



國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國《新住民基本法》之立法必要性探討

The Necessity of Legislation for
the Basic Law of New Immigrants

鮑眉君

Mei-Chun Pao

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor : Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 109 年 12 月

Dec, 2020





國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

我國《新住民基本法》之立法必要性探討
The Necessity of Legislation for the Basic Law of
New Immigrants

本論文係鮑眉君君（學號：R07343008）在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 109 年 12 月 30 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蘇 新 足

（簽名）

（指導教授）

解元高

陳若苓



謝辭



依然記得當初考上臺大公共事務研究所的興奮心情。在這兩年半的求學旅程中，雖需要面對一些「棄中文從公行」的磕磕絆絆，但如今回想起來，點滴都是我人生中最珍稀的回憶。十分高興自己終於能將「我國《新住民基本法》之立法必要性探討」的研究順利完成，同時付之梨棗，為碩士的學習階段畫上一個完滿的句點。

在公事所的這段時光，非常感謝指導教授蘇彩足老師對我的教導與鼓勵。謝謝老師不論是在研究案和教學助理的工作上給我很多的學習機會，老師除了教會了我豐富的學理之外，我也和老師學到許多為人處事之道，能跟著老師學習真的讓我收穫滿滿。而在論文的寫作上，老師也十分了解我的不足之處，總是幫助我建立信心，並給予我很多寶貴的建議。有幸能成為老師的指導學生，真的是我最大的福氣。

十分感謝兩位口試委員，廖元豪老師及陳芬苓老師，於研究計劃口試及學位論文口試時，對於我的研究給予許多寶貴的指點。廖老師補足了探討基本法所應了解的相關政治背景，並對於我不太熟悉的法律問題逐一指正；陳老師則提點了各項新住民重要權益，針對與其有關的社會福利事項多加建議。兩位老師皆修正了我研究上的許多盲點及不足之處，使我受益匪淺，真的非常謝謝老師們！

此外，謝謝公事所的每一位老師，總是耐心又細心地教給我許多知識，使我在校學習的時日豐富而充實。也感謝接受論文訪談的三位受訪者，因為有您們的付出，開闊了我的視野，使我獲得了豐富寶貴的研究資料，也讓論文更臻於完善。我亦要感謝所有關心我的長輩、親友，謝謝每一位愛護我、支持我的爺爺、奶奶、伯伯、叔叔、阿姨，以及姐姐、妹妹們，真的是要感謝的人太多了，那就謝天吧！



撰寫論文的過程無非是枯燥乏味的，往往需要在一個又一個孤寂的夜晚、寥落的清晨中振筆疾書，面對晨昏更迭、四季遞嬗，箇中滋味卻只有冷暖自知。但也因為有著同學、摯友的同在，與我一同分享學習及論文寫作的點滴，使得勞苦減半，美好的回憶永存。

謝謝品雅學姐在研究案、TA 的工作，以及論文進度的互相鼓勵敦促上，始終都給予我極大的協助與關懷。我也在和學姊一同努力的過程中，學習到了細心與效率兼備，以及各種處理事情的方法。能在研究所的學習歷程中，遇上我最 carry 的「姐姐」，實在是太幸福！

謝謝研究所好夥伴怡璇，總是不厭其煩地聽我發花痴、碎碎唸，並給予我各種的關懷和陪伴，和你相處的時光，總是那麼溫暖愉悅。不論是在補習班、研究所，甚至是在國考考場，你都是怪人磁鐵阿眉最溫暖的依靠。

謝謝「超勇的」芳妤、慧庭兩位美女為我加油打氣，以及在論文口試的鼎力協助。也謝謝 R07 的每一位小夥伴們所給予的一切幫助、鼓勵與包容，能和你們一起上課、一起準備各種活動、一起出去玩，以及一起打拼論文，是我永遠難忘的寶貴回憶。

此外，感謝我親愛的好閨蜜家妤，妳總是耐心地聆聽我的各種心事，每一次見面時也給予我大大的支持與鼓勵，對於妳的幫助我實在難以回報，只好繼續愛妳啦！感謝我的小行星兄弟煜庭和怡華，雖然我們相距千里，但心卻近在咫尺，最喜歡和妳們一同分享生活中的大小事，今後也要一起努力加油喔！也謝謝最可愛的愛文與寶，小小的你們，給予我大大的心靈力量。

最後，我想先謝謝在天上保佑我的爺爺、奶奶、外公、外婆，今後我也將繼續努力，不辜負您們的期望。再感謝最最最親愛的家人：我的父母親，以及小屁妹亮惟。謝謝爸爸、媽媽數不盡的關懷與無微不至的照顧，在我面臨學業上的低潮與疲憊時，總是給予最大的安慰與鼓勵。我所有的成長、一點微不足道的成就，都應歸功於您們，我愛您們！



謹將此篇論文献給我最愛的爸爸和媽媽♡

眉君 謹誌

2020 年 冬



中文摘要



新住民人口迄 2019 年 12 月止已超過 55 萬人，為我國的第五大新興族群。目前我國新住民相關法制規範係依照國籍來區分，因所適用的法律不同，其所涉及之問題與權責更是散落於不同部會。除此之外，許多與新住民相關的事務（如「新住民發展基金」、「新住民事務協調會報」），也因欠缺正式法源依據而時有爭議產生。有鑑於此，時任立法委員的林麗蟬及其餘立法委員遂於 2017 年提案制定《新住民基本法》，期待能藉由此法落實憲法上的平等權及多元文化意旨，增進新住民相關權益保障。

《新住民基本法》草案雖已於 2017 年 10 月交付立法院內政委員會審查，然其後並無更進一步之發展。對此，本文採用文獻分析法與訪談研究法蒐集相關研究資料，綜整新住民在我國的問題現況，針對我國是否有制定一部《新住民基本法》的必要性進行分析與探討。本文之研究目的有三，其一係為了解《新住民基本法》草案之立法緣起、背景，以及相關利害關係人的訴求。再者，歸納探討草案的立法重點，透過檢閱和比較我國既有規範，評析《新住民基本法》於我國適用的助益。其三將根據本文之研究結果，對《新住民基本法》未來可行的規劃方向提出建議。

本研究針對《新住民基本法》草案條文中所揭示的重點逐項探討，又將草案條文規範中所能產生之效果進一步地區分成「宣示性功能」與「實質性功能」。

《新住民基本法》草案之宣示性功能包含該草案的「立法目的與保障對象範圍界定」、「如何促進新住民文化發展與交流」，以及「新住民相關重要權益保障」等三個重點，主要以宣示意義為主，較不具強制性。實質性功能的內容則較能針對我國的現行制度產生實質改變，將著重探討新住民專責機構「新住民事務委員會」的設置必要性，以及與「新住民發展基金」現行成效等相關議題。



在草案的宣示性功能方面，由於目前「新住民」一詞欠缺具體定義，致使許多相關事項難以進入政策議程之中。《新住民基本法》草案針對保障對象進行規範，有助於明確新住民定位。在文化發展及相關權益保障的部分，草案條文目前所能產生的法律效果較弱，若能明示其施行的具體方式，針對部分規範設定最低限度保障或訂定相關罰則，則該草案將會更具意義。

至於草案的實質性功能部分，設立新住民專責機構有助強化新住民相關政策的統籌與規劃，惟受限於行政院組織改造相關法律規範，設立一新興機構著實不易。另一方面，賦予新住民發展基金法律層級的保障，亦對於維持財源的穩定性有一定的助益。

隨著我國少子女化問題日益嚴重，新住民的能量可成為我國未來人口政策發展目標之一。制定《新住民基本法》(或類似概念之專法)保障新住民發展有其必要性，惟並非指顧之際可以達成。本文建議，在維繫新住民相關權益方面，應先以修正既有法規問題作為當務之急，並為新住民發展基金建立特定財源，完備經費來源之保障。而在跨部會政策協調方面，建議可以任務編組之形式規劃相關業務，亦可加強現制下新住民發展基金管理會的功能性。除此之外，在新住民公共參與機會、老年安養問題，以及偏鄉地區發展等方面尚須持續關注，以妥善保障新住民的相關權益。

關鍵詞：新住民、新住民基本法、新住民專法、新住民事務委員會、新住民發展基金

ABSTRACT



As of December 2019, the population of New Immigrant population has surpassed 550,000 and has become the fifth-largest emerging ethnic group in Taiwan. At present, the legal regulations related to New Immigrants in Taiwan are divided according to the original nationality, and the issues and responsibilities are scattered among different ministries and commissions because of the different laws that apply. In addition, many issues related to New Immigrants (such as the “New Immigrant Development Fund” and the “New Immigrant Civil Affairs Coordination Committee”) are also controversial due to the lack of a formal legal basis. In view of this, Lin Li-Chan, who was still a legislator at the time, and others proposed to enact the “Basic Law of New Immigrants” in 2017. It is expected that this law will implement the rights of equality mentioned in the Constitution and multiculturalism, and enhance the protection of the related rights of New Immigrants.

Although the draft of the “Basic Law of New Immigrants” was submitted to the Legislative Yuan's Internal Administration Committee for review in October 2017, there has been no further development since then. In this regard, this paper uses literature analysis and interview research to collect relevant research data to synthesize the current situation of New Immigrants in Taiwan and to analyze and explore whether there is a need for the “Basic Law of New Immigrants” in Taiwan. This paper has three purposes. One of them is to understand the origin, background, and demands of the stakeholders of the draft “Basic Law of New Immigrants”. In addition, we will summarize the main points of the draft legislation and evaluate the usefulness of the “Basic Law of New Immigrants” by reviewing and comparing the existing regulations in Taiwan. Thirdly,

based on the results of this paper, we will propose feasible suggestions for the future direction of the “Basic Law of New Immigrants”.

This research examines each of the major points revealed in the provisions of the draft “Basic Law of New Immigrants”, and further divides the effects of the provisions of the draft “Basic Law of New Immigrants” into “declarative functions” and “substantive functions”. The declarative function of the draft “Basic Law of New Immigrants” includes the three main points of the draft law, such as “defining the purpose of the legislation and the scope of protection”, “how to protect the cultural development and exchanges of new immigrants”, and “protecting the related important rights of new immigrants”. The main purpose of the draft is to declare the meaning of the law and it is not mandatory. The content of the substantive functions is more likely to bring about substantive changes to the current system in Taiwan, and will focus on the necessity of the establishment of the “New Immigrant Affairs Committee”, a specialized institute for New Immigrants, and the effectiveness of the “New Immigrant Development Fund” and other related issues.

In terms of the declarative function of the draft, the current lack of a specific definition of the term “New Immigrants” makes it difficult for many issues related to them to enter the policy agenda. The draft “Basic Law of New Immigrants” will help to clarify the position of new immigrants by regulating the target population. In the area of cultural development and related rights and interests, the current legal effect of the draft provisions is relatively weaker. It would be more meaningful if it were to specify the specific manner in which it will be implemented, set minimum protection for some of the regulations, or establish relevant penalties.

As for the substantive functions of the draft, the establishment of a dedicated agency for new immigrants will help strengthen the coordination and planning of

policies related to New Immigrants, but it is not easy to establish a new agency due to the legal regulation of the Executive Yuan's organizational transformation. On the other hand, giving legal protection to the New Immigrants Development Fund is also helpful to maintain the stability of financial resources.

With the growing problem of the low birth rate in our country, the energy of the New Immigrants may become one of the future goals of our population policy. The enactment of the “Basic Law of New Immigrants” (or a special law with a similar concept) is necessary to protect the development of new immigrants, but it cannot be achieved in a timely manner. This research suggests that, in terms of maintaining the rights and interests of the New Immigrants, the first priority should be to amend the existing laws and regulations, and to establish a specific source of funding for the New Immigrant Development Fund, and to complete the protection of funding sources. In terms of inter-ministerial policy coordination, it is suggested that the task force can be used to plan the related business and strengthen the function of the New Immigrant Development Fund management committee under the current system. In addition, there is a need for continued attention and proper protection in the areas of public participation opportunities for New Immigrants, elderly care, and the development of rural areas.

Keywords: New Immigrant, the Basic Law of New Immigrants, New Immigrant Act, New Immigrant Affairs Committee, New Immigrant Development Fund



目錄



論文口試委員審定書.....	I
謝辭.....	III
中文摘要.....	VII
英文摘要.....	IX
目錄.....	XIII
圖目次.....	XV
表目次.....	XVI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究架構與研究方法.....	8
第三節 文獻探討.....	25
第二章 我國新住民政策與法規演進.....	47
第一節 新住民發展背景與現況.....	49
第二節 新住民相關政策.....	64
第三節 新住民現行法令規範.....	82
第三章 《新住民基本法》草案之宣示性功能.....	97
第一節 立法目的與保障對象.....	99

第二節 新住民文化發展	116
第三節 新住民相關權益保障	128
第四章 《新住民基本法》草案之實質性功能	139
第一節 設置新住民委員會	140
第二節 建立新住民發展基金法源依據	156
第五章 結論	171
第一節 研究發現	174
第二節 政策建議	180
參考文獻	185
附錄	199
附錄一 《新住民基本法》草案	199
附錄二 「新住民基本法草案」立法院公聽會討論摘要整理	203
附錄三 「移民的原生文化如何落地生根？」講座摘要整理	207
附錄四 深度訪談大綱	219
附錄五 深度訪談紀錄（A）	225
附錄六 深度訪談紀錄（B）	245
附錄七 深度訪談紀錄（C）	263
附錄八 新住民發展基金相關統計數據	279



圖目次



圖 1-1 研究問題綜整.....	16
圖 2-1 外裔、外籍配偶與大陸（含港澳）配偶人數（依證件別區分）	55
圖 2-2 收受中國大陸公證書正本分類統計（婚姻類件數）	56
圖 2-3 大陸（含港澳）及外裔、外籍配偶配偶人數比例	57

表目次



表 1-1 深度訪談受訪者相關資訊.....	22
表 1-2 訪談大綱架構.....	24
表 1-3 我國已通過之基本法	43
表 2-1 新住民人數統計（依性別區分）	58
表 2-2 新住民照顧輔導措施內容.....	70
表 2-3 中央政府各部會辦理之新住民服務簡表.....	74
表 2-4 新住民之各項照顧服務措施需求情形	79
表 2-5 新住民身分權益適用法規之差異	84
表 2-6 新住民身分權益相關法令之立法與修法歷程.....	88
表 2-7 新住民重要權益相關修法歷程.....	92
表 4-1 直轄市、縣（市）政府新住民事務協商代表人數	145
表 4-2 直轄市、縣（市）政府協商平臺及新住民單一服務窗口一覽表	152
表 4-3 新住民發展基金申請單位與核准比例表.....	162
表 4-4 新住民發展基金管理會委員代表人數	168

第一章 緒論



第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

受到全世界工業化、都市化及生育率大幅提升等因素影響，致使社會和人口結構產生巨變，人們對國際婚姻仲介服務的需求亦與日俱增，進而帶動了婚姻移民之產生。相關研究指出，「移民」其實是移民輸出國國內「推」力與移民接收國國內「拉」力，兩方面作用而產生的結果。當一國景氣低迷時，對於勞工的低需求自然形成一種推力；而同樣地，當一國經濟循環處於景氣階段時，對於勞工的強烈需求即形成一種拉力（Thomas，1955；Sandel，2015）。1970 年代以降，國際婚姻仲介服務機構更開始以亞洲或較為貧窮的歐洲國家女性為對象進行商業化模式經營，「郵購新娘」（mail-order bride）介紹所相關性質的機構遂蓬勃發展（夏曉鵬，1997）。

我國的婚姻移民發展情形亦是如此，由於資本主義之發展，東南亞大批農工人口發生生存問題，而臺灣亦產生類似的農村空洞化與低技術勞力人力缺乏問題，一推一拉之下，即影響了婚姻移民之移入。換言之，婚姻移民現象之產生，不僅僅是「外籍新娘」為了追求「更好環境」而做的選擇，同時是為了滿足臺灣人口發展的空缺與需求（夏曉鵬，2002；廖元豪，2006）。

隨著時間的發展，婚姻移民在我國已成為普遍現象，政府對於跨國婚姻移民亦提供相關之照顧輔導措施，並主要以「新住民」稱之。¹我國之新住民人口源於 1970 年代末期至 1980 年代初期。依據內政部移民署及戶政司之統計數據，臺灣

¹ 依據內政部移民署之「新住民發展基金補助作業要點」，其將「新住民」界定為「臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民」，並未限於是否已取得我國國籍。

婚姻移民包含了大陸、港澳人民與東南亞、日韓及歐美等外籍人士，人口數亦逐年增加，迄 2019 年 12 月為止已有 55 萬多人。²為我國繼閩南人、客家人、外省人及原住民之外的第五大新興族群（內政部移民署，2019）。



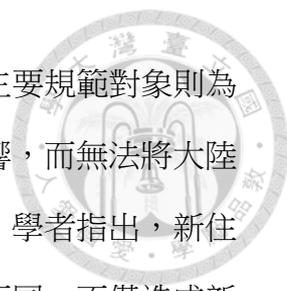
然而，新住民在我國卻經常要面臨許多環境適應的問題，像是生活、習俗、語言及文化等，遭受歧視或不平等待遇者更是時有所聞。根據監察院 106 年度之通案性案件調查研究報告中顯示，這些因婚姻來臺的新住民，缺乏來自原生家庭、親友等非正式的社會支持網絡，再加上語言及文化的隔閡、或經濟的弱勢處境等等，使得其需求滿足與社區社交活動等容易受到許多限制，遭遇家庭暴力的情況也層出不窮。縱然如此，部分新住民在正式社會系統中所受到之歧視與不平等的對待，卻往往因資訊缺乏及法令闕漏，以致於求助無門、歷程坎坷（監察院，2018）。

關於新住民權益保障，我國政府自 2003 年即規劃「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」（自 2016 年起更名為「新住民照顧輔導措施」），以協助新住民儘速適應在臺生活。而與新住民相關之法令，從內政部移民署的新住民照顧服務專區可以見得，³法律規範係散落於各部會規定之中，並無專司保障新住民群體權益的法律。目前與新住民各項措施密切相關之經費「新住民發展基金」，更是缺乏法源依據，又無特定收入來源，乃由國庫撥款補助，過去立法院預算中心曾多次指出此缺失，但均未獲得政府重視（黃欣柏、謝君臨，2018）。

另一方面，我國新住民相關事務現行法令錯綜複雜，依照不同國籍、地區者而有不同規定，這對於初來乍到之新住民來說恐有適用及依循上之困擾。關於新住民在臺所需之法令，目前是依照其身分別之不同來分別適用不同法令。例如，大陸地區人民適用《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》；香港、澳門居民則適

² 根據內政部之資料統計，截至 2019 年 12 月底，我國各縣市外裔、外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數計有 557,450 人。其中，大陸、港澳地區配偶占比 65.78%；外裔地區配偶（主要包含越南、印尼、泰國、菲律賓、柬埔寨、日本、韓國等國）則占比 34.22%。2020 年 2 月 11 日，取自：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>。

³ 內政部移民署。各部會相關新住民法規。2019 年 12 月 2 日，取自：<https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7532/>。



用《香港澳門關係條例》；《入出國及移民法》及《國籍法》的主要規範對象則為外國人。之所以會有如此的差異，主要仍因兩岸政治因素所影響，而無法將大陸地區人民與香港、澳門居民視作外國人而適用同一法令。對此，學者指出，新住民因國籍或地區別之不同，而使其在臺生活所依循之法令有所不同，不僅造成新住民在適用上之困擾，政府在推動新住民相關措施時，也會因法令限制而無法對所有新住民一視同仁（蔡政杰，2019）。

有鑑於此，我國第一位新住民立委林麗蟬即從完善移民政策之觀點，於 2017 年提案制定《新住民基本法》。由林麗蟬立委等人所提出之《新住民基本法》草案條文共有十七條，主要規範了新住民相關基本權益，包括專責機構「新住民事務委員會」之設置、落實「新住民發展基金」之財源保障、推動新住民文化發展、鼓勵語言與文化交流、鼓勵學術發展並建立新住民事務人才資料庫、建立無障礙之語言環境、保障新住民之工作權，以及獎助新住民傳播媒體近用權等關懷扶助措施。其立法目的係為落實我國憲法增修條文第十條所肯認的保障多元文化精神，並為了維護新住民之基本權益，對其教育文化、衛生醫療及社會福利予以保障，同時亦希望能促進新住民的發展及族群融合。綜觀法條內容規範，《新住民基本法》草案雖與內政部所辦理之新住民照顧服務事項方向大致相同，但在適用對象上涵括了婚姻移民與其子女，更進一步擴及至取得外僑居留證或永久居留證者者，保障對象更為廣泛，以期該法能作為推行新住民各項政策、措施之法源基礎。亦有論者指出，制定《新住民基本法》（或相類似概念之新住民專法）應可作為我國人口政策和移民政策之一環。我國目前之人口呈現嚴重的負成長，若能建立良善之移民法規，吸引外籍人口移入或設籍，將有助於降低我國面臨的嚴重少子女化問題，達到增進國家發展之效。

《新住民基本法》草案已於 2017 年 10 月交付立法院內政委員會審查，然其後即無更進一步之發展，各方利害關係人對該法草案的期待及著重面向也均有不同。隨著新住民之人數漸增，在我國已成為不容忽視的一股力量，而與其相關之



權益保障議題亦不斷浮上檯面。對此，本文以「我國《新住民基本法》之立法必要性探討」為題，研究動機即欲針對臺灣社會在當前之情況下，是否需要制定一部《新住民基本法》（抑或是其餘相類似概念的「新住民專法」）進行初探式的討論。本研究將逐一檢視《新住民基本法》草案之條文內容，並透過主要議題之分類，探討各類別中的背景因素、現況發展、相關討論與意見，以及其在不同層面上所可能產生之影響。另一方面，亦將透過對研究的發現與分析，對《新住民基本法》未來可能發展方向提出相應之建議，以期我國的新住民及其家庭的相關權益均能受到妥善的保障。



貳、研究目的

新住民之概念與原住民、客家人相比而言更為廣泛，由「全國法規資料庫」中檢索，可見直接以「新住民」為規範標的的法規，目前僅有一《新住民發展基金收支保管及運用辦法》。若將新住民進一步細分為大陸配偶、外籍配偶、新移民等不同名稱的群體之後，發現實際涉及新住民權益之法令規範亦有不少，但相關規定大多依性質的不同而散見於其他法規（鍾國允等，2017）。

目前我國與新住民相關的法律規範主要是依照國籍（地區）別的不同來區分規範。相關事務雖主要由內政部移民署管轄，但移民署之主要功能卻是「以管制為主、輔導為輔」，故新住民照顧輔導之相關權責更是依性質不同而由不同部會主責。針對我國新住民所適用之法制問題，已有學者針對整體政策面及個別法令主管機關之立場，認為應儘速整合並明定我國的移民政策（楊翹楚，2011）。亦有多位學者認為現制之下，內政部移民署的業務推動與執行常有權責劃分不清之問題，應由確實統整我國各項新住民相關工作，將所有的制度改由單一機關負責，並提高新住民主管機關的層級，方有助改善我國法令散亂、措施不全等問題（楊翹楚，2011；柯兩瑞、徐嘉助，2016；柯兩瑞、孟維德、馮貴顯，2018；蔡政杰，2019）。

與我國新住民相關之法律及制度層面問題，雖已有學者提出改善的方向建議，然與此一議題有關的研究卻為數不多。對此，本文將在既有研究之基礎上，將研究的範圍進一步聚焦在已提出法律草案之《新住民基本法》上，對於我國新住民群體的權益保障，以及其是否需要制定一部《新住民基本法》（或相類似概念之專法）等議題進行分析與討論。本文之研究目的主要有三點，將詳述如下：



一、 了解《新住民基本法》草案之立法緣起、背景，以及相關利害關係人之主要訴求。

隨著新住民人數漸增，在我國已成為不可忽視的一大群體，然而與其相關之法律保障卻並未完善。本研究希望能藉由蒐集與此一議題相關的研究資料，並透過深度訪談發掘第一手資料，了解目前我國新住民議題在實務上之發展，以及影響《新住民基本法》草案提出的各項背景因素。另一方面，亦能檢視與研究主題有關的討論意見，更進一步地得知與此法案相關之利害關係人有哪些倡議與訴求。

二、 歸納探討《新住民基本法》草案之立法重點，透過檢閱和比較我國既有之法令規定、政策及相關研究資料，評析該法在我國適用之必要性及助益。

目前有關制定《新住民基本法》(或概念相類似之「新住民專法」)的議題，在我國的討論與研究尚屬於一個較為新興的課題。為能更清楚地聚焦討論我國的新住民相關法制規劃等相關問題，本文在經過檢閱相關研究資料後，將針對既有之《新住民基本法》草案進行分析，以探討其主要的立法重點。

本研究將《新住民基本法》草案之立法重點分為五個部分，欲針對「《新住民基本法》之立法目的與保障對象」、「設置新住民專責機關之必要性」、「新住民發展基金相關爭議」、「促進新住民文化發展與交流」，以及「新住民重要權益保障」等五個主題，分別從法條內容、現況發展，及相關討論意見等面向進行探討，以研析《新住民基本法》在我國適用之必要性及其助益。

三、 根據本文研究結果，對《新住民基本法》之未來規劃方向提出建議。

透過研究與分析，本研究期能對於我國新住民之相關政策規劃，以及與制定《新住民基本法》（或專法）之發展背景、相關爭議，和可行之規劃方向等議題能有更明確且深入的了解。對此，本文將綜整相關研究論述，針對研究資料進行分析，並透過研究之發現，針對我國新住民得法律規範與政策制度等發展，以及後續有待發揮的研究方向提出筆者之淺見。

第二節 研究架構與研究方法



壹、研究範圍

本研究希望能透過《新住民基本法》草案之立法重點來了解新住民群體的主要訴求，故在研究範圍上是以「立法院第九屆第四會期第六次會議中院總第 1722 號、委員提案第 21217 號」（即時任立法委員的林麗蟬及其餘立法委員所提之《新住民基本法》草案版本）的內容作為本研究的主要研析重點。為清楚界定本文之研究範圍，以下將說明所採用的「新住民」定義，以及所稱之《新住民基本法》草案的內容重點。

一、新住民之定義

早期，我國社會對於婚姻移民之女性多以「外籍新娘」稱之，甚至會依其原生國冠名，稱呼其為「越南新娘」、「印尼新娘」等。然而，「外籍」一詞卻多少帶有排外之意，且稱呼為「新娘」或「配偶」都是將女性角色侷限在婚姻與家庭的框架之中，恐缺乏對女性全面照顧的考量（詹火生、陳芬苓，2014）。

而隨著時代之演進，我國針對婚姻移民之稱呼亦產生了轉變。內政部於 2003 年 8 月 6 日函請相關機關及地方政府將「外籍與大陸新娘」用語統一修正為「外籍配偶與大陸配偶」（臺內戶字第 09200654 號函）。而 2003 年婦女新知基金會舉辦的更名徵文活動，「新移民女性」此一用詞更是獲得多數人贊同，後臺灣社會遂逐漸以「新移民女性」一詞取代原先帶有排外與歧視意涵的稱呼（張芳全，2017：39）。

其後，內政部於 2007 年 10 月 1 日重新將「子女出生時，其父或母一方為居住臺灣地區設有戶籍國民，另一方為非居住臺灣地區設有戶籍國民」之族群定義為「新住民」（內授移字第 0960946753 號函）。於 2003 年訂定之「外籍與大陸配



偶照顧輔導措施」以及 2005 年設置之「外籍配偶照顧輔導基金」也在 2016 年時更名為「新住民照顧服務措施」及「新住民發展基金」。至此，「新移民」、「新住民」等用詞即成為了較被因婚姻關係來臺之移民所接受的稱呼，而我國官方在推行相關法令時，也多以「新住民」作為主要的名稱。

關於「新住民」一詞之具體意涵，本文透過既有規範中來了解。以現行之「新住民發展基金收支保管及運用辦法」來看，辦法中所指稱的「新住民」為「臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民」。⁴而依照現行之「新住民發展基金補助作業要點」中針對服務對象之相關規定，其照顧範圍則包括了「臺灣地區人民之配偶為未入籍之外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港或澳門居民，或已入籍為我國國民而仍有照顧輔導需要者，以及前述服務對象之子女及共同生活之親屬。」至於「新住民就讀大學辦法」，對新住民之定義，則是指依據《國籍法》第四條第一項第一款至第三款規定，申請歸化許可者。⁵上述三項定義並無太大差異，而綜合此兩種敘述可得知，我國政府所稱之「新住民」，係指外國人、大陸地區人民及香港、澳門居民，或是無國籍人，只要其配偶為臺灣地區人民者皆屬之，而不論其是否已設籍。

又依照本文所聚焦探討之《新住民基本法》草案第二條的規定，⁶草案所稱之「新住民」則包含了「配偶為臺灣地區人民，而其為外國人、無國籍人、大陸地

⁴ 參見《新住民發展基金收支保管及運用辦法》第一條：「為協助臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民（以下簡稱新住民）適應臺灣社會，並推動整體新住民與其子女及家庭照顧輔導服務，人力資源培訓及發展，建構多元文化社會，有效整合政府及民間資源，特設置新住民發展基金（以下簡稱本基金），並依預算法第二十一條規定，訂定本辦法。」

⁵ 參見《國籍法》第四條第一項第一款至第三款規定：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，具備前條第一項第二款至第五款要件，於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續三年以上，並有下列各款情形之一者，亦得申請歸化：

一、為中華民國國民之配偶，不須符合前條第一項第四款。

二、為中華民國國民配偶，因受家庭暴力離婚且未再婚；或其配偶死亡後未再婚且有事實足認與其亡故配偶之親屬仍有往來，但與其亡故配偶婚姻關係已存續二年以上者，不受與親屬仍有往來之限制。

三、對無行為能力、或限制行為能力之中華民國國籍子女，有扶養事實、行使負擔權利義務或會面交往。」

⁶ 參見《新住民基本法》草案條文第二條：「本法所稱新住民如下：



區人民及香港、澳門居民、已歸化成為本國國民或已依臺灣地區與大陸地區人民關係條例定居者」，以及依《入出國及移民法》第二十三條、⁷第二十五條取得外僑居留證或外僑永久居留證者。⁸與前述之定義相比，《新住民基本法》草案所稱之新住民，更擴及至已取得外僑居留證或外僑永久居留證者。

綜上所述，本文所稱「新住民」的範圍即依照《新住民基本法》草案第二條的規定，以「配偶為臺灣地區人民，而其為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民、已歸化成為本國國民或已依臺灣地區與大陸地區人民關係條例定居者」之婚姻移民為最大宗，然亦包括了依照《入出國及移民法》第二十三條

-
- 一、配偶為臺灣地區人民，而其為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民、已歸化成為本國國民或已依臺灣地區與大陸地區人民關係條例定居者。
 - 二、依入出國及移民法第二十三條取得外僑居留證者。
 - 三、依入出國及移民法第二十五條取得外僑永久居留證者。」。

⁷ 根據《入出國及移民法》第二十三條之第一項之規定，取得外僑居留證的資格包含：「持停留期限在六十日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國之外國人，有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證：

- 一、配偶為現在在臺灣地區居住且設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人。但該核准居留之外國籍配偶係經中央勞工主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作者，不得申請。
- 二、未滿二十歲之外國人，其直系尊親屬為現在在臺灣地區設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人。其親屬關係因收養而發生者，被收養者應與收養者在臺灣地區共同居住。
- 三、經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第七款或第十一款工作。
- 四、在我國有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查之投資人或外國法人投資人之代表人。
- 五、經依公司法認許之外國公司在我國境內之負責人。
- 六、基於外交考量，經外交部專案核准在我國改換居留簽證。」

⁸ 關於取得永久居留證之資格，參見《入出國及移民法》第二十五條第一項、第二項、第三項以及第四項的規定：「外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留十年以上，其中有五年每年居留超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。但以就學或經中央勞工主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作之原因許可居留者及其為依親對象許可居留者，在我國居留（住）之期間，不予計入：一、二十歲以上。二、品行端正。三、有相當之財產或技能，足以自立。四、符合我國國家利益。

中華民國九十一年五月三十一日前，外國人曾在我國合法居住二十年以上，其中有十年每年居住超過一百八十三日，並符合前項第一款至第三款及第五款要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。

外國人有下列情形之一者，雖不具第一項要件，亦得向入出國及移民署申請永久居留：

- 一、對我國有特殊貢獻。二、為我國所需之高級專業人才。三、在文化、藝術、科技、體育、產業等各專業領域，參加國際公認之比賽、競技、評鑑得有首獎者。

外國人得向入出國及移民署申請在我國投資移民，經審核許可且實行投資者，同意其永久居留。」

之相關事由取得外僑居留證；以及符合《入出國及移民法》第二十五條之連續居留要求或有特殊情形而取得我國永久居留證者。



二、《新住民基本法》草案

關於本文所稱之《新住民基本法》草案，為我國立法委員林麗蟬、張麗善、楊鎮浚、顏寬恒、柯志恩等 20 人，於立法院第九屆第四會期第六次會議中所提出（院總第 1722 號；委員提案第 21217 號）。根據草案總說明的內容指出，我國現今隨著婚配關係、商業貿易、職涯選擇以及文化交流等因素而生的新住民人數日漸增多，但卻遲遲無專司保障此一群體權益的法律，使得許多新住民之事務至今仍無法源依據。（立法院，2017）。

《新住民基本法》草案之條文共有十七條，詳細之法條內容參見附錄一。草案第一條為立法目的，明示了為了落實《憲法增修條文》中所保障的多元文化精神，及新住民基本權益之保障，而欲制定此法。第二條及第三條之內容，則分別針對基本法中對新住民之定義以及應保障的對象進行規範。關於基本法之主管機關，則可見於草案的第四條及第六條，在中央為新住民事務委員會，在地方為各縣市政府之新住民行政局。而在前述單位尚未設立之前，草案第五條之內容也規範了行政院在必要時得跨部會首長會議，以協調《新住民基本法》之相關事務。草案後續之條文，則分別針對了明確新住民發展基金之設置及其來源（草案第七條）、推動新住民文化重點發展區（草案第八條）、鼓勵新住民的語言與文化交流（草案第九條）、鼓勵學術發展並建立新住民事務人才資料庫（草案第十條）、建立無障礙之語言環境（草案第十一條）、推動新住民與母國之交流連結管道（草案第十二條）、保障新住民之工作權（草案第十三條）、提供弱勢新住民的關懷扶助措施（草案第十四條）、獎助新住民傳播媒體近用權（草案第十五條），以及鼓勵新住民投入公共參與（草案第十六條）等事項進行規範。



綜觀《新住民基本法》草案之內容，可見其欲以一個統整性的觀點，將新住民在我國可能會遭遇到的相關問題，以法律的形式進行明文規範。在其立法目的亦提及，《新住民基本法》除了欲針對新住民之基本權益提供保障外，亦是在落實我國《憲法增修條文》第十條肯定多元文化之意。由於「新住民」此一名稱是因方便統稱所設，實際上其並非針對單一血統、種族而言，在來源上更是大不相同。故草案中除了明訂保障對象之定義，並規劃創設新住民之專責主管機關外，更明示了新住民的各項發展規劃與相關權益保障，以促進我國成為多元文化、語言，共存共榮之社會。



貳、研究架構

本研究欲了解《新住民基本法》草案之立法緣起、背景，以及相關利害關係人的主要訴求，進而透過檢閱和比較我國既有法令規定、政策及相關研究資料，評析我國是否需要制定一部《新住民基本法》，並對其可行的未來規劃方向提出相關建議。因此，本文研究方式將依照《新住民基本法》草案所揭示的內容重點，將草案之法條分為五項主題來分別討論。此五項主題如下圖 1-1 所示，分別為：「《新住民基本法》之立法目的與保障對象」、「設置專責機關之必要性」、「新住民發展基金相關爭議」、「促進新住民文化發展與交流」，以及「新住民重要權益保障」。

本研究預計從法條內容、現況發展、相關研究資料，以及公聽會的討論意見等面向進行探討，最後綜整上述五項主題的發展方向，以研析《新住民基本法》在我國適用之必要性及助益。以下將分述本研究所欲探討之五項主題的分類方式，以及相關問題重點。

一、《新住民基本法》之立法目的與保障對象

主題一將針對《新住民基本法》草案中所提及的立法目的與保障對象進行探討。相關法條包括了第一條立法目的、第二條名詞定義，以及第三條保障對象。討論至此一主題時，除了在立法目的上與我國是否需要制定《新住民基本法》此一問題密切相關外，更是涉及了保障對象的範圍應包含哪些。與此主題相涉的問題包括了：

- (一) 制定《新住民基本法》的背景與目的為何？
- (二) 《新住民基本法》之保障對象的範圍應如何界定？
- (三) 制定《新住民基本法》包含哪些相關爭議？



二、設置專責機關之必要性

主題二涉及了我國是否要成立一個專職管理新住民的機關——「新住民事務委員會」。相關的法條包括了第四條中央主管機關、第五條跨部會首長會議之召開，以及第六條主管機關。此一主題牽涉到了一個新部會之成立，欲討論之議題則包括了以下幾點：

- (一) 現況之下主管機關的層級，以及跨部會整合、協調等功能，可能面臨哪些問題？
- (二) 若成立一新興專責機關「新住民事務委員會」，則其功能性與相關爭議，可能包含哪些問題？
- (三) 在統整新住民業務方面，尚有哪些可行的發展方向？

三、新住民發展基金相關爭議

主題三欲探討「新住民發展基金」，與其相關的法條包括了第七條設置發展基金及來源，以及第十四條關懷扶助。另外，雖然草案第七條提及新住民發展基金之設置，是為了推行本法第十條、第十一條、第十四條，以及第十五條所規定之事項，然該些法條內容實則與新住民之文化交流以及權益保障更為相關，為依照法條內容含義來做區分，因而不在此處討論第七條所提及的相關事務。

關於「新住民發展基金」，在現制之下早已有相關規定，本文在此主題欲探討的問題則包含了以下內容：

- (一) 有關「新住民發展基金」之現況，及其使用上的成效如何？
- (二) 「新住民發展基金」之財源穩定性包含哪些問題？有哪些具體之改善方式？
- (三) 在實務面，「新住民發展基金管理會」有哪些相關之問題與爭議？



四、促進新住民文化發展與交流

主題四欲針對新住民的文化發展與文化交流進行討論。在《新住民基本法》草案中與其相關的法條包括了第八條推動新住民文化發展、第九條鼓勵語言與文化交流、第十條鼓勵學術發展，培力儲備人才與人才資料庫的建立，以及第十二條建立交流管道。其中，在第八條提及了為加強新住民文化及產業的傳承與發揚，應設四區的新住民文化發展區，關於此一主題，將探討以下問題：

- (一) 新住民之語言與文化交流發展現況，與相關之具體作為包含哪些方式？
- (二) 新住民之文化發展在實務上所衍生之問題為何？
- (三) 新住民文化發展的未來展望，以及草案中欲建置「新住民文化重點發展區」之規劃方向為何？

五、新住民重要權益保障

主題五攸關新住民重要權益的保障，可見於草案法條第十一條、第十三條、第十五條，以及第十六條。其中，第十一條欲建立無障礙之語言環境，以保障陳述意見之權益。第十三條涉及了新住民之工作權保障，規範政府應提供相關的就業服務。第十五條則與新住民之傳播及媒體近用權相關，明示了政府需提供扶助與規劃。第十六條則是鼓勵新住民參與公共事務，以增進多元文化交流。關於此些重要權益，將探討以下內容：

- (一) 現制之下的新住民權益保障包含了哪些問題？
- (二) 有關新住民的權益保障，有哪些可行的發展方向和具體落實之方式？

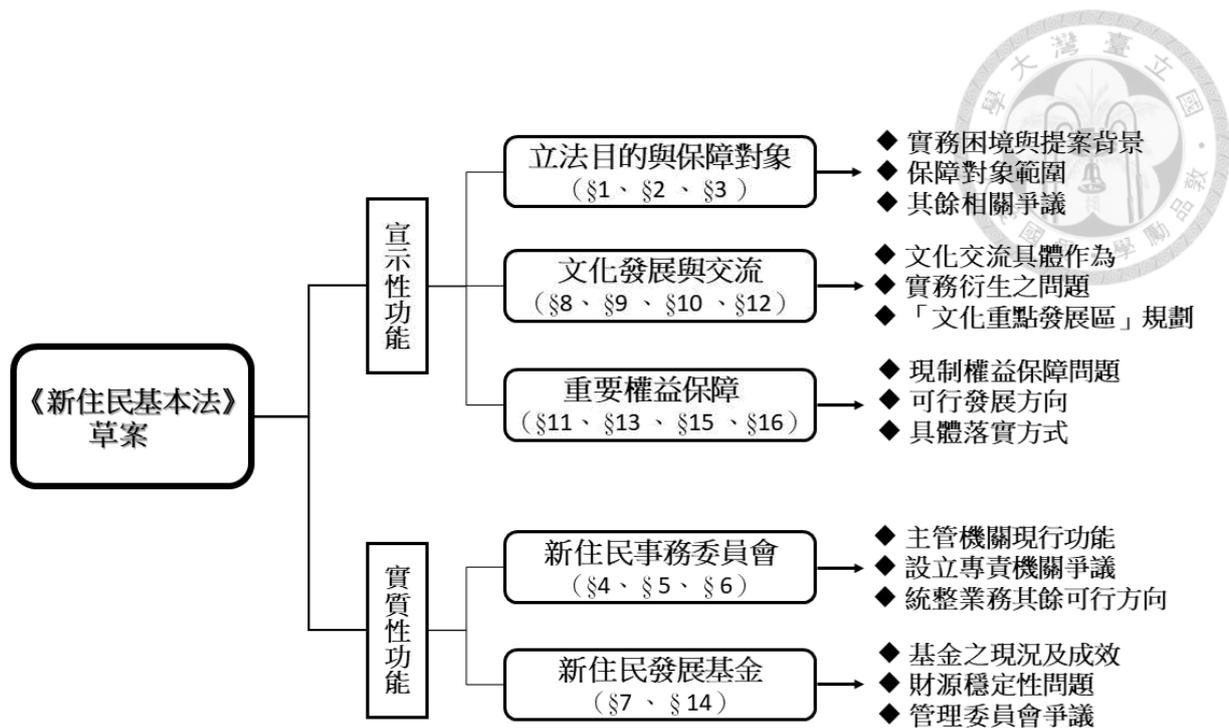


圖 1-1 研究問題綜整

資料來源：本研究自行繪製。

有關本文之章節安排，第一章為緒論，將於第一節及第二節將分別詳述本研究之研究動機、研究目的、研究範圍，以及研究方法。第三節則針對與研究議題相關之文獻進行主題式的回顧與探討。

在第二章的部分，則分別探討新住民在我國的相關政策和法律規範議題，首先主要介紹我國新住民之相關政策演進，及現制下的相關規定，亦針對我國新住民的背景成因、近期人數分佈和特質轉變等主題進行綜整。亦探討我國與新住民相關的法制層面規範，以及近年來之修法概況。

至於第三章及第四章之內容，將針對前述的五項《新住民基本法》草案條文中所揭示的重點進行逐項探討。本文又根據此五項主題在《新住民基本法》草案條文規範中所能產生之效果，進一步區分成主要以宣示效果為主，較不具強制性



之「宣示性功能」者，以及較能針對我國的現行制度產生實質改變的「實質性功能」者。第三章針對《新住民基本法》草案之「宣示性功能」進行分析，內容主要包含了此一法案的立法目的與相關之保障對象的範圍、促進悉新住民的文化發展與交流，以及針對新住民之相關重要權力進行探討。第四章著重於《新住民基本法》草案法條內容中的「實質性功能」，針對設置新住民專責機構「新住民事務委員會」所能產生之效果，以及與新住民發展基金有關的議題探討、分析。

最後，第五章為本文之結論，將以研究發現作為基礎，進一步提出與研究議題有關的政策建議。



參、研究方法

本研究主要將以文獻綜述 (literature review) 的方式，透過蒐集專書、期刊論文、政府資料，以及網路媒體等相關資訊，針對研究主題進行探討與分析。另一方面，為彌補既有文獻資料的不足之處，本文亦透過「半結構式訪談 (semi-structured interview)」的形式，蒐集對本研究主題有深入瞭解之受訪者，對研究議題的正反意見，以及相關的實務經驗談。關於本研究所採用的兩項研究方法，將分別詳述如下。

一、文獻分析法

文獻分析法 (Document Analysis) 係根據一定的研究目的，透過蒐集有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品、報章雜誌等相關的研究資料，進行靜態性與比較性的分析研究。透過上述之過程，了解問題發生的可能原因、解決過程，以及可能產生之結果。同時也經由批判性的閱讀，整合相關資料，從而產出研究者針對該些文獻的看法與評述。(林淑馨，2018：34-35)。

本文的研究主軸將探討我國是否需要制定一部規範新住民相關權益保障之專法，並根據「《新住民基本法》草案」之條文內容進行延伸，歸納出五個應審慎考量的面向。其分別為：「《新住民基本法》保障對象的範圍界定」、「新住民主管機關的建置」、「新住民發展基金的現行成效與相關問題」、「如何保障新住民文化發展與交流」，以及「新住民相關權益之保障」等五個議題。

是故，本文在文獻分析中所會觸及之參考文獻可略分為「學術文獻」以及「官方與公開資料」兩大類。在學術文獻資料的蒐集上，將著重於與《新住民基本法》草案及前述之五項延伸議題之密切相關的論文、期刊。另一方面，官方與公開資料則包括了內政部移民署之統計資料、與新住民相關之政策、公聽會記錄之討論意見 (本文將會引用立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會之「新住民基本法草案」公聽會中的討論意見，有關公聽會討論意見之摘要參見附錄二之內容)、



有關議題的講座（本文將會引用「移民的原生文化如何落地生根？」講座內容，講座詳細資訊及摘要內容參見附錄三），以及與《新住民基本法》相關的網路資料。

除此之外，我國是否是需要以「基本法」作為保障新住民權益的方式，尚涉及了許多不同之因素。對此，為拓展研究資料蒐集的廣度，除了前述內容之外，亦將探討我國先前已制定之基本法的成效（與族群權益、文化發展等關懷重點相關之基本法，如《原住民族基本法》、《客家基本法》，及《文化基本法》等。），以及關於我國各類新住民法制、政策等相關的研究。

綜上所述，本文將透過綜整、分析相關文獻資料，針對「我國是否需要制定《新住民基本法》」進行初探式地研究探討。在研究方法上，主要以「文獻分析法」來回應本文所提出的研究目的，深化研究論述，以作為後續研究結果分析和提出相關政策建議的基礎。

二、訪談研究法

深度訪談因其基於特定之研究目的，是一種經由設計的「人為」談話情境。即透過觀察、聆聽與接觸，讓研究者與受訪者經由口語的雙向溝通，共同建構出社會現象本質與行動意義之過程。換言之，深度訪談法係研究者針對特定對象，以特定之研究目的及一定之規則蒐集與研究有關的資料，藉由雙向交流的過程、平等的互動關係與積極的傾聽，從而獲取受訪者對問題之詮釋，並對研究的現象或行動有全面性的瞭解。（潘淑滿，2003：136-157；林淑馨，2018：186-187）。

本研究圍繞在「我國是否需要制定一《新住民基本法》」此一主題進行探討。目前關於《新住民基本法》之倡議，主要是認為其能充分保障新住民的權益，同時也能作為新住民政策之基礎，或針對既有之相關措施進行整合。對此，《新住民基本法》之倡議方曾透過立法院公聽會，與新住民事務相涉之主管機關、民間非營利團體、學者專家，以及其餘利害關係人共同進行討論。另一方



面，近期與《新住民基本法》（或有關研究亦有稱作「新住民專法」者）相關的研究，則可見於 2019 年之「新住民發展基金補助研究報告」，其以《制定新住民身分及權益保障專法可行性之研究》為題，透過四場焦點座談之逐字稿資料，進行主題式的分析歸納。然而除此之外，制定《新住民基本法》（或專法）議題之討論，在過去研究中鮮少被琢磨，故在文獻資料方面亦較為欠缺。

有鑑於此，本文為補充文獻資料的不足，採以「立意取樣」(purposive sampling) 的方式選擇受訪者進行深度訪談。所謂的「立意取樣」，一般用於質性研究，即研究的參與者是研究者根據個人之主觀判斷，從而選取最適合研究目的的樣本。且由於每個研究對象的特質不同，能提供給研究者之資料深度亦不同（吳麗珍、黃惠滿、李浩銑，2014）。本文在受訪者的選擇上，透過約訪對於我國新住民事務以及相關法令規範熟稔之實務工作者，透過受訪者所分享的第一線豐富實務工作經驗，以及其對「《新住民基本法》之立法必要性」此一主題的見解，蒐集不同受訪者所提供的獨特第一手資料，來豐富本文可分析的相關研究資訊。

本研究於 2020 年下半年分別訪談了 A、B、C 三位戮力於新住民相關業務的實務工作者。三位受訪者的工作內容或服務單位，皆與新住民相關，卻又分別面對了不同的面向，故三者對於我國的新住民相關政策及法律規範亦有不同程度之了解，所分享的觀點和看待《新住民基本法》立法議題的見解亦不盡相同。受訪者 A 長期以地方非營利組織的形式從事新住民的相關服務工作，具有立法機關的實務工作經驗，致力於推動新住民專法，對於與新住民相關政策和法令亦有相當程度之了解。受訪者 B 服務於桃園市政府之新住民文化會館，對於桃園市與新住民有關的政策規劃、與民間非營利組織的互動，以及地方上新住民的實貌充分了解。受訪者 C 則服務於臺北市某中央行政機關，其對於我國多年來之新住民相關政策規劃及其背後的發展因素有著清楚的認識，亦分享了中央政府的不同部會之間，以及中央政府和地方政府之間，在面對新住民事務時的溝通協調方式。

表 1-1 為本文受訪者之相關資訊，訪談內容之逐字稿則參見附錄五到附錄七。其中有關每位受訪者之個人資訊，以及訪談的逐字稿的內容記錄部分。均已依照每位受訪者所表達之需求進行匿名處理，並將可資識別特定當事人等較為敏感的資料（如服務機關、單位職稱等）進行不同程度的刪除或代換，以充分尊重受訪者的隱私。

表 1-1 深度訪談受訪者相關資訊



代碼	服務單位屬性	訪談時間	方式與地點	受訪者特色說明
A	非營利組織	2020年7月10日 15:00-17:00	面訪	<ol style="list-style-type: none"> 具立法院議事運作及地方政府新住民相關業務的實務工作經驗。 長期從事社會服務，關心新住民相關法規和政策發展。 積極提倡設置專責主管，並落實保障新住民之相關權益。
			彰化縣： 受訪者 之服務處	
B	地方行政機關	2020年8月21日 18:00-19:00	面訪	<ol style="list-style-type: none"> 第一線服務於桃園市政府下轄之新住民業務，時常與新住民往來互動。 對於桃園市各區新住民之人數分布、優勢及弱勢亦有充分的認識。 熟悉桃園市政府規劃的新住民政策，及地方政府與中央和民間合作關係。
			桃園市： 新住民文化 會館	
C	中央行政機關	2020年9月11日 17:00-18:00	面訪	<ol style="list-style-type: none"> 熟稔我國的各項新住民業務運作方式，並對歷年來之新住民政策的發展與演進，以及其背後的歷史因素有著充分了解。 對於在「中央政府的不同主管機關之間」；「中央政府和地方政府之間」，以及「政府單位與新住民團體、新住民個人之間」的互動關係和溝通協調模式十分熟悉。
			臺北市： 某行政單位	

資料來源：本研究自行整理。



而在訪談問題的設計上，主要將根據本文的研究架構，採取「半結構式訪談」(semi-structured interview)，即研究者會事先準備一份大綱，根據自己的研究設計對受訪者提問，在訪談過程中將視訪談的情況，對訪談程序以及訪談的內容進行靈活的調整。由於半結構式訪談是在一種相對開放且經過設計的訪談情境中進行，受訪者將更能清楚地表達出本身的觀點（陳向明，2002：229-230；林淑馨，2018：189-190）。

本研究在訪談大綱架構的設計上，將聚焦於「推動《新住民基本法》的相關背景」、「規劃專責機構之必要性」、「新住民發展基金相關問題」、「文化發展」及「權益保障」相關規定具體的落實方式等五個面向上，分別與受訪者進行請教與討論。最後更希望進一步地詢問受訪者，其對於制定《新住民基本法》（或專法）之看法，以及對於我國未來新住民政策發展有哪些建議或其餘值得重視之處。表 1-2 為研究訪談大綱之架構，針對本研究所欲探討的不同主題，設計了相關提問。並以此架構為基礎，分別為每位受訪者調整合適的訪談問題，以有效並充分地了解不同受訪者所涉之服務單位特性。至於本研究的訪談說明，以及各份訪談大綱之詳細問題，則請參見附錄四。

表 1-2 訪談大綱架構



提問主題	相關提問
<p>推動《新住民基本法》的相關背景</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 倡議制定《新住民基本法》的動機或契機為何？為何會特別選擇採用「基本法」的形式？ 2. 就受訪者的實務經驗而言，新住民目前所遭遇之困境，或最需要協助的部分為何？ 3. 「新住民」和「新移民」的差異為何？有相應之歷史因素？
<p>規劃專責機構之必要性 (組織層面)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成立「新住民事務委員會」，能帶來什麼樣的效果？又可能會遭遇哪些問題？ 2. 目前中央主管機關在主管的新住民事務上，有哪些不足之處？ 3. 目前行政院「新住民事務協調會報」的成效如何？是否能有效達成跨部會整合各項新住民事務之功能？ 4. 各級主管機關在所負責的新住民業務方面，最常面臨的困難為何？通常如何因應？又是否有資源不足或協調困難等困境？ 5. 中央主管機關、地方主管機關，以及民間之個人或團體服務使用者之間的合作情形如何？或有哪些待改進之處？
<p>新住民發展基金相關問題 (財源層面)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現行的「新住民發展基金」為內政部之特別收入基金，並不具有穩定財源，受訪者的看法為何？這樣的設置方式，有哪些問題或不足之處？ 2. 各級主管機關主要的經費來源為何？是否有申請過「新住民發展基金」之經費？詳細情形為何？ 3. 有哪些相關的建議或具體措施，有助於穩定「新住民發展基金」之財務來源？
<p>文化與權益保障 之具體方式</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我國目前有哪些地區較適合設置成「新住民文化重點發展區」（例如新住民人口較多，或是具有特殊文化特色之處）？若是設置了「新住民文化重點發展區」，將能帶來什麼樣的效果？ 2. 就受訪者的相關經驗認為，還有哪些方式能促進新住民之多元文化發展？ 3. 尚有哪些權益或與新住民相關事項，是需要由政府來提供協助，或以強制性的規範進行保障的？
<p>《新住民基本法》 的未來發展</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問關於《新住民基本法》的未來發展，或針對我國婚姻移民未來的政策發展走向，受訪者的看法為何？ 2. 各級主管機關針對新住民政策，未來是否有任何規畫與想法？ 3. 臺灣需要制定一部《新住民基本法》嗎？有哪些相關的建議？

資料來源：本研究自行整理。

第三節 文獻探討



關於我國針對新住民之研究，過去著重的研究議題主要集中於「新住民生活之適應狀況」、「建構社會網絡」之模式與「新住民之識字教育與學習需求」（李明堂、黃玉幸，2008）。抑或以「新住民的適應狀況」、「新住民子女的教養問題」為討論重心（陳品諭，2017），其餘主題則較少有研究者著墨。關於此一情形，陳鈿富（2006）之研究指出，由於新住民女性因婚姻關係移入台灣，其面對生活、語言、文化、價值觀念等面向有所差異，常會造成生活上的不便，又此一情形較易被研究者所觀察，亦是迫切解決之問題所在，是故各研究者多以新住民在臺的生活適應問題作為研究主軸。

本研究欲針對《新住民基本法》之立法必要性進行研究，該法之立法目的主要係為了保障新住民之基本權益以及保障多元文化之精神。因此，在文獻探討的部分，除了與《新住民基本法》相關之文獻外，本文並未聚焦於新住民在臺的生活適應問題，而欲以新住民之基本權益以及多元文化發展作為主要探討範疇。

本節亦將著重探討我國國內已針對《新住民基本法》，或是相類似概念的新住民專法進行研究的相關文獻。與《新住民基本法》相關的既有研究為數不多，主要是由我國法制規範的檢討，進而提出制定《新住民基本法》，或專法的結論。或是由國外針對婚姻移民群體制定專法的經驗進行分析歸納，作為我國若制定相類似概念法律的考量。

另一方面，除了與新住民權益、文化發展，以及專法相關的研究之外，本節亦將著重探討「基本法」的概念，包含「基本法」一詞的概念、分類，以及在我國的發展現況與有關爭議。透過理解「基本法」的立法形式，以及其在我國已產生的樣態，亦能作為制定《新住民基本法》草案的參照，有助於了解若是我國制定了一部《新住民基本法》後的可能發展。



壹、新住民的基本權益

新住民來臺之婚姻關係多半不太平等，除了扭曲了婚姻價值之外，甚亦可能衍生出許多社會問題。新住民在臺的確會有許多家庭及生活適應的問題，但透過政府資源的投入，即可以有效改善他們的處遇，落實新住民權益之保障（王明輝，2004；陳芬苓，2016）。

關於新住民權益之研究，在我國已有不少討論，主要探討的權益議題涉及了新住民之公民權、參政權、工作權、平等和免於歧視的權益，以及資訊近用權。亦有一些文獻由法律及政策的角度探討，含括了我國新住民可能會面臨到的各類境遇，進而探討在國家政策的規劃方面，有哪些發展方向。

一、新住民權益保障

關於新住民所會遇到的人權保障問題及需求，詹火生、陳芬苓（2013）的研究以實證調查的方式，依據居住地、家庭社經地位、婚配對象、國籍等變項分析新住民的移民經驗，重新檢視其在行使公民權益、融入社區以及近用福利服務過程中，所遭遇制度面、社區關係面、婚姻關係面、心理面等之障礙。研究將受訪者所希望享有之公民權益分為「政治公民權」、「社會公民權」、「文化公民權」，以及「經濟公民權」。

然而，新住民女性於公民權益的實現方面確實常遭受限制，林妙玲（2005）的研究指出，新住民日趨普遍，但由於兩岸的政治、歷史因素，大陸配偶的國族身分經常被政治人物、媒體標籤化，進而壓縮其公民權益的討論空間。根據相關調查指出，新住民所遭遇到之權益限制包含了「取得居留權與國籍的規定嚴苛」、「工作權取得不易」、「夫家對婚姻移民女性的監控與家庭暴力」，以及「離婚後的處境艱困」等（許碧純，2011；楊永年、洪淑容，2012）。廖英瑾

（2006）亦認為，女性婚姻移民受限於經濟上和政治上的不利因素，以及立法政



策所為的差別待遇，例如犯罪偵防的面談機制、限制移入人口數量管制、限制取得公民權的居留權期間等，因而身處於弱勢地位。

至於是否應保障新住民之權益，廖英瑾（2006）認為女性婚姻移民取得我國國籍以前，仍然具備基本權主體的身分，但享受權益的範圍，原則上僅限於具有自然性質的權益。廖元豪（2010）指出，由於憲法文義並未全然排斥外國人享有政治權益，因此對於許多已經在我國長期居住，並有著重要關聯的新住民，賦予其包括政治表現與集會結社自由、政治性較低之服公職權、地方層級的選舉權與被選舉權，以及其他不直接涉及國家主權之政治權益是有必要的。

對此，針對新住民在權益保障上所遭受之限制，相關研究提議以修正既有之法律規範等方式來改善。就「國家政策」而言，應努力建立不同國家之間的資訊的流通與共享，避免資訊的濫用。以「社會運動的角色」來說，則應朝向跨國的組織合作及網絡串連，並透過這種方式幫助跨國、跨文化婚姻移民女性與其配偶展現其「能動性」，積極為其權益發聲（許碧純，2011，余宗儒，2012）。

有關新住民其餘重要權益之文獻，透過以上探討可見該些研究多以人權、基本權等較為廣泛之概念進行論述，並從我國現行法制或政策的觀點來切入，以揭示出研究者所發現之缺漏處，進而提出改革的建議。也多基於全球化、多元文化主義的觀點，提出應保障新住民各項權益、完善並修正既有法規等相關結論。

二、新住民之政治參與

關於新住民參與政治活動情形，莊曉婷（2016）針對新北市新莊與泰山地區之越籍新住民女性進行訪查。研究結果顯示新住民對臺灣政治人物的認識大多屬於不瞭解或低度瞭解的程度，除了對政治事務缺乏興趣以外，亦與平日忙於家計有關。又因為語言限制，難以讓其從電視媒體、報章雜誌或電腦網路認識政治人物，因而對於大部分新住民而言，候選人形象包裝影響性更甚於實質政策議題。



張筵儀（2017）亦指出，我國新住民對於基層事務的參與普遍不足的，主因為照顧家人、經濟不穩定，因此無法完全投入。游于穎（2019）則認為，新住民進行參與式預算，往往會有「臺灣民主的困境」與「公民參與困境」等雙重困境存在。雖然新住民在參與式預算中落實了公民參與精神，使其受到合理之對待，並且提升新住民的公民素養。但是長遠來看，在新住民參與「參與式預算」之情形上，仍然存有審議不平等、霸權論述、差異性的弔詭等問題有待解決。

透過以上文獻之內容可以見得，新住民在我國囿於文化差異、家計因素等問題，對於我國的政治活動並無太大興趣，對政治的參與度亦是不足。雖然已有相關文獻針對新住民參與公共事務之情形進行研究，然在實務上仍面臨不少的問題，新住民之政治參與仍有一段長路要走。

三、新住民之工作權

與新住民工作權相關之研究已有相當多探討，此乃由於工作權在婚姻移民所涉及的基本權益爭議中影響甚廣，除涉及人格自我實現之外，更與新住民之生存權和家庭維繫基礎密切相關（劉宥均，2015）。

在新住民就業所會遇到的問題方面，主要包括語言與中文的識字能力、工作地點的交通便利性、學歷、證照及年齡等工作條件、家庭是否同意及對於工作之支持程度、孩子照顧議題，以及社會上的刻板印象和歧視等觀念（卓春英、吳秀照，2014；林國榮、成之約，2017；劉富斯，2018）。陳又甄（2008）亦指出了新住民在工作時易遭受不平等對待，而政府將新住民女性的工作權益與居留權連結，亦是對其基本權益的保障有所限制。

成之約、高惠敏（2010）指出，外籍與大陸配偶無工作者的人數分別高達49.8%及48.1%，故在面對新住民工作權所遭遇之困境時，我國政府實在需要規劃相關的職業訓練。新住民參加職業訓練之相關研究指出，新住民參與職訓之主要

障礙因素，包括了家庭的阻礙、經濟收入的需求、語言的障礙等。而在現行制度方面，如何能保障新住民就業權益，則應在法令上給予放寬。

雖然新住民在臺之工作權遭受許多困境，然亦有學者以另一種觀點來看待新住民所遭遇到之問題。劉鶴群、詹巧盈、房智慧（2015）的研究指出，新住民女性若運用己身之優勢，來回應她們所處多重弱勢境遇，即能夠踏出就業困境門檻。此些優勢具有幾項要件，在工作方面，需具有較高的就業主動性與夫家的支持；其次為隨著時間及歷練的累積而養成獨自面對問題的能力。此外，新住民早期受限於工作權及無身分證限制，找尋工作不易，然若能透過自我所擁有的人際網絡，也能突破經濟與就業困境。

近年來，由於南向政策之推動，我國的工商業界發展至擴及東南亞諸國。在此情況下，新住民之母語能力此時便成為其在就業市場上的優勢。卓春英、吳秀照（2014）指出，越來越多之新住民擔任臺商公司或人力仲介公司，甚至是政府部門政策和方案推動的通譯人力，以響應政府獎勵政策，無疑地也增強及促進外籍及大陸配偶之就業市場受僱之優勢。

此外，關於新住民在工作權益上所遭受之困境，一部份也與新住民在我國社會中所遭受之不平等待遇和歧視有關。田仁杰（2007）認為歧視性之言論會對個人身心造成嚴重的傷害。在權力不對等的臺灣社會之下，歧視言論同時是主流對弱勢的權力展現，亦侵害了新住民之種族平等權益，因而以立法管制歧視歧視性之言論乃屬當務之急。彭德富（2007）亦指出，面對婚姻移民的現象，我國法律、官方、媒體及一般民眾，往往將新住民污名化，對她們採取歧視或不公平的待遇，故建議應從憲法、法律及教育等各層面著手並進，以制定理想的族群政策。

四、資訊近用權



鑑於國內新住民人口日益增加，以及各項新住民輔導政策之發展，如何提升新住民適應當前資訊社會、縮減其數位落差，即成為了刻不容緩的問題（林志忠、翁福元、黃淑玲，2015）。

鄭乃慈（2015）針對新住民是否有資訊近用上之困境進行研究。研究結果指出，新住民在原屬國之資訊近用、資訊素養程度稍差，來臺後則相對提升，其中又以東南亞籍新住民最為顯著。

而林志忠、翁福元、黃淑玲（2015）之研究，則更深入地了解新住民在資訊素養的能力現況。研究結果顯示，我國新住民的資訊設備擁有率雖高，但新住民對於各項縮減數位落差課程之需求卻超過了 50%，且新住民的中文的聽、說、讀、寫的能力與數位落差有著密切關係，大都呈現中文能力愈好，其擁有電腦、網路和智慧型手機比例愈高，同時在使用電腦、網路的時間也傾向較長，使用繁體中文上網的比例也比較高；各項資訊素養與資訊應用的情形也比較好。亦即若新住民具有中文能力，較能進行有效的資訊學習。

除了以電腦、行動裝置取得資訊之外，透過專屬媒體獲致相關訊息對於新住民來說亦是一項重要權益。然而在我國之新住民，要享有為自己發聲的專屬媒介十分困難（蔡珮，2019）。陳春富（2012）指出目前針對新住民之節目數量稀少且異動頻繁，主要仰賴公部門提撥經費製作零星節目，以標案方式來製作節目，使得製作單位不固定，也較無長期的企劃與延續性，內容上亦難以顧及新住民的真正需求。我國欠缺一個專屬的移民電視頻道，使得新住民沒有辦法獲得基本的傳播權。

上述文獻內容分別從新住民使用資訊設備之情形，以及媒體近用的部分進行探討。而研究亦顯示出，在臺之新住民實有資訊落差的問題存在，而取得資訊的能力，除了與經濟條件相關外，更會受到語言能力的影響。此外，能否擁有一專屬的電視頻道，使新住民之傳播及媒體近用權受到保障，亦是新住民所關注的問題之一。



貳、新住民的文化及優勢

以下欲針對新住民之多元文化發展作為主要探討內容，回顧既有之研究內容，並檢視在此脈絡之下新住民具有那些優勢。吳瓊洳、蔡明昌（2017）的研究欲探討新住民對其原生國及臺灣本土文之認同情形。其發現，新住民之文化認同將會顯著地影響到其本身的生活適應。而縱然已在我國生活已久的新住民，其對原生國之文化在情感隸屬上仍是十分認同，甚至會具體實際參與並投入有關原生國文化的相關活動。對此，新住民之文化保存與發揚，不論是在新住民自身生活處遇，亦或是我國的相關政策規劃上均有相當之影響。新住民雖已逐漸融入我國社會，然一般民眾卻並未了解他們的文化，甚至仍存有文化的歧視，導致新住民缺乏自信。以下首先針對「多元文化」此一概念進行探討，隨後以新住民文化相關之研究作為回顧主軸，將有關文獻分作「在地文化發展」與「語言優勢」兩類，以了解在既有的文獻中，新住民自身能量及可行的發展方向。

一、新住民與多元文化主義

關於新住民的弱勢身分，學者 Kymlicka（2001）提出「少數族裔的權益」（polyethnic rights），希望能透過制度、政策層面上的修正，促使主流社會能包容、尊重移民文化之差異。新住民離開其原生國，來到與其生長背景完全不同之臺灣居住、生活，勢必在文化上會遭遇相當大之衝擊。新住民來臺的不適應皆源自語言的限制與文化的不同，不論是從居家生活，到出外採買東西之習慣等不同，均造成了許多困擾。是故，為改善新住民在新環境下的困境與實質上社會不平等之地位，需要幫助部分族裔與少數群體能適應主流社會，進而維護社會文化的多樣性。（Kymlicka，2001；楊淑朱、林淑蓉，2016）。

近年來，為維護在全球化浪潮襲捲之下，相對處於弱勢族群之文化有被滅絕的危機，遂使與多元文化主義之討論成為了相關領域研究的新趨勢，亦對國家之族群政策產生影響（丘昌泰，2008）。多元文化主義之產生，源自於 Kallen



(1924)的文化多元主義(Cultural pluralism)對於過往熔爐論之反動，並深受美國五、六零年代民權運動的影響(王希，2000；丘昌泰，2008)。

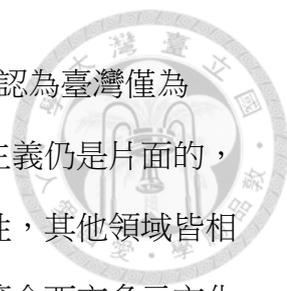
所謂的「熔爐論」(民族大熔爐(The Melting Pot)理論)，係指美國為了建構民眾對國家的認同及支持，長期以來不斷灌輸種族融合的重要性，以使多元族群能夠放棄自我族群的特性，融合而再生成另一個優秀的新民族，故熔爐論遭受批評為實質目的是希望美國境內所有其他少數民族都應該融入於以白人文化為主流的美國社會(Zangwill，1909)。

至於「文化多元主義」，則是從自由主義的角度出發，主張美國是一個尊重個人自由與保護少數族群權益的多元社會，少數與多數族群文化確實是有差異性的，政府應該尊重少數族群文化的重要性與特殊性，不能強調文化融合。

到了1980年代，與文化多元主義相當類似的「多元文化主義」興起，欲修正當時美國主流文化因感受到來自少數族群文化的威脅，而對於其採取表面正義，實質更為對立敵視態度，以致於形成族群隔離與刻板印象等問題。多元文化主義的出發點是肯認各個族群的差異性，將尊重少數、肯認差異與寬容平等的文化概念，實質納入於政治領域中，少數族群權益才能真正獲得保障(Taylor，1992；簡茂熙，2000)。

前述三者相較之下，熔爐論強調的是「異中求同」，強調的是族群融合、「同」化的重要性；文化多元主義則是強調「同中求異」，肯認並強調少數文化差「異」的存在價值；多元文化主義則是在同中求異之基礎上，還更重視實質層面之落實(丘昌泰，2008)。

至於就我國情形而言，多元文化主義運動之起點較晚，主要是起源於1987年解嚴之後，臺灣本土族群抗拒來自大中國背景下的威權統治，在政治、文化、教育等各領域表彰臺灣主體價值的民族復興運動。另一方面，在當時處於弱勢之原住民族群同樣地也產生了自我意識覺醒，原住民族運動者於1997年的修憲會議中，要求修改有關原住民族的條文，進一步催生了憲法增修條文第十條第九項



中保障多元文化的意旨（洪翠娥，2008）。然而，亦有相關研究認為臺灣僅為「準多元文化主義」的社會，原因在於我國所展現的多元文化主義仍是片面的，主要是顯示在原住民的獨特性，於客家族群僅表現在語言差異性，其他領域皆相當模糊，更遑論對新住民文化有實質妥善的規劃。故並不完全符合西方多元文化主義的標準，仍有一段持續努力的空間（丘昌泰，2008）。

二、新住民在地文化發展

關於新住民在我國的在地發展，相關研究以地理資訊系統針對新住民之地理空間聚集和分布情形進行分析。透過該些研究類型，除了探析集中在某些特定區域的生活空間樣貌之外，亦能梳理出新住民潛在人口群的關聯，進而考量服務資源輸送的分配。（萬敏婉，2006；紀玉臨、周孟嫻、謝雨生，2009；張菁芬、黃映翎，2009）。

而我國之大陸配偶與外籍配偶在空間分佈上，亦呈現不同之處。大陸籍配偶在空間分佈上依照時間之不同呈現較大之變化，並有由北部向南部以及東部移動之現象，且與地區之政黨傾向有著一定之關聯。而在外籍配偶方面，雖然在空間分佈沒有太明顯的變化，但鄰近地區的外籍配偶比例，對於本地的外籍配偶比例有顯著的影響，且第一產業較發達的地區，對於外籍配偶的需求程度亦高（萬敏婉，2006；紀玉臨、周孟嫻、謝雨生，2009）。

除了以空間分布觀點針對新住民之分布進行整體之分析了解外，學者亦針對新住民之空間認同進行研究。研究所聚焦的對象包含了新住民所經營之餐飲店、時常聚集之火車站周邊、市場等地，以了解在該些場域中，在臺新住民是如何將其自身之文化，與我國社會共存（王志弘，2006；王志弘，2008；王志弘、沈孟穎，2009；王志弘，2011）。

然而，在新住民所聚集之場域地區，多集中在蕭條之傳統零售市場、區位條件和地租差的平價住宅區，也往往帶有污名化形象。王志弘（2008）指出，在主



流社會充斥融入障礙和排斥態度的狀況下，新住民會發展出自身相對封閉的經濟體系與勞動市場，從大小等級的雇主到底層員工的一系列勞動階序，提供內部社會流動的機會。此也顯示出，新住民的原生文化在我國仍然未受到重視，甚至還有歧視、污名之現象，導致其文化發展仍侷限在同族裔的群體之中。

為解決新住民文化在我國受到歧視等問題，黃洛斐（2016）提及推動在地東南亞族裔的社造策略，並指出樞紐節點在六都後火車站的東南亞新住民特色商圈。其認為六都後火車站已有潛力成為周遭縣市的樞紐，建立東南亞新住民的特色商圈。此外，政府亦可透過嘉年華踩街活動、新住民藝文秀、多元文化電影節、親子園遊會、多元文化戲劇列車及潑水節等活動，展示新住民繽紛的多元文化色彩，方能使多元族群能彼此尊重及增進社會和諧，營造友善環境（吳瓊洳、蔡明昌，2017）。

三、新住民之語言優勢

雖然上述之研究多聚焦於新住民在我國所遭遇之歧視困境，然隨著時代之演進，新住民成為了提供國家經濟發展的勞動力，亦帶來創新能力，對於國家經濟成長與技術進步有正面助益。我國近年來之新住民人數持續攀升，近年來，在我國欲朝向東南亞地區發展之政策目標下，新住民即具備了語言優勢。

然而，我國早期在語言學習的規劃上弱化了母語地位，再加上語言認知建構與互動的缺乏、社會化後的認同因素，與歧視意識等因素，致使新住民子女不願意學習母語（陳麗君，2016；薛百雯，2015）。近年來，許多相關的研究指出，由於東南亞語言一直屬於小眾語言，學習者少，師資也較為缺乏，因此來自東南亞父（母）的新住民子女具備先天上的跨文化與語言學習上的優勢，如能習得母語對於他們的競爭力與我國經貿的未來有相當助益（張金田，2016；葉郁菁，2019；吳啟新、馬專財、藍科正，2015；秦宗春，2014）。



陳琮淵（2017）指出，隨著全球化的潮流，台灣經濟面對了前所未有的挑戰與衝擊，我國可以善用新住民及新住民之子等人力資源，提供國內青年一個更國際化的工作環境，以及更有競爭力的產業發展模式，進而開創更多的商機與就業機會。也因此，王世智（2014）指出如何建立新住民二代就讀高等教育的相關科系資料庫、跨國流動專責平台建置、教育多元化的建置、滯留境外二代返台教育的銜接等，均為政府作未來在規畫新住民相關政策之方向。

戴世玫、黃于珊、洪安琪（2015）指出，應瞭解新住民母國文化、普遍價值觀、新住民個人生命經驗與移民經驗，評估與盤點新住民在臺的資源和非正式支持，方能認識其所身處的困境與需求，且更能發掘出新住民的優勢、能力與資源。然透過以上內容可知，新住民在我國已不僅僅為處於弱勢而需要接受扶助的對象。新住民自身具有跨國、跨文化的成長背景與發展優勢，如何促進新住民的自身能量發展，亦是我國未來在新住民相關事務的政策規劃上需要注意之處。



參、新住民專法的相關研究

《新住民基本法》草案自 2017 年提出，目前為止相關之研究卻為數不多。有關是否需要統整我國的新住民在臺所適用之法治，制定一部專法，楊翹楚（2011）針對整體政策面及個別法令主管機關之立場提出看法，其認為儘速整合並明定我國的移民政策，且移民署之業務推動與執行常有權責劃分不清之問題，應將所有的制度改由單一機關負責。

柯雨瑞、徐嘉助（2016）針對韓國移民整合機制進行研究，以韓國之經驗作為我國借鏡，結論指出，應建立一核心機關負責主導政策方針之形成，建議可將行政院底下已成立跨部會之「新住民事務協調會報」，提升位階成立常設之「外國人與整合事務委員會」，做為移民移入與整合政策之核心統合機關。並仿照韓國之《在韓外國人處遇基本法》及《多元文化家庭支持法》之立法例，建構台灣版本之新住民專法（Seol, Dong-Hoon, 2006）。

至於聚焦於《新住民基本法》草案內容之討論意見，主要以立法院召開之公聽會為主（立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會之「新住民基本法草案」公聽會）。「新住民基本法草案」公聽會討論指出，在草案之法條方面的爭議主要集中於第二條關於「新住民」一詞之定義及範圍；第三條新住民子女之界定，以及是否需擴大為新住民家庭；第四條新住民事務委員會之組成、成員分配；第七條新住民發展基金之管理方式、未來發展或存廢；第八條新住民文化發展區之設置方式；以及第十三條關於新住民工作權之保障。

而在法條內容可補充之面向，則有是否需增訂「反歧視法」之討論；關於新住民既有之學歷認證能否放寬；以及建立通譯專業制度之必要性等。而草案法條內容是否有牴觸相關之國際公約或國內法令，則須審慎檢視。至於其是否應參考國內既有之《原住民族基本法》、《客家基本法》及《文化基本法》，亦有兩方不同意見。



關於此一《新住民基本法》草案，在上述爭議之外，我國學者亦提出幾項疑慮。其一，此一法律的定位為何？係屬於人口政策或福利措施？第二，制定《新住民基本法》之必要性為何？是現行法不足或有相關缺陷？還是現行之新住民發展基金未達成目標？第三，成立一新部會是否有疊床架屋問題？應如何與既有部會之功能和業務進行協調？最後，新住民之界定極為複雜，要如何訂定一體適用之法律？又可能會產生分裂國家之問題。此些議題均仍待立法者詳加考慮（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017）。

除此之外，具體提及了《新住民基本法》之研究包含，蔡政杰（2019）指出，《新住民基本法》草案是為了完善移民政策而提出的專法。現行之新住民相關工作推動大部分屬跨部會進行，而新住民又僅為移民署業務的一部分，難以通盤規劃全國性之政策。又現行之法制過於零散，也缺乏上位之移民核心政策整合主導，導致新住民生活法規、勞動性移民法規、經濟性人才移民法規等相關法令各自規範卻又互相牽連。對此，研究者建議應將移民機關提升位階至院屬部會，並考量事由身分之不同，分立不同之專法。

柯雨瑞、孟維德、馮貴顯（2018）則針對東南亞婚姻新住民在臺之生活適應進行研究，其認為《新住民基本法》草案所保障之對象（草案第三條），不包括東南亞婚姻新住民之父母，相較於中國籍婚姻新住民與其父母之家庭團聚之法制（《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第十六條第二項第一款）之規定，仍是缺乏對於外籍婚姻新住民與其父母之家庭團聚權之法制之建置。故為落實憲法保障多元文化精神、新住民之基本權益（內含家庭團聚權），應儘速通過《新住民基本法》草案，並於新住民基本法草案之中，建置「家庭團聚權」。

王國治（2020）則針對新住民的居留權及參政權提出建議，並檢視了《新住民基本法》草案及《新經濟移民法》草案。其提出應修正《行政院組織法》，增加新住民委員會，即將現行之「行政院新住民事務協調會報」提升至二級機關之



層級，來處理新住民事務。並將原先作為特別收入基金之「新住民發展基金」，改為有法定預算之單位機關預算。

至於後續與新住民專法相關之研究尚包括，呂文玲（2019）以《我國吸引移民政策之修法研析》為題，針對《入出國及移民法》、《國籍法》、《外國專業人才延攬及僱用法》，以及《就業服務法》等相關法律進行分析。研究結果指出，我國目前移民大多來自中國大陸或東南亞地區，語言、文化或許較為接近，不似歐美國家融合移民族群常發生衝突，惟仍有文化差異需要相互尊重。應強化我國婚姻移民輔導措施，以利適應其我國生活環境。針對新住民之輔導措施，可採擇重要性事項，將其提昇為法律位階。另一方面，目前有關移民事務之法律，散見於入出國及移民法、國籍法、外國專業人才延攬及僱用法、就業服務法等法律，主管機關亦分屬內政部、國家發展委員會及勞動部等不同機關。移民事務牽涉國家競爭力與未來永續發展，可考量有無提高機關層級或於地方設專責機關以整合相關業務之必要。

又內政部移民署 2019 年委託研究之「新住民發展基金補助研究報告」，其以《制定新住民身分及權益保障專法可行性之研究》為題，主要之研究方式採焦點座談的形式，並透過所得之逐字稿進行主題式的分析歸納。該篇研究將結論區分為新住民身分取得、新住民之權益保障、法令體制及身分權益之變動，以及制定專法之可行性等四個層面。在新住民身分取得方面主要有國籍別差異所衍生之區隔，以及新住民取得我國身分證之意願變化等議題。法令體制及身分權益之變動方面，研究者基於與《原住民族基本法》及《客家基本法》之分析後得出，由於新住民是多元族群，其需求差異極大，故與原住民族及客家族群相對比來說，應更加重視新住民族群中所存之不同根源脈絡與需求。至於在生活意見調查與身分與權益之分析方面，研究者從歷期之「外籍與大陸配偶生活需求調查」（新住民生活需求調查）的分析中得出，目前之新住民在其身分及權益取得各方面需求，逐漸都有得到合宜政策輔助上的協助。是故，未來有關政策之發展，應著重在新

住民各種不同權益之盤點，亦可將專法制定作為未來需求之思考方向，對新住民相關政策進行補足與改進（馬財專、黎德星，2019）。

從上述之研究中可以見得，該些研究涉及了新住民事務在主管機關及法規層面上之看法，且皆希望新住民相關的事務能在法制及主管機關等方面進行整合。而關於對《新住民基本法》之看法，也多抱持著肯定態度，認為該法有其制定之必要性。



肆、基本法與我國基本法之發展

提及「基本法」一詞，最廣為人知者即為「德國基本法」，其實際上為該國之憲法。然本文所探討之《新住民基本法》卻並非為憲法位階，而係屬於法律層級。究竟《新住民基本法》制定完成後，能產生何種效果？本文以下將由學者針對基本法之定義及分類來談起，以了解《新住民基本法》可能的定位。接著探討我國目前已通過施行之基本法，悉知法律層級的基本法在我國之成效及不同評價，作為制定《新住民基本法》之參考。

一、基本法之定義

所稱之基本法，並非僅限於如同德國的《基本法》，為憲法意義之基本規範。何展旭（2011）指出，就法規範而言，基本法可具有三種意義，其一為國會所制定而冠以基本法名義之法律；第二為針對特定領域事項之基本原則、準則及方針所為之規範；第三則為國家根本大法之規範。

而劉新圓（2011）從法律的作用來看，將「基本法」一詞分為兩大類，第一類是屬於國家根本大法，其實際作用與憲法相同。或一些國家或地區因為領土分裂等特殊原因，在無法實施憲法下，為了達到有法維持憲政秩序的效果，而制定的基本法。第二類則是針對特定領域事項而制定的基本原則、準繩與方針。

綜上所述，可見學者將「基本法」一詞可略為分為兩大類，一則為做為國家根本大法的「憲法規範層次之基本法」，如前述之德國《基本法》，或是地區性的《香港特別行政區基本法》等。另一則為針對特定領域是項所制定的基本原則、準繩與方針，為「法律規範層次之基本法」，如我國現行之《教育基本法》、《文化基本法》即屬於此類（蔡秀卿，2002；林谷燕，2004；侯世傑、孔憲臺，2018）。

據此，本文所研究的《新住民基本法》並非憲法規範層次之基本法，而是屬於針對特定領域事項而制定之基本原則，為法律層次。「法律規範層次」之基本



法，即為國會所制定的法律。蔡秀卿（2002）將此類「法律規範層次的基本法」進一步區分為「形式意義的基本法」與「實質意義的基本法」。

「實質意義的基本法」，是指現行的法律中並不以「基本法」為名稱，但它實質的內容上卻涵括了該領域的基本原理原則、方針等事項。例如，《中華民國刑法》及《民法》則分別為規範犯罪行為及刑罰和私權間（包括財產與身分）權利義務關係的基本法。又法律中有以「基準法」為名者，如我國之《勞動基準法》，亦為勞動領域類別之「實質意義基本法」（蔡秀卿，2002；林谷燕，2004）。

而「形式意義之基本法」，為法律形式上以「基本法」為名稱之法律，其位階為法律，並非憲法，然該法律內容卻會規範特定領域政策之基本指導性原理原則，與一般法律不盡相同。此類基本法，又可能有以下幾種特性（蔡秀卿，2002；劉新圓，2011）：

- （一）補充憲法之不足，具有準憲法之地位，例如我國現行之基本法多半依據《中華民國憲法》增修條文所制定（侯世傑、孔憲臺，2018）。
- （二）做為該領域政策的指導與基礎。
- （三）除宣示政策外，可將相關領域的施政及國家責任、人民的權利義務等，做原則性規範，也可授權立法或行政機關制定相關法令，將內容具體化。
- （四）將所有相關領域法律整合為單一法律，形成一體系化法典。

關於基本法所能產生之效果與特性，需依照其實際條文內容來辨別。學者林谷燕（2004）將基本法的可能立法模式歸納為「政策式立法」、「綱要式立法」與「總則式立法」三類。不同的立法模式則會蘊含不同的法律意義和效果。「政策式立法」主要在宣示特定政策的基本原則和方針、以及國家重大政策，直接法律效果較低。「綱要式立法」除宣達政策之意涵之外，並立法委託立法者或行政機關制定更具體的法規，法律效果偏低，仍須委託制定更具體細緻的法規以產生直

接法律效果。「總則性立法」則是整合特定領域中各法律之共同規定，以作為得以一體適用之標準，因此其直接法律效果較高。



二、我國基本法之發展

我國目前所通過施行之「基本法」(指形式意義之基本法，即名稱中帶有「基本法」之法律)共有八部，分別為《科學技術基本法》(1999年1月20日公布施行)、《教育基本法》(1999年6月23日公布施行)、《環境基本法》(2002年12月11日公布施行)、《通訊傳播基本法》(2004年1月7日公布施行)、《原住民族基本法》(2005年2月5日公布施行)、《客家基本法》(2010年1月27日公布施行)、《文化基本法》(2019年6月5日公布施行)，以及《海洋基本法》(2019年11月20日公布施行)。關於法律的名稱、制定時間、條文數，以及相關的立法目的，參見下表 1-3。

而尚在討論中，未完成立法者則有《母乳哺育基本法(草案)》、《食品安全基本法(草案)》、《食育基本法(草案)》、《宗教基本法(草案)》、《數位經濟基本法(草案)》、《農業基本法(草案)》、《資訊基本法(草案)》、《社會福利基本法(草案)》、《青年發展基本法(草案)》、《人工智慧發展基本法(草案)》、「離島基本法」，以及本文所聚焦探討的《新住民基本法(草案)》。⁹

⁹ 關於尚未通過的基本法草案，係以「基本法」一詞於「立法院議事及發言系統」進行搜尋後篩選得出。2020年2月21日，取自：<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?@789063669>。

表 1-3 我國已通過之基本法



基本法名稱	制定時間	條文數	立法目的
科學技術基本法	1999 年 1 月 20 日	23 條	為確立政府推動科學技術發展之基本方針與原則，以提升科學技術水準，持續經濟發展，加強生態保護，增進生活福祉，增強國家競爭力，促進人類社會之永續發展。
教育基本法	1999 年 6 月 23 日	17 條	為保障人民學習及受教育之權益，確立教育基本方針，健全教育體制。
環境基本法	2002 年 12 月 11 日	41 條	為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護。
通訊傳播基本法	2004 年 1 月 7 日	17 條	為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權益，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距。
原住民族基本法	2005 年 2 月 5 日	35 條	為保障原住民族基本權益，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係。
客家基本法	2010 年 1 月 27 日	21 條	為落實憲法平等及保障多元文化精神，傳承與發揚客家語言、文化，繁榮客家及客庄文化產業，推動客家事務，保障客家族群集體權益，建立共存共榮之族群關係。
文化基本法	2019 年 6 月 5 日	30 條	為保障人民文化權益，擴大文化參與，落實多元文化，促進文化多樣發展，並確立國家文化發展基本原則及施政方針。
海洋基本法	2019 年 11 月 20 日	19 條	為打造生態、安全、繁榮之優質海洋國家，維護國家海洋權益，提升國民海洋科學知識，深化多元海洋文化，創造健康海洋環境與促進資源永續，健全海洋產業發展，推動區域及國際海洋事務合作。

資料來源：參考自各基本法法條，本研究自行整理繪製。



關於我國的基本法立法風潮，學者推論係仿自日本。其中，最早制定之《科學技術基本法》雖並未明言仿自何國，但其草案總說明中第一條立法理由（說明三）則已指出，我國之《科學技術基本法》是參考日本之《科學技術基本法》而來。¹⁰又日本素有「基本法大國」之稱，亦作為「基本法」（形式意義之基本法）的原創國，其早在 1947 年即制定了第一部《教育基本法》。反而在英、美、德、法等歐美先進國則均未出現法律名稱與日本之基本法相同者。是故，我國及鄰近之韓國，皆陸續出現以「基本法」為名之法律，可見受日本影響甚深（林素鳳，2013；蘇彩足等，2019）。

我國制定法律位階的「形式意義基本法」至今已二十年有餘，關於制定基本法之必要性，行政院法規委員會曾於 2003 年 4 月 17 日召開「行政院法規委員會九十二年第一次諮詢會議」，就「關於『基本法』制定之必要性、法律位階及規範效力疑義等」進行學者專家專案研討（行政院法規委員會，2011；王寶鍵，2018；翁自保，2019）。就該會議召開之時間而言，其主要係針對《科學技術基本法》、《教育基本法》以及《環境基本法》等當時已公布施行的三部基本法而言。根據會議中的討論，制定「基本法」可帶來統合政策之效，並將各機關專業領域之基本原則原理、共通措施納入規範，作為該領域之個別法律之總則性規範。然亦有論者認為，我國當時已制定的三部「形式意義基本法」主要針對綱領性、原則性或政策宣示性等事項進行規定，然該些規定可於個別法律規定即可，其實無制定專法的必要（行政院法規委員會，2011：452-453）。

對於制定「形式意義基本法」的批評與爭議，主要體現在部分基本法僅做單純之政策性宣示，實際上恐難以達成政策統合之目的。例如在現行之《環境基本法》與《客家基本法》，實務上均認為二者之宣示性大於實質意義。以《環境基

¹⁰ 《科學技術基本法》草案總說明中第一條立法理由之說明三有如下記載：「為使本法之解釋與適用，具有明確目的，爰參考日本科學技術基本法第一條，訂定本條，作為確立科學技術發展方針與原則之理念基礎，以資遵循。」



本法》為例，基於其在文字上有誤用部分，使得法官或當事人少引為論述基礎，進而導致該基本法基本法失去其指導思想作用。又我國監察委員亦指出，我國中央政府與地方政府並未依照基本法之規定定期制定國家環境保護計畫，亦未按時公布、檢討計畫之執行狀況，使得《環境基本法》中多項規定形同虛設（環境品質文教基金會，2012；監察院，2018）。亦有論者提及，《環境基本法》本身之條文與現行狀況發生衝突，以我國目前的發電狀況，在再生能源尚未普及的情況下，恐難以同時達成基本法中所提及的降低二氧化碳排放量與落實非核家園（何偉，2019）。而在《客家基本法》方面，王保鍵（2011）亦指出，該基本法為了通過而使得前瞻性、強制力不足，雖在客家族群文化與語言的保存上有一定貢獻，然其象徵性意義卻大於實質規範。

至於基本法在適用上是否具有優先性，有論者指出認為，我國《憲法》或《中央法規標準法》中並無明文基本法優先適用於一般法律，故除非修正《憲法》或《中央法規標準法》，否則難以透過解釋的方式而創設另一法規範位階。故除非基本法與一般法律間有普通法、特別法之關係或前法、後法之關係，否則基本法在適用上恐不具優先性（行政院法規委員會，2011：453）。我國實務上亦有基本法面臨位階爭議產生，如《原住民族基本法》即發生了與《森林法》、《野生動物保護法》、《礦業法》，以及《國家公園法》等法律扞格之問題。在行政與司法之適用上，《原住民族基本法》與其他法律通常無一具體標準，如將《野生動物保護法》視為特別法而先於《原住民族基本法》適用，此將難以落實基本法中所欲保障之原住民族傳統文化（許萃華，2013；官大偉，2014）。

綜上所述，本文所稱之《新住民基本法》根據前述學者之分類，屬於「形式意義的基本法」。基於前述基本法的概念，當今欲針對新住民相關事務制定《新住民基本法》，顯然是現有問題有待整合，需要基本法作為新住民相關法令的指導與基礎，以明確我國新住民政策。而綜觀目前《新住民基本法》草案之內容，可見它同時具備補充憲法之不足、做為新住民政策的指導與基礎，以及宣示新住

民政策等三種特性。而就立法模式而言，除草案第七條後段指出「基金運用辦法由新住民事務委員會定之」，包含了委託行政機關制定更進一步規定的指示，概念類似「綱要式立法」外，其餘條文均以強調政府所「應」作為之事務為主，僅為一種指導或指示，而並無附帶處罰規定的「訓示規定」。是故，《新住民基本法》草案之內容與國內既有之基本法相似，較偏向「政策式立法」，雖具有引導整體政策方針之功能，但卻也受限於強制性較弱。

第二章 我國新住民政策與法規演進



我國法令對於「新住民」一詞並無明確定義，政府機關、學界及民間團體，對於因婚姻關係來臺外來人口之稱呼除了「新住民」之外，尚有「新移民」、「外籍（大陸）配偶」等稱呼。¹¹本文所稱之新住民，依照《新住民基本法》草案第二條名詞定義之內容，¹²係指原或現國籍為外國與無國籍者；原或現為大陸地區人民與香港、澳門居民為臺灣地區人民之配偶者；依據「入出國及移民法」第二十三條取得外僑居留證者，以及依據「入出國及移民法」第二十五條取得外僑永久居留證者。

本章將由新住民的發展背景開始。於第一節將分別探討在國際上婚姻移民之成因，以及我國新住民的發展背景。並針對我國主管機關針對新住民移入人數之調查，及相關的現況發展進行分析。

第二節之內容，則著重檢視我國歷年來之新住民政策發展與規劃歷程，針對內政部移民署之新住民之照顧輔導措施，以及其餘各部會所推行之相關政策規劃進行盤點、研析，以充分了解我國在新住民事務上已充分完成之努力，另一方面亦希望能檢視不足之處應如何改善。

至於第三節，將探討與新住民相關的法律規範。我與新住民新住民有關之規範，主要可分為「身分管理層面」，及「社會福利、就業及其餘相關規定」等兩個部分。在身分管理層面，由於我國之外籍配偶與大陸配偶，從入境到境內相關管理措施，主管的機關及所依循的法規皆有所不同，相關的法律規範亦有其不同之處，故亦將以適用對象的不同，來比較我國現行新住民相關法令的差異。此

¹¹ 如臺北市政府於 2002 年 12 月 21 日所召開之「臺北市政府新移民照顧輔導措施工作小組第一次定期會議」中決議，正式將與台灣人民聯姻之外籍與大陸配偶，一律以「新移民」稱之。

¹² 參見《新住民基本法》草案第 2 條：「本法所稱新住民如下：一、配偶為臺灣地區人民，而其為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民、已歸化成為本國國民或已依臺灣地區與大陸地區人民關係條例定居者。二、依入出國及移民法第二十三條取得外僑居留證者。三、依入出國及移民法第二十五條取得外僑永久居留證者。」

外，隨著時代之進步，法律規範往往會有不合時宜之處，需要有關單位檢視並修正之，對此，本文也整理了我國近年來各層面之修法歷程，助於了解我國於新住民相關的法制規劃方向為何。



第一節 新住民發展背景與現況



綜觀歷史脈絡，人類的全球性移動均係為了生存、追求更好的生活而作出的選擇，也並非在現今的全球化社會中才出現。學者亦指出，不論是永久移民或短暫遷移，大多和遷移的「推拉」(push-pull)理論有關，雖然此理論受到許多批評與挑戰，但卻又是應用最多且廣為人知的移民理論(夏曉鶯，2000；馬財專、黎德星，2019)。

又從移民的動機與原因來看，學者將國際移民區分為經濟移民、國際難民與政治移民(含難民)、家庭團聚(依親)型移民(含婚姻移民)、非法移民、身分轉換移民等型態(鄭又平，2006；陳明傳、高佩珊，2016：16-17)。依此分類，則本文所稱之新住民，除了依據《入出國及移民法》之規定取得外僑居留證者或外僑永久居留證者之外，主要多以結婚事由來臺，本質上係屬婚姻移民。而又以貼近我國社會現實狀況而言，大部分之新住民是為了改善原生家庭經濟情況才選擇結婚來臺，故依照其結婚來臺的背後動機來看，我國之新住民多屬於「經濟考量之婚姻移民」(蔡政杰，2019)。

關於新住民發展背景與我國新住民之現況情形，以下內容首先將簡述「跨國婚姻」之所以形成之歷史背景，其後檢視有關我國新住民的發展歷程。最後進一步地分述我國新住民現況，透過內政部移民署的調查與相關統計資料，了解新住民之人數、組成、分佈，以及其他概況。

壹、跨國婚姻之歷史背景

有關形成「跨國婚姻」之相關背景，學者 deL Rosario (1994) 將跨國婚姻在全球的形成與發展，依時間順序及歷史背景之不同，區分為萌芽期(1960年代前)、形成期(1960年代)，以及發展期(1970年代以後)等三個階段。有關各



時期的具體發展，將分述如下。

一、跨國婚姻的萌芽時期（1960 年代前）

跨國婚姻之濫觴，最早在 1939 年左右，英國遂開始出現了專責之服務機構，以協助在海外之同族人士的婚姻介紹。此一階段的主要服務對象之共同點，不論是移民者或是種族，其在社經地位上皆往往較為弱勢，並經由傳統信件通訊、親友、婚姻介紹所、媒人等方式之介紹，讓跨海之男女雙方得以認識彼此。

其後，瑞士於 1956 年左右，為了媒合某些處於弱勢之移民團體，始有相關之婚姻介紹所成立。此一時期之婚姻介紹所，因大部分皆有英國以外的外國人加入，在當時已具有國際通婚的雛形，故該時期之情形，即代表了跨國婚姻的萌芽（蕭昭娟，2000；陳昱安，2014）。

二、跨國婚姻的形成時期（1960 年代）

到了 1960 年代，隨著各國商業機構的逐漸形成，急遽的工業化與都市化帶動了社會和人口結構的改變，亦導致在該時期部分民眾對於媒合婚姻的服務需求增加。

另一方面，相關的婚姻仲介透過快速發展的科技產業，使用電腦來發展跨國擇偶的多元管道。故在此一時期，透過婚姻仲介電腦媒合之方式擇偶，在美國、英國以及德國之間快速成長。換言之，資訊科技之演進帶動了婚姻仲介的生意，促使其能蓬勃發展，同時也使得跨國婚姻的管道更加多元化。

三、跨國婚姻的發展時期（1970 年代以後）

經歷了萌芽階段與形成階段，到了 1970 年代，受經濟結構的轉變之影響，資本世界形成核心、半邊陲，以及邊陲等二類國家，依據推拉理論，人們會向著



較富足與生活優渥的地區靠攏，遂形成人口移動現象（Castles & Miller，1993；夏曉鵬，2000；馬財專、黎德星，2019）。而跨國婚姻的經營方式逐漸趨向商業化，帶動了婚姻介紹所和交友俱樂部之興起。相關的產業同時也不斷開始發展出不同的方式與服務（蕭昭娟，2000）。

當時媒介婚姻的類型主要可區分為兩類。其一為「不同文化」的婚姻媒介，該類型之機構是以西方男性顧客為優先考量，為其介紹亞洲國家，或是其它較為落後國家的女性。而第二類則是專門僅針對於西方國家男、女性的介紹。隨著時間的演進，在 1975 年後，以亞洲女性和西方男性為市場的 MOB（mail-order bride，郵購配偶）介紹所迅速增加。該類介紹所最早成立於美國、德國及菲律賓，其後澳洲、英國等地亦有相關之婚姻仲介業者跟進。此階段移民者的特性以女性為主，並以結婚目的作為移民之依據（潘淑滿，2004）。

至於到了 1980 年代末期，日本也出現了一種由地方政府與婚姻仲介商合作的安排式／媒妁之言（arranged marriage）的婚姻制度。該種婚姻主要盛行於日本的鄉村地區，主要政府和婚姻機構負責介紹亞洲國家的女子嫁到日本，以幫助鄉村地區娶不到另一半的男子完成終身大事（蔡雅玉，2001）。我國的婚姻移民在此階段屬於「移出型」，即向工業發達國家輸出欲嫁至國外的女性（王明鳳，2004）。

透過上述之不同時期的跨國婚姻演進，可以約略得知跨國婚姻之誕生及發展因素，大致上深受到在時代更迭下，社會和人口結構改變的影響。在此背景之下，高發展的各國國內卻也相繼面臨了國民難以覓得婚姻對象之情事。總的來說，跨國婚姻的出現，一方面解決了此一現象所衍生之社會問題，同時也滿足了各國較為弱勢者完成終身大事的需求。



貳、我國跨國婚姻現象的演進與成因

一、我國早期之婚姻移民（1960 年代至 1990 年代）

我國政府自 1987 年宣布解嚴，同年 11 月開放民眾前往大陸地區探親，也開始統計兩岸人民往來的相關數據。關於婚姻移民之相關數據自此開始，惟實際上婚姻移民出現遠遠早於官方之統計資訊（蔡政杰，2019）。

有關我國新住民女性的跨國婚姻發展歷程，相關研究指出，我國跨國婚姻之現象主要萌芽於 1960 到 1970 年代，並在 1990 年代蓬勃發展（李明堂、黃玉幸，2008）。

1960 至 1970 年代間，國際跨國婚姻仲介將經濟社會發展普遍較臺灣落後之泰國、印尼等東南亞國家女子引進臺灣勞力密集的農漁村之中。同時也將臺灣女性婚介至歐美、日本等經濟發展優於我國的國家。與前述之國際情形相比對而言，此時期即屬於臺灣外籍配偶婚姻形式的萌芽期（陳昱安，2014）。在此一時期之下的跨國婚姻，嚴重受習俗差異與溝通障礙影響。又因當時之政府並沒有相應的政策或相關配套措施，致使外籍配偶的逃婚率相當高。民眾與當時的社會氛圍對於該些外籍配偶的接受度也普遍較低，以至於臺灣早期之跨國婚姻現象並沒有繼續蓬勃發展（夏曉鵬，2001；蕭昭娟，2000；鐘重發，2004）。

而自 1980 年代後，我國主要的經濟產業隨著政府所設定之「南向政策」政策目標，逐漸朝向東南亞各國急速發展。此時臺灣的工廠大量移至東南亞各國設廠，我國派駐於東南亞設廠的勞工多半也因工作因素而與當地女子結婚，與此同時更發現了東南亞地區所具備的廣大婚姻市場。在有利可圖之際，這些勞工或企業主擔當了新一波婚姻仲介者的角色，將東南亞地區女性媒合至我國與臺灣男性結婚，而此一模式也作為該時期跨國婚姻的發展主軸（夏曉鵬，2001；蕭昭娟，2000；鐘重發，2004）。



二、我國近期之婚姻移民（1990 年代以後）

到了 1990 年代以後，由於臺灣政治與經濟環境改變，許多本國籍勞工面臨失業與就業的困難，在婚姻市場之價值亦顯低落。另一方面，隨著教育機會普及下，女性自主意識的提升帶動了婚姻觀念改變，也使部分男性在擇偶上愈發困難。至此，在婚姻仲介業者的推波助瀾之下，無法在國內締結良緣之臺灣男性，即轉而向外尋找對象，眾多外籍配偶們遂作為婚姻移民加入我國社會（黃淑榕、蔡秋桃、曹惠雅，2010；白秀雄、方孝鼎，2009）。

至於大陸及港澳地區配偶之移入，係由於我國在 1987 年宣布解除戒嚴，並開放國民至大陸地區探親，以及 2002 年開放大陸地區人民來臺觀光等歷史背景，開啟了包括婚姻關係等兩岸之間的各項交流。我國與大陸地區不但語言相通，在文化背景上也也諸多相似，鑑於此些原因，亦有相當多的國民選擇與大陸地區之人民締結婚姻（顏錦珠，2002）。

如同前文所述，由於政府政策、產業結構等轉變，新住民之人數快速增加。監察院（2018）透過觀察「歷年跨國婚姻結婚對數」的趨勢變化，歸納出我國婚姻移民的發展趨勢。並將我國跨國婚姻每年移入之情形分為驟增（2003 年以前）、急減（2004 年至 2008 年），與持平（2009 年之後）等三個階段。

我國政府於 1990 年代開放人民至大陸探親，故 2003 年以前的驟增時期，新住民人數快速增加，且每年皆主要是以大陸地區及港澳地區配偶為主。然自 2004 年起，移民署為杜絕不肖婚姻仲介業者「假婚配之名，行人口販運之實」的狀況發生，因而針對大陸地區配偶實施入境面談之制度，導致大陸地區及港澳地區的來臺人數急減。至於外籍配偶，其每年的移入人數則在 2001 年至 2004 年間逐年增加，並於 2004 年達到高峰，該年外籍配偶之移入人數，首度超越了大陸地區及港澳地區配偶。

2009 年之後，新住民之移入人數逐漸持平，各年度來看並無較為明顯的變化。直至 2011 年後，大陸地區及港澳地區之配偶之移入人口逐年下降，外籍配

偶之移入人數則逐年上升，近幾年以來，外籍配偶每年之移入人數皆超越大陸地區及港澳地區之配偶（監察院，2018）。





參、我國新住民人數概況

前一段所描述之外籍與大陸配偶移入人口變化，係針對每一年來，我國國人與外籍人士結婚對數的變化情形進行觀察（監察院，2018）。若是從我國新住民之總人數來看，則根據內政部移民署之官方統計資料，截至 2019 年 12 月底（統計時間為 1987 年至 2019 年 12 月），在臺之外裔、外籍配偶與大陸（含港澳）配偶共有 557,450 人。如下圖 2-1 所示，以證件別來統計，外裔、外籍配偶歸化取得我國國籍者有 127,304 人；取得外僑居留證者有 63,432 人。又大陸、港澳地區配偶取得入出境許可證（包含探親、團聚）者有 106,896 人；取得配偶依親居留證者有 73,505 人；取得長期居留證者有 40,429 人；擁有定居證者則有 145,884 人。

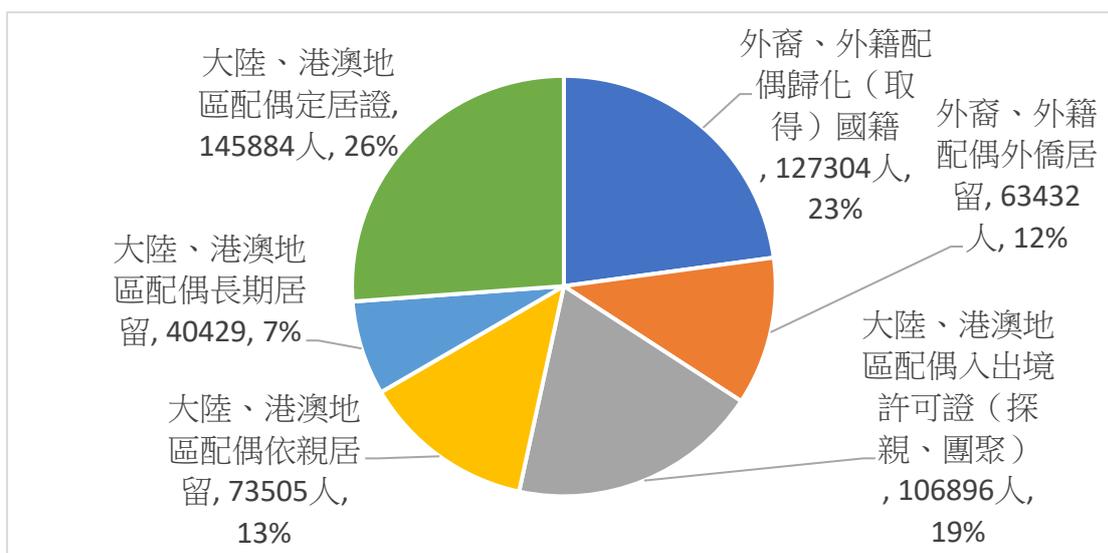


圖 2-1 外裔、外籍配偶與大陸（含港澳）配偶人數（依證件別區分）

資料來源：內政部移民署（2020），108 年 12 月外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數，取自：
<https://www.immigration.gov.tw/media/52581/2-1-10812%E5%A4%96%E7%B1%8D%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E8%88%87%E5%A4%A7%E9%99%B8-%E5%90%AB%E6%B8%AF%E6%BE%B3-%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E6%8C%89%E8%AD%89%E4%BB%B6%E5%88%86.xlsx>（最後瀏覽日：2020 年 12 月 19 日）。

此外，在大陸地區配偶方面，根據財團法人海峽交流基金會網站所公布之「收受中國大陸公證書正本分類統計表」中之「婚姻」類別顯示，我國所收受之婚姻類公證書由 1993 年開始（民國 82 年度），在 2003 年（民國 92 年度）達到最高峰，如下圖 2-2 所示，共有 39,940 件，其後逐漸下降，近年來約維持在一萬餘件上下。雖然如此，然我國之新住民人口之總數，仍以來自大陸地區之女性為最大宗，目前已超過 23 萬人。

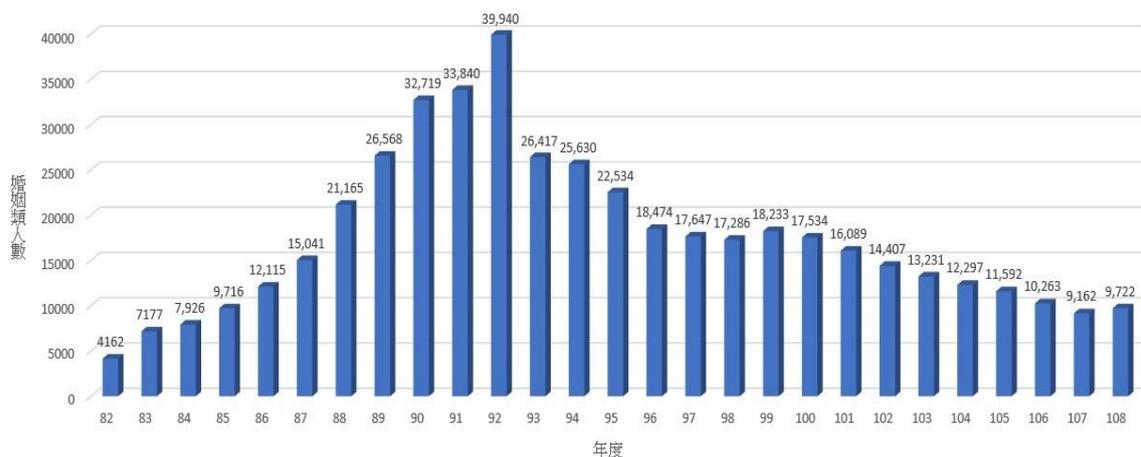


圖 2-2 收受中國大陸公證書正本分類統計（婚姻類件數）

資料來源：財團法人海峽交流基金會（2020），海基會收受中國大陸公證書正本分類統計表，取自：<http://www.sef.org.tw/lp.asp?ctNode=4863&CtUnit=2291&BaseDSD=7&mp=1>（最後瀏覽日：2020 年 12 月 19 日）。



如同前文所述，我國的新住民人口迄 2019 年 12 月底，已有 55 萬 7450 人。由下圖 2-3 的統計可見，新住民依其來源國（地區）區分，則所佔最多者為來自中國大陸者，其後則以來自越南和印尼者為主。

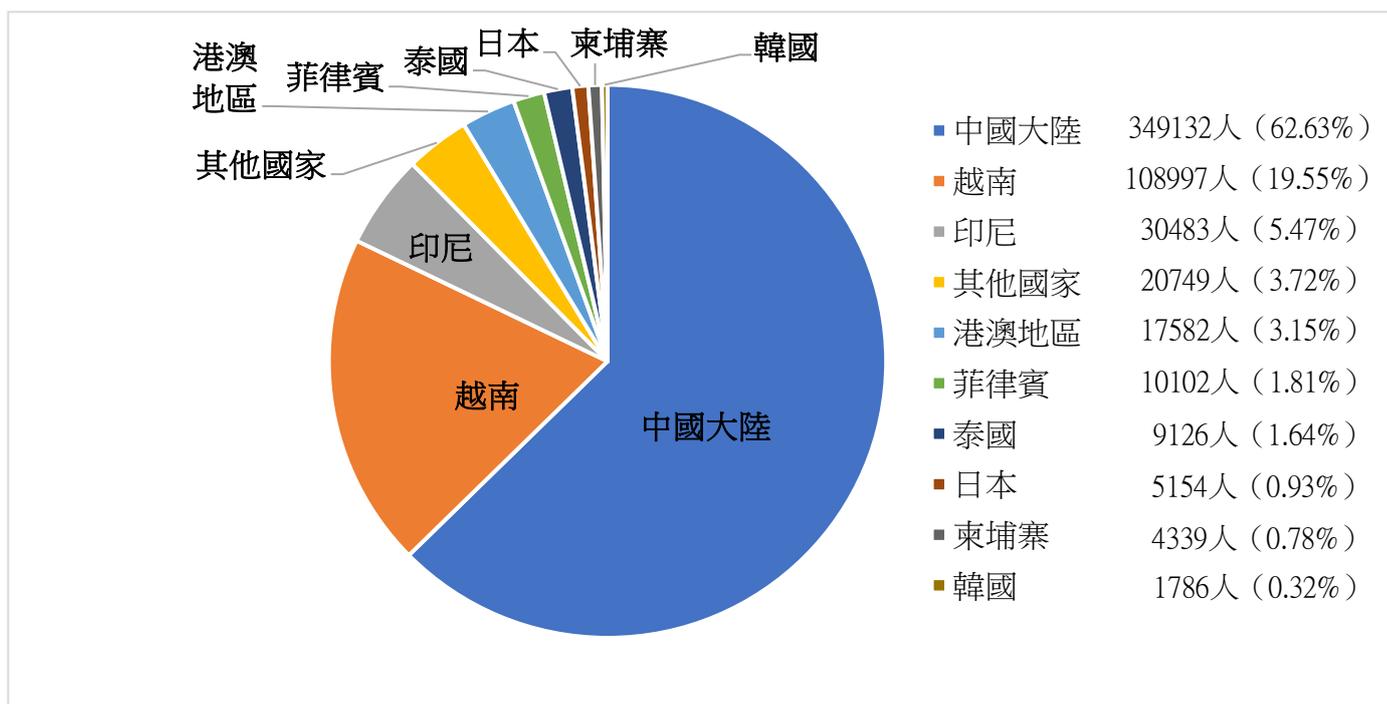


圖 2-3 大陸（含港澳）及外裔、外籍配偶配偶人數比例

資料來源：內政部移民署（2020），108 年 12 月外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數，取自：
<https://www.immigration.gov.tw/media/52581/2-1-10812%E5%A4%96%E7%B1%8D%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E8%88%87%E5%A4%A7%E9%99%B8-%E5%90%AB%E6%B8%AF%E6%BE%B3-%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E6%8C%89%E8%AD%89%E4%BB%B6%E5%88%86.xlsx>（最後瀏覽日：2020 年 12 月 19 日）。



至於在新住民群體的性別分布方面，多是以女性為最大宗。根據表 2-1 所示，在中國大陸、越南、印尼、菲律賓，以及柬埔寨等國，女性之比例更是高達九成以上。

表 2-1 新住民人數統計（依性別區分）

國籍（地區）	女		男		總人數
	人數	百分比（%）	人數	百分比（%）	
中國大陸	330,157 人	94.57	18,975 人	5.43	349,132 人
越南	107,035 人	98.2	1,962 人	1.8	108,997 人
印尼	29,764 人	97.64	719 人	2.36	30,483 人
其他國家	8,285 人	39.93	12,464 人	60.07	20,749 人
港澳地區	10,139 人	57.67	7,443 人	42.33	17,582 人
菲律賓	9,384 人	92.89	718 人	7.11	10,102 人
泰國	6,173 人	67.64	2,953 人	32.36	9,126 人
日本	2,787 人	54.07	2,367 人	45.93	5,154 人
柬埔寨	4,332 人	99.84	7 人	0.16	4,339 人
韓國	1,126 人	63.05	660 人	36.95	1,786 人
總計	509,182 人	91.34	48,268 人	8.66	557,450 人

資料來源：內政部移民署（2020），108 年 12 月外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數，取自：
<https://www.immigration.gov.tw/media/52581/2-1-10812%E5%A4%96%E7%B1%8D%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E8%88%87%E5%A4%A7%E9%99%B8-%E5%90%AB%E6%B8%AF%E6%BE%B3-%E9%85%8D%E5%81%B6%E4%BA%BA%E6%95%B8%E6%8C%89%E8%AD%89%E4%BB%B6%E5%88%86.xlsx>（最後瀏覽日：2020 年 12 月 19 日）。



肆、我國晚近移入新住民之轉變

如同前文所述，我國之婚姻移民現象始於 1960 年代末期至 1970 年代初期，並急速增長於 2000 年至 2004 年左右。其後每年的跨國結婚對數並無太大的變化，近年來，則大約每 10 對結婚的新人當中，才有一對是跨國婚姻（陳志柔，吳家裕，2017；白秀雄、方孝鼎，2009；內政部移民署，2020）。

然而近幾年來移入之新住民，除了在人數、原國籍來源上等變化之外，根據內政部移民署《107 年新住民生活需求調查報告》之分析指出，其自身條件與婚配對象的本質條件均產生明顯的變化。而這些轉變，甚至影響其取得我國國籍的意願（內政部移民署，2020）。

一、新住民自身條件的變化

我國早期會選擇與東南亞女性通婚之男性，可能多居住於鄉村邊緣地帶，或可能因自身職業、身心狀況或年齡等因素，在工業化、都市化過程邊緣化，而使得該些男性在本土的婚姻市場中難以覓得本國籍的女性作為結婚對象，遂透過婚姻介紹所等單位，尋求跨國婚姻的管道。而同樣地，當時遠嫁至我國的新住民，部分之原生家庭、自我條件也較不具優勢，為追求更好的生活環境而選擇跨國婚姻一途（潘淑滿，2004）。而隨著各國政府政策轉變與經濟發展的變化，大約在 2011 年左右後來臺之新住民，其在自身的條件上也有了顯著之轉變，早已不再是婚姻市場中的弱勢者。

由近期之研究中可發現，由於中國大陸之經濟蓬勃發展，來臺之大陸地區新住民多為獨生子女，而其原生家庭的經濟狀況，以及自身的學歷或工作經驗，甚至更優於本國籍配偶之各方條件。其與本國配偶也多轉變為因跨國就學、就業歷程而相識，進而締結婚姻關係。

至於原生國為東南亞國家的新住民，近五年之來臺人數比率已降至一成。與本國籍配偶的婚姻關係，也從過往之經由婚姻媒合服務，轉變成以透過親友介

紹，以及因工作而結識等方式為最大宗（馬財專、黎德星，2019；內政部移民署，2020）。



二、新住民歸化意願之考量

同樣根據《107年新住民生活需求調查報告》之結果所示，在尚未取得我國國民身分證的新住民當中，近半數者表示並不願意取得我國國籍（佔比 42.3%）。此項調查結果，推翻了過往認為多數新住民均有強烈意願歸化或定居，以取得我國國民身分證的印象。

此一轉變的主要因為，我國政府考量國內地狹人稠、資源有限，為避免外來人口增長而衝擊社會福利資源之分配，針對移入之新住民主要採單一國籍政策（移民署臺北市服務站，2018）。根據我國相關法律規定，外籍配偶需依據《入出國及移民法》和《國籍法》之規定申請居留與歸化；大陸配偶則依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》申請居留與定居。相關申請除了需符合在臺居住時間與年限等規定外，亦須申請放棄原生國家的國籍或戶籍。然不論是外籍或大陸地區配偶，均不願意放棄原生國家（地區）之國籍（戶籍），對於這些新住民而言，放棄原國籍或戶籍的同時，即代表放棄其在原籍地的既有財產、退休金或相關福利，更有部分者因考量其留在原生國的父母或子女等親屬照料問題，因而選擇不取得我國國民身分證（內政部移民署，2020）。

另一方面，亦有相關討論認為《國籍法》等規範雖已進行修正，但在我國法律中仍存有一些不合理或不平等之規範，例如「撤銷歸化」以及「取得公民權之條件差異」等爭議，亦足以做為導致新住民取得我國國籍的意願降低的原因之一（王怡蓁，2018）。

有關撤銷新住民已歸化我國，而取得之我國身分證的部分。2016年《國籍法》修正後，新住民取得我國身分證雖不再需要提供「生活保障無虞證明」，也改採「先許可歸化再補提喪失原有國籍證明」，以避免中間過渡時期成為無國籍



人士的困擾。《國籍法》第十九條之條文亦有「歸化、喪失或回復中華民國國籍之日起逾五年，不得撤銷」之保障。然此條法律之例外規定卻指出，若經法院判定是「假結婚」或是「假收養」，便可撤銷新住民國籍，且無時效限制。有論者就指出，此一規定若缺乏相應的審核，縱然是「真結婚」的新住民，也可能因夫妻失和，被配偶報復檢舉，或結婚後才發現證件有瑕疵等因素，而遭判定為假結婚，進而喪失我國的國籍，導致新住民一輩子都可能活在喪失國籍成為人球的恐懼之中（王怡蓁，2018）。

至於在外籍與大陸地區配偶取得我國身分證之規定方面，由於我國與中國特殊的歷史關係影響，政府在國境管理制度上，依新住民之原生國（地區）差異而有不同依循制度，使得新住民的公民權規範並不一致。此一情形多顯現在大陸地區的新住民，多對於自身可申請取得國民身分證的年限與外籍配偶不一致而感到不平，進而影響其取得我國身分證之意願（馬財專、黎德星，2019；內政部移民署，2020）。

三、持居留證在臺生活所衍生的困擾

基於上述之原因，近年來部分並未申領我國身分證，而選擇持長期居留證或永久居留證在臺生活之新住民逐漸增多。例如在生活相關服務方面，新住民初期來臺生活均須以「家戶」為單位，以申請健保為例，居留滿六個月後之新住民須依附於本國籍配偶之下方能申請，並未將其視為獨立自主個體。倘若配偶對相關規範不了解，或是並不重視，將恐使新住民健康權益受損。

以生活方面的需求來說，未設籍之新住民亦衍生出許多相關困擾。舉凡電信申辦、金融匯款、信用卡服務，甚至是投資、置產，以及求職等，各項須提出個人證件之服務，時常遭遇申請阻礙，處理手續也較一般國民繁瑣。而對具有高人力資本，或具國際移動經驗的新住民而言，想要在臺創業更是困難重重，除了在服務程序上的不友善外，也呈現我國各項體制上對新住民的限制。除此之外，部

分之相關承辦人員對於具體規定、持居留證件可享有之權益等資訊了解不清，亦造成在處理程序與辦法上有著不一致或不平等的情況產生。

至於在就業問題方面，依舊使許多沒有國民身分證者深感困擾。雖然我國政府已於 IC 居留證上加註「持證人工作不須申請工作許可」字樣，開放持有居留證者即可在臺工作，並讓雇主能夠安心僱用。然根據相關調查顯示，我國仍有雇主對於新住民工作權益不甚瞭解，仍停留在 2009 年之前新住民須申請工作許可的時期。此外，由於聘用新住民相關的代扣規範、申報流程等各項制度均與我國一般國民不同。即有部分雇主因自身對法規不熟悉或畏懼，導致不願僱用新住民，嚴重影響未持有我國身分證之新住民的相關權益（內政部移民署，2020）。



伍、小結

本節探討了跨國婚姻移民形成的原因、我國婚姻移民的發展及人數分布，以及近年來的特質變化情形。綜合以上之內容可見，我國跨國婚姻移民帶來之外籍與大陸配偶移入，係屬人口流動的全球化現象，此些婚姻移民由低度發展國家往高度發展國家流動，形成跨國婚姻的驅動拉力，也並非我國所特有（夏曉鶯，2000）。更有論者進一步提及，我國跨國婚姻產生之推力，係源自於當時婚姻市場「男多女少」的性別比例不均衡。再加上本國籍女性受教育機會提升，促使婚姻觀念的改變，選擇不婚的女性比例逐年增加。而相對的，部分較為傳統、重視傳宗接代，又或是社會經濟地位較弱勢，使得婚配相對處於不利條件之下的本國籍男性，遂逐漸向外尋求婚姻的管道，選擇以東南亞等經濟較為弱勢之國家的婦女作為婚配對象（潘淑滿，2004；白秀雄、方孝鼎，2009）

目前我國的新住民人數已逾 55 萬人，在性別比方面呈現女多男少的狀況，符合前述為彌補我國婚姻市場性別比不均的問題。而新住民佔最大多數者，依其原生國（地區）國籍（戶籍）來看，則以中國大陸女性、越南女性，以及印尼女性為主。另一方面，晚近移入之新住民，在其自身條件與生活層面所面臨之需求，已有不少轉變，值得繼續關注其後續發展。

隨著時代之進步，過往針對新住民之歧視眼光或是不平等的對待，從現今的觀點來看早已經不合時宜。曾經之跨國婚姻模式若從不肖仲介業者的管理、人權層面問題，或是婚姻移民之適應問題等面向上來看，皆有許多問題存在，也造就了部分國人對新住民存有偏見。但若是換個角度，由優勢之觀點來分析，新住民的加入無疑地改善了我國在婚姻與家庭層面所面臨的問題。除了維繫國家社會的安定性之外，新住民在我國對於少子女化、高齡化等各類人口問題，皆擁有其不可抹滅的社會貢獻。我國人民若仍延續傳統觀點，或依舊有歧視、偏見，以不平等之方式來看待新住民，則二者之間將必然產生文化衝突，不利於國家發展。

第二節 新住民相關政策



完善的政策發展與規劃，對於新住民來說同樣是十分重要的一件事。然而我國因 1949 年兩岸分治，嚴格控制人口遷徙，故在當時之政治環境下幾乎無任何與移民有關的政策規劃。直至 1980 年代以後，經濟及人口移動現象逐漸增長，當時內政部已著手蒐集和分析各國有關移民之制度及法規，欲規劃並訂定「移民政策綱領」，然其後即無更進一步的發展。

時至今日，我國針對國外移民的政策主要見於《人口政策白皮書》中的總體「人口政策」（內政部入出國及移民署，2013；陳明傳，2014），並無整體「移民政策」之系統性之規劃，亦有相關研究指出，《人口政策白皮書》中的移民政策規劃在其高度及廣度上皆十分有限（蔡政杰，2019）。

在我國的新住民之中，以因婚姻關係而移入我國的「婚姻移民」佔最大多數。故對於在臺的新住民而言，我國是否有妥適之移民政策，亦與其權益密切相關。而有關移民的政策規劃，往往受我國不同時期之歷史背景及政治環境影響。

本節將探討我國與新住民相關之政策，以下首先將針對我國移民相關的政策規劃歷程，依不同時期的發展順序說明之。其後將著重在中央政府各部會所推行之新住民相關政策。除此之外，亦將檢視內政部自 2003 年以來，每五年進行一次之「新住民生活狀況調查」（2016 年以前稱「外籍與大陸配偶」），方能充分了解新住民在我國的具體情況，同時也檢視政府在新住民政策方面的成效。



壹、新住民政策規劃歷程

自 1949 年實施戒嚴令後，我國政府對於人口的移入、移出，均有嚴格限制，使我國幾乎成為封閉狀態。我國之婚姻移民，大約在 1960 至 1970 年代就有移入者，而臺灣在 1987 年解除戒嚴，也逐漸開放出入境的管制，婚姻移民之移入遂在 1990 年代蓬勃發展（李明堂、黃玉幸，2008）。但由於當時主政者認為我國地狹人稠，並非典型之移民國家，故我國政府早先對於移民之態度主要以「移入從嚴、移出從寬」為原則，移入面則多以吸引專技人才居留為目標，針對因婚姻關係移入者則並無相應之規劃（陳明傳，2014）。

至於與移民相關之政策規劃與移民管理機構，早期之「內政部警政署入出境管理局」僅對人流之入、出國境加以管制，護照與簽證之事務則歸外交部管理。2007 年內政部入出國移民署成立後（2015 年更名為內政部移民署），也僅為協調我國移民事務之平臺，其他與政策擬定、移民管理等諸多措施，仍舊需要與中央政府其餘有關部會共同協商。

一、移民政策綱領等相關政策規劃

我國最早針對移民政策的相關雛形可追溯至 1988 年，當時行政院俞國華院長於曾於第 2095 次行政院會指示：「請內政部依據憲法第 108 條第 1 項第 16 款之規定，迅速蒐集各國有關移民之制度與法規，研擬現階段我國的移民政策及有關法案報院」，成為我國政府首次對我國移民政策有較為明確的指示（邱寶珠，2004；監察院，2018）。

內政部遂於同年修正了「我國現階段移民政策綱領（草案）」，並於 1989 年報行政院核議。關於此一「我國現階段移民政策綱領（草案）」之後續發展，行政院後核復表示：「當前移民政策上，凡人民有意移居國外，並能取得移居國家之許可者，政府應採開放態度予以必要之輔導。請迅就現行有關法令詳加檢討，並參酌國外作法，擬訂必要之輔導措施，以加強移民之輔導、協助與聯繫，並維



護其權益，目前尚無訂為綱領之必要。」此一回覆，顯示出當時主政者之重心主要係為輔助有意移居國外之本國人民，並未太重視移入我國的各類移民（陳明傳，2014）。

其後，內政部遂暫緩移民政策綱領之規劃，轉而研擬「我國現階段移民輔導措施」，經行政院於 1990 年核定為「我國現階段移民輔導措施」（院台內字第 12084 號函），作為當時政府輔導國人移出國外的依據。惟觀察各項措施內容，該輔導措施亦僅為了幫助國人移居海外，同時也增進移入國政府與人民對我國的聯繫與瞭解，進而拓展雙邊外交關係，對於移入我國之人口相關政策及制度皆尚未成型，更缺乏相應之輔導措施（監察院，2004；陳明傳，2014；監察院，2018）。

行政院亦曾於 2003 年召集研商內政部所提之「中華民國移民政策綱領」（草案），後決議由經建會負責研擬經濟性移民部分、陸委會負責大陸地區人民移民部分，並由內政部負責非經濟性移民。由此可見，在此一時期之政府開始重視包括了婚姻移民等非經濟性移民的相關政策規劃（謝立功、邱丞燁，2005）。

後內政部欲調整修正我國過往「移入從嚴，移出從寬」之移民政策。於 2004 年委請專家學者撰擬「移民政策白皮書」，並於 2004 年 12 月 14 日公布（內政部，2004）在此一「移民政策白皮書」中，已針對大陸配偶、外籍配偶等本文主要所稱之「新住民」群體展現出一定的重視，其內容包括了「臺灣與各國移民政策比較」、「多元種族社會」、「大陸配偶」、「外籍配偶」、「外籍勞工」、「專業技術人才與投資移民」，以及「移民法制與行政」等七項內容。（蔡青龍、謝立功、曾嫵芬，2004；吳學燕，2004）。

二、我國現行人口政策中的移民政策

其後我國針對國外移民的政策，主要可見於我國之「人口政策綱領」，以及《人口政策白皮書》中的總體「人口政策」。移民政策為人口政策之一環，行政

院於 1969 年發布「中華民國人口政策綱領」，以「提高我國的人口素質」、「人口合理成長」，以及「均衡人口分布」做為當時的人口政策目標。

之後臺灣人口結構轉變，面臨人口高齡化、少子女化及跨國（境）婚姻移入人口逐漸增多等現象，遂陸續於 1988 年、1992 年、2006 年、2011 年及 2014 年修正「中華民國人口政策綱領」之內容。而現行的人口政策綱領中所明定之移民政策則包括（國家發展委員會，2014）：

1. 因應人口結構變遷，配合國內經濟、教育、科技及文化等之發展，積極規劃延攬多元專業人才。
2. 協助移入人口社會參與，倡導多元文化，開發新優質人力資源。
3. 營造友善移入人口及其家庭之環境，平等對待並保障其權益。
4. 強化海外國人及僑民之支持體系，加強與國內鏈結，鼓勵其返國發展，充實人力資源，並可擴展我國海外人才網絡。

另一方面，行政院為緩和我國少子女化、人口老化及移入人口所產生的相關社會衝擊亦委請相關部會依照「中華民國人口政策綱領」研訂各項具體對策與措施，並於 2008 年核定、2013 年修正我國之《人口政策白皮書》。

《人口政策白皮書》中關於我國移民政策共有三大內涵，分別包括「配合國內經濟、教育、科技及文化等發展，規劃多元專業人才之移入」；「協助移入人口參與在地社會機制，倡導多元文化，開發新優質人力資源」；以及「強化移入人口及其家庭生活適應之相關機制，平等對待並保障其權益」。其下又發展出六項推動策略，包括「掌握移入人口的發展動態」、「深化移民輔導」、「吸引所需專業人才及投資移民」、「建構多元文化社會」、「完備國境管理」，以及「深化防止非法移民」（行政院，2013；監察院，2018）。



貳、新住民照顧服務

新住民離開原生國來臺，不僅僅是居住地的轉換而已，尚需面臨語言文字、新的社會規範、文化風俗等各項挑戰，往往十分複雜而難以適應。而為了讓新住民能快速融入臺灣生活，我國政府也陸續頒布了相關的照顧輔導措施，以下將針對此部分進行概述，以了解目前主管機關的政策規劃方向。

一、新住民照顧服務措施

我國最早之新住民（外籍配偶）服務，源自於 1995 年高雄美濃愛鄉協進會所創立之「外籍新娘識字班」。這是臺灣第一個以關懷新住民女性為出發的生活適應輔導班，以認識中文為媒介，並透過當地居民作為識字班的志工來幫助外籍配偶建立自信（郭靜晃，2017）。

而政府對於新住民的具體照顧輔導措施，則起源自內政部 1999 年所制定之「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」，補助了地方政府辦理生活適應輔導班、種子研習班、推廣多元文化、生活適應宣導等活動。至於大陸配偶，則由民間團體如海基會、中華救助總會提供諮詢及協助服務，並辦理相關說明會、聯誼活動及生活輔導營，並編印大陸配偶在臺生活相關資訊簡冊。此計畫開創了政府推展外籍配偶服務之先例，惟除了「外籍配偶生活適應輔導班」，為政府首次明文規定中央、地方政府與民間單位共同辦理之服務外，內部其餘項措施是由各部會各自推動，較欠缺主管機關之間的權責分工與資源整合。（監察院，2018；郭靜晃，2017）。

新住民因文化差異、價值觀念不同及語言隔閡等問題，衍生出各種家庭與社會問題。是故，內政部遂在 2003 年時，於行政院會提出「外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告」，並訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」。希望能透過政府及民間資源的整合，針對外籍與大陸配偶在生活適應、醫療、就業、教育、

子女教養、保護照顧等方面，建構多元照顧輔導措施，由相關機關確實編列預算落實執行，並以尊重多元文化社會價值為精神，提供必要協助。

「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」於 2003 年五月提出六項重點工作，包含了「生活適應輔導」、「醫療優生保健」、「保障就業權益」、「提升教育文化」、「人身安全保護」，以及「健全法令制度」等。後又於同年六月及十月進行修正，在原六項重點工作之基礎上，又增加了「協助子女教養」，以及「落實觀念宣導」兩項，增加為八項重點工作。此照顧輔導措施期間共經歷了 10 次修正，並於 2016 年更名為「新住民照顧服務措施」，更名後又經過 2018 年及 2019 年的兩次修正。而 2019 年最新修正之「新住民照顧輔導措施」，其內容亦延續了八項重點工作。各權責機關則是涉及了內政部、外交部、法務部、文化部、經濟部、教育部、衛生福利部、勞動部、大陸委員會、通傳會、公平會、消保會，以及地方政府等。(監察院，2018；內政部移民署，2019)。

從表 2-2 的內容中可以見得，我國目前所規劃的「新住民照顧輔導措施」，涉及了新住民的生活適應、醫療健康、就業權益、教育文化、子女教養、人身安全，以及與新住民相關的法令和各項機制之修訂與更新。在解決新住民的生活適應問題方面所提供的照顧輔導措施，係以各地之新住民家庭服務中心，以及移民署各縣市的服務站為主，規劃了各類輔導班，並積極與地方政府、民間團體做結合。近年來的修正，亦極欲完善各項補助措施，並兼顧到尚未設籍前之新住民的特殊境遇福利服務保障。然而，亦有研究指出，在「新住民照顧輔導措施」部分雖已不區分國籍（地區），一併給予相同待遇。但比較不足之處在於，其以中央政府相關部會作為主辦機關，地方政府納入協辦機關，卻忽略了民間團體的力量（蔡政杰，2019）。

表 2-2 新住民照顧輔導措施內容



重點工作	理念	具體措施
生活適應輔導	協助解決新住民因文化差異所衍生之生活適應問題，俾使迅速適應我國社會。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強推廣生活適應輔導班及活動。 2. 提供生活適應輔導相關諮詢資料服務窗口。 3. 強化新住民家庭服務中心及移民署各縣市服務站功能。 4. 加強移民照顧服務人員訓練。 5. 結合民間團體之資源，強化移民輔導網絡與溝通平臺。 6. 提供民事刑事訴訟法律諮詢及通譯服務。 7. 加強聯繫相關國家駐華機構對外籍配偶之諮商協助。 8. 強化入國前輔導機制，期能縮短外籍配偶來台後適應期。 9. 強化通譯人才培訓。 10. 對設籍前新住民提供遭逢特殊境遇相關福利扶助服務。
醫療生活保健	規劃提供新住民相關醫療保健服務，維護健康品質。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 輔導新住民加入全民健康保險。 2. 提供周延之生育遺傳服務措施減免費用之補助。 3. 提供新住民孕婦一般性產前檢查服務及設籍前未納入健保者產前檢查之服務及補助。 4. 宣導國人及外籍配偶婚前進行健康檢查。 5. 辦理新住民健康照護管理，製作多國語版衛生宣導教材。
保障就業權益	保障新住民工作權，以協助其經濟獨立、生活安定。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供新住民就業服務，包含求職登記、就業諮詢、辦理就業促進研習及就業推介。 2. 提供職業訓練，協助新住民提升就業及創業能力。
提升教育文化	加強教育規劃，協助提昇新住民教養子女能力。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強新住民及其子女教育規劃，培育多元文化課程師資。 2. 強化新住民家庭教育，並將跨國婚姻、多元家庭及性別平等觀念納入家庭教育宣導。 3. 辦理新住民之成人基本教育研習班。 4. 辦理新住民成人基本教育師資研習及補充教材研發。 5. 補助地方政府成立新住民學習中心，辦理家庭教育活動或多元文化學習課程。 6. 結合地方政府與學校特色，鼓勵學生學習東南亞語文。 7. 編製新住民語文學習內容教科書。 8. 對新住民及其子女頒發獎助學金，鼓勵積極努力向學。
協助子女教養	積極輔導協助新住民處理其子女之健康、教育及照顧工	<ol style="list-style-type: none"> 1. 將新住民子女全面納入嬰幼兒健康保障系統。 2. 加強辦理新住民子女之兒童發展篩檢工作。 3. 對有發展遲緩之新住民子女，提供早期療育服務。 4. 加強輔導新住民子女之語言及社會文化學習。

	作，並對發展遲緩兒童提供早期療育服務。	<ol style="list-style-type: none"> 5. 繼續結合法人機構及團體，補助辦理外籍配偶弱勢兒童及少年社區照顧服務及親職教育研習活動。 6. 辦理教師新住民多元文化研習，提升教師多元文化素養。 7. 辦理全國性多語多元文化繪本親子共讀心得感想甄選比賽，促進親子共學。 8. 提供兒少高關懷家庭家庭訪問及高風險家庭訪視服務。
人身安全保護	維護受暴新住民基本人權，提供相關保護扶助措施，保障人身安全。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 整合相關服務資源，加強受暴新住民之保護。 2. 扶助措施及通譯服務。 3. 參與保護性案件服務之相關人員，應加強並落實家庭暴力防治教育訓練。 4. 加強受暴新住民緊急救援措施，並積極協助其處理相關入出境、居停留延期等問題。 5. 加強新住民人身安全預防宣導。
健全法令制度	加強查處違法跨國（境）婚姻媒合之營利行為及廣告，並蒐集新住民相關研究統計資料。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強查處違法跨國（境）婚姻媒合之營利行為及廣告。 2. 持續蒐集並建立相關統計資料，作為未來政府制定相關政策之依據。 3. 每半年檢討各機關辦理情形，並規劃辦理整體績效評估。
落實觀念宣導	加強宣導國人建立族群平等與相互尊重接納觀念，促進異國通婚家庭和諧關係，並建立必要之實質審查機制。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強外籍配偶申請來臺審查機制，推動面談、追蹤、通報及家戶訪查機制。 2. 加強大陸配偶申請來臺審查機制。 3. 運用各種行銷管道，協助宣導國人相互尊重、理解、欣賞、關懷、平等對待及肯定不同文化族群之正向積極態度，並鼓勵推廣多元文化及生活資訊。 4. 推動社區或民間團體舉辦多元文化相關活動。 5. 推廣文化平權理念；補助民間辦理新住民相關計畫活動。 6. 推廣新住民多元文化，辦理新住民相關文化活動，並推動與新住民母國之文化交流，增進國人對其文化的認識。

資料來源：參考內政部（2003），本研究自行整理繪製。



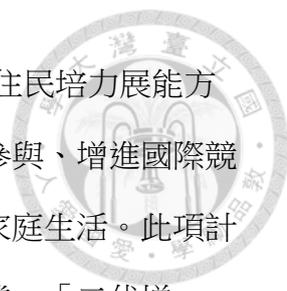
三、中央政府各單位推動之新住民服務

根據內政部移民署民國 108 年度的預算書總說明（內政部移民署，2018），其所主責辦理之新住民照顧服務措施，主要的施政方向涵蓋了「新住民生活適應輔導中長程實施計畫」、「建構新住民數位公平機會計畫」，以及「保障新住民寬頻上網計畫」三項重點計畫。

而依據 2019 年最新修正之「新住民照顧輔導措施」，各項重點工作分別之主辦單位以內政部為主，而其他協辦單位則涉及了外交部、法務部、文化部、經濟部、教育部、衛生福利部、勞動部、大陸委員會、通傳會、公平會、消保會，以及各地方政府等。上述之單位皆須依據照顧服務措施所明訂之具體細項來推行有關政策。表 2-3 為「中央政府各部會辦理之新住民服務簡表」，彙整了內政部移民署負責統籌、推動之重點政策，及其餘中央部會所推動的重要服務措施，以了解我國政府目前針對新住民的服務情形。

此外，近年來我國政府逐漸重視新住民自身能量之重要，推行相關措施輔助新住民及新二代的增能及培力。為全面照顧新住民及其子女，內政部與教育部於 2012 年至 2015 年共同推行「全國新住民火炬計畫」。「全國新住民火炬計畫」之推動背景為，臺北縣政府（現新北市政府）於 2007 年所推行之「新住民火炬計畫」首次將新住民照顧輔導措施結合學校推動。內政部鑑於其推動新住民及其子女的相關業務績效卓越，將新住民照顧輔導措施結合學校推行亦能更有效地落實執行，遂訂定「全國新住民火炬計畫」，將此一業務推廣至全國。

「全國新住民火炬計畫」藉由內政部、教育部、各級學校及民間團體等跨部會與跨地區的合作，使多元文化素養及族群和諧共處的觀念從小紮根，落實新住民輔導網絡及強化家庭功能（內政部入出國及移民署，2013）。此一計畫結束後，移民署仍持續推動新住民與其子女的相關培力計畫，包含新住民子女國內培育研習營、新住民及其子女海外培力計畫、新住民及其子女築夢計畫、新住民及其子女培力與獎助（勵）學金計畫等（監察院，2018）。



又內政部於 2016 年至 2017 年訂定了「展新計畫-全方位新住民培力展能方案」。為激發新住民及其子女潛能，提供就業機會、促進社會參與、增進國際競爭，以及彌補設籍前新住民社會福利照顧的不足，穩健新住民家庭生活。此項計畫將各部會涉及的展能項目彙整區分為「語文拓能」、「一代就業」、「二代增能」、「多元服務」及「關懷協助」等五大區塊，由「行政院新住民事務協調會報」所成立的「展新計畫」專案小組，負責執行及管考，預期能發揮新住民及其子女的母語優勢，拓展東南亞市場資源；並運用新住民人力資本，提升我國經濟發展。此外，該項計畫亦規劃提供多元服務，鼓勵新住民投入公共參與，增進多元文化交流（內政部移民署，2018）。

表 2-3 中央政府各部會辦理之新住民服務簡表



主責單位	新住民服務	
	業務名稱	業務內容說明
內政部移民署	新住民生活適應輔導中長程實施計畫	初入境訪談及個案關懷服務
		便民行動列車服務
		家庭教育及法令宣導服務
		生活適應輔導
	建構新住民數位公平機會計畫	提供學習數位操作的課程，培育新住民數位應用能力，並針對偏鄉地區推出行動學習車的服務，以解決硬體設備不足問題。
	保障新住民寬頻上網計畫	
	其他重要服務措施	外來人士在臺生活諮詢服務熱線
		設立新住民培力發展資訊網
		設立新住民輔導就業專區網站
		製播新住民電視節目
		建置新住民全球新聞網與社群網站
辦理移民輔導通譯人員培訓		
	新住民培力計畫 (於 2012 年至 2015 年，與教育部共同辦理「全國新住民火炬計畫」)	
衛生福利部	新住民人身安全保護計畫	
	新住民社區服務據點	
	強化辦理新住民家庭服務中心計畫	
	針對新住民施打麻疹、腮腺炎、德國麻疹混合疫苗 (MMR) 疫苗接種	
	全面提供新住民婦女健康建卡管理	
	新住民懷孕婦女未納健保產前檢查補助計畫	
	設籍前新住民健保費補助計畫	
	輔導新住民翻譯人才培訓及運用計畫	
	新住民人身安全保護計畫	
教育部	新住民子女教育及照顧輔導措施	2003 年推動「教育優先區計畫」
		2004 年訂定「外籍及大陸配偶子女教育輔導計畫」(已廢止)
		2006 年辦理「攜手計畫課後扶助方案」
		2012 年到 2015 年與內政部共同推動「全國新住民火炬計畫」

		2015 年頒訂「教育部國民及學前教育署推動新住民語文樂學活動實施計畫」，自 108 學年度起將新住民語文列為國民小學必選，以及國中選修課程
		2016 年推動「新住民教育揚才計畫」
		2017 年推動新南向人才培育計畫
	辦理新住民家庭教育活動	
	設置新住民學習中心	
	辦理新住民成人基本教育研習專班、補習教育，以及學歷鑑定考試	
	提供「跨國銜轉學生」的就學安置	
勞動部	加強辦理職業訓練	
	強化就業準備及適應	
	提供雇主僱用誘因	
	排除就業障礙	
	提供個別化之就業服務	
文化部	建立資訊交流平臺	
	補助相關團體推動新住民多元文化活動	補助活動類別包含：文學類、社區營造類、文化交流類，以及生活美學類。
	推廣新住民多元文化活動	推廣活動類別包含：文學類、社區營造類，以及博物館類。
	辦理文化藝術體驗活動、工作坊研習、親子活動，以及文化節慶活動、特展等	
	「文化平權推動會報」	於 2017 年成立「文化平權推動會報」召開定期會議，並訂定「推廣文化平權補助作業要點」，補助民間團體、公私立學校及個人，辦理文化平權相關推廣活動。
外交部	依據「外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點」辦理入境面談。	
	於所屬駐外館處辦理外籍配偶入國前輔導	辦理入國前輔導之駐外館處有 6 處，包含駐印尼代表處、駐泗水辦事處、駐泰國代表處、駐菲律賓代表處、駐越南代表處，以及駐胡志明市辦事處
大陸委員會、海峽兩岸交流基金會	海基會於 2006 年成立「大陸配偶關懷專線」（2015 年更名為「兩岸婚姻親子關懷專線」）	為整合政府與民間資源等相關資訊，以使大陸配偶能於最短時間融入臺灣社會。之後又更進一步，將服務範圍擴及至兩岸的配偶及其家庭、子女。

資料來源：監察院（2018）、內政部移民署（2020）。



參、新住民之生活需求調查

關於新住民在臺的生活現況，內政部依據「人口政策白皮書」具體措施規定，每五年應辦理移入人口生活狀況調查，以建構全國性資料庫，並透過此一調查檢視新住民的在臺生活現況，進而針對照顧輔導措施所提供之內容進行修正。（行政院，2013）。我國首次針對新住民生活狀況之調查始於 2003 年之「外籍與大陸配偶生活狀況調查」。2007 年成立入出境及移民業務專責機關「內政部入出國及移民署」後，又訂定「外籍與大陸配偶生活需求調查實施計畫」，於 2008 年、2013 年以問卷形式針對外籍與大陸配偶進行生活需求調查。2018 年亦針對新住民之在臺灣生活適應、家庭、就業等狀況進行了解，作為未來政府及各相關輔導單位，制定、推動照顧輔導措施之參考（內政部戶政司，2004；內政部入出國及移民署，2009；楊文山、林佳瑩，2014；內政部移民署，2020）。我國針對新住民之生活需求調查主要針對「新住民之群體樣貌」、「在台生活概況」、「勞動狀況」、「家庭狀況及子女教養」、「生活適應情形」，以及「各項照顧服務措施需求情形」等六個層面進行了解。

由時間的遠近依序說明，在 2003 年的調查中顯示，大陸與外籍配偶之教育程度主要以國中、初職為主；而因為來臺時間還不長，故新住民在臺取得的資格證件則以居留證為大宗（佔比 80.5%），僅有 18.3% 取得我國身分證，更有 64.1% 的外籍配偶無工作；大陸配偶無工作者更是高達 72%。至於政府所提供之生活輔導照顧措施參與率，僅二成外籍配偶參與過，參加項目主要以「成人基本教育研習班、識字班」為主；而大陸配偶參加者僅一成，以「就業輔導」為主。

經過五年之後，2008 年的調查指出，新住民的女性比例高達 96.5%，其整體勞動參與率稍有提升（55.96%），主要以從事製造業、營造業、批發零售業及其他服務業居多。而在與家人之相處情形方面，近八成八之新住民表示在與家人相處上沒有困擾，對生活環境的整體感受也多呈現正面之態度。而在政府所提供之各式訓練課程、照顧輔導措施方面，外籍與大陸配偶首要希望接受的訓練課程依

序為「就業訓練」、「語文訓練、識字教育」、「親職教育、育嬰常識」。

2013 年的調查則顯示，我國之新住民仍以女性為多數，原屬國教育程度以國（初）中、高中（職）等中等程度居多。整體勞動參與率 46.63%，失業率 1.64%，並以從事製造業、住宿及餐飲業為主。而關於在臺生活適應訓練、生活照顧輔導等，卻有 62.4% 的新住民因家務、工作，以及不知道有相關措施等因素，而表示未曾參與過任何照顧與輔導措施，顯示出在照顧輔導措施之服務輸送面向上，仍有改善之空間。

在最新一期之調查（107 年新住民生活需求調查報告），與前述之研究相比多了一些跨年度之比較，目前在臺居住時間滿十年以上之新住民已從 2013 年調查的 44.4% 提升至 64.6%，教育程度仍是以國高中等中等程度居多，但整體之勞參率已增加至 70.92%，工作收入亦逐漸提升。關於新住民之在臺生活適應訓練及醫療衛生輔導等措施之需求，與前幾次的調查差異不大，但在對生活照顧輔導的部分，亦是以「保障就業權益」（佔比 15.9%）及「設立新住民專責服務機構」（佔比 14.5%）作為主要需求。其他有關新住民在我國生活權益問題，包括了未持有身分證之新住民在臺所遭遇之問題。因未具備我國身分證件，故其在臺之求職、金融、電信、醫療、置產、創業等方面，仍有不便之處。

綜合以上內容可知，此四次的調查結果雖有些微不同，卻均顯示出我國新住民原先教育程度並不算高，多以國、高中為主，在臺工作也大多從事製造業、餐飲業等勞力密集服務產業為主。

在生活需求調查中，與新住民相關之服務措施分為「生活相關課程需求」、「醫療衛生服務措施需求」，以及「生活照顧服務措施需求」。表 2-4 整理了此四次關於新住民之調查中，各項服務措施需求比例之前三名，以了解在不同時間點下，新住民對照顧服務措施之需求的差異。在「生活相關課程需求」方面，主要以接受「語文訓練、識字教育」為新住民最主要的需求。雖然在後兩次的調查之中，該項的需求比例與前兩項相比有降低之趨勢，可能顯示出新住民已逐漸掌握

我國語言，但「語文訓練、識字教育」還是佔有一定之重要性，需要繼續保持重視。

而「醫療衛生服務措施需求」方面，新住民最重視之服務多集中在提供補助、協助幼兒健檢，以及加入全民健康保險等方面。除了 2003 年的第一次調查為「提供幼兒健康檢查」的佔比最高之外，其餘三次之調查，新住民在醫療衛生服務措施上希望政府提供的服務，都以「提供醫療補助」佔比最高，顯示出新住民在醫療資源的取得上，仍需要政府伸出援手。

至於新住民之「生活照顧服務措施需求」，則多集中在，生活適應以及就業權益等層面，歷年來之調查均佔有一定之比例。除此之外，設立一個專職處理新住民事務的機構，以及增設服務窗口，亦為新住民在生活照顧的層面上所重視之處。

表 2-4 新住民之各項照顧服務措施需求情形

	民國 92 年度	民國 97 年度	民國 102 年度	民國 107 年度
生活相關 課程	語文訓練、識字教育 (69.4%)	就業訓練 (35.3%)	語文訓練、識字教育 (9.2%)	語文訓練、識字教育 (13%)
	就業訓練 (48.3%)	語文訓練、識字教育 (19.1%)	親職教育、育嬰常識 (6.8%)	醫療照護技能 (7%)
	生活技能 (14.8%)	親職教育、育嬰常識 (11.0%)	醫療照護技能 (5.6%)	親職教育、育嬰常識 (5%)
醫療衛生 服務措施	提供幼兒健康檢查 (29.7%)	提供醫療補助 (27.5%)	提供醫療補助 (19.7%)	提供醫療補助 (14.7%)
	協助加入全民健康保險 (28.5%)	提供幼兒健康檢查 (10.9%)	協助加入全民健康保險 (9.0%)	協助加入全民健康保險 (5.4%)
	提供育嬰、育兒指導 (23.5%)	提供育嬰、育兒指導 (7.3%)	提供幼兒健康檢查 (5.4%)	提供幼兒健康檢查 (4.7%)
生活照顧 服務措施	保障就業權益 (52.7%)	保障就業權益 (29.3%)	增加生活適應輔導 (11.7%)	保障就業權益 (15.9%)
	增加生活適應輔導 (18.5%)	提供生活救助措施 (12.5%)	設立專責服務機構 (11.5%)	設立專責服務機構 (14.5%)
	設立專責服務機構 (12.7%)	協助子女就學 (11.2%)	提供生活救助措施 (11.2%)	廣設諮詢服務窗口 (13.2%)

資料來源：參考內政部戶政司（2004）；內政部入出國及移民署（2009）；楊文山、林佳瑩（2014）；內政部移民署（2020），本研究自行整理繪製。

除了上述之四期調查之外，內政部移民署亦於 2009 年針對身處於弱勢家庭（身心障礙、低收入戶、家庭暴力及單親）之大陸及外籍配偶進行其生活處遇與權益之委託研究。以了解弱勢之大陸及外籍配偶在臺之生活狀況、服務處遇及權益需求。研究結果顯示，身處於弱勢家庭之大陸及外籍配偶在服務需求上主要仍為經濟上的協助，而在權益需求之部分，大陸籍配偶與外籍配偶在平等權益、自由權及免於受歧視的部分比例非常的高，需求亦一致（游美貴，2009）。

根據內政部之統計，新住民家庭整體平均月收入為 4.6 萬，相較國人家庭平



均月收 9.8 萬，新住民家庭經濟狀況相對弱勢（內政部移民署，2013）。這也顯示了，初來乍到的新住民對於就業輔導、生活適應輔導，及親職教育等服務具有一定程度之需求，而我國在保障新住民平等權、免於受歧視等面向上亦有可改善之空間。

另一方面，早先來臺之新住民逐漸邁入中高齡階段，喪偶、法律繼承、財產分配等問題亦逐漸浮現，有賴相關單位提供協助。至於社會福利之部分，係以「家戶」作為申請之評核單位，相關研究亦指出，特殊境遇者若申請遭遇財產證明提供問題，現制下雖有函釋作為解方，但新住民多半不清楚相關規定，申請過程常自行放棄。是故，加強法律諮詢、輔助等資訊的傳達，將更有助於新住民權益保障。



肆、小結

截至 2019 年底，在臺之外裔、外籍配偶與大陸（含港澳）配偶已逾 55 萬人。由移民的動機考量而言，我國之新住民大多是為了改善原生家庭經濟情況才選擇結婚來臺，而在我國之生活上，又因語言、文化等各項差異，而遭遇困境。故隨著新住民人數之增長，亦顯示出對於新住民之照顧輔導措施之重要性。

我國政府目前所規劃的「新住民照顧輔導措施」，涉及跨單位的合作，主要之措施則包含了新住民的生活適應、醫療健康、就業權益、教育文化、子女教養、人身安全，以及與新住民相關的法令和各項機制之修訂與更新。另一方面，內政部每五年便會針對我國新住民辦理生活狀況調查，以檢視新住民的在臺生活現況，針對照顧輔導措施所提供之內容進行修正，至今已經過四次之調查。

從早期的情況來看，新住民對於政府所提供之扶助的參與率十分低落，並無法有效達成改善新住民處遇之目標。到了近期之研究分析，在就業輔導、生活適應輔導，及親職教育等服務面向上，雖仍有部分新住民表示具有需求，但更多者已逐漸適應我國社會，政府相應之輔導措施亦有顯著之成效。然而，近年來新住民的結構與處境亦發生了極大的變化，新住民所關切之議題，已逐漸轉向保障其平等權，以及讓新住民免於受到歧視等面向上。

在另一方面，面對近幾年來新住民需求的轉變，我國政府針對婚姻移民之政策規劃，也得及時進行重新審視，確實了解新住民之需求，調整相應措施，將資源有效運用，以落實更為平等之多元文化社會。

第三節 新住民現行法令規範



本研究欲針對我國是否需要制定一《新住民基本法》之議題進行探討，故在研究的過程中，將針對現行與新住民相關的法令制度進行盤點與檢視。

受兩岸特殊政治情況影響，我國將新住民中佔最大多數之婚姻移民又區分為「外籍」與「大陸地區」配偶。並其原籍地之不同，而在適用的法規上有所差異，從入境到境內相關管理措施皆由不同機關或法規來處理。外籍配偶主要依循之法令包括《國籍法》及《國籍法施行細則》，大陸地區配偶則須遵循《兩岸人民關係條例》和《兩岸人民關係條例施行細則》的規定。在主管機關方面，外籍配偶之主管機關主要包括內政部、外交部；大陸地區配偶則屬於內政部、陸委會與海基會之管理權限。

目前我國有關新住民的相關法規可大致分為二大類，其一是「規範新住民的身分權」的相關立法，多屬於法律層級。另一類則是「社會福利、就業及其餘相關規定」則散見各相關法規命令中，並涉及了平等權、生存權、健康權、教育權、工作權、勞動權，以及參政權等（楊婉瑩、曾昭媛，2011）。

以下將分別針對此兩大類之規範進行說明，盤點現行法規中與新住民相關的規範。又依據所涉權益的不同，彙整相關法規的修正情形，以了解我國新住民相關法令制度的發展與流變方向。



壹、身分管理層面適用之法規

由於我國之大陸與外籍配偶自入境始之主管機關及應依循的法律及並不相同。外籍配偶之入境乃由外交部領事事務局給予簽證，境內管理則由外事警察依據「入出國及移民法」及其餘相關外國人管理法規為之。是故，規範外籍配偶的法規主要是以《入出國及移民法》及《國籍法》為主。至於大陸配偶，其入境係由內政部移民署許可，境內管理同由內政部移民署安檢組或陸務課依據《大陸地區與台灣地區人民關係條例》及其相關法規辦理（楊婉瑩、曾昭媛，2011；內政部移民署，2020）。

新住民移入我國，需經過一系列相關程序，舉凡跨國婚姻的面談制度、我國針隊各國新住民的移入數額限制、入籍考試，以及內政部移民署專勤隊所執行之婚姻查察等事項，皆與新住民是否能取得我國國籍或取得居留權等身分權益密切相關。表 3-1 將根據外籍配偶與大陸地區配偶移入我國的過程中所需依循的各項程序，統整外籍與大陸配偶在身分權方面所分別適用的各項法令規範。

表 2-5 新住民身分權益適用法規之差異



身分權相關事項	現況相關規定之差異	
	外籍配偶	大陸地區配偶
面談制度	<p>申請居留簽證、居留及永久居留者，應接受面談。</p> <p>法源依據：《入出國及移民法》§65 《外國護照簽證條例施行細則》§5 「外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點」</p>	<p>申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談；未接受面談者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。</p> <p>法源依據：《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》§10-1</p>
移入數額限制	<p>申請外僑居留、臺灣地區居留及定居，均無數額限制。</p> <p>法源依據： 《入出國及移民法》§9、§10、§25</p>	<p>申請依親居留及定居，均無數額限制；申請長期居留數額每年 1 萬 5,000 人。</p> <p>法源依據：《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》§17 大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表</p>
保證書	<p>無出具保證書之規定</p>	<p>於申請團聚時，須出具保證書。</p> <p>法源依據： 「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」§5、§6</p>
財力證明	<p>2016 年《國籍法》第四條修正後，外籍配偶申請歸化已無須提供生活保障無虞證明。</p>	<p>無出具財力證明之規定。</p>

<p>歸化入籍考試</p>	<p>外籍配偶申請歸化時，應具備我國基本語言能力及國民權利義務等基本常識。</p> <p>法源依據：《國籍法》§3</p> <p>「歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識認定標準」</p>	 <p>無歸化入籍考試之規定</p>
<p>放棄原國籍</p>	<p>且申請歸化前，應喪失原國籍</p> <p>法源依據：《國籍法》§3</p> <p>「歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識認定標準」</p>	<p>無須申請歸化我國國籍，但須於設籍後辦理大陸戶籍遷出，並於許可定居之翌日起算 3 個月內繳附喪失原籍證明之公證書。</p> <p>法源依據：</p> <p>「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」§31</p>
<p>實施查察及查察登記</p>	<p>申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居之案件，內政部移民署於必要時，得派員至申請人在臺灣地區之住（居）所，進行查察。</p> <p>於我國停留期間逾 3 個月、居留或永久居留，內政部移民署應進行查察登記。</p> <p>法源依據：《入出國及移民法》§70、§71</p> <p>「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法」</p>	
<p>繼續居留相關規定</p>	<p>根據《入出國及移民法》第 31 條之規定，符合特殊原因者得繼續居留。</p>	<p>根據「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」第 14 條、第 26 條、第 33 條之規定，符合特殊原因者得繼續居留。</p>

資料來源：參考監察院（2018）、內政部移民署，（2020）。



我國於 1999 年制定《入出國及移民法》，針對外籍配偶之移入進行規範。而大陸與港澳地區的配偶，亦適用移民查察、跨境人口販運、婚姻媒合等相關事項的規範。

而與新住民身分權益相涉的法律規範亦隨時間不斷發展而修正，表 2-6 彙整了近年來與新住民身分權益相關有關的法律修正情形。由近幾年的修正情形可發現，我國政府亦逐漸放寬及降低婚姻移民的移入標準，對於新住民所會遭遇的歧視問題，亦已設置相關申訴辦法。

然而，就現況發展而言，仍有部分新住民身分權益相關事項有賴後續的檢討修訂。其中，在身分權益相關法令規定方面，主要以「入境面談制度」，以及外籍配偶與大陸地區取得身分證時間之不一致等問題迭有爭議。因其針對原屬國、地區之不同，而施以不同之管理方式，因而該些規範廣受「歧視」或「不平等」之抨擊。

就外籍配偶之入境面談制度來說，我國在特定的 21 個國家實施境外面談制度，此 21 個國家包括了印尼、菲律賓、越南、泰國、柬埔寨、斯里蘭卡、印度、緬甸、奈及利亞、蒙古、哈薩克、白俄羅斯、烏克蘭、烏茲別克、巴基斯坦、尼泊爾、不丹、孟加拉、薩內加爾、迦納，以及喀麥隆。根據「外交部駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來台面談作業要點」之規定，只要結婚的當事人一方屬於上述 21 個國家的國民，雙方就需要先完成當地的結婚登記，向我國駐外使館提出文件驗證與申請面談。至於大陸地區配偶則需要進行兩關面談，一次線上，一次入境前，這兩次都要通過才方符合資格。上述之手續與流程往往曠日費時，並需要負擔高額的兩地往返費用。倘若在面談制度中，夫妻雙方回答不一致，更可能以假結婚為理由，遭面談官否決申請。以「入境面談制度」來查核婚姻真實性，其背景來自於防止人口販運，惟僅針對特定的國家和地區實施，不免遭受不平等與歧視之抨擊（王怡蓁，2018）。

規範此 21 國家需接受入境面談之依據為「外交部駐外館處辦理外國人與我



國國民結婚申請來台面談作業要點」，入境面談制度影響外籍配偶的身分權益至深，亦恐涉及其身分權益之變動，此一作業要點在性質上僅為行政機關所頒布的行政規則，縱然其亦須經過法律之授權，惟在相關規劃上應做更審慎之考量。另一方面，入境面談之審核也恐流於面談官的主觀意志，建議相關之審核標準，具體流程亦應進行一定程度之檢討修正。

表 2-6 新住民身分權益相關法令之立法與修法歷程

修正年份	修法內容	適用對象
1999 年	通過《入出國及移民法》	外籍配偶 大陸地區配偶適用移民查察、跨境人口販運、婚姻媒合等事項
2000 年-2001 年	修正《國籍法》，並制定「國籍法施行細則」。	外籍配偶
2002 年-2003 年	修正《入出國及移民法》，開放申請永久居留與定居權。	外籍配偶
2003 年	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」	大陸地區配偶
2008 年	修訂《國籍法施行細則》降低外籍配偶移入之財力證明規定。	外籍配偶
2008 年	依據《入出國及移民法》制定面談辦法及「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
2016 年	修正《國籍法》歸化相關規範，外籍配偶歸化無需再生活保障無虞證明。	外籍配偶

資料來源：參考監察院（2018）、內政部移民署，（2020），本研究自行整理。



貳、社會福利、就業及其餘相關規定

至於其餘相關權益之規定，根據《憲法》第七條有關平等權之規定，「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」新住民亦大致適用我國各領域之相關規範。而在平等權方面，尚有《入出國及移民法》規定，¹³及《就業服務法》等規定保障。¹⁴也因而對於設籍後新住民的各項權利義務規範與我國國民一致，適用國內的相關社會福利法規。至於設籍前之新住民，則無法依《社會救助法》等相關法規取得經濟扶助、醫療補助等救助措施，而是透過「新住民發展基金」所通過之相關補助計畫作為補充。

在全民健康保險的部分，依據《全民健康保險法》第九條規定：「除前條規定者外，在臺灣地區領有居留證明文件，並符合下列各款資格之一者，亦應參加本保險為保險對象：一、在臺居留滿六個月。二、有一定雇主之受僱者。」基於上述之規定，新住民在臺居留滿 6 個月起即可申請參加全民健康保險。另一方面，衛生福利部亦透過新住民發展基金（2006 年至 2010 年）及菸害防制及衛生保健基金（2011 年以後）之補助，推行「新住民懷孕婦女未納健保產前檢查補助計畫」，提供尚未加入全民健康保險的新住民婦女獲得與國人相同的產檢、衛教服務。

而在工作權、就業權方面，依據現行的《就業服務法》第四十八條及《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第十七條之一的規定，新住民尚未取得我國身分證之前，亦可於在臺合法居留的期間從事各項合法工作，無需向勞動部申請工作許可。同樣地，合法工作的新住民，其工資、工時等勞動條件，以及各項就業保險、勞工保險等保障措施，在法規上的規定均已與我國國人相同，不因是否取得我國身分證而有差別待遇。

¹³ 參見《入出國及移民法》第六十二條第一項：「任何人不得以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素，對居住於臺灣地區之人民為歧視之行為。」

¹⁴ 參見《就業服務法》第五條第一項：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視。」



較有特殊規定者，係依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條規定，大陸地區之配偶取得我國國籍後，除了在「公教或公營事業機關（構）」職務不受限制之外，¹⁵其餘之公職皆須設籍滿 10 年才能擔任。

關於工作權的爭議有二，其一在於，我國的現行法規針對已歸化成為我國國民的新住民仍有工作權的相關限制，根據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條之規定，¹⁶大陸地區之配偶取得我國國籍後，仍須設籍滿十年方能擔任公職人員。其二，對於新住民擔任公職相關條件的規範與限制，外籍配偶與大陸地區配偶具備顯著的不同。大陸地區配偶如前所述，受制於《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條之規定。而外籍配偶係依照《國籍法》第十條之規定，¹⁷除了高階文官與民選公職人員有相關限制外，其餘規範與大陸地區配偶相較而言明顯寬鬆許多。

而對於兩者之間的差異，以及大陸地區配偶擔任公職的相關爭議，2006 年之司法院大法官釋字第 618 號解釋仍認定《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條第一項前段規定並無違憲，大陸地區配偶仍須設籍滿十年方能擔任部分公職。

¹⁵ 符合《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條及其施行細則第二十條所定之「公教或公營事業機關（構）」職務，不受須設籍滿十年之限制，其範圍如下：

1. 大陸地區人民已在臺設有戶籍者，得依法令規定擔任大學教職、學術研究機構的研究人員或社會教育機構的專業人員。
2. 經中央目的事業主管機關核可受聘擔任學術研究機構、專科以上學校及戲劇藝術學校之研究員、副研究員、助理研究員、博士後研究、研究講座、客座教授、客座副教授、客座助理教授、客座專家、客座教師。
3. 經濟部及交通部所屬國營事業機關（構），不涉及國家安全或機密科技研究之聘僱人員。

¹⁶ 參見《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條第一項之規定：「大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，除法律另有規定外，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得登記為公職候選人擔任公教或公營事業機關（構）人員及組織政黨；非在臺灣地區設有戶籍滿二十年，不得擔任情報機關（構）人員，或國防機關（構）之下列人員：

一、志願役軍官、士官及士兵。二、義務役軍官及士官。三、文職、教職及國軍聘雇人員。」

¹⁷ 參見《國籍法》第十條之規定：「外國人或無國籍人歸化者，不得擔任下列各款公職：

- 一、總統、副總統。二、立法委員。三、行政院院長、副院長、政務委員；司法院院長、副院長、大法官；考試院院長、副院長、考試委員；監察院院長、副院長、監察委員、審計長。四、特任、特派之人員。五、各部政務次長。六、特命全權大使、特命全權公使。七、蒙藏委員會副委員長、委員；僑務委員會副委員長。八、其他比照簡任第十三職等以上職務之人員。九、陸海空軍將官。十、民選地方公職人員。

前項限制，自歸化日起滿十年後解除之。但其他法律另有規定者，從其規定。」



直至 2016 年，海基會始函示開放中國大陸人民在臺依親居留、長期居留或已設有戶籍（即取得身分證）者，可至各公家機關、學校等擔任臨時人員，並不受設籍須滿十年之規定限制。然除此之外，大陸地區配偶的擔任公職的權利及機會仍是困難重重。至於有關選舉權及公民投票權等參政權的部分，依據《總統副總統選舉罷免法》第十一條、第十二條、公職人員選舉罷免法第十四條、第十五條，以及公民投票法第七條、第八條等規定觀之，取得我國國籍之新住民在選舉權方面亦等同國人的各項規定，享有總統、公職人員的選舉權，以及公民投票權。而在被選舉權的部分，則依據國籍法第十條、公職人員選舉罷免法第三十一條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二十一條，以及香港澳門關係條例第十六條之規定，新住民須在我國設籍滿十年，方能擔任立法委員，以及地方之民選公職人員。又依照總統副總統選舉罷免法第二十條第二項的規定，因歸化取得中華民國國籍、大陸地區人民或香港、澳門居民經許可進入臺灣地區者，不得登記為總統、副總統候選人。

綜上所述，已取得我國國籍之新住民即為我國的一份子，在投票選舉方面之各項權益皆等同於我國國民。惟在被選舉權方面仍收受相關限制，新住民須設籍滿十年方能參選民選公職人員，且並無法擔任總統及副總統候選人。

隨著時代之進步，部分與新住民在臺權益攸關之規範日漸顯得不合時宜，有賴主管機關進行調整與刪修相關法令、措施。我國近年來已針對各項新住民權益相關的法律及有關規範進行修正，所相涉之權益主要見於移入我國新住民之工作權、教育權，以及家庭團聚權等等，又包含了吸引外國專業人才移居我國等各項優惠措施。

由於與新住民權益有關之規範，除了法律及命令層級之外，尚包含了許多由行政機關訂定之行政規則。該些與新住民相關的規範不勝枚舉，難以於本研究中一一羅列，故表 2-7 僅羅列出筆者認為近年來與新住民各項權益較為相關，或改變比較重大之修正，以觀察我國政府在新住民相關法制方面的規劃與發展方向。

表 2-7 新住民重要權益相關修法歷程



所涉權益	修正年份	修法內容	適用對象
參政權相關	2007 年	修訂《入出國及移民法》，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，增加外籍配偶之各項權益。	外籍配偶
工作權	2003 年	修正《就業服務法》、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，使新住民無需持有身分證及申請工作許可，即可在臺工作。	分別適用《就業服務法》與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》
	2006 年	司法院大法官釋字第 618 號解釋認定《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條第一項前段規定並無違憲，大陸地區配偶仍須設籍滿十年方能擔任部分公職。	分別適用《國籍法》第十條與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第二十一條之規定
	2008 年-2009 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」	大陸地區配偶
	2016 年	陸委會函示放寬大陸配偶在臺依親居留、長期居留或已在臺設籍者，可受僱於各機關（構）、學校擔任臨時人員。	大陸地區配偶
教育權	2010 年	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	大陸地區配偶
	2014 年	修正《終身學習法》，將新住民納入應優先提供終身學習機會及資源的對象	一體適用
	2014 年	修正《空中大學設置條例》，核准空中大學招收取得在臺居留許可的大陸、港澳地區人民及外國人。	一體適用
	2019 年	修正《大學法》第二十五條第一項，將新住民增列為特種身分學生，提供更友善多元的入學管道與環境。	一體適用

	2020 年	制定「新住民就讀大學辦法」，保障新住民入學管道。	
家庭團聚權	2009 年	修正「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」，放寬大陸地區配偶之前婚生子女、75 歲以上直系親屬來臺定居停留之申請要件。	大陸地區配偶及子女
	2013 年	司法院大法官解釋第 712 號，開放大陸地區配偶之本國籍配偶，可以收養其配偶之大陸地區子女。	大陸地區配偶其子女
	2015 年	修正發布「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表」，將申請其 20 歲以下親生子女來臺數額為放寬至 300 人，排配期間縮短為 4.5 年。	大陸地區配偶及子女
	2019 年	修正「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」，放寬大陸配偶親屬來臺短期探親資格	大陸地區配偶其子女
	2013 年	發布並修正「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」鬆綁大陸專業商務申請來臺資格條件，並簡化申請程序與審查流程。	大陸專業商務人士
友善外國專業人才相關規範	2016 年	修正「入出國及移民法施行細則」，使未兼具外國國籍之臺灣地區無戶籍國民，從事工作申請居留時由移民署準用就業服務法有關外國人聘僱許可之規定審核。	未兼具外國國籍之臺灣地區無戶籍國民
	2018 年	簡化持外僑永久居留證（梅花卡）之高級專業人才申請歸化國籍流程。	持外僑永久居留證之高級專業人才

	<p>修正「外國人停留居留及永久居留辦法」放寬來臺工作及就學之外國人之離境規定，由 6 個月延長至 1 年。</p>	 <p>來臺工作及就學之外國人</p>
<p>修正「外國人申請永久居留案件審查基準」，納入在文化或藝術領域有卓越表現之專業人才</p>	<p>外國專業人才</p>	
<p>頒布「外國專業人才延攬及僱用法」</p>	<p>外國專業人才</p>	
<p>配合「外國專業人才延攬及僱用法」，為吸引香港或澳門專業人才來臺工作，修正「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」，使香港或澳門專業人才準用相同權益。</p>	<p>香港或澳門專業人才</p>	

資料來源：參考監察院（2018）、內政部移民署，（2020），本研究自行整理。



參、小結

綜觀我國與新住民相關之法令規範可以見得，其所涉及的權益眾多，又因我國政治背景因素，而使原屬國不同者，皆須適用不同之規範。

相關規範與主管機關之不同，主要體現在身分權相關規範，以外籍配偶而言，歸化為我國國民主要適用《入出國及移民法》以及《國籍法》之規範，而大陸地區與港澳地區之配偶，則分別應依循《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》及《香港澳門關係條例》。至於其餘有關權益，設籍後之新住民所應享有之權利與相對應的義務，也多與我國國人並無太大的不同之處。而政府亦針對尚未設籍之新住民提供相對應的服務，以使其生活保障無虞。

此外，由於我國人口高齡化、少子女化等問題日益加劇，為解決此類問題並提升臺灣的國際競爭力，我國政府將視角轉向國際，近年來大力推行相關方案，並通過《外國專業人才延攬及僱用法》作為攬才專法，以助於吸引國外的高階人才。

隨時代的發展與進步，新住民對於其自身權益保障之意識更勝於以往。我國雖逐步研修與新住民的有關法令，惟時至今日仍有部分與身分權益相關的法律備受爭議，仍有待進一步探討修正。新住民作為我國的一份子，除了具備外國語言的優勢之外，對於維繫社會及家庭的穩定均貢獻良多，亦有助於減緩我國的少子女化問題。基於新住民之於我國的重要性，我國政府在延攬國外專業人才之餘，也不應忽略新住民的相關權益保障。



第三章 《新住民基本法》草案之宣示性功能



本章將著重探討《新住民基本法》草案的宣示性功能。由於本研究將《新住民基本法》草案分為「立法目的與保障對象」、「設置新住民事務委員會」、「保障新住民發展基金之財源」、「促進新住民多元文化交流」，以及「新住民的重要權益保障」等五項議題進行探討。而其中與《新住民基本法》的立法目的與保障對象、促進新住民多元文化交流，以及有關權益保障有關之條文，皆較不會產生實質之法律效果變動，主要以原則性、宣示性的規範為主。故本研究將此三項主題歸為《新住民基本法》草案中的宣示性目的。

換言之，第三章內容所探討的主題為「《新住民基本法》草案之立法目的與保障對象」、「促進新住民多元文化交流」，以及「新住民的重要權益保障」，相涉之條文內容主要係展現了相對應的精神、原則與概念，並不會發生法律效果變動，亦無相關罰則規定。

本章第一節將針對《新住民基本法》草案之立法目的與保障對象進行探討，了解立法的相關背景。此外，也將由本研究訪談對象分享的觀點來探討，檢視制定《新住民基本法》各有哪些利與弊。

其次，第二節將針對《新住民基本法》草案中，與「新住民多元文化交流」相關條文進行研析。首先先以新住民的文化交流現況及其相關現況作為背景，並針對地方上具體的施行方式進行探討。接著聚焦於草案條文中與設置「新住民文化發展區」相關的問題，分析其可能的發展方式，以及將產生何種類型之問題。最後則對於促進多元文化發展時應注意之現象或問題，提出相關的探討及建議。

第三節則將針對「新住民的重要權益保障」進行探討，由《新住民基本法》草案的條文內容來看，草案規範了與新住民工作權保障環境、陳述意見之權益、

媒體近用權，以及應鼓勵新住民投入公共參與，增進多元文化交流等相關事項。故本節內容將會針對法條規範內容進行探討，亦將檢視新住民現行各項權益現況，以及其餘有待注意和改善的問題。

雖然上述的三項主題，在本研究中因其條文效力而被歸為宣示性意義，然並非代表該些條文的內容不重要。本研究認為，有關新住民的定位問題、文化發展與交流，以及相關重要權益保障，之於新住民而言皆是最基本且重要的。因此，若能將此些目前僅具備宣示性功能的條文，加強其意涵，並賦予其實質意義之改善，例如建立最低限度之保障、相對應罰則，或其餘具體的落實方式等，則該些條文將會更具意義，即可作為新住民相關事項的重要保障。

第一節 立法目的與保障對象



《新住民基本法》草案中所提及的立法目的與保障對象範圍，相關法條涉及了草案第一條之立法目的、第二條名詞定義，以及第三條保障對象。

本節所討論的主題，在立法目的部分，將根據草案第一條之法條進行探討，涉及到制定《新住民基本法》的背景與目的為何？以及若是制定了《新住民基本法》，將能為我國帶來哪些實質的幫助？也因此，此一部分更與本文的研究主軸「我國是否需要制定《新住民基本法》」的問題密切相關。

在保障對象的範圍的部分，草案第二條涉及到新住民的明確定義為何，即針對「新住民」這一個名詞所包含的對象進行規範。根據草案第二條之內容，《新住民基本法》所指稱的新住民範圍，除了前述內容中所著重探討的婚姻移民之外，尚包括了取得我國外僑居留證或永久居留證的其餘外國人。

至於草案第三條的內容，則針對可適用《新住民基本法》的對象進行規範，法律所保障的範圍除了前條所定義的新住民之外，更將保障對象擴及至新住民子女。本節的第貳部分，即欲針對此一新住民之定義與保障範圍進行分析。

除此之外，有關制定《新住民基本法》，尚包含了正反兩方不同的意見，除了前述之賦予新住民一具體的定義與定位，作為正方意見支持制定新住民基本法以保障新住民相關權益之外。亦有論者針對新住民並非同源同種的單一族群及分化我國社會的觀點，表示對制定《新住民基本法》的反對意見。是故，本節將綜整正反雙方的不同意見，並提出本文對於制定《新住民基本法》的看法。



壹、制定《新住民基本法》的背景與目的

有關制定《新住民基本法》的背景與目的，首先可從《新住民基本法》草案中的第一條內容觀之。¹⁸《新住民基本法》之立法目的，係為落實我國憲法增修條文第十條所肯認的保障多元文化精神。¹⁹同時也為了保障新住民之基本權益，因而對其教育文化、衛生醫療及社會福利等面向予以保障，同時也希望能促成新住民之發展及。換言之，《新住民基本法》草案即希望能作為整合我國各項新住民政策之基礎，進而為新住民相關的服務和措施提供一個更高位階的保障。

一、新住民一詞欠缺具體定義

關於此一基本法草案的相關立法背景之一，本文所訪談的受訪者 A 就其了解補充說明之。其指出，在實務工作上，由於「新住民」一詞的具體定義模糊不清，目前也並無一個統一且明確的規範，致使新住民的相關業務的推動，或是制度的調整往往不被重視，甚至難以進入到討論的議程之中。

受訪者 A 根據其先前的立法工作經驗指出，因為「新住民」此一用詞目前並無一具體明確的定義，致使其相關的權益難以受到正視。此一影響，更擴及到當欲針對有缺失的規範提案修法時，與新住民的事務與法案，在一開始就難以進入到討論的議程之中。

在法案排審的時候，我們的要修的法就被排除掉。因為他們就問我們，新住民的定義是什麼？新住民沒有一個基本的、明確的定義。所以我覺得說有很多看到有缺失的，

¹⁸ 參見《新住民基本法》草案第一條：「為落實憲法保障多元文化精神，保障新住民之基本權利，並對其教育文化、衛生醫療及社會福利予以保障扶助並促其發展及族群融合，特制定本法。」

¹⁹ 《中華民國憲法增修條文》第十條第十一項指出：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」此處雖僅針對原住民族之語言文化而言，亦以表達出我國肯認多元文化的概念，例如在《客家基本法》第一條之條文內容中即指出，其立法目的之一是為「為落實憲法平等及保障多元文化精神」。

可是它卻沒有辦法進入修法的議程裡面，跟其他要調整的條文一併討論，是因為新住民沒有支持它的一個明確的、基本的概念。（受訪者 A；20200710）



此也顯示出，由於新住民一詞定義的模糊不清，進而會影響到相關法律的修訂。故制定新住民基本法的立法目的之一，也是希望未來能透過基本法，讓新住民相關的事務可以藉由法律的位階，有一個比較高位的地位去支撐其後續相關政策規劃的推動。

受訪者 A 是根據自身長年在地方服務的經驗，觀察新住民所欠缺的權益保障事項，並受立法機關實務工作經驗影響，了解到新住民在立法院的議事流程中，難以進入到討論的議程之中。反觀受訪者 B 與受訪者 C，皆認為「新住民」一詞目前不有具體定義，對於其在平常的工作中，並沒有造成明顯困擾，也因此對於賦予新住民一詞明確定義一事，並沒有產生迫切需求。

二、我國的人口負成長問題

另一方面，受訪者亦提及，制定《新住民基本法》能為我國新住民建構健全的環境與制度規範，亦有助於我國吸引海外的高階人才。換言之，制定《新住民基本法》的立法目的之一，可有利吸引外國專業人才移入我國，進而提升我國相關的產業技術發展，也同時能帶動國家經濟整體的未來發展。

如果是從國家整體未來發展，依照我們的人口政策來去看臺灣的人口負成長，還有臺灣需要補充人才的需求。如果從移民吸引移民與吸引人才的角度來看的話，我們需要這樣的一部法……我覺得未來我們的基本法也好，還是我們的移民政策，應該要去盤點臺灣的人口政策，來規劃照顧現在的移民，還是即將未來會吸引到臺灣的移民，依據他們的需求、臺灣未來發展的需求，去提出一整套的移民政策，我覺得這是有可能性的。

（受訪者 A；2020/07/10）



此外，有關制定一部《新住民基本法》，亦可從解決我國所面臨之人口負成長問題觀之。受訪者 C 提及，新住民的移入無疑地為臺灣帶來了一股安定的力量。由於我國高齡化和少子化的問題日漸加劇，新住民即可作為我國極為重要的人力資源，對於補充勞動力、維繫社會及家庭的穩定，以及生育子女等方面均有不可抹滅的貢獻。

他們其實也為臺灣帶進了一股穩定的力量，因為大家都知道社會的組成是靠家庭，家庭穩了，社會安定，這個國家才會穩固。……，他們的貢獻一定不能被忽視、抹滅。那也因為他們的加入，讓臺灣在少子化的過程當中，真的導致我們的少子化不會這麼的嚴峻，這是事實，……然後他們自己本身年輕，又刻苦耐勞，再加上他們生養的孩子，這些加起來零零總總將近快要 100 萬，他們就是臺灣非常非常重要的新人力資源。所以說，他們的對臺灣的貢獻度是長遠的，而且是沒有辦法計算的。我覺得新的力量帶進來之後，對於臺灣社會；國家來講，有絕對很長遠正向的發展，是非常好的發展，我們是樂見的。（受訪者 C；2020/09/11）

不論是受訪者 A 還是受訪者 C，均肯認新住民之於我國的重要性，以及我國未來的相關發展可透過新住民力量的可能性。本研究基於以上的內容歸納出，

《新住民基本法》（草案）之立法目的包含以下幾點：

- （一）明確「新住民」具體定義，建立我國新住民相關法令、政策的基礎。
- （二）肯定新住民對我國的貢獻，以明確法律規範保障其權益。
- （三）建構友善海外移民的法律環境，作為吸引國外高階技術人才移入我國的手段之一。
- （四）作為我國人口政策之一環，針對我國高齡化及少子女化等相關問題進行規劃。



即《新住民基本法》（草案）之立法目的，除了法條內文中所揭示的「落實平等權意旨並保障新住民相關權益」之外，亦是能希望做為我國之人口政策的一環。透過建立友善新住民的各項法規，在我國建構出一個友善新住民的法律環境，同時也有機會作為吸引國外人才的手段之一。

對此，本文肯認新住民之於我國的貢獻與重要性，也認為發展新住民能量能有助於提升我國的國際競爭力，更能作為我國高齡化與少子女化問題的解方之一。《新住民基本法》草案第一條之立法目的為落實憲法多元文化精神，保障新住民之基本權益，對於我國而言亦是有其必要性，並無太大疑義。惟筆者認為，《新住民基本法》的立法目的之一，係為由法律文字中針對新住民一詞作出明確規範，然對於賦予「新住民」一詞明確定義，是否必要？又目前草案條文所規定的內容是否合適？仍有待考量的空間，有關新住民一詞定義的探討，請見以下有關新住民基本法草案第二條的內容。



貳、保障對象範圍與相關爭議

一、「新住民」定義問題

根據上述的《新住民基本法》草案立法目的之一來看，制定該法亦希望能針對「新住民」一詞做明確的規範，以為後續建立相關規範時提供一定的基礎。關於新住民一詞的定義，在早期社會對於婚姻移民之女性多以「外籍新娘」稱之。而隨著時代之演進，我國針對婚姻移民之稱呼亦產生了轉變。

首先，內政部於 2003 年將用語統一修正為「外籍配偶與大陸配偶」。後 2003 年婦女新知基金會舉辦的更名徵文活動，「新移民女性」此一用詞更是獲得多數人贊同，其後臺灣社會遂逐漸以「新移民女性」一詞取代原先帶有排外與歧視的稱呼（張芳全，2017：39）。

至於「新移民」和「新住民」在用詞上是否有其差異？又為何本文所探討之《新住民基本法》草案，以及現今政府的有關政策多以「新住民」一詞來作為主要用詞？對此，受訪者則分享了關於用詞轉變的時代背景，為主政者基於對移民的友善性而提出「新住民」一詞，其與「新移民」一詞間，在意義上並無太大之區隔。

這個名詞早期臺灣沒有統一，其實到目前為止都是，一開始大家都是用新移民，因為他們真的就是移民。在李鴻源當內政部部長的時候，因為他在新北市當縣長的時候，他就是用新住民。他用新住民的理由是說，他覺得他既然住到這裡來了，我們就不要稱他為移民，他已經是在這裡要長居久住的人，其實跟我們沒有不同，只不過他比較新、newly，就是比較慢進來的人，所以他們大概是基於一個友善度，改口稱他叫新住民……對這個族群的認識沒有不同，是用語上有先後，大家有一點變動，但是不影響我們對這個族群的認識。因為他簡單來講，他就是國人的非本國籍配偶，但他也不是法律用語，所以沒有對跟錯。（受訪者 C；2020/09/11）



為因應此一名詞之轉變，內政部於 2007 年 10 月 1 日內授移字第 0960946753 號函，重新將「子女出生時，其父或母一方為居住臺灣地區設有戶籍國民，另一方為非居住臺灣地區設有戶籍國民」之族群定義為「新住民」。於 2003 年訂定之「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」以及 2005 年設置之「外籍配偶照顧輔導基金」也在 2016 年時更名為「新住民照顧服務措施」及「新住民發展基金」。由名詞的轉變亦可看出，針對相關措施來看，名稱已由原先的「照顧輔導」，轉變成「照顧服務」；基金部分則亦從「照顧輔導」轉變成「發展」，均顯示了政府對新住民之態度，逐漸由原先的管制、教育等較強制性又站在高位階的角度，逐漸轉而提供服務、發展等更為尊重的態度。

二、《新住民基本法》草案的保障對象界定

另一方面，《新住民基本法》草案第二條及第三條之內容，亦針對保障對象進行規定，²⁰該法所稱之「新住民」主要可分為兩個部分來看，包含了「配偶為臺灣地區人民，而其為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民、已歸化成為本國國民或已依臺灣地區與大陸地區人民關係條例定居者」，以及「依《入出國及移民法》第二十三條、第二十五條取得外僑居留證或外僑永久居留證者」。

然而，根據立法院所舉行之公聽會討論意見來看，有論者提及，若將保障對象涵括至依《入出國及移民法》第二十三條取得外僑居留證者，則因投資、就學、就業等原因而取得居留者，是否也適用「保障扶助」之立法目的，仍有待商榷。而關於新住民子女應如何認定，是民法所稱之子女皆適用，或「與國人所生之子女」才適用，亦有待考量（立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會，2017：445-

²⁰ 新住民名詞定義之內容，參見《新住民基本法》草案第二條規定：「本法所稱新住民如下：
一、配偶為臺灣地區人民，而其為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民、已歸化成為本國國民或已依臺灣地區與大陸地區人民關係條例定居者。
二、依入出國及移民法第二十三條取得外僑居留證者。
三、依入出國及移民法第二十五條取得外僑永久居留證者。」

451)。亦有論者建議，草案第三條所談之保障對象部分，²¹也應進一步擴大為新住民的家庭（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017：456-458）。

至於針對基本法的保障對象，相關質疑指出，我國新住民的組成非常多元，要怎麼樣一體包裹以一個基本法適用，顯然並非易事（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017：460-462）。又《新住民基本法》草案第二條的名詞定義是依據入出國及移民法第二十三條，但條文中只列出相關法條，卻未對何謂新住民加以定義。此一條文涉及了經濟部、勞動部、移民署、衛福部的相關規定，如果要濃縮規範之，起碼要在第二條對新住民給予定義，不是用法條來解釋定義（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017：462-463）。

上述專家學者之意見均顯示出，縱然《新住民基本法》草案保障範圍比現行「新住民發展基金」之適用範圍更為廣泛，其定義卻仍是模糊不清，關於新住民與其子女的範圍應如何認定，甚至是否應將保障範圍擴大至新住民的整個家庭，仍有待考量。

由前述內容可知，《新住民基本法》之立法目的之一，即欲改善新住民一詞在現況下缺乏明確定位的問題。對此，相關倡議者透過《新住民基本法》草案第二條及第三條的規範，給予「新住民」範圍與定義，卻仍迭有爭議，難以妥適且完整地定義清楚。

對於新住民一詞是否需要定義、又應該如何定義等問題，受訪者C提出了不同的看法。其認為，新住民在我國與我國國民所應享有之權益，以及所能受到的保障並無二致。故與新住民相關的規範，散見在各個作用法裡面，由各個不同的主管機關來主責、管理，方符合實務的運作方式。若是以一個統一的定義來劃分新住民範圍，則可能面臨因各個法令規範的用途不同，而產生不同定義的問題。

²¹ 有關《新住民基本法》草案所規定之保障對象範圍，參見草案第三條之規定：「本法之保障對象為具有新住民身分者及其子女。」



因為其實他們跟國人沒有不同，來到了這裡落地生根，食衣住行、柴米油鹽醬醋茶，其實他面臨的問題跟國人是一樣的。這些規範他們權利義務的東西，其實是散見在各個作用法裡面，所以還是由各主管機關去主責，那我們在法律上也不曾用新住民這樣的名詞來立法，到目前為止。新住民只是我們為了要便利稱呼這一群人所用的一個代稱，但是他不是法律用語，這只是在概念上，大家我們溝通上方便。因為法律要很精準，……，他不是寫在一部法裡面，所以似乎也不需要一個這樣的代稱。因為他是很明確的稱呼外籍人士、大陸地區人士、港澳居民。所以每個法規有每套法規不同的稱呼。你萬一寫個新住民，你可能要在你的法規的第一條或第二條去定義什麼叫新住民，那會不會每一部法的新住民定義都會不一樣？會，因為他的每部法的用途、功能跟任務是不一樣的。（受訪者 C；2020/09/11）

受訪者 C 認為，我國目前所採用的「新住民」一詞，充其量僅為了以一個尊重的方式稱呼，其並非、也不適合當作法律用語。若是要將新住民一詞具體定義出來，由於每部法律所規範的用意不同，將可能造成新住民一詞的定義在不同法律會有所差異等更混亂的景象發生。

又由前文之內容亦可得知，目前我國既有相關規範中，已對新住民一詞進行定義的相關規範，包含了「新住民發展基金收支保管及運用辦法」、「新住民發展基金補助作業要點」，以及「新住民就讀大學辦法」。由「新住民發展基金收支保管及運用辦法」及「新住民發展基金補助作業要點」中所規定之新住民一詞內容可見，其所指稱的「新住民」範圍分別為「臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民」以及「臺灣地區人民之配偶為未入籍之外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港或澳門居民，或已入籍為我國國民而仍有照顧輔導需要者，以及前述服務對象之子女及共同生活之親屬」。可見關於新住民之定義，在新住民發展基金的相關規範中，多指的是我國國人的非本國籍配偶，而不論其是否設籍。換句話說，在前述兩項規範之中的新住民定義，僅

及於「婚姻移民」的範疇之內，而「新住民發展基金補助作業要點」又將保障對象擴及至家庭的概念，包含了服務對象之子女及共同生活之親屬，然此二者所稱之新住民，卻皆不包含《新住民基本法》草案中的取得我國外僑居留證與永久居留證之外國人。

《新住民基本法》草案中針對新住民之定義，見於草案第二條的內容，其中第二款及第三款係根據《入出國及移民法》取得外僑居留證者及外僑永久居留證之定義，對新住民之資格範圍進行詮釋。然若從「新住民就讀大學辦法」中來看，則其有關「新住民」之定義又有不同。根據「新住民就讀大學辦法」第二條的規範，其所稱的新住民，是指依照《大學法》第二十五條第一項的規定所示，²²以「《國籍法》第四條第一項第一款至第三款規定，申請歸化許可者」作為該規定的適用對象。

由此可見，「新住民就讀大學辦法」中關於新住民之定義係參照《國籍法》的既有條文訂之，首先應先符合「外國人或無國籍人，於中華民國領域內有住所，具備《國籍法》第三條第一項第二款至第五款要件，²³於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續三年以上」之條件，再來亦須具備同條第一款至第三款之規範。第一款要求申請歸化者須為中華民國國民之配偶（然無須符合同法第三條第一項第四款「有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞」之規範）。第二款規範申請歸化者須為「中華民國國民配偶，因受家庭暴力離婚且未再婚；或其配偶死亡後未再婚且有事實足認與其亡故配偶之親屬仍有往來，但與其亡故配偶婚姻關係已存續二年以上者，不受與親屬

²² 參見《大學法》第二十五條第一項之規定：「重大災害地區學生、政府派赴國外工作人員子女、參加國際性學科或術科競賽成績優良學生、運動成績優良學生、退伍軍人、蒙藏學生、依國籍法第四條第一項第一款至第三款申請歸化經許可者、僑生、大陸地區學生及外國學生進入大學修讀學位，不受前條公開名額、方式之限制。」

²³ 《國籍法》第三條第一項第二款至第五款要件包含：「年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力、無不良素行，且無警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄、有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞，以及具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。」符合此些要件之外國人或無國籍人，並於我國領域內有住所，即可申請歸化。

仍有往來之限制」。第三款則是需「對無行為能力、或限制行為能力之中華民國國籍子女，有扶養事實、行使負擔權利義務或會面交往」者，方能申請歸化。

前述《國籍法》的相關規定看似十分龐雜，簡言之，「新住民就讀大學辦法」中關於新住民之定義，雖較前述之「新住民發展基金收支保管及運用辦法」、「新住民發展基金補助作業要點」，以及《新住民基本法》草案中針對新住民之規定來說更顯狹隘，僅限於依照相關規範而歸化取得我國國籍者。然其亦是以「婚姻移民」為主。且其在規範上亦更精細地考量到婚姻移民之婚姻關係中所面臨到的各類問題，使得縱然因受家庭暴力離婚；或配偶死亡後之新住民，在符合相關規範要件，或有教養子女之情事時，仍可歸化取得我國國籍。

綜上所述，若在此先不考量《新住民基本法》草案中有關新住民的定義，而僅以我國既有之規範而言。則在我國目前的法制之中，有關新住民的定義已有三種不同的類型，部分直接以文字針對新住民的概念具體描述，部分則係以其餘法律的規範來表達新住民之範圍。之所以會有如此情形，即符合前述受訪者 C 所談及之，會因各類規範性質不同，所欲針對的對象範圍亦有所差異，因而使每一法規中新住民之定義均不盡相同。

關於是否需針對「新住民」一詞進行定義，受訪者 C 擔憂以法律用語規範新住民意涵將會造成每部規範皆不相同，而使我國法制環境更為混亂的景象。對此，本文認為，若依照前述之「基本法」所能達成的效果，以及《新住民基本法》的立法目的而言。制定《新住民基本法》係為了統整我國既有法律規範，且《新住民基本法》亦能作為該領域綱領性、原則性的法律，故在《新住民基本法》中明示「新住民」一詞的定義是有其必要的。若是擔心基本法中所規定的定義難以涵蓋其他不同功能之規範，則建議可於《新住民基本法》的法條中增加但書規定，使其餘法規得在其有必要時調整定義與範圍。現制之下有關新住民之定義已有多種不同範圍及定義方式，然其亦各自運行得宜，並未發生明顯扞格之處，因此若在《新住民基本法》中針對「新住民」範圍進行定義，並留有適當調

整空間，將能使後續制定之規範有所依循，亦不會對既有規範造成太大影響，並無害處。

另一方面，目前我國相關法規中針對「新住民」概念一詞之文字規範，仍多限於「婚姻移民」及其家庭的範疇之內。本研究所探討的新住民範疇，尚包含了取得外僑居留證，以及外僑永久居留證者，對於我國未來欲吸引外國專業人才移入等政策目標而言，亦值得肯定認可。



參、制定《新住民基本法》之實益

在《新住民基本法》草案之立法目的與保障對象的探討之中，受訪者亦針對制定該法所可能產生的實益與可能的發展，提出想像與討論。其中，受訪者 B 與受訪者 C 係由行政機關的角度來看，對於制定《新住民基本法》所能產生的實質效果抱持疑義。就二者的觀點而言，我國與新住民有關的各項政策、措施發展至今已十餘年，在各方面皆十分成熟，且有關部會長期以來的配合亦累積了多年的默契。在這樣的背景之下，《新住民基本法》若不能帶來一些實質的幫助或影響，其受到支持的機率將會大幅減低。

我覺得這個法案可能也不能幫助新住民太多。因為像原住民立法不是有原住民專法嗎？但原住民立法起來有改變那麼多嗎？因為他們的保障、他們的需求也跟國人是一樣的。新住民也是一樣的啊，你就醫你就看健保；你要參加公共事務，你就參加，你有參與的權益。其實我不太清楚說他的保障權益是哪一個部分。（受訪者 B；2020/08/21）

受訪者 B 與 C 皆認為，目前所規劃的《新住民基本法》草案，其在條文內容上恐無法對實務工作產生太大的效益，也因此使得制定新住民權益相關專法的需求並沒有那麼迫切。另一方面，如果從新住民歸化取得我國國籍的角度觀之，新住民取得我國國籍後，即成為我國的國民，亦應該與國人適用相同規定。換言之，新住民作為我國的一份子，並不會永遠皆是「新」住民，若是特別制定一部法律另外規定，可能會有標籤化、歧視等疑慮存在。

因為其實講新住民基本法已經很多年了，但是可能是因為各部會其實在做移民輔導工作都已經超過 10 年以上，很多業務都很成熟，所以相形之下好像基本法就沒有那麼迫切，好像覺得說沒有那個法，我做的已經如火如荼了。（受訪者 C；2020/09/11）



前述對於制定《新住民基本法》所能產生實益抱持著懷疑態度的意見，多由於目前《新住民基本法》草案法條所能對現今行政機關實務運作上帶來的效益或影響不足所致。

對此，亦有論者站在肯定《新住民基本法》草案的角度來看。受訪者 A 透過地方非營利組織的角度來考量，並認為我國針對新住民的相關規劃都站在本位主義去做思考，往往難以切中新住民需求。致使實務上仍有不少新住民朋友透過有關團體尋求協助，各類的相關倡議仍如火如荼地進行。顯示出部分新住民仍存在特殊需求，並無法完全將其回歸與國人同等的保障。

我們的政策裡面往往都站在本位主義，很難去想像移民它的需求面是什麼，他的樣態是什麼，他的變化是什麼？如果我們的社會福利是足夠照顧他，因為他已經取得中華民國的身分證的話，不會有很多移民的倡議工作還繼續在倡議，就代表沒辦法足夠才會繼續有相關的政策在倡議。我覺得很多時候如果移民已經可以回歸國人，而且過得很好，那就不是我們要照顧的族群了，他就不會來到這裡了，他會到我們這裡來，會吸到我們這個盤子來，就是表示他有需要。（受訪者 A；2020/07/10）

綜上所述，目前關於制定《新住民基本法》所能帶來之實益，亦呈現正反兩方不同的看法。支持制定該法者，由實務上所遭遇之問題來考量，希望能藉由相關專法的推行，改善現況下所面臨的問題，縱然《新住民基本法》所能帶來的實質效益有限，仍迫切希望我國政府能藉由制定該法，表達重視新住民的意涵，肯認《新住民基本法》為我國新住民帶來的象徵性意義。至於反方的意見，則直接由目前《新住民基本法》中的條文內容來看，就其能產生的法律效果，以及對於實務工作者的幫助抱持不樂觀的態度。

本文認為，上述正反雙方意見之不同，是由於自身立場及所面臨的領域不同所致，在觀點上皆無對或錯。而目前《新住民基本法》的立法在過推行程中之所以難



有大幅度的進展，除了受到主政者的重視程度影響外，亦與其條文內容所產生的實質效果相關聯。

我國政府長年推動與新住民有關的政策，縱然無法讓各方利害關係人均百分之百的滿意，但仍不可抹滅中央相關部會、地方政府，以及民間各個團體之努力。我國目前的新住民相關事務，即是在這樣的一個長期配合的默契之下而生，若是《新住民基本法》的制定無法帶來立竿見影之效，相形之下便顯得其必要性不夠充足。

基於前述文獻探討段落提及之內容，學者針對「基本法」的分類，以其法條規範方式不同，可分為「政策式立法」、「綱要式立法」，以及「總則式立法」（林谷燕 2004）。由《新住民基本法》草案目前的條文內容來看，其作為相關領域的根本性、原則性規範，主要功能在宣示新住民政策的基本原則和方針，故依此分類，其應屬於「政策式立法」，其最常遭受的爭論及非議，也主要見於所能產生之法律效果不足。

對此，本文認為可透過其餘的立法形式，作為制定新住民基本法草案的參考。至於應採用何種方式較適宜？由於「總則式立法」，是整合特定領域中各法律之共同規定，以作為得以一體適用之標準，然對於新住民相關事務而言，係依照類型之不同而有不同之規範，需依照不同情況下因事制宜，不易、亦不適合建立一體適用之標準來規範。筆者建議，可以「綱要式立法」之形式，來作為《新住民基本法》的立法方式。「綱要式立法」除宣了達政策之意涵之外，並在法條中透過立法委託或令行政機關制定更具體的法規，以助其產生具體之法律效果。

換言之，「綱要式立法」的法條內容中所能產生之直接法律效果依然不算強力，惟其能委託相關單位制定更具體細緻的法規，以產生直接法律效果。對於相關事項往往散落於各部會的新住民政策而言，能透過相關主責單位逕行訂定各類規範，雖與現行之模式並無太大差別，但對於許多應具備法源依據卻無相關地位等事項，以及當前位階不足之事務來說，亦可作為一項解決之道。



肆、小結

本節探討《新住民基本法》草案中有關立法目的與保障對象的法條內容。在立法的動機部分，有鑑於「新住民」一詞目前欠缺明確法令定義，致使其難以進入到政策規劃的議程之中。再者，我國目前面臨嚴重的高齡化與少子女化等人口問題，需要建構完善的法制與福利環境，以吸引國外移民移入。又隨著新住民原生國家經濟蓬勃發展，發展新住民及其二代所具備的語言優勢，作為我國與國際接軌的橋樑，亦已成為當今急需發展的面向。

此外，本研究透過相關文獻與深度訪談所得之資料，歸納出新住民基本法的四項立法目的，包含了透過制定《新住民基本法》，來明確「新住民」具體定義，以建立我國新住民相關法令、政策的基礎。其亦能表達我國政府肯定新住民對臺灣的貢獻，故以明確法律規範保障其權益。再者，制定《新住民基本法》亦能有助建構友善海外移民的法律環境，作為吸引國外高階技術人才移入我國的手段之一。除此之外，《新住民基本法》亦是能我國人口政策的一環，針對我國高齡化及少子女化等相關問題進行規劃。

而有關《新住民基本法》的保障範圍，則可見於草案第二條及第三條之內容。《新住民基本法》草案第二條針對新住民進行定義，除了包含我國國人之非本國籍配偶之外，其中的第二款及第三款亦根據《入出國及移民法》之定義，將新住民之範圍擴及至取得外僑居留證者及外僑永久居留證者。關於是否需針對「新住民」一詞進行定義，本研究抱持著肯定之立場。由於《新住民基本法》係作為該領域綱領性、原則性的法律，故在法律中明示「新住民」一詞的定義是有其必要的。又目前我國相關法規範中，針對「新住民」概念一詞之文字規範，仍僅及於「婚姻移民」，及其家庭的範疇之內。而《新住民基本法》草案中所探討的新住民範疇，除了婚姻移民之外，尚包含了取得外僑居留證，以及外僑永久居留證者。對於我國欲吸引外國專業人才移入之政策目標而言，此即為未來發展的可行方向。



至於在《新住民基本法》所能產生之實益方面，本文認為，《新住民基本法》草案之所以推行進度緩慢，與其條文內容所能產生的實質效果密切關聯。由於制定《新住民基本法》所能帶來之實質改善有限，相對於我國已推行十餘年之新住民業務而言，即顯得較不具急迫性。對此，本研究建議可透過「綱要式立法」之形式，在法條中透過立法委託或令行政機關制定更具體的法規，以助《新住民基本法》產生更具體之法律效果，亦有助於改善現況下許多新住民相關事項缺乏法源依據之問題。

第二節 新住民文化發展



本節欲針對新住民的文化發展與文化交流等議題進行討論。在《新住民基本法》草案中，與其相關的法條，包含了第八條推動新住民文化發展、第九條鼓勵語言與文化交流、第十條鼓勵學術發展，培力儲備人才與人才資料庫的建立，以及第十二條建立交流管道。

以下首先將針對前述的法條內容進行概述，並針對草案的第八條所提及之建立新住民文化發展區之規範著重探討。《新住民基本法》草案第八條指出，為加強新住民文化及產業的傳承與發揚，應設立北、中、南、東四區的「新住民文化發展區」，並任用一定比例之新住民導覽人員，以介紹與推廣新住民語言以及文化。對於此一「新住民文化重點發展區」之規範，目前並無相關的發展，故本研究將透過文獻與訪談資料，探討其可能的規劃方向。

除此之外，本節亦將檢視我國目前新住民文化交流發展的現況，以及其在實務上所衍生之問題。藉此評析在《新住民基本法》草案條文內容中，與文化發展相關之規範是否能有效與現況問題做結合。



壹、新住民文化發展相關規範

根據《新住民基本法》草案中的相關規範，在草案第八條中欲推動新住民文化發展，²⁴至於推動方式，由草案條文可見，係欲透過建立「新住民重點發展區」，並在該發展區中任用一定比例之新住民導覽人員，來介紹、推廣新住民語言文化。草案第九條則鼓勵新住民的語言與文化交流，²⁵除了語言的學習與認證外，又規範了政府應建立新住民語言資料庫，鼓勵新住民語言研究發展及人才培育。《新住民基本法》草案第十條則鼓勵新住民的學術發展，亦強調政府應培力儲備人才並建立人才資料庫。²⁶至於草案第十二條之規範，則欲建立新住民與母國之交流管道。²⁷

綜合前述之條文內容，可見其規範方式多是強調政府「應」作為的事項，包含設置新住民文化重點發展區、於國家考試中增訂新住民相關類科、辦理新住民語言之認證與學習、建立新住民語言資料庫、獎勵新住民學術研究，鼓勵大學院校設立新住民學術相關院、系、所學位學程、建立人才資料庫，以及推動新住民與其母國連結之措施等事項。

²⁴ 參見《新住民基本法》草案第八條之內容：「為加強新住民文化及產業傳承與發揚，政府應設北、中、南、東新住民文化重點發展區。

前項重點發展區，應任用一定比例之新住民導覽人員，介紹與推廣新住民語言以及文化。其任用規則由主管機關定之。

前二項業務於本法第四條委員會設立前之施行，應協調移民署配合辦理。

政府應於國家考試增訂新住民事務相關類科，以因應新住民公務之需求。」

²⁵ 參見《新住民基本法》草案第九條：「政府應辦理新住民語言之認證與學習、建立新住民語言資料庫，鼓勵新住民語言研究發展及人才培育。

政府應提供獎勵措施，結合各級學校、家庭與社區推動新住民語言及華語言學習，並提供新住民子女特殊教育協助。」

²⁶ 參見《新住民基本法》草案第十條：「政府應獎勵新住民學術研究，鼓勵大學院校設立新住民學術相關院、系、所學位學程，發展及厚植新住民知識體系。

前項所培力之新住民事務人才，政府應建立人才資料庫統整規劃，適才運用。」

²⁷ 參見《新住民基本法》草案第十二條之內容：「政府應推動新住民與其母國連結之措施，以促進新住民與母國間經濟、社會、文化、宗教及學術等事項之交流合作。」



一、新住民文化重點發展區之規劃

《新住民基本法》草案第八條指出，為加強新住民文化及產業傳承與發揚，政府應設北、中、南、東「新住民文化重點發展區」。並於重點發展區任用一定比例之新住民導覽人員，介紹與推廣新住民語言以及文化。政府也應於國家考試增訂新住民事務相關類科，以因應新住民公務之需求。

關於「新住民文化重點發展區」之概念，現行並無相關新住民政策及措施有提及。此概念或可參考《客家基本法》第四條第一項之規定：「客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），應以客語為通行語之一，並由客家委員會將其列為客家文化重點發展區，加強客家語言、文化與文化產業之傳承及發揚。」

對此，有論者針對該文化重點發展區提出相關建議，認為設立文化重點發展區之用意固然不錯，但分四區似不易掌握人數，可參考《客家基本法》，以新住民人口數到達一定之鄉（鎮、市、區），列為文化重點發展區，較為實際（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017：452-454）。惟新住民並非像客家族群一樣屬於單一族群，其在各地區會有來自不同國籍的組成分佈，若依照草案之內容分別設立文化重點發展區，恐難以完全掌握各地多元文化特色，在實際之適用上可能仍會面臨到問題。

受訪者C即提及，新住民實際上並非是一個單一的族群。一般提及建立規範時往往習慣將新住民與原住民和客家族群類比，實際上新住民來自於不同的國家，彼此間的語言、風俗民情皆不盡相同，與原住民族及客家族群的情形又不相同。

多元文化一直都是各部會在做的事、其實教育部、內政部，還有很多單位都在推。所以有沒有必要把他劃一個區域，……，文化應該是生活，是文化就是一種生活、一種態度，所以你要不要把變成一個重點區域，……，新住民裡面的國籍別這麼多，要以誰的當主流？我就在想說會不會有同樣的問題，當你把它們本來是不同的族群，把



他整合在一起，你要把他稱為一個，歸成同一個族群的時候，他們彼此之間說不定也覺得很怪，會不會有這樣的想像。(受訪者 C；2020/09/11)

又關於「新住民文化重點發展區」之設置，受訪者 B 以桃園市為例指出，可藉由文化發展區之資源與能量，來補足部分偏鄉資源缺乏的問題。就桃園市的情形而言，生活在市中心之新住民的資源充足，亦時常參加文化交流活動，故現階段的規皆是可行的。惟在偏鄉地區之新住民，因距離較遠，難以接觸到都市資源。但也因其生活型態與都市較為不同，也具有特殊之文化風情，因此可作為「新住民文化重點發展區」之設置考量地點，也能藉此彌平城鄉之差距。

新住民因為其實最多是在桃園區、中壢區.....他們都很清楚知道說有哪些據點、哪些團體他是可以幫助到我，可能還會有遇到立委、議員，他們是可以幫助到我的。反而是在新屋區這個地方，**新屋其實也是一個新住民蠻多的地方，可是這個那麼大，新住民又很分散，他們本身不是靠海，就是靠農，都是一些傳統產業比較多，通常嫁到臺灣的新住民，他們都會隨夫家的產業幫忙工作。新屋這邊反而比較少團體，可是哪一天萬一先生過世讓他怎麼辦？他就不知道這裡到底有哪一些地方是他可以去求助的。**(受訪者 B；2020/08/21)

基於前述文獻探討段落所述，我國目前已有相關研究以空間分布之觀點針對新住民的分布狀況進行分析。亦有部分文獻是針對新住民的空間認同進行研究。該些空與新住民日常生活密切關聯的空間，則包括了新住民經營的餐飲據點，以及時常聚集之火車站周邊、市場等地。然部分探討也指出，新住民的文化在我國仍然未受到重視，甚至還有遭受歧視、污名之現象，導致其文化發展往往侷限在同族裔的群體之中(王志弘，2006；王志弘，2008；王志弘、沈孟穎，2009；王志弘，2011)。



對此，本研究認為，隨著新住民在我國生活的時間過程，人數也日益壯大，協助新住民在地發展自身文化，已是當前欲立即推動的作為，而我國國民也應以尊重的眼光來看待該些異國文化，並盡可能地多加了解，此亦有助於新住民在臺發展其母國文化。

而在《新住民基本法》草案第八條的條文規範中，欲在全國四區設置「新住民文化發展區」的相關規劃，本文亦認為在實際推行上，恐會面臨一定之困難。建議可將此一模式，轉為培力新住民的社區營造發展，方更能貼近新住民的實質生活。除此之外，目前各縣市政府皆有新住民家庭服務中心與社區關懷據點的相關規劃，該些場域皆頗具規模，對於新住民而言想必更加熟悉。若能妥適利用該些場域的能量，增進其功能性與新住民在使用上面的方便性，則亦能達成，甚至超越《新住民基本法》草案中所規劃設置的新住民發展區之成效。

至於在國家考試中建立與新住民相關的類科的規劃，更與近年來主管單位欲精簡、整併國家考試類科的方向相違，在推行上恐面臨困難，故有關新住民人才進用的方式，仍有審慎考量之空間。

二、新住民培力與推動國際交流

其餘與新住民文化發展與交流的相關事項，包含了新住民語言學習與認證機制的建立、建立語言資料庫與人才資料庫、鼓勵新住民學術發展，以及建立與新住民母國的國際交流管道等，相關條文規範可見於《新住民基本法》草案第九條、第十條，以及第十二條之規範。

近年來，新住民對於我國之經濟成長與社會進步燈面項均有正面助益。又隨著新住民人數持續攀升，在我國欲朝向東南亞地區發展之政策目標下，新住民又具備了語言上之優勢。是故，透過相關措施協助新住民活用語言方面之優勢，不論是對新住民自身，還是我國未來之發展而言，均能帶來正面效益。

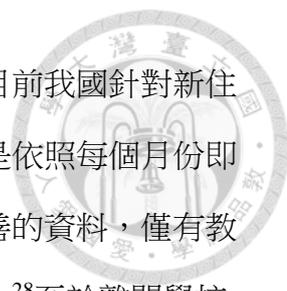


然而，基於前文所述，我國早期在語言學習的規劃上弱化了母語地位，再加上語言認知建構與互動的缺乏、社會化後的認同因素，與歧視意識等因素，致使新住民子女不願意學習母語（陳麗君，2016；薛百雯，2015）。然而，許多相關的研究亦指出，由於東南亞語言一直屬於小眾語言，學習者少，師資也較為缺乏。因此若新住民子女能具備來自東南亞父（母）的母語能力，對於其國際競爭力與我國未來經貿發展而言皆能帶來一定之助益（張金田，2016；葉郁菁，2019；吳啟新、馬專財、藍科正，2015；秦宗春，2014）。

我國社會擁有原住民、外省人、客家人、福佬人以及新住民等五大族群，係屬多元文化之社會。隨著時代演進，跨國婚姻日益普遍，移入我國社會的新住民人數也逐日增加。對此，了解新住民語言和多元文化內涵，建構多元文化公民社會，已成為我國中央與地方政府積極追求、努力的目標。關於新住民多元文化發展的重要性，論者指出亦可透過新住民、新二代作為國際交流的管道，以有助於我國走向世界。

我覺得臺灣想要走多遠，然後在國際佔有一席之地，所以我們必須要靠新住民成為我們的作為一個的文化的媒介，作為一個推手，臺灣才有人走出去，畢竟有這麼多的新住民朋友……我們就會建議就會跟國家對話，在官方那一條路上，國家要做什麼？文化部你要做什麼？你當然就是要各國語言，讓他出現、展現你自己國家本來就是一個多元文化，而不是只有在疫情的時候才出現多國語言的翻譯。（越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊；2020/9/27）

由上述內容可知，新住民在我國已不僅僅為處於弱勢而需要接受扶助的對象。新住民自身具有跨國、跨文化的成長背景與發展優勢，如何促進新住民的自身能量發展，亦是我國未來在新住民相關事務的政策規劃上需要注意之處。



至於在新住民的語言資料庫及人才資料庫建立的議題上，目前我國針對新住民人數、國籍分佈，取得之證件等資料，皆有完善的統計，更是依照每個月份即時更新相關資料。然而在新住民子女人數方面，目前卻欠缺完善的資料，僅有教育部每年針對新住民子女就讀國中小的人數分佈進行概況分析。²⁸至於離開學校後，新住民子女的各项發展則無從得知。對此，本研究認為在建立新住民的語言及人才資料庫之前，可先掌握新住民子女的相關發展，亦能達到建立該些資料庫之效。

²⁸ 參見新住民培力發展資訊網，新住民子女各階段就學統計，取自 <https://ifi.immigration.gov.tw/wSite/ct?xItem=17805&ctNode=37232&mp=1>。



貳、新住民文化發展現況與相關問題

一、文化發展之具體方式

新住民來自各個不同之國家，移入我國後更將其豐富多彩的文化帶入臺灣。《新住民基本法》草案的相關規定中，亦鼓勵新住民發展其多元文化。受訪者 A 提及，新住民朋友來自世界各地，其文化並非只有單一一種，縱然是相同國家，皆可能產生南北不同的豐富差異，也應如此，政府推動相關的多元文化活動、方案時，需要特別注意到多元文化的尊重。

新南向不是只有一個文化而已，它是多元，他是光越南就有北越、南越、中越也不一樣，你在辦活動的時候，主辦者要意識到你要來的族群可能有不一樣，你在做任何東西的時候要非常注意到多元的尊重，但不用通通都要有，可是至少這個尊重都會有一個無形中的，就是一個底線在哪裡？（受訪者 A；2020/07/10）

由於文化與日常生活密切相關，一件服飾、一樣小吃，皆可以展現出新住民自身的特色。也因此，要具體發展生活中的一部分，所能產生的方式和種類必定十分繁多，如何選取最能有效達成目標的方式，仍有待主管機關思考規劃。目前我國政府發展新住民多元文化之方式，主要是透過各類型的活動，透過相關活動的舉行，使新住民能夠在其中展現自身文化特色，更進一步地讓我國國民了解、理解與臺灣社會不同的文化特色。

另一方面，落實多元文化，亦適合由基本教育中開始，在學階段即培養學生尊重多元文化的習慣。此外，受訪者 C 提及，政府目前也非常重視第一線服務者的相關教育訓練，期望能使尊重多元文化的精神落實在各方面。

（政府舉辦）很多的活動，從活動中帶入，包括每年的移民節，辦了很多的，有幾個主要的海外培力，還有逐夢計畫，還有多元文化體驗營等等。我們對**第一線同仁**

的教育訓練也都有多元文化敏感度，所以其實多元文化是要方方面面的了，在各種不同的法規也好，甚至在政策、措施的實踐當中都要融入。（受訪者 C；2020/09/11）



近年來，臺灣隨處可見充滿特色的東南亞小吃店，此即為新住民展現其飲食文化特色的一種方式。由越在嘉文化棧以及島嶼移溫層團隊所舉辦之《移民原生文化如何落地生根？》講座中提及，欲使臺灣社會能迅速理解新住民的多元文化，最快速且便捷的方式就是透過飲食文化、服飾及音樂相關。

我覺得在這幾年的脈絡裡面，你看到傳統東南亞的文化的輝煌，……，在跟姐妹對話裡面，我得承認**很快速的讓臺灣能夠理解文化的不同，就要從吃的開始，衣服，然後另外是跳舞、音樂這一些相關的東西。**（越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊；2020/9/27）

另一方面，屏東縣好好婦女權益發展協會在當地舉辦新住民的多元文化創意市集，一方面提供實體管道和空間，讓新住民得以展現家鄉特色，更讓我國國民有機會能夠了解不同特色之文化。另一方面也提供了一個機會，使新住民能走出家中，藉由展現自身的手藝及分享原生國文化特色的過程中同時也能夠經濟獨立。

文化市集的發展能量，我的期待，我的期待是什麼？遍地開花。我覺得我現在已經是整個屏東市**新住民市集**比較穩定發展的……他剛開始怎麼來的，剛開始我剛剛已經講了，我本來是做新住民的家庭服務中心，對不對？我們家庭服務中心的媽媽是不是需要一些小小的零用錢，然後可以把自己做的美食跟大家分享。剛開始的起心動念就只有這樣。我希望家庭婦女可以幹嘛？經濟獨立。我希望所有的**婦女都可以經濟獨立，這就是我剛開始的起心動念。**（越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊；2020/9/27）



文化本身即為生活的一部分，臺灣作為一多元文化的社會，當然得以平等尊重的眼光，看待每一種不同的文化特色。發展多元文化的具體表現可以有很多種模式，大至政府各部會合辦之年度活動，小至一首歌曲、一張照片，皆代表了新住民與我國不同的文化特色，故本文在此僅略為舉例我國現行政府及地方推行多元文化措施的具體方式。

二、文化發展之問題探討

另一方面，由於文化有所謂的主流文化與次文化之分，故不論是政府在推行相關政策，抑或是一般人民的日常生活中，皆有可能忽略了多元文化中所存在的差異與不平等之概念。多元文化教育是為了針對所有社會成員的教育。多元文化欲充分凸顯出文化之間的差異性與多元性，而在此過程中，特別重視社會中具不同文化背景的人們透過彼此溝通，來達到互相尊重的成效。

因為社會可能會產生重大改變，是同樣的他也可能會讓結構的矛盾，有縫隙可以插，我就舉一個例子來講，……，我今天如果出來爭取我的權益，其實會有一種聲音，他一直對你很好的，你還要什麼？臺灣很重視你的文化，你還要幹嘛？當我如果要爭取更多的、合理的對待的時候，其實就會有另外的聲音會出來。國慶都讓你們上去唱國歌了，總統就職大典都讓新住民表演舞蹈了，你還要幹嘛？你還想要什麼？你要那麼多，你不覺得你要太多了嗎？我覺得我們不能忽略了這件事情，也不能忽略了文化它有可能會遮掩的這樣的不公平。(越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊；2020/9/27)

藉由新住民發展多元文化的過程中，將充分使我國人了解該文化內涵，並對於文化價值觀展現尊重。文化的發展並非一種施捨式的給予，而是希望能藉由相關的交流，來建立彼此之間的對話與互信基礎。



肆、小結

本節針對新住民的文化發展與文化交流等議題進行討論。與此一主題相涉的法條，可見《新住民基本法》草案中，第八條推動新住民文化發展、第九條鼓勵語言與文化交流、第十條鼓勵學術發展，建立人才資料庫，以及第十二條建立交流管道。前述之條文內容，其規範方式多是強調政府「應」作為的事項，雖明示了政府部門的責任，卻對並無太大的強制力，而使這些規範僅僅流於表層的宣示性意義。

至於在「保障新住民文化交流與發展」的部分，進行相關之政策規劃時，需要特別注意到新住民來自世界各地，其文化並非只有單一一種。故在推動相關的多元文化活動時，需要特別注意到對文化的尊重。另一方面，藉由新住民發展多元文化的過程中，將充分使我國人了解該文化內涵，能作為建立彼此之間的良善對話，與互信的基礎。在《新住民基本法》草案中最為特別的一項設計，即屬草案第八條中關於，「新住民文化發展區」之建置。然而，由於新住民個別來自不同國家或地區，本身並不屬於同一族群，在文化上亦有許多差異。若是建立了文化發展區，則該區應發展哪一國家的文化？恐怕在實際推行上會面臨一定之困難。

對此，本文建議可將此一新住民文化發展區的模式，轉為培力新住民在地方上的產業，或是新住民的社區營造發展，如此才能更貼近新住民的實質生活。除此之外，本文亦認為目前各縣市政府所設置的新住民家庭服務中心與社區關懷據點等場域具有相當的規模與成效，若能善用新住民家庭服務中心以及地方上社區關懷據點等功能，增進其功能性與使用近便性，則將對新住民更具幫助。

而在建立新住民的語言資料庫及人才資料庫建立的議題上，本文提出新住民子女人數的相關統計，僅侷限於在學期間，對於在此之後的發展，則並無相關資料，故若可先掌握我國新住民子女的相關發展數據，亦能達到建立語言資料庫與人才資料庫之效。

至於在「保障新住民文化交流與發展」的部分，進行相關之政策規劃時，需要特別注意到新住民來自世界各地，其文化並非只有單一一種。故在推動相關的多元

文化活動時，需要特別注意到對文化的尊重。另一方面，藉由新住民發展多元文化的過程中，將充分使我國人了解該文化內涵，能作為建立彼此之間的良善對話，與互信的基礎。



第三節 新住民相關權益保障



本節所要探討的內容為新住民的重要權益的保障。相關的法條規範可見於《新住民基本法》草案法條的第十一條、第十三條、第十五條，以及第十六條之內容。

其中，草案第十一條表明，應為新住民建立無障礙的語言環境，以保障其陳述意見之權益。《新住民基本法》草案第十三條，則涉及了新住民之工作權保障，在法條中規範了政府應針對新住民提供就業服務。草案第十五條之內容，則與新住民之傳播及媒體近用權相關，明示了政府需提供扶助與規劃。至於草案第十六條的規定，則是鼓勵新住民參與公共事務，以增進多元文化交流。

綜上所述，《新住民基本法》草案中所包含的相關重要權益，主要及於新住民的陳述意見權益、工作權、媒體近用權，以及參與公共事務的權益。關於此些重要權益，本文以下首先將根據法條內容進行分析，以探討現制之下的新住民權益保障包含之問題。除此之外，本文亦透過所搜集的相關文獻資料，以及深度訪談所得的內容，探討在上述之陳述意見權益、工作權、媒體近用權，以及參與公共事務的權益等四項權益之外，有關新住民的其餘重要權益保障，對其可行的發展方向，以及具體落實方式進行分析。



壹、新住民權益保障相關議題

《新住民基本法》草案中所包含的相關權益，主要包含新住民的陳述意見權益、工作權、媒體近用權，以及參與公共事務的權益。本文之所以採用「權益」一詞來表示闡述相關法條之內容，係因《新住民基本法》草案於此處提及的相關規範多以宣示性為主，雖明示保障的內容，其實質內涵卻並非那麼強烈，甚至無法產生直接的法律效果。為突顯草案此部相關條文的宣示性意義，並與能直接實現之「權利」一詞進行區隔，因而採用「權益」此一名詞來作為本研究主要敘述及探討的用詞。

一、陳述意見、公共參與及媒體近用權

根據《新住民基本法》草案第十一條指出，應建立無障礙之語言環境，使新住民擁有陳述意見之權益。²⁹在建立新住民之無障礙語言環境的部分，目前在許多政府機關均設置了通譯，及多語言的網站及專線，提供新住民查詢相關資訊，亦可作為陳述意見之管道。

受訪者 C 指出，新住民剛入臺所會面臨到之一項大問題即語言能力的隔閡，對此，我國政府已正視其相關需求，在新住民需要洽公之單位，均設置了各國通譯，以及相關的多語言資訊查詢方式，以協助新住民在我國的生活，弭平語言的障礙。

剛出入境的人會遭遇的另外一個困境，就是語言上的隔閡跟障礙。其實臺灣在很多的政府部門需要用到大量的通譯來服務這些外來的朋友或者是新住民，……我覺得臺灣的多元文化發展的還不錯，像有新住民培力發展資訊網，有 7 種語言。有 0800-024-111，多語的專線，24 小時，特殊語言是禮拜一到禮拜五。……其實臺灣這幾年來，跟外國人接觸的機會越來越多，其實我覺得我們對外來人口的服務也是開始在多

²⁹ 參見《新住民基本法》草案第十一條之內容：「政府機關（構）處理新住民事務，應使新住民得以其語言陳述意見。各該政府機關（構）必要時應聘請通譯傳譯之。」

元化起來，各服務站都有通譯。……所以其實政府部門是有感受到新住民有語言上的需要、翻譯的需求，並沒有忽視、忽略這件事情，……只是說通譯的質可以再更好一點，可以再持續的精進跟提升。(受訪者 C；2020/09/11)



然而，亦有論者指出，目前我國通譯的品質及水準不一，也沒有專業認證制度。故建議在《新住民基本法》應保障通譯具備足夠之資源，並為其建立一個合理且有效的專業評核制度，以精進通譯之翻譯品質（立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會，2017：456-458）。

至於《新住民基本法》草案第十五條，³⁰則規範了新住民的媒體近用權。與媒體近用相關的規範，包括了設立全國性新住民廣播、電視或網路等其他形式之媒體。基於前述之文獻探討內容，我國目前已有相關研究分別針對新住民使用資訊設備之情形，以及媒體近用的部分研究探討。顯示出，我國新住民實有資訊落差的問題存在。又由於部分新住民受到語言能力的限制，無法有效取得資訊。是故，擁有一專屬的電視頻道，能使新住民之傳播及媒體近用權受到保障，亦是新住民所關注的問題之一。筆者對於此一條文的規範亦抱持肯定態度，隨著資訊科技的進展，使新住民擁有專屬的頻道或相關網路媒體並非一件難事，卻能作為使新住民獲得外界資訊的管道，可說是並無危害。

而草案第十六條，則指出政府應鼓勵新住民投入公共參與，增進多元文化交流。³¹關於增進新住民公共參與的具體措施，可見內政部於 2016 年至 2017 年訂定之「展新計畫——全方位新住民培力展能方案」，此項計畫亦提供多元服務，並鼓勵新住民投入公共參與，增進多元文化交流。

另一方面，依照本文前述之晚近移入的新住民自身特質轉變，可見近期移入之新住民在其權益的重視程度逐漸抬頭，又近年來新住民與新二代倡議相關權益

³⁰ 參見《新住民基本法》草案第十五條之內容：「政府應保障新住民傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性新住民廣播、電視以及網路或其他形式之媒體。」

³¹ 參見《新住民基本法》草案第十六條之內容：「政府應鼓勵新住民投入公共參與，增進多元文化交流。」

之頻率日益增長，此亦顯示出新住民對於公共參與的需求亦增加，需要未來的政府有關單位審慎考量。



二、新住民之工作權

有鑑於新住民因文化、語言、風俗與生活習慣等背景因素，在我國就業不易，且常受不公平之待遇，新住民之工作權成了政府須提高重視的基本權保障，同時也是在前述之新住民相關生活需求的各項調查中，新住民表明需要政府提供協助的照顧輔導措施。

關於新住民的工作權保障，草案第十三條提及工作權之保障，強調政府應鼓勵公、民營機構辦理新住民就業服務，提供就業諮詢、職場諮商、就業媒合及輔導新住民取得專門職業資格及技術士證照，保障其就業機會及工作權益。³²

有論者指出，對新住民而言，生活性部分不會有太大的問題，最重要的還是就業問題。新住民在勞動問題方面，常面臨同工不同酬、升遷的天花板、薪資的天花板、就業選擇少，以及過去的專業技術及專業能力不被認證等相關問題，應設法解決，將報酬與升遷之公平性列入法條（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017：445-451，456-458，464-465）。對此，受訪者B亦認為新住民的就業權益若能透過法律強制性的保障，將可避免許多業主的投機心態發生，也更能夠保障新住民的權益。

如果真的要走強制性的話，例如就業的權益，**其實工作平等這件事情**，因為很多業主嫌麻煩……，所以如果是**法律明確規定工作這件事是平等的話，也可以是有必要的**。（受訪者B；2020/08/21）。

³² 參見《新住民基本法》草案第十三條之內容：「政府應鼓勵公、民營機構辦理新住民就業服務，提供就業諮詢、職場諮商、就業媒合及輔導新住民取得專門職業資格及技術士證照，保障其就業機會及工作權益。」



亦有學者認為，目前在《新住民基本法》草案第十三條關於工作權保障之條文僅是一種宣示性的規定，並沒有充分的保障。至於社會地位的平等，目前新住民身分有可能在社會上受到歧視，故法條內也應增加有關反歧視的規定（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017：462-463）。

在新住民就業所會遇到的問題方面，主要包括語言與中文的識字能力、工作地點的交通的便利性、學歷、證照及年齡等工作條件、家庭是否同意及對於工作之支持程度、孩子照顧議題，以及社會上的刻板印象和歧視等觀念（卓春英、吳秀照，2014；林國榮、成之約，2017；劉富斯，2018）。

雇主對新住民是否有一些不平等對待，例如說同工不同酬，例如說會有一些異樣的眼光，我只能稱為偏見，因為他們不熟悉，可能有意無意地講出一些話，卻會讓移民朋友們還蠻受傷的。（受訪者 A；2020/07/10）

回顧前文所述之有關新住民在工作權方面之困境，一部份也與新住民在我國社會中所遭受之不平等待遇和歧視有關。歧視性之言論會對個人身心造成嚴重的傷害。在權力不對等的臺灣社會之下，歧視言論同時是主流對弱勢的權力展現，亦侵害了新住民之種族平等權益，因而以立法管制歧視歧視性之言論，並由憲法、法律及教育等各層面著手並進，將有助改善新住民所面臨之歧視問題（田仁杰，2007；彭德富，2007）。

然而本文認為，我國在 2008 年即依據《入出國及移民法》制定「居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法」，顯然關於反歧視之保障已行之有年。基於上述可推論，有關新住民工作權之規定，除了相關的服務措施外，在未來也應加強各種資訊管道，使新住民了解當面臨不合理待遇時，應如何申訴並保障自己。

另一方面，亦有一部分的問題存在於雇主對新住民相關工作權益的不了解。新住民工作權已放寬多年，主管機關亦已於居留證上註記「持證人工作不須申請

工作許可」字樣，但雇主端仍有因不瞭解新住民工作規範而不願聘用。其原因可能為雇主本身對法規制度不清楚，如不清楚聘僱新住民的稅務申報、勞健保加保規定是否與國人不同等因素，又或是仍存有早期社會對新住民不友善的眼光。因而在工作僱用上心生疑慮，或刻意壓低待遇，造成新住民在工作選擇上仍是困難重重。



貳、其餘權益保障議題

至於其餘和新住民權益攸關的部分，受訪者 A 特別重視新住民的心理健康及未來老年化的照顧方面。其指出，目前地方社區已對新住民規劃相關的長照服務系統，而這在人口逐漸老化的我國社會這也是政府需要密切注意的問題之一。

我覺得新移民的心理健康方面未來還是會需要注意。包括老者後未來的老年化的照顧，還有身心的健康。因為早期到臺灣來，或許整個社會環境對移民的一些刻板印象，還有在家裡生活裡面，因為這些刻板印象在社區還是在家庭會讓他承受很多的壓力。到他老年化之後的一些身心健康都需要去做一個追蹤和觀察。……不是只有人力的補充，就不是當照服員而已，他們可能也有被需要照顧的時候。(受訪者 A；2020/07/10)

根據內政部移民署（2020）之調查，現今已有約 12.6% 的新住民在臺居住時間滿 20 年以上。對於該些新住民而言，其在臺所需的協助，已從生活適應、子女教養、醫療保健等面向，逐漸轉向人生歷程之後期階段。

需多新住民開始面臨原生母國家人的年邁離世，甚至於配偶的離世，使得新部分新住民也面臨到家庭財產的繼承、分配等權益相關議題。另一方面，部分新住民因為婚配對象為榮民身分，當配偶過世後，可能收入無以為繼，自身年齡也難以再投入就業市場就業，使得生活保障方面產生新的需求。故針對此一方面的問題，亦須仰賴政府及有關民間團體提出相應之協助。

除了受訪者所分享之新住民老年生活安養問題之外，根據前述之內政部移民署《107 年新住民生活需求調查報告》之分析的內容亦可得知，近年來移入我國之新住民自身條件與婚配對象的本質條件均產生明顯的變化，該些轉變進而影響其取得我國國籍的意願。又部分新住民不願放棄其在原籍地的既有財產、退休金

或相關福利，以及有部分者考量其留在原生國的父母或子女等親屬照料問題，因而選擇不取得我國國民身分證（內政部移民署，2020）。

基於上述之原因，近年來並未申領我國身分證，而選擇持長期居留證或永久居留證在臺生活之新住民逐漸增多。然就生活需求來說，未設籍之新住民亦衍生出許多相關困擾。舉凡電信申辦、金融匯款、信用卡服務，甚至是投資、置產，以及求職等，各項須提出個人證件之服務，時常遭遇申請阻礙，處理手續也較一般國民繁瑣。

至於具有高人力資本，或具國際移動經驗的新住民而言，想要在臺創業更是困難重重，除了在服務程序上的不友善外，也呈現我國各項體制上對新住民的限制。除此之外，部分之相關承辦人員對於具體規定、持居留證件可享有之權益等資訊了解不清，亦造成在處理程序與辦法上有著不一致或不平等的情況產生。

綜合以上內容，本文認為，新住民的相關重要權益保障，除了在《新住民基本法》草案中提及的陳述意見權益、工作權、媒體近用權，以及公共參與之外，有關新住民的心理健康問題、老年安養問題，以及近年來部分未取得我國身分證之新住民，其在日常生活之中所面臨之困難，將成為政府未來要注意的面向。



參、小結

本節所要探討的內容為新住民的重要權益的保障。《新住民基本法》草案中所包含的相關重要權益，主要及於新住民的陳述意見權益、工作權、媒體近用權，以及參與公共事務的權益。草案第十一條表明，應為新住民建立無障礙的語言環境，以保障其陳述意見之權益。《新住民基本法》草案第十三條，則涉及了新住民之工作權保障，在法條中規範了政府應針對新住民提供就業服務。草案第十五條之內容，則與新住民之傳播及媒體近用權相關，明示了政府需提供扶助與規劃。至於草案第十六條的規定，則是鼓勵新住民參與公共事務，以增進多元文化交流。

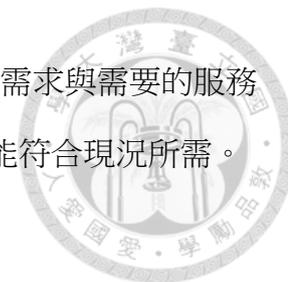
關於上述《新住民基本法》草案法條內容中，所提及之相關權益保障，亦受制於其法律效果之不足。對此，本文認為，若能針對新住民的權益保障以制定最低下限之保障，或制定相對應之罰責等方式來規範，則將更能有效保障新住民相關權益。亦對《新住民基本法》所能發揮的效用帶來助益。

針對新住民的工作權益部分，政府除了提供相關的服務措施外，在未來也應加強諮詢管道，協助遇到不合理待遇之新住民，應如何進行申訴以保障自身權益。此外，亦須加強我國雇主對新住民相關工作權益的教育，方有助於新住民相關權益獲得實質尊重。

至於有關「新住民的其餘重要權益保障」的部分，目前有關的討論主要體現於新住民之心理健康與老年安養與照護問題。在老年安養問題方面，須注意新住民亦有被照顧之需求，且亦應關心其心理相關層面之健康問題。

此外，本文根據前述之文獻內容，亦認為晚近移入的新住民人口，在自身條件及其所重視的面向方面，均和既有相關文獻資料中所探討的新住民不盡相同。從權益保障的觀點來看，部分晚近移入的新住民不願取得我國國民身分證，故對其因缺乏身分證所會面臨的問題，也值得密切留意。另一方面，我國政府早期針對新住民的政策，係以提供「照顧輔導」為主，其後將「外籍與大陸配偶」更名為「新住民」，亦將原本扶助、輔導等觀點，轉向「服務」的角度，顯示出我國在新住民政策方面

態度之變化。也因此，面對晚近移入的新住民特質轉變，其生活需求與需要的服務亦會發生變化，對此，有關機關應及時調整資源配置問題，方能符合現況所需。





第四章 《新住民基本法》草案之實質性功能



透過分析《新住民基本法》草案之條文內容可以見得，其欲設置一綜理新住民事務的專責機關。根據草案之第四條、第五條及第六條之內容指出，在中央應由行政院設置「新住民事務委員會」，負責統籌規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進新住民就學、就業、培力、關懷協助及多元服務相關事宜。而地方上則由直轄市與縣（市）政府設置「新住民行政局」，負責提供新住民就學、就業、扶助、經濟活動，文化、族群融合等多元服務。

另一方面，《新住民基本法》草案第七條之規定政府應設置「新住民發展基金」。我國內政部於 2005 年起，以附屬單位基金之方式設立「外籍配偶照顧輔導基金」（2016 年後更名為「新住民發展基金」）。該基金作為政府對新住民事項的宣示，設立至今雖已有十餘年之歷史，惟其並未有明確之法源依據。倘若《新住民基本法》（草案）立法通過後，對於「新住民發展基金」而言，有了法律的授權依據，也將更能保障其存續。

綜合以上所述可見，設置一新住民專責機關「新住民事務委員會」及明定保障「新住民發展基金」之法源依據等兩項內容，在《新住民基本法》（草案）條文內容中具備明顯且大幅度之改動，亦是作為本文所探討之草案所欲展現的實質性功能。對此，以下內容將針對「設置新住民委員會」以及「建立新住民發展基金的法源依據」等兩項具實質功能的議題進行探討。

第一節 設置新住民委員會



有關設置一新住民專責主管機關「新住民事務委員會」的相關規範，可見於《新住民基本法》草案之第四條、第五條及第六條。

《新住民基本法》草案第四條針對新住民事務的主管機關進行規範，³³指出在中央應由行政院設置「新住民事務委員會」，負責統籌規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進新住民就學、就業、培力、關懷協助及多元服務相關事宜。由此可見，在《新住民基本法》草案中所欲規劃成立新興主管機關，以統合新住民跨部會之相關業務，此一新住民事務委員會在位階上係屬於行政院之下的二級部會。而《新住民基本法》草案第五條之內容，³⁴亦針對該組織尚未成立前的過渡時期進行規範，由行政院在必要時召開跨部會首長會議，會同各目的事業主管機關審議新住民相關事項。至於地方上的專責機關，則依照草案第六條之規範，³⁵由直轄市與縣（市）政府設置新住民行政局，負責提供新住民就學、就業、扶助、經濟活動，文化、族群融合等多元服務。

本節除了前述之法條內容之外，亦將針對我國現況之下主管機關的層級，以及跨部會整合、協調等功能所面臨之問題進行探討。並分析成立新興專責機關「新住民事務委員會」的功能性與相關爭議。

³³ 參見《新住民基本法》草案第四條：「行政院應設置新住民事務委員會，以統籌規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進新住民就學、就業、培力、關懷協助及多元服務相關事宜。」

³⁴ 參見《新住民基本法》草案第五條：「前條委員會設立前，行政院為審議、協調本法相關事務，涉及各目的事業主管機關執掌者，必要時得召開跨部會首長會議，會同各目的事業主管機關辦理。」

³⁵ 參見《新住民基本法》草案第六條：「本法所稱主管機關：在中央為新住民事務委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。直轄市與縣（市）政府應設置新住民行政局，提供新住民就學、就業、扶助、經濟活動，文化、族群融合等多元服務。」



壹、中央新住民主管機關

一、新住民事務仰賴跨部會協商

我國目前新住民之相關措施、服務，以及政策規劃，多由內政部移民署主責。惟關於新住民事務之主管機關，有論者指出，新住民相關事務的推動大多屬跨部會執行，移民署僅為行政院內政部下轄之三級機關，新住民又僅為移民署業務工作的一環，對於新住民業務所牽涉的廣度與複雜度恐捉襟見肘（蔡政杰，2018）。

以中央政府而言，政府對於新住民之照顧輔導措施除了社會福利之外，尚涉及到醫療照顧、教育、安全、就業等相關業務。該些不同類別之業務又依權責劃分之不同，分別由內政部、衛生福利部、教育部、勞動部等中央部會共同協商、執行。新住民業務能否有效推動，需要各有關部會的配合，然各部會皆有其經常性業務運作，新住民相關措施僅為其業務中為小的一部分，故其餘部會往往優先處理自身的政策方向。由於新住民移入我國之後，其各項權益與國人並無什麼明顯之區分，故與其相關之業務又依各不同性質區分，散見在部會內部之間，彼此之間的整合規劃實屬不易。

受訪者 A 以新住民之同工不同酬問題為例，指出機關在業務劃分之間仍然有些模糊不清。移民署各項業務負擔過重，難以兼顧各領域需求，在部分業務上顯得力不從心。

有些移民其實我們現在在看他們還蠻喜歡終身學習的概念，臺灣的終身學習的概念。所以你會發現移民朋友會用多餘的時間再去進修，有些就會用不同的面相去針對臺灣所推出來的政策，去學習他想要學的技能，提升他的勞動的競爭力也好，可是他在工作方面還是會遇到一些工作上面的同工不同酬。我們在這一塊一直在提，可是勞動部從來都不答應我們去做一個調查。因為我覺得**勞動部還是丟給移民署，可是移民**



署真的很瞭解勞動市場的移民需要什麼嗎？就算他瞭解，真的有能力解決嗎？所以我覺得說這個問題是比較大宗。(受訪者 A；2020/07/10)

受訪者 A 同時也指出，移民署目前雖然辦理了許多與新住民相關的措施，然新住民相關事項橫跨各個部會，部分業務移民署相關之人員並不具備相關知識，對於組織自身負擔，以及新住民的權益而言，皆算是一種損傷。

像移民署可以去辦所謂的跨國實習、產業實習，但移民署真的能理解產業界的需求嗎？例如說我們談到所謂的人口政策，還有整個移民的人才，難道移民署也要去做這一塊嗎？就會變成說移民署本身的業務工作就涵蓋了很多，包括什麼人口翻譯的工作，什麼打擊犯罪，各種工作任務都有去做以外，還有證件的發放，還有一些不法的居住的移民等等。……而且他們的進來的人員真的能因應各個領域的需求嗎？就會打了很大的問號。而且真的能專精嗎？我們覺得如果是這樣，是不太負責任再做照顧移民的工作了。(受訪者 A；2020/07/10)

綜合以上所述，由於新住民相關措施本身相涉各機關之複雜性，致使新住民事務的主管機關內政部移民署，在功能上需負責規劃、統籌各項業務，並加強跨部會之間的溝通協調，又囿於移民署組織層級等問題，使得其在辦理相關業務時顯得十分辛苦，在跨機關間溝通所需之成本亦所費不貲。

二、主管機關之跨部會整合功能

在移民署尚未成立前，我國新住民之管理、輔導單位則係由僑務委員會、內政部戶政司、警政署等機構分權管理。2007 年始成立專責單位「內政部入出國及移民署」(2016 年更名為「內政部移民署」)，專司我國入出境管理及移民業務，並給予外籍與大陸配偶生活輔導，使其更能適應我國社會文化(內政部入出國及



移民署，2009)。

在專責機關移民署成立之後，一般多將移民署視為新住民之主責單位，然而，移民署為行政院內政部下轄之三級單位，員額及層級在提供新住民服務和與其餘有關二級部會之溝通協調方面，均顯得困難重重，亦需耗費許多時間及人力、心力。

受訪者 C 分享了在中央政府之間的溝通協商成本較高，有關部會又有各自須依循的規範及不同考量，也使得組織層級較低之內政部移民署需花費更多的心力透入跨部會協調的過程。

政府各部會在提供新住民服務的時候，因為這個人來到臺灣是方方面面的都需要，比如說他要就業，要找勞動部，他就學要找教育部，他的子女，子女的生養問題或者是福利，可能要問衛服部，或者是他個人，假設他是特困的話，應該也是衛服部。他所面臨的種種的業務以政府的角度來看，所有相涉的部會必須先進行溝通跟協調，所以單一個點放射出去，要協調的議題非常多元，而且會面臨到各種不同的複雜性，所以這個是中央政府在推動業務上會有一點覺得辛苦的地方。或是三級機關在面對二級機關時就會有一點力有未殆，在溝通上也需要有更多的溝通，這些是中央政府在業務推動上常常會碰觸到的問題。再來就是各部會可能有各自的主管法規，他們有各自需要考量的點，所以為了要推動業務，跨單位之間的遊說工作和溝通的成本是非常頻密，而且是比較高的。（受訪者 C；2020/09/11）

而相關研究亦指出，移民署嚴格來說並非族群型的代表性行政機關，該署以管制為主、輔導為輔，又由於該署執行單位的特性，使得它雖然屬於三級機關，但員額卻達到 2800 人之多（鍾國允等，2017）。此也顯示出，移民署在處理新住民相關事務上或可提升其層級，方能更有效協調新住民相關業務。

此外，行政院為提供完善的權益保障及生活條件的改善，使新住民家庭成為



臺灣社會新力量，遂於 2015 年成立了行政院層級之「新住民事務協調會報」。透過跨部會的合作，負責「新住民事務相關政策之規劃、資訊、協調及整合」；「新住民事務相關措施之執行、督導及推動」，以及「其他重大新住民事務督導及協調」等任務（監察院，2018：116-119）。

關於「新住民事務協調會報」的功能問題，受訪者 A 指出，其並無法有效發揮協調功能，建議仍應建立較具有規劃、協商功能性之機制。

我覺得那只是，當時初步在馬政府時代，初步成立的一個新住民事務協調會報。那整個協調會報裡面，其實換句話說，它裡面要了幾個民間代表的委員，其他的就是各縣市政府跟一些部會首長。往往都淪在所謂的各個部會的業務報告完，就結束了委員會的會議，讓我們覺得說委員會的，當初成立的期待可能會有一些改變。後來我覺得說委員會應該要去提升它的功能性，就不是只有協調、會報，協調也沒有協調到，只是一個會報而已，就這單純只是會報而已，它是的確有不足的地方。所以我覺得說還是要有一個負責任的去提出對移民的相關的政策去做一些支持。（受訪者 A；2020/07/10）

至於在地方政府中的跨單位協商管道，主要也多以定期的聯繫會議為主。表 4-1 統整各縣市政府有關新住民事務之跨局處協商管道，可見各縣市政府雖名稱各異，但皆有類似之委員會、會報、會議等定期進行。有關會議之主管局處和協商頻率，則請參見表 4-2。

表 4-1 直轄市、縣（市）政府新住民事務協商代表人數

縣市別	新住民事務跨局處協商管道	協商代表總人數	新住民代表人數
臺北市	新移民照顧輔導措施諮詢委員會	25-27 人	無特別規定
新北市	新住民事務委員會	13-19 人	無特別規定
桃園市	新住民事務會報	21-27 人	3-8 人
臺中市	新住民事務委員會	17-23 人	無特別規定
臺南市	新移民照顧輔導措施專案小組	14-16 人	無特別規定
高雄市	新住民事務委員會	25-29 人	3-5 人（團體代表）
基隆市	新住民事務委員會	17-19 人	1-2 人
新竹縣	新移民照顧輔導網絡會議	查無明確之會議「設置要點」，或相關資料。	
新竹市	新移民照顧輔導委員會	查無明確之委員會「設置要點」，或相關資料。	
苗栗縣	新移民家庭服務資源網絡聯繫會議	查無明確之會議「設置要點」，或相關資料。	
彰化縣	新住民事務委員會	14-16 人	2-4 人（團體代表）
南投縣	新移民照顧輔導專案小組	11 人	無特別規定
雲林縣	新移民照顧輔導專案小組	14-18 人	1-3 人
嘉義市	新移民照顧輔導聯繫會報	查無明確之會報「設置要點」，或相關資料。	
嘉義縣	新移民照顧輔導業務聯繫會報	查無明確之會報「設置要點」，或相關資料。	
屏東縣	新住民事務推動小組	查無明確之會議「設置要點」，成立後第一屆委員會有邀集新住民代表。	
宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣	皆為新移民家庭服務中心	以召開新移民家庭服務中心聯繫會議及移民署的新住民關懷網絡會議為主。	

資料來源：本研究自行整理繪製



三、成立新住民專責機構之功能

而依照《新住民基本法》草案之規劃，「新住民事務委員會」作為我國新住民政策的主管機關，應類似現行之「原住民族委員會」及「客家委員會」，位階上屬於中央二級行政機關。「新住民事務委員會」成立後，其層級提升，將能更具專業性與統整、協調能力，惟行政院組織改造實非一件易事，改委員會之組成分子比例分配也尚需審慎設計，並非短期所能達成。

對於新住民事務委員會的期待，受訪者 A 認為除了在既有的照顧、輔導功能之外，亦要發揮前瞻性，落實至新住民未來的整體發展。

委員會如果只是在所謂的照顧輔導而已，我覺得說它的功能性或許是有一點沒有完全發揮。我覺得委員會它應該要發揮到所謂的移民未來的整個發展、國家的移民發展。就是移民在臺灣之後，他的發展性除了照顧是一個基本以外，它還是有發展性。我們可能因為有這樣子的一個委員會，裡面有很多的配套措施在照顧所有的移民。在臺灣之後因為這些措施而吸引到更多的移民人才進到臺灣來，因為這些措施也可以把臺灣的移民，不管是一代或二代，就跟所謂的不管是國際市場連接也好，我覺得應該要以優勢觀點去看這個委員會，而不是照顧服務的觀點去看這個委員會。(受訪者 A; 2020/07/10)

而針對設立一專責組織，受訪者 C 從組織功能的層面提出擔憂。如同前文所述，新住民相關業務所包涉之層面廣泛，若是成立一專責機關後，其餘部會極有可能會發生「踢皮球」的問題，恐不利新住民事務之推行。



因為新住民從入境，他從進來到他結束或離開，他跟國人沒有不一樣。所以他的所有的權利義務可能跟國人一樣，我相涉的，所有的部會都跟我有關係，我有沒有能力去成立一個這樣的部會，去統治所有部會的業務的能量，這是一個要思考的點，會不會成立了，反而就導致其他部會該有的功能被弱化了？本來大家都有在做，所有的、三十幾個部會都在做的事情，最後大家都開始削弱。因為他覺得說你有錢、你有人，你就自己辦。我不曉得會不會，我擔心的是這樣，所以不見得是好事。（受訪者 C；2020/09/11）

關於為個別族群設置專責機構的討論，學者研究指出，每當行政院組織進行重組方案研議時，行政院客家委員會的存廢問題總是一而再被提出來。其原因在於客家族群與福佬和外省人之間的邊界日漸模糊，主要只剩下客語的傳承與保障（丘昌泰，2008）。若由此一角度來理解，本文認為，新住民的來源是源自於世界各國，本身並不屬於同一種族，其自身語言亦未瀕臨滅絕之問題存在，故是否有設立專責機關之必要性，仍須慎審考量。

又依照多元文化主義（multiculturalism）的觀點來看，文化的多元存在是事實，且此種差異性應受到尊重。然當社會上的單一文化被多元文化取代時，應如何兼顧對於少數與弱勢的尊重與保護，並同時維繫政治上的穩定？

我國目前已有《原住民族基本法》和《客家基本法》等針對族群之立法，相關的主管機關亦有「原住民族委員會」與「客家委員會」的設立。照理來說，新住民也應依循同樣模式運行，方較為公平。然對此筆者擔心，若是將國內每一不同族群都分別立法，又恐太過於強調其之間的差異性，亦不利於維繫我國國內各個族群的穩定性，並不見得是一種最為合適的做法，嚴重地更存在有國家認同的危機。

另一方面，受限於《行政院組織法》、《中央行政機關組織基準法》、《行政院功能業務與組織調整暫行條例》，以及《中央政府機關總員額法》等與行政院組

織改造相關的法律規範，以及相關的組織改造調整尚未完成可知，創設一新興組織的可行性在現行制度下的可能性並不太高。故筆者雖肯認新住民事務委員會欲統合、規劃新住民相關事務的精神，惟其實際能達成的可能性並不太高。





貳、地方新住民主管機關

至於地方各縣市政府新住民業務的推動，亦如同中央政府，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。表 5-2 統整了各直轄市、縣（市）政府協商平臺、主責機關，以及是否有新住民單一服務窗口之規劃。

而不同主責單位和協調窗口，做法也有不同，近年來各地方政府為提升新住民相關服務，漸漸設立了新住民單一服務窗口，透過相對應之規劃，將新住民所需之服務集中，使新住民能到單一地點即享有與其權益有關之所有服務。如表 5-2 所示，目前新北市、雲林縣、嘉義市皆在各區戶政事務所規劃新住民一站式服務，桃園市、高雄市、花蓮縣亦有類似之規劃。

新住民單一服務窗口的設置，提供新住民掌握資源與資訊，更快速、便捷之方式，另一方面，本文認為，其亦可作為統整新住民業務之方式。以下以桃園市的新住民聯合服務中心為例，進行說明與探討。根據受訪者 B 的分享，桃園市的新住民聯合服務中心為府層級的「任務編組」，於桃園市之新住民文化會館整合單一窗口，除民政、社政、教育、勞動、衛生、文化及法務等局處進駐外，移民署桃園市服務站也派員進駐，提升為「7+1 服務」，使新住民到同一地點，即能享有全部之服務。

桃園市比較特別的是有一個聯合服務中心，桃園市在 106 年 7 月的時候成立聯合服務中心，是為了要讓桃園區的新住民可以來這邊就得到一站式的服務。這個一站式服務就是服務中心有設置，之前是 7+1 的福利服務。像是我們從民政局，就是一般我們在辦戶政，然後他們辦理歸化的時候會需要，有問題的時候可以問民政局。再來就是勞動局，他們就可以來這邊找工作，或是就業登記。那也可以來這邊問衛生局，有關於他們健保問題，或者是新住民有沒有什麼健保或者是就醫福利。然後比較特別是最近有一個心衛中心，就是關於精神領域方面的，他們可以來這邊約面談，然後得



到一些心理支持的關懷。還有一個是**教育局**，因為新住民很常需要學習中文，然後他們歸化也有 72 小時的時數，需要去做一個學習跟認證，那新住民的學習中心就會歸在教育局的部分，教育局就推很多課程，然後也會統整桃園各個區域的新住民中文學習課。（受訪者 B；2020/08/21）

受訪者 B 提及，聯合服務中心成立之原因在於桃園市原本處於各局處鬆散的狀況，可是新住民卻需要用到這一些資源。所以在主政者的支持之下，遂成立一個聯合服務中心，將各類新住民業務進行統整，讓新住民可以到一個地方就得到所有資源。又新住民相關業務需要聯合各局處，故主政者將聯合服務中心之層級提升到桃園市政府的府層級，府層級就有足夠之層級可以請各局處做事情，讓新住民相關業務順利推動，對新住民及第一線工作者來說皆有很大的幫助。

受訪者 B 亦分享桃園市政府近年來被新住民朋友發現並認可之相關服務成效：

早年來的時候，像我們中心有一個印尼姐妹就跟我們分享說，其實他剛來的時候是沒什麼資源的，大概 20 年前來的。但是現在他來這邊發現好多課可以上，然後好多東西可以參與，他也可以拿一些他的東西來分享，他發現這裡是有被組織起來的。所以我就有很深的感觸，原來我們都是有一直在進步的。（受訪者 B；2020/08/21）

桃園市政府利用聯合服務中心的模式，提供新住民一站式服務，廣受到新住民之好評。此一模式亦可作為我國統整新住民相關業務的參考。另一方面，有關新住民之主管局處，桃園市亦規劃於 2021 年在社會局的架構下新設「新住民事務科」，專責辦理新住民業務。

有關地方政府所辦理的新住民相關政策，以往多與婦女、兒少等業務隸屬於相同主管單位，近年來已有部分的縣市政府，將新住民相關事務劃位一單一科室

辦理。根據表 4-2 的整理，以「新住民」作為主管科別名稱者，就包含了新北市、桃園市（2021 年成立）、新竹縣、苗栗縣、彰化專責縣、南投縣，以及雲林縣。

對此，本文認為透過主責科室名稱的改變，也顯示出地方政府對於新住民相關事務的重視。又由前述的內容可知，目前在地方政府上出現以「單一窗口」模式提供新住民相關服務者。其係將新住民跨各局處之業務統整於一處，使新住民能到單一地點及能獲得所有的服務。此一發展趨勢，亦與最近一期新住民生活需求調查中，「生活照顧服務措施」的主要需求「設立專責服務機構」以及「廣設諮詢服務窗口」相近，亦可作為其餘縣市未來在推動新住民相關業務時的參考模式。

又本研究認為，地方政府上推行單一窗口、一站式服務的模式，亦可作為中央在整合新住民相關政策，或是跨部會協商的參考模式之一。以桃園市的新住民聯合服務中心為例，其屬於桃園市政府「府層級」的任務編組，因具備市府層級的位階，使其在進行跨局處的協商時更具效力。故若是在行政院之層級設置一新住民事務的任務編組，在運行模式上亦可參考現行行政院「性別平等會」功能性任務編組之形式。則對於相關事務的跨部會協調溝通，以及各類有關政策的統合，將會更具效率，亦能改善目前新住民事務協調會報功能不彰的問題。

表 4-2 直轄市、縣（市）政府協商平臺及新住民單一服務窗口一覽表

縣市別	跨局處協商平臺	協商頻率	協商平臺之主責單位	單一服務窗口之規劃
臺北市	新移民照顧輔導措施諮詢委員會	每年四次	民政局 人口政策科	無
新北市	新住民事務委員會 (新住民關懷網絡會議)	每年二次	教育局 新住民文教輔導科	國際多元服務櫃檯 (新北市教育局) 新住民一站式服務 (各戶政事務所)
桃園市	新住民事務會報	每年二次	新住民聯合服務中心 (規劃於 2021 年成立社會局「新住民事務科」)	新住民聯合服務中心 (新住民文化會館)
臺中市	新住民事務委員會	每年二次	民政局 戶政科	無
臺南市	新移民照顧輔導措施專案小組	每年二次	民政局	無
高雄市	新住民事務委員會	每年二次	社會局 婦女及保護服務科	新住民事務專案辦公室
基隆市	新住民事務委員會	每年二次	民政處 戶政科	無
新竹縣	新移民照顧輔導網絡會議	每年二次	社會處 婦幼新住民科	無
新竹市	新移民照顧輔導委員會	每年二次	社會處 婦女兒童少年福利科	無
苗栗縣	新住民家庭服務資源網絡聯繫會議	每年二次	社會處 婦女及新住民事務科	無

彰化縣	新住民事務委員會	每年二次	社會處 婦女及新住民福利科	無
南投縣	新住民照顧輔導專案小組	每年二次	民政處 戶籍及新住民科	無
雲林縣	新住民照顧輔導 專案小組	每年四次	民政處 戶政及新住民 科	新住民服務窗口 (20 鄉鎮市戶政事務所)
嘉義縣	新住民照顧輔導 業務聯繫會報	每年二次	社會局 婦女福利及性別平等科	無
嘉義市	新住民照顧服務聯繫會報	每年二次	社會處 兒少及婦女福利科	「戶您嘉方便」 新住民一站式服務 (東、西區戶政所)
屏東縣	新住民事務推動小組	2020.06.29 召開第一 次會議	社會處 婦幼科	無
宜蘭縣	新住民家庭服務中心	每年二次	社會處	無
花蓮縣	新住民家庭服務中心	每年二次	社會處 婦幼科	新住民多語服務平台
臺東縣	新住民家庭服務中心	每年二次	社會處 兒少及婦女福利科	無
澎湖縣	新住民家庭服務中心	每年二次	社會處 社工婦幼科	無
金門縣	新住民家庭服務中心	每年二次	社會處 鄉親暨外配服務科	無
連江縣	新住民家庭服務中心	每年二次	衛生福利局 社會福利科	無

資料來源：本研究自行整理繪製。

肆、小結

本章針對《新住民基本法》草案中的實質性功能進行探討，包含了設立新住民事務委員會，作為統合我國新住民事務的主管機關。有關於設立一新組織之問題，《新住民基本法》草案欲設立一新住民事務的主管機關，以負責統籌、規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進新住民就學、就業、培力、關懷協助及多元服務相關事宜。

我國目前新住民之相關措施、服務，以及政策規劃，多由內政部移民署主責。惟由於新住民相關事務的推動大多屬跨部會執行，本身即十分複雜，又移民署僅為行政院內政部下轄之三級機關，故在進行跨部會協商時，難免有些力不從心。

而現行之「新住民事務協調會報」，其難以有效發揮協調功能，仍有建立較具有規劃、協商功能性之機制的的需求。然而，由於新住民相關業務所包涉之層面廣泛，若是成立一專責機關後，亦有可能發生其餘部會將業務相互推諉自身業務之問題，亦不利新住民事務之推行。故有關新組織之設立，正反影響皆有可能會發生，恐怕仍需要作審慎之思考，而在此過渡階段之際，則應針對跨部會的協商作更有效率和執行力之規劃。本文針對設立一專責機構的議題，雖肯認「新住民事務委員會」欲統合、規劃新住民相關事務的精神，惟亦認為其在目前的環境之下，實際能達成的可能性並不太高。

至於針對地方政府的新住民主管單位，根據《新住民基本法》草案之內容指出直轄市與縣（市）政府將設置新住民行政局，以負責提供新住民就學、就業、扶助、經濟活動，文化、族群融合等多元服務。基於與中央設置專責機構相同之理由，本文亦認為在地方設置新住民行政局的可行性並不高。目前有關地方政府所辦理的新住民相關政策，以往多與婦女、兒少等業務隸屬於相同主管單位，然近年來已有部分的縣市政府，將新住民相關事務劃位一單一科室辦理。亦有部分縣市透過單一窗口之模式，彙整各類新住民所需之服務。

對此本研究認為，中央在整合新住民相關政策，或是跨部會協商之時，亦可仿效地方政府上利用任務編組推行單一窗口、一站式服務的模式，即在行政院之層級設置新住民事務的任務編組。至於其運作模式，亦可參考現行行政院「性別平等會」功能性任務編組之形式。前述之「任務編組」模式，由於係屬於行政院之層級，故對於相關事務的跨部會協調溝通，以及各類有關政策的統合，都將能更具效率，以妥適維護新住民相關權益發展。

第二節 建立新住民發展基金法源依據



本節探討與新住民發展基金有關之制度、現況，以及有關的爭議。根據《新住民基本法》草案第七條之規定，³⁶政府應設置新住民發展基金，以推行草案第十條（鼓勵學術發展，培力儲備人才與人才資料庫之建立）、第十一條（建立無障礙語言環境）、第十四條（關懷補助）、第十五條（獎助媒體近用權）所規定之事項。

新住民發展基金由早先的「外籍配偶照顧輔導基金」運行至今已經有十幾年的歷史，惟在基金的財源問題方面，一直持續有爭議。根據《新住民基本法》草案的規劃，新住民發展基金之運用辦法將由新住民事務委員會制定之。而新住民發展基金之來源，則將由中央政府循預算程序以撥款、民間捐款或依相關法令規定之撥款及其他收入等補充之。換言之，由《新住民基本法》草案之條文內容來看，其即是為了建立新住民發展基金法源依據，並保障其擁有穩定之財源。

關於「新住民發展基金」，在現制之下早已有相關規定，故本文在此節除了前述之草案法條內容之外，亦將針對目前「新住民發展基金」之現況、其使用上的成效、財源穩定性問題，以及「新住民發展基金管理會」等相關議題進行探討分析。

³⁶ 參見《新住民基本法》第七條之規範：「政府為培力新住民推動本法第十條、第十一條、第十四條、第十五條以及第十七條之事務與獎勵措施，應設置新住民發展基金。其基金之運用辦法由新住民事務委員會定之。前項基金來源，由中央政府循預算程序之撥款、民間捐款、依相關法令規定之撥款及其他收入等充之。」

壹、新住民發展基金現況



一、新住民發展基金財源保障爭議

根據《新住民基本法》草案第七條之規範所示，政府為培力新住民，並推動《新住民基本法》相關事務與獎勵措施，應設置新住民發展基金，基金來源，由中央政府循預算程序之撥款、民間捐款、依相關法令規定之撥款及其他收入等充之。至於基金之運用辦法，則由主管機關新住民事務委員會定之。

關於新住民發展基金之設置，係為加強政府所提供的新住民照顧輔導體系，並希望能有效整合政府與民間資源，完善新住民照顧輔導網絡，以達成開發新人力資源，創造多元文化社會等目標。³⁷行政院於 2005 年設置了「外籍配偶照顧輔導基金」（2016 年更名為新住民發展基金）。該基金係以國庫撥款等特定收入來源，供辦理特定政務所需，屬於《預算法》第四條之特別收入基金。根據當時之規劃，其預計分 10 年籌措 30 億元，並以附屬單位基金的方式設立於內政部（監察院，2018）。³⁸

由於特種基金具有專款專用及財務責任明確等特性，可透過多元籌資管道，先行籌措資金，再以未來營運或徵收所得，作為償債財源，資金規劃與運用較具彈性，因此，近年來政府多項重要政策及公共建設之推動，多運用特種基金協助推展（楊明祥，2014）。

是故，新住民發展基金之設置，亦可作為政府對於新住民之保障與宣示。至於有關設置基金的評價，受訪者 C 指出：

³⁷ 參見「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第一條之規範：「為協助臺灣地區人民之配偶為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民（以下簡稱新住民）適應臺灣社會，並推動整體新住民與其子女及家庭照顧輔導服務，人力資源培訓及發展，建構多元文化社會，有效整合政府及民間資源，特設置新住民發展基金（以下簡稱本基金），並依預算法第二十一條規定，訂定本辦法。」

³⁸ 參見「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第二條：「本基金為預算法第四條第一項第二款所定之特種基金，編製附屬單位預算，以內政部（以下簡稱本部）為主管機關。」



有好有壞怎麼講，因為**基金是你要寫計畫去跟他申請補助，基金的組成有公部門、有 NGO、有專家學者。但並不保證你每年去申請，一定每年拿得到，這是他**不確定性****。公務預算就是說，你只要寫計畫，在你原有的額度裡面，大概自己的公務預算上可以執行，你都可以執行。所以真的有好有壞，很難跟你講說公務預算比較好，基金不好；或者基金好，公務預算不好，好像也不能這樣說。(受訪者 C；2020/09/11)

根據「新住民發展基金收支保管及運用辦法」之規定，新住民發展基金的經費來源包含了由政府循預算程序之撥款、受贈收入、基金之孳息收入以及其他。其係屬《預算法》第四條規定之有特定收入來源而供特殊用途的「特別收入基金」，然新住民發展基金在實務上並不具備法源依據，也並未確實地具有特定收入來源，而係仰賴政府每年撥款。

在基金原先之規劃上係以十年為期，原研擬逐年退場，改由各部會編列公務預算支應。但政府基於設籍前的新住民尚無國人身分，恐難以適用公務預算。故經過行政院決議後，認為基金針對持續照顧設籍前的新住民及其子女，並加強培力新住民 及其子女發展成為國家新力量具有一定之幫助與成效，有延續必要，故在 2016 年時將「外籍配偶照顧輔導基金」更名為「新住民發展基金」，仍維持每年 10 億元的規模（監察院，2018）。

關於新住民發展基金之財源穩定性、核准金額的分配，以及其後續存續廢除等相關問題，受訪者亦提出相應看法。

其實這個議題 102、103 年就被討論過。因為 94 年行政院宣佈基金成立的時候說，一年 3 億編 10 年，30 億，所以在當第 7、第 8 年的時候，政府就開始在規劃**基金退場**這件事，退場的意思不是說那 3 億瞬間就消失了。不是，而是裡面有一些重要工作，打算跟行政院爭取改列成公務預算的方式。那只是說還沒有退場，就突然間變成 10 億了……所以也就沒有機會去處理到把基金變公務預算這件事情。(受

訪者 C；2020/09/11)



在新住民發展基金之適用現況上，就基金的來源而言，新住民發展基金申請案是以附屬單位基金的方式設立，本身並沒有固定的預算來源。由於新住民發展基金是一個特種基金，受訪者 A 指出，如果沒有人捍衛它的財源的穩定則其隨時會消失，將不利於新住民事務推行。

前年移民署，在行政院沒有撥補這筆錢，所以在那一年就是沒有撥補 3 億進來，然後來年又花了快 3 億，換句話說他們兩年在他們沒撥補的時候，就已經花了 5 億多的錢.....在監督的人如果不好好的去卡住預算，它隨時會消失。所以我覺得說對移民來講，是一個權益的損失。（受訪者 A；2020/07/10）

有關在法律位階中以條文明示保障基金的地位，可參考《文化基本法》第二十四條第二項，³⁹有關「文化發展基金」的形式。在《文化基本法》制訂通過後，文化部即可根據《文化基本法》新訂「文化發展基金管理及運用辦法」，以法律強制性規定，確立「文化發展基金」財源及用途。

若是《新住民基本法》亦制訂通過，即可仿效《文化基本法》的立法形式，例如從稅裡面提撥一定金額作為新住民專用，以法律強制性規定，即能有效改善前述之新住民發展基金財源不穩定之疑慮。

³⁹ 參見《文化基本法》第二十四條之規範：「各級政府應寬列文化預算，保障專款專用，合理分配及運用文化資源，持續充實文化發展所需預算。文化部應設置文化發展基金，辦理文化發展及公共媒體等相關事項。」



二、新住民發展基金核准金額分配問題

而在基金申請的核准金額分配部分，民間相關團體對於該項制度之運行模式有其意見。由於新住民發展基金申請案的核准方式是由新住民發展基金管理會審理，⁴⁰雖然委員會的組成採用官民共治，用意在於廣納社會參與（楊婉瑩、曾昭媛，2011）。然受訪者 A 指出，現行基金之核准並無明確之標準，對於民間團體來說並不公平，基金每年核准之金額，也多集中於中央政府，建議應重新檢討資源分配問題。

新住民發展基金一年 3 億多，卻有 2 億多是花在行政部門申請的。少部分的幾千萬是給團體申請的。團體申請的審核跟要求非常的嚴謹，公部門申請是非常鬆的。對於我們來講，我覺得基金到現在已經十幾年了，公部門如果每年都來拿這筆預算，就表示你這個單位是有這樣子的需求，你應該要編成公務預算，不能再拿基金的預算……應該好好去盤點，如何協助民間團體，還是新住民本身的致力在做的工作，去做一個預算分配，我覺得這會比較合理（受訪者 A）。

下表 4-3 為新住民發展基金申請單位與核准比例表，針對更名後之新住民發展基金核准分配比例進行統整。至於有關由外籍配偶照顧輔導基金時期至新住民發展基金時期之完整內容，則請參見附錄八。附錄八彙整了有關新住民發展基金之分配比例，第壹部分係依業務計畫名稱來做分類，針對 2016 年至 2019 年新住民發展基金核准案件數及金額進行統計。第貳部分則針對 2005 年至 2019 年的新住民發展基金（外籍配偶照顧輔導基金）申請單位之案件數與核准金額進行彙整，並進行各申請單位核准比例的計算。⁴¹

⁴⁰ 參見「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第六條之規定：「本會之任務如下：一、本基金收支、保管及運用之審議。二、本基金年度預算及決算之審議。三、本基金運用執行情形之考核。四、其他有關事項。」

⁴¹ 根據「新住民發展基金補助作業要點」第七點之規定，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。故附錄八之統整，亦將與直

由表 4-3 之內容可見，近年來新住民發展基金的核准件數，係以直轄市、縣（市）政府為主，每年幾乎佔全體申請件數之六成。反觀中央政府之申請案件數少，然近幾年來卻獲得最大宗之金額。



轄市、縣（市）政府有委託、合作關係、接受補助關係之民間團體，計算在直轄市、縣（市）政府之項目中。

表 4-3 新住民發展基金申請單位與核准比例表

申請單位		2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
中央政府	申請案件數	21 案 (11.54%)	21 案 (10.19%)	19 案 (8.64%)	28 案 (11.76%)
	核准金額	149,065,921 元 (51.1%)	141,950,830 元 (48.61%)	91,245,250 元 (37.6%)	226,092,423 元 (58.2%)
直轄市、縣(市) 政府	申請案件數	109 案 (59.89%)	115 案 (55.83%)	144 案 (65.45%)	147 案 (61.76%)
	核准金額	123,099,428 元 (42.2%)	131,555,765 元 (45.05%)	137,399,168 元 (56.61%)	142,138,271 元 (36.59%)
財團法人或非營利 目的之社會團體	申請案件數	52 案 (28.57%)	70 案 (33.98%)	57 案 (25.91%)	63 案 (26.47%)
	核准金額	19,551,168 元 (6.7%)	18,501,265 元 (6.34%)	14,055,846 元 (5.79%)	20,252,421 元 (5.21%)
總計	申請案件數	182 案	206 案	220 案	238 案
	核准金額	291,716,517 元	292,007,860 元	242,700,264 元	388,483,115 元

資料來源：參考內政部移民署（2020 年 9 月 10 日），新住民發展基金補助情形。取自

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7508/7523/>。

若由民間相關團體的角度來看，此也反映出基金在使用分配上的傾斜與失衡。相關研究指出，關於基金分配所面臨之失衡問題，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「設籍前新住民社會救助計畫」等涉及津貼發放或補助比較適合由政府機關辦理。至於民間團體所申辦之案件，接屬地區性、額度較小之補助案，因此佔核准補助金額較低（楊婉瑩、曾昭媛，2011）。

整體來看，新住民發展基金之運作已有 15 年，主要模式是採取申請分配的方式，惟在執行方面對申請團體而言有審核標準不明確、資源之分配也多集中於中央政府之問題在。另一方面，新住民發展基金雖為內政部之特別收入基金，然其本身並無特別收入之來源，對此《新住民基本法》草案之規定即希望能為基金建立一穩定財源，這對於新住民的權益而言將是一大保障。

關於基金分配以政府部門佔最大宗之問題，筆者由「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第四條，⁴²關於基金用途的規範來看。由條文內容中可見，新住民發展基金的用途多與政府部門所推行之相關政策有關。例如在「新住民家庭照顧輔導服務及其子女發展等相關議題之研究支出」、「強化新住民入國（境）前之輔導支出」、「新住民設籍前之醫療補助及社會救助支出」等方面，皆屬於應由中央部會負責的範圍。至於如「強化直轄市、縣（市）政府新住民家庭服務中心之補助支出」則是屬於由地方政府申請的範圍。對此，本文認為

⁴² 參見「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第四條之規範：「本基金之用途如下：

- 一、新住民家庭照顧輔導服務及其子女發展等相關議題之研究支出。
- 二、強化新住民入國（境）前之輔導支出。
- 三、發展地區性新住民家庭關懷訪視及相關服務措施支出。
- 四、新住民設籍前之醫療補助及社會救助支出。
- 五、辦理新住民家庭各類學習成長課程與子女托育、照顧及培力等事項之支出。
- 六、新住民照顧輔導志工培訓及運用之支出。
- 七、強化直轄市、縣（市）政府新住民家庭服務中心之補助支出。
- 八、強化多元文化觀念之推廣及宣導活動、人才培訓學習課程、創新服務及參與活化產業、社區發展服務之支出。
- 九、新住民法律服務之支出。
- 十、管理及總務支出。
- 十一、其他有關支出。」

新住民發展基金在其運用辦法上，原先的規劃即是以中央政府的相關業務為最大宗，故據此觀點而言新住民發展基金由中央政府取得最多的經費，應屬合理。





貳、新住民發展基金管理會

一、基金管理會之功能

由於執行新住民業務均須仰賴相關經費的支援，涉及資源的分配，故「新住民發展基金管理會」之角色就顯得愈發重要。基金管理會為功能性任務編組，以審議各類申請補助案件為主，透過定期會議維持基金運作，並強化新住民協助參與，保障權益及需求。

我們目前有個「新住民發展基金」，有很多的問題，因為解決問題也需要錢，所以其實利用基金的平臺已經可以整合到中央、地方、NGO 的力量跟資源了。所以很大一部分的問題在基金的管理委員會裡面可以得到直接的處理，也不一定要依賴行政院의 協調會報才能夠處理事情。這也是這十幾年來，很多部會慢慢磨合出來的，彼此合作的經驗。最早是八大照顧輔導措施，一直走到現在，所以其實已經一直在進階、提升，所以大概都可以得到合適的處理。（受訪者 C；2020/09/11）

基金是一個委員會，我們叫基金管理會。我們會有一些人組成，然後來管理這個基金。那裡面有中央、地方、民間團體，還有專家學者，原則上大概這五類的人組成。那裡面的委員都是由部長遴聘的，他們會來共同經營基金，包括哪一些案件，審議這些申請案，或者是審議他每年度的預算、決算，所以他有一個合議制的會議來管理基金的使用。但是他比較不是政策性的，他是執行面。每年大概編列 3 億的預算，你怎麼樣把這 3 億合理的分配出去？（受訪者 C；2020/09/11）

目前我國許多跨部會協調之事項，也多仰賴新住民發展基金定期會議之討論，使許多相關問題能獲得處理，並不一定需要仰賴新住民事務協調會報。惟該會議主要以執行面的問題為主進行討論，較少涉及到相關政策規劃的問題。

新住民發展基金管理會之設置已累積多年執行經驗，但在運作上面臨召會

頻率密集、未就委員專業分組及相較其他委員會設置，基金委員人數偏高等問題（內政部移民署，2020）。有論者亦提及，《新住民基本法》草案第七條有關新住民發展基金訂定辦法，由身為執行單位之新住民事務委員會負責制定，亦恐有球員兼裁判之嫌（立法院第9屆第4會期內政委員會，2017：445-451）。

二、基金管理會委員席次爭議

針對內政部移民署於2020年9月公告的「新住民發展基金收支保管及運用辦法」修正草案中，將調降基金管理會的委員中「團體代表」的席次，從11位下修至7位，因而引發新住民及相關團體之不滿。

我剛才說任何的行動，其實你要看到歷史的進步，所以今天重點是說今天委員他到底站在什麼樣的立場說話，我認為身分是重要的，不管是新二代或是新住民.....還有一個也非常重要的事情，就是它的發語、他的爭取、他在裡面的審查，他要為誰服務呢？他是要為基金移民署能管控而服務嗎？還是他是要站在實質的，或者是站在所謂的新住民的利益上規劃？（越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊；2020/9/27）

11個變7位這件事情，我覺得我是不認同的。.....新住民發展基金為誰服務為誰存在，目的就是為了服務新住民，可是為什麼會去減少新住民的席次，而不是去減少官方和專家學者的席次呢？.....我覺得身為一個委員就是看政府的政策，新住民最清楚在成長、在臺灣結婚的過程裡面，有的是結婚的，有的是舉家遷過來，會最清楚自己的需要是什麼。這樣的一個權益叫公共參與，這件事也是參政權.....為什麼還是讓臺灣人來說，這不是很奇怪嗎？（越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊；2020/9/27）

對此，新二代青年前進陣線對此一修法有兩項具體訴求，希望調整不同身分別委員的組成比例，使新住民、新二代及民間團體席次必須至少達總席次的二分之一；並且前項訴求之身分別委員，應由政府輔導全國新住民家庭成員和新住民相關民間團體組成遴選委員會，制定遴選辦法選舉之。

關於新住民代表之人數爭議，移民署表示，舊法並未明定新住民代表，故為確保新住民席次，新法修正為「新住民及相關民間團體代表」。表 5-3 整理了歷年新住民發展基金管理會委員代表人數；表 5-5 則檢視地方政府有關協商平臺的代表人數，均顯示出以未明確規範新住民代表人數者居多。

移民署指出，提出修正草案主要是因為目前新住民發展基金相較於其他基金委員會人數來得過多。例如原住民族綜合發展基金規模為 31 億元，委員人數 9-15 人，而新住民發展基金規模為 10 億元，但委員人數卻高達 33 人。為符合人事業務精簡的趨勢，未來將依委員的專業領域進行分組、將召會期間修正為每 3 個月開會 1 次，以提高基金行政效能，所以修正基金委員為 29 人，使新住民及相關民間團體、專家、學者之委員人數比為 7:5:5，以達衡平（塗豐駿，2020）。

另一方面，由表 4-4 的彙整可以見得，地方政府對其跨局處聯繫會議之委員代表，多數皆無保障新住民參與人數。不論是中央的新住民發展基金管理會委員，或是地方政府的相應規劃，保障大部分皆以新住民團體代表而已，均不大重視新住民「自身」參與公共事務的權益和機會。

表 4-4 新住民發展基金管理會委員代表人數

屆次	任期		中央機關 代表	直轄市、縣 (市) 政府代表	學者專家 代表	民間團體 代表	同時具新住民 身分者
外籍配偶 照顧輔導 基金管理 會	第一屆	2005.01.01- 2006.12.31	8 人	2 人	9 人	11 人	0 人
	第二屆	2007.01.01- 2008.12.31	8 人	2 人	10 人	11 人	0 人
	第三屆	2009.01.01- 2010.12.31	8 人	2 人	10 人	11 人	1 人
	第四屆	2011.01.01- 2012.12.31	9 人	3 人	10 人	11 人	3 人
	第五屆	2013.01.01- 2014.12.31	9 人	3 人	10 人	11 人	3 人
	第六屆	2015.01.01- 2015.12.31	9 人	3 人	10 人	11 人	4 人
新住民發 展基金管 理會	第一屆	2016.01.01- 2016.12.31	9 人	3 人	10 人	11 人	4 人
	第二屆	2017.01.01- 2018.12.31	9 人	3 人	10 人	11 人	5 人
	第三屆	2019.01.01- 2020.12.31	9 人	3 人	10 人	11 人	7 人

資料來源：參考內政部移民署（2020 年 7 月 3 日），新住民發展基金管理會委員名單，本研究自行整理繪製。

關於新住民基金管理會的委員人數，現行之「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第五條之規定新住民發展基金管理會委員人數共 33 人，任期二年，並由內政部部长兼任召集人。其中在政府部分代表方面共有 12 人，專家、學者等代表共 10 人，民間團體之代表則為 11 人。

又根據同辦法第六條的規定，新住民發展基金管理會的任務主要包含了基金之收支、保管及運用之審議、基金年度預算及決算之審議，以及基金運用執行情形之考核。由基金管理會的功能來看，其多屬於涉及預算等較具專業性的事項，且如同受訪者 C 所述，該基金管理會的任務多在新住民相關事項的執行層面，較無涉及到政策規劃與政策整合功能。

對此，本文認為由於許多新住民的相關的事務皆涉及到經費問題，可以說是皆與新住民發展基金密切相連。故若能增加新住民發展基金管理會的政策規劃功能，將可使我國新住民相關政策的整合更具成效。

參、小結

本節探討與新住民發展基金相關之爭議，根據《新住民基本法》草案第七條之規範所示，政府為培力新住民，並推動《新住民基本法》相關事務與獎勵措施，應設置新住民發展基金。

至於有關新住民發展基金之問題，現行的「新住民發展基金」屬於《預算法》規定中有特定收入來源而供特殊用途的「特別收入基金」，然其在實務上並不具備法源依據，也並未確實地具有特定收入來源，而係仰賴政府每年撥款。對此，《新住民基本法》草案之規定即是希望能為基金建立一法源的保障，對於新住民的權益而言亦將是一大保障。

另一方面，現行基金之核准及比例分配部分並無明確之標準，對於民間團體來說更顯得無所適從。對此，本文從「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第四條有關基金用途的規範來看，新住民發展基金的用途多與政府部門所推行之相關政策有關，故中央政府在其核准金額中佔比最高，尚屬合理。

又目前我國許多跨部會協調之事項，多仰賴新住民發展基金定期會議之討論，使許多相關問題能獲得處理，其功能性反倒更勝新住民事務協調會報。惟基金管理會並不具規劃之功能，新住民事務協調會報又僅留於事項報告，無太大之協商討論空間。針對我國統整新住民事務之有關平臺，是否能對其進行整合，加強其功能性，仍有待有關部會進行規劃。

本研究認為，由於許多新住民的相關的事務皆涉及到經費問題，可以說是皆與新住民發展基金密切相連。故若能增加新住民發展基金管理會的政策規劃功能，將可使我國新住民相關政策的整合更具成效。再者，由前述之內容可見，不論是中央政府、地方政府，或民間相關團體，皆十分仰賴新住民發展基金之經費，故不論是否制訂《新住民基本法》，筆者皆肯認應以明確之法律依據對其存續進行保障。

第五章 結論



《新住民基本法》草案雖已於 2017 年 10 月交付立法院內政委員會審查，然其後並無更進一步之發展。對此，本文採用文獻分析法與訪談研究法蒐集相關研究資料，以《新住民基本法》草案之條文，以及相關研究資料為核心，對我國是否需要制定一部《新住民基本法》，進行初探式的討論，以綜整新住民在我國的問題現況，並針對我國是否有制定一部《新住民基本法》的必要性進行分析與探討。

本文之研究目的有三，其一係為了解《新住民基本法》草案之立法緣起、背景，以及相關利害關係人的訴求。再者，歸納探討草案的立法重點，透過檢閱和比較我國既有規範，評析《新住民基本法》於我國適用的助益。其三將根據本文之研究結果，對《新住民基本法》未來可行的規劃方向提出可行之建議。

本研究針對《新住民基本法》草案條文中所揭示重點進行逐項探討，又將草案條文規範中所能產生之效果進一步地區分成「宣示性功能」與「實質性功能」。《新住民基本法》草案之宣示性功能包含了該草案的「立法目的與保障對象範圍界定」、「如何促進新住民文化發展與交流」，以及「新住民相關重要權益保障」等三個重點，主要以宣示意義為主，較不具強制性。實質性功能的內容則較能針對我國的現行制度產生實質改變，將著重探討新住民專責機構「新住民事務委員會」的設置必要性，以及與「新住民發展基金」現行成效等相關議題。

在草案的宣示性功能方面，由於目前「新住民」一詞欠缺具體定義，致使許多與其相關事項難以進入政策議程之中。《新住民基本法》草案針對保障對象進行規範，有助於明確新住民定位。在文化發展及相關權益保障的部分，草案條文目前所能產生的法律效果較弱，若能明示其施行的具體方式，針對部分規

範設定最低限度保障或訂定相關罰則，則該草案將會更具意義。

至於草案的實質性功能部分，設立新住民專責機構有助強化新住民相關政策的統籌與規劃，惟受限於行政院組織改造相關法律規範，設立一新興機構著實不易。另一方面，賦予新住民發展基金法律層級的保障，亦對於維持財源的穩定性有一定的助益。

本文認為，《新住民基本法》之於新住民群體而言有其必要性，惟制定一部新的法律仍需要考量的面向眾多，且針對新住民之權益保障並促進其文化發展，也並非一定需以「基本法」之形式進行。

由我國目前已施行之「形式意義的基本法」來看，⁴³多數法律均以較空洞、無涉及具體權利義務變動之規範為主。此一現象的發生，亦與現實政治層面的考量密切相關，立法者傾向制定內容多為宣示性意義的基本法，認為有相關作為總比沒有好，為尋求最大的共識，以助於法案的順利通過。而《新住民基本法》草案，又由於其提案者並非當時之執政黨，在國會代議士人數並不具備優勢，且執政黨偏向本土主義等之情形下，草案條文之內容，亦符合臺灣「基本法政治」的現象。即以宣示性之內容、或相關口號為主，由於其不直接涉及具體之權利義務的變動，雖然這樣的立法形式較有機會為執政黨所接受，卻也因其較不具實質內容而為人所詬病。

隨著新住民人數漸多，在我國已成為不可或缺的一份子，而與其相關的權益亦值得我國政府重視。與新住民相關權益之法律層面保障，仍需要有關單位重視，而透過改善我國法制方面的相關規定、完備經費來源之保障，將更能維護新住民的在臺權益。

另一方面，基於我國的少子女化的問題日益嚴重，發展新住民的能量，將

⁴³ 所謂形式意義之基本法，即名稱中帶有「基本法」之法律。我國目前所通過施行之「基本法」共有八部，屬於法律層級的基本法，分別為《科學技術基本法》（1999年1月20日公布施行）、《教育基本法》（1999年6月23日公布施行）、《環境基本法》（2002年12月11日公布施行）、《通訊傳播基本法》（2004年1月7日公布施行）、《原住民族基本法》（2005年2月5日公布施行）、《客家基本法》（2010年1月27日公布施行）、《文化基本法》（2019年6月5日公布施行），以及《海洋基本法》（2019年11月20日公布施行）。

可作為解決我國未來面對人口問題的一項解方。基於以上的內容，以下將針對我國《新住民基本法》的立法必要性提出本研究之研究發現與相關建議。



第一節 研究發現



本文欲了解《新住民基本法》草案之立法緣起、背景，以及相關利害關係人的訴求。並歸納草案的立法重點，評析《新住民基本法》草案中的各項條文在於我國適用的助益。以下將分別針對本文之研究發現進行歸納。

壹、《新住民基本法》草案之相關背景

本研究透過相關文獻與深度訪談所得之資料，探討《新住民基本法》草案中有關立法目的與保障對象的法條內容。在立法的相關背景方面，由於「新住民」欠缺明確定義，致使其難以進入到政策規劃的議程之中，難以就與其有關之事項進行審視與討論。

再者，我國面臨嚴重的高齡化與少子女化等人口問題，需要建構完善的法制與福利環境，以吸引國外移民移入。又隨著新住民原生國家經濟蓬勃發展，發展新住民及其二代所具備的語言優勢，作為我國與國際接軌的橋樑，亦已成為當今急需發展的面向。

綜合以上所述，可歸納出《新住民基本法》的四項立法目的：

- (一) 明確「新住民」具體定義，建立我國新住民相關法令、政策的基礎。
- (二) 肯定新住民對我國的貢獻，以明確法律規範保障其權益。
- (三) 建構友善海外移民的法律環境，作為吸引國外高階技術人才移入我國的手段之一。
- (四) 作為我國人口政策之一環，針對我國高齡化及少子女化等相關問題進行規劃。

至於相關利害關係人對於制定《新住民基本法》的正反意見，多數集中在基本法所能產生之實益方面。對此，本文認為，《新住民基本法》草案之所以推行

進度緩慢，與其條文內容所能產生的實質效果密切關聯。由於制定《新住民基本法》所能帶來之實質改善有限，相對於我國已推行十餘年之新住民業務而言，即顯得較不具急迫性。



貳、《新住民基本法》草案之宣示性功能



一、《新住民基本法》草案的保障對象界定

《新住民基本法》草案第二條針對新住民進行定義，除了包含我國國人之非本國籍配偶之外，其中的第二款及第三款亦根據《入出國及移民法》之定義，將新住民之範圍擴及至取得外僑居留證者及外僑永久居留證者。

關於是否需針對「新住民」一詞進行定義，本研究抱持著肯定之立場。依照前文所述之內容，《新住民基本法》作為該領域綱領性、原則性的法律，故在法律中明示「新住民」一詞的定義是有必要的。

又目前我國相關法規範中，針對「新住民」概念一詞規範，主要仍僅及於「婚姻移民」，以及其家庭的範疇之內。而《新住民基本法》草案中所探討的新住民範疇，除了婚姻移民之外，尚包含了取得外僑居留證，以及外僑永久居留證者。對於我國欲吸引外國專業人才移入之政策目標而言，即為未來發展的可行方向。

二、新住民文化發展

在《新住民基本法》草案中有關文化發展之條文有四。草案第八條欲推動新住民文化發展、第九條則鼓勵語言與文化交流、第十條鼓勵新住民之學術發展，以及第十二條欲建立新住民與母國的交流管道。該些條文內容在規範方式上多強調政府「應」作為的事項，雖在法律中明示了政府部門的責任，卻並無太大的法律效果與強制力，致使此些規範僅僅流於表層的宣示性意義。

至於在草案第八條中關於「新住民文化發展區」之建置。本文認為由於新住民個別來自不同國家或地區，本身並不屬於同一族群，在文化上亦有許多差異。若是建立了文化發展區，恐在實際推行上遭遇困難。

對此，本文建議可將此一新住民文化發展區的模式，轉為培力新住民在地方上的產業，或是新住民的社區營造發展，如此才能更貼近新住民的實質生活。除

此之外，本文亦認為目前各縣市政府所設置的新住民家庭服務中心與社區關懷據點等場域具有相當的規模與成效，若能善用新住民家庭服務中心以及地方上社區關懷據點等功能，增進其功能性與使用近便性，則將對新住民更具幫助。

在建立新住民的語言資料庫及人才資料庫建立的議題上，本文亦提出新住民子女人數的相關統計，僅侷限於在學期間，對於在此之後的發展，則並無相關資料，故若可先掌握我國新住民子女的相關發展數據，即能達到建立語言資料庫與人才資料庫之效。

三、新住民相關權益保障

在《新住民基本法》草案中所包含的相關重要權益，主要及於新住民的陳述意見權益、工作權、媒體近用權，以及參與公共事務的權益。關於上述《新住民基本法》草案法條內容所提及的相關權益保障，亦受制於其法律效果之不足。

對此，本文認為，若能針對新住民的權益保障以制定最低下限之保障，或制定相對應之罰責等方式來規範，則將更能有效保障新住民相關權益。

至於針對新住民的工作權益部分，政府除了提供相關的服務措施外，在未來也應加強諮詢管道，協助遇到不合理待遇之新住民，應如何進行申訴以保障自身權益。此外，亦須加強我國雇主對新住民相關工作權益的教育，方有助於新住民相關權益獲得實質尊重。

參、《新住民基本法》草案之實質性功能



一、設置新住民委員會

我國目前新住民之相關措施及政策規劃，多由內政部移民署主責。惟由於新住民相關事務的推動大多屬跨部會執行，本身即十分複雜。移民署僅為行政院內政部所屬三級機關，故在進行跨部會協商時，難免有些力不從心。又現行之「新住民事務協調會報」，其難以有效發揮協調功能，使得目前仍有建立較具有規劃、協商功能性機制的需求。

《新住民基本法》草案欲設立一新住民事務的主管機關，以負責統籌、規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進新住民就學、就業、培力、關懷協助及多元服務相關事宜。然而，由於新住民相關業務所包涉之層面廣泛，若是成立一專責機關後，亦有可能發生其餘部會將業務相互推諉自身業務之問題，亦不利新住民事務之推行。故有關新組織之設立，正反影響皆有可能會發生，恐怕仍需要作審慎之思考。

本文針對設立一專責機構的議題，雖肯認「新住民事務委員會」欲統合、規劃新住民相關事務的精神，惟亦認為其在目前的環境之下，實際能達成的可能性並不太高。至於針對地方政府的新住民主管單位，根據《新住民基本法》草案之內容指出直轄市與縣（市）政府將設置新住民行政局，以負責提供新住民就學、就業、扶助、經濟活動，文化、族群融合等多元服務。基於與中央設置專責機構相同之理由，本文亦認為在地方設置新住民行政局的可行性並不高。

此外，目前有關地方政府所辦理的新住民相關政策，以往多與婦女、兒少等業務隸屬於相同主管單位，然近年來已有部分的縣市政府，將新住民相關事務劃位一單一科室辦理。亦有部分縣市透過單一窗口之模式，彙整各類新住民所需之服務，此一模式更與新住民生活需求調查中所示的結果相呼應，值得其餘縣市效仿。



二、建立新住民發展基金法源依據

根據《新住民基本法》草案第七條所示，政府為培力新住民，並推動《新住民基本法》相關事務與獎勵措施，應設置新住民發展基金。現行的「新住民發展基金」屬於《預算法》規定中有特定收入來源而供特殊用途的「特別收入基金」，然其在實務上並不具備法源依據，也並未確實地具有特定收入來源，而係仰賴政府每年撥款。對此，《新住民基本法》草案之規定即是希望能為基金建立法源保障，以維護新住民相關事務的重要經費。

另一方面，現行基金之核准及比例分配部分並無明確之標準，對於民間團體來說更顯得無所適從。本文從「新住民發展基金收支保管及運用辦法」第四條有關基金用途的規範來看，認為新住民發展基金的用途多與政府部門所推行之相關政策有關，故中央政府在其核准金額中佔比最高，尚屬合理。

又目前我國許多跨部會協調之事項，多仰賴新住民發展基金定期會議之討論，使許多相關問題能獲得處理，其功能性反倒更勝新住民事務協調會報。惟基金管理會並不具規劃之功能，新住民事務協調會報又僅留於事項報告，無太大之協商討論空間。針對我國統整新住民事務之有關平臺，是否能對其進行整合，加強其功能性，仍有待有關部會進行規劃。

第二節 政策建議



本研究將《新住民基本法》草案之條文分成五類主題進行討論，並進而分為具有宣示性意義和實質性功能兩大類分別論述之。本文認為，針對新住民制定基本法並非沒有必要，不過法律條文內容之規定，以及所採用之保障形式，仍然存有討論的空間。若能將目前僅具宣示性意義的條文內容，轉以更具有強制性的方式進行規範，則此法的必要性將會更具意義。以下將分述針對我國《新住民基本法》草案所提出之相關建議。

壹、以修正既有法規問題為主

由《新住民基本法》草案中的條文可以見得，此一法案涉及了各項複雜名詞定義，以及新部會的成立，故在法條內容的訂定上仍有許多待研議之處，各方利害關係人對此法的期待也各有不同。且《新住民基本法》屬於政策式立法，內容多僅具宣示性意義，其後仍需制定其他法律來落實基本法之規定，顯然並非短期即能完善我國新住民法制。

既然如此，當務之急應以加速修正既有法規為主，透過檢視既有法規來彌補我國移民政策的缺漏。本文所探討之《新住民基本法》草案版本，其內容如前文所述，其法律條文多以方針性為主，屬於政策式立法，雖能明顯揭示我國新住民政策方向或目標，但其後便不具有拘束力。筆者建議可以「綱要式立法」之形式，來作為《新住民基本法》的立法方式，在法條中透過立法委託或令行政機關制定更具體的法規，以助其產生具體之法律效果。

「綱要式立法」對於相關事項往往散落於各部會的新住民政策而言，能透過相關主責單位逕行訂定各類規範，雖與現行之模式並無太大差別，但對於許多應具備法源依據卻無相關地位等事項，以及當前位階不足之事務來說，亦可作為一項解決之道。



貳、關注新住民新興問題

根據相關研究資料與訪談結果顯示，本文發現目前我國在新住民照顧服務方面已具有相當程度之成效。部分新住民亦能有效運用政府資源，使相關單位的美意得到發揮。惟在一些偏鄉地區，新住民之照顧據點或服務資源數量稀少，使得新住民之生活範圍仍侷限在家庭之中。

另一方面，新住民 1990 年代左右移入我國之新住民，其自身生命歷程已逐漸面臨到老年照護等問題，不論日在生活照護上，甚之是心理健康的關懷上，皆需要審慎面對。也因此，在未來仍需要相關單位關注偏鄉地區新住民的需求，並針對未來新住民的老年身心健康亦及相關保障做出對應的規劃。

此外，本文根據前述之文獻內容，認為晚近移入的新住民人口，在自身條件及其所重視的面向方面均和既有相關文獻資料中所探討的新住民不盡相同。從權益保障的觀點來看，部分晚近移入的新住民不願取得我國國民身分證，故對其因缺乏身分證所會面臨的問題，也值得密切留意，有關機關應及時調整資源配置問題，方能符合現況所需。

參、加強基金管理會功能性

新住民發展基金係由基金管理會進行經費之審議，本文研究發現，現行之基金管理會在新住民相關事務的跨部會協商範疇中，發揮了極大的溝通與協調功能，甚至比新住民事務協調會報更具備實質意義。惟其仍以執行經費的審核為主，本身並不具備政策規劃等相關功能，建議可稍作調整，增進其功能性，並對於新住民代表人數作基本保障。

目前我國許多跨部會協調之事項，多仰賴新住民發展基金管理會的定期會議討論，使許多相關問題能獲得處理，其功能性反倒更勝新住民事務協調會報。惟基金管理會並不具規劃之功能，新住民事務協調會報又僅留於事項報

告，無太大之協商討論空間。針對我國統整新住民事務之有關平臺，是否能對其進行整合，加強其功能性，仍有待有關部會進行規劃。

本研究認為，由於許多新住民的相關的事務皆涉及到經費問題，可以說是皆與新住民發展基金密切相連。故若能增加新住民發展基金管理會的政策規劃功能，將可使我國新住民相關政策的整合更具成效。

肆、為新住民發展基金建立特定財源

現行之「新住民發展基金」已存在十年有餘，顯示出其作為具有使用上彈性之特別收入基金，著實具有一定之重要性。惟新住民發展基金雖為內政部之特別收入基金，實則不具備「特別收入」，基金之來源主要仰賴政府每三年撥款，故其實未來存廢、發展，也往往令相關人士擔憂。

建議當務之急應明確「新住民發展基金」之「特別收入」，為其爭取真正的特定財源。法律位階中以條文明示保障基金的地位，可參考《文化基本法》第二十四條第二項，有關「文化發展基金」的形式。在《文化基本法》制訂通過後，文化部即可根據《文化基本法》新訂「文化發展基金管理及運用辦法」，以法律強制性規定，確立「文化發展基金」財源及用途。

若是《新住民基本法》亦制訂通過，即可仿效《文化基本法》的立法形式，例如從稅裡面提撥一定金額作為新住民專用，以法律強制性規定，即能有效改善前述之新住民發展基金財源不穩定之疑慮。

再者，由前述之內容可見，不論是中央政府、地方政府，或民間相關團體，皆十分仰賴新住民發展基金之經費，故不論是否制訂《新住民基本法》，筆者皆肯認應以明確之法律依據對其存續進行保障。



伍、以任務編組形式規劃執行相關業務

目前之《新住民基本法》草案規劃成立新住民之專責機構。惟組織之變動需要考量的面向甚廣，非一朝一夕之間可達成，其中也需要許多的討論空間。

對此本研究認為，地方政府上推行單一窗口、一站式服務的模式，亦可作為中央在整合新住民相關政策，或是跨部會協商的參考模式之一。以桃園市的新住民聯合服務中心為例，其屬於桃園市政府「府層級」的任務編組，因具備市府層級的位階，使其在進行跨局處的協商時更具效力。

故若是在行政院之層級設置一新住民事務的任務編組，在運行模式上亦可參考現行行政院「性別平等會」功能性任務編組之形式。則對於相關事務的跨部會協調溝通，以及各類有關政策的統合，將會更具效率，亦能改善目前新住民事務協調會報功能不彰的問題。

除此之外，在參考行政院「性別平等會」之模式設置相類似概念的任務編組時，尚須注意任務編組中所謂權力複製、階級複製等問題。換言之，由於性別主流化、性別政治等議題的興起，使得「性別平等」此一概念在當今社會備受重視。又「性別平等會」的委員組成，多為社會賢達，也因此委員會的運作上更有力，對於相關議題的推行亦更具成果。反觀新住民群體在我國社會居於少數，部分新住民更處於弱勢階層，與其有關的議題也往往被忽略。故對於任務編組形式的委員組成，尚須注意其影響力等相關問題，方能有效落實任務編組的目標。

陸、規劃新住民相關專法

近年來，新住民對於自身權益之重視程度日益提高，又新二代的成長也為我國注入一股新的力量。與新住民權益及法制發展的議題龐雜而深奧，本文僅能初探式地針對《新住民基本法》草案進行相關議題的探討。根據本文之發現，若能將僅具宣示層面功能的法條轉以較為具體的施行方式，則關於制定

《新住民基本法》，將更能夠為社會所關注，並帶來實際的助益。

由於我國之高齡化與少子女化問題日益嚴重，綜合前文的內容來看，我國針對新住民相關事務，若能建立一更長遠的眼光，以新住民能量來作為我國當前人口政策之解方，對我國的發展將並無害處。縱然各部會目前已有許多相關的新住民法規，但若制定一新住民保障的專法，將更能維繫其權益，亦可作為國家宣示重視新住民群體的一項作法。

有關此處提及的「新住民專法」，本文認為並非一定侷限以「基本法」的形式制定，採用此一模式的部分原因，係由於在臺灣「基本法政治」的現象之下，立法者為尋求國會的最大共識，傾向制定內容多為宣示性意義的基本法，以助於法案的順利通過。本研究所探討的《新住民基本法》草案以宣示性之內容、或相關口號為主，由於其不直接涉及具體之權利義務的變動，雖然這樣的立法形式較有機會為執政黨所接受，卻也因其較不具實質內容而為人所詬病。

「基本法」的立法形式利弊互見，由於在現行制度之下，新住民依照其來源國之不同而適用不同法律，除了使其難以依循之外，某些規範更有抵觸平等權保障的疑慮存在。本研究以為，若能在與新住民相關的領域統整共同規範，並對於欠缺法源依據之相關措施提供具體的授權依據，將是新住民相關專法的可行發展方向。

參考文獻



壹、 中文文獻

內政部入出國及移民署，2009，《97年外籍與大陸配偶生活需求調查報告》，

臺北市：內政部入出國及移民署。

內政部戶政司，2004，《92年外籍與大陸配偶生活狀況調查報告》，臺北

市：內政部戶政司。

王世智，2014，《新住民二代跨國就業之研究》，私立長榮大學社會工作學系

碩士論文。

王永慈，2005，〈外籍與大陸配偶家庭之貧窮分析〉，《臺灣社會工作學

刊》，4：1-32。

王宏仁，2001，〈社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場：以越南新娘為

例〉，《臺灣社會研究季刊》，（41），99-127。

王希，2000，〈多元文化主義的起源、實踐與局限性〉，《美國研究》，2：

44-80。

王志弘，2006，〈移/置認同與空間政治：桃園火車站週邊消費族裔地景研

究〉，《臺灣社會研究季刊》，（61）：149-203。

王志弘，2008，〈族裔—文化經濟、謀生策略與認同協商：臺北都會區東南亞

風味餐飲店個案研究〉，《國立政治大學社會學報》，39：1-44。

王志弘，2011，〈我們有多元文化城市嗎？台北都會區東南亞族裔領域化的機

制、類型與作用〉，《臺灣社會研究季刊》，（82）：31-84。

王志弘、沈孟穎，2009，〈疆域化、縫隙介面與跨國空間：台北市安康市場

「越南街」族裔化地方研究〉，《臺灣社會研究季刊》，（73）119-

166。

- 
- 王明鳳，2004，〈對東南亞外籍新娘婚姻組成及運作方式之探討〉，《社區發展季刊》，105：197-208。
- 王明輝，2004，〈台灣外籍配偶結構性弱勢情勢之分析〉，《社區發展季刊》，207：320-334。
- 王保鍵，2018，《客家發展之基本法制建構》，桃園：國立中央大學出版中心。
- 王國治，2020，〈新住民居留權及參政權之改革與建議〉，《人權會訊》，134：19-48。
- 王湧泉、吳思達，2010，《外籍配偶（含大陸配偶）參加職業訓練成效之評估》，內政部外籍配偶照顧輔導基金補助研究報告。
- 丘昌泰，2008，〈族群、文化與認同：連鎖關係的再檢視〉，《國家與社會》，5：1-35。
- 田仁杰，2007，《歧視「外籍新娘」和「大陸新娘」言論之管制倡議—從批判種族理論觀點出發》，臺灣大學法律學研究所學位論文。
- 白秀雄、方孝鼎，2009，〈新移民（外籍配偶）福利服務輸送困境之分析。雙十年華百年議題—困境下的臺灣社會工作新能量〉，臺灣社會工作專業人員協會 2009 年會。
- 立法院，2017，《立法院第 9 屆第 4 會期第 6 次會議議案關係文書》，院總第 1722 號，委員提案第 21217 號，247-254。
- 立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會，2017，〈「新住民基本法案」公聽會會議紀錄〉，《立法院公報》，106（120）：433-472。
- 成之約、高惠敏，2010，《外籍配偶參加職業訓練成效之評估》，內政部外籍配偶照顧輔導基金補助研究報告。
- 行政院法規委員會，2011，《行政機關法制作業實務》，臺北：行政院秘書處。

- 
- 余宗儒，2012，《國民年金的漏網之魚——外籍與大陸配偶參與國民年金保險權益之探討》，國立臺灣大學政治學系碩士論文。
- 吳啟新、馬專財、藍科正，2015，《新住民二代跨國就業可行性研究》，內政部移民署委託研究報告。
- 吳學燕，2004，〈我國移民政策與輔導之探討〉，《國境警察學報》，3：5。
- 吳瓊洳、蔡明昌，2017，〈新住民雙重文化認同與生活適應之研究〉，《嘉大教育研究學刊》，39：1-32。
- 吳麗珍、黃惠滿、李浩銑，2014，〈方便取樣和立意取樣之比較〉，《護理雜誌》，61(3)：105-111。
- 李明堂、黃玉幸，2008，〈台灣十年來東南亞新住民研究趨勢分析—以碩博士論文為例〉，2008年台灣東南亞區域研究年度論文研討會，台北：中央研究院人社中心亞太區域研究專題中心。
- 李明堂、黃玉幸，2008，《台灣十年來東南亞外籍配偶研究趨勢分析—以全國碩博士論文為例》，2008年台灣的東南亞區域研究年度論文研討會。
- 辛炳隆、賴偉文、陳芬苓、洪志銘、蘇芸卉，2018，《新經濟移民政策對經濟社會之影響評估》，國家發展委員會委託研究報告。
- 阮氏玉英，2018，〈從制度取向看臺灣人力資源政策之規劃：南向政策下「台灣新住民之子」之培育方案面臨的挑戰〉，《發展與前瞻學報》，22：1-18。
- 卓春英、吳秀照，2014，《外籍與大陸配偶求職歷程及就業障礙探討》，103年度外籍配偶照顧輔導積極補助研究計畫。
- 官大偉，2014，〈空間秩序、地理再現與生態政治：台灣山地資源利用／保育的歷史地理回顧〉。《台灣原住民族研究》，7（1）：159-197
- 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》，國立臺灣大學新聞研究所碩士論文。

- 
- 林志忠、翁福元、黃淑玲，2015，《新住民數位落差與需求之研究》，內政部
外籍配偶照顧輔導基金補助研究報告。
- 林谷燕，2004，〈社會福利基本法之立法建議〉，《弘光人文社會學報》，1：
64-80。
- 林素鳳，2013，〈關於日本之基本法〉，《中央警察大學法學論集》，24：73-
102。
- 林國榮、成之約，2017，《新住民就業友善職場指標的規劃與推動策略》，內
政部新住民發展基金補助研究報告。
- 林淑馨，2018，《寫論文其實不難》(增訂二版)，臺北：巨流出版社。
- 邱寶珠，2004，《我國現行移民制度與問題之研究》，中央警察大學外事警察
研究所碩士論文。
- 侯世傑、孔憲臺，2018，〈離島基本法之立法策略與議事協商技巧〉，《中國
地方自治》，71(8)，27-43。
- 柯雨瑞、孟維德、徐嘉助、陳佩詩，2017，〈我國移民融合機制之實際成效與
可行對策之研究：從「移民融合政策指標」(MIPEX)之角度開展〉，
《警學叢刊》，48(1)：25-84。
- 柯雨瑞、孟維德、馮貴顯，2018，〈東南亞婚姻新住民在臺生活適應與移民及
警察機關回應對策之初探〉，《中央警察大學國土安全與國境管理學
報》，30：1-48。
- 柯雨瑞、徐嘉助，2016，〈韓國移民整合機制之現況、成效與對策〉，《蛻
變：中央警察大學 80 週年警政管理論文選輯》，桃園：中央警察大學出
版社，頁 321-334。
- 洪翠娥，2008，〈教學倫理：以多元文化教育為例〉。「第五屆提升職業倫理
與職業道德教育」學術研討會，彰化縣建國科技大學。
- 紀玉臨、周孟嫻、謝雨生，2009，〈台灣外籍新娘之空間分析〉，《人口學
刊》，(38)：67-113。

夏曉鶻，1997，〈女性身體的貿易-台灣/印尼新娘貿易的階級、族群與性別分析〉，《騷動》，4：10-21。

夏曉鶻，2000，〈資本國際化與國際婚姻—以台灣的「外籍新娘」現象為例〉，台灣社會研究季刊，39：45-92。

夏曉鶻，2001，〈「外籍新娘」現象的媒體建構〉，《臺灣社會研究季刊》，(43)：153-196。

夏曉鶻，2002，《流離尋岸：資本國際化下的「外籍新娘」現象》，臺北：臺灣社會研究雜誌社。

秦宗春，2014，〈新移民之子與東協經貿關係的未來〉，《發展與前瞻學報》，(5)：59-73。

馬財專、黎德星，2019，《制定新住民身分及權益保障專法可行性之研究》。新住民發展基金補助研究報告。

張芳全，2017，《新移民子女教育的實證》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司。

張金田，2016，〈新住民子女文化優勢的轉移〉，《師友月刊》，590：9-13。

張家春、成之約、林國榮，2014，《外籍配偶通譯人員職能分析與訓練課程及認證制度規劃之研究》，內政部外籍配偶照顧輔導基金補助研究。

張菁芬、黃映翎，2009，〈婚姻移民的空間分析：地理資訊系統的應用〉，《臺灣社會福利學刊》，8(1)：71-117。

張筵儀，2017，〈臺灣基層治理之制度設計與能力形塑：兼論新住民在村里、社區發展協會與公民審議會的角色〉，中國行政評論，23(2)：134-167。

莊曉婷，2016，《看見新住民力量：越籍女性新移民意向影響因素之研究》，國立暨南國際大學東南亞學系碩士在職專班碩士論文。

許萃華，2013，〈原住民族基本法的司法實踐—以原住民族土地權為中心〉，《司法新聲》，(106)：23-38。

- 
- 許碧純，2011，〈跨國/跨文化婚姻移民的人權保障與移民政策：法律與社會政策的跨領域對話〉，《中正大學法學集刊》，34：1-44。
- 郭靜晃，2017，〈友善新移民家庭福利服務輸送－以社會排除觀點分析〉，《社區發展季刊》，159：336-354。
- 陳又甄，2008，《外籍配偶工作權政策——馬歇爾公民權模式為觀點》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》。台北：五南出版社。
- 陳志柔，吳家裕，〈2017 臺灣民衆對外籍配偶移民的態度：十年間的變化趨勢（2004－2014）〉，《人文及社會科學集刊》，29（3）：415-452
- 陳志柔、于德林，2005，〈台灣民衆對外來配偶移民政策的態度〉，《臺灣社會學》，10：95-148。
- 陳明傳，2014，〈我國移民管理之政策與未來之發展〉，《文官制度季刊》，6（2）：35-63。
- 陳明傳、高佩珊等著，2016，《移民理論與移民行政》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 陳芬苓，2016，〈台灣婚姻移民政策與權益保障〉，2016年兩岸社會福利研討會，311-328。
- 陳品諭，2017，《探討移民輔導政策的政策執行網絡－以新北市新住民關懷服務為例》，國立政治大學公共行政學系研究所碩士學位論文。
- 陳春富，2012，〈國際移工/民傳播權的在地思考〉，《傳播研究與實踐》，2（1）：55-84。
- 陳昱安，2014，《一位柬埔寨新住民女性來臺生活適應之研究》。國立屏東教育大學教育行政研究所碩士論文。
- 陳琮淵，2017，〈「新南向政策與智庫建設」青年學者論壇〉，《台灣東南亞學刊》，12（1）：137-164。

- 
- 陳鈿富，2006，〈外籍配偶子女教育問題與因應策〉，《教育研究月刊》，141：5-17。
- 陳麗君，2016，〈「日久他鄉是故鄉」之後呢？談新住民的語言教育發展的可能性〉，《語文教育論壇》，10：21-27。
- 彭德富，2007，〈族群歧視與人權政策—以東南亞外籍配偶為例〉，《止善》，3：89-105。
- 游于穎，2019，《參與式預算下公民參與：以臺北市新移民為例》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 游美貴，2009，《大陸及外籍配偶生活處遇及權益之研究》，內政部入出國及移民署委託研究報告。
- 黃秀瑞、林政楠，2014，〈移民權益、移民管制與整合—入出國及移民法在立法院修法過程的分析〉，《臺灣民主季刊》，11（3）：83-133。
- 黃俊傑，2011，〈臺東縣外籍配偶工作困境之研究〉，國立臺東大學區域政策與發展研究所公共事務管理在職專班碩士論文。
- 黃洛斐，2016，〈在地國際化，新住民文化政策的再思考〉，《新社會政策雙月刊》，43：24-26。
- 黃淑榕、蔡秋桃、曹惠雅，2010，〈外籍母親對學齡前子女教養信念之研究〉，《幼兒保育學刊》，（8）：17-40。
- 楊文山、林佳瑩，2014，《102年外籍配偶與大陸配偶生活需求調查報告》，內政部入出國及移民署委託研究案。
- 楊永年、洪淑容，2012，《外籍配偶公民權益實現之研究——以南部地區為例》，101年度外籍配偶照顧輔導基金補助計畫案。
- 楊明祥，2014，〈運用多源化財務策略，增進基金財務管理〉，《主計月刊》，700：33-37。
- 楊婉瑩、曾昭媛，2011，《我國婚姻移民政策措施之影響評估與因應對策》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

- 
- 楊淑朱、林淑蓉，2016，《公民社會知覺不同文化差異之經驗與因應策略之研究》，內政部新住民發展基金補助研究報告。
- 楊翹楚，2011，〈全球化對我國移民制度之影響〉，《國土安全與國境管理學報》，15：149-150。
- 義談起〉，81-132，《文化、多元文化與教育》，台北：五南書局。
- 萬敏婉，2006，《台灣地區婚配移民的空間分析——大陸與外籍配偶的比較》，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 葉郁菁，2019，〈新住民家庭子女國際競爭優勢的培力〉，《臺灣教育評論月刊》，8（6）：12-17。
- 詹火生、陳芬苓，2013，《我國婚姻移民之公民權益落實狀況研究》，101年度「外籍配偶照顧輔導基金」補助研究計畫案。
- 詹火生、陳芬苓，2014，《我國外籍配偶弱勢情境分析之研究期末報告》，102年度「外籍配偶照顧輔導基金」補助研究計畫案。
- 廖元豪，2006，〈全球化趨勢中婚姻移民之人權保障：全球化、台灣新國族主義、人權論述的關係〉，《思與言：人文與社會科學雜誌》，44（3）：81-129。
- 廖元豪，2010，〈外國人做頭家？——論外國人的公民權〉，《政大法學評論》，113：245-306。
- 廖英瑾，2006，《我國女性婚姻移民權益保障之研究》，中原大學財經法律學系碩士學位論文。
- 監察院，2018，《「新住民融入臺灣社會所衍生之相關權益探討」通案性案件調查研究報告》，臺北市：監察院。
- 劉宥均，2015，《論大陸配偶在臺之工作權》，國立成功大學法律學系碩士論文。
- 劉富斯，2018，《大陸配偶就業問題與因應策略之研究》，淡江大學公共行政學系公共政策在職專班碩士論文。

- 
- 劉鶴群、詹巧盈、房智慧，2015，〈困境中生出的力量：以優勢觀點分析東南亞新住民女性對經濟與就業排除之回應〉，《社會發展研究學刊》，16：1-21。
- 潘淑滿，2003，《質性研究：理論與應用》。臺北：心理。
- 潘淑滿，2004，〈從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制〉，《社區發展季刊》，105：30-43。
- 蔡秀卿，2002，〈基本法之意義與課題〉，《翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中）》：483-499。
- 蔡青龍、謝立功、曾嫵芬，2004，《移民政策白皮書》，內政部委託研究報告。
- 蔡政杰，2019，〈新住民在臺發展脈絡與法制〉，載於高佩珊（主編），《移民政策與法制》，臺北市：五南圖書出版股份有限公司，171-193。
- 蔡珮，2019，〈「媒介公民權」在台灣：台灣新住民對專屬族群電視台之需求與媒體使用行為研究〉，《中華傳播學刊》，35：43-86。
- 鄭乃慈，2015，《使用者數位資訊需求與政府政策提供之落差分析-以大陸籍、東南亞籍新住民為例》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。
- 鄭又平，2006，〈全球化與國際移民：國家安全角度的分析〉，台北大學公共行政暨政策學系主辦《政府再造與憲政改革系列研討會》。
- 蕭昭娟，2000，《國際遷移之調適研究：以彰化縣社頭鄉外籍新娘為例》，臺北市：國立臺灣師範大學地理學研究所碩士論文。
- 戴世玫、黃于珊、洪安琪，2015，〈優勢原則運用於新住民服務的回顧與評析〉，《社區發展季刊》，149：299-310。
- 薛百雯，2015，《我的孩子為什麼不說越南話？從生態系統論探究影響越南籍新住民子女母語學習動機的因素》，國立暨南國際大學東南亞學系在職專班。

謝立功、邱丞燁，2005，〈我國移民政策之前瞻規劃〉。我國入出國與移民法制之變革與挑戰研討會，中央警察大學。

鍾國允、黃之棟、劉小蘭，2017，《我國推動族群發展政策之法制盤點與調適》，國家發展委員會委託研究報告。

簡茂熙，2000，〈多元文化教育的論證、爭議與實踐：從自由主義與社群主

顏錦珠，2002，《東南亞外籍新娘在台生活經驗與適應歷程之研究》，國立嘉義大學家庭教育研究所碩士論文。

蘇彩足、孫煒、蔡貞慧、張桐銳，2019，《我國社會福利法制趨勢之檢視》，衛生福利部社會及家庭署委託研究報告。

鐘重發，2004，《台灣男性擇娶外籍配偶之生活經驗研究》。國立嘉義大學家庭教育研究所碩士論文。

貳、 外文文獻

- 
- Castles, S. & Miller, M. J. 1993. "The Age of Migration." NY: Guilford Press.
- del Rosario V. O. 1994. "Lifting the smoke screen: Dynamics of mail-order bride migration from the philippines." Doctoral dissertation, Development studies of the Institute of social studies, The Hague, The Netherlands.
- Freeman, Gary P. 2004. "Immigration Incorporation in Western Democracies." *International Migration Review* 38 (3) :945-69.
- Hammar, Tomas . 1985 . "Immigration Regulation and Aliens Control.", *European Immigration Policy: A Comparative Study* (pp. 249-62) . Cambridge: Cambridge University Press.
- Kallen, Horace M. 1924. "Culture and Democracy in the United States." N.Y.: Amo Press and The New York Times.
- Kymlicka, Will. 2001. "Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship." Oxford University Press.
- Sandel, T.L. 2015. "Brides on sale: Taiwanese cross border marriages in a globalizing Asia." New York, NY: Peter Lang.
- Seol, Dong-Hoon. 2006 . "Women Marriage Immigrants in Korea: Immigration Process and Adaptation." *Asia-Pacific Forum* 33 : 32-59.
- Taylor, C. 1992, "Multiculturalism and the Politics of Recognition." New Jersey: Princeton University Press.
- Thomas, Brinley. 1955. " Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy." *The American Historical Review* 60 (2) : 340-342.
- Zangwill, Israel. 1909. "The Melting Pot." New York: Macmillan.

參、 網路資料



中央社（2018 年 12 月 18 日）。離婚不等於離家，民團籲政府正視新移民權益。取自 <https://news.tvbs.com.tw/life/1049477>。

內政部（2003 年 5 月 7 日）。外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告（92 年 5 月 7 日行政院院會報告）。取自：

<https://www.immigration.gov.tw/5382/5385/7445/7451/7457/7472/7478/30389/>

內政部（2019 年 10 月 21 日）。新住民發展基金補助作業要點。取自

<http://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL034499>。

內政部移民署（2019 年 3 月 18 日）移民署 108 年度單位預算書。取自

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7383/7412/7415/167810/>。

內政部移民署（2019 年 3 月 4 日）。新住民照顧服務措施。取自

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7454/165567/>。

內政部移民署（2020）。107 年新住民生活需求調查摘要報告。取自

https://www.moi.gov.tw/files/news_file/107%E5%B9%B4%E6%96%B0%E4%BD%8F%E6%B0%91%E7%94%9F%E6%B4%BB%E9%9C%80%E6%B1%82%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E6%91%98%E8%A6%81.pdf。

內政部移民署（2020 年 7 月 3 日）。新住民發展基金管理會委員名單。取自

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7508/149937/>。

內政部移民署（2020 年 9 月 10 日）。新住民發展基金補助情形。取自

<https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7508/7523/>。

王怡蓁（2018 年 10 月 3 日）國籍法卡卡，一生都恐遭撤銷歸化，新移民公嬾的人球噩夢。取自

https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=49115。

全國法規資料庫（2002 年 12 月 11 日）環境基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0100001>。

全國法規資料庫（2010 年 11 月 9 日）通訊傳播基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=P0010005>。

全國法規資料庫（2013 年 12 月 11 日）教育基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0020045>。

全國法規資料庫（2017 年 6 月 14 日）科學技術基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0160028>。

全國法規資料庫（2018 年 1 月 31 日）客家基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0140005>。

全國法規資料庫（2018 年 6 月 20 日）原住民族基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130003>。

全國法規資料庫（2019 年 11 月 20 日）海洋基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0090064>。

全國法規資料庫（2019 年 6 月 5 日）文化基本法。取自

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0170151>。

行政院（2013 年 7 月 12 日）。人口政策白皮書——少子女化、高齡化及移民。

取自

<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL1JlbEZpbGUvNTU2Ni83MjE0LzAwNjIwMzAucGRm&n=5Lq65Y%2bj5pS%2f562W55m955qu5pu477yIMTAy5bm0N%2baciDEy5pelIOS%2fruato%2b%2b8iS5wZGY%3d&icon=..pdf>。

何展旭（2011 年 4 月 14 日）。環境基本法第二十三條法律效力之分析。取自

<https://www.npf.org.tw/1/9033>。

呂文玲（2019 年 9 月 12 日）我國吸引移民政策之修法研析。取自

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=186500>。



林麗蟬（2018年1月10日）。林麗蟬觀點：移民政策與專法迫在眉睫。取自

https://www.storm.mg/article/383059?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f38343563363861346637353765366237_1563414341。

翁自保（2019年4月16日）論制定「離島基本法」的正當性與方向。取自

<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1276/305087/>。

國家發展委員會（2014年12月27日）。中華民國人口政策綱領。取自：

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6868882E351206A5>。

越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020年9月27日）。《移民的原生文化如何

落地生根？》講座影片。取自 <https://fb.watch/25EXpowXPn/>（第一

段）、<https://fb.watch/2ooAXtfrKk/>（第二段）、

<https://fb.watch/2ooCUzjOq6/>（第三段）。

黃欣柏、謝君臨（2018年11月6日）。質疑「新住民發展基金」被刪 藍委：

新住民未來怎麼辦？取自：

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2603339>。

塗豐駿（2020年9月10日）。不滿下修新住民發展基金代表席次，新二代內

政部抗議陳情。取自

<https://tw.appledaily.com/local/20200910/YJEY5ODACFEIVLU7XJGEOWE5YE/>。

劉新圓（2011年5月17日）。我國是否該訂文化基本法？取自

<https://www.npf.org.tw/2/9174#ftn1>。

衛生福利部（2017）。106年度總預算案決議及附帶決議辦理情形表。取自

<https://www.mohw.gov.tw/dl-44993-07ac3e46-d3ba-408a-bb01-1a6ac4d30751.html>。

衛生福利部統計處（2019年11月29日）。低收入戶及中低收入戶。取自

<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-2972-113.html>。

附錄



附錄一 《新住民基本法》草案

第 1 條 （立法目的）

為落實憲法保障多元文化精神，保障新住民之基本權益，並對其教育文化、衛生醫療及社會福利予以保障扶助並促其發展及族群融合，特制定本法。

第 2 條 （名詞定義）

本法所稱新住民如下：

- 一、配偶為臺灣地區人民，而其為外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港、澳門居民、已歸化成為本國國民或已依臺灣地區與大陸地區人民關係條例定居者。
- 二、依入出國及移民法第二十三條取得外僑居留證者。
- 三、依入出國及移民法第二十五條取得外僑永久居留證者。

第 3 條 （保障對象）

本法之保障對象為具有新住民身分者及其子女。

第 4 條 （中央主管機關）

行政院應設置新住民事務委員會，以統籌規劃、研究、諮詢、協調、推動、促進新住民就學、就業、培力、關懷協助及多元服務相關事宜。

第 5 條 （跨部會首長會議之召開）

前條委員會設立前，行政院為審議、協調本法相關事務，涉及各目的事業主管機關執掌者，必要時得召開跨部會首長會議，會同各目的事業主管機關辦理。

第 6 條 （主管機關）

本法所稱主管機關：在中央為新住民事務委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

直轄市與縣（市）政府應設置新住民行政局，提供新住民就學、就業、扶助、經濟活動，文化、族群融合等多元服務。

第 7 條 （設置發展基金及來源）

政府為培力新住民推動本法第十條、第十一條、第十四條、第十五條以及第十七條之事務與獎勵措施，應設置新住民發展基金。其基金之運用辦法由新住民事務委員會定之。

前項基金來源，由中央政府循預算程序之撥款、民間捐款、依相關法令規定之撥款及其他收入等充之。

第 8 條 （推動新住民文化發展）

為加強新住民文化及產業傳承與發揚，政府應設北、中、南、東新住民文化重點發展區。

前項重點發展區，應任用一定比例之新住民導覽人員，介紹與推廣新住民語言以及文化。其任用規則由主管機關定之。

前二項業務於本法第四條委員會設立前之施行，應協調移民署配合辦理。

政府應於國家考試增訂新住民事務相關類科，以因應新住民公務之需求。

第 9 條 （鼓勵語言與文化交流）

政府應辦理新住民語言之認證與學習、建立新住民語言資料庫，鼓勵新住民語言研究發展及人才培育。

政府應提供獎勵措施，結合各級學校、家庭與社區推動新住民語言及華語言學習，並提供新住民子女特殊教育協助。

第 10 條 （鼓勵學術發展，培力儲備人才與人才資料庫之建立）

政府應獎勵新住民學術研究，鼓勵大學院校設立新住民學術相關院、系、所學位學程，發展及厚植新住民知識體系。

前項所培力之新住民事務人才，政府應建立人才資料庫統整規劃，適才運用。

第 11 條 （建立無障礙語言環境）

政府機關（構）處理新住民事務，應使新住民得以其語言陳述意見。各該政府機關（構）必要時應聘請通譯傳譯之。

第 12 條 （建立交流管道）

政府應推動新住民與其母國連結之措施，以促進新住民與母國間經濟、社會、文化、宗教及學術等事項之交流合作。

第 13 條 （工作權之保障）

政府應鼓勵公、民營機構辦理新住民就業服務，提供就業諮詢、職場諮商、就業媒合及輔導新住民取得專門職業資格及技術士證照，保障其就業機會及工作權益。

第 14 條 （關懷補助）

政府應提供新住民關懷協助；並對弱勢新住民應給予扶助。

政府對新住民參加社會保險或使用醫療資源無力承擔者，應予補助。



第 15 條 （獎助媒體近用權）

政府應保障新住民傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性新住民廣播、電視以及網路或其他形式之媒體。

前項對於製播新住民語言文化節目之廣播、電視以及網路或其他形式媒體事業，政府得予獎勵或補助。

第 16 條 （鼓勵公共參與）

政府應鼓勵新住民投入公共參與，增進多元文化交流。

第 17 條 （施行日）

本法自公布日施行。

附錄二 「新住民基本法草案」立法院公聽會討論摘要整理



公聽會發言者	針對《新住民基本法》(草案)之討論意見
花木蘭文化產業發展協會 宋怡蕙理事長	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於草案第二條，對於「新住民」名詞之定義，因投資、就學、就業等原因而取得居留者，是否適用「保障扶助」之立法目的？ 2. 草案第三條所提及之新住民子女範圍應如何界定？ 3. 草案第七條有關新住民發展基金訂定辦法，由身為執行單位之新住民事務委員會負責制定，有球員兼裁判之嫌。 4. 關於草案第八條所設置之新住民文化發展區，應依區內各族人口比率任用，並針對少數族群設保障人數。 5. 關於工作權之保障（草案第十三條），應將報酬與升遷之公平性列入法條。
台灣新住民權益關懷協會 羅美玲理事長	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應就國際法與國內法令交叉比對，檢視《新住民基本法》有無互相牴觸之處。
台中市親子閱讀協會 謝涼理事長	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應為現行之「新住民發展基金」及「新住民事務協調會報」建立法源依據。 2. 盡速推動我國入出國及移民法的修正。
財團法人台北市賽珍珠基金會 陳庭安專員	<ol style="list-style-type: none"> 1. 類似照顧特定族群的法律，目前有：《原住民族基本法》與《客家基本法》，其下亦有《原住民身分法》、《原住民族委員會組織法》、《客家委員會組織法》等之配合；文化部所推動的《文化基本法》亦可供《新住民基本法》參照。 2. 立法委員在提出本草案前，似未先與新住民團體或新住民溝通或舉辦公聽會，略顯匆促，應需要與相關部門先交換意見或整合意見。 3. 草案第四條「行政院應設置新住民事務委員會，惟該委員會之組成份子部分並未規定清楚。 4. 草案第八條第一項規定「政府應設置北、中、南、東新住民文化重點發展區」，用意固然不錯；但分四區似不易掌握人數，似可參考《客家基本法》第六條，以新住民人口數到達一定之鄉（鎮、市、區），列為文化重點發展區，較為實際。

	<p>5. 有無必要增訂反歧視之文字（立法院似在推動反歧視法），可參考《入出國及移民法》第六十二條訂定相關之規定。</p>
<p>台灣新移民發展 與交流協會 徐鴻欽秘書長</p>	<p>1. 勞動部推動攬才專法，以吸引白領的技術移民，可將此部分架構在新住民基本法之中。</p> <p>2. 《新住民基本法》應跳脫《原住民族基本法》與《客家基本法》。原住民和客家人在我國有語言、文化、血緣保存的壓力，但是新住民是沒有的。即新住民基本法是以培力和運用新住民能力的角度，故《新住民基本法》和《客家基本法》、《原住民族基本法》之格局和方向均不相同。</p>
<p>中華民國南洋台 灣姐妹會 謝世軒主任</p>	<p>1. 《新住民基本法》已納入了白領移工、納入投資移民，若未納入藍領移工，即有階級歧視之問題。</p> <p>2. 草案第三條所談之保障對象部分，建議進一步擴大為新住民的家庭。</p> <p>3. 如果《新住民基本法》中已經設有一個常設部會，那麼未來新住民發展基金是否考慮退場或轉成另外一種形式去做運用？</p> <p>4. 目前我國各地通譯的品質及水準不一，也沒有專業認證制度。建議《新住民基本法》中要有一個充分的保障，建立足夠的制度與資源，並建立一個合理、有效的專業評核制度。</p> <p>5. 新住民在勞動問題方面，常面臨同工不同酬、升遷的天花板、薪資的天花板、就業選擇少，以及過去的專業技術及專業能力不被認證等相關問題，應設法解決。</p>
<p>中央警察大學國 境警察學系 王智盛助理教授</p>	<p>1. 制定《新住民基本法》的問題根本癥結到底是各部會現行法律不足，需要更上位的基本法作為指導綱領，來做總則性的法令，統整各部會現在不足的法令？還是各部會法令中有缺陷，但其規範是存在的？ 《新住民基本法》是一個統整性、綱領性的法令，但面對現在整體移民法制的狀況，其必要性到底有多強？</p> <p>2. 設立《新住民基本法》，用包裹的方式，把外來人口，大陸地區人民、港澳居民、無國籍人、外國人全部一體適用，而無戶籍國民要不要算？新住民的組成則非常多元，怎麼樣一體包裹，以一個基本法適用？</p> <p>3. 成立一新住民委員會，它和現行各部會所報告的內容在整合上是否有疊床架屋的問題？移民署和《入出國及移民法》之間的競合問題該如何處理？</p>
<p>真理大學 蔡震榮教授</p>	<p>1. 草案第二條的名詞定義是依據《入出國及移民法》第二十三條，將藍領排除在外，但本條也有一個缺點，那就是條文中只列出相關法條，卻未對何謂新住民加以定義，這個條文涉及了經濟部、勞動部、移民署、衛福部的相關規定，如果要濃縮規範之，起碼要在第二條對新住民給予定義，不是用法條來解釋定義。</p> <p>2. 《新住民基本法》到底是要從人口政策去考量還是要從普及福利措施的方向來思考呢？</p>

	<p>假如要將《就業服務法》中有關移工的輔導也納入新住民的範圍內，即不符合規定，對於移工提供輔導本來是勞動部的事，有必要再成立一個部會來專職輔導嗎？就人權的角度雖然是好的，但是從人口政策而言，是否要將移工亦視為新住民，這部分恐還需考量。</p> <p>3. 草案第四條是有關設置新住民事務委員會的規定，在目前的立法政策上，如果要設置一個委員會，必須要包含新住民各方代表，因此可能會涉及《入出國及移民法》、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》及《香港澳門條例》的相關規定，如果要將藍領階級亦包括在內，則還將涉及《就業服務法》的相關規定，屆時如何對委員會組成分子做適當的比例分配，也是立法技術上需要克服的問題。</p> <p>4. 草案第十三條針對新住民的工作權及社會地位進行規範，但只是一種宣示性的規定，並沒有充分的保障。有關工作權的保障可以參考《就業服務法》第五條及《性別工作平等法》的相關規定；至於社會地位的平等，目前新住民身分有可能在社會上受到歧視，所以有關歧視的規定應該出現在法條中，除《就業服務法》及《性別工作平等法》之外，《性騷擾防治法》的相關規定也可以做為立法的參考。</p>
<p>桃園市新住民女性關懷協會 牛春茹總幹事</p>	<p>1. 對新住民而言，生活性部分不會有太大的問題，最重要的還是就業問題。這些年來，各部會在外籍配偶、新住民就業的部分都訂有一些福利措施和保障，但是客觀來說，就業歧視還是存在的。是否能訂出一些獎懲機制，讓企業主願意僱用新住民？</p> <p>2. 有關新住民的學歷認證，這部分以陸配的問題比較多，當然這是有鑑於臺灣地區與大陸地區人民關係條例等等規定。但既然今天要推動這部《新住民基本法》，希望在陸配學歷認證部分也能一併有更好的進展。有學歷者的工作能力和各方面一定足以讓他在臺灣適任更多的工作，在工作範圍上能有更多的選擇。對臺灣而言，也能因才適用，如果能讓高學歷的為人母者在臺灣社會有更好的位子，有所發揮，也會對其新二代有正向的影響。</p>
<p>中央警察大學 林盈君助理教授</p>	<p>1. 目前之新住民發展基金每年有三億經費花在新住民身上，有關新住民是否需要一個另外的法條來保障其權益，首先應要思考的是有什麼福利、政策或服務是現在身為新住民沒有而其他公民有的，而且這些部分是需要立法完成。</p> <p>2. 我國目前有《原住民族基本法》與《客家基本法》，看似新住民也應該有個基本法，但這樣的結構只是分裂國家民族罷了，是否要考慮統一各民族，整合為多元族群法案，將多元族群的我國立法保障各族群的母語文化得以傳承等等，會是更全面的考量。</p>

資料來源：參考立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會（2017），本研究自行整理。



附錄三 「移民的原生文化如何落地生根？」講座摘要整理



壹、講座相關資訊

- 一、計畫名稱：遷移之後願景工作坊－文化治理中的新住民、新二代與移工
- 二、主辦單位：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊
- 三、補助單位：文化部
- 四、活動時間：109年9月27日（星期日）15:00-17:00
- 五、活動地點：塩旅社（803 高雄市鹽埕區七賢三路 58 號）
- 六、主講者：
 1. 蔡順柔（屏東縣好好婦女發展協會主任）
 2. 龍焯璿（臺灣國際家庭互助協會南部辦公室主任）
 3. 江容珍（美濃新住民社區服務據點泰語通譯）
 4. 杜水仙（臺灣國際家庭互助協會越南籍新二代）

貳、講座內容摘要主題分類整理

一、文化發展的可能功能

（一）文化之定義與其應注意之處

到底什麼是原生文化？文化有原生的嗎。其實文化是不斷在變化的過程，我相信大家一定都有這樣的經驗，光是一個小小的，所謂的基金的名字都會變化，那更何況是我們對文化的意涵和定義。什麼是文化？或者文化的定義是什麼？其實也是不斷推陳出新的，因為人會活動，人會交流，人會產生撞擊，這



些東西自然就會不同。所以我自己大概想講幾個東西，第一個是融合。最早在講臺灣的新住民，不管是所謂的生活適應，或者是說能夠融入臺灣，我覺得這都是一個融合的概念。……可是相對來講，其實有的時候，我認為文化其實也是一種抵抗，抵抗不是說聽起來真可怕，我認為抵抗其實是移民主體的一個發聲。

作為臺灣大概，我不講所謂的二代，因為這個數字目前沒有非常清楚的統計，但是我如果就婚姻移民的人數來講，大約占全臺灣總人口 2%，可是 2% 的人口，他其實還是整個臺灣裡面的相對少數。作為一個主流文化，這相對來講少數的群體其實就會有一種，他的文化其實跟主流的文化有些不同，我們過去會說是一種次文化。這個次文化的展現，其實會讓主流文化覺得好奇怪，或者說你怎麼會這樣。

這個問題我覺得還可以再討論，我覺得對我來講，我們一直在這兩者之間拉扯，為什麼我會講抵抗？因為我們好像永遠都要爭一個輸贏，哪裡比較好？柬埔寨比較好呢？臺灣比較好嗎？還是印尼比較好？我們一直不斷在這個裡面去做一個拉扯、去做一個比較。所以我覺得其實那個差異不只是融合，其他還有很重要的，它是有一種抵抗的力量，突顯出我們為什麼不同，突顯出一種權力的不對等。所以對我來講，我覺得多元文化並存，真的是一個移民主體的發聲，他過去被淹沒在 98% 的人裡面，會站出來給你看到。可是同樣的我覺得這是有趣的，因為被看見，社會可能會產生重大改變，同樣他也可能會讓結構的矛盾，有縫隙可以插。

我就舉一個例子來講，好像你看今天我作為我們在講先來後到，我作為臺灣占 2% 的人，我今天如果出來爭取我的權益，其實會有一種聲音：我們一直對你很好的，你還要什麼？臺灣很重視你的文化，你還要幹嘛？當我如果要爭取更多的、合理的對待的時候，其實就會有另外的聲音會出來。國慶都讓你們上去唱國歌了，總統就職大典都讓新住民表演舞蹈了，你還要幹嘛？你還想要什麼？你要那麼多，你不覺得你要太多了嗎？我覺得我們不能忽略了這件事情，

也不能忽略了文化它有可能會遮掩的這樣的不公平。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第二段
（00：13：47 - 00：17：42）



（二）多元文化發展作為跨國交流媒介

我覺得這幾年，新住民的存在對我來講，真的是非常大的衝擊，因為現在臺灣想要走多遠，在國際佔有一席之地，必須要靠新住民成為我們的一個跨國文化的媒介、作為一個推手，臺灣才有人走出去，畢竟有這麼多的新住民朋友。

所以你剛剛建議哪些制度要改，比如說我們就會建議跟國家對話，在官方那一條路上。那國家要做什麼？文化部你要做什麼？你當然就是要各國語言讓他出現，展現你自己國家本來就是一個多元文化，而不是只有在在疫情的時候才出現多國語言的翻譯。而且國家每次都便宜行事，因為最近這些日子以來，都有人找我，說幫我翻譯一下防疫旅館的文宣。我說來可以，一個字兩塊。對方說不能做志工嗎？為什麼講到東南亞的新住民名就全部要當志工，

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段
（00：26：20 - 00：27：15）

二、文化發展實務爭議

（一）新住民農產品非法販賣問題

講到這個東南亞小吃店是據點，可是就我來看，田野的每個現場都是據點。高樹 800 多個新住民都在田裡面，吃的方式就不一樣，吃的方式一定跟臺灣不一樣。現在田裡面種的都是越南的苦瓜、冬瓜、黃瓜。然後我們每一次跟農糧署對話，就會各退三步，為什麼？他就會說這個不能公開，為什麼不能公開？因為都是非法帶進來的種子。可是他就已經在賣了啊，你說他是不是新住

民姐妹文化的一部分？是。我們來看最近很夯的可可，你看到很多的外來種進到臺灣以後會馴化。你還記得薰衣草嗎？薰衣草是我們家的嗎？不是吧，薰衣草不是法國的嗎？是不是？可是因為透過農改場馴化了以後，開始臺灣政府承認了這個花是不是？我覺得它是一條路了，但是要怎麼走，當然我就要提醒農委會要幹嘛，接下來要對於新住民的農產品要有一些認可了，怎麼認可？可能我覺得還是蠻辛苦的。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第一段（00：17：25 - 00：19：20）

（二）新住民講師費爭議

新住民的講師費只有 260，你覺得新住民的多元文化只有 260 嗎？不可能吧！……國家有沒有歧視？有。20 個國家要面談，有沒有歧視？怎麼會沒有，為什麼歐美的不用？所以我這十幾年來，在新住民的議題上，我就是看到國家的政策不斷地歧視再歧視，然後我們這些工作者就是在實務的場域整理好自己，帶著我們的新住民往前進。

……另外就是要讓國家可以認清新住民多元文化就是一個專門的特色，而不是你用一個 260 元好像施捨式的，然後來告訴我說科學是叫專業。……我的意思是科學是專業，那多元文化是什麼？東南亞文化是什麼？憑什麼你來論斤稱量？……為什麼有一些專家、學者，學術界你看現在每個學校都要成立東南亞中心，對不對？他們出來也是講東南亞文化，為什麼他們講給 2500？不理解。

……所以回到重點是什麼？你覺得大家現在在講文化這件事，大家有沒有好奇？文化部到底一年規劃了多少新住民的文化政策？藝術推展政策？多少預算有嗎？有嘴巴講出來嗎？我覺得大家要去思考這件事，社區營造裡面沒有框新住民喔，社區營造裡面有框地方，有框原住民，不好意思，新住民沒有。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第一段

(00:12:25 - 00:21:55)



三、文化發展可行模式

(一) 新住民文化市集發展

所以我覺得在這幾年的脈絡裡面，你看到傳統東南亞的文化的輝煌，……，在跟姐妹對話裡面，我得承認很快速的讓臺灣能夠理解文化的不同，就要從吃的開始，衣服，然後另外是跳舞、音樂這一些相關的東西。

回到文化的部分，你看文化市集的發展能量，我的期待，我的期待是什麼？遍地開花。我覺得我現在已經是整個屏東市新住民市集比較穩定發展的，當然同樣我也希望每一個縣市新住民都能集結成市集。

可是你開始是怎麼來的，我剛剛已經講了，我本來是做新住民家庭服務中心，我們的新住民的媽媽是不是需要一些小小的零用錢，然後可以把自己做的美食跟大家分享。剛開始的起心動念就只有這樣。我希望家庭婦女可以經濟獨立。我希望所有的婦女都可以經濟獨立，這就是我剛開始的起心動念。

所以在市集裡面，我們每次市集都開始說故事。你為什麼喜歡做食物？因為媽媽的一個味道。你為什麼喜歡煮這個湯？因為他叫爸爸的湯。你為什麼喜歡做這個蛋糕？你為什麼喜歡做越南的肉粽？因為我覺得姐妹就會開始告訴你說，這是我們同鄉思念的食物。你說這是不是你生活的一部分？你要的是什麼？家鄉的味道，要的只是感受。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第一段

(00:19:28 - 00:21:35)

(二) 火車站聚會與情感維繫

除了我們常常看到的用飲食，然後還有用舞蹈，或者是說像我覺得之前在臺北火車站的時候，其實很多的朋友在臺北火車站聚會，這個聚會慢慢其實也

成為臺灣文化的一種展現。

.....我覺得對我來講也是因為哪裡有人哪裡就有文化.....就是說今天我們在講非常多的社會現象或者社會議題的時候，其實我覺得他不是社會問題，也不是社會現象，他其實是源自於因為我們是人，人有很多的需要，人有情感的需要，然後有聚集成城市的需要，有互相依靠或者甚至是互相討厭的需要，這些東西慢慢的變成了一個社會的議題。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第一段（00：32：58 - 00：35：16）

（三）活用社區力量

我自己在工作的經驗，我在服務系統這一塊，我自己比較主動，所以我就會聯絡社會行政，在社會局裡的社會行政，專門在負責社區工作的這一塊。在辦一些社區說明會的時候，是否有機會邀請我，或者是新住民可以現身說法，才有可能讓新住民走到社區裡面。

另外是不斷地提醒我們社區的工作者、組織者要回過頭來盤點，我覺得也要訓練社區的組織者，回過頭來去看你這個社區裡面新住民有多少，大概要盤點一下。另一方面新住民也要開始動，唯有這樣社區的人才會意識到新住民，在辦社區活動時也可以邀請他們。.....這樣才有可能，未來才有可能發光發熱，而不是借由外力的力量。.....所以我覺得這是一個漸進的過程，也確實很辛苦。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段（00：15：35 - 00：17：32）

四、相關政策現況討論

（一）新住民發展基金名稱演變

我這邊其實簡單地弄了一個婚姻移民在臺灣概略的介紹……那裡面有個重要的時間點，其實 2003 年是跨國婚姻的高峰，那時候有一個數字是說，每三對就有一對是跨國或者是兩岸婚姻。人數開始有一個驟減其實是來自 2003 到 2005 年的時候。因為我們政府發現說好像結婚的人很多，所以他們覺得要做一種人口的控制……可是同時當我在管控人的時候，……我同時也做了一件事情，就是人多了要幹嘛，就像當時過去叫做外籍配偶照顧輔導基金，意思就是說我要照顧你，我要輔導你，所以他是一個輔導、適應非常強烈的一個概念。

到 2016 年的時候更名為新住民發展基金，我覺得上面同樣是基金，可是你光是從它的名詞的變化，你都可以看到一種思維的改變，可是我要問的是，字詞的改變跟真實內在的改變有發生嗎？內部真實的有產生質變嗎？但是我覺得這只是一個提問。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第一段（00：36：05 - 00：38：28）

（二）境外面談制度爭議

我們這幾年在做移民運動很希望的推進跟希望改變的，大概我覺得兩個部分，一個當然就是 21 國的境外面談，其實我們希望能夠廢除。很多人當然會挑戰我說，到底你為什麼會對於境外面談這麼的有意見。我覺得因為為什麼是這些國家，當然某種他的確真實的反映了國跟國之間的發展或者是關聯性。可是他其實造成了非常多婚姻移民被特殊對待的一個現象。

我就舉例來講，現在其實境外面談他過了，他會來到臺灣，然後可是因為還是要去確認他的婚姻真實性，所以他們就會找專勤隊就會去做婚姻查察，比如說看一下你家衣櫃是不是有雙方的衣服，檢查一下你家的牙刷是兩隻還是一隻。然後我要講的是，其實很多時候專勤隊他們去，問隔壁的鄰居問說，你知道你隔壁有一個從東南亞結婚來的人？我覺得其實這樣的一個歧視或者是說這樣的一個差異對待，它其實是會，怎麼講就是說我覺得你們就想想看，如果員

警常常去隔壁按鈴，你會怎麼想你隔壁的鄰居，我覺得這是一個問題。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段

（00：01：45 - 00：03：40）



（三）相關制度平等性爭議

然後我覺得另外一個部分當然還是會回到一種制度上，比如說像我們的《國籍法》的第 10 條，直到現在都還是，其實要取得國籍 10 年以後才能夠參選，他可以投票，但是他不能夠當候選人。這個東西我覺得非常的有趣，是在於說其實我自己也常會跟姐妹討論他們怎麼看這件事情，然後姐妹就會跟我說，他覺得本來就應該要做這樣的管制，因為我就不是原生的臺灣人，我是歸化的，我是對這裡有一段時間才認識的。可是我就跟他說，可是你不覺得很有趣嗎？當你拿到臺灣身分證，你就算是申請福利，可是這個時候你在申請福利的時候，這個其實是臺灣《社會救助法》的規定，如果你要申請社會福利，如果你是臺灣人就要去審你的三代，所以就是審你的父母，然後跟你的小孩。然後我們的新住民姐妹的父母就會被納入審查範圍，我就說好有趣，為什麼在審福利的時候你就變成完完全全 100%的臺灣人，可是在選舉上面你會是一個打折的臺灣人。我常在想說折扣什麼時候是百分百，什麼時候是 70%的臺灣人，我覺得這都是一個奇怪的現象。我認為還是必須要在一種基礎上的，這種所謂的利基點的平等，我覺得其實才能夠再往下去談跟去看我們到底還有什麼地方要改變。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段

（00：03：52 - 00：05：42）

（四）推行母語與環境友善議題

我們過去在講這個推行母語好了，為什麼在臺灣推行母語這麼的不容易？比如說我自己去過國家，像在德國、土耳其，因為他們是整個家庭的移動，又

或者是說你如果去美國，你也會驚艷到中南美洲的移民，他們到現在也都還是會講他們的母語，那是因為他們是一個家庭的移動。可是在臺灣，其實我們就沒有這樣子的土壤，我們其實就是婚姻移民姊妹來，然後二代。就是說我覺得當我在看著當我在看，因為我們沒有這樣的語言環境的時候，它其實背後是反映了我們臺灣的移民政策。今天我的父母沒有辦法常駐，我覺得這是制度的一個問題，怎麼樣重新解釋制度。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段（00：06：10 - 00：07：25）

我覺得就文化制度上，有關於環境友善這件事情是應該要被落實、被看見的。舉個例子來講，……你就會發現說有一些館舍，他的語文提供可能只有英文、日文、韓文這是主流。我覺得這個部分環境的友善，國家想做到什麼樣的，因為畢竟我們新住民在臺灣有 56 萬，我們移工朋友有 76 萬，我們加起來這麼多人，國家對於這些這麼大眾的人群，從哪裡來的朋友，他環境的友善是不是應該要更落實？

然後再來就是說文化制度上，國家對於新住民到底是視為一個主體，還是一只是個邊緣，要做不做隨便。對，你看最近國家有在做所謂的國家文化紀錄，有聽到在說新住民嗎？沒有，我只看到客家、原住民就這樣，眷村，還有誰？然後國家一直宣稱我們文化平權，對，你要做，要提供近便性，可是我要什麼都沒有。對，你不覺得很奇怪嗎？他說國家、經濟部沒有新住民的位置在那裡，更何況我剛剛講的是社區營造有嗎？你覺得我們新住民的姐妹提起筆來寫社區營造冗長的計畫表，有可能嗎？國家對於新住民這樣子的公共參與的路徑、陪伴和輔導的措施到底是什麼？當然我希望國家你要告訴我，到底花了多少預算。

……然後另外就是藝文的表演成設。說真的，從北到南，你有看到哪一個縣市政府有在扶持新住民的藝文團隊？國家不是動不動就找新住民出來跳舞出

來表演嗎？很重視我們嗎？是不是？然後叫你扶持的時候你有扶持嗎？對，姊妹們、孩子們你就是要站起來問政府你做了、你陪伴了這些媽媽或者是爸爸們提供了什麼樣的扶植？對，我覺得這是要回過頭來檢視的。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段

（00：07：11 - 00：10：42）

五、我國國民態度問題

某一個公關公司要出多元文化的教具，叫我寫 800 個字。對，我跟他說，那你知道東南亞在哪裡？他說沒關係，你只要寫 800 個字給我就好了。……好像不是這樣子在工作的。我就跟對方講說，你可能要來我的實地看一下，你也要有空來跟新住民進行對話，你才能做出適當的教具來提供給學校的老師，或者是新住民的媽媽，來做一個教育場域的工具，我覺得這個才是對的。

國旗其實可以測試臺灣人其實對其他的國家完全不理解，從我第一次做的教具就是用國旗組合起來，可能是臺灣的國旗、越南的國旗、印尼的國旗，可是臺灣人對於這些全然不知。所以我們開始讓新住民可以在一線，比如說有心做多元文化的新住民媽媽可以挺身自己出來講自己國家的文化。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第一段

（00：07：02 - 00：09：02）

我來臺灣生活最常見的其實有一個問題，就是你喜歡是在臺灣還是在越南？……臺灣社會更認識越南文化，對我這個移民有什麼好處？我覺得是因為很多人不太瞭解，所以都會關注一些比較敏感的問題，但是如果能在臺灣讓越南的文化更有機會發展的話，我覺得臺灣人可以更了解越南文化，對我們這些移民來說是很有幫助的。就比較不會被問為什麼？每次我們移民做的工作，每次穿衣服、吃東西，臺灣人覺得我們很奇怪，為什麼會這樣？我為什麼這樣

子，為什麼那樣？為什麼你們會這樣？所以我覺得如果臺灣可能多多了解越南的話，對我們會非常有幫助。

但是要怎麼讓臺灣人可以溝通、了解越南這個問題實在是太深奧了，所以我現在沒辦法闡述。所以如何在臺灣落地生根，這個很難，我覺得很難，是很長久的時間，然後更不要說是發展了。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第二段（00：11：20 - 00：12：33）

六、新住民發展基金委員人數議題

我覺得對我來講，我大概會想說任何的行動，其實你要看到歷史的進步，所以今天重點是說，今天委員他到底站在什麼樣的立場說話，我認為身分是重要的。有新住民的，不管是新二代或是新住民能夠成為委員，對於我們來說是最重要的。還有一個也非常重要的事情，就是它的發語，他的爭取，他在裡面的審查，他要為誰服務呢？他是要為基金移民署能管控而服務嗎？還是他是要站在實質的，或者是站在所謂的新住民的利益上規劃，我覺得對我來講是更重要的。但是到底什麼樣的發話或什麼樣的發言是站在新住民的利益，我覺得這也可以討論，……，我要講的就是說這個規則本身是更值得挑戰跟要去顛覆的。所以我大概的回應是，我覺得是委員他的立場在哪裡，他的發言是為什麼而服務？我覺得這個是對我來講是非常關鍵的一件事情。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段（00：33：21 - 00：35：01）

我覺得這件事從我知道的那一刻起，11位變7位這件事情，我覺得我是不認同的，我就會拿客委會，原民會我們來做個對照。如果客委會要進去裡面當委員，裡面的身分幾乎都是客家人，那原住民要有二分之一都是原住民。那你

為什麼可以告訴我，新住民發展基金 33 位，現在好像減掉 4 位，剩 29 位，然後新住民只占了裡面的 7 位，我覺得不太能說服我。就像我在當性平委員，我當然也會講說單一族群就是要有超過三分之一。我的底線就是，29，三分之一就是多少？就是 10 位，起碼超過 10 個。

剛才其實前一位講者講得很好，為誰服務？新住民發展基金的存在，目的就是為了服務新住民，可是為什麼會去減少新住民的席次，而不是去減少官方和專家學者的席次呢？我覺得我希望國家那個答案到底是什麼？是新住民這一期的委員表現很差嗎？還是這一屆的委員都沒有準備好，沒辦法有什麼論述，或者是你到底看不上，你想要減低的其實是什麼？當然他的對外是說他要讓議事更有效率。那當然我就會想說，原來現在基金都是沒效率嗎？所以我那天也在跟其他委員討論，如果說這是一個新住民發展基金，那我願意退出，或是我願意在旁邊陪著，然後可以訓練媽媽們，為自己發聲。

那我也同樣期許，新住民發展基金是新住民，不管是爸爸和媽媽都可以成長，現在新住民發展基金是沒有男性的新住民代表。這件事情我也希望新住民的爸爸是在裡面的，然後可以為自己作為一個男性有些論述，我覺得這個中間需要很多的歷程。我覺得身為一個委員就是看政府的政策，新住民最清楚在成長、在臺灣結婚的過程裡面，有的是結婚的，有的是舉家遷過來，會最清楚自己的需要是什麼。當然我覺得把這樣的一個權力，我們講的是一件事，叫公共參與，這件事也是參政權，你要給他啊，當然要給，為什麼不給？為什麼還是讓臺灣人來說，這不是很奇怪嗎？對，好以上我覺得是 11 位減掉 4 位，只減掉新住民的席次，我是反對的，澈底反對。但是我也希望新住民的孩子們也長大了，可以進來，來看著國家在落實新住民或新二代政策的時候，到底要往哪個方向走，你們要提出你們的見解。

逐字稿來源及擷取時間：越在嘉文化棧、島嶼移溫層團隊（2020）；講座影片第三段（00：35：25 - 00：39：02）

附錄四 深度訪談大綱



壹、訪談說明

新住民人口至今已超過 55 萬人，為我國的第五大新興族群。然而，根據監察院 106 年度的通案性案件調查研究報告，新住民在臺囿於語言及文化之隔閡，經濟上也較為弱勢，使得其在正式社會系統中往往遭受歧視與不平等的對待，也因資訊缺乏及法令闕漏而求助無門。

目前我國新住民相關法制規範係依照國籍來區分，因所適用的法律不同，其所涉及之問題與權責更是散落於不同部會，未有統一的部門進行統籌與規劃。除此之外，許多與新住民相關的事務（如「新住民發展基金」、「新住民事務協調會報」），也因欠缺一正式法源依據而時有爭議產生。有鑑於此，立法委員林麗蟬等人於 2017 年提案制定《新住民基本法》，期待政府能藉由此法落實憲法上的平等權及多元文化意旨，具體保障新住民權益，並針對國內各族群的狀況、條件及需求之不同，提供差異性作為。

《新住民基本法》草案已於 2017 年 10 月交付立法院內政委員會審查，而與新住民相關之非營利組織、學者專家，對於本法的期待及著重面向也均有不同。對此，本研究期許能透過檢閱我國新住民法令規定、政策及相關研究資料，以綜整新住民在我國的問題現況。進而針對「新住民基本法的立法目的與保障對象範圍為何？」、「我國是否需要設置新住民委員會？」、「新住民發展基金之設置與爭議？」、「應以哪些方式促進新住民文化發展與交流？」，以及「尚有哪些新住民權益需要受保障？」等五個主題，分別從法條內容、現況發展，及相關討論意見等面向進行探討，以研析《新住民基本法》在我國適用之必要性及其助益。綜合以上研究動機與目的，懇請不吝提供寶貴意見以作為研究參考。您的觀察僅作為學術研究，既不代表任何機關立場，也不作研究以外的用途。故請您就個人認知或相關經驗判斷回答即可。謝謝您的支持與協助！

貳、深度訪談大綱



一、針對受訪者 A

1. 請問您當初在提案制定《新住民基本法》時的動機或契機為何？
又您為何會選擇採用「基本法」的形式，來作為我國新住民政策的基礎？
2. 「新住民基本法草案」第六條提及本法的中央主管機關為「新住民事務委員會」，請問您認為成立「新住民事務委員會」（行政院所屬中央二級機關）後，能帶來什麼樣的效果？
您認為若法案通過後，設置「新住民事務委員會」可能會遭遇那些問題？
3. 請問您是否有考慮過，以在行政院成立委員會的方式（例如行政院性別平等會的形式），來代替新增一個院屬二級機關？
您之所以沒有選擇採用前述的方式，是有什麼樣的考量？
4. 現行的「新住民發展基金」為內政部之特別收入基金，請問這樣的設置方式對於新住民或相關團體而言，有哪些不足之處？
您認為在《新住民基本法》中明定「新住民發展基金」，除了能使財源基礎更為穩定之外，還能帶來哪些效益？
5. 「新住民基本法草案」第八條欲設置「新住民文化重點發展區」，請問當初為何會有這樣的規劃？您認為設置「新住民文化重點發展區」，能帶來什麼樣的效果？
6. 「新住民基本法草案」中提及欲保障新住民之工作權、陳述意見的權益、媒體近用權，並鼓勵其多多參與公共事務等。請問除此之外，您認為還有哪些權益或與新住民相關之事項，是需要政府提供協助與保障的？
7. 請問關於《新住民基本法》的未來發展，或針對我國婚姻移民未來的政策發展走向，您的看法為何？有哪些相關的建議？



二、針對受訪者 B

1. 請問就您的實務經驗而言，桃園市新住民家庭服務中心所服務的新住民，其所遭遇之困境，或需要協助的部分為何？
2. 請問桃園市新住民家庭服務中心在所負責提供的新住民服務業務方面，最常面臨的困難為何？通常是如何因應之？
桃園市新住民家庭服務中心是否有資源不足或協調困難等困境？
3. 請問您在提供新移民服務之經驗中，與其他相關單位（包括中央主管機關、桃園市政府，以及民間相關社福團體）之合作情形和經驗為何？
您覺得這樣的互動方式有哪些待改進之處？
4. 請問桃園市新住民家庭服務中心，主要的經費來源為何？貴單位是否有申請過「新住民發展基金」之經費？
對於現行之「新住民發展基金」並不具有穩定財源，您的看法為何？
5. 在「新住民基本法草案」中的第八條有設置「新住民文化重點發展區」的討論。請問您認為在桃園市有哪些地區適合設置成「新住民文化重點發展區」（例如新住民人口較多，或是具有特殊文化特色之處）？
若是設置了「新住民文化重點發展區」，您認為能帶來什麼樣的效果？
就您認為，還有哪些方式能促進新住民之多元文化發展？
6. 目前規劃的「新住民基本法草案」中提及，欲保障新住民之工作權、陳述意見的權益、媒體近用權，並鼓勵其多多參與公共事務等。請問就您的實務經驗而言，上述列舉的權益，是否是新住民所欠缺的？
除此之外，您認為還有哪些權益或與新住民相關之事項，是需要政府提供協助與保障的？
7. 請問您認為臺灣需要制定一部《新住民基本法》嗎？
或針對我國婚姻移民未來的政策發展走向，您的看法為何？有哪些相關的建議？又桃園市新住民家庭服務中心未來是否有任何規畫與想法？



三、針對受訪者 C

1. 請問就您的實務經驗而言，我國新住民所遭遇之困境，或最需要協助的部分為何？
2. 請問貴單位在所負責提供的新住民服務業務方面，最常面臨的困難為何？通常是如何因應之？
貴單位是否有權限不足、資源不足或協調困難等困境？
3. 請問您在提供新移民服務之經驗中，與其他相關單位（包括其餘中央部會、地方縣市政府，以及民間相關社福團體）之合作情形和經驗為何？您覺得這樣的互動方式有哪些待改進之處？
4. 請問您認為新住民有沒有成立專責機構（如新住民委員會或新住民事務署）之必要性？若是設立上述單位，您認為對貴單位現行之業務會有哪些層面的影響？
5. 請問貴單位是否有固定之公務預算專門用於新住民事務？對於現行之「新住民發展基金」並不具有穩定財源，您的看法為何？
6. 在「新住民基本法草案」中的第八條有設置「新住民文化重點發展區」的討論。請問您認為我國有哪些地區適合設置成「新住民文化重點發展區」（例如新住民人口較多，或是具有特殊文化特色之處）？
若是設置了「新住民文化重點發展區」，您認為能帶來什麼樣的效果？
就您認為，還有哪些方式能促進新住民之多元文化發展？
7. 目前規劃的「新住民基本法草案」中提及，欲保障新住民之工作權、陳述意見的權益、媒體近用權，並鼓勵其多多參與公共事務等。請問就您的實務經驗而言，上述列舉的權益，是否是新住民所欠缺的？
除此之外，您認為還有哪些權益或與新住民相關之事項，是需要政府提供協助與保障的？

8. 請問您認為臺灣需要制定一部《新住民基本法》嗎？

或針對我國婚姻移民未來的政策發展走向，您的看法為何？有哪些相關的建議？又貴單位未來是否有任何的規畫與想法？





附錄五 深度訪談紀錄 (A)



一、受訪者：A

二、訪談時間：2020年7月10日（星期五）15：00-17：00

三、訪談地點：彰化縣（受訪者之服務處）

四、訪談紀錄：

問：第一題想請問，您在提案制定《新住民基本法》的時候，當初是有什麼原因？

為什麼會想制定這樣的一個基本法？又為何是要採用基本法的形式？

答：好，其實我們知道說新移民，大家一般的想法遇到新移民相關的問題時，就會想到移民署，可是我們知道移民署它不見得所有的移民問題都可以解決。包括就業，還是所謂的未來的教養，還是孩子的教育，還是他遇到的社會福利。移民署他只是三級機關，其實他沒辦法滿足所有移民需要的事情。往往我們都會遇到一個問題，才去想說是修什麼法，遇到另外一個問題又想說要在哪一個部會修什麼法，我們沒有一個完整性去盤點完成，提出一個移民相關的基本法。

那第二個是，我們對於婚姻移民還是一般的經濟移民，還是所有移民的定義，也沒有定義很清楚。我們的移民在臺灣的新移民還是新住民，大家常說到底我要稱呼你什麼才不會讓你覺得你不舒服。很多簡單的定義名稱都是沒有一個完整性，所以我覺得說我們大膽的去提出來，希望未來這樣子的一個基本法可以讓我們看到說移民相關的事務可以有一個，也不算母法了，可以有一個比較高位的法可以去支撐了。

問：您認為在《新住民基本法》草案中，哪一些條文是最迫切，或您覺得說最有必要性的事？

答：我覺得說基本法如果有完成之後，當然委員會是一個就必須要去成立的，你有委員會才能去有一些對應、相關的政策。因為如果說委員會成立是來協助整個移民的照顧及發展，還有我們臺灣未來整個移民政策要朝向哪個方面？那也需要有所謂的法源跟預算，還有要有一個就是屬於他的部門。第三個是這個部會是可以提升到院底下的，而不是在內政部底下。如果是院底下的委員會，它涉及的層面和部會協調也會比較完整。

問：我想請問您認為「新住民」和「新移民」，您用的這兩個名詞有沒有一些差異？為什麼會選用「新住民」作為基本法的名稱？

答：對，其實新住民跟新移民，我們當時在討論的時候，當時我是訂「新住民」。可是法提出去之後，我們也辦了很多的公聽會、座談會。我們也聽到很多老師在跟我們分享所謂的住民跟移民的一些想法。那後來我們本來想說法如果有進入到所謂的修法的時候，我們也可以再去調整。比如說我未來或許叫做一個「移民基本法」，它沒有所謂新舊，它可能就是定義這個移民，或許是從外地來到臺灣，經由婚姻，還是經由投資來到臺灣的移民。就是法提出來之後，我們開始去收集資料、對話之後，其實也不是我們眼前看到的基本法完全沒有需要調整的步調。我們有去座談會訪問完之後提出來，可是提出來之後又繼續去做後續的對話，也有需要調整。可是很可惜連初步的討論都沒得討論。

就剛剛有講，可能你來這邊是經由經濟移民進來的，是不是？所謂的婚姻家庭團聚移民跟經濟移民進來都可以有一些定義。你在定義裡面，如果委員會如果分為兩塊去做一個照顧會是怎樣？如果是整個國家未來的發展，如果按照我們的人口政策去看臺灣的人口負成長，還有臺灣需求、需要的一些補充人才，是不是如果從移民吸引移民還是吸引人才的角度來看的話，它是需要這樣子的一部法。

問：所以您認為臺灣現在欠缺一個跟新住民有關法律的環境？

答：對，應該是這麼說。我們臺灣長期都是一個，如果以時間來算的話，近 30 年

的婚姻移民，還有很多的其他的經濟移民進來之後，其實我們一直都跟移民生活在一起。

譬如說遇到任何的法規滯礙難行的時候，我們才來修某一些法，可是這個都是所謂的後續處理。我們如何整個去盤點整個移民的樣貌，去了解整個臺灣移民的未來。當你要歡迎更多的移民人才進來的時候，你應該要制定一個完整的法，完整的法的前緣，前面你應該要有一個基本法來做，所以這個部分我們當時才會先提出一個基本法。

問：請問您為什麼會想要用基本法的形式？因為臺灣之前有像是《原住民族基本法》、《文化基本法》這些法律它的意義？好像都沒辦法從那樣的一個基本法中得到完善的保障？

答：可是至少你連一個基本的都還沒有，你更何況這樣，你在談到一些移民的需求的時候，你也沒有一個法，也例如說我們有提出一個法，法扶法，希望新住民有需要法律輔助的時候，可以去使用法扶法，我們就修了法扶法。可是在法案排審的時候，我們的法就被排除掉。因為他們就問我們新住民的定義是什麼？他們沒有一個基本的、明確的定義。所以我覺得說有很多的我們看到的有缺失的，可是他卻沒有辦法進入那一個法規裡面，跟其他要調整的條文可以一併來討論，是因為他沒有一個支持他的一個明確的基本的概念。

基本法是能夠給它只是一個基本而已，只是一個定義或一個概念。所以在基本法裡面，我們希望下面有一個委員會，你才會延續生出所有的，我們可能慢慢去走，現在連基本法都沒有，你再談其他的都是一個，我覺得是蠻空的。

問：我第二個問題想請問，因為《新住民基本法》草案，有提到說希望能夠設立「新住民事務委員會」，他是等於說是在行政院下面的一個院屬的二級機關。您認為說，這樣的一個委員會成立之後，就是除了剛剛提到說，可能他可以主管一些事務之外，還有其他的效果嗎？

答：一樣，他是委員會，如果只是在所謂的照顧輔導而已，我覺得說它的功能性



或許就是有一點沒有完全發揮，我覺得委員會它應該要發揮到所謂的移民未來的整個發展、國家的移民發展。就是移民在臺灣之後，他的發展性除了照顧是一個基本以外，它還是有發展性，

問：就是它可能要有一些類似國發會的功能？

答：沒錯，對。我們覺得說這是除了照顧以外，我們可能因為有這樣子的一個委員會，裡面有很多的配套措施在照顧所有的移民。在臺灣之後因為這些措施而吸引到更多的移民人才進到臺灣來，因為這些措施也可以把臺灣的移民，不管是一代或二代，就跟所謂的不管是國際市場連接也好，我覺得應該要以優勢觀點去看這個委員會，而不是照顧服務的觀點去看這個委員會。

問：請問您是否有考慮過，以在行政院成立委員會的方式，例如性平會的形式，來代替新增一個院屬二級機關？您之所以沒有選擇採用前述的方式，是有什麼樣的考量？

答：我覺得如果只有性平會的層級是不太足夠的。

問：因為位階，以及人力、資源的關係嗎？

答：都是，還有其實我覺得說委員會有委員會的功能性，而且你委員會你賦予它的功能是什麼？你如果只有性平會那樣的層級，到底它是否可以滿足所有的移民需要的各個面向？所以我覺得說，還是需要以重視移民的角度，就去提出一個完整性的政策照顧。

問：請問您對於目前「新住民事務協調會報」的看法為何？其是否能有效達成跨部會整合各項新住民事務之功能？

答：我覺得那只是，當時初步在馬政府時代，初步成立的一個新住民事務協調會報。那整個協調會報裡面，其實換句話說，它裡面要了幾個民間代表的委員，其他的就是各縣市政府跟一些部會首長。往往都淪在所謂的各個部會的業務報告完，就結束了委員會的會議，讓我們覺得說委員會的，與當初成立的期待可能會有一些改變。後來我覺得說委員會應該要去提升它的功能性，就不是只有協調、會報，協調也沒有協調到，只是一個會報而已，就這單純只是

會報而已，它是的確有不足的地方。所以我覺得說還是要有一個負責任的去提出對移民的相關的政策去做一些支持。

問：如果是針對現行的移民署業務而言，您是覺得說它沒辦法達到像您剛剛提及到的，整體規劃或者是移民政策前瞻性的發展的功能是嗎？

答：當然啊，像移民署可以去辦所謂的跨國實習、產業實習，但移民署真的能理解產業界的需求嗎？例如說我們談到所謂的人口政策，還有整個移民的人才，難道移民署也要去做這一塊嗎？就會變成說移民署本身的業務工作就涵蓋了很多，包括什麼人口翻譯的工作，什麼打擊犯罪，各種工作任務都有去做以外，還有證件的發放，還有一些不法的居住的移民等等這些業務以外，他還可以辦哪些工作？而且他們的進來的人員真的能因應各個領域的需求嗎？就會打了很大的問號。而且真的能專精嗎？我們覺得如果是這樣，是不太負責任在做照顧移民的工作了。

問：如果成立新住民事務委員會的話，是否一些移民署原本的業務就可能會移到新的委員會？

答：我覺得這可以去討論。將相關的工作回歸到本職的工作了，不會說你自己本職沒有做好，又要去就延攬其他，比如說做了教育部既有要做的事情，做的衛福部本來要做的事情，做的勞動部本來要做的事情，這些都是，我覺得對移民署來講，或許他們也覺得很委屈。

問：假設我們未來真的成立新住民事務委員會，因為現在很多移民的工作是散落在剛剛您提到的勞動部、教育部，那是否在那些部會的一些權限，之後都要回歸到新的委員會？

答：我覺得也不一定是要回歸，其實你想像一下原民會他們在做的時候是怎麼去處理，這個都可以討論再做一個政策的制定。其實我們當時先設定是一個基本法完成之後，再一起去討論委員會跨部會如何去整合。那根據我在高雄的經驗上，我們有一個新住民的專案辦公室，我們這是原則上已經在縮小扮演委員會的前身要做的事情，跨局處的協調完之後，如何業務上面的分工、照

顧上面的分工，跟活動上面的分工，我覺得這部分都可以在討論過之後，才去做一個訂定。

問：我想請問關於現行的「新住民發展基金」為內政部之特別收入基金，請問這樣的設置方式對於新住民或相關團體而言，有哪些不足之處？您認為在《新住民基本法》中明定「新住民發展基金」，除了能使財源基礎更為穩定之外，還能帶來哪些效益？

答：當然有不足的地方，包括說發展基金，其實就剛剛講的它是一個特種基金，它隨時會消失，如果沒有人捍衛它的財源的穩定。例如我們在 104 年的行政院協調會報，那時候我們在開會的時候就有討論到基金，我們希望維持基金的水準，在 10 億的水準，每一年不管你花多少，那來年應該要補充到滿 10 億。今年花了 3 億，明年就要補 3 億進來，讓他的水平是維持滿的。

那我們看到為什麼這個叫做一個不穩定的財源，在前年移民署，在行政院沒有撥補這筆錢，所以在那一年就是沒有撥補 3 億進來，然後來年又花了快 3 億，換句話說他們兩年在他們沒撥補的時候，就已經花了 5 億多的錢，這個沒撥補，如果沒有強而有力的去監督跟捍衛，一旦抽掉之後，以後你要再爭取其實是要花更長的時間，所以那時候我們強力的爭取。那我們也看到行政部門一直覺得我們申請是無理的，他會覺得我們都有在花。我說我知道，你今年有花了 3 億多，然後來年又編了快 3 億，但水平沒有流水進來，這個經費再花兩年就沒了，所以我們那時候就強力的用各種的抗議的手法，終於去爭取到補回來，在今年的預算有補進來了，也把去年跟前年沒有補進來的錢終於補進來了。

我們看到這次的危機，也讓我們看到這個基金的不穩定度，在監督的人如果不好好的去卡住預算，它隨時會消失。所以我覺得說對移民來講，是一個權益的損失，如果未來的話，現在已經有撥補了，可是我們看到裡面委員會的組成，委員的組成跟預算的分配，還是對移民來講是有一些缺失。例如說委員的組成裡面，大部分還是行政部門跟各縣市政府，有一些比例是團體

的代表，又不是新住民本身，可能只有幾位而已，所以我在任內有要求達到五六位，一定要是新住民本身去參與委員會，他才能真正的去捍衛族群的權益。

第二個是，有時候他們有沒有去意識到預算的分配是有問題的。例如說 3 億多，一年有 2 億多是花在行政部門申請的，有少部分的幾千萬是給團體申請的。團體申請的審核跟要求非常的嚴謹，可是公部門申請是非常鬆的。對於我們來講，我覺得公部門如果在基金到現在已經十幾年了，你每年都來拿這筆預算，就表示你這個單位是有這樣子的需求，你應該要編成公務預算，不能再拿基金的預算，萬一基金如果真的沒有人捍衛，沒有了，你這個業務是不做了嗎？你懂意思嗎？所以基金是特種基金，它的財源是不穩定的，如果行政部門跟各縣市政府，包括衛福部、教育部都有在拿的話，有些應該要回歸公務預算。那基金的預算要做哪些？應該好好去盤點，如何協助民間團體，還是新住民本身的致力在做的工作，去做一個預算分配，我覺得這會比較合理。

問：您在基本法裡面有一條條文是規定新住民發展基金，所以您希望說未來如果設有新住民基本法，也有新住民事務委員會，那新住民發展基金也是可以轉變為新住民事務委員會的公務基金？

答：我覺得算可以，去做一個討論，可以做合併的。因為不可能是雙頭火車在開，既然有一個委員會，其實應該要回歸委員會的運作模式，這是合理的。可能就不是以特種基金的模式，它是變成一個公務預算了。

問：因為目前《財政紀律法》第七條有規定：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」這樣的話是否就沒辦法在法律裡面訂一個保障新住民發展基金的經費？

答：應該這麼說了，因為當時這個也是行政院訂定的，就是 10 億的水平，每一年再補足進來的 10 億的水準。所以你說財政部有《財政紀律法》，裡面對他

有一些規範，可是這群人還是有一些需求。其實在各個部會裡面，還有公部門的基金其實是非常多了，但我們看到說新住民其實在臺灣已經是第四大族群了，他們卻連一個委員會也沒有，那連一個所謂的支援他們的預算，單純只是針對他們的族群支持的預算，也沒有，我們覺得是不太合理。在法規面跟在實務面應該要去盤點跟對話。我覺得基金跟你說的公部門的一些規定可以去做對話，如何去因應，我覺得還是要以新住民的需求為優先考量。

問：我第五個問題想請問，關於《新住民基本法》草案第八條欲設置「新住民文化重點發展區」，請問當初為何會有這樣的規劃？您認為設置「新住民文化重點發展區」，能帶來什麼樣的效果？

答：其實在以移民的文化來講，如果加進到臺灣的社區的話，我覺得它是一個加法。其實常常我們覺得多元文化，「多元」我覺得會是一個更強大的文化，你多了一些文化的發展。所以我們那時候覺得臺灣既然有 100 多個跟我們聯姻的婚姻移民，各自都來自不同文化，其實與其你去花很多費用研究其他的文化，不如好好的去規劃，然後去協助、培力既有我們中華民國身分的移民朋友的文化，來去推動他們的文化加入我們的文化。他是一個文化發展的另外一環，其實不只是一個尊重多元，不只是友善而已，其實對於臺灣本身來講是一個，我覺得是一個加法。

問：那這樣的一個文化重點發展區，它可能的形式會是什麼樣子？

答：其實那時候我們會認為說，其實有很多新住民在提到說我們需要有一個文化，例如說比照原住民的的原民會、原民館等等。但我覺得我們沒辦法說，因為「館」，常常臺灣喜歡用原民館，還是什麼客家文物館，還是什麼活動中心，但我覺得說你應該要先討論好你要做什麼才去成立，而不是先成立了很多館之後不知道要做什麼。所以在討論這一塊，未來我們本來認為說基本法通過之後，你有一些資源可以再去研究、討論。但我們已經收集到很多文化是值得去跟臺灣有一些對話的，而且是值得發展成另外一種文化的優勢的，而且又達到所謂的尊重移民文化，也達到讓移民朋友在臺灣都可以去接觸自己原

有的文化，還有自己的孩子也可以去接觸這些文化，覺得對臺灣的二代來講是一個優勢。

問：想請問您剛剛提到說有一些具體的發展的模式，大概是怎麼樣？辦一些活動嗎？還是？

答：如果說只是辦活動，其實大家已經都有既有的活動在辦理了。

問：那您認為要如何做文化方面的發展？

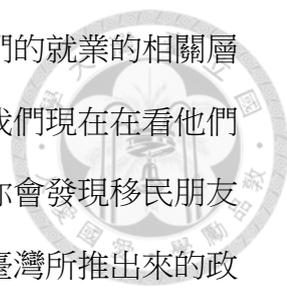
答：可能要做研究。研究各個文化方面他們的需求。其實我們那時候認為說成立一個委員會之後，會邀約各個族群那來討論，我們裡面到底要放哪些，那如何去規劃大家想像中的多元文化的發展？發展的背後是對臺灣是有利的，而不是只有在照顧層面而已。對，我覺得這些都有很多團體，有很多的想法，可是我覺得這些想法沒辦法全部包在這裡面，但的確我覺得既然移民在臺灣有這麼多的文化，我們應該要好好的去探究，再來做一個發展，這是好事。

問：所以目前來說，法條中有很多內容可能還不是那麼的完善，只是先列好，但是它的一些相關發展可能要等通過之後再進行討論？

答：當然了，因為通過之後你有很多還是要按照它既有的規範，還有一些法不是只有基本法裡面就可以，還要去增訂。它只是一個基本法，還是要有一些其他的法去做對應。

問：因為我的原先的研究架構將《新住民基本法》草案分為五個部分。第一個部分是關於基本法的立法目的；第二個部分就是剛剛提到的新住民事務委員會，是組織的層面；第三個部分關於新住民發展基金，然後第四個我希望從文化層面，包括剛剛提到的新住民文化重點發展區；而最後一個部分我是想要探討新住民的哪些權益是需要保障的。而我從《新住民基本法》草案中可見到，草案欲保障新住民之工作權、陳述意見的權益、媒體近用權，並鼓勵其多多參與公共事務等。想請問除此之外，您認為還有哪些權益或與新住民相關之事項，是需要政府提供協助與保障的？

答：其實我覺得這些涵蓋就有涵蓋到很多層面了，包括你說整個發展其實就涵蓋



了各個領域的發展，它的產業面。那現在其實還是回歸他們的就業的相關層面，是我們一直覺得他是急需要去解決的。有些移民其實我們現在在看他們還蠻喜歡終身學習的概念，臺灣的終身學習的概念。所以你會發現移民朋友會用多餘的時間再去進修，有些就會用不同的面相去針對臺灣所推出來的政策，去學習他想要學的技能，提升他的勞動的競爭力也好，可是他在工作方面還是會遇到一些工作上的同工不同酬。我們在這一塊一直在提，可是勞動部從來都不答應我們去做一個調查。因為我覺得勞動部還是丟給移民署，可是移民署真的很瞭解勞動市場的移民需要什麼嗎？就算他瞭解，真的有能力解決嗎？所以我覺得說這個問題是比較大宗。

再來我覺得新移民的心理健康方面未來還是會需要注意。包括未來的老年化的照顧，還有身心的健康。因為早期到臺灣來，或許整個社會環境對移民的一些刻板印象，還有在家裡生活裡面，因為這些刻板印象在社區還是在家庭會讓他承受很多的壓力。到他老年化之後的一些身心健康都需要去做一個追蹤和觀察。

問：可能是長照方面？

答：我覺得是。

問：那您認為說，新移民需要另外有一個不同的長照系統嗎？

答：我覺得說，像我們在立法院在前兩年我有提到，我有跟衛服部提過經營長照的需求，不是只有人力的補充，就不是當照服員而已，他們可能也有被需要照顧的時候。我們的照服員可能不只是新住民當照服員，可能有很多臺灣的社工或臺灣的照服員都加入長照的照顧工作，社區化也好，還是機構化也好，但他們真的都很瞭解移民嗎？所以我們有要求他們在培訓的時候要加入多元文化的理解，所以在一兩年前，其實這些課程都已經加入我們長照的培訓課程的內容裡面。

那我們民間現在在做的是小區小區的，所謂的共老議題，移民的共老、移民的長照，還有移民的整個老年化生活的討論，不管是否要有一個專屬他

們的還是一個讓他們互相討論之後，縮小區塊發展變成他們自己的共老的機制也好，我們還不知道會變成怎樣的樣態。至少我們有帶領著全國的移民團體跟全國的移民朋友去討論這件事，因為政府沒有幫我們去討論，我覺得說這是我們需要的。

對，第二個是我剛剛說的身心靈的健康，我們也找一些身心靈相關的學者跟醫師也有在做一些調查，到底移民可能在就醫方面有哪些是有這塊的需求，量有多大？他們可能未來的，不能說治療，應該說未來的協助要投入哪些方案，才能去做一個協助，這是一個另外一種移民的議題。

問：我想請問一下關於剛剛提到的工作權問題，請問現行新住民的工作權，除了在擔任公務員方面比較會受限制之外，其他部分主要是工作機會上的不平等是嗎？

答：工作權以前在我進立法院的時候有修一個，本來它們是有限制陸配，因為我們覺得移民認為說他們好像沒限制，其實在早期是有限制陸配的就業權的。例如說他如果有身分證要等 10 年才能當廚工、清潔工、清潔人員，這是已經被限制的，所謂就業權。我記得我在 105 年底就把這個禁止令廢除掉。除非有國安疑慮的總統府，還是有國安疑慮的調查單位，你不讓他去做清潔工，我們認同。可是如果在學校的廚工、公所裡面所謂臨時的清潔工，不能限制他們不能從事這些工作。當然了，工作權還是有一些區隔，這個調整之後，它的確已經疏通了很多他的工作平等權的部分。

再來我覺得也不見得，機會背後就是所謂的提供工作者有沒有對他們有一些不平等對待，例如說同工不同酬，例如說會有一些異樣的一些眼光。我只能稱為偏見，因為他們不熟悉，講出一些可能有意無意的一些話，會讓移民朋友是還蠻受傷的。

第三個是可能有很多移民朋友做了 10 年、20 年都是所謂的做按件計酬，還是臨時人員，他可能做 10 年 20 年都沒有勞保。我們對移民朋友的就業，常常說他們很刻苦耐勞、很認真，所以工作機會是有的，只是工作的類別，

你會請到移民的，你可能有很多高階的，你可能就不會考慮到移民的方面。或許移民自己本身最近在提升，可能會有改變。正像你講的機會問題，我覺得這個機會，就是提供者有沒有去友善新移民。

問：請問關於《新住民基本法》的未來發展，或針對我國婚姻移民未來的政策發展走向，您的看法為何？有哪些相關的建議？

答：我覺得因為我個人是一個移民的代表，也是一個基本法的倡議者，我覺得基本法一定會有。而且我覺得未來我們的基本法也好，還是我們的移民政策，應該要整個去盤點臺灣的人口政策完之後，來規劃照顧現在的移民，還是即將未來會吸引到臺灣的移民，他們的需求跟臺灣的發展、臺灣本身的需求，去提出一整套的移民政策，我覺得他是有可能性，這是第一點。

第二個是因為我已經離開立法院，所以在立法倡議的過程中，我可能也已經失去了這個發言權，可是我覺得民間的工作還是可以做，所以我們現在民間所倡議的工作裡面，我覺得也都在做整合。包括我們為未來規劃跟各縣市政府去辦理縣市的移民政策的沙龍，我們希望借由地方政府所引領出來，地方政府可以做到的，就地方政府做，地方政府沒辦法做到的，有些政策還是法規是需要中央去修法還是支持的，我們會提到中央政府去做一個建議。以前我自己在中央裡發現說中央推不動，有時候既然中央推不動，我們就號召更多的力量來呼籲中央繼續去推動它。所以更多的力量，除了民間以外，就是地方政府了。

問：那您認為說如果整個未來的新移民、新住民，他的政策走向應該是要朝向什麼樣的方向？

答：我覺得移民應該跟國家發展會有息息相關，而不是單純只是照顧服務這件事而已。因為早期的移民進來，我們所做的就是在馬政府時代到我進立法院之後所調整的，陸陸續續有在做，那有不合理的，我們也一直都在提修正的條文。如果按照我們修正的條文跟修正的一些法規，其實在照顧福利面是慢慢會補充，可是除了這個以外，我們未來的移民政策的樣貌會是國家發展的軸

向去走的話，應該整個要去盤點回來談我們的人口政策、人口負成長。如果是國安問題，那麼未來的人才可能需要從外來的，不管是廠工還是照顧的照顧員，還是未來的高端的科技家，其實這些都是需要吸引移民的話，你有一個完整性的吸引移民的政策嗎？。我覺得說我們未來的整個移民政策應該要朝向整個除了照顧以外，還要有國家發展性。

問：所以您現在雖然沒有從立法者的角度努力，但是在地方上還是持續地在推動政策面向上的相關措施？

答：對，我覺得這已經變成我的志業了，那也是我喜歡做的事，所以它就會變成你生活的大部分。

問：想請問您對於我的研究還有沒有其他的一些建議方向？或是如果您認為說我們要制定一個法律的話，哪些面向會比較需要去重點進行研究？

答：我覺得最基本的就是基本法，對，因為基本法裡面當然有寫一些東西進去，可是那些未來都要有其他的，也要有其他的法去支撐它。所以如果你要聚焦的話，就像我們常在講的就大題小作、小題大作，然後就在基本法裡面是可以去討論了。你如果聚焦在更下面的，比如剛才我們講的移民政策的話，因為我一直在談到移民政策，我希望變成一個所謂的國家發展性去做一個考量。所以我覺得你如果聚焦的話，如果真的只是針對移民基本法的話，就在這一塊就好了。因為基金也是 ok，可是你應該要挑一項就好，因為太多了，其實很大。

問：請問臺灣之前有「移民政策綱領」及「移民政策白皮書」的討論，可是最後好像都沒有成功，您對這一部分有沒有一些了解？或是為什麼新住民、新移民的一些事務，難以進入到政府的政策議程中？

答：我覺得因為是在討論的過程中有沒有去定義清楚。像你說的移民政策綱領還是移民政策白皮書。對，像我剛剛在討論，我一直提到它是兩塊，一塊是照顧福利，就是友善照顧福利，另外一塊一定要有國家發展性。因為你照顧福利總會有一天你的政策都已經滿了，你該提的我該做的有做。那無法做的，

就是你根本沒辦法接受，例如說不用放棄原國籍就可以申請國籍，這是你們都沒有辦法討論，也是一個政府單位不太可能接受的，這就已經無法討論的議題還蠻多的，那這就是一個福利政策面。

如果在另外一塊是一個以國家發展為基礎的，你有很多可以討論的，包括不只是新移民的需求，還有臺灣本地還是臺灣的政府需要的，還是臺灣的產業需要的，那就有其他的討論了。

問：所以您認為在發展這塊，會比照顧及一些權益、權益的保障更為重要嗎？

答：我覺得它是並行，我覺得他們都很重要。因為你在國家發展裡面，例如我舉一個比較白話文的，你要照顧這些，你要吸引這些投資移民進來，你除了我們的好，不管是能源政策不知道是好還是不好，我們的投資環境、投資標的，然後我們支持投資移民的政策有沒有比其他國家好？如果在照顧福利的政策裡面，可以抽出一些東西來補充你的移民，所謂的移民，就是經濟移民的需求。例如說我到了臺灣投資，雖然臺灣的環境沒有新加坡好，雖然臺灣的能源沒有其他國家好，可是臺灣提供了我的家庭支持很足夠、生活社區很友善，這些足夠的家庭支持跟友善，是從照顧服務裡面所提煉出來的經驗，可以來因應國家發展。那國家發展裡面也可以抽出來，來因應新住民的照顧服務，因為照顧服務永遠都是在照顧服務，你只有充權他，才可以在制定社會福利的預算時它可以提升，他互相的，在我認為他沒有誰比較重還是誰比較輕。

問：請問一下，某些論述認為新移民來到臺灣之後，經過一段時間後期將會歸化為我國的國民，不會說永遠都是新移民。因此是否有一些對於新移民、新住民的權益保障，應該回歸到《社會救助法》等原本的保障？如果另外成立一個像是委員會的組織，或者適用不同法律，是否會有將其特殊化的疑慮？

答：其實我覺得看站在哪一個角度去看這件事。像我們有取得中華民國的身分證，有很多已經取得了中華民國的身分證，但你覺得他全部都會回歸到臺灣的政策，都可以 for 他們嗎？

例如說長照好了，長照社區化，新移民有很多可能是先生已經過世了，自己一個人，而且夫家也不會支持他，他自己的國家、自己的娘家在異鄉，其實他的支持系統跟臺灣的支持系統是不太一樣的，那你是不是臺灣的政策裡面要再去研擬一個支持系統來支援？我們不知道他有這樣子的樣態，他沒辦法像臺灣人一樣。

例如說在 30 年前開始開放兩岸探親，開始有兩岸婚姻，兩岸婚姻早期來臺灣的都是年紀大了一點點，然後很多嫁給老兵，很多老兵已經有婚姻過的，那也有前婚姻的子孫了，其實這些姐妹嫁過來之後也沒有生育下一代。他先生其實現在有些已經老了，也已經走了，有些可能分開了，這些姐妹就是獨居一個人，而且沒有房子的。他們的生活形態已經跟臺灣的不太一樣，那我們往往要在申請低收入的時候，都要求他要提供他娘家的一些財產證明，根本提供不出來。

因為所以我們的政策裡面往往都站在本位主義，就我國的，就這樣，只是很難去想像移民它的需求面是什麼，他的樣態是什麼，他的變化是什麼？如果我們的社會福利是足夠照顧他，因為他已經取得中華民國的身分證的話，不會有很多移民的倡議工作還繼續在倡議，就代表沒辦法足夠才會有繼續有相關的政策在倡議。我覺得很多時候如果移民已經可以回歸國人，而且過得很好，那就不是我們要照顧的族群了，他就不會來到這裡了，他會到我們這裡來，會吸到我們這個盤子來，就是表示他有需要。如果說新移民的長照好了，我們現在沒有，如果有一個新移民的長照，如果他會被我們吸進來，我們會訂一些規格，會被我們吸進來就表示我們既有的東西都沒有，可以讓他的那是一個補充你沒有的東西。

問：還是有一個補充性功能的必要性。

答：我覺得有它的需要面，畢竟他跟原住民跟客家又不太一樣，但原住民當然有原住民的基本法，原住民的一些訂定的東西我們也尊重，因為原住民本來就有他的既有的要照顧的面向去做。

問：我想請問，因為新住民還是各自來自不同的國家，好像沒辦法完全把他們化為同一個類別，裡面應該還是會有很多差異。根據您在處理實務上的經驗，有沒有遇到一些困擾或不便？

答：不會困擾，只是說會依他們的需求不一樣而做不一樣的調整。這個時候像我們在做移民工作，我們在做調整的步調會很快。例如說洪都拉斯的新住民，他不會講中文，他也不太會講英文，可是他來臺灣之後，他要去上我們的生活適應班，他上了兩期他跟我說，他覺得自信心被打壓，我說為什麼？他說因為越南姐妹很快就很會中文了，其他印尼的姐妹臺語還講得很厲害，我讀都不會，他就用英文跟我們說他都讀不會，他不知道怎麼辦，他覺得應該要給他們需要的中文學習，而不是把他們丟到同一個場域裡面去學習。

那我們又有一個澳洲的朋友，就是他們那天來講的，這幾個新住民不同國家，他就用英文說我不需要學中文，因為我在這裡生活了十幾二十年都很好。我問他為什麼？他說因為他講英文臺灣人都會跟他應對幾句，至少他的需求沒有那麼大，所以他就學的很慢。至於東南亞姐妹她的樣態性我們都很清楚，所以為什麼我常說新南向不是只有一個文化而已，它是多元。光越南就有北越、南越、中越也不一樣，你在辦活動的時候，主辦者要意識到你要來的族群可能有不一樣，你在做任何東西的時候要非常注意到多元的尊重，但不用通通都要有，可是至少這個尊重都會有一個無形中的，就是一個底線在哪裡？

問：因為《新住民基本法》是一個還蠻新興的議題，想請問您當時在討論《新住民基本法》草案時，有哪些學者專家或相關團體，是對這個主題比較了解或有研究的？

答：應該是說，很多人不太注重在政策法規的倡議。所以就是說你要看到這一個的價值，你在設定法的時候，你在倡議的時候，你會看到它的原貌，在原貌的組成之前去收集資料它是散的，不是單一說你去找一個單位就可以提供你所有的原貌，他的原貌你最清楚。我們當時還有找一些教授，可是教授不論

述這些，教授是論述整個法有沒有符合制定一個法的架構。

團體你如果要分切某一個議題，他們可以聊，你如果讓他聊整個政策法律政策會很薄弱。所以我在立法院才有一個移民聯合總會，裡面就會分為四組去開始討論。譬如說關心法律，我們有修法小組，但當時我也感受到說你要真正談法的團體，可能就會少一點點，而且有時候談法要有實務工作去支撐你的法，這些是真的要花時間。

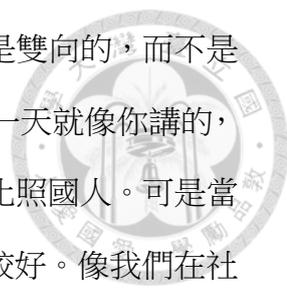
問：因為臺灣真的現在沒有一個法律可以保障新住民權益，或者是說會有一個比較妥善的規劃，但為什麼我國的相關團體反而會好像不太重視這個層面呢？

答：對，我不知道為什麼，可是我覺得或許是，我去當立法委員，這四年來，我們可能關心修法跟立法的一個議題，還有你對於國家發展的參與跟擔憂了，我覺得對我來講這些是我在意的。而且在國家發展的過程中，也可以回過來幫到這個族群，也幫到臺灣人去認識這個族群，去支援議題，去修法，就才會有兩塊，不是只有所謂的社會福利照顧，他還有發展，發展是臺灣人需要的。

對，我的意思是說或許是在那裡所看到的、所學到的。為什麼我現在不斷的希望去做所謂的移民政策研究中心，到處去倡議，讓大家跟你有共鳴，你在推動的法才不會只有你在立法院倡議。那團體有時候真正可以坐下來能聊，而且能聽得進去，而且能接受這兩個目的，因為它不是單純只有福利照顧，我覺得如果只有福利照顧真的太淺了，所謂淺是，只要做這個做完了，你還可以做什麼以外呢？臺灣人會覺得你們都來，這是只增加我們的福利支出，到底還有什麼可以加入我們的一個未來的發展？所以我覺得我不知道，我覺得像我在修這個法，廖老師也幫了很多的忙，因為我們在法規面制定的時候也討論了很多，但實務面的確都是我自己走的，你就必須要走很多的東西去支撐你論述這些。

問：所以臺灣目前跟新移民相關的 NPO 還是較著重在保障照顧的層面？

答：對，而且在所謂的權益爭取，我覺得大部分有積極福利照顧權益爭取，但有



時候權益爭取跟可以提供這件事，有時候要真的去悟到他是雙向的，而不是單向給的。單向給的會永遠有一天會給不下去，那也有會有一天就像你講的，人家因為不想給的時候就會告訴你，你有身分證了，你就比照國人。可是當雙向的時候，大家都互相有交叉的時候，他的發展性會比較好。像我們在社福上講一套，那就是你除了照顧他以外，還可以充權，他讓他提升了他自己，提升他自己，他可以照顧我們照顧不到的族群。因為有時候我們常說，最可憐的是走不出來的那一群人，可是那一群人在哪裡？他是社會的某一個角落，他是可能有很多的有很多的有很多的因素把它包起來，你沒辦法照顧他。但你如果照顧到這個已經浮在上面的人，他能力強的時候，他會連得到他。就像我柬埔寨人好了，如果有柬埔寨人遇到困難的時候，政府政策不一定可以照顧到他，可是我可以協助他，越南人我可以協助得到他，因為我們有一些相關聯的團體，我可以連得到他的概念。我覺得也不要只有不斷的給福利政策了。政府一直說資源有限，然後預算要砍也砍百分之多少，每年都會砍。可是你如果在整個運作裡面是有機的，是循環的，他會更有序。

問：所以您在《新住民基本法》這一塊，反而是希望說能夠促進整個移民政策或者是新住民未來的一些發展？

答：對，是因為我覺得保障是在於當權者重視的時候，他是保障，當這個當權者不重視的時候，保障會慢慢的減掉跟慢慢的遞減。但如果保障還有附加的發展，還有附加的培力，讓他是串起來是一個有機的保障的時候，保障才不會因為政權的轉變而有變化。

而且像我們繼續去做這件事，而且繼續去倡議一些東西來扣緊這個法，是要花時間的，或許你也是跑前面，你要花時間去扣緊，然後有學者研究去做一些論述，可是學者還是離民間的新移民團體有一點距離。那新移民團體要去論述法，他們會覺得說第一個組織的的構成跟組織的養分，可能沒辦法足夠讓他還有額外的時間去做所謂的移民政策的研究，我覺得這塊會比較不合適。

問：如果在行政院組織法要修法新設一個組織，好像在行政院部分可能也不是那麼的可行，關於這點您的觀點是？

答：那時候其實我們有討論到這個議題，那時候韓國瑜也在選總統的時候就有提出要成立新住民委員會，其實在韓國瑜還沒提之前，在 2015 年的時候，你可以去看，蔡英文也有提要成立新住民委員會，可是他上任之後到現在都沒有動到，也沒有看到他們有任何的公務人員在討論這件事，還是任何的立法委員在針對這件事在努力跟倡議。就算我的意思是說，像我就算我沒辦法修完成，可是至少我不放棄去倡議這件事，讓關心議題跟族群的人知道你有盡力去做這件事，跟盡力去倡議這件事，可是我們沒有看到他們在做。那後來我這個議題，因為韓國瑜他有針對新住民政策有邀我進去，所以我還是繼續在倡議這件事，所以才會跟他說要成立一個新住民委員會。在委員會裡面，就像你講的行政院組織法裡面，其實我覺得說現在政府成立了很多的機關，其實如果說成立機關是這麼困難，為什麼很多機關不斷地在成立，包括當時什麼新南向專案辦公室、新南向辦公室，後來也一兩年就關門了。與其是這樣，那為什麼不務實的針對在臺灣的移民朋友去做調整，如果說你說行政院要再設立一個會很難，為什麼現在有那麼多個，如果說有那麼多個就表示真的沒辦法成立，就是回歸到最終就是主政者有沒有重視這件事情。



附錄六 深度訪談紀錄 (B)



一、受訪者：B

二、訪談時間：2020 年 8 月 21 日（星期五）18：00-19：00

三、訪談地點：桃園市新住民文化會館

四、訪談紀錄：

問：您好，因為我的研究是針對之前立法委員提案的《新住民基本法》，不知道您對這個主題之前有沒有聽過，或者有了解？

答：其實沒有，是因為你給我訪談大綱之後，我才發現有這個提案，然後就大概看了一下。

問：是。我想請問您目前主要負責的業務大概有哪些？以及在聯合服務中心主要的業務大概為何？或者是說，最常來貴單位希望提供服務的新住民，通常是有哪些方面的需求？

答：我覺得桃園市比較特別的是有一個聯合服務中心，桃園市在 106 年 7 月的時候成立聯合服務中心，是為了要讓桃園區的新住民可以來這邊就得到一站式的服務。這個一站式服務就是服務中心有設置，之前是 7+1 的福利服務。像是我們從民政局，就是一般我們在辦戶政，然後他們辦理歸化的時候會需要，有問題的時候可以問民政局。再來就業是勞動局，他們就可以來這邊找工作，或是就業登記。那也可以來這邊問衛生局，有關於他們健保問題，或者是新住民有沒有什麼健保或者是就醫福利。然後比較特別是最近有一個心衛中心，就是關於精神領域方面的，他們可以來這邊約面談，然後得到一些心理支持的關懷。還有一個是教育局，因為新住民很常需要學習中文，然後他們歸化也有 72 小時的時數，需要去做一個學習跟認證，那新住民的學習中心就會

歸在教育局的部分，教育局就推很多課程，然後也會統整桃園各個區域的新住民中文學習課。有 72 小時的，也有像國小的夜校、夜補校、國中的夜補校，那些都是中文課的學習的地方。



問：請問當初為什麼會有這樣的聯合服務中心規劃？是有什麼考量嗎？

答：這個應該是那時候市長想推動件事情，然後他把重點放在新住民上面。因為新住民總人數其實在去年的時候，我不太記得那個數據，可能已經跟我們原住民族差不多。

問：對，如果加上新二代的人數，就超過了。

答：對這樣子，所以他其實把重點放在新住民上，這算是市長對施政的一個重點。

問：那想請問在聯合服務中心成立之前，桃園市的新住民是沒有一個具體的單位，他的業務就是由社會局來負責嗎？

答：在 96 年的時候，新住民家庭服務中心成立，那時候就開始在做一些新住民的弱勢經濟扶助，然後做一些團體活動，其實那時候就開始做一些家庭的服務了。

問：就是在 107 年，大概兩年多前，因為市長的支持，所以才有這個聯合服務中心成立。那請問就您的了解，是只有桃園有這樣的規劃？還是其他縣市也有類似的方式？

答：只有桃園有一個聯合服務中心。那聯合服務中心是為什麼要成立？是因為它原本是在一個各局處鬆散的狀況，可是新住民卻需要用到這一些資源。所以乾脆做一個聯合服務中心，做一個統整的動作，讓新住民可以到一個地方就得到這些資源。這是一個良善的利益，也剛好是需要做這麼多事情，也需要聯合各局處，所以他把層級提升到府層級。府層級也就等於是桃園市政府的府層級。那從府層級就可以請局處做事情，讓它推動起來，其實很多政策、統計對我們工作上面都是有很大的幫助。

問：請問這個聯合服務中心的任務編組，是未來還會持續下去，還是說它只是一個臨時性、階段性的？

答：我就不太確定了，因為其實是依照各部會首長的態度，但是他確實在這個階段是有很大幫助的。

問：通常來聯合服務中心希望提供協助的新住民，其主要的需求是在哪個層面？

答：就我觀察，我們最多應該是教育方面。像他們東南亞籍要做歸化的時候，需要 72 小時的中文學習時數，那他一定會來問說我要去哪裡學中文。其實一般人不知道什麼叫 72 小時中文的學習，其實很少人知道，除非你真的有需要的時候你才會來問。

那再來就是新住民就業，很多人，很多老闆不熟悉，我該不該用你新住民的身分來當員工，會不會未來遇到什麼問題很麻煩我不想要，這個就是他們在找工作會遇到的問題。所以他們會來這裡找工作、做登記，那就知道哪些老闆其實是知道、了解新住民領域的，未來不會有任何問題。

再來就是歸化了，其實歸化的條件還蠻嚴苛的，歸化前都會先來問說，我需要具備什麼條件，然後需要什麼資料，跑哪些地方，這都會來。

問：我在文化會館的網頁上看到，桃園市有個一年開兩次會的「新住民事務委員會」，請問它是在聯合服務中心的上面的一個層級嗎？具體的功能為何？

答：「新住民事務委員會」他現在變成「新住民事務會報」，聯合服務中心會召集委員、新住民委員，然後到我們這邊來開會，就他們遇到了問題，在會議上面提出討論。

問：請問會報的功能主要是作為政策規劃的角色，一些具體的還是交由聯合服務中心去執行嗎？

答：應該是說我們現在聯合服務中心在執行業務的時候，需要去了解在地的這些新住民委員他們的想法，有沒有一些新住民給他們的諮詢或問題，他可以在會報的時候提出來做討論。所以其實「新住民事務會報」我不太清楚他的階層在哪裡。

問：所以「新住民事務會報」的組成主要是一些新住民？

答：他會有新住民，然後我們的召集人就是市長、副市長。那也會邀請各局處參

加，像警察局、衛生單位等等，他們都會列席，那會平常的話就會有新住民姐妹，她們是委員，是一個非常暢通的意見交流管道。

問：請問關於新住民聯合服務中心所提供的服務，其使用情形如何？

答：我沒辦法直接跟你講使用率是多高，服務中心其實會發一些比較大型的活動，他是要針對桃園在地的新住民去做活動，我今天這個活動標的大，就會有很多的新住民來參加。

問：請問這樣的活動是跨局處的嗎？

答：不會，活動的話，我們辦的活動通常會是一個大型的，但如果聯合各局處的話是更大型的，對。

問：我想請問您們在提供新住民的業務上有沒有遇到哪些困難？最常遇到的困難是什麼？或者是有沒有權限或層級不足的問題？

答：我就現在的觀察來跟你分享。是因為我們是家庭服務中心，其實跟聯合服務中心的角色會有一些模糊不定。新住民家庭服務中心在服務個案的時候，我們常面臨個案沒有身分，那這個沒有身分，其實就牽扯到我們要跟移民署，然後可能跟外交部做溝通。像如果兒童沒有身分，我們就會以兒童權利去協助他取得身分，但通常這個路程不好走。

問：想請問沒有身分，是指在法規的部分嗎？

答：如果說今天一個印尼女性好了，她只有居留證，他跟他的印尼籍男朋友，生下來的小孩，他如果印尼政府他們不承認，然後臺灣政府也不承認，他就是無國籍小孩。

問：對這樣的無國籍小孩，目前有相對應的辦法可以解決嗎？

答：並沒有一個標準的流程，因為每一個無國籍小孩有可能遭遇都不太一樣，但他們都是一樣是無國籍的。但是無國籍的狀況，我們可能就要聯絡他目前遇到什麼，會不會有教育的問題，因為臺灣有 12 年國教，他會不會在教育的路上就卡住了？還有他的健保的問題，因為通常我們進來臺灣 6 個月就可以取得健保，所以他健保、看醫生這方面有沒有問題，我們會先解決他生活上



遇到的問題，再來看他的國籍問題。

問：您剛剛提到說新住民家庭服務中心和聯合服務中心會有一些權限模糊不清的問題，這個部分有沒有什麼解決的方法？或者平常是如何因應權責重疊到的部分？

答：重疊到部分，我其實也一直在摸索，有關於聯合服務中心跟家庭中心的分工。我後來有一些釐清，也知道該怎麼做。家庭中心其實服務弱勢比較多，我們服務的都是弱勢家庭，當他們遇到一些困難的時候，例如說是歸化問題或者家庭關係問題、婆媳的問題，孩子教養問題，像這種比較屬於家庭式教育，我們需要給他家庭支持、社會支持的時候，這就是家庭中心做的事情，也會做個案諮詢服務。

聯合服務中心的定位就比較像是我剛剛說的，就是針對全桃園六萬兩千多的新住民去做一個統一的，我沒有覺得你是弱勢或者你特別有錢，我就給你不一樣的服務。他們比較像是做大活動，邀請新住民來參加，你也可以在中間找到你的定位，例如說新住民婦女來這邊，就可以帶她的傳統食物來，她可以做，可以販賣這樣子。

問：那您認為，目前家庭服務中心的資源，或經費部分是充足的嗎？

答：資源跟經費這兩件事是不一樣的事情，就分開講。如果是資源的話，我覺得在個案工作方面，其實政府資源都是相較於比較薄弱的，就比較難去做一些在地的開發。一般會覺得政府資金很多，然後資源很夠，你的標的夠大，所以你就會得到很多的資源的協助。但是其實沒有，我們這邊其實都要靠自己慢慢去問，所以在工作上面有很多的不懂，都是自己慢慢問出來的。那有關於經費，其實我們都有申請新住民發展基金。中心的經費包含人事費都是新住民發展基金的。

問：主要是新住民發展基金的經費，沒有桃園市政府的預算嗎？

答：也會。我們一邊會申請新住民發展基金的一些經費，就是直轄市的上限是 610 萬，我們通常都可以申請到 400 多萬。400 多萬如果不夠用的話，我們還有

政府的公務預算，其實是蠻夠用的。經費部分其實我們在辦活動的時候是夠的，可是到真的要補助給個案做急難救助的時候，看起來沒那麼多了。

問：如果說活動不要辦那麼多，反而將經費直接補助給弱勢個案呢？

答：不行，因為我們申請經費的時候都是一個項目一個項目去申請的。

問：所以請問在新住民發展基金的部分，因為現況是需要按照項目申請，會不會有一些不便？或是就您看來，這筆經費是不是反而要補助給弱勢家庭才會比較能解決新住民的問題？

答：在經費方面是都不會不夠用。

問：那經費有分配的問題嗎？

答：我覺得也不是分配的問題，經費比較難的，新住民發展基金其實，例如說你要你要申請明年度的經費，你今年 7 月你就要送件，你要預估你明年要辦什麼方案、做幾個個案，然後花多少錢？那你怎麼會知道。所以你要麼就是小估你的執行率，保證資金用到 8 成。你大概估一下，到明年真的經費不夠的時候在辦追加。但如果大家都辦追加，中央就都沒錢了，其實都會有一些行政上面的問題。所以如果我們要申請，不用擔心追加的話，會申請比較多的經費，可是我們執行率就很不好，只有花到 6 成，明年就會縮減。

問：那這樣是否會有消耗預算的情形存在？可能特別辦了一些沒有那麼必要的活動。

答：我們一定會依照新住民的需求去辦活動，原本只是一場，如果錢太多，就辦兩場、三場，實際上也是讓更多新住民受惠啦！通常來參加活動的新住民還算蠻踴躍的，其實新住民都蠻喜歡參加活動。

問：請問通常是什麼類型的活動？

答：我們活動，如果是中心的活動的話，它會是有關於個人成長，然後個人成長方面有關於理財，然後支持性團體，還有一些家庭關係，今年有辦婆媳、公公、姑姑的關係培養這樣子。

問：那通常是只有新住民才可以參加嗎？還是也會開放給一般的民眾？

答：因為我們是新住民中心，希望把這個資源都用在新住民身上，如果你家裡是有新住民的就帶他來；如果你是新住民，你就帶你的家人來。就是你的家人是臺灣人沒有關係，但是你是新住民 ok，或是你的家人是新住民也 ok。

那我剛才還沒講完，再來也會辦培力方案，就是我們培力會希望新住民在這裡找到他們想要學的東西，找到他們的興趣，或許可以發展出他們未來的產業。

問：通常發展產業有沒有什麼具體的例子？

答：因為我們這邊其實是做初步的，去調查他有沒有喜歡的，像是我們今年辦的金工手作，然後芳療紓壓做按摩的。那從這一些，每年不一樣的這些領域，你來參加，你肯定會激發你對於這個領域的興趣，或者是你就可以清楚知道你跟本對這個就沒興趣。

問：我想請問，桃園市針對「新住民」這個詞彙，有沒有一個具體或者是比較明確的定義？因為像臺北市的話就是用「新移民」。不知道就您認為，「新住民」和「新移民」這兩個詞彙有沒有什麼差異？或者是說，是不是要有一個比較明確或具體的定義？

答：我不太知道臺北市叫「新移民」，是不是有包括移工。我們做新住民，其實我們的服務對象都是因為結婚來臺的才稱為新住民。可是我看以前的資料，其實我們以前也叫新移民，後來改名叫新住民。我可能真的不太確定。

問：新住民基本法草案的立法目的之一，是希望能透過法律給予「新住民」一詞明確的定義。請問您認為桃園市目前有無因為「定位的模糊不清」，而造成新住民權益受損之情形發生？

答：新住民其實慢慢大家都會知道，因為桃園其實蠻多新住民的，然後大家也慢慢知道說新住民其實他們還是有自我意識，不是你買回來、娶回來就沒事，當佣人這樣，其實大家的意識都有在抬頭了。

我自己是覺得這個法案，因為我其實沒有說贊同或不贊同，因為我覺得這個法案可能也不能幫助新住民太多。因為像原住民立法不是有原住民專法

嗎？但原住民立法起來有改變那麼多嗎？因為他們的保障、他們的需求也跟國人是一樣的。新住民也是一樣的啊，你就醫你就看健保；你要參加公共事務，你就參加，你有參與的權益。其實我不太清楚說他的保障權益是哪一個部分。

問：所以您認為，新住民其實也不會永遠都是「新」的，他總有一天可以回歸到一般國人共同的保障，例如有相關扶助需求時就適用《社會救助法》。

答：他們其實現在就適用《社會救助法》的。如果是尚未設籍前的新住民，像我們這邊會跟新住民發展基金申請設籍前的社會救助，或是特殊境遇的緊急生活扶助，這都是保障新住民在設籍前的福利的。

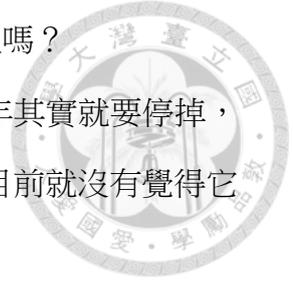
問：是。另外我想請問家庭服務中心和移民署之間，大概會有一些什麼樣的互動？

答：移民署比較多的就是申請經費，每年 7 月的時候會申請新住民發展基金。我剛剛說的急難、設籍前的補助，那其實都是移民署的經費。平常我們跟移民署合作，主要還是在多元文化宣導，就是剛入境的新住民。移民署桃園市服務站，他們會辦新入境的新住民家庭宣導，就是把福利說明給他們聽這樣子，一個月會有一次。

問：那您認為移民署在處理新住民的相關事務上，他現在的層級或是權限會不會有不足的問題？因為新住民的業務只是移民署裡面的一小塊，他們還有例如一些國境管制的部分。您認為說其在處理新住民的服務上，移民署是夠不夠力的？又因為《新住民基本法》草案中有成立「新住民事務委員會」的規劃，就您認為，新住民有無另外成立專責的機構的必要性？

答：我們在處理個案問題的時候，其實移民署都可以迅速回答到我們的問題，所以我覺得移民署在這個部分是沒有問題的。那是不是要成立新住民事務委員會，我還是覺得，好像現在就已經有在做了，目前沒有遇到卡住的，沒辦法處理的，好像也不用特別獨立出來做。

問：另外剛剛提到的新住民發展基金，因為它現在是特別收入基金，雖然說它有使用上的彈性，可是他沒有一個專門的來源，就是靠政府撥款，如果政府哪



天沒有錢，您會有感受到說可能基金是不穩定的情形發生嗎？

答：沒有，因為聽說新住民發展基金是 10 年計畫，它到 103 年其實就要停掉，可是每年，政府還會再挹注十億到新住民發展基金，所以目前就沒有覺得它快倒快倒的樣子。

問：對。所以在經費的使用上，還有平常處理業務的方面，都是沒有什麼太大的問題嗎？

答：通常我們會還回去比較多了，因為我們沒辦法花到百分之百。

問：另外在《新住民基本法》草案，它其中有一條是希望能仿照《客家基本法》，針對新住民也設立新住民的「文化重點發展區」。請問您認為，如果在桃園市設新住民的文化重點發展區，您認為說桃園有沒有哪裡是，例如新住民聚集特別多，或者特別有發展空間的地方？

答：其實就桃園市來講，我自己是覺得設在偏鄉其實是一件很棒的事情，就是在偏鄉設立一些文化的據點是一件很好的事情。

問：是因為現在桃園市的新住民大多集中在偏鄉嗎？

答：不會，桃園市新住民其實最多是在桃園區，再來是中壢區，可是這些在桃園區跟中壢區的新住民反而是比較有資源的。他們都很清楚知道說中壢可能有哪些據點，哪些團體他是可以幫助到我，可能還會有遇到立委、議員，他們是可以幫助到我的。

反而是在新屋區這個地方，新屋其實也是一個新住民蠻多的地方，可是這個地方，你看新屋那麼大，新屋的新住民又很分散。他們本身不是靠海，就是靠農，都是一些傳統產業比較多。那通常嫁到臺灣的新住民，他們都會隨夫家的產業幫忙工作。那新屋這邊反而比較少團體，他們在當地比較像是「個人」。可是哪天，例如說先生過世了，他要怎麼辦？他就不知道這裡到底有哪一些地方是他可以去求助的。像是桃園這個地方是設在桃園區，那再來中壢，其實對他來講都是有段距離的，你到中壢也不近，所以我覺得設在這個地方是蠻不錯的，特別是在沿海，或者是在草漯國小附近。

然後沒有想說在復興區是因為，復興區也是桃園的偏鄉，但是復興區的新住民現在是 151 個，是整個全區裡面最少的。所以說我覺得新屋區是一個蠻不錯的選擇。

問：您剛剛提到說新屋區的相關團體也比較少，您平常的工作是會和桃園市的一些非營利組織進行合作嗎？

答：會，我們這邊今年設立了 19 個據點，但是據點每年都會跟我們申請補助，這個補助他就可以拿去辦一些活動，照顧在地的新住民。

問：請問據點是專門新住民的 NPO 團體成立的嗎？還是可能是不同性質的組織？

答：有一些是他原本在做老人，他有一個機會可以成立新住民社區關懷據點，他就成立新住民，但是地址是一樣的。可能有做老人，也有做新住民，或是兒少、社區，就是比較多重的。

對，像我們今年有 19 個，不是說我們只有 19 個據點，而是說他們今年是 19 個跟我們申請經費。那我們就是申請經費的這些團體就是我們的據點，這些據點就有一個責任，他們是需要在地發展他們的，打亮他們的招牌，然後把他們遇見的個案帶到我們這裡。然後我們也可以把我們處遇了差不多的個案，再回歸到據點做在地的關懷。那剛剛有說新屋區現在只有一個，但是新屋區其實很大，而且不是說每個據點都有能量，他其實要做很多事情，然後一個人其實做不了太多事。

問：請問這些據點向您們申請的經費，也是新住民發展基金的項目嗎？

答：桃園市原本就有可以申請的，他們也可以經由桃園市向中央申請，所以等於說有兩筆經費可以用的。像婦女福利不是也會有一些婦女的經費可以申請嗎？

問：其實新住民的相關業務，也幾乎都是在社會局的婦女福利之下，好像都不會特別獨立出來嗎？

答：明年我們要獨立一個科了，等明年預計會成立「新住民事務科」，就是從婦女業務獨立出來。已經在議會提出來了，因為市長真的蠻重視新住民業務的。

問：請問這邊和桃園市政府社會局的互動、溝通情形如何？

答：因為我們的主責單位就是桃園市社會局，像聯合服務中心是府層級，他是任
務編組，他的幕僚單位也是社會局，所以我們都很暢通，然後每三個禮拜都
會去開一次會。

問：所以例如說和教育局、衛生局的相關合作，也是因為有聯合服務中心的關係，
也都還算暢通？

答：也算，他們會定期開會，像我們有各局處會議，還算蠻常開的。

問：所以桃園市的新住民相關業務真的做的很好。

答：就是整合的這樣。

問：我覺得能整合很好就非常不容易。

答：對。通常都帶不太起來。

問：對我第一次聽到說，桃園這樣好有特色，就是很認真能整合那麼好。

那想繼續請問，剛剛提到設立新住民文化重點發展區，您認為說能帶來
什麼樣的效果，或是說有哪些方式可以促進新住民，讓他們的多元文化能夠
發展？

答：像是我覺得新住民本身就很特色，它落到新屋區它肯定是更有特色，因為他
們做的事情不是一般都市人那種，他會有漁、農業。

我為什麼想說要設立文化重點發展區，因為他們可以在這個地方找到一
些他們的歸屬，就是像這個地方（新住民文化會館），其實文化會館是一個他
們可以來感受到很多母國文化的的地方，這樣的一個地方搬到新屋區，他們會
知道這裡是有資源的，所以也可以展現他們多元文化的特色，希望是有一個
向心力，然後有溫暖、有能量的地方。

問：例如說在新住民文化會館，不同國家間的新住民，他們會有一些交流，還是
說都是聚集小團體？

答：會阿，其實來的新住民，因為最近其實是疫情當中，但我知道之前的狀況是
怎麼樣。就我觀察，其實新住民之間因為都是南島語系的關係，所以他們彼
此有些詞是很像的，所以像通譯排班，這是我們的通譯排班表。例如說今天

就是泰國跟印尼會交接，然後印尼跟越南會交接。然後有一次我就遇到馬來西亞跟印尼交接的時候，他們就在討論他們的用詞是一樣，怎麼那麼像，但它其實會有一些自己的交流。



問：你們這邊通譯的人數大概有多少呢？

答：目前是 50 位，越南的通譯最多，然後再來是印尼，最多就是越南。我們的桃園市新住民人數多寡是越、印、泰是人數最多，就是第一名是越南。所以我們在越南的部分通譯會安排比較多。不包含中國籍的，就是越南最多，因為中國籍不太需要通譯。我們最多的東南亞就是越南比較多，那再來印尼，再來就是泰國，其他就是稀少語言，像菲律賓、緬甸，還有外蒙古。

問：所以外蒙古的新住民的人數多嗎？

答：不多，緬甸也不多。

問：那為什麼會想到要特別設？是有之前有這樣的需求嗎？

答：偶爾會來一個這樣，其實還是有需求，只是他需求真的不多，所以才會排一個時段，就是你看才 2:00~5:00。

問：您認為有什麼方式可以促進新住民的多元文化的發展？或以您的觀察來說，他們來了臺灣之後，有沒有什麼樣的改變？對他們的生活有哪些衝擊？

答：一定會有衝擊，而且很衝擊。因為我自己是會遇到說有一些新住民姊妹說來台灣之後就胖了。像越南姊妹就會說來臺灣都吃不到菜，來臺灣菜好少，然後都是麵、飯，然後他也找不到菜可以吃，因為他以前在越南的時候，他是菜這麼多，然後飯、主食可能只有一個拳頭，然後菜很多很多，都是生菜，可是臺灣沒有生菜，燙青菜還要加肉燥，太油膩，然後他就說他自己胖 10 公斤。他可能在以前在越南也是外食，但來臺灣之後飲食習慣改變之後就胖了。

他們一些文化衝擊也蠻多的，像你在學習中文的時候一定會遇到很多困難，因為中文是全世界最難學習的語言，所以他們在學習中文的時候，真的是很痛苦，然後又沒有一些同鄉的姐妹，或者是同學可以互相支持，所以我覺得在他們的團體支持這方面是很重要的。像是越南姐妹的，我覺得他們的



民族性，他們就很熱心去幫助越南籍的姐妹，他們會集結成一個團體。其實我們就會知道說同鄉就會集結在一起，比如在泰國籍的就集結在一起。但是最多、最大的還是越南，他們很厲害，很會找資源。而且我聽越南其實從小就被灌輸一個觀念，他就是生下來就是要工作。所以越南姐妹又比印尼姐妹更容易走出家庭，但是跟婆媳之間的這種衝突就會更大。

問：所以您認為說，他們在團體支持這塊是比較弱的嗎？還是說透過一些扶助，已經有得到改善？

答：早年來的時候，像我們中心有一個印尼姐妹就跟我們分享說，其實他剛來的時候是沒什麼資源的，大概 20 年前來的。但是現在他來這邊發現好多課可以上，然後好多東西可以參與，他也可以拿一些他的東西來分享，他發現這裡是有被組織起來的。所以我就有很深的感觸，原來我們都是有一直在進步的。

問：我想請問一下第 6 題這邊有提到說，目前在規劃的《新住民基本法》草案提到要保障新住民的工作權、陳述意見的權益、媒體近用權，還有要鼓勵他們多多參與公共事務。那就您的一些經驗認為，上述列舉的，這些是草案的法條裡面有列舉到的，請問您認為這些是不是新住民最欠缺的，或者是說，還有哪些權益您覺得是這裡沒有提到，但也需要受到保障的部分？

答：因為我剛剛講說《新住民基本法》草案，其實我不太特別覺得他們是沒有工作權，沒有意見陳述的權益，也沒有媒體近用權，其實他們都有，而且有些還蠻會用的。對，其實在公共參與，就剛剛講的新住民事務委員會，其實也有新住民的參與，他們在裡面發言也很踴躍。所以我不太確定說，這個是規定下去就一定要，我每個人都要嗎？

問：其實這個草案他一部分還是停留在宣誓性，代表說我們有這樣的一個法律規範，顯示出我國政府對新住民的照顧。但其實像臺灣新住民相關的事務已經有很多人在做了，而且都做得還蠻好的，可能不足的地方再繼續去改善就好了。對，所以您是認為說，這些權力其實都有，但例如說在工作權的部分，



會不會有一些工作就業機會的不平等呢？

答：我覺得這個是我們也在做的，一直在對於這些公司老闆、主管對他們的觀念的建立，新住民不是不能工作，不是他沒身分就不能工作，而是你要是看到他有沒有能力做這份工作，就回歸到一般國人不要用身分去限制他。這其實就是我們讓主管老闆知道這些事情之後，其實新住民的工作就會跟國人一樣趨於平等了。對，我覺得如果這樣只是宣示意義的話，我不太確定，我還是做一樣的事情啊！

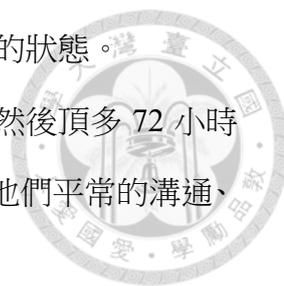
問：那您認為說新住民是弱勢的群體嗎？還是說其實在這幾年的發展中，他們也越來越可以，其實也不需要特別給他們一些福利嗎？

答：我覺得剛剛提到比較欠缺，我想到一個，我們歡迎這些新住民進到臺灣，可是沒有給他一個相對應的生活適應。生活適應是我們現在雖然有在做，但是做的卻沒有那麼扎實。你不會因為上了這個課，就變成臺灣人，所以這個東西應該是一個持續性的，他需要持續的跟臺灣人交流，然後不管是來上課或者做一些團體討論，他需要是一個開放性的學習，就是學習態度是要有的，它要怎麼融入臺灣，或者是把自己的文化帶進來，他都需要是一個開放的心態進來的，可是我覺得比較困難的是很多人來臺灣都是為了要賺錢，那根本就不用管這些。對，他就不做，他就來賺錢就好了，或者是他就嫁過來就是要照顧公公婆婆，然後照顧先生的生意。

所以我覺得他們如果真的把目標放在賺錢，或者是用自己的力量融入在地生活的話，其實他們就不是弱勢。

問：我有點不太理解，您剛剛的意思是很多人來臺的目的是為了要賺錢，就是說他們本身可能是經濟上面比較弱勢嗎？

答：我說的弱勢是，你今天到一個陌生的環境的時候，你一定是相對於那個國家的人是弱勢，當你沒有心去學習或者是融入這個地方的時候，你還是相對於弱勢，你的資源還是薄弱的。如果針對於金錢或者是經濟方面，這個其實就不一定。



問：所以說，是針對沒有心要學習的，他們可能還是處於封閉的狀態。

答：其實我們也沒有強制一定要這些人先來學什麼東西，對，然後頂多 72 小時的課，真的學得了中文嗎？我覺得如果他們真的學會，是靠他們平常的溝通、在家裡的互動，72 個小時其實比較像是形式上面的。

問：反而說很積極想要融入臺灣社會，或者是很努力去學習，或者從事一些交流、來參加活動的，這部分的新住民，您就認為說比較不算是弱勢，他反而自身的能量是很足夠的。

答：其實他們就很有能量，讓自己有能力去參與公共事務，然後去發聲，也有很多的資源挹注。其實新住民在臺灣真的是很有特色的一群人，他們可以發展自己的產業是一件很棒的事情。

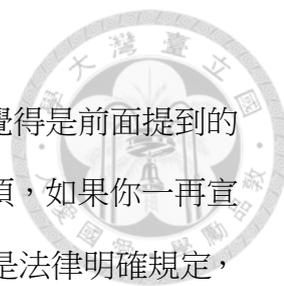
問：就您的觀察而言，新住民可以往什麼樣的地方，或者是說有什麼可以發展管道或空間？他的文化方面？有沒有一些例子，您看到說他們做的非常有特色。

答：我最近知道，因為我一直在想說，其實他們都很會做吃的，從印尼、越南其實他們都有很多特色小吃。然後最近知道一個叫做范金荷，他是一個北越的新住民，那他在中壢開了一間優格店。然後他就是從當初來做移工，然後一直到現在成為新住民媽媽，然後變成老闆，就是他自己做優格，然後賣優格這樣子。

問：所以你認為說他算一個蠻有特色的、在地生根的一個成功例子。是，想請問最後一題，所以根據我們前面的一些討論，您認為說臺灣需要一部新住民基本法嗎？

答：其實我沒有特別覺得一定要制定一部新住民基本法，就我前面講的，其實他們現在蠻會用資源的，而且資源其實蠻足夠的，就桃園地方來看。對，如果真的要成立新住民基本法的話，我覺得是怎麼樣用法律去讓他們能夠展現自己的文化。

問：但其實這個部分好像也不太能強制他們展現自己的文化，也比較算是宣示意義嗎？所以您覺得現在有什麼不足是需要透過修法來改善，有沒有法律能夠



提供幫助的？

答：我覺得法律能夠提供幫助，如果真的要走強制性的話，我覺得是前面提到的就業的權益。其實工作平等這件事情，因為很多業主嫌麻煩，如果你一再宣導，就算真的沒事，他也難保他有一天不會有事。所以如果是法律明確規定，工作這件事是平等的話，也可以，是有必要的。

再來就是無國籍的問題，其實現在非常多無國籍小孩，那到底要用什麼樣的方式讓他們有一個基本權益保障？關於他們的生存權跟教育權，我覺得這個是很重要的。

問：但目前這樣，譬如說桃園市的無國籍小孩，目前的他們是怎麼樣安置或是？

答：如果說他們有照顧資源的話，他會留在媽媽和爸爸那邊。那如果是沒有人照顧他，沒有親屬的話，他就會走安置，有一個像托兒所的地方會收這些無國籍的小孩。

問：但是他如果在他爸爸媽媽身邊，他也沒有身分，也沒有健保之類的？

答：我覺得這個就會變成一個殘補式的方法，他今天需要健保，就幫他弄健保。然後他需要受教育，我們就幫他申請教育，就跑公文，專案處理，就沒有一個具體解決的方式。

問：那請問您認為說，我國的婚姻移民、新住民，可能未來的政策發展走向，有沒一些看法或者是建議？有什麼不足需要改善的？

答：政策方面，我是很想教育那些就花錢買婚姻的那些人，就是那種 50 萬，然後娶一個老婆回來。去教育那些人，跟他說不要再做這件事。

問：就是我們自己臺灣國人的教育，可能本身會有一些歧視的或者是偏見這樣的。在國人教育這個部分還可以再努力。但在新住民本身，其實現在是做的蠻足夠的。

答：其實新住民都知道說有哪些資源，他們一定會接觸到，因為他們進來一定要上課，他們也接觸到臺灣有很多資源。他只要記得其中一個號碼，他可能記得 1922，還有外國人專線，他可能打那個，他有服務需求就轉到我們這裡，



其實很快就可以得到福利資源。

問：您認為桃園市的新住民家庭服務中心未來，因為您剛才提到說之後會成立一個科，那是新住民家庭服務中心就不在了，還是說繼續？

答：會在科底下。

問：那專門負責新住民的科，就是在社會局下面？

答：對。

問：那他和其他的，例如說教育局之類的溝通，還是由聯合服務中心負責？

答：對，如果是局、處的話，就一樣是由聯合服務中心。如果是科的話，他可能就面向會擺在新住民的，可能據點管理，然後比較大的管理的階層。像新住民家庭中心其實力量有限，要負責全區這樣。

問：好，我的問題目前大概是這樣。所以您也認為說，目前的新住民，或是說以桃園市而言，在新住民這個方面，大致上來說是充足的？

答：目前是。但是我覺得，因為桃園服務區域很大，其實像新北有分 2 個地方，三重跟板橋，然後臺北有 4 個地方。但桃園只有 1 個地方的時候，其實真的是人力蠻吃緊的。那我自己就比較希望我們之後可以在再成立一個家庭服務中心。

問：而且因為未來會有一個科的話，其實好像上一層級更有力量來爭取這件事情。

答：對對對。然後目前的話，因為我們現在只有一個中心，所以我們會跟 13 區的家庭中心一起處理新住民的個案。

問：那您和 13 區的家庭中心的互動，或是平常有什麼會議嗎？

答：我們會有聯繫會議，例如說個案是新住民的時候，我們辦個案研討會，會一起參加。平常我們會有個案的互轉。

問：就是主要還是看個案的需求。

答：對，會以個案的需求面向去做一個主責的調整。

問：是，那剛剛有提到關於地方的非營利組織的話，主要的互動也就是他們來申請經費。

答：對，或是他們邀請我們去參加他們的活動。

問：好，我的問題大概到這邊，不好意思打擾您那麼久。



附錄七 深度訪談紀錄 (C)



一、受訪者：C

二、訪談時間：2020 年 9 月 11 日（星期五）17：00-18：00

三、訪談地點：受訪者 C 之服務單位

四、訪談紀錄：

問：請問新住民在我國最常遭遇的困境，或是他們最需要協助的部分，就您看來目前是哪些？

答：其實臺灣對新住民是非常友善的，從 93 年開始就有八大照顧輔導措施，然後接著 96 年成立移民署。94 年成立一個外配基金，然後到了 104 年又更名為新住民發展基金，其實就是要把照顧對象從原本的新住民擴大到新二代。所以其實在移民輔導工作這塊路上一直都有在與時俱進，越做越多，越做越周延。因為他們是國人的配偶，跟我們有一定的連結，所以我們給予他們一定的關懷跟協助是有需要的，特別是跨國的這種移動，其實對於一個外來人口來講是很辛苦的，更何況是要經營一個家庭，所以應該要給他們相當的支持跟支援。

政府所做的很多事，包括初入境關懷、訪談。初入境關懷的服務是移民署服務站提供的，然後也有家庭教育課程、也有在臺生活資訊、24 小時的專線，那也設了新住民培力發展資訊網。也有很多的生活適應的計畫，都是給各地方政府來申請補助的。所以其實方方面面都是希望，對於一個初來乍到的人來到一個陌生的國度，希望他快速的融入在地生活，協助他生活適應。

除了入境，在入境之前，在外交部各駐外館處，做婚姻訪談的時候，其實就已經提供了入境之前的輔導，有入境前輔導手冊，也拍了一支影片，讓

外籍配偶在國外剛通過面談，在入境之前有一段時間可以先透過這些資訊認識臺灣。

因為我們跟一些姐妹聊過，他們對於臺灣在哪裡沒有概念，他說我地圖找不到。對很多人的生活經驗來講，這可能是他第一輩子，這輩子第一次出國，那就是來到一個陌生的國度，他可能沒有搭過飛機。所以入國前的輔導手冊是介紹臺灣的風土民情、四季的氣候、地理環境，還有我們一年 12 個月的節令、節氣，就是把這些東西讓他們有粗淺的認識，讓他來到這個國度的時候幫助他，所以他們比較辛苦的應該是這一個部分。

問：請問您認為「新住民」及「新移民」，這兩個名詞有沒有差異？為何會有不同用詞的區分？

答：這個名詞早期國內沒有統一，其實到目前為止都是，因為一開始大家用外籍配偶，後來都是用「新移民」，因為他們真的就是移民。我記得在李鴻源當內政部部長的時候，因為他在新北當縣長的時候，就是用新住民。他用新住民的理由是說，他既然住到這裡來了，我們就不要稱他為移民，他已經是在這裡要長居久住的人，其實跟我們沒有不同，只不過他比較新、newly，就是比較新進來的人，所以大概是基於一個友善度，改稱叫新住民，所以當他擔任內政部部長的時候，那時候所有新移民的文字統統改成新住民。

臺北市政府當年也討論過這個題目，他們那時候是覺得說，他們一直都是用新移民，如果突然間改了新住民，他們所有的法規、要點、裡面的一些相關的資訊、用語，整個文書作業要大改，可能考慮到覺得其實意思是一樣的，只是說法不同，所以他們還是維持新移民。

我的理解是，我們對這個族群的認識沒有不同，用語上有先後，大家有一點不同，但是不影響我們對這個族群的認識。因為簡單來講，他就是國人的非本國籍配偶，但這也不是法律用語，所以沒有對跟錯。

問：我想請問您認為需不需要將一個名詞，把他變成法律用語，讓他獲得更明確的定義或是有一個定位？

答：其實這個族群在世界各國都有，但是好像到目前為止，沒有人特意去稱他們，不會有人把他歸類成一個族群。臺灣可能比較特別，我覺得這應該是臺灣的友善度。他們的名稱可能很長，因為你不是只有寫外籍配偶，他是包括外籍及大陸港澳地區的配偶，用了那麼長也很怪。所以我們用一個專有的名詞、集合式的名詞去定義他，但是他不是是一個民族，不像原住民族，他不是，我們的新住民來自世界各國、各個地區。

問：那再想請問您，新住民基本法草案的立法目的之一，是希望能透過法律給予「新住民」一詞明確的定義，使其在排審相關法案時能夠更為順利。請問您認為目前有無因為「定位的模糊不清」，而造成新住民權益受損之情形發生？

答：我沒有這樣的感覺，我覺得還好，因為其實他們跟國人沒有不同，來到了這裡落地生根，食衣住行、柴米油鹽醬醋茶，其實他面臨的問題跟國人是一樣的。這些規範他們權利義務的東西，其實是散見在各個作用法裡面，所以還是由各主管機關去主責，那我們在法律上也不曾用新住民這樣的名詞來立法，到目前為止。新住民只是我們為了要便利稱呼這一群人所用的一個代稱，但是他不是法律用語，這只是在概念上，大家溝通上方便。因為法律用語要很精準，比如說規範外國人的就是在《入出國及移民法》，你規範大陸地區人士的，你就要去翻兩岸條例，你規範港澳的，你就要去看港澳條例，他不是寫在一部法裡面，所以似乎也不需要一個這樣的代稱。因為他是很明確的稱呼外籍人士、大陸地區人士、港澳居民。所以每個法規有每套法規不同的稱呼、用語。

問：所以他們不同的來源，身分別必須要有更精確的規範，其實不太適合用法規做統一。

答：你萬一寫個新住民，你可能要在你的法規的第一條或第二條去定義什麼叫新住民，那會不會每一部法的新住民定義都會不一樣？會，因為他的每部法的用途、功能跟任務是不一樣的。

問：請問政府在新住民相關的業務上有沒有什麼不足？通常是怎麼解決？

答：我可以在困境部分再補充一個東西，其實跟第二題也有關係，就是語言的問題。剛入境的人會遭遇的另外一個困境，就是語言上的隔閡跟障礙。其實臺灣在很多的政府部門需要用到大量的通譯來服務這些外來的朋友或者是新住民。

同樣地，政府各部會在提供新住民服務的時候，因為這個人來到臺灣是方方面面的都有需要。比如說他要就業，要找勞動部，他就學要找教育部，他的子女，子女的生養問題或者是福利，可能要問衛服部，或者假設他是遭遇特殊困境的話，應該也是衛服部。他所面臨的種種業務以政府的角度來看，所有相涉的部會必須先進行溝通跟協調，所以單一個點放射出去，要協調的議題非常多元，而且會面臨到各種不同的複雜性，所以這個是中央政府在推動業務上會有一點覺得辛苦的地方。或是三級機關在面對二級機關時就會有一點力有未殆，在溝通上也需要有更多的溝通，這些是中央政府在業務推動上常常會碰觸到的問題。再來就是各部會可能有各自的主管法規，他們有各自需要考量的點，所以為了要推動業務，跨單位之間的遊說工作和溝通的成本是非常頻密，而且是比較高的。

問：請問您剛剛提到花費的時間和成本比較高，有沒有什麼解決的方法？

答：就是要加強溝通，那行政院也有成立一個「新住民事務協調會報」，所以中央各部會也會利用那個平臺來做溝通。

問：那您認為新住民事務協調會報，他目前的成效是如何？

答：因為我們目前有個「新住民發展基金」，有很多的問題，因為解決問題也需要錢，所以其實利用基金的平臺已經可以整合到中央、地方、NGO 的力量跟資源了。所以很大一部分的問題在基金的管理委員會裡面可以得到直接的處理，也不一定要依賴行政院的協調會報才能夠處理事務。這也是這十幾年來，很多部會慢慢磨合出來的，彼此合作的經驗。最早是八大照顧輔導措施，一直走到現在，所以其實已經一直在進階、提升，所以大概都可以得到合適的處理。

問：請問目前在處理新住民事務上，中央政府的資源是充足的嗎？

答：中央政府的公務預算其實很少，不足的部分就是要跟基金申請補助，所以基金變成很主要的一個來源。可能中央各部會也面臨這樣的問題，大家的預算都是逐年遞減，但在這樣情況下業務不可能逐年遞減，甚至業務有可能是逐年提升，所以在資源上真的非常困窘。

問：想請問您在提供新住民服務的時候，還有其他像您剛剛提到說中央各部會、地方政府或者是民間的一些 NGO、NPO，請問中央政府和他們互動的一些經驗大概是如何？有沒有需要改進的地方？

答：八大照顧輔導措施 93 年就有了，然後到目前為止都還持續在列管。所以其實八大照顧輔導措施都是地方政府，應該說是中央政府定了一個規範，然後給地方政府來執行，所以原則上他們都會 follow 重點工作。那中央也每半年都會開檢討會議，檢討地方政府在執行新住民照顧服務措施的辦理情形，如果有問題，那麼就會提到會議上來討論，看有沒有一些問題其實是中央需要協助解決的，還是說法規不合時宜要檢討的。所以大概中央跟地方有一個這樣的機制，中央有督導的功能，那地方執行完畢之後，我們內部會開會做檢討跟討論，所以中央、地方政府的合作模式已經行之有年了，都沒有問題。

基金的部分，中央、地方跟 NGO 都可以來申請補助，所以如果你所屬的單位預算經費不足的話，只要有合適的計畫都可以來申請補助，所以大概也不會有問題。所以你就可以看得出來，其實中央、地方，和 NGO，我們都有非常深的合作關係。NGO 也可以來申請基金的補助，通常我碰到很多地方政府其實不可能自己辦一些計畫活動，他也是需要 NGO 來協助，所以 NGO 是我們的好夥伴，非常重要的協力夥伴，不管是中央或地方，所以這三者中間其實有很深的合作關係在裡面。

問：是，所以這樣的互動都還是蠻良好跟暢通。

答：對，是。

問：主要的就是仰賴常年的合作的經驗，還有基金的部分。



答：對，經費來源基金其實很重要。

問：想請問，您認為我國有沒有需要成立一個新住民事務的專責機構，例如像原民會、客委會，來專門處理相關事務？

答：這個問題不太好回答，因為有好有壞。我想的是這樣，就是說現在政府跨部會在推這個事情固然很辛苦，但是也磨合了一段時間，所以其實各部會大概都有一定的合作經驗。我們是覺得，新住民在各方各面，法規也好，各個輔導措施方面也好，其實臺灣做的真的都比世界其他國家來的好。所以目前還沒有說是非有專責機關不能成的事，我的觀察是這樣。

你說成立部級的好不好？他有個缺點，就當你升格到部的時候，其他的部可能就會把事情統統推給你，因為你已經成立部了，你就自己來，你就自己做。我擔心的是這樣，就又開始切割，你成立了，那這都是你的。但是有沒有哪一個部會可以這樣子承接？就像我跟你講的，新住民的事情是方方面面，各種面向，他的需求跟國人沒有不同，所以負責新住民的業務就好像一個小型的內閣要負責的事情一樣，相涉的部會有 10 來個，所以很多重要部會的業務都有互相往來的關係。那會不會你成立一個部之後，那各個部會就開始切割出來，說你已經成立部了，所以你就自己拿回去辦，會不會這樣？我不知道。

所以我才會覺得說這個問題很難回答，有好有壞，所以還要看委員會他的屬性是什麼？他的定位是什麼？像北歐他們很重視族群平等，所以他們有的國家會成立「族群融合委員會」。好，那請問一下族群融合，你有能力做族群融合，做到所有部會的族群融合的業務嗎？比如說交通部、內政部、國防部、財政部，然後你在不同的部會，每個部會可能都有族群融合的議題，可是你只是一個族群委員會，有可能去做所有的業務嗎？不可能。所以一個國家他成立委員會的工作只負責監督，監督你有沒有落實族群融合這件事，所以這個部會只有百來人，九十幾個而已。他的工作只負責監督，他不執行，就是每天去看，例如你交通部，有沒有落實族群融合？勞動部，你有沒有族

群融合？沒有的話我就給你提糾正，然後你就要改善，然後我就限期。他就是像是 supervisor 的角色。

問：他等於是在比較高的位階。

答：他覺得比如說你的法規、你的執行、你的計畫、你的工作，有沒有落實族群平等的精神，他就是可以提出具體的，比如說他是一個政策規劃的指導單位，他用指導單位的角色去監督各部會，你的東西有沒有抵觸到我們國家的族群融合的相關的規定，就是這樣子。

所以如果是新住民委員會，要看你要怎麼定位他，你要把他定位為做政策、做法規，也要執行嗎？還是他只是一個政策規劃單位？所以專責機構，每個人都有不同的想像，他是一個很大的？還是一個很小的？然後他要管的事情是從政策規劃、法律面臨到執行面全部都統包呢？還是只負責上位的政策規劃？

問：是，所以您覺得臺灣適合有一個，像您剛提到北歐國家這樣的一個上位階，專門負責監督和規劃的一個單位嗎？

答：因為我們沒有這樣的經驗，所以我沒有辦法回答你。因為這有各種的想像，但是到目前為止，我們去調查世界各國，沒有人把這個族群，為了這個族群成立一個單一部會。我覺得他的問題就我剛跟你提到的，因為他從入境，從進來到他離開，他跟國人沒有不一樣。所以他的所有的權利義務可能跟國人一樣，我相涉的，所有的部會都跟我有關係，我有沒有能力去成立一個這樣的部會，去統合所有部會的業務的能量，這是一個要思考的點，會不會成立了，反而就導致其他部會該有的功能被弱化了？本來大家都有在做，所有的、十幾個部會都在做的事情，最後大家都開始削弱。因為他覺得說你有經費、你有人，你就自己辦。我不曉得會不會，我擔心的是這樣，所以不見得是好事。

問：請問關於新住民發展基金，因為現在新住民發展基金是一個特別收入基金，而且是靠政府撥款，沒有一個指定的來源，您會不會感受到基金很不穩定？

或是說您認為有沒有什麼更好的改進方向？

答：基金的好處就是他比較彈性，另外一個就是他不像公務預算會每年被面臨遞減的問題。因為基金就是一個 fund，擺在那邊，他對這個族群來講是一個保障，也是一個保證。所以我覺得基金是政府部門的一個宣誓性的意義，他有宣誓性意義在那裡。我也覺得這麼多年下來，基金真的協助中央、地方、NGO 做了非常多的事情，所以其實我是肯定這個基金存在的。

至於你說他沒有收入來源，對，有收入來源的基金好像不是很多，純粹用國庫撥補的還不少。我們也是會擔心基金不曉得會不會被檢討，但是因為這個是政府整體財政規劃的一環，我們也尊重。其實這個議題 103 年就有，102、103 年就被討論過。因為那個時候，94 年行政院宣佈基金成立的時候說，一年 3 億編 10 年，30 億，所以在當第 7、第 8 年的時候，政府就開始在規劃基金退場這件事，退場的意思不是說那 3 億瞬間就消失了。不是，而是裡面有一些重要工作，打算跟行政院爭取改列成公務預算的方式。那只是說還沒有，他也沒有退場，就突然間變成 10 億了，從 3 億變成 10 億。所以也就沒有機會去處理到把基金變公務預算這件事情。

問：那您認為他有變成公務預算的必要嗎？還是說維持基金反而更有彈性？

答：有好有壞怎麼講，因為基金是你寫計畫去跟他申請補助，基金的組成有公部門、有 NGO、有專家學者。但並不保證你每年去申請，一定每年拿得到，這是他的不確定性。

公務預算就是說，你只要寫計畫，你在你原有的額度裡面，大概自己的公務預算上可以執行，你都可以執行。所以真的有好有壞，很難跟你講說公務預算比較好，基金不好；或者基金好，公務預算不好，好像也不能這樣說。

問：那您認為，如果說替新住民發展基金尋找一個特定的財源，有沒有什麼比較可能的方向，例如從哪個稅提供給新住民發展基金會比較適合？

答：特定來源的話，因為我們知道公彩基金大概都花到社福預算去了，而且現在國家在規劃長照，所以我們也不曉得說有沒有辦法去爭取到這樣的財。但是

聽說公彩基金好像申請的人非常非常多，而且金額都非常大。所以我想基金大概也不容易，因為新住民發展基金有他的特殊性，所以好像到目前為止，我們也還找不到一個合適的財源，可以完全挹注到基金來。

問：在新住民基本法草案的第 8 條提到「新住民文化重點發展區」的規劃，請問您認為臺灣有沒有哪些地方是適合成立這樣的一個文化發展區？針對新住民，例如說人數比較多或是特別有特殊性的地方。或您認為新住民的文化能透過什麼樣的方式，來幫助他們在臺灣有更多發展文化，或文化交流的機會？

答：因為多元文化一直都是各部會在做的事、其實教育部、內政部，還有很多單位都在推。所以有沒有必要把他劃一個區域？因為我的認知，文化應該是生活，文化就是一種生活、一種態度，所以你要不要變成一個重點區域，我不曉得要怎麼去經營他。

如果講說人數集中、人數最多的話，就是桃園跟新北新住民人數最多，但是你覺得他可以成為一個文化重點區嗎？在新北裡面的也是各個國籍別都有，你要發展誰的文化？你要發展外來的，還是要發展臺灣的？發展臺灣的，那他叫新住民文化嗎？如果發展新住民的話，要發展哪個國家？其實連客家都有分類，他們的客語還分不同腔調。然後原住民還分了 16 族，聽說後面還有好幾族在等著認證。就有原民朋友跟我們提到說，他們現在定的一些規範，其實有些聽起來他們也覺得好奇怪，因為有一些族的文化是頭目，有些族是什麼？每個族議事的方式不同，然後現在好像他們定了一個規定，要他們用什麼開會、多數決的方式，你就把你們的東西移植到別人的身上，所以他們就覺得說這樣跟原住民的文化有一點違和。

那新住民就更是了，他裡面的國籍別這麼多，要以誰的當主流？我就在想說會不會有同樣的問題，當你把它們本來是不同的族群，把他整合在一起，你要把他稱為一個，歸成同一個族群的時候，他們彼此之間說不定也覺得很奇怪，會不會有這樣的想像。

問：是，想請問政府目前在促進新住民的多元文化發展，主要是用什麼樣的方式？



還是有什麼具體措施？

答：我們應該是很多的活動，從活動中帶入，包括每年的移民節，還有幾個主要的如：海外培力計畫，還有逐夢計畫，還有新職人體驗營等等。我們對第一線同仁的教育訓練也都有多元文化敏感度，所以其實多元文化是要方方面面的了，在各種不同的法規也好，甚至在政策、措施的實踐當中都要融入。

問：所以他是比較需要融入政策或者平常執行的方面，好像反而比較不適合特別定一個法律說要促進多元化，比較沒有什麼實質的意義是嗎？

答：你會不曉得怎麼去定制，因為多元文化已經是臺灣的一部分，我們的社會本來就已經這麼多元了，所以你說需要法律去定他什麼呢？

問：是，也就是說，因為臺灣社會是比較傾向於發展多元文化，若是將新住民限縮在同一個名詞的框架裡面，反而是有點背道而馳的。

答：對，我是覺得好像這樣的作法怪怪的，因為其實我們現在的發展，是鼓勵多元文化這件事，然後一方面還教育國人要尊重多元文化這件事情，這是相對的。

問：想要請問《新住民基本法》的草案之中有提到說要保障新住民的工作權、陳述意見的權權益、媒體近用權，並且鼓勵他們多多參與公共事務。列舉了這幾項權益，請問就您的一些相關經驗認為，上述列舉的是否真的是新住民在臺灣比較缺乏的部分？或者說您認為還有沒有哪些可能是剛剛沒有提到，但也是新住民需要特別保障、重視之處？

答：我覺得臺灣的多元文化發展的還不錯，像有新住民培力發展資訊網，有 7 種語言。有 0800-024-111，多語的專線，24 小時，特殊語言是禮拜一到禮拜五。那外籍勞工，比如說勞動部，他對外籍勞工也有 1955，也是多語。所以其實臺灣這幾年來，跟外國人接觸的機會越來越多，我覺得我們對外來人口的服務也是開始在多元化起來，各服務站都有通譯服務。然後你去看公所，還有醫療院所、衛生單位，他們也都有通譯。所以其實政府部門是有感受到新住民這個族群他們有語言上的需要、翻譯的需求，並沒有忽視、忽略這件事情。

所以我看起來是，我也沒有聽到新住民有跟我們反映說在臺灣語言隔閡是很大的問題。只是說通譯的質可以再更好一點，可以再持續的精進跟提升。

問：想要請問一下目前若是碰到一些是無國籍的人，好像沒有一個可以具體解決的方式嗎？

答：比如說什麼樣的無國籍狀態？

問：例如說媽媽是印尼人，然後跟他的男朋友生了一個小孩，印尼政府不承認，然後臺灣政府這邊也不承認。

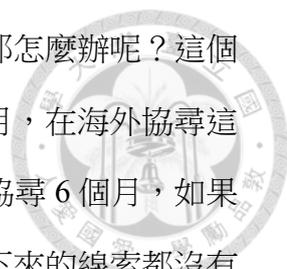
答：其實這個問題已經有獲得處理了，在內政部有訂了一個「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，一個 sop，我用案例跟你講，可能你就比較清楚。

比如說一個失聯的印尼移工，他在臺灣，因為他可能覺得這個工作太辛苦了，我要去別的地方打工賺比較多錢，他就跑掉，變成失聯移工。失聯了以後，他去打工認識了一個臺灣的男孩子，對他很好，兩個人就相戀了，還生了一個兒子。生了小孩之後，男朋友跑掉了、不見了，因為看到生了孩子嚇到，跑掉了。失聯移工生了一個孩子，在我們看來他不是無依，他是有國籍的。他是誰的？

問：他可以跟著臺灣的國籍。

答：第一個，如果是爸爸是國人，他就是我們臺灣人。他媽媽是印尼人對不對？所以這個孩子其實有兩個國籍，他可以是印尼籍，也可以是臺灣籍，兩個國籍都有。如果有爸爸來辦認領，他就是臺灣人。那如果是爸爸找不到人的情形怎麼辦？他是印尼人生的，所以他一定是印尼籍，這個印尼移工他可以帶著他的孩子去印尼辦事處辦護照，然後帶著孩子回去，沒有問題。

那有一種無國籍是怎樣？這孩子被生下來了，媽媽因為他可能，也許他的母國本來就有婚姻，他不敢把這個孩子抱回去，因為這是婚外情。那他的男朋友又跑掉了，這個孩子是不是變成父失聯、母行方不明，那這個孩子沒有人，是不是叫無依？所以我們是這樣子在講「無依」。好，我故事還沒有講

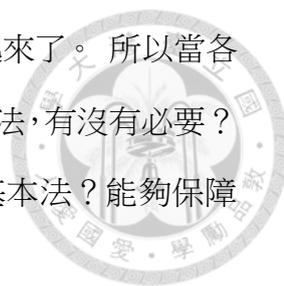


完，爸爸不在，媽媽也不在，那社工去接了這個孩子來，那怎麼辦呢？這個孩子他的做法現在依照 sop 是這樣，會請外交部協尋三個月，在海外協尋這個媽媽，或者是找他母國的生母。那專勤隊是在境內找，協尋 6 個月，如果經過 3 個月跟 6 個月還是完全找不到生父跟生母，就是留下來的線索都沒有辦法找到，就會把他提報到內政部，內政部戶政司就會開會審查，把他認定為無國籍。在認定為無國籍之前，當他被找到的時候，他是無依兒少。主管機關會先給這個孩子用媽媽的國籍給他一張居留證，所以他不會沒有國籍，他這時候就是印尼籍的小孩，他會拿到一張外僑居留證一年期。那協尋完了之後發現都找不到爸爸媽媽，他就會被通報到內政部，以無國籍認定。認定完了之後主管機關會給他一張叫做「無國籍外僑居留證」。為什麼要這樣做呢？他就有了國籍了，因為剛剛居留證是暫依他生母的國籍，暫時而已。現在他的國籍就是無國籍，在《入出國及移民法》裡面無國籍就比照外國人，當他有了無國籍的外僑居留證，他就可以被出養，因為無國籍比照外國人，他就可以被辦取出養。可能外國人或者臺灣人會來收養他，他就可以被辦理取出養。

那以前沒有 sop 的時候，這個孩子很可憐，他被找到的時候都被通報說，好像是印尼移工生的小孩，但是當你帶著這個孩子去印尼辦事處，他說你的證明在哪裡？沒有。你想他會發給他印尼護照嗎？不會。對，但他也不是我國人，這就是孩子的困境，因為這樣他就被困在島內，他當不了臺灣人，也當不了印尼人，但是現在有了 sop 他就有路了，他不會沒有路。

問：請問您認為臺灣有沒有需要制定《新住民基本法》？或者是針對新住民而設的其他的法律規範？有沒有這樣的一個必要？

答：如果要定基本法，那要看基本法要實踐的目的是什麼？因為又回到我們第一個剛提到問題，到底要不要個專責機關？你的基本法要規範到那裡，因為我看到很多基本法都是宣誓性，也沒罰則，也沒有什麼明確的具體措施，所以好像就是一個宣稱。那到底能夠發揮到什麼作用？



因為臺灣比較特別是沒有基本法的時候，各部會就動起來了。所以當各部會都已經動起來，都已經在做的時候，你現在要來定基本法，有沒有必要？就是說我們要先去想說到底是哪裡沒做好？為什麼需要基本法？能夠保障預算嗎？

問：那如果說在基本法中列出，用法律規定，比如說新住民發展基金，這樣會有幫助嗎？

答：基金沒有依據也是成立，他其實就是一個政府的意志，我決定要做這件事，所以我就撥了一筆專款來做這件事，大概就是這樣子。那以前的 15 年來都這樣做，以後能不能這樣做？沒有不行，應該不是合不合法的問題，是你政府的意志力。那你說這個基金有沒有可能退場？也可以啊，他也許哪一天退場了，然後就回歸到各個公務預算去編列，也沒有不行，所以是不是業務照樣推。你的預算怎麼撥補，跟你有沒有基本法，我看是兩回事。有沒有可能有基本法，可是預算是不足的，有可能是吧？

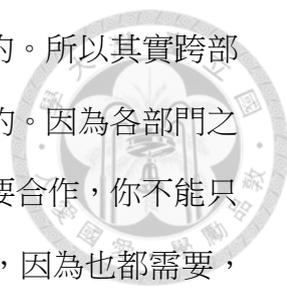
問：如果例如像《文化基本法》保障文化的預算，《教育基本法》也是。

答：但是沒有辦法每一部法都這麼做，所以要不要去定比例，這就是政府意志力的問題了。我要不要去宣誓說我的多少是很需要被保障的。比如說以前剛開始大家都說有婦女保障名額，可是這些年我們都已經不講這個了，為什麼？因為女權上來了，很多單位說不定男性說應該是我們要被保障。

問：其實越做越好之後，反而原本的一些保障好像就沒有，也不是說不需要，就是說沒有必要特別被提及了。

答：我在想說這是不是一種進步的指標，他已經內化了，所以我們是覺得好像有沒有基本法，我們在處理上好像該做的都在做，也都做得很好，那是不是需要一部這樣的基本法是可以被討論的。

那再來就是，這部基本法他要發揮到什麼樣的功能？就像你講的，他是為了保障預算嗎？是不是，我不知道？就是說要看他的功能是什麼，因為其實不管是原民也好，客家也好，新住民也好，其實他們的相關的業務都涉到很

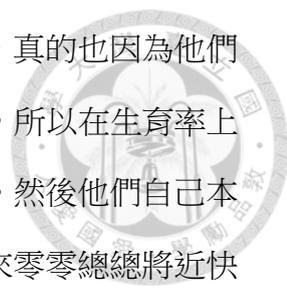


多的中央部會，都是互相相涉，不是單一機關就能夠處理的。所以其實跨部協調這件事情已經是常態了，已經不是說要靠法律來規範的。因為各部門之間本來就是各有職司，所以才會說大家為什麼除了分工還要合作，你不能只分工不合作。我看到目前各部會的狀況就是既分工也合作，因為也都需要，大家彼此都需要互相合作。因為其實講《新住民基本法》已經很多年了，但是可能是因為各部會其實在做移民輔導工作都已經超過 10 年以上，很多業務都很成熟，所以相形之下好像基本法就沒有那麼迫切，好像覺得說沒有那個法，我做的已經如火如荼了。

問：根據我先前的訪談經驗，新住民基本法希望能夠透過新住民來解決臺灣少子化的問題，還有發揮一些規劃、政策規劃、整合性的功能，進而達成促進國家發展的目標。不曉得您對於我國新住民未來的一些發展，有沒有什麼看法或者建議？

答：我覺得政府各部會都投入很多資源在他們的身上。這十幾年來我覺得，政府的培力在他們身上的成長都看得到。因為我們看到很多在地的新住民，他們在來源國的時候，可能因為他們國家的關係，沒有得到很好的教育資源。然後我觀察，來到臺灣之後，臺灣是很大力的去培力他們，所以不管是語言也好、學歷也好，他們在這方面都有很長足的進步跟成長。等到他們能夠融入臺灣，然後也安居樂業之後，我更看到了他們很可愛的一面，就是他們都很願意回饋他們所在的社區或者這個社會。所以我看到非常多的新住民朋友們，他們擔任志工、擔任通譯，然後甚至在他們的社區做社區的營造工作。實際上林麗蟬委員就是一個很好的典範，所以像他這樣的新住民在臺灣角落非常多，我也覺得看到他們這樣的發展，真的是覺得政府投入到他們身上的都非常值得。

他們其實也為臺灣帶進了一股穩定的力量，因為大家都知道社會的組成是靠家庭，家庭穩了，社會安定，這個國家才會穩固。這些人來臺灣成了我們國人的另一半，建立了家庭然後養兒育女，他們的貢獻一定不能被忽視、



抹滅。那也因為他們的加入，讓臺灣在少子化的過程當中，真的也因為他們的貢獻，導致我們的少子化不會這麼的嚴峻，這是事實，所以在生育率上面他們真的有一些貢獻，也延緩了我們少子、高齡的速度。然後他們自己本身年輕，又刻苦耐勞，再加上他們生養的孩子，這些加起來零零總總將近快要 100 萬，他們就是臺灣非常非常重要的新人力資源。所以說，他們的對臺灣的貢獻度是長遠的，而且是沒有辦法計算的。我覺得新的力量帶進來之後，對於臺灣社會、國家來講，有絕對長遠正向的發展，是非常好的，我們是樂見的。而且我們覺得他們來到臺灣之後，是更好的，發展比他們在原生國更好，甚至我們期待有一天他們把在臺灣這邊所學的，或者是已經發展的經驗，有一天也許可以帶回他們的母國，也帶動他們自己母國在地社會的發展，一個良性的循環，這都是可以期待，而且樂見的。

問：是，我想再請問一下。

您剛剛有提到說，其實新住民跟國人也沒有什麼特別不一樣的，但如果有一個新住民的基本法，會不會有一種反而將他們特殊化的疑慮在？

答：其實這也是我們調查起來，有一些專家學者給我們的回應，你看起來是保護他，但是會不會是另一種標籤化？好像他們是因為弱勢，所以你需要特別保護他。

其實有一些聲音是反對基本法，他們認為新住民來到臺灣最好的方式就是融入，就是過得跟我們一樣，然後也得到跟我們一樣多的尊重，甚至是他們把他們母國的文化帶進來，然後在這裡，帶給臺灣，然後把他在地化，讓臺灣的文化更多彩多姿。所以定基本法這件事情其實是有正反兩個聲音在。

問：是，另外想請問您剛才提到，目前中央各部會協調，有很大的一部分是靠新住民發展基金，它內部有協調的功能嗎？

答：基金是這樣的，基金是一個委員會，我們叫基金管理會。我們會有一些人組成，然後來管理這個基金。那裡面有中央、地方、民間團體，還有專家、學者，原則上大概這五類的人組成。那裡面的委員都是由部長遴聘的，他們會

來共同經營基金，包括審議這些申請案，或者是審議每年度的預算、決算，所以他有一個合議制的會議來管理基金的使用。

問：那現在的基金管理會，其實就還能發揮蠻大的協調和溝通功能了。

答：但是他比較不是政策性的，他是執行面。每年大概編列 3 億的預算，你怎麼樣把這 3 億合理的分配出去？

問：是，那規劃部分，是在新住民事務協調會報嗎？

答：主要還是在中央各部會，各部會自己職司的權責。假設你的業務有碰到新住民，那你就要做相應的處理。

問：那會有一個定期的會議嗎？就是討論的空間？

答：基金管理會有，行政院協調會報也有，是半年。基金目前是每兩個月開一次。新住民他是一個概念性的名詞，可是他裡面，因為他進來大概 4 年到 6 年，他可以成為國人，所以其實他跟國人真的很難分類。所以他已經拿身分證，你要說他是臺灣人，還是說他是新住民？

問：對，如果他已經拿到身分證，還說他是新住民，好像又有點標籤。

答：對，也不是很合適。但是就我們來看，我們會把他還是標注為新住民。因為我基於要福利輸送，我的服務要輸送，所以我不會因為他拿到身分證，我就把他隔開，你不能來拿，不會。因為即便拿到身分證了，可是他可能在生活上，在工作上，在某些方面他仍然需要這樣的支援系統，所以我就不能因為他拿到身分證就把他切開。比如說我們辦活動，我們可能是希望培力的是新住民。我不會因為他拿到身分證，我就說你不能來報名。所以我們的整個行政部門對他們是重複的，疊在上面的，不會漏掉，只會多給不會少。

問：其實能享有的資源，還蠻充足的。那我的問題大概就到這邊，謝謝您分享那麼多豐富的經驗談。



附錄八 新住民發展基金相關統計數據

壹、民國 105-108 年度新住民發展基金核准案件數及金額一覽表（依業務計畫名稱分類）

業務計畫名稱	申請年度	申請單位			核准案件數及金額總計	
		中央政府	直轄市、縣 (市) 政府	財團法人或非營利 目的之社會團體		
辦理新住民社會安全網絡服務計畫	105 年	案件數	1 案	22 案	0 案	23 案
		核准金額	10,860,000 元	14,134,901 元	0 元	24,994,901 元
	106 年	案件數	2 案	21 案	0 案	23 案
		核准金額	12,490,000 元	15,110,025 元	0 元	27,600,025 元
	107 年	案件數	1 案	36 案	0 案	37 案
		核准金額	11,400,000 元	19,320,957 元	0 元	30,720,957 元
	108 年	案件數	2 案	41 案	2 案	45 案
		核准金額	15,510,000 元	21,350,733 元	214,500 元	37,030,233 元
辦理新住民家庭學習成長及子女托育、 多元文化推廣及相關宣導計畫	105 年	案件數	8 案	72 案	16 案	96 案
		核准金額	89,548,087 元	31,834,941 元	8,895,055 元	130,278,083 元
	106 年	案件數	9 案	85 案	12 案	106 案
		核准金額	83,912,720 元	29,116,983 元	5,930,042 元	118,959,745 元
	107 年	案件數	5 案	88 案	11 案	104 案
		核准金額	24,482,250 元	31,457,717 元	3,359,380 元	59,299,347 元
	108 年	案件數	9 案	96 案	15 案	120 案
		核准金額	75,855,210 元	34,044,726 元	7,763,647 元	117,663,583 元



業務計畫名稱	申請年度	申請單位			核准案件數及金額總計	
		中央政府	直轄市、縣 (市) 政府	財團法人或非營 利目的之社會團 體		
辦理家庭服務中心計畫	105 年	案件數	0 案	22 案	0 案	22 案
		核准金額	0 元	66,439,000 元	0 元	66,439,000 元
	106 年	案件數	0 案	22 案	0 案	22 案
		核准金額	0 元	70,591,641 元	0 元	70,591,641 元
	107 年	案件數	0 案	25 案	0 案	25 案
		核准金額	0 元	69,123,750 元	0 元	69,123,750 元
	108 年	案件數	0 案	22 案	0 案	22 案
		核准金額	0 元	70,238,500 元	0 元	70,238,500 元
辦理新住民創新服務、 人才培力及活化產業社區計畫	105 年	案件數	12 案	26 案	3 案	41 案
		核准金額	48,654,834 元	19,797,320 元	1,552,399 元	70,004,533 元
	106 年	案件數	10 案	35 案	10 案	55 案
		核准金額	45,548,110 元	25,140,292 元	4,168,097 元	74,856,499 元
	107 年	案件數	13 案	32 案	9 案	54 案
		核准金額	55,363,000 元	23,977,360 元	4,215,850 元	83,556,210 元
	108 年	案件數	17 案	27 案	7 案	51 案
		核准金額	134,727,213 元	25,033,810 元	3,789,776 元	163,550,799 元

資料來源：參考內政部移民署（2020 年 9 月 10 日），新住民發展基金補助情形，本研究自行整理繪製。



貳、民國 94-108 年度新住民發展基金（外籍配偶照顧輔導基金）申請單位之案件數與核准金額比例

申請年度	申請單位（案件數與核准金額該年度占比）			核准案件數及金額總計	
	中央政府	直轄市、縣（市）政府	財團法人或非營利目的之社會團體		
94 年	申請案件數	7 案（7.69%）	45 案（49.45%）	39 案（42.86%）	91 案
	核准金額	44,672,107 元（37.16%）	57,471,157 元（47.8%）	18,079,950 元（15.04%）	120,223,214 元
95 年	申請案件數	17 案（13.39%）	73 案（57.48%）	37 案（29.13%）	127 案
	核准金額	152,979,029 元（51.22%）	132,280,578 元（44.29%）	13,408,350 元（4.49%）	298,667,957 元
96 年	申請案件數	17 案（15.04%）	48 案（40.68%）	53 案（44.92%）	118 案
	核准金額	172,139,854 元（70.92%）	44,392,350 元（18.29%）	26,202,359 元（10.79%）	242,734,563 元
97 年	申請案件數	22 案（11.39%）	99 案（51.29%）	72 案（37.32%）	193 案
	核准金額	50,656,957 元（21.13%）	167,359,896 元（69.81%）	21,750,727 元（9.1%）	239,767,580 元
98 年	申請案件數	20 案（10.31%）	98 案（50.52%）	76 案（39.18%）	194 案
	核准金額	58,457,314 元（31.35%）	111,507,140 元（59.8%）	16,517,210 元（8.86%）	186,481,664 元
99 年	申請案件數	19 案（5.24%）	130 案（35.91%）	213 案（63.81%）	362 案
	核准金額	44,336,104 元（19.82%）	122,372,899 元（54.71%）	56,969,386 元（25.47%）	223,678,389 元
100 年	申請案件數	15 案（4.39%）	101 案（29.53%）	226 案（66.08%）	342 案
	核准金額	46,847,798 元（22.44%）	116,567,459 元（55.83%）	45,384,480 元（21.74%）	208,799,737 元
101 年	申請案件數	23 案（5.04%）	152 案（33.33%）	281 案（61.62%）	456 案
	核准金額	255,289,708 元（60.06%） （含全國新住民火炬計畫 152,205,991 元）	127,136,844 元（29.91%）	42,652,855 元（10.03%）	425,079,407 元

申請年度	申請單位（案件數與核准金額該年度占比）			核准案件數及 金額總計	
	中央政府	直轄市、縣（市）政府	財團法人或非營利目的之 社會團體		
102年	申請案件數	32案（6.24%）	138案（26.91%）	343案（66.86%）	513案
	核准金額	270,567,050元（59.2%） （含全國新住民火炬計畫147,841,014元）	122,496,337元 （26.8%）	63,994,247元（14%）	
103年	申請案件數	22案（5.57%）	112案（28.35%）	261案（66.08%）	395案
	核准金額	249,009,746元（58.97%） （含全國新住民火炬計畫157,561,615元）	113,041,094元（26.77%）	60,211,924元（14.26%）	
104年	申請案件數	19案（7.09%）	94案（35.07%）	155案（57.84%）	268案
	核准金額	110,655,780元（44.76%）	109,091,128元（44.12%）	27,500,315元（11.12%）	
105年	申請案件數	21案（11.54%）	109案（59.89%）	52案（28.57%）	182案
	核准金額	149,065,921元（51.1%）	123,099,428元（42.2%）	19,551,168元（6.7%）	
106年	申請案件數	21案（10.19%）	115案（55.83%）	70案（33.98%）	206案
	核准金額	141,950,830元（48.61%）	131,555,765元（45.05%）	18,501,265元（6.34%）	
107年	申請案件數	19案（8.64%）	144案（65.45%）	57案（25.91%）	220案
	核准金額	91,245,250元（37.6%）	137,399,168元（56.61%）	14,055,846元（5.79%）	
108年	申請案件數	28案（11.76%）	147案（61.76%）	63案（26.47%）	238案
	核准金額	226,092,423元（58.2%）	142,138,271元（36.59%）	20,252,421元（5.21%）	

資料來源：參考內政部移民署（2020年9月10日），新住民發展基金補助情形，本研究自行整理繪製。