

政治與社會哲學評論

第 32 期 2010 年 3 月 頁 93-143

SOCIETAS: A Journal for Philosophical Study of Public Affairs

No. 32, March 2010, pp. 93-143

重新思考公民身分的政治面向： 移居中國之台灣人公民身分政策為例 *

曾 熾 芬

國立台灣大學社會學系

吳 介 民

國立清華大學社會學研究所

Bringing Politics Back In: Regulating Dual Citizenship of Taiwanese Migrants in China

by

Yen-Fen Tseng

Department of Sociology, National Taiwan University

yftseng@ntu.edu.tw

Jieh-Min Wu

Institute of Sociology, National Tsing-Hau University

wjm@mx.nthu.edu.tw

* 作者感謝《政治與社會哲學評論》編委會與審查者對本文的修改建議。

收稿日期：2009 年 9 月 28 日；通過日期：2010 年 1 月 15 日

摘 要

近年來對於移民的公民身分研究觀點逐漸移往社會經濟權，這樣的研究觀點認為，不論是移出國或者移入國，都逐漸將公民身分的法律面向（比如具有哪些權利）和政治面向（比如忠誠）區分開來，而越來越傾向解決與生活就業最為相關的社會經濟權利面向。本文採用「將政治帶回來」的立場，挑戰目前移民研究中將公民身分拆解之後只重視社會經濟面、盡量不去碰觸政治面的觀點。本文將藉由分析對中國與台灣管理移居中國的台灣人公民身分政策，主張研究移民與公民身分政策的課題，必須放在移居國與移出國的關係中來探討，兩國之間的關係如何影響它們各自對於流動兩地之移民的身分政策考量？我們認為公民身分的政治面仍是移居國和移出國考量移民公民身分政策的基礎，尤其是牽涉雙重身分時，更是如此。我們認為公民身分的政治意義是移居國願意或者遲疑賦予移民全面性公民身分的主因，也是移出國考慮是否准予移出者保留公民身分的考量。

關鍵詞：移民、公民身分、公民權、社會權、健保、台灣、中國

一、前言

20年來，由於全球化以及資本西進的動力，台灣人移往中國工作與居住的移民潮，正以歷史上少見的規模進行中。台灣人在中國，以「台胞」的身分出現，更是一個特別的現象，其中涉及國家之間的競爭與安全議題、主觀的身分認同、以及全球資本主義發展與兩岸國族建構的雙重動態中。由於台灣人遷往中國的時間仍短，台灣的跨岸移居者還沒有發展出未來究竟會繼續留在中國、還是回流台灣的模式。但是，隨著他們遷移時間的拉長，兩邊政府管理這群遷移者的成員身分政策，將會面對更多必須要處理的問題，遷移者也將面臨更多如何妥善安排跨越兩地的身分歸屬問題。

近年來對於移民之公民身分的研究觀點逐漸移往社會經濟權，這樣的觀點認為，不論是移出國或者移入國，都逐漸將公民身分的法律面向（比如具有哪些權利）和政治面向（比如忠誠）區分開來，而越來越傾向解決與生活就業最為相關的社會經濟權利課題。這樣的討論指向另類公民身分的可能，不論是 Tomas Hammar 的 *denizenship* 或是 Yasemin Soysal (1994) 的超國成員身分 (*postnational membership*)，都是將公民身分的政治面放在一旁，著重法律面對於移民的權益保障，以探討移民取得「另類」公民身分的演變。這個研究觀點的形成，主要是反映當代許多國家為了因應境內長期居留的移民亟需的社會與經濟權利，賦予移民除了政治權之外的社會經濟權利，這被 Tomas Hammar (1989) 稱之為 *denizenship* 的身分，通常以永久居留權的方式賦予 (*permanent residency without citizenship*)。一個擁有永久居留權的移民，其成員身分的權利少於擁有全面性權利的公民、但多於短暫居留的外國人，簡言之，它是一種「擁有特殊

權利的非公民身分」(privileged non-citizens)。這也是為什麼 Brubaker (1989) 認為討論移民在各國的公民身分，應該將攸關移民居留和生計的經濟與社會權利放到研究的中心，因為大部分的移民希望爭取公民身分的實際面而非象徵面。因此，研究者和政策制訂者一樣都需面對移民在某一國家居住以及工作的渴望。

就移出國而言，越來越多國家維持它和外移公民之間的關係時，也傾向不考慮忠誠面的政治議題 (Freeman and Ogelman, 1998)。Levitt and de la Dehesa (2003) 即指出目前許多移出國在對待移出人民的身分政策上傾向採取寬鬆定義、鼓勵移出者維持移出國的身分，這些國家都不再堅持國家主權必須在移出人口的公民權和成員身分認定上展現，甚至為了吸引經濟利益的回流，多設立各種專責的政府部門服務這群徘徊在國界之間的移民。

從上述「去政治化」的研究觀點出發，研究者可能預測，台灣與中國都將以務實的政策處理遷移中國之台灣人的社會經濟權利。但是，對於「重社經、輕政治」的公民身分觀點，仍陸續有研究者提出重要的質疑。比如 Engin et al. (2009) 強調公民身分賦予人們政治的主觀性 (political subjectivity)，他們認為「公民身分是政治競逐的實踐，也因此，公民是政治的」(Engin et al., 2009: 1)。Kofman (2005: 455) 則認為，在當代管理遷移的國家體制中，我們看到的不是公民權利與國家認同的解組 (decoupling)，而是兩者的重新配對 (recoupling)，國家仍然在公民身分政策中不斷地重新伸張國家認同與主權。如果我們回到 Arendt (1968: 177) 的看法，可能更為清楚；她認為在當代政治中，威脅人類基本處境的根源之一是歸屬於特定的民族國家乃是人擁有各種權利的開端 (the right to have rights)。這些權利不只是牽涉移民整合入移居國並保持與移出國之間若干關係的問

題，就連他們以何種方式才可以合法地進出各種國界，都牽涉到他們究竟與民族國家的政治性關係是什麼。正如 Torpey (1998) 強調現代國家無不希望區分「誰是成員、誰不是成員」，以便對於成員進出國界進行壟斷性的權力控制，這些都牽涉到人們究竟被移出國和移居國認定為何種「政治性」(也就是國家歸屬與認同)的成員習習相關。

本文將採用「將政治帶回來」的立場，挑戰目前移民研究中將公民身分拆解之後只重視社會經濟面、盡量不去碰觸政治面的觀點。本文主張研究移民的公民身分政策，必須放在移居國與移出國的關係中來探討，兩國之間的關係如何影響它們各自對於流動兩地之移民的身分政策考量？我們認為公民身分的政治面仍是移居國和移出國考量移民公民身分政策的基礎，尤其在牽涉雙重身分時，更是如此。當代移民越來越希望能夠在移居地取得公民身分之際，仍保留其在母國的公民身分，但是移居國與移出國卻希望透過公民身分來增進或保護它們的政治旨趣，正如 Tomas Faist 等人在比較多個移居國與移出國對於移民的公民身分規定之後發現，對於這些國家而言，公民身分仍然與政治忠誠不可區分 (Faist et al., 2004)。我們認為公民身分的政治意義是移居國願意或者遲疑賦予移民全面性公民身分的主因，也是移出國考慮是否准予移出者保留公民身分的考量。

將移出國與移入國的關係帶進分析架構的思考，本文深受 Hammar (1989) 闡述公民身分之政治意義的啟發。Hammar 認為公民身分基本上是在國與國構成的體系中才具有意義，這也是我們在本文中談及公民身分的政治面時所採取的命題。他認為：

公民身分是一種政治地位，是一個國家的基礎，而國家又構成今日國際體系的基本單位……國家管控特定的領土與人民，地理劃定領土，而公民身分的法律則界定人民的組成成員。缺乏國際的仲裁權力來平息爭端，每一個國家都以彼此作為潛在競爭與可能的戰爭對手。在這個體系中，每一個國家都在保護與增進自己的利益與安全，這樣的努力潛在地與別國的利益和安全衝突。因此，在這樣的世界中，公民身分的重要性並不只是存在於法律賦予的權利與義務，身為公民，並不是意味著一個人被中立地安置在一個或另一個國家，**身為一國的公民意味著、或者至少被認為是在可能或已經存在的國際衝突中選邊站**，因此公民身分意味著對於國家的忠誠，它也牽涉到對於該政府所秉持的基本原則與共享價值的支持。(Hammar, 1989: 85)

根據 Hammar (1989) 的分析，雙重公民身分是對公民身分的政治意義一項重要的測試。雙重公民身分之所以對於當代國家構成棘手問題是因為各國處於一種將彼此視為潛在敵人或對手的國際體系中，因此，讓移民擁有雙重國籍／公民身分無異於挑戰國家安全。這個議題在實質上敵對的移居國與移出國之間，尤其嚴重，因此也導致雙重身分政策的困難。但是，兩個敵對國常有強權與弱勢之分，一般而言，可以形成威脅以及強勢的一方如果是移居國，賦予境內移民雙重身分比較不會引起該移居國的不安。Hammar (1989) 曾經提出以下的歷史性觀察，一個國家建國過程如果充滿與鄰國的戰爭或受到鄰國的威脅，這個國家傾向採行不接受雙重國籍或身分的政策。Hammar 這個歷史觀察，提供我們理解台灣與中國這兩個處於敵對脈絡的移出國與移居國，如何對待在其間流動之人口（我們的研究只討論從台

灣流動到對岸者)，一個很好的起點。因此，援引 Hammar 的理論視角，用來參照對比中國政府與台灣政府處理台灣人在中國的公民身分時，就比較容易理解其各自政策考量背後的邏輯。

除了上述 Hammar 的一般化討論之外，兩岸之間關於台灣人移民的分析，尚須考慮到台灣與中國之間的「特殊化的國際關係」（specialized inter-state relations）。由於歷史因素，台灣與中國兩個國家體制之間，自冷戰時代迄今，長期處於軍事與政治的敵對緊張關係。因此，台灣的國家主權地位，在對外關係中是受到挑戰的（contested），而挑戰的源頭正是在國際強權場域中逐漸崛起的中國（吳介民，2009）。此特殊化的國際關係架構，不只牽涉到兩岸關係，還牽涉到國際強權的地緣政治關係。例如，冷戰時代長期作為台灣盟邦的美國，在 1979 年與北京建交之後，儘管斷絕了與中華民國的正式外交關係，但仍然透過國內法的形式（《台灣關係法》），給予台灣在國防安全上的承諾。兩岸之間特殊化的國際關係，深刻影響到了雙方政府在制定相關交流政策的考量因素，以及各種關於人員出入雙方國境、定居、社經權利的規定。從嚴謹的歷史觀點來看，兩岸的社會都仍處在國族建構的過程中，而這個建構過程充滿著若干不確定因素；兩岸之間的國家政治競爭，使其對其統治下的人民忠誠的爭取，相當積極。由於兩岸間國家力量的高度不對稱性，北京政府自改革開放以來，對於台灣一直採取積極的策略。相對而言，台灣政府則處於守勢，政策表現上呈現守勢與防衛。這樣的國家策略目標的差異，表現在本文所討論的台灣居留中國大陸之公民的身分政策之中。

本文討論的焦點——長居大陸之台灣人民的公民身分狀態、戶籍登記、社會福利等——即充分顯示了這種特殊國際環境的性質。從這個角度觀察，本文的個案，使得前述 Hammar 所指出的「身為一國的

公民意味著、或者至少被認為是、在可能或已經存在的國際衝突中選邊站」這個命題更為突出。因此，兩岸國家間移民政策互動的議題，放在國際移民文獻中，是在通則中帶有特殊性，在特殊性中徵顯普遍性。這也是本文的經驗分析對於相關文獻的可能貢獻之處。

二、研究脈絡：背景與資料

台灣移往中國的人口，近年來隨著台商企業對中國的投資與中國工作市場的開放而增加（耿曙，2002；吳介民、曾熾芬，2007）。從早期製造業的小企業主與幹部的遷移類型，到目前各種各樣類型的工作者前往尋找工作機會。根據一項由遠見和 104 人力銀行合作的調查，受訪者中有 45% 的人想到中國工作。根據 2006 年的台灣社會變遷調查，多於半數的受訪者表示他們有家人、親戚或好友目前正在中國工作（傅仰止、張晉芬，2007）。根據 Chang and Tsai（2006）同一項調查資料的分析，有親友在中國工作的受訪者，前往中國工作的意願大為增加，這些希望有機會到中國工作的受訪者背景偏向專業、經理或技術性工作。

由台灣官方對於兩岸交流概況的一些統計數字（參見表 1），我們可以看到兩岸交流不只限於經貿關係，包括密切的通訊與人口的流動。雖然「台商」二字經常被用來廣泛指稱在中國的台灣遷移者，這是源於早期移往中國的人口多為外移企業之主要經營者或重要幹部。但是，隨著外移至中國的台灣人所從事的經濟活動越來越多樣化，「台商」這個類別所指涉的意義已經無法涵蓋現在在中國的台灣遷移者，他們包括投資者、經營者以及在台灣企業工作的外派台灣幹部，

以及外商高階管理階層，也包括現在日益增加的低階白領和灰領（介於白領與藍領之間的工作，比如領班），因此在階級上也呈現更大的光譜（陳東旭、林奇伯，2005，A3 版）。相對於台灣對移往美加澳紐等國的移民有相當的研究累積，對於移到中國的台灣人口的研究則還在起步階段，一方面因為這個現象仍屬最近的發展，另一方面對這群人口的數字不易掌握，台灣官方提供的數字往往依賴中國地方統計數字的加總，依照 2005 年海基會對居住中國的台灣人口數目的推估是 75 萬人。但是中國官方對於常住人口有確實統計，但卻不計算暫住人口，台灣人多以一年為期的暫住證，每年更新的方式居留在中國，這些確實居住在中國一年以上的人口，並未被包括在官方統計中。總體而言，台灣人最主要的群聚區，在長江三角洲與大上海區域、珠江三角洲，以及廈門區域。

表 1 兩岸交流概況（1991 年、2001 年、2008 年）

項目	1991 年	2001 年	2008 年
國人前往大陸人次（千人次）	946.6	3442.0	4054.9
兩岸電話量（百萬分鐘）	53.3	831.8	2252.5
去話	27.1	509.8	1538.5
來話	26.3	322.0	714.0
核准對大陸投資			
金額（億美元）	1.7	27.8	98.4
占我國海外投資比重（%）	9.5	38.8	57.1
兩岸貿易總額（億美元）	80.5	299.6	1054.0
對大陸出口			
金額（億美元）	69.3	240.6	739.8
占我出口比重（%）	9.1	19.6	28.9
自大陸進口			
金額（億美元）	11.3	59.0	314.2
占我出口比重（%）	1.8	5.5	13.0

資料來源：參考行政院大陸委員會、交通部及經濟部相關數據，由作者自行整理。

台灣人在中國生活與工作的研究，目前尚處於初步積累的階段。依據耿曙（2002）的觀察，1987 至 1999 年間進駐中國的是第一波西進的台灣遷移者，他稱為「小頭家世代」，因為遷移者多為小企業主以及重要幹部，主要從事勞力密集的製造業如鞋業，遷移地點以廣東為最大的集散地。接下來是 1998 以後的遷移者，除了投資與經營者持續移入中國之外，還增加一批薪資工作者，大多為受過大專以及以上教育的專業、經理、技術人員，許多受僱於高科技產業、金融物流等服務業、及其他各種針對大陸內需市場的服務業部門。根據耿曙的研究，這些遷移者的僱主也不再侷限於台資企業主，還包括外商、以及中國本地的企業。耿曙對這一批他稱之為「資訊人世代」遷移模式的觀察，認為這批人更為重視生涯規劃與累積，因此一旦在中國發展，比較可能以中國的就業為長期的規劃。

另一方面，根據王君琳（2002）的研究，台灣移往中國人口的增加也來自於陪同遷移之眷屬數目增加。早期遷移者多為單身上任的男性，由於中國幾個台灣企業集中的地方生活條件提升以及與台灣相關的消費活動增加，提高眷屬陪同一起遷移意願，因此他們的人數也在增加（王君琳，2002）。遷移者的家人包括配偶與小孩，因為她們的陪同，有遷移需要的人更可能將在中國定居視為一種新的選擇（吳孟潔，2006），即使那些和先生處於分偶家庭的在台配偶，對於日後遷移並在中國居住，多認為有相當大的可能（王君琳，2002，頁 28）。許多在中國工作與居住的台灣人，目前傾向將遷移視為暫時性的選擇。根據一項遠見雜誌非系統性的調查，大部分到中國工作的台灣人對於未來是否會繼續居留仍充滿不確定性（彭杏珠，2008）。

綜觀報章的報導和有限的社會科學研究，遷移理論中的推（push）拉（pull）命題經常被運用來解釋台灣人遷移中國的遷移動

力。在拉力（移居國的誘因）因素方面，由於中國經濟成長持續，不但成為世界工廠，內需市場擴大，因此帶動的經濟機會對於台灣工作者與投資者構成吸引；另外，在推力方面，則多著重於台灣不利於一些產業發展的因素、或工作機會的結構性問題，比如產業外移帶來的失業、中年失業後的就業困難等（陳東旭、林奇伯，2005，A3版）。

雖然遷移的推拉理論有效解釋遷移者的個人動機，但忽略國家在遷移的啟動（initiation）和持續（perpetuation）的過程，扮演舉足輕重的角色，因為即使在遷移對於個人充滿誘因的今天，遷移行為之所以可能發生以及以特定型態發生，國家的政策有相當大的影響。本研究強調國家（移出國與移居國）的政策對於遷移者公民身分的規範政策，對於遷移難易、移居過程以及後果，影響重大，這也是 Zolberg（1991）提出的“bounded states in global market”的命題，遷移的市場固然是全球的，但民族國家仍然能夠提出讓遷移者難越雷池一步的各種限制。其中，是否可以讓遷移者自由參與勞動力市場、創業、長期居留、享有社會福利等規定，是移居國規範移居者公民身分制度的重點。而移出國在設計讓移出者保留多少其在原居地的身分與權利，也存在著多種政策選擇和考量。

移居國與移出國的國家政策是影響遷移會不會發生，以及如何發生的重要面向。台灣與中國的政策影響台灣人遷移中國各種決策與行動。在移居國部分，中國所設計的身分制度如台胞證、工作證、居留證等，影響台灣人民在中國的居留期限、工作生涯、出入國境，乃至於成為公民的可能性；在移出國部分，台灣政府近年來持續訂定法令規定台灣居民移往中國之後，新取得的正式身分與在台灣既有的身分之間，有哪些可以重疊，有哪些必須切斷。這些設計包括台灣人民身分界定的關鍵——戶籍的存廢，乃至於社會福利權如健保的問題等。

本文企圖討論中國與台灣在制定賦予這群移居者權利的各項規定所歷經的變遷，進一步解釋移居國與移出國的政策，並分析移居者如何處理利益與因應政策難題。汪宏倫（Wang, 2009）的研究發現，對於大部分台灣移民而言，最大的利益是既得到中國政府的優惠拉攏、又保有台灣的公民權益。本文假設對於中國政府而言，拉攏台灣人對於其國族建構只有好處沒有壞處，而站在台灣政府的立場，卻面臨相當多兩難的政策決定。近年來，中國對於台灣遷移者的身分政策有許多重大的改變，比如放寬延長居住許可的條件，以及台灣人民在中國的就業規定，某些特定條件的台灣人可以申請中國的身分證。這一連串的改變促使台灣不得不做出政策回應，這些包括考慮健保的延續，乃至於戶籍的保存等規定。台灣與中國為這一群跨國流動者所設計的身分制度，尤其是與權利有關的政策是本文的分析重點。

本研究的經驗資料是台灣與中國對居住中國之台灣人有關的身分規定，以及立法的理由與目的。在台灣，我們針對重要規定修訂時的立法院院會記錄，以取得當時行政與立法的討論。中國的部分，由於政策辯論並不公開，立法理由多由相關規定公布時的官方新聞發佈會提供，因此，我們也只能依賴這樣的資料分析官方說法所欲呈現的正當性。由於中國對台灣人的身分規定在地方政府的層次有許多不同的法令，對於在中國工作、居住、和投資所面臨的身分政策問題可能因此有所差異，因此我們將以中央的規定為分析的基礎。大上海地區是台灣移民在中國最大的群聚地區。我們選擇多元背景的台灣人所聚居的上海，針對移居上海的台灣人，進行有關他們遷移歷史與公民身分議題的深度訪談。由於與簽證和居留相關的規定，各地都可以有不同的政策，我們也將凸顯上海市政府的較為獨特的政策，以及居住上海的台灣人如何因應這些政策規定。在 2007 到 2008 年之間，我們訪談

了 48 位受訪者，針對他們遷移歷史、居留型態、公民身分的權益、日後的打算、下一代的身分問題等進行半結構性的訪談，在本論文中，這部分的資料主要是用來形成我們的研究問題、確認核心課題以及與加深政策的理解。

三、移居國政策

本節將先分析中國管理台灣移居者的政策。民族國家對於移民採取雙重設限，一方面對於出入領土的人口予以設限，另一方面對移入者的成員身分設限，因此民族國家必須決定讓誰進入領土、居留多久，並且也要決定讓哪些已經進入領土的人擁有成員或公民身分。因此在管制與規範外來移民的政策上，一般分為兩種，一是對於外部邊界（external border）的規定，這些規定針對誰可以進入邊界以及停（居）留時間予以規定，在一般的國際遷移文獻上，這種政策可以稱之為管控移民政策（immigration control policy）；另一部分是對於內部邊界（internal border）的規定，這些都與如何定位已經進入邊界並居留一段時間的移入者與移居國的關係有關，在文獻上，一般稱整合政策（incorporation policy）（Meyers, 2000）。

在各種規定中，中國政府一直將台灣人稱為「中國公民」，但凡是與他們權利義務最為相關的身分規定，正式名稱則是「台灣地區居民」，意味著他們雖然名義上被界定為「中國公民」，但沒有取得在中國的戶籍身分（「落戶」）之前，他們的身分仍然隸屬於台灣戶籍。因此，未落戶的「台胞」在相關的公民權利義務關係中，仍然不是依照一般中國公民被規範，而是被視為一種身分特殊的群體。在本文中，

我們用「成員身分」(membership)一詞主要指涉一群人因他們被歸類為某一法定地位的群體，而擁有與他人不同的權利義務。比如「台胞」(法律用語為台灣地區居民)即是一個身分群體，被歸類於這個群體的人的法律權利與責任並不是因為其他特質，而是因為他是身為「台胞」的成員身分。

當前中國公民身分的權利義務由戶籍來界定，戶籍制度是當代中國公民體制中的關鍵制度，舉凡各種關於定居、遷徙、教育、社會福利的規定，皆與公民其戶籍登記所在地息息相關。由於共產主義時期下中國城鄉二元體制的歷史遺緒，以及城鄉二元戶籍制度的持續影響，中國 13 億公民之間，至今仍然存在著公民權利的巨大差距。例如，一億多名的農民工在異鄉城市工作，仍然無法在旅居地享受與城市戶籍公民同等的權利與福利待遇。中國公民被分為各種身分權利的層級 (Solinger, 1999)。從這個角度觀察，目前中國的公民體制乃是「一國多制」，沒有打工地戶籍身分的農民工，尤其深受差別待遇與歧視之苦。吳介民將此制度情境稱為公民身分差序 (differential citizenship) (Wu, 2010)。

由於中國中央與地方政府對於「台胞」的身分與權利認定，也採取戶籍認定原則，因此，我們也可以將台灣人在中國的處境視為公民身分差序的一種延伸性的制度表現：「台灣地區居民」成為中國官方範疇中的一個特殊身分團體，是一種既非一般「中國公民」、也非一般「外國人」的「境外人士」。因此，我們可以說，旅居中國的台灣人，在中國國境之內的成員身分的特性，放在現代政治學的系譜中，比較接近國民 (nationals)，而非公民 (citizens)。

中國對台灣移居者的移民控管與整合，在 2005 年做了很大的調整 (請參見附錄)。2005 年 6 月 15 日中國國務院台灣事務辦公室舉

行新聞發佈會，會中，國台辦交流局的副局長賀之軍說明，這些重大調整，都是在連戰以國民黨主席的身分以及宋楚瑜以親民黨主席的身分分別訪問中國之後，國台辦所釋放的政治回應。以下為賀之軍在新聞發佈會對此政治目的的發言：

不久前，胡錦濤總書記與率團來訪的中國國民黨主席連戰先生、親民黨主席宋楚瑜先生分別舉行會談，併發表了公報，進一步簡化台灣同胞入出境手續、照顧來大陸就讀的台灣學生、擴大兩岸人才交流是其中的重要內容。5月13日，陳雲林主任宣佈大陸有關方面將進一步為台灣居民入出境提供便利；對在大陸高校就讀的台灣學生按照大陸學生標準同等收費，並爭取于年內設立台灣大學生獎學金；逐步放寬台灣同胞在大陸就業的條件。積極推動兩岸人員往來和各項交流，努力解決涉及台灣同胞切身利益的問題是我們一貫的政策。多年來，儘管兩岸關係在政治方面存在眾所週知的困難，但兩岸人員往來和各項交流持續增長。這說明兩岸交流符合兩岸同胞的福祉和意願，反映了兩岸關係向前發展的趨勢。（國務院台灣事務辦公室，2005a）

他並列舉在2005年以前，針對台灣移居者已經完成的一些重大政策修正：

近年來，在簡化台灣同胞入出境手續、方便台灣同胞在大陸學習、就業等方面，各相關部門和各級人民政府做了大量工作，如逐步放寬台胞辦理多次入出境簽註範圍，取消台生報考大陸院校年齡限制、由各招生院校自定錄取分數線、降低大陸院校台灣研

究生學費標準，鼓勵兩岸人才交流，開放台灣居民參加醫師、註冊會計師等十餘種執業資格考試等。這些措施和政策受到了台灣同胞的普遍歡迎。（國務院台灣事務辦公室，2005a）

以下我們將分析 2005 年幾項針對台灣移居者所做的外部與內部邊界控管政策的重大修正，以及對移居者的居留與整合產生的影響。

（一）外部邊界控制：出入境、居留、定居

有關外部邊界的政策，中國對待台灣居民進入中國以及居留期限採取越來越寬鬆、便利的原則，但其中最大的改變來自於 2005 年，中國國務院頒佈新辦法規定在大陸居留一年以上的台灣居民，根據需要簽發一年到五年效期的居留簽註，台灣居民憑此簽註在大陸居留和出入境，不需再辦理入出境簽註手續。外部邊界控管的政策雖然必須由中央定下基調，但實際執行的政策乃由地方政府規定。比如 2000 年以後，中央將台灣居民申請來大陸定居審批許可權，由中央統戰部、公安部共同審批，調整為由地方公安機關受理審批（中國公安部，2005）。因此，由地方執行中央規定時，地方政府可以有各種對於資格認定的差異。一方面，上海、廣州等沿海大城市作為中央政策全面實施之前的試點城市，比如給台灣人的落地簽證，上海和廣州就是最早進行的地方之一，因此這些城市在賦予台灣人入出境的方便性而言，往往都比其他城市更為便利。另一方面，地方政府可以在中央規定的範圍內，自主訂出簽發不同年數效期居留簽註的資格，比如上海目前的政策是，除了以工作證申請簽註之外，台灣人可以憑房屋擁有權、小孩在上海學校就學等資格申請簽發五年居留簽註。這也意味

著台灣人不必然因為有就業需要才能申請常住的身分，以房屋市場的消費者或就學學生的家長身分也可以辦理常住。

我們訪問的受訪者中，申請五年居留簽註的人，以工作證和房屋所有權的資格申請的最多，有一些是以小孩就學方式申請。但是也有相當多受訪者雖符合這些資格，但仍以每次一年簽註、每年更新簽註的方式居留，原因主要是，申請五年居留必須先通過體檢，許多人認為這是一項不必要的障礙，因此不想申請五年居留許可。以下一位受訪者的經驗可以說明，不論政策規定或執行，台灣人在中國、特別是上海長期居留所享有的彈性與便利：

本來我是用我的工作證留在上海，裁員的時候工作證被收回去，但是簽證還有效。後來小孩用讀書證明繼續留下來，但太太每年都要辦。但是太太每年寒暑假都回來，一定會離境超過三十天以上，所以每年出境一次的規定都可以符合，而且就算沒有在台灣待滿三十天，規定歸規定，也沒有人真的去查。中國對台灣人真的很寬鬆，如果是外籍人士每三個月就有出境一次，執行是相當嚴格的。（訪談記錄 37-1）

儘管辦理五年一簽的長期居住規定放鬆，台灣人若要「定居」中國，成為中國居民，一直都很困難。《台灣地區居民來祖國大陸定居須知》¹ 規定台灣地區居民申請在中國定居，必須具備下列條件之一：（1）在台孤身一人、無人贍養，且在大陸擬定居地有父母、配偶、子女等直系親屬，該親屬有能力贍養並保證贍養，申請人的生活費用及住房等能夠自理；（2）與大陸居民結婚三年以上的台灣居民及

¹ 內文中相關法律條文的引用出處，詳列於文末參考文獻中。

其未成年子女。這個規定排除因工作而申請定居的可能。

另一項牽涉到定居取得身分的重大考量是，如果台灣移居者依照上述條件申請在大陸定居並得到批准辦理「台灣居民定居證」時，是否會被要求放棄台灣身分證／戶籍。有一位早期遷移到中國，由於配偶是中國居民，因此她原本並希望申請定居，但是當時中國要求單一戶籍，因此她並未申請入籍：

我剛來的時候（1993年），原本以為可以換這邊的身分證，沒想到這裡要我把台灣身分證跟護照都交出來作廢，我那時傻掉了，因為我的親戚、朋友都在台灣，父母也很年輕。所以後來是拿三個月簽一次的觀光簽證。（訪談記錄 32-1）

單一戶籍的規定在 2006 年有了轉變，中國對於台灣居民到中國定居領身分證時並不要求放棄台灣的身分證。根據以下聯合報對於 2006 年公安部 6 月所召開的有關身分證「二代證」新聞記者會，說明大陸集中換發第二代居民身分證情況時，對於台灣居民是否可以擁有雙重身分證有重大的政策改變：

中共公安部昨天宣布……台胞符合規定，可申領大陸身分證，未要求台胞必須放棄台灣身分證。據了解，台胞申領大陸身分證，仍可保有台灣身分證，但對港澳民眾則限制嚴格。鮑遂獻指出，香港民眾要領取大陸身分證，必須放棄在港居留權、香港特區護照、港澳居民回鄉證等。（華英惠、陳東旭，2006，A13 版）

為了確認這項政策是否有落實，我們於 2008 年 8 月 26 日請一位

在北京居住的台灣移居者寫電子郵件給公安局局長信箱，請教台灣居民申請獲准定居後，是否需要放棄台灣身分證，兩日後得到答覆如下：「台灣是中國的一部分，中國不承認台灣的身分，既然不承認，也就沒有所謂放棄的問題。」我們於 2008 年 8 月 21 日向陸委會法政處請教，該處人員表示，雖然台灣採取單一戶籍，卻無從查察台灣移居者是否有大陸身分證。多起被發現具有雙重戶籍因而被取消台灣戶籍的情形，都是持用中華人民共和國護照入台灣時被發現，因此可以推知，這些在中國定居入籍的台灣人可以不放棄台灣戶籍身分而取得大陸戶籍身分。

但是基於許多研究者觀察到中國的政策實際運作，從中央政策的宣佈，到地方政府執行之間往往存在落差，包括在政策內涵的落實，以及政策解釋的論述話語，因此對於地方政府執行時的情況，我們仍須持保留態度。中國政府體系層級繁多，所謂的「條塊現象」，往往使中央政府的政策在地方執行時打了折扣 (Lieberthal, 2003; Saich, 2004)。「上有政策，下有對策」即是此類問題的具體表現，由於中國政治體制具有一些政治學者指出的若干實質聯邦主義的制度特徵 (Montinola et al., 1995)，各省市之間在執行同一個中央政策時，也經常出現了區域差異。不論如何，不要求台灣人放棄台灣身分證是中央政府的說法，這一項立場是我們目前關注的重點。

從各種發展，我們都可以確認中國對台灣移居者的外部邊界規定一直朝放寬、彈性的方向改變，台灣人可以透過無限制的居留簽註加簽達到長期甚至永久居留的目的，但是對於申請定居，即成為擁有戶籍享有與中國公民完全一樣的權利與義務，要求條件仍嚴格。因此，台灣遷移者以「台灣地區居民」身分居留在中國，類似於 Hammar 所稱的 *denizenship* 這種擁有永久居留權利的身分，但是這只是實質權

利上的類似，在法定地位上仍有差異，因為台灣移居者仍需每一年或者每五年申請居留簽註，而 Hammar 所討論的 denizenship 是擁有永久居留權利的人，他們的居留不需接受任何監督與管理。

台灣居民作為一個獨立的成員身分範疇，有別於「定居」中國的中國公民、港澳居民和外國人。作為這一特殊身分者的具體內涵，可以從下一節的整合政策進一步予以理解。

（二）移民整合政策：以就業權為例

外部邊界控管的寬鬆只是讓台灣人進入邊界與延長居留比較容易，與整合遷移者更為相關的內部邊界管控政策，對於遷移者居留意願和期限影響更大。本節將集中在有關內部邊界規定中就業規定的改變，因為這是有關規範台灣移居者成員身分最大的改變。2005 年中國修正公布《台灣香港澳門居民在內地就業管理規定》，此規定擴大並放寬台灣居民進入大陸就業市場。中國在這項新規定中，台灣居民在中國工作，不再像外國人，需受到層層的限制。只要符合下列條件：（1）年齡 18 至 60 歲（投資者和大陸急需的技術人員不受限）；（2）身體健康（要有健康證明）；（3）持有效旅行證件（台胞證）。符合規定者，即可從事各項工作。²

與先前規範台灣居民在大陸工作的規定比較，新規定對於台灣人到大陸就業有利也有弊。在有利的部分，原規定只有當大陸方面找不到本地合適人選時，台灣居民才能應聘，雇主並且要先行公開招聘三個星期，確認招聘不到本地員工。新規定取消這兩項限制。另外，原

² 只有國家規定的職業（例如必須持有專業證照才能從事的技術工種）應按規定具備相應資格證明，比如醫師。

規定規範台灣居民在大陸就業，必須是「具有從事本專業實際工作經歷」者，新規定取消這項條件。意即今後沒有就業經驗的台灣居民，或在大陸大學畢業後沒有工作經驗的台灣學生，都可以直接進入大陸就業市場。在批准台灣居民就業手續方面，也有大幅度的簡化。台灣居民在大陸就業，原須辦理就業證；新規定簡化就業證的審批權，地（市）級勞動保障部門即可審批，並必須在十個工作日內許可。同時也取消就業證年檢的規定。新的就業規定同時增列用人單位應為被聘雇的台灣居民繳納社會保險費，在大陸就業的台灣居民，可以和大陸居民一樣參加社會保險，享受社會保險待遇，意味著台灣居民成員身分進一步整合到社會保險體系。

2005年修改《就業規定》進一步賦予台灣居民成員身分，享有自由就業、參加社會保險的權利，但是另一方面也規定他們的義務（付出一定比例的薪水貢獻在中國的保險體系）。這對不同背景的移民有不同的影響。在台資企業工作的台灣外派幹部而言，這項規定是義務多於權利，但對於進入內地企業工作的台灣人而言，他們得以整合進入當地的就業與保險體系。這種整合也帶來政府直接管理的管道，正如 Morris 認為的，目前許多國家的移民政策，都將焦點集中在有效控制移民作為給予境內移民各項權益的前提條件，因此提供各種權利的同時非常可能也提供政府監督、篩選和管制的機會。這樣的政策通常透過將居留地位、就業權和社會權的相關規定落實，這些規定經常在賦予權利的同時啟動控管的機制（Morris, 2001: 497）。

中國的新就業規定一方面賦予台灣工作者相同的勞動條件以及參與社會保險體系的權利，但另一方面對於台灣幹部這群工作者而言，已經參加台灣的健保與其他保險體系之後，還要參加中國的社會保險體系，也可以說是不得不盡的義務。因應中國新就業法的規定要求企

業替台灣員工加入社會保險體系，一旦各省落實執行，有不少台資企業企圖切斷台幹在台灣的勞健保資格，避免新規定上路後，台商得負擔大陸的社會保險費，又得負擔台灣的勞健保費。因此，這項新規定影響所及牽動台灣移居者與移出國社會福利體制之間的關係。當移居國提供越多的成員身分福利，這也往往意味著移居者必須在兩個福利體制之間做出選擇。

在就業權的問題，專業人員的證照取得是另一個攻防的重點，按照規定必須持有專業證照才能從事的技術工種應按國家正式承認具備相應資格證明才能執業。這些專業包括醫師、會計師、律師、建築師等，專業證照取得存在各種各樣的限制的狀況下，使得許多在台灣有專業執照的工作者，在中國的工作時，只能以無證照的方式在灰色地帶遊走。以台灣建築師為例，他們只能開設設計諮詢公司、從事最前段的設計作業，而無法進行施工的作業。一位建築師背景的受訪者提到這樣的困境：

我們的公司名稱必須要是設計諮詢公司，因為如果是設計公司，就代表你要有執照……在這裡做這一行比較辛苦，會有業務取得的問題，因為在我們沒有辦法考執照的情形之下，必須要有一定的知名度，人家才會來找你，我們也沒有這樣的知名度。（訪談記錄 31-2、31-3）

雖然在上述的 2005 年新聞發表會中，國台辦交流局副局長賀之軍說已經「開放台灣居民參加醫師、註冊會計師等十餘種執業資格考試等」事實上，有許多重要的專業是後來陸續開放的，有些專業目前仍只有局部的開放。台灣居民可以經過考試或審查取得註冊建築師資

格和律師、醫師資格是分別在 2007 和 2008 年取得重要的放寬。以醫師資格的規定為例，2001 年最初公布的規定只開放給在中國取得醫學專業學歷後並在中國的醫療機構內在執業醫師指導下接受專業訓練（或稱實習）滿一年後才能申請參加考試，可以參加醫師資格考試的只限中醫、臨床、和口腔三種類別。³ 2007 年 3 月，中國衛生部公布新修正的《執業醫師法》，放寬台灣醫學院或牙醫學院畢業生，只要有一年醫院工作經驗，即可前往報考醫師執照，並在當地行醫（詹建富，2007，A10 版）。

專業證照的資格雖然放寬，取得過程仍有許多困難，以醫師執照而言，以醫生考試為例，大陸的醫學專有名詞與台灣習慣用詞不同，「考試分臨床技能考試和學科考試，前者採病例分析、技能操作和各項檢查判讀等，都要實地操作及隨時應答，並不好考」（詹建富，2007，A10 版）。這個情況在 2008 年又有了改變，中國衛生部規定台灣醫生只要在 2007 年底前取得行醫資格滿五年、具有專科醫師執照，並且目前正在台灣醫療機構執業等三項條件者，不需經過考試，就可以申請大陸的「醫師資格證書」。不符合以上條件者，可以參與大陸醫師資格考試，以取得證照（工商時報，2006）。值得注意的是，中國衛生部為放寬台灣醫師在中國執業最新規定，所舉行的新聞發佈會中，提供放寬的宣布顯示，開放台灣醫師到中國執業，考量之一是讓台灣移居者可以取得他們所「熟悉和認可」的醫療服務（工商時報，2006）。放寬讓台灣人專業取得的真正原因並不一定只有出於拉攏台灣人的政治考量，爭取專業人才也可能是重要的動機，但是官方的說法傾向將政策修訂的正當性建立在給予台灣人恩惠。另外，這

³ 《台灣地區居民取得註冊建築師資格的具體辦法》、《關於取得內地醫學專業學歷的台灣、香港、澳門參加中華人民共和國醫師資格考試須知》。

些放寬只針對港澳台地區居民，將台灣放入港澳地區居民的身分類別，比外國人享有更寬的就業機會。

四、移出國政策：母國認同？全球國家？

移出國對於海外移民的公民身分政策，反映了國家主權和公民身分重新定位與定義的努力。台灣對於規範移居中國的人民的規定，最重要的是有關戶籍喪失與否，由於中華民國仍宣稱治理範圍包括中國大陸，因此，為了避免中國大陸居民宣稱具有中華民國的公民身分，因此，和中國一樣，在台灣，公民身分的資格一直是由戶籍來界定。在《兩岸關係條例》中，首先必須定義台灣的公民乃居住在台灣並設有戶籍之台灣地區人民，以別於居住在大陸並在大陸設戶籍的大陸地區人民。因此，戶籍的保存與否便成為公民身分能不能保存的重要關鍵。移居其他國家的台灣居民其戶籍保存由戶籍法規定，但是移居中國大陸的台灣居民則由《兩岸關係條例》規定。另一項與公民身分的權益最為相關的是健保的資格，攻防據點是移居國外者，其健保是否或如何維持。台灣社會福利政策中對台灣公民最完善的保障乃是健保政策，許多移民國外的台灣人，對於台灣健保制度仍然非常依賴，因此是重大的成員身分議題。以下我們將分別分析台灣戶籍與健保身分的政策如何因應台灣人移居中國大陸的現象與衍生的課題，並討論移居者的因應策略。

(一) 戶籍

處理台灣人移居中國的身分問題，主要由《台灣地區與大陸地區人民關係條例》(以下簡稱《兩岸條例》)規定，這項法規是台灣為了規範人民往來(包括遷移)而訂定，這項法規的主旨說明充滿了國族政治的張力，該條例第一章總則的第一條即揭示：「國家統一前，為確保台灣地區安全與民眾福祉，規範台灣地區與大陸地區人民之往來並處理衍生之法律事件，特制訂本條例。」此條例的精神是為了因應曖昧不明的國家狀態(nationhood)。因為依照憲法，大陸地區人民並無法被排除在國民的定義範圍，《台灣地區與大陸地區人民關係條例》一開始就必須界定什麼是大陸地區，什麼是台灣地區，以及什麼是台灣地區人民以及大陸地區人民，其主要的原則就是以戶籍來區隔兩類人民，台灣地區人民即是指在台灣地區設有戶籍之人民。

對一般移出的人口，最早的規定是若國人出國六個月未入境，會遭到除籍，後來，新規定改為兩年未入境才會被除籍(《戶籍法》第20條第2項)。2001年以前，《兩岸條例》第二條規定「台灣地區人民進入大陸地區四年後即轉換身分為大陸地區人民」。2001年明定台灣地區人民，在大陸地區設有戶籍者，如其台灣戶籍仍在，其台灣地區人民身分不因而喪失。但是，2002年新的修法回到規定台灣人民必須在兩岸的身分中二選一，目前《兩岸條例》第九條之一，「台灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照」，違反者「將喪失台灣地區人民身分及其在台灣地區選舉、罷免、創制、複決、擔任軍職、公職及其他以在台灣地區設有戶籍所衍生的相關權利，並由戶政機關註銷其台灣地區之戶籍登記。」

2002年修法過程中(立法院公報，2002)，當時的陸委會主委蔡

英文在立法院報告修法背景與理由時，解釋修法是為了避免產生台灣地區人民在大陸地區設籍或領用大陸地區護照形成雙重身分，造成權利義務重疊或衝突的情事，並強調參照國際間通用的單一身分制，而且大陸地區目前對身分的規定也是採取單一身分制。有關中國的單一身分制度，她指的是中國規定大陸地區人民到台灣定居設籍的人，必須註銷其大陸的戶籍。⁴ 當立委李慶華請蔡英文說明對這項修法的看法時，蔡英文認為單一戶籍制乃必要之舉，因為：

在哪裡選擇定居此乃人民基本遷徙自由，但是在其遷徙自由和定居選擇同時，必須要注意到個人的選擇是否會影響到台灣地區的整體利益。（立法院公報，2002）

由該次的院會記錄，我們得知，各黨對於由民進黨執政之後陸委會這項趨嚴的新規定除了質疑是否有辦法執行之外，對於立法精神並無異議。對於規範台灣人赴大陸後的身分政策歷經幾度的變化，從國人赴大陸四年以上自動除去台灣戶籍，到容許雙重戶籍，到最近必須在兩地戶籍（也就是公民身分）中擇一歸屬，這的確是一條搖擺不確定的路。值得注意的是，台灣允許本國國民移民國外時，取得外國國籍的同時並不需要放棄台灣的戶籍。因此，只有移居中國的台灣人必須在兩個戶籍身分之間擇其一。但是，戶籍註銷並不會註銷國民身分，也就是仍可以擁有中華民國國籍。也是因為這樣，兩岸條例第九條之二規定這些「喪失台灣地區人民身分者，嗣後註銷大陸地區戶籍或放棄持用大陸地區護照，得向內政部申請許可回復台灣地區人民身

⁴ 台灣規定大陸人民到台灣申請設籍，台灣要求他們必須出示註銷大陸戶籍的證明。

分，並返回台灣地區定居。」因此，在目前以戶籍界定公民身分資格的清楚界定下，台灣人不能同時在台灣與中國大陸擁有戶籍，但是卻可以在中國以外的地區擁有國籍。

值得注意的是，兩岸條例第九條之一也清楚指出在戶籍註銷的情形下：「但其因台灣地區人民身分所負之責任及義務，不因而喪失或免除。」根據我們向陸委會法政處法制科求證的結果，法制科表示這裡指的主要是服兵役的義務不會因為喪失戶籍而免除（談話記錄陸委會，2008/8/19）。這也正闡明，在台灣，戶籍與國籍乃是兩個獨立的範疇，喪失戶籍並不意味喪失國籍，所以可以「回復」台灣地區人民身分。

我們的受訪者沒有人擁有中國居民的身分證，也不打算擁有這樣的身分證。一方面在台灣單一戶籍的現行制度下，他們不能擁有雙重戶籍身分。在目前，擁有中國的公民身分對台灣人除了投資可以用內資的方式取得許多方便之外，並沒有其他的好處，因此他們不想因為入籍中國而放棄台灣的公民權益。擁有台灣居民身分，小孩考中學和大學時還可以享受台港澳生的加分特權。另外，有許多受訪者提到台灣護照比中華人民共和國護照在出國旅行簽證時比較不會受到刁難。對照中國政府給予台灣人民雙重戶籍的政策，台灣政府最終則採行謹慎的單一戶籍政策。從台灣這個政策變遷的軌跡中，可以觀察到兩岸之間特殊化國際競爭中給台灣政府帶來的安全顧慮，以及對於其公民政治忠誠的強烈需求。

（二）健保

全民健保制度堪稱為台灣社會福利中最完整、最多國民受惠的制

度，因此，對許多移出人口而言，如何想辦法保留健保資格或者回國後盡快加入健保，成為移出公民和台灣社會最緊密的制度性關係。目前國民加入健保的資格端視戶籍保存，目前只要未被除籍並定期繳交保費，都可以繼續加入健保，出國逾兩年者，戶政機關會將其戶籍遷出，回國之後必須先辦戶籍恢復，取得健保資格後才能重新投保。國民參與保險的方式也很多樣，許多外移人口未在台灣支薪，也可以透過區公所參與健保。

根據（《全民健保法》第十條第一項第一款）規定：「具有中華民國國籍，符合下列各款規定資格之一者，得參加本保險為保險對象：一、曾有參加本保險紀錄或參加本保險前四個月繼續在台灣地區設有戶籍者。」這項規定讓先前曾參加健保的國民可以立刻恢復保險資格，如果從沒有參與健保才需要設籍四個月，這項規定在 2005 年 5 月 3 日的《全民健康保險法修正草案》版本（或稱二代健保）提議修正〈全民健康保險修正草案總說明〉（中央健保局，2006a），建議刪除「曾有參加本保險記錄者，得免四個月合格期之規定」（頁 4）這項修法反映在修正條文第七條，該條的修法理由為「實務上常有長期移居國外者遇有傷病即立即回國投保，致對其他被保險人造成不公平現象，爰刪除第一款有關曾有參加本保險紀錄者得立即參加本保險為被保險人之規定」（頁 9）。

中央健保局在對二代健保的核心價值與相關理念說明中，針對此項條文的修正，主要乃立基於公平的考量（中央健保局，2006b），以下為在該份文件一項標題為「海外人士回台就醫，有規範才公平」的說明：

許多人長年旅居國外，一旦有醫療需求時，常會選擇回國重新加保以利用物美價廉的健保。但是，健保是全民定期繳保費，共同分擔財務風險，這種旅居海外平時不繳保費，有病才再回國加保就醫的民眾，對按時繳保費的國人來說，顯然是太不公平，需加以規範限制。而 94 年初舉辦的公民會議也認為海外人士返國就醫，如果一直在保、且均按時繳費，當然可以使用健保資源；不過，如果戶籍遷出並已中斷投保者，應該要重新設籍並居住在台灣一段期間，才可以利用健保資源。（中央健保局，2006b，頁 12）

在以上說明中提到的公民會議，乃是 2005 年衛生署為二代健保規劃舉行的公民共識會議。據參與該會議籌備之一的成員回顧，在該次會議中，參與之公民對於海外台灣人享有健保保障的公平問題提出許多質疑；由於公民對這項議題的關切遠遠超過預期，迫使健保局必須不斷提供額外的資料，證明海外台灣人回台利用健保資源總額佔全部健保支出相當小的比例（談話記錄吳嘉苓，2008/8/11）。這項議題反映在該次會議的結論報告中：

基於全民健保的給付必須符合互助與公平的原則，因此，某些長期居住海外的人士，利用雙重國籍的漏洞，唯有在生病時，才會返回台灣享受醫療，儘管他們回來台灣就醫時，必須付清積欠的保費才能接受治療，但是卻已經違背上述健保互助與公平的精神，此外，儘管健保局在我們討論的過程中，曾說明此類的就醫行為所耗費的醫療款項並不多，但我們仍認為這是有關當局所應注意的問題。（陳東升等，2002，頁 4）

二代健保修法的說明中採納「就醫規範重平等、海外人士應遵守」當作改革的重點之一（中央健保局，2006b），以下明確解釋這項改變的方向：「依現行健保法，以遷出戶籍的海外人士若是回國，只要曾參加過健保，重新加保後立刻能享有健保給付，不符受益公平與風險分擔原則。基於公平合理以及權利義務對等原則，本次所修改之健保法將明定，戶籍已遷出者，回國之後需在台灣設籍達四個月以上，才能重新加保，享有健保給付，以貫徹社會之公平正義，並保障全民之醫療權益」（中央健保局，2006b，頁12）。

在修法尚未通過之前，目前移居海外的台灣人如果在台灣保有戶籍，並繼續繳交健保費用，就可以繼續享有健保福利。不但如此，為了減少台灣遷移者的經濟負擔，政策制訂者設計停復保制度，規定出國六個月以上在台灣有戶籍的海外台灣人可以申請停保，停保期間不用繳交健保費用，回台立刻可以復保，根據受訪者的經驗，當他們到健保局辦理復保，辦事人員會問他們是否有立刻看醫生的需要，若告知有這樣的需要，辦事人員會出具臨時的健保證明，讓他們立刻可以就醫。

不論是否修法規定設籍四個月的要件，台灣的健保政策乃以允許海外移民參與健保為基調，但是，這樣的政策常引起原居國公民的不滿，常有呼聲主張廢除為方便台灣遷移者所設的停復保制度。以下即為一則相關報導：

目前長期旅居海外的人士，常由國外返台就醫，已引起台灣社會各界廣泛討論，在全民健保公民共識會議上結論，凡在國內設有戶籍者，一律要持續加保，應取消停復保規定。因此未來該保險對出國健保加保事宜的規範或有變動，僑務委員會請旅居海外的

僑民密切注意有關健保情形。(大紀元報，2005)

目前移往中國的台灣人之健保給付支出往往是媒體和政策討論健保問題的焦點之一，這是因為在中國就醫的支出年年增加。因此對於海外移民是否應該有加入健保資格的討論，焦點主要是移往大陸的台灣居民。根據健保局 2008 年的統計，境外就醫之自負費用核退有七成是在大陸地區發生的，以 2007 年的數字而言，在中國就醫的健保給付共一億七千伍佰萬元左右。由於過去發生中國大陸文件造假及浮濫開銷情況，因此增加文書公證規定（中央社，2008）。由於遷移中國的台灣移居者健保資格備受矚目，2001 年，立院跨黨派台商權益促進會、中國台商發展促進協會、工商建研會在立院共同舉辦「解決大陸台商經營困難八項訴求」公聽會，共有百餘台商出席，立委並連署將八大訴求向立法院擬出臨時提案。台商會中提出八大訴求之一就是要求確保大陸台商健保權益。

目前移居中國的台灣人即使仍保有健保資格，仍面臨許多就醫與給付的障礙。許多受訪者談到在中國居住最大的問題就是醫療的水準與支出，在現行的《全民健康保險緊急傷病自墊醫療費用核退辦法》第二條規定：規定，中國大陸就醫，視同到其他國家的境外醫療服務，只有緊急醫療如境外發生事故、重症、分娩，病患在當地緊急就醫自墊醫療費用，可檢付單據回台向轄區健保局分局申請核退費用，並需於治療結束或出院後六個月內完成手續。台灣移居者就醫多找專業涉外的醫院看診，這些醫院的收費標準通常不低，與在台灣相比較，醫療支出大為增加。許多受訪者談到未來的定居打算，都將健保與醫療水準列為考慮回台定居的首要理由，以下是幾位受訪者提到的類似看法：

還是想在台灣退休，因為考慮到老了以後的保險問題，台灣在這一點上因為有健保，所以比較無後顧之憂。(訪談紀錄 2-2)

如果要待在中國，醫療就是一項很重要的考慮，現在(中國)醫療也慢慢在進步，但是好的醫療就是很貴。至於台灣的健保，我沒有用，但還是繼續在交錢，為應急做準備。(訪談記錄 3-2)

如果醫療問題在中國還是無法解決的話，退休還是傾向回台灣，因為老年的醫療問題還是很重要。(訪談記錄 17-3)

受訪者中有些辦理停保，只有回台時才復保，但是大部分都繼續參加健保以備不時之需，比如一位受訪者談到家中長輩的醫療表示：

我們有加入其他的保險，如果真的很需要(醫療)的時候，才會回台灣。但是奶奶年紀大，所以健保還是繼續，雖然看病都還是在這邊，但是怕有大問題時，回去台灣會來不及復保。(訪談記錄 34-2)

但是也有些人正在評估繼續參與健保的成本與利益，比如一位到中國工作五年的貿易商就提出以下的看法：

我現在已經沒有領台灣薪水，而且工廠都在這裡，我做貿易也是飛來飛去，所以在台灣的健保對我來講也沒有什麼用，現在飛回去接受檢查的成本也越來越高，所以我正在觀察上海這邊的醫療設備怎麼樣，再考慮要不要把健保退掉。(訪談記錄 33-3)

代表大陸台商的遊說團體一直希望將在中國當地就醫直接用健保卡，呼籲修改全民健保法，為了拉攏大陸台商，各政黨都曾允諾要研究辦理。以民進黨執政後的陳水扁總統為例，他在 2004 年大選前夕出席海基會舉辦的「大陸台商協會負責人春節聯誼晚宴」向百餘位台商會長、副會長等台商代表公開說明四項擴大台商權益的措施，其中一項就是開放在大陸台商醫院就醫的健保給付。台灣商會聯合資訊網上有以下報導該次晚宴中陳水扁的說法：

為進一步落實對台商的照顧，未來台商及其眷屬如在大陸地區的台商醫院就醫時，台當局將排除困難，朝與在台灣就醫得到相同照顧的方向去做，以解決台商及其眷屬在大陸就醫所遇到的種種困難，要求相關機關包括行政院衛生署及陸委會等，立刻研擬具體可行方案，並處理將台商醫院納入全民健保涉及的行政與司法管轄權問題，以確保台商在大陸就醫權益。讓廣大在台灣交健保費，但是在島外特別是大陸地區打拼的台商朋友，在身體的健康上能夠獲致更好的保障。（台灣商會聯合資訊網，2004）

以上的政策在民進黨執政八年期間並未獲得進展，2008 年國民黨執政後，這樣的議題又再度浮現，在新總統上任後，國民黨籍立委曾召開一項有關協助台商的公聽會，有中國 28 個城市的台商協會會長、副會長參加，會中東莞台商會會長提出的訴求之一就是全民健康保險服務延伸到大陸，他的理由是，台商繳健保費用卻很少享受到（新浪全球新聞網，2008）。2008 年由海基會舉辦的端午節台商座談會中，更具體的延續陳水扁的主張，也就是健保適用於大陸的台資醫院，據報導，會中發言主張此項政策的台商訴諸於繳交健保費用的國民權益：

針對台商在大陸的醫療健保問題，昆山台協會長蘇來得與東莞台協會長葉春榮均表示，長住大陸的台商加上眷屬已達百萬人，台商在國內依法納稅及繳交健保費，卻無法在大陸就醫時享有健保給付，非常不便。按照現行做法，台商在大陸緊急就醫自墊醫療費用，必須先在大陸地區之公證處辦理公證，再持公證書正本向海基會申請驗證，完成驗證之文書，始予採認。每份病歷的公證費就要人民幣 300 元至 500 元，費用不低，有許多不便之處。（兩岸經貿網，2008）

2008 年 5 月，廈門長庚醫院開始營運，鎖定的主要顧客群就是台灣移居者，因此，廈門和漳州台商協會會長便趁長庚醫院開幕的時候，向台灣政府訴求將健保適用於到門長庚醫院就醫的台灣人（倪國炎，2008）。目前，根據許多受訪者表示，上海就有幾家台資醫院可以用健保卡，台資醫院會幫忙辦理向台灣健保局核退的手續。

在比較各移出國因應海外僑民的政策之後，Levitt and de la Dehesa（2003）發現不同的移出國政策經常採取的認同政策是成本較低的象徵性政策，比如舉辦各種傳統文化政策來爭取僑民的認同，不論是企圖讓移出者落葉歸根或保持兩地認同。相較之下，台灣健保政策適用於海外僑民，是一項成本較為昂貴的政策，屬於較少見的政策類型。但即使這是一項成本較高的政策，台灣對於節節高升的大陸醫療支出，也提出許多管控手段，目前衛生署的作法以嚴格審核為主要的把關，2005 年 4 月開始，只要在大陸地區住院超過五天以上，必須備有大陸公證處之公證與海基會之驗證，才能核退醫療費用，這項措施只針對在大陸地區發生的醫療費用。⁵ 以健保制度而言，目前台

⁵ 辦理健保費用時，檢付的醫療費用收據正本、費用明細、診斷書或證明文

灣政策對來往兩岸之間仍保有健保資格的移民，採取監視其就醫行為避免健保出現遭到濫用的漏洞，這是一項全新的挑戰，移出國政府能有多少監督的效用，仍有許多需依賴作為移居國的中國的配合。就像 Morris（1997: 244）指出，在自由流動的歐盟中，在實際的執行面上，仍仰賴民族國家間高度的信任基礎。在兩岸缺乏這類信任基礎之下，台灣各政黨不但支持這個成本高的政策，並朝向可以在中國直接使用健保卡的方向發展。以台商協會等代表遷移者的利益團體在母國遊說的過程中，一直將健保的保留當作母國對於海外移民最重要的福利制度，這也是為什麼各黨派的政治菁英，不論其統獨立場，都傾向以此作為爭取台灣移民的策略。

（三）小結

Robert Smith（2003）考察移出國對待外移國民的政策，發現大致有兩種類型，第一種是「母國認同政策」（homelands policies），鼓勵海外移民保持母國的身分並對移出者在他國取得身分制訂「懲罰」機制；第二種是「全球國家政策」（global nations policies），移出國政府積極和海外移民保持聯繫，鼓勵海外移民在移居國取得新的成員身分的同時，繼續維持對移出國的歸屬感和忠誠。我們可以用這樣的類型來討論台灣對待移居中國的台灣國民，所採取的政策基調。以目前而言，台灣針對赴中國的台灣人採取母國認同政策（homeland policies）的作法，一方面賦予在母國保持戶籍身分的移出者更為優惠的健保權利，另一方面以公民身分的單選制度為移居中國的台灣人

件等，須先在中國大陸地區公證處公證，再持公證書及醫療單據，回台後六個月內向投保單位辦理健保費用。

取得中國戶籍設下障礙，如果他們選擇中國的戶籍身分，他們將因此喪失在台灣的公民身分，而其中最大的代價就是參與健保權利的剝奪。由此可以推論，台灣的母國認同政策目標是避免台灣人整合入中國的公民身分體系。

五、結論

本文主張移民與公民身分之間的距離，是民族國家基於政治考量的決定；而規範移民之公民身分的政策，則需要放在移居國與移出國的關係中來探討。這項研究以中國與台灣政策制度如何改變以管理移居中國的台灣人為例來闡述這項命題。一個以地域範圍為基礎的民族國家，如何面對希望跨越兩地同時擁有某種成員身分的遷移者？中國與台灣管理移居中國的台灣人公民身分有哪些主要的政策？為什麼有這些改變？本文探討台灣人移居並持續流動於兩岸之間所涉及的公民身分制度與政策中有關經濟權與社會權的問題，但是兩岸政府在形塑規範這些移居者的經濟與社會權時，並不只是思考這些人最關心的經濟與社會權益，國族建構的政治考量扮演重要的角色。

在中國的移民政策方面，由於中國政府自始即將台灣人界定為「台胞」，可見中國將台灣與中國視為分裂的國族（divided nations）。本文發現，近年來，中國政策制訂者將台灣移居者從一開始的台胞身分逐漸轉化成更具法定地位的「台灣地區居民」，擁有與中國「其他公民」某些重疊的權利義務，但與此同時，他們仍有別於來自港澳兩地的移居者，和擁有中國戶籍的中國公民之間仍維持定居者與移居者的法定地位界線，對於想要跨越那條界線申請入籍的台灣

居民設下嚴格的條件。另一方面，與其他外國人相較，台灣人的身分相當於 Hammar (1989) 所謂的擁有特殊權利的非公民。有關雙重身分的規定上，台灣遷移者在取得更多中國所賦予的經濟與社會福利權的同時，不需要切斷與台灣移出國的公民身分以及所享有的所有權利保障，甚至以中央政府的態度而言（儘管地方規定仍可能有差異），入籍之後的台灣人可以不用放棄台灣的戶籍。中國這樣的政策賦予台灣移民具備雙重公民身分的可能。中國政府在兩岸競爭關係中處於結構中的優勢，因此中國容許台灣人民在兩岸都設籍，符合 Hammar 的理論預期，畢竟這樣做有利於爭取「台胞」的認同，又不致於危及中國的優勢。另一方面，由於中國本身的公民身分制度與國籍乃不同的制度，有中國國籍的人民，其公民身分內涵因戶籍制度有差異。因此允許台灣移民保有台灣的戶籍並不會挑戰他們認為台灣人也是中國國民的認定。但是儘管中國政府近年來對於台灣人民的居留簽註採取逐漸寬鬆的政策，台灣人民想要在中國「落戶」、「定居」卻相當困難。

有關台灣政策的部分，由於台灣政府傾向以兩個主權國家的立場看待台灣與中國的關係，但面對人員流動的壓力，一直在順應全球化和維持民族國家目標兩端之間擺盪。一方面，台灣政府朝向接受人員流動作為參與全球化的必要活動，為台灣人移往中國設下限制，將會對台灣參與全球化的國家利益帶來不可承受的代價；另一方面卻又不能完全排除跨國流動者身分重疊帶來的問題。台灣在特殊化的兩岸政治軍事對立關係處於弱勢的一方，因此依照 Hammar (1989) 的理論預測，應該傾向於採取居於守勢的政策，目前執行的政策，也確實是採取母國認同政策，不接受雙重戶籍。這種對於移居中國之台灣人的對待，有別於台灣對於旅居外國的僑民採行承認雙重國籍。由於兩岸政治關係的敵對性與特殊性，台灣政府選擇採取差別性的政策，避免

「權利義務衝突」是主要的顧忌，尤其是「義務」此一概念指涉到了現代國家公民的根本定義，以及所涵蓋的對於國家的「忠誠」議題。因此，我們看到台灣對於移居中國之台灣人民的戶籍議題，經過一番政策搖擺之後，最終仍擺盪到母國認同政策。

然而，值得注意的是，兩岸政府基於爭取移居者政治支持，對於台灣人民的社會經濟權利，卻同時採取寬鬆而籠絡的政策。中方對於台灣人的就業權方面，近年來開始採取寬鬆的「準國民待遇」，不像對待其他國家的人民所採取的較為嚴格的限制。類似地，台方在福利體系方面，尤其表現在健保政策上，對於居留中國的台灣人民，只要仍保有戶籍並且不加入中國戶籍，都仍可以享有健保資格。在目前的兩岸政治格局中，遷移中國的台灣移居者，仍不具有政治權利意義上的公民身分，但擁有國民成員的部分權利。就社會經濟權益而論，大部分的台灣移居者，處在一個相對優勢的地位，同時在兩岸享有制度所創造出來的雙重利益。

我們的研究也發現「台胞」作為一個特殊的人口群體，在中國的成員身分地位，已經逐漸表現出一種相對穩定的身分，但是他們大多數仍然沒有放棄台灣的戶籍與身分證，也沒有在中國移居地登記戶籍並取得中華人民共和國的護照。台灣移居者一方面繼續保留台灣的公民身分，另一方面在中國以特殊的「中國公民」群體享有多於其他外國人的若干權益，這有利於他們遊走兩岸，取得工作、經商、就學、就醫等方面的最大的方便與利益。設若兩岸政治關係長期維持目前的格局，則「台胞」將持續在中國境內享有相對的身分優勢。在可預見的未來，「台胞」和移民其他國家的台灣人不同的是，他們將不斷挑戰台灣對於公民定義的內涵。

附錄：中國和台灣對台灣移居者成員身分管控之重要政策變遷（1987至2008年）

時間	事件		說明
	中國	台灣	
1987年10月	中共國務院辦公廳公布《台灣同胞到大陸探親旅遊接待辦法的通知》		台灣人台灣可自由赴大陸探親旅遊，但須申請辦理旅行證件。由中國外交部駐香港簽證辦事處或中國駐外使館辦理證件。
1987年11月		台灣政府開放民眾赴大陸探親	
1991年12月	中共國務院發布《中國公民往來台灣地區管理辦法》		規定兩岸人民往來中國與台灣的具體辦法。台灣居民赴大陸必須憑國家主管機關簽發的旅行證件，從開放的或者指定的入出境口岸通行。
1993年2月		行政院頒布《台灣地區人民進入大陸地區許可辦法》	台灣人民向境管局申請，得許可進入大陸地區。但公務員與國安有關人員例外。
1998年10月	中共公安部宣布將簡化台商入境手續		放寬在大陸投資的台商辦理多次入出境簽注、暫住加注的有效限，簡化審批辦理與時限。
2000年12月		<ol style="list-style-type: none"> 頒布《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》。 《兩岸條例》第二條修改規定，台灣地區人民，在大陸地區設有戶籍者，如其台灣戶籍仍在，其台灣地區人民身分不因而喪失。 	<ol style="list-style-type: none"> 開始實施小三通。 2001年以前兩岸條例第二條規定「台灣地區人民進入大陸地區四年後即轉換身分為大陸地區人民」。

附錄：中國和台灣對台灣移居者成員身分管控之重要政策變遷（1987至2008年）（續）

時間	事件		說明
	中國	台灣	
2001年9月	頒布《關於取得內地醫學專業學歷的台灣香港澳門居民申請參加國家醫師資格考試有關問題的通知》		取得中國醫學專業學歷的台灣人，在中國實習一年後可參加中國國家醫師資格考試。
2001年12月	頒布《台灣居民來祖國大陸定居須知》		符合該須知條件的台灣居民可於中國設籍定居。
2003年6月	頒布實行《中華人民共和國居民身分證法》		遷入中國定居的港澳台人士，應依法規定申請領取中國身分證。
2004年2月	中共公安部在國台辦記者會上宣佈推出五項簡化兩岸人員往來的便捷措施		授權福建省公安廳簽發有效期為五年的台胞證、擴大台灣居民在大陸長期居留和多次入出境簽註適用範圍、擴大五年以內有效居留簽註的適用對象。
2004年4月		《兩岸關係條例》第二十四條、第三十五條及第六十九條修訂	台灣開始要求單一戶籍。
2005年5月	頒布實行《台灣居民來往大陸通行證、簽註受理審批簽發工作規範》	健保局公佈《申請大陸地區自墊醫療費用核退案件公證驗證相關規定》	1. 將台灣居民入出境、居留手續合二為一。以台胞證在大陸居留一年以上的台灣居民可申請一年以上、五年以下的居簽；憑居留簽注入出境無需再辦理入出境簽註手續。 2. 在大陸住院滿五天以上必須備有大陸之公證與海基會驗證方能核退醫療費用。

附錄：中國和台灣對台灣移居者成員身分管控之重要政策變遷（1987至2008年）（續）

時間	事件		說明
	中國	台灣	
2005年6月	頒布實行《台灣香港澳門居民在內地就業管理規定》		台灣居民享有在中國自由就業、參加社會保險的權利。
2006年3月	公安部宣布換發二代（身分）證		台胞換領大陸身分證，仍可保有台灣身分證。
2006年12月	頒布《台灣地區居民取得註冊建築師資格的具體辦法》		台灣居民可通過全國統一考試方式取得相應級別註冊建築師資格證書。
2008年2月	台灣醫生在中國可免試取得醫生證照		符合在臺灣取得合法行醫資格滿五年；具備台灣地區專科醫師資格證書及目前在台灣醫療機構執業，即可透過申請取得大陸醫師執照。
2008年6月	頒布《台灣居民參加國家司法考試若干規定》		台灣地區居民可以報名大陸司法考試，取得中國律師資格。

參考文獻

中文部分

大紀元報

2005 〈台灣出國健保加保規範可能變動〉，查詢日期：2010年1月4日。<http://www.epochtimes.com/b5/5/5/7/n913490.htm>

工商時報

2006 〈正面看待大陸對台十五項經貿新措施〉，查詢日期：2010年1月4日。<http://forums.chinatimes.com/report/peacetravel2/analysis/95041708.htm>

中央社

2008 〈赴中國遊旅急病 辦健保給付單據需公證〉，查詢日期：2010年1月4日。
<http://www.epochtimes.com/b5/8/2/2/n1999769.htm>

中央健保局

2006a 〈全民健康保險法修正草案總說明〉，查詢日期：2010年1月4日。
www.nhinb.gov.tw/upfiles/adupload/fls1201193561.pdf

2006b 〈二代健保核心價值和相關理念〉，查詢日期：2010年1月4日。
<http://www.nhi.gov.tw/information/second/files/二代健保核心價值及相關理念.pdf>

中國公安部

2005 〈中國出入境管理主要改革舉措以及便民措施一覽〉，查詢日期：2010年1月4日。
<http://big5.huaxia.com/xw/dl/2005/00389849.html>

中華人民共和國國家醫學考試網

- 2001 《關於取得內地醫學專業學歷的台灣、香港、澳門參加中華人民共和國醫師資格考試須知》，查詢日期：2010年1月4日。

<http://www.nmec.org.cn/yszgks/kszl/ksbm-07030101.htm>

中華人民共和國國務院台灣事務辦公室

- 2005a 〈國務院台辦新聞辦新聞發佈會實錄〉，查詢日期：2010年1月4日。

http://www.gwytb.gov.cn:82/xwfbh/xwfbh0.asp?xwfbh_m_id=51

- 2005b 《台灣香港澳門居民在內地就業管理規定》，查詢日期：2010年1月4日。

http://www.gwytb.gov.cn:82/flfg/flfg0.asp?flgf_m_id=129

- 2006 《台灣地區居民取得註冊建築師資格的具體辦法》，查詢日期：2010年1月4日。

http://www.gwytb.gov.cn:82/flfg/flfg0.asp?flgf_m_id=131

- 2010 《台灣地區居民來祖國大陸定居須知》，查詢日期：2010年1月4日。<http://www.gwytb.gov.cn/fwxm/tbdj.htm>

內政部

- 2008 《戶籍法》，查詢日期：2010年1月4日。<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0030006>

王君琳

- 2002 《流動的家：大陸台商女性配偶的家生活與認同》。台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

台灣商會聯合資訊網

- 2004 〈陳總統提出「四個擴大」台商權益的具體政策建議〉，

查詢日期：2010年1月4日。http://www.tcoc.com.tw/is/dotnet/showarticle.aspx?ID=2834&AspxAutoDetectCookieSupport=1

立法院公報

2002 〈立法院第五屆第二會期內政及民族委員會併案審查「台灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案」第一次會議記錄〉，《立法院公報》，91卷74期，頁1-15。

行政院大陸委員會

2009 《台灣地區與大陸地區人民關係條例》，查詢日期：2010年1月4日。http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001

行政院衛生署

2005 《全民健康保險法》，查詢日期：2010年1月4日。http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=L0060001

吳介民

2009 〈中國因素與台灣民主〉，《思想》，11期，頁141-157。

吳介民、曾熾芬

2007 〈兩岸社會交流：「跨海峽治理場域」中的公民身份政治〉，收錄於遠景基金會編，《兩岸開放二十年：回顧與展望》。台北：遠景基金會，頁233-254。

吳孟潔

2006 《漂洋過海的生活：台商配偶的遷移與轉變》。清華大學社會學研究所碩士論文。

兩岸經貿網

2008 〈台商經營與活動〉，查詢日期：2010年1月4日。

http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=111&idx=8

倪國炎

2008 〈廈門長庚醫院開幕 台商盼納入健保範圍〉，《中央社》，5月6日。查詢日期：2010年1月4日。http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/080506/1/xtlu.html

耿曙

2002 《「資訊人」抑或「台灣人」？大上海地區高科技台商的國家認同》，發表於佛光人文社會學院政治研究所主辦「第二屆政治與資訊研討會」會議論文，4月11-12日。

陳東升等

2002 〈先驅性全民健保公民會議結論〉，收錄於中央健保局，《二代健保公民參與組結論報告》，查詢日期：2010年1月4日。<http://tsd.social.ntu.edu.tw/NHICCpanelreport.pdf>

陳東旭、林奇伯

2005 〈台胞大陸就業 中共大鬆綁〉，《聯合報》，6月16日，A3版。

傅仰止、張晉芬主編

2007 《台灣地區社會變遷基本調查第五期第二次調查計畫執行報告》。台北：中央研究院社會學研究所。

彭杏珠

2008 〈2008 兩岸工作潮 系列報導（上）〉，《遠見雜誌》，3月號，頁100-139。

華英惠、陳東旭

2006 〈台港澳民眾 可申領大陸身分證〉，《聯合報》，3月17

日，A13 版。

新浪全球新聞網

2008 〈台「立委」傾聽台商呼聲 為今後兩會商談準備議題〉，
查詢日期：2010 年 1 月 4 日。http://news.sina.com/tw/phoenixtv/101-102-101-103/2008-06-09/08092968444.html

詹建富

2007 〈西進考照 台灣醫界掀大陸熱〉，《聯合報》，9 月 29 日，
A10 版。

外文部分

Arendt, Hannah

1968 *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovitch.

Brubaker, William Rogers

1989 “Membership Without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens,” in Rogers Brubaker ed., *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham, MD: University Press of America, pp. 145-162.

Chang, Chin-Fen and Ming-Chang Tsai

2006 “China-Bound: Labor Markets, Ethnic Politics, Networking Influences and Job Seekers from Taiwan,” paper presented at the EASS Taipei Conference, Taipei Taiwan, June 19.

Engin, F. Isin, Peter Nyers and Bryan Turner

2009 “Editorial: The Thinking Citizenship Series,” *Citizenship Studies* 13(1): 1-2.

Faist, Thomas, Jürgen Gerdes and Beate Rieple

2004 “Dual Citizenship as a Path-Dependent Process,” *International Migration Review* 38(3): 913-944.

Freeman, Gary and Nedim Ogelman

1998 “Homeland Citizenship Policies and the Status of Third Country Nationals in the European Union,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24(4): 769-788.

Hammar, Tomas

1989 “State, Nation, and Dual Citizenship,” in William Rogers Brubaker ed., *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham, MD: University Press of America, pp. 81-96.

Kofman, Eleonore

2005 “Citizenship, Migration and the Reassertion of National Identity,” *Citizenship Studies* 9(5): 453-467.

Levitt, Peggy and Rafael de la Dehesa

2003 “Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations,” *Ethnic and Racial Studies* 26(4): 587-611.

Lieberthal, Kenneth

2003 *Governing China: From Revolution through Reform*. (2nd ed.) New York: W.W. Norton.

Meyers, Eytan

2000 “Theories of International Immigration Policy,” *International Migration Review* 34(4): 1245-1282.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian and Barry R. Weingast

- 1995 “Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics* 48(1): 50-81.

Morris, Lydia

- 1997 “A Cluster of Contradictions: The Politics of Migration in the European Union,” *Sociology* 31(2): 241-259.
- 2001 “The Ambiguous Terrain of Rights: Civic Stratification in Italy’s Emergent Immigration Regime,” *International Journal of Urban and regional research* 25(3): 497-516.

Saich, Tony

- 2004 *Governance and Politics of China*. Palgrave.

Smith, Robert C.

- 2003 “Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish,” *International Migration Review* 37(3): 724-759.

Solinger, Dorothy J.

- 1999 *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.

Soysal, N. Yasemin

- 1994 *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.

Torpey, John

- 1998 “Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate ‘Means of Movement’,” *Sociological Theory* 16(3): 239-259.

Wang, Horng-Luen

2009 “How Are Taiwanese Shanghaied?” *Positions: East Asia Cultures Critique* 17(2): 321-346.

Wu, Jieh-Min

2010 “Rural Migrant Workers and China’s Differential Citizenship: A Comparative-Institutional Analysis,” in Martin King Whyte ed., *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 55-81.

Zolberg, Aristide

1991 “Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations,” in Pierre Bourdieu and James S. Coleman eds., *Social Theory for a Changing Society*. New York: Russell Sage Foundation and Westview Press, pp. 301-335.

Abstract

Many researchers have redefined citizenship to understand better the membership status aspired to and demanded by contemporary migrants, and how states have responded to these demands. Brubaker has argued that many postwar migrants live as “resident non-citizens” who might not aspire to naturalize. What matter most to them are the rights to enhance or maximize their economic and social benefits. Therefore, the concept of “membership” as opposed to citizenship was proposed in delineating the decoupling between citizenship and nationality; immigrant demands for rights and state policies in response can thereby be interpreted without considering the political meanings of citizenship. This paper, however, tries to bring politics back to the center of the analysis of citizenship. We examine the shifting policies of China (the People’s Republic of China, or PRC) and Taiwan (the Republic of China, or ROC) towards the citizenship conferred to Taiwanese migrants in China. Adopting Hammar’s perspective, we argue that whether the political dimension of citizenship, i.e., political loyalty, can be put aside while formulating citizenship policies is an empirical question dependent on the inter-state relation between sending and receiving states. In short, we propose to situate citizenship within inter-state relations. China, the receiving state, and Taiwan, the homeland state, have been engaged in an overt political standoff for decades. Migration from Taiwan to China challenges the conceptions of citizenship on both sides. We pose the following questions: How do inter-state relations affect dual citizenship policies on both

ends? And what are the most critical aspects of citizenship considered inseparable from national loyalty?

Keywords: migration, citizenship, citizen rights, social rights, health insurance, Taiwan, China