

誰可以打開國界的門？

移民政策的階級主義

(台灣社會研究季刊，2005 年 12 月即將出版)

作者：曾嬾芬 台大社會學系

聯絡地址：台北市羅斯福路四段一號台大社會學系

email:yftseng@ntu.edu.tw

致謝：本文初稿在「跨界流離」研討會（世新大學社會發展研究所主辦，2004 年六月）中發表，作者感謝蘇哲安在會議中提出的評論意見。作者也感謝台灣社會研究季刊送審的兩位匿名審查所提出的重要修改意見。本文研究由國科會研究計畫補助（NSC93-2412-H-002-010）。

摘要

本文討論移民政策的階級篩選，當移民政策建立在以經濟理性（也就是最大化可計算的經濟利益）為正當性的基礎，也就是移民政策制訂者將移民回饋地主國經濟的利弊放在首要目標的時候，就會針對不同階級的移民設計不同的移民管道，階級較高的人比較受到移民政策的歡迎。在當代，階級篩選逐漸地建立在一種我將之稱為「階級主義」的意識型態之上，這種意識型態作為一種偏見，將經濟社會地位高的外國人視為可被接受的移民，低階的外國人則被視為與移入國經濟、社會、文化與政治生活不相容而被排斥在國門之外。

本文第一部份闡述為了使經濟活動更加全球化，許多國家的政策一向賦予技術與商業菁英的短期流動，相當大的自由。但是當代各主要工業先進國，越來越以永久居留權/公民權來吸引這些人員的移入定居，這樣的變遷與工業先進國人口成長衰退與技術人力短缺的結構性變遷有關。本文第二部份討論台灣移民政策的變遷，近來，為了加入全球競逐技術人力的市場，政策制訂者亟思開放管道讓有技術的外國人進入，階級篩選的正當性訴諸「人口素質」的提升，相較於透過婚姻管道移入定居的低階移民降低「人口素質」，鼓勵高階的「優質」移民移入可以提升人口素質。本文最後討論，這樣的階級主義一旦確立，它的正當性甚至凌駕其他牢不可破的考量（比如有關「誰可以成為我們」的國族主義），正當台灣政府以國家安全為理由加強取締大陸偷渡客、在邊境外審查申請移入之大陸籍配偶的同時，政府部門也在研議開放大陸技術人力與投資者來台移民的方案。

（關鍵字：移民政策、階級、公民權、居留權、高技術人力流動）

Who can be Us?
Class Selection in Immigration Policy

Abstract

There has been an increasing significance of class selection in immigration policy prevalent in many countries, a trend part of what has been called a global ‘convergence’ of immigration policies. In this article, I begin with a thesis to synthesize the logic behind such ‘convergence’. When policy makers are more concerned with economic return of potential immigrants to host countries, they are more likely to heavily rely on class background as immigration selection criterion. The question remains: what makes contemporary immigration policy move to value class background of immigrants more than other social characteristics such as race, ethnicity, and nationality? I argue that nation state’s policies responding to two globalization processes trigger such change. First, to resolve the contradiction of two circulation regimes, namely the free flow of trade and capital, and the restricted mobility of people, nation state tends to adopt immigration policies that differentiate entry and residing status among foreigners with different class background. Secondly, many states change their naturalization policy to welcome highly-skilled foreigners in order to outperform others in winning the global “brains” such as IT specialists.

I turn such attention back to Taiwan and analyze policies related to both immigration control and immigration integration policies. I found that classism in immigration policy involves a differentiation between “non-economic” immigrants consisting of Southeast and PRC female immigrants through marrying to Taiwanese locals and “economic” immigrants consisting of high-skilled workers or investors. The non-economic immigrants are regarded as lowering the “population quality” since their lower class profile. Even such preferences over recruiting high-skilled as new members of Taiwan society has the potential to suppress some of the long-term nationalist ideologies that work against accepting migrants from PRC. Finally I discuss the implications of classism in immigration policy. An immigration policy that puts too much emphasis on potential immigrants’ class background tends to produce classism. In such policy framework, potential immigrants with higher economic profile are considered acceptable as future members despite of their ethnicity and nationality, while immigrants with lower class background are excluded on the basis of their “incompatibility” in social, cultural, and political sense.

(Keywords: immigration policy, class, citizenship, residency right, high-skilled migration)

一、 移民政策的階級主義：變數？常數？

近來，當我有機會提議台灣應開放部分移民管道給藍領階級的外國人申請時，經常有聽眾提到許多國家都有對於移民的階級背景予以篩選的移民政策，因此，台灣採取封閉藍領階級外國人移入的作法，也不令人意外。這篇文章就是為了回應此一反應而寫，這個反應將移民政策的階級篩選視為常數而非變數，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不同。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，當代有一些新的條件使得各國針對外來人口的控制政策都在採取更多、而不是更少的階級區分。

在這樣的論點之下，階級篩選在移民政策中是一項變數而不是一項常數。它因國家、因歷史階段而有變異。本文將進一步論證雖然移民政策有相當大的國家差異，當代出現一些新的條件使得階級篩選在各國的移民政策有了新的正當性。移民政策區分移民的階級並給予不同的移民管道，需要一些正當性的論述，我將此一論述稱之為階級主義(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，移民政策的階級篩選立基於階級主義的意識型態，這種意識型態作為一種偏見，將經濟社會地位高的外國人視為可被接受的移民，低階的外國人則被視為與移入國經濟、社會、文化與政治生活不相容而被排斥在國門之外。

針對國界對不同階級的人的限制不同，法國的政治哲學家 Etienne Balibar (2002:83) 在一篇”What is border?”的文章中，曾經指出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，這兩群人中的一群是讓資本流動的人，另一群則是被資本流動的人。另外，社會學家 Charles Tilly (1995)在回顧工業國家接納移民的歷史之後，也得到一個結論，那就是，評估外國人與移入國之間的關連(ties)是否夠資格被接納為公民，除了血統/親屬和族群/文化的原則之外，各國逐漸重視外國人與移入國的經濟關連(economic ties)，這個經濟關連表現在他與移入國企業與勞動力市場的關係，因此，這樣的經濟評估越來越有利於原本已經在移入國的經濟組織佔有一席之地

(跨國公司的外國主管階層)或者有機會在移入國取得高工資的技術性外國人。但是，Balibar 和 Tilly 並沒有討論是什麼新的情況使得這經濟背景不同的人的遷移的處境差異拉大。

在本文中，我將論證，各國對於高技術移民的競爭使得被認為可以讓資本流動的技術與專業人員(通常還包括隨行的家人)擁有越來越多跨越國界的自由以及移居權，相形之下，一般的移工及其家人跨越國界的自由與移居權利不但沒有增加、反而更加減少。首先，本文將論證全球化過程中存在兩種流動體制(商品、資金流動體制與人員流動體制)之間的不一致與矛盾，也就是對商品、資金流動採取自由化體制，但是對人員流動採取嚴格管制，民族國家為了因應這樣的矛盾，對於人員跨越國界的流動，採取階級區分的邊界管制策略，使得階級不同的人流動於邊界之間的自由度，差異日益加大。其次，本文將討論這樣的階級區分不限於對於短期性遷移的管理，也越來越影響賦予外國人居留權與公民權的移民政策，這樣的轉型與工業國的人口結構與勞動力供給變遷。本文將主要焦點放在對永久居留權(permanent residency right)/公民權(citizenship)的討論，相對於短期流動與居留，賦予外國人永久居留權/公民權的政策是移民政策最重要的部份，也是國界管理政策中與「誰是我們」以及「誰可以成為我們」的國族政治有更多互動的部份。本文將分析移民的階級背景原本就會影響他們取得居留權與公民權的機會，但是，近年來，這個機會隨著移民政策的階級篩選的增加而有更大的差異。

在第一部份的經驗分析中，我將闡述各國將移民政策作為補充人口以及專技勞動力的重要政策工具，這樣的趨勢以加拿大的移民政策作為開始，其他國家的跟進使得技術移民成為各國競相爭取的對象，也促使更多原來不引進移民的社會開始轉型接納移民，我會以德國為例子討論這一類型的變遷。另一方面，全球競爭技術移民也使得不以階級篩選為考量的移民接納政策面臨質疑，這部份我將以美國移民政策的發展為例子，分析美國移民政策由人道主義朝向階級篩選的政策主張，主張者著眼於改善美國在全球競爭專技移民的劣勢。本文第二部份的經驗分析討論台灣移民政策的變遷，近來，為了加入全球競逐技術人力的市場，政策制訂者亟思開放管道讓有技術的外國人進入，但是階級主義的建立必須有正當性的基礎，在台灣，此一正當性的建立過程訴諸於「人口素質」的提升，政策制訂者認為透過婚姻管道移入定居的低階移民增加降低「人口素質」，鼓勵高階的

「優質」移民移入成為政策制訂者的目標。本文最後討論，這樣的階級主義一旦確立，它的正當性甚至可以凌駕其他牢不可破的考量（比如有關「誰可以成為我們」的國族主義），我以台灣對大陸籍高科技人員日趨開放的政策為例證，說明階級篩選原則相較於國族原則的優位性。結果，正當台灣政府以國家安全為理由加強取締大陸偷渡客，以及在邊境外審查申請移入之大陸籍配偶的同時，政府部門也在研議開放大陸技術人力與投資者來台移民的方案。

二、全球化的矛盾：民族國家的回應

在全球化的今天，每一個民族國家都在思考如何有效地規範人員進出國界，使得人的流動不會對其主權以及國家安全造成威脅。矛盾的是，當全球化過程中資金、商品流通的跨國障礙正在減少的同時，對人口流動的國界控制卻在增加，限制人的流動正是當代全球化的不一致之所在。Zolberg(1991:303)指出，在整個戰後，自由市場的效率被強調，全球各國對跨越國界之經濟活動取得自由化的共識，但與此同時，對人員流動的控制體制不但未見鬆動，並且還有更加嚴格的趨勢。J. N. Bhagwati 這位著名的國際貿易理論家就明確地看到這樣的矛盾，他說：

全球各國幾乎都接受一種看法：不論人員跨越國界的自由流動可能對經濟活動帶來多大的效率，這樣的自由流動都不應該被允許，今天，對移民的控到處都是，這成為自由主義運作下的世界經濟最顯著的一項例外。(J. N. Bhagwati, 1984, 引自 Zolberg 1991: 303)

許多論者認為，確保資金與商品自由流動與確保人員不能自由流動的兩項流通體制，終將是矛盾。(Sassen 1998; Castle 1998) Nevins(2002)就曾指出，美國聯邦政府在 1990 年代北美自由貿易協定實施的同時，強化了美墨邊界對人員流動控制的手段，趨嚴的邊界控制其實會阻礙那些對促進貿易自由化有貢獻的人的流動。

我認為，雖然這些討論共同指出全球化的矛盾，但卻未能看到，許多國家早已經藉由對不同階級的人寬鬆不一的流動管制，來減少此不協調的流動體制所

造成的矛盾。在這樣的國界控制政策中，國家極力區分各種背景的遷移者，對於那些能促進資本與商品全球化的人（比如跨國企業主管、專業人員、技術人員）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。比如近年來，美國爲了反恐，在機場的安全檢查日趨嚴格，但是對不同階級的人而言，邊界的待遇有兩極化的發展，一般人按手印、照相、經過層層安檢才能通過邊界，商務菁英則可以經由申請免除所有的安全檢查。其他國家的邊界控制也有類似的情況，由於強調人口種族同質性和獨特性，傳統上，日本並不歡迎外國人成爲移民，這使得日本在所有的工業化國家中，外國居民比例是最低的。（OECD，2001）但是，由於可以促進商品與資金更加全球化的國際性專業人才缺乏，日本在1990年修正其移民政策（簡稱ICRRA）使得具有技術的外國專業人才更容易在日短期本工作。（Fuess 2003）

爲了促進全球化的經濟活動，民族國家一直對高階人員的短期流動採取盡量寬鬆的規範，以維持有利於資金與商品流動的人在國境之間的遷移自由。但是，先前的影響所及僅限於給予暫時性遷移的便利，並不是提供長期移民的管道，近二十年來，這樣的方便之門更擴及賦予有技術或經濟能力的外國人長期居留或成爲永久成員的權利，各式各樣的移民方案旨在提供技術人員與投資者的永久居留權以及國籍身分（Tseng 2000）。另一方面，低階的遷移勞工及其家人的遷移越來越缺乏長期居留的可能性，多以客工計畫的管道暫時移入，當他們不被需要的時候，經常被迅速地送出國境（Martin 1997）。

我將在下一節討論，促使一些工業國家開始將高階外國人視爲社會新成員的候選人，並設立積極吸引他們移入定居的政策，這個趨勢與工業國家面臨的人口與勞動力結構的轉變有關，下一節也將分析此一結構影響所及各主要工業國移民政策的變化。

三、填補人口與技術勞動的「空缺」

過去二十年來，各工業先進國家的移民政策都有朝向越來越以技術、甚至投資能力爲篩選移民的原則，有技術或有財力的移民被認爲可以帶給地主國經濟立即的好處，這使得一些原本不接納移民的國家，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) Mahroum(2001)指出造成各工業先進國政策開始積極吸引技術性移民的現象，源於技術人力的短缺與人口結構的變化。以下我先分別敘述這兩項結構性的條件，然後討論此兩項條件對於工業先進國移民政策的影響。首先，工業先進國大多經歷人口老化、生育率下降的人口變化，這意味著勞動力的供給將面臨短缺、也將造成支付社會福利的收入嚴重不足，經過許多生育率提升的努力，許多工業先進國已經轉而以自外國引進青壯人口為方案，以德國為例，根據 German Institute for Economic Research 的一項研究顯示，德國每年自外國引進約 140,000 名移民才可以彌補低生育率所造成的勞動力人口銳減，以及因之帶來的退休金與醫療保險危機。(Independent Commission on Migration to Germany. 2001.)

有關技術性人力短缺的部份，近年來幾個主要工業先進國面臨的技術性人力短缺起因於產業的快速變遷，致使許多國家的人力供給與需求呈現失調，其中以資訊產業(IT)的技術人力短缺最為嚴重，也造成全球競爭 IT 人才的情形。

(Mahroum 2001) 全球性競爭的形成也和 IT 此一技術的特性有關，Khadria (2001) 指出，IT 的技術能力屬於應用性很廣泛的專長，可以運用在許多國家的許多產業，因此使得擁有這種專長的工作者可以在全球性的勞動市場尋找工作。根據 Cisco (internet networking products 主要生產者) 2000 年時的估計，全球在五年內至少會新增八十萬個網際網路專家的工作機會。印度政府則預估全球在 2005 以前將面臨兩百萬個 network administrator 的人力短缺。歐洲則估計歐洲在 2002 年會短缺一百六十萬的 IT 人力(Asia Times, 2001)。面對技術人力短缺，資訊產業與個別國家都憂心技術人力短缺將成為該企業或該國順利在此產業取得優勢的障礙，因此，許多因應而生的政策旨在吸引此類人員的移入，比如企業往往利用短期技術簽證將國外人力以低於國內相同人力水準的薪資引進雇用，這需要國家移民政策配合，比如，美國在 1990 年代開始實施給高科技產業雇用外國工程師的 H-B1 配額就被認為是增加美國高科技產業競爭優勢的重要來源¹。

¹ 該政策提供每年六萬五千人的配額給宣稱無法在美國境內聘僱適當專業人力的企業。1998 年，美國將 H-IB 簽證的配額從六萬五千名提高到十一萬五千，2000 年國會更通過連續三年提高此一配額每年十九萬五千名，預定 2004 年回復原來的六萬五千名配額。根據統計，在 2000

人口成長衰退以及技術性人力的短缺彼此相互影響的結果促成移民政策的改變。雖然，自二次世界大戰以後，許多工業先進國家一直經歷特定部門的勞動短缺，但因政策制訂者多將此類的勞動短缺視為暫時性的現象，以引進暫時性外國勞動力來解決問題，短期工作簽證便是一種經常被使用的政策工具，勞動力短缺並未使得那些對外國人一向不接納的國家考慮納入外國勞動力成為永久居民。但是近年來工業先進國經歷的人口結構轉變，是一個有長期效果的現象，影響所及使得勞動力短缺成為常態，將勞動短缺從原本短期的現象變成長期的問題，(McDonald and Kippen. 2001)工業先進國都必須思考如何以吸引新移民移入，以便同時解決這兩個問題。政策思考從以前只是因應勞動力暫時短缺，轉變到必須能提高未來人口的供給(Mahroum2001)。結果，引進技術性長期移民的政策重要性在許多國家有逐漸增強的趨勢，各國逐漸認為准許高技術的外國人移入定居是有利益的。另一方面，企業也越來越希望用長期居留權來交換技術人力的長期效忠。修正移民法規/政策以利從國外以移民管道的方式取得所需的科技人力，就成為幾大工業國改革移民政策的主要動力(Fuess 2003; Cobb-Clark and Connolly 1997; Business Week, 1998; Trempe and Kunin 1997)。

以下我將選擇討論一些主要工業國家（加拿大、德國、美國）的移民政策，這些國家的移民政策均代表了一些移民政策的典型。以加拿大而言，它是最早將人力資本篩選列入移民政策主軸的國家，許多國家移民政策(包括紐西蘭與澳洲)日後效法加拿大模式 (Iredale1999)。德國的移民政策一向對非同族裔的外國人採取閉關，但是，近年來也逐漸朝向制訂永久移民的政策方向前進，並以加拿大移民政策為學習對象，以人力資本篩選移民申請人。最後，我將討論美國移民政策的辯論，美國一向有永久移民的管道，移民申請人最主要的資格是家庭團聚，此一悠久的移民接納原則在近年起了動搖，我將以獨立的一節介紹這樣的變化。

加拿大模式：1980年初，加國為了吸引階級背景上可以立即嘉惠加拿大人力與

年，高科技產業用了約 60%的 H-1B 配額，大多數都進入矽谷工作，所以這些暫時性專業工作者也被稱為 Silicon implants (矽填充物)。使用這些人力的主要公司依序為 Mortorola、Oracle、Cisco Systems、Mastech、Intel、Microsoft。(O'Sullivan 1998)

資本市場的移民，最早設立引進技術與投資移民，澳洲與紐西蘭隨後跟進採取加國模式引進技術人才，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(points 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，這個點數制度無疑地是一套有系統篩選階級背景的機制。(Reitz 2001)直到最近，得以移入加拿大、澳洲成為移民的人，絕大多數都是通過人力資本的點數篩選才獲准移入，因此，在這兩個國家，高技術性人力佔全部新移民的比例是 OECD 國家中非常高的前幾名。(Mahroum 2001)

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，這項計畫給予德國 IT 企業引進兩萬名非歐盟 IT 技術人員的配額，這些技術人員可享有至多五年的工作簽證。這個數目雖然與當時產業界要求的七萬五千名配額相去甚遠，但是，在像德國這樣對於移民長期採取閉關政策的國家而言，已經是一大轉變。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，相較之下，德國給予最多只能五年的暫時性居留權，顯示對接納外國人更為保守的態度。(Rothgang and Schmidt, 2003)移民政策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，全球性人力的競爭壓力使得德國政策制訂者決定繼續朝讓中高階背景外國人移入的移民政策改革。因此，在 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制訂新的移民政策，改革的重點之一就是採納永久居留權制度，德國移民政策改革委員會(2001)在一史無前例的改革方案中(Independent Commission on Migration to Germany, 2001)，提出了非常全面的檢討與建議，該報告建議應採取加拿大的點數制度(points system) 審核移民申請人，以評估申請人對德國經濟的潛在貢獻，並給予評估良好的申請人永久居留權。因為這是一項重大的政策建議，以下我將以這份報告的內容作為分析的重點。

這份報告開宗明義點出一項事實：「德國需要移民。」(p.1)根據這份報告的定位，這樣的改變一方面爲了因應新的全球性競爭，另一方面也是爲了因應人口結構的危機：

全球化創造了新的經濟機會、也製造出掌握國際經濟競爭力的新需求，在現代的工業國家，經濟的持續繁榮奠基於高水準的資訊與技術產業。特別是資訊產業的持續成長以及更加依賴全球性生產的趨勢，這些情況都使得高技術人力的國際競爭更形劇烈。

(Independent Commission on Migration to Germany, 2001: 3)

人口成長的衰退以及人口的老化即將為經濟發展、創新以及勞動力市場、國家預算以及負債帶來非常負面的效果，如果德國不採取任何預防性的措施，既使有適量的新移民移入，五十年內，這種因人口結構問題帶來的壓力也會有雙倍的成長。

(Independent Commission on Migration to Germany, 2001: 3)

考慮這兩項因素，這份主張改革的報告建議透過制度性的設計，對潛在移民的技術能力進行篩選，可以帶給德國人無庸置疑的利益。以下爲此報告所強調的政策改革重點：

對於移民的需求，並不能以量取勝，而需建立在資格的審核基礎之上。目前持續流入德國境內的移民，其資格能力較差，除了季節性的工人之外，並不是德國應該持續增加的人口。

(Independent Commission on Migration to Germany, 2001: 4)

綜觀以上，德國的移民政策正歷經重大的變遷。從 1973 年，德國結束引進低階外籍勞工的客工計畫以後，長期不再有任何讓大量外國人進入德國居留的政策。

2000 年才以引進外國技術人才的理由推出上述之「綠卡計畫」²，德國配合引進技術人才的各種移民政策改革遭遇非常多的困難，德國是典型的族群國家(ethnic nations)，以種族的同質性而非居住地來決定公民成員身份(Brubaker 1992)，在一波又一波的移民改革壓力之下，德國各政黨還是矢力維持社會的文化與種族同質性。(Bauer 2004)尤其是要引進成爲永久居民的移民改革，遭遇的阻力更大，後來，移民政策朝向給外國技術人員予永久居留身份的方向改變，這是一項經濟戰勝國族政治的突破性發展。

四、美國移民政策的辯論：人道原則與經濟理性

競爭全球技術移民的壓力固然驅使各國的移民政策逐漸有趨向一致的發展，但是，階級篩選在移民政策扮演的重要性仍有國家的差異，這些政策差異源於制度的正當性不同，畢竟，移民政策就像其他的制度一樣，需要理念上的正當性，正如 Mary Douglas(1986: 46)所說：「一套制度也只是一種習以爲常的信念。」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)。以上所提的幾個主要工業國的移民政策迅速朝向以階級篩選爲主軸的方向發展，這些政策建立在以經濟理性（也就是最大化可計算的經濟利益）爲正當性的基礎，因爲階級篩選是將移民回饋地主國經濟的利弊放在首要目標，因此，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。本節以美國移民政策的轉變爲例，闡述這個傳統上以人道原則（家庭團聚、難民安置）爲接納移民之主要管道的國家，階級原則扮演的角色相對比較不明顯，但是，近年來以經濟理性取代人道原則的政策主張也開始使得階級主義逐漸在美國移民政策取得正當性。

² 綠卡計畫對德國移民政策的重要性，移民政策改革委員會的報告中有以下的定位：「（在德國），對於移民的討論已經比幾年前更趨向客觀，導致此一改變的是在 2000 年制訂引進資訊與通訊產業高技術外國人士的「綠卡」計畫，這項方案改變了自從 1973 以來對外國人的閉關政策。」(Independent Commission on Migration to Germany, 2001: 1)

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) 雖然，在非技術或職業關連的移民管道中，仍有基本的人力資本的資格要求，但是，與上節所述的幾個國家對移民的資格要求相比，美國對移民的資格要求比較低。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，申請人除了必須是美國政府所列之移出國名單，還必須符合一些人力資本的資格，資格要求為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。

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，開始出現一股改革移民政策使之更與技術人力需求結合的呼聲，當時，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技術性勞動供給的一種重要政策。George Borjas 這位以建議美國移民政策改弦易轍著名的經濟學家也建議加強移民政策與經濟發展之間的關連性，他認為以經濟理性、也就是最大化美國經濟的利益來篩選移民申請人，是美國移民政策應該走的路。許多對於移入美國有興趣的高技術人員由於技術移民的配額太少無法順利進入美國，在這樣的情形之下，這些擁有對美國經濟有貢獻潛力的移民轉往他國，為他國所用。這樣的政策主張認為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。階級篩選的經濟理性訴求，企圖以因應全球性人力資本爭奪為理由來擴大其政策影響。他是這樣描述這個全球的移民競爭市場：

美國正在和各種國家（移民接納國與移民移出國）競爭移民的人力與財力資本，國際貿易所牽涉的不僅是貨品和服務的跨國流動，還牽涉人員的跨國流動，正如各國在同一個全球的貨品與服務的市場競爭，各國也在同一個移民的市場上競爭。（1990: 7）

Borjas 認為在美國移民政策的人道原則吸引的是想來得到較高工資以及得到較好社會福利的低技術移民，對於美國的經濟並無太大的貢獻，相反地，如果向加拿大、澳洲的人力資本篩選制度看齊，美國可以吸引一批可以帶來資金、商業構想、或技術的移民。這是一項重大的政策思考轉變，美國的移民政策一直以來都不是用評估移民申請人對美國經濟的貢獻來篩選移民，比如 Borjas(1990, 2000)驚訝的發現，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。正如 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)在美國長期移民政策制訂者的看法中，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。移民對經濟衝擊的統計數據之所以付諸闕如，與其說是知識的忽略、不如說根本不存在對此類知識的需求。

爲了進一步推廣移民政策的經濟理性，Borjas(2000)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家庭團聚的移民配額（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：將美國移民簽證視爲「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。

五、台灣移民政策的階級主義：起源與現狀

讓我們將分析的焦點轉到階級主義在台灣移民政策的角色，移民政策中有關「誰可以成為公民」的接納原則是本部分討論的重點。在 1999 年國籍法修訂之前，長久以來，台灣以父系血統為公民身份的唯一基礎，也就是以能證明父親的中國人血統為公民的資格條件，因此，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³。但是，成露茜認為在這樣的父系血統原則之下，階級因素也已經有其影響，她強調即使在這樣的國籍法中規定有中國人血統的華僑可以申請成為公民，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)

1999 年的新國籍法開始允許不具中國人血統的外國人申請入籍，此時，階級篩選從隱藏的、未正式化的原則變成明顯的、重要的原則。新修訂的國籍法施行細則中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，此一條款完全排除了以最低工資受雇在台工作的藍領外勞申請的資格。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，此一條款可以稱之為「藍領外勞排除條款」，因為就業服務法中規定外籍藍領勞工在中華民國境內工作期間，累計不得逾六年，所以他們不可能符合提出申請的資格，相反地，對白領外國工作者而言，可以透過不斷延長工作簽證⁴而符合居留資格。2002 年通過的「入出國及移民法」部份條文修正案中，進一步擴大此一階級原則方便有資產的外國人歸化入籍：「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。除了在新移民法中，政策制訂者為高階的外國人開了一扇大門，近來，更制訂引進高科技人力的政策，積極加入全球競爭科技人力的行列。

³ 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。

⁴ 就業服務法中外國人聘僱管理規定中規定，白領外國工作者申請延長工作簽證的次數不限。

這修正案也規定重大公共建設投資計畫得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。

台灣開始制訂整合境內外國人的政策過程中，白領外國人還因其較高的社會地位發揮影響力。⁵2002 年，一群白領外國人在台灣的居留處境受到輿論與立法者的重視⁶，她/他們在台灣多從事公益性質的工作，居住台灣時間非常久，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。

簡言之，近年來的政策變遷使得在台的外國移居者，因為不同的階級背景而面對不同的移民政策，對白領外國人而言，從遷移到長期居留到公民身份是一條連續而平滑的直線，對藍領的外國人而言，這樣的過程處處中斷、沒有接續的可能，以下為外國人因不同階級而擁有的居留地位：

1. 短期居留：這是指在台灣的居留有嚴格期限，期滿不得繼續居留，或只能在特殊情況下延期居留一次，藍領外勞屬於這種短期居留的類別。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。
2. 逾期居留：有些外國人在短期居留之後選擇繼續居留，但是卻缺乏合法居留的管道，就以逾期居留的方式繼續居住在台灣。藍領外勞在三年或六年屆滿

⁵ 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。

⁶ 比如 2002 年，在一場名為「我深愛台灣」的記者會，立法委員陳學聖為一群「在台落地生根」的外僑請命，爭取永久居留權。

後，如果想繼續在台灣居留，會在居留屆滿前離開雇主，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。

3. 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工作簽證，而達到實際的長期居留。
4. 永久居留：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。在台灣，對於永久居留權的取得限定為已經在台居留七年以上的外國人，因為只有白領外國人才可以透過不斷延長工作簽證而居留七年以上，此一管道只為這一身份背景的人士開放。
5. 公民：如上所述，新國籍法開放容許非中國血統的外國人申請，但資格限定為已經在台灣長期居住並達到一定收入或擁有資產的外國人，才可以歸化入籍成為公民。

六、正當性的建立：平衡人口素質的階級論述

以上所述有關接納外國人成為公民的政策轉變，我們可以看到政策制訂者原本將台灣定位在種族同質性的目標，已經轉化為依照階級背景篩選資格、有限開放給非同種族的外國人，階級原則已經是血統之外，另一接納外國人的穩固原則。內政部在 2004 年提出移民政策綱領草案時，將引進專業/經理/技術人才列為鼓勵移民移入定居的優先策略，此草案更規範外籍勞工「不得申請永久居留或歸化國籍」（內政部，2004）。在此節中，我將論證，移民政策制訂者近年來更加強調階級篩選，這樣的強調逐漸地建立在「人口素質」的階級主義，也就是，接納越多低階移民等於降低人口素質，反之，應該鼓勵引進高階移民來維持或提高人口素質，我想分析這一正當性建立的背景，我認為這個正當性的訴求與社會輿論以及政策制訂者對於日漸增加的東南亞與大陸女性透過婚姻成為在台移民的焦慮有關。

自從 1990 年中期以來，與國人結婚的東南亞籍與大陸配偶（絕大部分為女性）的移民數量增加，這些移民由於來自於工業化起步較台灣晚的社會，再加上她們的台灣配偶多屬社經地位較低的階級，因此也普遍被認為是擁有低階背景的

移民(夏曉鵬 2002)。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)這些「問題化」外籍新娘的論述主要由媒體與政府產生。

政府相關部門本身就是一個問題化外籍新娘的來源，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就是她們身體與行為是否「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。

媒體的論述也使得此一問題化傾向更加嚴重，近年來對外籍新娘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「移民問題」。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人的「面貌」(也就是血統)產生「永久的影響」。儘管有些報導的主軸是以發現問題為主要目的，也有許多報導選擇的主題反映了許多偏見，以下我將舉幾個例子說明。比如一篇「外籍新娘陪嫁愛滋」的報導(中國時報，86/05/24，第一版)，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公衛的決心。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，此一報導對於外籍新娘感染愛滋的比例是否高過本地民眾毫無提及，也對於將愛滋病患立刻遣送出境的政策所牽涉的人權考量，略而不提。⁷還有一則「台灣不識字率與先進國家相較多出兩倍」的報導(中央日報，90/03/08，第十四版)，毫無質疑地沿用教育部對不識字率高的歸因方式：台灣人口不識字率高是由於外籍新娘人口增加，該篇報導並未討論外籍新娘的不識字是不懂中文還是無法讀任何語言，該報導也未將外籍新娘的不識字率對台灣人口不識字率的統計影

⁷ 當天各大媒體也幾乎都以顯著的版面處理這一則新聞。

響作一分析。以上兩項報導都是典型地報導一個被認為是由外籍配偶增加帶來的問題，但並未提供可以深入瞭解此一問題的其他資訊與觀點，這些報導本身也成為「問題化」外籍新娘論述的一環。

媒體這些大篇幅「問題化」外籍新娘的報導對於政策制訂者產生一定的影響。以 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為例，身為受邀與會的人員，我拿到的開會資料只附了三則由同一位記者所撰寫的相關報導，監察院調查處用此作為台灣移民問題嚴重的佐證。這三篇報導的主要論點是東南亞籍配偶與大陸配偶移入造成台灣人口素質「優質化」的障礙，為了要平衡此一「台灣移入人口的偏差或失衡現象」，該記者主張加強引進高所得、有技術、專業能力的移民。⁸這些報導存在著對於人口素質不加反省的迷思，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，指的是「後天」環境的培養資源指標，這也是台灣人口政策中有關人口素質的定義（參見中華民國人口政策綱領，八十一年，內政部）。但是在目前移民政策的討論中，人口素質卻被當作本質性的特質。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。

我認為，當政策制訂者無法控制這些被他們認為素質較低的移民數量增加的速度時，遂提出以積極引進高技術移民來平衡人口素質的政策論述，典型的例子是經建會提出的一項「現階段外籍與大陸籍配偶移入因應方案」的研究報告（經建會，2004），該份報告建議建立移入人口適量調節機制，這個「調節機制」考量的不只是人口數量的調節，還包括鼓勵「經濟性」移民移入⁹，該份報告特別註明經濟性移民「不包括外勞」（p.28）。該份報告將婚姻移民列為「非經濟性」移民，在目前的政策討論中，經濟性與非經濟性移民已經廣泛被政策制訂者接受作為分別指涉婚姻移民與高階移民的用詞。運用這樣的區分，政策制訂者企圖讓我們接受以下的命題：以婚姻管道而移入的移民與「經濟發展需要」無關，而符

⁸ 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。

⁹ 根據該份報告的定義，經濟性移民的是「基於經濟發展需要」而予以積極鼓勵移入的人口。

合「經濟發展需要」的外國工作者（並不包括藍領外勞）是應該爭取的移民。此一命題凸顯了政策制訂者所認定的移民政策目標，那就是，移民政策只是因應與「經濟發展需要」無關的婚姻移民移入台灣是不夠的，移民政策必須要積極鼓勵與「經濟發展需要」有關的移民移入。2005 年新上任的行政院長謝長廷在第一次針對移民議題的公開發言中，顯示了此種政策思考的延續性：

目前台灣的人口政策正在作調整，…由於大陸與外籍新娘的快速增加，已造成國內人口素質的下降。因此，未來有必要鼓勵大陸高科技人才的引進與開放，因為他們有一技之長，又有資金，進來對台灣也有利。（聯合報，2/17/2005，A2）

更值得注意的是，這個政策宣示旨在引進一直以來都因為國族主義的分歧而備受爭議的大陸移民。引進投資、科技大陸移民的政策有機會突破國族的魔咒嗎？這牽涉到移民政策制訂者如何排定階級與國族的優先順位，引進大陸專業人力的政策可以看出階級與國族的角力。

七、經濟考量 vs. 國族政治

規範各種大陸人士遷移台灣的政策制訂碰觸到台灣的國族政治議題，國族認同政治牽涉有關現代國家結合民族與國家的過程中有關「我們是誰」以及「誰可以成為我們」的政治角力。1990 年開始針對是否引進大陸籍勞工的政策辯論，成為當時方興未艾的國族主義之爭的主要戰場，這時主要的爭議是「誰是我們」，也就是大陸人士究竟是不是我國國民，他們可不可以擁有國民的工作權。在 1992 年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顯示，台灣企業主最希望引進的是大陸勞工，但是政治菁英最後以國族認同的考量為理由將大陸勞工排除在引進範圍之外，這是國族政治跟市場力量角力後的勝利（曾熾芬 2004）。晚近，對於規範大陸籍配偶之居留權、工作權、入籍等政策辯論，也持續是國族政治主要行動者的角力場域，這時的焦點是「她/他們可以成為我們嗎？」。

「政治勝於市場」是否也會在引進大陸科技人力重演？我們是否會在引進大

陸籍科技人力的政策看到對大陸籍勞工不予開放政策基調的翻版？從 1995 年中至今，台灣政府在考慮是否引進大陸籍科技人力的同時，兩岸關係一直處於不穩定的狀態，甚至政府各部會對於是否要引進大陸籍高階人才的想法也很不一致，經建會一直都是最為積極規劃「經濟性」（即所謂「基於經濟發展需要而引進」）移民具體措施的政府單位，在政策規劃中，也數度提議放寬大陸地區專業技術人士移入申請門檻（經建會，2004:28），經建會的理由是：台灣面臨高科技人力的「短缺」（樓玉梅等 2004）。初步證據顯示，雖然引進大陸科技人力的討論一直存在著國族政治的爭議與疑慮，但是，除了大陸科技人才之外，政策制訂者也承認並無其他國家的科技人力會選擇移居台灣，在長期將高科技產業的發展需求列為政策優先考量的前提下，政策制訂者有朝向壓制原有的國族認同政治立場、對市場力量讓步。近年來，在宣稱考量國家及產業安全原則之後，其他的相關政府部門（陸委會、勞委會）也陸續建議繼續放寬大陸地區高科技人士移入申請門檻以及延長居留期限（中國時報，民國 92 年 12 月 11 日，B1 版）。其中，大陸籍的高科技人員是其中最具有優勢的群體，檢視「大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法」（見表一），我們可以發現，科技人士在所有四類專業人士中，以申請資格、居留期限、家人隨同、參加健保等都比其他類別人士（專業、文教、民族藝術）享有更優待的政策，科技類的移入人口也是逐年獲得放寬的類別（見表二）。2000 年，對科技產業政策很有影響力的行政院科技顧問組提出「加速引進大陸科技人士來台」的建議（政院科技顧問組半月刊，354 期，2000）。由此看來，由於大陸籍高階人力被視為有利於台灣經濟，其帶來利益甚至可以蓋過對於政策制訂者對於「敵國人民」遷移台灣的疑慮¹⁰，對於大陸籍高科技人員有更多放寬的引進政策。這和前面所討論的德國與日本的情況頗為一致，那就是對「非我族類」長期抗拒的國家，即將為有能力的遠客打開歡迎的大門。

八、階級主義的性別與種族意涵

綜觀台灣移民政策，階級背景是除了血統主義之外另一項主導是否接納外國

¹⁰ 許多政治菁英包括行政與立法部門都常以兩岸處於敵對狀態而反對開放大陸籍移民進入台灣，甚至也因此反對縮短大陸籍配偶的入籍時間（趙彥寧，2004）。

人的主要原則，如上所述，這樣的原則反映了「階級等於人口素質」的階級主義。受階級主義影響的移民政策進一步製造新的階層，我在一項先前的研究中指出，「外籍勞工」的命名政治使得「外籍勞工」在一開始就被獨立地視為台灣社會最外圍的他者（曾熾芬 2004）。現行的以及未來的移民政策又將外籍勞工排除在成為公民的可能性之外，這使得外籍勞工在台灣成為了一種單獨的階級，不但有別於本地勞工階級（因為外籍勞工不是公民），也有別於其他的外國工作者（因為「外籍勞工」沒有可能成為公民）。另一項階級製造的例子是美國 1990 年代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法律與執行的警力，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(Navins 2002:118-121)。這些被設定為有問題因此不被歡迎的移居者，逐漸構成了一種新的底層階級，就是 Balibar(2002: 42-45)所指出的，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”)。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階級群體。

在社會生活中，階級主義並不會單獨存在，它會與其他偏見並存、彼此加強，同樣地，移民政策的階級主義經常伴隨著其他的差異所形成的偏見。首先，因為階級界線經常與性別界線重疊，性別主義與階級主義也如影隨形。首先，移民政策若用階級篩選，女性移民的階級地位通常比較低，因此也更不容易打開國界對她們關上的門。以 IT 高科技人力的引進政策為例，大部分資格申請的潛在移民也以男性居多。另外，低階女性比低階的男性更容易受到階級主義的歧視，以 Navins(2002)對美墨邊界政策的研究發現為例，正因為美國社會逐漸將墨西哥移民的低階背景視為降低人口素質的來源，非法入境的女性因為她們能生產的身體，更常被執法者視為禍患，而予以更嚴格的邊界管制。這種情形也在台灣對待外籍勞工女性的政策中展現，唯恐低階勞工來了不走，政策制訂者不但實施客工計畫，還為了確保外國女性勞工不會在台灣製造出下一代，設下了女性移工一旦

懷孕（不論使其受孕之對象是否為本國男性）即予以遣返的不人道規定¹¹，女性因為她們的身體而受到更多的規範，這起因不是只有對女性的偏見，而是源於階級主義的偏見，因為這個「禁孕」條款並不適用於外籍女性白領工作者。階級主義的存在，使得政策制訂者防範「不可欲」的外國人持續長期存在，而女性就在這樣的防範下，成為最需予以監視的對象。

種族主義也經常伴隨著階級主義而來，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領外勞的意識型態，外籍低階勞工由於來自於比較邊陲的國家，她/他們被視為必然較為劣等的人，因此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。種族化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。東南亞/大陸籍的配偶也經歷了這種階級與種族結合的處境，不同於來自於其他核心國家的配偶，她們被視為擁有較為低劣的人口素質。當政策正當性越來越建立在階級主義之上，同時浮現的是有階級意味的種族主義（*racism with classes*）。

九、結論

「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）

回到本文一開始的提問：階級篩選究竟是移民政策的常數還是變數？我在本文中論證，階級主義在各國移民政策中取得越來越高的正當性，這乃源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它們要的人才。民族國家不再放手讓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

¹¹ 這項規定實施十年以後，在 2003 年已經取消。

的移民擋在國界之外，同時另立管道敞開原本封閉的大門迎接階級優勢的移民。台灣的國家行動者也面對這樣的全球化的矛盾，面對日益開放的資本與商品的流通，完全圍堵外來移民的政策終究被婚姻移民所鬆動，婚姻移民的來源國正是大陸與東南亞這些受到台灣資金與商品活動影響而與台灣日趨緊密的地區。面對這樣的矛盾，政策制訂者終於開始建立一套移民政策來因應，階級篩選是這一移民政策的主軸。在本文中，我論證大陸與東南亞籍配偶人數的增加被對政策制訂有影響力的行動者（行政、立法、媒體）認定造成「人口素質」的問題，爲了取得對於人口組成的控制，階級篩選成爲一種政策的正當性基礎。引進大陸籍科技人力的政策更顯示階級主義的觀點甚至可以凌駕移民政策的諸多爭議之上，比如牽涉中國與台灣國族政治的考量。本文指出台灣引進大陸專業與投資移民的政策雖仍有許多搖擺，但是，和引進大陸移工的政策討論比較，引進大陸籍專業人力的阻力更小，基於平衡「人口素質」或增加科技人力供應的正當性，國族考量也可以被暫時擺在一邊。由這些證據，我們可以推論階級考量在移民政策的制訂過程中，享有優先的地位，高階的外人更容易被接納。

台灣一開始制訂大量引進外勞的政策時，階級篩選的機制就已經出現，就業服務法中外國人聘僱規定，針對藍領與白領外國人在台灣的工作與居留的規範，有完全不同的兩套規定。（曾熾芬，2004）本文則檢視永久居留與歸化入籍的規定，這些規定修正的方向繼續確立階級背景作爲台灣接納移民主要的「形式」要件。本文的發現更加確定階級與其他身份（比如種族、國族）相比，對於台灣移民政策具有更優先的影響¹²。但是，國族政治仍是第二重要的考量，因爲雖然移民政策對於低階外勞的長期移入管道關上大門，大陸籍移工則是被完全檔在國界之外。台灣用客工計畫引進外勞反映台灣政治菁英將台灣社會定位在維持種族同質性的努力，但是，種族同質性的保存不是透過引進同種族的外勞（如日、韓分別引進日裔和朝鮮人），而是將所引進之異種族外勞隔離在台灣社會成員身份之外的位置，使他們不會融合在台灣社會，以此保持種族同質性的延續。藉由這樣的身份區隔身份，外勞的種族同質性不需要成爲重要的考量，因此，大陸籍移工不但沒有享有特別的移入優勢，還因爲國族政治的考量被拒於「國界」之外，

¹² 感謝一位審查者指出這個議題需要被納入本文討論。

引進外籍勞工時，也沒有限定海外華人。¹³這和日本的情形有所不同，Apichai Shipper(2002)的研究指出，儘管近年來日本政府對於高階與專業外國工作者的居留有比較多的放寬，但是在低階的移民方面，種族篩選是一項重要的原則，日本的低階外勞政策是架構在種族篩選的基礎之上，同質性種族原則的優先性展現在中南美洲日裔移民後代是日本唯一准許合法引進的長期性外籍勞工(不包括以訓練為名被引進短期工作的外籍勞工)，合法移工有比較好的薪資、工作條件，而其他種族的外籍勞工則被政策區隔成為非法移工，在勞動力市場中成為被任意剝削的對象，這形成以種族為區隔的勞動階層體系，種族篩選幫助了製造外籍勞動力的階層。

總而言之，台灣在接納外來人口的政策上，採取對於低階移民的圍堵政策，先是以暫時性的管道引進外國低階工作者，確保這些「經濟上被需要、但在政治上不被需要」的勞工在聘僱期滿時可以離境，後來在面對以婚姻管道從國界的正門走進來的第三世界移民的時候，先是視而不見、然後再帶著有階級偏見的論述來管理她們，繼而提出以優質移民來平衡人口素質的主張。我認為由階級主義主導的移民政策值得我們憂慮，因為全球化的過程中，最有流動需求的是為了經濟生存遠走他鄉的人，事實上，她/他們構成國際移民的主要人口。入籍成為公民的「移民」管道或許不是在台工作的外籍勞工最希望得到的政策，她/他們或更歡迎可以自由來去的「遷移」管道。¹⁴但是基於以下兩項理由，我認為支持外籍勞工取得公民身份的權利仍有重大的意義：一、由於入籍公民是地主國規範遷移者的政策項目中最後的一道關卡，通過這道關卡之後，遷移者做為外人的法律地位正式終止，因此移居者是否有機會得到這樣的一種地位攸關遷移者獲得一種形式的遷移自由。二、移工或許不需求公民權，但阻斷她/他們成為公民的管道，卻仍是權益的剝奪，就像 Michael Walzer(1982:58)曾一針見血指出的：移工不是需要(need)公民身份，他們應該擁有得到(deserve)公民身份的管道。¹⁵

¹³ 我在先前的論文(曾熾芬, 2004)中指出，台灣用客工計畫引進外勞反映台灣政治菁英將台灣社會定位在維持種族同質性的努力，但是，種族同質性的保存不是透過引進同種族的外勞(如日、韓分別引進日裔和朝鮮人)，而是將所引進之異種族外勞隔離在暫留的位置，使他們不會融合在台灣社會中。

¹⁴ 感謝一位審查者指出這一點，使得我有機會重新思考這個論點。

¹⁵ Michael Walzer 對這項論點的完整論述是：國家不只是一個勞動力市場，它還是一個民主政治社群，一位工作者進入一個國家工作，就像其他的公民，他不只是一位勞動者，他還需要有政治權，可以讓他對於管理他的政治體制有發聲的權利。所以擁有公民權並不應該是地主國施捨，移

另一方面，移民政策的階級主義會讓因貧窮所迫而遷移的移民受到更多的階級歧視。就像主張用經濟理性來分配移民管道的那位經濟學家 George Borjas 所寫的一本書〈是朋友？還是陌生人？〉(*Friends or Strangers*)所暗示的：一旦用階級的邏輯來篩選移民，區分來扣國界之門的外來客中，誰是朋友？誰是不懷好意的陌生人？乃是不可避免的結果。

民值得擁有公民權，這是作為工作者的基本權利。

表一、 台灣引進大陸科技人才政策變遷大事記

2001 年 5 月	高科技人才通過審查，可獲得永久居留權— 不包括大陸人士。
2001 年 6 月	自九十一年七月一日起經濟部將補助企業延攬海外產業專家。來台服務對象由海外華人擴及大陸旅居海外及外籍人士，申請公司每年最多可獲得一百五十萬元的補助。
2001 年 7 月	台灣企業只要最近一年營收 1000 萬元以上，即可邀請外資或台資在中國企業的主管或技術人員來台，從事參觀訪問，參加會議或接受訓練，但這些來台人士需在該企業工作年資滿一年以上，若為建廠或籌備業務則不在此限。
2001 年 9 月	經發會提出建議引進大陸專業人才至台灣高科技產業，包括電信、資訊產業、航空、半導體和生物科技產業。
2001 年 10 月	大陸科技人才來台申請手續、居留期間將大幅簡化放寬至六年（現行為三年），申請人可直接獲入台許可證，入境台灣。大陸產業科技人才入境程序也在本次修訂中大幅簡化，包括：大陸高科技人才配偶及十八歲以下女子可以隨行。停留四個月以上可以取得健保。大陸科技人才受邀來台參與科技研發一年以上者，可參加健保。若許可證事由欄加註「學術科技研究」或「產業科技研究者」，來台居住滿四個月（蓋章日算起），即可參加健保。
2002 年 12 月	為吸引國際級跨國企業來台設立營運總部，經濟部表示將擴大人才供給，放寬企業營運總部引進大陸專業人才配額限制，其中，受引進之高科技專業人才將享有個人所得稅減免措施。 此外，大陸產業科技人才來台比率，也將大幅放寬。由原來不得超過其研發人員總數比率的 10%，提高至 50%。

資料來源：各大報章剪報

表二、大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法

民國 87 年公布，91 年修正，此辦法將大陸人士分成四種有不同的居留期限：
1. 大陸地區專業人士：不超過 2 個月，屆滿可申請延期，每年總停留時間不得超過四個月。
2. 大陸地區文教人士：不超過 6 個月，屆滿可延期，總停留時間不得超過一年。
3. 大陸地區傑出民族藝術及民俗技藝人士：停留期間不得超過一年，屆滿得申請延期，其期限不得超過一年；總停留時間不得超過兩年。
4. 大陸地區科技人士：停留期間不得逾一年，屆滿得申請延期，總停留期間不得超過六年。

資料來源：內政部，《大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法》，民國 91 年 6 月 20 日修正版本。

參考書目

- 中央日報，〈台灣不識字率與先進國家相較多出兩倍〉，民國 90 年 3 月 8 日，十四版。
- 中國時報，〈外籍新娘陪嫁愛滋〉，民國 86 年 5 月 24 日，一版。
- 中國時報，〈陸裔來台居留將開放〉，民國 92 年 12 月 11 日，B1 版。
- 自由時報，〈他山之石：移民政策 先進國家經濟為導向〉，民國 92 年 6 月 2 日，五版。
- 自由時報，〈人口素質不把關 奢談社會優質化〉，民國 92 年 6 月 2 日，五版。
- 聯合報，〈謝長廷：引進大陸高科技人才〉，民國 94 年 2 月 17 日，A2 版。
- 天下雜誌，〈專題：台灣變貌〉，2003 年 3 月。
- 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，2004 《移民政策綱領草案》。
- 內政部，1992，《中華民國人口政策綱領》。
- 立法院，2002，《出入國及移民法部分條文修正案》。
- 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。
- 政院科技顧問組，2000，《政院科技顧問組半月刊》，354 期。
- 張正霖，2003，〈在家、國、全球市場夾縫中的『他者』——論台灣學術知識生產中的外籍新娘「意象」〉，發表於「2003 年女性主義學術研討會」，於清華大學。

趙彥寧，2004，〈現代性想像與國境管理的衝突〉，《台灣社會學刊》，32期：59-頁數。

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，〈引進外籍勞工的國族政治〉，《台灣社會學刊》，32期：1-58。

夏曉鵬，2002，《流離尋岸》，台灣社會研究季刊出版。

樓玉梅、趙偉慈、范瑟珍，2002，〈我國科技人力供需問題研究〉，行政院經建會人力規劃處。

經建會，2004，《現階段外籍與大陸籍配偶移入因應方案》，行政院第二八九四次會議。

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。

Asia Times. 2001. "Cisco tackles IT skills shortage", Search for Com's Global Intelligence Update, January 25.

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.

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.
- Cobb-Clark, D.A. and Connolly, M. 1997. "The worldwide market for skilled migrant: can Australia compete?" *International Migration Review* 31(3)
- 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.
- Editorials. 1998. "Send me your skilled workers" *Business Week* 05/25/98 3579:142
- Fuess, Scott M. 2003. "Immigration policy and highly skilled workers : The case of Japan." *Contemporary Economic Policy* 21(2)243-57.
- 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)
- Khadria,Binod. 2001. "Shifting Paradigms of Globalization:The Twenty-first Century Transition toward Generics in Skilled Migration from India" *International Migration* 39(5):45-71
- Mahroum, Sami. 2001. "Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour" *International Migration*,39(5):27-43
- Martin, Philip.1997. "Guest Worker Policies for the Twenty-First Century." *New*

community, 23(4): 483-494.

McDonald, Peter and Rebecca Kippen. 2001. "Labor Supply Prospects in 16 Developed Countries, 2000-2050," *Population and Development Review*, Vol.27, No.1: 1-32

Navins, Joseph. 2002. *Operation Gatekeeper: The Rise of the "Illegal Aliens" and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*. London: Routledge.

O'Sullivan , John. 1998 "Silicon Implants", *National Review* 50(10):40-1

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.

Reitz, Jeffrey G. 2001. "Immigrant Success in the Knowledge Economy: Institutional Change and the Immigrant Experience in Canada, 1970-1995" *Journal of Social Issues* 57(3): 579-613.

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

-----,1998. *Globalization and Its Discontents*. New York: New Press.

Shipper, W. Apichai. 2002. "The Political Construction of Foreign Workers in Japan." *Critical Asian Studies*, 34(1): 41-67.

Tilly, Charles. 1995. "Citizenship, Identity and Social History" *International review of Social History* 40, Supplement 3 :1-17

Trempe, R., S. Davis, and R. Kunin 1997 *Not Just Numbers. A Canadian Framework for Future Immigration*, Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa.

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

Tseng, Yen-Fen. 2004. "Politics of Importing Foreigners: Taiwan's Foreign Labor Policy" Chapter 7, Pp. 101-120 in *Migration Between States and Markets*, edited by Han Entzinger, marco Martiniello, and Catherine Wihtol de Wenden et al. Ashgate Publishers.

Walzer, Michael. 1982. *The Spheres of Justice*. New York: Basic Books.

Zolberg, Aristide. 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.