

從新住民社群觀點，看新加坡與加拿大移民政策在台灣的應用^{1*}

何景榮^{**}

摘要

本研究試圖透過移民主管機關的組織調整，以及移民相關政策的重新定位，來解決台灣社會當今所面對的兩大難題：「人口不足」與「城鄉發展不均」。因此，本研究比較了新加坡與加拿大兩國移民主管機關的組成結構，提出可供我國移民署與新住民事務協調會報作為借鏡的調整方向。此外，本研究亦針對在台灣的新住民意見領袖，進行焦點團體訪談，得出我國新住民輔導政策應當加強之處。最後，本研究認為我國應搭配加拿大模式的「地方提名計畫」，推行新加坡式的「評點配額制」，才是最能解決台灣當前問題，又能被新住民社群所接受的移民甄補機制。

關鍵詞：新住民、移民政策、評點配額制、省提名制度

* 本研究感謝「財團法人台灣民主基金會」的支持贊助。

^{**} 淡江大學全球政治經濟學系助理教授

收稿日：2021 年 11 月 23 日。同意刊登日：2022 年 1 月 19 日

壹、前言

自從 1970 年代後期，世界各地就開始經歷了新自由主義 (neoliberalism) 的浪潮；而新自由主義的宗旨之一，就是去除對於資金與人力資源的各項管制 (Harvey, 2005)。台灣也不例外。自從 1979 年起，中華民國政府開放民眾出國觀光，不但讓台灣朝向新自由主義體制靠攏，也大幅增加了台灣與國際社會間的連結；接著，台灣這個出口導向的經濟體，成為了新興工業化國家 (new industrialized countries; NICs)、亞洲四小龍之一，並揭開台灣的全球化 (Globalization) 序幕。事實上，全球化的重要特徵之一，就是國際移民人數的大幅上揚 (Sassen, 2007)；這樣的趨勢，也讓台灣從原本的移民輸出國 (immigrant sending country)，轉型為移民接納國 (immigrant receiving country)。

以 2019 年為例，在全球範圍內的國際移民人數，總計約 2 億 7 千 2 百萬人 (United Nations, 2019)，高於 2000 年時的 1 億 7 千 8 百萬；換言之，在今天的世界，非居住在原生國 (countries of origin) 的國際移民人數，遠比歷史上的任一個時期還要多 (Henning & Hovy, 2011: 980)。值得注意的是，從二十世紀中期開始，在各波的移民浪潮中，女性移民的人數就已經超越男性移民；事實上，從兩個世紀之前的歷史證據來看，就已經看得出「女性的國際移動力，遠比男性更為強大」 (Ravenstein, 1885: 196)。

身為亞洲社會一份子的台灣，也是如此。在過去的三十多年裡，為數眾多、來自東南亞的女性移民，與台灣本地的男性公民締結連理。以 2021 年為例，來自台灣以外地區的新移民配偶，總數多達 569,449 人；其中來自東南亞國家者，達 166,654 人 (移民署, 2021)；至於父母任何一方為移民人士、目前就讀於台灣地區中小學的新住民二代，以 2020 年為例，也多達 30.5 萬人 (教育部, 2021)。換言之，台灣的新住民人數，已經占總人口的 3%；若是再加上超過 30 萬的新住民第二代，則新住民社群的總人數已逼近 100 萬，將近總人口之 5%，超越原住民族群的總人數，成為台灣五大族群中的第四大族群。此外，若是考量到「台灣

除了原住民族之外，皆為移民及移民後代」之歷史事實，則台灣與美國、加拿大、新加坡等國一樣，都屬於學理上所定義的移民國家。

然而，部分的台灣民眾對於新住民社群，還存在著「弱勢」、「外人」、「靠政府補助」等刻板印象；而這或多或少也影響到政府相關單位看待新住民社群、這個台灣第四大族群的態度。相較之下，同樣是移民國家的加拿大與新加坡，比較以「資產」(asset)的態度來看待移民，讓移民成為甄補人才、提升國力的重要來源，並據此積極地制定移民政策，挑選適合且有利國家發展的移入人口。

另外，長期以來，中華民國政府一直以較為消極、被動方式來制定移民政策；這也反映在主管機關的組成結構與政策方向上。我國的內政部移民署為三級單位，難以像中央二級部會那樣，享有主動制定政策之權力。另外，移民署前身是四級單位「內政部警政署出入境管理局」，因此移民署之公務人員與部門主管，大多出自警察系統，原本之職責在關防檢查與犯罪預防，因此恐淪為以「監管」、「犯罪預防」的心態，來處理新住民社群的事務。又，移民署內部之主管與政策幕僚，鮮少出自新住民社群（包括新住民與其配偶，以及新住民二代），因此無法像客委會、原民會那樣，由族群內部了解族群所面臨問題之「我群」(we-group)，規劃出符合族群需求之政策。

相較之下，另一個移民國家加拿大，設有中央部會層級的「公民權與移民部」(Department of Citizenship and Immigration)，之後並改組為「多元文化與公民權部」(Department of Multiculturalism and Citizenship)，並且傾向由移民或移民子弟，出任移民部長一職。也因此，加拿大的移民政策，並不屬於傳統的移民管理 (immigrant management)，而偏向移民自治 (immigrant self-governance) 的精神。

至於與台灣一樣位處亞洲的移民國家新加坡，雖然設有內政部轄下的三級單位「移民與關卡局」(Immigration and Checkpoints Authority; ICA)，但是只專責於出入境與邊防檢查事務(星國駐台官員甲)。該國另外由「文化社群與青年部」(Ministry of Culture, Community and Youth; MCCY)，主管多元文化之維

護與族群事務之推動，並由中央部會「人力部」(Ministry of Manpower; MOM)負責移民人力的招募與甄選，來吸引符合國家發展之勞動力與人才移入。

因此，本研究將以加拿大與新加坡作為參照對象，並納入台灣新住民社群的意見，來分析我國的移民主管機關與其移民政策。首先，本研究將介紹我國移民署之組織沿革與現行架構，以及台灣的移民政策在現狀下的問題；其次，本研究將分析新加坡人力移入政策下的評點配額制 (point quota system)，以及加拿大移民政策裡的省提名計畫 (Provincial Nominee Program; PNP)，分別如何提升本國人口的「質」與「量」；接著，則是探詢在台灣之新移民社群對移民署施政的看法；最後，本研究則是提供政策建言，探討我國移民主管機關是否應進行組織改造，還是由行政院針對跨部會的新住民事務協調會報進行調整，藉以擬定並執行出更符合我國長期國家發展、且更足以回應新住民社群需求的移民與新住民政策。

貳、研究設計

本研究除了蒐集台灣、新加坡與加拿大等國的移民法規與官方文件外，亦採用下列兩項研究方法：

一，半結構式訪談法 (Semi-structured interview)：本研究訪談了新加坡官方駐我國的代表單位，也就是新加坡駐台北商務辦事處

(Singapore Trade Office in Taipei) 政治組的兩位官員(文中分別以「星國駐台官員甲」、「星國駐台官員乙」稱呼之)。訪談形式為半結構式 (semi-structured)，也就是由訪談執行者先行擬定訪談大綱，讓受訪者參閱後，再開始依據大綱進行訪談。因此，除了大綱裡面的題目，執行本研究的訪問者或是接受訪問的星國官員，都會額外提出補充的提問與意見。本場訪談歷時一個半小時。

二，焦點團體法 (Focus group)：本研究邀請五位原國籍為越南、柬埔寨、印尼與波蘭等國的新住民第一代與新住民第二代（以下簡稱新二

代)，進行焦點團體訪談，為時一個半小時。該五人(後文分別以 A、B、C、D、E 稱呼之)之背景如下：

A、越南裔男性新住民，來臺灣 14 年，太太臺灣人，小孩 15 歲。

台灣文學所畢業的台灣留學生。

B、柬埔寨裔男性新二代：小時候在越南生活過，因母親改嫁，而後到臺灣來生活。

C、印尼裔女性新住民：來臺灣 18 年，來台當看護，一年後與台灣人結婚。目前在新住民關懷協會擔任理事。

D、印尼裔女性新住民：在臺灣 16 年，美容新娘秘書。在印尼認識先生，結婚後一起回來臺灣，目前也擔任中部某縣市之新住民協會理事長。

E、波蘭裔女性新住民：2013 年來臺灣留學，2017 年畢業，並於該年嫁給台灣籍的先生。目前服務於波蘭公司；該公司可透過雲端辦公室進行遠端工作。

在這兩種訪談方法的結合下，我們不但能了解其他移民國家在移民政策制定上的觀點，亦能了解到我國移民政策對國內新住民社群的影響，相信足以對我國移民主管機關，提出發揮效益、且適合我國國情的建言。

叁、內政部移民署的現況與既定政策

一、移民署組織沿革

二戰前後，國際政治秩序丕變，民族國家為鞏固人口與領土的完整性，建立了一系列關於誰可以入境、誰可以成為公民的霸權(hegemonic)論述(Ong, 1996)；國境控管的權力機制，隨著民族國家的進程與需要不斷變遷。民國 61 年，台灣社會歷經變遷、治理方式的需求改變，原屬於軍事系統的境管機關改隸於一般行政系統，於是於內政部警政署下成立出入境管理局。民國 78 年 9 月，政府正式廢止「國民申請出國觀光規則」，讓國人出國旅遊正式成為法定的基本權利，不

但開拓了國人的視野，同時也提升了我國國際地位。到了民國 88 年 5 月 21 日，「入出國及移民法」公布後，則明文規定了內政部設立「入出國及移民署」，以統一移民相關業務之事權（移民署 2015）。

然而，台灣的境管單位歷經了三十四年的漫長歲月、外界大環境的改變，必然會出現組織職能不足的問題。伴隨著全球化的腳步加快、跨國遷徙的現象日益興盛，台灣社會也出現了許多新的議題/問題，包括外籍移工違法居停留、婚姻移民、假結婚來臺等等。因此，包括移民輔導、資訊系統整合運用、難民及非法入境之收容與遣送等等的問題，在在顯示我國政府需要更新國境管理機制的格局，並設置移民專責機構以符合國際發展趨勢。因此到了民國 102 年，總統令修正公布「內政部移民署組織法」，並於民國 104 年依據上述組織法，將入出國及移民署改組為「內政部移民署」，進而將針對外籍及中國大陸配偶的家庭服務，以及對新住民社群的培力（empowerment）工作，納入法定的職掌事項（移民署，2015）。至此，三級機關移民署的自主性與組織架構，大體上算是較為完善，逐漸趨近於世界上的其他移民國家。

二，我國移民署的架構與職能：是否應予調整？

儘管原本是四級單位的出入境管理局，已經升格成三級單位的移民署，然而這個從警政系統所改制而成、最早隸屬於內政部警政署轄下的移民署，有著體質上先天不適應的隱憂。本來是在「打擊犯罪」的單位，卻成為參與制定人口政策，甚至「輔導、培力（empowering）在台灣定居下來的移民」的輔導機關。兩者在政策施行上的大方向，明顯會有很大的落差；而這種落差，或許也會反映在移民署內部出身警政系統之決策者與政策幕僚，在看待我國境內之新住民時的心態。

舉例而言，移民署委託中央警察大學國境警察學系所做的「我國移民管理之政策與未來之發展」報告，充斥著「移出從寬，移入從嚴」、「先進民主國家…新移民移入該國之後的管理與輔導事宜，或非法移民之取締等等工作，大多交由警政單位主其事」等等的字句（陳明傳，2014）。這種用當警察的態度來對待移民、防（移）民如防賊的觀念，已經跟不上當前社會之發展趨勢，也難以妥善處理移民

政策與新住民社群事務上之需求。

除了體制規範較硬性的移民署，目前行政院轄下、由各部會與民間團體派出代表所組成的「新住民事務協調會報」，則是現行另一個處理新住民事務的機制。我們之後在訪談居住在台灣的新住民社群之時，會有更多新住民事務協調會報的討論。

肆、與其他國家移民主管機關的比較

一、新加坡的移民事務主管機關

（已開發）國家的人口遷徙政策，大致上可以分成兩大部分。一部分是移民的管控與規範層面的政策，包括透過各種法規與程序，來篩選外來的移入人口；另一部份則是移民政策，主要是對已居定居下來的移民，提供工作與居住相關的各種優惠、限制及規範（Hammar, 1985）。

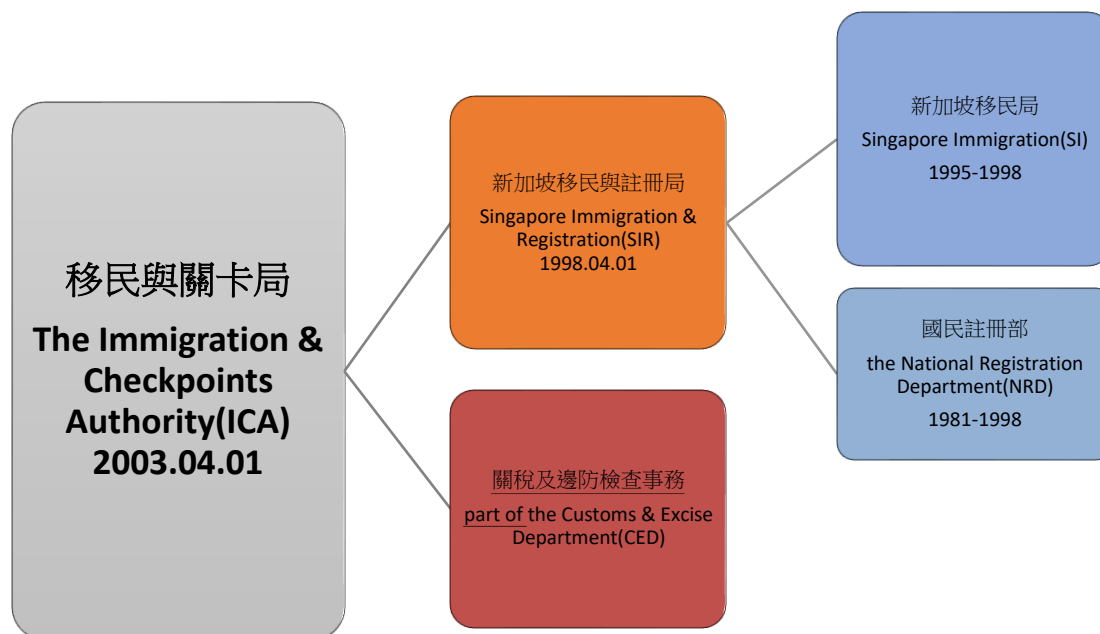
台灣若要靠著移民政策來解決人口與經濟問題，一個很適合的借鏡對象，就是文化背景與我國相似，且依靠移民人力，讓經濟得以高度發展的新加坡。新加坡早從九零年代開始，就面臨著「持續高齡化的人口」、「極低的出生率」這兩大難題；也因此，移民政策就成了新加坡迎戰人口問題、確保經濟持續成長的關鍵法門（Rahman, 2017: 28）。由於新加坡所面臨的兩大難題跟台灣非常類似，因此台灣確實應該借鏡新加坡的經驗，在人口與移民政策上，做出相對應之策略。

（一）新加坡移民主管機關的沿革

新加坡作為移民接納國（Immigrant-receiving country），主要是由政府當局，主動地「制定移民規則來控制移民數量、居留時間、技術層次，並決定要接收之移民，在人種、族群與出生國等層面的特性」（Rahman, 2017: 27）。

新加坡成立專責的移民主管單位，最早可以追溯到獨立建國前的上世紀初，於1928年所推出的「移民限制條例」(Immigration Restriction Ordinance)，該條例於1930年7月實施後，就此結束了外來移民可自由進出新加坡的時代(ICA, 2018)。到了第二次世界大戰結束，英國殖民政府進一步公布了1952年第5號法令(入境條例)，規定了各種移民規則、條例和政策。1955年，新加坡開始施行「人事登記條例」(Registration of Persons Ordinance)，規定凡在新加坡居住超過30天、年齡在12歲以上人士，均須領取身份證。到了1957年的「公民身份法令」(Citizenship Ordinance)又進一步規定：在新加坡出生的人、在新加坡居住至少兩年的英國公民，以及在殖民地居住至少十年的其他人，均享有新加坡公民身份(ICA, 2018)。

至於新加坡自行推出獨立的移民政策，則始於1965年，新加坡正式脫離聯邦制的馬來西亞(Malaysia)而獨立，並於該年8月17日，發行了新加坡共和國(Republic of Singapore)的第一本臨時護照；星馬兩國並且於次(1966)年，結束兩國原本共管出入境事務的措施(ICA, 2018)。1998年，新加坡移民局(Singapore Immigration; SI)與國民註冊處(National Registration Department; NRD)整併成新加坡移民與註冊局(Singapore Immigration and Registration; SIR)，並且於2003年承接部分的關稅與邊境檢查事務後，再改組為移民與關卡局(Immigration and Checkpoints Authority)，也就是今日新加坡國民口中所稱的ICA(詳見圖1)。



資料來源：Immigration and Checkpoints Authority (ICA), Singapore

圖 1 新加坡移民主管機關的沿革

乍看之下，新加坡的移民政策雖然有些複雜，但是簡言之，就是一套「需求導向」(demand-driven)的系統，目的是維持高素質人力在新加坡經濟體制內的持續流通(Rahman, 2017: 29)。以2015年為例，新加坡有338萬的公民(citizen)、53萬的永久居民(Permanent Residents, PR，類似美國的綠卡持有者)；而白領外籍工作者、藍領外籍勞工與留學生等等居住在新加坡的非居民(non-residents)，人數多達163萬，人數將近所有新加坡公民的一半(Rahman, 2017: 29)；在非居民當中，共計約45%為持有工作許可的外籍專業人士，堪稱新加坡優質人力資源的一大來源。這種透過已歸化公民(assimilated citizen)、永久居民與非居民等各種(原)外來人口的搭配，來達到補充勞動力與消費力，又維持人口之均衡(Equilibrium)的作法，值得台灣借鏡。

(二) 新加坡民間社會(civil society)在移民事務上的角色

除了公部門外，新加坡的民間也有多達1,100個以上移工仲介業者或徵聘機

構 (recruiting agencies)，來滿足新加坡對於男男女女、各行各業等各種移民人力之需求。就像在大多數國家（包括台灣）的情況一樣，新加坡的各個移民仲介/徵聘機構，同時會在移民接收國（此處指新加坡）與移民輸出國（sending countries；以新加坡的例子而言，主要是馬來西亞、印尼、中國大陸、台灣與南韓等）設有辦公室或代理人；透過雙向的跨國合作，來爭補新加坡所需要的跨國勞動力或移民人才（星國駐台官員乙）。不過，中低階技術人力需要透過仲介徵聘機構，來進入新加坡工作、居住的比例比較高；至於具備高階技術的專業人才，通常可以透過個人申請的方式，不一定要透過仲介業者，就可以完成申請移居新加坡的程序（Rahman, 2017: 34）。就此觀之，新加坡不論是政府還是民間社會，在入籍移民的挑選上，都比台灣政府與民間更為主動。

不過，跨國人口流動對民間社會所帶來的影響，主要在於對非移民所造成的就業市場衝擊；吸收外籍優質人力的背後，是新加坡公民的就業，必須面對來自外籍專業人士的激烈競爭。近年來，新加坡開始推行「平等考量方案」（Fair Consideration Framework; FCF），試圖增加當地雇主聘僱外國人的限制、並維繫新加坡「本地人」在就業市場中的核心地位。從2014年起，想要聘僱外國籍高階技術專業人士的新加坡雇主，必須先行將該工作職缺，在政府指定的人力銀行（job banks）網站上公告，廣告期至少必須14天。然而弔詭的是：在14天的廣告期過後，雇主就可以自由聘僱所偏好的人才——不論受僱者是否具備新加坡國籍（Rahman, 2017: 41）。這凸顯了一個事實：相較於高度自由民主的台灣，新加坡並不是一個完全的民主國家，其政體帶有威權成分，因此為了新加坡國家的整體發展，公民個人的權益，例如工作權方面，是可以被適度地犧牲。相較於新加坡，台灣政府單位在制定移民相關政策時，必須具備更高的回應性，以化解來自民間社會的種種質疑聲浪。

二、移民輸入國加拿大的政策

相較於新加坡的需求主導型（demand-driven system）移民制度，加拿大這個地廣人稀的已開發國家，則比較偏向供給主導型（supply-driven system）的

移民國家 (Rahman, 2017: 31)。

(一) 加拿大聯邦層級的移民主管機關

加拿大的移民政策決策機關，最早可以追溯到二次大戰前的移民與殖民部 (Department of Immigration and Colonization)；但是如果是以加拿大獨立自主的移民政策為出發角度，則要從二次大戰後，於1950所成立的公民與移民部 (Department of Citizenship and Immigration) 開始說起 (Parliament of Canada, 2018)。

為了強化移民事務的專業性，並強調外來移民在甄補加拿大人力資源上所扮演的重要性，公民與移民部於1966年將公民權事務劃分給內政部掌管，並改組為人力與移民部 (Department of Manpower and Immigration)。到了1976年，加拿大通過了《移民法》(The Immigration Act, 1976)，將移民政策的重點，從負面表列的「那些人不該進入加拿大」，改為正面表列的「那些人應該被允許進入加拿大」。此外，這項法案也下放一部分的權力，由地方的省(provinces)來自行訂立移民法規，並以更寬鬆的定義，來解釋禁止特定人士入境的條件。

加拿大在通過了移民法以後，包括同性戀者或是身心障礙人士，不再直接被加國政府拒於門外；此外，該法新增加了四種能夠移民到加拿大的身分類別：難民(refugees)、家庭成員(families，指申請移民者的配偶或子女)、親屬團聚(assisted relative，指申請者在加拿大有公民或具有永久居留權的親戚)與獨立移民(independent immigrants，指具備專業技術、不需要擔保人的移民申請者)。其中，只有獨立移民必須透過「評點制」(points system)的申請評分，而其他類別的移民，只要通過基本的犯罪紀錄、身家調查與健康檢查，即可進行申請 (Moving2Canada, 2018)。換言之，加拿大在移民挑選的模式上，為了國力甄補所需要的菁英挑選只佔了一部份；更多的移民方式是基於人道理由、不經過主動篩選的人道移民，包括婚配、親屬團聚等等，此部分跟台灣現況下，以婚配移民為大宗的情況相似。

1977年，加拿大的移民主管機關改組為「就業與移民部」(Department of

Employment and Immigration)，開始強調外來移民能夠甄補本國勞動力的立場。1991年，移民主管機關再改組為「多元文化與移民部」(Department of Multiculturalism and Citizenship)，不再單純強調移民在經濟活動與勞動力補充上的作用，而是進一步凸顯移民對豐富加拿大的多元文化所帶來的貢獻；從此之後，加拿大的移民主管機關，開始督導並培力該國移民社群的文化活動(與台灣目前由移民署主導新住民文化推廣的情況相似)。到了2015年，加拿大的移民主管機關，再度改制為「加拿大移民、難民與公民部」(Immigration, Refugees and Citizenship Canada; IRCC)，並且由出生非洲國家索馬利亞(Somalia)、穆斯林移民子弟的Ahmed Hussen出任部長。由此觀之，一方面因為加拿大的移民主管機關，已經有處理移民社群文化事務的長久經驗；另一方面，則是因為決策者本身出自移民家庭，較能夠感同身受(sympathize)移民社群的需求；也因此，加拿大的移民政策並不像傳統上的移民管理(immigrant management)做法，而偏向移民自治(immigrant self-governance)的精神。

(二) 均衡區域發展：下放到地方政府的移民決策權

身為全球第一個採用積分記點之評點制度的創始國，加拿大一直很鼓勵透過移民的輸入，來甄補國家所需的人力資源；到了今天，這個聯邦制的國家，更有著「省提名計畫」(Provincial Nominee Program; PNP)這樣的制度安排，由魁北克省(Quebec)¹以外的九個省份(province)與領地(territory)政府，自行依照當地的需求，列出所需要之移民的各種條件(Government of Canada, 2017)。

有意透過技術移民(skilled immigrants)的身分，移居加拿大的人士，可以在加拿大政府「綜合評比系統」(Comprehensive Ranking System; CRS)的網站上，輸入學歷、婚姻狀態，以及欲移居的省份等資料，系統即可算出該人士大致

¹ 自2019年起，操法語的魁北克省亦修改了相關規定，開始推動「魁北克經驗計畫」(Programme de l'expérience québécoise; PEQ)，鼓勵能操法語、由該省之大專院校畢業的外籍人士，以專業工作者的身分申請移民。詳見<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/en/informations/news/news-2019/new-changes.html>。

的評點得分，相當便利(Government of Canada, 2021)。另外，相較於直接向加拿大聯邦政府申請移民，透過「省提名計畫」來申請入境加拿大的移民工作者，更可以在評點/配額的移民審查過程裡，獲得額外的600分積分(Government of Canada, 2018)，大大提高移民案件申請成功的機會。

「省提名計畫」的核心精神，就是打破移民政策由中央政府單方面主導的模式，讓地方政府依據當地在經濟發展與勞動力上的需求，決定所需要移民人才的類別與數量。譬如擁有金融中心多倫多(Toronto)的省分安大略(Ontario)，可能需要的是具備財經專業的移民；身為漁業重鎮、人口稀少的新斯科細亞省(Nova Scotia)，可能應該透過增加漁工移民的數量，來補充近海與遠洋漁業所需要的人力。而世界各國有意移民加拿大的民眾，則可依照加拿大各地方政府所開出來的條件，考量己身的特質，選擇適合自己前往的加國省分，先在該地工作、進而長期居留，最終成為加拿大的永久居民。

以2018年為例，加拿大的亞伯達省(Alberta)就開放了自耕農(self-employed farmer)移民，補充農業上的人力需求；新斯科細亞、新布藍茲維(New Brunswick)、紐芬蘭與拉布拉多(Newfoundland and Labrador)等省分，則需要技術勞工(skilled worker)的移民來增補產業勞動力(Moving2Canada, 2018)；這些移民申請者，透過「滿足加拿大各地方政府不同的人力需求」，來換取成為加拿大公民的條件。值得注意的是：相較於擁有東部大城多倫多的安大略省、西岸大城溫哥華的卑詩省(British Columbia)，上述幾個需要農業與工業勞動力的加拿大省份，大多位處偏遠、地廣人稀，確實需要更多的年輕移民以補足產業勞動力缺口，而不會讓外界有「移民與本地年輕人爭搶工作機會」的疑慮；此外，由這些偏遠省分來吸納移民人口，也比較能夠拉近城鄉發展上的差異。由此觀之，台灣在移民招募的相關政策上，中央政府或許也應該下放部分權力給地方政府，讓六都以外的其他縣市、特別是農業縣份與偏遠鄉鎮，能夠獲得己身產業所需之移民人力，藉以彌補勞動力與消費力上的缺口，達到振興地方經濟發展的目的。

伍、台灣新住民對移民政策的看法

移民的融入 (integration) 是一個雙向的過程，應遵守融入共同基本原則 (Common Basic Principles on Integration)；要協助移民融入社會，應提高移民的社會參與，並發展移民在地主國社會的社會融合 (social cohesion) 與多元途徑 (陳麗娟, 2017)。

綜觀新加坡與加拿大的移民政策，分別對應了「人口不足」與「區域發展不均」這兩項問題；湊巧的是，這也是台灣如今所面臨的兩大困境。

首先，少子化與人口老化這兩大趨勢，讓台灣面臨人口不足、甚至人口面臨負成長的難題。前行政院長賴清德亦曾公開表示：到了不遠的 2025 年，台灣的人口將出現負成長 (顧荃, 2017)；換言之，台灣整體人口將逐漸減少，連帶使得勞動力 (包括技術人才與藍領勞工) 缺乏、消費力亦將隨之疲弱；人口不夠，誰來消費？何況消費力較弱的老人，佔人口的比例愈來愈大！所造就的後果，則是整體經濟難以長期且穩健地發展。由此觀之，引進移民以解決勞動力與消費力不足的問題，不但可行，而且必要。

此外，台灣的農村地區與南部縣市，也面臨青壯年人口不斷外流的處境。在勞動力與消費力減少的情況下，台灣農村與南部縣市的發展停滯不前，造成台灣在區域發展上整體的不均衡。就連南台灣的工商重鎮高雄市，都因為年輕人口的外移，不但成為了「高齡城市」(陳若翠, 2018)，更在 2017 年，將全台灣第二大城市的寶座，拱手讓給了台中市。結果則是不論民主進步黨、中國國民黨或無黨籍擔任首長的直轄市或縣市，皆會不時公開指責中央政府「重北輕南」、「獨厚城市，忽視鄉鎮民眾的權益」。也因此，在中央政府推動前瞻計畫等重大政策時，南部縣市紛紛加大批評政府的音量，藉以獲得更多的建設預算。

然而，光靠預算來補助南部縣市，畢竟只是治標不治本的方式；沒有人口，基礎建設要給誰用？沒有青壯年上班族，蓋捷運要給誰搭？沒有充足的稅收，地方政府又要如何發展？

所幸，台灣很多農業縣份在市場機制（market mechanism）的架構下，靠著外來的移工與新住民來補充勞動力，逐漸找出了因地制宜的解決方式。例如原本因為青壯年人口外流，而欠缺農業勞動力的彰化、雲林、嘉義等縣份，因為愈來愈多來自東南亞的新住民嫁到當地，並且成為當地農業勞動的主力（柳琬玲，2018），讓農村缺工的現象獲得改善。另外，筆者曾經於當地執教的花蓮縣壽豐鄉，透過筆者本身的觀察發現：目前當地的水產養殖產業，很多都是由越南裔與印尼裔的新住民，擔任第一線的執業勞動力。甚至早在農委會於2018開始評估、開放新南向國家年輕人到台灣農村度假打工之前（洪嘉鏐，2018），南投縣的山地鄉，已經有很多來自越南的留學生與非法移工，擔任茶園裡面種植與採收的主力。

由此可見，開放移民，讓農村與南部縣市獲得年輕的勞動力與消費力，有助於解決農村地區缺工、南部縣市青壯年人口外流的問題。當然，前提是要**依據各縣市、各鄉鎮不同的需求，設定引進勞動力人數的額度**，才不會招致台灣本地青年、甚至原本已落腳台灣的新住民，擔心既有工作被搶走，而出現反彈的聲浪。換言之，移民政策必須具備充分的回應性（responsiveness），才能既滿足國家整體發展，符合移民工作者的需求，並化解來自主流社會與現有新住民的質疑。

一，政府從旁協助下的「母雞帶小雞」模式

對於大批即將進入台灣，在此定居、工作的新一波移民，政府要如何輔導他們，幫助他們適應並融入台灣社會？在台灣定居已久、來自同一母國的舊移民（也就是已經在台落籍的新住民），或許可以發揮「母雞帶小雞」的功效，輔導、協助來自家鄉的移民工作者，幫助他們早日適應台灣的環境。為了瞭解相關措施的可行性，本研究於台中市舉辦了新住民焦點團體（focus group）訪談會；會中

的越南裔與印尼裔的新住民代表，皆樂見有更多來自母國的专业工作者定居台灣，並且願意協助這些新移民鄉親，早日適應台灣的生活(受訪者A、C、D)。

至於已在台定居的新住民，為何高度歡迎更多的母國移民來台定居，而不擔心「新來的母國移民，搶走他們舊有移民的工作機會」，除了心理層面「人不親土親」的同鄉情誼之外，還有兩個可能的因素。首先，剛來台灣的新移民，還是會喜歡吃母國風味的餐飲、購買母國品牌的日用品。而在台的新住民，很多從事餐飲（越南小吃店）與零售（印尼移工商店）等行業；更多的母國人口移入，其實也增加了既有新住民企業的消費客群，並帶動經濟活動的活絡。

其次，很多在台的新住民一代與二代，都有被台灣主流社會其他人所歧視的經驗。在各族裔新住民的心中，被台灣社會歧視、看不起的原因，當然不是因為自己的民族比台灣人低等、自己的母國比台灣落後！而是因為「自己的族群，在台灣是少數，所以容易被欺負」。當族群人數壯大到一定比例的時候，主流社會很難再忽視他們的聲音，要歧視、欺負他們也變得更加困難。例如在美國的墨西哥裔、在德國的土耳其裔新移民，因為人數的持續成長，族群意識抬頭，還進一步選出了在國會中的代表席位，就是很具體的例子。也因此，在台灣的新移民，希望更多母國移民的到來，壯大自己族群的能量，也是很合理的想法。

因此筆者建議：可以由文化部輔導規劃，協助已在台多年並設籍的新住民，舉辦與新住民原生國文化相關的活動，藉以營造友善尊重多元文化的社會環境。另外，由教育部出面，培力已在台灣生根多年之新住民成為講師，教授新來乍到的新住民學習台灣本土語言，以儘早適應台灣生活、進而認同台灣本土文化。又，由勞動部負責，保障新住民家庭之就業權益，提供完善的就業機會以改善家庭經濟狀況，進而強化新住民「成為台灣一份子」之認同。

簡言之，在台灣的新住民社群，善用其雙語能力與多元文化的優勢，進入職場從事相關工；不但沒有造成台灣社會的負擔，反而創造出了新的職業類別、豐富了台灣原生文化的多樣性。政府當局若是能充分凸顯既有新住民在台灣生活上所享有的便利、在職場上所具有的優勢，相信能製造出示範效應，吸引更多與在

台新住民來自同一「原生國」(country of origin)的外籍人才，到台灣就業、定居，強化台灣的人口素質，並且進一步提升我國的國際競爭力。

二，政府對新住民社群的回應性 (Responsiveness)

透過了前述的焦點團體訪談，本研究發現大部分的在台新住民，對台灣移民署的工作表現，大致上抱持著肯定的態度。然而，受訪新住民社群所關心的很多議題，並非僅限於移民署所管轄的業務範圍；舉凡由教育部所主管的職業證照取得(受訪者D)、外交部主管的我國籍穆斯林國民是否可以戴頭巾拍攝護照相片(受訪者C)、或是勞動部主管的在台新住民受雇於東歐母國公司之勞工身分認定(受訪者E)，皆需要跨部會之間的協調與通力合作。除此之外，某位新住民代表也認為：某些政府單位並不了解新住民社群的真正需求，而只是把新住民當成作秀辦活動、拍照之後向上級單位請領經費的工具。換言之，我國政府的施政，需要有更多新住民與新二代的參與，才能夠更直接、更快速地反映新住民社群的需求。

以前述行政院所屬、跨部會運作的新住民事務協調會報為例，其成員包括了中央各部會（內政部、教育部、外交部、交通部、文化部、勞動部、衛福部、法務部、經濟部、僑委會、國發會、退輔會、陸委會及主計總處）之政務次長或副委員長、直轄市與縣市之副首長、學界與社運界人士，以及具備新住民身分之委員，理應針對跨部會、跨縣市之新住民事務，制定出能夠反映新住民社群需求之政策。然而，綜觀行政院新住民事務協調會報第二屆委員的名單(移民署, 2018)，總計31名的委員當中，不但沒有新住民二代的代表，而且具備新住民身分者也只有四位；至於該會報所遴選的兩位學界代表，皆不具備新住民身分，徹底忽略了台灣多所大專院校（例如國立高雄大學、逢甲大學與淡江大學），已經有多名新住民與新二代投身學界、擔任大學教授的事實。

由於移民政策與新住民事務為跨部會之業務，必須讓政府施政能夠更具回應性，以反映新住民社群的需求，因此本研究建議行政院新住民事務協調會報，應該增加更多來自產官學界，且具備新住民或新二代身分之委員，藉以讓行政院

所屬各部會，更加善用該協調會報之功能，制定出反映新住民社群需求之移民相關政策。

陸、結論：我國現行移民「評點配額制」搭配「地方提名計畫」

我國政府目前對於外國移民進入我國工作、長期居留，進而取得永久居留權之規定，與新加坡及加拿大類似，都是採用「評點配額制」(point-quota system)。也就是參照(1)外籍工作者的學經歷、(2)申請者語言能力、(3)申請者所具備之特殊專長、(4)雇主所提供的薪資水準，以及(5)是否配合中央政府之產業政策等「多元審查」標準，由擬聘僱企業代為申請「評點配額」方式，核發留臺工作許可(移民署，2014)。在評點制度下獲得夠高分數、得以在台灣居留並工作的外籍人士，在連續居留滿五年之後，可以用高級專業人才的名義，依照評點制所獲得的總分，向內政部申請歸化我國國籍(內政部戶政司，2018)。只不過，目前我國對高級專業人士的評分要求非常高，因此到2020年為止，成功歸化的案例非常稀少。

由此觀之，應該以新加坡的制度為基礎，再放寬評點制的評分標準，讓更多具備專業技能的勞動力能夠進入我國就業，就有助於解決台灣人口結構面的第一個難題：那就是人口負成長，連帶造成勞動力與消費力不足的困境。但是，由於台灣現行的移民評點制度，是以全國作為考量範圍，再依據產業類別來分配外來人口允許就業的配額，並沒有考量到西東差距、南北差距與城鄉差距等台灣地方發展上的問題。所以，本文開頭所提到、因為人口外流所造成區域發展失衡的問題，則不能光靠新加坡模式解決(因為新加坡是城市國家，沒有區域發展不均的問題)，而必須仰賴加拿大式的「地方提名計畫」，由台灣各縣市、甚至各鄉鎮，分別決定所需移民人力的特質與所適合的行業別，才能避免南部縣市與農村青壯年人口的進一步外流、勞動力與消費力的持續雙缺；以及雙北市為主的北部地區，卻又湧入過多勞動力，造成青壯年人口必須以低薪競逐工作機會的困境。

舉例而言，以漁業捕撈為重點產業的屏東縣東港鎮，就應該開放更多漁業的

外籍漁工與外籍技術人員，補充漁村勞動力外流的問題；要將高鐵站區開發為農業生技醫療園區的嘉義縣，則可以引進更多的外籍農技人員、生技醫療人才、長照看護工等等。至於身為金融中心的台北市，由於已經有本國金融產業人才不斷地湧入，因此原則上不開放引進外籍金融從業人員，以免排擠掉本國青壯年金融人才的就業機會。簡言之，開放外籍移民進入台灣工作並長期居留，應該謹守「先東後西」、「先南後北」、「先鄉鎮後都市」的原則，來改善人口分配不均的問題，避免區域發展的差異更為惡化。

也因此，現行「由中央政府單方面依據全國層級的產業需求，決定外籍勞動力移入之評點與積分」的模式，應該做出調整。第一種調整方式，是由中央政府參照各縣市（或各鄉鎮市）的人口外流情形後，在原本外籍工作者評點配額制的五大項評分類別之外，再加入(6)「居住地與工作地點」作為評分依據。如果移民工作者的定居地點（依照居留證上的登記）與工作地點（依照雇主營利事業登記所在縣市），是人口外流嚴重（例如雲林縣）、或是欠缺特定產業從業人員（例如想全力發展「亞洲新灣區」的高雄市）的縣市，就應該加重移民申請者的分數，鼓勵他們在申請歸化國籍前的五年工作期間，定居在特定縣市，以改善該縣市在人口外流、或是在特定產業欠缺從業人員上的問題（如果工作居留滿五年後，該移民工作者成功歸化為我國國民，基於國民有居住遷徙之自由，則無法限制其居住與工作地點）。

第二種調整方式，則是直接援引加拿大模式的「地方提名計畫」，由縣市政府設定評點配額制內的各項條件，來決定該縣市所需要吸引的移民人數與所從事之產業類別。這項作法雖然要釋出中央政府在移民事務上的部分權力，但是比現況之下，地方政府動不動就以「平衡城鄉落差」為理由，一直跟中央政府要錢好得多。再者，從中央政府的觀點來看，如果地方上沒有充足的人口，中央政府卻一直花錢補貼該縣市的建設經費；地方上的基礎建設做得再好，如果沒有居民使用，不但讓政府的財政問題更加惡化，閒置的基礎建設（例如之前很多縣市被批評的「蚊子館」）更會降低民眾對政府的信心，給外界帶來「政府不了解地方需

求，所以才花錢蓋一堆閒置的公共建設」之不佳觀感。

也因此，透過移民政策，替地方縣市帶來所需要的人口、勞動力與消費力，才能增加稅收，讓一些發展比較遲滯的縣市能夠長遠發展。至於開放移民是否會排擠掉當地青壯年人口的就業機會，必須由該縣市政府自行評估人口外流狀況與產業需求後決定；若是評估有誤，錯誤引進過多的外來人口，或是引進的勞動力類別不符合該縣市所重點發展的產業，引發民怨，那就是地方政府自己的責任了！

簡言之，政府為了吸納外國優秀人力所制定出的移民政策，必須能解決台灣現況下「人口瀕臨負成長」與「城鄉發展不均」的兩大問題，而這必須依靠新加坡式的評點配額制，搭配加拿大式的地方提名制度，才能同時解決這兩項問題，又不激起民眾「移民搶走工作機會」的疑慮。又，不論是移民署還是新住民事務協調會報，在擬定相關政策時，都應該更瞭解目標族群的需求，才能夠制定出具備回應性的移民政策。相較於其他台灣人，新住民更了解新移民、更能夠對新來移民所面臨的處境感同身受，因此政府相關單位，應該提升新住民/新二代在移民政策制定上的參與程度。

最後，在有限的經費與時間的限制下，本文採用了半結構式訪談法，訪談了新加坡駐我國代表處的2位官員，並採用焦點團體法（Focus group），訪問5位原國籍為越南、柬埔寨、印尼與波蘭等國的新住民第一代與新住民第二代，總計只有7位的樣本數，或許略嫌稀少。建議日後有志於從事我國移民研究之學界先進同仁，可依此等質化研究(qualitative approach)之方法，再進一步擴大樣本的總數，藉以減少以偏概全之可能性、提升移民研究之信度與效度，讓移民政策之貫徹，更能忠實反映新住民社群的意見與需求。

參考文獻

內政部戶政司，2018，〈外國人如何申請自願歸化我國國籍及申請國民身分證？〉，內政部戶政司全球資訊網：[https://www.ris.gov.tw/nl/144/-](https://www.ris.gov.tw/nl/144/-/asset_publisher/acQ7/content/q1-)

[/asset_publisher/acQ7/content/q1-](https://www.ris.gov.tw/nl/144/-/asset_publisher/acQ7/content/q1-)

https://www.agriharvest.tw/theme_data.php?theme=article&sub_theme=article&id=1606，檢索日期：2018 年 5 月 13 日。

柳琬玲，2018，〈女力：新住民也是新農民，扛起田地裡的半邊天〉，豐年雜誌，

https://www.agriharvest.tw/theme_data.php?theme=article&sub_theme=article&id=1606，檢索日期：2018 年 5 月 13 日。

洪嘉鎡，2018，〈兼顧新住民親情與緩解農村缺工，開放外籍青壯年依親度假打工受基層肯定〉，農傳媒，

https://www.agriharvest.tw/theme_data.php?theme=article&sub_theme=article&id=1778，檢索日期：2018 年 5 月 13 日。

移民署，2014，〈江揆拍板定案 行政院人才政策再出招 103 年 7 月 1 日起留住僑外生人才 採國際通行「評點配額」制〉，內政部移民署全球資訊網：

<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1277191&ctNode=29710&mp=1>，檢索日期：2018 年 4 月 12 日。

移民署，2015，〈移民署沿革〉，內政部移民署全球資訊網：

<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1305174&CtNode=29674&mp=1>，檢索日期：2018 年 3 月 15 日。

移民署，2018，〈行政院新住民事務協調會報第 2 屆委員名冊〉，新住民培力發展資訊網：

<https://ifi.immigration.gov.tw/public/attachment/8139195115.pdf>，檢索日期：2018 年 1 月 3 日。

移民署，2021，〈外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數按證件分〉，內政部移民署全球資訊網：

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown&sdate=202001&edate=202112>，檢索日期：2022 年 1 月 2 日。

教育部，2021，〈109 學年度各級學校新住民子女就學概況〉，教育部全球資訊網：

https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=4C810A112728CC60，檢索日期：2022 年 1 月 2 日。

陳明傳，2014，〈我國移民管理之政策與未來之發展〉，《文官制度季刊》，6(2)，35-63。

陳若翠，2018，〈年輕人紛紛出走討生活 高雄正式邁入高齡社會〉，信傳媒，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/8562>，檢索日期：2018 年 05 月 13 日。

陳麗娟，2017，〈歐盟共同移民政策暨多元文化社會發展之研究〉，《國會季刊》，45(2)，1-22。

顧荃，2017，〈因應兩大需求 賴清德將推出新移民政策〉，中央社：
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201711285011-1.aspx>，檢索日期：2018 年 05 月 13 日。

Government of Canada. 2017. *Immigration and Citizenship:Immigrate as a Provincial Nominee*. From <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/provincial-nominees.html>. Retrieved November 17, 2017.

Government of Canada. 2018. *Immigration and Citizenship: How do I get points for a provincial nomination under Express Entry?* From <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?qnum=1139&top=29>. Retrieved May 10, 2018.

Government of Canada. 2021. *Comprehensive Ranking System (CRS) tool: skilled immigrants (Express Entry)*. From

- <https://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/crs-tool.asp>. Retrieved January 09, 2022.
- Gouvernement du Québec. 2016. *Immigration, Francisation et Integration Quebec*. From <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/en/home.html>. Retrieved January 09, 2022.
- Hammer, Thomas. 1985. *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge University Press.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Henning, S. and B. Hovy. 2011. Data Sets on International Migration. *International Migration Review*, 45(4): 980-985.
- ICA. 2018. *Immigration and Checkpoint Authority: a Member of the Home Team*. From https://www.ica.gov.sg/aboutus/aboutus_history. Retrieved March 01, 2018.
- Moving2Canada. 2018. *PNP Canada Live Tracker: which PNPs are open?* From <https://moving2canada.com/pnp-canada-live-tracker/>. Retrieved May 26, 2018.
- Ong, Aihwa, 1996. "Cultural Citizenship as Subject-Making: New Immigrants Negotiate Racial and Ethnic Boundaries." *Current Anthropology*, 37(5): 737-762.
- Parliament of Canada. 2018. *Parlinfo*. From https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/en_CA. Retrieved March 18, 2018.
- Pessar, P. R. & S. J. Mahler. 2003. Transnational Migration: Bringing Gender in. *International Migration Review*, 37(3): 812-846.
- Rahman, M. M. 2017. *Bangladesh Migration to Singapore: A Process-Oriented Approach*. Singapore, Springer.
- Ravenstein, G. E. 1885. The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, 48(2): 167-235.

Sassen, S. 2007. *A Sociology of Globalization*. New York: W. W. Norton & Company.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 2019. *Population Division: International Migrant Stock 2019*. from <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>. Retrieved January 02, 2022.

Wikipedia. 2018. *Immigration Act*. From [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Immigration Act, 1976&oldid=825775516](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Immigration_Act,_1976&oldid=825775516). Retrieved February 15, 2018.

Wikipedia. 2018. *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*. From [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Immigration, Refugees and Citizenship Canada&oldid=829599567](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Immigration,_Refugees_and_Citizenship_Canada&oldid=829599567). Retrieved March 09, 2018.

The Application of Singaporean and Canadian Immigration Policies in Taiwan: From the Perspective of New-Resident Community*

Kimyung Keng**

Abstract

By the organization adjustment of immigration authority as well as the reposition of immigrant-related policies, the research is aimed to solve two main problems, population decline and urban-rural disparity, facing by the society of Taiwan. Therefore, we compare the structural composition of immigration authorities in Singapore and Canada, respectively, in order to suggest the possible reformations for our National Immigration Agency as well as Immigration Affairs Coordination Board. Furthermore, the research also conducts focus-group interviews on key opinion leaders within new-resident community in Taiwan, thus summarizing the necessary enhancements for our new-resident empowerment policies. Finally, we suggest that Taiwan should, accompanying the Canadian-model of Provincial Nominee Program, promote the Singaporean-style Point Quota System; this will be an immigrant-recruiting system that, on the one hand, accepted by current new-resident community and, on the other hand, solving the urgent social and demographic problems in Taiwan.

Keywords: new resident, immigration policy, Point Quota System, Provincial Nominee Program, focus group

* This research appreciates the financial support of Taiwan Foundation for Democracy.

** Assistant Professor, Department of Global Politics and Economics, Tamkang University

Received : November 23, 2021. Accepted: January 19, 2022.