



# 為新住民建構社會包容的家庭政策

翁 毓 秀

## 壹、前 言

台灣地區自解嚴以來，隨著經濟自由化、政治民主化、社會多元化的發展，並在全球化與國際化的助長之下，使得國人與國際人士互動交流機會頻繁，形成國民與外籍及大陸籍通婚的情形日益增加。台灣地區的跨國婚姻家庭的女性配偶多來自於東南亞國家。從較早期的來自印尼、菲律賓、泰國等國家，到 1997 年以後幾乎都是來自越南的外籍配偶（王宏仁，2001）；娶外籍配偶的台灣男士大多是在農業或工業縣市或是大都會地區的邊緣地帶的農工階層，是台灣社會階層中的底層，也有部分有外表或肢體障礙或精神障礙等缺陷。台灣男士與東南亞地區婦女之婚姻多透過婚姻仲介，雙方感情基礎薄弱。東南亞地區婦女普遍為經濟弱勢，改善娘家經濟狀況是她們願意婚嫁到台灣的主要原因之一。部分台灣男士以經濟優勢將這些外籍配偶視為「傳宗接代」的工具及廉價勞工，造成不平等的婚姻關係基礎（夏曉鵬，2000；蕭昭娟，2000，蔡雅

玉，2001）。

台灣社會（包括媒體）長久以來一直以「外籍新娘」、「大陸新娘」來稱呼來自東南亞或大陸的配偶，其使人感覺是有色甚至有歧視的眼光來看待這群遠嫁來台的婦女（陳嘉誠，2001；李玫臻，2002）。台灣社會需重視這些「台灣之母」或「台灣媳婦」，因為她們負有養育台灣下一代的重大責任，以社會包容的心來平等對待與照顧這些外來的配偶（邱汝娜、林維言，2004）。近來國人為了避免造成對外籍與大陸配偶的有色眼光與歧視的態度漸稱外籍配偶與大陸配偶為「新住民」，而稱由台灣男士與外籍或大陸配偶組成的家庭為「新住民家庭」。外籍與大陸配偶的問題包括：語言、文化、生活適應、人際關係與支持網絡、貧窮與就業、子女養育與教養、婚姻暴力等，此即外籍與大陸配偶（新住民）所遭遇的各類社會排除（social exclusion）現象，包括：文化排除、人際與空間排除、勞動排除、性別平等排除等（王永慈，2001）。新住民家庭數量逐年增加，台灣地區已經到了需

重新檢討移民政策、人口政策與家庭政策的時機。如何建構一個社會包容的家庭政策是本文探討的主題內容。

## 貳、台灣的人口與家庭變遷

### 一、台灣的人口變遷

#### 1. 人口出生率大幅降低

自 1950 年開始，台灣的人口年成長率超過 3%，一直延續到 1962 年。自 1963 年起人口成長率才降至 2.96%，且逐年開始下降，到了 1972 年，人口成長率降至 1.94%。至 1980 年前後人口成長率

均維持在 2.0% 上下，自 1980 年至 1990 年間人口成長率進入了另一階段的下滑階段，平均年成長率降至 1.2% 左右。而 1990 年至 2000 年人口成長率僅降至 0.89%。以 2004 年為例，台灣的粗出生率 0.96%，比已開發國家的平均 1.1% 為低，較開發中國家的 2.5% 低很多，日本是 0.9%，韓國 1.0%，新加坡 1.4%，英國 1.2%，法國 1.3%，德國 0.9%（林萬億，2002）。台灣人口自然增加率（表 1，2005）。

表 1 我國人口自然增加概況

年 別								
	出生人數	粗出生率 (‰)	性比例	死亡人數	粗死亡率 (‰)	性比例	自然增加	自然增加率 (‰)
民國 86 年	326,002	15.07	109.04	121,000	5.59	164.34	205,002	9.48
民國 87 年	271,450	12.43	108.83	123,180	5.64	164.45	148,270	6.79
民國 88 年	283,661	12.89	109.16	126,113	5.73	162.52	157,548	7.16
民國 89 年	305,312	13.76	109.71	125,958	5.68	163.87	179,354	8.08
民國 90 年	260,354	11.65	108.69	127,647	5.71	164.13	132,707	5.94
民國 91 年	247,530	11.02	109.78	128,636	5.73	160.99	118,894	5.29
民國 92 年	227,419	10.06	110.08	130,801	5.80	159.44	96,269	4.27
民國 93 年	216,419	9.56	110.57	135,092	5.97	162.85	81,327	3.59
民國 94 年	<b>205,854</b>	<b>9.06</b>	<b>109.04</b>	<b>139,398</b>	<b>6.13</b>	<b>164.91</b>	<b>66,456</b>	<b>2.92</b>
較上年增減 (%) 或千分點)	-4.88	(1)-0.50	(1)-1.53	3.19	(1)0.16	(1)2.06	-18.29	(1)-0.67

資料來源：內政部統計處 2005 統計月報「現住人口出生、死亡、結婚、離婚登記」。

附註：(1)係指增減千分點。

#### 2. 性別比例偏離

在生育率低於 2.0 人時，就將形成性別比例的偏離。中國人長久以來的重男輕女，傳宗接代的文化壓力，使得家庭中期

待男嬰遠高於女嬰。婦女通常會以自然或人工的方式來增加男嬰的出生。台灣地區的性別比例已高達 109.04。未來一、二十年間台灣男性向外尋求配偶的機會將持續

增加。再加上台灣女性的晚婚、不婚與不生等趨勢，使得出生率可能將持續低，性別比例也將維持在高檔（如表 1，2005）。性別比例持續偏高的狀態下，台灣地區的男性勢必很難找到配偶，來自東南亞或大陸婦女，由於地處鄰近，外形、膚色、民俗、信仰等因素較相近，因此，將持續成為娶妻困難的台灣男性找尋配偶的主要來源。這也將是外籍配偶或大陸配偶數量將持續增加，新住民家庭的數量勢必也將增加。

### 3.14 歲以下人口減少，老年人口增加

1981 年，14 歲以下人口占 31.62%，到 20 年後的 2001 年下降到 20.81%；青壯人口從 1981 年的 63.96%，到 20 年後的 2001 年的 70.39%，老年人口也從 1981 年的 4.41%，上升至 2001 年的 8.81%。依據聯合國的定義，台灣已進入老人國的階段；根據經建會（2002）的推估，2010 年台灣老年人口將占超過 10%，2020 年將超過 15%，2027 年將超過 20%。經濟扶養比指每個就業人口需扶養的依賴人口的比值；在 1981 年是 98.28%，在 2000 年為 82.02%，但是扶養對象的組合卻是可能從 14 歲以下的多，老年人口較少的狀況發展成為 14 歲以下的依賴人口漸少，老年人口漸多的狀況。在老年平均壽命逐漸延長的狀態下，老年人的醫療需求將增加的情況下，扶養負擔可能日益嚴重。

## 二、家庭變遷

### 1. 單親家庭增加

單親家庭數量占有所有家庭的百分比，因依據的資料而會有相當大的出入。徐良熙、林忠正的研究採用 1983 年行政院主計處的「台閩地區勞動力調查」資料，計算出單親家庭占有所有家庭的 8.09%。薛承泰（1996）以 1990 年人口普查的資料，並採較嚴謹的定義，發現台灣單親戶約占全部普通戶（包括單人戶）的 3.9%，數量將近 20 萬戶，另女單親比為 4 比 6。謝美娥（1998）也用 1990 年的戶口普查資料，結果發現單親家庭約為所有家戶的 3.3% 左右。從上列 3 項研究結果發現，即使所使用的資料來源是同一份資料，由於選樣方式不同與定義上的不同會產生數據上的出入相去甚遠。

### 2. 家戶人數逐漸縮小

就以最近 20 年的資料來比較 1990 年與 2000 年的數顯示（表 2，2000），單人戶成長了近 1 倍，5 人以上的家戶呈現負成長；只有約五分之一的家戶有 4 口。若家戶為 2 人代表結婚無子女，這類家戶也成長了 80%。從表 2 之成長率可以得知，小型家戶尤其是單人戶與雙人戶快速增加，大家戶則快速減少。

表 2 台灣家戶組成的變遷

年 戶數 人口數	1990 年		2000 年		成長率%
	戶數	%	戶數	%	
1 人	664,571	13.4	1,400,105	21.6	110.7
2 人	625,879	12.7	1,128,513	17.4	80.3
3 人	722,694	14.6	1,147,293	17.7	58.8
4 人	1,061,688	21.5	1,319,213	20.4	24.3
5 人	918,329	18.6	766,705	11.9	-16.5
6~9 人	866,293	17.5	653,616	10.1	-24.6
10 人以上	83,803	1.7	56,385	0.9	-32.7
每戶平均人口數	4.1		3.4		

資料來源：行政院主計處 2000 年台灣地區戶口及住宅普查初步綜合報告

### 3 離婚增加與女性的不婚、晚婚

1976 年台灣 15 歲以上人口離婚率為 0.9%，到了 1986 年上升為 1.65%，1996 年又上升到了 3.21%，2001 年更上升至 4.53%。台灣婦女平均初婚年齡在 1980 年為 23.8 歲，1990 年上升至 25.8 歲，2000 年更上升至 26.1 歲，2004 年為 26.9 歲（內政部統計處，2004）。晚婚使生育期減短自然影響總生育，婦女生頭胎在 1980 年是 23 歲，1990 年為 24.9 歲，2000 年為 26.2 歲；總生育數也從 1980 年的 2.5 個，1990 年至 2000 年維持在 1.8 個，2001 年降至 1.4 個，2004 年已降至 1.2 個。至於男女的有偶率或未婚率則逐漸縮小，幾乎無差異。

傳統上婚姻組合中的男女性，通常男性為較年長，也就是通常男比女年紀大，而且女性過了適婚年齡就較難婚配。男性可以與比其年輕很多的女性婚配，女性似乎卻極少可能。因此年紀大的男性可以有較多的選擇與機會結婚，同樣年齡的女性則往往只能找尋比其年長的年齡組群為婚

配對象。台灣地區兩性教育機會平等，女性經濟獨立，現代化、自由主義盛行等因素均可能與台灣女性的不婚或晚婚有關。家庭暴力事件的頻繁，生兒育女成本高漲，離婚率的高升，社會的不安寧等，均使得部分男女性均得婚姻色變的恐懼。傳統中國男性存在著傳宗接代的壓力，在本國找不到婚配對象時，只有向外求援也就形成了台灣地區外籍配偶的社會現象。

### 參、台灣新住民現象與其問題

#### 一、台灣新住民現象

根據內政部（2006）的統計，自 1987 年 1 月至 2006 年 2 月底止，外籍與大陸（含港澳）配偶申請入境人數合計 367,301 人，其中外籍配偶人數為 131,564 人，大陸（含港澳）配偶人數為 235,737 人，女性外籍與大陸配偶人數合計 342,352 人，約占 93.21%；外籍與大陸配偶人數詳見表 3。外籍配偶與大陸配偶之國籍以大陸與港澳（64.18%）、越南（20.26%）及印尼（6.96%）居多，其餘

為泰國、菲律賓、柬埔寨及其他國家等。女性外籍與大陸配偶教育程度普遍偏低，國中以下學歷約占 63%，而本國結婚女性國中以下學歷約占 16%；結婚年齡趨於早婚，以 2004 年為例，外籍配偶 19 歲以下結婚人數比例高達 29.75%，24 歲以下人數約占 37.50%，而大陸配偶結婚年齡在 24 歲以下比例為 32.29%，本國女性為 23.23%（詳見圖 1 與圖 2）。外籍與大陸配偶家庭的嬰兒出生數占全國嬰兒出生數

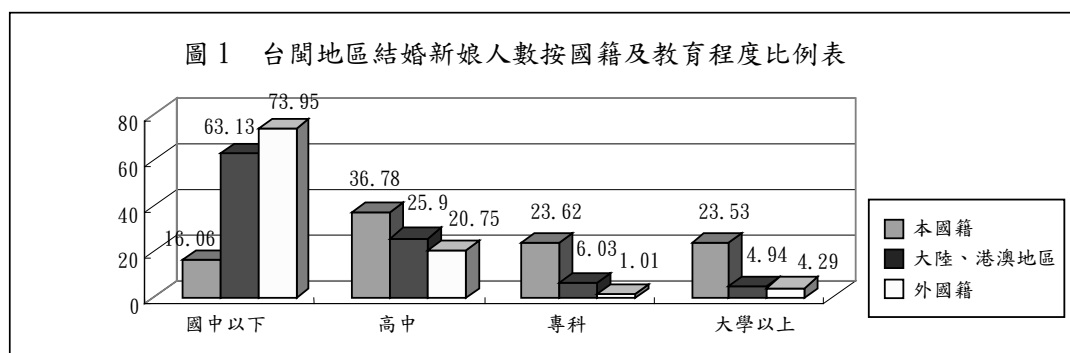
比例逐年提高（詳見圖 3），1998 年外籍與大陸配偶所生子女占總出生數之 5.12%，至 2004 年以提高至 13.25%，此現象產生了下一代的教養與教育問題（內政部，2004）。從上述數據顯示跨國婚姻仍呈現持續增加的發展趨勢，相關的問題也將愈來愈多。台灣地區已大約有 37 萬個外籍配偶家庭，若以 2000 年的每戶平均人口數 3.4 人來估計，約有 126 萬人在外籍配偶家庭中生活。

表 3 外籍與大陸（含港澳）配偶人數

		計	男	女	有定居證者
外籍配偶		131,564	9,547	122,017	40,746
大陸（含港澳）配偶	大陸	225,207	10,312	214,895	33,433
	港澳	10,530	5,090	5,440	
總計		367,301	24,949 (6.79%)	342,352 (93.21%)	25,167

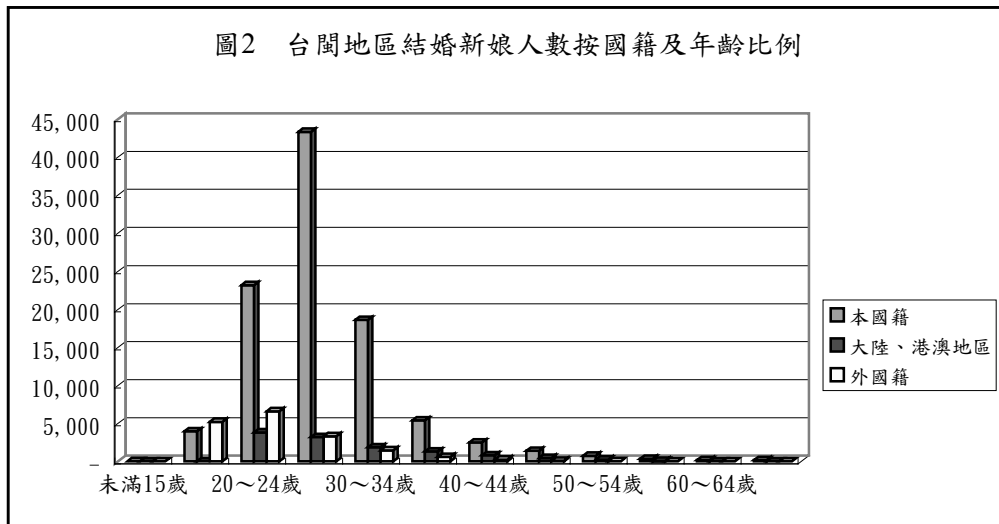
註：1.資料為 1987 年 1 月至 2006 年 2 月底止之總計人數。

2.資料來源：內政部統計處「臺閩地區各縣市外籍配偶與大陸（含港澳）配偶人數」。



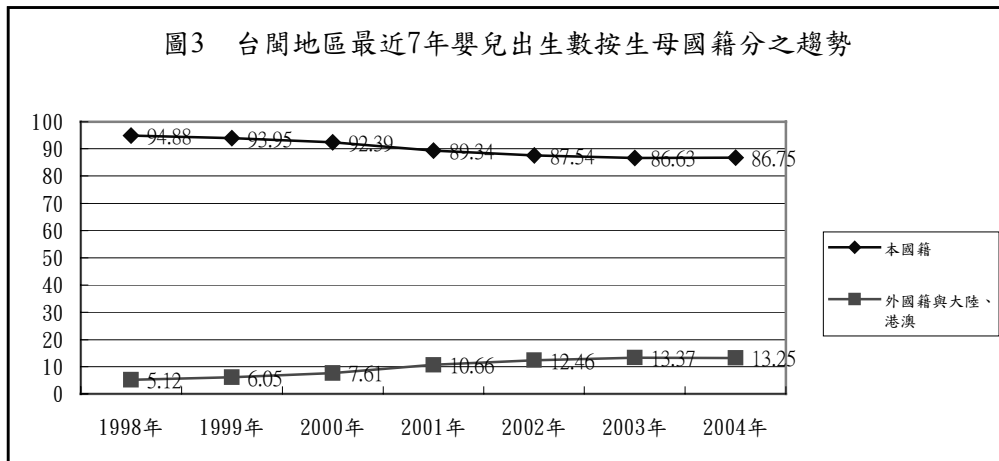
註：1.本表按發生日統計。

2.資料來源：內政部「2004 年臺閩地區各縣市結婚人數按國籍及教育程度分」表。



註：1.本表按發生日統計。

2.資料來源：內政部「2004年臺閩地區各縣市結婚人數按國籍及年齡分」表。



註：1.本表按登記日統計，生母原屬大陸、港澳地區或外國籍已定居設戶籍者，列入本國籍統計。

2.資料來源：

(1)內政部「2004年臺閩地區各縣市出生登記人數按生母國籍分」表。

(2)戶政司「2004年臺閩地區嬰兒出生數按婚生、非婚生、棄嬰或無依兒童及生母國籍分」。

## 二、台灣新住民的相關問題分析

全球化的趨勢帶來了跨國人口移動與跨國婚姻的快速增加，對於移入國常常產生了多元文化的衝突，對於移入者則需面

對進入全然陌生的社會與家庭所產生適應上的種種困難所出現的問題包括：語言、文化與生活適應不良、人際關係與社會支持網絡缺乏、感情基礎薄弱，婚姻缺乏互

信，貧窮與就業問題，子女養育與教養壓力及婚姻暴力問題等。今就上述問題一一分析討論。

### 1. 語言、文化與生活適應不良

語言是文化的一種內涵，但卻是溝通的最主要方式，生活適應的主要媒介。外籍配偶在來台之前只學了幾個簡單的字或只學一點點簡單的會話。來台之後，由於語言不通不但在家裡需與家人比手畫腳方式溝通，對於外在的世界更是陌生，不能獨自出門或不敢獨自出門，與外界產生隔離。“家”成為了外籍配偶的牢籠。而外籍配偶在家中對於家人也因語言不通，溝通能力差，容易產生誤會或溝通不良而產生衝突，尤其對於需侍奉公婆的外籍配偶其處境就更艱難。

除了語言不同之外，台灣地區最大多數東南亞籍的外籍配偶，雖然膚色與外型上與台灣婦女沒有太大的差別，但生活習慣上與文化習俗上仍有不少差異，例如，宗教信仰、飲食口味、生活習慣或照顧習慣上等，均有相當大的不同。

### 2. 人際關係與社會支持網絡缺乏

外籍配偶遠渡重洋隻身來台舉目無親，加上初來台灣語言不通難與社區居民建立互動關係。原有與娘家或過去的支持系統中斷或難以用電話聯繫。部分台灣男士與家人將外籍配偶視為是“買”來的新娘，認為她們是為“錢”嫁來台灣，加上未能帶來嫁妝，而看不起她們（蕭昭娟，2000）。這種商品化的婚姻導致外籍配偶在家庭內權力低落並在夫家嚴密監控下，使得外籍配偶處在舊人際關係中斷，新人

際關係難以建立的缺乏社會支持網絡的困境。

### 3. 感情基礎薄弱、婚姻缺乏互信

商品化婚姻在缺乏穩固的感情基下，婚姻缺乏互信與不穩定感（邱方晞，2003）。張福群的研究指出，當異國聯姻之婚姻發生危機時，較難以維持婚姻（張福群，2000，引自台北市龍山婦女服務中心，2003）。沈倬如（2002）的研究中發現，夫家人因為商品化婚姻過程付出了仲介費，又基於“綠帽恐懼症”或“逃妻恐懼”的原因下，對外籍配偶總是限制其對外聯繫，將外籍配偶的生活侷限於家庭內，以達夫家控制的目的。婚姻關係未能以關懷與愛出發而是在這種心理狀態之下進行，使得婚姻雖有法律的保障但卻是脆弱的。

### 4. 貧窮與就業問題

夏曉鵬（2000）與邱方晞（2003）的研究均發現娶東南亞外籍配偶者的家庭多為經濟弱勢底層的家庭，多集中於農與勞工的社會階層。跨國婚姻的東南亞外籍配偶在來台的初期就需負擔生養子女、分擔家務或甚至於需就業或工作以補貼家用改善家庭經濟狀況。雖然現在外籍配偶很快就能夠取得工作證，但是由於語言不通、文字看不懂的限制，能夠從事的工作只能從事社會中低所得及非技術產業部門，平均月收入更低於基本工資（夏曉鵬，2000）。而大陸配偶雖較無語言問題但其就業上的限制比外籍配偶嚴格。夫家期待外籍配偶們能改善家庭經濟狀況，但是外籍配偶就業上的限制與困難使她們並未能

立即改變夫家的經濟狀況。

### 5. 子女養育與教養壓力

外籍配偶具有另一重大壓力就是生育子女。很多跨國婚姻是爲了傳宗接代。外籍配偶在來台之後，尚未適應本地的生活就面臨懷孕生子，初爲人母的重大壓力。許多外籍配偶在身心尚未準備完善的狀況下，就已需照顧子女（楊詠梅，2003；王宏仁，2000）。許雅惠（2004）指出，造成外籍配偶在短期內生育的另一原因是因爲處於寂寞、孤立的生活環境中，她們藉由生育以降低其不安全感、鞏固婚姻保障、找尋情感寄託等。王宏仁（2001）的調查研究中發現沒有一位越南新娘的先生擔任「照顧或陪伴子女」的家務工作。外籍配偶的先生未能協助與照顧子女，重擔均落在外籍配偶身上。而外籍配偶語言不通也無法教養語言，使得外籍配偶家庭子女的語言發展由於母親的語言能力影響子女的語言發展或也產生發音不正確的問題。2003 年衛生署國民健康局曾委託中華民國發展遲緩兒童早期療育協會，在南投縣 13 個鄉鎮外籍配偶之未滿 6 歲子女進行「身心發展篩檢活動」，篩檢結果發展遲緩兒童比率爲 5%，符合世界衛生組織的盛行率，並未高於本地兒童，但是「語言遲緩」的比率最高，其次爲「認知功能遲緩」，均可能與主要照顧者其本地的語言能力有關。語言的發展遲緩影響外籍配偶家庭子女未來的長期發展甚鉅。

### 6. 婚姻暴力的問題

根據內政部家庭暴力資料庫，粗估 2002 年本國籍婦女、外籍婦女、大陸籍

婦女遭受家庭暴力之發生率分別爲千分之五、千分之六與千分之四，受暴比例差異不大。依據李萍、李瑞金（2002）研究顯示，外籍配偶遭受婚姻暴力的爲 4.6%與內政部資料相近。從上述兩項數據看來外籍配偶遭受家庭暴力之案件似乎不特別高，但是外籍配偶因語言隔閡，不諳法令、擔心報案影響其居留的申請或工作證的申請或甚至於擔心被驅逐出境等因素而不願通報。因此，外籍婦女與大陸婦女受暴之發生率低估的狀況可能比本國婦女被低估的情形更甚。根據美國醫學會（the American Medical Association）的研究報告指出，在 3 個美國婦女中就有 1 位遭受婚姻暴力的經驗，而新移民婦女遭受婚姻暴力的比例遠高於美國本國婦女（引自潘淑滿，2004）。家庭暴力案件數本來就有低估或有許多黑數存在，惟恐怕外籍配偶基於上述原因，黑數會更高，而且處理起來可能更加難處理。

### 7. 外籍配偶身分取得問題與不符合社會福利的相關規定

依據現行的法令與制度，外籍配偶受入出境移民法管制，取得居留權與工作權的條件較爲寬鬆，大陸配偶則受兩岸人民關係條例的規範，相形之下較爲嚴苛。外籍配偶從結婚、移入到定居台灣，必須符合外籍配偶取得我國國籍應具備之條件。外籍配偶從結婚到取得本國籍必須經過 9 個關卡，8 個不同單位（包括戶政事務所、外交部駐外館處、外交部領事事務局、警察局外事課、直轄市縣市政府、原屬國政府或駐華機構、內政部、入出境管



理局)，此一等待的時間至少超過 3 年以上（依據國籍法第 4 條第 1 款規定）。外籍配偶取得國籍需 4 年，大陸配偶取得國籍則需 8 年。

現行的社會福利法規之相關規定，均屬補助或津貼型態，合乎規定者的身分均需以在戶政事務單位現有戶籍領有國民身分證。這些社會福利措施包括：特殊境遇婦女之緊急生活扶助、低收入戶生活補助、急難救助等。對於未領有國民身分證的外籍配偶或大陸配偶，若遇家庭暴力、婚姻破碎等問題時，現行的社會福利措施都未能提供協助。

#### 肆、新住民照顧輔導措施概況

跨國婚姻所產生的外籍配偶家庭事務包羅萬象，分別由各相關部會主管，包括內政部、教育部、交通部、行政院衛生署、行政院大陸委員會、行政院退輔會與行政院勞工委員會等。其中內政部下的主管單位即包括戶政司、警政署入出境管理局、兒童局、社會司與家庭暴力及性侵害防治委員會等。上列各部會與單位均各自編列有預算分別提供協助給新住民家庭。2003 年內政部頒布的「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」包括 8 大重點工作，內容包括生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度、加強宣導族群平等與相互尊重觀念等，共計 50 項具體措施，分別由內政部、教育部、外交部、法務部、交通部、衛生署、新聞局、勞工委員會、大陸委員會與國軍退除役官

兵輔導委員會主管。內政部自 2004 起成立外籍與大陸配偶照顧輔導基金會，以每年籌設 3 億，10 年籌設 30 億的照顧輔導基金，補助各級縣市政府公、私立單位辦理外籍及大陸配偶照顧輔導服務。外籍與大陸配偶照顧輔導基金會預計補助各地方政府設置外籍配偶家庭服務中心及社區服務據點，共計補助設置 25 個家庭服務中心及 368 個社區服務據點（內政部，2005），分散於各主管機構的主管項目所提供的服務內容十分多元。

#### 伍、以家庭政策促進社會包容

在全球化的發展趨勢洪流中，家庭變遷似乎也成為世界性的發展，台灣地區的家庭也不能倖免。台灣地區家庭正經歷家庭結構的變化，包括：家庭規模縮小、離婚率高、有偶率下降與晚婚及單親家庭增加等現象（林萬億，2002）。出生率持續降低，形成幼年人口減少，平均壽命延長造成老年人口增加，台灣地區的人口結構也經歷極大的變遷。老人獨居或僅與配偶同住的非傳統的三代同堂居住方式比率愈來愈高；年老時不與已婚子女同住及自理生活費用的安排方式也漸漸升高（伊慶春、陳玉華，1998）。老人照顧需求的滿足則將逐漸由“家庭”來滿足轉向由家庭以外的機構、組織或個人來滿足。而單親家庭的增加則造成未成年兒童生活在單親家庭的比例也不斷上升，94 年台閩地區兒童生活狀況調查報告指出有 3.27% 的受訪兒童生活在單親家庭之中，較 4 年前（90 年台閩地區兒童生活狀況調查）增加約

0.6%。得差距即所得分配不均的情形快速惡化中，單親戶，尤其是女性為戶長的單親戶所得又常在偏低的，形成女性單親貧窮化的現象（鄭麗珍，2001）。

除了上述以外，台灣地區跨國婚姻的人數逐年快速增加。台灣地區自 1987 年以來外資管制條例通過，台灣企業的南進東南亞各國投資，1992 年以後又對中國大陸投資開放，這一連串的資本外流，形成了「外籍新娘」、「大陸新娘」等現象，1992 年多為來自印尼所組成的外籍配偶家庭（新住民家庭），在文化、語言、風俗習慣的隔閡所產生的家庭溝通不良，家庭暴力事件及他們的下一代，即混血兒的「新台灣之子」，他們都將可能面臨 Boushel（1996）所言之脆弱的多重種族家庭（Vulnerable multiracial families）的問題與挑戰。根據 2004 年的統計，外籍配偶所生之「新台灣之子」約占年度出生之新生兒的 12.5%，也就是說大約台灣地區之新生兒中，每 8 個新生兒就有一名是混血兒。外籍配偶來台多擔負「傳宗接代」的責任，也有生育的壓力，外籍配偶家庭子女數可能會超過本地家庭平均子女數，如此，新生混血兒在新生兒中所占的百分比勢必將提高。外籍配偶的適應問題，新台灣之子的語言發展或其他發展上的影響都是政府與社會所需面對的問題。問題的複雜程度可能是台灣社會從未需要面對的，現在卻也不能逃避。外籍與大陸配偶目前已處於文化排除，勞動力市場排除、人際關係排除、空間排除與制度性的排除等社會排除裡（王永慈，2001），他們所遭遇

的問題包括語言、文化與生活適應不良、孤立的人際關係、婚姻失調、貧窮問題、子女照顧及婚姻暴力等問題，均是家庭生活的部分，也應是家庭政策所關切的範圍。雖然台灣地區並沒有明確的家庭政策存在，但是建構一個社會包容的家庭政策以協助處於社中各種排除現象的個人與團體，尤其是台灣地區新進形成的外籍配偶家庭。社會排除（social exclusion）最初見於歐盟的貧窮相關研究中。1994 年歐洲社會排除政策白皮書對社會排除的界定有 2 個特點：一、為「多面向」，指貧窮現象並非是物質或經濟的問題而已，還包括心理、價值與社會參與等；二、是「動態的」，貧窮並非靜態描述，也需探討一個人或團體逐漸步入貧窮的過程。社會排除的現象可以出現在單一的個人或一群人或一個地區或國家（古允文、詹宜璋，1998）。因此，社會排除的面向包括了性別（如女性貧窮化）、團體（如身心障礙團體的經濟與就業問題）、種族（如外籍配偶工作權被限制）、年齡（如老年經濟安全）、地區（如教育優先區），甚至於國家（如國家競爭力、資本主義全球化、國家被邊緣化問題）等。外籍配偶或大陸配偶在台灣地區對於本地人在文化上、語言上、工作權上、人際關係上、空間上與制度上等面向都遭受社會排除的問題。

台灣在多項政府的文件並未單獨提到家庭政策。例如：1994 年的行政院「社會福利政策綱領暨實施方案」中，則強調建構以家庭為中心之社會福利政策，宏揚家庭倫理，促進家庭關係，以家庭倫理來

維護家庭成員福利。1996 年詹火生教授規劃的「社會福利」中將兒童福利與家庭福利規成一類，以健全家庭功能、強調家庭責任、注重家庭式照顧、強調兒童的保護與家庭整體需求為目標，並未將家庭福利單獨列出來。從上面兩項重要政府有關家庭的政策宣示裡均強調「家庭」的重要性，並重視家庭功能、家庭責任、家庭倫理及以家庭為中心的家庭政策，似乎以強化所謂一般傳統核心家庭型式，與宏揚家庭倫理的道德規勸的陷阱，未能積極性地面對台灣現今單親家庭、隔代教養家庭、原住民家庭、外籍配偶家庭、老夫少妻的大陸配偶家庭及獨居等型式的多元性。許雅惠（2000）認為台灣的家庭政策是消極的、不情願的與父權掌控式的，並具有 5 個特徵：(1)國家只在家庭失功能時介入，對於目前所形成的家庭樣態並未有所作為；(2)鼓勵三代同堂，但配套措施並不完善；(3)國家缺乏完整、一致的政策機制，無法回應家庭結構快速變遷的需求；(4)家庭福祉的社會政策均是殘補式的；(5)經濟發展優先於社會發展的前提下，公民權利的取得以工作身分的取得為先決條件，但政府對於鼓勵婦女參與勞動市場的態度消極而模糊。2002 年的全國社會福利會議，政府採納了林萬億教授的建議並達成「行政院應整合中央各部會相關資源，本著尊重多元家庭價值精神，評估不同家庭需求，建立整合家庭政策群組機制，研擬以需求為導向的家庭政策」等 25 項結論。2002 年的全國社會福利會議至今，尚未見具體的政策調整與作為。2004 年

10 月 18 日行政院社會福利推動委員會第 8 次會議通過我國現階段家庭政策，內容包括保障家庭經濟安全、增進性別平等、支持家庭照顧能力、分擔家庭照顧責任、預防並協助解決家庭內的問題及促進社會包容。

林萬億（2002）建議台灣的家庭政策應具有以下 4 個原則：

### 一、確認家庭的重要性

家庭有其功能，雖然有些功能已逐漸被取代或萎縮，但對大多數人而言，家庭仍然是提供安全、愛與歸屬的地方。家庭有其存在的必要。

### 二、尊重多元價值

並不是傳統核心家庭才是家庭，應該尊重家庭的多樣形式，例如：單身家庭、單親家庭、隔代家庭、同性戀家庭等。

### 三、支持家庭而非規制家庭

政府應積極協助家庭增強功能，才能達到維護家庭的目標。支持家庭的目的是在於使家庭自主與自助，但並非要家庭自助，而讓其自求生存。

### 四、平衡家庭成員的福祉

在家庭成員中，婦女、兒童與老人是相對弱勢，雖然弱勢優先是社會福利的分配正義，但是傳統上照顧兒童與老人似乎是婦女的角色職責。家庭政策制定的目的是要使每一位家庭成員的福祉能獲得均衡，不是增加某一家庭成員的福祉而犧牲其他成員的福利。

林萬億教授所建議的家庭政策原則，

作者相當支持。除了林教授的四大原則之外，作者建議增加第五原則：「機會的提供與尊重家庭成員自我抉擇」的原則。家庭成員各扮演不同角色，而角色行為則來自於文化中的角色學習與角色期待。在個人主義與性別平等訴求盛行的社會風潮中，提供並尊重家庭成員自我抉擇的機會應也是重要原則。例如：在子女照顧的問題上，婦女應被提供送子女上幼稚園或托兒所、褓姆或放棄就業在家自己照顧等多項選擇的機會，由婦女自己做出最適合自己的抉擇，其他家庭成員不應給予壓力，而更應給予支持。當然，不能因家庭是兒童最佳的生活環境，而要求婦女放棄就業機會來照顧子女，更何況不見得父母在家照顧兒童就一定比較好（O'Connell, 1983）。如果母親一直希望能有自己的就業生涯，被迫留在家裡照顧子女，母親的心理狀況對子女會產生負向影響。在此狀況下，國家或社會應提供充足的幼兒照顧選擇，以協助婦女能安排幼兒照顧的同時，亦能顧及自己的需要。此時，家庭成員希望均能支持婦女的決定，尤其是男性配偶。

家庭政策是國家政策中與家庭有關，對家庭產生影響的政策，許多社會福利政策都可以歸為家庭政策（社會工作辭典，2000）。家庭政策應是國家所負起解決家庭所面對的社會與經濟問題（Zimmerman, 1995；Schorr, 1972）。基於上列五項原則，對於外籍配偶（新住民）家庭所面對的相關問題，這些問題卻使外籍配偶常處於社會排除的情況，其中部分是一般家庭

也需面對的，有些則是特殊的問題，作者建議台灣的家庭政策中應特別包含外籍配偶家庭政策部分。一個社會包容的家庭政策應包含下列重要政策：

### 一、新住民家庭經濟安全

跨國婚姻中娶東南亞外籍配偶者的家庭多為經濟弱勢底層的家庭。外籍配偶因為娘家本就貧困，不但無法帶來豐厚的嫁妝，並在來台初期就為夫家期待能夠生養子女、分擔家務及就業以補貼家用，改善家庭經濟狀況。由於外籍配偶在語言、教育、技能上的限制，限制了她們的工作能力，對改善夫家經濟狀況並無太大幫助。除此之外，有些外籍配偶娘家也需經濟資助的狀況下，使得外籍配偶處境更加困難。

#### 1. 提供兒童津貼

以兒童津貼來提高生育率雖然曾經是歐洲國家的目的之一。雖然後來提供兒童津貼的目的是強調兒童的生存價值，並減輕家庭負擔。台灣地區面臨低出生率的少子化現象，兒童津貼可能無法解決少子化現象，但對於生活在經濟困難的家庭中的兒童，兒童津貼是降低兒童照顧壓力的重要方法之一。公立園所的短缺，幼兒托育機構的高度營利化（劉毓秀，2005），照顧費用昂貴，幼兒照顧問題形成父母沈重的負擔。新婚夫妻生育意願低落，因為無力負擔家庭財務支出。兒童津貼有助於舒緩家庭經濟壓力。在政府無法普及性地發放兒童津貼之前，以資產調查的方式進行發放勢必也將能使處於經濟相對弱勢的外

籍配偶家庭受惠。

## 2. 優先進入公立托育機構

自 1997 年起中央政府已將「幼托整合」納入幼兒教育政策，也已決議將 5～6 歲兒童納入國民教育的範圍，未滿 2 歲的由內政部主管，滿 2 歲至未滿 5 歲的幼兒將由教育部主管，並稱之為幼兒園，仍然存在公私立幼兒機構之分。公立機構並不多，無法容納所有的幼兒，私立園所（幼兒園）仍將是大部分的幼兒會接受教育與照顧。私立幼兒托育機構高度營利化的結果，使得處於經濟弱勢的外籍配偶家庭的兒童無法獲得優質的學前教育與照顧。

學前教育與照顧對兒童發展的重要早已為專業人員們的共識。對於外籍配偶家庭的主要照顧者因語言不同，造成外籍配偶家庭兒童語言發展與認知功能遲緩的現象，此結果均可能與主要照顧者其本地語言能力有關。兒童語言的學習愈早愈好，也愈容易。外籍配偶家庭環境較不利於兒童語言與認知功能學習應安排進入學前教育機構，以利其進行同儕間的語言學習，並有助於兒童進入正式國民教育階段。

## 二、新移民政策

### 1. 制定跨國婚姻新移民政策

國內目前並無法令來規範跨國婚姻移民的行為。婚姻仲介業者從國內組團至東南亞國家挑選新娘。有些業者已十分有經驗，但卻沒有任何相關法令可以規範管理。業者“人口仲介”的行為經媒體報導令人扼腕，實有損國家形象，也使東南亞

婦女物化之嫌。除此之外，政府在婚姻移民的“量”上是否也需加以規範或管理？以後此將嚴重影響台灣地區的未來人口發展的現象能有所預測，並有效預防可能產生的各種效果。對於促成跨國婚姻的婚姻媒合業更需制定有效辦法，加強輔導與管理。

### 2. 多元文化家庭服務

跨國婚姻移民來自越南、印尼、泰國、菲律賓、柬埔寨等國家，由於文化、語言、風俗習慣的不同，再加上隻身離鄉背井來到台灣，產生文化適應、語言與生活適應的不良。內政部補助在各地成立的外籍與大陸配偶家庭服務中心及社區服務據點應具備包容多元文化的家庭服務價值，以家庭服務中心為單一窗口的服務模式，並由家庭服務中心主動出擊來支持與協助外籍與大陸配偶家庭解決文化、語言及生活適應、社會孤立、婚姻與子女教養問題所產生的衝突及壓力與婆媳問題等問題。外籍與大陸配偶家庭服務中心需結合內政部、交通部、衛生署、兒童局、社會司與家庭暴力與性侵害防治委員會等單位所提供的服務，形成單一窗口的服務模式，以提升服務的可近性。

## 三、以“教育”促進外籍配偶生活適應

### 1. 提供外籍配偶生活、語言與婚姻適應等相關課題的知識與訓練

以教育的方式促進外籍配偶在台灣的各项適應問題。外籍配偶適應狀況影響整個家庭成員的生活，包括：家庭和諧、婆媳關係及子女教養與照顧的問題。協助外

籍配偶快速適應在台的生活將有助於目前的家庭生活與子女未來。

## 2. 協助親職教養與教育

以辦理各項親職活動或編列東南亞國家語言之親職教養與親職教育手冊，提供正確育兒知識並教導早期療育觀念，以提升外籍配偶親職教養能力，使外籍配偶家庭子女能夠接受適當的家庭教養與教育。

## 3. 加強外籍配偶子女之教育

教育有所謂的教育優先區。教育部在2003年起已經將外籍配偶之子女列為「教育優先區計畫」之補助指標之一，已針對語言發展遲緩學生、學習困難或生活適應困難學生提供特別輔導，使其獲得較多與較佳的學習效果。

## 4. 提升家庭教育的功能

家庭教育相關部門應提供適合外籍配偶家庭的家庭教育內容。中一越，中一菲，中一泰，中一印等不同組合的外籍配偶家庭可能需求並不完全一致。因此，應提供合適的家庭教育推展模式或課程內容，以提升外籍配偶家庭的功能。

## 5. 加強教育全民有關族群平等與相互尊重的觀念

外籍配偶或跨國婚姻的社會現象將在台灣地區各地普遍存在，其所衍生的問題將可能相當多與複雜。族群間的融合與和諧、相互尊重，避免種族歧視的發生是促

進社會包容不可缺少的工作。

## 四、重視外籍配偶婦女人身安全與自主性的保護

外籍配偶婦女遭受家庭暴力之發生率雖未明顯高於本國籍婦女，但未求助的黑數可能遠高於本國籍婦女，而且她們也處於相對弱勢更需要協助。外籍配偶遠嫁來台的決定是出自於多少的自主性？是自願性嗎？是生活壓力之下的對現實低頭所做的犧牲嗎？在外籍配偶被充分物化後，實需要給予充分的人身安全維護與尊重其自主性。

## 陸、總 結

近年來，台灣地區外籍配偶家庭快速增加，卻處於勞動市場的排除、人際關係的孤立、空間的排除、文化的排除、制度性排除的狀況中（王永慈，2001）。相對的，社會包容強調以社會的接納、融合、建立支持網絡、充分參與社區活動等行動來增進族群間的互動，並帶來相互了解、相互尊重與相互信任。本文建議以制定家庭政策來促進社會包容，以關切、接納、同理的心來歡迎外籍配偶家庭融入社會，營造族群和諧與平等，相互尊重的多元社會。

（本文作者現為靜宜大學青少年兒童福利學系副教授）

## 參考文獻

中華民國發展遲緩兒童早期療育協會（2003）南投縣外籍配偶未滿六歲子女身心發展篩檢。衛生署國民健康局。

- 內政部（2005）疼惜台灣新媳婦照顧新台灣之子 94 年 3 月 1 日開始接受申請外籍配偶照顧輔導基金補助申請，<http://www.moi.gov.tw/>
- 內政部戶政司（2004）臺閩地區嬰兒出生數按婚生、非婚生、棄嬰或無依兒童及生母國籍分，<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st1-3.html>
- 內政部統計處（2004）93 年初婚與再婚者統計，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>
- 內政部統計處（2004）臺閩地區各縣市出生登記人數按生母國籍分，<http://www.moi.gov.tw/stat/>
- 內政部統計處（2004）臺閩地區各縣市結婚人數按國籍及年齡分，  
<http://www.moi.gov.tw/stat/>
- 內政部統計處（2005）現住人口出生、死亡、結婚、離婚登記，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>
- 內政部統計處（2006）臺閩地區各縣市外籍與大陸（含港澳）配偶人數，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>
- 王永慈（2001）「社會排除」：貧窮概念的再詮釋。社區發展季刊，95，72～74。
- 王宏仁（2001）社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場：以越南新娘為例。台灣社會研究季刊，41，99～127。
- 古允文、詹宜璋（1998）台灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探，人文及社會科學集刊，10（2），191～225。
- 台北市龍山婦女服務中心（2003）給「台灣新婦」一個友善的居住環境—遭受家暴跨國女性配偶需求調查報告，台北市政府社會局委託。
- 伊慶春、陳玉華（1998）奉養方式與未來奉養態度之關聯，人口學刊，19，1～32。
- 行政院主計處，（2000），戶口及住宅普查，<http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=3270&CtUnit=382&BaseDSD=7>
- 李玫臻（2002）外籍新娘的社會網絡與生活適應。嘉義：國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 李萍、李瑞金（2001）外籍新娘社會適應之研究—以越南新娘為例，台北市政府社會局 90 年度補助研究。
- 沈倬如（2002）天堂之梯？——台越跨國商品化婚姻中的權力與抵抗。新竹：國立清華大學社會學研究所碩士論文。
- 林萬億（2002）台灣的家庭變遷與家庭政策，台大社會工作學刊，6，35～88。
- 邱方晞（2003）東南亞外籍新娘家庭問題與協助需求之探討，社區發展季刊，101，176～181。
- 邱汝娜、林維言（2004）邁向多元與包容的社會—談現階段外籍與大陸配偶的照顧輔導

- 措施，社區發展季刊，105，6～19。
- 夏曉鵬（2000）資本國際化下的國際婚姻——以台灣的「外籍新娘」現象為例。台灣社會研究季刊，39，45～92。
- 徐良熙、林忠正（1984）家庭結構與社會變遷：中美「單親家庭」之比較，中國社會學刊，8，～22。
- 許雅惠（2000）家庭政策之兩難——從傳統意識型態出發，社會政策與社會工作學刊，4（1），237～288。
- 許雅惠（2004）東南亞外籍配偶家庭生活狀況之研究。內政部兒童局委託研究。
- 郭靜晃（2005）94 年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告——兒童報告書。內政部兒童局。
- 陳嘉誠（2001）台灣地區外籍新娘幸福感之探討。高雄：高雄醫學大學醫學研究所碩士論文。
- 楊詠梅（2003）外籍新娘的優生保健與健康。回饋會訊，69 期。
- 劉毓秀（2005）啟動台灣家庭政策，內政部社會司，8～9。
- 潘淑滿（2004）從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制。社區發展季刊，105，30～43。
- 蔡雅玉（2001）台灣跨國婚姻之初探。台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 鄭麗珍（1999）女性單親的資產累積與世代傳遞過程。台大社會學刊，1，111～147。
- 鄭麗珍（2001）貧窮女性化與社會救助政策。社會教育年刊，49，13～18。
- 蕭昭娟（2000）國際遷移之調適研究：以彰化縣社頭鄉外籍新娘為例，國立台灣師範大學地理學研究所碩士論文。
- 薛承泰（2002）台灣地區單親戶的變遷：1990 年與 2000 年普查的比較，台大社會工作學刊，6，1～32。
- Boushel, M. (1996). Vulnerable multiracial families and early years services: concerns, challenges and opportunities. *Child and Society*, 10, 1-11.
- O'Connell, J. (1983). Children of working mothers: What the research tells us. *Young Children*, 38:2, 62-70.
- Schorr, A. (1971). Family value and public policy: a venture in prediction and prescription, *Journal of Social Policy*, 1:1, 33-43.
- Zimmerman, S. (1995). *Understanding Family Policy: Theories & Applications*. (2nd ed.). Sage Publications.