

國族建構中的族群與公民製造：新加坡、香港與臺灣的比較研究
The Making of Ethnicity and Citizen in the Process of Nation Building:
A Comparative Study among Singapore, Hong Kong and Taiwan
戴伯芬

摘要

隨著二次世界大戰解殖運動與國家的建立，如何界定與安置不同身份的市民成為新興國家打造國族計畫重要的一環。Ignatieff(1993)與Pffaf(1993)不約而同地依公民權界定的方式區分出兩種類型的國族主義：一是所謂的「族群國族主義」，即透過具有相同血緣做為基準而取得公民權，亦即法律上所稱的屬人主義；第二類則是所謂的「公民國族主義」，藉由出生於該國且接受當地的法律與習慣而取得公民權，為法律上所稱的屬地主義。

本研究以新加坡、香港與臺灣為例，檢視解殖以來三個華人政治體制下不同公民身份認定方式的轉變。研究發現過去在殖民時期新加坡、香港、臺灣皆無完整的公民權，形成以血緣為基礎的家族社會；然而隨著民族國家的建立，新加坡與臺灣率先完成以血緣為基礎的公民身份認定，香港則建立起以地緣為基礎的居留身份。然而在面對全球化，新加坡的公民權從原來的屬人主義轉化為納入性的屬地主義，臺灣的公民權則從屬人主義，轉化為限制性的屬地主義；相對的，香港則則是由屬地主義轉為排除性的屬人主義公民身份。此三個地區的華人政府在不同地域政治條件下，分別透過不同公民身份的認定，一方面肯認與形塑本地不同種族的類型，以強化本土化意識，凝聚共同體的想像；另一方面，藉由差異化的公民權身份認定，來鞏固我群與移民他群之間的邊界，建構全球化流動的想像共同體網絡。

一、導論

隨著全球化的興起，資本流動、多樣化移民、勞動力遷徙以及跨界觀光更加豐富了各地方的「族群風貌」(ethnoscapes)(Appadurai, 1990)。然而在不同國族主義下，如何認定公民身份則成為族群風貌形成的重要決定力量。臺灣、新加坡與香港過去皆為殖民地，建立在殖產為目的之移民社會；在二次世界大戰後轉型成為亞洲新興工業經濟體，新加坡與臺灣率先致力於解殖之後的國族打造計畫，香港遲至 1997 年回歸中國之後，才開始中國國族主義的營造計畫。隨著移民狂潮的(Papastergiadis, 2000)來襲，這三個地區皆面對公民身份的界定與移民安置問題。

Brubaker(1992)透過德法公民權利的對比，說明國族主義不僅是來自於血土相連的族群定義，也可能是來自於認同而被國家賦予的公民身份，藉此將國族主義視為特定國家對於公民身份的一種政治表述。從國族主義生成的角度，Ignatieff(1993)與 Pffaf(1993)依公民權界定的方式區分出兩種類型的國族主義：一是所謂的「族群國族主義」，即是透過具有相同血緣做為基準而取得公民權，亦即法律上所指稱的屬人主義；第二類則是所謂的「公民國族主義」，藉由出生於該國且接受當地的法律與習慣而取得公民權，為法律上所稱的屬地主義。

這個後來看法被 Franch(1997)延用，轉化為以德國為代表的「浪漫部落民族主義」以及以美、法為首的公民民族主義。族群國族主義是狹隘、排他性的，浪漫部落民族主義甚至被描述為：「一種已經侵蝕了世界很多地方的病毒或狂熱」，以抵抗現代性的入侵；而公民國族主義則是包容性的，具有共同的政治原則，因此與西方自由主義、民主以及和平的西方主流價值觀相符。

在殖民主義時期，新加坡、香港以及臺灣為分別處於英國與日本帝國邊緣的三個殖民地，都採取屬地主義的戶籍管轄，但不具有完整的公民身份。然而隨著解殖後民族國家打造計畫的推展，對於公民身份的認定發生重大轉變，臺灣從原來日據戶籍制度下的屬人主義，擴展為屬人兼限制性的屬地主義；新加坡與香港則從英國殖民下的屬地主義分別轉化，新加坡政府推動屬人主義轉向納入性的屬地主義，香港特區政府則從英國殖民主義的屬地主義，進展到屬人兼限制性的屬地主義。這三個華人移民社會如何隨國族主義開展出不同的公民身份？隨著全球化而來的移民潮，三個社會對於公民身份認定有何不同？本研究藉由探討比較三地的公民身份變化，來說明國家在全球化中如何透過公民身份的認定，來維繫國族主義與國家認同。

二、多樣性的公民身份認定與選擇

隨著全球化下公民身份議題的興起，有關不同國族主義下的公民權界定成為當前國家所面臨的重要課題。Marshall 在其經典的「公民社會與階級」(Citizenship and Class, 1963)提出公民權的內涵轉變，是從十八世紀言論自由、信仰、財產與正義等普遍的公民權利，到十九世紀選舉與參政的政治權利，

以致於二十世紀福利國家所彰顯的社會權利。這個以英國公民權發展的演化論模式，引發不少批評(Mann, 1988; Turner, 1994; Walby, 1994)。對於 Marshall 最主要的批評有三，一是忽略不同歷史背景中公民權的界定是國家與市民社會鬥爭與衝突下的產物，特定的歷史環境將營造出不同的公民身份體制與內容，Mann(1988)比較了英國、美國經濟自由主義與德國、日本、俄國、奧地利專制主義的差異，在於統治者與勞動階級的政治衝突下所形成的不同公民權；Turner(1994)則以私人與公共、主動與被動兩個不同的座標，來分析美、法、英、德的公民權體制之別，透過公民權的比較研究，將公民權發展從演化論導向動態的衝突論。然而，這些研究是以西方社會為研究對象，忽略了殖民主義對於公民身份的影響，特別是解殖之後新興國家中公民身份的轉變，不僅受到內部公民運動的影響，更直接關乎國家的國族打造計畫，以及國家如何回應全球化的資本與移民狂潮的策略。

第二個批評則來自女性主義者陣營，Walby (1994)批判 Marshall 的公民權是建立在以男性為中心的公私領域二分基礎上，忽略了女性相對於男性不利的公民權發展經驗，也未見到微觀層面女性生命週期與男性之不同。自 1979 年聯合國推動《消除對婦女一切形式歧視公約》¹以來，婦女的公民地位開始受到締約各國的保障，這一波婦女運動更直接影響到中國父權社會的公民身份認定標準，也促成婦女公民權的轉變。

第三個批評來自於理性選擇論，即關注不同國家的人民具有公民權自主選擇權，特別是在全球化的流動下，特定的群體，主要是指具有經濟資本、社會資本以及文化資本者，皆具有脫離國家而自行選擇國族認同的可能。理性選擇論關注於個人動機與選擇，以滿足個人或家庭的最大效益(Hecher, 1992)。

對於國族主義中的公民身份認定，一直存在著前述「族群國族主義」與「公民國族主義」的對立。這種二元論的區分，特別是強調公民國族主義的優越與進步性已經遭受不少學者的批判(Kymlika, 2001; Malesevic and Hall, 2010)。首先是基於演化論的立場，預設族群國族主義最終將會被公民國族主義所取代。相較於公民國族主義的包容性，族群國族主義具有明顯排他性，因此在全球化過程中，隨著國族認同感對於族群主義的侵蝕，最後將會由國族認同取代族群認同。事實上有許多以血緣為主的文化認同不必然排斥通婚與移民，特別是歷經殖民主義洗禮的浪漫部落民族主義，對於外在族群經常持更加開放與接納的態度，然而他們對於現代性的抵抗卻經常在文化的轉譯過程中被不實地誇大，被視為非理性排外的民族主義；相反地，以公民為主的認同則經常忽略了隱身於自由主義排他性，即表面上的開放其實仍包含了對於公民權取得的設限，以及對於公民融入共同社會文化的附帶要求，如統

¹依公約第九條規定，締約各國應給予婦女與男子有取得、改變或保留國籍的同等權利，應特別保證與外國人結婚或於婚姻存續期間丈夫改變國籍均不當然改變妻子的國籍，使她成為無國籍人，或強加婦女丈夫的國籍。

一的官方語言與建構的共同國族歷史。

其次，就公民權與民主化的關係而言，公民民族主義亦經常被視為優於族群國族主義，這是西方社會建基於德國法西斯主義典範所形成的白人中心主義偏見。在以上三個亞洲新興工業經濟體系，由於具有不同的國家地位，面對從威權主義到民主化的政治轉型過程中，國家對於公民身份的界定不僅要回應由下而上的社會運動與公民權運動的要求，也須要考慮國家全球化的競爭力，公民身份的認定是國家面對全球化中的新自由主義與地方民主化的地域主義的折衝過程。

第三，就公民身份認定更根本問題在於說明民族主義的建構，但另外被忽略了的一面是對誰操弄與建構民族主義的內涵？安德森在《想像的共同體》一書中(Anderson,1985) 明確指出知識菁英在當代印刷術與傳播科技下創造想像共同體的作用，說明不同歷史階段民族主義生成的動力與形式之差異。Greenfeld(1992)順著安德森的腳步，探討國家如何透過象徵與符號來傳遞國族主義的思想，藉以動員與召喚人民，使國族主義成為有效支配人民的霸權，並合法化國家做為唯一合法行使暴力的機器。但是在全球化的人流下，想像共同體召喚的對象為誰？國家對誰在營造想像的共同體的問題卻未被探究。

最後，我們如何在女性主義開拓的公民權視角下檢視公民身份中隱而不顯的性別意涵，特別是對於不同性別公民身份界定差異，以及面對異國婚姻時所面臨的差異公民身份待遇，以及背後所呈現的性別支配意義。

當我們將國族主義視為國家回應全球化的治理策略，則公民身份的界定就成為具有彈性與浮動的邊界，一端是隨著國家在回應全球化以及公民運動的需求而有所調整；另外一端，則可以看到不同族群、性別以及階級團體如何主動爭取與納入公民身份的過程，由於三個地方皆屬於華人為主的社會，本研究將會特別著重於性別與階級面向的分析。因此，以下將藉由分析亞洲三個新興工業體公民身份認定的轉變，分析國家如何以不同治理策略來界定公民身份，也藉此探討影響公民身份界定的因素，進而理解新加坡、香港與臺灣在未竟國族計畫下分別面對的公民身份難題。

三、解殖中的公民社會生成與公民身份轉變

新加坡、香港與臺灣在殖民之前已是華人移民屯墾的地區，但都尚未建立現代國家的統治政權，新加坡與臺灣屬於多族群多語言的移民社會，香港則屬於單一族群多語言的華人社會。新加坡原隸屬蘇門答臘東岸三佛齊王國，一直到 1819 年佛萊士與柔佛蘇丹簽訂條約，英東印度公司開埠管轄後，即成為英國殖民地；香港自秦代開始即隸屬於中國，清代劃為新安縣管轄，一直到 1842 年鴉片戰爭後割予英國管轄；臺灣則經歷不同殖民力量的統治，自西班牙、荷蘭、明鄭到滿清的不同政權統治，直到中日甲午戰後割讓給日本，被日本殖民政府推動現代化的改造。

殖民主義時期，由於日本、英國兩種不同的殖民主義政策，三個殖民地

面對不同的兩種戶籍政策。日本殖民政府為了維持內地延長主義，對臺治理採取排他性、屬地主義的戶籍制度；英國殖民政府則是以貿易為主的自由主義，採取包容性、屬地主義的戶籍制度。此三個地區皆在日據時期一度切斷了與中國之間的移民網絡，並於戰後開始新的治理政權。

臺灣與新加坡隨著解殖後新政權的建立，轉向一個定居的多族群民族國家，臺灣在國共戰爭後，於 1949 年建立以國民黨為核心的中華民國，新加坡則在 1965 年獨立，成為一個新興民族國家；相對而言，香港則在英國統治下的殖民地地位，持續做為中國海外移民的踏腳石(Skelton, 1994; 1995)，一直到 1997 年回歸中國之後，才開始面臨國族主義下公民身份認定問題。三個地區不同的殖民背景，造就了當前不同的國家地位，新加坡為獨立的民族國家，臺灣為不完全被國際社會認可的準獨立國家，香港則是特別行政區的地位。因此，國家對於公民身份也有不同的認定能力，以下分別討論三地公民身份轉換的過程。

1. 臺灣：從屬地主義到屬人兼限制性的屬地主義

日本據臺之後，旋即展開全島人口調查。首先要求臺澎住民在兩年內決定去留，同時發布「滿國人登陸條例」，限定登陸港口，同時必須攜帶滿國管衙之護照或證明書，嚴格取締滿國人偷渡，目的在嚴格控管臺灣的移民人口流動，切斷臺海之間的關係。明治二十九年（1896 年）八月一日訓令第八十五號頒訂「台灣住民戶籍調查規則」，由憲兵執行各戶資料調查，設戶籍簿登錄各戶主及戶內人口之姓名、年齡、關係及其他事項，此次調查純為治安考量，偏重現住人口清查，目的在控制臺灣人民的抗日行動。明治三十八年（1905）六月正式以府令第三十九號規定，於十月一日起舉行台灣全島戶口調查（清查工作），統計全台將 304 萬人，其中閩南人 249 萬人、客家人 40 萬人、平地原住民 5 萬人、山地原住民 4 萬人、日本人 5.7 萬人，包括中國人在內之外國人 1 萬人。同年十二月以府令第九十三號頒行「戶口規則」，明訂本島人出生、死亡、婚姻、收養、遷徙、隱居、失蹤、轉居、寄留等人口變動，以及國籍、族別轉換、姓名變更以及戶長轉換皆須向警部提出申請登記。「戶口規則」沿襲清代的保甲制度，為警察法規之一種，由巡查或巡查補辦理，兼採本籍主義與現住主義，不論本籍或寄籍，以本島人現居住地為標準，共同生活者視為一戶。除了調查各戶現住者之身份、職業以及異動情形，並視察其性行及生計狀況，藉以掌握人民身份與關係，強化對臺的人口控制。本島人之戶口調查簿視同戶籍，對於公民身份的認定採行登記制，並未明訂的血緣繼承關係。但是擁有戶籍的臺灣本島人並不具備日本公民身份，在種族主義下，臺灣人民仍屬於殖民地子民。

光復後戶籍制度大抵沿襲日制，對於公民身份的認定從屬地主義轉化為以父系社會為主的屬人主義。而在國籍的認定上，則依 1929 年大陸所制定之國籍法規定，採父系認定原則，根據「戶籍法」第五條的規定：「中華民國人民之籍別，以省及其所屬之縣為依據」；又依第十六條規定：「子女除別有本籍者外，以其父母之本籍為本籍；父母本籍不同者，以其父之本籍為本籍」。1929 年的國籍法採

行父權為主的屬人主義，國籍認定依父親國籍為準，父無可考者才依母親認定，無父母可以認定者才採出生地認定。外國人取得中國國籍的方法有三：婚姻、認養以及歸化。跨國婚姻中呈現出性別公民權的不平等，外國人嫁中國男性為妻者，即可取得中國的國籍，唯須放棄原來的國籍；而外國人如娶中國女性為妻者，則須要有繼續居住三年以上的事實才能取得中國籍。歸化為中國人的一般條件為在中國持續五年以上、有住所者，同時具備年滿二十歲以上，依中國法及其本國法為有能力者、品行端正以及有相當之財產或藝能足以自立者要件。同時因應戰爭的條件，特別針對有助於中國者放寬歸化的條件。因此，中華民國的國籍法採行以父系為準的屬人主義，即子女經由與父親的血緣關係而逕行登記，取得公民身份，同時也兼顧父親的祖籍，以維繫與大陸之間的血緣連帶(王甫昌，2005)。一直到1985年六月三日修正民法條文，才放寬從父姓的繼承關係，但也僅限於子女之母無兄弟者才得約定從母姓。

2000年1月14日中華民國國籍法才進行第一次修訂(參見表)，隨後又經2001、2005、2006年三次修訂。2000年的修法，大抵決定公民身份的認定仍採屬人主義，但有幾個重大的變革：首先，將原來以父系為國籍判準的原則修改為父母雙系認定，即父或母一方為中國人者，即可取得中國籍；其次，將居住地從中國改為中華民國(即臺澎金馬)，從以虛擬的中國領土治理，轉成以臺澎金馬現實領地為準的國土治理；第三，配合人口流動的現實，將居住時間從五年改為每年183日以上；第四，歸化者除了血緣與居住事實之外，另外要求年滿二十歲以上具行為能力、品行端正與無犯罪記錄以及財產或專技能力足以自立等附帶條件。第五，而外國人申請歸化者，也去除以嫁入中國父權思維，改以性別平等的配偶來做為申請歸化判準，但是外國歸化者無法擔任公職，也增加不得保有雙重國籍的限制。

2005年修法時，對於歸化者再增加須具備中華民國基本語言能力及國民權利義務基本常識的要求，所謂「具備我國基本語言能力及國民義務基本常識者」指的是曾就讀臺灣公私立各級各類學校一年以上之證明，或曾參加臺灣政府機關所開設之課程上課總時數達一定時間以上之證明，或參加歸化取得臺灣國籍者基本語言能力，同時須具有國民權利義務基本常識測試合格之證明。此次修法更明訂本國籍任公職者亦須放棄雙重國籍，要求公務人員必須具有中華民國國籍，以表現國族的效忠。

綜言之，從過去國籍法的修法歷程，可以看到臺灣社會對於公民身份認定的兩大轉變，一是順應性別意識的抬頭，從單一父系為主的認定轉化為父母雙系的公民身份採任；另外，隨著臺灣對外的開放，國家對於外來移民申請歸化為公民的忠誠度要求更加提高，特別是因應外籍配偶的增加，對於公民資格的要求已擴展到基本語言能力及國民權利義務基本常識。此外，隨著臺灣本土政治意識的提高，對於取得雙重國籍的本國公民不得任公職的要求也趨嚴格，顯示在全球化過程中臺灣政府是從國族打造的角度來規範公民身份。

1987年，隨著臺灣解嚴，放寬人民入出境限制，海外移民人數亦日益增長。

1999 年訂定「入出國及移民法」，以國籍做為接納移民的標準，可以分為在臺無國籍人民、大陸地區人民、香港澳門居民以及外國人四類。基於國外慣例與家庭人倫考量，對於香港與澳門以及其他國家的外籍配偶來臺依親不予設限。然對於社經差異較大的東南亞外籍配偶，如來自越南、緬甸以及印尼的無戶籍僑民則依每年配額數取得合法居留權，並於居滿四年後取得居留權，每年的數額在逐步放寬中²。而基於兩岸特殊關係，對於大陸配偶(香港澳門除外)執行數額管制，除了 1949 年十二月二十一日以前結婚者不加以設限外，在 1949 年之後結婚申請來臺的數額依婚育狀況而頒布不同的長期居留數額，同時配合不同的兩岸政治局勢變化而調整。如結婚已滿二年或已生產子女者，每年數額從 2002 年的 3,600 人，在 2009 年增加到 15,000 人，其他基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化考量者則從原來 60 名到不加以設限。另外，對於臺灣人民與大陸人民十二歲以下的婚生子女來臺依親亦不予設限(參見表)。從臺灣的國籍法與移民政策，可說是國家打造國族計畫的一環，目的在建立差異化的外交政策，增進外來移民的國族認同，並減少全球化所帶來的外來移民衝擊。

² 2003 年對於外配的數額為每年越南 15 名、緬甸 15 名、印尼 10 名；2008 年放寬為每月越南 15 名、緬甸 15 名、印尼 10 名。

表 中華民國歷年國籍法修訂內容對照表

法條修訂時間	國籍生來取得	國籍喪失	外國人國籍之取得	外國人歸化要件	公民權的排除
國籍法 1929年 2月5日	1.生時父為中國人者； 2.生於父死後，其父死時為中國人者。 3.父無可考或無國籍，其母為中國人者。 4.生於中國地，父母均無可考或無國籍者。	1.為外國人妻，自願脫離國籍，經內政部許可者。 2.父為外國人者，經其父認知者(中國法未成年或非中國人之妻為限)。 3.父無可考或未認知，母為外國人經其母認知者(中國法未成年或非中國人之妻為限)。 4.自願取得外國國籍者(但屆服兵役、服役中以及文武官員除外)。	1.為中國人妻者。(但依其本國法保留國籍者，不在此限。) 2.父為中國人，經其父認知者。 3.父無可考或認知，母為中國人，經其母認知者。 4.為中國人之養子者。 5.歸化者。	1.一般條件 • 繼續五年以上，在中國有住所者。 • 年滿二十歲以上，依中國法及其本國法為有能力者。 • 品行端正者。 • 有相當之財產或藝能足以自立者。 2.特殊條件 (1)未連續住滿五年亦得歸化者： • 父或母曾為中國人者。 • 妻曾為中國人者。 • 生于中國地者(其父或母生於中國人不在此限)。 (2)曾在中國有居所繼續十年以上者。 (3)外國人有殊勛於中國者 3.歸化人之妻，及依其本國法未成年之子，隨同取得中華民國國籍。	1.外國人取得中華民國國籍者及隨同歸化人取得中華民國國籍之妻及子不得擔任公職； 2.外國人有殊勛於中國者得於取得國籍滿十年後解除。
國籍法 修訂 2000年	1.出生時父或母為中華民國國民； 2.出生於父或母死亡	1.生父為外國人，經其生父認領者； 2.父無可考或生父未認領，母為		1.外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款條件者，得申請歸化： • 於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日	1.外國人申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明；

1月14日	後，其父或母死亡時為中華民國國民； 3. 出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。 4. 歸化者。	外國人者； 3. 為外國人之配偶者； 4. 為外國人之養子女者； 5. 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。 6. 僑居國外國民，在國外出生且於國內無戶籍者或在年滿十五歲當年十二月三十一日以前遷出國外者得申請喪失國籍。		以上合法居留之事實繼續五年以上。 • 年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力。 • 品行端正，無犯罪紀錄。 • 有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。 2. 合法居留未滿三年的歸化要件：未成年之外國人或無國籍人，其父、母或養父母現為中華民國國民者。 3. 具有居所，且合於行為能力、品行與財產或專技能要件： • 出生於中華民國領域內，其父或母亦出生於中華民國領域內者。 • 曾在中華民國領域內合法居留繼續十年以上者。 4. 外國人有殊勛於中國者。 5. 歸化人之未婚未成年子女，得申請隨同歸化。	2. 外國人取得中華民國國籍者不得擔任公職，於取得國籍滿十年後解除； 3. 中華民國國民取得外國國籍者，不得擔任中華民國公職。
國籍法修訂 2001年 6月1日					中華民國國民兼具外國國籍者，擬任本條所定應受國籍限制之公職時，應於就（到）職前辦理放棄外國國籍，並於就（到）職之日起一年內完成喪失該國國籍及取得證明文件。
國籍法修訂 2005年 5月20日				1. 一般歸化增加具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。 2. 特殊歸化：須滿足一般規化的行為能力、品行、自立以及語言與國民義務基本常識，以及居住3年的事實：	1. 外國人或無國籍人歸化者，不得擔任公職，但歸化滿十年可以解除之。 2. 中華民國國民取得
國籍法		1. 生父為外國人，經其生父認領			

<p>修訂 2006 年.1.6</p>		<p>者。 2.父無可考或生父未認領，母為外國人者。 3.為外國人之配偶者。 4.為外國人之養子女者。 5.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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 為中華民國國民之配偶。 • 父或母現為或曾為中華民國國民。 • 為中華民國國民之養子女。 • 出生於中華民國領域內。 <p>3.未成年之外國人或無國籍人，其父、母或養父母現為中華民國國民者，在中華民國領域內合法居留雖未滿三年且未具備前條第一項第二款、第四款及第五款要件，亦得申請歸化。</p> <p>4.特殊歸化：須滿足須滿足一般規化的行為能力、品行、自立以及語言與國民義務基本常識</p> <ul style="list-style-type: none"> • 出生於中華民國領域內，其父或母亦出生於中華民國領域內。 • 曾在中華民國領域內合法居留繼續十年以上。 	<p>外國國籍者，不得擔任中華民國公職，且要求到任一年內放棄之。</p>
------------------------------	--	--	--	--------------------------------------

資料來源：內政部戶政司，http://www.ris.gov.tw/version96/ris_law_003.html

表 大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表(2009 年)

類別	項目	每年數額(人)
壹、依親居留	臺灣地區人民之配偶，依法令申請進入臺灣地區團聚，經許可入境者。	不限
貳、長期居留	一、臺灣地區人民之配偶，經許可在臺灣地區依親居留滿四年，且每年居住逾一百八十三日者。	15,000
	二、大陸地區人民基於政治、經濟、教育、科技或文化考量，經主管機關專案許可在臺灣地區長期居留者。	不限
	三、大陸地區人民因領導民主運動有傑出表現之具體事實及受迫害之立即危險者之配偶及未成年子女。	12
	四、大陸地區人民基於社會考量，經主管機關專案許可在臺灣地區長期居留者。	36
參、定居	一、臺灣地區人民之配偶，經許可在臺灣地區長期居留滿二年，且每年居住逾一百八十三日，並符合定居條件者。	不限
	二、臺灣地區人民之配偶，於中華民國三十八年以前結婚者。	不限
	三、臺灣地區人民之直系血親及配偶，年齡在七十歲以上者。	60
	四、臺灣地區人民之親生子女，年齡在十二歲以下者。	不限
	五、大陸地區人民經許可進入臺灣地區定居，並設有戶籍，其十二歲以下親生子女者。	60
	六、臺灣地區人民及其配偶之孫子女、曾孫子女及其直系血親，年齡在十二歲以下者，其人數以一人為限；且以該臺灣地區人民及其配偶為依親對象者，其次數以一次為限。	24
	七、臺灣地區人民之養子女，年齡在十二歲以下者，其人數以一人為限；其申請項目並以一種為限。	36
	八、經專案許可在臺灣地區長期居留滿二年，且每年居住逾一百八十三日，並符合定居條件者。	不限

附註：

一、類別「貳、長期居留」項目一，於九十八年八月十四日臺灣地區與大陸地區人民關係條例修正條文施行前，已符合長期居留規定，或施行後，經轉換併計符合長期居留規定者，數額不限。

二、類別「參、定居」項目三、項目六，大陸地區人民與臺灣地區人民之親屬關係因結婚者，核配數額時，其親屬關係應存續三年以上。

三、類別「參、定居」項目七所稱其申請項目以一種為限，係指僅能就類別「貳、長期居留」項

資料來源：行政院陸委會，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=96531&ctNode=6242&mp=1>。

2.香港：從屬地主義轉為限制性的屬人兼屬地主義

在英國統治下的香港，自《1847年外國人入籍法案》生效以後，允許香港人民入籍英國，也可以透過與英籍男性結婚取得英籍人士身份。在二次戰後，隨著殖民地紛紛自治，英國通過《1948年英國國籍法案》，決定各自治領土可以擁有國家的公民身份，但保留英籍身份，承認在英國本土或其殖民地出生或擁有當地血統者可成為大英國協公民（Citizen of the United Kingdom and Colonies，簡稱CUKC），以做為帝國的共同印記。1962年至1971年間，隨著亞洲和非洲的大英國協公民移居英國的數目大增，英國再次頒布《1981年英國國籍法案》，確定香港人的公民身份為英國海外領土公民（British Overseas Territories citizen），舊稱英國屬土公民（British Dependent Territories citizen），指憑藉與英國海外領土關係而取得英國國籍者。

隨著1984中英聯合聲名的簽訂，確定香港回歸中國，英國依《1985年香港法案》（Hong Kong Act 1985）和《1986年香港（英國國籍）令》（Hong Kong (British Nationality) Order 1986），讓回歸後未取得中華人民共和國國籍的香港英國屬土公民，可以取得英國海外國民（British Nationals (Overseas), BNO）的公民身份。此類公民權終身有效，但不可移轉，也不具有英國或香港的居留權，無法於香港、澳門及中國大陸享有領事保護，但是具有投考成為英國公務員、有條件的投票權、居留權、工作權以及授勳等權利³。在1997前，大約已有340多萬名香港的英國屬土公民申請登記轉換為英國海外國民身份。

1997年回歸大陸之後，凡具有中國血統的香港居民，不論是否同時擁有其他國家的公民或國籍身份，都被視為中華人民共和國公民。然而依《香港基本法》第24條規定，香港特別行政區居民包括永久居民和非永久性居民，永久性居民包含以下六類：1.在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民；2.在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民；3.第1、2兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女；4.在香港特別行政區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續七年以上、並以香港為永久居住地的非中國籍的人；5.在香港特別行政區成立以前或以後第4項所列居民在香港所生的未滿二十一週歲的子女；以及6.前述第1至5項所列居民以外在香港特別行政區成立以前只在香港有居留權的人。以上六類居民在香港特別行政區享有居留權和有資格，可依照香港特別行政區法律取得具居留權的永久性居

³英國海外國民的公民權包含：

- 1.有權投考成為英國公務員；
- 2.在英國居於半年或以上者有資格參加投票，可參與國會或地方議會選舉；
- 3.可以被授予英國各種榮譽；
- 4.可以接受貴族身份，成為英國上議院議員；
- 5.如合法連續居住英國滿五年，可申請無限期居留許可。英國公民以外的英國國民，如擁有無限期居留或居留權資格，則可在英國居住滿5年後按《英國國籍法案》第四部規定登記為英國公民；
- 6.有資格參與英國【Tier 5 Youth Mobility Scheme】，到英國工作兩年；
- 7.居住在任任何大英國協國家的英國國民(海外)，跟其他的大英國協公民一樣，有資格申請大英國協獎學金【Commonwealth Scholarship】；
- 8.跟其他大英國協公民一樣，具有加入英國海陸空三軍的資格。

民身份證。然而在香港出生的非中國籍者(包含父母具有永久性居留權與不具有永久居住權的外籍人士)，皆無法取得香港的居留權，前者需要在年滿二十一歲後自行向入境事務處申請。

從基本法來看，目前香港的公民身份認定雖採屬人主義，但也有例外。首先，凡具有中國血統的香港居民都被納入中國公民，不受中國國籍法的雙重國籍規定限制。然而隨著港人赴大陸貿易、經商與定居的人口增加，對於港人與內地人通婚所生子女在港的居留權卻受到配額制度規範。根據《中國公民因私事往來香港或者澳門地區的暫行管理辦法》第七條規定，須具備以下條件之一才能赴港區住：1.夫妻一方定居香港、澳門分居多年的；2.定居香港、澳門的父母年老體弱，必須由內地子女前往照料的；3.內地無依無靠的老人和兒童須投靠在香港、澳門的直系親屬和近親屬的；4.定居香港、澳門直系親屬的產業無人繼承，必須由內地子女去定居才能繼承的；5.有其他特殊情況必須去定居的；以及6.香港、澳門永久性居民在內地所生子女。對於「前往港澳通行證」的審批權在大陸公安部門，《前往港澳通行證》(單程證)配額為每日150個，其中60個分配給持居權證子女；30個給分隔兩地十年或以上的配偶(即長期分隔配偶)與隨行子女，60個給其他類別的申請人，包括分隔兩地少於十年的配偶與隨行子女、內地無人撫養而需要來港投靠親屬的兒童、來港照顧年老無依父母(即在港沒有其他子女)的人士，以及在內地無人供養而需要來港投靠親屬的長者。

其次，為了強調中國國籍在香港的重要性，特別針對父母均沒有香港居留權的子女，只要在香港出生且擁有中國籍，該名子女即具有香港永久性居民身份，所以吸引大量內地孕婦來港產子，目的在取得香港永久居民身份⁴。此為中華人民共和國對於香港供土的主權宣示，強調在香港出生的中國人做可在香港擁有永久居留權。

從香港雙軌制的國籍轉變，可以看到主權回歸後的香港人在中、英競爭的國族認同中所面對的雙重國族選擇。一方是英國殖民政府欲維繫與香港之關係，臨去秋波地設定了海外領土公民，讓港民可以自由地申請英國海外國民；另外一方則是中國政府對於回歸的人民、領地之主權宣示，主動賦予香港中國的公民權，並強制香港出生者即具備中國國籍。不過，為了限制內地移民進入香港，中國政府不得不採取配額制度，來管理日益增多的中國移民。

3.新加坡：從屬地主義轉為屬人兼採納入性的屬地主義

新加坡在19世紀是英屬東印度公司的管轄區，即以移工來解決勞動力不足的問題。殖民政府引入三種季節性的勞動移民：華人、印度人與馬來人。華人移工主要來自廣東、福建的華人移民，殖民政府管轄的對象包含在殖民地落籍的英籍「海峽華人」，以及移居殖民地的「中國遷民」，並透過公務員服務計畫(1867)，建立以英語教育為主的海峽華人之優越地位(林威宜，1999)。1877年英海峽殖民地政府訂立《華人移民條例》，成立「華人護衛司署」負責管理契約華人移工；

⁴ 社區法網，http://www.hkcl.org/ch/topics/immigration/hk_permanent_residence/q1.shtml。

1893 年頒布《外籍條例》(Alein Ordinance 1893)，係專門管理來自中國的華人移工。印度移民最初來源是由孟加拉遣送而來的流放罪犯，一直到《1907 泰米爾移民基金條例》通過後，才開始出現移民勞工，由於同屬英國殖民管轄，1920 年代新加坡即已出現獨立的印度移民。馬來人的移工由荷屬東印度公司管理，雖然人數不多，且來源僅限於爪哇與馬都拉，但仍於 1909 年訂立《荷屬東印度公司勞工保護條例》，以保護馬來亞移工，在新加坡獨立之前，馬來人可以自由往來新、馬之間的領域。流入的勞動移工與移民一直到二次大戰日本佔領新加坡之後才停止(Saw,)。

二次戰後，對於勞工需求較緩和，1953 年頒布《移民條例》，確立移民扮演的經濟角色，規定具永久定居新加坡者包含：(1)能為商業和工業發展做出貢獻的人；(2)可以提供當地沒有的專門服務等人；(3)當地居民的家庭成員；(4)其他需要特殊關照的人。尤其嚴禁依親的人口進入新加坡，欲使新加坡「達成一個更加平衡和同質化的馬來亞人口構成，並保持馬來人對國家的聯係與效忠」(Saw,)

1965 年新加坡獨立建國之後，對於公民身份的認定採取屬人主義，1966 年頒布《公民身份法》，規定以血緣關係來認定公民身份，新加坡公民須為新加坡出生且父親是新加坡籍，或者外國出生而父親是新加坡人；僅新加坡男性的外國妻子可以入籍，而歸化入籍者必須為在新加坡居住兩年以上的永久公民。

隨著新加坡人口成長的趨緩，新加坡人力部設定兩個移民政策的目標：增加新移民以彌補本地人口減少，以及運用選擇性移工以滿足本地技術與人才需求。1999 修訂的《公民身份法》有兩個重要的變革，一是承認與新加坡女性通婚的外籍人士公民權，2004 年也開始認可新加坡婦女與外籍男性在海外出生小孩的公民權⁵，以增加新加坡的公民人口；二是基於本地的勞動需求，發展出更複雜多元的移工與移民管理系統。首先，由於新加坡女性比男性更傾向與外國人結婚，新加坡政府轉而支持男女平等的血緣認定原則，隨著新加坡公民與外籍人口通婚的增加，為了減少新加坡人才外流，放寬新加坡女性的外國先生可以入籍，但須要為居住兩年以上的永久居民，且家庭經濟可以自足者。

1988 年新加坡成立人才招聘委員會，以高額獎學金吸引中國與印度的外國留學生，畢業之後可以留下工作三年。1999 年開始科學化就業準證管理，依就業者技術能力與月收入差異劃分為不同等級的就業準證，形成依國家貢獻度的等級化制公民權認定標準 (參見表)。依新加坡《移民法案》第 133 章(Immigration Act Capter 133)，為了增加移民，新加坡政府強管齊下地推動了永久居住權、全球投資者計畫。永久居住權計畫是在吸引外籍菁英移民，特別針對 1997 年的香港移民，在 1991~1992 年間總計有 64,000 港民獲得永久居住權，但是僅有 4,700 位定居。經濟發展局制定的全球投資者計畫(Global Investor Programme)則是針對投資新加坡的外籍人士，只要金額達到 200 萬新幣，或在私人住宅投資金額達 100 萬新幣以上者，皆可以申請永久居住權。配合低稅政策，新加坡金融管理局則針

⁵ 但為防止出現「外籍新加坡人」，有二個附帶條件，新加坡公民在孩子出生二年前，須有二年時間居住在新加坡；或者是新加坡公民在孩子出生前，積累積 5 年時間生活在新加坡。

對具有 2000 萬新幣以上的全球富人，鼓勵他們帶著資產與家人移居新加坡。2007 年更仿效加拿大，建立了一套線上移民自我評估網站(www.ica.gov.sg)，透過工作準立類型、職業、年收入、教育程度、國籍、婚姻狀況以及子女人數等綜合評估指標，來決定是否可能申請到新加坡的公民身份。這些逐步放寬的公民身份認定，做新加坡從血緣為基礎的屬人主義，轉向納入多種屬地主義的公民社會。

表 新加坡移民類型與公民權

計畫名稱	工作許可類型	移民條件	公民權益
	P1	基本月薪高於 7,000 新幣的高級技術外籍專業人士	1.期效兩年，最多三年 2.眷屬可以申請家屬準證、父母及岳父母可以申請長期探訪準證 3.居留兩年可以申請永久居住權
	P2	基本月薪 35,00~70,00 具技術的外國人	1.期效兩年，最多三年 2.眷屬可以申請家屬準證 3.居留兩年可以申請永久居住權
	Q1	基本月薪 2,000~3,500 新幣、持有全國技術證書的 50 水準或二級水準	1.眷屬可以申請家屬準證 2. 可申請永久居住權
	S (原 Q2 準證)	月收入 1,800 新幣、具一項被認可的專業技術	1.不可申請家屬準證 2.不可申請永久居住權
	個人就業準證	技術勞工可脫離雇主	1.有效期五年 2.可申請永久居住權
	海外藝術人才	藝術、攝影、舞蹈、音樂、戲劇、文學、電影等人才	1.經過新加坡國家藝術理事會評估，通過推薦可向移民局申請成為永久居民。
工作假期計畫,2007	工作假期準證	17~30 歲的學生或畢業生，限於官方列舉的國家：澳洲、紐西蘭、香港、日本、英國、法國、德國、英國 無最低工資要求	1.有效期 6 個月，不得續簽 2.年度配額 2000 名
	投資移民	投資計畫 (A): 投資移民者將至少新幣 100 萬元投資	1. 投資者以及其家庭成員，包括配偶和 21 歲以下子

	<p>在新加坡設立新公司開展業務或投資現有新加坡公司業務並持有股份 5 年。</p> <p>投資計畫(B): 投資移民者至少投資新幣 250 萬元⁶在新加坡立新的公司或投資現有新加坡公司業務或政府批准的投資基金 5 年。</p> <p>投資計畫(C): 投資者至少投資新幣 200 萬元在新加坡設立新的公司或擴充現有公司業務或政府批准的投資基金 5 年；其中 50% 可用於投資住宅物業。</p> <p>投資計畫(D): 投資者將 500 萬新元的等值金融產品存入新加坡 5 年。其中 200 萬新元可用於投資聖陶沙別墅項目。</p>	<p>女，可直接申請成為永久居民。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 父母可申請長期親屬簽證在新加坡居住。 3. 如父母、岳父母需同時申請永久居民，每增加一人，存款需增加 30 萬新幣。 4. 子女超過 21 歲，需另外申請。
--	--	---

⁶ 2011 年 1 月從 150 萬提高到 250 萬新幣。

四、多樣性公民身份的製造

從新加坡、香港與臺灣的公民身份比較研究，我們可以回答過去關於公民身份的幾個問題。首先是有關這三個華人移民社會如何隨國族主義開展出不同的公民身份。過去三個地方都屬於移民社會，歷經殖民統治才開始建立屬地為基礎的戶籍制度，然而卻一直未能取得完整的公民權身份。二次戰後，臺灣成為中華民國治理的對象，國籍法改採屬人主義，以父權做為認定公民身份的標準；1965年新加坡獨立建國之後，同樣也改採父權制的屬人主義制，目的都在打造新興國家的認同，鞏固國族主義。香港原來僅是英國屬土公民，遲至1997年回歸之後，才獲得中國國籍，但是也在中、英政權移轉的國族主義競爭中，同時取得雙重國籍的認可，一方是中國政府賦予的公民身份；另外一端則是香港住民申請而來的英國法外國民。

隨著全球化而來的移民潮，對於外來移民的公民認定則有不同的政策。臺灣是以國家安全做為首要考慮，針對不同來源國家採取配額的限制性移民政策，同時對於公民的認定採取更嚴格，除了以通婚為基礎的認定外，還增加語言與國民義務基本常識做為公民身份取得的要件；香港的公民權則是在國家主權變化中變化，從屬地主義轉化為限制性的屬人主義，除了建基於中國血統連帶之外，因應日益增多的內地移民，特區政府不得不對於通婚的移民採取限制性的配額政策，以控管移民的數量；新加坡則是以經濟發展為優先，採取的是更加寬鬆的公民權，從原來的屬人主義轉為納入性的屬地主義，對外廣收技術、投資移民。

表 新加坡、香港與臺灣公民身份比較表

		新加坡	香港	臺灣(2000年)
公民身份取得	公民要件	屬人主義兼採屬地主義	屬地主義兼採屬人主義 1. 香港出生的中國公民； 2. 在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民； 3. 前述 1.2 永久性居民在香港以外所生的中國籍子女； 4. 在香港特別行政區成立以前只在香港有居留權的人。	屬人主義兼採限制性屬地主義 1. 出生時父或母為中華民國國民； 2. 出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民； 3. 出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。 4. 歸化者。
	移民條件			
	居住事實	連續住滿二年以上	連續居住 7 年以上，並以香港為永久居住地者	每年居住 183 天以上，連續達 5 年以上或依親 3 年以上者
	年齡	不得超過 50 歲；單身女子年齡不得超過 45 歲		20 歲以上
	人格	體檢、良民證申請		品行端正，無犯罪紀錄
	財產(投資移民)	1. 250 萬新幣創建企業(5 年期) 2. 250 萬新幣全投入基金(5 年期) 3. 1000 萬新幣存款計畫(MAS)		有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞
	認同要求	無		具備基本語言能力及國民權利義務基本常識
公民權			非永久性居民無選舉權與被選舉權	1. 外國人或無國籍人歸化者，不得擔任公職；

之排除				2.具有雙重國籍者喪失中華民國國籍
-----	--	--	--	-------------------

參考文獻

李威宜。1999。新加坡華人游移變異的我群觀：語族、國家社群與族群。唐山出版社。

監察院。2004。我國移民政策與制度總體檢案調查報告。監察院。

Brubaker, R. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hecher, M. 1992. Rational choice theory and the study of race and ethnic relations. In J. Rex and D. Mason (eds), *Theory of Race and Ethnic Relations*. Cambridge University Press.

Saw, Swee-Hock, 1999. *The Population of Singapore*. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.

Skeldon, R. ed. 1994, *Reluctant Exiles? Migration from Hong Kong and the New Overseas Chinese*, Hong Kong University Press, Hong Kong.

Skeldon, Ronald ed. 1995, *Emigration From Hong Kong*, The Chinese University Press, Hong Kong.

維基百科

香港入出境事務處 http://www.immd.gov.hk/cht/html/faq_roaihksar.htm

社區法網

http://www.hkcllc.org/ch/topics/immigration/hk_permanent_residence/q5.shtml