

社會政策與社會工作學刊
第八卷 第二期 2004年12月 頁125-158
Social Policy & Social Work
Vol. 8, No. 2, December 2004, pp. 125-158

跨國移工權利分析—歐盟經驗

盧倩儀*

* 國立政治大學國際關係研究中心助理研究員。

收稿日期：2004年5月26日

通過日期：2004年8月16日

中文摘要

跨國移工權利在台灣是一個我們越來越需要去正視的問題。本文以跨國移工權利發展方面經驗最為豐富的歐盟為分析對象，檢視跨國移工在歐盟內部所享之政治以及社會權，並且對歐盟高度發展的會員國間之跨國移工權利提出解釋。歐盟內部跨國移工所享權利之分水嶺為「歐盟公民」身份之具備與否。首先，在具有「歐盟公民」身份之移工部份，跨國移工之權利是隨著歐洲整合的進程在向前移動。社會權部份，雖然「社會救助」及「健康保險」方面歐盟內部跨國的實質整合仍受到層層限制，但歐盟正持續不斷在朝更深入的整合努力。而「社會安全」之整合，則已使得歐盟在移工權利之發展上居於世界領導地位。政治權方面，對於具有歐盟公民身份之跨國移工而言，「歐盟公民」之建立使得移工在地主國投票、參選的權利獲得了相當程度的保障。至於來自非歐盟會員國之移工權利是近來歐盟移工權利發展中，最值得玩味的一個部份。長久以來，「非歐盟公民」一直不受「人員自由流動」之保障。在「歐盟公民」建立後，非歐盟公民與歐盟公民間的差距更為顯著。然而正由於此一強烈對比，迫使歐盟會員國必須正視這個問題，進而改變對待非歐盟公民的方式。唯本文分析顯示，目前「非歐盟公民」權利的擴張基本上仍僅限於社會權部份；非歐盟公民在歐盟所享之政治權，在近期內則並無顯著改善的跡象。

關鍵字：跨國移工、歐盟、人員自由流動、歐洲整合、移工社會權、移工政治權、非歐盟公民

壹、前言

移工¹權利之相關政策分析對台灣而言，一度是非常遙遠、政策關聯性相當低的研究主題；然而轉眼之間，台灣開放僱用外籍勞工已達十四年。外籍勞工的社會權在台灣被嚴重剝奪，而其政治權更是徹底不存在（藍佩嘉，2003 & 2002）。2003 年年底外勞終於走上街頭，抗議台灣政府坐視外勞權利持續遭受剝奪（聯合報，2003）。

外勞在台灣所享權利如此有限的諸多原因之一為外勞是以「客工」（guest workers）的形式存在於台灣社會—台灣並不給予這些客工長期居留之可能，而藉由長期在此地工作而取得我國國籍更是不具可能性。台灣今天的外勞政策與西歐國家五〇、六〇年代的客工政策十分類似；事實上「客工」一詞即源自德文 *Gastarbeiter*。德國在戰後經濟蓬勃發展的時期，大量引進了來自義大利、南斯拉夫、以及土耳其的客工。顧名思義，客工在地主國的停留只是短暫性的，其角色只在於協助地主國渡過勞工嚴重短缺的戰後「經濟奇蹟」時期；當本地勞工供給不再短缺時，依照德國及其他歐洲國家客工政策的設計，這些跨國客工就應離開地主國，回到母國。然而由於客工制度會導致僱主與客工之彼此依賴，因此縱使地主國之整體經濟環境已改變，客工並不會因而離開地主國；同時已習於以低價僱用客工的僱主也不會停止僱用工資遠低於本勞的外籍勞工（Martin and Teitelbaum, 2001）。

本文所要探討的是，在實施引進客工政策五十年、同時停止引進客工三十年後的今天，移工（migrant workers）在歐洲所享受的社會以及政治權有哪些。移工權利之歐洲經驗不僅對持續實施客工政策的台灣具有高度的參考價值，移工權利這個議題也因為全球化的發生而

1. 「移工」在本文其實是一種泛稱；本文討論範圍擴及勞工以外的其他人員之流動。

亟需更普遍、深入的探討。移工除了是全球化現象之一個組成份子外，也同時是全球化現象的後果之一：當交通、通訊或其他移工賴以與母國聯繫的科技產品一天比一天發達、廉價時，跨國移工數量自然而然向上攀升（Castles, 2002）。換言之，移工的處境一方面隨著全球化而充滿更多的不確定性；在此同時，面對此一處境的移工也一天天在增加之中，同時所涵蓋的地理範圍亦一天天在擴大。

而當「客工」其實是「永久居民」的事實逐漸成為普遍認知時，「公民」的概念也逐漸在各國開始發生變化。Soysal 認為，戰後隨著殖民地的一一獨立、「自決」(self-determination) 以及國與國之間之平等觀念的出現和普及、「人權」在歐洲逐漸成為普遍被接受的價值，形成後殖民時代，對「個人權利」的強調。這些對個人權利的理解和論述明顯沖淡了「公民」的重要性：你不需要是屬於一個國家才能擁有權利；身為一個「個人」，你的權利就已經被認可。新的，不同於以往純粹民族國家下之公民概念的「會員制度」(membership) 概念逐漸呈現。這種觀念的改變一方面可從國家責任之向外延伸看出（包括援外發展計劃、難民收容、協助他國進行民主化改革…等行爲）；另一方面，這種新的對個人權利的理解亦可從女權、同性戀者之平等權利、環保意識的抬頭，以及移民權利等方面看出（Soysal, 1994: 1,41-2）。

在移民議題方面，客工 (guestworker) 在歐洲留下來的實事，與上述新價值觀、新論述合併的結果乃：權利（尤其是社會權）擴及了移民。戰後外來移民多多少少在地主國獲得了某種程度的接納，以不同形式被融入當地社會的結構之中。地主國的國家政策、政府預算與支出、社會福利、教育制度、工會活動…皆將外來移民的需求納入考量；而這之中，許多移民在戰後所能享受的權利在戰前是屬於公民所獨享的（Soysal, 1994: 3, 27）。

然而事實上在歐洲，由於移工權利之演進與歐洲整合的過程有密

不可分的關係，因此 Soysal 所描述的以「人」(personhood) 為本的公民概念並未普遍出現在歐洲，而是如本文所分析的，只出現於部份(即歐盟公民) 跨國移工身上，直到今天才逐漸緩慢地擴及非歐盟公民。歐洲單一市場的目標是驅使主政者重視移工權利最重要的一個因素，同時「歐盟公民」² 跨國權利的提昇也迫使歐盟必須在相當程度上提昇其對「非歐盟公民」³ 的待遇，以避免強烈的權利落差造成資源分配的不公。當然除了歐洲整合的因素之外，歐洲自由主義的價值觀也對當今歐洲移工所享之政治及社會權有著決定性的影響。

本文除前言及結論部份，共分五節：首先由歐盟「人員自由流動」目標開始介紹，就此目標產生之歷史背景、該權利在歐盟內部之行使狀況、及其與歐盟東擴二者之間的關係加以分析。接下來在第三節的部份以歐盟移工之社會權為探討核心，分別就歐盟與社會福利國家之關係、移工享受跨國社會救助、社會安全、以及健康保險之權利加以分析。文章第四節探討的是歐盟內部移工之政治權。而由於非歐盟公民在歐盟之權利地位(尤其是在政治權部份) 與所謂「歐盟公民」並不相同，因此另闢第五節探討來自非歐盟之移工的政治及社會權。最後在第六節的部份特別就歐盟移工權利擴張下之弔詭現象—所謂「逆向歧視」的問題舉實例加以說明。

2. 「歐盟公民」(Union citizenship) 通常指的是具有法律效力的具體之公民身份。另常見之「歐洲公民」(European Citizenship) 一詞則較常用在抽象的公民概念以及歐盟憲政、政體方面的論述。

3. 歐盟相關文獻事實上較常以「第三國公民」(Third-Country Nationals, or TCNs) 來稱呼非歐盟公民。但基於對中文語意的考量，本文將以「非歐盟公民」一詞來取代「第三國公民」。

貳、歐盟之「人員自由流動」目標

一、歷史背景

歐洲共同體在1957簽訂羅馬條約時即設定了保障所謂「四項自由」——即貨物 (goods)、資金 (capital)、人員 (persons)、服務 (services) 在歐洲經濟共同體中自由流動——之目標。(第9-37, 及第48-73條)。而保障「人員自由流動」之部份(原條約第48條, 修約後現為第39條), 最初步的立法遲至1968年才完成 (Council Regulation (EEC) 1612/68; Council Directive (EEC) 68/360)。所謂「人員自由流動」最基本的意義即, 僱主在面對歐體會員國之公民時, 「國籍」不可作為僱用與否之標準, 此即所謂「非歧視原則」(non-discriminatory rules)。必須強調的是, 歐體法律並不干涉各會員國勞工權益之相關規定; 這些規定仍屬會員國權限。歐盟只負責監督「非歧視原則」是否受到尊重、其他會員國公民是否因國籍問題而在受僱時遭到歧視。到了1970年代中, 「非歧視原則」從最初的只適用於移工之受僱權, 逐步擴大到工會參與及社會福利等層面。

從羅馬條約保障「四項自由」之條文、用字、以及當時歐洲整合的背景來看, 保障這四項自由的立意是在創造規模經濟, 朝建立歐洲內部市場 (internal market) 之目標邁進; 因此條約中「人員」(persons) 一詞與「勞工」(workers) 一詞完全可以交互使用。換言之, 「人員」之所以應有自由移動的權利, 乃是因其與「資金」相同, 屬於生產要素; 而「貨物」與「服務」屬生產結果, 同樣應自由流動。同時在歐洲經濟共同體建立之初, 會員國雖做好了開放本國勞動市場的準備, 卻絕無開放本國社會福利的打算 (Van Der Mei, 2003:11)。

今天的歐盟及其人員自由流動的發展已遠遠超出此一市場邏輯。「人員」一詞的意義已不再只涵蓋具歐盟公民身份的勞工而已，而是指全體歐盟公民，包括退休人員、學生（Council Directives (EEC) 90/364 and 90/365），甚至非歐盟公民。惟享有自由流動權之前提乃遷徙者有能力維持本身及家屬之基本生活，不至成為地主國社會福利體系之負擔。這個過程中，歐洲法院在落實條約所保障的自由流動權利上，扮演了十分重要的角色。法院當然是相對被動的透過判決來保障歐盟人民自由流動的權利，但法院對條約所謂「人員自由流動」較為廣義的理解、定義和詮釋也使得歐洲法院的判例在無形中成了推動人員自由流動的先驅。此外，歐盟人員自由流動的推動正逢經濟蓬勃發展的六〇年代，此亦該政策得以成功執行的一項主因（Van Der Mei, 2003:26）：在各國勞動人口充份就業尚不能滿足勞工之供給的情況下，人員自由流動的立法因而能在最沒有阻力的情況下順利推動。經濟的蓬勃發展使得社會福利較為先進的會員國所最擔心的“social tourism”⁴並沒有發生。

可想而知，即使條約保障人民自由流動／遷徙權，而歐盟也已透過立法建立非歧視原則，但人員自由流動的理想仍然受到層層阻礙：例如，家人能否同行？失業後，能否繼續在居住國居留？各會員國不同的專業／學歷認證不同，是否導致人員自由流動空有其表？同時在享受自由流動權利之前，歐盟人民也必然會考慮到，在不同會員國擁有不同的社會安全體系的情況下，工作年資是否會因而喪失的問題。上述這些人員自由流動的障礙在過去四十年的時間裡，漸漸透過立法一步步地在加以解決。舉例而言，歐盟法律已明確保障移工不因退休或喪失工作即失去在地主國之居留權；同時歐盟學歷／專業認證的系統累積到今天已發展成一非常龐大複雜的系統。除了基本概括的原則

4. 指以享受他國社會福利為目的的跨國旅行。

之外，歐盟一方面已針對各主要行業（醫學、藥劑、獸醫、商務的專業人士、建築師、律師…）的認證通過相當詳細的立法（Council Directive (EEC) 89/48, Council Directive (EC) 2001/19, Council Directive (EEC) 92/51, Council Directive (EC) 1999/42），另一方面也還在進一步改善、整合這些法律（European Commission, 2002; Weiss and Wooldreidge, 2002: 90-100）。

二、「人員自由流動」權利行使狀況

然而雖然從立法的角度來看，歐盟在人員自由流動上做了許多實質的努力，但是從數字上看，人員流動的比例其實非常的小；尤其是和五〇年代、六〇年代相比。今天大約只有歐盟總人口的0.1%-0.2%在歐盟內部進行了跨國的移動。另一方面，1999年的統計數字顯示，當時歐盟人口的3.4%（約13,000,000）為非歐盟公民。與1985年比較，成長率是50%（Eurostat, 2002，表1）。

語言的障礙從來就是人員自由流動的一大問題。到今天47%的歐盟公民只能說母語。此外，害怕失去原有的社會網絡也是阻止歐盟公民向其他會員國發展的主要因素。除此之外，過去三十年人員流動持續減少主要的原因還包括南歐國家經濟的大幅成長，導致大規模勞工輸出的景況不再。此外就歐洲整體經濟而言，知識密集產業取代勞力密集產業的結果之一便是人員流動需求之減少。女性的勞動參與事實上也被視為是降低歐盟內部人員流動的因素之一。在過去，一個家庭的男性在其他會員國找到待遇較高的工作，舉家遷移是理所當然的事。如今，由於一個家庭的男女主人往往同時活躍於職場，跨國移居反而變得更加複雜、不易。過去三十年來生育率的降低也使得最適合移民的壯年族群人數大幅減少。15-29歲這個族群的人口在1990年佔歐盟總人口的23.2%，到2000年只佔19.6%。預估在2010年，將只佔17.8%（Eurostat, 2002）。1995年每一個會員國的結婚率與1960年

相比幾乎都降了三分之一 (Eurostat, 1996)。

表1 2003 歐盟人口統計

	2003.1.1所估計之人口數 (,000)	出生率 (/1,000)	死亡率 (/1,000)	不計入新到移民之人口 增長率 (/1,000)	移民淨增率 (/1,000)	人口成長率 (/1,000)	2004.1.1所估計之人口數 (,000)
歐盟15	379 483	10.6	9.8	0.8	2.6	3.4	380 759
比利時	10 356	10.7	10.2	0.6	3.4	3.9	10 397
丹麥	5 384	12.0	10.7	1.3	1.3	2.6	5 398
德國	82 537	8.6	10.4	-1.8	1.9	0.1	82 545
希臘	11 018	9.3	9.4	-0.1	2.7	2.6	11 047
西班牙	40 683	10.7	9.0	1.7	5.5	7.2	40 978
法國	59 629	12.7	9.2	3.5	1.0	4.5	59 896
愛爾蘭	3 964	15.5	7.3	8.3	7.0	15.3	4 025
義大利	57 321	9.4	10.3	-0.8	3.6	2.8	57 482
盧森堡	448	11.5	8.5	3.0	2.5	5.6	451
荷蘭	16 193	12.6	8.8	3.8	0.2	4.0	16 258
奧地利	8 067	9.5	9.6	0.0	3.1	3.1	8 092
葡萄牙	10 408	10.8	9.9	0.9	6.1	6.9	10 480
芬蘭	5 206	10.8	9.2	1.6	1.1	2.7	5 220
瑞典	8 941	11.0	10.4	0.6	3.2	3.8	8 975
英國	59 329	11.6	10.2	1.4	1.7	3.2	59 518

資料來源：Eurostat, 2004a

就勞動市場的參與率而言，來自北非與土耳其的女性參與率較低。在15-24歲的人口當中，歐盟公民平均失業率為16%，土耳其公民平均失業率為15%，而非歐盟國家公民之平均失業率為21%。二元化的勞動市場中，非歐盟公民絕大多數從事低階工作。女性移工絕大多數從事旅館、餐廳、以及家庭幫傭之工作 (Eurostat, 2002)。

由以上歐盟本身所做的分析我們可以觀察到，歐盟在態度上幾乎完全不把歐盟內部人員自由流動當作是「移工」或一般的「移民」看

待，同時十分鼓勵人員自由流動，甚至不斷認真檢討為何移動率仍偏低，企圖進一步增進更多的遷徙。歐盟執委會並且與各國職訓機構、工會、同業公會合作⁵，建立跨國訊息交換機制以及諮詢、職訓等服務以提昇歐盟內部跨國的人員流動。只有來自歐盟外部的所謂非歐盟公民才被看作是真正的「移工」或「移民」。而在歐盟東擴後，來自東歐等地的新會員國的移工，從原本非歐盟公民的身份轉為歐盟公民，對原歐盟會員國在心理上形成不小的衝擊。

三、人員自由流動與歐盟東擴

自今（2004）年五月一日起，歐盟正式會員已由15增為25。東擴初期，人員流動的比例將顯著增加。原會員國當中目前只有瑞典與愛爾蘭允許新會員國公民自由進入其勞動市場的權利（但在社會福利方面仍設限）；其餘13個原會員國都將對新會員國公民設限。德國由於其地理位置以及居高不下的失業率，帶頭堅持原會員國有權維持勞動市場在2011年以前不對新會員國開放（Euobserver, 2004.2.5; 2004.3.10）。然而即使東擴談判的協定事實上是達成了允許七年的過渡期，但東歐國家對原會員國實際的設限做法反彈仍十分強烈；波蘭、斯洛伐克、匈牙利都將採報復措施，對原會員國公民進入其勞動市場設限。

從1986年西班牙葡萄牙加入歐體的經驗來看，原會員國對新會員國移工大量湧入的擔心是多慮。前面提過，一旦目前經濟較落後的新會員國在加入歐盟這個因素的刺激下快速發展，移往新會員國的人數必然會銳減。目前研究顯示，東擴後真正該擔心的是東歐國家人才外流的問題，而不是移工大量湧入西歐的問題（Agence Europe, 2004a, 2004b）。

5. EURES-European Employment Services.

參、移工社會權

一、背景

前文所提及的“social tourism”（即以享受他國社會福利為目的的跨國旅行）雖然在1960年代歐體積極推動「人員自由流動」時並未發生，但一直到今天，歐盟在進行與社會福利有關的政策整合時，“social tourism”始終是歐盟及其會員國所關切並且極力避免的現象。由於歐洲每個國家的社會福利體系皆有其各自的歷史淵源和文化背景，自然導致部份國家社會福利相對慷慨、部份國家社會福利相對吝嗇；這也是引發“social tourism”疑慮的原因。

Esping-Andersen's (1990, 1996) 把西歐社會福利國家分為三類。(1) 北歐斯堪地那維亞國家除了強調社會接納 (social inclusion) 以及對所有型態的家庭做收入的補貼，對以女性為主之家庭及年輕族群亦有較為優渥的福利。(2) 歐陸國家的社會福利主要是透過長期在職之男性為主的家庭來分配到個人。歐陸國家的社會福利模型無論是對女性、年輕但已獨立謀生者、或對失業者，都沒有特別的照顧。此一模型又可再進一步區分出德國／俾斯麥形或南歐形。前者著重社會福利給付 (social welfare benefits) 而不注重社會服務 (social services)，而後者 (南歐國家) 則是社會福利給付和社會服務之發展皆不健全，而是主要依賴家庭和教會的社福功能。(3) 盎格魯薩克遜國家則是仰賴私人的保險來提供福利；而國家所提供的社會福利對傷病、生產、退休、殘障等方面的補助都相當有限 (附表 1 and 2)。

各會員國之間這樣的差異原本已經使得社會福利的整合相當困難，而歐盟條約明定的「輔助原則」(principle of subsidiarity) 更確立了會員國社會福利政策的自主性。輔助原則的規定是預防歐盟擴權或

濫權的一種措施。依照輔助原則，任何能夠由地方決策的議題，國家即不應介入、干涉；任何能夠由會員國決策的議題，歐盟即不應介入、干涉。換言之，歐盟的權力只限於如會員國各自決策、執行將無法達到歐盟目標的議題上。關於社會福利政策，會員國基於主權、基於對‘social tourism’以及‘social dumping’的恐懼，堅持這是屬於應持續由各國自行立法、決策、執行的政策範圍。因此，歐盟在這方面整合之努力，皆不能碰觸到各國在社會福利政策上的自主權（Van Kersbergen, 1997:6-7; Menz, 2002:723）。

當然與歐洲共同市場形成之初相比較，歐盟今天在社會福利政策上的整合已經有了長足的進步。在五〇、六〇年代客工時期，凡是需要社會救助的外籍勞工根本進不了這個國家。而進得了一個國家工作的客工，其工資的一部份必須拿來繳交社會福利稅；然而當客工本身因任何理由無法繼續工作而有需要申請社會救助時，他卻無權繼續在當地合法居留。今天歐盟的情況基本上仍然不容許必須仰賴社會救助生活的非公民進入任一會員國；以下將要討論的即社會救助給付在歐盟內部「不可輸出」的原則。

我們可以把社會福利粗分為「社會救助」（social assistance）和「社會安全」（social security）。

- 「社會救助」的特點為其是以「需要」與否作為給付之基礎及給付之標準，因此只有收入低於一定標準者才會成為社會救助給付之對象。社會救助的給付在歐盟「人員自由流動」的框架下，不具「輸出性」（exportability）。

- 「社會安全」為一共同的保險計劃，其給付對象為繳交了社會安全稅（相當於保費）的任何人，無論收入高低。在歐盟「人員自由流動」的框架下，「社會安全」之給付具有「輸出性」（Van Der Mei, 2003:117）。

當然實際上許多社會福利混雜著兩種性質；正因如此，歐洲法院

常須審理此類案件，決定相關的社會福利項目究屬社會救助（不可輸出）或屬社會安全（可輸出）。

二、社會救助

原則上，歐盟公民如果是在移居其他會員國之初即需要社會救助，則並不容易獲得居留的權利。但如果是已在地主國合法居住一定時間，並且曾經透過社會福利稅對社福系統有過貢獻，則在非自願地失去工作後，仍有權利在當地繼續居留一段時間（通常至居留證到期為止）並依非歧視原則，享受社會救助（Van Der Mei, 2003: 120-1）。同時歐洲法院的判例使得會員國公民，只要其能以「共同體勞工」的身份在其他會員國取得居留權，即使其收入低於最低工資，因而有需要在地主國申請社會救助，地主國仍有義務提供該勞工及其家人社會救助。惟該「共同體勞工」在地主國所從事的工作必須滿足「有效且真實」（effective and genuine work）的標準，否則會員國將無法應付“social tourism”的問題（Case 53/81 *Levin* [1982] ECR 1035; Case 249/83 *Hoeckx* [1985] ECR; Case 139/85 *Kempf* [1986] ECR 1741）。從以上這些判決來看，歐洲法院已認定任一會員國與其他會員國公民之間存在著一種「連帶責任」（solidarity）；此一跨國連帶責任之建立，自然是國際法中之先例。

至於不具共同體勞工身份，行使自由流動權利卻並非以經濟生產活動為移居理由的歐盟公民—如退休人員（Council Directive (EEC) 90/365）、學生（Council Directive (EEC) 90/366）、其他需要移居他國之歐盟公民（Council Directive (EEC) 90/364）—在行使自由流動權利之前必須先證明將不會成為地主國社會救助的救助對象。然而歐洲法院的幾次判決再次有效擴張了歐盟公民行使自由流動權利時的社會權。相關案例之一為一歐盟公民至其他會員國留學，但在學業完成以前經濟發生困難，必須仰賴地主國的社會救助以繼續留在當地完成

學業。歐洲法院的判決指出，一旦合法進入其他會員國之後，歐盟公民所受到的待遇依照非歧視原則，必須與地主國本國公民無異。同時法院判決也指出，地主國對於合法居住於該國之其他會員國公民並不能因其求助於社會救助而停止其居留權；地主國只有在能夠證明該公民對地主國已造成「不合理的負擔」(unreasonable burden)時，才有權終止其居留權 (Case C-184/99 *Grzelczyk* [2001] ECR I-6193)。

在不得碰觸會員國自主權卻又要貫徹「非歧視原則」的前提下，我們不難想像歐盟在社會福利政策方面整合的困難程度。尤其當移工在他國居留越久，處境即越複雜、多元，而跨國的整合就面臨越多的困難。一般而言，移工在移居之初最多只有配偶與未成年子女隨行；但十年二十年後情況有時就因子女的成年、婚姻狀況之改變、年長父母的加入…等因素而變得相當複雜。例如成年離家而失業的子女，一方面並不具有繼續居留地主國的權利，另一方面，地主國卻又是其成長以及社會化並且唯一熟悉的國家，則其社會救助究應由地主國或是母國負擔 (Warnes, 2002:135)? 想當然爾，類似的複雜情況不勝枚舉，這也使得歐洲法院在界定人員自由流動的意義上，扮演了更重要的角色。

三、社會安全

在瞭解了歐盟整合社會救助的一些基本原則後，接下來所要討論的是與社會安全相關之整合努力。社會安全之設計（包括保費、給付標準等）與各國歷史、傳統、文化等有密切關係，因此各國社會安全系統皆不相同。此一領域因此仍屬個別會員國立法權限，歐盟的角色僅在於協調各會員國之規定，提高社會安全的跨國「輸出性」。由於在歐盟「人員自由流動」框架下，退休人員如在其他會員國居住過三年、並且工作過12個月，即可在該國退休，永久居住於該國，因此社會安全的輸出性對「人員自由流動」之實行而言是不可或缺的。有

關社會安全給付輸出方式的規定主要見於 Council Regulations (EEC) 1408/71 and 574/72。Council Regulation 1408/71 包含了傷病、生產、老年退休、撫恤、職場意外、職業病、死亡、失業救濟、家庭補助之給付。至於社會及醫療救助則在該法涵蓋範圍之外；這也是為什麼前述之社會救助不具輸出性。

如前所述，社會安全與社會救助之不同在於其為一種保險制度，受益的前提在於社會安全稅的繳交。也正因為牽涉到社會安全稅，社會安全的跨國輸出變得十分複雜。跨國申請人的受益權必須一個一個國家進行評估，而後由不同國家的社會安全機構進行加總，再透過談判來決定給付金額以及由誰給付 (Warnes, 2002: 142)。原則上，一位歐盟的居民在一段時期只可能在一個會員國參與社會安全計劃，而在這段期間，該公民在社會安全方面之權利與義務皆以該會員國之相關法律為依據。至於如何決定哪一個會員國的社會安全計劃為任一歐盟居民所應參與的計劃，原則上該居民是在哪一國工作，就是參與那一國的社會安全計劃。除非一位勞工既受僱於他人，又同時屬於自營業，在一段時期，只有一個會員國（即其工作所在地）依法向勞工徵收社會安全稅。如曾在不同國家工作，則在不同國家累積的工作年資應合併計算。歐洲法院並且曾判決，如一會員國與非會員國有雙邊協定，允許該會員國公民之年資得與其在該非會員國工作期間之年資合併計算，則依照非歧視原則，此一權益亦應擴及非該國公民之其他會員國公民。例如義大利公民之年資合計瑞士部份，則在義大利退休之法國公民亦可合計其在瑞士之年資。

雖然理論上，社會安全是以“Pay where the work is done”為原則，但是如果勞工只是短期在其他會員國出差，那麼一再轉換社會安全計劃反而會形成對「人員自由流動」的阻礙。因此只是短期（12個月內）在其他會員國工作之勞工得填具歐盟統一的E101表格⁶，申請持續不中斷地繼續維持原會員國的社會安全計劃，權利與義務皆仍以

原會員國立法為依據 (European Commission, 2000b)。

至於失業救濟，失業救濟之給付不因受領人移居其他會員國尋找工作就受到影響。而在家庭津貼方面，按照勞工工作所在國家之規定，被保險人得領家庭津貼，則即使其家屬居住於其他會員國，家庭津貼之受領仍不受影響。

四、健康保險

在人員自由流動有關健保之方面，會員國普遍依循兩項原則：(一) 提供給合法居民，不問國籍；(二) 醫療要由健保來負擔則醫療服務必須是由本國之醫療機關所提供。只有在少數例外情形下，本國健保機關才有可能接受國外的醫療帳單並提供跨國給付：(1) 急診；(2) 兩國事前即有雙邊協定；(3) 健保機關事前即同意客戶出國治療 (Van Der Mei, 2003: 226-7)。除此之外，健保在性質上仍保持相當強的地域性。理由在於，如果病患都有權進行「跨國選購」，同時選擇最貴、最好的醫療服務，則各國的健保基礎都會破產。

目前歐盟法律已能夠確保的是，在其他會員國居住或工作的歐盟公民即有在當地加入健保的權利。近年來，義大利、馬爾他、西班牙等國醫療服務的進步已吸引了為數不少的北歐國家公民來此申請永久居民。Warnes 觀察到在歐盟內部行使人員自由流動權利者當中，年紀較輕、較不常看病之移居他國的勞工或外派人員有時會選擇不在居住國參加健保，而選擇在自己較為習慣之母國參加健保，尤其是經常回國探親的勞工或外派人員 (Warnes, 2002:143)。

如前所述，歐盟法律目前並不保障非緊急性之跨國醫療（即如在非參與健保當地國獲得醫療服務，健保機構將不負擔醫療費用）。因

6. 或E128等其他表格。E128適用於社會安全計劃涵括傷病及生產給付者以及出國留學之學生；E106適用於居住於新工作國之居民；E110適用於從事跨國運輸工作者，如卡車司機；E119適用於出國求職者。

此唯有暫時停留在其他會員國的歐盟公民需獲得緊急醫療服務時才能得到健保給付。在英國，其 NHS (National Health Service) 甚至於不提供非英國 NHS 系統內病人之緊急醫療以外之醫療服務，因此非本地居民即使是自費也無法取得非緊急性之醫療。其原因主要是因為英國、愛爾蘭等國的 NHS 並非以保險為基礎，而是由國庫來負擔 (Warnes, 2002:143 ; Van Der Mei, 2003:224-5)。

在跨國緊急醫療方面，歐盟原本是透過 E111 表格來確保暫時在其他會員國停留的歐盟公民能夠獲得緊急醫療服務，但一方面層層手續常導致緊急醫療的延誤，另一方面 E111 表格系統也造成大量的保險詐欺事件 (fraud)，因此歐盟已建立所謂的「歐洲健保卡」(Common European Health Insurance Card) 制度。自今 (2004) 年六月起，透過「歐洲健保卡」，短期在其他會員國停留的歐盟公民即能在該會員國獲得緊急醫療服務，而費用由本國健保機關負擔 (European Commission, 2003)。至於「跨國的健保選購」在目前則仍無可能，除非得到保險機構事先允許。惟會員國政府對於未來逐步開放緊急醫療以外的醫療服務已達成初步的共識，同時執委會也已依據會員國政府 2002 年三月在巴塞隆那高峰會針對跨國醫療可能性的共識，擬定了一項法案。未來這些擴增的跨國醫療項目也都將透過「歐洲健保卡」來達成 (European Commission, 2003)。

肆、移工政治權

「歐盟公民」首見於 1992 年之馬斯垂克條約。任一會員國之公民，同時就是歐盟公民。其權利包括：

1. 在歐盟區域內自由遷徙及居住；
2. 在居住國之地方選舉以及歐洲議會選舉中參選以及投票；
3. 在無本國政府領館的國家接受歐盟其他會員國之外交領事保

護；

4. 向歐洲議會陳情以及向歐洲監察使針對歐盟各行政機關之行政缺失提出檢舉；
5. 以任一官方語言與歐盟任何機關聯絡，而該機關必須以相同語言回覆（阿姆斯特丹修約後，歐盟條約第17-22條）。

與本文最具相關性的即1)自由遷徙居住權，與2)投票及參選權。前者屬社會權，已在前文討論；後者屬政治權，將在本節加以分析。

歐盟公民之建立以及其所賦予各國公民在其他會員國地方及歐洲選舉參選及投票之權利，導致法國、西班牙以及比利時必須修憲以使得外籍人士獲得投票權（Weiss and Wooldridge, 2002:163; Groenendijk and Guild, 2001:44）。在外籍人士之投票權方面，必須一提的是，歐盟以外，以促進歐洲人權為宗旨的歐洲理事會（Council of Europe）也積極在推動外籍人士的政治權。歐洲理事會1992年即完成「外籍人士參與地方公共事務公約」（Convention on Participation by Foreigners in Public Life at Local Level）。根據該條約第6-7條，凡是在一地區連續居住五年以上之非公民，即應擁有投票權。目前有九個國家簽訂此公約。歐洲理事會所努力在避免的是一部份居民（公民）能夠投票，同時能夠參選，而另一部份長久居住在當地的居民卻不僅不能參選，同時也無權投票的情形繼續發生。以公民作為社會以及政治權之基礎的觀念在全球化的今天已經越來越不具正當性了；越來越多人已理解到，一個地區的社會、經濟、文化、以及政治的樣貌和內涵其實是靠「居民」而非「公民」編織而成的。也因此，以「公民」身份作為參政前提的觀念已經在歐洲各地改變，取而代之的是歐洲理事會所極力在推行的「在地公民」（“local citizenship”）的概念（Council of Europe, 2004:13&19）。

透過「在地公民」的概念，歐洲理事會所希望推動的是，「國民」

(nationality) 其實已不應該再是取得「公民」身份 (citizenship) 的先決條件了；那樣的想法在今天已不再合時宜。而一旦瞭解到公民未必是國民之後，這些在地公民是否應在全國性選舉中被賦予是可以討論的議題，但至於地方選舉，在地公民就應該要有投票權 (Gillig, 1999: 15)。歐洲理事會從人權和平等的角度出發，堅持「融合」(integration) 以及「民主」並不是兩件可以分開來看待的事。外來移民如果在實質上已經是公民 (*de facto citizen*) 了——特別是從其對社會無可抹煞的貢獻來看——則禁止外來長期 (尤其是永久) 居民在地方選舉中投票或者參與地方其他的公共事務是極端不合理的做法；這等於是只要求他們盡公民之義務，卻不允許他們享公民之權利。最重要的是，剝奪移民在地方的投票權對於移民融入當地社會、增進族群關係而言，亦是絕大的阻礙 (Chenard, 1999)。

與歐盟所推行的「歐盟公民」相比較，歐洲理事會之「外籍人士參與地方公共事務公約」最大的不同在於，歐洲理事會並不作「歐洲公民」與「非歐洲公民」之區分；來自任何地區的他國公民，只要在一地區居住五年，就應取得投票權。由此可看出，在公民觀念的發展方面，歐洲理事會基於其以人權為基礎的歷史背景及其所依循的反歧視的理念，與仍然較以功利主義為整合邏輯的歐盟相較，明顯處於領導地位。

回過頭來檢視歐盟內部政治權跨國行使的情形：即使根據歐盟相關立法 (Council Directive 93/109)，選舉人行使跨國投票權可在居住國行使、亦可在母國行使，歐盟公民在非本國之會員國登記投票的情形仍極不踴躍；同時各會員國間情況差異相當大。1994 年的歐洲議會選舉，愛爾蘭的其他會員國公民登記投票的比率最高 (44.1%)；其次是丹麥 (24.85%)。英國與希臘則各只有 1.9% 及 1.5% 的他國公民登記投票。全歐盟平均為 5.87%。1999 年的歐洲議會選舉，愛爾蘭的其他會員國公民登記投票比例依然最高 (43.9%)；其次是瑞典

(27.2%)。英國的其他會員國公民登記投票比例顯著提昇 (23.1%)。而希臘則依然是他國公民參與最不踴躍的國家 (1.8%)。1999年的歐盟平均提高到9% (表2)。至於參選情況，1994年全歐盟有53位來自其他會員國之歐盟公民參選，但只有1位當選。1999年，全歐盟有64位參選，4位當選 (表3)。

表2 歐洲選舉中歐盟公民在非本國之歐盟會員國登記投票率

	%	
	1994年歐洲選舉	1999年歐洲選舉
奧地利	7.9	15.1
比利時	5.1	7.7
德國	6.7	2.1
丹麥	24.9	26.6
西班牙	12.6	22.4
法國	3.4	4.9
芬蘭	22	28.1
希臘	1.6	1.8
義大利	1.8	9.2
愛爾蘭	44.1**	43.9
盧森堡	6.6	8.8
荷蘭	—	16.9
葡萄牙	2.3	13.6
瑞典	24	27.2
英國	1.96	23.1
歐盟15	5.9	9

*不包括英國公民。

資料來源：European Commission, 2000a

表 3 1999 歐洲選舉中歐盟公民在非本國之歐盟會員國參選及當選情況

	參選	當選
奧地利	1	0
比利時	14	2
德國	16	0
丹麥	0	0
西班牙	10	0
法國	8	1
芬蘭	0	0
希臘	5	0
義大利	6	1
愛爾蘭	0	0
盧森堡	—	—
荷蘭	2	0
葡萄牙	0	0
瑞典	0	0
英國	—	—
歐盟 15	62	4

資料來源：European Commission, 2000a

伍、非歐盟公民

凡是不具歐盟公民身份者，即為「非歐盟公民」。長久以來，即使各會員國國內來自第三國之移民人數以及居留時間在在顯示歐盟實際上已經是一個移民接收區域，但多數會員國卻始終堅稱其與美國、澳洲不同，不是移民國家。此一態度導致非歐盟公民在歐盟內部受到相當不平等的待遇。在「歐盟公民」建立之後，「歐盟公民」與「非歐盟公民」兩個不同類別所享受之權利之對比更加強烈、更實質化 (Groenendijk and Guild, 2001)。由於獲得歐盟公民的前提是具有會員國公民身份，因此會員國國籍法中歸化相關規定之顯著差距，使得歐盟內部「歐盟公民」與「非歐盟公民」的二分法更形不合理。

(Kostakopoulou, 2002; 盧倩儀, 2003)。

非歐盟公民權益的改善最初始的推動者是歐洲議會。早在1991年，歐洲議會就建議將人員自由流動（包括家人團聚）權利擴及非歐盟公民；同時歐洲議會也建議非歐盟公民能夠受到非歧視原則的保護、獲得與共同體公民平等的待遇。歐洲議會甚至建議非歐盟公民應擁有地方選舉的投票權（European Parliament 1991a, 1991b）。到了1996年，在阿姆斯特丹修約過程中，非歐盟公民在歐盟內部的權益開始得到會員國的重視。根據阿姆斯特丹修約後的歐盟條約規定，歐盟應就非歐盟公民進入以及居留於歐盟之條件（第63條第3款）、其移居至其他會員國之條件（第63條第4款）、以及其工作之條件（第137條第3款）進行立法。1999年會員國在芬蘭坦普列（Tampere）特別針對移民問題舉行高峰會，在會後所發表的坦普列宣言中，會員國更首次公開將整個歐盟定位為移民接收區域，並且表示歐盟必須採取共同的措施，確保合法居留於歐盟的非歐盟公民成功地融入歐洲社會。

根據阿姆斯特丹條約以及坦普列宣言，非歐盟公民在歐盟所能享受的社會權在2003年透過立法有了革命性的突破。在2003年年底有關非歐盟公民長期居留身份之立法（*Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents*）通過前，非歐盟公民所能享有的社會權基本上並沒有在歐洲層次獲得整合，因此完全受限於居留國之法律規定，基本上也並不享有實質的自由流動權。但在該法通過後，歐盟即依據該法給予長期居住歐盟會員國（英國、愛爾蘭、丹麥除外）之非歐盟公民一定的核可標準、身份以及權利。該法所規定的核可標準為：非歐盟公民已在其提出長期居留申請之會員國合法且連續居住五年；有足以支持自己及家人之經濟來源；有健康保險；對公共秩序不構成威脅等。而受理之會員國有義務在申請提出後六個月內予以答覆，同時會員國所發給的長期居留證有效期必須至少5年，到期後得更新。

爾後非歐盟公民將受到和歐盟公民極類似的待遇。至少在「核心社會福利」(core benefits)方面會員國將不允許對非歐盟公民採差別待遇。所謂「核心社會福利」至少包括了低收入津貼、傷病津貼、生產及育嬰補助等。

有些會員國給予非歐盟公民長期居留權的核可標準低於歐盟規定，這是條約所容許的⁷。惟當非歐盟公民是依據低於歐盟規定取得長期居留證時，其將不享有居住其他會員國之權利。其他情況下，非歐盟公民享自由流動(居住)權。同時第二居住國有義務提供其(及其家人)與第一居住國同等的社會福利。

此法通過後，歐盟人員自由流動中的「非歧視原則」也擴及非歐盟公民，包括：

1. 工作(包括受僱與自營)之取得以及工作環境必須與對待歐盟公民無差別；
2. 進修、受訓、獎學金取得之機會，必須與對待歐盟公民無異；
3. 專業認證之處理方式與歐盟公民相同；
4. 「核心社會福利」、社會保護等權利與會員國公民相同；
5. 2003年6月起，社會安全之非(國籍)歧視原則開始適用於非歐盟公民。非歐盟公民在不同會員國工作所累積的年資得合併計算。(Council Regulation [EC] No 859/2003 of 14 May 2003 *Extending the provisions of Regulation [EEC] No 1408/71 and Regulation [EEC] No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality*)；

7. 長期居留權的核准條件原本在七個會員國(奧地利、比利時、德國、義大利、盧森堡、荷蘭、西班牙)即為連續居住五年。而在芬蘭、瑞典只須要二年、丹麥只須要三年、英國須要四年。葡萄牙原本長期居留權核可條件為連續居住十年；希臘為十五年。而法國則對不同的非歐盟公民有不同的居留時間的要求；有些三年，有些五年，有些要十年(Groenendijk and Guild, 2001:42; Kostakopoulou, 2002:443.)。

6. 在減稅優惠上須獲得與會員國公民同等待遇；
7. 參與工會、公會等組織團體之權利與會員國公民相同；
8. 擁有歐盟長期居留身份即等於具有全歐通行的短期（三個月內）簽證（Council Regulation [EC] No 1091/2001 of 28 May 2001 on freedom of movement with a long-stay visa）；
9. 以從事經濟活動（包括受僱及自營）、留學、受訓為目的而至其他會員國居留之權利，並且享有家人同行／團聚權，同時非歐盟公民在移居第二會員國後所享權利比照其在原居住國之待遇；
10. 非歐盟公民在移居第二會員國並長期在當地居留後，應享有申請當地長期／永久居留之權利，條件比照原居住國。
11. 非歐盟公民長期居留證採統一格式（依照 *Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals*）。

上述非歐盟公民權利的大幅增加只限於社會權；前節所討論的政治權基本上仍為歐盟公民獨享，不擴及非歐盟公民。唯一的例外是，根據歐洲共同體條約第8e、138d、以及第138e條之規定，非歐盟公民有權向歐洲議會陳情以及向歐洲監察使針對歐盟各行政機關之行政缺失提出檢舉。因此在此一政治權之行使上，非歐盟公民與歐盟公民之地位是完全平等的。唯此項政治權畢竟是歐盟公民所能享有的政治權中較不重要的一項。

陸、逆向歧視

歐盟移工權利介紹至此，必須一提的是，歐盟人員（包括非歐盟公民）自由流動權利的發展，在某些方面已經造成了所謂「逆向歧視」（“reverse discrimination”）現象—即行使自由流動權利之居民所享之某些權利遠超出未行使自由流動權利之公民的權利—之發生，形成對

未行使該權利之公民的一種歧視 (Nic Shuibhne, 2002)。「逆向歧視」現象存在的原因在於，當一位歐盟居民行使自由流動權利時，因其權益牽涉之範圍是跨國的，因此以整合會員國不同政策、避免歐盟居民因跨國移動而權益受損為目的的歐盟法律立即成為適用法律。相對的，當一位歐盟居民未行使歐盟人員自由流動之權利而居住在自己母國時，因不涉及跨國政策之整合，歐盟這方面之法律即不具適用性；該母國法律為唯一適用法律。簡言之，行使自由流動權等於啟動了歐盟法律，權利由歐盟規範；未行使自由流動權則當事人之權利即維持由各會員國法律規範。

舉例而言，在歐洲法院所審理的 *Morson and Jhanjan v. Netherlands* 一案中，擁有荷蘭公民身份的蘇利南裔 Morson 及 Jhanjan 即使擁有歐盟公民身份，礙於荷蘭移民法的限制，無法將其在蘇利南之父母（非歐盟公民）接至荷蘭團聚、申請荷蘭居留證。這之所以是一「逆向歧視」的案例，乃因假若 Morson 及 Jhanjan 行使了自由流動權，移居至荷蘭以外的其他歐盟會員國，則透過歐盟人員自由流動框架下的法律，其父母親反而可以加入 Morson 及 Jhanjan，在第二會員國獲得居留權 (Case 35-36/82 *Morson and Jhanjan v. Netherland* [1982] ECR 3273)。而此一現象在非歐盟公民本身獲得自由流動及家人團聚權之後，顯得更為弔詭：「逆向歧視」等於擴至歐盟公民和非歐盟公民之間之差別待遇，而且是非歐盟公民所獲之待遇遠優於本國公民。舉例而言，一位合法長期居留於任一會員國之非歐盟公民，一旦移居至另一會員國，其家人依歐盟法律立即能夠前來與該非歐盟公民團聚。而一位歐盟公民，如果其未移居其他會員國，則其非歐盟公民之家人即可能因受限當地移民法，無法前來與其團聚，申請居留。在此情況下，由於不涉及跨國（指歐盟會員國），歐洲法院也無權干涉。

歐盟人員自由流動目標逐步實現後的另一個弔詭現象是，雖然人

員自由流動—包括非歐盟公民權益之擴大—在立法精神上一再標榜寬容、融合、民主等自由主義的傳統價值，但是實際上，人員自由流動之實踐卻在某些方面造成了更進一步的「社會排擠」(social exclusion)。最明顯的例子即具有歐盟公民身份之同性戀者所受到的歧視。人員自由流動推動過程中所重視的「家庭團聚權」是建立在傳統婚姻、配偶的觀念之上。由於多數會員國並不承認同性戀者的婚姻關係，因此也不視同性戀者的伴侶為符合法律定義之「家人」，故而具有歐盟公民身份之同性戀者，如其伴侶為不具相同國家居留權之非歐盟公民，則該歐盟公民根本無法享受其他歐盟公民、甚至非歐盟公民所能享受的「家庭團聚權」(Elman, 2000)。

柒、結 論

1950—60年代，歐洲國家採行了台灣今天所採行的「客工制度」來因應勞工短缺的問題。從歐洲國家首次大規模引進客工，五十年過去了。在人民印象中，「客工制度」仍然是歐洲移民史上一個嚴重錯誤、幾乎徹底失敗的例子。原因在於，地主國完全不願意做接納移工／移民（而不只是「客」工）的準備跟打算；而客工們也無法在為地主國貢獻出人生黃金歲月後，只因地主國官方單方面「不再需要、不再歡迎」的宣告就打道回府。畢竟在一個生活水準遠高於自己家鄉的地方生活了五年、十年後，很難不把這個你已經熟悉的地方當作家。

於是，「客」工在歐洲各個國家生根了。地主國被迫要去面對這些會在他們國家長待的移民，卻遲遲未曾發展出一套適當、實質、真正能夠幫助移民融入當地社會。在此同時，另一項原本與移工（尤其是來自第三國的移工）權利並不直接相關的發展卻對移工權利造成了十分直接的影響。過去四十年來，因為歐洲整合計劃的一步步向前移，隨著「人員自由流動」目標之建立、擴張、以及逐步實現，歐盟

內部跨國移工之權利已達到世界其他地區遠遠無法相比擬的地步。

在社會權部份，雖然在「社會救助」及「健康保險」部份，歐盟內部跨國的實質整合仍受到層層限制，但在歐洲法院透過判例的推動下，歐盟執委會與會員國都仍然持續不斷在朝更深入的整合努力。而同樣仍在持續進行深化過程的「社會安全」方面之整合，則是已經使得歐盟在移工權利之發展方面居於世界各經濟區域之絕對領導地位。移工政治權方面，對於歐盟內部移工／移民而言，「歐盟公民」之建立使得移工在地主國投票、參選的權利獲得了相當程度的保障；這同樣可歸因於歐洲整合之進程，同時亦達成世界無其他區域能夠相比擬的成就。

至於來自第三國之移工權利方面，這是近來歐盟移工權利發展中，最值得玩味的一個部份。長久以來，不具「共同體勞工」(Community labor) 身份的非歐盟公民一直不是「人員自由流動」涵蓋的對象。在「歐盟公民」建立後，非歐盟公民與歐盟公民間的差距更是格外顯著。然而正由於此一強烈對比，迫使歐盟會員國在歐洲議會以及執委會的促使下必須正視這個問題，進而改變對待非歐盟公民的態度和方式。文中對非歐盟公民社會權大幅提昇的描述即此一效應之結果。惟非歐盟公民在歐盟內部政治權方面的限制，仍無在近期內即能受到改善的跡象。歐盟體系以外的歐洲理事會 (Council of Europe) 仍將是未來持續推動外籍人士在居住地政治參與權的主要行動者。

本文所討論的歐洲經驗當然並不直接適用於台灣。歐洲接受客工的經驗不僅早了台灣四十年，同時無論從區域整合可能性、社會福利傳統、或經濟發展模式來看，台灣未來在對待移工的方式上都必然會與歐盟有相當的差距。然而，區域政治情勢的詭譎、區域整合可能性的渺茫、社會福利傳統的淺薄、以及經濟發展模式的差異並不能作為台灣持續以相對較低的標準在移工權利上作自我要求的藉口。台灣如

果要持續依賴外勞，最起碼必須先做到的是，放眼世界，看看其他地方的移工享受了什麼樣的權利。

附表1 歐盟會員國社會支出 2001

	依各國 2001 購買力 (PPS) * 換算成之社會支出 (歐盟 15=100)	個人年支出成長率 1992-2001 (%)	社會支出佔 GDP 比例 (%)		
			1992	1996	2001
比利時	108	1.7	27.7	28.6	27.5
丹麥	122	1.9	30.3	31.4	29.5
德國	114	1.7	27.6	29.9	29.8
希臘	62	5.6	21.2	22.9	27.2
西班牙	60	1.7	22.4	21.9	20.1
法國	113	1.7	29.3	31.0	30.0
愛爾蘭	60	4.7	20.3	17.8	14.6
義大利	97	1.3	26.2	24.8	25.6
盧森堡	165	4.1	22.5	24.1	21.2
荷蘭	115	0.9	31.9	30.1	27.6
奧地利	117	1.9	27.8	29.8	28.4
葡萄牙	57	6.3	18.4	21.2	23.9
芬蘭	88	0.6	33.6	31.6	25.8
瑞典	110	0.8	37.1	33.9	31.3
英國	97	3.0	27.9	28.0	27.2
歐盟 15	100	1.9	27.7	28.4	27.5

* PPS (purchasing power standard) .

資料來源：Eurostat, 2004b.

附表 2 社會福利給付分配方式 (%)

	老年、撫恤	健康保險	家庭津貼	殘障津貼	失業救濟	住屋及其他
比利時	43.7	25.0	8.9	9.0	11.7	1.6
丹麥	38.0	20.3	13.3	12.5	10.0	6.0
德國	42.4	28.8	10.4	7.7	8.2	2.5
瑞士	51.3	25.8	6.9	5.0	6.0	5.1
西班牙	45.3	30.0	2.6	7.6	12.9	1.7
法國	43.7	29.2	9.5	6.0	7.1	4.4
愛爾蘭	24.8	43.4	12.5	5.2	8.3	5.8
義大利	62.3	26.1	4.0	5.7	1.6	0.3
盧森堡	39.4	25.4	16.8	14.2	2.5	1.6
荷蘭	41.8	30.4	4.4	11.6	5.0	6.8
奧地利	49.5	24.7	10.6	8.1	5.0	2.1
葡萄牙	45.8	31.3	5.6	12.3	3.6	1.3
芬蘭	36.6	24.5	12.1	13.7	9.8	3.3
瑞典	39.1	29.2	9.6	12.4	5.6	4.3
英國	46.5	28.1	6.8	9.4	2.9	6.3
歐盟	46.0	28.2	8.0	8.0	6.2	3.6

資料來源：Eurostat, 2004b.

參考文獻

中文部份

- 聯合報 (2003)。〈11年來首見，外勞上街頭爭權益〉，12月29日，A11版。
- 藍佩嘉 (2002)。〈跨越國界的生命地圖：菲籍家務移工的流動與認同〉，《台灣社會研究季刊》，第48期，頁11-59。
- 藍佩嘉 (2003)。〈外籍女性勞工之人權概況〉，《婦權會2003台灣婦女人權報告書》，頁30-34。台北：財團法人婦女權益促進發展基金會。
- 盧倩儀 (2003)。〈從歐盟會員國公民概念之比較評估歐洲公民之實質化〉，《問題與研究季刊》，第42期第5卷，頁55-79。

英文部份

- Agence Europe (2004a). 'An Unpleasant, but Largely Imaginary Aspect of Enlargement', *Bulletin Quotidien Europe*, Brussels, 09/03/2004.
- Agence Europe (2004b). 'Enlarged Commission Debates Working Programme up to November—Mr. Prodi to Raise Issue of Free Movement of Workers at European Council', *Bulletin Quotidien Europe*, Brussels, 16/03/2004.
- Castles, S. (2002). 'Migration and Community Formation under Conditions of Globalization', *The International Migration Review*, 36 (4): 1143-1168.
- Chenard, A. (1999). Opening Statement for the Conference 'What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?' Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe (1999).
- Council of Europe (2004). *Foreigners' Integration and Participation in European Cities*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Elman, A. (2000). 'The Limits of Citizenship: Migration, Sex Discrimination and Same-Sex Partners in EU Law', *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 729-49.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Euobserver (2004.2.5). 'Ireland Set to Be Only EU State Not Restricting Worker Access', Euobserver.com.
- Euroobserver (2004.3.10). 'Swedish Parliament May Reject Labour Restrictions', Euroobserver.com.

- European Commission (2000a). *Communication from the Commission on the Application of Directive 93/109/EC to the June 1999 Elections to the European Parliament—Right of Union Citizens Residing in a Member State of Which They Are Not Nationals to Vote and Stand in Elections to the European Parliament*. Brussels: 18.12.2000, COM(2000)843 final.
- European Commission (2000b). *Freedom of Movement and Social Security—Rights of Citizens Moving within the European Union Newsletter*. No.6.
- European Commission (2002). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the Recognition of Professional Qualifications*. Brussels: COM(2002) 119 final-Official Journal C181E of 30.07.2002.
- European Commission (2003). *Communication from the Commission Concerning the Introduction of a European Health Insurance Card*. Brussels: COM(2003) 73 final, 17.02.2003.
- European Court Reports, various issues. Available at http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_case.html.
- European Parliament (1991a). *Resolution on the Free Movement of Persons*. A3-0199/91, 91/C 159/05, OJ C 159/12-15, 17 June 1991.
- European Parliament (1991b). *Resolution on Union Citizenship*. A3-0300/91, OJ C 183/473, 15 July 1991.
- Eurostat (1996). *Social Portrait of Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2002). *The Social Situation in the European Union 2002*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Eurostat (2004a). *First Demographic Estimate 2003*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2004b). *Social Protection in Europe between 1992 and 2001*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gillig, M. H. (1999). Opening Statement for the Conference 'What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level?' Strasbourg, 5-6 November 1999. Collected in Council of Europe (1999).
- Groenendijk, K. and E. Guild (2001). 'Converging Criteria: Creating an Area of Security of Residence for Europe's Third Country Nationals', *European Journal of Migration and Law*, 3:37-59.
- Kostakopoulou, T. (2002). 'Long-term Resident Third-country Nationals in the European Union: Normative Expectations and Institutional Openings', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 (3):443-462.
- Martin, P. L. and M. S. Teitelbaum (2001). 'The Mirage of Mexican Guest Workers', *Foreign Affairs*, 80 (6): 116-131.
- Menz, G. (2002). 'Patterns in EU Labor Immigration Policy: National Initiatives and European Responses', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 (4): 723-742.
- Nic Shuibhne, N. (2002). 'Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?' *Common Market Law Review*, 39: 731-771.
- Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship—Migrants and Postmodern Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Van Der Mei, A.P. (2003). *Free Movement of Persons Within the European Community—Cross-Border Access to Public Benefits*. Oxford: Hart

Publishing.

- Van Kersbergen, K. (1997). 'Double Allegiance in European Integration: Public, Nation States, and Social Policy', Florence: European University Working Institute, Paper 97/15.
- Warnes, A. M. (2002). 'The Challenge of Intra-Union and In-migration to "Social Europe" ', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 (1): 135-152.
- Weiss, F. and F. Wooldridge (2002). *Free Movement of Persons Within the European Community*. New York: Kluwer Law International.

Rights of Transnational Migrant Workers —The EU Experience

Chien-Yi Lu*

Abstract

As a country that has been importing foreign workers for 14 years, Taiwan needs to seriously examine the way foreign workers have been treated in our society. This article examines how rights of transnational migrants have been developed in the EU and provides explanations for the high level of migrant rights—especially with respect to migrants from other EU member states—achieved in this area. Migrant rights and the process of regional integration moved forward side by side in Europe. With respect to social rights, whereas substantial integration in “social assistance” and “health insurance” are still limited, the EU has done remarkably in integrating “social security” schemes of its Member States. With regard to political rights, the creation of “Union citizenship” has warranted migrants’ right to vote and to participate in elections to a certain degree. The most interesting developments, however, pertain to the expansion of the rights of “third country nationals”. For decades, third country nationals were treated as outsiders in European societies. The creation of Union citizenship further widened the differences between the insiders and the outsiders. Alarmed by such a development, the Member State governments finally agreed to change the EU-level policies towards third country nationals. As this article will demonstrate, however, significant improvements in the treatment of third country nationals are confined to social rights. So far as political rights are concerned, third country nationals continue to be treated largely as outsiders.

Keywords: transnational migrant workers, the European Union, free movement of persons, European integration, migrants’ social rights, migrants’ political rights, third country nationals.

* Assistant Research Fellow, Institute of International Relations, National Chengchi University.