

RDEC-RES-100-012 (委託研究報告)

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策
(期末報告初稿)

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

RDEC-RES-100-012 (委託研究報告)

我國婚姻移民政策措施之影響
評估與因應對策
(期末報告初稿)

受委託單位：財團法人婦女新知基金會

研究主持人：楊婉瑩

協同主持人：曾昭媛

研究助理：張雅雯、陳文蕨

陳韋瑄、王名鈞

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

目次

目次	I
表次	III
圖次	V
提要	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究目的與方法	3
第二章 移民公民權與國外移民政策	15
第一節 移民公民權的相關理論	15
第二節 德國、法國、瑞典與加拿大移民背景與情況	20
第三節 德國、法國、瑞典與加拿大移民之市民權、社會權與政治權政策	24
第四節 德國、法國、瑞典與加拿大四國移民政策發展指標與政策評估	50
第五節 德國、法國、瑞典與加拿大可供參考之移民政策與措施	62
第三章 我國婚姻移民相關政策與資源分配	73
第一節 我國婚姻移民的現象與影響	73
第二節 我國婚姻移民政策之規劃與規範	84
第三節 外籍配偶照顧輔導基金情況與成效	105
第四章 我國婚姻移民公民權境遇	121
第一節 我國婚姻移民的身分取得	124

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

第二節 我國婚姻移民的市民權	133
第三節 我國婚姻移民的經濟社會權	148
第四節 我國婚姻移民的參政權	156
第五節 欠缺多元文化觀的婚姻移民公民權境遇	158
第五章 研究發現與建議事項	165
第一節 我國婚姻移民法規政策之建言	165
第二節 外籍配偶照顧輔導基金之政策建言	194
第三節 結論	195
參考資料	213
附錄一、MIPEX 2010 移民政策評估指標	220
附錄二、深度訪談相關資料與訪談綱要	260
附錄三、焦點座談會相關資料與會議摘要	262
附錄四、「我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策」 期中審查建議及修正對照表	283

表次

表 1-1、深度訪談人員名單	7
表 1-2、四場焦點團體與會名單	8
表 1-3、有關婚姻移民政策之網路調查題目	12
表 2-1、六種移民整合政策(INCORPORATION POLICIES)	19
表 2-2、德國、法國、瑞典與加拿大移民政策比較表	63
表 3-1、民國 93-99 年外籍配偶與大陸(港澳)配偶人數表	73
表 3-2、各縣市外籍配偶與大陸(港澳)配偶人數表(至民國 100 年 1 月)	75
表 3-3、出生數按生母原屬國籍分(按登記日期)	78
表 3-4、就讀國中小之外籍配偶子女人數—按父母國籍分	79
表 3-5、我國外配及陸配人數(民國 76 年 1 月至 100 年 9 月底) ..	82
表 3-6、民國 91-99 年間外國人爲國人之配偶歸化取得我國國籍人數前 五大國別以及總數	83
表 3-7、外配及陸配適用法規一覽	86
表 3-8、外配與陸配適用法規修法沿革	87
表 3-9、民國 95-99 年外籍配偶家庭福利服務統計	91
表 3-10、94-100 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案數與核准金額	107
表 3-11、94-99 年度外配基金依申請單位分類之核准案數與金額表	108
表 3-12、94-99 年度外配基金申請案件分類之核准案數與金額表 ..	112
表 3-13、98 年度外配基金第二類目子分類案數比例暨金額比例 ..	116

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

表 3-14、99 年度外配基金第二類日子分類案數比例暨使用金額比例表	117
表 4-1、婚姻移民「身分取得」適用法規比較	131
表 4-2、婚姻移民「市民權」適用法規比較	145
表 4-3、婚姻移民「經濟社會權」適用法規比較.....	154
表 4-4、婚姻移民「政治權」適用法規比較	157
表 5-1、我國有關婚姻宜移民政策之短中長期建議對照表.....	196

圖次

圖 1-1、研究架構圖	4
圖 2-1、四國在長期居留權的指標分數.....	52
圖 2-2、四國在家庭團聚權的指標分數.....	53
圖 2-3、四國在國籍取得的指標分數	55
圖 2-4、四國在反歧視的指標分數	56
圖 2-5、四國在勞動市場的指標分數	57
圖 2-6、四國在教育方面的指標分數	59
圖 2-7、四國在政治參與的指標分數	60
圖 2-8、四國市民權、社會權和政治權之指標分數	61
圖 3-1、94~99 年度外配基金申請單位核准案數比例圖	109
圖 3-2、94~99 年度外配基金申請單位核准金額比例圖	111
圖 3-3、94~99 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案分類數量比例圖	113
圖 3-4、94~99 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案分類金額比例圖	114

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

提 要

關鍵字：婚姻移民政策、公民權、社會權、市民權、政治權

一、研究緣起

全球化浪潮不僅展現於資本勞動行爲，也直接帶動移民浪潮，促成各國婚姻跨界遷移現象。依內政部入出國及移民署的統計數據顯示，至 100 年 9 月底我國婚姻移民人數已達 453,820 人，其中外籍配偶占 32.70%，而大陸及港澳地區配偶人數最多，占婚姻移民人數 67.30%。新移民移入改變我國社會人口結構，同時也突顯出政治參與、生活與文化適應、勞動就業、子女教養與學習等層面的變化。跨國界的婚姻移民意謂著國家原有的國民範疇必須重新定義，國家政策也必須思考新移民的定位與保障其基本權益，建立包容並尊重多元的移民社會。

本研究的目的如下：

1. 瞭解我國婚姻移民現況與對我國在政治、經濟、社會與文化等層面的影響。
2. 評估我國現行政策對婚姻移民者的權益保障、管理及照顧輔導之成效與問題。
3. 彙整並分析其他國家的移民政策、運作情況與成效，進行跨國比較。
4. 提出未來婚姻移民政策之建議方向與思考。

本研究將以公民權利(市民權、社會權與政治權)來評估我國婚姻移民政策在政治、經濟、教育、社會及文化等各層面之影響，及新移民在臺社會生活適應之情況。

二、研究方法及流程

本研究以質性研究方法爲主，其資料蒐集與方法爲文獻分析法、二爲深度訪談與焦點座談會、三爲蒐集相關政策執行成效之統計數據資料，最後爲網路徵集意見之回饋。本研究蒐集並分析的資料包括：

我國婚姻移民法規政策發展情況及影響、我國外籍配偶照顧輔導基金的分配與運用情況，且持續蒐集國內外相關婚姻移民政策之資料與研究文獻，透過文獻分析來釐清不同移民政策對新移民的公民權利保障與影響。另外，本研究共進行 11 場深度訪談與 4 場焦點座談會，在訪談對象方面，可分為專家學者、民間團體、相關政府人員，以及婚姻移民者等。藉由深度訪談深入瞭解政策執行者、社會工作者和婚姻移民者所面臨的處境脈絡。同時搭配焦點座談會的方式，讓與會者針對具體議題進行討論，就目前婚姻移民政策的執行提出問題與建議。

三、重要發現

本研究主要重點為比較其他國家移民政策(第二章)、探討我國相關移民政策與資源配置(第三章)，以及探討我國婚姻移民的公民權(第四章)。三個主題重要發現如下：

(一) 移民公民權與其他國家移民政策

本研究比較四個不同移民政策類型的國家，包括法國、德國、加拿大、和瑞典等四國的移民政策，除了說明各國相關移民政策之外，透過國際移民組織的評量指標，本研究並針對四國移民政策進行評估，找出比較理想的移民政策類型。

1. 整體移民政策

各國值得參考的經驗包括：首先，各國無論是採行哪一種移民政策立場，都有全盤規劃的一體性移民政策，除了建立移民專責機構、統一法律可依循外，都有規劃出一套全國整體的移民政策。其次，德國、瑞典和加拿大皆在移民政策上具體將國家定位為移民(入)國，在肯定移民地位與貢獻之餘，並規劃出一套全盤性的多元文化政策，以促進社會整合。這些國家針對所有普羅大眾所做的跨文化教育，移民多元文化的雙向教育，藉此達成社會整合，是我國移民政策必須再加強的部分。再者，由於移民群體中，隨著婚姻移民而遷徙的多為女性，因此，除了重視移民多元文化外，加拿大也在 2005 年起對政策進行性別影響評估(Gender-based Analysis, GBA)，並依此調整或加強國家的移民政策，例如安置服務、托育中心、婦女的健康需求與家庭暴力等

等。最後，透過建立完整移民資料庫，除了基本的出入境移民資料，還必須建立移民在社會各方面的數據資料、移民文化檔案等，這些檔案與統計數據都將有助於國家評估現況以擬定政策計畫，以及政策執行的效果，讓社會資源投注於真正所需的面向上。

2. 市民權

國際移民組織所倡導移民整合的十項核心項目中，如家庭團聚、長期居留權、反歧視和放寬公民權限制等，都是保障移民者市民權的重要政策內容。在團聚與居留權規範上，各國基本上移民的家庭成員，如配偶、未成年子女、父母等都享有團聚與居留權，隨著現代多元家庭的普遍，瑞典和加拿大皆承認同居伴侶一樣享有居留權，加拿大也開放同性配偶或伴侶。在歸化與雙重國籍部分，在歸化適用對象上，除了配偶，瑞典和加拿大皆擴大於同居伴侶取得國籍身分，此外，同性家庭在加拿大同樣適用於婚姻移民取得身分的規定，在面對越趨普遍的多元家庭現象，是採取相對進步的政策來因應。最後，在公民權限制方面，承認雙重國籍是衡量公民權取得門檻的指標之一，除了德國有條件承認雙重國籍外，本文其餘三國皆承認移民者的雙重國籍，且國際移民組織於 2010 年的報告書也指稱承認雙重國籍已是國際移民歸化政策的趨勢。

3. 社會權

社會權方面的保障主要在於教育權(如生活適應、語言資源)、經濟就業權與醫療權等領域。首先在生活適應與語言方面，本文所探討的四國對語言皆投入不少的社會支持，例如提供免費的語言課程、免費的托嬰服務、不同功能的語言課程(一般生活用語、職業專門用語)、不同階段的語言支持。此外也加強師資的多元文化觀，如教師的多元文化培育課程、提高移民背景的師資比例等。除了法國採同化政策外，其他三國都肯定多語文化，將移民者的多語能力視為未來社會優勢。在經濟就業方面，由於婚姻移民相較本國國民困難，各國除提供就業資訊外，也加強移民者的職業培訓(德國教育卷)、開放承認學歷、職業認證、政府透過擴大公部門就業的方式協助新移民進入勞動市場(瑞

典)、以及針對僱主提出雇用新移民就業的方案(加拿大)。在醫療方面，有提供母語醫療服務、緊急健保補助等社會福利。四國皆採行基本醫療健保以保障新移民的醫療權。

4. 政治權

由於政治權的屬性和市民權、社會權不同，在某方面它可能關係到國家忠誠或國家安全問題，但政治權的缺乏也可能導致移民者的聲音無法被表達，因此國際移民組織針對移民整合政策提出必須鼓勵新移民的市民參與，以及跨大社會與新移民的對話平臺。就本文探討的這四國，在尚未取得國籍前都無法享有選舉權與被選舉權，瑞典則是有限度開放地方選舉權，但中央層級的選舉一樣無法取得選舉權。但為了讓移民者能表達自身利益，這四國基本上保障移民者有充分的政治自由，例如充分的集會結社權。

(二)我國婚姻移民相關政策與資源配置

本研究第三章彙整我國移民政策，相關法律規範的沿革，以及政府部門在政策上的規劃以及相對應投入的資源，並進行相關評估。就政府對婚姻移民輔導措施的落實，以及外配基金的使用，本研究歸納出幾個常見的問題：

1. 移民照顧輔導政策的規劃與執行：

在專責機制移民署成立之前，政府已經意識到移民輔導照顧工作的必要性。為能落實推動整體外籍配偶照顧輔導服務，內政部 2003 年制定了外配與陸配照顧輔導措施。外配與陸配照顧輔導措施共有下列八大項：生活適應輔導、醫療生育保健、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、落實觀念宣導。婚姻移民的照顧輔導措施目前常見的問題，包括：

- (1) 照顧措施的推動需強化其普及性和落實度，大約四分之三的婚姻移民並未接受相關照顧輔導課程或方案，如何積極宣傳以及推廣輔導措施，使其能普及到有需要的婚姻移民，是政府投注相關資源進行輔導工作時應加以思考的。

- (2) 照輔導的落實需要中央各部會的積極配合，各部會主動性不足。政府對於外籍配偶之照顧輔導措施，涉及到醫療照顧、教育、安全、就業等相關業務，各部會應加以配合規劃執行，並由公務預算執行，並依業務權責分別由內政部、衛生署、教育部、勞委會等中央機關以及地方政府執行。但各部會的主動配合程度不一，多為消極配合執行，因此成效不一。
- (3) 移民輔導政策面臨中央與地方互動以及政策垂直整合問題。婚姻移民輔導政策的推動，需要中央和地方合力推動，而中央在政策規劃上，對於地方面臨問題需要更多的瞭解，並視其資源條件以及問題差異，來提供不同的協助。同時，在相關政策的規劃上，中央相關部會也應承擔更多的政策規劃指導功能，避免各地落實不一。
- (4) 地方資源條件不同，在地整合有其需要。婚姻移民相關工作的推動在各地呈現出不同的情況。主要原因包括：各地方政府投入婚姻移民工作的意願與資源有所不同，各地縣市政府內部民政、社政、教育、勞政等各單位的分工與合作情況，輔導業務外包到新移民家庭中心是社政輔導工作的執行者，而移民署下轄各地服務站的居停留業務以及個案管理又直接隸屬中央，業務多重分工後的責任歸屬，以及彼此之間的協調，都直接影響到婚姻移民的權益的保障和落實。
- (5) 移民主管機關的定位與組成不明。移民署民國 96 年成立後設置於內政部之下，移民署管理事項由入境許可查核到輔導，但是究竟是以管制為主或是以輔導為主，移民署和其所屬的服務站在單位定位和組成的差異，也正顯示出政府在一邊管制一邊輔導之間，目標定位出現差異與矛盾。

2. 外籍配偶照顧輔導基金情況與成效

政府對於外籍配偶之照顧輔導措施，涉及到醫療照顧、教育、安全、就業等，業務也涉及各部會，各部會應配合規劃相關政策，並由公務預算來加以因應，並依業務權責分別由內政部、衛生署、教育部、

勞委會等中央機關以及地方政府執行。然而，由於事權分散，爲了更積極有效透過專案方式來推動輔導照顧，自民國 94 年起，內政部以附屬單位基金之方式設立外籍配偶照顧輔導基金(簡稱爲外配基金)，分 10 年籌措 30 億元，每年 3 億。

一年三億的外配基金，算是相當龐大豐厚的資源。反觀現在各部會、各地方政府編列在移民業務的公務預算，相對微薄(如移民署的移民輔導業務、教育部的多元文化教育、衛生署的醫療多語服務等)。但基金本身爲不穩定的財源(預定於民國 103 年終止)，基金分配又易因審核標準主觀而產生爭議，被動審查申請案件，使移民政策各項措施的相關資源挹注，缺乏長遠穩定的主動規劃配置。

(三) 我國婚姻移民公民權

本研究探討婚姻移民在相關法規與政策變動下的整體境遇，具體的作法仍依據 Marshall 對移民基本權的分析脈絡，從身分取得、市民權、政治權與經濟社會權四種面向，來說明婚姻移民的境遇。

1. 我國婚姻移民的身分取得

我國現行法規對兩種婚姻移民(外配和陸配)的身分取得，除了設有差別的年限規定，更有許多不同的門檻限制以及數額規定。造成兩種婚姻移民身分取得方式差異的原因是，兩種婚姻移民依據原籍差異，而適用不同的法規。具體而言，外配被視爲外國人，因此適用國籍法、入出國及移民法等法規，陸配則依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱兩岸人民關係條例)及其相關規定，依「戶籍」所在來區分身分。此種適用規範的差異確實導致兩種婚姻移民不同的處境。首先就身分取得的年限而言，外配通常在臺居留年限達三年後，於婚姻存續或育有子女等要件下，取得國人身份。另一方面，陸配則依據兩岸人民關係條例第十七條責成的「大陸人民在臺居留與定居許可辦法」，經兩階段之居留(依親與長期居留)，最短於六年內取得國人身份。初步觀察兩種法規對婚姻移民取得國人身份年限的規定，陸配在身分取得的年限上，明顯比外配來的長。姑且不論此種年限規範是否合理，也不論兩種規範構成不同年限要求的正當性是否充分，陸配與外配依

據不同法規所構成的差別性待遇，已經明顯違反國際人權公約而構成原籍歧視，此監察院報告已有明文。

2. 我國婚姻移民的市民權

Marshall 所界定的「市民權」的內涵主要為個體的基本自由權，包含了各種人身自由、言論自由、思想及宗教自由、擁有資產、獲得公平正義的權利，以及貿易和婚姻自由。婚姻移民在我國規範下被限制的市民權則主要包括遷徙自由、婚姻自由、人身安全保障、人身自由與正當法律程序保障。主要的問題表現在：查察規定侵犯外配的遷徙自由、財力證明與保證人制度限制婚姻自由、人身安全保障制度因配套未周而減損(家暴)、以及正當法律程序與人身自由保障受剝奪(強制出境規範)。

3. 我國婚姻移民的經濟社會權

經濟社會權包括個人的工作權、教育權與健康權等，在臺灣婚姻移民的經濟社會權處境，制度層面是逐漸鬆綁，但實際處境卻仍是殘缺不完整。我國現行移民政策一再強調授與婚姻移民更多福利與輔導，因此除了祭出具體的政策、挹注經費照顧婚姻移民之外，也透過修法，放寬了婚姻移民在工作、受教與健康權的限制。然而具體實踐上，一方面受到各項制度性因素的影響，包括中央與地方權責分配模糊、政策聯繫與授權不足，還有經費挹注不穩定等；另一方面，社會因為缺乏多元文化教育的洗禮，而容易產生對婚姻移民的偏見與歧視，仍然為她們在經濟社會權的取得上帶來負面影響。整體來看，婚姻移民的社會權處境，可以說是，仍受歧視的工作權、制度性剝奪的教育權(學歷認證規範不明)、以及體制排除的重大醫療健康福利權。

4. 我國婚姻移民的參政權

婚姻移民在我國規範下的政治處境表現在兩方面，一方面婚姻移民被剝奪集會結社自由。我國現行法規對兩種婚姻移民，分別授與不同程度的集會結社自由。外配在合法居留的情況下，擁有完整的集會結社的自由；相反地，陸配則必須在行政機關同意之下，方能集會結社，因此僅取得間接的集會結社權。另外，外配得組成工會，但陸配

卻沒有相同的權利。另一方面，婚姻移民被授與不平等的政治權，兩種婚姻移民仍然有差別性的規定。首先，外配在取得國人身分後，就可以應考試服公職，且擔任十三職等以下的公務員。外配並且在歸化後最快 4 年內，就能參與基層選舉；至第 10 年，就能取得完整的選舉與被選舉權。另一方面，陸配則最快必須等到取得身分後的 8 年，才取得選舉權，第 10 年才能參與地方與中央民意代表的選舉。就應考試服公職而言，最快須等設籍滿 10 年後，才能應考，至 20 年後，才能擔任情報或國防機關相關人員。

5. 欠缺多元文化觀的婚姻移民公民權境遇

整體來看，婚姻移民的各項權益，從入境、身分取得、市民權、社福權、更不用說政治權，和本國公民間的差別對待，乃是根源於文化上的社會歧視。臺灣的婚姻移民政策，由於缺乏多元文化的價值觀點，也沒有完整的移民政策(被歸在人口政策白皮書之下)，移民政策的修正，經常夾雜著頭痛醫頭、腳痛醫腳的殘補式的思維，資源配置上依賴特別基金這種私房錢方式來推動，政策推動上則是採用個別零碎方案等模式來提供移民輔導協助。我國婚姻移民的相關政策推動方向，多著重於以特別基金處理特別人口的思維，沒有一套完整的以多元文化價值為核心的移民政策視野和規劃。

四、主要建議事項

本計劃認為要真正解決各種婚姻移民權益相關的政策、措施、資源配置的問題，必須正視臺灣作為移民社會的歷史與現狀，以多元文化價值為基礎來架構移民政策的願景，並具體規劃一整套短、中、長期的移民政策白皮書，以為建構臺灣朝向開放而進步的移民社會。

(一) 立即可行建議：一年之內可行

1. 政策方針(主責機關：行政院、研考會、陸委會、內政部)：(1) 設立婚姻移民政策之跨部會、部會內、縣市層級統合機制，會議資訊上網公開。行政院下成立「移民政策委員會」。相關部會內部及縣市層級，成立「移民業務聯繫會報」。(2) 建立移民資料庫及交

- 流平臺。(3) 檢討行政命令措施，解決「移民法規體系紊亂」問題，使陸配權益漸與外配一致。
2. 專責機制及人力資源(主責機關：移民署、民政司、縣市政府)：(1) 改造中央及地方專責機制，擴大移民服務和輔導人力資源。(2) 制定中央及各縣市之移民政策評估指標。(3) 增加移民署及移民服務站之輔導人力，提升現有人員之人權素養和輔導知能，每年應接受一定時數之多元文化及人權教育的職前及在職訓練，並將其移民輔導績效列入考核標準。
 3. 市民權反歧視 (主責機關：移民署、教育部、新聞局、NCC)：(1) 為加重反歧視法規的強制力，研議並修正移民法之反歧視申訴處理條文，加重處罰，提高行政罰鍰，並增列相關之民刑事規範。(2) 為強化反歧視機制的效能，邀請婚姻移民及相關團體代表參與公聽會，修訂「受歧視申訴辦法」及「受歧視申訴審議小組設置要點」，使申訴處理原則、調查作業及審議基準，符合兩公約及聯合國相關解釋，委員組成應納入一定比例之婚姻移民及相關團體代表，會議資訊應上網公開。
 4. 市民權個人隱私權 (主責機關：移民署、陸委會、外交部)：依據監察院報告之建議，檢討並修訂面談及查察實際執行之作業要點、對象選擇、裁量基準，是否符合兩公約、聯合國相關解釋及比例原則，相關辦法及裁量理由應符合資訊公開原則，並加強人員訓練，確保執行上不侵犯隱私權，也不違反「無罪推定原則」。並將查察目的從犯罪防治，轉為以關懷訪視為主。並參考德國作法，查察須徵得該家庭的同意。
 5. 市民權家庭團聚權(主責機關：移民署、陸委會、外交部)：(1) 依據兩公約及聯合國相關解釋，及我國憲法第八條正當法律程序原則，檢討及修訂外配及陸配強制出境之事由，取消陸配因微罪而被強制出境之現制，明確訂定須召開強制出境審查會之事由及裁量基準，以家庭團聚權為優先考量，並使陸配與外配一致。(2) 依據美國國務院 2011 年發表之臺灣 2010 年人權報告：「2009 年，監

- 察院主張家庭團圓是一項受憲法保護的權利；因此，配偶簽證的核發考量應以正當程序原則來處理。」，建議外交部檢討並明確訂定核發婚姻移民簽證基準，避免自由心證、標準不一，違反無罪推定原則；各國一般給予婚姻移民依親居留簽證，不宜濫發短期停留簽證，又設定一年觀察期，以免婚姻移民失去工作權、又影響其家庭團聚權。
6. 市民權居留與定居權(主責機關：移民署、陸委會、外交部)：(1) 建議訂定面談程序與面談人員遴選標準之明確規範，建立各外館一致之面談制度，避免違反「無罪推定原則」，使婚姻移民在面談過程中處於不利地位。(2) 廢除陸配的保證人制度。(3) 檢討強制離境前的「收容處分」，使其歸屬於「法官保留」之裁量範圍，不宜由行政機關處分，以符合「正當法律程序」原則及兩公約。
 7. 市民權國籍歸化(主責機關：內政部、陸委會)：(1) 廢除外配取得身分之財力證明限制。(2) 現行歸化門檻須通過入籍考試或完成中文教育課程，應注意婚姻移民取得相關資訊服務之可近性，提供多語手冊、線上學習或廣播電視教材等其他多元途徑，或於偏遠地區提供到府教學服務。
 8. 市民權人身安全(主責機關：家防會、移民署、警政署、民政司、法務部、陸委會、新聞局、NCC)：(1) 依據監察院報告之建議，檢討婚姻移民家暴防治成效，加強對本國人之教育，加強相對人處遇服務，訂定須強制輔導教育之對象、標準、時數及成效評估，內容應包括性別平等及尊重多元文化之家庭教育。(2) 針對受暴外配需求之特殊性，盤點各縣市家暴防治的服務資源，釐清及調整各縣市家暴中心、外配中心、外配據點之間社工及通譯之人力配置和分工協調方式，調查評估不同區域的個案需求異同及服務量，整合並建立相關作業流程及指南，並因地制宜增加人力及經費支持。(3) 修訂外配家暴案件作業流程，規定應主動詢問是否需要通譯服務，確保家暴防治網路每一環節，從警察、社工、驗傷、檢察官、到調解、司法程序等，都有責任提供通譯服務。(4) 增訂村

里長等民政人員發現家暴之通報責任。(5) 取消陸配的保證人制度，使其不必隱忍家暴。

9. 社會權工作權(主責機關：勞委會、教育部、外交部)：(1) 各縣市勞工局及就業服務站，應提供外配多語諮詢服務，並提高通譯人員費用。(2) 各縣市勞工局及就業服務站人員每年的職前及在職訓練應包括多元文化教育，通譯人員也應接受一定時數之勞動法規及人權教育課程。(3) 加強「就業服務法」禁止族群面向就業歧視之多語宣導，並強化對國人之族群平等及多元文化教育，善用各類文宣、網路、廣播、電視等多元途徑。(4) 職業訓練及就業媒合，應針對婚姻移民需求提供服務。建議修訂職訓補助要點及勞政人員訓練內容，提醒婚姻移民之職業訓練及就業媒合，注意勿集中於低薪工作，應考量其本身條件、在地需求，以及符合區域產業及時代發展特色，提供多元的職訓課程及媒合機會。同時應顧及城鄉差異因地制宜，開放課程活動之彈性設計。(5) 依據美國國務院 2011 年發表之臺灣 2010 年人權報告：「2009 年，監察院主張家庭團圓是一項受憲法保護的權利；因此，配偶簽證的核發考量應以正當程序原則來處理。」，建議外交部檢討並明確訂定核發婚姻移民簽證基準，不宜濫發短期停留簽證並加註「不得改為居留」，使婚姻移民失去工作權，又設定一年觀察期，影響其生計及家庭團聚權。
10. 市民權促進人身自由(主責機關：移民署)：(1) 加強查察員的多元文化及人權素養訓練，將移民輔導績效列入考核標準。(2) 檢討現行查察制度，外配被要求不得任意變更住所，違反憲法遷徙自由之基本人權。只因查察或管理方便，就令其不可任意搬家遷徙，違反者處以罰金或甚至撤銷身分，違背兩公約及比例原則。
11. 市民權促進婚姻自由(主責機關：移民署、教育部、民政司)：加強婚姻媒合管理，建立定期評鑑制度，邀請民間團體及婚姻移民代表參與評鑑和提供意見，確保相親雙方資訊透明對等，保障其締結婚姻自由及相關權益。

12. 社會權教育權(主責機關：內政部、教育部)：(1) 婚姻移民各類課程，包括生活適應輔班及中文班、親職教育、成人教育、公民教育、婚姻家庭法律等，建議修訂補助要點及教材綱要，使課程內容融入培力外配及陸配的賦權精神，避免複製傳統歧視觀念而弱化其主體性，鼓勵自我表達意見。(2) 結合村里長等民政人員體系，持「教育培訓卷」向婚姻移民家庭，推廣新移民課程資訊，並搭配外配服務人員（社工、通譯或志工）到府訪視關懷，其移民輔導績效，各自列入考核標準。(3) 高中以下各級學校教師，每年的職前及在職訓練應包括一定時數之多元文化教育。(4) 高中以下課綱及教科書內容，應融入多元文化教育及族群平等觀念，檢視並修正族群歧視意涵之圖文。
13. 社會權醫療權(主責機關：衛生署、內政部)：(1) 修訂相關法規措施，參考法國作法，針對無居留權人士，予以特殊或緊急醫療援助協助。並公告周知所有移民服務單位，以利資源轉介。(2) 檢討及重新配置外配及陸配之生育保健相關補助經費，建議可挪移外配及陸配之婚前健康檢查、子宮避孕、結紮、人工流產等補助經費，轉用至重大傷病等健康醫療照顧服務之經費。
14. 社會權福利權(主責機關：內政部、外交部)：(1) 修訂相關法規措施，使無居留權人士，享有基本福利服務措施。(2) 加強「外籍及大陸配偶照顧輔導措施」各項服務資源宣傳，結合村里長等民政人員推廣，強化移民服務方案輸送之普及性和落實度。相關人員之移民輔導績效，列入考核標準。(3) 外配基金審核標準宜更明確，資源配置應以培力民間提供移民服務為優先。民間委員代理人，應改成擁有表決權，與官方委員代理人一致，使官民共治，有平等之參與決策權力，反映民意福利需求。(4) 有關移民相關福利的資源配置，應邀請婚姻移民代表參與意見，包括相關委員會及聯繫會報等，使相關政策能以民意為依歸。
15. 社會權文化權(主責機關：教育部、內政部、文建會)：(1) 加強培力外配及陸配成為多元文化講師，頒獎及表揚優良之多元文化講師，增進社會認同。(2) 高中以下課綱及教科書內容，應融入多元

文化教育及族群平等觀念，檢視並修正族群歧視意涵之圖文。(3) 檢視外配基金補助，推廣多元文化教育活動，應優先考量並佔一定比例。

16. 政治權集會結社權(主責機關：陸委會、內政部、勞委會)：召開公聽會，邀請陸配代表及相關團體參與討論，儘速制定陸配集會結社之許可辦法。
17. 政治權公共參與權(主責機關：內政部、新聞局、NCC)：(1) 修訂相關單位經費補助要點，鼓勵民間團體申請辦理外配及陸配之公民教育課程，培力外配及陸配成爲團體幹部，組織發聲。地方政府若經考核確認有協助培力者，隔年中央經費補助金額可獎勵提高。(2) 在移民相關委員會、聯繫會報、小組，或移民政策研擬討論過程中，邀請一定比例之婚姻移民，並顧及社會多元代表性，符合臺灣各區域、階級、性別比例之婚姻移民分佈。
18. 政治權選舉與被選舉權 (主責機關：中選會、內政部、陸委會)：召開公聽會，研議外配及陸配取得永久居留滿若干者，享有地方層級選舉權之可行性。
19. 政治權應考試與服公職權(主責機關：考試院、陸委會、內政部)：爲符合兩公約及依據監察院報告之建議，邀請行政、考試及司法部門（大法官會議代表）及民間代表，召開研商會議，研議陸配享有與外配一致，13 職等以下服公職權之可行性。

(二) 中期建議：兩年之內可行

1. 政策方針(主責機關：行政院、研考會、陸委會、內政部)：(1) 制定以人權保障及多元文化爲核心的婚姻移民政策綱領及措施。(2) 全盤規劃服務計畫方案，估算所需人力及經費配置，訂定實施期程。(3) 每年進行性別影響評估。(4) 整併法規，修正監察院報告所提醒之「子法踰越母法」的情況，解決「移民法規體系紊亂」問題，使陸配權益漸與外配一致。

2. 專責機制及人力資源(主責機關：移民署、民政司、縣市政府))：
 - (1) 中央及地方設立單一服務窗口，整合提供多語之各項諮詢服務。
 - (2) 定期檢視考核各相關部會內部及各縣市之移民業務聯繫會報績效。
 - (3) 各縣市移民服務站、移民家庭服務中心及外配據點，增加社工服務及志工人力。
3. 市民權反歧視 (主責機關：移民署、教育部、新聞局、NCC)：(1) 增加多元文化教育之推廣經費及師資培養，增進平等觀念之婚姻家庭教育，執行上注意避免標籤化新移民及其子女的污名問題。(2) 加強婚姻媒合管理，去除跨國婚姻媒合商品化、營利化之不當作法，消除國人歧視或誤解，取締違法業者，並確保相親雙方資訊透明對等，保障其權益。
4. 市民權個人隱私權 (主責機關：移民署、陸委會、外交部)：(1) 檢討並修正外配、陸配個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用之相關法規，其不符合兩公約及聯合國相關解釋，也不符合憲法對「隱私權」之保障，其手段也不符於比例原則。(2) 研議並修正相關法條中的查察用語，改為關懷訪視。
5. 市民權家庭團聚權(主責機關：移民署、陸委會、外交部)：(1) 參考瑞典、法國作法，研議並放寬婚姻移民之母國直系親屬的居留權，並取消陸配收養前婚姻未成年子女、須自身無子女之限制，避免違反 CEDAW 公約「原籍歧視」原則。(2) 研議並修法，使陸配居留或定居期間，除配偶死亡或遭家暴經法院判決離婚者外，其未生育子女、或未能取得在臺出生子女監護權者，也不會因離婚而被撤銷身分，而改以家庭團聚權為主要考量。
6. 市民權居留與定居權(主責機關：移民署、陸委會、外交部)：檢討並修正現行外配及陸配被要求不得任意變更住所之法規，保障婚姻移民遷徙自由之基本人權。現行制度下因查察或管理方便，就令其不可任意搬家或移動，違反者開罰或甚至撤銷身分，大大違背兩公約及比例原則。

7. 市民權國籍歸化(主責機關：內政部、陸委會)：(1) 將陸配申請歸化年限調整與外配一致，並廢除保證人制度。(2) 我國授與婚姻移民之各項權利，除健保、工作等基本權之外，多與歸化身分連結，此規範與「消除對婦女一切形式歧視公約」對婦女原籍保障之規範有所衝突。建議修正永久居留相關法規，使永久居留者可享有大多數權益（與歸化享有權利之差別，只剩下永久居留者無「服公職權」及中央層級之選舉權）。
8. 市民權人身安全(主責機關：家防會、移民署、警政署、民政司、法務部、陸委會、新聞局、NCC)：(1) 結合行政及司法部門，加強執法人員（警察、檢察官、法官、調解委員、社工等）及村里長、相對人等的多元文化教育，製作及提供相關教材，加強案例研討及性別族群敏感度。(2) 訂定婚姻移民家暴案件相關人員（警察、檢察官、法官、調解委員、社工、村里長等）多元文化教育的職前及在職課程之每年最低時數。(3) 加強培養通譯人才資源，增加其法規訓練及人權教育課程，並提高通譯人員費用，使其穩定就業。(4) 為使符合兩公約人權精神，以行政命令或解釋，放寬外配及陸配如因家暴經法院核發保護令、或家暴判決離婚且有未成年親生子女者，得延長居留或定居，至其申請永久居留或歸化，使其不必隱忍家暴。
9. 市民權促進人身自由(主責機關：移民署)：建議執行機關應限縮「查察」規定之適用，從執行面積極保障婚姻移民之人身自由，並應降低該規範適用查察法規之恣意性（法規設有「得隨時」之依據，可能構成對人身自由之強烈違反。）以具體降低對人身自由之侵害性。
10. 市民權促進婚姻自由(主責機關：移民署、教育部、民政司)：以多元家庭觀點，檢討修正我國居留法規「婚姻移民女性僅能從夫居或從子居」之限制，打破父權迷思，正視現代家庭的多元面貌。
11. 社會權工作權(主責機關：勞委會、教育部、外交部)：(1) 教育部應儘速檢討及修訂婚姻移民之高等學歷採認辦法，應修正與其他

各國人士一致。現行規定陸配高等教育學歷，需再採取書面審查與學歷甄試通過，才予以採認。外配也被要求重新接受中文基礎教育，才有學歷承認。兩者工作權皆受到影響，也與其他外國學歷認證有差別待遇，形成政策上的結構性歧視。(2) 現行婚姻移民之中小學學歷認證，形同中央空白授權，地方不敢或不知如何執行。建議教育部應訂定明確標準、作業流程或指導辦法。(3) 為強化新移民的就業能力，可參考加拿大作法，規劃適合新移民的職訓及媒合制度，提供就業網絡、職業用語的語言訓練、履歷撰寫、面試技巧、職場文化與語言的工作坊等；開發僱主雇用新移民就業方案的雙向政策，例如提供工資補貼、工作實習計畫等。並參考德國提供的職訓教育券作法，補貼新移民課程費用、交通費、餐旅費，及兒童照顧費用的補助。

12. 社會權教育權(主責機關：內政部、教育部)：(1) 政府應建立移民多元文化檔案清單，整合目前各部會及地方政府已製作出版之宣導短片、紀錄片、手冊與教材；以及建置多語學習線上資料庫(例如新住民輔導考照線上學習課程)，設立資源平臺，提供多元的傳播管道(網路、廣播、電視、系統公用頻道等)，開放 CC 授權公益用途，增進新移民、教師或一般民眾教育資源之可近性。(2) 政府應善用移民資料庫之多元文化檔案，結合各地社區大學、民間團體、各縣市家庭教育中心等管道，普及式推動每鄉鎮至少一項多元文化教育活動：新移民文化主題月、多元文化展覽、介紹東南亞及大陸社會文化課程等。
13. 社會權醫療權(主責機關：衛生署、內政部)：研議並修正我國永久居留法規，使永久居留者可享有多數的社會福利(例如長照服務)及健康醫療權利(例如取得重大傷病卡之醫療服務)。
14. 社會權福利權(主責機關：內政部、外交部)：(1) 檢討社福綁身份，修訂相關法規措施，使尚未歸化國籍之婚姻移民，享有社會救助、老人福利、國民年金等福利服務措施。(2) 提早為因應外配基金將於 2014 年終止而預做準備，根據委員會及聯繫會報等政策討論，規劃出新的婚姻移民福利計畫服務方案，再整併融入未來的婚姻

- 移民政策綱領及措施。(3) 為加強婚姻移民之入境前輔導，於面談和核發簽證過程中，融入對婚姻移民的協助與輔導，故應訂定境外輔導人員的遴選與考核一致標準，培養外館輔導員及面談人員的多元文化教育及輔導知能，每年應接受一定時數多文化及人權素養的職前和在職訓練。並應整合提供臺灣相關移民服務資源及輔導教材，增進入境前輔導功效。
15. 社會權文化權(主責機關：教育部、內政部、文建會)：(1) 建議先擴編各縣市新移民家庭中心及外配服務據點的數量，作為發展多元文化活動的基地，並應修訂各縣市新移民家庭中心及外配據點相關辦法，增列多元文化教育為其例行推動工作，並增加多元文化講師人力及教育活動經費。(2) 持續檢視高中以下課綱及教科書內容，以融入多元文化教育及族群平等觀念。(3) 參考加拿大多元文化法案補助或捐款支持非營利組織多元文化教育活動，以研擬規劃我國全面性之多元文化政策措施，對所有學生和民眾，以多媒體網絡推廣新移民多元文化教育、影片、藝術競賽展覽、主題月活動等，鼓勵婚姻移民及其子女向社會發聲。
 16. 政治權集會結社權(主責機關：陸委會、內政部、勞委會)：研議並修正陸配「不得從事與來臺目的不符合之活動、不得組成工會」之法規限制，使其享有與外配一致之集會結社權。符合來臺目的活動之解釋認定，宜放寬包涵「長久生活所需」之公共參與及集會結社。
 17. 政治權公共參與權(主責機關：內政部、新聞局、NCC)：(1) 政府網站上應公開各移民相關委員會、聯繫會報、小組等資訊，包括委員名單及會議記錄，以及移民政策計畫方案之相關資料，以符合資訊透明原則，便於婚姻移民參與及表達意見。(2) 表揚並頒獎給公益貢獻或公共參與之婚姻移民及其子女。
 18. 政治權選舉與被選舉權 (主責機關：中選會、內政部、陸委會)：參考瑞典作法，修法放寬外配及陸配之永久居留權，包括享有地方層級之選舉權。

19. 政治權應考試與服公職權(主責機關：考試院、陸委會、內政部)：邀請相關政府單位及民間代表，召開公聽會，研議陸配享有與外配一致，13 職等以下服公職權之可行性。

(三)長期建議：四年內可行

1. 政策方針(主責機關：行政院、研考會、陸委會、內政部)：(1) 2014 年底前完成檢視修正所有的婚姻移民相關法規及政策措施，以符合「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」規定之三年時限，並修法使陸配權益與外配一致。(2) 每年進行性別影響評估。(3) 2014 年前，逐步將外配基金回歸納入公務預算。
2. 專責機制及人力資源(主責機關：移民署、民政司、縣市政府)：持續提升移民服務網絡各單位相關人員之人權素養和輔導知能，以及多元文化教育訓練。
3. 市民權反歧視 (主責機關：移民署、教育部、新聞局、NCC)：鼓勵媒體製播具有多元文化、性別平權、族群平等的電視或廣播節目，尤以探討婚姻移民家庭關係及社區職場學校網絡互動的戲劇節目為佳。
4. 市民權個人隱私權 (主責機關：移民署、陸委會、外交部)：研議並修正陸配法規，「應」接受面談、按捺指紋並建檔管理，取消相關規定，因其不符合兩公約及聯合國相關解釋，也不符合憲法對「隱私權」之保障，其手段也不符於比例原則。
5. 市民權家庭團聚權(主責機關：移民署、陸委會、外交部)：參考瑞典、加拿大作法，研議並修法開放跨國(境)之同居伴侶、同志家庭成員的居留權。
6. 市民權居留與定居權(主責機關：移民署、陸委會、外交部)：檢討並修正陸配長期居留設有配額之限制，相較於外配無配額限制，此有違「公民與政治權利公約」之原籍歧視原則。
7. 市民權國籍歸化(主責機關：內政部、陸委會)：(1) 參考瑞典作法，研議並開放同居伴侶居留三年後，可申請歸化國籍。(2) 國際移民

組織 2010 年報告書指稱，承認雙重國籍已是趨勢，而臺灣要求婚姻移民者放棄母國國籍才可申請歸化，結果可能使其成為無國籍人民，失去基本人權。建議參考法國、瑞典、加拿大作法，承認婚姻移民的雙重國籍（德國也有條件承認），無須要求放棄原籍

8. 市民權人身安全(主責機關：家防會、移民署、警政署、民政司、法務部、陸委會、新聞局、NCC)：(1) 參考美國移民與國籍法第 204、216 條規定，對受虐外配予以永久居留之權利，修正我國相關法條，增列受暴外配及陸配享有永久居留權之條文，使其免於恐懼之自由。現行僅規定因家暴經法院核發保護令、或家暴判決離婚且有未成年親生子女者，才可延長居留。(2) 鼓勵媒體製播具有多元文化、性別平權、族群平等的電視或廣播節目，尤以融入受暴外配法規及服務的戲劇節目為佳。
9. 市民權促進人身自由(主責機關：移民署)：(1) 修法將法規中的查察用語，改為「關懷訪視」，查察員改為「訪視員」。(2) 逐步將查察員職缺，遞補為社工背景之人力。
10. 市民權促進婚姻自由(主責機關：移民署、教育部、民政司)：結合各級學校、社區大學、民間團體、民政和社政體系，全面性推動及加強性別平等之婚姻家庭教育。
11. 社會權工作權(主責機關：勞委會、教育部、外交部)：針對婚姻移民創業，設計相關輔導措施，協助申請創業貸款，提供專家培力服務方案。
12. 社會權教育權(主責機關：內政部、教育部)：(1) 教育部應培養校園多元文化種子師資，在各級學校例行性、全面性推廣各項多元文化活動--國際學校日、主題月、母語教育、教師研習、教案研習、多元文化藝術競賽等，而非維持現行零星作法，以使移民子女建立自信和榮耀感。(2) 肯定多語文化，將移民多語能力視為未來社會優勢，故各級學校鄉土教學內容，應增加新移民子女東南亞母語課程之選擇，及增設多語圖書資源。(3) 培養大量的婚姻移民背景受訓而組成之「種子教師」，或接受過多元文化訓練的本國教師，

彙整相關講師的人才資料庫，提供中央部會、地方政府、學校和民間團體使用交流。

13. 社會權醫療權(主責機關：衛生署、內政部)：規劃提供醫療院所各項多語之醫療保健服務資源，包括多語手冊、線上翻譯、通譯人員等，估算逐年增加之服務資源經費及執行人力，四年內達成全面性提供多語醫療保健服務之目標。
14. 社會權福利權(主責機關：內政部、外交部)：外配基金回歸公務預算，但原有之歷年照顧移民福利經費平均額度，不得立即縮減，應衡量婚姻移民及其子女需求變化而增減。
15. 社會權文化權(主責機關：教育部、內政部、文建會)：(1) 外配基金回歸公務預算，但原有之歷年多元文化經費平均額度，不得立即縮減，應衡量社會需求變化而增加。(2) 邀請婚姻移民及其子女代表參與意見，討論及制定我國全面性之多元文化政策措施。
16. 政治權集會結社權(主責機關：陸委會、內政部、勞委會)：修訂經費補助要點，以各類人民團體、工會的理監事、董監事、工作人員之外配及陸配所佔比例，作為提高或核准經費補助的考量因素或獎勵事由之一。
17. 政治權公共參與權(主責機關：內政部、新聞局、NCC)：(1) 鼓勵媒體製播以婚姻移民及其子女為發言主角的多語電視或廣播節目。(2) 以行政處分附款方式來訂定，鼓勵系統業者提供公用頻道時段，給以婚姻移民及其子女為發言主角的多語節目之相關措施。
18. 政治權選舉與被選舉權 (主責機關：中選會、內政部、陸委會)：研議並修正陸配歸化後取得選舉權及被選舉權的年限，改為與外配一致(4年、10年)。
19. 政治權應考試與服公職權(主責機關：考試院、陸委會、內政部)：修法開放陸配歸化後，享有與外配一致，13職等以下服公職權。

第一章 緒論

隨全球移民遷移現象，我國婚姻移民流動也已是普遍現象，過去以國家疆界為範疇的移民公民權，在全球化下也將重新界定概念，以保障並實踐基本人權。本研究將討論移民公民權之理論，並試圖瞭解婚姻移民者在臺生活的處境與權益問題，且藉由其他國家之移民政策經驗，評估我國現行法規與政策的實施成效是否顧及新移民應有的基本人權與權益保障，提供未來政策建議。

第一節 研究背景

全球化浪潮不僅展現於資本勞動行爲，也直接帶動移民浪潮，促成各國婚姻跨界遷移現象，跨國界的婚姻移民意謂著國家原有的國民範疇必須重新定義，國家政策也必須思考如何定位新移民與保障其基本權益，建立包容並尊重多元的移民社會。依內政部入出國及移民署的統計數據¹顯示，至 2011 年 9 月底我國婚姻移民人數已達 453,820 人，其中外籍配偶占 32.70% (148,389 人)，而大陸及港澳地區配偶人數最多，占婚姻移民人數 67.30% (305,431 人)，且與外籍人士結婚對數上，最高峰(2003 年)時國內每三對婚姻中即有一對是與外籍人士婚配關係，至去年統計(2010 年)則降為每六對婚姻中有一對即為婚姻移民關係。婚姻移民人數趨緩，可能與 2003 年起內政部實施大陸配偶面談制度，以及 2005 年起外交部加強外籍配偶境外訪談措施有關(中央研究院，2010)。此外，婚姻移民中另一現象是以女性移民者為多數，至今年 9 月底的統計，外籍配偶中女性比例高達 91.83%，而大陸及港澳地區配偶中的女性比例同樣也占了 93.90%。換言之，當我國邁向新

¹ 內政部入出國及移民署，
<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1096729&ctNode=29699&mp=1>。檢索日期：2011/12/4。

移民社會時，移民政策不僅與國家公民權的範疇與內涵相關，同樣也可能涉及到性別議題。

新移民移入改變我國社會人口結構，同時也顯示出政治參與、生活與文化適應、勞動就業、子女教養與學習等層面的變化，爲了因應新移民社會的到來，我國法規制度從「國籍法」、「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「入出國及移民法」等的制訂與修正，規範新移民成爲我國國民的門檻標準。近年來行政院及相關部會也接續提出輔導與照顧新移民的辦法措施，如 2003 年訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」，重點工作包含生活適應輔導、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、落實觀念宣導等 8 大項目之重點工作、56 項具體措施，分由內政部、教育部、外交部、法務部、勞工委員會等相關機關辦理；2005 年亦成立「外籍配偶照顧輔導基金」，規劃每年籌募新臺幣 3 億元，分爲 10 年，共籌募新臺幣 30 億元，作爲我國推動婚姻移民輔導與照顧相關服務方案推動的基金，以及與基金管理運用辦法²等；2006 年則訂定「外籍配偶生活輔導、語言學習及子女課後照顧實施計畫」，包括外籍配偶生活輔導班、外籍配偶語言學習輔導班及國小課後照顧班 3 類，協調縣市政府全面推動；2008 年則綜合整體公布「人口政策白皮書」³強調政府對移民政策的重視(內政部，2008)。

爲了因應新移民現象，我國有需要更深入瞭解婚姻移民者在臺生活的處境與權益問題，且評估現行法規與政策的實施成效是否顧及新

² 內政部，2010/07/02，「爲提升外籍配偶人力資源培訓及發展、內政部部務會報修正通過『外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法』」(新聞稿)。
http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=4374&type_code=02。。
檢索日期：2011/03/15。

³ 內政部戶政司，「人口政策白皮書」，http://www.ris.gov.tw/version96/pe_004.html。惟人口政策白皮書實施迄今超過 2 年，國內外社經環境已有重大變化，依據行政院指示多次邀集各相關機關研商修正「人口政策白皮書」具體措施及訂定績效指標，增加 11 項及修正(含刪除、解除列管及合併) 60 項具體措施。全案業依行政院 2010 年 8 月 30 日審查會議決議修正，復於 2010 年 10 月 1 日再函陳報行政院審議，待核定後積極執行。(內政部，「施政重點-人口政策」，http://www.moi.gov.tw/chi/chi_policy_six/policy_six.aspx?type=population。)。檢索日期：2011/03/15。

移民應有的基本人權與權益保障、以及我國社會資源分配情況。最後，這些政策是否也兼具教育我國人民對新移民的尊重與包容，有助於形成平等且多元族群文化的社會，皆是未來政策擬定時需考量之處。

第二節 研究目的與方法

有鑒於婚姻移民所帶來的社會結構改變以及我國相關因應措施之成效，本研究的目的主要如下：

瞭解我國婚姻移民現況與對我國在政治、經濟、社會與文化等層面的影響。

評估我國現行政策對婚姻移民者的權益保障、管理及照顧輔導之成效與問題。

彙整並分析其他國家的移民政策、運作情況與成效，進行跨國比較。

提出未來婚姻移民政策之建議方向與思考。

本研究將以公民權利(市民權、社會權與政治權)來評估我國婚姻移民政策在政治、經濟、教育、社會及文化等各層面之影響，及新移民在臺社會生活適應之情況。

一、研究設計

公民權列於《世界人權宣言》中包含市民權(civil rights)、社會權(social rights)與政治權(political rights)。市民權涵義指涉個人的基本自由權與人權價值，可用以探討我國婚姻移民政策中有關反歧視、個人隱私權、婚姻權、家庭團聚權、居留與定居、國籍歸化、人身安全(如防家暴條款)等層面。而社會權則是保障個人能過著最基本的生活標準，因此，如工作權、教育權、健康權、文化權(協助融入社會生活等輔導)等經濟福利與文化尊重則是社會權所探討面向。政治權概念則以自願結社參與社團、遊行權、選舉與被選舉權、應考試與服公職、以及公共參與等面向探討之。本研究試圖分析我國婚姻移民政策在這三項權

利面向的情況，以及現行法規如何保障或限制婚姻移民者的基本權利、生活適應情況，將是本研究研究焦點，藉此提出多元文化的政策建議。

由於政策制度往往涉及社會資源配置情況，因此本研究亦從資源配置的角度切入，評估我國婚姻移民政策在市民權、社會權與政治權上的政策設計與效果。不同政策依其屬性可以區分為管制性政策(消極性政策)、分配性與重分配性政策(積極性政策)。管制性政策如婚姻移民的居留(加強身分查核及面談機制作業、按捺指紋、入境追蹤等查考工作)、歸化與取得戶籍等國境管理方面的政策以及政治權相關政策，存在較多管制性規範。管制性政策往往對人民的權利侵害較大，因而與比例原則(適當性、必要性/最少侵害原則等)、反歧視價值(禁止不平等的差異對待等)等有所關連。分配或是重分配性政策則與福利關連較大，多為市民權、社會權上的政策措施，福利性政策評估則涉及到普遍性與公平原則。因此本文將透過資源配置的視野檢視我國婚姻移民公民權三權的政策情況，以及藉此評估婚姻移民政策之成效與限制。

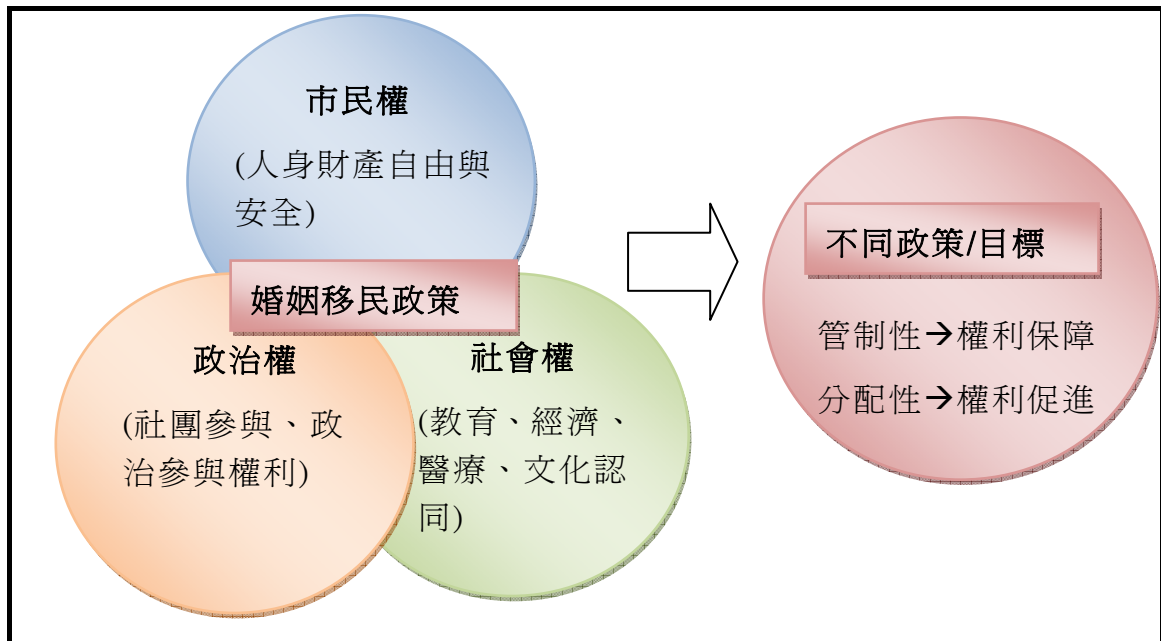


圖 1-1、研究架構圖

二、研究方法

本研究以質性研究方法為主，其資料蒐集與方法為文獻分析法、二為深度訪談與焦點座談會、三為蒐集相關政策執行成效之統計數據資料，最後為網路徵集意見之回饋，本研究團隊每一至兩星期即進行工作討論，業已召開過 20 次小組工作討論會議。

(一)文獻分析法

本研究蒐集並分析的資料包括：我國婚姻移民法規政策發展情況及影響、我國外籍配偶照顧輔導基金的分配與運用情況，且持續蒐集國內外相關婚姻移民政策之資料與研究文獻，透過文獻分析來釐清不同移民政策對新移民的公民權利保障與影響。此外，除了透過理論探討和文獻蒐集，本研究也蒐集國外官方網站（如德國、法國、瑞典和加拿大移民相關機構、聯合國相關部門與資料庫）和歐盟資助的研究計畫等移民政策數據資料，藉此瞭解國外政府對婚姻移民之態度、相關移民政策類型、與政策執行效果，包括採行多元文化政策的瑞典與加拿大、傾向採行同化政策的法國、以及強調種族文化而採行較排外政策的德國。同時，在婚姻移民的不同程序環節上，存在不同的法規政策立場，例如歸化前著重管制性政策，歸化後著重新移民的輔導適應，因此，婚姻移民政策是一動態過程，本研究將嘗試以不同程序環節進行探討，彙整主要國家有關國境管理的管制情況或入境後的輔導措施等。由於考量各國國情差異以及各國國內地方實施情況不一，本研究將針對具有代表性的國家進行研析，以供我國未來政策擬定之參考。

文獻分析的部分，則是蒐集國外移民政策類型、移民政策指標、並針對德國、法國、瑞典和加拿大四國移民政策進行比較情況，並蒐集完整的政策資訊(請參見第二章)，有關國內移民政策，則蒐集相關移民法律規範，並針對不同婚姻移民者在不同權利層面進行分析評估(請參見第三章、第四章)，並彙整國外移民政策發展經驗，以及我國現行婚姻移民政策的發展情況，做一綜合性政策建議(請參見第五章)。

(二)深度訪談與焦點座談會

相較調查訪問(survey interviewing)，深度訪談與焦點團體是學術界最經常用來蒐集質化資料的研究方法類型。無論深度訪談或焦點團體，皆可透過半開放或開放形式的蒐集方式，讓受訪者充分表達其意見與看法，有助於研究者更深入瞭解研究主題，並發掘過去未關注的議題焦點或探索新概念，除了可作為獨立研究外，亦可填補以往調查訪問過程中受訪者僅能就封閉的研究問卷內容以及固定選項作答之缺陷。此外，焦點團體與深度訪談相異之處，在於焦點團體透過團體互動的環境，讓參與者之間相互討論、對談，除了使研究者瞭解參與者的看法外，也能觀察集體討論下參與者看法改變的情況，藉此蒐集人們意見與行為變化。

本研究共進行 11 場深度訪談與 4 場焦點座談會，在訪談對象方面，可分為專家學者、民間團體、相關政府人員，以及婚姻移民者等。由於本研究目的在於瞭解我國婚姻移民政策的執行情況與限制，以及婚姻移民者的適應情況，除了量化數據報告外，希望藉由深度訪談法來探索以往所忽略的問題面向，深入瞭解政策執行者、社會工作者和婚姻移民者所面臨的處境脈絡。同時搭配焦點座談會的方式，讓與會者針對具體議題進行討論，就目前婚姻移民政策的執行提出問題與建議。

研究訪談進行情況，如下：

1. 深度訪談：本研究完成 11 場深度訪談，訪談名單如下，分別針對不同對象設定不同訪談目的與擬定不同訪談大綱（請參見附錄二）。學者專家及團體代表共訪談五位人士，訪談重點在於客觀整體評估我國現行的政策制度，另外政府部分，則訪談兩位相關政府人員，研究目的在於瞭解政策供給面以及執行面問題，最後分別訪談四位婚姻移民者（兩位陸籍配偶、兩位東南亞籍配偶），訪談重點在於他們的政策需求面以及生活適應情況等。

表 1-1、深度訪談人員名單

編號	訪談日期	所屬機關或身份
1	2011/11/24	行政院大陸委員會 政府人員
2	2011/11/17	內政部入出國及移民署 政府人員
3	2011/06/21	移民移住人權修法聯盟
4	2011/07/09	移民移住人權修法聯盟、新移民勞動促進會
5	2011/07/08	中華兩岸婚姻協調促進會
6	2011/07/08	中華兩岸婚姻協調促進會
7	2011/11/30	臺北市新移民婦女暨家庭服務中心
8	2011/08/11	大陸配偶
9	2011/08/29	大陸配偶
10	2011/09/15	外籍配偶（柬埔寨籍）
11	2011/10/07	外籍配偶（越南籍）

2. 焦點座談會：完成 4 場焦點座談會。此座談目的在於瞭解婚姻移民者在地方的生活適應情況，外籍配偶的需求和輔導政策的供給之間的關係，以及移民政策各地執行的情況與問題。考量區域差異下，研究團隊在北/中/南/東部地區各舉行焦點座談會(共計四場)，每場人數約 6 至 8 位與會者，邀請地方第一線工作人員參與討論，邀請對象包含社會局婦幼科相關人員、外配中心社工人員(如新移民家庭服務中心)、內政部入出國及移民署地方服務站人員、以及當地民間團體代表(如國際家庭互助協會地方辦公室、南洋姊妹會地方辦公室等)，四場座談會共邀請 32 位相關政府與工作人員與會討論，詳細時間和訪談摘要請參見附錄三。

表 1-2、四場焦點團體與會名單

地區	編號	所屬機關	身份
南部 焦點座談 (2011/07/15)	1	高雄市政府社會局婦幼科	社會工作師
	2	高雄市基督教家庭服務協會	社工員
	3	高雄市鳳山新移民家庭服務中心	社工員
	4	高雄市旗山新移民家庭服務中心	社工員
	5	內政部入出國及移民署 高雄服務站	相關人員
	6	屏東縣屏東區新移民家庭服務中心	社工員
	7	屏東縣屏東區新移民家庭服務中心	相關人員
	8	南洋臺灣姊妹會	團體代表
	9	屏東縣好好婦女權益發展協會	團體代表
東部 焦點座談 (2011/07/22)	1	社團法人花蓮縣牛犁社區交流協會	社工員
	2	花蓮縣博愛全人發展協會	社工員
	3	花蓮縣社會處婦幼科	相關人員
	4	花蓮基督教女青年會	社工員
	5	內政部出入國及移民署花蓮縣服務站	相關人員
	6	內政部出入國及移民署臺東縣服務站	相關人員

中部 焦點座談 (2011/08/26)	1	臺中市社會局婦幼科	相關人員
	2	臺中市海線新移民家庭服務中心(財團法人臺中縣私立弘毓社會福利慈善事業基金會)	社工
	3	臺中市大屯新移民家庭服務中心(臺中市基督教女青年會)	社工
	4	臺中市新移民家庭服務中心(財團法人天主教善牧社會福利基金會)	社工
	5	內政部出入國及移民署臺中市服務站	相關人員
	6	內政部出入國及移民署臺中市服務站	相關人員
	7	南投縣外籍配偶家庭服務中心	社工
	8	內政部出入國及移民署南投縣服務站	相關人員
北部 焦點座談 (2011/09/23)	1	外交部領事事務局	相關人員
	2	教育部社會教育司	相關人員
	3	內政部家庭暴力及性侵害防治委員會	社會工作師
	4	內政部入出國及移民署移民事務組	相關人員
	5	內政部入出國及移民署移民事務組	相關人員
	6	臺北市新移民婦女暨家庭服務中心	相關人員
	7	南洋姊妹會	相關人員
	8	財團法人法律扶助基金會臺	律師

		北分會	
	9	社團法人臺灣新移民勞動權益促進會	相關人員

(三) 蒐集相關政策實施情況或成效評估的統計數據

質化研究的優點在於，能挖掘議題深度脈絡以及探索新問題，但恐有見樹不見林的缺失，難以兼顧研究廣度與普遍性，故除了深度訪談與焦點座談會的質化資料蒐集外，本研究也輔以相關統計數據，分別蒐集國內外相關政策評估之數據資料，相關資料蒐集情況如下：

1. 國外網站：

- (1) 德國聯邦移民及難政局(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)，<http://www.bamf.de>。
- (2) 法國移民及整合事務處(Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, OFII)，<http://www.ofii.fr/>。
- (3) 瑞典移民局(The Swedish Migration Board)，http://www.migrationsverket.se/info/499_en.html。
- (4) 加拿大公民與移民部(Citizenship and immigration Canada, CIC)，<http://www.cic.gc.ca>。
- (5) 國際移民組織(International Organization for Migration, IOM)：1951年成立至今，包含132會員國。2010年出版“World Migration Report 2010：The Future of Migration: Building Capacities for Change”，此報告書內有完整移民政策與數據，<http://www.iom.int/>。
- (6) 移民法規資料庫(the Migration Law Database)：為國際移民組織下的法規資料庫，可搜尋國際、區域和各國有關移民法規等資料。<http://www.imldb.iom.int/section.do>。

- (7) International Migrant Stock: The 2008 Revision：此資料庫為聯合國經濟和社會事務部(The United Nations Department of Economic and Social Affairs)所建立，涵蓋全球國家數，資料數據從 1990 年至 2010 年，<http://esa.un.org/migration/>。
- (8) Migration Policy Institute(MPI)：是由卡內基國際和平基金會(Carnegie Endowment for International Peace)資助，從事美洲、歐洲移民政策研究，<http://www.migrationinformation.org/index.cfm>。
- (9) Migrant Integration Policy Index(MIPEX)：英國文化委員會和移民政策小組所領導 37 個國家研究機構所進行的跨國研究計畫，並接受歐盟委員會(European Commission)資助，目前此研究計畫已建構出移民整合發展指標，分別有 2007 年、2010 年的移民政策評估報告，<http://www.mipex.eu/>。
- (10) Swedem.se：瑞典官方網站，由瑞典協會(Swedish Institute)、官方組織，例如外交部、能源和通訊委員會、貿易委員會等等所組成，介紹瑞典國情和提供新住民進入瑞典的相關資訊。<http://www.sweden.se/>。
- (11) Service-public.fr：法國官方網站，提供有關在法國生活的資訊，並針對個人、專業人士以及協會提供不同訊息。<http://www.service-public.fr/>。

2. 國內資料：

內政部入出國及移民署：國內移民相關資料，例如婚姻移民者出入境情況、各縣市婚姻移民者人數分佈、新移民生活指南等資源、國內相關新移民服務據點、以及外籍配偶照顧輔導基金之運用情況，<http://www.immigration.gov.tw>。目前本研究已針對 2005 年至 2011 年外籍配偶照顧輔導基金之運用情況進行分析，以綜合評估現行政策法規之成效(詳細請參見第三、四章)。

(四) 網路意見回饋

已使用設立於 Facebook 上的「公共政策大家談」，張貼相關問題進行網路投票，並可利用 Facebook 塗鴉版的留言功能，進行開放性討論，以蒐集社會大眾對婚姻移民政策的意見。目前先探知社會大眾對我國婚姻移民者的普遍印象，以及與婚姻移民者接觸經驗，因為這可用來觀察目前我國移民政策中多元文化的推展情況，問卷題目如下：

表 1-3、有關婚姻移民政策之網路調查題目

題目	選項
請問您對我國婚姻移民者(外籍配偶、大陸配偶)的普遍印象如何？	1. 以正面印象居多(3 票/75%) 2. 以負面印象居多(1 票/25%)
請問您對他們的印象大多是自己親身與他們接觸的經驗？還是透過新聞媒體來瞭解？	1. 自己親身接觸後的印象(0 票/0%) 2. 透過新聞媒體（電視、報紙等）印象(2 票/100%)
請問你覺得與外籍配偶結婚之我國人士，是否有接受多元文化教育之需要？	1. 需要(111 票/95.7%) 2. 不需要(5 票/4.3%)
我國各縣市的新移民或外配中心，爲了協助新移民配偶適應生活，除了提供各種服務外，也開設各種課程提供新移民配偶所需的資訊。請問大家覺得，哪些課程或資訊是特別重要，或者實用的？	(開放題)

註：調查結果擷取到 2011 年 12 月 5 日止。

資料來源：公共政策大家談，筆者自製。

Facebook 的網路調查結果，有關一般民眾對婚姻移民者的普遍印象，此題回答多以正面印象爲主，而回答者對婚姻移民者的印象則多

來自大眾媒體的資訊，不過此兩題上線時，公共政策大家談的臉書才剛設立，分別僅有 2 至 4 位使用者回答本文題目，未來需要再進而調查，才能探知社會大眾對婚姻移民者的態度。

有關多元文化教育方面，普遍認為不應只假定外籍配偶需要接受多元文化教育，反而在臺灣多元文化的社會中，應該是所有國人都要接受多元文化教育，其中也包含臺灣籍配偶和臺灣家庭，讓社會自然形成多元文化的氛圍，相互包容與尊重。以下是幾位回應者的看法，例如：

「我想多元文化教育應該改為社會文化氛圍吧。一旦社會存有尊重多元的基本價值，應該就不存在這個問題吧。因此並不是因為結婚對象為外籍人士就必須接受教育，而是在我們社會教育中，從小就應該培養對於差異性(異己)的包容與尊重吧。」(回應一 20111118)

「讓多元文化的存在可以很自然，每個人都能自在生活，不特別被視為異類，不從階級、血統、性向、尊卑等等條件視之，這樣不論在何議題上，較能獲得普遍性的認同，而非特定群體。」(回應二 20111118)

「我覺得不論另一半是否為外籍配偶，所有國民都有理解多元文化之必要，畢竟目前我們就身處多元文化的社會」(回應三 20111118)

「為什麼只有與外籍配偶結婚的我國人士才需要接受多元文化教育?!應該是我國所有人(至少是所有公民)都應該接受多元文化教育吧!而且這個題目有點歧視外籍配偶喔~也忽略了外籍配偶不必然人品、知識水準或教育程度比我國人士差。」(回應四 20111118)

有關我國各縣市新移民或外配中心可以提供哪些課程或資訊給新移民，討論過程中，有民眾認為提供新移民「認識居住環境與公共資源，是外配適應的第一步驟」(回應二 20111130)，另外也有討論者認

為，外配中心所開設的課程應該擴及到外配的本籍配偶和家庭，讓這些跨國婚姻家庭成員都能接受多元文化課程，例如：

「我覺得外配中心所開設課程的對象不應該全部針對外配本身，對於外配的本地配偶以及其親屬(如公婆)，更應該要開設諸如認識其"親家國"文化的課程，從多元文化尊重的角度，讓跨國婚姻家庭能共同適應與相互扶助新的家庭生活。而非一味強加外配適應本國環境。」(回應三 20111130)

以上這些網路討論之意見，本研究將與訪談資料做一彙整，納入在本文後續章節內，提供有關我國未來婚姻移民政策之規劃建議。

第二章 移民公民權與國外移民政策

理論上，公民身分是屬於國家正式成員的一種資格地位，擁有這種地位的人都應享有同樣的權利與義務，即使不同的社會制度有時會給予公民不同的權利和義務，但只要是同一個社會的成員/公民，都應該享有平等的公民權利(Marshall, 1950)，即市民權(civil rights)、政治權(political rights)和社會權(social rights)三者。起初，公民權利是在傳統民族國家的概念下發展的，這三種組成要素被視為公民權不可分割的主要內涵，但隨著全球跨國移民越趨頻繁，也開始挑戰傳統民族國家的界線，以及挑戰公民身分與公民權利的之間必然性連結，Soysal (1994)、Benhabib(2002)或是 Joppke(2007)對全球化下的公民權內涵之討論提出反省，主張公民權三權的內涵是可以分開賦予的，將市民、社會與政治三種權利與國家主權分別討論，將有助於釐清移民獨特的處境。

第一節 移民公民權的相關理論

一、移民公民權的論述：特殊身份權或基本人權？

有關公民權(Citizenship)的概念，是從法國大革命的歷史背景下發展而來 (Joppke, 2002:245; Brubaker, 1998)，一直以來是在民族國家範圍中討論國家公民的基本權利與義務，但隨著戰後移民潮以及全球化現象，國家成員性逐漸被打破，不再與國家地理範圍有一致性，擁有雙重公民性的人數增加，公民權開始脫離原先民族國家形式，變得複雜，而不同的公民權論述也逐一浮現。一方依舊強調傳統的民族國家模式的國家公民權，主張以民族成員為國家成員的前提，強調排斥或同化的公民權政策(Brubaker, 1998)，另一論述則強調全球公民權與多元文化的概念，認為在全球化下公民權應跨越國家疆界和公民身份，以基本人權的普遍價值主張移民者應享有完整公民權，而不受國籍影響(Soysal, 1998; Benhabib, 2002; Joppke, 2007)。

以國家疆界為範圍的公民權討論，公民權通常與公民身份連結，擁有國家的公民身份才能享有此國的公民權利，而國家的歷史發展脈絡將影響國家採行不同的移民政策或公民權政策，使得國家間發展出各自特有的移民政策。Brubaker (1998)曾以國家框架內討論法、德兩國的歷史脈絡如何影響兩國移民政策的差異，因為國家特有的歷史發展，使得崇尚共和主義的法國傾向採取屬地政策(jus soli)與同化政策(assimilation)。相對地因為有著浪漫主義傳統、普魯士改革運動和戰敗等歷史經驗，德國傾向強調血緣種族文化而採取屬人主義(jus sanguinis)。而 Brubaker (1998)也指出，傳統公民權與構成國家理想成員的屬性原則，本身就存在矛盾。民族國家其實是虛構的社會想像，是由特殊的歷史起源與背景所支撐著，公民權概念一方面強調平等與民主原則，讓所有人都有自願成為國家成員的普遍性權利，但另一方面，公民權概念中所強調的民族國家、國家神聖性的原則又讓國家有特殊權力去限制誰是成員。換言之，公民權的概念本身就是既想要達成普遍性又具有排他性的矛盾，這些矛盾的原則逐一反映在制度的多樣差異上。在國家的範疇下討論移民公民權，誰擁有公民身份即享有國家公民權，而國家公民權的政策又依歷史發展脈絡而不同，其實是更突顯公民權並非所有人可享有的普遍權利，而是特定群體可以享有的特殊性權利。

全球化與移民浪潮下，傳統公民權的論述與定義正在蛻變，除了國家公民權繼續重申國家角色的重要，並強調移民者與少數族群納入(inclusion)和排除(exclusion)的跨國差異外，新的國家成員屬性模式也正在發展。過去以國族為基礎的公民權正在被解構、取而代之的是以人權為基礎的普遍性公民權，其中後國家公民權((postnational membership)強調超國家/跨國家組織的角色，公民與外國人的界線模糊，居民同樣可以享有市民權、社會權，甚至地方/區域性的政治權，因此移民者的權利越趨強化。與傳統國家公民權不同處在於，後國家成員權是依普遍人權的價值做為成員資格的基礎，跨越國家社群、有一流動疆界，成員與地區範圍不必然一致(Soyas,1998; Koopmans and Statham, 1999)。多文化公民權(multicultural citizenship)也在這一波公

民權論述浪潮中出現，強調多元文化的差異與反歧視價值，對不同族群文化採取相互尊重與包容，而非同化少數族群，強調在差異與平等中給予移民者或少數族群特殊權利、肯認(recognition)、並保護少數團體與其文化(Koopmans and Statham, 1999; Kymlicka, 1995)。

傳統公民權的重組是必然趨勢，因為全球化下跨國政治的層次出現，以及國際互動、彼此相互依賴與連結越趨加深，使得國家主權和管轄權混亂與複雜，傳統的國家公民權概念勢必重新界定。再者，人權已經是世界普遍價值，各國透過國際公約推廣並落實人權價值，並影響國內制度與法律的制訂，例如：受雇選擇與安全保障的自由、工作環境、職業訓練、貿易議價自由、社會安全、家庭團聚權、移民子女的教育權、結社與參與權等等的個人與團體自由權已難以忽視(Soysal, 1998)。

無論後國家公民權或多文化公民權觀點，皆突顯了傳統國家公民權所欠缺的普遍性，需重新建構傳統公民權。但此論點並非否定或弱化國家角色，而是強調國家角色必須轉化，無論是國家框架或跨國層次下討論移民公民權，都無法忽略國家的行動者角色。人權價值和多元文化必須依靠國家來實踐，因為國家負責提供個人權利與政策執行，即使在跨國層次中，國家依舊是確保和提供個人(無論公民與否)的權利保障，且基於人權價值的公民權，更需要國家居中角色以落實人權政策。在全球層次中，「國家主權」與「普遍人權價值」看似兩相矛盾的原則，並非不相容，強調普遍人權的移民公民權仍須在國家層次中運作，國家扮演教育、福利與公共事務和社會分配的規則者和載體(Soysal, 1998)。換言之，後國家公民權或多文化公民權觀點，雖然重新詮釋國家成員性和公民權的定義，並將之擴大，但國家仍是超國家層次中的執行者，普遍價值與基本人權必須緊緊於個別國家與制度才能落實。

在論述不同移民公民權的價值體系後，移民公民權在國家特殊權利和普遍基本人權的價值間，該如何實踐？下節將討論不同移民政策的差異與政策指標。

二、移民政策內涵與類型

移民政策是國家用來管制移民者的能力，國家可決定採行排外移民政策、同化移民政策或多文化移民政策，這些制度都影響著政治行動者和多數/少數參與公共事務的情況。

1970 年代，歐洲各國對新移民大多採取政策限制，而 1990 年代族群問題和移民人權的議題興起，使得各國不得不重視(Koopmans and Statham, 1999)。但在西方國家中，除了加拿大和澳洲外，明確採行多元文化移民政策的國家極為少數，加拿大和澳洲是從 1970 年代明顯開始採行多文化公民權的國家，歐洲國家則以瑞典和荷蘭為代表(Joppke,2002:250-251)。各國的移民政策難一概而論，因為移民政策並非單一面向，它同時涉及個人與團體層次、不同移民環節(如歸化前後)、以及不同領域面向的制度安排(Freeman, 2004; Entzinger, 2000; Cinar, 1999; Shorten, 2010; Howard, 2003)。

移民政策涵蓋了政治、經濟、社會與文化領域，因此涉及了政治參與、勞動力市場的工作權、教育權、反歧視等權利與價值，且移民政策也涵蓋歸化前的管制到歸化後的輔導適應過程，涉及了長期居留、家庭團聚、國籍取得、語言與生活適應等過程，Cinar(1999)曾提出七項衡量移民權利的面向，例如居住保障、進入勞動市場的管道、移民者的家庭團聚權、社會保險權與福利權、公民權、政治權以及取得與喪失公民身分的條件，而這些面向都必須從國家對移民者的管制程度來觀察，即政策有多少的「法律障礙程度」，才能清楚瞭解移民者是否能真正享有這些權利保障。

Howard (2003)則以取得公民身份難易程度評估各國移民政策的管制或開放程度，例如「是否依據屬地主義」，採行屬地主義則意味較開放的移民政策；「歸化要件的相對難易度」，如居留/居住取得、居住年限、語言能力、收入、品性與犯罪記錄等嚴格程度；「是否允許歸化者取得雙重公民身分」，允許雙重公民身分象徵更自由的移民政策；最後「各國申請與接受移民歸化比率」來衡量國家移民政策的開放或封閉情況。

而 Entzinger(2000)認為移民政策無法從單一面向或環節來論述，必須建構出較全面的研究途徑，他指出移民政策其實是民族、國家與市場的相互關係，可以分成不同領域與層次來檢視，因此他發展出「個人-團體途徑」與「政治-文化-社會經濟」來討論移民整合(integration)的政策，分別可建構出六種移民政策。個人觀點強調的是個人平等價值，團體觀點則肯認移民團體權利，並強調團體差異，因此可建構出六種面向的移民政策，各有不同的政策目的。例如：政治領域上，著重政治個人平等，是以降低移民者的歸化門檻、賦予非公民者大部分個人權利、以及接受雙重國籍等來以保障個人權利，抑或給予移民團體權利，將其團體利益納入公共過程中。文化領域上，強調個人觀點的移民政策採取文化自由，國家不介入保護少數文化，反之，強調團體觀點的移民政策，則採取某些措施鼓勵或保留少數團體文化。最後在社會經濟領域上，強調個人觀點的移民政策則強調機會自由，團體觀點的移民政策則強調結果平等，例如採行平權積極措施(affirmative actions)。

表 2-1、六種移民整合政策(incorporation policies)

	合法/政治領域	文化領域	社會經濟領域
個人途徑	平等權	自由多元 (liberal pluralism)	平等機會
團體途徑	團體權	多文化主義 (multiculturalism)	公平/公正

資料來源：引自 Entzinger (2000:107).

Freeman(2004)也提出國家、市場、福利、文化四項不同的領域(domains)和脈絡(contexts)來理解國家的移民整合過程，其中國家的移民與公民政策是移民整合過程中最直接且重要的因素，例如國家接受移民者的方式、國家嚇阻或處置非法移民的方式，以及國家對移民公民權身分取得的方式與要求等，皆會進而影響移民與其他領域(市場、福利與文化)的互動關係。

移民政策的面向影響廣泛，除了直接影響移民者的公民權利外，在國家執行移民政策與菁英論述中，同樣也影響社會大眾是否能平等對待移民者、以及教育大眾對多元文化的尊重與包容態度，或者，讓社會大眾對移民者產生社會歧視或負面的刻板印象(Brader, Valentino and Suhay,2008)，國家政府必須考量這些制度可能產生的效果，在移民政策的擬定與執行上，必須更深思熟慮。

第二節 德國、法國、瑞典與加拿大移民背景與情況

在回顧移民公民權理論、移民政策類型以及移民政策的效果後，本節將針對四個代表不同移民政策的國家進行討論，以及不同移民政策對移民者公民權保障的評估情況，此四個國家分別為：移民政策從傾向強調民族血緣轉為整合政策的德國、採行同化移民政策的法國、採行多文化移民政策的瑞典與加拿大。

移民政策傾向採血緣主義(jus sanguinis)為基礎的德國，2010年國內人口已達8200萬人數，其中移民人口已佔國內人口數13.1%，而移民婦女又佔移民人數的46.7%⁴。德國因為過去的歷史文化脈絡，發展出強調民族為基礎的屬人主義，因而對移民者採取嚴格的限制制度，對於在國內出生的第二代移民者也缺乏相關公民權保障的法律，1870年時仍然以「血緣」作為唯一的公民權條件(Brubaker,1998)，直到1960、70年代時，面對經濟上的勞動短缺，德國才逐步接受國外移民者，這些移民者多來自波蘭，羅馬尼亞和前蘇聯。目前德國設有「聯邦移民及難民局」(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, the Federal Office for Migration and Refugees)官方專職機構，此機構於2004年開始運作，從過去負責難民事務轉變為負責移民和整合政策的官方機構⁵。

⁴ 聯合國經濟和社會事務部(The United Nations Department of Economic and Social Affairs)，<http://esa.un.org/migration/>，檢索日期：2011/7/27。

⁵ 德國聯邦移民及難民(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)，<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Leitbild/leitbild-node.html>，檢索日期：2011/10/18。

德國移民政策也正在轉變，2005 年移民法(Zuwanderungsgesetz)是德國對國家的定位與移民政策的分水嶺，2005 年之前，德國是以外國人法(Auslandergesetz)為移民規範，其背後的思考邏輯是以德國為非移民國的意識型態為主，以保護國家公共安全與秩序為立法核心，德國過去長達 40 年的外國人法的價值類似我國目前入出國及移民法以「確保國家安全」為基調，2005 年之後的移民政策從管制思維調整為社會整合(楊君仁，2009：9-10)，同時也放寬移民者歸化限制，將移民視為德國未來國家社會的力量，此次的修法成為德國未來在各方面擬定移民政策的法律基礎。

同時，為了實現社會整合，德國規劃全國一體的移民整合方案(Nationwide integration programme)。整合方案最主要的原則價值是「彼此學習、和諧居住(Learning from one another, living together harmoniously)」，並以「語言支持」、「融入職場/職業與工作市場」、「教育」、「社會整合」為最主要的整合項目，2006 年後開始著手第一階段的語言支持計畫，之後逐步規劃不同階段的政策目標⁶。

相對德國屬人主義的移民政策，法國傾向採行屬地主義(jus soli)，但強調同化政策。2010 年法國人口已達 6260 萬人口數，移民人口佔國內人口數 10.7%，其中移民婦女佔移民數的 51.3%⁷。在 2005 年以前，法國設立移民部門 (ONI, French national immigration office)是為處理外籍勞工事務，但隨著全球移民現象頻繁，遷徙不再只是經濟勞動目的，法國開始朝向國內移民與子女的新整合模式。2005 年法國通過「社會凝聚計畫法案」(Loi de programmation pour la cohésion sociale, Social Cohesion Planning Act)，新移民只要獲得法國居留權，就必須強制與法國政府簽署契約(Accommodation and Integration Contract,

⁶ 德國聯邦移民及難民(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_284728/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/programm-node.html?_nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

⁷ 聯合國經濟和社會事務部(The United Nations Department of Economic and Social Affairs)，<http://esa.un.org/migration/>，檢索日期：2011/7/27。

CAI)，表示同意接受法國共和價值、履行權利與義務⁸。2005 年同時也設置「移民及整合事務處」(Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, OFII)專職機構，此機構具有雙重角色，同時負責國外移民者的移民規範與輔導事務，以及法國國民在國外的情況，將國內外移民相關事務整併為「移民及整合事務處」，此機構的職責範圍除了協助法國國民在國外就業情況，也負責國內新移民就業、家庭團聚、醫療福利、以及移民者進入法國後的教育、輔導與生活適應情況，負責執行 CAI 的移民同化政策⁹。法國移民政策一直以來是左右政黨在政治爭論上的焦點，從 1981 年開始由左派密特朗(François Mitterrand)政府執政，強調移民嵌入(insertion)模式，重視移民的平等與福利，而 1986 年後歷經兩次左右共治以及右派政黨執政，法國移民政策在經濟上採選擇性的移民開放政策，另一方面則採管制或限制移民進入，以保護國內就業(李碧涵、黃佳媛，2008:8-15)。

瑞典和加拿大則是採行多元文化的移民代表國家。2010 年瑞典人口數為 929 萬 3 千人，其中移民人口數佔總人口的 14.1%，移民婦女則佔移民人數的 52.2%¹⁰。瑞典在 1975 年實施多文化的移民和少數族群政策，該政策的目的是在於讓移民者自由選擇要做為瑞典人、還是選擇保留自己原先民族身份認同 (Wieviorka,1998:686, 轉引自 Joppke,2002:251)，這意味移民者不會被強迫接受文化同化政策。1975 年，瑞典賦予移民者地方投票權，1976 年瑞典在憲法中加入保護少數民族和語言條款，這些政策或法律都提升新移民的地位，但之後的政治與經濟發展較不利少數移民者，因為瑞典將少數族群名稱從多元文化政策中去掉，政策不再強調少數，而改稱為移民政策，1990 年代又將移民相關的政策改稱為整合政策，不再強調移民字眼，也不再強調

⁸ 法國移民及整合事務處(Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, OFII)，http://www.ofii.fr/article.php?id_article=458，檢索日期：2011/7/26。

⁹ 法國移民及整合事務處(Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, OFII)，<http://www.ofii.fr/>，檢索日期：2011/7/26。

¹⁰ 聯合國經濟和社會事務部(The United Nations Department of Economic and Social Affairs)，<http://esa.un.org/migration/>，檢索日期：2011/7/27。

要保護作為少數族群的移民(Joppke,2002:251)。瑞典的移民政策是由政府和議會所決定，而執行機構是瑞典移民局(The Swedish Migration Board)，它負責移民、難民、遣返和公民權相關業務，此機構的財政是由國家每年編列預算所支持¹¹，有關移民諮詢則是由社會承接諮詢業務，瑞典移民政策的運作是由國家、地方層級和非政府組織一起合作。當事人對移民局所處理的個案有所不服時，它的救濟程序是個案可以上訴到任一個移民法庭，且可以再上訴到更高的移民法院(斯德哥爾摩上訴行政法院)¹²。

加拿大則是另一個多元移民文化的典型國家，至 2010 年已擁有 3390 萬人口數，其中移民佔了總人口 21.3%，相對法德兩國移民人口比例來得更高，加拿大移民婦女也超過移民人口半數(52.2%)¹³。加拿大於 1869 年起便開始推展移民事務，1994 年設置「加拿大公民與移民部」(Citizenship and immigration Canada,CIC)¹⁴是政府設立的移民專屬權責機構，除了協助難民外，也協助新移民者融入加拿大生活、照顧加拿大人民的健康與安全、強調公民權的價值與權利義務、以及促進多元平等包容的社會。加拿大也特別針對移民現象訂定「移民及難民保護法」(Immigration and Refugee Protection Act)，此法開頭便揭櫫移民目標，例如移民豐富和強化加拿大社會與文化，尊重多元多樣性的文化特徵、移民強化加拿大經濟實力、促進移民的社會整合、促進人權等目標，後續的條文從程序流程到移民者享有的權利義務、司

¹¹ 瑞典移民局(Migrationsverket)，http://www.migrationsverket.se/info/208_en.html，檢索日期：2011/10/18。

¹² 瑞典目前有三個行政法庭特別受理移民者的上訴個案，這三個法庭分別是斯德哥爾摩(Stockholm)、哥德堡(Gothenburg)和馬爾默(Malmö)行政法庭。<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3083>，檢索日期：2011/10/18。

¹³ 聯合國經濟和社會事務部(The United Nations Department of Economic and Social Affairs)，<http://esa.un.org/migration/>，檢索日期：2011/7/27。

¹⁴ 加拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca/english/department/index.asp>，檢索日期：2011/10/18。

法上訴權等規定皆在此法中，提供清楚的法規範讓政府、社會和移民者有所依循¹⁵。

加拿大公民與移民部協助新移民申請歸化以享有公民權、在地生活的適應等，在 2008 年接近 17 萬 6 千位新移民成為加拿大公民，加拿大公民與移民部也依據「加拿大多元文化主義法案(the Canadian Multiculturalism Act, 1988)」提出多元文化方案(Multiculturalism Program)，鼓勵社區多參與當地的經濟、社會與文化整合¹⁶。政府透過與社區合作，提供新移民有關語言培訓、生活所需的資訊、提供職業技能訓練，以及支持在社區中為這些新移民建立互動網絡，讓他們能多參與社區活動，並在社區營造歡迎新移民的環境。加拿大公民與移民部同時也透過財政支持其他組織，進行有關反種族歧視、多元文化/跨文化議題、以及提高新移民社會參與等主題¹⁷。

第三節 德國、法國、瑞典與加拿大移民之市民權、社會權與政治權政策

從德國的移民整合政策、法國同化政策、瑞典和加拿大的多元移民政策，背後各有不同移民的政策目標，而這三類移民政策對公民權的保障程度也不盡相同，本段將針對移民者的市民權、社會權和政治權分別討論。

一、移民市民權的相關政策與保障

¹⁵ Immigration and Refugee Protection Act，加拿大司法部(Department of Justice)，<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/FullText.html>，檢索日期：2011/11/15。

¹⁶ 加拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca/english/department/what.asp>，檢索日期：2011/10/18。

¹⁷ 加拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca/english/department/service-declaration.asp>，檢索日期：2011/10/18。

有關市民權的討論，本段將以居留、定居、國籍歸化等權利探討之。

(一) 居留與定居權

1. 德國

德國基本法開頭即為「基本權利」專章，逐條明訂各種自由權利，其中第六條規定：「婚姻與家庭受國家秩序特別之保障」，揭櫫國家負有保障人民婚姻之義務，即使是外國移民，亦得享有基本法第 6 條婚姻家庭與親權的保障，以及依據社會國原則請求德國照顧的權利，家庭團聚的保障更進而規定於移民與居留相關法律中，例如德國人之外籍配偶依親居留即取得工作權，並無任何條件時間的限制(楊君仁，2009:21-28)。同時居留法(The Residence Act)中特別專章規定因家庭而居留的規範，第 27 條即明確指明此法是根據基本法第 6 條訂定，必須保障移民者的婚姻與家庭團聚權利，第 28 條規定婚姻移民者當然取得居留權，並在德國連續居住三年後，且具基本德語能力者即可取得永久定居許可證¹⁸。

德國移民與居留法規強調保護婚姻與家庭團聚權，在面對結婚真實性的判斷上，德國同樣也反對假結婚¹⁹，認為應禁止其依親團聚，但實務上如何認定？在 1980 年代巴伐利亞與巴登-符騰堡等邦為了對抗假結婚，制定「必須具有三年婚姻狀態的事實，才能作為申請配偶入境的條件」已被聯邦憲法法院宣告違憲，且聯邦憲法法院宣告「不得因為單純懷疑，或僅依匿名檢舉而認定假婚姻」，為了查證婚姻真實，當相關機關採行調查措施時，雖然夫妻亦有配合的義務，但如果需要家庭查訪時，必須徵得當事人同意，才能實施(楊君仁，2009:24-25)，以保障婚姻自由與人權。

2. 法國

¹⁸ The Residence Act, 移民法規資料庫(the Migration Law Database), <http://www.imldb.iom.int/section.do>, 檢索日期：2011/10/22。

¹⁹ 德國稱之為形式婚姻(Scheinehe)，指的是締結婚姻的目的不在於建立婚姻共同生活的狀態，而是僅在於以婚姻形式實現其他目的。(楊君仁，2009:23-24)

長期採行移民同化政策的法國則於 2005 年通過「社會凝聚計畫法案」(Loi de programmation pour la cohésion sociale, Social Cohesion Planning Act)，這樣的同化價值表現在新移民一旦獲准居留於法國土地上，就必須和法國政府簽署一份同意法國價值的合約(Accommodation and Integration Contract, CAI)，願意接受法國共和價值，相對的，新移民的義務就是履行 CAI 合約，若有違背(例如不接受公民教育、不認同法國價值)，法國政府將拒絕新移民的居留權利²⁰，2007 年起，在法國居留就必須強制與政府簽署 CAI，同意接受法國共和價值、履行權利與義務²¹，同時法國移民及整合事務處(OFIG)也會提供移民者有關公民、語言與文化資訊需求的服務，並協助辦理這些居留但尚未取得身份的移民者申請家庭團聚權²²。

和法國公民結婚的配偶只要符合婚姻要件（例如一夫一妻）和居住事實，即可透過合法管道在法國居留。新移民在尚未取得國籍時，同樣可實現家庭團聚，可以申請家庭成員（例如居住在法國的外國人之配偶、18 歲以下的子女、父母或長輩）來法國居住，不過依 2006 年 7 月的修法 (Immigration and Integration Act)，申請人在法國居留時間從 12 個月增加到 18 個月才能申請、居住在法國外國人之配偶有法定年齡（18 歲）、申請人收入情況以及有可以居住的地方等條件限制²³。

3. 瑞典

整體而言，獲得瑞典身份比獲得歐洲其他國家的身份來的容易(J

²⁰ 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=466，檢索日期：2011/7/26。

²¹ 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=458，檢索日期：2011/7/26。

²² 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/l_ofii_l/en_savoir_plus_20/reception_and_assistance_146.html，檢索日期：2011/10/18。

²³ 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/faire_venir_son_epoux_se_ses_enfants_en_france_49/intro_familly_436.html#point6，檢索日期：2011/10/18。

oppke,2002:251)，但瑞典還是採行較嚴格的移民政策和移民多元文化的政策²⁴。依瑞典公民法(The Swedish Citizenship Act)規定，外國人的歸化必須在瑞典定居八年後才能申請²⁵。通常國家會保障移民者的家庭團聚權，配偶（其中包含有登記的伴侶）、同居伴侶、18歲以下的子女和家庭成員都應該有權獲得居留。瑞典對於家庭團聚權的適用對象是放寬的，只要是打算結婚或同居者，都可以申請居留，也允許團聚。2010年4月瑞典的移民法增修了新規定，移民者申請家庭成員到瑞典定居，原則上必須具備可以維持自己和家庭成員生活的基本條件和居所，但如果申請居留者是父母與孩子，那麼就不受此原則限制²⁶，以確保他們的家庭團聚權。

瑞典移民局直接宣稱移民政策是以人權為目標，也強調保護和家庭團聚是基本人權，因此他們的任務是讓不同理由而移民到瑞典的人獲得居留允許²⁷，讓家庭實現團聚是他們的目標信念，而值得注意的是，瑞典為了實踐國家所堅持的人權價值，針對移民局內部人員有一系列的培育訓練，除了例行工作訓練外，還進而加強有關兒童權利、反歧視、拘留問題、尋求庇護、申訴制度以及家庭團聚權利等等的人權教育培訓²⁸。

4. 加拿大

加拿大對於取得公民權的門檻相對法德來得開放，實際居住於加

²⁴ Migration Information Source, <http://www.migrationinformation.org/Resources/sweden.cfm>，檢索日期：2011/7/27。

²⁵ The Swedish Citizenship Act, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3926/a/29191>，檢索日期：2011/6/25。

²⁶ 瑞典政府辦事處，<http://www.sweden.gov.se/sb/d/14293/a/159040>，檢索日期：2011/10/18

²⁷ 瑞典移民局(Migrationsverket)，http://www.migrationsverket.se/info/438_en.html，檢索日期：2011/10/18

²⁸ 瑞典移民局(Migrationsverket)，http://www.migrationsverket.se/info/438_en.html，檢索日期：2011/10/18

拿大或加拿大國民之配偶、同居伴侶²⁹、家人等皆可申請長期居留³⁰，獲得長期居留後，就能跟加拿大公民一樣享有大多數的社會福利，例如醫療保障等，而且也不受居住遷徙的限制，可在加拿大任何地方生活、工作和讀書，並受加拿大法律、加拿大權利和自由憲章(the Canadian Charter of Rights and Freedoms)的保護，也可申請國籍歸化。但違反居住義務或重罪，就會失去長期居留的身份³¹。

(二) 國籍歸化/身份取得

1. 德國

1999年起，德國已經逐步開放長期居留的居民取得國籍歸化資格，讓第一代移民者及當地出生的移民子女獲得歸化權利，2005年的修法也逐漸縮短取得國籍前的居留時間³²。在歸化條件上，必須先取得永久居留權、通過入籍考試、依國籍法第10條第1項合法居住德國已達8年（若完整接受德國整合課程者，居留要求可減至7年即可歸化）、足夠的德語能力、沒有刑事犯罪被定案等等條件，即可申請入籍。而婚姻移民者的歸化年限無須到8年居住期，依國籍法第9條、12條有關婚姻移民者歸化規定，第12b條第2項指出婚姻移民在居住5年後可申請歸化，其中必須持續居住6個月以上即可³³。在歸化限制上，

²⁹ 同居伴侶指的是至少存在一年的夫妻關係者，無論是異性和同性伴侶皆屬之，都享有家庭團聚權，可申請居留。加拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/apply-who.asp>，檢索日期：2011/10/18。

³⁰ 加拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/sponsor/spouse-apply-who.asp>，檢索日期：2011/11/25。

³¹ 加拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/about-pr.asp>，檢索日期：2011/10/17。

³² 國際移民整合政策指數(MIPEX)，<http://www.mipex.eu/germany>，檢索日期：2011/7/26。

³³ 德國聯邦移民及難政局，<http://www.bamf.de/EN/Einbuengerung/InDeutschland/indeutschland-node.html>，檢索日期：2011/10/22。

Nationality Act, 移民法規資料庫(the Migration Law Database)，<http://www.imldb.iom.int/section.do>，檢索日期：2011/11/26。

已經有不少國家允許雙重國籍，以加速移民者的歸化程序與保障公民權，但德國仍然拒絕承認雙重國籍。2005年新移民法調整過去外國人法的管制思維，簡化了公民權的取得以及放寬移民者歸化限制，此次的修法也成爲德國未來在各方面擬定移民政策的法律基礎，直到2007年，德國也只接受歐盟國籍的公民雙重身份，其餘的國籍一概必須放棄³⁴。

2. 法國

法國國籍的取得在民法(Civil Code)中規定，可依照屬人、屬地原則，以及婚姻關係取得。法國基本上是希望平等對待所有想歸化爲法國公民的移民者，法國承認雙重國籍、採行屬地主義、居留五年後即可歸化。但法國的移民政策近年來越趨緊縮，2003年時的規定爲，若配偶爲法國國籍者，在婚姻兩年後可以申請國籍歸化，在申請歸化的過程中，婚姻關係和配偶的法國國籍身分必須存續，且婚姻移民者必須證明有在法國生活的語言能力，此外在國籍歸化的過程，若無法證明在法國至少居住一年者，則雙方婚姻關係必須提高爲三年³⁵，但2005年時，改爲結婚後滿四年並在法國住滿三年，才可提出申請歸化。若無法證明在法國住滿三年時，則結婚滿五年後才可提出申請歸化（白秀雄、方孝鼎，2010：73）。此外，中央政府將國籍歸化權力下放給地方，換言之，地方政府具有行政裁量權，可決定移民者歸化的難易程度，而且在法國仍有些地方歧視移民者，因此出現各地區歸化門檻不一的情況³⁶。

今(2011)年法國政府頒布最新法令，將於2012年起提高入籍門檻，規定申請加入法國國籍的外國人必須掌握「處理日常生活所需的

³⁴ 國際移民整合政策指數(MIPEX), <http://www.mipex.eu/germany>，檢索日期：2011/7/26。

³⁵ 民法，法國法律公共服務，<http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=22&r=215>，檢索日期：2011/10/24。

³⁶ 國際移民整合政策指數(MIPEX), <http://www.mipex.eu/france>，檢索日期：2011/7/26。

語言」，並出示相關文憑或證明書，此舉將影響歸化入籍或以婚姻移民方式的歸化者，目前，入籍申請者的法語能力是由政府工作人員面談的方式測試，而新規定實施後，申請人必須出示法國官方認可的語言文憑或證明書，以證明自己的語言能力，法語水準必須達到相當於法國初中畢業生的法語聽力、口語和書寫水準（新華網，2011/10/14）³⁷，而增加法國國籍取得的難度。

3. 瑞典

爲了成爲瑞典公民，在多數情況下必須在瑞典居住五年以上，但若是同居伴侶或配偶爲瑞典公民，在雙方婚姻或同居關係過去持續至少 2 年的移民者，那麼居住在瑞典 3 年後，則可以提出國籍歸化的申請³⁸。有瑞典國籍和護照的人當然爲瑞典公民，那些擁有永久居留者，同樣也被視爲瑞典公民，和他們享有一樣的權利與義務，最大的差別在於，只有瑞典公民才有資格投票選舉，外國公民也沒有被選舉權，類似軍警和國家安全人員的職業，也只能由瑞典公民擔任³⁹。不過每年都有大量的移民者被授與公民權，讓他們享有更多權利，例如投票權⁴⁰，除了較寬的國籍歸化，另一個基本原則是避免無國籍的情況，根據 2001 年瑞典公民法(the Swedish Citizenship Act)，瑞典接受雙重國籍，避免因申請歸化而放棄原國籍，最後出現無國籍情況⁴¹。

4. 加拿大

要成爲加拿大的公民，申請者必須在四年內住滿三年即可申請國

³⁷ 新華網，2011 年 10 月 14 日，「法國明年起提高入籍門檻」，http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/14/c_122158488.htm，檢索日期：2011/10/23。

³⁸ 瑞典移民局(The Swedish Migration Board)，http://www.migrationsverket.se/info/499_en.html，檢索日期：2011/7/27。

³⁹ 瑞典政府辦事處(Government Offices of Sweden)，<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2188/a/19449>，檢索日期：2011/10/17

⁴⁰ 瑞典移民局(The Swedish Migration Board)，http://www.migrationsverket.se/info/200_en.html，檢索日期：2011/10/17

⁴¹ 瑞典政府辦事處(Government Offices of Sweden)，<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2188/a/19449>，檢索日期：2011/10/17

籍歸化⁴²，歸化需經過入籍考試，由官方編纂入籍考試指南⁴³，內容包含加拿大公民的權利與義務(如投票權、參選權、任公職等)、加拿大政府、社會、文化、政治、歷史與地理情況，讓移民者成爲公民之前，對國家有一定程度的瞭解，並且設置政府服務的單一窗口(加拿大服務中心，Service Canada)，不僅爲新移民、也爲所有公民提供服務，全國具有 320 多個服務中心、96 個深入基層服務據點與流動辦事處，爲新移民與原住民提供母語服務。

申請歸化時，除了入籍考試，加拿大公民與移民部的人員會評估歸化者的語言能力(英語或法語皆可)來作爲歸化入籍的評估，語言能力的審查不外乎是對基本口語的理解與溝通能力，例如與評估者做簡單的對話、日常生活的基本溝通、談談過去或未來的事情、簡單的日常指示以及能表達滿意或不滿意的感受⁴⁴。此外，加拿大和瑞典一樣，都允許歸化者擁有雙重國籍⁴⁵，政府不強迫歸化者放棄原國籍，且在政府網頁上告知雙重國籍的好處與壞處，提供歸化者參考。加拿大會強調自己是由多元且多樣性的種族所組成的國家⁴⁶，除了有完善的多元文化政策，加拿大也透過不同活動讓加拿大公民以自身的公民權爲傲，例如舉辦公民週(Celebrate citizenship)⁴⁷，讓公民瞭解自由和

⁴² 加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/become-eligibility.asp>，檢索日期：
2011/11/15。

⁴³ 此考試指南書籍稱爲「發現加拿大」(Discover Canada)，
<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/discover/index.asp>，加拿大公民與移民部(CIC)，檢索日期：2011/6/26。

⁴⁴ 加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/become-eligibility.asp>，檢索日期：
2011/10/18。

⁴⁵ 加拿大公民與移民部(CIC)，
http://www.voyage.gc.ca/publications/dual-citizenship_double-citoyennete-eng.asp，
檢索日期：2011/10/18。

⁴⁶ 「發現加拿大」(Discover Canada)，
<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/discover/index.asp>

⁴⁷ 加拿大於 2011 年 10 月 17-23 日舉辦公民週，主題是 Celebrate citizenship，公民週的內容除了瞭解公民的權利義務與價值外，也透過教育、公民儀式等活動，加強加拿大的公民認同。加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.cic.gc.ca/english/celebrate/index.asp>，檢索日期：2011/10/18。

權利的價值以及義務。

二、移民社會權的相關政策與保障

本段以協助新移民生活適應等教育文化權、經濟工作權以及健康醫療等福利政策討論之。

(一) 生活適應之教育文化權

1. 德國

2005 年修法過後，德國移民政策明顯從過去管制立場轉為促進社會整合立場。爲了讓移民者融入德國社會與經濟，除了設立聯邦移民及難民局這類官方專責機關外，居留法第 43 條明文規定由國家提供移民者整合課程，且全國性整合方案與課程由聯邦移民及難民局統籌規劃⁴⁸，且居留法第 45 條規定聯邦政府、各州、當地政府和民間必須一體化來發展整合計畫⁴⁹。這一系列爲了協助新移民者適應當地生活的整合課程，共計 645 堂課程，其中包含 600 小時的語言課程，以及 45 小時有關德國政治、文化、歷史以及法律制度等課程，在課程中強調感同身受的教育。例如課程安排上，女性課程導師會在課堂上與移民婦女討論自身相關的議題，讓婦女共同分享自己與別人所遇到的類似處境，讓移民婦女瞭解德國與母國的生活差異，並在課程中讓新移民婦女獲得當地有關婦女計畫的資訊。

另外，爲了讓新移民安心接受整合課程，政府會提供上課時的孩童照顧服務。每堂課程雖收取一歐元費用，但全勤並通過測驗後可退半額費用⁵⁰，且完整接受這些整合課程也讓新移民申請歸化的居住要

⁴⁸ The Residence Act, 移民法規資料庫(the Migration Law Database), <http://www.imldb.iom.int/section.do>, 檢索日期：2011/10/22。

⁴⁹ 全國性整合方案(Nationwide integration programme), 德國聯邦移民及難民局, http://www.integration-in-deutschland.de/cln_109/nn_284732/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Wasistdas/wasistdas-node.html?__nn=true, 檢索日期：2011/10/21。

⁵⁰ 德國聯邦移民及難民局, <http://www.bamf.de>, 檢索日期：2011/5/9。

件有機會縮短至 6 至 7 年⁵¹，藉此鼓勵新移民者全程參與課程及緩和政府的課程支出。政府並在各地設置辦事處，提供新移民的諮詢服務以及有關整合課程的事務，且依不同年齡層需求設立「成人移民諮詢服務」、「青少年移民諮詢服務」，全國目前共有 424 個服務據點⁵²。

目前全國性整合方案以「語言支持」、「融入職場/職業與工作市場」、「教育」、「社會整合」為最主要的整合項目，同時考量移民者和社會的雙方需求⁵³，目前第一階段的工作即是「語言支持」的整合方案，除了新移民的整合課程外，也包括「移民兒童在學前教育、幼兒教育和學校的語言支持」⁵⁴，透過日間照顧中心(day-care centers)、學前/幼稚園等機制發揮關鍵作用，協助移民兒童的語言發展，讓移民兒童在求學或成長過程中，不會因為語言因素而與本地孩童發展有所差異。因此另方面也會特別強調教學人員的資格與訓練、對個人在不同教育階段中有持續性的語言支持，促進多語文化、老師與家長的合作關係、公民參與和語言支持等等議題。語言支持的第二關注點是「新移民從學校到社會工作過渡階段的語言支持」⁵⁵，因為德國政府發現，德語能力不足者很難找到職業培訓名額以及難進入勞動市場，因此，從學校畢業到社會工作的過渡中，此階段的語言支持會提供職業專門

⁵¹ 德國聯邦移民及難民局，<http://www.bamf.de/EN/Einbuengerung/InDeutschland/indeutschland-node.html>，檢索日期：2011/10/22。

⁵² 德國聯邦移民及難民局，<http://www.bamf.de>，檢索日期：2011/5/9。

⁵³ 全國性整合方案(Nationwide integration programme)，德國聯邦移民及難民局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_109/nn_284732/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Wasistdas/wasistdas-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

⁵⁴ 語言支持-學前與學校教育的語言支持(Language support in pre-school and school)，德國聯邦移民及難民局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_109/nn_284724/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/SprachBildung/KindUndSchule/kindundschule-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

⁵⁵ 語言支持-從學校到工作的過渡時期(Transition from school to work)，德國聯邦移民及難民局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_109/nn_284724/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/SprachBildung/SchuleBeruf/schuleberuf-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

語言的訓練，或提供繼續升學的語言訓練。這些整合課程、教育一體化的資訊，例如有關上課時間、課程類型、考試、費用、住家附近的課程有哪些等等資訊，都能在聯邦移民及難民局網頁上瀏覽⁵⁶，提供新移民便利且快速的資訊取得。

在移民孩童的教育上，也是德國推展全國性整合方案的重點項目之一，德國政府發現移民子女在學校教育的表現上低於一般孩童，例如移民子女進入特殊學校或初中程度的比例明顯高於國內平均值，極低比例的移民孩童會進入高中教育，許多移民年輕人輟學無文憑等現象，因此政府規劃整體性的教育方案，以期讓移民子女返回教育體系中，目前政策則先針對移民父母和教學人員進行輔導⁵⁷。就移民父母而言，可能不熟悉德國教育體系和機會資源（例如職業教育的機會），加上過去學校和移民家庭之間缺乏連結，因此政府試圖建立制度化的溝通網絡，例如透過移民組織作為學校與移民父母之間的機制⁵⁸。在教學人員方面，除了承認新移民教師的專業，也增加這些移民背景的教師比例，這類師資將為學校帶來跨文化的影響，以及有助於與移民父母溝通合作，目前各邦已開始培訓與聘用移民背景的教師，在教育整合方案上必須消除歧視，以及提升社會接受不同文化的教學方式與專業性⁵⁹。

⁵⁶ 整合課程(Integration courses)，德國聯邦移民及難民局，
http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_285228/SubSites/Integration/EN/02_Zuwanderer/Integrationskurse/integrationskurse-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

⁵⁷ 教育(Education)，德國聯邦移民及難民局，
http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_1439516/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Bildung/bildung-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

⁵⁸ 具有移民背景的父母(Parents with an immigrant background)，德國聯邦移民及難民局，
http://www.integration-in-deutschland.de/cln_116/nn_284734/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Bildung/Elternarbeit/elternarbeit-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

⁵⁹ 具有移民背景的教學人員(Teaching staff with an immigrant background)，德國聯邦移民及難民局，
http://www.integration-in-deutschland.de/cln_116/nn_1439500/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Bildung/Lehrkraefte/lehrkraefte-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

2. 法國

法國一直以來採行移民同化政策，這樣的同化價值表現在新移民一旦獲准居留於法國土地上，就必須和法國政府簽署一份同意法國價值的合約(Accommodation and Integration Contract, CAI)⁶⁰，願意接受法國共和價值，基於此份雙方合約，新移民可以接受法國政府所提供的完全免費服務，例如公民教育、必要時的社會支持系統、法國生活資訊、以及語言訓練，協助他們盡快熟悉並適應法國生活⁶¹。相對的，新移民的義務就是履行 CAI 合約，若有違背(例如不接受公民教育、不認同法國價值)，法國政府將拒絕新移民的居留權利⁶²

移民者剛進入法國時，會先接觸到由法國導覽者、社會工作者、和口譯者所組成的團體，這個團體的目的是建立起移民者與法國之間的聯繫，由他們帶領移民者首次接觸法國文化與立法⁶³。當新移民和法國政府簽訂同意合約後，法國移民及整合事務處將開始一系列的輔導與訓練課程，協助新移民認同法國價值，例如公民教育中，所有新移民皆必須觀看「法國生活文化(Living together in France)」⁶⁴的影片，透過影片傳遞法國價值信念，同時也會以移民母國的語言教導移民者有關法國共和價值、制度、政治與行政組織等。此外也有法國生活的資訊課程，課程時間長短將視移民者的需求而有所不同，確保移民者能得知最新的資訊，之後語言學習的訓練，會先透過口試及筆試

⁶⁰ 2005 年法國通過「社會凝聚計畫法案」(Loi de programmation pour la cohésion sociale, Social Cohesion Planning Act)，此法為 CAI 的法律基礎，2007 年起，一旦獲得法國居留權者，就必須強制與法國政府簽署 CAI，同意接受法國共和價值、履行權利與義務。http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=458，檢索日期：2011/7/26。

⁶¹ 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=458，檢索日期：2011/7/26。

⁶² 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=466，檢索日期：2011/7/26。

⁶³ 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/l_ofii_l/en_savoir_plus_20/reception_and_assistance_146.html

⁶⁴ Living together in France, 法國移民及整合事務處(OFIG)，http://www.ofii.fr/s_integrer_en_france_47/living_together_in_france_759.html，檢索日期：2011/11/15。

來評估新移民的語言情況，以衡量是否需要接受語言課程，如果新移民的語言能力足夠，會給予語言學習的豁免證書(a certificate of exemption from language learning, AMDFL)，若語言能力不足，政府會提供 400 小時的語言課程，協助新移民者融入適應法國生活，最後也需接受語言檢定。對於移民子女的教育也會在入學後，由學校對學生的法文能力、學術技能與各領域知識進行評估，給予協助。

有關移民文化的推廣上，巴黎於 2007 年特別設立移民歷史博物館 (La Cité nationale de l'histoire de l'immigration, CNHI)，講述法國移民歷史、肯認移民者對法國的貢獻以及法國多樣豐富的移民文化，此博物館並與當地政府合作，例如文化、內政和教育部門合作，舉辦有關移民不同主題的文藝活動，例如電影、舞蹈、音樂會、展覽、研討會議等等，例如最近(2011 年 11 月 16 日起~2012 年 6 月 24 日)的展覽主題是「J'ai deux amours」(I have two loves)，透過藝術展覽重現移民歷史的雙重面向—移民不只是地理遷徙，也是另一種生活方式的展現，從出發—旅遊—夢想—邊界—跨界—居住—重塑的移民經驗旅程，同時也在今年 11 月舉辦「藝術、移民、全球化的會議」、設立有關移民的文學獎項等等，此外，也設立移民檔案資料庫、編著出版移民相關教材(例如移民者的傳記故事)等，肯定移民對法國的重要貢獻⁶⁵。

雖然肯定移民貢獻，但法國還是堅持同化態度，只要擁有居留權者皆必須簽署 CAI 合約，換言之，享有家庭團聚權者或法國國民的家庭成員(配偶、父母、未滿 18 歲以下的孩子等)，雖然沒有法國國籍，只要拿到居留權，政府便會提供教育服務，不簽署或違反 CAI 者則會遭驅逐⁶⁶，CAI 的移民措施是法國實踐同化價值最具體的表現。

3. 瑞典

⁶⁵ Cité nationale de l'histoire de l'immigration, <http://www.histoire-immigration.fr/>，檢索日期：2011/11/7。

⁶⁶ 法國移民及整合事務處 (OFII)，http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=467，檢索日期：2011/7/26。

瑞典是現今極具代表性的福利國家，透過社會和經濟制度的安排，增加私人稅收以資助公共福利的提供，藉此達成充分就業、同工同酬等公平正義的原則，將社會視為一個整體的集體福利⁶⁷。這樣的原則同樣適用於新移民，在瑞典居住就享有和瑞典公民一樣的福利待遇，以確保最低的生活保障，瑞典建立了普遍的社會安全網和基本需求的支持，瑞典還有完善的親職假⁶⁸以及孩童照顧服務，協助孩童教養⁶⁹，而無論居民或公民皆涵蓋在這社會安全網絡之中⁷⁰。

而瑞典同時也是國外居民人口比例高的國家，它擁有來自世界各地的移民團體與組織，瑞典的多元文化和整合政策在許多方面是高度發達的，例如語言教育，爲了幫助新移民能積極參與社會，瑞典政府提供所有居民免費的瑞典語文教育⁷¹，而且學校作爲多元文化教育場域，例如「歡迎新移民家庭」到「平等尊重與寬容」的課程，以及瑞典語作爲第二語言的課程與母語教學⁷²，對於新移民學生有一套處理程序與教育原則，例如強調新移民學生的個體性，有必要時採個案處理、師資的培育與儲備、老師應爲新移民學生制定個人發展計畫，而不是以系統的教學評估作爲標準，以及掌握學生、家長的溝通管道，

⁶⁷ Sweden.se-the official gateway to Swenden, http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/What_is_the_Swedish_model/, 檢索日期：2011/10/25。

⁶⁸ Sweden.se-the official gateway to Swenden, http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/Employment_based_benefits/, 檢索日期：2011/10/25。

⁶⁹ Sweden.se-the official gateway to Swenden, <http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/Residence-based-benefits/Benefits-for-families-with-children/>, 檢索日期：2011/10/25。

⁷⁰ Sweden.se-the official gateway to Swenden, <http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/Residence-based-benefits/>, 檢索日期：2011/10/25。

⁷¹ Sweden.se-the official gateway to Swenden, http://www.sweden.se/eng/Home/Work/Life_in_Sweden/A_multicultural_society/, 檢索日期：2011/10/25。

⁷² Migrant Integration Policy Index (MIPEX), <http://www.mipex.eu/sweden>, 檢索日期：2011/7/26。

盡可能讓新移民學生同時保有母語與瑞典語兩種語言能力⁷³。且這些課程安排都有各國語言的翻譯版本，讓學生與家長都可以了解課程規劃的內容，同時也為新移民提供五種不同的適應課程⁷⁴。

在語言教育上瑞典是很特別的國家，相較德法教育政策，瑞典將瑞典文視為第二語言，瑞典人相信，教導移民第二語言是政府的責任，學校應該提供特別的教育資源給學生，例如特殊文憑、不同語言的書籍與報紙等，既不能偏廢移民者的母語，也不能讓移民孩童以母語為恥，研究顯示同時學習母語與第二語言的孩童表現較佳，因此，瑞典學校盡力提供移民學生的母語教學，例如將同一區的土耳其學生集中到一個學校，聘請土語教師教授母語，讓學生在兩種不同的語言與文化上，學習新舊融合與發展（臺灣立報，2007/4/2）⁷⁵。

2009年瑞典政府更通過反歧視法，讓所有居民依法不受歧視、保障居住權和公民權，且在瑞典的社會福利模式中，每個人也皆依法享有針對個別具體需求的支援，如：勞動力市場的資訊、生活適應課程、瑞典語與母語課程等⁷⁶。這樣的多元文化背景鼓勵瑞典創造新思維，讓這個國家更具有力量與開放。

4. 加拿大

和瑞典一樣，國內同樣由高比例移民人口所組成的加拿大，對新移民適應生活方面和實踐多元文化上有完整的政策與措施，由官方機關加拿大公民與移民部（CIC）提供資金，讓各省和移民組織來從事新移民的輔導與服務。非營利組織或社區團體是加拿大政府執行移民政策的重要組織，政府結合民間團體以社區據點方式提供新移民免費

⁷³ 瑞典國家教育部(The Swedish National Agency for Education)，<http://www.skolverket.se/publikationer?id=2027>，檢索日期：2011/10/15。

⁷⁴ 瑞典官方教育資訊網（Utbildningsinfo.se），<http://www.utbildningsinfo.se/sb/d/110><http://www.utbildningsinfo.se/sb/d/195/a/1368>、<http://www.utbildningsinfo.se/sb/d/195/a/1372>，檢索日期：2011/10/15。

⁷⁵ 陳怡君，2007/4/2，「接納新移民 瑞典教育有一套」，臺灣立報，<http://www.lhpao.com/?action-viewnews-itemid-94964>，檢索日期：2011/10/15。

⁷⁶ Migrant Integration Policy Index (MIPEX)，<http://www.mipex.eu/sweden>，檢索日期：2011/7/26。

服務(Community services)，例如語言訓練、日常生活事務、找工作、幫助新移民適應加拿大生活等，而政府服務(Government services)則提供駕駛執照、護照、衛生保健、福利津貼等官方性質事務⁷⁷。

以生活語言來看，加拿大提供新移民免費的語言訓練，語言訓練可分為生活用語與職業語言課程訓練，課程通常也會提供上課者免費的幼兒照顧，使其能安心接受語言訓練，但加拿大過去經驗發現，只有 25% 的新移民會使用免費的語言訓練，於是 2009 至 2011 年開始嘗試以「教育培訓卷」(Language Training Vouchers)⁷⁸刺激新移民的語言學習動機，目前成效數據尚未出來，但已發現來參加語言課程的婦女中，有 60 % 是因為收到培訓券而來參加語言課程的婦女，另外 40 % 則是未收到培訓券而參加語言課程的婦女。

多元文化政策一直是加拿大政府不斷強調與推廣的整體政策，1988 年便通過多元文化法案(Canadian Multiculturalism Act)，正視多元文化價值，政府會透過補助金或捐款支持非營利組織，鼓勵並資助社會團體推廣多元文化，藉由跨文化的理解，解決不同族群間的文化問題，提高他們參與社會的機會，降低種族主義和文化歧視，例如政府資助團體拍攝移民紀錄片並公開放映，或進行之前移民歷史經驗與貢獻的紀念與教育計畫。在學校方面，對所有學生推廣新移民的多元文化教育，例如今年利用多媒體網絡(如 youtube、facebook)舉辦全國的影片大賽，讓青少年拍攝有關消除種族主義的影片⁷⁹，以及今年度寫作與藝術作品競賽，讓青少年透過競賽去學習並瞭解原住民或新移民在加拿大的情況⁸⁰，同時也向社會大眾推廣，例如每年的二月是黑人

⁷⁷ 加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.servicesfornewcomers.cic.gc.ca/index.php>，檢索日期：2011/10/25。

⁷⁸ 加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.cic.gc.ca/English/department/media/releases/2010/2010-11-28.asp#tphp%20idtp>，檢索日期：2011/6/26。

⁷⁹ 2010-11 年的影片主題「Racism. Stop it!」，檢索日期：2011/7/27。
<http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/march21/index.asp>

⁸⁰ 2010-11 年的年度競賽稱為馬修達科斯塔挑戰 (The Mathieu Da Costa Challenge)，
<http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/mathieudacosta/index.asp>，檢索日期：2011/7/27。

歷史月、五月則是亞洲傳統月等，而且不同年份也有不同的移民歷史主題，例如 2010 年是加拿大的英國兒童年⁸¹，這些具體作為讓加拿大社會更瞭解、欣賞與尊重不同的移民文化，而非單方面只對新移民做移民教育，也普及向社會大眾推廣。

除了重視移民多元文化外，加拿大政府也在 2005 年至 2010 年進行以性別為基礎的政策影響研究(Gender-based Analysis, GBA)⁸²，依移民和難民保護法規定，加拿大公民與移民部每年皆要提出 GBA 年度報告，並依此調整或加強移民政策，例如安置服務、托育中心、婦女的健康需求與家庭暴力等等。

(二) 經濟就業權

1. 德國：

德國自 2005 年新移民法通過後，除了簡化居留名義外，也允許居留即享有工作權（楊君仁，2009：17-19），讓移民者「融入職場/職業與工作市場」同時也是德國目前推展全國性整合方案的重點項目之一。

德國政府發現，雖然開放移民居留即享有工作權，但也發現移民者不是失業就是從事較低薪的工作，原因通常是無法掌握德語以及職業技能的問題⁸³，雖然政府或民間都有職訓的資源，但這些移民者卻比非移民者更難找到職業訓練的機會，實際的勞動市場對新移民而言，缺乏一個平等就業機會的環境，因此，為了創造關鍵的平等機會，政

⁸¹ 加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/index.asp>，檢索日期：2011/7/27。

⁸² 加拿大公民與移民部(CIC)，
http://www.cic.gc.ca/English/resources/publications/annual-report2010/section5.asp#tphp_idtphp，檢索日期：2011/6/25。

⁸³ 德國聯邦勞工與社會事務部(Federal Ministry of Labour and Social Affairs)，
<http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Labour-Market/assistance-for-migrants.html>，
檢索日期：2011/11/14。

府於 2008 年起開始優先進行「承認/認可資格」以及「職業有關的語言培訓」項目，讓移民者和非移民者之間不再存在差異⁸⁴。

首先，政府承認移民者與職業認證，注重教育與專業資格的認可流程。德國聯邦就業局(The Federal Employment Agency)認為有 70% 的失業移民是未被認證的，如果能對新移民的專業技能加強認證，那麼就能為德國開發出潛在的勞動力，善用人力資源⁸⁵。再者提供專門的職業語言培訓，打破語言障礙，協助移民者進入勞動市場發揮技能⁸⁶。職業語言培訓同時也被納入在全國整合性方案內的語言支持，協助從學校畢業到社會工作的新移民，因為政府發現德語能力不足的移民年輕人很難就業，因此針對他們進行職業專門語言的培訓，讓移民年輕人能結合學校與社會，改善職業所需的語言技能，降低進入勞動市場的障礙⁸⁷。

在全國性整合政策下，就業政策必須是聯邦政府、各邦、當地政府、民間社會共同整合實踐，因此由聯邦勞工與社會事務部 (Federal Ministry of Labour and Social Affairs) 統籌負責全國性整合一體化的職業訓練，減少語言障礙目前是促進就業的重點。語言職業訓練的提供隨著全職或兼職有所不同，全職工作的語言職業訓練最長可到六個月，

⁸⁴ 工作與勞動市場(Jobs and the labour market)，德國聯邦移民及難民局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_284734/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/18。

⁸⁵ 認可與資格證書(Recognition and further qualifications),德國聯邦移民及難民局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_284732/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Arbeitsmarkt/AnerkNachqual/anerknachqual-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/18。

⁸⁶ 為準備工作者和在職者的職業語言支持(On-the-job language support and language support to prepare people for work)，德國聯邦移民及難民局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_1340822/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Arbeitsmarkt/BerufsbezSprachfoerd/berufsbezsprachfoerd-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/18。

⁸⁷ 從學校到工作的過渡(Transition from school to work)，德國聯邦移民及難民局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_109/nn_284724/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/SprachBildung/SchuleBeruf/schuleberuf-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/10/21。

而兼職工作的語言職訓則最長可到十二個月，課程中都會提供受訓者費用與差旅費，也特別提供失業救濟金給移民背景的失業者、或因德語能力不足而難以進入勞動市場的移民者⁸⁸。

在就業諮詢方面，所有人都可享有德國就業輔導的服務，有專業顧問提供職業教育的諮詢，針對勞動力市場狀況提供適合個人能力與興趣的職業建議等等⁸⁹。若經過就業中心確認失業乃是因為技能不足所導致，那麼就業中心便會提供教育券(Education voucher)，提供課程費用、交通費、餐旅費，以及兒童照顧費用的補助，讓失業者能安心接受職業訓練，且失業者可以在任何教育機構選擇他想要的職業培訓⁹⁰。

2. 法國：

近年來法國的失業率平均都高達 10%。2005 年，法國全國失業率為 10%，25 到 54 歲移民失業率已高達 18%，其中移民男性失業率為 15%，移民女性失業率為 22%，都比全國失業率更高（李碧涵、黃佳媛，2008:17），顯現移民人口的就業情況比一般民眾更為困難。

為了解決青壯年的失業人口，法國勞動部(Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé)⁹¹提供不同群體（例如：青壯年、老年人口、專業人士等）有關就業、職業培訓等措施與資訊，例如成立就業與職業培訓小組（La Délégation générale à l'emploi et à la formation

⁸⁸ 移民協助(Assistance for migrants)，德國聯邦勞工與社會事務部，<http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Labour-Market/assistance-for-migrants.html>，檢索日期：2011/11/14。

⁸⁹ 德國聯邦勞工與社會事務部，<http://www.bmas.de/DE/Themen/Aus-und-Weiterbildung/Ausbildungsfoerderung/Berufsberatung-und-orientierung/Arbeitsfoerderung-Beratung.html>，檢索日期：2011/10/15。

⁹⁰ 德國聯邦勞工與社會事務部
<http://www.bmas.de/DE/Themen/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildung/inhalt.html>，檢索日期：2011/10/15。

⁹¹ 法國勞動部(Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé)，<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/>，檢索日期：2011/11/16。

professionnelle, DGEFP)⁹²，負責規劃就業政策和職業培訓的實施，促成就業和職業培訓結合的一體化發展，讓低技術者整合到社會中，讓不同背景（如移民、殘疾、失業者、老年者等）都能被納入在整體促進就業政策中⁹³。同時法國政府也提供有關就業、職業培訓、失業救濟、職災等官方資訊網站⁹⁴，另外法國也有類似人力銀行的全國就業中心⁹⁵，民眾可以上網登錄自己的資料，可以找尋不同地區的職缺。

在法國移民人口的就業困難，雖然政府提供職業訓練，不過社會政治上仍充斥著反移民和排外的情緒(李碧涵、黃佳媛, 2008:19-20)，國內左右政黨的執政情況也都牽動著移民政策的開放或緊縮，而影響移民者可獲得的政治社會與經濟資源。

3. 瑞典：

在瑞典，只要獲得居留許可即享有工作權，依親居留的其他家庭成員（包含同居伴侶）也同樣可以被授予工作和居留許可⁹⁶。瑞典對於移民者的公民權發展和城市發展都是社會整合的一部份，移民整合方案包含：讓新移民有接近勞動市場的機會、提供教育與托嬰服務等，政府的目標是讓移民者盡快在瑞典自立更生，因此向議會提出新的改革方案，目的是透過介紹指南手冊(an introduction guide)提供新移民工作管道，加速新移民進入勞動市場的措施，2010年12月實施的新法律，讓政府在其中扮演重要角色，透過公共就業服務協助新移民進入

⁹² 就業政策與職業培訓方案 (Politiques de l'emploi et de la formation professionnelle)，法國勞動部，http://www.emploi.gouv.fr/presentation/presentation_generale.php，檢索日期：2011/11/16。

⁹³ 就業政策與職業培訓方案 (Politiques de l'emploi et de la formation professionnelle)，法國勞動部，http://www.emploi.gouv.fr/presentation/formation_professionnelle.php，檢索日期：2011/11/16。

⁹⁴ Service-public，<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19806.xhtml>，檢索日期：2011/11/16。

⁹⁵ 全國就業中心(Pôle emploi)，<http://www.pole-emploi.fr/accueil/>，檢索日期：2011/11/16。

⁹⁶ 瑞典移民局(The Swedish Migration Board)，http://www.migrationsverket.se/info/518_en.html，檢索日期：2011/10/15。

到勞動市場，同時也採行其他就業措施以提高新移民的就業率，例如保障年輕人就業、為具有移民背景的教師提供專業發展、國外學歷的認證等方式⁹⁷。

另一方面，語言可能是進入就業市場的門檻，如前面生活適應所陳述，瑞典政府會提供新移民免費的語文教育，而且大部份的雇主也會願意支付勞工學習當地語言的課程費用⁹⁸，也有一些學校提供免費的初級語言學習課程，大部份的學校則會提供數週的密集課程，讓求職者了解工作知識與語言⁹⁹。在瑞典官方網站上（EURES 網站），除了提供求職者線上搜尋職位外，還可得知目前哪些工作職位類型是職場所需的人才等資訊，在線上並提供簡歷、求職信和面試的技巧¹⁰⁰，幫助求職者獲得工作機會。

4. 加拿大

加拿大公民與移民部(CIC)也承擔移民安置與就業情況，負責入境輔導、初步評估移民者需求、提供移民者生活資訊與訓練課程、團體資源轉介、以及讓社會團體介入協助新移民的危機因應等。在就業方面也不僅是提供資訊管道，也設立就業網絡、履歷撰寫、面試技巧、職業用語的語言訓練等，強化新移民的就業能力，同時加拿大的就業政策是雙向管道的政策，也提供雇主雇用新移民就業的方案，例如工資補貼、工作實習計畫、職場文化與語言的工作坊等¹⁰¹。政府也成立官方網站，提供求職者搜尋有關勞動市場的資訊，也針對不同使用者

⁹⁷ 瑞典政府辦事處(Government Offices of Sweden)，
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2188/a/19443>，檢索日期：2011/10/25。

⁹⁸ Sweden.se-the official gateway to Swenden，
<http://www.sweden.se/eng/Home/Work/Arrive-in-Sweden/Learning-Swedish/>，檢索日期：2011/10/15。

⁹⁹ Sweden.se-the official gateway to Swenden，
<http://www.sweden.se/eng/Home/Work/Arrive-in-Sweden/Learning-Swedish/>，檢索日期：2011/10/15。

¹⁰⁰ Sweden.se-the official gateway to Swenden，
<http://www.sweden.se/eng/Home/Work/Get-a-job/>，檢索日期：2011/10/25。

¹⁰¹ 加拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca>，檢索日期：2011/6/26。

類型（例如新移民、青年人和學生、研究人員、雇主等）提供專區資訊¹⁰²。

另外，加拿大國際學歷與證照認證資訊中心(The Canadian Information Centre for International Credentials, CICIC)則是跨政府部門的官方組織，會定期更新各地學歷與職業資格(證照)的認證過程與數據，此機構不直接核發認證，但會將申請者轉介到適當的認證機構。此外，此機構最主要是提供加拿大境內的工作類型，並列出工作的基本要求以及此公司行號在各地的分佈據點，讓求職者在網上即可獲得詳細資訊¹⁰³，從學歷與證照認證資訊中心的網頁上也可同時得知各地的認證機構，有關服務、收費與手續過程、認證時間等資訊，供求職者比較參考¹⁰⁴。

(三) 醫療健康權

1. 德國

大部分的人都必須投保法定醫療保險基金，這是依照收入標準所進行的強制性投保，當然個人還可以另外投保私人醫療保險，依照法定醫療保險基金，如果 18 歲以下的孩童就醫，由醫生開處方的藥物則完全免費。另外，在德國當地通常就能獲得有關成年移民和青年移民綜合諮詢服務、家庭醫生的資訊、健康保險計畫以及當地衛生局等訊息，就醫通常先以所在地的普通醫生為主，採行的是家庭醫生制，當

¹⁰² Working in Canada, <http://www.workingincanada.gc.ca/>, 檢索日期：2011/10/15。

¹⁰³ 加拿大學歷與證照認證資訊中心(The Canadian Information Centre for International Credentials, CICIC), <http://www.cicic.ca/403/occupational-profiles-for-selected-trades-and-professions-canada?&crit=1>, 檢索日期：2011/10/15。

¹⁰⁴ 加拿大學歷與證照認證資訊中心(The Canadian Information Centre for International Credentials, CICIC), <http://www.cicic.ca/504/comparative-chart.canada>, 檢索日期：2011/10/15。

家庭醫生認為有必要時，則透過家庭醫生轉介到其他專科醫生那邊就診¹⁰⁵。

德國的醫療體系也會建立法定醫療保險醫生的資料庫，提供新移民依自身母語搜尋使用不同語言的醫生，解決新移民就醫的語言障礙，尋找適合自己的醫生¹⁰⁶。

2. 法國

在法國的醫療制度可分普遍健康保險(Couverture maladie universelle, CMU、Couverture maladie universelle complémentaire, CMUC)和國家醫療援助(Aide médicale de l'État, AME)兩類¹⁰⁷，前者又可分為基本醫療保險和補充性醫療保險，都是針對公民與合法居住者，低收入戶則可申請補充性醫療保險¹⁰⁸，後者為國家提供非法移民者或無居留權者的醫療救助措施¹⁰⁹。

雖然法國目前的醫療制度已經赤字六十億歐元，必須花費昂貴費用才能繼續維持國家的醫療系統，但法國的醫療服務仍是世界上最佳的國家之一，在一般醫生和專科醫生的方面，它提供民眾多種選擇可能。法國醫療制度的基金是來自於勞動人口的百分之二十薪資，透過此基金來建立社會安全網絡，所有在法國合法居住的人都能依法享有

¹⁰⁵ 德國聯邦移民及難民局，<http://www.bamf.de/EN/Willkommen/GesundheitVorsorge/KrankheitUnfall/krankheitunfall-node.html>，檢索日期：2011/11/14。

¹⁰⁶ 德國聯邦移民及難民局，<http://www.bamf.de/EN/Willkommen/GesundheitVorsorge/KrankheitUnfall/krankheitunfall-node.html>，檢索日期：2011/11/14；法定醫療保險醫生協會(Kassenärztliche Vereinigung Berlin)，<http://www.kvberlin.de/homepage/index.html><http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/after-health.asp>，檢索日期：2011/10/15。

¹⁰⁷ Service-public.fr，<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19717.xhtml>，檢索日期：2011/11/15。

¹⁰⁸ Service-public.fr，<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F10027.xhtml>、<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F10027.xhtml>，檢索日期：2011/11/15。

¹⁰⁹ Service-public.fr，<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F3079.xhtml>，檢索日期：2011/11/15。

這份公共基金，然而在 2007 年 11 月 23 日抵達法國居住的人，則必須依法到達退休年齡或是在法國居住五年以上才能夠加入法國全民健保，當個人被納入國家所建立的社會安全網後，部分的醫療費用將由國家承擔。同時法國也有私人醫療保險來做為公共醫療保險的補充，但私立醫療資源的品質不見得優於公立醫療資源¹¹⁰。

3. 瑞典

北歐福利國家的代表，國家透過稅收來達成社會福利，所有的瑞典居民都享有醫療服務、教育的基本保障¹¹¹，瑞典有一個完善的社會安全網，住在瑞典的居民幾乎享有跟瑞典公民一樣的待遇，從醫療保健、孩童福利、養老津貼、老人照護等福利¹¹²。

在醫療保健上，一旦生病，個人不會承擔太多醫療費用，而是由政府稅收支付，且在多數地方(counties)的實際運作上，未滿十八歲的孩童通常是免費就醫，瑞典也是採行家庭醫生制，和德國、加拿大類似，就醫流程是從當地醫療保健中心開始，必要時會由家庭醫生再轉置到其他層級醫院。瑞典居民承擔的醫療費用低，是因為政府採取所謂「高成本保護措施(High-cost protection, högkostnadsskydd)」，例如，依 2009 年的幣值計算，生病者在 12 個月的醫療費用決不會超過 900 瑞典克朗，一旦病患已經支付到 900 瑞典克朗，那麼就無須再支付任何醫療費用，這個保護措施從投保第一天就開始生效¹¹³。

4. 加拿大

¹¹⁰ FrenchEntrée.com ,
<http://www.frenchentree.com/fe-health/DisplayArticle.asp?ID=197> , 檢索日期：
2011/10/15。

¹¹¹ Sweden.se-the official gateway to Swenden ,
http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/What_is_the_Swedish_model/Taxes-and-society/ , 檢索日期：2011/10/15。

¹¹² Sweden.se-the official gateway to Swenden ,
<http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/Residence-based-benefits/> , 檢索日期：2011/10/15。

¹¹³ Sweden.se-the official gateway to Swenden ,
<http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/Residence-based-benefits/Health-care/> , 檢索日期：2011/10/15。

所有獲得長期居留的居民與公民一樣都享有加拿大的醫療保險，加拿大是採行以家庭醫生為主的醫療看診制度，它的醫療保險政策是從人們的醫療需求為考量，勝過以個人的醫療支付能力為出發，因此，它就必須確保所有的居民都能接近醫療資源。當個人申請公共醫療保險時，就醫不必直接支付醫療費用，而是由稅收承擔，盡可能讓醫療資源涵蓋所有人。

不過，加拿大的醫療保險並非由國家一手規劃，而是由各省和地方方的醫療保險計畫所構成，換言之，加拿大的醫療保險體系是透過稅收和依靠各省與地方政府執行而來，因此不同地區所提供的醫療保險項目便有所差異，個人可能需要再投保私人醫療保險，以補足醫療項目¹¹⁴。

當移民者抵達國境之後必須儘快向當地政府申請健保卡，申請時需出示一定證明，如出生證明、護照、永久居留確認或是永久居留卡，而在三個月的等待期中、或是無法支付私人保險的移民者，將有緊急基本健保給予支持¹¹⁵。

三、移民政治權的政策與保障

此段將以德、法、瑞典和加拿大四國對於移民者是否享有選舉權論之，原則上當移民者未取得國籍之前，在這四國都無法取得選舉權，不過比較特別的是，在瑞典的移民者雖無法獲得全國性選舉的投票權利，但可以參與地方公共事務的投票權。

首先就德國而言，過去 20 年來德國在移民政策上已獲重大進展，2005 年的新移民法通過後，從過去保守政策也逐漸改採承認長期移民者的公民權利地位，雖然尚未獲得國籍前無法享有選舉權，但讓這些

¹¹⁴ 加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/after-health.asp>，檢索日期：2011/10/15。

¹¹⁵ 加拿大公民與移民部(CIC)，
<http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/after-health.asp>，檢索日期：2011/10/15。

移民者仍享有個人政治自由，可參與社會活動來確保他們的利益¹¹⁶。另外，德國目前所推動的全國性整合方案中，「社會整合」¹¹⁷是重點項目之一，目的在建構一個社會民眾彼此尊重，以及參與的平等權利，因此社會整合的政策中便包含政治參與、建立平等機會、以及文化間的整合，透過社會整合政策改變社會對移民者的歧視觀念，以及將移民者的處境視為社會整體責任，讓他們和其他團體一樣享有平等權利。

採行同化政策的法國，國內充斥反移民與排外的情緒，對移民政策的立場也隨著不同的左右政黨執政而有差異。原則上，國籍取得等於開放政治權，未取得國籍者是無法享有選舉權的，在 2010 年建議非歐盟移民者取得地方投票權的提案也因不同政治立場而遭否決，移民者在法國的政治自由是很有限的，不過他們仍可參與政黨與社會活動¹¹⁸。

瑞典則是在這四國中唯一給予移民者地方投票權的國家。瑞典公民和永久居留者都享有一樣的權利，唯一的差別則在於政治權利，只有瑞典公民享有中央層級的選舉權與被選舉權，也只有瑞典公民才能擔任軍警人員，除此之外，永久居留者和瑞典公民都享有相同的權利與義務¹¹⁹。

加拿大與其他三國類似，長期居留者也無法像加拿大公民一樣，可以獲得投票權或競選政治職務，同時也無法擔任有關高階的國家安

¹¹⁶ 德國移民政策之評估，MIPEX，<http://www.mipex.eu/germany>，檢索日期：2011/11/16。

¹¹⁷ 社會整合(Social integration)，德國聯邦移民及難政局，http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_284734/SubSites/Integration/EN/03_Akteure/Programm/Gesellschaft/gesellschaft-node.html?__nnn=true，檢索日期：2011/11/16。

¹¹⁸ 德國移民政策之評估，MIPEX，<http://www.mipex.eu/france>，檢索日期：2011/11/16。

¹¹⁹ 瑞典移民局(Migrationsverket)，http://www.migrationsverket.se/info/399_en.html，檢索日期：2011/10/25。

全工作¹²⁰，雖然長期居留者無法享有政治權，但在其他權利上與一般公民無異，例如享有同樣的社會福利與醫療保險¹²¹。

第四節 德國、法國、瑞典與加拿大四國移民政策發展指標與政策評估

概述而論，德、法、瑞典和加拿大四國代表不同移民政策類型的國家，移民政策分別從強調民族血緣轉變為整合政策、文化同化，以及採行多元文化政策，然而移民政策的封閉或開放仍與移民者能否享有公民權利緊密連結，2004年起英國建構出一套完整詳細的移民政策評估指標(migrant integration policy index, MIPEX)¹²²，針對歐盟國家、美加等其他主要國家的移民政策進行評估，其評估報告獲得歐盟和其他研究機構重視，MIPEX的指標分成七大類別，每類別各有四種面向，共有148項指標，詳細可參考附錄一¹²³。

MIPEX 衡量移民政策的七大類別分別為：勞動市場的流動性(Labour Market Mobility)、家庭團聚(Family Reunion for Third-Country Nationals)、教育(Education)、政治參與(Political Participation)、國籍取得(Access to Nationality)、反歧視(Anti-Discrimination)。這七大類別同時涵蓋了市民權、社會權與政治權的公民權利面向¹²⁴，2010年

¹²⁰ 拿大公民與移民部(CIC)，<http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/about-pr.asp>，檢索日期：2011/10/17。

¹²¹ Immigration and Refugee Protection Act，<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/FullText.html>，檢索日期：2011/6/26。

¹²² 國際移民整合政策指數(Migrant Integration Policy Index，簡稱 MIPEX) 是歐洲委員會(European Commission)所資助的研究計畫，由英國文化委員會和移民政策小組所領導 37 個國家級的組織，包括智庫、非政府組織、基金會、大學等所組成的研究計畫。資料來源：<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/5/23。

¹²³ MIPEX Indicators, 2010, <http://www.mipex.eu/download>，檢索日期：2011/10/18。

¹²⁴ 不過 MIPEX 的移民評估指標較缺乏有關移民者的健康醫療、移民子女教養等社會權的評估，經過前面文獻彙整發現，可能因為這類政策大部分直接涵蓋在國家的整體醫療體系或教育政策底下，因此並不在 MIPEX 的指標衡量範圍。

MIPEX 的評估報告第一名為瑞典，加拿大為第三，德法則分別位居第十二、十五名。以下將針對此四國不同移民政策面向進行討論¹²⁵，本研究由資料庫摘錄這四國在各指標的分數，並自行彙整製圖加以說明比較之：

一、市民權(civil rights)

四國在長期居留、家庭團聚、國籍取得以及反歧視的衡量指標上，採行多元文化政策的瑞典以及加拿大的分數最高，其次是德國，但德國在反歧視指標上遠遠低於法國，可能是因為在法國同化政策下，嘗試透過教化讓每個移民者都認同法國並成為法國人。

(一) 長期居留

和家庭團聚權衡量的面向一樣，分成四大面向的指標：「誰有資格申請」、「取得居留身份的條件」、「身份安全性(保障性)」、「與身份有關的權利」。

從資格取得、身份保障到權利享有的實際情況，發現瑞典和加拿大都比德法兩國更能落實移民者的長期居留權利。法國因為同化政策的推行，因此要求居留者必須和政府簽訂合約(CAI)，申請者必須長時間居留到法國境內接受同化教育，一旦違反就被取消居留權，是歐洲國家中保障移民者居留權最差的國家，法國一開始就在申請資格設下極高限制門檻(8分)，即使之後有較高的身份保障(79分)，但已經排除不少移民者。而德國則是在資格取得條件上設下高門檻限制(8分)，換言之，即使讓有申請資格者來申請，但卻因嚴格條件而不容易取得長期居留權，法德的長期居留規定，都讓移民者難以享有長期居留權利。

¹²⁵ 四國在 MIPEX 移民政策評估分別來自於：

德國移民政策之評估，<http://www.mipex.eu/germany>，檢索日期：2011/7/27。
法國移民政策之評估，<http://www.mipex.eu/france>，檢索日期：2011/7/27。
瑞典移民政策之評估，<http://www.mipex.eu/sweden>，檢索日期：2011/7/27。
加拿大移民政策之評估，<http://www.mipex.eu/canada>，檢索日期：2011/7/27。

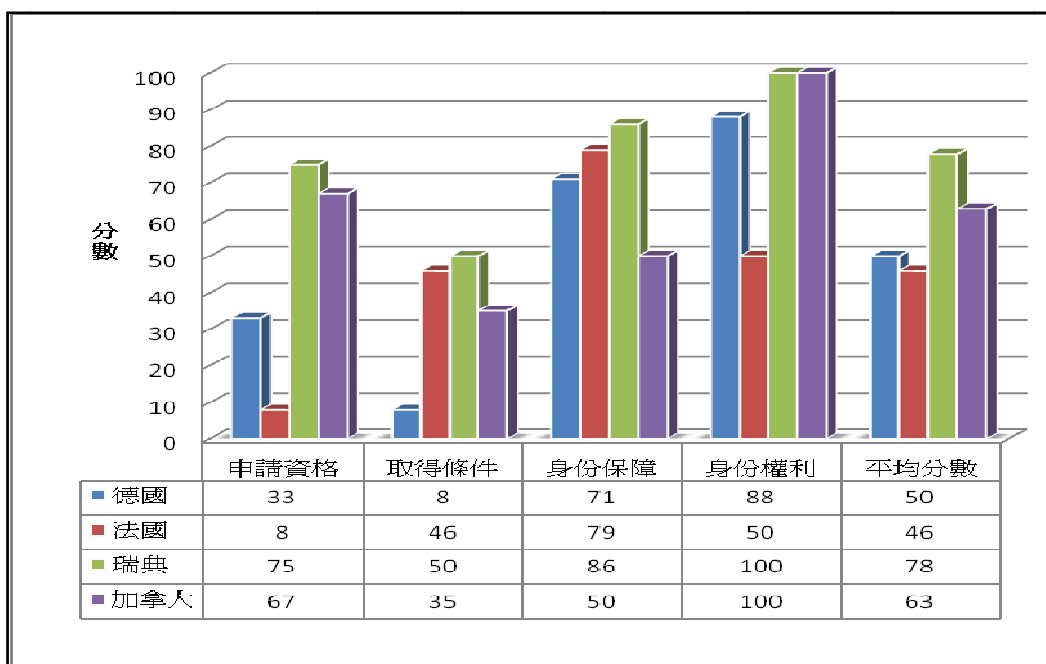


圖 2-1、四國在長期居留權的指標分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

(二) 家庭團聚

家庭團聚權可分成四大面向的指標：「誰有資格申請」、「取得團聚權身份的條件」、「身份保障(身份安全)」、以及「與身份有關的權利」。

在資格方面，例如居住多久可申請團聚、依親有無限制、配偶以外的伴侶關係能否申請、年紀限制等。取得團聚身份的條件方面，例如在抵達後或離境前需做語言測試、社會文化測試、經濟資源的證明等。再者，當這些條件都符合而取得團聚權後，這類身份是否能被保障或可輕易被國家剝奪？例如許可證的有效期限、是否容易被拒絕或撤銷許可證、救濟程序等都是觀察指標。最後的衡量面向是團聚權身份可享有哪些權利範圍。即使明文規定移民者擁有家庭團聚權，但權利取得的難易程度和保障多寡，才是決定移民者能否真正享有這些權利的關鍵。

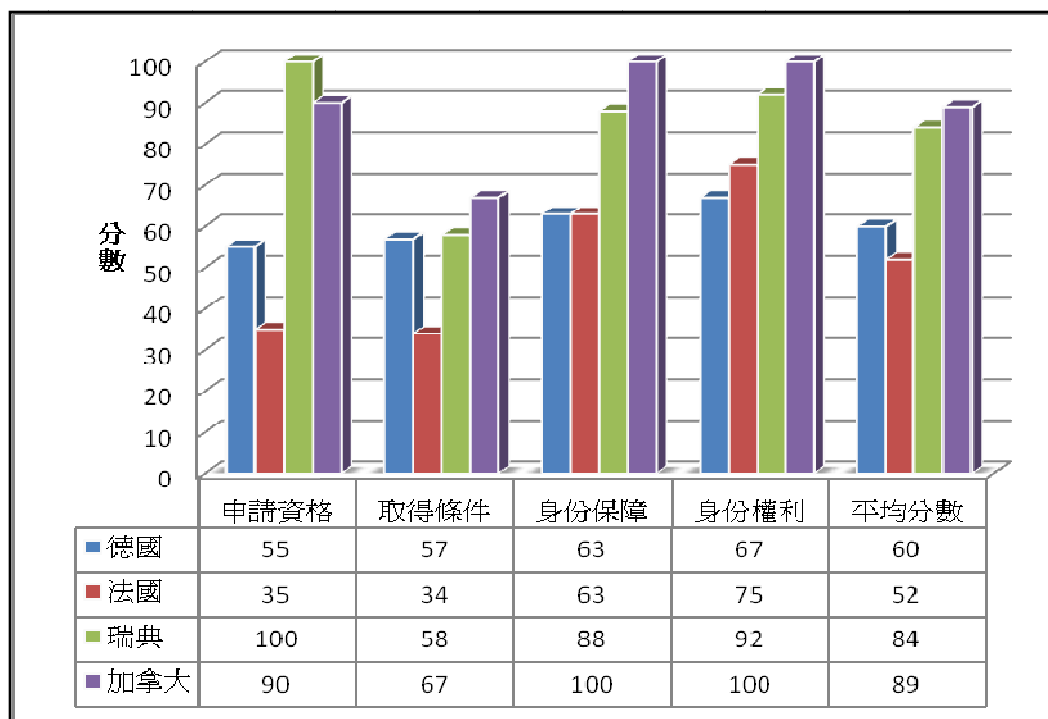


圖 2-2、四國在家庭團聚權的指標分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

本研究整理四國資料後，從上圖可看出德、法、瑞典和加拿大四國在此權的實施情況，加拿大獲得平均最高分，法國則是四國中最低。瑞典在資格方面最具開放性，而法國則對家庭團聚權的限制最高，其實法國有完整的公民和語言課程，他們強調法語和共和民主的價值，這些課程可能幫助移民者同化到法國社會，但是也可能造成移民高門檻，不同意或違反 CAI 就會被取消居留權，當然也阻礙移民者的團聚權。相較而言，屬於多元文化移民政策的加拿大和瑞典，在資格取得、身份保障和身份權利方面，都比從民族血緣轉為整合政策的德國或同化政策的法國來得佳，更能實踐家庭團聚權。

(三) 國籍取得

國籍取得的面向從「誰有資格申請」、「取得國籍的條件」、「身份保障」到「是否允許雙重國籍」。在取得國籍條件面向上，是否有「語言要求」(語言測試或語言輔導、有無語言補助等)、「經濟要求」、「犯罪紀錄」等條件指標，身份保障上則檢視「拒絕或撤銷國籍的理由與救濟」、「無國籍狀況」，最後，承認雙重國籍意味著國家的移民政策較為開放。

整體而言，採行多元文化移民政策的瑞典和加拿大在國籍取得上，比法德兩國來得開放、和落實移民者取得國籍的權利。四國在申請國籍的資格上限制較少，也幾乎承認雙重國籍。特別以德國而言，申請對象的適用範圍廣(90分)，但取得國籍的條件則嚴格(33分)，加上不承認雙重國籍，因此移民者難以取得國籍，法國也有類似情況，資格適用範圍廣，但是取得條件嚴格、以及身份保障低(容易被拒絕或撤銷國籍)。雖然加拿大在移民者取得國籍的權利上有不錯表現，移民者能享有語言學習，以及手冊指南(Discover Canada)能讓即將成為國民的新移民瞭解他們的權利所在，但是對身份較無保障，移民者容易面臨國籍身份被拒絕或撤銷的處境，而瑞典雖然申請對象的資格上較為限制，但取得條件的限制最少，比其他三國更容易讓移民者取得身份(71分)，之後對身份的保障和允許雙重國籍，都讓移民者確實享有國籍歸化的權利。

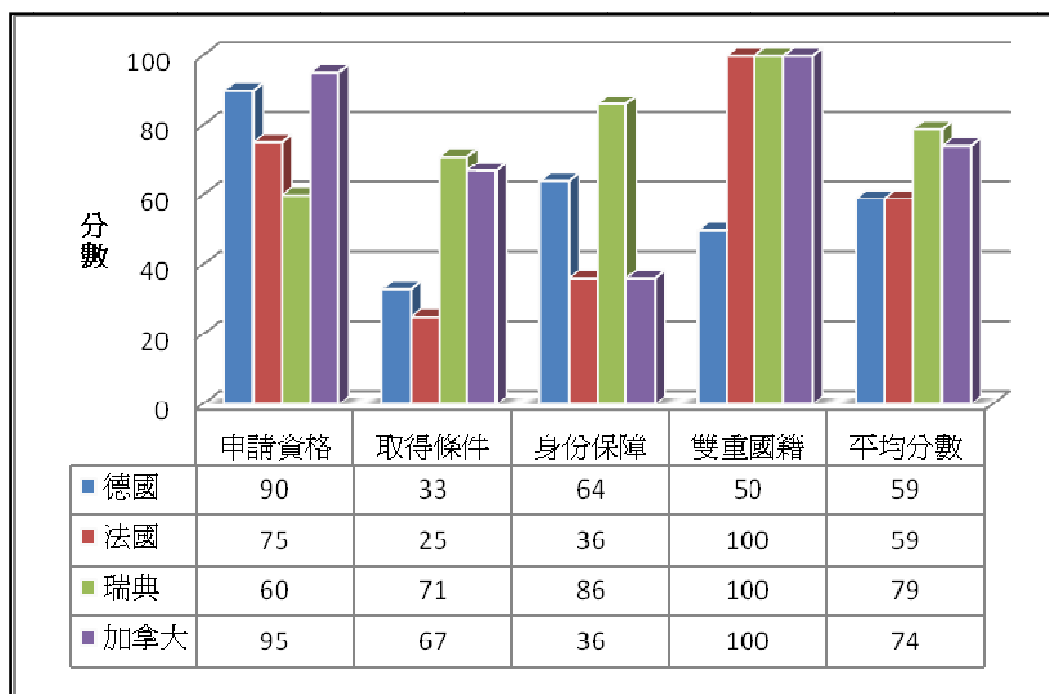


圖 2-3、四國在國籍取得的指標分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

(四) 反歧視

反歧視的衡量面向包含「概念界定」、「適用範圍」、「強制力機制」、以及「平等政策」的落實。國家是否有界定直接/間接歧視，反歧視的普遍價值、以及法律禁止哪些歧視(例如種族主義、公開煽動暴力等)都是歧視的概念定義，再者，反歧視法實際的適用範圍，是否包含職場、教育、社會保障、市場或公共服務等範圍，強制力機制則是司法是否保障每個人免於歧視、國家對歧視受害者的協助、制裁措施、歧視的加重處罰等，最後平等政策則是政府是否有打擊歧視的專門機關、國家或公共機構有反歧視的單位、反歧視法等。

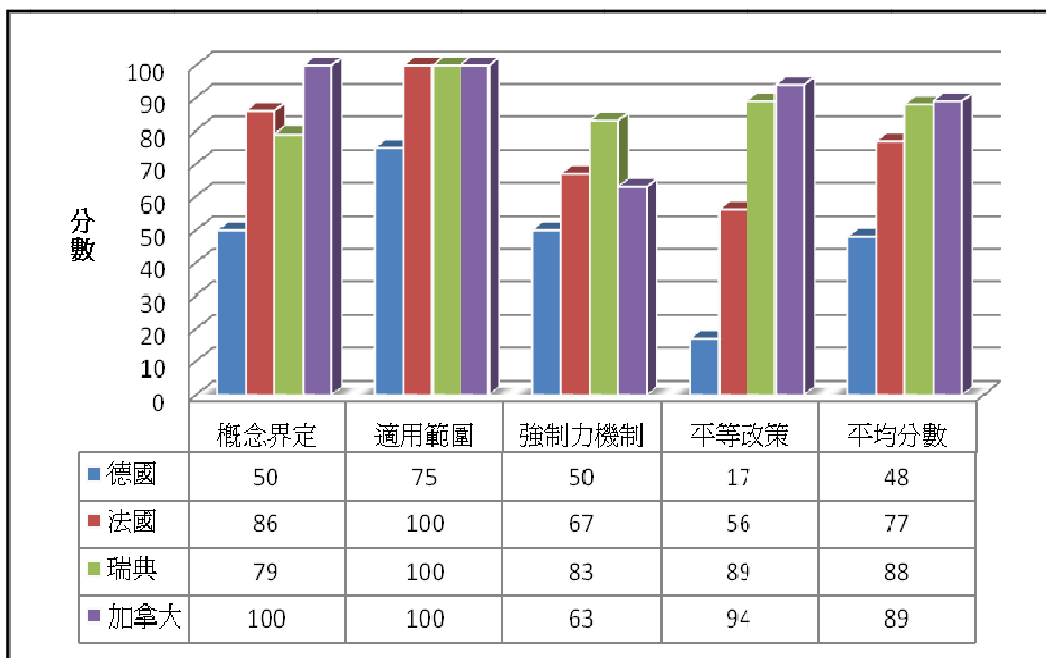


圖 2-4、四國在反歧視的指標分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

從圖 2-4 可發現，德國是四國中移民歧視最嚴重的國家，對歧視概念未加定義、也缺乏強制力機制的保障，德國的反歧視法並沒有成效，雖然大部分地區以禁止種族和宗教歧視，但國籍的移民歧視仍存在於社會中。採取多元文化的移民政策國家，加拿大和瑞典為了包容更多不同移民族群，促成社會和諧共存，更加實踐反歧視價值與政策。

二、社會權(social rights)

MIPEX 衡量的社會權分別為勞動市場的權利、多元文化的教育權，瑞典在這兩面向上都獲得最高分數，其次是加拿大。而德國在勞動市場上對移民者的保障也算完善，但相較之下，教育權的保障就無那樣完善。法國則是在勞動市場和多元文化教育上都沒有辦法保障移民者的權利，得分最低。

(一) 勞動市場的流動性

此類別的面向與指標包含：「接近性」意指新移民獲得的簽證類別、可否進入公/私部門工作或自行創業的機會；「支持性」則代表國家是否有普遍的社會支持系統，例如提供公共就業服務、提供教育與職業培訓；「針對性」則是國家是否對某些群體需求有特別的支持政策，例如針對移民者、婦女等有諮詢、輔導或就業訓練等、或國外學歷認證；最後「勞工權利」是指移民者是否有參加工會和談判的權利、和一般勞工享有相同的社會安全保障、平等的工作條件、國家對移民工作權利的作為(活動推廣抑或政策落實)。

法國是缺乏對移民者在勞動市場上的權利保障，從一開始便未提供移民者進入勞動市場的機會，限制勞動者的國籍，即使 2009 年法國參議院通過取消國籍的勞動限制，但國民會議(National Assembly)多數反對取消此限制，因此 MIPEX 在 2007 年至今的評估，都認為法國長期忽視新移民在勞動市場上的問題。

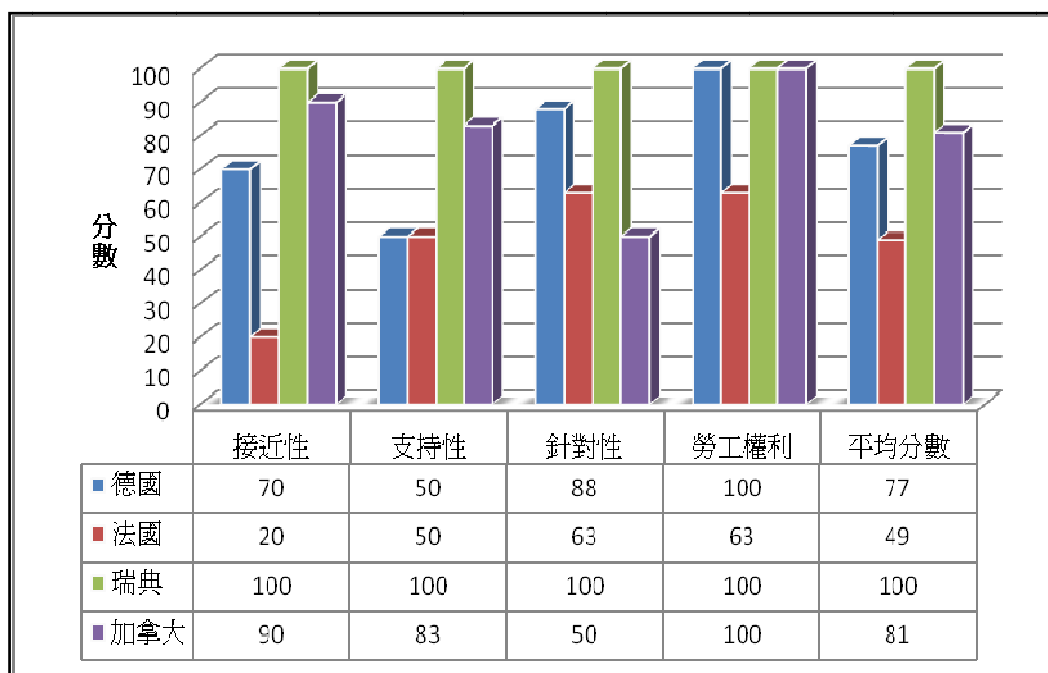


圖 2-5、四國在勞動市場的指標分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

其他三個國家一定程度上都保障了移民者的工作機會與權利，雖然德國針對移民者勞動市場尚未全面改革，但政府已開始從事協助移民者工作配對與就業。在加拿大，新移民基本上是容易進入當地勞動市場，但新移民仍會遇到國外學歷認證的阻礙。最後，MIPEX 極認同瑞典在勞動市場的政策努力，瑞典一直以來就普遍推動平等勞動政策，無論國民或新移民一律都享有勞動法所規定的權利，另外瑞典也針對移民者需求提供個別化的服務，更以政策落實工作權利，例如 2008 年瑞典移民法(Immigration Law)更強化所有勞工權利和反對剝削與不公平的競爭，2009 年通過的勞動市場簡介法案(Labour Market Introduction Act)更促進新移民者學習瑞典語、協助他們工作配對與創業，支持移民者進入瑞典社會。

(二) 教育權

教育權的衡量面向與指標可分為「教育的接近性」，例如是否所有居民都有機會接受基礎及高等教育、語言教育、職業訓練等。另外，政府是否能針對移民者需求提供「針對性的教育」。所謂「新的教育機會」指的是除了正規教育課程外，政府是否能在學校內外提供移民語言、提供移民子女瞭解母國文化、以及社區教育。最後是政府能否「針對全體進行多元文化教育」，不僅在學校課程落實，例如學校的課程時間或活動會配合不同文化或宗教需求，同時政府也向社會推廣多元文化、培訓教師的多元文化觀等。

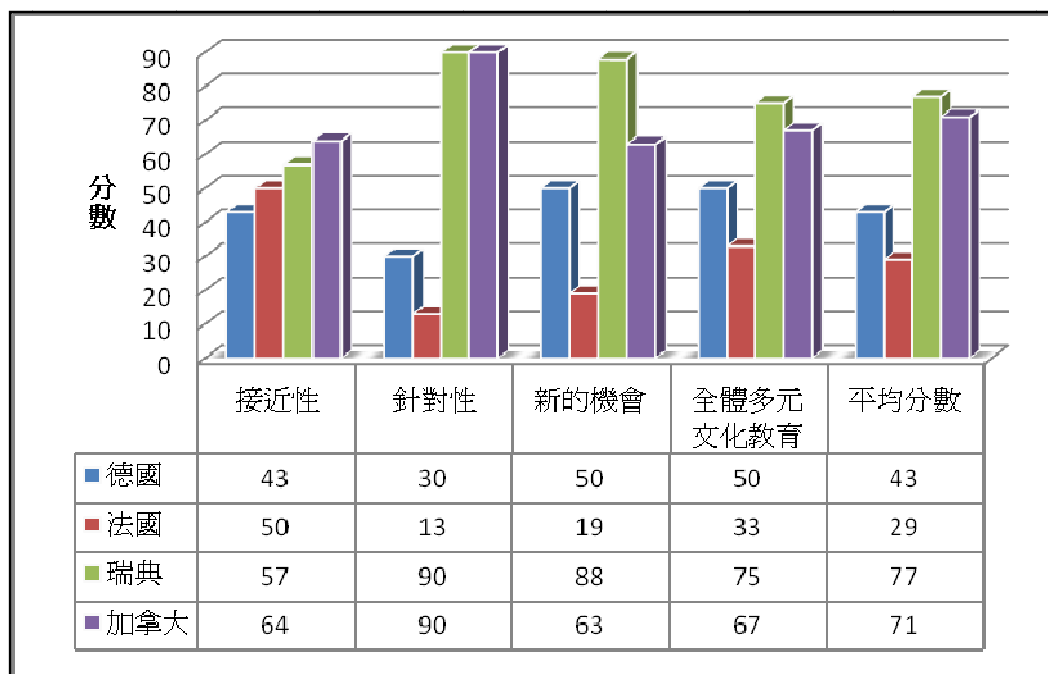


圖 2-6、四國在教育方面的指標分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

在教育權方面，採行多元文化移民政策的瑞典和加拿大，都針對新移民提出不同的教育需求，例如語言、口譯諮詢服務等，政府在學校和社會皆推行多元文化教育的多樣性課程，提倡平等、尊重與寬容的價值。反觀法德兩國，法國因為強調同化政策，在教育方面是缺乏多樣化的課程，德國相對法國提供較多教育機會，自 2006 年起推行的全國性整合方案，德國政府已經開始大量投入針對移民者的語言資源，以及肯認移民者的地位。提供新移民有關學前教育與語言評估，也提供移民者分享自己的移民經驗，但就目前實施情況，多元文化和教導移民母國語言的教育課程都只是提倡性，而由個別學校自行決定教導與否，因此得分不高。

三、政治權(political rights)：政治參與

政治參與包含中央至地方的「參政與選舉權」，集會結社的「政治自由」，中央到地方皆設有提供新移民政治相關權利義務的「諮詢機構」，

最後是「政策執行」，檢視國家是否在中央到地方成立公共基金，或支援移民組織的積極作為。

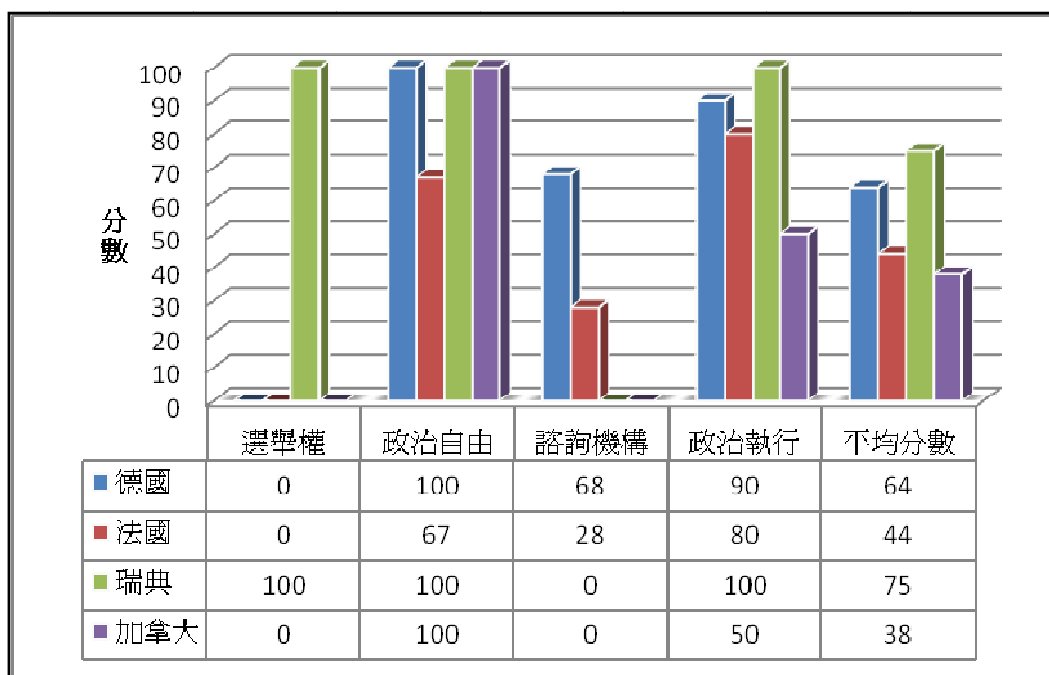


圖 2-7、四國在政治參與的指標分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

在移民者尚未取得國籍前，政治權往往是移民公民權中最難實踐的，從圖 2-7 明顯看出，政治權的取得與多元文化的移民政策不見得相關，可能是國家政治考量凌駕在上。就瑞典而言，是四個國家中唯一允許所有居民都享有地區的選舉權，也有完全集會結社的政治自由權利，新移民可以利用政治權利確保政策執行，而諮詢機構評分低是因為瑞典以官方移民諮詢機構為主，雖然結合民間團體，但官方移民機構和非政府組織是伙伴關係，難以確保民間團體和非政府組織會為移民者考量。採行多元文化的加拿大允許新移民可以參與市民社會(civil society)，但不是允許他們參與政治生活，德國雖然尚未開放選舉權給新移民，但給於他們相當程度的政治自由，例如加入政黨來代表自身利益，也提供有關政治權利的諮詢機構，保障移民者的權利，

因此移民者的政治權評價高於加拿大。最後法國站在同化政策立場，開放國籍取得也等於開放政治權利，2010 年建議給非歐盟移民者的當地投票權也因國內政治意願而遭否決。

四、四國對移民市民權、社會權與政治權的整體評

不同的移民政策對新移民的權利保障亦有差異。從圖 2-8 得知，採行多元文化移民政策的國家，相對採取民族血緣文化、同化政策的國家，更能保障新移民的市民權與社會權。2010 年 MIPEX 政策報告其實也指出，各國已經開始採行確保新移民家庭團聚與長期居留的權利政策，若傾向開放國籍歸化的國家，也會傾向去保護所有居民免於歧視，推廣多元文化教育，換言之，市民權和社會權某程度上是相輔相成的權利關係。

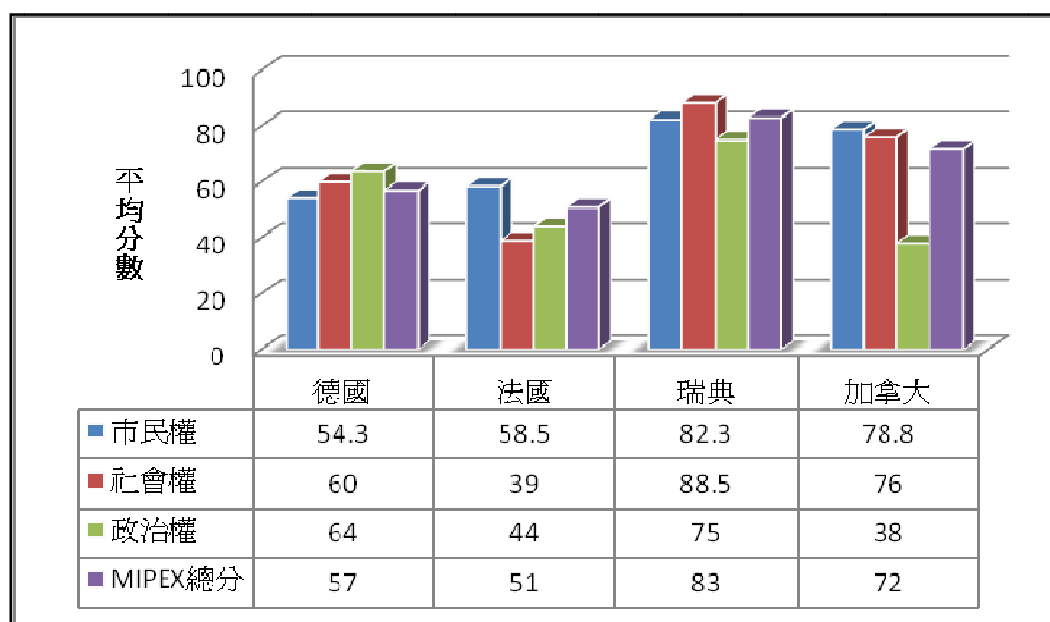


圖 2-8、四國市民權、社會權和政治權之指標分數

註：1. 「市民權」為家庭團聚權、長期居留權、國籍獲得、反歧視四項平均分數。「社會權」為勞動市場的流動性、教育兩項平均分數。「政治權」為政治參與類別之分數。MIPEX 總分為 2010 年排行分數

資料來源：國際移民整合政策指數(MIPEX)，2010，<http://www.mipex.eu/>，檢索日期：2011/11/27，圖為筆者自製。

再者，國家是否賦予或剝奪新移民的政治權利，往往涉及於國家內部的政治考量，2010年 MIPEX 政策報告向各國提出建言，認為鼓勵新移民參與政治生活，其實也是鼓勵他們成為國家公民，若政府總是排除新移民參與政治、表達權益，只對既有的公民負責，其實是讓移民者更難融入與認同這個國家。

第五節 德國、法國、瑞典與加拿大可供參考之移民政策與措施

對於全球移民現象，國際移民組織(International Organization for Migration, IMO)於 2010 年世界移民報告書(World Migration Report 2010)¹²⁶中倡議各國採取移民整合的政策，建立並促進以下移民整合的核心領域(IOM, 2010:58)，其內容分別為：

- 一、強化新移民的經濟參與
- 二、鼓勵移民者的市民參與(civic participation)
- 三、放寬公民權限制、簡化國籍取得和承認雙重國籍。
- 四、家庭團聚權是基本人權。
- 五、長期居留
- 六、改善新移民的教育權
- 七、強化並實踐反歧視政策
- 八、改善新移民的健康權
- 九、促進社會與新移民的公共對話(public dialogue)
- 十、透過政府達成社會整合

¹²⁶ World Migration Report, 2010, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf，檢索日期：2011/7/26。

2010 年國際移民組織針對移民整合所提倡的這十項核心領域顯示出保障移民者的市民權、社會權與政治權已經成為世界各國的重要課題。本文則將透過下表彙整德、法、瑞典和加拿大四國的移民政策概況與措施，以及前文對此四國移民政策的評估進行討論，下段將藉此提出可供我國婚姻移民政策擬定之參考。

表 2-2、德國、法國、瑞典與加拿大移民政策比較表

	德國	法國	瑞典	加拿大
總人口數 ¹	8200 萬人	6260 萬人	929 萬 3 千人	3390 萬人
移民人口比	13.1%	10.7%	14.1%	21.3%
移民政策	全國移民整合方案	同化政策、CAI 契約	多元文化政策	多元文化法案、性別為基礎的政策影響評估
專屬機制	聯邦移民及難民局	移民及整合事務處	瑞典移民局	加拿大公民與移民部
居留	婚姻移民者當然取得居留權，居住 3 年後、具有基本德語能力者可取得永久居留權。	婚姻移民者可合法取得居留權	配偶、同居伴侶、18 歲以下的子女和家庭成員都有權獲得居留。	永久居民和公民之配偶、伴侶(含同性)、家人和子女等享有長期居留
國籍歸化	居住 5 年即可申請國籍(其中必須連續居住 6 個月以上)，入籍考試、基本德語能力、無刑事犯罪等條件。	婚姻 4 年且居住滿 3 年後可申請歸化(居住不滿 3 年者，婚姻 5 年後可提申請)。申請過程中婚姻關係和法國籍配偶身份必須存續。須證明法語能力。	雙方婚姻或同居關係過去至少持續 2 年的移民者，居住在瑞典 3 年後，可提出歸化申請。	4 年內至少住滿 3 年即可申請國籍，歸化需經過入籍考試(有官考試指南)、語言能力的評估。
雙重國籍	只接受歐盟公民的雙重身份，其餘國籍不接受。	接受	接受	接受
生活適應與	整合課程 645	CAI 包含公	同時推廣母	免費的語言

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

	德國	法國	瑞典	加拿大
教育	堂。有托嬰服務、移民子女學前教育、提高有移民背景者的比例等整合政策。	民教育、語言訓練課程、生活資訊、提供社會支持系統。	語與瑞典語（視為第二語言），免費學習瑞典語。和公民一樣的享有所有的社會福利。	課程(生活用語與職業語言課程訓練)，免費的托嬰服務。
就業	居留即享有工作權，協助移民進場與職業證、職業的語言培訓。	就業和培訓一體化，沒有特別針對移民者的方案。	提供指南手的註冊，有免費的語言培訓、職業資訊、托嬰服務、國外學歷認證等。	提供就業資訊、就業網絡、履歷撰寫、面試技巧、職業訓練等，同時提供新的移民就業策。有官方的學歷與認證資訊。
醫療保障	有法定醫療保險、家庭醫生制、醫生資料庫。	有普遍醫療健保、國家醫療援助。國家醫療援助非法移民者的醫療權。	有國家的醫療健保、老人照顧等所有的社會福利、家庭醫生制。	公共醫療保險(由稅收和地方規劃)、家庭醫生制。在申請或無力負擔私人保險的移民者有緊急健保措施。
政治權	沒有選舉權、有集會結社等政治自由、有政治參與、平等的社會整合政策。	沒有選舉權、有集會結社、參與政黨等政治自由	沒有中央層級的選舉權，開放地方選舉權。不能擔任有關的職位。有集會結社等政治自由。	沒有選舉權、不能擔任有關的職位、有集會結社等政治自由。

註：1.人口資料為 2010 年人口統計數據。

資料來源：筆者自製

一、整體方面

透過他國移民政策經驗，建議未來我國可建立一套明確且全盤性的移民政策以及全面性多元文化政策，並建立更完整的移民資料庫，最後考量我國婚姻移民多為女性群體，應再加入每年的性別政策影響評估，作為移民政策調整的參考。

(一) 國家具有整體移民政策規劃與方向

就此四國的移民政策來看，無論國家是採行哪一種移民政策立場，都有全盤規劃的一體性移民政策，除了建立移民專責機構、統一法律可依循外，都有規劃出一套全國整體的移民政策，例如德國自 2005 年新移民法通過後，就從過去民族血緣轉為肯認移民地位，強調並推展移民整合政策。法國則自 2005 年通過社會凝聚計畫法案，徹底落實同化政策，居留者都必須強制和政府簽署 CAI 契約，此種強制認同有其爭議。而瑞典和加拿大則是承認國家是由多樣族裔所構成的社會，實行多元文化政策。對我國而言，應由中央部會明確擬定我國移民定位並加以肯認，以及規劃全面性移民政策，使政府單位施政有具體方向，以及扭轉社會大眾對婚姻移民的刻板印象，促進社會整合。

(二) 具有全面多元文化政策以促進社會整合

德國、瑞典和加拿大皆在移民政策上具體將國家定位為移民(入)國，在肯定移民地位與貢獻之餘，並規劃出一套全盤性的多元文化政策，以促進社會整合。德國在 2005 年前後對移民態度的轉變則是代表個案，2005 年以前是將移民者視為外來者(外國人法)，採管制立場，2005 年後肯認移民者已經成為德國重要資產，轉為採行輔導立場，推展一系列的整合政策，從語言支持、職場支持、教育、到社會整合與參與等方面著手。瑞典和加拿大的多元文化政策則是值得我國多方學習的案例，除了在政府公開訊息上明確肯認移民外，也有具體的肯認作為，例如加拿大政府會資助拍攝移民的紀錄片，每年也會有不同國家的代表年，例如 2010 年是加拿大的英國兒童年，每年的特定月份是代表不同種族，例如二月是黑人歷史月、五月則是亞洲傳統月等等。這些多元文化的作為並非只對新移民做單方面的移民教育，而是針對

所有普羅大眾所做的跨文化教育，移民多元文化的雙向教育，藉此達成社會整合，是我國移民政策必須再加強的部分。

(三)以性別為基礎的政策影響研究(Gender-based Analysis, GBA)

由於移民群體中，隨著婚姻移民而遷徙的多為女性，因此，除了重視移民多元文化外，加拿大也在 2005 年起對政策進行性別影響評估 (Gender-based Analysis, GBA)，這是依移民和難民保護法規定，公民與移民部每年要提出 GBA 年度報告，並依此調整或加強國家的移民政策，例如安置服務、托育中心、婦女的健康需求與家庭暴力等等。在我國婚姻移民的情況，女性移民者更高達九成以上，更有必須對目前移民政策進行性別影響評估，藉此保障婚姻移民者的需求與權益，例如安置、托育、健康醫療、家暴防治以及就業政策等。

(四)建立移民資料庫

透過建立完整移民資料庫，除了基本的出入境移民資料，還必須建立移民在社會各方面的數據資料、移民文化檔案等，這些檔案與統計數據都將有助於國家評估現況以擬定政策計畫，以及政策執行的效果，讓社會資源投注於真正所需的面向上。例如法國雖為推行移民同化政策，但也開始承認移民對法國社會的貢獻與歷史，2007 年在巴黎成立移民歷史博物館，一方面除了推廣移民文化，另一方面也設立移民檔案資料庫、編著出版移民相關教材(例如移民者的傳記故事)等，這些都是我國可以學習之處，建立一完整移民資料庫，也有助於國家未來擬定相關政策之評估依據。

(五)設立單一服務與資訊窗口

例如加拿大設置政府服務的單一窗口(加拿大服務中心，Service Canada)，在全國各地具有 320 多個服務中心、96 個深入基層服務據點與流動辦事處，為所有民眾提供服務，並且提供新移民與原住民有關母語服務。

二、市民權方面

國際移民組織所倡導移民整合的十項核心項目中，如家庭團聚、長期居留權、反歧視和放寬公民權限制等，都是保障移民者市民權的重要政策內容，下列分別為德、法、瑞典和加拿大可供我國移民政策可參考之處，特別是在我國現行法規要求婚姻移民者須放棄原國籍的作為上值得再思考。

(一) 家庭團聚與居留之人權保障

國際移民組織於 2010 年的報告指出，家庭團聚權已被國際公約視為基本人權，無論工作或婚姻因素，各國都應該確保家庭團聚的實現。基本上移民的家庭成員，如配偶、未成年子女、父母等都享有團聚與居留權，隨著現代多元家庭的普遍，瑞典和加拿大皆承認同居伴侶一樣享有居留權，加拿大也開放同性配偶或伴侶。

另外，婚姻移民者往往面臨到執法人員懷疑婚姻真實的處境，德國聯邦憲法法院曾對政府制定「必須具有三年婚姻狀態的事實，才能作為申請配偶入境的條件」的作法宣告違憲，同時也宣告政府機關在查證婚姻真實時，「不得因為單純懷疑，或僅依匿名檢舉而認定假婚姻」，如果需要家庭查訪時，也必須徵得當事人同意，藉此落實基本人權與婚姻自由。瑞典也針對移民相關機關的人員進行一套人權培育計畫，除了例行工作訓練外，也加強有關兒童權利、反歧視、拘留問題、尋求庇護、申訴制度以及家庭團聚權利等等的人權教育，從法規保障到人員訓練的雙重改善管道，以真正落實移民人權。

(二) 歸化與雙重國籍

在歸化適用對象上，除了配偶，瑞典和加拿大皆擴大於同居伴侶取得國籍身分，此外，同性家庭在加拿大同樣適用於婚姻移民取得身分的規定，在面對越趨普遍的多元家庭現象，是採取相對進步的政策來因應。

此外，各國歸化通常都有入籍考試以及語言能力的要求，採行同化政策的法國對移民的法語能力要求，相較其他三國來的高，從搜尋

法國移民資訊網站上可發現，內文皆以法文呈現，而無其他語言翻譯，某程度上意味進入法國就必須先具有一定的法語能力。對於入籍考試的語言測驗，四國皆有一系列且免費的語言課程¹²⁷，以及免費的托嬰服務，讓移民者能安心上課。在入籍考試中，加拿大亦是值得參考案例，入籍考試有統一的考試指南(發現加拿大, Discover Canada)，以及入籍考試的內容與所有資訊都可以在公民與移民部官網上一覽無遺，提供移民者便利且快速的資訊。

最後，在公民權限制方面，承認雙重國籍是衡量公民權取得門檻的指標之一，除了德國有條件承認雙重國籍外，本文其餘三國皆承認移民者的雙重國籍，且國際移民組織於 2010 年的報告書也指稱承認雙重國籍已是國際移民歸化政策的趨勢，而臺灣與國際移民歸化政策的發展趨勢是有所落差的，臺灣要求婚姻移民者放棄母國國籍，但在全球離婚率不斷攀升的現象中，不承認雙重國籍的結果是，離婚可能讓這些婚姻移民者成爲無國籍人民，失去公民權(IOM, 2010:63-64)。另外當我們考量婚姻移民者多爲女性移民時，在「消除對婦女一切形式歧視公約(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)」第九條有關婦女婚姻保障內容，第一項便指出「締約各國應特別保證，與外國人結婚或於婚姻存續期間丈夫改變國籍均不當然改變妻子的國籍，使她成爲無國籍人，或把丈夫的國籍強加於她」¹²⁸，顯示我國國籍歸化要求婚姻移民配偶放棄母國國籍之措施，在移民人權的保障上仍有改善的空間。

三、社會權方面

社會權方面的保障主要在於教育權(如生活適應、語言資源)、經濟就業權與醫療權等領域。

¹²⁷ 德國的語言課程並非完全免費，但費用便宜(一堂一歐元)，上完全部課程及通過測驗後會退一半費用。

¹²⁸ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), UN Women, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>，檢索日期：2011/11/18。

(一) 生活適應與語言：提供免費的語言課程、提高移民背景的師資、推廣移民文化、重視移民母語教學與多元文化等

本文所探討的四國對語言皆投入不少的社會支持，例如提供免費的語言課程、免費的托嬰服務、不同功能的語言課程(一般生活用語、職業專門用語)、不同階段的語言支持，如德國的語言整合課程規劃學前、學校、學校到社會階段不同的語言接軌。此外也加強師資的多元文化觀，如教師的多元文化培育課程、提高移民背景的師資比例等。爲了提升所有移民者參與語言課程的動機，德國以接受完整整合課程者，可減少歸化年限(從 8 年降爲 7 年)爲誘因，加拿大則於 2009 年開始發行「教育培訓卷」，目前尚未做政策效果的整體評估，但已發現來參加語言課程的婦女中，因收到培訓券來上課的婦女比例比未收到培訓卷而來上課的婦女比例高出 20%，這些例子都可供我國思考如何促進婚姻移民者的語言學習。

除了法國採同化政策外，其他三國都肯定多語文化，將移民者的多語能力視爲未來社會優勢，其中以瑞典的語言教育更爲特別，瑞典政府除了提供所有居民免費的瑞典語文教育，學校除了做爲多元文化教育場域，也特別推行移民母語教學，而將瑞典語作爲第二語言，課程安排上有各國語言的翻譯版本和不同的適應課程，可供移民者選擇，此外學校必須提供不同語言的書籍雜誌、不同的文憑證明，讓移民孩童以自身母語爲傲。瑞典的母語教育是可供我國有關本土教材的參考，應納入新移民母親的語言。

多元文化的推廣，瑞典和加拿大都是值得學習的國家，以加拿大爲例，國內已通過多元文化法案，政府會透過補助金或捐款支持非營利組織推廣多元文化，同時向社會與學校進行多元價值的文化推廣，例如拍攝移民紀錄片、政府在不同期間推動不同多元文化主題，例如今年 10 月 17-23 日的公民週或是 2010-11 年以反種族歧視爲影片主題，這些活動不只是學校活動，而是社會全民運動，並透過多媒體網絡來達成普遍性。

(二) 提供就業資訊外，加強移民者的職業培訓以及開放學歷、職業認證

即使居留即享有工作權，但移民者的就業情況往往比一般國民來得困難。德國政府發現是因為語言與職業技能認可的問題，是屬於社會集體責任，因此為了創造平等的就業機會以及開發潛在勞動力，一方面強化職業語言與技能訓練，一方面承認並開放移民者的職業認證，德國的移民職業政策，加強對移民者的職業認證、職業培訓，若因技能不足而導致失業，就業中心會提供教育券(Education voucher)，包含課程費用、交通費、餐旅費，以及兒童照顧費用的補助，讓其能安心接受職業訓練。瑞典為了協助新移民進入職場，除了提供職訓教育和公共照顧服務外，政府更透過擴大公部門就業的方式協助新移民進入勞動市場，同時也採行其他措施，如保障年輕人就業、保障移民背景的教師、承認國外學歷等方式提高新移民的就業率。加拿大的就業政策則是雙向管道的政策，除了實施以新移民為對象的就業培訓，也針對雇主提出雇用新移民就業的方案。

(三) 提供母語醫療服務、緊急健保補助等社會福利

四國皆採行基本醫療健保以保障新移民的醫療權。德國方面有法定醫療保險醫生的資料庫，讓新移民可以尋找使用自己母語的醫生就診，減少新移民就醫的困難。法國和加拿大除了基本醫療保險外，也有另外的特殊或緊急醫療協助，例如法國針對非法或無居留權的人給予國家特殊醫療援助，加拿大則是在移民者三個月的等待健保期間或無法支付保險的移民者，提供緊急健保協助，這些措施都讓移民者不會處於醫療真空期。屬於福利國家的瑞典則讓永久居留者和公民享有一樣的社會福利保障，不僅是醫療保險，也包含其他的社會福利措施，並非以國籍作為享有社會福利的基礎條件，才能涵蓋國內所有人的社會權。

四、政治權方面

由於政治權的屬性和市民權、社會權不同，在某方面它可能關係到國家忠誠或國家安全問題，但政治權的缺乏也可能導致移民者的聲

音無法被表達，因此國際移民組織針對移民整合政策提出必須鼓勵新移民的市民參與，以及跨大社會與新移民的對話平臺。就本文探討的這四國，在尚未取得國籍前都無法享有選舉權與被選舉權，瑞典則是有限度開放地方選舉權，但中央層級的選舉一樣無法取得選舉權。但為了讓移民者能表達自身利益，這四國基本上保障移民者有充分的政治自由，例如充分的集會結社權。

五、小結

最後，國際移民組織最新的世界移民報告指出，全球移民的普遍現象已經成爲世界各國必須重視的課題，本章則透過德、法、瑞典和加拿大四國不同的移民政策進行彙整與討論，藉此提出可供我國未來婚姻移民政策之參考。同時，此份報告書也針對不同國家的移民政策提出建言，國際移民組織肯定臺灣提供婚姻移民者免費的語言課程、並將他們涵蓋於全民健康保險中、以及其他社會支持系統也已發展成型，但也指出臺灣政府在執行婚姻移民政策的目標和婚姻移民者實際情況之間存在落差，其中的問題是，政府將這些婚姻移民者視爲妻子、母親，因此很多的社會方案都將其限制於孩童、老人照顧工作等家務領域，另外，國家也傾向將這些婚姻移民視爲福利的受益者，而忽略他們身爲公民的角色(IOM, 2010:63)，這些建議都值得我們再思考我國婚姻移民政策的定位與政策措施，下章節將詳細討論我國婚姻移民的現況以及現行法規政策情況。

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

第三章 我國婚姻移民相關政策與資源分配

本章第一節將描述我國目前婚姻移民的發展情況，以及婚姻移民對我國政治經濟、社會、文化等各層面的影響。第二節將彙整並分析我國目前婚姻移民相關法令規範，以及政府在相關輔導政策推動的情況，第三節則是針對外籍配偶照顧輔導基金之分配與運用進行討論。

第一節 我國婚姻移民的現象與影響

就整體婚姻移民的發展趨勢觀察，從表 3-1 我們可發現，我國外籍配偶和大陸配偶從民國 93 年的 33 萬人口一直穩定成長到 44 萬多的人口數(民國 99 年)，除了 94 年婚姻移民者人數急增之外，每年平均約有 16000 人的婚姻新移民。從表中也可看出，婚姻移民中，皆以大陸(港澳)配偶居多，每年皆佔六成以上的婚姻移民配偶數。再者，無論外籍或大陸配偶，九成以上皆為女性配偶。因此，我國在擬定或評估婚姻移民政策時，除了保障這些婚姻移民者的基本權利外，在資源的挹注上，除了兼顧不同婚姻移民群體的需求外，還需檢視對不同婚姻移民群體的資源挹注是否適當或過於懸殊。同時，由於多數婚姻移民都是女性，政策與服務的性別影響評估更不容忽視。

表 3-1、民國 93-99 年外籍配偶與大陸(港澳)配偶人數表

年份 (民國)	外籍配偶人數			大陸(港澳)配偶人數			總計	增加數
	男	女	小計	男	女	小計		
93	8,661	113,143	121,804	14,652	200,027	214,679	336,483	---
94	9,513	121,386	130,899	15,331	218,366	233,697	364,596	+18,608
95	9,820	124,266	134,086	15,810	233,308	249,118	383,204	+15,834
96	10,042	126,575	136,617	16,255	246,166	262,421	399,038	+14,383

年份 (民國)	外籍配偶人數			大陸(港澳)配偶人數			總計	增加數
	男	女	小計	男	女	小計		
97	10,380	128,868	139,248	16,712	257,461	274,173	413,421	+16,074
98	11,631	132,071	143,702	17,280	268,513	285,793	429,495	+14,721
99	12,252	134,727	146,979	18,022	279,215	297,237	444,216	+14,721

註：1.每年的人數皆為民國 76 年 1 月至當年份的總人數。

2.表格內民國 93 年至 99 年數據由作者自行彙整。

3.增加數的計算是「當年份總人數-前年份總人數」得出。

資料來源：內政部入出國及移民署，「外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數
http://www.immigration.gov.tw/lp.asp?CtNode=29699&CtUnit=16434&BaseDSD=7&mp=1&xq_xCat=98，檢索日期：2011/7/28。

就臺灣各區域的婚姻配偶分配情況來看，從表 3-2 得知，婚姻移民者多集中於北部地區，北北基區域已有 14 萬婚姻移民的人口數，而宜花東和外島地區的婚姻移民人口最少。若針對個別縣市觀察，婚姻移民配偶多集中在新北市，其次是高雄市，第三為臺北市。其中，大陸婚姻移民多聚居於城市區域，在這些區域，大陸婚姻移民人數遠超過東南亞籍婚姻移民。而在農業縣市，大陸婚姻移民和東南亞婚姻移民的人數則相對接近。例如在彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、以及屏東縣等農業縣市，大陸籍和東南亞籍的婚姻移民人數相近(相差 1-2000 人)，這些農業縣市平均所得和發展條件相對較為受限，但面對的外籍配偶的語言和文化挑戰，不可謂不小。整體來看，婚姻移民確實有集中於特定區域和縣市的情況，而這些區域和城市也正是臺灣人口相對密集的直轄市，中央或直轄市政府在兩市的投入資源相對其他縣市相對充裕，這些縣市的平均所得和發展條件也相較優渥，但在其他縣市，婚姻移民的組成有相當的異質性，同時地方政府的資源相對缺乏，亟需政府政策的積極協助。移民分散在各不同縣市區域，而不同縣市所面對的財政條件、經濟發展程度、人文聚落關係也都有所不同，因此在照顧政策措施的規劃以及資源的分配上，如何照顧到不同區域不同發展條件的需要，是一項重要考驗。

表 3-2、各縣市外籍配偶與大陸(港澳)配偶人數表(至民國 100 年 1 月)

區域	區域 總計	縣市	各縣市 總計	外籍配偶人數			大陸(港澳)配偶人數		
				男	女	小計	男	女	小計
北北基	141,939	新北市	84,941	2,708	21,880	24,588	5,277	55,076	60,353
		臺北市	48,001	2,563	8,318	10,881	3,290	33,830	37,120
		基隆市	8,997	121	2,147	2,268	399	6,330	6,729
桃竹苗	77,902	桃園縣	47,795	1,700	15,419	17,119	1,952	28,724	30,676
		新竹市	7,340	261	2,309	2,570	203	4,567	4,770
		新竹縣	11,001	291	5,071	5,362	197	5,442	5,639
		苗栗縣	11,766	148	4,710	4,858	166	6,742	6,908
中彰投	74,195	臺中市	45,913	1,487	12,877	14,364	1,318	30,231	31,549
		彰化縣	19,071	350	8,657	9,007	221	9,843	10,064
		南投縣	9,211	128	4,203	4,331	166	4,714	4,880
雲嘉南	57,703	雲林縣	13,693	123	6,156	6,279	147	7,267	7,414
		嘉義市	4,156	107	1,163	1,270	162	2,724	2,886
		嘉義縣	11,524	90	4,901	4,991	184	6,349	6,533
		臺南市	28,330	651	8,794	9,445	902	17,983	18,885
高屏	70,467	高雄市	53,232	1,032	13,949	14,981	1,825	36,426	38,251
		屏東縣	17,235	186	7,217	7,403	522	9,310	9,832
宜花東	18,315	宜蘭縣	7,030	113	2,751	2,864	120	4,046	4,166
		臺東縣	3,712	64	1,322	1,386	117	2,209	2,326
		花蓮縣	7,573	144	1,688	1,832	703	5,038	5,741

區域	區域 總計	縣市	各縣市 總計	外籍配偶人數			大陸(港澳)配偶人數		
				男	女	小計	男	女	小計
外島	4,173	澎湖縣	1,681	19	890	909	14	758	772
		金門縣	1,982	4	280	284	51	1,647	1,698
		連江縣	510	3	31	34	84	392	476
總計		445,113		12,293	134,733	147,026	18,073	280,014	298,087

註：1.統計時間為民國 76 年 1 月至 100 年 1 月底。

2.表格內區域數據由筆者自行彙整。

資料來源：內政部入出國及移民署。

<http://www.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=32419&CtUnit=17279&BaseDSD=7&mp=1>，檢索日期：2011/3/16。

婚姻移民來臺之後，對我國社會經濟、文化教育、以及政治層面都有重大影響，以下分別就這三個層面加以討論。

首先，在社會經濟層面，東南亞婚姻移民的結婚對象，多屬臺灣社會中經濟相對弱勢者。當她們進入臺灣以後，又因為工作權受限，使得其往往落入中低收入戶，掉入貧窮陷阱，這對於臺灣社會的經濟階級平等的發展是很大的挑戰。根據中華兩岸婚姻協會促進會的調查發現，在臺灣擁有合法工作權的大陸配偶中，有高達七成五的人從事清潔、打掃、看護的工作。(沈榮欣，2006) Espiritu(1999)研究移民女性發現，當移民女性面對有限的工作機會時，她們經常落入低薪、超時、惡劣環境及不穩定的工作中。即便移民女性擁有較高教育條件，在移入國的職場中，她們依然只得到比當地同事還要少的薪水，並且更有可能遭遇到被分配到邊緣職務、升遷上玻璃天花板和失業問題。同時，由於臺灣對東南亞和大陸學歷認證諸多限制，許多婚姻移民即使在其原生國為高知識份子，擁有很好的工作能力與專業技能，仍然無法在臺灣找尋與其能力適當的工作職位。(李品蓉，2009)對婚姻移民個人而言，剝奪其工作選擇權，除了無法發揮所長外，更迫使她們從事低階低薪的工作，並受到能力較差的主管以歧視性的眼光和語言

的羞辱，污衊其人性尊嚴。(陳小紅，2005)對國家而言，喪失雇用優秀人才的機會，無法讓移民適才適所，對整體經濟也是一種損失。

臺灣的社會結構受到新移民的影響而逐漸產生重組，若無有效的國家政策介入，有可能強化既有的經濟階層化，造成窮者越窮的社會結構。婚姻移民（特別是東南亞籍）結婚對象多屬於相對經濟弱勢的家戶，又因語言與學歷認證的限制，婚姻移民的工作選擇權處處受限。要有效解決婚姻移民的經濟弱勢，國家必須認知到新移民的社會與經濟處境，受到國家相關社會福利政策的影響，若政策無法有效回應與介入因移民帶來的階層變化，積極規劃相關社會福利方案以及工作機會，婚姻移民必然會對臺灣的社會經濟結構的公平性及穩定性提出挑戰。

其次，在文化教育層面，婚姻移民來自不同國家，帶來不同的語言文化風俗習慣，改變了臺灣的族群以及文化的組成結構。臺灣傳統以外省閩客族群為基礎的社會關係，也轉向更為多樣的族群構成，不同族群的語言與生活習慣，如何相互尊重學習，並將原本的鄉土教育轉型為真正具備多元文化內涵的教育方向，也成為社會進步的重要課題。人口結構的改變與多元文化的需求，往往是同時出現。婚姻移民在改變臺灣人口結構的同時，也帶來臺灣社會發展多元文化的需求。

除了婚姻移民本人來臺後面臨生活以及文化適應之外，由於婚姻移民生育率持續超過本國人，也改變了臺灣的人口結構。表 3-3 顯示我國出生率中，生母為本國人或是外籍人士的比例。近年來，我國新出生的兒童中，生母原屬國籍為大陸港澳地區或外國籍者佔有相當程度的比重，自民國 90 到 96 年間都維持在 10%以上，近幾年雖有下降，但仍然佔有近 9%左右，民國 92、93 年間更達到 13%以上，幾乎每七名新生兒就有一名生母為大陸港澳地區或外國籍。總的來說，自民國 87 年有這項統計，直到去年底，我國新生兒中生母為大陸港澳地區或外國籍者共 293430 人，總出生的佔 9.84%，最近的十年間（民國 90-99 年），新生兒中生母為大陸港澳地區或外國籍者共 239131 人，佔 11.26%，也就是說近十年間，我國有超過十分之一的新生兒，其生母為大陸港澳地區或外國籍者，顯示臺灣人口結構越來越趨多元化。

表 3-3、出生數按生母原屬國籍分（按登記日期）

年別 (民國)	總出生數	本國籍	外籍或大陸配偶			
			合計	比例	大陸港澳 地區	外國籍
87 年	271450	257546	13904	5.12%	-	-
88 年	283661	266505	17156	6.05%	-	-
89 年	305312	282073	23239	7.61%	-	-
90 年	260354	232608	27746	10.66%	-	-
91 年	247530	216697	30833	12.46%	-	-
92 年	227070	196722	30348	13.37%	-	-
93 年	216419	187753	28666	13.25%	11206	17460
94 年	205854	179345	26509	12.88%	10022	16487
95 年	204459	180556	23903	11.69%	10423	13480
96 年	204414	183509	20905	10.23%	10117	10788
97 年	198733	179647	19086	9.60%	9834	9252
98 年	191310	174698	16612	8.68%	8871	7741
99 年	166886	152363	14523	8.70%	8185	6338

註：1.本表按登記日期統計，86 年以前未有此項統計。

2. 93 年以前生母原屬國籍未予分別統計。

資料來源：<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/y2s300000.xls>，內政部戶政司，筆者自行整理，檢索日期：2011/10/28。

婚姻移民生育率較高的同時，其子女就學人數持續增加。其中又以越南及中國大陸為大宗。表 3-4 資料顯示，99 學年度婚姻移民子女

就讀國中小共有 17 萬 6 千多人，其中以國小最多，共 14 多萬人，根據主計處公布調查結果，婚姻移民子女佔全體小學生的 9.8%，每十位小學生中，就有一位是婚姻移民的子女。(中廣，2011/10/27)¹²⁹ 98 學年度，外配子女就讀國中小學生數已達十五萬五千多人，佔所有學生的 6.1%。就趨勢來看，相對於 93 年的情況，六年來因總體出生率銳減，國中小學生總數減少了 30 萬左右的人數，但婚姻移民子女學生數反而有增加的趨勢，婚姻移民子女數增加了十一萬，其比例由 93 年的 1.6% 快速增加至 98 學年的 6.1% 到 99 學年度的 9.8%。以小一新生為例，96 年入學新生中，平均每 11.6 人中有一位外配子女，98 年外配子女比例增加到每 8.4 人中就有一人。根據教育部統計分析，國中小婚姻移民子女以中國最多，其次為越南，第三多為印尼，三者佔總數八成多。若以地區觀察，都會區婚姻移民以中國為主，彰化南投等農業縣則以越南和印尼為多，屏東現則是菲律賓為多。(中國時報，2010/03/31)¹³⁰

表 3-4、就讀國中小之外籍配偶子女人數－按父母國籍分

		92 學年		93 學年		94 學年		95 學年	
		國中	國小	國中	國小	國中	國小	國中	國小
學生人數		3,413	26,627	5,504	40,907	6,924	53,334	9,370	70,797
合 計		30,040		46,411		60,258		80,167	
學生 父母 一方 來自	中國大陸	10,087		15,764		21,189		28,776	
	印尼	7,839		11,525		14,206		18,107	
	越南	3,567		7,141		10,930		16,585	

¹²⁹ 中廣，2011.10.27，「外配子女鄉土語還是學閩客語，課後才學母語」，<http://www.bcc.com.tw/news/newsview.asp?cde=1618734>，檢索日期：2011/10/27。

¹³⁰ 中國時報，2010.03.31，「外配子女學生數 創歷史新高」，<http://life.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0.5047.11051801+112010033100048.00.html>，檢索日期：2011/10/27。

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

		92 學年		93 學年		94 學年		95 學年	
國家 分布	菲律賓	2,143		3,185		3,801		4,500	
	泰國	1,859		2,447		2,855		3,257	
	其他	4,545		6,349		7,277		8,942	
		96 學年		97 學年		98 學年		99 學年	
		國中	國小	國中	國小	國中	國小	國中	國小
學生人數		12,628	90,959	16,735	113,182	® 22,054	® 133,272	27,763	148,610
合 計		103,587		129,917		®155,326		176,373	
學生 父母 一方 來自 國家 分布	中國大陸	37,539		46,985		®56,188		63,430	
	印尼	21,825		25,415		®27,704		28,663	
	越南	25,299		37,004		®49,001		60,937	
	菲律賓	5,084		5,431		®5,713		5,797	
	泰國	3,590		3,975		®4,234		4,290	
	其他	10,250		11,107		®12,486		13,256	

註：1. ®表修正數。

資料來源：教育部，http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview44.xls，檢索日期：2011/10/07。

因應這樣的趨勢，部份媒體報導與教育研究指出，外配子女有教育成就較低以及適應等問題。臺灣國際家庭互助會則認為這些討論，容易強化對婚姻移民子女的標籤化的現象。一般子女學習往往和家庭經濟能力以及家庭情況相關，是否擁有相同的學習機會，才是影響學習成果的主因。社會將婚姻移民子女的學習問題歸咎於外配，乃是不公平的。(中國時報，2010/03/31)學童的學習能力和母親國籍並無關連，重點是國家在社會資源的分配是否公平以及其需要是否受到重視。

因爲人口結構的改變以及學習資源條件的差異，近年來政府教育相關政策也逐步隨之調整，但是目前教育部推動的「外配子女輔導教育計畫」，一年編列 4 千萬預算，舉辦外配親職教育、國際學校日、母語教育、老師研習、教案研習等。但是因爲師資仍普遍不足，十四萬的新移民子女只有五千五百名學生上過母語課程，新移民子女的鄉土教學仍是以既有的閩南語和客語教育爲主，學習母語的機會很有限，通常只能利用課後輔導，由志工協助利用社團活動等其他管道。(中廣，2011/10/27) 隨著婚姻移民子女入學人數持續上升，協助其因社會資源不足產生的學業適應問題，相關母語教育以及多元文化課程乃是必要的，但是目前整體教育資源的投入仍然極爲有限。

婚姻移民較高的生育率以及移民子女入學率的增加等現象，對於臺灣教育體系以及文化發展，產生重要影響。婚姻移民以及其後代(或所謂的新臺灣之子/女)在臺灣社會處境，挑戰臺灣多元文化社會的發展面貌。過去臺灣社會的多元文化教育，長期以來侷限於本國不同族群的教育權，也必須因應人口結構的改變，擴展多元文化教育的內涵，並主動規劃相關課程或方案，積極培育相關師資，不僅針對婚姻移民同時本國人民和其子女，都需要學習如何和不同文化相處並相互尊重，方能面對高度異質性的移民社會的到來。

最後，就婚姻移民對臺灣政治的影響而言，婚姻移民在政治權的行使上經常是最弱勢的一群，必須待其取得公民身分之後，才能擁有如同一般國民所能行使的基本參政權。當婚姻移民成爲新公民，逐漸形成移入國政治體系的一部份，可能產生的影響包括成爲新的選民，或是成爲政黨候選人，影響國家政策的形成過程以及其方向和內涵。婚姻移民來臺一段時間之後(各國移民時間不等)，符合相關法律規定要求，得申請規歸化爲本國國民，而歸化後方能行使其選舉權，進而透過政治參與影響政策發展。從表 3-5 可知，截至民國 100 年 9 月底，我國外配及陸配人數已達到 453820 人，其中取得定居證或歸化、取得國籍者 192324 人。

表 3-5、我國外配及陸配人數（民國 76 年 1 月至 100 年 9 月底）

大陸及港澳地區配偶		外籍配偶	
入出境許可證	53,870	外僑居留	53,870
依親居留	94,519		
長期居留	148,389	歸化國籍	94,519
定居證	97,805		
小計	305,431	小計	148,389
總計	453,820		

資料來源：<http://www.immigration.gov.tw/public/Attachment/111213461557.xls>，入出國及移民署，筆者自行整理，檢索日期：2011/10/28。

表 3-6 整理過去十年，婚姻移民歸劃為本國國民的人數。臺灣在過去十年間，外國人為我國國民之配偶歸化以及取得我國國籍者，即所謂婚姻移民，共計 74446 人，其母國涵蓋東南亞、東北亞、中亞、歐洲、非洲以及美洲。其中，自民國 93 起更大幅增加，在民國 94 年至 98 年間，每年更有近萬名外國人為我國國民之配偶歸化以及取得我國國籍。另一方面，民國 91 至 99 年間，歸化及取得我國國籍者，總數為 76566 人，其中女性佔 98.47%。同一時間內，為我國國民之配偶歸化及取得國籍者 74446 人，比率高達總歸化及取得國籍人數之 97.23%，足見婚姻移民作為本國新公民的現象，其政治與性別涵義值得關注。

婚姻移民不斷更新我國公民的組成，持續注入新血，也對政治體系運作產生實質影響。在東南亞籍婚姻移民者中，以越南籍、印尼籍、柬埔寨籍、菲律賓籍以及緬甸籍為大宗。越南籍人士為我國國民之配偶歸化以及取得我國國籍者，在過去十年間計 54714 人，佔總人數之百分之七十三。婚姻移民原籍不少來自非民主的國家，對於國家與政治過程相對陌生，同時由於多數為女性，其政治參與也容易被邊緣化，婚姻移民面對新的國家國民身分，如何透過政治參與的過程，使移民者對移入的政治社群產生認同，對我國的政治運作有重要的影響。

當國民的組成越趨異質化的全球化的今日，如同後國家主義者主張，國家界限和公民身分權利義務關係並無必然性連結。擁有公民的權利義務不必然限定於本國公民，反之，即使是本國公民也不一定擁有對其國家單一的認同。婚姻移民移動於國家界線之間，不少國家包括我國以要求婚姻移民放棄原籍，來要求婚姻移民的政治認同與效忠，已經無法有效回應現今國家和公民之間多重的政治權利義務關係。持續增加的新國民，也意味著國家必須要透過更開放更民主的方式，讓新移民透過參與的過程，產生對新的共同政治社群的認同感，方能強化民主政治的多元性與代表性。這些都是婚姻移民對我國政治體制運作的重要影響。

表 3-6、民國 91-99 年間外國人爲國人之配偶歸化取得我國國籍人數前五大國別以及總數

國籍別	越南	印尼	柬埔寨	菲律賓	緬甸	總人數 (含其他國別)
90 年	1277	298	95	207	33	2018
91 年	515	221	150	158	21	1272
92 年	407	253	316	188	67	1360
93 年	2348	2839	689	317	117	6437
94 年	8193	2198	350	378	17	11220
95 年	10135	1250	0	374	27	11879
96 年	8115	1274	829	192	26	10600
97 年	10571	1217	615	243	178	12983
98 年	7421	1058	308	316	307	9576
99 年	5732	866	159	272	258	7421

資料來源：內政部戶政司，www.ris.gov.tw/ch4/static/n0s500000.xls，檢索日期：2011/10/07。

下兩節將分別就法制規範面和政策資源面，分別檢視我國目前有關外籍配偶和大陸配偶的情況。第二節將檢視我國對於婚姻移民的法規沿革以及輔導政策的制定，說明政府對於新移民相關政策與措施作為，這些規範如何影響了移民的地位與權利。第三節將檢視政府在輔

導基金資源的投入，是否能有效回應臺灣成為移民社會的現實，透過輔導措施來積極協助改善婚姻移民的處境。

第二節 我國婚姻移民政策之規劃與規範

為因應婚姻移民對臺灣社會經濟、文化教育、乃至於政治層面的影響，政府針對婚姻移民陸續制定相關政策以及法規。本計畫所討論的婚姻移民包括外籍與陸籍配偶兩者。雖然我國自民國 88 年起制定了「入出國移民法」就部分事項將陸配與外配納入規範內一體適用，且民國 92 年「外配及陸配照顧輔導措施」及 94 年設立「外籍配偶照顧輔導基金」亦將兩者納入照護與輔導的範圍，惟兩者因原籍地不同而在適用的法規上有所差異。

我國規範外籍與陸籍配偶之母法不同。前者主要包括國籍法、國籍法施行細則；後者則主要包括兩岸人民關係條例、兩岸人民關係條例施行細則。此一規範差異主要受兩岸特殊政治情況影響而生，亦即區分「外籍」與「本國籍」配偶的方式是「國籍」，而區分「陸籍」與「臺籍」配偶的方式則以「大陸地區戶籍」與「臺灣地區戶籍」進行。另一方面，主管外籍與陸籍配偶之行政機關也有區分，前者主要包括內政部、外交部(以及具特定事項管理權限之行政機關)；後者則屬於內政部、陸委會與海基會之管理權限。

隨著移民人數與事項複雜度增加的影響，制定全面性的移民規範與成立專責機構的需求也出現。民國 88 年立法院通過「入出國及移民法」，建立了規範移民的全面性法規，並於 94 年通過「入出國及移民署組織法」，賦予設置移民署之法規依據，並於 96 年設立隸屬於內政部之移民署，全權管理入出國及移民事項。其中陸配雖未被納入該法主要之適用主體，但就跨境人口販

運¹³¹、跨境婚姻媒合¹³²與「查察」事項¹³³而言，仍將陸配置於移民法適用範圍內，算是初步將陸配納入移民法規範疇的一項依據。

民國 89 年至 97 年立法院大幅修訂外配與陸配所適用之法規。根據專家學者的說法，該時期政府主要之指導方針為「生活從寬，身分從嚴」。¹³⁴此階段重要的立法與修法沿革，包括修訂外配所適用的「入出國及移民法」內容：民國 91 年開放外配之居留與永久居留權，民國 96 年則大幅修法全面性提昇外配的基本權。至於福利與照護措施的授與，則包括民國 92 年「外配及陸配照顧輔導措施」之制定，以及民國 94 年設立為期 10 年共 30 億之「外籍配偶照顧輔導基金」等，作為「生活從寬」方針之主要施政。另外，針對陸配的身分取得與管理，民國 92 年授權行政機關制定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」、「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」以及「大陸地區配偶在臺灣地區依親居留其間工作許可及管理辦法」等。「身分從嚴」方針，除相關法規外，尤其表現在加強對陸配及東南亞外配的入出境面談及境內查察措施，明示以防制「虛偽婚姻」為目的¹³⁵。民國 96 年移民署成立後，面談及查察佔其人力編制及預算編列之大宗；行政院於民國 97 年 3 月 10 日核定之人口政策白皮書，更以

¹³¹ 入出國移民法第 3 條第 11 項：「跨國（境）人口販運指以買賣或質押人口、性剝削、勞力剝削或摘取器官等為目的，而以強暴、脅迫、恐嚇、監控、藥劑、催眠術、詐術、不當債務約束或其他強制方法，組織、招募、運送、轉運、藏匿、媒介、收容外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民進入臺灣地區或使之隱蔽之行爲。」

¹³² 入出國移民法第 3 條第 13 項：「跨國（境）婚姻媒合指就居住臺灣地區設有戶籍國民與外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民間之居間報告結婚機會或介紹婚姻對象之行爲。」

¹³³ 入出國移民法第 63 條規定：「入出國及移民署執行職務人員為辦理入出國查驗，調查受理之申請案件，並查察非法入出國、逾期停留、居留，從事與許可原因不符之活動或工作及強制驅逐出國案件，得行使本章所定之職權。前項職權行使之對象，包含大陸地區人民、香港或澳門居民。」

¹³⁴ 本計畫執行期間訪談多位專家學者不約而同提到此一主張，並認定該主張可作為民國 89 年至 97 年政府外配與陸配政策與法規的指導原則。陸委會及內政部在這段期間的對外新聞稿，也曾提到以「生活從寬，身分從嚴」為陸配及外配的政策方針。

¹³⁵ 行政院於民國 97 年 3 月 10 日核定之人口政策白皮書，第 32 頁寫到：「大陸港澳地區籍配偶人數在 2004 年有減少的情況，來自東南亞國家與其他國家的配偶，亦逐漸降低，尤以近兩年（2005 與 2006 年），減少的趨勢相當顯著（見表 3-1）。這兩個外配群體減少的趨勢，與政府自 2003 年底 2004 年初起，加強國境線及境外面談措施有密切關係，印證面談機制對防制虛偽婚姻已發揮實質功效。」

「強化國境管理」、「防制非法移民」為移民政策列管追蹤的六項推動策略之二。

民國 97 年至今，政府又進行第二波大幅的立法與修法。民國 97 年修訂「國籍法施行細則」放寬外籍人士申請歸化之財產限制；內政部移民署依據「入出國及移民法」第 65 條之授權，制定「內政部入出國及移民署實施面談辦法」；民國 98 年廢除「大陸地區配偶在臺灣地區依親居留其間工作許可及管理辦法」(民國 92 年制定)，開放陸配在臺之工作權；民國 97 年又透過修訂「大陸地區學歷檢覈及採認辦法」(民國 97 年制定)，放寬陸配之學歷檢核標準，因此間接擴大陸配在臺之工作權。

本研究將相關法規整理於下列表 3-7、表 3-8。適用法規參見表 3-7 外配及陸配適用法規一覽；立法與修法沿革則參見表 3-8 外配與陸配適用法規修法沿革。

表 3-7、外配及陸配適用法規一覽

	外配	陸配
法規	<ul style="list-style-type: none">● 國籍法● 國籍法施行細則● 入出國及移民法	<ul style="list-style-type: none">● 兩岸人民關係條例● 兩岸人民關係條例施行細則● 入出國及移民法(跨境婚姻媒合、跨境人口販運與查察規定)

	外配	陸配
行政規則	<ul style="list-style-type: none"> ● 內政部入出國及移民署實施面談辦法 ● 外國人停留居留及永久居留辦法 ● 居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法 	<ul style="list-style-type: none"> ● 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法 ● 大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法 ● 大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法 ● 大陸地區配偶在臺灣地區依親居留其間工作許可及管理辦法(2009年廢除) ● 大陸地區學歷檢覈及採認辦法 ● 居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法

資料來源：筆者自製。

表 3-8、外配與陸配適用法規修法沿革

年份	修法內容	適用對象
民國 88 年	<p>建立外配法規與機構</p> <p>通過「入出國及移民法」，於內政部設立入出國及移民署（至民國 96 年正式運作）*</p>	除移民查察、跨境人口販運、婚姻媒合適用於陸配外，其他適用於外配
民國 89-90 年	<p>修訂「國籍法」</p> <p>「國籍法」由 20 條增加至 23 條並制定「國籍法施行細則」</p>	外配

年份	修法內容	適用對象
民國 91-92 年	開放永久居留與定居權 「入出國及移民法」修法 開放申請永久居留與定居權	外配
民國 92 年	福利權 訂定「 外籍與大陸配偶照顧輔導措施 」 重點工作包含生活適應輔導、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、落實觀念宣導等 8 大項目之重點工作、56 項具體措施，分由內政部、教育部、外交部、法務部、勞工委員會等相關機關辦理	外配及陸配
民國 92 年	限縮家庭團聚權與隱私權 訂定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」、「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」、「大陸地區配偶在臺灣地區依親居留其間工作許可及管理辦法」	陸配
民國 94 年	福利權與輔導 成立「 外籍配偶照顧輔導基金 」 規劃每年籌募新臺幣 3 億元，分為 10 年，共籌募新臺幣 30 億元，作為我國推動婚姻移民輔導與照顧相關服務方案推動的基金，以及與基金管理運用辦法等	外配及陸配
民國 95 年	福利權、文化權 訂定「 外籍配偶生活輔導、語言學習及子女課後照顧實施計畫 」 設立外籍配偶生活輔導班、外籍配偶語言學習輔導班及國小課後照顧班 3 類，	外配及陸配

年份	修法內容	適用對象
	協調縣市政府全面推動	
民國 96 年	全面性增加外配各項權利 修訂「入出國及移民法」 將國民範圍擴大為無戶籍之國民、移民 人身安全保障、家庭團聚權、反歧視條 款、擴大移民輔導範圍、給予移民語言 教育、部分基本社會福利權、移民集會 遊行與請願權。	外配
民國 97 年	降低申請歸化之財產證明門檻 修訂「國籍法施行細則」 除 41 萬財力證明，亦可採取下列五項 證明：1. 雇主開立載明薪資所得及聘 僱期間之證明。2. 動產估價總值逾行 政院勞委會公告基本薪資 24 倍之證 明。3. 不動產估價總值逾行政院勞委 會公告基本薪資 24 倍之證明。4. 我國 政府機關核發之技能檢定證明文獻。5. 技能檢定證明文件如為配偶、父母或配 偶父母所有，則由他們再出具足以負擔 申請人在國內生活保障無虞之擔保證 明。	外配
民國 97 年	內政部入出國及移民署制定面談與反 歧視行政規則 依據入出國及移民法 65 條制定面談辦 法 依據入出國及移民法 62 條制定「居住 臺灣地區之人民受歧視申訴辦法」	面談辦法適 用於外配 反歧視申訴 辦法一體適 用
民國	放寬工作權與公民權	陸配

年份	修法內容	適用對象
97-98 年	廢止「大陸地區配偶在臺灣地區依親居留其間工作許可及管理辦法」	
民國 99 年	間接放寬工作權 修正「大陸地區學歷檢覈及採認辦法」 放寬大陸配偶之學歷採認限制	陸配

註：1. *「入出國及移民法」公布施行，依法於內政部設「入出國及移民署」，有關設置入出國及移民專責機關相關法案，再度送立法院審查，因當時擬訂中央機關總員額法而再遭擱置，直至民國 94 年，始由立法院三讀通過「內政部入出國及移民署組織法」，於民國 96 年正式掛牌運作。內政部入出國及移民署，
<http://taiwanwhatsup.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083964&CtNode=29674&mp=1>，檢索日期：2011/05/11。

資料來源：筆者自製。

從整體相關政策與規範來看，政府對於婚姻移民的相關規範，可以分為兩種類型，一是協助和輔導婚姻移民的相關政策措施和基金，二是限制婚姻移民的公民身分與權利的相關法令和規範。在下一章，本研究將針對規範面以及現實上，婚姻移民在現行體制下的處境作分析。此處則就政府對婚姻移民輔導措施的落實，由北中南東分區座談以及相關訪談中歸納出幾個常見的問題：

一、照顧輔導措施需強化其普及性和落實度

在專責機制移民署成立之前，政府已經意識到移民輔導照顧工作的必要性。為能落實推動整體外籍配偶照顧輔導服務，內政部 2003 年制定了外配與陸配照顧輔導措施。外配與陸配照顧輔導措施共有下列八大項：生活適應輔導、醫療生育保健、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、落實觀念宣導。

表 3-9、民國 95-99 年外籍配偶家庭福利服務統計

年份 民國	電話 訪問 (人次)	家庭 訪視 (人次)	個案管 理輔導 服務 (人次)	外籍配偶 個人支持性 服務		外籍配偶 家庭支持性 服務		外籍配偶 福利宣傳 活動		外籍配偶生 活適應輔導 班 (含進階 班)	
				辦理 場次 (次)	參加 人次 (人次)	辦理 場次 (次)	參加 人次 (人次)	辦理 場次 (次)	參加 人次 (人次)	班數 (班)	參加 人次 (人次)
95	---	---	---	---	---	---	---	---	---	707	19,937
96	---	---	---	---	---	---	---	---	---	405	11,243
97	70,875	16,225	30,030	556	24,390	366	20,834	452	62,882	339	11,968
98	106,257	19,388	29,878	826	33,361	505	32,245	428	73,298	208	8,578
99	112,597	24,162	44,409	1,452	36,797	1,679	88,887	839	65,616	321	9,018

註：---代表無資料，民國 96 年前的外籍配偶生活適應輔導被包含在婦女福利服務內容中，因此無資料，直到民國 97 年起才有「外籍配偶家庭福利服務」專門項目出現。

資料來源：內政部社會司，婦女福利服務，
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y04-17.xls>，檢索日期：2010/7/5。

有鑒於移民來臺的各種困境，政府投入相關資源協助婚姻移民改善其處境。就表 3-9 觀察，在民國 97 年前，婚姻移民婦女被視為與國內一般婦女一樣，政府較少針對這些弱勢的外籍配偶成立特別的社會支持系統，到民國 97 年後才開始有電話訪問、家庭訪視、個案服務、以及針對外配個人性/家庭性的支持服務。以其中的生活適應輔導課程為例，新移民剛進入臺灣社會時，對於該項課程應該有相當程度的需求，但是從政府提供的社會服務項目來看，每年的外籍配偶生活適應班是所有項目中開班數最少，能參與的婚姻移民配偶的人數也最少。雖然生活適應班相關課程，主要是以入境 2、3 年的婚姻移民為主，與其他技藝才能課程性質不同，但是相對於每年外籍配偶人數持續增加，輔導課程開班和參與人次卻較少，是值得關切的問題。

根據民國 97 年「外籍與大陸配偶生活需要調查結果摘要分析」¹³⁶指出，參加照顧輔導措施之外籍與大陸配偶僅占 27.7%，大約四分之三的婚姻移民並未接受相關照顧輔導課程或方案。沒有參加照顧輔導措施最主要原因是需要「料理家務及照顧家人、小孩」，佔 42.9%，其次為「不知道有輔導照顧措施」，佔 33.6%。可見照顧家庭的負擔以及輔導措施的宣傳，都應是政府推廣照顧輔導工作時，應優先考量的因素。

以宣傳推廣工作而言，外配與陸配獲得政府相關照顧輔導措施資訊管道：主要透過以「親友告知」獲得政府相關照顧輔導措施資訊占 24.3%為最高，其次為「電視廣播」占 18.5%，再其次為「政府單位的通知」占 14.6%，其他各種管道比例皆在一成以下。特別值得注意的是，40.7%外籍與大陸配偶表示「都不知道相關訊息」。

由上述調查數據可知，政府在輔導照顧措施的訊息傳播上應更積極主動。移民署在 98 年開始透過各地服務站提供初次入境關懷資源袋，內有相關政策法令資訊以及輔導措施相關資源介紹，在辦理初次入境關懷訪談時主動提供給外籍與大陸配偶，是能確保外配及陸配獲得輔導照顧措施訊息的做法之一。在各縣市推廣的部分，由於各地資源不一，因此推廣輔導措施的做法也不同，例如在高雄有廣播電視可以加以推廣宣傳，但是其他縣市則不然。如何積極宣傳以及推廣輔導措施，使其能普及到有需要的婚姻移民，是政府投注相關資源進行輔導工作時應加以思考的。

二、照輔導的落實需要中央各部會的積極配合，各部會主動性不足。

政府對於外籍配偶之照顧輔導措施，涉及到醫療照顧、教育、安全、就業等相關業務，各部會應加以配合規劃執行，並由公務預算執行，並依業務權責分別由內政部、衛生署、教育部、勞委會等中央機

¹³⁶ 內政部移民署，2008，「97 年外籍與大陸配偶生活需求調查結果摘要分析」，www.immigration.gov.tw/public/Data/091020261071.doc，檢索日期：2011/07/25

關以及地方政府執行。但在各部會的主動配合程度不一，多為消極配合執行，因此成效不一。焦點座談中，移民署的代表指出問題在於：

因為我們是一個三級機關，從具體措施到完成，都要經過各部會的刪減或增修，在推動上必須以不違反其他部會政策推動的情況下來進行。過去從 37 項修正成 20 項，這個過程真的非常辛苦。(臺北座談 20110923)

移民業務能否有效推動，需要各部會的配合，然各部會有其經常業務運作，往往優先考量部會本身既定的政策方向，移民業務又散見在部會內部各單位之間，整合規劃推動不易。

以教育部為例，婚姻移民牽涉到教育部不同的執掌範圍，婚姻移民本身的教育訓練隸屬於社教司業務，其工作包含了基礎語言識字班、還有家庭教育涉及到各縣市外配家庭教育中心（利用國中小閒置空間設置多個教育中心）；至於移民子女教育問題則涉及國教司，包含多元文化教材編制以及教師培訓；影響婚姻移民工作權的學歷認證，在高等學歷部份由高教司負責、中小學部份則由地方自行處理。教育部關於婚姻移民的相關業務，涉及到多個內部單位（高教司、社教司、國教司），但教育部內並未有內部的網絡會議或是單一窗口來協調統籌相關事宜。

在專責機關移民署成立之後，一般容易將移民署視為主管主責單位，然而，因為政府瘦身考量，規劃成立的移民署層級過低（三級單位），造成的影響有二：一是各部會以及各地方政府已經在做的移民業務，遠超越移民署少數人力能承做的業務，移民輔導的推廣仰賴各部會和地方單位的配合。二是移民署層級過低的結果，也很難有效協調各部會來主動提出移民政策規劃，各部會經常是被動配合開會送案執行，同時也會以部會各自本位考量而進行調整。內政部外配輔導措施會議，僅僅只有半年開一次會，也很少增修措施本身，只是例行性檢視各部會、地方政府的辦理情形。在協調各部會的工作上，也出現很大的瓶頸。移民署的代表也指出：

海巡、警政都比我們(移民署)大，但總不能一直找內政部出來協調。所以我們為了解決這個問題，(2008年)就創立了兩個諮詢小組(政策小組與諮詢小組)，這個小組具有內部諮商性質，目的是在開一個內部平臺找大家來談，看各部會有沒有可能把討論得東西帶回去而不要一直公文往返，從成立以來，我們這個小組已經七次開會。(臺北座談 20110923)

但是以目前來講，就是在我們這邊生活在我們這邊的移民問題就蠻多了喔！就必須要去處理啊！那可是有一些都涉及到跨部會，有的部會，譬如說就業好了，就是勞委會。那勞委會如果法不修，我移民署也無可奈何，我最多只是拋出問題來請委員請專家大家來討論，那如果說勞委會他覺得說有理由要修改它相關的規定，或者法，他就會去做。那至少我這樣的話有一個push的力量，我們移民署等於是有點在…在push相關的部會你努力去達成我們想達成的理想啦！像那個，我們那個人口販運也是行政院層級，它的層級更高，也是跨部會。要不然我們移民署哪有辦法管到勞委會。(受訪者 20111117)

移民政策從規劃到執行牽涉到行政院下各個部會(外交部、教育部、勞委會、國民健康局、陸委會等)，還有內政部不同單位之間的協調，為了有效統籌移民政策的執行，移民署成立政策以及人權諮詢小組是以三個月開一次會，這些會議重要的功能在於，把婚姻移民所遇到的各種問題，找出解決方法。顯見各相關部會之間應建立有效的政策統籌機制，同時提高移民政策的決策層級，方能有效協調規劃相關部會，這是推動和落實移民政策和相關輔導措施的根本。

三、移民輔導政策面臨中央與地方互動以及政策垂直整合問題。

相關政策的執行，不僅涉及各政府單位間的水平協調合作，同時也牽涉到由中央到地方的垂直政策整合與落實問題。由移民署角度來看，各縣市首長重視程度不一，使得移民業務在各地推動的積極度有所不同。同時由於移民署無法指揮各縣市政府，地方上只有移民署服

務站直接隸屬署本部，而服務站又不隸屬縣市政府，因此移民政策在垂直層面由中央移民署到地方服務站，再橫向連結到地方其他相關單位和團體，這些多樣的連結關係的強弱，能否有效進行政策溝通，經常影響婚姻移民業務的推動成效：

我們也不是 25 個縣市都那麼整齊，講真話啦！推動啦！那就看你縣市首長啊！縣市首長如果很重視這個，那大家就會動起來啊，就不會所謂……曾經有過啦！啊曾經有就對我們這個業務完全是陌生啦！那但是我要講的就是我們署長在 99 年初，全省 25 縣市拜訪縣市長一圈。

第一個，我們把外配基金什麼資料我們都遞過，我都跟著跑啊！我們等於是讓所有縣市首長認識有這一塊的業務喔！因為他們通常都……那個是有的地方都幾百個人而已，不算大眾，他也不清楚我們在幹什麼，講真話，沒有多少人知道嘛！因為那種是比較小的族群。所以我們繞了一圈以後所有的縣市長大概都知道有這樣的一個工作，有這樣的一個基金可以運用，你也可以來申請。那這也是一個讓縣市首長重視。那第二個，我們這樣的關懷網絡我們會剛開始的時候，署長、副署長去主持，我們會請他們高層級，祕書長或者主任出來跟我們一起。那這樣的話它是一個固定他們有一個聯繫平臺，有一個召集單位，就會知道說，我們有在推。所以說現在好多了啦！現在好多了。就早期有發現的這些狀況我們就一個一個去處理啊！一個一個讓他們知道啊！第三，我們還有一個機制，應該是去年設的計畫，今年年初我們去考核，我們第一次的各縣市的實地評核，移民輔導的實地評核。我們在年初就執行了一圈，那這個對地方政府也是一個push的力量，因為面子嘛！我還是會評等嘛！甲、乙、丙等啊，不好看的就是難看啊！（受訪者 20111117）

移民署意識到政策推動有賴地方的配合執行與落實，在過去這兩年(99、100)間試圖建立機制，由拜會縣市首長、建置網絡平臺、以及

實地評核等方式，逐漸和地方建立連結管理和監督的管道。然而，另一方面，由地方角度來看，對於移民輔導政策的推動，普遍提到的問題包括：中央政策標準不明地方難以執行、移民署的網絡會議回應速度慢、偏遠地區收到公文已過期、地方有政策/經費需求但中央外配基金沒有核准。

中央移民政策涉及各部會，法規標準不明，使得地方在政策接軌上出現困難。以學歷認證為例，由於中央沒有清楚的作業標準或指導辦法，地方又擔心標準不明恐有過鬆或過緊的問題，中小學學歷認證在地方幾乎難以執行，形同中央空白授權，地方不敢放手操作，花蓮場次座談中也談到類似問題。在高雄場次的焦點座談中，與會者表示：

教育部有發文，大陸配偶的國中國小學歷可以在(地方)教育局認證，但是沒有談到東南亞姊妹的學歷認證。另外，就算教育部已發文給地方，但是地方還是不知道怎麼做，所以就有姊妹一直拿不到學歷。(高屏座談 20110715)

中央對政策的規劃和責任歸屬不明確，地方執行落實情況不一，在多元文化教育的推廣上普遍看到這樣的問題。焦點座談中提到的問題如：

國中因為教育部規定要推多元教育，但是國中老師就只找新移民小孩來上就好，沒有擴及所有學生。(高屏座談 20110715)

由於地方對於多元文化的認知或有不足，因而出現將多元文化教育實施對象限於移民子女，反而造成標籤化新移民子女的問題。此顯示老師的多元文化訓練有其必要。但是在推動上：

還是有些學校不配合，認為(多元文化教育)不必要。屏東外配中心會壓著教育局去做。之前高雄鳳山是自己(善牧)去聯繫學校舉辦教育課程，近來教育部也在推多元文化教育，所以現在會有學校主動來找我們單位去舉辦。

美濃有週三老師進修課，有的是自己去聯繫、有的是學校來

邀請，現在老師也開始越來越焦慮，因為新移民小孩越來越多。(高屏座談 20110715)

地方團體感受到多元文化教育的重要性，有的會督促地方政府來配合推動，但是在更多縣市，多元文化的推動幾乎是零星地由地方團體發動來規劃推動，教育主管單位在這方面的落實，成效相當有限。由於各地政府在配合落實多元文化的做法以及積極度不一，地方也表達出希望中央能夠做比較好的政策統籌和推動的想法：

講的好聽大家都做的好，因為切的很清楚，講的難聽較自己做自己的，但因為我們接觸個案比較多，所以我們就會希望比較積極處理。中心還是有一個功能要去做資訊整合平臺。大家會有一個默契要給中心，由他們做課的宣傳。我剛講蠻多的都是多元文化，如果各縣市單打獨鬥這是比較辛苦的。如果可以把它放在中央的教育體系中。也許可以安排姊妹到學校去教一首越南的歌曲，讓小朋友很小就可以接觸不同的文化，比方一個童謠，這是我們一直想去推的方案。如果這是整個由中央下來，向下紮根，我會覺得效果雖然不立即性，但應該是能比較能內化成自己觀念的。(臺中座談 20110826)

中央到地方的服務輸送問題，也反映在中央政府移民署提出政策承諾，交辦到地方服務站執行，但服務站承接業務後，不確定中央所謂的關懷移民如何執行，沒有政策操作規劃能力，產生的結果是各個服務站做法都不盡相同，在轉介個案給外配中心也會出現問題：

移民署有出入境關懷，服務站辦居留、證件就給新移民有關資訊，但是服務站櫃臺的業務很多，無法清楚告知相關訊息，而且櫃臺也無法詳知每個個案情況，所以造成有些需要協助的個案沒有轉給我們，然後轉給我們的又不是那麼需要輔導。(高屏座談 201110715)

即使地方有意願也知道應該如何操作，但地方資源不足也難以落實中央政策。以家暴防治工作為例，地方團體經常反映的問題是，外

配服務中心的資源不足、經費不足等常見的問題。社工資源不足包括整體編制小、訪視費低（一天訪視一個個案只有 100 元），人員編制不足是常見的現象，一般地方外配中心只有 1-2 個正式人員編制。以屏東縣為例，個案通通會送到屏東區家庭服務中心，但整個屏東幅員狹長 120 公里，四個中心等於四個人員，能夠承接的個案數難免受限。（高屏座談 201110715）

婚姻移民輔導政策的推動，需要中央和地方合力推動，而中央在政策規劃上，對於地方面臨問題需要更多的瞭解，並視其資源條件以及問題差異，來提供不同的協助。同時，在相關政策的規劃上，中央相關部會也應承擔更多的政策規劃指導功能，避免各地落實不一。

四、地方資源條件不同，在地整合有其需要

如同在中央婚姻移民業務分散在各部會，在地方的推動也涉及不同單位，縣市政府下如民政、社政、教育、勞政、醫政等都會處理到新移民相關業務，婚姻移民相關工作的推動，不論在中央或地方都涉及各單位與公私部門間的分工與協調。因此，縣市政府內部不同單位之間，乃至於縣市政府與外包的新移民家庭中心之間，是否能有效分工協調，都影響新移民政策的推動實際成效。而各縣市因地制宜的結果，也出現工作協調整合不足、分工情況以及各縣市投入資源不一等問題。

各縣市新移民業務推動牽涉不同公私部門，縣市政府通常委由一個單位主責並擔任協調窗口。例如臺北市是由民政局，新北市是由教育局，桃園市則是由社會局擔任協調窗口。而不同主責單位和協調窗口，做法也有不同。例如新北市教育局設有新北市新住民網站專區¹³⁷，內容連結到教育、就業、警政、社福、歸化，對於該地區的新移民提供了整合性的資訊，也被其他縣市認為是值得參考的案例。而北市透

¹³⁷ 新北市新住民專區網站，
<http://www.new-inhabitants.tpc.gov.tw/web/Home?FP=1064>。檢索日期：
2011/11/30

過民政局有效地將區公所鄰里長系統納入新移民業務的推廣，也有其成效。

除了主責單位，移民業務的推動更需要各單位的配合協助。目前多數縣市是由社會局主責並擔任協調窗口，或許和移民輔導業務屬於社政有主要關係，而在地方上擔任協調窗口的社政單位代表也指出，各單位橫向的溝通聯繫工作是有效推動新移民工作的關鍵：

大家都有一個迷思，認為外配是你社會局的事，後來我們就成立一個小組進行分工，但目前大家還是自己做自己的，有啥問題的時候在專門小組中做討論。

外配的服務大宗不是社會局，有關識字養成又是教育局，生活部分又是民政，因此以縣市政府來看是拆的很散的，所以跨網絡合作對縣市政府而言是很有方向與必要性的，大家角色功能的定位。(臺中座談 20110826)

而地方跨單位的橫向協調，經常通常透過網絡會議來進行單位間的討論和協調。但是各縣市網絡會議不一，在臺北市網絡會議相對頻繁，臺北市設有新移民照顧服務委員會，其委員有民間 NGO 組織、新移民代表、公部門代表也會列席委員會，過去委員會是每三個月舉辦一次網絡會議，隨著政策方向與執行細節逐步確立後，今年度(100年)改為半年辦一次，但其他民政勞政單位也會視其業務需要召集網絡會議(受訪者 20111130)，網絡會議在各縣市的開會頻率情況不一，但普遍被視為是重要的基礎工作。移民署也注意到，地方各單位之間在政策協調與執行出現的問題，而不少縣市在網絡會議的召集上相對消極，因此，從 99 年開始透過關懷網絡的方式來串連地方的橫向聯繫：

我們在去(99)年開始在 25 個縣市建置網絡平臺來協調地方政策的執行，而且這個會議我們強制由署裡主秘以上的層級來召開會議，署長會看邀的團體如何。目前有 10 個以上的縣市在試辦。另外提案數量、活動、在地服務資訊等也納入考量。

在地家庭中心、外配中心、教育部、專勤隊等等，只要我們

想到跟新移民相關的單位，幾乎都會納進來。有些團體說，我們也要納入啊，據我了解也會將他們納進來。希望將來窗口上不會發生問題。另外我們還建置通訊錄與聯繫管道。民間團體求助無門的情況也會越來越改善。我在地方時，跟專勤隊隊長接觸時，他們其實很不願意也很害怕，因為不知道要做什麼。民間團體會很急，變成我們的經驗會跟他們說，你不跟他們接觸問題會更糟，因此我們會傾向讓他們知道這個狀況，把經驗跟他們分享，有接觸之後，有更多壓力、對罵的情況之後，他們就比較可以用平常心來看待。當一個專勤隊隊長觀念有釐清後，作為會大為改善。另外我們強制專勤隊做訓練，由有經驗的社工背景來上課，這兩年對他們影響很大。(臺北座談 20110923)

移民署透過定期每六個月召開一次的關懷網絡會議，由移民署署長或是主秘來召集，納入執行婚姻移民業務的相關單位(民政處、社會處、教育處、衛生處)、新移民家庭中心、以及相關民間團體，進行對話相互瞭解個別困境，有助於彼此之間的分工協調，並能進一步建立合作管道。同時在網絡會議安排相關專題報告，每次宣導法令知識(邀請如社會局、外交部等報告)，協助推動婚姻移民輔導相關業務。(訪談者 20111117)。網絡會議的推動目的在於協助地方移民業務橫向的溝通協調，不過由地方角度來看，成效仍然有限：

(移民署召集的網絡會議)我們說要找一些議題討論，但通常會找這方面的官員來，但會議通常無效，(官員)會說帶回去討論。那個網絡會議一點用也沒有，問題帶回去，官方回答。我們從美濃過來、甲仙來的一個多小時。(高屏座談 201110715)

定期常態性且擴大參與的網絡會議對於在地整合有其必要，有助於移民業務在地方的橫向聯繫。但是對地方而言，由中央移民署召集的網絡會議畢竟每半年才一次，開會的頻率太少、政府回應的速度過於緩慢、中央是否能有效追蹤列管地方政策執行所遇到的問題、是否

能夠有助於輔導業務的落實，解決地方在執行上碰到的問題，仍需要更積極的評估和推動。

各縣市處理婚姻移民業務時，單位之間的分工協調的問題有不同類型。例如在處理家暴案件上，在家暴中心和新移民家庭中心之間的分工上，也出現地方性差異，同一業務在不同縣市由不同單位承擔。在臺中市，家暴個案是由家暴中心主責：

主要是因為個案量太大，這樣做篩選後社工才有精力再去做宣導，讓他們做不同的功能。這幾年的成效有感覺，我們去做宣導的時候，會有越來越多外配知道要打 113，也會有越來越多合作的空間。家暴中心那邊跟我們的合作越來越順暢。縣府這邊也覺得應由家暴中心先接案，再由外配中心處理其他的問題。(臺中座談 20110826)

除了臺中市以外，臺北市也是採取由家暴中心接案，家庭中心從旁協助的分工方式。將家暴個案委由家暴中心來做，對於地方社政單位和家庭中心而言有其優點：

這樣就可以處理比較多事情，而且家暴中心才有公權力，這樣比較好處理事情。過去兩年也有針對警察進行講習，做訓練，包括文化敏感度、受家暴的經驗。自從有去講之後，家暴中心就會提醒警察可以找他們，還有通譯可以用，我們就發現有一些警察也會找我們了。這邊的警政大概是這樣。(臺中座談 20110826)

但是在花蓮的情況則有所不同。因為家暴中心對於外配的生活處境的熟悉度不如經常性提供協助的外配中心，外配們對於家暴中心相對陌生，家暴中心人員若無針對外籍配偶個案輔導的特別訓練，相對而言，外配容易尋求外配中心的協助。花蓮的家暴個案顯然高度依賴外配中心。(花東座談 201110722) 分工上，家暴防治和個案協助原應歸屬家暴中心執掌，然而由於婚姻移民的處境特殊，對於家暴中心是否具備語言溝通能力以及多元文化的敏感度又有所質疑，同時對於

外配家庭中心信任度較高，因此往往尋求外配中心的協助，但是以外配中心的編制而言，往往形成相當大的工作負擔。婚姻移民家暴中心與新移民家庭中心的協調分工，不同的關係也產生不同問題，缺乏一套完整的分工建議與流程。。

除了在同一業務上各地分工有所不同，各個地方政府的資源投入的情況也有差異。在臺中場的座談中，臺中市和南投縣的情況就形成很大的對比。在新移民家庭中心的設置上，臺中市政府投入一定比例的公務預算推動新移民業務，不完全依賴外配基金，市府和新移民家庭中心有穩定的協調會報統籌工作。焦點座談中，臺中市政府社會局代表提到：

比方我們有四個中心，開協調會議的時候，提聯合計畫的時候，我們在意的是到底你們做的事能不能說服我，有沒有重要性，所以變成大家統一做調整。四個中心的計畫我們一起做整併，市府做協調跟確認，再一起向內政部申請。不然人家憑什麼要給你錢？所以我們的角色也協調之外，還有認識外配的樣貌、協助外配中心的角色。也希望他們去做研究，去做額外的工作，這對他們來說是比較有壓力的。(臺中座談 20110826)

相對地，南投縣地方政府對於新移民業務推動投入有限，在加上該縣社福業務外包都採取價格標，因此該縣外籍配偶中心（各縣市名稱不同）委外經營，也是由社會局採取最低價格招標，且採一年一標的方式，此種中心委外方式，不重視團體經驗與條件，嚴重限制了中心的運作能力。地方團體接手剛熟悉業務，下一年度就轉接給另一團體，中間還出現過空窗期，對於需要服務的個案形成很大的不便。臺中座談會中南投縣的代表指出：

我們還是希望反應一下這個問題(中心採一年一標，經驗無法延續)，會對個案比較好，也會對業務的承接上比較好。我們這樣在做事的話，前一個單位也不是很舒服，所以根本沒啥交接，所以都要一直摸索。(臺中座談 20110826)

各縣市主責移民輔導的新移民家庭中心，多數是採取公辦民營外包的方式，由少數幾個新移民或外籍家庭中心承接相關輔導業務，部分縣市如花蓮因地理狹長則是由一個新移民中心再搭配六個服務據點來承接個案。各縣市新移民輔導由縣市社會局負責或委外經營，但委外的過程，新移民家庭中心的受訪者也指出，社會局對新移民政策方向不明確，評量標準又採取和其他一般既有的(本國人)家庭中心同樣的標準，也採用同樣的契約，也因此多元文化教育常不被視為是新移民家庭中心的重要工作而是額外的工作。委外工作將政策責任也外包，讓承接業務的新移民中心有「公家責任，變成民間包袱」的感受(受訪者 20111130)。

婚姻移民相關工作的推動在各地呈現出不同的情況。主要牽涉到各地方政府投入婚姻移民工作的意願與資源有所不同，也牽涉到縣市政府內部民政、社政、教育、勞政等各單位的分工與合作的情況，同時地方輔導業務外包後，新移民家庭中心又是社政輔導工作的執行者，而移民署下轄各地服務站的居停留業務以及個案管理又直接隸屬中央，業務多重分工後的責任歸屬，以及彼此之間的協調，都直接影響到婚姻移民的權益的保障和落實。

五、移民主管機關的定位與組成不明。

移民署民國 96 年成立後設置於內政部之下，移民署底下設四組，包括入出國事務組、移民事務組、國際事務組、移民資訊組、以及五個大隊，包括服務事務大隊、收容事務大隊、專勤事務兩個大隊、國境事務大隊，來負責實際工作執行。移民署剛成立時，內部組成多是由不同單位移撥過來，有不少是具有入出境管理警政背景，有很強的國境管理與安全管制屬性。現在在移民事務下的輔導科加入較多外來具有社工背景者負責福利業務，但在各大隊也仍是以國境管制為主要任務：

後來 96 年 1 月 2 號成立的時候，他就結合了很多單位，包括他們原來的境管局的人員，警政署的外事人員，還有航警局，還有僑委會一部份人還有內政部一部份人，包括一部份也是

從戶政司過來的在管外配基金的人，其他相關的。

事實上今天要談的這個問題大部份是從內政部的人員過來，包括現在我這一組(移民事務組)，比較多外來的。然後其他的單位，分佈在譬如說有的專勤隊那邊就是警察的外事警察比較多移撥過來，那國境大隊大部份是航警局的，就一部份在做查驗證照大隊變成我們的國境大隊。所以他轉移大概有五個面向的人集合了，在這裡。(受訪者 20111124)

移民署組成上有越來越多元的趨勢，但是目前各縣市移民署轄下的服務站的組成，仍是以警察編制居多。中央移民署組成越趨多元但地方服務站仍以外事警察居多，組成的差異，也使得兩者在功能角色上出現差異。從各場地方座談中可以發現，各地服務站有八九成都是警察背景，各地通常只有一到兩位社工背景專員，這樣的組成使得服務站成了管制單位，組織的設置目標也傾向以管制為主。長期從事外事警察的地方服務站人員表示：

警察本來工作目標就不太一樣，比較防治居多，許多時候我們也想幫他(婚姻移民)，但警察會被人家說，這種事讓別人做就好。那我們到底應該主要工作是取締非法還是關懷？這件事情，我們內政部升官的標準是關鍵。主要是現在輔導還不被算成績效。抓犯罪這個是分內的事，就不能再算績效，所以政策上我們還是以「犯罪偵防」為傾向。(花東座談 20110722)

雖然移民署逐漸加入移民輔導做為工作重點，但在地方移民服務站的認知上，仍是將查察以及居停留管制視為主要工作目標。移民主管單位的內在矛盾也顯示在組織內部，移民署除了政策規劃與移民輔導工作之外，署下大隊仍是以入出國證照查驗、鑑識、許可以及調查、居停留審理、查察、收容、強制出境及驅逐出國等，以安全管制做為主要工作項目。為了克服中央移民署和地方移民服務站在人員組成和

組織目標方向上的差異，移民輔導科試圖調整地方服務站的工作認知，採用的方式如：

我們就去申請方案，用另外的方案去多聘一個社工員。另外一個方法是我們將「移民服務」納入考核，然後占很高的比例，因為你總不能輔導工作那一項得零分，因為這個考核有獎勵，然後做不好也會懲處。(臺北座談 20110923)

移民署管理事項由入境許可查核到輔導，對於移民態度向來是「打擊非法、保障合法」，但是兩種態度的平衡或是傾斜往往會影響移民政策的發展方向，究竟是以管制為主或是以輔導為主，移民署和其所屬的服務站在單位定位和組成的差異，也正顯示出政府在一邊管制一邊輔導之間，目標定位上出現的差異與矛盾。

第三節 外籍配偶照顧輔導基金情況與成效

政府對於外籍配偶之照顧輔導措施，涉及到醫療照顧、教育、安全、就業等，業務也涉及各部會，各部會應配合規劃相關政策，並由公務預算來加以因應，並依業務權責分別由內政部、衛生署、教育部、勞委會等中央機關以及地方政府執行。然而，由於事權分散，為了更積極有效透過專案方式來推動輔導照顧，自民國 94 年起，內政部以附屬單位基金之方式設立外籍配偶照顧輔導基金(以下簡稱為外配基金)，分 10 年籌措 30 億元，每年 3 億。以進一步強化新移民體系，共建和諧多元文化新社會。

而從民國 94 年至 99 年為止，外配基金的運作狀況並不穩定(見表 3-10)，民國 94 為營運的第一年，核定案數與核准金額皆偏低。95 年的核准金額則快速成長 2 倍多，達到了 2.98 億。但從 96-98 年核准金額則是逐年下降，至 99 年核准案數與核准金額又再次上升。就基金的使用與分配效益，可以由以下幾個面向來觀察。

首先，外配基金申請案的核准方式，外配基金申請案的核准是由外籍配偶照顧輔導基金管理會審理，依外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法第 5 條規定：「管理會置委員 31 人，任期 2 年，其中一人為召集人，由內政部部長兼任；一人為副召集人，由內政部次長兼任；其餘委員則是由其他部會代表 6 人、專家學者 10 人與民間團體代表 11 人組成。」¹³⁸。

就委員會的組成而言，辦法中採用官民共治，用意在於廣納社會參與。原則上，外籍配偶照顧輔導基金管理會之委員遴選作業，係由秘書單位蒐集直轄市及縣市政府推薦資料、網頁資訊、內政部入出國及移民署推動各縣市建置外籍與大陸配偶關懷網絡會議 N G O 名冊等，列冊簽奉核可後辦理，且為廣納社會參與，遴選過程中亦考量性別、區域及專長領域，俾具代表性。然而由於委員產生過程，仍屬政府內部幕僚作業，並無公開的團體推選過程或是充分的透明程序，成員組成的代表性乃至於是否具有性別觀點，難免受到質疑，高雄以及臺北座談會中與談者紛紛提出這樣的質疑。

另外，依外籍配偶照顧輔導基金管理會議事規定第 10 條規定：「機關代表由代理人出席者，有表決權；民間團體代表由代理人出席者，無表決權。」¹³⁹ 條文規範兩類代理人有不同的權利。然而，外配基金設置目的為「有效整合政府與民間資源」，團體既已委託代理人，同時也授權其參與討論與決策之意，若民間團體代表因故不能出席，委託代理人卻無法行使表決權，在審核過程中就無法反應民間團體的意見，此種對政府和民間代理人的不同授權，應有更為公平一致的規範。

外籍配偶照顧輔導基金管理會審核申請案，原則上乃依據「外籍配偶照顧輔導基金補助作業」、「外籍配偶照顧輔導基金補助經費申請補助項目及基準」等相關法規辦理，且於審查過程中會中形成共識。

¹³⁸ 外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法，
<http://laws.mywoo.com/20/203/5525.html>，檢閱日期：2011/7/25。

¹³⁹ 內政部移民署，外籍配偶照顧輔導基金管理會議事規定，
<http://iff.immigration.gov.tw/public/Data/01271721671.doc>，檢閱日期：
2011/7/25。

不過，由於審核標準對民間團體而言並不清楚，多位受訪者表示出這樣的疑慮，高雄場次座談中受訪者表示基金委員組成不透明、資訊不公開，「不僅申請者不知道委員和補助具體指標外，連移民署人員也不清楚外配基金的運用和外配基金委員會的審查程序」（高屏座談 20110715）。因此常面臨地方有需求，但基金不核撥，或是外配基金分配不均的問題（高屏座談 20110715，受訪者 2011070901，2011070801，2011070802）

其次，就基金的來源與分配而言，外配基金是以附屬單位基金的方式設立，每年並沒有固定的預算，且預計規劃執行 10 年。由表 3-10 可以看到，由基金設置以來，由 94 年到 99 年（100 年度只計算到三月為止），基金核准案件逐年成長到每年將近三百件，金額則是成長至每年高於兩億的規模，顯見對基金的需求呈現穩定成長的趨勢。

表 3-10、94-100 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案數與核准金額

年度	核定案數	核准金額(單位/元)
94	91	120,223,214
95	127	298,667,957
96	118	242,734,563
97	193	239,767,580
98	194	186,481,664
99	362	223,678,389
100*	47	11,917,962

註：1.*號表示資料至 100 年 3 月為止。2.筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDSID=7&mp=1>，檢索日期：2011/5/9。

基金分配在案件以及金額上雖然逐年成長，但執行案是由政府機關或民間團體申請，政府是被動審核，仍然顯示出在輔導照顧措施這一塊，政府目前並沒有長期穩定的規劃，也沒有主動積極的政策。資源分配涉及業務的規劃，缺乏政策規劃的結果，資源分配顯得缺乏方

向性。臺中座談會中，民間團體代表表示，在地方協調資源分配過程中，雖然有申請到經費，但是對於外配基金的方向仍不甚了解：

我們(民間團體)是因為與承辦人關係很好，我們彼此總之有共識，比較能協調。但另一方面我們也有疑惑，比方要配置外配中心、據點、整個藍圖到底為何？沒有看到一個清晰的具體圖像。我們也不知道要做哪些、哪些是重要任務。(臺中座談 20110826)

基金審核是就申請案件被動審查，採取的是由下而上的方式，期能反映各區域縣市的在地需求。然而外配基金在核准對象上也有明顯的傾斜(見表 3-11)。自民國 94-99 年，本研究統計發現，中央政府與地方政府所獲得的核准案數與金額都佔總核准案數與金額的絕大多數。

表 3-11、94-99 年度外配基金依申請單位分類之核准案數與金額表

申請單位 申請年度		中央政府	地方政府*	民間團體	總數
94	案數	7 案	45 案	39 案	91 案
	金額	4,467 萬 2,107 元	5,747 萬 1,157 元	1,807 萬 9,950 元	1 億 2,022 萬 3,214 元
95	案數	17 案	73 案	37 案	127 案
	金額	1 億 5,297 萬 9,029 元	1 億 3,228 萬 0,578 元	1,340 萬 8,350 元	2 億 9,866 萬 7,957 元
96	案數	17 案	48 案	53 案	118 案
	金額	1 億 7,213 萬 9,854 元	4,439 萬 2,350 元	2,620 萬 2,359 元	2 億 4,273 萬 4,563 元
97	案數	22 案	99 案	72 案	193 案
	金額	5,065 萬 6,957 元	1 億 6,735 萬 9,896 元	2,175 萬 0,727 元	2 億 3,976 萬 7,580 元
98	案數	20 案	98 案	76 案	194 案

	金額	5,845 萬 7,314 元	1 億 1,150 萬 7,140 元	1,651 萬 7,210 元	1 億 8,648 萬 1,664 元
99	案數	19 案	130 案	213 案	362 案
	金額	4,433 萬 6,104 元	1 億 2,237 萬 2,899 元	5,696 萬 9,386 元	2 億 2,367 萬 8,389 元

註：1.*號表示依「外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點」第七點「民間團體與直轄市、縣(市)政府有委託、合作關係、接受補助者，應由直轄市、縣(市)政府核轉。」，此類申請案在分類上歸屬地方政府。2.筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDS=D=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

在核准案數方面，只有 99 年度是民間團體多於政府機關，佔總案數 58.8%(見圖 3-1)。94~98 年度皆以地方政府的申請案為主的核准對象，所佔比例在 40~57%左右。

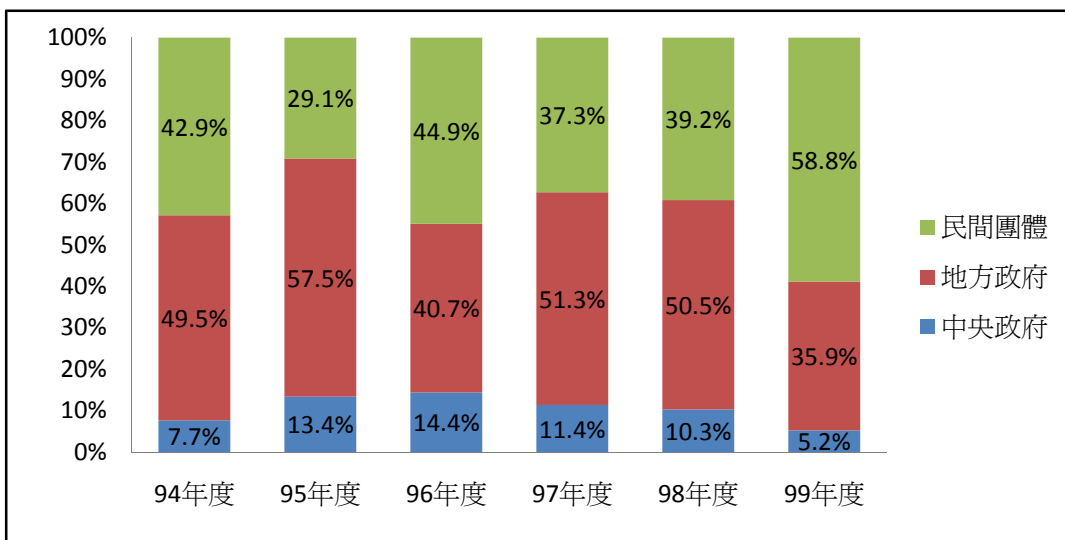


圖 3-1、94~99 年度外配基金申請單位核准案數比例圖

註：筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDS=D=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

而在核准金額部份，從 94~99 年政府機關獲得的金額皆為絕大多數(見圖 3-2)，95 年核准總金額最高，達 2.98 億，但其中有 51.2%是中央政府的申請案，44.3%是地方政府的申請案，民間團體申請案核

准金額只佔了 4.5%。99 年是民間團體所獲金額比例最高的年度，但也僅佔核准總金額之 25.5%。充份反映出外配基金在使用分配上的傾斜與失衡。

外配基金分配對象的失衡，就政府角度而言，乃是由於政府機關與民間團體申請補助計畫之間存在異質性。例如「設籍前外籍配偶社會救助計畫」等涉及外籍配偶津貼發放或補助適宜，依其性質比較適合由政府機關辦理，又如「強化辦理外籍配偶家庭服務中心計畫」涉及各縣市政府外籍配偶家庭服務中心之營運，為中心提供長久穩定服務，也宜由政府機關統籌規劃辦理，這些計畫均由政府機關辦理的結果，使得較多基金補助預算皆補助到政府機關。民間團體申辦屬地區性、額度較小之補助案，因此佔核准補助金額較低。

然而，從民間團體的角度，這些家庭中心的設置，應屬於照顧措施的基礎，並非暫時性的業務，不宜由僅規劃十年的基金來挹注，而應由政府編列經常性的公務預算來加以執行。然而因為目前各縣市財政情況不一，地方政府不一定能有效編列出公務預算來執行，因此多數仍依賴外配基金來執行中心業務。也因此，基金規劃原為非常設以及補充性，卻變成地方政府承擔外配業務的主要財務來源。這樣的現象，在地方財政狀況相對理想的情況，例如臺中市，家庭中心運作與業務依賴外配基金的情況有逐漸減少的趨勢，然而其他縣市則不然（臺中座談 20110826）。由於地方政府由公務預算來承擔家庭中心運作的情況相當有限，仍依賴外配基金的結果，仍然會排擠到民間團體申請基金經費的比例。

此種資源分配向政府單位傾斜現象，在高雄花蓮場次座談會的參與者，以及民間團體代表訪談中也都表示對這樣分配的不滿：

我覺得那外配基金一定程度其實是給政府開個小門阿！就政府要照顧到外配，但他又不願意受到監督，所以他一大部分很多外配基金是政府部門申請去的，很小一個部份才是民間團體。（受訪者 2011070901）

依據 97 年 4 月 7 日立法院第 7 屆第 1 會期內政財政委員會第 1 次聯席會議決議：「98 年度起照顧外籍配偶相關預算應逐年回歸公務預算辦理，有關外籍配偶照顧輔導基金補助公部門比例不得超過 80%」。自此，基金補助公部門之比例已逐年下降，自 98 年至 100 年 7 月為止，基金歷年補助公部門之比例，核准件數部份為 60.82%、41.16%、20.83%，核准金額部份為 91.14%、74.53%、62.81%，在通過件數上公部門比例有大幅下修，通過金額今年年中為止仍有六成。整體而言，基金既然是非政府部門經常性預算，便不應該被視為政府公務預算的補充，立院決議的精神也在於，政府單位在外配輔導工作上宜減少對基金的依賴，而民間申請案的補助件數和額度，也宜逐年提高比例，來鼓勵和培力地方社團投入移民輔導工作。

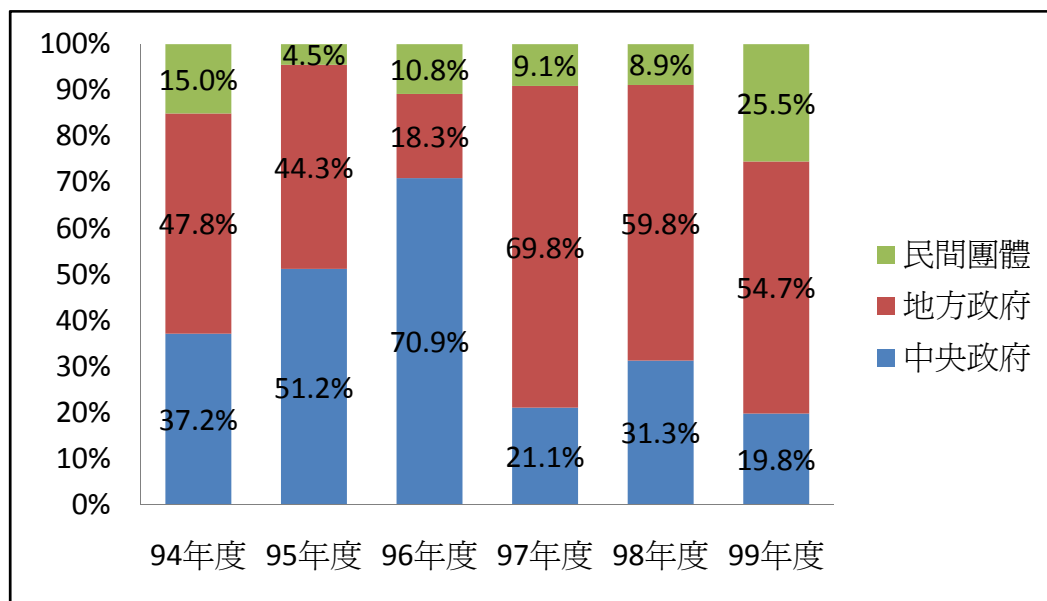


圖 3-2、94~99 年度外配基金申請單位核准金額比例圖

註：本研究自行製表

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDS=D=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

再者，就基金分配的項目來看，依外配基金核定補助案彙整表的四項分類進行統計(見表 3-12)，除 94 年以「辦理輔導、服務或人才培

訓及活化社區服務計畫」核准案最多共 28 案，95~99 年皆以「辦理外籍配偶學習課程、宣導、鼓勵並提供其子女托育及多元文化推廣計畫」（後簡稱項目二）之分類案數最多，尤其以 99 年案數最多，有 267 案。

表 3-12、94-99 年度外配基金申請案件分類之核准案數與金額表

案件類別 申請年度		一、辦理醫療 補助、社會救 助及法律服 務計畫	二、辦理外籍 配偶學習課 程、宣導、鼓 勵並提供其 子女托育及 多元文化推 廣計畫	三、辦理家庭 服務中心及 服務中心及 籌劃計畫	四、辦理輔 導、服務或 人才培訓及 活化社區服 務計畫
94	案數	24 案	23 案	16 案	28 案
	金額	47,806,857 元	20,866,660 元	30,452,099 元	21,097,598 元
95	案數	23 案	41 案	41 案	22 案
	金額	43,552,646 元	135,481,093 元	100,995,440 元	18,638,778 元
96	案數	34 案	59 案	6 案	19 案
	金額	30,665,620 元	162,845,827 元	13,672,300 元	35,550,816 元
97	案數	34 案	76 案	53 案	30 案
	金額	44,782,354 元	28,223,889 元	138,547,784 元	28,213,553 元
98	案數	24 案	115 案	28 案	27 案
	金額	36,380,330 元	53,706,238 元	68,531,097 元	27,863,999 元
99	案數	32 案	267 案	23 案	40 案
	金額	30,268,054 元	82,165,832 元	68,549,415 元	42,695,088 元

註：筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDS=D=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

四個項目每年所核准的案數比例不一(見圖 3-3)，94 與 95 年核准案數比例較平均，98 與 99 年則是以項目二為大宗，分別佔總核准案數之 59.3%與 73.8%。

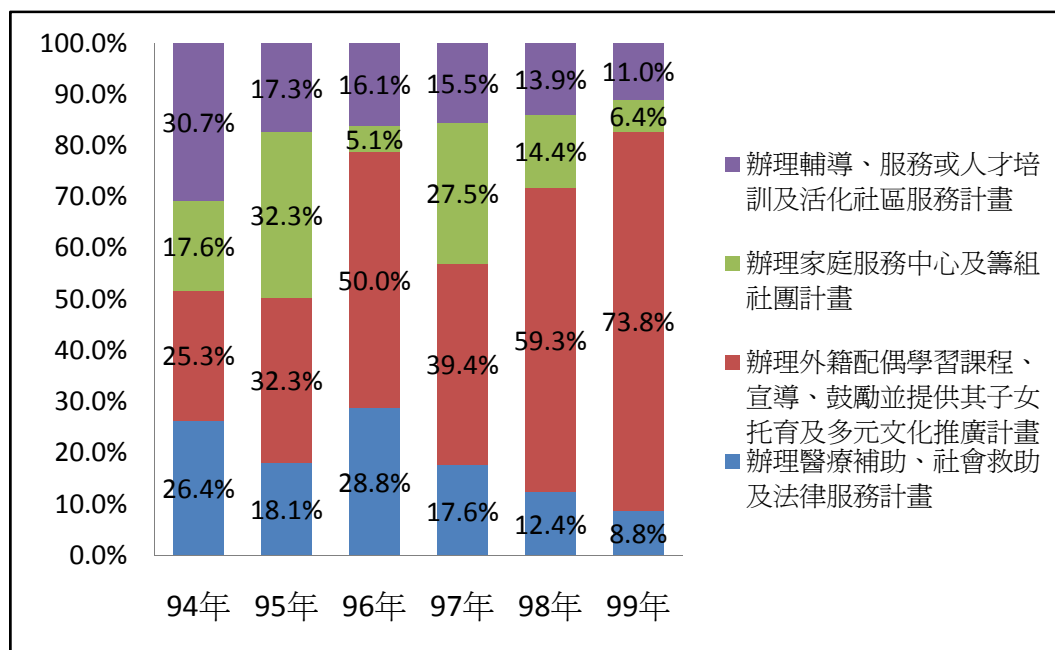


圖 3-3、94~99 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案分類數量比例圖

註：筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDSID=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

基金分配與核准案數與核准金額並不成比例。如前所述，99 年項目二之核准案數最多，有 267 件，但核准金額卻只佔總核准金額之 17.4%(見圖 3-4)。97 年度「辦理家庭服務中心及籌組社團計畫」之核准案數佔總案數 27.5%(見圖 3-3)，但核准金額卻佔了 57.8%(見圖 3-4)。從上述的分配情況來推論，基金的主要使用用途，金額上的大宗是用在設置中心與籌組社團計畫上，但是案件上則是以學習、宣導、托育與多元文化等第二大項居多。

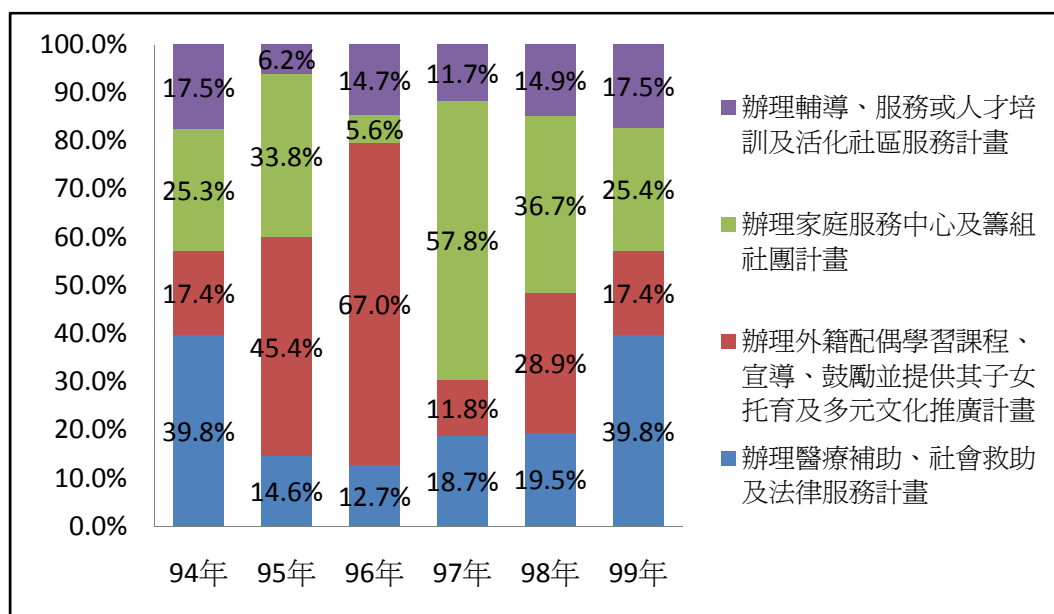


圖 3-4、94~99 年外籍配偶照顧輔導基金核定補助案分類金額比例圖

註：筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDSID=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

項目二補助案數自 95 至 99 年皆為大宗，且近兩年(98、99 年度)更為主要核准案源，因此針對此一大項，本研究進行再分類的分析比較。計畫歸類時，多數補助案件名稱反應其計畫目的，本研究在整理所有計畫後，由計畫名稱歸納出以下次類別，就名稱歸類有時難以判別其實際內容，本研究將有爭議難以歸類計畫歸為其他，底下並舉實例說明次級歸類依據。整體而言，98、99 年度外配基金第二類目主要分類為：

一、家庭關係

如：雲嘉地區外籍配偶家庭親子幸福學習成長計畫、新住民家庭溝通研習會、新移民親子律動團體等。

二、子女教育

如：新移民少年品格教育營、新移民二代多元文化培力等。

三、職業技能與技藝

如：編織「新」人生－新移民女性毛線娃娃編織班、臺北縣政府教育局 99 年度雙和區新住民暑期職業教育中餐烹調班申請補助計畫書、彰化美容實務培訓班等。

四、生活技能(包含語言教育、駕訓)

如：安全上路計畫書－98 年新移民機車考照輔導班、外籍配偶語言學習輔導班、竹田鄉新移民生活適應及交通安全輔導班等。

五、文化

如：雲嘉地區東南亞新移民多元文化推廣計畫、用點心過生活－外籍配偶母國文化教材研發計畫、《移人·異鄉》影展等。

六、托育服務

如：外籍配偶參加學習課程及宣導時子女臨時托育服務計畫、苗栗縣 98 年度外籍配偶成教班子女托育服務計畫等凡 17 案。

七、權益與法律宣導

如：桃園縣 98 年外籍配偶勞動法令宣導實施計畫、跨國婚姻媒合服務公益化宣導方案。

八、其他

尚有一些申請案的屬性較難歸類，如：新移民婦女關懷計畫－溫暖心家園、新移民教育服務員成長研習實施計畫，與外籍配偶親師成長團體方案。

以上列分類進行核准案數與核准金額的統計分析發現(見表 3-13)，98 年外配基金項目二中核准案數最多的是職業技能與技藝(28.7%)，然後是文化(20%)，第三為托育服務(17%)。分類使用金額比例則以托育服務為最大宗(37.62%)，其次是職業技能與技藝(17.08%)，再來是生活技能(15.26%)。

表 3-13、98 年度外配基金第二類日子分類案數比例暨金額比例

分類	案數	佔總案數比例	核准金額	佔總金額數比例
家庭關係	16	13.91%	2311817	4.30%
子女教育	8	6.96%	1587330	2.96%
職業技能與技藝	33	28.70%	9170530	17.08%
生活技能(語言、駕訓)	13	11.30%	8193677	15.26%
文化	23	20.00%	5481199	10.21%
托育服務	17	14.78%	20206815	37.62%
權益與法律宣導	2	1.74%	6253400	11.64%
其他	3	2.61%	501740	0.93%

註：筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDS=D=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

以案件數來看，職業技能與技藝申請案還是佔最大部份(28.7%)，顯見婚姻移民對於工作提供基礎經濟能力的迫切需要。然而細究相關課程內容，類型過於集中，以食品烹飪美容為大宗。依據 98 年立法院內政委員會審議外籍配偶照顧輔導基金預算決議，自 99 年度起應積極協助外籍配偶加強謀生能力，內政部遂自 99 年度起編列相關預算，同時為與勞委會執掌有所區隔，基金辦理多為短期技能學習課程，協助外籍配偶學習初階技能，未來得以銜接勞政體系的職業訓練、技能檢定或就業服務。各機關團體申辦獲准之課程或有重複，但開辦地點不同服務對象不同，只要招生足，確實仍有其功效。然而，同時值得注意的是，由於提供課程類別項目有限，多數為婚姻女性移民傳統家庭角色的延伸，可能限制了外配與陸配之後可能從事的行業，或是仍為經濟相對弱勢的工作類別。若外配與陸配本身有對其他特定職技感興趣，並無法由此獲得輔導。

南部座談會中，與會代表也表示，外配基金的項目分配，應考量到區域產業發展特色、適度提供才藝/工藝/電腦等職業性課程，以及在地需求。同時在課程核准設置上，不應只考慮招生人數是否足夠，同時應顧及城鄉差異因地制宜。例如：

美濃地緣廣大，人口分散，交通不便，高雄縣市合併後，多以高雄市觀點看農村，要求 15 人參加才能開班，導致姊妹們的教育權受限。(高屏座談 201107115)

就項目而言，99 年度外配基金項目二核准案數最多的仍是職業技能與技藝與文化(47.19%)，職業技能的核准案數大幅成長，由 33 案到 126 案(見表 3-14)。職業技能可以讓外配與陸配取得謀職的能力，獲得工作也才能獲得穩定的收入，從而有穩定的生活，產生在地紮根的感覺。另外，值得注意的是，在核准金額比例上，文化所佔的比例大幅增加，由 10%到 31%。此趨勢也顯示出，制度或是措施上的協助固然重要，但透過文化活動讓在地人與新住民有彼此認識交流，應是當務之急。特別是如何強化本國國民對新移民以及其家人子女的文化尊重，具備多元文化的理解能力，確實是要長期努力的目標。

此外，生活技能等相關的申請案數與使用金額所佔比例不高，但這對外籍與大陸配偶來說是最基本需求的項目。如駕訓與移動自由有關，特別對於偏遠地區的民眾而言，缺乏大眾運輸系統，沒有駕照幾乎無法外出工作或是辦理生活所需(高屏座談 20110715、花東座談 20110722)。

表 3-14、99 年度外配基金第二類目子分類案數比例暨使用金額比例表

分類	案數	佔總案數比例	核准金額	佔總金額數比例
家庭關係	35	13.11%	5179302	6.30%
子女教育	10	3.75%	2287520	2.78%
職業技能與技藝	126	47.19%	27087823	32.97%
生活技能(語言、駕訓)	20	7.49%	2278804	2.77%

文化	43	16.10%	25728964	31.31%
托育服務	25	9.36%	17428455	21.21%
權益與法律宣導	2	0.75%	1345064	1.64%
其他	6	2.25%	829900	1.01%

註：筆者自行製表。

資料來源：內政部入出國及移民署全球資訊網，
<http://iff.immigration.gov.tw/lp.asp?ctNode=31536&CtUnit=16722&BaseDSID=7&mp=1>，檢索日期：2010/5/9。

以金額來看，托育服務雖然申請的案數不是最多的，但使用的金額比例最高，佔 38%。這些相關課程，主要如外籍配偶參加學習課程及宣導時子女臨時托育服務計畫、或是外籍配偶成教班子女托育服務計畫，顯示外籍配偶在接受其他輔導措施或是其他職業訓練時，托育確實是需要相當協助處理的部份。

最後，在外配基金的使用成效上，雖然目前已有製作許多宣導短片、教材與紀錄片，但缺乏相關配套的傳播管道。在生活適應輔導方面有建置「新住民」輔導考照線上學習課程，但外配及陸配不盡然擁有足夠的網路資源或電腦技能以獲得這些訊息。在未來核備課程時，也宜納入相關資訊技能取得的需要。

整體而言，外配基金運作已有 6 年，採取申請分配的方式，具備資源開放性，以及由下而上的優點。但政府並未主動積極規劃穩定的基金政策方向，在執行方面有資源分配不均的狀況，對申請團體而言也有審核標準不明確，管理會委員對申請案各地需求狀況是否了解，是否有足夠的資訊來判斷申請案是否適宜或是應給予核准等，都會影響基金的運用，此外，由於缺乏對基金使用等資訊的宣傳，也不容易擴大基金使用的效益。

雖然外配基金在短期間，設立中心推動方案有一定的助益，但是其臺灣作為移民社會並非暫時性的現象，以基金來推動相關工作也並非長久之計。如同在臺北場座談會中民間團體所言：

其實就算不是BOT，外配基金本身不長久，不是正式的政府預算也是一個問題。我們自己是期待外配基金能夠被納入正式的部門預算，這樣比較能真正落實政策的輔導面，比較能照顧到外配的需求。(臺北座談 201109)

由於基金的存在，很多政府部門包括地方層級也對基金產生相對依賴，並未將基金輔導的業務納入經常性的政府業務的一部份，而視為外加業務，以外加的經費來處理。由於基金本身的暫時性（以十年為期）特質，不宜用以支持長期性的輔導移民的中心或長期性方案計畫，應有經常性的預算加以支應，並納入政府常規的公務預算規劃。

同時，政府推動政策，一般而言沒有法源往往沒有相對資源，部分外配相關福利補助，由於社福法規的限制排除，也都只能依賴外配基金，而將原本應屬於社會司的社福業務，轉由移民署來處理。基金成為法規怠惰或是行政權宜的補救措施，並非根本解決之道。另外，基金獨立於政府預算之外，以特殊基金來加以照顧分配，也有標籤化移民為特殊族群的可能問題。

一年三億的外配基金，算是相當龐大豐厚的資源。反觀現在各部會、各地方政府編列在移民業務的公務預算，相對微薄（如移民署的移民輔導業務、教育部的多元文化教育、衛生署的醫療多語服務等）。但基金本身為不穩定的財源（預定於民國 103 年終止），基金分配又易因審核標準主觀而產生爭議，被動審查申請案件，使移民政策各項措施的相關資源挹注，缺乏長遠穩定的主動規劃配置。

外配基金設定為十年，除了可預見的民國 103 年後經費配置問題外，也隱含了行政部門並未隨著婚姻移民增加及其子女的成長、對臺灣社會的影響與日俱增，而擬有所調整「生活從寬，身份從嚴」的政策方針。至少目前看來，在民國 103 年外配基金終止前，行政部門無意在政策方針做出重大的調整。

經費配置集中在基金補助，其實凸顯的是政策上游缺乏前瞻的規劃、有力的引導。協調中央各部會及地方政府的移民政策統合機制，除「外配及陸配照顧輔導措施」會議及外配基金委員會外，另一機制

則為內政部人口政策委員會，負責落實人口政策白皮書，涵蓋六大項移民政策相關措施之統合協調，預定追蹤列管至民國 104 年。

然而，婚姻移民在「人口政策白皮書」當中的定位，停留在需受照顧輔導，或強化國境管理、防制非法移民的對象；不同於白皮書中另一群政府想要「吸引專業及投資移民」的經濟性移民。這不僅低估了婚姻移民的勞動貢獻及經濟潛能，也錯失了培養移民後代子女成為臺灣未來與東南亞及大陸經貿文化交流的潛在人才。

這三個移民政策統合機制(「人口政策白皮書」、「外配及陸配照顧輔導措施」會議、及外配基金委員會)，目前都由移民署負責相關秘書工作。然而移民署層級低，不易協調其他部會，也不易在政策規劃上扮演主導角色。若政府在民國 104 年前，不擬調整政策方針，繼續維持「身份從嚴」，部份權利的享有仍須與身份連結，形成與一般國民之間的差別待遇，相當不利於婚姻移民及其子女發展出對臺灣的國家認同。同時這也違反監察院民國 99 年文中提及「消除對婦女一切形式歧視公約」對婦女原籍保障之規範，政策上迫使婚姻移民需取得我國身分證才能享有部份權利。

況且，政府資源集中在照顧輔導、或面談查察，針對臺灣民眾的多元文化教育經費反而不足，使婚姻移民所受的就業歧視、社福排擠、其子女所受的族群歧視，仍當普遍，這些都影響其社會參與、經濟貢獻，以及對臺灣認同的程度，也影響了臺灣在全球化競爭下的未來發展。本研究在下一章將進一步探討，目前的移民政策法規以及資源配置對婚姻移民所造成的公民權與處境的影響。

第四章 我國婚姻移民公民權境遇

本章從我國關於婚姻移民的法規政策與輔導措施出發，具體指出婚姻移民在我國現有規範體系下的具體境遇。事實上，在國內婚姻移民的研究上，已有不少學者和團體投入，就法規而言，目前雖有「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「國籍法」、「入出國及移民法」等法規及相關細則辦法分別加以規範，但許多研究仍指出我國法制政策對婚姻移民者的權益保障仍多不足，如法律面的居留及歸化制度所引起的不平等問題(邱寶珠，2004；郭展銓，2005；陳昭如，2006；楚恆惠，2005；葉育碩，2006)，人權保障及公民權問題(楚恆惠，2005；陳小紅，2005；廖英瑾，2006；潘淑滿，2004a, 2004b)，國族主義對婚姻移民造成法令上公民身分的排除與限制(陳雪慧，2007)，探討婚姻移民者在臺生活適應，及在生活各層面受到種族、階級與性別歧視與偏見的問題(曾熾芬，1997, 2006；夏曉鵬，2001, 2003；趙彥寧，2004；林妙玲，2005)，遭受家庭暴力及虐待社會問題(潘淑滿，2004a, 2004b；陳淑芬，2003)，以及新臺灣之子的教育問題(黃森泉、張雯雁，2003)等。

這些婚姻移民者在我國可能面臨的社會處境，如受網綁的家庭與社會生活、家庭暴力、經濟困境、社會污名與歧視、不當的國家政策與不明確的法律地位等等情況皆無所不在(夏曉鵬，2005；游美貴，2009；廖元豪，2006)。晚近在移民團體長期力爭之下，移民法規逐步修改之際，東南亞配偶的公民權處境稍獲改善，但依舊受到階級、種族與性別等社會性歧視，而大陸配偶則被視為完全不同的獨特性移民類屬，被劃歸不同的法制規範，從法律規範、執行實踐、乃至於社會觀感，皆產生制度性的排除效果(楊婉瑩、李品蓉，2009:48)。

前述各項研究不僅指出婚姻移民在我國法規下的不利境遇，且提出應朝普世基本權的保障方向邁進，而事實上，我國多次法規的修訂以及將國際規範納入適用後，許多婚姻移民的境遇的確較過去有所改善。就國內規範的修訂而言，民國 97 年之後的移民新制已放寬許多

對婚姻移民的限制，在政策面上也強調從輔導面出發，著重於提昇婚姻移民的福利權。就國際規範的納入面而言，我國於民國 96 年加入並批准「消除對婦女一切形式歧視公約」¹⁴⁰；民國 98 年制定兩公約施行法，將兩項人權公約（公民與政治權利公約和經濟、社會與文化權利公約）納入國內適用，這些變動顯示我國政策上的確朝個人基本權保障的方向邁進，且有助於婚姻移民處境的改善。

然而我國仍有許多具體規範與憲法及國際公約上，保障個人基本權的法律義務有所衝突。有鑑於此，監察院於納入國際人權公約適用之際，自民國 99 年集結學者、專家與團體代表檢討現行法規，特別針對陸配與外配的法規差異，做成「監察院大陸配偶人權報告」。值得注意的是，此報告雖名為「陸配人權報告」，但因監察院大量採納國際公約的基本權保障標準來檢討婚姻移民的處境，因此可說具有指標性的意義。

報告中監察院不僅指出現行適用於陸配的法規，有許多應檢討之處，報告也同時指出，兩種婚姻移民在適用法規差異上，而產生差別待遇的問題。具體內容共包括以下十二項：

- 一、陸配法規紊亂、缺乏透明性且常形成「子法踰越母法」的情況，並產生行政協調困難，因此應力求統合於同一規範體系中。
- 二、行政機關就陸配來臺居住設有配額限制，相較於外配無配額限制者，有違「公民與政治權利公約」之原籍歧視原則。
- 三、我國對陸配及外配設有面談與查察之規定，其目的乃行政機關「杜絕犯罪(假結婚)」，除可能違反「無罪推定」的原則外，也是構成對外配與陸配之歧視。另陸配捺指紋之規定不僅不容於我國憲法對「隱私權」之保障，其手段也不符於比例原則。

¹⁴⁰ 行政院在「消除對婦女一切形式歧視公約」批准後於民國 99 年 5 月提出該公約之施行法草案以院臺內字第 0990097406 號函送請立法院審議。

- 四、我國授與陸配之各項權利除健保、工作等基本權之外，多與身分連結(需取得國民身分證)，此規範與「消除對婦女一切形式歧視公約」對婦女原籍保障之規範有所衝突。
- 五、陸配因法定事由引發之「收留處分」手段是否應為法官保留之範疇仍有疑義，加以陸配因微罪而被強制出境之規範與外配不同，其「強制出境處分」之做成程序，也可能構成對我國憲法第八條正當法律程序與政治與公民權利公約之違反。
- 六、陸配所享有之集會結社權受兩岸人民關係條例第 72 條經「行政機關許可」之規定受到限制，相較於外配依移民法 29 條而授與集會結社權有差別待遇。目前行政機關並未制定陸配集會結社之許可辦法。
- 七、外配與陸配在服公職與參政之權利上有差別性待遇且有違經濟社會與文化公約。陸配依法於臺設籍 10 年以上者方能服公職，相對於外配除 12 職等以上公職之限制外，並無設籍期限之規定。
- 八、陸配工作權之權益雖已放寬，惟學歷採認之要求有所差異，因此未能積極落實陸配之工作權保障。
- 九、目前陸配之高等學歷認證未開放採認與受理，惟高等學歷之認證影響陸配工作權，因此宜制定相關規範。
- 十、目前法規雖已開放陸配收養前婚之未成年子女，惟限制於自身無子女之範圍內，相對於外配收養外國人則無此一限制，因此有悖於「原籍歧視」原則。
- 十一、內政部移民署雖已制定「居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法」，惟申訴管道不彰，難以落實反歧視之立意。
- 十二、我國雖對外配或陸配設有家暴防治之處理程序，並已放寬受家暴之陸配取得施暴人以外，保證人之機會，惟實踐上陸配通常需隱忍至長期居留階段方敢提出保護。應加強防暴教育且對象應改於對本國人而非外配或陸配。

監察院報告雖然已對兩種婚姻移民在我國境遇做出比較，也具有高度的參考性，然而可惜的是，此份報告多環繞婚姻移民的身分取得與市民權，而關於婚姻移民的其他權利（例如政治權與經濟社會權），則未能完整著墨。

因此，本章透過全面地檢視當前婚姻移民的處境就極富意義：一方面可用於體察婚姻移民在相關法規與政策變動下，整體境遇的呈現，二方面更可作為監察院報告的補充。具體的作法仍依據 Marshall 對移民基本權的分析脈絡，亦即從身分取得、市民權、政治權與經濟社會權四種面向，來說明婚姻移民的境遇。

第一節 我國婚姻移民的身分取得

我國現行法規對兩種婚姻移民的身分取得，除了設有差別的年限規定，更有許多不同的門檻限制以及數額規定。造成兩種婚姻移民身分取得方式差異的原因是，兩種婚姻移民依據原籍差異，而適用不同的法規。具體而言，外配被視為外國人，因此適用國籍法、入出國及移民法等法規，陸配則依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸人民關係條例）及其相關規定，依「戶籍」所在來區分身分。

此種適用規範的差異確實導致兩種婚姻移民不同的處境。首先就身分取得的年限而言，外配通常在臺居留年限達三年後，於婚姻存續或育有子女等要件下，取得國人身份。另一方面，陸配則依據兩岸人民關係條例第十七條責成的「大陸人民在臺居留與定居許可辦法」，經兩階段之居留(依親與長期居留)，最短於六年內取得國人身份。初步觀察兩種法規對婚姻移民取得國人身份年限的規定，陸配在身分取得的年限上，明顯比外配來的長。姑且不論此種年限規範是否合理，也不論兩種規範構成不同年限要求的正當性是否充分，陸配與外配依據不同法規所構成的差別性待遇，已經明顯違反國際人權公約而構成原籍歧視，此監察院報告已有明文。

其次，兩種婚姻移民在取得國人身分的程序中，也被嚴格的門檻與要件所限制。首先是入境管理與面談程序。不論陸配與外配，在入境前需經駐外人員的面談審核入境許可。原本面談程序在國境安全與治安的要求下，未必不具正當性，然而目前我國未能全面性地建立制度，將面談程序與面談人員的遴選納入明確規範內，則可能使婚姻移民在面談過程中處於不利地位。

事實上，政府早已體認到制度化的重要性，因此民國 97 年移民新制中，已透過明文規範婚姻移民的面談程序：就外配而言，移民法第 63 條以下明文規範了面談程序；就陸配而言，面談也受到「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」規範。訪談證實，民國 97 年後才申請入境的婚姻移民明顯感受到面談的進行過程遠較過去所聽見的狀況改善許多：

以前我們透過論壇聽說過，面談的時候會問到先生今天是用哪一隻腳下床的，現在我們自己的經驗上，面談官員比較公事公辦一些，只有問到今天早餐吃什麼這類的問題，態度上也還算親切。（受訪者 20110829）

焦點座談中負責移民事務的官員也指出，依據我國強化婚姻移民的輔導措施來看，面談人員已被要求在進行面談時，利用核發簽證過程，來強化對入境者的協助與輔導。此舉雖然立意良善，然而我國目前未能對境外輔導人員的遴選與考核，建立全面性的規範，亦即仍將境外面談人員的遴選與考核交由外館自行決定，而未建立統一的標準，可能造成強化輔導措施的政策目標未能全面執行。負責境外面談與輔導的外館官員指出：

我們主要處理的對象是東南亞籍配偶。目前菲律賓、越南的部份外配輔導人員都與當地的團體合作，因此狀況比較好，比較符合外配需求。但如果其他國家的話，輔導員的部份就比較不是這種狀況，我們也聽過有以當地人為主進行輔導的外館，通常是在臺灣求學的當地人，所以各個外館的狀況都不太一樣。另外就是外配輔導員的考核機制。這個考核目前

由外館的執行秘書來進行。(臺北座談 20110923)

除了面談人員的考核與遴選標準不一之外，婚姻移民的入境面談過程依據現行規範，也尚未建立資訊與過程公開的機制。移民官員所做成的各種行政裁量，利害當事人不僅難以查證，當入境面談發生過程上的爭議時，對行政人員也可能造成額外的訴願與訴訟風險。更重要的是，面談也極有可能淪為移民人員的心證判斷，標準不一，而導致婚姻移民的不同待遇。

雖然境外面談人員雖然一再強調，依據現行政策目標，面談的目的已加強入境輔導，但我們仍然可以從外館官員的說法上看出，部分面談人員仍未跳脫的管制思維，甚至可能存有歧視，此無疑會造成婚姻移民申請入境的不確定因素。焦點座談中外館人員指出：

對於外配，我們都希望能透過面談篩選出假結婚的個案，若沒有篩出來的話，也希望能透過告知的方式嚇嚇他們，告訴他們人口販運的法規跟問題，還有包括去哪工作、做哪種工作，都可能涉及這些人口販運的法令。(臺北座談 20110923)

當座談進行，問及婚姻移民簽證核發的標準為何、對特定個案加以註記而未告知註記的原因時，外館人員再度表達了管制性的思維：

我們當然非常理解基本權或人權的保障非常重要，但是人權與社會安全的價值本來就很難處理，像我們的單位也要負責幫國家把關，這種把關的功能也是我們工作的職掌。畢竟個人的基本權跟社會安全比較起來，大部分人的社會安全還是比較重要，我們還是必須要在第一線為國家把關。我還是要強調社會安全也是我們要把關的事情，像你們不知道，有些個案他就是有好幾本護照，那身分就很奇怪，像這種人你就知道不能讓他進來。那註記的問題，我們事實上也在思考要告訴他們（為何簽證不過）原因，但就算我們不說，就以客觀常理來判斷，這些人應該都知道為何會不過吧。(臺北座談 20110923)

如此，我國入境面談與核發入境許可的行政作為，將難以為利害關係的婚姻移民所預知，當人民對行政機關的作為產生疑義時，很可能連要不要救濟（因為根本不知道發生什麼問題）、如何救濟（不知道哪邊出問題）都無從得知，如此無疑使行政機關更可能侵害人民權利。外館人員擁有許可裁量以及資訊不對稱，形同允許了官員因歧視而剝奪婚姻移民的入境權利。

另一方面，陸配也在訪談中分享其面談經驗，提到面談人員在思維上往往仍從管制面出發，且判斷上依據經驗法則而無一定的標準，可能流於恣意心證：

（面談人員）問完之後跟我們聊聊天。問完之後他還跟我說，唉呀！像你這種真結婚的，我們當然對你非常好囉！如果是假結婚，一看就知道，你以為我這麼溫柔、這麼可愛對不對？沒有，我們對待假結婚的不是這個態度。（受訪者 20110829）

除了可能流於恣意判斷的問題之外，移民官員的言談也佐證了這種依據先入為主印象的判斷方式，尤有甚者，這種判斷還附加了對婚姻移民（多為女性）在性別上的刻板印象：

我再說一下，像這種個案我們也會去查查他們的個人資料，但常常發現很難確定他們的身分，因為他們常常都有很多本不同的護照，那這種人來，我們就是會有社會安全的考量。事實上我們的想法就是，如果這種人進來之後，就很可能會衍生了犯罪的事情，像賣淫啊等等。那要讓一個這樣的外國人入境我們就覺得很困難。

那如果不是前面說的那種（需要加註的），原則上簽證我們都還是會發，也都可以再來跟我們申請延長。但我還是要說，這些婚姻移民入境的目的不是工作，所以我們這邊還是認為要嚴格把關。（臺北座談 20110923）

在負責面談的官員看來，這些多為女性的婚姻移民，入境的功能就只有結婚與生育；若有結婚與生育以外的需求，例如不願依附於本

地配偶而求生存（工作）者，就有利用婚姻為由入境之嫌，亦即屬於「假結婚，真工作」的不法移民；而且她們的工作很可能就會是「性工作」，而性工作就一定會危害社會安全。可以想見，面談人員若在面談時，僅依循經驗法則，而又夾雜了性別與國籍偏見，來決定婚姻移民是否能入境，很可能這些婚姻移民在入境申請上會飽受刁難，或甚至在未能入境之前，就先飽受一頓歧視性言語的羞辱。

就算能經歷困難重重的面談過程，我國現行制度還授權行政機關建立生物特徵辨識資料庫，因此，外配與陸配都必須留下生物辨識資料。依據陸配相關法律，陸配還進一步被要求加捺指紋。對此，也有接受訪談之陸配指出對此過程的負面感受：

我覺得有一點感覺不太好，就是、就是每次進來都要按手印，按指紋。就感覺像被監視啊那種感覺，感覺隱私被侵犯了。雖然態度上還算公事公辦，但反正就是要你們按（指紋）就是了。（受訪者 20110829）

監察院事實上早已對陸配加捺指紋的規範提出指正，認為此舉已構成對婚姻移民隱私權的侵害，而此種隱私權的侵害，不僅抵觸我國大法官第 603 號解釋之內容，也違反了國際人權公約對個人隱私權保障，以及不得原籍歧視的要求。

陸配受到的差別待遇還不只捺指紋的規定，還包括申請入境時的年度固定數額限制。我國目前透過兩岸人民關係條例，授權行政機關得設定「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表」姑且不論數額表對陸配身分的認定上，有高於母法要件的規定而踰越法律授權（此監察院報告也已指出），數額限制本身更構成差別待遇，因為並沒有針對外配的類似規定。

面對不合理的數額限制，實務上發展出的解套辦法是提高數額。團體代表與移民官員均指出，從規範面來觀察，行政機關所訂定的陸配數額已逐年提高（至民國 99 年達 15000 人），使陸配的入境申請，不至於因數額不足而發生限制。從執行面來看，行政機關也往往忽略

數額的限制來核發許可。如此看來，數額的限制目前對陸配權益的影響事實上已逐步下降。參與監察院報告提案的團體代表指出，行政規範與執行上的放寬，已使法律上數額限制的要求被架空：

十大歧視是民進黨時期的我們當時提出來的那個歧視啦，所以後來當然監察院要辦這件事，找了我們，我們仍然把我們的主張提出來，比如說他們仍然有配額這件事，但你如果老實說，一萬五千名一年，其實也比較可以接受了，因為我們覺得雖然設了配額，但這個配額好像就是擺在那了，現在申請的（數額）根本不到那。（受訪者 20110708）

移民署官員也指出在實際執行面上，行政機關幾乎不納入數額考量：

過去「身分從嚴」的思考，我們幾乎已經不納入考量，甚至已經沒有相關討論了，例如配額問題上，我們通常會不採，雖然我們也知道有配額的法規存在。（臺北座談 20110923）

陸委會表示保留數額制度的存在，一方面是爲了嚇阻假結婚，另一方面則是政府透過數額制度保留對兩岸婚配的調控機制，讓一般民眾放心，其形式意義大於實質意義，數額其實往往多於實際申請來臺額度。（受訪者 2011124）。然而，目前文書驗證和面談其實已經針對假結婚有所處理，而在規範上，繼續透過數額制度調控婚姻移民的居留權，顯然影響到個人的婚配遷徙自由。再者，數額的限制只要未被排除，就足以在形式上構成差別待遇。例如參與訪談的專家學者也指出，雖然能夠理解目前規範與實踐落差的原因，但此種規範本身，仍然構成對兩種婚姻移民的差別待遇，而且隨時都可能受政治情勢的變動而再度被恢復：

兩岸條例修任何一個條文都很敏感，之前修的很多條文我們覺得跟政治毫無關係，但一樣很難通過，但是，我們是希望拿掉，因為坦白講我們覺得你只要那個條文（配額規定）在，那有一天換黨執政，或是換內政部長，他的腦袋更僵化一點

那是不是又回來了？所以我們在修法的歷程裡，一直希望修法。你不要只在行政命令裡面玩。

移民法我們大致上是都修了法，可是兩岸條例很多部分涉及陸委會與內政部，尤其陸委會都希望說盡量不要動法啦，我給你們行政命令上的小惠，因為他覺得不要惹那個政治上的爭議，那這有好有壞，好是很簡便，缺點就是我怎麼知道你下一個署長下一個部長，下一個政權會怎麼講。(受訪者 20110621)

最後，婚姻移民還得符合我國法規所設，取得身分的條件門檻，這些門檻包括財力證明，放棄原籍，以及針對陸配所設計的保證人制度。財力證明與陸配的保證人制度除了作為入境申請的門檻之外，也對婚姻移民的市民權（尤其婚姻自由）影響甚鉅，容後於「婚姻移民的市民權」一節詳述。至於放棄原籍的規定，則往往造成特定國家外配入籍我國的困難，亦即衍生出停留在我國卻未取得身分的「黑戶」問題。

所謂原籍放棄，是指我國規定婚姻移民在我國停留後，在申請取得國人身份時，必須聲明放棄原有（國、戶）籍。事實上監察院報告已推翻此規範的正當性，認為該法明顯悖於婦女人權公約下「原籍保障」原則。除此之外，放棄國籍也可能造成部分婚姻移民難以入籍，其中又以柬埔寨為最。原因是，由於柬埔寨政府不允許其國人放棄國籍，這些外配在入境後就很難將身分轉換為我國國民，而變成所謂的「黑戶」。一旦成為黑戶，則許多依附於身分證的福利就難以取得，另一方面，這些女性若因為婚姻破裂而想回到故鄉，又會飽受當地人民的敵視與歧視態度（柬埔寨社會敵視嫁到外國的女性，更歧視離婚的女性）。長期輔導婚姻移民的團體代表描述此規範對婚姻移民造成的窘境：

這些柬埔寨的婚姻移民，主要卡在柬埔寨政府不願意他們的女子嫁到臺灣，因此卡在政府那邊。有一個個案是在當地已經生了兩個小孩，但還沒結婚，等生意失敗了，要回臺灣，

但進來居留、小孩的狀況就是問題。到現在他們還是黑戶。(花東座談 20110722)

長期輔導相關個案的代表更指出，她們往往因為沒有身分證，根本無法取得有時用以救命的福利措施（例如當殘疾時，無法取得重大傷病卡），加以此類個案多分布於花東的偏遠鄉鎮，工作的取得不易，若有任何變故發生，其處境之艱難，可想而知。

總結前述，我國關於婚姻移民身分取得的規範，雖然逐年已有鬆綁的趨勢，而實踐上移民署也盡量放寬認定標準，加上某些處境艱難的個案也在輔導團體的奔走下，以專案的方式來尋求解決，然而根本性的制度問題仍普遍存在。為求清晰表述，下表列出我國管制婚姻移民身份取得與入境的各項依據：

表 4-1、婚姻移民「身分取得」適用法規比較

項目	身分取得：居留→定居	
比較	1. 陸配處境不如外配 2. 監察院已做成報告(違反國際人權公約原籍歧視原則、不合平等原則)	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 六年 依親居留：4 年 長期居留：2 年 民國 98 年修法排除「團聚」期間限制(2 年)，入境後直接申請居留。 經由「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 17 條授權[大陸人民在臺居留與定居許可辦法第三章長期居留(17-28)，第四章定居(29-36)] 	<ul style="list-style-type: none"> ● 四年 「在臺滿三年後可申請歸化，取得我國國籍後，成為無戶籍國民。依入出國及移民法規定，最快再連續居住一年後可申請定居、設戶籍與身分證」 「國籍法、入出國及移民法等相關規定」
項目	配額限制	
比較	1. 陸配處境不如外配	

	2. 監察院已做成報告(不合於國際人權公約、違反平等原則)	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 依親居留：取消 ● 長期居留：15000 民國 98 年修法陸配長期拘留配額自 6000 名提高至 15000。 <ul style="list-style-type: none"> ● 定居：取消 [大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表]	<ul style="list-style-type: none"> ● 無配額限制 [入出國及移民法第 25 條第 8 項]
項目	原籍放棄	
比較	1. 兩者雖處境平等但仍低於國際公約明定標準 2. 監察院已做成報告(強制放棄原籍規定違反 CEDAW § 9)	
	陸配	外配
	「大陸配偶可於申請定居先以具結方式，於許可定居之翌日起 3 個月內繳交喪失原籍證明。未於期限繳付者廢止原定居許可，並通知戶政事務所註銷其戶籍登記。」 [兩岸人民關係條例、大陸人民來臺居留定居許可辦法]	需放棄原籍，否則不能取得、或依法撤銷身分。 [國籍法、入出國及移民法]
項目	保證人與財產證明	
比較	1.限制與處境不相同 2.監察院間接於家暴防治中提及	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 入境、居留與定居都需保證人 ● 民國 98 年陸配新制有條件地放寬保證人制度。 [大陸人民來臺居留定居許可辦法]	<ul style="list-style-type: none"> ● 無保證人要求 ● 歸化：財力證明(41 萬或其他) 民國 98 年外配歸化財產證明門檻降低(可以其他方式檢附證明)。 [國籍法施行細則 7]

項目	面談制度、查察制度、生物特徵登記	
比較	1.陸配處境不如外配 2. 監察院已做成報告指出面談違反無罪推定	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 各階段都需面談，準用入出國及移民法 63 條以下查察與面談規定、登陸生物特徵 [入出國及移民法 63 以下面談程序、大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法]	<ul style="list-style-type: none"> ● 入境面談 [入出國及移民法 63 以下面談程序、內政部入出國及移民署實施面談辦法]
項目	隱私權侵犯(捺指紋、生物特徵辨識)	
比較	1.陸配處境不如外配(陸配增加捺指紋項目) 2.監察院已就捺指紋做成報告(侵害人民隱私權，依釋 603 違憲)	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 申請居留與定居之大陸地區人民應捺指紋並建檔，並依據移民法及內政部個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法需加入生物特徵辨識。 [入出國移民法 91、個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法、兩岸人民關係條例 10-1、大陸地區人民捺捺指紋及建檔管理辦法]	<ul style="list-style-type: none"> ● 無捺指紋之要求，但有生物特徵辨識)依據「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」。 [入出國移民法 91、個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法]

資料來源：筆者自製

第二節 我國婚姻移民的市民權

Marshall 所界定的「市民權」的內涵主要為個體的基本自由權，包含了各種人身自由、言論自由、思想及宗教自由、擁有資產、獲得

公平正義的權利，以及貿易和婚姻自由。婚姻移民在我國規範下被限制的市民權則主要包括遷徙自由、婚姻自由、人身安全保障、人身自由與正當法律程序保障。以下分別探討之。

一、查察規定侵犯外配的遷徙自由

婚姻移民入境之後，在未取得國人身分之前，移民人員依法仍得對婚姻移民進行查察，若查察不符規範者，還可能被撤銷身分。除此之外，外配在未轉換為國人身分之前，還被要求不得任意變更住所，若違反者依法還可開罰。如此規範下，婚姻移民在取得國人身分之前，受到政府的監視而不可任意搬家或移動，否則就可能產生罰金或甚至撤銷身分的後果。雖然我們可以想像的到，查察相關規範的立意在為婚姻移民設立觀察期，而且還有「杜絕犯罪」的目的，然而不論查察或不許遷移的規定，都是對婚姻移民遷徙自由的一種侵害。

事實上，查察工作的內涵已隨著移民政策方向的轉變而有不同，亦即目前相關人員進行查察的目的，已由管制轉換為輔導：以「查訪」來取代「查察」。另就執行面而言，過去查察工作多仰賴外事警察來進行，但為了因應政策目標的轉向，而另在各地的移民服務站下廣設「專勤隊」以落實輔導。根據移民署官員的說法，專勤隊的工作除了「杜絕犯罪」之外，主要還應包括「輔導與查訪工作」：

移民署這邊的工作的確以生活適應為主，但服務站的狀況就更多元的。服務站的人員組成一直是我們署長非常重視的事情，早期最早配給他們（服務站）一些輔導人員，通常都被抓去做入出境業務的協助，但現任署長上任後，已強烈要求各地服務站不可以這樣。另外一塊則是專勤隊的設置，設置專勤隊的目的在希望他們可以趴趴走，主動去協助移民輔導。（臺北座談 20110923）

然而專勤隊的人員組成，目前仍以警政人員為主，如此一來其思維上，往往受到先前角色的限制，而難以如政策指示，將思維從「管制」轉換為「輔導」：

剛提到的專勤隊，不要說別人覺得專勤隊組成是警察很奇怪，連我們自己都受不了。我們都覺得，我們要撼動他們很難，因為他們要不比我們資深，要不然就要退休了。(臺北座談 20110923)

事實上，移民署爲了使專勤隊認識到工作目標的轉向，確實花費許多心思與力氣，例如進行「再造」工作。然而，不論專勤隊或外事警察，常常還是受到原本角色與訓練的影響：

我們一直針對他們(專勤隊人員)在做「再造」，也就是訓練。另外，我們也用專案的方式去放輔導員，放一些不同類型的人，就好像放一些螃蟹在魚池裡面，看會不會不一樣。我也必須老實說，專勤隊大部分對他們身分的認知都是查察那一塊，但署長上任後一直在做再造工作。我們只能說有在做，但可能還未符期待。另外還有外事警察部分，他們自己的角色與認知上有所限制。過去受的警察教育、長期受的訓練，也有影響。(臺北座談 20110923)

長期擔任警察工作，現於移民服務站協助移民輔導工作的外事警察，也以他的工作經驗爲例，說明專勤隊或外事警察仍難以跳脫管制的思維，績效考量是一大制度性主因。

像我們去做移民輔導，根本不算績效，再加上移民署本來就有一個專責程序，主要是打擊犯罪，然後我們的長官就會這麼思考，那就很難溝通了。那專勤隊就不用說了，根本不管，還是績效掛帥。(花東座談 20110722)

如此一來，原本用來協助外配生活適應與輔導的制度設計，很可能在目前仍未能具體落實。具體的情況是，倘若查察人員的組成與考核制度不改，而相關法規又多爲管制性的罰則，則「查察制度」對婚姻移民的遷徙自由，還是很可能會受到侵害。

二、財力證明與保證人制度限制婚姻自由

婚姻移民要在我國取得國人身分，受到許多門檻的限制（例如放棄原籍、生物特徵或指紋建檔與面談等，已在身分取得一節討論，不再贅述。）於此處要進一步討論的是，除了前述各項門檻之外，婚姻移民所受財力證明或保證人的限制。

具體規範而言，不論外配或陸配，在申請歸化為國人時，都需提出 41 萬或其他文件證明其財力。¹⁴¹另一方面，陸配除前述的財力證明之外，在入境與身份取得的各階段，還必須提附保證人，而具體實踐上，保證人通常都是她們的配偶。

原本這種以資產或以個人為保證的制度並非全無依據，而且也有許多國家以這種方式來決定是否允許個人申請歸化。但是作為婚姻移民，她們取得公民身分的依據在很大程度上，必然連結於婚姻（包括婚姻存續狀態的要件要求、仰賴本地配偶擔任保證人或仰賴本地配偶提供財產證明時），如此一來這種規範就可能影響到她們的婚姻自由與其他權利。¹⁴²

就陸配的保證人制度而言，監察院報告事實上早已指出此一問題。報告中，監察院雖未直接質疑相關規範的正當性，但監察院仍表示，保證人制度在實證上，往往是造成陸配長期隱忍家暴的原因。監察院報告中引述諮詢委員說法如下：

¹⁴¹ 民國 97 年修訂國籍法施行細則規定除 41 萬財力證明，亦可採取下列五項證明：1. 僱主開立載明薪資所得及聘僱期間之證明。2. 動產估價總值逾行政院勞委會公告基本薪資 24 倍之證明。3. 不動產估價總值逾行政院勞委會公告基本薪資 24 倍之證明。4. 我國政府機關核發之技能檢定證明文獻。5. 技能檢定證明文件如為配偶、父母或配偶父母所有，則由他們再出具足以負擔申請人在國內生活保障無虞之擔保證明。

¹⁴² 在本段我們將著重於討論財力證明與保證人制度對外配與陸配婚姻自由的侵害，然而值得強調的是，財力證明與保證人制度的作用，同時構成對她們婚姻自由與身分取得的限制，且兩種結果還產生交互作用，雙重宰制的效果。首先就財力證明而言，某些嫁到本地的婚姻移民，可能遭遇社會經濟條件不佳或不事生產的本地配偶，加上語言與其他歧視性因素的影響，使她們而難以取得工作機會，因此往往很難通過財力證明的門檻。其次，保證人制度使陸配的本地配偶取得決定陸配身分的絕對性權威，因此在很高的程度上，若本地配偶欲以此為工具來控制陸配，那麼陸配就很難取得身分。

經地毯式的田野調查後發現，（陸配）家庭暴力層出不窮，但實際上報案尋求救濟的約只有 10%；必須忍到長期居留階段才敢提出保護，因為擔心先生可能會扣押證件或撤銷保證等。（監察院陸配人權報告，頁 18）

如此規範已經使陸配在婚姻關係中居於依附的角色，因為在她們取得國人身分之前，其配偶就可能透過是否在各階段願意擔任保證人，而取得控制陸配的權力。如此完全將陸配的身分與婚姻連結，等於完全剝奪了她們在憲法上保障的婚姻自由。長期關注陸配基本權利的專家對此也點出問題所在：

現在就有碰到（個案）是自己的先生好吃懶做，欸！下個、下個月你要那個（保證人證明）啊！啊我最近很缺錢用！太太就要去兼兩份工，對，這個叫做...她除了遇人不淑，她這先生一定不是愛她的，才會這樣子幹。有的就說、其實臺灣也有那種遊手好閒的人，但是他沒有這個箝制的那種工具啊！這是政府給這先生的工具，就說你可以這樣子去要脅她，是吧？所以她是兩個兩重的、雙重的傷害。第一重傷害是因為遇人不淑這這樣子，第二是我當你的奴隸，完全被你剝削，這個傷害是很大的。所以確實保證人這個制度對於大陸配偶也是很傷害（受訪者 20110709）

陸委會雖然也在研擬放寬與鬆綁保證人規範的可能，但也表示政府也受到本國人特別是臺籍配偶的壓力，希望政府能保護本國籍配偶，不要太快放手，罔顧本國人利益。（受訪者 20111124）由此可見保證人制度的存在，確實有政府向本國配偶做保證的效果，也實質地造成婚姻關係的不平等。

事實上，雖然民國 97 年新制已放寬陸配保證人的範圍，亦即開放了在例外的情況下（例如發生家暴或因家暴離婚者），可以由其他人取代其配偶擔任保證人，然而此規範仍然從未考慮將陸配與婚姻的存續

狀態鬆綁，因為此規範的立意只從防止家暴出發，而僅在家暴發生時¹⁴³，放寬保證人的限制。然而事實上，家暴只是眾多婚姻問題的一角，而其他包括言語暴力、家庭結構、溝通不良或家人不睦等問題，這些一般在婚姻關係中會被納入考慮的因素，都因為保證人制度的存在，而成為陸配取得身分之前，不能訴求而必須隱忍的痛苦。如此看來，現行法規對陸配的婚姻自由的保障上，還有很長的路要走。

就外配而言，41 萬財力證明的歸化門檻，也從另一方面限制了對外配的婚姻自由。歸咎原因，同樣是因為外配的身分必須聯繫於婚姻的存續狀態。民國 97 年新制雖已立法放寬證明標準，但她們仍在其他社會與經濟因素的交互作用下，而受到國族與婚姻的雙重控制。

比較兩種婚姻移民的婚姻自由的境遇，我們可以得出以下結論：她們都因為取得公民身分與婚姻狀態的聯繫，而受到不公平婚姻的限制，尤其陸配處境更為艱難。但我們能否就因此認定，外配的婚姻自由比起陸配而言還好一些？因為從規範上直觀，外配沒有保證人制度的箝制，那麼就比較可以選擇離開不幸的婚姻，回到家鄉。然而，此種說法，其實仍然是忽視其作為獨立個體行使選擇的條件與自由。

畢竟，當外配面臨是否離開一段不幸婚姻的抉擇時，她們必須考量的代價是，是否願意從一個好不容易適應、建立起生活的第二家鄉中離開？如果生育兒女，是否願意從此與懷胎十月、辛苦撫育的子女分開，從此分隔兩地，再見一面難上加難¹⁴⁴？倘若將這些因素一併納

¹⁴³ 由於這些規定會聯繫到婚姻移民的人身安全保障，因此關於家暴防治的細節規範會在後段再進一步闡明。在此先行強調的是，雖然現行法規允許陸配在家暴發生而離婚時，可以另謀保證人，然而「家暴發生」的認定上仍採取相當限縮的解釋。首先，法規並未明文指出是否包括「精神虐待」，因此在實際裁定上，法院很可能認定家暴只包括身體上的虐待；其次，更換保證人的機制，必須等「法院裁定家暴離婚」後方能啟動，縱使已由法院核發保護令者，仍不得更換。事實上，家暴的認定過程必須經過驗傷、報案、尋求法律協助與控告的過程，如此負擔都落在受暴的一方。在此前提下，連家暴訴請離婚都如此困難，更何況自願離婚。

¹⁴⁴ 此處的規範又會再度連結到外配關於家暴防治的相關規範，同樣也會在人身安全保障的段落詳細說明。在此先指出這些的主要意旨是，除非外配遭受家暴或虐待，且生育有子女，否則未取得國人身分的外配，自願離婚的外配，就必須離開本地，回到故鄉。

入考量，我們真的很難想像這樣的「選擇」是在自由的狀態下做成的，也就很難想像，外配在婚姻自由的處境上，能比陸配好多少。

從保證人制度與財力證明的相關來看，婚姻移民因為身分取得過程，都必須仰賴本地配偶、仰賴婚姻的存續，因此只有在非常嚴重的狀況（家暴）發生時，才能在法院的認定下，離開禁錮他們的婚姻。若不是此種極端侵犯個人安全的狀況發生，婚姻移民一旦決定進入婚姻/移民國家，幾乎形同簽下了永遠不能反悔的賣身契。

三、人身安全保障制度因配套未周而減損

討論婚姻移民的婚姻自由時，主要在強調現行規範將婚姻解除的要件限制在家暴發生的確立上，亦即對婚姻移民而言，只有在家暴發生時，方能訴請離婚，而使婚姻狀態與身分取得脫勾。本段則強調家暴防治制度雖立意良善，但因其他要件的不足，而不足以提供婚姻移民人身安全的充分保障。

就法制面而言，我國現行制度已高度強化對婚姻移民人身安全的保障：移民法第七章以下設有禁止婚姻媒合業的營運、跨國人口販運防治與被害人保護專章，提供醫療、安置、諮詢等協助，並於家暴發生時，核發 6 個月以下的臨時停留許可。

然而這些人身安全的保障要能真正落實，所必須仰賴的因素還很多。首先，必須個案於家暴事件發生時，有能力與意願通報；其次，相關人員（例如專勤隊、警察或輔導人員）必須能適時提供協助。目前這些要件都未臻成熟，而使相關制度大打折扣。

就個案通報能力與意圖而言，陸配往往因保證人制度而不願通報，而外配則往往因語言上的障礙而缺乏通報的能力。首先是陸配，實證研究已經指出，未取得身分的陸配，僅有 10% 願意通報，而且通常會隱忍到長期居留階段，才會提出（監院報告），而這與陸配設有保證人門檻相關。（完整文字請見「婚姻自由」一段）由此可以看出，基於本地配偶具有保證人的資格，而能影響她們是否取得身分，因此縱使發生家暴如此嚴重的侵害，多數陸配仍傾向隱忍。

如果她夠堅強，不選擇隱忍而執意訴請離婚，那麼就算成功了，也可能面臨孩子與前夫從國族認同上，對她的敵視。協助個案脫離家暴婚姻的專家，提供個案就點出這種敵視：

她因為家暴所以訴請離婚，然後法院就判決她取得監護權，然後可以強制執行，但是她先生就把小孩全部就帶走，藏起來。然後就教導那小孩，媽媽是壞人阿！大陸仔(臺語)，你不要叫她名字，就叫她大陸的就可以了，所以我們帶她去看那小孩子的時候，小孩就叫她大陸的，直呼媽媽的名字，然後爸爸就跟兒子說去咬她，那小孩、就是一邊咬一個，但是這個媽媽我看她很偉大，她動都不動讓她咬。(受訪者 20110709)

外配雖然不因保證人制度而減低通報的意願，但是她們仍在通報能力上受到限制：受到語言差異、偏鄉的交通條件，以及隨之而來社會支持系統難以進入等因素影響，導致外配面臨家暴問題時，**不知道應如何尋求協助**。在高雄地區長期協助輔導婚姻移民的社工就指出，外配遭逢家暴時，案件未能通報主要受到交通和語言的限制¹⁴⁵：

相較於陸配會自己找資源，外配就比較不會尋求協助。但實際上我個人的經驗裡面，外配發生家暴的比例卻明顯比陸配來得高，比例上甚至可以達到十比一。尤其現在暑假是高峰期，小孩又放假在家，家暴的問題就越來越多。在農村、區域間隔比較大，交通問題加上語言隔閡，會來求助的是都是老鳥帶著新鳥才會來。事實上碰到家暴問題，因為涉及法律，連臺灣人都不太好理解了，對姐妹來說更加困難。(高屏座談 20110715)

¹⁴⁵ 許多長期輔導移民個案的社工人員都指出，外配在家暴問題上、尋求法律資源的過程中，最大的限制就是語言與通譯。語言與通譯問題除了影響配偶在家暴發生時尋求協助的能力，也會進一步降低到她們取得正義(access to justice)，以及正當法律程序上的可能。

由此可以證明，目前制度雖已設有一系列家暴防治的具體程序，然而只要有其他制度性的因素介入（例如保證人制度），政府未在婚姻移民的語言與社會支持系統上更加把勁，就難以真正收家暴防治的實效。

其次，就相關人員主動提供家暴個案協助的角度來看，警察與專勤隊的職權與思維未能轉換是一項因素，已積極提供協助的輔導與社工人員資源不足則是另一項因素。關於前者，已在「查察」相關規定中討論過，因此不再加贅述，至於後者，則會連結到個案量過大，人員配置卻不足，還有經費不足等問題。關於經費不足，因為關乎目前外配基金的分配與財源不穩定的問題，而已在前面一章進行討論。因此在此處要強調的是，輔導與社工人員人力不足，個案量過大，亦即「一個人當十個人用」的困難。高雄地區外配中心的輔導員指出：

我們（高雄）一個外配中心只有三個人員，但要處理的案件非常多元；屏東地區甚至（一個中心）只有一個人員，經費很少。（高屏座談 20110715）

花蓮地區外配中心輔導員也提到他們處理家暴個案上的困難：

家暴是我們很棘手的問題。姑且不論嚴重受暴的那種個案，有些時候，外配受暴的狀況也許不是高危機個案，所以他們並不會直接到家暴中心尋求協助。事實上，因為他們（家暴中心）往往沒有與姊妹直接的聯繫，然而他們（家暴中心）還是常常需要透過我們，變成我們整個從頭包到尾。比方離家，這個要怎麼辦？行李呢？這些都是問題。外配中心都要處理，還要幫他找安置、協調、安置。我們做的有點多，但你很難不做這些。包括孩子轉學。基本上這些都不是我的權責，那有人說你們就盡量做。（花東座談 20110722）

外配中心人力與資源的不足、與家暴中心的權責難以區分與合作，加上專勤隊或警察進入家庭進行「訪查」而非「查察」的能動性不高，

都是導致相關人員難以「主動」提供協助的原因，也是導致整個家暴防治措施難以真正被落實的制度性因素。

四、正當法律程序與人身自由保障受剝奪

正當法律程序與人身自由密切相關，也是一切基本權的根源。然而現行相關法規，卻往往直接在制度與實踐上，剝奪婚姻移民人身自由與正當法律程序。

首先是現行法規對婚姻移民設有強制出境的規定，亦即當婚姻移民有法規列舉情況發生時，就會被強制遣送出境。法規所列舉的情況多半與婚姻移民發生犯罪的事實有關。例如就外配而言，若犯有刑法一年以上之罪行定讞，且該犯行為故意者，則必須被強制驅離；陸配則處境更為不利，只要犯下「微罪」，且不一定是故意的情況，即必須依法離境，且在一定期限內不得再度申請入境。

姑且暫時不論兩種婚姻移民的適用法規是否如監察院報告所指出，已經「明顯違反平等待遇原則」，這些法規都可能構成對她們人身自由的侵害。

當然，此規範當然可能依據社會秩序的維護而取得設立的正當性，事實上，多數人或許會認為，犯罪者的人身自由權不值得受到保障。然而當考量到某些婚姻移民在一系列社會歧視、經濟弱勢與性別宰制婚姻關係的脈絡下，所承受的壓迫，讓我們很難把他們當成一般的「罪犯」。靠近一點觀察，這些「罪犯」到頭來，很可能比較像一個受害者：

我們現在就碰到一個是說，她因為先生卡債兩百萬，她就一天兼兩個工作去還他的卡債。還到後來，2008年金融風暴，找不到工作了，沒辦法兼兩個工作，那時候就有同鄉介紹她說，有一個地方喝酒，她那個地方賺錢比較多，後來她去才知道是脫衣陪酒的地方，她說她只是去負責端菜跟送酒的，她沒有去做相關的（性服務），因為有人不做，有人是做事務性的，她就說她只是做這個事務性的，但有一天臨檢就全部都抓起來了，那有人承認、有人不承認，但反正全部都說你

們都是做相關活動的人，即便她是不起訴處分，也是留下案底，而且強制遣返，因為我們臺灣有一個就是說，你是違法善良風俗的話，她就強制遣返。(受訪者 20110709)

另外一種情況是外遇問題，因為目前我國將外遇納入刑法管制的事項。姑且不論外遇是否應該除罪化，但考量到一般已婚者外遇只需要負刑事責任，而婚姻移民卻除了負擔刑責之餘，還可能得負擔強制出境的後果，如此等於已經構成法律制度上，一罪二罰的狀況，也彰顯此制度對婚姻移民的歧視與其權利的侵害。

不僅如此，協助輔導婚姻移民境遇的專家即提到，外遇之於婚姻移民，不僅包括前述制度性的枷鎖，更連結到整個社會規範的箝制：

如果今天同樣是本國人的話，你外遇你的，我外遇我的，反正看大家怎樣協調處理，可是如果是新移民這個身分的時候，她是完完全全不可以的。那特別是……就說你因為外遇然後……假如說你因為外遇又有小孩的話，那你這樣子的處境就更……更困難，整個社會或是制度都不會去支持你，變成這樣子……(以下略)。所以我就說沒有外遇的權利嘛！就你有點外遇，你可能就要被趕走，身份證就要被取消，這是法令上面，然後還有說，官員會講說那我們要你幹甚麼？怎麼可以破壞家庭，破壞家庭的罪是最大的，是重罪(受訪者 20110709)

如果在前述脈絡下，婚姻移民因為變成刑事上的被告，被侵犯了人身自由權是罪有應得，而不足以論證出受到保障的正當性，那麼一個制度在最低限度上，至少應該保障任何人的正當法律程序，不論作為本國人或外國人，也不論擔任的角色是原告或被告。然而婚姻移民面臨的真實處境是，不論司法制度或司法人員的執法，在很大程度上，都扮演了剝奪她們正當法律程序權利的角色。

首先是關於陸配的收容處分規定。具體實踐是，陸配在未被起訴或司法定讞之前，就已經被行政機關以行政處分的方式，加以強制收

容。監察院指出，此一「收容處分」似乎應屬於「法官保留」之裁量範圍，倘若收容處分未保留給法官，而逕由行政機關做成，很有可能構成對婚姻移民者所享「正當法律程序」權利的侵害。曾經處理此類個案的專家面對收容處分的做成，提供具體的描述：

就說她去違反善良風俗這是一個案子，這是一個案子，所以她那個時候就還在司法程序，但她已經在拘留所啦！因為，被捉到嘛，那警察就把她送到拘留所（強制收容）啊！她都待在拘留所，那都在拘留所啊！所你們就、就被當成是一個犯人啊！（受訪者 20110709）

其次，縱使這些婚姻移民是家暴的受害者，而在角色上變成原告，當案件進入司法程序，整個執法與司法體系卻仍舊對她們並不友善，甚至產生制度性的歧視，而危害了她們在正當法律程序上的權利。就外配而言，最大的關鍵就在於整個司法過程中，在語言與通譯上所受到的不公平待遇。陪同受暴外配進入司法程序的社工團體代表就指出某些司法人員甚至不允許通譯的陪同或協助：

我們遇到的問題是，法官通常不允許通譯講話，態度不佳會問（外配）說你來這麼久了不會說話嗎？像我們上次跟司法改革會抗議。先前有找過通譯，法院的通譯都是仲介人員，常常無法幫忙站在對立面。法官其實也都知道啊，但因為這是最快的方式。（花東座談 20110722）

陸配雖然在司法過程中，比較不會因語言上的限制，而被剝奪程序正義，然而某些司法人員往往還是會從國族或性別的刻板印象來對待她們。提供婚姻移民法律扶助的律師，就自身的經驗，提供她所遇到，帶有這種偏見的法官：

我舉一個例子，法官會遇到她們時，常常歧視性言語多，比方問說「蛤，這樣還要請律師喔？」或者是「蛤，你身分拿到要離婚啦？」這實在讓人非常不能接受，但這當然也看出司法體系的問題。（臺北座談 20110923）

此種偏見並非個案，不僅發生在專業法律社群中，也出現在同樣扮演爭端解決角色的調解委員身上：

鄉鎮（的調解委員會）和法院都會有，用比較父權的想法去調解，然後說，你沒有生小孩你就回去。也有法官說，你老公一個月給你五百塊你就乖乖在家裡。那些調解委員會都是一些地方士紳，根本就跟那些本地配偶同聲連氣。（高屏座談 20110715）

更嚴重的情況是，即使她們透過司法程序，取得法院強制執行的判決，但執法人員在國族與性別偏見的交互作用下，還是不公正地執法：

她因為家暴後來離婚，爭取這個監護權，因為她爭取到了監護權，然後就強制執行、她申請強制執行，有警察跟著，還有兩個社工，兩個社工、兩個警察，然後執行官有兩、三個一起去，三、四、五、六、七，他們有七個人，我們再加上三個，有十個人，我想說這樣子去帶小孩沒問題了，心裡正這樣樂著，一到現場，我就愣住了，因為村長在那邊、村民一大堆人在那邊不讓她帶，然後呢？我們執行官跟警察就去跟那個村長聊天，裡面在爭吵她要帶小孩，小孩又過來咬，前面那傷口還沒好，小孩又來咬，她也不動，她要去帶那個大兒子，我就去幫忙要把那個兒子帶走，那個村長就過來掐我，掐到黑青，然後也去掐那個媽媽，然後那些警察都不動。他們說他們都沒有看到，他們說我們只是維持秩序。（受訪者 20110709）

婚姻移民在人身安全與正當法律程序的保障上，有制度性的因素，也有執法人員的偏見，然而這些都可透過政策作為加以改善，只是目前我們的制度還是不友善。

婚姻移民在市民權上的相關具體規範，請見下表：

表 4-2、婚姻移民「市民權」適用法規比較

項目	人身安全(家暴防制)	
比較	1.陸配處境不如外配：陸配未取得國籍前「保證人」制度使之面對施暴傾向隱忍 2.監察院已於報告中提出，認為成效不彰，應加強對本國人之教育而非對外配	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 依入出國及移民法第七章以下禁止婚姻媒合業的營運、跨國人口販運防治、被害人保護專章(提供醫療、安置、諮詢等協助，核發 6 個月以下的臨時停留許可)。 ● 取得戶籍前，即使法院已核發保護令，被保證人仍不得更換原保證人，而保證人通常為配偶。 [入出境與移民法第七章以下規定、大陸人民定居許可辦法 5&6] 	<ul style="list-style-type: none"> ● 設有禁止婚姻媒合業的營運、跨國人口販運防治、被害人保護專章(提供醫療、安置、諮詢等協助，核發 6 個月以下的臨時停留許可)。 ● 因家暴經法院核發保護令、子女未成年者仍得繼續居留或定居。 [入出境與移民法第七章以下規定、家暴居留 31]
項目	婚姻自由	
比較	陸配處境不如外配	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 居留或定居期間，除配偶死亡或遭家暴經法院判決離婚者之外，未能取得在臺出生子女之監護權者，將因離婚撤銷身分。 [大陸人民來臺居留定居許可辦法 5、6、12] 	<ul style="list-style-type: none"> ● 「因本人受配偶身體或精神虐待，經法院核發保護令者，或因遭受家暴經法院判決離婚，且有在臺灣地區設有戶籍未成年親生子女者，仍得繼續居留或定居」。已歸化為我國公民者，不受婚姻狀態影響。 [入出國及移民法 31]
項目	遷徙自由	

比較	兩者雖規範不同但處境相當，甚至外配有查察規定，使外配未取得國籍前，低於國際人權公約對遷徙自由權之保障標準	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 依親居留、長期居留或定居，都必須依附其配偶或配偶父母的身份、或擁有臺灣戶籍之子女身份。 [大陸人民來臺居留定居許可辦法] 	<ul style="list-style-type: none"> ● 隨時可對其進行查察作業、如有資料不符等情況，移民署可撤銷或廢止其居留許可。 ● 子法甚至訂有罰則。 [入出國及移民法 32]
項目	強制出境理由與程序	
比較	1.陸配處境不如外配(陸配微罪即構成強制出境與外配需故意者不同) 2.監察院已指正(強制出境與國際人權公約不合)	
	陸配	外配
	<ul style="list-style-type: none"> ● 事由： 犯罪、不健康、假結婚、妨礙婚姻、危害國安、不捺指紋、未通過面談、行蹤不明。 特定事由成立，一定期限內不得再度申請入境。 ● 強制其出境前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。 [大陸人民來臺居留定居許可辦法 13、14、24、32] 依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 18 條規定訂定「強制大陸地區人民出境案件審查會作業要點」及「強制大陸地區人民出境案件審查會設署要點」 	<ul style="list-style-type: none"> ● 事由： 申請居留者：重大犯罪、刑事案底、危害國安、假結婚、危害善良風俗、不健康、不接受生物特徵辨識。 ● 申請歸化者：判刑一年以上確定者、強制其出境前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。 [入出國移民法 24、33]

資料來源：筆者自製

第三節 我國婚姻移民的經濟社會權

經濟社會權包括個人的工作權、教育權與健康權等，在臺灣婚姻移民的經濟社會權處境，制度層面是逐漸鬆綁，但實際處境卻仍是殘缺不完整。我國現行移民政策一再強調授與婚姻移民更多福利與輔導，因此除了祭出具體的政策、挹注經費照顧婚姻移民之外，也透過修法，放寬了婚姻移民在工作、受教與健康權的限制。然而具體實踐上，一方面受到各項制度性因素的影響，包括中央與地方權責分配模糊、政策聯繫與授權不足，還有經費挹注不穩定等；另一方面，社會因為缺乏多元文化教育的洗禮，而容易產生對婚姻移民的偏見與歧視，仍然為她們在經濟社會權的取得上帶來負面影響。關於前者(制度性因素)，我們已經在第三章做過完整的討論，因此本段著重於婚姻移民在多重因素交互作用下的具體境遇。

一、仍受歧視的工作權

首先是婚姻移民的工作權。就管制面而言，民國 97 年的修法已大幅放寬婚姻移民的工作權。新制之下，不論外配或陸配，在取得身分之前，都可以直接工作，而不需申請工作證。就輔導面而言，政府也透過具體的就業輔導措施，並強化就業服務站的職能來協助婚姻移民找到工作。

然而政府在放寬工作權的政策宣導上似乎力度不足，導致許多私部門並不知道放寬後的規定。團體代表提出宣導不足增加了婚姻移民在受僱上的麻煩：

現在即便他們有工作的權利啦，可他們面臨到的一個比較困難的意義是說，有很多的中小企業主或者是說有一些的公司行號，大的公司裡面的關於人事部門的經理的，對於這個法規他們可能不清楚。那這一部分是勞委會嘛，但是，但是他應該要做一個宣傳或者是說有什麼樣的情形或者他們教育訓練或者是，只要告訴這個企業主或者是公司裡面的人事部的經理說，其實大陸配偶跟外籍勞工是不一樣的……

然後我曾經碰到一個很令我匪夷所思的就是，她們因為這樣去問了（就業服務中心），那也是勞委會下面的這個。就業服務中心竟然跟大陸配偶講這個工作的問題你要找陸委會。（受訪者 20110708）

另一方面，婚姻移民的多元就業輔導方案也未能收其成效。團體代表就指出，透過方案管道申請雇用新移民的過程中，即使直接由雇用方主動提出要雇用婚姻移民，就業服務中心仍然可能傾向忽略雇主的需求：

勞委會有這個多元就業方案這樣子的東西，可以讓我們申請讓民間、NGO團體，可以讓新移民有一個工作。那我們去徵詢的時候，我們說需要一個行政工作職，她的身分必須要是新移民。那其實……呃……我也就是認識你了，然後你沒有工作，我要你去就業服務中心登記，然後你就登記行政職，我就是需要行政職，但是我們都已經知道是這樣子的關係了，但是相關單位轉來的都是...譬如說，都是本地的、失業的人，就說第一我們要求的女性、第二要求行政職、第三要是新移民，那她就說會把失業跟行政職這個部份給本地的勞工，而不是給我們的新移民。（受訪者 20110709）

雖然移民署為了解決宣傳不足，回應婚姻移民工作權放寬後，民眾或雇主仍不清楚的問題，因此在婚姻移民居留證上註記不需工作證即可工作，但是婚姻移民在找工作過程，仍受到各種歧視，即使有權利可工作，但經常找不到合適的工作。就業服務中心未能適時協助婚姻移民尋找合適工作的原因來自於歧視：當就業服務中心忽略她們在學歷、個人能力上的差異，而將婚姻移民與勞動/學歷低/弱勢等因素連結起來，一律轉介勞力性的工作，本身就是一種歧視。團體代表指出：

就業服務站，在篩選工作的時候，也會把比較粗重的工作分給這些陸配或外配，不管她的學歷到哪裡，不管她的要求是

什麼。比如說我碰到一個……呃……這個、這個大陸配偶她去找工作，她、她說都找不到、到處找都找不到，後來我就要她去這個就業服務站，去尋找協助，後來她的工作、她是跟我講說她的工作非常粗重，因為她希望是行政職，嗯……她是大學畢業，那、但是她被介紹去洗碗。(受訪者 20110709)

當然，婚姻移民的個人條件的差異(包括學歷、語言或證照等)，都可能影響她們的就業結果。但是，這些條件差異仍然需要在相關配套措施夠周全、夠公平的情況下，才應該被視為個人的問題。事實證明，直接影響婚姻移民就業處境的學歷認證和證照取得，依照現行法規仍然屬於模糊不明的狀態，而間接協助她們增加就業機會的語言和職業訓練等輔導措施，又未被統籌規劃。¹⁴⁶如此看來，婚姻移民條件上的差異因素，就不僅僅是個人條件的差異，而是一種制度性的歧視。

除了公部門與制度帶頭歧視之外，婚姻移民在工作上還要面臨社會大眾的歧視。一位參與訪談的陸配就分享她的朋友求職過程中受到歧視的經驗：

然後她跟我說，她去找工作(銷售工作)的時候，然後別人就說她，一開始人家覺得他挺好的，然後就要聘用他了，後來說，哎！小姐你、你說話有點口音耶！因為一開始以為她是原住民或是客家人。然後人家就跟她說，然後她就跟他說，哎！我是大陸人呀！怎麼樣？那個人突然改變態度說，啊！我是那個分店的店長呀！我不能做決定呀！我要回去請示一下，我們總店那邊呀！什麼、什麼的。(受訪者 20110829)

甚至她自己，以一個大學本科系的學歷去應徵幼教工作，也因為婚姻移民的身分，而被排拒在工作機會之外：

我去面試一個幼稚園，然後那個幼稚園園長也覺得我很不錯，

¹⁴⁶ 在此要強調的是，學歷認證、證照與證照取得、語言輔導和職業訓練等具體措施，一方面會直接連結到婚姻移民的教育權與文化權，另一方面又會連結到她們的工作權。本處強調的是後者，至於前者則會在後段加以討論。

然後他就說「你說話……因為我履歷上寫得很清楚我是大陸人，然後他也找我去面試。然後他也覺得我很好，然後就開始跟我聊聊其他，然後他就說哎！我們之前有一個老師是北方人，他來當老師也非常好呀！他們都很喜歡他，可是家長突然間講話的時候覺得，哎！這老師講話有口音，是大陸人。就這樣家長很反彈說，如果你不把這老師換掉，我們小孩子不來。然後園方就把我調到內勤，就不讓我做老師了。」（受訪者 20110829）

當然，歧視問題很難單一向從法規或制度來解決，而必須配合多元文化教育的推展，才能從根源解決問題。至於我國在多元文化教育的推行上，主要問題出在缺乏一致性的政策規劃。

二、制度性剝奪的教育權

其次，婚姻移民的教育權仍受到制度性的剝奪。就學歷認證而言，外配需通過中文基礎教育後(例如成人教育班)，方能取得學歷認證；相對而言，陸配雖無語言上的障礙，但在高等學歷的認證上，還需再經過書面審查與學歷甄試通過後，方能取得。更嚴重的是，不論外配或陸配，現行法規甚至沒有一套關於學歷認證的具體標準程序，導致婚姻移民在學歷認證上無功而返。想要協助婚姻移民取得學歷認證的團體代表，就以自身經驗來敘述中央與地方單位相互推諉、以及個案求助無門的窘境：

（陸配的）學歷認證問題也是一大塊。承辦人員總是把這種是想的很簡單，教育局說我們這裡沒有在認證大陸的，你們就去海基會就好了。結果再拿去海基會，結果他們說很難很難。

（外配的認證問題）我們先前會議找了教育部人員，他們說學歷認證到學校是可以，但結果後來也沒有，中央給我們的說法跟地方有很大問題。反正就推來推去，反正他們就是拿不到……。大家都會找我們幫忙，但都會卡死。我們都會找姊妹去試，但未必有這麼多時間浪費再這種跑程序的事上。（高

屏座談 20110715)

國家以具體的標準來審查和授與學歷，本來就影響到個人教育權，更何況學歷問題又會影響證照的取得，以及取得工作的機會。團體代表也談到學歷、證照和工作權的交互關係：

(開職訓和證照課程) 這將來會連結到教育權的問題。基本的證照都需要學歷。另外學歷認證又是另一個爛問題……這些姊妹們(外配)反正拿不到學歷認證，所以通常就都去做服務生了……其實，保母、照護系統姊妹都很想做，但還是有學歷門檻。(高屏座談 20110715)

三、體制排除的醫療健康福利權

再者則是婚姻移民的健康權雖然因健保制度而蒙受其利，但許多關於婚姻移民關乎身體自主上的規範，卻帶有歧視。依據現行規範，婚姻移民入境之後的三個月內，都能納入適用健保的範圍，而能以低廉的價格取得醫療服務。但是另一方面，現行許多涉及婚姻移民健康權的法規，都有將婚姻移民標籤化，而從「節育」、「優生保健」的角度出發，授與她們在生育時，進行精神疾病、身體篩檢與節育的補助。此種規範直接就涉及對婚姻移民的歧視(認定他們可能在基因上較為劣勢)。學者提出對相關規範的質疑，並指出官員的歧視性思維：

衛生署以前那個什麼就是節育，喔鼓勵節育的措施裡面他有挑，外配、身心障礙、原住民、貧戶優先鼓勵嘛，節育啊！他們就覺得這個是有實際效果啊，就以前的教育部次長，也公開叫外籍新娘少生一點一點啊！（受訪者 20110621）

學者還提供自身經驗，座談官員甚至曾經提議針對外配，發放愛滋病篩檢與防治的相關資訊：

早期有一個衛生署還是臺北市衛生局的政策，就是說對於那個歸化……喔應該是內政部但是涉及臺北市戶政的問題，來歸化的時候要到戶政事務所，然後本來有個措施是說，戶政

事務所就應該給每個外配一份防治愛滋的宣導單，我真的覺得……他們就說防治愛滋很重要，防治愛滋重要應該是給每一對新婚夫婦，或者給全國人民，你怎麼會對你怎麼會給外配這個特別的……你是覺得他們是高危險群嗎還是怎麼樣？（受訪者 20110621）

我們的官員對婚姻移民的要求還不太一致。前面談到，衛生署官員爲了避免婚姻移民生了太多「劣等」的下一代，而將歧視性的節育、疾病篩檢當成福利來「授與」。另一方面，人口政策官員則持相反意見。他們關注的是出生率過低的隱憂，而鼓勵婚姻移民多多生育。¹⁴⁷

不同的要求，相同的歧視。我們在一開始先把婚姻移民當成劣等的人種，等到需要她們時，又把她們當成國家的生育工具。看來要能真正保障婚姻移民的健康權與身體自主權，健保只是第一步，後續還有很長的路要走。

最後，婚姻移民的社會經濟弱勢，更進一步受到法規的制度性剝奪。另外一項與婚姻移民福利權息息相關的問題是，目前我國對弱勢者之福利補助連結至國民之身分上，例如相關社會救助法以及特殊境遇補助辦法，給付對象都是「有戶籍的國民」，此一連結往往造成部分需要福利補助的婚姻移民難以獲得實質補助（例如身障），或是透過特殊方式取得補助：

內政部也好、基金也好，都不可能透過一個中心顧到所有外籍配偶。錢的部份真的少不了。還有精神疾病沒有拿身分證的外籍配偶，他有重大傷病卡，那他因為沒有身分證，很多福利就是進不去。還有中風的個案，這些都沒有辦法處理。通常都以募款的方式處理，我們在地團體能做多少就做多少，已經不跟政府計較了，但他們就好像知道又好像不知道。今

¹⁴⁷ 此爲某場訪談中，私下與受訪者交換心得時得到的資訊。內容大約在論述擬定人口政策白皮書時，特定官員的思維與說法。由於非屬正式授權的範圍內，基於倫理考量，而未直接引述此段文字。

天不是我們在邀這個功或我們做多少的問題，現在是這個本身就是你縣內的人，你們就是要處理。先前那個個案有很多核款的問題。民間做，那不要講做的這件事，而是在講沒有身分生病的那些人到底要怎麼處理？通常都是居留證的問題。(花東座談 20110722)

社會福利應該要cover這個區塊(外籍配偶)，不管他有錢沒錢，現在社會福利都定義在有戶籍的國民的對象，在做社會補助做社會福利包括身障法、敬老，像現在社會救助法，也都是以有戶籍國民為對象。那沒關係，現在外籍配偶這邊還有點錢(外配基金)，可是未來呢，沒有是不是還要拉回去，因為社會福利本來就應該要照顧所有居住在這裡的人社會福利，因為有這筆錢定義就只給有戶籍國民，那將來你修法，一個條件框外籍配偶就可以納入。(訪談者 20111117)

目前移民署透過外配基金，來補足社會福利以及醫療補助等相關法規對婚姻移民的排除，用基金將婚姻移民納入社會福利相關救助範圍，但此種透過特別基金的方式來救濟制度的不足，僅能救急不能救本，同時涵蓋範圍也相當有限(醫療、緊急救助、國民年金、老人福利等都排除外配)，更何況基金預設是以十年為期，當外配基金到期之後，福利綁身分的問題若未解決，婚姻移民將有可能面對求助無門的困境。根本的解決之道，還是必須透過法規的修改，在社會福利給付對象上，不再侷限於有戶籍的國民而是將婚姻移民納入，才能真正解決婚姻移民的生活處境需要。

以下簡要說明婚姻移民在經濟社會權上所適用的法規：

表 4-3、婚姻移民「經濟社會權」適用法規比較

項目	工作權
比較	新制實施後相對平等

陸配		外配	
<ul style="list-style-type: none"> ● 獲准依親居留或長期居留者，居留期間得在臺灣地區工作。 ● 不得組織工會。 ● 陸配民國 98 年新制允許放寬居留期間工作權 [兩岸人民關係條例 17-1]		<ul style="list-style-type: none"> ● 與中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留之外國人，不需申請許可即可在臺工作。 ● 可組織工會。 [就業服務法 48]	
項目	健康權		
比較	帶歧視意味的平等		
陸配		外配	
<ul style="list-style-type: none"> ● 健保：在臺居留滿四個月起即可參加 ● 優生保健：依外籍與大陸配偶照顧輔導措施，提供婚姻移民者境前健康檢查、產前檢查、精神疾病檢查、子宮避孕、結紮、人工流產等減免費用。 [全民健康保險法 10、優生保健措施減免或補助費用辦法 1、4]		<ul style="list-style-type: none"> ● 健保：在臺居留滿四個月起即可參加 ● 優生保健：依外籍與大陸配偶照顧輔導措施，提供婚姻移民者境前健康檢查、產前檢查、精神疾病檢查、子宮避孕、結紮、人工流產等減免費用。 [全民健康保險法 10、優生保健措施減免或補助費用辦法 1、4]	
項目	教育權		
比較	1. 處境相當，但所需協助不同。 2. 監察院指出行政機關應儘速制定採學歷採認辦法以陸配落實高等學歷之認證。		
陸配		外配	
<ul style="list-style-type: none"> ● 「成人教育班」(國中小補校)、「大陸配偶生活適應輔導專案講習—認識臺灣」。 ● 學歷承認：允許進入臺灣地區團聚、依親居留或長期居留、定居之大陸地區人民申請學歷採認但高等學校 		<ul style="list-style-type: none"> ● 成立「外籍配偶成人教育班」(國中小補校)以加強外配的語言能力、子女教育能力。 ● 學歷承認：要求重新接受中文基礎教育。 [外籍與大陸配偶照顧輔導措施、大學法]	

教育之學歷，需再採取書面審查與學歷甄試通過才於以採認。 [外籍與大陸配偶照顧輔導措施、大陸地區學歷檢覆及採認辦法 3、4、11]	
---	--

資料來源：筆者自製

第四節 我國婚姻移民的參政權

婚姻移民被剝奪最甚的乃屬政治權，包含個人依法集會結社、參政（選舉與被選舉），以及服公職的權利。以下將討論婚姻移民在我國規範下的政治處境。探討婚姻移民整體公民權受到剝奪和整體文化歧視的

一、被剝奪的集會結社自由

我國現行法規對兩種婚姻移民，分別授與不同程度的集會結社自由。外配在合法居留的情況下，擁有完整的集會結社的自由；相反地，陸配則必須在行政機關同意之下，方能集會結社，因此僅取得間接的集會結社權。另外，外配得組成工會，但陸配卻沒有相同的權利。

雖然相較於其他基本權而言，許多婚姻移民都表示較不關注此一權利的授與程度，但集會結社自由一方面與表意自由息息相關，另一方面又影響到她們在其他權利議題的爭取能力。我國法規未能提供平等的對待，也未能全面性地授與此種基本權，不僅難合於憲法上的要求，也悖離國際人權公約的規範性要求。

二、不平等的政治權

我國現行法規大致授與婚姻移民一定的政治參與權，但兩種婚姻移民仍然有差別性的規定。首先，外配在取得國人身分後，就可以應考試服公職，且擔任十三職等以下的公務員。外配並且在歸化後最快

4 年內，就能參與基層選舉；至第 10 年，就能取得完整的選舉與被選舉權。另一方面，陸配則最快必須等到取得身分後的 8 年，才取得選舉權，第 10 年才能參與地方與中央民意代表的選舉。就應考試服公職而言，最快須等設籍滿 10 年後，才能應考，至 20 年後，才能擔任情報或國防機關相關人員。

對婚姻移民的政治權利設限，在正當性上似乎較不具爭議，因為政治或公民權利的取得，在傳統上往往必須聯繫到國家的認同上，而這也是監察院人權報告，並未明確質疑此規範的原因。

暫且不論傳統將政治權利連結於國家認同的此種觀點，是否在後國家主義興起的當代，仍具有實踐上的可能與意義。我國對兩種婚姻移民在政治權利上的差別待遇，仍然不具備法律上的正當性，因為這種差別性的規範，不僅違反了憲法上的平等原則，也違反了國際公約所揭示，人人具有平等參政權與工作權的規範。監察院報告對此也提出指正。

表 4-4、婚姻移民「政治權」適用法規比較

項目	集會結社自由	
比較	1.陸配處境不如外配 2.監察院指正「經許可之規定」有違人權公約	
	陸配	外配
	不得從事與來臺目的不符合之活動 不得組成工會。 [兩岸人民關係條例 10、15、18]	合法居留下有請願與集會遊行的權利、成立組織。 [入出國及移民法 29]
項目	選舉與被選舉	
比較	1.陸配處境不如外配 2.監察院已於報告指出(違憲 14、違反國際人權公約)	
	陸配	外配
	● 取得定居後最快 8 年可取得選舉	● 歸化後最快 4 年可獲得選舉權，未

權，未滿 10 年不得參與中央與地方民意代表之選舉。 [兩岸人民關係條例 21]	滿 10 年，不得參與中央與地方民意代表之選舉。 [國籍法 10]
項目	服公職
比較	1. 陸配處境不如外配(例如謝紅梅案) 2. 監察院已於報告指出(違憲 14、違反國際人權公約)
陸配	外配
● 設籍滿 10 年取得任公職資格，滿 20 年才能擔任情報機關與國防機關人員。 [兩岸人民關係條例 21]	● 可任基層公務人員。 [國籍法 10]

資料來源：筆者自製

第五節 欠缺多元文化觀的婚姻移民公民權境遇

整體來看，婚姻移民在臺灣的公民權處境，不論是取得公民身分、教育權、工作權、社會福利權、以及參政權，都受到多重的限制。移民者婚姻自由與基本權利的剝奪，晚近在國際人權價值的影響，以及國內人權聯盟團體的持續抗議之下，法制層面有逐漸修正鬆綁的趨勢，政府也逐漸調整相關政策方向。然而，每一次政策的修正，經常是以零碎化的救濟方式來進行，政府移動速度的相對緩慢或是遲疑。之所以如此，和整體移民政策方向定位不明有關，更和文化上的排外歧視，以及社會對移民的不信任有很大的關係。

當政策上逐漸放寬婚姻移民者取得長期居留權或身分證，或是保障其基本人身安全時，卻可能因為傳統國族和父權價值的觀念而無法落實。如同上述訪談的例子可以看到，在取得入境許可的面談中，面談人員對婚姻配偶預設了其唯一來臺目的只有結婚與生育，審查標準不明流於恣意主觀價值判斷。(臺北座談 20110923、受訪者 20110829) 陸委會研擬放寬本國籍配偶擔任陸配保證人制度時，也會遭遇到本籍

配偶反對的壓力，擔心其婚姻失去政府保證。（受訪者 20111124）遇到家暴和監護權家庭問題時，從鄉鎮的調解委員會到法院，都可能用父權的想法來看待外籍配偶的角色，以她是否有生育小孩來決定其是否可以繼續留在臺灣，並要求其在家庭中承擔照顧者角色。（高屏座談 20110715）。或是執法人員在地方壓力下，保護所謂的自己人（國人男性），放任婚姻移民者合法權益受損。（受訪者 20110709）許多政策的執行或改善，問題經常不是出現在移民者身上，而是在本國人：

大部分弱勢問題還是家庭、社會媒體、民眾價值觀念的部分，他跟公部門求助，戶政村里長對新移民有既有印象，可能服務不太貼切。我們跟這些聊，他們就覺得新移民來弄錢的，生完小孩拿完身分證就走了。可能因為這些案件找他們處理，一些不錯的反而不會找他們，例如我們訪問里長，他說如果新移民來找我申請（社會救助），他可能給單親媽媽，他就叫她找里幹事他不太想幫她們，如果臺灣的，就會想幫她們，比較想幫本國人。

（家暴個案）他們是說警察局沒什麼幫助，因為南投那地方都互相認識的，對外來他們是說警察局沒什麼幫助，因為南投那地方都互相認識的，對外來比較排斥，就互相認識我認識你我就相信你的話，公公婆婆跟附近鄰居說她媳婦多不好多不好，所以附近鄰居不接納外配，外配比較難建立關係（臺中座談 20110826）。

當政府放寬婚姻移民的學歷認證與居留期間的工作權時，我們從訪談中聽到，從就業服務中心的工作介紹指派、雇主態度、學校家長、乃至於社會大眾，普遍對婚姻移民的懷疑，使得外配的語言以及大陸配偶的腔調，可能成為她們找不到工作的人為門檻，或是被分配到較低薪粗重的工作，遠低於其學歷條件所能獲致的工作待遇，所學無法致用。（受訪者 20110708、受訪者 20110709、受訪者 20110829）

目前的社會福利政策並無法覆蓋到婚姻移民，政府不思圖修法，改變目前福利綁身分的規範，將婚姻移民納入經常性社福預算中，而

是用另外的私房錢(外配基金)，將之變成福利體制的二等公民。在訪談中，我們也聽到，如果將外配納入社福，政府會擔心社福預算不足，特別是地方政府財源不足，可能產生對本國國民的排斥性效果。(受訪者 20111124) 未將婚姻移民納入社福體制，主要的考量是擔心會影響到本國人的資源需要與分配。

婚姻移民的各項權益，從入境、身分取得、市民權、社福權、更不用說政治權，和本國公民間的差別對待，乃是根源於文化上的社會歧視。當社會區隔了本國人和外國人，「我群」和「她群」之別，不這種歧視不僅影響到婚姻移民本人，和移入社會產生距離，無法認同而產生社會排除感，更影響到婚姻移民的下一代：

而且小孩的教育方面，他們對臺灣的認同，我看過一些資料，說這些小孩對臺灣的認同是沒有問題的，但是我認為是有問題的，只是現在還沒有顯示出來，因為還不是首投組（問：你看到的認同是什麼樣的？）因為負面的環境、對新移民媽媽是有敵視的環境，小孩會受影響的，有烙印的。2000 年的時間監察委員有跟我聊過，我有提過這是一面雙刃。(花東座談 20110722)

我有個家暴個案，小孩不認媽媽。家庭的烙印在小孩身上。新移民他在家中的地位原本就低落，法律對中國大陸也是歧視、敵意。(花東座談 20110722)

而要能積極改善婚姻移民所受到的社會排除問題，以及根本性地調整政策制度的規範內涵，必須要積極地推動多元文化的移民政策。需要透過教育體系，從師資到課程都融入多元文化的精神：

剛有提到小孩的認同，到國小高年級，尤其是東南亞小孩對媽媽的感覺，小孩受到同儕壓力、不敢說有關媽媽的身份。我覺得學校老師的多元文化觀念是需要的，在課程設計上應該更積極。(花東座談 20110722)

而在推動多元文化的移民政策方向時，其實施對象應該是本國人。特別是婚姻移民的本國籍配偶，很多缺乏對於婚姻移民的基本尊重，將其生活限制在家戶內勞動與照顧角色，以限制配偶行動自由來保障其個人的婚姻，更不希望其配偶出外接受相關移民輔導課程或是技能訓練。本國配偶的態度，很多是源於傳統性別的價值，或是對於跨國文化的偏見：

我們這邊(臺中)的個案 70%都是越南籍、家庭問題、經濟問題與身分問題。比較難處理的是家庭問題，特定的印象比較難改變。辦活動他們也很難出來，都是卡在家人的部份，他自己動但家人不動這就很難了。我們覺得配合上發生問題，才會變成個案。我們是這麼覺得。

我們這邊遇到的個案比較多都是家人觀念比較多。刻板印象、觀念會認為他們落後，是要來賺錢或騙錢的，或把他們當成所有物、限制他們的行動。他們的年齡落差也很大，怕他們在外面認識別人跑掉。向我們的服務站也會辦宣導活動，邀請夫妻一起來參加。我曾經接到先生打電話來罵我們，問我們說怎麼可以介紹工作、教他們怎麼找資源。被罵了一小時。(臺中座談 20110826)

配偶很不願意，外配都很願意來上課，但是南投交通不發達除非先生願意帶他們出來否則他們在南投就是沒有教。(臺中座談 20110826)

通常娶外配的丈夫通常中下階層社經地位比較弱，他們心理層面比較弱比較不安全感，所以對外配的掌握或控制會比較大，比較暴力的方式，所以整個家庭公婆也都是比較去掌握外配，所以我們設計希望針對外配先生做的，一條外配本身，現在比較著力的這個部分但是比較困難，除非有法令強制就是你娶了外配之後一年兩年三年你每年要參加多少這些團體辦的活動做一些觀念的修正，除了里長和警察之外，對這些

男性可能也要這些課程，如果強制對他們要求上課，可能可以對他們觀念有些導正，讓他們更有安全感，因為夫妻感情好可能比較能維持，但感情好這件事跟公婆還有先生也很大的相關。(臺中座談 20110826)

從南到北，從西岸到東岸，幾乎在各地的座談會或是個別訪談中，不論是民間團體或是新移民家庭中心，或是地方社會局相關人員，在她們的接觸個案與服務經驗，以及推廣相關活動或是宣導政策時，本國國民以及配偶對婚姻移民的文化歧視，是一個反覆被提到以及受到關注的問題。從他/她們的口中，性別平權和多元文化教育乃是必要而最基本的工作：

思維上好像沒有把跨文化婚姻當成人。婚姻過程是不是可以透過婚前教育來加速催生。

我們社工一再強調平權，但面對的是社會中的傳統家庭。我們常會反問，你要娶這個老婆前，你們有問過移民署嗎？今天你不要了，你就叫移民署來遣返？你把她送回去，不要給她居留證！通常許多外配他們的考量重點。這是我們的兩難。怎麼樣的婚姻政策還是對的，我們一直都在嘗試。(高屏座談 20110715)

我們針對多元文化的課程認為應該要針對本國人，尤其這些社經地位較差者，**要多做多元文化，焦點要放在國人**。上次那個會議想做多元文化推廣，成立一個圖書室，保有她的母國文化，對她的孩子也好，讓他的語言有優勢。提出來的時候有人（高階主管）說，我們都已經不要讓他們說他們的母語，幹嘛還要讓他們保有他們的文化。我們就會覺得說，很多問題除了習慣之外，**如果可以把基本多元的尊重內化到個人，那他的問題就跟一般臺籍夫妻一樣。權力關係比較平等、文化方面的影響會減少**。剛我們說的另外像就業啊，這些問題會比較舒緩一些，進來了大家都是國人可以比較平等，大

家一起去工作這樣會比較好，這對本國人觀念的教育很重要。目前看來好像沒有辦法做的很徹底。(臺中座談 20110826)

進入全球化時代，移民幾乎是所有國家無法迴避的挑戰，不論是婚姻移民政策的修改或是方案執行推動，本國人的排她態度經常會成為改革的阻力，而政府缺乏多元文化的價值承諾，更可能會使得即使是進步的政策也不容易有效推動。價值文化是制度改革的基礎，也是政策推動的動力，沒有對移民人權價值的承諾，移民政策只是消極而不完整的組合。反觀其他國家的經驗，在國際評比中被視為進步具有指標性的瑞典和加拿大，移民政策是以多元文化為基礎，落實上有專責的部會和政策，也有一套完整而長遠的移民價值觀點和政策規劃。

綜觀臺灣的婚姻移民政策，由於缺乏多元文化的價值觀點，也沒有完整的移民政策(被歸在人口政策白皮書之下)，移民政策的修正，經常夾雜著頭痛醫頭、腳痛醫腳的殘補式思維，資源配置上依賴特別基金這種私房錢方式來推動，政策推動上則是採用個別零碎方案等模式來提供移民輔導協助。我國婚姻移民的相關政策推動方向，多著重於以特別基金處理特別人口的思維，而沒有一套完整的以多元文化價值為核心的移民政策視野和規劃。要能真正解決各種婚姻移民權益相關的政策、措施、資源配置的問題，必須正視臺灣作為移民社會的歷史與現狀，以多元文化價值為基礎來架構移民政策的願景，並具體規劃一整套短、中、長期的移民政策白皮書，以為建構臺灣朝向開放而進步的移民社會而努力。

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

第五章 研究發現與建議事項

綜合本研究的分析與發現，比較其他國家的移民政策、評估指標，再檢視我國婚姻移民相關法規及政策措施（外籍與大陸配偶照顧輔導措施、人口政策白皮書等），以及通過施行的國際人權公約（消除對婦女一切形式歧視公約及兩公約），與「外籍配偶輔導基金」及相關單位公務預算的配置，而提出以下政策建議。這些建議，乃是依據目前法規彙整比較，十一場深入訪談以及四場座談會的結果，置於各項國際移民人權評估指標的架構下，所作的整理分析及政策建議，最後簡表為本研究對我國婚姻移民政策所提的綜合性中長期政策建議與主責機關。

第一節 我國婚姻移民法規政策之建言

一、制定婚姻移民政策方針

（一）制定以人權保障及多元文化為核心的婚姻移民政策綱領及措施

婚姻移民家庭已成為臺灣第五大人口族群，在我國陸續通過「消除對婦女一切形式歧視公約」及兩公約後，為整併各項婚姻移民法規政策，朝向人權保障及多元文化的一致性發展，符合這三項具有國內法效力之國際公約規範，及聯合國對這三項公約的相關解釋意見¹⁴⁸之適用，政府應區隔婚姻移民及其他移民（如經濟性移民）之不同對待，徹底檢討及調整過去移民政策偏重管制思維和犯罪防治作法，改以人權保障及多元文化為核心價值，制定全盤性的婚姻移民政策綱領及明確具體的推動措施，以裨益於我國多元族群社會發展，並從政治、經濟、教育、社會、文化等面向，全面提升國家競爭力。具體說明如下：

¹⁴⁸ 「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」第三條規定：「適用公約規定之法規及行政措施，應參照公約意旨及聯合國消除對婦女歧視委員會對公約之解釋。」

1. 設立婚姻移民政策之跨部會、部會內、縣市層級統合機制

首先，建議在中央設立層級較高之移民政策統合機制，例如在行政院下設立「移民政策委員會」，由行政院長或政務委員主持，以 2012 年即將成立的行政院性別平等處為秘書處，委員組成包括婚姻移民代表、學者專家、政府代表各佔三分之一，統合相關部會政策，協調各地方政府，並檢視相關部會內部及縣市層級的移民業務聯繫會報之成效。上述各會議頻率不宜過低，建議每三個月開會一次，且會議資訊皆應上網公開，包括委員名單及會議紀錄，便於各部會、縣市間資訊交流，並有利於擴大公共討論和收集民意。

2. 建立移民資料庫及交流平臺

以此統合委員會及相關的聯繫會報網絡為基礎，建立完整的移民資料庫。除了現有移民出入境資料外，應進一步整併和交叉分析婚姻移民家庭在不同縣市鄉鎮、階級、家庭背景等各方面的需求調查評估，盤點全國各地服務資源的城鄉差距，進行各項數據資料之性別統計分析，同時建立移民文化檔案清單，設置多元文化教材及師資人才的交流平臺。

3. 制定新的婚姻移民政策綱領和措施，訂定實施期程

而後依據這些檔案資料庫與移民現況及需求評估的統計分析，檢討修訂現行「人口政策白皮書」下之移民政策綱領、推動策略和具體措施，整併「外籍及大陸配偶照顧輔導措施」，參考監察院有關陸配人權報告之各項建議，以人權價值及多元文化為主要方向，制定出未來新的婚姻移民政策綱領、推動策略和具體措施，並訂定各階段實施期程、主協辦機關。

4. 全盤規劃服務計畫方案，估算所需人力及經費配置

由此綱領措施、統計分析出發，全盤性規劃各項中長程計畫及服務方案，估算各地所需之人力資源培育及經費配置。經費方面，則依據立法院決議，逐步將外配基金回歸納入公務預算（外配基金原本就預定於 2014 年終止），使基金結束後，政府仍能以穩定財源來長期性

支持相關的移民服務中心、據點及計畫方案。並藉由移民政策委員會及聯繫會報定期協調各部會間、地方間的分工合作，減少過去外配基金補助欠缺方向藍圖、審核標準不明確、資源分配不均的弊病。

5. 每年進行性別影響評估，三年內完成 CEDAW 檢視

最後，考量我國婚姻移民多為女性群體及參考加拿大作法，每年應定期進行婚姻移民政策計畫之性別影響評估，以本研究建議為基礎，訂出移民政策評估指標，邀請婚姻移民代表參與滾動式檢討，作為此綱領措施、移民法規及方案經費人力的調整參考。並應在 2014 年底前完成檢視修正所有的婚姻移民相關法規及政策措施，以符合「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」規定之三年時限¹⁴⁹，落實婚姻移民家庭各項權益保障。

(二) 解決「移民法規體系紊亂」問題，使陸配權益漸與外配一致

婚姻移民相關法規體系紊亂（其中尤以陸配法規為最），此 2010 年監察院報告已有明文，但因陸配法規（兩岸人民關係條例）具高度政治性，加以立法機關修法門檻極高，短期難收實效。建議採取「漸進途徑(incremental approach)」，逐步自行政面出發，由行政機關於權限內以行政規則方式聯繫條文體系，協調相關部會及地方政府共同檢討，並修正監察院報告所提醒之「子法踰越母法」的情況，或以行政函釋的方式對相關法規的適用提供統一性解釋，再逐步走向法規體系的整併。具體說明如下：

依目前「入出國及移民法」第七章以下關於跨境人口販運、婚姻媒合與家暴防治措施都將陸配納入實施對象，使陸配與外配兩者在該類事項上，不因法規之不同而處於不平等之地位，足見目前國家已朝向整併適用法規之方向前進。既然內政部移民署或各級戶政機關在內規制定或法規執行面漸以此「陸配權益朝向與外配一致」方向為據，

¹⁴⁹ 「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」第八條規定：「各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施，有不符公約規定者，應於本法施行後三年內，完成法規之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」

故建議廣納「陸配」至移民法規之適用，不僅使整體行政朝單一方向前進，且能在個案處置上取得較高之彈性，消除差別待遇。

針對部份行政命令或措施，可能逾越法律授權範圍，不當限制婚姻移民權益，或因管制思維而有不符比例原則，有待檢討修正之事項，如陸委會設定陸配數額及子女收養限制，影響其家庭團聚權；外交部對部份外配簽證，註記「不得改為居留」，影響其工作權；種種單一部會行政措施，或其他需要跨部會協調之各問題，移民署作為三級機關，不易達成法規整併調整之功效，故建議可由前述層級較高的移民政策委員會，或部會內聯繫會報之統合機制，主動參考兩公約、CEDAW公約及聯合國相關的解釋意見，並召開公聽會邀請婚姻移民代表參與提供意見，檢討修正各項移民法規命令及政策措施，使陸配及外配相關法規體系朝向人權保障的一致性。

二、改造中央及地方專責機制，擴大移民服務和輔導人力資源

(一) 增加移民署及移民服務站之輔導人力，提升現有人員之輔導知能

在婚姻移民政策轉向為人權保障及多元文化為核心之後，為扭轉移民署多數人力原為警政背景、不易跳脫管制思維之現況，建議在移民署及各縣市移民服務站的人事方面，遇缺則遞補社政背景人力，逐步充實移民輔導業務人力。

同時，參考瑞典之人權培育計畫，全面強化移民署及各縣市移民服務站現有人員之人權素養和輔導知能，包括面談、查察等所有的移民業務人員，每年應接受一定時數之多元文化及人權教育的職前及在職訓練，並將其業務中的移民輔導績效列入考核標準，確保其面談、查察等業務之規劃及執行，將融入移民關懷輔導的功能。

(二) 中央及地方設立單一服務窗口，整合提供多語之各項諮詢服務

移民署及各縣市移民服務站，作為政府移民服務之中央及地方專責機制，應設置多語服務之單一窗口及各地據點，移民署應設立全國性之多語專線電話。各地移民服務站，除現行推動之發放關懷資源袋外，應由專人提供多語之面對面諮詢服務，簡介各項生活適應所需資

訊及服務轉介，包括居留法規、教育、工作、醫療、駕照、社福、反歧視申訴等各項移民服務資源。前述之多語服務人員，應與現行外配基金補助之移民服務站社工人力區隔，使服務站社工專責處理須開案輔導的個案管理工作。

(三) 定期檢視考核各相關部會內部、各縣市之移民業務聯繫會報績效

1. 提升部會內部與移民業務相關各單位之主動協調效果

移民政策涉及之相關部會，部會內部不同單位所分工處理之移民業務，也出現難以協調統合的問題。例如教育部內有關婚姻移民的相關業務，涉及高教司、社教司、國教司，但教育部內並未設有內部網絡會議或聯絡人，來主動協調統籌相關事宜。故建議由跨部會的移民政策委員會作成決議，使移民政策相關之各部會內部成立聯繫會報。

2. 制定各縣市共同之移民政策評估指標，確保移民服務品質

各縣市政府下，如民政、社政、教育、勞政、衛政等各局處室，皆涉及移民相關業務，但各縣市內部之統合效果參差不一。建議由現行外配基金的補助誘因及績效評核制度，鼓勵各縣市成立移民業務聯繫會報，統一訂定 25 縣市共同之移民政策評估指標，包括比照新北市建置各縣市網站的新移民服務資訊專區，以及參考臺北市作法，透過民政局將區公所、鄰里長納入聯繫會報網絡，使各縣市聯繫會報得以運用民政體系人力全面推廣移民服務，並搭配基金評核制度，獎勵和引導各縣市自訂因地制宜的其他移民服務措施。未來外配基金回歸公務預算後，仍可沿用評核制度。

3. 各聯繫會報網絡人員皆應接受多元文化教育訓練

前述之各聯繫會報，建議每三個月開會一次，以會前會性質來整合檢討內部單位各項移民業務，再彙報至院級的移民政策委員會，檢視其業務成效，以及是否需要調整相關計畫方案或法規措施。

同樣地，部會及地方聯繫會報的移民業務承辦人、聯絡人和網絡成員(包括村里長等民政體系)，每年也應接受一定時數之多元文化及

人權教育的職前及在職訓練，並將其移民輔導或業務績效列入考核標準。

(四) 各縣市移民服務站、外配中心及據點，增加社工、通譯及志工人力

各縣市移民服務站、外配家庭服務中心及外配據點，應定期呈報中央的移民政策委員會及地方的聯繫會報，檢視各縣市外配及陸配人數及個案需求量變化，而隨之因應調整、增加社工及督導的服務人力。每年至少檢視和調整一次各縣市的人力配置。

為確保各地的移民服務有充足人力，政府應提高社工、通譯、訪視員等各項服務人力費用，並修訂經費補助要點，鼓勵移民服務人力培育計畫，增加各地志工、通譯、社工人力培訓課程。另可搭配村里長等民政系統，共同進行到府訪視關懷及資源轉介。

三、婚姻移民市民權保障之政策建議（反歧視、個人隱私權、家庭團聚權、居留與定居、國籍歸化、人身安全保障、促近人身自由、促進婚姻自由）

(一) 反歧視之政策建議

消除對新移民歧視的作法有兩個方向，一方面要加重反歧視法規的強制力，及反歧視機制的效能，界定其適用範圍，包括職場、校園、媒體、一般民眾的歧視言行，及政策措施的差別待遇等，減少歧視再度發生；另一方面要在各領域，全面積極推動多元文化教育及族群平等觀念。

1. 加重反歧視法規的強制力，及反歧視機制的效能

雖然我國有「入出國及移民法」第 62 條反歧視申訴條文，但罰則偏低（三千元罰鍰），社會嚇阻效果不佳。反歧視機制功能不彰、宣導不足，至今僅受理過三件申訴案，而且審議結果皆為不成立；就業服務法第 5 條的就業歧視條文，也含括族群歧視之禁止，但同樣宣導不足，少有新移民瞭解其保障途徑。

因此建議，參考瑞典 2009 年通過制定的反歧視法，先著手研議和修正我國「入出國及移民法」反歧視條文，邀請婚姻移民及相關團體代表參與公聽會，釐清定義，加重處罰，提高行政罰鍰，並增列相關之民刑事責任規範，強化人權保障效果，以達實效。

再修訂移民法反歧視條文衍生之「居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法」及「居住臺灣地區之人民受歧視申訴審議小組設置要點」，使申訴處理原則、調查作業及審議基準，符合兩公約及聯合國相關解釋；委員組成應納入一定比例之婚姻移民及相關團體代表，會議資訊也應上網公開。

2. 全面積極推動多元文化教育及族群平等觀念

要消除族群歧視的根本之道，須在各領域廣泛推動多元文化教育及族群平等之新思維，結合各級學校、社區大學、各縣市家庭教育中心、移民服務中心、外配據點、村里長等體系網絡，達成普遍性、制度性、例行性的推動效果。

首先，應增加多元文化教育之推廣經費及師資培養，所需預算及人力推估，至少應以普及全國各級學校師生為基礎，突破目前課程的零星能量。執行上須注意避免只找新移民子女上課，造成標籤化、污名化的反效果。對社區民眾及臺籍家屬的多元文化課程，則可增加性別平等觀念之婚姻家庭教育，打造各社區、校園、家庭成為性別友善和族群平等環境。

3. 消除因跨國婚姻媒合之營利化作法所帶來，對移民家庭之歧視

再者，為消除對婚姻移民及其子女的歧視污名或誤解，另一方面必須落實加強規範的是婚姻媒合管理法規，移民署及警察應加強宣導、取締坊間違法廣告及業者，並將婚姻媒合管理績效列入考核標準，以去除跨國婚姻媒合商品化、營利化之不當作法，並確保相親雙方資訊透明對等，保障其基本權益。

4. 鼓勵媒體製播多元文化之電視或廣播節目

消除社會歧視的另一最佳途徑，則是鼓勵媒體製播具有多元文化、性別平權、族群平等的電視或廣播節目，尤以探討婚姻移民家庭關係及社區職場學校網絡互動的戲劇節目為佳，以吸引一般大眾瞭解及反思。

(二) 個人隱私權之政策建議

1. 修正面談及查察之相關法規措施，避免侵犯隱私

建議依據監察院報告，檢討並修訂面談及查察實際執行之作業要點、對象選擇、裁量基準，是否符合兩公約、聯合國相關解釋及比例原則；面談及查察相關辦法及裁量理由，應符合資訊公開原則，並加強人員訓練，確保執行上不侵犯隱私權，也不違反「無罪推定原則」。將查察目的從犯罪防治，轉為以關懷訪視為主，輔導績效列入考核標準。並參考德國作法，查察須徵得該家庭的同意。

在檢討過相關行政措施後，就可進一步研議並修正法條中的「查察」用語，建議修法改為「關懷訪視」，必也正名乎，並減少婚姻移民家庭面對查察原本可能之反感或抗拒。

2. 修正個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用之法規措施

檢討並修正外配、陸配個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用之相關法規措施，其不符合兩公約及聯合國相關解釋，也不符合憲法對「隱私權」之保障，其手段也不符於比例原則。

而且，現今社會詐騙集團橫行，政府資料庫既然難以保證民眾個人資料不會遭到盜用，民眾不免擔憂個人資料外洩的危險。建議政府召開公聽會，邀請婚姻移民代表參與意見，研商修法之可行性。

3. 修正陸配「應」接受面談、按捺指紋並建檔管理之法規措施

研議並修正陸配法規中「應」接受面談、按捺指紋並建檔管理條文，建議取消相關規定。依據監察院報告，此規定既不符合兩公約及聯合國相關解釋，也不符合憲法對「隱私權」之保障，其手段也不符於比例原則。

相關單位若認為在某些情況下，「得」進行面談、按捺指紋並建檔管理，則亦應明確訂定行政裁量基準，不宜保留「應」字，呈現出陸配政策中顯性的差別待遇措施之不當效果。

再從實務上來看，從陸配訪談得知，我國政府要求按捺指紋之措施，造成陸配面談過程之不悅，感受到被臺灣政府監視及不信任。政府未來若要持續在面談過程中融入移民輔導作法，效果恐不易達成。

(三) 家庭團聚權之政策建議

聯合國、歐盟及國際移民組織，早已指出家庭團聚權乃是基本人權。我國婚姻移民法規，居留權關鍵在於婚姻關係之存續或消滅，或是否有在臺之親生子女。這類似現代版的「三從四德」規範，要求婚姻移民「從夫居」或「從子居」，否則令其離境。然各類家庭多元異質，在現行居留法規的狹隘限制下，凡是照顧公婆或前夫所生子女等貢獻，或與其他家庭成員生活基礎已在臺灣生根等，這些家庭團聚「另類」事由，仍非政府考量居留權之因素。

1. 居留權應以家庭團聚權為主要考量

因此，建議修法，使陸配居留或定居期間，除配偶死亡或遭家暴經法院判決離婚者外，其未生育子女、或未能取得在臺出生子女監護權者，也不會因離婚而被撤銷身分，而改以家庭團聚權為主要考量。離婚後之婚姻移民，仍有許多正當理由希望繼續居留，包括探視子女或其他家人等，故法規應保持彈性，回歸人道考量。

2. 放寬婚姻移民之母國直系親屬的居留權

建議參考瑞典、法國作法，研議並放寬婚姻移民之母國直系親屬的居留權，便於來臺團聚，並取消陸配收養前婚姻未成年子女、須自身無子女之限制，以避免違反 CEDAW 消除對婦女一切形式歧視公約之「原籍歧視」原則。

3. 修訂外配及陸配強制出境之事由及裁量基準

依據兩公約及聯合國相關解釋，及我國憲法第八條正當法律程序原則，檢討及修訂外配及陸配強制出境之事由，取消陸配因微罪而被

強制出境之現制，明確訂定須召開強制出境審查會之事由及裁量基準，以家庭團聚權為優先考量。不因微罪而影響其家庭團聚權，使陸配權益與外配一致。

4. 婚姻移民簽證的核發考量，應以正當程序原則來處理

依據美國國務院 2011 年發表之臺灣 2010 年人權報告：「2009 年，監察院主張家庭團圓是一項受憲法保護的權利；因此，配偶簽證的核發考量應以正當程序原則來處理。」¹⁵⁰因此，建議外交部檢討並明確訂定核發婚姻移民簽證基準，避免自由心證標準不一，違反無罪推定原則；各國一般給予婚姻移民簽證為依親居留，不宜發給短期停留簽證。且外交部註記「不得改為居留」，使其須半年出境一次，影響其家庭團聚權。外交部又設定一年觀察期，使婚姻移民一年內無法合法工作，嚴重影響家庭生活。

5. 修法開放跨國（境）同居伴侶、同志家庭成員的居留權

承認同居及同志伴侶為家庭成員，享有相關權益，已成為國際趨勢。在本文研究的四國當中，就有瑞典、加拿大，已將同居及同志伴侶納入家庭保障範圍，並開放跨國籍之同居伴侶、同志家庭成員的居留權。目前我國家暴法規及服務措施，也早已納入同居及同志伴侶為保障對象。故建議參考瑞典、加拿大作法，研議並修法賦予同居伴侶、同志家庭成員的居留權，保障其家庭團聚權。

(四) 居留與定居之政策建議

1. 修訂面談制度，避免違反「無罪推定原則」

臺灣有來自東南亞等 21 國的婚姻移民在申請居留時，必須先通過境外面談，作為防治假結婚案件之管控措施；與美國等其他國籍配偶相比，顯為政策上的差別待遇。監察院報告亦指出，面談應避免違反「無罪推定原則」，因此建議修訂面談程序與面談人員遴選標準之明確

¹⁵⁰ 美國國務院之臺灣人權報告，內容詳見美國在臺協會網站。
<http://www.ait.org.tw/zh/2010-human-rights-report-taiwan-part.html>，檢索日期：2011/12/5。

規範，建立各外館一致之面談制度，加強面談人員之人權教育，避免婚姻移民在面談過程中處於不利地位，或感到遭受羞辱。

2. 檢討強制離境前的「收容處分」，行政機關不該逕行收容

從本研究訪談得知，陸配因微罪被處以強制離境，行政機關卻逕行收容，而後遣返，侵害人身自由。監察院報告亦提出建議，應檢討強制離境前的「收容處分」，應否歸屬於「法官保留」之裁量範圍，不宜逕由行政機關處分，以符合「正當法律程序」原則及兩公約規範。

3. 取消陸配長期居留之數額限制

陸配之長期居留仍設有數額限制，對比人民跨國通婚自由，卻對於在臺長期居留名額設限，顯不合理，且具有歧視意含。監察院報告明文指出，相較於外配無數額限制，此已違反「公民與政治權利公約」之原籍歧視原則。建議檢討並修正陸配長期居留之數額限制，使與外配一致。

(五) 歸化國籍之政策建議

1. 縮短陸配申請歸化年限，並廢除保證人制度，使與外配一致

我國現行法規依據婚姻移民原籍地差異而設有歸化年限與門檻之差別待遇，扞隔於我國 2009 年制定「兩公約施行法」後之法規義務。建議適用法規時納入新法規義務，並先從外配「原籍地」歸化年限差別待遇之改善開始，先將陸配申請歸化年限調整與外配一致，再逐步擴大至陸配身分取得門檻之平等適用，廢除保證人制度等差別措施，最後並排除「放棄原籍」之規定。

2. 修法廢除外配歸化之財力證明

我國法規分別對「外籍配偶」與「陸籍配偶」之身分取得設有不同門檻。前者主要為財力證明，後者則為「保證人」制度。陸配方面，建議廢除保證人制度，免使陸配隱忍與臺夫間不對等的婚姻關係。外配方面，則建議廢除外配取得身分之財力證明限制，去除階級歧視意涵之差別措施，免於為籌措財力證明而對家庭可能有的影響。

兩者在國家安全的考量下取得身分之年限不同，加以東南亞籍配偶歸化的年限也較其他國家之婚姻移民長，足見我國在婚姻移民的身分取得規範向來存有差別待遇。未來待政府調整陸配歸化年限，改為與外配一致之後，也建議繼續檢討與他國配偶之差別措施。此外，也建議參考瑞典作法，研議並開放同居伴侶居留三年後，可申請歸化國籍。

3. 取消歸化須「放棄原籍」規定，承認婚姻移民之雙重國籍

另外，不論陸籍或外籍配偶取得我國身分時，需加上「放棄原籍」的要件，此亦牴觸我國於 2007 年簽署通過的「消除一切婦女歧視公約」對婦女原籍保障之規範，而其施行法將於 2012 年 1 月 1 日起施行，使 CEDAW 國內法化，並規定須於三年內完成所有法規措施之檢視修正，故婚姻移民國籍之法制問題勢必須在三年內完成修正。

國際移民組織 2010 年報告書指出，承認雙重國籍已是世界趨勢，而臺灣要求婚姻移民放棄母國國籍才可申請歸化我國，結果可能成為無國籍人民（如柬埔寨），使其失去基本人權。鑑此，建議參考法國、瑞典、加拿大作法，承認婚姻移民的雙重國籍（德國也有條件承認），無須要求放棄原籍，使其得以保留母國財產權等。

4. 儘速修正相關法規，以符合 CEDAW 及兩公約規範

前述各項門檻限制與差別待遇乃基於國家安全與治安防治之考量，惟國際人權公約向有不得「原籍歧視」以及「婦女原籍保障」之規範，而歸化門檻、年限差別待遇與放棄原籍之規範已構成法律義務之衝突，此監察院報告已有明文。

前述報告多強調陸配之於外配差別待遇的不適法性，並未提及外配自身依國籍差異而構成歸化年限的差別待遇，以及外配在財力證明門檻上的問題。除了建議行政部門主動研擬修正財力證明、保證人及其他相關條文，送請立法機關依據此一變動修訂新制法規，亦建議行政機關於執行面上先行納入兩公約對排除「原籍差別待遇」之適用，例如透過行政規則、行政函釋的方式解決法規衝突。

5. 婚姻移民人權保障為優先，區隔與經濟性移民之不同規範

證明、保證人等制度若要保留，亦應限縮為針對經濟性移民之門檻，而非婚姻移民。並參照其他國家視婚姻移民為準公民之原則，在其居留、長期居留、永久居留的各階段，提供各項市民權、社會權及部份的政治權，使婚姻移民不必然選擇歸化配偶國籍，也可考慮保留原籍，而仍能享有大多權利，滿足其長期居住生活之各類需求。

6. 充實居留權及永久居留權可享有之實質權利

婚姻移民能享有之權利，除健保、工作等基本權之外，多數與歸化身分連結，此規範與「消除對婦女一切形式歧視公約」對婦女原籍保障之規範有所衝突。建議應鬆綁大多數權利與歸化身份的連結關係，充實居留權及永久居留權可享有之實質權利，改善婚姻移民需取得我國身分證才能享有多數權利之現況，避免她們被迫放棄原籍、歸化丈夫國籍的不當效果。

因此，建議儘速修正相關法規措施，使永久居留者可享有大多數權益。與歸化享有權利之差別者，建議可為--永久居留者無「服公職權」及中央層級之選舉權，其餘市民權、社會權及部份的政治權皆可享有。

7. 注意入籍考試或中文課程之多語學習服務可近性

現行歸化門檻須通過入籍考試或完成一定時數中文教育課程，因此建議，政府應注意婚姻移民取得相關資訊服務之可近性，提供多語之手冊、線上學習或廣播電視教材等其他多元的學習途徑，或於偏遠地區提供到府教學服務。

(六) 人身安全保障之政策建議

1. 檢討改進婚姻移民家暴防治成效，增加相對人處遇服務

依據監察院報告之建議，應檢討婚姻移民家暴防治成效，加強對本國人之教育。其中，尤應增加相對人（臺籍家屬）處遇服務，訂定須強制輔導教育之對象、標準、時數及成效評估，內容應包括性別平等及尊重多元文化之家庭教育。

2. 加強家暴網絡人員之多元文化教育及性別案例研討

多數婚姻移民在臺灣缺乏娘家親友等社會支持系統，為使家暴防治網絡人員能注意其多重弱勢處境之各類需求，需要結合行政及司法部門，加強執法人員（警察、檢察官、法官、調解委員、社工等），及村里長、相對人等的多元文化教育，製作及提供相關教材，加強案例研討及性別族群敏感度。同時應訂定婚姻移民家暴案件相關人員（警察、檢察官、法官、調解委員、社工、村里長等）多元文化教育的職前及在職課程之每年最低時數。其中調解委員包括法院及鄉鎮體系。

3. 增加外配家暴網絡之社工、通譯服務人力和經費支持

針對受暴外配需求之特殊性，盤點各縣市家暴防治的服務資源，釐清及調整各縣市家暴中心、外配中心、外配據點之間，社工及通譯之人力配置和分工協調方式，並調查評估不同區域的個案需求異同及服務量，整合及建立相關作業流程及指南，並因地制宜增加人力及經費支持。

同時應修訂外配家暴案件作業流程，規定應主動詢問是否需要通譯服務，確保家暴防治網路每一環節，從警察、社工、驗傷、檢察官、到調解、司法程序等，都有責任提供通譯服務，以保障受暴外配得到家暴網絡應有的保護性服務，而非感到受挫。為提升通譯效能，應加強培養通譯人才資源，尤應增加其法規訓練及人權教育課程，並提高通譯人員費用，使其穩定就業、穩定服務。

4. 增訂村里長等民政人員發現家暴之通報責任

就婚姻移民之家暴防治，除依據現行法規執行外，建議應加強對相對人、家屬、相關公務人員（警察、村里長、社工、移民、司法人員等）之性別平等教育、多元文化教育與相關配套措施。其中，村里長等民政人員，在外配家暴防治的社區網絡中將可扮演重要角色，故建議增列其發現家暴之通報責任。

5. 修法增列受暴婚姻移民，享有永久居留權，不必隱忍

修正我國相關法條，增列受暴外配及陸配得享有永久居留權之條文，此乃參考美國移民與國籍法第 204、216 條規定，對受虐外配予以永久居留之權利，使其免於恐懼之自由。

現行規定僅有，因家暴經法院核發保護令、或家暴判決離婚且有未成年親生子女者，才可延長居留。但延長約半年或一年，保障不足，使部份婚姻移民仍有疑慮而選擇隱忍家暴。從受訪團體的家暴服務經驗發現，臺夫常以「可否居留」威脅或暴力以對，要求婚姻移民順服。因此，開放永久居留，相較於僅延長居長，更能達到家暴「預防」效果。

在尚未完成修法之前，建議先以行政命令或解釋，放寬外配及陸配因家暴經法院核發保護令、或家暴判決離婚且有未成年親生子女者，可延長其居留或定居，直到申請永久居留或歸化，使其不必擔憂而隱忍家暴。

另外，這幾年新法予以受家暴的婚姻移民得延長居留，然實務上仍有部份婚姻移民及其社工，誤以為必須忍受家暴否則將離境，可見仍需加強宣導新法訊息，並從根本上強化國人性別平等觀念、尊重多元文化之婚姻家庭教育。

6. 取消陸配的保證人制度，使其不必隱忍家暴

我國新制移民法已就婚姻移民之「家暴防治」與「人口販運防治」做出完善規範，並廣納陸配至相關法規之適用範圍內。惟監委報告亦指出陸配往往受制於各階段（居留與定居）都需要有「保證人」之制度，而且除例外情況外，「保證人須為其配偶」，使陸配往往須於家暴發生時隱忍至身分取得，迫使陸配屈服於不平等的婚姻關係，違反「消除對婦女一切形式歧視公約」保障婦女家庭地位平等之規範。且陸配保證人制度，於防制虛偽婚姻方面並無實效，成為不必要之差別待遇，故建議去除。

7. 鼓勵媒體製播具有多元文化、性別平權、族群平等的電視或廣播節目，尤以融入受暴外配法規及服務的戲劇節目為佳。

現行家暴法規雖已朝完備方向前進，惟從本研究訪談發現，相關公務人員（如警察、村長）面對外配及陸配案件時，易採信臺籍家屬片面言詞，或有偏袒臺籍家屬、失去應有的中立立場，未能積極維護婚姻移民及其子女權益。執行重點又往往強調被害人通報管道是否健全、被害人是否取得相關資訊或舉證等面向。此措施雖立意良善，然而此舉不僅將防暴責任落於被害人身上，更可能構成相關資源的浪費（社工介入、家防官調查成本增加），或忽略家暴防治網絡每一環節，各相關公務人員之盲點或觀念偏差。故建議除維持現行制度外，更應著手從教育面出發，加強我國配偶、家屬、相關公務人員、社區民眾，對性別平等、族群平等與國際人權公約之觀念教育。再者，家暴發生後，也應加強針對相對人之具體輔導處遇及懲戒措施，提供家庭諮商資源，以利家暴防治。

而相關觀念教育，除前述多元文化課程活動外，最能發揮普及推廣效果的傳播途徑，應為電視或廣播等大眾媒體，尤以戲劇節目效果最佳。因此建議新聞局可用補助或其他方式來鼓勵製播相關節目；NCC 則可運用廣播電視、系統業者的換照審查或評鑑，以行政指導方式來提醒媒體和系統業者善盡公共責任，製播相關節目，開放公用頻道時段給此類公益節目使用，以傳遞多元文化和族群平等，以及性別平權的婚姻家庭觀念，融入家暴法規精神及相關移民服務的資訊，使宣導效果深入民心，逐漸增進臺灣社會的多元文化和人權素養。

(七) 促進人身自由之政策建議

我國現行法規對婚姻移民設有「查察」之規範，建議於執行面上放寬查察標準，限縮查察之適用範圍，以具體保障婚姻移民之人身自由。

1. 限縮「查察」規定之適用範圍，降低查察法規之恣意性

我國法規依據婚姻配偶於居留階段設有「查察」之規定，雖有適用法源之差異，目的都在犯罪防治與杜絕假結婚。監察院報告對此已指出可能構成「無罪推定」之違反，且與國際人權公約授與個人人身自由之規範有所衝突。建議執行機關應限縮「查察」規定之適用，從

執行面積極保障婚姻移民之人身自由，並應降低該規範適用查察法規之恣意性（法規設有「得隨時」之依據，可能構成對人身自由之強烈違反），以具體降低對人身自由之侵害性，及符合我國在兩公約及聯合國相關解釋，已具有內國法效力之法律規範。

2. 修正查察制度，還給外配遷徙自由之基本人權

建議應檢討並修正現行查察制度。查察人員竟要求外配不得任意變更住所，此乃違反憲法第十條人民居住及遷徙自由之基本人權原則。只因查察或管理方便，就令其不可任意搬家或移動，違反者處以罰金或甚至撤銷身分，將外配視為起訴保釋的犯罪嫌疑人，此已不僅違憲，也明顯違背兩公約、聯合國相關解釋及比例原則。

3. 將查察改為移民輔導之關懷訪視，避免侵害人身自由

為減少人身自由之侵害，建議修法，將法規中的查察用語，改為「訪視關懷」，查察員亦改為「訪視員」。並逐步將查察員職缺，遞補為社工背景之人力，以增進移民輔導功效。在尚未完成修法或增加社工人力之前，建議先加強查察員的多元文化及人權素養訓練，將移民輔導績效列入考核標準。

(八) 促進婚姻自由之政策建議

婚姻移民於我國身分之依據主要為「婚姻狀態之存續」，或於婚姻未能存續時「取得具我國國（戶）籍子女」之監護權。此規範雖有法律依據，但仍可能侵害婚姻移民之婚姻自由。

1. 以多元家庭觀點，檢討修正居留法規之父權迷思

國際移民組織於 2010 年世界移民報告書中，指出臺灣政府將這些婚姻移民者視為妻子、母親，因此很多的社會方案都將其限制於孩童、老人照顧工作等家務領域，另外，國家也傾向將這些婚姻移民視為福利的受益者，而忽略他們身為公民的角色。

因此建議，以多元家庭觀點，檢討修正我國居留法規「婚姻移民女性僅能從夫居或從子居」之限制，打破「身為臺灣人的妻子或母親才可居留」之父權迷思，正視現代家庭的多元面貌，使所有辛苦照顧

「非親生子女」、或未生子但仍需照顧其他臺灣家屬，或身為家庭經濟支柱等的各類婚姻移民，不必再因考慮居留權而不敢離婚或求助家暴網絡。

2. 加強婚姻媒合管理及家庭教育，保障婚姻自由及相關權益

除了建議研議相關法規之適切性之外，更建議從「進入移民婚姻」之前階段即著手以配套措施促進「締結婚約之自由」。尤其應加強婚姻媒合管理，建立定期評鑑制度，邀請民間團體及婚姻移民代表參與評鑑和提供意見，以去除過去跨國婚姻媒合商品化、營利化之不當作法，確保相親雙方資訊透明對等，包括是否有家暴或其他犯罪紀錄，而無蓄意欺瞞，保障其締結婚姻自由及相關權益。

長遠而言，則應結合各級學校、社區大學、民間團體、民政和社政體系，制度性地推動及加強性別平等之婚姻家庭教育，要求相關人員每年接受一定時數課程，以全面促進婚姻自由、實質平等和權益保障。

四、婚姻移民社會權保障之政策建議（工作權、教育權、健康權、福利權、文化權）

（一）工作權之政策建議

1. 加強落實「就業服務法」禁止族群面向之就業歧視

目前婚姻移民及一般民眾、雇主，大多不清楚「就業服務法」新修正條文中，訂有禁止族群面向就業歧視之相關規定。建議應加強多語宣導，並強化對國人之族群平等及多元文化教育，善用各類文宣、網路、廣播、電視等多元途徑。

為保障婚姻移民勞動權益，各縣市勞工局及就業服務站，也應提供外配多語諮詢服務，並提高通譯人員費用，以穩定服務品質，並創造婚姻移民在公共服務部門之就業機會。

各縣市勞工局及就業服務站人員每年的職前及在職訓練，則應包括多元文化教育，通譯人員本身，也應接受一定時數之勞動法規及人權教育課程。因通譯人員母國社會，大多勞動權利意識不高；勞工局

及就業服務站人員也可能對多元文化及族群平等素養仍有不足，故皆須加強教育訓練。

2. 職業訓練及就業媒合，應針對婚姻移民需求提供服務

建議修訂職訓補助要點及勞政人員訓練內容，提醒婚姻移民之職業訓練及就業媒合，注意勿集中於低薪工作，而應考量其本身條件、在地需求，以及符合區域產業及時代發展特色，提供多元的職訓課程及媒合機會。同時應顧及城鄉差異因地制宜，開放課程活動之彈性設計。

為強化新移民的就業能力，可參考加拿大作法，規劃適合新移民的職訓及媒合制度，提供就業網絡、職業用語的語言訓練、履歷撰寫、面試技巧、職場文化與語言的工作坊等；開發僱主雇用新移民就業方案的雙向政策，例如提供工資補貼、工作實習計畫等。並參考德國提供的職訓教育券作法，補貼新移民課程費用、交通費、餐旅費，及兒童照顧費用的補助。

3. 修訂婚姻移民學歷認證作業辦法，檢討差別待遇措施

教育部應檢討及修訂婚姻移民之高等學歷採認辦法，儘速修正與其他各國人士一致。現行規定陸配高等教育學歷，需再採取書面審查與學歷甄試通過，才予以採認，外配也被要求重新接受中文基礎教育，才有學歷承認。兩者工作權皆受到影響，也與其他外國學歷認證有差別待遇，形成政策上的結構性歧視。

而在現行婚姻移民之中小學學歷認證方面，則形同中央空白授權，地方政府不敢或不知如何執行。建議教育部應負起中央的行政督導責任，儘速訂定明確標準、作業流程或指導辦法，使外配得到應有的學歷採認，保障婚姻移民在勞動市場上的競爭力。

4. 外交部不宜用停留簽證，影響婚姻移民失去合法之工作權

依據美國國務院 2011 年發表之臺灣 2010 年人權報告：「2009 年，監察院主張家庭團圓是一項受憲法保護的權利；因此，配偶簽證的核發考量應以正當程序原則來處理。」鑑此，建議外交部檢討並明確訂

定核發婚姻移民簽證基準，不宜濫發短期停留簽證並加註「不得改爲居留」，又無明確理由，使婚姻移民失去工作權，且外交部設定停留簽證的觀察期長達一年，影響其生計及家庭團聚權。

5. 提供婚姻移民創業輔導措施及服務方案

目前臺灣社會常見婚姻移民以母國文化特色經營微型創業（如餐飲、手工藝等），建議整合過往相關單位已有之各類創業輔導資訊（勞委會、青輔會、經濟部、農委會、文建會等），建置跨部會、跨縣市之服務資源交流平臺，成立婚姻移民創業輔導機制；並提供專家培力服務方案，延聘專家與婚姻移民面對面討論，針對婚姻移民創業之特殊需求，設計相關輔導措施，協助申請創業貸款，撰寫營運計劃書，以及行銷公關等整合性的服務。

(二) 教育權之政策建議

1. 修訂教綱內容，融入賦權精神

婚姻移民各類教育課程，包括生活適應輔班及中文班、親職教育、成人教育、公民教育、婚姻家庭法律等，建議全面性修訂相關之補助要點及教材綱要，使承辦單位之課程內容融入培力外配及陸配的賦權精神，避免複製傳統歧視觀念而弱化其主體性，鼓勵自我表達意見。相關教育活動，應定期進行成效評鑑，並將培力賦權納入考核標準。

2. 結合村里長和教育卷，到府推廣宣傳教育課程

爲加強臺籍家屬對婚姻移民出外參與教育活動之支持意願，建議應結合村里長等民政人員體系，持「教育培訓卷」向婚姻移民家庭成員，推廣新移民課程資訊，並搭配外配服務人員（社工、通譯或志工）到府訪視關懷。其移民輔導績效，各自列入考核標準。

3. 培養種子教師，整合各課程教材，建置資源網絡平臺

現行法規將陸配與外配之語言教育，置於教育部成人教育項目進行，惟地方性差異可能導致外配未能取得此教育資源，又中央一體適用之作法，可能無法收因地制宜之效，而真正滿足婚姻移民之需求。

因此建議，除現行國教體系外，增添和培養大量的婚姻移民背景受訓而組成之「種子教師」，或接受過多元文化訓練的本國教師，彙整相關講師的人才資料庫，建置資源網路平臺，包括設置多語學習線上資料庫（例如新住民輔導考照線上學習課程），提供中央部會、地方政府、學校和民間團體使用交流。並在課程及講師養成方面納入地方團體之意見，方能使教育資源運用於刀口上。

4. 保障移民子女學習母語權利，提供母語教學資源

政府應加強宣導推廣「肯定多語文化」新觀念，將移民多語能力視為未來社會優勢。並制度性地全面提供母語教學資源，在各級學校鄉土教學內容中，應增加新移民子女東南亞母語課程之選擇，及增設多語圖書資源。並比照其他鄉土教學推廣方式，舉辦母語演講比賽等活動，增進移民子女的學習效能及動力，藉此提升同儕間的肯定，及其他學生的多元文化認知。

5. 加強各級學校師生之多元文化素養，打造友善校園

為減少各級學校發生族群歧視霸凌，打造移民子女的友善校園環境，使移民子女不必擔心污名標籤、樂於學習，因此建議，教育部應培養校園多元文化種子師資，在各級學校例行性、全面性推廣各項多元文化活動--國際學校日、主題月、母語教育、教師研習、教案研習、多元文化藝術競賽等，而非維持現行零星作法，以使移民子女建立自信和榮耀感。

而且，高中以下各級學校教師，每年的職前及在職訓練，應包括一定時數之多元文化教育。高中以下課綱及教科書內容，也應融入多元文化教育及族群平等觀念，定期檢視並修正族群歧視意涵之圖文。

6. 將多元文化教育內容，融入各類社會教育

政府應建立移民資料庫之多元文化檔案清單，整合目前各部會及地方政府已製作出版之宣導短片、紀錄片、手冊與教材，彙整建置線上學習交流資源平臺，並提供多元的傳播管道（網路、廣播、電視、

各地區系統公用頻道等),開放 NCC 授權公益下載使用,增進新移民、教師或一般民眾,取得多元文化教育資源之可近性。

同時,中央與地方政府之移民業務聯繫會報,應於議程及其移民政策評估指標,例行納入「多元文化的社會教育之推動績效」並定期檢視,結合各地社區大學、民間團體、各縣市家庭教育中心、成人教育、婚姻教育等各類社會教育管道,普及式地推動每個鄉鎮及行政區,每年至少一項多元文化教育活動,例如新移民文化主題月、多元文化展覽、介紹東南亞及大陸社會文化課程等,增進社會大眾的多元文化學習效果。

(三) 健康權之政策建議

1. 擴大提供多語之醫療保健服務資源,縮小城鄉落差

目前各醫療院所的多語服務之醫療保健資源,顯有城鄉差距,建議應有全盤性的短中長程規劃,加強其普及和落實程度,避免影響移民家庭所有成員應享有之健康保障。

因此建議,規劃提供醫療院所各項多語之醫療保健服務資源,包括多語手冊、線上翻譯、通譯人員等,並估算逐年增加之服務資源經費及執行人力,如何在四年內達成全面性提供多語醫療保健服務之作法和目標。

2. 賦予所有婚姻移民,重大傷病等健康醫療照顧服務之保障

婚姻移民雖能加入我國健保,但許多福利服務措施(例如取得重大傷病卡之醫療服務、提供失能者之長照服務),都與國民身份連結,使尚未歸化的婚姻移民,不能享有健康醫療照顧服務的基本人權。

日前引起社會注目,在臺奉獻多年的西班牙修女案,也因為未曾歸化而不得使用長照服務,後經政府專案處理而解決。但各地都有失能的婚姻移民,包括家屬也期盼政府的長照服務能來解決其需求。

婚姻移民為臺灣家庭的一份子,對臺灣社會貢獻良多,理應得到政府資源照顧,因此建議,政府儘速進行通盤性、制度性的檢討,研

議並修正我國居留法規，使居留者及永久居留者，都可享有多數的健康醫療及社會福利權利。

3. 提供無國籍、無居留權人士，特殊或緊急醫療援助協助

從本研究座談發現，各地都有失能的婚姻移民成爲無國籍人球，等待政府伸出援手，卻求助無門，最後多由民間募款自行解決。因此建議，政府應儘速修訂相關法規措施，參考法國作法，針對無居留權人士，予以特殊或緊急醫療援助協助。並公告周知所有移民服務單位，以利資源轉介。

4. 檢討及重新配置外配及陸配之生育保健相關補助經費

我國爲促進婚姻配偶之健康福利權而放寬婚姻配偶納保之標準，已對婚姻移民健康權之保障有所助益，惟目前依據優生保健措施減免或補助辦法，目前我國施予外配及陸配關於婚前健康檢查、子宮避孕、結紮、人工流產等福利。此舉原以福利授與之方式給付並無不可，惟該辦法一方面可能擠壓其他福利項目之給付，另一方面又可能導致對外配或陸配有所歧視之誤解。建議將此預算挪至其他項目給付。

我國授與外配之健康福利措施係依據政府預算給予。惟許多特殊個案無法獲得照顧，例如處居留期之外配發生意外時，因未取得身分證而難以領取殘障手冊。倘能挪用部分預算至此類個案上，一方面得以打破我國福利授與有歧視立法之嫌疑，另一方面又能使預算與資源更有效被利用。

(四) 福利權之政策建議

1. 修法開放婚姻移民有居留權者，享有各項社會福利之保障

我國法規以身份連結許多社福項目，包括社會救助、老人福利等。目前政府雖用外配基金以專案方式提供相關經費，使尚未歸化國籍之婚姻移民，暫時享有相關福利，但此作法畢竟無法長久，外配基金預計將於 2014 年終止。

婚姻移民家庭，理應享有所有社會福利之保障。因此建議，修訂相關法規措施，使婚姻移民之居留者和永久居留者，得以享有社會福利各項服務措施之保障，制度性地徹底解決移民家庭之福利需求。

2. 提供無國籍、無居留權人士，享有基本福利之保障

從本研究座談發現，各縣市都有婚姻移民，因各種因素而成爲無國籍、無居留權之所謂黑戶，包括其子女也因此失去福利權之保障，成爲目前人權處境最弱勢，最迫切需要社福協助資源之對象。

因此建議，政府應儘速以人權觀點修訂相關法規措施，針對無居留權、無國籍人士，提供基本福利服務措施。並公告周知所有移民服務單位，以利資源轉介，結合社福體系，將福利輸送至需要的對象，徹底解決黑戶人權問題。

3. 加強「外籍及大陸配偶照顧輔導措施」服務資源宣導

目前婚姻移民家庭，不瞭解有哪些外配輔導及服務措施之比例相當高，故建議加強「外籍及大陸配偶照顧輔導措施」各項服務資源宣傳，結合村里長等民政人員推廣，強化移民服務方案輸送之普及性和落實度。包括村里長等相關人員之移民輔導績效，列入考核標準。

4. 檢討外配基金運作，移民福利預算應視需求變化而增減

外配基金作爲目前移民各項福利經費之主要來源，審核標準宜更明確，資源配置應以培力民間提供移民服務爲優先。民間委員代理人，應改成擁有表決權，與官方委員代理人一致，使官民共治，有平等之參與決策權力，反映民意福利需求。

建議外配基金於 2014 年前逐步回歸公務預算，但原有之歷年照顧移民福利經費平均額度，不得立即縮減，應衡量婚姻移民及其子女需求變化而增減，以免婚姻移民家庭之福利受到影響衝擊。

5. 重視移民參與意見，規劃新的移民福利計畫服務方案

移民相關福利的資源配置，未來應邀請婚姻移民代表參與意見，包括相關委員會及聯繫會報等，使相關政策能以民意爲依歸。並提早

為因應外配基金將於 2014 年終止而預做準備，根據委員會及聯繫會報等政策討論，規劃出新的婚姻移民福利計畫服務方案，再整併融入未來的婚姻移民政策綱領及措施。

6. 加強入境前輔導，增進外館面談人員及輔導員之輔導知能

為加強婚姻移民之入境前輔導，推動於外館面談和核發簽證過程中，融入對婚姻移民的協助與輔導，故應以多元文化素養及人權觀點為原則，訂定境外輔導人員的遴選與考核一致標準，培養外館輔導員及面談人員的多元文化教育及輔導知能，每年應接受一定時數多元文化及人權素養的職前和在職訓練。並應於移民資料庫中，整合提供臺灣相關移民服務資源及輔導教材，增進各外館之入境前輔導成效。

(五) 文化權之政策建議

1. 制定我國全面性之多元文化政策措施

文化發展如同流動的活水，隨時需要新的元素注入刺激。婚姻移民及其子女作為臺灣人口第五大族群，正是臺灣文化重組和創新的活力泉源之一。

為培養臺灣社會整體的多元文化素養，以迎接全球化年代的到來，政府應拉高格局，研擬和制定全面性之多元文化政策措施，研擬過程中應邀請婚姻移民及其子女代表參與意見。相關委員會及聯繫會報，也應邀請一定比例之婚姻移民及其子女代表參加討論。

政府可參考加拿大多元文化法案的作法，補助支持非營利組織辦理各地區的多元文化教育活動，對象主要針對所有民眾和學校師生，以多媒體網絡推廣新移民多元文化教育、影片、藝術競賽展覽、主題月活動等，鼓勵婚姻移民及其子女向社會發聲，自信呈現多元文化。

2. 擴編各地方發展多元文化活動的據點，培養講師出版教材

中央制定政策後，地方上要找出多元文化的發散點。建議先擴編各縣市新移民家庭中心及外配服務據點的數量，作為發展多元文化活動的基地，並應修訂各縣市新移民家庭中心及外配據點的相關辦法，

增列「推動多元文化」為其例行推動工作，並據以編列多元文化的講師人力及活動經費。

同時，培養外配及陸配成為多元文化講師人才，編輯多元文化教材或出版品，並頒獎及表揚優良之多元文化講師，以增進社會認同及臺籍家屬肯定。並建立講師人才及教材清單，進入全國性的移民資料庫，提供地方政府、學校和團體參考。

3. 多元文化經費應隨之增加，培養臺灣人民多元文化素養

為達成上述政策目標，多元文化的相關經費和執行人力必須大幅成長。短期而言，先檢視外配基金補助情形，其中「推廣多元文化活動」，應優先考量，並佔一定比例。

待外配基金回歸公務預算後，原有之多元文化經費不得縮減，且應衡量社會需求變化而增加，以充足的經費來培養全體國民多元文化的認知和素養，增進臺灣人民對東南亞等鄰國文化的認識，有利於未來國際文化交流。

五、婚姻移民政治權保障之政策建議（集會結社權、公共參與、選舉與被選舉權、應考試服公職權）

（一）集會結社權之政策建議

1. 儘速制訂陸配集會結社之許可辦法

監察院報告已明文指出，現行規定陸配之集會結社為許可制，但主管機關尚未制訂許可辦法。故建議儘速制訂陸配集會結社之許可辦法，並召開公聽會，邀請陸配代表及相關團體參與討論，提供意見。

2. 或直接修法，完全開放陸配之集會結社權，無須許可

除制訂許可辦法之外，也可進一步研商，完全開放陸配之集會結社權，無須許可。現行法規限制陸配「不得從事與來臺目的不符合之活動、不得組成工會」，建議可在公聽會尋求民意後，一併修正相關法規，使陸配享有與外配一致之集會結社權。

3. 集會結社及組成工會，為「促進婚姻家庭生活所需」

至於所謂「符合來臺目的活動」之解釋，宜放寬認定集會結社及公共參與，以及開放陸配組織工會的權利，皆為「促進婚姻家庭生活所需」，展現臺灣作為民主國家的進步思維。

4. 鼓勵外配及陸配擔任工會和民間團體的幹部

為鼓勵外配及陸配擔任工會和民間團體的幹部，可修訂相關經費的補助要點，以各類人民團體、工會的理監事、董監事、工作人員之外配及陸配所佔比例，作為提高或核准經費補助的考量因素或獎勵事由之一。

(二) 公共參與之政策建議

1. 提供和增加專為婚姻移民設計之公民教育

多數外配及陸配來自的國家對民主社會運作認識不足，再加上婚姻移民有語言生活適應上的障礙，不易表達自我意見。為鼓勵婚姻移民自我發聲，與民眾對話激盪，提供臺灣社會新的養分，建議首要之務為提供和增加專為婚姻移民設計之公民教育，使其瞭解臺灣制度運作。

2. 獎勵地方和團體開辦公民教育，培力婚姻移民組織發聲

因此建議，應修訂相關單位的經費補助要點，鼓勵民間團體申請辦理外配及陸配之公民教育課程，內容以培力外配及陸配成為團體幹部為目標，自我組織發聲。地方政府若經考核，確認有協助培力者，隔年中央經費補助金額可獎勵提高。

3. 邀請婚姻移民參加移民相關委員會及聯繫會報

在移民相關委員會、聯繫會報、小組，或移民政策研擬討論過程中，邀請一定比例之婚姻移民，並顧及社會多元代表性，符合臺灣各區域、階級、性別比例之婚姻移民分佈。

政府網站上應公開各移民相關委員會、聯繫會報、小組等資訊，包括委員名單及會議記錄，以及移民政策計畫方案之相關資料，以符合資訊透明原則，便於婚姻移民參與及表達意見。

4. 鼓勵婚姻移民在媒體發聲，以及參與社區公共事務

為鼓勵外配及陸配積極參加社區公益活動或其他公共事務，政府應每年表揚並頒獎，給公益貢獻或公共參與傑出表現之婚姻移民及其子女，增加社會大眾的認同和肯定。

另外，也可鼓勵媒體製播以婚姻移民及其子女為發言主角的多語電視或廣播節目，與大眾對話的效果更為普及。經費贊助或選拔優質移民節目等，各類鼓勵媒體製播的方式，皆可考慮。而移民節目的傳播途徑之一，則可使用各地區系統業者的公用頻道。NCC 可以用行政處分的附款方式，或其他行政指導作法，來建議系統業者提供公用頻道時段，給以婚姻移民及其子女為發言主角的多語節目。

(三) 選舉與被選舉權之政策建議

1. 修正陸配取得選舉權和被選舉權的年限，改為與外配一致

我國對取得身分之婚姻移民授與限制性的參政權，惟外配與陸配在參政權之限制上依據適用法規之差異而有差別性的對待。建議依據監察院報告述及之「年限差異」進行行政規範之研擬，以進一步符合國際人權公約對我國設定之法律義務。

陸配依據兩岸人民關係條例第二十一條於定居後 10 年方取得任公職資格，選舉與被選舉權則須於定居後 10 年方能取得，相對於外配依據國籍法第 10 條規定歸化後最快 4 年可獲得選舉權，此明顯有違於國際人權公約不依原籍而有歧視待遇之要求。原制度係因任公職有「效忠國家」之義務，基於國家安全之考量而設定年限門檻上之差異，惟選舉權之授與和「國家安全」之關係較不密切，因此建議至少先從解除陸配與外配之差別待遇開始，逐步落實國際人權公約對人民參政權之保障。

2. 研議永久居留者，享有地方層級選舉權之可行性

外配與陸配取得選舉權的前提要件不一，外配必須歸化，陸配則不必有歸化的前提，只須取得「定居」資格後，等待十年即可。本研究報告在前述歸化部份已提出「充實永久居留權」的政策建議，期使

婚姻移民不必因社福綁身份等考量而被迫選擇歸化，能有「充實永久居留權」的另一選項。畢竟外配當中也有不想放棄原籍、歸化臺灣國籍者（例如欲保留母國財產權）。

因此，若要充實「永久居留權」，可研議納入的權利清單中，即可含括「地方層級選舉權」之享有，使婚姻移民在長年居住臺灣後，能以投票行為表達自我意見，並與眾人共同參與地方公共事務，加深對臺灣社會的認同。

因此建議召開公聽會，研議外配在取得「永久居留」滿若干年後，享有地方層級選舉權之可行性。本研究報告比較的四國當中，瑞典有類似作法值得參考。建議研議參考，並修法放寬外配及陸配之永久居留權，包括享有地方層級之選舉權。

(四)應考試服公職權之政策建議

依據兩岸人民關係條例第二十一條，陸配於設籍後十年，方可取得任公職資格；滿二十年後才能擔任情報機關與國防機關人員。外配則依據國籍法第十條，歸化後可任簡任第十三職等以下職務之基層公務人員；滿十年後，才無此職等之限制。

秉持前述之政策建議「陸配趨向與外配一致」的政策方向，因此建議，繼續研議並修法，開放陸配在歸化後，可立即享有與外配一致的，十三職等以下之服公職權。此修法方向既可符合兩公約，亦與監察院報告之建議相同。

研議的作法可分兩階段，先邀請行政、考試及司法部門（大法官會議代表）及民間代表，召開研商會議，研議陸配享有與外配一致，十三職等以下服公職權之可行性，第二階段再邀請相關政府單位及民間代表，召開公聽會，研議陸配享有與外配一致，十三職等以下服公職權之可行性。

第二節 外籍配偶照顧輔導基金之政策建言

整合前述外配基金資料分析與訪談及座談會內容，外配基金目前運作有五大問題，以下分別述之，並提供具體建議：

一、基金來源穩定性

外配基金以附屬單位基金只設置 10 年，10 年之後外配輔導措施需由地方政府自籌經費，然而地方政府多有財政赤字之現象，恐無法承續現有的外配輔導措施，中央政府長期且穩定的挹注資金有其必要性。且長期使用特別預算對特別族群進行輔導或福利補助將會有標籤化的問題，不管入籍與否，外籍配偶都擁有這個固定身份別，造成族群整合不易。外籍配偶在初進入國境時，屬移民身份，由入出國及移民署管理與輔導，相關經費應成為入出國及移民署之固定預算項目。

二、審查與分配

外配基金是由委員會審查核准，目的是在於透過民主審議的過程，廣納民間團體的意見與協助，忠實反應區域差異與不同國籍的需求。然而，歷年基金分配以政府機關為大宗，民間團體獲得資源佔少數，有違當初設立基金為「整合政府與民間資源及落實推動整體外籍配偶照顧輔導服務」之目標。此外，目前輔導照顧措施以及基金分配，欠缺明確一致的政策目標與方向，被動依年度申請狀況來審核資金的分配，成為依個案而定，缺乏政策規劃的整體性與系統性。建議委員會應在廣納民間參與的民主審議機制下，主動規劃出短中長期政策方向，使得基金分配能夠兼顧政策制定過程由下而上的民主性，以及執行過程由上而下的效率性，既有民間的參與，同時給予申請單位明確的目標，使輔導照顧措施與基金資源配置能發揮其最大功能。

三、審查委員會之代表性與民主性

審查委員會之委員應有足夠代表性，能充份反應需求。在民間團體代表的選任上，需注意能否充份反映出地區與不同國籍外配的需求差異。外籍配偶照顧輔導基金管理會議事規定民間團體代表若因故不能出席，其代理人無表決權，但審查委員並非專職，若民間團體代表

因交通或團體活動無法出席，委託代理人等於放棄自身權利，此設計對於外配基金在反應民間意見上恐有結構性的排除效果。此外，審核會議過程與結果，也應力求公開與透明化，會議資訊應上網讓利害當事人或是申請團體得以查詢相關資訊，方才符合民主可責原則。

四、基金運用

在基金運用上應更加注意中央與地方差異。例如屏東、花蓮與臺東等地，因地形狹長大眾運輸不便與聚落特性，機車為外配主要的行動工具，雖然駕訓班開設多年，但仍有其必要性，對於基於區域特性而產生的需求應在補助時給予考量。另如生活適應班開設人數需 15 人，但對交通不便或人口分散之聚落很難達到此標準，犧牲這些外配之權益。申請項目之限制應考慮到區域差異，給予適當彈性調整的空間。

五、基金的競合關係

基金運用的項目與其他政府機關的工作項目有競合的可能，如勞委會同樣有開設職訓班，且有補助生活津貼，可能會有擠壓使用外配基金開設的職訓班參加人數，造成資源效益不彰，建議內政部和勞委會應協調整合或區隔兩者的職業訓練相關課程資源。另在外配語言學習也有教育部、地方教育局以及民間團體舉辦的語言班兩套系統，教育部下為補校系統，其授課內容未必能反映外配需求，上課流於形式，師資培訓過程也無多元文化相關訓練。政府機關間需要整合資源的平臺，才能將基金效益最大化。

第三節 結論

本研究報告整理本國與國外理論文獻，國內移民法規及政策措施資料，中央和地方機制及人力分析，以及外配基金資源運用，同時也完成南部、東部、中部、北部四場焦點座談以及十一位深度訪談。在研究進行過程中，藉由不同區域的座談會瞭解各地經驗的差異，以及政策不同角度的意見，同時也深入訪談學者專家與婚姻移民，我們彙

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	約及聯合國 相關解釋， 委員組成 應納入一定 比例之婚姻 移民團體資 及相關會議 代表，上網 公佈。			
個人隱 私權	一、依據監察院 報告，檢討並 修訂實際執行 要點、對象選 擇、裁量是否 符合兩公約及 相關解釋原 則，並加強人 員訓練，確保 不侵犯隱私， 也不違反「無 罪推定」原則。 查察目的，應 以關懷為主， 並參酌德國 法，查察該家 庭成員同意。	一、檢討並修正 陸配、陸生特 徵資料及相關 管理規定，其 不符合兩公約 及相關解釋， 也對「隱私權」 之保障，不原 則。並修正中 用「查察」為 「訪視」。	一、研議並修正 陸配法規，接 受捺指紋管理 規定，因其不 符合兩公約及 相關解釋，也 對「隱私權」 之保障，不原 則。	移民署、 陸委會、 外交部
家庭團 聚權	一、依據兩公約 及相關解釋， 修正當法	一、參考瑞典、 法國法，研 議並開放直 系親屬	一、參考瑞典、 加拿大法， 研議並修正 開放同居 (境)之	移民署、 外交部、 陸委會

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	<p>程序原則，檢 討及修訂外 配及陸配強 制出境之配 由，取消陸 因微罪而被 強制出境之 現制，明確 定須召開強 定制出境審 會之事由及 裁量基準， 家庭團聚權 為優先考 量，並使陸 與外配一 致。</p> <p>二、依據美國 務院 2011 年 2010 年「人 權報告：2009 年，監察院 張家庭團圓 是法保護的 利；因此， 偶簽證的核 發正當程序 則來」，建 外交部檢討 並核發婚姻 民簽證自由 準，避免自 心證、標準 一，違反無 推定原則； 國一般給 婚移民依 親居留簽 證，不宜濫</p>	<p>的居留權，並 取消陸配收 養前婚姻未 成年子女， 自身無子女 之限制，避 違反 CEDAW 公約「原籍 歧視」原則。 二、研議並 法，使陸配 居留，或定 間，除配偶 亡或遭家暴 經法院判決 離婚者外， 未生育子 女、或未能 在臺監護 子女者，也 離婚而 銷身分， 以家庭團 聚為主要 考量。</p>	<p>伴侶、同志家 庭成員的居 留權。</p>	

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	短期停留簽證，又設定一年觀察期，以移民免失去工作權、又影響家庭團聚。			
居留與定居	一、建議訂定與面談人員之標準規範，建立一致之制度，避免違反「無罪推定」原則，使在面談地位。	一、廢除陸配的保證人制度。 二、檢討強制的「收容處分」，使其歸屬於「保留範圍」行政程序。	一、檢討並修正陸配長期居留之限制，於外配無此限制之原則。	外交部、移民署、陸委會
國籍歸化	一、廢除取得身分證明之限制。 二、現行歸化門檻，應通過中文教育課程，婚姻相關服務，提供多語或廣播電音等多元教學。	一、將陸配與外配證人制度。 二、我國移民保、工作等權利，除身分與連結，此規對婦女歧視之修正，使居留者	一、參考瑞典法，同居三年後，可申請歸化國籍。 二、國際移民組織2010年報告指稱，是趨向要求放寬國籍申請，結果可能使國籍去權。建議法國、加	內政部、陸委會、

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
		大多數權益(與歸化享有權利之差別,只剩下永久居留者無「服公職權」及中央層級之選舉權)。	法,承認婚姻移民的雙重國籍(德國也有條件承認),無須要求放棄原籍	
人身安全保障	<p>一、依據監察院報告,檢討移民成效,對本國教育對人訂輔導對象之標準,評估應平等及多元文化教育。</p> <p>二、針對配需殊性的縣市,釐清各中心、外配及通譯配置,調查不同量立</p>	<p>一、結合行政及司法部門,加強執法(警察、檢察官、法官、委員、社長等)及相對多元文化的教育,提供相關族群。訂定婚姻移民事務相關人員(警察、檢察官、法官、調解員、社工、里長等)多元的職前及最低時數。加強培養人才,增加其訓練權程,並提高人員就業。</p> <p>二、訂定婚姻移民事務相關人員(警察、檢察官、法官、調解員、社工、里長等)多元的職前及最低時數。加強培養人才,增加其訓練權程,並提高人員就業。</p> <p>三、加強培養人才,增加其訓練權程,並提高人員就業。</p> <p>四、為使符合兩</p>	<p>一、參考美國移民法第 204、216 條規定,對受虐外配永久居留權,修正相關條文,使其免於恐懼。現行因家暴且未成年子女可延長居留。鼓勵媒體、族群、電視、廣播、電融配務目。</p> <p>二、鼓勵媒體、族群、電視、廣播、電融配務目。</p>	<p>家防會、移民署、警政署、民政司、法務部、陸委會、新聞局、NCC</p>

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	其不可任意 搬家遷徙，違 反者處以罰 金或甚至撤 銷身分，違 兩公約及比 例原則。	降低對人身 自由之侵害 性。		
促進婚姻自由	一、加強婚姻媒 合管理，建立 定期評鑑制 度，邀請民間 團體及代表 與移民評鑑 供意見，確 保雙方資 訊透明，保障 其自由權 益。	一、以多元家 庭觀點，檢 討我國居留 法規「女性 從子居」打 破迷思，代 元	一、結合各級 校、社區、 學、民間、 學、民政、 體、民政、 政、性、推 強、性、婚 教、育。	移民署、 教育部、 民政司、
社會權				
工作權	一、各縣、市、 局、站、外 配、多、通 高、通、費 用。	一、教育部應 儘速檢討婚 姻高認辦與 探修各致。現 行規、配、探 查、試、以、 也、新、基、 有、認、權、皆	一、針對婚姻 移民創業， 設計輔導申 請、協助、 創業、貸款、 提供、專家 培、力、服 務、方、案。	勞委會、 教育部、 外交部

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	<p>服務法禁止族群面向就業歧視之宣導，並對國人平等化族群多元教育，善用網路、電視等多元途徑。職業訓練及就業媒合，應針對婚姻移民需求提供修職訓補點及訓練人員提醒移民訓練媒集中工作，其本身在區域發展時期的職訓課程及會同城鄉因地制宜之彈性設計。</p> <p>四、依據美國國務院 2011 年 2010 年人權報告：「2009</p>	<p>響，也與其他外國證有差遇，形成上的歧視。現行之婚姻移民學歷認證中央授或執行何教育定準或法。</p> <p>二、為強化的民力，可大適的媒供練、履巧與作僱移案策工作等。並國訓法民</p> <p>三、移能加規移及提網語訓撰技文工發新方政提供工畫德職作移費</p>		

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	<p>年，監察院主 張家庭團圓 是受憲法保 護的權利； 因此，應以 原處境為 核對程序， 建議訂定 「移基發 證簽發簽 證」，使 「不居 婚工定 移去察 作權，又 一年觀 計及家 聚權。</p>	<p>用、交通費、 餐旅費，及兒 童照顧費用的 補助。</p>		
教育權	<p>一、婚姻移民各類生活班、親職教育、法律修訂及修點要容外的神傳念主</p>	<p>一、政府應建立多元檔案，整合各部會及政府出版之紀錄與建置線上資料庫(例：移民課程)，提供多管道(網路、</p>	<p>一、教育部應培多元師學全各化國際主題教研研化賽維持作民自 養校園文化資，在行性推廣多元活動 -- 國、日、母語、教案、多元文、非、現、法、信 文資、校例性多項活學月、習、習、藝等，行、法、信</p>	內政部、教育部、

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	<p>自我表達意見。</p> <p>二、結合村里長等民政人員體系，持「教育培訓卷」向婚姻移民家庭推廣新移民課程，並搭配服務人員(社工、通譯或志工)到訪視關懷，其績效，各自列入考核標準。</p> <p>三、高中以下各級學校，每前練定元文化育。</p> <p>四、高中以下課綱內容，應融入多元族群等觀念，並修正歧視意圖。</p>	<p>播、電視、系統公用頻道等)，開放CC授途，增進新移民一般資性。</p> <p>二、府應善用移民之檔案，結合社區、民間、各管道，推動至少一元文化育民月展南社等。</p>	<p>二、肯定多語文，將移民社會未來勢，故各級學校內容，應增加新移民課程之選擇，及圖書資源。</p> <p>三、培養大量的婚姻移民受訓之師，過訓練教師才供會、學校間交流。</p>	
健康權	<p>一、修訂相關法規措施，參考法國作法，對無居留權人士，或緊急援助。並告知服務單位，</p>	<p>一、研議並修正我國永久居留法，使居留者有社會福利(如長照服務)及健康權利(如重大傷</p>	<p>一、規劃提供多語保健服務，包括手冊、通譯等，增加醫療院所之服務，包括線上翻譯、通譯、估算之經費</p>	衛生署、內政部

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	<p>利資源轉介。</p> <p>二、檢討及重新配置外配陸配保健助經費可及前查、孕、流產、工助至等照顧經費。</p> <p>及重配生補育及配之相關經費，建議外配之健康檢查、子宮結紮、流產等經費，轉用至重大健康服務之經費。</p>	<p>卡之醫療服務)。</p>	<p>執行人力，四年內達成全面性醫療服務之目標。</p>	
福利權	<p>一、修訂相關措施，使居留權人士享有福利。</p> <p>二、加強「外配及照顧措施」各項資源，宣揚村民政人員服務之普及和落實，並加強移民輔導標準。</p> <p>三、外配核標準，以明確應置民間</p>	<p>一、檢討社福綁身份，修訂相關法規，使尚未歸化國籍之移民，享有社會救助、福利服務。</p> <p>二、提早為外配於2014年預備會報論的福利併入的政策措施。</p> <p>三、為</p>	<p>一、外配基金回歸公務算，但原有歷年福利平均額，不得立即減，應平衡其子女需求而增減。</p>	內政部、外交部

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	<p>民服務為優 先。民間委員 代理人，應改 成擁有官方 成權，與官 員代理人民 致，使官民 治，有平等 參與決策意 力，反映民 福利需求。 四、有關移 源配置，應 請代表參與 見，包括相 關委員會等 以歸。</p>	<p>移民之入境 前輔導，於 談和核發中 證過程，融 入對婚姻移 民的協助， 故應訂定外 導人員的遴 選標準，培 養及輔導員 館談元文化 館談元文化 育能，每年 受一文素養 前練。並應 提關資及增 進教材，增 進輔導功 效。</p>		
文化權	<p>一、加強培力外 配及陸元配成 為多師，頒化 講師，獎及 表揚優文講 多師，元進會 師，增進社 認同。下課 二、高中以科書 綱及教應融入 內容，文族群 多育及觀念， 等並修族正視 歧視意涵之 圖文。</p>	<p>一、建議先擴編 各縣市中服 民家外配務 及據點，作發展 量多元的文活 動，修訂各並 應市新移縣 庭中移民及 配據點，相 辦文增列外 元其化教關 為工多育推 動加元文增 化。</p>	<p>一、外配基金回 歸公務原有預 算，但多元文 歷年經費平 化程度，不得 即縮減，應求 量變而增加。 二、邀請婚移 民代表及其子 見，討論我女 定我之國意 性我之政策及 化我之措施。</p>	教育部、 內政部、 文建會

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
	三、檢視外配基金補助，推廣多元文化教育活動，應優先考量並佔一定比例。	<p>講師人力及教育活動經費。</p> <p>二、持續檢視高網內多育等，以融入族群平等。</p> <p>三、參考加拿大文化或非營元活擬規全面文措學以絡民教藝展活婚及其會發聲。</p>		
政治權				
集會結社權	召開公聽會，邀請陸配代表及團體參與討論，儘速制定集會法可辦法。	研議並修正陸配來之組規與會來解「不目的、不合法之活動」使其一致。活動目的。	修訂經費補助要點，以各類人民團監工作陸為因素之、工會、董事、董監事、工配所佔比例或核准的獎勵或	陸委會、內政部、勞委會

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
		釋認定，宜放寬 包涵「長久生活 所需」之公共參 與及集會結社。	一。	
公共參與	一、修訂相關單 位經費補助民 要點，鼓勵團 體申請及配 間辦理外配之 陸配課程，培 教育課外配及 力配成爲團體 幹部，組織發 聲。地方政府 若經有協助 認力者，隔年 央金額可 提高。在移 二、在委會、 或移擬中，邀 程定比，並 姻移及社， 代表性，符 代臺、階、 域別、比、 佈。	一、政府網站 應公開各移 民會、聯、 會報、小、 訊，包括及 名單，以 記民政策之 方資料，以 資資則，便 移民參與。 二、表揚並 給公益共 或之婚移 及其子女。	一、鼓勵媒體 製移子女角 以及婚其主 播其言電視 爲發多語節 的或廣播目 以行政處分 二、以附訂款 來統業者提 公段，給以 移民爲婚 女角目的之 施。	內政部、 新聞局、 NCC
選舉與 被選舉 權	召開公聽會， 議外配及陸 得永居滿若 于者，享有 層級選舉權 性。	參考瑞典作 修法放寬外 陸配之永久 權，包括居 方權，層級 權。	研議並修正 歸化後取得 權及被選舉 年限，改爲 一致（4年、 10年）。	中選會、 內政會、 陸委會

	政策建議 (短期：一年內)	政策建議 (中期：兩年內)	政策建議 (長期：四年內)	主責機關
應考試 服公職	為符合兩公約及依據監察院報告之建議，邀請行政、考試及司法部門（大法官會議代表）及民間代表，召開研商會議，研議陸配享有與外配一致，13 職等以下服公職權之可行性。	邀請相關政府單位及民間代表，召開公聽會，研議陸配享有與外配一致，13 職等以下服公職權之可行性。	修法開放陸配歸化後，享有與外配一致，13 職等以下服公職權。	考試院、陸委會、內政部

資料來源：筆者自製

最後，特別是我們在蒐集比較所有相關資料，針對消極性管制性政策(入境居留歸化)，以及積極性分配政策(輔導社會經濟福利文化)再三進行分析後，本研究報告得出的總結是，為因應婚姻移民及其子女在經濟、社會、文化、政治等各面向對臺灣的影響和變化，建議婚姻移民政策轉向以人權保障及多元文化為核心，區隔與其他經濟性移民之不同，改為強化移民輔導、多元文化等積極性分配政策，弱化移民管制等消極性政策，同時於各項管制措施上亦應注意人權保障。

一個國家及社會的文明指標，往往可以從新移民女性的人權處境反映出，我們是否已經有能力及智慧，來正視及處理性別、族群、階級的差異及社會矛盾，並找出弱勢人權保障優先的正確方向。婚姻移民政策若能轉向，需要決策規劃者以政治魄力及前瞻性視野，做出大膽、深刻而關鍵的思考和決定。

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

參考資料

一、英文文獻

(一) 網頁資料

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(德國聯邦移民及難民局)，
<http://www.bamf.de>。

Citizenship and immigration Canada(加拿大公民與移民部，CIC)，
<http://www.cic.gc.ca>。

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration(法國移民及整合事務處，OFII)，<http://www.ofii.fr/>。

International Organization for Migration(國際移民組織，IOM)，
<http://www.iom.int/>。

International Organization for Migration， 2010， “World Migration Report 2010： The Future of Migration: Building Capacities for Change”，
http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf， 檢索日期：2011/7/26。

International Migrant Stock: The 2008 Revision，
<http://esa.un.org/migration/>。

Migration Policy Institute(MPI)，
<http://www.migrationinformation.org/index.cfm>。

Migrant Integration Policy Index(MIPEX)， <http://www.mipex.eu/>。

Migrationsverket(The Swedish Migration Board， 瑞典移民局)，
http://www.migrationsverket.se/info/499_en.html。

Service-public.fr, <http://www.service-public.fr/>。

Swedem.se, <http://www.sweden.se/>。

The Migration Law Database , IOM ,
<http://www.imldb.iom.int/section.do> 。

(二) 書籍與期刊文獻

- Brubaker, Rogers, 1998, “Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany” in Gershon Shafir(ed.), *The Citizenship debates*. Minneapolis, Minn. : University of Minnesota Press, pp.131-164.
- Benhabib, Seyla ,2002. “In Search of Europe's Borders: The Politics of Migration in the European Union.” *Dissent*, Fall 2002:33-39 。
- Brader, Ted, Nicholas A. Valentino, Elizabeth Suhay.2008. “What Triggers Public Opposition to Immigration? Anxiety, Group Cues, and Immigration Threat.” *American Journal of Political Science* 52(4): 959-978
- Cinar, Dilec. 1999. “Comparing the Rights of Non-citizens in the Western Europe.” *Research Perspectives on Migration*, 2(1): 8-11
- Entzinger, Han. 2000 . “The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model” in Ruud Koopmans and Paul Statham(ed.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*. Oxford University Press, pp. 97-118.
- Freeman, Gary. 2004, "Immigrant incorporation in Western Democracies." *International Migration Review*, 38(3):945-969.
- Howard, Marc. M. 2003. “Foreigners or Citizens? Citizenship Policies in the Countries of the EU.” Paper presented at the European Union Studies Association Conference, Nashville.
- Joppke, Christian, 2002. “Multicultural Citizenship” in Engin F. Isin and Bryan S. Turner (ed.), *Handbook of Citizenship Studies*. Thousand Oaks, Calif. : SAGE, pp. 245-258.

- , 2007. "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity." *Citizenship Studies*, Vol. 11 No. 1:37-48.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham, 1999. "Challenging the liberal nation-state? Postnationalism, multiculturalism and the collective claim making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany." *American Journal of Sociology* 105(3):652-696.
- Koopmans, Ruud and Paul Statham. 2000. "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach" in Ruud Koopmans and Paul Statham(ed.). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*. Oxford University Press, pp. 13-56.
- Marshall, Thomas Humphrey, 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University.
- Shorten, Andrew. 2010. "Linguistic Competence and Citizenship Acquisition." In *Citizenship Acquisition and National Belonging: Migration, Membership and the liberal Democratic State*, ed. Gideon Calder, Philip Cole and Jonathan Seglow. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago, pp. 105-122.
- , 1998, "Toward a Postnational Model of Membership" in Gershon Shafir(ed.), *The Citizenship debates*. Minneapolis, Minn. : University of Minnesota Press, pp.189-217.

二、中文文獻

(一) 網頁資料

內政部，2003，《外籍與大陸配偶生活狀況調查報告》。

http://www.ris.gov.tw/version96/population_01_F_01.html(檢索日期：2011/3/11)。

內政部，2008，《人口政策白皮書》。

http://www.ris.gov.tw/version96/pe_004.html(檢索日期：2011/3/12)。

內政部入出國及移民署，2009，《外籍配偶照顧輔導基金管理會議事規定》，<http://iff.immigration.gov.tw/public/Data/01271721671.doc> (檢索日期：2011/07/25)。

內政部入出國及移民署，2010，《97年外籍與大陸配偶生活需求調查結果摘要分析》，

<http://www.immigration.gov.tw/public/Data/091020261071.doc>(檢索日期：2011/3/11)。

內政部入出國及移民署，2010，《外籍配偶在臺生活相關資訊簡冊-新家鄉、新生活》。

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1090638&CtNode=31566&mp=1> (檢索日期：2011/3/16)。

中央研究院，2010年2月，《中央研究院報告 No. 004：人口政策建議書》。

http://www.sinica.edu.tw/manage/gatenews/showsingle.php?_op=?rid:3968(檢索日期：2011/3/16)。

《外籍配偶照顧輔導基金收支保管及運用辦法》，

<http://laws.mywoo.com/20/203/5525.html> (檢索日期：2011/07/25)。

白秀雄、方孝鼎，2010，《外籍配偶家庭問題與政策研究報告》，國際社會福利協會中國民國總會。

<http://www.icsw.org.tw/files/report201010.pdf> (檢索日期：2011/11/26)。

游美貴，2009，〈外籍配偶的生活處境與權益之研究〉，《內政部入出國及移民署委託研究報告》，

<http://www.immigration.gov.tw/public/Data/091020283071.pdf>(檢索日期：2011/3/11)。

(二) 書籍與期刊文獻

林妙玲，2005。《探討臺灣媒體中的國族想像—以大陸配偶公民權的平面報導為例》。臺北：國立臺灣大學新聞學研究所碩士論文。

邱寶珠，2004，《我國現行移民制度與問題之研究》。桃園：中央警察大學外事警察研究所碩士論文。

夏曉鶻，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》，第 39 期，頁 45-92。

-----，2001，〈『外籍新娘』現象之媒體建構〉，《臺灣社會研究季刊》，第 43 期，頁 153-196。

-----，2003，〈實踐式研究的在地實驗：以『外籍新娘識字班』為例〉，《臺灣社會研究季刊》，第 49 期，頁 1-47。

-----，2005，〈尋找光明，從識字班通往行政院的蜿蜒路〉，收錄於夏曉鶻主編「《不要叫我外籍新娘》，頁 12-48，臺北：左岸。

-----，2006，〈新移民運動的形成----差異政治、主體化與社會性運動〉，《臺灣社會研究季刊》，第 61 期，頁 1-71。

陳怡君，2007，「接納新移民 瑞典教育有一套」，臺灣立報，2007 年 4 月 2 日，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-94964>，檢索日期：2011/10/15。

陳淑芬，2003，〈『大陸新娘』的擇偶、受虐與求助歷程---兼論服務提供者對『大陸新娘』的假設及其對服務提供的影響〉，《社區發展季刊》，第 101 期，頁 182-99。

- 陳雪慧，2007，《看見臺灣國族的新面貌—婚姻移民法令的歧視與排除》。
臺北：世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 陳昭如，2006，〈性別與國民身分---臺灣女性主義法律史的考察〉，《臺大法學論叢》，第 35 卷，第 4 期，頁 1-101。
- 陳小紅，2005，〈跨國婚姻中人權問題之探討：來臺生活大陸配偶案例之檢視〉，《國家政策季刊》，第 4 卷，第 1 期，頁 141-64。
- 郭展銓，2005，《大陸地區婚姻移民基本權利之研究》。高雄：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 曾熾芬，1997，〈居留權的商品化：臺灣商業移民市場〉，《臺灣社會研究季刊》，第 27 期，頁 37-67。
- ，2006，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《臺灣社會研究季刊》，第 61 期，頁 73-107。
- 楊君仁，2009，〈德國移民法制之變遷及其對我之借鏡〉，《法制論叢》，第 44 期，頁 1-38。
- 楊婉瑩、李品蓉，2009，〈大陸配偶的公民權困境—國族與父權的共謀〉，《臺灣民主季刊》，第 6 卷，第 3 期，頁 47-86。
- 黃森泉、張雯雁，2003，〈外籍新娘婚姻適應與子女教養問題之探討〉，《社會科學教育研究》，第 8 期，頁 135-169。
- 李碧涵、黃佳媛，2008，〈法國移民人口與移民政策之探討：1980 年代至今〉，《少子女化與高齡化社會的人口挑戰-人口政策與人口發展課題》，臺灣人口學會學術研討會，2008 年 2 月 29 日-3 月 1 日。
- 楚恆惠，2005，《以平等權觀點探討外籍配偶與大陸配偶在臺待遇問題：兼論婚姻移民法制之研究》。臺北：國立政治大學法律學研究所。
- 葉育碩，2006，《中華民國移民政策之研究》。臺北：國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班論文。
- 趙彥寧，2004，〈公民身分、現代國家與親密生活：以老單身榮民與“大陸新娘”的婚姻為研究案例〉，《臺灣社會學》，第 8 期，頁 1-41。

參考資料

- 廖元豪，2006，〈全球化趨勢中婚姻移民之人權保障：全球化、臺灣新國族主義、人權論述的關係〉，《思與言：人文與社會科學雜誌》，第 44 卷，第 3 期，頁 81-129。
- 廖英瑾，2006，《我國女性婚姻移民權益保障之研究》。桃園中壢：中原大學財經法律研究所碩士論文。
- 潘淑滿，2004a，〈從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制〉，《社會發展季刊》，第 105 期，頁 30-44。
- ，2004b，〈婚姻移民婦女、公民權與婚姻暴力〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 8 卷，第 1 期，頁 85-131。

附錄一、MIPEX 2010 移民政策評估指標

MIPEX 2010 INDICATORS				
1. LABOUR MARKET MOBILITY				
1.1 ACCESS		100	50	0
1	<p>Immediate access to employment What categories of third country national residents have equal access to employment as nationals?</p> <p>a. Long-term residents b. Residents on temporary work permits (excluding seasonal) c. Residents on family reunion permits (same as sponsor)</p>	All of them	Not c or certain categories of b	Only a
2	<p>Access to private sector: Are TCN residents able to accept any private-sector employment under equal conditions as EU nationals?</p>	Yes. There are no additional restrictions than those based on type of permit mentioned in 1	Other limiting conditions that apply to all TCN residents, e.g. linguistic testing	Certain sectors and activities solely for nationals/EU nationals
3	<p>Access to public sector (activities serving the needs of the public. Not restricted to certain types of employment or private or public law): Are TCN residents able to accept any public-sector employment (excluding exercise of public authority) under equal conditions as EU nationals?</p>	Yes. Only restriction is exercise of public authority and safeguard general state interest	Other restrictions	Only for nationals/EU nationals
4	<p>Immediate access to self-employment What categories of third country national residents have equal access to self-employment as nationals?</p> <p>a. Long-term residents b. Residents on temporary work permits (excluding seasonal) c. Residents on family reunion permits (same as sponsor)</p>	All of them	Not c or certain categories of b	Only a

5	Access to self-employmentAre TCN residents able to take up self-employed activity under equal conditions as EU nationals?	Yes. There are no additional restrictions than those based on type of permit mentioned in 4	Other limiting conditions (such as linguistic testing)	Certain sectors and activities solely for nationals/EU nationals
1.2 ACCESS TO GENERAL SUPPORT		100	50	0
6	Access to public employment services: Do TCN residents have access to placement and public employment services, under equal conditions as EU nationals?	Equal treatment with nationals	Certain restrictions	No equal treatment
7	Equality of access to education and vocational training, including study grantsWhat categories of TCN residents have equal access? a. Long-term residents b. Residents on temporary work permits (excluding seasonal) c. Residents on family reunion permits (same as sponsor)	All of them	Not c or certain categories of b	Only a
8	Recognition of academic and professional qualifications acquired outside the EU	Same procedures as for EU/EEA nationals	Different procedure as for EU/EEA nationals	No recognition of titles or possible down-grading of qualifications
1.3 TARGETED SUPPORT		100	50	0
9	State facilitation of recognition of skills and qualifications obtained outside the EU: a. existence of state agencies /information centres that promote the recognition of skills and qualifications b. national guidelines on fair procedures, timelines and fees for assessments by professional, governmental, and non-governmental organizations c. provision of information on conversion	b and (a or c)	a or c	None

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	courses/profession-based language courses and on procedures for assessment of skills and qualifications (regardless of whether assessments are conducted by governmental or non-governmental organisations)			
10	Measures to further the integration of third-country nationals into the labour market: a. National policy targets to reduce unemployment of third country nationals b. National policy targets to promote vocational training for third country nationals c. National policy targets to improve employability through language acquisition programmes	All elements	Any of these elements (or other) but not all	No elements
11	Measures to further the integration of third-country nationals into the labour market: a. National policy targets to address labour market situation of migrant youth b. National policy targets to address labour market situation of migrant women	Both	One of these	Neither of these
12	Support to access public employment services: a. Right to resource person, mentor, coach linked to public employment service is part of integration policy for newcomers b. Training required of public employment service staff on specific needs of migrants	Both	One	None. Only through voluntary initiatives or projects.
1.4 WORKERS' RIGHTS		100	50	0
13	Membership of and participation in trade union associations and work-related negotiation bodies	Equal access with nationals	Restricted access to elected	Other restrictions apply

			positions	
14	Equal access to social security: Do TCNs have equal access to social security in the following areas? (unemployment benefits, old age pension, invalidity benefits, maternity leave, family benefits, social assistance)	Equal treatment with nationals in all areas	No equal treatment in at least one area	No equal treatment in more than one area
15	Equal working conditions: Do TCNs have guaranteed equal working conditions? (safe and healthy working conditions, treatment in case of job termination or dismissal, payment/wages, taxation)	Equal treatment with nationals in all areas	No equal treatment in at least one area	No equal treatment in more than one area
16	Active policy of information on rights of migrant workers by national level (or regional in federal states)	Policy of information by state targeted at migrant workers and/or employers on individual basis	Ad hoc information campaigns towards migrant workers and/or employers (or only individual campaigns in certain regions)	No active policy of information
2. FAMILY REUNION FOR THIRD-COUNTRY NATIONALS				
2.1 ELIGIBILITY		100	50	0
17a	Eligibility for ordinary legal residents	≤ 1 year of legal residence and/or holding a residence permit for ≤ 1 year	> 1 year of legal residence and/or holding a permit for > 1 year	≥ 2 years of legal residence and/or holding a permit for ≥ 2 years
17b	Documents taken into account to be eligible for family reunion	Any residence permit	Certain residence permits excluded	Permanent residence permit
18a	Eligibility for partners other than spouses: a. Stable long-term relationship b. Registered partnership	Both	Only one or only for some types of partners (ex.	Neither. Only spouses.

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

			homosexuals)	
18b	Age limits for sponsors and spouses	≤ Age of majority in country (18 years)	> 18 ≤ 21 years with exemptions	> 21 years OR > 18 years without exemptions
19	Eligibility for minor children (<18 years) a. Minor children b. Adopted children c. Children for whom custody is shared	All three	Only a and b	A and b but with limitations
20	Eligibility for dependent relatives in the ascending line	Allowed	Certain conditions (other than dependency) apply	Not allowed
21	Eligibility for dependent adult children	Allowed	Certain conditions (other than dependency) apply	Not allowed
2.2 CONDITIONS FOR ACQUISITION OF STATUS		100	50	0
22a	Form of pre-departure language measure for family member abroad (if no measure, leave blank)	No Requirement OR Voluntary course/information	Requirement to take a language course	Requirement includes language test/assessment
22b	Level of language requirement (if no measure, leave blank) (not weighted) Note: Can be test, interview, completion of course or other forms of assessments.	A1 or less set as standard	A2 set as standard	B1 or higher set as standard OR no standards, based on administrative discretion.
22c	Form of pre-departure integration measure for family member abroad, ex. not language, but social/cultural (if no measure, leave blank)	None OR voluntary information/course	Requirement to take an integration course	Requirement to pass an integration test/assessment
22d	Pre-departure requirement exemptions (if no measure, leave blank): a. Takes into account individual abilities ex. educational	Both of these	One of these	Neither of these

	<p>qualifications</p> <p>b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability</p>			
22e	<p>Conductor of pre-departure requirement (if no measure, leave blank):</p> <p>a. Language or education specialists</p> <p>b. Independent of government (ex. not directly subcontracted by or part of a government department)</p>	a and b, ex. language or education institutes	a but not b, ex. citizenship/integration unit in government	Neither a nor b, ex. police, foreigners' service, general consultant
22f	Cost of pre-departure requirement (if no measure, leave blank)	No or nominal costs	Normal costs	Higher costs
22g	<p>Support to pass pre-departure requirement (if no measure, leave blank):</p> <p>a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide</p> <p>b. Assessment based on publicly available course</p>	a and b	a or b	Neither a nor b
22h	Cost of support (if no measure or support, leave blank)	No or nominal costs	Normal costs	Higher costs
23a	<p>Form of language requirement for sponsor and/or family member after arrival on territory (if no measure, leave blank)</p> <p>Note: Can be test, interview, completion of course, or other forms of assessments.</p>	No Requirement OR Voluntary course/information	Requirement to take a language course	Requirement includes language test/assessment
23b	<p>Level of language requirement, (if no measure, leave blank) (not weighted)</p> <p>Note: Can be test, interview, completion of course, or other forms of assessments.</p>	A1 or less set as standard	A2 set as standard	B1 or higher set as standard OR no standards, based on administrative discretion.
23c	Form of integration requirement for sponsor and/or family member after arrival on territory ex. not language, but social/cultural	No Requirement OR Voluntary course/information	Requirement to take an integration course	Requirement includes integration test/assessment
23d	Language/integration requirement	Both of these	One of these	Neither of

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

	exemptions (if no measure, leave blank): a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability			these
23e	Conductor of language/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Language or education specialists b. Independent of government (ex. not directly subcontracted by or part of a government department)	a and b, ex. language or education institutes	a but not b, ex. integration unit in government	Neither a nor b, ex. police, foreigners' service, general consultant
23f	Cost of language/integration requirement (if no measure, leave blank)	No or nominal costs	Normal costs	Higher costs
23g	Support to language/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide b. Assessment based on publicly available course	a and b	a or b	Neither a nor b
23h	Cost of support (if no measure or support, leave blank)	No or nominal costs	Normal costs ex. If provided by state, same as regular administrative fees. If provided by private sector, same as market price in countries	Higher costs
24	Accommodation requirement	None	Appropriate accommodation meeting the general health and safety	Further requirements

			standards	
25	Economic resources requirement	None or at/below level of social assistance and no income is excluded	Higher than social assistance but source is not linked with employment	Linked to employment/no social assistance
26	Maximum length of application procedure	≤ 6 months defined by law	> 6 months but the maximum is defined by law	No regulation on maximum length
27	Costs of application and/or issue of status	None	Same as regular administrative fees and duties in the country	Higher costs
2.3 SECURITY OF STATUS		100	50	0
28	Duration of validity of permit	Equal to sponsor's residence permit and renewable	Not equal to sponsor's residence permit but ≥ 1 year renewable permit	< 1 year renewable permit or new application necessary
29	Grounds for rejecting, withdrawing or refusing to renew status: a. Actual and serious threat to public policy or national security, b. Proven fraud in the acquisition of permit (inexistent relationship or misleading information). c. Break-up of family relationship (before three years) d. Original conditions are no longer satisfied (ex. unemployment or economic resources)	No other than a-b	Grounds include c	All grounds and others than those included on the list, such as d and others
30	Before refusal or withdrawal, due account is taken of (regulated by law) : a. Solidity of sponsor's family relationship b. Duration of sponsor's residence	All elements	Elements include any of these (or other) but not all	No elements

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	in MS c. Existing links with country of origin. Physical or emotional violence			
31	Legal guarantees and redress in case of refusal or withdrawal: a. reasoned decision b. right to appeal c. representation before an independent administrative authority and/or a court	All rights	At least a and b	One or both of a and b are not guaranteed
2.4 RIGHTS ASSOCIATED WITH STATUS		100	50	0
32	Right to autonomous residence permit for partners and children reaching age of majority	After ≤ 3 years	After $> 3 \leq 5$ years	After > 5 years or upon certain conditions (e.g. normal procedure for permanent residence)
33	Right to autonomous residence permit in case of widowhood, divorce, separation, death, or physical or emotional violence	Yes automatically	Yes but only on limited grounds or under certain conditions (ex. fixed period of prior residence or marriage)	None
34	Right to autonomous residence permit for other family members having joined the sponsor	After ≤ 3 years	After > 3 years or upon certain conditions (e.g. normal procedure for permanent residence)	None
35	Access to education and training for adult family members	In the same way as the sponsor	Other conditions apply	None
36	Access to employment and self-employment	In the same way as the sponsor	Other conditions apply	None

37	Access to social security and social assistance, healthcare and housing	In the same way as the sponsor	Other conditions apply	None
3. EDUCATION				
3.1 Access		100	50	0
38	<p>Access and support to access pre-primary education:</p> <p>a. All categories of migrants have same access in law as nationals, regardless of their residence status (includes undocumented)</p> <p>b. State-supported targeted measures (e.g. financial support, campaigns and other means) to increase participation of migrant pupils (can also be to increase parental engagement).</p> <p>Note: Use definition of pre-primary in your country .</p>	Both of these	One of these	Neither. Restrictions in law on access for some categories of migrants AND Migrants only benefit from general support for all students (and targeted non-governmental initiatives where provided).
39	<p>Access to compulsory-age education: Access is a legal right for all compulsory-age children in the country, regardless of their residence status (includes undocumented).</p> <p>Note: Use definition of compulsory-age in your country</p>	Explicit obligation in law for all categories of migrants to have same access as nationals.	Implicit obligation for all children (No impediment to equal access in law. e.g. No link between compulsory education and residence, or no category of migrant excluded).	Restrictions in law on access for some categories of migrants .
40	<p>The assessment in compulsory education of migrants' prior learning and language qualifications and learning obtained abroad:</p> <p>a. Assessment with standardised quality criteria and tools</p> <p>b. Requirement to use trained staff.</p>	Both of these.	One of these .	Case-by-case assessment by school staff without standardised criteria or training.
41	Support to access secondary	Both of these	One of these	Neither.

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	<p>education:</p> <p>a. Targeted measures to increase migrant pupils' successful participation in secondary education</p> <p>b. Targeted measures to increase migrant pupils' access to academic routes that lead to higher education.</p> <p>Note: This includes extra tuition, monitoring, and learning opportunities and assessments. Depending on the school system, this may also include movement between school routes and structures (e.g. academic and technical).</p>			
42	<p>Access and support to access and participate in vocational training: Training through apprenticeships or other work-based learning, with state support and/or screening and quality control measures.</p> <p>a. All categories of migrants have same legal access as nationals, regardless of their residence status (includes undocumented)</p> <p>b. Measures to specifically increase migrant pupil participation in such schemes, e.g. incentives</p> <p>c. Measures to increase employers' supply of such schemes to migrant pupils, e.g. campaigns, support and guidance.</p>	Two or more of these, including a	At least one of these.	None of these. Restrictions in law on access for some categories of migrants AND Migrants only benefit from general support. If there is targeted support for migrants, it is only through non-governmental initiatives.
43	<p>Access and support to access and participate in higher education:</p> <p>a. All categories of migrants have same access in law as nationals, regardless of their residence status (includes undocumented)</p> <p>b. Targeted measures to increase acceptance and successful participation of migrant pupils, e.g. admission targets, additional targeted language support,</p>	Both of these	One of these	Neither. Restrictions in law on access for some categories of migrants AND Migrants only benefit from general support. If there is

	mentoring, campaigns, measures to address drop-outs. Note: This indicator does not include international students migrating specifically for higher education			targeted support for migrants, it is only through non-governmental initiatives.
44	Access to advice and guidance on system and choices at all levels of compulsory and non-compulsory education (pre-primary to higher): a. Written information on educational system in migrant languages of origin b. Provision of resource persons/centres for orientation of migrant pupils c. Provision of interpretation services for families of migrant pupils for general educational advice and guidance at all levels.	All three of these.	One or two of these .	Migrants only benefit from general support. If there is targeted support for migrants, it is only through non-governmental initiatives.
3.2 Targeting needs		100	50	0
45	Requirement for provision in schools of intensive induction programmes for newcomer pupils and their families about the country and its education system: a. Existence of induction programme b. Inclusion of parents. Note: This does not refer to language induction courses.	Both of these	Only a	No requirement
46a	Provision of continuous and on-going education support in language(s) of instruction for migrant pupils: a. In compulsory education (both primary and secondary) b. In pre-primary education. Note: Migrant pupils may be placed in the mainstream classroom or a separate classroom for a transitional phase. This question relates to language support in either case.	Both of these.	One of these.	No provision. Only through private or community initiatives.

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

46 b	If you answered Option 3 to 46a, skip this question: Provision includes: a. Communicative literacy (general fluency in reading, writing, and communicating in the language). b. Academic literacy (fluency in studying, researching, and communicating in the language in the school academic setting).	Both of these.	Only one of these.	Level/goals not specified or defined.
46c	If you answered Option 3 to 46a, skip this question: Provision includes quality measures: a. Requirement for courses to use established second-language learning standards. b. Requirement for teachers to be specialised and certified in these standards. c. Curriculum standards are monitored by a state body.	Two or more of these.	At least one of these.	None of these elements.
47	Policy on pupil monitoring targets migrants.	System disaggregates migrants into various sub-groups, ex. gender, country of origin.	System monitors migrants as a single aggregated group.	None. Migrants are only included in general categories for monitoring that apply to all students.
48	Targeted policies to address educational situation of migrant groups: a. Systematic provision of guidance (e.g. teaching assistance, homework support). b. Systematic provision of financial resources.	Both of these.	One of these.	None. Migrants only benefit from general support. If there is targeted support for migrants, it is only through voluntary initiatives.
49	Teacher training and professional development programmes include courses that address migrant pupils' learning needs, teachers' expectations of migrant pupils, and	Both of these.	One of these.	None.

	specific teaching strategies to address this: a. Pre-service training required in order to qualify as a teacher. b. In-service professional development training.			
3.3 New opportunities		100	50	0
50a	Provision of option (in or outside school) to learn immigrant languages.	State regulations / recommendations.	Bilateral agreements or schemes financed by another country.	No provision. Only through private or community initiatives.
50b	If you answered Option 3 to 50a, skip this question: Option on immigrant languages is delivered: a. In the regular school day (may involve missing other subjects). b. As an adaptation of foreign-language courses in school, which may be open to all students (equal status as other languages). c. Outside school, with some state funding.	Two or more of these.	One of these.	No delivery in school or funding by state.
51a	Provision of option (in or outside school) to learn about migrant pupils' cultures and their / their parents' country of origin.	State regulations / recommendations.	Bilateral agreements or schemes financed by another country.	No provision. Only through private or community initiatives.
51b	If you answered Option 3 to 51a, skip this question: Option on cultures of origin is delivered: a. In the regular school day (may involve missing other subjects). b. Integrated into the school curriculum, which may be open to all students. c. Outside school, with some state funding.	Two or more of these.	One of these.	No delivery in school or funding by state.
52a	Monitoring segregation between educational institutions: a. Requirement to monitor segregation of migrant pupils	Both of these.	One of these.	None. Migrants are only included in general

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	into different educational institutions at all levels. b. This requirement includes special needs education.			categories that apply to all students.
52b	Measures to promote societal integration: a. Measures to encourage schools with few migrant pupils to attract more migrant pupils and schools with many to attract more non-migrant pupils. b. Measures to link schools with few migrant pupils and many migrant pupils (curricular or extra-curricular).	Both of these.	One of these.	None. Only general measures.
53	Measures to support migrant parents and communities in the education of their children: a. Requirement for community-level support for parental involvement in their children's learning (e.g. community outreach workers). b. Requirement for school-level support to link migrant students and their schools (e.g. school liaison workers). c. Measures to encourage migrant parents to be involved in school governance.	Two or more of these.	One of these.	None. Migrant parents and communities are only included in general categories that apply to all.
3.4 Intercultural education for all		100	50	0
54	The official aims of intercultural education include the appreciation of cultural diversity, and is delivered: a. As a stand-alone curriculum subject b. Integrated throughout the curriculum.	Both of these.	One of these.	Intercultural education not included in curriculum, or intercultural education does not include appreciation of cultural diversity.
55	State support for public information initiatives to promote the appreciation of cultural	Initiatives part of mandate of state-subsidise	Initiatives part of state budget line for ad hoc	Neither.

	diversity throughout society.	d body .	funding.	
56	The school curricula and teaching materials can be modified to reflect changes in the diversity of the school population: a. State guidance on curricular change to reflect both national and local population variations. b. Inspection, evaluation and monitoring of implementation of (a).	Both of these.	Only a.	None.
57	Daily life at school can be adapted based on cultural or religious needs in order to avoid exclusion of pupils. Such adaptations might include one or a few of the following: Changes to the existing school timetable and religious holidays; educational activities; dress codes and clothing; school menus.	State regulations or guidelines concerning local adaptation.	Law allows for local or school-level discretion.	No specific adaptation foreseen in law.
58	Measures (i.e. campaigns, incentives, support) to support bringing migrants into the teacher workforce: a. To encourage more migrants to study and qualify as teachers. b. To encourage more migrants to enter the teacher workforce.	Both of these.	One of these.	None.
59	Teacher training and professional development programmes include intercultural education and the appreciation of cultural diversity for all teachers: a. Pre-service training required in order to qualify as a teacher. b. In-service professional development training.	Both of these.	One of these.	Training on intercultural education not provided, or intercultural education does not include appreciation of cultural diversity.
4. POLITICAL PARTICIPATION				
4.1 ELECTORAL RIGHTS		100	50	0
60	Right to vote in national elections	Equal rights as nationals after certain period	Reciprocity or other special conditions for	No right

我國婚姻移民政策實施之影響評估與因應對策

		of residence	certain nationalities	
61	Right to vote in regional elections (blank if not applicable)	Equal rights as nationals or requirement of less than or equal to five years of residence	Requirement of more than five years of residence, reciprocity, other special conditions or special registration procedure or only in certain regions	No right
62	Right to vote in local elections	Equal rights as EU-nationals or requirement of less than or equal to five years of residence	Requirement of more than five years of residence, reciprocity, other special conditions or special registration procedure, or only in certain municipalities	No right
63	Right to stand for elections at local level	Unrestricted (as for EU-nationals)	Restricted to certain posts, reciprocity or special requirements	No right / other restrictions apply
4.2 POLITICAL LIBERTIES		100	50	0
64	Right to association	No restrictions on creation of associations by foreigners, no restrictions regarding the composition of the board of such associations	A minimal number of national citizens should be on board, other restrictions apply (i.e. with regard to creation of political organisations or parties)	No right

65	Membership of and participation in political parties	Equal access with nationals (no restrictions imposed by government)	Restricted access to internal elected positions	Other restrictions apply
66	Right to create media (newspaper, radio, television, etc.)	No restrictions on creation of media by foreigners apply (or similar restrictions as for non-immigrant media)	Other restrictions than those for non-immigrant media apply	No right
4.3 CONSULTATIVE BODIES		100	50	0
67a	Consultation of foreign residents on national level	structural consultation	ad hoc consultation	no consultation
67b	Composition of consultative body of foreign residents on national level	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents without special state intervention	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents but with special state intervention	members of consultation body are selected and appointed by the state only
67c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)	Chaired by participant (foreign resident or association)	Co-chaired by participant and national authority	Chaired by national authority
67d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law) Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the	Both guaranteed in law/statutes	One guaranteed in law/statutes	None guaranteed in law/statutes

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	national authority to the its advice or recommendations.			
67e	Representativeness Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders b. All nationalities/ethnic groups	Both required in law/statutes	One required in law	No criteria in law/statutes
68a	Consultation of foreign residents on regional level (blank if not applicable)	structural consultation	ad hoc consultation or structural consultation only present in some regional entities	no consultation
68b	Composition of consultative body of foreign residents on regional level (blank if not applicable)	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents without special state intervention	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents but with special state intervention	members of consultation body are selected and appointed by the state only
68c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)	Chaired by participant (foreign resident or association)	Co-chaired by participant and national authority	Chaired by national authority
68d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law) Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the national authority to the its	Both guaranteed in law/statutes	One guaranteed in law/statutes	None guaranteed in law/statutes

	advice or recommendations.			
68e	Representativeness Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders b. All nationalities/ethnic groups	Both required in law/statutes	One required in law	No criteria in law/statutes
69a	Consultation of foreign residents on local level in capital city	structural consultation	ad hoc consultation	no consultation
69b	Composition of consultative body of foreign residents on local level in capital city	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents without special state intervention	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents but with special state intervention	members of consultation body are selected and appointed by the state only
69c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)	Chaired by participant (foreign resident or association)	Co-chaired by participant and national authority	Chaired by national authority
69d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law) Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the national authority to the its advice or recommendations.	Both guaranteed in law/statutes	One guaranteed in law/statutes	None guaranteed in law/statutes
69e	Representativeness Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders	Both required in law/statutes	One required in law	No criteria in law/statutes

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

	b. All nationalities/ethnic groups			
70a	Consultation of foreign residents on local level in city (other than capital) with highest proportion of foreign residents	structural consultation	ad hoc consultation	no consultation
70b	Composition of consultative body of foreign residents on local level in city (other than capital) with highest proportion of foreign residents	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents without special state intervention	members elected by foreign residents or members appointed by associations of foreign residents but with special state intervention	members of consultation body are selected and appointed by the state only
70c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)	Chaired by participant (foreign resident or association)	Co-chaired by participant and national authority	Chaired by national authority
70d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law) Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the national authority to the its advice or recommendations.	Both guaranteed in law/statutes	One guaranteed in law/statutes	None guaranteed in law/statutes
70e	Representativeness Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders b. All nationalities/ethnic groups	Both required in law/statutes	One required in law	No criteria in law/statutes
4.4 IMPLEMENTATION POLICIES		100	50	0
71	Active policy of information by national level (or regional in	policy of information by	information campaigns (on	no active policy of

	federal states)	state targeted at foreign residents (or targeted at all) on individual basis	a non-individual basis) towards foreign residents(or only individual campaigns in certain regions)	information (or no political rights at any level to be informed about)
72	Public funding or support of immigrant organisations on national level	funding or support (in kind) for immigrant organisations involved in consultation and advice at national level without further conditions than being a partner in talks (or similar conditions as for non-immigrant organisations)	funding or support (in kind) dependent on criteria set by the state (beyond being a partner in consultation and different than for non-immigrant groups)	no support or funding
73	Public funding or support of immigrant organisations on regional level	funding or support (in kind) for immigrant organisations involved in consultation and advice at regional level without further conditions than being a partner in talks (or similar conditions as for non-immigrant organisations)	funding or support (in kind) dependent on criteria set by the state (beyond being a partner in consultation and different than for non-immigrant groups) or not in all regions	no support or funding

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

74	Public funding or support of immigrant organisations on local level in capital city	funding or support (in kind) for immigrant organisations involved in consultation and advice at local level without further conditions than being a partner in talks (or similar conditions as for non-immigrant organisations)	funding or support (in kind) dependent on criteria set by the state (beyond being a partner in consultation and different than for non-immigrant groups)	no support or funding
75	Public funding or support of immigrant organisations at local level in city (other than capital) with highest proportion of foreign residents	funding or support (in kind) for immigrant organisations involved in consultation and advice at local level without further conditions than being a partner in talks (or similar conditions as for non-immigrant organisations)	funding or support (in kind) dependent on criteria set by the state (beyond being a partner in consultation and different than for non-immigrant groups)	no support or funding
5. LONG TERM RESIDENCE				
5.1 ELIGIBILITY		100	50	0
76a	Required time of habitual residence	< 5 years	5 years	> 5 years
76b	Documents taken into account to be eligible for long-term residence	Any residence permit	Seasonal workers, au pairs and posted workers	Additional temporary residence permits

			excluded	excluded
77	Is time of residence as a pupil/student counted?	Yes, all	Yes, with some conditions (limited number of years or type of study)	No
78	Periods of absence allowed before granting of status	Longer periods	Up to 10 non-consecutive months and/or 6 consecutive months	Shorter periods
5.2 CONDITIONS FOR ACQUISITION OF STATUS		100	50	0
79a	Form of language requirement (if no measure, leave blank)	No Requirement OR Voluntary course/information	Requirement to take a language course	Requirement includes language test/assessment
79b	Level of language requirement (if no measure, leave blank) (not weighted) Note: Can be test, interview, completion of course, or other forms of assessments.	A1 or less set as standard	A2 set as standard	B1 or higher set as standard OR no standards, based on administrative discretion.
79c	Form of integration requirement ex. not language, but social/cultural	No Requirement OR Voluntary course/information	Requirement to take an integration course	Requirement includes integration test/assessment
79d	Language/integration requirement exemptions (if no measure, leave blank) a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability	Both of these	One of these	Neither of these
79e	Conductor of language/integration requirement (if no measure, leave blank) a. Language or education	a and b, ex. language or education institutes	a but not b, ex. integration unit in government	Neither a nor b, ex. police, foreigners' service,

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	specialists b. Independent of government (ex. not directly subcontracted by or part of a government department)			general consultant
79f	Cost of language/integration requirement (if no measure, leave blank)	No or nominal costs	Normal costs ex. If provided by state, same as regular administrative fees. If provided by private sector, same as market price in countries	Higher costs
79g	Support to pass language/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide b. Assessment based on publicly available course	a and b	a or b	Neither a nor b
79h	Cost of support (if no measure or support, leave blank)	No or nominal costs	Normal costs ex. If provided by state, same as regular administrative fees. If provided by private sector, same as market price in countries	Higher costs
80	Economic resources requirement	None or at/below level of social assistance and no income is excluded	Higher than social assistance but source is not linked with employment	Linked to employment/ no social assistance
81	Maximum length of application procedure	≤ 6 months defined by law	> 6 months but the maximum is defined by law	No regulation on maximum length

82	Costs of application and/or issue of status	No or nominal costs	Normal costs ex. same as regular administrative fees in the country	Higher costs
5.3 SECURITY OF STATUS		100	50	0
83	Duration of validity of permit	≥ 5	< 5 ≥ 3	< 3
84	Renewable permit	Automatically	Upon application	Provided original requirements are still met
85	Periods of absence allowed for renewal, after granting of status (continuous or cumulative)	≥ 3 years	< 3 > 1	≤ 1
86	Grounds for rejecting, withdrawing, or refusing to renew status: a. proven fraud in the acquisition of permit. b. actual and serious threat to public policy or national security. c. sentence for serious crimes, d. Original conditions are no longer satisfied (ex. unemployment or economic resources)	No other than a and/or b	Includes c or d	Includes c and d and/or additional grounds
87	Protection against expulsion. Due account taken of: a. personal behaviour b. age of resident c. duration of residence d. consequences for both the resident and his or her family e. existing links to the Member State concerned f. (non-)existing links to the resident's country of origin (including problems of re-entry for political or citizenship reasons), and g. alternative measures (downgrading to limited residence permit etc.)	All elements	At least b, c, d and e	One or more of b, c, d or e are not taken into account

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

88	Expulsion precluded: a. after 20 years of residence as a long-term residence permit holder, b. in case of minors, and c. residents born in the Member State concerned or admitted before they were 10 once they have reached the age of 18	In all three cases	At least one case	None
89	Legal guarantees and redress in case of refusal, non-renewal, or withdrawal: a. reasoned decision b. right to appeal c. representation before an independent administrative authority and/or a court	All rights	At least a and b	One or both of a and b are not guaranteed
5.4 RIGHTS ASSOCIATED WITH STATUS		Option 1	Option 2	Option 3
90	Residence right after retirement	Maintained	Maintained with less entitlements	Not maintained
91	Access to employment (with the only exception of activities involving the exercise of public authority), self-employment and other economic activities, and working conditions	Equal access with nationals and equal working conditions	Priority to nationals/ EEA citizens	Other limiting conditions apply
92	Access to social security, social assistance, health care and housing	Equal access with nationals	Priority to nationals/ EEA citizens	Other limiting conditions apply
93	Recognition of academic and professional qualifications	Same procedures as for EEA nationals	Different procedure to EEA nationals	No recognition of titles
6. ACCESS TO NATIONALITY				
6.1 ELIGIBILITY		100	50	0
94	First generation Note: "Residence" is defined as the whole period of lawful and habitual stay since entry. For instance, if the requirement is 5 years with a permanent residence, which itself can only be obtained	After ≤ 5 years of total residence	After > 5 < 10 years of total residence	After ≥ 10 years of total residence

	after 5 years' residence, please select "After \geq 10 years"			
95	Periods of absence allowed previous to acquisition of nationality	Longer periods	Up to 10 non-consecutive months and/or 6 consecutive months	Shorter periods (includes uninterrupted residence or where absence not regulated by law and left to administrative discretion)
96a	Spouses of nationals Note: "Residence" is defined as the whole period of lawful and habitual stay since entry. If there is a required period of marriage that is less than the residence/waiting period, please answer according to the most favourable option. For instance, if spouses may apply after 3 years of marriage OR 4 years of residence, please select Option 3.	After \leq 3 years of residence and/ or marriage	After $> 3 \leq 5$ years of residence and/or marriage	After > 5 years of residence and/ or marriage
96b	Residence requirement for partners/co-habitees of nationals	Same as for spouse of national	Longer than for spouses, but shorter than for ordinary TCNs	Same as for ordinary TCNs
97	Second generation Note: Second generation are born in the country to non-national parents	Automatically at birth (may be conditional upon parents' status)	Upon simple application or declaration after birth	Naturalisation procedure (facilitated or not)
98	Third generation Note: Third generation are born in the country to non-national parents, at least one of whom was born in the country.	Automatically at birth (may be conditional upon parents' status)	Upon simple application or declaration after birth	Naturalisation procedure (facilitated or not)
6.2 CONDITIONS FOR ACQUISITION		Option 1	Option 2	Option 3
99a	Language requirement Note: Can be test, interview, completion of course, or other	No assessment OR A1 or less set as standard	A2 set as standard	B1 or higher set as standard OR no

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	forms of assessments.			standards, based on administrative discretion.
99b	Language requirement exemptions (Blank if no assessment) a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability	Both of these	One of these	Neither of these
99c	Conductor of language requirement (if no measure, leave blank) a. Language-learning specialists b. Independent of government (ex. not part of a government department)	a and b, ex. language institutes	a but not b, ex. language unit in government	Neither a nor b, ex. police, foreigners' service, general consultant
99d	Cost of language requirement (Blank if no assessment)	No or nominal costs	Normal costs ex. If provided by state, same as regular administrative fees. If provided by private sector, same as market price	Higher costs
99e	Support to pass language requirement (if no measure, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide b. Assessment based on publicly available course	a and b	a or b	Neither a nor b
99f	Cost of language support (Blank if no language assessment or support)	No or nominal costs	Normal costs ex. If provided by state, same as regular administrative fees. If provided by private sector,	Higher costs

			same as market price	
100a	Citizenship/integration requirement Note: Can be test, interview, or other forms of assessments.	No Requirement OR Voluntary course/information	Requirement to take an integration course	Requirement includes integration test/assessment
100b	Citizenship/integration requirement exemptions (Blank if no assessment): a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability	Both of these	One of these	Neither of these
100c	Conductor of citizenship/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Education specialists b. Independent of government (ex. not part of a government department)	a and b, ex. educational institutes	a but not b, ex. citizenship/integration unit in government	Neither a nor b, ex. police, foreigners' service, general consultant
100d	Cost of citizenship/integration requirement (Blank if no assessment)	No or nominal costs	Normal costs ex. If provided by state, same as regular administrative fees. If provided by private sector, same as market price	Higher costs
100e	Support to pass citizenship/integration requirement (if no assessment, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide b. Assessment based on publicly available course	a and b	a or b	Neither a nor b
100f	Cost of citizenship/integration requirement (Blank if no assessment)	No or nominal costs	Normal costs ex. If provided by state, same	Higher costs

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

			as regular administrative fees. If provided by private sector, same as market price	
101	Economic resources requirement	None	Minimum income (ex. acknowledged level of poverty threshold)	Additional requirements (ex. employment, stable and sufficient resources, higher levels of income)
102	Criminal record requirement Note: Ground for rejection or application of a qualifying period (not rejection, but longer residence period)	Crimes with sentences of imprisonment for ≥ 5 years OR Use of qualifying period instead of refusal	Crimes with sentences of imprisonment for < 5 years	For other offences (ex. misdemeanours, minor offenses, pending criminal procedure)
103	Good character' clause (different from criminal record requirement)	None	A basic good character required (commonly used, i.e. also for nationals)	Higher good character requirement (i.e. than for nationals) or vague definition
104	Maximum length of application procedure	≤ 6 months	> 6 months but the maximum is defined by law	No regulation on maximum length
105	Costs of application and/or issue of nationality title	No or nominal costs	Normal costs ex. same as regular administrative fees	Higher costs
6.3 SECURITY OF STATUS		100	50	0
106	Additional grounds for refusing status: a. Proven fraud (ex. provision of false information) in the	No other than a	No other than a-b	Other than a-b

	acquisition of citizenship b. Actual and serious threat to public policy or national security.			
107	Discretionary powers in refusal	Explicit entitlement for applicants that meet the conditions and grounds in law	Discretion only on limited elements	Discretionary procedure
108	Before refusal, due account is taken of (regulated by law): a. personal behaviour of resident b. age of resident c. duration of residence and holding of nationality d. consequences for both the resident and his or her family e. existing links to the Member State concerned f. (non-)existing links to the resident's country of origin (including problems of re-entry for political or citizenship reasons), and g. alternative measures (downgrading to residence permit etc.)	All elements	At least b, c, d, e and f	One or more of b, c, d, e or f are not taken into account
109	Legal guarantees and redress in case of refusal: a. reasoned decision b. right to appeal c. representation before an independent administrative authority and/or a court	All guarantees	At least a and b	One or both of a and b are not guaranteed
110	Grounds for withdrawing status: a. Proven fraud (ex. provision of false information) in the acquisition of citizenship b. Actual and serious threat to public policy or national security.	No other than a	No other than a-b	Other than a-b
111	Time limits for withdrawal (including other means of ceasing nationality by authority's decision)	≤ 5 years after acquisition	> 5 years after acquisition	No time limits in law

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

112	Withdrawal (including other means of ceasing nationality by authority's decision) that would lead to statelessness	Explicitly prohibited in law	Discretionary, Taken into account in decision	Not addressed in law
6.4 DUAL NATIONALITY		Option 1	Option 2	Option 3
113	Requirement to renounce / lose foreign nationality upon naturalisation for first generation	None. Dual nationality is allowed	Requirement exists, but with exceptions (when country of origin does not allow renunciation of citizenship or sets unreasonably high fees for renunciation)	Requirement exists
114	Dual nationality for second and/or third generation.	Allowed at birth	Subject to conditions such as for those born in wedlock or those with dual nationality if acquired by jus soli	Dual nationality is not allowed
7. ANTI-DISCRIMINATION				
7.1 DEFINITIONS AND CONCEPTS		100	50	0
115	Definition of discrimination includes direct and indirect discrimination, harassment and instruction to discriminate on grounds of: a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international standards or constitution, subject to judicial interpretation
116	Definition of discrimination includes discrimination by association and on basis of assumed characteristics covering:	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international

	a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality			standards or constitution, subject to judicial interpretation
117	Anti-discrimination law applies to natural and legal persons: a. In the private sector b. Including private sector carrying out public sector activities	a and b	a or b	None
118	Anti-discrimination law applies to the public sector, including: a. Public bodies b. Police force	a and b	a or b	None
119	The law prohibits: a. Public incitement to violence, hatred or discrimination on basis of race/ethnicity; religion/belief/ nationality b. Racially/religiously motivated public insults, threats or defamation c. Instigating, aiding, abetting or attempting to commit such offencesd) Racial profiling	All	a, b and c	Two of these or less
120	Restriction of freedom of association, assembly and speech is permitted when impeding equal treatment in respect of: a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All three grounds	Two grounds	Ground a, none or subject to judicial interpretation
121	Are there any specific rules covering multiple discrimination?	Yes, and victim has the choice of the main ground to invoke in courts	Yes but the victim has no choice on the main ground to invoke in courts	No
7.2 FIELDS OF APPLICATION		100	50	0
122	Anti-discrimination law covers employment and vocational training: a. race and ethnicity b. religion and belief	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international standards or

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	c. nationality			constitution, subject to judicial interpretation
123	Anti-discrimination law covers education (primary and secondary level): a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international standards or constitution, subject to judicial interpretation
124	Anti-discrimination law covers social protection, including social security: a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international standards or constitution, subject to judicial interpretation
125	Anti-discrimination law covers social advantages: a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international standards or constitution, subject to judicial interpretation
126	Anti-discrimination law covers access to and supply of goods and services available to the public, including housing: a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international standards or constitution, subject to judicial interpretation
127	Anti-discrimination law covers access to supply of goods and services available to the public, including health: a. race and ethnicity	All three grounds	Two grounds	Ground a, none, or only based on international standards or

	b. religion and belief c. nationality			constitution, subject to judicial interpretation
7.3 ENFORCEMENT MECHANISMS		100	50	0
128	Access for victims, irrespective of grounds of discrimination, to: a. judicial civil procedures b. criminal procedures c. administrative procedures	All three	Two of these	Only one of these
129	Alternative dispute resolution procedures: a. decisions are binding b. appeal of rulings possible Note: Alternative dispute resolution covers procedures like mediation. It does not include the normal judicial system or quasi-judicial bodies	a and b	a or b	none
130	Access for victims includes: a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All grounds	Two grounds	Ground a
131	Average length of both judicial civil and administrative procedures does not exceed:	≤ 6 months	≤ 1 year	> 1 year
132	a. shift in burden of proof in judicial civil procedures b. shift in burden of proof in administrative procedures	a and b	only a	none
133	Does national legislation allow courts to accept the following evidence: a. situation testing b. statistical data	a and b	a or b	Neither of these
134	Protection against victimisation in: a. employment b. vocational training c. education d. services e. goods	In all areas	a and b	a or none
135	a. state provides financial assistance or free court-appointed	a and b	a or b	None

我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策

	<p>lawyer to pursue complaint before courts where victims do not have the necessary means</p> <p>b. where necessary an interpreter is provided free of charge</p>			
136	<p>Legal entities with a legitimate interest in defending the principle of equality:</p> <p>a. may engage in proceedings on behalf of victims</p> <p>b. may engage in proceedings in support of victims</p> <p>c. can bring cases even if no specific victim is referred to (in which case the consent of a victim is not required)</p>	All possibilities	Only a or b	Only b
137	<p>Legal actions include:</p> <p>a. individual action</p> <p>b. class action (court claim where one or more named claimants pursue a case for themselves and the defined class against one or more defendants)</p> <p>c. Actio popularis (Action to obtain remedy by a person or a group in the name of the collective interest)</p>	All three	Only two of these	One or none
138	<p>Sanctions include:</p> <p>a. financial compensation to victims for material damages</p> <p>b. financial compensation to victims for moral damages/ damages for injuries to feelings</p> <p>c. restitution of rights lost due to discrimination/ damages in lieu</p> <p>d. imposing positive measures on discrimination</p> <p>e. imposing negative measures to stop offending</p> <p>f. imposing negative measures to prevent repeat offending</p> <p>g. specific sanctions authorising publication of the offence (in a non-judicial publication, i.e. not in documents produced by the court)</p> <p>h. specific sanctions for legal</p>	At least 5	At least c, e and h	At least 2

	persons			
139	Discriminatory motivation on the grounds of race/religion/nationality treated as aggravating circumstance	Yes for 3 grounds	Only race or religion	Race only or subject to judicial interpretation
7.4 EQUALITY POLICIES		100	50	0
140	Specialised Equality Agency has been established with a mandate to combat discrimination on the grounds of: a. race and ethnicity b. religion and belief c. nationality	All three grounds	Two grounds	Ground a
141	Specialised Agency has the powers to assist victims by way of: a. independent legal advice to victims on their case b. independent investigation of the facts of the case	All	Only one	none
142	If the specialised Agency acts as a quasi-judicial body: a. its decisions are binding b. an appeal of these decisions is possible	All	Only one of these	Neither of these
143	Specialised agency has the legal standing to engage in: a. judicial proceedings on behalf of a complainant b. administrative proceedings on behalf of the complainant	a and b	a	b or none
144	Specialised agency has the power to: a. instigate proceedings in own name b. lead own investigation and enforce findings	a and b	b	none
145	Law provides that the State itself (rather than the specialised agency): a. disseminates information b. ensures social dialogue around issues of discrimination c. provides for structured dialogue with civil society	All three	At least one of these	None
146	On the national level there are:	Both of these	Only one of	Neither of

我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策

	<p>a. Mechanism for current and future mainstream legislation to ensure compliance with anti-discrimination and equality law (e.g. impact assessments, reporting, research)</p> <p>b. Unit in government/ministries directly working on anti-discrimination/equality on these grounds</p>		these	these.
147	<p>Law provides for:</p> <p>a. obligation for public bodies to promote equality in carrying out their functions</p> <p>b. obligation for public bodies to ensure that parties to whom they award contracts, loans, grants or other benefits respect non-discrimination</p>	Both of these	Only one of these	Neither of these.
148	<p>Law provides for:</p> <p>a. introduction of positive action measures</p> <p>b. assessment of these measures (ex. research, statistics)</p>	Both of these	Only a	None of these

資料來源：MIPEX Indicators，2010，<http://www.mipex.eu/download>，檢索日期：2011/10/18。

附 錄

附錄二、深度訪談相關資料與訪談綱要

一、邀請信件

OO 女士/先生您好：

我們目前正在進行一項研考會的研究計畫，主題是「我國婚姻移民政策之影響評估與因應對策」，希望透過這份研究來檢視目前政府對婚姻移民的權益保障以及照顧輔導措施之執行成效，並能提出具體政策建議。我是計畫主持人楊婉瑩，目前是婦女新知基金會董事長，也在政大政治系任教，本計畫的協同主持人是婦女新知基金會的曾昭媛研究員。

我們知道您過去在 OO(機構、社會團體名稱)參與投入很多，對於政府相關移民政策有深入瞭解，想請您撥出一點時間來接受訪談，提供對婚姻移民政策的分析與政策建議，研考會有提供基本受訪費用 2000 元。

想請教您在 OO 期間，能否提供 1-2 個比較方便接受訪問的時間？原則上訪問一次，為安排時間方便，請多提供其他時段，我們團隊助理會負責相關聯繫，並盡量配合您的時間來進行訪問。謝謝您。

二、深度訪談綱要

(一) 針對學者專家/團體代表

訪談目的：客觀整體評估我國現行的政策制度

1. 婚姻移民者在歸化前/後、不同階段面臨的問題有何不同。
2. 目前政府在移民政策與輔導婚姻移民者的情況與問題為何？
 - A. 資源問題：例如外配基金的情況
 - B. 組織機構：移民署的角色
3. 婚姻移民者的需求和政府政策在社會、經濟、政治、文化層面有無落差？法規範的修改和實際落實的落差？

4. 請問您覺得比較理想的其他國家的移民法律規範(歸化以及權益)與輔導的政策建議。

(二)針對官方代表

訪談目的：瞭解政策供給面以及執行面問題

1. 政策規範：政府對不同國籍的外籍配偶的政策目標與方向有何不同？
2. 組織人員情況：政策執行目標、移民署的內部人員工作訓練重點為何？
3. 資源：政府對外配照顧輔導措施、外配基金等業務之推動情況。
4. 政策執行：移民相關政策在執行上遇到的阻力為何？

(三)針對婚姻移民者

訪談目的：政策需求面以及生活適應情況

1. 略述其在臺經歷：原居地國別，來臺時間長短。
2. 目前生活主要的重心與適應情況(家庭、工作與社團活動)
3. 國家政策的影響
 - A. 請問您對移民相關政策法規是否熟悉？通常如何取得相關資訊與協助？
 - B. 請談談您和移民單位接觸的經驗，取得身份和居留權所遇到的問題？
 - C. 有沒有參加政府舉辦的外配相關輔導課程，情況如何？
 - D. 臺灣政府對外配的相關政策，有什麼是您覺得比較重要的？

附錄三、焦點座談會相關資料與會議摘要

一、四場焦點座談會舉辦時間地點

場次	時間	地點	主持人	人數
南部	100年7月15日(五) 下午2點	高雄市 新移民家庭服務中心	楊婉瑩 曾昭媛	9人
東部	100年7月22日(五) 下午1點30分	花蓮基督教女青年會	楊婉瑩 曾昭媛	6人
中部	100年8月26日(五) 上午10點	臺中市政府社會局	楊婉瑩 曾昭媛	8人
北部	100年9月23日(五) 上午9點30分	臺大校友會館	楊婉瑩 曾昭媛	9人

二、焦點座談會綱要

(一) 座談核心問題綱要

訪談目的：瞭解婚姻移民者在地方的生活適應情況、對外籍配偶輔導政策的需求和供給之間的關係，以及政策執行的問題

1. 請與會者自我介紹，說明工作單位以及負責工作性質以及和外配的關係。
2. 平常接觸到的外配多來自於哪裡、外配生活適應與較常遇到的問題為何？
3. 通常如何協助解決問題(提供那一類型的協助)？哪些問題較難解決？
4. 在地外配的需求與機構資源的供給之間有何落差？地方外配中心的角色、外配相關輔導課程情況與成效如何？
5. 以地方觀點看中央的移民政策，下放地方執行的問題？希望地方政府和中央政府提供哪些協助以及政策建議？

三、南部焦點座談會之會議摘要

(一)與會者背景

新移民服務中心和團體較多從事個案輔導、婦女培力。

此次座談地區分佈：高雄 7 位，屏東 5 位。

(二)業務上所接觸的外配與陸配情況

1. 接觸到外配與陸配的比例約 10:2 或 10:1，暑假過年是高峰。(屏東)
2. 跟區域有關：高雄市區多接觸到陸配，農村美濃多外配。
3. 越南國籍的姊妹，65-75 年次，大陸國籍的話大概是 45-55 年次。越南配偶絕大部分來找我們都是因為家暴，或是離婚、撫養權、監護權、生活費等，少部分是因個性不和。大陸配偶則多數因工作、尋求留在臺灣的機會。
4. 家暴案件居多，遇到的問題有婚姻家庭、經濟弱勢、語言、法律、和法院的接觸情況。民間團體的通譯陪同進入法院是大問題，法院各自為政，屏東法院禁止自己通譯陪同姊妹進去，要用法院的通譯人才，但多是仲介通譯。高雄法院似乎狀況好一點，只要自己通譯出示證件即可陪同，法院也會到新移民服務中心找通譯人才。

(三)處理外配/陸配業務所遭遇的問題？

1. 通譯人才問題：

- (1)團體自己培訓，但是流動率高，因為經費不足、薪水低。通譯費用有的是外配基金、縣市政府預算，幾乎各單位要自掏腰包貼給通譯。

如：在屏東一次500元（無論服務時間多長），新移民中心會自己貼錢，移民署高雄服務站因為大多接觸陸配，通譯人才預算一直被砍，小時100元，更無法留住通譯人才。

(2)YWCA承接移民署培育通譯計畫，但畢竟不瞭解當地姊妹的情況，有些姊妹會兼仲介通譯，只有當地姊妹才會知道誰是仲介通譯。

2. 與法院接觸情況：

(1)法院會有歧視或調侃的言語與態度：如：「妳來七年了，妳中文聽不懂嗎？」

(2)法院各自為政：地區差異大(高雄vs.屏東)，如：禁止團體通譯陪同，使用仲介通譯。

(3)內政部有通譯人才資料庫，但是並不見得符合法院需求（法律專業），建議勞委會或相關部門開法律專業訓練的通譯課程。

3. 移民署的行政裁量/價值判斷

(1)移民署高雄第一服務站只有兩個做移民輔導工作（輔導人員少的可憐），卡在依法行政和人情之間，地位似乎低，會被櫃臺兇。

(2)移民署櫃臺的專業法律不見得足夠。

(3)移民署主要還是櫃臺辦證件為主，人員多以警察、過去境管人員擔任，有些承辦人還是會有不友善的觀念/態度，在行政裁量權內擋下外配/陸配案件，有時候換個櫃臺承辦人就好了。如：「遊戲規則裡面，其實我們知道內部有哪些人不能碰，比如說我們知道千萬不要抽到誰的號碼」

(4)移民署服務站的社工難為，一方面是因為內部櫃臺vs.社工移民輔導，一方面是中央政策承諾，就要地方服務站執行，地方服務站要自己揣測移民關懷要怎麼做，每個服務站的作法都不同。

4. 婚姻移民者身分取得與國籍問題

(1)婚姻政策充滿種族歧視

(2)保人制度綑綁住大陸配偶權利。

- (3) 境外面談：只有臺灣人可以去那邊瞭解女方，而女方往往沒有管道先瞭解男方，且財力證明也是問題。有個案嫁過來之後才知道先生有七項前科。
 - (4) 離婚後變成外國人、或無國籍：離婚後成爲外國人，拿不出500萬的財力證明，只好將臺灣婚生子女帶回母國，或者申辦臺身分證必須放棄原戶籍，姊妹在申辦過程中離婚了，結果變成無國籍。
 - (5) 雖然健保是以居留爲條件，但目前很多社會福利還是與身分證綁在一起，沒有身分證就無法享有社會權。例如身心障礙手冊、低收入戶的證明。
 - (6) 查察問題：姊妹們因爲家庭經濟不好需要到外地工作，導致電話查察時找不到人，而被懷疑「不履行同居義務」，影響後續的居留、身分證申請。另外有個案因爲老公吸毒被關，姊妹要辦證件，查察者找不到老公，就叫姊妹等妳老公回來再說，因爲姊妹沒有生小孩，就被質疑她在臺灣的身分目的。
5. 外配基金審查不透明與使用情況
- (1) 非常態預算，103 年結束。
 - (2) 委員組成不透明、資訊不公開：不僅申請者不知道委員和補助具體指標外，連移民署人員也不清楚外配基金的運用和外配基金委員會的審查程序。
 - (3) 地方有需求，但基金不核撥：
 - a. 外配基金分配不均：很多姊妹反應申請不到
 - b. 委員不瞭解各縣市區域差異，例如要屏東不要辦外配考駕照的活動，可是屏東交通不便，外配要考駕照才行。
 - (4) 委員好惡決定基金補助情況：如：承辦人打電話給 A 說「委員一定不會讓你過」；B 那邊產業發展的計畫案沒過，原來是去年支持產業發展的委員今年沒出席會議，所以經費大幅被砍。

(5) 外配基金的使用：產業發展、才藝/工藝/電腦等職業性課程。但是區域差異大，例如：美濃幅員廣大，人口分散，交通不便，高雄縣市合併後，多以高雄市觀點看農村，要求 15 人參加才能開班，導致姊妹們的教育權受限（接續影響學歷→找工作問題）。

6. 學歷認證難，影響工作權

(1) 不少工作受訓前就要先拿出學歷證明(例如居家服務員、保姆)，學歷認證程序繁雜，中央相關部會想得太簡單。通常認證程序太漫長，所以姊妹們也不太願意去試跑，學歷會卡死工作權，姊妹們的經濟都不好，因此只好去做低階工作，例如小吃、服務生等。

(2) 若考同等學歷考試，一年又只有一次，只有在教育部網站上公告，而且姊妹們在原生國的學歷不低，卻考國小同等學歷認證。

(3) 教育部有發文「大陸配偶的國中國小學歷可以在教育局認證」，但是沒有談到東南亞姊妹的學歷認證。另外，就算教育部已發文給地方，但是地方還是不知道怎麼做，所以就有姊妹一直拿不到學歷。

7. 國家托育的問題

姊妹為了經濟工作，就無法照顧小孩，公共托育一定要出來，不然越偏僻的越慘。而且這也和姊妹們無法出來上課有關，因為要照顧小孩，如果現在又限制開班人數，連可以出來的姊妹都沒辦法上課。→經濟工作和育嬰讓姊妹無法出來上課，如果要照顧小孩就又無法工作，最後外配被侷限在家庭內。

8. 外配服務中心的資源不足、中央與地方互動問題

(1) 家庭服務中心社工、經費不足：

社工資源不足（訪視費低，一天訪視一個個案，只有100元）：外配中心只有一個人員編制。以屏東為例，屏東縣的個案通通會送到屏東區家庭服務中心，整個屏東就三個社工。

經費：地方政府、多元就業人員，但不夠，要靠民間團體去寫計畫案找經費。

(2) 中央與地方聯繫問題：

移民署的網絡會議回應速度慢、偏遠地區收到公文已過期、地方有政策/經費需求，但中央外配基金不核；移民署政策承諾-服務站執行，服務站無法得知該怎麼做、學歷認證問題（也是中央承諾、但地方不知道怎麼執行）

9. 家暴個案處置程序問題

(1) 水平部門的權責問題：不同單位會互推個案，如遇到家暴案，於是轉介給家暴中心，結果家暴中心因為對象是新移民，又推回給外配中心。屏東有三分之二的社工人員通通都是約聘人員。（註：高雄這方面的問題還好，他們有權責區分）

(2) 家暴中心處理外配案件的態度：姊妹們不喜歡去家暴中心報案，因為家暴中心人員會將外配視為一般人，而忽略她們的語言或適應問題，家暴人員沒有社工的耐心。

(3) 警察角色：

a. 幾乎都是當地人。

如：當社工幫姊妹報案時，警察會覺得這是家務事，不管。

如：美濃警察都是當地人，認識姊妹的公公，就說妳乖一點就不會被打，我們都會叫姊妹去旗山地區報案，脫離原地區。

b. 警察角色消極，警察認為「被打」才是家暴，如果只是語言、精神羞辱，那不算家暴，就把姊妹送回家，姊妹過程中很煎熬、沒有人支持。

c. 警察能站在外配立場的比例少。雖然有家防官（一個分局一個），但家防官不在的話，警局沒有其他警察可以幫忙。

10. 團體介入家庭輔導的問題

傳統家庭會排斥團體介入家庭輔導，有個案來尋求協助，但社工介入輔導後，婆婆感覺媳婦找政府來，隔天就去法院告媳婦。

(四) 對政策的具體建議

1. 家暴的刑責應加重

2. 法院方面：除了通譯、法律知識外，還有調解委員會的問題。

有些案子進入法院前會先經過調解委員會，調解委員會是由地方仕紳、民間人士、宗教人士、有錢有權者組成，有些調委會有既存的父權/歧視態度，如：「媳婦要聽話就不會被打」、「沒有生小孩就回越南」、「不要出去工作，在家帶小孩就好」。

3. 法院、警察的性別/新移民/多元文化的教育訓練

法院說內部自己有性別教育課程，但是外面團體都切不進去。而且課程也非強制性。

4. 申請國籍歸化時，先不要放棄原國籍，以免產生無國籍情況。

現在有一堆越南嫁過來的姊妹沒有國籍，結果沒有拿到臺灣身分，現在越南也不要她們。

5. 工作人員的安全問題：移民署的個案，輔導過程中丈夫有精神病，會自殘和攻擊社工，社工安全有威脅（註：而且移民署有很多櫃檯警察，但是都很冷漠，感覺是在看好戲一樣）。

6. 不同單位的彙整問題，缺乏單一窗口：

例如家暴或自殺轉介給家暴中心和自殺防治中心，但是這些轉介單位都很糟，沒有積極處理這些個案，而且只能輔導或自殺過的當事人，不含當事人的家屬情況（所以無法瞭解她的家庭背景）、也不管有自殺意圖的人。各單位的職責無法有單一窗口，各自為政的情況。

7. 學校、社區對新移民文化的推廣

- (1) 學校老師不懂多元文化，也不覺得應該要推多元文化課程，例如國中因為教育部規定要推多元教育，但是國中老師就只找新移民小孩來上就好，沒有擴及所有學生。
 - (2) 社區：雖然有老人家會有刻板印象，但是可以推。社區教育可以讓社區瞭解新移民的文化，減少誤解，而且現在持續會與在地社區合作，比較好推，例如在市集裡設場地宣導（綠色活力廚房），從生活裡去推，可以讓新移民和臺灣人更接近。
 - (3) 老師的多元文化訓練：還是有些學校不配合，認為不必要。之前高雄鳳山是自己（善牧）去聯繫學校舉辦教育課程，近來教育部也在推多元文化教育，所以現在會有學校主動來找我們單位去舉辦。美濃有週三老師進修課，有的是自己去聯繫、有的是學校來邀請，現在老師也開始越來越焦慮，因為新移民小孩越來越多。但也有老師來修課只是應付。
8. 醫療健康：無國籍的很嚴重，沒有身分證就沒有相關福利。
- (1) 醫療人員與姊妹們的語言溝通問題，衛生署是有醫療資源手冊，但是臺北和大型醫院有➔地區可獲得資源的差異大
 - (2) 新移民小孩的早療問題：姊妹嫁過來還不能適應，對小孩的照顧還沒上手，無法發現小孩的健康問題，希望有資源投入這一塊，提早發現、提早治療。
9. 確立常用證件多語言的統一版本：讓姊妹們知道內容。
- (1) 離婚證書：法院有範例，但是大家都不知道。
 - (2) 保護令
 - (3) 離婚後的5百萬的財力證明（離婚還沒有拿到身分證、沒有生小孩，變成外國人歸化），能否修改。
10. 資訊管道
- (1) 地方執行中央政策的困難：移民署有出入境關懷，服務站辦居留、證件就給新移民有關資訊，但是服務站櫃臺的業務很多，

無法清楚告知相關訊息，而且櫃臺也無法詳知每個個案情況，所以造成有些需要協助的個案沒有轉給移民輔導者，然後轉給移民輔導者的又不是那麼需要輔導。另外中央往往交代下來，地方要自己去揣測什麼是移民關懷，每個服務站作法都不同，突顯中央政策—地方執行的落差。

- (2)廣播電視：高雄有自己製作廣播電視來傳遞資訊，但屏東比較無此方面的資源。
- (3)婚姻前，雙方瞭解背景：如：很多姊妹嫁過來後才發現先生的問題。08年有規定婚姻媒合業者要做好雙方查證。建議婚前先在「境外做婚前/家庭教育」。除了配偶雙方外，還有家庭成員的教育。很多是臺灣傳統社會的觀念去歧視外配，把外配視為商品，不要就請移民署想辦法把媳婦送回母國，不要再讓她入境。

四、東部焦點座談會之會議摘要

(一)與會者背景

社會工作者與移民署人員為主，此次座談地區分佈：花蓮 5 位，臺東 1 位。

(二)業務上所接觸到的外配情況

1. 花蓮外配中心社工，負責全花蓮地區，但主要還是以花蓮市與吉安鄉為主（外配最多的地區—花蓮市 32%與吉安 24%），主要為陸配與東南亞籍配偶居多。遇到的問題以婚姻、居留權、監護權、就業問題為主。結婚時訊息不夠清楚，嫁過來以後發現與期待落差很大。就業為花蓮普遍有的問題，外配本身可以的工作時間較為零碎，故多從事比較簡單的工作，如早餐店與餐廳。受到地形限制，花蓮從南到北開車就要兩三個小時，加上家裡有農收，更少工作機會。
2. 壽豐地區社工最常遇到柬埔寨的問題，這是花蓮存在很久的問題。人蛇集團以依親方式進來，仲介給的資訊不清楚。柬埔寨的證件

問題很多。柬埔寨政府不願意柬埔寨女性嫁給臺灣人，在柬埔寨當地都拿不到結婚登記。

3. 目前在民間協會擔任社工員，本身是陸配也照顧陸配，有法律系學歷。認為語言是優勢也是劣勢。受教權被剝奪、參政權被剝奪，看不到發展。
4. 從外事警察轉到服務站服務，大多遇到居停留問題。在執行業務上想幫助外配，但易受到上面責難。多遇到被動的案例，不會自己找資源。陸配因為語言通所以比較容易找資源。
5. 花東地形狹長，很多需求無法即時申請到。

(三)處理外配/陸配業務所遭遇的問題？

1. 通譯問題

- (1)需要建立即時性的通譯人才資料庫，加強媒合的功能。
- (2)目前雖有通譯人才，但沒有機制保障他們的權益：一個案子費用五百元，甚至拿不到錢。通譯說的話不被重視，提供服務被視為被授予恩惠。社會案件並沒有設通譯預算。只有司法院與法務部有編，其他區塊需要用外配基金。
- (3)需要建立一個制度，像是報到單，或是警方受理案件時應建立SOP詢問是否有通譯的需求。一般生活用語與筆錄、司法案件的用語不同，如家暴個案，在還沒有進入家暴中心的流程前有陪同就醫與陪偵，如果做筆錄時，警方沒有註記需要通譯，進法院也不會提供。
- (4)本國人對於通譯需求的認識低落，通譯能不能進法庭是由法官決定。通譯的來源也有問題，書記官與警方找的大多為仲介人士，通譯應該要代表當事人的立場。法官對於個案不夠了解，無法做到利益迴避的裁判。

2. 語言問題

- (1)人員專業培訓：通常外配進來都比較沒有資源去接觸社會網路。

就算有能力很好的、英文很好，但找不到工作，因為臺灣這邊的人英文能力沒有那麼好，希望他們是會中文的，應該要培植在地人的外語能力。如果政府能針對相關工作者有語言培力，或是通譯人員資料庫的建立。除了我們熟悉的國家之外，還有別的，那需要的時候如果能有一個通譯的資料庫就能馬上找到。

- (2) 書面資料、官方資料都是中文：政府重要文件應該要有多國語言版本，文件沒有準備外配母語，使其權益無法受重視。尤其像司法案件，都必須由家人告知。就算有主動告知訊息，如要換發證件會寄明信片到家裡，使用的還是中文。
 - (3) 語言班師資：民間要做師資培訓較困難，且花蓮教育處規定要由學校、補校來做。花蓮只有四間補校，與需求不成比例。外配基金專案委託縣內學校，但學校老師不願意開，因為是他們的額外負擔。會去補校上課的大多為要拿學歷的外配。外面團體要辦語言班的話，因為國教體系已經在辦，所以無法以相同名稱申請，必須要改為生活適應班等名稱去申請。
 - (4) 課程設計沒有針對外配的需求：外配最需要的還是中文識字，像音樂與數學等科目並不是那麼需要。要外配到學校上課，會受限於地形與交通，有困難。加上目前 72 小時的時數認證，無法解決根本問題（識字問題），實際上許多外配連表格都還不會填。再者，讓他們出來上課也是拓展生活圈的一個方式，可以交換資訊。
3. 生活問題：新住民很多東西是被家人扣著，經濟很多時候也是被家人扣著。社會關係也疏離，也沒有對外資訊。我們沒有辦法掌握到這類外配在哪，他也沒有能力接觸到我們，公權力伸不進去。遇到情況身邊沒有人可以幫忙。所以建議當外配一進來臺灣的時候，我們就先針對臺灣的家庭去溝通。另外，保人的限制會對家庭關係產生影響。

4. 法令執行的彈性：依需求與狀況不同，法令是不是可以有彈性一點？例如：妨害風化除罪，希望能夠回到個案情況去做裁量。又如地形特色（花東過於狹長，資訊不便）
5. 外配基金
 - (1)經費與目標問題：目前很多外配中心與外配工作都在仰賴外配基金，地方政府要慢慢自己撥相關的預算，但中央應該要有配套措施，而不是完全丟給地方，因為有些地方政府財政預算赤字，且外配基金要以數據看成果，但很多外配中心的輔導無法量化。另外外配基金並沒有明確說出基金目標為何。
 - (2)職訓的資源排擠：目前有勞委會籌辦與外配基金辦理的兩種職訓，勞委會的職訓又分成有補助與沒補助的，沒補助的還又分成自辦與委外，這幾種職訓班相互擠壓。尚未領到身份證的外配去參加勞委會全日職訓可以拿到補助，沒有補助的（外配基金）職訓就比較少人去參加。當報名人數多的時候，錄取標準就會以本國人優先。
 - (3)雖然有就業服務員但沒有符合需求。職訓跟就業服務兩者並沒有接軌。只能由中心很人工化的去問有沒有缺工作。會出來參加職訓的外配都是行有餘力的，而政府要做的就是如何讓那些無法出來職訓的外配行有餘力。
6. 就業問題
 - (1)學歷採證問題：沒有學歷認證，外配連一般的工作都不能做。
 - (2)雇主觀念：就業輔導要做雙方面，雇主觀念要改變，許多外配技能加強就能投入市場，如電腦跟語言。有些有工作經歷，只是不會電腦，只要再受訓就可以輔導成功。公司要願意給機會，遇到有公司不願意給新住民機會，因為可能之前有不好的經驗，例如公司雇用新住民之後有東西被偷走，有些是待滿多少天就要回到他的國家。

- (3) 在就業輔導部份，雙方面都要教育：新住民工作一段時間之後有錢會回家鄉，但對雇主來說就不是很穩定。
 - (4) 就業保障：雇主教育很重要，發現很多雇主對新住民不友善，有很多工作就是低於基本工資。彈性的工時，同時要考量到他的保障。沒有能力納保的時候，交通的安全、工作的安全就沒有保障。
 - (5) 語言問題：證照考取時會需要語言能力，像是筆試，對外配會是困難。
- 7. 名稱歧視：陸配並不是外配，而外配也不是一輩子都是外籍，新移民為是比較好的名稱。官方的稱呼就不統一，對外配與陸配來說是一種歧視與污名化。
 - 8. 學歷認證：學歷採證問題讓外配連一般的工作都不能做。受教權被剝奪。不給受教權就沒有發展的可能。
 - 9. 認同問題
 - (1) 現在是潛在問題，還沒浮出檯面，環境本身對外配、陸配以及下一代是有敵意的。長期在歧視環境，母親的文化背景造成小孩與母親關係的緊張，在學校也會受到影響。新移民在家庭中地位低落，既有成員會不友善。到國小高年級會出現媽媽無法控制小孩的情況，小孩受到同儕與社會的壓力。
 - (2) 學校老師本身也需要多元文化教育。應該積極地在課程上設計多元教材，但老師不一定有這個能力，像是原住民與外配的小孩很難認同自己的文化背景。
 - (3) 多元文化：學校主動邀請的比例不高，師資多為外配、陸配姐妹，但又會擔心小孩在班上的壓力。課程為講師自己負擔，出錢出力備課。暑假期間國中小教師的研習大多挑選能精進教學技能的課程，對於多元文化的關心不多，但這個問題越來越大。
 - 10. 福利照顧：福利依賴的問題。

使用補助把自己弱化與標籤化。且有些真的有需要的但卻不懂資源的分配規則，反而無法獲得幫助。新移民第二代有課輔補助，有些地區會有標籤化的問題，真的有需要的再給予補助。

11. 訊息透明化

- (1)由仲介介紹嫁來臺灣的外配對夫家狀況並不清楚，需要辦理什麼證件也不清楚，很容易被仲介騙錢。
- (2)讓外配清楚知道他們做哪些東西是違法的，這樣做會有什麼後果。權利義務部份，在拿到身分證後還是會有誤會，等到有問題時才去找資源。
- (3)花東的法律服務資源不夠：懂移民法的很少。

12. 家暴問題

- (1)家暴中心的權責與新移民多元觀念：家暴個案服務量很大，這也不是團體有能力做的事，越來越吃不消。主責是在家暴中心，但對家暴中心的人來說，他們很少會重視這些姐妹，比較沒有同理心。因為信賴關係，姐妹會來找民間團體，變成團體從頭包到尾。另外，家暴要離家安置，但整個配套不夠完整，例如交通、打包、小孩子的照顧等。家暴中心會希望案主有能力解決自己的問題，包含住所、跟小孩子的老師溝通等，但不是外配不願意，而是沒有辦法、沒有能力解決。
- (2)在地勢力有可能成爲加害人，會有人情壓力。
- (3)相對人的輔導工作，社工可能無法處理。

13. 其他行政相關事務

- (1)家訪點多，中心社工有限，志工去做的交通費不是光給油資補助就行。
- (2)沒有身分證就不能領重大傷殘手冊，後續補助也就拿不到。
- (3)移民署人員的績效指標要改，取締的是業務內容，原本就應該做，應該要給輔導算績效，這樣才會有改變。

五、中部焦點座談會之會議摘要

(一)服務站成員的背景

1. 社工偏少：一個服務站一位，是去年申請外配輔導基金的方案編制進來的，在此之前都是專員與科員。
2. 這些人員有戶政、民政、警政背景轉過來的，正式人員約 80%為警政背景，不包含約聘人員。
3. 臺中的服務站專員有社工背景，但一般來講，社工背景的人員少，戶政背景的較多。25 個服務站都有移民輔導專員，但大概只有 4~5 個有社工背景。

(二)南投的價格標問題。

南投縣政府委外工作皆為價格標，外配服務中心亦如此，除了不利於團體穩定經營之外，前後團體銜接不順，導致對個案的輔導發生斷層。同時，志工也會在銜接時流失，必須慢慢找回來。

(三)南投個案分布情況與主要問題

1. 南投以越南籍為主，主要問題包括家庭問題、經濟問題、身分問題。
2. 以家庭問題為主，夫家的刻板印象很重，認為外配是來賺錢或騙錢的，把他們當作所有物，限制他們的行動，對於開辦的課程也很反感，擔心外配學習到了如何使用各種資源。
3. 南投交通不發達，除非本國配偶願意帶外配來上課，否則外配來不了。曾經考慮過邀請本國配偶或是夫妻一起來上課，外配都很願意，但是本國配偶不願意。
4. 家暴的問題。外配一開始直覺就是找警察局，但是南投的警察局不太願意轉介¹⁵¹，大多息事寧人。

¹⁵¹ 家暴中心應該有跟警察局在一起，可是他們沒有想到要轉介。

5. 這跟標案可能有關係，外配遇到的醫療司法警政問題，如果外配中心跟相關單位沒有好的聯繫，可能處理起來較為困難。

(四)臺中的狀況

1. 大陸籍配偶較多，他們男女平等觀念很強，一受委屈就會跑來服務站。
2. 之前沒有入出境關懷訪談，個案較多。97年開始有了關懷訪談，25個服務站都要做，介紹相關資源給他們認識，因為來談的時候都是夫妻一起，所以後來個案處理起來比較容易。

(五)關懷訪談

1. 入境15天內就一定要來辦，因為要辦證件，所以就會有這種訪談。
2. 南投也有，辦了之後很多外配就想出來工作，結果就是本國配偶不想讓外配到移民署來上課。
3. 對陸配比較有幫助，東南亞配偶看不懂，資料直接被老公收走。
4. 臺中方面認為如果通譯在，效果會比較好。南投方面表示他們也有通譯，但是沒有紙本資料就是各種沒辦法，出了事外配不知道要找誰，還是找警察。
5. 通常做15分鐘，強調免付費電話、生活適應資訊、婚姻諮詢、課程資訊。

(六)其他外配常常遇到的問題

1. 陸配的身分證的問題，一定要先生的證明，如果先生不願意做擔保的話他是不能拿的。有一個個案已經來臺十幾年了，因為先生怕他拿到身分證會跑掉，不願擔保。這影響陸配能否取得更好工作。外配的話不用擔保人。

(七)下鄉服務

1. 一開始是找據點，只要對方同意，就到各地的各單位去提供服務，這半年來提供到府服務。

2. 南投將人員集合在竹山與埔里，因為交通比較不方便。
3. 南投兩個禮拜一次，每周三，每次出去十點到戶政，兩點離開戶政，到戶政之前跟離開之前都會去家訪，抽個案，去家訪如果有問題就轉介。
4. 臺中每個禮拜一次。

(八) 法律問題

1. 遺產繼承：
 - (1) 丈夫死亡，外配沒有身分證的繼承問題。
 - (2) 丈夫不是意外死亡的話，財產也被家人處理得差不多了，外配拿不到。
 - (3) 不懂中文，被騙，簽放棄繼承。
2. 不走司法程序，因為怕被送回去，或者因為無依無靠，怕夫家對他不利。
3. 外配中心無法完全幫助，畢竟這種個案需要律師之類的司法協助，只能轉介出去。

(九) 臺中行政

1. 外配業務在中央很簡單，移民署單一窗口，但是在地方政府，外配業務在臺中拆得很散，社會局只做弱勢個案，教育、生活適應放在民政系統，如果橫向的整合能做好，事情會順利許多。
2. 臺中市政府沒有很仰賴外配基金，以免外配基金一抽走，一切都會停擺。大致上市政府自己的財源出四成，四個中心全部公辦民營委外，營運的費用、中心的基本開銷都是由市政府預算進行。
3. 成立一個小組進行分工，目前大家還是自己做自己的，有什麼問題的時候在專門小組中做討論。
4. 外配基金申請上，市政府扮演統籌與協調的角色，將四個外配中心的計畫進行整併，以符合地方需求。

(十)課程方面

大學的課程不是常態性，有申請到國科會經費就開，沒有就不開。

六、北部焦點座談會之會議摘要

(一)與會代表談移民工作

1. 目前移民工作主軸在生活輔導措施與政策推動，其中人才培訓、通譯人才資料庫建構、外配基金等。因為移民事項不能僅從移民署推動，因此也透過具體措施（目前為 40 大措施），會以定期會議，檢討推動效果的面向來進行。
2. 教育部目前針對外配的事項多以專案的方式進行，較缺乏單一的窗口，也沒有具體列出中央與地方分工的權限。

(二)入境面談過程與人員組成

1. 目前缺乏一套具體入境面談人員的選任標準，也沒有一致的考核方式，使外館的情況差異極大。工作上雖然理解輔導，但仍強化對婚姻移民入境的管制與犯罪的杜絕。
2. 與談者雖強調以口頭或文宣方式提供婚姻移民相關法規與政策資訊，但時間短且受語言限制，其功效難以發揮。

(三)移民政策制定與沿革

1. 我國的政策白皮書擬定過程中字斟句酌，受到移民署的地位、編制限制（因為是一個三級機關，從具體措施到完成，都要經過各部會的刪減或增修，在推動上必須在不違反其他部會政策推動的情況下來進行。）
2. 白皮書的效期到民國 104 年，而人口政策委員會一年也只有兩次，但一直有在持續推動，例如主張保障婚姻的自由、婚姻移民在取得國籍之前，以本國配偶的身分在臺灣。政府在移民問題的思維上，從問題因應的思考面向，已漸漸走向正軌，而將很多婚姻移民問題納入常態性的設計。

3. 應該說民國 97 年開始，連「身分從嚴、福利從寬」都鬆動了，「身分從嚴」的訴求基本上已不再強調，甚至沒有去做討論。

(四) 移民政策協調（中央部會、中央對地方）

移民署爲了協調中央部會工作，創立了兩個諮詢小組（政策小組與諮詢小組），此小組具有內部諮商性質，開設平臺以避免不必要的公文往返，從成立以來（民國 97 年），小組已經七次開會。會議中也邀請九個相關團體。

(五) 專勤隊角色

1. 移民署工作以生活適應爲主，但服務站的狀況多元，因此人員組成是移民署強調的工作。另外一塊則是專勤隊的設置，設置的目的逐漸由面談查察轉向協助移民輔導。
2. 專勤隊雖多爲警政人員，但移民署強化「再造工作」，另外外事警察則受到他們自己的角色與認知上有所限制。過去受的警察教育、長期受的訓練，也有影響。
3. 移民輔導科的 12 個人力被納入移民署，其背景多爲社工。目前再造專勤隊與外事警察的方式是透過專案方式多聘一個社工，另外則一項是透過考績的方式，將輔導工作納入考核項目。
4. 2010 年開始，移民署也在 25 個縣市建置網路平臺來協調地方政策的執行，而且這個會議我們強制由署裡主祕以上的層級來召開會議，署長會看邀的團體如何。目前有 10 個以上的縣市在試辦。提案數量、活動、在地服務資訊等都納入考量。網絡會議中，在地家庭中心、外配中心、教育部、專勤隊等等，只要我們想到跟新移民相關的單位，幾乎都會納進來。透過彼此的認識、會議，當專勤隊隊長觀念釐清後，作爲會大爲改善。

(六) 通譯問題

1. 法院一開始就沒有被納入網絡會議中，因此通譯是很大的問題。但近期已有聯繫，認爲判決書應該要有不同語言的版本，是一項進步。

2. 通譯並非沒有提供者，而是收入少（目前只領 500 元）且不穩定。沒有專職的可能性。
3. 通譯人才資料庫已在建構中，但需透過申請。
4. 與會律師強調法院體系未被納入教育或訓練的範圍內。法官被歸在司法體系管審判，檢察官歸在行政體系內，相關的後續教育活動檢察官的參與高，法院這邊則沒有，導致法官會遇到外配時，常常有歧視性。

(七) 境外簽證取得的標準與組織思維

1. 外館人員強調簽證加註的原因婚姻移民自己就可能得知，且通常被加註者都是可能危害治安者。
2. 目前因為越來越多訴願案的出現，外館人員已表達會加以注意。

(八) 家暴處理程序與標準

1. 家暴中心與家扶中心分工有很大的問題。家暴中心認為家扶中心因為有政府資源的挹注，因此未必不能處理家暴個案，例如在家暴的通報上，地方比較傾向找家扶中心，但事實上家扶中心與地方政府的關係各地不同，而很多家扶中心往往也透過政府挹注資源來進行，反過來說，他們多通報也可以有多一點的預算。
2. 家暴中心官員也同時強調家扶中心是一個開放式的服務單位，個案都是自行跑去找他們的，但無法提出具體分工的內容與方向。

(九) 多元文化教育、學歷認證、教育政策的統籌機制

1. 現行制度下，教育部缺乏統籌的單一窗口處理婚姻移民相關事項，而傾向由各內部單位自行處置。
2. 學歷認證方面也未為具體授權，一再強調此高學歷部分由高教司進行，但只要中小學部分則由地方自行處理。
3. 被問及婚姻移民學歷認證影響工作權時，官員強調這不是學歷的問題，而是私部門本來就不用外籍配偶。

(十) 外配基金的效用、常態化與審核

1. 外配基金各地作法不同，有些地區採取一年一標、兩年一標，屬於地方政府權限。但如此使外配輔導事項難以持續推展。
2. 另一方面，官員也強調其實就算不是 BOT，外配基金本身不長久，不是正式政府預算也是一個問題。
3. 外配基金的審核都會納入專家學者或團體代表，我們也會將審核不過的原因敘明，所以應該不會有不透明或沒有納入專家意見的可能性。

附錄四、「我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策」
期中審查建議及修正對照表

審查意見	本研究修正內容
<p>一、本研究預期目標之檢視： （一）預期目標包括探討我國婚姻移民現況及趨勢，並分析婚姻移民對我國政治、經濟、教育、社會、文化等各層面之影響，惟期中研究報告對此探討極少，建請補充相關資料與說明。</p>	<p>會依照本文研究架構與研究焦點（市民權、社會權、政治權）繼續補充相關資料，於期末報告內說明。</p>
<p>一、（二）有關評估我國現行政策對婚姻移民者的權益保障、管理及照顧輔導之成效與問題此項預期目標，尚缺婚姻移民之管理、照顧輔導等相關具體服務措施與方案之執行成效與問題，後續請補充相關資料與說明。</p>	<p>有關婚姻移民之管理、照顧輔導等相關具體服務措施與方案之執行成效與問題，請參見期末報告第三章第二節。</p>
<p>一、（三）有關彙整並分析其他國家的移民政策、運作情況與成效，進行跨國比較部份，目前第二章所蒐集之資料及分析缺乏國外移民政策之運作情況與成效評估，建請補充相關資料與說明。</p>	<p>將繼續補充國外移民政策與成效情況之比較，請參見期末報告第二章。</p>
<p>二、第一章「緒論」提出本研究架構圖（第 5 頁圖 1-1），界定本研究所探討之婚姻移民政策包括市民權（反歧視、個人隱私權、婚姻權、家庭團聚權、居留與定居、國籍歸化、人身安全等）、社會權（工作權、教育權、健康權、文化權等經濟福利及文化尊重）、政治權（結社權、遊行權、選舉與被選舉權、應考試服公職、公共參</p>	<p>將依照本研究架構調整國內外之政策文獻與分析。</p>

審查意見	本研究修正內容
與等)，請依此架構分析國外（第二章）、本國（第三章）相關政策之作法。	
<p>三、第二章「移民公民權與國外移民政策」：</p> <p>（一）本章挑選德國、法國、瑞典、加拿大等四個國家的移民政策與制度（第 16 至 23 頁）進行分析比較，考量大陸及港澳地區配偶人數佔婚姻移民人數 66.97%，建請再挑選其他港澳陸配較多之亞洲鄰近國家，就其婚姻移民相關政策措施進行比較分析。</p>	<p>基於此次研究時程與資源有限，此次研究先針對不同移民政策類型的國家（排外、同化或多元政策目標）進行分析。感謝審查人建議，未來有機會將納入亞洲國家之比較分析視野。</p>
<p>三、（二）有關公民權、比較移民政策，仍有許多更新更完整之文獻，指出婚姻移民之處境以及移民政策之妥善與否，請在可能範圍內，補充於期末報告。</p>	<p>已補充相關文獻，請參考期末報告第二章。</p>
<p>三、（三）第三節有關德國、法國、瑞典、加拿大之移民政策、制度之探討，大多著重於移民取得國籍歸化的規定、協助移民適應當地生活的課程（第 16 至 23 頁），甚少論及醫療保健、促進就業、協助子女教養等其他面向，請挑選並補充說明與婚姻移民有關之具體政策措施，以便於後續與我國相關作法進行比較分析，另請將各國具體政策措施列表比較。</p>	<p>將依照市民權、社會權、政治權補充四國的相關移民政策，加入有關醫療保健、就業與子女教養等面向，並比較四國具體政策措施，請參見期末報告第二章。</p>
<p>三、（四）請研究團隊從各國移民整合政策評估指標之分數高低（第 23 至 34 頁），進一步說明各國具體政策措施之優劣，及值得我國學習借鏡之處。</p>	<p>針對四國具體政策進行比較，並提出可值得我國參考學習之處，請參見期末報告第二章與政策建議之章節。</p>
<p>三、（五）另考量國內有關語言輔導之教</p>	<p>有關語言輔導課程與學習之跨國比</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>材與教學目標，比較傾向上對下、懷柔式的教導，缺乏對外籍配偶的賦權精神，建議可針對語言輔導的課程與學習，進行跨國比較。</p>	<p>較，請參考期末報告第二章。</p>
<p>四、第三章「我國婚姻移民政策法規與照顧輔導基金分配」 (一) 本章區分為我國婚姻移民發展趨勢、我國婚姻移民政策之法規範與分析、外籍配偶照顧輔導基金情況與成效等三小節(第 37 至 74 頁)，惟政府對於外籍配偶之照顧輔導措施，除外籍配偶照顧輔導基金補助之項目外，尚包括公務預算執行之部份，並依業務權責分別由內政部、衛生署、教育部、勞委會等中央機關以及地方政府執行，請一併將相關政策措施納入討論，以求周延。</p>	<p>關於外配輔導措施，確實除了輔導基金之外，各單位應編列相關公務預算來執行。不過因為各單位在相關預算上，並未特別羅列運用於外配輔導相關預算項目，因此並不容易研究。地方一般也是多依賴輔導基金。修改後，在期末報告第三章已納入公務基金的討論。</p>
<p>四、(二) 研究報告多次引用監察院之報告，並有「監察院已糾正」之用語，但監察院其實僅作成「報告」，而未提出正式之「糾正案」，請修正相關用語。</p>	<p>已就文中用語進行修正，由「糾正」一詞改為「於報告中指出」，請參見各相關內容。</p>
<p>四、(三) 第一節「我國婚姻移民發展趨勢」部份：1. 表 3-2「2011 年各縣市外籍配偶與大陸(港澳)配偶人數表」依據婚姻移民者多集中於北部地區，且宜花東和外島地區的婚姻移民人口最少，進而推論宜花東和外島地區在投入資源方面可能長期被忽視(第 38 頁)，另推論雲嘉南等農村縣市或偏遠地區，資源可能較難取得(第 38 頁)，推論佐證數據資料不足，</p>	<p>本段已修正內容，強調婚姻移民散居不同區域與縣市，移民分散在各不同縣市區域，而不同縣市所面對的財政條件、經濟發展程度、人文聚落關係也都有所不同，因此在照顧措施的規劃以及資源的分配上，如何照顧到不同區域不同條件的需要，是一項重要考驗。請參見期末報告第三章第一節。</p>

審查意見	本研究修正內容
請修正或補充相關數據。	
四、(三)2. 第 41 頁提及每年外籍配偶生活適應班是所有項目開班數最少，能參與之人數也最少等等一節，請釐清生活適應班之參加對象以入境 2、3 年內之婚姻移民為主，與其他才藝技能課程性質不同，另請加入移民人數發展趨勢、地域交通等背景因素。	內文陳述是就調查結果的說明，在文中已補充說明此乃針對入境 2、3 年內之婚姻移民為主，與其他才藝技能課程不同，請參見第三章第二節。至於移民人數發展趨勢和地域交通等背景在上一點地區差異討論中已經補充相關討論，請參見期末報告第三章第一節。
四、(三)3. 第 59 頁提及目前我國對弱勢者之福利補助連結至國民之身分上一節，為加強設籍前外籍配偶之福利補助及服務，政府自 100 年 7 月 1 日起，括各直轄市、縣（市）政府針對轄內列冊輔導之低收入戶、中低收入戶，其配偶為設籍前外籍配偶者，所得未超過最低生活費，且最近 1 年居住國內超過 183 日者，即可比照社會救助法提供生活扶助、醫療補助及特殊項目補助，請參酌納入。	已於期末報告第四章納入相關討論。雖自 100 年 7 月 1 日起，政府針對中低收入戶且尚未設籍的外籍配偶，可比照社會救助法提供生活扶助、醫療補助及特殊項目等補助，但整體而言，制度涵蓋率與保障仍不夠完善。
四、(四) 第二節有關婚姻移民在身份取得部份：1.有關外配依據「外國人停留居留及永久居留辦法」之規定取得身分一節，引用法規有誤，請修正為「國籍法、入出國及移民法等相關規定」(第 51 頁)。	已確認並修正，請見期末報告第四章第一節。
四、(四) 2 .有關大陸配偶設籍須經依親居留、長期居留 6 年之法規依據為「大陸人民在臺居留與定居許可辦法」(第 51 頁)，惟前開辦法係經由「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 17 條授權訂定，	已進一步闡明文意與內容，請見期末報告第四章第一節。

審查意見	本研究修正內容
<p>請將法源修正為「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 17 條，第 52 頁亦請配合一併修正。另同一段指出「陸委會就陸配來臺居留與定居人數上訂有數額限制」（第 51 頁），究指該條例主管機關行政院大陸委員會，抑或訂定數額之機關內政部，請進一步釐清。</p>	
<p>四、(四)3.有關身份取得之第一段指出「部分地區外配有更長年限之要求」（第 51 頁），但在「法律上」並無此等規定，請作更詳盡之說明。第二段在捺指紋方面（第 51 頁），雖然陸配與外配依法均有「生物特徵辨識」之規定，但陸配之規定為「應」，外配之規定是「得」，因此外配才能免於強制捺指紋，請參考修正。</p>	<p>已就「更長年限要求」一詞所生疑義提出進一步說明，請見期末報告第四章第一節。</p>
<p>四、(四)4. 表 3-6「婚姻移民身分取得適用法規比較」：(1)有關外配身份取得部分文字指出「或離婚但取得居留條件並擁有臺灣地區設籍之子女者，連續居住一年後可申請定居、戶籍與身分證」，但國籍法並無此等規定，建議補充說明(第 52 頁)。另本欄文字建議修正為「在臺滿三年後可申請歸化，取得我國國籍後，成為無戶籍國民。依入出國及移民法規定，最快再連續居住一年後可申請定居、設戶籍與身分證」(第 52 頁)。</p>	<p>已修正法規用語，請見期末報告第四章第一節。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>四、(四)4.(2) 有關陸配與外配身分取得之比較，因兩者法規基礎規範不同，僅就少數幾條法規來比較孰優孰劣，似稍薄弱，請再補強說明（第 52 至 53 頁）。</p>	<p>感謝委員意見之指正，惟在此須說明規範陸配與外配之法規基礎雖然有所差異（陸配主要依據兩岸人民關係條例，而外配則依國籍法與移民法規），然而本研究計畫思考兩種婚姻移民的處境時（尤其身分取得），主要從國際人權公約對個人基本權保障思考出發，因此並未涉入對兩種婚姻移民法規立法精神與意旨之思考。按我國法規之制定對陸配與外配的法律地位向來有所區分，但此一區分仍不能抵觸於國際人權公約對兩種婚姻移民的基本權保障，也不能凌駕婚姻移民作為國際人權公約上「個人」法律地位的思考。</p>
<p>四、(四)4.(3)有關陸配配額限制之文字，相關規定無涉「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」，請刪除法源（第 53 頁）。</p>	<p>已刪除</p>
<p>四、(四)4.(4)有關陸配原籍放棄之文字，建議修正為「大陸配偶可於申請定居先以具結方式，於許可定居之翌日起 3 個月內繳交喪失原籍證明。未於期限繳付者廢止原定居許可，並通知戶政事務所註銷其戶籍登記。」（第 53 頁）。</p>	<p>已修訂文字，請見期末報告第四章第一節。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>四、(四) 4. (5)有關陸配保證人與財產證明之文字，考量陸配保證人制度目前已檢討修正，請將原文字「2009 陸配新制取消保證人制度」修正為「2009 陸配新制放寬保證人制度」(第 53 頁)。</p>	<p>已修訂文字，請見期末報告第四章第一節。</p>
<p>四、(四) 5. 表 3-7「婚姻移民『市民權』適用法規比較」： (1)人身安全：有關陸配取得戶籍前之文字敘述(第 55 頁)，與現行規定不同；另取得戶籍後，身分已轉換為國人，無須更換保證人，原二段文字(第 56 頁)請一併配合修正。</p>	<p>已修訂文字，並進一步釐清外配歸化為國人後之處境，請見期末報告第四章第一節。</p>
<p>四、(四) 5. (2)婚姻自由：外配部份，原文字「因家暴經法院核發保護令……定居」(第 56 頁)，請修正為「因本人受配偶身體或精神虐待，經法院核發保護令者，或因遭受家暴經法院判決離婚，且有在臺灣地區設有戶籍未成年親生子女者，仍得繼續居留或定居」。</p>	<p>已修訂文字，請見期末報告第四章第二節。</p>
<p>四、(四) 5. (3)遷徙自由： ①流動人口登記辦法現已廢止，有關未獲得國民身份證前的大陸配偶需定期接受暫住人口管理，請說明該規定所指為何(第 56 頁)。 ②外配如在居留期間，變更地址未向移民署申請變更登記，處以新臺幣 2 千元以上，1 萬元以下罰鍰，相較陸配無此規定，有關「外配優於陸配」(第 56 頁)請再詳酌。</p>	<p>(1)已因應「流動人口登記辦法」之廢止修正本段法規。 (2)已就本段斟酌外配與陸配之境遇比較，請參見期末報告第四章第一節。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>四、(四) 5. (4) 強制出境理由與程序：有關陸配強制出境前，得召開審查會（第 56 頁），請註明係依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 18 條規定訂定「強制大陸地區人民出境案件審查會作業要點」及「強制大陸地區人民出境案件審查會設署要點」，以求周全。</p>	<p>已增補相關法規，請見期末報告第四章第一節。</p>
<p>四、(五) 第三節有關外籍配偶照顧輔導基金情況與成效部分： 1. 表 3-11「94-99 年度外配基金依申請單位分類之核准案數與金額表」是否在核准對象上有明顯傾斜（第 62 至 63 頁），應比較政府每年核准件數占每年申請件數之比率、民間團體每年核准件數占每年申請件數之比率，以作為判斷基準，請修正相關內容。</p>	<p>由於申請案件來源，並無法取得相關資料，所以此處無法比較。但已補充相關訪談資料來佐證這樣的現象。</p>
<p>四、(五) 2. 有關相關措施無關外籍配偶照顧輔導基金業務，請移至適當章節： (1) 第 60 至 61 頁提及「99 年修訂的外配與陸配照顧輔導措施共有下列八大項……」。 (2) 第 70 頁提及「對於外籍配偶來說，語言更是適應新環境的第一要務」一節，查外籍配偶語言學習係屬教育部職掌，尚非外籍配偶照顧輔導基金補助內容。 (3) 第 72 頁指出「根據 97 年『外籍與大陸配偶生活需求調查結果摘要分析』指出，參加照顧輔導措施之外籍與大陸配偶僅佔 27.7%……」。</p>	<p>已依照審查人意見，移至期末報告相關章節（第三、四章），或將無關者刪除。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>(4)第 73 頁提及「可見在輔導照顧措施的訊息傳播上應更積極主動，如 98 年開始提供初次入境關懷資料袋.....」。</p>	
<p>四、(五) 3.有關外配基金之審查與執行，內政部入出國及移民署就本報告提供相關釐清意見如下，請參考。</p> <p>(1)第 61 頁指陳「然而由於委員產生的過程，並無公開的推選過程或是合理適當的透明程序，成員組成的代表性難免受到質疑.....」一節，按外籍配偶照顧輔導基金管理會之遴聘作業，係由秘書單位蒐集直轄市及縣(市)政府推薦資料、網頁資訊、內政部入出國及移民署推動各縣市建置外籍與大陸配偶關懷網絡會議 NGO 名冊等，列冊簽奉核可後辦理，且為廣納社會參與，遴選過程中亦考量性別、區域及專長領域，俾具代表性。</p>	<p>審查意見所提出的此項作業過程，修改後已經納入文中。然受訪者反應的是民間團體的觀感，仍在文中適當地加以保留。(雖然有一定嚴謹作業過程，然而由於委員產生過程，仍屬政府內部幕僚作業，並無公開的團體推選過程或是充分的透明程序，成員組成的代表性乃至於是否具有性別觀點，都難免受到質疑，高雄以及臺北座談會中都有代表提出這樣的質疑。)</p>
<p>四、(五) 3. (2) 第 61 頁提及「然由於審查標準的不明確，不同屆次委員更替可能造成申請案通過標準不一，同樣的申請案在不同年度可能會通過審核或是被退回，對於民間團體造成不少負擔。」一節，按外籍配偶照顧輔導基金管理會審核申請案，係依據「外籍配偶照顧輔導基金補助作業」、「外籍配偶照顧輔導基金補助經費申請補助項目及基準」等相關法規辦理，且於審查過程中亦會形塑共識，故尚無審查標準不明確之說。至於「同樣的申請案」在不同年度可能會有不同的審查結</p>	<p>此處乃是反應受訪者的意見。修正時已經納入審查意見所言，審查依據的作業要點相關，以及會議運作透過共識會議等方式，已經同時納入文中。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>果一節，經查所謂「同樣的申請案」，或係因其計畫名稱、內容、辦理方式近似，而有此說，但因基金管理會審查時尚須併同考量初審機關之意見（包括該行政區域內的整體需求、計畫內容、有無重複申請、有無未依規定核銷情事、會務運作狀況等），故若未有「同樣的」審查結果，亦非屬未當。</p>	
<p>四、(五) 3. (3) 附註 47 引用高雄場次座談中受訪者意見「民間團體籌劃申請案.....若申請案被退回，則已投入之人力、物力成爲沉默成本。.....」(第 61 頁)一節，按「外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點」第 9 點第 8 款規定，「經本會審議，不符本要點規定，而不予補助者，應敘明具體事由，並通知初審機關及申請單位」，故若申請案未獲補助，申請單位仍可就核定表所示不予補助事由，研修後重新提出申請，不必然造成資源浪費。</p>	<p>除了座談會之外，由於幾位受訪者也有表示申請基金造成的負擔和困擾，因此文中僅就民間的聲音加以陳述。</p>
<p>四、(五) 3. (4) 第 61 至 62 頁引述「依外籍配偶照顧輔導基金管理會議事規定第 10 條規定：『機關代表由代理人出席者，有表決權；民間團體代表由代理人出席者，無表決權。』.....若民間團體代表因故不能出席，委託代理人卻無法行使表決權，在審核過程中就無法反應民間團體對於資源配置的意見」一節，按「外籍配偶照顧輔導基金管理會議事規定」第 10 條係因立法之初考量機關與民間團體屬性</p>	<p>本文並未推論民間團體代表委託代理人並無表決權，會使得民間團體代表的意見無法充分反應，進而影響資源的配置。而是分別就基金管理委員代表組成等各個不同面向來加以分別討論。內文文字修正爲：外配基金設置目的爲「有效整合政府與民間資源」，團體既已委託代理人，同時也授權其參與討論與決策之意，若民間團體代表因故不能出席，委託代理人</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>不同之議，輔導機關管理會設置委員 31 人，其中 10 人為政府機關代表，其餘 21 人為專家、學者及民間團體代表，且亦不僅有民間團體代表可反應民間團體意見。此外，倘研究單位試圖自「民間團體委託代理人無表決權」，推論「無法反應民間團體對於資源配置的意見」，再推論至「外配基金在使用分配上傾斜至政府機關」，前揭論述或許尚需足夠數據支持，以避免推論謬誤產生。</p>	<p>卻無法行使表決權，在審核過程中就無法反應民間團體的意見，此種對政府和民間代理人的不同授權，應有更為公平一致的規範。</p>
<p>四、(五) 3. (5) 第 62 至 63 頁引述「外配基金在核准對象上也有明顯的傾斜（見表 3-11）……中央政府與地方政府所獲得的核准件數與金額都佔總核准案數及金額的絕大多數。」一節，經查外籍配偶照顧輔導基金相關法規尚無規定政府機關或民間團體補助比例，且政府機關及民間團體申請補助計畫之異質性，亦須納入考量。例如「設籍前外籍配偶社會救助計畫」等涉及外籍配偶津貼發放或補助事宜，依其性質允宜由政府機關辦理；又如「強化辦理外籍配偶家庭服務中心計畫」係涉各縣市政府外籍配偶家庭服務中心之營運，為其中心提供長久穩定服務不至中輟，亦宜由政府機關統籌規劃辦理，前揭計畫均由政府機關辦理之結果，即佔有較多支基金補助預算，民間團體申辦多屬地區性、金額較小之補助案，故佔核准補助金額比例較低。</p>	<p>修改後已加入這些說明，分別從政府角度，設置家庭中心的需要較多經費來說明，同時也補充從民間團體的角度，這些家庭中心的設置，應屬於照顧措施的基礎，並非暫時性的業務，不宜由僅規劃十年的基金來挹注，而應由政府編列經常性的公務預算來加以執行。然而因為目前各縣市財政情況不一，地方政府不一定能有效編列出公務預算來執行，因此多數仍依賴外配基金來執行中心業務。因此基金原為非常設以及補充性預算性質，結果變成地方政府承擔外配業務的主要財務來源。這樣的現象，在地方財政狀況相對理想的情況，例如臺中市，家庭中心運作與業務依賴基金的情況有減少的趨勢，然而其他縣市則不然（臺中座談 20110826）。由於地方政府由公務預算承擔有限，仍</p>

審查意見	本研究修正內容
	依賴外配基金的結果，仍然會排擠到民間團體申請基金經費的比例。
<p>四、(五) 3. (6) 第 64 頁提及在核准金額部分，政府機關所獲金額遠大於民間單位所或金額，「充分反應出外配基金在使用分配上的傾斜與失衡」一節，依據 97 年 4 月 7 日立法院第 7 屆第 1 會期內政、財政委員會第 1 次聯席會議決議，「98 年度起照顧外籍配偶相關預算應逐年回歸公務預算辦理，有關外籍配偶照顧輔導基金補助公部門比例不得超過 80%」，爰基金補助公部門之比例業逐年下降，自 98 年至 100 年 7 月止，基金歷年補助公部門之比例，核准件數部分為 60.82%、41.16%、20.83%，核准金額部分則為 91.14%、74.53%、62.81%，。</p>	<p>文中已經加入立法院的決議，以及相關比例的調整結果。並說明基金既然是非政府部門經常性預算，不宜視為政府公務預算的補充，立院決議的精神也在於政府單位在外配輔導工作上宜減少對基金的依賴，而民間申請案的補助件數和額度，也宜逐年提高比例，來鼓勵和培力地方社團投入移民輔導工作。</p>
<p>四、(五) 3. (7) 第 68 至 69 頁針對外配基金核准辦理外籍配偶學習課程、宣導、鼓勵並提供其子女托育及多元文化推廣計畫進行分類分析比較一節，分類包括其他一些屬性較難歸類之申請案，如逕就補助計畫名稱據以分析其實際執行內容，並加以分類，恐會失真，其效度仍待商榷。</p>	<p>已修改文中說明，計畫歸類時，多數補助案件名稱反應其計畫目的，本研究在整理所有計畫後，由計畫名稱歸納出次類別，就名稱歸類有時難以判別其實際內容，因此舉例詳細說明，並將有爭議難以歸類計畫歸為其他。</p>
<p>四、(五) 3. (8) 第 69 至 70 頁敘及「職業技能與技藝申請案還是佔最大部份 (28.7%)，可是內容多重複單調，以食品烹飪為大宗。……」一節，依據 98 年度立法院內政委員會審議外籍配偶照顧輔導基金預算決議，自 99 年度起應積極協</p>	<p>審查意見修改後已納入文中，將外配基金與勞委會執掌功能進行區分放入文中說明，並修改重複單調等用詞。惟課程內容過於集中於傳統女性家庭角色，如烹飪美容等，確有可能局限其工作選擇。還請參酌。文中也</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>助外籍配偶加強謀生能力，內政部遂自 99 年度起編列相關預算，惟為與行政院勞工委員會職掌有所區隔，基金補助辦理者多係短期技能學習課程，俾協助外籍配偶學習初階基本技能，未來得以銜接勞政體系之職業訓練、技能檢定或就業服務。至於各機關、團體申辦獲准之訓練課程或有重複，惟開辦地點不同，服務對象也不同，如招生足，有其他外籍配偶願意撥空參與學習，亦可發揮基金服務效能。</p>	<p>補充加入座談會與會者對於輔導課程的相關建議。</p>
<p>四、(六) 第二節「我國婚姻移民政策之法規範與分析」及第三節「外籍配偶照顧輔導基金情況與成效」(第 43 至 73 頁)，研究團隊運用焦點團體座談及深度訪談之內容，請適時引述所蒐集之質化資料內容以為佐證，並請將座談及訪談內容摘要放置於研究報告附錄中，以供對照。</p>	<p>已於文中補充焦點團體座談資料以及相關訪談內容，同時於期末報告將相關記錄摘要補充於附錄。</p>
<p>五、第四章「初步研究發現與建議事項」： (一) 目前提出之研究發現及建議事項集中於婚姻移民、外籍配偶照顧輔導基金等法規、制度面(第 79 至 81 頁)，缺乏婚姻移民之照顧、輔導相關具體服務措施與方案執行成效之評估，後續請補充相關資料與說明。</p>	<p>相關婚姻移民之照顧、輔導相關具體服務措施與方案執行成效之評估，已補充於期末報告第三章第二節、以及政策建議一章。</p>

審查意見	本研究修正內容
<p>五、(二) 第一節「我國婚姻移民法規之政策建言」：</p> <p>1. 「二、針對婚姻移民身分取得差別待遇之建議」之具體說明，提及「東南亞籍配偶歸化的年限也較其他國家之婚姻移民長」(第 76 頁)，請說明其他國家包括哪些，其比較基準及原因何在。</p>	<p>已就此本段因「東南亞籍配偶歸化的年限也較其他國家之婚姻移民長」一語所生之疑義重新闡明。</p>
<p>五、(二) 2. 「三、針對婚姻移民市民權之建議」之「(三) 婚姻自由之促進」部分，指出婚姻移民取得我國身分之依據主要為「婚姻狀態之存續」，或於婚姻未能存續時「取得具我國國(戶)籍子女」之監護權(第 77 頁)，惟考量外籍配偶歸化後申請居留或定居，係依歸化取得我國國籍之資格，而非依婚姻，故僅從居留或定居之規定來看「婚姻自由」，是否妥適請再衡酌。另末段建議從「進入移民婚姻」之前階段即著手配套措施促進「締結婚姻之自由」，究指為何？其與婚姻自由之促進有何功能，建請再詳加敘明。</p>	<p>已就「婚姻自由」與相關規範之連結進一步敘明，並增補「締結婚姻之自由」具體說明，請見期末報告第五章說明。</p>
<p>五、(三) 第二節「外籍配偶照顧輔導基金之政策建言」，請配合第三章修正內容一併修正。</p>	<p>已於期末報告修正。</p>
<p>六、其他：</p> <p>(一) 有關建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。</p>	<p>以依照短期、中長期建議分列，並註明相應之主、協辦機關，請參見期末報告第五章。</p>
<p>六、(二) 第二章第二節移民政策內涵與</p>	<p>已將缺漏之書目資料增補於參考文</p>

審查意見	本研究修正內容
類型參考國外學者專家著作，惟部份資料未列入參考書目，如第 14 頁第二段之 Shorten (2010)、第 16 頁第一段之 Brader, Valentino and Suhay (2008)，請重新檢視相關書目，並增補遺漏之資料。	獻。
六、(三) 請將在「台」、「台」灣一律修正為在「臺」、「臺」灣，另請一併檢視修正內容之錯漏字。	已修改相關用字。