

國立政治大學國際事務學院

國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：郭武平博士

從新加坡經驗審思台灣的移民政策



研究生：徐鳳旋

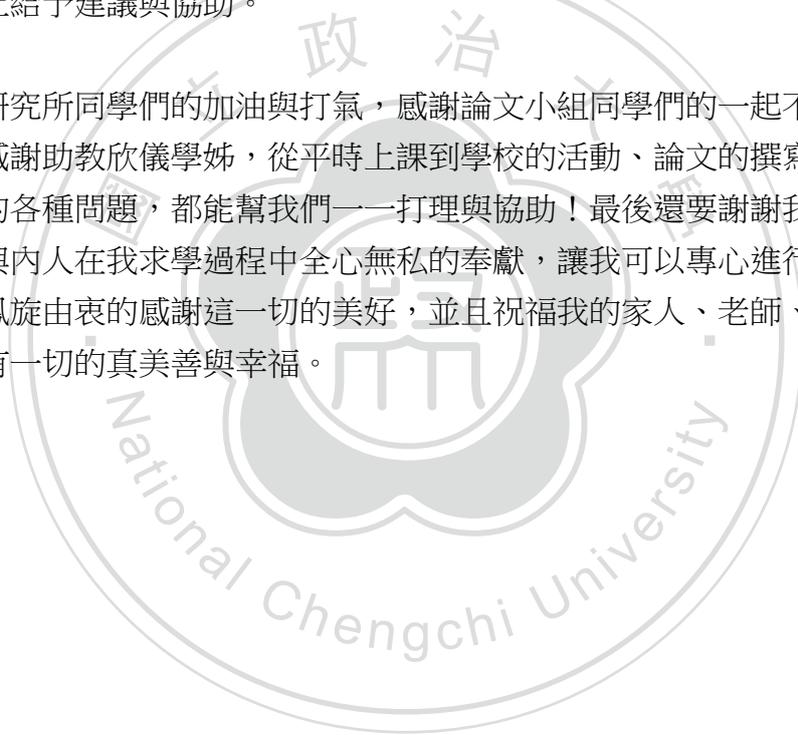
中華民國一百零六年七月

謝辭

時光飛逝，回首過去，往事歷歷在目，本論文得以完成，得感謝我生命中非常多的貴人，此時此刻的心中充滿了感恩！感謝指導教授郭武平教授在碩士班這兩年來的指導，從論文的選題開始就引導研究的方向，再一步一步細心的指導我在論文上的寫作，更在論文寫作過程中，犧牲課餘時間 給予我許多寶貴的意見與指導。謝謝老師不厭其煩的指正學生論文中不適合的內容和格式，讓我在論文稿上有最好的建議，而能得以順利畢業，非常感謝您。

感謝國際事務學院李明院長在百忙之中撥空擔任我的論文口試委員，並提供了許多寶貴意見。感謝吳漢教授擔任碩士班資格考試的口試委員，在學生的研究方向上給予建議與協助。

感謝研究所同學們的加油與打氣，感謝論文小組同學們的一起不懈奮戰。再者，要感謝助教欣儀學姊，從平時上課到學校的活動、論文的撰寫、乃至於到學業上的各種問題，都能幫我們一一打理與協助！最後還要謝謝我的家人，感謝爸媽與內人在我求學過程中全心無私的奉獻，讓我可以專心進行研究與撰寫論文。鳳旋由衷的感謝這一切的美好，並且祝福我的家人、老師、朋友、同學，能擁有一切的真美善與幸福。



摘要

少子化是目前台灣面臨的一大危機，從歷史脈絡來看，台灣屬於標準的移民社會，然而，因早年戒嚴等政治因素使我國對於入出境人流管制相當嚴格，同時亦不重視移民政策，直至近年來外籍配偶及大陸配偶人數大量增加，政府單位逐漸注意此一新興社會現象。

同時，台灣與新加坡皆為亞洲四小龍成員，在人口結構來講，同屬以華人為主體的多元族群國家，兩者皆面臨全球化衝擊，以及面臨國土資源不足、生育率逐年降低、人口老化等社會與人口結構改變的隱憂。而新加坡對移民政策的重視則遠超過我國，其相關法令的制定、多元的教育、豐富的獎勵刺激移民與生育都是值得我們所學習的。

回顧其發展過程，新加坡的移民政策與法令也讓社會產生程度不一的反彈，這些優缺利弊都是讓我國借鑒的範例，藉他山之石，檢視我國移民法令的侷限，為了有效刺激外來人口移入與降低不同文化產生的衝突，新加坡經驗是值得參考的對象。

關鍵詞：少子化，移民政策，多元文化，獎勵生育



Abstract

Low birth rate is one of the major challenges faced by Taiwanese government nowadays. Taiwan can be categorized as a typical immigrant society from the view of history. However, the immigration control was very strict during the early days due to political issues and the implementation of martial laws. The immigration policies have been ignored for long until the population of foreign and mainland spouse rose tremendously hence gradually caught the attention of Taiwanese government.

Taiwan and Singapore are both viewed as the members of Four Asian Tigers. Both islands are composed by multi-racial population and with Chinese as majority. Meanwhile, both nations face the challenges such as impact of globalization, relatively insufficient domestic resources, low birth rate, and aging population. Singapore government takes immigration policies more seriously than Taiwan, the regulations of laws, educational diversity, and abundant rewards for encouraging immigration and birth rate of Singapore are worth to learn from.

Singapore's immigration policies and regulations also aroused backlash from the public. The pros and cons of their policies should also be taken into considerations while making the proper policies for Taiwan. The experience of Singapore would benefit on the spurring of immigration to Taiwan and easing the conflicts result from cultural differences.

Keyword: low birth rate, immigration policy, cultural diversity, birth rewards.

目錄

第壹章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	2
第二節 文獻回顧.....	9
第三節 研究方法與架構.....	16
第四節 研究範圍與限制	22
第五節 章節安排.....	23
第貳章 少子化對移民政策的影響	25
第一節 新加坡少子化危機與因應政策.....	25
第二節 新加坡相關人才移民計畫.....	32
第三節 移民所造成之種族問題.....	41
第四節 小結	45
第參章 新加坡的移民與移民政策	47
第一節 新加坡人口概況與問題.....	47
第二節 新加坡移民政策概述.....	54
第三節 移民對新加坡的影響與問題.....	60
第四節 小結	66
第肆章 台灣的移民與移民政策	68
第一節 台灣移民史與移民政策發展.....	68
第二節 台灣少子化的現況與與移民政策	83
第三節 新台移民政策比較	89
第四節 小結	98
第伍章 結論與建議	101
第一節 結論	101
第二節 研究建議.....	102
參考資料	105



表目錄

表 1 新加坡居民生育率.....	27
表 2 新加坡吸引人才的作法.....	34
表 3 新加坡種族人口數及比例變化表.....	981
表 4 新加坡居民組成變動趨勢.....	53
表 5 新加坡移民類型.....	56
表 6 新加坡人口政策大事記.....	59
表 7 政府遷台後移民制度之發展一覽表.....	82
表 8 台新兩國移民比較.....	98

圖目錄

圖 1 人口簡報數據.....	30
-----------------	----

第壹章 緒論

少子化是目前台灣面臨的一大危機，但台灣的生育率並非一開始就如此低落，1950 年代初期，受到戰後嬰兒潮的影響，曾經創造過家庭平均總生育率 7 人的驚人數字。到了 1960 年代，由於政府推行家庭計畫，台灣的生育率約從當時開始下降¹，到了二十一世紀，每年出生的嬰兒數減少的速度依然沒有減退，根據內政部的統計資料，西元 2000 年時約有 30.5 萬名左右的新生兒，至 2009 年時只剩下 19.1 萬，而平均每位婦女的生育人數也從 1.68 人下滑至 1.03 人，2009 年排名世界最低。²

台灣的新生嬰兒數逐年下降，2009 年的人口生育率僅 1.03，不但創下歷史新低，同時也是全球最低的數字，少子化現象成為現今倍受關切的社會議題之一。再根據教育部統計，104 學年度國小學生人數為 121.4 萬人，比 90 學年度足足少了 71.1 萬人，相當於雲林、連江兩縣總人口數。

從歷史脈絡來看，台灣屬於標準的移民社會，然而，因早年戒嚴等政治因素使我國對於入出境人流管制相當嚴格，同時亦不重視移民政策，直至近年來外籍配偶及大陸配偶人數大量增加，政府單位逐漸注意此一新興社會現象，並設置專責機關「內政部移民署」，配合現實及未來需求陸續制定、調整相關移民政策。

同時，台灣與新加坡皆為亞洲四小龍成員，在人口結構來講，同屬以華人為主體的多元族群國家，兩者皆面臨全球化衝擊，以及面臨國土資源不足、生育率逐年降低、人口老化等社會與人口結構改變的隱憂。

而新加坡早在西元 1983 年，當時執政者李光耀便提出了獎勵生育的構想，接著推行一連串官方舉辦的聯誼活動，鼓勵年輕人結婚生子。不過，當時獎勵、

¹于宗先，王金利：《台灣人口變動與經濟發展》（台北：聯經出版，2009 年），頁 154。

²內政部統計月報：網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m1-02.xls>，2009。

鼓勵的對象針對的是受過高等教育的高學歷者，重點放在人民素質的提升，並不以提高生育率為目的。³，至 2000 年，當時新加坡總理吳作棟，在國慶群眾大會上發表演講，宣布政府獎勵生育的新政策。⁴2004 年農曆春節期間，他更直接向民眾呼籲重視生育率下滑的必要性。⁵而李顯龍自 2004 年 8 月上任起，便積極地推行一連串有關提高生育率之措施，並於 2008 年的國慶群眾大會，向民眾表達他對新加坡少子化現象的深深憂慮。⁶

由此可以看出，新國政府對少子化現象是具有前瞻性的，並運用政策試圖解決人口偏低的困境。比較台灣政府，低生育率及少子化已成為社會問題，但台灣政府並沒有明確而妥善完備的措施去解決。直至 2009 年全球生育率倒數第一的排名出現，才較認真面對此一問題，於 2010 年及 2011 年初，政府才陸續有較積極的回應及較有建設性的政策出現。少子化的態勢在這十年間一年比一年惡化，國家反應緩慢，若想要力挽狂瀾，難度自然也就更高。

在全球化的浪潮之下，人口遷移是必然趨勢，本研究藉由我國與新加坡移民政策的探討，究其產生因素及對該國社會的影響後，再對二者制度的優缺分析比較，從中找尋可供台灣做為參考使用的方向，期許移民所帶來的人力資源減緩我國面臨少子化現象的衝擊。

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

³田村慶子著，吳昆鴻譯：《超管理國家——新加坡》（台北：東初國際，1993 年），頁 6-7。

⁴聯合早報：<http://www.zaobao.com/special/special/baby/pages/baby120900.html>

⁵中央社/吳顯申：〈吳作棟呼籲人民不應遺棄傳統價值觀〉網址：<http://www.epochtimes.com/b5/4/1/21/n452633.htm>

⁶中央社：〈新加坡生育率低李顯龍鼓勵提高〉網址：http://geo-popul001.blogspot.com/2008/09/blog-post_204.html

依據內政部戶政司最新統計：2015 年台灣新生兒人數 213,598 人，但至 2016 年 10 月，新生兒人數為 170,594 人，人數減少了 43,004 人⁷，雖然，2015 年新生兒人口較 2014、2013 年增加，但整體人口增加速度還是有很大的減緩，也使台灣的老化指數成為亞洲第三高的國家，依此趨勢，2023 年台灣人口將出現負成長，逐漸形成國家發展與安全隱憂。經建會預估，2025 年台灣老年人口佔總人口比例將超過 20%，成為超高齡社會；2060 年，台灣人口將不到 2,000 萬，且一半人口超過 60 歲。⁸

何謂少子化？少子化一詞最早由日本官方提出。指育齡婦女總生育率下降，新生兒數量減少的人口現象。⁹依照目前的社會發展經驗，少子化多是已開發國家（尤其是高度發展國家，如：德國、日本）所面臨的社會問題。

少子化其產生的主要原因有：晚婚及晚育的人口增加、不婚和離婚人口增加、社會價值觀念的改變、婦女勞動參與率增加、育兒成本昂貴造成的經濟負擔過重等等。而少子化則意謂著未來人口可能逐漸減少，將會造成未來勞動力的老化、扶養比提高、青壯人口消費需求減少、單身戶增加、及小學教育需求減少等社會問題。¹⁰

不論在亞洲地區全或是世界，新加坡和台灣一樣，都位在生育率敬陪末座的國家之列。西元 2000 年新加坡生育率 1.60（台灣 1.68），至 2009 年時下滑至 1.22（台灣 1.03），也正因新加坡地窄人稠，面臨少子化的困境，故相當重視人力資源，新加坡政府為提升人民的生育率，除了積極實施獎勵生育措施之外，同時也放寬移民政策，鼓勵移民，以彌補人力缺口，此一政策為新加坡帶來多元的社會

⁷內政部統計月報：2016。

⁸行政院經濟建設委員會人力規劃處：《2010 年至 2060 年台灣人口推計》（台北：經建會，2010），頁 1-28。

⁹楊佩蓉、張瑞雄：〈由日本的少子女化對策看台灣的少子女化〉「新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較」國際學術研討會，頁 31。

¹⁰行政院研究發展考核委員：2004。

文化發展，也讓新加坡的經濟競爭力持續維持優質表現。

若從經濟表現來看，新加坡在 1985 年受到石油危機與外資撤資的雙重打擊，其 GDP 成長率由 1980-1984 年間的 8.2% 轉成 85 年的 -1.7%，失業率由 2.3% 變 4.1%（1986 年惡化到 6.5%）。到了 1991 年，新加坡政府提出新的發展計畫：一是向心的國家發展策略，就是持續吸引外資到新加坡投資並進行產業升級的工作，力圖超越過去作為跨國公司海外生產基地的角色，吸引外資到新加坡成立區域的營運總部，以進行對區域內子公司的後勤支援、研發、行銷、設計、金融與管理服務的工作，從而使新加坡成為一個「服務」的輸出基地；二是離心的區域發展策略，將鄰近的馬來半島柔佛、印尼廖內省的巴譚島整合成為新加坡的經濟腹地，可以看出新加坡在經濟發展的企圖心。¹¹，但不可忽視的，新加坡在面臨人口老化問題與 1997 年亞洲金融危機發生後，所帶來的經濟衰退是一體兩面的問題，如 1998 年的經濟成長率，從 8% 滑落至 1.5%，因為，人口數若開始下降或不足，所產生的生產力與消費力也會下降，因此，開始思考未來的移民政策，新加坡「競爭力委員會」應運而生。新加坡想藉著與日俱增的高素質移民厚植國家實力，重新在亞太區域經濟尋找新定位，透過優質移民及提升其生育率，將新加坡的人口，從目前約 490 多萬，增加到 650 萬。

據新加坡統計局資料，在 2007 年該國人口中，非本地人口增長率，是本地人口增率的 5.38 倍。而其總人口成長率 2009 年為 3.1%，其人口總增加率續呈遞增趨勢¹²。另外，在人口老化方面也獲逐步改善，根據新加坡移民與關卡局的註冊登記資料顯示，新加坡 2008 年嬰兒出生率，比去年增加 849 名。且這些新生兒有四分之一的生父不是新加坡人，非新加坡籍的母親更佔了 36%。顯然地外國人在新加坡新生人口中扮演重要角色，這與該國政府希望透過吸引外國

¹¹黃書緯：《全球城市策略與國家的再疆域化：台灣與新加坡的比較研究》，2011。

¹²新加坡統計局：網址：<http://www.singstat.gov.sg/>

人，增加人口策略有關。

台灣與新加坡，在發展上均面臨國土面積小、資源匱乏、人口結構老化等隱憂，但新加坡國家機關高度的自主性，與平穩安定的公民社會，在國際經濟競爭時，可以大力推動吸納外來人才及引進客工等移民政策。讓外來移入人口成為勞動市場主要的生力軍；新加坡政府且以高薪、住房、培訓吸引人才，簽發永久居留證，允許部份外籍專業人士成為新加坡公民。更鼓勵企業進用外籍人才，祭出企業減稅優惠政策，讓移民政策成為新加坡的一大經濟動力。

根據新加坡統計局資料，截至 2012 年 3 月為止，含短期工作者，新加坡總人口是 518 萬，非住民工作人口、也就是短期工作人數為 139 萬，公民數 326 萬，有永久居留權的外國移民人數則為 53 萬。¹³

工業先進國家普遍經歷長期生育率降低、人口成長衰退及人口老化等人口結構轉變，勞動力短缺亦成為常態，促使各國政府重新關注審視現行移民政策外，逐漸體認高技術的外國人才移入，則是有利於國力發展，企業也希望藉長期居留權為誘因，藉以吸引技術人才長期效忠。

近代全球化世界人力資本形成和流動，知識和生產及技術專門技能的移轉。各國開始思索探討如何吸引新移民移入政策，如何以合法、安全和公平的方式開展移徙？如何綜效同時解決上述問題？至此移民政策議題也逐漸受到國家與學界重視。

由此可鑑，跨國移民對輸入國的經濟發展、社會變遷、多元文化促進，具積極正面貢獻。惟國際人口流動也衍生出「基本人權、國家安全、政府政策、文化意識」等問題。

反觀我國少子化情況亦相當嚴重，少子化對於人口安全的衝擊，使得國家安

¹³ 《遠見雜誌》特刊：2012，〈提升教育致力移民〉，網址：
https://store.gvm.com.tw/article_content_20082.html

全在軍事、社會、經濟各個方面均受到嚴重影響。對於少子化現象目前解決方案，大致以鼓勵生育政策為主，惟提高各項福利津貼或生活補助究竟對民眾提升生育的實質效益為何？仍有待考驗，如正如古人有云：「他山之石可以攻錯。」同是由華人組成的國家新加坡，他們同樣面臨嚴重的低出生率，政府也同樣推行了許多鼓勵生育的政策，然而新國在近幾年已收到人口生育率回穩的實質成效。為求解決困境，我們能否借用新加坡經驗，將之套用至目前的台灣社會？本文將從兩國的少子化現象出發，深究其產生因素及對該國社會的影響後，再對二者制度的優缺分析比較，從中找尋可供台灣做為參考使用的方向，以阻止少子化現象持續惡化。嬰兒從出生至長大成人至少需 20 年左右時間，針對國防所需人力及社會經濟需求之勞動力，無法立即補充，對長遠來講絕對是一大問題。

台灣與新加坡同樣面對少子化問題，且同樣有移民潮流。但，綜觀兩國政策，新加坡在考量國內經濟發展與勞動市場變遷的狀況下，還能每年開放為數可觀的境外移民居住與工作以達到新加坡人口結構的平衡。台灣近年來雖有大量婚姻移民的移入，但移民政策卻相對保守；台、新兩國背景相似，但移民政策卻明顯的不同，此即為本論文研究台、新兩國移民政策制定因素的主要原因。

本論文嘗試以文獻中移民的定義及類型、相關的理念學說、移民政策的發展演進及法律制度對於移民的各種福利與保障，來探究比較台、新兩國的移民政策制定的相關問題。

二、研究目的

台灣總生育率逐年降低、人口成長衰退與人口老化趨勢，再加上國內勞工意識的改變、產業關連的考量、公共工程的推動、服務業的興起等因素，造成青壯人口負擔加重外，使得國內的勞動力的供需面臨失衡的難題。再加上對岸大陸的磁吸效應，台灣已有上百萬人西進大陸，不只產業，也已蔓延至學界，台灣人力

市場中的人才、勞力都出現失衡現象，迫使國家機器不得不開放外勞的引進。因此，除因社會結構改變，而有大量婚姻移民出現外，為補充勞動力的不足與挽留產業外移，自 1989 年來也採取類似新加坡的「客工」政策，2011 年底在台的外籍勞工已達 425,660 人，台灣近年來也陸續訂定有關吸納白領勞動移民的歸化政策。

1994 年以前台灣幾乎可說是毫無相關立法的移民政策。也因為如此，衍生了許多相關的問題，卻一直處於公共議題的學術邊陲位置被討論；近年來，外籍配偶的處境與待遇，已引起媒體的關注以及國人的重視。移民問題的複雜化與重要性，迫使政府正視，並而成立了「移民署」。希望能企圖對外籍配偶的入境停留、居留、長期定居、取得公民權等，提供明確規範與保障。移民政策制定的相關政策內涵，多以現實主義觀點，強調「國家安全與認却」或自由主義強調之「基本人權與資本累積」等，甚至從菁英的觀點「人口品質」危機論等思維邏輯，欠缺歷史文化因素的考量，有關外籍配偶移民政策與程序法規，往往充滿爭議，無法凝具社會共識，引發各界不却歧見與看法¹⁴。

相對的，近年來新加坡對移民政策則抱持較積極、開放的態度，新加坡政府亦認為促進新移民與土生土長新加坡人之間的聯繫是不可或缺的，新加坡政府亦已草擬加強社區關係的計劃書，幫助新居民更好地融入該地社會、加強社會凝聚力。因此不論是學校還是工作場所，它們都有各種不却促進新移民、非居民和新加坡人之間的感情的計劃與活動。在社區方面，也通過各種活動，幫助新移民融入本地社會，却時幫助新加坡人與新移民建立感情。台灣隨著移民人口的增加和相關團體的成立，目前對移民政策也逐漸重視，但如何形塑適當的移民政策內容，因應國家未來的發展，是一個值得關注的重點。

如研究動機中所說，台灣與新加坡兩國面對同樣的人口結構問題，採取類似

¹⁴賴佳楓譯：《移民流離的年代》（台北：五南，2008）。

的移民理念來增加其人口數，但因兩國移民政策在立法、執行與理念上還是有所不同，導致兩國移民政策結果不同，我們如何在面臨人口減少等挑戰時，還要同時提振經濟、人口數呢？除了單純接受相關移民政策外，我們還有什麼方法可以操作與執行呢？

台灣與新加坡早年經濟發展皆為亞洲四小龍之一，但近年來台灣工資倒退、經濟衰弱，而新加坡的經濟均穩定成長，且高居亞洲四小龍之首。現在我們正面對新一波國際經濟環境衝擊，在全球化思維下，人口的移動已是不可阻擋的趨勢，台灣與新加坡在人口上同屬以華裔族群為主體，發展均面臨內部國土資源不足、人口老化等隱憂，在考量國內經濟發展與勞動市場變遷的狀況下，彈丸之地的新加坡卻還能每年開放為數可觀的境外移民謀求居住與工作。相對的台灣近年來亦有大量東南亞移民的移入，但政策相對保守，對此本論文希望從相關移民政策的研究來看出兩國政策的優缺利弊，藉以提供更好的建議與參考。

本論文針對上述，主要的探討與研究目的為：

(一) 回顧台灣及新加坡移民政策，對比兩國政策的政治社會脈絡因素與外在影響因素，及其中反映的意識型態，進而截長補短，而能對移民的推廣及審查機制各方面都能有助益。

(二) 探討台灣及新加坡移民政策制訂在如何加強婚姻移民的語言及教育和法律保障上的措施。

(三) 分析台、新兩國政府如何因應少子化問題的解決之道。

(四) 分析台、新兩國政府如何因應全球經濟競爭產生的國際移民趨勢潮流，而能放寬移民限制，並加速審查流程的作業。

本論文希望綜合上述四點研究目的，於結論中呈現相關概念，並提供於後進對於相關研究時有利的相關資料以供其參考依據。

第二節 文獻回顧

根據國際移民組織（IOM）與中國與全球化智庫（CCG）聯合發布的《世界移民報告 2015》的數據，全世界有 2.32 億國際移民和 7.4 億國內移民。¹⁵而台灣在 2015 年，外來人口居留人數達 709,090 人¹⁶，可以看出全球人口持續的流動、全球化、以及移民議題之「安全化」致使跨國移民持續受到學者的關注之外，在台灣，隨著外來移工的開放、外籍配偶人數的增加、台商赴大陸投資的成長、以及向他國移民人數的持續增長，「移民」議題在國內學術所受到的重視亦逐漸增加。

移民議題因牽涉經濟、政治、社會、歷史、人口學、地理、統計、人類學、性別研究、國際關係等領域，因此移民研究始終明確具有跨學科的特性。研究移民產生原因及影響，主要理論有經濟學、社會學及政治學領域定向，而其中以經濟學及社會學定向為研究之始，而政治學則相對較為晚期。以下將以詹中原之分列，介紹幾種較著名之研究理論。¹⁷

一、新古典經濟平衡理論

新古典經濟平衡理論（Neo-classical Economic Equilibrium Theory）認為人口移動是由於整體勞動力差異所形成的結果，也就是由總體而言（macro perspective），國際間勞動市場不同及工資差異，造成人口流動之主因；而在個體而言（micro perspective），一個理性人會以個人條件、偏好及目標，創造其個人

¹⁵壹讀，原文網址：<https://read01.com/Ax2L7m.html>，2016。

¹⁶內政部統計月報：2016。

¹⁷詹中原：〈全球移民與人力資源管理：外國人應國家考試制度探討〉，收於《國家菁英》No.45 第 12 卷第 1 期 105.03。

利益之極大化，此為國際人口移動力來源。

新古典經濟學者強調均衡並視市場經濟是和諧的、具自我調節的能力。個人的自由、消費者的決定權與市場機制為新古典經濟學的主要架構，透過供給與需求的相互影響，決定市場價格。認為勞工的國際流動主要是由國與國之間工資的差距所造成的，因為工資的差異性，在生產要素自由流通的概念下，勞工基於理性考量，追求所得極大化，由低工資的地區往工資較高的地區移動，如果能夠消除工資差距的話，勞動力的跨國移動也會隨之終止，也即是說沒有了工資差距的存在，是不會有跨國勞工移動的現象，可能連城鄉之間的勞動力流動遷移也不會發生。

二、推拉理論

推拉理論（The Push-Pull Theory）認為人口移動主因在於原住地的推力或排斥力（push force），即各種不利條件。同時遷入地的拉力或吸引力（pull force），即各種有利因素交互作用，並加入兩地間之中間阻礙因素，及個人條件運作結果。

十九世紀末，美國社會學家 E.G. Ravenstein 認為：「人口遷移並非完全盲目無序流動，而是遵循一定的規律，左右人口遷移的動力，是推拉因素作用的結果。」推拉理論隱含二個假設，第一個假設是人的遷移行為是經過理性的選擇，第二個假設是遷移者對原住地及目的地訊息有某種程度的瞭解，即是遷移者利用對客觀環境的認識，以及主觀判斷，來決定是否遷移。¹⁸

在「推拉模型」中，「推力」指原居地不利於生存、發展的種種排斥力，它可以是戰爭、動亂、天災、生態環境惡化等對某一地區具有普遍性影響的因素，也可以是某一小群體遭遇的意外或不幸。「拉力」則是移入地所具有的吸引力，它可以是大量呈現的新機會，也可以是僑僑於某一小群體的特殊機遇。

¹⁸廖正宏：《人口遷移》（台北：三民書局，1985）。

在原地與遷入地之間亦存在著人口移動過程中，可能影響遷移活動的干擾因素，稱為「中間阻礙」因素，例如：兩地之間的文化、遷移距離、移民制度與法規、個人性格、心理因素及適應能力等。

推拉理論認為，在市場經濟、人口自由流動的情形之下，人口遷徙是受到原居地社會環境的影響，人們選擇遷徙到生活較優的環境，並改善較差的生活條件。如新加坡在英國殖民地期間，約在 1860 年代之後，因蒸汽船的發展以及 1869 年蘇伊士運河的開通，新加坡成為航行於東亞和歐洲之間船隻的重要停泊港口。1870 年代前後，隨著當地橡膠種植業的發展，新加坡也成為全球主要的橡膠出口及加工基地。到 19 世紀末，新加坡獲得前所未有的繁榮，1873 年到 1913 年間，當地的貿易增長八倍。經濟的發展也吸引區域內的移民。到 1860 年，人口已經增長到 80,792，其中華人占到 61.9%，馬來人和印度人分別占 13.5% 和 16.05%，其他人種，包括歐洲人，則占到 8.5%。

當時中國正值內憂外患之際，東南沿海（尤以福建、廣東兩省為最），大量移民移往海外，其推力因素多是山多田少、人口壓力沉重、生活困苦等，而移居地如臺灣或新加坡、馬來西亞等則是地少人稀、謀生較容易等吸力因素。

三、移民新經濟理論

移民新經濟理論（New Economics Theory of Migration）挑戰前述經濟理論中理性決策者個人行動的假設，取而代之為移民行動乃整體家庭對所得收入及風險評估之綜合考量，這些因素包含原所在國家之政治穩定風險及制度（金融、醫療等）綜合對家庭影響之分析。

所謂的「新移民經濟學」強調，決定移居他國與否的「單位」並非個人，而是家庭或家族。移民與否的考量並非單獨建立在個人經濟來源的最大化之上，而必須同時考慮分散風險的問題。當決策的單位由個人擴大為家庭或家族時，家庭

/家族便能夠讓不同的家庭/家族成員投身不同地區、國家的勞動市場，並將賺取的薪資匯回家鄉。這樣的安排使得家庭/家族在提昇經濟來源的同時，一旦移居國經濟情況惡化，仍能以本國經濟來源來支撐家庭經濟；而反之亦然（Stark and Bloom 1985; Stark and Lucas 1988; Taylor 1986）。

Stark 與 Lucas 以 1978-79 年波茨瓦納之移民及薪資回流為例，指出家族親人會共同在經濟上做些犧牲，集中資源以供家族主要成員之下一代移民以接受較完善的教育。從統計上看，家族對下一代的投資與下一代自移居地匯回家鄉的資金呈現正相關。尤其從風險迴避的角度來看，當以農耕為主要經濟來源的家鄉遭受天然災害（如久旱）之威脅時，移民自外地匯回的資金便明顯上升。移民行為因此並非「個人」動機及利益計算之結果，而必須在相當程度上被視為是家族共同決定之結果。¹⁹

四、雙重勞動市場理論

雙重勞動市場理論（The Dual-Labor Market Theory）或勞動市場分割理論（Segmented Labor Market Theory）認為工業化發展，促使已開發國家出現了資本密集及勞力密集之上下層市場，此即所謂雙重勞動力市場。而已開發國家本地居民不願進入下層勞力密集市場，因此，必須藉助於外來移民填補勞動力市場之不足空缺。此一理論亦是對「外來與本地勞動力相互爭奪就業機會假說」之修正。

20

從勞動力遷移的角度研究國際移民問題也是當代國際移民研究的一個極為重要的方向，1979 年邁克爾·皮奧裡（Michael Piore）提出的雙重勞動市場理論正

¹⁹Stark, O., and R. E. B. Lucas : "Migration, Remittances, and the Family." (Economic Development and Cultural Change 36 (3),1988) 465-81.

²⁰ Kurehove, Lucia (2011) , Theories of migration:Conceptual review and empirical testing in the context of the EU East-West flows, Paper prepared for Interdisciplinary Conference on Migration, Economic chang, Social Challenge.

是從這個方向對國際移民做了另外一番探索，對理解當代國際移民頗有幫助。

雙重勞動市場理論也被稱為勞動市場分割理論（Segmented labor market theory），該理論認為，發達國家的經濟體系劃分為兩個主要的層次，即資本密集的主要部門和勞動力密集的次要部門，這種劃分導致了勞動力市場的層次化；發達國家的本地勞工對高收益、高保障、環境舒適的工作趨之若鶩，卻不屑從事那些報酬低、危險度高、有傷臉面和阻礙個人發展的工作，這就使得發達國家的勞動力市場存在對外國勞動力的內在需求，正是移民接受國社會經濟體制的這種內在需求促進了當代人口的跨國遷移。

在工業國家中，原居地勞工所不願從事的工作多半都由移民擔任，在社會條件與勞工補充方式的路徑依賴共同作用下，某些低工資工作皆由外籍勞工擔任，甚至於在較高失業率的情況下，也無法吸引本國人從事此類工作。如台灣大量招攬外勞從事高度勞力密集的工作。

而新加坡自從獨立以來，其經濟持續快速成長，產業結構主要是以製造業為主體，以國外貿易、金融業、運輸通訊業、商業、服務業並為支柱的多元化經濟。該國移民政策則是吸引外資為目標，獎勵技術和資本密集型工業的投資，到全世界去尋找人材並吸引他們進入新加坡。

五、移民網絡理論

移民網絡理論（The Migration Network Theory）主張人口移動不只是經濟因素，而亦是移民人際關係與聯繫網絡之一種反映。例如友誼、同鄉均是形成新移民社群之基礎。因此，人口移動同時亦改變了移出國及移入國（尤其是移入國）之社會、文化、經濟、體制，建立起一項全新系絡（context）。

移民系統理論也強調國際關係、政治經濟、集體行為和制度因素對國際移民的影響。移民系統理論認為，移民系統往往由兩個或多個相互交換移民的國家組

成；作為對新古典經濟均衡理論和雙重勞動市場理論的修正，它強調對移民流兩端的所有關係（比如國與國關係、文化聯繫以及家庭與社會網絡）進行整體性研究。

該理論認為，由於殖民、政治影響、貿易、投資和文化聯繫等原因，使得移入國與移出國之間形成了緊密而穩定的紐帶；正是因為存在這個紐帶，導致了後續的大規模移民。移民行為有其內在的自身延續性，即使最初導致移民的客觀環境發生變化，移民行為仍將持續移民網路是先行移民與故鄉的後來者之間各種紐帶關係的組合，其紐帶可以是血緣、鄉緣、情緣等。

如客家人為新加坡華人的大宗，新加坡客家人人口約 11.4%。他們源自於廣東省東北客語區，如梅縣，大埔等。新加坡共和國的國父，李光耀，本身就是一位客家人，其祖籍為大埔。

而從中國移入新加坡的華人又會在當地建立不同的華人會館，其功能也就是幫助新移民在陌生的環境裏安頓下來。會館為同鄉提供找尋住所、工作等服務，也讓同鄉間有一個空間來聯絡感情。除此以外，對內來說，會館是同鄉發生糾紛時的協調人；從外來看，則是同鄉與殖民政府的中間人。早期的會館，成為了同鄉的代言人和利益的維護者，不同籍貫的會館亦代表著他們本身族群的利益（客家文化研究所，2013）。

六、世界體系理論

世界體系理論（The World-System Theory）乃 Immanuel Wallerstein 以歷史結構理論（Historical-Structuralist Theory）研究十六世紀之歐洲國家，分為核心國（core）、半邊陲國家（semiperiphery）及邊陲國家（periphery）。此理論主張由於已開發國家，在競爭壓力下，影響及主導未開發邊陲國家。此種現象在資本主義促使之下，導至半邊陲國家大量工廠關閉及勞工失業，而核心及半邊陲國家亦在

此時，在全球化作用下，造成資金（capital）、人員技術（know-hows）、商品生產（product）及市場行銷（marketing）之全球流動，造成市場之滲透，必然會推動人口之跨國流動。

國際移民起源於 16 世紀以來對不斷發展與擴張的世界市場本身的結構問題，邊陲非資本主義國家受到資本主義經濟關係的滲透，創造出一群流動的人口，流向國外移民。世界體系理論主張國際移民發展乃是一個逐步擴張全球市場的政經結構所帶動的結果，其論點建立在六大假設之上。

- （一）國際移民是發展中國家形成資本主義市場之自然結果，全球經濟體系穿透邊陲地區是國際移民的催化劑。
- （二）勞動力的國際流動隨著商品與資本的國際流動而來，資本主義的投資在邊陲國家所帶動起的變遷，不僅創造出一群無根的、高流動性的人口，同時與核心國家發展出強大的物質與文化聯繫，誘使國際移民。
- （三）國際移民特別可能出現在過去殖民強權與他們早期的殖民地之間，這是因為兩者間在文化、語言、行政組織、投資、交通與運輸上的聯繫早已建立，並且在殖民時期對已經發展出免於其他競爭的屏障，於是發展出特定的跨國市場與文化體系。
- （四）由於國際移民源自於市場經濟的全球化，政府是藉由管制企業外國投資活動以及控制資本與商品國際流動的方式來影響移民的比率。
- （五）資本主義國家政府不論是為了保護海外投資，還是為了支持同情全球市場擴張的外國政府，而發動的政治與軍事干預，一旦失敗，便產生了向某些特定核心國家移動的難民潮，構成了另一類型的國際移民。
- （六）國際移民與各國之間工資比率與封業差距之間的關係微乎其微，相反的，是跟著市場創造的動力以及全球經濟的結構而發展的。人口遷移因此成為

全球勞動力供給與需求的巨大控制機制。²¹

從世界體系理論來探討移民行為，資本主義的盛行提供人口流動的動能，工業化國家需要大量勞力，因此跨國遷移孕育而生。如英國東印度公司於 1826 年將新加坡與馬來半島的馬六甲及檳榔嶼合併組成「海峽殖民地」，並交給英屬印度證府管轄，但印度總督又於 1867 年將之交給英國政府殖民部管轄。英國人統治新加坡期間，對新加坡最大的貢獻有二：一為民主政治的建立，二為經濟開發與建設；這兩大貢獻奠下了新加坡未來的發展。英國政府積極引進外來「勞力」，其主要目的是為了加速新加坡的開發與拓墾；移民人口主要來自中國、印度、印尼及馬來西亞等地。

第三節 研究方法與架構

一、研究方法

本論文將採取質性研究方法，企圖從報章雜誌、文獻資料、學術期刊中，建立問題意識並嘗試解釋其問題。在質性研究中，通常是由三個部分所組成：(一) 資料；(二) 分析或解釋程序；(三) 口頭作成的報告或寫成的文章。資料可藉由各種來源獲得，最常見的是經由訪問與觀察取得，另外也可經由既有的文獻、紀錄或是圖像的收集，因此資料的形式不限，它包含了下列三種資料的收集：深度 (in-depth interviews)、開放式訪談 (open-ended interviews)、直接觀察 (direct observation) 以及書面文件等。

質性研究適用於揭露並解釋一些表面之下鮮為人知的現象，對於一些人盡皆

²¹ Weiss, Thomas Lothar, et al., 2003 World Migration : Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move, Geneva : IOM

知的事也能採取新鮮又具創意的切入點，而且，對於量化方法所無法鋪陳的一些細緻複雜的情況也能得心應手²²。在質性研究中，研究者即是工具（**the researcher is the instrument**），質性研究的效度，大部分的關鍵在於實地工作者的技巧、能力和嚴謹地執行其工作。一般而言質性研究的程序是藉由各種方式，包括觀察、訪問或是書面紀錄來收集資料，透過分析的程序，對所得資料進行解析，以獲得研究結果。

且本論文嘗試檢討相關公共政策，藉由立法制度面的角度切入，探討移民法制的實際運作狀況及產生的相關問題，就資料而言，本論文將以對相關政策為主，搭配國內外學者研究論文、理論，以實務與理論相互對比、印證，希望藉此看出實務面的不足與改變之處；也能比對出理論的缺漏。故將會採取「文獻分析法（**literature review**）」、「歷史研究法（**historical method**）」、「比較研究法（**Comparative research**）」。

以下將介紹各研究法之不同：

（一）、文獻分析法

「文獻分析法」（**literature review**），此種研究方法係以各種既存的史料，官方文件等資料及相關論文、期刊、專著等資料素材，以系統而客觀的界定、評鑑及證明的方式，來推論過去事件之真實性，並以此印證對該事的看法，以及建構的觀點。

本研究是經由現有的資料各式專書、官方文件、研討會、學者研究報告，包含報紙、期刊、網路資源等相關資料，針對研究主題進行收集，對其資料內容可信度進行評估再採用，從廣泛的了解議題，接著將各資料的概念針對研究主題進行歸納整理後，再進一步分析現有資料去詮釋研究主題，進行剖析與研究。

本研究使用文獻分析法來建構理論基礎，並用以和學界的研究現況相互參照，

²²Anselm Strauss, Juliet Corbin 徐宗國譯：《質性研究概論》（台北：巨流圖書，1998）。

以使得本研究具有一定的信度。

文獻分析法的運用，其分析步驟有四，即閱覽與整理(Reading and Organizing)、描述(Description)、分類(Classifying)及詮釋(Interpretation)。本研究參照、運用國內外學界對志工管理的研究，並用以與訪談內容相互結合並進行歸納，而得出本研究之成果。

在文獻分析法中，研究者必須要有系統的整理、組織、分析、歸納文獻，並且要有條理及有系統的探討的文獻，並將討論得出的觀點呈現在論述當中。研究者需要將所要撰寫的研究論文架構完整的呈現，並思考應如何從研究架構中去找尋相關的研究內容及文獻。²³

文獻資料分析的研究步驟包括：

(1)、確定問題與擬訂假設：先決定合乎個人興趣與能力的研究範圍，並在此範圍內，廣泛探討有關文獻，包含專書、專刊及他人所作的研究報告或論文，以確定有意義的研究題目。一旦研究題目經確定之後，其次應建立明確而可以驗證的假設，再根據假設探求在史料文獻專書上的證據。

(2)、蒐集文獻資料：文獻資料分為原始資料和次級資料，前者係指公私機關或私人紀錄、文稿、檔案、日記、自傳及其他文件。後者係指相關研究檔案或出於他人的轉述資料。當然，原始資料雖是歷史研究的基本材料，但也最為珍貴，不過有時次級資料亦有其用途。

(3)、分析資料：資料獲得之後，研究者尚須加以分析，藉以釐清並整理其內容。

(4)、解釋與歸納資料：運用歸納方式對於所蒐集的資料加以整理及解釋，並藉以提出研究者的看法。²⁴

²³張芳全：《論文就是要這樣寫》(臺北市：心理，2007)，頁 172。

²⁴葉至誠：《社會學概論》(台北：揚智，2000 年)，頁 105。

然此研究方法多為二手資料，對欲討論之議題可能因研究者的主觀而失之偏頗，故必須廣泛蒐集資料，多方研讀，找出中立確實之說。研究者同時也可藉由閱讀文獻書冊，並經過比較、再製或批評其缺點，以建立自己的觀點。²⁵在資料的蒐集與取捨上，本文主要採用新加坡與我國所出版之原始官方文件、學者專書、期刊雜誌、研討會論文、報紙、網路等資料作為研究之憑證，作為論文立論之依據，以系統而客觀的界定、評鑑，並綜合證明的方法，確定過去事件的確實性和結論。印證本論文對研究主題之看法，以建立論述。

本論文將針對部分資料進行文獻回顧與分析，並參酌新聞報導、媒體社論等，同時參考各類型碩、博士論文，參考相關研究者的想法，藉這些論文可以幫助本論文建立理論架構、思考觀點，有助本論文的進行。最後參考各家媒體的新聞報導，政治評論、社論分析，可以針對最新時事進行分析了解，讓本論文能接軌時事，更具有歷史意義。

(二)、歷史研究法

歷史研究法 (historical method) 是指有系統地收集及客觀地評鑑與過去發生之事件有關的資料，以考驗那些事件的因、果或趨勢，並提出準確的描述與解釋，進而有助於解釋現況以及預測未來的一種歷程。

瞭解歷史將可幫助我們避免重蹈前人覆轍，或只以傳統的、狹窄的或膚淺的方式來審視目前的環境。回顧台灣近代的移民史，對於台灣外來移民脈絡有一完整的概念，並期望以史為鑑，尋求解決當前問題、避免未來可能發生問題的方法。

本文研究主軸係以「歷史分析法」來探究兩國移民政策的制定與變遷。藉由台、與新加坡兩國移民政策的歷史脈絡，詮釋兩國不同的移民政策，因台灣與新

²⁵王佳煌、潘中道等合譯 (W. Lawrence Neuman 原著) (2002)：《當代社會研究法》(台北：學富，2008)，頁 753。

加坡的外來移民的特質及其社會後果，皆有其獨特的歷史脈絡。故本研究藉由相關理論的回顧，解釋歷史脈絡下因果關係的變化情況，並且，在比較兩國移民政策的同時，可為台灣提出較妥適制定移民政策的建議。

（三）、比較研究法

比較研究法（Comparative research）是社會科學經常運用研究方法。比較是認識事物的基礎，是人類認知、區別和確定事物異同關係的最常用的方法。比較研究法現已廣泛運用於科學研究的各個領域，在教育學與圖書資訊學研究中，比較研究是一種重要的研究方法。比較研究依據《牛津高級英漢雙解辭典》之解釋為：對物與物之間和人與人之間的相似性或相異程度的研究與判斷的方法。吳文侃、楊漢青主編的《比較教育學》認為：比較法是根據一定的標準，對不同國家或地區的教育制度或實踐進行比較研究，找出各國教育的特殊規律和普遍規律的方法。綜上所述，比較研究可界定為根據一定的標準，對兩個或兩個以上有關連的事物進行研究，尋找其異同，探求事物之普遍規律與特殊規律的方法。

比較研究方法的運用沒有固定的模式，但仍然有許多學者經常參考美國貝瑞岱的四階段操作模式，他在《Comparative Method in Education》一書將把比較研究法分成四個階段：描述、解釋、併排、與比較，以下說明比較研究的四階段。

（1）、描述（description）

研究者首先進行研究事物描述，目的是為了有系統地陳述所探討事物或研究目標的資訊，以使研究者對研究對象有正確而客觀的了解。為了詳細敘述，研究者需要進行廣泛而完整的資料蒐集，資料大致可分為三類：一手資料、次級資料、與輔助資料。

（2）、解釋（interpretation）

研究者其次要進行研究事物的解釋，係對描述事物內容中各種現象產生的原因、代表的意義和影響有進一步的了解，研究者需要做解釋的工作，研究者常要掌握事物的歷史發展，從中進行分析與解釋。解釋的正確、客觀與否與研究者所採用的解釋觀點及對問題背景認識詳盡度均有關連。

(3)、併排 (juxtaposition)

研究者第三階段是將前二階段的描述與解釋所收集的資料進行併排與製作圖表。為了避免研究者作錯誤的比較，必需強調依據共同的事實及問題，以同一觀點分析和判斷。併排有兩個目的：一是根據相同標準分析找出其異同處；二是建立研究假設，以供證實、修正或推翻、導引出研究的結論。

(4)、比較 (comparison)

比較是最後階段也是比較研究的重點，研究者依照先前的步驟，對假設進行比較研判，以對假設證實、修正或推翻。研究者需以客觀的態度，詳實的判斷及正確的分析能力，來推斷結論。

一般研究者運用比較研究法經常依據上述四階段操作模式進行。比較研究的步驟可具體分為五步驟：(1)確定比較的問題；(2)確定比較的標準與理論；(3)進行收集和整理資料；(4)進行比較分析；(5)最後結論。²⁶

本文則是以台灣與新加坡的有關於移民政策相關法令為基準，經由比較後，說明不同的方針與措施，進一步去檢討我國法令的制定或推行。

本文之所以選擇台灣與新加坡兩國作比較研究的對象，主要在於兩國經濟發展皆為亞洲四小龍之一，同屬以華裔族群為主體、同文同種的多元移民社會國家，發展均面臨國土資源不足、人口老化等隱憂，在考量國內經濟發展與勞動市場變

²⁶以上資料參考「國家教育研究院·雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網」，網址：<http://terms.naer.edu.tw/>

遷的狀況下，移民政策卻有不同的發展路徑與方向。

二、研究架構

本論文之研究重點在於台灣與新加坡之比較，並對於在移民政策與影響等問題進行探討，故本論文架構係參考相關理論與相關文獻並依據研究架構制訂之流程序（如圖），擬定本論文之研究動機與目的，相關文獻蒐集與分析後建立其本論文之研究架構。

第四節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本論文蒐集資料範圍包括：有關移民政策的理論、實務、比較等學者專家著作資料，其中國際政治經濟學、國際組織對移民相關的定義、規範、研究與探討，次以台灣與新加坡歷來相關史料、當代統計資料與人口趨勢預測等國家統計資料庫為輔，蒐集兩國政府對此相關議題之探討、頒行之法令、規章、計畫、報告、統計資料等進行蒐集與彙整。同時透過聯合國、國際移民組織、國際勞工組織等相關文獻、統計、研究報告分析全球移民現況外，也借重博碩士研究論文、國內外期刊論文、相關領域研究報告，以及類似領域書籍、報章雜誌相關報導等，作為相關文獻資料的閱讀與整理及理論推論基礎。

本論文於研究的過程中，可能對於新加坡相關的移民資訊取得較不易，因為目前關於新加坡之移民政策詳細的專書與專文研究之部分資料有限，但本論文為求研究內容、研究方向與內容架構之完整，力將積極的尋找國內有關於台灣與新加坡有關於移民政策的比較專書與期刊雜誌以進行分析與探討。

除了書籍的閱讀外，有關於新加坡與台灣的移民最新的資訊與相關法規命令以及台、新兩國有關負責移民事務的的官方網站、期刊與政府出品的資訊。國內有關於東南亞相關研究的學者所論著的有關東南亞移民或台灣移民等相關議題的著作與發表文章，再者，輔以中繁、中簡、英文等書籍、外文期刊與官方網站的資料，使論文的內容更臻完善。

二、研究限制

本論文於研究的過程中，可能對於新加坡相關的移民資訊取得較不易，因為目前關於新加坡之移民政策詳細的專書與專文研究之部分資料有限，但本論文為求研究內容、研究方向與內容架構之完整，力將積極的尋找國內有關於台灣與新加坡有關於移民政策的比較專書與期刊雜誌以進行分析與探討。

再者，由於作者受限於預算與地理限制，無法前往新加坡當地採訪看查或收集描述第一手資料，不能就地觀察當地的實際生活及社會概況，在分析研究上，將採納新加坡官方統計出版資料以及諸位前輩的研究精華，參考各學界及媒體的觀察描述，整理總體綜合概況為基礎，逐漸發展論文脈絡，進行研究。

第五節 章節安排

本論文的主要架構擬定為五個章節。

第一章緒論，首先說明研究動機與目的，希望以此彰顯出研究新加坡與台灣兩國移民政策制訂的主要原因，其後介紹文獻回顧，以說明相關理論，再來為研究方法與架構，藉此說明所運用之理論與方法，其後為研究範圍與限制，說明新加坡與台灣在相關移民政策書籍與資料搜尋的困難度，最後為介紹章節安排。

第二章介紹「臺灣的移民與移民政策」，首先介紹「移民定義、理論、歷史」，再來為「臺灣移民政策及發展歷程與現況」，最後為「目前因少子化所帶來的現況與挑戰」。

第三章說明「新加坡的移民與移民政策」，首先介紹「新加坡人口概況與問題」，並說明「新加坡移民政策概述」以及「移民對新加坡的影響與問題」。

第四章為「少子化對移民政策的影響」，先介紹「新加坡少子化危機與因應政策」，再者為「新加坡相關人才移民計畫」，以及說明「移民對少子化的助益與社會影響」。

最後，第五章部分為研究的結果與研究的建議。現今台、新兩國隨著全球化的大趨勢下，因為大環境的驅使，使得對於該國的移民政策的轉向與改變以符合社會的期待，希望透過本論文能夠使後進者對於台、新兩國的移民政策能夠有一番更深的瞭解。

參考資料

參考書目

第貳章 少子化對移民政策的影響

第一節 新加坡少子化危機與因應政策

新加坡人口組成有兩大類：居民及非居民人口。居民則包括新加坡公民（Singapore Citizens, SCs）及永久居民（Permanent Residents, PRs）；有一部份新加坡移民每一年會取得新加坡公民或永久居民資格，而加入居民人口數；非居民意指在新加坡工作、求學及生活者，不會永久居住的外國人；觀光及短期旅客不列入總人口數。截至 2012 年 6 月，新加坡總人口數有 531 萬，新加坡居民有 382 萬，包括 329 萬新加坡公民及 53 萬永久居民，另外還有 149 萬的非居民（Non-residents）。

非居民人口由外國人組成，種族多元，以 2012 年非居民人口比例而言，其中，5%的非居民人口屬於國際學生，15%屬於永久居民之家庭成員（持有依親或長期護照）或持有工作證者。另外，有 13%的非居民人口屬於家庭外勞，負責處理家事，照顧老人或孩童。剩下來 67%的非居民人口則是持有勞動工作證者，投入勞動市場，包括低階、中階及高階的技術能力者。

生育率降低是全球趨勢，隨著第二次世界大戰嬰兒潮（1947—1964 年）之後，1960 年代中期生育率便快速下降。1957 年為嬰兒潮高點期，平均每位婦女生育數為 6 個，1965 年新加坡獨立時為 4.6 個，1977 年為 2.1 個，自此之後，未再上揚，2008 年，已下降至 1.28 個，2010 年為 1.15 個，2012 年微幅上升至 1.2 個，但此下降趨勢已維持低於 2.1 個替代率超過 30 年。由於每年出生之嬰兒數不多，年輕者比例也逐漸下降。

新加坡於 1965 年從馬來西亞獨立後，曾一度面臨人口爆炸式增長的危機，1960 年代中，新加坡政府採取了一個強烈的限制人口出生率政策。並在隨後的日子裡執行著一個全方位的人口控制措施來加速人口生育率的下降以壓抑人口增長率的發展趨勢。這些措施包括 4 個方案：家庭計畫，合法墮胎，自願節育和一系列與生育相關的激勵與懲罰規章。這些措施使到生育率快速下跌，甚至政府於 70 年代前期打出了「2 個孩子足夠」的口號，而且還出現了獎勵避孕手術的時期。¹

根據專家的計算，新加坡若要維持人口水準，生育率必須在 2.1% 左右，也就是一年需要約五萬個新生嬰兒。到了 1975 年時生育率降到 2.1%，此時，人口生育率已經跌至自然替代率的水準，可是，1976 年以後出生率開始低於 2.0%，難以維持現有的人口水準，正因人口生育率持續下跌，迫使政府在 1987 年開始大幅度調整政策鼓勵生育。直到 1984 年新國政府採取優生生育學政策來提高人口素質。但是政策宣導與實際還是有所落差，2000 年，新加坡的生育率跌至 1.6%，新加坡政府因而成立「鼓勵生育計劃委員會」，隨後推出第二階段獎勵生育政策，提供「嬰兒紅利」等獎勵生育措施。其內容為凡是在 2002 年 4 月以後出生的子女，政府除發出現金紅利和相對儲蓄作為生育獎勵外，並對生下第三胎的婦女產假給予額外薪資津貼。2003 年以後更是下降到 1.3%。據此推算，新加坡將快速進入老齡化社會。

新加坡官方統計數字顯示，其生育率已從 2000 年的 1.6% 不斷下降至 2011 年的 1.2%，而且華人種族生育率最低，新加坡政府期待能恢復到以往 1.4% 至 1.5% 的水準。下表為多年來新加坡居民生育率：

¹〈新加坡的倒灶人口政策〉見「新加坡文獻館」，網址：
<https://www.sginsight.com/xjp/index.php?id=4176>

	2001	2006	2010
整體生育率	1.41	1.28	1.20
華人	1.21	1.11	1.08
馬來人	2.45	2.02	1.64
印度	1.51	1.27	1.09

表 1 新加坡居民生育率

資料來源：National Population and Talent Division (2012b), 30。

新加坡的生育獎勵政策最早建立於 2001 年 4 月 1 日，其後分別於 2004 年 8 月 1 日和 2008 年 8 月 17 日進行了第一次修正和第二次修正。

生育獎勵中，生產祝賀金以現金形式支付，只要申請就可以支給；而育兒公積金由父母為孩子開設專用賬戶，在孩子滿 6 歲前先由父母存入育兒資金，其後政府將會為其存入相同金額（不超過上限）的公積金，這一點體現出生育獎勵制度的自力更生的特點。初期的制度規定公積金僅限該孩子本人使用，並僅限於教育目的。第一次修改後，不僅侷限於規定的教育機構，也適用於政府和民間的健康保險制度，並且認可了多個孩子的賬戶可以合併靈活使用。第二次修改後，將第一個孩子和第二個孩子的現金支付額由 3000 新元升至 4000 新元，並且追加了第五個孩子以後的項目。公積金的支付以父母的出資為前提條件，這樣可以促使父母努力為孩子的教育積攢基金，進一步通過限制使用目的來防止基金的挪作他用，必須將公積金投資於孩子的教育。²

1965 年建國以來，新加坡的建國之父李光耀擔任了 45 年總理，接下來是吳作棟，現任總理為李光耀的長子李顯龍。

當李顯龍 2004 年 8 月上任後，再加碼鼓勵生育，推出第三階段獎勵生育政

²見大和洋子，〈新加坡的生產、育兒支援政策〉，網址：
<http://www.crn.net.cn/tw/research/201207105396720.html>

策，包括增加把「嬰兒紅利」擴及生第一胎和第四胎的夫婦，生第一胎父母可獲得三千新元（新台幣六萬元），生第二胎可獲九千新元（新台幣十八萬元），第三胎和第四胎補貼倍增，嬰兒紅利加生活津貼達到一萬八千新元（新台幣三十六萬元）。

另外，新的獎勵生育計劃還把托嬰津貼從一百五十新元（新台幣三千元）提高到每月四百新元（新台幣八千元）；祖父母協助照顧孫子也有每月三千新元（新台幣六萬元）的補貼。

李顯龍更把「家庭價值」當成政策重點，同時推動：「促進婚姻與親子方案（Marriage and parenthood measures）」。其中包括：幼兒紅利（Baby bonus）自2004年8月後出生的嬰兒，如果是父母的第一個小孩，政府會給三千新元（約新台幣六萬元）的現金補助；第二個小孩，除了現金外，政府撥入最高達約12萬台幣，存進小孩的「共同帳戶」。也就是父母存一元，政府相對也投入一元。如果是第三、第四個小孩，政府投入的錢可高達一萬八千新元（約三十六萬台幣），其中還包含約十二萬台幣的現金補助。小孩六歲以前，共同帳戶的錢，必須用來支付相關學前照護機構（如托兒所、幼稚園、早期療癒機構）的費用，2005年12月之後，還可以用來支付醫療保險費用。

另外提供女傭費用減免，如果家中有12歲以下的孩子，雇用外籍家務幫傭的費用可以得到折扣。原本需要每月近300新元（約六千元台幣）的薪資，如果家中有12歲以下的小孩，或65歲以上的老人，女傭薪資可降低到每月新元二百元（約四千元台幣）。

育嬰假職業婦女生第一胎及第二胎，產假從原有的八週，延長至十二週，多出來的四週薪水，由政府給付，而非企業負擔。如果生第三個和第四個子女，十二週的產假薪水，全數由政府負擔。凡是有七歲以下幼兒的家庭，父母雙方每年有兩天的有薪假期，用來照護子女。生得愈多，稅就減免愈多，生第四個孩子，

薪水的四分之一免稅。

住房津貼為了鼓勵結婚、組成家庭，夫婦第一次買房子，政府補貼三萬元新元（約六十萬台幣）；為了鼓勵三代間互相照應，如果夫婦買房子的地點，靠近父母的住處（約兩公里內），政府補助最高達四萬新元（約八十萬新台幣）的購屋金額。

2010年1月25日，李顯龍在公共政策學院的透視新加坡研討會上指出，經濟、人口和政治是新加坡政府的三大關鍵和優先事務。其中在人口方面，政府雖不斷鼓勵人民生育，但新加坡生育率持續下降使到新加坡人口萎縮。

在2013年，新加坡國家人口及人才署發表了名為「我們未來的人口方案：可持續的人口，朝氣蓬勃的新加坡」的人口政策白皮書，列出了人口政策的主要考量及方案。其方針乃建基於三大支柱；（1）一個由新加坡人組成堅實核心、堅強和團結的社會；（2）一個蓬勃、有利發展的經濟，以為國人創造良好的就業與進取的機會，使國人得以施展抱負、實現理想；（3）一個優質生活環境，美好的家園。

白皮書中提出政府以新加坡公民為社會堅實核心的政策，一方面鼓勵國民結婚生育，其強化結婚生育配套的政策則包括：

- 一、使年輕夫婦更快地獲得住屋，以便他們趁早結婚生育；
- 二、在分娩費用方面提供更多輔助；
- 三、進一步資助養育子女費用；
- 四、營造家庭的職場氛圍，更好的協助國民在家庭與工作方面取得平衡；和
- 五、鼓勵父母共同肩負育兒責任。³

就2014年的報導而言，新加坡政府每年撥款約20億元，從申購住屋、受孕

³參見〈新加坡人口政策對香港的啟示〉，網址：<http://www1.master-insight.com/content/article/8874>

補助、嬰兒花紅和保健補助金、平衡工作與家庭責任、鼓勵父母分擔養育責任五個方面，為新加坡人在成家和生育方面提供支援，希望把生育率從目前的 1.2% 提升至 1.5%。⁴新加坡國家人口及人才署有關人士說，新加坡生育率在 2010 年跌至 1.15 的歷史新低，但近幾年恢復到 1.24 至 1.29 的水平，「新加坡頒布了一系列政策，並成立指揮中心，加上領導人頻頻出面呼籲，出生率似乎已經復穩定。但人們的想法不會突然改變，這需要一定的時間。」⁵

不過在多項政策加持下，新加坡的生育率還是嚴重偏低，近年來幾乎都是全球倒數前 10 名。據政府統計資料，2015 年新國每位女性的平均生育人數為 1.24 人，遠低於正常人口替代水準 2.1 人，因此未來新國將難以維持現有人口數量。⁶新加坡生育率仍在 1.15 與 1.29 之間徘徊，2015 年的生育率是近 10 年來最高，該年度新生兒數量為 33,725 人。

到了 2016 年，新加坡國家人口及人才署發布《2016 年人口簡報》。截至

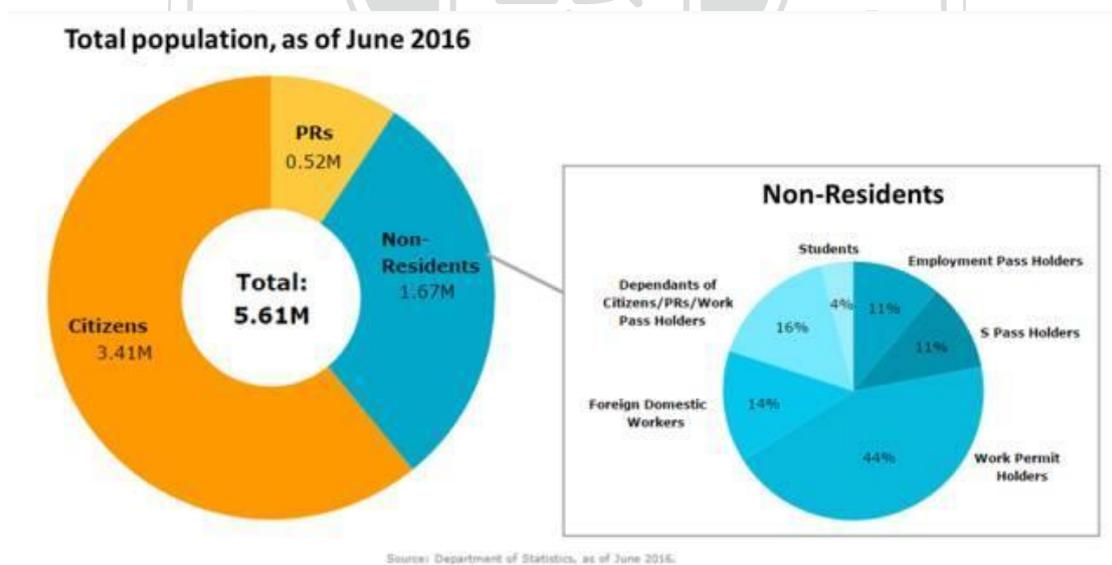


圖 1 截止 2016 年 6 月的人口簡報數據

2016

⁴參見〈新加坡生 2 娃，補貼 14 萬新幣？〉，網址：<http://www.yan.sg/shengwabutie/>

⁵參見〈韓媒呼籲韓國應借鑑新加坡鼓勵生育政策〉，網址：<https://read01.com/g3Mom7.html>

⁶〈新加坡生育率吊車尾〉，網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170402000223-260209>

來源：新加坡國家人口及人才署⁷

年 6 月，新加坡的總人口達 560 萬 7300 人，比去年同期的 553 萬 5000 人多出 1.3%。這是新加坡總人口增長率在連續下滑三年後首次微升，過去一年的總人口增加 1.3%，近 561 萬人。其中，公民人口仍占六成，約 341 萬人，同比增加 1%。

總結而言，新加坡當地面對經濟發展衰退、勞動力急速老化的趨勢，該國政府推出過一系列生育鼓勵措施，包括高達 1.4 萬至 2.8 萬新幣（約台幣 31 萬至 62 萬元，隨生育數量遞增）的生育補助金、國宅優先配給權等，男性也可以享有長達 2 周的強制帶薪育嬰假。這些補助措施雖然很金額豐富，甚至相較於台灣是讓人羨慕，但 10 年來成效不彰，新加坡如果持續目前低生育率及無移民的狀況下，居民人口大約於 2025 年開始萎縮。

而當地社會在少子化的影響下，將逐漸轉變為高齡化社會，如在 2005 年 12 個居民當中就有 1 個老人，到了在 2030 年之前，高齡人口將增加三倍，達到 900,000 位。尤其戰後嬰兒潮（出生於 1947 至 1965 年）的第一批人口將於 2012 年達到 65 歲，即將從勞力市場大量消失。1970 年時，13.5 位 20 歲至 60 歲之工作人口，負責 1 位 65 歲及其以上之老人，到了 2011 年，大約 6.3 位工作者須負責 1 位高齡者，在 2030 年之前，平均 2.1 位工作者須負責 1 位高齡者。

面對越來越多人退休及越來越少人投入職場的狀況下，勞動力人口將於 2020 年開始萎縮，家庭結構也有所改變，年長人口比年輕人口多，為了供養老年者，年輕者必須擔負逐漸增加的稅收及經濟負擔；人口老化可能也導致經濟活力及創新減少，客源減少，並缺乏足夠的人力，跨國公司可能因此不在新加坡設廠，國內公司也會面臨裁員、關閉或另謀出路的窘況，其結果是經濟發展遲緩，難以滿足新加坡人高度的生涯期望，在全球化的時代，年輕人只好選擇到國外就業，無

⁷網址：<http://www.pmo.gov.sg/>

形中更加重高齡社會中國內年輕人的負擔。其次，面對日益增加的老年人口，預估 2030 年將增加 3 倍，國家醫療保健及長期照護的成本增加，家庭外勞、看護或護士的需求也會倍增，對個人或國家經濟乃是一大負擔。

人口高齡化是當前及未來世界的挑戰，亞洲國家也不例外，預估在 2030 年左右，亞洲 60 歲以上之人口佔全世界 60 歲以上人口數之 60%。根據聯合國世界衛生組織(World Health Organization, WHO)之定義，65 歲以上人口數占全國總人口數的 7%以上者，即為「高齡化社會」(ageing society)，達到 14%者為「高齡社會」(aged society)，而達到 20%者為「超高齡社會」。新加坡為亞洲快速老化國家之一，將於 2030 年達到 19%，即將邁入超高齡社會。諸多影響因素帶給新加坡人口不少挑戰。

第二節 新加坡相關人才移民計畫

近十餘年來新加坡的經濟持續的成長，在全球各已開發國家面臨經濟困境之際，新加坡仍獨樹一幟，值得加以研究討論。

新加坡經濟持續成長，並成功地轉換成為世界經濟體的樞紐，主要歸功於開放移民政策。新加坡自 1980 年代開始著手一連串的經濟環境及人口結構的改造措施，調降營業稅率以吸引跨國企業在新加坡設立營運總部。1990 年代開始更大幅度的開放移民及移工，以極其優渥的待遇及福利吸引全球的優秀高技能人才前往新加坡就業或創業。

措施	內容
----	----

<p>外籍專業人士稅賦優惠及親屬安置</p>	<p>無須繳交外勞雇用稅，但必須提撥公積金。</p> <p>可為配偶及未足 21 歲的子女申請依親許可證。</p> <p>持有 P 許可證之外籍專業人士可為其父母或配偶父母申請長期探訪許可證。</p> <p>可申請成為永久居民，具准公民待遇。</p>
<p>個人化就業許可證</p>	<p>於 2007 年 1 月，提高就業許可證之靈活性。</p> <p>與僱主無關，外籍專業人士失業或離職，皆無需立即離境，享有重新尋找工作之 6 個月的緩衝期。</p> <p>對象包括持有二年以上的 P 類許可證者，或持有五年以上的 Q1 許可證者，或在新加坡高等研究所畢業的外籍學生有二年以上 P 或 Q1 許可證工作經驗者。</p> <p>專業人士該年年薪須超過\$34,000，才能達到標準。</p> <p>一生只能申請一次，期限為 5 年。</p>
<p>體驗新加坡(Contact Singapore)計劃</p>	<p>海內外共設有 9 個專門吸引外籍專業人士及海外學生的據點，提供最新的就業規範及生活訊息。</p> <p>旅遊工作計畫鎖定八個發達國家及城市</p>

	<p>包括美國、英國、新西蘭、日本、德國、法國、澳大利亞和香港等地，給予年齡 17-30 歲之間的大學生或大學畢業生，提供為期半年的旅遊工作准證，所從事的工作性質不設限。</p>
寬鬆的專業人士移民政策	<p>提供新婚夫婦購屋的房屋津貼及政府國宅的優先認購權。</p> <p>職業婦女享有 4-6 個月的育嬰假，由政府 and 企業主共同承擔。</p> <p>首次購屋的公民優惠補貼。</p> <p>入籍新加坡後可享有更自由、更多元的公積金使用方式。</p> <p>提供公民等級、完善且多元的醫療保險制度。</p>

表 2 新加坡吸引人才的作法。

資料來源：李曉媛、Contact Singapore: <http://www.contactsingapore.sg/>

根據新加坡統計局資料，截至 2010 年 6 月為止，含短期工作者，目前新加坡總人口是 508 萬，非住民工作人口、也就是短期工作人數為 131 萬，公民數 323 萬，有永久居留權的外國移民人數則為 54 萬。也就是說，不算觀光客，新加坡境內人口有 37% 具外國籍。這 37% 雖然包含外傭、營建業外勞等低階勞力工作人口，但對新加坡經濟影響層面最大、帶來最高附加價值的精英人口，據估計每 100 位新加坡公民及擁有永久居留權的人口中，就有 14 人屬高階白領或擁有

大筆資產的投資移民。⁸

若就 2015 至 16 全球人才競爭指數報告中，新加坡是前 3 名中唯一的亞太區國家；此外，創新創業生態系統排名第 10，也是歐美城市外唯一進入前 10 名的亞太城市，可見新加坡對人才的引入是有其一定成效。

新加坡對創業人才的吸引，除了簽證與經商成本外，還有對創業者的大力支持。首先，在簽證方面，設置「就業准證資格證書」(EPEC)，適用於有意至新加坡從事管理、行政與專業技術工作的海外專業人士，由雇主來為已取得工作資格的個人申請，申請者的薪資(至少 3,300 新幣)、工作經驗與專業、工作性質等都是評估要素。

為了留用超級菁英人才，新加坡另有個人化就業准證(簡稱 PEP)，提供高收入且擁有海外特殊專才者申請，持 PEP 者離職後可持續於新加坡停留 6 個月以尋找新的工作機會，此申請資格為海外固定月收入至少 18,000 新幣的國外專業人士，或在新加坡固定月收入至少達到 12,000 新幣的 EPEC 持有者。

此外，針對有意在新加坡發展業務的海外公司或創投創業人士，則提供創業簽證(Singapore EntrePass)，申請核可後可取得八年的新加坡居住就業權、相同效期的家屬簽證及有機會成為永久居民。另外值得一提的，還有「新加坡小額資金創業定居計畫」，此主要針對 21 至 55 歲海外專業人士或創業家，可至新加坡申請創業，只需提供商業計畫書，多與創業簽證共同辦理。而新加坡經商與創業的誘因，還來自其極低的稅率，個人所得稅率為 3.5~20%、企業所得稅率為 6~17%；此外，新興企業前 3 年若營業額低於 10 萬新幣則可申請免稅作業。

新加坡政府將科技發展與創新創業視為共同體，設立了創新和新創事業委員會(簡稱 RIEC)，由總理主持領導。RIEC 於 2015 年度政策宣示中特別指出，未

⁸〈吸引精英留新〉，出處：2010 年 12 月號《遠見雜誌》《遠見雜誌》第 294 期，網址：https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_17031.html

來預算重點將會放在吸引人才與發展人才，包括提供健全的環境以及獎勵機制。

9

再參考新加坡投資創業計畫，我們可見新加坡地小且缺乏天然資源，為了在全球市場上取得優勢地位，該國政府下足了功夫，並目標成為東南亞商業及金融中心。

首先，當地所使用的官方語言為英文，且具備良好的基礎建設來因應政策推動，如此一來，與歐美等國接軌就無語言之問題，再配合其硬體建設，如 2014 年全球第一的樟宜機場，吸引更多的國際人才與資金進入。而為了國際化接軌與創新和創業發展，政府帶領提供多方的資源協助及共同投資方案，由政府擔任領頭羊的角色整合擴散，其中創新和新創事業委員（Research, Innovation and Enterprise Council, RIEC）在國家研究、創新和企業策略上提供指導與建議，是新加坡政府創新研發最高指導單位，該委員會由新加坡總理主持領導國家研究，以促進知識創造、創新和新創事業為主要任務；並積極推動公部門合作，如新加坡的經濟發展局(EDB)，主要在於執行推動計畫和投資實施策略；此外並重視智慧財產權保護措施、建立完善執法機制和良好的研發和風險投資環境，也是創新創業驅動的關鍵因素，來支持新加坡成為全球具競爭性的商業中心。

本文就新加坡全球商業投資者計畫與新加坡小額資金創業定居計畫做介紹。

全球商業投資者計畫（Global Investor Programme）主要訴求為提供國外投資者對新加坡有興趣的創業和經商模式，並提供移民、入境與居留等相關手續支援。由於投資會創造經濟效益和就業機會，因此國際商業投資對於新加坡的經濟發展很重要。此計畫包括兩項投資方案，A 方案與 B 方案皆須投資新幣兩百五十萬元以上，不同的是分別投資於新設立或已設立的新加坡私人公司、或全球商業投資

⁹ 〈人才成就矽谷吸引創新人才借鏡各國做法〉，網址：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161106000100-260204>

者計畫認可的私募基金。

GIP 申請者必須屬於計畫行業列表中的一個或多個商業領域，包括生物製藥科學、清潔能源、教育和專業服務、電子、化工和工程服務、環境技術、資訊通訊和多媒體、時尚及運動、物流、運輸工程等領域，且要擁有至少三年的創業經驗，並準備公司最近三年的會計師審計（查核）財務報表，提出至少為期三年的詳細創業或投資計畫書，內容須包括徵才計劃及各年度財務規劃，且最近一年的營業額與最近三年間的年均營業額須超過新幣五千萬元。而申請者如經營多項事業，則必須以其經營企業中營業額最高的公司作為申請投資計畫的主公司。如單一事業之營業額未達到申請門檻，申請者也可以提出由其經營之關係企業的財務資料加總。如果申請者的公司屬於私人企業，申請者必須持有至少 30% 的股權。而申請者於公司內的職責範圍，企業的營收、獲利情形也將列入審核考慮因素。

新加坡小額資金創業定居計畫是新加坡政府為了吸引 21 歲~55 歲任何國籍有一定經濟能力和管理能力的專業人士、企業家到新加坡創業所推行的商業計畫。此計畫對申請人學歷無特別要求，不用英文測試，也不用面試，只需要提供最高的學歷證明；而新加坡低稅率的誘因（個人所得稅率為 3.5%-20%，企業所得稅率為 6%-17%，新公司註冊前三年，年營業額低於 10 萬新幣免稅），加上與多數國家簽有避免雙重課稅協議和投資保護協議的投資環境，對海外投資者確實是有客觀與主觀角度的吸引力。

此計畫有兩種服務方案，方案一申請人申請目的以商業運作為主，獲得身份為輔，必須先註冊新加坡公司和委託新加坡方董事管理並撰寫商業計畫書與創業入境准證（Entre Pass）申請。且申請人必須是企業法人或者股東（必須持股 30% 以上），要確實在新加坡設立公司並展開業務運作，且需繳足資本至少有 5 萬新幣以上。

方案二辦理的目的是以獲得身份為主要原因，商務為輔。必須先撰寫商業計畫書

辦理創業入境准證申請，再註冊新加坡公司和委託管理。此方案對申請人商務背景並無要求，但要求申請人要有很強的創業點子，並有意願到新加坡創業、開拓新商機，而申請創業准證成功後，需在新加坡註冊公司營運，且繳交資本至少達到 5 萬新幣，佔有股份至少 30%以上。¹⁰

並且直至今日，新加坡對外招才的腳步也沒有停過，如〈新加坡聯合早報〉也曾報導新加坡總理李顯龍日前透露，新加坡政府有意推出新的吸引人才計畫，鼓勵旅居國外的新加坡國人或外國人到新加坡一段時間擔任客座教授或專才，幫助新加坡完成一些專案，事後亦歡迎他們留下來，例如：美國加州矽谷有不少在當地工作的新加坡國人，他們對科技與全球市場有直接的接觸和深入的認識，如果能善用他們的經驗及技能，新加坡必能從中受惠，但如果他們選擇回美國矽谷，新加坡則在矽谷多一個聯繫，並對新加坡有多一點瞭解，惟打造新加坡成為吸引專才的生態環境，就需改變工程師只是技術支援人員的觀念，渠呼籲新加坡國人改變對工程學的觀念，重新檢視工程學對新加坡的重要性。

李顯龍總理留意到多名在加州科技企業工作的新加坡國人，希望在孩子長大或父母日益年長時回國發展，李總理認為，若要吸引這些新加坡國人回國，就必須讓他們接受類似在矽谷工作的挑戰，這不僅僅是薪酬或就業機會的問題，關鍵是技術要求讓他們感覺受挑戰又同樣興奮，覺得自己正在突破且是有意義的事，而不似新加坡企業普遍認為工程師只提供後方支援，例如：維修電腦等；另據新加坡聯合早報瞭解，新加坡資訊通信發展管理局將在 2016 年 4 月宣佈人才計畫，吸引海外科技專才到新加坡短期工作。¹¹

另外新國又將以「七大計畫」七大計畫吸引與培訓學生、中途轉職者及在職

¹⁰上述介紹可參考〈新加坡投資創業計畫介紹〉，經濟部人才快訊電子報，網址：
http://itriexpress.blogspot.tw/2015/10/blog-post_82.html

¹¹〈新加坡政府有意推出新人才計畫，以吸引海外科技專才到新加坡短期工作〉參見駐新加坡台北代表處網站，網址：<http://www.roc-taiwan.org/sg/post/11754.html>

工作者從事或精專資訊通信科技領域工作。如見新加坡通訊及新聞部長雅國本表示，科技運用越來越普及，加上新加坡逐步邁向智慧國願景，促使資訊通信科技（Information and Communications Technology，簡稱 ICT）領域日趨重要，尤其是軟體開發、資料分析、網路安全、用戶體驗設計及網路基礎建設等，預計 2020 年新加坡 ICT 領域將有新增三萬個工作職缺，新加坡不能完全依賴外籍員工，必須確保 ICT 產業擁有足夠新加坡人為核心的勞動隊伍，以因應現有與未來人力需求，並與國際人才競爭，新加坡政府將在未來三年投入至少 1 億 2,000 萬新元，經由七大計畫吸引與培訓學生、中途轉職者及在職工作者從事或精專資訊通信科技領域工作。

該七大計畫為：

一、科技密集培訓及入職計畫（Tech Immersion and Placement Programme）：對象為目前不是從事 ICT 領域工作卻有意轉入 ICT 領域的人才，特別是畢業自科學、技術、工程及數學（簡稱 STEM）科系的專才，該計畫將在 3 年內每年提供 350 個短期密集培訓機會，培訓後立即加入 ICT 領域；

二、企業主導培訓計畫（Company-Led Training）：對象為畢業自 ICT 或 STEM 科系，且工作未滿 3 年中等資歷的新加坡公民，該計畫將在 3 年內協助企業每年提供 900 位資淺專業人才及 350 名中等資歷人才進行國內外培訓，尤其是提升網路安全與資料分析等領域的技能；

三、核心資訊通信科技資源計畫（升級版）（Critical Infocomm Technology Resource Programme+）：對象為就業人士、學生及服役軍人等擬專精 ICT 技能之專業人士，該計畫將在 3 年內每年培訓 5,600 名專業人士經由補助專業課程、基本課程及專業認證課程，以掌握 ICT 認證技能；

四、加快培訓專才計畫：對象為正踏入 ICT 產業的 ICT 相關科系畢業生、被裁員的 ICT 專業人才、擬轉行 ICT 的 STEM 人才，該計畫將由新加坡政府配

合新加坡資訊科技聯合會和新加坡電腦學會等業界組織，制定技能標準，以決定求職者的專業水準，而非學歷；目前參與該計畫的機構有新加坡科技局、新電信、新科電子、星展銀行及大華銀行等，業者不僅以學歷，另將根據求職者的專業技能水準，評估是否雇用並決定工資；

五、頒發未來技能進修獎：對象為在資訊通信、媒體或設計業工作至少 3 年之新加坡公民，該計畫將提供培訓或補助 310 人進修，每人 5,000 新元；

六、學生就業準備計畫 (Industry Preparation for Pre-Graduates)：對象為正就讀於初級學院、理工學院、中學後學府或修讀 ICT 課程的新加坡公民，該計畫將在 3 年內每年培訓 800 人，讓學生在畢業前實習、參與實際工作或交流，協助學生在畢業前就具備相關經驗，掌握初級技能，增加就業機會；

七、Code@SG 計畫：教導中小學生有關編碼等知識，從小培養學生對 ICT 興趣。¹²

就以上資料可見新加坡不光是從金融、貿易入手，他們也將眼光轉向相關資訊產業，為短期內提升資訊產業能力，於是透過人才招攬的模式，讓各國菁英前進新加坡，以其深厚的經濟、經貿實力為基礎，配合交通便利、語言溝通無礙等軟硬體建設，大舉招攬與厚植自身人才，其優點值得台灣參考。

但，新加坡大量引才雖然創造了新加坡的富裕及繁榮，但是也帶來了社會融合及人口擁擠的問題，突顯了魚與熊掌不易兼得的困境。

首先面對的問題就是排擠新加坡本國民就業，但當地住民失業率卻達 4.5%。因此新加坡最近踩剎車，為此已提高移民門檻，只希望吸引有需求的專業人才及富人，統計局在 2010 年 7 月公布的資料強調，上半年外來工作人口成長率已降到 4.1%，希望平息民怨。但 2013 年 2 月仍爆發的四千人集會遊行，抗議新加坡

¹²〈新加坡以七大計畫吸引新加坡國人從事資信工作，以預備核心人才〉參見駐新加坡台北代表處網站，網址：<http://www.roc-taiwan.org/sg/post/11754.html>

政府的政策，要求減少中階勞工輸入的做法，以保障新加坡本地大學畢業生的就業機會¹³。

甚至因為投資移民的數量愈來愈多，新加坡只好把金額門檻再調高。

經濟發展局原本條件是，必須投入新幣 100 萬、150 萬、200 萬三種方案，其中尤以選擇 150 萬方案的人最多，需要投資到經濟發展局指定的投資移民基金，五年後贖回。投資額自 2011 年 1 月 1 日起改為 250 萬。但從 2011 年 1 月起，門檻已調高到 250 萬新幣（約 5900 萬台幣）。至於之前金融局提出的「500 萬新幣存款計畫」，要求必須存 500 萬新幣到金融局指定的銀行，這從 2011 年 1 月起同樣調高一倍，為 1000 萬（約 2.4 億台幣）。¹⁴

綜合觀之，新加坡的人才政策有其優缺利弊，下一節將以種族問題為討論對象，看出其利弊得失，並以此為借鑒、參考。

第三節 移民所造成之種族問題

新加坡自 1511 年葡萄牙人佔領麻六甲（Malacca）與新加坡開始，之後 1795 年，英國人重新有效統治了麻六甲，1819 年佔領了新加坡，同時重啟貿易港口，1826 年開始，英國將新加坡、馬六甲與檳城（Penang）共同成立了「海峽殖民地」（Straits Settlements），又稱「三州府」。初期的首府設於檳城，1832 年遷往新加坡。

1946 年，英國宣布解散海峽殖民地，新加坡成為英國獨立的直轄殖民地，1958 年，新加坡的回教運動註冊為政黨，隔年，新加坡正式成為英國管轄之下的

¹³可參考林以君，〈4,000 人嗆聲新國罕見大型集會〉，見 2013/02/17 聯合報；林以君，〈特派來得巧直擊新國風雲變〉，2013 聯合報，網址：<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0006/233859/web/>

¹⁴彭漣漪，〈吸引精英留新〉，收於 2010 年 12 月號《遠見雜誌》《遠見雜誌》第 294 期，網址：https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_17031.html

自治邦，由華人李光耀擔任首任總理，1965 年，新加坡終於成功脫離馬來西亞，成為獨立國家。

這段歷史看下來，就可見新國在創建之初就面臨到人口多樣化的問題，新加坡當地以馬來人與華人居多，19 世紀 30 年代，印度移民開始湧入新加坡，至 19 世紀中葉，新加坡華人已超過總人口的半數。新加坡華人居多的主因，多半是認為當地與周邊地區許多的橡膠種植園，加上工業發展需要人力，吸引許多華人前往移民。

到了 1953 年，新國實行新的移民法，對所有外籍人士入境嚴格限制，目前，除了新加坡本地的華人之外，馬來人與印度裔族群分居人口比例的第 2、3 位。

到了 1964 年，在新加坡獨立前夕年，曾發生第一次的馬華衝突，起因是當年 7 月的 1 場穆斯林集會場合中，受到當時巫統（UMNO）的言論刺激，宗教集會竟演變成脫序的暴動，馬來西亞政府在 7 月 21 日至 8 月 2 日進行了 11 天的宵禁，暴動才逐漸平息，這場暴動也成為了新加坡大力推動從馬來西亞聯邦獨立的主要催化劑。

新加坡獨立至今，共發生 2 次大規模的種族暴動，一次發生於 1969 年，性質仍屬馬華衝突，另一次則在 2013 年，起因為印度裔族群不滿所處的勞動環境欠佳。

一、1969 年暴動

這場暴動原在馬來西亞國內發生，但逐漸擴散至剛獨立的新加坡境內，暴動持續了 70 天，共釀成 36 死逾 500 傷的悲劇。

事件起因是 1969 年馬來西亞進行選舉，巫統（UMNO）在選舉中極力鼓吹維護馬來族群的利益，意欲鞏固馬來群族的統治地位，獲得馬來族群選民的迴響，但另一方面，卻又重新撕裂了稍稍平息的種族衝突。

巫統 (UMNO) 的選舉政見引起華人與其他非馬來族群的不滿，於當年 5 月 13 日，族群衝突再度於吉隆坡 (Kuala Lumpur) 與八打靈再也 (Petaling Jaya) 兩地發生，種族間的仇恨加上選情的緊繃，讓衝突逐漸擴大，釀成多起流血事件，衝突發生後，在新加坡當地的華人聲援在馬國被捕的華人，並與新國的馬來族群同時爆發衝突。

這起衝突持續到當年的 7 月 31 日才完全平息，馬國宣布國家進入緊急狀態，國家議會直到 1971 年才恢復開議。

二、2013 年暴動

44 年後，直到 2013 年 12 月 8 日，新加坡再度於爆發大規模暴動，約 400 名外籍勞工參與這場暴動，他們攻擊新國警方並焚毀多輛警車、私家車與救護車，27 人事後遭到逮捕。總理李顯龍聲明不容許暴力事件，成立調查委員會，並檢討該國的外勞法規。

這場暴動起因於一名 33 歲印度工人酒醉在私人巴士上鬧事，行經新國「小印度區」時遭司機喝斥下車，不料當司機準備開走時，突傳巨響，這名下車的印度男子被撞倒，受困車底下。

現場目擊的群眾憤怒拍打肇事車，由於當地為南亞裔外勞假日的聚集處，消息傳開後約有 400 名外勞湧入，演變成大規模失序暴動。新國警方派出 300 多名警力，救護車到場後宣告該名印度工人不治，暴徒遷怒也攻擊到場的救護車。

直至 9 日凌晨 1 時，鎮暴警察才成功驅散暴民，並逮捕 27 人。新國當局將此事定調為「使用危險武器的暴動」，最重可判 10 徒刑年加鞭刑。

總理李顯龍當天發表聲明，表示不管暴動的原因為何，都不能成為進行暴力破壞與犯法行為的藉口，並宣布已成立調查委員會查明起因，印度駐新國代表當

天也呼籲境內印度集與其他國籍勞工保持冷靜，靜待調查。¹⁵

近來中國移民大量移入新加坡則又造成新一波的影響，其主因在於 2013 年時人口政策白皮書，目標將人口增加至 690 萬，故在 2013 年時爆發了近年來最大規模的抗議活動，其中他們擔心大量的外國人將會影響本地人的工作機會，其特徵在於新加坡公民失業率高於全新加坡的平均失業率，外來人才對原本的新加坡公民造成就業上的排擠，太過依賴外勞也擠壓新加坡本地低技能工人工資¹⁶。再者中國移民被指出「沒有禮貌」、「喜歡在公共場所喧嘩，而中國女性則「被視為是搶別人老公的女人」，「由於許多的負面新聞，中國移民成為了本地人口的頭號公敵」。¹⁷新加坡的技術移民佔據高收入的工作人口的比例甚高，歸化新加坡國籍的條件也相對寬鬆，對許多原本居住國家生活水平較低的工作者都是強勁吸力。不過其中更不乏把新加坡當做移民跳板的中國與印度家庭。而近年來申請的高階移民最大宗，就是印度跟中國。中國跟印度移民最大的問題不是人口數量大，或者一人帶一家，也不是民族不同（本來就是組成新加坡的三大族群），而是民情不同。大概是難免強國心態，自己和別人不同之處，傾向不去適應他人；不像在德國的土耳其人和在美國的墨西哥人，容易覺得自己是次等公民，就處處配合。¹⁸當大量的中國移民與中國資金進入新加坡後，又將成為新國人口移民政策的新難題。

¹⁵上述資料可參見簡嘉宏〈從獨立到經濟起飛新加坡揮之不去的種族衝突〉，見「風傳媒」2015-03-23，網址：<http://www.storm.mg/article/44390>

¹⁶林健次〈新加坡的經濟發展策略－外資、外勞、外客〉，收於台灣國際研究季刊第 8 卷第 4 期頁 85-108 2012 年/冬季號，頁 95。

¹⁷蔣銳，〈中國移民成獅城人口頭號公敵〉，BBC 中文網，網址：http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/02/130216_singapore_china_immigrants.shtml

¹⁸〈中國和印度，怎麼讓新加坡移民政策轉了個彎？〉，見關鍵評論網，網址：<https://www.thenewslens.com/article/7731>

第四節 小結

觀諸新加坡政府採行的種族和諧政策，包括下列五個面向，一是教育政策、二是語文政策、三是文化政策、四是住宅政策，五是人事政策，¹⁹可以發覺當地政府是有意識的從小培養，並從文化語言入手，讓各種族之間能調和生活。

如古正美、邱嘉美的「新加坡的宗教教育」對此作了介紹，中學三年級「公民與道德教育」第一本中，多元文化課題占一半以上，其中包含「節日慶典」及「主要信仰系統」兩大部分。「節日慶典」單元，依各民族及信仰在新加坡的人口比例，講述十二個新加坡節日：其中華人傳統信仰節日四個，基督教、印度教及回教節日各兩個，佛教及錫克教各一個。這些節日不僅被新加坡各民族所慶祝，同時也是新加坡的國定假一日。新加坡教育部將這些節日的來源、意義及慶祝方式編入教材中，顯然希望學生不僅要瞭解自己的宗教及信仰傳統，同時也能對其他族群的文化有基本的認識。²⁰可見新加坡的文化政策在於重視各種族間的多元文化教育，其將文化認同深植於國家認同之中，藉由多元文化教育來培養多元文化意識觀，從小、從教育中向國民灌輸「我是新加坡人」的國家意識，增強國民對新加坡的認同感和歸屬感。

台灣本身也將面對是否要大量引介人才移入的問題，島內的族群、政治問題也非一朝一夕，如何參考新加坡經驗並為促進台灣族群和諧的參考做為借鑒，如何降低族群乃至於政治藍綠的對立，執政者又如何以全體國民為利益出發點，如何借他國人才重振台灣經濟等問題都是更是值得我們深思。

或許，我們可以參考其文化、教育等政策，自小深耕，灌輸認同土地，關懷

¹⁹洪謙德：《新加坡學》（台北：揚智出版社，1994），頁 36-51。

²⁰古正美、邱嘉美：〈新加坡的宗教教育〉，瞿海源主持：《宗教教育之國際比較及政策研究》（教育部委託研究案，1995）頁 51 - 90。

鄉土的意識，塑造出屬於共同的價值、共同認定的「台灣人國家意識形態」。讓新住民、在地人都能共同認同這片土地、以及認同彼此、尊重各種族，打造一個更有認同感、更關懷彼此的國家。

新加坡經驗告訴我們尊重、認同與包容是維繫族群和諧的基本原則，以寬容的方式代替同化的手段。讓處在台灣島上的人民，不論是是早年唐山過台灣移入的先輩、在地的原住民，後來加入的新住民，讓大家都認同我們都是台灣人，認同這塊土地，進而發揮團結的力量，正是吾人共同努力的目標。



第參章 新加坡的移民與移民政策

第一節 新加坡人口概況與問題

新加坡位於馬來半島南端，且為於東南亞的熱帶島嶼，新加坡本島包含附近五十七個小島，可算是一個島嶼國家，當地氣候晴朗，適合居住。新加坡國家佔地約 710 平方公里，東西最長約四十三公里，南北最長約二十四公里，人口組成有華人為最多數、其次為馬來人、印度人和歐亞混血人等四大族群、共約 500 萬人民居住，其中華人約佔總人口的 76%，馬來人佔 15%，印度人（包括南亞其他的族民）佔 6%，其他 3% 的人口則包括歐洲移民及其他種族，是世界上極少數的城市國家之一，算是一個多種族的國家。¹

新加坡的開發可以追溯自 1819 年，由當時英國東印度公司的萊佛士爵士所發現，他與當時之酋長蘇丹訂約取得海港管理權，並設立貿易站，1824 年 8 月，蘇丹復與東印度公司締約，將新加坡全島割予該公司，此後新加坡日漸繁榮，從此新加坡被併入東印度公司，並成為英國東印度公司在亞洲的商業中心。²

在萊佛士爵士發現之初，當時新加坡人口僅約 150 人，至 1821 後英國殖民時期人口開始增長，增加原因主要來自移民。1824 年當地人口達 10,683 人，1901 年人口已達 226,842 人，至 1931 年人口已達 557,745 人。³ 19 世紀時，新加坡被英國殖民統治，當時英國積極引進外來「勞力」，其主要目的是為了加速新加

¹外交部領事事務局，網址：<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=47&ctNode=753&mp=1>

² Murfett, Malcolm H., John N. Miksic, Brian P. Farrell, and Chiang Ming Shun. (1999) *Between Two Oceans: a Military History of Singapore from First Settlement to Final British Withdrawal*. Oxford: Oxford University Press.

³ Swee-Hock Saw, *The Population of Singapore* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007), p.10.

坡的開發與拓墾；移民人口主要來自中國、印度、印尼及馬來西亞等地。⁴新加坡因扼馬六甲海峽，故有優越的地理條件，逐漸由一個未開發的處女島演變成今日東南亞最重要的海、空港口。

英國東印度公司於 1826 年將新加坡與馬來半島的馬六甲及檳榔嶼合併組成「海峽殖民地」，並交給英屬印度政府管轄，到了 1857 年，印度暴動，次年，1858 年東印度公司廢除，「海峽殖民地」改隸為「印度殖民政府」，殖民政府遠在印度的加爾各達，但遠在新加坡的歐洲商人覺得不受重視，因此開始極力遊說改制，到了 1867 年，「海峽殖民地」轉由倫敦的殖民屬直接管轄，成為「王室殖民地」，統治機構總督轄下增設行政會議與立法會議，前者「行政會議」由資深官員組成、後者「立法會議」由總督指派官員或商人代表。

到第一次大戰前，因英國霸權地位受挑戰，英國的「不干預政策」出現轉變，開始強化對海峽殖民地的控制，以此鞏固其對馬來亞錫礦與麻六甲海峽航道的控制。

第二次大戰期間，日本於 1942 年 2 月至 1945 年 8 月佔領新加坡，在佔領期間日本嚴格控制移民，此時期中國與印度幾乎沒有任何移民進入，直到 1945 年結束日本佔領，新加坡遭日本佔領達三年之久，之後恢復英國殖民統治，並從 1945 至 1947 年間開始有大量的人口流入。二次大戰後，對於勞工需求趨於緩和，此時由於移民流入增加國內失業和經濟壓力，英殖民政府開始控制移民數量，並於 1953 年頒佈《移民條例》(Immigration Ordinance 1953)，確立移民的經濟定位角色，規定具永久定居新加坡者包含：

- 一、能為商業和工業發展做出貢獻的人。
- 二、可以提供當地沒有的專門服務等人。
- 三、當地居民的家庭成員。

⁴郭俊麟：〈新加坡引進外來人力政策之評析〉(海華與東南亞研究，4(4)，2004)，頁 84。

四、其他需要特殊關照的人。

尤其嚴禁依親人口移入，欲使新加坡「達成一個更加平衡和同質化的馬來亞人口構成，並保持馬來人對國家的聯繫與效忠」；1959年再次修訂移民法令，更加限縮移民範圍。

但二戰後，1957年，林有福率各黨代表赴英談判，英國政府同意給予新加坡除外交、國防外的完全自治權，1959年新制實施，新加坡從殖民地成為自治邦，立法會議完全民選，部長全由議員出任，設總理一職取代首席部長。新加坡於1959年取得自治地位，繼而推舉劍橋大學畢業的律師李光耀出任第一任總理。

1963年新加坡、馬來亞聯邦、砂勞越和北婆羅州（現沙巴）成立馬來西亞聯邦，完全脫離英國統治，此聯邦由馬來亞總理東姑拉曼提議籌組，由於聯邦當局立法賦予馬來人各項特權，刻意扶植馬來人之經濟、政治地位，李光耀領導之人民行動黨堅決反對，遂與聯邦當局發生摩擦，只維持了兩年的時間。1965年8月9日新加坡脫離馬來西亞聯邦，正式成為主權獨立的共和國。⁵

新加坡獨立後，積極尋求國際間的承認，深怕有朝一日會被馬來西亞強行合併或被印尼攻擊，所以於1965年9月21日加入聯合國。同年10月，新加坡加入大英國協。1967年8月8日，新加坡協助成立了東協組織。

獨立之後，新加坡開始面對主權問題與內部問題，如住宅短缺，缺乏土地與天然資源短缺。新國政府開始一連串的措施，發展工業及經濟。並在經濟開發過程中，首先注重國內的工業發展，目標以工業帶動其他經濟部門。新加坡的工業化進程同樣由進口替代和出口主導兩個階段組成。1960年的「新興工業法令」及「工業擴展法令」拉開了工業化的序幕。設立法令減少進口，並鼓勵建立進口替代企業，給於若干優惠待遇，如加速資本折舊，減免免項稅收，降低關稅等。1961

⁵張青：〈新加坡：創造經濟奇蹟〉（香港城市大學，2004），頁17-18。

年，新加坡政府設立經濟發展局，重視新加坡的製造業，積極籌借資金，貸款企業、培訓技術人才。裕廊工業區於 1968 年成立，裕廊工業區建設的成功為其他工業地區作出了典範。進口替代型工業發展戰略的成功，使新加坡初步改變了落後的狀態。

1980 年代的新加坡經濟發展迅速，政局穩定。失業率低至 3%，國內生產總值每年增長 8%。這時的新加坡開始將目光轉移到晶片製造業以及其它高科技產物以和鄰國的廉價勞動力抗衡。樟宜機場於 1981 年開幕，新航也成為區域主要航空公司。旅遊業和服務業蓬勃發展。

由上述歷史可見，新加坡是個移民社會。在英國殖民之前，島上居民不多，其中包括以海為生的沿海居民及少數的馬來人與華人，到了 1819 年萊佛士登陸後，採取開放政策，將新加坡建設為一自由港，於是吸引了大批移民人潮到此從事商業活動，包括來自馬來半島、印尼、麻六甲、檳榔嶼、印度、中國及歐洲等各國人士，這些移民人口成為早期新加坡人口的來源。

新加坡建設初期以馬來人居多，自 1836 年後，華族人口已超越馬來人，成為第一大族，此後各種族的排序大致不變，華人最多，其次為馬來人、印度人及其他種族，到了 1911 年之後，在人口統計上華人所佔的比例更高達 7 成以上，成為新加坡的優勢群族。

下表可見新加坡種族人口數與變化：

西元年	華人		馬來人		印度人		其他人種		總人口數
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	
1824	3.3	31	6.4	60	0.8	7	0.2	2	10.7
1834	13.7	46	12.5	42	2.9	10	0.8	3	30
1849	18.0	42	17.0	40	6.3	15	1.6	3	42.9
1860	50.0	61	16.2	20	13.0	16	2.5	3	81.7
1871	54.6	58	26.1	28	10.3	11	3.8	4	94.8
1881	86.8	63	33.0	24	12.1	9	5.9	4	137.7
1891	121.9	67	36.0	20	16.0	9	7.7	4	181.6
1901	164.0	72	36.0	16	17.0	8	9.8	4	226.8
1911	219.6	72	41.8	14	27.8	9	14.2	5	303.3
1921	315.2	75	53.6	13	32.3	9	17.3	4	418.4
1931	418.6	75	65.0	12	52.5	9	21.6	4	557.7
1947	729.5	78	113.8	12	71.9	8	22.9	2	938.1
1957	1090.6	75	197.1	14	129.5	9	28.8	2	1445.9
1970	1579.9	76	311.4	15	145.2	7	38.1	2	2074.5
1980	1787.8	78.3	328.7	14.4	143.4	6.3	22.2	1	228.2.1
1990	2089.4	77.7	380.6	14.1	191.0	7.1	29.2	1.1	2690.1
2000	2505.4	76.8	453.6	13.9	257.8	7.9	46.4	1.4	3263.2
2010	2793.9	74.7	503.8	13.4	348.1	9.2	25.9	0.7	3771.1

表 3 新加坡種族人口數及比例變化表（單位：千人）

資料來源：新加坡統計局⁶

⁶ Department of Statistics，網址 <http://www.singstat.gov.sg/publications/publications-and->

我們可以看到華人人口穩定成長，而馬來人早期也曾大量移居至新加坡，但隨著歷史、政治因素，逐漸開始減少，其餘印度人在獨立後，也減少了移民新加坡的人數，只維持相當的數量而已。

新加坡人口組成可以分為公民 (citizen)、永久居民 (permanent resident)、非居民 (non-resident) 三部份。

今日新加坡，規範外國人進入新加坡的法律為移民法案 (Immigration Act) 與移民規定 (Immigration Regulations)，將進入該國的外國人依其身份、目的、停留時間等因素，發給不同的准證 (pass 或 permit)。其中持有就業准證與隨行眷屬准證者可進一步申請成為永久居民甚至公民。

欲長期移居新加坡，有申請成為永久居民 (PR) 與公民二種方式，至於持其他准證停留者，仍以外國人視之。其中「永久居留權」指個人容許永久居留於某國的權利，但不享有公民權。擁有永久居留權的人稱作「永久居民」；「公民」，是指具有一個國家的國籍、根據該國的法律規範承擔義務和享有相應政治經濟社會權利的自然人。就業准證發給專業人士或在大型企業工作的白領外國人，而其配偶與子女即可申請隨行眷屬證。

新加坡人口組成的變化可由下表看出其特性：

年度	總人口數	百分比	公民數	百分比	永久居民數	百分比	非居民數	百分比
1970	207	100	187	90.4	14	6.7	6	2.9
1980	241	100	219	90.9	9	3.6	13	5.5
1990	305	100	262	86.1	11	3.7	31	10.2
2000	403	100	299	74.1	29	7.1	75	18.7
2010	508	100	323	63.6	54	10.7	131	25.7

表 4 新加坡居民組成變動趨勢（單位萬人，百分比）

資料來源：新加坡統計局⁷

根據新加坡政府 2011 年統計數據，目前新加坡常住人口已達 518 萬人，其中 325 萬人（63%）屬於本國公民，其他則屬永久居民或外籍勞工，有 23% 本國公民在新加坡以外地區出生，永久居民約有 50 萬人。

由表中可看出到 2010 年為止新加坡的人口結構幾個特質：

一、2010 年新加坡的公民只佔總人口的 63.6%，且人數逐年減少，非居民的比例則是逐年的增加，從 2.9% 增加到 25.7%。

二、1970 年剛獨立後不久公民占總人口的 90.4%。1970 到 2010 年的四十年間，公民比率持續下降，非居民的比例持續上升。

三、非居民的比重在近二十年來速度加快。

四、即使原有永久居民會因為變成公民而逐漸減少，但是非公民的居民近二十年來的增加速率仍超過非居民，而且十年來其增加人物超過公民的增加人數。

⁷同註 2。

由上述特質可以推斷，非公民人數的增加應是開放政策的關係。

雖然，新加坡是多元文化且開放政策的國家，但新加坡移民與外勞政策並不是一直如此。事實上新加坡在 1981 年時，為了促進產業升級，新國政府曾短暫決定，在 1986 年以前，完全禁止建築、造船家庭幫傭以外的勞工進入，但不久政策急轉彎。所以新加坡整體移民政策仍以開放為主，並在 1990 年代以後更是強化其開放政策。如到了 2010 之後所提出的〈人口白皮書〉中可見對外來人口的引進，希望藉由移民政策的放寬，開始吸引外國專業、經濟人才進入新加坡，至此可以發現新加坡因其劃國家發展策略的原故，將人才的引進與經濟掛勾在一起，從早期勞工勞力的引入，到現在外資、專業人才的引入，該國家的移民政策是深受國家機械所影響的。

第二節 新加坡移民政策概述

由多元移民族群組成的新加坡，一度由於移民人口過多，當時英國殖民政府於 1953 年頒佈「移民條例 (Immigration Ordinance 1953)」，條件式地限制中國、印度、馬來等國的移民，除了血親與人道因素外，僅允許「對工商業擴展有助益」和「本地缺乏的專門技術人才」的移民者進入。

新加坡政府於 1966 年首度有條件允許僅限馬來西亞地區勞工入境工作；直到 1970 年代起新加坡經濟快速成長，更加凸顯其勞動力不足，特別是願意從事建築業的人數減少，因此自 1978 年起才陸續接受來自泰國、印度、孟加拉、菲律賓及印尼的外籍勞工；新加坡自 1980 年代進而希望藉由引進外籍勞工，降低工資成本及頂尖外來人力，提昇專業技術及國家競爭力，有意識地吸收外來移民，補充國內過低的人口增長，試圖引進更多外來技術工人，來減緩勞動力市場中勞

工短缺狀況，至此，移民再次成為新加坡人口成長的重要因素。

但到了 1970、1980 年代，在新加坡的出生率持續低於人口更替水平，產生了人口高齡化的現象，而政府的鼓勵生育計劃無法達到預期效果，新加坡政府遂反思有必要放寬移民政策，以吸引外來移民前往新加坡，如此一來，在自身國土資源缺乏的先決條件下，才能夠維持國家賴以為生的經濟發展，以及正常的人口成長。

就在這樣的脈絡之中，新加坡於 2006 年成立了永久性機構「國家人口秘書處（NPS）」，並賦予極大權力，主要任務即為「鼓勵合適的外國人移民新加坡」以及「引導海外新加坡人歸國」。新加坡總理李顯龍，於 2006 年 8 月國慶集會期間的演說，即詳盡闡述移民的重要性和新加坡對移民的持續性依賴，強調吸引更多外國人到該國工作及某些情況下，長期居住的重要性。

李顯龍提出了增加新加坡人才的三個方法：首先，加大與海外新加坡人的聯絡，目前，我們已經通過很多方式與海外新加坡人才保持聯絡，已經為海外新加坡人才建立了單獨的新加坡群，不斷地更新關於新加坡的最新消息，確保海外新加坡人才能夠了解到最近新加坡所發生的事情。同時，也增加海外新加坡人才之間的相互聯繫。其次，我們要幫助海外新加坡人回國，無論是在工作方面還是生活方面，這樣新加坡人回來後他們的工作問題以及子女的上學問題能得到解決，這些新加坡海歸將會願意留在新加坡。新加坡對各類人才都持開放的態度，不只是專注在引進人才的數量上，而是要考察人才的能力、思想。另外，政府對新加坡生育政策將會更加開放，鼓勵生育；鼓勵移民，加大對外籍人才的歡迎。⁸

由此可見，新加坡將移民政策作為解決低出生率及國家經濟持續繁榮和成長的關鍵最為直接和實用的論點。

地小資源稀少的新加坡一向將人力資本視為其國家重點發展目標，希望提升

⁸劉宏與王輝耀合著：《新加坡的人才戰略與實踐》（北京：黨建讀物，2014）

移民數量的同時，更希望提升移民的素質，因此採行積極具有「專業技術」的「菁英」移民政策。這樣的移民政策含有相當程度的階級主義：新加坡的移民類型大致可分投資移民、技術移民、特殊移民、自雇移民、結婚移民五大類型，從中可發現其吸收的人口主要為擁有一定數量的投資金額的企業家、受高等教育擁有專業知識與技術的人才，以及藝術人才為主。

移民類型	條件	對象
投資移民	外國人投資 250 萬元新幣，且投資項目至少 5 年，可直接申請成為永久居民	外國投資人及其家庭成員，包括父母、岳父母、配偶、21 歲以下子女
專業、科技、技術移民	大學學歷以上、專業技術人士，被新加坡當地公司雇用之後，可以申請就業准證，再申請成為永久居民。	知識菁英、專業技術人士、科技人才
婚姻移民	與新加坡公民或永久居民結婚的外國人即有資格申請。	外籍配偶
特殊移民	經過新加坡國家藝術理事會推薦評估，可申請永久居民身份	海外藝術人才
自雇移民	類似投資移民，申請人註冊公司，以董事身份雇用自己然後向移民局申請業准證。領取就業准證工作 6 個月後可申請永久居民身份。	企業家、雇主

表 5 新加坡移民類型

資料來源：Immigration & Checkpoints Authority of Singapore Government ,

“Apply for Permanent Residence,”⁹

在亞洲國家中，新加坡一直是移民首選，其護照的「高含金量」，吸引了眾多投資人。2013 年《新加坡人口政策白皮書》，全面提出未來的人口政策規劃，

⁹網址：<http://www.ica.gov.sg/page.aspx?pageid=64>

放寬移民政策。《人口白皮書》預計，到 2020 年，新加坡人口將從目前的 531 萬人增加至 600 萬人。到 2030 年，人口規模可能進一步達到 690 萬。新加坡政府表示，每年將引進 15000 至 25000 個新移民，以及批准 3 萬名外籍人士成為永久居民。

但是，新加坡現在關於人口政策的種種爭議，主要是圍繞於新加坡政府發表於 2013 年 1 月的人口政策白皮書。白皮書指出，新加坡長期出生率低，令人口老化問題惡化，人口萎縮將會危及國家經濟發展。為保持人口增長與競爭力，白皮書建議：未來 17 年內增加 30% 人口，目標在 2020 年將國家人口提升至 600 萬，並於 2030 年達到 650 萬至 690 萬水平。其間每年將輸入 1.5 萬至 2.5 萬名新公民 (New Citizens)、3 萬名「永久居民」(Permanent Residents, PR)，令外來人口比例在 2030 年增至近五成，本地人口則由目前 62% 降至 55%。這份人口白皮書，觸發了當時新加坡立國以來規模最大的一次示威，有數千人在芳林公園集會，形同社會對「國家應往何處去」史無前例的大型公開辯論會。¹⁰

國會內外、精英圈中，對白皮書的議論同樣激烈。幾位經濟學家撰文，指出白皮書裏政府依賴廉價勞力以推動經濟發展的迷思。執政黨人民行動黨的議員殷吉星 (Inderjit Singh)，也質疑政策的必要，其國會發言被形容「比反對黨更反對黨」。¹¹

另外，新加坡也會引進「外籍勞工」，然而外籍勞工卻只能申請「僱用許可證」，無法如上述「專業人才」有資格申請維「永久居民 (PR)」乃至「公民身份」，享有與當地人一樣的福利。另一項我們所不得忽略的新加坡移民政策特徵，在於其主要移入的族群為「中國人」：新加坡自 1990 年代起便針對中國大陸地區策略性地引進人才，使得中國移民人口在過去幾年明顯上升，進來媒體報導也指出越

¹⁰ 〈新加坡移民政策引發本地人不滿〉，網址：

<http://www.rfa.org/cantonese/features/chinatown/Singapore-03062013115734.html>

¹¹ 見 〈新加坡人口政策爭議與對香港啟示〉，網址：<https://www.thenewslens.com/article/24888>

來越多的新加坡人民對於生活中不時出現成群中國人感到不悅。

就在上述背景脈絡下，新加坡政府於 2015 年 1 月 29 日頒佈的〈人口白皮書〉，其中統計到 2015 年 6 月，新加坡總人口約 553 萬 5000 人，比 2014 年 6 月的約 546 萬 9700 人多出 1.2%。在這之前，2003 年的增幅為 0.2%。

總人口增長率自 2012 年就持續下滑，從當時的 2.5%，分別滑落到 2013 年和 2014 年的 1.6%和 1.3%，2015 年 6 月的數字更創下過去十多年來的新低。相比 2005 年至 2010 年間的 3.5%年增長率，人口增長放緩的速度更顯著。¹²

提出為了維持人口增長和社會競爭力，未來將每年引入 1.5 萬至 2.5 萬的新移民，使外來移民人口比例，在 2030 年增長至接近總人口的一半。報告一提出即引發新加坡人民開國以來最大的抗議示威集會。

也由於抗議事件頻傳，新加坡投資移民會越來越嚴格。如新加坡人力部發布新政策，自 2015 年 9 月 1 日起，工作準證（SP）和就業准證（EP）的薪水要超過 5000 新幣才可以申請家屬准證（DP），EP 薪水超過 10000 新幣才可以申請父母的長期探訪准證（LTVP）。而以前的門檻分別是 4000 新幣和 8000 新幣。同時，新加坡人力部也祭出新規，從 2015 年 10 月 1 日起，新加坡的公司要申請 EP 時，除常規文件外，還需要提供其他三項信息，以確保新加坡本地居民被公平對待。這三項信息分別是：本項職務申請中有新加坡本地居民所提交的數量；是否有新加坡人被安排面試；公司目前技術管理人才中新加坡本地居民所占的比例。如果缺少這三項信息，公司申請工作簽證的權利就有可能被剝奪。¹³

¹² 2015 新加坡人口白皮書：總人口增幅創十多年新低，網址：<http://www.ohwonews.com/98712/>

¹³ 〈2016 年新加坡投資移民總趨勢解讀〉，網址：<https://read01.com/KBo000.html>

年代	重要大事
1949 年	成立新加坡家庭計劃協會。
1953 年	頒布移民法令（Immigration Ordinance 1953）。
1959 年	修定移民法令，限縮移民的範圍。
1966 年	1 公布第一個官方的家庭計畫與生育政策。 2 開始國家家庭計畫。 3 在衛生部下成立新加坡家庭計畫與人口委員會（Singapore Family Planning and Population Board, SFPPB）。
1969 年	開始抑制大家庭。
1970 年	節育與墮胎合法化。
1972 年	確立每個家庭二個小孩的標準。
1975-1976	TFR 達到替代水準。 節育與墮胎自由化。
1977 年	TFR 掉到替代水準以下。
1983 年	總理李光耀提出依教育程度差別鼓勵婚姻與生育，引發熱烈的爭論。
1984 年	1 提出鼓勵有大學學歷的女性多生小孩，然而提供此類婦女優先進入小學註冊的計畫引發爭議，在一年後即宣告放棄。 2 成立社會發展署（Social Development Unit, SDU），以促進大學學歷的未婚男女互動與配對。
1987 年	提出只要有能力生三個小孩或更多(havethreeor more, ifyoucan afford it)」自此由控制生育轉變為鼓勵生育。
2000 年	首度推出「嬰兒花紅計畫」（baby bonus scheme），補助第 2 及第 3 胎。
2004 年	1 成立國家人口委員會（National Population Committee, NPC）。 2 公佈鼓勵生育新配套，並將嬰兒花紅延伸至補助第 1 及第 4 胎。
2006 年	1 成立國家人口秘書處（National Population Secretariat, NPS）。 2 公布吸引新移民新措施：改進申請程序，增加透明度；推出個人化對業准證。
2008 年	加碼鼓勵生育新配套。
2009 年	合併 SDU 與 SDS。

表 6 新加坡人口政策大事記

資料來源：The Global FamilyPlanningRevolutionWarren C.

第三節 移民對新加坡的影響與問題

一、形成社會多元種族與文化

早在英國長達一百四十年的殖民統治時期，以及二戰時日本短暫佔領，直到二戰後民族主義的洗禮，新加坡於 1965 年真正獲得獨立，這也造就新加坡境內的多元種族、多元語言、多元文化的特色。這也成為新加坡政府統治的首要課題，也成為新加坡國民所關切的議題。

為了治理當時的移民人潮並防止個族類間的衝突，英國的殖民者萊佛士採取種族隔離政策，分為 CIMO 四大族群，即為華、馬來、印度、其他，居所分開，互不侵擾。此時湧入的大量移民大部分為英國殖民政府為了橡膠、棕櫚、錫礦之培植與開採而向外招募而來。相較於同樣是過去被殖民的香港，新加坡的組成種族更為複雜，香港的種族單一以華人為主，「殖民地政府在處理華人時不必受到其他族群的制肘。相反地，新加坡政府受制於馬來人——當地另一主要族群。」¹⁴在萊佛士的隔離政策下，各族群形成自己封閉的社區，種族間的歧異更顯擴大。

15

新加坡境內 CIMO 四大族群中，以華人、馬來人、以及印度人為最主要的組成。三族群之中有以華人佔最多數，華族從中國大陸沿海一帶，福建、潮州、

¹⁴黃庭康：〈國家權力形構與華文學校課程改革——戰後新加坡及香港的個案比較〉（《教育與社會研究》，第四期，2007），頁 111-33。

¹⁵戴萬平、顧長永：〈多種族主義與新加坡的國家認同〉（《中山社會科學學報》，30，2000 年）頁 139-147

廣州、海南及其他等不同地區移入，雖然看似同質性相當高，但其實內部分化極為複雜，在新加坡獨立前的，當地華人若以地方方言作為區分標準，可分為廣幫、福建幫、客幫、潮幫以及瓊幫，由此可見華族內部分化的複雜與細密。

馬來族群普遍被視為是新加坡的原住民，新加坡憲法也明訂馬來語為國語，新加坡國歌也以馬來語為主。這與新加坡的國際環境有關，其鄰國皆為信仰回教的廣義馬來人（包含印尼人在內）政權，所以在獨立之初，曾賦予馬來族較高的、象徵性地位。

印度人在新加坡的三大族群中為數最少，在英殖民時期多數的印度人從事力役和低收入的工作，在二次大戰後印度人積極參與政治與經濟活動，使其權利、財富快速累積與膨脹，在各行各業中，印度人都有傑出的表現。

再回顧其政治歷史背景，新加坡大量移民湧入，乃是肇因於大英帝國的殖民開墾與勞工政策，特別是急需外來勞工協助進行膠園、棕櫚、錫礦之培植與開採。其結果是由南中國、南印度、爪哇島和馬來半島湧入大量的勞工¹⁶。換言之，新加坡的種族及其關係，除了歷史演變之外，最重要的是受到政治的塑造。

1965年8月9日，新加坡被迫脫離馬來西亞聯邦獨立，國家的領導人以多元種族主義、多元文化、多元語言、唯才是用以及建立一個自給自足的社會作為建國的五大基本原則，在民族問題與國家認同問題的處理上相當地小心謹慎，諸如視馬來人為新加坡原住民、明定馬來文為國語與馬來文國歌、將英文、華文、馬來文、淡米爾文訂為官方語言……等各種政策。新加坡前總理李光耀說：「我們要建立一個多元種族國家，而不是馬來人的國家，不是華人的國家，也不是印度人的國家……」。

「多元民族」是瞭解新加坡種族和諧政策相當重要的概念。維繫多元民族的

¹⁶洪鍊德：〈新加坡多元語言的教育與政策之析評〉（施正鋒編《語言政治與政策》，台北：前衛出版社，1996），頁4。

理念以及塑造國家意識形態一直是執政的行動黨領導菁英不敢輕忽的課題，國族建造 (Nation-building) 從獨立建國時代開始即是政治領導人奮鬥的目標，亦為吳作棟等新一代政治領導人所努力的目標之一。國族建造首要工作即是協和華、馬來、印度三大族群，希望將原本的種族認同及祖國意識改造成「新加坡公民」、「新加坡人」的在地化認同。¹⁷

為此主政的人民行動黨 (People's Action Party) 不得不採行有利於國家認同的政策，也主張「多元民族」(multi-racialism) 的立國精神。此一立國精神是行動黨執政領導的意識形態，也就是提供三大種族分開但又平等的地位。換言之，政府固然鼓勵三大種族彼此之間通婚和居住在同一社區，但無意改變他們在種族中自稱隸屬何族，這就是分開的地位之意。至於平等則強調在法律、政治、經濟、社會、文化等各方面的發展機會平等，絕對不允許人數佔優勢的華族一枝獨秀，而任其他族群感受難以發展與不平的待遇。任人唯賢與成就取向即是新加坡政府向來取材用人的一貫標準。

行動黨領導方式是採行文化民主 (Cultural democracy) 的立國精神，以多元文化 (Multi-culturalism) 為基礎，確保新加坡各個種族在法律之前不分族群皆能獲得平等的對待，各族有權發展和保存既有的語言、文化、宗教和生活習慣¹⁸。

新加坡開國元勳拉惹勒南 (S. Rajaratnam) 指出，在 1965 年時行動黨所採取的種族策略是：

(一) 消除新加坡華族所強調的中華特質 (Chineseness)，以避免其他種族和鄰國視新加坡為中國海外勢力的延伸。

(二) 賦予馬來族以原住民 (Bumiputra) 的身分，尊重馬來族的生存地位。

¹⁷翁俊桔、戴萬平：〈新加坡的族群政策分析：新制度論的觀點〉(中台人文學報，17，2005年)頁139-156。

¹⁸洪鍊德：〈新加坡的種族問題與政府的族群政策〉(族群關係學術研討會，台灣教授協會主辦)，頁12。

(三) 在憲法之前各族地位一律平等，確立新加坡為多元種族、多元文化和多元語言的國家。

(四) 透過經濟的蓬勃發展與成長，讓各族均蒙受其利。

(五) 行政、司法和官僚體系都應反應種族的敏感性，不論種族背景，唯才晉用。¹⁹

1988 年 10 月，當時擔任第一副總理的吳作棟在對行動黨青年團的演講中，首次提到新加坡應該建立屬於自己的「國家意識形態」(National ideology)。吳作棟認為新加坡應該：

形塑屬於自己的價值觀為一種國家的意識形態，然後把它用在學校、工作場所和家庭中當成自己的生活之道來加以教導。這樣我們有一套原則，可以團結各族，並指導他們向前行進。²⁰

那麼何謂新加坡的國家意識？根據 1988 年黃金輝總統的說法是：把社會放在個人之前，以協議而非爭吵的方式解決彼此的爭端，確定種族和宗教的容忍和和諧，有必要將這些核心價值具體底落實到國家的意識形態裡，這一形式化的宣示將使新加坡人團結，而成為吾人獨特的、與眾不却的特色。這也是我們的命運，我們有必要將這個國家的意識講授給所有的新加坡人，特別是年輕的一代。

新加坡成為一個獨立自主的國家後，除了鞏固國防、合理的外交、經濟發展、政治穩定、提高生活水平外，面對境內的多元種族，發展一套適切的教育政策，

¹⁹ Vasil, Raj, 1995 Asianising Singapore : The PAP's Management of Ethnicity, Singapore : Heinemann Asia.

²⁰ Ministry of Communication and Information 1988 Speeches, A Bimonthly Selection of Ministerial Speeches.

促使國內各族和諧共處，以團結不分彼此精神，鞏固與捍衛國家的發展與繁榮，也是至關重要的課題。因此，獨立之初的教育政策重點在於培養國家意識，緩和民族歧異；實施兩種語言的教育；以及加速養成經濟發展所需的人才。新加坡今天在種族的和諧政策上獲得成討，進而逐漸形成國家認却，將種族歧視和種族差異降至最低程度，自然能夠在穩定和睦的社會環境下，大步地發展國家建設，這是值得許多正在面臨族群和國家認却問題的國家借鑒學習和參考觀摩的地方。²¹

二、對本地人造成排擠

新加坡政府於 2013 年所公佈的〈人口白皮書〉，全面提出未來的人口政策規劃。白皮書預計，新加坡人口到了 2020 年將從目前的 531 萬人增加至 580 萬到 600 萬人之間。到了 2030 年，人口規模可能進一步達到 650 萬至 690 萬人之間。屆時，在新公民的補充下，公民人口將由 360 萬提升到 380 萬人，永久居民將保持在目前的 50 萬至 60 萬人的水準，其餘則是非居民。為了讓新加坡人組成社會核心，政府在鼓勵國人生育同時，也需要每年引進 1 萬 5000 至 2 萬 5000 個新移民，以及批准 3 萬名外籍人士成為永久居民。

在土地面積有限的新加坡，將人口數提升到 690 萬人，將對當地的生存空間、工作機會、社會福利等造成影響，如何消除人民對未來生活空間越來越擁擠的疑慮，讓人民相信，這是政府面臨全球化及新加坡經濟社會面臨轉型與結構調整帶來的機遇與挑戰而做出的戰略性選擇，無疑將考驗執政者的執政能力與智慧。

例如在經濟方面，有些學者不贊成白皮書提到的經濟模式。現在醫療保健發達，樂齡人士在職場上還可以繼續服務，不一定到退休年齡就停職了。那還需要這麼多的外來人力嗎？但是如果人口少了，來維持企業運作的消費者又要從哪裡來？若外國人前來新加坡工作來賺錢，為了提升政府收入，當然要求他們繳稅。

²¹洪謙德：《新加坡學》（台北：揚智出版社，1994），頁 85

但是，若在此工作多年，沒必要留下來退休，佔去當地人口的社會照顧與醫療資源。甚至會造成人口老化，長久來看，對於當地經濟又會是一新的影響。

全球物價調查網站城市生活指數平臺 (Expatisan.com) 對各城市物價進行排名，新加坡的物價指數，名列全球第七，亞洲第一。在信仰菁英領導制的李光耀主導下，新加坡成為一個安全又乾淨的國際金融、製造業重鎮，但引入大批的銀行家、股票經理人及許多專業人士進駐後，新加坡的物價及房價更是水漲船高。一般民眾快樂不起來，不僅僅要忍受高消費的生活開支，還要擔心工作機會被剝奪而導致負擔不起日常生活所需，高消費生活指數更讓他們備感壓力。此外，新加坡為了維持一定的經濟成長力道，急需大批較為「廉價」的外國勞工填補，自 1990 年起愈來愈龐大的移工進入，也讓新加坡人產生工作被搶走的剝奪感。根據消費者網站顯示，1998 年 1.5 新幣便可享用到的南洋美食叻沙 (LAKSA)，在 2015 年的今天，小販中心的最低價也要 5 元新幣，短短的十七年，物價飛漲了 277%。因此，《經濟學人智庫》調查顯示，新加坡已連續兩年 (2013、2014) 成為全球物價最昂貴的城市，甚至還超過紐約及巴黎。²²

在新加坡一般民眾已經感到不滿，因為對過去 10 年來，外來人口大增影響房價、就業機會、薪資增長並造成公共通過度擁擠等問題深深感到困擾。目前新加坡的人口約 520 萬，其中三成是多數來自中國、印度、馬來西亞、菲律賓等鄰近國家的外來人口，而人口密度已超越香港。而新加坡本身的人口替代率不高，近年來出生率下降，死亡人口上升，外來人口在社會中的比重是越來越重。這是不可逆轉的趨勢。

²²劉凱健：2015，網址：<http://www.geog-daily.org/worldstories/60>

第四節 小結

新加坡移民政策有其歷史背景，從最早英國殖民到獨立建國後，該國都有意識的執行人口移入與控制等政策，其目的是為了發展經濟，畢竟，在新加坡獨特的地形條件、歷史背景下，當地政府勢必要及早未雨綢繆。

新加坡城市經濟自然稟賦的特點是幾乎沒有農業、農民，不需顧慮農業、農民；初級勞工很少，其利益很容易被數人頭的政客忽視；自然資源缺、腹地小，不適合發展低單位面積產值的產業。²³也由於在殖民統治時代，新加坡是單一的經濟結構，只有轉口貿易，沒有建立甚麼基礎工業。第二次世界大戰後，新加坡的轉口貿易急劇下降。新加坡自治之後，著名的經濟學家吳慶瑞指出：「我們不能依靠轉口貿易而生存，新加坡要解決的問題，一是失業，二是擺脫過分依賴轉口貿易的殖民地形態的經濟結構。為此新加坡必須走上工業化道路。」1960年，李光耀總理和財政部長吳慶瑞等經過反覆研究，制定了經濟方向的施政綱領：要使現有的轉口貿易經濟發揮最高的效能，同時要用本國生產的商品取代進口貨物，並且要增大出口；要推行工業化，大力發展勞動密集型的製造業，建立多元化經濟結構；要盡可能引進大量外國資金，加速工業發展；要減少失業職工，為社會公民創造充分的就業機會。²⁴

之後新加坡不停的因應世界經濟趨勢與發展，不停修正其經濟政策，也因為如此，人口數的補充也是該國經濟發展的重要指標。

新加坡被視為全球最自由經濟體系之一，但該國的生育率亦屬全球最低之列。新加坡老年人口成長速度遠遠超過全國人口成長速度。從1996年到2006年的

²³林健次：〈新加坡的經濟發展策略－外資、外勞、外客〉（台灣國際研究季刊第8卷第4期，2012年），頁86。

²⁴張青：〈新加坡：創造經濟奇蹟〉（香港城市大學，2004），頁35。

10 年間，新加坡老年人口年成長率達 4.2%，而全國人口的年成長率僅 1.6%。上述數字，意味著新加坡 15 歲到 64 歲的勞動人口負擔增加。新加坡勞動人口對老年人口的比例，從 1996 年的 10.7 比 1，下滑到 2006 年的 8.5 比 1。根據聯合國調查顯示，新加坡再過 50 年就會成為全球第 4 的人口老化國家，約每 5 人之中，就有 1 人的年齡超過 65 歲。

正因如此，新加坡在其〈人口白皮書〉中放寬其移民條件是有其政治、經濟考量的，若不如此，新加坡的人口將下滑，並影響其經濟發展，但，目前因為中國大陸的經濟強勢崛起，開始影響亞洲國家的經濟局勢，在面對中國人口以其他各國人口的移入，新加坡政府又將面臨新一波的挑戰，如香港開放中國人之後，對香港造成的衝擊還歷歷在目，新加坡的房價問題、居住正義、生存空間縮小、經濟通膨等狀況開始影響原有的公民，這點將會是新加坡移民政策最大的挑戰，要如何保持一定的人口數、資金流動，又要兼顧生活品質、公民權益、社會福利，都會是我們臺灣值得關注的焦點。

第肆章 臺灣的移民與移民政策

台灣開發不到四百年，移民史卻非常壯觀。移民來台原因大致可分為三類：改善生活、追求財富的經濟性移民最多；其次是政治性移民，如鄭成功渡台、民國三十八年國民政府遷台。另外也有社會性移民，如躲避明末清初戰禍；甚至清初有人由於科舉考試競爭激烈，跨海東渡，在台灣考中秀才。

綜觀台灣移民歷史，前後計有兩大高潮，一是康熙末期，移民人數每年可達十數萬人；一是民國三十八年國民政府遷台前後，估計這波移民潮，人數超過一百五十萬；這波移民潮以前，台灣人口大約六百萬。

對台灣移民歷史的討論，可以視為從明末到近代大陸移民到台灣的過程，以下將先行介紹各時期的移民史。

第一節 台灣移民史與移民政策發展

一、荷蘭到明清時期

明鄭以後至清末葉，漢人移民始大量移入台灣。

自明末開始漢人已經大量入臺，從事墾殖等工作。但在此之前，臺灣早已是福建沿海商人經商和漁民捕魚之地。據曹永和的研究，自嘉靖末年，最遲至萬曆初年以來，福建已有許多商船和漁船，進入臺灣本島。閩南漁戶，先是到澎湖，以後逐漸擴展到臺灣本島。明代末葉，閩南漁戶對於臺灣西岸，已非常熟悉。¹當時的漁民都要在進入漁期後，方從大陸來到臺灣，漁期一過，便又回到大陸，成為一種季節性的移民，但仍以福建為主要居住地。在漁期中集合的漁夫大多是在

¹曹永和：〈明代臺灣漁業誌略〉（臺北：聯經出版公司，1985）

漁場附近建立漁寮，其後卻漸漸發展成漁村；且在漁人之中，亦有一部份停留稍久，而漸漸改為定居者。因此，漢人的定居臺灣和臺灣的農業，皆與漁民有密切關係。²

當荷蘭人於 1622 年抵達臺灣時，大約有一千五百名漢人於臺灣西南平原生活或僑居。大部份是暫時到此從事漁撈、打獵和交易活動，所以漢人的數量會隨著每年冬季由福建來捕烏魚的漁船漁期而呈現週期性的升降。當荷蘭人來到臺灣後，漢人的貿易網路已經結合原住民獵鹿的經濟活動，以及漢人的東亞海上商業貿易，荷蘭人只是取得對此一基礎結構的控制。與此同時，荷蘭人也開始擴大漢人移民區，在荷蘭人的保護及獎勵下，漢人農民開闢田園種植水稻及甘蔗。荷蘭人因此創造出一個為營利而存在的漢人邊地移墾區，藉由制度上的支持，漢人移民將臺灣轉化成一個農業殖民地。³荷蘭人佔據台灣時期，曾在 1637 年至 1652 年間，曾向閩南地區招募人手發展貿易，約有 2 萬名閩南人移民台灣，受雇於台灣的東印度公司。台灣首次引進「外籍勞工」及其後裔，逐漸落地生根，「本土化」成為台灣人。⁴

當漢人的移民區逐漸擴張，而荷屬東印度公司提高稅收，過高的稅收讓漢人墾殖者漸漸失去向心力，荷漢的共構殖民型態確實為臺灣建立漢人的墾殖地，且一旦成形，就無法保證漢人對荷屬東印度公司的持續效忠。隨著鄭成功入臺，漢人在臺灣的移墾史也展開新的一頁。1661 年鄭成功來到臺灣，許多漢人紛紛選擇投靠鄭成功。

從荷蘭人占據台灣共三十八年，（自西元 1624 年到 1662 年）。鄭成功驅走殖民期間，荷蘭人除了獎勵中國農民入墾之外，也教化原住民、設立官職、學校、教堂，以近代性制度及設施來管理其殖民區，外來移民繼續入遷並定居，對台灣

²同註 70。

³歐陽泰著、鄭維中譯：《福爾摩沙如何變成臺灣府》（臺北：聯經出版公司，2007）。

⁴李筱峰：《快讀台灣史》（臺北：玉山，2003 年）。

的開發有某種程度的貢獻。但當漢人移住台灣的人數不斷增加後，經濟力量也越來越大，亦造成荷蘭人心存警戒，不免擔心被漢人所驅逐，其獎勵移民的目的終究是為了經營台灣成為「貿易根據地」。⁵

1661 年荷蘭人撤退時，台灣人口估計約 10 萬人。

1661 年鄭成功率軍登陸臺灣，隔年，1662 年荷蘭人投降。而明鄭時期約為鄭成功率軍登陸臺灣到鄭克塽投降，其時間為 1661-1683。

不過，為了與清朝對抗，鄭氏入臺，其目的為了建立一個較為安定的根據地，故入臺後的首要措施是安撫居民，已期待未來能可為己用；同時也要安頓入臺的軍隊和眷屬，並解決軍糧問題。因此，甫登陸即命軍隊展開屯墾。為解決勞動力的需求，一面命將士的眷屬遷臺，一面招納流亡。故，在 1661 年鄭成功移入台灣的軍隊、眷屬約 3 萬多人及受招練的農民，到 1664 年鄭經又帶來六、七千人，還大力招練，主體仍是福建沿海泉、漳各縣居民，隨之閩粵移民大舉遷臺，在十七世紀末臺灣漢民族的人口，約在二十萬至二十五萬人之間。

明鄭時期積極開發台灣田地，約至 1666 年前後，開墾才有成效。臺灣外記記載「開闢業已就緒，屯墾略有成法。」「從此臺灣日盛，田疇市肆，不讓內地。」⁶。鄭成功時期，治理台灣約 22 年，他奠定了漢人社會的基礎，終至有開發全台灣的成就。

當時滿清為了孤立明朝餘黨，立即施行「畫界遷民」，發佈有「渡台禁令」，清兵在沿海五省施行遷界「片板不許下水，粒米不許越疆」，但是當時閩南民謠：「刺瓜刺刺刺，東都看來去，來去允有某，不免唐山即艱苦」，可見當時沿海漢人即使「偷渡」冒著生命危險也願意渡海來臺，以求生機。

清初治臺政策，採取消極保守的態度，因為內地沿海海防的考量，故頒審驗

⁵許瑞浩碩士論文：〈清初限制渡臺政策下的閩南人移民活動〉 1988，頁 129-157

⁶同註 70。

渡航、限制渡臺的條例，禁止有劣跡者渡臺，不得攜帶及接引家眷，以及不准跨省遷移等等，但當時沿海窮苦人民無田可耕、無糧可食的情形下，該禁令非但沒有達到維持秩序與安全的目的，反而迫使人民冒險偷渡，在清廷長期限限制渡臺的政策下，內地人民經由官方途徑渡臺者為數極少，絕大多數是以偷渡方式移民台灣。事實上，偷渡是由閩南社會經濟的「推力」、台灣地理環境的「拉力」、清政府限制渡臺政策的「阻力」，這三股力量交互運作下所產生的特殊現象。

1683 年，清康熙皇帝派施琅帶兵攻打臺灣，鄭克塽投降，鄭氏東寧王國覆亡（1661-1683）。然而，清帝國取得臺灣之初，對臺灣並沒有強烈的領土野心，康熙皇帝曾認為「臺灣僅彈丸之地，得之無所加，不得無所損」，朝中亦有不少大臣反對將臺灣併入清國版圖。經過施琅向康熙皇帝上奏後，情況才有了改觀，在其著名的奏章〈恭陳臺灣棄留疏〉中提到：將臺灣併入版圖並不增加中央的財政、兵力負擔，此外臺灣又更可作為中國東南沿海各省的屏障。在這樣的前提下，康熙皇帝接受了施琅的建議，1684 年，臺灣正式納入清帝國版圖，編為福建省轄下臺灣府。清帝國治臺初期採取被動防制政策，並對臺灣人民十分不信任，制定了各種嚴厲的禁令與規定，如：頒布限制渡臺禁令、採取班兵制度以及禁止築城等。簡言之，治安是清領初期清廷治臺的首要考量，基本上清朝對於臺灣的統治態度，多半只在防止臺灣發生動亂。⁷

清領臺灣後，雖解除過去對鄭氏政權的海禁封鎖，但基於安全考量，對於人民渡臺一直有嚴格的限制，頒布有渡臺禁令，相關內容包括：「渡臺者必須先取得原籍地方官的「照單」（許可證），並經臺灣海防同知（當時臺灣最高武官）許可；不得攜帶家眷；由於廣東常為海盜淵藪，還禁止廣東地方的人民渡臺。」這樣的規定顯然不符合民間的期待，且不利於臺灣的發展。當時中國福建、廣東一帶，由於人口多、耕地少，生活不易，因此不少人選擇前往海外尋求較好的生活

⁷李明珠：《臺灣史十一講》（台北：歷史博物館，2006）。

環境，故偷渡至臺者甚多。但因清廷限制渡臺的政策，引發許多弊病且釀成不少悲劇。⁸

1683 年之後，雖然臺灣是福建省的一個府，但是福建省或者是廣東省的人要到臺灣來，都須要申請照單，所謂的照單，就是如同現在的護照一樣。雖然獲准可以到臺灣來，卻仍然不准他們攜帶眷屬來臺。1684 年清朝公佈「台灣編查流寓則例」，嚴禁渡台移民，並在島上施行「封山禁墾」，壓制已在台移民社會的擴展。惟當時中國南方動亂頻仍、社會不安、經濟崩潰、生活破產、人口過剩的社會背景下，紛紛向海外謀求發展與生存、因而偷渡來台的移民未曾中斷。

大致上來說，在清朝統治臺灣的 212 年當中，從西元 1684 年，到西元 1790 年代，是採取一種比較嚴格的禁止與限制；西元 1790 以後，政策才逐漸變為寬鬆，到了西元 1875 年的時候，才真正的開放，可以讓福建省及廣東省的人自由前來臺灣。

台灣之所能開放的遠因，可推治「牡丹社事件」而言，1874 年（同治十三年）5 月，牡丹社事件爆發，日軍攻打臺灣恆春，清廷聞訊後派遣時任福建船政大臣的沈葆楨，緊急前往臺灣籌辦防務。牡丹社事件後，沈葆楨決定在日軍登陸的瑯嶠地區設置恆春縣，同時奏請在臺灣北部設立臺北府，將淡水廳及噶瑪蘭廳分別改為淡水縣及宜蘭縣。另將淡水廳頭前溪以南地區單獨劃設為新竹縣，雞籠地區單獨設廳，並改名為基隆廳。於是大甲溪以北地區新設臺北府，下設淡水、新竹、宜蘭三縣及基隆廳，以淡水縣為附郭縣，使北部在行政組織上的比重大為增強，以配合其在臺灣開港以後的迅速發展。到了 1875 年沈葆楨奏准對臺「開禁」，他考察後認為必須解除過去限制漢人的渡臺禁令以落實「開山撫蕃」政策，否則臺灣之土地將無法充分開發；同年 2 月，沈葆楨上奏請求解除關於臺灣之各種禁令，並獲得朝廷准許，歷時 200 多年對台灣半封鎖的政策才宣告結束。

⁸李明珠：《臺灣史十一講》（台北：歷史博物館，2006）

1875 年（光緒元年）因應歐美覬覦台灣企圖，轉採獎勵移民政策，頒佈「招墾章程二十條」，希冀加強台灣防衛。其原因還包括中法越南戰爭的爆發。

1883 年 12 月至 1885 年 4 月間（即清光緒九年十一月至十一年二月間）發生「中法越南戰爭」，主要為清朝與法國爭奪越南的戰爭。戰事除在越南境內展開外，法國尚派遣部隊攻打雲南邊界，且法國海軍擊敗中國福建、南洋兩艦隊，取得臺灣海峽制海權，並先後佔領臺灣基隆和澎湖。

在中法戰爭中，清政府於 1884 年六月授與前直隸陸路提督劉銘傳巡撫頭銜，使其負責台灣的行政與軍務。同年七月，劉銘傳到達台灣，因鑑於北部遭受法軍攻擊的情勢，親自駐守台北。劉銘傳就任管轄台灣及福建的福建巡撫時，向朝廷建議台灣與福建分離被採納，1885 年十月台灣成為獨立的「福建臺灣省」，劉銘傳被委任為第一任台灣巡撫。福建台灣省成立後，立即修改行政區劃：台灣省之下，設台東直隸州與管轄淡水縣、新竹縣、宜蘭縣、基隆廳的台北府，管轄台灣縣、彰化縣、雲林縣、苗栗縣及埔裏社廳的台灣府，管轄安平縣、嘉義縣、鳳山縣、恆春縣及澎湖廳的台南府等三府十一縣三廳一直隸州。清政府在廈門、福州、汕頭、香港等地設置「招墾局」免費運送移民渡臺組織墾殖，移居臺灣的福建等人民持續增加，至 1895 年全臺人口已達 370 多萬。

二、日據時期

台灣建省還不到十年，中日就爆發了甲午戰爭（1894 年—1895 年），也因中國戰敗，中日雙方簽訂馬關條約，將台灣和澎湖之主權割讓給日本，在經過台民與臺灣民主國短暫抵抗後，進入台灣日據時期。

中日兩國簽定「中日馬關條約」，規定中國將台灣全島及所附屬各島嶼、澎湖列島，割讓予日本，自此，台灣成為日本的領土，台灣的移民史又進入了另一個時期。

日據時期，為防止中國勢力進入台灣協助抗日團體，日本即於 1895 年（日明治 28 年）發布「清國人台灣上陸條例」，嚴格過濾入臺的中國人身分，該條約的施行，使得中國與台灣間的往來幾乎完全中斷。並對外國人入境採取嚴格管制的政策。惟日本地狹人稠，人口壓力相當沈重，在日本的農戶平均耕地狹小，農村窮困，迫使日本政府積極尋求殖民地，故福澤諭吉所主張的「台灣領有論」，認為台灣地處熱帶，天然資源豐富，應規劃成為一個「新日本國」，採取嚴厲的鎮壓政策和同化措施，使台灣成為「日本本土的延長」，根據他的估計，台灣一地便可容納 3、5 百萬的日本內地移住人口，對內地人口壓力的紓解有很大的助益。⁹

日本政府遂採取確立移民台灣的獎勵政策，持續鼓勵日本本島人口移民至台灣開墾，從 1895 年至 1943 年間，這 48 年間，約遷入 40 餘萬人。

1945 年 8 月 15 日，日本天皇宣布無條件投降。而日本二戰戰敗後，也從台灣遷出不少軍民。遣返作業中總計遣返陸海軍人員約 23 萬人，其他日本人約 40 萬人，之後隨著台灣社會與經濟等等的問題，剩餘留用人員，包括家屬、琉球人、戰犯等共 36,261 人，也終於陸續遣返，至此日本對臺 50 年的殖民統治完全結束，亦無任何移民留在台灣。¹⁰

三、兩蔣時期

國共內戰後，1945 年 10 月 17 日，首批國軍及行政長官官員分乘美艦 40 餘艘抵達基隆，自此國民政府正式接管台灣。1949 年 12 月 9 日，國民政府撤離大陸，遷抵台灣，當時兵荒馬亂，大量的大陸人民逃離家鄉到台灣避難，統計

⁹吳密察：《台灣近代史研究》（臺北：稱鄉，1990 年），頁 83-101。

¹⁰蘇瑤崇：《台灣省行政長官公署與台灣總督府體制之比較研究》（台北：財團法人二二八事件紀念基金會，2002 年），頁 18-19。

數字估計約有百餘萬人¹¹，此時來臺接收的外省人掌握了政治資源，雖然台灣人與當時的外省移民雖同文同種，但在經過日本人 50 年的統治，文化習俗、思想觀念等各方面已有相當差異，加上日據時期與大陸之間長期分治，甚少參與彼此的事務，外省人的政治優勢及公務人員的腐敗及社會問題等等因素，爆發影響深遠的 228 事件，造成族群間的對立與仇視。隨著時光飛逝，在台灣的第二代逐漸成長，各族群逐漸往來互動頻繁，加上政府所推行的發揚中國文化政策，交流融合促使族群間的隔閡逐漸消失。

1945 年至 1950 年，中國大陸各地近 200 萬軍民遷入台灣¹²；而 1944 年日治台灣總督府所做的人口調查顯示，當時台灣及澎湖人口不過 627 萬，因此一口氣 200 萬的移入是很驚人的比例，達到原居民的 1/3。依林洋港等監修的《續修台灣省通志》記載，台灣人口由 1948 年的 680 萬 6136 人，增至 1949 年的 739 萬 6931 人，增加 59 萬 795 人，增加率為 8.68%，為台灣人口增加率最高的一年。這波移民與以往的不同，它有如下的特徵：

- (一) 人數龐大，遠較以往者為多。
- (二) 以軍人為主，以往移民潮沒有軍人。
- (三) 來台移民涵括大陸各省民眾，與以往以福建與廣東為主的移民不同。
- (四) 來台移民涵括社會各階層，有知識分子、商人、公教人員以一般民眾，等於將一個中國縮小，移植來台灣。
- (五) 這波移民是政府有計畫、有組織的移民，以往移民潮是出於個人的意願。
- (六) 移民來台灣的動機不是生活，而是暫時的避難。

¹¹陳紹馨：《臺灣的人口變遷與社會變遷》（臺北：聯經 1979），頁 180。

¹²參考維基百科，網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%9C%B7%E6%9D%91>

(七) 這波移民在大陸，懷抱著家仇國恨，參加對日抗戰，在台灣，他們聽到台灣人講閩南語，夾雜著日語，睡的是榻榻米，穿木屐，隨處可見日本料理店，在帶有濃厚東洋風格的環境裡，覺得格格不入，易於產生衝突。¹³

四、民主化時期

由於第二次國共內戰情勢對中國國民黨所執政的中華民國政府趨於不利，1948年(民國37年)12月10日，蔣介石發布戒嚴令，史稱第一次全國戒嚴令，但台灣、新疆、西藏等地除外。1949年1月24日李宗仁下令行政院撤銷全國戒嚴令，同年5月19日台灣省警備總司令部公布台灣戒嚴令，宣告翌日(20日)起全省戒嚴。同年11月2日行政院政務會議通過宣布全國包括台灣、海南島一併劃為接戰地區，於1950年3月14日經立法院追認。宣傳在臺灣省臺灣本島與周邊附屬島嶼、以及澎湖群島全境實施戒嚴，至1987年由中華民國總統蔣經國宣布同年7月15日起解嚴為止，共持續38年又56天之久。

我國自1987年政府宣布解嚴，全球化發展之趨勢促使資金、技術及跨國人口流動驟增，尤其是跨國婚姻移民人口進入高峰期，除了臺商南向投資地區的婚配增加外，許多男性因社會及經濟的弱勢困境，間接影響了尋找本地的合適結婚對象，婚姻仲介業者趁機媒介了本地適婚男性對中國及東南亞籍女性的婚姻。就經濟觀點而言，中國與東南亞籍的配偶嫁入台灣，是一種改善經濟條件的最好機會，而本地也獲得了勞動力及新資源，社會結構與媒介因素交錯在一起，致使台灣社會在最近十幾年湧入了大量的中國及外籍配偶。

總結來看，1661年荷蘭人撤退時，台灣人口估計約10萬人。到了1875年(光緒元年)當時台灣人口已增至200多萬人，西部平原幾乎已開拓殆盡。1895

¹³轉引自蕭文〈兩岸史話—水交社記憶空軍大遷移〉，2015-06-22，中時電子報，網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150622000841-260306>

年割臺後，展開日本 51 年的殖民統治。1896 年之調查，全臺約有 260 餘萬人，1905 年增為 312 萬人，至 1943 年達 658 萬餘人。1945 年中日戰爭結束時，台灣人口估計約 630 萬人。1949 年至 1952 年底，大陸各省族群移民遷台之軍民大約 120 萬人，約佔台灣總人口 800 萬人的 15%。¹⁴

而自 1683 年至 1984 年，清朝統治的這 300 年間，台灣人口急速增加約 10 多倍，人口成長係以「社會增加」為主，而非「自然增加」；人口激增來源，主要係來自閩粵沿海地區大量渡台的外來移民所造成。¹⁵

五、我國移民政策發展

我國自 1949 年自大陸播遷來台之後，人口移動政策都受到嚴格限制，幾乎無移民政策可依循。

當時政府為加強建設台灣，加速社會經濟發展，厚植國力，台灣省警備總司令部會與台灣省政府於 1949 年 2 月 10 日公布「台灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」，實施入境管制，當時的重點在於防止匪諜滲透，於年 5 月 28 日公布「台灣省出境軍公人員及旅客登記辦法」，並於 6 月 1 日實施出境管制，此皆依據「戒嚴法」第 11 條第 9 款 13 執行，台灣地區入出境管理制度從此開始。¹⁶

臺灣地區入出境管理制度創建於此時期，當時分為「公教人員及一般人民」與「軍人及軍眷」兩部分管理，並且依入境與出境訂定管理辦法，分別在臺灣省警務處及臺灣省警備總司令部兩地辦公。由於係採審核制，出境人數於民國 38 年只有三萬多人，次年降為九千八百餘人，民國 40 年降到四千餘人為最低點。

¹⁴張德水：《台灣種族、地名、政治沿革》。(台北：前衛出版社，2002 年)。

¹⁵許瑞浩：《清初限制渡台政策下的閩南人移民活動》，國立台灣大學碩士論文，1988 年。

¹⁶中華民國內政部移民署網頁，

<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1305174&CtNode=29674&mp=1>

1952 年，民國 41 年 4 月 16 日，臺灣省保安司令部的「督察處」與臺灣省警務處的「旅行室」合併，成立「臺灣省保安司令部軍民出入境聯合審查處」，隸屬國防部，為首度整合。民國 46 年 3 月，行政院頒布「動員戡亂時期臺灣地區入境出境管理辦法」，同時將臺灣省保安司令部之「軍民出入境聯合審查處」改稱為「入出境管理處」。民國 47 年 7 月，臺灣警備總司令部成立，「入出境管理處」改隸警備總部，成為統合入出境管理事權之幕僚單位，並更名為「臺灣警備總司令部入出境管理處」。

這段時期，出境人數逐年增加，到民國 56 年突破十萬人次，民國 60 年達到二十萬人次。

1957 年 3 月由行政院頒佈「戡亂時期台灣地區入境出境管理辦法」，同時將臺灣省保安司令部之「軍民出入境聯合審查處」改稱為「入出境管理處」。重大事項計有香港、澳門僑胞入境，及滇緬游擊部隊入境，大陳島、富國島軍民撤退等，還有韓戰義士 1 萬 4 千餘人自基隆港入境等。

總結而言，此時期由於戒嚴令的關係，在 1949 年至 1971 年間，實施軍事化的入出國的管理政策，封鎖停止了人員的流動。即便至 1972 年，入出境管理業務，由警備總部移交內政部警政署入出境管理局，首任局長馬躬耕，亦由國防部總政治作戰部處長調任，情治單位取代軍事單位，管理入出境業務，政府嚴格管制移民的政策方向，仍維持不變。¹⁷

1987 年，民國 76 年解除戒嚴，政府於年底開放國人赴大陸探親，以及許可大陸地區人民申請來臺，臺海兩岸開始民間往來互動。也因解嚴，大陸沿海漁民嚮往臺灣生活水準，開始有偷渡來臺謀生之事。在此時期，查獲大陸偷渡犯的收容與遣返工作，便成了國內治安單位新增的負擔，特別是兩岸沒有正式溝通管道，我國遣返偷渡來臺的大陸地區人民，大陸並沒有設立對應窗口。

¹⁷張安時：《戰後台灣入出國管理政策之分析：1949-2010》，國立台灣大學碩士論文，2011 年。

隨著國家經濟發展的奇蹟，國民所得持續增加，政治民主化深化改革，因應世界潮流脈動的趨勢，政府於 1979 年開放國民出國觀光，同年 9 月廢止「國民申請出國觀光規則」，廢除出國限於就學、探親、商務等規定，1981 年出境人數已達百萬之數。此一階段，逐漸開放國人入出境之限制，不但開拓了國人的視野，也逐漸開放人民入出境的限制。¹⁸更提升了我國國際上之地位。

自 1980 代前後，因為經濟的快速起飛與社會的多元發展，人口移動之現象逐漸增多，因此行政院遂曾提示內政部依據憲法第一〇八條之規定，迅速蒐集各國有關移民之制度及法規，積極深入探討，研擬該階段我國的移民政策。然而其後幾經周折，其又說明雖然在當時之移民政策上，凡人民有意移居國外，並能取得移居國家之許可者，政府應採開放態度予以必要之輔導，然而卻亦同時評估認為，尚無訂定移民政策綱領之必要性。¹⁹

台灣地狹人稠的地理環境限制及與大陸的特殊兩岸情勢下，使得台灣傳統移民政策更趨保守，如上段引文中，陳明傳所說，在 1987 年以前，台灣一直未有明確的移民政策，直至 1988 年 8 月的第 2095 次行政院會中，當時的行政院院長俞國華，指示有關部會著手研擬移民政策²⁰，此為政府首次對移民政策有較明確的方向。因此內政部開始較積極蒐集各國移民法規與制度，做為制定移民法草案的參考。故內政部邀集外交、經濟、國防、法務、僑委會等政府單位的代表和學者專家，共同成立「內政部移民政策規劃小組」，提出不同的意見作為參考，並籌組「中華民國移民業務考察團」遠赴國人較喜歡的移居國和移民制度良好的國家，考察移民業務。

¹⁸黃鶴仁：〈由「聯審處」邁向「移民署」〉，《跨世紀的航向》（台北：入出國及移民署，2007 年），頁 14-16。

¹⁹陳明傳，〈我國移民管理之政策與未來之發展〉（《文官制度季刊》第六卷第二期，民國 103 年 4 月），頁 37。

²⁰邱寶珠：《台灣現行移民制度與問題之研究》（國立中央警察大學外事警察研究所碩士論文）2004 年。

到了 1989 年證照管理條例修正，全面開放國民入出境，移民主管機關由僑委會轉為內政部戶政司，並於 1991 年頒佈了「移民業務機構管理辦法」，對於辦理移民機構公司予以規範管理，惟在移民政策上，雖遵循憲法意旨，人民自由遷徙權利，准許移民國外，但在移入方面，考量台灣地狹人稠、不宜接納太多人口，以防範大量人口移入，影響人口穩定成長的政策²¹，因此基本上仍採取入境從嚴的原則。

近 20 年來，隨著台灣與國際間國家互動日趨頻繁，及社會結構改變與經濟轉型的影響，加上生育率降低，勞動人力不足，台灣自 1990 年代開始引進外勞與外配等政策，外籍勞工及異國通婚現象也愈來愈普遍，已為台灣社會注入新的元素，帶來新的衝擊，迫使政府重新檢討原有的移民政策。

1997 年，民國 96 年 1 月 2 日，「內政部入出國及移民署」成立，由原內政部警政署入出境管理局整合僑務委員會管轄的華僑證照服務、內政部戶政司的移民照顧輔導及機構管理等業務、警政署航空警察局及各港務警察局的證照查驗業務、警政署與各縣市警察局的外僑及大陸地區人民管理業務，並接收上述各機構的部分員額。依「內政部入出國及移民署處務規程」規定，本署設入出國事務組、移民事務組、國際事務組及移民資訊組 4 個組，秘書室、人事室、會計室及政風室 4 個室，專勤事務第一大隊、專勤事務第二大隊、國境事務大隊、服務事務大隊及收容事務大隊 5 個大隊。

1999 年公布的「入出國及移民法」，已將外國人居住停留、人口販賣、移民管理與輔導等新議題納入。2003 年 10 月制定「現階段人口政策綱領」草案，2006 年 6 月修正「中華民國人口政策綱領」，皆為衡酌台灣人口及經社發展需求，訂定適宜之移民政策；針對前述因素，台灣現階段傾向採取有條件、有限制性的移民政策措施。

²¹馬福美：《台灣移民法制之研究》（國立師範大學碩士論文，2008 年）。

台灣的移民政策原歸屬人口政策一環，最高指導乃行政院 1969 所發布之「中華民國人口政策綱領」，主要重點在於「配合產業活動」與「人口成長」；掌管移民業務的內政部，據以訂定各項移民法規，其政策並無涉新移民配偶移入台灣問題。但近年台灣人口生育率持續降低，呈現少子女化、高齡化現象，使台灣社會結構產生前所未有的衝擊，婚姻、依親等外來移入人口驟增，以非經濟性婚姻移民為大宗，常衍生新移民配偶及其子女生活適應及教育等相關問題。因此，在對婚姻移民相關議題之探討，多著墨於於婚姻移民管理制度、措施與照顧輔導措施上。為符應全球化發展趨勢，穩定國內經社結構，行政院於 2006 年 6 月 14 日修正「中華民國人口政策綱領」，以因應少子女化、高齡化、移民等 3 大人口問題，闡述「衡量人口、經濟、社會發展所需，訂定適宜之移民政策」基本理念，包括規劃經濟性及專業人才之移入、強化協助移入人口融入本地社會機制、落實移入人口照顧輔導及對有意移居之外國人，提供必要之資訊協助等。²²

2007 年面對國籍移民問題日益複雜廣泛，同年 1 月 2 日成立專責「內政部入出國及移民署」，將原有相關單位整合成單一服務窗口，以提高效能、統一事權，亦促使移民政策朝制度化發展。

2013 年，民國 102 年 8 月 21 日，總統令修正公布「內政部移民署組織法」。

2015 年，民國 104 年 1 月 2 日，依據上述組織法，更名為「內政部移民署」，將外籍及大陸配偶的家庭服務及防制人口販運工作納入法定職掌事項，對落實移民照顧輔導、提升保障移民人權、防止勞力剝削和性剝削，有重大歷史意義。

²²內政部入出國及移民署編：《移民行政白皮書》，(台北：內政部入出國及移民署，2009 年)。

年代	政策或措施	內容
1949-1978 嚴格管制時期	一、戒嚴法第 11 條。 二、台灣省准許入境軍公教人員及旅客暫行辦法。三、台灣省出境軍公教人員及旅客登記辦法。 四、1972 年，原主管機關台灣省警備警司令部，改制為入出境管理局。	一、寄居於戒嚴地區者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。二、對於出入境之人員實施管制。
1978-1988 鬆綁時期	一、1978.12.30 公布「國民申請出國觀光規則」。 二、1987.7.1 公布「動員戡亂時期國家安全法」。 三、1987.7.15 解除戒嚴。 四、1987.11.2 核定「台灣地區人民出境轉往大陸探親規定」。	一、不以事由限制民眾出國，正式開放國民得出國觀光。 二、人民入出境應向境管局申請許可。三、解除黨禁及廢止戒嚴法四、除現役軍人及現任公職人員外，凡在大陸地區有三親等內之血親、姻親或配偶者，得申請進入大陸地區探親。
1988-2003 移出從寬、移入從嚴時期	一、1980 年核定「我國現階段移民輔導措施」。 二、1992 年，修正「中華民國人口政策綱領」。 三、1999 年，公布「入出國及移民法」。	一、明定提供移民資訊、移民協助及移民輔導等事項。二、將移民政策納入人口政策，採取「移出從寬、移入從嚴」之原則。三、在臺有戶籍國民、入出國不預申請許可，却時建立外國人永久居留制度。
2003 年迄今多元開放、尊重人權及吸引優秀人才時期	2003 年 10 月制定「現階段移民政策綱領」草案目標。 二、2006 年 6 月 14 日修正「中華	一、引進國家所需人力，提昇人口素質，增進國家利益。 二、尊重人權、塑造包容多元文化社會環境。 三、強化移入人口管理機制、保障國家安全。 四、輔助有意移居國外之國人，開展國民外交。

表 7 政府遷台後移民制度之發展一覽表

資料來源：《移民行政白皮書》，（台北：內政部入出國及移民署，2009 年）

第二節 台灣少子化的現況與移民政策

少子化是全球趨勢，台灣也已經進入「少子化」社會。少子化不僅對個人、對社會、對整體產業都有深遠影響。「少子化」是指生育率下降，造成幼年人口逐漸減少的現象。少子化代表著未來人口可能逐漸變少，對於社會結構、經濟發展等各方面都會產生重大影響。

就數據來看，我國於第二次世界大戰後，受戰後嬰兒潮及大量人口由中國大陸遷臺的影響，加上醫藥科技發達、衛生環境進步、國民營養改善與死亡率持續下降，促使人口快速成長，於民國 57 年及 58 年相繼訂頒「臺灣地區家庭計畫實施辦法」暨「中華民國人口政策綱領」，目的旨在提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分布之人口政策目標，積極推行人口政策及家庭計畫。

由於人口政策及家庭計畫的有效推展，使得人口成長率快速下降，由 1951 年每一婦女生育高達 6 名以上子女，至 1984 年時降為每一婦女生育 2 名子女，達到人口替換水準。之後由於生育率大幅下降，至 2010 年總生育率降至 0.895 人，在此一人口快速變遷下，未來人口將持續呈現負成長。²³

台灣於 1983 年完成人口轉型，當年的總生育率降至 2.16，也就是所謂的人口替代水準²⁴。新生兒數目自 2001 年首度跌破 30 萬以來不斷逐年下滑，至 2005 年新生兒數目減少為 20 萬 5 千人。粗出生率從 2004 年的千分之 9.6，2005 年降到千分之 9.06，估算每位生育齡婦女一生所生之嬰兒數從 1.8 人降為 1.2 人，2007 年之生育率更降至全球最低僅 1.1 人，比鄰近日本的 1.25 人還低。台灣堂

²³內政部人口政策白皮書（核定本），第 5、6 頁。

²⁴張明正與李美慧（2001）：〈台灣地區人口轉型後之生育趨勢與展望〉人口學刊，23，頁 93-112。

堂進入媲美已開發國家少子女化的競賽行列，經建會預估 2016 年台灣將先出現人口零成長的現象，2050 年人口將減少至 2000 萬人。²⁵

台灣婦女總合生育率於 1984 年滑落到替代水準以下；育齡婦女的平均生育率由 1970 年的 3.7 人降至 2011 年 1.07 人，呈逐年下滑趨勢，遠比維持人口所需的 2.1 替代比率來得低，且 2010 年婦女總合生育率 0.91 人，為全球最低的國家，而總人口成長率，則由 1970 年的 23.73% 降至 2011 年 2.71%，呈遞減趨勢。

按聯合國世界衛生組織（WHO）定義，65 歲以上老年人口占總人口比例達 7%，則稱為「高齡化社會（ageing society）」，達到 14% 則稱為「高齡社會（aged society）」，倘若比例達到 20%，則稱之為「超高齡社會（super-aged society）」。

台灣自 1993 年起邁入高齡化社會以來，65 歲以上老人所佔比例已突破總人口 7% 並持續攀升，按國家發展委員會推估，臺灣 2018 年將邁入「高齡社會」，2025 年將進入「超高齡社會」。台灣至 2011 年底，老年人口數有 252 萬 8,249 人，65 歲以上老年人口，對 0-14 歲人口之老化指數為 72.20%，續呈逐年增加之趨勢，已為亞洲第 3 高國家。遠見雜誌則寫道：「2024 年，是台灣競爭力的關鍵時刻。人口將進入零成長時代，嬰兒出生數與死亡人數同為 19 萬人，總人口開始步向衰退。同時，這一年的 65 歲以上老年人將占總人口的 19.3%，之後進入聯合國所定義的「超高齡」社會，每五人當中就有一名老人。2024 年，剛好也是千禧寶寶滿 24 歲、應該步入社會的年代。然而，迎接他們進入職場的，卻是最後一批戰後嬰兒潮（1945~1964 年）大量的退休人口。」²⁶

此意味著台灣 15 歲到 64 歲的勞動人口負擔逐年增加，出生數減少，老化趨勢加速進行，未來可能衍生勞動力不足、扶養老人負擔過重等社會面及經濟面

²⁵國家發展委員會網站：

http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=9D22FB94B900C1FD

²⁶遠見雜誌網站：https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15635.html

問題，如青壯年負擔將會越來越重。1951 年時每 22.7 位 15 至 64 歲的工作人口，只要撫養一名老人就好了，但 2008 年已降到 6.9 個養一位老人。依照經建會推估，2024 年時，將降至 3.5 個養一個老人，到 2056 年時，只剩 1.4 人照顧一名老人，這對國家發展與安全，造成不容輕視的影響。

為何會出現「少子化」現象，若從夫妻結婚的角度來看，可能的主要原因有以下三項：

（一）不婚：有偶率降低

近年來國人結婚的意願愈來愈低，且離婚的情形愈來愈多。台灣歷年結婚率從 1975 年的 9.33%，下降至 2009 年的 5.04%；離婚率則從 1975 年的 0.46%，上升至 2009 年的 2.48%。這兩個數據的變化，顯示國人的有偶率快速下降，連帶影響生育率也跟著降低。

（二）晚婚：初婚年齡延後

二十多年來，國人男性和女性平均初婚年齡都有延後的趨勢，特別是女性教育程度的提高，其初婚年齡延後的間隔比男性長。1971 年時，台灣男性平均初婚年齡為 28.2 歲，女性為 22.1 歲；到了 2009 年，男性平均初婚年齡延後至 31.6 歲；女性則延後至 28.9 歲。初婚年齡延後，意味著生育年齡的延後。2006 年時，台灣 15 至 49 歲曾生育之已婚育齡婦女，平均生育第 1 胎的年齡為 25.22 歲，由於受到初婚年齡延後的影響，婦女生育年齡在近 20 年間增加了 2.93 歲，且呈逐年提高的趨勢。事實上，如果生育年齡愈晚，很有可能降低女性受孕的機率。

（三）不生：育兒負擔重、缺育兒支持

根據行政院主計處 2002 年及 2006 年的社會發展趨勢調查，發現國人對於婚姻中不需要有子女的主要原因，都是以「家庭經濟因素」的比例占最高，比例雖

然從 42.3% 下降至 25.2%，但「照顧及教育小孩太麻煩」、「對社會及環境缺乏希望」兩者之比例，卻明顯上升；國人認為育兒負擔太重、整體環境的育兒支持不足，可見一斑。

當不婚不育蔚為趨勢，少子化可能帶來的影響絕不容小覷。包括所有以兒童、青少年為主的產業，例如速食業，都會受到衝擊，而長遠來說，幾乎每家企業都會因為消費人口減少，而受到多多少少的衝擊。

也因少子化的影響，結婚與生育相關的產業，已直接受到重大衝擊，像是與婚姻相關的婚紗業者，年營業額平均降低三成；而婚紗禮服店因營運欠佳，已有多數走向關門的命運。少子化使得各級學校頻頻減班，從幼稚園到國小，眼看快要招不到學生，只好裁撤多餘教師，使得流浪教師大幅增加；婦產科醫生的接生人數逐年銳減；根據衛生署 2005 年統計，全國原有 1,800 家婦產科診所，已經關閉三分之一約 600 家，或轉型為其他類別醫院。全台小兒科住院醫師人數，也從 2001 年的 194 人減少為 139 人，降幅高達 3 成。

再者，人口減少首先衝擊的就是勞動市場，由於人口成長受到限制，勞動供給減少，勞動成本上升，如果產業結構不變，勞動生產力降低，不利於產業競爭。其次，隨著納稅人口比例降低，政府財政收入減少，排擠社會福利支出，人民生活水準下降。第三，過去的社會基礎建設閒置浪費，最明顯的就是嬰幼兒相關產業，像是婦產科、小兒科、托嬰、托兒所過剩；接下來學生少了，各級學校、師資、教學設備閒置與浪費；還有消費人口減少導致食、衣、住、行產業的緊縮。第四、GDP 成長停滯，高齡化社會消費支出與投資機會雙雙減少，失去成長動力，難以擺脫停滯局面。

當新生兒愈來愈少時，將導致就業人力萎縮、勞動力高齡化、人力供需失調等問題，造成預期經濟規模的人力結構與需求無法滿足的背離現象。人口結構改

變也會影響消費行為與商業規模。與幼兒相關產業最立即受到衝擊，尤其是「以量制價」的代工業者，會面臨市場衰退的考驗，並陸續波及到其他產業。如果，人口持續下降，市場將跟著縮小，進而降低企業投資意願，減少國民生產毛額，經濟無法持續成長，將削減國家總體競爭力。

有鑑於臺灣近年生育率下降，人口結構高齡化，在可見的未來將影響臺灣的勞動人口減少，不利我國經濟發展，少子化問題已成國安問題，人口政策需調整已成刻不容緩的議題；但因育兒經濟負擔重，一般民眾生育意願因此受到影響，政府對育兒的支持政策更受到重視。

少子化的影響可以分別從幾點看出，如一、勞動力不足，影響經濟成長：少子化的結果，將造成就業人口趨於高齡化。此外，隨著總人口減少，消費人口也會減少，進而影響市場的消費規模，降低企業的投資意願。二、扶養比增加，青壯年人口負擔增加：現有的社會安全體系，都是依靠稅收及就業人口的保費收入來維持，少子化的情形如果愈來愈嚴重，未來的就業人口會慢慢減少，老年人口慢慢增加，不僅增加了青壯年人口照顧及扶養老年人口的負擔，也加重了社會安全體系的負荷。三、各級學校面臨生存危機：在少子化的衝擊下，各級學校可能面臨招生不足的困境，有些學校甚至無法經營而倒閉。

少子化的影響既然如此深遠，不論政府、商業部門或第三部門，都應積極參與少子化因應對策的構思和討論，唯有長遠的眼光、多元的角度和務實的作法，才能將少子化問題對臺灣社會的衝擊減至最低。

政府部門目前因應少子化之作法：

當前臺灣少子化問題已引起相關部會的重視，此問題更是國家安全的層級。前總統馬英九特別於民國 100 年的元旦文告中強調少子女化問題將嚴重影響我們的國力，並宣示將從「婚、生、養、育」等四個面向著手，多管齊下，以提升我國生育率。

就政府部門來看，為因應少子化現象，提升國人生育意願，內政部提出「獎勵生育八項具體措施」，除了推出青年安心成家方案、補助 5 歲兒童幼托園學費，降低民眾成家壓力並提升養兒意願，同時推動多項體貼長者的政策，以及放寬外籍人士歸化條件、外籍配偶生活適應輔導計畫等。

2011 年 10 月 25 日，立法院三讀通過所得稅法第 17 條修正案，增訂幼兒學前特別扣除額條款。自 2012 年 1 月 1 日起，家中若有 5 歲以下子女的納稅義務人，每人每年將可享有新臺幣兩萬五千元的扣除額減稅優惠。同時間，行政院也進行育兒津貼實施計畫的審查，原則同意明年元旦開始，若父母因有一方在家照顧 0 至 2 歲幼兒，以致無法就業，則每人每月將有機會領取 2,500 至 5,000 元的育兒津貼。不過，上述兩個補助方案均訂有排富條款，若納稅義務人家戶年所得適用稅率在 20% 以上，或家戶年所得淨額高於新臺幣 113 萬元之家庭，均不在適用範圍內。

而除了中央部會所提的獎勵生育政策外，各地方政府也紛紛響應搶救生育大作戰。舉臺北市政府為例，為了促進生育率，宣布從 2012 年元旦開始，只要是設籍臺北市的婦女每生育一胎，就可以獲得 2 萬元的生育獎勵；此外，若前一年家戶所得稅率在 12% 以下（換算家庭淨所得在 113 萬元以下），且育有 5 歲以下孩童的家庭，每個月臺北市政府將會提供 2,500 元的育兒津貼。近期，苗栗縣政府更將生育津貼大幅加碼，每胎補助 3 萬 4 千元，成為目前全國補助最高的縣市。

目前國發會與相關部會已研擬「少子化因應方案」，主要目標為民國 103 年將「總生育率」提升至 1.2 人。依媒體報導其他相關部會研議中的方案還包括：擴大提供 0 至未滿 2 歲的保母補助津貼、2 至 6 歲的托育補助、5 歲幼兒入學免學費（總統已於元旦文告中宣示，教育部並已列入民國 100 年的施政方針中，將分階段推動實施），以及考慮提供學齡前幼教支出費用每人 2.5 萬教育扣

除額等。

政府為減少人口老化所帶給社會的壓力，人口政策由家庭計畫轉為「鼓勵生育」。內政部遂於 2004 年 8 月 31 日召開部內人口政策委員會會議，討論如何達成此目標；衛生署亦編列了 8,400 萬元的教育宣導預算，提出「鼓勵生育衛生教育宣導計畫」，呼籲「給孩子一個伴」、「30 歲前生第一胎、35 歲前再生第 2 胎」等新觀念，希望至 2007 年時，台灣婦女希望生育子女數少於 2 人的比例能由目前的 20% 降至 15%（行政院新聞局，2005）。於是透過各類宣導物製作、商業廣告託播、舉辦論壇、記者會或其他活動等以傳達生育與家庭價值，則成了鼓勵生育衛生教育宣導的主要傳播管道（行政院衛生署國民健康局，2005）。

第三節 新台移民政策比較

首先，本文說明人口結構的改變，少子化問題以及社會老化快速，使台新兩國都面臨人口不足的問題，故兩國都需要引進國際人才，以增加勞動力與提升人口總數，藉以鞏固國民經濟發展，觀諸兩國移民政策的比較對比，提出文化形態、政策法規及其意識形態的相關建議。

在此，本文總結移居新加坡有取得永久居留權(PR)與歸化為公民兩種途徑，與其條件如下：

一、永久居留權

- (一) 新加坡公民或永久居民之配偶或未滿二十一歲子女。
- (二) 新加坡公民年邁的父母。
- (三) 持有 P,Q 或 S 工作准證者。

(四) 投資者或企業家。

二、歸化公民

(一) 需滿二十一歲且必須成為永久居民(PR)2 至六年。

(二) 若該 PR 為男性，則必須服完兵役。

(三) 申請人為新加坡公民之配偶，提出申請時婚姻至少須經過兩年。

(四) 申請人的父或母為新加坡人。

從 1980 年代以後，新加坡政府有感於人力短缺問題無法靠生育率填補，因而轉向鬆綁移民相關限制，以吸引移民進入，除了大量引進「半技術」或較不具專業技術的低階勞工，以填補本地人不願從事的勞力、清潔、具危險性的工作，例如家事服務、清潔工、建築工人...等，同時為了大力爭取符合國家發展需求的專業與技術人才，也不斷放寬移民條件與限制，並提出行政上的便利措施，以鼓勵那些經過篩選的專業人才或投資者到新加坡發展，甚至申請成為永久居民或公民。例如於 2007 年新推出的「個人化就業准證」(Personalized /employment Pass) 即為一項突破性的創新，免除高薪專業人才於換工作時必須不斷更換准證的不便，且在期滿後可選擇繼續留下來工作或申請成為永久居民。自 2008 年三月起，只要證明在國外的月收入達 7000 新幣，更可直接申請。

新加坡以其蓬勃的經濟發展、國際化的多元文化背景，以及以英語為官方語言等特性，對鄰近國家如中國大陸、馬來西亞、印尼、印度、台灣...等的確造成相當大的群聚效應。自 2001 年起，每年有超過三萬人成為永久居民，其中多來自東南亞及其他亞洲國家，以 2007 年資料顯示，分別佔 48.4%及 44.7%，來自歐美等其他地區者僅佔不到 7%。此外，新國也因其多元文化與英語通行的優勢，吸引大批外國學生就讀，以 2007 年統計資料顯示，外國學生數達六萬人，約佔

總學生數 10%。

新加坡移民大致上可分為三種類別，即投資移民、技術移民與依親移民，其規範與條件大致如下：

一、投資移民

依新加坡「全球投資者計畫」(Global Investor Programme)與「金融投資者計畫」(Financial Investor Scheme)規定，凡是欲於新加坡投資創業或經商者或是在國外擁有大量資本或具備良好企業經營紀錄的投資者，可申請核發各種不同的長期居留証，甚至申請「投資者永久居留權」(Permanent Residence for Investors)。新加坡金融管理局於 2012 年初時，宣布 FIS 新加坡金融管理局於 2012 年初時，宣布 FIS 投資移民計畫將於 2012 年 4 月底時停止適用。其僅表示，由於 FTS 與 GIP 之政策目的及內容過於相似，為提升投資移民制度之管理效率，援廢除 FTS 制度，爾後外國投資移民僅得依循 GIP 投資計畫，取得新加坡永久居留權。

由於目前 FIS 投資移民計畫已停止適用，因此以下僅針對目前持續運作之 GIP 投資移民計畫加以介紹。

該計畫規定有意願於新加坡經商或投資的外國人，即可為自己及其家屬(含配偶及 21 歲以下子女)申請成為 PR²⁷，投資方式有二種方案：

- (一) 投資新幣 250 萬元以上金額於新設立或已設立之新加坡公司。
- (二) 投資新幣 250 萬元以上金額於經 GIP 認可之私募基金。

此外，若申請者選擇(一)方案，則須依照相關表格，提出至少為期三年的詳細創業或投資計畫書，內容包括徵才計畫及各年度財務規畫，且必須於三年內

²⁷具有外國國籍的配偶和子女可通過“家庭聯結計畫”(Family Ties Scheme)或“經濟計畫”(Economic Schemes)申請永久居民身份。通常，新加坡公民或永久居民的配偶和未婚子女(21 歲以下)有資格申請永久居民。

完成上述計畫中各項發展進程目標。

二、技術移民

在追求經濟發展為主流價值的政策思考下，新加坡將吸引優秀技術人才與專業人士視為重要政策目標，主要以下列兩項計畫為依據：

(一)專業人士、技術人員與熟練工人計畫(Professionals, Technical Personnel & Skilled Workers Scheme: PTS)：依公司性質、資本、營業額、個人職業、薪資、專業能力、成就、創意等條件審核，舉凡高階經理人、一般專業人士、技術熟練工人等，只要是符合該國國家發展政策需要者，即可獲得永久居留資格，配偶與二十一歲以下子女亦可一起申請。

(二)抵境永久居留權(Landed Permanent Residence Scheme: LPR)：對專業領域符合國家需要，但尚未在新加坡找到工作的專業人士，可先申請永久居留資格，獲准後會先核發一封信，效期兩年，不可延期，在期限內申請人須在新加坡找到工作，再憑相關工作、居住證明，前往移民局換發永久居留身份證(PR IC)。

三、依親移民

具有外國國籍的配偶和子女可通過「家庭聯結計畫」(Family Ties Scheme)或「經濟計畫」(Economic Schemes)申請永久居民身份。通常，新加坡公民或永久居民的配偶和未婚子女(二十一歲以下)有資格申請永久居民。可分成投資或技術移民的眷屬，以及婚姻移民，符合特定條件即可申請成為PR，如果已有至少兩年的永久居民身份，則可申請成為新加坡的公民。

(一)投資或技術移民眷屬：已有永久居留權的投資者或持有「就業准證」(Employment Pass)的高技術性、高階白領專業人士即可為其配偶與二十一歲以下子女申請成為永久居民。

(二) 婚姻移民：指與新加坡人結婚的外國人，須先申請永久居留，於婚姻登記後立即提出，移民與關卡局(ICA)將先發出七、十四、三十天、六個月至一年不等的「社交探親准證」(Social Visit Pass)供其依親居留(無工作權)，視情況決定是否核准其永久居留。婚後滿兩年可申請 PR，成為 PR 後，需再過二至六年才能申請成為公民。其成為 PR 或公民的審核條件原則上是以主申請人的學經歷與專業能力為主要審查標準，其他包括被依親對象的薪資收入、公基金與繳稅紀錄等，甚至生育條件亦在考量範圍內。

另外，持「工作准證 (Work Permit)」在新工作的藍領工人不得與新加坡公民結婚，其親屬亦不得申請依親移民。

台灣現況：

台灣則依內政部移民屬規定，外國人對我國有特殊貢獻、高級專業人才及投資移民可以申請外僑永久居留證(梅花卡)。

一、依據：

入出國及移民法第二十五條第三項、第四項、入出國及移民法施行細則第三十九條第二項、外國人停留居留及永久居留辦法第十二條及外國人申請永久居留案件審查基準等相關法令規定。

二、申請對象：

(一) 外國人對我國有特殊貢獻：

(1)、曾獲部會級以上政府機關獎章。

(2)、曾獲國際性組織頒授獎章或參加國際性比賽獲得前五名，有助於提昇我國國內相關技術與人才培育。

(3)、對我國民主、人權、宗教、教育、文化、藝術、經濟、金融、醫學、體育、及其他領域，具有卓越貢獻。

(4)、有助於提高我國國際形象。

(5)、其他有殊勳於我國。

(二) 外國人為我國所需之高級專業人才：

(1)、在新興工業、關鍵技術、關鍵零組件及產品有專業技能。

(2)、在特殊技術或科技機構之科技研發，具有獨到之才能，為國內外少見或在奈米及微機電技術、光電技術、資訊及通訊技術、自動化系統整合技術、材料應用技術、高精密感測技術、生物科技、資源開發或能源節約技術及尖端基礎研究等著有成績，而所學確為我國所亟需或短期內不易培育。

(3)、在管理工作上，具有獨到之才能，為國內外少見或在公路、高速鐵路、捷運系統、電信、飛航、航運、深水建設、氣象或地震等領域有特殊成就，而所學確為我國所亟需或短期內不易培育。

(4)、在科學、研究、工業、商業及教學等方面具有特殊能力，足以對我國經濟、產業、教育或福利發揮實質效用，且現已因其專業技能應聘在臺居留。

(5)、現任或曾任國外大學講座教授、教授、副教授、助理教授，或研究機構之研究員、副研究員及助理研究員，且現受聘於我國教育、學術或研究機構；獲有博士學位，曾獲國際學術獎或重要專門著作或於研究機構從事研究工作或科技機構從事科技研發或管理工作四年以上，且現受聘於我國教育、學術或研究機構。

(6)、在產業技術上有傑出成就且獲國際認可，其研究開發之產業技術，能實際促進臺灣地區產業升級。

(7)、曾獲得奧林匹克運動會或世界盃前三名、各洲際運動會第一名；曾任

各國家代表隊教練，經其訓練之選手曾獲得奧林匹克運動會或世界盃前五名、各洲際運動會前三名，或具其他特殊賽事績效而有助提昇我國家運動選手競技實力。

(8)、其他經中央目的事業主管機關推薦。

(三) 在文化、藝術、科技、體育、產業等各專業領域，參加國際公認之比賽、競技、評鑑得有首獎者。

(四) 投資移民：

(1)、外國人在我國投資金額在新臺幣一千五百萬元以上之營利事業，並創造五人以上之本國人就業機會滿三年。

(2)、外國人投資中央政府公債面額新臺幣三千萬元以上滿三年。

	台灣	新加坡
投資移民	<p>1.外國人在我國投資金額在新臺幣一千五百萬元以上之營利事業，並創造五人以上之本國人就業機會滿三年。</p> <p>2.外國人投資中央政府公債面額新臺幣三千萬元以上滿三年。</p>	<p>A. 投資新幣 250 萬元以上金額於新設立或已設立之新加坡公司。</p> <p>B. 投資新幣 250 萬元以上金額於經 GIP 認可之私募基金。</p>
技術	申請專業技術移民者首先要對自身的專業技術情況進行綜合	1、新加坡技術移民 P 類申請人：P 類 (P, Pass), 是指專為那些擁有大學本

<p>移民</p>	<p>分析和評估(如專業特長、研究成果、獨到技術、外語水平、年齡等)；技術移民宣傳圖片</p> <p>技術移民宣傳圖片</p> <p>第二，對申請前往國家的國情和接納專業技術移民的法律法規進行研究和分析(如哪些專業技術人員短缺、哪些科研項目需要引進人才、哪些地區和機構需要補充人員等)；</p> <p>第三，通過擬前往國駐華使(領)館或該國的引進人才部門和移民機關等索取有關專業技術移民的資料表格；</p> <p>第四，準備專業技術移民所需的所有材料(包括學歷學位證明、科研成果資料、專業技術職稱證件、學業成績、年齡證明、國籍證明、身體檢查證明等)並經過公證機關公證；</p> <p>第五，將填寫好的表格及相應的證件資料等一併交給有關駐</p>	<p>科以上的高等學歷或高級職業技能且準備在新加坡謀求技術、行政、管理職位的外國公民，或外國投資者及企業家。它又分為 P1 和 P2 兩種工作簽證。</p> <p>新加坡技術移民 P1 簽證是為那些每月收入在 7001 新加坡元(新元)以上；P2 簽證是為那些每月收入在 3501-7000 新元。</p> <p>2、新加坡技術移民 Q 類申請人：新加坡技術移民 Q 類申請人是指高中或中專學歷(國家 2 級職業技能證書持有者，或與之同等的技術和學歷水平)。</p> <p>Q 類簽證的持有者通常為技術工人、技術人員和那些擁有特殊技能的人員。Q 類簽證也分為 Q1 和 Q2 兩種類別。</p> <p>新加坡技術移民 Q1 簽證是發放給那些月薪在 2501-3500 新元的工作人士；</p> <p>Q2 簽證是發放給那些雖然月薪和學歷都達不到 Q1 簽證條件，但能力或技術特別突出的人士。</p>
-----------	--	---

	<p>華使(領)館或移民機關等部門；</p> <p>第六, 等待批准, 待接到正式書面通知后再前往面試或開始辦理申辦護照及簽證手續。</p>	
依親移民	<p>大陸配偶</p> <p>◎依照兩岸人民關係條例第 17 條第 3 項規定, 在臺灣地區依親居留滿四年, 且每年在臺灣地區合法居留期間逾一百八十三日者, 得申請長期居留。</p> <p>◎依據兩岸人民關係條例第 17 條第 5 項規定, 長期居留符合下列規定者, 得申請在臺灣地區定居:</p> <p>一、在臺灣地區合法居留連續二年且每年居住逾一百八十三日。二、品行端正, 無犯罪紀錄。三、提出喪失原籍證明。</p>	<p>具有外國國籍的配偶和子女可通過「家庭聯結計畫」(Family Ties Scheme) 或「經濟計畫」(Economic Schemes) 申請永久居民身份。通常, 新加坡公民或永久居民的配偶和未婚子女(二十一歲以下)有資格申請永久居民。可分成投資或技術移民的眷屬, 以及婚姻移民, 符合特定條件即可申請成為 PR, 如果已有至少兩年的永久居民身份, 則可申請成為新加坡的公民。</p>

	<p>四、符合國家利益</p> <p>外籍配偶</p> <p>◎根據國籍法第 4 條，中華民國國民之配偶，現於中華民國領域內有住所，在具備前條（國籍法第 3 條）第一項第二款至第五款要件，於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續三年上，得申請歸化</p>	
--	--	--

表 8 台新兩國移民比較

來源：作者整理

第四節 小結

台灣將面對少子化所帶來的衝擊，政府、企業、個人應該及早因應呢，政府必須根據實際的人口結構變化、走勢圖，擬定各種政策，避免在人口政策犯錯或來不及及時因應。

但，少子化衝擊在即，短期內想提升出生率談何容易，於是，應該開始考慮適當的移民政策，才可能有效解決少子化所帶來的人口失衡問題。

政府部門的移民政策扮演重要角色，如紐西蘭曾經面臨人口減少的問題，但十幾年來，移民政策得宜，採總量管制，移出多少就移入多少，有效延緩少子化

危機，台灣或許可以借鏡。

再以新加坡為例，為紓緩少子化問題，新加坡將透過移民將人口總數提升，並運用填海造地多出 40% 的居住面積，企圖從軟體、硬體等層面來解決人口過少的問題。

但在這方面，台灣則較欠缺通盤的考慮與政策的實施。2003 年前，政府並沒有積極鼓勵人口移入的做法，而是尊重社會與經濟發展趨勢，被動的接納移民。近年才慢慢開始修正、放寬一些辦法，以吸引專業及投資移民。

移民政策為人口政策之一環，近年來行政院曾於二〇〇八年三月函頒「人口政策白皮書」，其中移民部分，依據現階段我國人口政策綱領之內涵，規劃「掌握移入發展趨勢」、「深化移民輔導」、「吸引專業及投資移民」、「建構多元文化社會」、「強化國境管理」及「防制非法移民」等六大對策三十二項重點措施，並持續滾動檢討修正。後又於二〇一三年六月四日修正該「人口政策白皮書—少子女化、高齡化及移民」，其中計有十八項對策，一〇七項具體措施，二二項績效指標。其內容包括人口變遷趨勢、問題分析、因應對策、期程分工、預期效益及願景等。²⁸

該政策白皮書綜合考量我國經濟性與非經濟性移入人口分布現況，歸納其對我國社會、經濟與文化產生以下幾大面向之挑戰：1. 經濟性移民誘因不足，2. 社會調適與互動，3. 整合就業條件與人力運用，4. 新移民第二代養育與教育，5. 非法居留、工作及人口販運等等新議題與困境。²⁹

由此可知，面對少子化問題，就短期而言，開放大量移民進入台灣會是考慮

²⁸行政院（2013）。人口政策白皮書：少子女化、高齡化及移民。2014 年 5 月 16 日取自內政部戶政司，網址：http://www.ris.gov.tw/zh_TW/c/document_library/get_file?uuid=6ef3e274-b225-4b21-bcb2-5a24a03f562f&groupId=10157。

²⁹同上，頁 44-46。

選項之一，但現階段我國法規、政策並未規劃完善，再者社會、文化上接受度與否也是一大問題。如大量移民勢必帶來社會衝擊，產生從文化到政治到日常生活各層面的各種影響，這有賴政府相關部門集思廣益，以求降低衝擊到最微的程度。

如果我們將自由移民政策集中對東南亞開放，那麼為數眾多的東南亞裔配偶和她們的下一代，加上來來去去的移工，將扮演好橋樑的角色，協助移民更快且更好地融入台灣社會。

本章回顧了台灣近代的移民歷史與相關法規後，可以看出台灣本身就是一多元、包容的社會，政府應以更全面的態度來面對移民等問題，再加上少子化的衝擊，政府應該依照人口老化速度和退休健保財務狀況，估算適當的時程，漸進式開放東南亞移民。可以相各項時程分期，先讓已歸化為台灣人的東南亞裔配偶和下一代，學習並發展母國的語言、文化、藝術、歷史，建立教育、文創、媒體等資源，輔導他們參與公共事務，分享政治決策權利，打造一個和諧共生的友善環境，讓願意前來移民與在地的新住民有著更舒適的居住空間。

在高齡化與少子女化日益嚴重的情況下，若能盡早為新移民建立積極公平之就業機制、相關法規，使新移民盡早融入臺灣的社會，並且成為臺灣勞動市場的生力軍，對臺灣未來勞動力之質與量皆會有相當的助益。反之，政府與社會大眾若漠視新移民在臺灣工作是否享有平等對待之問題，不僅會影響到新移民對臺灣的認同，更會使的新移民工作權和生存權受到不利的影響。

第五章 結論與建議

第一節 結論

有關新加坡實施投資移民制度以來，已成功吸引多少企業家或投資人選擇透過 GIP 制度移民新加坡、該等企業家或投資人已投資於新加坡之金額及其所創造之就業機會等資訊，儘管如此，根據相關文獻資料顯示，截至 2010 年為止，適用 GIP 制度取得新加坡永久居留權之企業家，投資於新加坡之總金額高達 15 億新加坡幣，伴隨投資而生之就業機會則有 1,500 個。¹

反觀台灣，外國人可申請的「梅花卡」，至 2013 年 5 月，計畫實施 6 年以來，共核發投資移民梅花卡 11 張，平均每年不到 2 張；港澳居民至 102 年 10 月為止，香港居民以投資移民申請居留獲准者有 55 件，以投資移民申請定居獲准者有 11 件；澳門居民以投資移民申請居留獲准者有 11 件，以投資移民申請定居獲准者有 2 件。若依 2013 年 TVBS 新聞〈報導「6 年僅 78 張！「梅花卡」永留台不得任公職」〉：「跟鄰近韓國、新加坡比起來，要成為正港的台灣人，確實難度很高！過去 10 年，總共有 49 萬名外籍人士合法居留，大多是外籍配偶，白領階級只有 2 萬人，因為台灣核發長期居留證，限制相當多，例如依親在台，每 3 年得辦一次手續，每年得在台灣待滿 183 天；另外一種方式，則是對台有重大貢獻，取得專業認證，就能獲得「梅花卡」，但 6 年來，台灣政府只發了 78 張，門檻很高。」²可見若就條文來講，我國投資金額門坎較低，但在後端審

¹ unil Rai (2012), The Updated Global Investor Programme, 網址：

http://www.rodyk.com/usermedia/documents/Rodyk_ReporterSept-Business%20Bulletin1.pdf

²見 TVBS 網路新聞，網址：

<https://tw.news.yahoo.com/6%E5%B9%B4%E5%83%8578%E5%BC%B5-%E6%A2%85%E8%8A%B1%E5%8D%A1-%E6%B0%B8%E7%95%99%E5%8F%B0%E4%B8%8D%E5%BE%97%E4%BB%BB%E5%85%AC%E8%81%B7-113200781.html>

查過程中卻是較為嚴格，導致申請通過的機會較低。

婚姻移民來講，新加坡結婚即具永久居留權，從取得永久居留權到歸化大致約 2 年時間；台灣以大陸配偶來說，取得永久居留權到歸化大致約 6 年時間；外籍配偶需 4 年時間，可見其時間較長，也較為繁複。

若從婚後輔導、教育來看，新加坡對於婚姻移民並沒有提供太多特別的教育與輔導措施，政府僅在協助移民申請成為新移民上做一些輔導，由民間團體提供生活輔導、社團輔導；我國婚姻移民者之教育權係以「外籍配偶識字班」/生活專班為主。

技術移民對比兩國規定，也可見我國審查內容較多也較繁雜。

第二節 研究建議

一、對於投資移民的推廣、審查機制需要檢討

本研究認為我國投資移民梅花卡制度無論在申請所需資料、投資人資格、投資方式及門檻、審查程序、居留要求等要件上，都與新加坡相近，並與亞太國家相接軌，且門檻要求也較低，亟具有競爭力，但實施成效卻顯著落後，此問題可能需從多方面項來討論，可能與相關配套措施不足、或是台灣當地整體環境有關，如台灣居住便利性、經營環境、教育、租稅環境是否親民等有關，亦可能與投資移民制度本身是否清晰易懂，辦理管道是否便捷有關。誠如前述，投資移民梅花卡制度實施成效顯著落後之癥結，可能不在於該制度本身，而與相關配套措施不足有關。

二、可以加強婚姻移民語言、教育及法律保障措施

本研究認為我國婚姻移民門檻較高，同時相配套的多元文化政策推動也較為不足，建議政府如何藉由教育、語言及法律規範，讓民眾體現對不同文化族群的尊重。

首先宜針對大陸配偶與外籍配偶的入籍雙軌制，權益規範不衡平這部分進行法令檢討，諸如：學歷認證、歸化條件等，以免民眾因不清楚造成差別之背景因素，而誤以為政府原本就戴著有色眼鏡看待新移民。

再者，可以社區、學校為單位進行國際文化理解教育，讓基層民眾了解不同族群間之風俗差異及他國文化，同時可以培養志工，走入鄰里協助排解各類問題，如語言溝通不良，習俗不同，以棉認知、態度不同造成雙方誤解。

三、因應少子化問題

為了提升生育率，政府透過賦稅工具、購屋優惠等方式，減輕適婚年齡國人經濟壓力，增加成立家庭的誘因。同時可參考新加坡補助人工受孕，建議可參考新國做法，對人工受孕給予適度的補助。

同時要減輕夫婦育兒負擔，提高生育意願，目前我國生育補助係由各地方政府各行其是，造成資源分配不公現象，且成效有限，建議可比照新國政府「婚姻與育兒配套」作法，統合內政、教育、勞工、衛生、住宅、稅務...等部門，研議出完整的配套措施，提供一個適於生育的環境。

在職場環境方面，可打造友善工作環境，透過立法制定產假、育兒假、育嬰假、家庭照顧假等，並由政府提供企業補助，使員工可以同時滿足家庭照顧與工作需求。

四、放寬移民限制、加速審查流程

總結引入人才部分，可從學生時期開始引入，如放寬外國人才來台發展的限制：參考新加坡作法適度放寬外國人才來台發展的限制，例如使在台攻讀大學以上學位的優秀外國學生，更容易在台工作與發展。

再放寬投資移民與技術移民機制，因目前我國移民大多為婚姻關係依親移民，在投資與技術移民方面若適度開放，應對整體發展能有較均衡的助益。

本論文嘗試提出四點建議，期盼有助台灣移民法規的完整化，提升吸引力好讓人才流入台灣，刺激台灣整體競爭力的提升，同時希望除了法規制度面的修改，也需改善整體社會風氣、增加多元文化教育，好讓制度面的改變配合友善的整體社會氛圍，從軟體、硬體兩方面，齊頭並進營造友善、舒適、且制度健全、完整的移民環境。



參考資料

申請梅花卡應備資料：

(一) 外國人對我國有特殊貢獻或為我國所需之高級專業人才與投資移民，申請外僑永久居留證（梅花卡）共同應備文件：

1、申請表：

(1) 請至內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署）各直轄市、縣(市)服務站(以下簡稱移民署服務站)索取申請表或自移民署網站（<http://www.immigration.gov.tw>）下載並以 A4 紙張列。

(2) 於申請表黏貼彩色照片一張（同國民身分證規格）。

2、護照正本及影本各一份（正本驗畢歸還）。

3、健康檢查合格證明：

(1) 檢附國內醫院最近三個月內之健康檢查合格證明，應使用衛生福利部公告目前國內各大醫療院所使用之健康檢查證明應檢查項目表。

(2) 得於內政部入出國及移民案件審查會審核通過後，入國補驗。

(3) 在國外檢驗者，應經我駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構(以下簡稱駐外館處)驗證；檢查項目不完整者，須在國內補驗未檢驗之項目。

(二) 外國人對我國有特殊貢獻或為我國所需高級專業人才申請外僑永久居留證（梅花卡）應備文件：

1、經中央目的事業主管機關或經認可機構核發之證明文件。

- 2、符合對我國有特殊貢獻或為我國所需之高級專業人才之相關證明文件。
- 3、其他證明文件。

(三)外國人在我國投資金額在新臺幣一千五百萬元以上之營利事業，並創造五人以上之本國人就業機會滿三年，以投資移民申請外僑永久居留證（梅花卡）應備文件及規費：

- 1、經濟部投資審議委員會、科學園區或加工出口區投資許可函及備查函。
- 2、公司變更登記表。
- 3、最近三年經營營利事業之未欠稅證明及財務報表。
- 4、投資既存營利事業者應附最近四年之員工名冊。
- 5、最近三年參加勞工保險之員工名冊。
- 6、其他證明文件。
- 7、證件規費新臺幣一萬元。

(四)外國人投資中央政府公債面額新臺幣三千萬元以上滿三年，以投資移民申請外僑永久居留證（梅花卡）應備文件及規費：

- 1、購買中央政府公債證明文件。
- 2、其他證明文件。
- 3、證件規費新臺幣一萬元。

四、申請程序：

(一)申請人在臺灣地區者：應由本人或委託他人、移民業務機構向居留（住）地之移民署服務站申請。

(二)申請人在海外地區者：應向我駐外館處提出申請，由駐外館處核轉移民署辦理。

(三)申請人在香港或澳門者：應向香港或澳門臺北經濟文化辦事處提出申請，核轉移民署辦理。

(四)申請人在大陸地區者：應向臺灣地區與大陸地區人民關係條例第四條第一項所定機構或依同條第二項規定受委託之民間團體在大陸地區設立之分支機構提出申請，核轉移民署辦理；無分支機構者，應由本人在臺灣地區之親屬或配偶或其等委託之移民業務機構、甲種以上旅行社代向移民署申請。

五、相關事項：

(一)外國人以在我國投資金額在新臺幣一千五百萬元以上之營利事業，並創造五人以上之本國人就業機會滿三年之條件申請外僑永久居留證（梅花卡）者或外國人投資中央政府公債面額新臺幣三千萬元以上滿三年之條件申請外僑永久居留證（梅花卡）者，提出申請時，外僑居留證應仍為有效，其居留日數得不受每年一百八十三日之限制。

(二)外國人對我國有特殊貢獻或為我國所需之高級專業人才之條件申請外僑永久居留證（梅花卡）者，得不受居留年限之限制。移民署應先函請中央目的事業主管機關提供審核意見，彙整後提送內政部入出國及移民案件審查會審核，俟審核符合資格後，核予外僑永久居留證（梅花卡）。

(三)外國人兼具我國國籍者，不得申請永久居留。

(四)第三點第二款第一目所定經中央目的事業主管機關或經認可機構核發之證明文件：指政府機關核發之證明、聘僱許可函、學術機構出具之證明等文件；或在科學、研究、產業、工業及商業等方面有傑出成就或具有特殊能力等之認可證明文件。

(五)第三點第二款第二目所定符合對我國有特殊貢獻或為我國所需之高級專業人才之相關證明文件，指下列文件之一：

1、對我國有特殊貢獻：指能證明自身對國家、社會之貢獻程度，如經報章、雜誌等之報導資料或政府機關出具之證明文件，顯示對國家、社會及其他領域有正面之貢獻事蹟。

2、為我國所需之高級專業人才：指能證明自身之專業資料，如專業技能證明、研發專利證明、相關專業之著作證明或資格證明。

(六) 第三點第二款第三目所定其他證明文件：指畢業證書、聘書及推薦函等。

(七) 依規定應檢附之文件係在國外製作者，應經駐外館處驗證；其在國內由外國駐華使領館或授權機構製作者，應經外交部複驗；在大陸地區製作者，應經財團法人海峽交流基金會驗證。

(八) 依規定應檢附之文件為外文者，移民署得要求申請人檢附經駐外館處驗證或國內公證人認證之中文譯本；申請人未檢附，經通知限期補正，屆期未補正者，不予受理。³

³以上參考內政部網站：

https://www.immigration.gov.tw/ct_cert.asp?xItem=1089376&ctNode=32598&mp=1250

參考書目

中文部分

一、專書

- 于宗先，王金利：《台灣人口變動與經濟發展》（台北：聯經出版，2009）。
- 王佳煌、潘中道等合譯（W. Lawrence Neuman 原著），《當代社會研究法》（台北：學富，2002）。
- 田村慶子著，吳昆鴻譯：《超管理國家——新加坡》（台北：東初國際，1993年）。
- 行政院經濟建設委員會人力規劃處：《2010年至2060年台灣人口推計》（台北：經建會，2010）。
- 宋鎮照：《發展政治經濟學-理論與實踐》（台北市：五南圖書1995）。
- 吳密察：《台灣近代史研究》（臺北：稱鄉，1990）。
- 吳俊剛(譯)Josey, Alex 原著：《李光耀—新加坡的鬥爭》（新加坡：安格斯及羅伯遜出版社，1981）。
- 李明珠：《臺灣史十一講》（台北：歷史博物館，2006）。
- 李筱峰：《快讀台灣史》（臺北：玉山，2003）。
- 洪鎌德：《新加坡學》（台北：揚智出版社，1994）。
- 張芳全：《論文就是要這樣寫》（臺北市：心理，2007）。
- 張青、郭繼光：《新加坡：小國繁榮之道》（香港：香港城市大學：2010）。
- 張青，新加坡：《創造經濟奇蹟》（香港：香港城市大學，2004）。
- 陳鴻瑜：《新加坡史》（台北：台灣商務印書館，2011）。
- 張德水：《台灣種族、地名、政治沿革》（台北：前衛出版社，2002）。
- 賴佳楓譯：《移民流離的年代》（台北：五南，2008）。
- 葉至誠：《社會學概論》（台北：揚智，2000）。
- 蘇瑤崇：《台灣省行政長官公署與台灣總督府體制之比較研究》（台北：財團法人二二八事件紀念基金會，2002）。

顧長永。《新加坡：蛻變的 40 年》(台北：五南，2006)。

劉宏、王輝耀：《新加坡的人才戰略與實踐》(北京：黨建讀物出版社，2014)。

歐陽泰著、鄭維中譯，《福爾摩沙如何變成臺灣府》(臺北：聯經出版公司，2007)。

二、單篇論文

許瑞浩：〈清初限制渡臺政策下的閩南人移民活動〉國立台灣大學，歷史研究所碩士論文，1988。

邱寶珠：〈台灣現行移民制度與問題之研究〉，國立中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2004。

馬福美：〈台灣移民法制之研究〉，國立師範大學碩士論文，2008。

張安時：〈戰後台灣入出國管理政策之分析：1949-2010〉，國立台灣大學碩士論文，2011。

黃智聰、何怡澄：〈以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究〉行政院經濟建設委員會委託，2009。開南大學。

郭俊麟〈政治領袖與政治領導—新加坡個案研究〉。台北：國立台灣大學三民主義研究所碩士論文，1997。

三、期刊論文

李耀泰，新加坡勞、資、政三邊關係的檢視：一個歷史制度主義的觀點。人文暨社會科學期刊，2008，4(2)，頁 93-107。

洪鎌德，新加坡的種族問題與政府的族群政策。族群關係學術研討會，台灣教授協會，頁 12。

洪鎌德，新加坡的種族政策和國家認同。中國論壇，1990，30 期，頁 12。

吳怡靜整理，新加坡總理李顯龍：引進人才，才是強國興邦的最好策略。天下雜誌，2010，455，頁 26-27。

馬財專，台灣外籍勞動力的鑲嵌—階級與性別化。台灣勞工，2008，16，頁，92-

103。

張明正、李美慧，臺灣地區人口轉型後之生育趨勢與展望。人口學刊，2001，23，頁 93-112。

楊佩蓉、張瑞雄，由日本的少子女化對策看台灣的少子女化。「新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較」國際學術研討會，2008，頁 31。

曹永和：〈明代臺灣漁業誌略〉，《臺灣銀行季刊》6：1，後收入曹永和，《臺灣早期歷史研究》，（臺北：聯經出版公司，1985），初版三刷。

曹永和：〈明代臺灣漁業誌略補說〉，《臺灣銀行季刊》7：4，後收入曹永和，《臺灣早期歷史研究》，（臺北：聯經出版公司，1985），初版三刷。

曹永和，〈鄭氏時代之臺灣墾殖〉，《臺灣銀行季刊》6：1，後收入曹永和《臺灣早期歷史研究》，（臺北：聯經出版公司，1985），初版三刷。

黃庭康，國家權力形構與華文學校課程改革——戰後新加坡及香港的個案比較。《教育與社會研究》，第四期，2007，頁 111-133。

舒昌榮，由積極老化觀點論我國因應高齡社會的主要策略——從「人口政策白皮書」談起。社區發展季刊，2008，122，頁 215-230。

翁俊桔、戴萬平，新加坡的族群政策分析：新制度論的觀點。中台人文學報，2005，17，頁 139-156。

陳明傳，我國移民管理之政策與未來之發展。《文官制度季刊》第六卷第二期，民 103 年 4 月，頁 37。

郭俊麟，〈新加坡引進外來人力政策之評析〉，《海華與東南亞研究》（新加坡），2004，第 4 卷第 4 期，頁 84。

戴萬平、顧長永，多種族主義與新加坡的國家認同。中山社會科學學報，2000，30，頁 139-147。

戴萬平、顧長永，新加坡的族群政治：本質與發展。東南亞季刊，1998，3，

35-66。

詹中原，〈全球移民與人力資源管理：外國人應國家考試制度探討〉，收於《國家菁英》2016，45，12，頁3。

四、網路專文

蕭文〈兩岸史話－水交社記憶空軍大遷移〉，2015-06-22，中時電子報，網址：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150622000841-260306>

大和洋子，〈新加坡的生產、育兒支援政策〉，網址：
<http://www.crn.net.cn/tw/research/201207105396720.html>

〈新加坡人口政策對香港的啟示〉，網址：<http://www1.master-insight.com/content/article/8874>

〈新加坡生2娃，補貼14萬新幣？〉，網址：<http://www.yan.sg/shengwabutie/>

〈韓媒呼籲韓國應借鑑新加坡鼓勵生育政策〉，網址：
<https://read01.com/g3Mom7.html>

〈新加坡生育率吊車尾〉，網址：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170402000223-260209>

〈吸引精英留新〉，出處：2010年12月號《遠見雜誌》《遠見雜誌》第294期，
網址：https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_17031.html

〈人才成就矽谷吸引創新人才借鏡各國做法〉，網址：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161106000100-260204>

林以君，〈4,000人嗆聲新國罕見大型集會〉，見2013/02/17聯合報；林以君，〈特派來得巧直擊新國風雲變〉，2013聯合報，網址：
<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0006/233859/web/>

簡嘉宏〈從獨立到經濟起飛新加坡揮之不去的種族衝突〉，見「風傳媒」2015-03-23，網址：<http://www.storm.mg/article/44390>

蔣銳，〈中國移民成獅城人口頭號公敵〉，BBC 中文網，網址：
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/02/130216_singapore_china_immigrants.shtml

〈中國和印度，怎麼讓新加坡移民政策轉了個彎？〉，見關鍵評論網，網址：
<https://www.thenewslens.com/article/7731>

英文部分

一、專書

Between Two Oceans: a Military History of Singapore from First Settlement to Final British Withdrawal. Oxford: Oxford University Press.

Cheung, Paul P.L. (1989) "Beyond Demographic Transition: Industrialization and Population Change in Singapore." *Asia-Pacific Population Journal* 4:35-38

Kurehove, Lucia (2011) Theories of migration: Conceptual review and empirical testing in the context of the EU East-West flows, Paper prepared for Interdisciplinary Conference on Migration, Economic change, Social Challenge.

Ministry of Communication and Information (1988) Speeches, A Bimonthly Selection of Ministerial Speeches.

Swee-Hock Saw (2007) The Population of Singapore, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Stark, O., and R. E. B. Lucas. (1988) "Migration, Remittances, and the Family." *Economic Development and Cultural Change* 36 (3): 465-81.

Saw Swee-Hock. (2007) *The Population of Singapore* .Singapore : ISEAS Publishing.

Saw Swee-Hock. (2005) *Population Policies and Programmes in Singapore*. Singapore : ISEAS Publishing,.

Saw Swee Hock. (1990) “Changes in the Fertility Policy of Singapore” IPS Occasional Paper No. 2.Singapore: Times Academic Press for IPS

Ten You Yenn. (2006) “Producing Singaporeans: Family Policies and their “Latent” Effects” .ARI Working Paper Series

Vasil, Raj (1995) *The PAP's Management of Ethnicity, Singapore* : Heinemann Asia.

Vasil,Raj (1995) *Asianising Singapore : The PAP's Management of Ethnicity, Singapore* : Heinemann Asia.

Weiss,Thomas Lothar,et al.,(2003) *World Migration : Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*,Geneva : IOM

Yap Mui Teng. (2000) .”Who is a Singaporean?” . SAIS Review, Vol. 20 No. 1

Yap Mui Teng. (2003) .”Fertility and Population Policy: the Singapore Experience” .
Journal of Population and Social Security (Population), Supplement to Volume 1

Yeo, Hwee Joo. (1997) *The History of Malaya and Southeast Asia*. Singapore:
Oxford University Press.