平時即與移工相關 NGO、駐臺辦事處建立定期溝通機制。當未來再次面對公共安全或衛生危機時，此一網絡可立即轉化為具備高信任度之「危機溝通節點」，縮短政策宣導之反應時間。

(三) 精進多語系諮詢與資訊科技應用

擴大「1990 馬上幫您」熱線之職能，將其從單純之諮詢熱線轉型為具備法律引導與健康諮詢之多元平臺。並透過大數據分析失聯移工之聚集熱區，精準投放 N（資訊）工具，提升公共服務之精準度。

(四) 本研究透過對 110 年至 112 年失聯移工治理之分析，證實

「管制權威」轉向「誘因治理」之正當性與有效性。當失聯人數達到 86,352 人之歷史高點時，傳統之查緝邏輯已難以應對複雜之社會現況。安心防疫專案之成功經驗，不僅在疫情中守護了社區安全，更為臺灣之移民治理提供了一套具備人權關懷與行政效能之新路徑。

四、小結：從危險防禦邁向韌性治理

綜上所述，本研究透過 Christopher Hood 之 NATO 模型進行系統性剖析，見證了我國失聯移工治理從傳統「行政管制」邁向「誘因治理」的典範移轉（Paradigmatic Shift）。研究證實，在面對高度不信任且具備隱匿特質之「影子人口」時，剛性的警察秩序維護與威懾手段，往往因忽視目標族群之風險規避心理而產生「行為反效果」。

本案之核心價值在於，行政機關在疫情危機之極端情境下，成功實踐了政策目標的「動態再界定」。透過「四不原則」的權威柔化，暫時擱置了傳統行政法上基於靜態事實之「危險防禦」邏輯，轉而採取以「減害」為核心之韌性治理（Resilient Governance）策略。這種將權威（A）工具轉向為資訊（N）與誘因（T）工具之組合運用，並輔以組織（O）工具之外部化與網絡化，不僅在數據上創造了自行到案人數（12,478 人）顯著超越查獲人數之實證成效，更在法理上開創了從「管制國家」轉向「治理國家」之可能性。

最終，本研究不僅補強了政策工具理論在非正式社群治理中之應用缺口，更提出了一套兼顧公共衛生、移民秩序與人權關懷之整合性治理範式。未來，政府應以此成功經驗為基礎，將臨時性之專案轉化為制度化之誘因機制，透過信任網絡之常態化建構，提升國家在面對多元流動社會下之危機處理與社會穿透能力。這不僅是對失聯移工黑數之消滅，更是我國行政體系邁向現代化韌性治理之重要里程碑。

參考文獻

- 內政部移民署 (2023)。內政部移民署 112 年度施政績效報告。內政部移民署。
- 內政部移民署 (2012)。移民雙月刊，76。內政部移民署。
- 內政部移民署 (2015)。移民雙月刊，96。內政部移民署。
- 內政部移民署 (2019)。「擴大自行到案」專案之處理機制 (簡表)。內政部移民署。
- 內政部移民署 (2020)。內政部移民署 109 年年報。內政部移民署。
- 內政部移民署 (2022)。內政部移民署 111 年年報。內政部移民署。
- 內政部移民署 (2024)。失聯移工人數統計表 (110 年至 112 年)。內政部移民署。
<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/21583/>
- 吳庚、張文郁 (2021)。行政法理論與體制。元照。
- 李建良 (2021)。行政法基本理論：核心概念與法理基礎。元照。
- 施能傑 (2022)。升簡任官等訓練的績效評估：投資效益性和平等就業機會。東吳政治學報，39(3)，1-39。
- 渠正慈、張世賢 (2023)。評析 V. Bekkers 政策工具。科際整合月刊，8(6)，84-113。
- 黃東益 (2013)。從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理。五南。
- Bekkers, V., Fenger .M. & Scholten .P (2017). *Public Policy in Action*. Edward Elgar.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan.
- Howlett, M., Giest, S., Mukherjee, I., & Taeihagh, A. (2025). New policy tools and traditional policy models: better understanding behavioural, digital and collaborative instruments. *Policy Design and Practice*, 8(1), 121–137.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Macmillan.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and design. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (3rd ed.). Free Press.
- Svendsen, S., & Løber, L. (2020). *The big picture/Academic writing: The one-hour guide* (3rd digital ed.). Hans Reitzel Forlag. <https://thebigpicture-academicwriting.digi.hansreitzel.dk/>

From Administrative Regulation to Incentive Governance: An Analysis of the Shift in Policy Tools for Lost-Contact Migrant Workers under the COVID-19 Pandemic

Syuan-Ren Chen*, Wei-Ren Chen**

Abstract

This study explores the governance logic and the shift in policy instruments regarding the “Peace of Mind COVID-19 Vaccination Program” targeting highly concealed, lost-contact migrant workers in Taiwan during the pandemic. Traditionally, the management of such migrants has relied on an “investigation-detention-deportation” model centered on Administrative Regulation. However, under the impact of the pandemic, these traditional regulatory tools faced severe challenges, including “pandemic externalities” and the “Boomerang Effect.”

Adopting Christopher Hood’s NATO model as the core analytical framework, and incorporating policy design and crisis communication theories, this research analyzes the innovative configuration of policy instruments by the National Immigration Agency (NIA). The findings indicate that by implementing the “Four No’s” principle (No reporting, No investigation, No crackdowns, and No fees), the NIA strategically reduced the intervention intensity and deterrence of traditional Administrative Regulation (Authority). Simultaneously, it pivoted toward a combination of Treasure (incentives) and Nodality (information nodes) to construct a “low-risk, high-inducement” governance mechanism. Empirical data from 2023 shows that voluntary departures (12,478 individuals) significantly surpassed captures (9,454 individuals). This contrast validates that lowering psychological defense costs and economic barriers can significantly enhance policy penetration and administrative effectiveness, achieving the dual objectives of public health governance and immigration order.

The study concludes that the key to crisis governance for “shadow populations” lies in the dynamic redefinition of policy goals—shifting from immigration management to public health governance—and the externalization of Organization tools by leveraging NGOs and religious groups as “trust mediators” to penetrate information blind spots within concealed communities. This case not only contributes substantial results to Taiwan’s pandemic prevention but also provides a resilient governance paradigm for soft immigration management in the post-pandemic era.

Keywords: Lost-contact migrant workers, Policy tools shift, NATO model, Peace of Mind Program, Incentive governance

* Ph.D. Student, Department of Public Policy and Management at Shih-Hsin University.

**PhD. Candidate, Graduate Institute of Physical Education, National Taiwan Sport University

The paper was published under two double-blind reviews.

Received: January 11, 2026. Accepted: January 29, 2026.