

台灣移民政策發展與困難

口述作者 ■ 錢宜群 / 國立政治大學政治學系助理教授

文字整理 ■ 趙崑睿 / 國立政治大學政治學系

台灣對於外籍移工的需求逐年升高，尤其從政府開放外籍移工後更是如此。但若以全球的視角觀察，國際遷移數量與頻率有逐年增加的趨勢。也就是每一個國家與社會，對於國際移工需求都是往正成長的方向邁進。台灣在整個國際趨勢中，並不算是特例。而台灣之所以需要外籍移工，主要與台灣產業轉型以及高齡化社會密切相關。

當前台灣移民政策的發展

2020年，台灣人口首度出現死亡率大於出生率的死亡交叉，顯示出台灣人口已經朝向負成長邁進，也就是說在可預見的將來，台灣社會中可工作人口也會越來越少。因此從國際趨勢、台灣人口的發展來說，台灣對於外籍移工的需求勢必會上升。有趣的是，台灣有著久遠的移民歷史，島上居民曾在不同時空面對一波又一波的外來移民，所以基本上台灣對於移民的態度相當開放。比起其他東亞國家，台灣在處理移民上也更有經驗。

當我們深入觀察我國政府對於移民的政

策，可發現存在「兩極化」的現象，當我們面對「白領」、「白皮膚」的外籍人士時，我們會自我期許要具備「國際觀」、嫻熟西方文化（特別是美國），並且要能使用英語與他們交談；反觀對於「藍領」、「膚色較深」的外籍人士，我們便會反過來要求他們要學習中文，甚至台語溝通，要求他們必須理解並且融入台灣政治與社會狀況。由此可見我們對於從事不同工作、來自不同國家的外籍人士有著不同的期許與要求，而這就是學者指出「種族主義」以及「階級主義」交織而成的結果。舉例來說，蔡英文總統任內推出「就業金卡」（Taiwan Employment Golden Card）的移民政策，鼓勵高階技術的專業人士來到台灣發展。背後的政策邏輯便是希望這群灣業人士能夠對於台灣的科技與經濟發展有所貢獻，所以政府大量提供減稅、協助其配偶居留以及子女就學、並致力將我國政府網頁英文化的措施。甚至將業務外包雙語公司（雖然部分申請者還是有很多抱怨），協助申請者辦妥各項手續，為的

是讓他們及早適應台灣生活。但相對的，就業金卡各項福利措施卻沒有普及到東南亞籍、在台灣存在將近三十年的外籍移工身上。

就業金卡的推出，與政府想在 5G、AI 等科技趨勢中，將台灣發展成亞洲矽谷的願景密切相關。而政府期待這項政策，可以吸引一群有才能的外籍人士（如 YouTube、Twitch 創辦人等），移居到台灣、協助台灣發展產業。所以政府給與這群專業人士在台有自己找工作、轉換工作的自由，以及減免所得稅的優惠等。目前政府核發將近 2600 張就業金卡。而獲得就業金卡持有者，不乏國際知名人士，例如香港影星黃秋生、YouTube 創辦人陳士駿、Twitch 直播平台創辦人林士斌，以及 YouTuber 莫彩曦等人，而這也成為政府主要的宣傳。當然就業金卡的申請有一定的門檻，例如某些類別的申請者須要具備博士學位、或是月收入必須超過十六萬台幣等。但這些條件要求究竟與他們是否想來台創業有何關聯？他們在台灣具體會從事怎樣的工作？這些都還需要我們進一步探究。此外，就業金卡的申請項目除了科技、金融外，尚有建築設計、文化藝術、體育等領域，這與政府當初希望將台灣打造成矽谷的構想也有所差異。政府對於台灣未來的發展有一個美好願景，但開出的政策條件與達到目標之間有所差異，這就是學者所謂的「政策鴻溝（gap hypothesis）」。

民政策有趣之處在於，政府當初想要達成的政策目標，為何會出現與實際執行上有所差異的現象？而常常政府政策與主流民意的期待也會有所差異，而這中間的差異的成因就是學者會有興趣探究的部分。剛才提到的減稅優惠，是現在各國政府為了要吸引外籍專業人士常會採取的方式，不過還是有國家採取其他政策措施作為誘因。例如韓國允許國際高級技術移民到當地可以申請雙重國籍，但是沒有像台灣一樣提供減稅優惠。也就是說，這些國際人才只要成功申請到雙重國籍，就可以享有與韓國公民有相同的待遇，他們也同時可以保留原國籍國的身分。當然每個國家所採取的移民政策，都與其政策發展的歷史脈絡以及制度背景有關，這也是學者會有興趣研究的部分。

外籍移工的基本權利有待提升

反觀目前國內對於藍領移工的待遇，兩者的差異非常的大。目前內政部、移民署等政府部會的網站的語言主要以中文居多，英文介面正在逐漸發展中，但是資訊量就遠遠不足中文網頁，更不用說印尼文、越南文、泰文等東南亞語文了，這相當不利在台灣工作與生活的 71 萬東南亞籍移工。當移工無法閱讀中文網站時，等於他們所獲得的資訊是被過濾的、片段的，這相當不利他們及時接受必要資訊以及其基本權益的保障，所以目前在台

灣的外籍移工很大程度必須仰賴仲介的協助。雖然部分政府網站有英文介面，但並非所有移工都在家鄉有機會以英文作為學習、日常生活的語言，使得他們來台生活遇到了相當大的挑戰。目前政府也必須思考架設多國語言的介面，讓移工更容易申請各項文件，近一步去了解自身權利。台灣政府目前主要將這些事務外包給本地的仲介公司，但是仲介公司未必具備良好翻譯人才，且台灣各局處辦事人員以使用中文居多，這些種種現象都顯現台灣對於外籍人士的「尊重」與「國際化」只對於特定階級與來源國的人士，而對於來自東南亞國家的外籍移工，我們卻採用高高在上的「同化」政策。但在這方面台灣也不是特例，以鄰近國家韓國為例，韓國的移民政策也是基本上以「同化政策（Assimilation）」為主，而韓國政府投注了很多資源給移民學習韓國語言與文化，同時韓國政府會要求外籍藍領移工必須通過基礎韓文檢定後才能進入韓國，雖然移工在進入韓國前須要負擔一定語言訓練的成本，但因為韓國政府招募外籍移工主要透過政府與政府的管道，而非像台灣透過私人仲介制度，所以在韓國政府承攬了移工引進跟聘僱的工作之後，外籍移工進入韓國工作，比較不會像台灣發生仲介剝削的問題，而比較多是屬於勞資糾紛（譬如：雇主遲發薪水或是工殤等）。

英國社會學家 Thomas. H. Marshall 將市民權、政治權、社會權列為人們重要的基本權利，這三種權利恰好為一個歷史的進程，每個階段逐步完成。台灣目前有公民團體認為應該給與外籍移工相當程度的政治權，讓他們多元聲音得以表達，這項訴求的重點在於讓外籍移工掌握投票權，可以透過與政府協商的過程中，迫使政府更加關注移工或是移民議題，進而受到比現有更加完善的權益保障制度。雖然給與外籍移工政治權可以保障他們的權利，但如果直接給與他們參與政治的權利，以台灣的現況來說，人民其實很難接受這樣的提議。不過世界上也有很多國家允許非本國籍的居民享有有限的公民權，例如韓國首爾允許在當地合法居留超過三年的外籍人士，能夠在地方選舉中投票。因為韓國政府認為政策的制定會影響到當地非本國籍居民的權益，所以讓他們可以透過投票的方式，表達自己的政策偏好。但是反觀台灣目前連保障外籍移工基本的工作權與人權還仍有進步空間，討論給與外籍人士與移工投票權可能言之過早，當然這可以是一個長遠的目標，但如同先前提到，每一個國家都會受到自身政策發展進程的限制，所以理想與現實的差距，就必須透過公民團體等組織與政府不斷溝通協商才能達成。

「弱弱相殘」的矛盾局面

台灣自 1992 年開放外籍移工來台工作，但台灣對於移工的保障卻相當有限，而上述現象的發生與台灣的政黨發展密切相關。目前爭取外籍移工權益的團體可以粗分為兩類，第一類為照護提供者 (caregiver)，也就是負責提供照護工作的人，當中包括家人或是外籍看護工等，這一類團體主要成員有「家庭照護者總會」以及代表外籍看護工權利的團體像是「台灣國際勞工協會 TIWA」等，他們的訴求包含給予提供照護者相應的社會地位與保障；第二類則為受照護者 (care recipient)，也就是受到照護的人，這一類團體主要包含老人與身心障礙人士，他們所提出的訴求就與提供照護者相當不同，希望能夠給予受照護者穩定且一般家庭負擔得起的照護。而台灣的外籍看護工的相關勞動權益始終為這兩種團體之間的角力，其中受照護者聯盟與目前執政的民主進步黨有很強的政治淵源。因為民進黨長期將為社會邊緣團體與弱勢發聲作為立黨初衷，尤其在民主化進程中，不斷選擇站在弱勢者與人權受侵犯者這邊，所以長期互動下來形成民進黨與受照護者聯盟較為深厚的政治連結與基礎，例如民進黨在立法院不分區立委名單中就有來自於「身心障礙者聯盟」、「老人福利推動聯盟」的代表，所以不難想見受照護者聯盟長期以來，在外籍看護工政策議題上佔有主導權。也就因為受照護

者享有議題的主導話語權與政治資源，進而擠壓到照護提供者的權益，形成「弱弱相殘」的局面。而相對國民黨在此議題的關注則略顯不足，可能與其立黨初衷並非與保障移工權益相關，所以提出的政見或多或少與現實情況產生落差。而民進黨與「身心障礙者聯盟」、「老人福利推動聯盟」等受照護者的政治團體有緊密連結，讓關注照護者權益的團體缺乏有力的奧援，也無法進入政治決策體系中，只能在政治議題外圍孤軍奮戰。所以儘管台灣從 1992 年就開放外籍看護工，但因為受照護者長期在政治環境中占上風，因此三十年來外籍看護工的勞動權益進展非常有限。

具體來說，如果政府打算提高提供照護者的基本薪資，就會讓受照護者家庭無法負荷，因為很多受照護者的家庭經濟狀況並不允許，很多需要長期照護的家庭都是中低收入戶。或是說政府打算讓提供照護者更多的休息時間，受照護家庭也可能因為找不到其他人填補專業、繁重的照護工作而抵制；甚至當政府修法允許外籍看護工自由轉換雇主，受照護家庭也可能擔憂外籍移工不願意照護自己，轉而照護其他失能程度比較不嚴重、狀況較好的人，造成重度失能的受照護者無法獲得照護的窘境。如果上述政策通過，這就會讓重度失能的受照護者成為勞動市場中購買照護服務中最为弱勢的一方，這也解釋了不

少勞動政策陷入僵局的原因，因為牽涉到受照護者與提供照護者等多方利益。而受照護者雖然也為弱勢，但因為結合主要政黨的政治力量，所以讓他們在此議題上位於主流地位。

而提供照護者或是移工權益倡議者，就會在此面臨巨大困難，尤其是很大部份的照護提供者，也就是外籍看護工並沒有政治權，更無法藉由選舉或是投票進入政治場域表達意見，以至於他們的權益與利益不斷被排擠與邊緣化。甚至這些移工倡議團體也時常受到台灣各界質疑，為何不選擇幫助台灣人而幫助外國人。不過正因為有這些團體的存在，才能有效地鞭策台灣進步，一旦這些聲音消失，我們可能在不知不覺的情況下傷害外籍看護工的權益，而這些團體的出現正好讓我們更加關注移工的生活、工作環境，所以儘管每個人關心的議題不盡相同，而當每個人都為了所在意的議題而努力時，我們可以齊心協力地督促台灣往一個更加多元平權的社會發展。

較政治、福利國家、移民政治育政策、性別政治等，並開設「比較政府與政治」、「多元文化與移民政治」、與「全球化與東亞福利國家」等專業課程。錢宜群教授研究成果豐碩，著作可見於 Journal of Ethnic and Migration Studies、Critical Sociology、Asian Journal of Social Science、Asiatische Studien - Études Asiatiques 等頂尖期刊中。



作者簡介

錢宜群助理教授為加拿大多倫多大學政治學系博士，目前為政治大學政治學系專任助理教授。錢宜群教授的研究專長為比