

## 友善新移民家庭福利服務輸送—— 以社會排除觀點分析

郭靜晃

### 壹、前言

全球化浪潮之下所引起的國際移動及社會變遷，使得外籍配偶的婚姻移民現象，成為臺灣最近十幾年來新興話題。根據臺灣內政部移民署的統計（2017）（註1），目前臺閩地區的外籍配偶人數直至2017年3月底，取得國籍及持有外僑居留證者共有524,017人，已漸漸逼近原住民人數（截至2017年3月底為止：554,585人），其中尚不包含未取得國籍之外籍配偶人數。加上臺灣地區這十幾年來經濟成長迅速，隨著經濟蓬勃發展，國民平均所得和生活水準大幅提升，勞動市場漸漸產生了重大轉變，臺灣人漸漸不願意從事危險性（danger）、困難性（difficulty）與骯髒（dirty）等3D行業或薪資較低的製造業加上臺灣人口成長率趨緩以及青少年升學比率提高影響下，高等教育學生人數年年成長，進而延緩進入就業市場，以及臺灣人就業價值觀的轉變，偏向選擇服務業發展，種種因素影響

下造成臺灣產業基層勞力有供應不足的現象；臺灣政府於1990年代開放外籍勞工來臺從事基層勞力工作，截至2017年3月底為止，在臺灣的外籍勞工人數已達到639,326人（勞委會，2017）（註2）。

新移民已儼然成為現今臺灣社會中，繼閩南人、客家人、外省人以及原住民之後的第五大新興族群。由於跨國聯姻增多，新移民女性來臺人數逐年不斷上升，而嫁至臺灣的新移民女性多半肩負著男方家庭對傳宗接代的期待，因此新移民子女人數亦隨之提升。根據臺灣教育部統計處統計資料顯示，直至2015年間新移民子女就讀國中小的人數為207,733人，與2010年所統計的177,027人相比，短短五年增加10萬人，也因為臺灣的新移民人數逐年增加，加上新移民家庭的生育率高，也使得新興兒童人口是來自新移民家庭，而新移民家庭人口增加也衍生一些與跨國婚姻相關的家庭、社會、移民等等議題，在媒體新聞的強力播放下成為臺灣社會的焦點之一。

這些來自不同國家的外籍女性亦或外籍移工，在臺灣也組成了自己的家庭，在臺灣統稱「新移民家庭」，他們都來自不同的文化、不同的背景，這些背景因素在在都會影響他們在臺灣的社會網絡、工作適應與生活適應。對於這一群新移民來說，他們能否在臺灣有著相當適應的生活，不僅臺灣各項生活環境與資源都需提供相當有力的支持外，相對的原國籍之母國的支持亦是重要的。此種現象也類似內地社會由於工業化及城市化之影響，被迫遷移至城市，更因缺乏社會支持及社會保障，也迫使家庭及子女難以融入社會，更難以與社會產生連帶（bonds），甚至造成社會歧視。而資本之累積以及生活、語言及其他資訊造成文化差異與生活水準差異的情形會左右這些新移民、移工們在臺灣的生活適應與社會融合程度的主要因素，也將影響新移民大軍們在臺灣是社會融合（social inclusion），抑或社會排除（social exclusion）。

在新移民子女人數逐年不斷增加的同時，臺灣正面臨嚴重的少子女化，在子女出生數占人口結構比例偏低的情況下，新移民子女卻又占了為數不高的全國子女數之一定比例，且有逐年上升的趨勢，此現象實在不容有關當局小覷。臺灣必須積極面對這一群新移民子女的相關議題，諸如：社會福利服務、相關政策及個人或家庭基本權益等需求；然而社會福利之建構應該配合種族文化的特性，因此，政府在未來規劃新移民子女相關政策與措施時，亦需要考量其各個需求層面的獨特性。

## 貳、新移民家庭及其子女在臺灣所面臨之問題

### 一、新移民家庭生活適應上困境之現況

影響新移民家庭在臺灣生活上之困境大致可歸類為家庭、社會、心理、生理等四個面向加以探討：

#### （一）家庭適應

新移民因對婚姻生活尚未進入狀況，加上本身的語言能力有所限制，就必須由妻子轉變為母親的角色，擔負母親的教養責任，對於孩子的教育便無法發揮應有的功能，更因為文化背景不同的關係，孩子的教養問題在觀念及標準方面也有所差異，容易與先生或公婆產生歧見。劉秀燕（2003）（註 3）研究發現新移民子女因受到父母親社經地位較低、管教態度較為放任、家庭成員溝通困難及主要照顧者語言能力不足的影響下，致使新移民子女在行為表現上容易產生負面表現、學業成就較低落、語言程度較差的現象。新移民女性對孩子來說雖然是主要照顧者，但由於與家人對孩子的教養態度的不一致，家庭及婚姻不但容易引起衝突，對孩子來說容易造成日後不良的影響。簡春安（2004）（註 4）研究指出語言問題對婚姻最大的衝擊是夫妻溝通，此將成為婚姻關係中一大困擾。當婚姻潛藏問題需要雙方好好溝通解決問題時，卻只能比手畫腳，不但不能解決問題，反而造成更多的困境。加上

每種文化有它自己的婚姻關係及互動模式，不同文化對其婚姻的本質、兒女教養態度，以及責任分工也各有所差異之處，使得跨國婚姻常出現價值觀的衝突。加上新移民女性因跟丈夫感情基礎薄弱、缺乏娘家支持以及婆家親友環境的不友善，常無法達到婆家的要求及迎合丈夫的需要，因此，新移民發生家暴的機率越來越高，發生問題時新移民無管道可宣洩其情緒，對於家庭的照料與小孩的教養便會產生不良的連帶關係（dysfunctional bonds）。

## （二）社會適應

新移民除了缺乏原生家庭的支持以外，夫家的家人因擔心其與外界過度接觸會使她們的自主意識提高，希望將其生活圈侷限於家庭內，以至於新移民難以接觸家庭外之文化，甚至融入當地社區的生活。另外，因為語言溝通能力的限制，更讓新移民無法獲得生活上所需的支持及社會所提供的資源，使其與社會關係疏離，社會支持系統便更顯薄弱，而造成低社會連帶（social bonds）。王永慈（2001）（註 5）指出新移民有被社會排除的現象，例如：勞動市場的排除、人際關係孤立、團體活動及影響決策機會的排除等。

由於多數新移民所嫁家庭多屬於低社經地位的家庭，因此常需要她們共同分擔經濟，外出工作賺錢以貼補家中生活所需，但許多雇主對於新移民來臺的工作法規仍不甚清楚。夏曉鵬（2000）（註 6）指出新移民女性尋求工作遭受許多限制與社會保障不足，在早期未取得身分之「外

籍新娘」申請工作須依「外籍勞工」的模式，由雇主提出申請，但多數雇主不願代為申請。之後就業服務法第五十一條規定「外籍新娘」獲准居留者可進逕向中央主管機關申請工作許可，雖較過去方便許多，但因為語言隔閡，使得雇主對她們的工作態度及工作效能產生質疑，工作機會便大為降低，能順利就業者仍屬少數。

國人對於異國婚姻多根植於仲介買賣關係上，國人對於東南亞國家的歧見，因此多數人對於新移民多有所歧視（discrimination）。此外，國內媒體對新移民有汙名化的現象產生，認為她們都是為了錢而嫁來臺灣，結婚初期，更擔心她們會逃跑、偷錢；有些丈夫與婆家刻意不讓新移民去上中文識字班，擔心的是她們一旦掌握本地的語言，增加對外的連結、提昇她們的自主性或增加她們「逃跑」的可能。諸此意象皆使得新移民一直處於社會低下階層的地位，影響社會大眾對她們的認知，導致新移民在人權上也欠缺保障，社會地位無法提昇。

## （三）心理適應

新移民的生活適應問題包含多個層面，包括語言及文化方面問題。語言溝通能力的不足常使新移民陷於表達的窘境，無法在適當的時刻表達情感及抒發自己的意見，使得異國婚姻的經營愈顯困難，加上新移民常無法以本國語言或臺語對外溝通，也造成了生活上的不便，「語言」幾乎是新移民來臺後，適應上最大的考驗。吳錦惠、吳俊憲（2005）（註 7）指出，

新移民由於本身習俗、語言、社會文化差異，除了為自身帶來許多生活上的困境及溝通障礙，也會直接影響到其子女。楊詠梅（2003）（註 8）指出 30%的婚姻移民婦女曾出現沮喪與憂鬱症狀，10%有自殺念頭，7.5%有明顯無力感，這些指數皆較本國婦女比例偏高。

#### （四）生理適應

新移民女性來臺後在半年至一年的時間內懷孕的比例相當高，待孩子出生後，她們便需要在短期之內學會語文能力及教養孩子的能力，絕非易事。加上新移民女性對於臺灣固有的傳統文化及風俗民情了解不足，日常生活飲食及烹調方式的不同，也造成許多困擾，使其在生活適應上產生許多問題。林姵鎂（2006）（註 9）研究發現，新移民女性如果充實國語文能力，對於她們在臺生活適應將有正向的影響、培養她們獨立的生活技能、擴展人際關係，同時她們還會鼓勵有同樣處境的新移民女性參與識字教育。

## 二、新移民家庭子女學校學習適應之現況

莫藜藜、賴佩玲（2003）（註 10）指出新移民子女教養問題包括：（1）優生保健問題；（2）語言學習問題；（3）學校學習障礙；（4）教育環境的隔閡；（5）身分認同與文化差異等。唐淑芬、黃沛文（2007）（註 11）分析新移民子女的教育困境，發現問題的來有以下四點：（1）新移民子女本身在學校適應、學業成就、語言學

習、人際互動、文化學習及自我概念等方面的表現；（2）家庭教育的影響，包括夫妻、婆媳與親子溝通、家庭暴力、親師溝通、新移民女性的語言能力、家庭經濟弱勢與教育資源弱勢等問題；（3）學校教育資源不足，教師缺乏多元文化教育素養，以及相關機構的資源整合缺乏；（4）社會與媒體存在著刻板印象或不合理的偏見現象，綜合上述觀點，歸納新移民子女會面臨的問題主要包括以下幾個面向：

#### （一）語言學習上的困擾

東南亞新移民子女使用的字詞，比同年齡兒童有明顯的減少、語言中缺乏複雜性、比較少開口主動說話或社會化行為較少，平時也較少文字性的遊戲，間接使子女在發展上有語言表達及學習較慢的現象（王秀紅、楊詠梅，2002）（註 12）。李瑞娟（2006）（註 13）調查指出新移民子女的國小一年級國語文學習成就普遍低於本國籍配偶子女。上述研究發現新移民家庭子女語言能力與外籍媽媽的國語文能力有關，也與其因家庭社經地位低落，有無接受學前教育和受學前教育的時間長短有關。但隨著學童的年級升高，因社會化擴及學校，其國語文程度與本國籍配偶子女的差距將會減少。

#### （二）課業學習上的障礙

若新移民對我們的語言、文字和對臺灣的教育方式不夠瞭解時，孩子的功課無人可正確輔導，學習的進度自然落後，這些都將影響其子女學習、學校適應、心理

缺乏自信等問題。在整體學業成就表現，由於新移民子女的家庭以低社經地位者居多，因此，這些新臺灣之子容易有文化刺激不足、缺乏教育資源及輔導措施不足等問題，而在學業表現上呈現落後的情形。大部份的新移民子女其整體學習情形處於弱勢，造成的原因涵蓋了身心遺傳的因子、文化教養的差異、家庭結構的問題…等，而外籍母親之原國教育對子女的學業成就亦有影響。

### (三) 親師之間的溝通問題

新移民配偶對臺灣的語言、文化及學校教育多半不太了解，加上嫁入的夫家社經地位較低，孩子的家庭和學校教育更成為相對弱勢（莫黎黎、賴佩玲，2004）（註 14）。新移民又受限於閱讀和撰寫能力，使得學校與家庭的溝通受限，且多半不主動與教師溝通，造成家庭與學校的連結不良。

### (四) 同儕之間的認同與排斥

新移民配偶，尤其東南亞外籍配偶的下一代，較一般人特殊的外型，發音不正確、語言遲緩的問題，社會刻板文化歧視，可能造成同儕之間的排擠和歧視，成為團體中的特殊人物，因而不敢對外人提及母親，或將所受之挫折歸罪於母親等問題。

### (五) 文化認同問題

無論生活於都會區或其他農業區的新移民家庭子女，都有傾向被動、獨立和不

太樂意透露自己國籍的態度（王世英、溫明麗，2007）（註 15）。外籍配偶常常被標籤為來自於落後的東南亞地區、買賣的婚姻模式的負向說辭，進入家庭及婚姻中自然已被曲解、矮化，無法獲得婚姻及家庭中應得的尊重和地位。新移民家庭的子女面對整個家庭與社會對於自己母親國籍及身份的歧視，常在內心產生越來越大的迷惑衝突及矛盾，對於自己母親國家的文化也易產生認同問題。

整體而言，新移民家庭及其子女大多面臨的一個問題是：必須面臨包含語言、生活模式與社會資訊等文化的生活適應；來自他們在社會結構中建構的社會關係與社會支持與社會資源的支配能力。這些問題促使新移民家庭及其子女產生某些特殊之需求，而臺灣政府為此做了哪些社會政策、福利服務方案？透過這些舉措可使為當地社會減少日後社會問題的產生？這也是本文的另一主要目的。

## 參、新移民家庭之社會排除現象

1994 年歐洲聯盟於歐洲社會白皮書（European Commission, 1994）對社會排除作以下定義：社會排除是動態且多面向的過程，它不只是和失業與低所得有關，同時也和住宅條件、教育與機會水準、健康、歧視、公民資格、以及地方社區的整合有關。（引自古允文，1998）（註 16）

「社會排除」（social exclusion）泛指在一個特定社會中，基於某些結構性因素，造成某些人無法獲得正常生活的過

程，其關注的焦點是制度與結構而非個人面向。「社會排除」這個概念最早源自於法國，原是指不在社會保險保障內的人口，而後又把焦點放在失業人口。文獻上對於社會排除的概念有多種不同的定義，基本上是指勞動市場的邊陲地位、貧窮、社會孤立等現象會交互影響，而形成多重劣勢的人口（王永慈，2001）（註 17）。

用鉅視與微視社會學來看社會排除，前者強調鉅視社會學的現象，如現代化、世界大同主義、個人主義、全球化、流動的勞動市場、以及技術的革新對個體的影響。從微視社會學、本土與社區的草根主

義者的觀點，則將社會排除視為社區連結與社會規則的危機，隨著同化的過程、向下的社會流動、以及個人逐漸被排除在工作及其他社會關係之外造成的社會孤立（Hilary Silver, 1994）。

Hilary Silver（1994）（註 18）基於英美與歐盟國家對於社會整合不同的概念，將社會排除分為三個典範，每個典範都對社會弱勢，提出多面向－包含經濟、社會、政治、與文化，還包括對於市民權一的解釋，以及對種族不平等、貧窮及長期失業的討論。

表 1：社會排除之典範及社會意涵

典範	關注焦點	反排除的政策方向
社會連帶	社會連結	就業、社區參與、家庭功能的強化
專業化	收入	就業
獨占	分享權利	公民權（政府規章、福利給付資格、社會/社區參與）

三個典範對於社會排除的歸因不同，使得相似的政策卻有不同的社會意涵，以 Silver 三個典範來分析外籍配偶在臺的生活適應問題，其分析結果如下：

### 一、「社會連帶典範」

認為問題來自於外籍配偶與社會結合的力量不足，國家的責任就是加強這個族群與社會連結的力量，可以透過語言教育、就業或是社區活動乃至個人或家庭的服務計畫來提升外籍配偶社會參與的能力。

### 二、「專業化典範」

則會視外籍配偶的就業上跟本地人的待遇不同，是不同團體自願交換的結果，外籍配偶的社會排除來自於外籍配偶技術、個人自願性的選擇、以及社會歧視。由於是基於自願性的交換，專業化典範認為外籍配偶是自願性的被剝奪，政府責任是保障個人交換的自由與經濟市場效率，應促使個人透過就業來自我依賴。

### 三、「獨占典範」

的角度則會認為外籍配偶是因為階

級、地位、政治權利的缺乏，被國家透過公民政策與制度而排除在外的族群。由於外籍配偶的存在同時符合男性以及國家〈增加生育率、低廉的補充勞動力、家庭內部的照顧者〉的利益，透過將外籍配偶排除在外，這種不平等所創造的內部共同利益就可以持續下去。獨占典範主張外籍配偶可以透過公民權的行使、平等權利的擴張、以及參與經濟活動來對抗社會排除。

而新移民家庭在臺灣為何成為社會排除的一群？亦可由跨國婚姻理論來分析說明之，Rangel（1999）提出階級理論（hypergamy theory）及同化歷程理論（assimilation theory）（引自蕭昭娟，2001）（註 19）。

階級理論認為處在女子在原居住國處於社經地位較差的環境，嚮往著能夠提升自己的身份地位或經濟條件，而嫁往經濟發展較佳的他國，以期能夠有向上流動的機會。雙方的結合，對女方來說，是期待改善經濟的希望之路，對男方來說，則是解決婚姻需求的一個出路，這其中也隱藏了跨國婚姻是一種社會交換過程與手段之意味。夏曉鵬（2002）（註 20）研究指出婚姻移民現象與國際資本化有密不可分的關係，低經濟發展國家或是邊陲國家的女性，隨著國際資本主義的入侵而被「商品化」地賣出。看似貿易行為的買賣婚姻，從背後的結構脈絡可以發現她們無論是在國際間或是自己的國家，皆因為各種階級與種族的不平等，成為不斷被邊緣化的弱勢者。顯示外籍配偶不論是在原生國家或

是移民國家，往往為社會結構的底層人口。

同化歷程理論是由 Gorden（1964）（註 21）提出，認為跨國婚姻為不同群體間社會邊界越來越模糊的結果。少數族群進入及適應主流文化時，會調整價值觀、文化習慣以適應主流文化，促使跨國婚姻之形成。邱淑雯（2000）（註 22）指出在家庭私領域外籍配偶往往被期待要接受「在地化」。何青蓉（2003）（註 23）則從政策面思考，認為臺灣政府規劃新移民家庭政策，仍是「文化同化論」的心態，要求新移民家庭適應臺灣文化與生活。同化政策易形成社會排除（林依瑩，2004）（註 24），貶抑新移民家庭自我認同感及母國文化價值，造成其對母國文化疏離。

階級理論與同化歷程理論突顯新移民家庭移民後的困境，新移民在原生國家就處於社經地位較為弱勢之階級，他們移民後亦只能不斷適應與接受移民社會的文化與社會風俗。當新移民進入了新的移民社會，也因為欠缺公民身份、種族、性別、文化等因素，導致他們遭遇到不平等對待，被排除在正式或非正式的社會體制之外。無論是在原生國家或是移民國家，新移民家庭不斷落入到被排除的動態循環之中。

臺灣新移民家庭之社會排除是否初到移民社會只能進入勞力技術的勞動市場，加上缺乏社會保障，加上家庭之流動缺乏草根社區之社會支持，也造成家庭功能削減，進而影響子女。隨著同化過程，向下

的社會流動也不能造成其在社會有被歧視現象而形成其社會排除。

## 肆、新移民家庭及其子女之福利需求

Macarov (2000) (註 25) 認為涵蓋社會福利概念時，需求將可分類為：

### 一、普遍性的需求

意指生理需求、心理需求、社會需求，但不同需求之間具有緊密的相關性。例如 Maslow (1954) 對於提出人類需求的層次論，指出當一個需求滿足後，才會有另外一個層次的需求產生。最基本是「生理的需求」，再者為「安全的需求」，緊接著是「社會或愛的需求」，進而「自尊的需求」，最高層次是「自我實現的需求」。這個理論亦說明瞭人類的生理、心理、社會的需求是交互影響的。

### 二、特殊性的需求

此需求分為五種類型：

#### (一)能力不足者

人們部分或完全無法自力謀生，他們因為某些特質使之處於弱勢的地位，例如兒童、身心障礙者、老人。

#### (二)未準備妥當者

有謀生能力卻尚未準備妥當的人，例如生活適應不良者。

#### (三)災難受害者

指的是遭遇到重大的災害打擊而需要臨時幫助的人，例如失業者、重大災害罹難者家屬。

#### (四)不願循規蹈矩者

指時常違背社會規範的人，例如青少年犯罪。

#### (五)缺乏動機者

某些人有能力參與某項活動，但卻沒有付諸行動。缺乏動機常被人們視為是惡意的，並且傾向採取負面的懲罰方式，例如認定福利領受者是有意圖的缺乏動機而不願意工作。

O'Keeffe (1996) 也認為政府補助門檻會影響人們的福利需求，因為「免費」財貨將增加更多需求，而產生道德危機及福利依賴的問題 (O'Keeffe, 1996) (註 26)。

### 三、社會因素所引起的需求

此為社會階層所形成之需求。社會因素引起的需求亦可以被界定為「剝奪」(deprivations)，並區分為以下類型：(一)物質資源的剝奪；(二)精神或情感的剝奪；(三)認知的剝奪；(四)人際的剝奪；(五)個人權利的剝奪；(六)肉體的剝奪。例如在政府明文禁止歧視的社會裡，受歧視的人們會產生一些特定需求，而政府也會針對其需求，規劃服務方案以因應之，以社會保障消除其需求匱乏。



而新移民家庭及其子女的需求，以 Macarov (2000)「社會因素所引起的需求」作為定義：即社會結構或社會階層所形成的「剝奪」(deprivations)，並認為當個人遭受物質資源、精神情感、認知、人際關係、個人權利、肉體等剝奪，將環環相扣造成其它面向的排除。個人在資源匱乏及危機情況時所產生基本的、緊急的、迫切的需求，有必要由政府或其他組織針對其需求，規劃服務方案加以因應。

新移民家庭相關政策及服務內涵之提供，在於滿足經濟、工作、教育、醫療、社會參與之需求。但新移民家庭存在著特殊性及差異性，需要充分考量其需求狀況、瞭解文化差異及尊重獨特價值，若貿然套用福利服務在他們身上，對於其困難處境之解決是難以收治成效的。這些政策與新移民家庭能否在臺灣生活獲得安全與保障息息相關，要解決他們在臺灣社會所面對的問題，不能以限制或圍堵方式，應以積極開放的態度，討論相關政策並提供生活協助。為因應新移民家庭之特殊性及差異性需求，內政部也制定了「照顧輔導措施」，並普查方式開始進行新移民家庭的大規模生活狀況調查（內政部，2004）（註 27），其調查需求結果分述如下：

### 一、居留的需求

新移民女性需要取得居留證最多，其次為身份證，再次者為永久居留證。

### 二、工作的需求

在「工作狀況」方面，新移民女性參

與勞動市場度不高，以從事工業者最多，顯示女性外籍勞工工作需求應被關切。

### 三、經濟的需求

可從是否具有經濟能力及經濟自主權兩方面來思考。在「零用金主要來源」及「家庭生活費用來源」來看，多以家庭的男性配偶為主要經濟來源，也因此新移民女性實際未擁有經濟的自主權。

### 四、教育需求

即新移民的受教權，在「希望接受訓練課程」方面，以語言訓練、識字教育需求最高，其次為就業訓練，再者為親職教育、育嬰常識。

### 五、社會參與需求

在「參加生活照顧輔導措施情形」方面，新移民曾參加過生活照顧輔導措施者不多，其參加最多為基本教育研習班、識字班。

### 六、衛生醫療需求

新移民健康狀況的關注，在「衛生醫療需求」方面，以提供幼兒健康檢查最多，其次為育嬰、育兒常識，再者為協助就醫時溝通。

### 七、生活照顧需求

保障就業權益為最高，其次增加生活適應輔導，再次為設立專責服務機構。

綜合內政部（2004）調查結果，臺灣新移民家庭之需求為：居留需求、工作需

求、經濟需求、教育需求、社會參與需求、醫療需求、生活照顧需求、人身自由與安全需求、心理需求。由於新移民身份具有特殊性（因未具公民資格），使得新移民在居留、政治、教育、社會參與、工作保障、生活適應與照顧等需求異於臺灣人民，相較之下亦顯得匱乏及迫切，有必要思考如何滿足與因應新移民的需求。調查結果也可以發現新移民往往礙於身分資格限制，縱使產生需求亦無法獲得滿足，因而難以獲得如同公民一般保障其權益或擁有相同的機會，而造成其覺得為改善公民。

## 伍、臺灣新移民家庭及其子女福利服務輸送之情形

1970 年代以降「福利國家危機」，使福利國家紛紛以凍結福利支出及福利私有化的方式，解決福利支出的擴張問題。然而人民福利需求增高，福利服務不可避免需要透過其他方式送達人民手中，而有「私有化」、「福利多元主義」、「準市場機制」、「民營化」議題討論，期待將輸送角色移轉至第三部門，幫助政府走出經濟困境。多元化福利輸送不僅幫助政府分擔財務，亦可更貼切案主需求，發展不同型的服務內涵。外籍配偶人數日益增加，對服務需求的渴切也引起政府關注。但是單由政府輸送服務是不夠充分的，更需要非營利部門、社區鄰里建立一個關切新移民家庭及其子女的網絡，適時滿足其服務需求，以幫助她們參與臺灣社會。

## 一、臺灣新移民家庭及其子女福利服務輸送內涵

最早推動外籍配偶服務，源自於 1995 年高雄美濃愛鄉協進會所創立之「外籍新娘識字班」，這是臺灣第一個以關懷新移民女性為出發的生活適應輔導班，透過認識中文為媒介，並透過當地居民作為識字班的志工，以幫助外籍配偶建立自信。之後政府開始重視外籍配偶服務，並於 1999 年制訂「外籍新娘生活輔導實施計畫」，並編列預算辦理外籍配偶的生活適應輔導班。此為臺灣政府首次明文規定中央、地方政府與民間單位共同辦理，也是政府推展外籍配偶服務之先例。

2002 年臺灣政府制訂「外籍及大陸配偶照顧輔導措施」，逐漸促使一些社會福利團體推動新移民家庭及其子女的相關服務。例如伊甸社會福利基金會推展「外籍配偶生活輔導適應班」、臺北基督教女青年會辦理「外籍配偶親職教育課程」、善牧基金會與北市永樂婦女中心合作辦理「外籍配偶法律、福利、居留講座」，提供居留及定居流程說明、相關福利說明、兒童健康與發展簡易評估、預防疾病技巧知識等。賽珍珠基金會接受內政部委託辦理「五國語言專線服務」，提供英語、越南語、印尼語、柬埔寨語、泰國語五國語言的接線服務。耕莘醫院「外籍配偶親子免費健診活動」，現場有翻譯人員全程陪同，提供外籍配偶與其子女免費健康檢查與社會資源諮詢服務，建立無溝通障礙的醫療環境。另外在政府服務提供方面，臺

北市社會局委外方案，指出政府委外業務包括：通譯人才培養、個案管理計畫、生活適應講座、支援互助團體、外展服務、親職成長班等，強調新移民家庭應該走出參與，並且走入家庭作訪視或外展服務。不再視新移民為弱勢者，認為可以促使其在社會中發揮能力。由此可知，政府及非營利部門在外籍配偶服務內容逐漸呈現整合形式。

## 二、臺灣新移民家庭及其子女福利服務輸送經費來源與運作方式

就新移民家庭服務輸送之運作方式而言，許多生活適應專班都是由國小補校、成教班、社區、民間團體、宗教組織、中央政府（內政部戶政司）及各縣市政府（民政局、社會局、教育局）以合辦方式共同營運，目前非營利部門及社區組織仍屬此種合作模式推展外籍配偶的服務（邱淑雯，2004）（註 28）。此外非營利部門逐漸與學校、社區合作，培訓大專院校、社區民眾作為志工，期待建立關懷外籍配偶家庭子女的機制。在經費來源方面，目前仍透過接受內政部或縣市政府的補助居多，其他募款方式，則有向民意代表募款、本身社團福利基金、或自行籌措等不同方式進行。此輔導基金的目標為結合各級政府及民間團體力量，加強推動整體外籍配偶照顧輔導服務，以開發新人力資源，共創多元文化社會（內政部，2005）（註 29），成為政府部門及非營利部門推展外籍配偶服務業務的主要經費來源，也因而引起各單位紛紛趨之申請補助。

## 陸、現行臺灣針對新移民家庭及其子女之社會政策與福利服務方案

本節分為臺灣中央政府之社會政策、地方政府之服務措施與臺灣現行之福利服務方案三部分，介紹目前臺灣政府對新移民家庭所作的相關福利服務。

### 一、臺灣中央政府現行新移民家庭社會政策

#### （一）居留需求

在臺灣，針對居留需求，政府相關法規有「國籍法」、「入出國及移民法」、「入出國及移民署組織法」作為解決新移民家庭居留需求主要法規。「國籍法」提出外籍配偶於現有中華民國有領域內有住所，並於國內每年合計有一百八十三日以上的合法居留之事實，…始可歸化為我國國籍；「入出國及移民法」提到外國人在我國合法連續居留七年，或居住臺灣地區設有戶籍之國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法連續居住五年或該配偶、子女在我國合法居住十年以上，其中有五年每年居住超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向主管機關申請永久居留；「入出國及移民署組織法」主要重點為二：一、規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署。二、主要定位於擬訂並協調執行入出國政策、國籍政策及移民政策。

## (二) 醫療照顧需求

針對醫療照顧需求，臺灣政府相關法規有「臺灣地區新家庭計畫」、「全民健康保險法」作為解決新移民家庭醫療照顧需求主要法令。「臺灣地區新家庭計畫」規定，凡是 45 歲以下新移民女性及其家屬（配偶、公婆）能接受家庭計畫與優生保健諮詢服務，以調適身心並減少生預先天性缺陷兒之可能；「全民健康保險法」規定外籍配偶必須在臺居留滿四個月以上，才能檢附外僑居留影本，參加全民健保，而有一定雇主之受雇者，不受四個月限制。

## (三) 工作需求

針對工作需求，臺灣政府相關法規有「就業服務法」作為解決新移民家庭工作需求主要法令，其中，關於新移民家庭就業需求規定如下：一、外籍配偶與中華民國境內設有戶籍之國民結婚且獲准居留，無需申請許可在臺灣地區工作；二、外籍配偶如已取得工作許可者，可參加職業訓練機構辦理之職業訓練。

## (四) 教育及生活照顧需求

在臺灣，針對教育及生活照顧需求，政府相關法規有「補助辦理成人教育實施原則」、「新移民家庭生活輔導實施計畫」、「外籍及大陸配偶照顧輔導措施」作為解決新移民家庭教育及生活照顧需求主要法規。包含：生活適應輔導、醫療衛生保健、保障就業權益、提升教育文化、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措施。

## (五) 社會福利需求

針對社會福利需求，臺灣政府相關法規有「特殊境遇婦女家庭扶助條例」、「家庭暴力法」、「社會救助法」作為解決新移民家庭社會福利需求主要法令，包含：經濟救助、人身保護與其他相關社會福利服務措施。

# 二、臺灣地方政府現行新移民家庭服務措施

## (一) 社會局業務內容包含

- 1.協助辦理外籍配偶生活狀況調查；
- 2.加強推廣生活適應輔導班；
- 3.結合民間團體資源，發展地區性外籍配偶服務措施，提供社區化之服務據點；
- 4.研議外籍配偶及其家庭之輔導與服務措施；
- 5.「東南亞外籍配偶家庭兒童生活狀況」研究；
- 6.整合相關服務資源，加強受暴外籍配偶之保護扶助措施；
- 7.加強受暴外籍配偶緊急救援措施；
- 8.結合運用民間團體建立通譯人力資料庫，開發民間外語諮詢服務資源；
- 9.落實家庭暴力通報制度單一通報窗口，辦理外籍配偶保護諮詢專線，提供英、越、印、泰、柬五種語言諮詢服務。

## (二) 教育局業務內容包含

1. 加強推廣生活適應輔導班；
2. 辦理外籍配偶之成人基本教育研習班；
3. 加強外籍配偶及其子女教育規劃；
4. 辦理外籍配偶家庭教育活動；
5. 宣導並鼓勵外籍配偶進入國中、小補校就讀，以取得正式學歷；
6. 辦理外籍配偶成人基本教育師資研習及參考教材研發；
7. 加強輔導外籍配偶子女，提供其課後學習輔導；
8. 外籍配偶之子女優先進入公立幼稚園、托兒所；
9. 整合規劃多元文化教材，並推動民間團體或社區舉辦多元文化相關活動；
10. 推廣外籍配偶之外語廣播或電視節目以提供多元文化及生活資訊。

## (三) 衛生局業務內容包含

1. 輔導外籍配偶加入全民健康保險；
2. 提供外籍配偶補助產前遺傳診斷、子宮內避孕器及結紮經費；
3. 辦理外籍配偶逐一建卡及健康照護管理；
4. 將外籍配偶子女全面納入嬰幼兒健康保障系統；
5. 加強辦理外籍配偶子女之兒童發展篩檢工作；
6. 對外籍配偶子女有發展遲緩者，提供早期療育服務。

## (四) 勞工局業務內容

受暴外籍配偶得憑政府證明，專案給予免費接受相關職業訓練或推介就業。

## (五) 民政局業務內容

1. 國籍登記行政管理；
2. 各項戶籍申請登記；
3. 辦理外籍配偶國民身分證；
4. 加強推廣生活適應輔導班；
5. 研擬相關規範與配套措施，加強婚姻媒合業及廣告之管理。

## (六) 警察局業務內容

1. 涉外刑事案件之偵辦事項；
2. 外籍配偶涉嫌非法活動調查及外事情報之蒐集處理事項；
3. 外籍配偶非法入出境案件之調查處理；
4. 外籍配偶違反居（停）留規則之取締、收容管理及遣送出境等執行事項；
5. 關於外國人服務事項。

## (七) 文化局業務內容

尊重多元文化，納入有關外籍配偶議題，並以外籍配偶集中地區優先推動文化活動。

## 三、臺灣現行新移民家庭福利服務方案

針對前揭新移民家庭日益增加可能衍生之需求與問題，臺灣現有之實施福利服務方案如下：

### **(一) 提升生活適應能力**

1. 協助民間團體發展地區性新移民服務措施；
2. 設置新移民會館；
3. 辦理新移民生活成長營暨各類研習課程；
4. 開辦各類識字課程；
5. 協助新移民取得駕駛執照；
6. 提供民事刑事訴訟法律諮詢服務。

### **(二) 保障工作權及提升工作技能**

1. 新移民就業輔導；
2. 辦理新移民職業訓練。

### **(三) 整合醫療資源及推廣生育保健觀念**

1. 新移民健康照護體系；
2. 愛滋病宣導多語化；
3. 補助低收入戶之新移民健保費。

### **(四) 人身安全維護**

1. 保障人身安全，提供緊急諮詢服務；
2. 提供新移民多國語言之心理諮詢及輔導服務；
3. 宣導新移民家暴暨性侵害防治專線。

### **(五) 落實族群平等及多元文化觀念宣導**

1. 加強宣導國人建立族群平等與相互尊重接納觀念；
2. 安排第一線承辦人員接受文化敏感度之課程；

3. 尊重新移民多元文化，並鼓勵大眾傳播媒體推廣新移民原屬國語言與文化；
4. 活動宣導；
5. 彙整分析相關統計數據。

### **(六) 建構社會支持網絡**

1. 建立相關社福團體資料庫；
2. 編印福利資訊；
3. 整合本市通譯人才相關資源；
4. 建構社區支持網絡；
5. 提供新移民名冊及個案訪視之協助。

### **(七) 提升教育文化**

1. 提升語言能力及教育程度；
2. 辦理新移民成人基本教育專班；
3. 辦理新移民及多元文化教育研習。

### **(八) 協助子女教養**

1. 補助辦理新移民弱勢兒童外展服務及親職教育研習活動；
2. 積極輔導協助新移民處理其子女之健康、教育及照顧工作；
3. 加強教育規劃，協助提昇新移民教養子女能力。

### **(九) 促進社會參與**

1. 招募新移民志工，強化多元族群及文化之服務；
2. 鼓勵新移民參與社會服務；
3. 強化多元文化發展之傳承、推廣與交流。

## 柒、結語

新移民家庭子女人數的增加，在文化、社會、經濟面所衍生的跨國婚姻問題，已對社會各個層面產生衝擊。在新移民配偶尚未對我國語言、文化與生活機制產生熟悉與適應時，孩子已然出生。在母親語言障礙未除、文化刺激不足、生活適應不佳的狀態下，教養下一代形成時代性的教育問題。

新移民家庭及其子女在嘗試融入臺灣社會環境的同時，不但為臺灣國人帶來全新衝擊，也為整體社會帶來新刺激，對臺灣文化的轉型與重整，注入一股新潮流。新移民家庭子女越來越多，這是無法避免也逃避不了的現實。孩子對新移民女性來說，是與臺灣最深的連結、最強的牽絆。讓這些孩子擁有更健全的成長環境，造就更優質的下一代，需要整體社會的共同努力。在接納的狀態下自然消除文化差異，讓新住民族群的孩子都能在社會中獲得肯定、成就與支持，即是政府必須努力的目標。

從階級理論或同化歷程理論運用到臺灣新移民家庭，由於這些家庭本身的劣勢，加上社會保障不足，促使他們處於社會底層，又欠缺公民限制、和語言障礙，更讓他們被排除於社會所認同的公民身份，脫離社會連結（bonds），加上資源、能力不足導致他們落入低收入的服務或勞工行列，逐漸落入貧窮的循環中。貧窮是社會問題的淵藪，政府如不預先預見此種

問題，伸出援手，它們就因缺乏本身優勢（strengths），缺乏社會支持或公民權的社會保障（社會正義分配不均），自然地會產生日後的社會問題，如家庭暴力、犯罪、兒童少年中輟等，從三級預防之觀點，有效的支持性或補充性之服務，自然會減少日後產生問題的治療或矯正。

臺灣新移民家庭從 2003 年最高峰（每三對婚姻中即有一對是與外籍人士婚配關係），至 2010 年降至每六對婚姻有一對即為婚姻移民關係，其中之趨緩，可能與臺灣內政部實施大陸配偶面談制度，以及 2005 年起臺灣外交部加強外籍配偶境外訪談措施有關。這些在移民的社會干預（social intervention）可能產生社會趨勢的改變。自 2008 年臺灣實施人口政策（少子女化、老人化及移民）列為施政重點，其中對於新移民家庭之政策是以社會融合之公民權，包括市民權、政治權、及社會權之層面：市民權（civil rights）涉及個人的自由權與人權價值，在政策上運用反歧視、個人隱私權、婚姻權、家庭維繫權、居留與定居、國籍（戶籍）歸化、人身安全等層面。而社會權（social rights）則是保障個人能過著最基本的生活標準，如工作權、教育權、健康權、文化權等經濟福利與文化尊重。政治權（political rights）則以自願結社參與、遊行權、選舉與被選舉權、應考試服公職，以及公共參與等面向。透過政府對社會資源之配置，以管制性達到新移民家庭之權利保障以及分配性達到新移民家庭權利的社會正義分配，以社會融合方式達成公民

權利，以利增加新移民家庭在當地社會的生活適應。

兒童是國家未來的棟樑，提升及扶持兒童的福利是家庭、社會及國家應盡的責任、支持家庭及家庭重聚是倡導兒童最佳利益的根本大計，兒童的生活更要融於社區與小社會體系中，社會提供資源及有效配置才能使兒童及其家庭融入社會，有了社會資源的保障才能幫助安身立命，再求個人的最佳的生活適應，此也呼應前美國第一夫人希拉蕊所倡言的教育家庭需要全村之力（It takes a village to educate a

child）。對新移民家庭，政府除了面對此種社會變遷所衍生的問題，必須要有因應的核心價值，如公民權的保障、多元文化；此外，政府主更要以實用（utility）的務實價值，主動接觸這些家庭，調查他們的需求，提供可近的服務，以主動、積極的主導性服務（proactive service）以輔導其家庭及子女能融合當地社會文化。

（本文作者為中國文化大學社會福利學系教授）

**關鍵詞：**新移民家庭、家庭福利服務、社會排除

## 註釋

註 1：內政部移民署（2017）。外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數。

註 2：勞委會（2017）。勞動統計月報。

註 3：劉秀燕（2003）。跨文化衝擊下外籍新娘家庭環境及其子女行為表現之研究。國立中正大學犯罪防治研究所碩士論文（未出版）。台灣，嘉義。

註 4：簡春安（2004）。外籍配偶的婚姻生活適應。社會福利論壇線上論文集。

註 5：王永慈（2001）。〈「社會排除」：貧窮概念的再詮釋〉，《社區發展季刊》，95，頁 72-84。

註 6：夏曉鵬（2000）。〈資本國際化下的國際婚姻：以臺灣的外籍新娘為例〉，《臺灣社會研究季刊》，39：45-92。

註 7：吳錦惠、吳俊憲（2005）。「新台灣之子」的教育需求與課程調適。課程與教學季刊，8，53-72。

註 8：楊詠梅（2003）。外籍新娘的優生保健與健康。回饋會訊，69 期。

註 9：林妤鎰（2006）。〈將識字教育視為一種賦權：宜蘭縣東南亞新移民女性生活適應為例〉，佛光大學社會教育研究所碩士論文。

註 10：莫藜藜、賴佩玲（2004）。台灣社會「少子化」與外籍配偶子女的問題初探。社區發展季刊，105:55-65。

註 11：唐淑芬、黃沛文（2007）。新住民子女教育困境與因應策略。研習資訊，24(6)，139-148。



- 註 12：王秀紅、楊詠梅（2002）。東南亞跨國婚姻婦女的健康。護理雜誌，49，35-41。
- 註 13：李瑞娟（2006），外籍配偶子女國小一年級國語文學習成就之研究－以新竹縣竹北市、竹東鎮為例，彰化：中華大學行政管理學系研究所碩士論文。
- 註 14：莫藜藜、賴佩玲（2004）。台灣社會「少子化」與外籍配偶子女的問題初探。社區發展季刊，105：55-65。
- 註 15：王世英、溫明麗等（2006），我國新移民子女學習成就現況之研究，台北市：教育資料館。
- 註 16：古允文（1998）。〈臺灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探〉，《人文與社會科學集刊》，10-2：191-255。
- 註 17：王永慈（2001）。〈對未來社會救助政策規劃的再思考〉，《社會福利政策的新思維：厚生白皮書－社會福利篇》，臺北：厚生基金會。
- 註 18：Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. International Labour Review 133, p.531-578.
- 註 19：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學系碩士論文。
- 註 20：夏曉鵬（2002）。《流離尋岸：資本國際化下的「外籍新娘」現象》，臺北：臺灣社會研究雜誌社。
- 註 21：Gordon, Milton M. 1964. Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins. Oxford and New York: Oxford University Press.
- 註 22：邱淑雯（2000）。《在地國際化？外籍新娘在地化：就讀嘉義地區國小補校的外籍新娘之社會生活》。臺灣社會問題研究學術研討會。中央研究院社會問題研究推動委員會。
- 註 23：何青蓉（2003）。〈跨國婚姻移民教育的核心課題：一個行動研究的省思〉，《教育研究集刊》，第 49 卷第 4 期，頁 33-60。
- 註 24：林依瑩（2004）。〈「古意尢婿 乖巧家後」跨國婚姻型態之探討〉，《第二屆民間社會福利研討會：臺灣的社會福利發展－全球化與在地化論文集》，臺北：創世基金會。
- 註 25：Macarov, D. (2000). Social Welfare Structure and Practice. 官有垣譯，社會福利：結構與實施。臺北：雙葉。
- 註 26：O'Keeffe, D. (1996). "Charity Versus the State." Re-Privatising Welfare: Afters the Lost Century. London: Institute of Economic Affair Press.
- 註 27：內政部（2004）。《內政部外籍與大陸配偶生活狀況調查報告》。

註 28：邱淑雯（2004）。《婚姻移民婦女政策分析及服務措施之跨國比較研究》，台北市社會局。

註 29：內政部（2005）。《外籍配偶照顧輔導基金》。

## 📖 參考文獻

- 內政部（1994）。《國人海外移民現況與動機探討之研究》。臺北：內政部。
- 內政部（2004）。《內政部外籍與大陸配偶生活狀況調查報告》。臺北：內政部。
- 內政部（2004）。《外籍配偶在臺生活相關資訊簡冊》。臺北：內政部。
- 內政部（2005）。《外籍配偶照顧輔導基金》。臺北：內政部。
- 內政部移民署（2017）。《外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數》。臺北：內政部。
- 王永慈（2001）。〈「社會排除」：貧窮概念的再詮釋〉。《社區發展季刊》，95，頁 72-84。
- 王永慈（2001）。〈對未來社會救助政策規劃的再思考〉，《社會福利政策的新思維：厚生白皮書－社會福利篇》，臺北：厚生基金會。
- 王秀紅、楊詠梅（2002）。〈東南亞跨國婚姻婦女的健康〉。《護理雜誌》，49，35-41。
- 王世英、溫明麗等（2006）。我國新移民子女學習成就現況之研究。臺北：臺北市立教育資料館。
- 古允文（1998）。〈臺灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探〉。《人文與社會科學集刊》，10-2:191-255。
- 李瑞娟（2006）。〈外籍配偶子女國小一年級國語文學習成就之研究－以新竹縣竹北市、竹東鎮為例〉。彰化：中華大學行政管理學系研究所碩士論文。
- 何青蓉（2003）。〈跨國婚姻移民教育的核心課題：一個行動研究的省思〉，《教育研究集刊》，第 49 卷第 4 期，頁 33-60。
- 吳錦惠、吳俊憲（2005）。〈「新臺灣之子」的教育需求與課程調適〉。《課程與教學季刊》，8，53-72。
- 邱淑雯（2000）。《在地國際化？外籍新娘在地化：就讀嘉義地區國小補校的外籍新娘之社會生活》。臺灣社會問題研究學術研討會。中央研究院社會問題研究推動委員會。
- 邱淑雯（2004）。《婚姻移民婦女政策分析及服務措施之跨國比較研究》。臺北：臺北市社會局。
- 林依瑩（2004）。〈「古意尤婿 乖巧家後」跨國婚姻型態之探討〉。《第二屆民間社會福利研討會：臺灣的社會福利發展－全球化與在地化論文集》。臺北：創世基金會。

- 林姵鎂 (2006) ,〈將識字教育視為一種賦權：宜蘭縣東南亞新移民女性生活適應為例〉。佛光大學社會教育研究所碩士論文。
- 莫藜藜、賴佩玲 (2004) 。〈臺灣社會「少子化」與外籍配偶子女的問題初探〉。《社區發展季刊》, 105:55-65。
- 夏曉鵬 (2000) 。〈資本國際化下的國際婚姻：以臺灣的外籍新娘為例〉。《臺灣社會研究季刊》, 39 : 45-92。
- 夏曉鵬 (2002) 。《流離尋岸：資本國際化下的「外籍新娘」現象》。臺北：臺灣社會研究雜誌社。
- 唐淑芬、黃沛文 (2007) 。〈新住民子女教育困境與因應策略〉。《研習資訊》, 24(6) , 139-148。
- 勞委會 (2017) 。《勞動統計月報》。臺北：勞委會。
- 楊詠梅 (2003) 。〈外籍新娘的優生保健與健康〉。《回饋會訊》, 69 期。
- 劉秀燕 (2003) 。〈跨文化衝擊下外籍新娘家庭環境及其子女行為表現之研究〉。國立中正大學犯罪防治研究所碩士論文 (未出版)。台灣：嘉義。
- 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〉。台北：國立臺灣師範大學地理學系碩士論文。
- 簡春安 (2004) 。〈外籍配偶的婚姻生活適應〉。社會福利論壇線上論文集。
- Gordon, M. M. (1964). *Assimilation in American life: The role of race, religion, and national origins*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Macarov, D. (2000). *Social welfare structure and practice*. 官有垣譯，社會福利：結構與實施。臺北：雙葉。
- O'Keeffe, D. (1996). *Charity Versus the State. Re-privatising welfare: After the lost century*. London: Institute of Economic Affairs Press.
- Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. *International Labour Review*, 133, p.531-578.