

中華民國之僑務政策

陳鴻瑜 主編

中華民國海外華人研究學會出版
民國 89 年 4 月

中華民國之僑務政策

陳鴻瑜 主編

中華民國海外華人研究學會出版

民國 89 年 4 月

版權所有

翻印必究

中華民國海外華人研究學會

叢書（5）

中華民國八十九年四月出版

中華民國之僑務政策

主編 陳鴻瑜

出版及發行者 中華民國海外華人研究學會

定價 新台幣 150 元

國內訂購另收郵費新台幣 50 元

海外訂購另收郵費新台幣 90 元

地址 台北市延平南路 179 巷 3 號 2 樓之 5

電話：(02)23812028

經銷處 台北市各大書局

承印者 加合文具印刷有限公司

地址 台北市中華路二段 75 巷 1 弄 5 號

電話 (02) 23149665 (02) 23812586

序

我國僑民遍布海外，粗估約有三千多萬人，其在海外的種種政治、經濟、文化活動，與母國息息相關。隨著人口外移散布日遠，以及僑民與母國互動關係加深，僑務工作已遠超過當年保僑之單純目的，再加上我國外交處境艱困，僑務工作已逐漸成為拓展對外關係的一個輔助環節，僑務工作與外交工作形成互補關係。

僑務工作是政府整體工作中極為重要的一部份，但多年來從學術角度對該項工作進行研究者極少。本會有鑑於此，乃決定於民國八十九年三月十一日舉行有關我國僑務政策學術研討會，原初規畫邀請本國學者四人及大陸學者四人，分別撰寫台灣及大陸的僑務政策，以資比較。惟大陸方面因故無法前來參加，故此項會議只有本國學者參加。

此次學術研討會承蒙僑委會委員長焦仁和先生應允蒞會擔任主題演講人，謹致謝意。今將其演講內容連同四篇論文出版，以誌其盛，並廣流傳。對於贊助單位僑委會、財團法人海華文教基金會、世華銀行文化慈善基金會之經費補助，以及僑委會林季蓉小姐、陳永豐先生、國立暨南國際大學東南亞研究所研究生廖書賢、國立暨南國際大學歷史研究所研究生王斯嫻、國立政治大學外交研究所研究生類延峰、廖玉冰、郭淑貞、蘇俊翔、陳致宇、許瑞文、李泰安、金欣潔、楊涵青等的協助，亦敬表謝意。本書之出版獲海華文教基金會之補助，特此致謝。是為序。

中華民國海外華人研究學會理事長

陳鴻瑜 謹誌

民國八十九年四月六日

目次

序.....	1
當前我國僑務政策及未來展望.....	焦仁和 1
中華民國對美國僑務工作之初探.....	夏誠華 7
中華民國對東南亞之僑務政策.....	林若雱 43
中華民國對拉丁美洲之僑務政策.....	柯玉枝 61
中華民國僑務政策重建芻議.....	朱滋源 87
中華民國海外華人研究學會出版品目錄.....	113

當前我國僑務政策及未來展望

主講人：僑務委員會委員長焦仁和先生

（於民國八十九年三月十一日上午九時三十分在本會假國立台灣大學社會科學院國際會議廳舉行的「我國對海外華人及華僑事務之政策學術研討會」之主題演講）

紀錄：廖書賢

主席、各位先進、各位女士、各位先生：今天應邀在此為各位報告「當前我國僑務政策及未來展望」，感到非常榮幸，也非常惶恐。本人接任僑務委員會委員長已兩年餘，在現階段僑務工作未能學術化，及一些基本統計資料未盡周詳的情況下，無論是在擬定僑務政策、或是推展僑務工作上，常有不便與困擾。非常期盼在貴會的努力下，能夠使華僑事務更具學術與理論的基礎，並協助政府制定僑務政策、推展僑務工作。

現在謹以「僑務發展現況」、「現階段僑務政策」、及「未來展望」等三個部份，向各位提出簡要報告。

壹、僑務發展現況

一、華僑的分布與組織

從十五世紀開始，有些沿海居民因為生活困難轉赴海外謀生，尤其是以遷移到東南亞地區者為最早。美洲各地（含中南美洲）則是從十九世紀中葉，開始有大量華工，直至第一次世界大戰期間方有歐洲移民。隨著移民風氣漸開，海外華僑人口數亦不斷的成長。目前海外華僑人口數（不含港澳地區）約有三千三百二十四萬人。

回顧過去僑胞人數的成長趨勢，在一八五〇年，根據當時清政府的估計，海外僑民約有一五〇萬人。五十年後，（即一九〇〇年）則約有三百五十萬人，增加了二百萬人。再過五十年（即一九五〇年），又增加到一千一百萬人，成長非常迅速。到了一九九六年，更是達到高峰，包含港澳地區總計有三千九百萬人。

目前海外僑民的分布以亞洲地區為最多，占百分之八十一，有二千六百九十一萬人；其次為美洲地區，占百分之十四，有四百七十三萬人；其餘依次為歐洲的九十四萬人（占百分之三）、非洲和大洋洲的六十餘萬人（占百分之二）。這些數據，是根據當地政府或我國駐外館處的統計資料而得來的，尚不包含我們不瞭解或不易取得資料的部分（如東歐、中亞地區雖有不少大陸移民，惟此部分的資料幾乎是空白）。此外，在一九七五年中南半島赤化淪陷後，有超過二百萬名的難民逃往海外。過去二十年來大陸改革開放後，有超過一千萬的合法及非法移民，我們都無法掌握精確數字，加以許多大陸留學生身分未定，尚無法稱之為華僑，因此，上述數據也僅是粗估的數字而已。

目前海外華僑團體在僑委會登記有案者，計有九千三百一十一個，其中以工商團體及區域性的組織為主。海外僑校（包括中文班）共有三千八百餘所，其中華文教師有二萬餘人，採用本會教材者約有百分之七十五。

二、華人的經濟實力

依據本會現有的資料顯示，全球華裔的流動資產約有一兆美元。華人的經濟實力，在僑居國當地已是一股不容忽視的力量。根據澳洲政府的資料，東南亞華人在當地所占人口比例雖不到百分之十，但華人億萬富翁的比例卻高達百分之八十六；泰國華人在當地比例保守估計有百分之十（若是以有華人血統者計，將超

過百分之五十)，但卻擁有泰國股市總值中百分之七十五的資金；馬來西亞華人的比例有百分之二十六，擁有當地股市資金的百分之六十；菲律賓有一百零五萬華僑，占當地總人口百分之一點五，卻擁有百分之六十的經濟實力。

近年來興起的台商，僅在大陸部分就有三萬多家。依據海基會的統計，目前定期往返台灣海峽兩地經商人數已超過二十五萬人。除了大陸以外，世界台商總會遍布六大洲，會員超過三萬人，若是加上非會員人數，實際數字當高達十萬人以上。

根據我國官方統計，目前我們在大陸投資有二百五十億美元。在東南亞與美國，則有七百億美元的規模。我們在海外直接投資的總額，大概是九百至一千二百億美元。

三、華僑的定義

由於歷史因素，我國政府迄今仍採雙重國籍政策，因此凡可以取得我國僑民身分證明者，都被視為海外僑胞。不論是僑民、華僑、華人都是我們的服務對象。事實上，凡對外交、國家安全有益者，都是可以爭取，也是應該要儘量爭取的對象。

四、華僑與國家的關係

從中華民國的創建與發展歷程來看，在對日抗戰時代，有百分之四十的資源是來自海外，就是在民國六十年代，華僑也有回國投資。今天台商可以在東南亞對當地作大規模的投資，也是因為在當地有華人社會及我們過去所培植的大量僑生。因此，僑務工作對我中華民國政府而言，不但是最廉價的投資，也是投資報酬率最高的投資。今天，海外華僑已經從「唐人街」到「華爾街」，從過去以勞力為主的工作到尖端電腦科技。華僑或華人，在英國、美國的平均所得高過當地國民的平均所得，而且是當地少數民族

4 中華民國之僑務政策

中，教育水準最高、失業率最低、也是犯罪率最低的族群。目前海外華人在全球各地政治、經濟、社會或學術等各方面都有優秀的表現。就我國當前的處境而言，海外華人必須是我們要極力爭取的對象。因此，華僑、僑民、僑胞的定義，不應畫地自限，反而應採取「凡是認同中華文化的都是同胞，凡是認同自由民主的都是同志」如此包容性大的定義。

貳、現階段僑務政策

一、推展僑教工作，傳揚中華文化

推展中華文化及華僑文教事務，是僑委會的重要工作之一。本會有半數以上的經費是用在僑教。每年寒、暑假回國研習華文、參加觀摩團及研習班的僑胞，將近有五千人；在國內完成學業，返回僑居地者也有七萬餘人。

當然，我們也致力於當地專業人才的養成，我們希望華文教材能夠更加的多元化、區域化。為避免過去在國內編輯的教材，因為有不適合各地需求的情況發生，今後將繼續推展在當地編纂、能因地制宜的教材，以符合需求、節省經費。

二、整合華人經濟力量

目前本會已成立「華僑經濟發展委員會」，邀請政府機關及學者專家參與，為協助華僑經濟發展共謀良策。未來學大師約翰·奈斯比，在其所著「亞洲大趨勢」一書中表示：二十一世紀亞洲的地位將日益重要，在新世紀中葉以前，世界華人經濟力量，將成為美、日、歐之外的世界第四極。因此，藉由經濟力量的整合，相信是結合僑團、僑社最有力的方式。我們相信以全世界各地華人的努力，社會、經濟地位的快速提升，再加上世界經貿的自由化發展，在二十、三十年後，華文必將成為主要的科技、經濟語

言，所以華文教育實在是我們與海外華僑聯繫的連結劑。

三、加強海外文宣工作

整合各部會力量，加強海外文宣工作，是政府目前急需努力的工作。據調查，目前台灣有百分之四十九的人擁有海外關係。今天透過網路、電子化科技，我們能夠以更便捷、迅速的方式來聯繫海外僑胞。本會正努力發展網路架構，在僑團聯繫方面，有全球「華人地球村」；在僑教方面，有「全球華文網路教育中心」；在電子媒體方面，有「宏觀電子報」。為提供海外華人最新的訊息，自本年三月一日起，更有「宏觀衛星電視」的開播。目前我們也規劃網路學校，計劃將本會所屬的中華函授學校發展為網路大學。最後，亦可透過本會所規劃的「全球華商資訊網」，以協助我們海外台商趕上日新月異的電子化商務趨勢。

參、未來展望

一、推動以經濟、文化為主的僑務工作

由於海外僑胞已經從過去「落葉歸根」，轉變為「落地生根」，因此僑務工作必須從這種新的立場出發。推動以經濟、文化為主，而非以政治為主要考量的僑務工作。

二、提升僑務工作的質與量，以因應中共日益增強的僑務統戰工作

過去中共對於大陸人民的海外關係是採取負面的評價，因此我國政府得以長期壟斷僑務資源。但近年來中共亦仿效我們重視華僑事務的作法，將僑務工作提升至戰略層次。一九九八年六月，中共國務院舉行「鄧小平僑務思想座談會」，「副總理」錢其琛就曾經歸納指出：第一、僑務工作是連接世界的橋樑，也是中共加強與國際各方面交往的廣闊渠道；第二、僑務工作是對外開放整

體戰略的重要組成部分；第三、僑務工作是發揮中共獨特優勢，促進中國大陸經濟發展的重要工作。此外，由於中國大陸近二十年來快速的經濟發展，提供了海外僑胞重要的誘因，加上我方過份本土化的趨勢，致使僑胞對我政府開始逐漸產生疏離感。

近年來，中共大量收買海外華文媒介的攻勢，實在值得我們警惕。以海外華文教育為例，大陸新編教材已對於我政府過去所掌握百分之九十以上的教材造成挑戰。中共致力發展華文教育工作，可以從漢語課程在大陸二百餘所大學開設，目前全世界有一百三十餘國家，超過四萬人在那學習中文的情形理解一二。

在中共僑務組織發展方面，中央有僑辦；三十一個省市、自治區，除了西藏之外，皆設有僑務辦公室。至於大陸縣級僑辦有一千四百個，各級人代僑胞、僑眷代表總額也超過二萬三千人。因此我們若是能夠將僑務工作做好，將有利於促進大陸和平演變的力量；反之，以大陸對僑胞工作的日益重視，加以他們每年上百萬的新移民等，都將對我們造成威脅。

基本上，無論是僑務或是外交問題，主要困難與癥結均在兩岸問題。倘若台海間的問題能夠解決，僑務工作大部分的問題都能解決。若從更長遠來看，由於科技發展日新月異，所謂「僑」的觀念將會逐漸轉變。就如同台灣許多人在移民後，頻繁往來於台灣與僑居地間一般。隨著世界國家主權及意識形態的轉變等，在過三、五十年，僑務工作勢必更有新的發展。

由於時間關係，今天僅簡要報告到此，請各位多多指教！

中華民國對美國僑務工作之初探

夏誠華*

壹、前言

有關中華民國「華僑」的解釋，主要是依據憲法第二十六條、第六十四條、第九十一條的規定，所謂華僑為僑居國外的國民，因為中華民國的國籍法是採血統主義，所以根據國籍法第一條及第十一條的規定，凡具有中國血統，未經內政部許可放棄者，這些僑居國外的國民，均為中華民國之僑民；至於「華人」係指除「華僑」外尚包括歸化為外國國民的中國人；¹「華裔」乃泛指在海外出生的中國人後裔。²根據統計，截至 1998 年底止，華僑人數約為 3,373 萬人（不含香港）。亞洲各地區華僑、華人約計有 2,707 萬人，佔全球華僑、華人人口數之 80.27%。美洲約計有華僑、華人 502 萬人，佔全球華僑、華人人口數之 14.89%，其中以美國約 290 萬人為最多，佔美洲華僑、華人人口數之 57.75%，多聚居於加州及紐約地區，佔全美華人人數之半。歐洲華僑、華人總數約

* 本作者現為玄奘人文社會學院學生事務長。本篇文章的完成必須感謝中央研究院近代史研究所研究員朱浚源教授對資料提供的幫助，同時，感謝中興大學歷史系陳靜瑜教授對本文提供的意見與指正。

¹ 立法院公報，第 80 卷第 91 期院會紀錄，1991 年 11 月 8 日，頁 43。

² 僑務委員會，中華民國僑務統計，1999 年 7 月，頁 5。

達 95 萬人，佔全球華僑、華人人口數之 2.8%。大洋洲地區約有 56 萬華僑、華人，為全球華僑、華人最少的地區，佔全球華僑、華人人口數之 0.37%。³

第二次世界大戰之後，大陸情勢丕變，使台灣成為華僑新的僑鄉；加以許多國家移民政策的鼓勵，致台灣、香港、東南亞以及大陸上移居海外各地之新移民，每年都有增加；由台灣出生之留學生，學成後留在海外發展；台商分向世界各地投資創業，因此許多地區的僑社，普遍注入一股新興力量。以美國為例，美國華僑、華人人口從 1960 年開始，每 10 年便固定成長 1 倍（即 1960 年 237,292 人；1970 年 435,062 人；1980 年 806,040 人；1990 年 164,5472 人）。成長的最大因素非為自然生殖，而係移入人口的急速增加，而這又和美國的移民政策和對外關係有關。在 1990 年 160 餘萬華僑、華人中，約有 50 餘萬名是來自台灣的第一代移民。整體而言，自 1950 年以來至 1996 年止，從台灣地區移出的人口已接近 80 萬人（此一數字不包括他們在海外出生的第二、三代），且近 5 年以來，每年正以增加 2 萬 5 千人的數量移出，移出的國家依序以美、加、澳、紐、南非為主。根據 1996 年僑務委員會的調查，目前在台灣地區的國人，有 49.6% 的人有所謂的「海外關係」。由於此一情勢的產生，使得海內外互動之關係更顯重要，因此在僑務工作上，僑務委員會針對僑社的變化，在僑務工作上必然有若干必要的強化。⁴

由台灣出去的留學生、新移民和投資廠商，在美國許多主要城市形成新的社區，成立新的社團，舉辦新的華文學校，新的華文報刊。國語、廣東話、閩南語、英語都已流行通用，使傳統華

³ 同上註，頁 6。

⁴ 立法院公報，第 85 卷第 18 期院會紀錄，1996 年 4 月 27 日，頁 444。

僑社會的結構隨之改觀。而傑出的華僑、華人不斷在美國財經、科技、學術、文教方面嶄露頭角，參政風氣也逐步興起。他們對促進中美經貿往來，協助中華民國產業升級，維護中美兩國實質關係，以及替中華民國爭取國際社會活動空間，不遺餘力。然而，近年來中共在海外普遍加強統戰工作，亦使僑務委員會面臨更大的挑戰。中共已體認到華僑、華人的雄厚實力，有可資利用的價值，遂透過其各地使領館投入大量人力、物力、財力，並以民族主義包裝，向僑社統戰，拉攏華僑、華人。另一方面，中共有計劃、有組織移民，形成僑社親共力量，在 1995 年以來，以北美地區為前進基地，建立中文衛星電視，收購較具影響力之華文報刊及華語電台，使其影響力逐漸擴散。⁵並使中華民國對美國僑務工作面臨了新的情勢與挑戰。

立法院公報是最正式的官文書，因此，運用立法院公報內容了解僑務政策是最直接的管道。由於資料蒐集過程中，有關僑務委員會歲出預算的獲得不易，僅獲得 1980 年以來的資料，而在立法院公報中，有關僑務工作的各項報告、質詢，自 1984 年以來，其內容始因逐漸豐富而堪作為研究之用，故本文有關預算之用途、經費之研究，自 1980 年始，作為研究之開端；另有關僑務工作內容、重點之研究，自 1984 年始，作為研究之開端。從以上二者之變化，來探討中華民國對美國僑務工作之變化。尤其從僑務主管官員針對立法委員之質詢，提出辯護之內容，可看出中華民國對美國僑務工作之實際運作情形，並依據僑務委員會僑務工作各項目預算之逐年增減化來了解對美國僑社、華僑文教、華僑經濟等僑務工作之輕重緩急。

⁵ 立法院公報，第 85 卷第 67 期委員會紀錄，1996 年 12 月 18 日，頁 324。

貳、僑務工作報告

立法院每年分別於 3 月及 10 月皆會邀請僑務委員會委員長在僑政委員會中報告半年的僑務措施並備詢，從 1984 年 3 月以來，至 1999 年 11 月止，歷任委員長總共進行了 50 次僑務措施報告，其內容重點從輔導僑團組織逐漸轉移到華僑經濟發展及華僑文教方面，以 1984 年 3 月之僑務工作報告來看，其重點工作即未包括華僑經濟發展及華僑文教：

- 一、輔導發展僑團組織。僑團組織定位為服務僑社及舉辦各種愛國活動的據點。
- 二、加強對移殖僑胞服務。輔導成立聯誼性的組織，加強聯繫溝通，蒐集反映意見，以供僑務施政參考。邀請台籍僑社人士返國參加「僑社工作研討會」。
- 三、增進區域性僑團聯誼功能。發揚民族意識，反制中共統戰分化陰謀。
- 四、激勵僑社愛國活動。海外各地區 855 個單位上電敦請蔣經國總統競選連任。
- 五、對越棉寮僑胞之救助與輔導。輔導移居美國之中南半島僑胞成立聯誼性組織，發揮互助作用。
- 六、召開全體僑務委員會議。討論中心議題為「結合全球僑胞力量，支持政府加速三民主義統一中國任務」。
- 七、僑民接待及救助。
- 八、僑胞入出境及證照服務。

立法委員曾燕山因此針對僑務委員長毛松年以上的工作報告評論：「海外的僑務工作，一向較偏重於僑教及反共政治性的活

動，包括遊行、示威、政治外交等，但對經濟方面，似乎沒有整體的作法，希望僑委會能與國內經濟金融等有關機構，多溝通意見，協助海外僑胞工商界使其更有組織系統，以發展僑胞經濟。」

6

曾廣順繼毛松年後，接任僑務委員會委員長，在 1984 年 10 月 8 日僑政委員會第 74 會期第 2 次會議進行其就任以來首次之僑務工作報告，強調所謂僑務包括一般僑務行政、華僑教育及華僑經濟。將以「新舊一體，僑學兼顧，尊重前輩，培植後進」之工作方針，服務僑胞。所謂「新舊一體，就是華僑是整體的，不宜分新舊；因此今後一方面要尊重華僑先進的成就、經驗，例如紐約成立已久的中華公所與各地中華會館。一方面為使整個僑社有更好的發展，對於新移民的團體或學界，均盡力聯繫。」⁷

曾廣順在 1986 年 3 月 10 日僑政委員會第 77 會期第 2 次會務報告僑務委員會已於 1985 年在舊金山及洛杉磯設立「華僑文教服務中心」，配合當地僑學界舉辦有關文化、教育、康樂、藝文、體育等活動，為僑胞提供實質之服務，期使成為僑社聯絡及精神文化中心。⁸ 至 1999 年 11 月 1 日為止，僑務委員會在全球共設立了 19 處華僑文教服務中心，其中有 14 處，設立在美國，可知美國為僑務重點（詳見表 1）。

自 1992 年度起，僑務委員會特別編列「加強華僑文教服務工作」預算於「僑民文教服務」中，在 1992 年度預算數目為 62,108,000 元逐年增加，1999 年下半年至 2000 年底，該 1 年之預算編列 227,811,000 元，為 7 年前的 3.65 倍。（詳見表 2）由於華僑文教中心在美國成立之數目為全球之 74%，在經費方面，除特

⁶ 立法院公報，第 73 卷第 29 期院會紀錄，1984 年 4 月 11 日，頁 79-82。

⁷ 立法院公報，第 73 卷第 88 期院會紀錄，1984 年 11 月 3 日，頁 141。

