

## 專題論述

# 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

邱汝娜・林維言

### 壹、前言

自 1987 年政府解嚴以來，隨著經濟自由化、政治民主化、社會多元化的改革，國民經濟日益增強，政府施政與國人視界逐漸與世界接軌，促進我國與國際及大陸間經貿、文教、旅遊之交流廣泛。此外，伴隨著國際化、全球化的腳步加速，以及兩岸之探親、文教、體育交流頻繁，我國國民與外籍及大陸人士通婚之情形日漸增加。目前臺灣男性與東南亞地區婦女之婚姻關係，大部分係透過婚姻仲介媒合，儼然成為「速食婚姻」，雙方感情基礎薄弱，而婚配的新娘普遍為經濟弱勢，經濟因素是她們願意接受跨國婚姻的主要原因，藉以改善娘家經濟狀況。（內政部，2003a）。

國內學者研究指出，臺灣社會一直以來都是以「外籍新娘」、「大陸新娘」來稱呼這些嫁入臺灣地區的東南亞國家、中國大陸婦女，「外籍新娘」、「大陸新娘」的用語在臺灣媒體、仲介業者、政府的多重塑造下，似乎代表著兩種意涵：「外籍」、「大陸」即是「非我族類」，而且是有色兼歧

視的眼光去看待這群女性；而「新娘」一詞則表示永遠都是剛入門，而非定居生活於臺灣的自己人（陳嘉誠，2001；李玫臻，2002）。此外，長期以來國內主流媒體對於東南亞、中國大陸配偶持續的負面報導，也造成社會大眾對外籍、大陸配偶的排斥和歧視。由於大陸配偶較無語言方面的障礙，因此在生活適應上較外籍配偶的困難為少（夏曉鵬，2000；劉美芳，2001；陳麗玉，2001；顏錦珠，2002）。

由於臺灣地區的跨國婚姻家庭中的女性配偶大多來自東南亞國家（越南、印尼、泰國等），娶外籍配偶的臺灣男性大多分布在農業、工業縣份，或大都會地區的邊陲地帶，他們多數為臺灣社會階層中的底層，有很大比例是農工階級，多為經濟不富裕，或部分有外表或肢體殘障等缺陷，又部分國內男性以經濟優勢將這些婦女視為「傳宗接代」的工具及廉價勞力，因而成為不對等的婚姻基礎（夏曉鵬，2000；蕭昭娟，2000；蔡雅玉，2001；內政部，2003a）。她們在臺灣地區的人際關係網絡係以夫家的人際關係為基礎，逐漸延伸至

社區，她們的教育程度普遍偏低、結婚年齡趨於早婚，因為語言隔閡、文化的差異，難以在短期內適應在臺的生活，她們離鄉背井，在臺灣之社會接納程度較低，社會支持網絡薄弱，容易淪為社會的邊緣人（引自林維言，2004）。。

就兩岸婚姻而言，韓嘉玲（2003）將兩岸婚姻歸納為「老夫（老兵）少妻型」、「生兒育女型」、「留守型—在大陸生活的大陸新娘」、「假結婚真打工型」四類，其中又以「老夫（老兵）少妻型」的現象最為特殊。老兵是臺灣社會弱勢及特殊的群體，老兵未婚的比例相當高，在晚年殘燭之時需要人照顧，於是採取了「菲傭替代方案」，從中國大陸的農村或小鎮給自己找個媳婦回臺灣，其他喪偶的老兵在朋友的慫恿下，也興起了「老來伴」的念頭。其實這些大陸新娘，大多是中國大陸離婚的婦女或處境不利（如下崗／貧窮）的婦女，他們由於現實生活的壓力，常常以結婚為改變命運的重要渠道。然而，她們在臺人地生疏，缺乏社會系統與親屬支援，大部分又不能在臺工作，因此缺乏與臺灣人及臺灣社會交流的通道，特別是生兒育女型的大陸婦女，絕大部分只能在家帶孩子及做家事，大陸配偶在臺生活面臨的最大困難是——她們很難進入臺灣社會。

從外籍與大陸配偶的處境，包括：不對等的婚姻基礎、生活適應困難、社會接納程度低、社會支持網絡薄弱等，我們也觀察到外籍與大陸配偶的「社會排除（social exclusion）」現象。這種現象大致可以從以下幾個面向來觀察，如：勞動市場的排除、參與團體及影響決策的排除、人際關係的孤立、空間的排除、文化的排除、制度性

排除等（王永慈，2001）。這些社會排除現象已經形成重要的社會與政策議題，有待政府訂定相關措施並積極介入處理。本文主要是說明外籍與大陸配偶的現況與問題，以及政府規劃外籍與大陸配偶照顧輔導措施的過程、理念、內涵及辦理情形。

## 貳、外籍與大陸配偶的現況

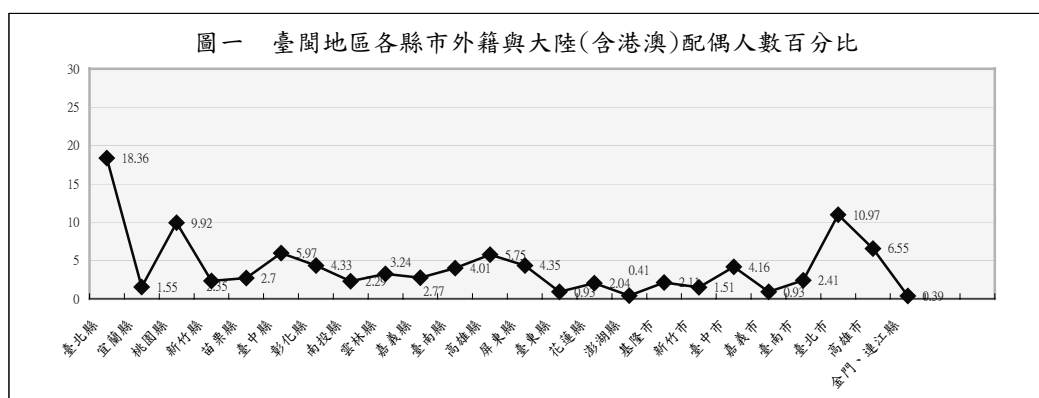
根據內政部（2003c）的統計，自 1987 年 1 月至 2003 年 12 月底止，外籍與大陸（含港澳）配偶申請入境人數合計 301,414 人，其中外籍配偶人數為 106,425 人，大陸（含港澳）配偶人數為 194,989 人，而女性外籍與大陸配偶人數合計 279,920 人，約占 92.87%；有關外籍與大陸配偶人數詳如表一。至於外籍與大陸配偶在國內之分布狀況，以臺北縣（18.36%）、臺北市（10.97%）及桃園縣（9.92%）居多；外籍配偶之國籍以越南（19.16%）、印尼（7.45%）及泰國（2.55%）居多（詳圖一、圖二）。而女性外籍、大陸配偶教育程度普遍偏低，國中以下學歷約占 41%，而本國結婚女性國中以下學歷占 29%；結婚年齡趨於早婚，以 2001 年為例，外籍配偶 19 歲以下結婚人數比例高達 30.5%，24 歲以下人數約占 72.2%，而大陸配偶結婚年齡在 24 歲以下之比例為 38%、本國女性為 36%（圖三、圖四）。此外，外籍、大陸配偶家庭的嬰兒出生數佔整體嬰兒出生數比例也逐年提高（詳圖五），1998 年大陸與外籍配偶所生子女佔總出生數之 5.12%，至 2002 年已提升至 12.46%（其中約 8% 為外籍配偶所生，約 4% 為大陸配偶所生），並衍生對下一代之生育、教育、養育問題（內政部，2003a；林維言，2004）。

表一 外籍與大陸（含港澳）配偶人數

		計	男	女	有定居證書
外 籍 配 偶		106,425	7,420	99,005	(1989.1 至 2003.11) 12,729
大陸（含港澳） 配偶	大陸	185,222	9,274	175,948	(1992.1 至 2003.11) 12,438
	港澳	9,767	4,800	4,967	
總 計		301,414	21,494 (7.13%)	279,920 (92.87%)	25,167

註：1.資料為 1987 年 1 月至 2003 年 12 月底止之總計人數。

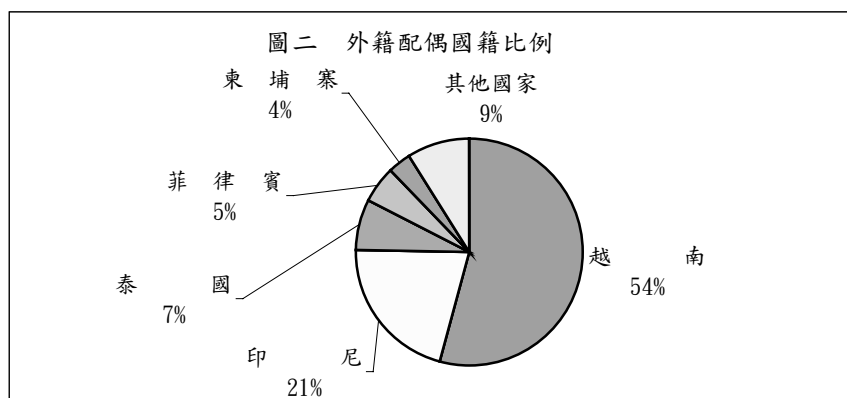
2.資料來源：內政部統計處「臺閩地區外籍與大陸（含港澳）配偶人數」。



註：1.資料為 1987 年 1 月至 2003 年 12 月底止之總計人數。

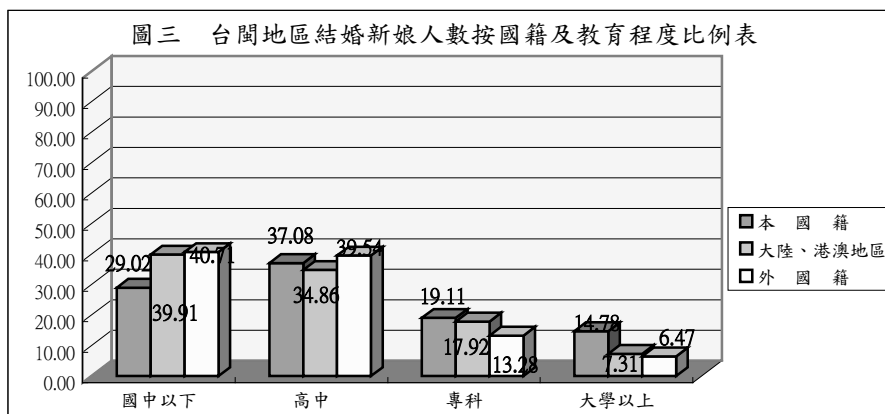
2.資料來源：內政部統計處「臺閩地區外籍與大陸（含港澳）配偶人數」。

3.為清楚呈現各縣市百分比之分配，本圖縱軸（Y）僅標示至 30%。



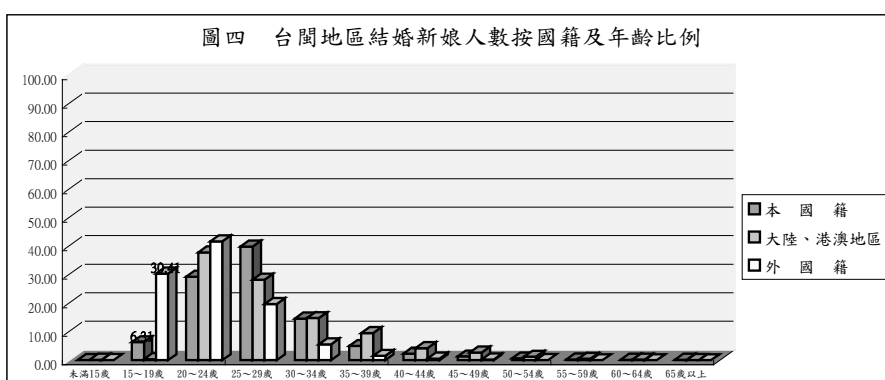
註：1.資料為 1987 年 1 月至 2003 年 12 月底止之總計人數。

2.資料來源：內政部統計處「臺閩地區外籍與大陸（含港澳）配偶人數」。



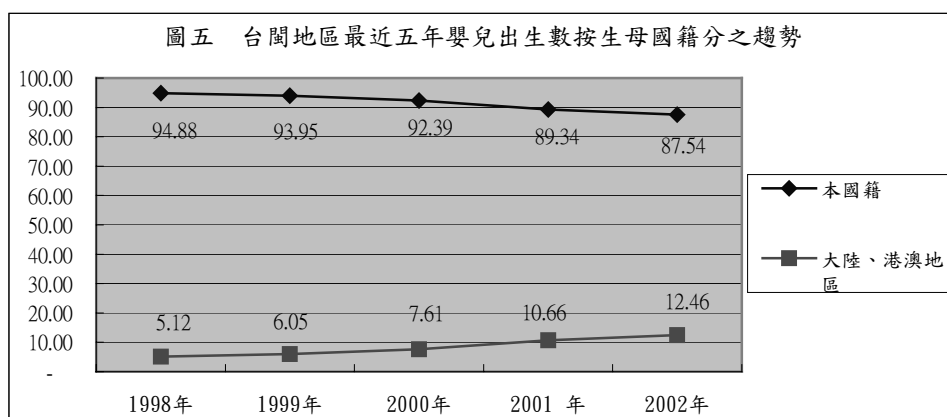
註：1.本表按發生日統計。

2.資料來源：內政部「2001年臺閩地區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「2001年臺閩地區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：內政部「2002年臺閩地區最近五年嬰兒出生數按生母國籍分」表。

## 參、外籍與大陸配偶的問題分析

按內政部於 2003 年行政院院會的專案報告指出，外籍與大陸配偶大多因婚姻感情基礎薄弱、家庭經濟弱勢、社會支持網絡薄弱及家庭地位低落等因素，以致在臺可能面臨的問題如：生活適應不良、婚姻穩定性不夠、人際關係欠缺、社會支持網絡薄弱、家庭暴力、子女教養問題、停留期間謀生不易等，相關問題分述如下（2003a；2003b）：

### 一、生活適應不良，婚姻穩定性不夠

由於文化差異、風俗習慣不同及語言障礙，使得外籍配偶短期間內無法融入我國生活環境；大陸配偶雖無語言方面的障礙，但因社會制度、價值觀等差異，仍有適應不良的問題。而此類婚姻多係透過婚姻仲介媒合，開始並非以感情為婚姻的基礎，倘使婚姻生活營造不佳，容易影響家庭和諧，甚至導致婚姻解組。

### 二、人際關係欠缺，社會支持網絡薄弱

外籍與大陸配偶的行為模式與價值觀念不同於臺灣社會，初來臺灣不易與社區居民建立良好的互動關係；且外籍與大陸配偶隻身在異地文化社會中生活，舉目無親，當婚姻不順遂或生活發生問題，無法及時尋求協助的對象。

### 三、家庭暴力問題

依據內政部家庭暴力資料庫 2002 年度統計資料（2003c），家庭暴力被害人總計 28,757 人（女性為 25,348 人），其中女性外

籍配偶 552 人、大陸配偶為 571 人，分別占被害人數的 1.92%、1.98%。粗估 2002 年本國籍婦女、外籍婦女、大陸婦女遭受家庭暴力之發生率分別為千分之 5、千分之 6、千分之 4，受暴比例差異不大。外籍與大陸配偶或因年齡、認知及文化等種種差異，遭受配偶施暴事件時有所聞，隱忍者則持續遭受家庭暴力，處境堪憐；選擇離家求助者，則將面臨居留、工作、法律訴訟及子女監護權等問題。

### 四、子女教養問題

由於外籍與大陸配偶難以在短時間內完全適應本地生活，衍生對下一代之生育、教育、養育等問題，如優生保健、語言教導、建立當地生活習慣、人際關係及子女人格發展輔導等問題。雖然衛生署國民健康局 2003 年委託中華民國發展遲緩兒童早期療育協會，針對南投縣十三鄉鎮外籍配偶之未滿六歲子女進行「身心發展篩檢活動」，其經篩檢為發展遲緩兒童比率為 5%，符合世界衛生組織的盛行率，並未高於本地之兒童，但調查結果以「語言遲緩」的比率最高，其次為「認知功能遲緩」，均有待政府及早介入並提供協助（內政部兒童局，2004）。

### 五、停留期間謀生不易

受制於現行法律，外籍與大陸配偶入境居留須受外籍人士居住年限及「大陸地區人民在臺灣地區居留數額表」之居留配額限制，僅能先以停留方式暫留臺灣地區，徒增加其往返兩地的費用，且在臺停留期間申請工作資格較為嚴格，常無法獲得工作機會，加以國人因為信任感的存

疑，大多數外籍與大陸配偶在臺謀職屢遭拒絕，能順利就業者確屬不易。

## 肆、現階段外籍與大陸配偶的照顧輔導措施

### 一、外籍與大陸配偶照顧輔導措施之規劃過程、理念與內涵

針對外籍配偶來臺後衍生之各種家庭生活與生活適應問題，立法院曾於 1999 年 4 月 12 日審查內政部（戶政司）2000 年度預算時附帶決議：「內政部應積極規劃辦理外籍新娘生活適應及語文訓練，輔導其融入我國生活環境。」，據此，內政部於同年 12 月已訂定「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」，並開始補助地方政府及民間團體辦理「外籍新娘生活適應輔導班」，以協助外籍配偶之生活適應及語文訓練，輔導融入我國生活環境為目標。然而，由於外籍與大陸配偶在臺所面對的問題與需求牽涉層面甚廣，缺乏整合的機制，加以婚姻仲介業者水準良莠不齊，相關管理規範尚未訂定，以致外籍與大陸配偶淪為商品供人挑選，一時間，任何個人或團體均可掛起招牌做婚姻仲介的生意，各大街小巷都可以看到「外籍新娘」、「大陸新娘」的招牌，也有部分大陸、外籍人士透過婚姻管道來臺打工賺錢，導致兩岸婚姻、跨國婚姻之糾紛層出不窮。

有鑑於此，行政院消費者保護委員會於 2002 年 9 月 27 日召開協調會議，除認定內政部為婚姻仲介業之中央目的事業主管機關，並要求經濟部研究婚姻仲介業辦理營業項目登記問題，而法務部 2002 年 12 月 13 日函亦明確解釋，89 年民法第 573

條修正施行後，以營利為目的而營婚姻介紹者，與民法規定並無抵觸，如無其他法律或法律明確授權之法規限制，自得作為商業經營而納入商業法予以管理。至此，困擾多時的主管機關爭議以及婚姻仲介屬於商業行為的本質，終於拍板定案。自 2002 年起，內政部也全面啟動外籍與大陸配偶之整體照顧輔導機制，並陸續訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」、「婚姻媒合定型化契約範本」，並規劃成立「入出國及移民署」，經由跨部會的整合與分工，期能立即解決外籍與大陸配偶面臨的生活困境，加強婚姻媒合管理，並透過宣導強調族群平等與相互尊重觀念。

此外，行政院游院長於 2003 年 2 月 21 日召開行政院婦女權益促進委員會第 16 次委員會議時明確裁示：「目前我國的外籍新娘及大陸新娘已達 23 萬餘人，對於這些來到這裡，也擔負著照顧養育我們下一代的女性，政府對於她們個人或家庭的基本權益及需求，應視為一項重要的政策來加以面對，同時應提出具體的措施，並編列預算來執行。」（內政部，2003b）。該項裁示不僅成為內政部彙整訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導政策及實施方案」的依據，也是各相關機關逐年爭取擴編預算的憑藉。事實上，2003 年各部會辦理外籍與大陸配偶照顧輔導措施所編列預算為 103,710,000 元；2004 年增加為 132,890,000 元。內政部也以「符合人權理念，提升國家形象」、「維持家庭功能，促進社會安定」、「厚植人力資源，強化國家競爭力」作為訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導政策」之理念，並以共創多元文化社會價值、平等對待外籍與

大陸配偶、落實保障其權益與需求為其政策目標。

為使「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」更為周延完善，內政部將原訂之 6 大重點工作（39 項具體措施），經 2003 年 6 月 23 日及 10 月 16 日 2 次修正增加為 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、國軍退除役官兵輔導委員會、直轄市及縣（市）政府等相關機關主責辦理（內政部，2003b）。

## 二、外籍與大陸配偶的照顧輔導措施的辦理情形

### （一）生活適應輔導

#### 1. 全面辦理生活狀況調查，建置基本資料

內政部訂頒「九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查實施計畫」，並已進行調查，全面了解其在臺生活狀況，建立基本資料、生活狀況及服務需求等資料，作為推展輔導措施之參據。調查對象為自 1987 年 1 月至 2003 年 8 月底止已申請入境之外籍、大陸及港澳配偶，合計 287,059 人，經費總計 27,617,000 元。

#### 2. 結合地方及民間資源，辦理生活適應輔導班

內政部 1999 年訂頒「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」，持續輔導協助各直轄

市、縣（市）政府辦理「外籍配偶生活適應輔導班」，對外籍配偶施以語文訓練、居留與定居輔導、生活適應輔導、生育與優生保健輔導及地方風俗民情等課程，並以經費補助方式結合民間團體辦理，2000 年至 2002 年共計辦理 135 班，受益人數 3,243 人，經費合計 2,824,018 元。2003 年計補助民間團體辦理 96 項計畫，合計受益人數 301,414 人，補助經費總計 11,090,000 元

#### 3. 擇定示範縣市，積極推動輔導措施

內政部訂頒「外籍與大陸配偶照顧輔導措施示範計畫」，擇定基隆市、高雄縣及澎湖縣為示範縣市，作為都會、鄉村及離島縣市之對照組。全部示範項目共 22 項，經費總計 7,544,820 元。各示範縣市政府均成立示範辦理小組，於 2004 年 1 月辦理示範觀摩，外交部並邀請東南亞國家駐臺單位參加觀摩活動。

#### 4. 編印在臺生活相關資訊簡冊，保障知的權利

內政部編印「外籍配偶在臺生活相關資訊簡冊」、「臺灣外籍與大陸配偶社會福利資源手冊」等，內容包括簽證、入出國，停留、居留、永久居留，國籍、戶籍，社會福利與人身安全，衛生醫療，教育，生活，財稅等八篇，並翻譯印製英文、越南文、印尼文、泰國文及柬埔寨文等五種語言，另大陸委員會則編印「大陸配偶在臺生活相關資訊簡冊」、勞工委員會編印「大陸配偶申請工作許可手冊」、「外籍配偶在臺工作手冊」，總計 158,000 冊，經費合計 1,612,000 元，以協助解決外籍與大陸配偶在臺生活適應相關問題。

#### 5. 輔導取得駕駛執照，提供行的便利

交通部公路總局固定時段開設「汽機車交通安全規則筆試之口試輔導班」及「普通重型機車路考輔導班」，各監理所、站定期舉辦「下鄉考驗普通重型機車考照」，交通部辦理「外籍與大陸配偶機車駕照考驗輔導班」，2003 年 1 月至 9 月，合計輔導 2,597 人取得機車駕照。

#### (二)醫療優生保健

##### 1.輔導加入全民健康保險，提供醫療保障

依全民健康保險法第 10 條第 2 項規定，在臺灣地區領有居留證者，自在臺居留滿 4 個月起即可加入全民健康保險。衛生署持續辦理外籍與大陸配偶加入全民健康保險，截至 2003 年 3 月止，取得居留證之外籍及大陸配偶，納保率已分別達到 97.5%及 99%。

##### 2.提供家庭計畫、優生保健及防疫措施指導

衛生署為解決外籍與大陸配偶衛生教育及育兒知識不足之問題，分別於 1998 年 7 月、2000 年 11 月編印中、外語版（英、越、印語）之「生育調節宣導單張（各種避孕方法）」，2003 年 4 月編印「外籍配偶生育保健手冊」（中越、中印、中泰、中英對照本）40,000 冊，經費合計 500,000 元，提供基層醫療院所、衛生所及外籍配偶使用，此外，還辦理外籍及大陸配偶之家庭計畫、產前產後、優生保健及防疫措施指導，對特殊需求個案，則予收案管理，受益人數 17,893 人次。

##### 3.補助低收入戶之外籍與大陸配偶產前遺傳診斷及結紮經費

針對高齡或有遺傳性疾病等高危險群

孕婦之染色體檢查，2003 年 1 月至 10 月共 676 案，總計經費 1,352,000 元；胎兒海洋性貧血基因確診共 32 案，總計經費 48,000 元；裝置子宮內避孕器及結紮手術 17 案，總計經費 54,5000 元。

##### 4.逐一建卡照護，完善健康管理

臺灣省家庭計畫研究所自 1998 年開始辦理「推行臺灣地區新家庭計畫」（生育調節及優生保健）三期計畫，逐一訪視外籍及大陸育齡婦女，提供家庭計畫、產前、產後、優生保健及育兒等指導，2003 年復將大陸配偶及其子女入逐一納入建卡提供照護。2003 建卡管理成果：結婚登記人數為 11,378 人，實際建卡人數 9,648 人，建卡率達 84.8%。衛生署並已研擬「外籍與大陸配偶健康管理計畫」，於 2003 年 11 月函各縣市衛生局全面施行。

##### 5.辦理外籍與大陸配偶生育、身心障礙、衛生健康及相關需求之研究調查

為探討外籍與大陸配偶之健康需求、生育保健問題及其養育方式對子女發展之影響……等，作為推展健康服務之改進依據，2003 年度辦理「臺灣地區出生世代及外籍新娘生育子女身心健康生長狀況之長期追蹤調查研究」、「外籍與大陸配偶生育健康問題之探討」、「外籍配偶身心健康調查與篩選量表的編制」等相關研究調查，經費合計約 10,788,000 元。

#### (三)保障就業權益

##### 1.修正就業服務法，放寬工作許可

2003 年 5 月 13 日修正公布就業服務法，放寬外籍與大陸配偶之工作許可，該法第 48 條規定：「外籍配偶與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留



者，無須申請許可，即可在臺灣地區工作。」，另大陸配偶取得居留資格或於停留期間符合低收入戶、身心障礙等特殊原因者，均可在臺工作。

#### 2.提供就業諮詢服務，辦理就業推介與媒合

外籍與大陸配偶已取得居留資格者，或大陸配偶停留期間取得工作證者，皆可於各地公立就業服務機構辦理求職登記，協助其就業或安排參加職業訓練，以加強就業技能。外籍與大陸配偶取得中華民國身分證，如符合相關條件，可推介至公共服務擴大就業、多元就業開發方案等臨時性工作；如其符合「就業保險法」或「就業促進津貼實施辦法」之適用條件，經公立就業服務機構就業諮詢核發必要之就業促進津貼。另提供 24 小時免費職訓及就業服務資訊，以滿足求職需求。2003 年 9 月至 10 月，簡易諮詢 73 人，就業促進研習活動 65 人，參加職訓 6 人，求職 264 人，推介就業 134 人。

#### 3.提供職業訓練及訓練費用補助

勞工委員會對於外籍配偶或大陸配偶已取得居留資格者，得比照一般國民待遇參加職業訓練，給予訓練費用補助，以協助其訓練就業，安定其生活。

#### 4.受暴者可免費接受職業訓練或推介就業

勞工委員會對於取得工作權之受暴外籍與大陸配偶，經政府社工員評估其有工作需要者，得憑政府公文或證明，專案給予免費接受相關職業訓練或推介就業之服務。對於大陸配偶持有通常保護令在有效期間內者，於在臺停留期間亦得申請工作

許可。

#### (四)提昇教育文化

##### 1.辦理成人基本教育研習班，提升外籍與大陸配偶教養能力

教育部 2002 年起補助各直轄市、縣（市）政府辦理外籍與大陸配偶成人基本教育研習班，並擴大宣導國民中小學教師，加強協助提升外籍與大陸配偶教養能力。2003 年度開設共 391 班，約 7,820 人參與學習，並分等級開設，補助經費總計 1,520,000 元。2003 年度並研發外籍配偶成人基本教材及教師手冊（中、越南文，預計 2004 年 4 月完成），結合民間團體製播成人基本教育電視節目，將教材上網資源分享，經費合計 7,730,000 元。

##### 2.落實家庭教育法，辦理家庭教育事項

教育部自民國 1997 年起陸續輔導 11 個縣市規劃辦理外籍配偶家庭教育活動，並補助社教館社教工作站及民間團體等協助推動成長教育活動，自 2003 年 1 月至 1 月止，辦理 141 場次，合計 1,749 人參加，補助經費總計 1,586,700 元。委託國立嘉義大學辦理「外籍配偶家庭教育學習團隊計畫」，並補助進行「外籍配偶家庭適應現況普查專案計畫—以雲林縣為例」，以田野調查及行動研究方式，了解外籍配偶家庭教育需求，並建構有效之家庭教育推展模式與課程架構，俾利未來提供辦理之執行參考。

##### 3.補校及進修學校適用擴及外籍與大陸配偶

教育部於 2002 年 1 月函各直轄市、縣（市）政府，同意自 2002 學年度起持居留證、中華民國護照者，進入補習或進修學

校就讀，以取得正式學籍（歷），並加強輔導外籍與大陸配偶的學習、生活適應及親職教育。2003 學年度約有 5,000 名外籍與大陸配偶於補習及進修學校就讀；各直轄市、縣（市）政府並積極辦理輔導活動，如外籍配偶專班、基本學習能力專班等。

#### (五)協助子女教養

##### 1.提供嬰幼兒健康保障，加強辦理兒童發展篩檢工作

衛生署業將外籍與大陸配偶子女全面納入嬰幼兒健康保障系統，2003 年 1 月至 8 月止 16 縣市之出生通報人數為 10,445 人，異常個案人數為 572 人，皆已納入異常轉介並管理中。另自 2003 年 7 月起督導各直轄市、縣（市）政府衛生局，辦理「兒童發展篩檢及異常個案追蹤管理」計畫，針對外籍配偶子女加強辦理兒童發展篩檢，以期早期發現、早期治療，補助經費合計 2,200,000 元。

##### 2.辦理發展遲緩兒童早期療育

內政部持續輔導地方社政單位，加強辦理托兒所對外籍與大陸配偶子女發展遲緩者之學習輔導，及轉介提供資源需求，並針對發展遲緩兒童，提供在宅療育或幼托融合教育及托育機構巡迴輔導服務，辦理 11 場，約 1,700 人參與，經費總計 540,000 元。教育部發給 3 至 5 歲身心障礙幼兒教育補助費，補助招收 3 至 6 歲身心障礙幼兒之私立幼稚園每人每年 1 萬元，並辦理學前班巡迴輔導及其他支持服務，研發教材、辦理師資研習及落實轉銜制度等。

##### 3.將外籍與大陸配偶子女之教育補助納入教育優先區計畫

教育部 2003 年起將外籍與大陸配偶之

子女就讀人數列為「教育優先區計畫」之補助指標之一；針對語言發展遲緩直接相關之學習不利部分，可辦理「補助文化資源不利地區學校學習輔導」；該等學生有學習困難或生活適應困難問題，學校應予以特別輔導，各直轄市、縣（市）學校得視需要設立資源班（包括分散式及集中式），輔以特別之課程，使其獲致最佳的學習效果，2003 年學前特教服務人數中，發展遲緩幼兒合計 829 人，其為外籍或大陸配偶子女者合計 73 人；補助偏遠地區國民小學增設幼稚園經費，讓外籍與大陸配偶所生子女提早進入學校教育系統，分擔外籍與大陸配偶教育子女的責任。

##### 4.辦理弱勢兒童外展服務及親職教育

研習，編印多國語言之親職教養手冊

內政部結合民間團體，補助辦理外籍配偶弱勢兒童家庭訪視、親職輔導、親職教育研習及親子活動，2003 年 1 月至 9 月補助 20 縣市、29 方案，經費總計 7,393,000 元；編印「○至三歲親職教養秘笈」及「兒童成長秘笈手冊」，分送外籍配偶家庭，提升其正確育兒知識及灌輸早期療育觀念，共印製 119,000 冊，經費總計 3,740,000 元；研製編印「四至六歲親職教養秘笈手冊」，以提昇外籍配偶親職教養能力，經費 1,000,000 元。

#### (六)人身安全保護

##### 1.編印人身安全宣導手冊，加強受暴者之保護扶助措施

內政部委請團體編製「大陸及外籍配偶人身安全宣導手冊」，以淺顯易懂的文字說明家庭暴力及性侵害防治等人身安全相關的法律資訊及求助管道，並翻譯成五種

外語供外籍配偶參考，共 60,000 冊，經費總計 800,000 元；輔導各直轄市、縣（市）政府對於受暴外籍與大陸配偶提供保護扶助措施，包括法律訴訟、心理輔導、醫療補助、緊急生活扶助、庇護安置等，2003 年 1 月至 9 月合計服務人次為 2,611 人次，補助經費總計 4,327,000 元。

### 2.設置外籍配偶保護諮詢專線，建立單一通報窗口

內政部於 2003 年 4 月 22 日起設置 0800-008-885 外籍配偶保護諮詢專線，提供家庭暴力、性侵害防治及兒童少年保護等相關資訊諮詢服務，委託財團法人臺北市賽珍珠基金會負責接線業務，於每日上班時間分時段提供英語、印尼、越南、泰國、柬埔寨等五種語言服務，截至 2003 年 9 月底接線數合計 1,646 件，經費總計 1,094,000 元。

### 3.建立通譯人才資料庫

內政部輔導直轄市、縣（市）政府結合民間團體辦理通譯人力培訓，目前已辦理 8 場培訓，參訓者合計 250 人。同時並督導各地防治中心建立通譯人力資源，現行通譯人力合計 290 名，服務語言涵蓋英語、越南、印尼、泰國、柬埔寨、菲律賓、緬甸等多種語言，協助社工員解決語言溝通問題，經費總計 1,000,000 元。

## (七)健全法令制度

### 1.研議現階段移民政策綱領，納入移民輔導措施

鑑於外籍與大陸配偶及其子女人數日增，衍生各種問題，以及因應國家發展需要，吸引國外高級專業人才及資金之需，內政部已擬具「現階段移民政策綱領（草

案）」，並將外籍與大陸配偶納入移民輔導措施中，該政策綱領於 2003 年 11 月 3 日送行政院審查中。

### 2.規劃成立入出國及移民署，統籌入出國及移民業務

內政部業撰擬完成「內政部入出國及移民署組織條例草案」，已於 2003 年 10 月 22 日送請立法院審議，將俟組織條例通過後，儘速成立入出國及移民署，統籌入出國及移民業務。

### 3.增加歸化國籍應具備我國語言能力

內政部於研擬「國籍法」修正草案時，將增訂外籍人士申請歸化國籍時應具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識之規定，以鼓勵外籍配偶參加成人基本教育班，促使早日適應生活環境及協助提昇教養子女能力。

### 4.加強管理婚姻媒合業，保障消費者權益

內政部於「入出國及移民法」修正草案增訂婚姻媒合業之管理法源及處罰規定，並擬訂「婚姻媒合定型化契約範本（草案）」，於 2003 年 5 月 6 日送請行政院消費者保護委員會審查。

### 5.加強辦理面談查察，防杜非法保障合法

內政部警政署入出境管理局訂定「大陸配偶實施面談作業規定」，自 2003 年 10 月 1 日起，針對結婚異常之大陸配偶，在境外、國境線上及入境後，全面實施面談，以維護國家安全，至 11 月 16 日止，面談共計 2,630 人，其中 356 人為虛偽結婚，已強制出境；需二度面談者共計 979 人，境內執行二度面談者 374 人，其中遣送出境

者 21 人；警政署訂定「加強大陸配偶查察工作實施計畫」，全面清查大陸配偶及在臺從事非法工作者，自 2003 年 10 月 1 日至 11 月 18 日，累計查察人數 67,421 人（男 2,748 人、女 64,673 人），其中行方不明者 2,812 人，已依規定通報協尋。而外交部則持續於境外加強對外籍配偶申請來臺簽證之面談作業。

#### (A) 加強宣導族群平等與相互尊重觀念

1. 內政部拍攝宣導短片、運用媒體通路深度介紹有關外籍與大陸配偶之議題，以宣導國人建立族群平等與相互接納之觀念。

2. 內政部為平等對待外籍與大陸配偶，同時兼顧與國人結婚之外籍、大陸女士與男士權益，已於 2003 年 8 月 6 日函請各相關機關、直轄市及縣（市）政府，並發佈新聞稿，將「外籍與大陸新娘」用語，統一修正為「外籍與大陸配偶」。

### 伍、未來推動的重點工作

雖然現階段政府各相關部門已積極推動外籍與大陸配偶照顧輔導措施，惟執行成效仍屬有限，主要原因為：1. 部分外籍與大陸配偶家庭不樂見其參與輔導（家庭成員或基於其須負擔家務無暇接受輔導，或擔心其接受資訊及教育而有所成長後無心擔負家庭責任）；2. 政府所推動提供之照顧輔導措施，大多屬於鼓勵或協助性質，且因受限於經費及人力，有待相關機關積極推動；3. 外籍與大陸配偶基本資料建置尚未完成，各機關無法確實掌握需求與問題，影響協助輔導工作之推展及實施成

效；4. 外籍與大陸配偶照顧輔導措施涵蓋層面廣，涉及各相關機關業務權責，機關間之協調配合度仍待加強等。未來有待各部會積極推動之工作重點如下（內政部，2003b）：

一、在生活輔導方面：積極整合運用民間資源，以有效開發及拓展外籍與大陸配偶之諮詢管道與服務據點；主動規劃並提供到府的外展服務；加強辦理受暴者保護扶助措施；落實逐一建卡照護措施。

二、在教育推展方面：加強落實「教育優先區計畫」；研訂外籍與大陸配偶終身學習體系中程計畫；研議建立並推動在境外建立實施語文訓練或生活輔導之學習機制；研訂加強推動學前身心障礙特殊教育實施方案。

三、在預算編列方面：除落實執行 2003、2004 年度預算外（詳表二），自 2005 年度起，要求中央及地方各相關機關應審慎檢視所轄業務之問題及經費需求，寬列相關預算，以擴大辦理績效；請各相關機關研議按目前外籍與大陸配偶人口分布狀況，對需要協助或外籍與大陸配偶較多之直轄市及縣（市）政府，提供必要之鼓勵與補助。

四、其他相關配合措施：內政部將自 2004 年起推動「外籍配偶整合型服務試辦計畫」、規劃委託辦理「外籍與大陸配偶福利救助措施之政策研究」，以及研擬修正之社會救助法（草案）中，已考量將外籍配偶未設有戶籍、未申請核發工作許可且無工作收入者，得不列入家庭總收入計算。

表二 2003、2004 年度各部會辦理輔導措施預算彙整表 單位：元

單 位		2003 年預算	2004 年預估預算	備 註
內政部	戶政司	2,932 萬	2,050 萬	
	警政署入出境管理局	80 萬	120 萬	
	兒童局	1,500 萬	3,000 萬	
	社會司	600 萬	1,850 萬	
	家庭暴力及性侵害防治委員會	435 萬	575 萬	
	合 計	5,547 萬	7,595 萬	
教育部		2,200 萬	2,600 萬	
交通部		20 萬	20 萬	
行政院衛生署		1,535 萬	1,580 萬	
行政院大陸委員會		80 萬	180 萬	
行政院退輔會		100 萬	150 萬	
行政院勞工委員會		889 萬	1,164 萬	
總 計		10,371 萬	13,289 萬	

資料來源：內政部（2003 外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告）

## 陸、結語

### ——邁向多元與包容的社會

近年來，各級政府已經強烈感受到外籍與大陸配偶快速增加對社會產生的影響與衝擊，自 2002 年全面啟動外籍與大陸配偶整體照顧輔導機制後，我們已經看到政府跨部會的分工，以及公私部門的攜手合作，迄今，政府整體重視的程度、投入的資源、服務措施涵蓋的範圍與落實程度，遠較過去更廣泛、更深入。

近來有些學者提到「社會包容（social inclusion）」，它強調的是接納、與社會人士融合、建構支持網絡、充分發揮社會角色、參與社區活動等（黃敬歲，1999）。最近政府通過的社會福利政策綱領、婦女政策綱

領也分別提出「包容弱勢國民」、「支持多元家庭」、「所有政策均應納入不同族群女性及弱勢婦女的需求」的原則。還有，行政院游院長曾多次提出呼籲，要國人重視這些所謂「臺灣之母」或「臺灣媳婦」，因為她們負有養育臺灣下一代的責任，讓他們獲得平等的對待與照顧，也是對「臺灣之子」的保障（內政部，2004a；內政部，2004b；引自林維言，2004）。對於外籍與大陸配偶，我們不宜因種族、文化差異、價值觀念不同及語言隔閡而予以歧視對待，國家應積極介入預防與消除他們可能遭受之歧視以及不正義，承認她/他們都是社會的一份子，並以尊重、接納的態度，透過多元化的照顧輔導措施，協助其與社會人士融合，建構社會支援網絡，來支援

外籍與大陸配偶在社區內自在的生活，期使臺灣社會能邁向一個包容的社會（inclusive society），一個理想平等、多元化及和諧融洽的社會。

（本文作者：邱汝娜現任內政部社會司司長；林維言現任內政部社會司婦女福利科科長）

## 參考書目

- 內政部（2003a）。外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告。臺北：內政部。
- 內政部（2003b）。外籍與大陸配偶輔導與教育專案報告。臺北：內政部。
- 內政部（2003c）。提供外籍及大陸配偶人身安全保護措施資料。臺北：內政部（未出版）。
- 內政部（2004a）。社會福利政策綱領。臺北：內政部。
- 內政部（2004b）。婦女福利政策綱領。臺北：內政部。
- 內政部兒童局（2004）。外籍與大陸配偶照顧輔導措施辦理情形第三次檢討會議報告。臺中：內政部兒童局。
- 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。
- 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。
- 林維言，2004。臺灣地區東南亞女性外籍配偶之社會福利需求初探。臺北，未出版。
- 夏曉鵬（2000）。資本國際化下的國際婚姻——以臺灣的「外籍新娘」現象為例。臺灣社會研究季刊，39，45～92。
- 陳嘉誠（2001）。臺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。
- 陳麗玉（2001）。來自東南亞的「新娘」——一個後殖民女性主義觀點的深度報導。臺北：國立臺灣大學新聞研究所碩士論文。
- 劉美芳（2001）。跨國婚姻中菲籍女性的生命述說。高雄醫學大學護理學研究所碩士論文。
- 蔡雅玉（2001）。臺越跨國婚姻之初探。臺南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 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。臺北：國立臺灣師範大學地理研究所博士論文。
- 韓嘉玲（2003）。傭人抑或太太？婦女勞動力的跨境遷移——大陸新娘在臺灣案例研究。社區發展季刊，101，163～169。
- 顏錦珠（2002）。東南亞外籍新娘在臺生活經驗與適應歷程之研究。國立嘉義大學家庭教育研究所碩士論文。

## 網路資料

- <http://swforum.socialnet.org.hk/article/000105.htm> 香港社會工作論壇 2004.3.11。黃敬歲（1999）。實踐生活質素概念—為弱智人士的生活帶來轉變。
- <http://www.hkcss.org.hk/fs/gp0304/hkcys-marginalcohesion.pdf> 香港社會服務聯會 2004.3.12。社區康復的演變。