ISSN-1726-0116

中央警察大學
國土安全與國境管理學報

Journal of Homeland Security and Border Management

2021 年 6 月 第三十五期

我國難民法草案之初探 ..... 許義寶

我國新住民政治參與及其對政治影響之研究 ..... 柯雨瑞、曾智欣、蔡政杰

淺論我國外籍移工政策與管理 ..... 王寬弘

「安全有序及正常移民全球契約」對我國移民制度之影響 ..... 楊翹楚

中央警察大學國境警察學系出版

中華民國一一〇年六月

國土安全與國境管理學報

第三十五期

中華民國一一〇年六月

中央警察大學

國土安全與國境管理學報

Journal of Homeland Security and Border Management

2021 年 **6** 月 第三十五期

發 行 人：陳嶸文

總 編 輯：許義寶

編輯委員：王高成、汪毓瑋、朱蓓蕾、高佩珊
林盈君、王寬弘

執行編輯：王寬弘

助理編輯：陳素珍

中央警察大學
國土安全與國境管理學報

目次

許義寶　我國難民法草案之初探 1

柯雨瑞　我國新住民政治參與及其對政治影響之研究 29
曾智欣
蔡政杰

王寬弘　淺論我國外籍移工政策與管理 73

楊翹楚　「安全有序及正常移民全球契約」
對我國移民制度之影響 111

Journal of Homeland Security and Border Management

ISSN-1726-0116

Volume 35 June 2021

CONTENS

Shiu, Yih-Bao	A study on the Contents of my country's Refugee Law Draft.....	1
Ko, Jui Rey *Tseng, Chih Hsin* *Tsai, Cheng Chieh*	A Research on the Political Participation and its Substantial Influences of New Immigrants in Taiwan.....	29
Wang, Kuan-Hong	On the Policy and Management of Foreign Workers in Taiwan.....	73
Yang, Chiao-Chu	The Study on UN's "Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration" and its influences to migration institution of Taiwan area.....	111

我國新住民政治參與及其對政治影響之研究*

柯雨瑞**、曾智欣***、蔡政杰****

要　目

壹、前　言
貳、新住民政治參與之相關理論概述與文獻探討
一、移民理論概述
二、民主經濟理論概述
三、移民參政方式
參、我國新住民的政治參與及相關法令規範
一、新住民在臺現況
二、我國新住民的政治參與之相關法令規範

* 本文初稿發表於中央警察大學國境警察學系2020年移民事務與國境管理學術研討會，並經作者再次重整、修正之，並感謝陳明傳教授惠予提供諸多寶貴之意見，在此，表示萬分感謝之意。陳明傳教授特別提供 Perry, Stephen R (2010), Immigration, justice, and culture 乙文，強調應重視新住民之移民正義，賦予其基本權，另外，對新住民宜提供其基本需求之機制。本文之正式刊登，特別感謝中央警察大學國境警察學系暨研究所王寬弘教授諸多行政上之協助，特此誌謝。

** 柯雨瑞：中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，曾任內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊(基隆)分隊長、警務員，中央警察大學助教、講師、副教授，現為中央警察大學國境警察學系暨研究所專任教授。

*** 曾智欣：國立成功大學政治學系政治經濟學碩士，現為內政部移民署南區事務大隊科員

**** 蔡政杰：中國文化大學政治學研究所博士侯選人，中央警察大學外事警察研究所（國境組）法學碩士，現為內政部移民署國際及執法事務組協管科科長。

肆、新住民參政對臺灣政治影響之分析
一、法令修正與政策制定
二、權益保障之推動
三、對政治可能產生之影響
伍、結　論
一、優先制定並通過「新住民基本法」，作為完善移民政策的第一步
二、成立「新住民委員會」作為專責機關處理新住民事務，並由具新住民身分者擔任委員，持續推動新住民權益保障
三、落實各項新住民政策，並評估婚姻移民衡平性及保障名額的可行性
四、考量放寬新住民的參政機會及管道，加強整體新住民的政治參與之量能

摘　要

在全球化及跨國人口頻繁流動之時代，臺灣也得以藉此擴展與其他國家及不同國籍之人接觸機會，使得來臺之婚姻移民日益增加，已成為在臺移民中人數最多且影響力最大之族群。本文之樣本取樣部分，乃以婚姻移民為主要研究對象。在理論之建構部分，於全球化之背景下，以婚姻移民理論及民主經濟理論探討臺灣婚姻移民對選舉政治所產生之影響力，透過蒐集新住民政治參與之法令適用、權益限制及發展歷程等相關文獻資料，並以美國華人政治參與之經驗作為參考，歸納以「擔任公職」及「組織/參與社團」兩類型作為臺灣新住民參與政治之主要方式。

本研究所使用之研究方法，乃為深度訪談法，實際訪談具代表性之學術研究者、政策制定者及有政治參與經驗之新住民，進而回應本研究所假設新住民參與政治之動機及維持政治參與力之因素，並進一步發現新住民政治關注力逐漸提高，且來自大陸地區之新住民政治態度較外籍新住民積極，並以家庭因素對新住民參與政治之影響力最大。在新住民政治參與之方式中，以組織社團參與政策倡議最普遍，而以於體制內參與政策制定之影響力最高，擔任公務人員執行政策則囿於依法行政，較無影響政策決定之機會。此外，新住民法令近年來有修正放寬之趨勢，但關於政治參與之限制仍難以突破，且新住民對於特定政黨偏好之刻板印象越來越不明顯，相關政策有無落實才是影響新住民政治態度之關鍵，未來應鼓勵更多新住民融入實質性之公共參與及政治參與，並透過政治參與，加強對臺灣之政治之實際影響力道。

關鍵詞：新住民、婚姻移民、政治參與、移民理論

壹、前 言

移民之類型中，主要可區為經濟移民及非經濟移民兩大類別，婚姻移民屬「非經濟移民」[1]，其人數在國際社會中有日益增加之趨勢，各國均產生「配偶異國化」之現象，而目前婚姻移民也成為臺灣多元社會之主要族群之一[2]。本文所稱之「新住民」即係指因「婚姻關係」移民來臺居留而尚未取得定居之外國人、大陸地區人民及香港澳門居民等對象，新住民長期在臺灣社會活動，與在地之連結性非常強，然而，離鄉背井之新住民也需要適應在臺灣生活，尤其我國並非傳統之移入國家，對於移民來臺所產生之問題，諸如人權維護、違法違規、適境輔導、庇護安置、人才招攬等，我國政府組織內並無專門處理新住民事務之機關及完整之配套措施[3]，長久下來，缺乏統籌及溝通協調之功能，一直無法有效整合新住民在臺事務之處理模式，導致新住民族群人數雖多，但要發揮政治之影響力仍然不太容易。

以往各界對於新住民之研究，多集中在其生活適應、子女教養及認同感等問題上，而新住民在社會與生活上所面臨之問題，如不從政府制度及法令面著手，難以根本解決。然而，政府卻多以管理心態來制定相關政策及法規，缺乏實際執行面考量，故提出之政策往往無法切中新住民所需。雖然新住民參政議題在學界較少有相關文獻探討，但是2016年時即有媒體提出行政院應設立「新住民委員

---

1 Weiner, M. ,1983, "International Immigration: A Political and Economic Assessment," paper presented at the Conference on Population Interactions Between Poor and Rich Countries, pp.46-68.

2 王伯頎，2014，〈新住民遷徙後的適應問題對臺灣社會安全的影響及因應策略初探〉，收錄於法務部司法官學院主編《刑事政策與犯罪研究論文集(17)》，頁189-214。

3 陳明傳，高佩珊，2016，〈緒論〉，收錄《移民理論與移民行政》，台北：五南，頁21。

會」之構想[4]，且不論是國民黨的前主席洪秀柱[5]，或是民進黨之主席蔡英文[6]，對於新住民與選舉政治之間之關係，也曾明確表達過正面之意見。可見開放移民政治參與權是21世紀人類之重要工作，它符合自由主義對於任何一個個人價值之尊重，也凸顯社群主義對於生命共同體之呼籲，同時是全球化時代之一個面貌，也是在地化得以落實之一項要素，因此新住民透過適當參與政治活動，並且表達意見，才可能保障其基本之權利義務[7]。

另外，在臺之新住民及其二代子女之人數眾多，但各項相關生活權益並沒有受到政府或民間相對足夠之重視，若能經由有效整合新住民族群之政治力量，無論是引導新住民參選從政、鼓勵其參與投票，或是透過政治力量加速改善新住民在臺生活，都可能改變臺灣政治長期以來之運作模式，尤其透過觀察近期選舉情形可以發現，在地方選舉之候選人政見中，嘉惠新住民之福利政策已是不可或缺之一塊[8]，近年來更是不論中央或地方，越來越多候選人將新住民政策納入其政見，藉以吸引新住民族群之選票[9]。在實務界相

---

4 莊舒仲，2019，<人數直追原民，應設新住民委員會>，中時電子報網址：http://www.chinatimes.com/newspapers/20160110000750-260302，檢索日期：2020年10月15日。

5 唐佩君，2019，<出關後全力拉票，洪承諾陸配4年拿身分證>，中央通訊社網址：http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201509060189-1.aspx，檢索日期：2020年10月14日。

6 陳慧萍，2019，<蔡：希望有一天，新移民之子選總統>，自由時報電子報網址：http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/925820，檢索日期：2020年10月14日。

7 張亞中，2004，〈移民與基本權利：移民「政治參與權」的提出〉，《政治科學論叢》，第22期，頁67-90。

8 黃晴雯、陳玫伶，2019，<搶攻新住民票源，嘉縣海區立委候選人盼推新政策>，聯合報電子報網址：https://udn.com/vote2020/story/7548/4229302，檢索日期：2020年10月24日。

9 張雅翕，2006，〈移民社會網絡及政治參與——以「南洋台灣姊妹會」為例〉，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

當重視此議題之情形下，本文希望在政治意涵上，透過學術研究進一步探究在新住民人數日漸增加之臺灣社會中，新住民政治參與之機制為何及對政治實質影響力進行評估，尤其是在我國以政黨為核心之選舉政治環境中，是相當值得探討之議題。因此，本文試圖在新住民與臺灣選舉政治兩者之間進行關聯性探討，希望能了解新住民對臺灣選舉政治可能造成之影響，並透過學術研究之相關見解，讓執政者及在野黨等政治實務界，更能掌握新住民與選舉政治之間之關聯性，並作為政府或政黨在施政或訂定選舉策略之參考。

本文採質化研究，並以「次級資料分析法」與「深度訪談法」作為主要之研究方法；在次級資料之蒐集上，以國內外與研究主題相關之書籍、碩博士論文、學術期刊等文獻為主，並根據新住民在臺灣發展歷程、政治態度與及公共事務參與等面向蒐集網路資料及政府公開統計數據之相關資料。透過相關文獻之回顧，期能在新住民人數逐年增加之發展趨勢下，探討其政治態度之轉變及參與政治模式之形成模式，且能進一步分析對臺灣政治環境所產生之影響與效果。

另一方面，由於深度訪談法會受限於時間、人力、費用等現實條件，進而會限制訪談之規模及受訪對象之數量，因此在對策上必須選取極具代表性之樣本。基此，本文在訪談對象選擇上，以有實際參與政治經驗之新住民，以及對新住民政治參與有相當涉獵及研究之公共政策制定者及專家學者為主要訪談對象，共計6位。又本文之政治參與依實務現況分為「擔任公職」及「組織/參與社團」兩類，透過有實際參與政治經驗之新住民現身說法，再輔以政策制定及學術研究之專家學者看法，期能在實務及理論上相互佐證。本文之訪談對象類型及背景整理如下表。

表1　訪談對象類型及背景表

訪談對象	類型	訪談對象與本研究相關之背景
受訪者甲	公共政策制定者	1、內政部外籍配偶照顧輔導基金（104年8月4日更名為新住民發展基金）管理會委員 2、行政院顧問主持行政院新住民事務協調會報 3、移民署決策主管
受訪者乙	學術研究者	移民法規重要學者，著「入出國法制與人權保障」、「論移民的概念與其基本權利的保障」等專書及期刊論文
受訪者丙	考取公務人員代表	1、越南籍新住民 2、「臺灣新住民文化交流協會」理事長 3、2018年考取三等移民行政國家考試
受訪者丁	當選民選公職代表	1、柬埔寨籍新住民 2、2016年至2020年參與新住民法規政策制定
受訪者戊	組織陸籍新住民社團	1、大陸地區新住民 2、「高雄市新移民社區發展協會」理事長
受訪者己	組織外籍新住民社團	1、越南籍新住民 2、「越南同鄉會」理事長

資料來源：本文作者自製。

貳、新住民政治參與之相關理論概述與文獻探討

一、移民理論概述

跨國婚姻結合之動機背後，往往並不單純只是婚姻關係而已，可能形成婚姻移民之原因還有經濟因素、歷史因素、政治因素或是受到全球化之影響。我國學者曾提出探討跨國婚姻形成之原因以及關於國際女性移動之問題，多數研究者採用之理論包括「社會資本論」、「社會交換論」、「資本主義論」、「推拉理論」、「移民網絡理論」、「移民系統理論」、「全球化理論」等，而這些理論多存在與「利益交換」之概念相關[10]。

10　周興隆，2009，<臺灣跨國婚姻研究之初探>，網路社會學通訊網址：http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/80/80-4.htm，檢索日期：2020年10月11

「推拉理論」即強調移民之遷移是以經濟動為主，藉此尋求更好之經濟發展，以改善當前之生活狀況[11]，但由於移民過程中所有外部結構之限制是既定的，並非是社會過程，因此「推拉理論」並無法完整說明婚姻移民形成過程中所呈現之新現象[12]。

而「社會資本論」則強調人際網絡之重要性，若是體現在婚姻移民之成因上，即可發現家庭與社區之網絡，常是影響婚姻移民決定之關鍵，但此「社會資本論」卻忽略了婚姻移民仍受到外在因素之影響，存在於外在結構中之限制，並非婚姻移民個人能夠突破的[13]。

在「社會交換理論」中之婚姻移民，則將結婚視為雙方資源交換之過程，透過此一交換機制，利用婚姻之機制，以達到雙方最大利益[14]。

而「資本主義論」則在於強調對於核心與半邊陲國家而言，婚姻移民所提供之無償家務勞動及生育功能，可進一步穩定國內廉價勞動力之再生產機制，此外，婚姻移民本身更是廉價勞動力之來源[15]。

而移民網絡理論與移民系統理論則是強調移民本身人際關係之建立，從人脈社群之形成到改變移入國社會、文化、經濟與體制等

日。

11 陳明傳，2016，〈移民之相關理論暨非法移民之推估〉，收錄於《移民理論與移民行政》，頁34-35。

12 陳明傳，2016，〈移民之相關理論暨非法移民之推估〉，收錄於《移民理論與移民行政》，頁40-41。

13 陳明傳，2016，〈移民之相關理論暨非法移民之推估〉，收錄於《移民理論與移民行政》，頁40-41。

14 陳明傳，2016，〈移民之相關理論暨非法移民之推估〉，收錄於《移民理論與移民行政》，頁40-41。

15 陳明傳，2016，〈移民之相關理論暨非法移民之推估〉，收錄於《移民理論與移民行政》，頁40-41。

系統及狀態[16]。

透過上述婚姻移民理論之理解，可以發現臺灣婚姻移民現象及發展，全球化是不可忽略之因素，亦是促成臺灣人與大陸及外籍新住民形成跨國婚姻之重要原因，本文將其稱為「全球化理論」。

二、民主經濟理論概述

選舉是民主政治理論之運用，而民主發展至今也衍生出相當多種模式，從古雅典時期之古典民主思想開始，之後發展出之自由民主思想，其中包含：1、保護性民主（protective democracy）；2、發展性民主（developmental democracy）；3、馬克思主義之直接民主概念等等；到當代之民主模式則有競爭性菁英式民主（competitive elitist democracy）、多元主義（pluralism）、法律民主（legal democracy）與參與民主（participatory democracy），在不同之民主模式下，所產生之民主制度也並不相同。因此，民主政治之發展本身就是充滿爭議之歷史，而民主理論之領域則包括範圍廣泛之思潮與爭辨[17]。

政治學之移民觀點有三大研究主軸，分別為：一、政府對移民之管制；二、政府與移民之關係；三、移民如何融入社會[18]。新住民參政偏重於移民與政府關係及融入社會問題。在此部分議題上，本文係採美國學者 Anthony Downs[19]所提出之「民主經濟理論」（Economic Theory of Democracy）作為探討之基礎。Downs 是從

16 陳明傳，2016，〈移民之相關理論暨非法移民之推估〉，收錄於《移民理論與移民行政》，頁40-41。

17 李少軍、尚新建譯，David Held 原著，1995，《民主的模式》，臺北市：桂冠，頁4-6。

18 陳明傳，2016，〈移民之相關理論暨非法移民之推估〉，收錄於《移民理論與移民行政》，頁40-41。

19 Downs, A. (1965),"An Economic Theory of Democracy", New York：Harper and Row.

經濟學之觀點提出「民主的經濟理論」，以現代經濟學之分析方法運用於政治科學之研究，並提出「理性投票者模式（A Rational Voter Model）」，且以兩個假設作為理論之主軸：一是選民是理性的；二是選民投票之目的是為了建立政府。基於此兩項基本假設，並透過一連串之邏輯演繹及推理程序，以「成本-效益」作為核心觀念，建構出投票行為之理性抉擇。Downs 認為：「每一個理性之人決定去投票，就像他所做之其他抉擇一樣；假設投票結果比成本更重要，他會投票；若非如此，他則會放棄投票。」換句話說，選民是以自身利益最大化來進行理性之投票抉擇[20]。

進一步言，在其研究之模型中，是將選民假設為經濟學之理性人，而所謂經濟學之理性人，是會在自己之知識範圍內，投入最少之成本，以獲得最大之效益，在同樣之假設下，選民在投票時，也會把票投給認為是對自己最有利之政黨或候選人，但這假設必須要排除選民之無理性行動，或是理性之錯誤行為，目的是為了可預測之行為模式；在理性模型中，執政黨之目標是在於爭取連任，在野黨之目標則在於當選，黨員都是自利理性（rational self-interest）的[21]，而社會功能只是為了達成目標所附帶執行的。

此外，由於 Downs 認為政黨是由一些人組成一個團隊，謀求透過在定期舉行之選舉中獲得官職來控制國家機器，也就是組成政府，這樣之政府並不在意未來之利益，而是關心的是眼前選票之最大化。在此論述下，執政黨追求選票最大化之過程，應該也要同時顧及與選民個人權益之邊際均衡，但在民主制度之社會中，選民與政府之間達到邊際均衡之效果是相當困難的。而政府基於選票最大

---

20 莊曉婷，2016，〈看見新住民力量：越籍女性新移民選舉意向影響因素之探究〉，國立暨南國際大學東南亞學系碩士論文，頁41。

21 黨員是理性的、也是自私的，在模型中的政治家，絕不是為了實施某些特定的政策而謀求執政，他們唯一的目標是要獲得執政本身的報酬。（姚洋譯，Anthony Downs 原著， 2017，《民主的經濟理論》，上海：人民，頁25）。

化之利益下，經常會放棄執行一些對國家社會有百益而無一害之政策，以避免社會達到帕累托最優（Pareto optimality）[22]之狀態，因為假設當社會資源都已獲得最適切之分配，執政黨就沒有再重新分配資源之條件，也就失去了獲取政黨利益之動力，進而影響到黨員之個人利益[23]。因此，執政黨還是會以政黨利益、黨員利益優先考量，而放棄執行對國家、對人民有利之政策[24]。

此外，新住民若能經由投票行為影響政黨對於新住民之政見，或是新住民可以直接成為候選人參選，為新住民謀求更大之福利，則有機會改善新住民之經濟生活，也就符合 Downs 所提出之自利理性與附帶性社會功能之結果。有鑑於此，政黨若為爭取新住民之選票支持，提名新住民候選人為不分區立法委員名單並加強宣傳，將有助提高新住民之政治參與以及對該政黨之支持，因此本文認為政黨若能夠提供適當之管道，引導新住民參與政治，對政黨而言是理性選擇之行為。與此同時，欲投身選舉之參選人，同樣也需要政黨之支持，才能增加當選之機會，因此新住民除透過既有之政黨提名以外，組織政治團體推派新住民候選亦是方式之一。同樣，如前述提到臺灣對於新住民之相關政策仍有不足，而應該要有新住民身分之民意代表參政，才符合民主政治之人民自治理念，更能維護新住民在臺生活之權益，其中最具代表性的即是國民黨於2016年第9屆立法委員選舉中，提名來自柬埔寨之新住民林麗蟬女士當選不分區立法委員[25]，是新住民在臺參政之重要里程埤，也顯示臺灣之政

---

22 指資源分配達到最優的狀態。（姚洋譯，Anthony Downs 原著，2017，《民主的經濟理論》，上海：人民，頁26）。

23 姚洋譯，Anthony Downs 原著，2017，《民主的經濟理論》，上海：人民，頁25-26。

24 Hindmoor, A. (2010), "Ration Choice." In Theory and Methods in Political Science, ed. David Marsh, Gerry Stoker. London: Palgrave Macmillan.

25 中央選舉委員會，<第9屆立法委員選舉全國不分區當選人名單>，中選會網址： https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20160101A2，檢索日期：201920年8月14日。

黨開始關注到新住民族群在選舉政治中之重要性，接下來將進一步說明新住民政治參與之方式與發展。

三、移民參政方式

政治參與有許多種不同之定義方式，由西方民主國家漸進式之參政權演進過程觀之，社會隨著參政權之擴張而發展出相關之制度規範，但學術界對於政治參與之定義仍是分歧的，由於政治參與之本質與涵括之範圍都有所不同，若以涵括之範圍加以區分，可分成傳統與非傳統兩類。傳統之政治參與是指在較為正式之政治場域中所為之行為，通常與價值之權威性分配有關，一般被視為是合法之政治行動，這些行動試圖去影響政府政策行為，且多是有組織性的，也就是說，傳統之政治參與主要把觀察範圍限縮在與競選相關活動中，關注焦點多為選民之投票參與，以及選舉時之各種政治活動參與[26]。

Verba 及 Nei 作為最早提出政治參與是多元面向之學者，他們針對7個國家進行一系列有關政治參與模式之研究，提出更廣泛之定義認為：「一般公民完全或部份地以影響政府人事或政府活動為目標，而採取之各種合法活動」，這將影響有關政府作為之行動皆納入政治參與之內，但強調須為合法之行動，他們更將政治活動區分出為「選舉活動」（electoral activity）與「非選舉活動」（non-electoral activity）兩種基本類型，之後再將兩類活動區分成四個型態，包括「投票」、「競選活動」、「合作性活動」、「公民主動接洽」，前兩者為選舉性，後兩者為非選舉性活動[27]。

本文以少數族群政治參與之模式為重點，而從西方民主之政治演化觀之，可以發現政治參與是朝「權利項目」以及「權利人數」

---

26 Verba, S. and Nie, N. ,1972, " Participation in America: Political Democracy and Social Equality", New York: Harper and Row.

27 Verba, S. and Nie, N. ,1972, " Participation in America: Political Democracy and Social Equality", New York: Harper and Row.

兩個方向演進，且能進一步發現民主參與之發展動力則是來自於平等權運作[28]，其中「階級認同」更是影響民主及政治參與之重要因素，階級認同被視為是西方工業社會差異之形成原因之一，但事實上，影響政治發展之因素是相當多元化、多樣化的，且相較於語言、文化與宗教之改變，階級認同之改變，似乎是較為容易[29]。

階級體現在社經地位（例如收入、職業），過去許多研究皆指出，社經地位較高之少數族群會有較強烈之動機去參與政治，且能參與更多之選舉、組織與運動[30]。此外，當人們感到與大眾社會之連結較為疏離，且有異化、偏見、冷感之情形時，政治參與自然會下降，而觀察少數族群之政治參與，亦可從社會連結程度出發，例如在北美社會中，黑人族群受宗教組織影響和政治動員之現象十分顯著[31]。

此外，Freedman 之制度主義在一定程度上也是朝此思路發展，主要強調以族群為基礎之政治團體，因此在地社會整體制度之影響面向上，關注的是制度體系中是否有各種條件致使或是阻礙少數族群參與政治活動，也被稱為「政治機會結構」[32]；在晚近之研究中，郭儉、羅金義[33]對於香港少數族群政治參與之研究中，同樣也發現存在意識認同之族群之間所產生之衝突，不論是歷史或當代，有實際利益或是文化價值，都會透過制度中不同之條件和方

---

28 郭秋永，2001，《當代三大民主理論》，臺北市：聯經，頁71-80。

29 邵宗海，2005，〈臺灣地區的族群差異意識與政治參與〉，《法務部調查局展望與探索》，第10期，頁53-73。

30 Leighley, J. (1995). "Attitudes, Opportunities, and Incentives: A Field Essay on Political Participation", Political Research Quarterly, 48(1), pp.181-209.

31 Putnam, R. (1995). "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America, " Political Science and Politics ,28(4), pp.664-683.

32 Freedman, A. (2000), "Political Participation and Ethnic Minorities", New York: Routledge.

33 郭儉、羅金義，2014，〈香港少數族裔的政治參與：概況與困難〉，《東岳論叢》，第35期，頁97-102。

式，進而影響少數族群之政治參與。

以美國華人為例，1960年代黑人民權運動蓬勃發展之際，美國華人亦在此時之政壇崛起，華人參政意識普遍有所加強，而當時從政人數也逐漸變多[34]。就美國華裔參政人士之出身背景來看，多是來自大陸、臺灣及港澳等地區之新移民，或者為美國在地生長之華人，由於受到家世背景、求學及服務經歷之影響，或為了謀求美國華人之未來，因此紛紛投入政壇，尤其是土生華人及新移民，在生活適應之過程中充分體悟到：唯有透過政治與經濟之參與，才能融入美國社會之主流規則，方能打破種族歧視之藩籬[35]。另一方面，由於華人在教育上之成就以及在經濟上之成功，導致被美國本地人視為威脅，甚至予以抵制，但也因此強化華人之民族意識，並激發華人參政之熱情，進而使美國華人之政治影響力不斷增長[36]，其中最具代表性的即是美國華人團體之多元化發展，同時華人擔任各級政府公職之人數越來越多；但這些參政者多是在美國兩黨政治勢力範圍內發揮影響力，並非作為華裔族群之政治代言人。

就整體而言，華人作為美國亞裔最大且最有成就之族群，其政治影響力不如其他非華人之人數、專業與經濟實力；有鑑於此，華人開始重視整合各種政治潛力，包括集中政治呼聲與建立能影響選情之政治團體。例如：1990年成立之「百人會（Committee of 100）」，即是為了關注華人社區和中美關係之發展而成立[37]，且隨

---

34 沈立新，1994，〈美國華人參政的歷史與現狀〉，《社會科學》，第11期，頁57-72。

35 李巧雯，2007，〈從華人從政看美國華人的參政問題〉，《中興史學》，第13期，頁81-111。

36 Takaki, R. (1993),"A Different Mirror A History Of Multicultural America", Boston: Little, Brown and Company.

37 「百人會」人數不限於百人，而是以「百人」來寓意「人多智慧高，團結就是力量」。百人會的入會資格嚴格，不僅要求會員是美籍華人，而且要具備3個 W：Wisdom（聰明才智在專業領域有建樹）、Work（對中美關係有所貢獻）、Wealth（財力雄厚），入會一般由會員推薦之，參加該組織者都是在

著華人移民及選民人數之增多，透過選舉資源之整合，華人之政治實力逐漸對美國政府之施政產生重大影響。

參、我國新住民的政治參與及相關法令規範

一、新住民在臺現況

根據內政部移民署（下稱移民署）之統計資料，自1987年1月起至2021年2月止在我國之新住民累計有56萬8,152人，其中已歸化取得我國籍之外籍新住民高達13萬1,249人，大陸及港澳地區取得定居證之新住民亦高達14萬8,287[38]。換言之，在這56萬多人之新住民中，有超過27萬人具有投票權，其中外籍新住民占46.7%，大陸地區（含港澳）新住民則占53.3%。另根據內政部統計處官方之統計月報，自1998年起至2020年4月止，母親為大陸地區人民（含港澳）及外國人之在臺新生兒計有41萬7,674人[39]，平均每年約有1萬多名新住民二代子女出生，也代表自2018年起，每年將有1萬多名新二代具有投票權，並將逐年累積增加。

進一步分析，大陸地區與越南籍之女性新住民人數最多，這群來自大陸地區與越南之女性，大部分在原屬國（地區）之經濟條件往往並不優渥，多數屬於中產或勞動階級，因此來臺結婚的對象普遍為臺灣的中產階級、藍領階級的男性，大多數女性結婚來臺後，

美國各行各業有傑出成就和具有影響力的人士。（沈燕清，2004，〈百人會與美國華人社會〉，《華僑華人歷史研究》，第1期，頁29-45。）

38 移民署，2021年，<各縣市外裔、外籍配偶人數按國籍分與大陸（含港澳）配偶人數>，移民署官網：https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown&sdate=202102&edate=202103，檢索日期：2021年4月16日。

39 內政部統計處，2020，<現住人口出生、死亡、結婚、離婚登記>，內政部官網：https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/1/month/month.html，檢索日期：2020年9月14日。

除了照顧臺灣的家庭，還要兼顧原屬國（地區）家庭經濟生活，但臺灣的家庭往往無法提供足夠的經濟條件，以致這些女性通常結婚來臺後，還是得投入生產工作，才能達到改善經濟生活的需求，也正因為常年在基層社會中工作，和在地社會的連結性會相當高，當臺灣社會發生問題時，新住民也比較容易感同身受。

因為臺灣社會仍存在傳統父權主義思想，女性婚姻移民往往被視為是家庭的主要照顧者，導致此類家庭多數仍採用傳統性別角色的分工方式，且在現實社會中，女性婚姻移民除需背負傳宗接代的使命外，由於雙方缺乏深厚的情感基礎，女性婚姻移民者常須承受配偶及其家人的不信任感，甚至是帶有物化的歧見感，與此同時，女性婚姻移民者的工作權、生活權益、政治參與權等相關權利之保障，則較難以落實，例如夏曉鵑教授[40]於臺灣「外籍新娘識字班」之研究中發現，臺灣女性婚姻移民之配偶多數屬於農工階級或身心障礙者等弱勢族群，因此她們嫁來臺灣後仍需要工作賺錢養家，加上多數婚姻移民都需要擔負生育、家務工作、照顧子女、照顧老人等家庭責任，而使得她們進入勞動市場的時間延後，甚至是就業被迫中斷，另一方面，婚姻移民在語言及文化背景不同的先天條件下，導致她們在家庭角色的負擔及投入就業市場的障礙上，較我國內一般婦女更為沉重[41]。另外，政府在從管理的角度面對新住民在臺生活的問題時，也要考量其家庭權之保護，除了關懷新住民的生活外，對於新住民所扶養的子女亦要照顧，讓新住民也能受到家庭權保障，這是政府對於基本人權的重視，也是對於結婚權利以及人格自由發展之尊重[42]。

隨著臺灣新住民、新二代的人數持續增加，整體社會環境也隨

---

40 夏曉鵑，2003，〈實踐式研究的在的實踐：以外籍新娘識字班為例〉，《臺灣社會研究季刊》，第49期，頁1-47。

41 辛炳隆，2014，〈國家婚姻移民勞動工作權益保障及促進之研究〉，國家發展委員會委託研究報告。

42 許義寶，2019，《人出國法制與人權保障》，台北：五南，頁379。

之變化，而從上述婚姻移民形成原因觀之，對於臺灣的男性來說，跨國婚姻解決傳統家庭中傳宗接代的壓力，對於大陸及外籍的新住民而言，則是藉由婚姻脫離在母國相對貧困的生活，可見臺灣新住民的現象與婚姻移民理論相符。此外，跨國婚姻不僅雙方需要相互適應，尚有遷移者如何適應新居住地的社會文化，以及同樣在社會生活的臺灣人如何對待外來移民，都是全民必須面對的課題[43]。新住民在臺發展、適應情形及遭遇困難等等，亦關乎臺灣整體發展，另一方面，隨著新住民的生活適應及融入，他們對臺灣社會所產生的認知感，並不會亞於臺灣人，但由於外來人口通常對於移入國的政治環境較為陌生，且在社會適應、家庭關係、子女教養等問題上有其特殊性，進而導致婚姻移民在就業及參與政治活動時有所限制，往往不知道如何去接觸，這也正是影響新住民政治參與意願及方式的主要原因。

二、我國新住民的政治參與之相關法令規範

政府對於新住民生活所需之各項法令，並非採用專法規範，而是依據其原屬國籍及地區的不同，分別以《入出國及移民法》（下稱移民法）及《國籍法》、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（下稱兩岸人民關係條例）及相關子法進行規範。正因為不同身分的新住民有不同的規範，所以導致其對於各自所要追求的目標也會有所不同，進而影響到新住民參與政治之意願及積極程度。以下將以此為重點，就不同身分別的新住民所對應的法律適用，作進一步的說明。

（一）外國人適用《入出國及移民法》及《國籍法》：

移民法之立法目的在於規範移民事務，落實移民輔導[44]，移民

43　廖正宏，1985，《人口遷移》，臺北市：三民書局，頁232。

44　參閱《入出國及移民法》第1條規定：「為統籌入出國管理，確保國家安

法所規範之對象主要為外國人及臺灣地區無户籍國民，雖然部分條文訂有大陸地區人民、香港澳門居民之相關事項[45]，但多屬通則性規定，尚無關於新住民在臺生活之規範，且按特別法優於普通法之法律原則，大陸地區人民及香港、澳門居民在臺之法令適用，仍應以專法為主。

新住民為外國人者，與國人結婚時，需依移民法第五章「外國人停留、居留及永久居留」之相關規定，申請在臺居留[46]，再依《國籍法》之規定，申請歸化為臺灣國籍[47]，續依移民法第三章「臺灣地區無户籍國民停留、居留及定居」之相關規定，以臺灣地區無户籍國民之身分申請居留一段時間後，再申請定居[48]。過程繁複，若非從事移民相關業務之人員或研究學者，一般民眾恐不易理解外國人結婚來臺定居之申請程序，莫論外國人本身對於臺灣的法令更加陌生，突顯法律與受規範之對象仍存在相當之疏離感。

（二）大陸地區人民適用兩岸人民關係條例：

兩岸人民關係條例為特別法，專門規範兩岸人民往來事務，未規範者始適用其他法律之規定[49]，因此，大陸地區人民在臺之相關法律事項，應以兩岸人民關係條例為優先適用，也使得大陸新住民與外籍新住民在臺適用之法令產生差異，生活權益也各自不同，並

全、保障人權；規範移民事務，落實移民輔導，特制定本法。」

45 參閱《入出國及移民法》第3條、第11條、第21條、第63條、第64條、第65條、第71條、第74條及第91條，均有明文規定大陸地區人民及香港、澳門居民之相關事項。

46 參閱《入出國及移民法》第23條第1項第1款之規定。

47 參閱《國籍法》第4條第1項第1款之規定。

48 參閱《入出國及移民法》第9條及第10條之規定。

49 《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第1條規定：「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。」

衍生出不少社會問題。

大陸新住民結婚來臺之程序，較外籍新住民而言相對單純，必須先以「團聚」事由申請來臺停留，經過移民署面談通過後，即可到户政事務所登記為臺灣人民之配偶，再申請在臺「依親居留」，其居留期間滿4年，且每年合法居住183日以上，則可申請「長期居留」，其居留期間連續滿2年，且每年合法居住183日以上，則可申請定居[50]。

（三）新住民參政權之法令及限制：

有關新住民參政權之相關法令，多數規範於《總統副總統選舉罷免法》及《公職人員選舉罷免法及公民投票法》，以下就選舉權、公民投票權及被選舉權之法令內容進行探討[51]。

1、選舉權及公民投票權部分：

依據《總統副總統選舉罷免法》第11條、第12條、《公職人員選舉罷免法及公民投票法》第14條、第15條，以及《公民投票法》第7條、第8條等規定，中華民國國民，年滿20歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權及公民投票權；有選舉權、公民投票權之人在選舉區繼續居住4個月或6個月以上者，得為選舉人或公民投票權人。因此，具有我國籍及設有户籍的新住民，方得行使總統、副總統、公職人員的選舉權，以及公民投票權。

2、被選舉權部分：

依據《總統副總統選舉罷免法》第20條第2項規定，回復中華民國國籍、因歸化取得中華民國國籍、大陸地區人民或香港、澳門

50　參閱《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第17條、「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」、「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」等規定。

51　王美玉，2018，〈新住民融入臺灣社會所衍生之相關權益探討〉，監察院通案性案件調查研究報告，頁61。

居民經許可進入臺灣地區者，不得登記為總統、副總統候選人。再據《國籍法》第10條規定，外國人或無國籍人歸化我國國籍者，不得擔任立委及地方民選公職人員；前述限制，自歸化日起滿10年後解除之。另《公職人員選舉罷免法及公民投票法》第31條，係參酌《國籍法》規定，對於因歸化取得國籍者參選公職，也規範10年的限制。另外，兩岸人民關係條例第21條針對大陸地區人民登記為公職候選人，也定有相關限制。

肆、新住民參政對臺灣政治影響之分析

本文透過前述文獻資料的彙整，以及深度訪談6位極具代表性之對象所獲得的第一手資料，透過理論與實務的相互應證，深入分析新住民政治參與的影響面向及效果。首先，就新住民政治參與的影響面向上，對臺灣的政治確實產生相當的影響，且影響程度亦隨著新住民在臺人數的增加而逐漸提升，本文主要就具體影響面向，分別以法令修正與政策制定、權益保障之推動及政治環境之變化等三個方面，進行深入分析。

一、法令修正與政策制定

就現行新住民參與政治之相關法規及政策觀之，明文規定新住民不能登記為總統、副總統候選人，且新住民需在臺灣設有户籍滿10年，才得登記為其他公職候選人，也就是已經歸化的公民，仍有10年至20年之「限制期」，由於參政權中的被選舉涉及國家安全議題，因此從立法目的來看，確實難以完全免除限制，但在降低年限的議題上，受訪者丁就其提倡修法的經驗，認為仍是難以推動。此外，由於大陸新住民服公職之限制有大法官釋字第618號解釋文作成合憲之說明，但該案例發生於2006年，距今已逾10年，受訪者甲從法制及人權保障的觀點提到：這10年來臺灣社會發展漸趨成為多元，以及基本人權保障在國際化、全球化之趨勢下，「移民權利」

之爭議亦不斷被討論，此限制應是可以被討論的。

除了上述新住民參政權法令限制難以修正外，其他有關新住民身分取得年限、家庭團聚及就學進修等規定，在新住民團體及民意代表的倡議下已逐步修正，受訪者乙就其曾參與修法過程提到：大陸新住民取得身分的年限由8年縮短為6年，即是其中最具代表性。在2008年陸委會提出兩岸條例部分條文修正草案[52]，修正重點包括全面放寬大陸新住民的工作權、縮短取得身分證的時間為6年、取消在臺灣繼承遺產新臺幣2百萬元的限制，以及增訂移民署在強制大陸新住民出境前，召開審查會且給予當事人陳述意見的機會，並逐步取消大陸新住民定居數額限制及放寬探親探病等規定，此修正對大陸新住民而言至關重要，同時也是許多新住民語團體的努力成果。另外，在外籍新住民的規範上，最具代表性是在2016年修正《國籍法》，廢除新住民歸化前必須放棄母國國籍的規定，過去的法律規定導致若新住民未能順利取得臺灣國籍，便會成為無國籍的國際人球，此修法造福許多外籍新住民，本文訪談對象甲、乙、丙及戊也都對此表示認同。此外，立法院教育及文化委員會在2019年通過大學法修正草案，放寬新住民進入大學資格，未來新住民在歸化後要進修可比照外籍生報考大學之管道，惟大陸新住民尚未被納入此修法[53]，因此，本文訪談對象甲亦強調：大陸及外籍新住民法令適用及衡平性的問題至今仍存在。

有鑑於此，新住民在臺生活所適用的法律規定是否可以專法規

---

52 大陸委員會，2008，＜賴幸媛：修法放寬大陸配偶制度的相關規定，是政府落實人權保障的一大進展＞，大陸委員會官網：https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=6B2048E63D03192C，檢索日期：2020年4月11日。

53 潘乃欣、張錦弘，2019，＜考招新制，歸化後新住民在臺念大學免升學考＞，聯合新聞網址：https://udn.com/news/story/6925/4196548，檢索日期：2020年3月15日。

範，過去已有學者從移民政策、法令及主管機關立場提出問題[54]，而針對此一議題，也正是「新住民基本法」提出的背景，主要就是從完善移民政策的觀點出發，進而落實憲法平等權的要求，並針對臺灣各族群生活情形、條件及需求不同，作為差異性規範，且同時以基本法的地位促使相關單位達到立法目標[55]。

二、權益保障之推動

有關新住民文獻回顧上，可發現不論是學術界、政治界、行政部門等都曾提出相關法制之不全及待改善之處，並且也都提出相對應的建議作為，目的都在能更全面的推動新住民的權益保障。然而，這些看似有效的建議事項，卻一直無法落實的整合執行，除了臺灣內部的政治問題外，主導新住民相關工作的行政機關層級太低，也是重點原因。以現有制度來看，早在2015年因新住民家庭的需求越來越多元，當時行政院整合13個部會、地方政府及民間團體，成立「行政院新住民事務協調會報」，透過跨部會的方式推動許多照顧新住民生活的措施，並主要因應新住民需求，歷次會議議題包括：外籍配偶照顧輔導基金轉型方向、新住民及其二代培力規劃、新住民放寬學歷採認、展新計畫、新南向政策中新住民語言文化及經貿人才培育、新住民語文教材及師資、修正國民中小學教學支援工作人員聘任辦法等，也鼓勵新住民考取專業證照（如觀光導遊、餐飲烘焙等）或擔任通譯人員等，此外，本文受訪者乙表示：針對此類保障新住民權益的措施在近年來陸續完成，包括推動新住民語文納入課綱、研修簡化學歷採認，2019年更修法放寬大陸新住民親屬來臺短期探親資格、大陸新住民離婚後未取得子女監護權者

54 楊翹楚，2011，〈全球化對我國移民制度之影響〉，《中央警察大學國土安全與國境管理學報》，第15期，頁117-162。

55 鄭鴻達，2018，＜改善移民處境 立委提修「新住民基本法」＞，自由時報電子報網址：http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2303145，瀏覽日期：2020年4月11日。

繼續留臺，以完整保障家庭團聚權，如此可見現行機制運作確實有助於新住民權益保障[56]，以上，是本文受訪者乙之觀點。

有鑑於此，由於新住民在臺人數已經超過56萬人，為閩南人、客家人、外省人及原住民以外的第五大新興族群，加上現今「行政院新住民事務協調會報」運作情形良好，未來隨著新住民基本法通過施行，透過成立專責處理新住民相關事務的「新住民委員會」勢在必行。為了能進一步資源整合，避免行政機關間各自為政。來自馬來西亞的新住民羅美玲，於2020年由民進黨提名當選第10屆不分區立法委員，其曾於受訪時提到，增加新的政府機構確實是非常困難的事，但一直以來新住民都期望政府能成立類似原住民族委員會的新住民委員會，藉以強化新住民事務協調會議的運作，加上現今協調會議是半年舉辦一次，主要是在制定並執行新住民相關政策，未來將以新住民委員會為方向，並增加開會頻率，希望能更有效推動新住民權益保護，且有更大的實際影響力[57]。

另一方面，本文受訪者乙及丁提到：早期新住民普遍希望取得臺灣身分證的現象至今已有所轉變，在大陸、東南亞國家經濟蓬勃發展的背景下，取得臺灣身分證之誘因亦隨之降低，加以當代社會提倡之人才無國界概念，新二代若能享有來自不同國家的資源，對臺灣人才競爭力的提升有相當大的助益；由此可知，部分新住民來臺已經很久，但卻一直沒有申請歸化臺灣國籍，而是持長期居留，亦即無歸化意願之新住民與日漸增，臺灣為了能留住人才，並擴展國外市場的競爭力，應持續重視新住民的權益保障，強化多元的人

56 移民署，2019，＜保障新住民，行政院跨部會推動各項照顧措施＞，移民署官網：https://www.immigration.gov.tw/5385/7229/7238/203896/，檢索日期：2020年4月11日。

57 楊子萱，2020，＜來自印尼，馬來西亞的新住民立委候選人為臺灣新住民發聲＞，四方報電子報網址：https://www.nownews.com/news/20200108/3869163/，檢索日期：2020年4月11日。

才來源管道。然而，由於新住民的總數仍是相當可觀，因此本文受訪者己與丁亦提到：新住民權益的推動不應只以人數為考量，更應重視新二代的問題，政府在推動新住民權益時，更應以新二代的利益為優先。由於新二代是在臺灣接受教育，具備完整的民主與公民認知，對政治環境也較為熟悉，未來新二代如有意願投入政治或參政，若能配合良好的個人形象、政策與政黨支持，定能有良好的發展，不僅能消除過去社會對新住民及新二代較為負面的觀感，且對新住民權益的推動工作施以更多助力。

三、對政治可能產生之影響

臺灣自2000年迄今已歷經3次的政黨輪替，民進黨與國民黨在相關政策上明顯對於大陸及外籍新住民有兩套不同的態度，且似已在這兩族群中產生政黨偏好的刻板印象，亦即大陸新住民傾向支持國民黨，而外籍配偶則較多偏好民進黨。但是晚近研究新住民女性政治意象發現，有無加入政黨的實質行為不是影響新住民政黨認同的明顯因素，政黨團隊能否給予該族群尊重與友善態度，才是重要關鍵。本文訪談亦提問有關新住民政黨傾向之問題，來自不同國家及地區的受訪者戊及己同樣表示：新住民的政黨傾向越來越不明顯，雖然受訪者會因為個人之政治理念或黨派背景，導致所提出之論點可能略有偏頗，而無法代表全體新住民之意見，但該兩位受訪者均係與政黨接觸較為頻密之新住民團體理事長，熟稔新住民政治實務，且二人之政治背景及國籍均不同，卻對新住民政黨傾向之變化有一致性看法，因此，本文認為二人之受訪觀點仍具研究上之參考價值。

隨著新住民長期在臺灣生活，整體生活改善的同時，政治參與量能亦日益提升，且有更多機會與環境去培養思辨能力，並從關心自身的權益或切身相關議題開始，提升政治關注力並能主動參與公共事務。此外，本文透過訪談受訪者甲與丁發現，臺灣作為民主國家確實也幫助新住民探索政治參與的空間，不論新住民取得公民身

分與否，都可以透過公民權的實踐來參與政治，並嘗試融入臺灣政治社會與社群，進而提出權利要求與產生認同。因此，許多新住民在臺灣生活越久，越能認知到社會結構問題，以及相信透過政治參與，不論個人或團體都有可能改變政治結構或是困難之政治處境，而願意採取行動。

同時，隨著參與公共事務的新住民人數增加，近年來更有新住民組成之政黨紛紛成立，本文受訪者戊提到：以大陸新住民個人在參與社會公共事務中的人數最多，而在以新住民為主體之政黨中，亦以大陸新住民為多數，例如中國生產黨、中華新住民黨及臺灣新住民共和黨等，這些政黨的形成即是象徵新住民對臺灣政治的影響力逐漸加大之中。

目前在臺灣的婚姻移民人數達到56萬人，隨著新住民取得身分證人數日增，加上許多新二代已具有投票權，統計新住民及新二代可投票的人數更是超過百萬人，隨之各大政黨因此紛紛推出具有新住民或新二代身分的候選人作為不分區立委代表，但實務上仍然可以發現多數政黨至今無法提出具體政策，未來若要獲得新住民的支持，相關政策或政見的落實更為重要。有鑑於此，新住民為主的政黨成立後，除了增加臺灣政黨政治的多樣性以外，更使得新住民族群的政治影響力被社會看見，且臺灣社會亦需要更多空間讓新住民發聲，才能形成雙向溝通的管道，對於提升新住民的政治影響力是必要的。

伍、結　論

本文在全球化的背景下，從婚姻移民理論探討臺灣婚姻移民與選舉政治之間的關聯性，透過蒐集新住民政治參與之法令適用、權益限制及發展歷程等相關文獻資料，並以美國華人政治參與之經驗作為案例比較，歸納以「擔任公職」及「組織/參與社團」兩類型作為少數族群參與政治之主要方式，而藉由過去文獻的應證分析，

也證實臺灣新住民的政治參與亦符合此種分類及發展模式。另本文使用深度訪談法訪談具代表性之學術研究者、政策制定者及有政治參與經驗之新住民，分析新住民參與政治之動機及維持政治參與力之因素，且進一步發現新住民的政治參與對臺灣政治可能產生之影響，以及這些影響具體表現在哪些面向上，以此作為本文的研究發現，分為以下四點加以詳述：

一、新住民政治關注力逐漸提高，且大陸新住民的政治態度較外籍新住民積極，並以家庭因素對新住民參與政治的影響力最大

新住民的政治關注力受到來臺時間長短、學習歷程、家庭經濟情形等因素影響，且政府政策及法令制度對新住民政治參與亦有深層且直接的影響。由於早期透過跨國婚姻媒合來臺的婚姻移民為多數，在語言、文化及生活適應的問題上缺乏輔導機制及社會網絡，且多數婚姻移民仍須協助維持家中經濟，導致新住民對政治較不關心，過去的研究結果也因此顯示新住民對政治的關注力較低；然而，隨著近10年來全球經濟及臺灣社會結構的轉變，婚姻移民因為在臺居住時間增長，生活適應的問題改善、語言能力提升，以及非由跨國婚姻媒合仲介的婚姻移民人數增加，使新住民家庭經濟條件不如過去弱勢，也進而使得新住民的政治關注力日益提升，多數新住民開始走出家庭，投入參與社會活動或公共事務，且同時關注自身權益議題及與相關政策法令。

此外，本文多數受訪者甲、丙、丁、戊皆認同大陸新住民政治參與之積極度高於外籍新住民，而究其原因，除因大陸新住民在語言、文化與臺灣較為相近，能較快適應臺灣生活外，臺灣因兩岸關係對大陸新住民所訂定之法令或政策上之限制，亦是其中一項重要因素，差別對待或爭取權益之訴求會促使新住民參與政治之意願提高，同時也使得大陸新住民相當關心與之相關之社會議題，其政治態度明顯與外籍新住民不同。許多大陸新住民出於自身權益維護、消除社會歧視等訴求，積極爭取政治公民權的實踐，並透過實際政

治行動的參與以達成上述之訴求，其政治態度也因此較外籍新住民積極，這都可能使得大陸新住民在參與的過程中更容易集結意識，持續提出權利的要求，進而達成其政治參與之目的。

另一方面，本文也發現新住民家庭的支持，對新住民的政治態度以及參與政治的動機等面向，皆有著相當重要的影響。家庭是影響新住民政治參與的重要因素，且較熱衷政治實踐的新住民大多來臺時間較長，除了因為長時間在臺灣生活的過程中，多年來的政策變遷，讓新住民見證藉由政治的實踐進而改善權益之可能，其中當執政黨政策轉變影響兩岸關係時，大陸新住民的感受將更明顯，而外籍新住民同樣在臺適應已久，對於社會議題乃至政治人物的失言，皆能有效動員新住民並表達其不滿或訴求。

二、新住民政治參與的方式中，以組織社團參與政策倡議最普遍，而以於體制內參與政策制定的影響力最高，擔任公務人員執行政策則囿於依法行政，較無參與政治的機會

本文訪談結果及觀察現今社會現況可以發現，新住民參與政治的方式中，以組織及參與社團最為普遍，且往往是新住民走出家庭及接觸政治的第一步，而團體的組織力也進一步凝聚成員，並且透過鼓勵群體對話、採取集體行動，以挑戰不合理的差別待遇，並推動各項權益保障。與此同時，有別於剛到臺灣只重視生活適應的問題，新住民透過參與團體倡議的經驗，開始重新認識政治，並同時意識到公民權是基本權利，而政治參與並非義務性質，而是積極實踐權利的方式。此外，透過社團的參與，新住民也能了解到團體中成員所遭遇的困難處境，並重新詮釋以往覺得理所當然的壓迫結構，將個人處境提升到結構問題。

在有此認知後，新住民因此轉向追求更進一步的政治參與，而透過投身選舉，取得在體制內制定政策之機會，則成為改變政治體制最直接的方式，也是讓訴求及問題被聽見及被解決的重要途徑。本文透過訪談具實際制定政策之新住民丁發現：新住民於體制內制

定政策時，確實會以新住民族群的利益政策為優先考量，包括推動法令修訂以及相關權利爭取等面向，同時對新住民政治參與的能見度形成很大的宣傳效果。

此外，新住民立委不僅能促進新住民族群的權利維護，對於現今許多繁雜的行政法令規定，往往不符合新住民之實際所需，而非新住民的民意代表，確實是難以有如此深刻的感受，因此，若政策制定者具有新住民身分，確實能真正體恤族群的需求，並有動力及意願在體制內碰撞，讓新住民的訴求被看見。而未來新住民參選人或新住民政黨亦須持續擴展不同族群的支持，才能有效增加新住民進入體制內的機會。

另一方面，有別於在體制外參與政治，新住民擔任公職人員可直接接觸相關的政策及法令，並在執行的過程中更了解政策是否合適，或有需要修正及改善的地方，在公權力之下，可進一步推動新住民事務或相關措施。但是，由於公務人員以依法行政為準則，雖擔任公務人員的新住民能參與政策的執行，但若要進一步改善或修正政策，則較為困難。此外，公務人員應秉持行政中立的原則，在新住民相關議題的倡議上，往往不能公開表態，且公務人員在體制內參與政策執行需於法有據，面對政治議題亦應盡可能保持中立的立場，導致新住民考取公務人員後，政治參與的量能反而會受限於公職身分，有時在爭議議題的表態上較不自由。因此，相較於在體制內制定政策，以及組織社團參與政策倡議等兩種方式，新住民擔任公務人員的政治影響力較低。

三、新住民法令近年來有修正放寬的趨勢，但關於政治參與之限制仍難以突破，且大陸及外籍新住民衡平問題亦無法改善

許多保障新住民權益的措施在近年來陸續實施，如推動新住民語文納入課綱、研修簡化學歷採認，2019年更修法放寬大陸新住民親屬來臺短期探親資格、大陸新住民離婚後未取得子女監護權者繼續留臺，以完整保障家庭團聚權，顯見現行法令的放寬確實有助於

新住民權益保障。但是，本文訪談受訪者有關新住民法令是否健全的問題，受訪者乙即表示仍有很大的改善空間，由現行制度觀之，目前新住民在集會結社之政治參與情形上，並無障礙，但反觀服公職權利方面，明文規定新住民不能登記為總統、副總統候選人；而新住民在臺設有户籍滿10年，才得登記為其他公職候選人，也就是已經歸化的公民，都尚有10年至20年之「限制期」，大陸新住民尤為嚴重，加上於大陸新住民服公職之限制有大法官釋字第618號解釋文作出合憲之説明，更是困難重重，但該案例係發生於2006年，距今已逾10年，而臺灣逐漸發展成為多元族群之社會，以及基本人權保障在國際化、全球化之大趨勢下，「移民權利」、「移民人權」之爭議亦不斷被討論，此「移民權利」、「移民人權」之限制仍然是許多新住民極力想突破的障礙。

然而，除了上述新住民參政權法令限制難以修正外，其他有關新住民身分取得年限、家庭團聚及就學進修等規定，在新住民團體及民意代表的倡議下逐步修正，其中最具代表性的，即是大陸新住民取得身分的年限由8年縮短為6年（依親居留滿4年，另外，再加上長期居留滿2年，4年+2年=6年），詳如下圖一。

在2008年，陸委會提出兩岸條例部分條文修正草案[58]，兩岸條例修正重點包括：1、全面放寬大陸新住民的工作權，令其享有工作權利；2、縮短取得身分證的時間，從8年改為6年；3、取消在臺灣繼承遺產新臺幣2百萬元的限制，俾利保障大陸新住民繼承權利；4、增訂移民署在強制大陸新住民出境前，召開審查會且給予當事人陳述意見的機會；5、並逐步取消大陸新住民定居數額限制；6、及放寬探親探病等規定，兩岸條例此修正對大陸新住民而言至關重要。

58　大陸委員會，2008，＜賴幸媛：修法放寬大陸配偶制度的相關規定，是政府落實人權保障的一大進展＞，大陸委員會官網：https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=6B2048E63D03192C，檢索日期：2020年4月11日。

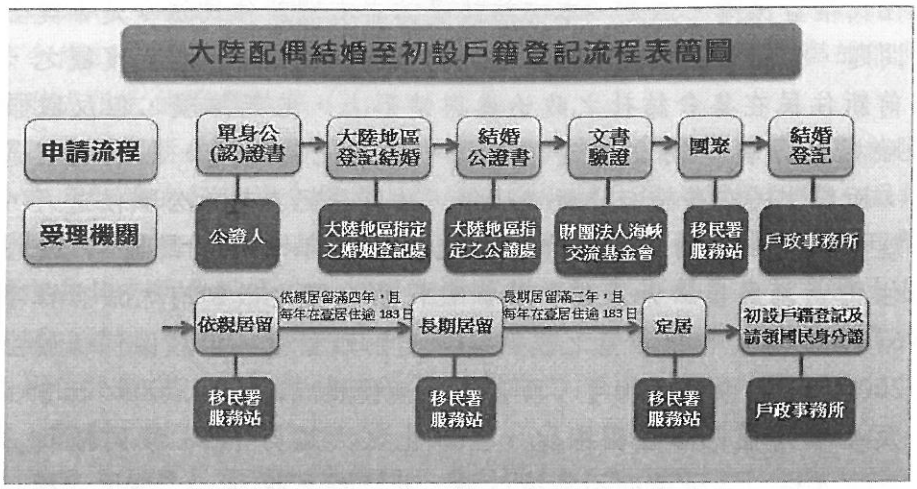

圖1、大陸新住民取得身分的流程圖

資料來源：澎湖縣馬公市(2020)，大陸配偶專區，https://ris.penghu.gov.tw/makun/home.jsp?id=138。

由此觀之，臺灣作為民主國家，但對於新住民政治參與所設的限制仍難以改善，其中，大陸新住民的權益保障較其他外籍新住民而言，更容易受到兩岸發展情勢的影響，尤其在身分證取得、工作權取得、學歷認證等涉及大陸新住民公民權的議題上。此外，臺灣作為民主政體，並標榜法治及自由參與政治的空間，但由於兩岸關係及相關法令限制，導致大陸及外籍新住民之間始終存在權益上之差別待遇，加以大陸新住民不論是否取得公民身分，來自大陸的背景使其在各項社會議題的討論上，難免帶有政治或政黨色彩，且參政權應以取得身分證作為最重要、最核心的基礎，在參政權上主要為選舉權與被選舉權，以及參與公務人員考試之相關權利，在大陸新住民身上，皆因國安問題之考量而產生諸多限制（例如：司法院大法官會議釋字第618號之解釋文）[59]，導致大陸及外籍新住民衡

59 請參照司法院大法官會議釋字第618號之解釋文：「……八十九年十二月二十日修正公布之兩岸關係條例第二十一條第一項前段規定，大陸地區人民

平性的問題，始終存在。

四、新住民政黨偏好的刻板印象越來越不明顯，相關政策有無落實才是影響新住民政治態度的關鍵，且新住民傾向支持由新住民組成的政黨

臺灣自2000年迄今已歷經3次的政黨輪替，民進黨與國民黨在對應大陸及外籍新住民明顯有兩套不同的態度，因此過去研究發現似在這兩族群中產生政黨喜好之刻板印象。但是本文透過深度訪談發現新住民政治態度逐漸轉變的同時，傳統對於新住民政治偏好的刻板印象也越來越不明顯，加上多數政黨當初為尋求新住民選票支持，所提出的諸多政策上之優惠作法，至今仍無兌現，甚至被質疑是喊口號，未來，唯有透過實際政策的落實，才能吸引新住民族群。此外，新住民因其所屬之國籍、性別、語言文化與社經背景等因素，導致在適應臺灣政治環境的同時，會對特定政黨的好惡，產生一定程度上變化，因此，有無加入政黨的實質行為，不是影響新

經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得擔任公務人員部分，乃係基於公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力，不僅應遵守法令，更應積極考量國家整體利益，採取一切有利於國家之行為與決策；並鑒於兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異，為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。基於原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿十年者，對自由民主憲政體制認識與其他臺灣地區人民容有差異，故對其擔任公務人員之資格與其他臺灣地區人民予以區別對待，亦屬合理，與憲法第七條之平等原則及憲法增修條文第十一條之意旨尚無違背。又系爭規定限制原設籍大陸地區人民，須在臺灣地區設有戶籍滿十年，作為擔任公務人員之要件，實乃考量原設籍大陸地區人民對自由民主憲政體制認識之差異，及融入臺灣社會需經過適應期間，且為使原設籍大陸地區人民於擔任公務人員時普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，尤需有長時間之培養，系爭規定以十年為期，其手段仍在必要及合理之範圍內，立法者就此所為之斟酌判斷，尚無明顯而重大之瑕疵，難謂違反憲法第二十三條規定之比例原則。」

住民政黨認同的明顯因素，政黨能否給予該族群尊重與友善態度，才是重要關鍵。

過去新住民因為語言學習、文化適應、差異與經濟上較屬弱勢等諸多之因素，加以科技通訊不普及，導致訊息流通較為緩慢，但隨著新住民長期在臺灣生活，整體生活改善且政治參與量能亦日益茁壯，且有更多機會與環境去培養思辨能力，再加上科技通訊普及化、快速化，並從關心自身的權益或切身相關議題做起，政治關注力日益提升的同時，並能主動參與公共事務。此外，本文透過訪談發現：臺灣作為民主國家確實也幫助新住民探索政治參與的空間，不論新住民取得公民身分與否，都可以透過公民權的實踐來參與政治，並嘗試融入臺灣政治社會與社群，進而提出權利要求與產生認同。因此，許多新住民在臺灣生活越久，越能認知到社會結構問題，以及相信透過政治上之參與，不論個人或團體都有可能改變結構或是困難處境，而願意採取行動。

有鑑於此，近年來新住民組成之政黨紛紛成立，且本文訪談發現新住民政黨團體的形成，往往與對政策的不滿有直接的關係，且不論地區或國籍的新住民皆有同感，新住民隨著教育程度及語言能力的提升，對於政治的關注力亦隨之增加，與此同時，政黨過去的選舉手段已無太多效益，且反而形成反效果。另一方面，由於新住民在臺長時間居住，除自身權益問題外，往往更重視新二代之相關政策及權益保障議題，而這些政黨的形成同時也象徵臺灣的民主環境，以及新住民對臺灣政治的影響力，且本研究受訪者亦提到，由於以新住民為主要組成之政黨比一般社團更具號召力，因此新住民在政黨選擇上，會傾向支持由新住民組成之政治團體。

隨著新住民政治關注力逐漸提高，並透過在體制內及體制外的方式參與政治，且確實對臺灣的政治環境產生相當程度的影響，然而新住民法令近年來雖有修正放寬的趨勢，但關於參政權及公民權的限制仍難以突破，加上大陸及外籍新住民之間亦存在衡平性的問題，有鑑於此，本文根據研究發現與結論，針對制定及放寬法令規

範、成立專責機關等面向上提出建議，並應落實各項新住民政策，以及評估大陸及外籍新住民權益衡平性、保障名額的可行性等政策，朝向改善及提升新住民在臺政治參與的觀點，具體融入在研究建議上，本文區分為下列四個部分來進行因應作為與建議之說明：

一、優先制定並通過「新住民基本法」，作爲完善移民政策的第一步

臺灣新住民政治關注力逐漸提高，且政治態度也轉變為越來越積極，但臺灣的新住民法規及移民政策並沒有相對應的精進，尤其是目前仍無明確之移民政策，僅在內政部出版之人口政策白皮書中，從人口結構考量，提出之移民對策，論其高度及廣度都相當有限。過去政府曾基於臺灣眼前的產業發展有人才與人力需求問題，以及少子化衍生的人口危機問題，提出了「新經濟移民法規劃重點」，此重點的政策規劃單位是由行政院國家發展委員會主導之，雖然在行政機關組織編制上是提高規劃的層級，但就移民政策的規劃與落實上，未有具體改變且無法有效改善前述人口困境[60]。因此，新經濟移民法的提出，尚待政府及立法機關全面整合移民政策，始能令新經濟移民法產生其實質成效，另一方面，「入出國及移民法」作為與移民最具關聯性的法律，觀其細部規範內容，不難發現仍帶有高度管制、管控的色彩，未來應朝吸引外來優秀人才與培力的觀點加以修正[61]。「入出國及移民法」宜在吸引外來優秀人才與培力，及適度之移民管控、管制之間，取得最適切之平衡模式。

有鑑於此，由於法令與政策是一體兩面的，若要完備臺灣移民政策，一部專屬於移民人口的相關法案是非常重要的。2018年立法

60 蔡政杰，2019，〈新住民在臺發展脈絡與法制〉，收錄於高佩珊主編《移民政策與法制》，頁170-172。

61 林麗蟬，2018，＜移民政策與專法迫在眉睫＞，風傳媒網址：https://www.storm.mg/article/383059，檢索日期：2020年3月15日。

院諸多委員所提出的「新住民基本法」就是完善移民政策的第一步，「新住民基本法」的立法方向是期待政府能藉此具體落實憲法平等權的要求，並針對國內各族群狀況、條件及需求不同，而有差異性作為。同時「新住民基本法」也可以本於基本法的地位，敦促並授權相關行政機構訂定、修正相關法規，改善現今新住民相關法規散見於多部法律的情況，亦能近一步達成多元融合、培力及吸引人才的目標。

此外，在所有對新住民參與政治的影響力之中，具有關鍵性之決定因子，係為家庭因素，家庭因素對新住民參與政治的影響力、作用力最大、最強，早期之臺灣新住民，其無法順利融入台灣社會之因素，乃常因缺乏來自原生家庭等非正式社會網絡支持，另外，加上語言不通、文化隔閡、文化差異性等問題，導致新住民生活需求窘困，與社區社交活動常受到許多限制，且這些新住民常常受到歧視，與不公義、不平等的對待，卻因相關法令缺漏與不足，以致新住民求助無門，而常有遭遇坎坷之生命、生活之歷程[62]。另外，根據由監察委員：王美玉、尹祚芊、仉桂美、蔡培村、劉德勳等人所進行之「新住民融入臺灣社會所衍生之相關權益探討」通案性案件之調查研究報告[63]，本報告亦指出上述之現象：**新住民在正式社會系統中所受到歧視與不平等的對待，此為我國亟需改進之處。**

因此，為改善此一問題，多數新住民及協會社團過去以來即主張應透過「新住民基本法」的制定，在完整的法令界定下，針對新住民生活、經濟等不同層面有進一步的規範，方能將新住民在臺生

62 馬財專，2019，〈制定新住民身分及權益保障專法可行性之研究〉，新住民發展基金補助研究報告。

63 王美玉、尹祚芊、仉桂美、蔡培村、劉德勳，2018，「新住民融入臺灣社會所衍生之相關權益探討」通案性案件調查研究報告，台北：監察院，https://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/%E5%87%BA%E7%89%88%E5%93%81/107/1070000111010700859.pdf。

活所存在的身分及權益得到較為完整的制度保障。本研究也因此建議應優先制定並通過新住民專法，除能具體落實新住民團體不斷倡議對平等權的要求，並針對國內各族群狀況、條件及需求不同，而有更細緻的作為與措施。

二、成立「新住民委員會」作爲專責機關處理新住民事務，並由具新住民身分者擔任委員，持續推動新住民權益保障

除了新住民身分及權益專法之討論外，受訪者乙與丁亦建議：應朝成立專責機關「新住民委員會」作為行政院、政府相關部門之重要的政策主張之主導機關，且成立專責機關「新住民委員會」目的在於更全面的推動新住民的權益保障，使其能在臺安心生活。此外，此建議也可改善臺灣新住民事務一直無法落實的整合執行的問題，過去除了臺灣內部的政治情形外，主導新住民相關工作的行政機關層級太低，也是重點原因。以現有制度來看，早在2015年因新住民家庭的需求越來越多元，當時行政院整合13個部會、地方政府及民間團體，成立「行政院新住民事務協調會報」，透過跨部會的方式推動許多照顧新住民生活的措施，並因應新住民需求運作，而未來隨著「新住民基本法」草案之通過施行，透過成立專責處理新住民相關事務的「新住民委員會」勢在必行，也能藉此達到各有關單位間的資源整合，避免行政機關間各自為政。就目前而論，行政院設置行政院國土安全政策會報、行政院新住民事務協調會報、行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報，但尚未正式成立「新住民委員會」[64]。

由於增加新的政府機關確實有其難度，但本文也發現新住民及相關團體長期倡議、督促政府宜積極地成立專責機關「行政院新住

64　有關行政院依法律規定及依業務需要所設立之任務編組單位，可參閱行政院官方網站，網址：https://www.ey.gov.tw/page/EDB8465C4F62254F。

民委員會」，期能藉此提升新住民事務協調會議的運作效率、效能，以及精進運作之實際成效模式，加上現今協調會議是每六個月舉辦一次，主要是在制定並執行新住民相關政策，未來將以新住民委員會為方向，並增加開會頻率，將能更有效推動新住民權益保護，且有更大的實際影響力，並能改善行政院各部門協助負責形成多頭馬車之現象，在推動新住民業務及事務之發展上，透過相對應之組織單位將較易推動完整作業。

此外，「新住民委員會」作為正式的行政機關確立後，才能進一步成立後續協助新住民的服務建置體系，發揮實質效益協調解決與新住民相關之身分保障、權益維護等問題，更重要的是，新住民委員會應由具新住民身分者擔任委員[65]，始能完善化、精進化、整合化整體性與統籌性的政策制定與施行。

如同本文受訪者丙與丁提到：新住民於體制內制定政策時，確實會以新住民族群的利益政策為優先考量，包括推動法令修訂以及相關權利爭取等面向等，因此新住民委員會之委員未來將能針對新住民實際所需設定議題，並以幫助新住民籍爭取其應有的權益出發，同時作為新住民政治參與的一項重要管道，且未來新住民委員會也同樣是新住民及政府間的溝通平台，共同提升新住民生活福祉及相關權益，進而增進臺灣民眾對新住民的多元認同及文化交流。

未來政府可協力之處在於，政府部門與第三部門對於新住民身分取得資訊及協助，其所存在各區域的協力網絡並沒有相當健全的建置。通常都是各自推動其對新住民之協助，現今並未形成完整及周延性協力支援網絡之生成，因此政府部門更需要擔起更為積極協助之角色，積極推動或尋找協力組織。當新住民面臨權益受損時，將由各相關單位協助判斷法條依據或加強宣導正確觀念，惟如係法律未涵蓋部分，則透過政府研議或第三部門組織進行積極倡議，從

65 馬財專，2019，〈制定新住民身分及權益保障專法可行性之研究〉，新住民發展基金補助研究報告。

中央到地方各個不同的層次及層面，藉以協助新住民爭取權益。

三、落實各項新住民政策，並評估婚姻移民衡平性及保障名額的可行性

本文訪談發現，新住民政策的落實程度對其政治參與行為有很大的影響，亦即新住民對臺灣選舉政治的感受是促使新住民參與或組織社團的動機之一，儘管參選人選前的支票不代表選後的兌現，但是選前的政見卻是選民具體評量政黨與候選人是否具備問政能力的參考，對此，本文訪談對象在經歷多次臺灣選舉，針對政黨在競選期間提出的政見，認為普遍在選後都沒有兌現，更有新住民社團因此從聯誼性質轉向政治團體，由此可知，各政黨如欲爭取新住民的選票，應確實落實各項新住民政策，過去喊口號的選舉操弄行為，已漸失效果，且反而會引起新住民族群的不信任感。

由於新住民最重視身分取得及權益保障的相關政策，且針對大陸及外籍新住民設有不同的規定，首先最直接的作法即是積極協助其在身分取得上所遭遇的困難，特別是大陸新住民必須經歷長時期的等待期，因此需要更多的協助來持續改善目前所存在的問題；此外，外籍與大陸新住民因政策及法律依據之差異，目前在選舉權及服公職權之設計上仍未一致，正如本研究針對這兩者權益衡平性的討論，目前大陸新住民的身分權仍依兩岸人民關係條例相關規定，分為團聚、依親居留、長期居留、定居等階段，最快必須要6年方能取得身分證。另依國籍法第10條規定，新住民在歸化之後，除特定公職外，在「服公職」權利並未受到限制，但大陸新住民在取得身分證後，卻有設籍滿10年等另外限制。過去陸委會雖曾函釋，在依親、長期居留或定居期間皆可擔任公務機關的「臨時人員」，但在服公職權利上仍有限制。因此，本文建議可修正兩岸條例中大陸新住民申請定居之年限由6年修正為4年之政策思考，且在權益衡平原則下，婚姻移民規定應朝一致化之方向來思考與制定，且此部分應進一步改善，以避免違反種族歧視國際公約等相關規定。

另一方面，針對少數族群的文獻回顧可以發現，團體中部分成員的權益獲得實踐，容易被視為是族群中權利與地位的提升，也就是說，應用在臺灣新住民政策實踐上，新住民個人在國家政策、市場經濟、社會組織中取得相當的權力，其成就將有利新住民整體地位的提升與相關政策的推動[66]，因此本文建議政府可評估將新住民納入立法委員保障名額的範圍，讓具新住民身分的民意代表能有機會替新住民發聲，且在受保障的合理體制下，新住民才有可能不受其他政治因素影響與限制，而具備充分發展的可能。此外，新住民在普遍參與政治及公共生活後，法律與事實或權利與現實之間存在的差距，將會試圖去改善並精進新住民參與政治的方式，進而影響相關政策的決定內容，因此，若於立法委員之名額之中，增設新住民保障立法委員名額，各政黨亦會挹注資源，對新住民、新住民家庭及新住民人口集中之鄉鎮加強政治意識培力，除能建立對於新住民友善之社會生活環境，更能有效增加新住民參與公共事務之機會。

四、考量放寬新住民的參政機會及管道，加強整體新住民的政治參與之量能

本文發現新住民法令近年來有逐漸放寬的趨勢，但關於政治參與之限制仍難以突破，有鑑於此，本研究受訪對象甲對此亦建議：部分內容規定應可透過適度鬆綁來進行，例如定居設籍之大陸新住民比照其他國家之歸化原則進行修訂，或是讓具永久居留資格之新住民亦享有部分參政機會，亦即讓居留一定期間或取得永久居留地位的新住民，享有事務官性質的公務人員服公職權利，甚至有地方層級的投票權，並包含選舉或公投等。

縱使我國司法院大法官會議釋字第618號解釋意旨強調大陸新

66 韓必霽，2020，〈新住民團體女性領導力發展與社會公共參與之現況與挑戰研究〉，新住民發展基金補助研究報告。

住民透過歸化取得我國籍後，仍與出生於臺灣之本國國民不同，亦是間接承認依據新住民之原始國籍與出生地，施以差別待遇之合憲性，然而，此解釋至今卻備受學術爭議[67]，除涉及平等權之違憲議題，不宜採取寬鬆審查標準外，從憲法學理觀之，憲法增修條文第11條及司法院大法官會議釋字第475號、第497號之解釋文意旨，對於大陸地區人民之權利限制，應不及於已取得我國籍之國民。再從國際法論述，我國於1970年即簽署並批准「消除一切形式種族歧視國際公約」，該公約第1條[68]即明定對於人種、膚色及原始國所為不利之差別待遇，皆屬歧視，因個人皆無法自行選擇其出生地及國籍，因此，司法院大法官會議釋字第618號解釋對於大陸新住民之「原始國籍之歧視」亦可視為是另一類之「種族歧視」[69]。

另一方面，隨著歷史時空脈絡之發展，早期新住民普遍都會希望取得臺灣身分證的現象至今已有所轉變，在大陸、東南亞國家經濟蓬勃發展的背景下，取得臺灣身分證之誘因亦隨之降低，實務上在臺灣有越來越多新住民雖然來臺已經有很長的時間，但卻一直沒有申請歸化，僅具長期居留身分而不願意歸化臺灣國籍，此類新住民多數是因為婚姻而居留在臺灣，然隨著二代子女年紀之增長，隨時都有回原生國之計畫與規劃，或鼓勵二代子女一同返回其原生國發展。

有鑑於此，若臺灣仍堅持採取司法院大法官會議釋字第618號解釋意旨之「種族歧視」之不合理、不合法、不適切之保守政策，

67　廖元豪，2004，〈「哪兒來的」二等公民？〉，《月旦法學教室》，第16期，頁8-9。

68　參閱《消除一切形式種族歧視國際公約》第1條規定：「種族歧視」者，謂基於種族、膚色、世系或原屬國或民族本源之任何區別，排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上之承認、享受或行使。

69　廖元豪，2007年，〈試用期的台灣人——承認次等公民的釋字六一八號解釋〉，《全國律師》，第11卷5期，頁27。

不僅與當代社會提倡之人才無國界概念相悖，對臺灣人才競爭力的流失，勢必將產生負面影響。

本文另從移民融合理論探討，移民透過改變而融入目的國社會的過程，除移民廣泛參與及貢獻自身之能力外，移入之目的國相對應亦須為移民提供制度性之福利、權利保障，以雙方能達到永續福祉為目標。然而，臺灣對於移民參政權的保障，卻是移民融合政策中較被忽視的一環[70]，相較於部分歐盟國家對於具有長期居留資格之非本國籍居民，且不限婚姻移民或永久居留身分者，授予參與地方層級選舉之參政權，諸如：紐西蘭甚至將國家投票權擴展並延伸至永久居留居民[71]；反之，臺灣現今對於新住民投票權及被選舉權之規制與制度上之設計，仍設有較為嚴格之限制，甚至，至今未有政府部門計畫或科學化之評估放寬具永久居留權之新住民享有部分投票權之政策可行性。

對此，本文受訪者丙、戊與己建議：臺灣政府應參考其他國家的移民法規，放寬讓新住民取得永久居留資格起數年後，可參加居留地的地方選舉，或在歸化取得國籍後即有參政權，藉以讓新住民及新二代感受臺灣政府的善意，並進一步加強與臺灣政治及在地情感的聯結及認同，並能直接深化新住民參與政治的意願，也讓整體新住民在較不受限的政治環境中實現政治參與。

透過放寬新住民的參政機會及管道，讓新住民在參與公共事務的同時，能從中獲致良好的學習經驗，也是一種從意識覺醒、反思、集體經驗到付諸行動的參與過程，意即如何從傳統被動接受的弱勢族群與受扶助者的刻板印象，產生出自我效能感。換言之，新

---

70 柯雨瑞、孟維德、徐喜助、陳佩詩，2017，〈我國移民融合機制之實際成效與可行對策之研究：從「移民融合政策指標」（MIPEX）之角度開展〉，《警學叢刊》，第48卷第16期，頁25-84。

71 柯雨瑞、王寬弘、黃莉淇、曾麗文，2019，〈從「移民融合政策指數」（MIPEX）檢視在臺外來人口之政治參與權之現況、問題與因應對策〉，《中央警察大學國土安全與國境管理學報》，第32期，頁43-90。

住民藉由公共事務的廣泛參與過程，透過不斷的反思與行動，除有助於消除社會刻板印象或歧視外，亦有助於新住民產生有價值的參政經驗，也能同時提升自我價值。過去以來，新住民在臺灣處於弱勢地位，未來或可透過放寬相關法令限制，俾以協助新住民重新界定自我與建立新住民主體之地位，並賦予有意願之新住民積極發展領導能力，透過社會參與政治參與，進而影響新住民團體成員的自我公民意識，使新住民在臺灣真正擁有完整的公民參與權，而不僅只是住民之權。最後，本文亦建議未來政府應朝協助新住民參與更多實質性的公共事務邁進，例如：修法、透過舉行多次且多元面向公聽會，藉此鼓勵各政黨提名優秀新住民或新二代，持續強化新住民在臺灣的政治參與及政治影響力。

A Research on the Political Participation and its Substantial Influences of New Immigrants in Taiwan

Ko, Jui Rey & Tseng, Chih Hsin & Tsai, Cheng Chieh

Abstract

Recently, transnational marriages have globalized in the world. In Taiwan, marriage migrants, who are called new immigrants, are growing like many other countries, and have becamed the influential group in political participation. The research has focused on new immigrants in Taiwan and to explore the influences on election and political environments by the transnational marriage from South East Asia and Mainland China. The research also has summarized that "holding public employment " and "organize/participate in NGOs" are two types of the main ways for new immigrants in Taiwan to participate in politics. The research has found out that the political attentions of new immigrants in Taiwan has gradually increased, and the political attitudes of new immigrants from Mainland China are more positive than those who are from other countries. Among all the factors that affect new immigrants political attitudes in Taiwan to take participation in politics, and the family factor is the greatest and powerest one.

Moreover, between the two main ways for new immigrants in Taiwan to participate in politics, organizing/participating in NGOs is more common than the other while participating in policy formulation

within the political system has the highest influence. Because of holding public employment, it is limited to the due process of law when policies have been implemented, and it has less opportunity for new immigrants to participate in politics making process. In addition, the laws that related to new immigrants in Taiwan have been revised in recent years but the restrictions on political participation are still difficult to break out. That has leaded to the stereotypes and images of the new immigrants' political party preferences are becoming less and less obvious. In the future, more new immigrants should be encouraged to engage in substantive public and political participation, and through political participation, the actual influences from new immigrants on Taiwan's politics should be strengthened and enhanced.

Keywords: New Immigrants, Marriage Migrants, Political Participation, Immigration Theory

中央警察大學國土安全與國境管理學報稿約

一、學報性質與內容：本學報刊載國土安全與國境安全管理有關之學術論著，包括國土安全、國境安全管理、國境執法、人口移動、恐怖主義、移民事務等領域論文。

二、稿件要求：本學報所刊載之學術論文，以原創性研究成果之正式論文為原則，且未曾在其他刊物或書籍發表者，禁止一稿兩投。

三、著作權：稿件一經採用，其著作權即歸本學報所有，未經本學報編輯委員會同意，不得在其他刊物發表。刊出之文章，本學報有權上載至本校、國家圖書館及其他學術研究機構資訊網，以電子出版品之方式發行上開著作，開放閱覽並提供學術研究之公開利用，作者不得有異議。

四、編排格式：

來稿請依下列格式編排，格式不符合，本學報得拒絕刊出：

（一）**來稿請以 Microsoft Word 電腦排版 A4 稿紙橫寫，中文字體以標楷體，英文字體以 Times New Roman 為原則，行間距離為單行間距，每一段開頭均空 2 格，最後定稿時，請附檔案磁片。**

（二）來稿文長以兩至參萬字為原則。**(超過兩萬字，稿費以兩萬字計)**

（三）**來稿首頁須載有：1. 中、英文論文題目、摘要、關鍵字，2. 中、英文作者真實姓名，3.最高學歷，4.任職機構及職稱，5.通訊地址及電話，6、Email 電子帳號。**

（四）**來稿次頁為中文論文摘要及關鍵詞，中文摘要限五百字以內。**

（五）**章節編號順序：壹；一、(一)、1.、(1).。**

五、引註：依論文格式引註及列出參考書目。

六、審查、校正：

（一）來稿刊出前皆須經過正式之審查程序(匿名單審)，審查委員並有

刪改權，如不願刪改者，請先聲明。

（二）論文審查通過後即寄（傳）請作者校正，務請細心校正後傳回。

七、出刊、稿酬與審查費：預定本年六月、十二月出刊。稿件一經刊登，酌予稿費，並贈送當期學報一本。

八、稿件交寄：

稿件交寄：採隨到隨審方式辦理。請影印二份，郵寄：333 桃園縣龜山鄉大崗村樹人路 56 號，中央警察大學國境警察學系「國境警察學報編輯委員會」收。電話：(03)3281194 或 328-2321 轉 4767。或逕郵傳 Email:una185@mail.cpu.edu.tw 王寬弘教官收。（並須來電確認）

中央警察大學國土安全與國境管理學報　第三十五期

中華民國九十一年十月創刊

中華民國一一〇年六月出版

發行人：陳　樺　文

編輯者：中央警察大學國土安全與國境管理學報編輯委員會

出版者：中央警察大學國境警察學系

ISSN-1726-0116

中央警察大學
國土安全與國境管理學報

Journal of Homeland Security and Border Management

2021 年 6 月 第三十五期

我國難民法草案之初探 ..... 許義寶

我國新住民政治參與及其對政治影響之研究 ..... 柯雨瑞、曾智欣、蔡政杰

淺論我國外籍移工政策與管理 ..... 王寬弘

「安全有序及正常移民全球契約」對我國移民制度之影響 ..... 楊翹楚

中央警察大學國境警察學系出版

中華民國一一〇年六月

Journal of Homeland Security and Border Management

Volume 35 June 2021

A study on the Contents of my country's Refugee Law Draft ..... Shiu, Yih-Bao

A Research on the Political Participation and its Substantial Influences of New Immigrants in Taiwan ..... Ko, Jui Rey & Tseng, Chih Hsin & Tsai, Cheng Chieh

On the Policy and Management of Foreign Workers in Taiwan ..... Wang, Kuan-Hong

The Study on UN's "Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration" and its influences to migration institution of Taiwan area ..... Yang, Chiao-Chu