

大陸委員會委託研究計畫企劃書

計畫名稱：港澳居民移居來臺情形分析及政策規劃建議

研究主持人：葉肅科(金門大學社工系副教授兼系主任)

共同主持人：周海娟(國防大學心理及社工系副教授)

一、研究主旨：(包括研究主題、緣起與預期目標；不限頁數，如不敷使用，可另加頁)

(一)研究主題

1.蒐整與調查1997年、1999年後港澳居民移居來臺者之基本資料，以分析並瞭解其移居來臺的狀況，包括：人數、在臺生活及活動態樣、融合情形、衍生問題等；

2.檢討現行港澳居民移居臺灣規範之執行評估及調整建議，例如：是否訂定配額、現行居留、定居事由因應國家發展需要及港澳情勢發展之調整建議；

3.針對現行「香港澳門關係條例」、「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」，以及相關措施及法規，研擬並提出政府對於港澳居民移居該有的政策立場、未來政策方向，以及相應的修法建議等。

(二)委託緣起

因應香港、澳門分別自1997年7月1日及1999年12月20日起移交中國大陸接管，政府將香港、澳門定位為有別於中國大陸其他地區之特別區域，並制(訂)定「香港澳門關係條例」暨相關子法規範臺港澳間經貿、投資、交通及人員往來等各項關係。有關港澳居民移居來臺之規範，係依據「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」(以下簡稱許可辦法)辦理。依該許可辦法第16條第1項訂有16款可申請來臺居留之事由，例如：其直系血親或配偶在臺灣地區設有戶籍；在特殊領域之應用工程技術上有成就；具有專業技術能力，具有專業技術能力，並已取得香港或澳門政府之執業證書；在臺灣地區有新臺幣600萬元以上之投資；或以創新創業事由經審查通過；來臺就學；或畢業回香港服務滿2年；從事就業服務法第46條第1項第1款至第7款或第11款工作，或依外國人才專法規定許可工作等。

復依許可辦法第29、32條在臺灣地區居留一定期間後，即可申請在臺灣地區定居，並於發給臺灣地區定居證後，於30日內持憑至預定申報戶籍所在地戶政事務所辦理戶籍登記，即可取得我國人身份。據此，我們希望藉由此一研究以瞭解1997年、1999年後港澳居民移居來臺的狀況，包括：人數、在臺生活及活動態樣、融合情形、

衍生問題等。此外，由於許可辦法是1997年訂定的，實施20多年來，基本上，16款可申請來臺居留的事由並沒有大幅變動與調整過。但是，目前的港澳情勢已與當時不同，特別是去年反送中運動後移居來臺的人數大增。因此，我們也希望藉由本研究檢討現行港澳居民移居臺灣規範之執行評估及調整建議，例如：是否需要訂定配額、現行居留、定居事由因應國家發展需要及港澳情勢發展有沒有需要調整，以及該如何調整的建議。當然，最重要的是：針對現行「香港澳門關係條例」、「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」，以及相關措施及法規，我們可研擬並提出那些政府對於港澳居民移居該有的政策立場、未來政策方向，以及相應的修法建議等。

(三) 預期目標

1. 蒐整與調查1997年、1999年後港澳居民移居來臺者之基本資料，以分析並瞭解其移居來臺的狀況；

2. 檢討現行港澳居民移居臺灣規範之執行評估及調整建議；

3. 研擬並提出政府對於港澳居民移居該有的政策立場、未來政策方向，以及相應的修法建議等。

二、研究主題背景分析及有關研究之檢討：(不限頁數，如不敷使用，可另加頁)

(一) 研究主題背景分析

根據內政部移民署(2020a)的最新資料顯示：自1997年至2019年止，臺閩地區共計有19,575位港澳居民來臺定居。自2016年1月起，內政部移民署(2020b)另提供港、澳居民分開的統計資料，因此，如果單以2016-2019年港、澳居民分開的近4年統計資料來看，香港居民來臺定居4,974人，占86.6%，澳門居民來臺定居768人，占13.4%。換言之，其中的香港居民移居來臺者約占九成。值得注意的是：台灣醫療技術與全民健保聞名國際，也吸引不少港澳居民來臺定居。2019年，香港居民來臺居留與定居人數持續增加達7,332人，較2018年增加2,094人。為了因應市場需求，甚至有房仲業者特別成立港人置產專區，說明台灣房地買賣制度，提供港人置產之注意事項，並由專人、專線提供服務(內政部移民署，2020a；陳韋帆，2020)。

2019年，香港受到經濟疲軟與社會示威持續之影響，全年經濟負成長1.2%；新一年度港府預算案以紓困為主軸，財政赤字創歷史新高，加上受到「反送中」與新冠肺炎病毒疫情等的影響，經濟前景難以樂觀。根據港府統計處2月18日公布的數據顯示：2019年

底，香港人口增至750萬700人，較2018年增加0.2%；持單程證移入者，計有3萬9,100人，較前一年減少7.6%；移出香港者計有2萬9,200人，較前一年增加43.1%。2020年，由於受到新冠肺炎病毒疫情之影響，臺灣對港澳發布旅遊警示，並採取境管措施；從2月11日起，除了特殊事由外，港澳人士全面暫緩來臺，獲准入境者一律居家檢疫14天(大陸委員會，2020c)。

如上所述，為了因應香港、澳門分別自1997年7月1日及1999年12月20日起移交中國大陸接管，政府乃將香港與澳門定位為有別於中國大陸其他地區之特別區域，並制(訂)定「香港澳門關係條例」暨相關子法規範臺港澳間經貿、投資、交通及人員往來等各項關係。根據《香港澳門關係條例》第1條的說法：「為規範及促進與香港及澳門之經貿、文化及其他關係，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。但臺灣地區與大陸地區人民關係條例，除本條例有明文規定者外，不適用之。」有關港澳居民移居來臺之規範，係依據「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」辦理。根據該許可辦法第16條第1項之說法：可申請來臺居留之事由訂有16款規定。再根據許可辦法的第29條與第32條之規定：在臺灣地區居留一定期間，仍具備原申請在臺灣地區居留之條件後，即可申請在臺灣地區定居，並於發給臺灣地區定居證後，於30日內持憑至預定申報戶籍所在地戶政事務所辦理戶籍登記，即可取得我國人身分。臺灣有關新移民三大法律是基於國家主權至上與憲法基本權利之考量的三分法劃分，因此，不免會對新移民個人基本人權、民權與公民權造成傷害。近年來，國內有許多學者專家乃對此提出批判，呼籲政府應給予新移民(特別是中國大陸配偶、港澳居民移居來臺者)與本國人一樣完整的人權保障之憲法權利(陳柏廷、蔡浩祥，2017: A2；連雋偉，2017: A2；葉肅科，2004a, 2004b；葉肅科，2005: 125-130；葉肅科，2006；葉肅科，2017；葉肅科，2018；葉肅科，2019: 106-114；廖元豪，2006: 82-99；廖元豪，2007: 27-37；羅印沖，2017: A2)。

基本上，許可辦法是1997年訂定的，實施20多年來，16款可申請來臺居留之事由並未大幅度的變動與調整過。然而，當前的港澳情勢已與過去的情境不同，尤其是2019年反送中運動後移居來臺之人數大增。據此，本研究希望透過檢討現行港澳居民移居臺灣規範

之執行評估及調整建議，包括：是否需訂定配額、現行居留、定居事由因應國家發展需要及港澳情勢發展有無需要調整，以及該如何調整之建議。最重要的是：針對現行「香港澳門關係條例」、「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」，以及相關措施及法規等，我們可研擬與提出那些政府對港澳居民移居應有的移民政策立場、未來政策方向，以及相應的修法建議等。

(二)有關研究之檢討

近年來，臺灣的移民研究多半集中在婚姻(中國大陸配偶與東南亞外籍配偶)或工作(受雇於跨國企業的專業人士或非技術性外籍勞工)而來臺的新住民或外籍人士。相較之下，儘管「移民臺灣」的港澳居民移居來臺者是臺港澳新聞中的常見議題，卻未曾受到學術界應有的關注。雖然臺港澳同屬華人社會，但是，臺灣的若干語言與社會文化(例如：閩南語、父權價值觀)仍然對某些港澳居民移居來臺者(特別是活躍於職場的女性)帶來困擾。話雖如此，但他們都普遍認為：臺灣人皆熱情有禮且樂於助人，港澳居民移居來臺者對於臺灣經濟與社會發展具有一定的貢獻。因此，大多數港澳居民移居來臺者與當地居民互動良好，不僅無意返回港澳定居，也會推薦港澳居民移民臺灣(姜蘭虹、黃子健，2017: 48)。

有關人口遷移論點的解釋，多數學者主要採用推拉理論(push-pull theory)來解釋。該理論強調：原居地社會存有推力，而接受國則存有吸引外來人口移入之力量。當這兩股力量在互動之下，即產生人口遷移現象(Bogue, 1959)。國際移民的產生，主要是因為開發中國家的人民為了逃避國內的經濟壓力，自願或被迫前往已開發國家工作或生活之情況(Massey et. al., 1993: 434-440; Massey, 1998)。如前所述，近年來，港澳居民移民台灣有上升之趨勢。僅就2018年來說，計有1,267名港澳居民取得台灣身分證，是4年前(697人)的近一倍。若從人口遷移的推拉理論來分析，則港澳居民移民台灣的推力主因包括：(一)政治氛圍：2014年，香港爆發雨傘運動後觸發移民熱潮，2019年，「反送中」示威再次引發香港人想要移民的慾望，而且主要是年輕人；(二)社會動盪：社會運動與政治情勢會直接影響人們的移民意願，社會撕裂嚴重與動盪不安也是香港人計劃移民或移居外地的原因；(三)高房價：是近年來香港人決定移民的主因，對退休族來說，若將香港的房子賣掉而到台灣置產，甚至是一個好的選

擇；(四)生活壓力：2019年年初，香港中文大學的一項調查顯示：居住空間一直被限縮與對生活環境的不滿，也是近年來香港人決定移民的要因(台灣移民網，2020；李宗憲，2019；劉子維，2017)。

再從推拉理論來分析，台灣成為港澳移民首選的拉力要因包括：(一)移民門檻較低：移民台灣的門檻僅需花台幣600萬在台開公司，即可申請投資移民，不像歐美移民動輒上千萬；(二)不用放棄原有國籍：取得中華民國護照後，港澳人士仍可保留港澳身分；(三)房價與房租相對低廉：對比於香港，台灣的房價與房租實在便宜，就連台北的樓價也都只是香港的一半；(四)物價較低廉：臺灣整體的消費物價水準較香港便宜許多，步調也較慢，生活會較舒適；(五)可享有全民健保服務：在醫療上，香港並無健保，從掛號完至開刀，均需排數個月到2年不等且所費不貲，而移民臺灣則可享有臺灣的全民健保醫療服務；(六)文化融洽：台灣具有濃厚的中華文化色彩，並受歐美與日本文化之深遠影響，使台灣與香港同樣呈現多元並立、兼容並蓄之文化風貌。此外，臺灣的主要語言為國語，與中國大陸的普通話相近；書寫字體為繁體字，與港澳地區一樣。由此可見，臺灣與港澳文化之同根同源、文化相融；(七)退休與常住的好所在：香港退休人士移民臺灣，年齡多在55至70歲，行動仍很敏捷。肯打拼的香港人，如果想開公司或創造事業第二春，可選擇投資移民；而想過愜意生活者，多半可用一般簽證往返臺港。2018年年底，內政部移民署即表示：港澳居民投資移民來臺方式，以及相關居留與定居部分，均較其他國家寬鬆；臺灣吸引香港人移民的主因為：居住空間寬敞、物價低廉、交通便利、生活飲食習慣相近；此外，醫療水準、教育體制健全，以及能享有健康保險等亦增加移民臺灣的吸引力(李宗憲，2019；姜蘭虹、黃子健，2017；道騰，2020；劉子維，2017)。

在生活適應方面，港澳移民在臺灣所遇到的問題似乎較移民至其他英語系國家小很多。然而，他們在臺灣所面對的主要挑戰包括：(一)適合的工作難找：適合港澳移民的工作很難找，薪水也很低；(二)創業也存有失敗風險：因為當前的臺灣經濟其實不好，就算用較低成本開業，也可能無法賺到錢；(三)臺灣的法制化程度較低：較諸香港與澳門，港澳移民可能覺得臺灣公務機關的行政效率與透明度並沒有香港與澳門好。港澳作為一個國際位階較臺灣高的地區，

卻在當地掀起移民臺灣潮，這讓我們很想瞭解過去的港澳移民是否有融入臺灣社會？是否將臺灣視為適合移居的地方？國內學者姜蘭虹、黃子健(2017: 50)的研究即將在臺生活超過10年的留臺港人作為研究對象，探討這些長久在臺生活的港人如何將臺灣看作自己的「家」？他們要花多久的時間才能適應臺灣社會？對於臺灣有何期待？究竟是什麼力量與動機讓他們願意繼續留在臺灣以做出社會貢獻？他們的研究發現：儘管香港所能提供的工作環境與薪資較臺灣優勢，但隨著這些僑生在臺灣留學過程所獲得的文化與社會資本累積、對臺灣社會的認同與適應，以及長時間的異地居留，隊員居地可能形成相當程度的陌生感，均使他們更趨向留在臺灣生活。1980年代，某些因婚姻或工作來臺者發現：儘管臺灣經濟已開始蓬勃發展，並日益與國際接軌，但社會似乎比他們想像的來得傳統。除了臺灣人的行事作風較香港人來得緩慢與婉轉，許多女性也內化父權價值觀，而讓香港移民在來臺初期到處碰壁。雖然這些香港移民在訪談過程中，會對臺灣的生活環境、適應過程大吐苦水，但他們也會立即表示臺灣有許多美好的一面。從他們的言談中，即可看出其生活已融入臺灣社會。許多受訪對象均認為自己是臺灣人，並開始將寶島臺灣視為他們的「家」(李宗憲，2019；姜蘭虹、黃子健，2017: 66；劉子維，2017)。

為防堵「假投資，真移民」之情況，內政部移民署於2020年3月5日，針對港澳居民的投資移民發布新規，增加投資條件與調整審查基準。根據規定：港澳居民在台投資新台幣600萬元以上，經主管機關審查通過者，可申請入台居留證；連續居住滿一年，該年出境次數不超過30日；或居住滿2年，且每年住滿270日以上，即可拿到我國國籍。增加投資條件與調整審查基準的項目包括：(一)投資年期從1年調整為3年；(二)聘請員工從無限制調整為至少聘請2名台籍員工(新公司需每年維持至少2名，若是投資現有公司需每年新增最少2名以上)；(三)一定要有實體店/辦公室；(四)在投資事業完成後的3年內，需將經會計師審核的財務報表與僱員人數送交備查。為何需要修訂新規？主要理由有三：(一)2019年的社會風波，讓申請移民台灣的人數激增；(二)愈來愈多港人希望入籍台灣享受社會福利，但對台灣社會實際貢獻有限；(三)有部分人設立公司後僅營運一年拿到台灣身分證後即結束公司，撤出資金回港。港澳新移民政策有何

影響？大抵上有兩個重要影響：(一)公司營運成本提高：包含三年的租金、各種稅費，以及聘請台籍員工的薪金。根據勞動基準法之規定，現行基本工資為月薪新臺幣23800元，再加上健保，勞保，勞退均是一筆費用。假設3萬新臺幣/人，那麼，僅是薪金，3年合計需支出200多萬新臺幣。無疑的，這會讓投資移民的成本提高；(二)一定要有實體店/辦公室：亦即先前那種只開網店，拿著公司行號即可通過審核之方式已行不通(台灣移民網，2020；道騰，2020)。

針對港澳新移民、中國大陸配偶與國際移民，國內學者曾提出的政策建議包括：(一)重新界定新民事務的性質；(二)新民事務應該區分；(三)相關法規增列港澳新移民身分認定；(四)修正《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》中有關旅居港澳大陸人士之定義；(五)開放百萬新移民家庭赴臺觀光；(六)放寬持優才計劃新移民赴臺條件；(七)設立新移民研究中心；(八)移民政策應可取得永久居留權或國籍之青壯族群為主要對象；(九)轉變我國未來人口結構無法完全依靠移民，相關鼓勵生育與完善生養環境等政策仍有必要；(十)建立與整合相關統計資料庫，俾作為政策參考依據；(十一)陸配申領身分證的時間能與外配一致；(十二)多宣導新住民文化以促進友善環境之建立；(十三)陸配家庭或夫家親屬應上些人際關係與婚姻家庭之課程，有助在臺家人對陸配之瞭解；(十四)增進陸配工作機會、職業訓練與媒合；(十五)放寬未領有身分證者之福利資格權；(十六)改善陸配財產繼承權與置產問題；(十七)新住民資源分配政策應力求陸配與外配的公平性；(十八)兩岸有必要就婚姻家庭等社會議題商簽協議；(十九)臺灣健保制度較完善，有利陸配設籍之考量(楊聰榮，2011: 1；葉肅科，2019: 109-112；樓玉梅、吳彥緯，2018: 1)。

目前，雖然台灣的婚姻移民研究日益增多，但大多數的政策建議似乎過於零散，並未做統整或具體的政策規劃。其次，雖然社會融合已成為政府的移民政策目標，但還未見有真正落實社會融合之具體辦法。再者，針對邁向社會融合之路的障礙重重，未來政策規劃可考量引入人權保障的社會投資觀點(social investment perspective)之思維，將港澳居民移居來臺者的進入臺灣社會看作人力資本之投資。唯有如此，方能超越邁向社會融合之路的諸多障礙。

調查對象：是指自1997年至2019年止，臺閩地區共計有19,575位港澳居民來臺定居，也是問卷調查的母體來源。

三、預期之研究發現及對政府大陸政策之助益：(不限頁數，如不敷

使用，可另加頁)

透過上述的研究分析，可達到以下三個預期效益：

(一)蒐整與調查1997年、1999年後港澳居民移居來臺者之基本資料，以分析並瞭解其移居來臺的狀況；

(二)檢討現行港澳居民移居臺灣規範之執行評估及調整建議；

(三)研擬並提出政府對於港澳居民移居該有的政策立場、未來政策方向，以及相應的修法建議等。