

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

歐洲聯盟推動共同移民政策的發展與挑戰：兼論對台灣的 比較與借鏡 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 97-2410-H-004-090-
執行期間：97年08月01日至98年07月31日
執行單位：國立政治大學外文中心

計畫主持人：張台麟

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：陳禹伸

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98 年 08 月 20 日

歐洲聯盟推動共同移民政策的發展與挑戰：
兼論對台灣的比較與借鏡

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 97-2410-H-004-090-

執行期間：97年8月1日至98年7月31日

計畫主持人：張台麟

共同主持人：

計畫參與人員：陳禹伸（碩士班兼任研究助理）

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫
及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學歐洲語文學程

中 華 民 國 98 年 8 月 20 日

歐洲聯盟推動共同移民政策的發展與挑戰： 兼論對台灣的比較與借鏡

摘要

第二次世界大戰之後，隨著歐洲經濟的復甦、「歐洲共同體」的成立與順利發展以及「歐洲聯盟」的擴大等因素之影響，愈來愈多的非會員國居民陸續移入歐盟的重要會員國境內，同時也帶來更多的社會、經濟與治安的問題。根據 2007 年 9 月 11 日歐洲聯盟所公布的一項報告指出，直到 2006 年為止，歐盟 27 個國家中共有約 1850 萬的外籍移民，約占歐盟總人口的 3.8%，同時自 2002 年起每年約增加 150 萬到 200 萬的成長人數。就移民的政策範圍而言，在歐洲統合的初期，歐洲共同體條約中雖強調了會員國人民自由流通的目標，但實際上，有關移民政策這個範圍完全屬各會員國的權力，直到 1985 年的「申根協定」以及 1986 年的歐洲單一法中才開始進行此一方面的合作。

1992 年的歐盟條約、1997 年的阿姆斯特丹條約、1999 年歐盟坦貝爾高峰會議宣言以及 2001 年的拉肯高峰會議宣言中皆強調了建立共同移民與庇護政策的目標。2005 年 10 月，歐盟執委會公布「新移民策略」以加強整合及推動各項措施。在執行上，2000 年，歐盟成立「難民援助基金」，2004 年推出「五年海牙計畫」，2005 年則提出「融合計畫」。此外，2006 年 3 月，「歐洲境外管制局」也正式開始運作以打擊非法移民為主。這些作為的主要其目的就是希望能推動共同政策以有效解決歐盟境內移民及其所衍生出的問題。

就台灣而言，近十幾年來，隨著經貿全球化的需求、社會人口的轉型以及兩岸關係的開放交流，愈來愈多的外籍移民湧入台灣，對國家的經濟、社會以及國家安全皆產生重要的影響。由於長久以來我國也是一個移出的國家，有關外籍移民的法令規章及制度也有許多不足之處，如何因應未來的發展是一個重要課題。本論文之目的係希望經由國際遷移理論的途徑，先就歐洲聯盟推動移民政策的歷史沿革加以探討，其次進一步探討歐洲聯盟在移民政策上的法律架構以及策略依據，之後將就歐洲聯盟推動共同移民政策的作法與成效加以評析，最後並進一步與台灣現況比較期而對我國未來移民政策提出前瞻性之思考方向。

關鍵字：歐洲聯合、國際遷移、移民政策、外籍移民、台灣

The Immigration Policy of the European Union: Taiwan's Perspective

Abstract

With the economic revival in Europe after World War II, the successful development of the European Community, and the establishment of the European Union and its expansion, has motivated more people to immigrate to the European Union which, at the same time, has brought more social, economic and public security problems.

According to a report published by the European Union in 2007, until 2006, there were approximately 18,500,000 non-European immigrants within the 27 member states, which was about 3.8% of total European Union population. Although the European Community did emphasize on the free mobility between member states, it has been totally under control of each member state. It was not until the Schengen Agreement in 1985 and the European Single Act in 1986 did the member states begin to work on the cooperation for the immigration policy.

For more than a decade in Taiwan, with the need for globalization in economic, trade and open policy toward Mainland China, more and more foreign immigrants have been rushing into Taiwan and this has caused serious economic and social problems. The purpose of this article is, firstly, to explore and discuss the history, legal structure and strategic basis of the European Union on immigration policy, then to evaluate its actions and results; thirdly to make a comparison to the current situation of Taiwan and give a few insightful advice on the future immigration policy in Taiwan.

Keywords: European Union, International Migration, Immigration Policy, Foreign Immigrants, Taiwan

壹、前言

長久以來，國際遷移是一個普遍的現象與問題，由於其所牽涉到範圍相當廣泛且複雜，國際社會以及各個國家都十分重視此一問題。在歐洲，曾有相當長的一段時間，若干國家的人民是自願性且有數量的往外移出。第二次世界大戰之後，隨著歐洲經濟的復甦以及「歐洲共同體」的成立與順利發展，愈來愈多的外籍人士陸續移入歐體的重要員國。此外，受到全球化的浪潮、冷戰的結束以及「歐洲聯盟」的成立與擴大等因素之影響，促使更多的人們移入歐盟國家，同時也帶來更多的社會、經濟與治安的問題。在如此的背景之下，外籍移民的移入措施以及相關的權益與融合政策則成為歐盟及其會員國一個共同且重要的議題。

根據 2007 年 9 月 11 日歐洲聯盟所公布的一項報告指出，直到 2006 年為止，歐盟 27 個國家中共有約一千八百五十萬的外籍移民，約占歐盟總人口的 3.8%，同時自 2002 年起每年約增加一百五十萬到二百萬的成長人數，換句話說，歐盟外籍移民的數量有增無減。報告結論中建議，歐洲聯盟除了要嚴肅因應並加強共同移民政策的合作之外，也要重視移民的融合問題並提出具體的措施。¹事實上，在歐洲統合的初期，歐洲共同體條約中雖強調了會員國人民自由流通的目標，但實際上，有關移民政策這個範圍完全屬各會員國的權力，直到 1985 年的「申根協定」以及 1986 年的歐洲單一法中才開始進行此一方面的合作。

貳、研究目的

1992 年的歐盟條約、1997 年的阿姆斯特丹條約、1999 年歐盟坦貝爾高峰會議宣言以及 2001 年的拉肯高峰會議宣言中皆強調了建立共同移民與庇護政策的目標。2005 年 10 月，歐盟執委會公布「新移民策略」以加強整合及推動各項措施。在執行上，2000 年，歐盟成立「難民援助基金」，2004 年推出「五年海牙計畫」，2005 年則提出「融合計畫」。此外，2006 年 3 月，「歐洲境外管制局」也正式開始運作以打擊非法移民為主；2007 年 8 月 10 日，歐盟執委會建議成立「歐洲移民資料中心」以加強歐盟以及會員國之間的合作，這些作為的主要其目的就是希望能有效解決歐盟境內移民及其所衍生出的問題。

就台灣而言，近十幾年來，隨著經貿全球化的需求、社會人口的轉型以及兩岸關係的開放交流，愈來愈多的外籍移民湧入台灣，對國家的經濟、社會以及國家安全皆產生重要的影響。由於長久以來我國也是一個移出的國家，有關外籍移民的法令規章及制度也有許多不足之處，如何因應未來的發展是一個重要課題。本論文之目的係希望經由國際遷移理論的途徑，先就歐洲聯盟推動移民政策的歷史沿革加以探討，其次進一步探討歐洲聯盟在移民政策上的法律架構以及策略依據，之後將就歐洲聯盟推動共同移民政策的作法與成效加以分析，最後並進一步與台灣現況比較期而對我國未來移民政策提出前瞻性之思考方向。

參、相關國內外文獻探討

¹ 參閱 Commission des Communautés européennes, *Communication: Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2007) 512 final, Bruxelles, le 11 septembre 2007.

誠如拉哈夫 (Gallya Lahav) 和紀后登 (Virginie Guiraudon) 兩位學者在 2006 年「西歐政治季刊」(West European Politics) 所發表的專論中所強調的，有關歐洲移民政策的研究是自 1994 年以來才開始如雨後春筍一般的展開。1994 年，「西歐政治季刊」在巴德溫 (Martin Baldwin-Edwards) 及錢恩 (Martin Schain) 兩位主導下出版了一份有關西歐移民政策的專刊，特別就西歐國家的移民管理以及移民政策加以研究，引領了各界的注意。1994 年以來比較重要的專書有，Kimberly A. Hamilton (Edited by), *Migration and the New Europe* (Washington: CSIS, 1993)，內容著重於歐洲移民與國際安全的互動與影響。Robert Miles and Dietrich Thranhardt (Edited by), *Migrgation and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion* (London: Pinter Publishers, 1995)，本書從全球化的角度探討歐盟移民政策與文化融合的問題，書中除了就概念層次分析歐盟公民權與移民的關係以及移民對歐盟所造成的社會安全問題之外，同時針對主要國家，如英國、法國、義大利以及瑞典等國做個案研究並期望能建構一個更合乎時宜的移民政策。Grete Brochmann and Tomas Hammar (Edited by), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (Oxford: Berg, 1999)，內容是分析德、法、奧地利、瑞典、荷蘭、挪威、義大利等各國以及歐盟有關移民管制政策的經驗與作為，結論中仍點出了歐洲民主國家執行此一管制政策的困難。

此外，Barbara Melis, *Negotiating Europe's Immigration Frontiers* (The Hague: Kluwer Law International, 2001)，內容著重歐盟的移民發展以及歐盟有關移民入境、居留、管理以及公民權益等。Anthony M. Messina (Edited by), *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century* (London: Praeger Publisher, 2002)，書中內容所包含的範圍較廣，除了探討歐盟移民制度、難民以及庇護政策之外，同時也有個別國家的研究，主編在結論中仍強調歐洲未來的移民政策以及移民融合應不致於有太大的困難。Patrick Ireland, *Becoming Europe: Immigration, Integration, and the Welfare State* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004)，本書是針對近年來歐洲大國湧入大量移民之後所衍生出的治安與經濟問題，進而形成排外風潮的現象加以探討。書中更以德國、荷蘭、比利時三國做個案研究而提出建議與觀察。作者在結論中強調，各國因移民所引發的衝突與對立通常不是因為社會或文化的原因，而是政府沒有好的移民制度與政策。Craig A. Parsons and Timothy M. Smeeding (Edited by), *Immigration and the Transformation of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006)，本書共集合了 17 篇專文，分別從歐盟 25 國會員國移民人數的現況以及所衍生的失業、犯罪、恐怖主義等問題、人口的面向、經濟發展的面向、移民權益、社會福利制度、教育功能、穆斯林人的融合、庇護政策、移民管制以及歐盟移民政策加以分析。書中的主要結論為，無論歐洲未來的移民政策與制度如何，歐洲人民都應採取一個有良知、開放而且民主的方式來達成。

值得一提的是，2000 年，歐盟執委會出版了兩本專書，分別為「西歐國際遷移的模式及趨勢」(Patterns and trends in international migration in Western Europe) 和「國際遷移中的推拉因素：一個比較性的報告」(Push and pull factors of international migration: A comparative report)，內容對當前

國際遷移理論的發展、國際移民的趨勢、歐盟的移民現況（包括合法和非法）以及相關公民權的規範做了相當不錯的分析。本書雖然已出版七年，若干數據及發展已有相當差距，但其研究架構及基本資料仍具重要性及參考價值。

就歐盟移民政策而言，國內文獻並不多。相關論文主要有，盧倩儀，「從歐盟移民政策決策過程談自由派政府間主義」，《問題與研究》，1999年。論文主要從自由派政府間主義探討歐盟移民政策的協商與決策，深具學術價值，唯對歐盟移民問題與政策的沿革以及政策的發展和制定則著墨較少。此外，歐盟推動共同移民政策也是自1999年之後才顯得更為積極與具體。另外，中國學者楊燁、盧祥，「歐盟移民治理：建立統一移民政策的嘗試」，《國際觀察》，2006年4月；以及王春光，「歐盟移民政策與移民的前景」，《中國社會學網》，2004年7月等文章亦有參考之價值。

肆、研究方法

本研究除運用國際遷移理論的架構探討歐洲聯盟共同移民政策的歷史沿革之外，同時將採文獻分析、比較歸納之方法結合理論與實際以期深入了解此一議題。為了強化此研究之成果，本計畫也運用實地訪察的方式赴歐盟執委會以及法國巴黎拜會並訪問相關的專家學者與行政官員。

伍、研究與討論

歐盟自1999年開始加強推動建立共同移民政策以來，不但在政策上以及執行上都有持續且具體的做法，顯示出歐盟會員國皆有意願加強合作。就現階段而言，歐盟推動共同移民政策的作為仍以「加強共同邊境的管理、打擊並強制遣送非法移民返回原在國」、「修正法令規章並合理公平對待及保障合法移民以促進融合」、「加強和第三國國家的合作夥伴關係」以及「建構歐盟共同庇護制度」等內容為重點。2008年7月間，法國總統薩柯吉於擔任歐盟輪值主席期間更提出建議簽署「歐盟移民與穩定公約」並成立歐盟移民總署，以期有效管理移民問題。不過，由於歐盟係由各個主權國家組成，歐盟所推動的共同移民政策與措施時而會與會員國的主權與國家利益有關，造成此項政策難以快速整合的困境，因此，展望未來，歐盟在建立共同移民政策上仍有相當長的路要走。

就台灣而言，90年代初期，隨著經濟的快速發展以及產業結構的轉變，台灣如同西歐國家早期一樣也出現基層勞工供給不足的現象。為了解決此項問題，政府開始引入東南亞國家的勞工並進於90年代中期開放外籍配偶來台，造成台灣的外籍移民愈來愈多。不可諱言地，近年來，這些為數愈來愈多的移民對台灣的社會秩序與經濟發展也開始造成許多問題及爭議，如何管理並制定妥善的制度國台灣未來勢必要面對的嚴肅課題。雖然，我國已於2007年1月將「內政部入出境管理局」正式升格為「內政部入出國及移民署」，同時也通過了「入出國及

移民法」(簡稱移民法)，對建立良好的移民政策與規範有所助益。但是，長久以來，我國必竟不是一個移民移入國，在許多法令規章的建立、實務執行的經驗以及國際的合作等面向上並不十分成熟，因此有必要借重先進國家或國際組織的經驗。展望未來，我國應持續加強對歐盟共同移民政策的了解以及國際的合作與交流，進而與我國現行制度與規範加以比較，在國家整體利益的前提之下擬定具前瞻性之移民及融合政策。

※本計畫之研究成果已發表於專書(有匿名審查機制)：

張台麟，〈歐洲聯盟推動共同移民政策的發展與挑戰：台灣的觀點與借鏡〉，張台麟主編，《歐盟在全球化下的角色：機會與挑戰》(台北：政治大學外語學院及歐盟莫內教學模組計畫，2009年7月)，頁2-37。

赴國外研究心得報告

計畫編號	97-2410-H-004-090-
計畫名稱	歐洲聯盟推動共同移民政策的發展與挑戰：兼論對台灣的比較與借鏡
出國人員姓名 服務機關及職稱	張台麟 國立政治大學歐洲語文學程
出國時間地點	2008年11月22日至2008年11月30日，巴黎及布魯塞爾
國外研究機構	歐盟執委會、歐盟政策研究中心、新魯汶大學、布魯塞爾自由大學、法國國際關係研究中心、史瓦哲爾國際戰略研究中心、歐洲戰略資訊中心等

壹、工作記要：

一、2008年11月24及25日（週一、週二）兩日在比利時布魯塞爾應邀出席由歐盟執委會莫內計畫所舉辦的全球莫內計畫主持人年會及學術研討會(Global Jean Monnet Conference)。此次會議主題為「世界變動中的歐盟統合成果」(A Europe of achievements in a changing world)，共約有400位來自全球各國的學者或民間歐盟研究協會負責人參加。歐盟執委會主席包洛索(Jose Manuel Barroso)、主管教育與文化事務的執行委員費格爾(Jan Figel)以及文教總署長昆汀女士(Odile Quintin)皆到場致詞。包洛索指出，半個世紀多以來，歐洲政經統合已獲得相當豐富的成果，可說是人類史上的一大貢獻，但面對全球金融危機以及歐盟里斯本條約的實施，歐盟在未來仍有許多挑戰。

11月24日下午第三場的討論子題為「歐盟的公民權、移民以及跨文化對話」(European Citizenship, Migration and Intercultural Dialogue)，由歐盟副主席辦公室主任喬瑪女士(Kerstin Joma)以及知名移民問題學者、日內瓦大學政治系教授西強斯基(Dusan Sidjanski)兩位引言。西氏特別指出，隨著歐盟的日益擴大、邊境的取消、人員的自由流通固然合於歐洲統合的理想，但大量的移民的（不論是合法或非法）卻也產生了許多經濟與社會的問題。事實上，此議題是一個非常複雜的問題，牽涉到的層面非常廣泛，除了政策的制定與執行之外，如何強化會員國之間的合作，進而對移居地或移民國產生認同並有利於社會的和諧與融合也是一個重要課題。未來歐盟成立一個移民總署將是一個不錯的做法。

二、2008年11月26日上午拜會歐盟執委會對外關係總署亞太司副司長葉森(Franz Jessen)。葉氏本籍為丹麥，對丹麥的移民政策相當了解，他認為長久以來丹麥所採行的移民政策是較方進步且合於人權及人道的精神。而歐盟目前所推動的共同移民政策由於缺乏會員國之間的高度共識，因此出現整合困難、標準不一的情形。展望未來，歐盟共同移民政策應採較積極的策略，一方面採取措施建立一致的標準以打擊非法移民，另一方面積極推動相關立法以吸引並鼓勵具有專長之人士移入歐盟（即謂的藍卡制度）。不過，就與台灣的比較而言，由於許多政策及執行層面，台灣政府對外籍移民或是配偶等皆採取許多管制或不公平的措施，因此易於引發國際上的疑慮與爭議，宜再進一步思考與改善。

三、2008年11月27日上午拜會比利時新魯汶大學歷史學教授塞爾威(Paul Servais)。塞氏

說明，有關歐盟在推動共同移民政策之時，這些方針與策略皆能掌握重點、反應事實。但由於會員國之間的認知與差異性仍然很大，特別是社會福利與教育政策間的制度差異，因而歐盟仍需提出更積極的策略與作法。

四、2008年11月27日下午會晤法國巴黎第一大學地緣政治研究所教授程若望（Thierry Sanjuan），程教授將歐盟移民問題由一個地緣政治的角度分析。程氏認為歐洲聯盟50年的發展經驗是相當成功的，特別是冷戰的結束以及歐盟的東擴更讓歐洲統合邁入一個新的階段。從地緣政治的角色而言，東歐人民大量流向西歐雖暫時無法避免，但仍應採取一些作為，諸如加強法制、嚴格執行，特別是與移出國的合作，如此才有可能有效防制非法的移民。值得一提的是，倘若東歐國家的失業率能降低、經濟能大幅成長，則亦可減少移民潮並進而改善歐盟整體的治安。

五、2008年11月27日下午拜會法國史瓦哲爾國際戰略研究中心（Institut Choiseul de la politique internationale）主任羅候（Pascal Lorot）。羅氏目前亦擔任法國經濟與能源委員會委員，對法國與歐盟政策相當了解。渠表示，法國由於長久以來推行較為優厚的社會福利政策，因而造成法國大量移民進入的現象，展望未來，歐盟將會採取愈來愈緊縮的政策，因此，法國總統所提成立歐盟移民總署以統籌管理歐盟的移民問題應為可行。

六、2008年11月28日上午拜會歐洲戰略資訊中心（Compagnie européenne pour l'intelligence internationale）主任柯雷薩（Pierre Connes）。C氏表示，歐盟政經統合的步驟是漸進式的，基本上仍是以經濟議題為優先，如共同農業政策以及歐元的實施等。有關公民權、自由以及正義這個議題則是發展比較慢，因為各會員國皆希望保有最多的主權。然而，隨著歐盟的日益擴大，人員互動的日益頻繁，愈來愈多東歐會員國人民不量湧入西歐，尤其甚者，2007年歐盟新10個會員國可自由流通於舊會員國以來，東歐非會員國的附近國家，如烏克蘭、白俄羅斯、喬治亞等國皆經由東歐新會員國邊境進入歐盟，造成歐盟大量的移民並衍生出嚴重的社會治安以及文化融合的問題。此外，非洲以及亞洲的人們也愈來愈多人以非法偷渡的方式進入歐盟，甚至於導致海上難民或喪失生命的悲慘際遇，因此，歐盟未來將嚴肅面對此一課題，目前歐盟亦有採取一些積極防範的措施，如跨國合作的集體遣返、設立邊境管制局以境外防制的方式，但成效如何還有待觀察。

貳、重要心得：

一、在面對歐盟持續擴大、全球化的競爭以及金融風暴的環境之下，歐盟的自由市場規模也日益龐大，為了達成歐盟公民權、自由與正義的目標，歐盟勢必積極推動建立共同的移民政策以強化統合。

二、考量各國對公民權、政治庇護、打擊犯罪以及勞工權益等不同的制度與措施，歐盟在推動共同移轉政策的過程中仍將面臨許多困難。

三、近十年來，隨著我國陸續引進為數不少的外籍勞工與移民，加上社會的多元化及民主化，這些外籍移民也對我國社會產生影響與衝擊（如移民第二代的教育與社會化的問題、社會治安的問題），在此情況下，我們應該參考歐盟的經驗與借鏡並提早規劃適合且具前瞻性的移民政策。