

〔研究論文〕

社會分析—第十四期／2017年2月—頁39-74

DOI 10.3966/221866892017020014002

## 華僑與公民身分： 以 1990 年代台灣菲律賓華僑為例

龔尤倩\*

---

\* 龔尤倩，輔仁大學社會工作學系兼任講師，E-mail: lorna0201@gmail.com  
感謝三位匿名審查人指正與建設性的評論，對本人寫作方向的推進，概念邏輯釐清及內容深化有很大的幫助，本文文責仍由研究者全權承擔。



本文以研究者協助培力的台灣菲律賓華僑社群為焦點社群，以行動研究為方法，透過解決其身分困境為探究起點，回顧兩岸僑務政治歷史，並剖析在冷戰前後國際政治結構下，台灣當局政治變遷與國境管控利益的盤算下，這群菲律賓華僑從擁有公民身分的「華僑公民」淪為只有一半身分的「無戶籍國民」；接著他們透過公民身分的倡議與協商，再度重新取得公民身分。台灣菲律賓華僑群體提供了公民身分變動的實際案例，也提供新的面向來理解全球化氛圍下的人們穿越國界的移動行為與身分認同。

**關鍵詞：**公民身分、冷戰、無戶籍國民、華僑、華僑公民身分

## **Overseas Chinese and Citizenship: An Case Study of the 1990s' Pilipino Chinese in Taiwan**

Yu-Chien Lorna Kung \*

### **Abstract**

The present study focuses on a community of Pilipino Chinese who live at the bottom of Taiwan's society after the 1990s. By means of Action Research, the author as an activist is recalling the cross-strait political history of Overseas Chinese affairs before and after the cold war and to show how it examine under the political interests of the Taiwan authorities to exercise border controls. And this group of Chinese Overseas from the Philippines ends up with 100% "citizenship" but only half of their citizen rights. It also records how they regain their full citizenship through a series of protests and negotiations with the authorities. The Pilipino Chinese in Taiwan represent a showcase for the study of the changing citizenship in the political changes in the citizenship case, enable one to examine migrations under the globalization movement.

**Keywords:** citizenship, Cold War, nationals without household registration, Overseas Chinese, Overseas Chinese citizenship

---

\* Yu-Chien Lorna Kung, Adjunct Lecturer, Department of Social Word, Fu Jen Catholic University, E-mail: lorna0201@gmail.com

## 一、前言：單一國籍的華僑，身分給一半的公民？！

2008 年，一位遭到雇主解僱的工人蔡明，<sup>1</sup>來到研究者任職的辦公室求助。他的右前肢被機器截斷，是一個被雇主「用完就丟」的工作傷害個案。在詢答之間，赫然發現他拿的是一本「中華民國護照」。研究者問：「你的身分證呢？」「我沒有身分證，我只有這一本護照，我是菲律賓華僑。」

根據中華民國《國籍法》第二條規定，父或母其中之一擁有中華民國國籍，即擁有「中華民國國籍」。這群在海外出生的華人，只要能夠出具居住地同鄉會的華人證明，便可以取得一本中華民國護照。根據研究者的訪談資料，這群菲律賓華僑有別於擁有雙重國籍的海外華僑，他們僅有單一中華民國國籍。而他們為何不選擇取得菲律賓國籍呢？因為這些華僑的長輩堅守華人血統文化的信念，加上台灣正值經濟起飛、發展可期；同時，當年要取得菲律賓國籍還要負擔不少的規費，對於家貧、人丁眾多的家庭而言，著實是一個不小的負擔。<sup>2</sup>

1991 年以前，海外華僑只要來到台灣並有本地人擔保，便可註冊戶籍，取得身分證。1991 年之後，台灣政府修訂規章，自此，他們雖擁有中華民國國籍，但是，出入台灣必須至駐外館申請形同簽證的「入出國許可」；待 6 個月停留簽證期滿，必須離境，再申請入境。1999 年《入出國及移民法》訂立，以戶籍有無為界，這群華僑成爲了「無戶籍國民」。

每 6 個月必須離境，讓他們無法在台深根，爲了保有工作機會，許多人選擇逾期停留，淪爲黑戶。這些菲律賓華僑黑戶一經查獲，將被「遣返出境」。根據內政部移民署統計，至 2009 年中旬，全台逾期停留之無

<sup>1</sup> 「蔡明」為真實人物，為保護個資於本文進行匿名處理。

<sup>2</sup> 資料來源為研究者 2010 年 10 月訪談紀錄，訪談編號 I-01~I-08。

戶籍國民約 4,000 餘人，大部分已在台多年，其所持之護照皆已過期失效，其中單一國籍之旅居菲律賓無戶籍國民約 800 餘人。<sup>3</sup>他們沒有完整的社會福利，沒有政治參與的權利，成為只有一半身分的國民。這樣特殊的身分與處境，使得在台灣的菲律賓華僑華人紛紛聚集起來；2009 年在研究者負責的天主教嘉祿國際移民組織台灣分會<sup>4</sup>的協助下，成立了「菲律賓歸僑關懷連線」(Concern Alliance for Filipino Chinese, CAFC)。CAFC 關注「無戶籍國民」的自身處境，提出了逾期菲僑專案大赦方案，並數度赴各有關單位陳情，要求修法並降低無戶籍國民取得居留年限等社會活動。2010 年，台灣移民部門同意專案處理 1999 年《入出國及移民法》實施前入境的菲僑黑戶，給予就地合法。但是，關於菲律賓華僑華人健保、居留期限放寬等相關權益，於本文完稿前尚未得到解決。

## 二、研究方法

台灣 1990 年代狂飆的社運提供了豐沛的沃土，也讓研究者自此一路嵌卡在弱勢者的社會處境中，從勞工、移民／工、流亡藏人配偶、菲僑到黑戶，放置自己在翻轉壓迫體制的工作位置，透過了實作田野帶來了認識的轉化，成就了極具意義的實踐知識。行動研究，是研究者實踐探究的法門，也是本篇文章的研究方法與基礎。

當代，知識與實踐的分離狀況，表現在實證主義氛圍下人在現代性境況中的異化。爲了對峙西方「工具理性」模式的實證知識體系，行動研究主張在「行動中反映」，希望透過反映對話的方法能夠協助研究者更充分反思行動的結果、關係及繼續發展其他可能的行動，俾使研究者得以反思自己的角色，而不同於實證主義認識論主導的認識體系，把研究

<sup>3</sup> 該數字係根據內政部移民署 2010 年 1 月 18 日內授移字第 0990930753 號，函覆立法委員鄭麗文國會辦公室，有關解決滯台菲律賓無戶籍國民問題之公函。

<sup>4</sup> 天主教嘉祿國際移民組織台灣分會成立於 2006 年，關注外籍漁工、難民與移民等移民族群議題。

與實踐分離。Chris Argyris 以「行動科學」闡述行動研究的科學性，他認為行動研究是人們之間相互探究行為、進而設計行動，並付諸行動的科學；而行動者的社會介入(social intervention)過程即研究過程，介入行動就是同步啟動「改變」與「瞭解」一個社會過程(Argyris, Putnam, & Smith 1985/2000)。Dona Schön 提出了「行動中反映」(reflection-in-action)的方法論，特別聚焦於專業領域的社會行動，強調協同探究關係的建構以及如何克服行動中反映的各種侷限(Schön 1983/2004)。

夏林清師承 Argyris 及 Schön，並超越了「行動研究」在美國「專業反思」的範疇，透過投入台灣社會變革的實作中，走出了一條在地獨特的「在社會田野中，求變致知，朝向社會變革」的行動研究路徑（夏林清 2015）。在認識的建構方法上，夏林清用「社會系統母子盒」的概念，來闡述在社會系統中互為作用的人的行為構形。即每一個場域都是承載了多重社會系統交相滲透與交織作用的一個學習場域，包含了日常生活經驗中所承載的社會關係構形；每個人都是活於體制環境中，行動者必須有自身的作為是如何與制度性作用力量相互纏繞的覺察（夏林清 2011）。

本文以行動研究作為方法，透過研究者協助解決台灣菲律賓華僑群體獨特困境的過程，梳理相關僑務政治的文獻資料，試圖在個人、群體、社會不同系統中以行動者介入並探究行動，進而對相關的法令政策、制度體制嘗試進行批判和改變。在行動研究的框架下，研究者是行動者，也是研究者，開展了一段研究梳理與行動探究的歷程。本文中所採用的訪談資料，是來自研究者與 CAFC 成員一路協作積累得來，主要訪談對象為 20 位積極的 CAFC 幹部。整個研究架構企圖從冷戰到後冷戰的國際與國內政經歷史變遷脈絡，解釋、分析不同時期台灣僑務政策動態發展與形成，並以此時空脈絡作為整體架構論述之背景，探究華僑與公民身分的變遷，菲僑作為主體行動者，又如何在這般社會處境中行動。

### 三、華僑與「華僑公民身分」

談到華僑，首先必須先要確認幾個重要概念，華僑、華裔與海外華人的差別在何處？華僑又與民族國家概念下的國籍、戶籍如何連結？探究華僑族群歸本清源，本文從「僑」的原始涵義與幾個概念出發。

#### （一）華僑、華裔、海外華人與台僑

「僑」，在古代有「作客」、「寄居」的意思，東晉以後國家動亂，北方人民往南遷移避難，在當時投奔到江南的北方人，被稱為「僑人」，所以「僑」這個字有暫居的意思。現代「僑」字義的轉變，需追溯到 1858 年《中法天津條約》，該條約中以「僑居」用於指駐紮在國外的官員；到了 1885 年的《中法越南新約》，開始用「僑居」來描述定居越南的華人，是官方首次將海外移民形容為僑民（王賡武 2002a）。

隨著清朝國力衰敗，西方殖民勢力的入侵對峙，此時的海外華工成為移民與家鄉重要的關係聯繫，也是積弱不振的清廷重要的經濟支撐。「華僑」一詞的大量使用是到 1903 年鄒容的《革命軍》，書中號召「華僑」要獻身於支持反對滿清的事業，不少東南亞華人開始捲入家鄉的政治（王賡武 2005）；孫中山引導的革命運動，靠的是大量來自海外華人的經濟捐輸，於是有了「華僑為革命之母」的傳世之言（黃小監 2011）。海外華人的獻身奉獻，讓當權者想要積極維持其與政權的關係。1909 年，中國歷史上第一部《大清國籍條例》，以從父血統為原則，把海外華人均視為國民。1929 年，訂立的中華民國《國籍法》，基本上繼承清朝的精神，只要具有華人血統，國民政府認為就是「國民」，即承認華僑的雙重國籍（莊國土 2002）。

從歷史上來看，政府首次「嘗試」對其海外僑民進行人口調查的起始點，可回溯至 1929 年《國籍法》公布之後，在確定法律上的民族界線認定之下，開始制定《護照條例》和辦理「華僑總登記」。而國民政府所

制定的《國籍法》最根本的精神乃是以「出籍從嚴、復籍從寬」為原則，採取最廣義的「華僑」（李盈慧 1994）。由於中華民國《國籍法》採取的是血源主義，<sup>5</sup>又根據中華民國《華僑身分證明條例》規定，華僑為僑居國外之國民，不包含大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者。

中華民國護照、身分證或經駐外使領館、代表處、辦事處、其他外交部授權機構認證或出具之華裔證明文件，<sup>6</sup>都是海外華僑的國籍證明。因此，從中華民國政府的觀點來看，「華僑」是有中華民國國籍而居住在其他國家之國民。又，根據中華民國僑務委員會（以下簡稱僑委會）的定義，「海外華人」係指，「兩岸三地以外之所有旅居海外的華人」，截至 2015 年海外華人總數為 4,250 萬人（僑委會 2015）。由此可知，台灣所持的華僑定義與海外華人的概念重疊，海外華人包含僅有中華民國國籍者以及已經有其他國籍的華人。學者指出，華人與華裔在學術上的區別：華人是指世居海外，與他族通婚，其子孫亦有華人血統者；華裔指的是華僑在海外的後代（陳烈甫 1979）。換言之，華裔通常是有華人血統，但已擁有外國國籍的人。

1949 年國民黨遷台之後，國民黨政權為確立治權的正統性，將凡有

<sup>5</sup> 中華民國《國籍法》自 1929 年訂立一來一職採取從父血源主義，一直到 2000 年進行了首次《國籍法》第 2 條的修正，才有了重大的改變，修訂條文如下：「有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：一、出生時父或母為中華民國國民。二、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。三、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。四、歸化者。前項第一款及第二款之規定，於本法修正公布時之未成年人，亦適用之。」自此，國籍認定採取從父或從母的血源原則。

<sup>6</sup> 根據《華僑身分證明條例》第 3 條：「本條例適用之對象，為僑居國外國民。但具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者，不適用之。」以及第 5 條：「申請華僑身分證明書者，應檢附下列文件，向主管機關辦理：一、申請書。二、身分證明文件。三、僑居地居留證明文件。四、居住國外期間證明文件。五、具有我國國籍之證明文件或經駐外使領館、代表處、辦事處、其他外交部授權機構（以下簡稱駐外館處）認證或出具之華裔證明文件。六、其他相關證明文件。前項第五款所稱華裔證明文件，其認證或出具之規定，由主管機關會商相關機關定之。」

中國血統的全球華人，一概視為中華民國的僑胞，這套國籍認定的方法也成為僑務政策在法律上的主要依據。直至冷戰期間，咸認為海外華人即是華僑，對於旅居國外之僑民視同國人，返台設籍可直接申辦身分證，研究者稱之為「華僑公民身分」。這樣的作法一直到冷戰結束後才終止。2000 年，陳水扁總統上任後，當時的僑委會委員長張富美的「僑民三等論」，提出了「台僑」這一名詞。張富美指出僑委會服務對象的優先順序：第一是拿中華民國護照，從台灣出去的「新台灣人」；第二是在台灣念過書的僑生；第三則是傳統的華僑、老僑，具有華人血統者（查重傳、吳威志 2014）。僑委會並於 2007 年開始進行海外台僑的人數統計，截至 2014 年，海外台僑約有 183 萬人（僑委會 2015）。

## （二）國籍、國民與公民

「國籍」是一種表彰個人與國家間緊密關聯的法律制度。國家藉由這種制度，作為對外行使主權管轄、外交保護，對內實施照顧與懲戒權力的基礎與界限。國際法院定義了「國籍」是建立在國民與國家間的附從關係，附從關係包括既存利益、情感與彼此相互的權利義務（黃居正 2011）。依據《中華民國憲法》第 3 條規定，具有中華民國國籍者，為中華民國國民。《國籍法》中規定對於外國人如欲取得中華民國國籍者，必須拋棄其原有之國籍。但是對於喪失國籍身分之規定，並未包括已取得外國國籍者，因此，本來是中華民國國民者，另外再取得其他國家國籍的話，並不必然會喪失中華民國國籍。實質上，台灣是允許有中華民國國籍者可再取得其他國家之國籍，也就是接受雙重國籍之事實。<sup>7</sup>

為數龐大的 4,000 萬海外華人，因為血統關係擁有中華民國國籍的

---

<sup>7</sup> 根據中華民國《國籍法》第 9 條：「外國人申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明。但能提出因非可歸責當事人事由，致無法取得該證明並經外交機關查證屬實者，不在此限。」又，該法第 11 條規定：「中華民國國民年滿二十歲，依中華民國法律有行為能力人，自願取得外國國籍者，經內政部許可，始喪失中華民國國籍。依前項規定喪失中華民國國籍者，其未成年子女，經內政部許可，隨同喪失中華民國國籍。」

資格，但是多數因為長期生活海外已經取得居住地的國籍，並不一定會選擇取得中華民國護照，而成為中華民國「國民」。在台灣，「國民」與「公民」的身分是有所區分的，「公民」指的是國民中享有公權的人，其積極要件有具有本國國籍、年齡限制，消極要件則包括非法院禁治產宣告人、未被褫奪公權等（李盈慧 1994）。冷戰期間，台灣在政策上將「海外僑胞」視為反共三大支柱之一<sup>8</sup>（夏誠華 2003），於是，當權者授予「華僑公民身分」，「國民」一經申請入籍，即可成為「公民」。是項規定於 1990 年代之後，增設了居留年限與戶籍的門檻限制，使得擁有中華民國護照，只表示國籍之擁有，尚須通過居留年限與戶籍設立，才能成為擁有公民權的台灣「公民」。

## 四、華僑與公民身分的相關文獻綜析

### （一）華僑研究的文獻

#### 1. 華文著作方面

針對古代華人遷徙海外的記載，華僑華人的相關研究相當廣泛而多元，其中以華僑華人的移動歷史研究為大宗。以台灣地區菲律賓華僑華人為主角的相關論文十分零星，相關論文多數著重爬梳兩岸對峙下，台灣僑務與政治局勢的政策發展與歷史過程。林若雱(2000)定性台灣對海外華人 50 年來的發展史，就是海峽兩岸相互爭取海外華僑、華人的鬥爭史。李盈慧(1997)做了大量的僑務歷史資料整理，將台灣的國際地位、國內政治發展與社會文化型態、國家與社會關係的歷史演進，以及政治領袖與政黨的理念等作為僑務政策變遷之變項，提供政策變遷之因果脈絡。上述文章官方意識形態強，具高度描述性，對僑務政策發展研究有

<sup>8</sup> 1950 年蔣介石對南亞華僑發表廣播談話中指出，海外華僑、台灣 60 萬國軍以及中國大陸內部抗暴的力量是反共的三大支柱。

一定的價值，但缺乏批判的觀點。范雅梅(2009: 18)認為台灣的僑務政策是流亡政權維護政權國際地位的重要手段，同時也是國民黨政府建立其「象徵秩序」，鞏固其統治正當性的手段，其對照祖國及海外僑社的政治結構處境、流亡政權的象徵秩序及冷戰結構的影響，解構僑務政策背後意涵，提供了分析台灣僑務政策一個思考向度。

對於本文所關注的菲律賓華僑，中國大陸學者莊國土與陳華岳(2012)的《菲律賓華人通史》，站在中國的意識形態的觀點出發，將華人移動菲律賓的歷史進行了全面性整理，資料豐富呈現從清廷到民國政府、中華人民共和國成立對於海外華人的政策更迭，對於菲律賓政府如何對待華人政策的變動也有重要的描述。夏誠華(2003)與許峰源(2009)以 1945 年第二次世界大戰戰後菲律賓華僑從中國返菲為例，認為移居地的國情政策情勢深深影響海外華人，他以菲律賓於戰後推動的非化運動，即菲律賓國籍化運動，認為該政策危及到當地華僑之生存。隨著時代變遷，張詠涵(2009)透過分析菲律賓 1970 年代馬可仕執政時期的華人政策，認為馬可仕成功地讓華人融入菲律賓社會，讓多數華人取得菲律賓國籍。

而著名的移民研究學者王賡武，針對華僑的概念以及不同時期的歷史型態、東南亞華僑的身分認同與中華人民共和國的關係進行了完整概念上的爬梳。他認為「華僑」這個詞，在十九世紀末開始被使用後，就有著政治、法律和意識形態的內涵，更被擴大到含糊不清的地步。在東南亞，華人多已不視自己為「華僑」，而是「華人」或是「當地居住國國民」，只有中華人民共和國以及中華民國兩個政權才會使用這一名詞。王賡武(2005)認為，華僑根本上是民族主義下政治意識形態的產物，華僑已經是歷史陳跡的概念。

## 2. 英文著作方面

關於華僑華人的國際研究方面，國際學者多以華僑(Huaqiao)、海外華人(Ethnic Chinese)、華裔(Huayi)或者是華人離散者(Chinese Diaspora)來指稱。Wong(2013)認為直到 1990 年代，東南亞的華人口已達 2,000

萬人。東南亞華人數百年來的移動歷史，有著多重的國族、政治、階級認同以及不同文化、歷史的根源，這樣的多重複雜性，導致華人研究呈現多元層面的面貌。其中，因為華人在東南亞地區耀眼的經濟成就，使得學界紛紛以東南亞華人的經濟角色，作為主題。本文所觸及的議題，可惜並未在相關華人國際研究中出現。

Tracy、Ip 與 Tracy(1996: 58)以華人離散者的資本主義(Chinese Diaspora capitalism)為題，認為東南亞華人透過其富含華人文化的經濟組織結社、貿易網絡與家族關係，成就了東南亞經濟發展的特殊樣貌，東南亞華人的家族企業又是其中最大的特色。Rae 與 Witzel(2008: 126)認為冷戰時期的東南亞華人通常都被視為是共產主義的同路人，被認為可能是居住所在國的背叛者，這導致馬來西亞與印尼發生不幸的反華屠殺，至今仍影響華人與當地社會融合的進程。Suryadinata(2007: 186)認為族群關係與國家認同，是東南亞華人研究的一個重要面向，伴隨著東南亞國家打造國族的進程不同、融合策略的不同，而呈現多元差異。他認為東南亞各國華人族群的社會融合是個敏感又重要的議題，相較於新加坡，印尼與馬來西亞對華人族群的同化政策至今仍在磨合階段，華人族群仍舊面對本土主義的挑戰。倚重人類學與文化研究的學者，則提出了「文化華人」(Cultural Chinese)的概念代表去地域(de-territorialization)的華人認同，認為二代華人漸漸吸收在地文化打造華人社群並發展出新認同(Bolt 2000: 78)。隨著中國經濟體的崛起，1990 年代以後無疑對於東南亞華人是個嶄新的局面，Bolt(2000: 126)認為東南亞華人社群、東南亞華人與其居住國的關係，以及東南亞國家與中國的關係，是東南亞華人研究三大結構因素；而愛國主義似乎已經不能召喚東南亞華人，尤其 90%的東南亞華裔已經擁有居住國國籍，全球化時代下在商言商的發展策略，已是東南亞華人經濟發展的王道。

## （二）公民身分理論的延伸

公民身分是來自西方的概念，歷經了二千多年來的演變。最早出現

在古希臘城邦國家下，當時社會中多數為奴隸，能夠積極參與城邦事務的自由人，稱作公民。專制君主時期，老百姓成為被統治的臣民，接著穿越文藝復興、啓蒙時代，經過法國大革命資產階級的勝利，以及十八世紀民族國家的興起，在上層國家與下層公民的不斷角力下，逐漸發展為當今的公民身分制度。在民族國家成為現代政治基本架構的當代，公民身分必然涉及到國家的認同與建構，民族國家則是透過了公民身分進行共同體內福利與權利的輸送與行使。

Max Weber 探究現代公民身分的源起，將傳統到現代的公民身分的過渡進行了很好的查證。他認為公民身分源於中世紀的城市共和國，共和國以共同體為基礎，由具有平等、獨立和參與的市民團體，一同參與城市的自治（郭忠華 2015）。公民(citizen)一詞，在十六世紀是與城市居民(deinsein)一詞互換使用。依照其拉丁字詞，公民是城市(Cite)和存在(Sein)的結合，公民是城邦的成員(Turner 1992/2007)。而在法國大革命後，公民身分有了明確的定義，用來指共和國的積極參與者。而公民身分也就從以城市與市民社會為基礎，導向了民族國家。於是，公民身分與國籍成為了一體兩面兼具包容與排斥性質的共同體成員資格。

公民身分理論討論的範圍複雜多元，學者除了討論共同體成員資格界線的排斥與包容性之外，也討論公民身分的權利、義務等內涵，也有從身分、文化認同的角度來評述公民身分（郭忠華 2010；陳兆旺 2015；Isin and Turner 2002/2007）。對於公民身分進行有系統的論述應該始自於英國學者 Thomas H. Marshall。Marshall(1950: 125)考察英國公民制度的發展，在《公民身分與社會階級》一書中提到：「公民身分是授予共同體的全部成員的一種地位(status)，擁有這種地位的所有人在所賦予的權利和責任方面都是平等的。」他將爭取和獲得公民身分分為漸續發展的三個階段：十八世紀發展的公民權利是由法院機構來保障；十九世紀的政治權利是由國會與地方議會來行使；二十世紀的社會權利則由國家的教育、公共服務部門提供。公民、政治與社會權利成為公民身分的構成。Marshall 認為公民身分與資本主義是一種被制度化的衝突，他以拓展公

民身分來為英國社會層出不窮的矛盾提出藥方（郭忠華 2009）。公民身分是福利國家的社會成員，是國家福利供給的基礎。

學術界公認 Marshall 系統化了公民、政治與社會權利為構成公民身分要素，有其價值。然而 Marshall 的公民身分依序發展論，侷限於英國經驗，遭到後輩學者 Anthony Giddens、Michael Mann 等人的批評（郭忠華 2009）。Giddens(1996/2007: 164)指出：

我們應該反對 Marshall 認為公民身分權利的發展是由一個自然的進化過程帶來的，只在需要之時國家才伸出仁慈之手予以幫助。……與其把公民身分權利的三個範疇看成公民身分權利的整體發展的三個階段還不如把它們理解成鬥爭或衝突的三個舞臺。

Mann(1987/2007: 193)認為公民身分是統治階級的策略，並衍生分析了自由主義、改良主義、威權專制主義、法西斯主義和威權社會主義等五種不同機制，在這五個機制下的統治階級如何利用公民身分來緩和社會矛盾，整合社會。Mann 強調公民身分是自上而下的特權，統治階級的目的是要換取與公民的實際合作。

Turner(1992/2007: 186)認為 Mann 用歷史過程的研究方法來分析不同類型的統治階級策略，值得肯定，但批評 Mann 沒有考慮到現代公民身分形成過程中的本土性、種族性與民族性、空間中的文化變量，以及來自下層的爭取權利運動的革命公民身分。Turner 透過自上而下／自下而上，與私人／公共空間大小的維度，來對公民身分進行類型學分析。Turner(1992/2007: 226)認為，許多權利的發展都是王權與貴族間，工人與小資產階級間不斷鬥爭的結果。所以，公民身分是爭取權利的草根運動，強調社會運動在公民身分發展的作用。Engin F. Isin 則認為人們太容易將公民身分注入一種規範性的定義，他認為公民身分是存在於關係當中，是一種鬥爭的模式，表現一種支配(domination)與賦權(empowerment)

制度的特殊權力。他特別強調公民身分行動的作用(acts of citizenship)(郭忠華 2002)。Turner 與 Isin 的觀點，呼應了當代民族國家透過嚴格的國境控管以捍衛其公民身分界線，這條界線需要透過公民身分運動的鬥爭發展，才能有所鬆動。他們強調公民身分的運動性，對於當代難民與無證黑戶的爭取公民權益運動，提供了啟發與理論視野。

在亞洲，民族國家僅是百年內的新興國家型態，學者已然注意到關於公民身分的實踐，東西方有著迥然不同的發展樣態(Janoski 2013/2014)。Marshall 理論著眼於英國，欠缺對於公民身分的制度變遷與政治過程的跨區域考察。尤其是新興亞洲民族國家的實際經驗，如亞洲冷戰體制所演變的兩岸各成體系的華僑公民政策。這些公民身分的變異，Marshall 沒有關注，也是 Mann 的公民身分類型學中所沒有納入的類型範式。

在後現代主義的氛圍下，多元與解構的特質衝擊著對於公民身分的討論。承襲著後現代對於現代主義以及西方中心主義的質疑，對於公民身分發展趨勢，Gerard Delanty 認為環境、性別、文化、移民等會為國家公民身分帶來新內容，他提出了「世界主義公民身分」，認為以民族國家為基礎的公民身分終會朝向世界主義公民方向轉變(郭忠華 2002)。Turner 也同意未來的公民身分不應再囿於民族國家的框架。他認為公民身分要能夠包容差異和多元，在日漸全球化的世界裡，它既能寬容社會關係的全球化發展，又能容納不斷增強的社會分化(楊四海、程倩 2015)。學界對於公民身分的前瞻性看法如雨後春筍，但這些新型公民身分並沒有從根本上改變公民身分的傳統內涵，而是在外延上進行了拓展，在內涵上進行了補充。在當代，民族國家終究還是當代貫徹公民身分的單位，在全球化氛圍裡，跨國組織雖然具有些許影響力，但是主宰公民身分的民族國家並不是無能為力，頂多只是不能一意孤行，民族國家仍是執行公民身分的政治機構。

隨著全球化，當代公民身分理論相較於傳統公民身分更加外延，更由於移民難民族群、人流頻繁的世界情勢衝擊，使得國家與公民身分的角力不斷上演，公民身分的權利運動捲動了公民身分的變動性。亞洲歷

經了第二次世界大戰、冷戰 40 年以及區內反殖民新興民族國家的興起，架構了一個有別於西方的特殊的歷史場域，並在這樣的場域下，產生了台灣的「華僑公民身分」，成為西方公民身分理論未觸及的特殊身分構型。

## 五、台灣「華僑公民身分」的延續與終結

### （一）冷戰地緣政治，兩岸各成體系的僑務政策

1949 年內戰，國民黨移駐台灣，新中國成立，兩岸分斷體制各立。1950 年的韓戰確立了全球東西集團的局勢，並將台灣劃入冷戰體系，成為以美國為首、資本主義陣營的反共第一道防線，在政治、經濟與社會上接受美國的新殖民關係。美國將台灣納入了從日本、菲律賓到南海這一條弧形封鎖線，成為西太平洋防禦的第一島鏈，透過美援經濟等各方面輸送，全力扶植台灣作為對峙大陸共產主義的前哨基地（尹者江 2004）。

第二次世界大戰後東南亞反殖民主的國家獨立運動風起雲湧，東南亞各國紛紛成為獨立的民族國家，海外華人移居之地從殖民地成為主權獨立的國家，這些華人面臨了要不要取得新興獨立國家國籍的抉擇（廖福特 2014）。同時，冷戰新的國際結構關係形成，國民黨政權為了確保其政權的正當性，向海外華人進行政治召喚（易剛明 2010）。國民黨政權繼承國民政府時代的憲法，承認海外華僑也是國民，鼓吹華僑返國投資，並且鼓勵華僑到台灣定居。只要海外華僑出具僑居地同鄉會的證明文件，即可取得中華民國護照，進而取得台灣地區身分證，享有各項公民權益與福利（龔允倩 2014）。中華人民共和國也鼓勵僑資建設，並設立了華僑農場安置歸國難僑。戰後新的國際局面，讓百年來移居於東南亞的大批華人，面臨台灣國民黨、大陸共產黨以及居住地新興民族國家三個地區的身分認同與選擇的新局勢。海外華人面臨是要從僑居變成取

得當地國國籍，成為永住的公民？還是要從僑居變成以外國人身分在當地國生活的外國人？

然而，這個抉擇的難題沒有存在太久。戰後，中華人民共和國為了與東南亞民族國家建立和諧的國際關係，抵抗美國為了防堵共產主義在亞洲散播的各種政治宣傳；於 1955 年在印尼萬隆會議上，簽署了中印《關於雙重國籍問題的條約》，發表了中華人民共和國對於東南亞華僑的重要政策宣言，鼓勵華僑加入居住國國籍，以避免所謂「共產黨透過海外華人進行共產主義散播，是第五縱隊」的流言（何弘欣 2007；夏金玲 2014；莊國土 2002）。接著 1966 年之後的中華人民共和國處於文化大革命的動亂之中，文革期間否定任何與生活在海外華人有關的事物，帶給海外華人許多不堪的記憶（王賡武 2002b）。直到 1980 年，中華人民共和國頒訂了《國籍法》，承認單一國籍，不承認雙重國籍；<sup>9</sup>1982 年《中華人民共和國憲法》第 33 條規定：「凡具有中華人民共和國國籍的人，都是中華人民共和國公民。」根據 1990 年中華人民共和國《歸僑僑眷權益保護法》第 2 條規定：「華僑是定居在國外的中國公民」（易剛明 2010；郭忠華 2009）。1990 年代以後，對中華人民共和國而言，在海外擁有單一中國國籍的中國公民才是華僑。

## （二）內、外政治變遷，台灣的「華僑公民身分」走入歷史

1978 年的中華人民共和國進入了改革開放，兩岸交流頻繁，緊接著柏林圍牆倒塌，冷戰終結，全球化時代來臨；1991 年，中華民國終止了動員戡亂時期，兩岸關係交往逐漸鬆綁。反共對立的政治情勢不再，全球化下人流頻繁密集，新的局勢已經不需要海外華僑作為政權正統的證明。

<sup>9</sup> 中華人民共和國《國籍法》第 3 條規定：「中華人民共和國不承認中國公民具有雙重國籍。」《國籍法》第 5 條但書也規定：「父母雙方或一方為中國公民並定居在外國，本人出生即具有外國國籍者，不具有中國國籍。」

不僅是外在國際局勢的變遷，台灣社會內部從 1970 年代的鄉土文學運動到 1980 年代民間求變的力量促成了政府民主化的建置。1988 年李登輝接任總統，積極推動國會與憲法改革、推動總統直選，社會體制全面朝向民主化。台灣社會從威權到民主確立，社會性格順著政治轉型而本土化，走出了過去扭曲和矮化的「地方社會」，自我型塑成爲一個道地的「國家社會體」（蕭新煌 2002）。李登輝總統任內所提出的「2100 萬人生命共同體」、「新台灣人」等口號，對於台灣已經不採取以「復興基地」的自我定位，並企圖朝向新的國家定位邁進（石之瑜 2005）。1999 年 7 月，李登輝總統在接受《德國之聲》錄影專訪時，表示：「1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係」，這就是著名的「兩國論」（中時電子報 1999）。

國內、外政治局勢的改變，「新台灣人」的本土論述崛起，對待海外華人的政策也隨之改變，如何區分內、外，界定新的國家與公民的關係，成爲打造新國家認同的重要任務。4,000 萬海外僑胞，象徵冷戰、威權時代的祖國——人民的關係，而今卻成爲了中華民國政府擔心的潛在移民人口。於是，台灣政府開展了一系列國境控管的措施，1991 年，修訂了「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」，限制了海外華人得以在台灣就地居留的權利，海外華僑成爲擁有中華民國國籍卻沒有戶籍的國人，抵達台灣的停留時間至多只能 6 個月。1991 年的行政命令，讓在台灣地區沒有戶籍的華僑無法申請居留須屆期離境，這項措施因限制了人民居住及遷徙的自由，遭到大法官解釋令的糾正，<sup>10</sup>卻因此而催生了 1999 年的《入出國及移民法》，台灣政府正式將國民區分爲「有戶籍國民」以及「無戶籍國民」。根據該法第 3 條規定，「無戶籍國民」指的

<sup>10</sup> 1998 年 5 月 22 日大法官釋憲案第 454 號函，明示「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」違憲。大法官認爲，關於在台灣地區無戶籍人民申請在台灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制，應有法律或法律明確授權之依據，而非以行政命令為之。

是，具有我國國籍，現僑居外國國民及取得、回復我國國籍，未曾在台灣設有戶籍之國民。同法第 7 條，「無戶籍國民」需有直系親屬、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母，始可辦理在台居留。這項規定，使得在台灣沒有直系親屬的海外華僑，沒有在台灣居留的權利。

隨後，經韓國華僑華人的抗議，2007 年《入出國及移民法》第 9 條修正為：「凡持我國護照入國，在台灣地區合法連續停留 7 年以上，且每年居住 183 日以上，可以在台灣地區居留。」這項規定讓海外華僑終於可以申請在台灣居留，並可待連續居留 7 年之後再依相關規定申請身分證。然而，新的規定對華僑而言，相較於與台灣人結婚的外國人平均居留 4 年即可取得台灣身分證更為嚴苛，詳見表 1，相關基本權利也有所差別詳見表 2。

表 1 台灣地區外來人口取得台灣地區身分證資格一覽

身分別	依據	取得永久居留或身分證的時間
外國人	入出國及移民法	5 年，永久居留證
無戶籍國民	入出國及移民法	7 年
外籍配偶	入出國及移民法	3 年 + 1 年（依親居留 3 年）
大陸配偶	兩岸關係條例	6 年（依親居留 4 年 + 長期居留 2 年）

資料來源：整理自《入出國及移民法》第 9、11 條、《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第 17、18 條。

表 2 台灣地區外來人口持有證件之權益差異

證件別	工作權	勞保	健保	社會福利	投票權
持中華民國護照之國民	○	○	×	×	×
持外僑居留證之移民工	○	○	○	×	×
持身分證之台灣公民	○	○	○	○	○

資料來源：整理自《全民健康保險法》第 10、11 條、《勞工保險條例》第 6 條、《勞動基準法》第 3 條。

## 六、台灣菲律賓華僑協商公民身分的行動

### (一) 單一國籍的菲律賓華僑

1971年，中華民國退出了聯合國，國際關係的動盪讓國民黨政權更積極向海外召喚僑胞，與台灣同受美國影響的菲律賓，其華人社會也深受兩岸對立氛圍的影響。菲律賓華僑向來以熱烈支持中華民國著稱，1975年，菲律賓總統馬可仕準備與中國建交，這一外交政策的轉變對於當地僑界帶來不少衝擊；馬可仕政府又擔心眾多華僑受到左派勢力利用引發社會不安，因此頒布命令簡化華僑入籍程序，只要華人居住在菲律賓5年有一定收入者，就可擁有菲律賓國籍，這項措施讓菲律賓的華僑可以取得菲律賓國籍，解決了中國、台灣與菲律賓的國籍三角習題（陳烈甫 1979）。長期移駐菲律賓的華人，總計有近百餘萬人，在1975-1986年間，約有20萬華僑於此時取得了菲律賓國籍，但是仍有近10萬華人未申請取得菲律賓國籍（黃明澄 2003）。

據中華民國外交部統計，目前全世界有將近61,000位擁有中華民國護照的僑民，這些擁有中華民國護照的華僑大多數是來自於單一國籍制度下的菲律賓、韓國、日本。<sup>11</sup>

1970年代以來，菲律賓國內大量剩餘的勞動力，促使菲政府於1974年頒布了《菲律賓勞工法令》，鼓勵菲律賓人赴海外打工，以減緩社會矛盾，並透過菲人匯款賺取大量外匯。此即是本文中菲律賓華僑的生活地景，這群沒有選擇取得菲律賓國籍的菲僑，是當地華人的第二代或第三代，在菲律賓沒能取得好的發展，只能隨著菲律賓社會的氛圍，向國外

<sup>11</sup> 據2009年7月31日領一字第0985130429號，函覆立法委員林淑芬國會辦公室，有關外館在台無戶籍尚有效期內中華民國護照者統計資料之公函。該函指出，持有效期內護照之無戶籍國民共61,000餘名，其中來自韓國有12,000餘名，來自菲律賓的有11,000餘名。

尋找發展機會，成為在亞洲底層移動的勞動者。是值 1980 年代，台灣經濟發展蓬勃，勞動力市場缺工嚴重，於是這些單一國籍的菲律賓華僑，倚靠其血源資本，取得「中華民國護照」並進入台灣勞動。有別於當時來台打工的菲律賓移工，菲律賓華僑不需要繳付大筆仲介費用或透過仲介公司以取得來到台灣的勞動契約，也不像菲律賓移工在台灣不能轉換雇主；這些菲律賓華僑來台後，可以在勞動市場中自由進出、尋找工作。華僑身分意外地為他們在菲律賓的困窘找到了出路。

## （二）「華僑公民身分」演變對於在台華僑的影響

1990 年代後，台灣政經情勢的改弦易轍，使得在台灣華僑身分政策產生了許多矛盾現象，權益也相對地受到了影響。台灣一方面政策認定僑居國外的華僑仍是國人，給予了僑居國外的國民特別保障，包括經濟、教育事業與政治之參與，而且明定於《中華民國憲法》之中，<sup>12</sup>僅限制擁有雙重國籍的華僑的政治權行使。<sup>13</sup>在另一方面，華僑是「擬外國人」，華僑持有中華民國護照要入境台灣，必須先申請「入境許可」，同時可能面臨不予許可或者是禁止入國之結果；停留期間最長為 6 個月。無戶籍的華僑所持有的護照上，因為沒有身分證字號，會特別註記：「本護照不適用部分國之免簽證計畫」字樣，也就是無戶籍的中華民國護照持有者將無法享受進入世界其他 148 國家的免簽待遇。<sup>14</sup>

根據中華民國《勞動基準法》的規定，單一國籍的無戶籍國民可以在台灣合法工作；若擁有雙重國籍者，則視同外國人需依照《就業服務

<sup>12</sup> 《中華民國憲法》第 151 條規定：「國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展。」又，第 167 條第二款規定：僑居國外國民之教育事業成績優良者，國家應獎勵與補助。再者，《中華民國憲法增修條文》第 10 條第 13 項規定：「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。」因此，還有僑選立委名額的設置。

<sup>13</sup> 根據中華民國《國籍法》第 20 條第 1 項規定：「中華民國國民取得外國國籍者，不得擔任中華民國公職；……。」

<sup>14</sup> 根據外交部 2016 年 8 月 10 日公布，持中華民國護照，享受免簽、電子簽證、便利簽證的國家總數增加至 148 國（杜兆倫 2015）。

法》外國人聘僱規定申請工作許可。又，根據中華民國《全民健康保險法》的規定，無戶籍國民因為沒有戶籍，故無法在台灣取得加入健康保險的資格。<sup>15</sup>又因為台灣的社會福利設計是與戶籍掛勾，因此，無戶籍的華僑也無法享有相關社會福利措施。理論上，基於國民平等原則，無戶籍國民應該與中華民國國民具有同等的權利與義務，但是因為無戶籍國民在台灣沒有設籍，1990年代在法制設計上的差別性，無疑是將無戶籍國民視為次等國民看待。這些單一國籍的菲律賓華僑在菲律賓無法擁有資產、專業執照資格與政治投票等權利，是外國人；在台灣雖是國民，但被排除於一般公民權益範圍之外，使得他們不論是在菲律賓與台灣，都是「擬外國人」身分，無法享受公民權待遇。

### （三）協商行動

2009年，CAFC進行了5年的組織與倡議行動，他們數度前往立法院、總統府抗議陳情。<sup>16</sup>連線主要倡議兩個方向：一是1991年華僑公民身分的取消，使得在1990年代前後入境台灣的菲律賓華僑驟然面對到制度變遷，甚至淪為黑戶，處境堪憂，進而要求台灣政府能夠協助這些單一國籍的華僑取得台灣地區合法居留身分；另一是取消1990年代以後的無戶籍國民制度，該制度的荒謬有違國民平等原則。

CAFC透過倡議活動，揭露了無戶籍國民的問題處境，並展開了與國家協商公民身分的行動。終於，2010年移民署專案同意在1999年移

<sup>15</sup> 據2008年10月20日勞動一字第970028417號，當時的行政院勞工委員會函覆天主教嘉祿國際移民組織台灣分會，有關菲律賓華僑持有中華民國護照且為單一國籍者，應否適用勞動基準法與勞工線條例疑義。該函解釋，除經第3條第3項排除之行業與工作者外，一切勞僱關係均適用於《勞動基準法》。又，根據2008年10月22日健保承字第0970039155號，由中央健康保險局函覆天主教嘉祿國際移民組織台灣分會函，有關持有中華民國護照菲律賓華僑且為單一國籍者，無法參加全民健康保險乙節，係根據《全民健康保險法》第10、11條規定，國人未在台設籍者，需有居留文件證明始得加入全民健康保險。

<sup>16</sup> 在2009-2014年期間，CAFC曾召開數次記者會並分別至行政院僑委會、內政部移民署、立法院、監察院以及總統府進行陳情抗議行動。

民法實施以前，已經入境並在台灣逾期停留的菲律賓華僑黑戶得以就地取得居留權，並同意讓已連續停留 7 年的菲律賓華僑得以簡便程序就地歸化(表 3)。綜觀行動結果，中華民國政府爲了避免菲僑抗爭行動擴大，在不用大幅修改法令又避免觸及到國境控管門戶大開的後遺症的前提下，選擇對 1991-1999 年期間(即中華民國移民法實施前的行政空窗期)已入境的菲僑黑戶就地合法。陸陸續續，透過此專案取得合法身分的菲律賓華僑估計有 940 名。<sup>17</sup>

#### (四) 從解決問題、組織到解散——菲僑組織的行動探究

組織菲律賓華僑的行動探究，從 2009-2014 年 CAFC 宣布解散爲止，長達 5 年，與研究者一同的組織工作者<sup>18</sup>投身置入組織菲僑的行動探究，可以分爲三個階段：

##### 1. 2009-2010 年：組織、解決菲僑群眾的切身居留問題

2009 年，組織工作者聚集群眾、瞭解菲僑的切身問題、分析群眾困境的歷史政治性結構因素。我們大量使用了勞工教育、團體分享，讓菲僑說出自己的遭遇與面對的不合理性，包括：

- (1) 設計勞工教育活動，邀請當時的行政機關包括衛生署全民健保局、內政部移民署官員、行政院勞工委員會演講，讓菲僑開始對於台灣勞動、居留與健保的法律有所認識，進而意識到官方其實對於菲僑權益的無知以及相關規定的漏失。

<sup>17</sup> 根據天主教嘉祿國際移民組織台灣分會及 CAFC 於 2010-2013 年，函送內政部移民署菲僑專案審查之檔案資料。

<sup>18</sup> 與筆者一起協同進行菲僑的組織工作者(不包括 CAFC 的幹部)前後陸續有：天主教明愛會的菲籍社工張美華、白刷刷黑戶人權行動聯盟專員張榮哲、CAFC 秘書莊惠玲、以及白刷刷黑戶人權行動聯盟的菲僑義工王莎莉等。

表 3 菲律賓華僑倡議行動前後取得身分程序之對照

3-1、逾期菲僑就地合法專案	
舊制	根據移民法規，逾期者遣返出境 並管制入國 1-3 年
2010 年 合法化 方案	逾期者憑中華民國護照，交由移民署服務站或由天主教嘉祿國際移民組織台灣分會造冊，移送移民署地方服務站核實資料審查後，通知辦理居留 獲得 AF373 專案居留證 連續居留滿 3 年後，發給台灣地區居留證 取得台灣地區居留證並居留 1 年後，申請台灣定居證，取得戶籍與身分證
3-2、2010 年連續居留 7 年菲僑專案簡化程序	
舊制	驗證過的出生證明書、良民證，以及國籍居留菲僑證明（以上為在海外辦理，需中文翻譯，費用高）、3 個月效期內之醫療機構健康檢查表
2010 年 合法化 方案	檢附護照，入出境證明書，無犯罪證明書，3 個月效期內醫療機構健康檢查表，直接至移民署服務站辦理居留證申請 取得 AF385 台灣地區居留證 1 年後，申請定居證，取得戶籍，再取得身分證

資料來源：根據 2010 年 1 月 6 日移民署「研商滯臺菲律賓無戶籍國民申請居留或再入境作業程序」會議記錄以及 2010 年 1 月 6 日 11 日移署出停堯字第 0990005195 號公文。

- (2) 邀請勞工教育資訊發展中心、工作傷害受害人協會等關心勞工倡議的民間團體展開對話，進行意識啓蒙的勞工教育，使得菲僑開始有權利意識，認為自己遭受到不平等與社會集體行動的需要。
- (3) 開始進行聯名陳情聯署書的集體行動設計，並至立法院向立法

委員陳情。

(4) 面臨到群眾需要有自助組織，要有幹部群，以便組織行動。於是，積極菲僑成員開始討論章程，2009 年 9 月成立 CAFC，完成幹部選舉並正式招收會員，會員有 900 餘名。終於，陳情有了結果，2010 年的合法化專案，使得菲僑黑戶們的工作以及居留都有了基本的保障。

## 2. 2011-2012 年：組織重整階段，朝向長期的自助組織的努力

菲僑的身分問題因為內政部 2010 年的合法化方案得到了解決。菲僑會員每月固定參與會議人數開始遞減。組織工作者與幹部面臨到群眾因為問題解決了而選擇離開組織。經與幹部商議、分析菲僑在台關注的主要是居留問題，其次是勞動權益問題，當居留問題解決了，群眾關注的利益就是工作權益了。因此，針對這樣的狀況，進行了以下設計：

- (1) 每月例會的固定教育活動開始針對菲僑的勞動議題，如加班費計算、退休金提撥等，企圖讓菲僑面對居留問題解決後，還有勞動市場上的各種問題，強化權利意識與組織的重要。
- (2) 菲僑組織工作者加入菲僑身分背景的工作者，以便以菲律賓語溝通，更能貼近群眾狀態。
- (3) 分析群眾，發現不少菲僑參與組織是為了「買保險」，<sup>19</sup>平時不參與活動會議，直到有問題才來向組織求救，為了避免這種群眾跟風，組織工作者與幹部開始研議展開「組織重整」。
- (4) 幹部組成重整小組，每週密集聚會重整方向與步驟，以及會員資格：對於加入 CAFC 組織設立會員門檻，需透過面談，並

<sup>19</sup> 是指平時不參與相關組織教育、會議討論、陳抗活動，僅保有會員資格，為了將來若遭遇問題能便於向組織求援者。

要求會員有參與 1 年組織活動的義務等標準，企圖篩選會員，摒除「買保險」者。

(5)組織重整之後，菲僑關懷連線會員仍有 400 多名。

### 3. 2013-2014 年：面對菲僑群眾的利益盤算與選擇

這段期間，已有愈來愈多會員從持有居留證到取得了台灣身分證，CAFC 的幹部由原本的 15 人減為 8 人，會員參與每月例會人數也漸漸往下修為百人以下。幹部以及組織工作者持續面臨組織組成的目的與挑戰。

- (1) 面對與分析 CAFC 會員的真實利益與生命盤算。
- (2) 加強 CAFC 的會員教育，朝向培養少量但有意識的長期幹部，持續進行社會議題與政治議題的啓蒙。協助他們回觀自身經驗與政府官員打交道的經驗，培養對於政府體制的新認識，讓菲僑關心公共事務，如核四廠該不該興建等議題，讓他們進入對於台灣在地議題的認識與瞭解，將菲律賓與台灣兩地對於核能問題的政策比較，進而參與反核四的行動。
- (3)組織工作者開始推動 CAFC 的幹部與會員，共同面對 CAFC 組織定位的討論，如要朝向聯誼性活動組織還是倡議性活動組織？誰要成為幹部？
- (4) 針對 CAFC 的存續問題，朝向與會員共同決定，如是否有人願意出任幹部？是否解散組織？後，經由會員大會的召開，因為幹部不足，承擔組織工作有限，決定解散 CAFC。

2010 年的合法化專案，使得菲僑黑戶們的工作以及居留都有了基本的保障，組織鼎盛期有 900 多位成員的 CAFC，也在會員身分問題漸獲解決以及菲僑自身的利益結構下，經過會員大會討論後，因為無足夠幹部人數願意承擔組織工作而於 2014 年 9 月宣布解散。

## (五) 行動者面臨「家在菲，身在台」的非僑利益處境

綜上所述，經過了 5 年的組織教育階段，行動者面臨與分析非僑關懷連線會員的真實利益與生命盤算。研究者認為「家在菲，身在台」的利益處境，結構了非僑在台灣各式社會關係與利害，對於台灣在地公共事務的關心闕如，穩定而持續的勞動是生活的首要利益，取得公民身分的他們，對於未來發展的盤算，透過訪談，他們的表達有三：

### 1. 續讓身分成為子女移動的血源資本

一拿到身分證，我就想要安排孩子來到台灣工作，畢竟在台灣比較好找到工作。讓他們先能在台灣工作賺錢，我自己呢，等賺夠錢就可以回菲律賓養老了，畢竟那兒物質生活相對台灣比較便宜。(A-01-03)

根據台灣《移民法》第 10 條及第 11 條規定，<sup>20</sup>居住台灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，得向入出國及移民署申請在台灣地區居留。據此，取得身分證的菲律賓華僑，其子女可順利依照居留規定在台灣取得身分證，在台灣就業，取得相較其在菲律賓比較好的生存發展條件。訪談中不少菲律賓華僑打算讓其子女繼承其移動與勞動的生命路徑。

---

<sup>20</sup> 根據台灣《入出國及移民法》第 9 條第 1 項第 4 款規定：「居住台灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，年齡在 20 歲以上，得向入出國及移民署申請在台灣地區居留。」又依據同法第 10 條規定：「居住台灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，未滿二十歲，得向入出國及移民署申請在台灣地區定居。」

## 2. 賺夠資本，回到菲律賓

留在這兒，沒人養我，親人都在菲律賓了，有人可以互相照顧；我要在這裡工作，等到我老了不能工作了，再回去菲律賓。  
(B-02-03)

台灣是我工作的地方，等到賺夠錢，就回菲律賓養老，在菲律賓當個外國人沒關係，只要有錢就好。(C-01-03)

由於政策使然，本文多數菲僑只能夠憑著中華民國護照來到台灣打工，因此他們的家庭多半都落腳在菲律賓。妻兒的家庭關係與親戚鄰里的社會網絡，基本上決定了他們生命選擇的駐留處。

## 3. 考量老年生存環境，尚未決定

我是不一定，看哪一邊養老資源比較多，台灣的健保很好，有老人年金，老年比較有保障，可是我在菲律賓有親人，而且菲律賓的經濟發展這幾年似乎比台灣好，所以，再考慮吧。  
(D-02-03)

菲律賓與台灣兩處的社會環境與家族關係，以及所提供的養老資源，決定了本文的菲律賓華僑如何選擇告別勞動生涯後的移居所在。也有些菲僑想利用青壯年的身體盡力透過勞動賺足資本，以儲存未來老年生存資量。

1990 年代以前的華僑公民身分年代，菲僑可以憑著取得的公民身分在台灣落葉歸根、成家立業，並讓海外親人相繼來台依親落戶。當中華民國政府取消了華僑公民身分，新一代的菲僑無法舉家移民來台，只能拿著中華民國護照隻身一人來台打工，每 6 個月再返回菲律賓，有如移

動的勞動候鳥。他們在台灣的發展、上升的可能性受限於無戶籍國民的身分，多數是在大都市邊緣的工廠從事藍領工作，或者是擔任家務清潔工與看護。更弦易轍的僑務政策，使得這些菲僑「離鄉背井」來到台灣，出生地的語言文化以及社會階級，制約了這些菲律賓華僑在台灣的生活處境。面對沒有把握的未來，在資本市場化的氛圍裡，工作是生活的一切，金錢資本也勝過一切。多數菲僑雖然經過了倡議行動辛苦地取得了居留身分，進而取得公民身分，但這並不表示他們會在台灣永住深根，徹底擺脫僑民身分。

### （六）反思菲僑個案的行動研究操作

從解決菲僑切身的居留身分問題，到發掘造成其身分困境的社會情境與歷史脈絡，再到促展菲僑主體性行動的發展，這段歷程是研究者與協同工作者以及菲僑們一路在工作過程開展中，不斷在行動中探測實驗、反思修正，再嘗試進行新的介入行動。行動研究強調每一位行動者都是「處境中的行動者」，因為身到場中，透過行動介入，對社會情境中的人、事、物進行瞭解，不斷反映與做出階段性的行動總結與方向的嘗試。筆者認為，5 年組織菲僑的經驗正好是這樣一個歷程的反映，作為行動者的我們因為嵌卡其中，盡力想辦法找到條件，創造機會、設計活動，一步步朝向發展人與他群的方向前進。雖然，菲僑組織最終仍難敵群眾利益之所趨而告解散，但這恐怕也是多元複雜的人類動態工作中的一段歷程。CAFC 幹部們至今相聚仍會表達 5 年組織經驗在他們生命中的寶貴，也體會到群眾工作所能匯聚的改變力量。

一般助人培力者，或者將當事人弱智化、問題化，或將弱勢者妖魔化。以菲僑個案為例，也許有人認為打消了不義的政策就能拯救這群社會弱勢者，因此解決問題後，便可結束助人關係，或是認為在菲僑取得居留身分之後，雖然不斷鼓勵成立助人組織，但他們選擇放棄，成為只看眼前的既得利益者。作為行動者的我們，透過行動研究的操作，不斷透過「行動中反映」，自我反思檢視行動者的視框，並視當事人為一個有

主體的行動者，不斷面對其清晰的利益盤算，重新以移動者的生存策略來看待、對待這群菲僑。這是行動研究有別於一般助人工作之處，也因置身其中不斷的行動，才得以有機會梳理了社會結構如何對菲僑個人經驗的影響作用，看見他們身上層構的「社會母子盒系統」，進而發展對於「華僑公民身分」的探究，以及對他們移動經驗、生活策略，甚至是對組織需要的多層次認識。

透過菲僑個案的行動研究操作，讓我們看見菲僑與公民身分的關係。如果說民族國家的企圖是一方面透過公民身分進行共同體內福利的輸送，另一方面公民身分傳達著對於國家的認同與建構。那麼，對於這群菲律賓華僑而言，公民身分與國家認同，絕非緊密相扣。他們出生於菲律賓，卻沒有菲律賓國籍，他們來到台灣工作生存，後來爭取到了公民身分，取得了台灣公民的權利與義務，生存環境整體的改善，並不代表他們對於在地社會的認同與參與。從研究者的訪談資料看來，親密關係、家庭支持、老年生活的條件等種種社會融合系統的條件，才是這群菲律賓華僑選擇是否續留在台灣的重要因素。一旦選擇要在台灣生活，才能夠讓他們關切台灣的社會事務，積極投入當地的社會活動，進而參與政治權利的行使。「家在菲，身在台」，結構了他們與台灣社會的利益關係，是小民在政治歷史擠壓下進行生存策略的選擇。

## 七、結論與建議

這群單一國籍的菲律賓華僑，一方面在生存利益的選擇，另一方面結合冷戰時期國民黨僑務政策的政治利益，選擇了「中華民國護照」，並靠著這本護照來到台灣勞動求生。「革命之母」的前朝記憶與冷戰下爭僑的政治利益，使得他們得以憑著華人血源資本來到台灣。然而，國際情勢與兩岸關係變化，政權利益更迭，人口流動全球化的現象愈發頻繁、快速、多樣與複雜，跨境流動的管制與管理取代了冷戰政權的合法性，

台灣新國家定位的政治性，透過了法律的訂立，打造了區分內外的公民身分建構；以戶籍進行行政區隔，昔日的「革命之母」成爲了「擬外國人」，使得他們無法如 1991 年以前，只要有台灣擔保人，就可以迅速取得身分證，成爲百分之百的公民。「華僑公民身分」這個在特殊歷史下的公民身分形式，因爲冷戰結束而正式告終。

公民身分，永遠是政權與人民利益的鬥爭產物。Turner(1994/2007) 將公民身分加入了主動或被動的見解，擺脫了公民身分的制式規範，他認爲公民身分是各種社會實踐的集合，是這些實踐界定了社會成員的身分。「華僑公民身分」，代表了台灣不同時代掌權者對公民身分界線的政治性。在台菲律賓華僑的案例，爲既有的公民身分理論提供了亞洲地緣政治的公民身分變異的實證。「華僑公民身分」正應證了 Turner 公民身分的動態性。

在台菲律賓華僑一方面以其華人血源與國籍身分，向台灣政府協商公民身分；另一方面，作爲移動者的菲僑，尋求有發展性未來的盤算，使得他們即便擁有了公民身分，也不見得對台灣社會保有政治認同。如果台灣沒有相應令人滿意的社會融合與支持系統，移動者仍舊繼續「用腳投票」，選擇適宜他們安度晚年、投注生命關注的所在。各種家國認同的爭鬥紛擾對於移動者而言顯得不重要，一本護照代表著移動與勞動的便利，菲律賓華僑透過自身移動以及持續移動的主體性，跨越國家壁壘，尋找一個適居發展的地方落地生根。

因此，全面檢討進而取消無戶籍國民的制度，逐步讓「僑」走入歷史，並將「僑民視角」轉而爲「移動者視角」，是不可避免的未來政策方向。研究者認爲，短期目標應該讓其得以歸化的居留年限的條件從 7 年縮短爲 3 年，讓其居留條件與在台灣的婚姻移民者相同，以避免長期的短暫居留所形塑的主客觀「作客心態」，造成他們與台灣社會融合的障礙。同時，整體的移民融合政策上，針對台灣境內的外國人口，應該要告別當代以公民身分作爲區分民族國家內外的唯一指標，以積極創造在地融合的政治設計，推動「地方公民權」，營造一個人民共同參與的公共

性，亦即不以民族國家為限，不論是以城市、社區、社群為單位，重點在於積極去授予每個個體在一生活共同體的權利與義務，去參與所屬體體的權力結構、福利享受與公共生活。例如，要求華僑與外國人必須參與當地里民大會、區民大會、擁有地方政治人物投票權等政治權力，以賦予其參與地方公共事務的積極性，將其生活利益與在地政治連結在一起。

是值政府捲土重來再度推動南向政策，欲與東南亞建立多元、多面向的夥伴關係之際，也是我們重新檢討台灣的移民工政策、無戶籍國民等政策的時候。研究者認為政策目標應朝向：讓移工變移民、移民變同胞，減少現有各式外國移民在就業、國籍歸化、公民身分的取得、政治參與等差別對待的差異，超越民族國家公民身分的規範，設計「地方公民權」之參與，積極進行政治設計推動他們對於在地公共事務的參與。<sup>21</sup> 當他鄉亦故鄉，為了生活所在地發展的努力，就自然會落在認同公共、願意共同生活中的每一個個體身上了。

---

<sup>21</sup> 關於外國人參政權的倡議，請參考研究者所屬人民民主陣線不合格公民參政團於 2012 年立委選舉提出的「外國人地方政治權」以及 2014 年九合一地方選舉「不分國籍人人參政」的訴求（請參閱 <http://ucpgs.blogspot.tw/>）。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 中時電子報(1999)「兩國論」大事記。2016 年 12 月 20 日，取自 [http://forums.chinatimes.com/report/cn\\_tw\\_domestic/memory.htm](http://forums.chinatimes.com/report/cn_tw_domestic/memory.htm)
- 中華民國僑務委員會(2015) 2014 僑務統計年報。台北：僑務委員會。
- 尹者江(2004)冷戰前後台灣地緣政治。台北：國立政治大學外交學系碩士在職專班論文。
- 王賡武(2002a)華人、華僑與東南亞史。見章毅編著，王賡武自選集，頁 231-237。上海：上海教育。
- (2002b)單一的華人散居者？見劉宏、黃堅立編著，海外華人研究的大視野與新方向——王賡武教授論文集，頁 3-31。新加坡：八方文化。
- (2005)移民與興起的中國。新加坡：八方文化。
- 石之瑜(2005)海內華人？台灣人身分政治中的祖先論述。全球政治評論 10: 141-158。
- 何弘欣(2007)全球化下中共的東南亞僑務政策。台北：銘傳大學國際事務研究所碩士論文。
- 李盈慧(1994)國民政府的國籍法與華僑總登記。亞洲研究 8：68-95。
- (1997)華僑政策與海外民族主義。台北：國史館。
- 杜兆倫(2015/8/10)台灣護照享免簽待遇 增至 148 國。風傳媒。2016 年 12 月 22 日，取自 <https://tw.news.yahoo.com/台灣護照享免簽待遇-增至148國-風傳媒-103700576.html>
- 易剛明(2010)東南亞華僑華人與中國關係。南投：國立暨南大學東南亞研究所博士論文。
- 林若雱(2000)新世紀台灣對東南亞的外交戰略。新世紀智庫論壇 10:

30-32。

- 查重傳、吳威志(2014)海外華人公民權與人權的現代意涵和未來展望。見陳鴻瑜編著，海外華人之公民地位與人權，頁 351-375。台北：華僑協會總會。
- 范雅梅(2009)論 1949 年以後國民黨政權的僑務政策：從流亡政權、在地知識與國際脈絡談起。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 夏林清(2011)社會生活中的群己關係——由「大字報」、「BBS」到「臉書」的大學生群相斷代史。2011 兩岸學術交流論壇論文。武漢：武漢大學心理系主辦。
- (2015)勁旅行腳——地方斗室與星空共享的對話。台灣應用心理研究 63: 3-50。
- 夏金玲(2014)試論冷戰初期美國對東南亞華僑的政策(1945-1960)。桂林：廣西師範大學碩士論文。
- 夏誠華(2003)當前僑務政策之分析。玄奘人文學報 1: 217-242。
- 張詠涵(2009)馬可仕執政時期的華人政策。淡江大學東南亞研究年刊 1: 78-98。
- 莊國土(2002)論東南亞的華族。世界民族 3: 37-48。
- 莊國土、陳華岳(2012)菲律賓華人通史。廈門：廈門大學出版社。
- 許峰源(2009)戰後菲律賓歸僑從中國返菲案之交涉。政大史粹 16: 1-30。
- 郭忠華(2002)公民身分的當代概覽——與恩靳艾辛 Engin F. Isin 的對話。見郭忠華編著，變動社會中的公民身分，頁 78-104。廣州：廣東人民。
- (2009)公民身份的研究範式——理論把握與本土化解釋。學海 3: 73-78。
- (2010)全球化背景下多元公民身份體系的建構。武漢大學學報 63: 84-89。
- (2015)雙重論證結構下現代公民身份的起源——對韋伯公民身份思想的分析。馬克思主義與現實 2: 161-167。

- 陳兆旺(2015)公民身份理論論爭的制度分析——以制度變遷理論範式為分析工具。復旦政治學評論 12: 56-78。
- 陳烈甫(1979)東南亞的華僑華人與華裔。台北：正中書局。
- 黃小監(2011)華僑為革命之母考辨。八桂僑刊 2: 10-13。
- 黃居正(2011)諾特邦案：國籍的意義、得喪與承認。台灣法學雜誌 185: 37-44。
- 黃明澄(2003)從僑民到公民：戰後菲律賓華人社會地位的提升。東南學術 2: 68-77。
- 楊四海、程倩(2015)T. H.馬歇爾社會權利理論的困境與公民身份的責任轉向。江蘇師範大學學報 2: 108-112。
- 廖福特(2014)悠然居留或落地生根：從國際人權法討論海外華人之地位與人權。見陳鴻瑜編著，海外華人之公民地位與人權，頁15-42。台北：華僑協會總會。
- 蕭新煌(2002)新台灣人的心——國家認同的新圖像。台北：新自然主義。
- 龔尤倩(2014)僑的政治性——以九〇年代台灣底層的菲律賓華僑為例。2014 海外華人研究研究生國際研討會論文。廈門：廈門大學主辦。
- Argyris, Chris, Robert Putnam, and Diana M. Smith (1985/2000)行動科學 (*Action Science*)，夏林清譯。台北：遠流。
- Giddens, Anthony (1996/2007)馬歇爾、國家與民主。見郭忠華、劉訓練編，公民身分與社會階級，頁 163-174。南京：江蘇人民。
- Inin, Engin F., and Bryan Turner (2002/2007)公民身分研究手冊(*Handbook of Citizenship Studies*)，王小章譯。杭州：浙江人民。
- Janoski, Thomas (2013/2014)中國的公民身分與公民團體——對權利與公共領域的概述。見郭忠華主編，中國公民身分：歷史發展與當代實踐，頁 37-58。上海：漢語大辭典。
- Mann, Michael (1987/2007)統治階級的策略與公民身分。見郭忠華、劉訓練編，公民身分與社會階級，頁 192-209。南京：江蘇人民。
- Schön, Donald A. (1983/2004)反映的實踐者(*The Reflective Practitioner*)，

夏林清譯。台北：遠流。

- Turner, Bryan S. (1992/2007) 公民身分理論概要。見郭忠華、劉訓練編，  
公民身分與社會階級，頁 210-229。南京：江蘇人民。  
——(1994/2007) 公民身分與社會理論(*Citizenship and Social Theory*)，郭  
忠華、蔣紅軍譯。吉林：吉林。

## 二、外文部分

- Bolt, Paul J. (2000) *China and Southeast Asia's Ethnic Chinese: State and  
Diaspora in Contemporary Asia*. Westport, CT: Praeger.
- Marshall, Thomas H. (1950) *Citizenship and Social Class*. London, UK:  
Cambridge.
- Rae, Ian, and Morgen Witzel (2008) *The Overseas Chinese of South East  
Asia*. New York, NY: Macmillan.
- Suryadinata, Leo (2007) *Understanding the Ethnic Chinese in Southeast Asia*.  
Singapore: ISEAS.
- Tracy, Constance Lever, David Ip, and Noel Tracy (1996) *The Chinese  
Diaspora in Mainland China*. New York, NY: Macmillan.
- Wong, Diana (2013) Introduction: The New Chinese Migration to Southeast  
Asia. *Asian and Pacific Migration Journal* 22(1): 19-20.