試論在臺外來人口之政治參與權之現況、面臨問題與可行回應對策

——從歐盟「移民融合政策指數」（MIPEX）出發

柯雨瑞*　王寬弘**　黃莉淇***　黃翠紋****

要　目

壹、前言
　一、研究背景與重要性
　二、研究動機與目的
　三、名詞界定
貳、先進國家與我國外來人口政治參與權之考察
　一、先進國家外來人口政治參與權之國際趨勢分析
　二、在臺外來人口政治參與權之實況與問題
參、研究設計與實施
　一、研究方法

* 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、第一大隊(台北)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之專任教授。

** 王寬弘，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，現為中央警察大學國境警察學系暨研究所之專任警監教官。

*** 黃莉淇，中央警察大學外事警察研究所(國境組)法學碩士，現為內政部移民署彰化縣專勤隊科員。

**** 黃翠紋，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，現職為中央警察大學行政警察學系暨研究所教授兼所長。

二、研究對象
三、測量工具
肆、主要研究發現與結論
一、選舉權
二、政治自由
三、諮詢機關
四、實施政策
五、小結

摘　要

為探究我國外來人口政治參與融合情況，本文以歐盟移民融合政策指數(MIPEX)第4版為指標，該指標為分析國家移民融合之工具，定期評估8項政策領域，包括勞動力市場流動、家庭團聚、教育、政治參與、永久居留、取得國籍、反歧視及健康。藉由移民融合政策指數(MIPEX)可瞭解國家之移民融合政策，進而修改國家制度、法律等面向，以促進外來人口融入我國社會，俾達國際標準及世界人權發展之新趨勢。

移民融合政策指數(MIPEX)有關政治參與議題，具有數項評核問題及量表，本文歸納該數項評核問題及量表，加以設計問卷調查，並深度訪談學者專家、政府人員及外來人口之想法及意見，彙整受訪者之理念及論點，並與2014年移民融合政策指數(MIPEX)評比之政治參與融合度前3名之國家，包括挪威、盧森堡及芬蘭進行比較，以剖析我國外來人口政治參與機制之現況、困境，及提出以下之建議，包括1.擴大外來人口選舉權、2.賦予外來人口更大、更多之政治自由權利、3.建置適切之外來人口諮詢機關，以提供我國合法居留外來人口政治參與權未來可行之改革方向。

關鍵詞：移民融合政策指數、政治參與、外來人口

壹、前　言

一、研究背景與重要性

外來人口對原籍國、過境國和目的地國帶來許多的機會與挑戰，與一國之發展有著重要且複雜之微妙關係，若無移民的加入，世界各地的社會難以實現目前的發展水準，外來人口對他們的新的居住國付出了重要的貢獻，例如他們從事社會所需要的工作、繳納稅款，使移入國之社會更加多樣化，形成更有活力的面向。外來人口對他們的原籍國也有所貢獻，留在國外的外來人口，有的成為原籍國的投資者，不僅促進資本和貿易的發展，並且產生不同的思想、技能和技術，使原籍國能夠進一步融入全球社會。近幾年來，旅行和通訊變得更快速、更容易，因此國與國之間人口流動的數量比以往更多，所產生的不僅是千百萬人的改變，而且是世界各地整個社會的改變。今後幾十年隨著更進一步的發展，移民人數將會更多，移民的選擇也將會更多。有許多不同的因素影響移民的決定，因此難以預測何人、何時、何地會有移民。然而，人口失衡、經濟不平等、衝突、災害和氣候變化，皆為影響移民的結構性因素，這些因素在短時間內不會加劇，長期而言這些影響可能會繼續存在，移民現象也將持續產生變化，因此促進移民的融入和發展為國家政策優先事項[1]。

在歐盟的社會融合過程中，歐盟開發出測量社會融合的共同指標，即歐盟社會融合指標，歐盟社會融合指標主要是針對歐盟公民的社會融合加以評估之。之後，英國文化委員會布魯塞爾外交政策中心[2]和遷移政策組織(Migration Policy Group，MPG)，於2004年提

---

1 United Nations(2020). Department of Economic and Social Affairs, https://www.un.org/development/desa/en/。

2 Migration Policy Group (2005). European Civic Citizenship and Inclusion

出歐洲公民資格和融合指標，2007年第2版本改為移民融合政策指數(Migrant Integration Policy Index，簡稱 MIPEX)，移民融合政策指標是針對合法居住在歐盟成員國的第三國公民的社會融合而設計，並於2007年將政治參與，納入移民融合政策指數(Migrant Integration Policy Index，簡稱 MIPEX)之中。移民融合政策指數(MIPEX)蒐集歐盟成員國在移民融合方面的數據，監測成員國實施移民融合的程度，比較成員國之間的數據、各成員國和歐盟平均數的比較，辨別出歐盟成員國在移民融合成功實踐的典範[3]。

2011年 MIPEX 第3版本納入教育，2015年 MIPEX 第4版本納入健康，MIPEX 指標內容共包括167個政策指標、8個政策構面，評估移入國之國家移民整體融合政策，包括勞動力市場流動、家庭團聚、教育、政治參與、長期居留、國籍取得、反歧視及健康。移民融合政策指數(MIPEX)之評估對象，逐漸地，擴大至非歐盟之國家。本文針對移民融合政策指數中的政治參與構面之量化評估指標，適度地加以改編、轉化成為質化研究之深入訪談大綱，透由深入訪談之所得，檢視我國外來人口政治參與權之現況、困境與未來發展趨勢，並提出可行之建議，供政府部門、相關機關及社會大眾卓參之用。

本文所用之 MIPEX 為綜合性工具，此工具可加以評估、比較及改進移民融合政策，經由過濾較過時資訊及零碎統計之資料，檢視國家移民融合現況，並提供全面之研究資料，以供國家移民政策改革之建議。MIPEX 審查38個國家，從廣泛環境中提取融合政策之觀點，可瞭解影響外來移民人口融入社會之多重因素，以 MIPEX 評估之結果分析，可揭示過去移民政策變化及評估移民政

Index. Brussels: Foreign Policy Centre, https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/european-civic-citizenship-and-inclusion-index/.。

3 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

策變化所產生之影響，或創造情境，以發覺不同移民政策變化所帶來之影響，以提高國家移民融合政策之分數。

復次，因移民融合政策指數(MIPEX)中之相關測量指標，並未明顯地區別那個指標適用於婚姻移民？那個指標則適用於藍領移民、白領或特殊有貢獻移民，而是一體適用之，故本文之外來人口政治參與融合之討論，仍依照 MIPEX 之測量架構模式，廣泛地包括：婚姻移民、藍領移民、白領或特殊有貢獻移民，特此說明之[4]。

二、研究動機與目的

Lindekilde(2009)認為藉由政治參與之機制，可使外來人口對於移入國產生歸屬感和凝聚力，因此，外來人口之政治參與，極可能具有社會化之功能[5]。經由投票或民主選舉等方式讓外來人口瞭解及認同居住國之民主規範及價值觀，是政治融合的必要條件[6]，因此外來人口政治參與對移民融合可能產生相當程度之影響。但許多移民，特別是外國人，對於影響他們的政策，幾乎沒有機會表達和改善，因為大多數的政府部門都在為他們制定政策，且不主動對渠等提供相關資訊或對渠等負責之，移民通常無法享有投票權與被選舉權，當地的諮詢機構及移民組織也相當不健全。移民的政治機會、政治參與權利於各國間有很大的不同之處，尤其在西歐和中歐之間。一般而言，在澳洲、紐西蘭和西歐，移民享有更大的選舉

---

4 此部分，主要係回應審查者之審查意見：「本文所提的【外來人口】在文章中有時候指婚姻移民、有時指藍領移民、有時指白領或特殊有貢獻移民，因此文章的討論往往渙散，建議應該將三個人口分開討論。」

5 Lindekilde (2009). Political Participation, Organization and Representation of Ethnic Minorities in Denmark: Recent Developments and Future Challenges。

6 Martiniello, M. (2005). Political participation, mobilization and representation of immigrants and their offspring in Europe. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations。

權、諮詢機關、移民組織的支援及主流組織和權威機構的聯繫及關注。

澳洲、紐西蘭的外來人口之政治參與政策，比加州、美國更先進，而韓國的政治參與政策比日本更領先。相比之下，中歐、波羅的海、賽普勒斯、馬爾他的移民除非歸化，否則幾乎都無法享受這些權利，因為這些國家的融合策略缺少政治參與。隨著時間的進展，移民的政治參與得到改善的機會仍非常緩慢，但總體而言，促進政治參與已漸成為融合策略的一部分，而往往需要一國的政治意願或修改憲法及法令，始能進行改革[7]。

本文研究目的，主要探究合法居留於我國之外來人口政治參與權之現況、困境及未來發展趨勢，所測量之工具，係依據2015年版本之移民融合政策指數(MIPEX)，同時，以 MIPEX 所評比政治參與包容度較高之前三名國家---挪威、盧森堡及芬蘭為例，發掘挪威、盧森堡及芬蘭之國外制度，與我國之差異所在，進而探討在臺合法居留外來人口未來政治參與之可能性並提出若干可行之建議，期使在臺合法居留外來人口之政治參與權，能朝向更多元發展，同時，能受到合理、充分之保障。

三、名詞界定

(一)外來人口

本文因探討之主題，集中於「外來人口」之「政治參與權」，具高度之政治色彩，故針對「外來人口」之區塊，乃指持有效居留證，包括一般居留、依親居留、長期居留、永久居留證之大陸地區人民、香港澳門居民、無户籍國民、持外國護照入出境之外國人、

---

7 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

勞工及難民，均為所稱外來人口[8]。在臺居留的外籍人士，約有40萬人屬長期居留，其中可能具雙重國籍者，但不包括以下之短期停留者。

(二)移民融合政策指數(MIPEX)

移民融合政策指數(MIPEX)是一個衡量移民融合政策的特殊評量工具，2015年第4版係由歐洲融合第三國國民基金(European Fund for the Integration of Third-Country Nationals)共同出資的專案所發展出來，主要係由巴塞羅那國際事務中心(Barcelona Center for International Affairs , CIDOB)和遷移政策組織(Migration Policy Group, MPG)所領導，並受到歐盟委員會(European Commission)的資助，審查移民融合政策及成果，分析對象包括所有歐盟成員國、澳洲、加拿大、冰島、日本、韓國、紐西蘭、挪威、瑞士、土耳其和美國等38個國家或地區的政策對於外來移民的接納與融合之程度。MIPEX 制定167項政策指標，及8項政策領域，包括1.勞動力市場流動、2.家庭團聚、3.教育、4.政治參與、5.永久居留權、6.取得國籍、7.反歧視及8.健康[9]。

(三)政治參與(Political participation)

政治參與(Political participation)是一般人的自願活動，他們的目標是直接或間接地影響政治制度各個層面的政治結果[10]，政治參

---

8 96年10月16日內政部台內移字第0961018398號函訂定發布「內政部入出國及移民署與警察機關協調聯繫要點」第2點規定。

9 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

10 De Rooij (2011). Patterns of Immigrant Political Participation: Explaining Differences in Types of Political Participation between Immigrants and the Majority Population in Western Europe。

與不能僅限於常規形式，例如投票或競選，尚包括其他的政治活動類型，如抗議、示威、絕食、抵制等[11]。當國家開放政治機會時，合法居留數年後的所有移民都可以參與民主生活，享有與國民相同參與政治活動的機會，可以在地方、區域中，選舉或擔任候選人甚至在全國選舉中投票。在社區、地區或全國諮詢機關中擔任代表，領導一個強大和獨立的移民諮詢機關[12]。

政治參與在 MIPEX 中之意涵，亦涵括國家會主動告知移民享有的政治權利，並支持移民公民社會的產生。反之，若國家對於居住國的外來人口相關政策採取緊縮態度，限制其政治參與權，僅有國民始有機會投票，外來人口無法參加政黨或加入政治團體，政府甚至不與其諮詢，國家沒有任何鼓勵外來人口參與民主生活的政策，在沒有任何居住國的支援下，須靠外來人口自己的力量建立和資助移民組織，該外來人口政治參與即受到阻礙[13]。

政治參與視為涵蓋投票、提名、代表權與參選的共同概念，透過政治參與，經由這些法律行為，或多或少直接影響政府官員的政策決定或政府人員所採取的行動。一般而言，移民享有政治自由，須經由國家或政治家看到移民對國家民主秩序有利，而不是造成威脅，始可能有所改變，否則外來人口之政治參與改革將非常的緩慢[14]。

---

11 Martiniello, M. (2005). Political participation, mobilization and representation of immigrants and their offspring in Europe. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations。

12 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

13 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

14 Sidney Verba (1987. Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison。

貳、先進國家與我國外來人口政治參與權之考察

一、先進國家外來人口政治參與權之國際趨勢分析

在大多數的歐洲國家，合法居留者在參與地方層級選舉中之投票權或參政權，這些權利在每個國家中的規範皆有所不同，賦予外來人口參政權，皆有一定基本條件之限制，如居住期限、無犯罪紀錄等。例如挪威賦予合法居留3年以上之外國居民享有地方性參政權，智利允許外國居民在居留5年後投票、紐西蘭規定居留1年以上之外籍人士須持有居留簽證，始具有投票權，但學生、工作、旅遊簽證不包括在內，紐西蘭亦是少數幾個國家之一，允許永久居民在全國選舉中擁有投票權利[15]。

歐盟委員會於2000年11月，舉行了一次會議，並開始就共同的歐洲移民和融合政策進行辯論，並討論採取措施，使移民在其東道國的文化上、社會上能有更多的參與，另外在政治上亦希望為移民爭取權利[16]。

歐盟公民至其他歐盟國家皆享有與國民相同的權利，例如在市政(municipal)和歐洲議會選舉(European Parliament Elections)中投票並成為候選人之權利。根據“歐盟條約”第22條之規定，賦予每個歐盟公民此項權利，再者，“歐盟基本權利憲章”(Charter of Fundamental Rights of the European Union)第39條和第40條亦分別提及此項權利，但是有一些例外和限制。

根據1994年的第94/80 / EC 號歐盟指令(Council Directive

---

15 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

16 Göran Adamson (2002). Populist Parties and the Failure of the political Elites: The Rise of the Austrian Freedom Party。

94/80/EC)[17]，在市政選舉中之投票權和候選人有兩個例外：1.歐盟國家可以規定，基層地方政府單位執行機關，藉由選舉產生的局長，僅能由本國國民擔任；2.如果超過20％的符合條件的投票人口是非本國人，則歐盟國家可能需要額外的居留時間始能參加地方選舉。歐盟議會選舉程序非由歐盟層級統一規範，而是由歐盟各國國家決定，但是必須尊重歐盟的法律，包括“歐盟基本權利憲章”和歐盟法律的一般原則，特別是平等待遇和不歧視，及民主和基本權利[18]。

2014年 MIPEX 政治參與指數所評比之前三名國家，包括挪威、盧森堡及芬蘭，顯示出歐盟許多國家重視其他歐盟成員國人民及第三國非歐盟國民在歐盟國家內政治參與權之行使，主要係因歐盟成員國積極努力融合之結果，歐洲國家確保外國人參與政治及公共生活具有四種形式，第一種形式是賦予外國人投票權，並可在地方或區域性選舉中參選，惟參與全國性選舉之國家仍在少數。第二種形式是使政黨成員或其他公共領域中社團的成員，成為直接或間接影響決策過程的成員，例如工會、工作委員會，協會或基金會。第三種形式是促進諮詢及協商機制，例如常設協商機構。第四種形式是國家在實施政策中以各項活動宣傳外國人政治參與之重要性，並對相關移民協會團體加以補助。因此，歐洲國家的移民在其所在國的政治及公共活動的範圍通常是多樣的[19]。

---

17 1994年12月19日的理事會第94/80 / EC 號指令，為居住在非本國會員國的聯盟公民行使投票權和作為候選人參加市政選舉的詳細安排。(Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals)。

18 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

19 Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits?

本文依據2014年移民融合政策指標(MIPEX)評比的38個國家中，政治參與排名前3名的國家，包括挪威(82分)、盧森堡(81分)及芬蘭(79分)，茲就此三個國家合法居留外來人口政治參與情形，約略加以闡述，以發掘先進國家對外國人政治參與包容度之相關舉措，並評估我國合法居留外來人口政治參與之程度，詳如下表---挪威、盧森堡、芬蘭外來人口政治參與權之國際趨勢分析一覽表之所述。

表1、挪威、盧森堡、芬蘭外來人口政治參與權之國際趨勢分析一覽表

國家 政治參與權	挪威外來人口政治參與權	盧森堡外來人口政治參與權	芬蘭外來人口政治參與權
1.選舉權	北歐國家是歐洲國家中對外來人口，最具有包容性，即賦予外來人口可行使政治參與權，所有外來人口(newcomers)，在居住3年後，皆具有投票權，並可成為地方選舉(local elections)之候選人，惟全國性選舉(national elections)之投票權則不包括在內。	在盧森堡居住5年後，外國公民在地方選舉投票中享有稍有利的政治參與之機會(slightly favourable opportunities)。	地方政府選舉和歐洲議會選舉(European Parliament elections)中，其他國家的公民(citizens of other countries)亦有選舉權。欧洲议会选举中，已在芬兰登记选举权的其他欧盟国家公民可在芬兰投票。歐洲議會選舉中，已在芬蘭登記選舉權的其他歐盟國家公民可在芬蘭投票。地方政府选举中，在当地居住满两年的所有国家公民都有选举权。地方政府選舉中，在當地居留滿2年的所有國

Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf。

國家 政治參與權	挪威外來人口政治參與權	盧森堡外來人口政治參與權	芬蘭外來人口政治參與權
			家公民(all citizens of the country)均有選舉權。
2.政治自由	挪威和所有其他西歐國家中所有合法居民，可加入或成立政黨、協會(associations)和媒體。	盧森堡中的所有居民均可以像絕大多數國家一樣，行使他們的基本政治自由。	與所有西歐國家一樣，非歐盟居民享有與芬蘭公民相同的政治自由，例如可參加政黨、組成社區協會(community associations)和成立新媒體(new media)。
3.諮詢機關	在諮詢架構方面，過去主要經由國家層級方式促進移民的參與，但近年來朝向透過地區和城市領導者以健全和獨立的諮詢機關與移民進行互動與諮商，例如挪威的奧斯陸(Oslo)和德拉門(Drammen)，但有些地區和城市的諮詢機關屬於全國性的機構，如「移民暨政府聯絡委員會」(Contact Committee for Immigrants and the	1.自1975年以來，盧森堡外國人議會對於外來居民而言，具有稍有利的權利，雖然其他國家或城市持續嘗試以更民主或參與性的方法為之，惟盧森堡的情況相較於其他國家或城市更佳[20]。 2.在政府已登記的協會中，選舉是為了會員及國家議會主席而舉行，其組成反應了盧森堡居民的民意及倡議權[21]。	芬蘭的諮詢機關共分為3種，1.為國家層級之”民族關係諮詢委員會”(The Advisory Board for Ethnic Relations, ETNO)、2.區域層級 ETNO 及3.首都層級諮詢機關。

20 MIPEX (2015). Since 1975, LU's Foreigners' Councils have slightly favourable powers to represent foreign residents and better than any other, though countries and cities are constantly experimenting with more democratic and participatory methods.

21 MIPEX (2015). Among registered associations, elections are held for members

國家 政治參與權	挪威外來人口政治參與權	盧森堡外來人口政治參與權	芬蘭外來人口政治參與權
	Authorities, KIM)，該機構是國際上最強大的移民諮詢機構之一。有些則屬於非政府之諮詢組織。		
4.實施政策	在實施政策中，提供非歐盟居民相關資訊和支援，讓他們能積極融入社會。例如在2012年，14個國家層級的移民融合組織獲得了資金，其中包括2個新組織，新聞組織(Utrop)和自由穆斯林網路(network of liberal Muslims, LIM)。	鼓勵外國公民利用與行使自己的政治權利和機會，讓他們的心聲能被盧森堡政府聽見。他們的協會可以得到國家的支援，以表達他們的公民利益。在地方選舉中舉辦特別宣傳運動(Ad hoc information campaigns)，以通知和鼓勵外國公民登記投票，並自2011年起，可以登記參選與擁有成為地方選舉候選人之資格。	芬蘭與大多數西歐國家一樣，為移民提供必要的資訊和支援，使移民者能以不同方式參與政治活動，包括為自己的利益而發聲。

and the chair of the National Council, with a composition reflecting LU's residents and the right of initiative.

表2：2014年挪威、盧森堡、芬蘭與臺灣外來人口政治參與權指數

國家

挪威	盧森堡	芬蘭	臺灣
政治參與82分	政治參與81分	政治參與79分	政治參與26分
1.選舉權75分	1.選舉權67分	1.選舉權67分	1.選舉權0分
2.政治自由100分	2.政治自由100分	2.政治自由100分	2.政治自由36分
3.諮詢機關63分	3.諮詢機關70分	3.諮詢機關68分	3.諮詢機關27分
4.實施政策90分	4.實施政策88分	4.實施政策80分	4.實施政策42分

資料來源：MIPEX,2015（作者自製）；柯雨瑞、王寬弘、黃莉淇、曾麗文(2019)[22]。

二、在臺外來人口政治參與權之實況與問題

在臺外來人口政治參與權之部分，我國多數學說認為，在我國之外來人口享有的基本人權及其範圍，應就基本權利之性質，可區分為人權、國民權及公民權[23]，其中人權（Human Rights）係指自然人立於人性尊嚴之基礎，皆具有同等權利，自然人無分國籍、年齡、階級等，均為人權主體[24]。不區分本國籍或外國籍，僅須具備自然人之主體，任何人皆具有同等權利。例如生命權、自由權、財產權等。再者，涉及有關國民權（Civil Rights）之區塊，係指國家組成要素為國民，憲法第2條規定中華民國之主權屬於國民全體。另於憲法第3條規定，具有中華民國國籍者，為中華民國國民。據此，具有本國國籍之國民，始享有國民權，國民權與國家經濟資源

22 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(Journal of Homeland Security and Border Management)，第32期，頁43-90。

23 廖元豪(2010)，外人做頭家，政大法學評論，第113期，頁248-259。

24 許志雄(2002)，未成年人之人權，月旦法學教室（三）《1995-2002公法學篇》，元照出版社，頁72。

分配有密切關係，應令具有本國國籍之國民優先享有，外來人口須由法律之依據或授權，始得享有此權利。例如經濟、教育、行政、司法受益權、參加全民健康保險、工作權利、入境權利等。

另有關公民權（Citizen Rights）部分，憲法第130條規定，中華民國國民年滿20歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿23歲者，有依法被選舉之權。如選舉、罷免、創制、複決以及應考試及服公職權等。公民權涉及國家認同，應由國家公民行使，外來人口無法享有此權利。不過，新的人權發展趨勢，亦逐步地授予外來人口一定權限之參與權。

基於國家主權之立場，國家有權對於外來人口賦予其不同之權利或義務，惟國家亦有義務依據國際條約等規範，令外來人口基本權利，不致受不平等之對待。限制外來人口基本權利，應依據法律並基於平等原則，為合理之處遇。政治大學法學院廖元豪教授表示[25]，在國際關係實務中，對於外來人口權益之保障，可區分為3類：1.互惠待遇或對等待遇原則，依外國政府對待本國人民基本權利保障之態度，予以對等保障。2.國民待遇原則，賦予外來人口之基本權利與本國國民相同。3.最惠國待遇原則，對於外來人口基本權利之保障，不低於任何第三國公民享有之權利。

我國憲法第7條平等權所規範之國民，是否即為憲法第8條之人民？不無疑義。理論上，我國憲法第7條平等權所規範之國民，應解釋為憲法第8條人民為宜，否則外來人口可能遭受不平等對待，而與國際保障人權之規範背道而馳。惟外來人口與國民在本質上仍有所不同，故對於外來人口之相關權益，包括參政權、社會福利等面向，仍得為合理區別對待[26]。

是以，許多國家已經允許非公民居民在地方選舉中投票，例如

---

25 廖元豪(2010)，外人做頭家，政大法學評論，第113期，頁248-259。

26 申康(2016)，強化我國永久居留制度之研究，file:///C:/Users/lichi/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/2ANFQYA9/cf9dc472-67ac-4434-a112-f630d46d2c6e.pdf。

地方議員或市長。然而，在我國宗教、文化、人權等領域有特殊貢獻、為我國亟需或短期內不易培養之高級專業人才，或是在各專業領域參加國際公認比賽評鑑得有首獎者及投資移民，對於國家、社會及其他領域有正面之貢獻事蹟，而持有外僑永久居留證(梅花卡)之外國人，雖能在臺灣永久居留，但因未取得我國國籍，無法投票，也不能參與選舉，容有改進之必要性。

在各國皆以各項政策延攬優秀外國人才之同時，我國對待有重大貢獻及投資之外來人口，卻未賦予其基本之政治參與權之規範，無法藉由參政將新的概念與理念投入地方事務，對於影響其生活層面之政策規劃、法律規範等事項，欠缺表決之管道，可謂明顯忽視其基本權益，對於其是否繼續深耕臺灣可能造成相當程度之影響。

再者，亦有學者認為到居住國工作者，於其工作一段時間後，應該賦予其合理正式的地位[27]。在美國對待某些在其專業領域工作一段時間且居住美國的人，使其享有市民權、社會權和某些政治權，而不論其國籍[28]，我國應重新檢視外來人口之政治參與權，俾利更能符合現代人權國家之要求[29]。

另外，依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第21條、國籍法第10條之相關規定，大陸配偶及外籍配偶於取得我國身分證10年內，不得擔任特定、持殊範疇之高階公務員，渠等政治權利受到不合理之限制，另外，對於我國有特殊貢獻持有梅花卡，永久居留之外國人，在政治參與方面亦是受限的。基層之藍領外籍移工政治權利亦相當薄弱，無法讓這些外來人口享有與其相關之政治決定的權

---

27 Nils Holtug, Kasper Lippert-Rasmussen and Sune Lægaard (2012). Nationalism and Multiculturalism in a World of Immigration。

28 Ana Tanasoca (2018). The Ethics of Multiple Citizenship (Contemporary Political Theory)。

29 有關外國人是否享有地方選舉權之相關論述，尚可進一步參閱以下重要之文獻：許義寶(2019)，入出國法制與人權保障(3版)，台北：五南，頁165-167。

利，對其融入我國社會造成某程度上之阻礙。另外在臺灣之難民，亦無政治參與權利，這些均容有精進之空間。

再者，目前有關政黨之規範，原散見於人民團體法之政治團體專章、政治獻金法等不同法規，目前向內政部備案之政黨已超過三百個，為了建全政黨政治及國家民主發展，建構公平競爭環境、落實政黨組織及運作符合民主原則、財務公開透明，訂定專法以高度規範方式管理政黨，並於2017年公布施行政黨法，政黨是由中華民國國民組成之團體，可凝聚民意、型塑政策及薦舉候選人參加公職人員選舉，從事競選活動，尋求政治權力，合法控制政府人事及政策[30]。在國外部分，挪威和所有其他西歐國家中之所有合法居民，外來人口可加入或成立政黨。目前，未取得中華民國國籍之外來人口，無法組成政黨，是否開放？容有進一步探討之空間。

參、研究設計與實施

一、研究方法

科學之研究方法，包括量化與質化之研究方法。針對本文之研究主題，本文則以質化研究方法為主，透過質化分析國家政策、現況及受訪者意見等程序，將產出之研究所得，再予以分析、歸納，並提出建言。本文經由文獻分析法，以巴塞羅那國際事務中心(Barcelona Center for International Affairs , CIDOB)和遷移政策組織(Migration Policy Group, MPG)所領導及製作的2015年第4版移民融合政策指數(MIPEX)為基準，及蒐集相關著作、期刊、學術論文及統計數據，以探求國外先進國家賦予外來人口政治參與權之舉措。並參照移民融合政策指數(MIPEX)量表內容設計訪談大綱，以進行深度訪談，深度訪談以半結構型方式進行之，針對學者專家、民間

30 政黨法草案總說明，file:///C:/Users/lichi/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/2ANFQYA9/Act_file_97.pdf。

團體、政府人員、外來人口等等進行深度訪談，經由深度訪談調查過程後，綜整歸納受訪者之看法及意見，以探究在臺合法居留外來人口政治參與之現況、困境及未來可行之回應對策。本文所使用之研究方法，詳如下述：

(一)文獻分析法（Literature Analysis）

為探討在臺合法居留外來人口政治參與之現況、困境及未來可行之發展策略(對策)，經由蒐集移民融合政策指數(MIPEX)為主要依據，並透過蒐集國內外網站、期刊與論文、研究報告、報導等相關文件，予以綜合分析研究並進行統整及歸納，以期瞭解有關先進國家對外國人政治參與之政策包容性、開放程度、發展及趨勢，及不同國家之移民政策對外國人政治參與的影響及保障，進行相互比較之分析研究。依據不同國家之歷史及國情之差異，對於外國人參政之政策措施情況，予以系統的歸類與評估，並觀察我國開放外來人口政治參與權之現況、困境及未來趨勢，評析其異同及探究其不同發展之原因並予以建議。

(二)深度訪談法(In-depth interviewing)

深度訪談法採質化研究方式，由訪談者(本文作者)與受訪者進行互動，又稱為質化訪談，根據 Malhotra(1993)之觀點，深度訪談法(In-depth interviewing)之步驟，係由訪談者(本文作者)針對本文之研究主題，先預先設定對話內容、大綱、架構、方向及問題，受訪者回應後，再針對受訪者提出的理念或相關主題，予以進一步詢問[31]。本研究涉及與先進國家制度之比較，以及我國是否能適用先進國家相關政策及規範等問題，有關措施及制度是否契合我國國情，較無法以個人觀察予以客觀預見其結果，因此以移民融合政策

---

31 Malhotra, N. K. (1993). Marketing Research: An Applied Orientation. New Jersey: Prentice-Hall。

指數(MIPEX)為本文深度訪談問題與綱要之主要依據，以半結構開放式的深度訪談法，經由受訪者的回應，取得更為詳細的資訊。

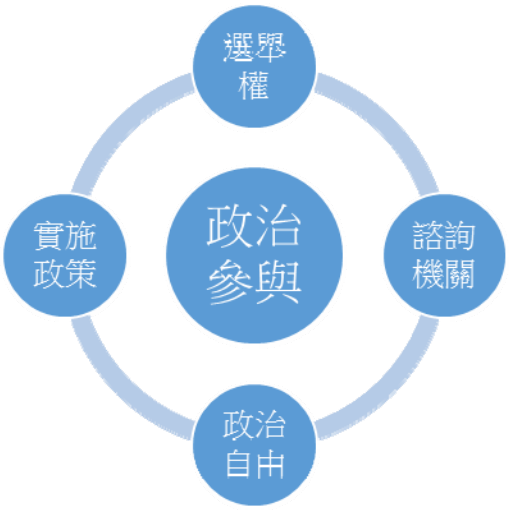

圖1：移民融合政策指數(MIPEX)政治參與四項構面

(參考2015年 MIPEX，並由作者自製)

二、研究對象

為瞭解臺灣合法居留外來人口在政治參與權領域中現況、困境及未來可行之回應對策，本文以歐盟2015年移民融合政策指數(MIPEX)第4版中之政治參與領域之測量問卷，做為研究參考指標，進而改編成為深入訪談之題目。本文共計深度訪談10名受訪者，包括4位新住民(受訪者編號為 A1至 A4)，及6位學者、專家(受訪者編號為 B1至 B6)。於質化資料分析中，將受訪者錄音檔加以譯文，並彙整不同領域受訪者之看法及寶貴意見，以探究我國政治參與領域融合情況。

表3：訪談對象基本資料表

編號	國籍	職業	訪談日期
A1	中國廣西壯族	臺灣新移民發展與交流協會執行長	107.4.3
A2	越南	人力仲介公司負責人	107.4.16
A3	柬埔寨	立法委員	107.4.22
A4	日本	中央警察大學副教授	107.4.25
B1	中華民國	教授	107.4.9
B2	中華民國	視察	107.4.19
B3	中華民國	分隊長	107.4.30
B4	中華民國	視察	107.5.11
B5	中華民國	辦事員	107.5.25
B6	中華民國	理事長	107.5.27

資料來源：作者自製

三、測量工具

本研究係針對於10位受訪者進行深度訪談，訪談對象包括為專家學者、民間團體、政府人員、外來人口等。希望藉由深度訪談法瞭解在臺合法居留外來人口政治參與的實際情況與限制，並進而深入瞭解目前法令政策、外來人口及其相關團體所面臨之脈絡處境，並就現行在臺合法居留外來人口政治參與之政策面、法令面等提出建議，深度訪談問題大綱之題目，詳如下表所述。

表4：在臺外來人口之政治參與權之深度訪談問題大綱

一、選舉權：	
(一)	全國性選舉：對於合法居留的外來人口，是否能在全國性選舉中享有投票權？並擔任候選人？
(二)	區域性選舉：對於合法居留的外來人口，是否能在區域性選舉中享有投票權？並擔任候選人？
(三)	地方性選舉：對於合法居留的外來人口，是否能在地方性選舉中享有投票權？並擔任候選人？
二、政治自由：合法居留的外來人口是否能與國民一樣加入、成立政黨和政治團體，其政治自由是否包括：	
(一)	結社權：成立社團(association)的權利，任何類型的社團，包括

	政治和公民社團。
(二)	成為政黨黨員：加入政黨並參與政黨活動。
三、諮詢機關：移民代表或其團體是否能組成諮詢機關、擔任代表、職權、經費來源，包括：	
(一)	國家層級諮詢機關：移民代表或其團體是否能組成國家層級諮詢機關？擔任代表？職權？經費來源？
(二)	區域層級諮詢機關：移民代表或其團體是否能組成諮詢機關？擔任代表？職權？經費來源？
四、政府的實施政策中，是否具有宣傳之功效、政府是否提供相關基金支持移民與其團體參與政治活動，包括以下幾點面向：	
(一)	國家或地方層級是否主動揭露外國居民政治參與權資訊，例如透過個別化面談、宣傳品、定期網站更新等活動。
(二)	對國家層級的移民團體，政府是否有提供其公共專款或予以援助。
(三)	對區域層級的移民團體，政府是否有提供其公共專款或予以援助。
(四)	在首都的地方層級移民團體，政府是否有提供其公共專款或予以援助。
(五)	在最多外國居民比例的城市中，國家政府層級是否有提供當地移民團體公共專款或予以援助。
五、其他意見	

資料來源：作者根據2015年移民融合政策指數(MIPEX)第4版之題目加以改編、自製。

肆、主要研究發現與結論

在 MIPEX 政治參與領域中涵蓋4項構面指標，茲就本文受訪者所陳述之寶貴意見，綜整選舉權、政治自由、諮詢機關及實施政策之質化資料，詳加分析如下：

一、選舉權

外來人口因為非屬我國公民而無法享有、參與政治之權利，是已長久以來的問題，在移民比例較高的國家及與移民有更多接觸經驗的人之看法與見解，較少將賦予移民選舉權視為威脅國家安全的

因子，例如在歐洲國家的移民問題已是重要議題，且影響深遠，以盧森堡為例，該外國公民占了盧森堡人口數近一半，在人口成長、經濟發展等層面，外國公民已成為舉足輕重的人口數，故盧森堡對於外國公民權益問題予以高度重視，包括其政治參與權。

對於反對賦予合法居留之外來人口投票權、參選權之受訪者，本文彙整受訪者之意見，其反對主要論點包括：

(一)居留時間短暫：

受訪者「B2」認為，「依就業服務法第52條明定，外籍勞工在臺工作期間，累計不得逾12年。惟外籍家庭看護工經專業訓練或自力學習而有特殊表現經許可者，且符合勞動部所定之資格、條件者，得檢具申請書等規定文件申請延長工作年限至14年。若外籍勞工於12至14年居留期間即享有選舉權與被選舉權，影響所及將改變選舉制度」，受訪者「B2」、「B3」認為，「假若大陸配偶及外籍配偶於居留期間即有選舉權與被選舉權，則渠等將不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例第21條、公職人員選舉罷免法第24條及國籍法第10條所規範。」

受訪者「B2」認為，「外籍勞工是因為薪資因素來臺工作，若其他國家提供更佳的薪資條件，不久將遷往別處工作，若賦予其地方性投票權及參選權，將造成地方政策的風險。且外來人口在一個國家中對政治積極、主動參與的意願通常取決於在該國停留時間長短或決定留在該國的情形。對居留短暫者，似不宜賦予其參政權為上策。」

(二)影響選舉結構：

相較於其他國家，我國居留權門檻較低，且移入者的組成分子以勞動者為主，受訪者「B2」認為，「彼等來臺的目的是以賺錢為目的，別有用心的政客可能以各種手段促使外來人口遷移戶口，並以利誘方式，讓某特定候選人當選，將造成更多政治紛亂及選舉弊

端，或造成選舉暴力，故反對者認為應以執法角度思考，不應完全以人權角度思考是否賦予其選舉權的問題。」

(三)忠誠度：

反對者擔心外來人口對其居住國缺乏忠誠度，因為外來人口若尚未歸化我國之國籍，缺乏其身分認同度，國家間易產生忠誠衝突，對我國之政治制度恐構成危害。惟在臺灣有許多外籍神職人員為弱勢族群奔走並奉獻其能力，其晚年的心願多數皆希望能成為真正的臺灣人，取得中華民國身分證，但仍希望能保有其原國籍。對於許多永久居留的外來人口，已在我國居住多年，繳納稅款，並有穩定的居住權，希望長久在此紮根，在臺灣有自己的生活圈，但不想改變他們的國籍，惟該等外來人口對臺灣的付出卻不亞於我國公民，本文認為應考量在地方性選舉權與其公民身分脱鉤，應以簡化公民身分方式讓具有永久居留權者享有地方性政治參與權。賦予其政治參與權應為鼓勵融合之方法，以建立與我國的聯繫，使其能透過投票或參與公共生活，讓渠等感覺成為我國的一份子，使長期居留之有能力者，讓他們在我國發生正面的影響力。為促進族群平等、建構多元文化社會，是我國發展趨勢，亦是許多先進國家共同關切的議題。

(四)傾向外來人口歸化我國國籍之後，再獲得選舉權：

目前在法令上授予外來人口選舉權之方式，歸化為主要途徑，取得我國國籍始得享有選舉權，符合我國憲法主權在民之意旨。受訪者「B3」認為，「外來人口未取得臺灣國籍，較難說服民意令外來人口享有政治參與權，取得國籍具有公民身分是目前我國政治參與的唯一基礎，因為外來人口來自不同的文化，有著不同的傳統背景， 主政者或我國民眾擔心若賦予外來人口地方層級之政治參與權將影響中央及地方之政治、文化、價值觀、宗教等問題。認為賦予外來人口政治參與權可能發生潛在的不利條件，例如導致外來人

口奪取地方政權、改變地方上領導權，另對於我國地方官員而言，因為外來人口的競爭，可能動搖其政治生涯而產生不安全感。」

受訪者「B3」認為，「外來人口歸化我國之程序，與其他國家比較而言相對容易，僅須在臺居留連續3年，每年超過半年183天[32]，就可以申請成為中華民國國民。且國籍法於2016年12月9日立法院三讀通過修正，對我國有特殊功勳及對我國有利益之高級專業人才，歸化時不需喪失原有國籍。修法前採單一國籍政策係因我國地狹人稠、資源有限，為免外來人口增長，排擠我國國民社會福利資源分配。修法乃為提升國家競爭力延攬優秀外國籍人才，令歸化者得保有其原國籍」。受訪者「B3」認為，「尚未歸化之外來人口若賦予其投票權與參選權，欠缺對我國的忠誠度，亦可能會削弱其日後歸化意願及重要性，甚至貶低我國公民地位的意義。」

(五)國家主權角度：

受訪者「B3」認為，「投票權與參政權一般被視為專屬於我國公民之政治權利，若賦予外來人口相關權利，擔心公民身分貶值，與公民身分有關的權利被授予外國人，投票權有被外來人口稀釋之感或票票不等值之疑慮。」

(六)國家安全角度：

從受訪者「B2」或以民意的角度來看，「外來人口可能成為勞動力市場上的競爭者，或者他們在原籍國的文化傳統、價值觀方面，對我國社會可能產生潛在威脅。」受訪者「B2」認為，「外來人口在其原籍國之政治或其他因素等之衝突，可能轉移至我國，例如宗教、文化、種族、政治、社會、經濟等之衝突，或甚至形成移民型族群團體。若賦予非國民令其具有投票權或參政權，可能藉由其權利破壞符合我國國家利益的政策，對我國施政目標將產生不利

32 國籍法第4條。

影響。」

(七)法律層面：

受訪者「B6」認為，「於司法院大法官會議釋字第618號解釋中，認為原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿10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，洵屬合理，與憲法第7條之平等原則及憲法增修條文第11條之意旨尚無違背，因而政府限制大陸配偶的參政權，以保障國家整體利益，確保政策能有效推行。」

受訪者「B3」認為，「我國與中國大陸之間之交流，仍處於緊張關係，惟朝向穩定發展已為兩岸目前共識，對於大陸配偶待遇及權益方面慢慢調整及增加，可從相關法律規範觀察到有逐步放寬之趨勢，例如依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第17條[33]之規定，關於大陸配偶取得臺灣身分證時間，自2009年由8年縮短為6年。」受訪者「B3」認為，「近年來為保障陸配權益與外配身分權益一致，故擬具臺灣地區與大陸地區人民關係條例第17條修正草案，將大陸配偶歸化臺灣國籍時間由6年縮減至4年，以符合公平原則，然而因認為影響範圍太廣，並涉及相關法令等問題，故目前仍未有共識。」

受訪者「A3」認為，「當務之急應先消除法規上不平等待遇，再進一步爭取未取得公民身分者之相關權益，應建構新住民基本法，始能加以改善及調整新住民權利，若無法令，難加以執行。」

受訪者「B6」認為，「新住民基本法有必要，新住民發展基金僅為行政命令，行政命令可能因為政黨改朝換代而有所改變，若有

33 行政院網站 (2012年)，行政院院會通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第17條修正草案，https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/9b25f03f-0526-4e27-80c4-79953b683d7e。

制定新住民基本法，可成為推行政策之母法，將來在教育、社會福利等面向，皆可依新住民基本法為母法，再訂定施行細則或行政規則，皆是於法有據，因此新住民基本法有其必要性。」

整體而言，目前在法令及制度層面，對於外來人口政治參與方面仍有許多差別待遇，尚需遵循修改法律等程序改善，惟目前仍有許多窒礙難行之處。政治參與的議題仍須多溝通，以消弭法規上的不平待遇，始能令政府及國人正視外來人口此一權利。

「新住民基本法」之中，有建置鼓勵新住民參與公共事務以保障其參政權（草案第十六條），是以，為了落實保障新住民參政權，本文建請立法院儘速通過「新住民基本法」。

(八)國情不同

受訪者「B3」認為，「歐盟國家將其他成員國的人民視為自己的人民，並依照歐盟條約[34]等公約內容，保障在該國家居留的人民，歐盟早先提出關於將10或12年居留期作為獲得投票權的資格期限的建議遭到反對，因為有人認為，此期限通常已達到符合外國人獲得公民權的資格。歐洲國家外來人口流動頻繁，因此在國家政策上已意識到少數民族問題，並訂立許多規範。歐盟經由一定的演變，從經濟、內政到政治的部分是循序漸進的，係歐盟成員國努力整合之結果，國與國之間互惠互利，歐洲國家重視歐盟成員國間之公民，在於其居住國地方層級之投票權及參政權，參政權之條件與該國國民相同。」

受訪者「B3」認為，「反觀我國與中國大陸政治仍處對峙狀態，與歐盟體系國家之國情仍有不同，且歐盟有關政治權利和公民權之間的關係已具有長久的歷史發展，它在歷史過程中形成，歐洲國家公民身分並非在居住國行使政治參與的必要要素。在授予外國

---

34 歐洲聯盟條約（Treaty on European Union），於1993年生效，條約第9條確立了各國公民權以及歐洲公民權的平等地位。

人政治權利時，不同的國家在不同的世紀使用了不同的規則。賦予外來人口政治參與權，此為超國家協定的產物，而不一定是所謂民主原則，仍須以國家整體利益考量為前提，故我國目前對於外來人口選舉權仍抱持保守態度，尚未受到政府的關注或積極應對，因此，外來人口選舉權長期被忽略或限制。」

(九)原國籍因素：

受訪者「B3」認為，「外來人口的原籍國是重要因素，我國與外來人口之原籍國間之外交、政治關係，對於開放外來人口選舉具有相當影響性。我國與中國大陸以和平穩定發展為目標，惟中國大陸長期對我國文攻武嚇，長期在國際上對我國施加壓力，極力打壓我國之外交空間，眾所周知，兩岸關係起伏，故政府及許多民意皆傾向限制大陸人民參政權」，受訪者「B6」認為，「若賦予合法居留外來人口選舉權或候選權，未來外來人口如逐漸成長，政府若賦予他們過度之參政權，外來人口權利將擴張，將可能影響我國政權及國家安全，故外來人口的原籍國與我國之外交關係，不僅影響我國對外來人口的態度，亦影響外來人口在我國政治活動之程度。」

對於贊同賦予合法居留之外來人口投票權及參選權之受訪者，彙整受訪者之意見，其贊成之主要論點包括：

(一)平等原則

受訪者「B1」認為：「依據憲法第七條規定，中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。依平等原則而言，對於受政府政策影響的人民，應包括本國人與外來人口，皆具有有效的發言權，不應認為政治權利應該取決於其個人對臺灣有多少貢獻，且納稅達到一定額度之人，始得享有政治參與權，尤其藍領外籍移工在工作中容易受到雇主的剝削，更加應賦予平等參與公共決策的權利，使其有與我國對話及政策建議之管道，而非將他們視為外人，以確保於自由民主政體下實現個人之人

權。」

(二)讓有能力之外來人口為地方爭取福利

受訪者「B1」認為,「人民是構成國家及地方自治團體的要素,應該使所有人民都能參與公共決定,我國面臨老齡化人口增加,為尋找勞動力及延攬優秀人才,吸引更多的海外人口移居我國,應突顯政治參與權問題的重要性。受訪者「B1」認為選舉有市場機制,選民會選出優秀的代表人,國籍、種族、階級等問題不應該成為阻礙其參政之因素,只要被當地人民認同,肯定參選人的能力,自然不會被選舉機制淘汰,應鼓勵他們為人民發聲,投身地方建設。」

(三)外來人口具有同質性的文化特徵,易形成社會聯繫作用

受訪者「A1」、「B6」認為,「因經濟、社會、工作、學習或家庭等原因移居到我國之外來人口,有相同背景的移民因瞭解自己族群的需求,有能力者的代表人可以為人民爭取權益,負責與政府溝通、協商,對內聯繫該地方群體。」

(四)有條件式開放地方(區域)層級選舉權及參政權

受訪者「B6」認為,「地方性(區域性)的選舉較少涉及政策上或是國安方面的議題」。受訪者「B6」認為:「可以有條件式開放予合法居留的外來人口享有地方性(區域性)的選舉權並擔任候選人,如在臺居留達一定期間,若不影響居住期間之短期出國,例如休假出國或商務旅行,即得賦予其權利。」

(五)有利促進社會融合

受訪者「B6」認為,「外來人口經由參與投票及擔任候選人,可與我國之政治、社會、文化產生融合的機制,可以避免他們脫離社會或被孤立,是促進外來移民融入我國社會的支援機制。」

移民融合政策指數(MIPEX)中對於選舉權之問題劃分為全國性選舉的投票權、區域性選舉的投票權、地方性選舉的投票權以及登記為地方性選舉候選人之權利，根據10位受訪者之正、反面意見，本文綜整如下：

(一)全國性選舉的投標權：

根據10位受訪者之正、反面意見，針對擴大合法居留外來人口政治參與的範圍至全國性選舉的投票權之區塊而言，大部分受訪者認為過於理想主義，不應立於移民人權的角度，而應以移民執法的角度面對此問題，其主要論點包括認為我國與歐洲先進國家國情不同，我國應先重視本國人之權益，提供外來人口投票權可能有侵犯國家主權之疑慮，外來人口歸化我國之條件相較於其他國家而言，相對容易，應以取得我國身分證為前提，始得賦予其投票權。外來人口在沒有我國國籍的情況下，對於其忠誠度有著不信任感，另外對於我國文化、法令皆未熟悉，且我國移入結構主要以勞動者為主，容易取得居留權，若賦予其投票權將影響中央選舉結構，再者，因全國性選舉影響的層面廣，足以決定及推動國家政策，直接影響國家安全問題。未來外來人口數量，若逐漸攀升則將會形成一股勢力，擠壓我國人民之權利，阻礙政策推展。

受訪者贊同外來人口參與全國性選舉的投票權之主要論述為，可經由階段性方式賦予外來人口選舉權，從地方及區域性選舉的投票權開始，循漸進式、階段性開放至全國性選舉的投票權，並逐步檢討選舉機制。

(二)地方性、區域性選舉的投票權：

根據10位受訪者之正、反面意見，對於賦予外來人口地方性、區域性選舉的投票權方面，受訪者反對之態度與全國性選舉的投票權大致相同，認為我國國籍仍為展現忠誠度之準據，擔心擴大這些權利給外來人口，他們將主導當地社區發展，認為可能會改變地方

政治結構，且對於地方事務不甚瞭解，影響地方政策推行，本國人權益易被忽視或易與地方居民產生衝突。贊同開放地方性、區域性選舉投票權的受訪者則是認為，長期居留或對我國有特殊貢獻之外來人口，可有條件式開放其參與地方性、區域性選舉的投票權，能讓對於我國有貢獻且有能力的外來人口有機會發表意見及參與地方上決策。此外，有受訪者認為基於平等原則，在居住一定期間後，所有外來人口皆有權參與地方性(區域性)選舉的投票權，不應以職業、貢獻程度、種族等不同而有所歧視或予以差別對待，另基於民主精神，渠等應該有權參與有關他們權益之政策之決策權。

(三)登記為地方性選舉候選人之權利

根據10位受訪者之正、反面意見，受訪者有認為藍領外來人口居留時間短暫，且工作不穩定，可能隨時離開我國，對地方政策不能全盤知悉，若賦予其地方選舉候選權，將造成地方政策空轉、擺盪不定的風險。

亦有受訪者「B6」認為：「地方性方面較不易影響國家安全或其他政策性的問題，故可視居留情形，適度地開放外來人口登記成為地方性選舉候選人，惟仍有程度上的限制，認為可以成為代表，為人民喉舌，但不建議有治理權。另對於藍領或白領外來人口在地方登記為候選人的權力亦有不同看法，有認為不論是藍領或白領外籍人士只需居留一定期限即可登記為地方性候選人，讓有意願及有能力者發揮其所長為地方建設，經由參與地方性選舉，可使外來人口增加責任感，因為他們瞭解外來人口的需求，若受到地方人民認同，成為地方代表，應樂見其成，因我國強調多元、整合的移民政策，將有利促進多元文化之發展。」

外籍藍領移工能有效地補足我國勞動缺口，亦扮演重要的角色，能增加經濟活力，應可採條件式放寬令優秀之藍領移工在地方上亦擁有投票權及參選權，如能當選，表示當地人民認同其能力，應令有能者投身地方事務，為地方人民爭取福利。

二、政治自由

集會和結社自由，可使外來人口表達自己的政治見解，外來人口經由加入及成立政黨和工會，選出領導者來代表他們的利益，或可透過立法方式，以改善外來人口自己之權益，故集會和結社係外來人口之人權保障及鞏固民主政體之途徑。社會邊緣或弱勢族群，如外來人口，可透過集會和結社之行動，推動政治權利、經濟、社會和文化權利等面向之改善。國際勞工組織憲章在序言中揭示，結社自由是改善勞工狀況，並確保和平的手段之一。另在公民與政治權利國際公約第22條之中亦規定，人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。

人民結社自由於我國憲法第14條中亦有規範，人民一詞之定義，本文認為，宜涵蓋外來人口在內，社會團體法草案中，對外來人口結社權亦未加以明確之限制，故在結社權方面對於外來人口限制較少。政治自由在移民融合政策指數(MIPEX)中之定義，係指外來人口能否自由參加政黨或建立一個政治團體，政治自由涵蓋：(一)成立社團(association)結社的權利，任何類型的社團，包括政治和公民社團。(二)加入政黨並參與政黨活動。政治自由依國家的民主態樣而有所不同，茲分述如下。

(一)結社權

受訪者「B6」表示，「結社權尚未能全面主導國家政治走向，且能與人民相互分享經驗，因某些法令可能涉及人民生活權益，或藉由結社可蒐集或群聚相同經驗之人事物，進而與國家或政府行政單位交換意見」。受訪者「A1」另表示：「許多新住民協會的功能不僅在蒐集、反應問題，而更著重於新住民生活快樂之提升，另透過協會相關座談，令新住民能在新環境中了解自身權益。我國社會團體法草案尚於立法院審議中，此立法走向，令外來人口擁有集會結社自由，已為社會共識，本文樂見其成。」

針對成立社會團體、協會、工會而論，現行人民團體法將團體分為三類，包括政治團體、社會團體與職業團體，將此三種性質不同之團體一併納管，未依團體屬性的不同而給予妥適的輔導管理，常遭受批評、質疑、非難，為了改善此種狀況，故以各自立法之方式，分別制定：1.政黨法、2.社會團體法草案及3.職業團體法草案，政黨法業已於2017年公布施行，社會團體法草案及職業團體法草案目前皆由立法院審議中，以期各自有專法來規範。人民團體法係以高度規範方式來管理以推展公益為目的之社會團體，經司法院釋字第479號等解釋認為相關規定與憲法保障人民結社自由之意旨不符。社會團體法草案考量社會團體屬公益性質，採取低規範管理措施，鬆綁人民結社權，令人民享有更自由的結社環境，符合憲法保障人民結社自由之意旨，以利社會團體推展公益。

不過，台灣人權促進會秘書長邱伊翎認為社會團體法草案有以下之缺失[35]：

1.社會團體法與過去之《人民團體法》，並沒有太大差異。

2.從「許可制」改為「登記制」，但實益不大。

3.社會團體「應」主動公開「會員大會、理事會及監事會會議紀錄」，有論者主張，令人覺得荒謬。

4.社團業務或活動若有「妨害公益」之虞，主管機關得派員進行查核，「妨害公益」之定義不明確。

5.人民「結社權」被侵害時，社會團體法並無救濟管道。

整體而言，社會團體法草案揭示為保障人民結社自由，以推展公益為目的所組成之團體，未明確排除合法居留的外來人口不得組織社團之規定，因此在憲法及法律的保障下，在我國的人民皆享有結社的自由，例如成立新住民協會等非政府組織團體，用以關懷新住民，因許多跨國婚姻家庭在語言、文化、生活習俗等差異影響

35 邱伊翎(2017)，社會團體法真的很進步？https://www.tahr.org.tw/news/2137。

下，產生婚姻、生活適應、謀生及就業等問題，處於社會中弱勢的情況下，需要社會介入及支援，藉由成立及加入協會，定期舉辦講座、辦活動，讓新住民有更多機會及管道體驗臺灣的文化、熟悉法律及生活資訊各層面等議題，增強他們在臺的適應力，相互交流產生凝聚力，以利表達他們的需要及意見，協助其適應新生活，增加自我價值。

此外，上述之相關協會，所開設之課程，可培養其技能，若能發揮所長可幫助他們改變生活處境。協會此等非正府組織介於當地政府與新住民間可成為中間聯繫的角色，在關懷新住民團體及提供民意影響政府政策方面，皆具有舉足輕重的影響力，在滿足新住民生活期望的同時亦達成公共利益。

受訪者「B1」表示，「成立移工團體方面，我國政府為促進勞工團結，制定工會法，以提升勞工地位及改善勞工生活，保障及維護勞工的勞動、經濟條件。工會法保障所有勞工均有組織及加入工會之權利(工會法第4條參照)，工會會員年滿20歲者，得被選舉為工會之理事、監事(工會法第19條參照)，故本籍勞工及外籍移工皆得加入工會、組工會、進行團體協商及罷工。目前二個移工工會已成立[36]，包括在2013年成立的宜蘭縣「漁工職業工會」，另於2016年2月21日由菲律賓、印尼籍看護工組成的「桃園市家庭看護工職業工會」，此二個移工工會皆由外籍移工組成，目的是希望以自身的力量維護其群體的權益，保護移工人權，改善勞資不平等狀況，協商並爭取薪資、休假等勞動條件，藉由結社的權利，往往可以為外來人口在影響及參與政治事務方面，形成一個有效的途徑。」

36 Asuka Lee (2017)，台灣史上第二個移工工會：桃園市家庭看護工職業工會成立，https://mpark.news/2017/11/27/3602/。

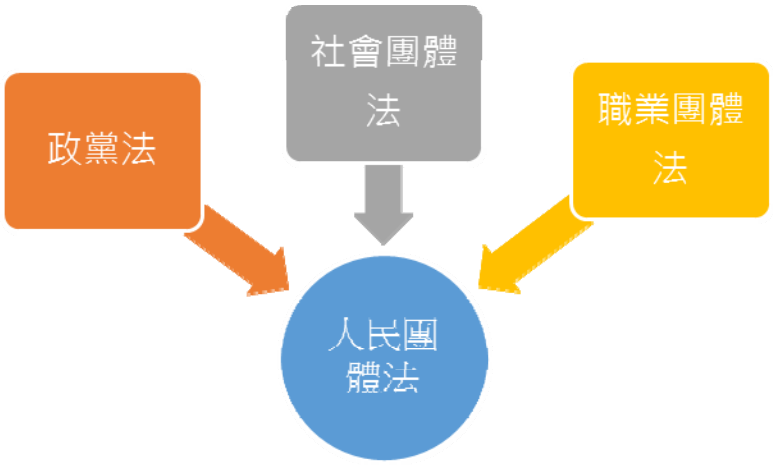

圖2：各類團體專法規範

資料來源：作者自製

(二)成立、加入政黨

涉及外來人口加入或成立政黨之部分，民主政治的核心精神，需要合法政黨的運作，故民主政治就是政黨政治，政黨在現代民主政治體制中扮演非常重要之角色、功能，不僅係民主政治之必然產物，更係促進民主政治發展之重要條件，我國選舉制度有所謂單一選區兩票制，受訪者「B6」表示，「若合法居留之外來人口加入或成立政黨，其影響所及，可能攸關國家政策層面，諸如各政黨提名之不分區立委，所提之議案或決策對國家將產生重大影響。」

我國政黨法第3條規定，本法所稱政黨，指由中華民國國民組成，以共同政治理念，維護自由民主憲政秩序，協助形成國民政治意志，推薦候選人參加公職人員選舉之團體。因此必須係我國國民始能加入政黨。受訪者「B6」表示：「政黨法之限制有其必要性，若外來人口成立政黨，其人口數增多，政黨票會產生員額，該員額可能係立法委員，立法委員則可參與國家政策，我國政黨法可避免外來人口直接掌握國家層級之各式政策。」

政黨法第3條規定，僅得由中華民國國民始能組成政黨，國民有加入或退出政黨之自由。政黨法第9條規範，政黨負責人，須具有中華民國國籍。依據我國憲法第3條規定，具中華民國國籍者為中華民國國民。因此，外來人口在未取得我國國籍之前，僅屬於最廣義人民的範疇，非本國國民，因此，政黨法將外來人口加入或成立政黨之機會排除在外，故其參與政黨之權利在政治自由方面是受限的。受訪者「B6」認為：「政黨所推出的候選人當選後，影響國家政策走向，政黨法對外來人口加入或成立政黨之限制，可避免國家政策被外來人口掌控而影響國家安全。但挪威的外來人口可組成政黨，故我國對外來人口組成政黨之限制，容有討論或精進空間。」

三、諮詢機關

參與公共政策是個人能夠為自己所居住的社會發展貢獻自己的想法、願景和建議的關鍵方式。具有一國國籍的公民有許多方法來影響公共政策，尤其透過選舉，但沒有合法公民身分的移民其機會則較少，雖然歐盟大部分成員國傾向重視非本國國民之政治參與權，但亦有一些成員國不讓永久居民享有參加市政選舉的權利，因此讓該國永久居民參與移民諮詢，創造政治參與的其他管道，經由諮詢機構作為政府與外國居民的聯繫平台，討論和制定意見，透過政府與移民團體結構性對話，可促進其參與公共政策及互相瞭解，此種機制，對外來人口而言，益形重要。

國家層級諮詢機關主要是由移民、非政府組織、各部會及市政府，三方代表所組成，經由持續的與移民團體共同分享、互動及對話，建立溝通機制，可確保外來移民之融合穩定，並增強移民與國家及公民之間的互動關係[37]。

---

[37] Mipex Integration Policy Index(2015). Integration Policy Who Benefits? Retrieved from http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-

諮詢機關並沒有明確界定其定義，但歐洲委員會在"關於外國人參與地方層級公共生活公約及解釋性報告[38]中提供了地方層級的諮詢機構的定義，它提到了參與的三種形式包括:1.外國居民代表以諮詢身分參加地方諮詢委員會的審議工作。2. 由地方政府成員及外國居民代表組成的諮詢委員會。3.純粹外國成員所組成的協商委員會。諮詢機關主要功能係就移民問題向政府提供諮詢之建言，並帶領移民與政府之間對話[39]。

在移民融合政策指數(MIPEX)中，將諮詢機關區分為國家諮詢機關、區域諮詢機關、首都諮詢機關及其他地方性諮詢機關。茲就我國之各層級諮詢機關之組織、組成成員、領導階層、職權及代表進行分析。

(一)國家諮詢機關

政府透過國家層級、區域層級或地方層級諮詢機關，令外來人口參與有關國家或地方事務的公共調查、規劃程序及其他諮詢事項。諮詢機關的任務可以啓動與外來人口有關的立法及機構改革的趨勢，經由討論和擬訂意見，向諮詢機關主席提出建議，以形成外來人口年度之國家移民政策方案、經費規劃，許多先進國家鼓勵和促進設立此類諮詢機構。諮詢機構可作為一個論壇，與外來人口進行交流，並與非政府組織和其他機關間交換意見，對於外來人口融入社會發揮非常重要作用。

依據內政部移民署統計，截至民國108年7月，臺灣新住民人口為55萬餘人[40]，在新住民人口成長的趨勢下，為保障新住民權益，

---

book-a5.pdf。

38 European Council of the European Union (2018). Documents & Publications, Press, https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/。

39 European Council of the European Union (2018). Documents & Publications, Press, https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/。

40 內政部移民署全球資訊網 (2019), 新住民模擬投票 徐國勇化身「一日選務

行政院於2015年6月16日核定成立院級「新住民事務協調會報」，以跨署、跨部會的溝通模式，協調聯繫並整合各項資源，成立平行諮詢小組，納入非政府組織及非營利組織成員意見，以擬訂政策，使能切合照顧新住民之需求，為新住民福利提出倡議，培育多元文化人力資源，使其發揮新力量。

新住民的國家層級諮詢機關，目前在我國為行政院「新住民事務協調會報」，為非常設機構，以每6個月開會一次為原則，行政院「新住民事務協調會報」之任務包括新住民事務相關政策之規劃、諮詢、協調及整合、相關措施之執行、督導及推動、其他重大新住民事務之督導及協調。實務上，亦曾出現一整年始召開「新住民事務協調會報」一次會議之情事，未達到每6個月開會一次之原則，受到批評[41]。

根據行政院新住民事務協調會報設置要點之規範，行政院新住民事務協調會報置委員29人至31人，其中一人為召集人，由行政院政務委員兼任；一人或二人為副召集人。我國諮詢機關針對新住民事務為主軸，設置非常設機構，以任務編組方式，進行跨部會協調機制，委員由各部會代表兼職且無給職，優點可節省經費、人事等花費，並能召集核心幹部。惟行政院「新住民事務協調會報」依據具行政命令層級之設置要點設立，欠缺法律規範狀態下，其地位較不穩固，易受政黨變遷影響及政治局勢波動的支配，自2015年成立後，截至2019年6月，已開會9次[42]，惟在2017年度僅於6月份召開一次會議，未依設置要點每6個月開會乙次之規範召集會議，本文建議應有年度開會議程，而非由政府部門自行安排召開，否則易受

人員」，https://www.immigration.gov.tw/5382/5385/7229/7238/197468/。

41 民眾日報(2019)，吳志揚批政院「新住民事務協調會報」不彰，呼籲政府要盡速進行「新住民基本法」立法，https://tw.news.yahoo.com/。

42 新住民培力發展資訊網(2019), 行政院新住民事務協調會報第9次會議紀錄， file:///C:/Users/lichi/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/BWALSQAG/9819273323.pdf。

不同理念之執政政府之忽視。

再者，因受聘委員2年任期短，若未依6個月開會期限召開會議，或一年僅開一次會，諮詢機關功能的不確定，無法跨部會溝通諮商、業務推展之功效薄弱。委員係由學者專家或社會團體代表8人至10人組成之，受聘之學者或社會團體代表之標準，未明確於要點中規範如何聘任，是否能充分代表新住民廣泛需求及意見？不無疑義，甄選過程應以明確標準為基礎，包括：一、學者或社會團體代表是否能代表新住民之多元性。二、學者或社會團體代表應由新住民協會等非政府團體共同提名該代表，並由新住民任命自己的代表，始具代表性。三、在社會團體代表中女性代表較多，新住民男性代表比例較低，男性代表明顯不足。另開會後執行成效為何，難以加以評核。

在受訪之新住民中，對我國設立之國家層級諮詢機關不甚瞭解，不知悉國家層級諮詢機關之運作及其主要功能為何？顯示諮詢機關透明度不佳。聘任委員之制度亦係由行政院指派，並非由新住民團體自行推舉產生，欠缺民主結構之基礎，是否能代表新住民大多數的意見，仍有待檢視。代表我國國家層級諮詢機關為行政院「新住民事務協調會報」，為了婚姻移入人口發展需求而成立，然而，在我國之其他非婚姻之外來人口之權益似乎未受到同等級重視，在我國建構友善多元文化社會之餘，應納入其他外來人口意見及需求，避免討論的範圍過於狹隘，而僅侷限於婚姻移民，未及於白領及藍領之外來人口，以統整各項資源運用，以達厚植國家人力資本優勢。國家層級諮詢機關委員應包括非政府組織等新住民協會自行推舉代表、各級政府、新住民，及外來人口代表，使諮詢機構更具可信度及合法性，確保對話平臺的功能，成為新住民、外來人口、政府及社會之間的溝通管道。

(二)首都諮詢機關：

臺北市政府為落實新移民之照顧與輔導措施，正視其基本權益

及需要，特設臺北市政府新移民照顧輔導措施諮詢委員會，以提升新移民在臺生活適應能力，共創多元文化社會，並訂定臺北市政府新移民照顧輔導措施諮詢委員會設置要點。

依據臺北市政府新移民照顧輔導措施諮詢委員會設置要點之要求，臺北市政府新移民照顧輔導措施諮詢委員會須設置委員25人至27人，除召集人，由市長指派副秘書長以上人員兼任，副召集人一人，由市長指派府級人員兼任，其餘委員由召集人就台北市政府業務相關局、處、會及中央業務相關機關與專家學者代表遴薦，並報請市長聘兼之。委員任期二年，台北市政府及中央機關委員期滿得續聘（派）之；臺北市政府及中央機關以外委員期滿得續聘（派）一任為限；任期內出缺時得補行遴聘（派）至原任期屆滿之日止。委員任一性別以不低於委員全數三分之一為原則。臺北市政府新移民照顧輔導措施諮詢委員會為非常設機構，每季召開會議一次，針對特定議題進行研討，必要時得召開臨時會議。會議由召集人擔任主席，召集人因故不能主持時，由副召集人代理，召集人及副召集人均因故不能主持時，由出席委員互推一人代理之。

(三)其他地方性諮詢機關：

受訪者「B6」表示，「新住民委員對於新住民遭遇之問題，能夠適時地予以協助，認為地方性諮詢機關具有實質上作用，地方性諮詢機關仍是具有存在之意義。諸如新民住發展基金申請等問題，許多新住民不諳文字敘述，或對於提出企劃案之程序較為生疏，藉由地方性諮詢機關協助，能給予新住民實質上助益」。受訪者「A3」表示：「以地方性諮詢機關而言，皆停滯在開會階段，若從執行面而言，實質上有待觀察其功能，建議制定新住民基本法，成立新住民委員會，始得有效執行，各縣市亦得以有因地制宜之作法之依據。」

地方性諮詢機關在我國包括各縣市新住民事務委員會，經由新住民委員會整合分散在各單位的業務，採取橫向聯繫、任務編組及

功能取向方式，改善新住民因語言不通、文化差異、求職等問題，整合跨機關業務，建立友善環境，協助新住民順利融入台灣社會。

經綜整受訪者之意見，認為各縣市設置新住民事務委員會為新住民和政府機構之間的中間人，強化各機關橫向連繫，各縣市可因地制宜，針對當地各項新住民議題進行跨局處溝通討論，推動執行新住民照顧與輔導措施各項政策、審議新住民之政策、計畫及活動、與民間團體合作推行新住民照顧與輔導活動，經由多元資訊整合及照顧服務，提供完善之照顧輔導網絡。

地方層級諮詢機關以彰化縣新住民委員會為例，彰化縣政府為落實執行內政部所訂頒之外籍與大陸配偶照顧輔導措施(更名為新住民照顧服務措施)，特設置彰化縣新住民事務委員會，以提升新住民在臺生活適應能力。彰化縣新住民委員會，為非常設機構，每六個月召開會議一次，其設置要點為彰化縣新住民委員會成立之法源依據，設置委員14至16人，主任委員一人，由彰化縣政府秘書長兼任，副主任委員一人，由彰化縣政府社會處長兼任。彰化縣新住民事務委員會會報委員任期二年，期滿得續聘(派)，但代表機關單位出任者，應隨其本職進退。任期內出缺時，由主任委員補聘(派)，其任期至原任期屆滿為止。

依據民國108年3月的統計資料[43]，新住民的分布以新北市最多，新北市的新住民人數達105,887人，為全國外籍配偶人數最多之地區，占户籍人口比率亦高，因此新北市政府推動多項政策，為辦理新北市新住民事務，規劃新北市新住民政策方針及計畫，並推展新住民相關活動事宜，設置新北市政府新住民委員會，並訂定新北市政府新住民事務委員會設置及作業要點。為非常設機構，每年至少召開二次會議，必要時得召開臨時會，職權包括：1.審議新住民之相關政策、計畫及活動。2.提供新北市政府新住民政策整體發

43 新北市政府網站(2020)，新住民專區，https://www.international-education.ntpc.edu.tw/newresident?cid=15031。

展之方向。3.協調、指導新北市政府各機關推展新住民相關業務。4.其他相關諮詢事項。設置委員13人至19人，其中一人為主任委員，由市長兼任，一人為副主任委員，由副市長兼任，其餘委員由市長就下列人員聘（派）兼任之：1.中央行政機關人員。2.新北市政府行政人員。3.學者專家。4.民間公益團體代表。5.新住民代表。委員一任聘期為二年，任期屆滿得續聘之，委員因故不能擔任時，得由市長另聘他人遞補，補聘委員任期至原委員任期屆滿之日為止。代表機關單位出任者，隨其本職進退更替。由主任委員召集並為會議主席，主任委員不能出席會議時，由副主任委員為主席，副主任委員亦不克出席時，由執行長為主席。

我國兩大政黨民進黨及國民黨亦成立新住民委員會，民進黨於2017年成立「新住民事務委員會」、國民黨於2018年成立「新住民工作委員會」，擴大新住民參與公共事務，讓外來人口有機會傳達其意見，亦是新住民政策溝通平台，令政策溝通有更多元的管道。藉由政黨運作傾聽並瞭解民意，以團體合議制方式解決問題，可以有計畫的推動及實施政策，並由執政黨推動及投入執行。

新住民團體代表可將地方上新住民遭遇的問題，經由委員會的功能提供建議及改善，委員會的形成對新住民而言，多一個溝通機會，即多一項解決他們問題的機制，經由各單位提出問題之後，再由主席裁示、各單位資訊交流並傾聽民意，藉此平台，外來人口之需求可被了解與關注。惟新住民受訪者表示，對於地方層級諮詢機關未能瞭解其職能以及對新住民政策影響之效能。是以應於會後在網站發表主席裁示事項的後續辦理情形，使新住民及相關團體知悉與其權益有關之事項，並於後續在執行層面進行評估檢討。

新住民委員會之功能係建立一個地方論壇，令地方各單位及新住民團體經由此論壇相互對話。惟對於新住民諮詢機關的組織、委員選任、諮詢功能、任務、討論議題內容、檢討實行及後續評估等，皆應有一定程度之透明度，讓新住民及相關團體瞭解諮詢機關之職能功效，否則，僅係處於開會階段，未能實質解決問題，恐會

淪為純屬諮詢意見之新住民事務委員會。

為建構友善環境，除了令新住民之外，亦使其他外來人口融入在地生活，地方層級諮詢機關應以更包容的態度，令婚姻新住民「以外」的外來人口，諸如白領、藍領之外來人口，亦有參與及交流的機會，始為上上之策。

四、實施政策

多元文化發展及傳統文化傳承對我國未來而言，皆具有重要影響力，惟國籍仍為外來人口政治參與最核心的概念，但不應僅是專注於國籍議題，而是需關注促進符合資格之外來人口參與社會和政治的移民融合問題。

(一)主動的揭露(示)資訊政策：

政府以積極主動方式揭露相關訊息，使外來人口參與政治活動是重要關鍵。包括現有的機構、機制等管道，例如法令、組織、政治參與權的範圍等。重視外來人口政治參與所採取之態度及措施，使其瞭解投票的重要性以及如何投票。新住民受訪者「A4」表示，「對於政府主動揭露投票及參政資訊的訊息之區塊，受訪者認為其連結資訊不明確」，亦有受訪者「A1」表示，「於取得身分證後，政府始提供相關課程。」

另有受訪者「B3」表示，「外來人口參政權議題在我國未廣泛討論，因此要求國家或地方層級主動揭露政治參與權之相關資訊，有一定難度，除非由外來人口自行提出，請求政府改善，並進行修法，若要求政府主動揭露外來人口參政權益，對於政府而論，係存有一定之壓力。」

在中央選舉委員會網站[44]中，新住民專區提供選舉資訊，並設

---

44 中央選舉委員會網站(2020)，第15任總統、副總統及第10屆立法委員選舉宣導，https://www.cec.gov.tw/central/cms/109ElecPro。亦可參見：中央選舉委

計投票宣導摺頁，以7種語言包括國語、英語、越南語、印尼語、他加祿語(菲律賓的國語之一)、高棉語及泰國語，加以進行宣導，並提供民眾取用。雖係宣導有關新住民的政治參與權，亦可讓未享有投票權之外來人口瞭解我國投票相關資訊。

在地方縣市中，為讓新住民更進一步認識我國選舉制度，於各縣市舉辦新住民模擬投票教學，由講師及通譯上課，其內容利用簡報方式向新住民學員講授，介紹我國選舉制度、選舉種類、選票種類、投票流程、圈選方式、投票違規等情形，以認識我國選舉，並鼓勵新住民擔任投開票所工作人員[45]。經由佈置投票所，含領票處、遮屏、票匭及準備選舉票樣張、圈選工具，讓新住民學員模擬投票。設計問題以互動式問答並進行意見交流，並由新住民學員填寫教學意見調查表，作為教學檢討改進之參考。

於內政部民政司網站中的新住民公民權專區，製作新住民參政權人權教材，並輔以印尼語及越南語加以宣導，係以參政權為主題，使新住民對於我國選舉、罷免、公投及捐贈政治獻金等制度有所理解，並以故事情境、編製新住民參政權人權教材等之方式，敘述參政權，協助新住民對於公民參政權利之基本認識，提升其政治參與之意願[46]。

員會(2017)，公民投票專區，https://www.cec.gov.tw/。

45 新住民模擬投票教學成果表(2018)，file:///C:/Users/lichi/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/NY8ST3JS/5db02476f3678ed7a23d9ec67a5752f7.pdf。

46 內政部民政司(2017)，新住民參政權人權教材，https://www.moi.gov.tw/files/civil_download_file/%E6%96%B0%E4%BD%8F%E6%B0%91%E5%8F%83%E6%94%BF%E6%AC%8A%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E6%95%99%E6%9D%90.pdf。

(二)國家層級移民團體、台北市及其他地方層級移民團體的公共專款或援助機制：

為協助新住民適應在臺生活，自民國94年度起設置外籍配偶照顧輔導基金，依行政院新住民事務協調會報104年8月4日第1次會議決議延續之，並將外籍配偶照顧輔導基金修正名稱，自105年1月1日起，改為「新住民發展基金」。「新住民發展基金」之每年基金規模，維持新臺幣3億元[47]。新住民發展基金係對於新住民及其子女有照顧輔導需要者，協助其發展以適應臺灣社會，為持續照顧新住民，並加強培力新住民及其子女發展成為國家新資源。

受訪者「B6」表示，「全國性的移民團體，不易向內政部申請經費，若向地方政府申請，則又被認為瓜分地方的資源，向新住民發展基金申請經費為兩個月審查一次，須等待核准，時間上緩不濟急，較難如期舉辦活動，且所申請補助金額並未一定核實補助，仍會依照申請計畫予以刪減」。

受訪者「B6」並表示，「新住民發展基金的申請程序很複雜，新住民若語言不通，欠缺文字表述能力，對於企劃案之撰寫為一大考驗，仍需外界介入幫忙，協助新住民撰寫企劃案，否則較難獲得「新住民發展基金」之補助」。

另受訪者「B6」認為，「大部分新住民發展基金由政府機關申請使用，民間團體獲得、申請使用的比例，相對較少，亦是政府部門值得加以關注的區塊。」

我國對於投票權資訊在中央選舉委員會、內政部移民署、各縣市政府網站皆提供政治參與資訊，並於地方推動相關宣導活動，惟對新住民或對外來人口而言仍不明確，可設置一站式入口網，避免資訊過於分散，以有效連結相關訊息。同時，將這些網路上之訊息，透由適切之機制，諸如手機之 APP，令外來人口能夠加以知

---

47 內政部移民署(2019)，內政部移民署107年年報，file:///C:/Users/lichi/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/2ANFQYA9/107年報.pdf。

悉，並進而利用之。

五、小　結

全球化的趨勢可能使我國在政治和公共領域的區塊產生變化，包括法律的修訂、公眾輿論的產生、政黨和非政府組織對於外來人口的長期存在問題的反應態度。當地居民對外來人口態度的改變是一個漫長的過程。被政府和公眾視為短暫停留的外來人口，受訪者認為幫助外來人口獲得政治權力，不是其應享有的基本權利事項，但我國在面臨老齡化的人口增加、尋找勞動人力及延攬優秀人才影響下，海外人口的移入將會使政治參與權的問題更加突出。承上所述，本文提出以下之建言：

(一)擴大外來人口選舉權

在臺外來人口政治參與的可能性，可分析人數規模及人口性質，各國皆對於爭取優秀人才為提升競爭力之考量，或可針對於在我國長期奉獻、投資之長期合法居留外來人口優先賦予其政治參與權，我國高生活品質雖是吸引外來人口來臺之主要因素，惟工作薪資方面對於白領優秀人才而言，仍然不是具有吸引力之目的國，為保障在臺有貢獻之合法居留外來人口對於影響其自身之政策、法令等層面有發言權，賦予其地方性選舉之投票權，鼓勵融入社會，令他們有落地生根的凝聚力及歸屬感，應是符合國際人權發展趨勢。

我國在民意及輿論方面，對於外來人口包容度，影響著外來人口在我國的政治參與程度，因缺乏對於居住在我國的外來人口其政治權利上之需求之認識，關於民眾對投票權的認識，可積極開展教育活動及宣傳運動，亦可從國小公民教育、反歧視教育的課程開始著手。外來人口與我國人民頻繁互動是融合的基本機制，協助民眾對於多元文化有更進一步的認識，並互相接納及認同，本文作者認為，有其必要性。

在我國法制方面，應修訂大陸配偶、外籍配偶參政權之年限限

制，使其享有與國民相同的基本權利，並對於永久居留之外來人口賦予地方性選舉參政權，及逐步授予在臺居留期間達5年以上之外來人口，在地方性選舉上，亦享有投票權與被選舉權。

(二)賦予外來人口更大、更多之政治自由權利

對於在我國設有户籍10年內之大陸地區人民、港澳居民，不得擔任政黨創設人或為核心幹部，僅得為不具決策權或實質影響力之政黨人員，恐與我國憲法第7條平等原則、第14條結社自由之理念背道而馳，過度限縮國民應有的權益，此規範係我國對於參政權抱持著傳統之不開放的態度，而訂定的較不適切之過時法律制度，故應從法制面著手，並予以修法，體認新住民參政權的重要性，並漸進擴張至合法居留外來人口，及討論相關權益措施，使其在我國社會中有更多的參與。我國尊重多元之理念，不論在文化上、社會上，皆強調新住民及外來人口能在社會中有更多的投入，期望未來在政治上具有我國國籍之新住民及符合居留資格之外來人口，亦能有所參與，以保障渠等之政治參與權利，此亦是國際潮流之所趨。

(三)建置適切之外來人口諮詢機關

1.在國家諮詢機關之層級區塊，建請成立「新住民及外來人口事務諮詢委員會」:

我國諮詢機關皆以新住民為諮詢對象，其他外來人口諮詢管道被忽略，應成立「新住民及外來人口事務諮詢委員會」從事方案擬訂之工作，任務包括倡議移民問題有關的立法及機構之改革，以促進各群體之間的融合關係及平等，將分散在各部會資源整合，在移民政策推動及改革方面相互合作，成為一個諮詢機關，與社區、公共機構、非政府組織和其他團體間建立交流平臺，提高諮詢效能，對政策協商及對話作出實質性貢獻。

2.諮詢機關之設置應有明確法律依據：

我國現行諮詢機關以設置要點為設立依據，其法律地位不彰，行政命令易受到政治局勢波動的支配，造成開會期程延宕及任務不確定性，影響諮詢機關交流諮詢功能，本文建議應有明確之「法律」加以授權為佳。

A Study on the Reviewing Taiwan's Current Status, Facing Problems, and Feasible Response Policies of Foreigners' Political Participation Right

---Based on Migrant Integration Policy Index (MIPEX)

Ko, Yui Rey & Wang, Kuan Hong
Huang, Li Chi & Huang, Cui Wen

Abstract

In order to investigate the integration of political participation of immigrants from abroad, this article uses the 4th edition of the EU Migration Integration Policy Index (MIPEX) as an indicator. This indicator is a nice and perfect tool for analyzing national immigration integration. It regularly evaluates 8 policy areas, including labor market mobility and family reunification , education, political participation, permanent residence, acquisition of nationality, anti-discrimination and health. Through the Migration Integration Policy Index (MIPEX), we can understand the country's immigration integration policy, and then modify the national system, laws and other aspects in order to promote the integration of foreign population into our society, and reach international standards and the trend of world human rights development.

The Migration Integration Policy Index (MIPEX) has several assessment issues and scales related to political participation. This

article summarizes these assessment issues and scales, designs a questionnaire survey, and conducts in-depth interviewing with scholars, experts, government personnel, and migrant populations. The thoughts, results and opinions of the interviewees were compiled and compared with the top 3 countries in terms of political participation and integration, including Norway, Luxembourg and Finland, which were evaluated by the Migration Integration Policy Index 2014 (MIPEX). This article has proposed following suggestions, including : 1. expanding the voting right for foreign population, 2. granting more political freedom for foreign population, 3. establishing appropriate foreign population consultating agencies in order to provide the future feasible reform directions of the political participation rights for the lawful alien population residing in Taiwan.

Keywords: Migrant Integration Policy Index, political participation, foreign immigrants