

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

「引進」外勞：台灣外勞政策中的國家自主性

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2412-H-002-017-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立臺灣大學社會學系暨研究所

計畫主持人：曾熾芬

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 12 月 15 日

誰可以打開國界的門？

移民政策的階級主義

曾熾芬

台大社會系

一、國界的階級性

「今天的國界已經被設計成提供以下的功能（其實也已經存在許久）：不只是給予不同的社會階級不同的法律對待，……它還主動地在幫助區分社會階級。」

（ Etienne Balibar 2002: 81-82 ）

近來，當我有機會提出對於台灣外勞政策限定藍領外勞只能短暫居留的批評時，經常有聽眾提出類似問題：「每個國家包括全世界最積極引進移民的國家，都有對於移民階級背景的篩選機制，因此，台灣只是其中之一，還是台灣有其獨特之處？」這篇文章就是為了回應此類問題而寫，我想論證，各國移民政策對於移民階級背景的篩選有程度上的差異，每一個特定國家的政策也有歷史階段的差異，就第一點而言，國家的差異源於移民傳統的差異，移民傳統影響了階級篩選政策的正當性；就第二點而言，不同的歷史階段浮現新的因素促使或減少階級篩選的進行。經驗證據上，本文首先比較主要移民國家的政策與最近的發展，近來，全球工業先進國設定特定來源國的高科技人才作為引進的對象，使得不論在哪一個國家，階級篩選論有了新的正當性基礎。本文也將針對台灣的移民政策發展，作一討論，我將論證台灣屬於以經濟理性為考量的移民傳統，階級篩選的正當性在最近得到進一步的鞏固，一方面，外籍配偶人數增加被認為造成「人口素質」的問題，另一方面，以經建會主導的引進技術人才構想，階級的區分透過政治與媒體的論述，正式成為移民政策的發展主軸，表現在目前的移民政策綱領草案。

本文要討論國界控制的階級主義(classism)，階級主義指的是對有特定社會地位或經濟階級的人的偏見。我想討論移民政策的階級篩選原則以及背後的意識型態，這種意識型態作為一種偏見，用一種刻板的方式將經濟社會地位高的外國人視為可被接受的移民，但卻將低階的外國人視為對國界與國界內的社會最具有威脅性的人群。移民政策的階級區分一直存在，但理由並不相同，在很長的時期，這種區分乃是建立在種族的論述中，與低階地位相扣連的種族團體，其種族上的特質被低劣化，而成為不受歡迎的外來者，直到這種傳統的種族主義¹的正當性

¹ 傳統的種族主義是明顯地以種族的理由來排斥人，新興的種族主義經常是隱藏的意識型態，表面的理由有其他與種族似乎無關的理由（比如特定的能力、特定的身體美學）。

在當代消失，取而代之的是階級主義。

這一階級主義的興起背景與全球化的其他過程息息相關。當許多論者指出全球化面臨困境，這一困境指的是全球化中資金、商品流通的跨國障礙正在減少的同時，對人口流動的邊界控制卻在增加，而這兩個不一致的流通體制，終將是矛盾的。(Sassen 1999; Castle 1998) 在 *Operation Gatekeepers* 這本討論美國聯邦政府如何在 1990 年代強化美墨邊界控制的手段時，作者 Joseph Nevins(2002)也指出，趨嚴的邊界控制也會阻礙那些對促進貿易自由化有貢獻的人的流動。這些討論卻未能指出，許多國家早已經在各種邊界控制的政策中區分商業菁英和遷移勞工，一方面，對於那些能促進資本與商品全球化的人打開各種政策的方便之門，以利他們的跨境之旅，這些包括落地簽證、各種針對技術與投資的寬鬆居留規定、以及對於技術人員與投資者的永久居留權提供(Tseng 2000)。但是另一方面，對於那些只有用本身勞動力的流動來維生的人卻是處處設限不讓他們進來，既使政策開放讓他們進來也只是著眼於他們可用的勞動力，因此設計政策在他們不被需要的時候可以被迅速確實地送出國境 (Martin 1997)。這樣的區分日趨極端，也因此，論者如 Etienne Balibar (2002:83) 認為目前的國界控制對於處於階級高低兩個極端的跨國流動群體，有越來越不同的對待，用他的話說，這兩群人一群是讓資本流動的人，另一群則是被資本流動的人，但是他並沒有說是什麼使得這兩群人的國界處境差異拉大。本文要討論有哪些新的變化使得讓資本流動的人與被資本流動的人的流動有著尖銳對比的政策處境。本文將指出，以移民政策此一國界管理政策而言，這些新的變化使得各國越來越以經濟理性為移民政策的正當性基礎，進一步強化了階級篩選的。

Peter O'Brien(1991:372)在研究德國移民管制的政策時提出以下的論證：「如果國家可以有效地規範人員進出國界，那麼人的流動就不會對其主權以及國家安全造成威脅。」問題是：在全球化的今天如何有效控管人的進出國界？

- 1) 國界控管的壓力：全球化使得人快速地跨國流動，面對人口大量流動的壓力，國界管理沒有辦法對每一個人都管制，因此發展出一套區分的方式嚴格管制國家認為該管制的人，同時對國家認為不需要被管制的人更加開放。
 - 2) 不該被管制的人是那些可以讓資本、商品、創意更加流動的人（商業菁英、投資者、有技術的人），需要被管制的是那些只有帶著自己勞動力跨國流動的人，國家認為他們需要被更嚴格控管，最重要的訴求往往因為他們會搶走本國勞工工作（相對於前者被認為會為本國人創造工作機會）。
- (1) + (2)=國界管制日趨兩極化。

Examples: 美國機場安全檢查的兩極化（一般人按手印、照相），商務菁英可以經由申請免除所有的安全檢查，NAFTA 開始實施的 1990 年代，一方面，資金、商品、商業人士在美墨之間更無往來的障礙，美墨邊界查察偷渡的動作加大 (Operation Gatekeepers)，但是不但沒有減少偷渡，反而使得更多人因偷渡而出死亡的代價。

二、人道原則 vs 階級篩選:以美國為例

大多數國家的移民政策都有階級主義的成分，也就是針對不同階級的移民設計不同的管道，階級較高的人比較受到移民政策的歡迎。但是，階級主義的影響力卻仍有國家的差異，那些主要以人道原則（家庭團聚、難民安置）接納移民的國家，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。相對地，以最大化國家利益（也就是經濟理性）為主要考量所設計的移民政策，越可能以階級主義來設計移入管道，在這樣的移民傳統中，階級主義的實行往往是將移民經濟回饋地主國的利弊放在首要目標的結果。移民政策就像其他的制度一樣，需要理念上的正當性，這就是 Mary Douglas(1986: 46) 的觀點，她說：「一套制度也只是一種習以為常的信念。」隱藏在每一套移民政策背後的是對於移民與該社會的關係的一種信念，此一信念帶給移民政策一種絕大多數人都可以同意的正當性(legitimacy)。本節以美國移民政策的轉變為例，來討論階級主義在美國移民政策取得進一步正當性的過程。

美國移民政策長期以來以人道原則(humanitarianism)為信念(Daniels and Graham 2001)，自由女神像的下方所刻的字經常作為這樣的象徵：「給我那些疲倦的、貧窮的、想要得到自由的大眾、擁擠的岸上那些可憐的人們，一齊送給我

那些無家可歸、飽經風霜的旅客，我將在黃金門之口為他們舉起燈火。」這樣的人道原則化成具體的政策，直到最近的統計都顯示，美國移民配額的 80%保留給家庭團聚（即有親屬在美國）的人，難民也佔了相當的移民比例，而每年以技術（包括低技術）的配額而移民美國的人口比例非常少，潛在移民的階級因素並不是美國的重要因素。（Iredale 1999）值得一提的是，既使在非技術或職業關連的移民管道中，階級原則並沒有不見蹤影，比如美國為了符合多元化移民的政策目標，每年採取「移民樂透」鼓勵全世界各國的人們移往美國，但是，申請人除了必須符合移出國名單，還必須符合一些人力資本的資格，比如高中畢業或過去五年內所從事的職業需要至少兩年的訓練。不過，與其他國家比起來，這樣的「階級」要求比較中等。

但是，這樣的情形近年來已經有了改變，有鑑於各國對人才的競爭，1990年代開始，就有一股改革移民政策使之更與技術結合的呼聲。1990年美國經濟諮詢委員會對總統提出的一項勞動力、流動、與國際移民的報告(President's Council of Economic Advisers 1990: 193-197)指出，過去美國移民政策一直未與勞動供給有密切的結合，以致於每年移入美國的移民中只有約 10%是經由勞動力的考量原則進入的，該報告建議美國應該將移民政策視為解決勞動供給的一種重要政策。George Borjas 這位經濟學家是最初提出這樣觀點的人，他用新古典經濟學的觀點來重新看待國家政策與國際移民的關係：

從經濟學的觀點出發，將居留權視為一種在公開市場上販售及購買的商品，這是一個值得鼓勵的作法。畢竟，價格體系可以使得經濟活動有良好的運轉，將商品與服務在市場上作有效率的分配，因而也會將移民市場上的資源作有效率的分配。（1990: 226）

因此「經濟理性」被帶入移民政策之中，就像 Andre Gorz 在 *Critique of Economic Reason* 所說的：「經濟理性化從計算開始，只要不是可以被計算的活動就不在經濟理性的範圍內。」（1989: 109）Borjas(19905)曾抱怨在他想對「移民對美國經濟造成何種影響」進行研究時才發現，過去對於移民帶給美國經濟的影響根本沒有任何「有系統」的資料，各種對移民政策的辯論立場也並沒有「科學證據」作基礎，當然他忽略了美國移民政策一直到最近都不被認為是與勞動力市場有關的一項活動，移民對美國經濟的影響不是一項值得被計算的議題，它並不在

經濟理性的範疇中。

為了進一步推廣這樣的經濟理性，Borjas 認為應該對移民簽證此一資源作一有效率的分配，並主張美國移民政策應該縮減以家庭團聚進入美國的配額（目前美國移民政策對公民的直系親屬來美團聚並無配額限制），挪至引進有技術的移民配額。做出類似改革建議，乃是出於以下的一種觀點：將美國移民簽證視為「待價而沽」的資源，因此有效率的分配方式是按照潛在移民所出的價碼（錢財、人力資本），根據他們所能提供的價碼，篩選出一種可以最大化美國利益的組合，其中的一個利益就是帶給美國有技術的勞動力。根據這樣的推論，與其將配額給其他未經能力篩選的移民管道，不如給有技術基礎的移民配額。Borjas 的看法是，如果美國不修改移民政策，它在全球的競爭人才市場中，終將逐漸落後。(Borjas 2000)但是，反對以上論點的人聲稱，Borjas 這種將移民簽證視為利益最大化的資源，是不顧長期以來美國以人道立場為主的移民政策哲學，長期以來，移民並不被視為是一種市場的產物，而是各種歷史階段的政治經濟體系所造成的產物(Sassen 1999)。總之，欲將美國移民政策帶往一個依移民的階級背景來篩選的方向，仍有相當大的阻力。德國則是朝向相反的方向發展，近年來改革移民政策的呼聲是以“a humanitarian approach”的方向為理想，企圖改變原本過度經濟理性考量的移民政策(Independent Commission on Migration to Germany 2001)，但是，相當諷刺的是，打開德國移民政策大門的卻是一場國際人才的爭奪戰的影響。

以技術與投資為名

過去二十年來，各主要移民接納國的移民政策都有朝向越來越以技術、甚至投資為篩選移民的原則，這些技術與財力的要求，和移民管道日趨「商品化」有關，這個商品化過程，就是將移民與經濟連結。有技術、財力的移民被認為可以帶給地主國經濟的好處，也使得一些原本不接納移民的國家，也開始進行社會的說服工程讓社會接受「移民」的正面價值，比如新加坡政府在「促銷」其技術移民計畫時明白指出，新加坡加入接納移民的國家行列，就是為了吸收華人菁英。(曾熾芬 1997: 49)另一個例子是德國，德國自從 1973 年結束客工計畫以後

長期不再有任何讓大量外國人進入德國居留的政策，卻在 2000 年以引進外國技術人才的理由推出「綠卡計畫」，給予以綠卡計畫進入德國工作的外國人及其家人一次五年的居留權，打破幾十年對外國人口的「閉關」政策(Independent Commission on Migration to Germany 2001)。根據 Favell and Hansen (2004)的看法，事實上整個歐洲在 1990 年代受到德國與英國這兩個原本是全歐洲對移民最為封閉的國家，越來越以移民政策來解決其人口與經濟問題的影響。以下先簡介一些主要國家的政策演變。

加拿大模式：1980 年初，加國為了吸引經濟背景上可以立即嘉惠加拿大的移民，因此最早設立引進技術與投資移民，澳洲與紐西蘭也都紛紛跟進採取加國模式引進技術人才，但由於這些國家在投資的部分有相當大的政策差異，我先不討論投資移民的管道，在本文我用加拿大模式來稱這些國家移民政策中屬於技術移民的部分。加拿大模式指的是建立一套人力資本的篩選標準，也就是點數評比的制度(point system)，以教育程度、工作經驗和英語（在加拿大可能加上法語）語言能力，加起來予以評分，依照評分高低篩選移民。

德國：2000 年德國政府宣布實施一項被稱為「綠卡」(Green Card)的政策引進外國 IT 專業技術人員，給予德國 IT 企業總共 20,000 名非歐盟的 IT 技術人員最多五年的工作簽證，這個數目與產業界要求的 75,000 配額相去甚遠。問題更大的，這一政策雖名為綠卡，意味向美國的移民政策看齊，但是美國的綠卡是永久居留權，相對於德國的最多只能五年的暫時性居留權，德國這種對高技術人才的欲迎還拒，也造成許多潛在的申請人卻步不來。(Rothgang and Schmidt, 2003) 德國實施綠卡計畫，結果並不符預期，申請移入的人並未大排長移民龍，供德國企業挑選，究其原因之一，就是短暫工作簽證所帶來的問題。也因此 2001 年，德國政府為了改革移民政策與法令成立委員會開始著手改革，改革的重點之一就是採納美國的永久居留權制度。這項改革致力於區分對於外國技術人力的需求在哪些部分是永久的？哪些是暫時性的？這樣的區分一旦清楚，對於永久性需要的人才（也就是對勞動力市場有補充性效果的人力），這項改革主張在引進之初便給予申請者及其家人永久居留身份。(Bauer, 2004)德國雖然面臨高科技人才的短

缺，配合引進技術人才的各種移民政策改革卻遭遇非常多的困難，尤其是要引進成為永久居民的移民改革，遭遇的阻力更大，德國各政黨矢力維持社會的文化與種族同質性。這些來自傳統維持的阻力，也顯示引進外國技術人才這樣的需求可以給予一個排他性很強的社會打開門戶的壓力，但這一壓力有時並不足以讓它從徹底排斥他人的零移民國家變得更能容納接受外國人成為「我們」。但是，也有一定的壓力使得德國會考慮開門讓中高階背景的外國人移入，針對此，德國內政部提出的政策說明中，特別強調透過制度性的設計，對潛在移民的技術能力進行篩選，可以捍衛德國在商業與產業界的地位，因此「他們」可以帶給德國人無庸置疑的利益。

日本：由於強調人口種族同質性和獨特性，傳統上日本不歡迎外國人成為移民，在所有的工業化國家中，日本的外國居民比例是最低的。（OECD,2001）這樣的移民傳統不僅是限制了移民政策的基調，也影響外國人進入一國工作居留的意願，一個被認為對外國人不歡迎的社會，既使在它需要外國人力的時候，外國的工作者仍會對於進入該國所帶來的社會生活感到疑慮。不過，或許也是警覺到這樣的形象，日本也正在改變當中，根據 Fuess(2003: 257)的看法，隨著日本社會年輕人的數目持續萎縮和經濟活動變更加全球性的整合，日本社會在未來會更形依賴外籍專業人士，他觀察到，日本政府在 2000 年對外國籍居民舉行普查時，打出「你是日本社會的一員」的口號，也許，日本人仍然重視自己獨特的民族認同感，但是 Fuess 認為「你是日本社會一員」這一句話，其實是專對外國工程師、語言專業人士和經理人這群高技術者所發出的邀請函。但這樣的歡迎只是為專業外國人士的長期居留開了方便之門，事實上，由於高技術勞工的短缺，尤其是跨國性的專業人才缺乏，日本在 1990 修正其移民政策（簡稱 ICRR）使得具有技術的外國專業人才更容易在日本工作，但這是指在工作簽證的延續比較容易，與美國移民政策比起來，不論階級背景，外國人在日本尋求永久居留甚至歸化仍然很困難。

台灣移民政策的階級性：1990-2002

本文的第二部份想討論階級因素如何影響台灣長期以來的移民政策，目前

在台灣，處於各種居留狀態的外國移居者，因為不同的階級背景而面對不同的移民政策：

1. 短期居留：這是指在台灣的居留有嚴格期限，期滿不得或只能在特殊情況下展延一次，這主要是藍領外勞的居留狀況，他們被允許入境工作的期限是一次三年，如有雇主願意為他辦理展延，至多只能申請一次為期三年的工作簽證。其中一些人在三年或六年屆滿前離開雇主、但不離開台灣，而成為一群「逾期居留」(overstayers)的人口，儘管不合法，這群逾期居留者往往成了實質上長期居留台灣的移民。
2. 長期居留：這是指未取得永久居留地位，但仍可以透過合法的管道，持續性地在台居留，這種長期居留的合法管道只有白領外國工作者可以運用，那就是透過雇主不斷為他申請延長每次為期三年的工作簽證，而達到實際的長期居留。
3. 永久居民：台灣有永久居留申請的規定是 1990 年後期才出現的，永久居留權和公民權的最大差異在於永久居留的非公民沒有政治參與的權利。
4. 公民：公民身份是國家成員最終的身份，因此讓移民歸化成為公民是各國移民政策中最重要的一環，這樣的政策設計一些管道、建立一些條件，讓特定的國外移入人口得以成為國民。在台灣，長期以來，除了本國男子的外國配偶及其下一代、以及具有中國血統的海外華僑之外，台灣社會並無針對其他國外移入人口歸化取得公民權的制度設計。直到 1990 年代後期制訂的新國籍法與入出國及移民法才有了改變，這次的改變主要是在原有的血統主義中去除性別的差異，使得本國人（不論男女）之配偶及下一代都可以歸化，另外更開放非血統的管道容許有資產以及一定收入、並已經在台灣長期居住的國外移入人口可以歸化入籍成為公民。

台灣一直是以血統為公民身份的基礎，但階級原則卻一直是一項隱藏的標準篩選著可能成為公民的人。成露茜在討論台灣採用的血統原則時，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，但一般外籍勞工是否是華裔並不重要。」(2002: 30)

誰可以成為我們？

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²，所以包括客工外勞在內的外國工作者，並無成為台灣國民的可能。

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（收入為最低工資兩倍或擁有價值五百萬元的動產及不動產）做為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為「客工外勞排除條款」，因為就業服務法中規定低階外籍勞工在中華民國境內工作期間，累計不得逾六年，所以他們根本不符合提出申請的資格。相較於後來在 2002 年通過的「入出國及移民法」部份條文修正案中，將重大公共建設投資計畫規劃成投資移民方案，提供外國人民投資購買，以取得核可居留的資格，階級因素很清楚地成為剛成形的移民法中主要的篩選標準。

白領的外國工作者不僅是在居留的期限上有比較多的延長可能性，白領外國人對台灣移民政策還曾經發揮影響力。³2002 年，立法委員陳學聖舉行一場名為「我深愛台灣」的記者會，為一群「在台落地生根」的外僑請命，爭取永久居留權，這些被提到名字的外籍人士包括彭蒙惠、宜蘭「神愛兒童之家」院長史可

² 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。

³ 移民政策與外國人之間並不是只是單向的影響，外國人進入之後，只要他們用各種方式持續地留在地主國，他們的存在也會給地主國原本的公民身份傳統帶來壓力，並進而產生改變的契機。德國就是一最好的例子，近年來德國政府為了給予已經在德國居住幾十年的土耳其移民合法的地位，有朝向以移民的國家來定位移民政策，這顯示公民身份政策與外國勞工之間有著持續的互動關係，只不過，在台灣，這樣的政策影響力只來自白領外國人。

堯、美籍商人哈偉等，其中還有南投縣埔里鎮民發起遊行代為爭取永久居留權的一徐寶諾、紀歐惠夫婦。這些人士居住台灣時間都非常久，但由於民國八十八年開始施行的入出國及移民法第廿三條規定，外國人想在我國取得永久居留權，必須合法連續居留七年，所謂「合法連續居留」期間，每年居住必須超過二百七十天，許多外籍人士都因為不符合此項規定以致未能取得永久居留權。由於這些人當中包括一些對台灣公益長期付出的外籍人士（傳教士與醫師），他們的居留困境，遂引起廣大的注意予同情，這也使得立法院在當年即快速通過「入出國及移民法部分條文修正案」，放寬外國人申請我國永久居留限制，由原規定在台合法連續居留 7 年，其間每年居住超過 270 日始得申請的規定，放寬為每年居住超過 183 日即可申請。由於法例條文修正，上述的幾位外籍人士以及在澎湖照顧痲瘋病人 47 年之久的白寶珠等 7 位外籍人士，都立刻獲得內政部長親頒永久居留證。

必須說明的是，白領外籍工作者並不是受到不應有的禮遇，應該是說，在與外籍勞工許多嚴格的政策對待比起來，政策給予白領外籍工作者一些外籍勞工沒有的彈性。另外，白領外國作者在台灣的法律處境也不是一致的，白領中也因不同身份而有不同的對待，比如在外國人聘僱管理的規定中，規定了對外國人實施健檢，衛生署將外國人分成了三個階級，每一個階級有不同的健檢要求，簡言之，階級越高者完全不需健檢，中等白領（如各種教師）需作一些健檢，藍領勞工則需要進行最完整的健檢項目。⁴

從階級篩選到階級製造：近來的發展

誰是「優質」移民？

最近，政策制訂者開始將移民政策放在人口結構的脈絡下討論，根據這樣的

⁴另外，外國人中也會因為他/她的母國與台灣的外交關係，而有遭遇不同的對待，比如在歸化入籍的過程中，要求歸化者回國取得官方的「良民證」（證明並無犯罪紀錄）的要求經常困擾尋求歸化的外國人，但是如果是美國公民，則可以取得由美國在台協會出的證明，即可當作良民證，但是來自其他國家的歸化者卻沒有這樣的管道，必須費經功夫才有辦法取得證明。

討論，台灣人口老化嚴重，台灣社會需要引進「優質移民」，這是指專業/經理/技術人才（見移民政策綱領草案）而這樣的政策在 2002 年通過的入出國及移民法部分條文修正案增訂第 3 項中已經有了雛形：「外國人有下列情形之一者，雖不具第一項要件，亦得申請永久居留：一、對我國有特殊貢獻者。二、為我國所需之高科技人才。」亦即符合此兩項規定的外國人雖不符合在台連續居住要件，仍可申請永久居留。移民政策與人口政策的關連方式是提高「人口素質」⁵，並且規範外籍勞工，「不得申請永久居留或歸化國籍」，引進優質專業人才、不引進藍領移民，明顯地將階級與人口素質連結的問題。

對於這樣的階級區分，許多政策制訂者訴諸「藍領外勞對台灣本地勞工工作機會威脅較大」的理由，一般認為想要留在台灣的白領外國工作者是有限的，對本國勞動力市場無法造成威脅，而未來藍領外勞想要留在台灣的人數眾多，會對本地勞動市場造成衝擊（顯然地，勞工運動者也會接受這樣的邏輯）。但是，面對這樣的供給面差異，許多國家用固定配額的方式來限定各類移民的人數，但台灣政策制訂者卻選擇完全阻絕藍領勞工成為台灣居民的可能性。

檢視歷史經驗，用客工方式引進外勞的各國，幾乎都在其特定部門形成一種對於外勞的結構性依賴，外勞成為該國人口的「永久」的一部份。就像研究者指出，許多工業國家包括最為排斥外國人的日本，都已形成永久性的外國人職場（permanent foreign workforce）。(Sassen 1998)台灣外勞政策實施至今，臨時性補充人力的政策目標，是用「臨時性」繼續地掩飾了一些部門已經產生對外勞無法逆轉的勞動力需求事實，本勞的工作機會雖然備受外勞排擠，不過，這樣的威脅在外勞政策實施這麼多年以來並沒有降低的趨勢，如果這樣的情況沒有改變，讓外勞沒有辦法成為移民，只是政策者將原本應該可以在穩定的工作條件之下的勞動者（外籍），替換成進進出出總數多達百多萬人次、擁有脆弱勞動地位的短期契約工。德國政府也是一直以並不需要穩定的外勞人力，用延長同一批外勞的居留權來拖延面對外勞已經是德國勞動力市場永久成員的現實，一方面不設法扭轉結

⁵在人口政策中，人口素質指的是國內既有人口目前所享有的人類發展指標程度(Human Development Index)，人口中的識字率、平均壽命等指標，這也是台灣人口政策中有關人口素質的內容（參見中華民國人口政策綱領，八十一年，內政部）。請但是在目前移民政策的討論中，它被連結到人口的品質，這兩個概念有很大的落差，至於，人口素質的概念如何被轉化，這尚有待釐清。

構性依賴。另一方面也不處理外勞的成員身份的結果，就是延遲正式接納一群已經在德國工作、居住很長時間、並且有意願繼續居留的移工。因此，基於這些經驗，研究者傾向懷疑政策制訂者將低階外勞排除在整合的可能性之外的真正理由並不是考量他們對本地勞動者的威脅，而是將特定的階級的外來者視為不可欲的他者，而不予接納(Sassen 1999)。

對特定外籍配偶「低階 = 不良素質」論述

嚴格限制外籍勞工居留期限的規定，反映政策制訂者將台灣定位在「零移民國度」的目標。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，但接下來的階段，因為與國人結婚而逐漸增多的外籍與大陸配偶（絕大部分為女性）的移入，使得台灣不再能關上接納移民的大門。這些直到最近都還被稱為「外籍新娘」的新移民，因為她們多來自被台灣人認為比較落後的第三世界國家，因而被認定為素質「低」，有許多未經嚴謹科學論證的論述質疑這些新移民生下的下一代，有更多的先天性障礙。（張正霖 2003）

外籍與大陸配偶被媒體大量報導，迫使政策制訂者感到「事態嚴重」必須作一些事情的壓力，有促進外籍配偶的權益受到重視的效果，比如行政院後來推行的「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」。但是，媒體有許多報導所選擇的主題卻是站在非常「反外籍配偶」的立場，以下我將舉幾個例子說明。第一篇在頭條新聞中被刊出的「外籍新娘陪嫁愛滋」報導（中國時報，86/05/24，第一版），報導的中公布衛生署所提供的來自東南亞的「外籍新娘」感染愛滋數據以及官方表示用立刻遣返來捍衛台灣工衛的決心。此標題用「陪嫁」的字眼傳達了一種訊息：相對於夫家（台灣）應該得到的陪嫁嫁妝，外籍新娘帶來的卻是台灣不要的疾病。另外，此一報導對於將愛滋病患立刻遣送出境的政策並無其他觀點的平衡報導。⁶另外有一則報導「台灣不識字率與先進國家較多出兩倍」（中央日報，

⁶ 當天各大媒體也幾乎都以顯著的版面處理這一則新聞。

90/03/08，第十四版)，有三分之二的內容是報導教育部的歸因方式：將不識字率歸因於外籍新娘人口的增加，整篇報導沒有其他平衡的觀點，比如，外籍新娘的不識字是不懂中文還是無法讀任何語言，該報導也未曾深入探討這樣的問題。

媒體這些「反外籍配偶」立場的報導對於政策制訂者產生一定的影響，2003年在一項由監察院監察調查處針對移民政策所召開的諮詢會議，與會人員拿到的開會資料中附了三則由同一位記者所撰寫的報導，監察院調查處用此作為台灣移民問題嚴重的佐證，但是，這三篇報導的觀點都是相當保守的，存在著對於人口素質不加反省的迷思，主要論點是外籍配偶與大陸配偶移入造成台灣人口素質「優質化」的障礙，所以，為了要平衡此一「台灣移入人口的偏差或失衡現象」，這些報導同時主張加強引進高所得、有技術、專業能力的移民。⁷該年類似的媒體報導大量出現在各大報紙媒體的顯著版面，使得讀者在大量的報導中突然覺知台灣社會有這麼多的新移民，以及由媒體來定義的「社會問題」。其中最引起社會注目的報導之一就是天下雜誌在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，著眼點在於外籍配偶將對台灣產生「永久的影響」。王宏仁(2003)指出，許多新推出的政策與輿論論述，多擔心跨國婚姻帶來下一代的人口素質「低落」，這是直接將「低階」與「人口素質差」連結，將後天的地位予以本質化。研究者也發現，在內政部2003年訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」整合各部會資源協助外籍配偶之前，與「外籍配偶」較有直接接觸的政府單位只有「衛生所」和「警察局」，管理重點為「衛生保健」和「預防犯罪」(鄭雅雯，2000)，這說明了這群新移民受到政府關心的部份，簡言之，就是外籍配偶的身體與行為是否「正常」，他們的身體與行為被認為需要受到特別的關注，但是他們生活的其他面向完全不被認為有被照顧的需要。

從階級篩選到階級製造

綜觀台灣移民政策的過去、現在和未來，階級背景是除了血統主義之外另一項主導是否接納外國人的主要原則，這樣的原則一方面源於將外國人口視為最大

⁷ 見「他山之石：移民政策 先進國家經濟為導向」、「人口素質不把關 奢談社會優質化」，蘇永耀，自由時報，2003/6/2，第五版。

化台灣「短期利益」之工具的政策原則，另一方面，也反映了「階級等於人口素質」的階級主義。這樣的階級篩選也進一步地製造出階級區分，勞委會在當時對「外籍勞工」⁸一詞的說明，就是一個很好的佐證：

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)》立法院公報 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」通通是合法進入、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」。外籍勞工在政策中被視為一種單獨的類別，不是「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。外籍勞工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，外籍勞工獨立地成了台灣社會的最外圍的他者。（曾熾芬 2004）這樣的外圍的他者也逐漸構成了一種新的底層階級，就是 Etienne Balibar(2002: 42-45)所提出的，不被政治整合的移居者，往往成為該社會最低的底層（“the lowest of the low”）。Joseph Navis(2002:118-121)討論美國在 1990 年代在法律與執法上針對從墨西哥邊界進入美國的「非法偷渡」者，制訂更嚴格的邊界控制，此一嚴格的法律與執法的正當性建立對他們的污名化基礎之上，這樣的污名化多以「非法偷渡者的婦女有高生育率、用掉許多社會福利」的官方與媒體論述來進行，這污名化的過程也將墨西哥裔的新移民——特別是那些不會英語的人口——重新編入族群階層化體系的最底層。Saskia Sassen(1999: 149)亦指出，在歐洲的移民史上，那些被政策事先設定為不能成為永久居民的移居群體，極容易被視為一種階級、一種不屬於地主國的群體。這也帶我們回到本文一開始我引述 Balibar 的那段話，政策一開始是企圖就「既定」階級背景的人給予不同的政策對待，到最後卻是主動地區分出階級，

⁸ 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。

甚至，在我們看到的例子中，政策還幫助製造出原本不存在的階級，比如外籍勞工這樣的底層階級被一個立意將他們排除在成為成員的可能性之外，在台灣成為了一種單獨的階級，有別於本地勞工階級。

結論

討論國界控制，本文著重於允許移民進入與融入政策的階級性，但是，國界控制的階級性並不是只有表現在移民政策，國界經驗的階級區分，往往也存在於許多其他的國界控管政策中，而且適用對象並不只是外國人，比如國界控制中的一項任務是對回國之本國旅客與外國旅客的健康篩檢，這項生物權力的施行對象也經常有階級的區分。⁹另一方面，更有一些表面上與國界控管沒有關係的政策，其實都蘊藏了國界的意義，比如如前曾提到大部分的外籍工作者被要求在入境居留期間定期健康檢查，在這樣的要求中，國界並不只是存在於入境的當時而已，每位因其外籍身份而被要求健康檢查的人，都會在面臨檢查的日期時，重新經驗一次國界的經驗，因為如果健康檢查結果表有不合格項目者，他/她依法應該限期出境，只是，因為階級的不同，這種每年在健康檢查中一直要碰觸的國界，也只對於低階的人存在。

階級主義不會單獨存在，它會與其他的偏見並存、彼此加強。首先，性別主義與階級主義經常如影隨形，因為階級界線經常與性別界線重疊，比如移民政策中若用階級篩選，女性移民在階級上比較容易處於劣勢，因此也更不容易打開國界對她們關上的門。的確，就像上述 Navis 對美墨邊界政策的研究發現，非法入境的女性透過她們能生殖的身體，更常被視為禍患，而這種情形也在台灣對待外籍勞工女性的政策中展現。種族主義也經常伴隨著階級主義，在當今的世界體系中，階級與種族的界線通常混同，階級主義也經常有種族主義的內涵。在我先前的論文中（2004），提出了種族化的階級主義來描述台灣外勞政策制訂者看待藍

⁹以 2003 年 SARS 的防疫政策為例，國界（機場、港口）的檢疫控制成為許多國家防疫的重要手段。但是在台灣，這樣的檢疫卻一直存在著階級的區分。相關討論請參見曾熾芬、吳嘉苓，〈「看見」病毒：流動、隔離與邊界〉，SARS 與台灣社會研討會，2003，六月。

領外勞的意識型態，外籍低階勞工被再現為必然較為劣等的人，外籍勞工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外籍勞工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。

就像 Etienne Balibar(1991: 21)曾討論歐洲的新種族主義(neo-racism)，他認為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。我在本文中企圖指出，這樣的政策歧視其正當性越來越建立在階級主義之上，或許這是一種 racism without races，但是它越來越是 racism with classes。我也企圖在本文中說明，這樣的變化，往往立基於民族國家企圖在經濟全球化中扮演更積極的角色，一方面極力減少它們不要的移民，另一方面積極在全球爭取他們要的人才，民族國家不再放手讓依社會網絡帶來連鎖性移民，透過精心設計的篩選政策，國家企圖接管這樣的管道，將它一開始就不要的移民擋在國界之外，不然就是在引進之後迅速將之送走，甚至當他/她們因為婚姻得以從國界的正門走進來的時候，先是視而不見、然後再帶著偏見對待她們。我認為完全偏向階級主義的移民政策值得我們憂慮，因為它不只是篩選了未來的人口，它也會進一步地在既有人口以及新成員之中製造新的底層階級。就像主張用經濟理性來看待美國移民簽證的那位經濟學家 George Borjas，他的成名作 *Friends or Strangers* 此一書名與封面所揭示的：當象徵人道精神的自由女神像，左手不再拿著《美國獨立宣言》而是懷抱金錢時，區分誰是朋友誰是不懷好意的陌生人，乃是不可避免的結果。

參考書目

- 王宏仁.2003. 難道你懷疑阿扁的人口素質? 新新聞, 第 877 期。
- 內政部, 2003 外籍與大陸配偶照顧輔導政策及實施方案(草案)專案報告。台北: 內政部。
- 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。
- 汪宏倫, 2001, 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。
- 曾熾芬. 1997. <居留權商品化: 台灣的商業移民市場>, 《台灣社會研究季刊》27: 37-67.
- _____. 2004 (即將出版) 引進外籍勞工的國族政治, 《台灣社會刊》, 32 期。
- 鄭雅雯. 2000. 台南市的東南亞外籍新娘女性處境之探究. 東華大學族群關係與文化研究所碩士論文
- Bauer, Thomas. 2004. "The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy," IZA Discussion paper No. 999.
- Balibar, Etienne. 2002. *Politics and the Other Scene*. London: Verso.
- _____. 1991. "Racism and Nationalism." Pp.37-68 in *Race, Nation, Class*, by Etienne Balibar and Immanuel Wallerstein. London: Verso.
- Borjas, George 2000 "The Case for Choosing More Skilled Immigrants" *The American Enterprise* 11(8): 30-1.
- _____. 1990. *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S Economy*. Basic Books.

- Brubaker, William Rogers, 1992, *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Castles, Stephen. 1998. "Globalization and Migration: Some Pressing Contradictions," *International Social Science Journal*. 50(2): 179-186.
- Daniels, Roger and Otis L. Graham. 2001. *Debating American Immigration, 1882 - Present*. Lanham. MD: Rowman and Littlefield.
- Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Favell, Adrian and Randall Hansen 2004. "Markets against Politics: Migration, EU enlargement and the idea of Europe", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.24, no.4, Oct 2002, pp.581-601.
- Fitzgerald, Keith,1996, *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Fuess, Scott M. 2003 "Immigration policy and highly skilled workers : The case of Japan." *Contemporary Economic Policy* 21(2)243-57.
- Fitzgerald, Keith,1996, *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Gorz, Andre. 1989. *Critique to Economic Reason*. London: Verso.
- Independent Commission on Migration to Germany. 2001. *Structuring Immigration, Fostering Integration*. <http://www.bmi.bund.de/Annex/en-14625/download.pdf>
- Iredale, Robyn.1999 "The Need to Import Skilled Personnel: Factors Favouring and Hindering its International Mobility." *International Migration* 37(1)
- 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.
- Martin, Philip.1997, "Guest Worker Policies for the Twenty-First Century." *New community*, 23(4): 483-494.
- Navins, Joseph. 2002. *Operation Gatekeeper: The Rise of the "Illegal Aliens" and the*

Making of the U.S.-Mexico Boundary. London: Routledge.

OECD 2001 Employment Outlook June 2001. Paris: OECD.

President's Council of Economic Advisers. 1990. "The US Council of Economic Advisers on Labor Shortages, Worker Mobility, and Immigration." *Population and Development Review*, Vol. 16, No. 1: 193-198.

Sassen, Saskia, 1999. *Guests and Aliens*. New York: New Press.

_____. 1998. *Globalization and Its Discontents*. New York: New Press.

_____. 1992. *The Global City*. Princeton University Press.

Soyasal, Yasemn. 1994. *The Limits of Citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.

Tseng, Yen-Fen. 2000. "The mobility of entrepreneurs and capital: Taiwanese capital-linked migration," *International Migration*, No.2: 143-168.

Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.

Zolberg, Aristide, 1989, "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World." *International Migration Review* 23(3):403-430.