

法律扶助與社會

Legal Aid And Society Review

第 三 期／2019 年 9 月

財團法人法律扶助基金會
LEGAL AID FOUNDATION

出版委員／李茂生（臺灣大學法律學院教授）
姜世明（政治大學法學院教授）
廖福特（中央研究院法律學研究所研究員）
江玉林（政治大學法學院教授）
王能君（臺灣大學法律學院副教授）
吳豪人（輔仁大學法律學院法律學系教授）
吳宗昇（輔仁大學社會學系暨研究所副教授）
容邵武（中央研究院民族學研究所副研究員）
蔡志偉（東華大學財經法律研究所暨法律學系副教授）
官曉薇（臺北大學法律學系副教授）
周漢威（財團法人法律扶助基金會執行長）

主編／李茂生（臺灣大學法律學院教授）
編輯助理／葉柔訢（新學林出版股份有限公司）

出版者／財團法人法律扶助基金會
地址：臺北市 10644 大安區金山南路二段 189 號 5 樓
網址：<http://www.laf.org.tw/> E-mail：journal@laf.org.tw

總經銷／新學林出版股份有限公司
地址：臺北市 10669 大安區和平東路三段 38 號 4 樓

定價／每冊新臺幣 280 元；含郵資為 320 元
訂閱優惠／一次訂閱二年僅收 1,000 元（含郵資）
國外訂閱／請逕洽總經銷新學林出版股份有限公司
團體優待價／單次購買特定一期、數量達 20 本以上者 7 折優待
郵撥帳號／19889774 新學林出版股份有限公司
訂閱專線／電話：(02) 2700-1808#18；傳真：(02) 23779080；
E-mail：law@sharing.com.tw

本期收錄了三篇論文，都是與移工與移民有關。第一篇是中正大學的王韻茹教授所著「從憲法觀點論移工權益的平等保障——以限制轉換雇主規定為例」。於本文中，王教授首先確認移工為權利主體，亦受憲法的保障，其後論述以法律來限制藍領移工轉換雇主一事，極有可能違背了憲法上的平等規定，是屬一種歧視。第二篇是海洋大學的林倬如教授與東吳大學的周怡君教授所合著的「外籍移工子女在臺灣的生活狀況與人權保障」。本篇論文立基於移工子女在台生活狀況及人權保障的田野調查，詳述其生活上的困窘，其後揭露出我國現行法制上的缺失，並引日本法制上的變化為例，呼籲立法機關能夠留意國際人權公約與現行法規間的齟齬。最後一篇是東吳大學的葉崇揚教授、崇仁醫護管理專科學校楊筱慧教授，以及兩位研究生楊佑萱、黃仁甫合著的「社會團結的兩難——臺灣民眾如何看待移民福利」一文。本文點出了臺灣作為一個移民國家，但是卻在福利的議題（本文探討的重點在於健保福利）上展現出社會團結的兩難，並呼籲國內應儘速展開多元的、民主式的討論，否則將會無法對應

日益嚴重的社會分裂問題。以上的三篇論文，或從法律學的觀點，或從社會學的觀點討論了移工與移民的問題，在牽涉到這些「外來者」的人權保障議題。而「外來者」這個名稱本質上就代表了排除與歧視的意涵，可笑的是臺灣又不時地強調自己是個移民國度，擁有容忍多元的文化。這種表象與現實間的齟齬為何會產生？或許這三篇文章無法給予我們一個明確的答案，或許這僅是個不言而喻，且必須接受的現實，所以不需言明。不論如何，這三篇文章提供了一個反省的契機，希望能夠有更多人關注這類的議題，有關注的話，就會有希望。

主編

李茂生

2019年9月

法律扶助與社會

本期目錄

第三期 September 2019

Legal
Aid
And
Society
Review

主編的話..... i

研究論文

從憲法觀點論移工權益的平等保障

——以限制轉換雇主規定為例..... 王韻茹 1

On the Equal Protection of Rights of
Migrant Workers from the
Constitutional Perspective:
Taking the Regulation of Changing
Employers as an Example

..... Yun-Ju Wang

外籍移工子女在臺灣的生活狀況

與人權保障 林倖如、周怡君 17

The Status of Rights Protection on Migrant
Workers' Children in Taiwan

..... Hsing-Ju Lin & Yi-Chun Chou

社會團結的兩難

——臺灣民眾如何看待移民福利

..... 葉崇揚、楊筱慧、楊佑萱、黃仁甫 47

The Dilemma of Social Solidarity:
How Taiwanese Perceive Social
Policy for Immigration

..... Chung-Yang Yeh, Hsiao-Hui Yang,
Yu-Hsuan Yang, & Ren-Fu Huang

從憲法觀點論移工權益的平等保障^{*}

——以限制轉換雇主規定為例

王韻茹^{**}

目次

- 壹、導論
- 貳、外國人作為基本權主體
- 參、對移工權益之平等保障
- 肆、結論
- 參考文獻

摘要

出於欠缺勞動力為由，自 1989 年開放外國勞動力進入我國勞動市場。關於國際移工議題所涉及的面向主要有二：一是國家是否開放移工進入內國勞動市場的決策以及對於移工權益保障之立法與行政，這涉及國家權力行使有關；二是從勞動關係而言，涉及雇主與外國移工之間的勞動契約關係形成，其中是否可能侵害外國人勞動的權益。在整體法律秩序中，外國移工的特徵主要有二：一是移工身份所產生我者（本國人）與

他者（外國人），這不僅是與國籍身份有關，也涉及種族（膚色）或者族群（涉及語言、文化等因素）；二是勞動身份而連結勞動權益與社會安全體系。這兩個特徵顯示出外國移工之相關法律制度建構的重要性。

本文的研究目的以探討外國人勞動領域之平等保障為目的，檢視就業服務法限制外籍勞工轉換雇主之合憲性審查。首先，本文檢視外國人權利受憲法平等保障之基礎。其次，本文對於限制外國勞工轉換雇主的法律規定，檢視其合憲性，探討外國人之職業自由是否以及如何受平等權保障。本文認為這個差別待遇之法律規定，雖具有憲法公益目的，但從限制手段之正當性來看，此一規定不能達成維持國內勞動秩序之目的，更加弱化移工勞動權利保障，進而使得勞動就業安全無法實現，因此具有高度違憲之可能性。

關鍵詞：外國人基本權、平等權、職業自由、外國移工、限制轉換雇主。

* 投稿日：2018年10月21日；接受刊登日：2019年5月8日。

** 國立中正大學法律學系教授。

壹、導論

自 1989 年政府基於重大公共工程缺工為由，而開放勞工市場引進外國勞動力¹，自此以降，國際移工²的人數每年增長，直到 2016 年底已經高達 67.7 萬人³。關於外國人勞動政策係依據政府「補充性」與「限業限量」所加以形塑⁴，其中對於外國勞動者數量以及其勞動之管制所造成行政執行上的負擔，並非難以想像。對於不同社會或文化以及語言之移工所為的生活管理，實際上也產生許多爭議，案例更不時可見⁵。綜觀關於

國際移工之爭議可看出，一方面從國家角度言之，涉及是否開放移工進入內國勞動市場的決策以及對於移工權益保障之立法與行政；另一方面從勞動關係而言，則涉及雇主與移工之間的勞動契約關係形成，其中是否可能侵害外國人勞動的權益。從法律領域分化而言，前者的角度涉及國家權力行使，與憲法或行政法相關，而後者的研究領域則涉及勞動法。固然法律領域有時很難完全截然劃分，例如勞動法並非僅全然是雇主與勞工之私法關係，在特定領域內國家也會介入設定勞工安全保護基準，最典型的適例莫過於勞動基準法。

即使政府是出於欠缺勞動力為由開放外國勞動力進入勞動市場，然而這些移工不只是提供勞動的人，也是生活在台灣的人。國內探討移工議題引用瑞士作家Max Frisch描述西歐引進外籍勞動的現象：「我們要的是勞動力，來的卻是人(Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen)」⁶，因此舉凡移工之勞動、居住、遷徙或者文化、宗教或者休閒生活都在移住勞動後，和移住國家或社會產生連結與互動。在過去十多年的移工勞動爭議案例中，也有不乏涉及因宗教或文化因素所導致的爭議案例。移工勞動在整體法律秩序中的特徵主要有二：一是移工身分所產生我者（本國人）與他者（外國人），這不僅是與國籍身分有

¹ 莊國良、高愛玲，當前外籍勞工的引進措施及再出發，台灣勞工雙月刊，創刊號，2006年5月，頁83。

² 台灣社會普遍將外國籍勞工稱為外勞，這也符合目前就業服務法章節所使用之「外國人之聘僱與管理」。從性質上而言，這些外國籍勞動者或許應該稱之為移工(migrant worker)或者客工(guest worker)，例如，林良榮，我國「外勞(客工)」的勞動人權與社會保障：兼論勞保條例之適用與檢討，台灣國際法季刊，11卷2期，2014年6月，頁53；亦有學者從外國人勞動者得依法停留之時間區分為移工制度與客工制度，前者係以外國人勞動者在獲得入境工作許可後，得自由選擇職業；後者則是限制外國人勞動者之數量以及工資。參照，詹火生，健全外勞管理機制 減少外勞問題，國家政策研究基金會網站，網址：<https://www.npf.org.tw/3/8450>（最後瀏覽日：2018年6月7日）。

³ 參照，國家發展委員會的整理統計數字，網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=44CB0EDF55E07A07（最後瀏覽日：2018年6月7日）。

⁴ 莊國良、高愛玲，同註1，頁83。

⁵ 例如2005年高雄捷運外勞爭議案，因泰國籍勞工不滿外勞管理等問題而發生的抗爭。

⁶ 孫友聯，移動中的剝削：台灣外勞人權問題剖析，台灣人權學刊，2卷2期，2013年12月，頁113。

關，也涉及種族（膚色）或者族群（涉及語言、文化等因素）；二是勞動身分而連結勞動權益與社會安全體系。國內勞動法文獻對於移工勞動權益與社會安全已有豐碩研究成果，其觀點多先從國際法觀點出發，說明移工權益之國際法律基礎與內容，其次則檢視我國法制在移工勞動與社會安全法制之規範與其不足⁷，雖有略論憲法規範基礎，卻非以此為討論主軸。國內憲法文獻先前對於外國人權利保障，主要探討外國人參政權⁸、外國人入出國境之權利⁹乃至於外國人人身自由釋憲案例¹⁰之探討，並無直接以外籍勞動者之權益為主要探討對象，故在前述基礎之上，本文欲從內國憲法觀點省思與探究移工權利之平等保障。

在全球化下，人力資源流動既屬常態，主權國家疆界不再封閉僵固，惟如何看待外國人在我國憲法秩序下的法律地位，亦即，其是否得作為基本權主體，

必須先加以究明。其次，在肯認外國人得作為基本權主體之情形下，是否外國人的基本權地位完全與本國人相同或者是否允許對外國人為差異對待，也值得加以探討。前述問題指出了外國人的憲法地位問題毋寧環繞著憲法中的平等保障意涵。本文以探討外國人勞動領域之平等保障為目的，以檢視就業服務法限制外籍勞工轉換雇主之合憲性審查，換言之，在這個領域中，就憲法是否要求對外國勞動者為何種平等待遇或者容許為何種差別待遇加以探究。

貳、外國人作為基本權主體

一、外國人的基本權利地位

外國人得否主張受憲法基本權利之保障的問題，主要可從憲法規範與實務加以觀察。從憲法第二章標題，「人民」之權利義務，所臚列的基本權利主體均為人民，除了第7條平等權明文以「中華民國人民」有所爭議之外。學理上多認為標題所稱「人民」之意義涵蓋本國人與外國人¹¹；例外時，本國境外之外國人如要享有本國基本權之保障，必須具有一定的「本國聯繫」，例如擁有存在於本國境內之財產受侵害時，仍得主張財產權之保障¹²。惟關於憲法第7條平等權明文所稱「中華民國人民」應如何

⁷ 鄭津津，外籍勞工之政策及人權保障之檢視，監察院第4屆人權保障工作研討會，2010年，頁4以下；林良榮，同註2，頁58以下。

⁸ 李仁淼，外國人之參政權——評介日本最高法院第三小法庭一九九五年二月二八日判決，月旦法學雜誌，8期，1995年12月，頁64；林雍昇，外國人參政權的法理與實踐，台灣國際法季刊，11卷3期，2014年9月，頁49以下。

⁹ 李震山，論移民制度與外國人基本權利，台灣本土法學雜誌，48期，2003年7月，頁51。

¹⁰ 廖元豪，「外人」的人身自由與正當程序——析論大法官釋字第七〇八與七一〇號解釋，月旦法學雜誌，228期，2014年5月，頁244。

¹¹ 吳信華，憲法釋論，2015年修訂2版，頁181。

¹² 許宗力，基本權利：第三講——基本權主體，月旦法學教室，4期，2003年2月，頁81。

加以理解，學說上有不同見解。從明文揭示¹³或者從歷史考察中¹⁴，反對完全消除外國人與本國人法律地位的差距，或認為外國人不受平等權之保障。然而，學理上有承認外國人得主張平等權，將中華民國人民解為「中華民國境內之民」¹⁵，多認為此條主題應擴及「在本國領域中之外國人」¹⁶，亦即處於憲法主權統治下之外國人。

在釋憲實務中，司法院大法官已多次肯認外國人受憲法基本權利之保障，亦即為基本權主體。首先，在司法院釋字第 560 號解釋中，就服法關於「受聘僱之外國人」的眷屬在勞工保險條例實施區域以外發生死亡事故者，限制外國人不得請領喪葬津貼，大法官在本案中以憲法第 7 條平等權與第 15 條財產權作為審查依據，換言之，即係以外國人得為基本權主體作為前提探討限制之憲法正當化，惟從解釋文或解釋理由書中，並未對此一前提先為論述。之後，在司法院釋字第 708 號解釋中，關於入出國及移民法對受驅逐前之外國人為暫時收容與欠缺司法救濟，大法官在解釋理由書中提及，「人身自由係基本人權，為人

類一切自由、權利之根本，任何人不分國籍均應受保障，此為現代法治國家共同之準則。故我國憲法第八條關於人身自由之保障亦應及於外國人，使與本國人同受保障」。從這個論述中，可知大法官係從人權的普世性（或者稱生而為人即得主張之權利）而承認外國人的基本權主體地位。然而，是否所有憲法中的基本權利均屬於普世性，則可能必須探究個別憲法中的基本權利內涵，而往往這也與基本權利性質與分化有關（見下述二）。

總結憲法規範與實務，外國人的基本權主體雖未遭受否認，惟其受保障的程度是否與本國人無差異，即涉及平等權之要求。因而，是否承認外國人得主張平等權以及承認平等權是否係指全然消除本國人與外國人法律地位之差異似屬兩個不同層次之問題。

本文贊同釋憲實務，從人權的發展脈絡，以及從對內國拘束到國際化之趨勢，也可以看出一概否定外國人的基本權利主體地位，在憲法上難以具有說服力。然而，困難的問題始終是，憲法上是否容許以及在何種程度上得對外國人的法律地位予以差異化。

二、外國人基本權利地位的分化

關於憲法基本權利之性質分類，國內多以基本權主體的範圍為標準，原則上將基本權利區分為人權（任何人均得享有的權利）與國民權（本國人才享有

¹³ 同前註，頁 80。

¹⁴ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（一），1982 年，頁 65 以下；姜皇池，論外國人之憲法權利——從國際法的觀點檢視，收錄於：國際法與台灣——歷史考察與法律評估，2000 年，頁 546 以下。

¹⁵ 李念祖，論我國憲法上外國人基本權之平等保障適格，憲政時代，27 卷 1 期，2001 年 7 月，頁 89。

¹⁶ 李震山，同註 9，頁 56。

的權利)¹⁷，在此分類中又以具備國籍且為成年之條件才得參與政治決定，又分化出公民權¹⁸。學者進一步闡述國民權，此項區分係由於人權涉及人類之屬性，而國民權或公民權則與國家主權或該國政經條件有關¹⁹。這個基本權利性質分化的正當性基礎，一方面來自於憲法規範的明文化²⁰，另一方面則是來自於憲法政策上考量外國人的法律地位牽涉兩個主權國家的法律秩序及其國際法上法律關係，加上本國人與母國的連結緊密²¹。有學理質疑這個基本權利的分化，無論是二分（人權與國民權）或者三分（人權、國民權與公民權），批評係囿於傳統民族國家之封閉主權概念，並認為我國憲法根本毫無依據為此區分²²。

對此，本文認為從憲法文本而言，至少看出制憲者明顯有意區別人權與國民權（精確言之，公民權）之差異，尤其從憲法第 17 條、憲法第 130 條與憲法第 145 條的體系安排可知，在此情況下，至少在選舉權的範圍內，在未修憲之前，參與直接行使國家政治權力之權，僅能由具有本國籍之成年公民享有。除了憲法文本之外，選舉權之所以排除外國人的實質理由，基於國民主權之考量，由於外國人同時受到兩個不同國家主權之統治，遇有國家利益衝突的情況時，會產生忠誠義務衝突之可能性。與此情況類似的可能還有廣義的參政權，亦即服公職之權利，其性質為人權或是公民權。憲法雖規定人民有應考試服公職之權，惟國籍法第 20 條排除外國人擔任公職之資格，如為公民權之性質，則國籍法的國籍限制顯然是具體化憲法，非涉及基本權利之限制；如為人權之限制，則可能將國籍限制視為法律保留原則與比例原則之考量。我國公務人員的概念相當廣泛，如果服公職之權利涵蓋不只依法任用且具忠誠義務之公務員，也包含所有在公部門任職之人員的話，則不應認為屬於國民權，但如認為此處服公職之權利僅係具忠誠義務之公務員，則認定屬於國民權似無不當。

其次，關於國民權的討論，國內部分意見參考德國憲法學理主張外國人不得享有憲法第 15 條工作權，為了保障國家與國民之經濟秩序與利益，加上外國勞動者在政治、歷史與文化意識上，與

17 許志雄等，現代憲法論，1999年，頁84；李惠宗，憲法要義，2009年，頁104。

18 陳新民，憲法學釋論，2011年修正7版，頁135。

19 李建良，外國人權保障的理念與實務，台灣本土法學雜誌，48期，2003年7月，頁97以下。

20 德國基本法明文將基本權區分為所有人的權利(Jedermannsrechte)與國民權(Bürgerrechte)，從條文用語使用德國人(Deutsche)一詞係指國民專屬享有的權利如下：集會自由(第8條第1項)、結社自由(第9條第1項)、遷徙自由(第11條第1項)、職業自由(第12條第1項)以及國籍保障與禁止引渡的權利(第16條)。

21 李東穎，論外國人的權利地位——德國法的比較觀察，憲政時代，42卷3期，2017年1月，頁245以下。

22 廖元豪，移民——基本人權的化外之民：檢視批判「移民無人權」的憲法論述與實務，月旦法學雜誌，161期，2008年10月，頁86以下。

台灣國民的同質性為低，無法例外地享有工作權²³。在此，本文持不同見解，主要的論據在於欠缺憲法明文。德國憲法學理之所以不承認外國人享有基本法第 12 條的職業自由，在於憲法明文規定德國人才享有職業自由。但是這不表示憲法不保障外國人的職業自由，僅是本國人與外國人的職業自由分別受不同基本權利的規定所保障，前者依據德國基本法第 12 條職業自由，後者係依據基本法第 2 條第 1 項人格自由²⁴。換言之，外國人之職業自由同樣受到憲法保障，只是憲法依據不同而已。如強調外國人和本國在政治、歷史或文化上具有同質性的差異，甚至以歐盟為例，基於歐洲整合目標，歐盟人民是否同受（國民權性質之）職業自由保障，迭有所爭議²⁵；德國必須在憲法明文的「國民權」文本中，考量納入歐盟公民之權利，以免被認定為違反歐洲人權公約或者條約，因而歐盟人民在歐盟法中受基本法第 12 條職業自由之保障²⁶。因此，僅以政治、歷史或文化之同質性高低而否定在台灣之外國勞動者的職業自由，實值疑慮。即使承認外國人之職業自由受憲法保障，惟立法者對於外國人的職業自由仍

得依憲法第 23 條為必要之限制，甚至採取許可制。

最後，憲法本文明確用以區分權利主體者，僅有憲法第 7 條平等權所稱「中華民國人民」，而此項規定是否使得平等權之性質為國民權性質，在此容有討論之餘地。對此，本文持反對之見解，主要的理由在於，前已述及學理上認為國民權係與國家政經條件有關，換言之，這些權利的實現往往與國家整體提供給付之能力有關。此外，從人權發展之歷史來看，平等權之享有可說是所有自由權利之基礎，強調地位的平等對待，很難想像國家得以整體給付能力之考量率然否定外國人得請求平等受對待之權利。況且，平等權應屬於作為人就得享有之權利，應屬於人權之範疇，應非國民權之範疇。加上，近來我國努力將國際人權公約納入我國法律秩序（國內法化）²⁷，或認為是將人權規定以國內法律形式「內化於」我國法規範體系，而具有國內法律之效力²⁸。立法院以同意公約加上施行法之形式，納入公民權利與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約（簡稱兩公約）、消除對婦女一切形式歧視公約、聯合國兒童權利公約以及聯合國身心障礙者權利公約，在

²³ 鄭津津，反歧視與平等權——論台灣外籍勞工之工作平等，月旦法學雜誌，189期，2011年2月，頁13-14。

²⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl., 2014, Art. 12, Rn. 12.

²⁵ Mann/Worthmann, Berufsfreiheit – Strukturen und Problemkonstellation, JuS 2013, S. 386.

²⁶ Breuer, HStR VIII, 2010, § 170 Freiheit des Berufs, Rn. 43.

²⁷ 焦興鎧，落實性別工作平權——從「兩公約」及「消除對婦女一切形式歧視公約」之國內法化談起，法令月刊，63卷7期，2012年7月，頁42以下。

²⁸ 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，臺大法學論叢，45卷特刊，2016年11月，頁1342-1343。

這些公約中皆明文保障平等權，在致力於與國際人權接軌之此時，如再將平等權解釋為國民權，將與內國人權法律秩序產生矛盾與衝突。

參、對移工權益之平等保障

一、平等權在移工權益保障之適用

憲法第 7 條對於以「男女、宗教、種族、階級、黨派」作為差別待遇之分類標準之明文，學理上有將之稱為「特別平等權」²⁹，主張國家必須有特別理由才得以此種標準為差別待遇以及嚴格的違憲審查³⁰。從憲法明文可知，國籍雖不在特殊平等權之列舉之內，問題在於是否對於外國人採取一般平等原則保護即已足。國籍雖非特殊平等權所列舉，惟如以種族膚色作為分類標準，使得外國人受有差別待遇，仍應有特殊平等權之適用³¹。憲法實務上，對於採取嚴格違憲審查的分類標準，並不限於憲法第 7 條所列舉者之特殊平等權的分類標準。例如司法院釋字第 748 號解釋，承認以「性傾向」作為差別待遇之分類標準應受嚴格審查。因此國籍雖未在列舉的特殊平等權清單中，即推論對外國人為差別待遇應受司法的寬鬆審查，此一論述並非具有充足理由。

禁止對外國人恣意為差別待遇的要求，除了在國際人權公約規定之外，也見於國際習慣法，其對於外國人權利保障係採取持續與免於恣意對待之最低標準 (Mindeststandard)，該標準內涵主要是法院權利保護救濟管道、免於恣意逮捕、身體、生命與財產之保護、公平刑事訴訟程序以及違法行為之國家責任等³²。這是國際法上對於外國人法律地位之一般性規則，在內國法轉化時往往會取決於內國立法者的形成。國際習慣法雖屬於國際法法源之一，惟這個習慣法是否是一個永恆不變的普遍適用之規則，或者在特定權利或事物領域是否全然適用，應容有解釋餘地；在此情況下，可能透過國際條約調整平等保護的程度³³。1990 年聯合國「所有移民勞工及其家庭權利保障國際公約」(下稱移工公約)³⁴ 明文採取「國民待遇」標準³⁵，亦即外國人享有與內國國民同等之待遇，不得因外國人之國籍不同而有差別待遇。但國民待遇原則有例外情形，國家基於保護其「國家安全、公共秩序、公共衛生、道德或他人的權利和自由所必要者」(移工公約第 8、26、39、40 條)，得有差異對待。國際勞工組織 (ILO) 對此也發布許多與外國人勞工保護相關

²⁹ 陳新民，同註 18，頁 207。

³⁰ 李惠宗，同註 17，頁 132。

³¹ Jarass，同註 24，Art. 3, Rn. 126。

³² Herdegen, Völkerrecht, 2016, § 27 Rn. 4.

³³ 鄭津津，同註 23，頁 9。

³⁴ 公約條文中文版，參照網頁資料：http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/core_instruments/ICRMW.pdf (最後瀏覽日：2018 年 6 月 7 日)。

³⁵ 鄭津津，同註 23，頁 8。

之公約³⁶，例如第 66 號就業移民公約、第 143 號禁止虐待移民及促進平等機會與待遇公約等³⁷。從國際習慣法乃至於國際勞工組織的相關公約來看，兩者分別為國際法法源，其未有嚴格位階適用順序，而是相互補充與同時適用³⁸。從前述的實質內容來看，國籍不應是對於移工權益保障的減損理由，這是因為從提供勞動角度來說，移工與本國勞工在此無根本之差異，差異應在於限制程度之正當化論理。

基於台灣特殊國際地位，似應探究國際勞工組織相關公約對於我國憲法秩序之意義與拘束力為何。依據司法院釋字第 549 號解釋關於勞工保險之遺屬津貼等保險給付，大法官主張政府「參酌有關國際勞工公約」……通盤檢討設計；以及司法院釋字第 578 號解釋，關於勞工退休制度保障，主張「參酌有關國際勞工公約之規定」……通盤檢討。表面看來，從這兩號釋字中，大法官僅在對於立法者未來立法形成時，指示參酌國際勞工公約，因此相關國際勞工公約似乎不具拘束力。惟從權力分立角度而言，大法官在此僅能恪守其違憲審查之職權，無法取代立法者形成法規範，但這項立法參酌之指示課與立法者參酌

國際條約之義務³⁹，亦是對往後立法之審查基準，也並非完全不具拘束力，有學者甚至稱為間接法源⁴⁰。換言之，往後立法之內容有無符合國際勞工公約的基準也是判斷有無牴觸憲法之標準。

在國家疆域與主權相對化的全球化時代中，單以國籍為由，強調外國人只受一般平等保護，僅僅以「禁止恣意之差別待遇」為寬鬆審查，未必足以證立差別待遇之憲法正當性。本文認為從主權國家角度而言，限制外國人享有與主權行使相關的權利，例如參政權，並非不合理，因參政權與國民認同與忠誠義務有關，因此限制或剝奪外國人之參政權，應有正當化之基礎。惟對於在本國之外國人，尤其是在移工權益領域內涉及的毋寧是人權領域，不應從國民權角度排除享有職業自由，而是進一步應探討的問題是，在職業自由保障下，在何種情形下允許對於移工為差別待遇。

二、檢討移工差別待遇之正當性——探討限制轉換雇主之規定的合憲性

檢視我國移工法制，其制度形成主要依據就業服務法中（以下簡稱就服法）

³⁶ 國際勞工組織持續以公約或建議書方式保護外籍勞工，其歷史階段發展，參照，焦興鎧，保障外籍家事工作者勞動權益國際基準之研究，經社法制論叢，35期，2005年1月，頁149以下。

³⁷ 詳細內容介紹，林良榮，同註2，頁59。

³⁸ 姜皇池，國際公法導論，修訂2版，2008年9月，頁124。

³⁹ 李建良，論國際條約的國內法效力與法位階定序國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題——國際條約與憲法解次之關係的基礎課題，收錄於：憲法解釋之理論與實務第八輯（上冊），2014年，頁189。

⁴⁰ 郭明政，社會法治國的司法建構——第六屆大法官會議有關社會安全法制解釋之分析，憲政時代，33卷2期，2007年10月，頁203。

關於外國人之聘僱與管理。本文在此不欲對於整個移工法制加以探討，僅先擬從憲法平等權觀點檢視就服法第 53 條第 4 項限制轉換雇主之規定。

基於外國人勞動限業限量之政策，立法之初採取就業聘僱許可制度⁴¹，換言之，外國人必須事先取得聘僱許可，始得入境並工作（就服法第 43 條）。一般而言，基於主權行使，對於入境之條件與程序得由各國家自由決定⁴²，甚少遭受合憲性質疑，因而事前許可制的移工規定，或難認為其違憲。然而，從就服法關於移工限業規定中，就服法進一步區分外國籍勞工為兩類，適用不同的管制，主要在於勞動契約期限以及其工作資格與審查基準（例如就服法第 52 條），一般將這兩類勞工稱為藍領外籍勞工與白領外籍勞工⁴³，前述所稱之藍領外籍勞工係指就服法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款⁴⁴。且依據就服法第 53 條第 4 項，原則上限制外籍勞工轉換雇主，僅在例外情況下⁴⁵，經中央主管機

關核准後才得轉換，但此一限制僅適用於藍領外籍勞工。對於此一轉業限制造成勞雇關係不對等，甚至形成移工的不利處境，實務上備受批評⁴⁶。以下從憲法觀點，檢視相關規定之合憲性。

首先，本文認為這項轉業限制規定涉及移工職業自由之平等保障。從該規定可看出，立法者一方面限制移工轉職涉及職業自由之限制，另一方面相對於本國勞工以及外籍白領移工，僅外籍藍領移工受有轉業限制，存在差別待遇，涉及平等權保障。一國家行為同時侵害自由權與平等權所造成的基本權利競合，應如何進行違憲審查，學理上已有研究⁴⁷，惟從釋憲實務仍無法見到清楚的審查模式。本文依循司法院釋字第 649 號解釋脈絡，從職業自由與平等權分別檢視轉業限制規定之合憲性。

關於職業自由，依據釋憲實務，司法院大法官認為憲法第 15 條工作權係保障職業自由，其內涵包含選擇職業之自由；對於職業選擇自由之限制區分為對於執行職業自由之限制、職業選擇之

⁴¹ 莊國良、高愛玲，同註1，頁89以下。

⁴² 李震山，同註9，頁61。

⁴³ 林良榮，同註2，頁61。

⁴⁴ 就服法第46條第1項，第8款海洋漁撈工作、第9款家庭幫傭及看護工作、第10款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，以及第11款其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。

⁴⁵ 例外的情形是依據就服法第59條規定，有4種情形：1.雇主或被看護者死亡或移民者、2.船舶被扣押、沈沒或修繕而無法繼續作業者、3.雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者以及

4.其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。

⁴⁶ 顧玉玲，跛腳的偽自由市場：檢析台灣外勞政策的三大矛盾，台灣人權學刊，2卷2期，2013年12月，頁95以下。

⁴⁷ 吳信華，平等權的體系思考（下），月旦法學教室，56期，2007年6月，頁97以下；黃昭元，平等權與自由權競合案件之審查——從釋字第六四九號解釋談起，法學新論，7期，2009年2月，頁17以下；吳信華，大法官案件審理的「審查基準」——以釋字第六四九號為說明，月旦裁判時報，6期，2010年12月，頁5以下。

主觀條件與客觀條件之限制，而有不同寬嚴標準之審查（司法院釋字第 584 號、第 649 號解釋）。受德國聯邦憲法法院藥局案之影響，所開展出職業自由之三階審查而有寬嚴不同之司法審查⁴⁸，這是有利於減輕司法部門對於複雜之立法目的進行審查的負擔⁴⁹。然而，必須注意到這個三階審查是參考基準，應在個案中判斷國家對於職業自由之限制程度與結果，對於人民所產生之影響，不能僅從表面判斷屬於執行職業自由之限制，即得出應採取寬鬆審查⁵⁰。就服法第 53 條第 4 項之規定表面看來似乎僅是對於人民選擇在何處執行職業之限制，並不是針對職業選擇之主觀要件或客觀要件之限制⁵¹，侵害職業自由並非屬嚴重程度。然而，這項規定在效果上使得外籍勞工僅能在原先聘僱許可之場所執業，相當於僅限於單一場所執業，從效果而言，不能認為限制移工轉換雇主之規定只是單純對於執業之方式、地點或

時間之限制，而認為應採取寬鬆審查。另一方面，人民的職業自由涉及維持生計與人格尊嚴之養成，限制轉業與限定單一特定場所執業，對於藍領外籍勞工之限制程度不可謂不高。總結來說，這項轉業規定嚴重限制外籍勞工之職業自由，不能僅採取寬鬆審查，應提高審查基準為妥。

其次，關於平等權之保障，就服法第 53 條第 4 項之規定，將限制轉業之規定限縮適用於藍領外籍移工，此一分類標準一方面是以國籍將本國人與外國人為差別待遇，另一方面則是復以職業類別，將藍領外籍移工與白領外籍移工為差別待遇，對於藍領外籍移工做了雙重標準之差別待遇。前已述及，無法逕以國籍作為分類標準，即應採取一般平等保護，毋寧應視差別待遇之影響而定。加上，在這個轉業限制規定對於移工職業自由之限制，以如前述，實屬嚴重限制之程度，不應採取寬鬆審查標準。綜上，本文認為這項規定之合憲性審查必須提高審查基準。

從國內近來引介德國聯邦憲法法院關於平等權案件的審查標準來說，涉及與人相關的區分標準與區分的影響範圍，而適用兩種審查密度：恣意禁止與新公式（比例原則）⁵²，如在本文敘述

⁴⁸ 國內文獻對於介紹德國聯邦憲法法院之職業自由的三階審查，已有豐富成果，參照：李惠宗，憲法工作權保障系譜，收錄於：劉孔中、李建良（主編），憲法解釋之理論與實務，1992年，頁347以下；劉建宏，德國法上之職業自由，憲政時代，18卷2期，1992年10月，頁57以下；陳愛娥，憲法工作權涵義之演變——我國與德國法制之比較，台大政治學系主辦「全球化與基本人權：政治學與公法學之對話」學術研討會議論文，2003年12月。

⁴⁹ 李仁森，職業自由與違憲審查方法，月旦法學教室，155期，2015年9月，頁44。

⁵⁰ 王韻茹，律師執業必歸「多」會的合憲性，月旦法學雜誌，187期，2018年5月，頁6以下。

⁵¹ 參照，司法院釋字第584號解釋。

⁵² 陳愛娥，平等原則作為立法形塑社會給付體系的界限兼評司法院大法官相關解釋，憲政時代，32卷3期，2007年1月，頁259以下；林佳和，公務員、勞工與平等原則——從釋字第596號解釋談起，收錄於：勞動與法論文集II——勞動與公法、全球化與

脈絡中，依照前述見解則限制轉業規定應適用新公式加以審查。對於限制藍領外籍移工轉換雇主加以論述，換言之，在平等權保障意旨下，檢視限制藍領外籍勞工轉換雇主之規定，必須該規定所追求之目的為重要公共利益，對於其權利並未造成過度限制，而與目的間有實質關聯者。

對於差別待遇之正當化，在平等權新公式中，必須審查差別待遇之公益目的性以及差別待遇是否與公益目的之間符合比例原則之思考⁵³，在此也必須連結至前述職業自由限制之合憲性審查。首先，必須探究轉業限制之公益目的考量為何。依據就服法第 42 條關於整體外國勞工法制之立法目的，其公益目的在於：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、國民經濟發展與社會安定。換言之，立法者所形成的移工法制立基於不侵害本國勞工權益以及勞動與經濟秩序，此項的公益目的考量應可符合憲法第 23 條為保障他人自由權利或增進公共利益之必要。

然而，進一步應該思考的是，轉業限制手段與保障本國勞工工作權以及勞動與經濟秩序目的間是否具有實質關

聯，必須詳加檢視。在促進本國勞工就業為目標下所形塑之外籍勞工政策，以限量限業之方式開放外籍勞工進入勞動市場，在這些外籍勞工取得聘僱許可進入本國勞動市場後，再課與限制轉換雇主之義務，是否有助於達成上述立法目的，應有疑慮。既已管制外籍勞工數量與行業之情況下，外籍勞工僅能在此條件下，轉換至可聘僱外籍勞工之雇主，因此轉換雇主並未產生影響本國就業之效果。加上，藍領外籍勞工通常不具有高度專業與技術的情形下，在勞動市場上轉職並非容易，且通常無法與雇主處於談判協商勞動條件之地位，因而這項轉換雇主之規定，使其處於更加不利地位，因此其所犧牲受平等對待之法益，應遠超過於所追求的公益。總結來說，限制藍領外籍移工轉業之手段與目的難謂具備實質關聯性，從而違反憲法第 7 條保障平等權之疑慮。

肆、結論

從憲法規範到釋憲實務，本文詳加檢視外國人權利受憲法平等保障之基礎與發展。首先，除憲法明文之參政權之外，應肯認外國人的基本權主體地位，亦即享有受我國憲法保障之權利地位。對於憲法第 7 條平等權是否排除外國人受平等保障，應採取否定說。其次，本文對於職業自由具國民權性質，持反對意見，除了憲法並無此明文外，相關憲法實務之討論也並無法證立此一定性，應認為外國人享有職業自由係屬人權範

勞動人權，2014年，頁121以下；李建良，經濟管制的平等思維——兼評大法官有關職業暨營業自由之憲法解釋，政大法學評論，102期，2008年4月，頁71以下。

⁵³ 許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，收錄於：法與國家權力（二），2007年，頁190以下。

嘯。總而言之，外國人之職業自由同受憲法平等權之保障。

對於是否容許以及在何種程度容許外籍勞工進入本國勞動市場，基於主權考量，立法者在此享有形成自由，惟其仍受有憲法之拘束。簡言之，立法者對於外籍勞工採取與國民不同待遇時，仍受到平等權規定之拘束。國籍雖非特殊平等權所明文列舉之因素，但由於涉及種族或出身等無法自身改變之因素所可能產生對外籍移工的差別待遇，必須加強審查密度。特殊平等權之因素非唯一提高審查密度之事由，從受限制之權利與影響的範圍，同樣可能提高審查密度。本文以限制藍領移工轉換雇主之規定為例，探討此一規範所為差別待遇，從憲法公益目的以及限制手段之正當性，認為此一規定不僅未能達成維持國內勞動秩序之目的，更加弱化移工勞動權利保障，進而使得勞動就業安全無法實現，因此，此一限制規定有高度之違憲疑慮。

參考文獻

一、中文部分

王韻茹，律師執業必歸「多」會的合憲性，月旦法學雜誌，187 期，頁 6-8，2018 年 5 月。

吳信華，大法官案件審理的「審查基準」——以釋字第六四九號為說明，月旦裁判時報，6 期，頁 5-13，2010 年 12 月。

吳信華，平等權的體系思考（下），月旦法學教室，56 期，頁 97-102，2007 年 6 月。

吳信華，憲法釋論，2015 年修訂 2 版，臺北：三民。

李仁淼，外國人之參政權——評介日本最高法院第三小法庭一九九五年二月二八日判決，月旦法學雜誌，8 期，頁 64-71，1995 年 12 月。

李仁淼，職業自由與違憲審查方法，月旦法學教室，155 期，頁 36-49，2015 年 9 月。

李念祖，論我國憲法上外國人基本權之平等保障適格，憲政時代，27 卷 1 期，頁 80-100，2001 年 7 月。

李東穎，論外國人的權利地位——德國法的比較觀察，憲政時代，42 卷 3 期，頁 235-264，2017 年 1 月。

李建良，外國人權利保障的理念與實務，台灣本土法學雜誌，48 期，頁 92-107，2003 年 7 月。

李建良，經濟管制的平等思維——兼評大

- 法官有關職業暨營業自由之憲法解釋，政大法學評論，102 期，頁 71-157，2008 年 4 月。
- 李建良，論國際條約的國內法效力與法位階定序國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題——國際條約與憲法解次之關係的基礎課題，收錄於：廖福特主編，憲法解釋之理論與實務第八輯（上冊），頁 175-275，2014 年，臺北：新學林。
- 李惠宗，憲法工作權保障系譜，收錄於：劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，1992 年 10 月，頁 347 以下。
- 李惠宗，憲法要義，2009 年 5 版，臺北：元照。
- 李震山，論移民制度與外國人基本權利，台灣本土法學雜誌，48 期，頁 51-65，2003 年 7 月。
- 林良榮，我國「外勞（客工）」的勞動人權與社會保障：兼論勞保條例之適用與檢討，台灣國際法季刊，11 卷 2 期，頁 51-86，2014 年 6 月。
- 林佳和，公務員、勞工與平等原則——從釋字第 596 號解釋談起，收錄於：勞動與法論文集II——勞動與公法、全球化與勞動人權，頁 121-172，2014 年，臺北：元照。
- 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，臺大法學論叢，45 卷特刊，頁 1305-1358，2016 年 11 月。
- 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（一），1982 年，臺北：三民。
- 林雍昇，外國人參政權的法理與實踐，台灣國際法季刊，11 卷 3 期，頁 49-72，2014 年 9 月。
- 姜皇池，國際公法導論，2008 年修訂 2 版，臺北：新學林。
- 姜皇池，論外國人之憲法權利——從國際法的觀點檢視，收錄於：國際法與台灣——歷史考察與法律評估，頁 517-550，2000 年，臺北：學林。
- 孫友聯，移動中的剝削：台灣外勞人權問題剖析，台灣人權學刊，2 卷 2 期，頁 113-128，2013 年 12 月。
- 莊國良、高愛玲，當前外籍勞工的引進措施及再出發，台灣勞工雙月刊，創刊號，頁 82-95，2006 年 5 月。
- 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，現代憲法論，1999 年，臺北：元照。
- 許宗力，基本權利：第三講——基本權主體，月旦法學教室，4 期，頁 80-88，2003 年 2 月。
- 許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，收錄於：法與國家權力（二），頁 143-192，2007 年，臺北：元照。
- 郭明政，社會法治國的司法建構——第六屆大法官會議有關社會安全法制解釋之分析，憲政時代，33 卷 2 期，頁 187-220，2007 年 10 月。
- 陳愛娥，平等原則作為立法形塑社會給付體系的界限兼評司法院大法官相關解釋，憲政時代，32 卷 3 期，頁 259-298，2007 年 1 月。
- 陳愛娥，憲法工作權涵義之演變——我國

與德國法制之比較，台大政治學系主辦「全球化與基本人權：政治學與公法學之對話」學術研討會議論文，2003年12月。

陳新民，憲法學釋論，2011年修正七版，頁135。

焦興鎧，保障外籍家事工作者勞動權益國際基準之研究，經社法制論叢，35期，頁147-180，2005年1月。

焦興鎧，落實性別工作平權——從「兩公約」及「消除對婦女一切形式歧視公約」之國內法化談起，法令月刊，63卷7期，頁42-65，2012年7月。

黃昭元，平等權與自由權競合案件之審查——從釋字第六四九號解釋談起，法學新論，7期，頁17-43，2009年2月。

詹火生，健全外勞管理機制 減少外勞問題，國家政策研究基金會網站，網址：<https://www.npf.org.tw/3/8450>（最後閱覽日期：2018年6月7日）。

廖元豪，「外人」的人身自由與正當程序——析論大法官釋字第七〇八與七一〇號解釋，月旦法學雜誌，228期，頁244-262，2014年5月。

廖元豪，移民——基本人權的化外之民：檢視批判「移民無人權」的憲法論述與實務，月旦法學雜誌，161期，頁

83-104，2008年10月。

劉建宏，德國法上之職業自由，憲政時代，18卷2期，頁57-106，1992年，10月。

鄭津津，反歧視與平等權——論台灣外籍勞工之工作平等，月旦法學雜誌，189期，頁5-21，2011年2月。

鄭津津，外籍勞工之政策及人權保障之檢視，監察院第4屆人權保障工作研討會，2010年，頁4以下

顧玉玲，跛腳的偽自由市場：檢析台灣外勞政策的三大矛盾，台灣人權學刊，2卷2期，頁93-112，2013年12月。

二、外文部分

Breuer (2010), in: Isensee/Kirchhof, HStR VIII, 3. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.

Herdegen, Matthias (2016), Völkerrecht, 15. Aufl. München: C. H. Beck.

Jarass (2014), in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. München: C. H. Beck.

Mann, Thomas/Esther-Maria Worthmann (2013), Berufsfreiheit –Strukturen und Problemkonstellation, JuS 2013, S. 385 ff.

On the Equal Protection of Rights of Migrant Workers from the Constitutional Perspective

Taking the Regulation of Changing Employers as an Example

Yun-Ju Wang^{*}

Abstract

Due to insufficient labor problems, the foreign labor has been permitted to enter the labor market in Taiwan since 1989. There are two main dimensions relevant to the issue of foreign migrant workers. The first dimension concerns the state's decision on permitting migrant workers to enter the domestic labor market and the legislation and administration of protection of their rights, which involves the exercise of authority of the state. The second dimension signifies the aspect of labor relations which points to the formation of a labor contractual relation between employers and migrant workers, and the likelihood of infringement of the rights and interests of migrant workers. In the overall structure of law and order, migrant workers exhibits two primary characteristics. The first characteristic is related to a worker's nationality, race (*i.e.*, color), or ethnicity (*i.e.*, linguistic or cultural factors) generated by differentiated identities between "us" (domestic workers) and "them" (foreign or migrant workers). The second characteristic involves the labor identity which links to labor's rights and social security systems. These two characteristics show the importance of establishing relevant legal systems for migrant workers.

This paper aims at examining the equal protection of foreigners in the labor field and discussing the constitutional review on the restraints of the Employment Services Act on changing employers for migrant workers. This paper first reviews the foundation of rights of equal protection for foreigners embedded in the Constitution. Secondly, this paper

^{*} Professor of Law, Department of Law, National Chung Cheng University.

analyzes the constitutional legitimacy for restricting the change of employers for migrant workers by exploring whether and how foreigners' professional freedoms are protected by equal rights. Additionally, this paper argues that although differential treatments by law purports to the public welfare constitutionally, in light of the legitimacy of restrictive means, this regulation cannot achieve the purpose of maintaining a domestic labor order and further weakens the protection of rights of migrant workers. Thus, this regulation is possibly and highly unconstitutional as it could impede the achievement of labor and employment safety.

Keywords: basic rights of foreigners, equal rights, professional freedom, migrant workers, restraints on changing employers.

外籍移工子女在臺灣的生活狀況與人權保障^{*}

林偉如^{**}、周怡君^{***}

目次

- 壹、緒論
- 貳、社會權：從公民權到全球公民權
- 參、移工之子在臺灣的生活狀況
- 肆、從移工之子生活狀況看臺灣現行法律之問題
- 伍、結語
- 參考文獻

摘要

近年來，外籍移工在臺灣所生子女中，部分因雙親或其一方為非法居留、或已歸國、或因生母生產後行蹤不明等因素而陷於非法居留狀態；另一方面，此些孩童或少年因已知雙親一方非本國籍，故無法循無國籍兒童歸化本國籍途徑進行收養，同時亦因其本身非屬本國籍或無戶籍登記而使其實際上遭臺灣現行社會安全制度所排除適用，導致此些無依孩童或少年，不論在生活照顧、健康醫療、就學或升學甚至於就業機會等基本生活需求上，處於無法獲得與一般國民待遇相當的基本權利保障的困境。是以，本文將透過具體事例剖析出在臺非本國籍無依孩童或少年欠缺社會保護的實態，並從國際人權公約觀點檢視在臺移工子女的權益保障現況，進一步呈現出臺灣現行法律政策與國際人權公約規範間的具體落差。

關鍵詞：在臺移工子女、非本國籍無依兒少、人權保護、國際人權公約。

* 投稿日：2018年12月24日；接受刊登日：2019年4月30日。

本文初稿曾於2018年6月14日由財團法人法律扶助基金會、逢甲大學財經法律研究所及社團法人臺灣社會法與社會政策學會等，在逢甲大學第六國際會議室所合辦「跨境移工移民的社會保障漏洞與權益保護課題—普世人權價值的實現與法律扶助—」國際學術研討會中宣讀，經略作增修後定稿。對於本文之完成，蒙與談人臺灣大學法律學院孫迺翊教授、杜光宇先生、法扶彰化分會長謝英吉律師等與會先進以及兩位匿名審查委員不吝惠賜寶貴意見並積極提供修正建議，獲益良多，在此併誌謝意。

** 國立臺灣海洋大學海洋法律研究所助理教授。

*** 東吳大學社會學系教授。

壹、緒論

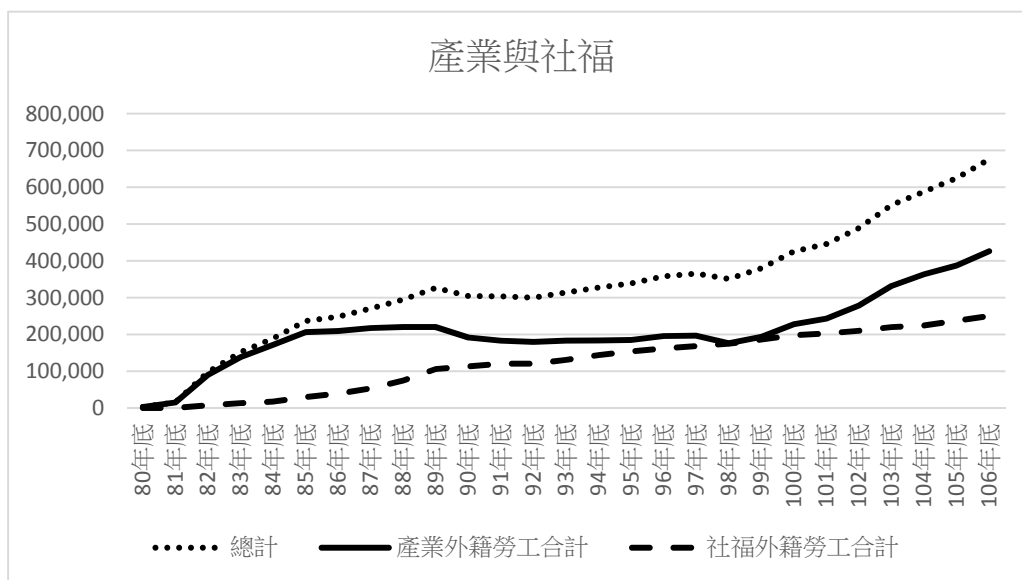
社會政策與社會法制度上的權益保障，在早期是以公民權（citizenship）的角度出發，提出只要個人是本國公民就具有取得本國各項基本社會保障的權利。這種立基於民族國家公民權身分始能取得社會權的論點，卻也可能導致本國公民和非本國公民之間出現人權保障差異。

然而，隨著經濟全球化所導致的頻繁勞動力全球移動，更加挑戰了這種立基於傳統單一民族國家公民權的論點，社會政策與社會權保障開始從單一國家公民權的觀點，逐漸轉向「全球公民權」觀點。聯合國早在 1948 年就通過《世界人權宣言》，1966 年通過《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱前者為自由權規約，

後者為社會權規約，並合稱為兩公約），要求締約國採取適當之保護與尊重措施，兩公約均於 1976 年正式生效。之後聯合國陸續在 1979 年通過《消除對婦女一切形式歧視公約》（the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women，以下簡稱CEDAW），在 1989 年通過《兒童權利公約》（the Convention on the Rights of the Child，以下簡稱CRC），隨後又在 2006 年通過《身心障礙者權利公約》（the Convention on the Rights of Persons with Disabilities，以下簡稱CRPD）。這些國際人權公約¹，都強調各國對於婦女、兒童、身心障礙者全體的基本社會保障，都應該不分國籍或社會出身，且母親和兒童均有權享受特別照顧和協助；而每個兒童，無論婚生或非婚生與否，均應享受同樣的社會保護。

¹ 參照文末【附錄】國際人權公約摘錄。

圖 1 歷年臺灣外勞總人數及產業、社福外勞人數一覽表



資料來源：勞動部統計查詢網（2018），網址：<http://statdb.mol.gov.tw/status/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q1301&rdm=iq>，最後瀏覽日：2018/12/3。

回顧國內對於外籍勞工的引進，早於1992年4月在配額管制下正式開放引進外籍家庭看護工，隨著翌月8日就業服務法制定公布後²，開放外籍勞工的引進也正式法制化；而自從1992年進一步開放東南亞國家移工來臺以來³，截至

2017年為止，外籍勞工人數已接近68萬人（參照「圖1 歷年臺灣外勞總人數及產業、社福外勞人數一覽表」），當中可分為社福（家庭監護工）外勞和產業（工廠）外勞。當大量的東南亞國家移工滿足了臺灣勞力密集產業的生產需求及家庭照顧需求的同時，許多移工在臺灣面臨基本人權保障不足的情況，也不斷透過媒體報導浮現。依據內政部移

² 中華民國81年5月8日總統（81）華總（一）義字第2359號令制定公布。

³ 爰現行就業服務法第46條以下規定（第五章外國人之聘僱與管理），對於外國人來臺工作者之聘僱與管理，係依其工作內容不同而分別採取外籍勞工與外國專業人才截然劃分的雙軌管制模式；亦被批評是「白領從寬、藍領從嚴」的雙重標準。簡言之，亦即來臺從事家庭看護工及家庭幫傭、機構看護工工作、製造工作、營造工作、海洋漁撈工作及屠宰等體力工作者，稱外籍勞工；又如從事工作屬A.專門性或技術性

工作、B.華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管、C.學校教師、D.補習班之專任外國語文教師、E.運動教練及運動員、F.藝術及演藝工作、G.履約人員等7類者，稱為外國專業人才，則另依外國專業人才延攬及僱用法辦理之。本文所稱移工，係指前者提供體力勞動之外籍勞工而言，併予敘明。

民署及衛生福利部資料，2007 至 2017 年 3 月在臺外國人所生子女約 7 千多人⁴，這些外國人包括白領專業外國人、外籍學生以及外籍勞工，由社福單位安置之非本國籍兒少人數累計至 2017 年月底共 121 人，當中生母留至醫院後即行蹤不明、甚至離境者約為 45 人。這些外籍移工在臺生育之子女，因其父或母逃逸失聯、逾期居留或遣返等因素，致使其在生父不詳或生母失聯等情形下，成為外國籍、無國籍、國籍未定的失依孩童，即本文所稱之「非本國籍失依兒少」。而失聯女性移工在臺生產後亦可能沒有通報，此亦導致非本國籍失依兒少整體人數未必能有精確的掌握⁵，實際人數應當超出目前由社福單位所安置數目。此一狀況，經近年來新聞媒體陸續報導披露下，外籍移工在臺灣所生子女因非本國籍或無戶籍登記而逸脫出我國現行社會安全制度的對象範圍外或因故遭到排除適用，導致該無依孩童或少年陷於生存照顧、健康、就學或升學甚至於就業等基本生活需求欠缺保障的實態⁶，逐漸為國內各界所認識，並也喚起

諸研究領域對於在臺移工子女權益保障課題的關注與討論。

另一方面，雖說臺灣已在 2014 年即通過《兒童權利公約施行法》⁷、《身心障礙者權利公約施行法》⁸，亦陸續在 2009 年通過《公民與政治權利國際公約》⁹、《經濟社會文化權利國際公約》¹⁰以及《公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約施行法》¹¹，並

名字」的孩子們，2016年8月22日，報導者，網址：<https://www.twreporter.org/a/stateless-children-of-migrants>（最後瀏覽日：2018年12月3日）；陳貞樺，可不可以不要長大？移工小孩被堵死的國籍之路，2016年8月22日，報導者，網址：<https://www.twreporter.org/a/stateless-children-adoption>（最後瀏覽日：2018年12月3日）；王彥喬，台灣關愛之家收容171個「黑寶寶」無國籍、無健保瀕臨人道危機，2017年9月15日，風傳媒，網址：<http://www.storm.mg/article/331357>（最後瀏覽日：2018年12月3日）；程炳彰，女移工逃逸18年闖紅燈被逮 與子女訣別哭斷腸，2018年6月1日，中時電子報，網址：<http://www.chinatimes.com/realtime/news/20180601001792-260402>（最後瀏覽日：2018年12月3日）等新聞報導。

⁴ 參照勞動部，勞動部澄清補助外勞子女安置費用20億非事實，2017年8月31日新聞稿，網址：<https://www.mol.gov.tw/announcement/33702/32094/>（最後瀏覽日：2019年2月15日）。

⁵ 參照監察院，非本國籍兒少調查報告，2012年11月，頁4-8，網址：<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=../di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=5073>（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

⁶ 如簡永達，無國籍的移工小孩——「沒有

⁷ 中華民國103年6月4日總統華總一義字第10300085351號令制定公布（全文10條）；並自103年11月20日起施行。惟查《兒童權利公約》全文係後經中華民國106年5月17日總統華總一義字第10600057601號令公布，並依據兒童權利公約施行法第10條規定，溯自103年11月20日生效。

⁸ 中華民國103年8月20日總統華總一義字第10300123071號令制定公布（全文12條）；並自103年12月3日起施行。惟查《身心障礙者權利公約》全文係後經中華民國106年5月17日總統華總一義字第10610026001號令公布，並依據身心障礙者權利公約施行法第12條規定，溯自103年12月3日生效。

⁹ 中華民國98年12月10日總統華總一義字第09800285401號令公布。

¹⁰ 同上註。

¹¹ 中華民國98年4月22日總統華總一義字第

在 2011 年通過《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》¹²。要言之，隨著上述國際人權公約陸續內國法化以來，各該國際人權公約規定已具有國內一般法律位階的規範效力。惟不無遺憾者是，隨著不斷開放外籍移工數量的增加，但是整體國內法制運作上，不僅對全球移動人口狀況缺乏敏感度，對於國際人權公約的內涵及其規定於國內法上的具體適用仍是陌生。就臺灣對於女性外籍勞工及其移工子女的漠視，更是可從最初規範女性移工一旦懷孕就必須遣返的規定看出¹³，臺灣政府和雇主團體只想利用移工勞動力，卻不願意接受移工有生育權的心態，且顯露出國人對於前述國際人權公約反覆提倡保護婦女與孩童乃至於家庭的權益意識的薄弱與輕慢。這種不友善心態和作法，正是衍生出後續女性外籍勞工擔心懷孕將可能遭到解僱遣返而逃跑失聯，或是墮胎，或是逃跑生下子女後失聯等情形的原因。尤有甚者，如失聯女性移工長期非法滯臺工作並獨力扶養子女多年後遭到強制遣返，而迫使母子家庭硬遭拆散兩地生活的情

形；或說，即使是女性移工在合法居留期間生下子女後，亦多因工作環境限制或經濟因素致無法親自扶養而必須暫與子女分別生活（自行托育或由政府安置）等等。無論何者，如此情況下的移工子女多礙於未有戶籍登記或欠缺合法居留身分而處於無法獲得與一般國民待遇相當的基本權利保障的困境。

是以，本文擬透過田野觀察與訪談，呈現出移工子女在臺灣所面臨的各種實際社會條件與困境後，採取社會學與社會法學的交錯觀察，希望能透過非本國籍無依兒童或青少年在臺灣欠缺社會保護實態的剖析，進一步檢視在臺移工子女的權益保障現況，並分析非本國籍無依兒少權益保障在我國現行法制度下的規範內涵與問題點，以檢視臺灣對於移工子女的現行法律政策與國際人權公約規範間的落差；兼佐引日本相關司法實務與學說動向為比較研究之參考，進一步探討在學童就學、就醫等社會給付受給資格或社會保險投保資格判斷之際，合法居留或戶籍登記作為考慮要素的思索方向；期以他山之石，提供我國相關法制發展之參考或為進一步深化研究的基礎。

貳、社會權：從公民權到全球公民權

全球化（globalization）一開始是被定義與理解為將個人、企業和國家更加互賴的經濟發展現象，跨國企業、全球生產與國際分工、全球財務金融的網路

09800096331號令制定公布（全文9條）；中華民國98年10月29日行政院院臺外字第0980067638號令發布定自98年12月10日施行。

¹² 中華民國100年6月8日總統華總一義字第10000117471號令制定公布（全文9條）；並自101年1月1日起施行。

¹³ 即舊外國人聘僱許可及管理辦法第15條規定，惟同規定已於90年11月7日行政院勞工委員會（90）台勞職外字第0224205號令全文修正時刪除，目前已不再對於女性外籍勞工進行妊娠檢查。詳後述。

整合等世界貿易範圍無限延伸的情況。經濟資本整合的經濟全球化與資訊溝通科技的發達是全球的重要因素，但是全球化無法僅僅只依靠資訊科技與全球製造來完成，還必須透過政治全球化（political globalization）來完成，特別是有助於國際和區域經濟連結與發展、將傳統民族國家有效地帶入一個共同的正式形式的政治組織，例如聯合國與歐盟的全球治理（global governance）；與此同時的政治全球化也包括了全球的非政府組織（INGOs）的連結，以共同對抗全球性的環保議題、醫療衛生、基本社會保障等人權問題¹⁴。聯合國與歐盟很早就開始進行全球治理，他們為會員國家訂定一個與自身相關的所有集體事務的新規則和規範、政策、制度和實務，以及更有效率的干預制度，而國際人權公約正是這全球治理的最重要事項之一。

要言之，國際人權公約可說是一種人權全球化的展現，也是一種人權的全球治理。聯合國為了落實 1948 年之《世界人權宣言》，並使之具有法律拘束力，於 1966 年通過《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》（簡稱兩公約），要求締約國採取適當之保護與尊重措施，兩公約均於 1976 年正式生效。之後聯合國也陸續在 1979 年通過「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW），在 1989 年通過「兒童權利

公約」（CRC），隨後又在 2006 年通過「身心障礙者權利公約」（CRPD）。

人權全球化下的國際人權公約內容，從經濟安全的保障到基本生活需求的保障，在在都觸及了福利國家的核心議題。當代福利國家也講求人權，特別是奠基在 Marshall（1950）所提到的「社會權」（social right），但是福利國家的社會權和國際人權公約關照的核心價值範疇與實踐的基礎結構上卻不盡相同¹⁵。首先，從國際人權公約和福利國家兩者關照的人權核心價值來看，福利國家的社會權關照的是從經濟福利與經濟安全，到分享所有符合普遍水準的社會成果及生活在文明社會的權利，與此最直接相關的制度就是教育體系與社會服務；而國際人權公約卻是偏向全面性的公民（法律）權、政治權與社會權的維護，所謂公民（法律）權通常是指由維護個人自由的必要權利所組成，所謂個人自由包括個人在言論、思想、信仰、私有財產、訂定契約的自由，及司法審判的權利。最後一項與前面幾項有些差異，這是為了獲得與他人之間的平等關係、而訴諸法律程序的辯護與維持所有個人權利的權利。這顯示，與公民（法律）權直接相關的制度就是公正的司法。而政治權則是人民參與政治權力的權利，國民可作為選舉人與被選舉人，與之直接相關的制度就是國會與地方政

¹⁴ See ANTHONY GIDDENS & PHILIP W. SUTTON, SOCIOLOGY (8th ed. 2017).

¹⁵ 以下參照 T. H. MARSHALL, CITIZENSHIP AND SOCIAL CLASS, VOL. 11, at 28-29 (1950).

府的議會¹⁶。由此來看，國際人權公約的人權範疇比福利國家的社會權範疇要大。第二，由於社會權所涉及的經濟安全與社會保障基礎，往往來自各國社會連帶的制度與文化基礎，因此相當程度的以具有該國公民資格為主的特質，但是國際人權公約卻是要求一種無差別的「住民權利」，也就是世界公民的概念，每個人在不同國家都享有相同權利的取向，這與福利國家社會權的（民族）國家公民資格有所差異。第三，國際人權公約所要求的無差別、跨國的、同時擁有的全面性人權，在實際施行上可能有所衝突。

根據Marshall上述之分析，可知公民（法律）權、政治權和社會權這三個人權有互相衝突的可能性，特別是公民（法律）權崇尚個人自由與平等，事實上有利於資本主義發展過程的經濟契約簽訂，但卻可能產生社會權想要對抗的社會階級與財富不平等，政治權對資本主義的自由契約是具有威脅性的。因此福利國家的社會權和國際人權公約的實踐極可能是一個辯證的、變動的複雜關係。

參、移工之子在臺灣的生活狀況

一、移工之子個案狀況說明

在 2003 年之前，依據舊外國人聘僱許可及管理辦法第 15 條規定，從東南亞國家來到臺灣的女性移工，在入境前之身體健康檢查必要項目包括懷孕檢驗，

檢驗結果如已懷孕，則不能辦理來臺簽證。又女性移工來到臺灣之後，尚需定期進行包括懷孕檢驗等健康檢查；如一旦發現懷孕，則因來臺工作契約中多設有禁孕條款，雇主多會依據該禁孕條款終止僱約，此際，懷孕移工立即喪失在臺合法居留可能而被迫面臨遣返命運。因此，在 2003 年之前，女性移工一旦懷孕，不是選擇墮胎，否則就是逃跑失聯；而在此狀況所產下之移工子女，毫無任何生活安全制度保障可言。對此，我國已於 2001 年 11 月 7 日修改上開第 15 條第 8 款條文並增訂但書規定，不再對於入臺後工作每滿六個月以上女性外籍勞工進行妊娠檢查；而同辦法於 2004 年已經廢止，另由衛生福利部疾病管制署依就業服務法授權所訂定之受聘僱外國人健康檢查管理辦法中，亦陸續自 2007 年起採取入國健檢免驗，並進一步從 2015 年起完全刪除妊娠檢查項目，以落實懷孕女性外勞的工作權保障¹⁷。其次，我國性別工作平等法第 11 條第 2 項亦明文規定工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停薪；亦即雇主不得以上開事由作為解僱之理由。因此，如外籍女性勞工在臺工作期間有懷孕情形，雇主本不得

¹⁶ Id.

¹⁷ 關於我國開放外籍勞工以來之受聘僱外國人健康檢查制度之演進，參照張育菁、黃志傑、林詠青、吳麗琴、何麗莉、吳怡君，1989-2015 年臺灣受聘僱外國人健康檢查制度的演進與革新，疫情報導，33 卷 1 期，2017 年，頁 14。

以此理由片面解約而使其強制離臺；又現行雇主聘僱外國人許可及管理辦法第44條規定，亦已明定外籍勞工於受聘僱期間在我國生產子女並有能力扶養者，得攜眷居留。且外籍勞工在臺合法居留期間懷所生子女，如新生兒出生時該外籍勞工本身之外僑居留證為有效，即可依我國入出國及移民法第26條第3款規定，自新生兒出生之翌日起30日內向內政部移民署各直轄市、縣市服務站，為該名子女申辦外僑居留證。

又為呼應兒童權利公約第2條所揭櫫締約國應確保其轄內每一兒童享有公約所揭櫫之權利，不因兒童及其父母或法定監護人之國籍、或其他身分之不同而有任何差別待遇的旨趣，提供在臺非本國籍無依兒少權益保障，在尚未通過兒童權利公約施行法之前，即在2011年9月修正兒童及少年福利與權益保障法（以下稱兒少法）時修訂第22條規定，明訂政府對於無法確認身分與國籍之兒童及少年，應協助其確認身分、國籍、申請居留、歸化、定居或提供其他必要之協助；並且在其取得國籍之前，享有兒少法所保障之權益。另針對在臺非本國籍無依兒少中，屬於生父不詳而生母為外國人，但行方不明或已出境或遭遣返回國後行方不明者，內政部在去（2017）年6月間另訂定「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」¹⁸，目前已可依據入出國及移民法

第26條第3款以及外國人停留居留及永久居留辦法第9條第1項第5款規定，由直轄市、縣（市）政府社會局（處）暫以該無依兒少生母國籍向內政部移民署服務站申請外僑居留證（效期為1年），而使生母失聯之非本國籍無依兒少暫時以外僑身分取得合法居留身分。

然而，雖說在2003年之後已取消外勞來臺前後的懷孕檢查，且雇主也不得因為外勞懷孕、分娩或育兒而片面跟外勞解除聘僱契約，因此也不能因為女性移工懷孕就予以遣返；勞動部亦表示依現行法令規定，外籍勞工如果在合法受聘期間產下子女並有能力扶養者，當然可以攜眷居留¹⁹。又目前對於在臺非本國籍無依兒少，亦可依據兒少法第22條規定，適用同法所保障權益。但是，前述諸法令規定的修訂，對於移工在臺所生之子女實際上的生活狀況，是否已經產生正面影響？仍有待進一步檢視分析。

https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=12734&type_code=&pages=1&src=news（最後瀏覽日：2018年12月3日）。亦即由直轄市、縣（市）政府社會局（處）就所轄區域內非本國籍無依兒少中，屬於生父不詳而生母為外國人，但行方不明或已出境或遭遣返回國後行方不明者，在備齊該無依兒少的出生證明書或其他足認當事人及生母身分之證明文件等相關資料後函請內政部（戶政司）協尋其生母，再由內政部轉外交部請駐外館處協尋或移民署（境內）協尋之；而於待協尋期間由直轄市、縣（市）政府社會局（處）暫依生母國籍向內政部移民署服務站申請外僑居留證（效期1年）。

¹⁸ 參照內政部新聞稿，黑寶寶身分問題 政府已積極處理解決，106年09月13日，網址：

¹⁹ 參照簡永達，前揭註6。

是以，本文研究者透過研究網絡，進行訪談，以了解移工子女在臺灣的生活狀況，擬以表 1 所示 5 位兒童或青少年為事例，對其生活狀況加以探討。

表 1：個案基本資料列表

	兒童 A	兒童 B	兒童 C	兒童 D	兒童 E
居住縣市	桃園市	桃園市	臺北市	臺北市	中南部某縣市
年齡	一歲	六個月	五個月	五歲	四個月
生母國籍	印尼	菲律賓	印尼	印尼	不詳
生母狀況	本是合法外勞，因雇主欠薪逃跑，被警察發現時已懷孕，安置於庇護中心生下兒童 A 後，再申請鑑定為人口販運身分，現為合法外勞。	合法外勞，在轉換工作期間懷孕，必須暫緩轉換，加上護照快到期，因此生下兒童 B 時沒有正式居留證，僅有紙本居留證。最近已正式在工廠工作。	失聯外勞	失聯外勞	失聯外勞
居住	庇護中心房舍	庇護中心房舍	人道救援機構	人道救援機構	與生父生母同住
有無健保	無健保	無健保	無健保	無健保	無健保
疫苗注射	自費（依賴庇護中心募款）	自費（依賴庇護中心募款）	北市政府負擔	北市政府負擔	自費
生活照顧	母親平日工作無法照顧，庇護中心其他移工幫忙照顧。	母親平日工作無法照顧，庇護中心其他移工幫忙照顧。	人道救援機構協助照顧	人道救援機構協助照顧	理應由生父生母照顧
生活費	依賴庇護中心募款	依賴庇護中心募款	人道救援機構籌措	人道救援機構籌措	不詳
幼兒園或學校教育	尚未就讀	尚未就讀	尚未就讀	就讀私立幼兒園	不詳

資料來源：本文整理；訪談日期 2018 年 4 月及 5 月。

兒童 A 的生母本是合法外勞，因雇主欠薪逃跑，被警察發現時已懷孕，安置於庇護中心生下兒童 A 後，再申請鑑定為人口販運身分，現為合法外勞。由於母親失聯逃跑期間被取消健保，之後也無法恢復。因此兒童 A 也沒有健保，

施打疫苗必須要自費，疫苗費用有時高達兩萬元。其他生活開銷，還必須依賴庇護中心代為募款或勸募物資，母親平常要工作，只能由同住庇護中心的其他女性移工代為協助照顧。

兒童 B 於 2018 年 1 月誕生，生母為

合法外勞，在轉換工作期間懷孕，因為懷孕無法工作必須暫緩轉換，加上護照快到期，因此在沒有正式居留證、僅有紙本居留證的期間生下兒童B。雖然生母是合法外勞，但是因為健保局不接受紙本居留證，因此生母沒有健保卡、其兒童B也沒有健保卡。生母最近剛正式到工廠工作，必須等工作一個月後才能辦理正式居留證，到小孩拿到居留證再辦健保還是很久的事。在這之前，看病和施打疫苗只能自費，母親平常要工作，只能由庇護中心的其他女性移工代為協助照顧。

兒童C的生母之前為合法家庭監護工，懷孕時仍以為會被遣返，因此逃跑失聯，來到北市人道救援機構，生下小孩後仍外出工作。生母表示想要帶著孩子回印尼，但是必須花一段時間來賺錢存錢買機票，等到小孩能上飛機也還要一陣子。在此之前，小孩放置該機構由其他志工和暫時棲身在該機構的移工媽媽照顧，生母若工作順利，每個月會交給該機構三千元以支付兒童C的生活開銷，但不足部分仍由該機構自行募款因應。兒童C沒有健保，就醫必須自費，機構募款因應。但北市府目前有發給兒童C寶寶手冊，因此施打疫苗暫時不用另外自己負擔太多費用。

兒童D的生母之前為合法家庭監護工，在懷孕時以為會被遣返，因此逃跑失聯，來到北市人道救援機構，生下小孩後仍外出工作，工作因素無法將兒童D帶在身邊照顧，因此目前兒童D仍由機

構照顧生活起居。兒童D沒有健保，之前就醫、施打疫苗需自費，皆由機構募款來支付，現在已就讀機構附近的私立幼兒園。但因為兒童D沒有戶籍，所以只讀私立幼兒園，不能讀公立幼兒園。私立幼兒園費用比公立幼兒園高，就讀費用亦由機構募款因應，若生母順利工作有薪資，則每個月給予機構三千元貼補就讀幼兒園費用和生活開銷。

兒童E的生母在失聯逃跑期間懷孕，生父亦為失聯外勞。生母來到臺北人道救援機構待產、生下兒童E。生父已在臺灣中南部山區找到工作，山區農業栽種欠缺人手、尋工困難，因此雇主同意兒童E的生父，將兒童E和其生母接到山區一起生活，生母可以受僱協助農作和生活雜事處理。目前兒童E和生父生母一起生活，但是沒有健保，就醫和施打疫苗都需自費。未來兒童E的幼兒教育、國民教育，亦可能遭遇問題。

此外，若參酌近來新聞媒體報導個案情況，非本國籍無依兒少的生活狀況尚有其他態樣存在²⁰。例如少女L的生母為印尼籍的移工，將襁褓中的她托給隔壁鄰居阿嬤照顧後失聯；因生母失聯無法辦理國籍歸屬，復依現行民法規定收養必須經被收養人之父母同意，故無依少女L亦無法經受國人收養途徑歸化為臺灣人。後由照顧者阿嬤通報到當地社會局，雖說依據兒少法第22條規定，少女L在完成戶籍登記或取得居留許可

²⁰ 參照陳貞樺，前揭註6。

前，其至滿 18 歲之前可享有兒少法上社會福利服務、醫療照顧、就學等權利保障²¹；但因沒有臺灣國籍，無法辦戶籍登記²²；故十幾年來，少女L僅能以每年更新的外僑居留證身分留在臺灣，又即便有機會就學接受學校教育，亦因沒有學籍，只能以「寄讀」身分就學，故無正式學歷證明（亦即無畢業證書）下，於完成基礎教育後，少女L只能選擇就業而無法繼續以寄讀身分上大學；且因無國籍身分致無人敢正式聘用，最後或只能選擇沒有勞健保、不用身分證的低等勞力工作。由上開個案可知，無論是失聯外勞或是合法外勞，若在臺灣生下子女，皆可能面臨的三個重大問題，包括沒有健保衍生之就醫健康權利、整體幼兒居留照顧問題，以及因為沒有戶籍所導致的就學問題。

二、從個案狀況分析移工之子的生活困境

（一）常不具健保資格衍生就醫健康權利無保障

許多女性移工對懷孕不必被遣返一事仍不理解，懷孕後若未墮胎就失聯逃跑，健保卡就被註記取消。即使移工後來申請並被承認人口販運受害，取得合法移工身分，健保被註銷這部分依然無法更改，連帶使得其在臺出生之子女，

無法獲得健保保障，每次就醫都需自費，對於年幼兒童的健康保障嚴重缺乏，對於某些出生就帶有嚴重疾病的幼兒，就醫費用是最大困境。從本文個案狀況分析，似乎也未必合法女性移工之子女就能順利取得健保資格，過去曾發生健保署要求的居留文件樣態與格式，特別是紙本暫時居留證就不接受²³，導致合法移工之子女也無法取得健保資格。失聯移工與其子女沒有健保資格，也連帶影響幼兒疫苗施打。移工之子女經常屬於不具中華民國國籍、父母也無健保（因為逃跑失聯），而且也不具居留證者，無法接受公費常規疫苗施打。因此，每次施打疫苗都需自費，而某些疫苗價格達數千元相當昂貴。移工本身經濟自保已困難，難有餘錢來替子女施打疫苗，必須依賴庇護機構四處募款因應。每個縣市對此做法不一，目前在臺北市，移工子女無論健保身分有無、居留證件有無，都發給兒童健康手冊，因此接種疫苗較少問題。但這種措施並不是其他縣市的通則。

²¹ 以上事例參考來源，同前註。

²² 根據現行戶籍法第4、6、7條規定，具有中華民國國籍者，始能辦理戶籍登記。

²³ 查在臺居留滿六個月以上、有一定雇主之受僱者或係在臺灣地區出生之新生嬰兒，並持有全民健康保險法第9條所稱居留證明文件之非本國籍人士，本可依同法規定加入健保；惟依同法施行細則第8條規定，前述居留證明文件係指臺灣地區居留證、臺灣地區居留入出境證、外僑居留證、外僑永久居留證及其他經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件；是以，於實務運作上，就紙本暫時居留證是否符合前述「其他經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」要件，健保署具有相當大裁量權限，然在從嚴解釋下，自多呈現消極否准之結果。

（二）生活照顧問題多缺乏家人 親情

兒童照顧還是需要許多生活費用，從尿布、奶粉、衣物到照顧，都需要費用成本。每個縣市政府對這些在臺灣的移工子女處置方式都不一樣，有的完全不處理。目前臺北市政府的實務運作上，只要機構能證明移工規律探視子女（例如一個月或兩個月一次），就允許人道救援機構繼續照顧移工子女，不用無國籍兒童方式（例如棄嬰）來處置²⁴。但是，為移工子女所設立、合乎兒少機構規格的安置方案也還在研擬中。目前勞動部雖然已在 2017 年同意提請就業安定基金來補助移工子女之安置費用，

以一人一天 600 元，由社政單位協助安置於合法兒少安置及教養機構或寄養家庭²⁵，不過也是僅限生母行蹤不明或已經出國的子女。但實際運作，從本文訪問的兩家機構反應來看，仍未見到明顯政策效果。實際情況其實許多移工仍留在臺灣、礙於失聯逃跑身分，加上工作所得仍需償還仲介費用加上自己生活費用之後所剩無幾，多數仍無力全額支付子女的生活費用。以臺北市為例，將子女交由北市人道救援機構照顧的外籍移工，每個月交給人道救援機構三千元，但其餘大部分還是需要機構或庇護中心透過募款因應。

無論是合法移工或是失聯逃跑移工，在生產休息之後，因經濟因素都需要重返職場。目前在工廠外勞部分，集體住宿加上缺乏托育機制，移工與子女同住照顧相當困難。另外，在家庭監護工部分，由於多數移工住在雇主家中，工作場域也在雇主家中，雇主多數難同意移工在家養育子女。因此，多數女性外勞只能將子女放置願意協助的機構，在放假時再到機構探望。另外，亦有女性移工留下小孩在機構後行蹤不明。一般來說，如果尋獲生母，小孩才有可能取得生母國籍；如果無法找到生母，那小孩也無法以棄嬰來處理。小孩若是沒有出生證明、父母資料不詳，就能以棄嬰來處理辦理收、出養。不過，亦有移工在家生下小孩，沒有出生證明，但是

²⁴ 按無依兒童及少年安置處理辦法第3、4條規定，直轄市、縣（市）社福主管機關或警察機關接獲無依兒童及少年係被遺棄或走失通報後，應立即指派社會工作人員進行訪視、調查；並依實際需要，立即向警察機關報案，並進行協尋其父母或監護人等處置。又依據內政部警政署2016年11月間發布「關於非本國籍無依兒少居留及保護之說明」，依入出國及移民法第38條之1第1項第2款規定，外國人生產未滿2個月得暫不予收容，可由該署確認生母之真實身分後製作相關資料，依移民法第38條第2項規定為收容替代處分，亦即命其覓尋有戶籍國民、慈善團體或駐華使館之人員具保之收容替代處分，並將在臺所生子女隨母安置於具保處所等（網址：https://www.sw.ntpc.gov.tw/userfiles/1102300/files/2016_11_24-2_%E9%9D%9E%E6%9C%AC%E5%9C%8B%E7%B1%8D%E6%96%B0%E7%94%9F%E5%85%92%E5%B1%85%E7%95%99%E5%95%8F%E9%A1%8C%E8%AB%87CRC%E8%AC%9B%E7%BE%A9.pdf，最後瀏覽日：2019年2月19日）。

sw.ntpc.gov.tw/userfiles/1102300/files/2016_11_24-2_%E9%9D%9E%E6%9C%AC%E5%9C%8B%E7%B1%8D%E6%96%B0%E7%94%9F%E5%85%92%E5%B1%85%E7%95%99%E5%95%8F%E9%A1%8C%E8%AB%87CRC%E8%AC%9B%E7%BE%A9.pdf，最後瀏覽日：2019年2月19日）。

²⁵ 勞動部，同註4。

願意規律探視子女、也願意負擔部分生活費用。

此外，在醫院生產的移工，其子女有出生證明，出生證明上有生母國籍，就可以證明小孩是外國籍，但是出生證明上的聯絡資料通常是假資料。導致移工留下小孩在機構後行蹤不明亦無法聯繫。但是在找到生母之前，移工子女也無法按我國收出養辦理，只能繼續留在人道救援機構被照顧。無論是被生父生母遺棄、或是生母每一、兩個月來探視，這些移工子女多數自幼兒時期長期缺乏親情，對其身心發展不利。如果移工想讓自己孩子回到母國由家人照顧，除了放棄臺灣工作、直接回國之外（在此之前仍須想辦法賺錢），只能請在母國的家人來臺灣把孩子帶回國，因為移工要是回母國後再回來臺灣，又要重新給仲介公司一筆仲介費。2017年勞動部同意補助外勞所生子女安置費用時，有提及依照國際兒童權利公約，兒童不與父母分離，外勞所生子女隨同父母安置時，亦有補助安置費。但實際政策執行上，從本文訪談結果，似有難以執行之可能。

（三）常無合法居留身分就學權益成問題

通常在幼兒園時期，移工之子就遇到就學問題。移工之子普遍沒法辦理戶籍，因此無法就讀公立幼兒園，實際上僅能選擇就讀學費較高的私立幼兒園。雖然在本文的個案中，尚未有移工之子就讀國民義務教育的國中小，但是從文

獻中已經可以得知，無合法居留權的移工之子，未必均能順利享有取得國民教育的權利²⁶。按依現行外國學生來臺就學辦法第2條第1項規定，目前對於非本國籍無依兒少並未排拒其入學，但如欲取得正式學籍，則以取得合法居留身分為前提；故在尚未取得合法居留證期間，目前係以個案輔導以寄（借）讀方式入學且具有成績，惟須俟取得合法居留證後，始可依同辦法取得本國學籍。

另亦可見到部分縣市政府依情況自行放寬規定，給予無國籍之自然人學生在有居住、就學事實，且合於成績考查辦法下，取得學籍並發給畢業證書；而後續之就學問題亦可憑前一階段之畢業證書申請就讀或應試²⁷；或以特殊境遇名義讓這些孩子接受國民教育²⁸。但是依照我國各縣市所訂定國民小學學生學籍管理要點，這類學生係以寄讀、借讀、旁聽、重讀等方式就學，必須等待取得合法居留證之後，才能申請補發畢業證書²⁹。但是尋找非本國籍無依兒少生母的過程耗時費日。無論如何，這些也只

²⁶ 參照張裕焯，一個「黑戶小孩」的國籍身份與生存困境，臺灣人權學刊，2卷2期，2013年，頁129-141。

²⁷ 例如宜蘭縣政府已修改該縣國民小學學生學籍管理要點第二點規定，明文「6.無國籍無戶籍之適齡自然人學生，得依居住事實進入國小就讀並取得學籍」等。

²⁸ 例如臺中市經濟弱勢兒童及少年生活扶助實施計畫（中市社婦字第121030117047號函，網址：<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=5312>，最後瀏覽日：2018年12月3日）等。

²⁹ 參照簡永達，前揭註6。

是特別通融的措施。

再者，雖依前所述，非本國籍無依兒少目前已可透過專案方式獲得外僑居留證，依據兒少法第 22 條規定，其在完成戶籍登記或取得居留許可前，直到滿 18 歲為止可享有兒少法上社會福利服務、醫療照顧、就學等權利保障；但是在協尋其父母期間，其僅能依法每年更新外僑居留證，用以維持合法居留臺灣身分，但仍因其不具本國籍而無法辦戶籍登記；故即便有機會就學接受學校教育，亦因沒有學籍，只能以「寄讀」身分就學而未能獲得正式學歷證明（亦即無畢業證書），未必能繼續以寄讀身分上大學，或經濟因素考量下，於完成高中教育後，多放棄升學而選擇就業；但因其非本國籍身分致未必能獲取正職工作。另一方面根據兒少法第 22 條而來的社會福利、醫療照顧、就學等權益保障亦僅是暫時性措施，其一旦年滿 18 歲則不再具有兒少身分而失去該保護傘。

整體上來說，在外籍移工生養育子女議題上，除了移工子女之外，政府對於無論是合法還是失聯的懷孕移工處置上，亦相對缺乏認識、未能提供積極性權益保護機制。目前許多外籍移工所從事的工作都需要長期且大量體力精神投入，但是一旦懷孕則這些體力勞動的工作都不能做，只能停止工作。而內政部

移民署收容所通常也不收懷孕外勞，只能請民間的庇護中心或人道救援機構協助收容。復以合法外勞工作期間懷孕，無法繼續工作，基於no-work, no-pay原則，將無法持續獲取勞務收入；同時因勞動部認為這是不可歸責於雇主的事件，亦拒絕給予安置費用。

肆、從移工之子生活狀況看臺灣現行法律之問題

一、我國現行法上對於在臺移工子女的基本生活保障規定

承上所述，可知目前非本國籍失依兒少於符合法令規定者，已能暫時申辦並取得必須定期更新的外僑居留證來合法居留臺灣，但其仍非本國籍，故多未能依戶籍法取得戶籍登記，以致於未必能享有全民健康保險或預防接種等醫療保障、生活照顧、接受學校教育並取得學籍等基本生活照顧，甚至於因無法取得正式學歷而未能順利升學或就業。

又於我國現行法令中對於在臺移工子女的基本生活保障規定與國際人權公約相關規定之整理，參見次頁「表 2：我國現行法上對於在臺移工子女的基本生活保障規定與國際人權公約對照表」。

表 2：我國現行法上對於在臺移工子女的基本生活保障規定與國際人權公約對照表

	1 合法移工子女 • 有出生證明 • 外國籍	2 失聯移工子女 • 有出生證明 • 外國籍	3 移工遺棄子女 • 有出生證明 • 外國籍	4 移工遺棄子女 • 無出生證明 • 無國籍
國籍 自由權規約§24③ CRC§§7、8、22 登記/國籍	• 出入境及移民法 • 外國人停留居留及永久居留辦法 外僑居留證 O	• 出入境及移民法 • 外國人停留居留及永久居留辦法 • 辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程 外僑居留證 O?		• 國籍法 • 出入境及移民法
醫療 世界人權宣言§25 社會權規約§9 CRC§24 醫療協助&健康照顧	O? 全民健保法§8、9 (戶籍/合法居留)	X 無戶籍/非法居留 * 縱未完成健保身分，可至當地衛生所接受7歲以下兒童7次兒童預防保健服務。		通常可以棄嬰來處理，進行收出養手續，取得相關保障。 ✓ 國外出養可具有外國籍， ✓ 國內出養就取得中華民國國籍。
施打疫苗 社會權規約§§9、10 CRC§24 醫療協助&健康照顧	• 傳染病防治法§§5、27 • 預防接種作業與兒童預防接種紀錄檢查及補行接種辦法 * 父或母任一方具健保身分或居留證者，該幼童比照本國籍兒童，由公費提供常規疫苗接種。	X * 由地方政府社政人員依個案情況提供各地方政府兒少醫療補助		
生活照顧/家庭生活 世界人權宣言§25 自由權規約§§23、24 社會權規約§10 CEDAW§§5(b) CRC§§3、9、20、25、26	• 兒少法§22 • 弱勢家庭兒童及少年生活扶助與托育及醫療費用補助辦法 • 無依兒童及少年安置處理辦法 • 家庭教育法			
幼兒園 社會權規約§10 CRC§3	• 幼兒教育及照顧法 公托 戶籍登記 X			
學校教育 世界人權宣言§26 社會權規約§§10、13① CRC§§2、28	• 國民教育法 • 外國學生來臺就學辦法 O 學籍	X 學籍 寄讀等個案處理		
就業 世界人權宣言§25 自由權規約§26 社會權規約§2 CRPD§5	• 就業服務法 • 外國人從事就業服務法 • 雇主聘僱外國人許可及管理辦法			

首先，上揭表 2 所示第一類是合法移工的子女，比較大的問題是他們願意照顧孩子，但是卻沒有地方可以和孩子一起生活。有些女性移工因為懷孕必須暫停工作、或因為轉換雇主之情形下，導致其在臺居留狀態被改成臨時居留，而經移民署改發給紙本臨時居留證；惟該紙本臨時居留證並不被健保署所接受，導致該女性移工與其子女都一起喪失全民健康保險被保險人身分，而必須等到該女性移工開始正式工作後，才能再重新辦理健保。

表 2 所示第二類失聯移工之子女及第三類移工遺棄之子女，為非本國籍無依兒少的大宗。亦即，移工媽媽是失聯逃跑的非法外勞，而其子女屬外國籍的情況下，只能把孩子送到 NGO 托養，但是會偶爾探望子女。又，因為一方面母親是非法居留身分，故無法取得健保，連帶其子女也無法取得健保養保身分；從而，施打疫苗以及健康檢查等端視地方政府的處理與因應，但是各地方政府多未能積極處理，致多未能接種疫苗或受健康檢查等；復因該子女亦未具合法居留身分，未有戶籍登記，故縱達到就學年齡時多無法接獲入學通知，倘其未能積極主動向學校申請入學，亦可能致使該童未入學。其中，表 2 所示第三類的移工遺棄之子女，因有出生證明且其上已記載父不詳而媽媽為外國籍，故依我國國籍法規定，該名子女即被認定是

外國籍。問題是媽媽棄養小孩時，我國現行法令規定必須要尋獲生母，再一起遣返³⁰；而依法令規定協尋生母的等待期已經從原來的一年變成現在的三到六個月。目前只要父不詳、生母未尋獲，就算是棄養，基本上各縣市政府社會局會帶走小孩，依照兒少法規定進行安置、以及後續的出養安置。所以在出生到尋獲生母、或是確認被棄養這段期間，沒有戶籍，基本上也沒有健保、疫苗、義務教育等權利；此類狀況最為嚴峻，亟待立即解決。然依據公民與政治權利國際公約第 24 條規定，每個兒童有權取得一個國籍，又兒童權利公約第 7 條也有同一規定；要言之，國際法上的國籍規範方向，已經從避免或禁止雙重

³⁰ 查內政部警政署 103 年 4 月 15 日「研商解決已與國人育有子女之逾期居留外來人口身分及非本國籍新生兒通報相關問題會議」決議，外來人口在臺所生新生兒若屬無依兒少，於待尋生父母一同返回原屬國或辦理出養程序中，為保障是類兒少於此過程期間得以在臺具有合法身分，享有就醫及就學等相關權益，由本署協助專案核予外僑居留證，效期 1 年，並得延期。參照內政部警政署，前揭註 24。又根據內政部移民署 106 年發布「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，前述協尋生父母之作業，係由內政部轉外交部（境外）請駐外館處協尋或移民署（境內）協尋（境內者協尋 6 個月，境外者協尋 3 個月。（網址：https://yshhr.e-land.gov.tw/News_Content.aspx?n=63DFB76040E37201&s=7AE75F387D8C511E，最後瀏覽日：2019 年 2 月 19 日）。

國籍轉為應該避免無國籍³¹；是以，政府對於遭外籍雙親所遺棄的移工子女，應遵循上開公約旨趣盡快給予一定居留資格或國籍，使移工遺棄之子女得以享有上述基本人權保障，俾符合兒童權利公約第 3 條及第 8 條所示，應優先考量兒童最佳利益並給予適當之協助與保護等規定之旨趣為宜。

表 2 所示第四類的移工子女是無國籍、沒有出生證明的移工小孩，其實還比較好處理，直接以棄嬰相關法規來處理、辦收出養。

綜上，可知無國籍與無戶籍的移工子女，雖都是無籍，但是依其所屬身分狀況不同，在我國現行法令上所處法律地位亦不相同，而目前對其因應處置亦有所差異。要言之，非本國籍但有居留權之兒童少年，非本國籍但無居留權之兒童少年，二者間之權利保障程度尚有所不同。

二、合法居留或戶籍登記作為社會給付受給資格之考慮要素

查我國現行社會福利或社會保險相關法令規定中，對於外國人是否為適用對象資格所涵蓋，亦即無戶籍或非本國籍的外籍人士，是否符合具備社會保障給付受給資格或具備投保資格等規定未

必一致；例如我國現行全民健康保險法第 1 條、國民教育法第 1~2 條等規定，係以國民或合法居留為資格要件，而社會救助法第 4 條所定社會救助對象之低收入戶定義上以有戶籍登記為必要；另亦有以戶籍地作為劃分權責機關間地域管轄者，如身心障礙者權益保障法第 2 條、老人福利法第 16 條以下、兒童及少年福利與權益保障法第 22 條與 23 條以下等。可知，解釋上，根據兒童及少年福利與權益保障法第 22 條規定，非本國籍無依兒童或少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，可享有同法所定社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項外，其他社會保險或社會保障給付之受給資格，仍多以具有戶籍登記或為合法居留為要件。其中，關於全民健康保險的投保資格，依全民健康保險法第 8 條規定，限於在臺灣地區設有戶籍之國人；如非本國籍者則依同法第 9 條規定，如在臺灣地區領有居留證明文件後在臺居留滿 6 個月、有一定雇主之受僱者或是在臺灣地區出生之新生嬰兒亦可參加健保。故解釋上非本國籍無依兒少，即便是在臺灣地區出生，如欲參加健保，尚須具備合法居留之要件；故於現行法規定未修改變更之前，無居留權之非本國籍無依兒少即被排除在全民健康保險制度之外。

然而，對照社會權規約第 9 條規定所示「人人有權享受社會保障，包括社會保險。」意旨，有關社會保障給付或社會保險給付之受給資格上，可否以國

³¹ 參照江世雄，在臺灣越南籍配偶之國籍問題——從國際人權法中無國籍者保護之角度談起，中央警察大學學報，47期，2010年，頁275-296。

籍或合法居留為要件而排除非法居留外國人納保，非無疑問。

在外國法制的比較觀察上，例如同樣大量引進外籍勞工且約有 127 萬外籍移工的日本³²，呈現與我國現況不同之因應方向。在日本，曾就非法居留外國人是否具有日本國民健康保險法第 5 條所定「住所」而針對納保資格有無提出訴訟，並上訴到日本最高法院³³；本案之主要爭點在於前述納保資格所稱「住所」認定是否應以合法居留為要件。對此，法學者間見解分歧不一，有認為合法居留係取得住所的重要考慮要素而採否定納保說；亦有自上開社會權規約等國際人權法為根據而積極認為非法居留外國人亦不應排除其納保資格者；而認為應考量入境型態、居留時間長短等因素下有條件承認非法居留外國人的納保資格者，則為多數見解，亦為日本最高法院所採。另有認為社會保障法律關係中以場所作為區別要件者，大致上有兩類型，其一係以住居所地為受給資格要件，其二是以住居所作為管轄機關劃分地域管轄的技術基準者；而社會保險制度係以構成員間歸屬意識（亦即互助

共濟意識）為基礎，有來自集團內構成員相互連帶與共同扶助的內在制約，故要求對於構成員地位要求一定程度繼續性與安定性，未必不可以合法居留或國籍為其表徵；只不過對於非法居留外國人緊急醫療需求的處理上，除醫師根據醫療法規定非無正當事由不得拒絕治療外，基於人道立場當然應予以救治；惟法制度上醫療服務的提供與醫療費用的負擔本屬兩事，故對於非法居留外國人緊急醫療無力負擔費用者，當然亦可由國家或地方公共團體負擔或為其他解決途徑的討論³⁴。於立法政策上，或有值得提供我國相關法制參考之處。

又查國民教育法第 2 條第 1 項僅規定，凡 6 歲至 15 歲之國民應受國民教育；已逾齡未受國民教育之國民，應受國民補習教育；並未以國籍或合法居留或戶籍登記為入學資格要件，故解釋上，縱無戶籍登記或非本國籍學齡兒童、少年，其國民教育入學資格亦不必然被排除；且依前述國際人權公約多處揭示初等教育機會均等規定旨趣言之，將孩童入學與合法居留與否脫勾處理，例如日本近年已在辦理入學手續上對於住居所的認定採取彈性判斷，來解決非法居留無戶籍兒童的就學與學籍問

³² 參照日本內閣府，外国人労働力について（2018年2月20日），網址：https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0220/shiryo_04.pdf#search='%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E5%8A%B4%E5%83%8D%E5%8A%9B%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6'（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

³³ 即日本最高裁判所平成16年1月15日第一小法廷判決（民集第58卷1号226頁）。

³⁴ 參照島崎謙治，不法滞在外國人が国民健康保険法第5条所定の「住所を有する者」に該当するとされる事例—最高裁平成16年1月15日判決（民集58卷1号226頁）—。季刊社会保障研究，40卷4号，2005年，頁391-399。

題³⁵。

綜上可知，同是外籍勞動力輸入大國的日本，其現行法上對於社會福利服務、醫療照顧、就學權益乃至於其他社會保險或社會保障給付之受給資格規定，亦與我國法制相似，多以具有戶籍登記或為合法居留為資格要件；然而日本近年來在因應外籍移工所衍生之非法居留乃至於無戶籍兒童之人權保障議題上，一如前述，其在呼應諸國際人權公約規定要求下，或透過實務上彈性運作，或採取將各該人權公約規定旨趣予以內國法化等方式來實現；要言之，不論是對於日本社會保險投保資格或醫療、社會福利乃至於就學等資格認定上，日本已不再僵硬地固守以合法居留與否為唯一形式判斷，而認為應考量入境型態、居留時間長短等諸因素下有條件承認非法居留外國人之社會保險投保或其他社福等給付之受給資格，來落實對於外籍移工及其子女的權利保障，殊值得我國未來檢討相關法政策之參考。另附帶一提是，在日本針對無戶籍兒童因欠缺社會保護而遭到社會生活上不利益情形，認為應該對之提供法律扶助，以協助其盡早脫離無戶籍狀態，多已有相當認識。惟是否該以公資金亦即政府預算來設置專門組織來提供司法扶助一事，尚存有不同看法；目前在司法實務

上，如可確認日本國民身分，即使無戶籍亦可由提供民事法律扶助事業的日本司法支援中心來提供法律扶助³⁶，而對於外籍人士的法律扶助，多由各地律師公會結合民間人權救援團體提供之。

³⁵ 參照小島祥美，無国籍状態の子どもの就学問題—普遍的初等教育の達成に向けて日本社会に残された課題，チャイルド・サイエンス，8号，2012年，頁67。

³⁶ 參照桜井梓紗，「無戶籍問題」をめぐる現状と論点，立法と調査，381号，2016年，頁111。

伍、結語

近年來隨著諸國際人權公約規定已陸續內國法化下，其已具有國內一般法律位階的規範效力；然而，不無遺憾的是，整體國內法制運作上，不僅對於各該國際人權公約內涵及其規定在國內法上的具體適用，尚未熟悉。而此一狀況在對應我國不斷開放大量外籍勞工來臺工作後所衍生種種人權保障議題之際，一如本文檢討分析之結果所示，特別是外籍移工在臺灣所生子女，因非具本國籍或無戶籍登記而逸脫出我國現行社會安全制度的對象範圍外或因故遭到排除適用，導致該無依孩童或少年陷於生存照顧、健康、就學或升學甚至於就業等基本生活需求欠缺保障的實態現況，更臻明顯。此不僅凸顯出臺灣對於移工子女的現行法律政策與國際人權公約規範間的落差，也呈現出國人對於在臺外籍移工子女所陷人權保障困境亦缺乏問題意識。其中，最為本文關注之非本國籍失依兒少，目前雖說符合法令規定者，已能暫時申辦並取得必須定期更新的外僑居留證來合法居留臺灣，但其仍非本國籍，多未能依戶籍法取得戶籍登記。然在依循社會權規約所示「人人有權享受社會保障，包括社會保險」（第9條）、「人人有受教育之權」（第13條）並應優先考量「兒童最佳利益」（兒童權利公約第3條）旨趣下，就無戶籍之外籍移工子女在臺就學、就醫等社會給付受給資格或社會保險投保資格認定之際，恐已

不宜再固守合法居留或戶籍登記作為唯一判斷要素³⁷，俾使目前在臺無戶籍之外籍移工子女亦得以享有全民健康保險或預防接種等醫療保障、生活照顧、接受學校教育並取得學籍等基本生活照顧。此際，日本近年來就外籍移工所衍生非法居留乃至於無戶籍兒童之人權保障議題上，積極呼應諸國際人權公約規定，或透過實務上彈性運作，或將各該人權公約規定旨趣予以內國法化等方式之政策方向，不無值得提供我國借鏡參考之處。

³⁷ 即便出於社會保險相互連帶與共同扶助的內在制約，於解釋上，亦可認為具有一定程度繼續性與安定性居住事實，亦是互助共濟意識之呈現。

【附錄】

國際人權公約摘錄

(以下譯文摘自司法院網頁「人權專區」
(<https://www.judicial.gov.tw/rights/>，最後瀏覽
日：2018/12/3)；粗楷體為本文所強調)

《世界人權宣言》

第2條 人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。

第25條 人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。

母親和兒童有權享受特別照顧和協助。一切兒童，無論婚生或非婚生，都應享受同樣的社會保護。

第26條 人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。(第1項)

自由權規約《公民與政治權利國際公約》

第23條

- 一 家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。
- 二 男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。
- 三 婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。
- 四 本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻方面，在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。

第24條

- 一 所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。
- 二 所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。
- 三 所有兒童有取得國籍之權。

第 26 條 人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

社會權規約《經濟社會文化權利國際公約》

第 2 條

- 一 本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。
- 二 本公約締約國承允保證人人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。
- 三 發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本公約所確認經濟權利之程度。

第 9 條 本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。

第 10 條 本公約締約國確認：

- 一 家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。
- 二 母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。
- 三 所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。凡僱用兒童及少年從事對其道德或健康有害、或有生命危險、或可能妨礙正常發育之工作者均應依法懲罰。國家亦應訂定年齡限制，凡出資僱用未及齡之童工，均應禁止並應依法懲罰。

第 13 條

- 一 本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。

(略)

CRPD 《身心障礙者權利公約》

前言 本公約締約國，

- (a) 重申聯合國憲章宣告之各項原則承認人類大家庭所有成員之固有尊嚴與價值，以及平等與不可剝奪之權利，是世界自由、正義與和平之基礎，
- (b) 確認聯合國於世界人權宣言與國際人權公約中宣示並同意人人有權享有該等文書所載之所有權利與自由，不得有任何區別，(略)

第 5 條 平等與不歧視

- 1. 締約國確認，在法律之前，人人平等，有權不受任何歧視地享有法律給予之平等保障與平等受益。
- 2. 締約國應禁止所有基於身心障礙之歧視，保障身心障礙者獲得平等與有效之法律保護，使其不受基於任何原因之歧視。
- 3. 為促進平等與消除歧視，締約國應採取所有適當步驟，以確保提供合理之對待。
- 4. 為加速或實現身心障礙者事實上之平等而必須採取之具體措施，不得視為本公約所指之歧視。

CEDAW 《消除對婦女一切形式歧視公約》

第 4 條

- 1. 締約各國為加速實現男女事實上的平等而採取的暫行特別措施，不

得視為本公約所指的歧視，亦不得因此導致維持不平等的標準或另立標準；這些措施應在男女機會和待遇平等的目的達到之後，停止採用。

- 2. 締約各國為保護母性而採取的特別措施，包括本公約所列各項措施，不得視為歧視。

第 5 條 締約各國應採取一切適當措施：

- (a) 改變男女的社會和文化行為模式，以消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女任務定型所產生的偏見、習俗和一切其他做法；
- (b) 保證家庭教育應包括正確了解母性的社會功能和確認教養子女是父母的共同責任，當然在任何情況下都應首先考慮子女的利益。

第 9 條

- 1. 締約各國應給予婦女與男子有取得、改變或保留國籍的同等權利。締約各國應特別保證，與外國人結婚或於婚姻存續期間丈夫改變國籍均不當然改變妻子的國籍，使她成為無國籍人，或把丈夫的國籍強加於她。
- 2. 締約各國在關於子女的國籍方面，應給予婦女與男子平等的權利。

第 11 條 (略)

- 2. 締約各國為使婦女不致因結婚或生育而受歧視，又為保障其有效的

工作權利起見，應採取適當措施：

- (a) 禁止以懷孕或產假為理由予以解僱，以及以婚姻狀況為理由予以解僱的歧視，違反規定者予以制裁；
- (b) 實施帶薪產假或具有同等社會福利的產假，而不喪失原有工作、年資或社會津貼；
- (c) 鼓勵提供必要的輔助性社會服務，特別是通過促進建立和發展托兒設施系統，使父母得以兼顧家庭義務和工作責任並參與公共事務；
- (d) 對於懷孕期間從事確實有害於健康的工種的婦女，給予特別保護。

第 12 條

1. 締約各國應採取一切適當措施以消除在保健方面對婦女的歧視，保證她們在男女平等的基礎上取得各種包括有關計劃生育的保健服務。
2. 儘管有本條第 1 款的規定，締約各國應保證為婦女提供有關懷孕、分娩和產後期間的適當服務，必要時予以免費，並保證在懷孕和哺乳期間得到充分營養。

CRC 《兒童權利公約》

前言 本公約締約國，(略)回顧聯合國在世界人權宣言中宣布：兒童有權享有特別照顧及協助；

確信家庭為社會之基本團體，是所有成員特別是兒童成長與福祉之自然環境，故應獲得必要之保護及協助，以充分擔負其於社會上之責任；體認兒童應在幸福、關愛與理解氣氛之家庭環境中成長，使其人格充分而和諧地發展；考量到應充分培養兒童使其可在社會上獨立生活……

第 1 條 為本公約之目的，兒童係指未滿十八歲之人，但其所適用之法律規定未滿十八歲為成年者，不在此限。

第 2 條

1. 締約國應尊重本公約所揭櫫之權利，確保其管轄範圍內之每一兒童均享有此等權利，不因兒童、父母或法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、國籍、族裔或社會背景、財產、身心障礙、出生或其他身分地位之不同而有所歧視。
2. 締約國應採取所有適當措施確保兒童得到保護，免於因兒童父母、法定監護人或家庭成員之身分、行為、意見或信念之關係而遭受到一切形式之歧視或懲罰。

第 3 條

1. 所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。

2. 締約國承諾為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，應考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之。
3. 締約國應確保負責照顧與保護兒童之機構、服務與設施符合主管機關所訂之標準，特別在安全、保健、工作人員數量與資格及有效監督等方面。

第 7 條

1. 兒童於出生後應立即被登記，並自出生起即應有取得姓名及國籍之權利，並於儘可能的範圍內有知其父母並受父母照顧的權利。
2. 締約國應確保依據本國法律及其於相關國際文件中所負之義務實踐兒童前項權利，尤其若非如此，兒童將成為無國籍人。

第 8 條

1. 締約國承諾尊重兒童維護其身分的權利，包括法律所承認之國籍、姓名與親屬關係不受非法侵害。
2. 締約國於兒童之身分（不論全部或一部）遭非法剝奪時，應給予適當之協助及保護，俾能迅速恢復其身分。

第 9 條

1. 締約國應確保不違背兒童父母的意願而使兒童與父母分離。但主管機關依據所適用之法律及程序，經司法審查後，判定兒童與其父母分離係屬維護兒童最佳利益所必要

者，不在此限。於兒童受父母虐待、疏忽或因父母分居而必須決定兒童居所之特定情況下，前開判定即屬必要。

2. 前項程序中，應給予所有利害關係人參與並陳述意見之機會。
3. 締約國應尊重與父母一方或雙方分離之兒童與父母固定保持私人關係及直接聯繫的權利。但違反兒童最佳利益者，不在此限。
4. 當前開分離係因締約國對父母一方或雙方或對兒童所採取之行為，諸如拘留、監禁、驅逐、遣送或死亡（包括該人在該國拘禁中因任何原因而死亡），該締約國於受請求時，應將該等家庭成員下落的必要資訊告知父母、兒童，或視其情節，告知其他家庭成員；除非該等資訊之提供對兒童之福祉造成損害。締約國並應確保相關人員不因該請求而蒙受不利。

第 10 條

1. 兒童或其父母為團聚而請求進入或離開締約國時，締約國應依照第 9 條第 1 項之義務以積極、人道與迅速之方式處理之。締約國並應確保請求人及其家庭成員不因該請求而蒙受不利。
2. 與父母分住不同國家之兒童，除情況特殊者外，應有權與其父母雙方定期保持私人關係及直接聯繫。為利前開目的之達成，並依據第 9 條第 1 項所規定之義務，締約國應尊

重兒童及其父母得離開包括自己國家在內之任何國家及進入自己國家的權利。離開任何國家的權利應僅受限於法律之規定且該等規定係為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人之權利及自由所必需，並應與本公約所承認之其他權利不相抵觸。

第 20 條

1. 針對暫時或永久剝奪其家庭環境之兒童，或因顧及其最佳利益無法使其繼續留在家庭環境時，締約國應給予特別之保護與協助。
2. 締約國應依其國家法律確保該等兒童獲得其他替代方式之照顧。
3. 此等照顧包括安排寄養、依伊斯蘭法之監護、收養或於必要時安置其於適當之照顧機構中。當考量處理方式時，應考量有必要使兒童之養育具有持續性，並考量兒童之種族、宗教、文化與語言背景，予以妥適處理。

第 22 條

1. 締約國應採取適當措施，確保申請難民身分或依應適用之國際或國內法律或程序被視為難民的兒童，不論是否與其父母或其他人隨行，均能獲得適當的保護及人道協助，以享有本公約及該締約國所締結之其他國際人權公約或人道文書中所揭示的相關權利。
2. 為此，締約國應配合聯合國及其他政府間的權責組織或與聯合國有

合作關係之非政府組織之努力並提供其認為適當的合作，以保護及援助該等兒童並追蹤難民兒童之父母或其他家庭成員，以獲得必要的資訊使其家庭團聚。如無法尋獲其父母或其他家屬時，則應給予該兒童與本公約所揭示之永久或暫時剝奪家庭環境兒童相同之保護。

第 24 條

1. 締約國確認兒童有權享有最高可達水準之健康與促進疾病治療以及恢復健康之權利。締約國應努力確保所有兒童享有健康照護服務之權利不遭受剝奪。
2. 締約國應致力於充分執行此權利，並應特別針對下列事項採取適當之措施：(略)
 - (a) 降低嬰幼兒之死亡率；
 - (b) 確保提供所有兒童必須之醫療協助及健康照顧，並強調基礎健康照顧之發展；
 - (c) 消除疾病與營養不良的現象，包括在基礎健康照顧之架構下運用現行技術，以及透過提供適當營養食物及清潔之飲用水，並應考量環境污染之危險與風險；
 - (d) 確保母親得到適當的產前及產後健康照顧；
 - (e) 確保社會各階層，尤其是父母及兒童，獲得有關兒童健康與營養、母乳育嬰之優點、個人與環境衛生以及防止意外事

故之基本知識之教育並協助
該等知識之運用；

- (f) 發展預防健康照顧、針對父母
與家庭計畫教育及服務之指
導方針。

(略)

第 25 條 締約國認為照顧、保護或治療
兒童身體或心理健康之目的，
而由權責單位安置之兒童，有
權對於其所受之待遇，以及所
受安置有關之其他一切情況，
要求定期評估。

第 26 條

1. 締約國應承認每個兒童皆受有包
括社會保險之社會安全給付之權
利，並應根據其國內法律，採取必
要措施以充分實現此一權利。
2. 該項給付應依其情節，並考慮兒童
與負有扶養兒童義務者之資源及
環境，以及兒童本人或代其提出申
請有關之其他因素，作為決定給付
之參考。

第 28 條

締約國確認兒童有接受教育之權
利，……（略）

參考文獻

一、中文部分

內政部，人口統計網所示數據資料，2018年，網址：<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

內政部，黑寶寶身分問題 政府已積極處理解決，106年9月13日新聞稿，網址：https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=12734&type_code=&pages=1&src=news（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

內政部移民署，辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程，2017年，網址：https://yshhr.e-land.gov.tw/News_Content.aspx?n=63DFB76040E37201&s=7AE75F387D8C511E（最後瀏覽日：2019年2月19日）。

內政部警政署，關於非本國籍無依兒少居留及保護之說明，2016年，網址：https://www.sw.ntpc.gov.tw/userfiles/1102300/files/2016_11_24-2_%E9%9D%9E%E6%9C%AC%E5%9C%8B%E7%B1%8D%E6%96%B0%E7%94%9F%E5%85%92%E5%B1%85%E7%95%99%E5%95%8F%E9%A1%8C%E8%AB%87CRC%E8%AC%9B%E7%BE%A9.pdf（最後瀏覽日：2019年2月19日）。

王彥喬，臺灣關愛之家收容 171 個「黑寶寶」無國籍、無健保瀕臨人道危機，

2017年9月15日，風傳媒，網址：<http://www.storm.mg/article/331357>（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

江世雄，在臺灣越南籍配偶之國籍問題——從國際人權法中無國籍者保護之角度談起，中央警察大學學報，47期，2010年，頁275-296。

法律扶助基金會，國界上的漂流者，臺北：財團法人法律扶助基金會。

勞動部，勞動部澄清補助外勞子女安置費用 20 億非事實，2017年8月31日新聞稿，網址：<https://www.wda.gov.tw/>

News_Content.aspx?n=7F220D7E656BE749&s=14A4C7A3C107652D（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

程炳彰，女移工逃逸 18 年闖紅燈被逮與子女訣別哭斷腸，2018年6月1日，中時電子報，網址：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180601001792-260402>（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

監察院，非國籍兒少調查意見，2012年，網址：<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xd>

<URL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=5073>（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

簡永達，無國籍的移工小孩——「沒有名字」的孩子們，報導者，網址：<https://>

www.twreporter.org/a/stateless-children-of-migrants（最後瀏覽日：2018年12

月3日)。

陳貞樺，可不可以不要長大？移工小孩被堵死的國籍之路，報導者，2016年8月22日，網址：<https://www.twreporter.org/a/stateless-children-adoption>（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

張裕焯，一個「黑戶小孩」的國籍身份與生存困境，臺灣人權學刊，2卷2期，2013年，頁129-141。

張育菁、黃志傑、林詠青、吳麗琴、何麗莉、吳怡君，1989 - 2015年臺灣受聘僱外國人健康檢查制度的演進與革新，疫情報導，33卷1期，2017年，頁9-16。

臺中市，臺中市經濟弱勢兒童及少年生活扶助實施計畫（中市社婦字第121030117047號函，網址：<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=5312>（最後瀏覽日：2018年12月3日））。

二、外文部分

Giddens, Anthony, and Philip W. Sutton (8th ed. 2017), SOCIOLOGY. NJ: Wiley Academic.

Marshall, T H. (1950), CITIZENSHIP AND

SOCIAL CLASS: AND OTHER ESSAYS.

U.K.: Cambridge University Press.

小島祥美，無国籍状態の子どもの就学問題—普遍的初等教育の達成に向けて日本社会に残された課題，チャイルド・サイエンス，8号，2012年，頁66-69。

日本内閣府，外国人労働力について（2018年2月20日），網址：https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0220/shiryo_04.pdf#search=%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E5%8A%B4%E5%83%8D%E5%8A%9B%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6（最後瀏覽日：2018年12月3日）。

島崎謙治，不法滞在外国人が国民健康保険法第5条所定の「住所を有する者」に該当するとされる事例—最高裁平成16年1月15日判決（民集58卷1号226頁），季刊社会保障研究，40卷4号，2005年，頁387-399。

桜井梓紗，「無戸籍問題」をめぐる現状と論点，立法と調査，381号，2016年，頁98-112。

The Status of Rights Protection on Migrant Workers' Children in Taiwan

Hsing-Ju Lin* & Yi-Chun Chou**

Abstract

Some of migrant workers' children born in Taiwan and these children have treated as non-legal immigrants by law. Either one of parents is illegal to stay in Taiwan, or parents left Taiwan without them, or mother ran away once had delivered her baby. Additionally, these children or teenagers were known that one of parents is not a citizen of Taiwan, consequently there is no legal way to adopt these children or teenagers having no nationality, certificate, registration or citizenship. Currently, there is no social security system to protect these group of children for their basic living care, medical care service, attending school, opportunity to employ or basic human rights. This paper use real examples to analyze these non-citizenship children or teenagers that lacked the social protection from the perspective of human rights conventions in order to further demonstrate the gap between Taiwan's current legal policy and human rights conventions.

Keywords: migrant workers' children in Taiwan, non-citizenship children or teenagers, rights protection, human right conventions.

* Assistant Professor, Institute of the Law of the Sea, National Taiwan Ocean University.

** Professor, Department of Sociology, Soochow University.

社會團結的兩難^{*}

——臺灣民眾如何看待移民福利

葉崇揚^{**}、楊筱慧^{***}、楊佑萱^{****}、黃仁甫^{*****}

目次

- 壹、前言——福利國家的挑戰
- 貳、福利沙文主義？——社會團結的兩難
- 參、研究方法與統計資料處理
- 肆、臺灣經驗的分析：社會團結的兩難？
- 伍、結論
- 參考文獻

摘要

臺灣作為一個移民國家，一直以來，移民就是臺灣的主要特色之一。然而，移民或道德共同體的多元文化與福利國家即會形成社會團結的兩難。本文嘗試以 2014 年臺灣社會變遷基本調查

計畫，第六期第五次的資料，探討臺灣民眾對於移民使用與加入臺灣全民健康保險的態度，是否存在著社會團結的兩難的現象？研究發現社會團結的兩難的確存在於臺灣民眾之間。所得越低的經濟弱勢人口群更為傾向認為不應該提供全民健康保險給予外來移民者。同時，個人的族群認同也會影響其態度。此種社會團結的兩難，需要透過更多元的討論以及更謹慎的民主程序，如民主論壇的方式，讓我們臺灣重新思考相關的議題，以解決此一兩難。

關鍵詞：福利態度、移民、全民健康保險、社會團結的兩難。

壹、前言——福利國家的挑戰

移民，是當代全球化時代中的一個核心現象。臺灣作為一個移民國家，一直以來，移民就是臺灣的主要特色之一。特別是在 1980 年代之後，圖 1 顯示，中國籍移民從 2010 年開始每年都超過 5,000 人以上，甚至在 2012 年高達 13,997 人，不過在 2017 年時，則是呈現大幅下

* 投稿日：2018年11月30日；接受刊登日：2019年4月19日。

** 東吳大學社會學系助理教授。

*** 崇仁醫護管理專科學校助理教授暨老人服務事業管理科主任。

**** 暨南大學社會政策與社會工作學系，碩士生。

***** 中正大學社會福利學系，碩士生。

降，可能是因為政治因素的干預所造成的。不過其他的國家來臺人數則是呈現

逐年上升的情況，無論是東南亞還是歐美地區人數都有成長的趨勢。

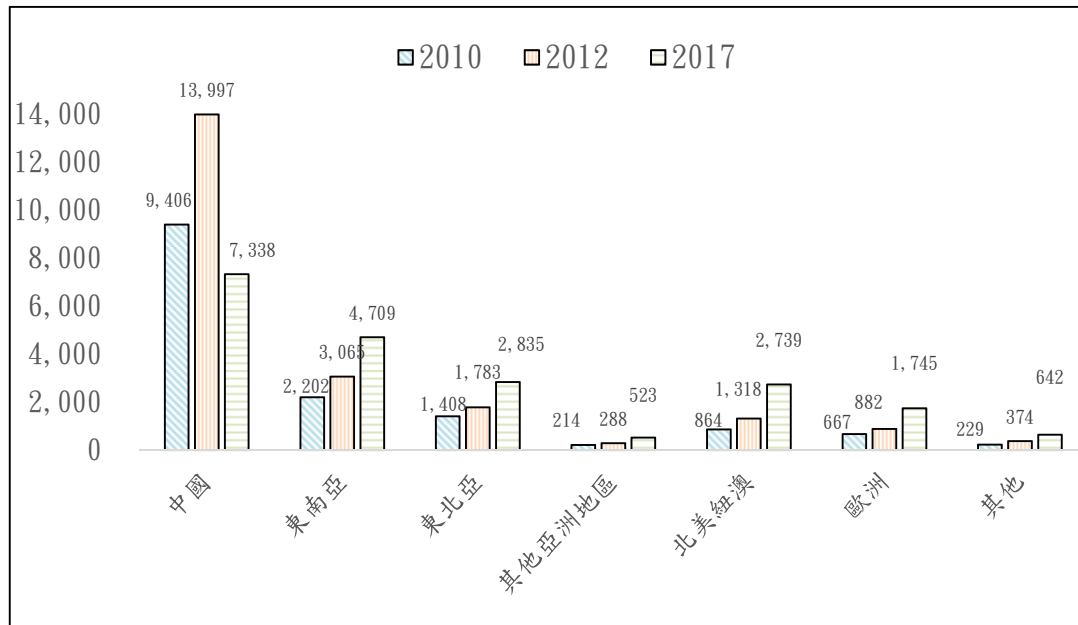


圖 1 2010-2016 各國籍來臺永久居留人數

資源來源：內政部移民署，以及作者自行整理。

但是，隨著移民增加，其社會的異質性也隨之增加，而開始挑戰了傳統福利國家的基礎。基本上，傳統福利國家是建立在方法論的民族主義（methodological nationalism）的基礎上（Beck, 1999; Larsen et al., 2018; Wimmer & Schiller, 2003；曾熾芬，2006）。福利國家是建構在特定政治疆域中，藉由公民資格（citizenship）的賦予確認公民與國家之間的權利與義務關係。此一公民資格是建立在國家與其公民的社會契約基礎上。因此，在此一社會契約架構下即會形成福利國家的

「道德共同體」，在此共同體中的每一個成員之間皆互相負有權利與義務關係，當共同體的成員面臨社會所共同認定的（社會）風險衝擊時，其共同體成員即具有協助他人與分擔風險的義務，而此共同體的範圍即是以民族（福利）國家為界線而框限起來（Faulks, 2000; Marshall, 1950; Schierup & Castles, 2006）。因此，此一社會契約不僅鞏固了其公民對於國家的認同，同時也成為社會團結的基礎（Crepaz, 2008; Reeskens & van Oorschot, 2012; Sainsbury, 2012; Schierup & Castles,

2006)。

然而，全球化超越民族國家所劃分的政治疆域。移民開始挑戰民族福利國家的界線，大規模的移民和移工，讓傳統福利國家中高度同質性的政治社群逐漸地異質化，不僅形成民族福利國家的多元文化，也開始挑戰傳統民族福利國家中國家與公民之間所建立的社會契約關係 (Castles & Schierup, 2010; Crepaz, 2008; Ireland, 2004; Nannestad, 2007; Sainsbury, 2012; Schierup & Castles, 2006)。移民在傳統民族福利國家中不僅被排除於其道德共同體之外而無法享有以公民資格為基礎的政治權與社會權，同時他們也影響其福利國家中道德共同體的情感與文化基礎。傳統民族福利國家中道德共同體的形成是建立在單一民族的文化基礎上，一旦此一單一民族的文化基礎開始受到動搖，其道德共同體中的成員的情感基礎也會有所動搖，因為移民即會被視為道德共同體的外來者，而不應該享有與成員之間相同的權利。因此，移民或道德共同體的多元文化與福利國家即會形成一個所謂的社會團結的兩難¹。也就是，當一個福利國家其民族與文化組成越具多元性，其多元性將會侵蝕福利國家的公民支持的合法性基礎。換句話說，當福利國家的組成越異質，其社會大眾就越不會支持福利國家 (Banting, 2010; Banting & Kymlicka,

2006; Burgoon et al., 2012; Crepaz, 2008; Degen et al., 2018; Kulin et al., 2016; Mau & Burkhardt, 2009; Mewes & Mau, 2012; Spies, 2018)。

而「福利沙文主義 (welfare chauvinism)」即是衍生於此一社會團結的兩難。福利沙文主義，廣泛地說，係指「社會保障體系只提供給由特定族群所形成的社群成員以及對社會保障體系有所貢獻的人」(Mewes & Mau, 2012: 120)。雖然過去有關社會團結的兩難的討論中，會著重在不同的面向，包括像是著重於文化面向的種族、宗教、年齡和生活習慣等因素，也有著重於社會經濟地位面向的所得或是教育等因素。但是，福利沙文主義大多著重於在有關社會經濟地位如何影響社會團結的兩難的態度上 (Crepaz, 2008; Mewes & Mau, 2013, 2012)，認為主要是許多移民移入之後，由於各式各樣的原因，往往高度依賴社會福利，因此社會大眾普遍會認為比起一般公民，移民享有更多的社會福利²。因此，對於經濟弱勢者而言，移

¹ 在西方的文獻中，將其稱為「進步的兩難 (the progressive's dilemma)」或者是「自由的兩難 (the new liberal dilemma)」。

² 對於此印象形成的因素，也許媒體扮演一個重要的中介角色 (Czymara & Dochow, 2018; 夏曉鵬, 2001; 王宏仁、張書銘, 2003; 陳志柔、吳家裕, 2017)。就如同過去的研究指出，由於外來女性配偶在各方面，如文化、經濟社會關係以及家庭內的權力關係，都可能是處於相對弱勢的狀況下，而且她們因為各式各樣的因素，而無法處理婚姻家庭的問題，且對於社會適應上的能力與資源不僅相對缺乏，也無法獲得，因此往往必須依賴公權力的介入與奧援。加上媒體的渲染，可能使她們承受社會普遍的刻板印象，並且被污名化 (夏曉鵬, 2001; 曾嫻芬, 2008; 王宏仁、張

民是資源競爭者。而此會造成經濟弱勢者會不信任移民或甚至是敵視移民，認為移民的移入將會造成他們的資源減少 (Burgoon, 2014; Burgoon et al., 2012; Crepaz, 2008; Hjorth, 2015; Mau and Burkhardt, 2009; Mewes & Mau, 2012; Reeskens & van Oorschot, 2012; Spies, 2018)。

本文主要即是檢驗此一有關社會經濟面向對於福利沙文主義的影響，同時檢證國族認同的影響。就如同上述，臺灣的全民健康保險建立之後，也越來越多的討論著重於外來者，包括像是陸生、僑民、久居於國外的臺灣公民等，是否應該可以使用健保³。以全民健康保險作為討論的基礎有其特殊性，全民健康保險不僅是一個普及式的社會保險體系，也是建立在全民風險分擔的基礎上的稅收補貼福利政策。一般而言，全民健康保險本身是屬於社會保險，因此其權利與義務是建立在是否有繳納保險費的基礎上。換句話說，只要有繳納全民

健康保險的保費就可以享用其所提供的醫療服務。但是，不同於其他國家的社會保險制度，多為雇主與勞工共同分擔，臺灣的全民健康保險在保費上卻是國家、雇主和勞工三方共同負擔。換句話說，國家透過一般稅收補貼被保險人，而使其具有普及式福利的特徵，其中國家負有保障國家公民健康照護的責任 (呂建德，2003)。而此使得臺灣健保的權利與義務就非單純的繳納保費與否的問題而已。

因此，本文嘗試以 2014 年臺灣社會變遷基本調查計畫，第六期第五次的資料，探討臺灣民眾對於移民使用與加入臺灣全民健康保險的態度，是否存在著福利沙文主義的現象？在第貳部分，會進一步探討公民資格 (citizenship) 的概念以及其如何受到挑戰，並且從此討論福利沙文主義以及可能影響個人對於移民使用或是加入健保的態度的因素。第參部分，則是統計資料的處理與統計方法的說明。第肆部分則是統計分析與討論。最後則是結論。

貳、福利沙文主義？——社會團結的兩難

此部分，我們將會聚焦於三個部分。第一，將會著重於公民資格的討論。國家藉由賦予公民資格，建立起當代福利國家與公民之間的權利與義務關係。讓被含括為公民的人民可以享有各種不同的權利，特別是本文所要討論的社會權。國家藉此所形成的風險分擔的道德

書銘，2003)。國外的研究也有類似的結果，發現大眾媒體對於社會大眾如何看待外來移民的態度會有所影響 (Czymara & Dochow, 2018)。

³ 如2016年的新聞就有提到：「到臺灣就學的中國大陸學生（陸生）是否納入臺灣全民健康保險的爭論已久。臺灣總統蔡英文於9月24日拍板決定，基於人道考量與人權價值，將修改《全民健康保險法》（健保法），讓陸生比照臺灣僑生、外籍學生（統稱僑外生）納入健保體系。但考量政府資源有限及社會保險的公平性，修法後無論僑外生或陸生，保費都須全額自付，且不會改變陸生在臺灣仍是「停留」而非「居留」的簽證身分（端聞，2016）。」

共同體，是建立在其成員同質性高的基礎上。一旦此一基礎受到挑戰，即會對此一風險分擔的道德共同體產生衝擊。而此即容易產生所謂的社會團結的兩難。第二部分，將會著重於公民資格與社會權兩個層次上的討論，因為是否賦予移民公民資格以及是否讓移民享用福利給付是兩個不同層次的問題。最後，則是著重於目前對於福利沙文主義態度的兩種主要觀點進行討論，分別是強調經濟誘因的經濟理性觀點以及強調意識形態／國家認同的觀點。

一、公民資格

公民資格的概念大多可以回溯自西元前 6 世紀起。當時兩個希臘城邦，斯巴達與雅典分別建立起了公民制度。不過，兩城邦對公民身分的概念有不同的看法。斯巴達將公民視為一種公共服務的概念，強調公民應對國家有所貢獻，這如同我們現今所說的身為一位公民應遵守應盡的義務；雅典則重視公民對於政治的參與，認為公民應享有政治權的權利，這兩者代表公民身分的兩個不同的觀點。一為身為公民應盡義務，再者為身為公民享有權利（Faulks, 2000）。

不過，近代有關福利國家與公民資格的討論，大多是從 T. H. Marshall (1950) 所著的一篇文章，〈Citizenship and Social Class〉談起⁴。此篇文章論述架構是從英國歷史發展而成，認為公民

資格的演化涉及了融合與分化的雙重過程：一方面，地域上的融合係指民族國家與其公民之間的社會契約關係的形成，民族國家確立了國家邊界成為賦予公民權利的單位和排除非其公民的公權力機制。另一方面，分化的過程則是牽涉到權利功能的分化與官僚體系的細緻化。

在其文章中，公民資格是一種給予國家共同體（national community）中正式成員（full member）的地位。行使權利總是包含著義務（duty），國家也不例外。以國家來說，國家行使其權利要求公民效忠、參與國家事務、對於國家產生認同，此時國家需履行的責任義務就是保障公民的公民資格權利。公民則相反，要求國家賦予其公民權利地位前，需服從遵守國家的法律規範。符合該國家的法定規範並履行國家內文化的義務，如：服兵役、納稅……等，即負起公民資格的責任。

T. H. Marshall 進一步考察了英國公民資格中三種權利要素的演進過程，認為市民權（civil right）是從 18 世紀開始發展而來，主要針對個人自由的相關權利要素，譬如人身自由、言論、思想和信仰自由、擁有財產和訂立有效契約的權利以及司法權利。市民權在本質上即是一種自由的身分。市民權包括著財產權與自由權，每一種自由都與市民權結合在一起。市民權提供了公民反對國家的權利，針對政府的抗議在法律上具有合法性，使國家背負起為公民負責的約

⁴ 最先是發表於 1949 年在 Cambridge 大學的 A. H. Marshall 講座上的演講。

束。認為國家最好將公民資格權利稱為「國家對其成員應盡的責任」。過去的工人階級運動及政治與產業上反對資本主義的行為裡，都能看見市民權行使的影子。

而政治權（political right）始於 19 世紀，公民在此時逐漸獲得參與、行使政治權的權利，如具有選舉、罷免、創制與複決權。公民資格在 19 世紀的英國並不具有政治成分，因為公民選舉權是僅限經濟階級的特權。因此，19 世紀的政治權屬於「公民權利的輔助性產物」。談到政治權的過去，一定得提 20 世紀的工業權利，藉由其工會的影響力，利用工會在與政府的合作中保衛他們。這種互動狀況隨著工會領導人在政治上的被併入，存在於工業公民資格，作為一種政治上的公民資格體系的補充權利次級體系。換句話說，政治權不僅在於既有權利的享有，更為重要的是將既有權利授予更多的人。

最後，則是社會權（social right），所指稱的是從某種程度的經濟福利與安全到充分享有社會遺產並且依據社會認同的標準享受文明生活的權利，如受教育和社會服務體系。也就是說，社會權指國家對於公民負起照顧保護責任的實際行動，如：社會保險、社會救助與社會津貼。社會權利滿足了公民生存的最低水平。消除資本主義發展，人民追求自己的財產權所造成的階級衝突。為不同經濟階層的公民，提供弱勢族群階級流動的機會。社會權利保護著國家內的

不同群體，消除因個人身分而產生的公民權利不平等，包含：中低收入戶、急難救助金等措施。從出生到安老，都屬於社會權利的範疇，讓國家公民享有生活上最低限度的保障。

國家透過民族國家的建立確立了其成員之公民資格，而此不僅確立了誰是公民，而且同時也確立了國家與公民之間的權利與義務關係（Crepaz, 2008; Dwyer, 2010; Flora & Alber, 1981; Flora & Heidenheimer, 1981; Marshall, 1950; Sainsbury, 2012; Schierup & Castles, 2006）。Marshall（1950）從英國公民資格演化史建立其公民資格的內涵，其中有一點即是公民資格在「民族國家」的地緣政治基礎上，也就是說只有當個人成為社群或是社會的完全成員（full member）時，才會被賦予公民的權利。因此，公民資格的賦予往往會成為建立在民族國家成員的先決條件（Turner, 1993）。透過這樣公民資格的賦予，現代國家才能將被統治者整合進來。此即社會不斷被「涵括（inclusion）」進入政治系統的過程，而此是一種功能系統的強化過程（Luhmann, 1990；呂建德，2003）。

此一政治涵括的過程，其實同時也確立了其排他性的性質。一般來說，國家與公民之間的權利與義務關係，是互相賦予對應的權利，讓國家擁有權利保障國家公民的基本人權。從歷史上，國家形成是建立在民族主義的基礎上。人民之間擁有相同文化背景、相似價值

觀，因此才能形成一個所謂的想像的共同體（Anderson, 2006）。移民與其移居之國家，擁有著不同的文化概念，故並不符合主流價值對於公民資格的認知。而移民之於公民，在公民資格需履行國家義務的前提下，並不具備公民資格，故無法享用國家賦予人民的公民權利、政治權利與社會權利。公民資格具有排他性的特徵，而此即會造成所謂的福利沙文主義。

二、社會團結的兩難：從公民資格到福利資格

此一公民資格性格上的排他性，卻在全球化時代中面臨挑戰，而使得公民資格賦予的過程中，產生兩個層次的問題。第一，就是誰可以成為政治社群中所劃分與限定的成員，也就是獲得此政治社群的公民資格。第二，誰可以領取福利？基本上，公民資格本身是具有排他性的。而此排他性的性格是來自於其政治涵括的過程。就如前述，在民族國家形成之際，國家透過此種政治涵括的過程，不斷地透過賦予公民資格納入新的成員。同時，國家與公民之間也形成了兩種社會契約。一種是有關政治正義的民主程序契約，國家的公民可以透過多種途徑參與國家政策的制定過程或是監督國家，而非消極地劃分公私界線。另一種，則是社會正義的社會契約，則是有關於社會權的賦予，此一層次的社會契約指涉了公民可以依據社會權而請求國家給付，而並非是基於國家父權式

的恩寵。

此一社會契約所形成國家與公民之間的關係體系，即是一種進行風險分擔的道德共同體。在此一道德共同體中，國家與公民以及每個成員彼此間皆負有權利與義務關係，當某些成員面臨社會所共同認定的社會風險衝擊時，其他成員具有排除這些風險的義務，而共同體的範圍即是以民族國家為界線而框限起來（Crepaz, 2008; Flora & Heidenheimer, 1981; Luhmann, 1990; Marshall, 1950; 呂建德, 2001）。就此意義而言，民族（福利）國家不僅僅是功能上地產生集體權威性價值分配的政治體系，同時也是一個情感與道德上的共同體。因此，所謂的「社會」政策其實投射了一個政治共同體對於邊界的想像，對於誰才具有領取資格的定義反映了這條界線必須劃定在什麼地方。就如Turner（1993）所述，公民資格的賦予往往會成為建立在民族國家成員的先決條件。

基本上，就如同過去有關公民資格的討論，或者直接延續T. H. Marshall（1950）對於公民資格的討論，透過傳統公民藉由權利與義務關係的建立，公民資格的獲得就等同於社會權的賦予，因此藉此進行風險分擔與資源的重分配，以建立一個道德共同體（Dwyer, 2010, 2000; Taylor-Gooby, 2009; 呂建德, 2003）。基本上，此一道德共同體是一高度同質的群體，因此其成員在情感上願意透過國家所建立的風險分擔的機制進行風險分擔與資源的重分配。但是，在

全球化的時代中，全球移動（不論是移民或是移工）越來越成為各國的普遍趨勢，再加上普世人權的價值擴散，使得個人基本社會權以及公民資格在全球化社會中逐漸地脫鉤。譬如，受教權以及基本醫療服務權利或者是領取最低生活保障給付的權利，在西方福利國家中都逐漸成為基本的人權，而非是立基於公民資格的政治基礎上。因此，獲得公民資格以及誰可以領取福利就成為兩個層次上的不同問題。

然而，問題在於當以民族國家以及公民資格為基礎所建立的道德共同體開始逐漸地異質化之後，越來越多非原本的成員被納入體系中，其成員在情感上即會開始質疑國家所建立的風險分擔機制的正當性，因為他們不願意與其他外來的成員進行風險分擔與資源的重分配。而此即會產生所謂的社會團結的兩難，亦即當一個國家的組成越是異質化，其社會大眾對於福利國家的支持就越低（Brenzau & Eger, 2016; Burgoon, 2014; Burgoon et al., 2012; Crepaz, 2008; Degen et al., 2018; Eger & Brenzau, 2017; Hjorth, 2015; Mau & Burkhardt, 2009; Mewes & Mau, 2012; Reeskens & van Oorschot, 2012; Spies, 2018; Van Der Waal et al., 2013）。基本上，福利沙文主義即是從此衍生而來。福利沙文主義係指國家的社會保障只提供那些屬於社群中同族群或者是被認為是屬於同社群的族群，以及那些能夠對此社會保障體系有所貢獻的人（如繳納保費或是繳稅）

（Hjorth, 2015; Mewes & Mau, 2012; Reeskens & van Oorschot, 2012）。

三、福利沙文主義？——兩種不同的觀點

關於社會大眾對於誰可以獲得公民資格的身分，以及外來移民是否可以取得福利領取資格，以及在這兩個問題的態度和呈現何種社會分化，在國外已經累積相當多的文獻（Berg, 2013; Cavaille & Marshall, 2018; Crepaz, 2008; Gravelle, 2016; Hainmueller & Hopkins, 2014; Hjorth, 2015; Mewes & Mau, 2012; Reeskens & van Oorschot, 2012; Sainsbury, 2012; Van Der Waal et al., 2013; van der Waal et al., 2010）。國內關於對於移民的態度的研究大多著重誰可以取得公民資格，而且已經累積相當程度的成果（傅仰止、張心潔，2014；夏曉鵬，2001；張翰璧、張晉芬，2013；曾熾芬，2008、2006；王宏仁，2008、2001；蔡明璋，2011；陳志柔、于德林，2005；陳志柔、吳家裕，2017），然而對於移民是否可以取得福利資格上的態度研究卻是相對較為缺乏（蔡明璋，2011；趙彥寧，2004）。因此，本研究在此會特別著重於後者，也就是臺灣民眾對於外來移民是否取得福利資格上做一分析與探討。

基本上，過去大抵可以分為兩種研究方向，分別是有關於強調經濟誘因的經濟理性觀點以及強調意識形態／國家

認同的觀點 (Crepaz, 2008)。⁵ 首先，在經濟理性觀點中，所得、教育、主觀階級等社經地位的變項，都曾被提出是主要影響社會大眾是否對於提供福利給予外來移民的態度的重要變項 (Burns & Gimpel, 2000; Cavaille & Marshall, 2018; Citrin et al., 1997; Gerber et al., 2017; Hainmueller & Hopkins, 2014; Scheve & Slaughter, 2001)。一般而言，外來移民會與本國的公民開始競爭經濟資源，優勢的外來移民可能會搶了本國公民的工作機會，而弱勢的外來移民可能有較多的機會使用福利政策，而本國公民卻可能是主要的繳稅或是繳納保費的人 (Mewes & Mau, 2012; Scheve & Slaughter, 2001; van der Waal et al., 2010)。因此，過去的文獻常常指出低社經地位的人口群相較於高社經地位的人口群而言，會較為傾向負面或是對於移民持有相對保留的態度，主要是因為移民可能大多從事低技術、低薪的工作，且替代性也相對較高，因此可能容易與低社經地位人口群的工作機會產生替代性效果。但是，對於高社經地位人口群而言，他們可能多從事高技術以及高薪的工作，因此移民的移入對於他們而言，可能並不會構成威脅或是與他們的工作機會產生競爭的情況，甚至可能因

為外來移民從事低技術與低薪的工作，反而有利於降低生產與日常消費的人力成本，使得整體物價相對較低，而有利於本國高薪者 (Hainmueller et al., 2015; Scheve & Slaughter, 2001)。沿此一論點，福利沙文主義往往會指涉社經地位較低的人口群，會較反對或者是認為應該嚴格限制外來移民使用本國的福利資源。本研究的主要假設是臺灣社經地位越弱勢的人口群，越可能傾向認為應該嚴格限制外來移民使用臺灣福利資源。

除了強調經濟理性的經濟誘因機制之外，另外一種觀點解釋社會大眾對於移民的態度或是外籍移民是否可以領取福利的態度，主要著重於非經濟誘因的社會價值、意識形態或者是國家認同 (Gravelle, 2016; Hainmueller et al., 2015; Hainmueller & Hopkins, 2014; Larsen et al., 2018)。美國有關移民態度的研究就發現，關於移民議題態度的影響因素，主要是非經濟性的解釋因素，而且大多數由關於國家認同和民族認同等因素所影響 (Hainmueller & Hopkins, 2014)。但是，是否提供福利給予外來移民其實會牽涉到個人的意識形態，譬如個人意識形態越傾向左派，不僅會傾向支持經濟平等主義，支持重分配政策，也會較為傾向支持提供福利給予外來移民；反之，支持右派的人本身就可能不願意支持所得重分配政策，因此就不會希望提供福利給予外來移民 (Hjorth, 2015; Mewes & Mau, 2012; Reeskens & van Oorschot, 2012; van der Waal et al.,

⁵ 陳志柔、吳家裕 (2017) 在研究臺灣民眾對於外籍配偶移民的態度時，整理過去的研究，區分三種研究軸線，分別是強調經濟誘因的經濟理性機制、強調社會心理接觸的社會脈絡機制、以及彰顯意識形態與價值系統的符號政治論。

2010)。基本上，在臺灣的脈絡中，過去泛綠往往被視作相對左派的政黨（林萬億，1997；陳盈方等，2013），但是近來因為統獨議題逐漸成為臺灣社會主要議題，因此使得藍綠的分化不再是沿著傳統的左右，而是呈現統獨上的差異（Tsai et al., 2019；蕭怡靖、鄭夙芬，2014）。因此，可以假設藍綠在此一議題上可能並不會有統計上地顯著差異。

另外，則是國族認同也會影響到是否會願意提供福利給予外來移民（Béland & Lecours, 2008; Breznau & Eger, 2016; Burns & Gimpel, 2000; Crepaz, 2008; Hainmueller & Hopkins, 2014; Larsen et al., 2018）。國族認同在臺灣是一個重要的議題，這不僅可能會影響其背後的意識形態以及態度與行為模式，同時也可能會影響其移民和外勞政策（Rich, 2019；曾熾芬，2004；趙彥寧，2004）。因為臺灣的政治分化目前已經越趨於建立在統獨的分化以及國族認同上（蕭怡靖、鄭夙芬，2014），因此政黨的政治論述以及國族認同的意識形態，都可能影響社會大眾或是其支持者對於移民政策的態度以及是否願意提供福利給予外來移民的態度。基本上，國外的研究支持類似的觀點，也就是福利政策是可能建立在其國族主義的基礎上（Bay et al., 2016; Béland & Lecours, 2008; Hjorth, 2015; Johnston et al., 2010; Larsen et al., 2018）。在臺灣的脈絡中，泛綠陣營強調以臺灣為主體的國族認同，因此強化了我群與他群之間的劃分，使得臺

灣人的我群的國族認同進一步被強化，而使得被劃分為他群的外來移民可能有較為負面或是採取保留的看法，因此支持泛綠的民眾可能反而會比較反對提供移民福利（陳志柔、于德林，2005）。此點針對來自於中國的外來移民或是陸生而言，可能更是如此。因為目前臺灣面臨來自於中國的威脅，而可能使得以臺灣為主體的國族認同，更反對中國籍的外籍配偶或是留學生使用全民健康保險的資源。

參、研究方法與統計資料處理

本文以 2014 年臺灣社會變遷基本調查計畫第六期第五次：公民權，分析影響臺灣民眾如何看待移民的福利政策。其中，本次的調查內容設計主要包括，除了基本個人人口與經濟特徵的變項之外，另外還有關於臺灣民眾對於政治意識、政治信任等題組，如對於國家的信心態度等。本調查的抽樣收集資料方式採用分層多階段 PSS 抽樣法（stratified multi-stage probability proportional to size sampling），各層內採用抽取率與單位大小成比例等距抽樣法。計畫採三階段抽樣，除花東地區使用二階段抽樣，採地區分層，各階段的抽樣單位分別是第一抽出單位為鄉鎮，第二抽出單位為村里或集群村里；最終抽出單位則為個人。有效樣本共計有 2,004 份。

在依變項上，我們採取了四個題目，分別是詢問臺灣民眾認為是否應該

限制不同地區的外籍女性配偶加入全民健康保險，包括歐美與日本先進國家、東南亞國家、中國大陸籍以及中國大陸的外籍生。事實上，此四題具有兩個意涵。第一，全民健康保險雖說是屬於社會保險，其福利資格是建立在保費繳納的基礎上。但是，臺灣社會保險制度的財務大多是依賴國家補貼以及勞資雙方繳納，而非單純的勞資雙方繳納而已，因此臺灣的全民健康保險具有一般以稅收為基礎的福利政策的性質。而且在早期全民健康保險的資格，只是需要繳納保費，而非需要居住的資格，使得許多僑民可以透過短期繳納保費，即可使用健康保險，因此對於許多長期繳納保費的本國籍公民而言，這是一種不公平的現象。許多反對僑民、陸生和外籍移民加入全民健康保險的聲音油然而生。

第二個意涵在於此四題分別詢問了臺灣民眾對於不同地區外來移民加入全民健康保險的看法，這個可以讓研究進一步分析對於不同國家的外來移民的態度是否有所謂的階層化的現象。事實上，在過去的研究中，就指出臺灣的外來移民／移工存在著所謂的國族階級主義，也就是臺灣的移民政策是以國族階層主義為基礎，對於低階移民採取零移民的政策（Rich, 2019；曾熾芬，2008、2006；藍佩嘉，2008）。而臺灣民眾對於外來移民是否能夠使用福利資源的態度，是否會反映此一國族階層主義呢？這四個依變項可以粗略地描繪此一圖像。

在自變項上，在基本的人口變項，

主要包括性別與年齡。性別是二項式的類別變項，而年齡則是連續變項。其他主要自變項是以社經地位相關的變項為主，包括像是所得、教育與工作狀況等。所得變項，則是連續變項；教育程度，則為教育年限的連續變項；而就業狀況的部分，則是將其劃分為核心勞動者（insider）／非核心勞動者（outsider）的二項式類別變項，在選項中全職就業者以及國防役將會被歸類為核心勞動者⁶，其餘則是非核心勞動者，包括家庭主婦、失業者、非典型工作者等等。在就業狀況上採用核心勞動者和非核心勞動者的二分類劃分，主要是參考Rueda（2007）的作法，他指出在當代後工業社會中，社會政策偏好的分化會出現在核心勞動者與非核心勞動者之間（同樣可以見於Lindvall & Rueda, 2013; Marx, 2015; Saint-Paul, 2000; Schwander & Häusermann, 2013）。另外，我們也加入兩個非社經地位的變項，皆為類別變項。一個是政黨支持，包括泛藍、泛綠和其他，除了政黨支持之外，也可用來當作個人的意識形態；另外一個則是族群自我認同，包括臺灣人、中國人、兩者皆有和其他。

因為我們將依變項歸為是否應該有所限制，回答應該有所限制或者是嚴格限制的，都歸為有所限制，編碼為 0；而回答盡量不要有所限制的，都編為 1。

⁶ 考慮臺灣過去徵兵制的特殊性，服國防役的人基本上與一般全職工作並無兩樣，因此將其歸類為核心勞動者。

因為依變項是二項式，所以統計方法採用二項式邏輯斯迴歸分析（binomial logistic regression analysis）。針對每個依變項，都呈現兩個迴歸模型。第一個模型除了納入基本的人口變項之外，還會納入所得和就業狀況。第二個模型，則是會加入政黨支持以及族群自我認同的變項。在迴歸模型中，如果有樣本在任何一个變項中遺漏的話，都會被剔除。在所有迴歸模型中，樣本數約在 1622 個到 1605 個之間，樣本數的差異並不大。

肆、臺灣經驗的分析：社會團結的兩難？

本文主要目的著重於社會團結的兩

難在臺灣的實證分析，探討臺灣民眾對於提供全民健康保險體系給予其他外來移民或是外籍學生使用的態度。我們將外來移民分為四類，分別是來自於先進歐美國家與日本的女性配偶、來自於東南亞國家的女性配偶、來自於中國的女性配偶以及中國大陸學生（陸生）。從次數分配來看（圖 2），基本上，呈現了非常對立的情況。針對於來自於歐美國家以及東南亞國家的婚姻移民，大約有六成的臺灣民眾認為應該提供全民健康保險給她們，而且盡可能不要有任何限制，但是換句話說，有四成左右的臺灣民眾認為應該嚴格限制或是要部分限制這些婚姻移民加入全民健康保險。

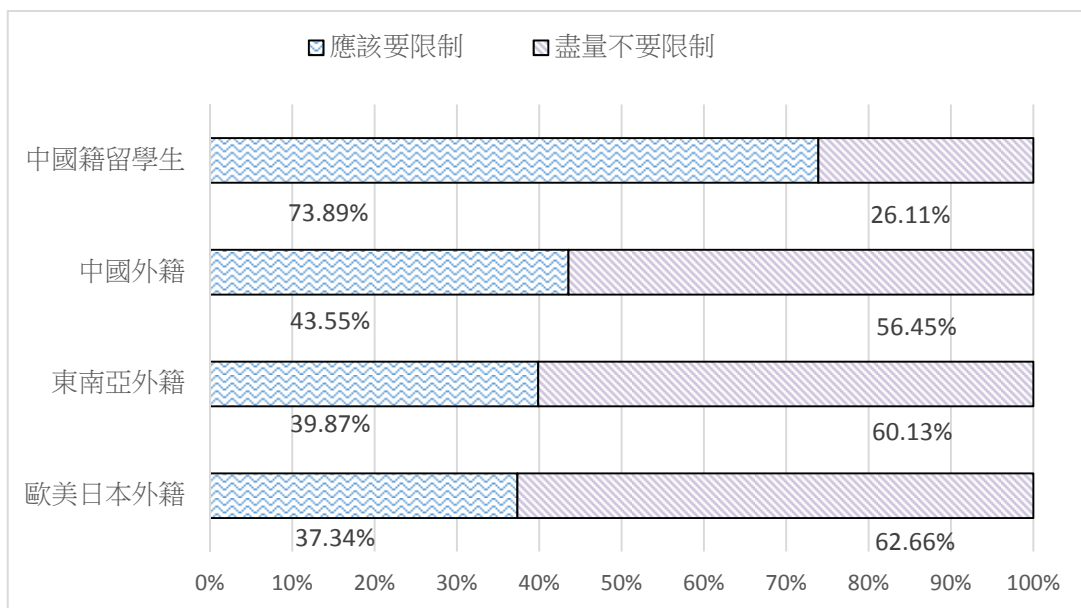


圖 2 臺灣民眾對於不同移民或是僑生是否參與全民健康保險的態度

資料來源：2014 年臺灣社會變遷基本調查計畫，第六期第五次，以及作者自行整理。

但是，一旦中國因素納入的話，臺灣民眾對於外來移民加入全民健康保險是否有所限制的態度就有所不同。來自於中國的婚姻移民，有 44% 左右的臺灣民眾認為應該要有所限制，甚至嚴格限制；但是，有 56% 的人認為應該不要有所限制。但是，如果問及陸生時，認為應該限制或是嚴格限制的比例就大幅上升，高達 73.89% 人認為應該限制陸生加入健保；僅有 26% 的人認為不應有所限制。這很有可能是因為陸生只是暫時來臺，不具有臺灣國籍，因此大多數的臺灣民眾認為他們不應該使用健保。雖然只是次數分配上的描述，但是可以初步的發現臺灣民眾對於不同國籍或是不同的外來人口群是否可以加入全民健康保險有國族上的差異。此一結果顯示臺灣民眾對於外籍移民或是外來者是否能使用福利資源的態度呈現了國族上的階層分化現象。同時也可能隱含著對於中國籍外來移民以及陸生的相對不友善的態度。這可能是因為目前臺灣與中國之間有著敵對的關係，使得臺灣民眾對於中國籍的外來移民以及陸生有著相對不友善的態度。

接著，我們以二項式邏輯斯迴歸針對四個依變項進行分析（表 1），四個依變項的迴歸分析結果呈現了相當不一樣的圖像。首先，人口變項，年齡是顯著的變項。性別對於移民是否應該享有國內福利資源的影響是非常不一致的。譬如，Mewes & Mau（2012）的統計分析結果就呈現了女性對於是否應該提供福

利資源給予外來移民的態度是相對負面的；但是，Schmidt-Catran & Spies（2016）針對德國各邦進行跨時分析，就顯示男性對於提供福利資源給予移民是較為保守的。不過，Emmenegger & Klemmensen（2013）卻發現性別並沒有顯著差異。本研究的統計結果則是支持 Emmenegger & Klemmensen（2013）的看法，性別對於是否提供全民健康保險給予外籍配偶並沒有顯著的差異，無論是任何一個類別皆是如此。

在年齡方面，則是很一致呈現具有顯著性的效果，而且年齡越大的人，對於讓外來人口加入健保的態度越是負面。不過，過去的研究在年齡對於是否提供福利給予外來移民者的態度，並沒有一個很清楚的定論（Brezna & Eger, 2016; Burgoon, 2014; Burgoon et al., 2012; Crepaz, 2008; Hjorth, 2015; Mewes & Mau, 2013, 2012; Schmidt-Catran & Spies, 2016）。這背後可能有很多不同的原因，其中之一有可能是因為年齡越大的人口群，是比較保守的人口群（葉崇揚等，2017），因此他們對於外來人口加入健保的態度可能會是比較負面的。不過，必須注意的是，由於缺乏跨時的比較，因此本研究無法透過 APC（Age-Period-Cohort）的統計方式，確認此一變項是年齡的效果還是世代的效果（林宗弘，2015）。

除了人口變項之外，在檢證福利沙文主義時，主要著重於個人社會經濟地位是否會影響其對移民使用福利資源的

態度(Crepaz, 2008; Mewes & Mau, 2013, 2012)。福利沙文主義認為經濟越為弱勢的人口群，會傾向反對提供福利給予外來移民，因為對經濟弱勢的人口群而言，提供福利資源給予外來移民可能會排擠其所能獲得的資源。所以在此福利沙文主義的基本假設即是經濟優勢的人口群越傾向支持提供全民健康保險給予外來移民。在迴歸分析中，納入教育、所得以及就業狀況（是否屬於非核心勞動者）三個社經地位的變項。其中，最重要的解釋變項是個人所得；個人的教育程度以及就業狀況對於外籍移民是否加入全民健康保險都無顯著的影響。首先，在教育程度上，雖然國外有研究指出教育程度會影響個人對於是否提供福利資源給予外來移民的態度(Breznau & Eger, 2016; Cavaille & Marshall, 2018; Eger & Breznau, 2017; van der Waal et al., 2010)，但是也有研究指出教育程度對於福利沙文主義並沒有顯著的影響(Mewes & Mau, 2013, 2012)。不過，基本上，本研究顯示教育程度的差異對於個人是否支持外籍配偶或是中國籍學生加入全民健康保險沒有顯著的影響。

另外，就業狀況也無顯著的影響。此一結果顯示不論是核心勞動者或非核心勞動者，對於外籍配偶以及中國學生是否加入全民健康保險無顯著的差異。就直覺而言，核心勞動者是全民健康保險財務的主要貢獻者，因此可能會比較反對外來移民加入全民健康保險。但是，此一變項並無顯著差異，可能是因為全民健康保險是普及式社會保險體系，不論核心勞動者或非核心勞動者都必須繳納保費才能使用醫療服務。此外，媒體針對僑民或是外籍人士使用健保的報導，可能使得全民對於外來移民使用健保服務的態度有所改變。不過，媒體因素對於是否願意讓外來移民加入全民健康保險的態度的影響無法從統計中發現。這需要進一步的研究。最後，另一個可能的原因是因為工作貧窮的狀況愈益明顯。工作貧窮的人口群，可能會面臨低薪但工作時數長的情況，使得他們即便在統計調查中可能會被視作是核心勞動者，這群工作貧窮人口群可能依然處於相對較低的經濟狀況。而這使得核心勞動者和非核心勞動者在政策偏好上就無統計上地顯著差異。

表1 二項式邏輯斯迴歸分析

	歐美日本外籍		東南亞外籍		中國外籍		中國籍留學生	
	Model (1)	Model (1)	Model (1)	Model (2)	Model (1)	Model (2)	Model (1)	Model (2)
性別(參照組：男性)	Coef.(Std. Err.)	Coef.(Std. Err.)	Coef.(Std. Err.)	Coef.(Std. Err.)	Coef.(Std. Err.)	Coef.(Std. Err.)	Coef.(Std. Err.)	Coef.(Std. Err.)
年齡	-2.02(.106)	-1.94(.107)	-1.80(.105)	-1.74(.105)	-1.50(.103)	-1.34(.104)	-2.06(.117)	-1.72(.119)
教育程度	-.009(.004) *	-.013(.004) **	-.011(.004) **	-.014(.004) ***	-.009(.004) *	-.013(.004) ***	-.011(.005) *	-.017(.005) ***
所得	.022(.018)	.010(.018)	.022(.017)	.011(.018)	.007(.017)	-.007(.017)	.017(.020)	.000(.020)
就業狀況(參照組：核心勞動者)	.064(.023) **	.066(.023) **	.041(.022)	.044(.022) *	.043(.022) *	.047(.022) *	.028(.022)	.037(.023)
政黨(參照組：泛藍)	.231(.129)	.239(.130)	.085(.127)	.093(.127)	-.054(.124)	-.048(.125)	.189(.140)	.203(.142)
泛綠								
其他		-.376(.309)		-.555(.306)		-.609(.298) *		-.639(.365)
國家認同(參照組：台灣人)		-.352(.223)		-.417(.220)		-.354(.213)		.008(.222)
中國人		1.169(.514) *		.718(.442)		.867(.446)		1.322(.422) **
兩者都有		.313(.118) **		.315(.116) **		.463(.115) ***		.631(.125) ***
其他		.120(.927)		.253(.926)		1.053(1.162)		1.269(1.011)
_cons	.366(.343)	.872(.423)	.469(.339)	1.041(.419)	.438(.332)	.975(.410)	-.890(.374)	-.670(.451)
N	1,621	1,621	1,621	1,621	1,622	1,622	1,605	1,605
Pseudo R ²	0.0151	0.0225	0.0147	0.0216	0.0113	0.0233	0.0101	0.0316
McFadden's R ²	0.015	0.022	0.015	0.022	0.011	0.023	0.010	0.032
AIC	2120.37	2114.69	2158.24	2153.20	2209.67	2193.14	1842.65	1812.92
BIC	2152.71	2173.99	2190.59	2212.50	2242.02	2252.45	1874.94	1872.11

最後，所得變項，基本上，對於外籍女性配偶加入全民健康保險都呈現顯著且正向的影響，但是對於陸生卻是沒有顯著影響。此一結果呈現了臺灣福利沙文主義。首先，對於陸生是否加入全民健康保險的態度，不論所得高低都沒有太多的正面態度，這可能是因為中國因素以及陸生只是短暫來臺的原因。國籍有無，對於臺灣人在是否提供外來移民或外來者加入全民健康保險和福利給付的態度，可能是一個重要的影響因素。不過，對於其他外來移民群體加入全民健康保險是否應該有所限制的態度，都是呈現所得越高的人越支持她們加入全民健康保險。換句話說，所得越低的人口群越支持應該要限制外來移民者加入健保。這背後的原因就如福利沙文主義的文獻所提到的，社會經濟地位較低的人口群，因為可能會與外來人口群競爭經濟與福利資源，因此反而可能會反對外來人口群使用福利或是經濟資源 (Banting, 2010; Breznau & Eger, 2016; Crepaz, 2008; Degen et al., 2018; Eger & Breznau, 2017; Hjorth, 2015; Kulin et al., 2016; Rueda, 2017; Sainsbury, 2012; Schmidt-Catran & Spies, 2016; Van Der Waal et al., 2013)。研究結果基本上支持社經地位對於社會團結的兩難的影響，也就是強調經濟誘因的福利沙文主義，亦即經濟地位越為優勢的人口群，對於外來人口加入全民健康保險是否應該有所限制上的態度，是較為正面的 (Crepaz, 2008; Hjorth, 2015; Kulin et al., 2016;

Mewes and Mau, 2013, 2012; Reeskens & van Oorschot, 2012; Rueda, 2017)。

最後，在各個依變項中的第二個迴歸模型中，都加入兩個有關意識形態的變項，分別是有關個人支持的政黨傾向以及族群認同。一般而言，屬於左派的人大多會比較支持社會福利的開展，而且對於移民也有較友善的態度；但是右傾的人口群則是會比較不支持重分配政策以及對移民的態度較為不友善 (Burgoon, 2014; Coughlin, 1980; Crepaz, 2008; Eger & Breznau, 2017; Emmenegger & Klemmensen, 2013; Kulin et al., 2016; Schmidt-Catran & Spies, 2016; Spies, 2018)。但是，臺灣的政黨並沒有很明顯地左右派之分，主要是因為 2000 年之後，藍綠之區分慢慢轉變成為統獨之間的分化 (蕭怡靖、鄭夙芬, 2014)。最近葉崇揚等 (2017) 的研究也呈現出臺灣政黨偏好在福利態度上並沒有顯著的影響。換句話說，在臺灣政黨傾向並非是一個解釋福利態度的主要因素。而此也呈現在迴歸分析中，個人支持的政黨傾向對於是否應該提供全民健康保險給予外來移民者，除了對中國籍配偶之外，對於其他依變項沒有顯著的效果。這一點並不意外，主要是因為泛綠陣營近來強調臺灣主權優先的臺灣價值，對於與中國的互動以及相關的政策會比較謹慎。而過往臺灣有關中國籍配偶取得公民資格的研究中，也顯示泛綠的支持者會比較反對中國籍配偶取得公民資格 (陳志柔、于德林, 2005; 陳志柔、吳家

裕，2017)。這一結果，也支持了葉崇揚等（2017）以及蕭怡靖、鄭夙芬（2014）的研究，目前臺灣藍綠兩大陣營的區分，並非是傳統的左派與右派之間的劃分，而是根據統獨與對中國關係的分立。

最後，則是個人族群認同，我們將個人族群認同區分為認為自己是臺灣人、認為自己是中國人、兩者皆是以及其他。基本上，國外的研究也大多支持國族認同政治會影響個人對於支持是否提供福利給予外來移民的態度（Béland & Lecours, 2008; Breznau & Eger, 2016; Hjorth, 2015; Johnston et al., 2010; Wolfe & Klausen, 1997），雖然國內並沒有針對此進行量化的分析，可是從移民的態度研究中，也可以發現認同政治是重要的因素（蔡明璋，2013、2011；陳志柔、于德林，2005；陳志柔、吳家裕，2017）。從本研究的迴歸分析中，也可以發現認同政治是一個重要的影響因素。認為自己是中國人以及兩者皆是，會傾向支持提供福利或全民健康保險給予外來移民。可能是因為主要故鄉認同並非為臺灣，因此反而可能會認為自身對於臺灣而言屬於外來移民者，而增加了他們對於支持提供全民健康保險給予外來移民的態度。陳志柔、吳家裕（2017）的研究就顯示過去十年間（從 2004 年到 2014 年），本省族群與外省族群之間對於移民的態度一直存在著差異，背後的主要解釋機制即是臺灣的族群關係以及國族政治所形塑的意識形態。不過，本研究也發現認為自己是中國人的群體，存在移

民的國族階層主義，因為他們傾向願意讓先進國家的外籍配偶加入全民健康保險，卻與臺灣人在讓東南亞以及中國籍配偶加入全民健康保險上並無顯著差異。背後的原因，需要進一步的研究。但是，基本上，認同政治，對於提供福利給予外來移民的態度，是具有顯著性的影響。

小結：從統計分析來看，社會團結的兩難的確存在於臺灣民眾之間，其分化不僅出現在社經地位的差異，也出現在國族認同的差異上。所得越低的經濟弱勢人口群更傾向認為不應該提供全民健康保險給予外來移民者。但是，個人的族群認同也會影響其看法。

伍、結論

本文嘗試問一個問題，就是臺灣在全球化的時代下，外來移民越來越多，民族福利國家的組成越來越多元化，是否存在著所謂的社會團結的兩難？我們利用 2014 年臺灣社會變遷基本調查計畫，第六期第五次，主題為公民權的統計資料，分析臺灣民眾對於讓不同國家的女性外籍配偶以及陸生加入全民健康保險是否應該有所限制的態度，藉此了解臺灣是否有社會團結的兩難現象存在。

研究發現，臺灣的確存在著社會團結的兩難，且沿著社經地位（所得）以及國族認同。首先，所得是主要的影響因素，教育程度與就業狀況則無顯著影響。所得越低的人口群越支持對移民加

入全民健康保險的資格有所限制。這可能是因為低所得者不希望經濟資源與福利資源與外來人口分享與競爭。不過，臺灣民眾對於陸生加入健保是否需要限制的態度上，卻是呈現普遍負面的態度。可能是因為沒有國籍，所以不願意讓他們享有全民健康保險的福利，因此臺灣社會大眾對於暫時來臺的陸生是否加入全民健康保險持有保留的態度。同時也可能是因為媒體渲染的效果，造成社會大眾對中國籍學生能否享有福利的態度有所保留。此部分與國外的研究大致類似。

其次，臺灣國族認同政治對於社會團結的兩難也有所影響。如前述，社會團結的兩難是鑲嵌在民族福利國家的建構過程之中，尤其當臺灣在民族國家的建立與族群認同的形成過程中，福利國家也同時處於一個發展與建構的過程，特別是全民健康保險被認為是臺灣福利國家的核心政策，族群認同政治其實會影響社會團結的兩難的形成。實際上，在迴歸分析中，也初步呈現此一結果，認同自己是臺灣人的人口群，其實比較傾向不要提供福利給予外籍人口群。未來研究應該著重於臺灣民族國家以及族群認同政治對於社會團結的兩難的影響。

社會團結的兩難，的確存在於臺灣社會大眾之中。但是，在目前全球化的時代中，而且臺灣本身就作為一個多元族群以及移民國家，其實會遇到越來越多關於移工、移民等等人權以及社會保

障的議題，特別是臺灣近年來簽訂許多聯合國的人權公約，這類議題勢必會成為主要的社會議題之一。因此，如何解決移工、移民的社會權議題會面臨社會團結的兩難（Banting, 2010; Béland & Lecours, 2008; Burgoon et al., 2012; Reeskens & van Oorschot, 2012）。但是，臺灣目前對於相關議題的研究，特別是在是否提供外來移民福利資源的態度研究上，依然是相對缺乏的，這需要國內調查資料庫在此方面有進一步的發展，而且也期望在相關的調查資料中，能夠納入相關的題組，並能進行跨國比較，藉此了解臺灣制度的優劣。最後，本文認為解決此一兩難勢必需要透過更多元的討論以及更謹慎的民主程序，如民主論壇的方式（Larsen et al., 2018），讓我們臺灣重新思考相關的議題，進而討論出適合臺灣的政策與制度。

參考文獻

一、中文部分

- 王宏仁，社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場：以越南新娘為例，臺灣社會研究季刊，41 期，頁 99-127，2001 年 3 月 (<https://doi.org/10.29816/TARQSS.200103.0003>)。
- 王宏仁，臺灣的移民接受政策與國家認同，收錄於：王宏仁、李廣均、龔宜君編，跨越：流動與堅持的臺灣社會，頁 111-126，2008 年，臺北：群學。
- 王宏仁、張書銘，商品化的台越跨國婚姻市場，臺灣社會學，6 期，頁 177-221，2003 年 12 月。
- 呂建德，從福利國家到競爭式國家：全球化與福利國家的危機，臺灣社會學，2 期，頁 263-313，2001 年 12 月。
- 呂建德，與弱勢者的團結——尋找全民健保中的正義基礎，臺灣社會研究季刊，51 期，頁 51-94，2003 年 9 月。
- 林宗弘，再探臺灣的世代政治：交叉分類隨機效應模型的應用，1995-2010，人文及社會科學集刊，27 卷 2 期，頁 395-436，2015 年 6 月。
- 林萬億，影響臺灣民眾社會福利態度的因素，臺大社會學刊，25 期，頁 1-46，1997 年。
- 夏曉鵬，「外籍新娘」現象之媒體建構，臺灣社會研究季刊，43 期，頁 153-196 (<https://doi.org/10.29816/TARQSS.200109.0008>)。
- 張翰璧、張晉芬，全球化效果的侷限：臺灣民眾對接納跨國移民的態度，臺灣社會學刊，52 期，頁 131-167，2013 年 6 月。
- 陳志柔、于德林，臺灣民眾對外來配偶移民政策的態度，臺灣社會學，10 期，頁 95-148，2005 年 12 月 (<https://doi.org/10.6676/TS.2005.10.95>)。
- 陳志柔、吳家裕，臺灣民眾對外籍配偶移民的態度：十年間的變化趨勢 (2004-2014)，人文及社會科學集刊，29 卷 3 期，頁 415-452，2017 年 9 月。
- 陳盈方、呂建德、葉秀珍，朝向積極勞動市場政策 (1996-2011)：臺灣政黨的差異與趨同，臺灣社會學，26 期，頁 37-96，2013 年 12 月。
- 傅仰止、張心潔，性別化的社會資本與配偶網絡，社會科學論叢，8 卷 2 期，頁 125-165，2014 年 10 月。
- 曾熾芬，引進外籍勞工的國族政治，臺灣社會學刊，32 期，頁 1-58，2004 年 6 月 (<https://doi.org/10.6786/TJS.200406.0001>)。
- 曾熾芬，誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義，臺灣社會研究季刊，61 期，頁 73-107，2006 年 3 月。
- 曾熾芬，移住／居臺灣，收錄於：謝國雄主編，群學爭鳴：臺灣社會學發展史——1945-2005，頁 523-551，2008 年，臺北：群學。
- 葉崇揚、蔡明璋、呂建德，臺灣民眾對社會福利的態度——體制評價、道德經濟、階級與世代的影響，臺灣民主

季刊，14 卷 2 期，頁 1-48，2017 年 6 月。

趙彥寧，現代性想像與國境管理的衝突：以中國婚姻移民女性為研究案例，臺灣社會學刊，32 期，頁 59-102，2004 年 6 月 (<https://doi.org/10.6786/TJS.200406.0059>)。

蔡明璋，從接觸到接受？婚姻移民支持態度的再檢視，研究臺灣，7 期，頁 1-23，2011 年 6 月 (<https://doi.org/10.6456/JTS.201106.0003>)。

蔡明璋，臺灣民眾的跨國經驗：2000-2010 年分析，人文及社會科學集刊，25 卷 2 期，頁 221-261，2013 年 6 月。

蕭怡靖、鄭夙芬，臺灣民眾對左右意識型態的認知：以統獨議題取代左右意識型態檢測臺灣的政黨極化，臺灣政治學刊，18 卷 2 期，頁 79-138，2014 年 12 月。

藍佩嘉，跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上臺灣新富家庭，2008 年，臺北：行人。

二、外文部分

Anderson, Benedict, (2006), *IMAGINED COMMUNITIES: REFLECTIONS ON THE ORIGIN AND SPREAD OF NATIONALISM*. London: Verso.

Banting, Keith G. (2010). *Is There a Progressive's Dilemma in Canada? Immigration, Multiculturalism and the Welfare State: Presidential Address to*

the Canadian Political Science Association, 43(4) *CANADIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE* 797-820.

Banting, Keith, Will Kymlicka (2006), *Introduction: Multiculturalism and the Welfare State: Setting the Context*. In: Keith Banting and Will Kymlicka Eds., *MULTICULTURALISM AND THE WELFARE STATE: RECONGNITION AND REDISTRIBUTION IN CONTEMPORARY DEMOCRACIES*, pp. 1-45 Oxfors: Oxford University Press.

Bay, Ann-Helen, Henning Finseraas, Axel West Pedersen (2016). *Welfare Nationalism and Popular Support for Raising the Child Allowance: Evidence from a Norwegian Survey Experiment*, 39 *SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES* 482-494 (<https://doi.org/10.1111/1467-9477.12067>).

Beck, Ulrich (1999), *WHAT IS GLOBALIZATION?*. Cambridge: Polity.

Béland, Daniel, André Lecours (2008), *NATIONALISM AND SOCIAL POLICY: THE POLITICS OF TERRITORIAL SOLIDARITY*. Oxford: Oxford University Press (<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199546848.001.0001>).

Berg, Justin Allen (2013). *Opposition to Pro-Immigrant Public Policy: Symbolic Racism and Group Threat*, 83 *SOCIOLOGICAL INQUIRY* 1-31 (<https://doi.org/10.1111/j.1475-682x.2012.00437.x>).

- Brezna, Nate, Maureen A Eger (2016). *Immigrant presence, group boundaries, and support for the welfare state in Western European societies*, 59 ACTA SOCIOLOGICA 195-214 (<https://doi.org/10.1177/0001699316645168>).
- Burgoon, Brian (2014). *Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe*, 66 WORLD POLITICS, 365405 (<https://doi.org/10.1017/S0043887114000100>).
- Burgoon, Brian, Ferry Koster, Marcel van Egmond (2012). *Support for redistribution and the paradox of immigration*, 22 JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY 288-304.
- Burns, Peter, James G. Gimpel (2000). *Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy*, 115 POLITICAL SCIENCE QUARTERLY 201-225 (<https://doi.org/10.2307/2657900>).
- Castles, Stephen, Carl-Ulrik Schierup (2010). *Migration and Ethnic Minorities*. In: Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, Christopher Pierson Eds., THE OXFORD HANDBOOK OF THE WELFARE STATE, pp. 278-291, Oxford: Oxford University Press.
- Cavaille, Charlotte, John Marshall (2018). *Education and Anti-Immigration Attitudes: Evidence from Compulsory Schooling Reforms across Western Europe*, 113 AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW 254-263 (<https://doi.org/10.1017/S0003055418000588>).
- Citrin, Jack, Donald P. Green, Christopher Muste, Cara Wong (1997). *Public Opinion Toward Immigration Reform: The Role of Economic Motivations*, 59 THE JOURNAL OF POLITICS 858-881 (<https://doi.org/10.2307/2998640>).
- Coughlin, Richard M. (1980), IDEOLOGY, PUBLIC OPINION AND WELFARE POLICY: ATTITUDES TOWARD TAXES AND SPENDING IN THE INDUSTRIALIZED SOCIETIES. Berkeley: Institute of International Studies.
- Crepaz, Markus M. L. (2008), TRUST BEYOND BORDERS: IMMIGRATION, THE WELFARE STATE, AND IDENTITY IN MODERN SOCIETIES. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Czymara, Christian S., Stephan Dochow (2018). *Mass Media and Concerns about Immigration in Germany in the 21st Century: Individual-Level Evidence over 15 Years*, 34 EUROPEAN SOCIOLOGICAL REVIEW 381-401 (<https://doi.org/10.1093/esr/jcy019>).
- Degen, Daniel, Theresa Kuhn, Wouter van der Brug (2018). *Granting immigrants access to social benefits? How self-interest influences support for welfare state restrictiveness*, 29

- JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY 148-165 (<https://doi.org/10.1177/0958928718781293>).
- Dwyer, Peter (2000), *WELFARE RIGHTS AND RESPONSIBILITIES: CONTESTING SOCIAL CITIZENSHIP*, Bristol: Policy Press.
- Dwyer, Peter (2d. ed. 2010), *UNDERSTANDING SOCIAL CITIZENSHIP: THEMES AND PERSPECTIVES FOR POLICY AND PRACTICE*. Bristol: Policy Press.
- Eger, Maureen A., Nate Breznau (2017). *Immigration and the welfare state: A cross-regional analysis of European welfare attitudes*, 58 INTERNATIONAL JOURNAL OF COMPARATIVE SOCIOLOGY 440-463 (<https://doi.org/10.1177/0020715217690796>).
- Emmenegger, Patrick, Robert Klemmensen (2013). *Immigration and redistribution revisited: how different motivations can offset each other*, 23 JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY 406-422.
- Faulks, Keith (2000), *CITIZENSHIP*. London: Routledge.
- Flora, Peter, Jens Alber (1981), *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*. In: Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer eds., *THE DEVELOPMENT OF WELFARE STATES IN EUROPE AND AMERICA*, pp. 37-80, New Brunswick: Transaction Books.
- Flora, Peter, Arnold J. Heidenheimer (1981), *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*. In: *THE DEVELOPMENT OF WELFARE STATES IN EUROPE AND AMERICA*, pp. 17-34, New Brunswick: Transaction Books.
- Gerber, Alan S., Gregory A. Huber, Daniel R. Biggers, David J. Hendry (2017). *Self-Interest, Beliefs, and Policy Opinions: Understanding How Economic Beliefs Affect Immigration Policy Preferences*, 70 POLITICAL RESEARCH QUARTERLY 155-171 (<https://doi.org/10.1177/1065912916684032>).
- Gravelle, Timothy B. (2016). *Party Identification, Contact, Contexts, and Public Attitudes toward Illegal Immigration*, 80 PUBLIC OPINION QUARTERLY 1-25. <https://doi.org/10.1093/poq/nfv054>
- Hainmueller, Jens, Michael J. Hiscox, Yotam Margalit (2015). *Do concerns about labor market competition shape attitudes toward immigration? New evidence*, 97 JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMICS 193-207 (<https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2014.12.010>).
- Hainmueller, Jens, Daniel J. Hopkins (2014). *Public Attitudes Toward Immigration*, 17 ANNUAL REVIEW

- POLITICAL SCIENCE 225-249 (<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-102512-194818>).
- Hjorth, Frederik (2015). *Who benefits? Welfare chauvinism and national stereotypes*, 17 EUROPEAN UNION POLITICS 3-24 (<https://doi.org/10.1177/145116515607371>).
- Ireland, Patrick (2004), *BECOMING EUROPE: IMMIGRATION, INTEGRATION, AND THE WELFARE STATE*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Johnston, Richard, Keith Banting, Will Kymlicka, Stuart Soroka (2010). *National Identity and Support for the Welfare State*, 43 CANADIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 349-377 (<https://doi.org/10.1017/S0008423910000089>).
- Kulin, Joakim, Maureen A. Eger, Mikael Hjerm (2016). *Immigration or Welfare? The Progressive's Dilemma Revisited*, 2 SOCIUS 1-15.
- Larsen, Christian Albrekt, Morten Frederiksen, Mathias Herup Nielsen (2018), *European Welfare Nationalism: A Democratic Forum Study in Five Countries*. in: Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth eds., *ATTITUDES, ASPIRATIONS AND WELFARE: SOCIAL POLICY DIRECTIONS IN UNCERTAIN TIMES*, pp. 63-91, Cham: Springer International Publishing (https://doi.org/10.1007/978-3-319-75783-4_3).
- Lindvall, Johannes, David Rueda (2013). *The Insider-Outsider Dilemma*, 44 BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 460-475.
- Luhmann, Niklas (1990), *POLITICAL THEORY IN THE WELFARE STATE*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Marshall, Thomas Humphrey (1950), *CITIZENSHIP AND SOCIAL CLASS: AND OTHER ESSAYS*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, Paul (2015), *THE POLITICAL BEHAVIOUR OF TEMPORARY WORKERS*. Basingstoke: Palgrave.
- Mau, Steffen, Christoph Burkhardt (2009). *Migration and welfare state solidarity in Western Europe*, 19 JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY 213-229.
- Mewes, Jan, Steffen Mau (2012), *Unraveling Working-Class: Welfare Chauvinism*. In: Stefan Svallfors ed., *CONTESTED WELFARE STATES: WELFARE ATTITUDES IN EUROPE AND BEYOND*, pp. 119-157, Stanford: Stanford University Press.
- Mewes, Jan, Steffen Mau (2013). *Globalization, socio-economic status and welfare chauvinism: European perspectives on attitudes toward the exclusion of immigrants*, 54 INTERNATIONAL JOURNAL OF COMPARATIVE SOCIOLOGY 228-245 (<https://doi.org/10.1177/0020715213494395>).

- Nannestad, Peter (2007). *Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research*, 23 EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 512-532.
- Reeskens, Tim, Wim van Oorschot (2012). *Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism*, 53 INTERNATIONAL JOURNAL OF COMPARATIVE SOCIOLOGY 120-139.
- Rich, Timothy S (2019). How Taiwanese Think About Immigration: The Diplomat [WWW Document]. URL <https://thediplomat.com/2019/01/how-taiwanese-think-about-immigration/> (accessed 2.19.19).
- Rueda, David (2007), SOCIAL DEMOCRACY INSIDE OUT: PARTISANSHIP AND LABOR MARKET POLICY IN ADVANCED INDUSTRIALIZED DEMOCRACIES. Oxford: Oxford University Press.
- Rueda, David (2017). *Food Comes First, Then Morals: Redistribution Preferences, Parochial Altruism, and Immigration in Western Europe*, 80 THE JOURNAL OF POLITICS 225-239 (<https://doi.org/10.1086/694201>).
- Sainsbury, Diane (2012), WELFARE STATE AND IMMIGRANT RIGHTS: THE POLITICS OF INCLUSION AND EXCLUSION. Oxford: Oxford University Press.
- Saint-Paul, Gilles (2000), THE POLITICAL ECONOMY OF LABOUR MARKET INSTITUTIONS. Oxford: Oxford University Press.
- Scheve, Kenneth F., Matthew J. Slaughter (2001). *Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy*, 83 THE REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS 133-145.
- Schierup, Carl-Ulrik, Peo Hansen, Stephen Castles (2006), MIGRATION, CITIZENSHIP, AND THE EUROPEAN WELFARE STATE: A EUROPEAN Dilemma. Oxford University Press, Oxford.
- Schmidt-Catran, Alexander W., Dennis C. Spies (2016). *Immigration and Welfare Support in Germany*, 81 AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW 242-261.
- Schwander, Hanna, Silja Häusermann (2013). *Who is In and Who is Out? A Risk-based Conceptualization of Insiders and Outsiders*, 23 JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY 248-269.
- Spies, Dennis C. (2018), IMMIGRATION AND WELFARE STATE RETRENCHMENT: WHY THE US EXPERIENCE IS NOT REFLECTED IN WESTERN EUROPE. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2009), REFRAMING SOCIAL CITIZENSHIP. Oxford: Oxford University Press.
- Tsai, Chia-hung, Wang Ching-Hsing, Weng Dennis Lu-Chung (2019). *Personality Traits and Individual Attitude toward*

- the Independence-Unification Issue in Taiwan*, 54 JOURNAL OF ASIAN AND AFRICAN STUDIES 430-451 (<https://doi.org/10.1177/0021909618822116>).
- Turner, Bryan S. (1993). *Outline of a Theory of Human Rights*, 27 SOCIOLOGY 489-512.
- Van der Waal, Jeroen, Peter Achterberg, Dick Houtman, Willem de Koster, Katerina Manevska (2010). 'Some are more equal than others': economic egalitarianism and welfare chauvinism in the Netherlands, 20 JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY 350-363 (<https://doi.org/10.1177/0958928710374376>).
- Van Der Waal, Jeroen, Willem De Koster, Wim Van Oorschot (2013). *Three Worlds of Welfare Chauvinism? How Welfare Regimes Affect Support for Distributing Welfare to Immigrants in Europe*, 15 JOURNAL OF COMPARATIVE POLICY ANALYSIS: RESEARCH AND PRACTICE 164-181 (<https://doi.org/10.1080/13876988.2013.785147>).
- Wimmer, Andreas, Nina Glick Schiller (2003). *Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology*, 37 INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW 576-610.
- Wolfe, Alan, Jytte Klausen (1997). *Identity Politics and the Welfare State*, 14 SOCIAL PHILOSOPHY AND POLICY 231-255 (<https://doi.org/10.1017/S0265052500001898>).

The Dilemma of Social Solidarity: How Taiwanese Perceive Social Policy for Immigration

Chung-Yang Yeh,^{*} Hsiao-Hui Yang,^{**} Yu-Hsuan Yang,^{***} & Ren-Fu Huang^{****}

Abstract

Migration is a significant feature of the Taiwanese welfare state. However, ethnic diversity will result in the dilemma of social solidarity. This article aims to understand whether there is the dilemma of social solidarity in Taiwan, particularly focusing on the National Health Insurance, by analyse the 2014 Taiwan Social Change Survey data. Our main finding support the argument of the dilemma of social solidarity. Poorer people tended to show less support to offer healthcare services to migrants; and ethnic identity also plays a significant role in explaining public support for healthcare services for migrants. We argue that in the face of the dilemma of social solidarity more diverse discussion and deliberated democratic procedure would be necessary, and this would help to rethink this issue to find a way to resolve this dilemma.

Keywords: welfare attitude, immigration, National Health Insurance, the dilemma of social solidarity.

* Assistant Professor, Department of Sociology, Soochow University.

** Assistant Professor and Director of the Senior Citizen Service Management, Chung-Jen Junior College of Nursing, Health Science and Management.

*** Graduate student, Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan University.

**** Graduate student, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University.

《法律扶助與社會》徵稿啟事

2017 年 5 月 10 日編輯委員會會議決議通過

- 一、本刊為財團法人法律扶助基金會所發行之學術期刊，每年刊行二期（三月、九月）。
- 二、本刊歡迎與法律扶助及弱勢權益相關領域之法學、社會學、犯罪學、人類學、經濟學、心理學、公衛學等相關學門論著投稿，稿件性質包括研究論文及文獻評論，來稿字數（含本文、附錄、註腳、參考文獻），上限為三萬五千字，酌予稿費。
 - （一）研究論文：具有原創性或發展性之理論與實證研究之學術性論文。
 - （二）文獻評論：對於國內外文獻之評論。
- 三、本刊恕不接受一稿多投，亦不接受已刊登於其他出版品之論文。投稿後，來稿或其部分內容被其他出版品接受刊登者，作者應即告知本刊。來稿部分內容已刊登於其他出版品者，投稿時請說明來稿與已出版者之實質差異。
- 四、除特約邀稿外，本刊僅接受中文原著之來稿。
- 五、稿件撰寫格式，請參照本刊之撰稿凡例：
法律類研究論文凡例：
<http://www.laf.org.tw/upload/files/201805240915038504.pdf>
非法律類研究論文凡例（APA）：
<http://www.laf.org.tw/upload/files/201807181420132505.pdf>
- 六、來稿應依序包含下列各項：
 - （一）論文中文標題、中文摘要（以三百字為度）、中文關鍵字（至多十則）。
 - （二）論文英文標題、英文摘要（以三百字為度）、英文關鍵字（至多十則）。
 - （三）詳細目錄。
 - （四）正文（含頁碼）。
 - （五）參考文獻（列出正文引用過之學術文獻）。
- 七、作者投稿時請下載後填寫以下表格：
 - （一）投稿作者資料表：
<http://www.laf.org.tw/upload/files/201705081203144519.doc>
 - （二）著作財產權非專屬授權同意書：
<http://www.laf.org.tw/upload/files/201705081203444677.docx>

(三) 聯名投稿同意書 (單一作者免填):

<http://www.laf.org.tw/upload/files/201705081204255485.docx>

八、本刊來稿僅收電子檔案，來稿時將「投稿文章」及「投稿作者資料表」以「附加檔」方式寄至journal@laf.org.tw信箱。

九、本刊採雙向匿名審查制度，審查結果將適時通知作者。

十、本刊對於接受刊登稿件之屬性類別有最終決定權。經本刊決定採用之稿件，基於編輯需求，本刊得對文字及格式為必要之修正。

十一、稿件經採用者，文責自負，將贈送作者當期本刊五冊、抽印本二十冊及稿件PDF檔。