

金融海嘯下新移民家庭福利政策探討— 外籍配偶照顧輔導基金分配與未來規劃

葉郁菁・馬財專・吳樹權

摘 要

為了協助外籍配偶適應台灣社會，保障外籍配偶權益。政府自 2004 年行政院會議通過籌措專門照顧輔導外籍配偶的基金，並於 2005 年正式運作。本文從四年多以來的外籍配偶照顧輔導基金分配與使用用途進行分析，並提出未來基金規畫與新移民家庭福利政策的發展建議。

外籍配偶照顧輔導基金 2005-2008 年使用的經費分析，支出的前三大主要用途依序為：設置外籍配偶服務中心(占 31.5%)、教育部的課後照顧服務(占 26.7%)，與衛生署的醫療衛生補助。絕大多數補助提供給中央部會和縣市政府，兩者占的比例超過八成以上，甚至在 2006 年，中央和地方政府獲得的補助款就高達 95%。

研究者提出以下有關新移民家庭福利政策的建議：整體新移民家庭福利服務的政策目標以「維繫外籍配偶家庭穩定、建構外配家庭社會安全」為短期目標，協助新移民家庭渡過金融海嘯帶來的失業潮與危機，並在這一波經濟不景氣中，維繫新移民家庭的基本社會安全需求。開發新人力資源為中期目標、共創多元文化社會需要花最多時間才能看到成效，可列為外籍配偶輔導的長期目標，並列訂逐步實施的策略。

關鍵詞：新移民、家庭政策、外籍配偶輔導基金

Abstract

The unemployment rate in Taiwan achieved 5.75% in February 2009 which was the highest in recent five years (Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, 2009). More than 6 hundred thousand workers were unemployed under this global economic crisis.

The impact was more severe for the immigrant families whose bread-winners are mainly low-technical-skill workers or part-time workers.

The Foreign Spouse Care and Guidance Fund, a project of NT\$0.3 billion per year from 2005 to 2014 (equivalent to US\$9 million), was set up and supported by the government to provide services for the foreign and Chinese spouses and their families. Therefore the Legislative Yuan set up a target of the Fund in 2009 is to: 'Strengthen foreign spouses' working skills and improve their living condition'.

The aim of this paper was two-fold: to exam the distribution of the sponsored projects and the amount of money in 2005-2008 and to propose suggestion for policy based upon the above analysis.

The Foreign Spouse Care and Guidance Fund expended NT\$901,393,314 during past four years for immigrant family services. These amount were mainly used in setting up 25 Local Immigrant Family Service Centres (31.5%), after-school care for children of foreign spouses (26.7%), and health and medication subsidy (11.8%). The majority of the budget was reserved for the central and local governments and it was criticised to ignore the positive and partnership roles of non-governmental organisations in immigrant family services. Less than 10% of the fund actually supported NGOs.

In order to assist the immigrant family to alleviate the impact of the global economic crisis, the researchers suggest that the short-term goals may 'maintain a stable economic condition of immigrant family and construct a social secure net for immigrant family'. In the long-term, the Foreign Spouse Care and Guidance Fund needs a human resources plan in order to encourage and empower more immigrants to participate in the labour market and volunteer work. Finally, we need to understand the contents of multi-culture, as well as to take strategies of encouraging cultural integration and a multi-ethnic society equal for everyone.

Keywords: family policy, immigrants, Foreign Spouse Care and Guidance Fund

壹、前言

近年來社會變遷快速，新住民女性人口增加，根據移民署(2009a)統計，目前至 2009 年三月為止累計我國新住民女性人數已達 41.7 萬人（含歸化我國國籍者），

而新住民子女人口在我國兒童人口中也占有相當高的比率，在 2009 年第六週內政統計通報(2009)中則提到，我國新生嬰兒生母非本國籍者比率自 1999 年起快速上升，至 2003 年達到最高點(13.37%)，而到 2007 年仍然占有 10.21%，2009 年則首度

降至 10% 以下，嬰兒生母之原屬國籍為本國籍者占 90.4%、大陸港澳地區者占 4.9%、外國籍者占 4.7%。

為了協助外籍配偶適應台灣社會，保障外籍配偶權益。政府自 2003 年起持續推動外籍與大陸配偶生活適應輔導、醫療優生保健、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、及落實觀念宣導等各層面的措施。2004 年七月行政院會議通過籌措專門照顧輔導外籍配偶的基金，並於 2005 年正式運作。

立法院第 7 屆第 2 會期審查 98 年度(2009)中央政府總預算時，對外籍配偶輔導基金收支部分列出主決議，指出於 98 年度(2009)起，應該「積極協助外籍配偶加強謀生能力，確實改善其生活，以符合基金設置之精神」。此可視為政府面對金融海嘯衝擊下，對外籍配偶輔導基金運用的指導原則。因此，在第 25 次基金管理委員會會議中，才有籌組專案小組研擬基金年度重點工作暨中長程推動計畫的決議。

貳、外籍配偶家庭特質與移民家庭服務

一、婚姻移民人數從高峰期逐漸進入平穩期

過去 20 年來，新移民（含東南亞外籍

配偶，以及來自中國大陸配偶）和外籍勞工（簡稱外勞）的人數大幅增加，改變了台灣的人口結構，也對台灣的社會、經濟、與環境產生重大的影響。近幾年來，從東南亞鄰近國家或大陸地區遠嫁到台灣的新移民女性人數逐年增加。新移民女性人數佔了新移民人數的八成以上，其中以越南及印尼兩國最多；東南亞新移民在 2004 年時達到高峰、大陸配偶則是在 2003 年達到人數高峰，之後因實施入境面談機制而使新移民人數呈現平緩趨勢。

依據移民署統計資料(2009a)顯示，外籍與大陸配偶人數已達 41.7 萬人，其中大陸港澳地區配偶人數 276,636 人(66.33%)，外國籍配偶 140,447 人(33.67%)，外國籍配偶中以越南和印尼籍最多。若以性別分析，外籍男性配偶 10,566 人(7.5%)、女性 129,881 人(92.5%)，男性外籍配偶原屬國籍以泰國最多、其次為日本。2008 年我國民眾結婚對數中，夫妻雙方均為本國籍者從 2003 年的最低點 68.14%，逐年回升至 2008 年的 85.97%。國人與大陸和外籍人士結婚的比例，從 2003 年的最高點 31.86%，平均每三對結婚配偶即有一對是跨國婚姻，到 2008 年，跨國婚姻的比例降低至 14.03%，平均每 7.1 對才有一對跨國婚姻，跨國婚姻的比例大幅下降。

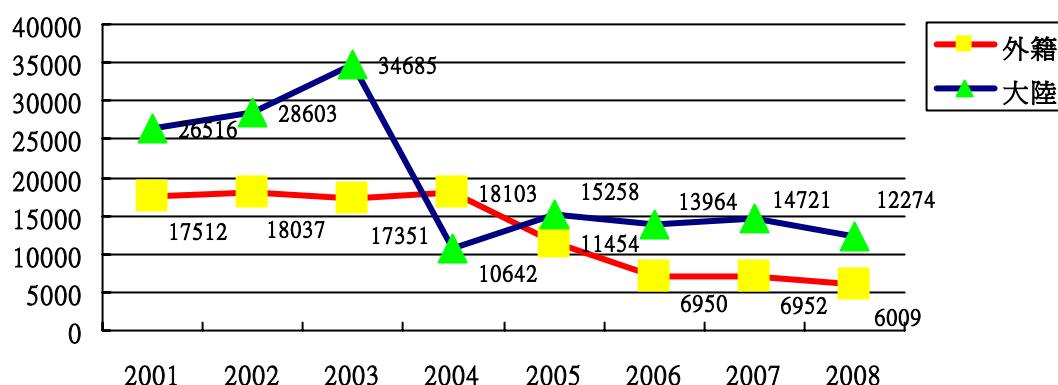


圖 1：國人與外籍和大陸配偶（註 1）結婚對數統計

資料來源：移民署(2009b)。我國人與外籍人士結婚統計（至民國 98 年三月底止）

二、婚姻移民家庭不穩定、離婚率偏高

新住民女性增加的同時，離婚率也日益升高，國人與大陸和外籍人士離婚登記對數占全國總離婚對數比例，自 1998 年起的 6.06%持續增加至 2008 年 20.4%，十年內增加為 3.4 倍（移民署，2009c）。尤其外國籍跨國婚姻離婚的對數百分比逐年增加趨勢從十年前的 1.41%增加至 2008 年的 8.65%，是十年前的 6 倍，增加的比例最

高。大陸和港澳地區配偶則從 4.66%增加至 11.75%，是十年前的 2.5 倍（註 2）。依據內政部統計處(2008)統計顯示，2007 年外籍（含大陸）配偶離婚率為 28.4‰，其中男性外籍配偶離婚率達 44.7‰，高於女性外籍配偶之 27.2‰，約為本國人男性（11.20‰）及女性（10.02‰）有偶人口離婚率之 4 倍及 3 倍，外籍與大陸婚配的婚姻穩定度的確是比本籍配偶更低。

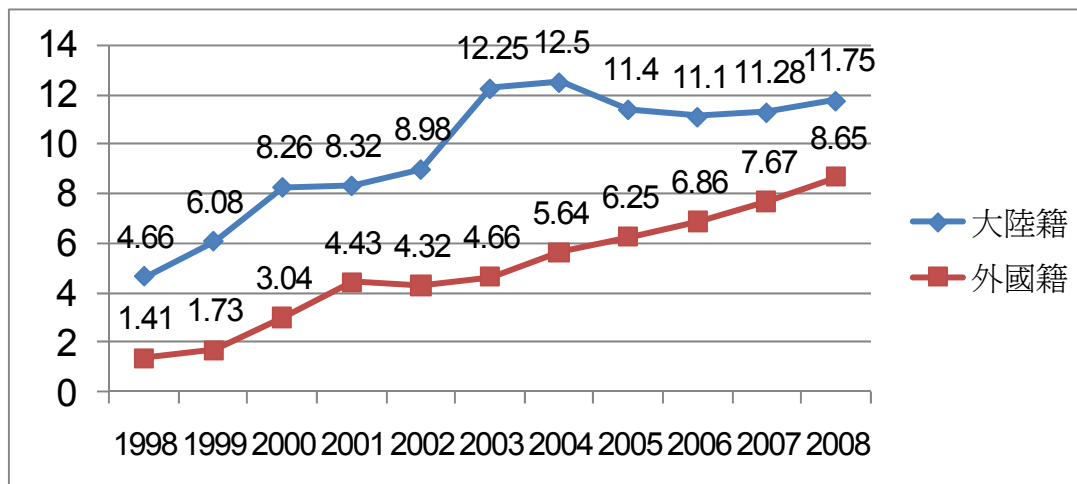


圖 2：國人與外籍和大陸配偶離婚百分比(1998-2008)

資料來源：移民署(2009c)。我國人與外籍人士離婚統計（至民國 98 年三月底止）

內政部 2003 年進行的全國性調查結果顯示，東南亞女性外籍配偶透過親友介紹結婚的比例最高，為 48%，其次才是透過婚姻仲介介紹，占 37.8%。大陸配偶不論男性或女性，透過婚姻仲介認識的比例都低於 10%，多數均為透過親友介紹，而

男性外籍配偶或大陸配偶則是自行認識的居多。這些數據也釐清了一般人誤以為大陸或外籍配偶均為透過婚姻仲介來台的刻板印象。不過，這些數據也突顯了外籍配偶或大陸配偶家庭婚姻不穩定，未必是因為買賣婚姻的結果。

表 1：外籍與大陸配偶與國人認識方式

單位：人；%

	合 計		婚姻仲介	親友介紹	自行認識	其 他
	人 數	百分比				
總 計	175,909	100.0	21.9	54.1	23.0	1.0
外籍配偶	82,358	100.0	35.9	46.5	17.0	0.5
性別 男性	4,243	100.0	1.7	19.4	77.8	1.0
女性	78,115	100.0	37.8	48.0	13.7	0.5
大陸配偶	93,551	100.0	9.6	60.8	28.3	1.4
性別 男性	4,161	100.0	5.8	47.2	44.6	2.4
女性	89,390	100.0	9.8	61.4	27.5	1.3

資料來源：內政部九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查。

資料取自：<http://www.ris.gov.tw/ch4/0930617.html>

三、婚姻移民者的勞動特質

依內政部 2003 年「外籍與大陸配偶生活狀況調查報告」顯示，新移民女性具有工作資格者約為 8 萬 2,219 人，有工作者為 2 萬 8,496 人；大陸地區配偶具有工作資格者約為 3 萬 2,272 人，有工作者為 2 萬 3,294 人，合計無工作者約為 6 萬 2,701 人。但外籍及大陸地區配偶有子女者占 59%，其中子女年齡在 6 歲以下（含）占 84.6%。實務上，外籍與大陸配偶無工作者 6 萬 2,701 人中，除因家庭或個人因素，有立即投入職場之需求外，大多有延後至子女稍大才考慮就業，因此新移民女性中每年需積極尋找工作者約有 1 萬 2,000 餘人（約為 20%），扣除透過親友介紹工作或自行尋職外，尚有因就業能力或資訊不足，需政府協助就業者。

依內政部調查報告顯示，新移民女性平均年齡為 27 歲，教育程度為國中（初職）

及小學（自修）者占 50.8%。大陸地區配偶平均年齡為 33 歲，教育程度為國中（初職）及高中（高職）者占 68.1%。女性外籍配偶希望接受訓練課程（見表二）依序為語文訓練、識字教育(69.5%)，其次為就業訓練(26.5)；大陸地區配偶則因為語文相近，因此在希望接受的訓練課程反而以就業訓練為主(47.9%)，其次才是語言訓練(19.4%)。

男性外籍配偶同樣也是以語言訓練的需求比例最高(65.8%)，其次也是就業訓練(25.2%)，比較有趣的是：男性外籍配偶在居停留、定居等相關法規說明會的需求(14.9%)遠高於女性。男性大陸配偶則以就業訓練的需求最高(62.2%)，其次，男性大陸配偶與男性外籍配偶同樣也是希望了解居停留權、定居等相關法令規定(15.3%)，但在語言訓練的需求則略低(14.9%)。

表 2：外籍與大陸配偶希望接受訓練課程

單位：人；%

	語文訓練、識字教育	衛生保健常識	親職教育、育嬰常識	醫療照護技能	就業訓練	生活技能(烹飪、美髮)	婦幼安全資訊	家庭暴力暨性侵害防治相關法規說明會	居停留、定居等相關法規說明會
外籍配偶	69.4	8.1	9.8	2.6	26.4	7.6	1.8	0.2	4.1
男性	65.8	5.2	1.7	2.8	25.2	2.8	0.9	0.0	14.9
女性	69.5	8.2	10.0	2.6	26.5	7.7	1.8	0.2	3.7
大陸配偶	19.2	11.7	12.3	8.4	48.3	14.8	2.9	0.5	10.0
男性	14.9	9.2	3.1	5.5	62.2	8.0	0.8	0.2	15.3
女性	19.4	11.7	12.5	8.4	47.9	15.0	3.0	0.5	9.8

資料來源：內政部九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查。

資料取自：<http://www.ris.gov.tw/ch4/0930617.html>

從表三資料顯示，新移民女性多數因工作權取得不易，無工作比例高達 66.6%，有工作僅有 32.1%，擁有工作權的新移民女性多集中於製造業、服務業及臨時性工作的勞動工作。男性外籍配偶有固定工作者占 71.8%，無工作者占 17.7%，擔任臨時性工作者占 9.2%。固定工作者中，男性外籍配偶又以從事服務業(48.7)和工業(45.5%)居多。男性大陸配偶人數為 4,161 人，有固定工作者占 35.5%，無工作者占 43.5%，擔任臨時性工作者占 16.1%。固定工作者中，男性外籍配偶又以從事服務業(59.3%)和工業(36.2%)居多。Schrover, Leun & Quispel (2007)探討荷蘭移民與兩性在勞動市場隔離的問題，並指出多數移民從事的都為非固定工作、並且缺乏職涯發展的可能，勞動市場的隔離較多是種族

因素而非性別因素，因此不管男性或女性移民，都傾向從事他們所謂的「花瓶」(niches)角色的工作。

2008 年四月修訂「大陸地區配偶在臺灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」之前，大陸配偶必須來台六年之後才能取得工作權，4 月 8 日修法後，大陸地區配偶與臺灣地區配偶育有未成年子女者，得檢具最近 3 個月戶籍謄本正本及相關證明文件，向勞委會申請核發工作許可。就政府的立場，或許要藉由「生育子女」這件事情，排除假結婚、真打工的案例，但是藉由生育認可大陸地區配偶的工作權，無益也把能否生育當成取得工作權的工具或要件，對於無意願生育或無法生育的女性也是另一種不合理。

表三、新移民工作狀況

單位：人；%

	合 計		有 工 作								無工作	不知道
	人數	百分比	計	固 定 性 工 作						臨時性 工作		
					小計	農林 漁牧業	工業	服務業	公共 行政業			
總 計	175,909	100.0	29.4	18.5	100.0	8.8	40.8	48.9	1.5	10.9	68.3	2.3
外籍配偶	82,358	100.0	34.6	22.3	100.0	11.5	48.1	38.9	1.4	12.3	64.1	1.3
男性	4,243	100.0	81.0	71.8	100.0	1.1	45.6	48.7	4.6	9.2	17.7	1.3
女性	78,115	100.0	32.1	19.6	100.0	13.6	48.6	37.0	0.8	12.5	66.6	1.3
大陸配偶	93,551	100.0	24.9	15.2	100.0	5.2	31.3	61.8	1.6	9.7	72.0	3.1
男性	4,161	100.0	51.6	35.5	100.0	2.2	36.2	59.3	2.2	16.1	43.5	5.0
女性	89,390	100.0	23.6	14.2	100.0	5.6	30.8	62.1	1.6	9.4	73.3	3.0

資料來源：內政部九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查。

資料取自：<http://www.ris.gov.tw/ch4/0930617.html>

參、外籍配偶基金分配分析

研究者分析 2005 年至 2008 年外籍配偶照顧輔導基金補助的方案與金額，協助讀者瞭解近年來政府部門提供的哪些外籍配偶照顧服務的項目、以及外籍配偶家庭照顧服務的重點工作與經費分配概況。首先，外籍配偶輔導基金共計十年三十億，由中央政府分十年編列預算撥入基金管理委員會，每年約有三億元可以分配使用。自 2005 年至今已經實施四年，研究者認為

此時正是回顧與檢討以往基金分配、審視與規畫未來外籍與大陸配偶家庭服務的時機。

自 2005 年至 2008 年外籍配偶照顧輔導基金已經累積執行了九億多元，執行率為 75%。除了第一年因為尚未熟悉申請制度與流程，執行率為 40%以外，其他各年均均有八成以上的執行率。不過，原本應有三億元的分配使用，也因為審核制度嚴謹，近兩年均只有二億四千萬元左右的支出（見表四）。

表 4：2005 年至 2008 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助金額

單位：元

年度	2005	2006	2007	2008	總 計
總金額	120,223,214	298,667,957	242,734,563	239,767,580	901,393,314
執行率	40.1%	99.6%	80.9%	79.9%	75.1%

資料來源：移民署(2009d)。2005-2008 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案彙整表。

在上述各項支出中，研究者依據照顧輔導基金的四個主要用途，分別計算各年度的經費支出。其中也出現四個基金用途輪動的現象：第一年（2005 年）基金的主要用途為醫療補助、社會救助、法律服務，占 39.8%。2006 年之後，則以外配就學、

子女托育、扶助措施、多元文化及宣導為主要經費支出，分別占 2006 年的 45.4%、2007 年增加為 67.1%。但到 2008 年，基金的主要支出則以家庭服務中心與社團為主，占 57.8%（見表五）。

表 5：各項業務計畫金額與占該年度之百分比

基金用途	2005	2006	2007	2008
醫療補助、社會救助、法律服務計畫	47,806,857 (39.8%)	43,552,646 (14.6%)	30,665,620 (12.6%)	44,782,354 (18.7%)
外配就學、子女托育、扶助措施、多元文化及宣導計畫	20,866,660 (17.4%)	135,481,093 (45.4%)	162,845,827 (67.1%)	28,223,889 (11.8%)
家庭服務中心與社團計畫	30,452,099 (25.3%)	100,995,440 (33.8%)	13,672,300 (5.6%)	138,547,784 (57.8%)
輔導、服務或人才培訓計畫	21,097,598 (17.6%)	18,638,778 (6.2%)	35,550,816 (14.6%)	28,213,553 (11.2%)

資料來源：移民署(2009c)。2005-2008 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案彙整表。

研究者將外籍配偶輔導基金補助的單位分爲：中央部會（如：衛生署、家防會等）、各縣市政府、民間社團、以及學術單位四類。若依照各年度補助的單位別統計，則可發現在 2005 年至 2008 年，外配照顧輔導基金絕大多數補助給中央部會和縣市政府，兩者占的比例超過八成以上，甚至在 2006 年，中央和地方政府獲得的補助款就高達 95%（見表六）。以 2005~2008 年外籍配偶基金使用的金額分析，支出的前三大主要用途依序爲：設置外籍配偶服務中心，總金額爲 283,563,820 元（占 31.5%）；其次爲教育部的課後照顧服務，高達 2 億 4 千多萬元（占 26.7%），前兩者即佔外籍配偶照顧輔導基金支出的 58.2%；再其次爲衛生署的醫療衛生補助。醫療與衛生一項，主要爲衛生署國民健康局與健保局用於「外籍配偶照顧輔導基金

醫療補助計畫」、「外籍配偶設籍前醫療補助計畫」、「未及在 96 年度核銷之生育調節醫療補助計畫」、「追加產前檢查補助計畫」、「設籍前外籍配偶健保費補助計畫」等案即高達一億多萬元（106,366,600 元，占 11.8%）。相關政府部會對外籍與大陸配偶工作沒有設算，通通由外籍配偶照顧輔導基金買單，形同外籍配偶照顧輔導基金成爲政府部門的第二個口袋。

學術單位申請多爲研究案居多，原本研究案的經費就占少數。但近年來民間社團獲得外籍配偶輔導基金補助的比例一直偏低，這也凸顯民間社團在申請方案與執行上的困難，未來要增加補助民間社團的比例，積極培力社團接手外籍配偶照顧服務工作，民間社團的確必須先解決人力與方案規畫的問題。

表 6：各年度申請單位補助金額與所占百分比

申請單位	2005	2006	2007	2008
中央部會	35,184,803 (29.3%)	151,389,429 (50.7%)	171,432,206 (70.6%)	47,239,443 (19.7%)
地方政府	57,553,157 (47.9%)	132,280,578 (44.3%)	44,287,250 (18.3%)	166,194,196 (69.3%)
民間社團	26,585,950 (22.1%)	12,696,247 (0.4%)	26,382,359 (10.8%)	18,448,027 (7.7%)
學術單位	899,304 (0.8%)	2,301,703 (0.8%)	632,748 (0.3%)	7,885,914 (3.3%)

資料來源：移民署(2009)。2005-2008 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案彙整表。

依據外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法第 4 條，將基金用途分為十二項，研究者將 2005～2008 年經費分配依照此十二項用途比較，結果發現：基金的主要用途為：辦理外籍配偶參加各類學習課程與其宣導、鼓勵及提供其子女托育等事項的支出(占 32.3%)以及直轄市、縣(市)政府設立外籍配偶家庭服務中心之補助支出(占 31.5%) (見表七)。目前全國 25

個縣市皆已向外籍配偶照顧輔導基金管理會提出申請並經核准補助辦理設置外籍配偶家庭服務中心。各縣市辦理外籍配偶家庭服務中心之方式有自行辦理、委託辦理、補助辦理、自辦兼補助辦理 4 種類型，其中有 11 個縣市自行辦理、12 個縣市委託辦理、1 個縣市補助辦理及 1 個縣市自辦兼補助辦理(曾中明、楊筱雲、王琇誼，2007)。

表 7：外籍配偶輔導基金經費分配與百分比依照十二項基金用途比較

項 目	94～97 年 總金額	百分比
外籍配偶及其子女照顧輔導服務之研究支出	21,942,383	2.4%
強化外籍配偶入國前之輔導支出	17,807,847	2.0%
發展地區性外籍配偶關懷訪視及相關服務措施支出	1,025,025	0.1%
外籍配偶設籍前之醫療補助及社會救助支出	157,957,948	17.5%
辦理外籍配偶參加各類學習課程與其宣導、鼓勵及提供其子女托育等事項的支出	291,209,531	32.3%
外籍配偶籌設社團組織之輔導支出	452,800	--
外籍志願服務者之培訓支出	58,163,868	6.5%
直轄市、縣(市)政府設立外籍配偶家庭服務中心之補助支出	283,563,820	31.5%
強化多元文化觀念之宣導、課程及活動支出	41,956,229	4.7%
外籍配偶法律服務之支出	310,000	--

管理及總務支出	0	--
其他有關支出	27,003,863	3.0%
總金額	901,393,314	100%

資料來源：移民署(2009)。2005-2008 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案彙整表。

肆、新移民家庭福利對策發展方向

根據主計處(2009)統計，2 月份失業率達 5.75%，總計全國有 62 萬 4,000 人失業，其中失業人數攀升最多的就是 45 歲到 64 歲的中高齡人口，失業人數高達 13 萬 8,000 人，超過全體失業人口的兩成之多。且男性與女性的失業率，也是歷年最高，分別達到 6.13%和 4.75%（見圖三）。基於現今經濟環境惡劣，外籍配偶家庭處於經濟不利與社會弱勢的比例偏高，翁毓秀(2004)即指出，有些嫁到偏遠地區的外籍配偶經常面臨丈夫沒有固定工作收入養家，失業率高，因此必須擔負起養家的責

任。加上移民署 2009 年統計結果顯示，外籍配偶家庭較不穩定，離婚率較夫妻皆為本籍之配偶為高。若外籍配偶家庭的需求是經濟穩定，外籍配偶輔導基金應該針對協助外籍配偶家庭穩定家庭財務為最優先處理的議題。外籍配偶照顧輔導基金依照基金的目標，仍應將外籍配偶家庭照顧服務列為短期目標、開發新人力資源為中期目標、共創多元文化社會需要花最多時間才能看到成效，可以列為外籍配偶輔導的長期目標（註 3）。雖然各階段均有急迫解決的問題，多元文化的社會無法等到日後才開始推動，中長期目標也應該列訂逐步實施的策略。

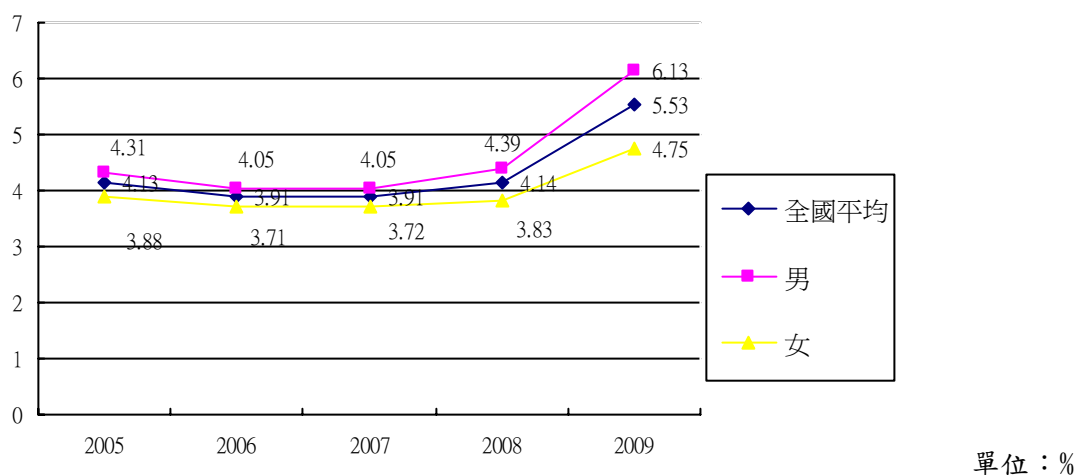


圖 3：台灣地區失業率按總計、男、女分 (2005～2009 年二月年平均)

資料來源：主計處(2009)。最新指標～失業率。

綜合整體新移民家庭福利服務，外籍配偶輔導的政策目標以「維繫外籍配偶家庭穩定、建構外配家庭社會安全」為短期目標，協助新移民家庭渡過金融海嘯帶來的失業潮與危機，並在這一波經濟不景氣中，維繫新移民家庭的基本社會安全需求。研究者研擬的具體策略包含就業安全、人身安全、醫療補助、子女照顧等四大面向，其中又以建構外籍與大陸配偶就業安全為主要對策。

一、就業安全

包含外籍與大陸配偶的職業訓練、機車考照、就業媒合、輔導證照考試；教育部則應研擬外籍配偶學歷認證以及國外和大陸學歷認證，並與台灣學歷接軌和續接進修的問題（註4），以協助外籍和大陸配偶減少就業的困阻，增加外籍與大陸配偶就業競爭力。外籍配偶投入專職的勞動市場，不僅有助於家庭經濟的穩定，而且也可以避免新移民家庭成為社會福利的依賴者。外籍配偶的專職工作，將使外籍配偶在退休之後，仍擁有社會保險的保障，減少政府在退休人口安養照顧的支出與負擔，長期而言具有重大的社會保險效益。

其次，外籍與大陸配偶就業媒合歷程的相關論文發現（葉郁菁、鄭瑞隆、馬財專，2008），外籍配偶就業的移動性較低，受限於住家鄰近的地區。有些外籍配偶缺乏交通工具，也是限制就業的因素之一。因此，輔導外籍與大陸配偶取得機車駕照，將有助於擴大選擇就業的區域。

為了鼓勵外籍與大陸配偶參加職業訓

練，職訓局針對尚未取得中華民國國民身分但獲准居留的失業外籍配偶，以及已經取得長期居留權予獲准依親居留期間有工作許可證的大陸地區配偶，均可以免費參加職前訓練，參加一個月以上的全日制職業訓練者，均可以申領職訓生活津貼（促進外籍配偶與大陸地區配偶就業補助作業要點，2008）。依據補助作業要點第八條，該項臨時工作津貼的發給標準為每小時一百元，每月最高發給一百七十六小時，即一萬七千六百元，最長以六個月為限。但領取臨時工作津貼者，應該於推介就業的次日起七日內，將就業情形回覆卡通知公立就業服務機構。這些規定也招致外籍與大陸配偶參加職業訓練為名，實則為了申領臨時工作津貼的爭議，外籍與大陸配偶參訓後，無法就業而落入不斷職訓的歷程或就業後迅速失業的狀況頻仍，此為外籍與大陸配偶的就業輔導問題之一。

職訓局各職訓中心、地方政府或訓練單位，可以依照外籍與大陸地區配偶職訓的需求，向內政部外籍配偶照顧輔導基金提出參加職訓期間幼童臨時托育費補助（外籍與大陸地區配偶參加職業訓練期間幼童臨時托育費補助實施計畫，2008）。外籍與大陸地區配偶參加職訓中心自辦或委辦且為期一個月以上之職業訓練，有六歲以下子女送托合法托育機構者，可以申請臨時托育費。接受臨時僱用於辦理訓練單位，照顧外籍配偶子女之保母或合格托育人員，也可以申請臨時酬勞費。依據「外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點」及「外籍配偶照顧輔導基金補助經費申請補助項

目及基準」，臨時托育費每小時補助 100 元，每月最高補助 5,000 元，每名孩童個案最高補助 15,000 元。照顧外籍配偶子女每小時補助保母或照顧人員臨時酬勞費 95-120 元，每月最高補助金額不超過最低基本工資。但臨時托育費用申請補助的濫用情形嚴重，以 2005-2008 年外籍配偶照顧輔導基金在臨時托育費用的支出總額高達 27,564,020 元，將近三千萬的臨時托育費用，與外籍和大陸配偶的職訓人數和就業成效不成對價。

政府若提供外籍與大陸配偶職業訓練，哪些職訓類別較符合外籍與大陸配偶

的需求？依據行政院勞委會職訓局外籍及大陸配偶專班職業訓練統計，2005 年至 2008 年，總共開設 62 個職訓班別。其中以美容美髮和餐飲的班別數最多，分別為 25 班和 20 班。看護、個人服務、食品烘焙、和調酒則是班別數最少的。若依照年度分，2005 年開辦的職訓班級數最少、結訓人數最少，近幾年則有增加的趨勢。若依照外籍配偶參加的培訓人數最多的班別，則為美容美髮和餐飲，其中這兩者在結訓人數與就業人數的比率（註 5）也是比較高，分別為 51%和 36%（見表八）。

表 8：行政院勞委會職訓局辦理外籍及大陸配偶專班職訓統計表（2005 至 2008 年）

職訓類別	2005			2006			2007			2008			2005~2008 小計			
	班級數	結訓人數	就業人數	班級數	結訓人數	就業人數	班級數	結訓人數	就業人數	班級數	結訓人數	就業人數	班級數	結訓人數	就業人數	就業結訓率
美髮美容	2	31	9	6	132	63	7	170	85	10	259	146	25	592	303	51%
餐飲	3	90	23	10	253	98	2	47	24	5	128	42	20	518	187	36%
資訊	1	25	2	1	18	2	2	37	19	2	50	15	6	130	38	29%
工藝	2	29	3				2	40	17	1	25	13	5	94	33	35%
看護	1	25	2										1	25	2	8%
家事人員				1	13	6	1	19	7				2	32	13	41%
食品烘焙							1	27	7				1	27	7	29%
個人服務										1	21	0	1	21	0	0%
調酒										1	21	11	1	21	11	52%
小計	9	200	39	18	416	169	15	340	159	20	504	227	62	1460	594	41%

2009 年新移民家庭服務中心辦理與職業訓練相關服務內容，金額總計高達 2 千 3 百餘萬元（移民署，2009e），占整體

新移民家庭服務中心經費的 34.5%，其中嘉義縣、桃園縣和台南縣的職訓經費佔新移民家庭服務中心經費的比例更超過四

成。培訓內容舉凡生活適應、語言課程、說故事媽媽培訓、文書處理、新住民文化技藝、東南亞美食、翻譯人才等。

除了提供新移民職業訓練課程，更為重要的是導向就業，才能務實地解決新移民家庭的經濟困境。但歸納職訓局開辦的外籍與大陸配偶職訓專班與就業人數，完成訓練之後能就業的比例不到一半，且多數集中在美髮美容與餐飲服務等專業技術層次較低、且能儘速進入職場的類別，不過上述的職業類別同樣也有穩定度低、流動性高的問題。即便如此，這兩種職業類別創業成本較低，兼具有利於外籍與大陸配偶微型創業的特質，在大陸與外籍配偶受僱條件容易受學經歷門檻、勞健保投保、工作時間有彈性等不利狀況下，鼓勵外籍與大陸配偶微型創業較能有快速的就業效果，例如：交通部國道服務區或由農業委員會督促各級農會自營市場提供一定比例之攤位給新移民配偶就業運用。Tubergen (2005)分析了 17 個西方國家的自僱型移民特質，結果發現失業率越高的國家，移民發展出自僱型的比例越高。同時，Hammarstedt (2006)比較瑞典移民者自僱型 (self-employment) 和受僱型 (wage-employment) 的薪資落差，指出歐洲裔的移民比非歐洲裔的移民領取較多薪資，反而導致非歐洲裔的移民多數選擇自行創業。不過，鼓勵移民者創業的同時，也應該注意在職訓課程中加入市場分析、通路行銷、財務控制、經營管理等創業所需要的知能和技術課程。

研究者建議，補助的方案除了提出以

就業為導向的培訓和職業訓練課程以外，應降低志工通譯人才或者說故事媽媽培訓等非職業導向的培訓課程，提出從職業培訓到就業媒合等系統化的服務，並加入有關台灣就業勞動的相關法令、就業環境與尋職時應注意事項、工作者的基本權益等相關課程，並於新移民就業之後，持續追蹤輔導，以瞭解新移民就業之後衍生的需求，可以即時協助。

二、人身安全包含

從家庭壓力觀點，強調家庭暴力的發生是施暴者處於壓力狀態下的結果，其中失業即是促使暴力發生的主要壓力源（林美薰、丁雁琪、劉美淑、江季璇，2004）。Lee (2007)探討居留美國的韓國女性移民的家暴因素，指出亞洲移民家庭面臨高度的生活壓力，包括因為語言障礙、種族偏見、和適應主流文化不良導致的經濟與就業的壓力。往往亞洲移民的家暴問題容易被低估，因為家庭暴力被視為是不易啓齒的羞恥之事，被低估的原因還包含許多華裔與東南亞裔的美國移民，並不認為配偶之間的不合理行為（註 6）是「家庭暴力」（Midlarsky, Venkataramani-Kothari, & Plante, 2006）。避免因為外籍與大陸配偶家庭遭遇失業與經濟危機等生活壓力事件，導致的家庭暴力與兒童虐待事件。因此新移民家庭服務中心應強化訪視關懷服務，確實落實個案通報，並建構完整的初階診斷與資源後送介入處遇等流程。除此之外，新移民家庭中心也應整合當地家庭暴力防治資源，共同參與家庭暴力與高風險

家庭防治宣導工作，並提供受虐的外籍配偶家庭成員輔導，轉介適當的醫療、社會救助、心理諮商等資源。

三、子女照顧的家庭福利政策

主要目標在避免因家庭失業因素，影響外籍與大陸配偶家庭子女正常的課業學習。因此針對失業家庭，由政府提供課後照顧的補助，並增加外籍與大陸配偶失業家庭子女獎助學金等。提供配偶因非自願失業的外籍與大陸配偶家庭，可以申請年幼子女的臨時托育照顧。

四、醫療補助

貧窮與醫療的關聯已經獲得研究證實，家庭經濟的弱勢使得貧窮人口無力支撐龐大醫療費用，醫療負擔也使得貧窮家庭陷入惡性循環之中（江東亮，2006）。特別針對失業弱勢之外籍配偶及其子女，提供家庭失業期間的健保費用補助，使外籍與大陸配偶家庭成員在失業期間不至影響其就醫權利。

外籍配偶照顧服務的家庭政策，未來應該朝向開發新人力資源、共創多元文化社會的目標。具體作為包含：

（一）開發新人力資源

1.鼓勵在職社工人力學習東南亞語言與文化：民間社團提出外籍配偶照顧輔導方案申請時，仍存在對於東南亞文化和新移民家庭工作方法的偏見。例如，新移民家庭子女的成長團體，將外籍和大陸配偶子女標籤化成行為偏差、需要輔導的兒

童；或者舉辦「文化嘉年華」，但邀請新移民表演中東肚皮舞等與東南亞文化無關的活動。許多方案的規畫從社工員對新移民家庭的「想法」出發，未能對新移民文化有深刻的體驗和瞭解，所以仍是以接待國家中心的思維、或者是以服務提供者(service-provider)為中心的設計的方案，新移民家庭做為需求者，卻沒有「發聲」的機會，表達他們需要的服務方案是什麼。社工員在與新移民家庭互動的過程中，因為語言溝通的限制，新移民必須以社工員的優勢語言、回答訪視社工員的問題，許多方案的實施都未能考慮近便性和友善環境。

近來外籍配偶照顧輔導基金的審核，特別重視方案的創新性與符合新移民家庭的真正需求，研究者參與基金方案審查的過程，仍可發現不少機構提送的方案較大的問題仍在缺乏對歷年活動的檢討與前瞻性，無法回應外籍配偶照顧輔導基金的中長程計畫目標，甚至提交的方案過於簡略、經費編列浮濫等，都是常見的問題。未來民間社團提供新移民家庭相關服務或人力培訓時，應鼓勵服務者對於東南亞文化有更深入的瞭解和培養尊重異文化的基本倫理，同時社工員撰寫方案的專業能力仍有待提升。

2.鼓勵外籍與大陸配偶參與民間社團組織，培力外籍與大陸配偶領導性人才，接手外籍與大陸配偶服務工作。2005-2008年由民間團體申請籌設的外籍配偶團體總金額為 452,800 元，比例甚低。初期應可鼓勵外籍與大陸配偶參與社團運作，擔任

翻譯人員、課程講師、協同訪視員、社工助理、培訓後的新移民擔任保母或照顧人員。當然民間團體協助外籍配偶成立社團，仍面臨許多困難，包含足以參與規畫的外籍配偶語言與領導能力都是困難，社團的經營和計畫的推動也需要專業的社工人力協助和龐大經費。外籍配偶照顧輔導基金若減少訓練或宣導課程的臨時托育費用，則可鼓勵有專業照顧知能的外籍與大陸配偶協助幼童照顧工作。未來若能使新移民增權賦能，落實以新移民家庭自覺與需求為導向的新移民家庭服務，才能達到新移民家庭直接參與台灣社群的最終目標。

3.外籍與大陸配偶入國前的學歷與台灣學制的轉銜，與在採認的學歷之上，提供新移民後續的繼續教育(further education)，以增加新移民在台灣適應能力和就業競爭力，提升外籍與大陸配偶人口的競爭優勢。雖然教育程度與移民就業仍未有明確的定論，影響移民就業的種族或膚色的因素或許大於教育程度的影響，但研究仍不排除教育對移民就業的正面貢獻，移民在原生國的教育程度，對移民選擇自行創業有顯著關聯(Vinogradov & Kolvereid, 2007)。提高移民教育程度不一定只產生對就業的單一效果，若從協助移民適應接待社會的觀點，教育仍有其正面價值。

(二)共創多元文化社會

外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點中，基金補助用途僅有第九項「強化多元

文化觀念知宣導、課程及活動事項」與多元文化有關。揭櫫歷年補助的文化宣導工作，用於文化宣導、宣傳、文化交流、文化展覽等，金額累計高達近四千兩百萬元，但仍不到全部經費的 5%(參見表七)。除了公共電視製播的「不要叫我外籍新娘」(共 958 萬元，約占 23%)，其餘為各民間社團或縣市政府舉辦的宣導或文化活動，多半為零散的、活動式的方案，一天之內辦完的嘉年華會，較難累積長期影響力。因此對於多元社會的創造，需要讓多元文化的觀念從教育系統開始紮根，推展到社區。包括學校課程涵納多元文化的介紹與認識，增加學童對人權教育的基本認識和實踐。鼓勵增設與多元文化有關的學校社團，鼓勵新移民參與社團指導，並與民間社福團體共同合作，朝向社區化的文化宣導和推展。並於新移民家庭服務中心增設文化推廣組，負責多元文化宣導的教材研發和文化資材的蒐集，成為社區的多元文化資源中心。

伍、結論與建議

為了協助外籍配偶適應台灣社會，保障外籍配偶權益。政府自 2004 年行政院會議通過籌措專門照顧輔導外籍配偶的基金，並於 2005 年正式運作。本文從四年多以來的外籍配偶照顧輔導基金分配與使用用途進行分析，並提出未來基金規畫與新移民家庭福利政策的發展建議。

外籍配偶照顧輔導基金 2005-2008 年使用的經費分析，支出的前三大主要用途

依序為：設置外籍配偶服務中心（占31.5%）、教育部的課後照顧服務（占26.7%），與衛生署的醫療衛生補助。絕大多數補助提供給中央部會和縣市政府，兩者占的比例超過八成以上，甚至在2006年，中央和地方政府獲得的補助款就高達95%。

研究者提出以下有關新移民家庭福利政策的建議：

一、短期目標—維繫外籍配偶家庭穩定、建構外配家庭社會安全

（一）就業安全：包含外籍與大陸配偶的職業訓練、機車考照、就業媒合、並導向未來的國家證照考試。

（二）人身安全：避免因為外籍與大陸配偶家庭遭遇失業與經濟危機等生活壓力事件，導致的家庭暴力與兒童虐待事件。因此強化訪視關懷服務，整合當地家庭暴力防治資源，提供受虐的外籍配偶家庭成員資源與輔導。

（三）子女照顧：避免因家庭失業因素，影響外籍與大陸配偶家庭子女正常的課業學習。政策內容包含課後照顧、獎助學金、臨時托育照顧等。

（四）醫療補助：針對失業弱勢之外籍配偶及其子女，提供家庭失業期間的健保費用補助。

二、中期目標—開發新人力資源

（一）鼓勵在職社工人力學習東南亞

語言與文化。

（二）鼓勵外籍與大陸配偶參與民間社團組織，培力外籍與大陸配偶領導性人才，接手外籍與大陸配偶服務工作。

（三）外籍與大陸配偶入國前的學歷與台灣學制的轉銜，與在採認的學歷之上，提供新移民後續的繼續教育。

三、長期目標—共創多元文化社會

學校課程涵納多元文化的介紹與認識，鼓勵增設與多元文化有關的學校社團，新移民參與社團指導，並與民間社團團體共同合作，朝向社區化的文化宣導和推展。並於新移民家庭服務中心增設文化推廣組，負責多元文化宣導的教材研發和文化資材的蒐集，成為社區的多元文化資源中心。

最後，外籍配偶照顧輔導基金會已於2009年4月2日的中長程推動計畫小組討論通過，建議包含衛生署、教育部、外交部等中央部會應該積極規劃將新移民輔導工作納入法定公務預算編列，逐年減少中央部門預算占用基金的比例，並且將經費用於培植民間社團組織、非營利機構、以及健全各縣市的新移民家庭服務中心的服務方案。

（本文作者：葉郁菁現為國立嘉義大學幼兒教育系副教授；馬財專現為國立中正大學勞工關係學系副教授；吳樹權現為國立虎尾科技大學財務金融系助理教授）

📖 註 釋

- 註 1：「大陸籍」不包含港澳；「外籍」則僅有東南亞地區。
- 註 2：夫妻皆為本籍的離婚對數從十年前的 40,959 對至 2008 年的 44,574 對，增加比例不高，若佔全體離婚對數的百分比，則反有下降的趨勢（移民署，2009c）。
- 註 3：這裡有關短中長期目標的描述為研究者主觀的看法，並非外籍配偶照顧輔導基金委員會的決議。
- 註 4：有關學歷接續與認證的問題，為教育部的權責，並非外籍配偶照顧輔導基金補助的範圍。
- 註 5：其他班別（如調酒、食品烘培、個人服務、看護等），只有開辦一班，結訓人數少，因此結訓人數與就業人數的比率未必有統計上的意義。
- 註 6：在此篇論文中提到華裔移民丈夫會將太太賺的錢拿走，讓她沒有經濟資源，甚至太太不上班時，把太太關在家裡面。東南亞移民丈夫則會使用言語輕視的暴力、或者強暴太太。移民社群都不會將這些行為視為家庭暴力。這些行為在某些台灣的跨國婚姻家庭之中也是時有所聞。

📖 參考文獻

- 內政部(2009)。統計通報九十八年第六週。**97 年嬰兒出生狀況統計**。內政部統計處，台北。
- 內政部(2008)。統計通報九十七年第四週。**96 年國人與外籍、大陸配偶離婚人數統計**。台北，內政部統計處。檢索日期：2009 年 5 月 14 日。
網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>
- 內政部(2003)。**九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查摘要報告**。檢索日期：2008 年 4 月 20 日。網址：<http://www.ris.gov.tw/ch4/0930617.html>
- 主計處(2009)。**最新指標-失業率**。檢索日期：2009 年 3 月 1 日。
網址：<http://www.dgbas.gov.tw/point.asp?index=3>
- 外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點**(2005)。台北：內政部戶政司。
- 外籍與大陸地區配偶參加職業訓練期間幼童臨時托育費補助實施計畫**(2008)。台北：行政院勞工委員會。
- 江東亮(2006)。**醫療窮人不再有**。台北：台灣大學。
- 林美薰、丁雁琪、劉美淑、江季璇(2004)。**家庭暴力防治工作人員服務手冊**。台北：內政部家庭暴力及性侵害防治委員會。

- 促進外籍配偶與大陸地區配偶就業補助作業要點(2008)。台北：行政院勞工委員會。
- 翁毓秀(2004)。外籍配偶家庭服務。社區發展季刊，105:109-116。
- 移民署(2008)。外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數按取得證件分。檢索日期：2008年8月15日。網址：
[http://www.immigration.gov.tw/9703/%A5~%C204y%B0t%B0%B8%A4H%BC%C6%BBP%A4j%B3%B0\(%A7t%B4%E4%BF%D\)%B0t%B0%B8%A4H%BC%C6%AB%F6%A8%FA%B1o%C3%D2%A5%F3%A4%C0.doc](http://www.immigration.gov.tw/9703/%A5~%C204y%B0t%B0%B8%A4H%BC%C6%BBP%A4j%B3%B0(%A7t%B4%E4%BF%D)%B0t%B0%B8%A4H%BC%C6%AB%F6%A8%FA%B1o%C3%D2%A5%F3%A4%C0.doc)。
- 移民署(2009a)。外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數(至民國98年三月底止)。檢索日期：2009年5月2日。網址：[http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9803/外籍配偶人數與大陸\(含港澳\)配偶人數.xls](http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9803/外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數.xls)
- 移民署(2009b)。我國人與外籍人士結婚統計(至民國98年三月底止)。檢索日期：2009年5月2日。網址：<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9803/我國人與外籍人士結婚統計.xls>
- 移民署(2009c)。我國人與外籍人士離婚統計(至民國98年三月底止)。檢索日期：2009年5月2日。網址：<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9803/我國人與外籍人士離婚統計.xls>
- 移民署(2009d)。94、95、96、97年度外籍配偶照顧輔導基金核定補助案彙整表。檢索日期：2009年3月1日。網址：
<http://www.immigration.gov.tw/OutWeb/ch9/95%A6~%AB%D7%A5~%C4y%B0t%B0%B8%B7%D3%C5U%BB%B2%BE%C9%B0%F2%AA%F7%AE%D6%A9w%B8%C9%A7U%AE%D7.doc>
- 移民署(2009e)。98年度新移民家庭服務中心辦理與職訓相關服務方案彙整表。
- 勞委會(2008)。大陸地區配偶在臺灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法。(原名稱：大陸地區配偶在臺灣地區停留期間工作許可及管理辦法)。
- 曾中明、楊筱雲、王琇誼(2007)。外籍配偶家庭服務中心運作現況與展望。社區發展季刊，119: 5-19。
- 葉郁菁、鄭瑞隆、馬財專(2008)。婚姻移民家庭之協力與暴力。論文發表於第五屆家庭法律社會學國際學術研討會。5月23日，嘉義：中正大學法律系。
- Hammarstedt, M. (2006). The predicted earnings differential and immigrant self-employment in Sweden. *Applied Economics*, 38, 619-630.
- Lee, E. (2007). Domestic violence and risk factors among Korean immigrant women in the United States. *Journal of Family Violence*, 22: 141-149.
- Midlarsky, E., Venkataramani-Kothari, A., & Plante, M. (2006). Domestic violence in the

- Chinese and South Asian immigrant communities. **Annals of the New York Academy of Science**, 1087, 279-300.
- Schrover, M., Leun, J. van der & Quispel, C. (2007). Niches, labour market segregation, ethnicity and gender. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 33 (4), 529-540.
- Tubergen, F. van (2005). Self-employment of immigrants: a cross-national study of 17 western-societies. **Social Force**, 84 (2), 709-732.
- Vinogradov, E. & Kolvereid, L. (2007). Cultural background, human capital and self-employment rates among immigrants in Norway. *Entrepreneurship and Regional Development*, 19, 359-376.