

南 華 大 學

歐洲研究所

碩士論文

Graduate Institute of European Studies

Nanhua University

Master Thesis

歐盟統合下葡萄牙移民政策之研究

A Study on the Immigration Policy of Portugal in the
Context of EU Integration

研究生：鍾佳純 撰

指導教授：虞和芳 博士

中華民國 102 年 6 月

南 華 大 學
歐洲研究所
碩 士 學 位 論 文

歐盟統合下葡萄牙移民政策之研究

研究生：鍾佳純

經考試合格特此證明

口試委員：

李 瑞
鄭 武 平
虞 和 芬

指導教授：虞 和 芬

系主任(所長)：鍾 志 明

口試日期：中華民國 102年 5月 27日

謝辭

在論文的寫作過程中，要感謝許多人的幫助。首先，本論文得以付梓，指導教授虞和芳老師提供了許多思考方向和意見，並指出論文需要修正之處，使學生受益良多，在此表達對老師的最高謝忱與敬意。另外，誠摯感謝兩位口試委員郭武平老師與藍玉春老師在口試過程中，提出諸多寶貴的建議，並不吝給予學生鼓勵與肯定，使此篇論文更臻完善。

鍾佳純 謹致

102年6月6日

歐盟統合下葡萄牙移民政策之研究

摘要

隨著近來全球化的影響，國與國之間發生經濟與文化上的連結和衝擊，加上交通的便利性等因素，更加速國際移民的大量出現，進而影響到各個國家與區域的發展及穩定，也讓彼此關係變得更為密切而微妙。本文討論葡萄牙在歷史上曾經建立過龐大的殖民帝國，1974年結束獨裁專政後，1980年代中期逐漸由傳統移民輸出國轉變為移民接收國，並吸引來自前殖民地的人口回流，主要為非洲移民與晚近的巴西與東歐移民，重新融入葡萄牙社會，成為現今主要移入葡萄牙的移民群體，這個轉變也影響了政治、經濟、社會等不同層面。移民對目的地的選擇，也可能受到歷史淵源，特別是殖民地與殖民母國之間關聯的影響。而在法律層面，葡萄牙於1981年制定首部移民法，並在1986年加入歐洲共同體後，這項偉大的成就(歐盟)使得葡萄牙必須更重視遵守歐盟規範的共同移民政策框架，以達到合作管理移民問題的目標。

關鍵字：葡萄牙、歐盟、移民政策、國際遷移、全球化、殖民

A Study on the Immigration Policy of Portugal in the Context of EU Integration

Abstract

With the impact of globalization nowadays, the relationship between countries whether in economic and social perspectives are getting closed. The convenience of transportation and easy communication factors speeded up the international immigration. Hence a large number of people move to the different countries to survive within any kind of reasons. It led to enormous influences and highly different development in every region. After 1974 the Portuguese dictatorship, the political environment had been changed into de-colonization. Therefore during 1980, Portugal has altered its position in the international migration context. It is no longer exclusively an emigration country but also became a receiving country of new immigration. And those people were from its former African colonies, and more people recently from Brazil and Eastern Europe which are representative of the majority of new ethnic groups reintegrated into Portuguese society. Yet we are going to discuss the effects in political, economic and social perspectives. And also from a legal perspective since Portugal established the first immigration law in 1981, and in 1986 became a member of the EEC. The remarkable achievement (EU) immediately led that Portugal has to follow the EU common immigration policy framework.

Keywords: Portugal, EU, immigration policy, international migration, globalization, colonization

歐盟統合下葡萄牙移民政策之研究

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究途徑.....	3
第三節 研究方法與架構.....	4
第四節 文獻回顧.....	6
第五節 研究範圍與限制.....	8
第二章 國際遷移	9
第一節 國際遷移定義與類型.....	9
第二節 國際遷移原因與模式.....	15
第三節 國際遷移理論.....	18
第四節 國際遷移發展.....	24
第三章 歐盟共同移民政策	31
第一節 歐盟移民遷移發展階段.....	31
第二節 共同移民政策背景因素.....	33
第三節 共同移民政策歷史進程.....	35
第四節 共同移民政策實質影響.....	41
第四章 葡萄牙移民發展	45
第一節 移民歷史背景.....	45
第二節 移民近況演變.....	49
第三節 移民結構特色.....	56
第四節 移民就業概況.....	72
第五節 移民對國家發展影響.....	84
第五章 葡萄牙移民政策之內涵	89
第一節 右派社會民主黨執政時期.....	89
(1979 年至 1995 年).....	89
第二節 左派社會黨執政時期.....	91
(1995 年至 2002 年).....	91
第三節 右派社會民主黨執政時期.....	95
(2002 年至 2005 年).....	95
第四節 左派社會黨執政時期.....	98
(2005 年至 2011 年).....	98
第六章 結論	112
參考文獻	118

圖目次

圖 2-1 世界六大遷移系統.....	9
圖 2-2 移民網絡與移民產業.....	22
圖 2-3 國際遷移人口之部分主要來源和目的地.....	24
圖 4-1 永久與臨時性移民%, 1976-2003.....	53
圖 4-2 葡萄牙人口成長趨勢, 1960-2007.....	53
圖 4-3 葡語系國家遷移系統.....	55
圖 4-4 合法居住葡萄牙外國公民來源, 1999.....	56
圖 4-5 外來人口地理分布, 2011.....	57
圖 4-6 外來人口地區與性別, 2011.....	58
圖 4-7 外來人口主要國籍分布, 2011.....	58
圖 4-8 非洲葡語系公民居住葡萄牙分布圖, 2001.....	59
圖 4-9 巴西公民居住葡萄牙分布圖, 2001.....	60
圖 4-10 歐盟公民居住葡萄牙分布圖, 2001.....	61
圖 4-11 非歐盟公民居住葡萄牙分布圖, 2001.....	62
圖 4-12 合法居住葡萄牙外國人口趨勢, 1995-2006.....	68
圖 4-13 外國人口就業市場參與率, 2002-2008.....	77
圖 4-14 本國與外國就業人口薪資差距, 2008.....	78
圖 4-15 外國就業人口薪資差距, 2002-2008.....	79
圖 4-16 外國人口每月平均工資(euro), 2002-2004.....	79
圖 5-1 入籍葡萄牙人口數量, 2001-2009.....	109

表目次

表 4-1 葡萄牙外國人口總數, 1980-2011.....	50
表 4-2 外來人口主要國籍, 2011.....	52
表 4-3 外來人口年齡與性別, 2006-2011.....	63
表 4-4 合法居住葡萄牙主要來源國, 1980-2006.....	64
表 4-5 合法居住葡萄牙主要來源國, 2007-2011.....	65
表 4-6 合法居住葡萄牙外國人口數, 1995-2011.....	67
表 4-7 葡語系國家持有居留許可人數, 1980-2005.....	68
表 4-8 葡語系國家持有簽證種類, 2006.....	69
表 4-9 合法化過程, 1992-2007.....	70
表 4-10 停留許可, 2001-2004 與延長停留許可, 2005-2006.....	71
表 4-11 本國人口與外國人口勞動市場指標, 15-64 歲, 2001.....	74
表 4-12 外國人口在就業中心登記數目, 2001-2004.....	75
表 4-13 本國人口與外國人口教育水平, 2002-2008.....	76
表 4-14 外國就業人口職業狀況%, 2002-2008.....	77
表 4-15 抽查移民非法處境, 2011.....	83
表 5-1 與葡萄牙簽訂雙邊協定國家.....	97
表 5-2 與葡萄牙簽訂重新接納協定國家.....	97
表 5-3 葡萄牙移民政策年代表.....	99
表 5-4 歐盟指令轉化為葡萄牙移民政策.....	111
表 5-5 部分國家國籍制度.....	104
表 5-6 葡萄牙國籍法年代表.....	106

第一章 緒論

根據聯合國經濟暨社會理事會 2010 年的統計，國際移民占世界總人口的 3.1%，全球六十九億人口中有二億一千四百萬人是移民，自 1990 年以來增加了五千八百萬人。¹大規模的國際人口遷移，在世界所有地區是一個漫長而常見的歷史過程。早期人口移動是為了找尋食物，在民族國家出現以前，國際社會就出現全球性的遷移行為。2010 年歐盟二十七國有三千兩百五十萬外國人口，占了總人口的 6.5%，其中有兩千零二十萬來自第三國人民。²

從歷史的時序來看葡萄牙的去殖民化過程與移民潮，其經驗最具象徵性，十五世紀的殖民運動將人類移民運動帶入新的階段；從民主化浪潮來看，近代葡萄牙經歷所謂第三波的民主化浪潮(The Third Wave of Democratization)³，並發生康乃馨革命事件，社會與經濟民生議題起了相當大的變化，並隨著獨裁政權的結束，造成大量的移民人口流動。在這波民主化浪潮中，葡萄牙從 1980-2000 三個主要移民流：非洲勞工移民，大部分來自前殖民地、歐洲專業人士和退休人士、葡萄牙移出人口回流，再次移入葡萄牙，主要包括巴西人，這類移民許多是葡萄牙後裔；最後從全球化層次來看，隨著時代的進步，全球化進程的加快，國家受到了全球經濟、政治和文化等諸多方面因素深刻而廣泛的影響。

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

大規模的人口流動是來自於全球化整合的加速過程，透過商品與資本的流動、進步的交通運輸和媒體傳播也促使了人口遷移發生，國際移民從 1945 年二戰結束以來，特別是 1980 年代中期後，卻有著大量而顯著的成長，遷移也才成為全球變遷中最重要因素之一。換言之，國際移民是一個持續性的歷史現象。第二次世界大戰結束，過去隸屬於歐洲的海外殖民地陸續獨立，西歐各國引進第三國

¹ *International Migration Report 2009: A Global Assessment*. United Nations.

² *Population and social conditions*. Eurostat, 2011.

³ 1991 年，由知名學者杭廷頓(Samuel Huntington)在《第三波：二十世紀後期的民主化浪潮》一書中闡述了這個概念。其論述自 1974 年葡萄牙的康乃馨革命以來，遍及歐洲、拉美、亞洲、非洲 60 餘國，經歷過二十世紀晚期的第三波民主化轉型之全球趨勢。自十九世紀以來，全球性民主化潮流有三波，1820-1926 以美國獨立建國與法國大革命為第一波全球民主化歷程；1943-1962 始於第二次世界大戰的第二波民主化。

人民(Third Country Nationals, TCNs)⁴，作為國內經濟建設的勞動人口，這些第三國人民主要以南歐國家的移民占多數，形成第一波移民浪潮。二戰後歐盟由傳統的移民輸出國經歷身分的轉變而成為移民輸入國，才使移民的個人遷移行為，成為影響整個歐洲國家不管在政治、經濟方面，乃至於全球的集體性行為。

過去半個世紀以來，歐洲聯盟逐漸由六個會員國不到兩億的人口，逐漸擴大到二十七個會員國的五億人口，近年歐盟各會員國因人口結構改變，隨著生育率持續低於人口替代水準(Replacement Level)⁵以及預期壽命的持續延長，歐盟會員國共同面臨的是人口快速老化所導致的社會福利支出的快速成長，以及勞動力短缺的經濟負擔，所以開放移民以減緩人口老化所帶來的社會經濟壓力，將是未來歐洲聯盟的趨勢，所以移民問題更值得我們深思並討論。過去歐盟部分會員國(如德國、法國)曾引進外籍勞工來填補戰後勞動力的不足，由於石油危機引發了經濟蕭條，工業發達的國家不再需要大量的移民投入生產，於是開始對外籍勞工皆採取限制性的措施，並鼓勵移民者歸國，讓移民政策的發展暫緩。特別是冷戰時期結束後，來自非洲和亞洲國家的難民與非法移民大量湧入歐洲，迫使歐洲各國限制其移民政策。戰後歐洲的客工(guest worker)⁶制度招收臨時工人，當不再需要他們時，可以揮之即去，返回輸出國。

葡萄牙移民歷史算是非常晚近的，與其他南歐國家一樣，葡萄牙一直是個移民輸出國，但是由於本國經濟條件不佳，導致葡萄牙境內人口紛紛外移至歐洲其他國家。直到1974年發生了康乃馨革命(Revolução dos Cravos)⁷並伴隨著去殖民地化過程，才揭開了外國移民大量移入葡萄牙的序幕。前殖民地的經濟曾經為葡萄牙帶來源源不絕的原料，但自各殖民地相繼獨立後，這方面優勢已日見消失。葡萄牙這個殖民帝國經歷過十多年激烈的民主歷程和變革，隨著社會經濟的成長、政體轉變，各項基礎設施達到一定水平，改善人民的生活，終於在1986年加入歐洲經濟共同體(European Community)⁸，這項別具意義的指標，對葡萄牙來說是一個新的里程碑。⁹因為歐洲不再是過往的歐洲，而是配合歐洲經濟共同體整合，

⁴ 指非今日歐盟國家人民。「非歐盟公民」與「歐盟公民」間的門檻，為取得所居住之會員國之公民身分。

⁵ 即總生育率低於2.1%。

⁶ 二次大戰以來，國際勞動移動之現象日增，客工制度成為西歐國家主流。第一個實施客工制度的國家為德國，後來法國、荷蘭、瑞典、比利時、英國，陸續都採用此制度。透過限制客工居留的期限，目的是避免這些客工長期居留成為移民。他們被嚴格限制在勞動契約的制度內，一般不能定居及攜帶眷屬，不享有公民權或政治權。

⁷ 康乃馨革命(Revolução dos Cravos)，又稱四月革命。由一批中下級軍官組成的武裝部隊，推翻統治葡萄牙四十餘年的極右政權。第二次世界大戰後，很多歐洲國家紛紛自願或被迫放棄其殖民地。葡萄牙的薩拉查右派政權卻拒絕放棄其殖民地，因此它仍然維持著龐大的殖民帝國。葡萄牙嘗試抵抗殖民地發起的非殖民地化浪潮，並因此爆發了殖民戰爭(1961年-1974年)。

⁸ 1993年馬斯垂克條約生效後，「歐盟」取代「歐體」做為此組織的總稱。「歐體」、「共同外交暨安全政策」與「司法與內政領域合作」為歐盟底下的三個支柱。

⁹ 葡萄牙1977年3月申請加入歐共體，1985年6月於里斯本簽署歐共體條約，1986年1月正式生效。

另外一方面經濟的快速發展，為了增加大量的勞動力人口，就近吸引了與其擁有類似歷史、文化、語言關係的前殖民地人民，作為「勞動移民」遷移至葡萄牙母國，所以逐漸從移民輸出國轉變為移民輸入國。¹⁰

二、研究目的

隨著第二次世界大戰結束後進入 1950 年代，數量龐大的難民、流離失所者及自殖民地返回母國的人，提供了全面重建的歐洲經濟體所需的額外勞動力。移民對目的地的選擇，從歷史淵源的角度來看，尤其受到殖民地與殖民母國之間的影响因素為大。對葡萄牙來說，歐盟公民移入葡萄牙比例算少數，大部分的移入人口還是來自前殖民地的非洲葡語系的國家和巴西，以及蘇聯瓦解，隨之而來的一批東歐移民為主。因此，葡萄牙的移入人口具有前殖民地的色彩。有鑑於葡萄牙的移民狀況在國內為較少人研究的議題，期許藉本研究可進一步了解葡萄牙移民政策之歷史演進。本文想要討論的部分，主要探討的問題有：

(一) 葡萄牙移民結構及特色，主要集中在葡萄牙移民來源轉變，以及對葡萄牙社會的影響。

(二) 了解歐盟共同移民政策對葡萄牙移民政策的影響，並比較兩大主要政黨在移民政策上的不同，與移民所帶來的問題及其解決之道。

第二節 研究途徑

本文研究途徑以遷移的經濟理論為基礎，移民系統理論(The Migration Systems Theory)強調國家與國家間彼此的關係、文化背景以及家庭與社會網絡的關連，進行整體性的探討。該理論認為由於殖民、貿易、投資、政治經濟、集體行為、制度因素與文化關係等原因，導致後來大規模的移民。正因為移民系統是由兩個或多個國家所構成，這些國家彼此交換遷移者，使得移出國與移入國之間形成了緊密而穩定的連帶影響。¹¹

本研究論文重點放在移入葡萄牙的人口，此移民系統理論可以用來分析與其前殖民地如巴西、非洲葡語系國家 (Portuguese-speaking African countries)¹²與其

¹⁰ Maria I. Baganha, "The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends," *International Migration*, Vol. 47, No. 3, 2009, pp. 5-20.

¹¹ 傅義強，《歐盟移民政策與中國大陸新移民》，(廣州：暨南大學出版社，2008)，頁 71-72。

¹² 非洲六個以葡萄牙語為官方語言的國家(Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, PALOP)，有安哥拉、佛得角、幾內亞比紹、莫桑比克、聖多美普林西比、赤道幾內亞。為 1992 年成立的

前殖民地之間的關係。葡語國家共同體(Community of Portuguese-Speaking Countries)¹³更致力於加深經濟合作，以及促進共同體成員國公民，在共同體範圍內的自由流動。移民體系存在宏觀(macro- structures)與微觀結構(micro-structures)，其基本原理是，任何遷移的流動都可以視為是這兩種雙重結構交互作用的結果，並將移民視為一個整體的研究對象。¹⁴宏觀結構是指世界全球市場的政治經濟情況、國家間的關係、法律、移民輸出國與接收國控制移民與定居所制定的法律與各項制度。而微觀結構，指遷移者本身所引發的遷移連鎖效應，為了應付遷移與移居所發展出來的非正式網絡。¹⁵由於社會網絡分析著重在個體與總體之間的連結研究，藉由這種聯繫，有助觀察並分析移民社會內部社會網絡關係，使人口移動更具社會性考量，也將有更全面性了解移民社會內部本質與移民問題。

第三節 研究方法與架構

一、研究方法

(一)歷史研究法(Historical Method)

對葡萄牙移民歷史背景做詳細的描述，著重於時間序列的描述，了解其發展脈絡，重建當時歷史背景，有系統的收集與葡萄牙過去發生的事情，並客觀的評鑑相關資料，並對原因與結果，提出描述與解釋。藉葡萄牙移民事務的歷史進程，了解移民政策發展架構，分析不同時期的人口結構、特色，如生育率、老年人口、外來族群性別、年齡等人口變化，再與淨移民數量、總人口成長趨勢進行比較，說明移民對葡萄牙社會人口成長的重要性，以及展望未來移民可能帶來的影響。

一個組織，並與葡萄牙、歐盟和聯合國簽署正式協議，一起促進並維護葡萄牙語的文化、教育等的發展。

¹³ 葡萄牙語國家共同體(Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, CPLP)，1989年由巴西總統佛朗哥最早提出來，於1996年成立，總部位於葡萄牙里斯本。共同體的方針及重點，由每年兩次的國家首腦會議確定，執行秘書處每月召開會議，有兩年的任期，只能被選一次，負責設計並執行項目及計劃。共同體的行動計劃由每年的外長理事會議批准，此外還有常設指導委員會每月召開會議來跟進特別的計劃及項目。共同體由八個成員國負擔經費，包括非洲葡語系國家(赤道幾內亞除外)，還加上葡萄牙、巴西與東帝汶。葡語國家有超過2.23億的人口遍布全球，這些國家都以葡萄牙語為官方語言，文化關係密切，相互間存在著歷史因素，造成的特殊的傳統關係。

¹⁴ Stephen Castles, Mark J. Miller, *The Age of Migration, Fourth Edition: International Population Movements in the Modern World* (New York: Guilford Press, 2009), pp. 27-30.

¹⁵ Pedro Góis、José Carlos Marques, "Portugal as a Semi-peripheral Country in the Global Migration System," *International Migration*, Vol. 47, No. 3, 2009, pp. 22-50.

(二)文獻分析法(Literature Review)

針對國內外學者所做的研究資料，加以蒐集、整理，配合歷史研究法分析並探討事件之始末，作為研究論述時的參考依據。文獻來源主要有官方及非官方文獻。官方文獻為葡萄牙統計局(National Statistics Institute； Instituto Nacional de Estadística, INE)、外國人邊境服務局(Foreigners and Borders Service； Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, SEF)、職訓局(Institute of Employment and Vocational Training； Instituto do Emprego e Formação Profissional, IEFP)、國家移民支持中心(National Immigration Support Centre； Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante, CNAI)、移民文化對談高級委員會(The High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue； Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, ACIDI)、國際移民組織(International Organization for Migration, IOM)、經濟合作發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)、聯合國經濟事務部(United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA)提供的數據做為研究基礎，再以相關的文獻資料，如專書、學術論文、期刊論文、出版品、政策報告等，透過比較、歸納出葡萄牙移民社會族群結構。非官方文獻則採學者專家的論文、期刊，並與官方文獻統整，提出研究建議。

二、研究架構

本研究將分為六個章節進行論述，以下個別簡述之：

第一章：緒論，分為研究動機與目的、研究途徑、研究方法與架構、研究範圍與限制，最後則是文獻評論等五個部分。首先詳述本文研究動機與問題意識，並以遷移的經濟理論為研究途徑，說明移民體系存在宏觀、微觀兩種結構因素。再來說明本文運用之研究方法與架構分析，確立研究範圍與說明研究限制，最後為相關文獻之回顧與整理。

第二章：為國際遷移政策分析，說明國際遷移的定義、國際移民類型，探討遷移模式與原因，再輔以相關理論作釐清，再者說明國際遷移四個階段特色，以及未來受到全球化影響之趨勢發展，最後則為遷移的政策模式，了解不同國家接納移民所採取的立場。由歷史的演進與移民的需要，到移民的問題浮現，一一做探討，共有四個小節。

第三章：為歐盟共同移民政策，首先以歐盟當時歷史背景瞭解移民階段，之後闡述制定共同移民政策因素，因為移民已逐漸成為國際共同討論的外交與政治議題。

再者，為共同移民政策歷史進程，對於歐盟境內移民問題提出的解決方法與人道標準。歐洲各國的政治領導人，也開始高度重視國際移民的現象與各國政府的移民政策。最後探討它所影響的層面，由經濟的發展到社會福利，到國家安全與區域性的穩定，幾乎無所不包。

第四章：為葡萄牙移民發展，針對移民歷史背景、近況演變，與人口結構及社會特色作分析。作為歐洲新興移民接納國的葡萄牙，開始面臨大量移民湧入的情況。本文一開始先說明移民主要四個移入時期，其中葡萄牙已成為非洲移民的目的地。另外不同外來移民特色，其在葡萄牙勞動市場的角色，與主要群體間的比較，在本章也將作討論，最後歸納移民對國家發展之影響。

第五章：為葡萄牙內部移民政策，不同執政黨對移民政策採取不同的措施。大約有五十萬名的前殖民地人民作為難民身分，結束了戰爭後，重新融入葡萄牙社會，這也是造成國家財政無法負荷的因素之一，這些前殖民地人口回流，讓葡萄牙社會結構更為複雜，不僅增加社會問題，也造成經濟危機和失業率，葡萄牙社會財政一時無法接納那麼多的人口，也衝擊到原本的人口結構，本文將一一討論之。

第六章：結論，綜合前五章內容，呈現本文之研究結果，包含本文統整過後的重點、研究發現，提出本文可能的研究貢獻，以及研究過程中所面臨的限制，回應本文之研究目的，最後提出研究建議。

第五節 文獻回顧

在當今世界中，儘管絕大多數人都生活在稱之為「國家」的領土共同體中，但仍有相當規模的人群，由於各種原因，採取各種形式，包括以合法或非法的途徑，進行著跨國界的流動。就國內政治而言，國際移民最直接、最為深遠的影響在於，它在很大程度上改變了國家運作所必需的國內政治環境。移民這個議題在歐洲整合中越來越重要，其中又以移入情況最受關注。目前國內對移民相關著作不多見，另外在學術研究方面，對葡萄牙議題受到較少關注，相關文獻並不多，而且大部分集中在威權體制結束後，葡萄牙國內政局發展。有鑒於此，加深筆者對此方面的研究興趣。就像環境與能源等全球性議題一樣，今天國際移民如此貼近人們的生活，對國家又是如此重要，我們應該理性地認識國際移民問題。

本研究首先搜集國際遷移相關文獻，了解全球化對移民所帶來的影響，再來對歐盟的外來移民相關政策作彙整，研讀歐盟共同移民政策對會員國在制定內部移民政策所帶來的影響，各國國內政治變化都可能影響移民政策的發展。最後分析外來移民在葡萄牙的情況，其人口結構與特色。研究步驟先是大量閱讀與整理

相關學術書籍與論文，作為理論及分析架構，並參考其他學者在期刊研究上的結果與意見，兩者相輔相成。目前國際移民學界公認的兩大學術雜誌是《國際移民評論》(International Migration Review, IMR)和《國際移民》(International Migration, IM)，另外本研究還參考《種族與移民研究》(Journal of Ethnic and Migration Studies, JEMNS)及《歐洲移民與法律》(European Journal of Migration and Law)等期刊。以下列出本文主要參考書籍與期刊：

相關文獻回顧與整理一覽表

文獻名稱	Internaitonal Migration in European: New Trends and New Methods of Analysis
作者/出處	Bonifazi Corrado, et al./ Amsterdam University Press (2008)
內容介紹	本書集合一系列關於研究歐洲國際遷移的論文。探討歐洲新遷移形式、區域演變、移民整合措施、遷移調查研究等，包括分析葡萄牙偷渡及人口販運移民網絡，以及政府所採取的政策與勞動市場情況的介紹。
文獻名稱	Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders
作者/出處	Gallya Lahav/ Cambridge University Press (2004)
內容介紹	探討歐盟移民政策制度分析，比較不同措施的態度以及國家概況與政策變化。歐盟嘗試調整歐洲層面的移民政策，並扮演各國間的協調角色。內容提及移民對歐盟國家之影響及大眾對非歐盟公民權利之看法。
文獻名稱	Migration and Mobility in the European Union
作者/出處	Christina Boswell and Andrew Geddes/ Palgrave Macmillan (2011)
內容介紹	本書分析自冷戰結束以來，涉及國際遷移的流動模式，以及歐盟與其成員國之間的政治和決策過程，所面臨之困境。
文獻名稱	Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation
作者/出處	Peixoto João, Catarina Sabino, Alexandre Abreu/ European Journal of Migration and Law (2009)
內容介紹	介紹葡萄牙移民歷史背景，從移民輸出國轉變為移民接收國之過程。闡述境內移民情況，以及外來移民趨勢與來源國家。主要兩個政黨的移民政策，與合法化計畫的實施。
文獻名稱	Strong markets, weak states: the case of recent foreign immigration in Portugal

作者/出處	Peixoto João/ Journal of Ethnic and Migration Studies (2002)
內容介紹	說明外來移民對葡萄牙勞動市場的影響，從 1970 年代晚期以來，移民作為低技術勞工來到葡萄牙，大部分為非洲國家移民，與最近的東歐移民。
文獻名稱	New forms of migration into the European South: challenges for citizenship and governance – the Portuguese Case
作者/出處	Fonseca Maria Lucinda et al./International Journal of Population Geography
內容介紹	主要探討國家在管制移民方面政策的變化，以及中央政府在反歧視方面所採取的措施與移民的社會保障制度等。地方當局如何回應移民基本權利，以促進移民整合。

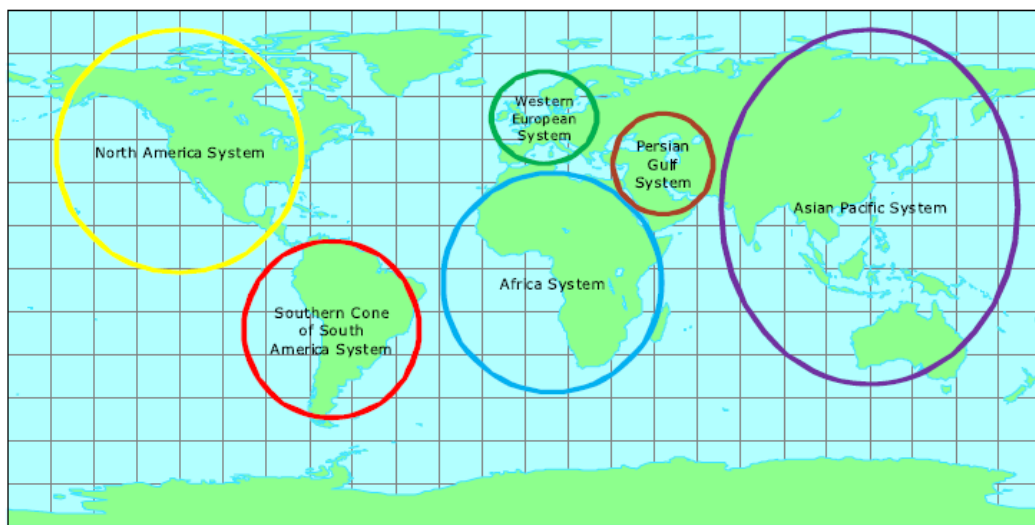
第四節 研究範圍與限制

葡萄牙自 1980 年代中期才逐漸轉變為移民接收國的角色，另外葡萄牙第一部移民法律也在 1981 年制定，針對在 1980 以後的移民原因、移民問題以及移民政策做詳細的研究與探討，並以外籍勞工移民為主。再者，國內關於葡萄牙的中文書籍較為稀少，並無專書的探討，偶而有學術期刊上的分析研究，但還是從國外獲得大多數極具參考價值的文獻，以英文形式呈現，或是葡文呈現本國的的研究，但由於筆者本身葡文知識的不足，以致於無法大量參考葡文文獻，僅在最重要之文獻或是官方資料中盡可能的去理解本文章研究之範圍。

第二章 國際遷移

早期大規模的移民是由於殖民發展的需要，並伴隨著資本主義向外擴張，導致大規模歐洲人向海外遷移，加上地理大發現後，非洲黑奴被販運至美洲作為奴隸貿易。而後，從 20 世紀中期開始，原殖民地國家紛紛獨立，此階段移民潮才逐漸告一段落。在近十幾年來，全球的重組加上接受國與輸出國生產間的差異性，吸引大量主要來自非洲、亞洲和拉丁美洲的人到先進的資本主義地區。同時，全球權力的重組，從東歐和前蘇聯帶來了大量移民湧入西方歐洲、北美和其他地方。在兩次世界大戰期間，經濟蕭條和限制性的移民政策，大大降低了人口的遷移。圖 2-1 可以看出世界六大遷移系統，分別有北美洲系統、南美洲系統、西歐系統、非洲系統、波斯灣系統、亞太系統。北美洲和歐盟地區是全球移民的主要集中地，美國、加拿大、澳洲、英國、德國、法國等發達國家，國際移民占各自人口總數的比例都超過 10%。

圖 2-1 世界六大遷移系統



資料來源：Pedro Góis、José Carlos Marques, 2009. p. 30.

第一節 國際遷移定義與類型

在了解移民政策前，必須對國際遷移的定義和類別進行基本界定，做為遷移的主體「移民」，隨著國家的出現，而產生了一種深刻的社會現象。在進行跨國界的遷移活動時，凸顯出意識形態、民族、宗教和文化上的差異與衝突。隨著歷史的發展，國際移民也不斷地發展著，早期移民歷史，由於交通工具尚不發達，人們離開家鄉後往往永久定居在移入國。而目前，隨著交通工具的便捷，以及全球一體化的融合，讓遷移的類型也具有了多樣性特徵。

一、遷移定義

國際遷移是人類歷史上的一個組成部分，指個人或團體在一特定時間內穿越相當的距離而作的永久性移動，具有雙向性，即由一國移出(Emigration)並移入(Immigration)到另外一國的自願性或非自願性的遷移活動。國外學者孟格萊(Mangalam)認為：遷移是一個人口群體，即移民群體，在經過反覆思考，並根據一系列的價值判斷作出改變居住地的決定後，從一個行政區域向另一個行政區域進行相對永久的移動，而這種移動導致了移民人群中相互關係的改變。¹⁶ 遷移既是一種個人決策，又是一個社會過程。個人、家庭和和群體在社會、政治和經濟的背景下做出這些遷移抉擇。遷移選擇很少獨自完成，而是和家人、朋友以及更大範圍網絡協商而定。

「移民」(Immigrant)這個詞彙是在 1780 年代被美國的英語人口所採用，以用來區別早期的開創者(墾殖者)與新近來到美國的人(移民者)。聯合國對於國際移民的定義是：除各國正式派駐他國的外交人員，以及聯合國維和部隊官兵等跨國駐紮的軍事人員之外，所有在非本人出生國以外的國家居留一年以上的人口均為國際移民。¹⁷ 國際移民組織則認為：國際移民是指離開出生國或原籍國的人民，跨越國家邊境，以短期或長期居留為目的，遷移到另一國家，至少停留一年以上。¹⁸ 遊客、短期商務考察者、醫療或宗教朝拜等通常不計入移民之列。¹⁹

《國際人權憲章》是聯合國保護和促進人權和基本自由的行動綱領。《憲章》包括三項文書：1948 年《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)、1966 年《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)、1966 年《經濟、社會、文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)。提到遷移自由權通常指前兩項公約。

《世界人權宣言》第十三條，提到關於自由遷徙權：(一)每個人在各國境內有權利自由遷移和居住、每個人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。《公民與政治權利國際公約》第十二條，再次重申公民權利：(一)合法處在一國領土內的每一個人有權享受遷徙自由和選擇住所的自由。(二)人人有自由離開任何國家，包括其本國在內。(三)上述權利，除法律所

¹⁶ 傅義強，《歐盟移民政策與中國大陸新移民》，頁 31。

¹⁷ 郝魯怡，《歐盟國際移民法律制度研究》，(北京：人民出版社，2011)，頁 10。

¹⁸ IOM, "Glossary on Migration," *International Migration Law*, 2004, p. 33.

¹⁹ 同註 16，頁 10。

規定並為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人的權利和自由所必需且與本公約所承認的其他權利不抵觸的限制外，應不受任何其他限制。(四) 任何人進入其本國權利，不得任意加以剝奪。聯合國根據《公民與政治權利國際公約》第二十八條設立了「人權事務委員會」(Human Right Committee)²⁰等機構來保障人民的基本權利。

《經濟、社會、文化權利國際公約》，前文說明人民都有自決權。即人人享有公平良好的工作條件等勞工基本權利；組織和參加工會及罷工權利；享受包括社會保險的社會保障之權利；對家庭之保障及援助；獲得相當的生活水準、免於饑餓的權利；教育之權利；免費的義務性初等教育；參加文化生活，享受科學進步及其應用利益，以及個人的科學、文學或藝術作品利益受有保護等權利。這些權利，多具積極性，即個人有權向國家爭取福利，因此必須由國家權力的介入。

二、遷移類型

按照地裡範圍，可分為國內遷移、國際遷移；按照遷移數量，可分為個別移民、團體移民；按照時間長短，可分為永久性移民和短期性移民；按照法律角度，可分為合法移民、非法移民；按照移民動機，可分為政治性移民、社會性移民、經濟性移民和環境性移民；按照移民的主觀能動性，可分為自願性移民和強迫性移民。²¹其他學者對國際遷移類型另有相關分類。²²

國際移民伴隨著國家的出現而產生的社會現象，隨著歷史的發展，國際移民也不斷變化與發展。從不同的移民類型來看，冷戰結束以後，進入西歐的移民主要有三大類型：來自東歐國家移民、南歐戰爭國家的難民、第三世界國家的非法移民。²³聯合國根據現代社會的跨國移民狀況，將國際人口遷移分為四類：²⁴

²⁰ 由 18 名委員組成的人權決策機構，負責監督公約執行情況，並提供全面政策指導、訂定新規範，委員必須是公約締約國人民。通常每年舉行三次全體會議。

²¹ 郝魯怡，《歐盟國際移民法律制度研究》，頁 14。

²² Peter Stalker 將國際移民分為以下五大類：屯墾移民(settlers)、契約勞動移民(contract workers)、專門技術移民(professionals)、沒有身分的勞動移民或稱非法移民(undocumented workers)、難民和庇護申請者(refugees and asylum seekers)；Stephen Castles 則認為，國際移民可以分為以下八類：臨時性勞工移民、高技能和經營移民、非法移民、難民、尋求避護者、被迫移民、家庭團聚移民、歸國移民。Petersen 則提出五種遷移類型：原始的遷移(primitive migration)、強制的遷移(forced migration)、被迫的遷移(impelled migration)、自由的遷移(free migration)、大量的遷移(mass migration)。

²³ 宋全成，〈簡析歐洲移民歷史進程及移民類型〉，《天津社會科學》，第 4 期，2006 年，頁 58。

²⁴ United Nations, *International Migration Policies*, New York: United Nations, 1998.

(一) 永久性國際人口遷移

主要包括家庭團聚移民、留學性移民、投資性移民。「家庭團聚」²⁵是構成人口遷移最重要部分。當家庭成員之一成為另一國之移民，其直系親屬均有權利透過申請家庭團聚到該國定居。雖然各國對直系親屬定義不同，但通常包括配偶及未成年子女，但也可能包括雙方父母、跨國收養外籍兒童及同居伴侶。在聯合國、歐盟及國際勞工組織的倡議下，各移入國皆放寬移民對家庭團聚的基本保障。另外，前往外國求學的留學生，被求學目的地國教學機構接納後，即可申請以學生身分在該國求學，稱「留學性移民」。移民在目的地國投入該國移民法所規定的一定資金，或者在該國提供相當數目的工作機會，即為「投資移民」。永久性國際人口遷移，一般來說，此類移民在遷移目的國停留的時間較長，以合法途徑和方式，得到移民申請國的法律許可，並取得移入國的永久居住權或加入該國的國籍，通常為合法移民。

(二) 國際勞工遷移(International Labour Migrants)

指為了工作或就業前往其他國家，並以經濟收入的增加為目的，為了改善工作環境及提升生活品質為移民主要考量基準。有下列幾項類別：技術性勞工移民(skilled migrant workers)、契約性勞工移民(contract migrant workers)、季節性勞工移民(seasonal migrant workers)、短暫性勞工移民(temporary migrant workers)、項目制勞工移民(project-tied migrant workers)、邊境勞工(frontier workers)、流動勞工(itinerant workers)。²⁶

全球化和工業化造成的個別國家發展失序的現象，比較可能引發這類的移民潮，而經濟發展趨勢和現代化可能左右移民潮的興衰。第二次世界大戰後西歐國家，如德國、法國、英國、奧地利，和部分北歐國家，先後徵募大量的客工，²⁷其中又以德國客工制度最為著名。²⁸對於引進外國勞工政策的演變，經歷了從歡迎

²⁵ 1948年世界人權宣言第16條：「家庭是社會的基本單位應該受到國家與社會的保障。」1951年歐洲人權宣言第8條，「每個人的私人生活，家庭生活，都必須受到尊重。」第19條：「移工與其家屬的權利需要被保護與支持。」家庭團聚原則，歷經數年，經過天主教廷與國際組織的倡議，成了歐陸移民勞工成為長期居留移民的重要關鍵。

²⁶ 李明歡，《國際移民政策研究》(廈門大學出版社，2011)，頁8-9。

²⁷ 宋全成，〈簡析歐洲移民歷史進程及移民類型〉，頁59。

²⁸ 德國1950年代中期開始招募外籍勞工，由聯邦勞工局(Federal Labour Office)在地中海各國建立招募機構，機制中雇主需要支付聯邦勞工局招募外籍勞工的費用，而由聯邦勞工局負責挑選勞工、測試職業技能、提供身體檢查和審查犯罪紀錄，雇主必須提供最初的住宿。而招募、勞動條件與社會安全則都是由聯邦勞工局與勞動輸出國間的雙邊協議。

(1945-1973)到嚴禁(1974-2000)，再到逐步開放(2001年之後)等三個時期。²⁹跨國的比較研究顯示，經濟型勞工移民對移入國的經濟發展是有貢獻的：投資型、高階領導和專業技術經濟移民能提供就業機會或貢獻技術及稅收，一般較受歡迎，甚至提供優惠條件及立法簡化其移入。而此類移民則可以填補接納國勞動市場中因待遇不佳、技能不足、人力短缺的職缺，有助平衡勞動市場供需。然而，由於移工所從事的大多是最不穩定，而且也是待遇較低的工作，其失業率通常比本地勞工高很多，可能造成社會資源的負擔；而受到外國移工競爭影響，本國藍領階級可能會受到較大的衝擊。

1990年12月18日，聯合國通過了《保護全體移民勞工及其家庭成員權利公約》(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families)。這是以聯合國名義制訂的首部直接以「全球移民勞工」為保護對象的重要公約。其指出由於移民涉及全球各地數以千萬的人口，並且影響到整個國際社會，因此，有必要由聯合國制定一項全面的，可以普遍適用的公約，以協調各國的移民政策。後來聯合國並將此公約通過的日期12月18日訂為「國際移民日」。可見聯合國積極重視移民之權利。

(三)國際難民(International Refugees)

有兩種情況：一是因為原籍國遭受嚴重自然災害，而跨國尋求救濟的移民；二是遭受種族、宗教或政治迫害，而離開本國尋求他國庇護的難民。20世紀80年代難民比例也快速增長，特別是在西方國家，此時難民的主要來源是東歐。冷戰結束後，蘇聯解體、民族主義抬頭，許多國家的邊界管制形同虛設，造成大量人口遷徙以尋求政治上的自由或經濟上的改善。不同地區的族群衝突、宗教迫害，也造成大量的政治難民逃往西歐地區。來自巴爾幹島、東歐、乃至第三世界的國際難民大量湧現，已成為各國政府手中的棘手議題和負擔：各接納國的政府除了需基於人道主義原則，處理、安排這些陷入困境的移入者，還需應付國內激進的排外壓力與反對外勞移民的極右政黨。³⁰聯合國難民署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)於1950年成立，其基本目標有四：(1)保護難民的權利與福利；(2)確保人民尋求第三國庇護的權利；(3)確保人民有自由選擇返回原籍國權利；(4)若無法返回原籍國，則安置於當地國或第三國。³¹根據聯合國於1951年在日內瓦簽署的《關於難民地位公約》(Convention relating to the

²⁹ 李明歡，《國際移民政策研究》，頁128-136。

³⁰ 余健慈，〈全球化浪潮下國際移民對移入社會之影響－比較德國與台灣當前移工/移民政策與其影響〉，發表於「第三屆地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展」研討會(台中：2009年7月4日)，頁4。

³¹ <http://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/82.pdf> 《關於難民地位公約》(03/05/2013)

Status of Refugee)³²對難民定義如下：

“難民是指居住在自己國家以外，無法或不願返國的個人，因有正當理由畏懼，由於種族、宗教、國籍、特定社會團體成員身分，或政治立場遭迫害而有所恐懼的人。”

根據國際法的相關規定，各主權國家可以對進入本國申請庇護的外籍或無國籍人士進行審核，申請人一旦被接收國認定為「難民」身分後，接收國就必須依照人道主義原則，尊重難民在該國生活、工作及宗教信仰的基本權利。一般來說解決難民問題有三項：自願歸國代替驅逐出境、就地融合、在第三國重新定居。另外近年來許多國家已經注意到氣候變遷導致天氣異常、自然災害頻傳，由於受到全球氣候暖化影響，未來可能會引發相當規模的人口流動。

(四)非法國際移民(International Illegal Migrants)

指未獲得有效法律文件或未獲遷入國許可的情況下，非法進入該國的居民，在不具備所在居留國法律允許的前提下居住、生活以及工作。大致可分為兩種：一種是沒有合法的入境證件，法律不許可的方式進入一國之內，稱為非法入境。另一種則是，雖獲合法入境，但已超過其居留期限，而失去合法身分，稱為非法滯留。³³根據國際移民組織的保守估計 2000 年全世界有三千萬非法國際移民。依據目前世界上非法移民的情況，非法移民一般會選擇比較富裕的地區作為目的地。非法移民們通常從事低下工作，收入比本地人低，但這低收入也遠比他們本國收入要高很多。根據國際移民組織估計，2005 年非法移民約有三千至四千萬，約佔移民總量的 15%-20%。聯合國統計，到 2005 年為止，全球移民的人數超過一億八千五百萬至一億九千兩百萬，估計世界上每三十五個人中，即有一人是移民，占當時世界總人口約 3%，其中有一半的國際移民是女性。³⁴歐洲國家基本上已發展出二種類型的政策來回應非法移民：對移民設定一連串的条件來管制非法人口；另一種是懲罰性的方式，包括把非法移民驅逐出境，或對聘用他們的雇主施罰。

³⁵

³² 世界上約有 140 個國家簽訂此項公約或 1967 年《關於難民地位議定書》(Protocol relating to the Status of Refugee)。

³³ 郝魯怡，《歐盟國際移民法律制度研究》，頁 15-18。

³⁴ World Migration Report 2005, (International Organisation for Migration, June 2005).

³⁵ Sassen Saskia 著，黃克先譯，《客人？外人？遷移在歐洲(1800~)》(Guests and Aliens)(上海：人民出版社，2006)，頁 126。

綜觀以上討論，國際遷移具有以下特徵：³⁶(一)移出數目永遠只占一個國家人口裡的一小部分。(二)移民永遠是一個國家人民的少數。(三)返鄉式遷移(returen migration)的情況十分可觀。(四)一個重要的趨勢是永久定居現象的形成，即以居留為目的的遷移行為。(五)在後二次世界大戰時期所有西方經濟體裡，非法移民皆成為了普遍存在的事實。(六)移民是一個非常多樣的過程，並具跨國性質。(七)遷移行為包括出入境行為和居留行為。

第二節 國際遷移原因與模式

影響人口遷移的因素也可從多種觀點與角度著眼，全球化的經濟浪潮創造了一個有利於國際移民的環境。我們看到有越來越多的白領或藍領勞工跨越疆界，去尋找更高的工資，或者是更好的就業機會。在現實中，移民的動機取決於一套更複雜的外部環境，通常需要相當長的時間考慮，包括遷移的渴望，到可預期的遷移，最後才是實際的遷移行為。移民會再三權衡推和拉的因素，如果收益大於成本就會進行移民。

一、遷移原因

國際移民從 1945 年以來，特別是在 1980 年代中期後，人口的遷移不只在數量與規模上顯著的成長，其性質也出現了許多變化。可以預期的是，國際移民在未來將會持續成長，並伴隨經濟全球化浪潮下，成為影響全球變遷的最主要因素。造成國際移民遷移行為持續成長的因素有下列幾項：³⁷

(一)全球南北貧富差距的不平等，使更多的勞動力尋求移民途徑來追求改善生活條件。

(二)部份國家內部人口成長壓力、生態環境壓力、政治發展趨勢，使得許多勞動力人口企圖遷徙他國以逃避壓力。

(三)後冷戰時期中，國際局面及權力結構均勢重新調整，部分國家內部多元族群之間的衝突與暴力增加，可能導致大規模的難民現象。

³⁶ 同上註，頁 170-173。

³⁷ 鄭又平，〈全球化與國際移民：國家安全角度的分析〉，發表於「政府再造與憲政改革系列研討會－全球化之下的人權保障與人才共享」(台北：國立台北大學公共行政暨政策學系，2006 年 2 月 21 日)，頁 2。<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/94news/attachment/950221/3-2.pdf> (下載日期：2012 年 11 月 8 日)

(四)國際經濟競爭日益激烈，保護主義浪潮加上新的貿易區出現，也會產生大規模的勞動力遷移。

(五)全球生產體系的結構重整，深化了工業先進國與開發中國家落差，吸引勞動力的遷徙。

人們移民的決定很可能受到經濟動機的影響。薩森(Sassen)認為移民的全球化至少部分是經濟全球化的結果，經濟的連繫不可避免地引起人們的流動。地區間收入的差異把移民從低收入的地方吸引到高收入地區，而全球化既讓收入差異不斷拉大，也增加了人們為了提升自己的經濟條件而進行移民的可能性。

根據史塔克(Stalker)分析，移民人口在移入國家的選擇上，可歸納以下四種因素：³⁸(一)鄰近國家的地理因素。(二)殖民地與母國關係因素。(三)家庭團圓的因素。(四)移民網絡的因素。境內遷移受到較多與個人因素相關；國際移民則受到社會和政治環境影響。境內移民與國際移民也會有不同的移民目的，相比於境內移民，國際移民對個人生活會造成更大的變動，同時也涉及更重要的社會、政治和經濟政策。³⁹雖然經濟或人口結構及移民動機能夠解釋一國境內移民的現象，在跨國移民方面，移入國與移出國之國家利益，才是解釋跨國移民的主要原因。⁴⁰就國內移民而言，移民決定權在於移民者本身，但跨國移民決定的因素，實際上是制定移民政策的政府。對接收移民的國家而言，問題不只是進口勞動力而已，移民會把全家一起帶來，也可能會有下一代，所以他們不僅創造了新的勞動力供給，也增加了對公共或私人產品和服務的需求。

國際移民或人口遷徙並非是單獨的現象，商品的貿易與資本的流動通常會帶動人口的流動。而全球化浪潮下，各國之間文化的相互交流，便捷的交通運輸，媒體的蓬勃發展等因素都會直接或間接地促成國際移民的出現。而移民可以分為移入與移出的兩個層次。雖然各國家憲法通常都保證人民有遷徙的自由，但各國政府的政策，對於本國的移民或外籍勞工、國際難民或尋求政治庇護者，都有相當嚴格的管制政策與審核門檻。

當代的國際移民模式隨著全球化的發展也持續的變動，每個時期的移民潮的人口結構、動機及社會特色都不盡相同，移民在移入國所從事的職業也各有特色。國際移民的動力，助長了跨國社會與政治的相互聯繫，儘管各遷移的流動有其獨

³⁸ Peter Stalker 著，蔡繼光譯，《國際遷徙與移民：解讀「離國出走」》(The No-Nonsense Guide to International Migration)，(台北：書林，2002)，頁 57-65。

³⁹ 涂肇慶、侯苗苗譯，John R. Weeks 著，《人口學：觀念與議題》(Population: An Introduction to Concepts and Issues)(台北：前程，2010)，頁 290-291。

⁴⁰ 盧倩儀，〈政治學與移民理論〉，《台灣政治學刊》，第 10 卷第 2 期，2006 年，頁 209-261。

特的歷史型態，在 21 世紀的今天，國際移民在全球化浪潮中所展現出來的社會、經濟、與政治意涵遠超過先前幾世紀人口流動所產生的影響。歐洲先進國家雖然經濟發達，但生育率卻逐年下降，導致國家的人口結構呈現高齡化趨勢，意味著國家將缺乏勞動力的供給，希望藉由國外移入人口來填補國內勞動力不足之處。

Rosemary Sales 在《Understanding Immigration and Refugee Policy: contradictions and continuities》一書中提到，對遷移的原因需要納入三個層次的分析：⁴¹(一)個人層面：根據其家族史、社會認同和社會條件制定遷移策略。(二)結構層面：遷移體制，決定遷入國和遷出國之間的關係，包括入境條件、居留權和公民權、就業和福利以及家庭成員的權利。遷移模式的改變，不僅是個人問題的選擇，而是揭示結構性因素超出了個人控制。⁴²(三)中間層面：移民網絡和機構的中間層，包括正式的國家機構以及個人和家庭賴以通過遷移體制的移民中介和促進組織、招聘機構以及非正式網絡。

二、遷移模式

當我們在討論移民遷移的過程中，需要注意的是遷移包含移民過程及其變化。這一過程是指人們從一處遷移到另一處，代表了移民流量(migration flow)。而其變化是指當人們遷入和遷出一個特定地點時的移民存量(migration stock)，即居住在與出生地不同地點的人數變動。⁴³

雖然國際移民有不同的類型性質、起源，在不同的社會、歷史情境下也會出現不同型態，波恩(W. R. B hning)提出下列的國際移民與定居四階段模式：⁴⁴

第一階段：

外國勞工移民為暫時性移民到接受國，他們通常是為了賺取僑匯以改善原籍國的家庭生活或追求個人儲蓄的目標，希望存夠錢之後就回國。

第二階段：

經過一段時間，一部份外勞返回母國，另有一部份因當地生活品質較佳、收入良好，決定延長居留，並基於血緣、地緣而發展出移民自身的社交互助網絡，甚至

⁴¹ Rosemary Sale 著、黃晨熹譯，《解析國際遷移和難民政策:衝突和延續》，(Understanding Immigration and Refugee Policy: Contradictions and Continuities)。(上海：人民出版社，2011)，頁 41-59。

⁴² James H. Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (New Jersey: Princeton University Press, 2000), p. 58.

⁴³ 涂肇慶、侯苗苗，《人口學:觀念與議題》，頁 274。

⁴⁴ 周聿峨、阮征宇，〈當代國際移民理論研究的現狀與趨勢〉，《暨南學報》，第 2 期，2003 年，頁 6-7。

結婚生子。

第三階段：

許多外勞移民開始安排申請家庭成員家庭團聚，開始有長期居留的心理準備，逐漸強化對移民地主國的認同。族群社區漸漸出現，並發展出移民族群的各種社會團體，使得移民日益傾向於在移入國永久定居下來。

第四階段：

移民爭取公民權與其它社會權利、法律地位的階段。永久居留，但是因移入國政府政策或當地居民的接納程度不同，有些可以被社會主流接納、融合、合法居留或歸化；有部份移民則是在政治上受到排斥，在社會經濟地位上成為邊緣人，而形成固定的少數群體。

這種移民的階段發展模式特別適用於殖民地居民移往原殖民宗主國、地中海國家移往西歐、澳洲；與亞洲、拉丁美洲國家移往北美洲的移民型態。較不適用於國際難民或具有專門技術的移民。⁴⁵

第三節 國際遷移理論

為了了解移民的產生，透過相關移民理論從不同觀點與層次分析，不但有助理解移民遷移的因素，也有助於解決移民帶來的問題。推拉理論是由新古典經濟主義理論中所延伸出來的解釋；移民系統理論與跨國主義理論則是與世界體系理論有密切關係的社會學解釋。這些理論主要可從兩個面向來探討：個體因素和結構因素，個體因素分析把移民視為具有理性的決策者，會對其選擇作審慎的評估；結構因素就會受到政治、經濟或社會等不同層次的影響，如勞動市場分割理論是其中之一。而個體因素和結構因素相重疊的例子，為移民系統的發展。世界體系理論則把個體決策與移民網絡納入考量，並顧及資本與貨品的流動。無論是個體因素或結構因素，都對移民問題提供了相當程度的認知。關於移民產生或人口遷移的原因，可歸納為如下各項理論：

一、推拉理論(Push-Pull Theory)

美國社會學家拉文斯坦(E. G. Ravenstein)在遷移法則《The Laws of Migration》一書中，將人口遷移規律歸納為六方面：遷移以短距離遷移為主；遷移常常是階段性的；遷移流與逆向遷移流同時並存；女性人口在短距離遷移中具有一定優勢；

⁴⁵ 鄭又平，〈全球化與國際移民：國家安全角度分析〉，頁6。

交通、通信和技術的發展增加了遷移率；有利的經濟因素是吸引移民的重要因素。⁴⁶他認為人口遷移並不是一種完全盲目無秩序的流動，而是遵循一定的規則。遷移發生的原因來自遷出國的推力和遷入國的拉力的雙向作用因素。推力指不利生存、發展的因素，產生的排斥力，經濟蕭條、環境惡化、政治迫害、種族歧視、宗教矛盾、失業、戰爭、貧窮。⁴⁷拉力指遷入地所具有的吸引力，有較多謀生和發展機會。在他的研究基礎上，後來的學者們提出了著名的推拉理論，影響深遠，拉文斯坦因此成為公認的現代移民研究的奠基人。推力包括自然災害、戰爭、社會動盪、氣候環境惡劣、人口增長、生活水準低、缺乏就業機會、政治壓力等。拉力包括就業機會多、社會安定、交通便利、文化認同程度。推力與拉力形成的主要原因是經境景氣的循環；當一個國家景氣低迷時，對勞工的低需求而形成一種推力。相反地，當國家經濟處於發達階段，對勞工有高度需求，而形成拉力。⁴⁸此理論常被研究者用以解釋移民現象的成因，但推力與拉力在預測未來人口移動的方向上卻有其限制。

二、新古典經濟主義理論(Neoclassical Economic Theory)

由拉里·薩斯塔(Larry Sjaastad)於1962提出，經過麥克·托塔洛(Michael Todaro)進一步建構而成，由推拉理論發展而來。以經濟學視角分析國際遷移產生的原因，其中心觀點是將國家之間工資上的差距，作為移民產生的根源。人口遷移是由全球勞動力供需分布的不平衡所引起的調整過程。經濟增長快且勞動力缺乏的國家，比經濟發展慢且勞動力充裕的國家，可得到更高的工資。⁴⁹遷移取決於付出成本與回報間的衡量，當移民後的預期所得高於為移民付出的成本時，便發生移民行為。⁵⁰工資差異使人們從低工資地區向高工資地區移動，且持續至工資差別縮小到與移民成本相同為止。國際移民是個追求「個人利益最大化」的一種選擇，是人力資本的投資行為，其根源在於國家間的工資差距，而人口流動可以消除這種差距並最終促使移民現象消失。⁵¹在個體層面，移民被看作是對人力資本的投資。人們選擇移民到最有發展機會的地方，這些地方並不是指平均工資最高的地方，而是移民者相信，從長遠來看有可能為自己的技能提供最高回報的地方。這些技能包括教育、經驗、訓練和語言能力。

⁴⁶ 《中國社會發展研究報告，2005》(城市移民與社會融合)
http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-11/03/content_6019025.htm (下載日期 2012 年 11 月 8 日)

⁴⁷ Stephen Castles, Mark J. Miller, op. cit., pp. 20-26.

⁴⁸ 盧倩儀，〈政治學與移民理論〉，頁 212。

⁴⁹ 傅義強，〈歐盟移民政策與中國大陸新移民〉，頁 57-60。

⁵⁰ 郝魯怡，〈歐盟國際移民法律制度研究〉，頁 51。

⁵¹ 邱立本，〈國際移民的歷史、現狀與我國對策研究〉，《華僑華人歷史研究》，第 1 期，2005 年，頁 8。

三、新移民經濟理論(The New Economics of Migration)

歐迪·斯塔克(Oded Stark)、愛德華·泰勒(J. Edward Taylor)為代表人物。

其觀點為移民的收入是以家庭綜合收入為單位，而非移民的單一個人收入；移民並不是為了減少人口負擔，而是為了讓家庭的收入來源多樣化；移民的目的不全在於高工資，更重要的是為了降低風險；同一收入差距對於生活在不同地區、處於不同社會地位的人具有不同的意義，即移民的因素不是兩地絕對收入的差異，而是參照不同群體比較後產生的相對收入的差異。舉例來說以 100 美元的收入差距，在同一地區，低收入的家庭可能比高收入的家庭更可能移民。換言之，在收入不均的地區生活比收入均等的地區更容易移民。⁵²同一收入差距對於不同人，具有不同意義，因此引發移民的原因不是兩地「絕對收入」的差距，而是參照不同群體比較後產生的「相對失落感」。也就是說，決定移民的不單有勞動力市場，還有保險市場、資本市場等。⁵³對於古典經濟學以個人利益及動機作為移民是否決定遷移的因素，持新移民經濟學觀點的學者則認為，決定是否移居他國的單位並非個人，而是來自家庭或家族共同決定之結果。⁵⁴

四、勞動市場分割理論(Segmented Labour Market Theory)⁵⁵

麥克·皮歐雷(Michael Piore)於 1979 提出。從分析發達國家的市場結構中，探討國際移民的起源問題。現代發展國家存在雙重勞動力需求市場，即上層勞動力市場為高收入、高保障、高福利的工作環境；相較於下層勞動力市場的低工資、不穩定、替換率高的勞動力市場。由於發展國家本地勞動力不願進入下層市場，因此需要國外移民來填補空缺，這也導致勞動力市場的層級化。國家對低層經濟勞動力的需求，導致來自發展中國家的外籍勞工大量進入這些國家。⁵⁶這就使得發達國家的勞動力市場存在對外國勞動力的內在需求，正是移民接受國社會經濟體制的這種內在需求促進了當代人口的跨國遷移。特別呈現制度性因素的重要性，如引起勞動市場的區隔的種族與性別因素。許多雇主對低技術勞工的需求，讓移民很容易受到控制和利用，特別是無合法證件勞工，不僅會破壞邊界的限制政策，創造移民勞動力黑市，更提供機會給人蛇集團與招聘仲介。⁵⁷

⁵² 郝魯怡，《歐盟國際移民法律制度研究》，頁 51。

⁵³ 邱立本，《國際移民的歷史、現狀與我國對策研究》，頁 8。

⁵⁴ 盧倩儀，《政治學與移民理論》，頁 215。

⁵⁵ 也稱為雙重勞動市場理論(The dual labor market theory)。

⁵⁶ 傅義強，《歐盟移民政策與中國大陸新移民》，頁 62-64。

⁵⁷ Stephen Castles, Mark J. Miller, op. cit., P.25.

五、世界體系理論(World Systems Theory)⁵⁸

華勒斯坦(Immanuel Wallerstein)於1974年提出。從宏觀的角度分析了全球經濟一體化發展對勞動力市場的影響，特別關注發達國家與發展中的國家經濟上的差異給人口遷移活動帶來的影響，認為移民起源是全球性經濟發展的不平衡。⁵⁹代表人物有波特斯(Alejandro Portes)和薩森(Saskia Sassen)。此理論從宏觀角度分析全球經濟一體化發展對勞動力市場的影響。指出世界政治經濟的不平衡發展對國際移民有著推動作用，國際移民潮是市場經濟全球化的直接結果。提出世界市場發展出核心(core)、半邊緣(semiperiphery)、邊緣(periphery)國家概念。⁶⁰與中心國家有過接觸或受過其殖民的邊緣國家往往會有大規模的移民遷往中心國家。邊緣國家需要依靠核心國家，並傾向於與自己有緊密聯繫的核心國家輸出移民，而核心國家會在邊緣國家中尋找土地、原料、勞動力和消費市場，當邊緣國家開始受到市場的影響和控制，移民就出現了。華勒斯坦認為核心與邊緣關係實際上是資本主義剝削的現象，現今國際移民體系常與過去殖民體系相關，因此造成許多殖民地人民向原殖民母國移動，所帶來的影響即是強化核心國家的力量，而削弱邊緣國家的影響力。此理論有助觀察許多國家的人口遷移方向，且可透過雙方國家間的聯繫，用以解釋人口移動歷史因素。

六、移民系統理論(The Migration Systems Theory)

移民系統理論是目前對移民從遷移原因發生、定居、生存並發展，較有全面性的解釋，主要代表人物為波恩(W.R.B. Hning)等。就社會網絡關係而言，社群內部的移民掌握越多的社會網絡資源，將有助未來移民在社會中取得的工作機會。藉由遷移連鎖效應(Chain Migration)使移民過程較為安全、穩定，在增進新移民對移居國的了解，當新移民到達目的後盡快找到工作並適應環境等方面，移民連鎖效應有著重要的影響。⁶¹移民社會網絡中基於家庭、共同血緣、宗親、友誼等人際關係，將接收國以及來源國的舊移民、新移民、潛在移民以及非法移民都串連起來，這些移民社會網絡的成長大幅減少了新移民移居他鄉的成本。⁶²對於移民來說，社會網絡為他們提供人身保護、工作諮詢、處理官僚組織的程序，並對移民者在生活上予以協助。⁶³通常遷移效應從外部因素開始，像是招聘或服兵役，

⁵⁸ 又稱歷史結構主義理論(Historical-Structuralist Theory)。

⁵⁹ 郝魯怡，《歐盟國際移民法律制度研究》，頁 52-53。

⁶⁰ Pedro Góis、José Carlos Marques, *op. cit.*, pp. 22-50.

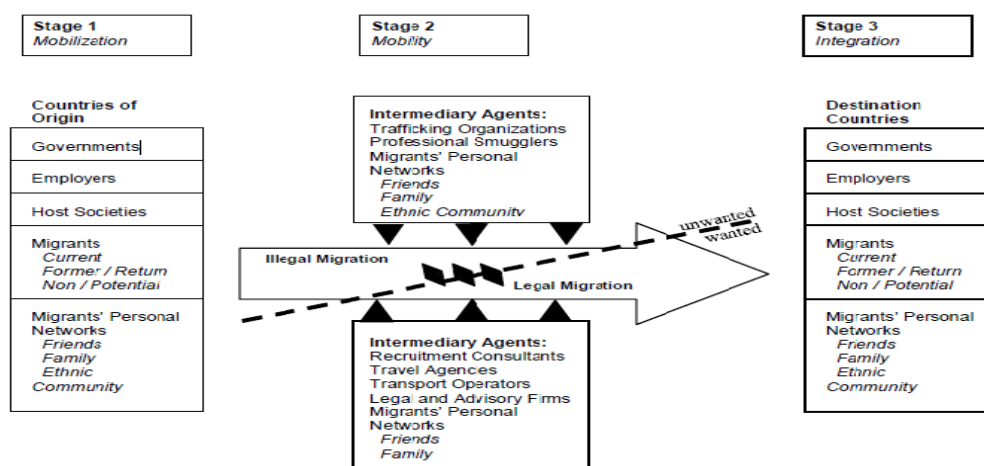
⁶¹ 賴佳楓譯，Stephen Castles, Mark J. Miller 著，《移民—流離的年代》(The Age of Migration, Third Edition: International Population Movements in the Modern World)(台北：五南，2008)，頁 35-38。

⁶² 盧倩儀，〈政治學與移民理論〉，頁 217。

⁶³ Stephen Castles, Mark J. Miller, *op. cit.*, p. 29.

通常由男性帶領開始遷移，而後便依循著這條路徑移居，幫助親戚朋友前往，提供金錢或社會文化資本，讓遷移成為可能性，而促使國際間人口持續移動。這些網絡使得遷移更安全，也使移民者更容易適應目前所處的環境。圖 2-2 可以看到移民網絡的發展。

圖 2-2 移民網絡與移民產業



資料來源：Emma Herman, “Migration as a Family Business: The Role of Personal Networks in the Mobility Phase of Migration,” *International Migration*, Vol. 44, No. 4, 2006, p. 218.

七、移民文化衝突理論(Culture Conflict Perspective)

人口遷移引發的衝突主要源於資源的有限性，而民族主義的抬頭使排外主義和種族主義問題日益突出。當移民的遷入威脅到了當地人的利益，由經濟衝突、文化衝突為形式的各種衝突將會出現。一個國家或地區失業率上升時，人們會把焦點集中於移民或流動人口上。⁶⁴ 影響國際移民政策的政治理論中，美國學者杭廷頓(Samuel Huntington) 於 1993 年提出了《文明的衝突》(The Clash of Civilization?) 影響最大，並於 1996 年出版「文明的衝突與世界秩序的重建」。他指出「從經濟成長、人口增加及保持國際地位和影響的角度來看，接納移民有很大的好處，但是要付出的代價也很高，例如政府服務開支增加、就業機會減少、工資降低、本國原有勞工福利下降、社會兩極分化，最嚴重的是將會出現文化衝突。」⁶⁵ 其在《文明的衝突》一書中推論，世界衝突的根源不再是意識型態之爭，文化將是引起衝突的主要原因。在其 2004 年的著作中《誰是美國人? 族群融合的問題與國家認同的危機》(Who Are We? The challenges to America’s National Identity)，更直接表示對當代國際移民對美國國家安全和文明體系的所可能造成

⁶⁴ 佟新，《人口社會學》(北京大學出版社，2010)，頁 103。

⁶⁵ 李明歡，《國際移民政策研究》，頁 48。

的威脅，⁶⁶並指出「移民會造成文化衝突、信任感與社群意識的衰退、國家認同等傳統觀念的式微」、「在當今世界中，對於社會安全最大的威脅來自移民」。⁶⁷

八、移民跨國主義理論(Transnationalism Perspective)

主要用來研究全球化背景下，移民跨越國家邊界的政治、經濟、文化等活動。跨國主義理論是 20 世紀 90 年代初期由美國拉丁移民學者席勒(Schiller)首先提出，但就「跨國」一詞早在 60 年代經濟學家就廣泛使用，後來引入移民學領域。由三位美國人類學者席勒(Nina Glick Schiller)、貝絲(Linda Basch)、布蘭克(Cristina Szanton Blanc)，提出跨國主義理論分析框架，指出全球化背景下跨國移民存在的原因，突破過去研究中將移民局限於某一特定民族、國家的思維。在其研究中發現移民的經歷和生活並沒有嚴格區分移出國和居住國，相反地，便利的交通技術讓移民得以在兩地之間活動。⁶⁸因此，他們開始使用跨國主義概念，來表達移民跨越國界之相互聯繫的社會歷程，即移民往往保留跨國關係，並與遷出國保持著經濟、政治和個人的關係。他們認為，當今移民最好被理解為「跨國移民」(transmigrants)，即日常生活依賴於跨越國界的多重性和經常性，其公民身分是在一個以上的國家中建構。以往移民學研究中，將移民簡化為旅居者和定居者的概念，此跨國主義觀點有助我們分析移民的多樣性，具有一種連繫、整體和動態的描述，並在國籍和身分認同上提供一個不同的視角。跨國主義理論對當代移民政策產生重要影響，對跨國移民而言，一個人可以同時擁有雙重或多重國籍，其公民權也可能具有不同意義，其可能在政治上認同一個國家，在經濟上認同另一個國家，在文化上又認同第三個國家。

⁶⁶ 他分析世界各國回應此一威脅的方法有三種：一、限制移民，提高核准入境之標準；二、對移民採消極態度，不強調同化整合；三、接受大量移民，促進整合同化。

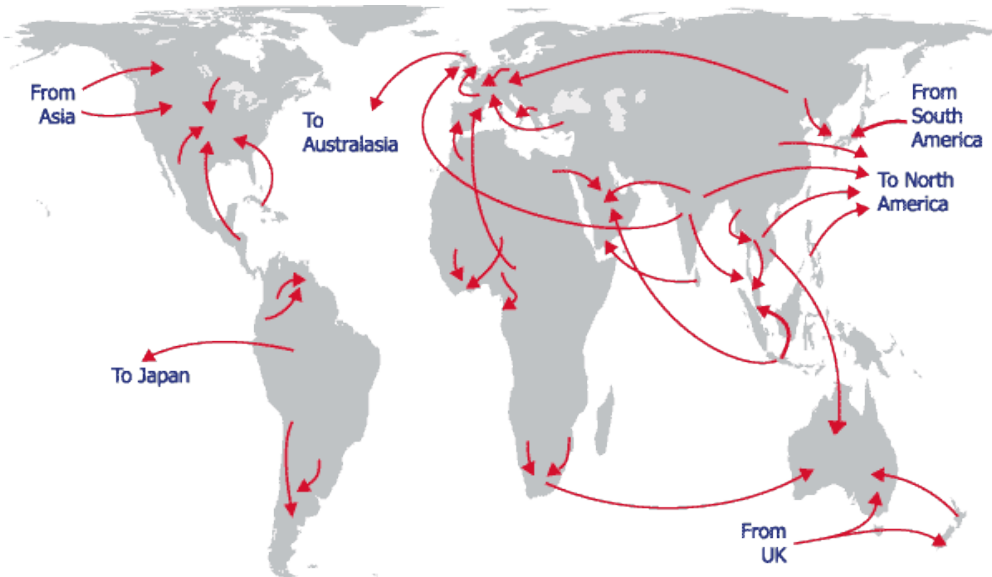
⁶⁷ 高德源等譯，Samuel Huntington 著，《誰是美國人？族群融合的問題與國家認同的危機》(*Who Are We? The challenges to America's National Identity*) (台北：左岸，2008)，頁 187。

⁶⁸ Nina Glick Schiller, Linda Basch, Cristina Szanton Blanc "From Immigrant to Transmigrants: Theorizing Transnational Migration," *Anthropological Quarterly*, Vol. 68, No. 1, 1995, pp. 48-63.

第四節 國際遷移發展

歐洲大量移民潮始於第二次世界大戰後，戰後經濟重建大部分以勞工為主，初期是以經濟合作與發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)會員國為目的地之經濟性移民為主，以貧窮的西方國家遷徙到較為富裕的西方國家為主。世界各國、各區域都深受國際移民的衝擊與影響。儘管現今的移民政策使各國難以達成一致共識，1970年歐洲仍成為接納移民最多的大陸。當代國際移民的特質就是它的全球化特性。因為國際移民直接影響到各個國家與區域的發展及穩定，它透過社會、經濟、文化、政治各種過程，影響著全球各地的經濟與政治社群。全球化改變了國家政府的權威，社會也隨之產生新的議題。

圖 2-3 國際遷移人口之部分主要來源和目的地



資料來源：蔡繼光譯，Peter Stalker 著，《國際遷徙與移民：解讀「離國出走」》(The No-Nonsense Guide to International Migration) (台北：書林，2002)，頁 28。

一、國際遷移階段歷史回顧

國際移民可分為四個時期：

(一) 資本累積時期：

這時期主要為屯墾移民。15 世紀末至 16 世紀初，在資本主義的推動下，西

班牙殖民者首先在地理大發現後，征服美洲大片土地，建立世界近代史上第一個殖民帝國。隨後葡萄牙占領巴西全境，荷蘭、法國、英國也都先後在北美洲建立殖民地。⁶⁹從 16 世紀至 19 世紀，這時期國際移民人數最多的是非洲黑奴，約有一千五百萬非洲黑奴被販運至世界各地，形成巨大的人口遷移。⁷⁰這一時期歐洲人在非洲、亞洲，特別是美洲占領了許多地方，作為進一步向外擴張的基礎，加速歐洲和美洲資本主義的發展。

(二)歐美工業化時期：

部分歐洲人和亞洲人為了開創新生活，以屯墾移民或契約勞動移民身分移往美洲。1800 年至 1860 年移居美國的移民中 66% 來自英國。1850 年至 1913 年，每年約有一百萬歐洲人口往外遷移。1850 年至 1930 年之間，超過四千萬歐洲人移居至美國、加拿大和南美洲，移民的來源從西歐、北歐擴展到南歐和東歐以及亞洲等地。1861 年至 1920 年遷居美國的移民有三千萬人。⁷¹在西歐內部，各國經濟的工業化也大量利用移民勞工，如英國用愛爾蘭人、德國用波蘭人、法國用義大利人。1821 年至 1924 年大約有五千五百萬歐洲人移居海外，其中三千四百萬人到美國。⁷²1846 年至 1924 年間，總共有四千八百萬移民離開歐洲，約為歐洲 1900 年總人口的 12%，其中英國向外移民占 1900 年英國人口的 41%。⁷³

(三)世界大戰時期

第一次世界大戰(1914-1918)至第二次世界大戰(1937-1945)期間，全球範圍內限制移民的法律，主要由於經濟停滯和政治動亂，在 1920 至 1930 年代嚴重限制了國際移民的進行，例如美國為了阻止移民大規模入境，國會進行立法，實行移民配額制度。⁷⁴1930 年代開始，歐洲人口向外流動開始停止。1945 年二戰結束後，需要大量勞動力加上非殖民化運動，大量人口離開家園前往新的居住地，例如北非人到法國、比利時；土耳其人到德國；英國人到澳洲。1945 年戰爭結束後，經濟繁榮的刺激，導致不發達地區的勞工大規模遷入西歐、北美和大洋洲。1945 年代晚期，戰爭加上民族的形成與國家和帝國的出現，都使得地區的人民主動離開或被迫遷移，早期勞動遷移的型態常發生在戰敗國家的人民上。1945 年至 1948 年約有一百五十萬波蘭人和猶太人因重新劃定國界而遷至蘇聯，同時又有五十萬人從蘇聯遷到波蘭。1947 年發生印、巴分治引發了一千五百萬人的

⁶⁹ 邱立本，〈國際移民的歷史、現狀與我國對策研究〉頁 1-16。

⁷⁰ 傅義強，〈歐盟移民政策與中國大陸新移民〉，頁 40。

⁷¹ 李其榮，〈經濟全球化與國際人口遷移〉，《民族研究》，第 6 期，2003 年，頁 21-32。

⁷² 張志洲，〈國際政治視角下的歐洲移民問題〉，《國際政治》，第 9 卷第 3 期，2007 年，頁 7-13。

⁷³ 邱立本，〈國際移民的歷史、現狀與我國對策研究〉，頁 1-16。

⁷⁴ 針對移民人數的問題，1924 年美國規定往後每年移民人數不得超過十五萬人，並根據 1920 年，各個族裔在美國人口中的比例，來分配各國所得到的移民額度。根據這種分配方式，北歐與西歐國家共得到 82% 的額度，南歐與東歐國家只分配到 16%。

遷移，印度教徒去印度，穆斯林去巴基斯坦。同時，中東地區從巴勒斯坦劃分出來的以色列，吸引大量北非和中東的猶太人遷移至此。

(四)後工業化時期

自 1950 年起，西歐各國開始雇用第三國人民，以南歐國家為主，作為經濟建設的勞動力基礎，隨著時代的發展，南歐國家已成為過境區和接受國。⁷⁵1960 年代以後，移民的接受國逐漸由西歐、北美、澳洲地區國家，移轉到東南亞、西非、南非、拉丁美洲，乃至於 1970 年代以後的中東地區國家。⁷⁶1970 年代後，長期輸出勞工的南歐國家開始吸收大量外來移民。1973 年石油危機導致經濟嚴重萎縮，對勞動力需求大大減少，許多招募計畫停止，因而影響了國際人口遷移。1980 年代晚期到 1990 年代早期，在蘇聯，受到戈巴契夫開放政策的影響，柏林圍牆倒塌及東西德統一，造成東德人向西德移民。1980 年代開始，除日本外，如韓國、台灣、香港、新加坡、馬來西亞也開始大量吸收外來勞工移民。1980 年代晚期，國際移民才開始被高度注意，不再被政府視為是一個集中的政治議題，遷移者本身被區分為不同的類型，並由各別的專屬機構負責。

二、國際遷移趨勢

英國學者史蒂芬·卡斯爾斯(Stephen Castles)認為，21 世紀是全球化進程空前加速的時代，新的交通工具和通訊技術的快速發展使得資金、商品、信息、文化產物以及人員有可能通過政府間的官方網絡、跨國公司、各種非政府民間跨國機構甚至跨國犯罪集團頻繁流動。在此背景下，21 世紀人口流動過程中對今後發展具有重大影響的有兩點：⁷⁷(一)移民模式的多樣化與不同類別移民間的界線日趨模糊。(二)現代信息與交通技術快速發展，人口跨國流動日趨經常化。

當今社會各種文化、語言、種族和民族的形成均為移民的結果。因此，移民式文化產生和傳播的基礎。事實上，國際移民並非單一現象，伴隨經濟與資本的全球化，商業全球化也帶動了國際移民的發生。二戰後的國際移民運動出現了一個新的現象和趨勢，傳統上向國外移民的國家，現在正經歷身分的轉變成為移民輸入國，主要原因有歐洲經濟發展和高工資水平對其他國家和地區的移民有較強的吸引力；去殖民化過程導致大批殖民地居民回流至宗主國；戰後邊界的調整迫使大批民眾隨之搬遷。Stephen Castles, Mark J. Miller 在《移民流離的年代》一書

⁷⁵ James H. Mittelman, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁷⁶ 鄭又平，〈全球化與國際移民：國家安全角度分析〉，頁 1。

⁷⁷ 邱立本，〈國際移民的歷史、現狀與我國對策研究〉，頁 6。

中強調當代國際移民主要趨勢：⁷⁸

(一)遷移的全球化(Globalization og Migration):

有越來越多的國家嚴重受到遷移流動趨勢的影響。此外，原居地區的多樣性也正在增加，以至於大多數移民國家的新移民來自各種不同經濟、社會與文化背景。在特定的遷入國，不同種族群體呈現不同的集中趨勢。這些特徵反映了強烈的歷史紐帶，包括殖民關係。大多數國家既是勞力輸入國，也是勞力輸出國，這是地區和全球層面勞動力循環之錯縱複雜過程的一部份。儘管持續存在大規模的人口外移，但西歐國家仍被大多數人認為是勞力輸入國。現在有更多的移民由南向北遷移，從不發達的國家向發達國家移動。不僅如此，因為從不發達國家來的移民一般有比發達地區的人們有更高的生育率，長期來看，他們為移民目的地國的發達區域帶來了人口的增長。

(二)加速遷移(Acceleration of Migration):

現今，主要區域的國際人口流動都大量成長。人數的成長，增加了政府政策的迫切性與難度。然而，如 1993 年以來，全球難民總數減少的指標所顯示的，國際移民並非是一個無法改變的過程。政府的政策仍然可以避免或減少國際移民，將他們遣返回國就是一種可能的方式。儘管在全球經濟危機持續的影響下，總移民人數在全球範圍內並沒有下降，發展中國家向已開發國家遷移繼續存在，傳統移民國如美國增強了對國際移民的選擇性。國際移民組織提供的數據，最明顯的趨勢為最近數十年來國際移民數量的增長，移民數量從 2005 年一億九千一百萬到 2010 年二億一千四百萬人。⁷⁹馬斯垂克條約推動了歐盟內部的遷移，並成為許多成員國遷移人口的重要組成部分。

(三)遷移的差異(Differentiation of Migration):

大多數的國家不只有一種移民的類型，如勞動遷移、難民或永久移居，或一次只有一種類型發生。雖然政府致力於停止或控制人口流動，但卻經常從一種人口流動的類型開始，持續導致其他形式的遷移連鎖效應。不同的遷移形式是國家或國際政策的主要障礙。國際遷移中，不僅遷出國和遷入國出現了多元化，而移

⁷⁸ 賴佳楓譯，Stephen Castles, Mark J. Miller 著，《移民流離的年代》，頁 10-12。

⁷⁹ International Migration Report, *World Migration Report 2011*.

民的遷移動機以及移民在遷入國的地位也出現了越來越明顯的多元化。⁸⁰過去幾百年間重大移民活動大多為永久性的，而如今短期移民變得越來越重要，交通便利促使移民在來源國與目的國之間往返頻繁。早期資本主義時代的國際遷移流向是由宗主國向殖民地的遷移，當代的人口遷移是從發展中國家向發達國家的遷移。

(四) 遷移的女性化(Feminization of Migration):

現在女性移民數量越來越高，約占國際遷移人口的 48%。⁸¹當中超過一半人生活在發達國家，其餘則在發展中國家。長久以來女性移居國外是為了與配偶團聚，但現在越來越多的女性移民已是獨立移民。在每個區域或大多數的遷移類型中，女性扮演著一個重要的角色，她們通常是其國內家庭的主要經濟來源。過去大部分勞動移民和許多難民流動都是以男性占大多數，女性時常是被歸在家庭重聚的類別裡。

自 1960 年代以來，女性在勞動遷移中開始扮演了一個主要的角色。女性移民比例迅速增加是遷出國與遷入國結構性變遷的產物。雖然女性移民常常被認為是從事無需技能的工作，特別是私領域的無形勞動，但是做為技術移民的女性越來越多。⁸²女性移民增加的原因有很多，其中國外勞動力需求出現越來越明顯的性別傾向，主要集中在女性從事的工作，如服務、醫療、清潔等職業。第二個原因為越來越多國家已經把家庭團聚的權利惠及移民，代表女性移民較以往有更大自主性。

(五) 遷移的政治化增加(Growing Politicization of Migration):

國內政治、雙邊與區域關係和各國的國家安全政策，需要與移民接收國、過境國、輸出國之間加強全球治理的合作。當今跨國主義的出現固然是對主權國家的挑戰，但跨國主義本身是以主權國家的存在為前提，所以政治因素是理解國際移民的歷史和實際情況的。當代國際遷移具有政治性結構特徵。二戰結束後，隨著國家間主權關係的獨立，傳統的自主式遷移受到各種法律的限制，任何具有規模的國際人口遷移都會帶有政治色彩。政治性國際人口遷移有：⁸³交換戰俘式的人口遷移。如東歐、東南歐和原法國占領區有一千兩百萬德國人被遣返回德國；疆界調整式的人口遷移。如蘇聯與東歐各國之間、義大利與南斯拉夫之間由於戰

⁸⁰ 黃晨熹譯，Rosemary Sales 著，《解析國際遷移和難民政策:衝突和延續》，頁 30。

⁸¹ 蔡繼光譯，Peter Stalker 著，《國際遷徙與移民:解讀「離國與出走」》，頁 148。

⁸² 同上註，頁 37。

⁸³ 佟新，《人口社會學》，頁 111。

後疆界調整導致大批人口移動；新國家的建立和前殖民地國家獨立產生的國際人口遷移。如巴勒斯坦建立以色列，造成猶太人的遷入與巴勒斯坦人遷出、前殖民地國家獨立讓殖民者回到原來的國家；蘇聯解體後出現的東-西人口遷移。如東西德合併。

(六) 遷移過渡時期的擴散(Proliferation of Migration Transition):

發生在傳統移出國變成過境遷移區或移入的過渡期，通常是成為主要移入國的序幕。不同的國家，像是波蘭、西班牙、摩洛哥、墨西哥、多明尼加共和國、土耳其、南韓都經歷了不同階段的遷移過渡期。⁸⁴傳統上對來源國、過境國及目的地國的區別日漸模糊，現今世界上每一個國家都同時扮演這三個角色。1960年代的地中海國家都是移民來源國，主要到先進的西歐國家工作，1980年之後，越來越多北非人到經濟日益繁榮的南歐工作，而南歐往西歐流動的人數逐漸減少，南歐由移民遷出國變成移民輸入地。

三、國際遷移的政策模式

Stephen Castles, Mark J. Miller 在《遷移的年代》一書中將人口國際遷移的政策模式分為三種：⁸⁵

(一) 排斥模式(Exclusive model)：如德國和日本。

持排斥模式的國家在接納移民方面有諸多顧慮，在允許移民進入時往往是考慮其經濟因素，為了維護文化的完整統一性，日本一直把限制外國移民作為一項基本原則；德國自身認為並不是一個移民國家，它認為國家是在血緣基礎上建立的，其原則是兒童國籍取決於父母的國籍。

(二) 共和模式(Republican Model)：如英國和法國。

共和模式更具有包容性，理論上能夠獲得居住國國籍，並享有與原始國民一樣的權利，但卻隱藏著文化優越感，包容的前提是須接受這個國家的主流文化，原則上，所有被允許的進入這些國家領土的人或在領土上長久居住的人，都屬於這個國家，其公民資格強調土地權利而不是血緣權利。

⁸⁴ Stephen Castles, Mark J. Miller, *op. cit.*, P.12.

⁸⁵ 李其榮，〈經濟全球化與國際人口遷移〉，頁 24。

(三)多元文化模式(Multicultural Model)：如加拿大⁸⁶、美國和瑞典。

多元文化模式也是屬於包容的一種態度，但在文化政策上，不要求移民在文化上的同化，反而都願意接受文化的異質性，以及國際移民所帶來的社會變遷。在這些社會中，移民不會被強迫順從或接納主流的文化或語言，他們可以繼續維持原來的文化或生活方式。



⁸⁶ 爲了實施多元文化政策，1971年特魯多總理宣布了多元文化政策，並於1976年通過《人權法》，1982年通過《權利與自由競爭法》，1987年又確立多元文化原則，最後於1988年通過《多元文化法》(Multiculturalism Act)。

第三章 歐盟共同移民政策

綜觀歐洲移民政策的進展，可以由羅馬條約(Treaty of Rome)談起，它可算是第一部關於歐洲人員自由移動的立法，雖然牽涉國家不多，卻具有指標意涵。而後，隨著申根公約(Schengen Convention)、單一歐洲法(Single European Act)、都柏林公約(Dublin Convention)、馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)、阿姆斯特丹條約(Amsterdam Treaty)、尼斯條約(Treaty of Nice)及里斯本條約(Treaty of Lisbon)的陸續簽訂、公布與生效，歐洲逐漸朝向會員國公民之人員自由移動，及管制第三國人民數量的目標⁸⁷，才使得歐洲共同移民政策日趨完備。從 70 年代開始，歐洲各國嘗試建立統一的移民政策，經過數十年的發展，後來則因阿姆斯特丹條約的確立，歐洲共同移民政策(Common European Union Immigration Policy)⁸⁸的基本框架才趨於完善，開始朝向共同體化目標邁進。

第一節 歐盟移民遷移發展階段

二戰後歐盟經歷了三次國外移民遷入的浪潮，分三個階段。⁸⁹

(一)後殖民主義移民階段：

20 世紀 50 年代年代至 60 年代末，歐洲各國經濟正處於戰後復興階段，勞動力市場需要大量勞工，所以各國紛紛採取寬鬆的移民政策，鼓勵國外移民向歐洲各國遷移。因此，這一時期形成尋求就業的移民大量湧入歐洲各國的浪潮，為歐洲各國提供了充足和持續的勞動力。這一時期移民來源國的組成具有後殖民的屬性，即許多歐洲國家傾向接受來自原殖民帝國國家的移民。第二次世界大戰結束以來，尤其是 20 世紀 60 年代以來，國際移民發生了深刻的變化。國際移民再也不像工業化時期那樣由少數歐洲國家流向少數歐洲人建立的定居地，而是真正具

⁸⁷ 劉一龍，〈從「羅馬條約」論歐洲移民政策的演進與啓示〉，《社區發展季刊》，123 期，2008，頁 146-159。

⁸⁸ 歐洲共同移民政策(Common European Union Immigration Policy)，由歐盟機構制定出來，具有共同體化的特質。歐盟移民政策(EU Immigration Policy)，歐盟會員國彼此協商而來的移民政策，為政府間合作而產生。兩者以阿姆斯特丹條約生效為基準，在此前為歐盟移民政策，後來阿姆斯特丹條約確立，開啓歐洲共同移民政策的發展。

⁸⁹ 郝魯怡，《歐盟國際移民法律制度研究》，頁 68-70。

有全球的規模。⁹⁰尤其是 60 年代非殖民化運動之後，從前殖民地移民到前宗主國的人數連創新高。總體而言，這一階段歐洲移民遷移特點是以經濟利益為導向的移民和擺脫政治控制的移民為主，政策特點體現為寬鬆鼓勵的移民政策。

(二)招募外國勞工移民階段：

20 世紀 70 年代至 80 年代。1970 年是歐洲移民史上重要的一年，進入歐洲的外國人超過了離開歐洲的人，移民人數從 1950 年的 400 萬增加到 1100 萬，歐洲成為世界上最大的吸納移民的大陸。這時，歐洲各國基本完成戰後重建，對勞動力和就業移民的需求量有所減少。外來移民在歐洲開始成為問題是在 1973 年之後，這一年發生了震撼世界的石油危機，受此衝擊，歐洲經濟進入一個相對衰退的停滯時期，對勞動力的需求大大減少，許多招募計畫停止，大量移民客工回國，但是仍有大量的移民留在歐洲。⁹¹石油危機減緩了歐洲經濟發展的步伐，多數歐洲國家受到經濟衰退的影響，並面臨失業率增長的情況，許多就業機會被新的生產技術所代替。這一階段的移民政策特點為政府實施了更多的干預和限制措施，甚至鼓勵勞工移民返回原籍國。20 世紀 70 年代後，隨著經濟的發展，那些長期輸出勞工的南歐國家如義大利、西班牙、葡萄牙等也已不再大量輸出口口，而開始吸收大量外來移民。⁹²

(三)來自原社會主義國家和第三世界國家移民階段：

20 世紀 90 年代至今。此次移民潮來自歐洲內部。由於歐洲關閉了勞動力移民的大門，這一階段進入歐洲的外國移民多為要求政治庇護的難民。同時，由於歐洲嚴格的移民控制政策使得一些想要進入歐洲的外國移民只能通過一些非法的管道進入歐洲，導致非法移民數量大幅增加。東歐劇變和巴爾幹動亂使歐洲面臨新的移民潮。全球化加速了國際移民，而實際上，國際人口遷移本身也是全球化的一種表現形式。英國學者戴維·赫爾德(D.held):「有一種全球化形式比其他任何全球化形式都更為普遍，這種全球化形式就是人口遷移。」而進入冷戰終結的 20 世紀 90 年代之後，隨著歐洲一體化的推進，尤其在經濟全球化的推動下，作為發達地區的歐洲，自然成為了越來越多發展中國家移民的目的地。⁹³

⁹⁰ 邱立本，〈國際移民的歷史、現狀與我國對策研究〉，頁 4。

⁹¹ 張志洲，〈國際政治視角下的歐洲移民問題〉，頁 9。

⁹² 邱立本，〈國際移民的歷史、現狀與我國對策研究〉，頁 4。

⁹³ 同註 90，頁 9。

第二節 共同移民政策背景因素

所謂「歐盟共同移民政策」是指歐盟會員國針對來自非歐盟國家人民之移民政策，用來管制外部邊境與內部人口自由移動。基本上，歐盟共同移民政策，著重於每個國家移民政策上的大方向，對於牽涉各國主權的細部條款較少規範。另外對於管制非歐盟國家移民，由於牽涉到會員國內主權問題，大部分國家不願意讓渡主權給歐盟超國家組織來管理，其政策的形成主要透過會員國政府之間的相互協調機制，以一致決的方式運作。⁹⁴雖然歐盟有意藉由歐盟層次建立共同移民規範，然而現階段歐盟移民事務仍主要以會員國共同合作的方式進行，會員國在移民事務無法享有完全主導權。

一、內在因素

由於地理連結便利和移民問題日趨嚴重，各國不同的移民政策，難以解決當下發生的移民問題，形成政策與實際情況落差，因此，要解決移民問題，需要各國共同合作，讓渡部分權力給歐盟主導共同政策的方向。1999年歐盟建立共同移民政策始於歐盟坦培雷高峰會(European Council in Tampere)通過之「自由、安全與司法領域」(Space of Freedom, Security and Justice)，計畫內容包括與移民來源國合作，第三國公民的平等對待，移民的共同管理，建立歐洲「共同難民庇護制度」和「難民基金」，通過立法為外籍移民獲得合法身份等措施。⁹⁵

為了推動單一市場中，實現內部的自由流動，以及歐盟整合的深化，必須加強歐盟外部邊境的控制，即嚴格管理與控制非歐盟成員國的第三國國民的入境和居留。會員國面臨的問題已經超越一國的管制能力，雖然主要移民接收國有不同的移民政策，但面對大量的移民湧入，尤其是來自非歐盟地區的人民，無法有效達到移民管制的目標，因此，一國的移民政策不再只影響一國境內的移民，也影響了其他會員國，後來逐漸出現由歐盟主導移民政策的聲浪，期許藉由制定共同政策來統一管理移民問題。統一市場的完成，並促使了歐盟移民政策的建立，讓歐盟各國政府為人員自由遷移的實現提供相互合作的可能性。國際移民問題已成為全球的結構性現象，不能僅侷限於國家間或區域性層面。

⁹⁴ 《里斯本條約》生效前，有關移民事務，歐盟決策機構採取的是一致表決制為原則，以特定多數表決制為補充的決策方式。

⁹⁵ 淡江大學《歐盟資訊中心通訊》第14期，頁1-48。

雖然近年來歐盟對外來移民提高入境限制，但卻不能抑制移民人數的增長，主要由於各國經濟發展程度不一，導致有些國家採取緊縮的移民政策，另外也有些國家依據實際需求招募外籍勞工，實行寬鬆政策，所以歐盟決定整合入境控制規範，結合多邊或雙邊政策，逐步放寬對第三國人民在歐盟境內流動的限制，同時，又有選擇性的地開放相關技術移民。早在 2005 年歐盟就開始討論引進人才政策問題，同年 12 月提出「合法移民政策計畫」(Policy Plan on Legal Migration)，2007 年根據以上計畫和要求，推出「藍卡」(EU Blue Card)計畫。⁹⁶面對人口的老化和經濟發展的需求，吸引專業技術人才來歐洲工作，藉以提升歐盟國際競爭力。

二、外在因素

二戰後，西歐國家一直尋求外來勞動力來補充國內經濟市場，大量移民進入帶給歐盟諸多不穩定因素，1950 年代義大利為主要移民輸出國，1960 年代則以西班牙、葡萄牙移民為主，接著為希臘與南斯拉夫。1970 年代，改由土耳其、摩洛哥突尼西亞成為勞動力供應國。這些來自不同社會文化的移民，形成不同於當地主流社會的生活方式和價值觀的差異等問題，成為政府關注焦點。移入國接收來自世界各地不同種族文化背景的移民後，因為文化差異或種族歧視可能引發衝突，因此，歐盟各國須共同協調，制定一部完善移民政策。

其次 1989 年後以蘇聯為首的東歐共產集團瓦解，大批來自東方的移民湧入歐盟國家，主要為尋求庇護者及難民，均造成會員國的不安。事實上，在兩德統一前，德國所接收的尋求庇護者仍比整個歐盟還多。⁹⁷在 1991 年時二十五萬名尋求庇護者進入，在 1992 年時則超過四十萬名。⁹⁸在實行社會主義的集團崩解後，再加上南斯拉夫的戰爭，使所有國家接收了更龐大的數目。西歐國家試圖在尋求庇護者與難民的進入上加以限制，並思考在這個議題上可以取得一致的作法。

歐盟近年來因非法移民在境內不斷增加而感到困擾，許多國家都面臨大量非法移民所造成國內公共秩序問題，所以必須交由歐盟來處理，並集合各會員國共識，一起打擊非法移民問題。歐盟認為各政府應該為有意到歐洲工作的外國人提供合法移民途徑，這樣也許可降低非法移民數目。另外增加對發展中國家的援助，也可減少移民遷入歐盟的可能性。

⁹⁶ 潘興明，《移民問題與國際比較研究》(上海人民出版社，2011)，頁 56-60。

⁹⁷ 黃克先譯，Saskia Sassen 著，《客人？外人？遷移在歐洲(1800~)》(Guests and Aliens)(台北：巨流，2006)，頁 130。

⁹⁸ 同上註，頁 129。

第三節 共同移民政策歷史進程

全球化的不斷發展帶來人員流動的頻繁和移民人口的變化，加上歐盟東擴的影響，歐盟的移民事務又面臨新的挑戰。近幾年來，移民問題逐漸受到歐盟各成員國的關注，並成為一項重要的政治問題。馬斯垂克條約和阿姆斯特丹條約確立了歐盟共同移民政策的基本框架。歐盟的移民政策經歷了從寬鬆到嚴謹，再到寬嚴並濟的過程。隨著一體化的深化和發展，歐盟移民政策受國家主權和超國家機構彼此矛盾的影響，從成員國各自為政到相互協調，再進一步一體化的過程。

一、1950年~1970年共同管理方向

(一)1957年羅馬條約(Treaty of Rome)

歐洲經濟共同體條約(Treaty Establishing the European Economic Community)和歐洲原子能共同體條約(Treaty Establishing the European Atomic Energy Community)合稱羅馬條約。⁹⁹歐盟國際移民最重要基礎性法律淵源。在歐洲移民政策的進程中，1957年的羅馬條約算是歐洲內部最早的移民立法，條約訂立目的主要出自經濟考量，旨在創造一個共同體來分享煤鋼生產、貿易與原子能的主權，並取消會員國的關稅，促使六個原始會員國國民在其他會員國內的工作權利，人員移動能夠跨越國家壁壘。¹⁰⁰它不僅是日後歐體在完成內部市場(Internal Market)時所追求的目標，也成為繼續深化歐洲整合的基礎。歐盟內部人口自由移動權利的法律依據是「歐共體條約」，在第3章第39條至第60條確定了以經濟活動為目的的移民遷移自由權，保證作為歐盟成員國的勞工、自營業者和服務業者提供在歐盟內部自由移動的權利。¹⁰¹實際上，人員自由流通算是為經濟整合下之產物，此條約雖明確指出人員、服務、商品與資金能夠自由流動的目的，但人員自由流通的規範對象，大致上只包括勞工、自營業與服務業三類。

⁹⁹ 陳麗娟，《歐洲共同體法導論》(台北:五南，2005)，頁5-6。

¹⁰⁰ 劉一龍，〈從「羅馬條約」論歐洲移民政策的演進與啟示〉，頁147。

¹⁰¹ 王泰銓，《歐洲聯盟條約與歐洲共同體條約譯文及重要參考文件》(台北:翰蘆，2006)，頁72-92。

二、1970 年~1990 年限制與控制方向

(一)1985 年申根公約(Schengen Agreement)¹⁰²

德國、法國、荷蘭、比利時和盧森堡等五國簽署申根協定(Schengen Agreement)，這些成員國稱為申根國家，整體成員國亦稱申根區，是歐洲各政府之間第一個取消內部邊界的協定，其他國家相繼加入。¹⁰³締約目的是取消申根國家相互邊境檢查，並加強歐盟外部邊界控制，持有申根成員國有效身分證或簽證者可以在所有成員國的境內自由流動。¹⁰⁴申根公約的本質即是去除疆界，有助於人口流動，勢必挑戰管控與限制移民流動。申根公約規定對第三國國民施行共同簽證，若第三國國民持有其一締約國所核發效期三個月的短期居留簽證，即可在所有締約國內居留。而為了交換簽約國之間的訊息，歐盟設計了一套邊界管制系統，防止被拒絕的避難申請者到另一國獲得申請許可，¹⁰⁵此系統即為申根資訊系統(Schengen Information System, SIS)。由於簽署國國內實行問題與申根資訊系統執行困難，邊界簽證管制延至 1995 年才開始施行。雖然申根公約行政程序瑣碎，但執行中最大障礙在於政治協商困難，部分國家不願意撤銷對第三國人民管制，如英國與愛爾蘭。在所有簽約國中並非強迫實行，而是自願有序地進行，它體現了歐盟各國在移民問題上的努力合作。¹⁰⁶

(二)1986 年歐洲單一法(Single European Act, SEA)

單一歐洲法不僅是第一次修正，而且也是一次相當重要修正歐洲共同體的基礎條約。在單一歐洲法指出，歐洲將建立單一內部市場，無邊界範圍包含商品、人員、服務和資金等流通自由，且必須在 1992 年 12 月 31 日止，必須取消十二個會員國之間的內部邊界，整合成真正的單一歐洲市場。¹⁰⁷此條約概念和羅馬條約相同，主要目標仍為經濟發展，以及實踐羅馬條約所設定四大流通的目標，並

¹⁰² 實際上，申根公約在 1990 年簽訂，1993 年生效，並於 1995 年申根區正式運作。申根系統於 1999 年併入歐盟。在申根國家中，挪威和冰島(以北歐護照聯盟(Nordic Passport Union)的成員國加入)是以非歐盟成員國身分參加；在歐盟十五國中，除了英國和愛爾蘭是歐盟國家，卻未適用申根協定成員國之規範，其他十三國都相繼簽署。

¹⁰³ 義大利 1990 年加入；西班牙與葡萄牙 1991 年加入；希臘 1992 年加入；奧地利 1995 年加入；瑞典、芬蘭、丹麥 1996 年加入；冰島與挪威則在 1999 年加入。

¹⁰⁴ 盧倩儀，〈從歐盟移民政策決策過程談自由派政府間主義〉，《問題與研究》，第 38 期第 3 卷，1999，頁 23。

¹⁰⁵ 傅義強，〈歐盟移民政策與中國大陸新移民〉，頁 131。

¹⁰⁶ 同上註，頁 131。

¹⁰⁷ 陳麗娟，〈歐洲共同體法導論〉，頁 8。

將歐洲政治合作(European Political Cooperation)從非正式的機制轉變成正式的法律框架。單一歐洲法消除內部邊界的目標，不僅歐盟各會員國的人民可以自由移動，對各會員國之移民政策也造成極大影響。雖然未有明文規範第三國人民的自由流通，但居留在會員國內的第三國人民也會享有和會員國人民相同的移動權利，並受惠於無內部疆界的措施。一方面會員國對外加強第三國人民的管制，對內則需強化安全管理。第一次提出擴大歐共體成員國與非成員國之間人民自由流動的原則性議題，對於人員自由移動規範至 1992 年 12 月 31 日才開始實行。單一歐洲法特別強調歐洲政治合作與完成單一市場(Single Market)¹⁰⁸，促使歐盟統合又邁向一個新的階段，並於 1987 年生效。

(三)1990 年都柏林公約(Dublin Covention)¹⁰⁹

此為歐盟國際移民的專門性條約，為制定庇護接收程序，杜絕庇護申請者濫用歐盟自由流通原則，也是歐盟難民和庇護制度共同政策建立的法律標誌。會員國在庇護政策方面有進一步的整合，制定此公約是為了預防申根公約實行後，境內人員自由流通對庇護政策所帶來的影響。旨在防止難民於歐體境內重複申請庇護，防止多重申請庇護情況的產生，造成會員國待審查的案子過多，因此該公約訂出標準，以決定當重複申請狀況出現時，該由哪一個會員國負責審理。¹¹⁰公約最重要的成果是確立了第一接受國原則(first host country)，此為會員國處理庇護申請案時建立一套基礎規則。第一接受國的行使方式為：以難民進入歐盟境內的第一個會員國將負責此難民所有事物，包括遣送未成功申請庇護的難民，即使難民在申請庇護失敗後非法遷移到另一會員國，仍須由第一接受國負責遣返，無須公約裡其他締約國再次檢視相同的申請，以確保核發庇護的決定是由第一個申請的國家。¹¹¹除了規範庇護接收程序外，其餘內容和羅馬條約及申根公約差異不大。

¹⁰⁸ 系指無內部邊界的區域。

¹⁰⁹ 公約於 1990 年 6 月 15 日簽署，直到 1997 年 9 月 1 日才在十二個最初簽約國間生效。為特別移民小組在政府間合作下發展出來的公約。

¹¹⁰ 盧倩儀，〈從歐盟移民政策決策過程談自由派政府間主義〉，頁 23。

¹¹¹ 傅義強，〈歐盟移民政策與中國大陸新移民〉，頁 132。

三、1990 年~2007 年邁向合作方向

(一)1991 年馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)¹¹²

最大特色為藉由現存的三個歐洲共同體¹¹³形成歐洲聯盟條約的基礎，補充增訂在共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy)、以及在司法與內政事務合作(Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs)，¹¹⁴並對羅馬條約做了實質性修改，在歐洲整合基礎條約中，第一個將移民政策正式制度化者。規定歐盟國家將制定共同的出入境表格、共同的簽證，從此第三國移民簽證由歐洲共同體條約處理。主要政策包括避難政策、跨越歐盟外部邊界政策、移民政策以及對第三國家的移民政策。¹¹⁵它將歐盟決策結構制度化，形成歐盟三大支柱¹¹⁶的結構。馬斯垂克條約生效後，第一次將移民事務納入第三支柱的歐盟司法與內政事務合作。第三支柱內移民事務決策方式有五層架構(five-level structure)¹¹⁷，另外，馬斯垂克條約首度確立歐洲公民(European Citizenship)概念，規定會員國國民在會員國之間具流通自由與居住權利、在居住國地方性選舉與歐洲議會議員選舉中具有選舉權和被選舉權及第三國享有外交保護等。¹¹⁸

政府間對難民、移民、庇護者議題上的合作也被含納成為所謂馬斯垂克的第三項重要決議。歐洲共同體組織介入移民與邊界管制的議題越來越深，在 1991 年時，歐洲共同體要求各國採行相同的移民規範與政策，而不僅將移民問題視為邊界管制下衍生的次議題。至於政府間合作的組織，如移民工作小組，它們核心的關懷之一：非法移民議題，也必須仰賴歐洲共同體層次進行的行動。¹¹⁹1993 年

¹¹² 即《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union)，於 1991 年 12 月 9 日至 10 日，第 46 屆歐洲共同體首腦會議上簽定，地點在荷蘭的馬斯垂克。經過兩天的辯論，最後通過並草簽《歐洲經濟與貨幣聯盟條約》與《政治聯盟條約》，合稱《歐洲聯盟條約》。此條約是針對《羅馬條約》的修訂，並為歐共體建立政治聯盟和經濟與貨幣聯盟確立了目標與步驟，是《羅馬條約》成立的基礎。

¹¹³ 即歐洲煤鋼共同體、歐洲共同體、歐洲原子能共同體。

¹¹⁴ 陳麗娟，《阿姆斯特丹條約解讀》(台北：五南，1999)，頁 6。

¹¹⁵ 傅義強，《歐盟移民政策與中國大陸新移民》，頁 134。

¹¹⁶ 第一支柱為三個歐洲共同體條約，第二支柱為共同的外交與安全政策，第三支柱為司法與內政事務合作。

¹¹⁷ 移民相關問題之決策結構共有五層，由上至下依序為司法暨內政部長理事會(Council of Justice and Interior Affairs)、會員國永久代表委員會(Committee of Permanent Representatives from Member States)、K4 委員會(K4 Committee)，依馬斯垂克條約第 K 條第 4 款所設，會員國必須共同設立一個由各國內政部資深官員以及執委會代表所組成的協調委員會，專門負責與人員流動有關的司法及內政事務)、程序委員會(Steering groups)、專案小組(Expert groups)。

¹¹⁸ 劉一龍，〈從「羅馬條約」論歐洲移民政策的演進與啟示〉，頁 149。

¹¹⁹ 黃克先譯，Sassen Saskia 著，《客人？外人？遷移在歐洲(1800~)》，頁 157。

生效的馬斯垂克條約為歐盟奠定了基礎，有效促進了社會和經濟的一體化。司法和內政領域負責移民政策，最初被視為歐盟的第三支柱，這意味著任何決定需要各會員國一致同意。此條約不僅在共同外交與安全政策上，而且在司法與內政範圍的合作上，均強調單純的政府間合作。¹²⁰

(二)1997 年阿姆斯特丹條約(Treaty of Amsterdam)¹²¹

與其他條約最大的不同是，阿姆斯特丹並非是一個全新的條約，而只是單純的修正條約，並沒有自己的實質內容，主要內容為修訂了三個歐洲共同體條約和馬斯垂克條約，並將馬斯垂克條約所確定的歐盟公民身分和歐盟公民自由流動全併入歐洲共同體條約，進一步發展歐共體法律，以此整合規範歐洲共同體條約第四章移民事務的成員國內立法範疇。該條約在相當程度上增修了歐洲聯盟主要機構的決策程序及範圍，使歐盟統合在次向前推進，就性質而言，阿姆斯特丹條約是按馬斯垂克條約之修改條款，自動進行以該約內容為主的增修版，而非大幅改革或變更現存結構的全新條約。¹²²其中歐共體條約第四章主要規範人員自由移動、移民、庇護、外部邊界管制與第三國人民權利；第六章則是負責防治犯罪和商討刑事合作等。其將申根公約納入歐盟條約中，使移民事務成為歐盟政策一部分。¹²³移民事務由第三支柱政府間合作運作模式，納入第一支柱中，並賦予歐盟權限處理移民事務，移民相關法律便由歐共體條約及歐盟條約共同規範，以提高歐盟機構扮演的角色，推進了歐洲一體化的移民政策的形成。

在歐洲共同體條約增加了簽證、避難、移民和其他有關人員自由流動的政策並納入歐盟條約第四部份中，原來內容均屬歐洲聯盟條約在司法與內政領域範圍的政府間合作，阿姆斯特丹將這些內容共同體化，成為歐洲共同體條約的一部份。提出自由、安全與司法區域(Area of Freedom, Security and Justice)新概念納入條約中，確保在此一區域內人員的自由遷移，逐步建立一個自由安全與法律的區域，成為阿姆斯特丹條約在內容上與結構上最重要的改革。¹²⁴

阿姆斯特丹條約將簽證與政治難民問題共同體化，內容主要為要求歐盟會員國統一移民與簽證規定，會員國需在五年之內取消會員國之間的邊界檢查，並統一歐盟外部邊界檢查與程序、會員國之間的簽證形式及對第三國人民的簽證規定。

¹²⁰ 陳麗娟，《歐洲共同體法導論》，頁 62。

¹²¹ 歐盟移民政策發展歷史，請參閱歐盟官方網站“[The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_en.htm)”，http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_en.htm, 11th/11/2012.

¹²² 藍玉春，〈解析歐盟阿姆斯特丹條約〉，《政治科學論叢》，第 15 期，2001 年，頁 15-44。

¹²³ 阿姆斯特丹條約將德、法、荷、比、盧五國於 1985 年與 1990 年簽署的申根公約，納入歐洲聯盟的範圍，並自條約生效起即適用於其他 13 個會員國(除英國和愛爾蘭外)。

¹²⁴ 同註 65，頁 3-30。

其將馬斯垂克條約形成的歐盟共同移民政策進一步深化，並推動歐洲一體化的移民政策形成。各國的移民法不能限制成員國公民在歐盟成員國內部的居住和自由遷徙的活動。¹²⁵阿姆斯特丹條約對馬斯垂克條約進行了修訂，將其轉變為歐洲委員會支柱(EC pillar)，根據該條約，歐盟通過新政策只需要大多數符合資格條件的國家通過即可，而不需要所有國家一致通過，由於此項條約的簽署，申根條約成為歐盟法律框架的內容之一，將移民政策的職責轉移給歐盟的第三支柱，意味著將其放在歐盟機構而不是政府間架構之下。

(三)2000 年尼斯條約(Treaty of Nice)

為因應第五次擴大，吸納將近十個新會員國，歐盟在現有體制與機構下，不得不進行相關改革與擴大組織架構，制定尼斯條約的主要目的，解決阿姆斯特丹條約未決之議題，並為未來歐盟擴大作準備。¹²⁶在對歐洲公民自由移動措施、民事司法合作等項皆於條約生效後適用，歐洲公民之外的移民相關事務做出明確規定。其它移民相關規定(包括外部邊境檢查、第三國人民持簽證移動、庇護政策、臨時保護最低標準、驅逐非法移民與確保各國行政部門間的合作等)，則延至2004年5月1日才生效。在歐盟理事會表決票數分配上，規定了按成員國人口數目分配表決票數的基本原則，此外擴大了「有效多數制」的應用範圍，以提供歐盟決策效率。主要任務是為歐盟在21世紀初的東擴提供法治基礎。¹²⁷將歐洲聯盟基本權利憲章(Charter of Fundamental Rights of The European Union)納入主要的共同體法，即首次將歐洲聯盟條約的前言作了根本的修正，並且新增訂社會基本權利。

(四)2007 年里斯本條約(Treaty of Lisbon)¹²⁸

此為歐洲憲法條約的改革條約(Reform Treaty)。旨在取代前身的歐盟憲法條約，與未獲成員國批准的歐盟憲法條約相比，新條約刪去了一些帶有憲法意味的內容，增添了歐盟公民與基本權利憲章，使歐盟決策過程更透明、更民主的條款。里斯本條約與歐憲條約最大不同之處在，其不在以制定歐洲憲法為主要訴求，而是整合既有的條約，並盡量保持歐憲條約宗旨，提升機制的治理能力，取而代之的其實是歐盟欲解決歐憲條約被否決難題所提出的有效策略，其內容為經過各會

¹²⁵ 劉一龍，〈從「羅馬條約」論歐洲移民政策的演進與啓示〉，頁149。

¹²⁶ 王泰銓，〈從尼斯條約看歐洲聯盟的變遷〉，(行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告)，頁10-20。

¹²⁷ 藍玉春，〈歐盟尼斯條約評析〉，(問題與研究)，第43卷第4期，2004年，頁73-94。

¹²⁸ 此約是在「歐盟條約」與「成立歐洲共同體條約」的基礎上進行修正，而「成立歐洲共同體條約」改名為「歐盟功能條約」(或稱歐盟運作條約)。

員國談判妥協下的歐憲條約簡化版，以符合時代變遷之所需。¹²⁹里斯本條約生效前，有關移民事務，歐盟決策機構採取的是以全體一致表決制為原則，以特定多數表決制為補充的決策方式，在2009年後將採雙重多數(double majority)的方式。¹³⁰里斯本的主要內容為組織的修訂，最重要的是改善歐歐洲聯盟的組織，新的條件多數表決制重新平衡在部長理事會會員國的表決制度，以因應增加至27個會員國而確保在大國與小國間、原來的會員國與新加入的會員國間的平衡。¹³¹

二十七個成員國各有不同想法和意見，條約也容許成員國自行決定加入或退出個別條款，影響歐盟未來的整合進程。將歐憲條約內容精簡之後的里斯本條約維持了歐洲憲法條約重要的本質，其內容保留歐盟機制改革的關鍵性內容部分，例如歐洲聯盟的法律人格、聯盟目標和原則、提高歐洲議會的角色等。此條約賦予歐盟更大立法權限，如擴大執委會與歐洲法院對第三國國民的法律制定，參與決策的範圍包括司法、內政與理事會共同控制預算並擴大參與權限，使政策運作更為順利，邁向共同移民政策。第79條第1項至第5項規範有關第三國國民的合法移民。第一次在條約中明確表示，歐盟與會員國共同管理移民入境會員國的權限，確保歐盟能夠有效管理移民潮，平等對待在會員國內合法居留的第三國人民，並防止非法移民與人口販運問題。有關合法移民的最大修正為決策程序適用普通立法程序，理事會適用條件多數決、歐洲議會具有立法權。

第四節 共同移民政策實質影響

移民存在的目的及功能不再只是單純的經濟取向，而是與政治及社會結構息息相關，因此成員國彼此協調的移民政策，被視為歐盟統合的一個過程。歐盟對外移民政策是指以所有歐盟成員國作為一個整體觀念，針對第三國人民進入任一歐盟成員國所採取的措施，並逐步放寬對第三國人民在歐盟境內流動的限制。目前，成員國以國內立法和歐盟協商兩種途徑來管理移民，一方面各成員國自行制定國內移民政策法規，針對第三國人民作出規範；另一方面由歐盟成員國與各政府共同協調移民政策，為歐盟公民及第三國人民自由遷移擬定管制。與內部政策不同的是，歐盟移民對外政策常根據不同時期的政治、經濟和社會等各層面變化，而採取多樣的對外措施。歐盟共同移民政策主要目標是減少並控制外來移民，另一方面也促使歐盟會員國之間的人員自由流動。自由遷移法規賦予歐盟公民很多權利。他們可以在歐盟各國之間自由流動以及在另一個成員國就業、工作、學習

¹²⁹ 張心怡，〈從歐洲憲法條約到里斯本條約：歐洲整合進程的回顧與展望〉，《歐洲國際評論》，第7期，2011年，頁89-94。

¹³⁰ 郝魯怡，〈歐盟國際移民法律制度研究〉，頁85。

¹³¹ 陳麗娟，〈里斯本條約之評析－歐洲聯盟之未來〉，《貿易政策論叢》，第12期，2009年，頁43-76。

或退休。¹³²

對移民接收國來說，國際移民的擁入不僅是促成國家人口增長的重要因素，尤其對老齡化問題嚴重的國家，國際移民可增加人力資源，彌補本國勞動力的不足。從另外一方面來看，對移民接收國的負面影響主要是大量移民湧入造成社會壓力，尤其是難民和非法移民的進入，短期內難以解決住房和就業問題以及種族不同產生的衝突等。

在移民融合問題中，歐盟為維護歐洲價值觀和民主政體、反對極右勢力及推動一體化進程考慮，歐盟共同移民政策強調保證平等對待第三國國民，賦予他們相應的權利和義務，反對歧視性行為，促使他們融入歐洲。歐盟共同移民政策的重點是在對外來移民的遷移政策，對融合政策則關注較少，另外多數歐盟國家認為融合政策更多涉及自己國家的主權，因此在此政策上往往各自為政，不願意讓渡自己的主權，在很大程度上還有著影響的幾項因素：¹³³

- (一) 歐洲共同移民政策是歐洲一體化的重要內容，目的是維護公民利益，各成員國卻依據其各自國籍決定歐盟公民資格，而不是依據居住時間或其他歐盟連帶關係來賦予歐盟公民資格。這種做法非但沒有強化一體化，創造一個包容性的認同，反而阻擋了歐盟移民政策前進的動力。
- (二) 移民政策涉及民族國家主權，歐洲一體化的移民政策制定者，依然是歐盟成員國各國政府，其往往實施限制性政策。歐洲聯盟條約規定涉及共同移民政策須在歐盟理事會內全體一致表決通過，代表各國政府仍然是制定共同移民政策的主導力量。每個成員國都有平等的決策權和否決權，有些重大決策可能因為一國政府否決而被擱置。歐盟試圖發揮更積極的角色，但其建議對單個成員國不具約束力。
- (三) 歐盟國家之間及國際組織和地區之間的協調存在相當大的難度。歐盟移民政策並非歐盟內部事務，它涉及與歐盟有移民聯繫的其他國家，因此不僅要與歐盟各國政府進行協商，還要與許多涉及歐洲移民事務的多邊國際組織及亞洲、非洲、美洲國家進行協調，與歐盟以外的國家合作存在一定的困難，經濟的全球化、歐盟的東擴等事件，都有可能使移民來源地出現多樣變化，增加其複雜性。
- (四) 歐盟在外部和內部移民控制過程中存在諸多財政困難與法律障礙。移民領域共同事務的財力資源有限，但隨著移民事務的領域擴張，原先的資源已

¹³² 黃晨熹譯，Rosemary Sales 著，《解析國際遷移和難民政策：衝突和延續》，頁 106-109。

¹³³ 傅義強，《歐盟移民政策與中國大陸新移民》，頁 137-139。

不夠分配，從各國的經濟來看，一時無法解決財力窘困的事實。再加上近年來歐債危機導致歐元區的經濟連帶產生重大影響，相對分配在共同移民政策上的預算會減少而影響其發展。

歐盟成員國有的認為應該將移民政策的決策權交給歐盟超國家機構，由其決定所有成員國統一的移民政策。另一方面，也有部分成員國認為他們有主權在對待外國人的福利、勞動力市場政策上，採取符合國情的不同政策。來自第三國的移民，無論其合法居住在歐盟成員國多久，只要不加入成員國國籍，將被排斥在歐盟公民之外，此項措施擴大了歐盟公民與第三國移民之間的差異，並降低了居住在成員國裡的社會地位，易淪為二等公民的困境。

歐盟共同移民政策的協議和實施，存在和國家政策一樣的問題與矛盾。歐盟體制結構十分複雜，由幾種不同類型的決策架構組成，它們都參與投入歐盟的移民和政策的制定中。Geddes 舉出以下幾個方面問題：¹³⁴一些國家邊境線漫長，保安開支巨大；新國家的期望過多過快，而他們的官僚體系並不發達；有效的政策執行需要資源；政策需要基於一個正確的因果理論，但移民政策可能會產生反面效果；決策和執行之間的鏈條越長，政策變質的可能性越高；歐盟依靠各國機構來實行政策；不同的國家可能有不同的勞動力市場，因此有不同的移民需求；任務與角色需要進一步清晰界定；歐盟架構的複雜性往往導致協調和溝通能力的缺失；歐盟當局依賴各國政府對其法規的詮釋和實施。

國際移民政策旨在解決排斥和融合的問題，依據移民是否被允許進入一個民族國家及擁有其權利這兩方面來看，以區分為本國人或外國人。在一個貿易、投資漢文化全球化的時代，國家的在許多領域的權力被削弱，國際遷移政策還是由幾個國家所主導並制定。在決定移民成為一個國家的公民的過程中，國際遷移政策變成為國家認同建構的核心。現在許多有關國際遷移的理論都假設國土疆界是固定的，事實上，隨著全球化的發展，所有影響移民的因素都是持續變動的。當今世界各國國際移民政策的基本原則，都是從本國利益出發實施有選擇的接納，但接納的具體條件各不相同。

在公民權和遷移權方面，新的全球和國家等級體系正在形成。雖然貿易和投資在全世界建立了全球市場，但是對不同地區、不同群體產生的影響都不盡相同。各成員國在經濟政策上解除邊界控制以利資金流動，但在遷移政策上卻想對人群移動施予更嚴格的控制，因此各成員國必須去協調兩者間緊張的關係。面對境內自由移動的議題，歐盟必須想出因應之道，這不只是針對一般歐盟人民，也包括了非歐盟成員國國民，須藉由多邊協商來進行。國際移民管理過程涵蓋一系列政府部門，包括警察、技術、外事、勞動、福利服務，所有部門主張不同的利益。

¹³⁴ 黃晨熹譯，Rosemary Sales 著，《解析國際遷移和難民政策：衝突和延續》，頁 109-110。

現代移民政策還涉及國際機構，如聯合國負責難民法。在歐盟境內，一國的移民政策，越來越受到整個歐盟政策的影響。1994年自由流動的範圍擴大到歐洲經濟區(European Economic Area, EEA)¹³⁵，其中包括歐盟國家和一些歐洲自由貿易聯盟(European Free Trade Association)的成員國，歐洲自由貿易聯盟是一組未參加歐共體的歐洲國家。

歐盟政策和民族國家之間的關係既複雜又相互矛盾。歐盟倡議的實施取決於各國政府，但歐盟政策也可能迫使各國遵守違背他們所認為的本國利益的政策。歐盟的政策制定極為複雜，其中包括約束性和非約束性兩種針對成員國的法規。歐盟移民政策主要內容涉及遷移政策和融合政策，各國都意識到一個國家政策的局限性，因此共同移民政策包括兩個層次：一、確立共同的政策基本框架，制定共同程序。二、建立一個開放性的協作機制，實現各國政策及實施的趨同性。¹³⁶歐洲共同移民政策是依據歐洲共同體條約(The Treaty of European Community)第四章與歐盟條約(The Treaty of European Union)第六章共組的自由、安全與司法區域的法律基礎繼續發展。

¹³⁵ 旨在讓歐洲自由貿易聯盟的成員國，無需加入歐盟也能參與歐洲的單一市場。目前歐洲經濟區成員為冰島、列支頓士登和挪威，以及 27 個歐盟成員國。

¹³⁶ 傅義強，《歐盟移民政策與中國大陸新移民》，頁 136。

第四章 葡萄牙移民發展

過去三十年來，葡萄牙在國際遷移方面，發生了深刻的變化。首先葡萄牙已成為來自非洲移民的重要接收國，即來自前殖民地¹³⁷，現已獨立的非洲國家。其次，越來越多巴西移民群體移入，基於相同的歷史背景。最後，大量來自東歐移民作為難民身分移入葡萄牙。在遷移過程中，歷史脈絡也是一個重要的解釋因素。第二次世界大戰後象徵一個新時代的來臨，國際合作、經濟發展在歐洲蔓延，但是正當歐洲各國開始復甦時，葡萄牙正經歷殖民地獨立運動，並沒有順應這場國際潮流。因此，本章先從葡萄牙的歷史背景，分析該國移民人口組成的特色，包括移民主要來源國、人口結構，以及移民在勞動市場的參與狀況等。最後探討移民對國家發展在若干層次的影響。

第一節 移民歷史背景

今天的葡萄牙在西歐各國中，經濟雖然相對落後，但是歷史上它曾經建立過輝煌的海上霸權和龐大的殖民帝國。葡萄牙的大規模海外擴張始於 15 世紀，一直到 20 世紀後半期非洲殖民地國家陸續獨立，其殖民歷史長達五百年之久。葡萄牙在最繁榮的時候擁有海外殖民地遍布亞洲、非洲和拉丁美洲，是其本土面積的 110 倍之多。¹³⁸造成葡萄牙向外擴張的原因十分複雜，例如地理位置優越、先進的航海技術、資產階級的發展，再加上國內人口不斷增長，以及社會資源相對貧乏的狀況，同時，為了防禦地中海東南部穆斯林力量的需求等¹³⁹，這些因素促成葡萄牙的海外擴張。

葡萄牙獨特的地理位置，決定它得天獨厚的航海條件。當時葡萄牙擺脫被占領的歷史後，獲得獨立，建立新的王朝，國內政局尚未穩定，經濟上入不敷出。在此情況下，為了擴大財富來源、照顧社會各階層，進而實現國家的安定與繁榮。向外擴張對教會和貴族而言，可以傳播基督教；對資產階級而言，可以開闢財路；對人民而言，被視為提高生活水平的一種途徑，因此走上向外擴張的道路。葡萄牙早在 12 世紀就開始了海外貿易，12 世紀後期曾經到達不列顛群島和愛爾蘭。

¹³⁷ 「殖民地」(colony)，從原始意義來看，是指一群離開祖國的人，到其他遙遠的土地上所建立的一個新社會。不同於後來人們賦予這個詞的定義，即一塊領土與這塊領土上的原住民受到另一個民族的統治。

¹³⁸ 李靖堃，《葡萄牙-列國志》(北京：社會科學文獻出版社，2006)，頁 1-2。

¹³⁹ 公元 711 年，來自北非的穆斯林軍隊在伊比利半島登陸。首先，他們向伊比利半島注入了伊斯蘭文明成分，不僅帶來地中海文明，還迫使葡萄牙大部分基督徒改信伊斯蘭教。穆斯林的入侵開啓了葡萄牙向外移民的傳統；再加上其高超的造船技術，為葡萄牙後來的航海奠定了基礎。葡萄牙的風俗習慣、傳統、服裝、民間音樂及建築多少受到阿拉伯文化影響。

13 世紀已經遍布西歐各地，可以說早期的海外貿易經驗，奠定了後來的擴張基礎。¹⁴⁰ 在第二次世界大戰期間，葡萄牙保持中立，如此既不需要投入大量財力購買武器，又可以向戰爭雙方出售產品來獲利，因此，曾使葡萄牙在經濟上實現了一定程度的繁榮，增加了國家收入。

與其他南歐國家一樣，葡萄牙很長一段歷史，一直是個主要移民輸出國。從國外移入葡萄牙是一個相當晚近的現象。特別是在 1970 年代中期，1974 年發生了康乃馨革命以及去殖民化過程(The process of decolonization)，才讓葡萄牙逐漸成為移民輸入國。葡萄牙短暫的移民歷史背景，有主要四個移入時期：¹⁴¹

一、第一波移民潮：1975 年至 1980 年代中期

1974 年康乃馨革命是個移民轉折點，葡萄牙帝國崩潰讓海外葡萄牙人回國，我們稱之為回歸者(Retornador)¹⁴²和其他來自前殖民地的人民，主要來自佛得角、幾內亞比紹、安哥拉。¹⁴³

二、第二波移民潮：1986 年代至 1990 年後期

葡萄牙加入歐洲經濟共同體(即現今之歐盟)，導致移民大幅增加，來自非洲葡語系國家、巴西的移民，基於與前殖民地相同的歷史、語言、文化，與葡萄牙作為連結。另一方面，也有來自西歐的移民持續性的移入。

三、第三波移民潮：1990 年後期

大量來自東歐的移民遷入，這批移民並沒有與葡萄牙有歷史、文化、語言關係，以及第二波巴西移民浪潮。東歐國家公民在不同時期既是本國人，同時也是外國人。冷戰時期，他們作為來自共產主義國家的難民受到歡迎，共產主義體制瓦解後，導致邊境控制鬆懈，有大批東歐公民湧向西歐國家，以找尋有利的環境。同一時期，葡萄牙便接收了許多東歐移民。

四、第四波移民潮：1990 年後期至 2006 年

葡萄牙經濟開始衰退直到最近，來自東歐和非洲的移民顯著下降，巴西移民還持

¹⁴⁰ 同註 136，頁 50。

¹⁴¹ João Peixoto, Catarina Sabino, Alexandre Abreu“Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation,” *European Journal of Migration and Law*, Vol.11, Issue 2, 2009, pp.179-197.

¹⁴² 指離開自己國籍所屬國或出生地並移居他國，經過一段時間後又返回到原籍國或出生地的人。

¹⁴³ Stephen castles、Mark J. Miller, *op. cit.*, p. 113.

續地遷移。

1950年代經濟的發展主要是對英國的依賴，使其成為歐洲自由貿易協定的創始會員國，再加上其在非洲前殖民的貿易所致。雖然當時葡萄牙試圖與非洲前殖民地國家建立一個葡萄牙共同市場，然而葡萄牙政府仍認為加入歐洲自由貿易協定是一個較好的選擇。1960年代，葡萄牙的經貿政策主要是追隨英國的政策，當1961年英國申請加入歐體時，葡萄牙亦要求與歐體展開談判。葡萄牙之所以與英國有密切關係，源自歷史上，葡萄牙為了確保未來的獨立地位，艾維茲王朝(House of Aviz)第一位國王約翰一世(Dom João I)¹⁴⁴與英國簽訂溫莎條約(Treaty of Windsor)¹⁴⁵，以此建立同盟關係。

葡萄牙在歷史上採取不介入歐洲事務的外交原則，在它加入歐洲共同體以前，既不與任何國家為敵，也不與其他國家太過親近，主要原因在於擔心與大陸國家過於接近會導致對歐洲強國產生依賴性，甚至喪失本國的獨立。葡萄牙與歐洲國家最主要的聯繫是與英國的結盟關係。它與葡萄牙結盟最早，時間也最長，在葡萄牙加入歐洲共同體以前，是唯一的長期盟國和最重要的貿易夥伴。

在歐洲，葡萄牙是其中最貧窮的國家之一，然而在殖民地戰爭中消耗了大部分的人力和經濟資源。第二次世界大戰後，很多歐洲國家紛紛自願或被迫放棄其殖民地。葡萄牙的薩拉查(António de Oliveira Salazar)¹⁴⁶右派政權對葡萄牙統治長達40年，卻拒絕放棄其殖民地，因此它仍然維持著龐大的殖民帝國。

葡萄牙嘗試抵抗殖民地發起的非殖民地化浪潮，並因此爆發了殖民戰爭。在1965年到1974年間有1,218,000名葡萄牙人移出，大部分到法國(770,000)和德國(175,000)，¹⁴⁷在發生這場戰爭中，移出對許多人來說是個明智的選擇，也是為了尋求更好的生活環境。大部份移出者之所以會遷移到法國，與當時第二次世界大戰後，法國缺少勞動力的年代，法國總是展開雙手歡迎移民們加入戰後社

¹⁴⁴ 1387年葡萄牙國王約翰一世(Dom João I)與英王愛德華三世的孫女菲莉帕(Philippa of Lancaster)締結婚姻，菲莉帕將英國王室體制引入葡萄牙。他們的第三個兒子恩里克王子(Príncipe Henrique)是讓葡萄牙成為海洋大國的重要推手，為近代地理大發現的始祖，引領葡萄牙進入歷史上第一個黃金時代，奠定葡萄牙帝國基礎。

¹⁴⁵ 溫莎條約(Treaty of Windsor)於1386年簽訂，宣稱兩國建立永久聯盟，雖然由於歷史因素，此條約的執行曾經中斷幾次，但直至今日20世紀，該條約仍然有效。葡萄牙的目的在於獲得英國的保護，而英國則以葡萄牙作為進入歐洲大陸的跳板。兩國後來又簽訂多項雙邊條約，有些條約到今日仍然有效，葡英兩國間的結盟關係成為西方國家關係史上歷史最悠久的聯盟。

¹⁴⁶ 1932年薩拉查擔任葡萄牙總理，走上獨裁道路。1933年制定並通過一部新憲法，使葡萄牙成為具法西斯性質和專制主義為基礎的新國家(Estado Novo)體制。對內實行獨裁統治，用高壓手段控制葡萄牙的政治經濟，不容許言論自由、取締一切政黨、設立秘密警察予以鎮壓。其所建立的獨裁統治在1974年康乃馨革命中瓦解。

¹⁴⁷ J. Peixoto、C. Sabino, "Portugal: Immigration, the labour market and policy in Portugal: trends and prospects", IDEA Working Papers. No. 6, April 2009, p. 6.

會，經濟重建的行列有關。

1974 年結束了獨裁專政，葡萄牙這個殖民帝國面臨了前所未有的挑戰。經濟上長期依賴非洲殖民地國家的原料供應，在殖民地獨立後，意味著政府得面臨生存危機和國內失業率上升的問題，以及通貨膨脹增加、公共支出幾近崩潰的事實。

大約有五十萬名的前殖民地人民作為難民身分，結束了戰爭後，重新融入葡萄牙社會，這也是造成國家財政無法負荷的因素之一。這些前殖民地人口回流，讓葡萄牙社會結構更為複雜，不僅增加社會問題，也造成經濟危機和失業率。社會財政一時無法接納那麼多的人口，也衝擊到原本的人口結構。過去葡萄牙只處理有關前殖民帝國的問題，還沒有準備好承受如此激烈的民主變革和人民的期待。一方面，葡萄牙要鞏固民主，另一方面要加強社會體系，像是教育、衛生、住宅等民生問題，以重建社國家實力。由此可知，在 1970 年代中期，社會資源薄弱，制度尚未建立，各方面的福利和援助非常匱乏。

即使有這些挑戰，葡萄牙在經過十多年的民主化歷程，葡萄牙取得相當程度的進步，各項基礎設施達到一定水平。基於前述理由，葡萄牙在 1986 年加入歐洲經濟共同體，即歐洲聯盟前身。這對葡萄牙來說是一項重要的里程碑，也代表了經濟成長需要投入更多的勞動力，在葡萄牙加入歐洲經濟共同體後，也讓建造業起了巨大變化，這項產業需要大量人力資源，也導致移入和移出變得更加頻繁。舉例像是柏林圍牆倒塌後，葡萄牙建設公司接到許多德國契約，¹⁴⁸基於這個原因致使葡萄牙人移出並遷移到德國工作；同時，葡萄牙擴大公共工程也需要越來越多的外國勞動力。¹⁴⁹

除了持續性地移出，直到 1980 年代末期，增加了來自其他歐洲國家、巴西以及前非洲殖民地的人民移入，這些移民持續性增加直到最近。在 1990 年代葡萄牙成為非洲葡語系國家的移民目的國，另外在 1990 年代末期則有來自東歐的新移民浪潮。面對龐大的移入人口，葡萄牙普遍問題是存在許多不發達，傳統經濟部門尚未革新，以及廣大的非正式經濟所帶來的非法移民存在問題。在經濟成長的同時，需要大量勞力密集型產業，像是建築、商店、市場銷售、餐飲、清潔、照護等，儘管婦女在勞動人口所佔的比例相當高，但受到低生育率、老年化人口的影響，衝擊到原本的勞動市場。與其他歐洲國家相比，葡萄牙限制少的移民政策，對流動人口移入方面多所貢獻。

¹⁴⁸ 德國政府為引進他國勞動力與各國間均簽訂特殊協定，1964 年即與葡萄牙政府簽訂引進勞工的雙邊協定。

¹⁴⁹ 李明歡，《國際移民政策研究》，頁 134。

非洲葡語系國家以及巴西移民遷移至葡萄牙，無疑是與其殖民背景、語言相關聯，其中的一些人口流動並不完全符合國際經濟遷移運動。隨著殖民地陸續獨立、內戰來臨和引發的社會衝突，非洲移民並非總是自願性的移動，相反的，是由於前殖民地的政治、經濟、社會等方面不穩定所造成的結果。

1992年歐洲經濟共同體(EEC)更名為歐洲共同體(EC)，2009年《里斯本條約》廢止歐洲共同體，由歐盟承接，並與其他歐洲國家協議採用共同貨幣和共同外部政策，包括關稅同盟、單一市場、共同農業政策、共同漁業政策、申根條約等。2002年歐元取代葡萄牙本國貨幣 escudo(譯：艾斯庫多)，這項措施對葡萄牙經濟起了相當大的變化。從1986年到1998年國內生產總值每年增長5%，但之後逐漸降為零。根據歐洲統計局資料，葡萄牙1998年失業率為5%，2005年上升到8.6%，2007年上升至8.9%，2010年上升至12%，到了2012年更達到15.9%，相較於歐盟國家的10.5%更高，排名二十七國中第三位。¹⁵⁰1998年公債占國內生產總值的55%，2005年增加至64%。1998年人均產值是歐洲平均水平的71%，但在2005年跌落至66%。¹⁵¹2001年經濟危機是個事實，導致自2002年以後移民流動減少，影響回歸者以及重新移出的移民再度遷徙至歐洲其他國家。

第三節 移民近況演變

移出與移入構成遷移的兩大條件，然而向國外移民一直以來都是葡萄牙的傳統，移出潮共有三次。前兩次都是由葡萄牙的海外擴張和殖民活動造成的。早在15、16世紀時，葡萄牙人就開始大規模向非洲、美洲以及亞洲的果亞(Goa)、麻六甲(Malacca)、東帝汶(Timor-Leste)¹⁵²、澳門等地移民。從19世紀初一直到20世紀上半葉，許多葡萄牙人先是大批移民到巴西，後來又移民到非洲的安哥拉和莫桑比克等國家。20世紀60年代，葡萄牙人又一次大規模向外移民，這次的移民潮不再湧向前殖民地國家，而是到歐美的發達國家，主要是美國、法國和德國等。1960年到1973年，有150萬名的葡萄牙人移居海外。目前，葡萄牙向國外移民人數最多目的地國家是巴西，其次是法國、南非、加拿大和美國，移民總數

¹⁵⁰ Unemployment rate, Eurostat.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate,_2001-2012_\(%25\).png&filetimestamp=20130417141135](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate,_2001-2012_(%25).png&filetimestamp=20130417141135) (04/05/2013)

¹⁵¹ J. Peixoto、C. Sabino, *op. cit.*, p. 7.

¹⁵² 東帝汶為葡萄牙前殖民地，十六世紀早期即與東帝汶進行貿易。二戰期間，日本曾占領葡屬帝汶，日本戰敗後葡萄牙又恢復統治。1951年名義上改為葡海外省；1974年葡萄牙政府開始實行非殖民化政策，允許東帝汶進行公民投票，實行自決。1975年東帝汶獨立，但因政黨之爭發生內亂，印尼趁機出兵，1976年成為印尼東帝汶省。1999年在聯合國監督下進行全民公投，78.5%東帝汶人支持從印尼獨立出來。2002年正式恢復獨立。

約為 398 萬人，佔國內人口總數的 1/3 左右。¹⁵³

表 4-1 為 1980 年至 2011 年外國移民人口統計，1980 年至 2004 年人口均呈現上升趨勢，到 2005 年下滑，2006 年至 2009 年人口再度上升，2010 年至 2011 年成長趨緩。

表 4-1 葡萄牙外國人口總數, 1980-2011

Year	Total Foreign Population	Growth %
1980	50,750	
1981	54,414	7.22
1982	58,667	7.82
1983	67,485	15.03
1984	73,365	8.71
1985	79,594	8.49
1986	86,982	9.28
1987	89,778	3.21
1988	94,694	5.48
1989	101,011	6.67
1990	107,767	6.69
1991	113,978	5.76
1992	123,612	8.45
1993	136,932	10.78
1994	157,073	14.71
1995	168,316	7.16
1996	172,912	2.73
1997	175,263	1.36
1998	178,137	1.64
1999	191,143	7.30
2000	207,587	8.60
2001	350,898	69.04
2002	413,487	17.84
2003	433,650	4.88
2004	447,155	3.11
2005	414,659	-7.27

¹⁵³ 李靖堃，〈列國志－葡萄牙〉，頁 12。

2006	420,189	1.33
2007	435,736	3.70
2008	440,277	1.04
2009	454,191	3.16
2010	445,262	-1.97
2011	436,822	-1.90

資料來源：SEF statistics

表 4-2 歐盟十五國中，外來人口以英國、西班牙、德國為主；其他歐洲國家則以烏克蘭、羅馬尼亞、摩爾多瓦占多數。在這裡要提到，來自非洲、巴西及中國的移民皆是與葡萄牙有前殖民地淵源，而東歐移民在葡萄牙移民歷史上是非常獨特現象，既沒有與葡萄牙有特別聯繫，為何有大量來自烏克蘭、摩爾多瓦、羅馬尼亞和俄羅斯人口？有可能是因為葡萄牙作為歐盟成員國，導致一個新的移民全球框架；再者，原籍國的推力也是使人口流出的因素；第三，申根條約讓東歐移民能夠在申根區自由移動；第四，與其他歐盟國家相比，葡萄牙移民政策限制較小，取得合法地位也比其他國家容易。事實上，典型東歐移民通常持旅遊簽證，經奧地利、德國、荷蘭或法國，後來藉由陸路運輸輾轉來到葡萄牙。¹⁵⁴

¹⁵⁴ J. Peixoto, “Strong market, weak state: the case of recent foreign immigration in Portugal” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 3, 2002, pp. 483-497.

表 4-2 外來人口主要國籍, 2011

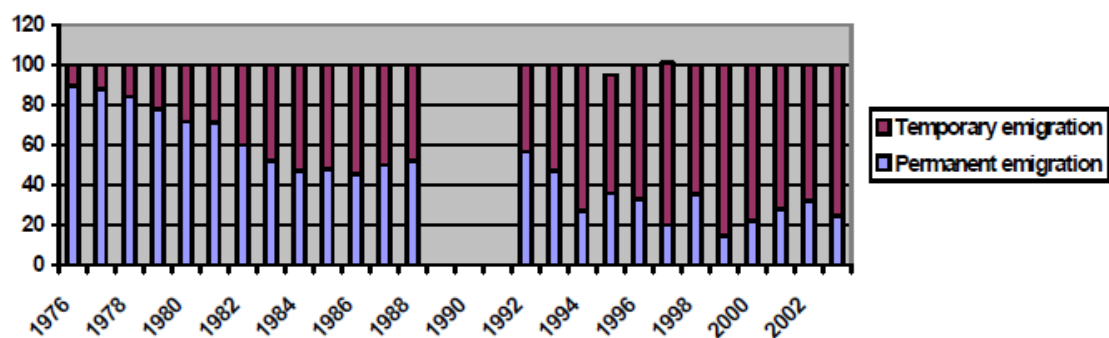
Nationality	Total
EU-15	107,965
United Kingdom	17,675
Spain	9,310
Germany	9,054
Other Europe	69,643
Ukraine	48,022
Romania	39,312
Moldavia	13,586
Russia	4,878
Africa	105,340
Cape Verde	43,920
Angola	21,563
Guinea Bissau	18,487
São Tomé e Príncipe	10,518
Mozambique	3,028
America	120,417
Brazil	111,445
USA	2,331
Asia	33,141
China	16,785
India	5,384

資料來源：根據 SEF statistics 自行整理

許多證據顯示葡萄牙逐漸成為一個移民輸入國。目前，外來人口約占葡萄牙總人口的 5% 左右，代表了葡萄牙 10% 的勞動市場，但是對葡萄牙社會而言，移出仍然是個重要的現象。一般認為葡萄牙不再是個移出國，相反的則是移入國，許多證據顯示移民持續流出的存在。第一個指標是全球移民的參與。舉例來說，從 1990 年代初期開始，在國外居住的葡萄牙人為四百萬人，而大約有十一萬名的外國人合法居住在葡萄牙，2004 年葡萄牙移出人口大約有五百萬人，¹⁵⁵ 另外有四十三萬六千名外國人合法居住在葡萄牙。以上這項數據由統計局所做的調查分析，清楚表示移民流出是顯著的，圖 4-1 特別是在 1976 年到 1988 年為永久性移民，1992 年後大部分為臨時性移民。

¹⁵⁵ Stephen castles, Mark J. Miller, *op. cit.*, pp. 112-113.

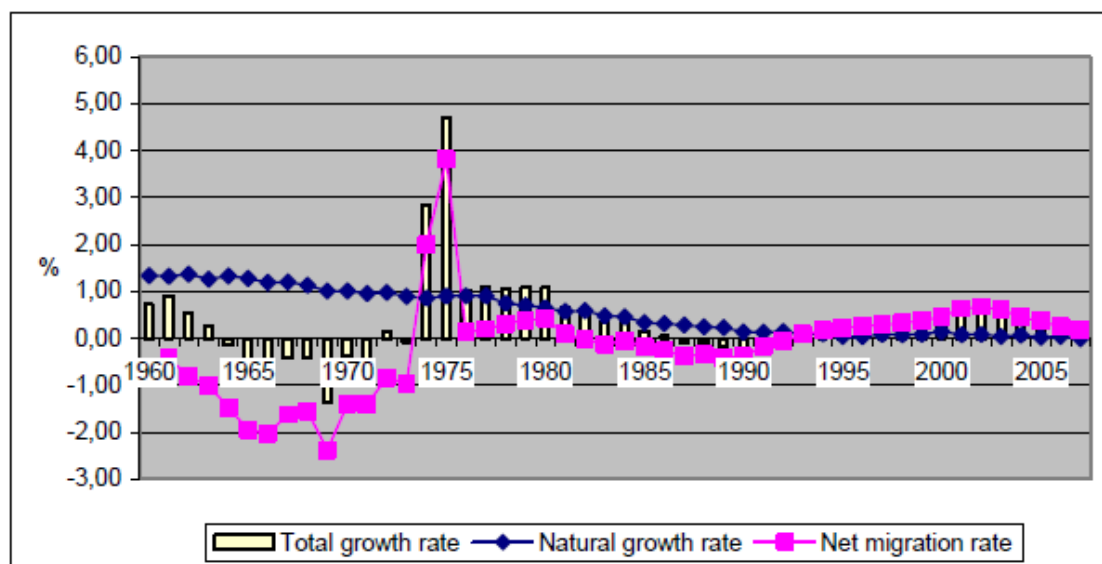
圖 4-1 永久與臨時性移民%, 1976-2003



資料來源：J. Peixoto and C. Sabino, "Portugal: Immigration, the labour market and policy in Portugal: trends and prospects," *IDEA Working Papers*, 2009, p. 9.

圖 4-2 顯示淨遷移數據構成遷移周期的重要指標，這項指標包括外國人移出和移入，還有其他顯著性的運動，像是葡萄牙移出者回流。在 1960 年到 1970 年代中期，儘管自然增加是存在的，但人口呈現負成長。到了 1970 年中期至 1980 年，人口正面成長，正如先前提到的，葡萄牙在殖民帝國末期，大量前殖民地人民移入。至於 1980 年代中期，人口再度呈現負成長，主要因素是大部分移出到瑞士及德國的結果。1990 年至 2000 年初，移入人數上升，顯著性正向遷移。2002 年人口增長再度趨緩。

圖 4-2 葡萄牙人口成長趨勢, 1960-2007



資料來源：J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 10.

總之，在最近幾十年中，葡萄牙同時成為原始移民國和遷徙流動的目的地，從主要移民輸出國到移民輸入國。然而有學者認為葡萄牙的移民制度並不遵循線性發展，從移出到移入的過渡期是漫長的，迄今是個不完全的過程。人口與歷史因素在葡萄牙移入方面有諸多文獻，但移出仍然是個事實和正在進行的現象。移出與移入為遷移所具有的雙重性，中間有著複雜的結構關係，從另外一方面來看，它是一個重要的特徵，值得我們去理解並持續追蹤。

直到1970年代以前很少有外來人口居住在葡萄牙，人口結構並沒有出現太多變化。根據1960年第十次人口總普查，居住在葡萄牙的外國人口總數有29,428名，占總人口的0.3%，大部分的移民來自歐洲(67%)和巴西(22%)。歐洲移民群體中主要有來自西班牙(40%)，再者為英國(7%)、法國(6%)和德國(5%)。¹⁵⁶西班牙移民占多數的原因是由於西班牙發生內戰，大多數移入者多為難民身分。巴西區居第二位，則為前殖民地移出的結果。1960年代後半期，國家對外採更為開放態度，接受國際化浪潮，也因而吸引了許多國外到此地投資，這是工業化和加入歐洲自由貿易聯盟(European Free Trade Association, EFTA)¹⁵⁷的結果。在此期間，來自第一波非洲前殖民地移民開始移入。面對葡萄牙人口移出和殖民地戰爭造成勞工短缺，這件事需要被政府積極重視。雖然這些移入潮沒有可供參考的數據，但可將其視為葡萄牙和殖民地之間內部運動的一部分。這些非洲移民主要來自弗得角，基於念書、工作等原因，大部分是在建造行業與公共工程領域。

1970年代中期是葡萄牙移入轉折點。1974年康乃馨革命後，伴隨著民主化和非殖民化過程，並從1975年開始，外國居民人口數量穩定成長。1974至1975年間，約有五十萬名葡萄牙人返回自己的家鄉。這是葡萄牙最近歷史上最大的人口流動。造成這波回流潮主要原因是非洲新獨立的國家政治不穩定和內戰迫使大批非洲人民，轉往葡萄牙以尋求更好的安定生活。

葡萄牙政府認為，為了鞏固與非洲國家的民主和法制建設，並促進這些國家的經濟發展，也為了維持和鞏固對這些國家的影響，發揮葡萄牙在歐洲和非洲之間的橋梁，保持與非洲葡語國家的關係，仍然是歷屆葡萄牙政府外交政策的重點。葡萄牙政府致力於以長期形成的歷史、文化和語言聯繫為基礎，推動雙邊或多邊關係的全面和深入發展。葡萄牙對非洲國家的援助主要用於學校教育，目的在於減少貧困、提高入學率和促進職業培訓、提供就業機會以及推動基礎醫療條件的

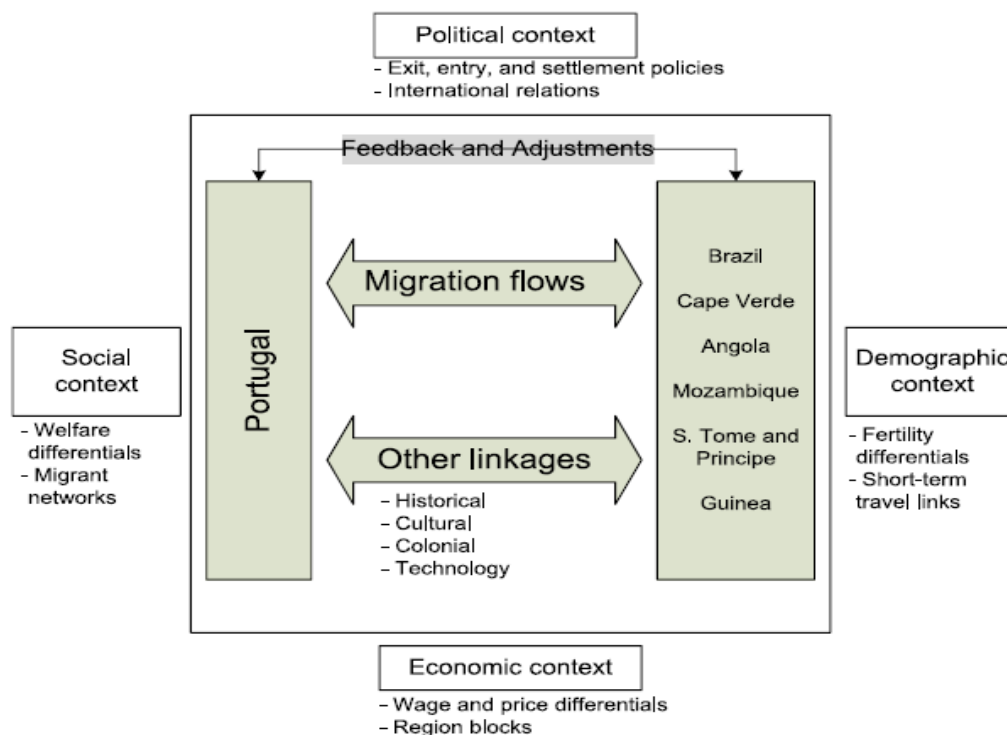
¹⁵⁶ J. Peixoto, C. Sabino, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁷ 又稱小自由貿易區。為了與歐洲經濟共同體抗衡，於1960年於瑞典斯德哥爾摩簽訂《建立歐洲自由貿易聯盟公約》，即《斯德哥爾摩公約》成立，當時參加的會員國有英國、葡萄牙、瑞士、奧地利、丹麥、瑞典及挪威，同年5月3日生效，總部設在日內瓦。歐貿聯的宗旨是在聯盟區域內實現成員國之間工業品的自由貿易和擴大農產品貿易；保證成員國之間的貿易在公平競爭的條件下進行；發展和擴大世界貿易並逐步取消貿易壁壘。至今只剩挪威、瑞士、冰島、列支敦士登仍在聯盟中。<http://www.efta.int/>

建設。在這方面葡萄牙政府的計畫是：¹⁵⁸(一)推動和捍衛葡萄牙語的應用和傳播。(二)在醫療、教育和科學等領域與非洲國家進行合作。(三)制度性合作。(四)商業合作。(五)支持非洲國家地區一體化進程。(六)提供經濟援助。

葡萄牙大量接受外國移民，特別是非洲國家，與歐洲其他很多國家不同，大多數葡萄牙人並不排斥移民，而是認為移民對葡萄牙的經濟發展有非常重要的作用。¹⁵⁹除國家之間的政治聯繫外，葡巴兩國公民還互相擁有公民權：葡萄牙法律規定，巴西公民在葡居住時間滿五年，就有權在葡萄牙的選舉中進行投票，並有權擔任政府職務；巴西也給予居住在本國的葡萄牙人類似的權利。葡萄牙憲法第3條給予居住葡萄牙之葡語系及巴西公民特殊權利，政策上也傾向採納葡語系國家移民。¹⁶⁰圖4-3為葡萄牙和葡語系(Lusophone)國家在政治、經濟、社會與人口方面之間的聯繫。

圖 4-3 葡語系國家遷移系統



資料來源：Maria I. Baganha, "The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends," *International Migration*, Vol. 47, No. 3, 2009, p. 8.

¹⁵⁸ 李靖堃，《列國誌－葡萄牙》，頁 353。

¹⁵⁹ 同上註，頁 354。

¹⁶⁰ Ana Paula Beja Horta, Paul White, "Post-colonial migration and citizenship regimes: a comparison of Portugal and the United Kingdom," in *Revista Migrações*, Abril 2009, n.º 4, Lisboa: ACIDI, pp. 33-57.

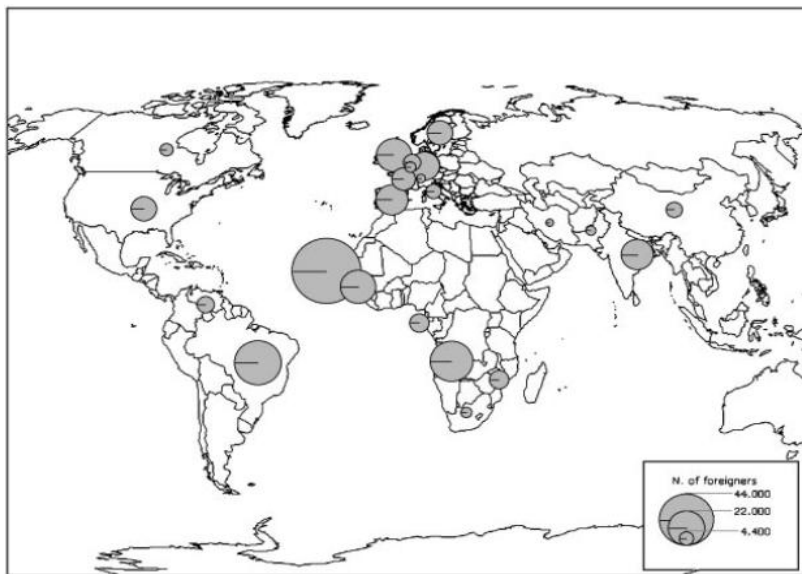
第三節 移民結構特色

移民之人口、社會和經濟特徵一直是國際移民研究很重要的一個主題。移民之年齡、性別差異會影響移入國和移出國之人口組成。葡萄牙的移民群體分別集中在不同的地理位置，群聚在特定區域，但還是以里斯本都會區有較多的人口，且主要以青壯年為主，因為都市中提供較多的職缺，相對地移民也較容易找到工作。早期因為國內勞動建設行業的需求，所以大部分以男性為主，但從 1995 年社會黨執政時期，第一次賦予家庭團聚的權利概念後，導致近期越來越多女性移民，以依親名義遷入葡萄牙，而隨著社會對勞動需求的轉變，移民性別比例也開始不同，讓職業結構出現變化，這也是使女性移民增加的因素之一。在 2011 年的統計中，可以看到巴西女性移民比例超過男性移民的現象。

一、來源與分布地區

圖 4-4 可以看出非洲葡語系國家與巴西占所有葡萄牙外國人口的 55.4%。¹⁶¹

圖 4-4 合法居住葡萄牙外國公民來源, 1999

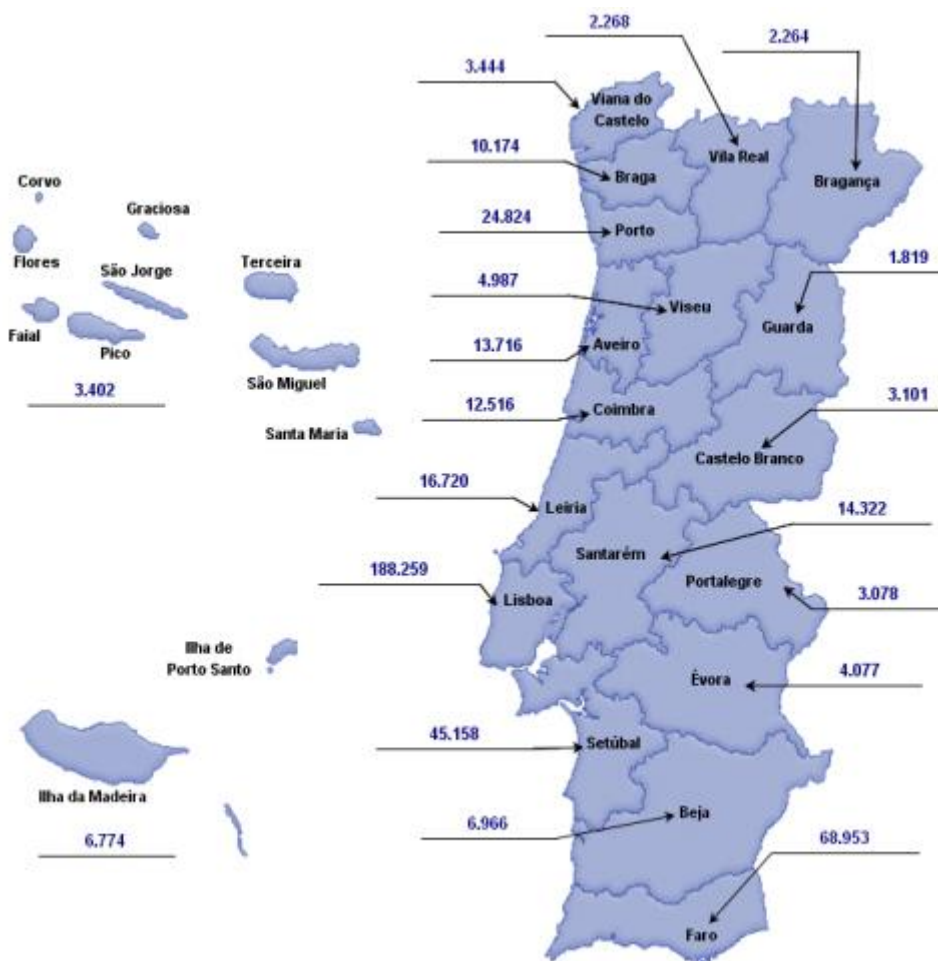


資料來源: Maria Lucinda Fonseca, Maria José Caldeira, and Alina Esteves, “New Forms of Migration into the European South: Challenges for Citizenship and Governance - the Portuguese Case,” *International Journal of Population Geography*, Vol. 8, 2002. p. 138.

¹⁶¹ Maria Lucinda Fonseca、Maria José Caldeira et al. “New Forms of Migration into the European South Challenges for Citizenship and Governance the Portugal Case” *International Journal of Population Geography*, 2002. p. 138.

圖 4-5 在地理位置上，里斯本(188,259)最多外國人口，再者為南部法魯地區(68,953)，最後為賽圖巴爾(45,158)地區。人口顯著地區還有波爾圖(24,824)、雷里亞(16,720)、聖塔倫(14,322)、阿威羅(13,716)、聖塔倫(14,322)、阿威羅(13,716)，以市中心向外擴散。離島則以馬德拉群島(6,774)高於亞速群島(3,402)。

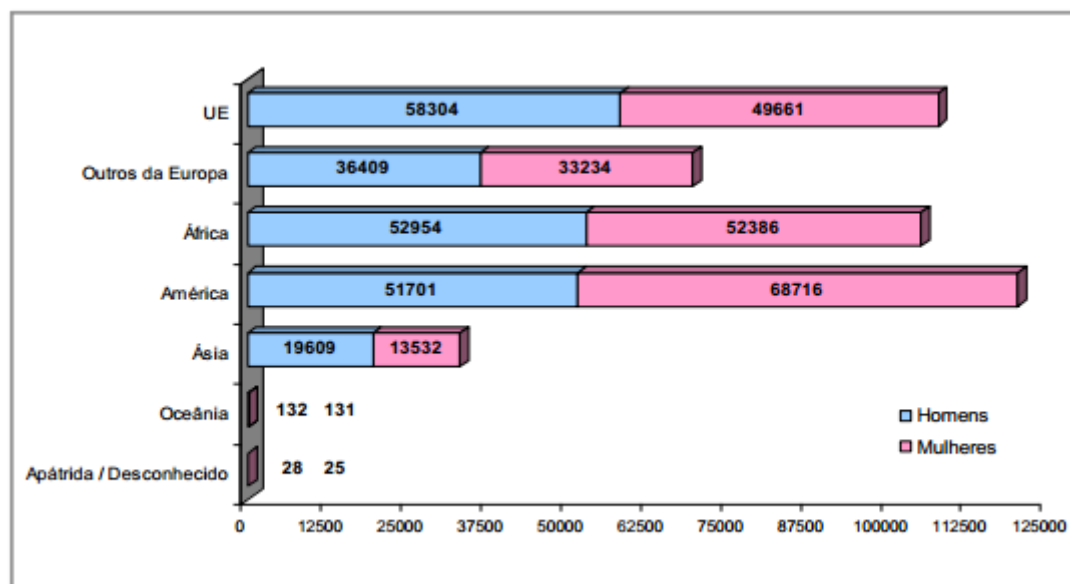
圖 4-5 外來人口地理分布, 2011



資料來源：SEF statistics, 2011

圖 4-6 美洲有最多外來人口(120,417)，女性(68,716)比例大於男性(51,701)，主要為南美洲巴西女性移民群體。其次為歐盟(107,965)、非洲(105,340)。除了美洲外，其他皆男性比例大於女性。

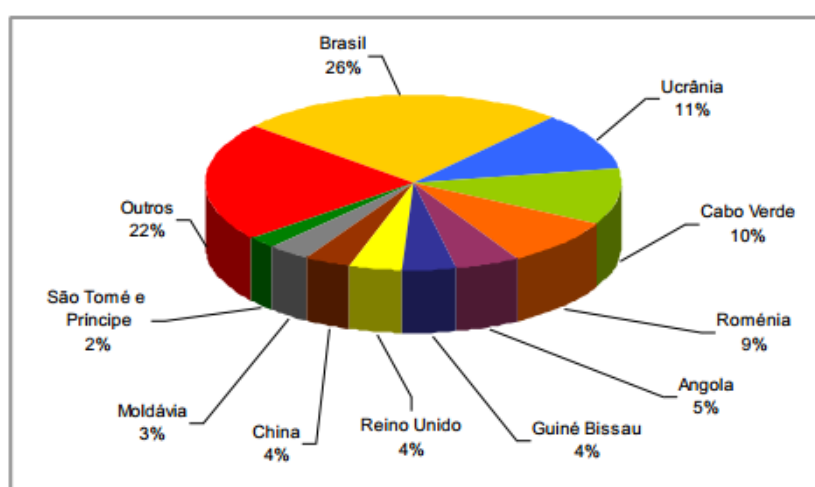
圖 4-6 外來人口地區與性別, 2011



資料來源：SEF statistics, 2011

圖 4-7 國籍方面，巴西(26%)、烏克蘭(11%)、弗得角(10%)、羅馬尼亞(9%)、安哥拉(5%)、幾內亞比紹(4%)、英國(4%)、中國(4%)、摩爾多瓦(3%)、聖多美普林西比(2%)。這十個群體占外國人口總數約 78%。

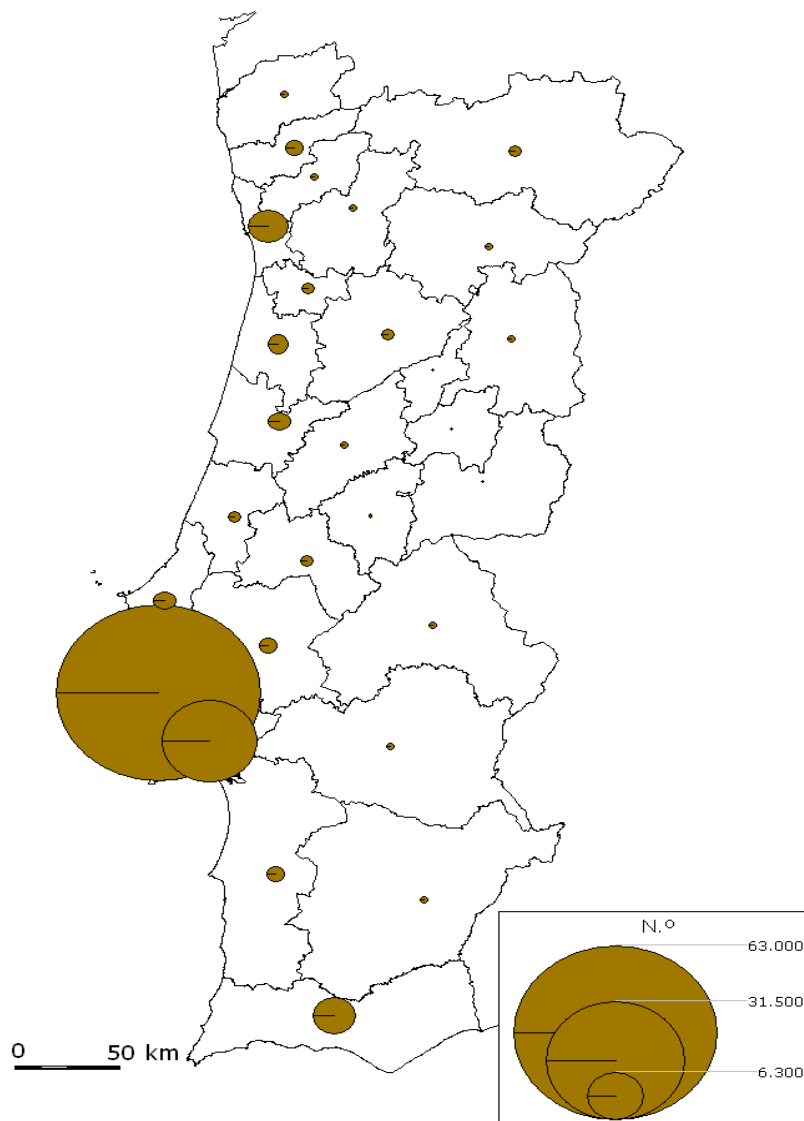
圖 4-7 外來人口主要國籍分布, 2011



資料來源：SEF statistics, 2011

里斯本都會區占最多人口，往周圍城市雷里亞、聖塔倫、賽圖巴爾地區擴散。

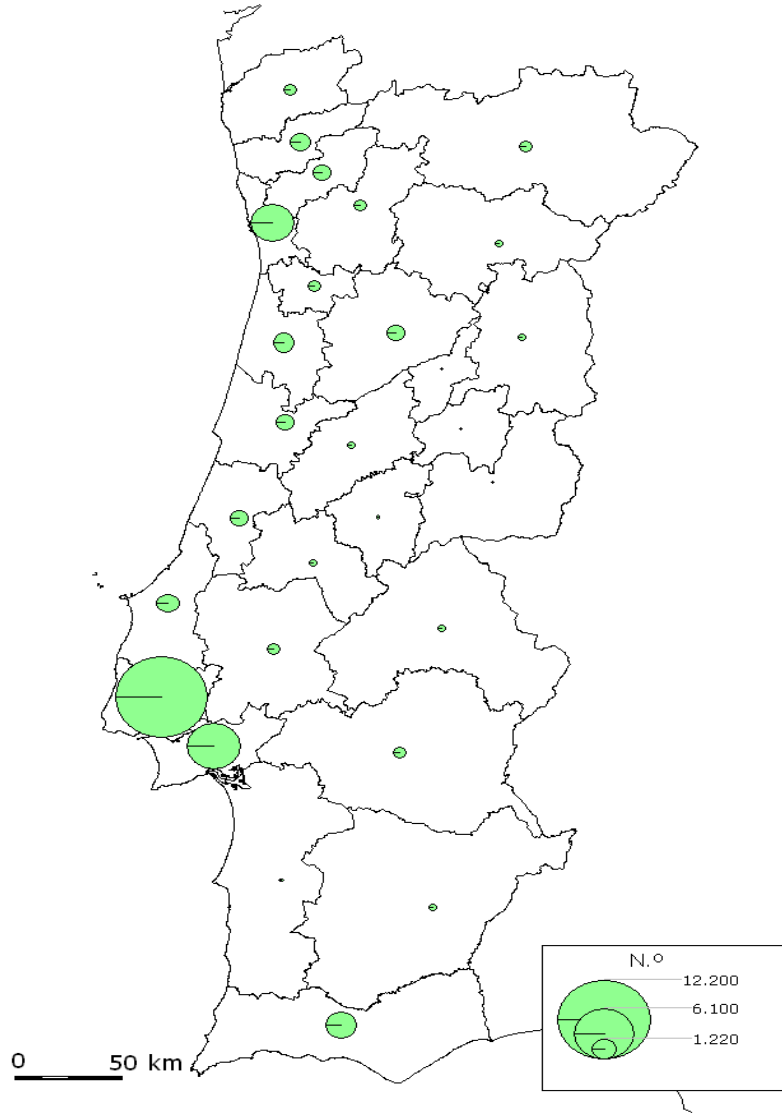
圖 4-8 非洲葡語系公民居住葡萄牙分布圖, 2001



資料來源：Maria Lucinda Fonseca and Meghann Ormond, “Immigration in Portugal : recent trends and policy debates,” 2003.

大部分居住在里斯本都會區及塞圖巴爾地區。

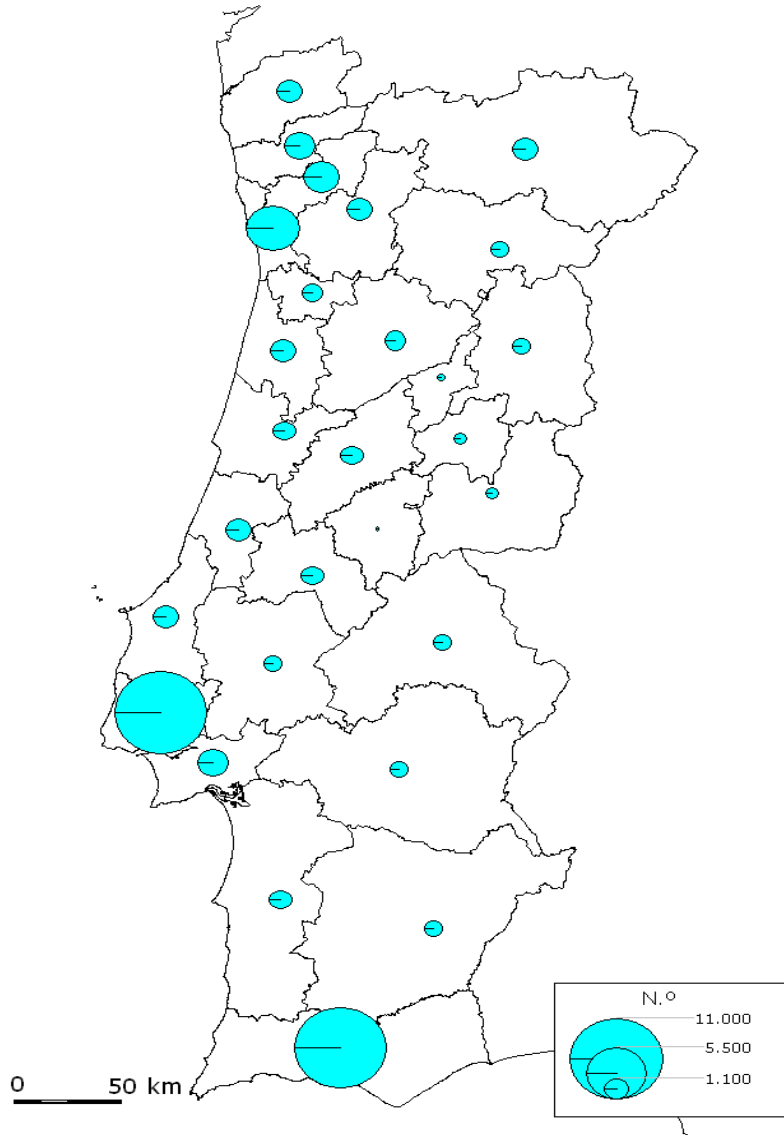
圖 4-9 巴西公民居住葡萄牙分布圖, 2001



資料來源：Maria Lucinda Fonseca and Meghann Ormond, *op. cit.*, 2003.

以里斯本地區與南部法魯地區為主，其次北部人口明顯較多。

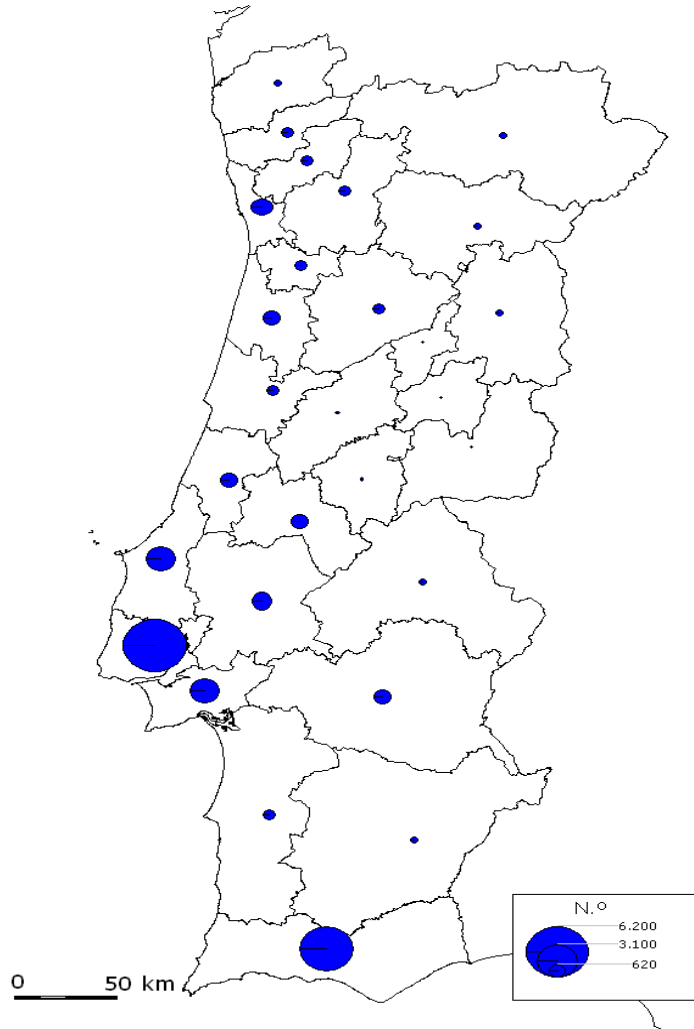
圖 4-10 歐盟公民居住葡萄牙分布圖, 2001



資料來源: Maria Lucinda Fonseca and Meghann Ormond, *op. cit.*, 2003.

高比例人口居住在里斯本與南部法魯地區，其餘人口均勻分布於農村地區。

圖 4-11 非歐盟公民居住葡萄牙分布圖, 2001



資料來源: Ibid., 2003.

二、人口與年齡結構

表 4-3 從年齡來看，2006 年至 2011 年 20-64 歲占多數，顯示外來移入人口主要以青壯年為主。2008 年後 19 歲以下人口逐漸減少，2009 年 20-64 歲人口也逐漸下降，但 65 歲以上人口卻有增長趨勢。這可以解釋為生育率下降、老年化的社會現象。性別方面，男性比例皆大於女性，但女性移民比例有逐年增加趨勢，從 2006 年有 182,375 人上升至 2011 年的 217,685 人。

表 4-3 外來人口年齡與性別, 2006-2011

year	Age				Sex	Total
	0-19	20-39	40-64	65 and more		
2006	88,447	206,693	98,186	15,859	H226,810 M182,375	420,189
2007	91,263	218,665	108,825	16,983	H240,096 M195,640	435,736
2008	76,809	213,774	134,565	15,129	H230,566 M209,711	440,277
2009	76,412	218,060	143,009	16,710	H234,412 M219,779	454,191
2010	72,710	212,971	141,275	18,306	H225,564 M219,698	445,262
2011	71,695	204,422	140,673	20,032	H219,137 M217,685	436,822

資料來源:根據 SEF statistics 自行整理

表 4-4 可以看出 1980 年葡萄牙外國人口大約為 51,000，占葡萄牙總人口 0.5%。非洲移民構成主要外國群體，占合法居住外國人的 49%；歐洲移民為第二大族群，占了 30%；美洲則排名第三，占 18.5%。在國籍方面，佛得角移民占主導地位(41%)，其次是西班牙移民和巴西移民。觀察非洲移民的特點，不同國籍之間重要的區別，以勞動移入為目的佛得角為主要代表。事實上延續了 1960 年的前殖民潮流，以安哥拉、莫桑比克的難民占主導地位。1980 年到 1990 年間，外國人口成長從 50,750 增加到 107,767 名，非洲移民仍是領先團體(42%)，但是有些國籍的多元化是顯而易見的。佛得角逐漸失去相對影響力，從 41%下降至 27%，取而代之，非洲其他國籍和巴西的移民人數上升。其他小群體如中國和印度的移民逐漸清晰可見。在政治穩定後，葡萄牙在 1986 年加入歐洲經濟共同體，寬鬆的移民政策與第三國的移民相比(包括歐洲北部和中部地區)，缺少了強大的阻礙，這是造成移入的重要因素之一。在國內經濟消費刺激和國外投資的新國際框架，創造新的就業機會，並導致移民增加。

到了1990年代，與前十年相比，移民在性質方面並沒有太大的變化，反而在量上有更多的增長。在這十年裡人口成長兩倍，在2000年外來人口增加至207,587名，占總人口2%。非洲仍是主要來源國(47.6%)，其次是歐洲(29.7%)和美洲(18.1%)。雖然來自弗得角移民人口還是占多數，但已漸漸失去他們的優勢，僅占22.7%，第二名為巴西(10.7%)。2000年，弗得角移民人口由28,000人增加至47,000人，占了22.7%，居第一位，其他國籍人口都有顯著地增加。在2006年，合法生活在葡萄牙的外國人有437,126名，約占葡萄牙總人口的4%。據估計，他們代表了5%左右的勞動人口(不包括非法勞工)。在過去二十年來，不同國籍群體的層次結構特色改變，巴西(16.9%)、開普敦(15.6%)是最大群體，其次是烏克蘭(9.8%)。

表 4-4 合法居住葡萄牙主要來源國, 1980-2006

1980(a)		1990(a)		2000(a)		2006(b)	
Total	50750	Total	107767	Total	207587	Total	437126
Nationality	Total	Nationality	Total	Nationality	Total	Nationality	Total
C. Verde	21022	C. Verde	28796	C. Verde	47093	Brasil	73975
Spain	6597	Brasil	11413	Brasil	22202	C. Verde	68163
Brasil	3608	UK	9457	Angola	20416	Ukraine	42765
USA	3072	Spain	7462	Guine B.	15941	Angola	33705
UK	2648	USA	6935	UK	14096	Guine B.	24550
Germany	1959	Angola	5306	Spain	12229	UK	19761
Venezuela	1705	Germany	4845	Germany	10385	Spain	16611
Angola	1482	Guine B.	3986	USA	8022	Germany	13870
Canada	754	Mozamb	3175	S T Princ	5437	France	9733

(a) Residence permits, AR

(b) Residence permits, AR, Extended long-term visas, PVL, New long term visa

資料來源: J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 13.

表 4-5 從 2007 年至 2011 年主要三個移民群體為巴西、烏克蘭、弗得角。2008 年至 2009 年合法移民人數上升，2009 年以後人數下降。合法居住葡萄牙的主要來源國以非洲移民為主，其次是歐洲移民，以東歐為主，再者為英國；另外來自亞洲的移民人數也逐年上升。

表 4-5 合法居住葡萄牙主要來源國, 2007-2011

2007(a)		2008(b)		2009(b)		2010(b)		2011(b)	
Total	435,736	Total	440,277	Total	454,191	Total	445,262	Total	436,822
Nationality	Total	Nationality	Total	Nationality	Total	Nationality	Total	Nationality	Total
Brasil	66354	Brasil	106961	Brasil	116220	Brasil	119363	Brasil	111445
C. Verde	63925	Ukraine	52494	Ukraine	52293	Ukraine	49505	Ukraine	48022
Ukraine	39480	C. Verde	51353	C. Verde	48845	C. Verde	43979	C. Verde	43920
Angola	32728	Romania	27769	Romania	32457	Romania	36830	Romania	39312
Guine B.	23733	Angola	27619	Angola	26557	Angola	23494	Angola	21563
UK	23608	Guine B.	24390	Guine B.	22945	Guine B.	19817	Guine B.	18487
Romania	19155	Moldova	21147	Moldova	20773	UK	17196	UK	17675
Spain	18030	UK	15371	UK	16373	China	15699	China	16785
Germany	15498	China	13331	China	14396	Moldova	15641	Moldova	13586
Moldovia	14053	S T Princ	11726	S T Princ	11484	S T Princ	10495	S T Princ	10518

(a) Residence permits, AR, Extended stay permits, PAP, Extended long-term visas, PVLD

(b) Residence permits, AR, Extended long-term visas, PVLD

資料來源:根據 SEF 自行整理

總之，遷徙在世紀交替的主要變化是移民人數的激增、外國國籍的多樣化。葡萄牙移民背景可說是與其歷史、語言、文化相關的國家的連結。內部和外部因素增加移民流動的多元化，這些因素包含來自非洲葡語系國家、巴西以及東歐的移民壓力—推力所帶來的後果，另外，1995 年加入申根區的實際效果也發揮了作用。¹⁶²東歐移民受益於申根區域之便，轉往葡萄牙。就東歐移民而言，隨著冷戰的結束，國內社會、政治、經濟的不穩定，這也是讓人民移出的潛在性事實，被人為控制的政治制度。

從內部層面來看，葡萄牙經濟的擴張與限制低的移民政策，解釋了大量移入潮。這些內部因素再加上葡萄牙勞動市場分割的性質，解釋增加了許多不穩定性和待遇差、非技術性工作，這些條件對當地人沒有吸引力。由於低生育率、人口

¹⁶² Maria Lucinda Fonseca et al, *op. cit.*, pp.135-152.

移出、高學歷加上自身期望，造成國內勞動力不足。

在葡萄牙的遷移社會網絡，來自東歐的移入流也起了一些變化。他們發現在一個過渡的情況下，占主導地位的非正式的遷移網絡，基於社會資本連繫，幫助個人自願移動於正式的走私和販運網絡，遷移者從來源國被送往不知名的目的地國家。這顯示建立在傳統遷移邏輯關係的框架瓦解。遷移社會網絡也提供了移民地區移居及社群形成過程的基礎。遷移的團體發展自己的社會與經濟的基礎結構「移民產業」，此產業是負責招募的組織、律師、代理人、走私者和其他中間媒介所組成的，也就是以安排遷移流動為生的人，這些人可能是協助者，也可能是移民的剝削者。特別是在非法遷移，或潛在遷移者供給過多的情況下，剝削者的角色可能占大多數：許多遷移者可能被騙取一生的積蓄，又沒有工作資源的情況下，在一個陌生的國家中遊蕩。

非正式網絡，則包括個人關係、家庭與家庭型態、友誼與社群關係、經濟上的互助與社會問題。這樣的連結對個人與團體，提供了不可或缺的資源，且可能與社會資本有關。而非正式網絡將遷移者與非遷移者連結在一個社會角色與人際關係的複雜網絡中。社會網絡提供的不同形式的支持，例如情感性、信息性和工具性支持。情感性支持一般來自家人和朋友；信息一般由朋友和諮詢中心和社區中心之類的正規管道提供。工具性支持可能涉及更廣泛的社會網絡，包括尋找就業機會、翻譯和法律服務。移民網絡各有特色、差別明顯，其取決於當地的移民歷史、國家狀況以及移民的社會文化特色。

表 4-6 可用的合法地位資料是居留許可證以及延長停留許可簽證(包括工作、念書、家庭團聚)，和新的長期簽證。2006 年 332,137 名外國人口有居留許可；32,661 名有延長停留許可；16,937 名有新的長期簽證；55,391 名有延長簽證。2011 年持有居留許可 434,708 名；2,289 位被授予長期簽證；2,114 名有延長簽證。2011 簽證主要授予非洲葡語系國家(42%)、巴西(23%)、中國(7%)，就學簽證占了長期簽證總數的 47%，其次為家庭簽證(25%)、工作簽證(16%)。¹⁶³ 以上數據在 1990 年代中期有顯著成長。1995-2009 持有居留許可人數皆為正成長，2009-2011 呈現下滑。

¹⁶³ www.oecd.org/migration/imo International Migration Outlook: SOPEMI 2012, pp. 262-263.

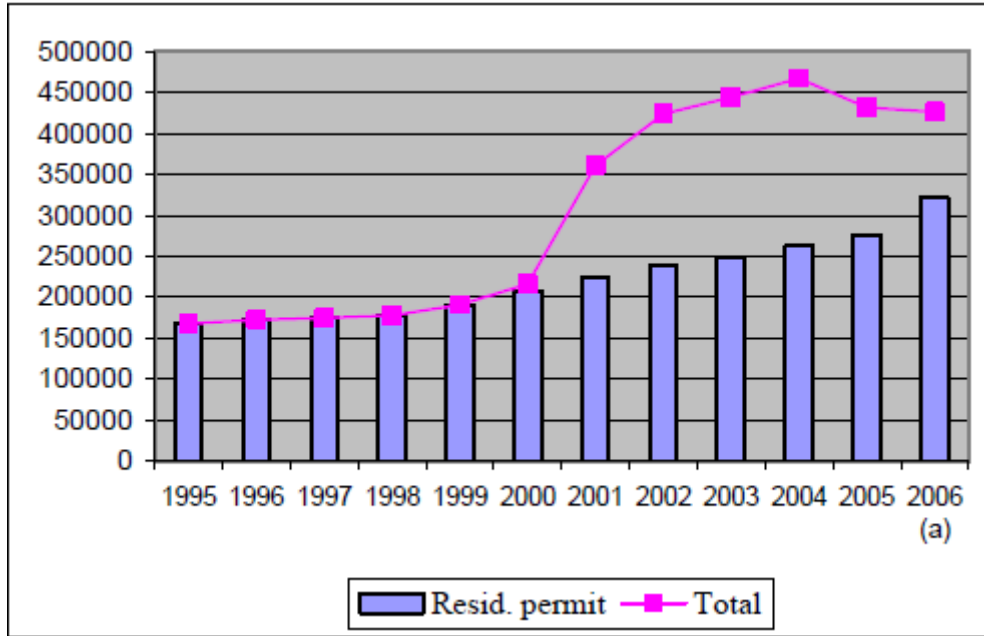
表 4-6 合法居住葡萄牙外國人口數, 1995-2011

	Residence Permit	Stay Permit		Long-Term Visa		Total
		Concession	Extended	Concession	Extended	
1995	168,316	-	-	-	-	168,316
1996	172,912	-	-	-	-	172,912
1997	175,263	-	-	-	-	175,263
1998	178,137	-	-	-	-	178,137
1999	191,143	-	-	-	-	191,143
2000	207,587	-	-	8,897	-	216,484
2001	223,997	126,901	-	10,312	-	361,210
2002	238,924	174,558	-	10,484	-	423,966
2003	249,995	183,655	-	10,755	-	444,405
2004	263,353	183,833	-	19,956	-	467,142
2005	274,631	-	93,391	16,088	46,637	430,747
2006	332,137	-	32,661	16,937	55,391	437,126
2007	401,612	-	5,741	10,597	28,383	446,333
2008	436,020	-	-	2,825	4,257	443,102
2009	451,742	-	-	3,115	2,449	457,306
2010	443,055	-	-	2,821	2,207	448,083
2011	434,708	-	-	2,289	2,114	439,111

資料來源: J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 16. ∙ INE

圖 4-12 合法居住在葡萄牙的人口自 1999 年開始有顯著的增長，2003 年合法居住人口持續上升，至 2004 年，人數更超過 45 萬。2004 年過後，人數下降並趨緩。

圖 4-12 合法居住葡萄牙外國人口趨勢, 1995-2006



資料來源: J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 10.

表 4-7 顯示 1985 年至 1995 年間持有居留許可人數遽增，2005 年以佛得角 57,041 人數最多，巴西 31,353 區居第二位，第三為安哥拉 27,800。1980-2005 葡語系國家中，以佛得角持有居留許可人數最多。

表 4-7 葡語系國家持有居留許可人數, 1980-2005

Years	C.Verde	Angola	Guiné B.	Mozamb	S T Princ	Brazil	Lusoph.	TOTAL
1980	21,022	1,482	678	594	715	3,608	28,099	50,751
1985	24,959	3,642	1,974	2,144	1,423	6,804	40,946	79,594
1990	28,796	5,306	3,986	3,175	2,034	11,413	54,710	107,767
1995	38,746	15,829	12,291	4,368	4,082	19,901	95,217	168,316
2000	47,216	20,468	16,006	4,660	5,488	22,411	116,249	208,198
2005	57,041	27,800	21,475	5,105	8,340	31,353	151,114	276,460

資料來源: Maria I. Baganha, *op. cit.*, 2009, P. 11.

表 4-8 非洲葡語系國家持有短期簽證人數最多，一部份人會選擇逾期居留葡萄牙，成為非法移民。而巴西則以工作(2, 337)和就學(1, 537)簽證人口最多。弗得角持有短期停留(1, 088)簽證數目高於其他葡語系國家。

表 4-8 葡語系國家持有簽證種類, 2006

	Work	Study	Residence	Temporary Stay	Total Migrants	Short Duration	Total Visas
C.Verde	123	1,324	672	1,088	3,207	7,652	10,859
Angola	5	239	41	158	443	25,335	25,778
Brazil	2,337	1,537	151	392	4,417	3	4,420
Guine B.	71	91	562	597	1,321	2,498	3,819
Mozamb	7	224	6	43	280	3,157	3,437
S T Princ	13	179	98	313	603	1,831	2,434

資料來源: Maria I. Baganha, *op. cit.*, 2009, P. 15.

三、合法化計畫(Regularisation Programmes)

在 1980 年到 1990 年代間，除了合法移民的流動增加外，也有相當大比重的非法移民存在。1988 年，估計有 60,000 名非法移民，大多是非洲人非法居住在葡萄牙，佔所有外國人口的 39%。在此期間有兩次合法化過程，分別是 1992-1993 年、1996 年，第一次浪潮有 80,000 人申請，只有 39,166 人獲得居留許可；第二次浪潮有 35,082 人獲得居留許可，¹⁶⁴ 這個超乎尋常的合法化措施，主要目標是 1980 年代以來，用以解決愈來愈多移民的逾期居留或非法進入國家的問題，無身分證明的外國居民可經身分獲得許可合法化。主要支持非正式移民網絡，而給予其法律上的地位。歐盟結構基金針對公共基礎設施的建設，如公路和世界博覽會活動等，引起民間建築和公共工程對勞動力強烈的需求。這種需求加上許多非正式建設活動、勞力密集型服務業，便增加了葡萄牙非法移民的來源。

雖然葡萄牙人一千萬人中，約有四百萬人一直旅居國外，1993 年後，移民人數卻已超過他們移出的人口。這是因為有大量的東歐人來到葡萄牙，他們許多是以販運的非法方式入境，這使得葡萄牙逐漸關注遷移者被剝削的問題。¹⁶⁵ 後冷戰時期的第一個十年，我們看到南歐國家非法移民政策的轉變。合法化的過程，讓數以百萬計的遷移者獲得合法身分，但卻無法改變非法移民的根本過程。因此，需要不斷地提出合法化政策。

¹⁶⁴ Levinson, A. (2005): *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*-. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford. pp.1-4.

¹⁶⁵ 賴佳楓譯，Stephen Castles, Mark J. Miller 著，《移民流離的年代》，頁 109。

表 4-9 合法化過程, 1992-2007

Year	1992-1993	1996	2001	2003	2004	2007
Successful Applicants	39,166	35,082	183,833	16,173	N.A.	N.A.
Legal title	Resident Permits	Resident Permits	Stay Permits	Work Visas	Work Visas	Resident Permits

資料來源: J. Peixoto, C. Sabino, and Alexandre Abreu, “Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation,” *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, 2009, p. 188.

西歐國家在對待外來移民的政策上是矛盾的。一方面，為了制止非法移民，西歐國家一再強調非法移民一旦被發現，本人必須被遣送，雇主必須被課以重罰；另一方面，有關國家卻又一次次對已經入境的非法移民實施大赦，使之從非法居留、非法打工轉為合法居留、合法打工。西歐國家實施大赦的本意，一是維護國家利益，二是緩和國內勞動力市場緊缺的狀況，同時也維護被雇用者的合法權益。¹⁶⁶因為歐盟各國對控制非法移民、統一彼此政策的種種努力，尤其在申根協議達成之後，使得地中海地區各國竭力終止非法移民現象。葡萄牙政府撤回原本授予巴西人自動成為葡萄牙公民，以至於成為歐盟國家之公民權利。所有南歐國家都加強了其外部邊界管制。¹⁶⁷

1990 年代末期，移民在質和量的水平上轉虧為盈，雖然傳統的移民持續移入，來自東歐的新移民已開始抵達葡萄牙，這一波新的移民來自蘇聯解體後獨立的國家，由大部分非法移民組成。這個新的流動幅度是難以評估的，但估計指出在 2000 年有 50,000 名非法東歐移民。2001 年另一項合法化過程推出了一個臨時工作停留證，新法第一次介紹這個法律概念，停留許可證有效期限為一年，可延期一次，最長五年，在此期間，移民有可能轉為居留許可，這個過程只適用於經濟活動的移民，藉此證明他們擁有的勞動契約可以授予新的臨時許可證。2001 年以前移民只能申請居留許可，2001 年開始有工作停留許可，後來可以轉換為居留許可。

從二十一世紀第一年開始，葡萄牙一直承受經濟危機，這項事實也解釋了移民流動的穩定性下降，這個是東歐移民主要真正情況，就業機會不足迫使許多移民尋找其他替代方案。2001 年合法化過程也證實，非法移民對傳統移民來源國和移民國籍的多樣化是非常重要的。表 4-10 居留許可的分佈顯示，在 2001 年至

¹⁶⁶ 李明歡，〈歐盟國家移民政策與中國新移民〉，頁 106。

¹⁶⁷ 黃克先譯，Sassen Saskia 著，《客人？外人？遷移在歐洲(1800~)》，頁 128。

2004 年間，來自巴西大量的移民流入，成長 20.5%。巴西的移入被稱為第二次浪潮來源，其他持續性移民趨勢，如非洲葡語系國家，弗得角、安哥拉、幾內亞比紹、聖多美普林西比，擁有居留許可共約 13%。亞洲移民多為來自中國先前與葡萄牙連結的國家—澳門。從 2001 年至 2004 年有將近 95,000 位移民從合法化過程中受益，¹⁶⁸ 占總數的一半，比例分別為烏克蘭(35%)、摩爾多瓦(6.9%)、羅馬尼亞(5.9%)、俄羅斯(3.7)。

2005-2006 年間持有居留許可的人更少了，也許可以解釋為一個持續的法律狀態下，返回非法狀態。因為居留條件的更新，需要勞工契約證明，並離開國家再次入境葡萄牙。事實上，經濟形勢可能是導致許多人選擇返回烏克蘭和東歐原籍國的因素；或者再遷移到其他歐盟國家，尤其是西班牙。主要例外的是巴西移民，似乎有自己的步伐。儘管經濟困難，這一時期也有兩個合法化過程，但也是非常有限的。首先，在 2003 年，巴西與葡萄牙雙方國家之間有一個特殊協議，允許非法巴西人合法在葡萄牙工作，以及非法葡萄牙人合法在巴西工作。第二個合法化過程在 2004 年，針對所有非歐盟的外國人敞開合法化狀態的可能性，移民者需要在 2003 年 3 月 12 日前證明他們在葡萄牙的勞動力市場是活躍的，並已經對社會有所貢獻。以上兩項過程允許成功申請一個長期的工作簽證。

表 4-10 停留許可, 2001-2004 與延長停留許可, 2005-2006

	Issued 2001-2004		Extended 2005		Extended 2006	
	n°	%	n°	%	n°	%
Total	183833	100	93391	100	32661	100
Ukraine	64337	35.0	33434	35.8	10426	31.9
Brazil	37765	20.5	18132	19.4	7719	23.6
Moldavia	12661	6.9	8325	8.9	2911	8.9
Romania	10818	5.9	6133	6.6	2227	6.8
Cape Verde	8645	4.7	5082	5.4	1882	5.8
Angola	8428	4.6	3557	3.8	1554	4.8
Russia	6780	3.7	2744	2.9	1019	3.1
Guinea Bissau	4455	2.4	2500	2.7	885	2.7
Bulgaria	1253	0.7	1460	1.6	698	2.1
São Tomé Príncipe	2548	1.4	1635	1.8	603	1.8

資料來源: J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 15.

由於西歐工業國較早遭遇非法移民湧入的情況，所以紛紛採取合法化來處理社會不安的窘境。因此，近幾年當南歐國家亦面臨這些難題時，也效法其他移民接納國的作法。最重要的是合法化使政府更了解到非法移民潮和其形成的過程。非法移民比原本想像得更複雜，非法移民的來源國也往往有許多的合法移民(包括先前已合法化的外國人)。且合法化的受惠者，多是受雇於外籍勞工高度集中部門中的年輕勞工。對合法化政策的評論有有不一的意見。一方面，合法化政策

¹⁶⁸ J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, pp.14.

證明了非法外國人居留和就業的事實，另一方面，合法化政策能「帶人走出陰影」並賦予合法居留。合法化政策可以被詮釋為政府無能力防止非法移民，也可以是證明主權國家能適應並處理當前全球化的國際人口流動。反對合法化者則認為，合法化政策削弱了法律的角色，和政府尋求管制的構想相抵觸。移民政策的相關議題是合法化計畫的實施，這點和其他南歐國家相同。南歐最近的合法化特色，是先合法化移民的非正式身分後，再進行修正。

四、民眾對移民看法

根據國內學者柯瓊芳¹⁶⁹對南歐四國所作的五項調查研究。¹⁷⁰葡萄牙「民眾對於來自開發中國家的移民態度」，有 64%的人認為應該完全開放或有條件開放；35%的人認為應該嚴格限制或完全禁止。在工作機會有限情況下，「雇主是否應該優先將工作機會留給本國人」，有 72%的人表示支持；18%反對。有 48%的民眾認為「國內移民數量太多」。一般民眾並不反對與外國人或移工為鄰，顯示態度相當友善。另外關於移民對社會文化規範及治安的看法，「移民增加導致犯罪問題加劇」、「移民增加會是社會的威脅」、「移民取走本國國民的工作機會」、「移民濫用社會福利系統」、「移民損毀文化」比例分別為 4.8%、5.2%、4.6%、4.9%及 6.2%。顯示一般民眾認為外來移民會造成社會有負面影響。根據一項調查 2006 年歐盟國家受訪者同意移民有很大貢獻的比例，葡萄牙有 66%的人表視正面肯定，僅次瑞典的 79%。¹⁷¹

第四節 移民就業概況

葡萄牙的經濟成長吸引了移民相繼抵達，也增加了國內的勞動人口。在移民國家，移居地密切關係著就業機會，且移民幾乎都集中在工業區與都市，使得接受國的社會受到的衝擊更大。因此遷移不只是影響到遷移者本身，也影響到整個移民移出社會與移民接受社會。移民填補了葡萄牙國民不願意從事的工作空缺，這些工作通常都是不需要職前訓練或工作經驗，屬於低技能性質，並且具有低薪資、超時的工作時間、艱困的工作環境等，即便如此，移民在葡萄牙的就業參與率卻高於本國國民，他們很容易受到強大勞動力市場的吸引，男性移民主要在建造業工作，女性則從事於服務業。

¹⁶⁹ 中央研究院歐美研究所-研究員兼所長，研究主題為社會學及社會人口學。

¹⁷⁰ 柯瓊芳，〈歐盟會員國的移民趨勢以及一般民眾對於移民的態度：義大利、希臘、西班牙、與葡萄牙的比較分析〉，發表於「第一屆兩岸歐盟研究學術論壇」（台北：台灣大學，2011 年 12 月 7 日），頁 141-153。

¹⁷¹ World Migration Report, 2011. http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf

一、勞動市場

在後冷戰時期，影響移民遷移到葡萄牙的重要趨勢，包括了無技術的外籍勞工增加，特別是在建築業和家庭服務工作與非正式經濟部門的勞工。由於1974年康乃馨革命，殖民戰爭結束，葡萄牙歷經來自前殖民地人民的移入(尤其是莫桑比克、安哥拉、佛德角及東帝汶等地)。許多非洲與亞洲的移入民歸化為葡萄牙公民，且通常都會說葡萄牙語。很多人在整合過程中適應良好，跟後來的非歐盟的歐洲移入民(如烏克蘭人或羅馬尼亞人)相比，他們形成了特權團體。¹⁷²人們總是傾向團體地遷移，他們可能對其原居地的社會與經濟關係有相當的影響，如移民的匯款可能改善生活水準和促進經濟發展，它也是葡萄牙重要的經濟來源之一。

非正式經濟主要包括勞動密集農業、建設營造業、造園與草地保養、成衣工業、飯店餐飲、家庭服務、管理員與清潔服務等。非正式經濟的面向與特性，隨著各個國家、各個地區不同而有所變化。事實上，近幾十年，所有遷移至南歐的勞工，幾乎都直接在非正式的工作部門就業。移入民就業最大的差別，是他們會聚集或集中在某些特定的工作、產業或經濟部門。移入民就業產業的類別，由於歷史因素和其他變數，如企業家和外籍勞工的策略等，使得各個國家的情況會不一樣。集中在特定國家與社會的移入民就業型態，常跨時代地持續發展著。許多歐洲國家禁止移民從事公共部門的工作，非正式工作成為其最主要的就業形式。大多數的移入人口都與勞動市場相連結，並以非法進入或逾期居住在葡萄牙，他們很容易在非法勞動市場中找到工作。只有隨著時間的推移，慢慢改善其在法律和社會上的處境。¹⁷³葡萄牙勞動力市場有很長一段時間接受外國勞工，然而自20世紀1970年代中期以來，外國勞工數量明顯增加了，能見度提高，並領導幾個政策倡議。如上所述，大多數移民流動都經歷過葡萄牙經濟和社會的轉型。

1975年至1980年初期，移民並不是國內勞動力市場的壓力。同時，勞動市場有高度的失業，這個問題是非殖民化進程的結果。葡萄牙勞動市場的角色在創造一個外國勞動力需求，主要由於1980年國家自由化增加了國際化和現代化經濟。以上措施都是為了強化國家於1986年加入歐洲經濟共同體/歐盟。1980年增長高技術移民的比例大多數是歐洲人和巴西人，大致上是不合格的。這也許可以解釋為國際化的過程所施加的壓力，而導致外國公司在葡萄牙投入資本。然而，這種趨勢在1990年被修改。公共工程和建築行業以及家事服務部門的增長，導致不合法的移民在正式與非正式的勞動市場大幅增加。最近，二十一世紀初，葡萄牙正在經歷經濟衰退，並已導致移民的失業率增加。

¹⁷² 賴佳楓譯，Stephen Castles, Mark J. Miller 著，《移民流離的年代》，頁109。

¹⁷³ J. Peixoto et al., *op. cit.*, p. 180.

至於外國人口勞動市場整合參與率，與其他歐洲相比，可以看到有利的條件。表 4-11 根據 2001 年人口普查數據，國外男性人口和女性就業率高於葡萄牙本國國民，另一方面外國婦女在葡萄牙市場的參與率較高。婦女在勞動市場中，比其他從事相同工作的男性，領低工資和有限的晉升機會。¹⁷⁴東歐移民表現出較高的市場就業率，再者為巴西與非洲葡語系國家，最後是歐盟十五國的公民。葡萄牙三個主要移民勞動群體是東歐、巴西、非洲葡語系國家，以上三個群體均表現比當地人口較高的就業率。只有歐盟十五國的公民就業率比當地人口低。

在表 4-11 關於失業狀態，非洲葡語系國家受影響最大；其次為巴西，在葡萄牙國民與移民群體中，女性失業率最大。在當時，東歐的男性移民，與其他移民群體相比是低失業率的，只有 2.4%，不到當地人口 5.3% 的一半，巴西男性失業率僅次於東歐男性是第二低的。在葡萄牙移民的高就業率，與強大的勞動市場流動方向相連結，他們容易被勞動市場所吸引。因此，從 1990 年末期到 2000 初，從東歐來的新移民和第二波浪潮的巴西移民，在勞動市場的機會中是最高的。然而，統計數據表現出明顯的事實，那就是失業率的問題，由於葡萄牙近年來的衰退，導致移民流動減少。許多回歸者或重新移入的移民(如東歐)，便轉往其他歐盟國家。

表 4-11 本國人口與外國人口勞動市場指標, 15-64 歲, 2001

	Employment rate %		Unemployment %	
	Men	Women	Men	Women
Cape Verde	77.3	67.3	7.0	9.3
PALOP	74.4	57.1	9.7	17.4
Brazil	87.9	65.5	4.2	12.3
Eastern Europe	95.5	77.4	2.4	9.3
EU-15	69.4	49.4	4.3	9.7
Immigrants	79.4	58.2	5.9	12.8
Natives	73.0	55.3	5.3	8.8

資料來源：Catarina Sabino, Alexandre, and AbreuJoão Peixoto, “The making of policies of immigration control in Portugal,” *SOCIUS Working Papers*, 2010, pp. 10.

¹⁷⁴ James H. Mittelman, *op. cit.*, pp. 64.

傳統的性別分化，使女性集中在低工資與低地位的工作，這些被新的分化掩蓋與強化，影響著兩性的移工。由於移民是全球化性的，因此會擴大化移民與非移民之間的差異，且在不同移民的種類中，差異也會不同。勞動市場未來趨勢會傾向於高技術移民，但低技術移民的陣營仍然相當大，且在近年來還會倍數擴增。女性移民代表著現成的勞動力供給，這樣的供給是最容易、最具彈性且至少在剛開始是最少需求的勞動力。她們被合併納入到區分性別的勞動市場中，是高科技工業或勞動密集產業，用以維持競爭力的工業中，低廉產業領域裡的最低階層勞工。

與經濟活動中每種類型的國家就業相較，外籍勞動結構的情況是對比的。在研究中所涉及的國家裡，外籍勞工角色都不同，儘管有這些差別，外籍勞工遍布於經濟活動的各個範圍，特別是在服務業，但在工作產業中外籍勞工持續集中化的情形，卻常被國民所忽略。勞動市場區隔，是導致少數族群形成過程的一個主要因素，勞動市場區隔與其他因素有複雜的連結，使得移民團體被邊緣化。勞動市場區隔是遷移過程的一部分。當人們從貧窮國家到富裕國家，沒有當地知識或網絡，缺乏語言能力且對當地的工作方式不熟悉時，他們很可能會到處於勞動市場的低階進入點。

表 4-12 可以明顯看到，在官方就業服務中心的移民失業登記數目不斷上升，自 2000 年以來，來自各國的移民證實，主要由於經濟衰退與失業率不斷增加。雖然失業率影響到所有群體，但從表 4-11 可以觀察到，非洲葡語系國家在就業服務中心登記的數目，高於其他移民群體。

表 4-12 外國人口在就業中心登記數目, 2001-2004

Country	2001	2002	2003	2004
Eastern Europe	21	765	3068	3897
Moldavia	0	11	399	488
Romania	4	80	253	329
Russia	8	162	402	494
Ukraine	1	458	1882	2395
Africa	3363	5034	8320	9019
Angola	1020	1555	2745	2790
Cape Verde	1084	1533	2466	2938
Guinea Bissau	766	1124	1771	1895
Mozambique	141	219	292	284
São Tomé Príncipe	294	491	867	940
America	513	1305	2513	3199
Brazil	423	1116	2280	2931
Total	5300	9055	16389	18735

資料來源: J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 23.

表 4-13 顯示教育程度在主要移民群體間有顯著差異。葡萄牙本國人口 (46.9%) 比所有移民 (44.1%) 有較低的教育水平，但在高學歷部分卻也比移民高 (11.5%)。非洲葡語系國家表現低程度的教育水平，其中又以弗得角最為明顯 (71.3%)，其次為中國 (70.0%)。相反，來自歐盟的移民教育程度高於所有移民 (31.0%)，弗得角最低 (2.3%)。在高學歷部分，巴西 (5.7%)、中東歐 (5.8%)、非洲葡語系國家 (5.9%) 比例相近。中國文盲率 (15.3%) 高於所有移民與本國人。東歐移民對國家政策帶來新的挑戰，這一批移民的特點是擁有高學歷，本身條件遠遠高於其他工作夥伴。

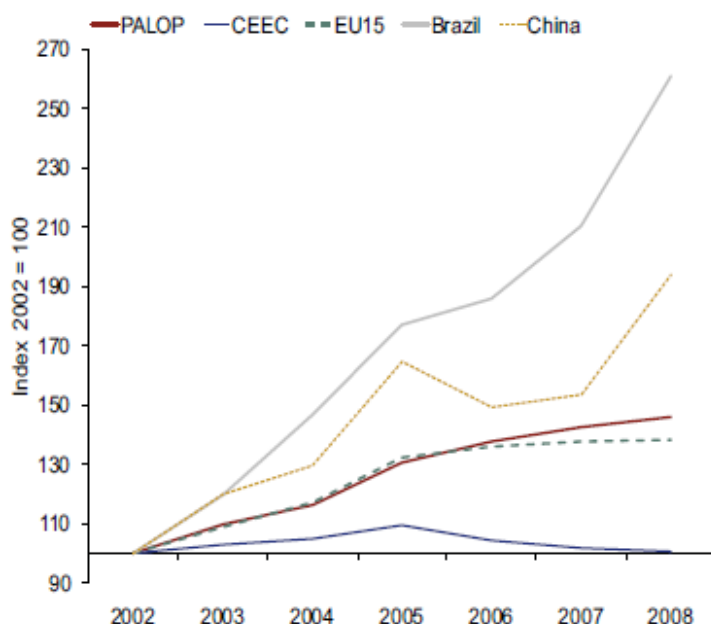
表 4-13 本國人口與外國人口教育水平, 2002-2008

	Very Low	Of which illiterate	Low	Medium	High
China	70.0	15.3	20.1	7.2	2.7
Cape Verde	71.3	8.7	16.4	10.0	2.3
PALOP	55.8	4.9	21.7	16.7	5.9
Brazil	37.0	1.7	27.9	29.5	5.7
CEEC	43.8	6.3	26.8	23.6	5.8
Ukraine	45.1	6.7	26.7	22.6	5.6
EU-15	19.5	0.5	19.7	29.8	31.0
Immigrants	44.1	4.1	24.2	23.1	8.7
Natives	46.9	1.2	21.4	20.2	11.5

資料來源：Sónia Cabral and Cláudia Duarte, "Immigrants in the Portuguese labour market," *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles*, 2011, p. 107.

從圖 4-13 再來看外國人口就業市場參與率。巴西移民有最高參與率，其次為中國、非洲葡語系國家、歐盟十五國、中東歐國家。

圖 4-13 外國人口就業市場參與率, 2002-2008



資料來源：Sónia Cabral and Cláudia Duarte, *op. cit.*, p. 100.

表 4-14 為外國就業人口職業狀況。葡萄牙國民與外國移民從事服務業的比例相同(57.1%)。女性移民從事服務業比例更高達 81.5%。本國人從事製造業與批發零售高於移民；但在建造業、地產商業、旅館餐飲業皆高於葡萄牙國民，女性比例顯著。男性移民通常在建造業工作；而許多女性移民通常為葡萄牙家庭提供家事清潔服務。¹⁷⁵

表 4-14 外國就業人口職業狀況%, 2002-2008

	Natives	Immigrants	Males		Females	
			Natives	Immigrants	Natives	Immigrants
Services	57.1	57.1	49.6	44.1	67.0	81.5
Manufacturing industry	28.8	15.9	28.5	17.0	29.1	13.8
Wholesale and retail trade	20.0	13.5	19.5	11.7	20.7	17.0
Construction	11.5	23.9	18.4	35.5	2.3	2.2

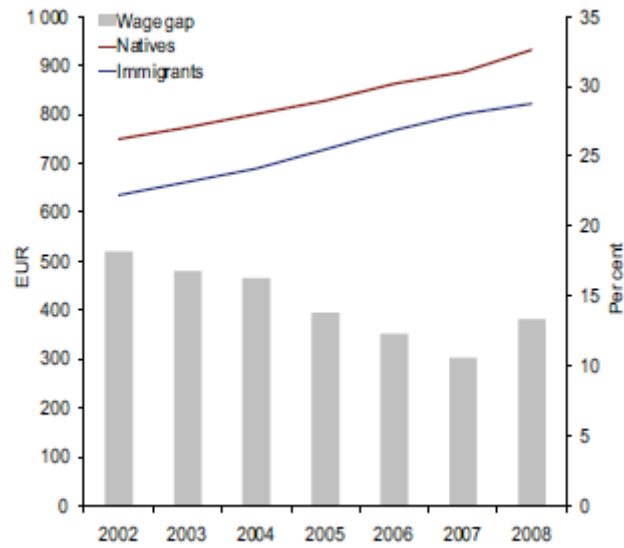
¹⁷⁵ Maria Lucinda Fonseca et al, *op. cit.*, pp.135-152.

Real estate and business service	9.6	15.0	9.4	13.7	10.0	17.4
Hotels and restaurants	6.1	15.3	4.2	8.7	8.7	27.7

資料來源：Sónia Cabral and Cláudia Duarte, *op. cit.*, p. 106.

圖 4-14 為本國與外國就業人口薪資差距，與移民不同的職業相對應的是低廉薪資。2008 年葡萄牙全職勞工平均薪資為 880 歐元，外國人口則將近低於其 20%。

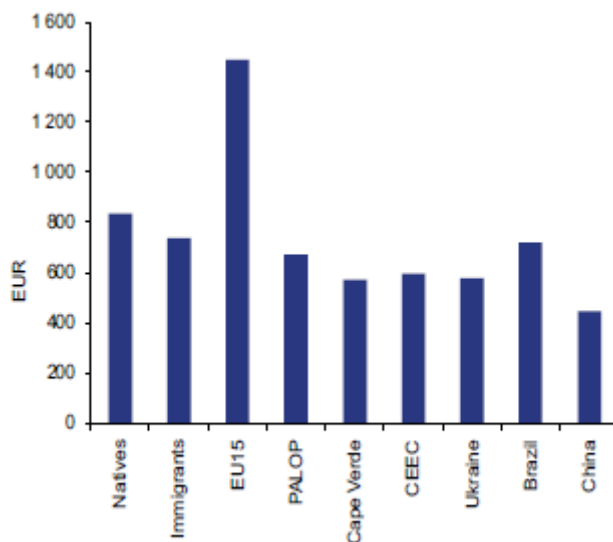
圖 4-14 本國與外國就業人口薪資差距, 2008



資料來源：Ibid., p. 109.

圖 4-15 比較葡萄牙國民與外國人口薪資，發現歐盟十五國是所有群體裡薪資最高的，高達 1400 歐元。三個主要群體的工資差距影響相似，其中弗得角移民是最低薪資的。

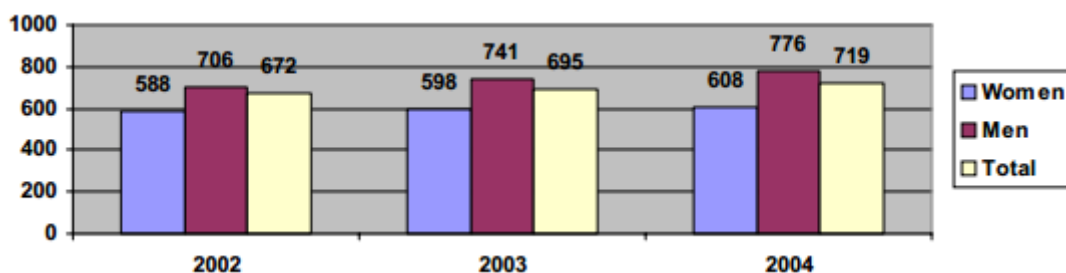
圖 4-15 外國就業人口薪資差距, 2002-2008



資料來源: Ibid., p. 109.

圖 4-16 女性移民的薪資普遍低於男性。分析以上指標，大多數移民的工作條件不佳，不管是在正式經濟或非正式經濟。關於契約的約定，很少移民持有長期契約，而大部分的葡萄牙國民則持有永久契約。

圖 4-16 外國人口每月平均工資(euro), 2002-2004



資料來源: J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 28.

非洲移民主要來自葡語系國家，自 1970 年代中期已經抵達葡萄牙，主要在低資格的經濟部門、民間建設、家務勞動被雇用。值得一提的是，在 1960 年代晚期，這些非洲葡語系的移民國家，剛開始還在殖民系統的框架中，他們有針對性的在同一部門工作。1970 年代末期，來自前殖民地的移民出現性質上的變化，之後歐洲移民代表了大多數的外國人口總量，但是在 1980 年代初期，非洲移民在數量上超過他們，至於經濟和社會的整合，也意味外國人口的職業結構出現重

大轉變。

在經濟合作暨發展組織(Organization of Economic Cooperation and Development, OECD)國家裡，葡萄牙移民在其中是高就業率，並高於本國出生的男性和女性。¹⁷⁶然而，移民比本國人更受經濟活動衰退的影響。一方面，移民人口平均年齡越來越年輕，參與勞動市場的比例增加，但是另一方面，外國人從事高資格的勞動力活動顯著減少，從而增加在建築、運輸和工業部門的職業。非洲移民在此階段，兩種類型的流動共同存在。一個是勞工移民，主要是以弗得角為代表，伴隨親屬移民、低等教育水平和少數專業人士以及難民的框架。第二個是年輕移民人口和高比例的學生，基本上是安哥拉與莫桑比克為代表。聖多美普林西比、幾內亞比紹的移民有更複雜的異質性，有高素質的學生也有低素質的，並以勞動為目的。自1980年代中期，無論國籍或來源國，主要來自非洲葡語系國家的勞工移民。自從非洲主要移民到達，在來源國和目的國之間組成遷徙鍊，以解釋了特定職業的流動和持續整合，導致一定程度的特殊血緣關係的勞動市場。

巴西移民是於歐盟十五國之後，在歷史上達到較高的職業水平，得到更好的酬勞和資格。但是巴西移民人口，在第一波和第二波浪潮，顯示學歷程度的差異。1980年第一波巴西移民抵達，從事高專業能力的工作，像是牙醫、工程師、政論家、營銷顧問等。然而，1990年第二波巴西移民潮，主要來自低技術的移民，受到葡萄牙勞動市場需求的改變，在旅館、餐廳、零售貿易、家事清潔等工作。儘管集中在高等教育活動，巴西移民比其他群體，更均勻地分布在整個技術與非技術的工作。¹⁷⁷

東歐移民，包括烏克蘭、摩爾多瓦、羅馬尼亞、俄羅斯等，通常有較高的教育和專業背景，但絕大多數被整合到限制少的經濟部門。與其他移民群體相比，東歐移民被大分散在不同的經濟部門，大多是建築業，但這些移民也存在於餐廳、家事清潔的服務部門。其他部門的勞動則由葡萄牙國民包辦，像生產業和農業。

重要的是葡萄牙經濟衰退導致失業率上升，在2004年讓建築業減少受聘人數。然而，東歐移民的特點是高學歷，他們也花一些時間在葡萄牙語的學習上，並深入葡萄牙社會網絡，藉以獲得更好的工作。東歐移民和他們所從事的工作是不相配的，對國家政策是一項挑戰，這個群體和不同的利益相關者，已經對政策施加壓力，承認他們的技能，明確目的的具體方案已經建立。

¹⁷⁶ Sónia Cabral and Cláudia Duarte, "Immigrants in the Portuguese labour market," *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles*, 2011, pp. 97-116.

¹⁷⁷ Beatriz Padilla, "Integration of Brazilian immigrants in Portuguese Society: Problems and Possibilities," *SOCIUS Working Papers*, 2005, pp. 1-19.

除了這三個群體，1960年以來，歐盟公民已經抵達葡萄牙，並占用了經濟部門的就業機會和投資目的。隨著時間推移，多數移民並沒有改變，特別是英國、西班牙、德國在高資格的位置，像是教師、顧問、工程師、經理等，其他歐盟十五國的移民群體，包括富裕的人並不從事勞動市場。

亞洲群體與葡萄牙其他團體相比，儘管移民規模相對較小，在1990年末期增加最多移民人口的是印度與中國，大部分在商業部門工作，如餐館、食品銷售部門、商店與銷售市場。

二、非正式經濟

勞工移民納入非正式經濟是一項重要指標，這個現實廣泛存在於葡萄牙領土上，值得注意的是，最近幾年有關非正式經濟的移民方式一直處於灰色地帶。一些研究顯示，葡萄牙在非正式經濟中的貢獻，可能會超過國民生產總值(GNP)的20%。有幾個領域都包含在這非正式經濟的一部份，不包括遵守現有的法規，如勞動契約和財政義務。一些經濟部門特別是屬於弱勢的建築和家庭服務，移民通常曝露在非正式的環境中，通常他們都是勞動剝削的受害者。事實上外國勞工缺乏統一的管理，這也使得廣泛的非正式經濟的存在以及對勞工的剝削。不穩定的就業是指重複性的工作、臨時性的工作、安全不合格、健康保障不足。¹⁷⁸缺乏替代性的組合和非法處境，迫使移民在合法或非法的行業中尋找工作，非法就業在葡萄牙勞動市場是很常見的(建設部門，零售部門，家庭部門和其他個人服務業)。土木建築，在葡萄牙的勞動市場裡，是非法移民人數最多的行業，具備低資格門檻。根據2005年的就業統計，有561,200名工人在這部門，其中15%都是移民身分。估計有15%至37%的工作，在這個行業中沒有對外宣布。

傳統的非正式土木建築部門，缺乏管理和有著複雜的網絡代理(大公司和小公司之間以及分包商與就業安置公司)，是重要的因素幫助我們理解移民的連結。非正式部門的重要性，事實上，一方面基於廣泛移民主體的脆弱性。對許多個別移民者造成非法居留的問題，以及他們缺乏了解自身權利和可供協助的機構。

根據葡萄牙移民勞動市場的一項研究，非法外國勞工有五種類型：

第一類是逾期居留者(overstayer)，移民持有短期簽證仍然待在葡萄牙。在非洲葡語系國家中，這是最常見的情況。一般情況下，這些移民包括低等教育程度的年輕男性並在土木工程行業工作，生活在里斯本貧困區。這個類別也適用於大部份的巴西和東歐移民，合法進入葡萄牙並找到工作後來逾期居留。

¹⁷⁸ James H. Mittelman, *op.cit.*, pp.64.

第二類是尋求庇護者(asylum seeker)，這類移民不被允許在葡萄牙工作，須等到他的難民身分確定，但為了生存下去而不得不非法工作。事實上，與其他歐盟國家相比，非法移民工作廣泛解釋了依靠尋求庇護者的處境是低下的。

第三類是獨立生活者(self-taught survivalist)，包括合法移民在非正式市場工作，外國女性獨自來到葡萄牙或者與她們的丈夫在非正式市場工作(家務勞動、照顧小孩)，男性則是從事擺地攤的活動，並由特定族群掌控。

第四種群體是種族工人(ethnic workers)，一般來自中國和印度。其中有些移民是非正式來到葡萄牙並與高等教育相關，或者經營他們自己的非法交易網絡事業。然而，在葡萄牙的第一年，他們必須發展非正式活動藉以維生，並償還旅行費用。最後還有學生身分的勞工，他們來自高中或大學，工作所得用來補貼獎學金，儘管他們有居留許可，仍然在非正式市場尋找工作。這類學生勞工最常見的來自非洲葡語系國家，尤其是安哥拉和幾內亞比紹，因為失去原籍國獎學金的權利，或者是原籍國政府延遲匯款獎學金，而造成經濟困難。許多人在建造行業工作一段時間後，便放棄他們的學業，這些學生很高比例不再返回原來的國家。¹⁷⁹

第五種無家可歸的人(unrooted/explorer)也是逾期居留者，一開始持短期簽證進入葡萄牙，後來簽證過期後停留在葡萄牙，但是這種類型的逾期居留者和前述第一項不一樣，這類身分通常為無國籍者，也許從其他歐洲國家拿到簽證，來到葡萄牙，而逾期停留。他們大部分來自安哥拉的年輕男性，有高水平的學歷，基於政治因素或逃避兵役而來到葡萄牙，儘管他們條件不錯，但非法居留的身分及社會對非洲人的成見，讓他們願意去從事建造行業。

隨著發達國家人民生活水平上升，大多數人對改善住房要求提高，但願意從事辛苦的建築行業人數卻減少；隨著人口老化，對醫療和家庭服務的需求上升，但投身相關服務業的人卻沒有增加。在西歐國家出現的現象為，企業外遷減少了本國就業機會，造成失業率上升，但是國內基本建築、餐飲、服務等行業，卻在本地招募不到所需的勞動力，因此，外來移民則用來填補底層的勞動缺口。

非法遷移往往與勞動市場需求相連，但也可能導致其他遷移方式，包括遷移團聚。這項特有的性質也證實了絕對數量達到合法化程序。正如前面提到的，在2006年有437,000名外國人合法居住在葡萄牙，大約有一半以上的人受益於這項合法化程序。雖然連續的合法化可能被重複計算(同一個人可以申請不只一次)，另外一些合法化的外國人可能離開了葡萄牙。在1992年到2004年間，大約有25萬位移民合法化。

¹⁷⁹ João Peixoto, "Part 5. Flows and the EU- Portugal," pp. 1-16.

儘管有合法化程序，非法移民還是持續存在，藉由外國人邊境服務(Aliens and Borders Service, SEF)監督有關移民抽查檢驗活動的數據，旨在管理外國公民在葡萄牙的持久性活動。根據官方報告，在 2011 年 SEF 獨立進行了對 214,973 位公民檢驗，大部分這些檢驗活動在公共場所，並與其他單位共同合作。鑑定結果發現第三國公民數量有 42,266 人，其中有 4,636 位被認為是非法停留在葡萄牙。在表 4-15 中可以看出藉由 SEF 檢驗程序，巴西非法移民身分數目最多，有 2,397 人。

表 4-15 抽查移民非法處境, 2011

Main nationalities	Identified	Irregular situation	% of irregular
Total	42,266	4,636	11.0%
Brasil	9,648	2,397	24.8%
China	3,404	295	8.7%
Cape Verde	2,937	287	9.8%
Guinea Bissau	1,338	253	18.9%
Ukraine	2,156	232	10.8%
Angola	1,456	150	10.3%

資料來源：SEF stat report, 2011

非正式經濟和非法遷移讓移民更容易受到剝削、販運和走私情況。在 21 世紀初，人口販賣(trafficking in persons)¹⁸⁰和走私(smuggling)¹⁸¹移民的情況在葡萄牙能見度提高。針對移民網絡勞動市場和其他性剝削婦女間的區分，東歐移民比其他移民群體更加參與。¹⁸²除了數量外，另一個相關的區別是這些網絡特點，從東歐來的走私和販運比起其他來源，被認為是更有組織和結構的。東歐的犯罪網絡組織良好，而且往往有強大分層體系組織。其他網絡如巴西和非洲，比起東歐有著更小的規模組織，結構鬆散且通常由三至四人組成負責處理必要文件、安置移民在勞動市場。研究這些議題顯示，人口販運在葡萄牙並不是真正問題，走私是最常見的慣例。走私者支持非法移民，帶人通過國際邊界來到葡萄牙並把他們安置在勞動市場。移民支付費用，但並沒有因為抵達葡萄牙而停止被剝削。走私者通常短暫地與移民連繫，在東歐移民間便觀察到某些勒索案例(如收取保護費)，這件事發生在走私者持續要求定期的移民財務費用情況。就結構而言，走私網絡

¹⁸⁰ 根據聯合國打擊跨國組織犯罪會議(UN Convention against Transnational Organized Crime)的定義：「人口販賣」意指以威脅或暴力或其他強迫手段，如綁架、欺騙、誘拐、濫用威權，或利用弱點等方式，去招募運輸讓渡窩藏或收受人員。

¹⁸¹ 爲了直接或間接的經濟利益，使某人非法入境某國，而此人既非該國國民，也不是永久性居民。與人口販運不同的是，移民大多是出於自願。

¹⁸² João Peixoto, "New Migrations in Portugal: Labour Markets, Smuggling and Gender Segmentation," *International Migration*, Vol. 47, Issue 3, 2009, pp.185-210.

出現鬆散組織。然而就像販運網絡一樣，走私網絡不是靜態的，其有能力調整結構和功能上的需求或執法行動。

不同的情況下是女性人口販運作為性剝削，這在巴西是比較常見的情況。在這個議題的研究上證明了不斷增長的需求，密切連繫性產業和販運網絡。同樣的，參與非正式聯繫的代理似乎結構鬆散，這些性行業的建立包含業主和巴西與葡萄牙的中間媒介，女性在巴西常常是被雇用的脆弱階層並在這個過程中負責。儘管媒體的報導和學術研究，人口販運在葡萄牙的能見度仍然很低，這可能與現行的法律有關，事實上，很難去證明以人口販運作為工作剝削的目的，因為葡萄牙關於販運的法律都專注在女性賣淫和被性剝削上。

第五節 移民對國家發展影響

我們已經進入卡斯爾斯(Castles)¹⁸³和米勒(Miller)所說的「移民時代」了。「移民時代的標誌是移民的國際化：這影響了越來越多的國家和地區，而它與一系列複雜過程之間的關連也影響了整個世界。」¹⁸⁴國際移民是全球化的一個系統性因素，如何從全球化系統的角度去認識當代移民，對於評價其未來方向非常重要。

雖然經濟成長或人口結構及移民動機能夠有效解釋一國境內的移民現象，在跨國移民方面，移入國與移出國政府的國家利益才是解釋跨國移民現象的主要因素。移民的原國籍、教育程度、專長與經濟能力等，皆是影響接收國歡迎外來移民與否的衡量條件。¹⁸⁵南歐國家包括葡萄牙、西班牙、義大利與希臘，這些新移民國家，由於移民大量進入的現象是發生在 70 年代中期到 80 年代初，經濟快速發展之後的結果，國家在面對移民問題時的一個共通點是其對移民現象的不熟悉以及政策制定上的缺乏。¹⁸⁶

當前迫切需要討論的議題之一就是移民對目的地國的影響。世界銀行認為勞動力的流動性是減少全球收入不平等的一種手段，應有助於減輕人口壓力、緩和失業、透過匯款到原籍國。另外也可能導致新的觀念和技術擴散。¹⁸⁷有些發達國家，經濟各領域，及許多公共行業已高度倚賴移民勞動力，移民大多從事當地國民不願意從事的行業。移民活動不僅有助經濟增長，在社會和文化生活領域也造成深

¹⁸³ 卡斯爾斯為當今研究國際移民領域最著名的學者之一，並對國際移民與跨國主義問題發表過一系列具有廣泛影響的論文。

¹⁸⁴ Stephen Castles, Mark J. Miller, *op. cit.*, p. 278.

¹⁸⁵ 盧倩儀，〈政治學與移民理論〉，頁 221。

¹⁸⁶ 同上註，頁 239。

¹⁸⁷ James H. Mittelman, *op. cit.*, p.62.

刻的影響。人數眾多且還在增加的移民，在同一時期源源不斷地湧入發達的工業化社會，使社會面臨著巨大的結構變化。在未來移民數量必定還會增加，並在國家地區及全球事務中扮演重要角色，世界各國將會繼續受其影響。國際移民浪潮對經濟、社會和政治三個層面的影響：¹⁸⁸

一、經濟層面：

在討論經濟方面，通常探討三個方面：移民對目的地國工作機會的影響、對其工資水平的影響及對國家財政影響(尤其是公共服務領域的費用)。許多本國國民認為移民搶走工作機會，在歐洲國家尤其明顯，因為那裡失業率相對高。但實際上並非如此，大部分工業化經濟體如果沒有移民勞工的協助，經濟可能會惡化，如果沒有新血挹注，移民接納國人口勢必出現老化現象，甚致迅速衰退。

國際人口遷移有助改善勞力供需問題，對勞力再分配具有正面影響。遷移具有年齡選擇性，具備工作能力的人較容易遷移，故能提升移入國的勞動參與率，有效利用資源、促進技術分工及專業化。每一個人都會為其他人創造工作機會，所以人口越多，創造的工作機會也越多。二戰後外國人作為移民大量湧入，為歐洲提供了充足持續的外國勞動力供應，對歐洲各國尤其是西歐發達國家，經濟的高速發展起了巨大的推動作用。因此，移民能夠促進經濟發展，增加工作機會。

移民匯款更成為重要收入來源。對某些國家來說，海外匯款已成為國民所得和外匯的一項重要來源。當他們的公民到較發達的國家工作的時候，欠發達的移民輸出國也從中得到巨大的經濟收益。¹⁸⁹很多移民會把一部分收入寄回家，這也提高了留守的家庭成員的生活水準，可以資助家庭成員或社群獲得教育和健康照料服務，並促進國家經濟發展，而整個家庭也會越來越依賴外出工作的家庭成員。

二、社會層面：

大批國外移民進入歐洲，尤其是近半個世紀歐洲移民浪潮的演變，使數量巨大的外國出生人口在歐洲遷入國內呈現高度明顯的存在性。面對各國人口低出生率和平均壽命延長，移民不失為減少人口赤字的一種途徑。聯合國曾提出「替換移民」(Replacement migration)的概念，利用國際移民來補充國內人口數量及勞動力，以解決人口數量縮減、工作人口平均年齡增加和人口老化等問題。大多數歐

¹⁸⁸ 郝魯怡，《歐盟國際移民法律制度研究》，頁 71-74。

¹⁸⁹ 涂肇慶、侯苗苗譯，《人口學:觀念與議題》，頁 309。

盟會員國都面臨人口結構改變與勞動人口短缺問題，葡萄牙也不例外，1950年至1970年總生育率超過3%，1960年總生育率為3.16%，到了2011年減至1.35%，且逐年下降，且低於所有歐洲國家。¹⁹⁰在預期壽命方面，根據歐盟統計局2011年統計，葡萄牙平均預期壽命為77.6歲，相較於歐盟國家預期壽命為77.4歲還高，顯示葡萄牙現階段生育率持續低迷與人口老化嚴重。¹⁹¹

移民人口的大幅增加，以及持續有越來越多人想要移居至西方國家的現象，與大部分西方國家的低出生率有關。除了美國外，幾乎所有富裕國家的出生率皆低於持續穩定人口所需的2.1。1995至2000年間，美國的出生率為2.04，德國只有1.33，英國為1.7，法國為1.73，義大利為1.2，日本為1.41，加拿大為1.6。¹⁹²移民的壓力加上預期的人口數下降，使得這些受影響國家受影響有接受更多移民的意願。短時間內，移民有助於提供重要的勞力需求。有人認為接納更多移民勞動力符合國家自身的經濟利益；相反的，也有人認為引進勞動力只是解決勞動力老年化和縮減的短期策略。但移民對於人口成長確實有正面幫助，可以在短時間增加總人口數，也有助工作年齡層人口的增加。因此，減少人口赤字不能只依靠移民來解決，國家必須有一系列應對方案。

舉例來說，人口的流動往往會造成移入國就業結構的改變，經濟發展的變動，族群組成的多樣化，以及各個主權國家之間所產生的跨國性的連結。國際政治經濟體系中相互依存度更為緊密，不僅拉近國家與國家之間的各種互動關係，更使得不同社會與人民之間的交流互動愈來愈頻繁。除了經貿活動交流增加；資金流動也在全球化的金融市場中打破了傳統國家行政疆域的藩籬；資訊化的社會也將國際間科技的交流轉換成網路上的便利機制。伴隨著相互依存的國際政經體系而來的還有一個影響深遠的現象，即是大規模的跨國性人口移動遷徙。這種勞動力的跨國遷徙有其不可忽視的經濟、政治與社會效應。

對移出國的影響來說，有正反面影響。正面影響是可以減輕移出家庭與社區的人口、勞力及就業壓力，也可使原家庭與社區對外拓寬活動與連結的空間。對勞力輸出國而言，則更關心保持移出僑民的數量在一定水準上，期望能增加最大之經濟效益。負面影響則是外移人口多屬擁有專業技術或知識水準較高的公民，這也意味著流失國內提供經濟發展的人才，無形中對其發展能力造成不少的損失與傷害。人口遷移是一種人口在地理上重新分配的過程。遷移的發生常因原來的

¹⁹⁰ Fertility statistics, Eurostat / Population Division, UN DESA
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_fertility_rate,_1960-2011_\(live_births_per_woman\).png&filetimestamp=20130129121040](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_fertility_rate,_1960-2011_(live_births_per_woman).png&filetimestamp=20130129121040)
http://esa.un.org/unpd/wpp/country-profiles/country-profiles_1.htm (03/05/2013)

¹⁹¹ Life expectancy at birth, by sex. Eurostat.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00025> (04/05/2013)

¹⁹² 高德源等譯，《誰是美國人？族群融合的問題與國家認同的危機》，頁186。

人口地理分配不當所引起，遷移後的重新分配，可以改善原本分配不當的問題，使人力分配合理化，對國家與社會可以產生正面的貢獻。

另外，移民可透過「跨國身分」來豐富社會和文化。跨國社區概念指已經開始生活於不同國家間的移民，他們跨越國境，與來源國的人民和地區有著持久的連繫。這樣的移民在兩種文化間穿梭，並使自己能被兩個國家接納而尋求政治、文化和經濟權益。跨國主義將引起多重國籍快速增加，並讓人們重新審視國籍的內涵。

三、政治層面：

經濟和人口上的需要與負面社會影響的矛盾交織，使多數歐洲國家面臨處理移民問題及制定移民政策時力不從心的窘境。隨著對移民融合及一體化的眾多批判性疑問的產生，移民問題已有最初經濟和人口的關注轉變為社會和政治範疇的問題。由於移民人口對當地國帶來社會、文化的衝擊，使得越來越多的地方掀起了反移民浪潮，幾乎每個歐洲國家都有至少一個以反移民為主要綱領的政黨，且政治影響力持續上升。¹⁹³

近年來移民問題已經對主權國家造成挑戰，國家欲在邊界控管與移民問題上採取嚴格的措施與手段，但國家處理移民的能力卻不斷縮小，移民問題的持續加強，已經使國家主權受到挑戰。國家安全也是民族主權體制下，國際政治的一個核心議題，在美國 911 事件後各國開始重視並加強國家安全，歐洲移民問題被作為一個國家安全問題來討論，歐洲極右政黨趁此機會主張移民危及社會安全來獲得選民支持。

現在全球每個國家都加入國際遷移中，而複雜的遷移系統已形成了全球和地區兩個層級，涉及許多方向的遷移。已有的遷入國已見證了遷移流的多元化，這種多元化表現在遷出國及其移民類型上，而它們仍是主要的勞動力輸出國。人們遷移的目的包括經濟、政治、家庭因素、求學、尋求新機會和個人目標等。早期大規模的人口遷移和戰爭與帝國的建立有關，宗教和其他形式的迫害也會導致大規模的遷移。遷移既是一個社會過程，也是一個經濟過程，不可避免要安身立命，

¹⁹³ 例如法國以反移民為宗旨的國民陣線在 2010 年地方選舉中獲得 10% 以上選票，美國也有許多州陸續通過嚴苛的反移民法案。如 1875 年美國通過第一部限制移民法，明確禁止娼妓與罪犯移居美國。1882 年頒布排華法案，規定華人十年內不許移民美國。1907 年美國與日本簽署協定，日本同意除了某些商業人士與專業人員外，防止其他日本人移民美國。1917 年美國國會通過一項法律，幾乎全面性地禁止所有亞洲人移居美國。1965 年新移民法原本希望吸引較多來自歐洲的移民，但亞裔和拉丁裔反而占了 80% 以上。美國 1994 年通過反移民的 187 法案，1996 年又通過一項三十年來最嚴厲的移民法。

從而改變社會關係，發展全新的社會網絡和制度。全球化加速了國際移民過程，而實際上，國際人口遷移本身也是全球化的一種表現形式。

所以國際移民的影響與衝擊也是多層面的、跨國際的，無論對移民輸出國或移入國而言，國際移民不僅是主權國家一個迫切的政策議題，更有一股推動國際政治經濟變遷的力量。可以預期的是，國際移民將會持續成長，而且將成為經濟全球化浪潮下，影響全球變遷的最主要因素之一，而當代國際移民的特質就是它的全球化特性。當全球化的觸角不斷延伸，成為經濟和社會生活等許多領域中的發展趨勢時，人口的跨國遷移問題應當得到足夠的關注和重視。我們有必要跳出遷移理論的二元分類法，如自願性遷移或非自願性遷移、永久性或短暫性遷移、合法或非法遷移等概念。邊界的重新劃定產生了新的遷移方式，顛覆了這些分類。現代遷移過程由全球財富和權力的不平衡所致。¹⁹⁴

¹⁹⁴ 黃晨熹譯，Rosemary Sales 著，《解析國際遷移和難民政策：沖突和延續》，頁 37。

第五章 葡萄牙移民政策之內涵

相較於法國、德國、英國等傳統移民接收國而言，葡萄牙屬於新興移民接納國。第一部移民法直到 1981 年才開始制定，所以在處理移民問題時較缺乏經驗。葡萄牙步入民主化後，不同執政黨的政治理念，在移民政策的制定上會有所區別，所抱持的態度也相異，但最終的目標都希望能促進葡萄牙的族群融合。1986 年加入歐盟後，跟隨其現代化腳步，加快國內各項公共工程計畫。在加入申根協議後，在人員自由流動上也受到歐盟要求，採取嚴格措施。移民政策會隨著時代背景的需求做變更，但內容基本上包括控管移民潮、賦予移民基本權利，以及邁向移民整合的目標等。本節將探討各階段影響葡萄牙移民政策的重要因素。

第一節 右派社會民主黨執政時期

(1979 年至 1995 年)

一、民主聯盟執政時期－聯合政府（1979 年至 1985 年）

1979 年社會民主黨(Partido Social Democrata, PSD)¹⁹⁵宣布成立一個新的競選聯盟，即「民主聯盟」(Aliança Democrática, AD)。由社會民主黨、社會民主中央黨(Centro Democrático e Social - Partido Popular, CDS-PP)、人民君主黨(Partido Popular Monárquico, PPM)共同組成。另外，葡萄牙共產黨(Partido Comunista Português, PCP)也與葡萄牙民主運動(Movimento Democrático Português, MDP)共同組成競選聯盟「聯合人民聯盟」(Aliança Povo Unido, APU)。在此次議會選舉後，由社會民主黨黨主席卡內洛(Sa Carneiro)擔任內閣總理，並組織政府。

葡萄牙第一部移民法可以追溯到 1981 年，由當時右派政府所領導，在社會民主黨的帶領下，此法被認為是比較仁慈的，這也造成非法移民呈現持續上升的趨勢。¹⁹⁶1980 年代的移民政策內容，主要是對移民流數量上的控制及揭止非法移

¹⁹⁵ 葡萄牙的政黨體系，雖然自四月革命後便一直維持在多黨制，然而在四月革命後的葡國歷史上，卻只有四個政黨能持續維持在政治舞台上。此四個政黨分別是屬於左派的葡萄牙共產黨(Partido Comunista Português, PCP)、社會黨(Partido Socialista, PS)；屬於中間偏右的社會民主黨(Partido Social Democrata, PSD)及社會民主中央黨，又稱人民黨(Centro Democrático e Social - Partido Popular, CDS)。其中葡共黨與社會黨在葡民主政治轉型扮演重要角色，社會民主中央黨則為葡國史上推動民主憲政改革重要功臣。在政壇上，則由社會黨與社會民主黨兩黨輪流執政。

¹⁹⁶ J. Peixoto et al., *op. cit.*, p.181.

民移入，並由 1976 年於內政部成立的外國人與邊境服務(Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, SEF)負責監督。1990 年代早期移民獲得更多的政治、社會議程，不僅包括規範移民流動整合機制，也包括對待本國人與外國人以平等和非歧視的原則。

移民政策的發展與遷移流量的發展緊密相關。前面提到，葡萄牙由移民輸出國轉變為移民輸入國。1960 年代開始有歐洲小團體移民居住在葡萄牙。1974 年至 1975 年，隨著殖民帝國的瓦解，許多非洲人民基於政治和軍事因素返回葡萄牙。1980 年代中期，移民人數大大增加，藉由葡萄牙的工作機會，進入歐盟。事實上，為了合法進入葡萄牙，大多數移民選擇了一個短期簽證，包括旅遊、唸書、健康因素等原因，作為最方便又快速進入葡萄牙的方法。因此，越來越多居住在葡萄牙的非洲移民沒有合法居留簽證，特別是在里斯本都市地區。儘管政府注意到這項情況，直到 1990 年代開始，還沒有具體的方案來規範移民流動或非法移民數量。葡萄牙在成為歐盟會員國前，尚無完整而周延的移民政策，後來為了符合歐洲聯盟共同的需求，才分別完成較有系統的移民政策與社會共融措施。

二、右派社會民主黨執政時期（1985 年至 1995 年）

社會民主黨執政時期，於 1986 年加入歐共體，並在 1991 年加入申根協議簽署，也讓移民法律框架關於控制邊境安全，很大程度受到歐盟的要求，而採取更嚴格的移民規定。有了這個共同的目標，面對持續的非法移民壓力，再加上身為歐盟申根協定的成員國，迫使在位的右派社會民主黨，於 1992 提交國會修訂 Law-Decree n°264-B/81 移民法，並在 1993 年採用新的移民法案。受到工會組織與天主教教會的支持，在 1992-1993 年間推出第一波特殊合法化政策。此次方案目的是用以解決自 1980 年代中期以來，數萬生活在葡萄牙的非法移民。在這個框架內，約有 39,000 位移民合法化其處境。在 1993 年修訂了 1981 年，關於外國人合法入境、停留、離開葡萄牙本國領土的法律。這兩次的移民法提出「移民作為短暫停留」想法，但卻沒有明確提到家庭團聚的權利事項。當時三種居留證在法律概念上不明確，第一種簽證有效期限為一年，在同一時期可能重新發行；第二種簽證有效期限為五年，在同一時期可再更新；第三種是永久居留簽證，居留 20 年的居民才需要。1981 年和 1993 年間，兩項移民法的差別為簽證數目不同(1981 年 4 項；1993 年 9 項)及加強驅逐政策。政府希望這項新法律，避免新移民的永久居留，達到「零移民」¹⁹⁷的目標。1994 年葡語系公民申請長期居留身分，須居住五年時間，非歐盟公民則須八年。¹⁹⁸社會民主中央黨則明確支持新法

¹⁹⁷ 70 年代歐洲重建大致已完成，再加上第一次石油危機，德國首先於 1973 年停止接受非技術型勞工入境，法國也於 1974 年跟進，「零移民」口號即在此時期提出。

¹⁹⁸ Ana Paula Beja Horta, Paul White, *op. cit.*, pp. 33-57.

採取更嚴格立場，事實上，這也是受到歐盟遷移壓力所作的回應。

第二節 左派社會黨執政時期

(1995 年至 2002 年)

1995 年當選的左派社會黨(Partido Socialista, PS)掌握政府權力，並執政至 2002 年。此時期受到 1995 年申根協議的生效壓力，加上非具專業資格的強大勞動力需求，同時又有來自東歐的移民團體及人口販運的擴散。在移民議題上社會黨取得重要進展，推出更開放的移民政策。其中一項是特殊的合法化計畫，在社會黨執政時期實施過第二、三次合法化措施。先前的移民法，關於持短期簽證的非洲葡語系移民，持續非法進入並生活在葡萄牙的情況沒有相當大變化。在 1996 年，第二次合法化計畫，針對錯過第一次合法化、失去合法地位，或是進入葡萄牙後的非法身分移民。此次合法化大約有 35,000 人申請，31,000 獲得居留許可。¹⁹⁹這兩次合法化都確實區別葡語系國家移民。關於這些群體在申請上的負面回應，比例非常少。第二次合法化計畫受到社會民主中央黨的支持，因為其符合與葡語系國家的合作政策。事實上，合法化措施引起政黨在國會的辯論，葡萄牙共產黨對於不同移民群體給與不同的待遇持反對意見，在最後的投票結果，批准合法化建議。

新政府的移民政策更普遍擴大它的範圍。在此之前，移民在政府議程有一個次要位置。1995 年政府第一次計畫，包含移民特定領域的措施，即內部管理和社會政策。其中有一個轉變是：原本基本的移民政策在於調節移民流量，到後來政策上專注在整合方面的問題。不同在於對個別外國人的停留、離開葡萄牙的政策有許可機制的結果。1998 年採用限制性更小的方法，從原本需在葡萄牙生活至少二十年才可發行的永久居留簽證，減少至十年。家庭團聚在這次移民法中，第一次作為權利概念。

2001 年葡萄牙政府與羅馬尼亞和俄羅斯有移民協議，來自這些國家的經濟移民是享有特權的，原本為期一年的工作簽證，可能被提升到五年。另外並與斯洛伐克、斯洛維尼亞、保加利亞、摩爾多瓦和烏克蘭談判類似的協議。根據移民協定，優先與這些國家建立全國勞動力需求及雇主費用。其中此種類型協議先前已經存在，是與弗得角達成協定，特別招聘臨時勞工。政府相信此舉能有助打擊

¹⁹⁹ Amanda Levinson, "Regularisation programmes in Portugal", *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. pp.1-4.

偷渡網絡活動，確保外國公民更好融入葡萄牙社會。²⁰⁰為了降低外來移民非法入境葡萄牙的情況，葡萄牙政府決定直接從主要的移民來源地區，或是透過與移民輸出國簽署雙邊協定的方式，來合法雇用國內所需的外籍勞工。這樣一來，在葡萄牙非法或無合法證件的移民，就無法透過配額制度獲得任何工作機會，甚至取得合法身分。

葡萄牙身為歐盟申根簽約國，關於人口自由流通和移民流動的控制方式、規範與措施，均應在此國際公約的範圍內。目標為促進移民整合與捍衛其自身權利；規範入國許可，以行使其專業活動。根據 1998 年移民法，具體目標為：²⁰¹

- 採用新簽證系統
- 簡化移民居住系統(residency system)；限制許可證類性；加強每位移民所享有的權利。
- 採取新的法律機制，支持自願返回原籍國的外國人，作為替代驅逐。
- 重新定義犯罪一詞，以協助非法移民。

在體制方面，改善移民的生活日益受到關注，並有明顯的創建。1996 年第一個特別關注移民人口的政府機關，名為「少數民族高級委員會」(High Commission for Immigration and Ethnic Minorities, ACIME)，現為「移民文化對談高級委員會」(Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, ACIDI)²⁰²。隨著法律懲治種族歧視的批准，平等與反對種族歧視委員會(the Commission for Equality and Against Racial Discrimination)成為移民社團，並和其他組織有一個永久席位。2000 年，工作小組由不同單位部長為代表成立，並由少數民族高級委員會協助。工作小組的目的在於評估為何移民難以融入葡萄牙社會的因素。2001 年底，跨文化秘書處(Intercultural Secretariat)設立在平等部門(Ministry of Equality)之下，在教育體制範圍內，促進不同部門間的協調、對話和團結的目的。2004 年，跨文化秘書處被整合至少數民族高級委員會中。

移民基本權利方面，關於移民的福利整合至社會保障與健康系統(Social Security and Health systems)，移民可以充分享有其勞動權力和義務，葡萄牙憲法第

²⁰⁰ Luisa Falcão, "Immigration in Portugal", Report presented by DeltaConsultores under the Socrates Program - Immigrant Language Learning. pp. 10-12.

²⁰¹ Ibid., pp.10-12.

²⁰² 此機構作為一個「跨文化窗口」，讓民眾了解移民議題與提供對話的平台，傳達政府機關、地方團體與移民者間的資訊交流。設置移民專線，提供 8 種語言服務，幫助移民解決日常生活遇到的問題，並為各單位與移民的傳達媒介。 <http://www.acidi.gov.pt/>

59 條關於移民的工作權利，規定勞工享有經濟權利，不分性別、年齡、種族、國籍、來源國、宗教或思想信念，²⁰³並有機會接受職業教育培訓。各種非政府組織、宗教組織、社會團結組織，與各類型機構，主要針對東歐移民作葡萄牙語的訓練。²⁰⁴由少數民族高級委員正式認可的全國性的移民協會有 15 所與 20 所地方性移民組織，這些協會致力於維護移民政治權利，並協助青少年教育訓練與社會融合，以避免受到社會排斥的風險。從整合的角度看移民政策，1990 年代中期以來，制定了幾項措施。1996 年開始，在葡萄牙的外國公民享有相同的地方選舉投票權：來自歐盟及葡語系國家移民，合法居住超過兩年時間；其他國家移民則需超過三年。²⁰⁵移民獲得新社會政策的基礎為居住事實，而非國籍。如「保證最低收入計畫」(Guaranteed Minimum Income Scheme)與「特別安置計畫」(Special Re-housing Programme)。²⁰⁶在 1998 年，一項新的外國勞工法，根據本國地方勞工的最低比例，取消限制性的移民配額招聘系統(system of quotas for immigrant recruitment)²⁰⁷。1999 年國家議會批准了一項法律，懲治種族歧視行為。2001 年有一項讓移民獲得特定權利的措施，如醫療保健。

2001 年開始，左派政府認為現有之入境、停留、出境葡萄牙的法律框架，限制過多，不足以應付移民流動與本國勞動力市場人口短缺問題。事實上，勞動力需求很大，政府鼓勵外國人來葡萄牙，並非法停留在這個國家。根據先前提到 1990 年代末，對於移民的觀察，主要來自東歐移民與第二次浪潮的巴西移民。因此，葡萄牙移民政策的一項新發展，為引入創建的「停留許可」。在此之前，移民只有申請「居留許可」的可能性，後來由於此法案的通過，移民可能要求新的許可證。²⁰⁸事實上，葡萄牙授予短期停留工作簽證，是基於持有工作契約的移民。停留許可發行一年效期，更新簽證的可能性不得超過五年。該停留許可，允許將臨時家庭成員帶來，在五年期限結束前，移民可以申請居留許可。社會民主中央黨便支持停留許可的臨時性質。

²⁰³ Catarina Reis Oliveira, "The Integration of Immigrants in the Portuguese Labour Market," High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue (ACIDI). pp. 1-8.

²⁰⁴ Luisa Falcão, "Immigration in Portugal", Report presented by DeltaConsultores under the Socrates Program - Immigrant Language Learning. p. 15.

²⁰⁵ Maria Lucinda Fonseca et al, *op. cit.*, pp.135-152.

²⁰⁶ 保證最低收入計畫(Rendimento Mínimo Garantido)該方案允許生活貧困的人收到政府津貼，以換取支持參與社會整合計畫。特別安置計畫(Programa Especial de Realojamento, PER)則是提供住在簡陋房屋的家庭之建造或租屋的財務援助。

²⁰⁷ 此系統創立於 1977 年，根據此法，在葡萄牙擁有五名或五名以上的員工公司，不管是本國或外國雇主，均應有 90%葡籍員工及工作人員。此法雖承認外國合格勞工的重要性，與外國勞工相較之下，此法還是有利於本國勞工。當時，葡萄牙正實行「貿易保護主義」(protectionist)階段，在結束殖民帝國統治與經濟衰退後，四月革命更促成此一民族主義措施。

²⁰⁸ J. Peixoto, *op. cit.*, pp. 483-497.

在新法律機制上的實踐，對應另一項新的合法化過程。2001年1月至11月的合法化是基於就業需求。前次合法化並沒有直接關注移民在勞動市場的參與，在這關鍵的前提下，針對外國勞工持有效工作契約可以適用。這次合法化計畫延用於後來的合法化方案。總之，根據2001年的移民法，約有184,000位個別外國移民合法化其地位並取得停留許可，主要為烏克蘭(63,500)、巴西(36,600)。

209

除了這項機制，2001年新移民法提出另一項提案，規範今後的移民以避免需要進一步合法化。移民配額招聘系統，第一次根據國內技術短缺的一份報告基礎為設想。要在葡萄牙合法工作的移民，須先在原籍國的葡萄牙領事館，申請工作簽證。發行的簽證數目，與各經濟部門檢測到的職位空缺相配合。每年由勞工部(Ministry of Labour)下的職訓局(the Institute of Employment and Vocational Training, IEFP)進行一次配額報告。第一份報告在2001年11月出版，並標誌著發行停留許可的結束。這個程序的目的是在於，將移民法規置於合法的招聘模式，而不是進一步地實行合法化。

其他措施直接針對非法移民與非法就業移民。新法令規定打擊非法移民的支持管道，尤其是走私移民。根據法律規定，任何支持、推動或領導非法移民的團體與組織，並從已入境的外國公民中獲利，將被處以監獄刑罰。另外法律還規定，運送外國公民至葡萄牙的專業活動運輸業者，預先支付罰金。此外，非法勞工的雇主(employers of illegal labourers)與自雇非法移民(selfemployed illegal migrants)也應受到懲罰。透過承包鍊以防止契約轉嫁，這種情況主要是發生在非法的就業模式。雇主與承包商要負連帶責任，共同支付罰款。運用移民的自雇活動是沒有資格獲得適當的居留許可，也會被處以罰款。這些不同類型的雇主罪刑，被認為是打擊非法移民關鍵的一戰。在建造業裡可以看到大部分雇用非法移民的案例。在這個行業領域，有著複雜的代理商間的網絡關係存在(大、小公司、分包商、人力資源公司與個別雇主等)，允許非法情況的散布。

²⁰⁹ Amanda Levinson, *op. cit.*, pp.1-4.

第五節 右派社會民主黨執政時期

(2002 年至 2005 年)

2002 年新的執政黨上台，原本左派政府由右派社會民主黨領導至 2005 年。由社會民主黨與社會民主中央黨(Centro Democrático e Social - Partido Popular, CDS-PP)組成第十五屆聯合政府，並由社會黨黨主席巴赫索(Barroso)出任總理，但後來由於競選歐盟執委會主席，而辭去總理一職。2004 年改由社會民主黨新任黨魁洛佩斯(Santana Lopes)組成第十六屆政府。²¹⁰新的移民政策於 2003 年通過，採取比前更嚴厲態度，在內容上也有些改變，並再次引進配額制度。此政策明確廢除了剛抵達葡萄牙的新移民停留許可的請求，儘管移民已經持有停留許可或正等待確認。法律所設想的主要控制機制，仍然是在國內勞動短缺的配額制度基礎上。與 2001 年實施的配額制度相似。想要在葡萄牙合法工作，移民不得不在原籍國申請工作簽證。儘管有這項新的嘗試，葡萄牙勞動市場招聘的配額制度，基本上無法有效對抗非法移民的問題。事實上，正式的配額數無法滿足外國勞工需求，再加上官僚機構參與的過程中，似乎阻止了移民與國家招聘人員。因此，移民反而持續非法進入葡萄牙勞動市場。另外，配額制度在實際執行初期，有人批評不只是單純的「配額」政策，比較像是另一個「間接」的合法化政策。

移民招聘配額制度²¹¹為：根據 2003 年移民法，每隔兩年，職訓局(Instituto do Emprego e Formação Profissional, IEFP)提出就業機會報告，其中規定各經濟部門，每年所需的外國勞工人數。這份報告是針對雇主與公司的調查，與比較勞工短缺和失業者登記在職訓局就業中心的數目。求職者在進入葡萄牙之前，獲得工作簽證或居留簽證前，須有工作契約，便可在葡萄牙居住五年時間，並每年更新。有以下幾項程序：首先，雇主須在特定表格上表示雇用外國公民的意願。其次，職訓局須發出一份特定聲明，證明此種需求符合就業機會報告內的缺額。第三，雇主對總檢查工作(Inspeção Geral do Trabalho, IGT)單位表達這份聲明，以獲得合

²¹⁰ 該黨在 80 年代中期到 90 年代的執政時期，曾推行新自由主義政策，而使國內貧富差距加大，引起民眾不滿，1995 年下台後，對其政策作出改變，提出「中間路線」新政策，在 2002 年國會競選期間，提出減稅、增加養老金與削減公共支出等主張，表示其左轉的黨政策以爭取中間選民，強調人的自由責任、平等與公正，是讓社會民主黨再度獲選的因素之一。

²¹¹ 配額(the quotas)制度，指一國對第三國人民，每年進入本國勞動力市場的具體人數限制。通常由國家規定固定的人數，或所占本國勞動力的比例，來限制進入本國的第三國人民。此制度以年度為標準，要求對下一年度的勞動力需求進行預測。其具體實施機構往往為中央政府單位，同時與其他部門進行協調配合。在該制度下，某些特定職業享有取得配額的優先權，依據勞動力需求量大小的職業種類。歐盟成員國中，奧地利、愛沙尼亞、希臘、義大利、葡萄牙、西班牙、羅馬尼亞、斯洛維尼亞等國皆採取配額制度。

約有效性的一份認證文件。第四，外國公民在其原籍國將相關文件交給葡萄牙領事館，以發行簽證。第五，由葡萄牙領事館發送e-mail給葡萄牙社區總領事事務(General Direction of Consular Affairs and Portuguese Communities)，並收到職訓局(IEFP)、總檢查工作單位(IGT)、外國人邊境服務(SEF)的授權。第六，由這三個單位批准後，葡萄牙社區總領事事務通知領事館，發行工作簽證。

面對官僚體制的複雜，加上預測的勞動力市場動態、許多短期需求，與現實勞動市場不相同。此外，政府部門沒有考慮到機制問題，例如國內配額服務從未創建，因為他們沒有確定對雇主的調查。最後，麻煩的官僚程序無法有效的滿足雇主和移民的需求。因此，在這個過程中，移民輸入的數量一直保持在低水平。例如，2004年報告設定8,500位移民配額數目，但是只有發行899張簽證。其中有一些工作簽證已經授予給在葡萄牙非法工作的移民。這種情況下，配額制度的目的不是用來招募新的外國勞動力，而是合法化安頓移民。2004年有很多合法移民透過此系統，但不排除有相當數量的移民非法來到葡萄牙。此配額制度針對勞工市場上短期和長期勞工不足而產生。葡萄牙勞動市場面臨的困境為，一方面由於國內經濟成長，需要這些外籍勞工投入生產；但另外一方面政府在管制移民潮的壓力漸增下，不得不採取移民進入的限制。

2003年至2004年間提供移民合法化的機會。2003年巴西總統盧拉對葡萄牙的訪問，簽訂了一項特別的雙邊協議²¹²，導致第四次的特殊合法化。所有國內政黨皆投了贊成票。此協議允許在葡萄牙的非法巴西勞工及在巴西的非法葡萄牙勞工合法化。這個合法化過程授予16,000位，能夠證明他們擁有工作契約的巴西人長期工作簽證。2004年移民法第71條，允許已經在勞動力市場活動的合法化移民，必須要強制投保與工作90天以上必須繳稅。值得注意的是，另外許多移民沒有工作契約，但也願意支付社會保障款項，因為他們認為這是能夠合法化其處境的義務責任。政府將移民潮的控管納入與移民來源國之間的外交議程中，對外交政策有正面的影響，因為移民可以加深雙邊經貿上的往來。

70年代開始，葡萄牙已在移民領域建立雙邊協定，首先是與葡萄牙前殖民地以及對移出目的地國家的協議，如委內瑞拉、盧森堡、比利時、法國。由於葡萄牙非法移民主要來自非洲國家，因此，近年來葡萄牙致力與主要移民輸出國協商勞工招募的雙邊協定，藉由移民來源國與葡萄牙間的「文化相近性」(cultural proximity)，來建立配額制度管理移民潮的進入。表5-1遷移協議主要針對管理勞工移民潮的目的而設計，包括臨時勞工協議、遣返及驅逐出境協議、邊境管制與移民流動協議、預防和打擊人口販運與非法移民協議。事實上，葡萄牙自2001年以來的經濟危機，造成東歐遷移人數下降，尤其在羅馬尼亞與保加利亞加入歐盟後，暫緩了勞工的自由流動。表5-2關於重新接納的協定則是針對非法移民的

²¹² 一般稱為「盧拉協議」。

遣送事宜，以鎮壓非法移民為目的，必須與移民輸出國協商達成共識，主要簽署國以歐洲國家為主。

表 5-1 與葡萄牙簽訂雙邊協定國家

year	Country	Type
1977	Guinea Bissau	aim of regulating migration procedures
1979	São Tomé e Príncipe	aim of regulating migration procedures
1997	Cape Verde	agreements on temporary labour migration
1999	Morocco	focusing on border controls and migration flows
2000	USA	agreement of the deportation
2001	Romania, Russia	agreement on temporary recruitment
2002	Bulgaria	agreement on temporary recruitment
2003	Ukraine	agreement on temporary recruitment
	Brazil	mutual labour recruitment agreement
		prevention and fight against trafficking of migrants

資料來源：Peixoto João, “País de emigração ou país de imigração? : Mudança e continuidade no regime migratório em Portugal,” *SOCIUS Working papers*, 2004, pp. 51-53

表 5-2 與葡萄牙簽訂重新接納協定國家

year	Readmission Country
1993	Spain, France
1999	Lithuania
2000	Hungary
2001	Estonia
2002	Romania

資料來源：Ibid., p. 53.

第六節 左派社會黨執政時期

(2005年至2011年)

2005年在新當選的左派政府下，頒布新移民法，並於2007年全面實施。儘管社會黨在議會席次上擁有絕對多數，但通過一項新政策需要漫長的談判過程，並得到大多數政黨支持。最後由社會民主黨、葡萄牙共產黨批准法律；社會民主中央黨及左翼集團(Bloco de Esquerda, BE)投了反對票。新法有幾項改變，包括合法化的可能性，並限制較少。雖然葡萄牙政府再次重申並不打算提出新的特殊合法化，因為在葡萄牙移民短暫歷史上，恐怕會增加更多人口至此。2007年新移民法有一些機制允許先前的非法情況，被形容為「寬厚」的合法化。主要是因為移民法第88條允許某些移民合法化其處境，並受益於以下程序：包括有工作契約或勞動關係證明(透過工會、移民事務諮詢委員會的非政府組織，或勞工檢查等的認證)，為合法入境、停留葡萄牙，並加入社會保險系統，合乎這些條件的人，可能從特殊合法化過程中受惠。法律並非強制移民持有居留簽證，通常是外國人邊境服務(SEF)單位依照慣例發給居留許可。雖然法律規定須合法入境停留葡萄牙，但許多潛在移民會受益於第88條規定，在當時以非法身分申請。他們選擇短期簽證進入葡萄牙，但簽證過期後仍待在那裡，為了申請第88條規定，移民選擇留在該國，在這些條件下，不得不支付罰款。

雖然這項特殊條款是不明確的合法化方案，其中也包含一些爭議，後來便推出更嚴格的標準，即須與外國人邊境服務(SEF)單位面談，在其面談後會宣布其決定。事實上，2007年8月公布了這一項新機制，讓SEF面臨排山倒海而來的壓力。有數十萬移民或即將成為移民的人對此訊息的需求，加上來自其他國家詢問此措施的可能性，所造成的求助效應(appeal effect)。

除了第88條法令聚焦在勞動市場上，新移民法還規定其他具體型式的合法化，例如對象為人口販運被害人。根據第109條規定：給予有居留許可但無居留簽證的國外人口販運或走私之受害者合法化，以協助這些非法移民。此舉用以合法化特定群體的外國人。前次移民法已包含類似特殊機制，換句話說，2007年移民法並不排斥合法化方案。國內有三個政黨表示支持新移民法，分別是社會黨、社會民主黨與葡萄牙共產黨。社會黨表示這一項開放、均衡和適度的法律在起草過程中，與民間社會組織進行了磋商，並與其他政黨體現了良好的談判和尋求共識。社會民主黨則說新法利大於弊，在於簽證數目的減少，對於移民有更多的權利和保障。在打擊非法移民和人口販運方面，有更積極作為。葡萄牙共產黨認為先前

的法律是封閉的，而且合法化的可能性很小，但對新移民法的批評為禁止持有居留許可的人非法進入葡萄牙，但對有勞動契約或從事專業活動的人則不設限。社會民主中央黨與左翼集團反對新移民法的原因則是認為，沒有足夠的合法渠道讓移民自動合法化，並認為新法的合法化過程會間接促進販運和走私網絡發展。

表 5-3 葡萄牙移民政策年代表

year	Policy measures	Parties in the Government
1981	Law-Decree n°264-B/81 of September 3	PSD, CDS-PP, PCP
1992	Law-Decree n°212/92 of October 12	PSD
1993	Law n°59/93 of March 3	PSD
1996	Law n°17/96 of May 24:	PS
1998	Law-Decree n°244/98 of August 8	PS
2001	Law-Decree n°4/2001 of January 10	PS
2003	Law-Decree n°34/2003 of February 25	PSD, CDS-PP
2004	Regulatory-Decree n°6/2004 of 26 April	PSD, CDS-PP
2007	Law n°23/2007 of July 4	PS

資料來源：根據 J. Peixoto and C. Sabino, *op. cit.*, p. 41. 自行整理

一、簽證與居留許可

根據2007年移民法，以合法身分停留在葡萄牙的外國人，必須在大使館或領事館申請幾種類型簽證。在規範外國人出入境法第四章，關於簽證事項，除了停留簽證(stopover visas)、過境簽證(transit visas)與短期停留簽證(short stay visas)外，以上三種簽證皆適用於一個以上申根國家。另外還包括兩種中期至長期簽證，包括臨時停留簽證(temporary stay visas)，主要授予高專業活動的第三國國民，有效期限為三個月，可更新；及居留簽證(residency visas)，以申請居留許可的人而發的簽證，如以研究為目的或學生交換計畫，並允許兩次入境，最長四個月期限。在先前的移民法中，學生簽證與工作簽證都包含在居留簽證這個類別裡。短期停留簽證有效期限為一年，分單次與多次入境，停留最長期限為三個月。過境簽證持有者，停留時間則不得超過五天。臨時停留簽證與居留簽證只適用於葡萄牙領土範圍。

關於居留許可的問題，屬外國人與邊境服務(SEF)的權限。法律創造幾種居留簽證類型。發行簽證的目的包括受雇者(dependent employment)、自雇者(selfemployment)、企業家、高技術研究活動、大學水平研究與家庭團聚等。在特

殊情況下，法律允許發行居留許可的簽證不存在。例如，人口販運受害者、需要醫療協助的人，與其他歐盟成員國之長期居民。在這些例子裡，還須參照其他法律，最主要依據為歐盟法律指令。不論其類型，居留許可被認為是臨時居留許可或永久居留許可。移民提出申請居留時，一開始為臨時居留許可，剛開始有效期限為一年，之後可再更新為兩年。獲得永久居留許可條件為，須在葡萄牙合法生活至少五年時間，並具備基本葡語能力、有工作收入並足以自給自足、有住所、無犯罪紀錄或一年以上的本刑犯罪，才可提出申請。

關於第三國人民在歐盟的入境、居留和就業權。根據申根法令，第三國人民不能必然享有內部自由移動權利。欲在歐盟內部自由移動權的方式保括兩種：第一、以親屬關係為基礎，作為歐盟公民的家庭成於享有自由移動之權利。第二、透過原籍國與歐盟簽定的協定享有自由移動權利。另外，申根條約第5條第1項規定，第三國人民符合以下條件，將許可進入申根國家區域，其停留最長不超過三個月。第一、持有允許通過邊境之有效證件。第二、獲得有效入境簽證。第三、證明停留之目的和條件，及停留期間和往返原籍國或過境至第三國的經濟來源。第四、未紀錄為不得入境人員。第五、未對公共政策及國家安全，以及任何申根國家構成威脅。歐共體條約第63條第3項規定，在阿姆斯特丹條約生效後的五年內，理事會應當採取措施，確立第三國人民入境和居留條件，以及會員國向第三國人民簽發長期簽證和居留許可的標準程序。第4項規定，確定在一會員國內合法居留的第三國人民前往其他會員國居留的條件和權利。

2003年11月25日，由部長理事會同意關於非歐盟公民長期居留身分之指令。只要該移民者在同一會員國合法居留滿五年，即可獲得長期居留權利。該法規定之核可標準為：非歐盟公民已在其提出長期居留申請之會員國，合法且連續居住五年、有足夠經濟來源、有健康保險、對公共秩序不構成威脅等。與歐盟公民連續共同合法居留達五年之家庭成員，即使不具成員國國籍，亦享有永久居留權。而受理之會員國有義務在申請提出後六個月予以答覆，同時會員國所發給的長期簽證有效期必須至少五年，到期後可再更新。在每一個國家，移民欲獲得永久居留權必須合於一些基本條件。各國相關規定的差異主要是在移民居住期間的要求。根據葡萄牙移民法規定，持有臨時或永久居留許可的移民，有接受教育、工作培訓等法律權利。在社會保障與財政福利方面，與葡萄牙籍勞工享有相同權利，但移民若無工作契約，則無法從社會保障中受益。簽證與居留許可，這種分類許可機制與先前移民法相比，代表了重要的轉變。先前的移民法過度簡化了合法頭銜。2007年現有的移民法，移民可持有工作簽證、學生簽證、停留許可，或以就業為目的之臨時停留簽證與其延長停留簽證。先前之移民法只有臨時居留許可及永久居留許可。

2007年移民法推出新配額制度，稱為「全球配額」(global contingent)，用以報告總勞動人口需求。政府每年必須批准全球配額，以反映存在葡萄牙的全國總勞動需求與就業機會。2008年此配額已經被勞工部定義為無法填補2007年底至2008年全年總工作機會。因此，在全球配額系統下，發行8,500張居留簽證。

同時，職訓局確認由雇主提供就業機會，並在其網站上公布訊息。²¹³ 國外葡萄牙大使館和領事館，透過此網站提供的就業機會向第三國宣傳。外國求職者可直接寄申請表給雇主，假若雇主有意願聘用外國求職者，他們將會通知申請人，寄送所有相關文件(包括工作契約或同意書)。同時，職訓局聲明就業機會的提供為全球配額的一部份，並對第三國人民有效。最後，外國勞工須在其停留的葡萄牙領事館索取簽證。關於專業活動的臨時停留簽證申請程序，與以就業為目的的居留簽證相似。這項新制度試圖改善並更有效率地發行以工作為目的地的居留與臨時簽證。外國公民可透過職訓局網站尋找工作，招聘人員可與潛在求職者直接聯絡。此過程實施的早期階段，很難了解是否更優於先前的配額制度。

二、家庭團聚

移民接納國都逐漸將移民家族成員團聚列為優先要務，此措施一方面基於「人道考量」，家屬前來團聚能促進外來移民快速融入地方社會；另一方面家庭團聚，是國際公約中載明的基本人權。²¹⁴ 葡萄牙新移民法賦予持有居留證的移民(包括難民)，擁有家庭團聚的權利。此權利是符合歐盟的指令規定。²¹⁵ 由於阿姆斯特丹條約的生效，有意將外來移民事務納入超國家的方式進行，所以家庭團聚的規範自然也改由歐盟層級來處理。然而，在部長理事會針對家庭團聚指令提出前，僅有國際法律機制承認移民聚有家庭團聚之權利。起初，2003年2月27日的部長理事會將家庭團聚議題列為討論的主題，並於2003年9月通過此案，同年10月正式生效。歐盟給予各會員國兩年期限，自行調整該國家之家庭團聚政策。2005年10月3日各會員國的相關政策都必須符合歐盟制定的家庭團聚指令，會員國的政策不得抵觸歐盟所規範的條件，若有抵觸的情況則必須修正。

²¹³ <http://www.netemprego.imigrante.gov.pt/IEFP/estrangeiros/index.jsp>

²¹⁴ 1961年歐洲社會憲章第19條：「儘可能的促進合法居留外國移工的家庭團聚在移民輸入國的領土上。」1975年國際勞工組織第143條公約第13條：「呼籲所有成員國促成移工家庭團聚，包括他們的配偶、被撫養的子女與親生父母。」聯合國國際移工權益宣言第44條：「家庭是社會的自然與基本構成，必須受到社會與國家的保護，應該要盡力執行保障移工的家庭團聚權。」國際組織從「每個人有家庭生活的權利」(Right to family life) 到「每個人有家庭團聚的權利」(Right to family reunion)。

²¹⁵ 歐盟家庭團聚指令規定，只要在會員國合法居留至少滿一年的第三國人民，甚至是難民，都可以透過家庭團聚的申請，將原籍國的家人接過來團聚。而合法居留的移民者能夠申請團聚的對象為：申請者之配偶、申請者夫婦所合法養育、生育以及領養的未成年子女。會員國可視情況核准配偶之子女、未結婚之伴侶、需撫養之雙親、已成年但仍須撫養之子女。除了核准前來團聚外，亦可獲得居留許可的權利，並享有受教權、就業權等。

葡萄牙家庭團聚對象包括移民之配偶、未成年子女、領養的子女(或配偶領養的子女)、已成年但仍須撫養的子女、配偶在葡萄牙唸書、移民或其配偶之第一代卑親屬、未成年弟妹之監護權為移民者本身。家庭團聚還包括事實伴侶之單身未成年的小孩。對持有簽證者的研究，至於無酬之實習或自願服務者也有家庭團聚之權利。在這方面，以家庭團聚為目的的成員範圍，只包括移民之配偶、未成年子女、移民領養之子女或其配偶領養之子女。外來移民以不同形式被融入接收國社會結構的同時，接收國的國家政策、政府預算與社會保障體系、就業訓練、教育制度等，皆必須將外來移民的需求納入考量。²¹⁶所以各國接受外來移民的程度和方式要視各國本身的歷史與公民概念的發展而定。

從1981年至2007年，頒布了六項主要移民合法化法律，關於入境、停留、離開葡萄牙的條件。意味新移民法平均每隔五年時間頒布，其中有一半法律由右派政黨制定；另外一半則是左派政黨。社會黨執政時期為開放且限制少的態度；社會黨或社會黨與社會民主黨聯合政府時期，則採嚴格且少開放的政策。總之，修改移民法遵循著執政黨的方案，特別的是，合法化的實施皆為左派與右派的政策方針。比較前兩次的合法化，後三波合法化浪潮更專注在移民勞動市場整合上。事實上，工作契約的存在或承認，是獲得許可或更新的條件。這六次的合法化很少聚焦在勞動市場，並允許其他類型的處境。在一般情況下，有人會認為所有政黨皆關注在非法移民上，並給予幾次的合法化措施，帶有寬容意味。事實上，非法移民主要來自葡語系國家，而葡萄牙與這些國家有著外部政治的關係，加上建築部門需要非專業資格的勞動力，如1998年的世界博覽會，與2004年的歐洲足球錦標賽皆於葡萄牙舉辦，都需要移民勞動力。

國內的政治力量是影響移民政策的主要原因，而次要原因則為雇主協會與工會組織的支持。工會希望引進外來移民，以補充國內人口老化、勞動市場分割現象，即次級勞動力市場對移民工人的需求。其表示反對配額制度，呼籲執政黨提出更有效的方式管理合法移民。葡萄牙共產黨於1987年便對移民議題提出看法，在住房及衛生條件都有相當建議。社會民主黨則認為移民政策需作為一個家庭安全框架，並藉由兩大支柱：接納與整合來建立一個真正的移民政策。在人權方面，葡萄牙共產黨與左翼集團認為人權比經濟條件更加重要；社會黨與社會民主黨強調人權的重要性，但也考慮到經濟發展的需要；社會民主中央黨則捍衛國家利益，首要強調的是安全問題，對於遷移現象持負面看法，這顯然是議會中更右翼的觀點，其理念無法與其他政黨共享，這也揭示了更廣泛的政治背景。但在合法化措施方面持認同態度，因為合法化是針對在葡萄牙工作的移民，其在社會安全方面有所貢獻，且移民來源與葡萄牙有著文化上的關聯，所以社會民主中央黨認為，

²¹⁶ 盧倩儀，〈全球化與歐盟「非歐盟公民」概念之探討〉，《政治科學論叢》，第28期，2006年，頁5。

當法律建立合法渠道移民和自動合法化機制將是最重要的。社會黨與社會民主黨雖然立場不同，但始終保持著對話以達到共識，其認為人權和主權以及經濟發展的需要應該達成平衡，並認為移民是一個機會而不是一個威脅，其相信該國必須接受移民，但不能建立一個開放的制度。葡萄牙共產黨在接納外國人方面採開放且限制少的觀點，但強烈批評社會黨政府引入配額制度和停留許可制度。

三、國籍法

對於某些西方先進國家而言，接受外來移民者，可能是因為勞工需求，或者是對難民的人道考量。國家在法律上決定哪些人，須具備何種的條件，才可成為社會的一份子。一般先接受移民進入，再決定其是否具備長期居留資格，最後才是決定是否給外來移民公民的權利。²¹⁷每個國家取得國籍方式不同，非歐盟公民欲成為其居住地的會員國公民，一般來說有三種：²¹⁸按照血統取得、出生即取得國籍、長期居留以取得國籍。血統主義(ius sanguinis)，又稱屬人主義，乃是基於「血緣」的考量，此一要素向來構成一國人民的基礎，以日本、德國為代表。出生地主義(ius soli)，又稱屬地主義²¹⁹，主要是以人民與國家領土之間的連繫關係，作為取得國籍的憑藉，因此，不論父母是否為公民，只要在此地出生，就自然取得國民資格，以美國、加拿大為代表。住所地主義(ius domicili)，即透過該國規定對合法居住年限而獲得公民權。在澳洲及加拿大只需三年，奧地利與德國則需十年。

歐盟在國籍歸化方面並無統一強制規定，政策的制定和實施由各成員國自行決定。不僅各國的國籍制度各不相同，國籍標準也互有差異。一般來說，移民北美相對歐陸為寬鬆，原因在於北美國家本身為移民國，人民可經由親屬關係移民，入籍也較德國等西歐國家容易。²²⁰其實大多數國家都具有這兩種主義的特性，只是孰輕孰重而已。但是，一套血統主義或出生地主義為依據的制度，可以結合不同種類的法律。例如，以血統主義占優勢的瑞典，出生在當地的外國人可以選擇登記歸化，相較德國與瑞士則非常難取得，瑞典在這方面算非常開明。²²¹表 5-2 可以看出美國與加拿大為出生地原則取得國籍；奧地利、法國、德國²²²、荷蘭、瑞典

²¹⁷ 張亞中，〈移民與基本權利：移民「政治參與權」的提出〉，《政治科學論叢》，第 20 期，2004 年，頁 72。

²¹⁸ 黃晨熹譯，Rosemary Sales 著，《解析國際遷移和難民政策：衝突和延續》，頁 94。

²¹⁹ 長久以來，移民子女最容易取得的國籍為愛爾蘭。依照愛爾蘭國籍法的純「屬地主義」，只要出生在愛爾蘭，即可獲得愛爾蘭公民身分，但在 2004 年舉行公投時被否決。

²²⁰ 同註 212，頁 72。

²²¹ 黃克先譯，Saskia Sasen 著，《客人?外人?遷移在歐洲(1800~)》，頁 144。

²²² 德國於 1999 年通過新國籍法，放棄血統主義原則。2004 年通過首部移民法承認德國為移民國家。

為血統主義；另外，特別的是以色列對任何猶太居民開放，也無居住年限規定。

表 5-4 部分國家國籍制度

Country	Principle underlying citizenship	Period of residence for naturalization	Whether dual nationality allowed
Australia	Combination	3 years	Yes
Austria	Ius sanguinis	10 years	No
Belgium	Combination	5 years	Yes
Canada	ius soli	3 years	Yes
France	Ius sanguinis	5 years	Yes
Germany	Ius sanguinis (until 2000)	10 years	No
Israel	Open to any resident Jew	0	Yes
Netherlands	Ius sanguinis	5 years	Yes
Sweden	Ius sanguinis	5 years	No
UK	Combination	5 years	Yes
USA	ius soli	5 years	Yes

資料來源：Khalid Koser, *International Migration: A very short introduction* (Oxford University Press, 2007), p. 24.

葡萄牙 1959 年基於出生地原則確定國籍政策，但在 1975 年和 1981 年開始改為血統主義為原則之國籍法。這個改變是基於歸化以及過去疆土及殖民地的其後代的公民身份問題考慮。2006 年葡萄牙國籍法則改以「出生地」與「住所地」為主。

1974 年在葡萄牙領土(包括葡萄牙本國及其殖民地)出生的小孩為葡萄牙公民，可自由進入葡萄牙本國。在結束帝國統治後，另一個棘手的問題是：面對那些出生或居住在前殖民地的人民，是否應該繼續保有葡萄牙國籍。因此，1975 年修改了國籍法，拒絕給予成千上萬名前非洲殖民地後裔葡萄牙國籍，這些移民因而成為無國籍者，並失去葡萄牙公民身分。只有出生在葡萄牙本國領土，包括馬德拉群島(Islands of Madeira)及亞速爾群島(Islands of Azores)的人民有權保留葡萄牙國籍。²²³然而，第二條法律規定，允許出生於前殖民地並生活在葡萄牙本國(包括馬德拉群島或亞速爾群島)至少五年時間，夫妻雙方及其未成年子女可保留葡萄牙國籍。許多居住在葡萄牙的非洲葡語系人民，並沒有根據這項法律請求

²²³ Ana Paula Beja Horta, Paul White, *op. cit.*, pp. 33-57.

政府給予國籍，因為他們認為可自動獲得。因此，很多人甚至不知道自己已成為外國人。該法追溯創建了一個「非洲人失去葡萄牙國籍」的社群，並由於家庭團聚而逐漸擴大。

1981年國籍法修改了原先以出生地主義的原則，轉而支持血統主義。這項改變對小孩出生在葡萄牙的外國父母取得國籍更為困難。尤其是對前非洲殖民地的後裔移民造成特別多的問題。根據這項法律，小孩出生在葡萄牙的外國公民，父母必須居住葡萄牙至少六年時間，並宣布成為葡萄牙公民的意願，才擁有葡萄牙國籍之權利。

1994年修改國籍法，採取更多有利葡語系國家人民取得國籍的措施。外國公民的小孩欲獲得葡萄牙國籍，取決於其父母之合法地位。外國父母合法居住葡萄牙至少六年時間，其子女即可獲得國籍，這是針對葡語系國家移民。其他外國移民則必須居住至少十年時間，其子女才可取得國籍。²²⁴這項法律提高外國父母在葡萄牙生育的子女歸化居住時間，由六年增加至十年，同時規定他們的父母這期間必須是合法居民。²²⁵

2006年葡通過新移民法，特別是國籍法消除了以往對外國移民入籍的不信任和保守作法，這一次明確提出了擴大取得國籍之標準。新國籍法的實施，使在葡萄牙出生的外來移民子女，入籍變得較為容易。根據2006年12月頒布的國籍法，第19條第1項中明確規定，凡在葡境內居住六年以上之法定成年人，擁有基本葡語能力，並在葡萄牙生活期間未受過任何三年以上之監禁刑罰，未對公共秩序和國家利益構成威脅，均可申請葡萄牙國籍。該項還規定須提出出生證明、無犯罪紀錄以及語言能力證明。該法另一項重要改變為降低移民合法居住最低年限，對所有外國移民均降至六年，過去只有以葡語為官方語言之公民才適用。在獲得國籍的居住年限方面，葡萄牙並不是最開放的國家，歐盟十五國中，比利時需要三年、愛爾蘭則是五年。²²⁶

2006年國籍法延伸至第二、三代。²²⁷現在在外來移民子女其父母之一方，只要合法居住葡萄牙至少五年，第二代移民更容易取得葡萄牙國籍。允許第三代移民出生在葡萄牙，其父母也出生在葡萄牙地區，可直接取得國籍。出生在葡萄牙的第二代小孩，即使他們沒有合法證件，只要先前居住葡萄牙十年時間就可入籍。

²²⁸外國公民持有合法的居住許可證十年，其所生的子女也可獲得葡萄牙國民身

²²⁴ Maria Lucinda Fonseca et al, *op. cit.*, pp.135-152.

²²⁵ 潘興明、陳弘，《轉型時代的移民問題》（上海人民出版社，2010），頁98。

²²⁶ Claire Healy, "Portuguese Citizenship: The New Nationality Law of 2006," *Lisbon: ACIDI*, 2011, p. 17.

²²⁷ Ana Paula Beja Horta, Paul White, *op. cit.*, pp. 33-57.

²²⁸ Claire Healy (2011): Portuguese Citizenship: The New Nationality Law of 2006. Lisbon: ACIDI.p. 9.

份。

從 2006 年 12 月至 2007 年 4 月，葡萄牙政府共受理了 796 份要求加入葡萄牙國籍之申請。凡在葡萄牙工作和生活的外國家庭，包括其年滿 18 歲之子女都有資格申請加入葡萄牙國籍。另外新法還規定：自 10 歲起在葡境內居住，並居住超過十五年的外國人；子女在葡萄牙出生，目前就讀葡公立學校的外國居民均可獲得合法身分。新法優先考慮父母有一方為葡萄牙移民，並加強出生地的重要性。在 2003 年至 2004 年大赦期間申請合法身分者，至今手續未辦妥之外國人，其身分也將合法化。值得一提的是，這次的國籍法要求更高程度之葡語能力。申請入籍的移民必須在官方葡語學校或國外葡萄牙領事館，成功通過教育部每兩個月舉辦之葡語測驗，否則不能入籍。

根據 2010 年外國人邊境服務局年度報告，2007 年有六千多名外國人獲准加入葡萄牙國籍，其中絕大部分來自葡萄牙前殖民地，由其是非洲國家，以弗得角人數最多(2,189)，其次為幾內亞比紹(1,602)，安哥拉(738)，聖多美普林西比(448 人)，巴西(415)，莫桑比克(155 人)。另外還有一些來自亞洲和俄羅斯移民。

表 5-5 葡萄牙國籍法年代表

year	Nationality laws
1959	Law-Decree 2098 of July 29
1975	Law-Decree n°308-A/75 of June 24
1981	Law-Decree 37/81 of October 3
1994	Law-Decree 253/94 of October 20
2006	Law-Decree n°2/2006 of April 17

資料來源：根據 <http://www.nacionalidade.sef.pt> 自行整理

根據 2006 年 4 月葡萄牙國籍法²²⁹，取得國籍有以下幾種情況：²³⁰

- **葡萄牙籍父母所生子女(血統原則)**

生父或生母為葡國國籍，其所生的子女均會自動得到葡萄牙國籍。例如：生父或生母為葡國國籍，子女出生在葡國地區；生父或生母為葡國國籍，且在外國為葡國政府服務，其子女在外國出生者，在此情形下，視在外國出生同等於在葡國地區出生；生父或生母為葡國國籍，其子女在外國出生，經聲明願歸化葡國國籍者，或經在葡國民事登記冊登記其出生者。

- **出生於葡萄牙(出生地原則)**

生父或生母其中一方出生於葡萄牙並註冊登記，外國籍子女也出生在葡國地區。生父或生母皆非出生於葡萄牙，外國籍子女在葡國地區出生，須符合三項條件：非在葡萄牙替原籍國服務、父母其中一方須合法居住葡萄牙至少五年時間、經聲明願歸化葡國國籍者。生父或生母出生在葡萄牙，皆非法居住在葡萄牙之無國籍者，子女也出生在葡萄牙，須符合以下條件方可入籍：父母之一方須合法居住葡萄牙五年時間、未成年子女須完成小學義務教育、具備基本葡語能力、16 歲或以上無三年以上之監禁刑罰。此稱為「雙出生地原則」，西班牙、法國同樣採取此原則。出生於葡國地區，不具有任何其他國籍者，為了避免產生無國籍的情形，因此訂立了此項措施。在葡萄牙發現之剛出生棄嬰，如無相反證據，則視為在葡萄牙領土出生。

- **透過歸化取得(住所地原則)**

在國外出生之 18 歲以上成年人，在葡萄牙本土內居住至少六年時間，而懂得葡萄牙語及在葡萄牙社區中有聯繫者，可歸化為葡萄牙國民；而 18 歲以下之未成年子女，其父母須在葡萄牙合法居住至少五年時間，若子女在葡萄牙出生，則必須完成第一階段之義務教育，才可跟隨其父母歸化葡萄牙。

²²⁹ 根據 2006 年葡萄牙國籍法取得公民權有五種原則：依據法律歸化(Attribution by effect of law)、出於意願歸化(Attribution by effect of will)、出於意願取得(Acquisition by effect of will)、收養取得(Acquisition by effect of full adoption)、歸化取得(Acquisition by effect of naturalisation)。

²³⁰ Portuguese Nationality Act Law 37/81, of 3 October Consolidated version, as amended by Organic Law 2/2006, of 17 April

- **未成年子女或無能力子女的取得**

該項法律條文允許取得葡國國籍的生父或生母的未成年或無能力子女，透過聲明其意願而取得葡籍。

- **透過收養取得**

葡萄牙公民所領養 18 歲或以下的孩子均可以獲取葡萄牙國民身份。

- **透過結婚取得**

外國籍配偶與葡萄牙國民結婚者的，結婚滿三年者可透過聲明，歸化為葡萄牙國民，而這種申請無須任何居住期方可申請。另外，新法同意非婚姻關係伴侶 (non-marital partnership) 也可取得國籍，同樣需要三年時間。

- **因取得能力後作聲明而取得**

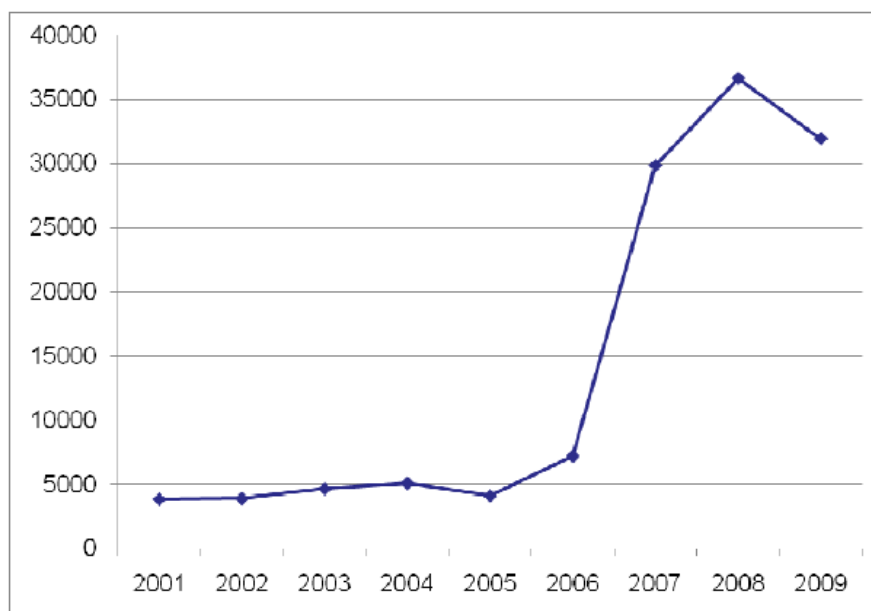
凡因在未有能力期間作出聲明，致喪失葡國國籍者，得於取得能力後，透過聲明回復葡國國籍。此種情形實際上是葡籍的恢復。例如某未成年人可能因其法定代理人的聲明而喪失葡籍。法律賦予他當達到成年時，透過聲明而恢復葡籍的機會。

- **雙重國籍身份**

葡萄牙允許雙重國籍身份；因此享有外國公民身份的葡萄牙公民，不會喪失葡萄牙國民身份。同樣地，成為葡萄牙國民人士也無須放棄他們的外國國民身份。葡萄牙政府認為多重國籍可以促進原籍國和接收國之間的發展聯繫。根據《世界人權宣言》第15條關於人類權利規定—沒有人可以隨意剝奪他們的國籍或改變國籍的權利。此原則是按照歐盟範圍內而允許多重國籍，儘管非普遍適用所有歐盟成員國。即便如此，也必須遵照原籍國是否同意其公民擁有雙重國籍身分。例如烏克蘭與幾內亞比紹不皆受此雙重條件。在放棄國籍方面，除非移民已取得其他國籍，否則葡萄牙不會允許移民成為無國籍者。

圖5-1可以看出2006年新的移民法案推出後，入籍葡萄牙人數直線上升，到2008年達到最高點後人數下降。2011年主要入籍群體有非洲葡語系國家(40%)、巴西(15%)、摩爾多瓦(11%)、烏克蘭(4%)、印度(4%)。²³¹

圖 5-1 入籍葡萄牙人口數量, 2001-2009



資料來源: Claire Healy, "Portuguese Citizenship: The New Nationality Law of 2006." *Lisbon: ACIDI*, p. 25.

2012年10月開始實施新的移民法案—「投資居留許可」(Residency Permit for Investment)，又稱為黃金居留許可計劃(Golden Residence Permit Program)。須符合以下任一條件：投資一百萬歐元以上的投資資金；購買價值五十萬歐元的房地產；創造三十個工作機會。²³²申請人、配偶、未成年子女與其雙方父母，可在兩個月內獲得居留權。一開始會先獲得一年臨時居留簽證，一年後再延簽可獲得兩年的居留簽證，兩年期滿後再延簽兩年，五年後就可獲得葡萄牙永久居留簽證。申請人持有效居留證滿六年(持有臨時居留證五年和一年永久居留證)，在此期間，申請人平均每年需要在葡萄牙境內居住滿七天，之後每兩年住滿十四天，並滿足一定條件，即可申請加入葡萄牙國籍。²³³受到歐洲債務危機的影響，歐洲多國最近都降低了移民門檻，而葡萄牙該方案可快速獲得移民身分。這也意味著歐盟國家像非歐盟國敞開了大門。

²³¹ www.oecd.org/migration/imo International Migration Outlook: SOPEMI 2011, pp. 312-313.

²³² <http://www.whichcitizenship.com/?p=837> (GLOBAL CITIZENSHIP AND RESIDENCY CONSULTANTS) (08/05/2013)

²³³ <http://www.perfectportugalproperty.co.uk/golden-residence-permit-program-portugal.html> (Golden Residence Permit Program) (08/05/2013)

在過去二十年中，許多歐洲國家認為有必要改變其國籍法，採取新的移民立法框架，以適應現實問題。所有年滿 18 歲葡萄牙公民都有選舉權及被選舉權、獲得葡萄牙國民護照等權利；由於葡萄牙是歐盟成員國，因此葡萄牙國民也是歐盟公民，其在歐盟成員國都享有居住、工作、退休、領事保護等公民權利。

另外關於北歐公民(Nordic Citizenship)²³⁴的相關規定，芬蘭、冰島、挪威、瑞典於 2002 年簽定「北歐國家公民相關規則協定」(Nordic Agreement on the Implementation of Certain Regulations on Citizenship)²³⁵，雖然各國政府有賦予公民身分之權利，但是簽約國之公民在另一簽約國取得公民的條件，依照該協定而放寬，手續更為便捷。²³⁶

四、 歐盟共同移民政策對葡萄牙移民政策之影響

歐盟的成立讓各國必須在下列議題上採行一致的政策，包括對政治難民的承認、非法移民的處理、外籍居民的地位等。歐盟內部邊界的開放導致各國在居住、停留、簽證、工作許可、犯罪上的規範也必須要一致。馬斯垂克條約促使在歐盟境內的公民身分所應享有的權利得以發展，條約裡賦予歐盟境內公民的投票權，也讓歐盟各國政府必須面對移民的議題，以及其歸化後所伴隨而來的問題。1990 年代初期在討論政策一致性的問題時，移民議題之所以浮上檯面，一方面因為規範人群自由移動的法律，是實現單一市場不可或缺的要素，另一方面因為外籍居民人口、非法移民和尋求庇護者的數目大幅增加。移入人口的增加，是因為家庭團聚、自然增加以及來自東方移民的關係。

在這個脈絡下，對移民所實施的規範集中在限制工作證的核發、非法勞工的遣返、鼓勵已失業的人志願返回母國，如此讓成員國的勞工可以優先取得工作機會，但這種就業規定的政策會造成移民勞工的傷害，因為移民們通常都缺乏訓練與專業背景。在單一歐洲市場的計畫，以及難民與移民情況不斷改變的情勢下，我們可以看到歐盟對移民政策上的更深介入，各國必須共同協調其行動，以制定執行有效的政策與程序。在歐盟成員國間，簽定政府對政府的協議，以及各國政府制定跨國協議，並在 1986 年針對移民議題成立工作小組，用以掌控歐盟境內政策的制定情況，主要關心非法移民問題，顯現歐盟逐漸認同單一市場將使各國面臨移民議題的挑戰，所以必須仰賴政府間的努力與歐盟層次的行動才能解決。

²³⁴ 只要身為北歐其中一國之公民，可以享有自由進出、就學、居住、工作，而不需要簽證或居住工作許可。其家庭成員也無須申請家庭團聚，進入任何一國也無須持有護照。

²³⁵ <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/agreements/treaties-and-agreements> (Nordic Agreement) (08/05/2013)

²³⁶ 盧倩儀，〈全球化與歐盟「非歐盟公民」概念之探討〉，頁 14。

歐盟對葡萄牙移民政策的影響主要為兩個層次，一為申根協議所產生的人口自由流動，取消與西班牙間的陸地邊界之出入境控制，這也讓後期進入葡萄牙的東歐移民持有申根簽證，然後逾期居留。二為葡萄牙在移民政策所遵循的歐盟共同移民政策框架，有互相承認並驅逐第三國國民；家庭團聚之權利；對以過境為目的之空中運輸業者的協助；關於第三國國民長期居留的地位；協助人口販運受害者，發給居留許可；載運業者有義務提供乘客相關數據；對第三國國民以就學為目的、學生交換、無酬培訓或志願服務之許可條件；承認第三國國民以科學研究為目的之特定程序，在表 5-4 可以清楚看到相關措施。

表 5-6 歐盟指令轉化為葡萄牙移民政策

Law Decree n. ° 34/2003, 25 February
Council Directives 2001/51/EC of 28 June supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985
Council Directive 2002/90/EC of 28 November defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence
Law n. ° 53/2003, 22 August
Council Directive 2001/40/EC of 28 May on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals
Law n. ° 23/2007, July 4
Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification
Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air
Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents
Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities
Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data
Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service
Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research

資料來源：Catarina Sabino, Abreu Alexandre, and João Peixoto, “The making of policies of immigration control in Portugal,” *SOCIUS Working Papers*, 2010, p. 57.

第六章 結論

在當今世界中，儘管絕大多數人都生活在「自己的國家」型式的領土中，所謂那邊出生那邊成長，或是祖先到這代也是在同一地方出生並成長的型式，但仍有相當規模的部分人群，由於各種原因理由，採取各種形式，包括以合法或非法的途徑，跨越國界往「他人的國家」移動。就國際政治而言，國際移民最能直接、最為深遠的影響移入國的社會型態，原因在於，新移民在很大程度上改變了原本國家運作所必需的政治環境，特別是二戰以後，大量的國際難民移入歐洲，使得新移民這個議題在歐洲整合中也占了一個重要的地位，移民議題裡其中又以移入情況最受關注，而且因為全球化的影響以及歐盟申根協定，促進了各國的政治、經濟和文化等領域的交流，新移民不再是一個歐洲國家的議題，而是歐盟的議題，無論是歐洲國家之間的人員流動，還是新移民的進入，各歐盟會員國更應該仔細思考國際移民以及接納，讓彼此變得更為密切，因此我由葡萄牙的角度切入歐盟，從早期的海上強權國家到今日的沒落以及歐盟的整合來看，人口遷移的問題仍然值得我們深思並探討。

歐盟在制定移民政策時，包括兩個方面，即歐盟公民內部的自由流動，和外部非歐盟公民入境的管理與控制。雖然近年來歐盟對外來移民提高入境限制，但卻不能抑制移民人數的增長，主要由於各國經濟發展程度不一，導致有些國家採取緊縮的移民政策，另外也有些國家依據實際需求招募外籍勞工。所以歐盟決定整合入境規範，結合多邊或雙邊政策，逐步放寬對第三國人民，在歐盟境內的流動限制，同時又有選擇性的開放相關技術移民。但近年來非法移民在歐盟境內不斷增加，許多國家都面臨大量非法移民所造成的國內公共秩序問題，所以必須交由歐盟來打造一個共同移民政策，來處理非法移民的跨國問題。在歐盟的框架下，移民政策不再完全由國家單方面主導，雖然政策的制定會受到多方意見的干擾與影響，但不可否認的是，國家在制定相關移民政策時，還是以國家利益為優先考量。直到最近西歐國家在移民方面，主要目標在控制邊界、限制非歐盟公民進入，申根協議也讓移民成為公共討論問題。然而，相反地，為了減少非歐盟公民進入，限制合法身分者進入申根國家，卻造成反效果，引起非法移民和國際勞工販運網絡的發展。

由於西歐工業國較早遭遇非法移民湧入的情況，所以紛紛採取合法化來處理社會不安的窘境。因此，近幾年當南歐國家亦面臨這些難題時，也效法其他移民接納國的作法。最重要的是合法化使政府更了解到非法移民潮和其形成的過程。非法移民比原本想像得更複雜，非法移民的來源國也往往有許多的合法移民(包括先前已合法化的外國人)。且合法化的受惠者，多是受雇於外籍勞工高度集中

部門中的年輕勞工。對合法化政策的評論有有不一的意見。一方面，合法化政策證明了非法外國人居留和就業的事實，另一方面，合法化政策能「帶人走出陰影」並賦予合法居留。合法化政策可以被詮釋為政府無能力防止非法移民，也可以是證明主權國家能適應並處理當前全球化的國際人口流動。反對合法化者則認為，合法化政策削弱了法律的角色，和政府尋求管制的構想相牴觸。移民政策的相關議題是合法化計畫的實施，這點和其他南歐國家相同。南歐最近的合法化特色，是先合法化移民的非正式身分後，再進行修正。

為滿足本國和地區經濟發展和加強國際競爭力的需要，推出引進人才政策的國家正在增多，而且發達國家重視的程度較高。歐洲國家傾向旨在吸引高技術移民的政策，但在這方面歐洲國家起步較晚，從 20 世紀 90 年代起，一些國家開始鬆綁對高層次人才入境的限制。2007 年執委會提出的藍卡計畫，希望藉此吸引專業技術人才至歐盟工作，但這也產生對高技術人才資格認定的問題。葡萄牙來自東歐的移民，一般擁有較高的學歷，但卻只能從事與其本身條件不符的工作，葡萄牙政府在制定移民政策時，應給予此移民團體更多的關注，發展相關政策對其學歷與專業能力的肯定，讓其能學以致用，對葡萄牙未來的國家發展將有正面貢獻。外來移民以不同形式被融入接收國社會結構的同時，接收國的國家政策、政府預算與社會保障體系、就業訓練、教育制度等，皆必須將外來移民的需求納入考量。

之所以從葡萄牙來看，是因為早期大規模的遷移是由於殖民發展的需要，並伴隨著資本主義向外擴張。事實上，國際移民並非單一現象，伴隨著經濟與資本全球化也帶動了國際移民的發生。二戰後的國際移民運動出現一個新的現象和趨勢，傳統上向外移民的國家，現在正經歷身分的轉變成為移民接納國。南歐國家（如義大利、西班牙、葡萄牙以及希臘），成為歐盟國家中國際移民的一個特殊次團體。在 1973 年以前，這些國家被視為是移民輸出國，後來在不同的轉捩點上，這些國家都經歷了某種程度的遷移轉型過程，他們同時成為移民移入與移出的國家。在後冷戰時期，這些國家移民移出的情況減少，而移入的情況開始增加。南歐國家與其他歐盟國家一樣，也面臨相同的移民問題，即有許多移民流到地下經濟領域中，使非法移民成為南歐國家總移民的多數。而人們移民的決定很可能受到經濟動機的影響，歐洲的經濟發展和高工資水平，對其他國家和地區的移民具有較強吸引力。另外，移民對目的地的選擇，也可能受到歷史淵源，特別是殖民地與殖民母國之間關聯的影響，去殖民化過程導致大批殖民地居民回流至宗主國，也是遷移的另一項因素。

從本研究歸納分析後發現：

一、葡萄牙經濟的擴張與限制低的移民政策，使得大量的移民進入

葡萄牙傳統上是一個移出國經驗，這也導致在移入政策上不夠嚴謹，並對葡語系移民採較寬鬆政策。首部移民法被認為是仁慈的，這也造成非法移民呈現持續上升的趨勢。1980年代的移民政策內容，主要是對移民流數量上的控制及揭止非法移民移入。在政治穩定後，葡萄牙於1986年加入歐洲經濟共同體，寬鬆的移民政策與第三國的移民相比(包括歐洲北部和中部地區)，缺少了強大的阻礙，這是造成移入的重要因素之一。在國內經濟消費刺激和國外投資的新國際框架，創造新的就業機會，並導致移民增加。1974年隨著葡萄牙殖民帝國的瓦解，許多非洲人民基於政治和軍事因素返回葡萄牙，大約有五十萬名。同時，在這場殖民戰爭中，造成國內政經環境不佳，有大批葡萄牙人選擇移出，主要是到法國與德國。1980年代中期，移民人數大大增加，加上來自巴西的移民潮，藉由葡萄牙的工作機會，進入歐盟。1990年代後期，大量來自東歐的移民遷入。冷戰時期，他們作為來自共產主義國家的難民受到歡迎，共產主義體制瓦解後，導致邊境控制鬆懈，有大批東歐公民湧向西歐國家，以找尋有利的環境。同一時期，葡萄牙便接收了許多東歐移民，受益於申根區域之便，透過非正式遷移網絡，轉往葡萄牙，且大部分為非法身分。

二、近年來所有遷移至葡萄牙的勞工，幾乎都處在非正式的工作環境

在葡萄牙總人口當中，非洲移民構成主要外國群體；其次為巴西和東歐。從1976年到1988年為永久性移民，1992年後大部分為臨時性移民。目前外來人口約占葡萄牙總人口的5%左右，代表了葡萄牙10%的勞動市場。非洲葡語系國家通常持有短期簽證進入葡萄牙，一部分人會選擇逾期居留葡萄牙，成為非法移民，後來藉著合法化計畫，得到合格申份。在移民國家，移居地密切關係著就業機會，且移民幾乎都集中在工業區與都市，使得接收國的社會受到更大的衝擊。非法移民另外還造成國內地下經濟的發展，許多國家會禁止移民從事公共部門的工作，因此非法的工作就成為其主要的就業形式。而探討移民在葡萄牙之就業結構方面，男性移民主要從事建設營造業，女性移民則從事服務業，如家事清潔服務與旅館餐飲業，皆屬非技術性行業。

葡萄牙移民政策從1981年制定以來，到現今有一個短暫歷史，而移民在葡萄牙是相當近期的現象。直到1990年代開始，葡萄牙還沒有具體的方案來規範移民流動或非法移民數量。移民政策主要關注在非法移民情況，大多數移民在地下經濟工作，也造成勞動力市場的兩極化。移民在勞動市場強大的趨勢，讓政府

難以規範，雖然葡萄牙試圖提供合法移民渠道，但對於控制非法移民的進入效果不大。主要因為官僚體制的複雜，加上預測的勞動力市場與現實不同。從經濟層面上來看，移民流入葡萄牙，很大程度上取決於經濟需求。這也導致非正式經濟市場的增長，政府在制定移民政策時，應提供更多合法移民管道，以解決非法移民問題。

三、移至葡萄牙的新移民的就業率高於葡萄牙本國人就業率

大多數地移入人口，都與勞動市場相連結，並以非法進入和逾期居住在葡萄牙。而在教育程度方面，來自歐盟的移民，教育程度高於所有移民群體，而非洲移民最低。在薪資方面，女性移民薪資普遍低於男性移民，傳統性別分化的影響，使女性集中在低工資與低地位的工作。移民比本國人口領平均低於其20%的報酬，但歐盟國家移民的薪資卻高於所有移民群體與本國人口，中國與弗得角是領最低薪資。在就業參與率方面，國外移民皆高於葡萄牙本地出生人口，其中又以巴西和東歐移民參與率較高。在失業率方面，也以非洲移民受影響較大。

四、移至葡萄牙新移民主要可填補葡國底層的勞動缺口

隨著發達國家人民生活水平上升，大多數人對改善住房要求提高，但願意從事辛苦的建築行業人數卻減少；隨著人口老化，對醫療和家庭服務的需求上升，但投身相關服務業的人卻沒有增加。在西歐國家出現的現象為，企業外遷減少了本國就業機會，造成失業率上升，但是國內基本建築、餐飲、服務等行業，卻在本地招募不到所需的勞動力，因此，外來移民則用來填補底層的勞動缺口。葡萄牙近年來接受最大種族的移民來自非洲移民，可見前殖民地國家到了最近還是有其一定影響力，葡萄牙人力缺乏，而非洲人口眾多，可為葡萄牙提供充沛的勞動力。對移民自身、移民的家庭、移民的來源國和目的國都創造了具有實質性的福利效益。

五、葡國的移民政策的取向主要取決於各執政黨的政治理念

從1981年至2011年不同執政黨上台，頒布了六項主要移民合法化法律，其中包括入境、停留、出境的條件。這也意味著新移民法平均每隔五年時間頒布，其中有一半法律由右派政黨制定，另外一半則是由左派政黨。社會黨執政時期為開放且限制少的態度；社會黨或社會黨與社會民主黨聯合政府時期，則採嚴格且少開放的政策。特別的是合法化的實施，皆為左派與右派的政策方針，由於左派政黨相較於右派的理念更重視移民平等、福利與權利，通常會採取較為寬鬆的移民政策。由此可知，移民政策的取向端視各執政黨的政治理念為主。葡萄牙在民主聯盟執政時期，由社會民主黨帶領之下，1981年制定首部移民法，然而為了

配合歐洲一體化進程的加快和深入，以及歐洲理事會、國際勞工組織、聯合國等為保護移民的框架下而進行的立法。葡萄牙在成為歐盟會員國前，尚無完整而周延的移民政策，後來為了符合歐洲聯盟共同政策的需求，才分別完成較有系統的移民政策與社會共融措施。

六、葡萄牙現有移民政策無法有效管理非法移民問題

然而面對國內持續的非法移民壓力，再加上身為歐盟申根協定的成員國，當時的地中海各國也竭力終止非法移民現象，而迫使在位的社會民主黨 1992-1993 年間推出第一波合法化政策。此時期修改了 1981 年的移民法，政府希望這項新法律，能避免新移民的永久居留，已達到「零移民」的目標。1995 年由社會黨執政，其中有一個轉變是：原本基本的移民政策在於調節移民流量，到後來政策上專注在整合方面的問題。2001 年為了降低外來移民非法入境葡萄牙的情況，葡萄牙政府決定從主要的移民來源地區，合法雇用國內所需的外籍勞工，並與多國政府簽署雙邊移民協議，以杜絕非法移民情況。另外與其他歐盟國家共同合作，並促進與移民來源國間的聯繫，一起管理移民問題。

2006 年通過的新移民法，特別是在國籍法上消除了以往對外國移民入籍的不信任和保守作法，新國籍法的實施，使在葡萄牙出生的外來子女，入籍變得更容易。國內的政治力量是影響移民政策的主要原因，而次要原因則為雇主協會與工會組織的支持。工會希望引進外來移民，以補充國內人口老化、勞動市場分割現象，即次級勞動力市場對移民工人的需求。其表示反對配額制度，並呼籲執政黨提出更有效的方式管理合法移民。在一般情況下，有人會認為所有政黨皆關注在非法移民上，並給予幾次的合法化措施，帶有寬容意味。事實上，非法移民主要來自葡語系國家，而葡萄牙與這些國家有著外部政治的關係，加上建築部門需要非專業資格的勞動力，如 1998 年的世界博覽會，與 2004 年的歐洲足球錦標賽皆於葡萄牙舉辦，都需要移民勞動力。但目前葡萄牙國內經濟衰退和失業率的上升可能導致移民意願降低。

葡萄牙移民政策的制定過程，取決於葡萄牙的移民史及其政治、立法和行政架構的發展情形。國家政策也受到諸如聯合國、歐盟等國際性和區域性組織以及地方決策者的影響。針對非法移民的議題，歐盟勸導各國不要每當情況不在掌控中時，就經常試圖將它合法化；而是希望接收國與輸出國的政府能彼此協調，同時建立配額制度來吸收那些有急迫需要的人。另外，在整合政策上，葡萄牙政府應發展前瞻性勞工移民政策，藉由葡語國家共同體的外交力量，將分散在歐洲、非洲、亞洲和美洲的八個共同體成員國公民結合起來，促進在共同體範圍內的自由流動，對各國每兩年輪流主辦的高峰會，討論移民相關議題並展開合作，但最重要的是，對非法移民或合法移民都應給予基本保障，無論是在教育、醫療求學

等社會權都應予協助，避免歧視。正因為移民是在跨越國界的領域內運作，移民的治理放在跨越國家的宏觀框架中才能凸顯其重要性。在推動合理有效的立法、監督移民立法與執行、維護移民基本權益等，超國家組織將日顯其特殊重要性。

國際移民人數的增加，不只是單單從一個社會遷移到另一個社會，而是兩個或更多循環且有意義的連結，他們形成跨國居住的跨國社群。移民系統理論也強調，這些國家彼此交換遷移者，使得移出國與移入國之間形成緊密而穩定的連帶影響。這個趨勢是受到全球化推動，透過進步的交通與運輸科技，和全球文化價值的擴散而產生。雖然跨國社群只是一小部分的遷移者，但長期而言可能對社會認同與政治制度有巨大的影響。習慣上，一般常會區分不同類型的移民，及遷移區域間不同類別之差異。但重要的是，我們要去了解所有人口流動的共同根源，都是緊密相關的。遷移的增長是由於經濟、人口、社會、政治、文化與環境快速變遷的過程，來自於去殖民化、現代化與不平等的發展。這些過程在未來會開始加速產生作用，導致社會更大混亂與變遷，引起更大規模的遷移。

研究發現，來自非洲、巴西及中國的移民皆是與葡萄牙有前殖民地淵源，而東歐移民在葡萄牙移民歷史上是非常獨特現象，既沒有與葡萄牙有特別聯繫，但卻有大量來自烏克蘭、摩爾多瓦、羅馬尼亞和俄羅斯人口？有可能是因為葡萄牙作為歐盟成員國，導致一個新的移民全球框架；再者，原籍國的推力也是使人口流出的因素；第三，申根條約讓東歐移民能夠在申根區自由移動；第四，與其他歐盟國家相比，葡萄牙移民政策限制較小，取得合法地位也比其他國家容易。事實上，典型東歐移民通常持旅遊簽證，經奧地利、德國、荷蘭或法國，後來藉由陸路運輸輾轉來到葡萄牙。

因此分析遷移是一個獨立的現象並不適當，這只是社會變遷與全球發展的一個面向。遷移的多種形式—永久移出、契約勞動、專業臨時人員、學生與難民—都源自這些廣大的變遷，而區分出來的這些類別，都是相互依賴的：例如，難民的流動會開始產生居住遷移，或者中止合法勞工招募會導致非法流動。遷移是來自不同社會的複雜連結，也有助於創造新的連結，就像移民系統理論中提到的遷移連鎖效應將舊移民、新移民、潛在移民都串連起來。台灣在學術研究方面，葡萄牙議題一向受到較少的關注，到今日尚有許多值得研究的葡萄牙議題還沒被探討，葡萄牙由封閉轉而積極尋求與國際接軌，進而申請加入歐洲共同體種種的轉變，不論在政治或經濟等層面，都很值得我們更深入地去了解。

參考文獻

一、中文文獻

(一)專書

- 王泰銓，2006。《歐洲聯盟條約與歐洲共同體條約譯文及重要參考文件》。台北：翰蘆圖書。
- 李明歡，2011。《國際移民政策研究》。廈門：廈門大學出版社。
- 李靖堃，2006。《列國志—葡萄牙》。北京：社會科學文獻出版社。
- 佟新，2006。《人口社會學》。北京：北京大學出版社。
- 郝魯怡，2011。《歐盟國際移民法律制度研究》。北京：人民出版社。
- 陳麗娟，1999。《阿姆斯特丹條約解讀》。台北：五南。
- 陳麗娟，2005。《歐洲共同體法導讀》。台北：五南。
- 傅義強，2008。《歐盟移民政策與中國大陸新移民》。廣州：暨南大學出版社。
- 潘興明，2011。《移民問題國際比較研究》。上海：人民出版社。
- 潘興明、陳弘，2010。《轉型時代的移民問題》。上海：人民出版社。
- 蔡宏進，2010。《人口學》。台北：三民。

(二)專書譯著

- 吳周放譯，Khalid Koser 著，2009。《牛津通識讀本：國際移民》(International Migration: A Very Short Introduction)。南京：譯林出版社。
- 高德源等譯，Samuel Huntington 著，2008。《誰是美國人？族群融合的問題與國家認同的危機》(Who Are We? The Challenges to America's National Identity)。台北：左岸。
- 涂肇慶、侯苗苗譯，John R. Weeks 著，2010。《人口學：觀念與議題》(Population: An Introduction to Concepts and Issues)。台北：前程。
- 黃克先譯，Saskia Sassen 著，2006。《客人？外人？遷移在歐洲(1800~)》(Guests and Aliens)。台北：巨流。

黃晨熹等譯，Rosemary Sales 著，2011。《解析國際遷移和難民政策：衝突和延續》(Understanding Immigration and Refugee Policy: Contradictions and Continuities)。上海：人民出版社。

蔡繼光譯，Peter Stalker 著，2002。《國際遷徙與移民：解讀「離國出走」》(The No-Nonsense Guide to International Migration)。台北：書林。

賴佳楓譯，Stephen Castles, Mark J. Miller 著，2008。《移民流離的年代》(The Age of Migration, Third Edition: International Population Movements in the Modern World)。台北：五南。

(三)期刊論文

宋全成，2006。〈簡析歐洲移民歷史進程及移民類型〉，《天津社會科學》，第4期，頁56-111。

李其榮，2003。〈經濟全球化與國際人口遷移〉，《民族研究》，第6期，頁21-32。

李明歡，2001。〈歐盟國家移民政策與中國新移民〉，《廈門大學學報》，第4期，頁105-112。

周聿峨、阮征宇，2003。〈當代國際移民理論研究的現狀與趨勢〉，《暨南學報》，第2期，頁1-17。

邱立本，2005。〈國際移民的歷史、現狀與我國對策研究〉，《華僑華人歷史研究》，第1期，頁1-16。

張心怡，2011。〈從歐洲憲法條約到里斯本條約：歐洲整合進程的回顧與展望〉，《歐洲國際評論》，第7期，頁89-94。

張志洲，2007。〈國際政治視角下的歐洲移民問題〉，《國際政治》，第9卷第3期，頁7-79。

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20期，頁67-90。

陳麗娟，2009。〈里斯本條約之評析—歐洲聯盟之未來〉，《貿易政策論叢》，第12期，頁43-76。

劉一龍，2008。〈從「羅馬條約」論歐洲移民政策的演進與啟示〉，《社區發展季刊》，第123期，頁146-159。

盧倩儀，1999。〈從歐盟移民政策決策過程談自由派政府間主義〉，《問題與研究》，第38卷，第3期，頁19-32。

盧倩儀，2006(a)。〈全球化與歐盟「非歐盟公民」概念之探討〉，《政治科學論叢》，第28期，頁1-38。

盧倩儀，2006(b)。〈政治學與移民理論〉，《台灣政治學刊》，第10卷，第2期，頁209-261。

藍玉春, 2004。〈歐盟尼斯條約評析〉,《問題與研究》,第 43 卷第 4 期,頁 73-94。
藍玉春, 2011。〈解析歐盟阿姆斯特丹條約〉,《政治科學論叢》,第 15 期,頁 15-44。

(四) 研討會論文

余健慈, 2009。〈全球化浪潮下國際移民對移入社會之影響—比較德國與台灣當前移工/移民政策與其影響〉,「第三屆地方自治與民主發展研討會」論文。頁 1-20。
柯瓊芳, 2011。〈歐盟會員國的移民趨勢以及一般民眾對於移民的態度: 義大利、希臘、西班牙、與葡萄牙的比較分析〉,「第一屆兩岸歐盟研究學術論壇」論文。台北: 臺灣大學社科院國際會議廳。頁 141-153。
鄭又平, 2006。〈全球化與國際移民: 國家安全角度分析〉,「政府再造與憲政改革系列研討會—全球化之下的人權保障與人才共享」論文。台北: 國立台北大學公共行政暨政策學系。頁 1-17。

二、英文文獻

(一) 專書

- Birmingham David, 2003. *A Concise History of Portugal*. Cambridge University Press.
- Bogusz Barbara, 2004. *Irregular Migration And Human Rights: Theoretical, European And International Perspectives*. Martinus Nijhoff.
- Bonifazi Corrado, et al., 2008. *Internaitonal Migration in European: New Trends and New Methods of Analysis* Amsterdam. University Press.
- Boswell Christina and Geddes Andrew, 2011. *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Brochmann G., 1996. *European Integration and Immigration from Third Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Castles Stephen, Davidson Alastair, 2000. *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. London: MacMillan.
- Castles Stephen, Miller Mark J., 1993. *The Age of Migration, Third Edition: International Population Movements in the Modern World*. New York : Guilford Press.
- Cesarani David, Fulbrook Mary, 1996. *Citizenship, Nationality, and Migration in*

- Europe*. London : Routledge.
- Cornelius Wayne A., 2004. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press.
- Düvell Franck, 2006. *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?*. Palgrave Macmillan.
- Favell, A. and Geddes, A., 2000. *Immigration and European Integration: New Opportunities for Transnational Political Mobilization?* Oxford University Press.
- Geddes Andrew, 2008. *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?*. Manchester University Press.
- Hammar T., 1985. *European Immigration Policy : A Comparative Study*. Cambridge University Press.
- Ireland Patrick, 2004. *Becoming Europe: Immigration, Integration, and the Welfare State*. University of Pittsburgh Press.
- Klausen Jytte, Tilly Louise A., 1997. *European Integration in Social and Historical Perspective: 1850 to the Present*. Rowman & Littlefield.
- Koser Khalid, 2007. *International Migration: A very short introduction*. Oxford University Press
- Kostakopoulou Theodora, 2001. *Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union: Between Past and Future*. Manchester University Press.
- Lahav Gallya, 2004. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge University Press.
- Messina Anthony, 2002. *West European immigration and immigrant policy in the new century*. Praeger.
- Mittelman James H., 2000. *The globalization syndrome: transformation and resistance*. Princeton. N.J. : Princeton University Press.
- Nataf Daniel, 1995. *Democratization and Social Settlements: The Politics of Change in Contemporary Portugal*. State University of New York Press.
- Pinto António Costa, 2011. *Contemporary Portugal: Politics, Society and Culture*. East European Monographs.
- Weiner Myron, 1993. *Security, Stability, and International Migration*. Oxford: Westview Press.
- Zimmermann Klaus F., 2005. *European migration : what do we know?*. Oxford University Press.

(二) 期刊

- Baganha Maria I., "Immigrant involvement in the informal economy: the Portuguese case," *Journal of Ethnosc and Migration Studies*, Vol. 24, No. 2, 1998, pp. 367-385.
- Baganha Maria I., "The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends," *International Migration*, Vol. 47, No. 3, 2009, pp. 5-20.
- Baldwin-Edwards Martin, "The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implication for Southern European," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No. 4, 1997, pp. 497-519.
- Black Richard, "Immigration and Social Justice: Towards a Progressive European Immigration Policy?," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 21, No. 1, 1996, pp. 64-75.
- Cabral Sónia and Duarte Cláudia, "Employment and wages of immigrants in Portugal," *Banco de Portugal, Economics and Research Department, Working Papers*, 2010, pp. 1-40.
- Cabral Sónia and Duarte Cláudia, "Immigrants in the Portuguese labour market," *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles*, 2011, pp. 97-116.
- Carrington William J., de Lima Pedro J. F., "The Impact of 1970s Repatriates from Africa on the Portuguese Labor Market," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 49, No. 2, 1996, pp. 330-347.
- De Paiva Amadeu Ferreira, "Portuguese Migration Studies," *International Migration Review*, Vol. 17, No. 1, 1983, pp. 138-147.
- Fassmann H; Munz R., "Patterns and trends of international migration in Western Europe," *Population and Development Review*, Vol. 18, No. 3, pp. 457-480.
- Fonseca Maria Lucinda, Caldeira Maria José, Esteves Alina, "New forms of migration into the European South: challenges for citizenship and governance – the Portuguese Case," *International Journal of Population Geography*, No. 8, 2002, pp.135-152.
- Góis Pedro, Marques José Carlos "Portugal as a Semi-peripheral Country in the Global Migration System," *International Migration*, Vol. 47, No. 3, 2009, pp. 21-50.
- Herman Emma, "Migration as a Family Business: The Role of Personal Networks in the Mobility Phase of Migration," *International Migration*, Vol. 44, 2006, pp. 191-230.
- Horta Ana Paula Beja, White Paul, "Post-colonial migration and citizenship regimes: a comparison of Portugal and the United Kingdom," in *Revista Migrações*, 2009, n.º 4, Lisboa: ACIDI, pp. 33-57.

- in Portugal.” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 3, 2002, pp. 483-497.
- Levinson Amanda, “The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies,” *Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford*, 2005, pp.1-4.
- Lipsmeyer Christine S. and Zhu Ling, “Immigration, Globalization, and Unemployment Benefits in Developed EU States,” *American Journal of Political Science*, Vol. 55, No.3, 2011, pp. 647-664.
- Massey Douglas S. et al., “Theories of International Migration: A Review and Appraisal,” *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, 1993, pp. 431-466.
- Massey Douglas S., “The Social and Economic Origins of Immigration,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 510, 1990, pp. 60-72.
- Meyers, E., “Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis,” *International Migration Review*, Vol. 34, No. 4, 2000, pp. 1245-1282.
- Moraes Claude, “The Politics of European Union Migration Policy,” *The Political Quarterly*, Vol. 74, 2004, pp. 116-131.
- Padilla Beatriz, “Integration of Brazilian immigrants in Portuguese Society: Problems and Possibilities,” *SOCIUS Working Papers*, 2005, pp. 1-19.
- Peixoto J., Sabino C., “Portugal: Immigration, the labour market and policy in Portugal: trends and prospects,” *IDEA Working Papers*. No. 6, April 2009, p. 1-58.
- Peixoto João, “New Migrations in Portugal: Labour Markets, Smuggling and Gender Segmentation,” *International Migration*, Vol. 47, No. 3, 2009, pp. 185-210.
- Peixoto João, “Strong markets, weak states: the case of recent foreign immigration,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 3, 2002, pp. 483-497.
- Peixoto João, Catarina Sabino, Alexandre Abreu, “Immigration Policies in Portugal: Limits and Compromise in the Quest for Regulation,” *European Journal of Migration and Law*, Vol. 11, No. 2, 2009, pp.179-197.
- Pinto Antnio Costa, “Political Purges and State Crisis in Portugal's Transition to Democracy, 1975-76,” *Journal of Contemporary History*, Vol. 43, No. 3, 2008, pp. 305-332.
- Portes, A., “Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities,” *International Migration Review*, Vol. 31, No. 4, 1997, pp. 799-825.
- Rule Ella, “Portuguese Nationality Law in Outline” *Immigration and Nationality Law and Practice*, Vol. 10, No. 1, pp. 12-15.
- Rystad Goran, “Immigration History and the Future of International Migration,” *International Migration Review*, Vol. 26, No. 4, 1992, pp. 1168-1199.

- Sabino Catarina, Alexandre Abreu , and Peixoto João, “The making of policies of immigration control in Portugal,” *SOCIUS Working Papers*, 2010, pp. 1-67.
- Schiller Nina Glick, Basch Linda, Blanc Cristina Szanton “From Immigrant to Transmigrants: Theorizing Transnational Migration,” *Anthropological Quarterly*, Vol. 68, No. 1, 1995, pp. 48-63.
- Weiner Myron, “Immigration: Perspectives from Receiving Countries,” *Third World Quarterly*, Vol. 12, No. 1, 1990, pp. 140-165.

(三)官方出版

International Organization for Migration

World Migration Report, 2005.

World Migration Report, 2011.

“Glossary on Migration,” *International Migration Law*, 2004, p. 33.IOM

World Migration Report, 2011.

http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf(12/05/2013)

UN

International Migration Report 2009: A Global Assessment. United Nations.

International Migration Policies, New York : United Nations, 1998.

Population Division, UN DESA

<http://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/82.pdf> (Convention relating to the Status of Refugee) (03/05/2013)

http://esa.un.org/unpd/wpp/country-profiles/country-profiles_1.htm (03/05/2013)

OECD

Trends in International Migration

www.oecd.org/migration/imo, International Migration Outlook: SOPEMI 2012, pp. 262-263.

www.oecd.org/migration/imo, International Migration Outlook: SOPEMI 2011, pp. 312-313.

OECD (2007), *The Labour Market Integration of Immigrants in Portugal*, DELSA/ELSA (2007)7, 22 October 2007.

European Union

Population and social conditions, Eurostat, 2011.

Fertility statistics, Eurostat

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_fertility_rate,_1960-2011_\(live_births_per_woman\).png&filetimestamp=20130129121040](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_fertility_rate,_1960-2011_(live_births_per_woman).png&filetimestamp=20130129121040)

(08/05/2013)

Life expectancy at birth, by sex. Eurostat.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00025> (04/05/2013)

ACIDI

Claire Healy, "Portuguese Citizenship: The New Nationality Law of 2006," *Lisbon: ACIDI*, 2011, p. 17.

ACIDI (2007), Plano para a Integração dos Imigrantes, Lisbon.

三、葡萄牙文文獻

Baganha Maria I. and Pedro Góis, "Migrações Internacionais em Portugal: o que sabemos e para onde vamos," *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Vol. 52, No. 53, 1999, pp. 229-280.

Baganha Maria I. et al., "os imigrantes e o mercado de trabalho o caso português," *Análise Social*, Vo. 36, No. 150, 1999, pp. 147-173.

Baganha Maria I., "Immigrants social citizenship and labour market dynamics in Portugal," in M. Bommes and A. Geddes (ed.), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London: Routledge.

Baganha Maria I., "Política de imigração: A regulação dos fluxos," *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Vol. 73, 2005, pp. 29-44.

Baganha Maria I., Pedro Góis and J. C. Marques, "Novas migrações, novos desafios: a imigração do Leste", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Vol. 69, 2004, pp. 95-115.

Peixoto João, "A emigração portuguesa hoje: o que sabemos e o que não sabemos," *SOCIUS Working papers*, 2012, pp. 1-12.

Peixoto João, "Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal," *Análise Social*, Vo. 42, No. 183, 2007, pp. 445-469.

Peixoto João, "País de emigração ou país de imigração? : Mudança e continuidade no regime migratório em Portugal," *SOCIUS Working papers*, 2004, pp. 1-26.

四、網際網路

《中國社會發展研究報告，2005》(城市移民與社會融合)

http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-11/03/content_6019025.htm (2012 年 11 月 8 日)

<http://www.whichcitizenship.com/?p=837> (Global Citizenship and Residency Consultants) (08/05/2013)

<http://www.perfectportugalproperty.co.uk/golden-residence-permit-program-portugal.html> (Golden Residence Permit Program) (08/05/2013)

<http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/agreements/treaties-and-agreements> (Nordic Agreement) (08/05/2013)

Instituto do Emprego e Formação Profissional

<http://www.netemprego.imigrante.gov.pt/IEFP/estrangeiros/index.jsp>

Instituto Nacional de Estatística, www.ine.pt

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, www.sef.pt