

從「Overseas Chinese Affairs Commission」到「Overseas Community Affairs Council」： 中華民國體制下「僑務」意識的內涵演變*

●王善卿／曾任民主進步黨美東黨部執行長、全僑民主和平聯盟大紐約支盟秘書長、
台獨聯盟美國本部中央委員暨紐約支部召集人

在台灣由政府組織當中，「僑務委員會」（以下簡稱僑委會）可說是政治性最強的一個部會。由於孫中山革命建國受到海外華僑的積極支持，「華僑是革命之母」亦因之進入中華民國建國神話。在中國國民黨戰敗來台後，由於其流亡政權的性質，更是亟需得到海外中國人的認同，因此，在兩蔣獨裁時代，中國國民黨的海外黨務經營與僑務是一種結合的關係也是黨國體制正當性的基礎，僑務是黨務的延伸，是為了維持中國象徵的政治建構。冷戰結束後，中國改革開放的誘因以及台灣日趨民主化與本土化，海外傳統僑社（華埠）與在台灣的中華民國之間的脆弱連結開始鬆動。隨著美國開放移民配額以及中國國民黨政府移民政策解禁（1989），根據僑委會統計指出，每年皆有一至二萬中華民國籍移民赴美，隨著台灣移民至美國的人口增加¹，新僑與老僑的人數比例開始產生消長，而新僑的重要性與社群勢力亦大幅上升。自1990年代起，由於李登輝政府採取「務實僑務」政策來拓展國際空間，並開始接觸台籍僑社，自此，根基於國家認同議題的僑務便成為中國國民黨、民主進步黨、華僑組織及海外反對運動團體之間鬥爭的戰場，而僑委會的功能與存廢之爭辯更是一直延續到第三度政黨輪替。

本文根據「政體中心」（polity-centered）架構與歷史分析的研究方法，嘗試回到歷史脈絡中，檢視從兩蔣黨國時代到李登輝時期的僑務政策變遷，探討在民主化的過程中，僑委會作為權力機制代表——「國家」——的機構，如何透過全面調整其目標與功能，藉由僑務政策的演化產生「動態」變化，最終擺脫其中華民族主義的中國象徵。

以中華民族主義為中心的僑務政策（1949～1987）

根據李道緝教授的研究，「中國之有僑務，始於1893年清政府正式取消海禁，開始

對海外華人採取積極政策。自此之後，中國政府各項的僑務措施，諸如僑務機構的設置、《國籍法》的頒訂²、鼓勵華僑回國投資的措施、華僑教育與華僑新聞事業等等，無不圍繞著一個主題，即連結海外華人與中國之間的關係，強化海外華人對中國的國家認同。」³簡言之，最早的中國式僑務政策，其工作目標是強化華僑對母國（大清國及之後的中華民國）的向心力，其論述基礎是血緣與鄉土認同。二戰後，中華民國政權因中國國民黨在國共內戰中敗退入台，隨即韓戰爆發，在地緣政治的考量下，美國在台灣設立軍援顧問團，並與蔣介石領導的中華民國簽訂《中（華）美共同防禦條約》，以防止共產主義勢力的擴張。在美國「圍堵政策」的歷史結構下，⁴台灣成為冷戰結構的一環，也被迫捲入中國內戰的延續之中。

當時據有台灣的中華民國仍擁有聯合國的中國席次，在國際上仍是中國的合法代表，因此，如何加重台灣的「中國」色彩，如何以一種新的政治論述去架構與中華民國的建立有密切關係的海外華僑跟陌生的台灣之間的關連性，便是中國國民黨亟需打造的政治性建構。1950年代起接掌中國國民黨海外工作的鄭彥棻（1952~1958擔任僑委會委員長）多次指出「台灣並不是華僑的家鄉」⁵、「當時，台灣很難看到華僑的踪影，一般老百姓對華僑也多一無所知。」⁶因此，僑務工作的重點除了建構台灣為「新祖國」，「使各地僑團，不僅為經濟性或地域性之組織，且使之具有正確的政治認識。」⁷之外，為了穩固此政治性建構的基礎，冷戰前期的僑務工作還包含了「加強僑胞與祖國（台灣）間相互的認識」、鼓勵僑胞回國「觀光」等內容。1956年，台製廠委由白克籌拍的《黃帝子孫》，便是試圖透過「認識台灣」來召喚華僑。正因為在台灣的「祖國」只是一個政治上的祖國，而非有血緣、鄉土紐帶的原鄉，因此，往後台灣的僑務發展大抵皆直接訴求於政治認同。

1971年10月底，中華民國失去聯合國的代表席次。當中國國民黨控制的「中華民國」不再代表「中國」成為一個國際事實，海外僑界的「祖國」觀也同時開始受到動搖。為了繼續與彼時正在進行文化大革命的共產中國爭奪「中國」的身份，強調中華民國才是具有文化正統性的中國代表，就成為僑務工作的當務之急。由於中共鼓吹「打倒孔家店」，因此，「尊孔」成為最重要的反擊宣傳，僑委會不但直接指導舉辦敬孔集會，還成立孔孟學會，宣揚中華文化的保存與復興。1973年，更在紐約華埠興建孔子大廈。此外，為強化僑民對中華傳統文化的認同以對抗「破除封建」思想在僑界的滲透，中國國民黨政府除補助海外僑界建立孔子銅像、舉辦教師節紀念儀式外，1972年11月，又在紐約的中國新聞處旁設立「中華文化中心」。

與此同時，海外台灣人的反對運動也進入新篇章⁸，中國國民黨政權此時要面對的不止是與共產中國爭奪「中國代表權」，也同時面臨海外台灣人對其「台灣代表權」的挑戰。1970年4月24日，蔣經國訪美，在紐約廣場飯店前受到來自台灣的康乃爾大學留學生黃文雄槍擊，儘管暗殺未遂卻震驚世界。1972年，黃彰輝牧師等人在美發起「台灣人民

自決運動」。整個七〇年代，在美台灣人發起一連串的台灣民眾大會以及示威遊行，控訴中國國民黨的威權獨裁並倡議自決、人權、自由、民主等議題。由於參加人數動輒數百人，不只引起美國媒體關注，1977年6月，美國國會舉行了首次台灣人權聽證會，台灣人的聲音首次進入美國國會。1979年，美國與中華民國斷交，外交空間的縮限再度衝擊中國國民黨在美國僑社的影響力，亦連帶使得海外僑務工作難以施展，海外黨務綱領不管是在政策或服務對象上亦因此被迫調整。中國國民黨政府將原《僑委會組織辦法》中的「僑民」（僑居國外之國民）修改為「華僑」（海外華人），而海外僑務工作重點也因國際局勢而從「反共愛國、反攻大陸」演化成「反獨反共、革新保台」。

台獨份子不斷把台灣問題國際化⁹，亦積極與島內反對運動串連。他們並不承認自己是中國人，與中國國民黨爭奪的則是對「台灣」的定義權（台灣並不屬於「中華民國」），中國國民黨在失去外部正當性的壓力下，選擇開放「增額立法委員監察委員選舉」以馴化國內的反對力量，並以透過掌握僑選立監委的方式來維繫中華民國法統¹⁰。其依《臨時條款》第6款，訂頒《動員戡亂時期僑選增額立法委員及監察委員遴選辦法》，1972~1989年間共遴選了六次，計一百三十九名僑選立委及三次共二十四名僑選監委¹¹。根據楊建成的研究指出，這個遴選辦法，使僑委會在實際上成為為行政院系統中，對立法院立法程序最有參與能力的行政機關。

以務實外交為中心的僑務政策（1988~2000）

李登輝在上任之初，雖並未立即解除動員戡亂，但已開始淡化與中華人民共和國的意識形態對抗並改變「對匪鬥爭」的外交政策。然而，儘管解嚴開放報禁黨禁，國家機器仍須進行體質改造，尤其是承擔著與中國爭奪正統以及海外華人認同歸向的任務、以「反共反獨、對匪鬥爭」為工作重點的僑委會。僑委會在戒嚴時期具有相當的權力，人員主要由海工會及軍方轉任，僑務、外交與黨務人員相互兼任，很少正式招考，如非中國國民黨員便少有外派機會，一旦外派則納入海工會系統。因此不但成為海外台獨運動團體最痛恨的政府單位，也因「黨領政」的傳統而成為民主化後最具國民黨色彩機關。台灣獨立建國聯盟美國本部盟員陳都便直言「僑委會的存在是台灣人自救及認同的絆腳石」¹²。同時，由於視僑委會與台籍社團的接觸為分化與收編，美國的獨派運動者不止堅拒任何有僑委會參與的活動，台獨聯盟美國本部甚至在陳水扁任內（2003），通過「擔任僑務榮譽職即公開開除盟籍」的內部條款。

基於其傳統，戒嚴時代的僑委會的確宛如海工會隨附組織，民主化後，為淡化其黨國一體的組織色彩，李登輝政府重新定義僑務，在民主的框架下，淡化工作內容的政治性，強化其對海外華人社區與協助的角色，方法則從「監控」轉為「服務」。黃正杰主任便指出，與兩蔣時代的僑務政策相比，李登輝著重在經濟與文教服務，如1989年起，大規模推動所謂的「海華文藝·體育季」活動（立法院公報，1990：4）。此外，為落實服

務，僑委會開始在華人眾多的大城市地區設立「華僑文教服務中心」。僑校獲得更多的經費補助及訓練，此外，僑委會結合財政部，設立華僑貸款信用保證基金，並協助台僑成立六十多個國家的區域性台灣商會，進而組成世界台商總會。李登輝時期的僑務政策並非從政治面去建構共同體想像，因此不以訴諸祖國想像或文化根源來建立僑民與台灣的連結，只是透過教育以及商業上的實際利益來培養海外僑民對中華民國台灣的善意。

1993年，章孝嚴擔任為委員長，為配合務實外交的政策，他提出「務實僑務」的口號，主張「外交僑務一體、新僑舊僑等重、溝通服務為軸、海外國內同心」，以「平行接觸、相等對待」的原則，開始向此前被忽略的台籍僑團表達善意：「找出需要、提供服務」「化解對立、促進團結」（立法院公報，1995：432）。不僅經費大幅運用到1949後從台灣移出的新僑社群，亦引進大約三分之一的新僑擔任僑務委員，其中有不少台籍。這也促使台籍社團開始與國民黨駐外單位有較密切的來往。儘管持台獨建國理念的社團仍然與之處於對立，但是亦有過去反國民黨的台僑改變立場轉而支持李登輝。1995年6月，李登輝訪問康乃爾大學，長期反對中國國民黨政府的部分台籍社團，如台灣同鄉會、台灣人公共事務協會、北美洲台灣人教授協會、北美洲台灣人醫師協會等，都表達了對李登輝訪美的支持與歡迎，或至少沒有抗議，其中不乏被中國國民黨列為無法返鄉的黑名單人士。此行之後，他提出「經營大台灣、建設新中原」的理念，不再提台灣與中國統一的論調。

儘管李登輝的僑務政策是努力加強與台籍社團的聯繫，1995年修正後的《國籍法》仍維持現行之默許雙重國籍制度，但是，在備受爭議的「華僑參政權」部分，則透過1991年起的三次修憲過程，引入公民權的概念，而使基於中華民族主義所保留的「華僑參政權」在機制跟本質上出現了蛻變，從此，「華僑」代表開始台灣化。此外，由於修憲後，僑選民代所佔的比例大幅降低，為安撫海外華人，復又廣為增設僑務委員、僑務顧問、僑務諮詢委員等榮譽職。1994年，李登輝政府開始推動黨政分離，以民主化之名，調整黨國體制，弱化海工會在僑社的影響力與管理權。然而，由於中國國民黨在全世界華埠經營為數眾多的各式分支機構，因此，此項改革進展速度緩慢。

1996年台灣舉行第一次總統直選，李登輝當選為第一任民選總統。他向全體僑務委員發表談話：「…在國際外交上，我們將以突破傳統國際關係的模式，積極參與國際組織，拓展務實外交。…」1999年，李登輝再提出「特殊的國與國關係」，重新定位中華民國與中華人民共和國的關係，而其僑務理念，亦在政治民主化的社會環境下，逐漸往本土化方向前進。

打造「台灣利益優先」的僑務政策

僑委會與在中華民國建國過程中扮演重要角色的「老僑」間有深遠的歷史淵源。然而，在台灣因民主化而逐漸本土化之後，親中華民國的「華僑」、「老僑」則因其意識

形態與在台灣的中華民國政府漸行漸遠，2000年之後，台灣首度政黨輪替，由於對外政策涉及國家定位和國家認同層面，故而僑務政策及僑民認同在民進黨執政之後即因意識形態的歧異面臨劇烈的衝擊與變化。陳水扁政府時代，任命海外台僑張富美擔任委員長，但是既無法平息反對僑委會繼續存在的獨派嚴厲指責，也因其「僑民三等論」的主張受到傳統僑社的激烈抗議。

然而，隨著中國在海外華埠的經營日深以及僑界在鄉情與經濟誘因中逐漸轉向真正的中國，陳水扁的首任時期的僑務政策不僅失去傳統僑社的支持亦造成台籍社團的分裂。¹³ 2006年，推動已久的僑委會正名倡議終於得到陳水扁政府支持，將僑委會英文名稱Overseas Chinese Affairs Commission中明示大中國意識色彩的Chinese去除，改以語意含混的Compatriot（縮寫仍是O.C.A.C.）；2016年蔡英文執政，再度更名為Overseas Community Affairs Council。僑委會正式變成一個「服務」單位。

在中華民國體制下，僑委會存在有其正當性，這也讓僑委會這個十九世紀思維的產物在二十一世紀時成為燙手山芋。2009年，中國國民黨籍的馬英九總統擬議推動部會瘦身，進行大規模政府組織改革。按計劃，僑委會將被併入外交部，然而此裁併規劃卻引起海外僑界的強烈反彈，力道之強出乎台北當局的預料。吳英毅委員長趕赴海外說明，但是並未被僑界接受。

2016年，前時代力量（今為無黨籍）立委的林昶佐曾提出對僑委會定位的挑戰，並在立法院要求陳士魁與吳新興兩位前任委員長，針對「華僑」、「台僑」提出定義，然而，由於海外僑胞是「（華僑）革命之母」、「（台僑）民主化之父」，因此國、民兩黨都只能做到有限度的改革以及資源分配台灣化。對此，黃正杰的研究指出，由於政治民主化的過程中並未解決國家主體性的問題，也因此具有台灣主體意識的僑務政策無從產生。在目前，國家正常化仍未能成為台灣社會的集體共識，因此，僑委會仍只能依循舊的政策典範繼續操作。

2020年11月16日，蔡英文總統於僑務委員會議上表示：「政府需要台商運用在地優勢」，因此「未來要持續精進僑務工作、凝聚僑界力量，提高台灣國際能見度。」出身學術界的委員長童振源則表示，爭取僑胞對台灣中華民國的向心，進而引導海外僑界與台灣相互扶持壯大，是僑委會最重要使命。由此政策方向可見，政黨輪替二十年後，僑委會雖已徹底擺脫其與國民黨海外黨務密不可分的傳統，¹⁴也堪稱成功的凝聚住新僑對台灣中華民國的向心力，然而，僑務政策仍未真正走向現代化與正常化。解決之道唯有加速推動僑胞積極融入主流社會，落地生根，即使與母國有「特殊的外國關係」，也不當再視己為「僑」，如此才能打造合乎現代精神與台灣利益的政策典範。

【註釋】

* 本文資料與論述基礎主要得自僑委會紐約文教服務中心主任黃正杰博士之研究成果，特此致謝。

黃正杰，《政治民主化與台灣對外僑務政策變遷：以對美國僑社政策為例》（台北：台灣大學政治學研究所學位論文，2009年）。

1. 截至2000年，新僑（含後裔）約有五十三萬人，老僑族群則有三十一萬人。
2. 中華民國國籍的認定主要採血統主義，而喪失國籍的方式，則採申請許可制。
3. 李道緝，〈建構新「祖國」：鄭彥棻時期（民國39-47年）的僑務工作〉，《國立中央大學人文學報》，第31期，2007年7月，頁184。
4. 美國在冷戰時期扶植不少親美的獨裁政權，甚至縱容其壓制海外的反對勢力及政治異議人士。以台灣為例，美國聯邦調查局曾與蔣政權合作，交換台獨者以及傾共中國人名單，亦默許國民黨滲入華埠僑社建立黨務組織，如國民黨美東黨部即為中華公所的僑團成員之一。
5. 鄭彥棻，「三項僑務工作的檢討」，中山大學圖書館特藏室藏，檔號：329,HW782.886 8458 (5), no. 329，手稿本，民國46年；鄭彥棻，〈「乃役於僑」十二年〉，《往事憶述》，頁127。
6. 鄭彥棻，〈「乃役於僑」十二年〉，《往事憶述》，頁132。
7. 鄭彥棻，「四十一年度的僑務」，中山大學圖書館特藏室藏，檔號：311,HW782.886 8458 (5), no. 311，打字本，民國46年，頁2。
8. 1970年，分散各大洲的台獨團體完成串連，成立全球性的「台灣獨立聯盟」。
9. 如1966年，全美台灣獨立聯盟集資在紐約時報刊登巨幅廣告指出台灣不屬於北京政權、國民黨亦不能代表台灣人。1977年，台灣人集資在紐約時報刊登一份〈台灣人民要獨立〉的廣告。
10. 人選由僑委會及有關機關之人員組織「遴選工作委員會」來負責。
11. 僑選名額以增額立監委總數三分之一為原則。
12. 資料來源：台灣獨立建國聯盟官方網站，<<https://www.wufi.org.tw/>>。
13. 如立意良好、試圖團結各黨派色彩而成立的全僑民主和平聯盟，不僅受到傳統獨派的抵制與杯葛，參加的藍營人士亦受到其所屬社群「被收編」的指責。
14. 在民選總統之前，僑委會委員長的籍貫大部分是廣東籍，除廣東是中國最大僑鄉外，國民黨亦意圖透過孫中山的地緣紐帶來強化傳統僑社對中華民國的認同與向心。主要經歷則多有國民黨海外部／海工會歷練。◆