

第十二章

老化、照護人力與移工／移民政策

臺灣人口老化的特殊性，在於做為一個後進但高速發展的國家，生育率在1950年代中期到1984年急速下降，導致今後二十年間老人人口比例急速上升。急速上升的老年人口需要急速上升的照護勞動力。依照過去的經驗，照護勞動力的來源很大部份是依賴東南亞移入的勞工。除了移工的照護品質必須提升外，由於未來所需的勞動力規模是如此巨大，因此勢必會面臨長期居臺的照護移工成為準移民的議題。臺灣雖然自稱移民國家，目前又宣稱推動「以民為本」的新南向政策，但鑒於過去臺灣處理移工所產生的諸多問題，以及目前移民政策依然是以族群民族主義(ethnic nationalism)為標準，如何跟大量移入人口相互適應將是個巨大的社會工程，而良好的國家政策與法規修改才能使得這個社會工程改造順利進行。

蔡宏政 中山大學社會學系教授
周昀臻 臺灣大學護理學研究所博士生

壹、人口老化與照護勞動需求

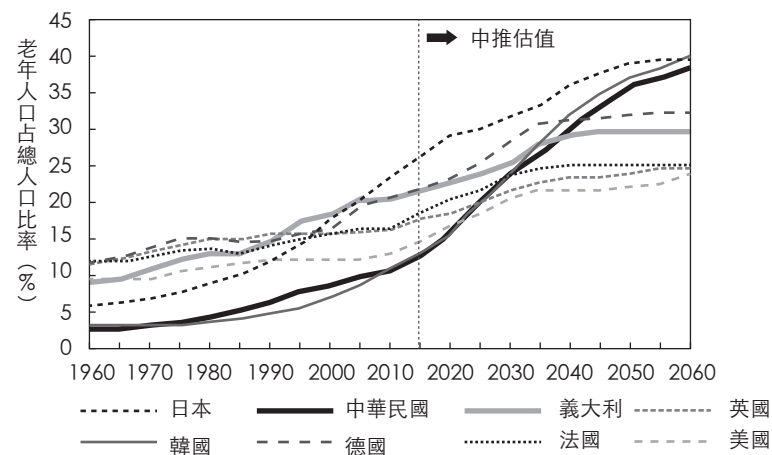
人口老化 (population aging, 也就是媒體所謂的少子化) 至今仍是全球日益展開的趨勢, 老年人口的比例也持續的增加。做為一個後進但高速發展的國家, 臺灣的老化現象, 特別是長期照護能力, 在今後二十年將進入一個嚴酷的考驗期。由於臺灣在1965到1974年之間進行家庭計畫的節育政策, 使得1984年時總生育率(total fertility rate, TFR)來到2.05, 低於替代水準的2.1。1984到1997年之間, 臺灣總生育率均穩定地維持在1.7~1.9之間, 快速的生育率下降使得老年人口占總人口比例在1993年邁入7%的高齡化社會, 至2016年6月迅速攀升至12.83%, 預估2017年將超過14%, 達到「高齡社會」的標準 (內政部統計處, 2016a)。雖然人口老化是人口轉型(population transformation)的必然結果, 但相較於英國的人口轉型費時約150年(1800~1950), 臺灣的人口轉型是被壓縮到六、七十年之間完成。

以65歲以上人口占總人口的比例從7%到14% (國際上通稱高齡社會, aged society) 的時間而言, 美國經過73年, 法國更是長達115年, 但臺灣只有24年。更嚴重的是, 從2017年的14%開始, 到2025年左右將超過20% (也就是超高齡社會, super-aged society), 期間只有8年。上升速度之快, 惟有同樣實施嚴格家庭計畫的韓國可以比擬 (圖1)。事實上, 臺灣目前是處於扶養比最低的時候, 在未來的五十年間, 扶養比會日益上升, 而且主要是扶老比的上升 (圖2)。因此, 在老年人口的生活及照護的相關議題上, 如果沒有一個結構性的社會重組, 是無法面對的^{註1}。

急速老化所造成的問題就是照護勞動力大量不足的問題。臺灣勞動力

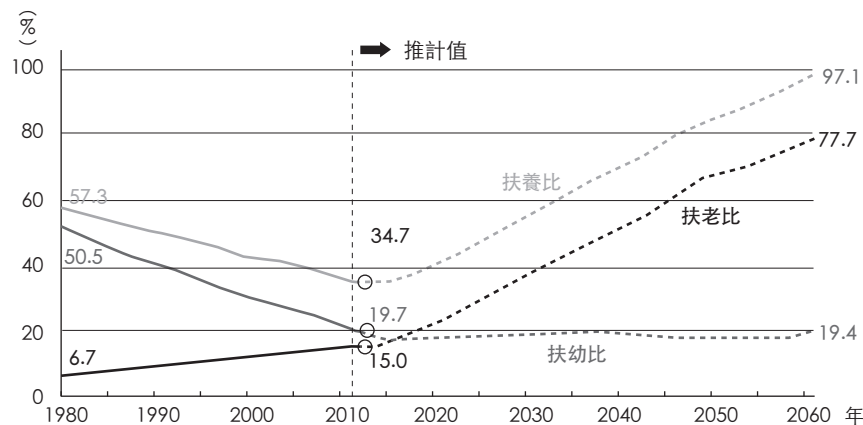
註釋：

1. 扶養比 = (0-14 歲人口 + 65 歲以上人口) / 15-64 歲人口, 也就是每個年輕工作人口負擔「上有老, 下有小」的比例。



資料來源：取自國家發展委員會「中華民國人口推估 (105 至 150 年)」簡報。其中, 中華民國 - 國家發展委員會「中華民國人口推估 (105 至 150 年)」; 日本 - 日本國立社會保障人口問題研究所; 韓國 - 韓國國家統計局 (National Statistical Office); 美國 - US Census Bureau。英國、法國、德國及義大利 - EUROSTAT。

圖 1. 臺灣人口老化速度世界第一



資料來源：國家發展委員會。2017 年 8 月 10 日, 取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=5AA7CAFF61CB16D

圖 2. 扶養比變化趨勢

不足現象自1980年代初引進產業外勞就已經發生，當時政府卻一直否認此一事實，一直到1989年為了因應十四項國家建設，才專案引進外勞。但是對老化此一事實，雖經人口學者呼籲，但也僅只是在1992年修改人口政策綱領，由原來的鼓勵節育，轉為「適度人口成長」，可以說一直採取消極作為。

按照聯合國的定義，為了維持一個社會是永續性運作的，一個65歲老年人至少需要三個16~64歲的工作人口來支持，也就是一個社會的潛在支持比(potential support rate, PSR)必須大於3以上。由於臺灣的總生育率的快速下降，因此PSR等於3的情況很快就會來到。除非臺灣的TFR在這幾年內有顯著提升，否則為了維持PSR=3的條件，臺灣勢必要移入年輕人口。劉一龍(2007)根據2006年的人口資料，對臺灣的PSR變化進行推估，在不考慮移民的狀態下，臺灣的PSR將在2025~2030年之間下降到3。為了維持這個比例，就必須在2025~2030年之間開始輸入年輕勞動力，到2045~2050時，共需要輸入300~400多萬人，平均每年移入約15~20萬人，約占當時人口(2600~2900萬)的11.5%到13.7%之間^{註2}。這樣的比例已經真的達到移民國家的水準。大量人口是要由東南亞移入，還是由中國移入，兩種選擇之間的考量重點為何，臺灣將需要一個明確的移工／移民政策。

註釋：

2. 當然有人認為65歲以上的人依然具有工作能力，如果能夠讓這些「年輕的老人」來照顧更年老的老人(例如75歲以上的人)，那麼由PSR=3而來的移入人口推估必然大大降低。這當然是一個政策選項，但如果要做這樣的選擇，那麼就必須建構適合65歲以上老人的工作環境，例如各種輔具的運用，這需要另闢專章討論。但不管如何，重點是PSR做為一種老化推估的指標依然可以讓我們理解老化的速度。

貳、臺灣移工的歷史發展

臺灣早在1980年代初期在政府還未正式開進時，國內產業就有勞動力的移入，當時政府並不承認需要外勞，一直到1989年10月行政院勞工委員會頒布了「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」後，才開始專案引入民間產業進用外籍勞工，一開始的外籍勞工申請對象僅限工業及工程等行業，而勞委會於1992年4月頒布「因應家庭照顧殘障人力短缺暫行措施」，同年5月8日廢止「職業介紹法」並公布「就業服務法」，於「就業服務法」第5章「外國人之聘僱與管理」中明定外籍勞工之聘僱原則與工作範圍及許可程序，開放六行業十五種職業的外籍勞工，此後，臺灣於1992年8月正式公告開放引進外籍看護工，但仍僅限於家庭雇用，同年8月20日政府因機構面臨國內監護工難申請、流動率高、工作不穩定等困境，於是，再正式開放機構申請外籍看護工(徐囑美，2006)。

然而，在「就業服務法」立法的過程中，我國一直存有擔心外籍勞工影響本國勞工就業及工作權之疑慮，使得開放外籍勞工的數量一直受到限制，其主要的爭議包含：外籍勞工是否會影響本國勞工的工作權、外籍勞工在國內的基本人權如何保障等，因此，我國於就業服務法第5章第41條即明文規定「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」，以確保外籍勞工的引進不會影響本國勞工的就業機會(立法院，1992a)。然而，自就業服務法公布後，我國產業雇用外籍勞工的人數便逐年上升，1990年底外籍勞工在臺人數為3,105，而1992年「就業服務法」公布後，外籍勞工在臺人數急遽上升至15,924人、1993年為97,565人、1994年151,989人、2001年304,605人、2010年379,653人，2016年9月底，臺灣的外籍勞工已經有609,272人，在往後持續面臨人口老化及勞動市場人力短缺的問題，我國勢必比現在更加倚賴外籍勞工(孫友聯，2013；勞動部勞動力發展署，

2016)。

除此，關於開放外籍勞工於臺灣的工作期限之相關規範，可追溯至立法院議案關係文書院總第1537號行政院的就業服務法草案中第31條顯示，最一開始的外籍勞工雇用期間設計為三年，如有繼續聘僱必要，雇主得申請展延，每次展延以一年為限；但其中第7款「為因應國家重要建設工程及經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」期限則為一年，至多再展延一年。該法案三讀前的委員會與院會討論過程中，有許多委員提出對於外籍勞工來臺的擔憂，例如：擔心外籍勞工長期滯留所產生的社會問題、壓迫到本國勞工工作權益問題、整體產業就業環境影響…等；也因此，對於開放外國人在臺工作的期限在立法時的設計較短（立法院，1992a，1992b）。就業服務法於1992年4月17日制定，同年5月8日公布的就業服務法中，第49條針對外國人工作許可之期間及申請展延期限的規定，除「家庭幫傭」與「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」兩項為聘僱期間為一年，至多再展延一年外，其餘款次均為許可聘僱兩年，期滿後有需要可再展延一年（立法院，2016a）。

就業服務法立法五年後的1997年5月，針對外國人工作許可之期間即申請展延期限的規定，由於考量入境後熟悉工作需要時間，加上工作期限一滿即需遣返，造成雇主不便，因此將「家庭幫傭」與「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」兩款之年限拉長為得聘僱兩年與展延一年，重大工程特殊情形者，最多得申請再展延六個月；其他款次則改為許可期間最長為三年，有繼續聘僱需要者，雇主得申請展延，並無其他設限（立法院，2016a）。

2001年底就業服務法全文修正，原先針對外國人從事工作之限制的第43條，條次移列至第46條，並於第一項中增訂兩款「商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員」及「海洋漁撈工作」。另外，原先針對外國人

工作許可之期限及申請展延期間規定的第49條，移列至第52條（立法院，2016a）。此次修正將「海洋漁撈工作」之許可期限和展延比照「家庭幫傭」及「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」，至於其他款次則與1997年修正時相同。2001年的修正中，第52條加入了第4項外籍勞工得再入國工作的規定，並特別要求「海洋漁撈工作」、「家庭幫傭」及「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」三款工作之外國人，應於出國四十日後才能再入國工作，且在中華民國境內工作年資累計不得逾六年。自此，也將家庭照顧外籍勞工的三年限制開展為六年（立法院，2016a）。

其後，就業服務法2003年的修正當中，將前述所提及的出國四十日改為出國一日，主要考量係為避免造成雇用家庭的不便；2007年將「海洋漁撈工作」、「家庭幫傭」及「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」三款工作累計年限從六年拉長為九年，立法理由係為保留最佳狀態、技術、工作能力的外籍勞工，且可降低雇主重新訓練人力之成本，並提升工作效率（立法院，2016a）。

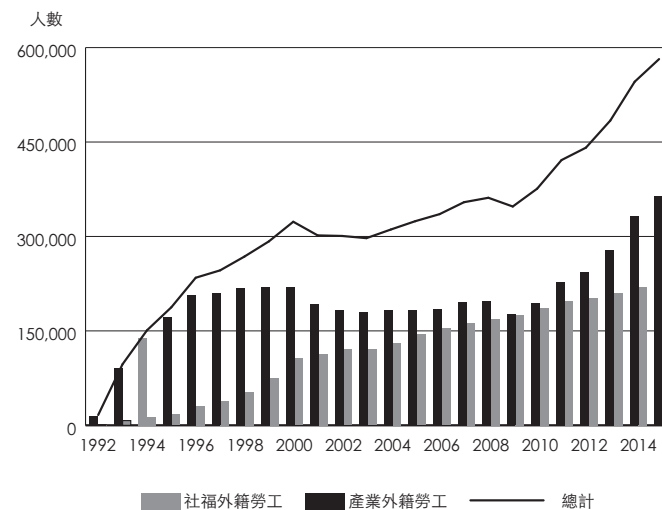
2012年，就業服務法再次將累計年資修正，展延至十二年。修正理由中表示，由於我國年限原為九年，造成許多優秀外籍勞工期滿時無法繼續服務，流動到鄰近國家，我國反而變相成為外籍勞工訓練地（立法院，2016a）。再者，當時國籍法已把藍領外籍勞工排除在居留期限認定的範圍，故延長年限不會影響本國勞工權益，並可減少雇主之訓練成本、避免空窗期，亦可降低仲介費用。承上，一波波地修法脈絡下，可預期地，2015年再次出現了展延工作年限的修正，這回將十二年展延至十四年，但僅限於「家庭幫傭」單獨一款，理由不外乎節省雇主訓練成本、避免空窗期、留用優秀外籍家庭看護工云云。2016年10月我國針對就業服務法第52條進行修正，將「海洋漁撈工作」、「家庭幫傭」及「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」三款工作之外

國人每工作滿三年需出境至少一日後再入境的規定刪除，此法規之修正主要可遏止外國人因為強制出國所導致再次入境前遭母國仲介剝削之現象，亦避免傷害我國聘僱關係之穩定，對於移工於臺灣工作保障是往前邁進了最起碼的一小步，未來仍需持續努力。



參、臺灣移工與移民的問題

從開放移工之後，臺灣移工（特別是社福外勞）的輸入就有增無減（圖3）。截至目前為止，臺灣已經有38.7萬的產業外勞以及23萬社福外勞，而且停留年限日益延長，這意味著不管出於任何理由，臺灣社會需要這些勞動力，而且移工越來越是臺灣社會本身的組成元素。但是即便臺灣需要這些勞動力，臺灣社會也自稱為移民社會，但臺灣的國籍法卻徹底排除這些藍領勞工成為移民的可能性，因此他們也就變成所謂的客工(guest workers)。客工扮演著最低價與供給彈性的勞動力商品，其存在只是為了臺灣的資本積累。他們長期居住在移入國，雖然在經濟發展上不可或缺，但是在政治與社會上卻不被整合，成為被嚴重剝削的族群（曾熾芬，2004）。



資料來源：勞動統計查詢網，〈外籍工作者 - 產業及社福外籍勞工人數〉。2017年8月10日，取自 <http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q1301&rdm=ociybyer>

圖 3. 歷年外勞人數變化

雖然引進大量的外籍客工可以暫時解決臺灣照護人口人力短缺之問題，然而，首先，外籍客工的工資遠低於臺灣人同類工作的工資。其次，外籍勞工於每月的實領工資中又需要分攤繳交仲介費用，使得外籍客工的經濟條件受到仲介及雇主雙方的壓迫。第三，臺灣的雇主及仲介往往利用扣押護照等方式進而限制外籍客工的人身自由等狀況，使得外籍客工的勞動環境更加惡化（陳伯淳、陳世銓，2014）。王宏仁、白朗潔(2007)的研究資料指出，臺灣的外籍客工的工作環境惡劣，幾近乎奴工的狀態。每位客工為了申請前來工作，首先需要先支付龐大的仲介費用（約臺幣90,000到220,000元），而臺灣政府更規定客工於工作期間除非雇主破產、歇業或不能支付薪水外，否則不可更換雇主，這使得許多客工不得不忍受惡劣的工作環境。同時，臺灣政府亦透過多方的手段來進行對客工的高度管制，大大剝奪其該有友善工作環境的基本權利。這些因素使得客工產生工作品質降低、抗議及逃跑行為。許文源(2011)的研究就指出，造成客工逃跑的主要因為：雇主或管理員的態度差、工作負荷過大、仲介費太高、無工作可做且領不到足夠的薪資、工作環境差、任期屆滿將被遣返等因素。這些低劣的工作條件直接影響了外籍看護工的照護品質。

雖然近年來有越來越多的移工及移民進入我國社會，然而在相關法規的嚴格規範及保障不足的情況下，我國出現許多被社會排除的移工與移民的現象。針對藍領階級移工的部分，於就業服務法的規範中，受聘僱從事第46條第1項第8款至第11款規定工作之外國人，不得轉換雇主或工作。但有第59條第1項各款規定之情事，經中央主管機關核准者，不在此限，後段雖有但書，但前段主要還是認為該等外籍勞工以不轉換雇主或工作為原則，也就是限制外籍勞工的自主選擇權，雖說在實務上如有需求，雇主或外勞均可提出轉換，但法規上卻仍是以不得轉換為第一說法。例如，從印尼來臺灣工作的移工「阿卡」任職於某空廚食品廠，遭遇了許多不合理的工作環境，包括：每日工時超過十二小時，加班時

數計算有誤、加班費給付不足等等，雖然阿卡透過臺灣國際勞工協會申訴，儘管由協會提供協助給予庇護及協調，儘管雇主承認自己違反勞基法，但是只要地方勞工行政機關沒有對雇主裁罰，阿卡可能還是無法拿到轉換雇主的許可函，使得阿卡處在不合理的工作環境下卻沒辦法換雇主（陳素香，2016）。

除了就業服務法中對於藍領階級移工有不友善的規範外，對於白領階級的移工亦是如此，由外國人就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準中可見我國對於白領階級之相關限制條件過於嚴苛：（一）對於雇用單位的資本額、營業額與員工人數有一定數額之限制（二）對於外籍人士之工作經驗與年資之限制（三）薪資門檻不可低於47,971元（四）對於僑外生畢業後在臺工作名額的限制（五）限制外籍人士的配偶及子女來臺工作。上述之相關限制條件造成外國人於本國就業之困難，陶比(Tobie Openshaw)和他的兒子歐陽瑞(Conrad Openshaw)就是這些規範下的受害者，陶比原本是自由攝影師，受雇於《國家地理雜誌》等媒體，歐陽瑞從小就有智能障礙，因為爸爸工作的關係跟隨爸爸來到臺灣，雖然陶比深愛臺灣這塊土地，但卻因為歐陽瑞超過二十歲，且沒有在臺念書也無法工作，造成歐陽瑞不能繼續使用依親的理由而居留臺灣，歐陽瑞就連簡單的登機都有困難，面對想繼續和爸爸一起留在臺灣的唯一選擇，就是每三個月在簽證到期前，飛到香港辦事處重新簽一次最長九十天、不得延期的停留簽證，就這樣，陶比帶著歐陽瑞往返臺灣與香港持續了四年，超過二十趟，「只為了蓋一個章」（楊卓翰，2015）。這使得在臺工作者如果要長期居留，最好的方法就只剩下和臺灣人結婚了。

由於我國對於外國人的移民規範相當嚴格，多數僅能倚靠婚姻移民為主，也導致雖然我國移民的方式有很多種，但在移民人口中主要以婚姻移民為主（移民署，2010）。根據內政部的資料顯示，我國自2001年起開始有東南亞的外籍配偶，此外，在2001年之前即有大陸籍配偶

之現象存在我國社會，2001年當時東南亞外籍配偶共有17,512人，而大陸及港澳地區配偶則有26,797人，自此之後，大陸籍外籍配偶即占我國結婚人數中一定的比例，於2003年的外籍配偶人數比例達最高峰，為31.86%，其中，以大陸籍配偶占6成為最多（內政部，2016b）。

雖然我國於2000年修正國籍法，試圖改善我國規定外國人或無國籍人為我國國民之配偶僅需有「每年合計有183日以上合法居留之事實繼續三年以上始得歸化」之限制，但是由於2005年起外交部加強外籍配偶境外訪談以遏止假結婚來臺的現象，導致2009年起歸化人數亦呈現逐年下降趨勢。根據內政部統計資料顯示，外籍及大陸籍配偶於2015年歸化人數分別共計3,612人及6,460人，較2014年減少17.89%及7.9%（內政部，2016b；內政部移民署，2016）。

雖然結婚是外國人取得臺灣國籍最快也是最高比例的途徑，但我國社會及法規對於這些移民者，依然有著不友善的環境，根據我國現行法規之規範，一般移民需居留我國滿五年、品行端正、無犯罪紀錄、擁有500萬財力證明者才能取得歸化，雖然外籍配偶可以採用特殊歸化方法，即居留三年可提出申請，但仍需擁有財產證明，且沒有小孩的外籍配偶，如果在居留期間喪偶、離婚，則必須比照一般移民辦理，顯見我國以監護權來決定外籍配偶的居留與否，可看出我國法律未將新移民視為一個主體的事實，使得外籍配偶若遭遇離婚或喪偶之後，面臨身分被撤銷的殘酷狀況（張方慈，2015）。除此，許多外籍配偶在申請我國國籍時需要放棄原來國籍，造成許多外籍配偶成為國際人球的狀況，喪失其基本人權的保障，當外籍配偶取得我國國籍後，當取得身分後若想要擁有參政權，卻需要再等十年才擁有這基本的權利，在看似政治民主自由的臺灣，如此的規範讓臺灣比起香港和韓國的規範落後一大截。透過上述我國對於移工及移民的政策及規範，可見臺灣社會依然存有許多排擠移工及移民的現象及法規。

由於臺灣的移民政策是立基於血緣概念的族群民族主義(ethnic

nationalism)，而不是移民國家的公民民族主義(civic nationalism)。因此對工作而來的移民管道十分欠缺，藍領移工更是絕無可能獲得移民機會，但隨著老化問題的急速嚴重，這類的工作需求的大幅上升將是無可避免的趨勢。立基於族群民族主義的移民政策只會讓地下外勞的情況日益嚴重，也將加深了族群之間的經濟與文化歧視與衝突。



肆、各國移工與移民條件

如果說我國對於移工的工作環境及其權利保障有所不足的話，那麼透過各國對移工與移民的制度比較，或許可以提供我國未來政策改進的啟發。以下我們將針對各國對於移工與移民的條件狀況進行陳述，分為北美、歐洲大陸、北歐及東亞四個部分。

美國移民政策長期以來以人道原則為信念的移民政策，移民配額中80%保留給家庭團聚（有親屬在美國）的人，難民也占相當的比例，每年以技術（包含低技術）的配額之移民人口比例非常少，顯見潛在移民的階級因素不是美國的重要因素（曾熾芬，2005）。但1990年代開始出現轉變，George Borjas建議應轉向經濟移民，也就是最大化美國經濟的利益來篩選移民申請人，需考量移民對美國造成的經濟影響，建議應縮減家庭團聚的移民配額，挪至引進有技術的移民配額，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（曾熾芬，2005）。加拿大則是針對技術移民記點制度，以教育程度、工作經驗、語言能力（英語，可加上法語），加起來予以評分，依照評分高低篩選移民，此點數制度是一套有系統篩選階級背景的機制（曾熾芬，2005）。

1973年，德國結束引進低階外籍勞工的客工計畫後，長期不再有任何讓大量外國人進入德國居留的政策（曾熾芬，2005）。1990年前後因為東歐共產政權倒塌，東西冷戰結束後的難民湧向德國。1993年德國採取較緊縮的移民政策，難民申請的通過率降到5%（黃惠鈴，2013）。到了2000年，德國政府宣布實施被稱為「綠卡」的政策，引進外國資訊產業(IT)專業技術人員，看似與美國的移民政策看齊（享永久居留權），但這些技術人員僅能享有最多五年的工作簽證，此政策造成許多潛在的申請人卻步不來，顯示德國對於外國人的接納是更為保守。因此，2001年，德國政府「德國移民改革委員會」制定新的移民政策改革方案，改革的重

點之一即是採納永久居留權制度（曾熾芬，2005）。

2009年德國推出配合歐盟政策的藍卡計畫，更加簡化高科技人才申請簽證和居留的程序（黃惠鈴，2013）。2012年德國新規定開始執行，將外國學生畢業後吸引德國的居留申請門檻再降低，凡大學畢業的外國學生，若能在德國找到年薪4.6萬歐元以上的工作，連續工作超過3年即可取得長期居留（黃惠鈴，2013）。法國則是於2007年薩科奇當選法國總統後，推行「選擇性移民政策」，一方面認為法國需要外來移民，並且歡迎有助於經濟增長的移民，另一方面卻嚴格控制其家屬隨同，並且每年還規定了遣返非法移民的數額（傅義強，2009）。

自16、17世紀開始，荷蘭便因國內繁榮、社會寬容吸引大量勞動移民與宗教、政治難民前來，為了因應越來越多流入荷蘭的移民，政府於1970年制定了有關規範移民勞動力移入的政策文件，此文件除了對移入配額作出限制外，亦提出及應制定鼓勵復返遷移的相關措施，但此文件並未發揮應有的實際效用。1976年另外通過「外籍勞工法」，對於外籍勞工享有社會福利作出嚴格的限制，然而透過依親移入的人數仍持續增加，造成社會問題（失業率攀升、社會治安惡化）。鑒於移民占總人口數的比例持續上升，政府在1983年的少數族群政策中承認為一個移民國家（張心怡，2015）。

1985年後，移民的組成改以家庭成員團聚、尋求庇護者、非法移民、外籍勞工和前殖民地移入的國民為主要來源，政府亦持續減縮移民政策，並推行「保持認同的整合」政策：希望移入者仍保有對於原本文化的認同感，透過與母國文化上的聯繫，增加移入者復返遷移的意願。1990年代，政府開始將移民視為新的公民，並進一步推動融合少數族群的政策。2001年911事件爆發後，移民政策由原本強調包容、融合多元文化的方向，轉向為同化主義(assimilationism)發展，重新推廣以荷蘭本土社會價值觀為核心的文化社會政策，申請永久定居荷蘭主要有以下三途徑：以結婚或

同居組織家庭，包括與家庭成員團聚為由定居荷蘭、以工作為由定居荷蘭、以申請政治庇護為由定居荷蘭；其中也提出移民荷蘭的最基本條件：須通過包括基礎荷語及荷蘭文化的「社會融入基本測驗」(Basis Examen Inburgering)。

新加坡政府不允許非技術勞工移居或將其家眷移居新加坡，此類勞工需一週工作6天，其住宿環境為簡陋房舍，除有配額與工作類別的限制外，還被「社會隔離」，例如：排除於新加坡人日常生活圈、某些型式的社會生活、不能購買房屋、參加當地社團組織等，即使想與新加坡人結婚，也須以個案處理(Teo & Pipe, 2009)。可見新加坡政府限制非技術勞工移居，較偏好專業技術人才移民至其國度。

由以上各國政策可以看出，技術移民仍然是移入國的偏好。因此臺灣如果要繼續依賴外籍看護勞動力，應該可以思考如何引入較高技術水準的看護人力；或是在臺灣提供相應的教育訓練課程，將引入的看護人員提高其技術能力；或是直接在臺灣設置看護課程，引入並訓練東南亞學生成為照護人力。在提高照護人力與經過一定的工作表現評估後，提供相應的移民管道，讓這群已在臺灣社會生活多年，並有能力為臺灣社會做出貢獻的人，成為臺灣社會的一份子（可參閱本白皮書第四章）。

伍、政策建議

臺灣總是號稱自己是移民國家，但是我們的國籍法，以及客工制度其實是自我定位為種族上同質、「純種」的非移民國家。臺灣如果繼續堅持「同文同種」的族群民族主義，那未來急遽擴張的照護工作將很難避免中國移工的大量輸入。基於未來急速老化需要輸入年輕勞動力，以及目前已存在之多國婚姻移民，臺灣如果要跟世界有更多連結，那麼轉向更多元開放與平等的公民民族主義，成為一個移民國家，是一個必須慎重考量的戰略性議題。

我們建議，在政策實施上，首先可以先開放已經在臺灣長時間穩定工作，甚至於融入臺灣人家庭生活的人，例如看護工或家庭幫傭，進一步擴展到產業外勞。其次，透過國對國的雙邊協議來進行移工的招募工作，由國家直接介入勞動市場的議定與媒介，除了維護移工的權益外，也確保移工輸入是符合國家發展所需。而這就需要國發會、經濟部與勞動部對未來勞動力需求結構進行全盤考慮，也就是家庭幫傭、照護與產業外勞是否有助於產業升級？從那些國家輸入哪些種類的外勞等外國商情蒐集。第三、由於開放部分移工成為移民的管道，原生家庭的移入，對移民家庭需求的社會支持系統，就涉及到內政部、教育部與衛福部分工。最後，各國移民的遷入有可能必須採用雙官方語（英文與中文），以及多元文化的教育體系。

參考文獻

- 內政部移民署 (2010)。《婚姻移民研究案》。行政院內政部入出國及移民署期末報告·未出版。
- 內政部移民署 (2016)。〈大陸地區人民、港澳居民、無戶籍國民來臺居留、定居人數統計表〉。2016年11月11日·取自 <http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1320829&ctNode=29699&mp=1>
- 內政部統計處 (2016a)。〈105年第30週內政統計通報(105年6月底人口結構分析)〉。2016年8月24日·取自 <http://www.moi.gov.tw/stat>
- 內政部統計處 (2016b)。〈105年第4週內政統計公報(104年結婚登記概況)〉。2016年11月9日·取自 http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=10251
- 內政部統計處 (2016c)。〈105年第15週內政統計通報(104年我國國籍之歸化及喪失情況)〉。2016年11月9日·取自 http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=10486
- 王宏仁、白朗潔 (2007)。〈移工、跨國仲介與制度設計：誰從臺越國際勞動力流動獲利?〉。《臺灣社會研究季刊》·65·35-66。
- 立法院 (1992a)。〈院會紀錄〉。《立法院公報》·81(5)·頁233-255。
- 立法院 (1992b)。〈委員會紀錄〉。《立法院公報》·81(13)·頁127-128。
- 立法院 (2016a)。〈立法院法律系統〉。2016年11月9日·取自 <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>
- 立法院 (2016b)。〈委員會紀錄〉。《立法院公報》·105(56)·頁125-158。
- 孫友聯 (2013)。〈移動中的剝削：臺灣外勞人權剖析〉。《臺灣人權學刊》·2(2)·頁113-128。
- 徐軾美 (2006)。《機構外籍看護工作條件與工作適應問題之研究 - 以臺北縣越南籍看護工為例》。國立政治大學勞工研究所·碩士論文。
- 張心怡 (2015)。〈解析多元文化主義在歐洲的發展與退卻—以荷蘭的移民政策為例〉。《全球化與多元化學報》·3·頁33-51。
- 張方慈 (2015年11月30日)。〈「看見我們」新移民戲說無國籍人心聲〉。《政大大學報》。取自 http://news.cts.com.tw/unews/campus/201511/201511301687941.html#.WCQ0Kfs_DUJ
- 許文源 (2001)。《我國非法外勞管制政策之研究—政策執行理論之觀點》。國立政治大學公共行政學系·博士論文。
- 陳伯淳、陳世銓 (2014)。外籍客工引入臺灣初表與現況是否一致。取自新制競寫·<http://writcent.nthu.edu.tw/writcent/app/webroot/main/viewnews/570>
- 陳素香 (2016年9月5日)。〈阿卡為什麼沒辦法換雇主?〉。《公視新聞網》。取自 <http://pnn.pts.org.tw/main/2016/09/05/%E3%80%90%E7%9C%8B%E8%A6%8B%E3%80%91%E9%98%BF%E5%8D%A1%E7%82%BA%E4%BB%80%E9%BA%BC%E6%B2%92%E8%BE%A6%E6%B3%95%E6%8F%9B%E9%9B%87%E4%B8%BB%EF%BC%9F/>
- 傅義強 (2009)。〈西歐主要國家移民政策的發展與演變〉。《上海商學院學報》·3(10)·頁1-5。
- 勞動部勞動力發展署 (2016)。〈產業及社福外籍勞工人數—按產業分〉。2016年11月8日·取自 <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/212020.htm>
- 曾熾芬 (2004)。〈引進外籍勞工的國族政治〉。《臺灣社會學刊》·32·頁1-58。
- 曾熾芬 (2005)。〈誰可以打開國界的大門? 移民政策的階級主義〉。《臺灣社會季刊》·61·頁73-107。
- 黃惠鈴 (2013)。〈歐盟統合過程中移民政策之行程及演變〉。《公共治理季刊》·1(4)·頁

157-167。

- 楊卓翰 (2015年9月10日)。〈為何我們不能留在臺灣?〉。《今周刊》·977。取自 <http://www.business.com.tw/article-content-92745-127397?page=1>
- 劉一龍 (2007)。《調節生育與人口遷移對臺灣人口結構之影響》。中正大學社會福利所·博士論文。
- Teo, Y., & Piper, N. (2009). Foreigners in our homes: Linking migration and family policies in Singapore. *Population, Space and Place*, 15(2), 147-159.

| 撰稿人簡歷資料 |

蔡宏政

現職：中山大學社會系教授兼東南亞中心主任

學歷：美國紐約州立大學賓漢頓校區 (State University of New York, Binghamton) 社會學系博士、
國立臺灣大學哲學研究所碩士、國立臺灣大學哲學系學士

周昀臻

學歷：國立臺灣大學護理學研究所博士生