

中華民國九十二年五月七日

外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告

報告人：內政部部长 余政憲

目 錄

壹、政策緣起	-----	一
貳、政策理念與目標	-----	一
參、現況說明與檢討	-----	三
一、統計分析	-----	三
二、問題陳述	-----	四
三、現況檢討	-----	六
肆、具體對策與重點工作	-----	一一
伍、建議事項	-----	一三
陸、結語	-----	一四

外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告

壹、政策緣起

院長於本（九十二）年二月二十一日召開行政院婦女權益促進委員會第十六次委員會議時明確裁示：「目前在我國的外籍及大陸新娘已達二十三萬餘人，對於這些來到這裡，也擔負著照顧養育我們下一代的女性，政府對於他們個人或家庭的基本權益及需求，應視為一項重要的政策來加以面對，同時應規劃提出具體的措施，並編列預算來落實執行。」。

重視外籍與大陸配偶的權益與需求，與當前我國移民政策及兩岸政策並無二致，在「身分從嚴，生活從寬」的原則下，對於這些因為異國與兩岸通婚而來臺生活者，鑒於他們不僅與國人共同生活，也共同負擔家計與教養下一代的責任，政府有必要訂定照顧輔導措施，使之融入我國社會，共創多元文化價值的國家。

貳、政策理念與目標

一、政策理念

（一）符合人權理念，提升國家形象

人權乃普世不變的價值，目前歐美先進國家對於移入人口多本人權理念擬訂相

關措施；鑑此，政府對外籍與大陸配偶釐訂照顧輔導措施，除回應解決所衍生問題並契合我國人權治國施政理念外，並可直接提升我國國際形象。

（二）維持家庭功能，促進社會安定

外籍與大陸配偶與國人共組家庭後來臺居住，為協助其早日適應在臺生活並維持其家庭的功能與關係，政府有必要釐訂照顧輔導措，以促進社會的安定祥和與多元發展。

（三）厚植人力資源，強化國家競爭力

外籍及大陸配偶逐年增加，表示國內已有超過二十三萬個家庭處於異國與兩岸婚姻關係中，其所生的子女均屬國家未來主人翁，因此，政府有必要提供關心協助，讓其在適當的環境中發展成長，以厚植國家未來競爭力。

二、政策目標

（一）協助輔導外籍與大陸配偶早日融入我國生活環境，與國人共組美滿家庭，避免因適應不良而衍生各種家庭與社會問題。

（二）以共創多元文化社會價值為精神，整合政府及社會資源，建構多元照顧輔導措施，平等對待外籍與大陸配偶，落實保障其權益與需求。

參、現況說明與檢討

一、統計分析：

(一) 結婚人數日增：

1、自七十九年一月起至九十一年十二月底止，外籍與大陸配偶人數合計為 247,966 人，其中外籍配偶人數為 93,751 人（以現持有效外僑居留證人數及已歸化取得我國國籍人數估算），大陸配偶人數為 154,215 人（以大陸配偶向內政部警政署入出境管理局申請入境人數估算）。

2、異國與兩岸婚姻中又以外籍與大陸女子嫁與我國男子為多，外籍與大陸新娘人數合計為 235,490 人，其中外籍新娘人數為 87,392 人，大陸新娘人數為 148,098 人。

(二) 教育程度偏低：以民國九十年臺閩地區結婚新娘之教育程度分析，外籍新娘國中以下學歷占百分之四十一，大陸（含港澳）新娘國中以下學歷占百分之四十，而本國新娘國中以下學歷僅占百分之二十九（如附件一）。

(三) 結婚年齡偏低：以民國九十年臺閩地區結婚新娘之年齡分析，外籍新娘結婚年齡在二十四歲以下之比例為百分之七十二，其中十九歲以下之比例高達百分之三十，大陸（含港澳）新娘結婚年齡在二十四歲以下之比例為百分之三十八，

而本國新娘結婚年齡在二十四歲以下之比例為百分之三十六（如附件二）。

- （四）嬰兒出生數日增：民國八十七年臺閩地區嬰兒出生數為 271,450 人，其中外籍與大陸（含港澳）新娘所生子女數為 13,904 人，所占比例為百分之五．一二；民國九十一年臺閩地區嬰兒出生數為 247,530 人，其中外籍與大陸（含港澳）新娘所生子女數為 30,833 人，所占比例為百分之二．四六（如附件三）。

二、問題陳述

按國人與外國人及大陸地區人民之婚姻關係，大多因婚姻感情基礎薄弱、家庭經濟弱勢、社會支持網絡薄弱及家庭地位低落等因素，致衍生以下各種問題：

（一）生活適應不良，衍生家庭社會問題

- 1、外籍配偶因文化差異、風俗習慣不同及語言隔閡，無法在短時間內融入我國生活環境，而大陸配偶雖無語言障礙，但因社會制度、價值觀等差異，仍有適應不良的問題。
- 2、異國或兩岸婚姻多透過仲介媒合，部分外籍與大陸配偶被視為傳宗接代工具及廉價勞力，家庭地位低落，極易影響家庭和諧而導致婚姻解組。
- 3、外籍與大陸配偶的生活方式及價值觀與國人不同，在臺又無親友，不易建立社區或親友支持網絡，當婚姻不順遂或生活發生問題時缺乏求助對象。

(二) 生育及優生保健問題，影響人口素質

外籍與大陸配偶的婚配行為多被賦予傳宗接代的任務，其國人配偶部分屬高齡、社經地位低或身心障礙者，如未注重優生保健，恐導致其生育之子女在身心疾病影響下，易成為先天性缺陷或發展遲緩的高危險群。

(三) 停留期間工作不易，難以改善家計

夫妻結合，負有共同生活、共負家計之義務，惟限於法律規定，外籍配偶停留期間不得申請工作許可，大陸配偶則須符合「大陸地區配偶在臺灣地區停留期間工作許可及管理辦法」第四條規定條件，方得申請工作許可，致無法即時改善其家庭經濟環境。

(四) 教育程度低，教養子女困難

由於外籍與大陸配偶難以在短時間內完全適應在臺生活，加以本身年紀尚輕，對於擔任親職角色並無充分準備，衍生對其下一代之語言學習、學業發展、生活習慣、人際關係及人格發展等教養問題。

(五) 遭受家庭暴力，社會支持網絡薄弱

外籍與大陸配偶或因年齡、認知及文化等種種差異，遭受配偶施暴事件時有所聞，而其如因缺乏支持網絡、語言不通、不諳本國法律等顧慮未尋求協助者，

易持續遭受家庭暴力，而其選擇離家求助者，則將面臨生活陷入困境、逾期停（居）留、證件被扣、無法工作謀生、法律訴訟及子女監護權等問題，處境遠比本國受暴婦女艱難。

（六）其他問題

- 1、國內人蛇集團利用仲介管道，以「假結婚」方式引進外籍及大陸地區人民來臺從事非法打工、賣淫等不法活動，破壞社會風氣並製造社會問題。
- 2、部分大陸配偶非法入境臺灣，包括持用偽、變造護照（證件）濛混入境或直接偷渡入境，衍治安問題。
- 3、外籍與大陸配偶設籍取得國民身分證後，其直系親屬可申請來臺依親，衍生後續直系親屬入臺居留定居等眾多外來人口問題。
- 4、由於異國、兩岸婚姻中以外籍與大陸女子嫁與我國男子為多，導致國內女子婚配機會減少，可能引發國內女子有偶率及生育率下降等問題。

三、現況檢討

謹就目前相關機關各項外籍與大陸配偶照顧輔導措施辦理情形說明如下：

（一）生活適應輔導方面：

- 1、內政部業訂頒「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」，賡續與各地方政府共同

辦理「外籍新娘生活適應輔導班」，並補助民間團體辦理相關活動，另已拍攝完成「臺灣外籍媳婦圓夢之路」供各界參用。

2、行政院大陸委員會已協調退輔會、勞委會、家庭暴力及性侵害防治委員會、健保局、境管局及海基會辦理大陸配偶相關說明會、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」。

3、目前財團法人海峽交流基金會及中華救助總會均對大陸配偶提供諮詢及協助服務。

（二）生育及優生保健輔導方面：

1、行政院衛生署將外籍新娘之生育及優生保健服務列為重點工作，除提供外籍與大陸新娘相關服務措施及衛生教育指導外，對於符合低收入戶條件者並提供產前遺傳診斷、子宮內避孕器及結紮部分補助經費。

2、各鄉（鎮、市、區）衛生所對於外籍新娘採逐一訪視及建卡照護管理，並視特殊需求個案予以收案管理；對於大陸新娘則依符合產前、產後及家庭計畫之收案條件施以收案管理。

（三）放寬申請工作許可條件方面：

1、放寬獲准居留之外籍配偶得依就業服務法第五十一條規定，由本人或其雇主

向行政院勞工委員會申請工作許可，並得轉換雇主及工作、不受工作類別限制、免健康檢查及免繳就業安定費等優惠措施。

2、核發外籍配偶外僑居留證時，由行政院勞工委員會一併提供工作許可申請書表等資料，以利其申請工作許可。倘未經許可從事工作，行政院勞工委員會已予放寬解釋，不予罰鍰處分，且無須遣送出國。

3、大陸配偶取得居留許可者，居留期間得在臺灣地區工作，毋需申請工作許可。至於停留期間，倘符合「大陸地區配偶在臺灣地區停留期間工作許可及管理辦法」規定資格者，亦得申請工作許可。

（四）提升語言能力及加強子女教育方面：

1、教育部業請地方政府推動轄區內外籍配偶相關教育計畫，並將外籍與大陸配偶不識國字者，納入教育部補助地方政府辦理之「成人基本教育研習班」輔導對象。

2、為解決其學習實際需求，並使其適應在臺生活及有助於教養子女，教育部自九十一年一月十一日起已放寬取得外僑居留證、我國護照者進入補習或進修學校就讀，以取得我國正式學籍（歷）。

3、部分地方政府將外籍配偶學習活動納入教育部於九十及九十一年度「城鄉接

軌——人人同步發展學習計畫」辦理。

4、內政部兒童局業印製「○至三歲親職教育」宣傳單張，提供各界參用。

(五) 家庭暴力救援及保護扶助措施方面：

1、依家庭暴力防治法規定，對於受家庭暴力之外籍或大陸配偶，其有緊急安置需求者，由地方政府提供短期庇護或安置。

2、內政部家庭暴力及性侵害防治委員會編印中、英、泰、印、越等五國文字之防治宣導資料送各地方政府戶政單位提供外籍與大陸配偶參考。

3、各地方政府依特殊境遇婦女家庭扶助條例規定，可提供緊急生活扶助、子女生活津貼、傷病醫療補助、兒童托育津貼及法律訴訟補助等五大措施，以協助渠等自立自強及改善生活環境。

(六) 嚴防非法入國，維護社會治安方面：

1、外交部及駐外館處於審核外籍配偶簽證申請案時，除依規定查核相關證件外，對於有假結婚嫌疑之居留簽證申請案均予以面談，或函請警政單位查察，經查確有假結婚嫌疑者則不予核發居留簽證。

2、為免增加我國社會負擔，對於國人之外籍配偶於取得居留證或國民身分證後，申請其父母或親屬來臺依親案，除其未成年子女經由國人配偶收養後得予

- 核發居留簽證外，對其父母及其他親屬原則上均不予核發。
- 3、對於目前人數最多之越南籍配偶，我駐外館處除對結婚簽證申請案逕行面談外，並辦理來臺前婚前講習，協助其入國後早日融入我國生活環境。
 - 4、為強化外僑管理，內政部警政署業已建置「居留外僑動態管理系統」，以加強對外僑動態資料之掌握。
 - 5、為防範大陸地區人民以假結婚方式非法入境，除由各警政機關加強查緝外，對於意圖營利使大陸地區人民非法入境者，為加重其刑責，行政院大陸委員會已修正兩岸人民關係條例第七十九條，送請立法院審議中。
 - 6、外籍配偶入國後，由內政部警政署即時通報外事責任區員警列管查察，以加強掌握其在臺動態資料；對於未按址居住、行方不明或有可疑行為者，均納入電腦建檔列管並加強查察。
 - 7、為加強大陸配偶之管理及防範非法情事，除由內政部警政署入出境管理局嚴格審查大陸配偶停留、居留及定居申請案件外，在其入境後即由各地方警察局確實辦理流動人口登記及執行戶口查察作業，如確有不法行為者即函請相關單位偵處，並列入資料註記。

肆、具體對策與重點工作

對於外籍與大陸配偶的照顧輔導，從政府層面言，當整合政府及社會資源，提供多元照顧輔導措施；從社會層面言，當以共創多元文化社會價值為精神，建構社會支持網絡；從家庭層面言，當平等待之如家人，共同扶持以建立和諧關係；從個人層面言，當走出家庭，進入社會，提昇自我本職學能。

為達上開目的，未來各機關應從整體之視野，整合相關的措施、資源與服務機制並通力合作，俾展現具體的工作績效以落實政策理念；本報告茲就下列生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、人身安全保護及健全法令制度等六大重點面向，擬訂三十九項具體措施，並明定主（協）辦機關及應完成期限，以有助落實執行（詳見附件分工表），至於中央政府所投入經費部分，本年度各機關共編列六、八六九萬九千元，預估九十三年度各機關將編列一億二、三一萬八千元：

一、生活適應輔導

- （一）辦理生活適應輔導班，加強種子教師培訓。
- （二）攝製在臺生活資訊，提供多國語言服務資料。
- （三）建構諮詢服務窗口，協助民間團體建立互助支援網絡。
- （四）研議相關福利及救助服務措施。

二、醫療優生保健

- (一) 輔導加入全民健康保險，保障醫療服務品質。
- (二) 辦理家庭計畫指導，提供優生保健服務。
- (三) 實施入境健康檢查。
- (四) 逐一建卡照護，落實健康保障。
- (五) 辦理生育、身心障礙、衛生健康、心理輔導等研究調查。

三、保障就業權益

- (一) 提供就業諮詢服務，辦理職業訓練。
- (二) 規劃受暴配偶給予免費接受職業訓練或推介就業。
- (三) 研修就業服務法，放寬申請工作許可規定。

四、提昇教育文化

- (一) 辦理成人基本教育研習班，提供適當學習課程。
- (二) 落實家庭教育法，辦理家庭教育活動。
- (三) 鼓勵進入國中、小補校及進修學校就讀。
- (四) 加強輔導其子女之學習生活，納入教育優先區計畫。

五、人身安全保護

- (一) 整合人身安全相關服務資源網絡。
- (二) 落實救援及保護服務措施，建立關懷資料。
- (三) 開發民間外語諮詢服務資源，提供多國語言翻譯服務。
- (四) 落實家庭暴力通報制度，建立單一通報窗口。

六、健全法令制度

- (一) 檢討修正相關法令，保障合法權益。
- (二) 加強申請來臺審查機制，推動面談及家戶訪查機制。
- (三) 加強婚姻媒合管理。

伍、建議事項

- 一、請內政部、教育部、交通部、衛生署、陸委會、勞委會及退輔會等相關機關，自九十三年度起寬列預算，積極規劃並推動辦理外籍與大陸配偶照顧輔導措施。
- 二、請內政部、衛生署、陸委會及勞委會等機關收集並建立外籍與大陸配偶之相關統計資料（如離婚率、犯罪率、家庭暴力案件、子女發展遲緩、身心障礙及未能合法工作等相關數據），以利未來相關措施之規劃與推動。
- 三、請內政部、教育部、外交部及新聞局加強各項宣導工作，讓國人平等對待外籍與大陸配偶，並向國際宣導我國對外籍與大陸配偶基本人權的重視與關懷，以提升我國

國際形象。

四、請教育部會商內政部及陸委會等有關機關研議強制外籍與大陸配偶接受國民補習教育之可行性。

五、請內政部儘速規劃成立「入出國及移民署」，以統合輔導照顧業務，加強外籍與大陸配偶來臺實質審查，並推動面談及家戶訪查機制，防杜以假結婚方式來臺從事不法活動。

陸、結語

由於外籍與大陸配偶因文化差異、價值觀念不同及語言隔閡，致衍生各種家庭與社會問題，政府已予重視並謀求因應對策，未來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，使外籍與大陸配偶逐漸融入我國社會，與國人共創美滿婚姻生活，以符合人權立國之理念，進而提升國際形象。