

南 華 大 學

歐洲研究所

碩士論文



德國移民政策之研究

A Study on the Immigration Policy of the Federal
Republic Germany

研 究 生：洪千雅

指導教授：沈玄池

中華民國 九十四年 七月 二十日

南 華 大 學

歐洲研究所

碩 士 學 位 論 文

德國移民政策

研究生： 淡千雅

經考試合格特此證明

口試委員： _____

王樹仁

林佳華

Wang

指導教授： Wang

系主任(所長)： 郭武平

口試日期：中華民國 94年 6月 16日

謝誌

在寫作論文的期間，其實遇到不少阻礙與困難，但是還好有老師、家人與朋友同學的支持，讓我得以繼續順利寫作，並且於兩年完成碩士學位。首先，我要感謝我的指導教授沈玄池老師，在學生遇見瓶頸或是喪失鬥志的時候，他總是耐心的給予指導和方向，曾經有學長和學姊跟我說過：「學生在挑選指導教授時，必定要選擇一個明理、明智又細心負責的老師。」這句話終於可以得到應證。再者，感謝我的口試委員林信華老師與毛樹仁老師，經過口試得到老師們寶貴的意見與指教，使學生可以完整的呈現論文。再者，感謝我的家人，包括我的父母、姐姐與哥哥的支持，加上大姑姑與我堂弟給予舒適住處與其餘生活所需的照顧，讓我可以順利畢業。

感受到這兩年的碩士生活，著實和大學時代有相當大差別，所學習的是老師們課堂內的教學外，給予學生在待人處世的做法也有相當大的影響，而同學們之間的相處也相當融洽，彼此之間的相互鼓勵與督促，可以說是比大學時代更具有向心力與奮鬥力，尤其謝謝我研究所的好同學伊真與子婷，常常我們會一起分享包括論文部份或是以外的喜怒哀樂，這將會成為我永遠難忘的回憶，所以這本論文要獻給所有愛我以及我愛的人，我也終於可以大聲的告訴大家：「我論文已經出爐了」。

學生 洪千雅

民國 94 年 7 月 20 日于南華大學

摘要

德國向來認為自己為「非移民國家」，但是近幾年過多的移民已經讓德國的公民感受到極大的人口與就業壓力，他們認為這些移民帶給德國的不只是失業率提升，連帶的在犯罪率與文化融合程度也深受其影響，因此聯邦政府便不得不著重移民問題，希望可以制定完善的移民政策用以提升德國的經濟發展和勞動市場的就業率。

另一方面，德國總理施洛德近幾年的經濟改革乃是因應全球化的影響，但是許多學者專家和德國公民認為這些改革無非是必須開放移民政策，如此便會有更多的移民進入德國境內，會造成更多的本地失業勞工與增加社會與文化層面的問題。但是隨著歐洲聯盟的整合與發展，德國極欲增加自己的經濟實力，除了要追隨歐洲聯盟一體的腳步外，還希望近幾年有衰敗跡象的國家經濟可以再發展，聯邦政府在國內聲浪與國際情勢的雙重壓力下，已經對於德國的移民政策朝向開放的大門，希望在限質、限量與限時的規劃下，順應現今全球化的浪潮，使德國移民政策更為完善和開放。

Abstract

Over too many immigrants in Germany may cause the citizens the great internal pressure. These labors, who come from other countries, bring not only the raising unemployment rate and criminal offenses, but also the difficulting culture integration. People ascribe the problems of society and the low economic development in Germany in immigrants and refugees. They thought these influences broke the peace of society in Germany. When the government receives extensively the immigrants, they may be afraid of the influences in economic and safe factors of the Germany citizens and country development.

In another side, the government of Germany in these few years reforms the economic policies to deal with the global trend, enterprises move out and capital flights. Germany needs in present time fund, special talents in technology and creates more working opportunities. Therefore, the government of Germany decides to make policies of the immigrants. They hope to receive qualified people, who come from other countries in limited time. When these immigrants in Germany, they must learn all of German culture, society habits and language. Because they want to make a "Germanized society", even there are many new immigrants in this country.

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍	3
第三節 研究架構	4
第四節 研究方法	6
第五節 研究限制與資料來源	7
第六節 重要名詞與基本概念	8
第二章 德國移民政策之演變概況	11
第一節 19 世紀末至第二次世界大戰前	11
第二節 第二次世界大戰後	13
第三節 東西德統一後	18
第三章 德國移民政策之形成背景	21
第一節 難民問題	22
第二節 人口結構	32
第三節 高科技人才流失	37
第四節 歐洲聯盟政策之影響	39
第四章 德國移民政策之內涵	49
第一節 國籍法	49
第二節 外國人法	53
第三節 移民法	56
第五章 德國移民政策之影響	65
第一節 經濟層面—逐年攀高失業率	69
第二節 政治層面—右派政黨勢力崛起	72
第三節 社會層面—社會動盪不安、社會成本花費大	74
第六章 德國移民政策之評估與展望	79
第一節 對德國移民政策之評估	79
第二節 展望	83
第七章 結論	91
參考文獻	95
附件一：戰後至 2003 年統計德國出生與死亡數	101

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

德國社會問題來自於移居至德國的外國人與難民所帶來的問題，德國雖稱自己「不是一個移民的國家」，但是，隨著大批湧入的移民及難民，導致德國的社會產生極大的變化，所連帶衍生的政治、經濟問題使德國聯邦政府陷入執政領導與國家發展的危機。大戰後重建國家所需的外國勞動力，一直是德國經濟與社會各方面建設的最佳來源，不論是自願性或是強迫性的移民讓德國迅速恢復國力，當政府及人民不得不正視移民問題的同時，德國已經成為歐洲移民進入最多的重點國家之一。五〇、六〇年代湧入的移民已成為社會上的特定團體，他們在德國社會中享有共同權利與義務的同時，也必須要瞭解這類團體所帶來的影響與效應。一部份的人民認為民族的優越包含了這些到德國工作與定居的外國人，這類的人雖然有其效用與功能，但是也認為意識強烈的德意志民族不應該有著其他血統或混血的人民。鑑於德國石油危機、經濟不景氣以及七〇年代前接受過多的移民所產生的結果，1973年德國政府宣佈制法禁止外國人移民德國。

由於德國人民的排外意識高漲，導致九〇年代末期德國社會逐漸缺少能夠支持人口結構及填補勞動市場空缺的人選。因此，德國再度重視移民問題，尤其針對欲解決以往幾十年外國人融入社會困難的問題，特別是近幾年的移民法中特別注重外來血統融入的問題。移民政策由五〇、六〇年代政策性移民、七〇年代禁止移民，到現今2005年經由朝野政黨協商推出的移民法中得知，德國現在乃是有限制的移民政策，並且加強國內現居外國人之融入德國，使德國能夠改變現在所面臨的窘境與狀況，國家發展力不至於淪陷移民影響力。

本篇論文中所指的移民，泛指國外遷移至德國境內的人。長期以來，移民政策(Migrationspolitik)和庇護政策(Asylpolitik)一直是德國非常敏感的議題。本著世界大戰時期所背負的原罪，德國以往對於尋求政治庇護的難民而言總是以積極接納的態度來處理，其中當然也包括了難民的身份辨識或申請，德國亦以完善的社會

福利制度來照顧這些難民。但是，不乏有些情況是以假借政治名義的經濟難民於申請階段的同時轉為非法移民，進入德國的社會，成為德國的地下公民(citizen)，因此，對於移民德國的政策漸漸地由開放轉為保守的趨勢。近年來德國努力的補強難民政策的漏洞，在手續申請上已經縮短申請的程序以及時間，對於政治難民在尋求庇護方面的審查亦有更嚴厲的標準；另一方面，隨著移民問題伴隨而來的跨國組織犯罪等社會問題，也已經在德國人民的心理層面構成另一種障礙，他們認為失業人口增多、間接造成社會上亂象，是因為移民過多所致。因為文化以及社會風俗的差異，會在德國的社會上形成小團體，因此反對移民者的論調乃是欲將在德國的外國人排除在外。但是對於近年來經濟發展持續走下坡的德國，政府因為要考量國家的經濟發展能力、維護國家的利益，德國聯邦政府仍需要在失業率逐年上升的情況下，依然能夠吸引並且引進一些特定行業所需要的勞工以及技術人員，來維持德國經濟以及社會的發展力，進而有效避免企業出走他國。因此，德國政府必須在企業利益與人民福祉的雙重考量下，制定移民政策。面對支持與反對移民的聲浪，在在考驗著德國聯邦政府對於移民問題政策制定的智慧。

如今面臨全球化以及歐盟日益東擴的趨勢以及影響之下，對於向來以種族優越著稱的德國社會而言，其公民就業率的問題，德國總理施洛德(Gerhard Schröder)反而突破以往對移民政策的保守姿態，首次提出以吸引國外高科技人才為主要對象的「綠卡政策」。此政策完全是基於提昇經濟為考量，也因為如此德國政府必須面對公民、極右派政黨的壓力、種族優越以及仇外情節等因素下，移民政策仍然由保守趨於部分開放。開放部分的移民政策，使得原本的「綠卡政策」未能得到如預期般的成功，表示德國的公民以及社會仍然未能拋開種族優越和仇外的情緒。在歐盟東擴以及全球化的世界體系中，如果仍然持有保守的態度面對外界，那麼想必德國的發展空間只會被限制住。研究的最終目的，不外乎希望藉此了解德國相關移民政策的發展，是否能夠突破傳統的觀念，對於現今部分開放的移民政策，正式的完全開放？德國政府 2005 年所正式出爐的移民法，乃是德國至今於「外國人法」後對於移民最為完善的政策。對於「外國人法」與「國籍法」中

的部份法規作修正外，讓德國的移民政策步入全球化的軌道中，新推出的移民法是否可以提昇經濟以及平息民怨，考驗德國聯邦政府未來對移民的重視程度與人民的支持度，是否能夠使德國經濟發展出另一波高峰。

德國身為歐陸國家的一份子，面臨近幾年的移民潮與邊界開放，使歐洲各國加強在移民、難民與邊界管制方面的合作層級，發展中的指紋認證系統使各國了解合作與管理移民的重要性，此種除了直接對該國出入境者的管理外，也間接的希望藉此增進社會治安、政治穩定與經濟發展。因此文章中於第六章的展望部份，加入近期台灣也希望進入指紋認證國家行列的議題，表示歐陸各國的決議與行動都是對世界各國具有相當影響力的，因此歐洲國家首先由德國進入指紋認證系統，近期台灣也決議是否也像德國經由指紋認證身分的方式，加強禁止非法移民進入台灣，此種連帶相關台灣的議題，作者也順勢寫入論文中，並且認為如世界其他各國也循序漸進的成為指紋認證系統之成員，那麼往後便可以建立全球的安全網，可以交流資訊與增加合作的空間，使非法移民與犯罪問題給該社會、政治與經濟的影響降低至最小。

第二節 研究範圍

本文的研究範圍就時間的藍圖與架構而言，由 19 世紀末至 21 世紀；就區域的範疇而言，由歐洲內部的移民延伸至歐洲外部的移民。初期的移民政策是針對短期在德國境內居留的工作者，為因應勞動市場的需求使得這些勞工成為長期居留於德國的外國人，因此特別針對長期於德國生活的移民，制定一系列符合其需求與措施的政策，探討其所帶來相關的社會、政治與經濟等問題。這些移民大多屬於歐洲內部的移動。然而，現今德國移民問題又多了外部移民，他們多來自鄰近歐陸的國家，其中又以亞洲與非洲地區的活動最為頻繁。因此在德國移民問題延伸至歐洲移民問題的同時，全球化的影響佔有其中因素的絕大部分。我們可以就德國移民問題做為基本的架構並擴展至歐洲性的移民問題，進而提升全球主義

趨勢的效應。

就移民歷史演變章節，我們可以使用文獻分析法敘述德國移民政策的變化，針對不同時期所表現出德國不同移民的法規制定，了解德國傳統與現實間的抉擇與恐懼，明白民族優越的意識下，如何配合德國現今的政經狀態與全球化的大環境。再者，根據德國與歐盟的官方網站將正確的統計資料與移民資訊於論文中輔以佐證，德國移民政策演變至今成爲一套完整的遵循方向，2005 年所推出的移民法更成爲集合「外國人法」、「國籍法」與以往移民法草案之完善，讓德國的移民能夠真正的成爲德國社會中的一份子。

第三節 研究架構

論文以七大章爲主要架構，七大章中含有小節，詳細敘述並且架構完整的內容，章與章間皆息息相關。第一章緒論，研究動機與目的部份彰顯出研究德國移民政策的主要想法，以連帶相關的範圍構成最終的研究目的，在研究限制與資料來源部份詳細交代德國相關移民書籍與資料搜尋的困難度，顯現文中相關表格、圖示、數據與法規的真實性。再者，透過本文中重要的名詞與概念的解說能使讀者在第二章以後無障礙地閱讀。

第二章德國移民政策的演變概況概括性地描述德國移民的緣由與起源，直至今日德國移民問題做爲背景，並在德國史上移民數量的多寡、原因與時間點作詳細的介紹，作爲最基本的部份。其中附帶描述德國自古至今所培養出的民族意識、種族理論與生存空間帶給德意志人民的影響，其中也對於這些存在於德意志人民理念的觀念作了部份的解釋，了解這些觀念在德國社會中對於移民接受與否的相關性。

第三章德國移民政策形成背景集合起來所造成移民問題之主要因素，包括難民問題、人口結構、高科技人才流失與歐盟政策的影響，正因爲這些因素德國不得不正視移民所帶來的種種問題，進而重視其在德國的貢獻與重要性。難民問題

的部份，德國遷就大戰時期所遺留的歷史痕跡，於是形成過多難民移入德國境內；在人口結構上面臨的老年化與婦女生育率低的社會，盡量在足夠的青年勞動力與調節市場經濟的形況下，以外來移民填補此種窘境，期望可以不妨礙並且繼續發展德國經濟與市場勞動力。就勞動市場上而言，極度欠缺的高科技人才或是專業人才作引渡；德國在移民政策或是相關作業上，必須考量到地緣位置與其所屬的組織機構。基於身為歐洲聯盟一員與身處歐洲大陸的中心位置，對移民政策主要考量到國家主權的利益與歐盟政策的趨勢所制定，因此必須要連帶考量歐盟立場的完善並成就德國朝野認同的移民政策。

第四章德國移民政策的具體內涵包括德國的外國人依尋的法律制度—「國籍法」、「外國人法」、「移民法」，詳細規定德國長期生活的外國人與其親屬必須遵循的規定與守則，其中特別針對 2005 年推出的移民法說明，因為移民法經由多年朝野政黨的協商，原本希望 2004 年可以實施，因為程序上的種種因素而延滯。移民法草案經由長時間的討論與各黨提出意見的修改，終於在 2005 年 1 月 1 日實施，此法稱為「新移民法」。「新移民法」乃是德國總理施洛德因應德國經濟下滑與人才流失的情況之下所提出的法案，特別屏除極右勢力與人民與論的壓力，希望朝野政黨可以一致通過的法案，最終在於提升德國經濟與下降失業率為目標，帶動德國景氣與發展力。法案中對於昔日在「國籍法」與「外國人法」中相關移民居留的規定作了些微的修正，因此自 2005 年 1 月 1 日以後若「國籍法」與「移民法」或「外國人法」與「移民法」中條文規定有相衝突時，必須以「移民法」為主。

第五章德國移民政策的影響共分為經濟、政治與社會三層面：經濟上，移民的問題造成失業率上升。政治上，極右派的崛起造成社會上的動盪與成本花費甚鉅。本文將上述分為三節加以圖示並輔以表格詳細說明其中形成的原因與影響，這些影響足以擴展到國家發展力與運作能力。因此，我們洞悉移民問題為德國帶來諸多影響的同時，也徹底地了解到德國至今仍以國家經濟為考量的前提下，制定移民政策，為此所帶來的輿論與負面相關效應德國必須付出部分的代價。故移

民政策於制定建立時，對於利害關係的衡量，實在無法得到到各方面的愛戴與符合每個人的喜好。

第六章德國移民政策之評估與展望，預測德國未來移民政策的方向與發展性，評估德國的移民政策是否功大於過，並推測德國在移民問題上的緩衝性與接受外國人程度的高低。將以往與現今的德國來作比較，其中包括是否歧視外國人、極右派是否能興起以及對台灣的警惕；未來德國的展望部份，針對歐盟近年的會議與發展計畫－海牙計畫 作為德國與歐盟移民相關政策的發展方向與歐盟朝向共同的移民政策，使歐洲各國能趨於整合的目標。

第七章結論作者對德國移民政策的未來走向作一預測，現今的部份開放移民政策，使德國明白地、清楚地了解到其本身已經不再是個非移民的國家，隨著未來全球化的大趨勢下，漸漸地由完全保守至部份保守，再由部分保守轉變為部分開放，最終將會在大環境的驅使下完全地開放移民，並制定與完成共通的移民政策，達成歐洲整合的最終目標。

第四節 研究方法

本文希望利用文獻歸納法，將以往至今之德國移民來源、問題與政策作一一的解釋與比較，藉由每階段不同的移民政策表達出德國人民與民族性對於外來者的接納程度與想法，現今的德國移民政策正值改革之際，利用直接的資料統計數據與實際社會環境變化的狀況使德國將移民問題浮出檯面，再者，以往的文獻也可以讓德國的民族性質得以有完善的解釋，世界各國移民通常可以用統一的模式表示，但是我們在研究德國的移民政策時，必須把民族特性考慮進去，因為這種自古至今影響德意志民族至深的特性，感染了德國各方面的發展與淺能，特別表現在必須接受外來移民者之面象。另外，我們在透過資料的蒐集，讓德國移民不會成為陳舊，可以有確實的事實證明德國的社會、經濟與政治等層面都是需要相當移民來支持的。

第五節 研究限制與資料來源

移民問題這個議題早已在德國以及其他歐洲大陸存在已久，其影響的範圍甚至於到國家的主權與權益，進而擴大影響並且牽涉國家政治、經濟與社會等多個層面，作者研究德國移民問題並將相關的移民法規、起因與影響等作詳細的歸類。然而，對法律、經濟與政治等方面的專業知識領域涉略有限，故僅單就德國移民問題的相關議題著墨。作者大量地閱讀移民與難民等相關書籍，範圍包含了德國與歐洲大陸，希望使讀者在閱讀時能有連續性與關聯性的想法與概念，其中尤以英文與德文的原文書籍占大部分，爲了就是盡量減少語言上的隔閡並將其內容真實而自然地陳述出來，進而比較國內以及其他國家對相關德國移民問題的鑽研。

作者撰寫論文這段期間適逢 2004 年 5 月 1 日歐盟東擴、10 個新會員國加入歐洲聯盟的進程時間表、德國移民法草案催生與 2005 年 1 月 1 日移民法的誕生，故根據此兩重大時間表，提供給作者許多新的資訊。對於這段期間的過程與交涉甚至於最後法規的制定與完成難免會產生新舊交混的現象。作者必須清楚明白地釐清其中最具法律效益制度來依循，尤其是當德國移民法草案難產時，更需要留意其後續的發展狀況，直到正式的移民法產生。就歐盟的部份而言，仍應注意其針對相關移民、難民與邊界管制的議題所召開的會議與制定的法規。如此一來，德國移民政策的研究才不至於淪爲虛論，因爲彼此間因果關係無不息息相關。

除了書籍的閱讀外，有關於德國與歐盟的移民最新資訊與法規必須參考歐盟與德國的官方網站、期刊與政府出品的資訊，其中的會議紀錄與網站資料能夠完全地、充分地歸納與取得最新的消息。國內研究相關歐洲移民的學者，主要參考政治大學國際關係研究中心助理研究員盧倩儀老師相關在歐盟移民的著作與發表文章，再者，輔以中、英、德文書籍、外文期刊與官方網站的資料，使論文的內容更臻完善。

第六節 重要名詞與基本概念

廣義的來說，「移民」(Migration)定義是離開出生地作跨國(洲)的遷移，他們並非都來自單一地區，在他們移入的同時，直接增加了該國的勞動市場的供應量，間接的使勞動市場的結構產生變化，¹對移入國之經濟、社會、政治、文化等層面造成影響。移民可以簡略分類成移居者移民、工作移民、技術移民以及非法移民四種。

一、移居者移民：主要為移民家屬或申請庇護之難民依循的方式，移民者家屬可藉家庭團聚理由移居他國，有長期居留的打算；受國際難民約章、聯合國難民協定承認其難民身分者，遭受宗教、種族、國籍、政治或社會團體迫害不能居留或是畏懼居留在他原居住的國家，可以合法地申請庇護身分。²

二、工作移民：主要是勞動輸出，大多有明確的期限限制，這方面的移居者多屬於打工的性質，或稱為「季節工」。

三、技術移民：此項移民類型在移入國屬於最受歡迎的外國人，世界各國政府也極力尋求這方面的專家人士，聯合國勞工組織(International Labour Organization, ILO)把「技術移民」的特點歸類成：「教育程度及文化水準較高」、「受過相關產業的教育」，並且「具有實際的工作經驗者」、「大部分屬於技術人員、學者以及大學生」，此類的移民可以提高國家的生產力與競爭力，可以減少節省教育成本，企業引進針對其產業所需要的特定技能的勞工，根據勞工本身的技能，可以減少再訓練的時間以及培植人才所需的花費，因此職訓的成本下降，反而可以在節省成本後，進而投資到研發的工作上。³再者，此等教育水準較高的移民較容易融入社會，不會加深移入國社會民族文化的差異性。

¹ 林珊珊，「國際移民的走勢與動因分析」，亞太經濟，2003年5月，頁76。

² 「關於難民地位的公約」，聯合國難民署，http://www.unhcr.org.cn/refugee_convention.htm。(16/11/2004)

³ 張昌吉，「外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析」，政大勞動學報，第12期，2002年7月，頁265至266。

四、非法移民：因旅行、逗留、就業目的而違背國際協議或國家法律，⁴無透過正式申請居留的程序或自身條件不足被拒絕者。此類移民沒有正式的身分，在德國社會上常常被喻為幽靈人口，他們所處的階層常常是在社會的黑暗面以及角落，所以被視為社會禍亂的根源。



⁴ 聯合國國際勞工組織對於非法移民的相關定義。

第二章 德國移民政策之演變概況

自歐洲聯盟進行整合以來，每次歐盟擴大便帶動歐陸人口的移動，因此移民問題被廣泛的討論，特別是移入西歐國家之移民，由原有的歐陸內部人民的移動轉而成爲容納世界各地人民的移動，他們希望藉此逃避政治、宗教與種族的迫害，或是希望追求更好的生活環境與品質，民族國家也成爲移民國家。德國藉由歐洲聯盟的擴張，加強自己的地緣版圖外，亦是希望在歐陸獲得舉足輕重之地位，不再是世人口中所說的「經濟巨人、政治侏儒」，因此移民自然成爲擴張地緣之效應之一，擁有近 8200 萬人口中，移民比例占 9%，有近 740 萬外國人。由於文化、種族與環境的差異，使德國之移民政策必須因應社會、政治與經濟的層級與變化，發展出不同階段與目標的移民政策。一般來說，外來移民的存在有其正負面影響，就移民之負面影響爲出發點的話，大量的移民融入社會環境的能力較低，容易產生適應不良的情況，甚至對於歐洲聯盟各成員國之社會福利制度、就業與安全構成威脅，甚至對其舊有之移民政策與國家體系形成挑戰，特別會因民族意識引發種族主義以及極右派政黨的崛起；但就正面的影響來說，如果有適當與合適的移民移入，可以造就該國經濟、政治與社會相當的穩定與成長。因此，能否合宜的解決移民問題變成歐洲各國現今急欲參與討論的議題，也是歐洲繼續邁向整合腳步的關鍵點，此章中作者就德國移民之歷史作些微的探討與說明。

第一節 19 世紀末至第二次世界大戰前

法國在 1870 年的普法戰爭中戰敗，普魯士順勢兼併南德各邦，翌年建立了德意志帝國。統一後以德國爲代表的德意志民族在新技術、新知識以及工業革命的影響下，境內物料資源使得重工業高度發展，使經濟突飛猛進，¹造成 19 世紀末德意志帝國的經濟勢力已名列世界前茅，大規模的經濟發展必須要大量的勞動力支持，因此造成境內內部人口的遷徙移動，新興工業使許多青壯年勞動力由農

¹ 吳友法，「二十世紀德國史」，台北：志一，1995 年，頁 2 至 13。

村地區移往工業地區，成為工人階級，其薪資與工作性質比務農穩定。農業必須因應季節的變化，而農業所需的勞工不是每年四季都是屬於忙碌的階段，工業化促進農業勞動人口嚴重流失，但此種單屬德意志帝國內部的勞動力移動並不能滿足其大規模的經濟發展與需求，因此居歐洲中部的德意志帝國，以地利之便，易於引進中東歐國家的勞動力作為農忙時的季節性勞工(*bindle stiff*)，於是 19 世紀末開始有大量外國人移入德國，填補德國農業社會短缺的勞動力，此時德國各地區的發展程度不一。但因德國工業持續發展，至第一次世界大戰為止，德國的工業生產位居第二，落居美國，²此時的勞動力明顯出現供需不平衡之狀態，幾乎絕大多數之農業勞動力朝向工業發展，此時農業人口更為短缺，因而在德國的季節性勞工進而轉為長期勞工，居住在德國，成為合法公民。

民族主義的崛起影響德意志民族甚為深遠，極力主張德意志民族統一結合，並且引用其作為中世紀以來德意志民族向東延伸政策之重要依據，事實上，1862 年歷史學者特埃斯克(*Essay Heinrich von Treitschke*)在其著作中充分說明德意志民族之優越性，並且必須要開化其他野蠻民族，德意志民族向東延伸乃是幫助普魯士地區得以步入文明之途。³東向移動政策正構成希特勒(*Adolf Hitler*)種族理論和生存空間的重要概念，在自傳「我的奮鬥」(*Mein Kampf*)中成就更激進的民族主義，認為最優秀的亞利安人是世界現今所有文明最大的貢獻者，亞利安人中又以日耳曼人是人類存在現世中最為完美典型的代表，並且有統一中歐建立以日耳曼民族為核心的統治地位。⁴此種民族優越論更於希特勒時發輝至極致，日耳曼人中以德意志民族為中心，「日耳曼」原指散居中、東歐地區的政治單位，德意志民族為日耳曼民族之分系，德意志在文化區域不但指德意志民族所居住的地區，並且包括以德語作為母語者之居住或是移居地區。⁵而長期處於種族理論與

² Murphy, Richard Charles, "Guestworkers in the German Reich: A Polish Community in Wilhelminian Germany", New York, *Columbia University Press*, 1983, p.188.

³ Friedrich Prinz, "Die Deutsche Siedlung im Osten – Nationalistischer Zankapfel oder gemeinsames Erde?" München, *Günter Olzog Verlag GmbH*, 1988, p.73~75.

⁴ Adolf Hitler, "Mein Kampf", München, *Zentralverlag der NSDAP*, 1938, p.731~733.

⁵ Erich Zettel, "Deutschland in Geschichte und Gegenwart", München, *Max Hueber Verlag*, 1972, p.8~10.

生存空間的影響下，德意志民族根深蒂固的優越論是不易抹滅的。隨著德國經濟與工業持續的發展，秉持向東延伸政策加以種族理論之使命感，德意志帝國向外拓展版圖，佔領殖民地，遂成爲兩次世界大戰的肇始國。大戰期間，因徵收戰爭所需軍力、繼續製造武器，並且加強後給補充力量，勞動力的需求比往常更顯的不足。第一次世界大戰後，歐洲人民普遍認爲永遠不會再發生第二次世界大戰，飽受戰爭後的歐洲各國「和平思想」過度的氾濫，造成各國國內大規模的裁軍行動，因此對於納粹黨悄悄崛起可能疏於防範，形成它日漸壯大的外在條件，1933年納粹(Nazi)上台造成大規模的德國人由於政治、種族因素逃亡到國外，美國是他們最主要的逃亡目的國，著名的科學家愛因斯坦便是這時期的逃亡者之一，⁶德國頓時流失大量的勞動力，爲彌補國內勞動力，德國在戰爭初期將佔領區的戰俘或勞工強迫引進回國，因此這些強迫性勞工(forced labors)遂成爲德意志第國在戰爭期間最主要的勞動力來源。⁷

第二節 第二次世界大戰後

第二次世界大戰期間，德國大規模地佔領歐洲各國形成大量逃亡性移民與強迫性移民，現階段的希特勒政策乃是集權統治，使許多猶太精英逃亡至國外，在美國許多猶太人看的更清楚，他們明白希特勒的統治已經是瞄準全德國人，因爲如果不能重新整頓德國人的財政，就沒有足夠的能力繼續迫害猶太人。因而第二次世界大戰後，難民與被驅逐者的回歸使德國形成三次重要的移民潮。

一、第一次移民潮

⁶ 「納粹」(Nazi)爲德國縮寫語的音譯，原意是「國家社會主義工人黨」，因此簡稱「納粹黨」。納粹黨於1919年成立，所用黨徽是以四個箭頭，折成十字型，其黨徽是反猶太人的標誌。1921年希特勒(Adolf Hitler)任黨魁，其綱領是要建立一個大德意志帝國，要求拓展疆土，瓜分殖民地，1931年同富商建立法西斯政權，1933年1月30日希特勒取得上台，宣揚大日耳曼主義，鼓吹反基督教主義、復仇主義和軍國主義，執政其間大量屠殺在歐洲的猶太人。

⁷ 簡桂華，「德國在統一後對外國人政策之研究」，淡江大學歐洲研究所碩士論文，1999年1月20日，頁12至14。

第二次世界大戰後，德國國力以不如戰前，大部分在戰爭中強制引進德國的戰俘或是勞工都盡可能的回歸其原籍國，德國在第二次世界大戰中也喪失約 650 萬至 700 萬的青壯年勞動力，⁸因此德國在短時間內面臨大量勞動力流失，此時，德國第一波的移民潮回歸是納粹執政時逃亡的德國難民與驅逐者。納粹德國戰敗後，美蘇兩強間的冷戰，造成東西德分裂，西德公佈「基本法」，成立「德意志聯邦共和國」(Bundesrepublik Deutschland)，簡稱西德；德國東部在蘇聯的支持下成立德意志民主共和國(Deutsche Demokratik Republik,DDR)，簡稱東德，此時德國需要大量勞動力幫助戰後的經濟復甦，許多原本被驅逐的有力組織，透過輿論的壓力，使被驅逐者有回歸德國的權利，因此戰後約有 1170 萬難民來自德國東部，1951 年至 1988 年有 160 萬來自東歐與東南歐國家的人民返回德國境內，替德國填補些許欠缺的勞動力。當時接納這眾多難民曾經使就業市場一度面臨工作機會欠缺的現象，必須提供他們更多住處，因此頓時難民問題成爲朝野政黨擔心爆發社會與政治衝突的議題。但是這第一次移民潮的難民較容易融入德國的社會，並未造成朝野政黨所憂慮的現象，由於德國因補償情節而大量的利用基本法第 116 條無條件的接納他們，這些難民進入德國境內後迫切地需要協助，包括基本的生活條件、保障、住所與就業等，當時確實形成政府相當大的負擔，所以德國聯邦政府便於 1982 年 1 月 1 日起將「難民程序法」由外國人法中獨立出來。這些難民大多爲流放在外的德國難民與驅逐者，因爲多爲德裔，語言及文化和德國居民同質性較高，對於重返德國社會之融入與語言並未造成太大的困擾。⁹西德當時成爲國際間主要強權所承認的德國主權擁有者，戰後德國經濟受重創，國內主要城市和交通路線幾乎成爲斷垣殘壁，身受禍害的不單只有德國地區，二次大戰以歐洲爲戰場，因此整各歐洲大陸都處於貧困的狀態，形成缺乏糧食急需救援的現象，1947 年 6 月 5 日美國國務卿馬歇爾(Marshall , George Catlett)提出一項復興歐洲經濟的計劃，認爲如果不及時向歐洲伸出援手，恐怕從歐洲綿延的危機會感染

⁸ 王曾才，「西洋現代史」，台北：東華，1993 年，頁 347。

⁹ 簡桂華，「德國再統一後對外國人政策之研究」，淡江大學歐洲研究所，民國 88 年 1 月 12 日，頁 18 至 19。

世界其他國家，因此第二次世界大戰後，德國因「馬歇爾計劃」出現新契機，此時德國急需要大量的勞動人口順應日益發展的經濟，形成勞動力極度短缺，所以這些勞動力的移入並未造成當初朝野所擔心的工作機會短缺的現象，反而因為德國正值戰後經濟起飛與重建時期，達到人力資源充分利用的狀態。

八〇年代後，因蘇聯社會主義制度改革，使原本東歐的社會主義國家開始試圖擺脫蘇聯的控制，大量的東德人民直接逃入西德，或是利用政治庇護的程序接受西德的保護，此種移民類型的湧入在西德大受歡迎。東德為了阻止更多人民逃往西德，逐漸加強邊界的管制和軍事設備，這使得在東德欲追求自由主義的人士更難有管道進入西德，以致於此時因應經濟發展而急欲勞動力的西德政府必須向外招收移民，除了開始接受外國移民外，也加速往後德國成為移民國家的步伐。

二、第二次移民潮

1955年起德國開始了第二次大規模的移民潮，為了使勞動市場正常運作，確保勞工的數量以及水準，降低成本，讓勞工在市場上得以做充分的利用，1954年12月14日德國與義大利簽訂「德義勞工流動協定」(Deutsche-italienische Anwerbeabkommen)，德國聯邦政府與工會協議於1955年起引進大量勞工，1960年和西班牙、希臘簽訂協定。1960年4月20日德國紐倫堡聯邦勞動局公佈勞動市場力調查報告，報告中說明德國市場仍欠缺約41萬名勞動力，起初德國總理阿登納(Konrad Adenauer)想透過東德難民補足德國勞動市場力，¹⁰但是1961年為劃分柏林的勢力，東德先以鐵絲圍清界線，東柏林人民甚感恐慌，造成8個月間16萬人的逃亡潮，為圍堵東德人口大量流失，於是8月12日建築柏林圍牆，¹¹同時也斷絕東德勞工至西德工作的途徑，使這項計畫落空。引進外籍勞工曾經造成朝野政黨爭論的焦點，長期以來德國以經濟作為中心發展目標，由銀行、企業、

¹⁰ 「40年前第100萬名外籍勞工進入德國」，德國之音，
<http://194.55.30.46/dw/article/0,1564,1324027,00.html>，2004年10月9日。(27/11/2004)

¹¹ 彭滂沱，「德國問題與歐洲秩序」，台北：三民，民國81年3月，頁158至160。

公會等團體明定國家利益，所以當時的聯邦經濟部強力支持引進外籍勞工，加上當時的確因經濟發展優勢造成勞動力市場短缺，德國為延續「馬歇爾計畫」所帶來的經濟發達之景象，故轉而於和土耳其簽訂招聘勞工協定，爾後在 1964 年和葡萄牙、1965 年和突尼西亞、摩洛哥、1968 年和南斯拉夫簽訂協定引進外籍勞工(Gastarbeiter)。¹²五〇年代末到七〇年代初，德國自國外引進大批外籍勞工，這些外籍勞工致德國謀生是希望能改善生活，聯邦政府設限外籍勞工的居留時間，最初計畫以短期居留作考量，但是因應市場的需求使當時的外籍勞工甚受德國政府與企業雇主歡的歡迎，因此當時的德國聯邦政府制訂寬鬆的「外國人法」(Ausländergesetz ,AuslG)，讓他們進入德國工作後不會影響到德國勞動市場模式與運作，使外國人可以長期在德國工作，所以工資或是受到的福利待遇，如失業保險、工作條件、社會福利等都比照德國本地的勞工，由於德國企業雇主向聯邦政府施加壓力，因而外籍勞工之親屬至德國依親的條件也大為放寬，有利於留住外籍勞工並且使其長期在德國安家立業，有資格成為德國永久居民。¹³雖然這些外籍勞工主要從事簡單勞動，但是這些外籍工人對於戰後德國經濟與社會狀態的恢復、對德國創造經濟奇蹟發揮重要的功用，沒有這些勤奮的外籍勞工，就不可能有德國戰後的經濟奇蹟。

此種狀態持續至 1973 年的石油危機，戰後的德國勞工市場於七〇年代第一次的石油危機時達到飽和狀態，德國強烈地感受到經濟的轉變促使勞動市場產生變化，加上「外國人法」寬鬆的制度使得大量依親造成出生率提高，在德國之外國人口增多，以致西德政府不得不於 1973 年 11 月 23 日頒布「停止招募外籍勞工條例」(Anwerbstopp)，終止引進外籍勞工，使德國聯邦政府對外國人規定日趨嚴格，爾後為應付德國某些產業、或是某些特定技能職務的需求，聯邦政府才再制定「停止招募外籍勞工之例外安排條例」。據此，德國政府可以斟酌國家勞動市場的狀態，有限制地至國外引進德國就業市場上所欠缺的勞動力，如農忙時的

¹² 陳育俊，「德國聯邦就業總署簡介」，行政院勞委會編印，1992 年 12 月，頁 48。

¹³ 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，1995 年 12 月，頁 6 至 7。

季節性勞工、專職技能者或幾乎無德國人接受的工作。¹⁴七〇年代後的德國勞動市場經歷三種變化特別引人注目：第一、部份打工性質的工作以雙倍以上成長。1970年德國勞動市場擁有60萬打工性質的工作逐漸增加至1997年的180萬個。第二、部份有彈性的聘僱合約雙倍增加至12%的水準，使臨時雇員組織成一個大團體。第三、女性工作者的比例由1970年占勞動市場26%增加至1998年57%，因此投入德國勞動市場的移民由7.8%上升至9.3%，第三種改變關係到德國勞動市場的組合成分。在這期間，德國經濟下滑，正歷經由工業化社會進入資訊化社會更改結構的階段，高失業率更於1980年代中期達到兩位數，因而把原因歸咎於高勞工花費，故而政策上採用降低勞工成本期望渡過德國經濟不景氣時期。事實上，1980年代初期聯邦政府意識到失業率逐日高漲，認為沒有工作的外籍勞工必須驅逐出境，甚至鼓勵他們自願自動的回原籍國，在此期間共有1400萬人來到德國，期滿後有1100萬人回到他們的原籍國，滯留的300萬人隨後便攜家帶眷移往德國居留，這些外國人便成為德國的移民。¹⁵

三、第三次移民潮

第三次移民潮乃是針對避難者與其他難民，二次大戰時納粹屠殺造成流離逃亡至國外的德國人，在戰爭結束後便返回國內，依照法律程序重新獲得德國身分，如果他們經審查確定乃1937年12月31日以後，以難民資格或是被流放至東歐國家，但具有德國血統之條件者，或以其家屬身分進入德國境內者，具有德國國籍，他們可以獲得和德國公民一樣的權利和義務，因為他們可能是前幾代便移居東歐國家，因此實際上他們的文化背景、思想觀念與社會意識都與其所在國家融為一體，因此在他們回歸德國，申請國籍身分後，所要面臨的是與德國社會

¹⁴ 「德國外國人管理與勞工政策」, *Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland- Aussenstelle Bonn* , http://bonn.mofcom.gov.cn/article/200403/20040300193178_1.xml , 10/03/2004。(02/11/2004)

¹⁵ Ewald Engelen, "How to Combine Openness and Protection?Citizenship,Migration,and Welfare Regimes",*Politics and Society*,Vol.31,No.4(December 2003),p.512~513.

與文化融合等問題。另外，納粹執政至二次大戰期間(1933-1945)，因受政治、種族、宗教理由被迫去除國籍者，可以申請恢復國籍。¹⁶隨著西方國家在庇護權方面的認同，其他國家人士利用庇護名義進入德國境內的比例與人數也急遽增加，包括非法入境、合法入境但超過居留期限者、接近出境期限便消聲匿跡者。雖然1993年起聯邦政府針對這些利用庇護名義希望進入德國境內之人士，開始對「基本法」進行限制，並且通過「基本法修正案」，那些來自無受到迫害國家或是經由安全第三國入境之外國人，失去受到德國政府庇護的機會與資格。¹⁷

第三節 東西德統一後

大量移民使其文化背景、思維觀念與社會價值和德國之間存在相當的差異，因此德國聯邦政府面對龐大移民潮的同時，必須思考融入問題，使社會與文化的整合可以達成一致目標，德國移民委員會主席Rita Suessmuth說：「今天所要探討的問題是歐洲各國如何看待移民議題，它不僅僅牽涉到是否允許移民，並且關係到控制其程序和融入問題。」¹⁸西德大量移民存在於自相矛盾的社會中，面對客觀移民數據的事實，卻又自認為身處在一個非移民的國家，因此德國聯邦政府便沒有對移民問題給予相當關注，在政策決策中否決它，甚至在行政程序當中排斥它，德國因其民族意識與傳統大多有排斥移民的心態，無論德國政治家或是社會大眾都不願意接受移民，德國統一之後此種情況並未有任何改變。

1989年東歐共產權瓦解，1990年德國統一後，柏林圍牆倒塌致使許多東德難民進入德國境內，¹⁹失業人口急劇增加，為了保護德國公民的就業機會，1990

¹⁶ §116 Grundgesetz

¹⁷ Klaus J.Bade.Drehscheibe,“ Deutschland:Wanderungen in Geschichte und Gegenwart“,Deutschland[J] Frankfurt, *Frankfurter Societaets-Druckrei GmbH*,2000,p.36~53.

¹⁸ 原文：Heute geht es darum,wie in Europa,wie die einzelnen Laender mit zu wandern umgehen.und dabei geht es nicht nur darum,ob wir Zuwanderung zulassen oder nicht ,sondern vor allem um Fragen der Steuerungsprozess und der Integration.參考自Klaus J.Bade.Drehscheibe,“ Deutschland:Wanderungen in Geschichte und Gegenwart“,Deutschland[J] Frankfurt, *Frankfurter Societaets-Druckrei GmbH*,2000,p.46.

¹⁹ 1989年8月東德難民以每週約5000人之數量，假道匈牙利逃往奧地利，並且輾轉進入西德境內，匈牙利外長赫恩(Gyula Horn)婉拒東德要求封閉匈奧邊界的請求，並且不會遣返東德難民。

年政府首先試著在雇員與勞工聯盟裡頭產生影響與支配能力，並且組織創立勞工基金會，再者，相關移民法案試著觸及多層面，最後，需要勞資雙方都立訂合約，此三種政治結構趨於保障德國國內本地的勞工，外加上嚴格限制外籍勞工的就業條件，此時移民在時勢與條件的驅使下，讓德國朝野政黨把移民政策欲制定的更加嚴謹。²⁰爾後，歐洲聯盟領域不斷擴大，藉由歐洲整合運動帶動歐盟國家經濟、政治與社會的發展，使之可以與美國匹敵，但歐盟不斷向東擴張，2004年5月1日加入的10個新歐盟成員，因各國家發展程度不一，人員自由流通使德國再次面臨人口的危機，也帶給德國人民對移民的恐慌，德國面對美國與瑞典等國家開放與寬鬆的移民制度，始終是居於嚴謹的角色，針對移民政策必要性的考量下，對於是否保留外國人之文化、思想、價值觀或是欲使外國人完全融入德國之社會與文化背景中，這是德國聯邦政府需要作抉擇的。

德國自古以來都以自力更生為驕傲，他們自我培養專業人才，創造出工業國家，出自於民族優越與自豪感，德國人民與政府都沉淪此種傳統意識中，但是基於國家政治交流與現實狀態，逐漸地證明如果一直把自我拘泥在一定的範圍與觀念中，否認移民存在的價值與意義，那麼必定會落後於其他民族或國家。²¹全球化跨國際的流動趨勢，大大地擴展移民的範圍和規模，九〇年代後德國和美國與加拿大等國家發展差距日益加大，許多德國學者、專家與技術人才因資源不足問題移往他國，使德國人才大量流失，多數企業便開始開拓並且投資海外的市場，使國內的勞動市場在此出現缺口。2005年德國聯邦政府推出有別以往的「移民法」(Zuwanderungsgesetz)，以改善國內勞動市場需求問題，這部「移民法」是經由多年討論的移民法草案集結而成的，在移民法草案議論期間，朝野政黨對德國移民政策提出多處質疑，甚至出現反對移民與贊成移民的兩種勢力，經由多次協商後，總理施洛德以振興與改革經濟為目標，希望朝野政黨反對移民法草案的人

數千名的東德難民陸續逃往西德駐東柏林代表處及駐匈牙利、捷克大使館，或得西德收容庇護，東德向西德抗議。參閱自彭滂沱，同前揭書，頁219至220。

²⁰ Ewald Engelen, "How to Combine Openness and Protection? Citizenship, Migration, and Welfare Regimes", *Politics and Society*, Vol.31, No.4(December 2003), p.513~514.

²¹ G.Pascal Zachary, "Die neuen Weltbürger", *London*, 1998, p.63.

士可以使其順利通過議案，早日讓德國步入正常的軌道中，並且吸引他國科技人才或是企業投資，正式揮別拒絕他國人才移往德國之申請。



第三章 德國移民政策之形成背景

長期以來歐洲安全與穩定仰賴德法之間微妙的關係，並且被許多學者喻為歐洲整合的重要指標國。德國、法國同屬歐洲的中心地帶，不同的文化意識、國家政策和發展方向使兩國長久以來都是處於競爭的狀態，互爭歐洲龍頭的寶座。德國發動世界大戰後，其一舉一動開始受到世界其他各國的關注，戰後法國因身受其害，懼怕境內魯爾工業區產有戰略資源的德國會再次發動戰爭，爲了抑制德國的發展和崛起，並且改善德法間的情況，進而發展歐洲穩定和平的未來方向，1950年5月9日法國外長舒曼(Robert Schuman)發表一份藍圖，希望德法兩國的重要資源一煤、鋼，可以由共同機關負責管理，1951年「歐洲煤鋼共同體」(Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl)的出現乃歐洲整合邁進的第一步，1952年7月23日生效，又稱巴黎條約(Pariser Vertrag)。爾後，「歐洲經濟共同體」(Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft)與「歐洲原子能共同體」的出現，結合「歐洲煤鋼共同體」成爲「歐洲共同體」(Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft)。歐洲一體的時間表是不受間斷的，再再顯示歐洲國家整合的決心和其必要性，致力於「無疆界的歐洲」的目標。¹「無疆界的歐洲」即是希望歐洲可以在經濟、政治、社會和文化方面成爲可融合的空間，透過國與國間相互協調，達成一致性。但涉及邊界防禦、移民與難民的主權問題始終難以整合建議，爲了建立完整的歐洲國家的公民意識(Ein Bewusstsein der Bevölkerung)，長時間的溝通和具有協調空間是必要的。²德國在歐盟整合的程序下執行制定相關的移民法規，根據影響德國移民政策的主要因素：難民問題、人口結構、科技人才流失、歐洲聯盟政策，希望可以成就增加國家認同感的移民法規，使文化意識不會流失於外國人的生活圈，不會脫離歐洲聯盟的政策與實施範圍影響到德國在

¹ 彭滂沱，同前揭書，頁120至152。

² Christoph Gusy und Hans Arnold, "Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union", *Europa Handbuch*, Bonn, 2003, p.531.

國際間的地位。作者就三項背景因素於下列作一詳細探討與說明。

第一節 難民問題

自第二次世界大戰後，西歐先進工業化國家對於庇護概念廣泛的接受，來自德東難民、中東歐難民與世界各地難民自此後便源源不絕地想逃往西歐國家，這種便利於各地遭到宗教、種族與政治迫害，或是於第二次世界大戰時遭到驅逐者的庇護手段，漸漸地變質成爲其他希望至他國謀求更好生活環境與物質條件人士所利用，因此不論是真正難民或是名義上的難民，其申請程序與規定都變得相當嚴苛，德國聯邦政府開始正視難民給予德國社會、經濟與政治層面的影響。

一、難民來源與問題

希特勒於二次世界大戰強烈種族優越和生存空間的概念，利用自身善於煽動人權的言論和傳播媒介的力量，發展激烈的排外立場，造成德國現今仍背負沉重的歷史包袱，損害了其人道的立場和尊嚴，迫使許多德國人流亡海外。戰後，基本法賦予難民相當的法律地位及保障，加以歐盟一向標榜尊重人權、人道，希望藉此加強人道方面維護，這幾項主因使德國始終不能拒絕接受難民的收容，造成五〇年代德裔回歸之難民潮。爾後，自 1982 年起「難民程序法」(Asylverfahrensgesetz)從外國人法(Ausländergesetz)獨立成爲單一法。

八〇年代中期以來的經濟不景氣、1989 年東歐劇變，使許多承受經濟壓力、遭受種族和宗教迫害的難民逃亡至德國，這種難民除了來自中東歐外，其他來自亞洲以及拉丁美洲地區的難民也爲數眾多；³然而因地緣因素、國家發展程度和生活環境的考量下，歐洲成爲他們欲移入地區的最佳選擇，德國較早之前寬鬆的外國人居留條件和規定便是吸引難民最主要的因素。爲了降低八〇年代中期以來這波難民潮對德國的衝擊，於 1993 年通過基本法(Grundgesetz)修正案，使難民

³ 林珊珊，同前揭書，頁 76。

的相關居留、入籍和通過庇護的規定變得嚴苛，僅有少數申請通過的難民可以繼續居留，並且加強沒通過審核難民案件者之遣返速度。

為數眾多的庇護申請案件中不免夾雜著一些非難民，聯合國「難民地位公約」(Convention Relating to the Status of Refugees)中給予難民的定義為「有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解(而遭迫害)的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人，或是不具有國籍並由於上述事件留在他以前經常居住國家以外而現在不能或者由於上述畏懼不願返回該國的人」。⁴自 1992 年後德國難民申請數量大幅減少，但是難民問題仍然嚴重，因為有些事實上並未受到政治迫害的人，因其所屬國家或是自身經濟問題，投奔他國假借申請政治庇護申請難民的身分，這些離鄉背井到他國尋求更佳的工作機會和生活條件的人可稱為「經濟難民」(wirtschaftliche Flüchtlinge)，他們藉由案件申請攏長等待期間居住在申請國，接受該國的照顧，並且伺機轉變為該國的幽靈人口，成為非法移民(ungesetzliche Zuwanderung)，經濟層面會擾亂德國原有的就業市場，成為社會層面的禍根，人民因為感到恐懼與週遭環境的不安全，這將會使政府有政策運作上的困難。這些未擁有合格申請難民地位身分的假難民，為什麼明知不符合難民條件仍要冒險一行呢？造成的原因起於難民申請與辨識程序的時間以及管理監控的能力。由於起初提出申請時不易辨識是否具有難民地位，因此最多可審理長達一、兩年之久，大量因經濟因素出走他國的人，一開始便透過申請難民地位的名義進入該申請國國內居留，其實大多這類的移民通常都是持著僥倖的心態，如果能成功的留在該國就好，如失敗的話，勢必就是被遣送回國。雖然以個人利益為考量下，這類非法移民並無損失，但是負責把這類難民遣送回其原母國的政府就得花費相當大的人力、物力，其實歐洲各國對於難民申請的流程和時間並無作妥善的安排，在申請期間對於難民的出入和居留所在地並無嚴加控管，德國便是如此，因此輕易的使「經濟難民」轉而成為流竄至德國社會各處的非法移民，更加深該問題所帶給德國後續出現的連

⁴「關於難民地位的公約」，聯合國難民署，http://www.unhcr.org.cn/refugee_convention.htm。(16/11/2004)

帶效應。冗長的等待期間以及繁複的作業程序，這些都是假難民考慮移往歐洲國家的因素之一，甚至在英國等待申請中的難民還能夠打工賺錢，對於她們而言，如果真以經濟因素為取向的話，最後是否真能取得難民地位也不在是這麼重要，因為英國對於遣送非法移民的部分不如歐洲其他國家嚴厲。

根據德國聯邦政府內政部所統計，截至 2003 年 12 月 31 日為止德國約有 1 百萬難民(1088000 人)，這些難民大約由下列所組成：尋求庇護者(Asylbewerber)、有庇護資格與在國外受到承認的庇護者(Asylberechtigte und im Ausland anerkannte Flüchtlinge)、依據外國人法第 51 條第 1 節，在國際公約享有難民資格者(Konventionsflüchtlinge nach §51 Abs.1 Ausländergesetz)、來自先前蘇維埃聯盟的猶太政治難民(Jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion)、真正難民(De-facto- Flüchtlinge)、獲得庇護者之家庭依親(Familienangehörige von Asylberechtigte)、限額的庇護者(Kontingentflüchtlinge)、失去祖國的外國人(heimatlose Ausländer)。⁵

二、難民審核與程序

九〇年代起的移民，不再只是單屬歐洲內部的移動，隨著歐洲邁向整合腳步的同時，似乎卻也讓歐洲人更感到憂慮與恐慌，尤其是歐盟原有的十五個成員國，除了必須面臨全球其他國家的難民湧入歐洲，並且在語言、基本人權、就業、居住等方面給予協助外，新加入歐盟的 10 個會員國也讓原有的歐盟 15 國備感壓力，不單單得接受東歐人民自由移動至國內的權利，還需要在經濟和政治建設方面給予相當支持，這種情況下使得近幾年歐洲人開始覺得生活空間變得狹小，彼此之間語言溝通困難存，因而會在心理產生排斥和無力感。此時，外國人口人數直線上升，加上長期經濟不景氣的情形下失業率高漲，使歐洲經濟發展、社會結構和政治環境個方面的運作都出現變化。因此相關移民難民的議案便成為歐盟會

⁵ “Flüchtlingsbestandsdaten”, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_2_aufgabe_12.pdf. (27/11/2004)

議的焦點。就德國而言，朝野各政黨多次召開相關的會議上，對於移民難民政策也極想要盡快制定一套統一的做法，以抑制難民的湧入，現在德國聯邦政府內政部分相關移民難民事務都交給德國移民難民事務局(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)，這是為了整合先前難民申請程序上的弊端，使審核更加嚴謹，並且縮短審核時間、在審核期間等待的難民有著一套完善的控管措施。截至 2003 年底，聯合國難民署(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)統計全球共計約有 970 萬難民，較去年的難民人數下降 10%，全球尋求庇護的申請案件有 98 萬 5 千 5 百件，⁶2003 年聯合國統計全球主要工業國家的難民申請數比較表中，五大洲中以北美洲和歐洲居多，全球已開發國家都成為難民提出申請的主要國家，英國(61100 難民申請案件)、美國(60700 難民申請案件)、法國(59800 難民申請案件)、德國(50600 難民申請案件)、奧地利(32400 難民申請案件)，⁷這些國家擁有較好的經濟狀況與穩定的環境；另一方面，對於難民的收容也較有彈性，因此成為統計接受難民人數最多的前五大國家。全球資源分佈不均與戰事的影響，迫使非洲與中東戰亂區的難民到他國欲尋求難民地位，難民最多的阿富汗(2136000)甚至超過居於二、三位的蘇丹(606200)與蒲隆地(531600)之加總(見表一)，有些阿富汗的難民還逃亡到蒲隆地、安哥拉、獅子山等國家，他們希望可以解脫戰爭的壓力與經濟生活上的困難，這波來自歐洲外部的難民潮，讓歐洲各國紛紛制定相關法規迴避大批難民的湧入，歐盟會員國開始致力協調朝野政黨的政策，對移民難民制度制定合宜的法律規範。

⁶ “Refugees by Numbers(2004 edition)”, UNHCR, http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/%2BfwwBmeLqZw_wwwMwwwwwwxFqzvxsw8%2Bmn6mFqhT0yfEhFqoUflfRZ2ItFqnp1xczFqn7uFPAFqoUflfRZ2Idzmxwwwwww1Fqn7uFP/opendoc.htm#Refugees。(27/11/2004)

⁷ 彭滂沱，「德國問題與歐洲秩序」，台北：三民，民國 81 年 3 月，頁 219 至 220。

表一 2003 年 10 大主要難民來源國人口統計表

主要來源國 ¹	主要庇護國家	總數
阿富汗 ²	巴基斯坦/ 伊朗	2,136,000
蘇丹	烏干達/查德/衣索比亞/ 肯亞/剛果人民共和國/中非共和國	606,200
蒲隆地	坦尚尼亞/剛果人民共和國/尚比亞/ 南非 /盧安達	531,600
剛果人民共和國	坦尚尼亞/剛果人民共和國/尚比亞/蒲隆地/盧安達 / 安哥拉/烏干達	453,400
巴勒斯坦	沙烏地阿拉伯 / 伊拉克 ⁴ / 埃及 / 利比亞 /阿爾及利亞	427,900
索馬利亞	肯亞/ 葉門 /大不列顛及北愛爾蘭聯合王國/衣索比亞/ 吉布地/ 美國	402,200
伊拉克	伊朗/德國 /荷蘭 /瑞典/大不列顛及北愛爾蘭聯合王國	368,500
越南	中國 / 德國/ 美國 / 法國	363,200
賴比瑞亞	幾內亞/獅子山國/迦納/ 美國	353,300
安哥拉	尚比亞/剛果人民共和國/那米比亞/南非	329,600

資料來源： “ORIGIN OF MAJOR REFUGEE POPULATIONS IN 2003

(Ten largest groups)”, *UNHCR –United Nations High Commissioner for Refugees,*

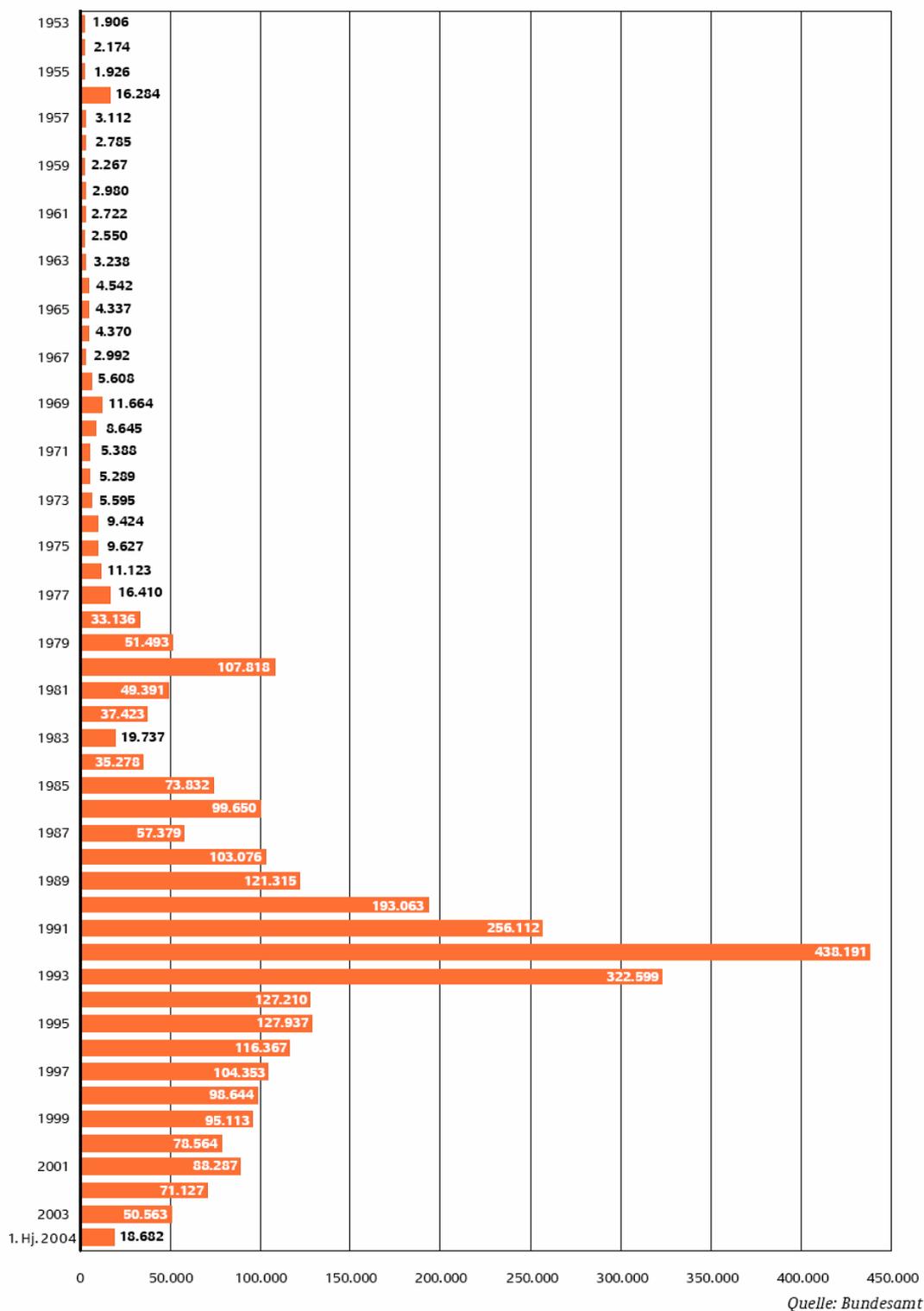
[http://www.unhcr.ch/cgi-bin/taxis/vtx/home/%2BfwwBmeLqZw_wwwMwwwwwwxFqvxs8%2Bmn6mFqhT0yfEhFqoUflfRZ2ItFqnp1xczFqn7uFPAFqoUflfRZ2IDzmxwwwwww1Fqn7uFP/opendoc.htm#Refugees.](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/taxis/vtx/home/%2BfwwBmeLqZw_wwwMwwwwwwxFqvxs8%2Bmn6mFqhT0yfEhFqoUflfRZ2ItFqnp1xczFqn7uFPAFqoUflfRZ2IDzmxwwwwww1Fqn7uFP/opendoc.htm#Refugees)

綜觀德國難民申請數量的時間表，1953 年起德國聯邦政府所受理的難民申

請案數量日增，自 1990 年難民申請數大幅度的增加，1992 年約有 42 萬人提出申請，為難民申請案數量最多的年份，但自此後，難民申請案的人數變往後遞減。自 1953 至 2003 年底大約有 310 萬人在德國提出難民申請案，其中有超過 200 萬是 1990 年後統計的難民申請數。2003 年總計的 50563 份之難民申請案比起 2002 年下降 29%，至 2004 年上半年的難民申請人數仍有 18602 份(見圖一)。⁸2004 年德國聯邦移民難民局所製作的圖表中顯示(見圖二)，法國(61993 人)的難民收容已經超過英國(61051 人)成為歐洲的第一位，而德國(50563 人)則仍居於法國和英國之後，但是比較 2003 年聯合國所發佈的數據，德國在難民人數的控制和加強程序作業的嚴謹上卓見成效，人數並沒有增加的趨勢。

圖一 1953 至 2004 上半年德國首次提出難民申請的發展圖

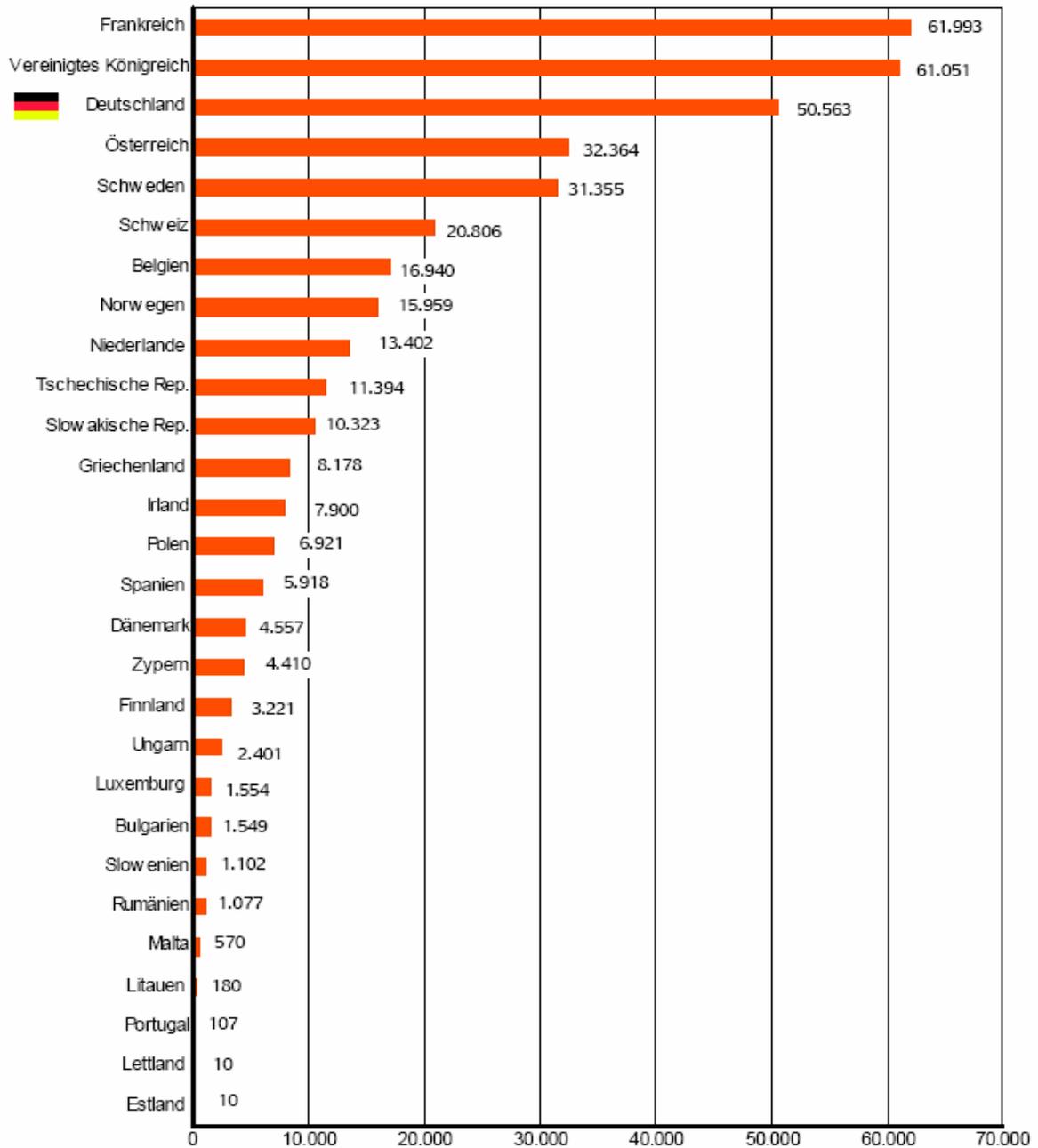
⁸ “Asylantragszahlen seit 1953 -ab1995 nur-Erstantrag”, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_1_aufgabe_12.pdf. (27/11/2004)



資料來源：Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_1_aufgabe_12.pdf.

圖二 2004 年歐洲國家難民收容數據比較圖



👉 Italien meldet keine Zahlen.

Quelle: IGC - Stand: 17.05.2004, UNHCR - Stand: 26. 02.2004, nationale Asyl- und Einwanderungsbehörden der jeweiligen Staaten

補充說明：Frankreich, 法國；Vereinigtes Königreich,大英國協；Deutschland,德國；

Österreich, 奧地利；Schweden,瑞典；Schweiz,瑞士；Belgien,比利時；

Norwegen,挪威；Niederlande,荷蘭；Tschechische Rep.,捷克共和國；
Griechenland,希臘；Slowakische Rep.,斯洛伐克共和國；Irland,愛爾蘭；
Poland,波蘭；Spanien,西班牙；Dänemark,丹麥；Finnland,芬蘭；Ungarn,
匈牙利；Luxemburg,盧森堡；Bulgarien,保加利亞；Slowenien,斯洛文
尼亞；Rumänien,羅馬尼亞；Malta,馬爾他；Litauen,立陶宛；Portugal,
葡萄牙；Lettland,拉脫維亞；Estland,愛沙尼亞。

資料來源：*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_1_auflage_12.pdf.

關於難民申請案程序上的辨別上只有兩種：首次申請、延續申請。⁹在德國所有的總申請數上，自 1995 年至 2004 上半年的統計數目看來，首次申請難民身分的數目連年下降，2002 年的申請數更減少至 10 萬件以下(91471 件)，而延續申請的難民比率從 1997 年的 31.2%(47.347 件)下降至 2003 年的 25.5%(17.285 件)，但自 2003 年起有逐步攀升的趨勢，統計至 2004 年上半年為止德國延續申請的難民比率上升至 29.1%(7.669 件)(見表二)，雖然如此在總數量的平均值並沒有太大明顯的變動。¹⁰現今德國對移民的包容度越來越小，八〇年代末期後注入德國的移民潮大多不具有德裔背景，他們與德國人民之間存在著文化、種族和語言等方面的隔閡，使得社會上充斥著各國文化，進而融聚成小團體，單一市場之人員自由流的目標實行後利於中東歐國家難民居留德國，這些難民影響德國國家發展、社會安全等層面，使德國人不再輕忽移民所帶來的效應。

表二 1995 至 2004 上半年德國難民申請數

⁹ §71 AsylVfG

¹⁰ “Asylanträge”, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_1_auflage_12.pdf. (27/11/2004)

時間表	難民申請書		
	總數	首次申請	延續申請
1995	166.951	127.937	39.014
1996	149.193	116.367	32.826
1997	151.700	104.353	47.347
1998	143.429	98.644	44.785
1999	138.319	95.113	43.206
2000	117.648	78.564	38.084
2001	118.306	88.287	30.019
2002	91.471	71.127	20.344
2003	67.848	50.563	17.285
2004 上半年度	26.351	18.682	7.669

資料來源：*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_1_aufgabe_12.pdf.

第二節 人口結構¹¹

西方先進工業國家長久以來所面臨的人口結構問題，不但是因當地婦女大多不願意生育造成的生育率降低外，還有因醫療體系與福利制度完善而成就的老年化人口，德國的人口結構也逐漸成爲如此頭重腳輕的模式。

一、德國社會完善之福利制度

西方先進國家完善的福利制度向來是他國所希望追求的，它包含公民自出生後、孩童時期、青少年時期、中壯年時期、至老年時期的保障，這雖然造就出完美的社會結構與福利制度，但是這些負有優點的背後，仍然會有缺失，許多失業或是不願意就業的公民便依靠這種完善的福利制度生活，造成政府相當大的負擔。

19 世紀開始，西方工業化國家斟酌各國之政治、經濟、社會、意識形態和文化，持續給付老人固定經濟生活保障，建立公共或法定年金，雖然西方福利國家在所得分配下保障了絕大部份的低收入戶和社會弱勢族群，以利均衡貧富之間的差異，但是其最終目的乃是提供個人生活的保障，調整就業時的消費方式，以維持將來該公民年老後仍保有一定的生活水準。¹²德國聯邦政府可爲社會各層級建立完善的制度，使得勞動市場在社會互助的條件下，能夠均衡社會經濟，配合人口結構調整年金制度。¹³1889 年德國開始實施老年年金制度，該制度屬於強迫性公共制度，並且針對勞工階層，依其勞務提供之價值決定給予老人年金的標準，這項制度可以保障在德國佔有絕大多數的勞工階級之生老病死與照顧，包括

¹¹ J.Goldstein,W.Lutz,and S.Scherbov, "Long-term population decline in Europe:Tempo effects andgenerational length",*Population and DevelopmentReview*,Vol.29,No.4(2003),p.699~700.

¹² 林慧芬，「由英國、德國、瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向」，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-R-092-004.htm>，2003 年 3 月 13 日。(22/04/2005)

¹³ 林志鴻，「社會結構變遷對年金保障制度的衝擊與政策回應-德國年金保險制度年代改革的觀察」，台北：政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，頁 24 至 25。

領取社會保險、社會救濟和社會津貼。¹⁴德國的社會福利與社會安全制度，使就業者必須在社會保險方面付出相當多代價，規劃並換得往後老年時的穩定生活。

二、德國社會體制下之弊病－人口老化、生育率下降

歐洲長期以來人口大幅下降，人口老化、生育率降低的人口結構嚴重影響國家的發展和社會的運作，此種現象所帶來的警示是不可忽略的，德國聯邦統計局統計，戰後為了加速重建工作，德國便開始廣開移民大門接受外國移民，使二次大戰後移民人口與德國總人口數不斷上升，而移民在此的貢獻使德國迅速建立和平穩定的生活環境，加上當時逐漸完善的醫療制度，戰後婦女生育率提高，並且人口死亡率下降，在德國的移民人數進而可以填補戰後所失的青年人口數，這時聯邦政府有目的的接受移民讓德國經濟與發展力恢復迅速，截至七〇年代初前，在德國的婦女(包括德國婦女與移民婦女)生育總數始終超過 100 萬，此階段出生率始終超過於死亡率，但有逐年下降的趨勢。事實上，比較在德國的婦女生育率，移民婦女的生育率始終高於德國婦女，德國婦女本身的生育意願不高，自外國移入的移民婦女較有生育的意願。1970 年代起，經濟的變化與戰後重建工作完成，德國開始注重外國人問題，認為過多的外國人對德國人民造成不便和威脅，因此正式立法禁止外國人進入德國境內工作或居留，於是此時德國的生育率大幅下滑，加上完備的社會福利制度與強大的醫療體系使德國社會逐漸開始產生老化的現象，1972 年可以說是德國社會老年化的開始，出生總數已經不如以往能突破 100 萬人，因而德國生育率不能平衡德國老年化人口的趨勢，配合德國往後始終認為自己「不是一個移民國家」的觀念，對於移民難民的接受度始終不及戰後，直至 2003 年德國社會始終處於人口結構不均中，老化問題不見改善(見附件一)。德國九〇年代末期至今，人口成長率逐年下降，2003 年德國的婦女總生育率為

¹⁴ 林慧芬，「由英國、德國、瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向」，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-R-092-004.htm>，2003 年 3 月 13 日。柯木興、林建成，「從社會安全的交替功能談可攜式年金的崛起，國政分析國家政策研究基金會」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-B-091-017.htm>，2002 年 11 月 28 日。(22/04/2005)

1.3，一般已開發國家得生育率(1.5)比開發中國家(3.1)要低許多，¹⁵德國的生育率極低，勢必要靠外國人口加強德國人口的結構，並且平衡老化的社會。

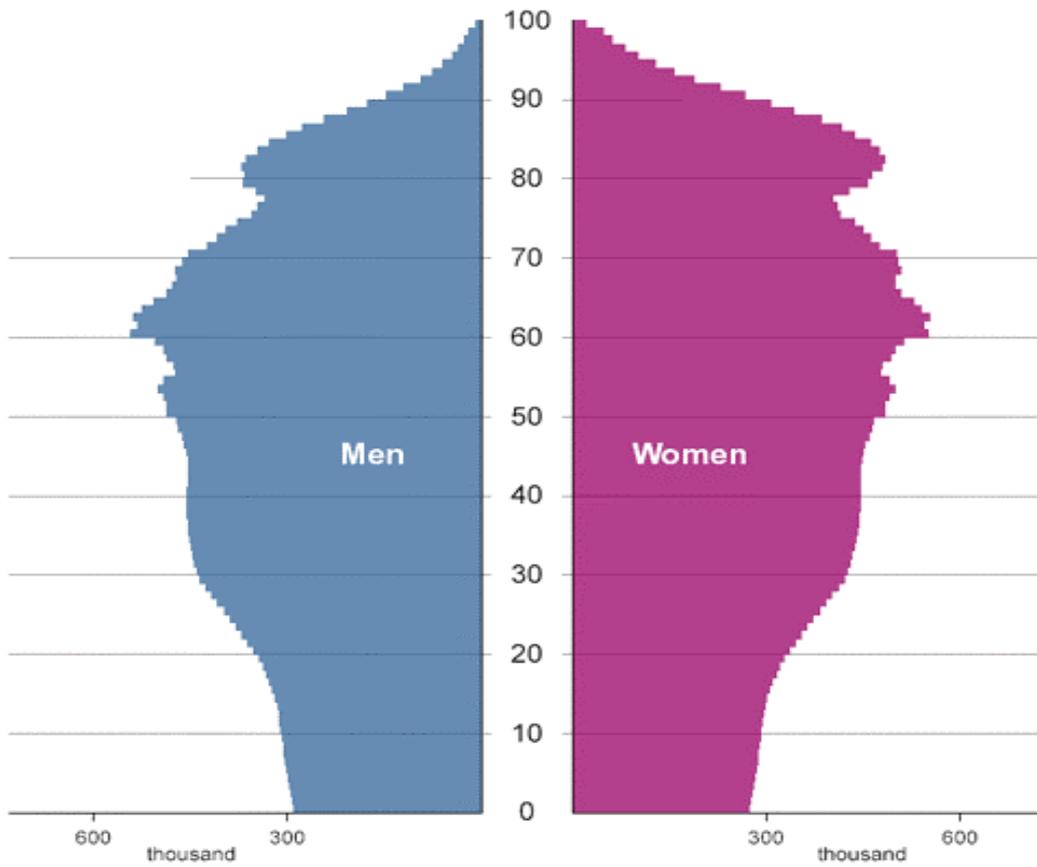
德國聯邦統計局因擔憂德國未來的人口結構變化會持續惡化，構出 2050 年德國的人口金字塔預測圖，如果德國社會人口持續老化，不提振生育率，並繼續堅持「非移民政策」，人口將會大幅的下降至 5880 萬(見圖三)，養老的比例將會形成近乎 2 個人就必須扶養 1 位老人，¹⁶老年人數將會增多，如此德國社會福利將於德國聯邦政府的總支出佔據比以往更多比例。¹⁷據專家的評估，必須盡快改善德國走樣的人口結構金字塔，為維持德國平均的人口總數，預估德國必須每年需要將近 340 萬外來移民。人口問題顯示移民在德國社會的重要性，人口老化於上述所言將會給國家帶來經濟壓力，在德國的外國人人口結構以 20 至 40 歲之青壯年居多，此種完美的金字塔類型(見圖四)，可以平衡德國已趨於倒三角金字塔結構，滿足國家發展所需勞動力條件，在以青壯年發展為主的國家，在各方面勢必會成長的比其他國家要快，另外，可以平均地分配社會福利制度裡頭必須負擔的費用，減輕壓力。故在排外意識下，除非德國聯邦政府執行強制性的生育行動，否則將面臨老年化社會的威脅。

¹⁵ 「九十三年第二十週內政統計通報『92 年生育率統計』」，統計處，
<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs3/report/doc/n930802.doc>。(14/05/2004)

¹⁶ 侯樹人，「德國：要經濟還是要移民？」，中國網，
<http://www.china.org.cn/chinese/HIAW/52497.htm>，2001 年 2 月 20 日。(10/09/2004)

¹⁷ 從 1960 之 21.7%，到 1970 之 26.6%至 1972 年 33%在至 1990 降為 29.2%後，至 1995 年又急遽上升至 34.1%。引自於施世駿譯著，「德國福利國家的挑戰」，Franz-Xaver Kaufmann 原著，台北：五南，2002 年，頁 7。

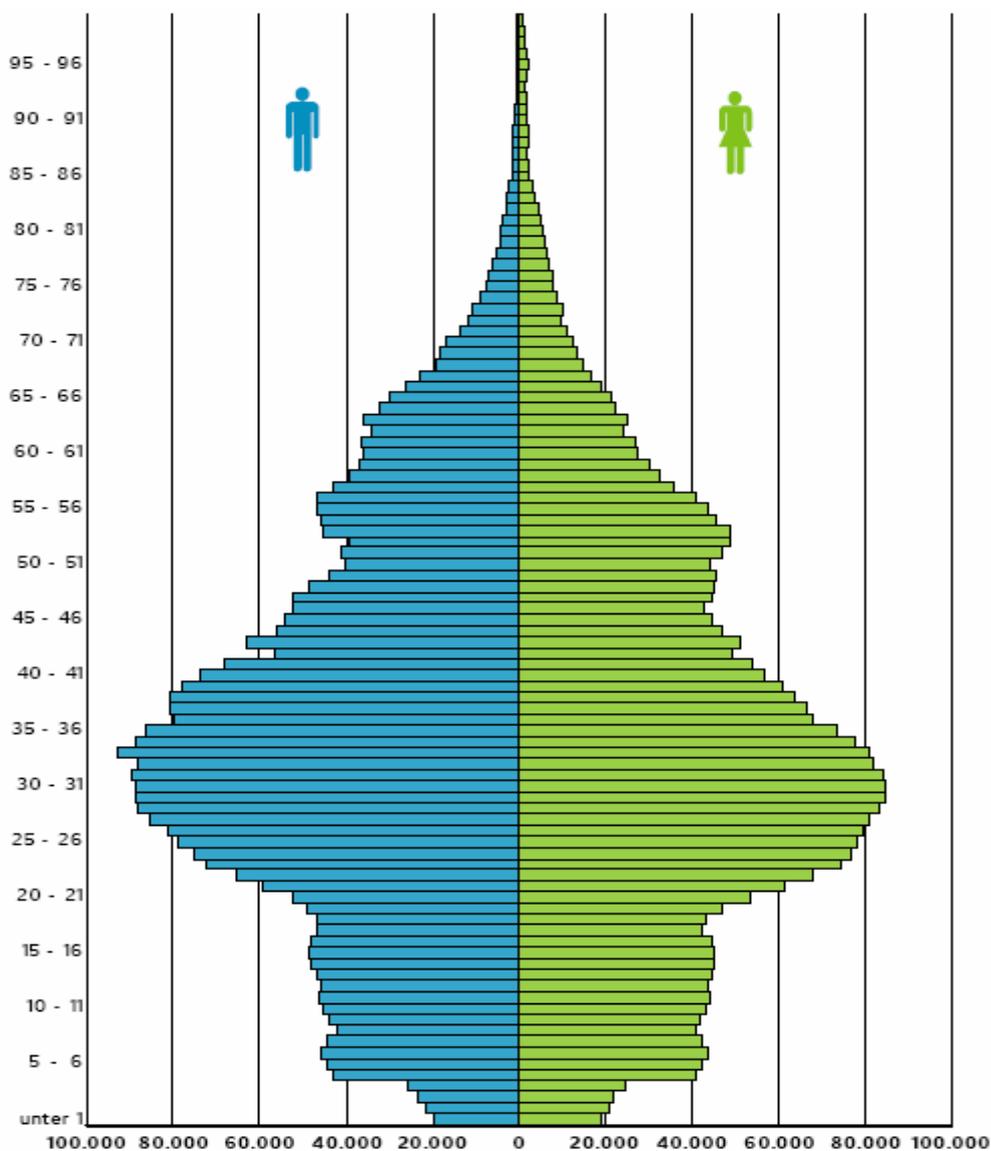
圖三 2050年德國人口金字塔預測圖



資料來源：*Statistische Bundesamt*,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_2_auflage_12.pdf.

圖四 2003年在德國之外國居民人口金字塔



資料來源：Statistische Bundesamt,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_2_aufgabe_12.pdf.

但事實上，根深蒂固的民族意識使他們頗有優越性，生活環境的變化也使得

他們面臨挑戰，故而德國人很難全盤接受每年約 340 萬的外來人口，擔心大量的移民會導致德語勢力逐漸消失，德意志文化會被外來者摧毀成為外國人的文化，並且會造成國內就業困難。德國聯邦政府在有限制的移民政策下，不造成國內主要勞動階層相衝突的現象，輔以提倡德國婦女的生育意願，盡可能在生育與教育方面提供更完善的優惠措施與政策，希望可以透過輔助教養的功能平衡德國現今失衡的人口結構狀態，並且讓德國的婦女因有文化的傳承使命感增加生育率。

第三節 高科技人才流失

九〇年代歐洲各國投入科技研究經費不足，導致歐洲高科技人才嚴重流失，這是近幾年德國接納移民的主要因素之一，1998 年後德國聯邦政府開始重視科技發展的重要性，因而積極籌措資金投入科技研發，1999 年研發經費投入包括聯邦政府、各邦政府、企業與公司及私人機構約 926 億馬克，居世界第三位，僅次於美國、日本，爾後投入資金逐年增加。但根據歐洲 2003 年所提出的科技報告書中指出，已在美工作的高科技人才有將近 75% 願意繼續留在美國效力。美國所提出的許多措施與福利，如頂尖的研究設備、充足獨立的研究經費、開放的工作環境和較高於歐洲國家的薪資等，使他們不願意回國就業，歐洲國家因區域性觀念始終沒有隨著歐盟整合而消失，在任用人才時仍以國家發展力的高低作為是否任用的標準，即使一位來自東歐國家的高科技人才能力再好，但是德國對於外來者的成見仍是存在。¹⁸

現今德國聯邦政府希望提高對教育和研究的投入，促進完善的研究體系，加強對專案的投入、科技研究與教育的國際化、科學領域和工業結合以創新技術，如此提昇德國科學研究質量和效率，創造德國就業市場的工作機會，¹⁹降低失業

¹⁸ 「世界各國爭奪人才擁抱未來」，中國科學院生命科學與生物技術局，<http://www.biocas.org/news/show.php?id=2823>，2003 年 12 月 9 日。(20/03/2005)

¹⁹ 聯邦多項重大科研計劃和措施，如制定「21 世紀資訊社會的創新與就業行動計劃」，將德國資訊技術研究中心與弗朗霍夫學會合併組成了弗朗霍夫學會資訊通訊技術集團，研究人員達 2000 人，年經費達到 1.7 億歐元，使有限的研究資源得以共用。該集團是德國唯一的資訊通訊技術研

率，並且進而增加國家的發展力；另外，注重人才培養，引進德國所空缺的科技人才，2005年所推出的「移民法」便針對德裔或非德裔之外國科學家和學生提供居留許可。希望目前在國外工作的德國青年科學家可以回國服務，並且歡迎他國之科學家至德國工作，創造科技競爭與經濟條件。德國聯邦政府欲極力提高德國的教育水準和研究領域，使之邁向國際化，目標是將德國科學研究機構和高等院校變成國際指標中心。德國、英國與美國逐漸發展成教育與科技作結合的教育科學機構，培養這方面的人才，以便適時提出科技研究的戰略與開發的工作。²⁰

德國總理施洛德針對高科技人才實施「綠卡政策」，希望透過簡便的申請手續吸引非歐盟國家的技術人員至德國工作，朝野各黨在紛爭中勉強於2000年8月1日通過該項建議，希望在3年內吸收2萬名來自全球的IT人才，這項政策是德國從保守的移民政策轉而成爲開放的一項新指標，²¹但截至2003年的計畫末期，總計大約只發行1萬5000張德國綠卡，因此德國聯邦政府決議將其期限延後至2004年12月31日。實際上，德國的綠卡政策並無特別吸引人的地方，因綠卡給予居留德國的期限只有5年，持卡人不能做長期居留德國的規劃，²²另外，近幾年德國面臨經濟危機，加上歐洲其他國家如丹麥制定較優渥的條件，吸引高科技移民，並且給予永久居留的資格，這些上述因素在在使得德國的綠卡推行不易。2005年起，高科技人才不足以彌補勞動市場的需求，加以聯邦政府希望吸收他國企業的投資，透過「移民法」的修訂，綠卡5年居留期限已經成爲無限期的居留許可，可以不用每年延續簽證的期限，使德國就業的科技人才在日益充足的研發經費和有確切身分的居留許可下，投入德國的就業市場，增加國家發展的動力。

究機構和歐洲最大的IT研究組織，將是未來十年德國資訊經濟增長動力之一。

²⁰ 「赴德創新環境中科研資源配置與績效評估培訓班簡報」，國家自然科學基金委員會，第15期(總期第341期)，

<http://www.nsf.gov.cn/nsfc/desktop/jbo.aspx@infoid=3463&moduleid=470.htm>。(22/04/2005)

²¹ 「德國將核發簽證以引進外國高科技人才」，財團法人資訊工業策進會科技法律中心，<http://www.stlc.iii.org.tw/tlnews/02-89-03.htm#t4>。(27/11/2004)

²² 「德國『綠卡』計畫爲何吸引力不大」，德國世紀傳播，<http://www.china-a.de/cn/wgrf-3.htm>。(16/05/2003)

作為一個「非移民國家」，德國即將面臨的是人口的急遽下滑以及技術人員短缺的危機，若不及早正式並且提出解決的辦法，將會影響德國經濟和國家的發展。德國自 1955 年起陸續自國外引進國內產業所需之人力，雖然德國向來重視勞動市場的運作，因此積極填補勞動市場階層裡所欠缺的工作，但近幾年德國已面臨高科技人才短缺的現象。德國的高科技產業和重工業一直是德國經濟發展的主要支柱，這也使德國可以在戰後迅速恢復國家的發展和經濟，並且能夠在世界強國之中處於一個強勢且重要的地位，在國內所制定的政策或是經濟發展的走勢都能夠影響整個歐洲大陸，甚至連帶影響世界各國，因此現今德國推出的「移民法」主要是吸引他國專業人才或是企業家，讓德國在科技產業或是資金投資上可以不用困擾，並且增加發展力。

第四節 歐洲聯盟政策之影響

歐洲聯盟面積 397 萬平方公里，約 4.54 億人口數，自 2004 年 5 月 1 日愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亞、馬爾他和塞浦路斯等東歐國家加入後，目前共有 25 個成員國。歐洲大量移民潮始於第二次世界大戰後，戰後的經濟重建絕大部份以勞工為主，儘管現今的移民政策使各國難以達成一致的共識，1970 年歐洲仍成為接納移民最多的大陸。最初的移民活動來自於歐洲本身內部的移民，而後反法西斯的軍隊中多有殖民地國家的青年，自此後殖民地國家便不斷輸入勞動力於歐洲大陸，雖然五〇、六〇年代大多數殖民國家紛紛獨立，但是移民潮並未因此而間斷。七〇年代歐洲的重建大致上已經完成，再加上第一次的石油危機，此時德國首先於 1973 年停止接收非技術型的勞工入境，法國也於 1974 年跟進，而「零移民」的口號也是在這時期所提出的。因此歐盟在移民相關的條文規定方面，對歐洲國家具有相當深遠的影響。

一、單一歐洲法

1957年3月25日法國、德國、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡簽訂「歐洲經濟共同體條約」(Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft)和「歐洲原子能共同體條約」(Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft),統稱「羅馬條約」(Römische Vertrag),於1958年1月1日生效,亦稱為「歐洲共同體條約」。²³1983年6月19日理事會於德國的司圖加特(Stuttgart)宣示要繼續發展歐洲共同體,並且於1986年2月簽署單一歐洲法(Einheitliche Europäische Akte),為修正歐洲共同體法之重要條約,是羅馬條約四大流通目標的具體實現,特別針對歐洲經濟共同體作修訂,要求1992年12月31日止整合歐盟內部經濟的步調,取消12個會員國間的內部邊界障礙,²⁴完成單一市場(Binnenmarkt),單一歐洲法第8a條規定:「所謂的歐洲共同市場(Gemeinsamer Markt)指的是一個無國界的地區。在該地區內,貨務、人員、服務與資金的自由流通受到充分的保障」²⁵,且於1987年7月1日生效。就人員流通而言,在歐洲共同體條約第48至58條中規定,所有的自由權利包括出入境自由、就業自由、創業自由、居住與持有同等國民待遇的自由等,並且屏除會員國間以國籍為理由,在就業、工資與其他工作條件等方面的歧視,但仍得以保存移動人員危及入境國家公共秩序、公共安全與公共衛生等的合法限制,除非具有構成重

²³ “Treaty Establishing The European Community”,
EU, <http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc05.htm>。(22/04/2005)

²⁴ 12個歐盟會員國包括法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡與1973年加入的丹麥、愛爾蘭、英國,和1981年加入的希臘,與1986年加入歐盟的西班牙與葡萄牙。

²⁵ 盧倩儀,「從歐盟移民政策看區域經濟整合的政治涵義」,歐美季刊,民88,第13卷第1期,頁13。「貨物」的流通:為了使貨物能夠自由流通,除了關稅同盟的建立,歐盟更規定禁止各成員國對進出成員國間的貨物的進出口配額,並且禁止制定直接或是間接妨礙歐盟內部貿易的一切措施規定。在此同時歐盟法院通過判例確定了相互承認原則,即是如一項產品在其中一個成員國裡銷售是合法的,那麼此項產品允許銷售的狀況便適用於其他各成員國家。

「人員」的流通:歐盟事人員為生產產品的一項重要因素,因此希望在建立勞動力的共同市場,減少成員國經濟發展差異造成就業和生活水準上差距。以政治目標而言,希望取消移民障礙,以保障歐盟公民在境內所享有的同等權利與義務,使成員國的公民有歐盟公民權。

「服務」的流通:基於貨物和人員的流通要求,因此就因應的程度而言,服務流通也是必要的,歐盟在歐洲共同體條約中規定,各成員國取消各國在服務上面的限制,並且歐盟通過法院的判例決定,除了有提供服務外,還能夠接受服務。

「資本」流通:包括成員國間、成員國與第三國間的自由支付、直接投資與結算、各種證券交易與商業貸款等項目。

大危險或是危及社會利益，才可以限制勞工上述的合法限制。²⁶除了會員國公民外，還適用於會員國公民的家庭成員，其所針對的流通人員完全是以會員國間經濟層面作為考量，歐洲單一法通過後，自由移動的權利擴及歐體或非歐體的國家公民。

二、申根區域

1970 年開始，人員自由流通擴及到一般人的需求，並且隨著跨國犯罪組織、毒品交易、非法移民以及恐怖主義等問題的擴大，因而促使會員國加強在內政與司法方面的合作；1980 年代後移民問題促使極右派政權黨的興起，當時各會員國對於移民、庇護、非法移民的安排以及處理、歸化國籍的認定等等的標準不大相同，為了進一步消除人員自由流通方面的障礙，各國領導人便開始針對移民政策做出具體的行動，期許取得共同的移民政策，由政府間合作提昇至超國家模式。

1985 年法國、德國、荷蘭、比利時和盧森堡簽署相關人員流通的「申根協定」(Schengener Durchführungsübereinkommens,SDÜ)²⁷，它是在位於德國、法國與盧森堡交界的申根小鎮所簽署的一份國際公約，旨在整合各會員國相關人員、國家安全與難民等政策，該協定共有 33 項條文，主要的內容為撤除彼此間的內部邊界障礙，共同建立外部邊界的管制。此外，各簽約國也在境內安全問題的考量下，同意促進司法與警政的合作，並且也將協調彼此簽證、移民、庇護等相關政策。1985 年的申根協定前言指出：「該協定的目的是希望促成歐體會員國的人員、貨務及服務的自由流通」²⁸，此前言說明該協定之訂定是一連串逐步廢除邊界管制的方針，但不是施行的細則。爾後，5 國對此一重大突破性的目標作詳細的規劃

²⁶ 陳麗娟，「歐洲共同體法導論」，台北：五南，民國 85 年 11 月，頁 23 至 45。

²⁷ 1984 年德法兩國簽定的 Saarbrücken 協議，其內容主要是要逐步撤銷兩國間的邊界檢查，最終目的是希望歐體公民穿越德、法邊境時不受阻礙。締造一個可供會員國人員自由流通的空間，本來就是歐盟各國所要努力的目標之一，而其後荷、比、盧三小國主動要求加入，因此此五國乃於次年訂定申根協定。參閱盧倩儀，「從歐盟移民政策看區域經濟整合的政治涵義」，歐美季刊，民 88，第 13 卷第 1 期，頁 16 至 17。

²⁸ 盧倩儀，同前揭書，頁 17。申根協定的內容顯然是根據歐體委員會 1982 年放寬邊界管制以及完成單一市場的白皮書所草擬。

細部執行措施，1990 年就當初所做的原則性決議－簽證、庇護權、交換資料等，達成共識後簽定申根公約(Schengener Durchführungsübereinkommens, SDÜ)，以執行實現申根協約所制定的目標。

隨著歐盟整合的發展進程，不斷有國家陸續加入申根協定，1990 年 11 月 27 日義大利、1991 年 11 月 18 日西班牙和葡萄牙、1992 年 11 月 6 日希臘、1995 年 4 月 21 日奧地利等國先後加入，²⁹1996 年 12 月丹麥、芬蘭以及瑞典簽署加入，2001 年 4 月正式生效。申根公約已在 15 國裡的 12 個國家正式生效，³⁰歐盟國家的人員可以在這些國家自由的出入，第三國家的人員也可以在取得申根簽證後自由往來於這些國家間，其目標不單是要促使申根境內人員之自由流通，公約中的外國人乃是指非歐盟國家的人民，因此雖然以政府間的形式合作，但 1990 年簽定的申根公約最終目的是欲滿足歐洲整合的條件，建立由 15 個國家所共同組成的無內部邊界的「申根領域」(Schengengebiet)，使相關國家安全的「申根領域」邊界規定能得以整合，隨後便廢除其邊界檢查的手續，轉而加強外部邊界的管理，並且統一出入境條件與簽證規則，調和邊界行政管理。絕大部分的歐盟國家加入申根公約，開放其邊界，不難使其他國家的犯罪者或是欲前往歐洲國家的非法移民有機可趁，爲了阻絕共同建立的申根領域所帶來的負面效應，在歐洲的外國人從一國到另一國時必須提出聲明，況且在申根領域內機場末站或港口的移動也有其規定，因此對於身處歐盟世界的外國人具有相當的監督權，申根公約的簽署國家最終防治犯罪的目標乃是期望建立所謂的申根資訊統(Das Schengener Informationssystem,SIS)，邊界管制當局可以透過申根資訊系統在申根區域的外部邊界有調派的能力，可以快速取得並且分配個人的履歷資料，使其作合法的監督與強化措施使用這項資訊可以得知禁止入境申根領域者之身分，他們便不能得到入境證明文件，藉此可以判斷並且建立犯罪行爲的系統。根據申根資訊系統也適

²⁹ 傅以蒞，「歐洲移民治理：朝向歐洲共同移民政策」，歐洲論壇「青年委員會」成立茶會暨「新世紀的歐洲聯盟」學術研討會，頁 10。

³⁰ 挪威以及冰島雖是非歐盟的會員國，但是和丹麥、瑞典以及芬蘭乃同屬北歐護照同盟，因此在 1997 年也加入申根公約。

用於緝查物品的走私，例如汽車。申根領域可以為維持至目前為止的安全狀況，擁有外部邊界往來管理的權限，申根國家相鄰邊界的 30 公里範圍內有控制中心管理並檢查，此範圍內有嫌疑的車輛都必須受到檢驗，必要時也需要採取適當的措施。³¹英國與愛爾蘭尚未加入申根體系，而新加入的歐盟 10 個成員國也將加入申根公約，實行一致的國與國間的往來系統。

三、都柏林協定

人員自由流通統籌小組(The Group of Coordinators on Free Circulation of People)於 1989 年提出的帕爾瑪文件(Palma Document)，指出在外部邊界、簽證、第三國人民、非法移民和難民幾方面會員國要在立即採取措施，歐洲共同體逐一廢除內部邊界，並加強外部邊界的管制；共同列出需要簽證的國家，對簽證的頒發也需要歐體各國作一致性協調標準及手續，並且分享各國海關人員的經驗和做法，作為資訊交流的管道；規範第三國之公民在境內自由移動的範圍和權利，是否需要簽證或是申請之程序都需合法性的進行；庇護案的申請以不重複為原則，並且選出負責審查之會員國，制定其統一辦法，欲加快難民申請程序之速度與便捷性，驅逐假難民身分者或非法移民之外國人於歐體境外。東歐發生變化，使整個行動不得不延緩。帕爾瑪文件公佈後，移民專案小組就庇護問題，在 1990 年擬定了一份都柏林協定(Dublin Übereinkommen)，1990 年 6 月 15 日當時的 12 個歐體會員國，丹麥於 1991 年 6 月 13 日簽署加入都柏林公約(Dublin Convention)，於 1997 年 9 月 1 日開始生效。³² 22 章都柏林公約生效後，相關申根公約裡難民決議事項已不再使用，它就歐體內難民重複申請庇護案，造成會員國積案過多之問題，該公約欲在這方面定出標準，以決定在重複申請的情況發生時負責處理的

³¹ “Schengen-Dublin”, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, http://www.bamf.de/template/index_asylrecht.htm.(03/04/2005)

³² “Schengen-Dublin”, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, http://www.bamf.de/template/index_asylrecht.htm.(12/04/2005)

會員國。³³

四、馬斯垂克條約與阿姆斯特丹條約

1992年2月7日歐洲共同體的12個會員國於荷蘭的馬斯垂克簽訂歐洲聯盟條約(Vertrag über die Europäische Union)，又稱馬斯垂克條約(Maastricht-Vertrag)，都柏林公約被納入歐盟「第三支柱」，隨後又在阿姆斯特丹的條約簽訂後，被納入歐盟「第一支柱」，因此庇護政策更進一步的被共同體化。其目標為建立難民申請者和非法移民的指紋辨識系統，³⁴各會員國都需負責都柏林公約裡頭申請程序，使該難民申請程序得以便利與快捷。2003年2月18日歐體會員國再次對歐盟境內國家的難民申請提出案作出決議，此稱為都柏林第二協定(Dublin Übereinkommen II)。

馬斯垂克條約(Maastricht-Vertrag)於1993年11月1日生效後便將歐洲經濟共同體條約變稱為歐洲共同體條約，使歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體與歐洲原子能共同體為新建立的歐洲聯盟提供穩固的基礎，並且為司法與內政範圍合作(Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres)提供架構，³⁵此乃歐洲聯盟下的第三支柱，³⁶它首次將移民問題納入歐洲整合的基礎條約中。³⁷

歐洲共同體條約中新增訂「人員自由流動、外部邊界管制、庇護、移民、第三國人民權利保障與民事司法合作」，原屬於歐盟條約裡頭的司法與內政範圍，1997年簽訂的阿姆斯特丹條約(Amsterdam-Vertrag)，³⁸修改了1993年11月1日

³³ 盧倩儀，「從歐盟移民決策過程談自由派政府間主義」，問題與研究，民88年3月，第38卷第3期，頁23。

³⁴ “Eurodac system”, *Europa*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33081.htm>。(22/02/2005)

³⁵ 陳麗娟，「阿姆斯特丹條約解讀」，台北：五南，民88年，頁5至6。

³⁶ 為了修約，歐盟國家舉行政府間會議(Intergovernmental Conference；又稱IGC)，此政府間會議自1991年起持續一年，期最大的成果乃是以歐洲聯盟為屋頂，旗下以三個重要支柱作為支撐，第一支柱是「歐洲經濟與貨幣聯盟」(European Monetary Union；又稱EMU)；第二支柱為「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy；又稱CFSP)；第三支柱為「司法與內政範圍的合作」(Cooperation in the fields of justice and home affairs)。

³⁷ 歐盟條約第六部第K1。

³⁸ “Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, Der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit Zusammenhängen der

生效的歐洲聯盟條約以及歐洲共同體條約，期望盡快逐步「建立一個自由、安全及法律的區域」，³⁹確保非法移民及罪犯不因此而有機會自由活動，將第三支柱中相關人員自由流通、移民及庇護等政策移至第一支柱，⁴⁰政府間的合作也轉變成被共同體化，成為部份的歐體條約。⁴¹至 2004 年 4 月 30 日理事會必須就歐盟外部邊界管制統擬定一份規章，其必須統一簽證標準以及手續，以確定非歐盟公民在歐盟境內自由遷移之條件。對負責庇護申請審核的各會員國作出決議，對申請庇護者提供基本的待遇，並且整合各會員國申請庇護之基本條件，對出入歐盟境內的外國人，提供其居留的標準與程序，對非法移民歐盟者提出具體的打擊方案。⁴²

基於歐盟會員國已簽署申根公約，使各國逐漸廢除邊界的檢查，更給予歐洲發展整合的契機，阿姆斯特丹條約「對於歐洲聯盟與歐洲共同體條約之議定書」裡頭「將申根現狀納入歐洲聯盟範圍之議定書」(Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union)規定申根簽署會員國必須在歐盟組織以及歐盟條約與歐體條約相關的規定下，加強彼此之間的合作。⁴³「對於歐洲共同體條約之議定書」中「關於給予歐洲聯盟會員國國民庇護之議定書」(Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union)對庇護政策給予解釋和立場，並且遵守 1951 年 7 月 28 日的日內瓦公約。⁴⁴

阿姆斯特丹條約決定由申根協定、申根公約、會員國議定書、申根行政委員

Rechtakte“, *Europa Union*, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/amsterdam.html>。(11/02/2005)

³⁹ 阿姆斯特丹條約第一部第二章提出「逐步建立一個安全、自由和公正的區域」的新目標。

⁴⁰ Title IV of TEC

⁴¹ 吳志光，「影響歐洲整合深遠的：阿姆斯特丹條約簡介」，*The Treaty of Amsterdam*。同註 43，頁 7 至 8。

⁴² 盧倩儀，「區域整合中之條約理論與阿姆斯特丹條約談判過程—移民相關規定之個案研究」，*歐美季刊*，民 89 年，第 14 卷第 2 期，頁 174 至 175。

⁴³ “Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union“, *Europa Union*, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/amsterdam.html>。(11/02/2005)

⁴⁴ “Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, *Europa Union*, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/amsterdam.html>。(11/02/2005)

會(Shengen Ececutive Committee)所做的決議和聲明以及申根行政委員會轉移決策權之機構所制定的法案，一起合併至歐盟下，說明了會員國與歐洲聯盟期望藉由共同體的架構整合非歐盟移民，使歐洲移民政策同時兼顧會員國管制移民的考量，以及第三國人民自由移動的權利。阿姆斯特丹條約中申根行政委員會的職權由理事會所替代，以一致決的方式執行申根架構的所有決議，並清楚釐清申根體系中的各項法律地位。⁴⁵

⁴⁵ “Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union , Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union ,Ahang:Schengen-Besitzstand, Amsterdam-Vertrag“,*Europa Union*,<http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/amsterdam.html> 。 (11/02/2005)

圖五 申根區域



資料來源：Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,

http://www.bamf.de/template/index_asylrecht.htm。

第四章 德國移民政策之內涵

昔日對於歐洲移民政策呈現混淆的狀況，通常以一種手段或是關閉國防邊界的方式阻礙移民移入境內，強制性的使移民問題不至於對國內勞動市場與社會環境造成威脅。部分學者認為開放邊界、犧牲某方面公民權益或是制定移民法規，所制定的簡便移民程序與綜合而成的法律將會比以往長達 11、12 年申請等待期間要來的好，這也是積極面對移民問題的解決方式。¹

長久以來生活於德國的外國人，即使已達到符合入籍德國的基本條件，也無法被自動地歸化成德國籍，亦無義務性的強制必須加入德國籍。如果一個外國人希望繼續生活在德國，並享有同德國人一樣的權力和義務，更進一步地融入德國社會，終究必須自己提出申請加入德國籍成為德國人。先前作者有敘述影響德國移民政策的主要背景與因素，這些因素促使德國朝野開始重視德國的移民問題與政策，必須對於發展國家政策與社會正常運作的前提之下來規劃移民問題。因此，入籍和居留條件更加嚴謹，並於居留德國期間，必須遵循的法規劃分的更詳細。下文作者將敘述德國移民相關法律的具體內涵，其中我們可以看出德國對於移民政策與法規的蛻變，裡頭不難發現德國在處理移民問題與制定法律時已經相當成熟了。

第一節 國籍法

根據調查顯示，幾乎將近一半的外國人在德國至少生活十年，30%已經在德國生活二十年或更長時間，²因此德國的外國人政策上的重點為長期生活在德國的移民。根據現行法律，持續居住在德國的外國人只能通過於 1913 年的「帝國法」(Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz)和「國籍法」(Staatsangehörigkeitsgesetz)以及 1990 年的「外國人法」(Ausländergesetz)中規定的入籍來獲得德國國籍，但

¹ Ewald Engelen, "How to Combine Openness and Protection? Citizenship, Migration, and Welfare Regimes", *Politics and Society*, Vol.31, No.4 (December 2003), p.503.

² 「德國的人口、民族、外國人」，德國之音，

<http://www.dw-world.com/dw/article/0,1564,1239110,00.html>，2004 年 6 月 18 日。(12/09/2004)

是在入籍的同時必須要滿足政治、經濟及文化方面的三大條件，這些條件可以保存德國傳統文化與增加國家認同感，進而希望在德國的外國人能夠藉此融入當地的社會和文化。1992 年重修「基本法」後，德國成為移民規定最嚴厲的歐洲國家，對於外國人入籍方面的解釋與看法上，朝野政黨雖然持有不同的意見與堅持，但有鑒於移民問題不容許被忽視，因此雙方經過多次提案後，終於在 2000 年 1 月 1 日正式實施達成共識後的「國籍法行政條例」(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz)，此法乃補充「國籍法」以及「外國人法」中相關入籍的條例，希望以更完整的入籍法規來規範並控制移民的人數，德國政府努力制定一套完整的移民政策和相關法律規定，成就爾後新「移民法」的出現。申請入籍德國乃是提供給在德國生活多年的外國人的一種保障，但是並未強迫性加入，即使已符合入籍德國的基本條件，在德國的外國人(持非德國護照者)也不會被自動地轉變成德國籍。如繼續在德國生活的外國人，希望享有德國公民的義務和權利，可以在條件資格符合的情況下，更致力於融入德國的社會體系，我們可以整合成下列幾項入籍德國的必要資格：

一、政治—認同民主自由、沒有因為犯罪而被判刑

德國聯邦政府對於不認同民主、文化融合，反而在德國境內從事民族獨立活動的外國人，會限制他們入籍德國，例如在德國的庫爾德人、阿爾巴尼亞人，表示如欲入籍的外國人不得從事示威抗議的行動。另外，於德國境內從事恐怖活動、作出具有危害社會安全之外國人，例如殺人、放火、販賣人口等，如有充分的證據和懷疑的理由，無需經由法律的程序，將立即遭到遣返，德國政府不允許因犯罪行為而被判刑的外籍人士，所以在入籍前便會清查欲入籍德國者是否有恐怖主義背景或犯罪的事實。對於民主自由表示認同者，且未因為犯罪而被判刑的外國人，便符合德國入籍時所需的政治條件。外國人法(§85 Abs.1 Nr1. Aus1G)要求申請移民德國者認同民主自由，並且根據國籍行政條例(Nr85.1.1.1 StAR-VwV)

在正式入籍前，必須宣示認同。

二、經濟—經濟自立

世界各國對於移民通常把經濟條件置於首要考量，移民者的經濟狀況必須在一定水準之上，需要經濟獨立自主才能通過德國經濟條件上的要求，外國人法 (§85 Abs.1 Nr3. AuslG)對於經濟獨立自主下了明確的定義「只要未領失業救濟金或是社會救濟金，就可以屬於經濟獨立自主個體」。通常在入籍的文件旁必須附帶收入證明，用來證明在經濟條件上符合德國入籍的要求。

三、文化—有足夠的德語知識

第三項的文化條件需具有足夠的德語知識，國籍行政條例中 (Nr.86.1.1.StAR-VwV)指出，足夠的德語知識包括對於德語能力的要求以及德國文化的融入性，前文提到德國移民法中並未要求移民者的德語程度，之後漸漸認為移民必須對德國文化和社會有所了解。首先，要具備相當的溝通能力，現在德國政府提高外國人的德語標準，嚴格要求「聽、說、讀、寫」的能力必需比以往規定的更為嚴格。德國聯邦政府一直致力注入德國文化於社會中，要求德國公民具有相當的「德國意識」，入籍德國的外國人必須要有一定的德語能力，還要瞭解德國風俗、文化等方面的資訊與常識，使他們能夠建立德語知識進而快速的融入德國的社會。

爲了使德國國籍法更進一步符合現今的需求、更趨於現代化，2000年1月1日起所有在德國出生的小孩(包含父母是外國籍者)，便可按出生地自動成爲德國國籍者，此法乃是增修於1999年7月15日起生效的國籍法。這種自動歸籍的規定先決條件爲：除了血統制的歸籍外，³外加出生權的規定，雙親中至少有一方(父

³ 所謂「血統」，是指德國籍父母雙方或是一方所生的子女，或是根據德國基本法第116條第一項所稱「被1937年12月31日存在之德意志帝國領土所接納之具有德國血統之難民、流放人士或是其配偶或後裔」。

親或母親)連續八年規律並且正常居住於德國，至 2003 年底止已有約 15 萬名外籍雙親的兒童依此法取得了德國國籍。新的入籍法中的補充條款(Optionsmodell)中規定：儘管有了這項自動歸化為德國籍的新規定，但新出生的小孩在成年以前具有雙重國籍的身分，出生在德國的外國小孩尚不需配合德國國籍法中的出生地自動歸化，最遲必須於 23 歲前選擇一國籍。若選擇他國國籍者，則被視為主動放棄擁有德國國籍的權利。

國籍法的進步使得申請移民變得簡單方便，造福了長期居留德國的外國人，外國人(持非德國護照者)可經由一定的程序申請德國國籍，自 2005 年 1 月 1 日起，提出移民申請居留期限由原本的八年縮短為七年，外國人必須在德國連續並且規律的居住七年以上並且有固定的居所。拋棄並且簡化原有「外國人法」中的 5 種居留許可，「新移民法」修改居留條件，保留「居留許可」(Aufenthaltserlaubnis)和「居住許可」(Niederlassungserlaubnis)，所以現行只要擁有「居留許可」達 3 年以上者，或擁有無期限限制「居住許可」者，同意拋棄原有的國籍，符合入籍的基本條件與承認德國的基本法後，便可以成為德國公民，入籍時即享有德國公民應有的義務和權利，成為真正的德國人。

需政治庇護者與難民可免除國籍之申請。對於其他歐盟國家而言，若原屬國無規定申請者取得德國國籍後必須放棄原有國籍，德國亦不限定該國人民取得德國國籍後必須放棄該國國籍，此項規定亦適用於 2004 年 5 月 1 日新加入的歐盟 10 個新進會員國。被列為激進份子國家的人民所提出的移民申請，因德國國內社會、經濟和政治等國家安全考量下必須被排除在外，有關安全要求與規定必須符合 2002 年 1 月 9 日起實施的「反恐怖法」(Terrorismusbekämpfungsgesetz)及 2004 年 1 月 30 日起實施的「移民法」(Zuwanderungsgesetz)。移民局在審核前會經常詢問憲法部門，是否有相關外國人法令的變動。德國新出爐的「移民法」中更新了國籍法的規定並加入補充條款後，第 5 篇第 1 條定義「具有德國國籍者為德國人」，取代了在「外國人法」中相關國籍申請的部分，同時居留的期限也因此法做了部分修正。申請德國國籍的規定也明確的訂定在此法當中，將於「移民法」

中作詳細的敘述。

第二節 外國人法

德國對外國人的政策及想法不斷地隨著時間和其所屬環境的差異而演變，爲了掌控國內的外國人，在德國基本法裡頭便有相關外國人的法規條款，並且爲日後德國「外國人法」(Ausländergesetz)的基礎。八〇年代末，東歐共產集團的瓦解，早成大批申請庇護的難民潮，並且可以制定法規規範境內的難民，並給予人道救援的協助；德國統一後，歐洲整合使得在德國之外國人居留權受到重視，希望可以給予在德國之歐洲公民居留、工作的權利，因而九〇年代大幅修外國人法，以順應環境和時事的變化，加以國家利益和安全政策的考量下，制定比以往更完整的外國人政策。而外國人法是針對「未具有德國國籍者」，並且對具歐盟成員國之外國人以及申請政治庇護之難民在「外國人法」中有相關規定，並對居留加以詳細分類，不同的居留許有不同的法規規範。

1990年10月3日後，東西德統一，德國「統一條約」(Einigungsvertrag)規定1990年7月9日所修訂的外國人法得以在新增的東德地區實施，包括：布蘭登堡(Brandenburg)、薩克森(Sachsen)、薩克森安哈特(Sachsen-Anhalt)、圖林根(Thüringen)、梅克倫堡佛波曼(Mecklenburg-Vorpommern)和東柏林，原屬之東德外國人規範失效。⁴統一後大量的中東歐難民湧入德國境內，使得基本法第16條成爲法律的漏洞。基本法第16條明白宣示受政治迫害者得以申請庇護，但是對政治迫害的定義卻是極爲模糊，攏長等待期間讓德國政府必須具備照料其生活起居的責任，包括居住、就學、求職和補助津貼等，並設立諮詢中心，申請庇護身分但被退案的難民可申請上訴，因而難民潮的湧進使得德國的負擔加重，難民程序申請的繁雜使德國喘不過氣。此種移民潮使得政治上也些起一陣極右派風潮，極右政黨的票數和支持度大增顯示德國人民對外來移民增多的德國堪慮，使得基

⁴ Kapitel 2§3 Einigungsvertrag

本法第 16 條被迫要重新定義並且調整其內之規定，⁵主要是補充增修條文 16a，大致上是關於難民事務處理的重點和方式，受政治迫害者享有庇護權；來自歐盟成員國、訂有難民法或保障人權條約的國家而來申請庇護之難民，不能引用庇護；聯邦政府同意大量中東歐或是第三世界國家的難民湧入，經德國認可之施行法制並且保障一般政治活動，不會出現政治迫害或是非人道對待的國家，該國人民所稱迫害之事時不存在；不違反歐盟間簽訂的協定或與第三國簽訂的難民或保障人權與自由協定，⁶以阻擋來自中東歐戰火或是貧困國家難民。1990 年「德國統一條約」和 1993 年的「基本法」修訂，具體規範並且制定自外國人法中獨立出來的難民事務。

外國人法中的相關規定是爲了長期在德國生活並獲得居留之外國人及其家屬，並且限制非歐盟國家之外來移民。外國人法求得國際組織與歐體一致的規範，使德國便於管理外來移民，移民問題逐漸消弭而成爲德國發展的助力。外國人法對依據「法院組織法」第 18 條至 20 條不受德國司法限制之外國人無效力，並且任職國際組織或從事外交領事工作之外國人，無須申請居留並享有特權。⁷致於最主要外國人居留方面，外國人法中把居留許可細分爲 4 類：「居留權限」(Aufenthaltsbefugnis)、「居留准予」(Aufenthaltsbewilligung)、「居留許可」(Aufenthaltsurlaubnis)以及「居留權利」(Aufenthaltsberechtigung)，⁸但是會被 2005 年 1 月 1 日正式推行的「移民法」所替代，作者將會在下節「移民法」之制度與落實作詳細的解釋。而在此有必要簡單說明四種居留許可的差別和適用程度。

一、「居留准予」(Aufenthaltsbewilligung)：這種居留形式規定時間、目的、具體工作或學校機關，一般發給赴德工作、求學者，如果不改變居留類型，便不可能轉成無限居留。⁹

⁵ 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, p.26.

⁶ 基本法 Art.16a.

⁷ Kapitel 1§2 AuslG

⁸ Kapitel 2§5 AuslG

⁹ Kapitel 2§28§29. AuslG

- 二、「居留權限」(Aufenthaltsbefugnis)：每滿 2 年可再次申請，滿足 8 年後可轉成無限期居留。¹⁰
- 三、「居留許可」(Aufenthaltsurlaubnis)：大部份發給來德國投資設廠的企業家及其家屬，滿 5 年後可轉成無限期居留，但類別仍屬居留許可，但是前 3 年必須每年至外國人辦事處延長簽證。但無限期居留若嚴重違反德國法規或是造成國家損害，可以強制驅逐出境。¹¹
- 四、「居留權利」(Aufenthaltsberechtigung)：擁有永久居留權，沒有在特殊情況下的限制，無論如何都沒有驅逐出境的憂慮。

「外國人法」在依親的部份於 1990 年時做了部份修正，可以給予外國人家屬簽證並且延長居留許可，¹²在德國生活之外國人家庭成員允許發給簽證如果該人必備：擁有居留許可或居留權利、有足夠的居住空間、通過他的職業、本人的財產或其他本人的資金使其家庭成員的生活有保障。¹³但 2005 年實施的「移民法」有再次對依親的規定和條件做了修改，這部份作者也將在「移民法」作詳細的說明。

德國為境內的外國人簡化申請程序，依照其居留期限將簽證作分類，致力完善法規制度，使長期或短期在德國生活的外國人可以有法可循，在法規中付出人道、國家社會、經濟和政治等考量，因應國際局勢和國家發展，尤其對在德國長期居留的外國人發展相當重視，「外國人法」為移民設立一定的遵循方向後，2005 年 1 月 1 日「移民法」的出現正式補足「外國人法」裡頭的缺失和不足處，也成就至今最完整的移民政策。

第三節 移民法

¹⁰ Kapitel 2§30 AuslG

¹¹ Kapitel 2§15§17 AuslG

¹² Kapitel 1§17(1)AuslG

¹³ Kapitel 1§17(2)AuslG

「移民控管暨歐盟人民與其他外國人居留及融入管理法」(Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern)，簡稱為「移民法」(Zuwanderungsgesetz)。¹⁴2001年11月5日德國聯邦政府對移民法增訂新內容，6月20日交由德國總統約翰內斯·勞(Johannes Rau)簽署歷經2年討論的新移民法草案，並且被視為德國在移民政策方面最為完備的法律文件，德國聯邦議院以及聯邦參議院於2002年3月通過，原訂2003年1月1日生效，但因基督教聯盟以參議院表決程序違憲為由，上訴至聯邦憲法法院，以至於移民法草案難產。¹⁵爭議期間聯合政府的社民黨以及綠黨認為放寬德國對技術移民的相關規定，有助於德國經濟的發展；在野黨則是對放寬移民政策抱持反對的態度，認為一旦放寬對移民的限制，將會加劇德國失業率，造成更多的社會禍源，因此朝野雙方激烈協商，聯合政府希望在野黨可以使新的移民法草案通過，不要阻礙德國發展經濟以及正常健全的社會結構。¹⁶2003年3月13日德國聯邦政府再次向聯邦議會提交移民法草案，但是該移民法草案和前次的內容完全相同，除了仍有少數黨一如自由民主黨，經由修正後的移民法草案得到多數黨的認同，於2004年7月9日經由聯邦參、眾兩議院批准通過，2005年1月1日開始實施。¹⁷內政部長席利曾表示：「新移民法對許多年來針對移民和其未來可以給予德國的表現，對於這項議題我們不會再重蹈覆轍。」¹⁸

2005年1月1日正式出爐的德國新移民法，首次制定大範圍改革現存的「外國人法」，並且在「國籍法」規定上作些微的修正。移民法是由「居留法」

¹⁴ 「各國立法新知」，立法院國會圖書館，<http://npl.ly.gov.tw/do/www/legislationUpdate?first=y>。(25/03/2005)

¹⁵ 「外國人管理及勞工政策」，中華人民共和國駐德意志聯邦共和國大使館波恩辦事處經濟商務室，http://bonn.mofcom.gov.cn/article/200403/20040300193178_1.xml。(05/06/2004)

¹⁶ 「新移民法在哪裡？」，德國之音，<http://www.dw-world.com/dw/article/0,1564,1240171,00.html>，2004年6月18日。(09/08/2004)

¹⁷ 「德國首部『移民法』將問世，允許外國學生留德工作」，<http://news.163.com>。(05/03/2004)

¹⁸ “Das neue Zuwanderungsgesetz ist Ausdruck der Erkenntnis, dass es in Deutschland seit vielen Jahren Zuwanderung gibt und auch in Zukunft geben wird. Es markiert damit eine Grenze. Hinter diese Erkenntnis werden wir nie wieder zurückfallen.“(Otto Schily, Bundesinnenminister)原文引自於<http://www.zuwanderung.de/>。(11/01/2005)

(Aufenthaltsgesetz)、「歐盟自由遷徙法」(Freizügigkeitsgesetz/EU)和其他法律規定所組成的，這些法規的頒布成爲移民法的基礎，使國內生活許久的外國人和新入境的外國人可經由一定的程序和許可申請入境居留或工作，新的居留許可包含專業工作的領域，德國聯邦政府目前正式開放以工作爲項目的申請方式，這方面的人力資源現今已可以申請入境，使他們藉由工作之便利在德國作長短期的居留。

前兩節所提到的「國籍法」、「外國人法」、和這節所要介紹的「移民法」都是規範在德國之外國人的法律條文，這三部份各有其所屬相關的一些規定，但「移民法」出臺之時，對原有之「國籍法」與「外國人法」難免會面臨衝突的狀況。事實上，「移民法」和「外國人法」並不相牴觸，如果在德國之外國人遇有同樣情形，而在「外國人法」和「移民法」有不同的解釋，那麼則優先引用「移民法」法規，相對的，如果此等狀況在「國籍法」中出現的話也是如此，這是他們所依循的順序與方式。「國籍法」與「外國人法」長期以來對德國移民規定作出很大的貢獻和規範，但是也必定因爲時勢與環境的改變作修改，故而「移民法」只是對「外國人法」中細節的部份補充更詳細或作修正，並不因移民法的出現而廢除「外國人法」。

現今移民法裡頭有規定，如要合法的停留德國，必須具備簽證、居留許可和居住許可之一證明文件，並且制定了居留前提：1. 擁有居留許可達 5 年；2. 生活有保障；3. 至少支付了 60 個月的社會保險費；4. 在最近 3 年內沒有被判處過 6 個月以上監禁或 180 個工作日收入以上的罰款；5. 如果是雇員，他的工作有許可；6. 擁有他工作之外的其他許可；7. 有足夠的德語知識；8. 對德國法律和社會秩序及生活狀況擁有基本知識；9. 自己和家庭成員擁有足夠的住房面積。¹⁹新「移民法」的要點在勞工移民、人道規定、整合與安全的觀點上。德國新「移民法」細節如下：²⁰

¹⁹ Kapitel 2§4Zuwanderungsgesetz

²⁰ “Einzelheiten_des_Zuwanderungsgesetzes“, Bundesministerium des Innern, http://www.zuwanderung.de/downloads/Einzelheiten_des_Zuwanderungsgesetzes.pdf。(11/03/2005)

一、新的架構

(一) 「移民法」中相關新的架構(News Strukturen)的第一部份，規定「移民法」(居留法部分)替代以往「外國人法」，包括外國人進入德國以及他們於城市居住規則、可能居住目的、居住劃分和庇護程序等。現今德國居留資格已縮減為 2 種，有限期的「居留許可」(Aufenthaltserlaubnis)和無限期的「居住許可」(Niederlassungserlaubnis)將會替代原有的「居留權限」(Aufenthaltsbefugnis)、「居留准予」(Aufenthaltsbewilligung)、「居留許可」(Aufenthaltserlaubnis)以及「居留權利」(Aufenthaltsberechtigung)。

「移民法」中聲明持有簽證、居留許可或居住許可者得以合法居留德國，²¹新的居留法不再是居留德國期間的長短作為發給居留資格的考慮因素，而是以居留德國的主要目的作為主要考量，²²如教育、就業、家庭依親或是人道因素等。如此簡化居留文件種類的手續，其實並未改變原屬的性質，居留的期限以目的作標準，但在護照的附言(Auflage)上或是電腦的資料裡頭會詳細註明並且歸類，因此新「移民法」給予居留許可的形式其實是除了護照和難民庇護之外的有期限居留。而居住許可則是一種無限期的居留，此種居留的形式具有工作的權利，不會受到時間和區域的限制，也不會有附加條件約束，但是在第 47 條中可禁止外國人參與政治活動的條件屬於此範圍之外。²³

新「移民法」首次明確地把護照列入獨立的居留資格相關事項的說明中，這項規定對短期居留的外國人而言是具有相當意義的，現在根據居留權力資格制定申請簽證的相關條件。在以往「外國人法」下，此事項只能申請在德國得到認可的居留資格，接著便可以進入德國。另外，萬一居留時間較長，居留資格最主要的差異便是有限制的居留許可和無限制的居住許可，聯邦政府仍對首次進入德國的外國人要求出示簽證(國際簽證)，而現在此種簽證在德國已經轉變為居留許可

²¹ Artikel 1, Kapitel 2§4 Zuwanderungsgesetz

²² Artikel 1 Kapitel 2§7(1) Zuwanderungsgesetz

²³ Artikel 1 Kapitel 2§9(1) Zuwanderungsgesetz

或是居住許可。有限制的居留許可可是根據列舉在移民法裡的居留目的而發給的(教育或訓練、工作、國際法、人道、政治或是家庭因素)，外國人居住在德國滿五年以上並且持有居留許可、居留的三大條件(穩定的收入、沒有犯罪事實的紀錄、有足夠的德語知識等)，則會發給無限制的居住許可。

(二) 新架構的第二部份，「聯邦移民難民局」(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)必須給予提出證明並且得到聯邦局認可之移民和難民適當的照顧，為加強外國人文化融入德國社會的部分，其所必須執行的任務和負責的職務範圍包括：

1. 給在德國居住之外國人和難民開辦發展和實現整合的課程。
2. 為加強外國人融合於德國社會，應規劃開辦並且實施在德之外國人和期盼返德之德裔難民相關的課程。
3. 設立負責外國人管理與諮詢中心。
4. 對自願回國之在德外國人，幫助他們返回自己的家園。
5. 負責對移民問題科學研究之運作，包括追蹤研究。
6. 輔助科學研究之移民者解決相關事務。
7. 協調各種來自「外國人管理局」、「聯邦勞動局」和德國駐外代表機構相關勞工移民之資料資訊。

二、勞工移民

(一) 移民法中相關勞工移民(Arbeitsmigration)的部份，一開始便擬定高科技或是受高教育水準之人才可申請居住許可的條件，替國內的市場增加專業人才的引渡，勞動局可以在人才流失的產業項目上，替德國國內企業招募專業知識之人才，²⁴而「移民法」在專業知識人才簡單定義為三種：有特殊專業知識的科學家、在其領域具有地位的學者或科學研究者、有特殊經歷的專家或居領導地位的經理

²⁴ Artikel 1 Kapitel 2 § 19(1) Zuwanderungsgesetz

人，而第三種情況者，他們的收入至少要超過在醫療保險所估計費用的 2 倍以上，²⁵他們可以立即申請無限期的「居住許可」，²⁶與其同時或是後來移居德國的家人也擁有就業的權利。德國社會體系制度相當完善，也顯示出德國公民在得到社會福利的照顧時，必須付出相當的代價，在對社會所做出的貢獻方面也比其他國家來的高，因此需要雙倍醫療保險費的薪資可謂高門檻。「移民法」中對德國總理施洛德所提出的「綠卡政策」修改了需許規定有，居留種類現今簡化，而其中永久的居留權利被刪除，使得綠卡從只有 5 年的「居留期限」轉而成爲無限期的「居住許可」，仍然是不能成爲永久性質的保證卡。

(二) 爲促進外商或機構投資德國。依照一般慣例，如果前往德國開業或投資的企業家，在德國投資至少 100 萬歐元或是開創至少 10 處工作場所，使得德國的外商投資和就業機會得以提升，就可以申請有限期的「居留許可」。摒除以往每年需申請延長居留的模式，現今的移民法給予投資者一開始爲期 3 年的「居留許可」，該投資者只需在德國居留滿 3 年，顯示這期間公司與投資得利，並且持續給予德國經濟或就業上的優勢地位，那麼 3 年後便可以申請得到無限期之「居住許可」。²⁷

(三) 外國人如以教育、訓練爲期居留德國的目的，則可於居留期滿後繼續申請「居留許可」的證明，使他們可以在德國或德國承認的教育學院繼續深造或和國家創立機構受教育訓練。畢業後，外國人最多可以延長一年他們的「居留許可」，²⁸以利尋求相關其學習領域的職務，如果他們可以升任該職，便可以繼續居留德國。

(四) 到目前爲止外國人經由不同審查體系發放的許可證明(工作/居留)，會經由一種內部協調程序所代替。只要通過「外國人管理局」同意給予居留許可，外國人辦事處(大使館和領事館簽證辦理處)也將會發放通過勞工管理局審查的就業

²⁵ Artikel 1 Kapitel 2 § 19(2) Abs. 1, 2, 3 Zuwanderungsgesetz

²⁶ § 19 Zuwanderungsgesetz

²⁷ § 21 Abs. 4 Zuwanderungsgesetz

²⁸ Artikel 1 Kapitel 3 § 16 Abs. 4 Zuwanderungsgesetz

許可，使其能在德國境內工作。此項辦公程序(one-stop-government)使申請的案件和手續會過於繁複，並且節省耗費的時間。

(五) 堅持不招聘沒通過居留審查或是險些審查不過之勞工。²⁹事實上，引渡勞工進入德國的勞動市場必定不能與本地德國勞工的專長相衝突，主要是在填補德國勞動市場上的空缺，所以企業申請其產業欠缺員工，如無具有第一工作權並符合產業需求，則由勞動局幫忙招募外籍人才。³⁰

(六) 在不招聘例外法中取得工作資格者：此種勞動者於勞工就業部分會發展出相當的利益為由獲得工作許可。³¹

(七) 德國公民、歐盟公民或入籍德國之外國人享有第一工作權，³²如工作崗位無德國人可以升任，或是必須要特殊外國人，才能由持有「居留許可」之外國人出任。持有歐盟候選國(Beitrittsstaaten)之勞工比其他第三國家之勞工優先進入德國就業市場，但是是在德國人或是有相同權利者之優先原則條件下合法的獲得工作機會。

(八)刪去移民點數的制度。

三、人道移民

有關人道移民(Humanitäre Zuwanderung)的部份，確定避難權的使用範圍，除包括政治避難的使用外，受非國家組織迫害者應同意給予政治庇護權。另外，因受到性別歧視，就是人的生命受到威脅或是身體上受到極大的痛楚，也能申請庇護，給予正當的保護而不遣返，將得到有限制的「居留許可」，取消每3個月必須重新申請居留的方式，居留期間不得超過18個月。但是相對也會對於避難者的社會福利給予限制。

²⁹ §40 Zuwanderungsgesetz

³⁰ §39 Abs.2 Satz 2 Zuwanderungsgesetz

³¹ §18 Abs.4 Zuwanderungsgesetz

³² §39 Abs.2 Satz 1(b) Zuwanderungsgesetz

四、社會融入

申請有限期的「居留許可」、無限制的「居住許可」和入籍德國都必須以融入(Integration)德國作為基準，近年來重視在德語知識的熟悉與通順程度上，希望在德國之外國人能對德國社會、法律、文化有所了解，³³這有助於盡快地融入德國當地的社會而不會造成隔閡，這也是德國新「移民法」頒布的重點之一。德國新「移民法」對入籍方式修改，如沒有具備相當的德語知識便無法入籍。³⁴長期居住在德國的外國人有義務參加德語課程的訓練，幫助在德國之外國人能夠逐漸合法適應並融入德國社會、經濟與文化，³⁵德國聯邦政府與各邦會提供這方面的相關課程，並且補助一部份的費用，³⁶新移民融合課程的預算大約花費 1.88 億歐元。如外國人士上課時數無法到達一定標準者便無法獲得「居留許可」。

五、家庭依親

新頒布的「移民法」在家庭依親上與以往「外國人法」有些許的不同，尤其是在相關小孩和家庭成員申請「居住許可」方面。赴德國依附德國公民之家屬，該依親者必須持有 3 年以上「居留許可」，德國聯邦政府便可以發給無限期的「居住許可」。其附帶的條件為：該依親的外籍家屬與其前往依親的對象持續著家庭關係，擁有固定並且足夠的生活空間，並且能達到入籍的三項要求條件(具經濟能力、認同民主、德語能力)，³⁷如此便可以加入德國的國籍，保障其在德國的權利和居留地位。至於小孩部份，在德國居住滿 3 年，並且未超過 16 歲，那麼便可以申請入籍。但如果超過 16 歲的外籍小孩，便需要在德國居住滿 8 年才可以申請。另外，並不是每個以依親為由者都可以獲得德國的「居留許可」，因為德國需要有限制的移民，故在相關移民的刪選和資格條件上都相當嚴苛，如欲前往

³³ Artikel 5 §11 Zuwanderungsgesetz

³⁴ Artikel 1 Kapitel 1 §9 Abs.1 Zuwanderungsgesetz

³⁵ Kapitel 3 §43 Abs.1 Zuwanderungsgesetz

³⁶ Kapitel 3 §43 Abs.4 Zuwanderungsgesetz

³⁷ Artikel 2 Kapitel 6 §28 Abs.2 Zuwanderungsgesetz

德國依親的對象需要靠社會救濟金來維持自己本身和家庭成員生活者，那麼德國聯邦政府便可以拒絕發給該家屬「居留許可」，³⁸這項規定可以避免社會資源或是福利過於浪費，使德國的社會負擔過重，讓許多欲以親屬身分加入德國籍的外國人士了解，不是使用依親方式就必然地得到德國「居留許可」，他們可以多一份思考的空間，因為即便已經在德國的依親者，如另一半需要使用到社會救濟，那麼經過3年後也不能由「居留許可」換發成「居住許可」的形式。然而，來德國依親的家庭成員在「居留許可」上無規定不能工作，如他們在一區域持續、規律生活2年，具有德國家庭關係者，便可以在2年後進入德國的就業市場工作。³⁹

另外，如果前往依親的對象是在德國的外國人士，那麼此人必須先有無限期的「居住許可」或有限期的「居留許可」，加上有提出足夠生活空間的證明者，其家庭成員以依親方式前往德國居留。⁴⁰因此，首先必須要是在德國之外國人士有足夠條件可以證明其在德國居留的權利，爾後，該在德之外國人家庭成員才能夠隨之合法地居留德國境內。而在有限期的「居留許可」方面，必須是有「居留許可」滿5年、獲得庇護權者⁴¹，或是被外國人管理局在未滿5年而預計其會居留德國超過1年者便發給「居留許可」者，如申請時便已婚，該配偶就能隨之赴德居留。⁴²其小孩之父母一方有「居住許可」或是「居留許可」，便可使居留的期限延長；⁴³如持有「居留許可」滿5年，並且未滿16歲，在有足夠的溝通能力下，便可以轉而成爲「居住許可」。⁴⁴

六、安全觀點

依照國家安全觀點(Sicherheitsaspekte)出發，依順序，必須驅逐的因素包括：

³⁸ Artikel 2, Kapitel 6, §27 Abs. 3. Zuwanderungsgesetz

³⁹ Artikel 2, Kapitel 6, §29 Abs. 5 Zuwanderungsgesetz

⁴⁰ Artikel 2, Kapitel 6, §29 Abs. 1 Zuwanderungsgesetz 所要依親者不能領取德國社會救濟金一樣適用在在德國之外國人。

⁴¹ Artikel 2, Kapitel 6, §25 Abs. 1, 2 Zuwanderungsgesetz

⁴² Artikel 2, Kapitel 6, §30 Zuwanderungsgesetz

⁴³ Artikel 2, Kapitel 6, §34 Zuwanderungsgesetz

⁴⁴ Artikel 2, Kapitel 6, §35 Zuwanderungsgesetz

收到監獄或是少年感化院至少 3 年刑期之外國人、觸犯毒品管制條例、因破壞和平罪或販賣人口，收到看守所或是少年感化院至少 2 年刑期不得緩刑之外國人，具有犯罪的事實，並且危害到國家與社會的安全條件，必須立即驅逐出境，去除已具有之德國國籍；判決應該驅逐出境的因素包括：充分懷疑具有恐部分子背景、違反刑法或是侵害民主原則之非法組織領袖、對聯邦德國之民主根基造成威脅、公然地煽動狂熱的激進行為、具有使用暴力威脅國家社會安全之外國人；另外，可能驅逐出境的因素：助長恐怖主義的滋生，對於公共安全造成威脅、散佈民族仇恨主義、公然污辱並毀謗人權的行為之外國人。此外，對於在護照申請程序上不提供或是資料不齊全之外國人，也可能會被遣返。

德國國內各政黨對於新「移民法」的內容起初頗有爭議，在國內失業率高漲的情勢下，新「移民法」帶給德國勞動市場的需求量會危及國家利益，但是這裡所要強調的是 2005 年的「移民法」正式把先前移民法草案中關的疑點屏除，並且強調外國人融入的部份，草案中認為「移民法」是將未在德國勞動市場保有工作崗位的人也可以申請居留許可，會引進國內不必要的勞動力並且增加失業率，加以放寬外國人子女的入境年齡限制會間接造成其融入上的困難，這也於 2005 年的「移民法」中獲得改善。事實上，德國經由朝野政黨協商後所產生的「移民法」，他不是只為了擴大移民，有限制的放寬德國移民政策是根據社會與經濟的需要，因此現今所推出的德國「移民法」乃是各政黨花費多時達成共識的結果。

第五章 德國移民政策之影響

七〇年代德國雖明令禁止外國人進入德國工作，但因考量實際勞動市場需求，隨後又抬出補充條例，表示可利用政府機構引進國內確實需要之外籍勞工，因此，自此後德國外籍人數仍持續上升，1991 年統計在德國的外籍人數約有 580 萬人，至 2003 年據德國聯邦統計局統計，在德國的外國人約有 733 萬左右(見表三)，若以歐盟國家之公民人數之在德國比例來看的話(見圖六)，25.1%屬於歐盟原有 14 國之公民在德國生活，6.4%是新加入歐盟的 10 國人民，68.5%來自第三國家之人民，增加約 150 萬人，上升約 27.4%。2003 年底為止統計有三分之一的外國總人口數，在德國生活超過二十年(約佔總外國人數的 33.7%，將近 250 萬)。其中也有 42.3%，約 310 萬人在德國生活居住超過 15 年。在德國居住超過 10 年以上佔總外國人數裡的多數(60.8%)，約有 450 萬人之多。依照國籍區分的話，在德國 84.4%的斯洛文尼亞人、84.4%克羅地亞人、78.3%西班牙人、78.1%的希臘人、77.9%的義大利人、73.6%的土耳其人居住已滿十年或更久(圖八)。¹

表三 1980 年至 2003 年在德國的外籍人數

年份	總數	男性	女性
1980	4 453.3	2 619.2	1 834.1
1981	4 629.7	2 710.2	1 919.5
1982	4 666.9	2 709.0	1 957.9
1983	4 534.9	2 609.5	1 925.3
1984	4 363.6	2 499.5	1 864.1
1985	4 378.9	2 504.9	1 874.1

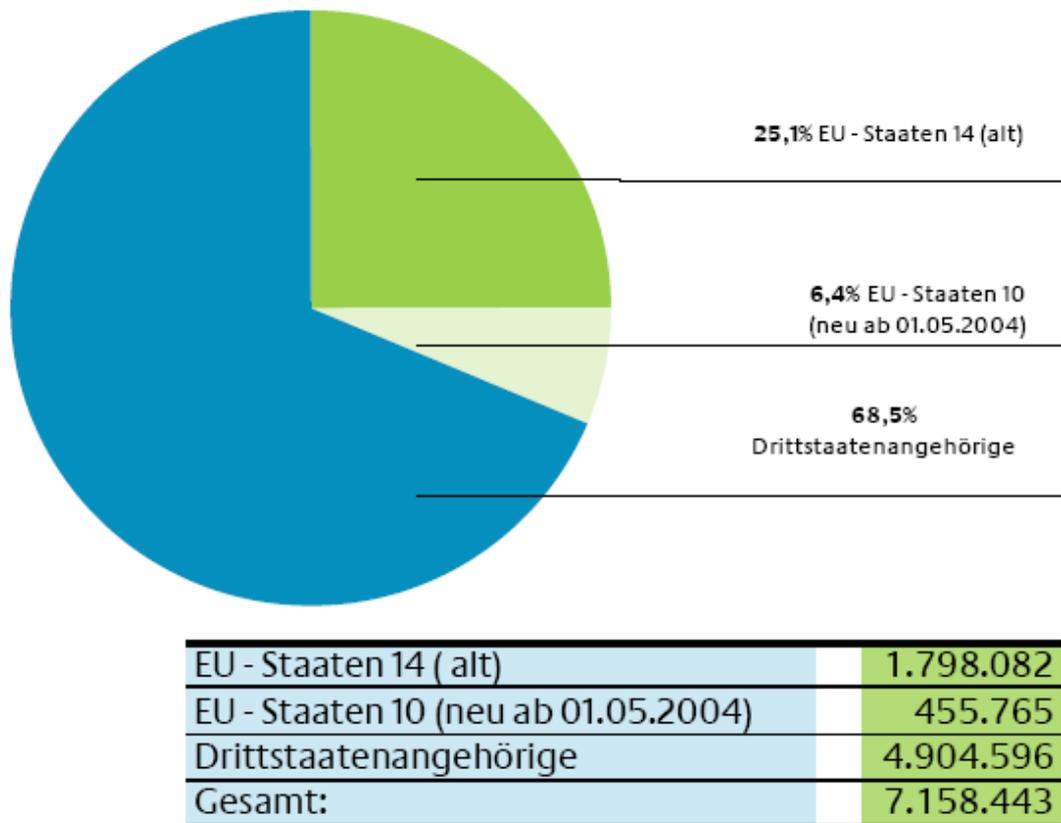
¹ “Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung am 31.12.2003“, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_1_aufgabe_12.pdf.(13/04/2005)

1986	4 512.7	2 576.7	1 936.0
1987	4 240.5	2 341.9	1 898.6
1988	4 489.1	2 467.0	2 022.1
1989	4 845.9	2 666.5	2 179.1
1990	5 342.5	3 011.8	2 330.7
1991	5 882.3	3 340.9	2 541.4
1992	6 495.8	3 719.7	2 776.1
1993	6 878.1	3 921.5	2 956.6
1994	6 990.5	3 945.1	3 045.5
1995	7 173.9	4 024.4	3 149.5
1996	7 314.0	4 078.3	3 235.8
1997	7 365.8	4 077.0	3 288.9
1998	7 319.6	4 025.9	3 293.7
1999	7 343.6	4 011.9	3 331.7
2000	7 296.8	3 959.3	3 337.5
2001	7 318.6	3 948.4	3 370.2
2002	7 335.6	3 926.7	3 408.9
2003	7 334.8	3 894.7	3 440.1
最後更新日期：2004 年 4 月 15 日			

資料來源：Statistische Bundesamt,

http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab7.htm.

圖六：統計 2004 年 6 月 30 日為止在德國之歐盟公民人數比例圖



Quelle: Ausländerzentralregister, eigene Berechnungen

補充說明：EU-Staaten, 歐盟國家；Drittstaatenangehörige, 第三國人民。

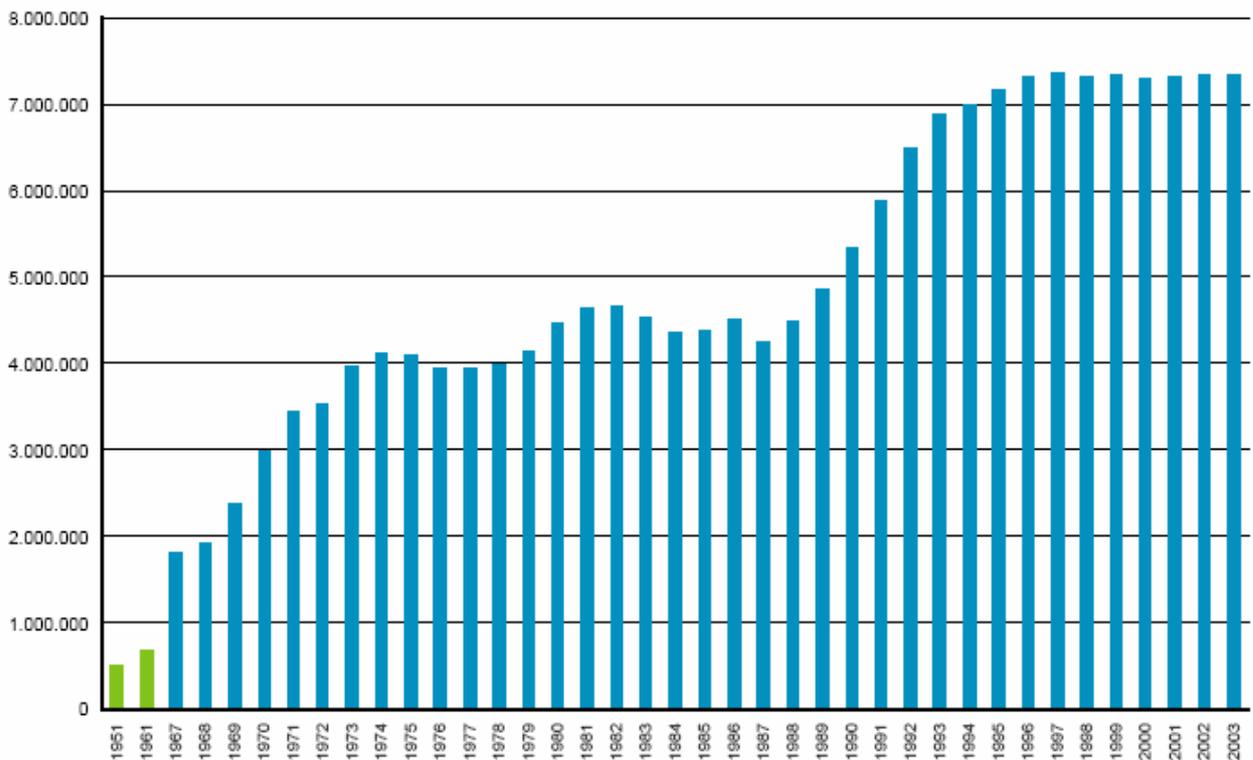
資料來源：Aualänderyentralregister,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_2_aufgabe_12.pdf.

德國需要移民，並且受移民的影響深遠，因此，如果要完全排除外國人成為純德國社會是不可能的。戰後，在德國的外籍人口數量逐年增長(見圖七)，對政治、經濟、社會文化等層面造成相當影響，是聯邦政府需要提防且審思。雖然七〇年代有相關法律制止其繼續成長的趨勢，但東西德統一，造成一波東歐難民潮湧入，爾後遇 2004 年 5 月 1 日歐盟再次擴張，德國因地緣的關係，使新加入歐盟會員國人員可以自由的進出德國，故而掀起另一波移民的浪潮，使德國成為世

界上第三位接受移民人數最多的國家。²「非移民國家」的心理和在德國之外國人數實際的統計數據與勞動市場需求相矛盾，表現出德國政府和人民對移民的不安與排斥感，甚至出現非到緊要關頭不引進外籍勞工或開放移民政策之心理，因此探討德國在逐年放寬移民條件的同時，除追究其原因外，必定也會帶來一些明顯的影響。

圖七：1952 至 2003 在德國的外籍人口數



資料來源：Statistische Bundesamt, Aualänderyentralregister,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_2_aufgabe_12.pdf.

² 日內瓦召開的世界移民組織會議的關於合法移民的報告內容：第一位美國，第二位俄羅斯，第三位德國。

第一節 經濟層面－逐年攀高失業率

勞動市場的發展牽連著重要的經濟和社會政策，德國自五〇年代引進外籍勞動者起，大都以非技術性的勞動力為主。現今德國面臨經濟全球化發展，使產業也歷經技術轉型過程，技術逐漸成爲提高產品競爭能力之重要因素。德國近幾年經濟增長較慢，勞動力市場面對基層勞工出現供過於求的現象，難以增加就業機會，另一方面因著重社會安全，老化的社會結構福利政策的財政負擔過重，企業爲降低成本而普遍裁員，2005 年歐盟再次東擴後，德國企業紛紛轉而雇用來自中東歐國家價格較低廉的勞動力，以減少生產成本，這些來自東歐勞工便足夠填補德國產業某些部門職業的空缺，如此造就德國失業率居高不下的情況，在就業結構的變化當中，教育程度低和年紀較長者受到的失業打擊更大，德國針對勞工階層的社會福利制度，雖然幫助貧窮和弱勢者的經濟狀況，但還須負擔長期失業者的失業救濟，因此，再完善的社會福利制度仍仰賴國家經濟與正常的人口結構支撐。德國聯邦勞動局統計 2005 年 1 月失業人數高達 503 萬人(見表四)，12.1% 失業率，³這是 1933 年以來德失業人口首次超過 500 萬人，長期的失業人口數也在 2005 年 2 月突破 180 萬人，這些長期領取失業救濟金的人形成德國聯邦政府在社會支出上的一大負擔，因爲過於仰賴領取社會救濟，因此長期下來便無法或是不願再出去工作，如此德國的勞動市場充斥著一大部份的新舊失業人口。

³ “Unemployment rate in Germany”, *Statistische Bundesamt*, <http://www.destatis.de/indicators/e/arb210ae.htm>.(19/04/2005)

表四 德國失業數

單位以千計

		總數	男性	女性	20 歲以下 青年失業者	長期失業 者
2005	3 月	5 176	2 902	2 274	115	1 818
	2 月	5 216	2 920	2 296	120	1 808
	1 月	5 037	2 820	2 217	112	1 778
2004	12 月	4 464	2 497	1 968	76	1 737
	11 月	4 257	2 334	1 923	76	1 706
	10 月	4 207	2 294	1 912	80	1 705
	9 月	4 257	2 320	1 936	91	1 717
	8 月	4 347	2 373	1 974	97	1 715
	7 月	4 360	2 397	1 963	90	1 705
	6 月	4 233	2 351	1 883	61	1 677
	5 月	4 293	2 401	1 892	58	1 675
	4 月	4 443	2 506	1 937	65	1 679
	3 月	4 547	2 609	1 938	71	1 657
	2 月	4 641	2 690	1 951	73	1 645
	1 月	4 597	2 649	1 948	69	1 630

資料來源：Statistische Bundesamt，<http://www.destatis.de/indicators/d/arb110ad.htm>。

雖面臨失業率逐年攀升上的困境，德國因人才出走的情況嚴重，使科技產業的運作與發展出現瓶頸，德國爲了提高就業市場的工作機會，因此減少非必要與不符合資格之移民，戰後居留德國至今的移民大多屬基層員工，加上經濟不景氣，使這些長期居留的移民減少工作機會，出現與德國人民搶飯碗的現象，因此德國爲了平息失業率上升的狀況，希望減少外來移民與德國人民相衝突的就業機會，因此，現今移民政策希望吸收一些屬精英級的移民，而這些移民不會妨礙德國勞動市場的走向或是就業比例，因此這方面的移民應該不會繼續增加德國的失業率，反倒是應該提升經濟發展，我們這部份所要講的移民失業乃是指長期在德國居住的外國人，他們早期移往德國所接受的是付出勞力或是沒有德國人接受的工作，因而教育水平極低，這和現今移民政策內所主要吸收的對象有相當大的差異，據統計 2003 年在德國境內爲數最多的土耳其人，該失業率接近 26%，而他們也是在德國境內爲數最多的外國人，義大利人佔 20%、希臘人 19%、南斯拉夫人 18%和西班牙人 14%，因文化差異致使族群融合不易，在德國境內自成群體，他們不想融入德國的社會，對接受德國的教育和學習社會文化具有相當排斥感，這也是民族意識過強的一種表現，造成此類長期在德國生活之外國人失業率偏高，其中約 75%的外籍工作者希望尋找簡易的工作，德國人對這方面的移民相當反感，因此在新移民法頒布之時便偏重融合的部份，藉由訓練課程給在德國的外國人帶來一般可溝通的語言水準、教育文化和知識內涵，使其可以成爲真正的德國人，一同發展德國的遠景，對在共同相處的德國具有向心力，而或者至少不要早成德國財政、社會方面的負擔。⁴

另外，德國新移民法中的精英移民，除了希望可以平衡德國老化社會的危機外，也可以促進德國經濟的發展力，再者，可以藉由外商企業家的投資使德國的就業市場增加許多工作機會，德國聯邦政府也希望本國勞動市場和環境符合外商或企業家所需，因此加強德國失業者的就業輔導，以培養一技之長爲主，並且帶

⁴“Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union - Entwicklung und individuelle Risikofaktoren“, *DIW Berlin*, <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/01-04-2.html>.(21/04/2005)

尋適合的產業和職務，全球化的影響下，使德國非技術勞工不得不轉型成爲技術型勞工，提升自我的能力和專才，希望可以藉此提升德國勞動市場的層級，不再引進國內已經近飽和的勞工職缺，減少失業人數。

第二節 政治層面－右派政黨勢力崛起

二次戰後，德國被四強分區佔領，此時東西德的政壇上出現不少極右派政黨。1948年當時東德政府扶植在其境內的極右派政黨，事實上與當時執政的社統黨都是暗地裡爲共產操作的政黨，希望藉此可向外宣稱東德並未受到共產勢力的整合，再者，使西德能受到民族意識的感染。西德在分裂至六〇年代初，其極右派政黨大多是由二次大戰時所遺留西德的納粹份子所組成，但是因爲戰後介於納粹份子的警戒與強制的管制措施，使得他們沒有發揮的空間，進而消失。六〇年代中期後，極右政黨的勢力從未間斷過，包括1964年成立的德國國家民主黨(Nationaldemokratische Partei Deutschlands,NPD)、1971年的德國人民聯盟(Deutsche Volkunion,DVU)、1983年的共和黨(Die Republikaner,REP)和1991年德意志同盟(DLVH/DL)。極右派政黨的興起大致起源於環境的不安定，德國統一後，西德必須擔負並支持東德經濟的發展，東德爲了與西德的市場經濟能融入，放棄了原有的計畫經濟制度，但整合東西德經濟本來就是一建艱鉅的任務，西德必須依其自分裂後在國際上所建立的經濟強勢地位來帶動東德地區的發展，這也使的西德人民開始受到經濟上的壓迫感和無力，並且想以增稅的方式來因應東西德結合的效應，東德人民佔全德20%的人口數，稅收只佔全德的3.5%。失業率上升、通貨膨脹、許多稅制的出現使德國人感受到爲了保有國土與政治主權上的完整所付出的代價，因此德國政府每年花掉至少一千億馬克爲了重建德東地區的經濟。⁵

戰後外籍勞工對德國重建的功勞不小，但是在德國的外國人數目持續的增加

⁵ 許仟，「德國政治與政府：統一與分裂」，台北：志一，民國89年，頁263至267。

使得德國人逐漸感到壓迫(見圖六)，起初德國的外籍勞工出賣勞力，位於勞工階層的最下層，他們願意接受低薪，並且可以忍受骯髒的工作環境，刻苦耐勞，這些德國本地勞工都不願意去嘗試或接受的工作機會就落在外籍勞工身上，因此在當時德國的就業環境中，此時的外籍勞工和德國本地勞工可以做很好的工作分配。但是經過長時間的改變，在德國長期居住的外籍勞工所生的子女，開始想突破環境的阻礙，因此不願意再接受如此骯髒的工作環境與條件，希望可以在就業層級上取得更高的地位，她們開始和德國人爭取有限的就業機會。⁶語言的溝通困難和文化的差異是原來外籍勞工和德國人所產生的問題，起初來德國工作的外籍勞工，大都秉持著短期工作的心態，因此也希望跟著移居德國的家人能保有母國的文化，因此長時間的居留使得外籍勞工的子女在文化上和德國人仍然出現隔閡。德國人的民族意識使得他們民族的優越感重，更加深歧視外國人的心態，因此外籍勞工在與德國人的融合上越顯的困難。

移民已成為歐盟原有十五會員國在社會問題上的一大難題，因為它所牽扯出的犯罪、社會福利以及失業率等相關問題日益嚴重，所以在 2000 年初歐盟執委會的一項調查中顯示，66%的公民承認自己有種族歧視的心態。⁷排外與民族意識增高使世界各國關注在歐洲國家極右勢力的發展，如法國國民陣線、義大利的北方聯盟、德國的法西斯團體等，奧地利右派的自由黨更入閣參政。這些極右派政黨人士自認為是基層人民的代表，歐洲的移民潮使他們反對外來者的聲浪更得到選民的呼應。德國近幾年經濟改革，失業率高漲，社會的不安已經使得人民對於移民更加的反感，此時在德國的極右政黨透過「反移民」的口號逐漸植入民心，主張「反對外來移民」、「反對社會多元化」、「排斥文化融合和加強民族主義」獲得人民以選票支持的迴響。⁸德國極右派的兩大政黨屬德國國家民主黨(Nationaldemokratische Partei Deutschlands,NPD)與德國人民聯盟(Deutsche

⁶ 同上註，頁 274。

⁷ 孫恪勤，「歐洲極右勢力透視」，北京週報，
<http://www.beijingreview.com.cn/2002-23/world23-2.htm>。(15/08/2004)

⁸ 鄭彭，「極右翼蔓延歐洲的政治學思考」，政治學研究網，
<http://www.pssw.net>。(02/06/2004)

Volkunion, DVU)，他們雖然是德國聯邦議院外的小黨，但是藉著德國人民排外的心理側成德國政壇不小的風暴，曾在前東德地區獲得 13% 的選票。另外，共和黨(Die Republikaner)「趕走土而其人」的排外意識，爭取農工選民的支持，1989 年於柏林眾議院的得票率超過 7%。⁹

歐洲各國極右政黨興起使民族意識又再融入人民的生活中，利用排外的口號爭取人民的支持，強調國家意識，因此統一後接踵而來的問題更使德國的極右派政黨在此順勢下，比以往更蓬勃的發展，朝著人民的訴願進行該極右政黨之黨中央政策，假借著人民對移民的恐懼和恐慌促進期政黨日益壯大，使這種極端觀念注入德國人民心中，對移民的反感更加深。

第三節 社會層面—社會動盪不安、社會成本花費大

在德國之外國人數自二次大戰後不斷上升，甚至於七〇年代禁止外國人入境德國後，事實上，德國每年之外國人人數仍是有增未減，只不過隨著法令出臺與規定漸趨嚴格的情況下，並未有如以往大幅成長的趨勢，這些外國人帶給德國人民極大的恐懼與不安，因而把經濟與社會出現的種種亂象禍源歸咎於移民，相關社會層面的因素作者歸納成兩個部份，先是相關環境的社會動盪不安，另一部份使德國公民憂心的是相關經濟的社會成本花費過大，這些都成為德國之市井小民莫大沉重的壓力，並且帶動極右派「反移民」口號興起的源頭。

一、社會動盪不安¹⁰

聯合國人口學專家所寫的「人口趨勢的前因和後果」(Determinants and Consequences of Population Trend)裡頭提到，移民過多的社會可能使居民產生反感，並且會因不適應新環境造成壓力過大、產生憂鬱心理，出現危害社會安全的

⁹ 許仟，「德國政治與政府：統一與分裂」，台北：志一，頁 321 至 322。

¹⁰ 張昌吉，「外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析」，政大勞動學報，第十二期，民國九十一年七月，頁 270-272。

行爲，大量外籍勞工集中都市中心，使都市將會漸漸無適合居住的環境。這些對移民可能產生的狀況，就每個國家的社會情況而有所不同，但移民問題著實對人民和國家造成相當程度的影響。歐盟公民大部份具有種族歧視與排外之觀念，與西方民主意識—「寬容」、「平等」、「多元化」的概念偏離，使他們容易把經濟和社會所出現的狀態責任歸咎在外來者的身上。移入者與德國本地人會產生的衝突與摩擦，起因大部分是移入者危害到本地人自身或是國家的利益、雙方之間的語言障礙、文化差異、法律保障地位以及社會福利之雙邊差距、政治參與的權利等等，促使他們容易聚集自成一個團體。土耳其人居德國移民人數之首(見表五)，1961年德國政府開始引進土耳其勞工，至今有將近200萬名土耳其人生活在德國，即使居住將近幾十年之久，將近在德國之外國人總數的四分之一，其他如來自前蘇維埃與東南歐國家的移民，因他們深厚的文化意識，仍難融入德國文化和社會，而不容易擺脫調「民族意識」的觀念，時而可以聽聞德國仇外份子和外來移民的衝突事件。再者，德國非法移民亂竄於社會中，一般來說，非法居留德國的狀況有兩種：第一、個人或是透過人蛇集團，偷渡越過邊防非法入境德國；第二、合法入境德國，但其居留超過合法的期限，如假借申請「庇護」的經濟難民，申請期間進入德國成爲非法移民。這些非法移民促使德國的社會治安亮起紅燈，犯罪率上升。人蛇集團偷渡非法移民多數不具文化素養和教育，因不具德國公民的正式身分，只能扮演被剝削的角色，作沉默的地下公民，甚至出現非法移民婦女在德國出賣肉體的情形，其他如暴力犯罪、毒品交易等淺在危機，也深植在德國社會中。爲了保持歐洲整合的成效不被破壞，各國近幾年對移民政策逐漸達成共識，希望各國可以在移民、難民與邊界管制等領域達成一致的規範，而共通移民政策的出現能制止移民、難民妨礙歐洲各方面發展危機。2005年起德國移民政策著重於文化融入、加強邊界防禦、嚴格審核難民的申請和加快審理速度，希望可以使移民問題減少在德國社會中發生衝突的機會，並且減少犯罪問題。

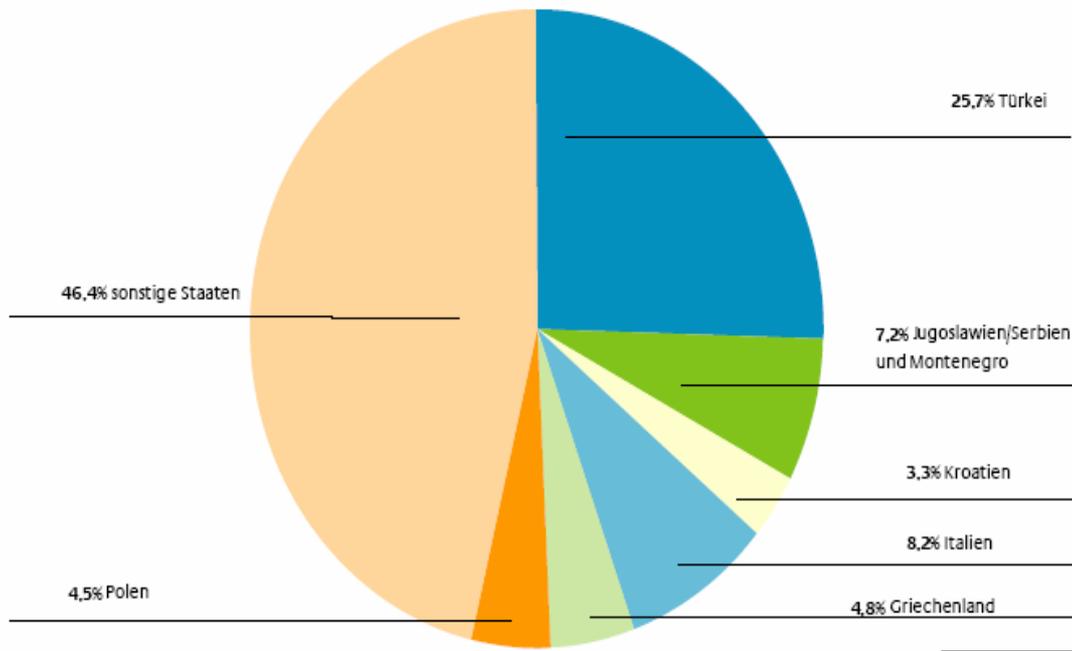
表五 德國在性別以及公民資格的人口

	單位計算	2000 年	2001 年	2002 年
12 月 30 日的居民	1 000	82 259.5	82 440.3	82 536,7
男性	1 000	40 156.5	40 274.7	40 344,9
女性	1 000	42 103.0	42 165.6	42 191,8
公民資格				
德國人	1 000	74 992.0	75 122.1	75 188,7
外國人	1 000	7 267.6	7 318.2	7 348,0
包括				
- 土耳其	1 000	1 998.5	1 947.9	1 912.2
- 南斯拉夫 ¹	1 000	662.5	627.5	591.5
- 義大利	1 000	619.1	616.3	609.8
- 希臘	1 000	365.4	362.7	359.4
- 波士尼亞及黑賽哥維那	1 000	156.3	159.0	163.8
- 波蘭	1 000	301.4	310.4	317.6
- 克羅地亞	1 000	216.8	223.8	231.0
- 奧地利	1 000	187.7	189.0	189.3
- 美國	1 000	113.6	113.5	112.9
- Macedonia：前南斯拉夫 南部一成員共和國	1 000	51.8	56.0	58.3
- 斯洛文尼亞	1 000	18.8	19.4	20.6

資料來源：Statistische Bundesam , http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab4.htm.

最後更新日期：2003 年 9 月 16 日。

圖八 統計 2004 年 6 月 30 日為止持有德國國籍的外國人數比例圖



資料來源：Statistische Bundesamt,

http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil_2_auflage_12.pdf.

補充說明：Türkei,土耳其；Jugoslawien/Serbien und Montenegro,塞爾維亞與蒙地內哥羅；Kroatien,克羅埃西亞；Italien,義大利；Griechenland,希臘；Poland,波蘭；sonstige Staaten,其他國家。

二、社會成本花費大

德國的社會福利制度包含發放失業救濟金、補助生育、對老年者的福利與妥善照顧、補助移民語言和文化課程等方面，可見德國社會福利制度之完善，但是對此完善制度所引發的負面影響即是投入過多的社會成本，因此，德國無法顧及社會福利與社會成本間的供需平衡，故成為移民對德國社會問題的影響之一。

移民者覬覦德國社會福利制度之完善，紛紛藉由不同管道進入德國，其中包含合法的移民、申請庇護的難民與非法移民，德國聯邦政府必須花費相當人力與物力去協助支援。又以非法移民問題影響德國居民身心威脅最大，他們長期生在社會角落，造成德國居民與國家的負擔，且導致種種不法行為產生等危安因素，而聯邦政府在查緝非法移民方面必須消耗更多人力，去防範移民潮所帶來的相關犯罪問題。

在難民的收容上，德國背負著歷史的原罪，¹¹因此在難民的收容條件顯得特別寬鬆，許多移民假借政治難民之名義移民德國，但事實上，他們是爲了追求更好的經濟環境與物質條件而冒險移民，這些經濟難民，因德國政府無法立即辨識是否爲真正的政治難民的情形下，只好先讓他們進入德國境內等待查驗其身分，在他們居留德國的期間，必須得負擔相當大的花費照顧他們的生活，同時也需要更多人力去做審核難民申請的工作。

¹¹ 2000 年德國總理施羅德 6 日表示，納粹德國對波蘭的侵略使 600 萬波蘭人，其中 300 萬猶太人成爲犧牲品。他重申「不應忘記這些罪行」，「不應該推卸歷史的責任和道義的責任」。

第六章 德國移民政策之評估與展望

德國自以往至今的移民政策大多針對長期在德國居留生活的外國人，近幾年從國外期望移往德國境內發展之專家、學者與技術人員，德國聯邦政府準備好敞開接納移民的大門。德國因民族意識與傳統主義的思維，以致於一直處在自我矛盾的社會環境中，「反對移民」、認為自己是「一個非移民的國家」，但是實際上的大環境又得藉由移民補充勞動市場之空缺和經濟發展之動力，加上企業出走與投資減少的壓力，因此德國聯邦政府終於推出眾所期盼的「移民法」，使外國人在德國的身分與必須履行的義務與責任獲得重視，德國聯邦政府對未來推出的移民政策作者在此提出幾點需要評估的部份，簡單整理有下列三點：第一、對外國人的歧視是否依然存在？第二、推出堪稱德國最完整的「移民法」後，極右派勢力政黨是否會繼續發展與擴張？最後，就德國在移民難民與邊界管制的程序作為上，台灣對此是否也有相當的步驟與行動制止非法移民移入？

德國身為歐洲聯盟的成員之一，有其在歐陸國家的重要地位，因此配合著歐盟整合的腳步進行一連串在移民難民與邊界管制的行動，德國在移民政策與制定上屬於較被動的國家，如果沒有藉著歐盟各國整合與協商的步驟，勢必在完成共通的移民政策與規定會落後其他國家，因而歐盟各國於「海牙計畫」與「歐盟高峰會」中相關移民難民與邊界管制等達成一致性決議，希望建立起共通的移民防線和規定，作者也將會在第二節之展望部份做詳細的說明。

第一節 對德國移民政策之評估

民族意識優越感濃厚的德意志民族，向來對於排外是有所耳聞的，最著名的莫過於二次大戰的希特勒執政時期，屠殺與趕走猶太民族的衝動與堅持，使德國長期籠罩在反移民與自我優越的封閉意識裡。但是全球化的影響下，世界各國的經濟、社會和政治環境出現了重大的改變，此種大環境的轉變替德國移民政策出現開放模式的契機，逐漸地，因應全球化環境的影響與經濟不振的壓力下，德國

聯邦政府開始放寬移民政策，原本趨於死守的移民大門，現今是有限制的開放，雖然德國公民有些許部份的反對，但政府在考量取捨之間，決定由原本封閉的移民政策，轉而成爲逐漸開放，這也破除了「非移民國家」的聲明與迷思。這些改變是爲了因應德國的需求，然而作者於此節做了三點的評估，希望可以透過 2005 年「移民法」正式推出之際，了解德國社會、經濟與政治層面需要移民的程度與需求和其意識形態的改變，並且了解全球化的環境使德國移民政策裡相關規定與新法制帶給台灣的啓示與新作法。

一、外國人存在歧視？

減少高所得者的稅率和引進產業所需的勞工，引起德國人民相當的不滿，導致大選得票率降低，迫使施洛德所處的政黨極爲不悅，該黨主張爭取工人的權益，但認爲黨主席施洛德的改革與政策不是以德國勞工階層作爲主要對象，迫使其辭去黨內職務。德國的發展動向一直是歐洲各國所觀察的對象，尤其是位居歐洲大陸領導國之一的法國，許多歷史糾葛和地緣關係，加上德國以往發動世界大戰的震撼，讓許多歐洲國家感受到德國強烈的民族意識和文化優越感，而戰後的快速重建工作到現今的國家發展，使些許擔憂德國動向的人士提出疑問：「如果德國勞工繼續在不滿的情緒壓抑下，是否未來有可能出現希特勒情節般的第三次世界大戰？」但是歐洲近幾年的政經情勢變化甚多，經濟高度成長且培養出相當程度的政治素養，人民認知民主素養的重要性，習慣安和樂利的生活，「戰爭」始終是德國至今所不願提起的歷史往事，因爲希特勒所埋下的歷史包袱，德國現今仍繼續努力平復這道歷史的傷痕，而這個包袱對德國來講背負的太久，付出的代價也太沉重，因此不希望歐洲再次陷於飽受戰亂痛苦的深淵中。

德國聯邦政府現今著重在經濟的發展，不希望政治紛擾、權力鬥爭侵犯影響到國家的權益，經濟的穩定才能使政治上有所作爲。因此德國雖然爲了經濟而減少高所得者的稅率，希望本國的產業不會出走，並且爲了因應人才流失的狀況，

自非歐盟國家引進高科技人才，希望德國主要的高科技產業可以持續支持德國經濟並且強化國家的發展。事實上，歐盟的再次東擴使德國工人階級產生相當的反應，東歐國家的廉價勞工因人員的自由流通可以和德國的工人爭取一樣的工作機會，雇主在以成本為考量的情況下，相對的會提高德國本地工人的失業率，故而工人階級在以本身利益的考量下，勢必對和其爭取工作權的外來者產生敵意。但是歐盟擴大的政策既已成爲事實，德國身爲歐洲聯盟的一員，其公民在認知此適時的情形下也已經可以逐漸的接受歐盟東擴的後續影響，德國以勞動力付出的工人階級試著朝技術性的勞動力爲目標，如此便可以整體提升德國工人素質，使他們在技術性質的工作可以找到立足的地位，減少德國的失業率，現在德國失業率雖然不至於降低，但是已經有停止繼續攀升的趨勢，因此德國人對移民的敵意也逐漸消失。德國的移民整體國家發展而言是有利的，縱使德國民族意識自古以來始終高漲，但是在全球化的趨勢和經濟發展的情勢下，德國偏激的意識也逐漸降低，使他們轉而接受可以幫助他們經濟發展的外來移民。

二、 制止極右派發展？

歐洲極右勢力紛紛在歐洲各國抬頭，他們主張排斥甚至仇視外來移民、反對融合與社會會多元化、要求加強民族主義、反對全球化與歐洲整合，德國極右派政黨雖不是德國政黨的主流，但近年來德國失業率高漲、外來移民增多造成德國人民生活環境之壓迫感，德國人民聯盟、國家民主黨、共和黨因繼承法西斯主義，緬懷第三帝國時期，因此人數雖然少，但是集結發揮的力量不小，促使德國聯邦政府對這些國內的極右政黨不容忽視。德國移民政策可以明顯地窺探初期對接受外國人的消長狀況，因此執政者的想法和理念成了重要的一據點，現今德國總理施洛德所堅持推行的經濟改革，使現階段的德國有限制地開放移民政策，讓一些反移民的德國人轉而支持極右派政黨，2005年1月1日新移民法正式推出，其中聯邦政府特別標示加強融合的部份，爲了免除長久以來在德國存在的種族隔

閱，修改「外國人法」中對外國人存在排斥心態的相關法條，其中免不了德國右派政黨對該法案之杯葛，使德國面臨政策執行的困難，如今歐盟委員會對移民政策的兩大目標為促進內部人員流通、減少第三國人民進入歐盟境內，因此德國藉於歐盟整合的腳步與契機，希望代表德國邁向另一新層面之移民法浮出檯面，以順應歐盟面的移民問題的走向，德國對境內的外國人也不能再存在敵意與忽視，使 2005 年出爐新移民法成為整合德國長期以來外國人政策的主要藍圖。

在全球化背景的影響下，國際競爭力日益增加，對許多人教育程度較差、處於社會低層的民眾來說未來是充滿恐懼，並且擔心在全球化進程中會遭到淘汰，喪失其地位。德國聯邦政府雖然始終不承認德國是移民國家，但政策上不斷收緊移民政策，由於面臨人口老齡化和科技人才的需求性，不得不有限制地吸收移民，德國總理施羅德「綠卡」計畫便是身處在全球化的競爭世界，不得不接受移民趨勢的最佳證明，然而現今德國還能說是一個非移民的國家嗎？在反移民的活動中，社會低階人民參與為數最多，使德國極右派政黨趁機吸收並且向這些民眾宣揚反移民的好處，極右政黨對於國內政治、經濟與社會文化方面的影響日漸增多，以煽動的口號要求民眾排外，讓外國人在德國融入困難。他們的主張正是和現今主流趨勢背道而馳，單以全球化繼續發展的趨勢而言，他們反對全球化的進程，認為它阻礙國家的發展與自主性，必須要保留國家文化的完整，不會和外界其他文化融合成為一個非純淨文化，但全球化的發展是不容忽視的，它的進程也不會被極右勢力所阻擋，因此聯邦政府為了因應現今趨勢，應該注意極右派政黨阻擋趨勢發展的手段，並且要有對抗的措施，使德國不會成為一各自我侷限的小空間，而放棄與世界其他國家的發展競爭力。極右政黨如果仍堅持其背道而馳的理念與主張，那麼勢必在全球化的影響下，逐漸消失匿跡。

三、對台灣的警惕

受到全球反恐趨勢影響，2005 年秋德國首先採用於佛羅倫斯會議中指紋辨

識系統，重視邊界防禦與安全措施，杜絕非法移民與恐怖分子進入境內，而台灣在這一波反恐風潮的影響下，中華民國內政部於 2005 年 7 月 1 日起開始全面換發新的身分證，並且按捺指紋，建立資料庫，預計 2007 年對入境中華民國之旅客也實施按捺指紋措施，全面完成「指紋警察國家」的規畫，包括規畫指紋資料庫的使用範圍(各區戶政機關換發身分證，欲辨視個人身分時；警察政府機關追緝罪犯、辨別無名屍、尋找失蹤人口時；金融機構進行徵信與個人開戶時)。最快於 2007 年入境台灣之外籍人士，將要按捺指紋留下永久的紀錄，有查緝犯罪、通關手續更為簡便，防範恐怖分子攻擊和辨識護照真偽等作用。

歐洲各國特別重視邊界管制與外來份子的審核工作，因應過多的人口或是恐怖分子進入歐盟境內，由於交通與資訊的發達，全球意識已經充斥在世界各國，而美國 911 事件與馬德里攻擊事件，使得全球在反恐的浪潮下建立一連串的反恐措施，紛紛召開會議共商決策，指紋認證系統辨識歐洲各國產生的主要反恐措施之一，資料建檔可以使查緝犯罪的速度與品質提升，並且降低歐洲各國社會的犯罪率，驅使人蛇集團不易進入歐洲內部交易。台灣在全球環境的趨勢下隨之建立指紋認證的資訊系統，包括來台團聚的大陸配偶也必須存檔留證，防止假結婚真賣淫之仲介集團猖狂的行徑，真正做到制止恐怖風潮延伸並且遏止犯罪行為的發生。

第二節 展望

一、海牙計劃

2004 年 10 月 25 日歐盟司法部長與內政部長除了反恐、警察以及司法合作的議題外，另一項重點則是各國在相關移民、難民等內政問題加強合作，因而在盧森堡(Luxembourg)召開會議，希望歐盟各個成員國預計 5 年共同實施移民、難民、邊界犯罪的防禦與規範上達成協議，稱之為「海牙計劃」(the Hague Programme)，這項預計 2010 年完成的共同移民與難民政策是以 1999 年歐盟坦佩

雷會議(the Tampere European Council Meeting)作為基石,¹就當時歐洲共同的內政及司法為綱領,發展完善而成。伴隨歐盟東擴,新舊成員國積極加強制定在各國邊界防禦、移民及難民等相關決策,為了使歐洲統合的速度增快,並且使歐洲的各項政策得以順利執行,歐盟各成員國提升司法與內政方面合作至對外政策重點之層面。

(一) 內政層面

英國、法國、德國、西班牙以及義大利 5 大歐盟成員國的內政部長在佛羅倫斯(Florence)會議中同意在護照裡頭加入生物特徵,運用生物便是學與資訊系統,會後歐盟部長們希望於護照內額外加入指紋的認證系統,並且在 2006 年開始實施。美國 2001 年受到恐怖份子攻擊的 911 事件的影響,啓用生物護照是因開始重視邊界的防衛與安全措施,成為美國議會在安全議題上的重點措施方案之一,後來的盧森堡會議上確定達成使用生物護照的時間表。²挪威、愛爾蘭、瑞士及德國一致認為,歐盟應該立即通過在護照上加入指紋認證系統之政策,以防範假冒護照的行為,德國也預計將於 2005 年秋季首先採用此種護照辨識系統。德國內政部長席利(Otto Schily)表示:「採用這種高科技辨識法必須精準且便捷,利於增加邊境檢查的速度,如此才能杜絕非法移民。」³再者,將會是個歐盟會員國勞動力市場之需求,引進其國內產業欠缺的勞工,並且給予該勞工歐盟境內合法的工作權與居留權,建立完善的架構使移民可以儘早融入德國社會。⁴

此外,早在佛羅倫斯會議上提出在歐盟境外設立難民的收容以及申請中心的

¹ 1997 年歐盟「阿姆斯特丹條約」首次提出移民政策合作的構想,1999 年 10 月歐盟坦佩雷會議決定把避難以及移民政策納入未來歐盟「共同司法與安全空間」的支柱中,2002 年 6 月 21 日至 22 日召開的歐盟塞維利亞(Sevilla)會議,原計劃簽署一項打擊非法移民的協議,卻因為協議結果是要懲罰非法移民的來源國和過境國,停止對它們的經濟援助,此項舉動違背了歐盟處理與發展中國家關係,也違背「人道」與「寬容」的歐洲價值觀。參閱 Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer, “Asyl-,Einwanderungs-und Visapolitik” *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*,p.128.

² Lisbeth Kirk, “Five biggest EU states agree biometric passports” , *Euobserver* , <http://www.euobserver.com/?sid=22&aid=17552> 。(19/10/2004)

³ 「德國報導」,德國之窗, http://www.de0049.com/dgbd/dgbd_news.php3?id=1703 。(09/11/2004)

⁴ 「歐盟高峰會對司法暨內政領域,2005-2010 之作計畫達成協議」,淡江大學歐盟文獻中心, <http://www.lib.tku.edu.tw/eudoc/eunews.shtml> , 2004 年 11 月 8 日。(11/11/2004)

提議，由德國的內政部長席利大力的推動，雖然在佛羅倫斯會議中被其他與會的部長所反對，可是爲了抑制近幾年歐洲突增的非洲難民，之後的盧森堡會議中將此提議順勢發展成爲「海牙計劃」中相關難民以及移民的討論之一，使難民的申請可於歐盟外部被確定，並且更便於處理，⁵減少非歐盟公民進入歐洲，對於難民的審之相關申請事宜能更爲嚴謹，歐盟各國部長同意在非洲的利比亞、突尼斯、摩洛哥、阿爾及利亞和毛里塔尼亞等國設立在歐盟境外的難民收容申請中心，並加強歐盟各國和難民來源國的合作，盼經由歐盟邊界檢查之雙方或多方的合作可以抑制來自非歐盟國家的難民申請數量，給予真正的難民更多保障，包括德國在內的一些歐盟成員國認爲，制定難民政策應是刻不容緩，因爲這可能會直接或間接影響移民移入國經濟、政治、社會與文化等各項層面，因此應該立即實行「海牙計劃」中的初步避難政策的決議，⁶藉此可以控制難民進入歐盟境內的數量，縮短申請難民資格的時間，進一步杜絕申請期間難民轉爲成非法移民之可能性，節省社會成本。但是進一步難民政策尙未制定完全，因此一些歐盟成員國希望在此政策上取得明確的共識後，再開始運作難民申請接待中心，因爲預定設立難民申請接待中心之一的國家—利比亞，甚至至今尙未簽署相關難民問題的日內瓦公約。來自非洲的難民使歐盟各國部長積極重視難民政策，使一項難以達成各國所要求的政策取得初步共識後，爲了使政策符合面臨難民危機的歐盟國家，預計從明年起歐盟各國在難民的問題上將失去否決權，只需要少數國家通過即可。

(二) 司法層面

歐盟東擴後，因爲人員自由流通造成移民、難民浪潮席捲歐洲，尤其北歐、西歐地區是移民者的最終預定國，環地中海的歐洲國家則成了許多非法移民和難民的首要入境國，許多沒身份的非非法移民或假難民已經危害到歐盟境內的內部安全，並且也正挑戰歐盟之司法體系。許多地下組織、走私、人口販賣或是非法勞

⁵ “EU to Tackle Asylum and Security Policy”, *Deutsche-welle*, <http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,1564,1374153,00.html>。(19/10/2004)

⁶ 「歐洲內部安全問題仍需協調」, <http://news.chinesewings.com/>。(26/10/2004)

工等問題接踵而來，另因為國際上發生的 911 事件以及馬德里爆炸案使司法安全成爲「海牙計劃」的另一項重要發展議題。在司法領域上，各國警察資訊的交換以進一步防止恐怖份子的攻擊，有效執行邊界檢查以打擊跨國犯罪組織的猖狂行徑，確保歐盟東擴的美意淪爲不肖份子歐洲漂白大鎔爐，因此填補邊界管制漏洞、防範跨國組織犯罪成了「海牙計劃」裡頭司法部分深度關切的焦點，歐盟成員國內的各國司法體制也需協調成爲一個大致方向或範圍，以利於資訊互換和執行共通司法體系，⁷實則替歐盟司法合作開啓成功的藍圖。

二、歐盟 25 國高峰會

2004 年 11 月 4 日、5 日在布魯塞爾舉行歐洲高峰會，會議的焦點議題乃是集中在歐盟內政、司法事務，通過並且根據「海牙計劃」，焦點之一乃是要根據「海牙計劃」，在歐盟內部建立自由、安全、司法的區域，以打擊非法移民入境，⁸這將取代過去原歐盟 15 國所訂定相關的執行計劃，從明年開始，相關邊界防禦、非法移民以及避難政策等決議，多數歐盟成員國同意共同防禦或執行共通政策以減少非法移民或難民進入歐盟境內，面對歐盟東擴後更加猖獗的非法移民、走私、販毒、恐怖活動等社會現象，歐盟新舊成員國必須先加強內部安全、移民及難民事務的合作，荷蘭部長在會議中發表：「明日的歐洲將會是一個沒有國界的歐洲，因此我們更必須要在難民政策方面加強管理。」⁹ 這次東擴後 25 國的高峰會，圍繞在歐盟自己本身內部安全以及在世界上的定位議題上。¹⁰

根據「海牙計劃」各國必須要協調出一種對於難民以及移民之間의共同政

⁷ 梁曉華，「『海牙計劃』強化歐盟司法安全建設」，光明日報，
http://news.xinhuanet.com/world/2004-11/09/content_2193464.htm。(09/11/2004)

⁸ 「11 月 4-5 日布魯塞爾歐洲高峰會之主席結論」，
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=668&lang=en&mode=g。(05/11/2004)

⁹ “[The] Europe of tomorrow will be a Europe without internal frontiers ... therefore we must work more intensely on asylum”, said Dutch Prime Minister Jan Peter Balkenende announcing the agreement (5 November).原文引自於 *Euobserver*, <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=17701>。(11/10/2004)

¹⁰ 「歐盟 25 國領導人舉行高峰會」，*BBC*，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_3980000/newsid_3983000/3983007.stm。(05/11/2004)

策，使得歐盟境內政府跨國執法能有一套標準範圍。在合法移民方面，絕大多數會員國同意學生護照在新的歐盟憲法確定完成後實施，並不會立即開始啓用，但是受到德國、奧地利、愛沙尼亞以及斯洛維尼亞等國家的強烈反對；另一方面，「海牙計劃」利用歐洲聯盟的體系去處理有關難民以及移民的問題，在歐盟邊界設立管理局或是辦事處，包括波蘭、匈牙利以及愛沙尼亞應該都要設立邊界管理的辦事處，但是並未獲得一致性的通過，因為歐盟附帶著極大範圍的東部邊界，爲了防止非法移民進入歐盟，所以強化邊界控制成爲歐盟最主要執行並且實現的政策之一，許多歐盟成員國對投資在純共產主義的國家是抱持著不樂觀的態度，甚至對於席利提出的歐盟境外難民申請中心的設立，也是爲了防止過多的非法移民流竄進入歐盟境內。談論到邊界控制的議題時，奧地利總理Wolfgang Schüssel曾表示：「這將不會是一支歐洲的軍隊、也不是歐洲警察、更不是中歐國家的邊界問題，邊界防衛將依然是主權國家的範疇。」¹¹特別是自從2001年恐怖份子攻擊紐約以及在2004年3月份攻擊馬德里後，在布魯塞爾爲期兩天的高峰會所得到的最終報告書，說明歐盟安全事務已經逐漸成爲一項急迫的議題，歐洲的公民希望在保有自由以及基本權利的同時，歐盟可以就非法移民、邊界組織犯罪以及恐怖主義等安全議題加強邊境的管理。

三、 聯合國立場

聯合國秘書長安南(Kofi Annan)於2002年9月發表對於歐洲移民政策的聲明與建議，表示如果歐洲規劃制定完善的移民政策，其內部便可以得到成長並且充實，相反的，如於移民政策作業失敗，則會威脅到歐洲各國之生活品質與社會機能等後果。無疑地，歐洲因藉於人口老化與婦女生育意願低而需要移民，如果沒

¹¹ Austrian Chancellor Wolfgang Schüssel said there will be “neither a European army, nor a European police nor a central EU border body” talking over decisions from national bodies. Border protection will remain the “sovereign exercise of states”. 該原文引自於Honor Mahony, “EU agrees new five-year asylum programme”, *Euobserver*, <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=17701>。(11/05/2004)

有移民，25 個歐盟新舊會員國之人口將會大幅減少，2005 年則會由現今 4 億 5000 萬人口數下降至 4 億人，不單是歐盟國家面臨此種問題，包括日本、俄羅斯和南韓等國未來都將承受此壓力，在勞動市場上將缺少適合的勞動力勝任工作職位，並且於服務需求方面將呈現供大於求的狀況，職場上將出現許多缺職需要填補，加以經濟不景氣與社會資源短缺，制定完善的移民政策成爲解決這些社會與經濟問題之基準因素之一。我們確信未來將會有持續不斷的人力資源進入歐洲市場，這些移民將遷移至歐陸確保歐洲的經濟與人口結構的發展不會往下降。

現今資源不均的世界迫使許多亞洲與非洲人至外地求生，他們爲了改善貧困與短缺的情況跨洲與跨海尋求機會，許多歐洲人也樂觀其成。許多欲向外謀生的亞洲與非洲人看見歐洲人長期處於富足與充滿工作機會的環境，不免開啓至他國謀求更好生活條件的念頭，此種動力使這些貧瘠的亞非人民至他國展開新生命，歐洲是他們的首要選擇，他們有足夠的潛力能創造歐洲大陸另一片天空，猶如二次大戰後移民爲歐洲重建所創造的奇蹟般。歐洲各國有權決定允許移民進入的尺度(如遇真正的難民，他們則依國際法具有被保護的權利)，即便如此歐洲各國不會關起接受移民的大門，因這將會阻礙歐洲長期經濟不景氣，並且無法達到預期的社會狀態，讓許多希望至歐洲各國尋求機會的人們躍躍欲試，尤其是政治庇護與走私的入門管道最爲熱門，其中走私的通路必須要承擔死亡的風險，常常秘密乘坐飛機、車輛、火車與船隻抵達歐洲的過程中受到身心的損害，這還是阻礙不了許多欲移往歐洲的移民，因此這類非法移民便爲歐洲帶來另一面影響，各國必須制定共通的策略以防絕這些非法移民繼續以不法的管道進入歐洲，尤其要針對組織犯罪網之走私者與從事黑市交易的商人，而非法移民的相關政策會成爲邊界管制策略的一部分，未來將會形成各國提供相關非法移民資訊以建立共通的聯絡網，共同打擊非法移民使歐洲各國和整體的利益不會受到損害，進而維護移民人權。較不富裕的國家將會由移民政策得到利益，這些移民於 2002 年統計帶給歐洲國家至少 88 億美金城市發展的商機，多過需要補助的國家 54%(57 億美金)。

移民議題成爲歐盟各國嚴峻的考驗，並且需要各國確實在移民政策上合作，近

期的合作建立於國際移民的全球會議，主席由瑞典與南非人士共同擔當，經由全球性的會議可建制國際基準與更能夠便於管理移民的政策，深信透過各國的合作將會建立起另一個新的里程碑，對移民付出的代價可以獲得相對的回收。

管理移民不單單開啓大門接受與參與國際事務這麼簡單，各國還必須要整合新移民，讓移民可以適應新環境與社會，相對的，各國社會也必須要適應新移民移入的環境，只有制定理想相互符合的策略才能使移民融入國家與社會的體制裡，使移民更豐富國家與社會，如果一個國家憑靠特性與文化有條件的接受移民，那麼移民將不會帶給國家巨大的貢獻，幾百萬的移民在歐洲迫使其現代化的同時，該國家仍處在原地，事實上，許多優秀的移民位居政府機構、學術機構、高科技、體育界、美術界等，其他則是少數有名氣擔任極為重要的角色，如果沒有他們許多體系將無法正常運作，因此移民是解決問題的一部份，不是成爲問題的一部份。

爲了替歐洲尋求更美好的未來與人權尊嚴，因此移民應成爲抵抗歐洲衰敗趨勢下的替身，用以解決歐洲經濟與社會問題，大部份移民充滿鬥志、勤奮與不怕吃苦，他們追求的是爲自己與家人尋求更好的生活環境與生存機會，他們並不是恐怖份子或是犯罪者，遵循該國所制定相關的法律，希望進入國家便是融入國家的開始，而不是於移入國家中自群體生活。

現今 21 世紀移民需要歐洲，歐洲相對地也需要移民，一個對移民政策緊閉的歐洲將會變成貧困、老化與衰弱，敞開大門接受他國移民的歐洲則會成爲富有、充足、年輕與強壯的歐洲，因此歐洲各國應該提供更完善的管理制度與法規，並且善待移民。¹²

¹² “Kofi Annan on an Immigration Strategy for Europe”, *Population and Development Review*, Vol.30, No.1 (2004), p.188~189.

第七章 結論

德國乃是接連引起兩次世界大戰的肇始國之一，希特勒建立的「第三帝國」的所作所為實質上是起源於德國整體政府、經濟、社會和文化的影響，如果因畏懼而勾起希特勒時期屠殺猶太人與建立「第三帝國」的前因後果，那麼現代的德國人便無法獲得正確的歷史觀，增加國家的認同感。德國總理艾德諾於戰後大力支持「歐市」，希望可以透過「歐市」的超國家模式來取代以往德國過於狂熱的國家主義，並嘗試「區域主義」(Regionalism)和「全球主義」(Globalism)，各邦發展民族風俗，並且踏足國外，希望可以吸取更多的世界觀，以彌補不足的國家認同感。¹

因為現今歐盟 25 個新舊成員國的公民可以在歐盟境內自由流通，所以歐盟東擴後的移民問題在內政部門的領域內更是成為重要議題，希望藉著歐盟國家的相互協調可以達成一致的共識，為歐洲整合更跨出合作的一大步。德國的移民政策很明顯的可以看出對於移民的消長狀況，移民過多、過剩對於大部分德國公民的心理會造成壓力，因為人民的生活、就業等環境會直接或間接受到這些外來移民的影響，外來的勞動力也會成失業率上升的主要因素。文化融合的不易以及犯罪率上升破壞了安全、自由的環境，德國社會便將一切的社會亂源以及經濟環境的改變加諸於德國的外來人口，因此德國對於昔日移民的態度一直以來就採取能拒則拒的反應。但是德國政府近幾年對移民政策都秉持著緊繃的狀態，一方面深怕放寬移民條件的後果會造成過內失業率持續的上升，危害到德國以及公民自身的安全以及利益；另一方面德國政府面臨國內經濟的低迷、企業廠商紛紛出走的狀況，這種以企業體或是經濟因素為考量移民政策的結果，導致近幾年德國政府在經濟改革方面、經濟全球化和人才國際化的大趨勢下，德國國內的高級人才外流現象也越來越嚴重，出現了專業人才短缺的現象，這種現象將勢必削弱了德國的國際競爭力。德國政府在面臨兩難的狀況下，最終仍放寬了以發展經濟為目標

¹ 彭滂沱，同前揭書，頁 179 至 181。

的移民政策，施洛德所提出的「綠卡」政策目的便是希望吸引來自各地的專業人才，但是德國本身的血統優越感，即便放寬了在移民方面的條件，仍然是以限量、限質、限時的移民導向下，以文化融合作為移民的最終理念，引進來自國外的專家學者、青年或是某些德國特定行業所短缺的勞工，希望共同融合成為以「德意志文化」主導的社會。

歐洲聯盟逐漸擴大，此種組織結構可以說是區域性的組合，「區域主義」的涵意表示各地區間的互動及交流是在有限制規範下完成的，因此必須能夠承擔因地區間的差異所產生的摩擦與衝突的可能性。由於資訊及交通的發達，全球化的趨勢使世界各國在經濟、政治、文化與社會等層面漸漸地消弭了範圍的限制，隨著頻繁的互動與接觸，漸漸地了解區域間的差異，相互影響下便產生了全球化的意識。儘管各國是否接受或是拒絕全球主義，其所帶來的影響已經無法抗拒了，如果以排斥的心理面對外來的衝擊，將會加深各國間的衝突與不易辨識適合自己的制度和立場，產生調適性差和自我侷限的窘境。如果全盤接受不經篩選時，便要考慮人民對外來文化的接受程度以及拋棄原有文化或制度的意願。折衷以上兩者的做法，「融合」可以拋棄不適合的原有體制或是文化，接受創新且自然交流所產生的全球化效應，不用強制驅使人民抗拒或是接受外來的衝擊。由於全球化的影響，使國家人民體認到可以學習他國體制、文化、經濟發展等，慢慢地醞釀本土與外來的結合，讓國家在各方面的制度和人民的社會可以更趨於完善。因此「融合」是德國移民政策最主要的目標，但是不是猶如杭亭頓所主張的「以多元論避免不同文明區域的衝突」²，希望生活在德國許多不同種族與國家之外國人，能夠以德國文化為中心，逐漸融入德國的社會，不讓外來文化或體制侵襲德國原有的風貌，因此對於「融入」部份，德國人將有堅持的與有條件的接受外來的衝擊，以因應全球化的趨勢與德國國家與社會的需要。可以簡單的說是排斥外來衝擊，但是融入是需要有條件的，此種屬於半拘泥的形式，證明德國以往完全排斥

² Samuel P. Huntington著，黃裕美譯，「文明衝突與世界秩序的重建」，台北：聯經，民國86年9月10日，頁435。

的心態已經有所轉變。如今為因應移民在全球各地的問題與影響，根據德國國家發展的需求條件下，在德國「移民」已經逐漸成為被重視的對象，由原有的血統限制到現在只需持有德國國籍證明便可以成為真正的德國人。

隨者全球化洪流的影响下，德國人逐漸能夠接受與外國人的交流，並比較國外文化與體制上的差異，使德國人跳脫拘泥於一定的形式與環境的思維中。全球化儼然已經成為世界的主流，因為包容性和整合能力的優點，使區域性的差異逐漸縮小，擷取各個文化與制度上的優點來彌補其本身不足的地方。一個國家的體系不能單由少數人壟斷，必須以大眾的利益為利益，以國家整體的目標作為考量，因此「全球化」在各區域間不僅僅只存在競爭力，亦有相互影響的作用。值得注意的是區域主義並不會因全球主義的興起而消失，其融合後形成的主流體制或文化反而可以為國家帶來更健康、更正面的發展。

德國聯邦政府 2005 年「移民法」便是融入其他民族的證據，不再因為反對移民而反對的朝野政黨，經協商後有限制的開放移民條件與方式，承認德國不再是一個「非移民的國家」，反而需要移民彌補德國社會與經濟層面之不足。但是，不希望和美國一樣是個民族的大融爐，任何文化都可以在美國發展並且得到承認，為了保有德國傳統文化與國內人民應有的利益，對於外國人的接受條件希望其語言、經濟水準、生活條件與專能長才可以在一定的標準之上，成為輔助德國發展上各層面的精英之一。因此不可抗拒的全球化模式在德國境內已經得到證明，區域性的地方化差異將會逐漸減小，衝突將會經由各方面的融合以最少成本的代價消失殆盡，歐盟各國對於相關主權的邊界管制、移民、庇護等議題，需要多點時間和交流，相信將隨著全球化進步成為一個「無疆界歐洲」的理想。區域間的相互影響使德國的體制與文化上產生了融合和質變的效應與作用，德國人民所接受的主流文化與體制將受到多方面承認，增加德國人對國家的認同感，進而提升全球化意識。

縱使德國在移民方面仍保有相當的堅持，未必不是一件好事，如果強迫人民與社會接受大量的移民，人民將會拋棄原有的價值觀與生活上的習慣，抗拒與迷

失感將會強烈地充斥於德國人民的心裡，因此德國在有限制的移民政策下，引進外來的勞動力並且接受移民，使德國人民可以有調適的機會，也讓德國聯邦政府的政策作業和經濟發展不至於癱瘓，循序漸進地使移民重新在人民的心中塑造好的印象。隨著全球化的發展，歐洲各國的區域性差異將會逐漸縮小，主權方面相關的移民、庇護、邊界管制等政策也會有統一的協議，使各國因應時勢的需要而讓出部份主權，全球化將使歐洲步入一個新的局面，各國的移民政策將會提升至歐洲移民政策，未來勢必會出現一部經由各國協商後發展出的歐洲移民法，讓歐洲各國之間的區域性特質不會產生摩擦與衝突，使各大洲自成一區域性的差別。

參考文獻

一、中文部份

書籍部份

1. Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿譯，「德國福利國家的挑戰」，台北：五南，民國 91 年。
2. Paxton Robert O.著，王曾才等譯，「二十世紀歐洲史」，台北：黎明，民國 78 年 9 月，第 3 版。
3. Samuel P. Huntington 著，黃裕美譯，「文明衝突與世界秩序的重建」，台北：聯經，民國 86 年 9 月 10 日。
4. 王曾才，「西洋現代史」，台北：東華，民國 82 年。
5. 沈玄池，「國際關係」，台北：高立，民國 91 年。
6. 宋全成，胡榮花主編，「歐洲一體化進程中的移民問題－以德國為例」，上海財經大學出版社，民國 92 年 3 月，第 1 版。
7. 吳友法，「二十世紀德國史」，台北：志一，民國 84 年。
8. 許仟，「歐洲各國政府」，台北：漢威，民國 86 年 7 月。
9. 許仟，「德國政治與政府：統一與分裂」，台北：志一，民國 89 年。
10. 陳育俊，「德國聯邦就業總署簡介」，行政院勞委會編印，1992 年 12 月。
11. 陳麗娟，「阿姆斯特丹條約解讀」，台北：五南，民 88 年。
12. 陳麗娟，「歐洲共同體法導論」，台北：五南，民國 85 年 11 月。
13. 彭滂沱，「德國問題與歐洲秩序」，台北：三民，民國 81 年 3 月。
14. 謝高橋，「人口遷移與社會適應」，台北：巨流，民國 81 年 2 月。

期刊與論文部份

1. 王高成，「對全球主義與區域主義的幾點省思」，淡江國際論壇，民國 92 年 11 月，頁 22 至 26。
2. 朱紹中、安宇光，「德國新移民法與黨派之爭」，德國研究，2002 年，第 4 期第 17 卷，頁 10 至 13。
3. 吳東野，「德國東部『右傾極端主義』崛起之探討」，問題與研究，第 31 卷第 7 期，1992 年 7 月，頁 31 至 45。
4. 林珊珊，「國際移民的走勢與動因分析」，亞太經濟，2003 年 5 月，頁 76。
5. 林志鴻，「社會結構變遷對年金保障制度的衝擊與政策回應-德國年金保險制度年代改革的觀察」，台北：政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，頁 24 至 25。
6. 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，民國 84 年 12 月。
7. 陳麗娟，「申根公約之研究」，美歐月刊，第 10 卷第 9 期，民國 84 年 9 月，頁 61 至 73。
8. 張昌吉，「外籍勞工對經濟、社會、政治層面影響之分析」，政大勞動學報，第 12 期，2002 年 7 月，頁 265 至 266，頁 270 至 272。
9. 焦興鎧，「從國際勞動基準論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障」，歐美研究，第 34 卷第 1 期，民國 93 年 3 月。
10. 傅以蓀，「歐洲移民治理：朝向歐洲共同移民政策」，歐洲論壇「青年委員會」成立茶會暨「新世紀的歐洲聯盟」學術研討會，頁 10。
11. 黃詩雯，「亞太地區技術性移民政策之比較研究」，東吳大學政治系碩士論文，民國 91 年 7 月。
12. 簡桂華，「德國再統一後對外國人政策之研究」，淡江大學歐洲研究所碩士論文，民國 88 年 1 月 20 日。

13. 盧倩儀，「從歐盟移民政策看區域經濟整合的政治涵義」，歐美季刊，民 88，第 13 卷第 1 期，頁 16 至 17。
14. 盧倩儀，「從歐盟移民決策過程談自由派政府間主義」，問題與研究，民 88 年 3 月，第 38 卷第 3 期，頁 23。
15. 盧倩儀，「區域整合中之條約理論與阿姆斯特丹條約談判過程—移民相關規定之個案研究」，歐美季刊，民 89 年，第 14 卷第 2 期，頁 174 至 175。

二、外文部份

書籍部份

1. Adolf Hitler, "Mein Kampf", München, *Zentralverlag der NSDAP*, 1938.
2. Bartlett Roger P., "The German lands and eastern Europe :essays on the history of their social, cultural and political relations", New York, *St. Martin's Press*, 1999.
3. Christoph Gusy und Hans Arnold, "Die Rechts-und Asylpolitik der Europäischen Union", Bonn, *Europa Handbuch*, 2003.
4. Döhring Karl, "Die Staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland", *Berlin*, 1974.
5. G.Pascal Zachary, "Die neuen Weltbürger", *London*, 1998.
6. Joppke Christian, "Immigration and the national state: the United States, Germany and Great Britain ", *Oxford University Press*, 1999.
7. Klaus J.Bade.Drehscheibe, " Deutschland:Wanderungen in Geschichte und Gegenwart", Deutschland[J] Frankfurt, *Frankfurter Societaets-Druckrei GmbH*, 2000.12.
8. Erich Zettl, "Deutschland in Geschichte und Gegenwart", München, *Max Hueber Verlag*, 1972.
9. 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.

10. Friedrich Prinz, “Die Deutsche Siedlung im Osten – Nationalistischer Zankapfel oder gemeinsames Erde? ”, München, *Günter Olzog Verlag GmbH*.
11. Marshall Barbara 1939,” The new Germany and migration in Europe”, New York, *Manchester University Press*, 2000.
12. Murphy, Richard Charles, “Guestworkers in the German Reich: A Polish Community in Wilhelmian Germany” , New York, *Columbia University Press*, 1983.
13. Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer, “Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik” , *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*.

期刊部份

1. Ewald Engelen, “How to Combine Openness and Protection? Citizenship, Migration, and Welfare Regimes”, *Politics and Society*, Vol.31, No.4 (December 2003), p.p.503.
2. J. Goldstein, W. Lutz, and S. Scherbov, “Long-term population decline in Europe: Tempo effects and generational length”, *Population and Development Review*, Vol.29, No.4 (2003),.
3. “Kofi Annan on an Immigration Strategy for Europe”, *Population and Development Review*, Vol.30, No.1 (March 2004).
4. Markus Dettmer, Sabine Hoffmann, Christian Reiermann, “Arbeitsmarkt: Die Rache des Gutgemeinten”, *Der Spiegel*, No.5 (2003).
5. Mary Ochs and Mayron Payes, “Immigrant Organizing : Patterns, Challenges and Opportunities ”, *Social Policy*, Vol.33, No.4 (Summer 2003).

6. Lauren M. McLaren, "Anti-Immigrant Prejudice in Europe: Contact, Threat Perception, and Preferences for the Exclusion of Migrants", *Social Force*, Vol.81, No.3 (March 2003).
7. Paul Demeny, "Population Policy Dilemmas in Europe", *Population and Development Review*, Vol.30, No.1 (March 2004).

三、參考網站

1. BBC, <http://new.bbc.co.uk>。
2. Euobserver, <http://www.euobserver.com/>。
3. 中華人民共和國駐德意志聯邦共和國大使館, Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, <http://www.china-botschaft.de>。
4. 中華民國立法院全球法律資訊網, <http://glin.ly.gov.tw/glin/ch/global/lawinfo001.jsp?mt=30>。
5. 政治學研究網, <http://www.pssw.net>。
6. 淡江大學歐盟文獻中心, <http://www.lib.tku.edu.tw/eudoc/libeu.htm>。
7. 德國之音, Deutsche Welle, <http://deutschewelle.de>。
8. 德國世紀傳播, <http://www.china-a.de/cn/dgjl/cndgjl.htm>。
9. 德國外交部, Auswärtigen Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/index_html。
10. 德國在台協會, Deutsches Institut Taipei, <http://www.germany.org.tw/>。
11. 德國法律資料庫, Recht für Deutschland, <http://recht.makrolog.de/>。
12. 德國移民難政局, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, <http://www.bamf.de/>。
13. 德國聯邦政府, Die Bundesregierung, <http://www.bundesregierung.de>。

14. 德國聯邦就業局，Bundesagentur für Arbeit，<http://www.arbeitsamt.de>。
15. 德國聯邦統計局，Statistisches Bundesamt Deutschland，<http://www.destatis.de>。
16. 聯合國難民署，UNHCR，<http://www.unhcr.ch>。
17. 國際勞動組織，International Labour Organization (ILO)，<http://www.ilo.org/>。
18. 國際移民組織，International Organization for Migration(IOM)，
<http://www.iom.int/>。
19. 歐洲聯盟入口網站，Das Portal der Europäischen Union，<http://europa.eu.int/>。
20. 歐洲聯盟研究協會，European Union Study Association—Taiwan，
<http://eusa-taiwan.org/>。

附件

附件一 戰後至 2003 年統計德國出生與死亡數

	出生總數	死亡總數	超出之出生數(+)或是 死亡數(-)
2003 年	706 721	853 946	-147 225
2002 年	719 250	841 686	-122 436
2001 年	734 475	828 541	-94 066
2000 年	766 999	838 797	-71 798
1999 年	770 744	846 330	-75 586
1998 年	785 034	852 382	-67 348
1997 年	812 173	860 389	-48 216
1996 年	796 013	882 843	-86 830
1995 年	765 221	884 588	-119 367
1994 年	769 603	884 659	-115 056
1993 年	798 447	897 270	-98 823
1992 年	809 114	885 443	-76 329
1991 年	830 019	911 245	-81 226
1990 年	905 675	921 445	-15 770
1989 年	880 459	903 441	-22 982
1988 年	892 993	900 627	-7 634
1987 年	867 969	901 291	-33 322

德國移民政策

	出生總數	死亡總數	超出之出生數(+)或是 死亡數(-)
1986年	848 232	925 426	-77 194
1985年	813 803	929 649	-115 846
1984年	812 292	917 299	-105 007
1983年	827 933	941 032	-113 099
1982年	861 275	943 832	-82 557
1981年	862 100	954 436	-92 336
1980年	865 789	952 371	-86 582
1979年	817 217	944 474	-127 257
1978年	808 619	955 550	-146 931
1977年	805 496	931 155	-125 659
1976年	798 334	966 873	-168 539
1975年	782 310	989 649	-207 339
1974年	805 500	956 573	-151 073
1973年	815 969	962 988	-147 019
1972年	901 657	965 689	-64 032
1971年	1 013 396	965 623	47 773
1970年	1 047 737	975 664	72 073
1969年	1 142 366	988 092	154 274
1968年	1 214 968	976 521	238 447

	出生總數	死亡總數	超出之出生數(+)或是 死亡數(-)
1967年	1 272 276	914 417	357 859
1966年	1 318 303	911 984	406 319
1965年	1 325 386	907 882	417 504
1964年	1 357 304	870 319	486 985
1963年	1 355 595	895 070	460 525
1962年	1 316 534	878 814	437 720
1961年	1 313 505	850 300	463 205
1960年	1 261 614	876 721	384 893
1959年	1 243 922	835 402	408 520
1958年	1 175 870	818 418	357 452
1957年	1 165 555	840 195	325 360
1956年	1 137 169	812 111	325 058
1955年	1 113 408	795 938	317 470
1954年	1 109 743	775 291	334 452
1953年	1 095 029	790 654	304 375
1952年	1 105 084	767 639	337 445
1951年	1 106 380	752 697	353 683
1950年	1 116 701	748 329	368 372

德國移民政策

資料來源：*Statistische Bundesamt Deutschland*,
<http://www.destatis.de/indicators/e/lrbev04ae.htm>.