



從「羅馬條約」論歐洲移民政策的演進與啟示



劉 一 龍

壹、前言

第二次世界大戰結束，歐洲的建設百廢待興，過去隸屬歐洲的海外殖民地也陸續獨立，自 1950 年起，西歐各國開始雇用「第三國人民（Third Country Nationals, TCNs）（註 1）」作為國內經濟建設發展的勞動力基礎，形成人口移入熱潮。這些第三國人民，初期以同屬歐洲的南歐國家（如義大利、西班牙和葡萄牙）為主，接著，眾多 Maghreb 地區國家（主要是阿爾及利亞、摩洛哥與突尼西亞等國）、土耳其和南斯拉夫等國人民移入更豐沛了歐洲勞工移民的數量，勞工移民（labour migration）熱潮終在 1970 年到達顛峰（傅以蓓，2003）。

雖然，西歐國家多把勞工移民當作短暫居留者，當時即有「客工（guest worker）（註 2）」一詞，將勞工移民視為臨時性、經濟取向的過客。但是，多數（男性）勞工移民的身分不僅轉變為「永久居留（permanent settlement）」，更趁

此機會替母國配偶申請團聚資格，「家庭依親（family reunion）」逐漸成為歐洲新移民的另一主力（Coleman, 1997）。1973 年，由於石油危機與經濟衰退，加上擔憂勞工移民的數量過多和滯留不歸等問題，不少國家著手緊縮勞工移民數量，然而，勞工移民（包含配偶和後下一代）數量的增加幅度已超乎想像，如西德外勞由 50 年代的 8 萬人，至 70 年代初，大幅增加為 260 萬人，比例約占全國有酬工作者的 12%（陸慧玲，1999）。另外，在歐洲鐵幕瓦解後，因為政治、種族與經濟因素，也促使眾多尋求「庇護（asylum seeker）」的東歐人口移入西歐（Ardittis, 1994）。

由於申請勞工、家庭團聚和庇護者的移民與日俱增，西歐國家開始在 70 年代中期嘗試管制勞工移民數量。甚至，積極鼓勵勞工移民返回母國，此項政策原是針對來自 Maghreb 地區國家移民，但是，自願返國的勞工卻是文化與歷史背景相似的南歐移民。另外，由於地理便利性和廉

價工資，私人企業未透過合法申請即引入外籍勞力，由於缺乏登記管制，這些非法移民的滯留更讓問題雪上加霜（傅以蓓，2003）。

在 1980 年至 1990 年間，西歐國家雖制定許多防範非法移民的措施，如監禁、罰鍰或驅逐非法移民，以及處罰僱用非法移民的雇主和懲處載運非法移民的運輸公司，但是，非法移民問題仍舊存在。由於移民問題日趨嚴重，加上西歐各國發出歐洲內部應針對人、貨物、資本流通、貨幣、共同國稅、簽證及庇護政策加以統合的呼聲，奠定各國朝向共同合作管制移民目標邁進（陸慧玲，1999；李曉儒，2004）。

貳、歐洲移民政策的演進

由於地理連結便利和移民問題日趨嚴重，Moraes（2003）認為，各國移民政策皆有不同，常常無法和當下出現的移民問題配套解決，形成政策與實際現象的落差，因此要解決移民問題，需要各國共同合作。於是，歐洲興起共同管理移民之口號，將移民問題置於位階在國家之上的組織，朝向由超國家（Supranational approach）的「歐洲聯盟（European Union, EU）」主導歐洲的共同移民政策（註 3），趨勢也由小部分國家之間的協定擴大至歐體或歐盟會員國，目的也從原先的經濟需求轉變為歐洲公民自由移動與管理第三國人民，隨著加入歐盟的國家數量增多，影響層面則日趨廣泛。

綜觀歐洲移民政策的進展，得由 50 年代中期的「羅馬條約（Treaty of Rome）」談起，它可算是歐洲人員自由移動立法的鼻祖，雖然牽涉國家不多，卻別具指標意涵。爾後，隨著「申根公約（Schengen Convention）」、「單一歐洲法（Single European Act）」、「都柏林公約（Dublin Convention）」、馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）、阿姆斯特丹條約（Amsterdam Treaty）及尼斯條約（Treaty of Nice）的陸續簽訂、公布與生效，歐洲逐漸朝向人員自由移動（限歐盟會員國之公民）及管制第三國人民數量的目標。

一、1950 年～1970 年：共同管理移民的方向

在歐洲移民政策的進程中，1957 年的「羅馬條約（Treaty of Rome）」算是歐洲內部最早的移民立法，條約訂立目的主要出自經濟考量，旨在創造一個共同體來分享煤鋼生產、貿易與原子能的主權，並取消會員國的關稅，促使 6 個原始會員國國民在其他會員國內的工作權利，人員移動能夠跨越國家藩籬。

實際上，人員自由流通算是為經濟整合下之產物，羅馬條約雖明確指出勞力（人員）、服務、商品與資金能夠自由流動的標的，人員規範對象主要是勞工（註 4）、自營商和服務業（Treaty of Rome, Title III, Part II）。之後，到 1975 年為止，依序於 1961 年簽訂「歐洲社會憲章（European Social Charter）」保障勞工移民及其家屬人權；1967 年的「那不勒斯

公約（Naples Convention）」處理會員國海關互助規範。

雖然，這些規章的適用地區為創始會員國，但隨著時間發展，納入共同體的國家也日益增多，仍為日後歐洲共同管理移民（勞工）目標訂立方向，羅馬條約可謂歐洲地區共同管理人員流動的首部曲。

二、1970 年～1980 年：經濟衰退下的呼籲

70 年代中期，由於能源危機和經濟衰退問題，西歐各國漸感移民問題之壓力，意識到跨國合作的重要性。1976 年，歐洲的部長理事會（Council of Ministers）曾通過「呼籲建立歐洲共同體應處理移民、第三國移民的決議案（註 5）」。但是，受限於歐洲的整合薄弱（雖然 1973 年又有英國、丹麥和愛爾蘭等具影響力國家加入歐洲共同體，但是整合成效不彰），並未推出實際合作案。在 1970 年到 1980 年間，歐洲國家對移民議題較重要的合作為打擊國際恐怖主義、激進主義、極端主義和暴力分子等社會安全等問題而成立 TREVI Group（註 6）（Ireland, 1991），對於人員自由移動的討論較無進展。

三、1980 年～1990 年：邁向合作階段

80 年代算是歐洲正式邁向實質合作管理移民事務的始點。1985 年，TREVI Group 促成德國、法國、荷蘭、比利時和盧森堡等 5 國簽署「申根協定（Schengen Agreement）」（註 7），這些成員國稱為申根國家，整體成員國亦稱申根區。締約目的是取消申根國家相互邊境檢查，並

協調對申根區以外的邊境控制，持有申根成員國有效身分證或簽證者可以在所有成員國的境內自由流動。Kostakopoulou（1998）認為，申根公約的本質即是去除疆界，有助於人口流動，勢必挑戰管控與限制移民流動。今日，歐洲納入申根區國家的數量日益增多，對象也和歐盟國家大同小異（註 8）。

1986 年，歐體會員國簽訂「單一歐洲法（Single European Act）」，並在 1987 年生效。在單一歐洲法（第 8a 條）指出，歐洲將建立單一內部市場，無邊界範圍包含商品、人員、服務和資金等流通自由，概念和 50 年代中期的「羅馬條約（Treaty of Rome）」相同，主要目標仍為經濟發展，希望在 1992 年時取消 12 個會員國之間的內部邊界（註 9），整合成單一歐洲市場。接著，1988 年，歐體「羅德斯高峰會（Rhodes Summit）」，亦建議成立合作組織，透過各國政府力量，討論有關人員流通自由等問題（Philip, 1994）。1990 年，歐體會員國成立一個移民特別委員會並提出「都柏林公約（Dublin Convention）」，除了規範庇護接收程序外，其餘內容和羅馬條約及申根公約差異不大。

四、1990 年迄今：合作執行階段

（一）馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）

1992 年簽訂（1993 年）的「歐洲聯盟條約（Treaty on European Union，一般通稱馬斯垂克條約，Maastricht Treaty）」中，第 6 篇「司法和內政事務合作」條款

第 K 條規定，為從超國家層次共同處理歐洲移民政策提供正式法源基礎，此即「歐洲聯盟條約的第三支柱（The third pillar of the Treaty on European Union）」。¹馬斯垂克條約的重要性在首次將歐盟權限擴大至各國的司法及內政，相關移民事務將由第一（負責簽證事務）與第三支柱共同管理，各會員國應將庇護政策、管制人員在各會員國邊境往來等項視為共同利益（第 K1 條）。同時，此規定不得影響各會員國維護其法律、命令與安全防護措施之責任（第 K2 條第 2 款），故司法和內政事務合作第 K 條仍是強調政府合作，各國仍擁有自主權（陸慧玲，1999）。

另外，馬斯垂克條約第 2 篇第 8 條首度確立「歐洲公民權（European Citizenship）」概念，規定會員國國民在會員國之間具流通自由與居住權利（第 8a 條）、在居住國地方性選舉與歐洲議會議員選舉中具有選舉權和被選舉權及第三國享有外交保護等（第 8b、8c 條），Duff 等人（1994）認為這算是承認歐洲超國家主權的存在。然而，對於第三國人民或沒有會員國公民權的移民來說，這些法律及社會限制反而使其原已居劣勢之地位更加惡化。

（二）阿姆斯特丹條約（Amsterdam Treaty）

1997 年簽訂（1999 年生效）之「阿姆斯特丹條約（Amsterdam Treaty）」，將第三支柱下有關簽證、庇護、移民或人員自由流通政策規定，移往第一支柱管理，歐洲移民的相關法律基礎便由歐洲共

同體條約及歐盟條約共同規範。其中，歐洲共同體條約第 4 章主要管理人員自由移動、移民、庇護、外部邊界管制與第三國人民權利；歐盟條約第 6 章則是負責打擊國際犯罪和商討刑事合作等項目。

阿姆斯特丹條約將簽證與政治難民問題「共同體化」，內容主要為要求歐盟會員國統一移民與簽證規定，會員國需在 5 年之內取消會員國之間的邊界檢查，並統一歐盟外部邊界檢查與程序、會員國之間的簽證形式及對第三國人民的簽證規定。雖然，阿姆斯特丹條約在 1999 年 5 月 1 日生效，但是，各會員國之間仍存疑慮，故各國仍循少數政府合作、或二次大戰以降所簽訂的條約為主，其餘仍是以各國移民政策為圭臬（陸慧玲，1999）。

（三）尼斯條約（Treaty of Nice）

2000 年的「尼斯條約（Treaty of Nice）」，對歐洲公民自由移動措施、民事司法合作等項皆於條約生效後適用，歐洲公民之外的移民相關事務（內容主要為外部邊境檢查、第三國人民持簽證移動、庇護政策、臨時保護最低標準及驅逐非法移民等）則延至 2004 年 5 月 1 日才生效（李曉儒，2004）。

除了上述宣言、條約或公約之外，1999 年的「坦伯樂高峰會（Conclusions of European Council in Tampere）」、2001 年的「萊根高峰會（Laeken European Council）」、2002 年的「塞維爾高峰會（Seville European Council）」與 2003 年的「薩羅尼亞亞高峰會（Thessaloniki European Council）」等會議，都曾針對打擊非法移

民與難民等議題進行政策整合。相對地，Kraus and Schwager (2004) 認為，當歐盟擴大至東歐時，人口由西向東流動將是必然現象，不必為了迎合自身移民政策而限制人口流動。

從歷史發展觀察，西歐國家為經濟建設需求而大開移民（勞工）之門，卻因勞工、依親、難民和非法移民等複雜問題，渴望歐盟介入、管理移民事務。共同管制移民的結果，仍是各歐盟會員國的合法公民能自由進出各國，但是，對於第三國人民的入境或居留的管制決定權，仍掌握在各國政府手中。因此，可以預期的是，非歐盟會員國的移民，除非是受各國歡迎的移民類別（如白領或高科技移民）可以取得長時間居留資格，難民、勞工移民已不易長久居留歐盟國家（註 10）。事實上，各國對第三國之移民的規範已較過去嚴謹，各類移民常在短期停留至少 4 到 5 年之後，才能取得長期居留簽證；申請歸化則需更長時間英國與法國在取得永久居留居住滿 5 年後才得申請，德國則需年滿 8 年。

參、歐洲移民政策的啟示

前述歐洲移民政策的啟示，為整個歐盟會員國公民的自由移動及各國對第三國勞工移民的管理。然而，受限於國際政治情勢，台灣並未加入正式、官方的國際組織（註 11），加上歷史脈絡背景差異及地理位置的封閉性，我國人民要享有如同歐盟會員國公民般地跨國自由移動的機會

並不高，但是，歐盟由各國協調「共同處理移民問題」概念帶給本文不少啟示。

以下，將綜合說明為什麼需要合作共同處理移民問題？何種類別的移民需要共同合作？合作對象可能會是哪些國家？另外，移民政策往往無法和人權問題脫軌，此處也將補充說明相關的國際勞工人權宣言。

一、為什麼需要共同管理移民？

未來，需要共同處理移民問題的原因來自人口趨勢，特別是生育率持續下跌和人口老化，將造成青壯工作人口的負擔，各國極可能需要引進外籍人力應付工作人口短缺（United Nations, 2000；McDonald, 2006）。

因此，當大部分國家都面臨「超低生育水準（lowest-low fertility）」趨勢時（Kohler、Billarim and Ortega, 2002），吸引各類國際人力極可能成為一種國際競爭，為了避免惡性競爭，本文即建議藉由歐盟經驗，協調面臨相似問題國家共同管理移民。

世界人口趨勢的詳細說明如下：

（一）世界人口趨勢

United Nations (2000) 曾提出「潛在支撐比（potential support ratio, PSR）」指標，計算方式為 15～64 歲工作人口數量相對於 65 歲以上人口數量之比，當 PSR 比值越大，代表將有更多可能的工作人口來支持 65 歲以上老年人口，負擔將會越輕，反之亦然。United Nations (2000) 曾挑選數個國家觀察 PSR 的變

化趨勢（表一），發現因為生育率持續降低，造成各國 PSR 不斷下降，年輕世代的負擔將逐漸增加。以生育率較低的義大利及日本為例，義大利由 1950 年的 7.92、1975 年的 5.29，下滑至 2000 年的 3.72 與 2005 年的 3.43；日本的 PSR 從 1950 年之 12.06，降至 1975 年的 8.60、2000 年的 3.99 與 2005 年的 3.53，足見工作人口的照顧壓力沉重（註 12）。

為了避免工作人口負擔日益沉重，United Nations（2000）與 McDonald（2006）建議以「替換移民（Replacement Migration）」來「補充」人口數量及工作人力，以解決人口數量縮減、工作人口平均年齡增加和人口結構老化等問題。

（二）透過移民維持人口結構

在 United Nations（2000）的估計，曾建議以 PSR 等於 3 作為最低限度的政策目標。PSR 等於 3 是 2005 年是以幾個

長期低生育水準國家（如德國、義大利和日本）作為標準，PSR 為 3 也隱含青壯年除了養活自己外，尚有餘力照顧老年依賴人口。

依照 United Nations（2000）計算，假設未有大規模人口移入，到了 2050 年時，大多數國家的 PSR 都會下降至 2 左右，如日本為 1.71，義大利為 1.52；即使是生育率較高的美國或法國，PSR 也分別僅剩 2.82 和 2.26。為了讓 PSR 能夠維持在 3 以上，需要透過國際人口移入，以法國為例，如果要避免 PSR 降至 3 以下，共需要移入 16,037 千人，每年平均移入約 292 千人（United Nations, 2000:27）。

假設未來低生育率已是常態，各國在缺乏人力的前提下，若想維持一定比例的人口結構，勢必得從其他國家引入工作人口，在不考慮產業結構變遷或科技發展的前提下，吸引國際人力勢必成為一種競爭。

表一：主要國家 PSR 趨勢

	1950	1975	2000	2005
法 國	5.79	4.65	4.10	4.03
德 國	6.90	4.29	4.11	3.53
義 大 利	7.92	5.29	3.72	3.43
日 本	12.06	8.60	3.99	3.35
韓 國	18.16	16.25	10.67	8.13
俄 羅 斯	10.49	7.66	5.51	5.07
英 國	6.24	4.50	4.08	4.21
美 國	7.83	6.15	5.21	5.40
歐 洲	7.99	5.67	4.65	4.28（歐洲地區）
歐 盟	6.97	4.84	4.06	

資料來源：1950～2000 年資料來自 United Nations（2000：26）

2000～2005 年資料來自 <http://www.census.gov/>，2008 年 3 月。

(三)台灣需要透過移民以維持人口結構嗎？

台灣的生育率已是超低水準，2007年，台灣的PSR為7.13，65歲以上老年人口占總人口的百分比為10.12%。依目前的生育和死亡狀況，若不考慮遷移人口的影響，本文推算台灣2050年的PSR為1.68（註13），相當於2050年日本的中推計水準（1.71），顯示青壯年要能照顧高齡人口已是分身乏術，此時65歲以上老年人口占總人口的百分比為34.10%，相較於2050年日本的比例為32%，台灣人口高齡化速度明顯居上，亦代表工作人口負擔沉重，亟需各種因應對策。

依照推算，在出生和死亡條件不變，將PSR維持在3以上的前提下，工作人力自2030年便開始不足，差額隨時間遞增。欲將PSR維持在3，每年需要額外補充的工作人口數量從2030年的55萬人，2031年暴增至112萬人，2033年為210萬人，2035年的304萬人，2038年為411萬人，2041年的508萬人，2044年為626萬人，2046年的704萬人；至2050年，將PSR維持在3所需要的人口數量高達813萬人（註15）（劉一龍，2008）。

(四)何種類別的人口移入？

無論是United Nations（2000）或本文的計算，探討人口移入仍著重在數量上，對於移入人口類別的討論較少，為了能夠掌握日後可能移入的人口類型，須先理解移民的類別。

以遷移理由劃分移民的類型，計有下

列數種：

- 1.受到各國歡迎的專業人才引進（elite）或技術性移民，又稱白領移民；
- 2.如前述50年代開始進入歐洲國家的勞工遷移（labour migration），又稱藍領移民；
- 3.家庭依親（family reunion）或婚姻遷移；
- 4.難民（refugee）、非法遷移（illegal migration）與回歸（returness）。

在不牽涉取得公民權利的前提下，目前台灣人口遷移的主要類型是白領、藍領與婚姻移民。然而，從內政部的統計中，可發現國人選擇外籍配偶為另一半的數量已有下降趨勢，配合高等教育擴張和少子化趨勢，低生育率國家的人口移入類型將會是勞工移民，吸引「勞動人力」可能是日後維持人口結構的重要關鍵（劉一龍，2008）。

(五)合作對象可能會是哪些國家？

如果吸引勞動人力是未來維持人口結構之關鍵，便需要瞭解勞動人力的主要來源及是否有來自其他國家的競爭。

目前，台灣的外籍勞力來源國主要為菲律賓、泰國與印尼（潘淑雯，2003），巧合的是，東亞地區的日本與南韓，外籍勞工的引進來源，除了中國籍外，也以東南亞地區國家為主，二者文化背景與台灣相似，加上同為超低生育率地區，對勞動人力的需求將不亞於台灣，本文即大膽假設未來台灣、日本與韓國，可能因生育率過低引起勞動力短缺，三者將形成國際競爭（註16），與其相互競爭，不如仿照

歐盟模式，共同管理外籍勞力共創三贏。

二、可能爭議：違反人權宣言

夏曉娟（2002）認為，20 世紀後半將會是「流移的年代（age of migration）」，台灣也不能置身事外。因為生育率持續保持低水準與高等教育擴張，從事「3D（dangerous、demanding and dirty）」工作的人力將會減少，台灣可能將和背景相似的日本及韓國爭取東亞地區勞動人力，故本文建議協調共同管理外籍勞動力。

然而，這樣的構想也可能帶來負面效果，例如國際「共同販賣」人口的爭議（註 17）。另外，為避免重蹈過去德國「由工變民」覆轍（劉毓秀，2005）（註 18），東亞國家對於外籍勞工的工作時間多所限制，成為公民或家庭團聚更是不可能的任務，外籍勞工辛勤付出勞力，待工作時限期滿，便須返回母國，不僅違反人權，更有道德爭議。事實上，台灣供給外籍勞工的各項處遇措施仍遠不如德國。例如（註 19）：

（1）關於外籍人力的引進，德國是以「國對國」雙邊協議來招募外籍人勞工，由國家直接參與勞動市場的議定與媒介，以保障勞工權益。台灣則由私人仲介市場來主導，在引進過程中，容易產生回扣及搶單現象，費用全都轉嫁至勞工身上，造成嚴重的剝削現象；

（2）有關簽證、工作許可與福利方面，德國的外籍勞工在取得工作簽證始後，經聘僱 1 年後，在有固定收入與居所的前提

下，可以申請家屬團聚，再經過 5 年的工作居留，勞工可以取得永久居留，甚至歸化為德國公民。台灣的外籍勞工也需憑工作簽證入境，可以居留的時間為 6 年，但是 3 年屆滿必須出境一次，以避免符合民法中關於歸化為臺灣人的資格，當然，外籍勞工沒有政治參與和歸化的機會；

（3）對於家庭團聚方面，許多國際公約或宣言也多有所提及：

如 1948 年，聯合國（United Nations）大會通過的「世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）」，第 16 條指出家庭是社會的基本單位應該受到國家與社會的保障。

1951 年，「歐洲人權公約（European Convention on Human Rights）」第 8 條指出每個人的私人生活，家庭生活，都必須受到尊重；第 19 條指出移民勞工與其家屬的權利需要被保護與支持。

1961 年，「歐洲社會憲章（European Social Charter）」，第 19 條指出各國應儘可能促進合法居留外籍勞工的家庭團聚於移民輸入國的領土上。

1981 年，「國際勞工組織（International Labour Organisation, ILO）」通過「第 151 號移民勞工建議書（Migrant Workers Recommendation, No.151）」，則是直接擴大保護移民勞工權益的領域，將保障移民勞工家屬也納入範疇。

2006 年，刊自 International socialist Review (ISR) 期刊（註 20）的移民權宣言（註 21），更要求所有移民合法化、勞工居留同時享有公民權與勞動權、停止

驅逐出境與爭取所有人的自由與平等。

儘管眾多勞工人權宣言指出勞工移民的權益，然而，台灣的外籍勞工的居留時間仍有限制，家庭團聚的機會更是微乎其微，對於維護勞工移民及其家屬的權益的政策思維也不多見。

事實上，在經濟移民中，白領移民最受各國政府歡迎，亞洲國家多提出較優渥的條件來吸引國際人才，如新加坡的「全球投資者計畫（Global Investor Programme）」便賦予投資者及其家屬寬鬆的居留限制（監察院，2005）；韓國的「金卡（Gold Card）」給予僱用外國技術人力的簽證優惠，不僅享有簽證優先核發、入出國流程特別禮遇、延長居留時間、5 年薪資所得免稅及津貼補助等。對於願意投資韓國、能夠帶來大量資本或創造就業機會的企業，「外國人直接投資計畫（Foreign Direct Investment, FDI）」（註 22）提供低利優惠貸款，並預計 10 年後評估效果，企圖營造雙贏局面。日本政府則修改「入管法」第 7 條讓具備 IT 能力、大學畢業或 10 年以上實務經驗者，通過考試後可以特許赴日工作；醫護人力方面，外籍護士通過日本考試之後，居留工作的年限提高至 4 年，通過考試的醫師的工作居留年限可提高至 6 年。

相對地，對於同屬經濟移民中的藍領移民，亞洲國家的限制也較歐盟國家多。勞工移民無法如前述宣言般的享有永久居留資格，如韓國「就業許可系統（Employment Permit System, EPS）」（註 23）雖為雇主及尋找工作的外籍勞

動力（泰國、印尼、越南、菲律賓和孟加拉等國）之間的媒介，但是，申請合格者僅可訂立最多 3 年的工作契約。當然，在亞洲地區，勞工移民要申請家庭團聚的例子也不多見。

未來，假設因生育率持續下跌導致勞動人力短缺問題，除了參考歐盟共同管理移民政策尋求國際合作外，也應考量移民勞工的人權。本文建議可參照前述人權宣言，賦予外籍工作者更高的社會地位。

肆、結論

台灣的低生育現象眾所皆知，在生育率保持低水準且高等教育擴張的情形下，日後勞動人力勢必不足（劉一龍，2008）。在 United Nations（2000）的設算結果，文化與人口背景和台灣相近的日本及韓國亦將面臨相同問題，為了避免吸引勞動人力成為競爭，本文由歐盟的共同移民政策，建議跨國、共同管理移民。另外，本文也從眾多的勞工人權宣言中，呼籲應該重視外籍勞動人力的人權。

對於共同管理移民的論點，仍有部分爭議。首先，未來勞動力短缺的說法並未考慮產業結構變遷，以及機械科技取代人力的可能性。其次，儘管本文粗估未來需引入 600~800 萬人力方能達到聯合國建議的 PSR 等於 3 的最低標準，但是，台灣是否需要持續引進外勞的決定權仍在政府身上，而決策是會受到經濟環境和政治局勢影響而改變。另外，在 2001 年行政院勞工委員會外籍勞工權益維護報告書

（註 24）」，也指出台灣是人口密度高的島國，無法負荷龐大的移民人口，要如估算「大量」引入外籍勞工之機率似乎不高。最後，過多的移入人口亦可能引發「第三次人口轉型（Third Demographic Transition）」（註 25）」隱憂（Coleman, 2006）。

雖然，受限於上述條件，要落實歐盟共同管理移民政策仍無法定論。然而，勞工人權宣言仍可喚起國內對外籍勞工人權的重視，如外籍勞工的居留限制、家庭團聚、籌組工會和轉換雇主的機會等。討論這些議題應先跳脫傳統框架，如引進外籍勞工導致失業提高、治安變差或薪資下滑等刻板印象，事實上，在李漢雄與藍科正

（2000）的調查報告（註 26），並未確認外勞引進有提高失業率的影響；外勞的犯罪率也低於本國籍勞工；再由 1980 年至 1998 年的數據分析，工作收入主要受企業獲利和景氣影響，外勞引進僅和勞工加班機會減少有關。

本文觀察歐盟的共同移民政策與勞工人權宣言，認為台灣在是否需要和其他國家合作以共同管理移民仍待討論。但是，在確保外籍勞工人權方面，與歐洲國家相比，仍有進步空間，也唯有以更為人道方式對待外籍勞工，才不枉人權立國的期許。

（本文作者劉一龍現為中正大學社會福利學研究所博士）

註釋

註 1：指非今日歐盟國家人民。

註 2：「客工」一詞幾乎等同於今日的外籍勞工，也給人非我族類的階級觀感，較好的稱呼應是國際勞工，然而，為顧及讀者使用習慣，在此仍使用外籍勞工。

註 3：簡稱歐盟，前身為 50 年代中期荷蘭、比利時、盧森堡、法國、義大利和德國等 6 國，為經濟需求所創之「歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC）」、「歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）」和「歐洲原子能共同體條約（European Atomic Energy Community Euratom）」，1967 年三者正式合併成「歐洲共同體（European Communities, EC）」。在 1992 年簽署的「馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht）」，將組織名稱改為「歐洲聯盟（European Union, EU）」，今日歐盟現擁有 27 個會員國。

註 4：移民勞工仍享有選舉權。

註 5：Resolution of the Council of Ministers Advocating a Community Approach to Nationals of Third Countries and Consultation on Migration Policies

註 6：1975 年，由歐洲高峰會的會員國之內政部、司法部等主管組成，TREVI 為 Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence International 等字的簡寫。

- 註 7：實際的「申根公約（Schengen Convention）」在 1990 年簽訂，生效時間則是 1993 年。申根區的正式運作則是 1995 年，內容包含單一外部邊界、共同簽證、檢查底護及內部自由移動。不過，由於 1994 年法國境內發生阿爾及利亞恐怖份子挾持法航班機事件，締約國之間並未完全撤除邊界檢查。
- 註 8：申根系統於 1999 年併入歐盟，在申根國家中，除了挪威和冰島外多為歐盟國家；相反地，英國和愛爾蘭是歐盟國家，卻未適用申根協定成員國之規範。
- 註 9：事實上，「單一歐洲法」消除內部邊界的目標對各會員國之移民政策造成極大困擾，原因是居留在會員國內的第三國人民將享有和會員國人民相同的移動權利，會員國開始體認對外加強第三國人民的管制，對內則需強化安全管理，人員自由移動規範也遲至 1992 年 12 月 31 日才開始執行。
- 註 10：在移民管制下，Nathwani（2000）認為移民政策管制和人權理念二者之間實難獲得平衡。
- 註 11：目前參加具備官方色彩的國際性組織為亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Co-operation, APEC）。
- 註 12：PSR 為 15~64 歲人口數量相對於 65 歲以上人口之比，數值越高代表青壯人口負擔越小。PSR 的計算方式十分簡便，舉例來說，2007 年台灣 15~64 歲的年中人口數量有 16,514,245 名，65 歲以上者有 2,315,061 名，PSR 即為 7.13（ $16,514,245 \div 2,315,061$ ）。至於本文 PSR 指標，本頁與下頁表一的國際部分來自 United Nations（2000）對各國未來人口之假設估計，台灣資料來自行政院經濟建設委員會「中華民國台灣 95 年至 140 年人口推計」。
- 註 13：依據來自行政院經濟建設委員會「中華民國台灣 95 年至 140 年人口推計」推估資料運算。若考慮生育率回升的影響，假設總生育率能夠回到千分之 1,600 水準，2050 年的 PSR 為 1.98 仍然遠低於 3。
- 註 14：一般的因應對策為提高生育率與人口遷移（United Nations, 2000）。當然，若完全不提出因應對策，那麼便需要煩惱高齡人口的照顧問題。
- 註 15：詳細的假設估算結果請參照劉一龍（2008），需移入人口數量計算方式：以 2050 年為例，未有人口移入的前提下，估計之 15~64 歲人口數量為 10,406,054 人，65 歲以上者有 6,179,025 人，PSR 值約為 1.68。若想將 PSR 維持於 3，便需要 $(6,179,025 \times 3) - 10,406,054 = 8,131,019$ 人移入。
- 註 16：在這二個競爭國家中，特別需要留意日本。日本賦予外籍勞力者較優渥的工作條件，按照日本「出入國管理及難民認定法案（Immigration Control and Refugee Recognition Act，簡稱入管法）」，過去日本政府並未允許非技術勞工入境工作，只接受具備 10 年以上工作經驗的技術性移民，而且這個技術必須是日本國

民無法取代的，給予居留的時間更僅有 1 年或 3 年。然而，為因應勞動人力需求，日本政府開始向東南亞的菲律賓招手，在 The Trade Union Law、Labor Standards Law、Minimum Wage Law、Industrial Safety and Health Law 和 Employment Security Law 中修改法令，讓菲律賓除外籍配偶、學生、實習人員之外，經訂立契約的外籍勞力亦可持短暫居留簽證入境日本從事表演及家事服務等勞動工作。日本政府對於這些藍領人力十分禮遇，日方要求每位外籍勞工皆須簽訂有關工作場所與類型、薪資、工作流程和津貼的契約，以保障勞工權益。對於勞工薪資，更要求雇主須以現金支付、直接付給勞工、一次支付及至少按月定期等原則發放；保障最低薪資，為因應物價，薪資金額因地而異，以 2005 年為例，東京的時薪最高，每小時為 714 日元（約美金 6.6 元），沖繩的時薪最低，每小時為 608 日元（約美金 5.6 元）。倘若外籍勞工的公司不幸倒閉，如果外籍勞工工作超過 1 年卻未領到薪資，仍可獲得 80% 的未付薪資。另外，每位外籍勞工都可申請醫療保險，工作超過 1 年者更可納入國家醫療體系。甚至，外籍勞工只要按月繳納保費，便可參加職業保險，繳交保費超過 6 個月以上者，失業時可每月領取失業補助，最多可領 6 個月（KAFIN, 2006）。

註 17：此處使用「販賣」一詞是為強調可能引起的爭議，而非專指實際現況。

註 18：引自民進黨婦女部「性別週報」第 10 期，網址為 <http://www.sisterhood.org.tw/week/week.asp>，2008 年 7 月。

註 19：此處德國和台灣勞工移民政策之比較來自台灣國際勞工協會，網址為 <http://www.tiwa.org.tw/>，2008 年 7 月。

註 20：原文位址為 <http://www.isreview.org/issues/54/immdebate.shtml>，2008 年 7 月。

註 21：翻譯文刊於台灣外勞行動，網址為 <http://blog.roodo.com/migrants/archives/2687916.html>，2008 年 7 月。

註 22：http://www.investkorea.org/InvestKoreaWar/work/ik/eng/bo/bo_01.jsp?code=102030101，2008 年 3 月。

註 23：<http://www.eps.go.kr/wem/en/contents/overview.jsp>，2008 年 3 月。

註 24：www.evta.gov.tw/files/89/title.pdf，2008 年 7 月。

註 25：亦即在生育率低迷與人口遷移率高漲的影響下，移民人口的比例可能超過總人口數量之 50%，增加種族多元性、人口組成更趨複雜，將造成管理問題，種族衝突也可能更劇烈。

註 26：行政院勞工委員會職業訓練局（2000）委託報告「外勞引進對我國社會所造成之影響」。

參考文獻

- 李漢雄、藍科正（2000）行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告：外勞引進對我國社會所造成之影響，台北：行政院勞工委員會職業訓練局。
- 李曉儒（2004）英、法、德三國移民政策之比較，東吳大學政治研究所碩士論文。
- 夏曉娟（2002）騷動流移的虛構商品：「勞工流移」專題導讀，台灣社會研究季刊，48，1～14。
- 陸慧玲（1999）「包容」與「排斥」？英、德移民政策之研究，國立政治大學外交研究所碩士論文。
- 傅以蓓（2003）法國與歐洲共同移民政策，國立政治大學外交研究所碩士論文。
- 監察院（2005）我國移民政策與制度總體檢案調查報告，台北：監察院。
- 劉一龍（2008）調節生育與人口遷移對台灣人口結構之影響，國立中正大學社會福利研究所博士論文。
- 劉毓秀（2005）外籍看護專題，性別週報，10，4。
- 潘淑雯（2003）我國外籍勞工政策制定過程——政策網絡的分析，國立中正大學勞工研究所碩士論文。
- Ardittis, Solon (1994) *The Politics of East-West Migration*. London: Macmillan.
- Coleman David (1997) Europe under Migration Pressure: Some Facts on Immigration. in *Immigration into Western Societies: Problem and Policies*, ed Emek M. Ucarer and Donald J.P., 121-46. London: Pinter.
- Coleman David (2006) Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition. *Population and Development Review*, 32(3), 401-446.
- Duff, A., Pinter J. and Pryce R. (1994) *Maastricht and Beyond*. London: Routledge.
- Ireland P. R. (1991) Facing the Fortress Europe: Immigrant and Politics in the EC. *Journal of Common Market*, 31, 541-68.
- KAFIN Center (2006) KASANGGA: Know-your-rights for Filipino and Other Foreign Migrants in JAPAN, JAPAN: Maeda Miho, KAFIN Center.
- Kohler, H.-P., Billari F. C. and Ortega J. A. (2002) Variance effects in Bongaarts-Feeney formula. *Demography*, 38(1), 1-16.
- Kostakopoulou Dora (1998) Is There an Alternative to Schengenland? *Political Studies*, 46, 886-902.
- Kraus, M. and Schwager, R. (2004) EU Enlargement and Immigration. *Journal of Common Market Studies*, 42(1), 65.

- McDonald, P. (2006) Low fertility and the state: the efficacy of policy. *Population and Development Review*, 32(3), 485-510.
- Moraes Cloude (2003) The Politics of European Union Migration Policy. *The Political Science Review*, 95(1), 234-46.
- Nathwani Niraj (2000) The Purpose of Asylum. *International Journal of Refugee Law*, 12(3), 354.
- Philip, A.B. (1994) European Union Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact? *Western European Politics*, 17, 168-91.
- United Nations (2000) Replacement Migration. New York: Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nation Secretariat.
- 移民政策查詢 (Migration Policy Group) <http://www.fhit.org/mpg/index.html> , 2008 年 7 月。
- 歐洲共同體法規 (EC LAW) 網址 http://europa.eu.int/celex/celex_en.htm , 2008 年 7 月。
- 歐洲共同體統計查詢 (EUROSTAT) 網址 <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/index.htm> , 2008 年 7 月。
- 歐盟國家觀察 (Statewatch) 網址 <http://www.statewatch.org> , 2008 年 7 月。