

引進外籍勞工的國族政治*

曾熾芬**

* 本研究經費來源為國科會補助計畫NSC91-2412-H-002-008，本文作者感謝台灣社會學刊兩名匿名審查者詳盡的意見，對修改本文提供重要的建議。作者也要感謝范裕康協助編輯以及藍佩嘉對本文初稿提供寶貴的意見。

** 曾熾芬 台灣大學社會學系教授，電子郵件地址：yftseng@ccms.ntu.edu.tw
收稿日期：2003/10/8，接受刊登：2004/4/2。

中文摘要

1992年台灣首次通過引進與管理外國基層勞動力的法令，確立了客工計畫的體制，引進東南亞國家勞工，並且排斥資本家與雇主希望引進的中國勞工。相較於對外勞政策的社會科學研究，目前多集中在對勞動力市場此一經濟面的分析，本文企圖關注外勞政策的政治面，將外勞政策視為台灣國族政治的一環。因此，本文的寫作目的有兩個，一是藉由國族政治來理解外勞政策，另一方面用外勞政策來瞭解台灣國族政治的內涵。本文希望理解台灣外勞政策的形成與起源背後的國家動機與理由，將回答以下幾個問題：為什麼台灣在引進外國低階勞動力之初以短暫性移工來定位這些外勞？我們如何將外勞政策定位在台灣對其他外國人（尤其是不同階級身份）的政策脈絡中？為什麼台灣低階外勞都來自東南亞幾個特定國家？為什麼台灣沒有引進被許多僱主視為「同文同種」的大陸勞工？我將論證外勞政策制訂者（包括行政與立法）在制訂相關政策的過程中，納進有關民族主義、國格、國籍、國家定位等議題，也就是國族政治的重要考量，形成制訂外勞政策時所依循的規臬。本研究主要關心台灣外勞政策開始建立前的辯論，資料以1992年前對就業服務法中聘僱外國人管理辦法的政策辯論為主要的資料蒐集內容。將有關現代民族國家的重要理念帶入思考低階外勞被引進的政策，我們看到，政策制訂者一方面將外勞視為挽救本國企業出走、避免「國民經濟」受到威脅的生力軍，一心「重返」國際體系的政策制訂者更將外勞視為與移出國政府推動正式外交的籌碼，但是，另一方面，作為產業生力軍與外交籌碼的外勞，陷於種族與階級的夾縫，被一個帶有階級區分、以種族同質性為基礎的國族建立原則，排除在長期居留的成員之外。

關鍵詞：外勞政策、客工計畫、國族政治、國族主義、階級、台灣

一、前言

「移民政策座落在國族意識與國家機器的裂隙中，它使得那個叫做「民族國家」的曖昧概念可以被想像。」（Behdad 1997:155）

在中正國際機場進出國境的旅客人潮中，時而可以看到一批批由人力仲介帶領、剛剛抵達台灣的外勞，身穿T恤與牛仔褲的他們，有可能會與另一批工作期限屆滿正要返家的外勞擦肩而過。這些往返國界的外勞像是一批批正要交接任務的外籍傭兵，他們交接的是各種照顧、看護、製造、營造業的工作任務。¹今天在台灣，有關低階外勞的幾項現象已被視為理所當然，比如：他們來自東南亞的幾個特定國家；他們成為特定勞動力部門中不可或缺的人力；他們只是過客、不會久居（因此也就可以確定他們不會成為我們）。目前已有的定論是，這些現實主要是國家政策所造成的，而非勞動力市場供需運作的均衡結果。外國勞動力的出現與面貌取決於國家的政策，但是，這樣的政策又從何而來？

對台灣引進低階外勞政策的學術性分析，目前面臨一些基本的限制，阻礙了我們更進一步理解引進低階外勞政策的形成以及基本的面貌。這些限制主要源於以下兩方面：一方面，在現象上，先前的分析著重勞動市場國際化的過程以及對於勞動條件影響的議題，甚少討論引進低階外勞政策做為移民政策的面向。另一方面，就研究觀點而言，先前

¹ 根據2001年底的統計，外國藍領勞動力佔全國勞動力3.1%，不過卻佔了最低階藍領工作的9.5%，總數則由1991年的三千人增加到304,605人（勞委會統計處2002）。

的研究幾乎只有新古典市場理論與新馬克思對勞動力市場的觀點，在新古典的看法裡，低階外勞是區域性薪資結構差異造成勞動力供給國際化的自然結果，新馬克思主義觀點則將低階外勞視為資本家用來威脅本地勞動條件的產業預備軍。

本文企圖補充既有文獻的限制，首先在現象上，本文強調，引進低階外勞政策不只是一種與勞動力市場有關的政策，它更是移民管制政策 (immigration control policy) 的一種類型。在台灣，引進低階外勞政策被視為與勞動相關的政策，此政策與移民政策相關的部分卻很少受到關注，這樣的忽略也與引進、管理外國勞動力政策在台灣的法律定位有關，相較於一些國家將外勞引進的法規置於移民法之下，台灣在1992年訂定法規引進外勞的時候，移民法付諸缺如，因此行政部門將該項規定放在屬於勞動法的就業服務法中（立法院公報院會記錄80(96):43），而主管外勞的政府機構則是勞委會。本文要著重討論的則是引進低階外勞政策中有關遷移與居留的面向，²在此一層面上，引進低階外勞政策是一種移民管制政策，因為它必須在政策上回應以下幾個移民管制政策都要處理的問題：應不應該增加外國人口？自何處引進外國人口？如何面對這些人口尋求持續居留的可能與限制？

另一方面，就研究觀點而言，我將提出台灣先前的研究較少觸及的國族政治 (nationalist politics) 觀點，本文企圖關注外勞政策制訂過程

² 因此外勞政策中有關勞動條件的面向，並不是本文的重點，但是，本文的結論卻可以運用到對低階外勞勞動條件的討論，將他們限制在短期契約工的同時也對他們的勞動條件作了很多限制。有關國族政治的內涵對外勞勞動條件的影響，請參見成露茜 (2002) 的論文，該論文中強調公民身份概念影響台灣跨國移民權利的內涵與變遷。

中，對與國族 (nation) 最相關的意識型態，所產生的政治角力。我認為，引進低階外勞政策作為何時以及如何自外國引進人口的政策，它觸碰到民族國家的民族 (nation) 面向，最核心的一些概念，在台灣，這包括對於國族主義、國籍、國家定位的意識型態。現代民族國家是具有管轄領土之主權並被國際承認的政治組織，其組成份子以民族（往往就是支配的族群）為基礎，如同Rogers Brubaker (1992:28) 說的：「一個國家之所以是民族國家，至少意味著，這個國家宣稱它是一個民族的 (nation's) 國家：一個由一個特定、有區隔、並且有邊界的 (bounded) 民族所構成。」為了顯現此一「有邊界」的特性，民族國家必須建立對非公民 (noncitizens) 的排除 / 接納原則，排除 / 接納原則也必須透過國家對外的權力關係如主權宣示及國際政治予以認可。移民政策就是這種排除 / 接納原則的一環，它既是現代國家彰顯主權的重要場域，也反映出國族建立過程中「我們是誰」以及「誰可以成為我們」重要考量。

將國族政治放進來思考，外勞便不只是為勞動市場的供給增加了數量（如同新古典市場論的看法），也不只是一群更加容易被剝削的勞動力（如同新馬克思的觀點），外勞是民族國家的政策結果，對待外國人的特定政策，反映了在特定的歷史階段中，政策制訂者在鞏固民族國家的過程中面臨的主要問題。本文企圖理解國族政治的基本議題，如何在台灣引進低階外勞與管制居留的政策制訂過程中得到呈現、協商、定義以及辯論的機會。

本文的立場並非想要用國族政治全面取代其他的研究觀點，而是指出國族政治的觀點，在一些特定的問題上，可以提出更有說服力的解釋。這些問題包括：為什麼資本家的外移訴求打動政策制訂者採取對外勞的首度開放政策？台灣對低階外勞採取的是客工計畫（相對於長期性的移民）？為什麼台灣外勞政策的許多基本面向維持著「反市場」的做

法？比如嚴格限制移民輸入國的數目與來源地、不准引進企業界最偏愛的大陸勞工、短期打工性質使得勞工的人力資本無法累積等。我也會指出，在某些政策的面向上，國族政治的解釋使我們更能揭露這些政策背後的隱藏計畫（hidden agendas）。根據本文的看法，低階外勞處於勞動力中最邊陲的位置，但是，「他們該如何出現」卻處於國族政治論辯的「中心」。

將有關國族的政治帶入思考低階外勞被引進的政策，我們看到，政策制訂者如何將低階外勞視為避免本國企業出走、避免「國民經濟」受到威脅的生力軍，他們又如何地被一心「重返」國際體系的政策制訂者視為與移出國政府推動正式外交的籌碼，但是，作為產業「生力軍」與外交籌碼的低階外勞，陷於種族與階級的夾縫，被一個帶有階級區分、以種族同質性為基礎的國族建立原則，排除在長期居留的可能之外。

以下的論文將分為幾部分：第二節回顧目前討論移民引進與管制政策的主要理論觀點，並提出國族政治作為本文的分析架構。第三節到第七節呈現並分析外勞政策的政策論辯如何具體而微地展現政治菁英當時所關心的國族政治議題，每節之後我也會討論1992年以後與外勞有關的政策中持續受到國族政治影響的發展。本文最後摘要國族政治如何幫助我們理解低階外勞政策的形成，並討論對此政策的研究同時增加了對台灣國族政治中哪些新面向的理解。

二、引進外來勞動力的國族政治

（一）引進外勞的政治：三種理論觀點

理解移民政策形成的政治過程，有不同的理論觀點，社會學文獻最常採用的是新馬克思主義（或稱階級衝突觀點）以及多元社會觀點

（pluralist，或稱以社會為中心的觀點 society-centered approaches）（Fitzgerald 1996）。以引進外國勞工的政策而言，新馬克思主義觀點強調資本家所主導的政治影響了一國的外勞政策，基本上，國家的決策者偏向維護資本家的利益，新馬克思主義的觀點可以解釋為什麼資本家會喜歡引進外國勞動力，一般而言，移工擁有比較不完整的工作權，因而比本地勞工處於更脆弱的地位，可以被資本家進一步剝削。資本家說服國家引進外籍勞工以便壓低工資並增加利潤，進一步還可以壓抑國內勞工運動，因此外籍勞工作為「產業預備軍」是資本主義結構的一環（Castells 1975; Gorz 1970; Miles 1991; Hollifield 2000）。多元理論途徑則認為國家政策是多元社會利益的妥協與協商，是各種社會利益團體競爭的場域。在分析外勞政策時，此一理論途徑強調一個社會並不只是因階級而切割，常還被不同的性別、族裔、意識型態團體所切割。一般而言，資本家與特定的族裔團體會支持外來勞動力，工會與國族主義者則傾向持反對立場（Fitzgerald 1996）。

新馬克思主義以及多元觀點對外勞政策形成的政治過程有不同的看法，但是它們在一般理論的層次上對於「政治是什麼？」卻有相同的立場，兩種理論觀點都同樣地低估政治菁英（在民主政體中，這包括政府官員與民意代表）的自主性利益與理念，新馬克思主義觀點認為資本主義國家主要是資本家階級的工具，用以維持階級結構的穩定或甚至複製資本主義的階級結構（Sweezy 1962; Mandel 1978）。多元理論觀點則預設政治是中立的，政策制訂是一種社會力量競逐的場域。新馬克思主義以及多元社會的觀點長期以來佔據對外勞政策的研究視野，越來越多的研究者不滿意這些觀點的侷限。Zolberg（1989）就認為過去的研究將移民引進與管制政策視為階級與利益團體鬥爭的結果，國家只是實踐這些結果的工具或場域，這樣的觀點必須有所修正。

至於替代性的理論觀點，也就是強調政治自主性的理論中，許多後繼的研究者主張應該將政策制訂者對民族國家的理念旨趣 (ideal interest) 放在中心位置來研究移民政策的特性 (Zolberg 1991; Meyers 2000)。這是因為現代民族國家的建立，基本上牽涉兩個獨特但同時進行的過程：(1) 與鄰國之間建立安全、確定的國界；(2) 維持邊界內經濟、政治、社會、以及族群文化面向的整合。正因為外國人的進出與存在對上述過程有基本的衝擊與影響，移民政策制訂者勢必回應民族國家以上兩項的重要面向。Brubaker (1992) 在解釋 19 世紀德國與法國在接納外國人的基本政策差異時，將焦點放在德、法兩國的政治菁英對於公民身份的看法，他發現法國之所可以接納移民第二代成為法國公民，是因為法國政治菁英對誰構成國家成員的理解採取的是同化論的觀點，而德國之所以缺乏整合外國移民的政策，乃是因為該國政治菁英認知德國的構成原則是基於族群文化的同質性，這是將移民政策視為國族政治的一項典型研究。

當 Theda Skocpol 提出政策制訂者 (也就是她說的政治菁英) 在社會政策制訂過程中有「自主性」目標時，她做過以下這段非常細緻的申論：

因為國家是一有權威以及資源的組織……它們是自主性行動的場域，並不能被化約為只是反映任一社會團體的需求以及偏好。政府官員以及民意代表都有他們自己的想法 (ideas) 以及組織和個人生涯的利益考量，他們設計並執行能夠增進這些想法以及利益的政策，或至少不至於傷害這些想法、利益。當然，官員與民意代表會對於社會的各種偏好保持敏感性，一般而言，他們也都要追求經濟的良好表現。但是他們也同時地努力追求

許多國際的以及國內的政治目標。

(Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers*, 1992, p. 42)

我們也可以說，對台灣的政治菁英而言，在制訂外勞政策的時候，他們「對於社會的各種偏好保持敏感性」，一般而言，他們「也都要追求經濟的良好表現」，但是他們也同時地「努力追求許多國際的以及國內的政治目標。」而這些國際的以及國內的政治目標中，國族政治是貫穿其中的一项重要考量。

(二) 台灣國族政治的研究觀點

「台灣的 nationalist politics，幾乎無所不在地遍佈社會生活的各個領域。既然 nation-state 的種種制度，旨在定義出一個社會整體，那麼 nationalist politics 的戰場，也就無所不在。」(汪宏倫 2001b: 225)

國族政治是圍繞著國族所產生的政治角力，任何想進一步使用此一定義來分析現象的人，都必須在以下兩方面做一些操作化的努力：第一、有關國族的議題產生的政治，其角力的場域應包括哪些？這就要看觸及國族議題的政治活動內涵究竟是什麼？汪宏倫 (2001b) 認為分析國族的內涵包括各種有關公民一領土以及族群—文化這兩個面向在國際以及國內脈絡的制度。因此，針對國族政治的角力場域何在？如果接受汪宏倫的觀點，我們可以做以下的引申：「國族政治就是在建立這些制度過程中，對有關國族議題所產生的政治。」引進外勞政策正是一項這樣的制度，它在國內脈絡層次中牽涉的是有關主權、公民權的制度，

在國際脈絡中牽涉國家間的體系，它如何成為政策制訂者對有關國族議題的角力場域，就是本文的分析重點。

第二、究竟什麼是與國族相關的議題？在台灣相對應的討論應該會是什麼？這就牽涉到台灣與國族相關議題的重點，針對此，汪宏倫（Wang 1999）的看法非常具體，他認為，儘管不論就實質論（substantialist）的定義（人民、土地、政府、主權等）或者是就制度論（institutionalist）的定義（國旗／歌／號、憲法、軍隊、外交、公民身份等），台灣都具備國族的要件，但是，台灣在國際的制度場域中，卻不被視為一個 nation，更精確地說，由於 state 在國際社會中被剝奪了參與權（defranchised），連帶也使得 nation 在國際社會中隱形無蹤。因此，汪宏倫提出一個非常重要的論點，在台灣，國家主權與國族理想是結合在一起不能分開的。因此汪宏倫提出對台灣 nationalist politics³（2001b：269）的研究觀點，他是這樣定義的：「它（nationalist politics）的指涉對象與涵蓋範圍，不僅只是狹義理解的「民族主義」，同時也包含了任何與國格⁴、國籍、國家定位等議題相關的抗爭。」（2001a：269）。

循此兩項操作性的界定，我將分析引進低階外勞政策的重點放在政

³ 汪宏倫在他的文章中指出，他在文中盡量不去翻譯和 nation 有關的字詞，這也包括 nationist，不過，他曾在一處將 nationalist politics 翻譯成民族主義政治（2001b：185）。我在此決定要將 nationalist politics 翻譯成中文，但不採取他的譯法，並不是無謂地滋生更多不同的字詞，而是此一譯法符合我對 nationalist politics 的理解，這個理解也是他對 nationalist politics 內涵的定位：「民族主義者的終極目標，乃是要建立或維繫一個國家（state）。」這個內涵中的民族主義既與國家的建立息息相關，我認為在翻譯上採取將民族與國家複合的「國族」，相當貼切。

⁴ 此處乃汪宏倫對 nationhood 的翻譯。

治菁英在辯論外勞政策的過程中，有關國族主義、國格、國籍、國家定位等議題的討論，以及這些討論如何在國內脈絡層次中牽涉主權、公民權的制度，在國際脈絡中牽涉國家間的體系。引進低階外勞政策醞釀形成到定案的幾年之間（1989-91），台灣國族政治的一些重要面向逐漸浮上臺面，引進低階外勞政策的形成恰好在台灣國族政治爭論非常激烈的時期，⁵政界、學界、社運界要求獨立建國、重新制憲、推翻舊體制的聲音，開始對台灣此一國家所具有的國族內涵（比如誰是國家的成員？）以及國家定位（比如統獨之爭）提出質疑與挑戰（張茂桂 1993；江宜樺 2001）。對於當時台灣的國族政治主要爭議內容是什麼？研究者主要分成三種觀點，各自捕捉了當時國族政治的不同焦點，也都反映在引進低階外勞政策的辯論上。一種觀點是從國族認同／意識的觀點出發，討論的是中國人／台灣人認同（張茂桂 1993；吳乃德 1993），在個人分析層次上，企圖捕捉台灣社會各種國族認同⁶的圖像，此一觀點著力於分析國族政治中國族情感歸屬的面向。第二種觀點可以由江宜樺所分析的「新國家運動」做為代表，他認為在1990年初前後的台灣國族政治中，

⁵ 至於為什麼台灣在1980年中期開始，國族政治蓬勃發展，不同的研究者有不同的歸因。比如張茂桂、吳乃德著重討論族群關係、政黨的國家認同以及政治自由化等因素，汪宏倫將之視為主要源於台灣在全球化中面對日益嚴重的全球脈絡制度危機。

⁶ 這幾位學者未必用「國族認同」這四個字，但是，仍然可以從他們的定義中，看到他們討論的是屬於情感性歸屬（當然，他們也都同意國族認同不是原生的、而是社會建構的）。以吳乃德為例，他用「國家認同」這個概念來討論一種對國家的情感性歸屬，他說：「有些人將國家的選擇視為情感性的終極價值。……它代表的是一種傾向、一種歸屬感……情感性的國家界定，我們稱為國家認同……理性的國家界定，我們稱為國家選擇。」（1993：44）張茂桂則強調台灣的國族政治中「打造民族」或「民族主義」的主軸，也就是對政治的集體表徵的創造（1993：236-238）。

國族主義並非是政治菁英與一般民眾最關心的主題，他（2001：184）指出：「過去20年左右的政治運動是台灣的「新國家運動」……許多政治菁英一直以「打造民族國家」的想法來理解自己的努力，然而，當這個運動告一段落時，我們才發現它不是一個國族主義運動……而是想釐清自己的國民同胞與國土範圍何在。……嚴格來說，這是一種「國家認同重新界定」的歷程，而不是追求「民族疆界與政治疆界一致」的國族主義運動。」此一觀點強調的是「國家」認同，也就是人民對於「政治共同體」的認同追求（collective identity of a polity）（江宜權2001：190-1）。第三種看待國族政治的觀點從制度論出發，以汪宏倫的「全球觀點的制度論」為代表，他認為自1980年代後期以降，「台灣的nationalist politics，很大的一部份便是環繞在台灣這個「政治實體」缺乏一個國家位格（statehood）的問題上。」（2001b：287）根據他的看法，這個國家位格主要是國家主權的外在性（externality）有問題，在interstate system中找不到定位，所以國族政治的主軸其實是被外部因素所限制、所形塑的。從當時政府的主政菁英到台灣國族主義者，對於台灣國家主權無法獲得他國承認，都存在著極大的焦慮，他們所關心的問題包括國際組織的加入以及國家名稱的問題（Wang 1999）。Hughes（1998）則以「中間」國家（intermediate state）來強調台灣在只承認有主權之國家的國際體系下，國家位格的困難處境。他與汪宏倫都指出台灣採取許多「實質」外交政策，比如國民外交、經貿外交、文化外交、「金錢」外交等，都是企圖使台灣得以在正式的interstate system的夾縫中生存。

表一摘要上述國族政治的不同觀點以及這些觀點所強調的重要議題。以下我將一一論證，台灣國族政治的三種觀點——民族認同、新國家運動、全球化的制度論——所涵蓋的議題與爭議範圍，在引進低階外勞政策的形成過程中，都多少獲得表達以及增進的機會。但是，我也將論證

引進低階外勞政策的形成過程有助於我們拓展對台灣國族政治其他面向的理解。

表一、國族政治的觀點與主要內容的對照表

國族政治的不同觀點	國族政治的議題/爭議
國族認同	統獨之爭、台灣/中國國族主義
新國家運動	釐清誰是國民與國土範圍
全球觀點的制度論	如何在國際體系中定位國格

本文的分析同時考量以下兩個目標：一是藉由國族政治來理解引進低階外勞政策，本文企圖將此一政策視為有關民族國家一連串政治行動的後果。另一方面我也希望用引進低階外勞政策來瞭解台灣國族政治的內涵，以擴大對台灣國族政治內涵的認識，長期以來，這樣的討論大多圍繞在文化族群認同、國族認同、國家定位、以及國際體系中的國家位格。移民政策是一個社會所能改變人口組成的少數政策之一，如果我們不能解釋一國移民政策的特性，我們也無法進一步瞭解國族建立過程中政治如何影響國族社群的面貌。

（三）研究方法與資料

本研究分析台灣引進低階外勞的政策起源。雖然，早在1980年代初，非法外勞即已存在於許多低階勞力工作的部門，台灣在法令上正式允許引進外勞的歷史起點是在1989年10月，政府研訂「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」。開放重要公共建設工程，例如北二高、北市捷運系統等工程得標業者，得引進外籍勞工以補充不足的勞力；在1991年9月再訂定“因應當前人力短缺暫行措施”，開放六大行業之15種職業引進外籍勞工。但是，這些都只是專案引進的管道，引進外勞還未形成制度化的機制。從1989年開始一直到1992年通過就業服

務法第五章外國人之聘僱與管理辦法，就是引進外勞的建制化過程，外國人之聘僱與管理辦法是台灣第一次制訂管理所有外國勞動力人口的法令（立法院秘書處1993），此一管理辦法規範各類型的外籍工作者，本文分析的對象是有關低階勞工的引進。外國人之聘僱與管理辦法通過後才正式確立外勞引進的體制，本研究分析制訂就業服務法第五章外國人之聘僱與管理辦法以及其他一併頒訂的措施（包括自何國引進、何種行業可以引進低階勞工等）的決策過程，討論的焦點是在外勞政策體制建立的過程中，行政與立法部門的政策制訂者之間的辯論。分析資料以1989年至1992年期間對引進低階外勞政策的闡述與辯論為主要的資料蒐集內容，資料來源包括立法院公報、政策說明的官方書面資料、政府所倚重的專家意見也會被提出作為輔助的資料。為了說明國族政治對引進低階外勞政策的影響持續延續到1992以後，我也將補充1992年之後與引進、管制低階外勞有關的政策發展。

三、重商的經濟國族主義

（一）外勞還是外移

研究引進低階外勞政策，一定得先瞭解為什麼1992年台灣社會首度出現了一套有系統地引進外國勞動力的體制。先前的解釋，大致以新古典市場觀點所著重的經濟循環與勞動力短缺的關連為主，引進外勞被理解為提供台灣勞動力「短缺」的暫時性補給（吳惠林、張清溪1991）。其他的文獻主要承襲新馬克思主義的觀點，引進外勞被理解為資本主義國家用來替雇主壓迫本地勞工的產業預備軍，缺工反映的是勞資關係的根本變化，因此，「勞工短缺」是被建構出來的政治修辭（劉梅君2000）。我想透過國族政治的觀點，指出被資方建構出來的「外勞或外

移」訴求，成功地使得政策決策者在引進外勞的決定中取得正當性，因為此一正當性延續整個戰後時期台灣政治菁英的經濟國族主義思考。

大部分引進外勞的政府都是以「勞工短缺」為名，只是被正式認可為有短缺的部門有所不同而已（Martin 1997）。我在這節中想要討論，被認為有缺工事實以致於後來被允許引進外勞的產業部門，是如何被政策制訂者選擇的。如果照新古典市場觀點式的解釋，那應該是有客觀的證據支持該部門有比較大的缺工需求，根據政府的調查統計，台灣製造業中表示缺工的比例由1982年的16%增加到1987年的52%（Tsay 1995）。製造業的缺工獲得證實與支持，但是，並不是每一個表示缺工的製造業部門都獲得認可，事實上，後來被允許引進外勞的產業僅是有限的五個製造產業。如果依照新馬克思主義的觀點，則會認為這顯示了此五項產業部門的資方壓力團體對政策比較有影響力，但是1990初的台灣，上百家廠商組成「全國廠商缺工聯誼會」形成推動合法引進外勞的雇主壓力團體，此聯誼會橫跨眾多產業，主要以各公會為主，代表的是各產業的集體立場（陳宗韓1999：97），並無證據顯示，最後被選定的五項產業組成有特別影響力的團體。本節將論證，引進外勞的過程中，資方所形成的壓力團體不斷地影響政策的制訂，固然至為明顯，但是，資方用什麼訴求「打動」政策制訂者，使得他們決定忽略勞方壓力團體反對引進外勞的訴求？為什麼特定產業被賦予引進外勞的正當性？

當時支持引進低階外勞政策的立委多接受中小企業面臨缺工為主要的理由，企業界要求引進外勞的呼聲對政策制訂者產生最具影響的訴求，就是產業外移到工資便宜、勞動力「充足」的東南亞與中國大陸（立法院公報1991 80(11)）。王志雄這位資方出身的立委，在支持引進外勞的政策辯論中做了以下的訴求：

本席希望趙主委能研究，目前很多廠商到大陸、東南亞投資的主要原因何在？按照勞基法規定，我們的工人工作三分之二的天數……而且年終還分紅、加薪，與東南亞國家、大陸工人相比，我們勞工的工資是高得太多了。（立法院公報，80(55):341）

既使非資方出身的立委也站在這樣的立場支持引進外勞：

現在有許多雇主訴苦，說國內勞工有許多問題，而且這也是造成企業外流之因素之一。（李友吉發言，《就業服務法案（上）》1993：200）

這樣的訴求顯現缺工不是重點，工資與工時等工作條件的比較才是問題，就連當時的勞委會主委趙守博也都認知到當時台灣企業對外投資增加，並不一定是因為勞工短缺或其他有關勞工的問題（立法院公報，80(55):341）。所以重點不是缺不缺勞動力，而是企業用資本出走（exit）來換得發聲（voice）的力道。企業以產業外移作為與政府協商引進外勞的籌碼，此一籌碼對於政治菁英產生哪些不可抗拒的壓力？為什麼政策制訂者接受這樣的訴求？在一篇支持這項訴求的報紙社論中，我們可以看到基本的論點：

台灣產業外移的速度遠較一般預期更快速。在政府大力取締國內外籍勞工之前，我國甚多企業已到海外投資，如今全力取締外勞，企業外移的速度勢將再加快，而外移的地區又以中國大陸為主，大陸投資熱如不能有效遏止，將動搖台灣經濟發展的

基礎，而開放外籍勞工，將可增加企業留在國內的誘因。（中國時報社論，1991年4月21日：3版）

為什麼企業對外投資，會對一個政府產生壓力？資本主義國家（capitalist states）的觀點可以解釋國家為什麼會以留住資本為政策的優先考量，比如Fred Block（1987）認為資本主義國家要在資本家不斷地在國內投資的條件下才能順利運作，如果經濟衰退，不但預算有危機，也有可能增加國內的信心危機與政治不滿。但是我認為這樣的觀點只處理了國家作為一「理性」行動者的一面，並沒有將國家的意識型態一併考慮，我認為經濟國族主義（economic nationalism）的意識型態在國家決定用引進外勞以挽留本國企業的政策中發酵。

現代民族國家幾乎都會關切個別企業與個人經濟活動與國家利益的關係，這就是經濟國族主義的基調。⁷Harry Johnson（1967:1-15）認為二次世界大戰後發展中國家追求經濟起飛與發展（也就是工業化）的背後動力，來自於新興國家的國族主義，許多發展政策是以國族主義為理念旨趣所設計出來的，他將之稱為國族主義的經濟政策（nationalist economic policy）。此類型的經濟政策的特色之一就是重視並大力促進一些對鞏固國族認同具有象徵意義的國內經濟活動（企業、產業），有些國家選定某些進口替代產業（汽車製造、鋼鐵業）做為重點培植（保護）的工業，有些則選擇出口導向的製造業累積外匯為主，台灣的經濟發展政策屬於後者（段承樸1992）。

⁷ 這想法的起點是Friedrick List（1966）在150年前出版的*The National System of Political Economy*，在他將經濟活動與民族國家的疆界連結起來之後，日後變成了主導許多國家菁英形成具體經濟政策的參考（Williamson 2002）。

針對國內投資不足對民族國家構成的問題，Otto Hieronymi (1980) 認為大部分的國家將經濟力建立在國民經濟 (national economy) 的範疇之上，所以國內資本投資的衰退，反映在國民生產毛額上面，對大部分信奉經濟國族主義的政府而言，是一項重大挑戰。但是，這樣的經濟國族主義不斷地面臨跨國界的資金、人員、商品流動的挑戰，正是在這樣的脈絡之下，Michael Heilperin (1960:20) 才如此定義經濟國族主義的內涵：「將國家的經濟生活從世界經濟中獨立出來的主張。」這樣的經濟獨立比較常見的是對本國商品實施的各種保護主義，⁸在台灣早期則是防止外資入侵的種種設限 (劉進慶 1992: 252-277)，但是1990年前後，維持本國企業對內的投資逐漸成為經濟國族主義的重要主張。無庸置疑地，在資金全球化的過程中，如何挽留國內資金持續投資成為經濟國族主義者一項非常重要的努力目標。畢竟，資金的國際流動被視為對民族國家非常嚴重的挑戰，首先挑戰的當然是國家對國民總財富的控管，另一則是工作機會的流失威脅民族國家的正當性基礎 (Sassen 1996; Reich 1991)。台灣的經濟發展一向被視為國力的展現，而國民經濟的強大更被視為通往國家安全與獨立性的必要條件。資金出走、產業外移在挑戰這樣的必要條件，這也是上述報紙社論中指出的：「將動搖台灣經濟發展的基礎。」經濟國族主義的運用，也可以用來反對依賴外國勞動力人口，反對外來移民「佔據」本地勞動力市場，根據陳宗韓 (1999) 的研究，勞工的壓力團體在1990年初並不成氣候，不過，這和台灣的政治菁英在當時奉行的是重商的經濟國族主義也有相當的關連，這樣的意識型態關心商業是否留在國界之內，並且相信國家的繁榮繫於本國企業

⁸ Eric Hobsbawm (1990:24-31) 認為，針對貨品與關稅，經濟國族主義在十九世紀就已經在自由經濟提倡者與重商主義者之間產生過重要論辯。

的成功 (Reich 1992: 34-46)。

台灣對外投資中尤其以對大陸投資增加，帶來的經濟國族主義的難題更大，這也就是上述評論中所關切的重點之一：「而外移的地區又以中國大陸為主，大陸投資熱如不能有效遏止，將動搖台灣經濟發展的基礎。」。吳介民 (1996: 229-37) 指出1980年後期至1990年初，針對台灣資本對大陸投資增加會產生的「政治」風險時，所產生的政治辯論，大致認為對中國經貿的依賴存在著危險，其中有兩個主要的論點：一、不利於台灣經濟發展，比如有礙產業升級；二、經貿依賴關係危及國家安全。⁹台灣也積極推動「亞太營運中心」的計畫，希望台灣成為亞太地區人、資金可以更快進出的節點，當時的外勞政策也被認為對吸引外資有正面的效應 (立法院公報, 85(47):285)。

(二) 出口型製造業作為國民經濟的重要範疇

面臨資金全球化的難題，國家如何因應？對於這個問題，有兩種主要的觀察，一是如Ross and Trachte (1990) 提出的觀點，他們認為全球化下資本家越來越可以用「出走」的威脅來取得中央與地方政府的支持，國家在勞資競逐板中也就越來越傾向資方的要求，引進外國勞動力是與資本家妥協的典型作法，更象徵國家的自主性沒落。另一種觀點比如Bob Jessop (1994) 所論證的，他認為國家面對逐漸失去控制的國民經濟，會積極找出可以著力的政策與措施來「管理」與掌握全球化的進程，比如加強國內生產要素的競爭，所以，從此觀點而言，引進外勞，可以說是國家在面對全球化壓力之下所做出捍衛經濟國族主義的積

⁹ 1993年開始，台灣政府為了分散這樣的政治風險，開始鼓勵南向政策 (也就是鼓勵到東南亞投資)。

極措施。¹⁰

我認為引進低階外勞政策制訂過程雖然充滿資方利益的張力，但是引進低階外勞政策的制訂卻不能視為只是資方施壓的結果，還應該看到國家的「主動管理」，這樣的主動性最明顯的就是展現在開放引進外勞的產業選擇。儘管表達有缺工需要並希望外來勞動力的產業非常廣泛，在1992年開放引進外勞的產業只有六行業十五種職業，其中除了營造業之外，五個製造產業（紡織、金屬基本工業、金屬製品製造業、機械設備業、電子機械器材製造修配業）之所以獲得引進外勞的配額，是依照這些行業的海關出口值作為主要的依據（陳宗韓1999：120）。這樣的選擇反映的正是Harry Johnson認為的，製造業通常被經濟國族主義主導的經濟政策選擇作為有助於促進民族認同的象徵性產業，所以如何讓製造業留下，就成為主政者努力的目標，這五項製造業中有幾項就是當時對外投資相當多的產業（比如紡織、金屬基本工業、金屬製品製造業）。另一方面，這些製造業都是出口值名列前茅的產業，也反映增加外匯一直是台灣國家追求發展的重要手段，保住能出口的製造業遂成為核准引進外勞的重要標準。簡言之，檢視這些開放引進外勞之產業類型的選擇標準，我認為，引進外勞屬於國族主義經濟政策的一種產物。在1992年以後，引進低階外勞政策開放更多的產業與行業，顯示重商的國族主義持續發生影響，而製造產業的選定繼續延續重視出口產業的的考量，比如1992年底開放六十八行業時主要考慮因素就是重要外銷行業，1994年則開放以出口為主的經濟部加工出口區與科學園區引進外勞（鄭

¹⁰ 當時，台灣的國家也積極推動「亞太營運中心」的計畫，希望台灣成為亞太地區人、資金可以更快進出的節點，當時的外勞政策也被認為對吸引外資有正面的效應（立法院公報，85(47):285）。

明忠1995)。另外，外移威脅力量更大的大企業，也陸續獲得引進大量外勞的許可，其中以1995年台塑興建六輕獲准一次引進近一萬名外勞，最為顯著。

經濟國族主義的主張將個別經濟活動整合在一個以民族國家劃定的政治疆域中，以國家為單位的經濟體系可以進一步加強一個民族社群乃由共同利益所結合的想像（Tooze 1998）。在此一意識型態之下，國家的壯大與經濟的富強攜手並進，唯有強大的國民經濟一也就是繁榮的製造業與對內與對外的貿易一才能壯大國家，而一個強而有力的國家也才能保證經濟的繼續壯大。在台灣，引進外勞成為挽留外移產業的一種手段，這樣的思考背後預設了製造業留在國內可以符合民族國家的最高旨趣，因此為了避免製造業向外發展（尤其避免是向大陸發展），國家應該運用各種手段包括引進外勞來鞏固國民經濟。

四、外勞與國家位格

在許多國家，外國勞動力與外交政策一直之間存在著緊密的關係，Fitzgerald（1996）藉由對美國歷史中移民政策變遷的研究，指出：一個國家可以用移民政策來酬賞「敵人的敵人」或「友邦的友邦」，亦即用移民政策來表達那一國人受到該國的重視、那一國人為該國摒棄。支持此一論證的例子不只有美國的移民政策，新加坡長期以來的引進低階外勞政策是該國維持其與鄰近關係友善關係的重要手段之一（Wong 1997）。澳洲的移民政策在1980初開始由原本的「歐洲中心」朝向接納亞洲移民更友善的政策發展，這樣的改變反映的是澳洲政府亟力重新調整其與亞洲各國原本疏遠的政治與經濟聯繫，希望藉由強調澳洲也是「亞洲的一部分」（Part of the Asia）來促進澳洲與該區域的經貿以及國際

關係。隨著這重新定位的國際關係，澳洲移民政策成功地引進了大量的亞洲新移民 (Inglis and Wu 1991)。

台灣國族建立的過程中，缺乏國家位格致使台灣被國際「社會」視為不存在，台灣政府在退出聯合國之後，長期間實質外交企圖被國際社會重新看見，這些實質外交不管形式是什麼，都旨在提升國家的位格。外勞引進既然是國與國的政策對應，從何處引進外勞就成為實質性外交的另一場域。根據 Martin (1997) 的研究發現，引進外國契約工是所有的移民政策中最需要地主國以及來源國政府介入進行官方協商，標準的程序是地主國政府與移出國政府訂立契約，決定人數，然後再由雇主去招募。晚近，由於移出國政府也積極介入協助人民移找出尋工作機會過程，比如提供受訓的機會、協助雇主篩選勞工，有的國家成立官方的人力中介機構 (Stalker 2000)。台灣尚未決定自何處引進外勞的時候，菲律賓與泰國還透過外交壓力，要求台灣接受一定量的勞工入境 (中國時報社論 1990/7/19)。移出國政府積極介入移民遷移的過程，以致於地主國必須經過移出國政府的同意或協助，才能得到勞動力的供給。然而，政府之間訂立正式協議，原本可以只限於相關部會之間的來往 (比如勞委會與來源國的對等單位)，但是在台灣，從一開始，外交單位以及外交政策就是外勞來源以及引進程序中不可或缺的一環。除了外交部主導外勞來源國的名單之外，外籍勞工的招募與引進必須透過台灣駐外單協調被引進國家政府的協助，¹¹此舉也是在提升台灣駐外單位的地位。以下則是勞委會當時列舉了四項標準決定外勞來源國：

¹¹ 勞委會的說法是，為了防範不法仲介者從中榨取不當利益，才規定由駐外單位協助。(立法院公報，80(55):339)

我們開放外勞並不是為了外交，但是外勞的開放引進，如果有助於外交工作的拓展，我們一定配合外交的需要。政府在外勞來源國的選擇有四：允許某一國家的勞工來華工作是否有助於強化我們與該國的外交關係；該某一國家對於我國政府及民眾是否友好；該某一國家的勞工素質為何；該某一國家關於該國勞工來華工作事宜能否與我國的政策及要求密切配合。(趙守博 1992：170)

其中有三項標準與外交關係有關，這樣的定位使得外勞來源國的名單主要是參考外交部的建議。最後的名單是由外交部駐東協區域國家代表會報決議自東協四國 (菲律賓、泰國、印尼、馬來西亞) 引進外勞 (青年日報 1990/9/15)。外交考量對外勞引進的影響持續進行，直到 1998 年，外交部還曾經建議自與台灣有正式邦交的幾個中美洲國家引進外勞，雖然勞委會並不認為有雇主願意花更多費用從這麼遠的國家引進勞工，外交部甚至計畫對引進中美洲國家勞工的企業與雇主補貼，以做為鼓勵，也因此這種將引進低階外勞政策與外交政策被本地媒體稱為「外勞外交」(中國時報 1997/7/18)。

國家間的關係原則，最主要的是彼此承認為平等的主權國家，正如 Anthony Giddens (1985) 說的：「一個主權國家不可能不在其他主權國家之中運作，它的主權必須被這些國家承認；在這樣的國家往來關係中，存在著承認彼此為平等雙方的強大壓力，儘管在現實狀況下，這些國家擁有不同的權力。」(1985：181-82) 在引進外勞的過程中，台灣與這些來源國政府簽署雙邊聘僱協定，往往意味著台灣的國家位格被尊重，雙方官員互訪頻繁，簽訂的協定也是正式的官方文件，這對台灣與世界上大部分國家往來都只能是非正式的外交相比，台灣與外勞來源國

的正式往來，顯得格外重要，台灣政府認為在引進外勞的過程中，擁有比較大的權力，所以強烈要求這些國家尊重台灣擁有平等的國家位格。

但也正因為在國對國引進外勞的過程中，牽涉台灣國家定位問題，所以在台灣與外勞來源國之間，發生過一些台灣認為不被視為平等國家來對待的爭議。1999年，菲律賓政府在一份海外就業的官方文件中將勞委會稱呼為「台灣省行政院勞委會」，再加上當時的幾項有關引進過程的紛爭，勞委會便決定暫時凍結菲勞的進入，直到菲律賓政府後來同意的在備忘錄中稱我國為「中華民國」，勞委會才又同意恢復引進作業。2002年勞委會主委陳菊蒞泰國簽訂正式聘僱的行程受到中共的抗議，因而泰國未發出簽證，結果台灣以暫時凍結泰勞來台為抵制。值得注意的是，在這些過程中，市場的力量、雇主的利益都無法影響政策決策者的行動（龔允倩 2002）。

五、大陸勞工：新國家與認同政治

上述討論了台灣在訂定誰可以被引進的原則反應的是外交政策的考量，在誰應該要被排斥的議題中，則主要觸及國內對於國族認同與界線的政治，前者恰好牽涉國家對外的一面，後者則反映誰不是我們的差異政治。誰被排斥了？雖然我們可以說，那些東南亞四國以外的國家全被列為排斥的名單，但是，全面分析這樣的名單並無意義，正如 Saskia Sassen（1989）對於「哪些國家的人會移民到哪些國家？」所提出的命題，她認為這樣的相關乃是建立在移出國與移入國之間長期的、緊密的政治、經濟、軍事以及文化意識型態的關連之上。因此，分析誰被排斥的時候，最有趣的是那些與地主國關係緊密、但被排除的來源地。在台灣引進低階外勞政策中，被「明顯地」排除的來源地就是中國大陸。

在引進低階外勞政策確定前夕，各種對引進外勞的議題所做的企業調查中都顯示，台灣企業主最希望引進的是大陸勞工（經濟日報 1990/9/39：3）。因此，大陸勞工最後並未被納入引進的對象，可以想見，這是一個政治對抗市場的角度過程。以下我想討論在排除的過程中，展現了對台灣當時國族政治最重要的兩個關懷：國族認同以及新國家運動，前者是台灣人認同對抗中國人認同，後者則是界定誰是中華民國的國民。這場角力的過程中，所競逐的看法圍繞在「潛在的大陸移民究竟對國族認同以及新國家運動的發展方向是否會構成威脅」此一議題上。

（一）「中國／大陸勞工」：外來或是外籍？

引進大陸勞工的政策辯論中，首先牽涉了新國家運動觀點所討論的「界定政治社群」。以下的一段發言就點出了大陸勞工牽涉到新國家界定的難題：

大陸勞工來台，我們要將其視為本國人抑是外國人，目前都是有疑義的問題，如果我們將其視為外國人，別人會說我們在搞台獨；如果我們將其視為本國人，則台灣似已統一，而台灣究竟是統是獨呢？（彭百顯的發言，立法院公報，80(98):31）

資方色彩濃厚的王志雄在政策辯論中，在極力爭取一般企業界希望引進的大陸勞工時，他所用的訴求是「三民主義統一中國」的國族論述，而不是用市場邏輯：

引進外籍勞工，可能會引發種族方面的問題，本席認為，與其

引進外籍勞工，為何不引進大陸的勞工？因為大陸勞工的語言、血統都跟我們一樣。我們時常說要以三民主義統一一中國，也常說要有同胞愛，那為何不把這個愛擴及大陸勞工呢？（立法院公報，委員會記錄 80(55):343）

王志雄援引「中國統一、同文同種」來提倡引進大陸勞工的發言，立刻被勞委會主委趙守博反駁：

依國安法的規定，大陸同胞不能到台灣工作，其次，大陸現在受中共統治，而中共仍然不能放棄以他們的方式來「統一」我台灣，我們很難保證中共不會利用大陸勞工來台灣做政治工作破壞我們。（立法院公報，委員會記錄 80(55):343）

當時國家政策仍然是以統一為目標，但是勞委會關心引進大陸勞工的後果，著重於國家與鄰國邊界的維持，這樣的國界維持既使對奉行統一為官方政策的行政者而言，也有莫大的重要性。¹²正如江宜樺強調的，當時台灣國族政治內容之一是「新國家運動」，此「運動」的重點是釐清「誰是中華民國國民？何處是中華民國的管轄範圍？」其中，針對「外國人聘僱與管理辦法」最主要的辯論內容圍繞在「大陸人民不是外國人」這個議題，以下為王聰松的發言：

有某些委員要把中國大陸人民視為中華民國國民，但是本席認

¹² 當時政府部門中主張對大陸勞工開放的只有陸委會（立法院公報，81(5):235），在三種意見中，此一意見者為最少數。

為不可行……本席建議，未具有中華民國國籍者，我們一概視其為「外國人」。即使大陸勞工到台灣來，我們仍然以「外國人」的雇用管理相關規定予以規範，這樣的話乾淨俐落，非常明確，沒有爭議。（立法院公報，院會記錄 81(1):414）

但也有持完全相反的看法，以下為朱鳳芝的發言：

既然說他們（大陸人民）是本國國民，又說其不適用我國勞工規定。本席以為這兩者是互相矛盾……既然我們承認其為本國勞工，應該保障其權益。（立法院公報，院會記錄 80(55):335）

在如何將大陸人民與本國人關係釐清，當時大致區分為三種意見：

一、將大陸人民視為中華民國國民享有工作權；二、主張將大陸人民視為外國人；三將大陸人民視為有別於本國人、外國人，單獨列為大陸人民一類。¹³其實，仔細分析當時的政策辯論，代表統一與獨立立場的人都不主張毫無限制地引進大陸勞工，¹⁴換言之，即使是統一立場的人都擔心大陸勞工會蜂擁而至，對台灣的勞動力市場造成太大的衝擊。不過，他們之間的差異主要是圍繞在引進有限的「外來」勞動力時，傾向統一立場的人主張以大陸勞工為主要的供給來源，而持獨立立場的人則主張完全不要考慮引進大陸勞工。最後的政治妥協是引進大陸漁工，只因爲如此一來他們不能踏上台灣的土地一步。¹⁵

¹³ 結果是第三項意見獲得採納，大陸人民的來台事宜另由兩岸關係條例去處理。

¹⁴ 既使宋楚瑜主張引進大陸勞工，他也建議是用輪流方式，每年分批引進一萬名大陸勞工。（中時晚報 1991/6/15：3）

(二) 如果「中國人」成爲「我們」

另一方面，引進大陸勞工與否與台灣國族政治中既有的國族認同問題很快地交織在一起，究竟，地理上、文化上、族群上相近的大陸勞工是否可以被引進？甚至被重用成爲外勞的主力？¹⁶「他們」究竟是不是一個比較親近「我們」的群體？這樣的政策考量發生在當時統獨尖銳對立的政治脈絡中，引進低階外勞成爲台灣／中國國族主義的攻防戰場。尤其對當時正新興的台灣國族認同者而言，當一個群體正值對內凝聚我們的內涵時，界定「中國人」不是「我們」正是一個非常重要的過程，另一方面，對於當時要捍衛中國認同的政治菁英而言，界定中國人爲我們也是一項持續的努力。因此，是否應從大陸引進勞工政策的制訂，提供了一個區分「誰是／不是我們」的機會。以下爲幾段不同立場的發言：

大陸勞工終歸是與我們同文同種，且大陸的工作機會也很低，如果能讓其到我們國內來，也是增加其工作機會，因此，我們未來要如何保障其工作權，使其正常化。（朱鳳芝發言，立法院公報，80(55):335）

倘若政府同意大陸人民來台就業，而中共派遣大量人員來台，明的是就業，暗的是潛伏製造社會問題，後果不堪設想，所以不要有這種大陸情結……如果再讓外來勞工尤其是大陸人民來台

¹⁵ 剛開始的時候，爲了符合大陸漁工不能進入台灣境內的法令，颱風來襲時，大陸漁工不能上岸躲避颱風，還因此造成過傷亡，直到最近這「不人道的法令」才鬆綁。

¹⁶ 當時任國民黨秘書長的宋楚瑜就曾大力主張「與其引進東南亞勞工，不如認真考慮引進大陸勞工」。（中時晚報 1991/6/15：3）

就業，萬一製造了問題，屆時沒有國也沒有家，整個被大陸統
一了。（黃天生發言，立法院公報，80(96):85）

在「自何處引進外國人？」的議題上，經常逼使一個社會去辯論他是誰以及「我們」與「他們」的界線何在。Sassen（1999:134-137）在檢視歐洲百年來的移民史之後，發現並非所有的外來移民都會被排斥，特定移民社群之所以被認定爲沒有融合可能性之外來者（outsiders），族群文化原則並不是最明顯的判準，往往不是文化、語言、族群差距最大的一群人被排斥，比如，同文同種的東德人進入西德之後往往被視爲比其他移民團體更被排斥。但是，Sassen並未指出是什麼使得這樣的排斥成爲可能。以台灣看待大陸勞工的邏輯，我們可以發現，一個社會對「外來者」的疑慮有時不但是「不同文不同種」的融合問題，反而是「他們」太像「我們」，以致於「他們」無法固定在一個清楚的「他們」位置。在引進大陸勞工的考量上，主張與中國劃分界線的政治力量顧慮大陸勞工與台灣勞工的同文同種，會使得那一條以種族、膚色來區辨暫時性移民的線無法維持，有人擔心，大陸勞工會很快地融入台灣社會，成爲台灣人口「永久」的一份子。

李友吉的發言可說非典型地說出對大陸移民的焦慮來源：

大陸之勞工來台，其問題比外籍勞工還多，因爲他們在語言、生活習慣都很容易調適，和本地人打成一片，如果到通婚，那會產生很大之社會問題，這很麻煩。因此本席也一再強調，在有關條文中，我們應列入女性若一懷孕，便須送出國的規定。所以本席主張，外來勞工應只限於外國籍者，不包括大陸勞工，外籍勞工來一段時間便須出去，然後再回來，這樣比較不

會發生問題。(立法院公報, 81(13):117)

移民能不能融入移居地多半與新來者與原居民族以及文化親近性有關, 爲了降低外國人因爲種族或文化異質性帶來的「融合」問題, 許多國家會刻意引進海外的同族裔移民, 以近年來韓國引入外勞爲例, 絕大部分僱用海外(以中國爲主)的韓裔移民, 日本則是有系統引進巴西與秘魯的日裔工人。(Lee 1997; Nagayama 1996) 在台灣, 國族認同的顧慮恰好使得情況是往相反的方向走, 正因爲中國人與台灣人的同文同種, 追求台灣人認同的政治行動者則是擔心大陸勞工一旦引進, 他們會太快、太容易成爲「我們」, 在這樣的推論中, 他們不會有「融入」的問題, 以致於他們終究不會像外國人一樣來了就走。謝長廷以下的發言也反映同樣的觀點:

本席認爲大陸勞工問題比外國勞工問題更嚴重, 因爲大陸人民膚色、語言上皆與我們相同, 對未來我們社會之安定及經濟發展, 影響更甚。(立法院公報, 81(5):34)

吳勇雄則提到引進大陸勞工另一層面的顧慮, 也就是他們相對於外籍勞工, 在台灣擁有較好的「社會資本」:

尤其我們擔心的是, 大陸勞工可能在台灣有親戚, 一旦進入台灣, 有親戚照顧他, 他肯離開台灣嗎? ...大陸勞工入境後是一輩子住下去, 還是一年、兩年回去。(立法院公報, 81(5):

39)

引進大陸勞工與否, 引發了對中華民國國民組成與管轄範圍的爭論, 也引爆國族主義者的激烈攻防, 政策討論的重點經常著重於對我們與「他者」的定義, 討論引進大陸移民與否, 間接提供了各種國族主義者重新確認台灣人/中國人的認同內容。

六、客工計畫：保持種族同質性的努力

(一) 客工：國族構成的過客

「客工計畫的設計乃在爲一個社會增加勞動力的同時又不會增加永久性的人口。」—Philip Martin (1997:483)

移民政策對接納國家人口的族群組成會有一定的影響, 從1992年制訂就業服務法以來, 外籍低階外勞被政策定位在不能久居的「客工」(guest-worker), 因此低階外勞只是國族構成人口的過客。本節的重點在分析特定的外勞群體如何以及爲何被排除在台灣長遠人口組成之外? 台灣的外籍勞工政策與新加坡、瑞士等國的引進低階外勞政策一樣, 以對藍領勞工嚴格的居留管理爲主要特色。這些國家制定政策有計畫地引進外籍勞工, 但所有的規定都以確保外籍勞工只能在該國短期居留、工作而不致於成爲長期的居民與工作者爲底線。第一個有系統引進暫時性外國勞動力的的是由德國在1890年實施的客工計畫(英文世界將之稱爲guestworker program), 長期以來, 許多國家包括台灣在引進短期勞動力的時候, 就是以德國「客工計畫」的基調爲版本做些許變動(Bartram 1998; Nagayama 1996; Martin 1997)。因此這樣的引進低階外勞政策有別於其他類型的移民政策, 被稱之爲「客工計畫」。客工計畫本身預設了

移民邁向公民之路被一道政策的藩籬阻斷，簡單地說，客工計畫顯示了移民對該社會而言，乃是一群經濟上不可或缺、但政治上不被整合（排除成爲永久成員）的人。設下這種障礙的國家，通常都會設下「零移民」的政策目標，將自己定位爲「零移民國度」（zero immigration country）。

台灣在1992年通過就業服務法第五章外國人之聘僱與管理辦法中規定，外國人從事第四十三條第七、八、九項工作者（即低階藍領工作）爲客工計畫適用對象，工作聘僱許可期間一次最長爲一年；雇主申請展延以一次爲限，其展延期間不得超過一年。此政策企圖最大化移民工人對地主國的經濟利益，但同時將移民對當地的社會與政治衝擊降到最小，因爲這樣的政策將移民視爲短期的勞動力補充，而不是移居社會中未來的永久成員（Bendix 1990）。這種對地主國而言非常有彈性的政策，卻不一定爲勞動力需求的國家運用作爲引進勞動力的主要管道，相反地，許多國家用准許移民長期移居的方式補充短缺的勞動力。暫時性工作者（temporary workers）與長期移民（immigrant）這兩大理想型，構成了遷移人口與地主國關係的連續體兩端，一個國家可能完全用暫時性勞動力引進的方式，也可能對不同的工作者運用不同的政策。這些不同的移民政策反映的是國家的哪些類型，或者更正確地說，民族國家的哪些類型？

移民政策觸及一個國家人口的組成，「誰可以成爲我們」的政治傳統，影響了每一個國家移民（包括外勞）政策的基調。在經驗現象上，引進移民的社會大致有兩種區分的方式，各自對照出兩類型的國家：

- (1) 種族同質性原則對於種族異質性原則；
- (2) 以血統爲基礎相對於以出生地爲基礎的公民身份（國籍取得）原則。以種族異質性爲基礎的國家其公民身份多以出生地爲認定原則，而堅持以種族同質性來組成國家成員的社會則毫無例外地以血統爲公民身份原則，前者多有隨時引

進長期移民的政策，後者則是客工計畫的典型溫床。許多研究指出，認爲自己的國家乃由族群同質的人所構成，並意圖繼續維持這種同質性的國家，通常採取以血統爲基礎的公民身份，並且也屬於不接納外國移民作爲永久成員的國家，就會以依賴客工計畫爲取得外國勞動力的主要來源（Meyers 2000），德國就是一個絕佳的例證。這些關連性請參考表二。

表二、引進外國勞動力的方式與國家特質

國家特質	引進外國勞動力的方式	
	客工計畫	長期移民
接受移民的政策	消極	積極
種族同質程度的看法	種族同質性	種族異質性
公民身份的基礎	血統	出生地
國族主義	族群 / 文化國族主義	公民國族主義
典型國家	德國、日本、台灣	美國、加拿大、澳洲

最常被比較、並適用於此一結論的是歐洲的大部分國家與美國、加拿大、澳洲之間的差異，美國、加拿大、澳洲在國家建立的過程中，對於自己乃是「移民的國度」（countries of immigrants）的認知，幾乎已經成爲其建國理念的基礎之一，直至今日，這些國家大量接受移民申請，並有長期的制度協助移民成爲永久居留者以及公民，歐洲在這些面向上都成爲對照組。D. Meissner（1992:70-71）就曾指出：「對於歐洲人而言，一個國家的成員身份取決於共享的族群性與國族性……而美國、加拿大、澳洲等由移民建立的國家，對於國家成員的認定比較是基於社會參與與對民主價值的共同看法。反之，歐洲的許多國家則認定自己爲非移民國家，所以並不將族群的異質性視爲一種正面的社會價值。來自外國的各種移民，則被視爲構成對於國族統一性與共同性的嚴重威脅。」但是，近年來有一些轉變，歐洲各國包括德國逐漸地接受一種理念，認爲

一個以文化同質性為基礎的國家仍可以設計出一套有效的方式將公民權延伸到外國人，並對外國公民提出某種同化的管道，移民的存在對這些國家而言，甚至提供了重新肯定國族認同內容的機會。為這樣的架構所主導的國家，其引進低階外勞政策便會允許外國勞工成為長期移民，進而取得公民權與國籍，將短期勞工視為邁向永久居民的一段過渡期間，移工的狀態可以是永久居民與公民的「準備時期」(Sassen 1999; Freeman 1995)。但是，文化的同質性比較容易有機會使得「非我族類」可以同化，採取種族同質的血統主義來認定社會組成成員的民族國家，會比較沒有接受移民的彈性，台灣正是這樣的民族國家。

在台灣，限制低階外勞的居留期限，政策制訂者最常提出的解釋是擔心他們搶走本國人工作，若以多元社會的觀點來分析，引進低階外勞政策雖然主要反映資方的利益，但是政府仍需要考量勞方團體的壓力，陳宗韓就是以這樣的角度來解釋政策制訂者採用短期性外勞的措施(1999: 115)。但是，綜觀引進低階外勞政策的各個面向，限業、限量的措施遠比限制期限更能控制外勞的供給數量，因為，短期的居留期限到期，換來另一批短期雇工，並不會降低總供給量。限制低階外勞的居留期限，有相當的考量出於政策制訂者擔心他們會「變相移民」。

(二) 拒絕移民：種族同質性的維持

「一個國家對待外勞的政策並不只是反映該國的經濟利益與自由民主的程度，這些政策往往還受到一些傳統所限制——那就是這些社會看待一般外國人、尤其是對待外國勞動者的傳統。」(Ulrich Herbert 1990:3)

從對引進低階外勞政策的辯論中，我發現台灣的政治菁英不分黨派，對台灣社會「是由誰構成、可以由誰構成」的看法，植根於一些看待自己種族以及對待外國人的「傳統」，大部分的討論都預設台灣社會是種族同質性的。因此不宜積極引進長期移民。也就是說，面對有關「外國人不可能成為我們」的國族政治議題，台灣的政治菁英有著高度的「共識」，這樣的共識經常被視為不需說明、不需理由、不證自明的前提預設。

首先就維持種族同質性以及不接受長期移民的「傳統」而言，綜觀政策辯論中，對於外籍勞工會對台灣會產生的「社會」問題，主要集中在外籍勞工對台灣種族同質性會有的衝擊，以下是當時主導引進低階外勞政策的勞委會主委趙守博寫的一段文字，可以作為這種看法的典型代表：

最近我看到一篇文章，預言公元兩千年，西德可能會出現土耳其裔的總理。這當然是一個笑話，但是，其來有自，因為西德在二次世界大戰後大量引進外籍勞工，其中以土耳其人最多……現在已經變成德國一個很棘手的問題。……中國人雖然常常講「四海之內皆兄弟也」，可是回顧中國的歷史我們有沒有在我們自己領土內跟外國人共同生活的經驗？除了被蒙古人、滿州人(現均已同化為中國人)侵略，沒有辦法而被迫跟他們生活在一起之外，我們中國人和日本人一樣，都沒有讓外國人大批到我們自己國家來共同生活的經驗。(1992: 144)

因此，不接受外來移民是基於對「誰是我們」的種族同質性想像以及缺乏一種「沒有讓外國人大批到我們自己國家來共同生活的經驗」，

一個被認定是由種族同質的人組成的社會，又缺乏一種接納外國人的傳統，因此這樣的社會就永遠應該持續地對其他種族的人封閉。這種族同質性的認知與缺乏和外國人融合的傳統限定了引進外勞只能用客工計畫的政策選擇，另一方面，許多研究指出公民資格取得（也就是歸化，*naturalization*）的方式也會對一個國家採行的外勞（移工）的政策有基本的影響。公民身份是一個民族國家區分成員與非成員的基礎，¹⁷各國對公民資格取得所設下的限制不出以下三種可能的條件：血統（*jus sanguinis*）、出生地（*jus soli*）、以及居留地（*jus domicilii*）（Faist 2000）。

成露茜在討論台灣的公民身份理念¹⁸時指出，台灣採行的是自中華民國建國以來一直以血統為主要的認定原則，這個原則就是：「對所有能主張共同祖先的人，不論這種主張是真的或是想像的。」（成露茜 2002：24）這樣的運作最明顯地表現在以下的事實：長久以來，中華民國一直認定境外華裔為中國人（Liu 1978）。公民資格認定以血統為基礎，也部分說明了當時台灣引進低階外勞的政策從一開始便排除了客工計畫以外的其他選擇。閱讀當時的政策辯論，並無一人質疑客工計畫之外還有其他引進外勞的方式比如長期移民。這是因為信奉血統公民身份的國族主義者，傾向相信那些因為血統而自動地（儘管非志願地）成為公民的人之間，比和那些後來志願選擇成為一國成員的人，可以組成更真實、更可靠的同胞關係。在這樣的思維之下，那些出生即擁有公民權

¹⁷ 如同Brubaker（1990:311）指出：「做為一個制度性與社會心理的現實，民族國家是一種組織與經驗政治與社會成員身份的獨特方式。但是，民族國家也同時…是一種區分與評估政治與社會成員身份的獨特方式。」

¹⁸ 她用的概念是「國民建構的意識型態」（ideologies of incorporation）。

的人，比後來因為婚姻、或者其他選擇而遷移到該國的人應該享有更堅固的公民地位，該國其他成員也會覺得與本地公民，相對於後來才抵達的移民，分享一種更強烈的國家歸屬感與忠誠度。當時辯論引進低階外勞的年限時，既使資方色彩的立委希望外勞在台灣時間越久越好、以減少訓練與銜接的成本（比如王令麟的主張，見民國八十一年第三十六次院會記錄），他們也和其他絕大部分的政策制訂者一樣站在血統公民身份的立場。¹⁹

在這種「外國人最好只是台灣的過客」的思維之下，女性低階外勞被認為有可能破壞這樣的安排，因為她們是女性、有懷孕生出下一代的可能性，女性移民產生的下一代與台灣社會的關係就不再是客工與台灣社會那樣「簡單」，雖然根據台灣的國籍法乃血統認定，這些下一代根本也無法成為台灣公民，但是，這種對於女性可能在台灣繁衍下一代的恐懼，也使得政策制訂者在當時定下一「禁孕條款」，即女性低階外勞經發現有妊娠者，立即撤銷其聘僱許可（等同於立即遣返），²⁰女性低階外勞在這樣的政策之下被視為是有可能孕育下一代的「麻煩製造者」。以下的發言反映了這樣的邏輯：

上次院會討論時，曾有委員認為將懷孕中的外國婦女遣送回去

¹⁹ 當時的立法委員中，在討論外國人之聘僱與管理草案時，只有朱高正反省到外勞政策意味著移民工人與本國人享有截然不同的工作權，這樣的區分並非理所當然的。（立法院公報，81(31):46）

²⁰ 在1992年在對本條文進行二讀時，贊成刪除「禁孕條款」的為多數，所以在1992年通過並公佈的外國人聘僱與管理辦法中沒有這一項規定。不過，後來的修訂中又增加此一條款，直到2003年十一月九日才取消外籍勞工入國後每六個月健康檢查之妊娠檢查項目。

是不人道、不文明的作法。本席要在此提醒各位同仁，等孩子生下來，還是得遣送回去，得拆散家庭，一樣是不人道。孩子未生之前，男方與孩子仍未發生感情，生下之後，兩人感情會越來越濃厚，越難割捨，故本席認為與其讓她生下孩子再遣送出境，不如在懷孕中即將她送出境，免得增加困擾。（李慶雄發言，《就業服務法案（下）》，1993：785）

這段發言中所稱的「男方」在上下文看起來指的似乎是本地男性，如果，女性外勞真的和這樣的「男方」有了下一代，也是屬於私人關係的範圍，政治菁英卻認為該由國家干預替「男方」「割捨」感情、用遣返來「懲罰」女方，當然，這裡雖然沒有明說，免得增加「誰的」困擾，不過，以國家之力介入想解決的絕不是個人感情的困擾，而是移民女性生下一代為台灣社會維持種族同質性所增加的「困擾」。

七、「誰不能繼續留下來」的階級原則

（一）「外勞政策」²¹的一國兩制：階級主義

雖然，以上的討論已經指出，台灣政治菁英並不希望讓外來移民「破壞」台灣社會的同質性，所以用對外勞短暫居留的限制來「保存」這樣的社會同質性。

但是，這樣的種族同質性原則在面對不同階級的外國人時，卻是不

²¹ 外國人之聘僱與管理辦法是台灣政府管理所有外國勞動力人口的法令，因此外勞政策應該指的是所有管理外國勞動者的法令，這也是我的用法。但是政府部門、媒體、一般人用外勞政策來統稱引進低階外勞的政策。

一樣的。比如，上述女性外勞的禁孕條款並未適用於其他職業（高階技術、專業）的外國女性勞動者，明顯地歧視低階女性勞工，²²顯示了階級的重要性將女性外籍人士區分出兩種政策類別，本節將進一步討論引進低階外勞政策顯示出國族構成的階級主義（classism）。表三分析就業服務法第五章外國人之聘僱與管理辦法，這是台灣管理所有外國勞動力人口的法令，分析此一辦法，我們可以看到台灣對不同階級的外國勞動者實行「一國兩制」的政策，兩群外國勞動者適用不同的規定。

表三顯示自從1992年通過此一辦法以來，對於不同職業的外籍勞動者，有不一樣的聘僱與管理辦法，展現一種階級區分原則，這是一種階級主義：一為低階外勞，他們的地位是典型的客工計畫下的產物，所以也可以稱他們為低階外勞；二為技術、管理、專業性勞動者，或稱「白領外勞」。這兩群外勞在入境、居留、出境的相關事宜適用不同的法規條文，主管機關亦不相同，低階外勞的主管機關是勞委會，白領外勞的主管機關則依聘僱企業的產業與類型各有各的主管機關。基本上低階外勞在以下的幾個面向上受到與白領外勞的差別待遇：來台工作時間限制、職業與產業的限制、依照配額引進、來源國的限制、不得任意換雇主、工作地點。白領外勞雖然不是以長期的移民簽證在台工作，但他們居留與工作的期間可以彈性延長，構成實質的長期居留。階級主義所產生的引進低階外勞政策下，低階外勞只是用來填補引進國、特定雇主的勞動需求，他們不是完整的勞動者，沒有換工作的基本勞動權，這樣的政策是一種有系統的歧視制度。

高階的外勞可以無限期地展延其工作及聘僱許可，這意味著對於外

²² 朱高正在陳述其反對「女性勞工懷孕即遣返」的條款時，反省到此一條款的階級歧視，（立法院公報81(3):46-53）。

表三、就業服務法第五章外國人之聘僱與管理辦法（1992年、2003年）

項目	「客工計畫」具體法規內容 1992	對白領外勞的規定 2003
分類	外國人從事第四十三條 外國人從事第四十六條 其他項外國工作者就是 第七、八、九工作者 第八、九、十、十一項 一般所稱的「白領外勞」 為客工計畫適用對象也 工作者為客工計畫適用 *** 就是本文所稱的低階外 對象** 勞*	
來源限定	無規定	得規定其國別及數額 不限定來源國與數額
招募程序	雇主聘僱前，應先以合 相同 理勞動條件在國內辦理 聘僱不需經過此程序。 招募，經招募無法滿足 其需要時，始得就該不 定人數提出申請。	
工作期間	工作聘僱許可期間一次 工作聘僱許可期間最長 1992年規定一次許可 展延規定 最長為一年；雇主申請 為二年；雇主得申請展 兩年，申請展延以一年 展延以一次為限，其展 延一次，其展延期間不 為限。2003改為一次 延期間不得超過一年。 得超過一年。 許可三年，展延並無特 定時間限制。	
總數管制	無規定	限定每年得引進總人數 並無引進總人數的限制
最長工作 期間限制	無規定	應出國一日後始得再入 展延次數均無限制，可 國工作，且其工作期 以沒有時間限制地繼續 間，累計不得逾六年。 工作。
轉換雇主	不得轉換雇主及工作	不得轉換雇主及工作 可轉換雇主及工作
就業安定 費	雇主需繳納就業安定費	雇主需繳納就業安定費 雇主不需繳納就業安定 費

*「家庭幫傭」、「為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」以及「其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者」。

** 除以上幾項以外增加「海洋漁務工作」。

*** 白領外勞的職業有：專門性或技術性之工作、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管、學校教師（公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師、合格外國語文課程教師、實驗高級中等學校雙語部或雙語學校之學科教師、依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師）、運動教練及運動員、宗教、藝術及演藝工作、商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。

國人在台居留期間必須有所限制的基本思維，並不包括這些高階的外國工作者，外國人的聘僱管理辦法中一國兩制顯示出強烈的階級差異。

所以，當許多政策制訂者主張不能無限期讓外國人永遠的在台灣工作下去，不能無限期在台灣工作下去的其實只是指低階外勞而已，因為根據規定，白領外勞的確是可以永遠的在台灣工作下去。值得注意的是，就像其他與引進低階外勞政策相關的國族政治內涵，並不是在引進低階外勞政策中才初次展現，成露茜在討論台灣採用的血統原則時，更指出既使在面對同具中國人血統的華僑時，階級也仍然一直是重要的、未被說出的中介因素，她說：「海外華人在台灣享有特殊的身份，但階級和職業是一個強烈的中介因素。有技術和財力的海外華人受到政府和民間企業有意識的籠絡，但一般低階外勞是否是華裔並不重要。」（2002：30）

大多數國家的移民政策都有不同程度的階級主義，階級主義指的是對特定階級身分人士的偏見，移民政策的階級主義是針對不同階級的移民設計不同的管道，那些以人道原則（家庭團聚、難民安置）為主要接納移民管道的國家，比較不能運用階級原則，或至少不能明顯地在制度上為不同階級的人，設下不同的障礙。但是，以最大化國家利益所設計的移民政策，越可能以階級主義來設計移入管道，而階級主義往往建立在理性規劃人口組成與經濟回饋的政策動機之上（Adrian Favell and Randall Hansen 2004:1-2）。值得注意的是，階級主義所面對的不是個別個人的階級位置，而是特定國籍人士共同被賦予的集體階級位置，正如藍佩嘉（Lan 2003:106）指出，不同階級的外勞往往與世界體系中的國家階級關連起來，低階的外勞來自於比台灣在世界體系中更邊陲的國家（東南亞），因此，台灣的外籍藍領工作者的低階處境是由勞動力市場的階級與來源國在世界體系的弱勢所共同造成的。

如何解讀出台灣的國界對不同階級的外國人有不同的意義，我們還

可以進一步分析相關的移民政策。除了外國人之聘僱與管理辦法，完整的引進低階外勞政策應該還包括移民的政策（immigrant policy，或稱整合的政策，incorporation policy），也就是允許這些外國勞動者長期居留與否的政策。這一部份在台灣剛開始設置「外國人之聘僱與管理辦法」的時候，是完全付諸闕如的，因為當時台灣並沒有制訂對外國人永久居留以及歸化入籍的政策，直到1999年台灣才有入出國及移民法，而有關歸化入籍的規定，也是直到2001年才在新修訂的國籍法中納入。在國籍法修訂之前，除了與我國男性結婚之外，沒有中國人血統的外國人無法取得國籍，²³所以包括客工外勞在內的外國工作者，並無成爲台灣國民的可能。

新修訂的國籍法施行細則中已經放寬接納外國人申請歸化入籍，但以有相當收入或資產（收入爲最低工資兩倍或擁有價值五百萬元的動產及不動產）做爲歸化中華民國國籍的申請要件。高階的外國勞動者可以很容易符合此一條件，可是這些條件，非常容易可以排除客工外勞申請入籍的可能性。另外，有關永久居留方面，1999年新制訂的入出國及移民法中規定外國人在我國合法連續居留七年以上才能提出申請，此一條款大概可以稱之爲「客工外勞排除條款」，因爲就業服務法中規定低階低階外勞在中華民國境內工作期間，累計不得逾六年，所以他們根本不適合提出申請的資格。

²³ 中華民國國籍法在民國十八年訂定後，歷經七十多年沒有修訂，當時雖載有外國人歸化的文字，但缺乏施行細則，直到民國八十九年頒佈新的國籍法時對外國人歸化始明訂施行細則。

（二）種族化的階級主義

開放外籍勞工進口，很可能變成變相移民，我們到底能不能容納外來移民？能不能和外來勞工一起生活呢？我想，如果我們調查願不願意在台灣有泰國村、菲律賓村、馬來村，讓這些外國人跟我們分享我們這裡的就業機會和所有的一切，恐怕沒有多少人會同意。（趙守博1992：145）

這段話清楚呈現出政策制訂者擔心這些移工對台灣社會造成「變相移民」的問題，主要是擔心與「我們」是否可以一起生活，換句話說是，就是可不可以融合的問題。可不可以融合指的是異族群的文化，但是異族群的文化經常被自然化、以致於被認定爲不可動搖的特質，在這樣的自然化過程中，形成了我們可以將之稱爲文化種族（cultural races）的群體，種族原本指的是對於像膚色這種天生特質的分類，但是，一旦擁有特定文化的人群被賦予天生特質，也就是認定他們注定了「我們」不相容，文化團體也就被種族化，成爲文化上的種族。Sassen（1999）曾指出本地人對外來者文化的種族化，通常經歷三部曲：第一步是先指出「最有問題」的外來者，並用本質論的方式論述這些群體與我們社會的文化差異，並將這些差異視爲「客觀」的事實之後，繼而問題化這樣的差異。這也是Balibar（1991:22）強調的differential racism，這樣的種族化將文化固定下來，成爲劃分人群的基礎，文化被有效地操作爲一種「自然」——一種不能被動搖的客觀事實，在這樣的偽裝中，人爲的文化特質被轉化爲天生的必然差異，無法被改變或同化，這就完成了種族化外來者的步驟。²⁴

讓我們用這三部曲，來審視台灣政治菁英如何指出特定團體並合理

的外來者，這些外國人社群被認定是異質的、不會被台灣人接受。但是，仔細評估這些「他者與我們不相容」的陳述，卻可以發現這是將文化予以種族化（racialization）的過程。在這樣的意識型態中，外來者具有一種本質上與本地人不相容的特質：

目前外籍勞工已在地方造成很大的治安問題，連純樸小鎮在晚上都可看到外籍勞工，在夜間成群結對地騎腳踏車遊蕩街頭。

（蘇煥智，立法院公報 85(47):284）

外籍勞工對照純樸的本地小鎮，外籍勞工的成群出現擾亂這樣的純樸，這可以被稱為種族主義的陳述，因為這樣的陳述「將他者再現（representations of the Other）為必然較為劣等的人」（Miles 1989:66）。低階外勞被認為在本質上缺乏一種使他們可以成為台灣社會人口組成的素質，他們缺乏成為「我們」的基本條件。

於是原來的階級主義進一步被種族化，形成了種族化的階級主義。被種族化了的階級主義造成了低階外勞處於一種同時揉合了種族與階級的社會位置，近似於韋伯所關心的 pariah 處境。我認為，對外籍勞工的政策命名與分類進一步落實了這樣的社會位置，引進低階外勞政策制訂過程中進行了一種將低階外勞歸類與孤立的過程，「外籍勞工」的稱呼，本身即在區分典型與非典型的在台外國人，勞委會當時對「外籍勞工」²⁵一詞的說明，就是一個很好的佐證：

²⁵ 在台灣，從政府、媒體到一般人，都以「外籍勞工」這一廣泛的詞來指涉就業服務法中所引進的低階外勞。理論上，所有在台的外國勞動者，都應該通稱外勞，這也是為什麼為了避免此「外籍勞工」一詞語不夠精確所造成的問題，本文用「低階外勞」來與其他適用不同規定的白領外勞做區分。

化他們作為不可融合的外來者。首先，趙守博寫的那一段話中，最有問題的「外來者顯然是藍領外籍勞工，因為1990年初以及以前，台灣一直都有外國人社群存在，以歐美人居住的天母就是一個明顯的例子，為什麼這些長久存在於台灣的外國人社群不被認為有「與我們一起生活」的問題？他們也有許多人因為長期居留而成為「變相移民」，但這卻並不會被視為台灣人有包容「各種人」的證據。因此，階級主義仍然主導區分了誰是不能與台灣社會相容的外來者，不被認為有融合問題的他者不是所有外國人，而是將被引進作為低階勞動者，東南亞人只是因為歷史的偶然（外交關係）填充了此一不能融合的他者位置。

雖是歷史的偶然，低階外勞從此有了東南亞的面容，政治菁英於是也有「異文化」的素材來描繪外來者與本地人的融合問題，他們不是以階級而是以族群與文化為理由來否定這些東南亞人口與本地社會的融合可能性，他們以泰國村、菲律賓村、馬來村的面貌被具體地否定與我們融合的可能性，因為這樣的否定看起來比階級原則有正當性，就像 Bhagwati（1984）指出的，移民政策反映的是一個社會的成員對「地域性」以及「自然權」的看法，在這種看法中隱含著一種主張，即：一個「地域—文化」團體有維持其特定區分的身分認同之權利。這意味著，如果文化異質化是不可欲的，那麼該社會有可以拒絕「外來者」的「權利」。因此，泰國人、菲律賓人、馬來人被政策制訂者視為有融合問題

²⁴ 在一篇“Why Guestworkers are largely Europeans?”的文章中，Schonwalder（2004）指出德國政策制訂者在實行客工計畫的數十年中，一直企圖合理化其對歐洲人的接納與對非歐洲人的排斥，但是他發現非歐洲人中亞洲人與非洲人被認為是最不能被接納的兩群非歐洲人，表面上的理由是由於他們語言、文化習慣等客觀的特質，難以與德國社會融合。但是，在各種隱藏的原則中，卻透露出一種本質化亞洲與非洲人特質的傾向（p.252）。

現在台灣沒有一個「合法」的外籍勞工，外國人在台灣就業與外籍勞工是不同的，所謂外籍勞工指的是非技術性的外國工人，目前在國內我們有外國人在工作，他們是合法進來的。

（《就業服務法案（上）》1993:43）

這段充滿名詞界定的矛盾的話，並不能被視為是「邏輯不一致」的語焉不詳，相反地，這裡有一清楚的邏輯，只是從未被明白講出，那就是，外籍勞工並不是政策制訂者心目中的典型外國人。「外國人」通常是合法進入、有技術性的外國工作者，外國人不包括外籍勞工，外籍勞工也不是「外國人」。外籍勞工在這裡被視為一種單獨的類別，不是屬於「外國人」類別下的一項分類，而是與「外國人」並存的另一類人士。低階外勞與其他外國人分離的歸類，使得他們成為「他者中的他者」（others within others）。在這樣的命名政治之下，低階外勞獨立地成了台灣社會的最外圍的他者。這樣的情形就像Etienne Balibar（1991:21）所討論的新種族主義（neo-racism），它和舊種族主義最大的不同，在於舊種族主義經常有具體的種族團體作為歧視的對象，新種族主義的對象卻是移民，這些各國境內的外來者不必然清楚地被連結到特定的種族類屬而遭受歧視，新種族主義是一種 racism without races，被差異對待的人往往只因為他們是移民。但是新的種族主義並不因為它沒有特定種族為對象就不是種族主義，新種族主義對待外人的方式，仍然是將人群予以人工的分類之後在政策上或人際互動上將之孤立並歧視。

八、結論

本文的結論是，1992年台灣首次通過引進與管理外國勞動力的法

令、確立了客工計畫的體制（也就是排除低階外勞成為台灣長期移民的可能性）、引進東南亞國家的勞動力、並且排斥資本家與雇主希望引進的中國勞動力人口，這些政治行動可以被放在國族政治的脈絡之下來理解。本文的關注點在於引進低階外勞政策如何提供了國族政治一個表達的場域，而這樣的表達對於引進低階外勞政策的基調有何影響。這樣的討論可以達成兩方面的理解：一方面，藉由國族政治的分析脈絡，我們對台灣引進低階外勞政策的起源可以有一些更根本的瞭解；另一方面，引進低階外勞政策對於我們探討國族政治，也可以有許多的洞察。就第一個寫作目標而言，對引進低階外勞政策的起源與國族政治的考量，有深入的理解之後，也會有助於我們思考為什麼引進低階外勞政策制訂十年來有許多基本的底線未曾位移，比如從表三可以看到2003年最新修訂的就業服務法第五章外國人之聘僱與管理辦法，與1992年剛通過時的內容相比較，並無重大改變，除了比1992年的工作許可期間放寬一點之外，其餘的改變都是對藍領外籍工作者增加更多的限制，這些限制都是在鞏固了台灣將外國低階勞動力定位在暫時性移民的事實。這樣的政策穩定性有一部份來自政策制訂者在長期以來對「我們可以允許哪些新成員」的基本考量並未有根本的改變。

在結論的部分，我想討論引進低階外勞政策的分析可以如何幫助我們對於國族政治有更廣泛、深入的理解，我認為引進低階外勞政策的分析對於民族國家的社會理論，提供許多理論化的機會。除了既有文獻中已經討論的三個台灣國族政治的面向—國族認同、政治社群界定、國際體系中的國格之外，對引進低階外勞政策的分析更進一步碰觸到台灣國族政治的另外三個面向—種族同質性基礎、種族化的階級主義、重商的經濟國族主義，這些國族政治中的重要議題與面向，透過引進低階外勞政策的分析，得到了顯露的機會。表四摘要了引進低階外勞政策中與國

族政治相關的面向與涵蓋的議題。

表四、引進低階外勞政策的國族政治：六個面向

國族政治的面向	建立與增進民族國家的面向	表達在引進低階外勞政策的議題
台灣人/中國人認同	國族認同的確立 誰是我們？誰是他者	大陸勞工的排除
國家的邊界與主體	誰是中華民國的國民？ 中華民國的國界何在？	大陸勞工是不是「外國人」？
國際體系中的國格	政府與政府之間平等對待、 維持「友好」外交	引進東南亞勞工、「外勞外交」 引進低階外勞政策的一國兩制
種族化的階級主義	整合外國人成為社會成員的 原則	
種族同質性的血統主義	接納外來人口的主要基礎	客工計畫的實施
重商的經濟國族主義	民族國家的國民分享共同的 經濟福祉、經濟福祉的啟動 者是企業	引進外勞以獎勵對促進國民經 濟具有象徵意義的國內企業（ 出口導向的製造業）

藉由引進低階外勞政策的辯論與制訂，政策制訂者成為形塑、詮釋國家內涵的行為者。從一開始引進外勞以挽留企業根留台灣，反映的是台灣因應資本全球化對經濟國族主義構成的威脅，國家用引進低階外勞政策來鞏固經濟國族主義。國際政治是台灣實現民族國家的重要障礙，外勞外交被政策制訂者認定可以幫助台灣建立國際的地位，所以引進外勞的來源國以當時外交考量為主要參考依據。決定採用客工計畫是為了確保台灣居民的組成乃基於種族的同質性，延續了公民的血統主義，但我也論證了打破種族同質性的可能管道只保留給高階的外國勞動者，起初他/她們可以不受限制地展延工作許可，乃至於現在我們已經有新的法令開放給他們申請永久居留以及歸化入籍，不能被接納的低階外勞的理由通常是基於將他們的文化特質予以本質化的論述。台灣有關國族

性的確立過程中，最有爭議的部分來自於與中國的關係定位，因此對於引進中國勞工的議題，在客工計畫形成之初，引起不同國族主義立場者激烈的爭議，後來的政策採取對中國勞動力更嚴苛的移入控制，反映了台灣人認同的國族主義力量佔上風。弔詭的是，當外籍勞工被認為挑戰了台灣社會種族同質性的底線所以不被接受為長期移民，大陸勞工卻正是因為同文同種而無法進入台灣成為客工。

在這些面向中，種族同質性基礎與種族化的階級主義是引進外勞對當時的國族政治產生的兩個新挑戰。它們是新的挑戰，因為這兩個面向在引進低階外勞政策制訂前，並沒有其他的政策場域足以將之推上檯面、被公開討論的機會。比如與種族同質性最相關的國籍法，因為在1990年以前根本沒有機會修改，所以中華民國國籍法中明顯的血統主義²⁶也就隱而不彰，並未被當作議題來討論。而是在有相當數量的外國人口即將移入台灣的當口，產生了足夠的壓力，可以使得這個面向浮現在國族政治的討論中。種族化的階級主義也一樣，並不是在1990年代突然隨著引進低階外勞政策而出現，而是藉由引進低階外勞政策，這個意識型態獲得了表達以及增進的機會。台灣的國族政治中的種族與階級面向，以前鮮少被提及。

圍繞在今天有關各種新類型的移民政策討論中，許多相關的國族政治可能仍然持續存在。以「誰可以成為我們」的課題而言，在2004年的今天，透過婚姻移民的議題，引起廣泛的注意，²⁷我希望本文已經清楚

²⁶ 以當時的國籍法而言，它的基礎是父系的血統主義。

²⁷ 天下雜誌在2003年三月號的封面專題「台灣變貌」，主要討論的是為數共近三十萬的外籍與大陸婚姻移民對台灣社會的衝擊，只用非常小的篇幅討論了將近三十萬的外籍勞工，著眼點也在於前者將對台灣產生「永久的影響」，相對於後者，外勞只是暫時的外來人口。

說明，在1990年初對引進低階外勞政策的討論時，新的國族政治早已萌芽，嚴格限制低階外勞居留期限的規定，所反映的正是政策制訂者將台灣定位在「零移民國度」的目標。「零移民」的期望繼續延續到新的政策制訂者，直到這個「理想」被1990年代中期以後逐漸增加的婚姻移民所挑戰，這一挑戰不是別的，而正是：「我們是一個接受移民的國家嗎？」將外勞當作客工「成功地」延遲了這樣的挑戰，這也是為什麼今天去探討台灣社會在第一次引進大量外國人的那個起點，究竟被哪些國族政治的意識型態劃下了特定的記號，仍然是非常重要的課題。

作者簡介

曾熾芬，主要研究興趣為國際遷移與族群關係。目前正在從事台灣移民政策的研究。近期著作包括“From ‘Us’ to ‘Them’: Diasporic Linkages and Identity Politics” (Identities, 2002)

參考書目

- 中國時報社論，1990，7月19日，第2版。
 中國時報社論，1991，4月21日，第3版。
 中國時報社論，1997，〈中南美洲外勞擬開放來台〉，7月8日。
 中時晚報，1991，〈引進大弓陸勞工問題〉，6月15日，第3版。
 天下雜誌，新移民潮——台灣變貌專題，2003/3/15：94-129。
 立法院公報，1991，80(11)。
 立法院公報，1991，80(55)。
 立法院公報，1991，80(96)。
 立法院公報，1991，80(98)。
 立法院公報，1991，81(1)。
 立法院公報，1991，81(5)。
 立法院公報，1991，81(13)。
 立法院公報，1991，81(31)。
 立法院公報，1991，85(47)。
 立法院秘書處，1993，〈就業服務法案(下)〉。立法院秘書處編印。
 立法院秘書處，1993，〈就業服務法案(上)〉。立法院秘書處編印。
 江宜樺，2001，〈新國家運動下的台灣認同〉。頁181-216，收錄於林佳龍、鄭永年編，《國族主義與兩岸關係》。台北：新自然主義出版社。
 汪宏倫，2001a，〈台灣為何要「自找麻煩」？全球化趨勢與台灣的國格問題〉，頁267-302，收錄於林佳龍、鄭永年主編，《國族主義與兩岸關係》。台北：新自然主義出版社。

- 2001b, 〈制度脈絡、外部因素與台灣之「national question」的特殊性：一個理論與經驗的反省〉。《台灣社會學》1:183-239。
- 成露茜, 2002, 〈跨國移工、台灣建國意識與公民運動〉。《台灣社會研究季刊》48:15-46。
- 吳乃德, 1993, 〈省籍意識、政治支持和國家認同—台灣族群政治理論的初探〉。頁27-51, 收錄於張茂桂等著, 《族群關係與國家認同》。台北: 業強。
- 吳介民, 1996, 〈經貿躍進, 政治僵持?—後冷戰時代初期兩岸關係的基調與變奏〉。《台灣政治學刊》1:211-255。
- 吳惠林、張清溪, 1991, 《台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》。台北: 中華經濟研究院。
- 青年日報, 1990, 9月15日, 第二版。
- 段承璞, 1992, 《台灣戰後經濟》。台北: 人間。
- 張茂桂, 1993, 〈省籍問題與國族主義〉。頁233-278, 收錄於張茂桂等著, 《族群關係與國家認同》。台北: 業強。
- 陳宗韓, 1999, 《台灣外籍勞工政策的政治經濟分析》。國立台灣大學三民主義研究所博士論文。
- 勞委會, 2002, 《台灣地區外籍勞工管理及運用調查》。統計處。
- 趙守博, 1992, 《勞工政策與勞工問題》。台北: 中國生產力中心。
- 劉進慶, 1992, 《台灣戰後經濟分析》。台北: 人間。
- 劉梅君, 2000, 〈「廉價外勞」論述的政治新古典市場觀點批判〉。《台灣社會研究季刊》38:59-90。
- 鄭明忠, 1995, 《我國外籍勞工政策之執行評估》。中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 龔允倩, 2002, 〈引進低階外勞政策的利益結構與翻轉的行政實驗初

- 探)》。《台灣社會研究季刊》235-286。
- Balibar, Etienne, 1991, "Racism and Nationalism." Pp.37-68 in *Race, Nation, Class*, edited by Etienne Balibar and Immanuel Wallerstein. London: Verso.
- Bartram, David V, 1998, "Foreign Workers in Israel: History and Theory." *International Migration Review* 32(2):303-325.
- Behdad, Ali, 1997, "Nationalism and Immigration to the United States." *Diaspora*, 6(2):155-177.
- Bendix, John, 1990, *Importing Foreign Workers: A Comparison of German and American policy*. New York: Peter Lange.
- Bhagwati, J. N., 1984, "Incentives and Disincentives: International Migration." *Weltwirtschaftliches Archiv* 120 (4):678-701.
- Block, Fred. 1987. *Revising State Theory*. Temple University Press.
- Brubaker, William Rogers, 1990, "Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis." *International Sociology* 5:379-407.
- _____, 1992, *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Castells, Manuel, 1975, "Immigrant Workers and Class Struggles in Advanced Capitalism: The Western European Experience." *Politics and Societies* 5(1):33-66.
- Faist, Thomas, 2000, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Favell, Adrian and Randall Hansen, 2004, "Markets against Politics: Migration, EU enlargement and the idea of Europe," *Journal of Ethnic*

- and Migration Studies* 24(4):581-601.
- Fitzgerald, Keith, 1996, *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Freeman, Gary P, 1995, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." *International Migration Review* 29(4):881-913.
- Friedrich List, 1966, *The National System of Political Economy*. Augustus M. Kelley Publishers.
- Giddens, Anthony, 1985, *The Nation-State and Violence*. London: Polity Press.
- Gorz, Andrea, 1970, "Immigrant Labor." *New Left Review* 61.
- Heilperin, Michael A., 1960, *Studies in Economic Nationalism*. Geneva, Switzerland: Librairie E. Droz.
- Herbert, Ulrich, 1990, *A History of Foreign Labor in Germany, 1880-1980*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Hieronymi, Otto, 1980, *The New Economic Nationalism*. New York: Praeger.
- Hobsbawn, Eric, 1990, *Nations and Nationalism Since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollifield, James, 2000, "The Politics of International Migration." Pp.137-185 in *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, edited by Caroline B. Brettell and James Hollifield. New York: Routledge.
- Hughes, Christopher. 1998, *Taiwan and Chinese Nationalism*. London: Routledge.
- Inglis, Chris and T. Wu, 1991, "Australian Business Migration." Paper presented at the Conference on International Manpower Flows and Foreign Investment in Asia, 9-13 September, Tokyo.
- Jessop, Bob, 1994, "Post-Fordism and the State." Pp.251-280 in *Post-Fordism*, edited by Ash Amin. London: Blackwell.
- Johnson, Harry, 1967, "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States." Pp.52-76 in *Economic Nationalism in Old and New States*, edited by Harry Johnson. Chicago: University of Chicago Press.
- Lan, Pei-Chia, 2003, "Political and Social Geography of Marginal Insiders: Migrant Domestic Workers in Taiwan." *Asian Pacific Migration Journal* 12(1-2):99-125.
- Lee, Hye-kyung, 1997, "The Employment of Foreign Workers in Korea: Issues and Policy Suggestion." *International Sociology* 12(3):353-371.
- Liu, H.-S., 1978, *The Status and Protection of Aliens in Taiwan, Republic of China*. Taipei: Asia and the World Forum.
- Mandel, Ernest, 1978, *Late Capitalism*. London: Verso.
- Martin, Philip, 1997, "Guest Worker Policies for the Twenty-First Century." *New community* 23(4):483-494.
- Meissner, D, 1992, "Managing Migrations." *Foreign Policy* 86:66-83.
- Meyers, Eytan, 2000, "Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis." *International Migration Review* 34(4):1245-1282.
- Miles, Robert, 1989, *Racism*. London: Routledge.
- _____, 1991, *Racism and The Incorporation of Foreign Labor*. London: Routledge.
- Nagayama, Toshikazu, 1996, "Foreign Workers Recruiting Policies in Japan." *Asian and Pacific Migration Journal* 5(2-3):241-263.

- Pak, K. T., 1994, "Politics of Immigration in Japan." Paper presented at the Workshop on East Asia Politics, June 1.
- Reich, Robert, 1992, *The Work of Nations*. New York: Vintage.
- Ross, J. S. R., and Trachte, K.C., 1990, *Global Capitalism: The New Leviathan*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Sassen, Saskia, 1989, *The Mobility of Labor and Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, 1996, *Losing Control?: Sovereignty in an age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- _____, 1999, *Guests and Aliens*. New York: The New Press.
- Schönwälder, Karen 2004, "Why Germany's Guestworkers were Largely Europeans: The Selective Principles of Post-war Labour Recruitment." *Ethnic and Racial Studies* 27 (2): 248-65.
- Skocpol, Theda., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Stalker, Peter., 2000, *Workers Without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Sweezy, Paul, 1962, *The Theory of Capitalist Development: Principles of Marxian Political Economy*. London: Dennis Dobson Limited
- Tooze, J. Adam, 1998, "Imagining National Economies: National and International Statistics, 1900-1950." Pp.212-228 in *Imagining Nations*, edited b Geoffrey Cubitt. Manchester. UK: Manchester University Press.
- Tsay, Ching-Lung, 1995, *Labor Migration in Asia: Taiwan*. ASEAN Bulletin, 12.
- Wang, Horng-Leun, 1999, "Ostracized State, Invisible Nation: Institutional

- Scripts and the Crisis of the ROC." Pp.94-136 in *In Want of a Nation*, Ph. D. Dissertation, Department of Sociology, University of Chicago.
- Williamson, Thomas, 2002, "Incorporating a Malaysian Nation." *Cultural Anthropology* August: 401-430.
- Wong, Diana, 1997, "Transience and Settlement: Singapore's Foreign Labor Policy." *Asian Pacific Migration Journal* 6(2):135-167.
- Zolberg, Aristide, 1989, "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World." *International Migration Review* 23(3):403-430.
- _____, 1991, "Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations." Pp.301-335 in *Social Theory for a Changing Society*, edited by Pierre Bourdieu and James S. Coleman. New York: Russell Sage Foundation and Westview Press.

**Expressing Nationalist Politics in Guestworker Program:
Taiwan's Recruitment of Foreign Labor**

Yen-Fen Tseng

Professor, Department of Sociology, Taiwan University

Abstract

This article argues that introducing and implementing a foreign workers policy offers an opportunity for a modern state to express its very fundamental ideologies related to nationalist politics. By investigating the policy making decisions that formulated the first ever guestworker program in Taiwan during the early 1990s, in this article, I pursue a dual analytical agenda. First, I examine in detail the nationalist discourse on building the foreign worker regime in Taiwan and show how some fundamental ideal interests related to nationalist politics influence the decision making process. Second, I aim to show how a restrictive border control policy such as guestworker program expresses some of the Taiwan's key nationalist narratives in the early 1990s. Major findings are as followed. First, operating under the idea of mercantilist economic nationalism, the guestworker program was meant to respond to a "shortage" of low-skilled labor constructed by industries threatening plant closings and offshore production. Second, the careful selection of foreign workers from specific countries reflects state-to-state relations in international politics. Third, racialized classism is found in related policies that basically give more room for incorporating professional/technician/managerial workers to Taiwan's demographic future. Blue collared workers from Southeast Asia are classified as a cultural race and are perceived "incompatible" with Taiwan. Fourth, the state resists the market demand for mainland Chinese laborers, who are considered an ideal labor supply due to their assumed language and cultural commonness, stemming from a fear of having the recently consolidated national identity be shaken up once again.

Key Words: foreign worker policy, guestworker program, nationalist politics, nationalism, class, Taiwan