

台灣人口學會 2008 年學術研討會
「少子女化與高齡化社會的人口挑戰－
人口政策與人口發展課題」
2008 年 2 月 29 日、3 月 1 日

法國移民人口與移民政策之探討： 一九八〇年代至今

李碧涵

lbh@ntu.edu.tw

國立臺灣大學國家發展研究所教授

黃佳媛

r94341046@ntu.edu.tw

國立臺灣大學國家發展研究所碩士

2008 年 2 月 29 日

中文摘要

本文旨在探討一九八〇年代至今，法國移民人口組成特色與移民政策改革內容和方向，並且討論影響法國移民政策改革的國內外相關因素。首先，我們分析法國移民人口組成特色，包括其移民人口的數量、主要來源國、人口金字塔、進入類型，以及就業率等方面。其次，我們探討法國移民政策改革的內容與方向，包括左派執政時期（1981-1995）和右派執政時期（1995 至今）的移民政策改革，尤其著重在一九八六年至今的移民整合政策所具有新自由主義改革的趨勢。再者，我們討論影響法國移民政策改革的國內外相關因素；國內因素包括法國人口老化與生育率問題、經濟與失業問題，以及社會政治上的反移民主張與排外情緒等；國外因素則有歐盟移民政策與移民計劃，包括「共同移民政策」的理念、「里斯本策略」的經濟移民，和「藍卡計劃」之技術性與暫時性移民等。最後的結論也討論法國移民經驗對臺灣的啓示。

法國屬歐陸統合主義（European continental corporatism）國家，一九八一年開始由左派執政，較重視移民平等、福利與權利，但自一九八六年開始，歷經兩次左右共治（1986-1988；1993-1995）以及一九九五年開始右派執政至今，事實上深受英美新自由主義的影響，而適度採行英美式新自由主義政經改革，在經濟上採行適度的新自由開放，政治上則趨向右派保守主義的色彩。在移民政策上，採取管制或限制移民進入，以及嚴格管制非法移民，以保護國內就業；但另一方面，為有利於產業/企業發展與知識經濟成長，而行選擇性開放移民之實；法國採取適度新自由主義的自由開放移民政策，歡迎經濟移民、技術移民、暫時性移民和季節性勞工進入。事實上，法國社會的人口持續老化，雖然目前生育率位居歐盟國家二十七個國家的首位，仍無法完全平衡在未來趨於倒三角金字塔的人口結構，顯示法國每年仍然需要移民人口的進入。

法國移民政策與經驗給予臺灣之啓示在於，臺灣應多方學習如何接納與管理移民，而且營造多元文化的環境，對於臺灣之政治經濟和社會文化各方面，甚至在國際網絡上，均能有正面的效果。台灣成立移民署是正確的方向，但是其運作尚待加強，而且也應規劃臺灣的移民政策。

關鍵字：法國移民人口；移民政策改革；共和模式；移民整合政策；新自由主義取向

壹、緒論

自一九八〇年代起，在英美提倡新自由主義式的經濟全球化政策下，各國紛紛採行解除管制、企業國際化和經濟自由化政策（Holton，1998；Jessop，1999；2001；李碧涵，2001，2002）。它所造成的「無邊界」（borderless）與「相互連結」（interlinked）效應，使全世界開始進入一個人口跨國流動與遷移的新時代，人口遷移數量大幅增加，移民風潮高漲¹。在今日大多數國家的社會轉型過程中，移民在政治經濟與社會文化都扮演著關鍵性的角色，也成為國際性的關注焦點，這是因為國際移民既是全球化下的演進結果，也可能成為輸出國與接收國進一步變遷的強大推動力量。移民不僅關乎各國政治經濟與社會福利，在民族國家（nation-state）內部也形成文化多樣性與認同改變。只要是在民主國家中，移民就會不斷產生，既然無法杜絕移民，就必須訂立移民政策，以設法解決移民的相關問題（黃佳媛，2007）。

法國這個兼具感性與理性的國家，也同樣表現在其移民政策上。感性的一面例如基於人道理由而大量接受難民，以及家庭團聚占移民人口最大的比例；理性的一面例如最近嚴厲管制移民，尤其是非法移民，以及戰後為了經濟發展而大量引入勞工移民，還有近年來為了發展知識經濟與企業成長而採取選擇性的經濟與科技移民政策。歷史上法國一直是個多元民族組合而成的國家。截至二〇〇五年底，法國的國際移民人口總量名列世界第五名（United Nations，2006b），若是再加上已經歸化為法國籍的移民與其後裔，數量將更為可觀。²

法國也是歐盟國家中，接受外來移民數量最多的國家之一，無論是接納外來移民的絕對數量，或者是外來移民與本國人口的相對比例，法國均位居歐盟國家的第二名，僅次於德國。法國自第二次世界大戰後，大量的移民不斷地湧入法國社會中，這些移民大多是聚集在主要城市或郊區裡，³他們為法國帶來充沛的勞動力，成為法國現代化發展過程中不可或缺的一環，但也衍生相關的政治經濟與社會文化認同問題。尤其近年來法國境內發生過不少移民的抗爭示威，顯示時至廿一世紀的今日，法國的移民問題仍然沒有得到妥善的解決，甚至是朝向矛盾化與尖銳化。二〇〇七年八月，新任總統薩爾科齊（Nicolas Sarkozy）在上任前後所積極推動議會通過的新移民法⁴正式實施，採取限制緊

1 根據聯合國（United Nations）在二〇〇六年公佈的統計資料顯示，截至二〇〇五年底，全世界的國際移民（international migration）總數量為 1.91 億人口，接近全球總計 64.65 億人口的 3%，這個數字與一九八〇年底時的 0.99 億移民人口相比，在二十五年間呈現增加將近一倍的趨勢，由此可見，國際人口遷移的現象已經是勢不可擋（United Nations，2006a）。

2 當今法國大約有 500 萬人是移民的後裔，其中大部分已經取得法國國籍。而另外約有相同數量的人，其祖輩中至少有一人是移民。因此，據估計法國人口中約有四分之一的人口是移民或移民後裔（Hargreaves，1995：5）。

3 INSEE（2005：138－139）的資料顯示，法國的外來移民是以大巴黎地區（Ile-de-France）、隆河－阿爾卑斯（Rhône-Alpes）與普羅旺斯－阿爾卑斯－蔚藍海岸（Provence-Alpes-Côte d'Azur）這三個省份的分佈最多，佔法國全部外來移民人口數量的 60%。此外，法國的外來移民又聚集在三個城市之中，分別是：法國的首都與工業中心的巴黎（Paris）、東南部工業大城的里昂（Lyon）、以及第一大港馬賽（Marseille）。

⁴ 在二〇〇六年五月十七日時，法國國民議會通過由薩爾科齊所提出的「移民與整合法案」（Projet de Loi relatif à l'immigration et à l'intégration），並於六月六日至七日時獲得法國參議院的最終通過，在二〇〇七年八月二十六日時正式實施。這部法案又被稱為「新薩爾科齊法」（la deuxième loi Sarkozy），總共包括六編七十九個條款。

縮移民進入數量、控制移民取得合法居留與身分的方式，以及嚴厲管制非法移民，但又適度開放技術性與暫時性移民，顯示法國移民政策的新自由主義改革方向。此外，二〇〇八年二月法國總理菲永（Francois Fillon）宣布法國在下半年擔任歐盟輪值主席期間，將致力於歐盟的環境永續發展、能源、統一的移民政策、農業和安全等問題，可見移民問題與移民政策已成為法國與其所處歐盟的改革重點之一。

因此，本文旨在探討一九八〇年代至今，法國移民人口組成特色與移民政策改革內容和方向，並且討論影響法國移民政策改革的國內外相關因素。全文共分五節，第一節是緒論；第二節將分析法國移民人口組成特色，包括其移民人口的數量、主要來源國、人口金字塔、進入類型，以及就業率等方面；第三節將探討法國移民政策改革的內容與方向，包括左派執政時期（1981-1995）和右派執政時期（1995 至今）的移民政策改革，尤其著重在一九八六年至今的移民整合政策所具有新自由主義⁵改革的趨勢；第四節將討論影響法國移民政策改革的國內外相關因素；國內因素包括法國人口老化與生育率問題、經濟與失業問題，以及社會政治上的反移民主張與排外情緒等；國外因素則有歐盟（European Union，EU）移民政策與移民計劃，包括「共同移民政策」的理念、「里斯本策略」的經濟移民，和「藍卡計劃」之技術性與暫時性移民等。最後，第五節是結論，也將會討論法國移民經驗對臺灣的啟示。

歷史上法國是一個接納移民人口最多和最早、對移民較為寬容的國家之一，因此法國一直是個由多元民族組合而成的國家。歷經二次戰後重建與殖民時代終結，法國在國際移民人口趨勢上都有顯著的成長。但由於一九七〇年代石油危機造成往後全球各國經濟不景氣與高失業率，法國從一九八一年到一九九五年，雖然左派執政較重視移民的平等與福利，但是法國國內卻開始出現許多法令規章，用來限制甚至終止移民的進入。一九八六年開始，法國提出移民整合政策，也歷經兩次左右共治（1986-1988；1993-1995），加上一九九五年之後，右派執政以及國內極右派民族陣線的反移民主張和民眾排外情緒興起，加上歐盟提出規劃共同移民政策的理念以及「里斯本策略」和「藍卡計劃」推出的歡迎經濟移民與技術移民，法國移民政策在如此國內外因素影響下，其近二十年來移民政策改革頗具有新自由主義的取向。其在經濟上強調為了法國知識經濟下的企業和產業發展，而採取適度開放的移民政策，即具有選擇性的經濟移民、技術移民，以及暫時性和季節性勞工進入；但在政治上則是保守主義的抬頭，其國內右派與極右派保守勢力的興起，使其移民政策除了嚴格管制非法移民之外，也又回過頭來強調法國的主流文化、國家認同與忠誠度，在在都顯示法國移民整合政策之問題所在。

⁵ 一九八〇年代開始，英美新右派提倡新自由主義經濟全球化政策，此新自由主義（neo-liberalism, or the so-called New Right or neo-conservatism）在經濟上是採自由主義，但政治上是保守主義。在英國前首相柴契爾夫人與美國前總統雷根倡導之下，各國政府面對國內採取解除管制政策（deregulation policy），但由供給面干預經濟，以利企業發展與經濟成長，同時減少社福支出，以緩和財政危機；此即柴契爾主義（Thatcherism）與雷根經濟學（Reaganomics）。英美新自由主義展現在國際層次上是新保護主義（neo-protectionism），即在國際上要求他國開放市場與投資機會，實行經濟全球化，但在國內則行保護主義之實，即保護國內產業利益與就業機會（李碧涵，1996，2001，2002）。

貳、法國移民人口組成特色

法國在歷史上歷經四次較大規模的移民潮，分別是：(1)十九世紀至二十世紀初期，主要來自中歐、南歐與英國移民；(2)二十世紀初期至第二次世界大戰結束，以中東歐為主要來源地、斯拉夫人為主體的移民；(3)一九四五年至一九七四年，先是以中南歐移民為主體，隨後被來自非洲馬格里布（Maghreb，包括突尼西亞、摩洛哥與阿爾及利亞）與亞洲國家的移民所取代；(4)一九七五年至今，又加入來自世界各地的難民與非法移民（宋全成，2006）。以下我們將分別就法國移民人口的數量、主要來源國、人口金字塔、進入類型，以及就業率等方面，分析法國移民人口的組成特色。

一、法國移民人口數量

法國境內的移民（Immigré）人數，在二〇〇五年約為 496 萬人，約佔全國人口 8.2%，如表 1 所示，包括已歸化取得法國國籍的 199.2 萬和未歸化移民 296.6 萬，共占法國總人口的 8.2%。⁶在性別差異方面，從一九八二年至二〇〇五年，雖然男性移民人口數量從 218 萬人增加到 246 萬人，女性移民人口數量從 186 萬人增加到 250 萬人，然而，男性移民所佔的比例從 54.0%下降到 49.6%，女性移民所佔的比例則從 46.0%大幅增加到 50.4%，顯示女性移民人口數量增加並且已超過男性移民人口。

表 1 法國移民人口與外國人的數量與比例

單位：千人

年份 類型	1982	1990	1999	2005
移民 (a) + (b)	4,037 (佔全國人口 7.4%)	4,166 (佔全國人口 7.4%)	4,306 (佔全國人口 7.4%)	4,959 (佔全國人口 8.2%)
男性移民	2,179 (54.0%)	2,168 (52.0%)	2,166 (50.3%)	2,458 (49.6%)
女性移民	1,858 (46.0%)	1,998 (4.08%)	2,140 (49.7%)	2,501 (50.4%)
已歸化移民(a)	1,167 (28.9%)	1,308 (31.4%)	1,556 (36.1%)	1,992 (40.2%)
未歸化移民(b)	2,870 (71.1%)	2,858 (68.6%)	2,750 (63.9%)	2,966 (59.8%)
在法國出生的 外國人(c)	651	737	508	535
外國人 (b) + (c)	3,521	3,595	3,259	3,501

資料來源：作者自行整理。參考自 INED 網站 <http://www.ined.fr>、〈Population Immigrée ou de Nationalité Étrangère depuis 1982〉，以及 OECD (2007)。

⁶ 法國國家統計與經濟研究院（INSEE）與法國國家人口統計研究院（INED）將外來移民人口分成「移民」與「外國人」兩種類型。移民所指的是由外國移居至法國者，包括取得或未取得法國國籍者；外國人所指的是未取得法國國籍者，包括在外國或在法國出生者。事實上，這兩種類型的入口有重疊之處，即在國外出生尚未取得法國國籍者。本文主要是鎖定在長期居住法國境內的移民及其後代，因此不考慮外國人的部份。

二、法國移民人口的來源國組成比例

二〇〇五年法國移民人口的來源國前三名分別是：阿爾及利亞（13.7%）、摩洛哥（12.6%）與葡萄牙（11.5%），參見表 2。但是早在一九八二年法國移民人口主要來自南歐的葡萄牙（15.8%）和義大利（14.1%），以及阿爾及利亞（14.8%）。一九九〇年也是同樣主要來自南歐的葡萄牙（14.4%）和義大利（11.6%），以及阿爾及利亞（13.3%）。一九九九年則變成主要來自北非的阿爾及利亞（13.3%）和摩洛哥（12.0%），以及葡萄牙（13.3%），其移民主要來源國的趨勢與目前大致相同。

表 2 法國移民人口數量，依來源國分

單位：千人

年份 國家	1982	1990	1999	2005
阿爾及利亞	598 (14.8%)	556 (13.3%)	574 (13.3%)	677 (13.7%)
摩洛哥	368 (9.1%)	457 (11.0%)	523 (12.0%)	619 (12.6%)
葡萄牙	638 (15.8%)	600 (14.4%)	572 (13.3%)	565 (11.5%)
義大利	570 (14.1%)	484 (11.6%)	379 (8.9%)	342 (6.9%)
西班牙	472 (11.7%)	397 (9.5%)	316 (7.3%)	280 (5.7%)
土耳其	121 (3.0%)	168 (4.0%)	174 (4.0%)	225 (4.6%)
突尼西亞	203 (5.0%)	207 (5.0%)	202 (4.7%)	220 (4.5%)
柬埔寨	...	...	160 (3.7%)	163 (3.3%)
其他國家	...	...	1,406 (32.7%)	1,835 (37.3%)
總數	4,037 (100.0%)	4,166 (100.0%)	4,306 (100.0%)	4,926 (100.0%)

資料來源：作者自行整理。參考自 INED 網站 <http://www.ined.fr>、〈Population Immigrée ou de Nationalité Étrangère depuis 1982〉，以及 OECD (2007)。

三、法國移民人口金字塔特色

圖 1 是一九九〇年與一九九九年法國移民依性別分的人口金字塔，左邊部份是一九九〇年的移民人口金字塔，右邊部份是一九九九年的移民人口金字塔。我們可以發現，不論是在一九九〇年或一九九九年時，男性移民與女性移民多集中在 25 至 54 歲之間的青壯年人口。

單位：千人

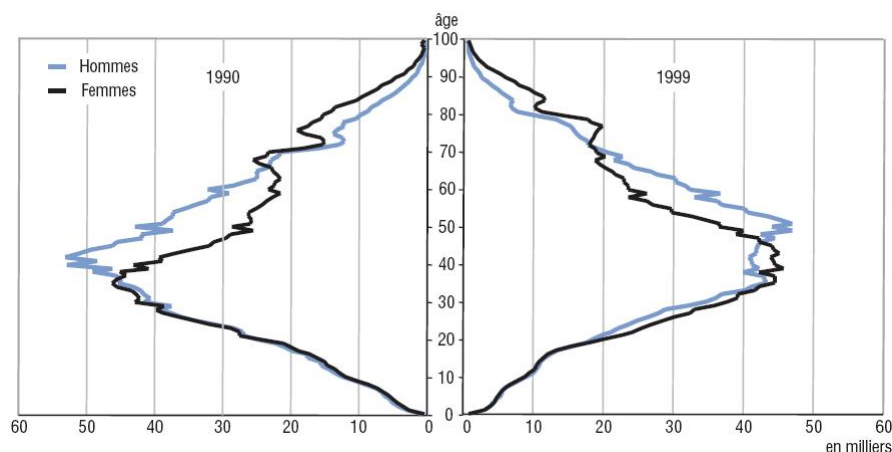


圖 1 法國移民人口金字塔，依性別分，1990 和 1999

資料來源：INSEE（2005：41）

四、法國移民進入類型

從圖 2 中，我們可以得知，二〇〇五年法國的（長期）移民進入類型以家庭團聚（family reunion）為主，其次是其他（other）和工作（work），然後是人道（humanitarian）類型。值得注意的是，與圖 2 中 OECD 的其他 16 個國家相比，法國家庭團聚移民比例是最高的。二〇〇五年法國的（長期）移民進入約有 16.9 萬人，其中家庭團聚（加上勞工家屬）類型共 10.25 萬人，約占 60.8%；工作類型有 2.28 萬人，約占 13.5%；人道類型有 1.54 萬人，約占 9.1%；其他類型則有 2.80 萬人，占 16.6%。此外，二〇〇五年法國的暫時移民進入約有 7.33 萬人，包括國際學生 4.62 萬人，受訓者 400 人，季節性勞工 1.62 萬人，以及其他暫時性勞工 1.05 萬人。再者，二〇〇五年法國的難民庇護移民進入約有 8,000 人（OECD，2007）。

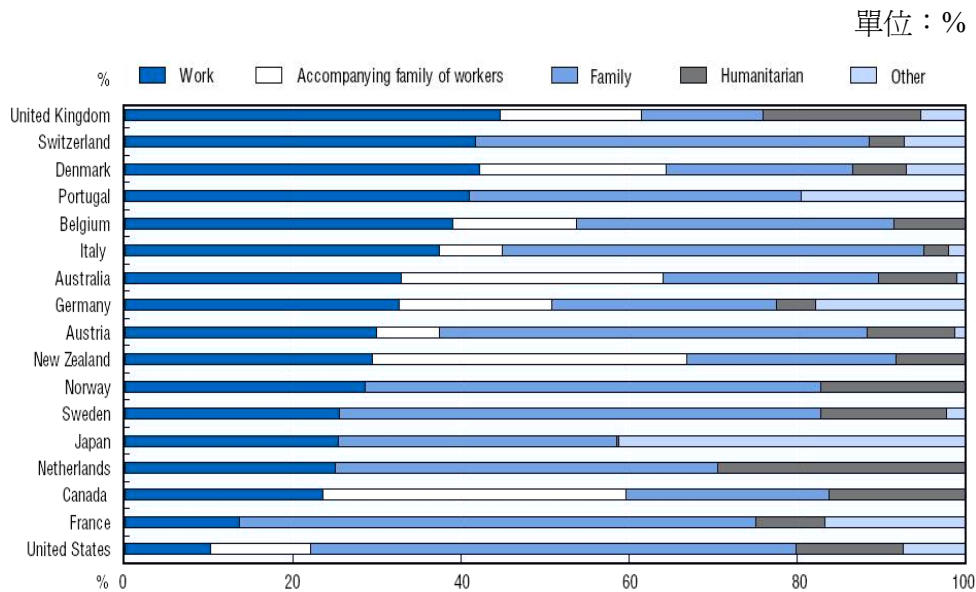


圖 2：2005 年 OECD 十七國的國際移民進入類型分配比

資料來源：OECD（2007：37）

五、法國移民人口的就業率

就移民在勞動市場的參與率而言，根據 OECD 的研究結果顯示，在大部份的國家中，移民的勞動參與率是「相同」或「高於」本地出生人口的勞動參與率；在性別差異上，一般而言，移民婦女在勞動市場的參與率會比移民男性在勞動市場的參與率來得低，並且也通常比本地出生婦女在勞動市場的參與率來得低（OECD，2007：65）。

法國移民的就業率，總體觀之也呈現如此趨勢，不過若進一步就各年齡層就業率而言，我們發現法國只有 50 至 59 歲的男性移民就業率（80%）高於同年齡層男性非移民就業率（78%），而其他年齡層之男性移民，以及各年齡層女性移民之就業率均低於非移民就業率；但因為 50 至 59 歲男性移民佔總人口比例高達 10%，而使得男性移民人口之總就業率（64%）高於男性非移民就業率（62%）。不過總體而言，移民人口（包括男性與女性）佔總人口比例約為 8%，其總就業率為 55%，是與非移民（包括男性與女性）的就業率 55% 相同。

以性別而言，移民男性就業率（64%）高於移民女性就業率（46%）。若與非移民人口相較，移民男性就業率（64%）高於非移民男性就業率（62%）；移民女性就業率（46%）卻低於非移民女性就業率（50%）。

表 3 法國移民人口與非移民人口就業率，依性別與年齡分，2005

單位：千人，%

性別 年齡	移民人口		非移民人口		移民佔總人口比例
	就業人數	就業率	就業人數	就業率	
男性	1,302	64	13,522	62	9
25－39 歲	479	89	5,317	94	8
40－49 歲	378	93	3,653	95	9
50－59 歲	332	80	2,860	78	10
女性	1,001	46	11,813	50	8
25－39 歲	368	60	4,548	82	7
40－49 歲	314	68	3,317	85	9
50－59 歲	237	59	2,587	68	8
總體	2,302	55	25,335	55	8

資料來源：INSEE 網站，〈*Nombre d'actifs et taux d'activité des immigrés par sexe et âge*〉，http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATCCI03130&tab_id=435&souspop=4。

上述一九八〇年代至今法國移民人口組成與其特色，事實上是部份反映其移民政策的改革。以下我們將討論法國移民政策改革之內容以及其採取新自由主義改革的方向。

參、一九八〇年代至今法國移民政策改革

法國是世界第一個人權宣言的誕生地，崇尚自由、民主、寬容與融合的「共和模式」（Republican Model）⁷曾經長期被推崇為移民政策的主導。二次戰後戴高樂（Charles de Gaulle，1959－1969）到龐畢度（Georges Pompidou，1969－1974）執政時期，法國在接受移民的程序上僅有少許管制，政府以「同化」（assimilation）的方式整合移民，期望移民能適應法國社會，達到自然同化的效果。其次，季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing，1974－1981）執政期間是法國移民政策的轉折點，移民逐漸成為社會中堅，原本以單身男性勞工為主的移民，轉變為以家庭團聚移民為主，促成新移民社會的產生，即第二代移民人數迅速成長，以及非歐洲裔移民的增加（黃佳媛，2007）。

因此，到一九七〇年代中期，不論從經濟或人口的觀點來看，法國都不再需要引進大量移民勞工，⁸加上全球性經濟不景氣帶來的大量失業的影響，法國政府宣佈全面禁止移民，而且實施一連串控制移民的政策。加上法國人民將國內的失業率上升與社會問題叢生，歸責在移民的身上，而致反移民聲浪出現。移民人口與移民政策的諸多問題持續延伸到一九八〇年代與一九九〇年代，一直到現在的廿一世紀，都成為法國各主要政黨在政治爭論上的焦點（黃佳媛，2007）。

法國一九八一年開始由左派執政，密特朗（François Mitterrand）剛上台時，法國政治偏好談論移民「嵌入」（insertion）途徑，較重視移民的平等與福利，以改善移民生活。

⁷ 「共和模式」是法國對外來移民實行的基本原則，概念是在共和、平等、世俗的基礎上，賦予平等的公民資格給合法的外來移民，但是移民必須接受共和國的同化，以成為完全的法國公民。

⁸ 在一九七〇年代中期時，過去在嬰兒潮時期，法國政府鼓勵婦女所生育的後代，開始成為法國社會中經濟發展的重要勞動力，法國人口也突破 5000 萬人，這些因素部份導致失業人數的急速攀升（宋全成，2006）。

但自一九八六年第一次左右共治開始，法國政府以較為自由的「整合」(intégration)途徑，取代先前專為改善移民生活地位的「嵌入」(insertion)政策，並且逐漸成為移民政治的主流輿論，移民整合政策一方面可以化解法國社會種族之間的緊張關係，另一方面也可以提升移民的工作與生活權利。政治菁英接受文化分歧的事實，轉而關注法國人民的團結性與凝聚力 (Favell, 1998: 158-159)。

法國自一九八六年提出移民「整合」政策之後，歷經兩次左右共治 (1986-1988; 1993-1995)，以及一九九五年開始右派席哈克 (Jacques Chirac) 首次執政至今 (2008)，法國移民政策的改革事實上深受英美新自由主義 (neo-liberalism) 的影響，而適度採行英美式新自由主義政經改革，在經濟上採行適度的新自由主義開放政策，政治上則趨向右派保守主義的色彩。同樣地在移民政策上，法國採取適度新自由主義的自由開放移民政策；為有利於產業/企業發展與知識經濟成長，而行選擇性開放移民之實。但另一方面則又採取管制或限制移民進入，以及嚴格管制非法移民，以保護國內就業。以下則依序討論法國移民「嵌入」政策與「整合」政策之改革內容與方向。

一、一九八一年至一九八六年法國左派政府的移民「嵌入」政策改革

自一九八〇年代起，由於極右派反移民政黨民族陣線 (Front National, FN) 的興起，助長法國民眾的排外情緒，同時也對法國的政治生態產生影響，使得法國政府逐步開始採取緊縮移民的政策。法國面臨是否實踐自由、平等、博愛之開放移民的神聖理想，或嚴厲管制移民入境的兩難局面。以下將詳述一九八一年至一九八六年法國左派政府的移民「嵌入」政策 (黃佳媛, 2007)。

(一) 移民嵌入政策：三項重要法令與自由移民政策

一九八一年五月密特朗 (François Mitterrand) 上任法國第五共和政府的第四任總統。左派的社會黨 (Parti Socialiste, PS) 在贏得總統與法國國會選舉之後，隨即提出三項重要法令，在移民治理原則中加入新理念，強調「確立不受驅逐出境限制的外籍人士條件」、「非法移民合法化」、以及「賦予外籍人士集會結社的自由」；其重視移民平等與福利，改善移民生活地位，強調協助移民嵌入法國社會。

隨後在一九八二年至一九八三年之間，左派政府又實施自由移民政策，目的是為了保障無犯罪記錄的未成年移民與生長在法國的年輕移民，可以免於遭受到驅逐法令。這樣的開明特赦措施不僅可以改善移民的生活環境，降低居留在法國之外來移民的不安與疑懼，提供更多的保障與權利，也凝聚了移民全力支持社會黨的力量。然而，由於非法移民合法化的吸引力太大，卻反而吸引更多的外來移民，社會黨為了防止非法移民紛湧而至，對於新入境的移民主張嚴格管制，並且加強邊境警察的管制工作，以防止非法移民情形的惡化 (de Weden, 1994: 72)。

(二) 協助移民歸國定居計劃

一九八三年民族陣線在地方選舉上突破第一步，社會黨政府因此受到衝擊，開始加

強限制非法移民、家庭團聚移民與政治庇護移民。由於深感失業問題的嚴重，左派政府便參考一九七七年「勞動移民國務專員」(Secretary of State for Manual and Immigrant Workers)史都勒華(Lionel Stoléru)所提出的「協助移民返國計劃」(aide au retour)，陸續與主要移民輸出國達成協議，提供移民返國的財政援助，並將計劃定名為「協助移民歸國定居計劃」(aide à la réinsertion)，於一九八四年正式實施。社會黨政府以此計劃的名義，不僅加強法國內部與外部邊界管制，並且以非法移民問題已經受到重視的言論來說服民眾，用來回應民族陣線對於非法移民危害公共秩序的主張。在一九八〇年代中期以後，民族陣線成為左派政黨與右派政黨在選舉時，所必須面對的新威脅，這也是促使左派政府制定管制政策的原因之一。

(三) 工作與居留許可自動更新政策

由於經濟情勢始終未能好轉，右派政黨與極右派政黨又聯合指責社會黨的移民政策太過寬鬆，有縱容移民入境的嫌疑，因此，從一九八四年開始，法國國會取消過去工作證與居留證分開申請的制度，改採兩證合一的方式，並且賦予十年自動更新的許可證給大多數在法國合法居留的移民，為移民省去不少麻煩。然而，申請居留證者必須證明生活來源不虞匱乏，並且保證不危及公共秩序。強制規定申請條件的目的，是在提醒移民到法國的主要動機是工作，應當避免參與任何可能破壞公共秩序的活動。

二、一九八六年至二〇〇八年法國的移民「整合」政策改革

一九八六年至今法國的移民整合政策，前後歷經左派執政(1986-1995)到右派執政(1995至今)，其改革是一直朝新自由主義改革方向邁進，因為即使左派執政時期，也歷經兩次左右共治(cohabitation)(1986-1988；1993-1995)；到了右派執政時期，也有一次長達五、六年的左右共治(1997-2002)。自一九八六年以後，法國國內社會政治上右派與極右派保守勢力興起，政府採取限制移民進入與嚴格管制非法移民；但在經濟上則為了法國知識經濟成長與企業發展，其移民政策採取適度開放的選擇性移民政策，歡迎經濟移民、技術移民、暫時性移民和季節性勞工進入。

(一) 一九八六年至一九九五年左派執政時期的移民政策

1. 第一次左右共治(1986-1988)與「巴斯卡法」：嚴格管制移民的進入與居留，強調移民整合政策

一九八六年國會大選右派聯盟勝選，法國政治首次出現左右共治(cohabitation)，由左派社會黨總統密特朗與右派席哈克(Jacques Chirac)內閣政府共同執政。密特朗統治下的席哈克政府不僅對移民政策提出多項重要改革，也警覺到極右派民族陣線日益坐大所帶來的壓力與威脅，因此，在制定移民政策時更為嚴謹，不僅取消一九八一年實施

的各項措施，並且致力於遏阻非法移民，以及修改國籍法。於是，內政部長巴斯卡（Charles Pasqua）在上任之後，便以維持公共秩序為理由，制定更嚴格的進入與居留措施，提議擴增移民驅逐的種類與條件，並且對十年居留與工作許可證加入多項限制，此即為有名的「巴斯卡法」（la première loi Pasqua），是內閣改組後最重要的移民法，這項法案的主要內容，包括 1.修改國籍法：國籍法修正案中止原國籍法的出生地原則，提出「屬地主義」（jus soli），規定在法國出生的外國人，成年後不再自動取得法國國籍，而必須於 18 歲至 22 歲時主動提出申請，表明取得國籍的意願，並且無六個月以上的犯罪記錄，由法官作證經公開宣誓過程，否則視同棄權。因此，在國籍法修正案提出之後，移民問題更為複雜，政治爭辯已不再限於議論外國人進入與驅逐的門檻，而是轉為討論國家認同與國籍法的法律問題。2. 加強移民身份檢查，修改驅逐非法移民程序：「巴斯卡法」賦予邊防警察拒絕外國人入境的權利，驅逐與遞解非法移民至邊境，不再經過法院宣判，直接由地方行政首長或警察局長做出決定，而被判驅逐出境者，不得提起上訴（黃佳媛，2007）。

法國自一九八六年第一次左右共治開始，政府以較為自由的「整合」（intégration）途徑，取代先前專為改善移民生活地位的「嵌入」（insertion）政策，並且逐漸成為移民政治的主流輿論，移民整合政策一方面可以化解法國社會種族之間的緊張關係，另一方面也可以提升移民的工作與生活權利。政治菁英接受文化分歧的事實，轉而關注法國人民的團結性與凝聚力（Favell，1998：158-159）。

2. 「喬克斯法」：嚴格限制移民入境，寬鬆的移民居留條件，保障合法移民

一九八八年密特朗競選總統獲得連任，隨後宣布解散國會進行改選，結果社會黨獲勝，結束左右共治。此時，喬克斯（Pierre Joxe）接替巴斯卡成為新的內政部長，隨即修改「巴斯卡法」的內容，在一九八九年，提出「喬克斯法」（loi Joxe）取代「巴斯卡法」。基本上，「喬克斯法」仍然維持嚴格的限制移民入境原則，有關移民居留條件是採取寬鬆態度，一併恢復外籍人士不受驅逐限制的條件，以及驅逐非法移民必須經過司法程序判決（黃佳媛，2007）。

3. 設立「高等整合委員會」

一九八九年有幾位頭戴伊斯蘭頭巾的移民後裔女學生被禁止進入校園，引起了穆斯林社會的強烈抗議，於是，在「頭巾事件」（l'affaire de foulard）發生後，法國政府討論移民整合時，開始將重心放在國內安全與多元文化方面。總理賀加（Michel Rocard）為向民眾保證移民確實整合進入法國社會，特別設立「高等整合委員會」（Haut conseil à l'intégration），負責提供相關的政策報告與意見，其設立的宗旨是：經由與反對黨的共同討論協商，化解彼此紛爭歧見，提出具體政策措施，以避免製造機會讓民族陣線在移民問題上大作文章，並且特地設置「整合秘書長」（Secretary-General for Integration），由培佛（Hubert Prévot）出任職務，專門協調管理社會邊緣人的政策。此外，還有「伊斯蘭教徒代表組織」（Conseil de Réflexion sur l'Avenir de l'Ismam en France，CORIF）協助整合事宜（黃佳媛，2007）。

4. 增立「社會事務暨整合部」

一九九一年，總理克勒松（Edith Cresson）增設「社會事務暨整合部」（Ministère des affaires sociales et de l'intégration）與「社會事務與整合專員」（Secretary of State for Social Affairs and Integration），用意是透過整合移民來解決各項問題。隨後，法國政府於一九九二年與一九九三年先後進行兩次內閣改組，新政府的整合政策持續重視非法移民的嚴重性，然而，相較於先前幾年的政策，不論是左派或右派政府提出，這兩年的移民措施明顯看出是緩和許多，並且傾向於建立全方位的移民政策。在非法移民方面，加強雇用不法勞工與載運無證者的刑責；在簽證方面，增加發出簽證的條件，以及外國人來訪的限制；在庇護申請程序方面，取消庇護申請者的工作權，並且在各機場與港口設置庇護申請等候區（zone d'attente），在二十天內確認曾被拒絕之庇護者與偷渡者的身份。新政府也特別重視社會問題與種族衝突，兩年內便有三次指派「社會事務與整合專員」專責協調移民社會事務（黃佳媛，2007）。

5. 第二次左右共治（1993-95）與「新巴斯卡法」：「零移民」目標

在一九九三年時，密特朗執政時期再度出現左右共治的局面，右派在國會改選中大勝，左派總統密特朗的權利，相較於右派總理巴拉杜（Eduard Balladur）顯得相當弱勢，在缺乏一個有效政策足以解決移民對社會秩序威脅與失業率升高的情況下，右派政府提出新立法加強管制移民，藉以提升移民聚集地區的治安，並且限制第二代移民取得國籍，減緩社會整合無法協調的現象。在當時，新內閣底下的內政部長巴斯卡（Charles Pasqua）極力推動移民管理政策，提出「零移民」（immigration zéro）的目標，接著，巴拉杜政府推出了旨在控制移民的「新巴斯卡法」（la deuxième loi Pasqua），採取更嚴厲的措施，盡量降低移民的數量。相較於先前幾次的修正立法，「新巴斯卡法」政策限制的程度則更加嚴格，可以說是在二次戰後法國政府通過最嚴苛的移民法（黃佳媛，2007）。

（二）一九九五年至二〇〇八年右派執政時期的移民政策

1. 右派席哈克首次執政與「德布雷法」：「零非法移民」與適度開放移民

一九九五年席哈克上任法國第五共和政府的第五任總統。法國政府的移民政策仍然持續加強移民的進入管制，也同時著重法國境內移民的社會整合情形。在席哈克上任之前，左派政黨為貫徹自由平等的原則，始終不願過份緊縮移民政策；而右派政黨則是以管制移民入境、打擊非法移民、促進移民整合為基本目標。由於左派與右派政黨的政治理念不同，對於移民政策的考量差異頗大，再加上以強烈反對移民作為訴求的極右派民族陣線興起，以及一般民眾對於嚴峻的移民法大多表示支持，使得過去讓法國引以為傲的移民政策卻因此陷入困境，進而採取更嚴厲的立場來限制移民入境，最終造成在二〇〇五年十月震驚世界之以移民後裔為主體、焚燒汽車為反抗方式的法國移民暴動事件（黃佳媛，2007）。

一九九七年春天通過「德布雷法」（loi Debré），是法國對抗非法移民決心的最佳展

現，以「零非法移民」做為目標。當時內政部長德布雷（Jean-Louis Debré）認為移民整合出現許多的問題，但是以非法移民帶來的文化差異衝突，並且成為社會安全負擔的情形最為嚴重。因此，德布雷公布一系列有關防止非法移民入境法國的管制措施，除了加強入境的審查制度，對於移民的違法案件也有加強管制的措施。然而，總理朱貝（Alain Juppé）的「零非法移民」政策，比起巴拉杜（Edouard Balladur）政府一九九三年「新巴斯卡法」的「零移民」政策，可以說是過之而不及。不過它不僅無法嚇阻非法移民繼續進入法國，也導致人民對過於嚴格措施產生不滿，而造就了一九九七:left派政黨順利成為法國國會的多數政黨，形成第三次左右共治的局面（黃佳媛，2007）。

2. 第三次左右共治（1997-2002）與「吉顧法」和「謝維勒蒙法」：放寬國籍取得規定和舒緩外國人進入與居留限制

一九九七年六月法國政府再度產生輪替，左派政黨再次執政，由喬斯潘（Lionel Jospin）擔任總理，所面臨的當務之急，除了解決法國境內的就業問題之外，還有相關的移民政策，以及在法國流動的外國人管理問題。在此第三次左右共治時期，左派總理喬斯潘並未因此減低對抗非法移民的決心，在新政府上任之後，隨即提出兩項有關移民法規的革新作為。首先是一九九八年司法部長吉顧（Elisabeth Guigou）提出「吉顧法」（loi Guigou），內容是針對一九九三年修正後的國籍法再次進行修訂，取消父母其中一人必須居留法國五年的規定，廢除外籍小孩爭取國籍的五年居留限制，並且允許外籍小孩不需要父母同意，於16歲至18歲之間，表達申請成為法國公民的意願之後，即可取得法國國籍（Weil，2001：65—66）。隨後，在一九九九年，內政部長謝維勒蒙（Jean-Pierre Chèvenement）所提出的「謝維勒蒙法」（loi Chèvenement，又稱為loi Réséda），修改一九五二年底護法，以及舒緩現行移民法規的限制措施，但是仍保持「新巴斯卡法」與「德布雷法」中大部份受到爭議的規範。

在席哈克首次執政時期，由於「德布雷法」、「吉顧法」與「謝維勒蒙法」的相繼問世，在一九九七年到二〇〇〇年間，大約有7.63萬外來移民必須重新審視自身的居留權利，以及重新得到居留許可。此後，法國政府一直根據這個判斷的原則來檢視外國人的居留權利，並且也將範圍擴及到其他民主的國家，可以說是移民政策的一大轉變。在二〇〇〇年時，法國通過的法律主要是以親人團聚與公民權相關，並且禁止外來移民在雇用和住宅上的歧視（黃佳媛，2007）。

3. 二〇〇二年至二〇〇七年右派席哈克連任執政與「薩爾科齊法」：因應反移民主張而加強驅逐非法移民，以及因應里斯本策略（發展知識經濟與創造就業）而適度開放移民

極右派民族陣線領導人勒龐（Jean-Marie Le Pen）在一九九五年法國總統選舉中，得到15%的選票，最後雖然沒有當選，卻已經使得法國與歐洲民眾大感驚奇。二〇〇二年的法國總統選舉中，勒龐高舉反對移民的大旗，在第一輪選舉中擊敗左派前法國總理喬斯潘（Lionel Jospin），進入了第二輪總統選舉投票，震撼法國政壇。但席哈克最後以81.5%對18.5%的絕對優勢，擊敗勒龐獲選連任。

二〇〇三年十一月法國右派政府在內閣會議中，內政部長薩爾科齊（Nicolas Sarkozy）提出並且通過通過實施「薩爾科齊法」（la première loi Sarkozy），是法國重要的移民政策改革。這項新移民法案，目的也是要大幅減少移民。薩爾科齊認為，法國極右派政黨的崛起，主要就是非法移民泛濫的結果。

二〇〇二年十月兩位非洲裔移民青年的意外，引發了以非洲裔與阿拉伯裔移民為主體的巴黎街頭暴動，並且波及到其他國家和城市，這起事件使得法國的移民問題再一次成為全世界關注的目光。當時擔任內政部長的薩爾科齊在騷亂事件中，堅持強硬言辭和手腕，而獲得民意指數回升。薩爾科齊發現，法國的外來移民和法國的接納能力與經濟需要，事實上並沒有關聯，因此，在移民街頭暴動事件結束之後，薩爾科齊便根據二〇〇五年六月與十一月兩次控制移民委員會上，由上任總理哈法翰（Jean-Pierre Raffarin）所確定的方針，再次策劃移民新政策，目的是調節移民流量、防止程序濫用，並且推動「有選擇性」的移民政策和移民整合，而成為二〇〇七年的「新薩爾科齊法」（黃佳媛，2007）。

4. 二〇〇七年現任總統薩爾科齊提出「移民與整合法案」，或稱「新薩爾科齊法」：選擇性移民政策

二〇〇七年五月薩爾科齊上任法國第五共和政府的第六任總統。身為匈牙利移民後裔薩爾科齊在面對法國移民問題上，卻始終採取鐵腕政策，他在席哈克時期兩次擔任內政部長職務時，便開始修訂嚴格的移民法。他在二〇〇七年總統大選中所主張的新自由主義（neo-liberalism）路線，不僅支持自由市場經濟與增加就業，同時改革現行社會福利與勞工制度、改善治安狀況、以及加強對移民控制。在移民控制的部份，薩爾科齊拒絕給予法國大約 20 至 40 萬非法移民全面特赦，設立主管移民和國家認同的部會，並且以技術移民作為基礎，接受合法移民，但是其家屬入境和非法移民遣送出境採取更嚴格的規定。值得一提的是，雖然薩爾科齊在移民法上採取強制的態度，但是薩爾科齊對於法國境內的外來移民，卻主張城市的郊區是法國大多數移民的聚居地，贊成在郊區採取美國式的堅定措施，處置歧視少數族裔的行為（黃佳媛，2007）。

二〇〇六年夏天法國引入與它有緊密關係國家的在法國非法移民的合法化，目的是要允許家中有從二〇〇五年九月開始上小學小孩的父母，可以取得一年居留許可證，而且其居留許可證可以更新，當時大約有 7 千名非法移民合法化（OECD，2007）。

二〇〇六年八月法國開始實施一項新的「移民與整合法案」（Immigration and Integration Act），或稱為「新薩爾科齊法」，它包括一系列有關就業條件的規定，為了要吸引更多技術勞工（skilled labour）與促進暫時移民（temporary migration）。這個法案創造了三年居留許可證（three-year residence permits），給予（1）有高度資格的技術勞工，（2）短期派至法國的企業員工，和（3）季節性勞工。另外想工作的外國學生也能享有更有彈性的條件，即在學期間允許工作達正規勞工每年工作時間的 60%；具有碩士學位者在學業結束後，可再留半年找尋與其訓練相關的工作，如果成功的話，即獲得可更新的一年居留許可證（OECD，2007）。

這項「移民與整合法案」也包括關於「歡迎與整合」的規定。它修正「歡迎與整合契約」（Welcome and Integration Contract, Contrat d'accueil et d'intégration, CAI）適用於

十六歲以上的移民。它在二〇〇三年已開始試行；二〇〇五年十個新到移民中，有超過九個是簽有 CAI，因為大部分簽 CAI 的移民是會講法文的，不需要再上語言課程，只有 25% 簽 CAI 者，依規定要有語言訓練。現在簽 CAI 是被用來評估十年居留證申請者的整合程度之標準之一（OECD，2007）。

5. 設立「移民、整合、國家認同與共同發展部」

二〇〇七年六月法國移民政策與移民事務開始由「移民、整合、國家認同和共同發展部」（Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement）所主導，這個部門是薩爾科齊在二〇〇六年十二月擔任內政部長期間所提出的一項重要議案。由於法國的移民事務原先分別隸屬於四個不同政府部門：難民審核與批准方面是由隸屬於法國「外交部」的「難民與無國籍者保護局」主管；移民接納與入籍方面的是由隸屬於法國「社會團結部」的「人口與移民局」主管；移民居留證發放與邊境警務由「內政部」主管；而涉外婚姻則由「司法部」負責。這種分工龐雜的管理模式，容易因不同部門各自為政而存在諸多弊端，因此，在薩爾科齊上任總統之後，設立「移民、整合、國家認同和共同發展部」，並以「幫助移民來源國發展、加強移民控制、促進移民整合」作為該部門的三大工作目標（黃佳媛，2007）。

針對上述法國的「嵌入」與「整合」的移民政策改革，我們將繼續分析其所牽涉的國內外相關因素。

肆、法國移民政策改革的國內外相關因素

在影響法國移民政策改革的國內因素方面，我們將由法國人口老化與生育率問題、經濟與就業問題，以及社會政治問題等三方面加以討論；在國外因素方面，我們將討論法國與歐盟的相互影響。

一、法國國內人口老化與生育率問題

長期以來，歐洲國家的人口大幅下降，而人口老化、生育率降低的人口結構，嚴重影響國家發展與社會運作。在第二次世界大戰結束之後，法國政府廣開移民大門接受外來移民，使得二次戰後移民人口與法國人口數量不斷上升，移民人口數量可以填補戰後所失的青年人口數量。由於法國迅速建立起的穩定生活環境，再加上當時的完善醫療制度，使得婦女生育率提高，而人口死亡率下降，當時法國婦女本身的生育意願並不高，而移民婦女較有生育的意願，因此，移民婦女的生育率始終高於法國婦女。然而，在一九七〇年代之後，法國政府開始限制移民進入與居留法國，再加上完備的社會福利制度與強大的醫療體系，使得法國社會開始逐漸產生老化的現象，如圖 3 顯示。我們也同時看到，若是法國社會的人口持續老化，並且不提升生育率的話，到二〇五一年老年人口

將會佔據法國人口中大部分的比例（黃佳媛，2007）。

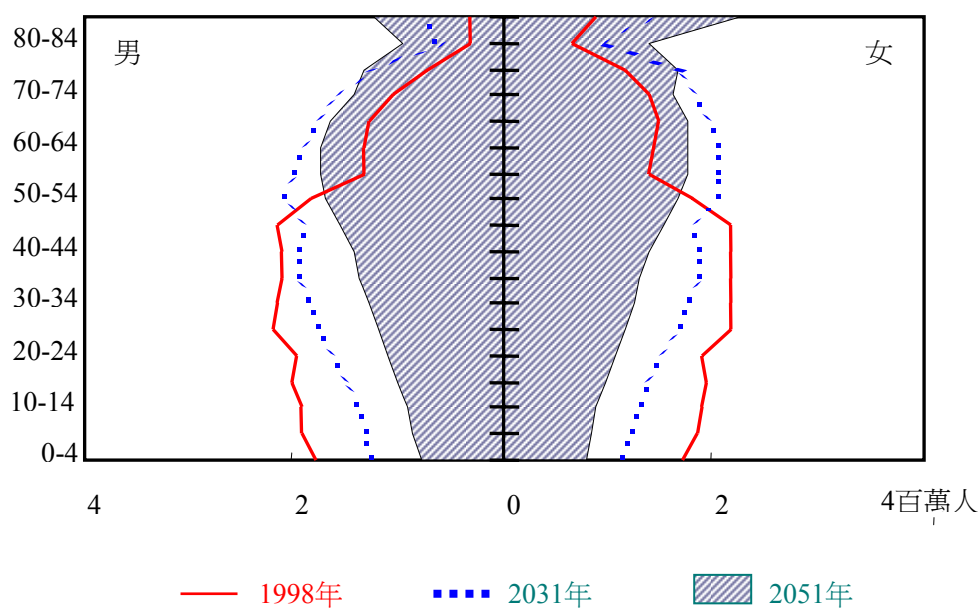


圖 3：法國人口金字塔

資料來源：行政院經濟建設委員會

若進一步將法國移民與全國人口的人口金字塔相比較，圖 4（左邊是法國全國人口的金字塔，右邊是移民的人口金字塔）顯示法國移民人口多集中在 25 歲至 54 歲之間的青壯年人口範圍，10 歲以下的移民人口佔不到 10% 的比例。這種完美的金字塔類型，可以平衡法國在未來趨於倒三角金字塔的人口結構。根據法國國家人口統計研究院（Institut national d'études démographiques, INED）院長 Francois Héran 估計，為了維持法國平均的人口總數，預估法國每年需要將近 12 萬的移民，就可以成為在未來半個世紀裡維持其就業年齡人口不變的國家（姜殊，2004）。

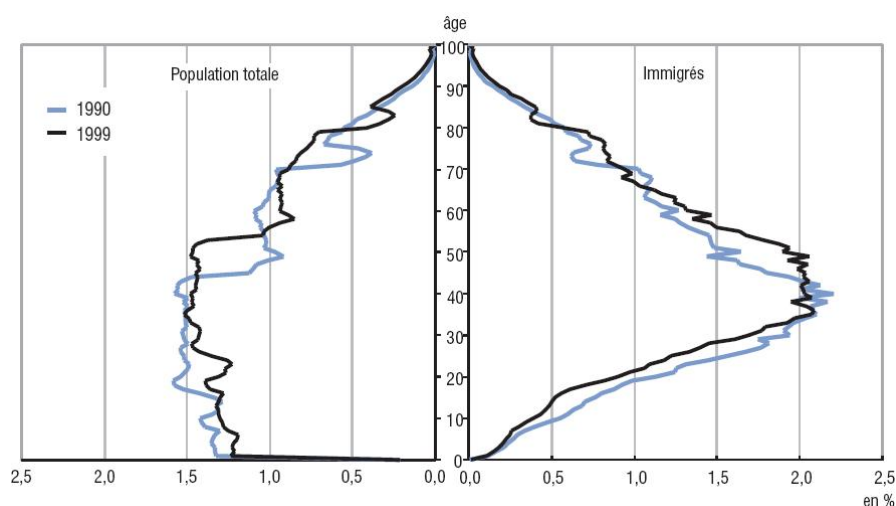


圖 4：法國移民與全國人口相比的人口金字塔

資料來源：INSEE（2005：43）

若就法國人口成長而言，二〇〇五年全國人口成長為每千人增加 5.6 個，其中 4.1 個來自自然成長，1.6 個來自淨移民（OECD，2007）。但法國「國家計劃委員會」（Commissariat au Plan）指出，法國需要移民，但是移民並不是解決人口老化的唯一辦法。過去法國也制定並且推行有效的家庭政策（Héran，2005），目前法國生育率是平均每位婦女每人生育 2 個小孩，在歐盟國家中與愛爾蘭名列第一。未來法國政府在有限制的移民政策之下，必須輔以不造成國內勞動階層之衝突，並且在生育、家庭與教育各方面提供更完善的優惠措施與政策，以提高婦女生育意願與平衡法國人口結構。

二、 法國國內經濟與失業問題

法國經濟在二次戰後至一九七五年，曾經與歐洲各工業國有過所謂「輝煌三十年」的經濟發展。然而，隨著石油危機的來臨與法令僵化的就業市場，法國失業率不斷攀升。法國前任總統密特朗自一九八一年上台後的任內十四年間，也無力解決此一問題，甚至失業率一路攀升至 12%（吳志中，2005：80）。因此從一九八〇年代開始，失業始終是法國社會問題中最難解的一環。法國 15 至 24 歲的年輕世代，其失業率更是將近 25%，位居歐洲的第二名（李威霆，2006：56）。這不但顯示法國的勞動體制與就業市場已經出現嚴重警訊，更關係國家未來的競爭力。近幾年來，法國失業率平均高達 10%。

由於法國勞動人口的整體失業率攀升，移民便成為撻伐的對象。根據 INSEE 資料顯示，如表 4 所示，二〇〇五年法國 25 至 54 歲的全體移民失業率為 18%，移民男性失業率為 15%，移民女性失業率為 22%，均超過全國失業率（10%）。而且移民男性失業率（15%）遠高於非移民男性失業率（8%）；移民女性失業率（22%）更是非移民女性失業率（10%）的兩倍。移民失業人口，無論是男性或女性，多分佈在 25 歲至 39 歲的青壯年人口；25 歲至 39 歲的移民男性失業率為 17%，25 歲至 39 歲的移民女性失業率

為 28%。低學歷或是沒有文憑的移民第二代失業率甚至高達 50%，如此高的青年失業率當然帶來法國社會的動盪（謝佳宇，2006：29）。

表 4 法國移民人口與非移民人口失業率，2005 年

單位：%

年齡 \ 性別	整體	依年齡區分		
		25 至 39 歲	40 至 49 歲	50 至 54 歲
移民男性	15	17	14	14
非移民男性	8	9	5	6
全體男性	9	9	6	7
移民女性	22	28	18	16
非移民女性	10	11	7	6
全體女性	11	12	8	7
全體移民	18	21	16	15
全體非移民	9	10	6	6
總失業率	10	11	7	7

資料來源: INSEE 網站，〈Taux de chômage des immigrés selon le sexe et l'âge〉，
http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATCCI03308&tab_id=439&souspop=4。

法國所屬的歐陸統合體制（European continental corporatist regime），其勞動市場僵化而且只保護核心員工，造成勞動市場中享有特權的局內人和失業的局外人之間，形成一道鴻溝；經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）研究也指出，為了維持勞動市場的正常運作，降低失業率並且促進經濟發展，各國政府無不致力於解除勞動市場管制，提倡勞動市場彈性化與積極化（李碧涵，2002）。法國政府因應這股潮流，在二〇〇五年至二〇〇六年間先後推出「新僱傭契約」法案（Contrat Nouvelle Embauché, CNE）與「首次僱傭契約」法案（Contrat Première Embauché, CPE），卻造成多起就業風暴與社會暴動。

二〇〇五年六月法國政府推出 CNE，這是一項針對員工人數在 20 人以下的小型企業所實施的「勞動法」增修條文改革，其精神在於鼓勵小型企業多僱用短期員工，並且授權企業主得以解僱試用期間狀況不佳的員工，而不受原有「勞動法」有關解僱之限制。由於法國「勞動法」規定，任何僱傭勞動都必須簽訂定型化勞動契約，然而，在法國原有的「勞動法」中，僅規範「定期契約」（Contrat à Durée Déterminée, CDD）與「不定期契約」（Contrat à Durée Indéterminée, CDI），並沒有針對企業規模大小，而區分承擔勞雇雙方的責任輕重，使得小規模企業難以擔負員工流動的成本，於是在雇用新進人員上，顯得相對保守，而這也造成一般中小型企業在進用新進人員上，多先簽訂 CDD，在法令允許的範圍內，以換約的方式，盡可能規避簽訂 CDI 以減低企業財務負擔。⁹此

⁹ CDD 與 CDI 又可分別定義為短期合約和長期合約。在法國，一家企業只能與同一位員工簽訂兩次「定期契約」，一次不可超過十八個月，換句話說，在 36 個月之後，雇主只能選擇改簽長期的「不定期契約」或者終止契約。而 CDI 之所以稱為不定期契約，主要是因為它沒有固定期限，只要雇主或勞工未提出解雇要求，契約即可繼續生效。相對的，只要其中一方提出終止契約要求，契約即可透過法定程序終止。然而，由於法國「勞動法」基本上是站在保護勞工的立場上對抗企業主的，在一九七三年後修改的「勞

外，法國「勞動法」對於解僱要件規定極為嚴格，不利就業市場的職位流動；倘若經濟景氣欠佳，就業市場需求量萎縮，對於缺乏就業經驗的年輕人，也就更不利。

另外，從二〇〇五年十月底開始，巴黎北部郊區發生移民青年暴動事件。事件地處移民與弱勢貧民居住郊區，因警察涉嫌不當處置幾名非裔且無居留身份的青年，而挑起法國社會最敏感的社會問題，很快延燒至全法國，政府甚至一度頒佈戒嚴令。

爲了解決郊區青年高居不下的失業率，以及因種族、宗教、移民與階級造成的社會問題，法國總理德爾維班（Dominique de Villepin）在二〇〇六年一月提出「機會均等法案」（la loi d'égalité des chances），決定增修 CPE，並且撤回 CNE，卻引起更爲激烈的法國青年抗議行動。「首次雇佣契約」因爲適用於年輕人，且將試用期拉長爲兩年，加上雇主可以無需任何理由地任意解僱首次就業的勞工，而賦予雇主單向的解僱權力，更增加了法國年輕人對於就業市場的不確定感，因而群上街頭進行抗議行動（黃雅嫻，2006）。直到法國總統希拉克眼見抗議事件愈形擴大，社會不安，最後決定撤回該法案。

法國就業改革的紛擾，同時也反映出左右政黨在理念上的角力，在歐盟統合與新自由主義全球化浪潮的夾擊下，歐陸統合主義的傳統福利國家（welfare state）信念正面臨強烈挑戰。右派政權強調自由市場機制與企業效率，與英美國家所提倡的新自由主義不謀而合。然而，左派政黨則強調公平正義的價值，企圖藉由社會福利與社會安全制度，來建立長治久安的社會，也與歐盟的集體安全機制理念相互呼應，因此，左派政黨將反 CPE 視爲抵禦新自由主義入侵的重要關鍵。事實上，目前法國總統薩爾科齊所謂的「改革」路線，其實只是繼續執行過去右派政府所推行的新自由主義政策路線，就是對過去福利國家爲勞工及基層民眾訂立的保障作出全面的改革，比起前任總統希拉克顯得更爲有決心（黃佳媛，2007）。

三、 法國國內社會政治上的反移民主張與排外情緒

在社會政治層面，法國國內的反移民主張與民眾的排外情緒，都使得政府必須正視移民、非法移民與難民進入所造成的影響。極右派民族陣線主張「法國是法國人的國家」（La France aux Français, cela se mérite），不過並不排除移民爭取法國國籍的權利，只強調「法國公民資格應當給予值得獲得的人」（être Français, cela se mérite），意即應給予對法國文化表示願意同化者。民族陣線強調此點來煽動人民的反移民情緒，指出部份具有法國國籍的非歐洲國家移民表現出不願同化的行爲，企圖保存自己的文化認同，致使法國國家認同必定產生危機（黃佳媛，2007）。

此外，二次戰後法國就一直面臨難民湧入的情形，由於西歐先進國家對於政治庇護概念的廣泛接受，使得來自中東歐與世界各地的難民便陸續逃往西歐國家。一九五〇年代與六〇年代美蘇兩大陣營的冷戰對立，許多東歐人爲尋求自由而從鐵幕（Iron Curtain）

動法」中更規定，對於適用「不限期契約」之勞工，雇主必須在試用期滿或有特殊狀況時，提出實際且嚴謹的書面事證才能加以解僱。這些事證包括：因緊縮人事而裁員、裁撤部門或機構的動機、員工個人違反公司紀律、或有不適任情況而必須解僱之具體原因。當事人若認爲解僱原因不合理，還可向勞工法庭提起自訴。這樣的法令使得企業主在行政管理上的自由大大受限，加上解僱爭訟時有所聞、支援性罷工頻傳，不但妨礙企業生產效率，更使中小企業主態度謹慎，不敢隨使用人（李威霆，2006）。

逃向東歐；一九七〇年代，許多殖民地紛紛解放，原本被殖民的第三世界的人紛紛湧向殖民母國，而法國、西班牙或英國成為這些被殖民者的優先選擇；一九八〇年代末期，前蘇聯與東歐共產黨解體，大批東歐人逃往西歐；一九九〇年代，全世界的區域衝突不斷，各方難民湧向歐洲，讓歐洲申請庇護人數達到空前高峰，此時西歐正面臨高度結構性失業，造成排外或反移民與難民的心態蔓延全歐洲，法國也包括在內。目前有關移民議題的政治性談話，不時出現在法國國會立法提案、調查報告與政治辯論中，討論內容主要是針對非法移民、犯罪走私與移民整合為主，突顯出移民造成法國社會問題的嚴重性。

四、 國外因素：歐盟移民政策與移民計劃

影響法國移民政策改革的國外因素，除了上述英美新自由主義經濟全球化之外，最主要還是來自於歐盟移民政策與移民計劃的因素影響，包括歐盟已著手規劃「共同移民計劃」的理想、「里斯本策略」提出「發展歐盟單一經濟移民辦法」，以及「藍卡計劃」提出的技術移民。

歐盟過去較少專注於研究整體移民政策，直到近年來，由於移民問題逐漸受到歐盟各國的重視，移民政策開始在各屆高峰會中展露頭角，各會員國也開始在移民議題上商討政策的模式與具體運作方式，希望能制定出符合歐盟各會員國最大接受度的移民政策。一九九九年生效的「阿姆斯特丹條約」(Treaty of Amsterdam)在歐盟共同移民政策的發展過程中，起了關鍵性的作用，它將通過這個條約，歐盟移民政策併入歐盟法之中，歐盟開始對涉及歐盟移民的問題，包括庇護申請制度、人員的自由流動、簽證制度、出入境制度、移民准入政策、以及第三國移民的權利等，負有責任。另外也有學者建議，歐盟應發展出一套「共同移民政策」(Common Immigration Policy)，才能夠解決移民問題；此政策應具有 1. 減少與控制外來移民，2. 政策具有開放性，和 3. 加強與移民輸入國的協調與合作等特色 (Moraes, 2003: 116-133)。但歐盟目前「共同移民政策」仍停留在規劃的理念層次，尚未有正式的政策條文出現。此外，近幾年歐盟也陸續推動一些與移民相關的計劃，包括「里斯本策略」(Lisbon Strategy)¹⁰推動的經濟移民，以及「藍卡計劃」(blue card) (黃佳媛, 2007)。

歐盟在二〇〇五年七月就「里斯本策略」所強調的創造成長與就業，提出八大執行要項，包括：1. 以知識及創新為經濟成長基礎，強調永續發展及人力資源開發；2. 各會員國對產業界援助政策之改革，避免將資源運用於不具競爭力及不具發展前景之產業；3. 簡化及改進企業營運管理架構，以減輕產業界行政成本負擔並促進投資；4. 完成歐盟內部服務業市場整合；5. 推動新回合談判進展；6. 去除實體貨物、勞工及學術於歐盟境內移動之障礙；7. 發展歐盟單一經濟移民辦法；8. 對經濟結構調整造成部分

¹⁰ 在二〇〇〇年時，歐盟十五國首長在里斯本做出決議，將啟動歐盟的經濟和社會改革，並且訂立在二〇一〇年讓歐洲成為「世界上最具競爭力與動能之知識經濟體，並且能以更多的就業機會，和凝聚力更強的社會，維持穩定之經濟成長」。因此，「里斯本策略」(Lisbon Strategy)於焉誕生。參考自 Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions, Paragraph 5, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm，瀏覽日期：2007/11/25。

國家或地區之社會成本負擔予以因應。八大執行要項中與移民就業相關的是第七項：「發展歐盟單一經濟移民辦法」。此外，八大執行要項的施行方案，有三大目標作為導向，分別是知識與創新、良好的投資與就業環境，以及創造質量並重之就業；其中第三個目標「質量並重之就業」的相關法規中，對於移民就業保障有以下幾點：1. 第三國研究員快速簽證及工作證指令；2. 年金權力可移動辦法：將使年金權利可跟隨人員移動，有助加強歐盟境內勞工跨境移動；3. 專業資格承認指令：有助吸引專業人士移動或經濟移民；4. 男女就業機會平等指令、終身學習計劃之整合，並發展青年透過非正式管道學習之資歷認證辦法及歐洲自願役等（駐歐盟代表處經濟組，2007）。

其次有關歐盟「藍卡計劃」方面，目前許多歐盟會員國都面臨人口老化現象，使得一些相關產業如醫療護理等出現人才短缺的問題。為緩和歐洲勞動市場專業與技術人才短缺，以及減緩歐洲人口老化問題，日前歐盟執委會表示正全面檢討現行移民政策，義大利的歐盟司法特派員福拉提尼（Franco Frattini）在二〇〇七年提出了一個名為「藍卡計劃」（blue card）¹¹的新移民政策，並且在 10 月 23 日歐盟部長會晤時正式提交這一提案。福拉提尼提出這個移民計劃的主要原因是，他發現進入美國的技術移民占 55%，而歐洲的移民進入則正相反，只有 5% 是技術移民（潘彥君，2007）。他的「藍卡計劃」是以美國的「綠卡」（green card）作為藍本，意在簡化、方便高科技移民。「藍卡」兩年有效，可以續延，兩年到期後根據具體情況可繼續轉到其他歐盟國。持藍卡在歐盟待滿五年者，可享有永久居留權。此外，獲得「藍卡」的條件也相對寬鬆：具備基礎職業訓練；有工作合同；工資明顯高於歐盟最低工資。符合上述條件者可申請「藍卡」，在歐盟合法工作兩年。目前已在歐盟的大學生及其他非歐盟國籍的外國人可獲得優先審理。福拉提尼認為「移民已經是當今世界不可迴避的現象，我們不必將移民視為威脅，一個組織良好的移民是對我們的一種補充。」然而，福拉提尼提議立即引起各歐盟國政要的強烈反響。奧地利和德國都提出尖銳的反對意見。德國基民黨議員格林德爾（Reinhard Grindel）認為這是對德國移民政策的干預，他對明鏡在線記者表示：「福拉提尼的提議明確違反了歐盟協議」；經濟部長格羅斯（Michael Glos）表示：「德國不能只因一時之需大量引入外國雇員。」德國工商局（DIHK）經理萬斯雷本（Martin Wansleben）對《柏林日報》（Berliner Zeitung）表示歡迎歐盟關於移民政策的討論，因為德國人口老化及專業技術人員短缺的問題日益嚴重，使德國必須更加依賴開放的勞動市場。德國總理梅克爾（Angela Merkel）則表示：「聯邦政府正努力制定一個具體工作方案——招募外國技術人員」（鄧迎，2007）。因此，歐盟考慮放寬移民政策，希望藉由「藍卡計劃」吸引專業技術人才至歐盟工作。

總之，法國與歐盟目前的移民政策方向是，對於歐盟會員國內部移民採取歡迎的政策，而對於歐盟非會員國或第三國人民則是採取嚴格限制移民的政策。法國與歐盟目前皆朝向「精英移民」（elite migration）目標邁進，兩者在許多基本規定上是一致的，但是內容不同，仍有多數規範有待協商。由於歐盟努力調和會員國之間的規範，為求制定一套歐盟境內共同適用的移民政策，因此即使法國與歐盟的移民政策在細部規定上存有分歧，兩者法規最終將趨於相同（黃佳媛，2007）。但是當法國政府採行選擇性開

¹¹ 藍色是取自歐盟旗幟的顏色。

放的移民政策時，仍需面對民眾的反移民情緒。

伍、結論：兼論法國移民經驗對臺灣的啓示

歷史上法國是一個接納移民人口最多和最早、對移民較為寬容的國家之一，因此法國一直是個由多元民族組合而成的國家。歷經二次戰後重建與殖民時代終結，法國在國際移民人口趨勢上都有顯著的成長。但由於一九七〇年代石油危機造成往後全球各國經濟不景氣與高失業率，法國從一九八一年到一九九五年，雖然左派執政較重視移民的平等與福利，但是法國國內卻開始出現許多法令規章，用來限制甚至終止移民的進入。一九八六年開始，法國提出移民整合政策，也歷經兩次左右共治（1986-1988；1993-1995），加上一九九五年之後，右派執政以及國內極右派民族陣線的反移民主張和民眾排外情緒興起，加上歐盟提出規劃共同移民政策的理念以及「里斯本策略」和「藍卡計劃」推出的歡迎經濟移民與技術移民，法國移民政策在如此國內外因素影響下，其近二十年來移民政策改革頗具有新自由主義的取向。其在經濟上強調爲了法國知識經濟下的企業和產業發展，而採取適度開放的移民政策，即具有選擇性的經濟移民、技術移民，以及暫時性和季節性勞工進入；但在政治上則是保守主義的抬頭，其國內右派與極右派保守勢力的興起，使其移民政策除了嚴格管制非法移民之外，也又回過頭來強調法國的主流文化、國家認同與忠誠度，在在都顯示法國移民整合政策之問題所在。

當前法國面臨經濟全球化與人才國際化的大趨勢下，國內的人才外流越來越嚴重，造成專業人才短缺的現象，將勢必削弱法國的國際競爭力。事實上，外來移民使得法國的人口數量增長，不僅是在經濟上有著重要的貢獻，在科技、學術、文化、體育和藝術等領域上，都有傑出的表現。¹²二〇〇七年法國第一個移民博物館（La Cité nationale de l'histoire de l'immigration, CNHI）在巴黎設立開幕，目的即在於提供法國人民可以用較開放的心態來了解移民。事實上，移民豐富了法國的文化，多樣化的族群在法國安身立命，並發展出獨特的社會網絡，法國再也無法將移民排斥在法國社會之外。法國應在社會政治面更加重視移民的生活需求，並且結合政府、非政府組織以及社區，共同協助移民的生活需求，以達社會政治之穩定與和諧，人口結構之平衡和知識經濟之成長。

法國移民政策與經驗給予臺灣之啓示在於，臺灣要多方學習如何接納與管理移民，政府與民間也要共同提供移民應享有的服務、福利與權利。其實營造多元文化的環境，對於臺灣之政治經濟和社會文化各方面，甚至在國際網絡上，均能有正面的效果。當前台灣成立移民署是個正確的方向，但是其運作尚待加強，而且也未明確規劃出臺灣現在與未來的移民政策。

¹² 例如：法國在 1998 年贏得世界盃足球賽冠軍、2000 年贏得歐洲足球錦標賽冠軍等眾多戰績的重大功臣－席丹（Zinedine Zidane），本身便是阿爾及利亞的移民後裔，他的父親在法國擔任廚師。1998 年在歡迎法國世足代表隊凱旋回巴黎時，法國總統希拉克致詞說：「法國拿到世足冠軍對族群整合的意義實在太大了！」因為世足冠軍賽的最後一球就是席丹踢進的。當時全法欣喜若狂，認爲是法蘭西再起的重要表徵。

參考文獻

行政院經濟建設委員會，<http://www.cepd.gov.tw>。

吳志中（2005）〈省思法國暴動，學習族群共榮〉，《Taiwan News 財經·文化周刊》，第 212 期，頁 80-81。

宋全成（2006）〈從民族國家到現代移民國家－論法國的移民歷史進程〉，《廈門大學學報（哲學社會科學版）》，2006 年第 3 期（總第 175 期），頁 65-71。

李威霆（2006）〈悶世代：法國青年篇－法國就業法案改革始末，青年的怒吼席捲法國〉，《Cheers》，第 68 期，頁 54-60。

李碧涵（1996）〈台灣企業經濟之結構調整與後工業轉型〉，《中山學術論叢》（國立台灣大學），第十四期，頁 81-121。

李碧涵（2001）〈知識經濟時代國家競爭力的社會經濟分析〉，《國家發展研究》（國立台灣大學），第一卷第一期，頁 27-61。

李碧涵（2002）〈勞動體制的發展：全球化下的挑戰與改革〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 6 卷第 1 期，頁 185-219。

姜殊（2004）〈每年數千中國人偷渡法國，中法互換警官應對〉，《瞭望東方周刊》，第 14 期。

黃佳媛（2007）〈法國移民政策變遷之研究：1945－2007〉，臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

黃雅嫻（2006）〈法國首次僱用契約法案〈CPE〉抗議事件始末〉，《勞動者》，第 141 期。

潘彥君（2007）〈歐盟推藍卡計畫〉，《Taiwan News 財經·文化周刊》，第 309 期。

鄱迎（2007）〈歐盟擬用「藍卡」募高科技移民〉，《大紀元時報》，2007 年 9 月 20 日。

駐歐盟代表處經濟組（2007）〈歐盟為推動里斯本策略之落實，續提出 8 大執行要項〉，2005 年 8 月 25 日。

謝佳宇（2006）〈失業、移民問題擺不平經濟開倒車，法國第 5 大經濟體地位不保〉，《卓越國際媒體月刊》，第 261 期，頁 28-32。

De Wenden, Catherine W. (1994) *The French Debate: Legal and Political Instruments to Promote Integration, European Migration in the Late Twentieth Century: Historical Patterns, Actual Trends, and Social Implications*, Fassmann & Münz (ed.), Hants: Edward Elgar Press, pp. 67-80.

Favell, Adrian (1998) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London: Macmillan.

Hargreaves, Alec G. (1995) *Immigration, Race and Ethnicity in Contemporary France*, London / New York: Routledge.

Héran, Francois (2005) *The French family policy: how does it work and to what extent is it efficient*, International Conference on "Lowest Low Fertility and Responses : The French Experience and East-Asian Realities " (超低生育率：法國經驗以及亞洲國家之對策國

際學術研討會), 27 Oct., 2005.

Holton, Robert J. (1998) *Globalization and the Nation-State*, London: The Macmillan Press.

INED, Institut national d'études démographiques (法國國家人口統計研究院),

<http://www.ined.fr>.

- Population Immigrée ou de Nationalité Étrangère depuis 1982,

http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/france/immigres_etrangers/immigres_etrangers_1982.

INSEE, Institut national de la statistique et des études économiques (法國國家統計與經濟研究院), <http://www.insee.fr>.

- (2005) Les immigrés en France - Édition 2005, 25 October, 2007 retrieved from <http://www.insee.fr/fr/ppp/sommaire/IMMFRA05.PDF>.

- Nombre d'actifs et taux d'activité des immigrés par sexe et âge,

http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATCCI03130&tab_id=435&souspop=4.

- Taux de chômage des immigrés selon le sexe et l'âge,

http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATCCI03308&tab_id=439&souspop=4.

Jessop, Bob (1999) Reflections on Globalization and its (Il)logics, in Peter Dicken, Philip Kelley, Kris Olds & Henry Yeung, eds., *Globalization and the Asia Pacific: Contested Territories*, London: Routledge, pp. 19-38.

Jessop, Bob (2001) Good Governance and the Urban Question: On Managing the Contradictions of Neo-Liberalism, Comment on Urban21, Published in German in MieterEcho June (2000).

Moraes, Claude (2003) The Politics of European Union Migration Policy, *The Political Quarterly*, 74(1): 116-133.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007) *International Migration Outlook - Annual Report 2007 Edition*, Paris: OECD Publishing.

United Nations (2006a) *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision (CD-ROM)*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York: United Nations Publication.

United Nations (2006b) *International Migration 2006 (Wall Chart)*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York: United Nations Publication.