

南 華 大 學

歐洲研究所碩士論文

德 國 外 籍 勞 工 問 題 之 研 究

A Study on Foreign Labor Issues in Germany



指導教授：許 仟 博士

研 究 生：游 茜 荻 撰

中華民國 九十三 年 六 月

南 華 大 學

歐洲研究所

碩 士 學 位 論 文

德國外籍勞工問題之研究

研究生：游 嘉 欣

經考試合格特此證明

口試委員：張 心

鍾 志 明

許 竹

指導教授：許 竹

所 長：洪 美 蘭

口試日期：中華民國 九 十 三 年 六 月 十 五 日

謝 辭

當我再次坐在電腦前著手此篇謝辭時，心中真的百感交集，沒想到資質駑鈍又懶惰成性的我也能順利畢業，能獲得學位對我而言是人生中大事一件，欣喜的程度就像中了樂透一樣。寫論文是一件辛苦的事，我想若沒有家人、師長及朋友的鼓勵、督促與提攜，恐怕以我的能耐難以成就這項艱難的任務。論文寫作期間承蒙多位師長的關心及引導，在知識上得到重大啟發，個人得以順利完成學業。其中，尤其感謝指導教授許任博士，在百忙中悉心指導，除了在治學態度、方法上給予學生諸多導正之外，在人生的看法及生活態度上，也使我有不同於往昔的思考方式；口試委員沈玄池教授及鍾志明教授，在百忙中詳細審視拙文，並在論文口試時對於本論文提供許多寶貴的意見，使本論文更加充實，在此向諸位老師致上我誠摯的謝意及敬意。

去年春天，家中遭逢了前所未有的重大變故，若非家人的堅持恐怕我早已向現實低頭，多虧了父母及妹妹給予我全心的支持，無論是經濟上或心理上的，都是我完成學業的最大動力，由於大家的鼓勵和堅持使我無後顧之憂地完成論文，真的感謝大家幫助自私的我完成這一階段的學業，除了說謝謝之外，我還想對大家說：我何其有幸能與你們成爲一家人！

再其次，游茜茜要感謝一路上陪伴及鼓勵我的好友們：秀椿、毓清、柏中、世豐、乃維以及阿美，感謝你們長久以來對茜茜的照顧及支持，爲我的生活帶來了無數的歡樂；在我意志消沉時不斷地給予鼓勵及刺激，解救我於墮落的深淵，真的很感謝大家。

在論文完成的喜悅中，其實心裡仍有缺憾，最疼愛我的外公如今已不在身旁，沒能來得及讓外公看到我的碩士論文，是心中一個很大的遺憾。阿公！你看到了嗎？相信此刻在天上的您一定也很爲我高興對不對？

懷著感恩的心，僅將此論文獻給每一位關心我的親友。

摘要

近來移民議題在西歐國家引發了廣泛的討論，其中尤以德國為最。由於德國一向不承認自己是一個移民國家，所以其對於外籍人士的政策格外引人注目。六〇年代至八〇年代間德國大量引進外籍勞工，政府稱之為”Gastarbeiter”(客籍勞工)。至九〇年代，客籍勞工的概念早已不符實際，德國早是一個擁有各式外國人的國家，包括客籍勞工的家眷、來自世界各地尋求庇護的難民及非法移民等。

由於德國境內高比例的外國人，當前德國必須面對的四個移民相關議題有：一、整合長期居留德國的外籍勞工；二、難民的收容；三、歐盟東擴後所帶來的移民潮；以及四、如何建立一個適合德國的移民政策。

針對上述德國當前所面對的外籍勞工問題，本論文分為五部分來探討。首先於第二章回顧德國如何從一個移民輸出國，演變成為一個接納客籍勞工及收容尋求政治庇護者的移民國家，針對德國外籍勞工引進之相關背景及其對社會所造成的衝擊，做一概括性的介紹。由於移民影響的層面不只是在勞動市場與經濟，而是廣達文化及社會等層面，故繼續論述外籍勞工與德國社會經濟之互動關係，並分析其對德國文化、身份認同、社會統整、教育與極右勢力興起等層面之衝擊。

繼而筆者在第三章描述當前德國境內外勞之概況，對象不只半世紀前德國政策性引進的外籍勞工，也包含了來自世界各地尋求政治庇護的難民，以及隨著全球化腳步所帶來的非法移民潮。

第四章則是針對德國柯爾政府和現任施洛德政府之外國人政策做一比較，以及歐盟東擴對德國可能造成之衝擊做分析，最後對德國施洛德政府提出的新移民政策做一介紹。

關鍵詞：德國、外籍勞工、移民勞工、移民、移民政策

Title of Thesis: A Study on Foreign Labor Issues in Germany

Key words: Germany, foreign workers, immigrant workers, immigration,
immigration policy

Name of Institute: The Graduate Institute of European Studies,
Nan Hua University

Graduation Date: June, 2004

Degree Conferred: Master Degree

Name of Student: Chian-di You
(游 茜 荻)

Advisor: Prof. Dr. Klaus C. Hsu
(許 仟 博士)

Abstract:

For decades, immigrant issues have caused extensive problems and attention in West- European countries, especially in Germany. Germany became a country of immigration since 1960s, the foreign workers were called “Gastarbeiter” (guest workers). During the 1990s, Germany became a magnet for diverse foreigners, including the families of settled guest workers, illegal foreign workers, and asylum seekers from throughout the world. In 2000, there were 7.3 million foreigners in Germany. Although they stayed here for a long time, they won’t get the passport of Germany.

Germany now should face four major immigration- related issues, that have roots in past policy decisions: integration, asylum, EU enlargement, and an immigration policy making.

This thesis was organized in five parts. Excluding the introduction, and in the Chapter2 reviews Germany’s evolution from a country of emigration to a land of immigrant between 1960s and 1980s, as guest workers settled and asylum seekers arrived. And of course we should examine the social effects caused by immigration in Germany. In Chapter3, it refers to the problems caused by illegal foreign workers and asylum seekers. Chapter4 focused on introduction of the German immigration policies, which was made by the Schröder coalition government, and the probably effects after the fifth EU enlargement.

目次

中文摘要	i
英文摘要	ii
謝辭	iii
目次	iv
表次	vii
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍與架構	1
第三節 研究限制與資料來源	2
第四節 重要名詞與相關基本概念	3
第二章 外籍勞工與德國社會經濟之關係	5
第一節 歷史回顧	5
第二節 外籍勞工對德國之經濟貢獻	15
一、五〇年代外籍移民的經濟貢獻	15
二、對勞動市場的影響	17
三、對工資與工作機會的影響	19
四、政府支出方面	21
五、維持一定人口成長率	23
第三節 外籍勞工對德國社會之影響	26
一、文化認同問題與極右勢力的興起	26
二、社會生活融合與教育問題	34

第三章 當前德國外籍勞工問題	37
第一節 移民勞工問題	37
一、外勞在德的福利措施	38
二、國籍問題	43
第二節 非法外籍勞工與難民問題	46
一、非法外籍勞工	46
二、難民收容問題	54
第三節 外籍勞工的法律地位	62
一、國際組織對外勞相關權益之規定	62
二、德國對於外勞相關權益之規定	69
第四章 德國外籍勞工政策與立法	72
第一節 政府與政黨的對外勞政策	72
一、柯爾政府(Helmut Kohl, 一九八二年至一九九八年)	73
二、施洛德政府(Gerhard Schröder, 一九九八年至今)	75
三、極右政黨	78

第二節 歐盟人員自由流通與東擴對德國之影響-----	81
一、歐盟人員自由流通之內涵-----	81
二、歐盟東擴之影響-----	83
第三節 德國的新移民政策-----	91
一、新國籍法-----	91
二、德國綠卡(Green Card)計畫-----	93
三、新移民法-----	95
第五章 結論-----	98
參考書目-----	102
附錄 A:一九九〇年聯合國《所有遷徙勞工及其家屬權利保障公約》譯文 -----	113
附錄 B:德國《外國人法》條文摘要譯文 -----	127
附錄 C:一九九三年德國《基本法》第十六條修正案原文 -----	131
附錄 D:《歐洲共同體法》人員自由流通政策相關條文譯文 -----	133

表 次

表 2-1：1973-1997 年 德國外籍人口數與全國人數比-----	12
表 2-2：每五年移入德國的外籍人口數-----	14
表 2-3：德國外勞管理策略變遷年代表-----	14
表 2-4：德國勞工與外籍勞工失業人數與失業率-----	21
表 2-5：雇用外籍勞工之成本與利益之比較-----	23
表 2-6：德國人口自然增加率-----	25
表 2-7：德國人口總增加率-----	25
表 2-8：德國 0-14 歲人口佔總人口比例-----	25
表 2-9：德國 15-64 歲人口佔總人口比例-----	25
表 2-10：德國 65 歲以上人口佔總人口比例-----	25
表 2-11：德國人口扶養比-----	25
表 2-12：德國人口老化指數-----	25
表 2-13：德國十大移民來源國 1995-2002 年-----	29
表 2-14：1990 年至 1996 年德國排外暴力事件統計-----	29
表 3-1：德國居留許可之分類-----	49
表 3-2：德國非法雇用外勞的處罰措施-----	52
表 3-3：至德國申請政治庇護與獲得政治庇護之人數-----	57
表 3-4：基本修正案通過前 每年入境德國的難民數-----	59
表 3-5：德國關於政治庇護相關法令之變革-----	60
表 3-6：ILO 相關外勞議題之法規-----	65
表 4-1：歐盟擴大時間與加入之新成員國-----	87

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

全球性的勞工遷徙潮流始於二次戰後，許多國家面臨經濟重建工作，而引進外國勞動力；而貧窮國家的人民則爲了追求更好的生活，大量移居國外工作¹，國際間勞動力的遷移已成爲必然之結果。而國際勞動力遷移影響的層面相當複雜，其影響不僅限於經濟層面，隨之也將影響社會、經濟、政治等層面。而國際間的遷移勞工不免會造就移民勞工的產生，移民勞工的範圍就不只侷限於勞工，而是擴大至移民層面，也就是更進一步關係到公民權的問題。移民則是讓這些問題更形尖銳和顯著，因爲他造就了一個由外來人口組成的特定群體，被某些人視爲不值得享受同等權利。

由上述可知，移民是個複雜且難解的問題，而這可證明在德國的外勞引進經驗上，由於德國經驗甚爲特殊且鮮明，不管是過去、現在或是未來，他都有著許多值得我們討論的地方。五、六〇年代德國政府政策性引進的外籍勞工，時至今日已數以百萬計，這些外籍勞工在擁有德國的法定工作權，但卻無德國的國籍的情況下，在德國長期居留，如何整合這些「外國皮德國骨」的外籍勞工是當今德國政府的重要課題；另外，歐盟在二〇〇四年的第五次擴大，可以預見的是將對整個歐盟國家尤其是德國造成另一波大的移民衝擊，這也將是德國未來將面臨的另一個新外籍勞工問題。

第二節 研究範圍與架構

本文的研究對象以二次大戰後，在德國長期居留的移民勞工爲主，而逐次擴展至非法外勞、難民及歐盟內部自由流通的勞工等；研究的範圍，主要針對

¹ 從 1945 到 1973 年間，歐洲主要勞工遷徙潮大多由南歐國家移動到西北歐國家：東歐的政治難民移動至德國；先前國外殖民地國家移動至法國、英國、荷蘭及葡萄牙等國。
R. Penninx, *International Migration in Western Europe Since 1973: Developments, Mechanisms and Controls*, *International Migration Review*, 1986, 20(4), P.951.

這些勞工在政治及經濟方面所帶來的影響、以及其公民權問題做探討。

本文的研究方法以傳統的歷史研究法中的文獻分析法為主，參考歷年來國內有關德國政經發展相關問題之書籍等學術著作及期刊資料，再加上德國的相關著作、論文及歐盟官方網站等，以求資料之正確與周延。

論文架構在緒論部分說明研究動機、目的、方法、架構及研究限制等；第二章則是針對德國外籍勞工引進背景做介紹，並探討外籍勞工在德國的就業狀況、問題以及對德國社會所造成的衝擊等；第三章描述當前德國境內外勞之概況，對象包括政策性引進的外籍勞工、尋求政治庇護的難民，以及隨著全球化而來的非法移民潮；第四章比較德國柯爾政府和現任施洛德政府之外國人政策，及此次歐盟東擴對德國可能造成之衝擊，最後對德國施洛德政府提出的新移民政策做一介紹與評估；結論部分，則評估歐盟發展出一個共同的移民政策的必要性，及對德國政府能否制定適合德國的移民政策做一展望。

第三節 研究限制與資料來源

移民勞工所牽涉的問題其實甚為廣泛，舉凡政策制定、法律規範、社會福利與人權保障等，皆與其息息相關，雖筆者於論文中對這些議題皆有論述，但由於筆者對於政治學、法學等學理所知有限，故無法深入探討，此乃主要限制。另因研究此專題，需依賴參考相關外文書籍與國外相關網站，惟因所學有限僅能夠盡所能表達原文的含意，恐有所疏漏；且本論文撰稿完成期間，正值歐盟第五次東擴(二〇〇四年五月一日)的日程，故僅能對東擴對歐盟及德國的影響做一推測，需要繼續探討的範圍仍然很多，難免有失偏頗。

本文參考的文獻資料主要來自於國內外相關書籍、期刊、論文、政府出版品、研討會會議紀錄與網路資料等，希望從既有的文獻中分析德國外

籍勞工問題的發展過程，再搭配上網路更新的消息，期使論文內容不致流於陳舊。

第四節 重要名詞及文獻評論

本論文探討對象主要包括了外籍勞工與移民，而之所以將題名定為「德國外籍勞工問題之研究」，而不將其定名為「德國外籍移民問題」，原因是目前德國的移民問題乃主要出自於外籍勞工，德國的移民問題在於這些過去就已存在於德國的「移民」們。

以下就本論文中提及的幾個重要名詞加以定義：

- (一)「移民」：一國人民因受本國推動力之影響或他國有利條件之吸引，經由個人評價後，計畫在他國久居，而移居至他國的國際人口²。
- (二)「外籍勞工」：以就業為目的而入境從事勞力工作之外國人。
- (三)「移民勞工」：以就業為目的而入境從事勞力工作，但卻定居之外國人。

至於參考的文獻方面，國內外書刊凡是論及外籍勞工問題的，多少會以德國引進外勞的歷史為例，但是各家內容之正確性及詳細度參差不齊，所以在過濾這方面資料上較費時，而以下幾本著作是個人認為較詳實的：Friedrich Heckerman 的 “*Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880-1980*”、Stephen Castles 的 “*The guest workers who stayed: The Debate on “Foreigners Policy” in the German Federal Republic*” 以及 Werner, H. 所著的 “*From Guests to Permanent Stayers? The German Guestworker Program*”，這些著作對於德國外勞引進的歷史、政策演變及對社會造成的影響等都有相當清楚的描述，具有不錯的參考價值；而 Herbert Ulrich 的著作 “*Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*”，則針對歷來德國外

² John R. Weeks 著，涂肇慶 譯，*人口學—觀念與研究課題導論*，(台北：桂冠，2000年)，頁 231。

籍勞工加以分類說明，由引進的時間順序大致可分為：戰前的季節性勞工、戰時的強迫性勞工、戰後的客籍勞工以及近來大量湧入的難民等，藉由 Ulrich Herbert 的說明，可以了解到外籍勞工與資本主義的擴張、種族歧視、國家經濟的發展、國際性移民活動，以及一國之法律規定，都有著相當密切的關聯。

在德國外籍勞工問題這個研究領域中，難民及非法入境的外勞也是一大主題，例如 Jan Hjarbo 的 *"Illegal immigrants and development in employment in the labour markets of the EU"* 與 Sarah Collinson 的著作 *"Beyond Borders: West European Migrants and Policy towards the Twenty-First Century"*，便是針對一九八〇年代以來，歐洲聯盟內部日趨嚴重的非法移民現象加以描繪，這波移民中，除了非法移民之外，還包括了申請庇護的難民們，但難民人數的增加及成份的日益複雜，使得一個人道主義問題演變為政治問題，而如何減少非法移民的入境則是目前歐盟各國苦思解決的問題；至於規範在德國之外國人法規方面，除了原文資料外，國內的李震山博士所譯之「德國外國人法」、「德國庇護程序中有關入出境之規定」等，對於德國外國人法及庇護程序都有簡潔且明瞭的說明，對國內研究這方面議題有相當大的幫助。

第二章 外籍勞工與德國社會經濟之關係

戰後德國因勞動力不足而大量引進外籍勞工，七〇年代後半，原本屬於「短期單身型」的外籍勞工逐漸轉變為把家人接來同住的「長期定居型」，實質上也由「遷移性勞工」轉變為「移民勞工」。德國政府稱呼其為客籍勞工(Gastarbeiter)，這個稱呼表明了其政治立場：這些外籍工人是暫時在德國工作，之後便必須再返回其原籍國家。但七〇年代起，越來越多的外籍工人家眷遷居德國，至今有些已是三代同堂，因此客籍勞工的觀念早已不符實際。

本章首先回顧德國如何從一個移民輸出國，演變成為一個接納外籍勞工的移民國家，九〇年代德國境內已有將近七百萬名外籍勞工，到了二〇〇三年已有超過七百三十三萬名外籍勞工¹。德國已成為了了一個擁有各式外國人的移民國家，包括一同來到德國團聚的外籍勞工家人、來自東歐垮臺的共黨國家人民，以及來自世界各地尋求政治庇護的難民們。但也由於移民的關係，使得德國人和移民之間必需相互適應及調整其相處模式，其所影響的層面不只是在經濟和勞動市場，並且延伸層面廣至社會、文化及政治等等，筆者也將在本章做一概括性的介紹。

第一節 歷史回顧

一六八五年，普魯士大公為了發展相對落後的普魯士，招聘了大批的法國胡諾派教徒到他的大公國工作，開創了大批引進外籍勞工的先例。十九世紀中期開始，資本主義迅速發展，在工業革命的衝擊下，各種機器廣泛利用，大為提升勞動生產率，促進了重工業的發展，德意志帝國從落後的農業國家搖身一變成為先進的工業國家²。在十九世紀的八〇到九〇年代中，德意志帝國人口大量遷移至歐洲和美洲各地³，因此在德意志帝國快速工業化之後，已經面臨嚴重的勞力短缺，一些重工業區如魯爾區(Ruhrgebiete)等，更是特別需要大量勞力⁴，所以也造

¹ 德國 2003 年外籍人士有 7335592 人，占總人口數 8.9%。資料來源：Statistisches Bundesamt (Federal Statistical Office)。

² 吳友法，*二十世紀德國史*，(台北：志一，1995 年)，頁 2-13。

³ 在 1880-1900 年間，德意志帝國約有兩百萬人遷往當時的新大陸-美洲。

⁴ 魯爾區等重工業區，需要大量礦工，礦區為其主要的集居地。

成德意志帝國境內人口的大遷移，以農業為主的地區，如東普魯士邦(Ostpreußen)、西普魯士邦(Westpreußen)、波森邦(Posen)等，人口大量流向工業化程度較高的地區。但為了配合農業季節性的需要，這些農業地區會在農忙時期過渡性地從俄國、波蘭、奧匈帝國等中東歐國家引進替代性勞力⁵，這些季節性的外籍勞工原先只是過渡性的外籍勞工政策，但伴隨著德國的工業化，礦區、鋼鐵、軍火業等需要更大量的勞力，所以季節性外籍勞工居留德國的時間加長，逐漸轉型為移民性勞工⁶。

但因十九世紀末與二十世紀初的德國與中東歐國家因戰火而常處於敵對狀態，所以對於季節性勞工的引進一直有著很大的爭議；再加上德意志帝國持續地侵略波蘭，導致長期以來的德波關係緊張，波蘭籍人士常被德意志帝國民眾所敵視，因而對待這些季節性外勞及其所轉型的移民大多採取歧視及不友善的態度，而後因民族主義造成自我防衛意識提高，德意志帝國政府乃於一八八五年關閉德波邊境，並遣返了大量的波蘭籍勞工。由於勞力的大量流失，德意志帝國在經濟利益和國家安全中搖擺，於一八九〇年，德意志帝國的波蘭籍季節性勞工禁令解除，再度有限制地開放給未婚與過渡性的波籍勞工⁷。

一九一四年至一九一五年間的德國，乃屬於「強迫性外籍勞工」時期⁸，從第一次世界大戰初起，為了補充因戰爭及經濟需求而短缺的勞力，德國引進其佔領區的勞工及戰俘，並強迫其工作，一直到一次世界大戰結束德國戰敗為止，德國境內已約有七十萬名的外籍人口。接著，二次大戰期間納粹黨從其歐洲佔領區搜括可用的勞力，以集中營的方式加以管理，二次大戰結束前德國境內已約有超過六百萬強迫性外籍勞工⁹。

⁵ 移民資訊，<http://www.migrationinformation.org>，2004年3月。

⁶ Friedrich Heckerman, *Die Bundesland: Ein Einwanderungsland?* (Stuttgart: Klett Cotta Verlag, 1981), pp.146-148.

⁷ Peter J. Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany-The Growth of a Semisovereign state*, (Temple University Press, 1987), pp.211-212.

⁸ Herbert Ulrich, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtling*, (München: Beck, 2001), pp.87-89.

⁹ Peter J. Katzenstein, *op.cit.*, p.212.

當時德國境內的關鍵工業中，平均有 40%的勞力皆由強迫性勞工擔任，強迫性外勞不但大量補充了戰時德國所需的勞力，也使德國軍火工業有效運作，更使納粹黨得以支配的兵力超過一千三百萬，德國能夠單獨以一國之力發動戰爭，更是和應用戰俘勞力作爲戰爭後備生產力有著相當大的關係¹⁰，至一九四四年，德國境內此類的外籍勞工人數約達七百七十萬人，多爲「強迫性勞工政策」的結果¹¹。二次世界大戰結束後，強迫性外籍勞工都儘可能地離開德國返回祖國，但戰後返國的德國士兵人數卻遠不及離開德國的外勞人數¹²。二次大戰德國納粹黨造成大量德國人流離失所，在中東歐及東南歐，如蘇聯、匈牙利、羅馬尼亞等，當時大約還有八百八十萬的德裔人口。由於德國基本法中給予他們相當的保障¹³，所以二次大戰結束後，大量德裔人口遷往德國，適時填補德國因戰爭而大量損失的勞力。

二次世界大戰結束之後幾年，因戰爭損失的青壯年階層來不及補充，歐洲各國普遍出現勞力短缺的現象，馬歇爾計畫（Marshall Plan）¹⁴ 鼓勵勞工過剩的國家（如義大利、荷蘭等）大量輸出勞力到勞工短缺的國家。而德國經由一九八四年的貨幣改革及社會市場經濟(social market economy)的推展，也逐漸走向經濟持續成長的道路，隨之便面臨嚴重勞動力短缺，爲因應德國發展工業的需求，德國

¹⁰ J. F. Hollifield, *Immigration, Markets, and States: The political Economy of Postwar Europe*. (London: Harvard University Press, 1992), pp.47-48.

¹¹ Peter J. Katzenstein, *op.cit.*, p.212.

¹² 戰爭期間，德國約損失了 650 萬至 700 萬左右的人口（軍人約 350 萬人），大部分是 18 至 40 歲之間的男性青壯年，及 2330 億美元。

王曾才，*西洋現代史*，（台北：東華書局，1993 年），頁 347。

¹³ 德國《基本法》規定：1.除法律另有規定外，本基本法所稱的德國人民係指具有德國國籍之人，或於 1973 年 12 月 31 日以後以難民或被放逐者而具有德國血統知資格，或以其配偶或後裔之資格准許進入德國領土之人。2.前德國國民，1933 年 1 月 30 日至 1945 年 5 月 8 日期間，因政治種族或宗教理由，被剝奪國籍者及其後裔，得以申請恢復其國籍，此類人士如於 1945 年 5 月 8 日以後在德國設有住所並未表示相反意見者，視爲未喪失其國籍。德國《基本法》第 116 條。

¹⁴ 由美國國務卿馬歇爾在哈佛大學發表，首先提出援助歐洲經濟復興的方案，故名。他提到當時歐洲經濟瀕於崩潰，糧食和燃料等物資極度匱乏，而其需要的進口量遠遠超過它的支付能力。如果沒有大量額外援助，就會面臨嚴重的經濟、社會和政治的危機。他呼籲歐洲國家採取主動，共同制訂一項經濟復興計劃，美國則用其生產過剩的物資援助歐洲國家。馬歇爾計劃實施期間，西歐國家的國民生產總值增長 25%。馬歇爾計劃是戰後美國對外經濟技術援助最成功的計劃，它爲北大西洋公約組織和歐洲經濟共同體的建立奠定了基礎，對西歐的聯盟和經濟的恢復起了促進作用。

政府乃於一九五四年正式立法引進外籍勞工。

自一九五五年起，德國工會與聯邦政府達成協定，大量啓用外籍勞工，首先與義大利簽訂協約¹⁵，由義大利提供德國所需的勞動力。在一九六一年柏林圍牆建立之前，西德最主要依靠來自東歐國家的人民補充其缺乏的人力，然而一九六一年八月三十一日劃定柏林之界，東德的勞工受到限制無法來到西德工作，而中東歐的難民潮也就此打住，但此時德國企業急速擴張，使德國對於引進外籍勞工更爲迫切，許多企業主及農地主開始主張引進外勞，於是德國更擴大引進外勞的數量及範圍，分別與西班牙(一九六〇年)、希臘(一九六〇年)、土耳其(一九六一年)、摩洛哥(一九六三年)、葡萄牙(一九六四年)、突尼西亞(一九六五年)與南斯拉夫(一九六八年)共八個國家締結協約，聯邦就業總署(Bundesanstalt für Arbeit，簡稱 BFA)於各國首都設立駐外辦事處(Auslandsdienststelle)¹⁶僱主需要外籍勞工時，需向 BFA 申請並付費，BFA 會負責外勞的選擇、測驗其職業技能、給予身體檢查並篩檢警方紀錄等審核事宜¹⁷，這樣的好處在於確保招募近來的勞工能達到一定的水準，進而降低勞動成本；另外政府也能具備控制勞動市場的能力，對引進的勞力做適當的分配。

由於工業快速擴張，需要大批非技術性及半技術性工人，因此德國透過各種鼓勵措施，從土耳其、南斯拉夫等國家招聘了兩百多萬名的外籍勞工。五〇年代末至七〇年代初，是德國的充分就業時期，外籍勞動力急速增加，使得一九五五年德國的外籍勞工還不到二十八萬名，到七〇年代約已劇增至三百多萬名，德國境內的外籍人口迅速膨脹，幾占其全國薪資所得的 11.9%¹⁸，而八〇年代德國境內已有外籍人口近五百萬名，到了九〇年代更已將近七百萬名，直至二十一世紀

¹⁵ 1954 年 12 月 14 日簽訂《德義勞工流動協定》(Deutsch-italienische Anwerbeabkommen)。

¹⁶ 陳育俊 譯，《德國聯邦就業總署簡介》，(行政院勞委會編印，1992 年 12 月)，頁 48。

¹⁷ Stephen Castles, "The guest workers who stayed: The Debate on Foreigners Policy in the German Federal Republic", *International Migration Review* 19, 1986, pp.768-769.

¹⁸ The Federal ministry of the interior, *Survey of the Policy and Law Concerning foreigners in the Federal Republic of Germany*, (Bonn: The Federal Ministry of Interior, 1998), p.19.

的今天，在德國境內的外籍移民勞工，已超過七百三十萬人¹⁹。這些外籍勞工主要從事流水線、生產、餐飲、垃圾處理等簡單勞動，以及鋼鐵、塑化等勞力密集性工業，由於這些勤奮的外籍勞工，造就了德國戰後的經濟奇蹟（Wirtschaftswunder）²⁰。

五、六〇年代的德國，對於外國人的政策是鼓勵引進外勞以提高國家產能，外籍勞工逐漸成為德國產業界的主要勞動力之一，在短期內擴充產業規模，同時也可增加德國出口至外籍勞工輸出國的貿易額，當時以勞動力補充為目的的外國人政策，寬鬆的外籍勞工政策，造成外籍勞工大量湧入德國²¹。

德國政府似乎一直視外籍勞工可以呼之即來、揮之則去，認為外籍勞工在國家的裁量下，是可以買賣剝削的商品，只要國家在不需要的情況下就可以將之遣返，視外籍勞工為某種「工業儲備軍」，也可說是拿外籍勞工作為政治經濟的緩衝工具(Konjunkturpuffer)²²，其具體表現在德國一九六六至一九六七年不景氣時，大量移出外勞的現象；而在不景氣過後，德國又大量引進外勞。從另一角度觀之，外籍勞工輸出國也普遍認為，輸出多餘的勞力對該國也有助益，不但可以降低其國內的失業率，還可由德國代為訓練更精良的勞動力，不但如此，移民匯回祖國的款項，也會成為該國國民所得和外匯的一項重要來源²³。

由於政策性的外籍勞工引進，是符合政府對於人力的需求，所以當時外籍勞工甚受德國歡迎，德國人為了吸引外國人入境工作，在制定外國人法及相關勞動法令時，都規定外籍勞工得享有和德國人一樣的薪資與工作條件。六〇年代起，雇主為保持應有的勞動力及降低員工流動率，便向政府建議放寬外籍勞工的居留期限、及家屬依親的限制。此後，在德國就業的外籍勞工於工作契約期滿之後，可以無限次更新契約，對期滿歸國未嚴格執行，而家屬也可以家庭團聚之名合法

¹⁹ 聯合國網站，<http://www.un.org/esa/population/>，2004年3月。

²⁰ 許任，*德國政府與政治-分裂與統一*，(台北：志一，2000年)，頁199。

²¹ 同前註。

²² Andrei S. Markovits & Kazarinov Samantha, "The Case of Migrant Workers in the Federal Republic of Germany", *Comparative Politics*, April 1978, p.378.

²³ Manfred Schröder & Klaus Grabick, *Der Gastarbeiter als Konsument*, Verlag Otto Schwartz & Co. 1978, pp.79-80.

居留，使得德國境內的外籍人數迅速膨脹²⁴。但家庭成員的數量難以估計，另一方面是否有工作權的問題也困擾著政府。

直至七〇年代初期，石油危機如一陣颶風般把絕大多數國家經濟發展的果實摧毀殆盡，造成經濟成長減緩，在全球性的經濟不景氣情況下，德國勞動市場也呈現了供過於求的現象，失業問題隨之嚴重²⁵。在這不景氣的年代，德國政府對於外國人政策開始有了改變，於一九七三年二月宣布引進外勞的雇主，必須付出比以前高出三倍的手續費，意圖阻止外勞的進口²⁶；更於一九七三年十一月二十三日公佈關於外籍勞工「引進禁令」(Anwerbestopp)，正式終止招募外籍勞工²⁷，但來自歐洲共同體會員國的勞工則不在此限。由於石油危機帶來經濟的衰退，德國勞工需求大幅萎縮，此時的外籍勞工反而成爲沉重負擔。當時德國對於外勞的政策主軸有：1、減少來自非歐體的國家人民入境；2、鼓勵外籍勞工返回祖國；3、促進外籍人口融入(integrate)德國社會。從一九七三年的外籍勞工「引進禁令」到一九八三年提出的《外籍人口返鄉意願促進法案》(Law to Promote the Foreign Readiness to Depart)的十年間，的確出現了一陣外籍人口回流潮，總計約二十五萬人²⁸。即使德國政府在一九八六年十一月二十八日制訂「歸國外國人住宅取得援助法」，提供外籍勞工經濟上的援助措施，以導引他們回到母國，但外勞在面臨返國或是留在德國的抉擇時，絕大多數的外勞還是選擇留在德國。

就遷移理論我們知道，勞動者所考量的是個人利益的極大化，因此只可能從經濟發展較落後與勞動條件較不佳的地區，往經濟高度發展與勞動條件較高的地區移動，而勞力輸出國(如土耳其、南斯拉夫等)的經濟體系普遍停留於農業社會，其社會福利制度、勞動市場條件、教育制度等都和德國難以相比；況且，石

²⁴ H. Werner, *From Guests to Permanent Stayers? The German Guestworker Program*. (Loccum, Germany, 2000).

²⁵ 當時歐洲共同體會員國平均失業率已高達 10%。

²⁶ P. L. Martin, *Controlling immigration-A Global Perspective*, (Stanford : Stanford University Press, 1994), p.202.

²⁷ Andrei S. Markovits & Samantha Kazarinov, *op.cit.*, p.384.

²⁸ P. Martin & Mark J. Miller, "Guest or Immigrants?" *Migration World*/ Vol. XVIII, No.1, 1990, p.8.

油危機帶來的風暴不只重創工業國家，連第三世界國家也難逃此劫，且其經濟體質原本就不甚健全，故石油危機使得非工業國家的經濟情況更是雪上加霜，所以即使德國政府對於外國人的規定日趨嚴苛，也並未有促使他們回國的動力，故外勞大多選擇定居工作國，接著把家人親屬接來同住²⁹；曾有對於有家屬入境的外籍勞工家庭進行研究，發現他們在七〇年代以後，都不再認為自己是短期補充性勞工，而有長期居留的傾向³⁰。而在德國受過良好訓練且習慣於高生活水準的勞力回流後，則是在祖國面臨無所適從的窘境，許多回流人口의 夢想因此而幻滅。以至於後來德國政府雖提出許多獎勵外國人回國的措施，但越來越多人放棄回國，而寧願選擇定居。

因此德國政府鼓勵外勞回國措施奏效的時間並不長，一九八五年到一九八六年間，外籍人口數又繼續增加，原來的暫時性勞工竟已不知不覺地在德國落地生根成爲永久性移民了。至一九九五年十二月三十一日止，49%的外國人已在德國居住十年以上，而在這 49%的外國人中，又有 29%是居住了二十年以上，而居留六至十年的則佔有 13%³¹。居留時間越長，回國的可能性也就相對越低，而其第二代及第三代的子女，更是面臨祖國認同的問題，縱使經濟不景氣和政策的日趨嚴格，外籍人口數量仍是有增無減。

基本上，在這段期間德國政府對於外籍勞工的政策也是相當尷尬，如果使用過多精神和資源在外籍勞工身上，就會和其逐漸減少外國人的政策相違背；但若完全不顧，對於存在於德國社會數百萬外籍勞工，就如同被放棄的一個異質體，這樣也是一個問題，所以德國政府本身的立場也是不易定位。

²⁹ 韓世寧，「歐洲外籍勞工聘僱及管理概況」，*勞資關係月刊*，第 15 卷第 12 期，頁 737。

³⁰ W.R. Bohning, "Basic aspects of Immigration and Return Migration in Western Europe". *Ethnic and Racial studies*. 7(2), 1975, pp.238-267.

³¹ The Federal Ministry of Interior, *Survey of the Policy and Law Concerning Foreigners in the Federal republic of German*. (Bonn: The Federal Ministry of Interior, 1998), pp.16-17.

表 2-1：1973-1997 年 德國外籍人口數與全國人數比

時間	全國人數(千人)	外籍人數(千人)	外籍人數占全國百分比
統一前的西德地區			
1973.09.30	62090.1	3966.2	6.4
1974.09.30	62048.1	4127.4	6.7
1975.09.30	61746.0	4089.6	6.6
1976.09.30	61489.6	3948.2	6.4
1977.09.30	61389.0	3948.3	6.4
1978.09.30	61331.9	3981.1	6.5
1979.09.30	61402.2	4142.8	6.7
1980.09.30	61653.1	4453.3	7.2
1981.09.30	61719.2	4629.7	7.5
1982.09.30	61604.1	4666.9	7.6
1983.09.30	61370.8	4534.9	7.4
1984.09.30	61089.1	4363.6	7.1
1985.12.31	61020.5	4378.9	7.2
1986.12.31	61140.5	4512.7	7.4
1987.12.31	61238.1	4240.5	6.9
1988.12.31	61715.1	4489.1	7.3
1989.12.31	62679.0	4845.9	7.7
1990.12.31	63725.7	5342.5	8.4

統一後的德國.			
1991.12.31	80274.6	5882.3	7.3
1992.12.31	80974.6	6495.8	8.0
1993.12.31	81338.1	6878.1	8.5
1994.12.31	81409.5	6990.5	8.6
1995.12.31	81817.5	7173.9	8.8
1996.12.31	82012.2	7314.0	8.9
1997.12.31	82057.0	7365.8	9.0

資料來源：The Federal Ministry of Interior, *Survey of the Policy and Law Concerning Foreigners in the Federal republic of Germany*. (Bonn: The Federal Ministry of Interior, 1998) p.15.

表 2-2：每五年移入德國的外籍人口數（單位：千人）

時間	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000
人數	275	721	899	803	889	329	-108	1,956	2,667	924

資料來源：<http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

表 2-3：德國外勞管理策略變遷年代表

1955 年	立法引進外勞(義大利)
1960-1968 年	與西班牙(1960 年)、希臘(1960 年)、土耳其(1961 年)、摩洛哥(1963 年)、葡萄牙(1964 年)、突尼西亞(1965 年)與南斯拉夫(1968 年) 共八個國家締結協約
1972 年	外勞得被選舉為「經營協議會」代表
1973 年	11 月 23 日公佈「外勞引進禁令」
1974 年	德國立法保障外勞家屬有團聚之基本人權
1980 年	根據「就業促進法」訂定「勞動許可準則」
1980 年	提出「年輕外籍勞動者整合計畫」
1981 年	各邦將外勞子女依親年齡降為 16 歲
1983 年	制定「外籍人口返鄉意願促進法案」
1986 年	制定「歸國外國人住宅取得援助法」
1990 年	重新開放引進外勞,但只限暫時性外勞

資料來源：筆者整理

第二節 外籍勞工對德國之經濟貢獻

評估移民價值最原始的方法，就是觀察大量接納移民的國家。在這世界上最具優勢的經濟體，同時也是最富有的國家之一～美國，其居民幾乎由外來移民及移民後裔所組成，過去一世紀美國人口增加了一倍，但國家卻是越來越富強。其他主要移民國家，如加拿大、澳洲、南非、新加坡等，也同樣都是富強的國家。而歐洲接受外來移民最多的國家～德國，也一直是歐洲經濟的火車頭。

移民行為不論對移出國或移入國都有重大的影響是毋庸置疑的，無論是在最直接立即的經濟面，或是其他長期的較隱性的人口、社會乃至於種族和國家安全方面，都可以見到移民的影響。移民對於移入國經濟面的影響比較明顯的，通常是在對移入國經濟成長方面的貢獻，和對移入國勞動市場與工資的改變等方面。而外勞對於德國經濟方面的影響主要可以歸納為以下幾點：

一、五〇年代外籍移民的經濟貢獻

二次大戰後，德國經濟恢復頗快，一九四九年聯邦德國成立之後，國內經濟更是迅速發展，六〇年代起更躍升為世界經濟強國之一。其後雖歷經七〇年代的世界經濟危機，德國卻能比其他西歐國家更快地度過這次的危機。探究其原因，雖然與貨幣改革、新自由主義經濟理論，以及馬歇爾計畫皆有關，但外籍勞工為促進戰後德國重建的經濟奇蹟所付出的努力卻也是不容忽視的。五〇年代初，德國在經濟方面已具備了資本、裝備及勞力市場的自由競爭能力，因此在五〇年代中期起，生產力的提高以及經濟的發展，主要是由於更好、更充分地利用了這些資源³²。戰後十五年，德國勞動力得到不斷地補充，隨生產力的擴大，經濟的發展相對快速，對勞動力的結構也有了更高的要求。

³² Werner Abelshauser 著，張連根、吳衡康 譯，*德意志聯邦共和國經濟史*，（北京：商務印書館，1988年），頁 68-70。

根據人口統計，一九四六年來到德國的外籍移民有七百一十萬人，至一九五〇年又增加了二百五十萬人，這些人口的主要來源是東歐的難民。但根據人口統計和職業結構來看，這些難民對於總人口比例的影響是有利的，尤其是一九五〇至一九六二年移入的二百五十萬人，這些移民者的年齡結構，在十八至二十歲之間的占了 47.2%，二十一至二十五歲者占了 36.4%。一般來說，這些人已結束學業，德國高漲的經濟對他們有著很大的吸引力。此時期的移民者就業率平均為 58%，就遠遠超過德國當地 48-49%的就業率³³。

而一項針對十五個歐洲國家從一九九一年到一九九五年的統計分析顯示，每增加百分之一的外來移民，國民生產毛額也增加 1.25%~1.5%，且這估計只指移民中專業程度較低者³⁴。但實際上，許多超過水平的人也來到了德國，其中不乏工程師、醫生及其他專門人才，單在一九五二至一九六三年申請到德國的工程師就有二萬人之多，醫生四千五百人和高級學校教師有一千人。據統計，一九五六年德國境內的工程師占就業人員的 0.33%，而相對於東德只有 0.07%，雖然東德當時按人口比例培養的工程師，比西德多了近乎一倍³⁵，由此可知，東德及其他東歐國家人才流失之嚴重。對德國而言，這時期的外來移民等於是現成的人力資源，不需多年的訓練養成教育及投資，假設德國培養一個勞動力平均需投資一萬五千馬克，而五〇年代的德國靠著外籍移民這樣的人力資源，其價值竟然高達三百億馬克³⁶。人才增長的刺激，加速了國內發展的迅速，五〇年代外籍移民成就的人才資本成了德國經濟復興的重要關鍵。

雖然六〇年代起越來越多的跡象顯示，戰後德國經濟發展的特殊條件已經消失，當時人才資源已經挖掘完畢，不能任意實現資本與勞動力改變所帶來的整體效益了。但在此時，德國政府藉由外籍勞工的引進代替了東歐的難民潮，使得勞

³³ 同前註，頁 71-72。

³⁴ S. Glover/ C. Gott/ A. Loizillon/ Portes/ R. Prince/ S. Spencer/ V. Srinivasan / C. Wills, "Migration: An Economic and Social Analysis", *RDS Occasional Paper*, No.67, (London: Home Office, 2001).

³⁵ Werner Abelshauser 著，張連根、吳衡康 譯，*前揭書*，頁 73。

³⁶ 同前註，頁 72。

動力在量的方面也向上提升。一九六四年，當時德國的聯邦經濟部長 Blank 曾說：「外籍人口可促進生產力成長，保持德國在國際市場的競爭力，未來，外籍人口在德國社會的地位一定更加重要³⁷。」由此，不難想見當時德國社會對於外籍勞工的重視程度。

而一般用以分析移民對移入國經濟影響的模式，是由新古典主義學派經濟學者 Berry 與 Soligo 於一九六九年提出的³⁸，該模式假設移民接受國市場內所有的生產要素都由該國國民所擁有，而移民只會增加移入國的勞力供給，並不會攜入資本或是任何能在移入國中增加工作數量的財貨，也不會在移入國中累積資本。該模式中市場機能完全被反應出來，並未包含政府或其他外力的干擾，故一般對於雇用外籍勞工在經濟方面是持正面評價的。

二、對勞動市場的影響

就德國戰後的經濟起飛所造成的勞工短缺現象而言，僱用外籍勞工被視為一種可行的應急手段，外籍勞工不但可以填補德國勞工不足時的人力短缺，也可以彌補德國勞工不願接受的職務空缺，在每一個社會結構中，總有一些所謂較低階的工作，例如危險性較高的、較骯髒、短期性的、較不威嚴的、較無發展性的，或是奴役性較重的工作，即所謂的三 D 勞動³⁹，但這些工作都必須有人擔任，而大部分的外籍勞工就是被雇來從事本地勞工所不願意從事的工作，這時外籍勞工的出現恰好形成一種自願性的，或者可以說是不得不自願性地來分擔這些較低報酬的工作。本地勞工較不願意就業及缺乏工人的行業約有觀光、運輸、餐飲、營造及農業等，這樣的非技術性勞工，也適度填補了某些職務空缺，如一九九六年德國失業率超過 12%，失業的營造業勞工約有二十萬人，但此一同時，德國卻仍

³⁷ 當時德國的勞動市場普遍認為，外籍勞工在德國繳稅維持社會福利體系，而德國亦不用付出養成代價，對德國經濟有很大的助益。

³⁸ R. Albert Berry / Ronald Soligo, "Some Welfare Aspects of International Migration", *Journal of Political Economic* 77, Sep/Oct. 1969, p.780.

³⁹ 三 D 勞動指的是：骯髒 dirty、困難 difficult、危險 dangerous。

歡迎約五十萬外國建築工人入境⁴⁰。故由另一角度觀之，外籍勞工的僱用對於本地工人不願就業狀況，多少也有著嚇阻的作用。

自六〇年代起，德國引進的外籍勞工大多屬於非技術性的，技術性勞力只占德國勞動力中的一小部分，但不少研究結果顯示，外籍勞工讓更多德國勞工可以從事待遇較好的專門性技術工作，因為一旦非技術性部門的工作為外籍勞工所佔據，則本國的勞工便有機會從事技術性較高的工作，所以儘管外籍勞工取代了一部分本國勞工的工作，但被取代的勞工將會獲得職務上的升遷⁴¹。簡言之，僱用外勞可以帶動整個社會發展的機動性活力，並對於本地勞動供給人的生活及工作環境狀況，有著明顯的改善效益，不可否認的，僱用外勞在經濟方面的貢獻是利多於弊的。

但是也有研究指出，在市場機能不完善，尤其是工資彈性不高的國家中（如西歐國家），外勞的移入會導致工資的降低，進而減少移入國國家的所得。由於有大量廉價勞工的使用，會導致產業個體大規模擴充及增加分支機構，在五、六〇年代的經濟奇蹟時期吸納而來的移民勞工，其存在使得德國企業不需提高工資就能夠擴展經濟產能，就企業經營長期來看未必是利。換言之，外籍勞工的僱用，可能會導致經濟體的結構朝著另一個不被期望的方向發展，在某些情況下這種理論應該是正確的，但如果從另一個角度來看，嘗試以統計數字來辨正這種理論是否正確，卻是很困難的。但從統計數字上充分的顯示出，德國的出口具有競爭力在過去大量僱用外籍勞工的年代裡，產業的相關結構確實是有顯著的改善⁴²。

⁴⁰ Peter Stalker.著，蔡繼光 譯，*國際遷徙與移民*，（台北：書林，2002年12月），頁92。

⁴¹ Pierre N.V. Tu, “Migration: Gains or losses?” , *Economic Record* 6, June 1991, p.156.

⁴² Peter Stalker.著，蔡繼光 譯，*前揭書*，頁105。

三、對工資與工作機會的影響

雖然有人認為外籍勞工會搶走本國勞工的工作機會，但這種說法是基於一個國家中就業市場裡的工作數目為固定的假設而來，所以他們認為只要人口增加，剩下的工作機會肯定就會減少。不過這種假設的正確性令人存疑，因為每一個人都會為其他的人創造就業機會，所以人口越多，創造的工作機會也相對越多；而外籍勞工真正進入移入國就業市場之前，其消費行為不但會刺激移入國的經濟發展，而且當他們正式在移入國工作後，也會向當地政府繳納稅金；人口增加會提升國內生活必需品的需求量，使生產銷售等商業活動更為繁榮，所以外籍勞工對於移入國的市場消費確實有著正面的幫助。

立法引進外籍勞工，德國政府當然深知會引起本國勞工的反彈，所以在其引進外勞策略的後期，只核發為期一年到兩年的入境工作許可；德國工會也與政府達成協議，凡有工作機會則以德國本地勞工優先，外來勞工則必須給付適當工資 (decent wages)，以免對本國勞工造成低價競爭⁴³。而事實證明，這策略不僅提供就業機會給外籍勞工，也為本國勞工創造更好機會。雖然一九七三年後景氣趨於低迷，要迫使那些外籍勞工回去祖國非常困難，儘管如此，仍有專家認為，隨後的幾年間如果沒有外來移民，德國國內的生產毛額成長勢必更加遲緩。

當然也有人認為外籍勞工的廉價性會壓低本地勞工待遇。理論上當一個社會經濟欣欣向榮、企業及需人手之時，比較容易看得出外籍勞工所帶來的價值，可是一旦經濟開始遲緩，失業率普遍升高時，外來移民卻仍不斷湧入，外籍勞工就會變成許多對現況不滿的人的攻擊目標。雖然外籍勞工的引進可能會降低本國勞工的工資，但一般學者還是對外勞給移入國勞動市場工資方面的影響持樂觀的態度。而有學者在研究過數國的資料後，估計外勞每達到移入國人口的 10%，該國的平均工資才會降低 1%⁴⁴。

但其實經濟不景氣，雇用外勞的許多實質好處是依舊會存在的，因為外來者

⁴³ 同前註，頁 97。

⁴⁴ Jose Alvarado / John Creedy, *Population Ageing, migration and Social Expenditure*. (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998), p.47.

仍是替他人創造就業機會的消費者。然而，外籍勞工對經濟固然有貢獻，但其影響的程度乃隨當時經濟大環境的改變而增減，比如當就業市場的需求不是以藍領階層為主；或是景氣不佳時，外籍勞工就不容易找到工作，此時失業率增加，外籍勞工帶來的益處會被公共支出增加及國民平均所得降低給抵銷掉。

要調查外勞的增加是否會使失業率升高，最簡單的方法之一就是比較兩個不同時期，檢視外勞是否跟失業率有關。調查結果顯示，外籍勞工的成長與失業率之間的關聯，在入境移民特別多的國家，失業率通常維持不變甚至下降。德國有研究比較移民勞工占人口比例較高和低的的城市，發現外來移民對於本國的失業率並沒有太大的影響或者是根本就沒有影響；其他相關調查結果也認為，移民勞工為德國人民創造了不少就業機會⁴⁵。故對於經濟發展、社會利益及安定社會等方面而言，外籍勞工之於德國實有著不可磨滅的貢獻。

另外，以一九八〇至一九八七年德國勞工的失業率發展趨勢加以分析，一九八〇年時有十萬七千名的外籍勞工失業，占德國全體外勞的 5.0%，而同年德國勞工的失業率為 3.8%；之後，無論是德國本地勞工或是外籍勞工，失業率百分比皆有向上增加的趨勢，直到一九八七年外籍勞工有二十六萬人失業，失業率 14.3%，同年德國勞工的失業率為 8.9%，一九八二至一九八七年間，在德國的外籍勞工失業率均高於 10%。但外籍勞工的失業率總是高於德國勞工的失業率，所以外籍勞工是否會搶走德國勞工的工作機會，由失業率便可得知一二。(見表 2-4)

⁴⁵ G. Borjas, "The economics of immigration", *Journal of Economic Literature*, 1994, Vol.32.

表 2-4：德國勞工與外籍勞工失業人數與失業率（單位：千人）

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
德國勞工失業人數	889	1272	1833	2258	2266	2304	2228	2229
德國勞工失業率	3.8%	5.5%	7.5%	9.1%	9.1%	9.3%	9.0%	8.9%
外籍勞工失業人數	107	168	246	292	270	253	248	262
外籍勞工失業率	5.0%	8.2%	11.9%	14.7%	14.0%	13.9%	13.7%	14.3%

四、政府支出方面

另就政府支出方面，受影響較大的應該是社會福利方面，然而外籍勞工能享用的社會福利會受到限制，不但能夠請領的項目比較少，甚至連金額也不如本國國民，故外籍勞工所使用的資源並不會比本國國民多。在醫療支出方面，就短期或中期來講，大部分移民勞工的年齡都屬於青壯階層，用到的醫療資源不多，不過以長期來說，移民勞工年齡逐漸老化後，其所消耗的醫療資源也會增加。移民勞工使用較多的社會資源多半集中在教育上，因為移民勞工的子女會在移入國接受教育，而移入國政府必須提供移民語言教育並輔導其就業，這對移入國政府又是一項額外的支出，在基礎教育方面，學生人數的增加在短期內影響不大，但如果教育預算無法隨著學生人數而相對增長的話，勢必出現教育資源不足與素質下降的情況。移民勞工造成人口的增加，政府的公共支出也勢必增加。德國政府因移民勞工而增加的支出有：移民勞工的家庭、房屋津貼，協助其融入當地社會之

計畫，醫療及社會保險和必須的職業訓練等。不過，政府的公共支出雖然增加，但是稅收也相對地增加，因為一旦居留在當地便也同樣必須繳交社會保險的保費及各種賦稅。如一九九二年間，德國政府在移民勞工身上的各項公共支出約為一百八十億馬克，而同年移民交給德國政府的賦稅及保險支出就有三百二十億馬克⁴⁶。另經濟學家馮勒費爾霍爾茲估計，在歐盟國家的外國人，一年至少賺取四千六百一十億美元，繳納稅額為一千五百三十億美元，這個數目大大高於移民在福利方面所得到的九百二十億美元。

許多年來，外籍勞工對於整個社會的安全保障福利措施制度的貢獻與享受而言，外籍勞工經由納稅的貢獻，要遠比他們所獲得的社會服務，或他們所使用該等相關配備及取得的利益來得更多。這種現象即意味著，外籍勞工的輸入德國，是有助於建立該國服務制度及相關設備。

⁴⁶ Arne Gieseck / Hans Dietrich von Loeffelholz, "Economic Implications of Migration into the Federal Republic of Germany, 1988-1992", *International Migration Review* 30, Fall 1996, p.701.

表 2-5：雇用外籍勞工之成本與利益之比較

	利益	成本
雇主	<ol style="list-style-type: none"> 1. 降低勞動成本 2. 在原有的工資和工作環境下，可以雇用所需的勞動量 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 惡化與本國勞動者間的勞資關係
勞動者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高技術勞動市場的工資提高 2. 景氣繁榮時將產生勞動互補現象 3. 在次級勞動市場上就業的本國勞動者，有向上流動的機會 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 低技術勞動市場上的工資降低 2. 佔據本國勞工就業機會
社會	<ol style="list-style-type: none"> 1. 賦稅增加 2. 景氣繁榮時，將提升國民總生產毛額 (GNP) 3. 若外籍勞工多為擁有專業技術的勞動者，將有利於本國勞動品質的提升 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會福利支出增加 2. 不景氣時，失業問題將更嚴重

資料來源：筆者整理

五、維持一定人口成長率

德國是世界上人口出生率最低的國家之一，勞動力自然缺乏，自六〇年代以來大量外籍勞工的湧入，為蓬勃發展的德國經濟增添了其國內所無法提供的勞動

力，而戰後德國人口的增長主要也是依靠外來移民。理論上，一個國家的生育率應當在 2.10% 左右，也就是所謂的「替換率」(replacement rate)，才能剛好維持人口數量的穩定，不過根據歐盟官方統計部門 EUROSTAT(Statistical Office of the European Communities)統計，歐盟國家的生育率遠低於此標準值⁴⁷，但是歐盟國家的人口數並沒有大幅衰減，其原因就在於外來移民的增加。以一九九六年為例，移入英國、德國、義大利的移民就足以抵銷同年歐盟國家人口的自然損耗⁴⁸。由於移入國多為工業先進國家，其人口老化的現象十分明顯，而移民勞工的年齡層普遍集中於適合工作的青壯年階層，所以中短期來看有舒緩移入國人口老化速度的效果。移入國普遍的特徵就是低出生率，低出生率在勞力供給上的後果就是勞力不足，進而威脅該國的經濟發展，引入移民勞工雖然可以暫緩人力不足現象，但不能完全滿足移入國勞工的需求量。據統計，德國目前的養老比例是 4.4:1，若德國堅持「非移民國家」的政策，則五十年後的養老比例將下降為 1.8:1，所以若想保持目前具有就業能力人口約五千五百八十萬人，則德國每年需要外來人口三百四十萬人⁴⁹。根據經濟合作暨發展組織 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development 於一九九五年做的估計，假使德國仍然維持目前的低生育率，則到了二〇五〇年時，將需要增加一千三百萬到一千五百萬左右的青壯年移民勞工，才能符合其經濟發展所需的勞力數量，而移民勞工之比例也會接近 20 到 40%，如果德國嬰兒出生率一直維持在一九九〇年的水準的話，到了二〇三〇年時，德國人口可能只有六千萬到六千五百萬左右，屆時德國六十歲以上人口將佔總人口數的三分之一強⁵⁰，整個人口結構就會老化(graying)，故移民勞工在德國的人口變動中扮演了相當重要的角色。

⁴⁷ 歐盟國家生育率已降為 1.4% 左右。

⁴⁸ European Union, <http://europa.eu.int>, 2004 年 3 月。

⁴⁹ 中國互聯網新聞中心, www.china.org.cn, 2004 年 3 月。

⁵⁰ OECD, *OECD Economic Outlook*, June 1995.

表 2-6：德國人口自然增加率

國別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
德國	-1.3	-1.4	-1.5	-1.1	-0.6	-0.7	-0.9	-2.0	-1.1	-1.4

表 2-7：德國人口總增加率

國別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
德國	4.9	4.3	4.1	4.1	4.0	4.1	4.2	----	2.2	1.2

表 2-8：德國 0-14 歲人口佔總人口比例

國別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
德國	16.3	16.3	16.2	16.1	16.0	15.9	15.7	15.6	15.4	15.2

表 2-9：德國 15-64 歲人口佔總人口比例

國別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
德國	68.5	68.4	68.3	68.3	68.3	68.3	68.2	68.0	67.7	67.5

表 2-10：德國 65 歲以上人口佔總人口比例

國別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
德國	15.1	15.3	15.5	15.6	15.7	15.9	16.1	16.4	16.9	17.3

表 2-11：德國人口扶養比

國別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
德國	45.9	46.2	46.4	46.4	46.5	46.5	46.7	47.2	47.7	48.1

註：扶養比=(0-14 歲人口數+65 歲以上人口數)/15-64 歲人口數

表 2-12：德國人口老化指數

國別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
德國	92.5	93.7	95.3	96.9	98.3	99.9	102.2	105.4	109.4	113.8

註：老化指數係指 65 歲以上人口佔 0-14 歲人口的比例

資料來源：中華民國內政部

第三節 外籍勞工對德國社會之影響

對於許多接受外籍勞工的國家而言，僱用外籍勞工之後所帶來的好處，如同所帶來的缺點一樣通常是毀譽參半的，德國也不例外。外籍勞工的僱用，對於經濟上的效益毫無疑問是肯定的，但也為社會帶來了負面的影響：如排外的心結，這是全歐洲普遍的問題而且與日劇增。當初德國以大量引進外籍勞工作為暫時性的勞力補充，而後勞工家屬前來團聚、居留，暫時的勞動力轉化成永久性移民勞工，進而逐漸發展成一支國內的少數民族。德國從鼓勵接納到極欲控制外勞人數，與排外暴力行為的逐漸增加，顯見移民勞工問題已不再只侷限於單純的經濟或人道層面，而早已是牽涉廣泛的社會問題。

如今這些外籍勞工已在德國落地生根，外籍勞工對德國社會帶來的衝擊，也從最初的移民勞工，擴大到了第二代、第三代的子女身上，對於來自非歐洲地區的移民而言，想要融入當地社會往往需要三代以上的漫長時間，而大部分第一代或第二代移民卻十分堅持其固有的文化、風俗及宗教等。當這些外來移民的傳統不為當地人民接受，或是違反法律時，又免不了掀起一陣輿論的撻伐甚至招致其對移民的惡意攻擊，這使得外籍勞工的問題變得更為複雜。外籍勞工之所以是德國社會一直以來難以解決的問題，主要可歸納為下列幾點：

一、文化認同問題與極右勢力的興起

外籍勞工長期造成問題的第一個原因，是極大的文化差異，由於超過 30% 的外籍勞工是土耳其人⁵¹，其語言、宗教、生活習慣和文化等，都和德國社會大為不同，以至於難以融入德國社會，土耳其族群在社會上孤立得像是個族群社區一樣，雖然他們是德國外來人口中占最大多數的族群之一(參見表 2-13)，但是在許

⁵¹ “Vorán in Kleinen Schritten” , *Der spiegel*, 43/ 1998.

多方面他們卻被視為德國社會中的異類，因此德國政府與民間很難去同化他們，以致於德國政府至今仍無法構想出完整的外國人政策。

外籍族群的文化認同，要從「自我認定」(Selbsteinschätzung)開始，這指的是此人對該國的語言、宗教、特有傳統及其他各種生活習慣的認同程度⁵²。以土耳其人為例，雖然居住德國很久，但很多仍然保有其固有的語言、文化、傳統及其他日常生活習慣等，不僅是宗教信仰的不同，更因為土耳其人在家庭和世代相處的日常生活方面也與德國人大異其趣，德國人也經由土耳其人而經歷到最強烈的文化分歧。大部分的外籍勞工對德國文化傳統及生活方式認同度並不會比祖國高，所以兩種不同的文化接觸之後就容易產生所謂的「雙重文化衝突」(Doppelter Kulturschock)，文化衝突會突顯雙方文化水準及意識型態的差距；此外，土耳其人和德國人有著極為不同的外表，也使得德國人在面對這些居民時有所保留，也因為昔日德國社會對於陌生事物存有畏懼心和攻擊性，故外籍勞工的出現，使得在第三帝國瓦解後即被視為禁忌的種族觀念，又再度活躍起來⁵³。

當然，外籍勞工在不同時代對文化衝擊的適應力會有所改變，而隨著其國籍、社會地位的差異也會有所不同。來自貧窮、落後較保守國家的外籍勞工，最容易面臨嚴重的社會文化衝突，外勞因受限於教育水準、語言能力之故，在文化、傳統、生活方式和習慣、思想、宗教上，無法跳脫原有的思考模式和處理態度的桎梏，這種文化上的異質 (Anderssein) ⁵⁴使他們產生嚴重的文化認同危機，面臨問題時多半只能以其原有的習慣及標準來處理，經常造成教育不良、不注重衛生及高犯罪率的負面形象；而從小就在德國生長或出生的外勞下一代，其自我認同、與父母溝通或與德國人的相處上，也會產生許多矛盾和自我定位的模糊，縱使他們受到祖國文化影響較少，教育水準也提高了，卻也同樣面臨歧視和融合困

⁵² Hans-Peter Baumeister (ed.), *Integration von Aussiedlern*, (Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 1991), p.22.

⁵³ Kurt Sontheimer & Wilhelm Bleek 著，張安藍 譯，*德國政府與政治*，(台北：五南，1999年)，頁 130-131。

⁵⁴ Hans-Peter Baumeister (ed.), *op.cit.*, p.23.

難的窘境⁵⁵。再加上社經結構中的附屬地位，在面對文化的嚴重衝突時，使他們選擇疏離或是同族群聚，以致於更難融入德國社會，縱使能跨過社會階級的限制，文化衝突還是會造成他們難以為德國社會所接納的後果。

戰後的德國在經濟狀況與實力上較歐洲其他國家稍好，且為了彌補二次大戰所犯下之罪行，德國接收及吸引了不少政治性或經濟性難民⁵⁶，造成德國政府財政上的壓力，一九九〇年兩德統一後，德國接受數十萬來自蘇聯及東歐國家的德裔民眾返國，使得德國就業人口增加；又因為德國沒能在統一後很快地消除東西間的隔閡與經濟發展的差距，東部居民普遍有次等公民的感覺，使得德國人排外心態較以前更為嚴重。但無論是在東部或西部，一些德國人總是將外籍人士當作其個人問題或國家經濟困難的代罪羔羊⁵⁷。歐洲聯盟本身就是一個全球最大的多元文化、多國籍區域，按理說該地區人口對不同文化的容忍性應當較大。但實際上，如果對某些政治團體不時拿「抵制外來威脅」作為爭取選票的策略仔細加以分析，便可明瞭中西歐範圍內除了根深蒂固的種族歧視原因外，戰後所執行的外勞政策非但沒有消滅種族隔閡，甚至還進一步地加強了對有色人種的歧見。

⁵⁵ 翁幸瑜，「德國實施外勞識字教育的具體做法」，*成人教育*，第 76 卷，2003 年 11 月，頁 43。

⁵⁶ 歐洲聯盟研究協會，http://eusa-taiwan.org/News_Analysis/，2004 年 3 月。

⁵⁷ 許仟，*德國政府與政治分裂與統一*，（台北：志一，1997 年），頁 200、208。

表 2-13：德國十大移民來源國 1995-2002 年

<u>1995</u>		<u>1996</u>		<u>1997</u>	
來源國	數量	來源國	數量	來源國	數量
總數	1,096,048	總數	959,781	總數	840,633
波蘭	87,305	波蘭	77,545	波蘭	71,322
土耳其	74,517	土耳其	74,144	土耳其	56,992
南斯拉夫	56,448	義大利	46,249	義大利	39,456
Bosnia and Herzegovina	54,623	南斯拉夫	44,547	南斯拉夫	32,702
義大利	48,309	蘇聯	33,701	蘇聯	28,927
希臘	35,283	葡萄牙	32,177	葡萄牙	26,619
葡萄牙	30,643	希臘	18,955	希臘	16,503
羅馬尼亞	24,845	羅馬尼亞	16,986	美國	14,931
希臘	20,381	匈牙利	16,571	法國	14,357
匈牙利	18,627	英國	15,794	羅馬尼亞	14,144
其他	645,067	其他	583,112	其他	524,680

(續前頁)

<u>1998</u>		<u>1999</u>		<u>2000</u>	
來源國	數量	來源國	數量	來源國	數量
總數	802,456	總數	874,023	總數	936,773
波蘭	66,263	南斯拉夫	90,508	波蘭	74,256
南斯拉夫	61,880	波蘭	72,402	土耳其	50,026
土耳其	49,178	土耳其	48,129	南斯拉夫	34,267
義大利	35,576	義大利	34,934	義大利	33,235
蘇聯	26,413	蘇聯	32,843	蘇聯	32,727
葡萄牙	18,819	羅馬尼亞	18,814	羅馬尼亞	24,202
羅馬尼亞	16,987	希臘	17,595	烏克蘭	18,470
希臘	16,036	美國	16,755	希臘	17,403
美國	15,987	烏克蘭	15,285	美國	16,523
法國	14,298	法國	15,261	匈牙利	16,056
其他	481,019	其他	511,497	其他	619,608

(續前頁)

<u>2001</u>		<u>2002</u>	
來源國	數量	來源國	數量
總數	977,701	總數	933,959
波蘭	79,033	波蘭	81,551
土耳其	54,695	土耳其	58,128
蘇聯	35,930	蘇聯	36,479
義大利	28,787	南斯拉夫	26,420
南斯拉夫	28,779	義大利	25,011
烏克蘭	20,307	羅馬尼亞	23,953
羅馬尼亞	20,142	烏克蘭	20,578
中國 (不包括台灣)	19,109	中國 (不包括台灣)	18,463
伊拉克	17,675	匈牙利	16,506
匈牙利	17,039	美國	15,466
其他	656,205	其他	611,404

資料來源：Statistisches Bundesamt (Federal Statistical Office)

戰後中西歐國家爲了彌補勞動力的不足，長年有計劃地引進大量來自第三世界國家的廉價勞工，從事待遇最低、就業最不獲保障的工作。在其立足點原就低下的境況下，外籍勞工的第二代也無可避免地繼承了所有的落後印象，以致於給

人一種錯誤印象，即社會地位的不平等係由種族素質所決定。這種錯誤觀念一旦樹立，繼而便容易得出「有色人種會把社會素質拉低，甚至增加社會負擔」的結論。此時如有任何人再提出「失業問題由外勞引起，寬容的融合政策會導致更嚴重的失業問題和混亂」之言論，同時該煽動之詞的確能夠嘩眾取寵和爭取到大批選票，其問題根源所在就更是不言而喻了。

極右主義在德國具有悠久的歷史，其思想淵源需遠溯自十九世紀的德國，乃至歐洲之各種思想，而戰後德國的極右主義在納粹的陰影下，一直有著與其他國家之極右主義不同的發展。德國在八、九〇年代，極右勢力藉著團體的暴力事件和政黨而活絡，再度成為德國社會不安的因素⁵⁸。

九〇年代以來，凡右派政黨執政的中西歐國家均普遍對客籍人士採取更加嚴格的管制措施，其主要原因自然是受國際大氣候的影響。全球各地區金融、貿易實力的巨大落差，始終使第三世界國家處於不利地位和受到激烈衝擊，八〇代起極右勢力在西歐國家普遍有抬頭的趨勢⁵⁹，而德國也因為外籍勞工人數的增加，極右勢力也隨之興起。一開始極右勢力並沒有受到輿論的重視，但隨著種族問題日漸被激化，接二連三地發生仇外暴力事件，極右勢力的興起才開始受到朝野的重視，原先德國政府在處理這種極右問題時優柔寡斷，從而加劇了這個問題⁶⁰。年輕人更是將仇外的情緒表現在街頭的仇外暴力上，據調查，德國有將近半數的青少年認為德國的外國人太多，而十七歲以下的青少年有 10%認為納粹主義是個「好主張」⁶¹，極右勢力對青少年的影響與毒害，已經成為長期影響德國社會安定的一大隱憂。普遍而言，德東人比德西人排外，德國再統一之後，面對德西的生活水準，德東地區民眾普遍喪失了自信心，面對之後在政治及社會結構上的不安全感，加上惡劣的經濟局勢，而將不滿情緒發洩在外來人口身上，認為外籍人

⁵⁸ 許仟，*德國問題新論*，（嘉義：南華管理學院，1998年），頁173。

⁵⁹ 許仟，*前揭書*，頁206。

⁶⁰ 彭懷恩，*德國政治體系*，（台北：風雲論壇，2000年8月），頁173。

⁶¹ 解放軍報，<http://www.pladaily.com.cn>，2004年3月。

口搶了他們的工作、分享他們的社會福利，造成了他們社會地位的弱勢，但事實上外勞所從事的工作大多為德國人所不願從事的低階勞力工作，具有補充性質，對德國的失業高低並無絕對之因果關係，故一般人民對外勞懷有敵意，只要應是不滿外勞分享社會福利資源，造成國家負擔。仇外的程度也受到教育及社會階層等因素的影響，知識階層(intellektuelle Schichten)的德國人，因其與外籍勞工的接觸明顯比藍領階級少，所接觸的也是教育程度與他們相當的外國人，因此他們常對德國人的仇外情節做譴責，不過這些聲援不足以形成政治力量，所以影響力有限⁶²。

右翼民粹政黨的興起也是八〇年代政治一大特徵，右派政黨的政策，大抵皆強調重振德國人熱愛祖國及服從的傳統精神，過分渲染民族主義與仇恨外來移民，儘管如此，極右政黨的活動大多都尊重德國的法律和秩序。根據德國的官方統計數字表示，目前德國約有 150 個極右組織，近五萬名極右份子；從一九九〇年德國統一以來，排外暴力事件從一九九一年開始激增，一九九二至一九九三年是排外暴力風潮的高峰，每年都有超過 2000 件以上的攻擊事件發生。固然在德國有各種「仇外」的徵兆，然而以此來認定全體人民的心態和政府的外國人政策，是不恰當的。為打擊極右勢力，德國政府相繼公佈了一些嚴厲的措施，在暴力行為的鬥爭中採取更果斷了行動：1.禁止右派政黨和團體之成立與活動，目前遭禁止的右翼團體有：The Nationalistische Front(NT)、Deutscher Alternative(DA)、Deutscher Kameradschaftsbund(DKB)等。2.警政與法律措施：一九九四年十二月，德國之「犯罪防治法」開始實行，其中大部分是為針對極右派團體參與排外暴力行為而定，舉凡加強公共場所的監控、對憲法中的「集會遊行自由權」加以修改、撥款幫助極右暴力事件的受害者等，並加強對青少年的反極右教育，目的在使青少年能以更寬容、民主的態度對待不同種族的人。自一九九四年德國犯罪防制法

⁶² 簡桂華，*德國再統一後外國人問題之研究*，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1999年，頁68。

實施後，這種情況就逐漸好轉，到一九九六年已降低至高峰期的 1/3 左右，不過偶有零星排外暴力事件發生⁶³，德國人和外國人之間的關係開始改善，但仍是政治上敏感的領域。

表 2-14：1990 年至 1996 年德國排外暴力事件統計

	暴力攻擊事件數目	與前年比較之成長率	謀殺案件
1990	309	----	0
1991	1492	+383%	3
1992	2639	+77%	17
1993	2232	-15%	3
1994	1489	-33%	0
1995	837	-44%	0
1996	781	-7%	1

資料來源：Federal Office for the Protection of constitution. *German society, "Combating Right-Wing Violence and Hate Crimes in Germany"* .

二、社會生活融合與教育問題

德國社會中的種族已不再是單向性的了，大量的外籍人口形成了另一種特殊的群體，進而形成了一種次文化。九〇年代在德國生活的外籍勞工的人數已接近六百萬人，儘管一九七三年德國政府制定限制外勞措施，外籍勞工人數卻仍在持續攀升，移民和政治難民也使得此一問題更為加劇。一九九〇年德國的勞工人口中就有超過 9% 為外籍人士；每十二個德國人民中就有一個外國人，其中外國人

⁶³ Alan B. Krueger / Jörn- Steffen Pischke, "A Statistical Analysis of Crime Against Foreigners in Unified Germany", *Journal of Human Resources* 32, 1997, p.197.

的社區分佈在德國境內不同的地區，大部分集中在大城市和工業中心。

超過三分之一的外國人是土耳其人(2000:20000 人)，其次是前南斯拉夫人和義大利人，分別約六十萬人，以及希臘人約三十萬人。儘管他們是政治利益的弱勢團體但卻不是非法的，且客籍勞工已被納入社會國家的行政體系中，德國不能輕易地驅逐他們，外籍勞工的確使德國付出了可觀的社會成本，例如居住問題、社會分歧等。所謂的居住問題，乃是因為一開始這些外籍勞工因受限於工作地點或經濟能力而需集居，但集居地區多於城市中老舊地區或工廠附近，生活環境惡劣、居住品質低落，這種幾近隔離的集居狀態，使得德國人與外籍勞工之間，除了工作之外很少有互動的機會，集居也擴大了這些地區與其他地區的區域差異，也擴大了社會階級與貧富差距，而逐漸形成了所謂的「外國人貧民區」(Ausländerghettos)⁶⁴。外籍族群以隔離的型式群居在一起，讓德國人更覺得他們格格不入，如此造成外籍人口更難融入德國社會，住所的隔離也影響到了外勞的下一代，形成了教育的隔離，外籍勞工的後裔也很難擺脫此一困境。

雖然從一九六四年起德國教育政策調整，外籍勞工的子女和德國人子女一樣享有受教育的權利，從一九七五年起，外籍移民子女的就學人口就以每年五萬名的速度成長，但這些外籍子女對於新環境的大多適應不良，或因外勞父母語言能力不足，子女在課業表現上遠不如德國人子女，尤其入境越晚的適應更是格外困難，適應不良或是心理負面影響，造成失學犯罪率的比例都偏高⁶⁵。80%的外籍勞工子女只能念到初級小學(Grundschule)或是普通中學⁶⁶(Hauptschule)。目前德國境內約有 1/4 的土耳其裔失業，以柏林為例，約有 42%的土耳其裔是找不到工作的，而在柏林大約 70%的土耳其裔青年只有普通中學的學歷(Hauptschule)，若想進入德國的實科中學(deutsche Realschule)學習技能，土耳其裔的青年擁有的機會

64 Phillip Martin, *The Unfinished Story : Turkish Labour Migration to Western Europe , with special referance to federal republic of Germany*, (Genave: United Nations Development Programme World Employment Programme, 1991).

65 翁幸瑜，「德國實施外勞識字教育的具體做法」，*成人教育*，第 76 卷，2003 年，頁 44。

66 5 至 9 年級。

卻是少之又少，而且其語言能力也需加強⁶⁷。

外籍勞工在第二代、第三代高生育率情況下，其人數大為增加，其中約有25%能獲准入籍，但他們對政府提供平等教育及訓練機會的要求卻至為積極，只是對該等外勞及眷屬施以教育、訓練需先克服語言障礙，其實施成本較高而帶給德國主管機關不少困擾。這些外籍子女受限於祖國文化的影響較深，語言障礙較高，受教育的比例也偏低，因而使他們缺少了向上層社會流動的競爭力，不足的教育使其更難在就業能力上和德國人競爭，而更惡化為社會的新貧或次級人民階層，這也是近年來外籍人口的失業率遠高於德國人的原因⁶⁸。

有些第二代、第三代外籍勞工子女雖在德國出生，對德文及德國環境熟悉，但因德國國籍法是採血統主義，規定未入籍的外籍子女必須在成年後回國。德國外國人法的規定，使他們都在雙邊的社會受到孤立，甚至德語和母語都不夠好，造成了所謂的雙文盲(Zweisprachige Analphabeten)。德國各邦都有針對外籍子女的教育政策，也都有採取雙語課程教學的學校或是多元文化的教學計劃，但是因為很多外籍家庭的狀況難以掌控(例如回教家庭對女兒的教育態度等)，因此這些政策未能奏效。德國沒有制定完善的移民政策，這樣的態度使得外籍勞工的處境相不利，縱使就學問題獲得改善，仍不能謀公職，因為宗教的關係，也不得在和教會有關的機構謀職，而成為了社會的新貧階級。

⁶⁷<http://www.daima.de/>，2001年8月。

⁶⁸ 德國世紀網，<http://www.china-a.de/>，2004年3月。

2000年底德國境內外國人失業率由18.4%降到了16.4%，但仍然比德國人的失業率高出一倍以上。

第三章 當前德國外籍勞工問題

當前德國的外籍勞工，依移入的時間先後來區分大致可分為：過去政策性引進的外籍勞工，而現在已成為道地的德國移民；另一種是從世界各地來到德國尋求政治庇護的難民以及經濟難民們；還有一種就是非法外籍勞工。因三種外籍勞工的型態大不相同，故本章將分別對這三種不同類型的勞工目前所產生及所需面對的問題分別探討。

第一節 移民勞工問題

目前在歐盟國家的人口結構中，外來移民已占了一席之地，在歐盟十五個會員國和瑞士、挪威等共十七個歐洲國家中，外籍人口占其總人口數超過 5% 的有八個國家，外籍人口比例最高的前三名分別是盧森堡、瑞士和比利時，德國第四，但是德國境內的外籍人口比例卻是全歐洲最多的¹。

德國晚近以來的外籍勞工大多來自東南歐國家，在德國長期居留的外籍人口大部分是來自非歐盟國家(non-EU nations)。以一九九二年為例，在德國約有六百五十萬的外籍人口，大約有四分之三來自非會員國家，而德國當時出生率的八分之一是外國人，且幾乎所有的外籍人口居住在市區，因而法蘭克福有 26% 是外籍人口，慕尼黑有 24%，而科隆、柏林、司徒加等也有 10%-20% 比例的外籍人口²。而之所以在德國會有如此數量龐大的外籍人士，主要是因為外籍勞工將其家屬接來同住之故。

接受外籍勞工的國家讓勞工的家族成員團聚皆是基於人道考量，根據《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)第十三條，每個人都有離開任何國家的權利，但沒有提到進入其他國家的權利，只有難民除外。不過，在宣言

¹ 中國網，<http://www.china.com.cn/>，2004 年 4 月。

² P. L. Martin, *Controlling immigration- A Global Perspective*, (Stanford : Stanford University Press, 1994), p.204.

第十六條中表示，每個人都有結婚的權利，所以家庭是「社會的基本單位」(fundamental group unit of society)，有受國家保護的權利；《歐洲人權保護公約》(European Convention for the Protection of human Right)也公認每個人都有和自己家人在一起的權利；而且《歐洲社會憲章》(European social charter)第十九條也說，國家必須盡一切的努力提供協助，讓合法在國內居留的遷移勞工和他們的家人團聚³。同樣的，國際勞工組織的《一九七五年遷移勞工建議書》(Migrant Workers Recommendation of 1975)也呼籲各國要盡力協助讓移民家庭能夠團聚⁴。讓移民和家人團聚，除了具有伸張人權的願望之外，也有其實際的社會因素，因為和家人生活在一起的勞工通常會比較安定，因此對社會較不會造成不當的影響。

德國在七〇年代曾企圖縮減外勞家庭團聚的權利，直到法院及法律依憲法保障條款予以駁回才作罷⁵。如今外籍勞工在德國生活已成事實，德國政府如何在兼顧國家本身利益之下，同時顧慮到外勞福利保障問題也是一項難題。以下就在德外勞的福利權保障及外籍勞工的入籍問題談起。

一、外勞在德的福利措施

德國外籍勞工的政策規範是依照《外國人法》(Ausländergesetz)的規定所辦理的。一九六五年通過的外國人法，其主要是規範外籍勞工的進入權、臨時居留、驅逐出境等議題，對於與外勞相關的權利義務並無具體之規範。儘管該法令在一九九一年有進一步的修訂，不過對外勞權利保護範圍仍屬有限，所以該法也一直被抨擊為是以德國政府本身利益考量為出發點⁶。雖然外國人法並無實際規範外勞福利項目，但依照德國憲法中的規定，也提供了外勞不少基本保障。許多德國憲法規範的權利都要求非德國人和本國人享有相同的待遇，如外勞家庭重聚權、司法權、人格發展之自由等，當然有些權利是外勞不得享有的，如工作的自由選

³ Peter Stalker.著，蔡繼光 譯，*國際遷徙與移民*，(台北：書林，2002年12月，頁59。

⁴ 焦興鎔，「規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢」，*月旦法學*，2002年，頁209。

⁵ Peter Stalker.著，蔡繼光 譯，*前揭書*，頁60。

⁶ T. Ansay, "The New UN Convention in Light of the German and Turkish Experience", *International Migration Review*25(4), 1991, p.835.

擇權、投票權等。而其他相關法令，如《就業促進法》(Arbeitsförderungsgesetz)、《企業組織法》(Betriebsverfassungsgesetz)、《商業活動法》等也提供了外勞勞動權利的保障⁷。

除此之外，國際公約與協定也是具體保護在德國的外籍勞工之重要依據，由於德國是歐盟的重要會員國，相關外勞的國際法及歐洲區域法也對其具有約束性，尤其歐洲的人權公約更賦予個人向國家提出控訴的權利，由此也可瞭解到，法院的相關判決在外勞權益的保護的效用上也是不容忽視的。此外，真正和外勞權利相關的還是和各國之間的雙邊協定，舉凡勞動條件、社會安全給付等都是規範在個別國家雙邊協定中，因此雙邊協定之有無也成爲外勞是否有福利之關鍵⁸。上述法令共同建構起德國外勞的福利權利保障，這些福利項目散置於不同法令上，比較重要的福利項目包括：

(一)團聚和居留權：依德國憲法第六條規定，外國人和本國人在家庭保護上享有同等的保障。不過在八〇年代早期，由於外勞問題日益嚴重，德國要求外籍勞工必須在結婚後三年才能將眷屬接來同住，而德國法院也承認該項決議和憲法不衝突。在外籍勞工居留權方面，通常當外勞持續合法居留德國超國五年的時間，則可擁有長期居留許可(Aufenthaltserlaubnis)，而當外勞已在德國社會合法居留八年後，則可獲得永久居留權(Aufenthaltsberechtigung)⁹。

(二)勞動條件：《企業組織法》第七十五條規定，禁止任何因國籍而產生的工作歧視。因此外籍勞工在工資、工時、有給休假、產假和勞工法院的保護等方面都享有和本國勞工平等的待遇，而且也納入法定退休、健康以及意外事故保險制度內，至於外籍勞工在罷工權、年金給付、獎金及津貼等也一樣享有同等待遇¹⁰。

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, pp.834-84.

⁹ K. Hailbronner, "Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts". *Neue Juristische Wochenschrift* 43, 2153. 1990, p.173.

¹⁰ T. Ansay, *op.cit.*, p.839.

事實上德國政府給予外勞勞動給付待遇與本國人相同的原因，還是考量到爲了維持社會的安定，避免因外勞過低的待遇而造成替代效果，影響到本國勞工的權益；外籍勞工並且可在工會的同意下，享有和資方集體協議工資給付的事宜，以及參與審議未在薪資給付協約內規定的爭議事項¹¹，這樣的作法可同時達到外勞福利保障及穩定國內勞動市場之目標。另外，在外勞的工作自由選擇權上，雖然德國憲法禁止外勞享有該項權利，不過在《就業促進法》(Arbeitsförderungsgesetz)中規定給予工作超過五年的外勞享有工作選擇許可權。然而這項權利卻只提供給歐洲共同體公民，非共同體的外勞並無權享有¹²。

(三)社會安全：有關德國外籍勞工在社會安全方面的規範，除在要求給予外勞及本國勞工相同待遇下，另外提供失業救濟、健康保險、年金、住宅津貼等社會福利項目¹³。事實上社會安全的平等對待幾乎是國際的一般性原則，其對德國政府也具有約束力。不過仍有一些外勞因停留時間及身分因素而不能享有，德國政府規定入境天數低於四十五至五十天者，不能加入社會安全體制，因此一些季節性外勞、計畫性外勞、特殊工作目的外勞也因此無法享有這方面的福利¹⁴。九〇年代德國政府所採取的新型態引入計畫性工人的方案，有關這類工人的社會保險，除了個別國家因不同雙邊協定而有不同的細項規定外，大體上這些外勞的社會安全仍以參加其原來所屬國之體系爲主。因此其保險費之繳交，主要是由其所負責的公司按原屬國家的費率繳交¹⁵；而對於在雙邊協定中並無提及社會保險協定之國家，如土耳其、葡萄牙等，德國政府對這些國家外勞離開德國時仍支付養老金，或允許其領回所繳交的社會安全保險費作爲補償¹⁶。

¹¹ H. Werner, *op.cit.*, p.79.

¹² T. Ansay, *op.cit.*, p.838.

¹³ H. Werner, *op.cit.*, pp.83-84.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ 楊秀玲，「失衡的西德外籍勞工政策」，*台灣經濟研究月刊*，1987年，第12卷第10期，頁43。

(四)告知權與教育權：在引進外勞的過程中，德國政府注重駐外單位提供外勞有關德國工作和情況的資料，以增加外籍勞工對德國的基本瞭解；另外，對於一些因語言上的困難所造成的不公正判決與契約，德國法院也都加以否定，如外勞的工作契約若不是使用該名外籍勞工所懂的文字或母語來表達，則法院就不承認其效力。而在增進外勞德語能力上面，德國的國民大學(Volkshochschule)等文教機構也提供德文課程，作為幫助外國人克服語言上的障礙¹⁷。

(五)工會參與權：對外勞而言，工會的參與權利是被保障的，合法的外籍勞工得以加入工會、在經營協議會中擁有選舉權和被選舉權、適用法令規定的勞動條件等。不過和外勞關係更大的是德國工會對外勞的態度，德國工會對外勞的接納是促成外勞享有社會福利的重要動力。基本上德國總工會(Deutsche-Gewerkschaftsbund)一開始對外勞的引進是持反對態度的，不過隨著引進人口的增加，德國工會認為外籍勞工的勞動力，對德國的整體經濟與社會發展具有重要及正面的貢獻，因此主張更進一步整合外勞在德國的福利。不過由於工會的地位高低會造成外勞參與及發揮工會力量程度的不同，而德國的工會地位在歐洲各國中屬於較高者，因此提供了在德國的外籍勞工許多的保障¹⁸。以在德國的義大利籍外勞為例，一九五三年招募義大利籍外勞後即立刻享有平等工資待遇及社會安全的保障，而這正是德國工會爭取的結果¹⁹。另外，許多外勞福利如住宅提供、權利保障、家屬團聚權等，也都有賴工會的爭取才獲得²⁰。德國工會之所以能在外勞政策發揮一定的影響力，其實還是和德國本身獨特的資方、勞力、政府三方決策體系完善。以德國聯邦就業總署為例，其行政決策之構成即由勞資政三方代表所組成，因此在決策時可以顧慮到彼此的利益，因此在外勞引進之初，並未受到

¹⁷ 廖為仁，「瑞士、德國外籍勞工許可及管理制度之介紹」，*就業與訓練*，1996年，頁65。

¹⁸ 莊國良，*國外外勞福利政策之制度與經驗*，中正大學勞工研究所碩士論文，2001年，頁45。

¹⁹ J. Vranken, *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. (London, 1990), p.57.

²⁰ *Ibid.*

勞工團體的幹預，而在引進終止之際，也未有太大的資方反彈²¹。也因為工會在決策上具有一席之地，進而影響了外勞的福利。

除了上述提供的權利保護外，一九七三年起終止外勞招募，大量的外勞滯留德國境內，也促使德國政府提供相關服務鼓勵外勞歸國。除了提供歸國補助金外，德國政府更提供歸國外勞關於在母國就業上的建議和輔導，並提供外勞返國之規定、職業適應等問題的諮詢服務。一方面鼓勵外勞返國，另一方面也保障外勞歸國後的工作狀況²²。

從上述來看德國外勞的福利享有，由於德國政府的寬厚態度而有極完整的保障。在平等對待的原則下，使外籍勞工無論是在社會安全、勞動條件、家庭等項目都能有基本的保障。從中我們可歸納出德國外籍勞工福利體系的特色：首先，德國政府對外勞的保障主要是透過國內法的規範、國際公約的規定，架構出外勞福利的基礎。在此基礎上又藉由個別外勞輸出國之間的雙邊協定，確保了外勞在權利享有上更實際、更細緻的依據。同時在承認法院判例的效力下，才使整個制度更為完備。換言之，除了國內立法外，對國際法的尊重遵守，雙邊協定的內容制定以及法院判例是使在德國的外籍勞工能享有更完善福利的重要因素²³。

不過德國對於外勞福利的提供，有分為歐共體國家和非歐共體國家，通常給予共同體公民之保障係按照相關歐洲共同體法令，有較為具體的福利給付；而對於非歐共體國家之國民卻僅能依照個別協定來提供保障，因此德國的外籍勞工在福利享有上具有差異性²⁴，換言之，對那些來自非歐共體國家之外勞的福利保障，常不如德國公民或是歐洲共同體公民。

²¹ 廖為仁，*前揭文*。

²² *同前註*。

²³ *同前註*。

²⁴ 莊國良，*前揭書*，頁 48。

另一方面，在德國外勞福利政策上，因為考量外勞福利而造成和外勞政策目標相矛盾的情形，如因允許外勞家屬的依親權，卻造成更多外籍人口進入的情況來看，由此可知外勞引進成本的大幅增加，主要並非來自外勞對本國福利體系的使用或是其所帶來的社會問題，其真正的問題出於隨之而來的家眷所衍生的成本上。開放依親權似乎和整個外勞政策的走向-減少外勞數目相違背，然而，若基於這樣衝突的存在而完全斷絕外勞福利提供，或者是提供更完備的外勞福利兩種做法，都無法在外勞福利和國家利益間取得最大平衡。

德國政府雖就外籍勞工在社會福利上之平等待遇給予保障，但一般而言外籍勞工仍受到相當的歧視，勞工行政主管機關除需加強察稽對在勞動條件上歧視外籍勞工的雇主加以嚴格逞罰，以避免壓榨勞動力的情況發生外，另外，並責成雇主改善勞動條件與工作環境，以改善外籍勞工之工作狀況。

二、國籍問題

德國在六〇年代大量引進的外籍勞工，到了九〇年代，大部分已在德定居相當長的一段時間，將近一半的外國人在德國至少生活了十年，30%已經在這裏生活了二十年或更長時間；在德國居留了至少十年的外國人中，大約九十萬人年齡在二十五歲以下；三分之二的青少年是在這裏出生的²⁵，但是他們仍被德國社會視為「非德國人」(Nicht- Deutsche)，在德國的身分仍是屬於外國人。雖然德國憲法中規定非德國人和德國人享有相同的權利，以保障他們的公民自由，譬如言論自由和集會結社自由等，也賦予外籍勞工永久居留權，但是有些權利卻是外籍勞工所不能享有的，如工作的自由選擇權、任公職、行使投票權等。而這問題癥結在於他們沒有德國國籍，也就是說他們並非真正的「德國公民」(deutsche Staatsangehörige)。出生於德國的數代移民後裔仍保留著外國人的身份，而那些出生在其他國家的具有德國血統的人，卻可以要求取得德國的公民資格。

²⁵ 德語德國網站，<http://www.dedecn.com/dgk.htm>，2004年4月。

雖然社會上也有提議，賦予合法居住在歐洲的非歐盟會員國居民，享有地方選舉的投票權，但至今各個會員國尚未有此等法規的制定，大部分是憲法上的限制。但是要促進外勞及其家屬在社會的融合，必須讓此外籍移民享有該國全部的公民權²⁶。

關於申請入籍德國的問題上，取得德國國籍最早的相關規定是一九一三年的《國籍法》(Rechts-und Staatsangehörigkeitsgesetz, Nationality Act)，當時德國國籍的取得原則是屬人主義，只有德國男性公民的子女才能取得國籍²⁷，入籍是建立在血統、而非出生地的基礎之上的。申請歸化為德國人的費用也相當昂貴，無論申請人收入為何，成人的費用一律五百馬克；跟著父母一起歸化的兒童，每人一百馬克。只有少數特殊的例子可以不需付費²⁸。

從一九一三年國籍法之後，德國國籍的規定一直沒有改變，直到一九九一年新《外國人法案》生效後，原本沿用了幾乎一個世紀的規定才被修正。歷來德國國籍取得方式可歸納出：屬人主義和排除雙重國籍等兩種情況，嚴格的屬人主義使得德國國籍的取得困難，以至於在德國長期居留的移民，雖然在許多方面已經和德國人沒有差別，但卻因為血緣這個無法改變的因素而不能歸化為德國人。德國社會中高比例的外國人就是因為嚴格的屬人主義原則所造成的。

在新《外國人法案》中，將外籍人士申請入籍的規定於第二十七條第二項之中，該名外國人需擁有達八年以上的長期居留權(Aufenthaltserlaubnis)，或擁有三年以上的無限期長期居留權(unbefristete Aufenthaltserlaubnis)，且擁有特殊情況居留權(Aufenthaltsbefugnis)，並可透過工作，財產或其他方式自行負擔生活費用，且必須繳納六十個月的德國法定年金保險義務(Pflichtbeiträge)，或自願性的繳納(freiwillige Beiträge)其他相等的保險，並且此人必須符合在最近三年內，沒有被判刑超過六個月的青少年拘役或監禁(Jugend-oder Freiheitsstrafe)或被判易科至少

²⁶ Manfred Harrer, 「歐市的外籍勞工政策」, *戰略生產力*, 2003年, 頁129。

²⁷ 1974年以後, 德國女性公民的子女也可獲得德國籍。Helmut Rittstiegl, *Dual Citizenship: Legal and political Aspect in German context*, (England, 1994), p.114.

²⁸ *Ibid.*

一百八十天罰緩(Tagessätze)等條件。

比較起來，《外國人法案》賦予歸化申請者更優惠的法律地位。修正後的申請規定為²⁹：

- (一)申請年齡限定在十六到二十三歲之間
- (二)申請人享有無限期居留權；並在德國合法居留八年以上
- (三)申請人在德國受教育六年以上，其中包括四年的基礎教育
- (四)申請人必須宣告放棄原國籍

這種優惠也提供給在德國居留滿十五年，經濟狀況良好，足以支付個人及家庭生活費用者；甚至是因為不可抗拒的因素需在德國居留滿十五年者，亦得隨其歸化。但若申請者曾經被控犯有重罪或攻擊的罪行，或曾參與政治目標的暴力活動或威脅使用暴力並因而遭到驅逐者；或其歸化之行爲會影響到德國之自由民主與安全者，則德國政府不會准許其歸化爲德國公民³⁰。

過去德國是唯一採取屬人主義的歐洲國家，德國人的後代有權要求德國國籍，東歐和前蘇聯的幾百萬所謂德意志人，只要進入德意志聯邦共和國境內，即可得到該國國籍。相反的，德國境內的數百萬土耳其人和其他外籍人士就算是土生土長，也得不到德國國籍。而且傳統上，德國民眾將外國人分等級，較高級的是來自北歐及西歐的白種人，其次是南歐，再其次是非歐洲地區的外國人。社會學者 Alfred Schütz 認爲外籍人口的最大問題是：無法融入德國文化及文明的模式；並且認爲要「像德國人一般地思考」(Denken wie üblich)才是融入德國社會的基準³¹。也許德國的種族優越思想，是一直以來德國政府不輕易將入籍條件放寬的主要原因。

²⁹ Roger Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, (Cambridge, 1992), p.173.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Peter Herdegen, *Fremdenfeindlichkeit: politische und pädagogische Reaktionsmöglichkeiten*, (Gegenwartskunde, 1992), p.482.

第二節 非法外籍勞工與難民問題

隨著全球化進程的發展，經濟發達程度兩極分化形成的差別，產生了大規模的移民，一些躲避戰火和懼怕迫害而逃離本國的人，也加入了獲得更好的工作、與親人團聚等原因而出國的人流，移民和難民也成加入了世界範圍內的人口遷移和流動的行列。據估算，二十世紀末有一億五千萬人口生活在出生國之外的地區，約占世界總人口的 2.5%，其中約有 10% 為難民³²。

而歐盟國家近來遇到最為令人困擾的問題之一，也就是非法移民和難民庇護問題。目前歐盟會員國的移民政策已逐漸發展出兩大方向：1. 鼓勵會員國之間人民的自由流通；2. 減少第三國移民進入。各國也想盡辦法要減少因人道理由而不得不接受的難民，同時嚴格控制邊界以防堵非法入境的移民。上述兩種移民也同樣是歐盟的最主要國家—德國所遭遇的問題。

一、非法外籍勞工

所謂非法外籍勞工(Illegal Foreign Workers)，Roberts 的定義是「未獲准享有工作權利，卻仍然在本國境內就業的外國人」³³。Briggs 則依外籍勞工入境的方式合法與否將其分為兩類：(一)非法入境：指秘密進入或付費給當地仲介機構的方式，走私進入後再非法就業者，此一類型的非法外籍勞工稱為「未經允許而進入的勞動者」(Undocumented Workers)。(二)合法入境：指持合法簽證入境但違反簽證內容，此一類型非法外籍勞工即所謂的「護照濫用者」(Visa Abusers)；並可再細分為三種情況：1. 逾期居留；2. 從事與簽證內容不符之活動；3. 偽簽證³⁴。綜上所述，非法外籍勞工即是：在非本國境內就業的勞動者，其入境方式或為違

³² 中國網，<http://www.china.com.cn>，下載日期：2004 年 4 月。

³³ Harold S. Roberts, *Roberts' Dictionary of Industrial Relations*. (Washington DC: The Bureau of National Affairs, 1986).

³⁴ 許文源，*我國非法外勞管制政策之研究*，中正大學勞工研究所碩士論文，2000 年，頁 24。

反該國法律規定；或為合法入境但沒有工作權利卻逾期居留並就業者；或為在合法居留期間所為和簽證核准內容不符者，皆屬之。

雇用非法外籍勞工最大的爭議點，莫過於對遷入國勞動市場的影響。歐洲各國非法僱用的外籍勞工正逐漸在增加中，主要是全球化始得人員流動大增。而最常被雇主引用為雇用非法外籍勞工的理由為：「在本國境內找不到勞動供給來源」。可能的情況有二：一、真的缺乏勞動供給來源；二、無法吸引勞動供給來源。若為情況一，若此時雇用非法外籍勞工，就勞動市場的影響而言可能會是一種互補作用。若為情況二則可能的原因會是待遇過低、工作環境惡劣或是其他相關條件無法吸引勞動者，但若是在這種情況下雇用非法外籍工，非但對本國的勞動者不公平，也會對國內的經濟、社會乃至於政治造成莫大的影響³⁵。

外國人到德國就業必須先取得工作許可證(Arbeitsbewilligung)，工作許可證統一由聯邦就業總署發給，除歐盟會員國家人民外，來自他國的外籍勞工必須先申請核准，取得德國之居留許可權(Aufenthaltsgenehmigung)之後，才准予在德國境內就業，若無此兩項證明文件，即是非法外籍勞工。以下先就德國的居留許可權種類做一介紹，依照外國人士在德居留的理由及目的可將居留許可以分為四類：1.永久居留權(Aufenthaltsberechtigung)、2.長期居留權(Aufenthaltsurlaubnis)、3.特殊情況居留(Aufenthaltsbefugnis)、4.特定目的居留(Aufenthaltsbewilligung)等種³⁶。其中「永久居留權」是最具保障之居留許可種類，具有不受限制的居留權利，進而可申請入籍德國；「長期居留權」是根據該名外國人的身分而給的，如與德國人通婚者，或是前來依親者，且其親屬擁有永久居留權資格，他們初入境時的居留權雖為有期限，但可申請延長為無限期長期居留，甚至可申請入籍德國。申請無限期長期居留或是永久居留權的外國人，都需經過兩階段的居留確認，除了第一階段確定有長期居留資格外，還必須擁有五年以上的長期居留權，

³⁵ 吳家聲，「基層勞力短缺與外籍勞工問題」，*勞工行政*，第18期，1989年，頁373。

³⁶ Winfried Kissrow, *Ausländerrecht*, (Köln: Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH, 1991), p.2.

且符合其他法定條件時，才可申請無限期的長期居留；而持有三年以上的無限期長期居留權，才可申請永久居留權³⁷。另外，「特殊情況居留」發給基於人道因素或政治因素而長期居留德國的外國人，如難民；「特定目的居留」，則有目的和時間的限制，如留學、探親等。

德國一九七八年所修訂的外國人法中規定，初次申請居留權者原則上核發一年為限，其後每滿兩年需申請延期。於連續合法居留滿五年以上者，如符合下列條件，則得核發長期居留許可：

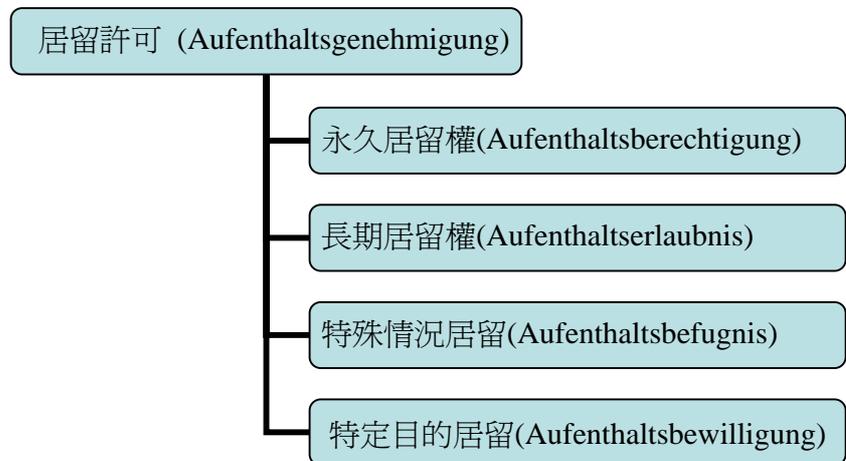
1. 本人依工作許可準則取得工作許可。
2. 得以用德語做簡單溝通。
3. 本人及家屬有合理之住宅可供居住。
4. 共同生活之子女在居留地接受教育者。

上述合法長期居留許可之規定，亦適用於外籍勞工之配偶及其子女。如申請人具備充分德語能力，且其配偶或父母已有居留許可者，則縱使未滿五年之居留，亦得核發長期居留許可。外籍勞工如遭失業，且居留許可於失業之時屆滿者，也不會因此喪失失業救濟金及失業救助請求權，依聯邦法院的見解，需於聯邦就業總署經一年職業介紹之努力，仍無獲得工作時，始得依就業促進法終止經濟上的給付³⁸。

³⁷ *Ibid.*

³⁸ 柯雨瑞，*外籍勞工之聘僱與管理*，（台北：三鋒，1996年），頁41-42。

表 3-1：德國居留許可之分類



至於德國的工作許可方面，一九六九年德國公佈施行的《就業促進法》，規定外籍勞工就業需經「聯邦就業總署」核發「工作許可」，一九八〇年「聯邦勞動與社會安全部」依據就業促進法訂定工作許可準則，規定核發工作許可證的詳細條件，包括其種類、適用範圍、有效期限、撤銷及申請程序等。依其種類可分為「一般工作許可」和「特別工作許可」³⁹：

「一般工作許可」是視地區性的勞動市場狀況後才予以核發，通常是德國本國勞工及歐盟會員國勞工填補後仍有空缺，才予以核發。其效期通常為兩年，適用對象大致如下：

1.外勞的配偶，並合法居留持續四年以上者；但若其工作所屬行業為勞力短缺者，最低居留期限則得減為兩年。

2.十六歲以前進入德國之外勞子女，其後合法居留持續兩年以上者。

³⁹ 柯雨瑞，*前揭書*，頁 43-44。

3.提出難民資格申請後，在德國居留五年以上者。

4.從東歐輸出的勞工，並以簽訂聘僱契約、季節契約而任職者。

其又可區分為兩類，一類僅限於特定企業的特定職業活動，另一類則無上述限制，但僅得於特定地區內工作。聯邦就業總署得依職權衡量工作許可之限制程度，也就是對當事人的申請具有相當大的裁量權。但因歐洲聯盟要求其會員國保障其他會員國國民進入其領域工作，及從事經濟活動的權益，因此上述的規定不適用於歐盟會員國國民。

除此之外，「特別工作許可」亦可分為兩種，一種是「五年期特別工作許可」，另一種是「長期特別工作許可」。其中五年期特別工作許可適用對象為⁴⁰：

1. 自工作許可生效起，在德國持續居留五年，合法受雇工作者。
2. 配偶為德國籍人士者。
3. 合法居留德國，且享有庇護權或持有有效難民證明者。
4. 十八歲以前進入德國之外籍勞工子女，已經接受過一定程度的普通教育，或與職業訓練機構簽訂訓練合約者。
5. 外商合資公司等人員。

另根據《工作許可準則》第四條規定，外國人合法繼續居留滿八年，且符合上述其他條件者，可取得「長期特別工作許可，且無效期上的限制」。

許多雇主為逃避負擔保險費及降低勞動成本，便大量雇用沒有工作許可證 (Arbeitsbewilligung) 的外籍勞工，這些非法進入且居留的外國人中，很多都是在多麼不利的條件之下都願意接受工作的人，主要原因是因為他們沒有合法工作權，許多勞工保護法令在他們身上都不適用，因此雇主可以任意在勞動成本上對其採

⁴⁰ 柯雨瑞，前揭書，頁 41-43。

取差別待遇，以節省勞動成本。這種僱用方式對於雇主而言，支出的遠比僱用本地勞工或是合法外籍勞工來得低廉，因此雇主的此一行爲，通常不會考慮任何發生在下層結構與社會上的隱性成本，也就是說勞動者擁有合法工作權利與否，對雇主而言並不具有任何意義⁴¹。有些對雇主態度的研究中更發現，他們對此一非法行爲都表現出「不認爲是違法」(See-No-Evil)的態度⁴²，因此僱用非法外籍勞工，很明顯的對一般本地籍勞工及合法移入的勞工形成了嚴重的威脅。

德國政府在打擊非法外籍勞工的做法上，一方面使已經長期定居的外籍勞工合法化；另一方面對於未經合法程序就將外籍勞工引進並媒介工作者，規定可處三年以下有期徒刑；對僱用無工作許可證之外籍勞工的雇主，也可處三年以下有期徒刑或罰金。德國政府於一九八五年修正就業促進法，對僱用非法外勞的雇主、仲介業者以及非法外勞加重處罰，其採行的處罰措施如下表 3-2⁴³：

⁴¹ Phillip L Martin / Ark J. Miller, "Guestworkers: Lessons from Western Europe", *Industrial and Labor Relations Review* 33(3), 1980, pp.315-330.

⁴² 許家聲，*前揭書*，頁 379。

⁴³ 黃文鐘，*我國外籍勞工管理制度與政策之研究*，中興大學公共政策研究所碩士論文，1996 年，頁 60。

表 3-2：德國非法雇用外勞的處罰措施

	處罰措施
雇主	(1) 針對以極顯著不利條件雇用無工作許可證者，處一年以下刑罰並科處十萬馬克以下之罰鍰 (2) 針對利用偽裝的承包契約偷渡雇用非法外籍勞工者，處三年以下之刑罰
仲介業者	(1) 規定仲介業者應遵守職業介紹國外招募外勞及工作許可之義務，每半年必須申報仲介外籍勞工概況，違反者科處一千馬克以下之罰鍰 (2) 針對以極顯著不利條件推介無工作許可證者，處三年以下刑罰，累犯者加重處六個月以上五年以下之刑罰
外籍勞工	(1) 外籍勞工無勞動許可而受雇工作者，得科處一千馬克以下罰鍰 (2) 就職於營建業娛樂業等暗藏不少非法勞工之就業者，需要隨身攜帶證明文件，以便隨時做必要的查驗

理論上，非法外籍勞工雖有對於遷入國勞動市場的影響有正反兩面，但卻唯有在經濟景氣持續繁榮時，才會對勞動市場起互補效果，並可能因而有助於移入國的經濟成長和工作機會的增加。除此之外，由於非法外勞的數目難以掌控，若任憑非法外勞在國內到處流竄，不只會造成勞動市場秩序的混亂，長期可能造成勞動者低工資和產業界生產力低落的後果。更有學者認為若市場上沒有非法外籍勞工存在時，雇主自然會有諸如提高現行工資、提升管理技巧讓工作內容更具吸引力或是機械化、自動化等；或許非法外籍勞工會提高短期的國民生產總額，

但卻不會使生產力提升與生產結構的改變⁴⁴。非法外籍勞工的居留身份，雖在德國無法得到任何形式的保障，但隨著時間的累積，他們學習到當地的語言，得以累積在當地的工作經驗，其個人的待遇就可能與當地勞動者或是合法外籍勞工相當，其居留身份的合法與否對他們而言並無任何影響，故非法外籍勞工數量才會有增無減，但由前述可知，非法外勞人數過多對一個國家必定會產生不良的影響，因此維護合法打擊非法是每個現代化國家所勢在必行的。

國際勞工組織對非法外勞的態度，一向是反對非法外籍勞工的雇用，此一立場迄今未變。隨著非法移民的日漸增多，國際勞工組織不得不面對此一新形勢，而制定新的國際勞動基準，一九七五年通過的《第一百四十三號遷移勞工(補充條款)公約》(Migrant Workers (Supplementary Provisions)Convention, 1975(No.143))，對遷移勞工及其家屬在就業、職業、社會安全、工會及文化權利、個人及集體的自由等，要求享有平等的機會和待遇⁴⁵。此公約一方面希望能剷除非法外籍勞工所衍生之問題，另一方面則是要對合法外籍勞工給予平等之機會和待遇。

另外，聯合國大會在一九九〇年十二月十八日《遷移勞工及其家屬權利保障公約》(International Convention on the Protection of the rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990)中也規定，於公約之第六部分，要求締約國包括過境國在內，應適當合作防止和消除不法的人蛇集團，以及雇主的不法雇用，以促進國際移民勞工及其家屬合情、合理、合法的環境。該公約在前言中明白揭示，有關遷徙的人道上問題，在非法遷徙的案件中最嚴重，因此保障他們的基本人權的同時，也要採取適當行動及消弭遷徙勞工的秘密活動及黑市交易⁴⁶。此公

⁴⁴ Ray F. Marshall, "Immigration: an International Economic Perspective", *International Migration Review* 18(3), 1984, p.601.

⁴⁵ 行政院勞委會職訓局，*外勞引進對我國社會所造成的影響*，2000年12月，頁17-18。

⁴⁶ 國際勞工組織在第97條公約規定：凡促進秘密或非法移民入境者，應受適當刑罰。因此防止非法遷移勞工產生，也一直是國際勞工組織的目標。

約的目的，在達成防止不法移民勞工及保護移民勞工之基本人權。但對此欲達成兩相對立目標的政策，是否能平衡點，在其執行上仍有問題存在⁴⁷。

二、難民收容問題

廣義的難民係指：「個人因環境因素，為追求自由與安全而逃難。逃難之目的地並非要素，理由可能有很多種。例如：逃避壓迫、生命財產之威脅、迫害、剝奪、貧困、戰爭、內部糾紛及地震、水災、旱災、飢荒等天然災害。⁴⁸」而狹義的難民則偏重於受迫害恐懼而離國者。依照《日內瓦難民公約》(Convention Relating to the Status of Refugees)規定，難民係指「因為其種族宗教國籍隸屬特定社會團體或由於政治信念，因而引起遭迫害的恐懼，以致居處在其國籍之外的國家，…」⁴⁹，此乃一般之難民概念。

所謂「收容」，依一般的社會觀念係對無力維持生活或無力自保者所做的救濟措施⁵⁰，《世界人權宣言》第十四條第一項規定：「人人有權在其他國家尋求和享受庇護以避免迫害」，而且為了確保人人享有基本權力和自由不受歧視的原則，進而有「關於難民地位公約之簽訂」⁵¹，此外聯合國在一九六七年的《國境庇護宣言》(Declaration on Territorial Asylum)中，亦正式承認給予難民庇護的重要性⁵²。

難民雖是全歐國家都面臨到的問題，但因德國對於政治庇護的規定比其他國家寬鬆，同時社會救助措施明顯優渥許多，所以難民問題在德國尤其嚴重。到西

⁴⁷ 焦興鏞，「規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢」，*月旦法學*，2002年，頁212。

⁴⁸ 王福邁 譯，Guy s. Goodwin-Gill 著，*國際法與難民*，(台北：中正，1990年)，頁13。

⁴⁹ 李震山，「論德國關於難民之出入境管理法制—以處理請求政治庇護者及戰爭難民為例」，*警學叢刊*，第30卷第1期，1999年7月，頁245-247。

⁵⁰ 陳文雄，「收容與遣返外國人之法律問題」，*警學叢刊*，第28卷第2期，1997年9月，頁240。

⁵¹ 「關於難民地位公約」之序言。

⁵² 鄭立民，「從美國移民法論難民處理方式」，*警學叢刊*，第30卷第2期，1999年9月，頁151。

歐國家的難民有 60-70% 會轉往德國，光一九九〇年德國就吸引了超過十九萬難民，占流入歐盟國家難民數的 46%⁵³，一九九二年也接受了歐盟境內尋求庇護的 90%⁵⁴。

德國外國人入出境管理相關法令中，涉及外國人收容制度者主要有：《外國人入境德國及居留法》(Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet)⁵⁵、《庇護程序法》(Asylverfahrensgesetz)⁵⁶與《聯邦國境保護法》(Bundesgrenzschutzgesetz)⁵⁷。《外國人入境德國及居留法》簡稱《外國人法》，其前身爲一九三八年八月二十二日公佈施行之《外事警察條例》(Ausländerpolizeiverordnung)，該條例對於外國人在德國境內居留有概略的規定。一九六五年十月一日生效之《外國人法》則進一步規定外國人入境、護照、身分證明、政治活動以及庇護等事宜，成爲外國人入出境管理之主要法律規範，其後幾經修改，特別是庇護程序法於一九八二年一月十六日公佈後，刪除第二十八條至第四十六條，變革最大。

德國庇護權之法源基礎來自西德的《基本法》第十六條第二項第二款之規定：「受政治迫害者，享有庇護權」(Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht)⁵⁸。任何人只要因爲其種族宗教國籍社團政治立場等受到迫害，都可以要求政府基於人道理由，提供他們協助與保護而進入德國，並在德國進行申請庇護的一切程序，德國政府也會照顧一切的生活所需。德國之所以有較其他國家寬鬆的政治庇護權規定，且比其他國家更優渥的保障，大多是基於歷史因素而抱著一種贖罪的心態。

西德基本法通過後的初期，申請庇護權的難民並不多，從一九五三年到一九

⁵³ 比起法國 5 萬 6 千名，瑞士 3 萬 6 千名，瑞典 2 萬 9 千名，德國明顯高出許多。 “Wer will Menschen das Antun?” *Der Spiegel*, 46/1992, p.42.

⁵⁴ 德語德國網站，<http://www.dedecn.com/dggk.htm>，2004 年 4 月。

⁵⁵ 李震山 譯，「德國外國人法」，*新知譯粹*，第 9 卷第 2 期、第 4 期與第 10 卷第 1 期，1993 年 6 月、10 月與 1994 年 4 月。

⁵⁶ 李震山 譯，「德國庇護程序中有關入出境之規定」，*新知譯粹*，第 10 卷第 4 期，1994 年 10 月，頁 24-27。

⁵⁷ 許文義 譯，「德國聯邦國境保護法」，*新知譯粹*，第 12 卷第 5 期、第 6 期，1996 年 12 月。

⁵⁸ P. L. Martin, “Germany: Reluctant Land of Immigration”, *Controlling Immigration*, p.206.

六八年間約只有七萬人申請；到了一九七九年及一九八〇年則為土耳其軍事政變而大幅增加至十萬人。自八〇年代後期以來，難民大量從前蘇聯和其附庸地區湧進德國申請政治庇護，統一之後的德國，以難民身份進入德國的外國人，已成為入境德國的外籍人士的最大宗，形成了特殊的「難民群」(Zuwanderungsschub)，一九八八年人數一下子增加了十萬人，到了一九九一年更增到二十五萬人之多，一九九二年的申請人數甚至超過五十萬人。其中，中東歐難民占申請政治庇護難民總數的 41%，雖然有如此多人到德國申請庇護權，但真正能獲得核准的數目卻非常少，平均一年不超過 10%⁵⁹。

德國的外國人法經過數次修改，其中以一九八二年廢止關於移民的法條，將與庇護權相關的內容獨立立法，刪除第二十八條至第四十六條條文，變革最大。一九九〇年七月九日又一次全面修正，全名為《外國人入出境及居留法》(Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländer im Bundesgebiet)，內容大異於前，此後為因應德國統一和東歐變局，曾於一九九二年及一九九三年兩次增修，迄今仍不斷地修正其內容⁶⁰。

德國外國人收容法令依據有三，分別是《外國人法》、《庇護程序法》與《聯邦國境保護法》；外國人法對於收容之種類與要件有詳細的規定，庇護程序法規定有關難民之收容與庇護，聯邦國境保護法則規定聯邦國境警察執行收容之程序。而管理機關主要是各邦內政部下的外國人局(Ausländerbehörde)、聯邦內政部下的難民認證局(Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)與國境保護局；各邦外國人局負責遣返收容戰爭(內戰)難民之申請與管理、聯邦難民認證

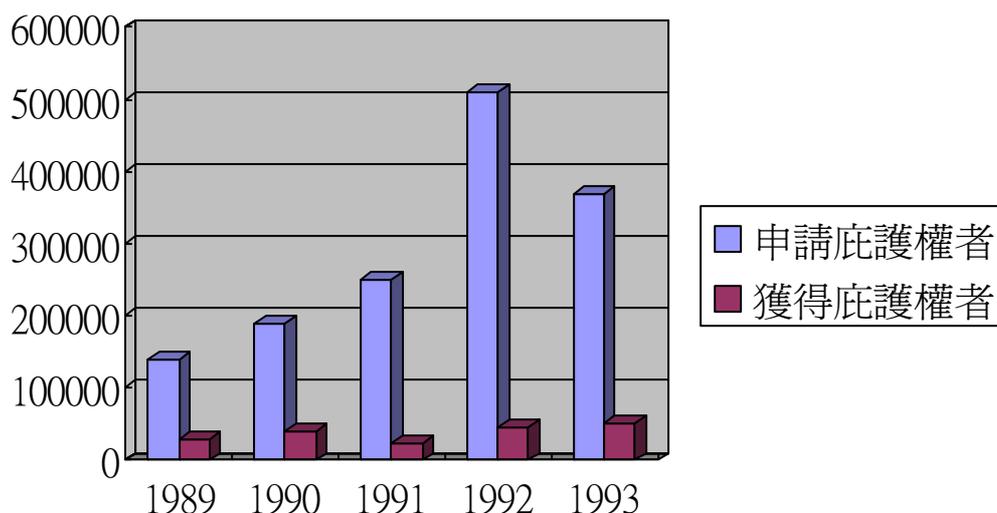
⁵⁹ *Ibid.*, pp.211-12.

⁶⁰ 李震山，「論德國關於難民之出入境管理法制—以處理請求政治庇護者及戰爭難民為例」，*警學叢刊*，第 30 卷第 1 期，1999 年 7 月，頁 258-259。

局及其下的難民收容機構，則負責政治難民身分的認定與難民收容管理事宜、聯邦國境保護局則配合前述兩者遂行其任務⁶¹。

德國外國人法對於遣返外國人出境亦有特定例外：(一)、遭政治迫害者遣返之禁止；(二)、遭受特別不利之制裁與處置者不得遣送出境；(三)、邦之最高機構基於國際法或人道理由，或為維護德國政治利益對來自特定國家之外國人，得下令一般性終止強制出境或終止遣送至特定國家；(四)、遇有一定之情況下如有事實上或法律上不可能之情況，或有緊急人道上或個人理由時，得延緩強制出境⁶²。

表 3-3：至德國申請政治庇護與獲得庇護人數



⁶¹ 李震山，「德國庇護程序中有關入出境之規定」，*新知譯粹*，第 10 卷第 4 期，1994 年 10 月，頁 25。

⁶² 李震山，「論外國人之憲法權利」，*警學叢刊*，1997 年，頁 22-24。

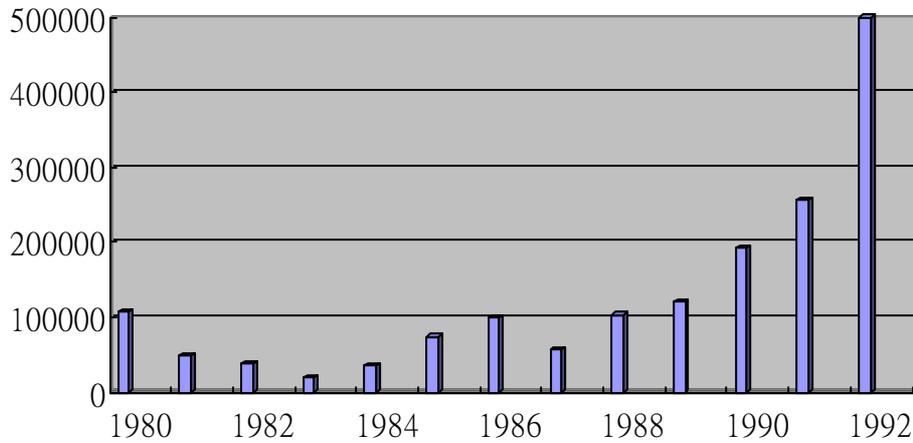
德國擁有完整的難民收容與庇護制度，爲了收容大批湧入的難民，德國政府必須建立許多收容所（Containerdörfern, Aufnahmekapazität），如「中途之家」（Durchgangwohnheime）、「過渡住所」（Übergangswohnheime）、「緊急營區」（Notunterkünften）等都人滿爲患，臨時房屋、帳棚甚至連體育館都被徵收⁶³。一九八三年一月實施的《難民程序法》當中明示：難民除須證明在原祖國受到迫害外，另外因爲考慮到開放難民工作，會使難民身分成爲入德打工的後門，所以限制難民在入境德國的五年內禁止工作。根據《庇護權申請人福利法案》（Asylbewerberleistungsgesetz）⁶⁴，難民於被收容期間，不僅無須支付任何費用，德國政府除了供給食宿外，還必須每人每月發給生活津貼，且等待審理的過程當中，政府必須提供待審難民協助，包括臨時居所、德語課程、安排子女就學、生活津貼、諮詢協助機構等，因此不但難民集居地的環境被破壞，各級政府的財政都幾乎被拖垮，而突然暴增的庇護申請案件也迫使各級政府不得不雇用更多職員來處理，從一九八三年到一九九五年間，聯邦政府光是負責難民業務的部門雇員就成長了將近十七倍之多，達五千零五十人，幾乎相當於一個大型企業的規模；且光一九九二年德國政府在補助難民方面的支出，就高達一百億馬克以上⁶⁵。

⁶³ “Wer will Menschen das Antun?” *Der Spiegel*, 46/1992, p.47.

⁶⁴ 李震山，「德國庇護程序中有關入出境之規定」，*新知譯粹*，第 10 卷第 4 期，1994 年 10 月，頁 26。

⁶⁵ *Op.cit.*, *Der Spiegel*, 46/1992, p.47.

表 3-4：基本法修正案通過前 每年入境德國的難民數



資料來源：Der Spiegel, 46/1992.

不過寬鬆的法律難免遭到有心人士的利用，由於政治迫害的定義不清楚，受迫害程度也難界定，外國人無論是否合法入境，只要是申請難民庇護者，聯邦難民庇護局即有義務先將之收容，而後才開始進行身分認定程序。所以在龐大數量的難民中，有 90% 都不是基於政治迫害因素而流亡，約有 60% 的難民是被歸類為「經濟難民」⁶⁶，實質非法入境者，常假藉難民名義而享受難民權益造成德國相當大的負擔。為因應此一越趨嚴重的問題，德國政府於一九八七、一九八八、一九九一年三次修改申請政治庇護權的程序，希望能嚇阻不實的申請，縮短審核的時間。一九九二年七月二十六日，德國政府擬定《庇護權申請程序修正法》(The Act on the Re-Organization of Asylum Procedures)，讓庇護權的申請程序更快更合理。德國各主要政黨也於一九九二年十二月六日達成修改基本法的協議，即所謂的「庇護權妥協」(Asylum Compromise)，並聯手促成德國國會於一九九三年中通過《基本法修正案》(Act to Amend the Basic Law)，修改基本法第十六條與第十八

⁶⁶ Ibid.

條。該修正案已於一九九三年六月一日正式生效⁶⁷。基本法修正後，一九九四年開始庇護申請人數便開始下降。

表 3-5：德國關於政治庇護權法令之變革

時間	法令名稱	法令與變革重點
1980		限制不實的庇護權申請，在庇護權申請人進入德國第一年不發給工作許可。
1982		《難民法》從《基本法》中獨立出來
1982	《庇護程序法》生效	
1986	《外國人法案》施行細則第 15 修正案	來自部分特定國家之人民，在搭乘單程航線經過德國時必須申請過境簽證
1988	庇護權申請程序及外國人法修正案	
1990		簽署《深根公約》(Schengen Convention)
1991	《外國人法》以及《外國人法案施行細則》之修正案	
1993	《基本法修正案》生效	修正基本法第 16 條與第 18 條
1997		聯邦參議院(Deutscher Bundesrat)通過修正《外國人法案》

⁶⁷ The Federal Ministry of Interior, *Legal Texts: Asylum Procedure Act, 1998*, p.5.

《基本法第》十六條修正案通過之後，一九九四年的難民人數開始明顯下降，只占一九九三年的 60%，一九九二年的 26%。雖然比例已明顯下降，但德國仍是申請政治庇護的難民的首選目的地。

《基本法》第十六條正式修正，原有的第十六條不再有庇護權的字眼，而新增第十六條 a 為規範，縮小了權利保障的範圍，《基本法第十六條修正案》的內容，大致歸納日後德國處理難民事務的重點如下：

- 1.禁止由「安全第三國」(safe third countries)⁶⁸入境的難民
- 2.只承認有政治庇護權者必須是受政治迫害的難民
- 3.努力尋求歐盟及深根公約國家一致的處理方式
- 4.縮減審理難民程序的時間，(40-50%的案件必須在六週內完成)

基本法修改後是否能徹底解決難民問題，也引起很大的爭議。因為修正案只承認政治迫害的難民，造成來自「沒有迫害事實的難民輸出國」(verfolgungsfreie Herkunftsländer)的難民，尚未入境德國前就會被立即遣返，如羅馬尼亞、保加利亞、甘比亞、塞內加爾等。而且只有從空運或海路的難民才得以申請政治庇護，對於來自前南斯拉夫捷克等的難民而言，他們皆被視為不符合政治迫害標準，而被排拒在外。

⁶⁸ 所有歐盟會員國、承諾履行《1951 年聯合國關於難民地位公約》與《歐洲人權公約》的國家均屬於安全第三國。

第三節 外籍勞工的法律地位

一、國際組織對外勞相關權益之規定

國際上的人權保障活動，從《聯合國憲章》(Chapter of the United Nations)、《公民及政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, 1966)、《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human rights, 1984)到《與經濟社會文化權利國際公約》(International covenant on Economic, social and Cultural Rights, 1966)，人權保障在國際法層次逐漸具體化⁶⁹。而在國際層級上對於遷移勞工的保障，包括國際勞工組織、聯合國以及歐洲聯盟等，其所頒布之各項相關公約，所提供之具體保障範圍也是逐漸擴大。

國際勞工組織 ILO 對於遷移勞工之定義，主要規定於第七十九號公約(1949)第十一條與第一百四十三條中，基本上此二公約對於遷移勞工的定義十分相似。根據公約第十一(一)條之規定：「遷移勞動者」一詞係指以受雇為目的而非基於自身考量，從一國移動或已移動至另一國者，並包括所有正規獲准作為遷移勞動者之人員⁷⁰。

聯合國公約中，遷移勞動者一詞，根據公約第二(一)條之規定，係指非於其屬國，預定、正在或曾從事有給活動之人員。根據公約起草過程中討論，可知「預定」表示已簽訂勞動契約的預備移民勞動者，而「曾從事」則表示在移入國的就業已經告一段落，但仍未離開移入國之遷移勞動者，聯合國公約皆將此些視為遷移勞動者以保障他們的權利⁷¹。

聯合國公約中除了將遷移勞動者予以明確定義外，還列出所包括的遷移勞動者類別與非屬於遷移勞動者的類別。在包括的類別中，包含邊境勞動者、季節勞

⁶⁹ 孫以凡，「外籍勞工法制與國際法上保障之研究」，*中華法學*，第6期，1996年4月，頁175。

⁷⁰ 陳秀琴，*國勞組織移民勞動者勞動基準之研究*，政大勞工所碩士論文，1998年，頁4。

⁷¹ 同前註，頁5-6。

動者、海員、海上設施勞動者、流動勞動者、特定事業勞動者、特別做業者、自營作業等八大類。其中邊境勞動者和自營作業者，曾為國際勞工組織的遷移勞動者文件的排除對象，不過在聯合國公約中則已成為適用的對象；而與歐洲各國關係密切的季節性遷移勞動者，亦明白表示包含於適用類別中。聯合國公約中，非為遷移勞動者的類別，則包括國際法或移出入國協定所規範的人員，以及投資者、難民、無國籍者、學生、無國籍且無居住地的海員及近海設施勞動者。聯合國公約所適用的遷移勞動者範圍，包括了合法、非法以及遷移勞動者家屬⁷²。

早在一九四七年國際勞工組織與聯合國即已達成一項協議，前者將移民視為「勞工」(workers)來處理有關其權利及保障之事項；而後者則是將移民視為「外國人」(Aliens)來處理，兩者職權之分工堪稱相當清楚。就機關權限而言，聯合國所管轄的是身為一個人所享有的基本權利，亦即人權；而國際勞工組織所管轄的則屬於人在勞動上所應享有的權利，亦即所謂的勞動權，兩機關有其不同的管轄範圍，但彼此間卻互為增長⁷³。

國際勞工組織對於遷移勞工保障公約及建議之演進，是從一九一九年國際勞工組織在美國召開第一屆大會時，通過《第二號失業公約》(Unemployment convention, 1919(no.2))開始，內容即包括「各國法律所規定勞動狀況標準，應給合法居住該國的外籍勞工以同樣的待遇」，首開賦予遷移勞工「國民待遇」(national treatment)之先河⁷⁴。同時也明確規定只有透過國家間相互同意，並在與雇主和勞工團體諮商後，使得招募外籍勞工，通過了《第二號外籍勞工互惠建議書》(Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919(no.2))，規定在互惠條件下，應對本國及外國勞工在社會保障及結社自由方面，給予平等之待遇，雖然此一建議書不具任何約束力，但至少已宣示該組織未來對勞動力跨國移動及外籍勞工保護之基

⁷² 孫以凡，「外籍勞工法制與國際法上保障之研究」，*中華法學*，第六期，1996年4月，頁175。

⁷³ 同前註。

⁷⁴ 焦興鐸，「規範外籍勞工國際勞動準則之發展趨勢」，*月旦法學*，第90卷，2002年11月，頁207。

本方向。其後，於一九三六年第二次世界大戰來臨之際，通過一系列與遷移勞工有關之公約及建議書，分別是《第六十六號為就業而遷移公約》(Migration for Employment convention, 1939(No.66))、《第六十一號為就業而遷移建議書》(Migration for Employment Recommendation, 1939(No.61))、《第六十二號為就業而遷移(國家間合作)建議書》(Migration for Employment (cooperation between States)), 1939(No.62)，都設法為國際遷移事項做出範圍廣泛之規定，與先前的公約及建議書僅做局部回應的情形大為不同⁷⁵。

一九四九年第九十七條公約《遷移勞工就業公約》也規定遷移勞工在勞動條件(報酬、工時、有給休假等)、工會會員資格、團體協商利益、居住、社會安全、就業捐稅、法律程序等方面，應享有國民待遇。一九五二年第十九條公約主張，在災害賠償方面，外國工人和本國工人應受同等待遇。一九五八年第一百一十一號公約《歧視就業與職業公約》指出，不可因種族、膚色、性別、宗教、政治主張、民族血統、社會出身等，而有差別待遇。五〇年代後，外籍勞工問題逐漸受到國際間的重視，於是該組織於一九六二年又通過《第一百一十八號平等待遇(社會安全)公約》(Equality of Treatment (Social Security)Convention, 1962(no.118))，明定外籍勞工在社會安全事項上，應與本國勞工享有平等待遇，足見該組織對外籍勞工的保障範圍已經逐漸擴大。一九七五年通過之《第一百五十一號遷移勞工建議書》(Migrant Workers Recommendation, 1975(No.151))，則更擴大保護領域，甚至連遷移勞工之家屬也列入保障，至此，規範外籍勞工的國際勞動基準已儼然成形⁷⁶。

國際勞工組織於一九九八年特別通過《工作基本原則與權利宣言》(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)，將以下四項權利列為全球勞工所應共同享有：1.結社之自由及有效承認集體談判之權利；2.剷除所有形式之強迫性勞動；3.有效廢除童工；4.剷除就業與職業上的歧視等。這些基本權利

⁷⁵ 同前註，頁 208。

⁷⁶ 同前註，頁 209。

中，有兩項對於遷移勞工相關聯，足見國際間勞動趨勢的發展⁷⁷。只是國際勞工組織所訂定的公約及建議書性質皆屬非強制性的，相關的外勞保障原則上也只是宣示平等對待的意義而已，故也只能作為未來努力推動的目標。

表 3-6：ILO 相關外勞議題之法規

年代	公約名稱	相關權利內容
1919	《第二號失業公約》	各國法律所規定勞動狀況標準，應給合法居住該國的外籍勞工以同樣的待遇
1939	《第六十六號為就業而遷移公約》	規定有關招募外勞，提供外勞資訊、援助及平等待遇
1949	《第九十七號遷移勞工就業公約》	保障外勞社會安全、勞動條件、健康及工會參與權等
1952	《第十九號公約》	在災害賠償方面，外國工人和本國工人應受同等待遇
1962	《第一百一十八號平等待遇(社會安全)公約》	外籍勞工在社會安全事項上，應與本國勞工享有平等待遇
1975	《第一百五十一號遷移勞工建議書》	擴大保護領域，連遷移勞工之家屬也列入保障

資料來源：筆者整理

另外一個關懷外籍勞工的國際組織—聯合國，也於一九七八年提出一份有關遷勞工及其家屬狀況的報告，證實勞工遷徙可能從中獲得物質上的利益，但也指出他們必須面臨一連串的問題，而影響他們適應新的環境、新的住居及工作狀況

⁷⁷ 同前註，頁 209。

及新的文化價值和行爲。這份報告也特別指出，遷移勞工必須適應都會生活及面臨有限的社會福利措施；另外一份報告則是有關於非法遷移勞工遭受蛇集團剝削的問題。這些問題都是促使聯合國成立工作小組，致力於制定有關遷移勞工的權利保障公約。其初步的草案公約於一九八一年完成，歷經整整十年的協議，聯合國大會在一九九〇年十二月十八日才採用最後的版本—《遷移勞工及其家屬權利保障公約》(International Convention on the Protection of the rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990)⁷⁸，這部公約堪稱是對各國外勞問題長久以來最具意義也最完備的國際法上之保障。此公約內容對於國際遷移勞工及其家屬皆提出相當完整的保障規範，其範疇涵蓋整個遷徙過程，包含遷徙的準備、出境、過境、在就業國的居留、工作及返回祖國或居住國等事項，該公約第七條更明示權利保障的非歧視原則⁷⁹。

聯合國公約關於基本人權的條款，主要規定於第七條與公約的第三部分及第四部分，規定各締約國依照國際人權文件規定，不應基於遷移勞工與家屬的性別、種族等不同，而對於本公約所賦予的權利而有所差別。在公約中賦予合法(具備文件及正常狀況)的遷移勞工相當多國民待遇的權利，諸如：基本人權的保障，所有的遷移勞工和其家屬皆被授予均等的勞動條件(就業、工作條件和工會權⁸⁰)、社會安全權、醫療服務及接受教育訓練、取得住宅之平等待遇等。此外，遷移勞工在解雇保護、失業保險給付，也應享有平等之國民待遇，其保障範圍堪稱極為周全⁸¹。

另在參政權方面，根據聯合國公約第二十六條與四十條之規定，原則上所有的遷移勞工與家屬在移入國內皆有參與政治活動的權利。依第二十六(一)條之規定，締約國承認遷移勞工和其家屬有「參加其他依法設立的組織集會與活動，依

⁷⁸ A.R. Nafzig & B.C. Artel, "The Migrant workers Convention: Its place in Human Rights Law", *International Migrant Review*, 1991, p.773.

⁷⁹ 焦興鏊，前揭文，頁 209。

⁸⁰ 聯合國給予的工會權不包括組織工會之權。

⁸¹ 焦興鏊，前揭文，頁 210。

組織相關的規定，保障其經濟、社會、文化及其他利益」。第四十(一)條則擴張合法遷移勞工在移入國籌組組織的權利。在早期的公約起草時，不論移出入國皆希望將遷移勞工在移入國的政治活動參與權排除於公約之外，雖然公約後來以概括的方式，將一般政治活動的參與權授予遷移勞工，不過締約國在國家安全與公共秩序的理由下，仍可免除此種權利的授與⁸²。但若要對移民勞工的參政權完全設限，則不符公約第四十一及四十二條之規定。公約第四十一條，遷移勞工的祖國負有使遷移勞工參與公共事務行使選舉被選舉之責，而移入國亦應依法適當促進這些權利之行使。第四十二條更具體描繪這些權利之促進方式，要求移入國給予遷移勞工地方選舉參與之可能。不過公約亦規定，遷移勞工祖國或其移入國在賦予移民勞工這些權利時，仍應依其國內法律衡量。但聯合國公約對遷移勞工參政權的保障，已展現出國際保障中之最高水準⁸³。

聯合國的《遷移勞工及其家屬權利保障公約》，與國際勞工組織所通過的相關公約和建議書相較，具有幾個重要的特點：

1.將保障遷移勞工之權利和條款加以法典化，不只超越國內法的領域，更凌駕其他相關國際法，具有全球適用之效力。

2.適用國民待遇來對待遷移勞工，而非所謂的「最低基準」(minimum standards)，自有助於對抗日益增加的非法外勞行動。

3.鼓勵各國透過多邊區域及國際合作，來推廣健全而合法的跨國勞動力移動，尤其是在有關社會安全方面之安排。

4.將各類國際組織(包括國際勞工組織)納入，將可避免對相關國際公約做出相互矛盾衝突的詮釋。

⁸² 陳秀琴，前揭書，頁 79-80。

⁸³ 孫以凡，前揭文，頁 94。

5.設計一套具有三個層次之申訴程序，使公約更易執行：定期報告、國家申訴程序及個人申訴程序等⁸⁴。

而由上述國際勞工組織 ILO 與聯合國對外勞或移民的規範，大致可歸納出以下的趨勢：

1. 以國民待遇為原則
2. 從考量外勞/移民本身擴及其家屬
3. 從保護合法外勞/移民權利擴及保護非法者之權利

事實上，除了國際勞工組織與聯合國所從事的相關努力外，歐洲聯盟對保障外籍勞工對國際勞動基準的建構，也曾發揮相當大的功效。早在羅馬公約，即已明確規定在歐洲共同體會員國中，不得基於國籍因素而加以歧視和剝奪勞動者自由移動之原則。其後，歐體於一九六八年第一六一二號條例(Regulation 1612/68/EEC)、一九七〇年第一二五一號條例(Regulation 1251/70/EEC)、一九七三年第一百四十八號指令(Directive 148/73/EEC)，以及一九七五年第三十四號指令(Directive 34/75/EEC)等次及立法的相關條款，也都成為各會員國國內法之法源依據，也是歐洲法院(European Court of Justice)在做成有關外籍勞工權益保護判決之指導原則⁸⁵。

由上可知，在國際層級上對於外籍勞工的法律保護範圍相當大也相當完備。

⁸⁴ 焦興鐸，*前揭文*，頁 209-211。

⁸⁵ 焦興鐸，*前揭文*，頁 212-213。

二、德國對於外勞相關權益之規定

德國一九六五年的《外國人法》是規範外國人的法律，而且是移民時代前的產物，所以並未把大量外國人口湧入國內及定居的情況納入考量，也未規範外國人的權利義務，最主要乃規範外國人的入境、停留、驅逐出境及某些政治權利等。

德國憲法很多條文對德國人及非德國人的適用並沒有區別，憲法第六條有關家庭的保護，對外籍勞工也同樣適用，故外勞可攜家眷至德國，因此對於驅逐外籍勞工出境的案件中，對其整個家庭產生的困境也需列入考量。另外，如第二條提供自由發展人格的法治保障權，及第二十條的法治原則(rule of law)，外籍勞工也都適用。然而並非德國聯邦憲法基本人權的規定，外籍勞工皆適用，如憲法第十二條職業選擇之權利，就只有德國人才能享有；但在特別法，即《商業活動法》(Gewerbeordnung)在某程度上，便賦予德國人和外國人同等的權利，且允許外籍勞工之第一代或第二代擁有建立自己企業的權利，但居留許可又禁止其經營某些行業，例如獨資的旅行社等；在取得新工作方面，德國人及歐盟會員國國民居有優先於他國人民的權利⁸⁶。聯邦憲法法庭判決指出，賦予長期居住在德國的外國人，參與地方層次的政治權，此與憲法規定不符，雖然有些學者對相關條文的解釋持肯定態度，但在德國之外籍勞工雖然其生活基盤在德國，甚至是外籍勞工的第二代或第三代子女在德國出生，仍然未能享有投票權。另在一九八〇年代初起，德國人對外籍勞工不再持肯定態度時，憲法第五條家庭保護的權利也受到新的限制，外籍勞工在結婚三年後始能攜眷到德國，聯邦憲法法庭於一九八三年的判決也確立此種等待期與聯邦憲法是不相抵觸的⁸⁷。

另外有關在工作上的權利，《企業組織法》(Betriebsverfassungsgesetz)禁止在工作中因國籍差異而有任何歧視，因此有關工資、有給休假、工作時數、產假及

⁸⁶ T. Ansay, "The New UN convention in Light of the German and Turkish Experience", *International Migration Review*, 1991, pp.834-835.

⁸⁷ *Ibid.*, pp.838-839.

勞工法院之法律上的保護，外國人與德國人皆一律平等適用。且法律上有關罷工、退休金(pension)、紅利(bonuses)、定期津貼(allowances)等，外國人也享有平等待遇⁸⁸。

為因應歐洲統合運動、共產集團瓦解及兩德統一等國內外重大發展，原一九六五年的外國人法已不敷使用，經多年的公開討論及辯論，修訂了新的外國人法，新的外國人法在一九九一年正式生效，此法也將過去幾十年來法院有關外籍勞工之法律地位的判決，做了詳細的規定。此法對於新入境的外國人採取較嚴格的規定，但在另一方面，對於已定居在德國的外國人給予更安定之法律保障。有關取得居留及以家屬身分入境德國的權利、及驅逐出境之原因，都做了更明確的規定，同時對於外籍勞工之第二代子女即在德國居留超過十年以上的外國人的歸化手續，有更簡化的規定⁸⁹。

另外有關外籍勞工權利及安全的保障，德國法院扮演的相當重要的角色，而行政法的一般基本原則及德國法律協助系統也發揮了相當大的功能。在行政制度下，向更上級法院上訴可暫緩驅逐出境的執行，只要法院的最高，判決未確定，外國人就可以停留在德國境內。除此之外，有些邦的經濟及社會標準較佳，外國人和德國人一樣只要其所得不足以支付法院及律師費用，還可享有免費律師服務的權利⁹⁰。原則上，合法外籍勞工能取得與德國本地勞工相同的權利和義務：得加入工會、在經營協議會中擁有選舉權和被選舉權、適用團體協約及法令規定的勞動條件。然而並非表示在權利義務上的行使得以確實貫徹，在某些情況下法令與實務確實有所差距。例如一九七二年起外籍勞工依法得被選舉為經營協議會代表，而在一九八二年所有的經營協議會代表中，外籍勞工只佔百分之四點四，然外籍勞工總數佔其年度總勞動人口的百分之十四點六，在比例上顯然偏低。不過

⁸⁸ *Ibid.*, p.839.

⁸⁹ *Ibid.*, pp.840-841.

⁹⁰ *Ibid.*, p.841.

另一方面，外籍勞工參與工會之人數比例高於德國勞工，因此工會設置特別部門處理外籍勞工問題，提供必要的協助，並協調本籍和外籍勞工之間的關係⁹¹。

綜合以上所敘述，德國在法令上對於外籍勞工的保障是相當周全的，有些規定甚至比國際上之保障更完善，諸如永久居留及工作許可之保障，及創辦外籍勞工自己的企業等。

不論是生活環境或是工作條件，外籍勞工經常是在一種比本地工人較不利的條件下來從事工作，雖然過去幾年間，歐洲各國對於外籍勞工問題已有某些程度上的改善，但努力仍嫌不足，各國應該更加快腳步，從事更大幅度的改善，來避免差別待遇和歧視的情況，也能夠提供足夠的發展機會給外籍勞工。

⁹¹ 王惠玲，「德奧外籍勞工問題探討」，*勞動學報*，第3期，1993年6月，頁6。

第四章 德國外籍勞工政策與立法

第一節 政府及政黨的對外勞政策

一九六八年到一九七二年是外籍勞工引進的高峰期，從一百萬增至兩百六十萬，從佔所有勞動力的 5% 提升為 12%，雖然當時外籍勞工在所有工作場所的能見度持續增加，但德國的政治人物僱主工會及外勞本身都持續聲稱，外籍勞動者只是過客，客籍勞工政策是一個勞工的輪替計畫(rotation)，政府鼓勵受過訓練及有經驗的外籍勞工繼續停留，以節省僱主引進新勞工及訓練的費用，德國政府在南歐國家、德國工會、外勞協助團體、國際組織的遊說下，放寬了延長居留及有關家屬團聚的規定，導致非工作人口的移居者增加¹。

一九七三年德國政府以嚴格的態度來對應越來越多的外籍勞工成為德國的永久居住者，首先宣布僱主引進外勞的費用提高為三倍，以阻止僱主對外勞的需求，並於同年十月宣布禁止外籍勞工引進。一九七三年後停止招募外籍勞工，但團聚的家屬仍然持續移入，一九七四到一九八四年間德國外籍人口已出現結構上的改變，來自歐洲以外的移民人口增加²。德國政府於一九八一年宣布有關外籍勞工的政策，即再度減少非歐盟國家會員國的外籍人口移入，推動定居德國的外籍人口離開德國，一直以來德國政府對於外籍勞工的態度都是屬於消極、被動地，直到八、九〇年代極右勢力隨著外國人數的持續增加而興起，外國人在德國所造成的問題才開始被政府注意到。

¹ P. L. Martin, *Controlling immigration-A Global Perspective*, (Stanford : Stanford University Press, 1994), p.201.

² S. Collision, *Europe and international Migration*, (London : Pinter Publisher, 1994), p.55.

一、柯爾政府(Helmut Kohl，一九八二年至一九九八年)

隨著一九八九年柏林圍牆倒塌及兩德統一，德國經濟成長及工作機會增加，再加上東歐國家放寬人民移出的限制，東歐國家人民也因為經濟上的誘因而入境德國。德國因應此變化，也制定引進外籍勞工計畫以防止外國人在國內定居，並避免重蹈客籍勞工時期的覆轍。這些計畫包括：與外國公司簽訂轉包契約(subcontracting agreements)、工作學習計畫(work and learn program)、引進季節勞工和邊境勞工³。德國的外籍勞工政策歷經了引進、遣返和整合等過程，自兩德統一後加上東歐難民增加，德國對外國人及外籍勞工的政策趨於嚴格，然而客工時期遺留下大量外國人在德國境內定居，雖然德國政府致力於整合，提供外籍勞工法律上的平等地位，但一般而言大部分外籍勞工仍然覺得在工作上受到相當大的歧視，嚴重的仇外情節，更凸顯外籍勞工在社會文化方面融合的重要性，雖然法律上德國提供外籍勞工相當優沃的社會福利，但仍缺乏實質上的平等。

九〇年代東歐集團瓦解，當時的基民黨、基社黨聯合政府欣然歡迎大批東歐德裔人士移居德國，於是短短幾年人數竟有數百萬人之多，其中有近兩百萬人持有雙重國籍，而政府為了在法律上有所交代，便視此兩百萬人為例外情況。而在一九九四年的議會選舉中，便因為有來自東歐的移民(所謂的遷居者 Aussiedler)的數百萬鐵票支援而使基督教聯盟政府大獲全勝。大部分的西方國家都驕矜的自認為他們的政治體系，對於內部危機有一種幾乎無所不能的應付能力，德國當然也是。但是一九九〇年代的德國卻面臨了極限，德國需要同時整合前東德的經濟，重建該地區的行政體系和基礎建設，與因應西方社會歷史上史無前例的移民和難民浪潮⁴。

³ P. L. Martin, *Controlling immigration-A Global Perspective*, (Stanford : Stanford University Press, 1994), pp.217-220.

⁴ Ted Robert Gurr/ Barbara Harff, *Ethnic Conflict in World Politics*, (Weber Publication,2002), pp. 103-104.

由於進入德國的難民數目不斷升高，大部分的政治精英都注意到了不斷擴大的難民危機，這時基民黨黨主席 Glos 就曾表示，如果不阻止難民問題擴大，就會助長極右勢力的興起。自一九九一年底開始，柯爾政府便開始研擬修改基本法的可能性，以期在境外就阻止難民入境。早在九〇年代初期，督教聯盟政府和在野的社民黨便在難民庇護問題上意見分歧，基督教聯盟想修改基本法，使難民進入德國的權力降到最低，也想藉難民危機來發展一個每年固定配額的移民系統，因為若有一個合法的移民管道，將可以減少假借難民名義進入德國的移民⁵。

在一九九一年的一份民調顯示，有 71% 的德西民眾認為難民問題成為德國社會最需迫切解決的問題，而 69% 的德西和 64% 的德東民眾，都認為修改基本法第十六條，對政治迫害者的庇護權利的保障是必要的⁶。大量湧進的難民給予基民黨/基社黨修改基本法的理由，基社黨是最先提出基本法修正案的政黨，其所提出的修正案主要補充原來基本法第十六條的政治庇護條款，按照基督教聯盟的修正計畫目標，難民人數將會大量減少。基社黨內對修正案主張最力的人士是前眾議院黨團主席 Wolfgang Schäuble，早從一九八五年他就一直努力促成基本法修正案，他認為沒有面臨立即的政治迫害，就不該屬於基本法的保護範圍內，德國的邊境管理局就有權阻止非政治因素而流入的難民入境。另外，該黨的前內政部長 Rudolf Seiter 也曾表示：「基本法當中的政治庇護條款造成德國巨額的花費，用以處置那些不需我們保護的人。」除此之外，該黨也主張在歐盟區域內的難民法規應有一致的標準，如此難民流向才不會集中德國⁷。

基民黨則是基督教聯盟和自民黨當中最堅定支持基本法修正案的黨，對於難民議題該黨也採取較其他黨嚴厲的態度。如隸屬該黨的前財政部長 Theo Waigel 則是主張應無條件地遣返難民，才能根本地阻止大量難民入境；另外，前 Bayern

⁵ Phillip L. Martin, *Germany: Managing Migration in the 21st Century*. (University of California, Berkeley, 2000), p.19.

⁶ Barbara A. Fennell, *Language, Literature, and the Negotiation of Identity: foreign Worker German in the Federal Republic: of Germany*, (University of North Carolina Press, 1997), p.26.

⁷ *Ibid.*, pp.28-31.

邦內政部長 Edmond Stoiber，則支持修改基本法第十九條，認為徹底阻止難民上訴的機會是必要的，應取消難民有第二次提出申請政治庇護的機會⁸。

德國最引世人注意的是極右主義興起，在德國前總理柯爾在位的八、九〇代之交，基於對政治、經濟、社會等各方面問題的不滿，德國部分民眾藉激進的極右主義來表達他們的抗議，此時也正是德國內部外國人問題趨於熱烈之際，外勞問題及難民問題遂成為極右主義者大作文章的議題。

對於德國人排外所做出的攻擊行爲，一九九三年初，德國前總理柯爾曾發給德國所有使館和外國通信社員一本厚厚的手冊。手冊中承認德國的排外攻擊問題，以及簡報政府處理這些事情的努力。這手冊承認德國有特別的義務：「規定德國在保衛民主和人權的事情上，必須要比其他國家更嚴格且更有情感的執行是很公平的」⁹。德國前總理柯爾所領導的聯邦政府，在一九九三年亡羊補牢地對最直接主導攻擊右翼組織進行取締¹⁰。

二、施洛德政府(Gerhard Schröder，一九九八年至今)

相較於基督教聯盟對難民問題的嚴格對待，社民黨自始至終並不支持修改基本法中對難民庇護的規定¹¹。當時社民黨在下薩克森邦(Niedersachsen)邦的首長，也就是當今的德國總理施洛德(Gerhard Schröder)，就是堅持反對者之一，他認為只限政治迫害，就無法保障其他形式下的受害者，嚴重違犯基本法的立法精神¹²。所以在一九九八年的競選政見中，他主張將內戰而逃亡的中東歐難民歸於政治庇護的範圍內，九八年德國大選，施洛德提出「正義與創新」口號，正是表示社民

⁸ Schweinchen Schlau, *Der Spiegel*, 8/1992, pp.21-23.

⁹ Ted Robert Gurr & Barbara Harff, *op.cit.*, 2002, p.175.

¹⁰ *Ibid.*, pp.96-98.

¹¹ Eckhard Jesse, *Die demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, (Berlin: Colloquium Verlag, 1986), p.163.

¹² Die Fahne des Blutes, *Der Spiegel*, 14/1993, p.111.

黨仍然注重社會正義的維持，但要以新的方法，亦即「由左向右」的「新中間路線」¹³。而綠黨/聯盟九〇 (Die Grüne/ Bündnis 90)則一向抱持著四海一家的觀念，對於難民問題則反對任何限制，並主張增設大型收容所以協助難民。因此在該黨與社民黨所組成的聯合政府上任後，立即提出放寬難民資格的建議¹⁴。

平實而論，社民黨與基民黨在若干政綱上並無太大差異，如稅制改革、勞動市場政策與社會政策(如年金與健康保險改革)，唯一較大的差異集中在外國人的問題上：大部分戰後來到德國工作的外籍工人及其後代，有無取得公民權的資格，以及是否該引進外國高科技人才以填補德國這方面的不足等。

施洛德在政策領域上最大的成就當屬雙重國籍法的改革與新移民法的制定，眾所週知移民政策是歐盟國家近年來十分敏感的政治議題，焦點包括整合已居留的移民，和是否應限制進一步移民的範圍和數量，而施洛德領導的中間偏左政府再這兩個問題上都得到了積極的進展，亦即一九九九年的新《國籍法》和二〇〇二年的新《移民法》的通過¹⁵，雙重國籍本來是社民黨/綠黨政府主要訴求的，主要是為了爭取大量土耳其選民，因為土耳其人在德國是最大的外國人族群，許多土耳其人雖然希望加入德國籍，但基於宗教原因不願意放棄原國籍。但後來，在國內民眾與聯盟黨的反對之下，社民黨/綠黨放棄了這一個爭取方案。

從實質上來看，意識形態政黨路線政策主張及現實利益等，是德國政黨之間合作與衝突的主因。這些因素的合成或一致性易導致多黨執政或在野的聯合。基督教聯盟黨秉持基督教人道思想與社會觀，走中產階級利益取向的右傾保守路線；社民黨已以溫和漸進的民主社會主義為理念，採行以中層及基層民眾利益為導向的中間偏左改革路線；自民黨本著自由社會中自由人與自由主義的價值觀，

¹³ 孫治本，「全球化與社會政策的未來：德國新中間路線的爭議」，*台灣社會研究季刊*，第 38 期，2000 年 6 月，頁 102-103。

¹⁴ *Der Platz in der Mitte, Der Spiegel*, 41/1998, p.26.

¹⁵ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/>，下載日期：2004 年 4 月。

也走中間偏右路線，反對社會主義；綠黨代表後工業時代新社會的後物質主義，採取左傾社會衝突路線；社民黨在造型上是社會主義民主化的產物，但不改其左派政黨的本質。就共同執政的傾向而言，基督教聯盟與自民黨差距最小，容易長期聯合；基督教聯盟與社民黨或是綠黨皆難以合作；社民黨與自民黨亦不容易長期合作；社民黨和綠黨則不難聯合¹⁶。

施洛德的中間偏左聯合政府：施政理念上，施洛德主張在「新中間」基本路線指導下，進行社會與國家的全面改革，並推動現代化建設工程。新中間路線是一種介於西方資本主義路線與傳統社會主義之間，能兼顧經濟成長社會正義及生態平衡的新路線¹⁷。一九九八年起聯合執政的紅綠聯合政府—社民黨及綠黨，面臨一個在經濟上、生態上與社會上的劇烈改變，聯合政府所制定出的《德國社會民主黨與綠黨聯合政府協定》(Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/ Die Grünen)政策，其政策著重於經濟穩定、社會正義、生態現代化、外交政策之可靠性、內部安全、民權強化與女性平等¹⁸。其中與過去柯爾政府最大的不同點在於施洛德政府的對外國人政策，在聯合政府公佈的協定中明白指出，為了在歐盟內增強內部安全和保障公民權，德國政府在政治庇護難民與移民政策上將與歐盟協調，並制定歐洲人權憲章，並致力於制定一項共同歐洲及難民政策；除此之外，正將重點至於整合長期居住於德國的外籍人士，其整合的重心包括制定一個現代化的國籍法，以及簡化和加速歸化德國國籍，且為促進整合，應使在德國生活但非歐盟會員國的人民，取得在縣或鄉鎮的選舉權¹⁹。以上乃紅綠聯合政府於一九九八年公佈的協定，之後於二〇〇〇年一月一日便正式實施改革過後的新國籍法—《國籍法行政條例》、二〇〇〇年八月一日《IT 專業外籍高級人才工作許可發放條例》也在勞

¹⁶ 葉陽明，「透視德國聯合政府」，*憲政思潮*，復刊第 1 期，2003 年 12 月，頁 34-35。

¹⁷ 葉陽明，*前揭文*，頁 34。

¹⁸ 周元浙、詹鎮榮譯，「德國聯合政府協定及其協商爭議之處理」，*憲政思潮*，復刊第 1 期，2003 年 12 月，頁 42-48。

¹⁹ 周元浙、詹鎮榮譯，*前揭文*，頁 68-69。

動署的公佈下正式實施，原本預定於二〇〇三年一月一日起擴大實施《新移民法》等，皆表現出施洛德政府在移民問題方面的注重與革新。

三、極右政黨

九〇年代以來，凡右派政黨執政的中西歐國家，均普遍對於有色人種的客籍人士採取更加嚴格的管制措施，一方面意識形態鬥爭逐步轉變為民主糾紛、宗教、文化衝突；一方面全球各地區金融、貿易實力的巨大落差，使第三世界國家處於不利地位和受到激烈衝擊，更加加深了西方人的歧見，歐洲政黨一般分為左右派，左派追求平等，右派卻認為應該保持既有的階級與道德。雖然左右派相互競爭，卻仍保有民主共識。不過當左右派出現極端化思想時，就可能造成對民主的威脅。

德國自戰後出現過的極右政黨不在少數，但造成重大影響的並不多，曾經出現在德國政壇上的極右政黨主要有四，依成立的時間順序為：德國國家民主黨(Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD)，德意志人民聯盟(Deutsche Volkunion, DVU)，共和黨(Die Republikaner)以及統一後才成立的德意志人民暨祖國同盟(Deutsche Liga für Volk und Heimat, DLVH)，簡稱德意志同盟(Deutsche Liga, DL)，前三個從前西德政黨政治中留下來的，在不同時期都曾在德國極右陣營中引領風騷，但由於國際情勢所趨，如今極右主義大多已不成氣候²⁰。

外籍勞工在政治上遭受的威脅和限制，來自於公開反對外國人的德國右翼政黨。從一九六〇年代到一九八〇年代，國家民主黨雖然從未在德國聯邦議會贏得任何席次，但他們鼓吹強制遣送和其他限制外國人的措施常常獲得德國人民的回

²⁰ 許仁，*德國問題新論*，(嘉義：南華管理學院，1998年)，頁190-191。

應；另一個右翼政黨—共和黨則是利用民眾反對外國人的情緒，在一九八九年於數個地方性選舉中贏得席次。

共和黨認為應該訂定具體的法令來加以限制外國人，以免傷害德國人的利益與安全；並且堅持德國是德國人的德國，因此其外國人政策主張外國人是客人，不得長期居留、不得享有社會福利、不能訂定無限期的工作契約；外國人可以申請入籍，但不得享有選舉權，也不能加入政黨；只有遭受直接迫害的難民才可申請政治庇護，且准許的數量應該設限，資格不符者應立即予以驅逐出境；外籍留學生學成應立即返國等²¹。

此外，共和黨對於歐洲聯盟亦有不滿，主張「德國的利益優先」，抗議德國在歐盟所受的不平，且不認為德國應當對第二次世界大戰負全責，並認為恢復德國人的民族自尊心，是共和黨的主要訴求；共和黨也認為邊界的撤除會造成他國人民的大量湧入，使犯罪和失業更加嚴重，更宣稱德國應恢復一九三七年以前希特勒第三帝國的疆界²²。

共和黨的兩大黨目標，一為恢復德國的民族光榮；二是避免移民及庇護者對德國構成威脅。然而在東西德統一後，該黨將主要目標轉移在持續成長的外籍移民身上，強烈反對德國成為移民國家，認為外國人無權成為德國人，而政治難民也無權尋求庇護。該黨表達其反移民立場，認為政府應該避免濫用庇護法，以便保護德國公民的安全，共和黨且抨擊回教徒及回教文化對民族認同構成威脅²³。

極右政黨的聲勢在德國無法向上攀升的原因有：(一)、言論及主張的尺度受限，主要是因為德國法律對於極右主義之宗師納粹主義的定位所造成，導致極右政黨的屬性在合法與非法之間搖擺不定，因為其主要支持者為激進的極右主義份

²¹ 同前註。

²² 同前註，頁 192-193。

²³ 湯紹成，「德國極右派勢力的發展」，*問題與研究*，第 37 卷，第 12 期，1998 年 10 月，頁 86。

子，但一方面又必須與非法行為畫界；(二)、德國選舉制度對極端主義的小黨極為不利，原因來自於單一選區相對多數制及門檻限制，乃至於其選舉制度中之經費補貼制度，因此在層級較高的選舉中，極右政黨就很難出頭了；(三)、極右政黨之間及各政黨內部有派系之爭，這些內部勢力的分裂通常由於極右陣營中重量級人士間的個人恩怨，或是黨內成員對政黨發展路線之看法不同²⁴。



²⁴ 許仟，*前揭書*，頁 201-202。

第二節 歐盟人員自由流通與東擴對德國之影響

一、歐盟人員自由流通之內涵

「人員自由流通」的概念實際上早在一九五七年歐洲六國建立「歐洲經濟共同體」(European Economic Community, EEC)時就已被列入條約中，《羅馬條約》(Treaty of Rome)規範會員國人員的流通，只是當時所謂的「人員」，指的是擁有會員國國籍的「勞工」；而所謂的「自由流通」也只代表勞工有權在其他會員國勞工短缺的情況下進入他國工作，並不涉及邊界管制、移民及簽證等。之後於一九八六年《歐洲單一法》(Single European Act)簽署之後，加強了四大流通的實行，在歐洲單一法第十三條中，則給予了四大流通必要的立法基礎，明文規定爲了達成歐盟條約所訂立的目標，需建立一個以廢除商品、勞務、資金、人員自由流通等障礙爲特色的「歐洲單一市場」(Single European market)。在歐盟條約中也規定爲達成單一市場的目標，「人員自由流通」政策則是重要的一環，顯然人員自由流通設計的出發點，純粹是基於規模經濟的考量，希望建立一個較富彈性的歐洲勞動市場，改善一個會員國缺工，而另一個會員國卻勞工過剩的情形²⁵。

原先這只是一種允許勞工到他國工作，卻未給予勞工任何保障的做法逐漸招來了許多批評，五、六〇年代，歐洲共同體內的經濟成長漸入佳境，伴隨而來的是成千上萬的會員國或非會員國的人民在區域內的移居和就業問題，因此會員國於六〇年代達成協議，規定除了工作權之外，各國也需保障其他會員國勞工的平等待遇。此外，也基於人道理由同意將「人員自由流通」的範圍擴大至勞工的家屬，但是歐洲共同體在經濟成長之餘，卻帶來了一個副產品，也就是移民勞工的問題。外勞的輸入國一方面極爲依賴來自他國的外籍勞工，另一方面在心理上卻又排斥這些外來的移民。執委會因此建議，歐體需要在募集第三國勞工的問題上

²⁵ 盧倩儀，「從歐盟移民政策看區域經濟整合的政治意涵」，*美歐季刊*，第13卷第1期，1999年，春季號，頁7。

合作，並且成立一個專門負責研究協調移民政策的工作小組²⁶。

歐洲聯盟給予擁有歐盟會員國國籍的外國人勞務和遷徙的自由，對於他們在區域內的居留和就業沒有限制。基本上，人員自由流通政策的目標，是藉由勞工的自由流通，使生產場所及勞力充分的利用、促進投資以平衡區域發展，並進而使歐洲聯盟的財富增加，對經濟的統合有所貢獻。除此之外，使流動勞工可以在所從事的會員國內享有平等的權利，藉此他們可以持續而穩定地加入勞動市場，努力追求改善其工作環境及工作條件，除了在職業領域追求平等地位外，也在社會及政治領域追求平等地位²⁷。「人員自由流通」的概念基本上可以歸納為：(一)、出入境之權利：會員國國民可以自由地從一會員國出境，且入境另一個會員國；(二)、工作之權利：會員國國民可以自由地依照自己的意願在另一個會員國內從事工作；(三)、居留之權利：同時也可以在該國境內的任何一個地點居住，(四)、繼續居留的權利：而在所從事的工作結束時，也有繼續居留於該國境內的權利，而該會員國只有在公共秩序及安全的考量下，才可對會員國民採取限制。換言之，要達到人員自由流通的前提，是使從事經濟活動有關的會員國國民能自由地在其所選擇的地方工作²⁸。(五)、基於平等原則，會員國國民在社會上的權利，也與該會員國國內民眾享有相同的待遇²⁹，如疾病、工作意外傷害、老人年金、失業救助等；(六)、政治權利：另外，在會員國境內也享有和該國國民相同的政治權利，不過各會員國對於選舉事項都有各自的國家規定，目前也只有少數國家給予居住在其境內的會員國公民可以參與政治選舉的權利。

人員自由流通政策的最終目標則是使人民從根本上接受歐洲聯盟的型式，包括公民權的行使、文化與溝通、社會安全等政策，在區域內自由活動並享有公民權及其他社會福利及政治權利，進而達成歐洲國的理想³⁰。所以人員自由流通政

²⁶ 同前註。

²⁷ 劉茂福，*歐洲共同體人員自由流通-受雇人遷徙自由之研究*，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1993年，頁93-94。

²⁸ 盧倩儀，*前揭文*，頁7。

²⁹ 劉茂福，*前揭書*，頁53-59。

³⁰ S. Satvinder, *Immigration, Nationality and Citizenship*, (Mansell, 1993), pp.105-106.

策對促進會員國間經濟實力平衡社會與政治之統合，著實影響深遠。

不過在《歐洲共同體條約》第四十八條第三項對會員國國民遷徙自由的權利有但書：在會員國公共秩序考量下，可以限制會員國國民的遷徙自由，也就是說會員國基於國家公共秩序及公共安全等理由，可以合法地限制會員國國民的遷徙自由。非歐洲聯盟會員國的勞工並不適用於人員自由流通的政策範圍內，由於在經濟成長之初，由非會員國入境的勞工數量龐大，長期以來都對歐洲聯盟內部的產業結構、文化、社會等層面造成許多影響。

由於來自歐盟國家的國民與非歐盟國家國民在待遇上相差頗大，如《就業促進法》第十九條規定：失業的德國人與歐洲聯盟國家國民優先安排工作。而且會員國國民在德國的短期居留和就業都不受限制，但非歐盟會員國國民則需取得居留許可及工作許可，而且工作許可限期只有一年，且在失業時居留許可就會受影響，可能會面臨驅逐出境的狀況，就因為這樣的情況下，人員自由流通政策促使許多周邊的國家都想加入歐洲聯盟。

二、歐盟東擴之影響

二〇〇四年五月一日歐洲聯盟正式接受十個中東歐國家³¹(Central and East European Countries, CEECs)的加入，這是歐洲聯盟最大的一次擴大，也將是歐盟面臨最大的一次變革。這一次的歐盟第五次擴大，與之前的擴大最大的不同之處在於這次涉及的國家數目最多，地域面積也是最大的一次，整體區域面積將從原先的三百二十六萬平方公里，擴增為四百五十萬平方公里；人口也將從現今的三億七千八百萬人增加至四億五千三百萬人，歐盟也將成為全球最大的區域經濟體。此外，地緣政治突破了過去東西歐在冷戰時期的界線，且除了馬爾他之外，其餘國家皆地處歐洲大陸的東部，因此大家也把這次的擴大稱為「東擴」³²。以往歐

³¹波蘭(Poland)、捷克(Czech Republic)、匈牙利(Hungary)、斯洛維尼亞(Slovenia)、斯洛伐克(Slovak Republic)、愛沙尼亞(Estonia)、拉脫維亞(Latvia)、立陶宛(Lithuania)、塞普勒斯(Cyprus)、馬爾他(Malta)。

³² 劉戈宏，「歐盟東擴：問題與前景」，*社會科學輯刊*，2001年第2期，頁107。

盟及中東歐國家，在政治、經濟、社會等方面各異其趣，因此這一次的整合勢必對中東歐地區及歐盟帶來衝擊及影響。而德國地理位置是歐盟會員國中最接近這些中東歐國家的，所以一旦邊界解除了，屆時將有大量來自經濟實力與德國相差懸殊的東歐國家的人民，在德國境內流動造成另外一波移民潮，不僅是人員的大量流動，也會因此改變市場狀態，雖然這樣的狀況對德國而言也許會是一種利，從地緣政治的觀點來看，可藉由「國際互賴與整合」(Interdependence and Integration)的理論，來說明德國與中東歐國家的關係³³，對於開發中東歐的新市場，以及其背後的龐大商業利益，德國的地理位置相對於其他歐盟國家是更具有優勢的。但若是放任中東歐國家的經濟繼續惡化，大批難民持續湧入德國，這絕不是德國所樂見的，但是大批自東歐流入的新會員國居民，對於德國的移民政策會是一項大挑戰。

基本上，歐洲聯盟是以地緣位置為加盟條件，加強各國在經貿、社會、內政暨司法，甚至擴大到外交暨安全政策上的合作。與其他國際組織相比，歐盟會員國所負擔的權利與義務極為繁瑣，涵蓋的層面也極為廣泛，因此在接納新會員國的問題上，申請國需接受冗長的觀察和審核，在符合歐盟的相關標準下，才能獲准成為正式的會員國。根據一九九三年六月的哥本哈根歐盟高峰會(Copenhagen European Council)所訂下的哥本哈根標準(Copenhagen Criteria)，申請加入的會員國需完成國內法律的調整，也就是在政治標準方面須為一民主法治國家；且需完全接受歐盟會員國現有的權利和義務，尤其在工業範疇、公平競爭、勞工保護等方面，以便和歐洲聯盟的法律一致；另外在經濟方面能承受歐洲單一市場完全競爭的市場經濟。由於整體工程曠日費時，所以直至二〇〇三年底歐盟才確定這幾個中東歐國家及前蘇聯的波海三國加入³⁴，二〇〇四年五月正式入盟。

³³ 林碧炤，「論國際政治的持續與轉變」，1983年，頁82-98。

³⁴ 這十個國家向歐盟提出申請的時間如下：保加利亞(1995/12/14)、捷克(1996/1/17)、愛沙尼亞(1995/11/24)、匈牙利(1994/3/31)、拉脫維亞(1995/10/27)、立陶宛(1995/12/8)、波蘭(1994/4/5)、羅馬尼亞(1995/6/22)、斯洛伐克(1995/6/27)、斯洛維尼亞(1996/6/10)。

從一九八〇年代以來，區域性的經濟整合日漸興起，各區域中的各國在經濟上相互依賴，歐洲區域統合便是一個很好的例子。自上個世紀五〇年代以來，歐洲的區域整合發展歷經了四次的擴大，並已由當時的六個會員國增加至十五個會員國³⁵。

中東歐國家加入歐盟，這說明了他們企圖在經濟、政治等多重途徑重返歐洲社會³⁶。當前西歐國家領導人也深知，唯有納入中東歐地區國家，並且經由經濟政治的整合之後的歐洲，才可以在國際社會中的經濟、外交、人權與環保等各領域佔有一席之地，亦較能發揮影響力，並且在非軍事領域的國際事務上與美國相抗衡³⁷。

³⁵ 宏佛、姚勤華，「中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整」，*東歐中亞研究*，2002年，第2期，頁72。

³⁶ 楊三億，「後冷戰時期中東歐地區權力結構分析」，*問題與研究*，第41卷第2期，2002年，頁98。

³⁷ 況正吉，「歐盟東擴進程及其面臨的挑戰」，*問題與研究*，第42卷第5期，2003年，頁26。

表 4-1：歐盟擴大時間與加入的新成員國

時間	國家
歐體成立：1957 年	法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡
第一次擴大：1973 年	英國、丹麥、愛爾蘭
第二次擴大：1981 年	希臘
第三次擴大：1986 年	西班牙、葡萄牙
第四次擴大：1995 年	奧地利、瑞典、芬蘭
第五次擴大：2004 年	波蘭、捷克、匈牙利、斯洛維尼亞、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、塞普勒斯、馬爾他
第六次擴大	羅馬尼亞、保加利亞(2007)、土耳其(因人權狀況不佳，入盟時間尚未確定)

資料來源：筆者整理

對於東擴的問題，歐盟一直存在著自我矛盾的困擾，一方面歐盟急於把中東歐國家納入自己的勢力範圍；但是又擔心本身的利益受到損害。申根公約的簽定開放了歐盟的內部邊境，會員國開始發覺邊境控制與內部安全的相關問題，二〇〇四年五月十個新會員國正式加入歐盟，更多的邊境安全問題是可預期的，一下子開放邊境將會有大批勞動人口湧入西歐會員國的勞動市場，可能衝擊了西歐的就業市場，形成新一波的就業壓力，特別是與中東歐接壤的德國。為此，德國要求制定一個七年的過渡時期，儘管他們成為歐盟大家庭中的成員，但是這些國家的公民想到德國勞動市場上工作還需要等待時日，德國現行的就業政策在短時間內並不會有所改動，對於這些新成員國家，德國現行的就業政策規定如下：在特定條件下可以從這些國家招募一些臨時工、季節工或者對於電腦人才發放綠卡，

到目前為止生效的條件並不會因為歐盟東擴而有所放寬。這十個歐盟新成員國中只有塞浦路斯和馬爾他兩國的公民可以不受限制地直接在德國就業市場尋找工作，而其他國家的國民還需要等待至少七年的時間，也就是在加入歐盟七年以後才可以進入德國的就業市場，其公民才能不受限制的在德國就業。

由於歐盟內部市場實施資金、貨品、勞務及人員四大自由流通，東擴以後的人員自由流通，可能讓舊有的會員國承受不了，尤其是首當其衝的德國。目前，東歐國家的個人平均收入只有歐盟成員平均的 40% 左右³⁸，中東歐國家比歐盟國家要貧窮得多，以每人平均購買力 GDP 來計算，至少只相當於歐盟的 35%，而名義上僅相當於 12%。除了中東歐國家平均收入水平很低之外，不同地區之間的每人平均收入差距也很大，如一九九八年，布拉格人平均收入是歐盟平均的百分之一百一十五，而保加利亞、羅馬尼亞的絕大多數地區人均收入低於歐盟平均的百分之三十，還有更甚者，在波蘭的一些地區，平均收入只有歐盟平均的百分之二十六³⁹。這些中東歐會員國與舊會員國之間的收入存在著巨大落差，這將驅使部分勞動人口湧向西歐地區，這些可以預見的問題，迫使歐盟要求東歐國家入盟之後必須經一段過渡期才能享有人員自由流通的權利⁴⁰。

這次的東擴，會使得歐盟會員國的貧富差距拉大，歐盟必須給予大量資金來援助經濟發展落後的地區，以使會員國之間的經濟發展水平更接近，以利於以後更高層次的經濟統合與共同政策的推行，這也將更加重歐盟的財政壓力⁴¹。依據《歐體條約》第十八條規定，公民享有在各會員國境內自由遷徙及居住的權利，但由於歐盟與中東歐地區的經濟落差，勢必出現經濟性移民潮，造成勞動力流動，使勞動市場改變，引發歐盟失業率提高之隱憂⁴²。歐盟對於新加入的東歐國

³⁸ Alexander Grasse, "The Future of the regional Dimension in the EU: Nice and Beyond", *Journal of European Integration*, Vol.23, No.4, 2001, p.416.

³⁹ Eurostat, *Deutsche Bundesbank*, Sep. 2003.

⁴⁰ 況正吉，*前揭文*。

⁴¹ 王繼平，「東擴對歐盟共同政策的影響」，*國際政治*，第 7 期，2002 年，頁 89。

⁴² 洪美蘭，「歐盟東擴對中東歐國家與歐盟之重要經濟影響初探」，*經濟情勢暨評論*，第 9 卷第 3 期，2003 年 12 月，頁 15。

家就移民問題方面設下了一個七年過渡期的期限，也就是說其加入歐盟之後必須經過七年的時間，方允許勞動力的自由流動。相當於二〇一一年才能到原有的歐盟十五國境內工作，由於在這段時間新舊會員國之間存在工資與價格的差距，爲了避免這種差距對歐盟市場造成衝擊，因此必須經過過渡期之後，西歐各國的勞動市場才能對新入盟的中東歐國家開放⁴³；政治因素上的考量是，歐盟不得不考慮一些原歐盟會員國國民的憂慮，他們認爲歐盟東擴將導致大規模移民，對勞動市場形成壓力，並產生一系列社會問題，乃至高犯罪率⁴⁴。除此之外，東擴之後如何控制歐盟外部移民的流入，也是一個問題；同時新成員國是否有能力應付外部移民湧入，也是個不可忽視的問題，德國的一家民意調查機構報告則顯示，僅有 17% 的人歡迎新成員國的到來，58% 的被調查者則對這一時刻表示著恐懼。

在新成員國未加入前的歐盟，大約已有三十萬中東歐人在歐盟國家中工作，相當於歐盟勞動人口的 0.2%，他們主要集中在鄰近的國家與地區：約 66% 在德國，14% 在奧地利，分別占這兩個國家勞動人口的 0.5% 和 1.1%。許多研究人員試圖對歐盟東擴所帶來的潛在移民數量進行估算，大部分的研究預測移民數可能相當於現在十個中東歐國家的 3%，或約三百萬到四百五十萬的移民。且預測每年約有三十萬中東歐居民向歐盟流動，其中三分之二的移民將進入德國。雖然這個預測數字將在這些國家加入歐盟十年內降至每年十五萬人移入，分別相當於歐盟人口總數的百分之零點八，以及勞動力總數的百分之一點二。這個比例雖然不大，但卻比歐盟南擴的移民要多得多。

雖然歐盟東擴後可能會帶來許多正面的效益，如：歐盟經濟腹地會廣化，西歐的投資者易於進入東歐這個新興市場，現階段中東歐國家的外資來源也以歐盟國家占大多數⁴⁵，學者也認爲歐盟東擴對中東歐與歐盟經濟之影響，正面的經濟效益多於負面經濟衝擊⁴⁶。但是眾多經濟發展程度參差不齊的中東歐國家加入歐

⁴³ 況正吉，「歐盟東擴進程及其所面臨的挑戰」，*問題與研究*，第 42 卷第 5 期，2003 年，頁 40-41。

⁴⁴ http://www.chinareform.org.cn/cgi-bin/Library/Communication_Read.asp?text_id=16

⁴⁵ http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/candidates/index_en.htm

⁴⁶ 參閱 洪美蘭，「歐盟東擴對中東歐國家與歐盟之重要經濟影響初探」，*經濟情勢暨評論*，第 9

盟，是否會如悲觀人士所認為，恐將拖垮歐盟經濟或弱化其整體經濟發展動力，將成為歐盟之經濟包袱，並使經濟聯盟趨於鬆散，將有待後續的觀察。但或許可以藉著東擴後出現的一切機遇，解決以前東西歐無法解決的問題，例如組織犯罪的問題、非法移民的問題、環境污染的問題、威脅和平的問題等，歐盟東擴不僅關乎其本身和平安全和發展空間的拓展，更重要的是將關係到世界的和平。

此次東擴的規模和意義都遠遠超過前四次，預估將使歐盟疆域面積從三百二十六萬增至四百五十萬平方公里，增加了 37.8%；人口從三億七千八百萬人增加至四億五千三百萬人，增加了 19.8%；GDP 總值從七萬八千零八十一億美元增加 7.3%；貿易總額從三萬九千九百七十七億增至四萬四千兩百六十三億美元，增加 10.7%；而每人均 GDP 從兩萬零五百三十三美元降至一萬五千四百三十六美元，降低了 25%⁴⁷。

東擴不僅是歐洲經濟的需要，同樣也有其政治原因，即實現歐洲統一(共同家園)的願景。這次東擴無論是從國家數目以及人口和領土規模來看，還是從文化多樣性來講，都是史無前例的。在實施東擴過程中必須嚴格遵守的標準，就是在哥本哈根會議上制定的三條基本標準：穩定、安全與經濟成長。

在歐盟東擴的整合期，歐盟主要的經濟成本在於付出經濟援助與提供貿易優惠等。不過一般預估中東歐國家正式加入後，由於正式被授予會員國權益，舊會員國將需付出更多的費用，歐盟東擴的經濟成本將隨著東擴的進展而逐漸顯現。儘管歐盟在其入會前就已開始經援中東歐國家，期盼其生活水準提高，近年來中東歐國家的經濟成長率也確有改善，但是其經濟結構改善的進度和程度仍有待完善，故其整體經濟發展的程度仍與歐盟平均水準相差甚遠。因此雙邊的經濟落差勢必加重歐盟的財政負擔，並引發對他國預算之排擠效應，例如歐盟可能會縮減對原成員國的區域補助，轉而協助經濟更落後的中東歐國家⁴⁸。如何減少現有成員

卷第 3 期，2003 年 12 月。

⁴⁷ 張密，「歐盟東擴及影響」。

⁴⁸ 洪美蘭，*前揭文*，頁 14。

員國間的經濟差異、協助新會員國建立政治法制，並改革歐盟的決策與行政效率，將是歐盟第五次擴大能否成功的關鍵。

談到歐盟擴大問題，不可避免地要談到土耳其的入盟問題。土耳其尋求加入歐洲共同體的意願早已不是秘密，且早已於一九八七年付諸行動正式提出申請加入，歐盟執委會(The Commission of the EU)於一九八九年以其經濟發展未符合標準，以及人權紀錄不良為由與以駁回⁴⁹。目前歐盟只要求土耳其完全尊重歐洲的共同價值，所謂共同價值，最主要的內容就是：法制國家、經濟開放、多樣性的統一。一些具體性的問題，如建立法制國家的問題、共同防務的問題、塞普勒斯土耳其族的問題等，尚有待進一步解決。歐盟在現階段則鼓勵土耳其繼續改革，若達到哥本哈根會議的各項政治標準，歐盟將會在二〇〇四年十二月舉行的歐盟高峰會議上考慮與土耳其進行入盟談判。在德國的外籍勞工人口中，土耳其人數占最多，而德國政府也認為土耳其人是最難整合至德國的外國人，假使土耳其人成為歐盟會員國，土耳其人將有在歐盟境內自由遷徙的權利，屆時會有更多的土耳其人遷移至德國就業，這使得德國相當憂心，大部分德國人反對土耳其加入歐盟。

⁴⁹ S. Collision, *European and International Migration*, (London: Pinter Publisher, 1994), pp.58-59.

第三節 德國的新移民政策

德國總理施洛德自一九九八年上任以來，對於德國的外國人政策做了一連串的突破，從二〇〇〇年一月開始實施的《新國籍法》，到二〇〇〇年七月的《綠卡計畫》，以及原本預計於二〇〇三年一月正式施行的《新移民法》，都展現了施洛德政府對於移民問題的重視態度。九〇年代起德國政府開始注意到移民對德國社會產生的問題，而新國籍法及新移民法的提出，也顯示德國已不再一味否認自己是一個移民國家，德國的外國人政策自此有了重大的改變。

本節則針對德國的新國籍法、綠卡計畫、新移民法案的內容做一概略的介紹。

一、新國籍法

社民黨和綠黨執政後，與前任政府最大的不同就是在於外國人政策上。因為受到國籍法嚴格的規定，取得德國國籍主要是透過父系為主的血緣關係，因此許多在德國境內三代以上的土耳其裔仍無法取得德國公民身分。施洛德於一九九八年上任後，乃修改一九一三年以血緣為主的《國籍法》，採取地緣和血緣雙重標準的國籍法，並同意雙重國籍的身分。一九九九年一月十三日，聯邦內政部向聯邦議會遞交了改革德國國籍法的草案，並於五月七日獲得聯邦議會的通過，五月二十一日得到聯邦參議院認可，且於二〇〇〇年一月一日正式實行新的國籍法——《國籍法行政條例》(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht)。根據新的國籍法規定，外國人申請加入德國籍必須符合以下所述之條件：

- (一) 具有德國的居留許可(Aufenthaltsberechtigung 或 Aufenthaltserlaubnis)
- (二) 已在德國持續居住至少八年
- (三) 在德國的生活來源不需依靠社會救濟和失業補助
- (四) 具備足夠的(ausreichend)德語溝通能力
- (五) 沒有犯罪紀錄

- (六) 在德國有住所
- (七) 認可德國的基本法
- (八) 同意放棄原有的國籍

但德國對於外籍人士的國籍問題，其處理方式是較被動的，也就是一個在德國居住多年的外國人，即使已經符合入籍德國的基本條件，也不會被自動歸化為德國籍，當然也沒有義務加入德國籍⁵⁰，外國人必須自己去向相關機構提出申請。

新的國籍法對於在德國出生的小孩之國籍問題也有新的規定，自二〇〇〇年一月一日起，在德國出生的小孩自出生日起便自動擁有德國籍，但其先決條件如下：

- (一) 新生兒父母的其中一方，在德國已持續居住至少八年
- (二) 新生兒的父母其中一方，已擁有德國永久居留許可 (Aufenthaltsberechtigung)，或擁有長期居留許可 (unbefristete Aufenthaltserlaubnis) 至少三年
- (三) 在德國出生的孩子如未滿十歲，也可向戶籍登記處 (Standesamt) 補辦成為德國人⁵¹，不過前提是必須符合上述兩項規定

但對於新生兒的國籍問題，新國籍法也有補充規定，由於德國法律不允許雙重國籍，所以該名新生兒只有在未成年時，才可擁有雙重國籍。一旦孩子成年之後，在十八 (Volljährigkeit) 到二十三歲之間，必須由自己對國籍做出決定，只能選擇其一⁵²。

德國現任執政的紅綠聯盟政府一向以其對外國人政策的改革為傲，自二〇〇〇年一月到二〇〇二年十二月，取得德國護照的外籍人士，比新國籍法開放之前三年增加了 56%，內政部長席利 (Otto Schilly) 對此趨勢則表示歡迎⁵³。在新國籍法實施以後，每年則約有十八萬人入籍德國，有將近十萬名外國兒童成為了德國

⁵⁰ <http://www.abcdv.de>，下載日期：2004 年 4 月。

⁵¹ 在 2000 年 1 月 1 日當天未滿十歲者，可於 2000 年 12 月 31 日前補辦申請。

⁵² <http://www.abcdv.de>，下載日期：2004 年 4 月。

⁵³ 民生報，A3 版，2004 年 6 月 15 日。

公民。而出生法的引用是改革德國國籍法的一項重大措施，根據這項新的法律在二〇〇〇年至二〇〇二年間，有十萬名兒童加入德國籍，這些人原本在統計中是以外國人身分出現。據統計，在改革兩年半的時間內，大約有四十八萬人加入了德國籍⁵⁴，至二〇〇三年六月已有五十多萬人入籍德國⁵⁵。目前德國七百三十萬外籍人口中，有一半已經在德國居住八年以上，五分之一的外籍人士是在德國出生的；另外，由於外籍人的生育率普遍高於德國人，所以目前全德有六十萬名六歲以下兒童，以及每年 13% 的新生兒均是外籍人士的子女。因此，按照新國籍法，這些人中將有近四百萬人以及今後每年約十萬名的新出生外籍新生兒將獲得德國國籍，德國社會的民族結構也將因此發生重大變化。

二、德國綠卡(Green Card)計畫

九〇年代中期起，德國嚴格限制外籍勞工的政策對經濟發展的阻礙日趨嚴重，各界紛紛要求開放引進高級外籍勞務市場，德國工業聯盟指出，若要和其他國家抗衡，就需要具備相當數量的專業技術勞工，據德國資訊科技協會(German Information Technology Association)的估計，德國 IT 產業的職業空缺仍有百分之二十五。為此，德國總理施洛德指出，德國將核發簽證以引進外國高科技人才，否則 IT 市場將盡是美國的天下，於是在二〇〇〇年八月一日於外國人法下的《電腦人才簽證條例》提出了德國綠卡計畫(German Green Card)。對於 IT 專業人員核發所謂德國綠卡，這項計畫針對歐盟以外的外籍人士開放兩萬張高科技工作簽證，發給有效期最多五年的特別勞動許可證，希望藉由高科技外籍勞工，緩和其國內嚴重的資訊科技人才荒，並加速落後於美國的資訊科技革命⁵⁶。

二〇〇〇年二月，德國總理施洛德宣布開放 IT 專門人才的進入限制，允許從非歐盟國家引進德國緊缺的資訊專業人才，按照美國模式發放綠卡。二〇〇〇

⁵⁴ 學橋網路教育，<http://www.51ielts.com>，下載日期：2004 年 4 月。

⁵⁵ 民生報，A3 版，2003 年 6 月 15 日。

⁵⁶ http://migration.ucdavis.edu/cmpr/feb01/martin_feb01.html
Martin Phillip, *German Green Cards: Solution, Stopgap, or Symbol?* 2001.

年七月德國勞工署頒布《IT 專業外籍高級人才工作許可發放條例》，於八月一日正式實施，有效期至二〇〇八年七月三十一。德國的綠卡只允許持卡人在德國居留和工作三年，期滿後可再延長兩年，也就是說德國綠卡持有人最長五年就得打道回府，綠卡代表的是在德國的長期居留卡，但不一定是永久居留卡。

而 IT 則是資訊技術(Informationstechnologie) 的縮寫，IT 專業是指電腦資訊(Informatik)、經濟資訊技術(Wirtschaftsinformatik)和通信技術(Nachrichtentechnik)等專業。所謂的 IT 職業指的是資訊與通信技術(Informations und Kommunikationstechnologie)領域的專業人才，如軟體發展、多媒體開發、IT 系統開發、諮詢與管理，以及網際網路技術等領域的專業人才。二〇〇〇年二月，德國總理施洛德在參觀漢諾威電子技術博覽會(Cebit)時，提出制定特殊的優惠政策，吸引國外人才，以解德國 IT 領域人才緊缺的燃眉之急。同年八月一日，綠卡計劃正式付諸實施。按照這一計劃，德國將在規定的第一階段三年期限之內，引進來自歐盟國家之外的兩萬名 IT 業高級專業人員，居留許可的期限為五年。從二〇〇〇年八月一日正式實施，至二〇〇三年德國預計吸納兩萬名非歐盟會員國的 IT 人才，待發放一萬張綠卡後，政府再重新審核德國 IT 人才市場，以便做必要的調整。

而 IT 人才的申請條件如下：申請者必須要有高等院校 IT 專業的畢業證書，若無此證書申請者則必須由雇主出示年薪不低於十萬馬克的證明；受雇者可以一次得到五年的工作許可和居留許可，且在此期間可自由更換雇主；綠卡規定也同樣適用於德國高等學校 IT 專業畢業的非歐盟國家學生，且受聘者家屬可以同時或是隨後來德國團聚，不過條件是擁有足夠的住房面積，而兩年後，其家屬也可得到工作許可。

綠卡規定的實施，會在不同程度上影響德國的移民政策，為外國人在德國生存發展提供了新的機會。綠卡計劃也在新舊移民政策的過渡期內，繼續扮演其臨時性角色。

但目前德國吸納 IT 人才的成效並不如預期，除了與德國在開放移民的政策

作為上落後其他國家，還在沉重的賦稅制度以及德語本身在用途方面與使用範圍的限制，這些結構上的限制因素，使得德國面臨來自其他國家的強大競爭。特別是德國的高稅收制度不僅使得就業市場吸引力不足，也惡化大量本國人才外流的情況，導致許多德國籍的高科技工作者也向外移民至美國等地，以尋求更好的發展機會。再加上德國高級知識人才的移民網絡尚未建立，自然在吸引外來人才的數量上無法與美國加拿大這些傳統的移民國家相比，由於德國向來保護國內人民的就業機會，對於核發工作簽證給外國人，採取相當保留的態度，因此當德國企業欲雇用外籍技術人員時，勞工局基於本國技術人員優先就業的立場，審查過程相當嚴格，所以外國技術人員亦不容易取得簽證。但為了避免美國科技發展長期以來一枝獨秀，因此德國科技人才短缺的問題應該立即解決。

德國綠卡計畫成效不彰，其實值得德國當局進一步思考，整體大環境下如何創造並增加人才滯留的誘因；並且不應再將外來移民視為造成社會經濟動盪不安的不利因素，或是短期勞力補充的工具，而是必須將他們視為德國未來的公民，並制定完善的融合政策。

三、新移民法

德國過去並沒有一套完善的移民法，有關外籍人士入境多以《外國人法》來管轄；而入籍事項則以二〇〇〇年一月一日生效的《國籍法行政條例》來辦理。雖然移民法有所不足，但是德國企業界和政府都承認，欲維持德國的經濟發展，每年需要從國外引進二十萬名外籍勞工，由於德國對外籍勞工的依賴，二〇〇一年德國聯邦內政部長席利宣布德國的移民法將進行大幅度的修改，八月初，德國聯邦政府草擬的移民法由內政部長席利提交，後經過兩次修改，一次是應綠黨建議；另一次是為迎合基督教聯盟的要求。這項新移民法對現行的外國人法進行了全面的修改，分別對移民的居留許可、工作移民限制、申請避難、離開德國義務、

家庭團聚、移民融入當地社會以及成立聯邦移民局等議題做出了詳細的規定⁵⁷。且根據這部移民法，德國將設立聯邦移民局，專門處理移民和難民事務，並引進加拿大等移民國家的計分制，作為吸引高素質人才的工具。有關工作移民的項目上，除了放寬技術性工作者的移民限制，特別是從事 IT 及電信產業的相關人才，並緊縮非技術性移民勞工的申請限制，以及提議採取更嚴格的庇護申請與驅逐出境的相關規定與執行措施。

新的移民法第一條規定，該法目的是為了控制和限制外國人進入德國，在考慮融入德國社會可能性及經濟和勞動市場政策利益的前提下，安排移民進入德國，同時制定移民法也是為了履行德國的人道義務⁵⁸。新移民法的主要項目包括：(一)、給予已在德國有工作的 IT 專業人員及其他高級技術專業人才立即的永久居留權(取代五年的綠卡計畫)；(二)、對尚未取得工作資格的技術移民採取計分制(類似澳洲的制度)；(三)、對於獨立技術移民者，立即核發就業許可；(四)、結合居留與工作許可制度；(五)、為了不使受過高等教育的人才輕易流失，外國留學生的居留期限自德國大學畢業之後，得以繼續居留一年，以尋找適合的工作並取得長期居留的資格⁵⁹(在期限內直接在德國境內找工作，並申請變更居留簽)；(六)、提供新移民義務性的整合方案⁶⁰。由上述六點可以發現德國的新移民法在對技術人才的限制上大幅地放寬。而新移民法也建議將居留許可由五種簡化為兩種，只剩有限期居留許可和無限期居留許可兩種，另外還對移民德國的外國人子女年齡做出更嚴格的規定，隨父母一同移民德國的孩子，入境年齡限制為十八歲；以和家人團聚為由移民德國的外國人孩子，年齡限制由現行的十六歲改為十四歲；如果孩子已掌握足夠的德語知識，則放寬至十八歲。

對德國政府而言，這項新的移民政策是一大突破，放寬外國高級技術人員進入德國的資格限制，遭到德國國內許多人士的強烈反對，也引起德國國內左右兩

⁵⁷ http://www.workpermit.co.uk/news/germany_to_liberalize_Immigration.htm，下載日期：2004年4月。

⁵⁸ 華翼網，<http://www.chinesewings.com>，下載日期：2004年4月。

⁵⁹ 「德國將採行高科技移民政策」，*中國時報*，2000年3月15日。

⁶⁰ http://www.workpermit.co.uk/news/germany_to_liberalize_Immigration.htm

派政策辯論，甚至還論及種族歧視以及新納粹勢力重新崛起的問題。

在二〇〇〇年德國總理施洛德提出綠卡計畫之後，制定新的移民法已成德國政府的當務之急，二〇〇一年八月由內政部長席利提交，二〇〇二年三月聯邦議院和參議院分別通過了這部移民法，六月在德國總統的簽署後，預計於二〇〇三年一月一日生效，但因參議院通過移民法的表決程式是違憲的，所以在憲法法庭的裁定之下，於二〇〇二年十二月宣布該移民法無效。

二〇〇二年十二月十八日，德國聯邦憲法法院 (Bundesverfassungsgericht) 宣佈即原先預計在二〇〇三年一月一日生效的新移民法無效。這項判決的依據是該立法程式有誤。聯邦參議院在投票決定是否贊同移民法草案時，計算贊同票票數的方式不符合憲法。根據聯邦憲法法院這項判決，現行的《外國人法》在二〇〇三年一月一日後仍屬有效。

在移民問題上，德國朝野間的巨大分歧，是造成商議多年的新法在最後時刻宣告失敗的關鍵，德國在野的基督教聯盟之所以極力反對此新法，主要是考量到再引進技術移民勞工，也許會對本已有四百多萬失業大軍的德國造成更大的衝擊。不過，在野聯盟也意識到一個合理的移民政策對德國的必要性，故其也表示希望紅綠政府再對移民法案作修改，以恢復雙方的協商及保持持續的會談。

施洛德政府的這項移民法改革，凸顯歐盟各國在移民、安全、人口、經濟、政策上共同面臨的難題：由於整個歐洲地區人口出生率下滑，勢必引進外籍勞動力以補充勞力不足現象；經濟上，各國需要借助外來移民提供的經濟貢獻；但就民族情感和法律層面而言，雖然歐洲各國並存多種種族，卻遲遲無法認同外來人士，至今移民議題在德國國內仍是受到相當大的爭議。

第五章 結論

移民所帶來的多元文化衝擊，以及對一個國家可能造成的影響，是接受移民的國家必定會面對到的。早期的德國政府並未注意到融合外籍勞工至德國社會之重要性，直到七〇年代中期以後，國內日益升高的仇外情節，以及外籍人口的明顯弱勢地位，才使德國政府意識到外籍勞工在德國已形成了重大問題。但是九〇年代以前的德國，對於外籍勞工的融合並沒有顯著的成績，直到一九九八年施洛德政府上任後，先後提出了新國籍法以及新移民法，才讓朝野正式面對外籍人士在德的問題。

德國基本法中將本國人和外國人的基本權利清楚加以區分規定，分為每個人的基本權利 (Jedermann- Grundrecht) 以及德國人的基本權利 (Deutschen-Grundrecht)，後者是專屬於具有德國國籍身分者所擁有，外國人所不得享有的權利。此種區分方式是否有貶抑外國人為二等公民之意，暫不予置評，不過一般認為這種從主權出發所為的差別待遇，僅是對本國人權的正當保障而已。但是過去德國這種嚴格的血統主義，對一個出生、成長在德國環境中數十年的外國人來說，卻是一件不怎麼公平的事，原因是他沒有日耳曼血統，所以他的身分將永遠是外國人。

幸而，二〇〇〇年施洛德政府實施的新國籍法改善了「大多數外國人實際上早已是本地人」的事實，許多外國人已在德國生活了幾年甚至幾十年，三分之一的外國人已經在德國生活了二十年以上，一半以上的外國人已經在德國十年以上，卻得不到德國國籍；另外還有約一百六十萬的孩子是在德國出生的「外國人」。由於新國籍法放寬了外國人的入籍限制，且在有條件的情況下承認雙重國籍，將德國向來採用的傳統「血統論」，改變為「出生地論」，這使得這些向來在德國屬弱勢地位的外籍移民勞工們，在德國有了更具保障的社會地位，就德國政府來說，在整合長期居住在德的外籍勞工方面，可說是向前邁進了一大步，不過要達到完全的公平正義及合乎情理，仍需要相當長的一段時間。

除了新國籍法之外，德國的新移民法也是另一項德國政府在外國人問題上的大突破，雖然德國新移民法在反對黨的極力反對下暫時不能順利實施，但這卻也突顯出面對移民問題是德國朝野所不能避免的責任。有關移民問題的爭論，長期以來一直困擾著德國社會，雖然政府不承認，但事實上德國早已是一個移民國家，隨著德國人口逐漸減少和老齡化現象加劇，再加上市場上高級勞動人才的缺乏，若不積極面對此一情勢，未來勢必影響德國社會及經濟的發展。一般說來，移民在經濟面上有助於移入國的經濟發展；勞力市場上，也會提供可以彈性運用的人力資源；在人口結構上，也可以舒緩人口老化的速度及人力不足的現象等，由此可知，制定移民政策之勢在必行。而德國執政的紅綠聯盟於二〇〇〇年公佈實施的「綠卡計畫」，便是欲藉開放技術性及具有專業長才的移民，以提升德國在國際市場上的競爭力，所以綠卡計劃在新舊移民政策的過渡期間，扮演著一個臨時性的角色。

從二〇〇二年底新移民法確定失效後，德國執政和在野聯盟便展開了長期的協商，而終於在二〇〇四年五月於新移民法議題上獲得了突破性進展，德國總理施洛德和基督教聯盟主席在會談之後，雙方就此問題達成了政治性共識，且預計在六月底之前，共同提出新的移民法草案。原則上法案內容保留了不從國外招聘勞動力的措施、界定政治避難者的範圍、以及加強整合在德生活的外籍勞工等要點。

由於德國缺乏一個正式的移民政策，故發展一個在經濟和社會上更富於彈性的二十一世紀德國移民政策是必然的趨勢，但制定一個政策來規範移民問題在德國是相當受到爭議的，要成就一部能讓朝野政黨及國際社會都滿意的移民法更不是件容易的事。影響德國移民政策制定的因素包括了有經濟因素、政治因素和歷史因素等等，所以成功的移民政策不只需要正確的法律制定，也需要長期的耐心和共識來完成。尤其是長久以來一直是單一民族文化的德國，在轉型為多元種族與文化的過程中，必定面臨許多衝擊，這也都是需要時間去克服與調適的，這一次獲得朝野共識的新移民若能正式通過並施行，透過德國內部對外籍勞工的整

合，以及外部引進優秀的專業人才，富強的德國或許指日可待。

至於歐盟的移民問題方面，根據國際移民組織的估計，目前歐洲境內約有三百萬非法移民，但歐盟機構則認為這個數字仍顯保守，實際數字可能遠遠超過三百萬人。歐盟境內平均每半年增加五十萬名非法移民，巴爾幹半島內戰、阿富汗爭端、巴基斯坦與印度的衝突等，都造成非法移民數量越來越多，歐盟沒有任何一個國家能阻擋一波波的非法移民潮，而能成功驅逐的非法移民比例也是非常有限。非法移民日益嚴重，歐盟也正視了此一問題，二〇〇二年歐盟西班牙高峰會重點即是標榜全力打擊非法移民，會中決議立即組成邊境警察協調架構，加強邊境管制。

除了非法移民問題，國際間勞動力的流通，也隨著歐盟二〇〇四年的再一次擴大，使德國的移民問題面臨到更大的一次考驗，由於德國地理位置是歐盟會員國中最接近這些中東歐國家的，所以一旦邊界解除了，將有大量來自經濟實力與德國相差懸殊的東歐國家的人民，在德國境內流動造成另一波移民潮，不僅是人員的大量流動，市場狀態也會因此而改變。其實這樣一個勞動力流動的問題，不只是德國一個國家面臨的問題，也是整個歐洲聯盟所共同面臨的考驗。

隨著歐洲統合的趨勢，綜觀歐盟會員國移民流動及勞動力市場的發展，或許我們可以大膽預測未來歐洲各國的移民政策將會逐漸消失，取而代之的是歐洲聯盟共同的移民政策。歐洲國家在移民議題上的實質合作乃始於八〇年代末期的「深根公約」(The Schengen Convention)，其建立了一個由法國、德國、荷蘭、比利時、盧森堡、義大利、西班牙、葡萄牙、希臘、奧地利、丹麥、瑞典、芬蘭、挪威與冰島所共同組成的無內部疆界的「深根領域」(Schengen Land)，這是替歐洲共同移民政策建立了依循的典範；「馬斯垂克條約」則賦予歐洲共同移民政策法理上的基礎，而「阿姆斯特丹條約」則進一步把歐洲共同移民政策內容具體化，但是距離真正的歐盟共同移民政策仍有一段距離。二〇〇四年五月歐盟加入了十個新會員國，成爲一個總人口數超過四億六千萬、共二十五個國家的歐洲聯盟，區域內大量流動的移民已經是不爭的事實。當然人員自由流通的觀念影響到

整個歐盟會員國國內的經濟和社會狀況，況且建立一個政治穩定與經濟繁榮的歐洲始終是會員國的共同目標，所以歐洲聯盟是否該制定一部歐洲憲法，或是制定一部更具體、更具法律效力的共同移民政策，以清楚規範各會員國之間的人口流動，將是歐盟機構所需積極努力的目標。但由於移民政策牽涉到國家主權與國家安全的範疇，所以當一個國家按照其國家需要制定其移民政策時，通常不會考慮到其他國家的需要，而基於地理環境、歷史傳統及移民問題的重心之不同，各國的移民政策也會各有所好，因此相關的移民事務，各會員國間仍時有爭議，因此歐盟共同移民政策制定過程進展相當緩慢，從一九九九年就進行協商，但至今仍未獲結果，也就是說當移民議題提升至歐盟層次後，就需要花費更多的時間和精力來加以協調統合。

綜上所述，無論是德國或是歐洲聯盟，在面對移民這個問題上，首要的步驟都是必須先整合內部的移民：包括在德國境內已落地生根之外籍勞工、以及歐盟內部自由流通的會員國國民等；之後再藉由一個合理法的移民政策來加以規範將來的移民們，以建立一個安定有秩序的區域，這是我們可以預見的一個好方法之一。

參考書目

一、 中文部分

(一) 中文書籍論文

1. Guy s. Goodwin-Gill 著，王福邁 譯，*國際法與難民*，台北：中正，1990 年。
2. Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek 著，張安藍 譯，*德國政府與政治*，台北：五南，1999 年。
3. Peter Stalker.著，蔡繼光 譯，*國際遷徙與移民*，台北：書林，2002 年 12 月。
4. Werner Abelshauser 著，張連根、吳衡康 譯，*德意志聯邦共和國經濟史*，北京：商務印書館，1988 年。
5. 王曾才，*西洋現代史*，台北：東華，1993 年。
6. 吳友法，*二十世紀德國史*，台北：志一，1995 年。
7. 李震山，*人性尊嚴與人權保障學術論文集*，台北：元照，2000 年 2 月。
8. 杭立武，*勞工人權座談會紀錄*，1986 年 7 月。
9. 柯雨瑞，*外籍勞工的聘僱與管理*，台北：三鋒，1996 年。
10. 許文源，*我國非法外勞管制政策之研究*，中正大學勞工研究所碩士論文，2000 年。
11. 許仟，*德國政府與政治-分裂與統一*，台北：志一，1997 年。
12. 許仟，*德國問題新論*，嘉義：南華管理學院，1998 年。
13. 郭秋慶，*歐洲聯盟概論*，台北：五南，1999 年。
14. 陳秀琴，*國勞組織移民勞動者勞動基準之研究*，政大勞工所碩士論文，1998 年。
15. 陳育俊 譯，《*德國聯邦就業總署簡介*》，行政院勞委會編印，1992 年 12 月。
16. 陳淑倩，*德國外籍青年就業問題之研究*，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1996 年。

17. 彭懷恩，*德國政治體系*，台北：風雲論壇，2000年8月。
18. 黃文鐘，*我國外籍勞工管理制度與政策之研究*，中興大學法商學院公共政策研究所碩士論文，1996年。
19. 劉茂福，*歐洲共同體人員自由流通-受雇人遷徙自由之研究*，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1993年。
20. 謝青志，*外籍勞工對勞動市場影響之研究*，中國文化大學勞工研究所碩士論文，1991年。
21. 簡桂華，*德國再統一後外國人問題之研究*，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1999年。

(二) 中文報紙期刊

1. 「德國將採行高科技移民政策」，*中國時報*，2000年3月15日。
2. Gustav Wachter 著，林榮鎮 譯，「外籍勞工衝擊歐市經濟」，*戰略生產力*，1995年3月。
3. 文強，「德國為何轉向移民國家」，*北京青年報*，2001年7月。
4. 王惠玲，「德奧外籍勞工問題探討」，*勞動學報*，第3期，1993年6月。
5. 王繼平，「東擴對歐盟共同政策的影響」，*國際政治*，第7期，2002年。
6. 成之約，「國際化趨勢下的外籍勞工政策」，*勞資關係月刊*，第15卷第7期，1996年11月。
7. 「外勞引進對我國社會所造成的影響」，*行政院勞委會職訓局*，2000年12月。
8. 吳東野，「西德政黨政治中的新興勢力」，*問題與研究*，第28卷第12期，1989年9月。
9. 吳家聲，「基層勞力短缺與外籍勞工問題」，*勞工行政*，第18期，1989年。
10. 吳振逢，「歐盟統合模式與德國聯邦制度之比較」，*立法院院聞*，第31卷第20期，2003年12月。
11. 宏佛、姚勤華，「中東歐國家加入歐盟進程：戰略選擇與政策調整」，*東歐中亞研究*，第2期，2002年。
12. 李震山 譯，「德國外國人法—出境義務之屢行與執行」，*新知譯粹*，第9卷第2期、第4期與第10卷第1期，1993年6月、10月與1994年4月。
13. 李震山 譯，「德國庇護程序中有關入出境之規定」，*新知譯粹*，第10卷第4期，1994年10月。
14. 李震山，「論德國關於難民之出入境管理法制—以處理請求政治庇護者及戰爭難民為例」，*警學叢刊*，第30卷第1期，1999年7月。
15. 周元浙、詹鎮榮譯，「德國聯合政府協定及其協商爭議之處理」，*憲政思潮*，復刊第1期，2003年12月。

16. 況正吉，「歐盟東擴進程及其面臨的挑戰」，*問題與研究*，第 42 卷第 5 期，2003 年。
17. 洪美蘭，「歐盟東擴對中東歐國家與歐盟之重要經濟影響初探」，*經濟情勢暨評論*，第 9 卷第 3 期，2003 年 12 月。
18. 孫以凡，「外籍勞工法制與國際法上保障之研究」，*中華法學*，第六期，1996 年 4 月。
19. 孫治本，「全球化與社會政策的未來：德國新中間路線的爭議」，*台灣社會研究季刊*，第 38 期，2000 年 6 月。
20. 徐廣正，「西德社會安全制度及其困境」，*勞工之友雜誌*，第 486 期，1991 年 6 月。
21. 徐廣正，「從歷史觀點與政策內涵看西德外勞移民問題」，*勞工之友雜誌*，第 499 期，1993 年 7 月。
22. 許文義 譯，「德國聯邦國境保護法」，*新知譯粹*，第 12 卷第 5 期、第 6 期，1996 年 12 月。
23. 陳文雄，「收容與遣返外國人之法律問題」，*警學叢刊*，第 28 卷第 2 期，1997 年 9 月。
24. 陳正良，「我國外籍勞工政策之檢討」，*勞工研究*，第 100 期，2000 年。
25. 陳思嚴，「西德引進外籍勞工的失敗教訓- 引進的不是勞力全變成國家的勞工了!」，*中國勞工*，第 89 期。
26. 湯紹成，「德國極右派勢力的發展」，*問題與研究*，第 37 卷第 12 期，1998 年 10 月。
27. 焦興鐸，「規範外籍勞工國際勞動準則之發展趨勢」，*月旦法學*，卷 90，2002 年 11 月。
28. 楊三億，「後冷戰時期中東歐地區權力結構分析」，*問題與研究*，第 41 卷第 2 期，2002 年。
29. 楊秀玲，「失衡的西德外籍勞工政策」，*台灣經濟研究月刊*，第 12 卷第 10 期，

2987 年。

30. 葉陽明，「透視德國聯合政府」，*憲政思潮*，復刊第 1 期，2003 年 12 月。
31. 廖立文，「歐洲的綠黨經驗」，*認識歐洲*，第 7 期，2000 年。
32. 廖為仁，「瑞士德國外籍勞工許可及管理之介紹」，*就業與訓練*。
33. 劉戈宏，「歐盟東擴：問題與前景」，*社會科學輯刊*，2001 年，第 2 期。
34. 蔣裕國，「移民潮對德國社會的影響」，*國際經濟*，1993 年。
35. 鄭立民，「從美國移民法論難民處理方式」，*警學叢刊*，第 30 卷第 2 期，1999 年 9 月。
36. 盧倩儀，「從歐盟移民政策看區域經濟整合的政治意涵」，*美歐季刊*，第 13 卷第 1 期，1999 年，春季號。
37. 韓世寧，「歐洲外籍勞工聘僱及管理概況」，*勞資關係月刊*，第 15 卷第 12 期。
38. 羅美社，「歐市國家的外籍勞工問題」，*國際經濟情勢週報*，第 819 期，1990 年。

二、 外文部分

(一) 外文書籍

1. Alvarado, Jose / Creedy, John. *Population Ageing, migration and Social Expenditure*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
2. Ansay, T. “The New UN convention in Light of the German and Turkish Experience”, *International Migration Review*, 1991.
3. Baumeister, Hans-Peter(Hrsg.) *Intergration von Aussiedlern*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 1991.
4. Castle, Stephan / Kosak, Goudula. *Immigrant Workers and Class Structure in the West Europe*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1985.
5. Castles, Stephan / Davidson, Alastair. *The End of National Belonging, Citizenship and Migration- Globalization and the Politics of Belonging*. London: Routledge, 2000.
6. Collinson, S. *Beyond Borders: West European Migrants and Policy towards the Twenty- First Century*. London: Royal Institute of the International Affairs, 1993.
7. Collinson, S. *Europe and International Migration*, London : Pinter Publisher, 1994.
8. Fennell, Barbara A. *Language, Literature, and the Negotiation of Identity: foreign Worker German in the Federal Republic of Germany*, University of North Carolina Press, 1997.
9. Gurr, Ted Robert / Harff, Barbara. *Ethnic Conflict in World Politics*, Weber Publication, 2002.
10. Heckerman, Friedrich. *Die Bundesland: Ein Einwanderungsland?* Stuttgart: Klett Cotta Verlag, 1981.

11. Heckerman, Friedrich. *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880-1980*. Berlin: Verlag Dietz, 1986.
12. Hjarno, Jan. *Illegal immigrants and development in employment in the labour markets of the EU*. Aldershot, Hampshire, England Burlington, 2003.
13. J. F. Hollifield., *Immigration, Markets, and States: The political Economy of Postwar Europe*. London: Harvard University Press, 1992.
14. Jesse, Eckhard. *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Colloquium Verlag, 1986.
15. Katzenstein, Peter J. *Policy and Politics in West Germany- The Growth of a Semisovereign state*, Temple University Press, 1987.
16. Klaus, J. / Bade. (ed). *Population, Labor and Migration in the 19th and 20th Germany*. New York: St. Martin Press, 1987.
17. Martin, P. L. *the Unfinished Story :Turkish Labour Migration to Western Europe, with special reference to federal republic of Germany*. Geneva, United Nations, Development Program World Employment Programme, 1991.
18. Martin, P. L., *Germany: Managing Migration in the 21st century*. University of California, Berkeley, 2000.
19. Martin, Philip L. *Controlling immigration-A Global Perspective*, Standford: Standford University Press, 1994.
20. Schröder, Manfred / Grabick, Klaus. *Der Gastarbeiter als Konsument*, Verlag Otto Schwartz & Co, 1978.
21. The Federal ministry of the interior, *Survey of the Policy and Law Concerning foreigners in the Federal Republic of Germany*, Bonn: The Federal Ministry of Interior, 1998.
22. Ulrich, Herbert. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Munchen: Beck, 2001.

23. Werner, H. *From Guests to Permanent Stayers? The German Guestworker Program*. Loccum: Germany, 2000.

(二) 外文期刊

1. “E G : Reformen oder Kollaps?” *Der Spiegel*, 17/1992.
2. “Vor an Kleinen Schritteb”, *Der spiegel*, 43/1998.
3. “Weder Heimat noch Freunde”, *Der Spiegel*, 23/1993.
4. Berry, R. Albert / Soligo, Ronald. “Some Welfare Aspects of International Migration”, *Journal of Political Economic* 77, Sep\Oct. 1969.
5. Bohning, W.R. “Basic aspects of Immigration and Return Migration in western Europe”, *Ethnic and Racial Studies*, 1975.
6. Borjas, G. “The economics of immigration”, *Journal of Economic Literature*, 1994.
7. Castles, Stephen. “The guest workers who stayed: The Debate on Foreigners Policy in the German Federal Republic”. *International Migration Review* 19, 1986.
8. Gieseck, Arne / Loeffelholz, Hans Dietrich. “Economic Implications of Migration into the Federal Republic of Germany, 1988-1992”, *International Migration Review* 30, Fall, 1996.
9. Glover, S./ Gott, C. / Loizillon, A. / Portes, R. / Prince, S. / Spencer, V./ Srinivasan / Wills, C. “Migration: An Economic and Social Analysis”, *RDS Occasional Paper*, No.67. London, 2001.
10. Grasse, Alexander. “The Future of the regional Dimension in the EU: Nice and Beyond ”, *Journal of European Integration*, Vol.23, No.4, 2001.
11. Hailbronner, K. “Das Gesetz zur Neuregelung des Auslanderrechts”. *Neue Juristische Wochenschrift* , 1990.
12. Krueger, Alan B. / Pischke, Jörn- Steffen. “A Statistical Analysis of Crime Against

- Foreigners in Unified Germany”. *Journal of Human Resources* 32, 1997.
13. Markovits, Andrei S./ Samantha, Kazarinov. “The Case of Migrant Workers in the Federal Republic of Germany”. *Comparative Politics*, April 1978.
 14. Marshall, Ray F. “Immigration: an International Economic Perspective”, *International Migration Review*, 1984.
 15. Martin, P. L. / Miller, Ark J. “Guestworkers: Lessons from Western Europe”. *Industrial and Labor Relations Review* 33, 1980.
 16. Martin, Phillip/ Miller, Mark J., “Guest or Immigrants?” *Migration World/* Vol. XVIII, No.1, 1990.
 17. Nafzig, A.R. / Artel, B.C. “The Migrant workers Convention: Its place in Human Rights Law”, *International Migrant Review*, 1991.
 18. Roberts, Harold S. *Roberts’ Dictionary of Industrial Relations*. Washington, DC: The Bureau of National Affairs, 1986.
 19. Tu, Pierre N.V. “Migration: Gains or losses?” *Economic Record* 67, June 1991.

三、網路資料：

1. Arbeitsförderungsgesetz, <http://www.arbeitsfoerderungsgesetz.de>
2. BBC Online Network, <http://news.bbc.co.uk>
3. Gesichertes Leben, <http://www.gesichertes-leben.de>
4. [http://www.workpermit.co.uk/news/germany to liberalize Immigration.htm](http://www.workpermit.co.uk/news/germany_to_liberalize_Immigration.htm)
5. OECD, <http://www.oecd.org>
6. Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, <http://www.rechtspraxis.de>
7. Sozialgesetzbuch und wichtige Sozialgesetze, <http://www.sozialgesetzbuch.de>
8. 中時電子報, <http://www.chinatimes.com.tw>
9. 德國聯邦政府, <http://www.bundesregierung.de>
10. 德國聯邦統計局, <http://www.destatis.de>
11. 德國聯邦就業局, <http://www.arbeitsamt.de>
12. 歐洲聯盟, <http://europa.eu.int>
13. 歐洲聯盟研究協會, http://eusa-taiwan.org/News_Analysis/
14. 聯合國網站, <http://www.un.org>

附錄 A

一九九〇年聯合國《所有遷徙勞工及其家屬權利保障公約》譯文

第一部分 範圍及定義

第一條 1、除另有規定外，本公約適用於所有移徙勞工及其家屬，不因其性別、種族、膚色、語言、宗教或信仰、政治或其他的主張、民族、種族或社會出身、國籍、年齡、經濟地位、財產、婚姻狀況、出生或其他身分而有任何區別。

2、本公約適用於移徙勞工及其家屬的整個遷徙過程，包含遷徙的準備、離境、過境、在就業國居留及從事報酬活動期間、及返回母國或居住地國家。

第二條 本公約定義：

1、「移徙勞工」(migrant worker)一詞係指「他」或「她」在非為國民之國家，將要、正在或已從事有報酬活動之人。

2、(a)「邊境勞工」(frontier worker)一詞係指在鄰近國家保留住所的移徙勞工，通常每天回去或至少每週回去一次。

(b)「季節性勞工」(seasonal worker)一詞係指其工作特性以季節為條件，並只在一年的部分時間從事工作之移徙勞工。

(c)「海員」(seafarer)一詞，包括漁夫在內，係指移徙勞工受僱於船上，該勞工並非船註冊國之國家。

(d)「近海作業勞工」(worker on an offshore installation)一詞係指受僱於於近海作業場的移徙勞工，該近海作業場非為其國民的國家所管轄的領域。

(e)「流動勞工」(itinerant worker)一詞係指在某個國家已有住所，因其工作性質之故，須短期前往其他國家的移徙勞工。

(f)「專案勞工」(Project-tied worker)一詞係指移徙勞工進入就業國國家，在特定時間內從事其僱主在該國承包之特定專案工作。

(g)「特殊聘僱勞工」(specified-employment worker)係指下述之移徙勞工：

- (1) 被其僱主派遣至他國，在一特定時間執行特定任務或職責；
- (2) 在一特定期間從事需要專業性、商業性、技術性或其他高度特殊技術性的工作；
- (3) 基於就業國僱主之要求，在特定期間從事本質上是暫時或短暫的工作，當其獲准之居留期限屆滿，或居留期限未屆滿，已不再

執行該特定任務或職責，或不再從事該工作時，皆應離開就業國。
(h)「自營事業勞工」(self-employed worker)一詞係指非基於聘僱契約，通常獨自或與家人從事有報酬活動賺取生活所需之移徙勞工，及經由適用就業國法律、或經由雙邊或多邊協定被認定為自營工作者的其他移徙勞工。

第三條 本公約不適用於：

(a)由國際組織及機構派遣或僱用，或由國家派遣或僱用至國外執行官方任務之人，其入境及地位由一般國際法或特定國際協定或公約所規範。

(b)由國家派遣或僱用或代表國家至國外從事發展計劃及其他合作計劃，其入境及地位由與就業國所簽訂之協定規範，並依該協定不被視為移徙勞工的人。

(c)以投資者身分在非母國居住之人。

(d)難民及無國籍者。除非基於會員國之國家法律或對會員國生效之國際文件有適用之規定。

(e)學生及受訓者。

(f)在就業國之近海作業場從事有酬勞活動而未被獲准在就業國居留之海員或勞工。

第四條 本公約所稱之「家屬」一詞係指與移徙勞工結婚者或根據法律產生與婚姻關係相當效果之人、依親小孩及根據法律或國家間雙邊或多邊協定被認為是家屬的其他依親者。

第五條 本公約所稱之「移徙勞工」及「家屬」係指：

(a)根據就業國法律及就業國簽署之國際協定獲准入境、居留及在就業國從事報酬活動者被視為合法；

(b)假如未符合本條(a)款所列條件者被視為非法。

第六條 本公約所稱：

(a)「母國」一詞係指其為國民之國家；

(b)「就業國」一詞係指移徙勞工將要、正在或已從事報酬活動之國家；

(c)「過境國」一詞係指當事人至就業國旅程中所經過之任何國家，或從就業國至母國或居住國旅程中所經過之國家。

第二部分 非歧視之權利保障

第七條 各會員國依據國際人權文件規定，承擔尊重及確保在其領土內或受其管轄的移徙勞工及其家屬享有本公約所承認之權利，不分性別、種族、膚色、語言、宗教或信仰、政治上或其他的主張、民族、種族或社會出身、國籍、年齡、經濟地位、財產、婚姻狀況、出生或其他身分而有任何區別。

第三部分 所有移徙勞工及其家屬之人權

- 第八條 1、移徙勞工及其家屬有權自由離開任何國家，包括其母國，此權利除法律所規定並為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或其他人的權利及自由所必須且與本公約所承認的其他權利不抵觸的限制外，應不受任何其他限制。
- 2、移徙勞工及其家屬有權隨時進入及停留於母國。
- 第九條 移徙勞工及其家屬之生存權(the right to life)應受法律保護。
- 第十條 移徙勞工及其家屬不應受酷刑、或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或處罰。
- 第十一條 1、移徙勞工及其家屬不應使為奴隸或使之處於被奴役狀況。
- 2、移徙勞工及其家屬不得加以強迫或強制其勞動。
- 3、在把苦役監禁作為一種對犯罪懲罰的國家中，本條第(2)項的規定不應被認為阻止苦役的執行，該苦役係經由合格法庭所宣判之刑罰判決。
- 4、本條文所稱之「強迫或強制勞動」一詞不包括：
- (a)非指本條第三項經合法命令被拘禁的人或在拘禁期中有條件釋放的人所被要求的任何工作或服務；
- (b)在威脅社會生命及福祉之緊急或災害狀況下受強制的任何服務；
- (c)一般公民義務的一部分，亦課予有關國家公民義務的任何工作或服務。
- 第十二條 1、移徙勞工及其家屬有思想、良心與宗教自由之權，此項權利包括其擁有或接受其選擇之宗教或信仰之自由，及其單獨或集體、公開或私自以禮拜、奉行、實踐及教義表示其宗教或信仰之自由。
- 2、移徙勞工及其家屬不受強迫而損害其享有或接受其選擇之宗教或信仰。
- 3、表示其宗教或信仰之自由，僅受法律所規定及為保障公共安全、秩序、衛生或道德、或其他人的基本權利與自由所必要的限制。
- 4、本公約會員國承擔尊重父母(至少其中之一是移徙勞工)和法定監護人(當適用時)確保他們的小孩能依照他們的信仰接受宗教的及道德的教育。
- 第十三條 1、移徙勞工及其家屬有權不受干涉而持有主張。
- 2、移徙勞工及其家屬有自由表達之權；此權包括尋求、接受或傳遞各種消息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、藝術形式的或其他任何他們所選擇的媒介。
- 3、本條文第二項權利的行使有特殊的義務及責任，因此得受某些限制，但這些限制僅應由法律規定且為必要：

- (a) 尊重他人的權利或名譽；
- (b) 保障會員國國家安全、公共秩序、公共衛生或道德；
- (c) 爲了避免鼓吹戰爭的宣傳；
- (d) 爲了禁止任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨的主張，構成煽動歧視、敵視或暴力者。

第十四條 移徙勞工及其家屬隱私、家庭、住宅、信件或其他通訊不受恣意或非法干涉，或非法攻擊其榮譽及名譽。每一位移徙勞工及其家屬有權受法律保護以避免此類干涉或攻擊。

第十五條 移徙勞工及其家屬之財產，不論是個人擁有或與他人共同持有，不受恣意剝奪。在就業國法令施行下，移徙勞工或其家屬之部分或全部資產被徵用時，有權得到公平及合理的補償。

- 第十六條
- 1、移徙勞工及其家屬享有人身自由及人身安全之權。
 - 2、移徙勞工及其家屬應得到國家有效保護以對抗來自公務人員、私人、團體或機構所施加之暴力、人身傷害、威脅或恐嚇。
 - 3、執法人員要查核移徙勞工或其家屬之身分，必須依法律程序執行。
 - 4、移徙勞工及其家屬個人地或集體地不受恣意逮捕或拘禁，除了依法定原因及法定程序始能剝奪其自由。
 - 5、移徙勞工及其家屬若被逮捕，要在被逮捕當時儘可能以他們瞭解的語言告知其被逮捕的原因及迅速以其所瞭解的語言告知對他們提出的任何控訴。
 - 6、因刑事控訴被逮捕或拘禁之移徙勞工及其家屬，應被迅速帶見審判官或其他經法律授權行使司法權利的官員，並有權在合理的時間內受審判或被釋放。等候審判的人受監禁不應作為一般規則，但規定可釋放時應保證在司法程序的任何其他階段出席審判，並在必要時報到聽候執行判決。
 - 7、當移徙勞工或其家屬被逮捕或監禁候審或因其他原因被監禁：
 - (a) 若基於移徙勞工要求，該移徙勞工母國或代表該母國利益國家之領事或外交機構應即被告知有關他被逮捕或拘禁及其原因；
 - (b) 當事人有權與上述當局連繫，當事人給上述當局之信息應不被遲延地傳遞，且有權接收來自上述當局的訊息，此權利不應被遲延；
 - (c) 當事人應不遲延地被告知有此權及根據適用於國家間的條約所衍生之權利，有與上述當局之代表通信及見面之權，及與他們安排有關其法律上的代表權。
 - 8、若因任何逮捕或拘禁而被剝奪自由的移徙勞工及其家屬，應被賦予在法庭之前提起訴訟程序，以便法庭能不拖延地決定監禁是否合法，若監禁不合法時，命令予以釋放。在這些程序中，若他們不瞭解或不會講所使用的語言，能獲得通譯的協助，若必要時免費提供；
 - 9、若移徙勞工及其家屬遭受非法逮捕或拘禁的受害者，有得到賠償的

權利，

- 第十七條
- 1、被剝奪自由之移徙勞工及其家屬應給予人道待遇，及尊重其固有的人格尊嚴及文化認同。
 - 2、除特殊情況外，被控告之移徙勞工及其家屬應與犯罪之人隔離，並應受到適合未犯罪身分的分別待遇。被控告之少年應與成年人分開，並儘速予以判決。
 - 3、任何移徙勞工及其家屬因違反遷徙相關條款，在過境國或就業國被拘禁時，在實際執行時，應與定罪之人或未判決被拘禁之人分開。
 - 4、依據法院判決監禁執行期間，移徙勞工或其家屬所受待遇，其主要目標是改造及社會教化。少年罪犯應與成年人分開，並應給予適合其年齡及法律地位的待遇。
 - 5、在拘留或監禁期間，移徙勞工及其家屬與國民享有相同權利，接受其家屬會面。
 - 6、不論何時移徙勞工被剝奪自由，有關國家之合格當局必須注意其家屬，特別是配偶及未成年子女，所面臨的困難。
 - 7、在就業國或過境國，移徙勞工及其家屬依法受到任何形式的拘留或監禁，應與此些國家國民在相同情況下，享有相同之權利。
 - 8、若移徙勞工及其家屬被拘留係爲了要查證是否違反遷徙法規，因而產生之費用不應由其負擔。

- 第十八條
- 1、移徙勞工及其家屬在法院及特別法庭之前，與有關國家國民享有平等權利。在決定對其提出任何刑事控訴或確定其在一訴訟案件中的權利及義務時，應賦予其有權由一個依法設立之合格的、獨立的、無偏私的法庭進行公平的及公開的審判。
 - 2、移徙勞工及其家屬受刑事控告時，在未依法證明有罪前，應有權被視爲無罪。
 - 3、在決定對移徙勞工及其家屬提出任何刑事控告時，其有權被賦予如下最低的保證：
 - (a)迅速地以他們瞭解的語言詳細地告知對他們所提出控訴的性質及原因；
 - (b)有合理的時間及設施以準備他們的辯護，並與他們選擇的律師聯繫；
 - (c)受審不被不當地遲延；
 - (d)到場受審並親自爲自己辯護或經由他們選擇的法律援助進行辯護；若他們沒有法律援助，應告知其有此權利；在審判利益有需要的案件，爲他們指定法律協助，假如他們在此案件中沒有財力支付法律援助，則不需他們付費；
 - (e)訊問或已訊問對他們不利的證人，並使對他們有利的證人與對他們不利的證人在相同情況下出席及受訊問；

(f)若他們在法庭不瞭解或不曾講所使用的語言，能獲得免費的通譯協助；

(g)不被強迫自證其罪或被強迫認罪。

4、在少年案件中，程序上應考慮他們的年齡及促進他們重新做人的需求。

5、移徙勞工及其家屬被判有罪，應有權使他們的罪刑由更高法院依法複審。

6、當經由最終決定，移徙勞工或其家屬被判有刑事犯罪，之後因新的或最新發現的事實顯示有誤審情形，其有罪判決被撤銷或被赦免，因此種有罪判決遭受懲罰之人有依法得到賠償之權，除非不知道的事實未被及時揭露係部分或全部歸因於此人。

7、移徙勞工或其家屬已依有關國家之法律及刑事程序被定有罪或獲不起訴處分，不得就同一犯罪再予審判或處罰。

第十九條 1、移徙勞工或其家屬之任何行為或不行為，在行為發生時依據國家法律或國際法均不構成犯罪，不得認為犯有刑事罪，所施加之刑罰也不得重於犯罪時適用之刑罰。假如犯罪後，依法規定應處以較輕刑罰，其應享有此利益。

2、對移徙勞工或其家屬因刑事罪所施加的懲罰應考慮其移徙勞工的身分地位，特別有關其居留權或工作權，應做人道上的考量。

第二十條 1、移徙勞工或其家屬不能僅因未能履行契約上的義務就遭監禁。
2、移徙勞工或其家屬不能僅因未履行工作契約的義務，就被剝奪其居留權或工作許可或被驅逐出境，除非義務的履行構成此種權利認可或許可的條件。

第二十一條 除了公務人員依法行使外，任何人沒收、毀損或企圖毀損身分證件、入境或居留文件、在國家領土內住宅或建築物或工作許可，都是不合法的。未經認可沒收此類文件而未交付明細的收據不應發生。在任何情況下，毀損移徙勞工或其家屬之護照或與其相當之文件，是絕對不被允許的。

第二十二條 1、移徙勞工及其家屬不應被集體驅逐出境，驅逐出境的案件須個案審查及決定；
2、只有經合格當局依法做出的決定，移徙勞工及其家屬才能從會員國領土被驅逐出境；
3、該決定必須以其所瞭解的語言告知他們，並以書面告知，且除非基於國家安全的理由外，應告知該決定的理由；當事人在該決定之前或至遲在該決定當時，應被告知有這些權利。
4、除非經司法當局之最終決定，當事人有權提出反對驅逐出境之理由，及使其案件經由合格當局複審，但基於國家安全所必要者除外。在複審中，當事人有尋求居留之權。

5、已執行驅逐出境，之後該決定被取消，當事人有依法尋求補償之權，且之前驅逐出境之決定，不能做為禁止當事人再入國之原因。

6、假使當事人被驅逐出境，在離境之前或之後應有合理的機會請求工資及其他權利之權，及處理未了結的債務問題。

7、不妨害驅逐出境決定的執行，受驅逐出境決定處分之移徙勞工或其家屬除母國外可尋求進入其他國家。

8、若移徙勞工或其家屬被驅逐出境，驅逐出境之費用不應由其負擔，當事人得被要求負擔旅費。

9、移徙勞工或其家屬從就業國被驅逐出境，不應使其在該國依法取得之權利受到侵害，包括工資請求權及其他屬於他的權利。

第二十三條

當本公約所承認之權利受到侵害時，移徙勞工及其家屬有權獲得其母國或代表該國利益國家之領事或外交當局保護及協助之權。特別是驅逐出境之案件，當事人應被告知有此權利，並不得遲延，驅逐出境國家之當局應便利此權利之行使。

第二十四條

每一移徙勞工及其家屬在任何地方有權被承認在法律前之人格。

第二十五條

1、有關報酬，移徙勞工享有不低於就業國國民之待遇，以及：

- (a)其他工作條件，即加班、工作時數、週休、有給休假、安全、健康、終止僱用關係及任何其他根據國家法律及習慣規定的工作條件；

- (b)其他僱用條件，即僱用最低年齡、在家工作的限制及根據國家法律及習慣被視為工作條件的任何其他事務。

2、私人工作契約有減損本條第一項平等原則待遇，是不合法的。

3、會員國應採取適當措施以確保移徙勞工不因其非法居留或非法工作而剝奪其因平等原則而產生之權利，特別是不能解除雇主法律上或契約上的義務，也不能因其是非法工作或居留，雇主的義務就減少。

第二十六條

1、會員國應承認移徙勞工及其家屬之權利：

- (a)為了保障其經濟的、社會的、文化的及其他利益，有參加工會及其他依法成立之組織的會議及活動，此權利只受工會及組織之規則限制；

- (b)有權自由參加任何上述之工會或組織，此權利只受工會及組織之規則限制；

- (c)尋求上述任何工會及組織協助之權。

2、行使此等權利，除了法律規定及在民主社會中基於國家安全利益、公共秩序或保護他人權利及自由外，不得受任何限制。

第二十七條

1、有關社會安全，移徙勞工及其家屬若符合就業國適用法令與雙邊條約的規定要件，應與就業國國民享有同等待遇，母國及就業國合格當局隨時可做必要籌劃以確定此基準的適用方式。

2、若法令不允許移徙勞工及其家屬享有給付(benefit)，就業國應以該國國民在相似情況下所受的給付基準，根據移徙勞工的貢獻，斟酌補償的可能性。

第二十八條 移徙勞工及其家屬基於與有關國家國民之平等待遇，若其有緊急保全生命需要或避免健康上重大損害，有接受醫療之權利。此緊急醫療救護，不能因其非法工作或非法居留，而予以拒絕。

第二十九條 移徙勞工之小孩有姓名權、出生登記權及國籍權。

第三十條 移徙勞工之小孩基於與有關國家國民之平等待遇，有接受教育之基本權利。不能因其在就業國之父母任何一方非法居留或非法工作或其本身非法居留，即拒絕或限制其進入公立學齡前教育機構或學校。

第三十一條 1、會員國應確保尊重移徙勞工及其家屬之文化認同，且不阻止其與母國之文化聯繫。

2、會員國可採取適當措施，協助及鼓勵在此方面之努力。

第三十二條 移徙勞工及其家屬在就業國居留期滿，根據有關國家適用之法律，有權移轉他們所賺的錢、積蓄、個人財產及所有物。

第三十三條 1、移徙勞工及其家屬有權被母國、就業國或過境國告知，當案件有關於：

(a)本公約所生之權利；

(b)入境條件、有關國家法律及慣例施行下之權利與義務及類此事務以使其能符合該國之行政的或其他的手續行事。

2、會員國應採取他們認為適當的措施散播上述資訊或確保雇主、工會或其他合適的實體或機構提供此資訊。若適當，他們應與其他相關國家合作。

3、若移徙勞工及其家屬要求，此資訊應免費及儘可能以他所瞭解的語言提供。

第三十四條 本公約此部分權利不應被視為解除移徙勞工及其家屬遵守任何過境國及就業國的法律及規定，或免除尊重此些國家居民之文化認同。

第三十五條 本公約此部分權利不應被解為意含使非法移徙勞工及其家屬合法化，或使其合法化之權利，也非減損本公約第六部分為了確保健全的及平等的國際遷徙狀況所提供的措施。

第四部分 合法移徙勞工及其家屬的其他權利

第三十六條 在就業國合法的移徙勞工及其家屬除了第三部分的權利外，並享有本公約此部分的權利。

第三十七條 在離境前，或至遲入境就業國之時，移徙勞工及其家屬有權被其母

國或就業國充分地告知適用於入境的所有條件，特別有關於他們在就業國的居留及所從事的報酬活動，和須符合的要件及這些條件變更時須提出申請的當局。

- 第三十八條 1、若情況需要，就業國應盡一切努力確認移徙勞工及其家屬短暫離開而不影響其居留及工作許可。如此做法，就業國應考慮移徙勞工及其家屬特別是在其母國的特殊需要及義務。
2、移徙勞工及其家屬有權被充分告知短暫離開的期限。
- 第三十九條 1、在就業國境內，移徙勞工及其家屬有自由遷徙及選擇住居之權利。
2、本條文第一項之權利除了依法及為保護國家安全、公共秩序、公眾健康與道德、他人的權利及自由所必須者且與本公約所承認的其他權利不抵觸外，不受其他任何的限制。
- 第四十條 1、合法移徙勞工及家屬在就業國有組織工會及其他組織之權，以提昇其經濟、社會、文化及其他之權利。
2、此權利之實行除依法規定及在民主社會基於國家安全、公共秩序或保護他人的權利及自由所必須者外，不受其他限制。
- 第四十一條 1、移徙勞工及其家屬依母國法律，有參與公共事務、行使選舉及被選舉之權。
2、有關國家應適當地及依法地促進此些權利之行使。
- 第四十二條 1、為考量移徙勞工及其家屬的特別需求、期望及義務，各會員國應考慮建立制度及組織，及讓移徙勞工及其家屬在此些組織中自由選舉其代表。
2、就業國應依據國家法律便利移徙勞工及其家屬對地方社區生活及行政決定之參與及諮詢。
3、在就業國主權行使的許可下，移徙勞工得享有政治權利。
- 第四十三條 1、移徙勞工及其家屬與就業國國民享有平等待遇，有關：
(a)使用教育機構及設施，只要符合許可的條件及該機構之其他規定。
(b)接受職業輔導及安置服務。
(c)職業訓練及再訓練設施及制度。
(d)住宅，包含社會住宅計劃及房租免於被剝削的保障。
(e)接受社會及健康服務，只要符合參加該方案的條件。
(f)進入合作事業及自營事業，而不意味改變其移徙勞工的身分且要依據相關組織的法令。
(g)參與文化生活。
2、各會員國應提昇條件以有效確保平等待遇，使移徙勞工在就業國核准的居留期間符合適當條件，能享有本條文第一項之權利。
3、各會員國不應阻止移徙勞工之雇主為他們建立住宅、社會或文

國或就業國充分地告知適用於入境的所有條件，特別有關於他們在就業國的居留及所從事的報酬活動，和須符合的要件及這些條件變更時須提出申請的當局。

第三十八條 1、若情況需要，就業國應盡一切努力確認移徙勞工及其家屬短暫離開而不影響其居留及工作許可。如此做法，就業國應考慮移徙勞工及其家屬特別是在其母國的特殊需要及義務。

第三十九條 1、移徙勞工及其家屬有權被充分告知短暫離開的期限。
2、在就業國境內，移徙勞工及其家屬有自由遷徙及選擇住居之權利。
3、本條文第一項之權利除了依法及為保護國家安全、公共秩序、公眾健康與道德、他人的權利及自由所必須者且與本公約所承認的其他權利不抵觸外，不受其他任何的限制。

第四十條 1、合法移徙勞工及家屬在就業國有組織工會及其他組織之權，以提昇其經濟、社會、文化及其他之權利。
2、此權利之實行除依法規定及在民主社會基於國家安全、公共秩序或保護他人的權利及自由所必須者外，不受其他限制。

第四十一條 1、移徙勞工及其家屬依母國法律，有參與公共事務、行使選舉及被選舉之權。
2、有關國家應適當地及依法地促進此些權利之行使。

第四十二條 1、為考量移徙勞工及其家屬的特別需求、期望及義務，各會員國應考慮建立制度及組織，及讓移徙勞工及其家屬在此些組織中自由選舉其代表。
2、就業國應依據國家法律便利移徙勞工及其家屬對地方社區生活及行政決定之參與及諮詢。

第四十三條 1、在就業國主權行使的許可下，移徙勞工得享有政治權利。
2、移徙勞工及其家屬與就業國國民享有平等待遇，有關：
(a) 使用教育機構及設施，只要符合許可的條件及該機構之其他規定。
(b) 接受職業輔導及安置服務。
(c) 職業訓練及再訓練設施及制度。
(d) 住宅，包含社會住宅計劃及房租免於被剝削的保障。
(e) 接受社會及健康服務，只要符合參加該方案的條件。
(f) 進入合作事業及自營事業，而不意味改變其移徙勞工的身分且要依據相關組織的法令。
(g) 參與文化生活。

3、各會員國應提昇條件以有效確保平等待遇，使移徙勞工在就業國核准的居留期間符合適當條件，能享有本條文第一項之權利。
4、各會員國不應阻止移徙勞工之重主為他們建立住宅、社會或文

化設施。基於本公約第七十條，就業國可適用當地區一般設置的條件，建立此類設施。

- 第四十四條 1、各會員國確認家庭為社會自然基本團體單位，社會應保護之。並應採取適當措施以保障移徙勞工之家庭團聚。
- 2、會員國在能力範圍內採取他們認為適當的措施便利移徙勞工與他們的配偶或根據法令產生相當於婚姻關係之人及未成年的單身小孩團聚。
- 3、就業國基於人道理由，應考慮對移徙勞工之其他家庭成員給予本條第二項權利之平等待遇。

- 第四十五條 1、在就業國移徙勞工之家屬與當地國民享有平等待遇，有關：
- (a) 使用教育機構及設施，只要符合許可的條件及該機構的其他規定；
- (b) 接受職業指導、使用訓練機構及設施，只要符合參與之資格；
- (c) 社會及健康服務，只要符合個別計劃的參與資格；
- (d) 參與文化生活。
- 2、就業國應適當地與母國合作，致力於整合移徙勞工之子女至地方教育系統，特別是有關教導他們當地的語言。
- 3 就業國應致力於便利移徙勞工之子女的母語及文化教育，有關此方面，母國當時機適合應給予合作。
- 4、就業國可提供移徙勞工子女特別的母語教育計劃，若必要時並與母國合作。

- 第四十六條 移徙勞工及其家屬適用有關國家之法律及相關之國際協定，與有關國家參與關稅協會應負之義務，其個人財物及獲准在就業國從事報酬活動所需裝備享有進出口稅捐免除，包含：
- (a) 從離開母國或居住國
- (b) 從最初進入就業國
- (c) 最後從就業國離去
- (d) 最後歸回母國或居住國

- 第四十六條 1、移徙勞工及其家屬有權將他們所得及積存的錢匯回到母國或其他國家，特別是維持其家庭所需之金錢。此類匯款應依據有關國家適用之法律及國際協定所建立之程序。
- 2、有關國家應採取適當措施以便利其匯款。

- 第四十八條 1、移徙勞工及其家屬在就業國所得，不受雙重稅捐的侵害：
- (a) 在稅捐、關稅或各種課稅上，在相似情形下不高於或不重於就業國國民；
- (b) 賦予享有在類似情況下適用於國民之各種稅捐減稅及免稅與任何免稅額，包括依親家屬之免稅額。
- 2、會員國應致力於採取適當措施避免移徙勞工及其家屬之所得及

積蓄受到雙重課稅。

第四十九條 1、依國家法律居留及工作許可採分別核可，就業國簽發給移徙勞工之居留許可，應至少同於工作許可之期限，

2、若移徙勞工在就業國可自由選擇工作，將不因僅僅工作許可或類似許可屆滿前已結束工作，被認為是非法的或喪失居留許可。

3、爲了讓本條文第二項之移徙勞工有充分時間尋找替代性的報酬工作，至少在失業救濟金給付期間內，不能撤銷其居留許可。

第五十條

1、若移徙勞工死亡或解除婚姻關係，就業國基於家庭團聚之理由，應考慮給予其家屬居留權；就業國應考慮他們在該國已居住的時間長度。

2、若不允許其家屬有此權利，在其離境之前，應給予合理的時間，處理在就業國的事務。

3、本條文第一項及第二項之規定不可解釋爲對其居留權及工作權不利的影響，其它若依就業國法律或適用於該國之雙邊或多邊條約准許此等家屬有此權利。

第五十一條

移徙勞工在就業國若不被允許自由選擇工作，不能僅因其工作許可屆滿前已結束工作就被認為是非法的或喪失其居留許可，除非居留許可之取得是基於特定獲准的工作報酬活動。此類移徙勞工於工作許可所敘明之條件及限制範疇下，在工作許可的剩餘時間有權尋找替代工作、參與公共工作方案及接受再訓練。

第五十二條

1、移徙勞工在下述之條件及限制範疇內，在就業國有權自由選擇工作。

2、就業國對移徙勞工得：

(a)基於該國國家利益及國家立法規定，限制進入有限種類的就業、服務性工作及活動。

(b)依據該國有關在領土外取得工作資格認可之法令，限制自由選擇工作。然而，相關會員國應致力提供此資格之認可。

3、移徙勞工之工作許可有時間的限制，就業國亦得：

(a)移徙勞工因工作之目的在其領土內合法居住一段期間後，使其有權自由選擇工作，該期間依國家法律，不超過兩年。

(b)經由立法或雙多邊協定，優先授予國民或被同化者之政策，而限制移徙勞工從事之工作。此類限制不應適用因工作目的而合法居留一段時間之移徙勞工，依國家法律規定此段時間不應超過五年。

4、已被允許入境工作的移徙勞工，就業國應規定其得依自己的考量從事工作的條件，反之亦然，其在就業國已經合法居留的時間應列入考量。

第五十三條

1、移徙勞工之家屬有居留權或入境之許可無時間限制或可自動更

新延長，依據本公約第五十二條適用於上述移徙勞工之規定，在相同情況下，其應被准予自由選擇有報酬之活動。

2、移徙勞工之家屬若不被允許自由選擇有報酬之活，會員國依適用雙多邊協定，應考慮准予他們優先於其他尋求進入就業國的勞工，獲得從事有報酬活動之許可。

第五十四條 1、在不損害居留權或工作許可之期限，與本公約第二十五條及二十七條所提供之權利，移徙勞工與就業國國民享有平等待遇，有關：

- (a)免於解雇的保護；
- (b)失業救濟金；
- (c)進入公共工程計劃以避免失業；
- (d)在本公約第五十二條之範圍內，若失去工作或結束其他的報酬活動，有權接接受替代性的工作

2、若移徙勞工提出申訴，其雇主違反工作契約，有適用本公約第十八條第一項之條款，向就業國合格當局提出他的案件之權利。

第五十五條 被准予許可從事報酬活動之移徙勞工，在許可條件的範圍內，與從事此報酬活動之就業國國民，享有平等待遇之權利。

第五十六條 1、本公約此部分所提到之移徙勞工及其家屬，不得從就業國被驅逐出境，除非基於該國國家立法規定之理由及本公約第三部分建立之防範措施。

2、驅逐出境不應做為剝奪移徙勞工及其家屬因居留權及工作許可所產生之權利。

3、考慮是否驅逐移徙勞工及其家屬需做人道上之考量及當事人在就業國居住的時間長度。

附錄 B

德國〈外國人法〉條文摘要譯文

第一章 一般規定

- 第一條 外籍人士之入境及居留
- 第二條 應用範圍
- 第三條 居留許可之要求
- 第四條 居留許可之義務

第二章 居留許可之發給及延長

一. 居留許可

- 第五條 居留許可的種類
- 第六條 居留許可的申請
- 第七條 一般居留許可之發給
- 第八條 居留許可之特殊拒絕理由
- 第九條 拒絕理由之例外及豁免
- 第十條 工作許可之發給
- 第十一條 申請難民者之居留許可
- 第十二條 適用範圍與期限
- 第十三條 居留許可之延長
- 第十四條 條件及義務

二. 長期居留權與永久居留權

- 第十五條 長期居留權
- 第十六條 返國權利
- 第十七條 家庭依親
- 第十八條 配偶依親
- 第十九條 配偶之獨立居留權
- 第二十條 子女依親
- 第二十一條 子女之居留權
- 第二十二條 一般親屬依親
- 第二十三條 德國人之外籍親屬
- 第二十四條 無限期長期居留權

- 第二十五條 配偶之無限期長期居留權
- 第二十六條 依親子女之無限期長期居留權
- 第二十七條 永久居留權

三. 短期簽證

- 第二十八條 短期簽證
- 第二十九條 家屬的短期簽證

四. 長期簽證

- 第三十條 長期簽證
- 第三十一條 家屬的長期簽證
- 第三十二條 最高邦機構之接納權限
- 第三十三條 外籍人士之接納
- 第三十四條 長期簽證之適用期限
- 第三十五條 根據人道理由之長期簽證

第三章 居留與護照法規

- 第三十六條 空間限制之離開義務
- 第三十七條 禁止與限制政治活動
- 第三十八條 居留報告
- 第三十九條 替代證件
- 第四十條 證件法律義務
- 第四十一條 身分確認

第四章 居留終止

一. 出境義務之理由

- 第四十二條 出境義務
- 第四十三條 居留許可之駁回
- 第四十四條 終止合法居留；限制之持續適用
- 第四十五條 遣返
- 第四十六條 特別遣返理由
- 第四十七條 基於特殊危險理由遣返
- 第四十八條 特別遣返保護

二. 出境義務之施行

- 第四十九條 驅逐
- 第五十條 驅逐警告
- 第五十一條 禁止驅逐受政治迫害者
- 第五十二條 可能的政治迫害情況驅逐
- 第五十三條 驅逐障礙
- 第五十四條 驅逐條件
- 第五十五條 暫緩驅逐之理由
- 第五十六條 暫緩驅逐
- 第五十七條 驅逐條件

第五章 過境

- 第五十八條 未經許可之入境，例外簽證
- 第五十九條 過境
- 第六十條 拒絕入境
- 第六十一條 遣返送回
- 第六十二條 出境

第六章 處理規定

- 第六十三條 管轄權
- 第六十四條 加入條件
- 第六十五條 邦之加入，命令權限
- 第六十六條 文件形式，文件要求之例外
- 第六十七條 居留之裁決
- 第六十八條 未成年者之行爲能力
- 第六十九條 居留許可申請
- 第七十條 外籍人士之參與
- 第七十一條 撤銷之限制
- 第七十二條 抗議及起訴之效力
- 第七十三條 交通運輸事業者之遣返義務
- 第七十四條 交通運輸事業者之其他義務
- 第七十五條 個人相關資料查明
- 第七十六條 報告外事局
- 第七十七條 根據特別法律適用規定之通知
- 第七十八條 鑑定措施之程序

- 第七十九條 透過外事局之通知
- 第八十條 個人相關資料之儲存與銷毀
- 第八十一條 費用
- 第八十二條 費用債務者；提供擔保
- 第八十三條 費用保證之責任範圍及時效期
- 第八十四條 維持生活之責任

第七章 簡便入籍

- 第八十五條 外籍青少年簡便入籍
- 第八十六條 長期居留外籍人士之簡便入籍
- 第八十七條 一般國家入籍
- 第八十八條 犯刑事案件之裁定
- 第八十九條 違反合法居留
- 第九十條 入籍費用
- 第九十一條 一般規定之適用

第八章 處罰及罰款規定

- 第九十二條 處罰規定
- 第九十三條 罰款規定

過渡及最終條款

- 第九十四條 居留權利之延續
- 第九十五條 外籍人士法律措施之延續
- 第九十六條 外籍青少年法律地位之保護
- 第九十七條 合法居留事項之違反
- 第九十八條 長期居留權持有者之過渡規定
- 第九十九條 長期簽證持有者之過渡規定
- 第一百條 前難民之過渡規定
- 第一百零一條 兵役之例外規定
- 第一百零二條 命令與費用之過渡規定
- 第一百零三條 基本權利之限制
- 第一百零四條 一般行政規定
- 第一百零五條 市邦之附加條款
- 第一百零六條 柏林 - 附加條款過渡規定

附錄 C

一九九三年德國《基本法》第十六條修正案原文

Art. 16

(1) Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden. Der Verlust der Staatsangehörigkeit darf nur auf Grund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.

(2) Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden.

Artikel 16a

(1) Politisch verfolgte geniessen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten ausserhalb der europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Massnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der

Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Massnahmen wird in allen Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmässigkeit der Massnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muss, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschliesslich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

附錄 D

《歐洲共同體法》人員自由流通政策相關條文譯文

第一章 勞動者

第四十八條

1 勞動者在共同體範圍內的自由流動應至遲於過渡時期終結時得到保證。

2 勞動者的自由流動意味者在各成員國的勞動者之間取消在就業、報酬和其他勞動條件方面的以國籍為理由的一切歧視。

3 除保留因公共秩序、公共安全和公共衛生而採取的限制外，勞動者的自由流動包括以下權利：

(1) 可接受已實際提供的工作；

(2) 可為此目的在各成員國的領土內自由移動

(3) 可在某一成員國內逗留，以便按照該成員國的關於勞動者就業的法律、法規和行政條例的規定在該成員國內就業；

(4) 就業後可根據委員會將要制定的實施規則所規定的條件在該成員國內居住。

第四十九條

本條約一經生效，理事會根據委員會的提案，與歐洲議會合作並同經濟社會委員會磋商後，以特定多數通過指令或規則的方式制定必要的措施，特別是制定以下措施，以便逐步實現前條所規定的勞動者的自由流動：

(1) 保證各成員國的勞動行政部門的密切合作；

(2)按照逐步實施方案，對因國內立法或因各成員國間先前締結的的協定而產生的空缺位置取消有關行政程序和慣例以及補缺期限等方面的措施，因為，如維持此項措施將會妨礙勞動者的自由流動；

(3)按照逐步實施方案，取消由國內立法或因各成員國間先前締約的協定所規定的一切期限和其他限制，因為，此項期限和限制可在自由選擇就業方面將不同於對本國勞動者適用的條件強加於其他成員國的勞動者。

(4)制定使就業供求之間保持聯繫的適當辦法，以及制定在不同地區和不同工業部門中避免使生活和就業水平承擔巨大風險的條件下使就業供求之間保持平衡的適當辦法。

第五十條

各成員國應在共同計劃的框架內支持青年勞動者的交換。

第五十一條

理事會根據委員會的提案，以全體一致同意制定有關社會保險的必要措施以實現勞動者的自由流動。特別是應建立一項制度以保證移居勞動者及其權利或義務繼承人在以下方面享有權利：

(1)無論是社會補助的開始給予，還是此項權利的維持，或是對此項補助的計算，均以各項不同的國家法律所規定的一切時期的總和作為補助時間的計算基礎。

(2)對居住在成員國領土內的人員支付社會補助金。

第一章 設立權

第五十二條

在以下各項規定的範圍內和在過渡時期應逐步取消對成員國國民在另一成員國領土內設立自由的限制。該項逐步取消應擴大適用於對成員國國民在成員國領土內設立辦事處、分店或分公司的限制。

設立自由包括在設立所在地的成員國法律所規定的適用於其本國國民的條件下和在保留實施本條約“資本”一章的各項規定的情況下，進入並從事非僱用性質的活動以及建立和管理企業，特別是建立和管理第五十八條第二款所指的公司。

第五十三條

除保留實施本條約的有關規定外，各成員國對其他成員國國民在其領土內設立不得採取新的限制措施。

第五十四條

1.理事會應根據委員會的提案併同經濟社會委員會和議會磋商後，於第一階段終結之前，以全體一致同意制定一項總計劃以取消在共同體內存在的對設立自由的限制。委員會應於第一階段的頭兩年內向理事會提出有關此項總計劃的提案。

總計劃應確立各類活動設立自由的一般條件，特別是應確定實現設立自由的具體步驟。

2.爲了實施總計劃，或者在沒有此項總計劃時爲了完成在一個確定的活動領域內實現設立自由的步驟，理事會根據委員會的提案，與歐洲議會合作並同經濟社會委員會磋商後，以通過指令的方式做出有關決定。該項指令於第一階段終結之前應以全體一致同意通過，在此以後應以特定多數通過。

3.理事會和委員會行使上述規定所授予的職權，特別是在以下方面行使職權：

(1)在一般情況下，對特別有利於發展生產和交換的活動領域的設立自由給予優先考慮；

(2)保證各成員國行政主管部門的密切合作，以了解共同體內各項有關活動的特殊情況；

(3)取消因國內立法或因各成員國間先前締結的協定而產生的行政程序和慣例方面的限制措施，因為，如維持此項措施將會妨礙設立自由；

(4)當某一成員國的僱用勞動者在其他成員國的領土內被僱用時，當該僱用勞動者在進入該其他成員國的領土時即表示願意從事非僱用性質的活動並且已具備此項活動所要求的條件時，理事會和委員會應注意使該僱用勞動者在該其他成員國的領土內定居以便從事非僱用性質的活動；

(5)在不損害第三十九條第二款所規定的原則的條件下，使其他成員國的國民有可能在某一成員國的領土內取得或開發地產的權利；

(6)逐步廢除有關活動領域的各個部門內存在的對設立自由的限制措施，此項措施一方面表現為對在成員國領土內設立辦事處，分店或分公司的條件的限制，另一方面表現為對總公司職員進入管理部門或管理監督部門的條件的限制；

(7)應在必要的範圍內對各成員國內的第五十八條第二段所指的公司為了保護合夥人或第三者的利益而要求提供的各項保證進行調整，以便使該各項保證趨於一致；

(8)應確保設立條件不會因成員國所給予的援助而遭到破壞。

第五十五條

對有關成員國來說，即使在該成員國內暫時從事行使公共權力的活動也不得適用本章的任何規定。

理事會應根據委員會的提案以特定多數同意作出決定，以排除某些活動對本章各項規定的適用。

第五十六條

1.各成員國按照公共秩序、公共安全和公共衛生的要求以法律、法規和行政條例的方式制定了對於外國國民的專門制度。本章的各項規定以及依據本章規定所採取的各項措施不得影響對於涉及外國國民專門制度的法律、法規和行政條例的實施。

2.在過渡時期屆滿之前，理事會應根據委員會的提案並同議會磋商後，以全體一致同意通過指令以協調上述法律、法規和行政條例。但是，在第二階段結束後，理事會應根據委員會的提案並與歐洲議會合作，以特定多數通過指令以協調各成員國的屬於規章或行政條例範圍的規定。

第五十七條

1.爲了便利進入並從事非僱用性質的活動，理事會應根據委員會的提案並與歐洲議會合作，通過關於互相承認文憑、證書和其他憑證的指令。此項指令在第一階段應以全體一致同意通過，在此以後應以特定多數通過。

2.爲了同樣目的，理事會應於過渡時期屆滿之前根據委員會的提案並同議會磋商後通過指令，以協調各成員國的關於進入並從事非僱用性質活動的法律、法規和行政條例。對在執行中涉及到至少是一個成員國的國內立法所規定的有關培訓職業和自然人參加該職業的條件的現行原則的指令，應全體一致同意通過。在其他情況下，理事會與歐洲議會合作，以特定多數同意作出決定。

3.隨者各成員國的醫療、準醫療和藥劑職業方面的從業條件的協調，有關上述職業的限制將逐步予以取消。

第五十八條

對於根據成員國的法律而成立的公司，如果該公司的法定居所、管理中心或總公司設在共同體內，那麼，在本章各項規定的適用方

面，該公司應被視為具有成員國國籍的自然人。

所謂公司，指的是包括合作社在內的民法或商法意義上的公司以及其他屬於公法或私法調整範圍的法人，但不以營利為目的的公司除外。

第二章 服務

第五十九條

在以下各項規定的範圍內和在過渡時期應逐步取消對沒有定居在服務接受國但定居在共同體成員國的成員國國民在共同體內自由提供服務的限制。

理事會應根據委員會的提案以特定多數同意作出決定，以使本章的各項規定擴大適用於定居在共同體內的具有第三國國籍的服務提供者。

第六十條

按照本條約的含義，凡不受關於人員、貨物和資本自由流動的規定所支配的、通常以取得報酬為條件而提供的服務應被視為服務。

服務應特別包括以下活動：

- (1) 工業性質的活動；
- (2) 商業性質的活動；
- (3) 手工業性質的活動；
- (4) 自由職業活動。

在不影響有關“設立權”一章的各項規定的條件下，服務提供者為了履行其服務義務，可在服務提供國以臨時名義並根據該服務提供國所規定的適用於其本國國民的同樣條件從事其服務提供活動。

第六十一條

1. 關於運輸服務的自由流動應受“運輸”一編的各項規定支配。
2. 關於解除同資本活動相聯繫的銀行和保險服務的限制應同逐步解除對資本流通的限制相配合。

第六十二條

自本條約生效之日起，除保留實施本條約的有關規定外，各成員國不得在提供服務方面對已實際上實現的自由採取新的限制措施。

第六十三條

1. 理事會應根據委員會的提案並同經濟社會委員會和議會磋商後，於第一階段終結之前，以全體一致同意制定一項總計劃以取消在共同體內存在著的對提供服務自由的限制。委員會應於第一階段的頭兩年內向理事會提出有關此項總計劃的提案。

總計劃應確定為提供服務自由解除限制的一般條件和步驟。

2. 爲了實施總計劃，或者在沒有此項總計劃時爲了完成對某一確定服務解除限制的步驟，理事會應根據委員會的提案並同經濟社會委員會和議會磋商後，以通過指令的方式作出有關決定。該項指令於第一階段終結之前應以全體一致同意通過，在此以後應以特定多數通過。

3. 在一般情況下，第一款和第二款所指的提案和決定應對直接爲生產成本提供的服務或者因解除限制而有助於貨物交換的服務給予優先考慮。

第六十四條

在各成員國總的經濟情況和有關經濟部門的情況許可的範圍內，各成員國可聲明準備在超出依據第六十三條第二款的實施指令

所採取的強制性措施的範圍內解除對提供服務自由的限制。

委員會應為此目的向有關成員國提出建議。

第六十五條

只要還沒有取消對提供服務自由的限制，各成員國應在不論國籍或住所的情況下對第五十九條第一段所指的全體服務提供者實施此項限制。

第六十六條

第五十五條至第五十八條的各項規定適用於本章所調整的範圍。