

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

公共政策發展社會資本之策略析探 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-023-
執行期間：96年08月01日至97年07月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：江明修

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：蘇美玲
博士班研究生-兼任助理人員：林育建

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢

中華民國 98 年 05 月 12 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

公共政策發展社會資本之策略析探 —以「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」為例

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC — — — — —

執行期間： 年 月 日至 年 月 日

計畫主持人：江明修 教授

共同主持人：

計畫參與人員：

林育建（研究生）、鍾詠翔（研究生）、蘇美玲（研究生）、

本成果報告包括以下應繳交之附件：無

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學公共行政學系

中 華 民 國 97 年 8 月 31 日

中文摘要

社會資本 (Social Capital) 之概念、理論及相關研究，近年來發展快速並備受重視，成為學術與實務領域中新興的重要議題。在實務發展上，無論是低度開發國家的扶貧計畫、開發中國家的經濟發展與政治改革，社會資本的討論愈顯重要；而在學術領域中，「社會資本」理論也不斷地以不同的角度與途徑，拓展其實質影響範疇。本研究試圖瞭解我國政府如何影響社會資本之累積，以及透過社會資本角度，析探政府干預的意圖與原理，同時，進一步與政策目標相關理論辯證，以觀察政策下形構社會資本之策略行為。除了社會資本之文獻探討外，又於社會新移民弱勢關懷動機下，聚焦我國推動新移民就業政策之過程來深入探討。

近年來，政府部門及相關民間團體投入許多經費1人力與社會成本，關注新移民2（外籍配偶與大陸配偶）女性之生活適應等問題，並推動了相關方案進行協助，如移民署自 94 年度起，設置「外籍配偶照顧輔導基金」，將分 10 年來籌措 30 億元，並於每年籌編 3 億元分別進行新移民女性配偶之生活適應、子女教養、優生保健、就業服務、人身安全等相關輔導，來進一步強化新移民體系、推動跨部會之研議和規劃整合輔導業務。然而，在地方政府部門，由於直轄市、縣市政府財務狀況不同，對於新移民女性所提供的相關協助差異甚大，呈現資源與福利輸送不均衡的現象。此外，基於鼓勵新移民女性發展自我能力，透過就業途徑促進社會和諧之願景，對於外籍配偶關懷措施亦逐年在進行修正。而

¹根據內政部資料顯示，外籍配偶照顧輔導基金核定補助案，於民國 94 年 12 月底，計核准中央政府 7 案 4,467 萬 2,107 元、地方政府 45 案 5,747 萬 1,157 元及民間團體 39 案 1,807 萬 9,950 元，共 91 案總金額 1 億 2,022 萬 3,214 元整。民國 95 年 1 至 12 月計核准中央政府 17 案 1 億 5,297 萬 9,029 元、地方政府 73 案 1 億 3,228 萬 0,578 元及民間團體 37 案 1,340 萬 8,350 元，共 127 案總金額 2 億 9,866 萬 7,957 元。民國 96 年度計核准中央政府 17 案 1 億 7,213 萬 9,854 元、地方政府 48 案 4,439 萬 2,350 元及民間團體 53 案 2,620 萬 2,359 元，共 118 案總金額 2 億 4,273 萬 4,563 元。

²根據內政部移民署的規定，移民包括合法與非法兩大類別：（一）合法移民：就各國通例而言，主要為下述四類：1.政治性移民：政治庇護、難民屬之。2.社會性移民：婚姻移民、依親移民、屯墾移民等屬之。3.經濟性移民：專技（技術）、投資、外籍勞工（變相移民）屬之。4.宗教移民。（二）非法移民：即通稱之偷渡犯。本研究討論的新移民就業對象為婚姻移民中的女性配偶，鑑於文脈論述之便，以「外籍配偶」一詞，統稱東南亞婚姻女性移民與大陸婚姻女性移民，本文無性別歧視之意特此說明。

「外籍與大陸地區配偶就業協助方案³」亦在此思潮推動下，研擬修正且擴大對外籍配偶各項就業權益的保障。

然而，對外籍配偶就業權利之重視，不僅是表現在對外籍配偶之法令權益保障上，更是整體社會對於多元族群之人權尊重的實踐觀察；因此，透過政府部門的設計，以及其推動過程發展的策略觀察，依據社會資本之分析角度，檢視新移民女性與整體社會的信任、網絡與規模價值。因此，本文目的旨在檢討新移民就業狀況，與新移民就業輔導政策是否符合新移民的就業需求？同時如何借鑑社會資本與國外移民就業政策的經驗，建構符合外籍配偶實際需求的就業資源共享平台，以利提供適當的工作機會。

³中華民國 93 年 11 月 8 日行政院勞工委員會勞職業字第 0930204713 號令制訂發布。隔年 3 月 16 日行政院勞工委員會勞職業字第 0940501311 號令修正發布。實施期間自發布日起至 95 年 12 月 31 日止。

公共政策發展社會資本之策略析探
—以「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」為例

目 錄

- 第一章 緒論
- 第二章 公共政策發展社會資本相關文獻與理論
- 第三章 公共政策發展社會資本之策略：「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」的案例分析
- 第四章 公共政策發展社會資本之內涵與成效…美玲
- 第五章 結論與建議…美玲、詠翔
- 參考書目
- 附錄

第一章 緒論

本研究茲於公共政策發展社會資本之策略發展相關理論與實務，進行理論探討、質性研就方法探討新移民女性就業政策之社會資本相關實務研究，以及理論與實務的後續分析與對話討論。是故，於第一章緒論中，擬說明研究動機、研究目的、研究範圍與研究名詞定義等。於第二章中，則匯整公共政策發展社會資本相關文獻與理論。第三章就新移民者相關「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」的政策案例，進行實務研究。第四章擬探討公共政策發展社會資本之內涵與成效，繼於第五章合併討論與檢討。

第一節 研究動機

壹、社會資本概念備受重視

「社會資本」(social capital) 這個名詞的定義相當駁雜，雖然在公共政策等學術界已成為重要的概念名詞，然而對於一般人來說仍是陌生的專業用語。然而，其理論的擴散應用與被公共事務實務的重視引用，反應了部份經濟學家過去過於簡化與忽視的變項，同時，也代表政策思想從偏右轉化到中間的趨勢。社會資本代表著社會關係的凝聚力和品質，也就是諸如信任 (trust)、規範 (norms)、合作能力和關係網絡 (network) 的共識與連結，或是部份學者提出的非正式的約束力 (David Halpern 原著，黃克先等譯，2008)，即是整體社會發展的重要因素；此外，近期由歐陸學者提出而開始也被關注的社會品質一詞，其提出的「社會凝聚」也重疊了社會資本概念的討論。

因此，社會資本就如同無形的財富，但是它的累積，卻可以創造有形的、豐富的經濟發展和社會生活。其分析層面可以從鉅觀、中觀到微觀、自國家、社區到家庭與個人，而跨接式 (bridging)、內聚式 (bonding)、貫聯式 (linking) 的不同強度功能，則可以顯現社會資本的特質。透過 MUSE 整合查詢系統，有關社會資本的期刊研究已達接近 3 萬篇的驚人數量，而其中更可觀察其概念，在不同學術脈絡下的混亂與過度擴張，故 David Halpern 強調，社會資本必須契合研究課題中，關於該理論的發展脈絡，否則會淪於許多學者對於社會資本，漸為理論大傘的批評窠臼。

就廣泛而言，「社會資本」作為瞭解社經現象的一種概念式機制，成為社會科學近十年來相當受到矚目的一項研究議題（Durlauf, 2002: 459），也成為政治經濟、公民社會以及社區發展等領域的重要論述焦點。吾人可以理解，倘若沒有強大的社會網絡，有關民主、經濟或是社會文化的發展很難推進，如果社會缺乏互信的基礎和團隊合作的能力，則很難帶動生活品質的創新與提升。歐盟（European Union）高峰會於 2000 年所通過的「社會議程」（Social Agenda）也因此將社會資本的建立，列為國家社會永續發展的必要元素，高度支持社會資本的累積。我國的經建會也曾提出，要落實知識經濟的願景，就必須健全社會資本⁴。

面對社會資本主題受到全球社會的關注，我國早在 1995 年中研院「台灣社會變遷基本調查」研究計畫的進行時，便與「世界價值調查」進行全球接軌的研究合作，也奠立了我國跨入社會資本相關研究的實證基礎；但是，真正讓社會資本理念在台灣逐漸發酵，則是社會資本相關著作的翻譯、引介與出版，以及近年來國人普遍對社會信任下滑的憂慮。社會資本理念在台風行，當與 2000 年福山《跨越斷層：人性與社會秩序重建》一書中譯版的在台問世，有所關連；該書討論 1960 年代至 1990 年代西方社會出現的社會價值的大斷裂，並以社會資本理念重塑社會價值為基調，的確也深深映襯著台灣近十年在政治、經濟與社會發展的問題。2000 年《天下雜誌》12 月號也以「背叛」為主題，延續福山《跨越斷層》對社會資本的探討，特別以社會資本理論的核心概念—信任，藉由該雜誌年度「國情調查」的機會，進行台灣的實證調查，此次調查可算是台灣首度以社會資本理念進行的調查研究。

此外，就學術研究的面向而言。前述 1995 年「台灣社會變遷基本調查」是一個開端，以此基礎進行相關後續實證研究的拓展工作；諸如：1999 年中研院社會所籌備處與政治大學社會學系合辦「非營利組織與社會信任研討會」，則是進一步落實社會資本相關研究在台灣의 進程。

貳、公共政策價值的重新思考

在效率與公平中，應強調社會公平的弱勢關懷價值…

參、公共政策的關懷實踐與全球化下多元族群的「社會和諧」

⁴ 江明修，2001，「社會資本」作為長程教育理念與實踐：讓社會資本與人力資本共同起飛建議書

1990年代起，當時仍泛稱為「外籍配偶」之「新移民配偶」〈主要為新移民女性〉，主要透過跨國婚姻等管道，大量至台成為新興的移民族群；至今，根據內政部入出國及移民署與戶政司2008年12月統計資料，原籍東南亞及大陸之新移民者已高達413,421人，儼然已超越原住民族，成為第四大族群人口。近年來，新移民女性來台的情況，隨著2003年9月全面施行「大陸外籍配偶面談制度與外籍配偶境外訪談措施」，而有和緩漸減的趨勢（內政部，2007），參見表1-1。

表 1-1、歷年國人結婚登記之外籍、大陸配偶人數

年別	外籍與大陸配偶數		按國籍(地區)分				按性別分		總結婚登記對數
		佔總結婚對數比率(%)	大陸、港澳地區		外國籍		男	女	
			大陸地區	港澳地區	東南亞地區	其他地區			
民國90年	46,202	27.10	26,516	281	17,512	1,893	3,400	42,802	170,515
民國91年	49,013	28.39	28,603	303	18,037	2,070	4,366	44,674	172,655
民國92年	54,634	31.86	34,685	306	17,351	2,292	6,001	48,633	171,483
民國93年	31,310	23.82	10,642	330	18,103	2,235	3,176	28,134	131,453
民國94年	28,427	20.14	14,258	361	11,454	2,354	3,139	25,288	141,140
民國95年	23,930	16.77	13,964	442	6,950	2,574	3,214	20,716	142,669
民國96年	24,700	18.29	14,721	425	6,952	2,602	3,141	21,559	135,041
較上年增減(%)	3.22	*1.52	5.42	-3.85	0.03	1.09	-2.27	4.07	-5.35

資料來源：內政部網站<http://www.immigration.gov.tw/OutWeb/ch9/f9b.html>。

查詢時間：2008/4/30。註：*係為增減百分點

雖新移民來台的人數逐漸減少，(交待性別比例)；然而，在此二十年間，其帶來的社會漣漪，卻深刻地挑戰了我們與新移民者互動交融的各種觀點，同時，也撼動了政府在社會制度中，關懷弱勢者的變革行動。新移民者形成的人口結構重塑，讓生活於同一塊土地上的多元族群、多樣文化，激盪出新移民女性靠邊緣發展的弱勢角色；其中，衍生出新移民女性的生活適應、婚姻、就業、教育等各層面問題，皆顯示其與我國在互融上仍存有極大的瓶頸；尤其，讓許多專家學者堪虞的是，新移民之子(注釋：名詞定義)後續在台的發展。對此，我國政府亦逐年針對新移民女性顯現的問題，提供許多補助與防範之政策，然而，最大的環節仍是我國整體社會，對於開放、平等、公平等人權價值觀的有待提

昇，也就是說，新移民女性角色的重塑，以及社會和諧程度的促進，併為我國目前最需面對之根源困境之一。

面對全球化下的移民現象，我們已經反思多元文化社會之必然性；對於新移民女性的到來，我國政府更以促進多元文化之政策目標，推動新移民女性相關社會福利；然而，這些思維該如何往打破社會族群歧視來調整，或是這些政策是前瞻的規劃、還是消極的回應？這許多課題都跟隨著新移民女性來台後，不斷衍生出各種社會問題而備受考驗。

有關新移民女性在台衍生的問題，有學者歸納為：個人的語言溝通、生活適應不良、國籍歧視嚴重、人際關係欠佳、家庭暴力，以及子女教養不易（賴兩陽等，2007：78）。而這些問題也慢慢地延續到下一代，如台灣新移民之子最大的問題，可能在於教育方面，尤其是可追溯其跨國婚姻家庭的父母學歷，或是，即使學歷高的新移民女性，也常囿於語言的表達限制；此外，其地位邊緣化的弱勢角色也影響著孩子，相對難以獲得平等的教育資源。此外，也有研究顯示新移民女性及其子女，仍受到社會中種族中心論的思維，多數人歧視與偏見的視野，影響了他們的人際發展與生活適應能力（曾榆涵，2006）。

再者，新移民女性涉及的是多重的社會單位，從個人、家庭到整體社會網絡，故其衍生的問題必然是多重交合的。總之，新移民女性在台的諸多社會問題，不僅是其自身系絡與台灣社會的差異，更與在地的文化、權力再製情結交互影響著；因此，訴求多元文化已是人人朗朗上口的口號，但在實踐上，似乎卻仍有很大的鴻溝需要跨越。

而從文化的角度來看，新移民女性可視為新興文化的承載者（張翰璧，2007）；但其雖然具有行動能力，卻往往缺乏實際的主體能力。受壓於其婚嫁來台形象的負面形塑，以及生活適應上的高度依賴，顯少人會肯定她們應該具備的文化角色。同時，對於再製文化的家庭場域而言（高宣揚，2002），新移民者往往掌握低度的控制權，而在此氛圍下根本不易發展多元文化社會。因此，仍需藉助政府制度由上至下之力，讓新移民女性先能立足於平等的台灣人之中，使其有權能自下向上地確實產生跨國籍的文化效應。是故，立身在邁向多元社會的現階段過渡期，其社會政策帶給新移民女性在社會和諧的影響，值得深入去觀察。

第二節 研究目的

回顧公共政策的發展，自從 1951 年拉斯威爾（Harold D. Lasswell）與賴納（Daniel Lerner）合編《政策科學：範圍與方法的新近發展》（Policy Science: Recent Developments in Scope and Method）乙書以來，其發展日漸成熟，已成為一相當專門的學科；相關理論、技術業已汗牛充棟。且政府更亦日漸仰賴有此學科背景的人才，以期為政府、人民創造更好的生活環境。

然而，倘若吾人仔細檢視當前公共政策的發展，實較偏重經濟效率面向；不僅較缺乏人文的關懷、民主的理念，更傾向技術性的預測與控制

（deLone,1992:126）。緣此，本研究乃植基於兩次新公共行政會議有關主張：強調關聯性（relevance）、社會正義（social justice）、適應性（adaptation），同時重視對弱勢的平等對待、歷史脈絡（historical context），並尋求社區的認同感，強調人際間的價值勝過個人目標的追求等理念，以「公共政策可以提出何種策略，發展社會資本」為主軸，試圖釐清以下問題：

- 一、政府透過公共政策來發展社會資本，所依據的基本原理與正當性為何？
- 二、政府可採取哪些策略來發展社會資本？英、美、加、香港等地政府，採取何種策略來發展社會資本？對我國政府及社會資本之未來發展，具有何種意義與啟示？
- 三、在新移民就業輔導方面，我國政府如何以具體有效的策略來發展社會資本？
- 四、以「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」政策為例，其發展社會資本之實際內涵與成效如何？

（1）瞭解政策推動之現實立意與貢獻

（2）瞭解新移民女性來台就業的需求與困境。

（3）瞭解政策推動下，新移民女性在台的就業適應生活。

（4）分析政策與新移民就業現況中社會資本之形構策略，並提出相關建議，以協助降低新移民女性在生活適應與就業遭遇困難之問題。

五、依據本研究之發展社會資本相關理論與實證資料，提供公共政策發展社會資本之策略建議。**（策略檢討與創新）**

第三節 名詞界定

本文之關鍵字包括公共政策、社會資本，以及策略之相關辭彙；故就三者

之定義釐清如下，並於本研究提供界定研究範圍。

壹、 公共政策

「公共政策」定義紛沓，故依據丘昌泰教授多年於政策之研究，其認為公共政策如戴伊（Thomas Dye）界定：「公共政策乃是政府選擇作為或不作為的行動」。「公共政策是公權威當局所選擇的行動綱領或不行動，以分析闡明某既定的一個問題或一組相互關聯性的問題。此定義包括了公共政策是公權威當局所進行的活動、公共政策的選擇行動是一種有意識的意圖行為、公共政策包括公權威機構的行動或不行動的行為、公共政策是問題導向的」。也就是說，公共政策來自公權威之行為，該行為則是在解決社會問題之前提。類似於丘之定義，雷布理（Randali Ripley）與佛蘭克林（Grace Franklin）對於公共政策，也提出下述概念：政策是政府對於被認知的問題，所做的聲明及其所採取的措施；政策制定是政府對於被認知的問題，所決定採取行動的過程；政策制定是政府與非政府行為者之間的一種互動過程。以及安德森（James Anderson）提出「政策乃是某一個人或某些人處理一項問題或是一件關心事項之有目的性的行動方案。而公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策」（）。

或是，其他學者亦曾提出相關界定，包括范戴克（Vernon Van Dyke）認為政策應包括三個條件：目標、為達成目標所做的計畫或策略、實際的行動。吳定教授認為公共政策係由政府機關所制定，其目的在於解決公共問題與滿足公共需求，可以各種相關活動來展現公共政策之內涵，如如法律、行政命令、規章、方案、計畫、細則、服務、產品等（）。

因此，公共政策乃具有解決公共問題之目標，以公共利益為考量，依權威性分配調整公共資源，產生於正式與非正式的政治過程之有作為與不作為的政府行動。

貳、 社會資本

福山在《誠信》一書中，開創運用社會資本進行跨國比較研究的先例。其將社會資本定義為「促進團體成員合作的非正式價值或規範」。而學者林南則是透過資本理論的架構，定義社會資本為「鑲嵌於社會網絡的資源，行動者透過行動而取得或使用。」

透過許多學者的討論，社會資本越臻發展，故隨著研究途徑的不同，呈現多元且豐富的樣況。尤其是不同的背景或是層次，使其授予不同的定義。各學

者之定義匯整如表 1-2。

表 1-2 社會資本定義的表列

Adler & Kwon	「經由長期穩定的 <u>社會關係</u> 所產生的個人和集體 <u>資源</u> 。」
Albrow	「能提供產生社會秩序、社群組織、和可靠 <u>社會關係</u> 的基礎建設的 <u>制度</u> 。」
Baker	「一種行動者從特殊的 <u>社會關係</u> 所得到的 <u>資源</u> ，並藉以追求其利益；它是經由行動者之間關係的改變而創造出來的。」
Boix & Posner	「一套認為其他社會行動者會回報對方合作行為的制度化期望。這個期望會促使原先不願合作的行動者先採取合作行動而讓 <u>合作</u> 得以可能。」
Bourdieu	「一種真實或潛在的 <u>資源總和</u> 。而這種資源是源自於擁有一種長期穩定的 <u>網絡關係</u> 。」
Brehm & Bahn	「能夠促進解決集體問題的公民之間的 <u>合作關係網絡</u> 。」
Briggs	「所有蘊藏在人類關係的資源，社會資本是一種 <u>行動的資源</u> ，它存在各種 <u>不同的層次</u> ，包括家庭、鄰居和社會。」
Burt	「藉由和其他行為者的關係所獲得使用個人財物和人力資本的機會...它是在不完全競爭下決定成功的最後決定因素。」；「在人群中所創造出來的 <u>品質</u> 。它強調個人的智慧、教育與資歷所得到的回收是部分決定於他在市場或科層組織的社會結構中所處的位置。」
Coleman	「社會資本根據其功能而定義之。其非僅指單一個體，而是在不同的個體彼此兼有兩個共同之處：這些共同點包括社會結構的某些方面，而身處結構中的個體得以助其行動。和其他形式的資本一樣，社會資本也 <u>具生產性</u> (productive)，它使得某些目的之實現成為可能，而在缺乏它時目標的實踐將有困難。」
Couto & Guthrie	「(社會資本) 代表 <u>信任與合作的道德資源</u> 。」
Foster-Fishman & Frank	「(社會資本) 是建立 <u>社會關係</u> 的過程、獲取社會關係中的資源，以及利用這些資源去遂行某些目的。」
Fukuyama	「在團體或組織中共同努力以達成集體目標的 <u>能力</u> 。」 (1995:10)；「一組由成員所共同認可的 <u>非正式價值或規範</u> ，它可以促使持成員 <u>合作</u> 。」
Hall	「人們定期交往聚會的習慣，彼此 <u>互信</u> ，以及投入社區活動。」

	(1999:417);「傳統定義(社會資本)的核心是成為自願團體的成員。」
Lin	「個人對 <u>社會關係的投資</u> 。藉此它可獲得蘊含在這關係中的資源以增加其工具性或情感性行為的回收。」
Loury	「人群之間自然發生的 <u>社會關係</u> ，而且這種關係能夠協助獲得市場所需的技術與特質。」
Nahapiet & Ghoshal	「個人或社會團體的 <u>網絡關係</u> 所蘊含或產生的 <u>資源總和</u> 。」
Paxton	「社會資本包含兩個元素： <u>信任與社團</u> 。」
Portes	「藉著社會網絡或社會結構中的成員而獲取利益的能力。」
Putnam	「社會資本.....指的是社會組織的特徵，例如 <u>信任、規範和網路</u> ，它們能夠通過推動協調的行動來提高社會的效率。」；「簡言之，(社會資本)是指 <u>社會聯繫</u> ，以及相關的規範和信任。」
Putterman	「個人對其社會聯繫的投資。」
Pye	「建立網絡和學習基於信任之上的共事(work together)。」
Rose	「正式與非正式社會網絡的資產。個人可藉由生產或分配物品與勞務。」
Sidney	「在個人、團體或社區之間能促成信任與相互義務感的社會關係。」
Smith	「能促成社會 <u>信任與合作的社會規範</u> 。」
Stolle & Bochon	「能聯繫 <u>公民</u> 並且使其有效率地追求共同目標的 <u>網絡和規範</u> 。」
Uslaner	「一個價值體系，尤其是 <u>社會信任</u> 。」；「一組可導致增加合作的 <u>道德資源</u> 。」
Walker, Kogut & Shan	「加強個人或公司之間行為規範的手段，它對成員而言既是限制又是 <u>資源</u> 。」
Whiteley & Seyd	「社會資本是指公民對其他人的 <u>信任</u> 。」
Woolcock	「蘊藏在個人社會網絡中的 <u>資訊、信任，以及互惠的規範</u> 。」；「一個社區內的個人以及 <u>制度關係的本質與外延</u> 。」
World Bank	「蘊藏在社會結構內的某些 <u>規範和社會關係</u> ，它們能夠促使大家合作以達成所欲的目標。」

資料來源：參考王中天(2003)修改。

綜觀上術學者之各定義，社會資本是在社會關係下的一種資源，而其觀點中，社會關係最重要的是信任、網絡，以及規範。此外，它具有相嵌性，行動

者會透過相互用達到生產的目的。參考以上的詮釋，考量本研究主要在於探討政策之相互行動過程中，產生社會資本之策略；故進一步以參考世界銀行針對社會資本經實證調查後所界定之操作型定義，以做為政策研究之依據。世界銀行的操作型定義為：「社會資本乃指在人們之間主導彼此互動，並有助於經濟與社會發展之制度、關係、態度和價值」。

參、 策略

策略是主動尋求一套行動方案，藉以發展出某一事業的競爭優勢，進而強化該優勢。更進一步地說，為長期且全盤的考量主體或組織所存在的動態環境，清楚瞭解經營環境以決定達成組織目標的各種手段與行動。策略必須是一種高瞻遠矚、綜攬全局的觀念，評估內在條件與資源，以及配合主體價值觀和責任後，所得出來的整體性考量，為實現目標所採取之思維和行為動作。因此，公共政策之策略，乃在有限資源下，考量政策價值、社會共同目標，面對變動與多元環境之過程與行動。

肆、 新移民女性

新移民女性早期多備稱呼為外籍新娘或大陸新娘，隨著其族群問題之顯現，其名稱與定義也備受討論。至 2003 年，內政部行函通令各機關針對「非屬本國籍之女性，與中華民國男性國民對象具有婚姻關係者」，更名為「外籍與大陸配偶」。從新娘到配偶之名，可以看出其至台多是透過聯姻之關係。2004 年，婦女新知基金會舉辦外籍配偶之正名活動，由其自行選出最適合她們的代名詞——新移民女性（夏曉鶯，2003）。不管是外籍配偶還是新移民女性，甚至到進期的新台灣人，多少都有些政治意涵；而新移民女性之名較具有自我意識，而且相較於外籍而言較無外人之意，故採新移民之名。於 2007 公告之外籍配偶照顧輔導基金政策中，所謂之外籍配偶包括「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。」

而本研究擬參考夏曉鶯（2000）與吳清山（2004）對外籍新娘之研究定義，分別為「以中華民國國民與非屬本國籍之對象具有婚姻關係稱之，包含大陸、港澳與非東南亞地區之配偶」、「較低度發展國家婦女嫁往高度發展國家」。是故，研究之主要對象為「非屬本國籍之對象與中華民國國民具有婚姻關係，並為較低度發展國家之婦女」之新移民女性。此外，受限於搜集之資料，並參考

施並佑（2007）建議新移民女性研究宜區分大陸及外籍配偶之不同研究對象，故本研究特針對東南亞國家籍等他國之新移民者，不含大陸與港澳女性；茲於新移民、新移民者、新移民女性之名詞運用，不特作嚴格區隔。

第四節 研究方法

本研究擬透過質性研究之途徑，分別搜集次級與初級資料，並匯整分析之。

壹、資料搜集

鑒於社會資本理論越臻成熟之發展與討論，擬搜集相關研究之文獻，是為次級資料之檢閱與分析，並繼與國家政策之表面意涵發展為預設之討論依據。此外，並搜集政策相關理論，以為個案分析之參考。

而針對新移民者就業政策個案，除二手資料之施政計畫與相關報告外，擬深入瞭解辦理實務，故遵社會資本等理論依據之概念，發展非結構式之問題概要（參考附件一），利用「深度訪談法」、「焦點團體法」（focused group）搜集對於該政策推動下，社會資本內涵發展之立意、策略與回應；是為一手資料之搜集。

貳、資料分析實地理論

後續，為形構本研究擬探討之公共政策發展社會資本之策略原貌，將初級與次級資料匯整後，架構社會資本分析架構，透過「實地理論」（grounded theory）之編碼與梳理，以概念性排序（conceptual ordering）、理論化歷程（theorizing），精集實地資料之實徵性研究結果。

參、抽樣方法

本研究採用立意取樣法（purposive sampling）與雪球抽樣（snowball sampling）法，將政策之利害相關人（stakeholder）選取政策之規劃單位與執行單位，以及協助推動之第三部門；此外，透過雪球抽樣，選取參與該政策方案之新移民者，以獲得政策下社會資本效應之實徵資料。因此，就回應政策個案之分析而言，利害相關人之一手資料足以提供各方觀點與建議，可達交叉驗證之功效。

肆、樣本說明

為瞭解政策之發展脈絡，除文獻資料可供參據外，深度訪談行政院勞工委

員會之政策規劃代表，以及於前線接觸民眾顧客（尤其是新移民女性者）之行政院勞工委員會職業訓練局北基宜花金馬區就業服務中心等七名受訪樣本，透過焦點團體法之引導，分享政策面與實務面的經驗。同時，在公私協力（public-private partnership）角度下，瞭解公共政策之社會資本發展策略，故邀請政府長期合作或監督之非營利組織，進行深度訪談。最後，針對接受過政策協助的新移民女性，搜集政策參與之過程與回應，觀察暨分析其於社會發展中，政策於社會資本累積之連帶關係。受訪對象如表 1-1。

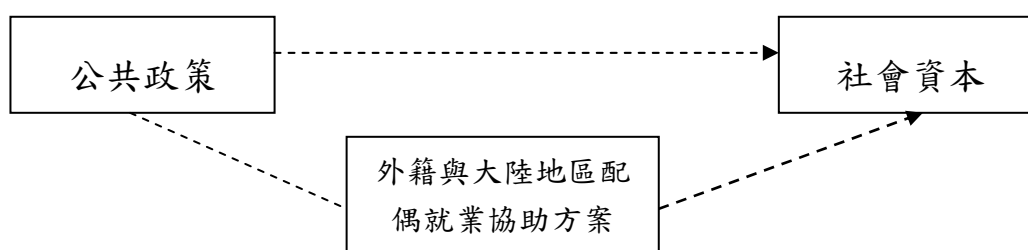
表 1-1 研究受訪樣本表

樣本性質	訪談對象代號	訪談方式	備註
政府部門 (政策規劃)	GP1	面訪/錄音	
政府部門 (政策執行)	GE1	面訪/錄音	焦點團體
第三部門	N1	面訪/錄音	
第三部門	N2	面訪/錄音	
第三部門	N3	面訪/錄音	
新移民女性	W1	面訪/錄音	滾雪球抽樣
新移民女性	W2	面訪/錄音	滾雪球抽樣
新移民女性	W3	面訪/錄音	滾雪球抽樣

資料來源：作者整理。

伍、研究架構

本研究依前述之研究方法，針對「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」，進行公共政策發展社會資本之過程與成效變化探討；故於研究架構上，以公共政策為研究核心，探討其累積或損耗社會資本之關係，並於促進社會和諧、關懷弱勢之動機下，以新移民就業之具體方案為個案探討的途徑（如圖一）。



圖一 本研究架構

第五節 研究範圍與限制

本研究以新移民女性之就業政策與現況為具體研究範圍，在抽樣上，因考量接受該政策之有效樣本，以及語言溝通之鴻溝，故以立意取樣，較難以觀察無接觸政策之新移民者相關實證資料。

第二章 公共政策發展社會資本相關文獻與理論

本章擬探討社會資本相關文獻，同時，針對政策個案之標的對象—新移民者就業服務相關研究，進行研究文獻之匯整，以瞭解該政策之發展脈絡與現況，以凝聚出新移民者政策之分析依據。此外，第二節將依公共政策之政治決策（political decision making）理論、創新擴散（Diffusion of Innovations）模式等觀點，建構公共政策發展社會資本其策略上整體的理論依據。

第一節 文獻探討

本節分為社會資本與新移民女性之議題領域，分述相關文獻整理概要。

壹、「社會資本」文獻探討

社會資本一詞最早的是漢尼芬（Lyda Judson Hanifan），其於 1916 年用以描述鄉村的社區中心。其後有傑柯尼伯斯（Jane Jacobs）之《The Death and Life of Great American Cities》，文中談述都市中舊式綜合用途的社區具有密度高的社會網絡，有助於形成公共安全的社會資本。

許多文獻皆同意法國社會學大師布迪厄（Pierre Bourdieu），是首將社會資本系統系注入社會科學的鼻祖。早在 70 年代，其便將社會資本一詞以法文“le capital social”提出，但直到 1983 年，他的「資本的形式」《The Forms of Capital》一文在英文世界出現，才引起大家注意他的社會資本理念（McLean et, 2002）。

其倡議的是不同資本的特性與其中的轉換性。布迪厄的社會資本的論述早期未受關注，除了語言文字的隔閡之外，另一個原因在於「社會資本」概念並非是其思想的主軸。1981 年，經濟學家路瑞（Glen Loury）也提到這個概念，他應是初步將社會資本納入經濟學領域的始祖。柯曼（James Coleman）繼之建立了社會資本的理論架構，其在《社會理論的基礎》一書中，從「理性選擇」（rational choice）的觀點，著重於個體社會規則與規範中的鑲嵌理論。其「信

任」這項社會功能的核心概念來說明社會資本的運作方式，他認為社會資本主要存在個體與制度與規範兩個層面的互動之上。

布迪厄和柯曼兩位社會學家對於社會資本的理論建構，具有卓著的成就；相對於普特南這位政治學者，其對社會資本理論最大的貢獻，莫過於他將理論實際應用與推廣，自他於 1993 年與 1995 年分別以義大利和美國作為社會資本的研究對象後，相關文獻大量出現可知其所扮演的轉折角色。

1993 年是社會資本開始受到注視與廣泛被討論的時期，因為學者普特南（Putnam）將社會資本理論實際應用於民主政治上。1970 年開始，他以義大利地方政府為研究對象，經歷 20 年的實證，推論出公民參與的關係網絡提高政府績效與促進經濟發展。其認為社會資本蘊涵公民性，故將之界定為「社會組織的特徵，例如信任、規範和網路，它們能夠促進協調的行動，改進社會的效率。」後來，他將這個概念應用於美國當代社會，歸結美國的社會資本正逐漸消逝。

不同學科對社會資本概念之運用有不同的理解，也因為學者之背景，其談論之側重點也就不太一樣，如有的從功能的角度的去談，有的從組織和結構的意義上去談，或是有的側重社會制度、有的側重社會規範與信任。但從目前的文獻中，可歸納分為社會學、政治學，以及經濟學的研究。從社會學的觀點，社會資本偏於討論自願團體、公民參與及公民精神等面向；從經濟學角度，則對應人力資源之經濟學概念；而政治學的研究途徑中，社會資本著重於公民信任與合作、家庭社區的網絡，及社會關係和社會結構的特性。不管是社會學、政治學，還是經濟學，新移民女性在台的政策議題皆涉獵其中，就社會學而言，我國外配基金政策每年輔導了新移民者之相關非營利組織團體，是為促進公民參與之體現一環；或是於經濟學角度而言，新移民者的就業資源已由勞委會專案進行協助，至於是否產生社會資本之累積亦值得討論。此外，新移民者於家庭網絡以至於整體社會關係與結構，是偏向於政治學的角度，亦為重要的觀察角度。

在社會資本的分析層次與架構上，世界銀行資深研究員伍爾寇克（Michael Woolcock）甚有研究，其綜合相關研究，透過宏觀、微觀、以及鑲嵌、自主性的兩組概念向度交織結合，提出整合「由上而下」和「由下而上」兩種社會資本的發展架構。基此，江明修、陳欽春（2006）匯整學者相關研究，對此有再更進一步的闡釋，認為社會資本的分析層次是微觀、中觀、以及宏觀。微觀是

「個體層次」，指的是個人和家庭單位構成的水平性網絡。中觀是「中介層次」，是以人群之間的水平與垂直的關係為觀察單位。在宏觀方面，是一種「總體層次」，特別以某種制度或政治環境作為背景，以觀察總體的社經活動或治理機制。因此，社會資本的分析層次，可分為「個體」、「總體」與「後設」三個層次，基本上，社會資本乃是對社會危機的一種回應，而危機的型態可分為「個體」（即成員間互動的危機）、「總體」（即制度出現回應的危機）和「後設」（整個社會的價值與規範的危機）；因此，社會資本的充實與積累必須從「個體-總體-後設」（micro-macro-meta）三個相互貫聯的分析層次加以理解。

而這三個層次和德國社會學大師哈伯瑪斯將整個社會政治統分為「經濟系統」、「政治系統」和「社會文化」三個次級系統，同樣基於系統性整體的思維，由內而外、由抽象到具體，分別自危機或問題的本質作更為周延的思考與設計。

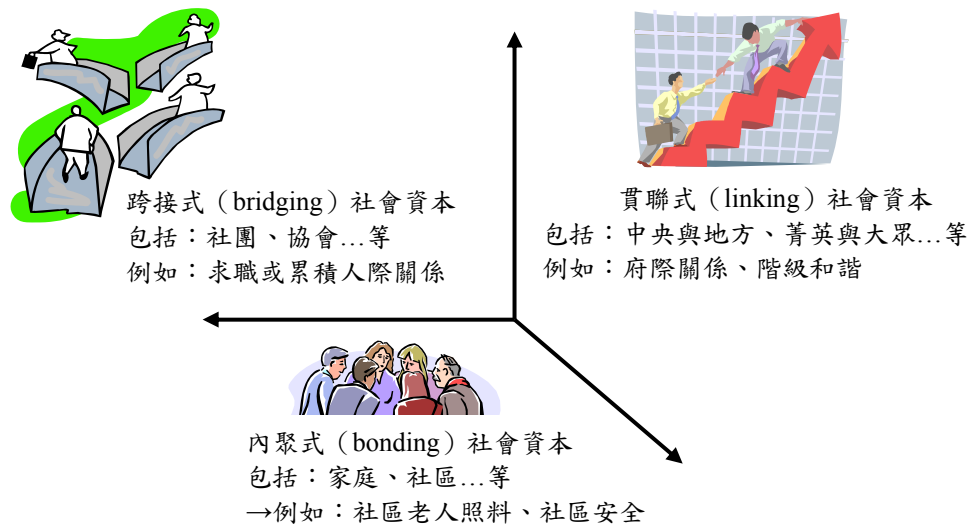
而社會資本的互動形式，可分為「內聚」、「跨接」與「貫聯」三種形式（如圖一），一般將社會資本區分三種主要形式（江明修、陳欽春，2006）：

（1）內聚式（bonding）社會資本：一般指強烈的結合（strong bonds）與社會凝聚（social glue）的特質。例如，家庭與族群內部成員；

（2）跨接式（bridging）社會資本：指涉一種微弱、鬆散，但卻是跨接橫越式的聯結，以及一項社會潤滑（social oil）的特質。例如，不同族群的結盟、工商協會、朋友的朋友等；

（3）貫聯式（linking）式社會資本：強調不同權力層次或社會地位的聯結。例如，政治菁英與一般大眾的聯結，以及不同社會階級的結合。

其中「跨接式」、「貫聯式」更具當代社會資本闡釋的內涵，特別是跨越不同群體、階級的連結，更是針對當前社會疏離與異化的一種修補的工程與作法。



資料來源：江明修、陳春欽 (2006)

圖二 社會資本的三種形式

事實上，Paxton 認為，社會資本必須瞭解兩項成分 (Paxton, 1999: 93)：首先，意指客觀人際聯結 (Objective associations between individuals)，是指社會資本的存在，必須具備一個聯結人際間的客觀的網絡結構。這部分指出在既有的社會空間裡，人們彼此被相互聯結。第二，主觀的個人紐帶 (A subjective type of tie)，此項存在於人際間的「紐帶」(tie)，必須是一種特定的形式，包括：互惠、信任或一種正面的情緒。

而學者 Temkin 和 Rohe (1997) 曾指出，社會資本主要由兩個主要組成要素：社會文化環境 (sociocultural milieu) 與制度的基礎建設 (institutional infrastructure)。自其內容而論，前者強調文化功能面向，與 Putnam 所論述的內聚式社會資本相近；後者制度的結構面向，則與跨接式社會資本雷同 (Gittel & Vidal, 1998:16；Tracy & Tracy, 2000:3)。

故此，不同形式的社會資本，也產生不同的經濟與社會結果。例如，內聚式社會資本對幼兒以及體弱老人的健康保健最為重要；相對，跨接式社會資本則對成年人求職過程尤為重要 (PIU, 2002:5)；至於，貫聯式社會資本對於階級的衝突與中央與地方政府的緊張關係，皆有一定程度實質整合的作用。

此外，杜克大學 Anirudh Krishna 教授 (2002: 439) 指出，對民主社會，社會資本所具有的加乘性媒介作用 (mediating agency) 的本質，此亦成為當前其受到學界矚目的重要原因。因此，要讓社會資本在民主參與中發揮「政治中立的加乘器」的作用，端賴其媒介的本質，透過「膠合」作用使得集體行動得以

產生，再藉由「傳動」的機制使得集體行動與民主參與予以接軌發揮作用。

貳、「新移民」相關文獻

近年來，新移民女性逐漸地受到重視與關懷，除了其逐漸改變了台灣既有的人口結構，新移民女性於台生活的種種問題與負面報導，迫使其走向邊陲的原罪（夏曉鶯，2000）。除了日常報導外，相關研究可顯示其遭遇的各種問題與脈絡因素。江亮演等（2004）指出，囿於法規，新移民女性從結婚到拿到合法國籍，必須通過許多關卡與等待，使該時段之身份不明產生就業或社會福利等困擾。在社會網絡方面，新移民女性來台初期的網絡很小並且封閉，大多限制於家庭並受於夫家之限制（夏曉鶯，2005；謝雪娟，2008）；因網絡異質性低，其能獲得的幫助與資源相對較低，除了喪失融入台灣社會機會外（李孜蓁，2002），其發生家暴之情況亦逐年升高⁵。當然，最主要的，仍是其在語言溝通上的困境，造成生活適應上的各種問題（翁毓秀，2006）。此外，新移民家庭多為經濟、教育、文化的弱勢單位，因新移民婚嫁的對象多半為經濟收入差，以及教育程度低之對象，故在教育下一代子女上，也面臨不會教育、文化認同不一等問題（蘇雅雯，2007）。盧秀芳（2004）的研究也顯示，新移民女性若語言不通，孩子在國語科目上的相對弱勢會導致整體學習成就較低，而其低階的家庭社經地位，是影響孩子學校生活的重要因素（蘇雅雯，2007）。最重要的，還是在於角色被先入為主的媒體報導與文化差異態度下的負面定型，進而使社會排除（李瑞金、張美智，2004），影響新移民女性在台的發展。

因此，綜觀相關研究與調查，新移民女性在台遭遇之困境主要為生活適應問題，如溝通、風俗習慣不同；家庭社經弱勢問題，如家境貧困、求職不易；此外，還有親職教育困難、社會關係疏離與社會歧視。而這些問題往往具有內衍的連帶關係，也就是在面對這些交互影響的困境下，新移民個人以至於整個家庭，都可能是所有問題之關鍵因素。而對新移民女性而言，這種種更徒增其精神與心理的龐大壓迫；因此，面對新移民女性的社會現象到社會問題，政府部門必須研擬具體的社會福利政策加以因應（賴兩陽等，2007），以促進整體社會和諧。

⁵我國 2007 年已有將近 57,000 人遭受家庭暴力，在歷年同期中創下新高；對此台灣現代婦女基金會表示新移民女性比例不斷飆升佔近一成，而政府官員認為，新移民者在為取得身份証之考量而不敢求援，其受害人數可能較本地婦女高二、三倍（中國時報，2007 年 12 月 5 日）。

近期大部份針對新移民女性問題之研究，除社會現象之探索外，亦提供許多政策建言與執行效益分析，以期從制度面的社會政策與立法，積極落實新移民照顧輔導相關措施（賴兩陽等，2007；81）。而李瑞金（2005）觀察，新移民者相關社會政策是在民間組織對於新移民議題高度關心下，才開始推動。

故因應上述的新移民女性問題，88年內政部正式頒布了「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」，是為政府正式回應新移民女性之重要政策，其對於居留、定居與就業、教育、子女教養等生活適應提出一套較具制度化之鼓勵規範。94年度行政院研考會與台灣人口學會辦理「二十一世紀台灣新移民政策研討會」，其參與之官學代表重新檢視移民政策，政策目標強調引進國家所需人力、塑造包容多元文化社會環境、透過管制機制保障國家安全，以及輔助移居國人（辜慧瑩，2005）。同年，並確定成立出入國及移民署機構，掌管移民輔導工作外籍配偶生活適應輔導班、推動愛護外籍配偶專線、設置「外籍配偶照顧輔導基金」、提供外展服務、提升第一線工作人員專業知能與素養、結合民間團體或非營利組織辦理各項宣導活動等，並對國人辦理認識外籍配偶原生國文化及倡導性別平權等宣導工作⁶。

其他中央與地方部會亦提出提升新移民女性能力與其家庭照顧之相關制度與措施（李瑞金，2005；邱汝娜、林維言，2004；內政部，2003）。如91年，教育部補助辦理地方之外籍成人基本教育研習班，協助其於子女的教養能力。次年，並將新移民之子就讀人數列入「教育優先區教育」之補助指標。92年，內政部再提出「外籍與大陸配偶照顧輔導政策及實施方案」，協助其融入生活環境，減少因適應不良而產生各種家庭或社會問題；同年度，並修正新移民女性就業法條，放寬其就業資格。年底，「外籍及大陸配偶健康管理計畫」由衛生署提出並開始執行。為強化推動整體新移民女性照顧輔導，內政部特制定「外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點」，由移民署統籌，以十年三十億、一年三億推動相關業務。而關心新移民女性之非營利組織，在該服務標的上也扮演了治理夥伴的角色（陳定銘，2008）。綜述之，我國於新移民女性之照顧層面，因應其需求與問題現況而逐步擴大與多元，其中，除透過諮詢、補助與再教育，亦發展出專人媒合等貼心服務；是故，我國之新移民女性相關政策可分類別述如表2-2（王永慈，2005）。

⁶ 參考 [出入國及移民署機構全球資訊網](#)

表 2-2 我國新移民女性相關政策分類表

經濟安全類	生活適應輔導類	醫療優生保健類	保障就業權益類
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 緊急生活扶助 ➢ 子女生活津貼 ➢ 傷病醫療補助 ➢ 兒童托育津貼 ➢ 法律訴訟補助 ➢ 急難救助 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 生活適應輔導班 ➢ 生活相關資訊簡冊 (含翻譯資料、法令宣導) ➢ 生活適應諮詢服務 ➢ 法律諮詢服務 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 輔導加入全民健保 ➢ 優生保健措施之費用減免/補助 ➢ 健康照護管理 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 就業諮詢服務 ➢ 媒合取得工作權者的就業 ➢ 職業訓練服務
人身安全保護類	協助子女教養類	提昇教育文化類	
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 緊急救援 ➢ 保護扶助 ➢ 提供受暴者推介就業 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 早期療育服務 ➢ 課後學習輔導 ➢ 親職教育課程及活動 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 國民教育補習 ➢ 成人基本教育研習班、 ➢ 培育多元文化課程師資 ➢ 家庭教育活動與宣導 	

資料來源：作者匯整（王永慈，2005）

雖然政府提供了自生活到就業的相關服務，然諸多研究仍指出，內政部「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」缺乏橫向聯繫機制，使執行成效不彰（賴兩陽等，2007）；或是，非營利組織在協助新移民女性上，與政府單位的重要夥伴角色（葉尉鑫，2007），期許合作規範下提供更大之運作彈性；以及丁玉珍（2008）建議，透過階段性需求與適切協助政策，排除新移民女性之就業障礙。在政策上的實務面，提升到學術理論研究，許多研究則是提出文化再生產（theory of cultural reproduction）、「社會排除」（social exclusion）、社會資本（social capital）與社會融合（social inclusion）觀點論述（張翰璧，2007；葉肅科，2006；夏曉鶯，2003），以闡述新移民女性來台角色與其人權之不同看法。

新移民女性相關政策之意涵，並非僅為提升其生活適應或就業能力而已，更應為法制面之相關規範與保障，以及整體的推動過程與成效；而最終目標，為在各政策之影響下，促進我國社會品質（social quality）之發展（Raymond K. H. Chan，2007）。社會品質意味社會中主持的價值觀，而對我國之新移民者來說，其社會凝聚、社會融合及社會充權此三大面向亦是當前的挑戰。

OECD 相關學者則建議，救貧與改善弱勢族群結構的途徑，以協助就業為推動策略；因此，本研究擬於公共政策發展社會資本之策略研究上，參考其內涵與指標，建構本研究之分析架構概念（詳如表 2-3），特聚焦於新移民女性之就業政策。

其中，橫列為社會資本之三大內涵，包括信任、規範、網絡；而其各內涵又具有跨接式 (bridging)、內聚式 (bonding)、貫聯式 (linking) 三種形式。而依據布迪厄之研究，社會資本的動態意涵，為資本間的「轉換」與「積累」；也就是說，社會資本的累積與可轉換性，亦可能轉變為人力資本、經濟資本或財物資本；此對於新移民者而言，將是改善其社會階層結構之契機。

表 2-3 社會資本內涵模式表

社會資本的內涵/測量指標					
跨接式 (bridging)	信任		規範	網絡	
	內聚式 (bonding)	-信任程度 -對政府涉 入的看法	-互惠、誠實 與信任度	-設立門檻 -監督	-基礎建設 -運作方式
貫聯式 (linking)	→ 累積-----轉換 →				

資料來源：作者匯整。

第二節 理論探討 (公共政策相關 e.g. 政策擴散、政策創新)

壹、政策分析：政策決策理論

自 88 年度起，新移民女性議題備受重視，形成其於生活、經濟，以及政治等各不相同範疇相關政策；本研究主關心於其就業政策的演變與影響，來瞭解新移民者所處情境，以及政策產生的實質效應。而本研究透過第一、第三部門，以及參與就業政策之新移民女性，探討新移民就業之內涵，由於該政策以促進新移民女性具有就業之平等機會為目標，並訴求公共利益的道德動機，追求整體社會和諧，故擬運用 Deborah A. Stone 政策決策之政策價值，為公共政策發展社會資本過程中之對話依據，以檢視其政策目標下，公共政策發展社會資本的不同策略。

此外，新公共行政轉移最重要之理念之一，亦為對公平於訴求的公平，濃厚的人本主義情懷。很明顯，現代公共行政最令人感興趣的發展，並非是經驗性的，而是哲學的、規範的及思維的，其中大部份可涵括在「社會公平」一詞之下 (Frederickson, 2007: 42)。

新公共行政所要追求的目標無他，就是公平性。《布雷克法律字典》對公平下了一個普遍的定義：「公平」指涉平等、正當的精神與習慣，也是人與人相處

的適當規範—自己對人與別人待己的規則。

根據 Frederickson (2007: 45) 的看法, J. Rawls 是最早擁護公平寓於政府之觀念的理論家, 在其《正義論》一書中, 他說正義主題是社會的基石, 是主要的社會制度分配基本權利與責任, 以及決定如何分配社會合作所產生的利益。

Rawls 建議了兩項正義的原則: 第一、每個人皆享有自由平等發展的機會; 第二、社經不平等應加以調和。David K. Hart 則根據 Rawls 的論述, 認為接受兩項正義原則, 意味社會的集體努力, 必須聚焦於照顧弱勢成員的利益, 這並非只所有不公平將會消失, 而是所有的美好事物將會平等分配, 以達到社會一致; 在收入與地位方面的不平等仍然存在, 但一些最低程度的善, 係屬於每一個人, 也是每個人必須擁有的最低程度正義 (Frederickson, 2007: 47)。

而 Deborah Stone (2006: 58-129) 著重於分析潛藏在各類政策分析背後的基本範疇, 如平等、效率及自由, 並指出這些範疇本身可能就充滿悖論, 這些衝突常常要通過衝突的政治過程來加以消解。Stone 認為, 對於平等的爭論之一, 涉及了人的動機。有些人指出, 人們是因需求而被激勵出找工作的行為, 工作是為了獲得或想要獲得某些東西。但亦有人表示, 群眾有工作、生產及創造的天性。若人們相信工作是出於需求, 他們就會厭惡參與分配政策, 分配政策只會降低社會生產力, 這類觀點並不重視社會援助。但若站在另一陣營, 民眾在出於安全的情況下, 變得更有生產力, 那麼, 他們就會贊成將範圍廣泛的食品和服務, 再分配給範圍更加廣泛的人民。

論及效率, 平等與效率通常被視為是一場零合遊戲。有人認為, 平等會減少群眾去生產所需要的各種報酬, 任何一項促進收入平等的動議, 如福利性撥款、累進所得稅、工資結構調整等, 都會減少個人努力、減少個人存款, 最終降低社會可用於生產性投資的水準。

不過, Stone (2006: 79) 也提及另一派人馬的觀點, 若你相信人們工作也是為了內在之滿足、為了尊嚴、為了歸屬感, 那麼, 你大概就不會完全被上述論證所說服。

另外, 自由與平等通常被視為是不相容的。為了維持人與人之間的平等, 政府將從享有優勢的人群中, 取走一些資源與地位, 以便將這些東西給予不具備優勢之族群。這樣的轉移, 有人認為會干預具備優勢的人們的行為自由。

然而, 還有另外一種傳統, 將自由看作具備意義的選擇, 隨著人們對自己

的生命控制能力的提升，他們的自由也會拓展。在這裡，控制包含兩大層面：
第一、涉及人們可以控制的事情何問題的範圍；第二、涉及物質與非物質資源。
唯有人們擁有這些東西，才會面對不同的選擇，並實現自己的意願。

第三章 公共政策發展社會資本之策略：「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」的案例分析

本章將說明各國公共政策發展社會資本之概況，並就我國之新移民這就業政策上，與他國進行相關政策之比較分析；繼之，再更進一步地，析探我國「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」發展社會資本之策略。

第一節 各國於公共政策發展社會資本之研究

社會資本已成為全球性的熱門議題，而部分國家與國際組織對社會資本的研究投注的資源，更使得社會資本朝向具體落實的方向前進。1996年10月，丹麥政府提供世界銀行一百萬美金成立「社會資本計畫」(Social Capital Initiative, SCI)⁷的研究團隊，其目的在於對社會資本理念所能產生的效用進行評估，並對其形成過程與具體指標的發展深入研究。SCI的跨國性實證研究焦點在於如何透過社會資本的制度性角色(如非營利組織)，讓落後國家擺脫貧窮問題。本節旨在探討及比較各地如何透過公共政策議題發展社會資本之概況，以英國、美國、加拿大及香港等為研究對象。比較的要項則以：是否有任何成文或不成文之法律規定，來發展社會資本(法律層次之法制介入)；在政府各項公共政策之中，是否有任何足以發展社會資本之政策(行政層次之政策介入)；政策介入之態樣係散見於個別政策之中，或建立獨立專責機構統合辦理等為考量基準。

壹、英國

英國國家統計局(The Office for National Statistics, ONS)2001年進行一項名為「社會資本專案」⁸(Social Capital Project)的泛政府的計畫，其目標在於，建立一個跨政府角度下社會資本概念的各種詮釋，以及尋求社會資本內涵之政策運作的可行架構。目前ONS已經整合多份社會資本實證之相關研究之文獻與數據，並將研究成果整理匯集為「社會資本問卷題庫」(Social Capital Question Bank)。同時，英國內閣「績效創新小組」(The Performance and Innovation Unit, PIU)於2002年3月，廣邀各界學者專家探討社會資本對決策者的政策意涵，並於同年4月，送交一份討論報告，希望增進內閣部會在政策設計中納入社會

⁷ 世界銀行「社會資本計畫」(Social Capital Initiative, SCI)詳細介紹：

<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.html>

⁸：英國國家統計局「社會資本專案」(Social Capital Project)網頁：<http://www.statistics.gov.uk/socialcapital/>。

資本的考量。

英國有關發展社會資本之方式，並未形諸於法律層次之相關法例規定，現行涉及發展社會資本之政策或計劃，依其相互關係，大抵可區分為三種分類：個人層次的社會資本創發；社區層次的社會資本創發；國家層次的社會資本創發。一般而言，前揭分類的政策目標，涵括與社會資本發展相關之解決社會排除以及改善環境等問題。

貳、美國

在美國，有關發展社會資本之法制規定，包括：美國 2005 年社會投資及經濟發展基金法案（Social Investment and Economic Development Fund for the Americas Act of 2005）及 2006 年地方健康法案（Healthy Places Act of 2006）⁹。至於美國現行涉及發展社會資本的政策或計劃，則散見於個別政策範疇之中。主要係依 R.Putnam 為解決當前美國社會資本日趨下滑所提出之建議，前揭政策建議係依據賽哥羅研討會¹⁰（Saguaro Seminars）的結論，該論壇是由政策決策者及學者專家歷時三年針對重建社會資本的會談所得的結論，渠等指涉出教育、工作、都市規劃、忠誠、科技、藝術及政治等七個重要政策範疇（policy areas），茲綜整如表 3-1。

表 3-1 重建美國社會資本之計劃綱要

範疇	政策（例示說明）
教育	學校教育中的公民教育與服務、志願服務與學分
工作	透過立法手段使工人能有彈性的工作時間，使其能參與社區服務工作
都市規劃	減少都市擴張及通勤時間、針對行人友善的設計、有效運用公共空間
忠誠	一個新的召喚與社區精神真意的連結
科技	在新形式的電子娛樂及溝通科技發展之前，先強化社區連結
藝術	增加文化活動的參與
政治	增加政治參與、競選經費改革

資料來源：修正自 <http://www.ksg.harvard.edu/saguaro/>

參、加拿大

加拿大有關發展社會資本之方式，並未形諸於法律層次之相關法例規定，根據加拿大政策研究局（Policy Research Institution, PRI）¹¹研究資料顯示，該國

⁹ 參考美國國會網站：<http://thomas.loc.gov/>

¹⁰ 資料來源：<http://www.ksg.harvard.edu/saguaro/>

¹¹ 資料來源：<http://policyresearch.gc.ca/>

社會資本之主要顯現在八個具體政策區域包括：減貧政策、老年福利政策、新移民政策、青年教育政策、公民契約政策、犯罪預防政策、統合國家社區概念之治安政策、社區發展政策。加拿大政策研究局（PRI）並就社會資本專題進行一連串的研究分析，針對社會資本的本質、政府的角色、測量的工具與方法、評估社會資本概念落實於政策發展的相關知識，以期對社會資本概念的分析提供一個清楚的框架，並明確指出社會資本產生及變化的政策範疇，且試圖提供策略與新方法、改善測量技術以及提出相關政策行動的推薦。

加拿大政策研究局（PRI）認為社會資本是一個重要但被低估的成分，與其它如形式的資本相較，社會資本可能對他們的社會、經濟、與政治參與發揮更大的影響，政府政策和計劃不可避免地影響社會基本發展方式，並認為社會資本對國家政策而言，有三個特殊且重要的意涵，亦即幫助標的人口遠離社會排除的危險；支持基本生活方式的轉變；以及促進社區發展。

肆、香港

香港有關發展社會資本之方式，並未形諸於法律層次之相關法例規定，而係由香港行政長官於 2001 年《施政報告》中宣布，由政府成立三億元的社區投資共享基金，來作為一項施政措施，藉由該基金提供資源和途徑，以鼓勵公民彼此關心、互相幫助，推動社區參與，以加強對個人和家庭（特別是弱勢社群）的支援，以體現及提高香港社會關懷互愛的精神、加強社會凝聚力。每項審核通過的計畫最低補助金額為 20,000 港元，同時並不預設最高資助金額。社區投資共享基金之主管機關為衛生福利及食物局，申辦機關（構）則包括香港社會服務聯會、民政事務總署（總部及各區民政事務處）、社會福利署（總辦事處及各區福利辦事處）。該基金原定自 2001 年起為期三年，鑑於為使基金發揮最大的成效、保持發展動力和鞏固成果，基金的運作延續三年。

社區投資共享基金的目標在於作為一個催化劑，通過支持推動社區參與和社會融合的地區計劃，促進社會更加團結，從而增強及鞏固公民對社會及社區的歸屬感。基金亦鼓勵公民彼此關懷，互相扶持及幫助。以協助個別社群更有效發揮其功能和提升彼此之間的融合發展，提高社會的凝聚力；此外並鼓勵和促進跨界別（包括非政府機構和私營機構）合作，以建立社會網絡和推行社區支援計劃；以及委託進行和資助有關社區支援的研究，以期最終能強化社區支援網絡，並支持有關加強香港社會凝聚力及發展社會資本最佳方法的研究。

社區投資共享基金將發展社會資本的場域區分為三個部分：

(1) 在個別的團體內（例如家庭、學校、組織之內）加強凝聚力及提升解決問題的技巧，在個別團體內建立的社會資本，可增進成員之間的“聯繫”和凝聚力，促進他們守望相助，發揮他們的潛能和增強適應力。

(2) 在不同界別或組織之間加強合作（例如商界、社區與非政府界別或跨越文化、教育、社福及勞工界的合作）：在不同界別之間建立的社會資本，成為界別間新的“橋樑”，鼓勵彼此共享資源，增強處理共同關心問題的能力。

(3) 在不同社會背景而一般較少合作的人士之間加強聯繫（例如貧與富、老與少）：在這個環境建立的社會資本，可促進雙方了解，有助減少分歧，增加彼此的了解和尊重，令彼此對某些問題達致共識，從而建立聯繫，加強大家的合作。

社區投資共享基金之實施成效部分，截至 2006 年 4 月，基金辦理了八期撥款申請，共有 102 項計劃通過審查，資助總額超過 8,000 萬元。這些計劃分布全港各區，惠及超過 30 萬名來自不同團體及社會背景的人士。超過 2,000 個協作機構共同推行這 102 項計劃；協作機構包括學校、商業機構、服務團體、專業組別、居民組織、醫院、區議會及政府部門等。顯示出在推展基金計劃方面，跨界別協作漸趨普遍。

在研究評估部分社區，投資共享基金秘書處於 2004 年委託民間機構對該基金之運作和資助計劃的整體成效進行獨立評估，由香港當地五所大學的七個研究小組組成聯校研究及評估隊伍，並於同年十二月展開為期 15 個月的研究工作。2006 年 3 月完成研究報告相關研究結果顯示，該基金所提倡建立社會資本的策略成效顯著，業已取得積極成果，且參與基金計劃有助培育不同年代、社會背景和種族人士之間的信任、互助及群我關係；跨界別夥伴合作模式亦得以逐漸形成。其成功要素—關於計劃成功的因素包括：計劃領導者的才能、熱誠及對社會資本策略的理解；計劃參與者的投入；計劃領導者在建立跨界別合作的能力；以及執行機構在地區上的網絡、形象及經驗¹²。

¹² 資料來源：http://www.hwfb.gov.hk/ciif/tc/contactus/index_c.html

就上述四個國家干預之社會資本發展概況，列述整理與表 3-2

表 3-2：各地發展社會資本之分析

國家	是否有法律層次之法制介入	是否有專責研究或評估社會資本之官方機構	是否有專責機構統合	是否有行政層次之政策介入	政策介入之態樣
我國	否	否	X	否	無
英國	否	英國國家統計局、英國內閣「績效創新小組」	散見於個別政策	是	有關英國現行涉及發展社會資本之政策或計劃依其相互關係大抵可區分為三種分類：(1) 個人層次的社會資本創發；(2) 社區層次的社會資本創發；(3) 國家層次的社會資本創發。【註 1】
美國	是【註 2】	否	散見於個別政策	是	包括：教育、工作、都市規劃、忠誠、科技、藝術及政治等七個重要政策範疇
加拿大	否	加拿大政策研究局 PRI (policy research institution)	散見於個別政策	是	減貧政策、老年福利政策、新移民政策、青年教育政策、公民契約政策、犯罪預防政策、統合國家社區概念之治安政策、社區發展政策
香港	否	衛生福利及食物局(社區投資共享基金秘書處)	專責機構統合(社區投資共享基金)。【註 3】	是	由政府成立三億元的社區投資共享基金，促發社會資本的場域為：(1) 在個別的團體內。(2) 在不同界別或組織之間加強合作。(3) 在不同社會背景而一般較少合作的人士之間加強聯繫。

資料來源：本研究整理

【註】：

- 1.有關英國現行涉及發展社會資本之政策或計劃依其相互關係大抵可區分為三種分類：(1) 個人層次的社會資本創發，如：千禧年服務者計劃 (Millennium Volunteers；MVs)、關聯性 (Connexions) 等；

(2) 社區層次的社會資本創發，如：車輛禁行之住宅區(Home Zones)、分散社會的住房供給(dispersing social housing)等；(3) 國家層次的社會資本創發，如：公民教育(citizenship education)、公共服務的傳播(public service broadcasting)等。

2. 在美國，有關發展社會資本之法制規定，經檢索美國國會網站後計有：美國 2005 年社會投資及經濟發展基金法案(Social Investment and Economic Development Fund for the Americas Act of 2005)及 2006 年地方健康法案(Healthy Places Act of 2006)等 2 項規定。

3. 社區投資共享基金之主管機關為衛生福利及食物局，申辦機關(構)則包括香港社會服務聯會、民政事務總署(總部及各區民政事務處)、社會福利署(總辦事處及各區福利辦事處)。該基金原定自 2001 年起為期三年，於 2005 年初之社區投資共享基金—截至 2004 年 12 月 20 日的進度報告中，鑑於為使基金發揮最大的成效、保持發展動力和鞏固成果，基金的運作延續三年。

於法制面而言，國家介入社會促進社會資本之累積雖乃為先進國家之共識，然而其手段與機制該如何操作，仍為研究與討論階段。因此，香港已設立專構，以社區基金推動，而其他國家如英美等，亦已將該促進政策散列於各機構施行。此對我國而言，深值為參考。此外，何一政策範籌為最佳促發社會資本之施力點，以上政策與社會資本成效亦可成為後續研究方向。

伍、小結

總言之，近年來社會資本的研究或實務推動，在全球多個國家、區域與跨國組織分別自不同的議題、層次和對象已作多元性的探索。姑且不論世界銀行、OECD 等組織，以社會資本途徑研究第三世界國家貧窮問題、民主問題和社會問題，以作為這些國際組織投入相關援助資源的重要參考；事實上，許多國家都在研究社會資本作為政策設計的重要元素，以逐漸朝向將社會資本理念落實為政策作為而努力。根據本文研究顯示，當前各國政府介入發展社會資本的政策方式主要可區分為成立單一基金統合發展社會資本政策(如：香港模式)以及於個別公共政策中落實體現社會資本發展之精神。並可將政治權力在社會資本發展上的作用歸結如下：

- 確定具有公民社會及社群主義的社會關係。
- 提供穩定的制度背景和制度激勵，以發展社會資本。
- 運用法律或政策手段調節不同的社會資本之間的衝突或矛盾。
- 政府應體現社會資本之總體價值。
- 協調社會資本，創造主體之間的關係等作用。

以策略管理的角度檢視近年來台灣地區內外環境的發展，縱使外有全球競

爭與中共威脅，內有政治衝突、社會對立與族群割裂的危機，但台灣仍在全球的競爭發展受到全球的矚目。就社會資本的角度而言，台灣受到多種條件的制約下有此傲人的成果，當然這是台灣全體國民與政府，多年來凝聚共識、一起打拼創建的事實。然而，無論就實證數據的調查或是媒體的報導，都顯示台灣地區的社會資本存量逐漸流失。因此，政府必須扮演關鍵火車頭角色，投入社會資本的生產與積累。

為闡述與瞭解政府政策介入之正當性，擬就不同之觀點，瞭解政策角色該有的思維。以下將就政府介入的基本原理，參考新公共行政與 Deborah Stone 之政策目的，由道德、規範觀點、經濟效率觀點、公平觀點及公民與政治觀點，加以說明。

(一) 道德、規範觀點

社會資本可扮演培育道德行為的角色 如與他們協力合作等。道德、規範的發展，是累積社會資本的重要議題，其創造與發展，政府實無採取放任態度之理由。在當今社會中，由於社群意識下降，欲強化民主社會凝聚力，實有必要強調社群意識。社群具有凝聚共識，整合各類團體的作用。而社會資本中的重要特質—「信任」、「網絡」、「規範」等，均是發展社群所必須的。

就地方政府而言，地方政府扮演著創立社區與支持社區的作用。在發展社群過程中，除由許多自願性組織組成的中介團體以外，政府介入的行動亦被視為促進協力合作之要素。江明修（2003）一向認為，公民社會、社群意識及民主行政的發展，乃至於社會資本的發展，政府均應發揮積極角色。

(二) 經濟效率觀點

社會資本一般被界定為是一種公共財或集體財，顯示其作為集體取向之目的。在社會資本的目標指引下，以及個體-集體的鑲嵌設計，據以克服長久以來經濟學中「集體行動的困境」，營造一個個人與群體、社會與國家多營之局面。此外，一個組織社會成本的多寡可視為一種投入資源，越多的社會資本代表降低組織運作的交易成本（transactional cost），使得組織的目標與任務得以順利執行。

(三) 公平觀點

由於有些個人/團體可能較其他個人/團體具有較多接近社會資本的管道，而可能較易免於發生所謂的社會排除（social exclusion）。所以，基於公平原則，

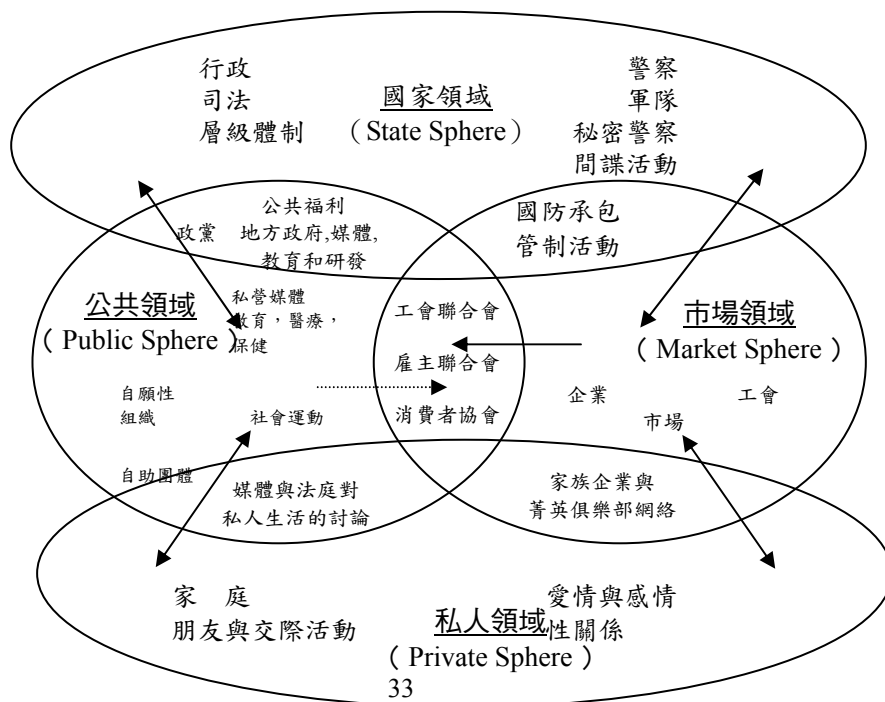
政策制定者應考量總體社會資本的創造與發展，關懷弱勢個人或團體的社會資本發展，據此為政策介入社會資本之創發，提供了干預（intervention）基礎。

（四）公民與政治觀點

本文認為，社會資本對政策最為重要的衝擊，在於描繪一個具備民主與績效的當代治理圖像，這個圖像涵蓋了意念與結構的面向，也包含了個體與集體的連接，而這個圖像就是近年來備受學界矚目的「公民社會」，也正是社會資本理念自啟蒙運動源起後，所強調自我認同與社會凝聚的精神。

當代思想家哈伯瑪斯對「公共領域」(public sphere) 的研究成果漸為公民社會理論所吸收納，一些學者如 Jean L. Cohen 和 Andrew Arato (1992: 421-91) 等，將國家、市場、私人和公共領域之間糾葛複雜關係的部分，共同納入公民社會的結構予以探討 (Janoski, 1998: 12-17)。圖二所呈現各領域相互滲透、影響的圖像，正說明了當代公民社會呈現的多元風貌，也代表了社會資本強調個體互動與制度回應的基本型態。

我們進一步從社會資本的角度為「公民意識」作進一步的詮釋。基本上，個人權利與自由是公民意識的基礎，並強調政府在福利服務的干預角色；而當代的公民意識的內涵，更應建立在互信互惠的基礎，履行個人社會及道德責任，並藉以提昇公民社會的活力與能力 (香港青年協會, 2002: 3)。因此，強調公民意識的建立，有助於提昇社會凝聚力以及建立互信互助的公民社會，更是累積社會資本的一種重要範疇 (Gamarnikow and Green, 1999)。



圖二 公民社會在各領域中之定位

資料來源：Janoski, 1998:13.

第二節 各國推展新移民女性就業之政策與現況

由於世界各國受到全球化以及交通工具的發達，使得許多國家都面臨外國人移入本國的問題¹³，移民所衍伸的問題層面相當廣泛，本文主要關心的是各國針對移民者就業政策的探討，因此本文參考日本、法國、英國、澳洲、加拿大、美國六個國家的移民就業政策，以其能夠為我國新移民政策有所助益。各國移民業務專責機關，請參見表三，茲分析如下：

表 3-3 各國移民業務專責機關

國別	名稱（中文）	名稱（英文）
日本	入國管理局（法務省）	Immigration Bureau, Ministry of Justice
法國	移民局	Bureau of Immigration
英國	移民與國籍局（內政部）	Immigration and Nationality Directorate, Home Office
澳洲	移民多元文化暨原住民事務部	Citizenship of Immigration and Multi-Cultural and Indigenous Affairs (DIMIA)
加拿大	公民及移民部	Citizenship and Immigration, Canada
美國	公民暨移民服務局(美國原移民歸化署改隸屬於國土安全部)	Bureau of Citizenship and Immigration Service

資料來源：(吳學燕，2004)

日本在 2000 年的移民人數佔全體人口的 1% (OECD,2004)。其移民政策

¹³ 移民的成因與動機具多樣性，可能基於經濟、婚姻、工作、語言、種族、貿易、地理、政治、國家安全及社會狀況的個別或多重原因（蔡庭榕，1998）。世界上有國家自稱或被公認為移民國家（Countries of Immigration）：如美國、加拿大，亦有國家雖然接受移民但一再強調其為非移民國家：如德國。在判斷一個國家是否屬於實質移民國家，除該國自我定位外，其國家的法制及社會層面上是否積極接受移民，中間包括了對移入與移出的共識與態度，就此一觀點言，我國顯然並非一個移民國家（蕭新煌，1995）。

對於非國籍者則較為嚴格，但是移民者或外國人在居留日本期間，生活費和醫療費支出困難時，根據其家庭狀況可提供必要的援助。目前移民生活保障法經過 1990 年的修法之後，其各項申請適用於永久居住者、日本人的配偶或小孩、永久居住者的配偶或小孩等。在就業部份，具有在留資格者（永住者、日本人的配偶、永住者的配偶等）才可在日本工作，且有各種工作範圍的限制。文化活動、短期滯留、留學、研修、家屬滯留的在留資格者不能就業（Kondo, 2001:20）。請參見表 3-4。

表 3-4、日本移民就業與社會福利

社會權	社會救助	醫療保險 (國民健康保險)	年金保險 (國民年金)	護理保險	就業	多元文化
外國人的資格	須辦理外國人登記、未超過在留時間	須辦理外國人登記、有居留時間在 1 年以上居留資格者	外國人須有外國人登記	須辦理外國人登記、有居留時間在 1 年以上居留資格者或根據實際狀況而被認定可以滯留一年以上者	具有在留資格者（永住者、日本人的配偶、永住者的配偶等）	居住於日本的外國人得到多元文化教育的機會有限
附註					不論日本人或外國人都適用法律規定的勞動條件最低基準	

資料來源：修改自 Kondo, 2001

法國在 1999 年的移民人口佔全體人口的 10%，非公民佔全體人口的 5.6%（OECD, 2004）。在法國語言學習方面是沒有國籍身份資格限制的。但是若要接受職業教育或是政府的職業訓練，只有公民與永久居留者才有資格，而短期居留者中的勞工，其工作機會是有限制的，請參考表 3-5。

表 3-5、法國移民就業與社會福利

		職業訓練	勞動市場 就業機會	失業保險	健康照顧與保險
公民	法國國民	○	○	○	○

推定永久	持永久居住證	○	○	○	○
	持長期居住證(須 10 年換一次證)	○	○	○	○
	難民 (Recognized Refugees)	○	○	○	○
推定短期	尋求政治庇護者 (Asylum Seekers)	X	X	X	X
	暫時工作者和訪客	X	X	合法的移民勞工才享有此保險。	X
跨國	歐盟成員 (已經加入永久勞動市場者而不是遊客或訪客)	○	○	○	○

資料來源：修改自 Fix & Laglagaron, 2002

註：“○”表示“有”，“X”表示“無”。

英國在 2001 年的移民人口佔全體人口的 8.3% (OECD, 2004)。英國早期對於大英國協的國家 (Commonwealth countries) 的移民採自由開放的作法，但而後又有所限制。

隨著英國勞動市場的去工業化及服務業的成長、福利國家朝向民營化及重視人民的工作動機，獎勵就業者或尋職者，處罰不願或沒有能力就業者等的趨勢下，這樣的轉變對於英國移民的影響包括：(1) 移民在公部門工作的機會減少，需面對民營化、市場化。(2) 由於去工業化，使得早期移入的亞洲移民失去就業機會，而帶來社會問題，如 55 歲以上者的失業與貧窮問題、其他與貧窮相關的社會問題，如犯罪等。(3) 新移民、非歐盟國家的居民其工作機會在服務業的兩端，低技術與低薪資的工作、需要高等學歷的商業界。無法或不願意在兩類就業市場者就需面對殘補式的社會給付 (Menz, 2004)。請參見表 3-6。

表 3-6、英國移民就業與社會福利

		職業訓練	勞動市場就業機會	失業保險	健康照顧與保險
公民	英國國民	○	○	○	○
推定	持永久居住證	○	○	○	○

永久	持長期居住證	僅針對身分為「Indefinite/exception Leave to Remain」且居住滿五年的居民提供。	○	僅針對身分為「Indefinite/exception Leave to Remain」且居住滿五年的居民提供。	僅針對身分為「Indefinite/exception Leave to Remain」且居住滿五年的居民提供。
	認可難民	○	○	○	○
推定短期	尋求政治庇護者	X	X	X	○
	暫時工作者和訪客	X	X (僅對於暫時勞工開放。)	X	X
跨國	來自歐盟國的工作者	○	○	○	○

資料來源：修改自 Fix & Laglagaron, 2002

註：“○”表示“有”，“X”表示“無”。

表 3-7、表 3-8 及表 3-9，分別就澳洲、加拿大及美國等國，呈現這些國家對移民提供了哪些職業訓練、就業機會、醫療照顧與保險。

表 3-7、澳洲移民就業與社會福利

		職業訓練	勞動市場 就業機會	社會安全 發給老年者與失業者的資產調查 均等費率之給付	醫療照顧與保險
公民	澳歐國民	○	○	○	○
永久	永久居民	○	○	○ 前兩年給付有限，之後即符合資格(保證移民頭兩年所領取的給付，有部份是須償還給政府)	○ 前兩年給付有限，之後即符合資格(保證移民頭兩年所領取的給付，有部份是須償還給政府)
	認可難民	○	○	○	○
短期	有過橋簽證(bridging visa)的尋求政治庇護者	○	有限制只在接下來兩年的等待期具申請的資格	○	○

期	沒有過橋簽證的尋求政治庇護者	X	X	X	X
	暫時工作者及遊客(因為經濟、社會文化等關係)	○	有限制, 不開放給旅客	○ 只在接下來兩年的等待期具申請資格	○ 只在接下來兩年的等待期具申請資格

資料來源：修改自 Fix & Laglagaron, 2002

註：“○”表示“有”，“X”表示“無”。

表 3-8、加拿大移民就業與社會福利¹⁴

		ISAP 移民安置 與適應計 畫聯邦政 府提供經 費給專為 移民服務 的組織。	職業 訓練	勞動市 場的就 業機會	就業 保險
公民	加拿大國民	N/A	○	○	○
推定 永久	永久居民 非家庭類別 (Non-Family Class)	○	○	○	○
	永久居民 家庭類別 (Family Class)	○	○	○	○
	認可難民	○	○	○	○

¹⁴加拿大其族群政策具有三個信念為：(1) 認同一試圖使不同背景的人民，都能對加拿大產生歸屬感與依附感。(2) 公民參與—讓不同背景的公民，積極參與促進其社群的活動。(3) 社會正義—建立能確保公平公正待遇的國家，尊重和接納不同背景的人。從加拿大的族群政策可歸納幾點措施：制訂多元文化主義法、制訂族群僱傭平等法案、推動多元文化藝術與行動、保障少數，民族語言教育權利、確保移民的法律地位、推動人權法案等（客家委員會，2002）。

推定短期	尋求政治庇護者	○	X	受限定	申請者必須要有就業授權 (employment authorization) 才可提出申請，根據法律規定，沒有公共救助無法生活者才具有就業授權 (employment authorization) 的資格。
	暫時工作者	○	X	受限定	○
	Ministerial 許可	○	○	○	○

資料來源：修改自 Fix & Laglagaron, 2002

註：“○”表示“有”，“X”表示“無”。

表 3-9、美國移民就業與社會福利

		職業訓練	勞動市場的 就業機會	失業 保險	醫療救助 針對低收入者提供的 醫療補助。
公民	美國國民	○	○	○	○
推定 永久	永久居留	○	○	○	前五年不提供， 之後依個州規定
	具有 40 季工 作經驗之永 久居留	○	○	○	前五年不提供， 之後依個州規定
	認可難民	○	○	○	前七年提供，之後 依個州規定
推定 短期	尋求政治庇 護者	X	180 天不能 工作。之後雇 用單位須得 到移民局同 意	X	X 緊急醫療照顧例外
	非移民性質 之暫時工作 者	X	僅限於特定 的工作職業	X	X 緊急醫療照顧例外

資料來源：修改自 Fix & Laglagaron, 2002

註：“○”表示“有”，“X”表示“無”。

綜觀上述在國外影響移民取得社會福利的因素，國籍身份並不是最重要的，主要考慮的因素包括：(一) 是否在該國居住，(二) 居住或工作的合法性，(三) 移民身份是長期或短期，(四) 社會福利是否需要繳保費，(五) 移民來自的國家(如歐盟)，(六) 居住的時間長短，(七) 各地方政府的差異(Kondo,2001)。在歐洲國家只要是歐盟會員國的公民，其進入國內即賦予社會與就業的權利。然而，非歐盟會員國的公民(或稱第三國國民，third-country nationals)則需要擁有永久居留或歸化入籍才可能賦予社會與就業的權利。至於短期居留者，其異質性極大，其享有的權利也不多。

Kotkin(1995)認為，移民就業政策應該朝向社會資本，以發展「公民資格」為基礎，他認為將移民轉變成公民是移民政策重要的歷史使命。同時強調的是移民應該「適應」移民社會，並承擔起「公民」的應負責任，顯然其贊同移民者應接受、適應移民當地的主流社會。就台灣新移民女性人口統計數字與日俱增的現況而言，這些日益增加的外籍與大陸配偶在台灣「傳宗接待、教養子女」的結果，必然為台灣社會與人口結構帶來巨大轉變，也將反映出來台灣社會可能面臨的多元文化挑戰與機會。從文化發展的角度來看，「婚姻移民」是促進國際文化交流的契機。因此，我們不僅要力促政府透過國際交流合作機制積極保障婚姻移民的人權，也應該鼓勵移民積極參與國內公共事務與社區活動，為國家的多元文化做出貢獻(葉肅科，2006)。然而，夏曉鶡(2002)研究指出婚姻移民現象與國際資本化有密不可分的關係，低經濟發展國家或是邊陲國家的女性，隨著國際資本主義的入侵而被「商品化」地賣出。看似貿易行為的買賣婚姻，從背後的結構脈絡可以發現她們無論是在國際間或是自己的國家，皆因為各種階級與種族的不平等，成為不斷被邊緣化的弱勢者。顯示外籍配偶不論是在原生國家或是移民國家，往往為社會結構的底層人口。

第三節 我國「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」發展社會資本之策略

有鑑於公共政策繁多，為進一步聚焦計，本文擬以飄洋過海的新住民為例，分析政府如何積累她們的社會資本。

之所以選擇新移民女性，是因為這些遠渡重洋的外籍新娘，係弱勢團體，無論是過去的「外籍新娘」，或現在的「外籍配偶」稱謂，均被批評具有排他意味，甚至許多外籍女性在取得公民身分後，依然覺得被台灣民眾看作外來者(葉

肅科，2004)。站在規範、公平、公民社會的角度，政府實有必要多多關懷她們，幫助她們在台灣落地生根。

壹、制定就業政策

依內政部 93 年 6 月「外籍與大陸配偶生活狀況調查報告¹⁵」顯示，外籍配偶來到台灣的需求方面，可分成居留需求、工作就業需求、醫療照顧需求、教育與生活照顧需求、社會福利需求，相關權益政策請參見表 3-10。

表3-10、我國外籍配偶權益政策與措施

需求	相關政策與措施	時間	外籍配偶政策方針	主管單位
統籌	外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點	95年10月5日修訂	結合各級政府及民間團體力量，加強推動整體外籍配偶照顧輔導服務，有效規劃運用外籍配偶照顧輔導基金。	內政部移民署
居留需求	國籍法	89 年修訂版本	外籍配偶於現有中華民國有領域內有住所，並於國內每年合計有一百八十三日以上的合法居留之事實，始可歸化為我國國籍。	外交部
	入出國及移民法	93 年修訂版本	外國人在我國合法連續居留七年，或居住臺灣地區設有戶籍之國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法連續居住五年或該配偶、子女在我國合法居住十年以上，其中有五年每年居住超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向主管機關申請永久居留。	內政部
	入出國及移民署組織法草案	94 年 11 月 8 日，始由立法院三讀通過，機關名稱為內政部入出國及	一、規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署。二、主要定位於擬訂並協調執行入出國政策、國籍政策及移民政策。	

¹⁵ 本文分析新移民就業政策的就業人口數據，依據內政部 93 年 6 月公佈「外籍與大陸配偶生活狀況調查報告」。詳細請參見內政部入出國及移民署全球資訊網。

http://www.immigration.gov.tw/aspcode/index_ch_main.asp。查詢時間：2008/4/30。

		移民署，於96年1月2日正式掛牌運作。		
醫療照顧需求	臺灣地區新家庭計畫第三期	87年	凡是45歲以下外籍新娘（不含大陸新娘）及其家屬（配偶、公婆）能接受家庭計畫與優生保健諮詢服務，以調適身心並減少生預先天性缺陷兒之可能。	衛生署
	全民健康保險法	88年7月起	外籍配偶必須在臺居留滿四個月以上，才能檢附外僑居留影本，參加全民健保，而有一定雇主之受雇者，不受四個月限制。	中央健保局
工作就業需求	就業服務法	92年修訂版本	一、外籍配偶與中華民國境內設有戶籍之國民結婚且獲准居留，無需申請許可在臺灣地區工作。 二、外籍配偶如已取得工作許可者，可參加職業訓練機構辦理之職業訓練。	勞委會
教育及生活照顧需求	補助辦理成人教育實施原則	89年	凡是與國人辦妥結婚登記，且已經入境依親居留或是定居之外籍配偶，皆免費提供語言教育課程，以充實基本知能。	教育部
	外籍新娘生活輔導實施計畫	88年	一、政策目標：落實外籍新娘生活適應輔導工作，增進其語言及生活適應能力，使能順利融入我國的生活環境，與國人組成美滿家庭，避免因適應不良所衍生各種家庭與社會問題。	內政部

			<p>二、服務內容包括：外籍新娘生活適應能力為重點，施以語言訓練、居留與定居輔導、生活適應輔導、生育及優生保健、地方風俗民情等課程。</p>	
	外籍及大陸配偶照顧輔導措施	93 年修訂版本	<p>一、政策目標：共創多元文化社會價值、平等對待外籍與大陸配偶、落實保障權益與需求。</p> <p>二、服務內容包括：</p> <p>1.生活適應輔導：解決因為差異所衍生之生活適應問題，幫助外籍配偶融入我國社會。</p> <p>2.醫療衛生保健：提供外籍與大陸配偶相關醫療保健服務，以維護健康品質。</p> <p>3.保障就業權益：協助經濟獨立、生活安定。</p> <p>4.提升教育文化。</p> <p>5.協助子女教養：加強教養子女能力。</p> <p>6.人身安全保護：維護受暴的外籍配偶大陸配偶基本人權，提供相關保護措施，保障人身安全。</p> <p>7.健全法令制度：簡化法律程式保障外籍配偶權益。</p> <p>8.加強宣導族群平等與相互尊重觀念。</p>	<p>內政部 教育部 外交部 法務部 交通部 衛生署 新聞局 勞委會 陸委會 退委會 縣市政府</p>
社會福利需求	特殊境遇婦女家庭扶助條例	87 年	<p>一、凡十五歲以上，六十五歲以下，遭受特殊境遇之中華民國婦女。</p> <p>二、外籍配偶是否可以獲得申請補助，則是依</p>	縣市政府

			據各縣市之規定辦理，目前只有臺北市之外籍配偶得以申請，其他縣市仍以具有身份證外籍配偶始可申請。	
	家庭暴力法	88 年	一、遭受婚姻暴力婦女接受其保障。 二、各縣市家庭暴力防治中心提供受虐婚姻外籍配偶有關緊急救援、庇護安置與法律諮詢服務。 三、內政部委託民間團體辦理外籍配偶保護專線，設有英語、越南、印尼、柬埔寨及泰國等五國語言，提供諮詢服務。	縣市政府
	社會救助法	89 年新修版本	一、低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。 二、由於社會救助的資格認定以家戶為單位，共同戶的認定、薪資計算、家庭總收入人口應計算範圍，都可能會依照不同的審查人員有不同的裁量標準。	縣市政府

資料來源：修改自內政部網站<http://www.immigration.gov.tw/OutWeb/ch9/f9b.html>。

查詢時間：2008/4/30。

據移民署¹⁶統計目前外籍與大陸地區配偶在台將近 40 萬人，其中外籍配偶約有 11 萬人，在我國境內並持有效居留證者約為 8 萬 4,430 人，其中具有工作資格者約為 8 萬 2,219 人，有工作者為 2 萬 8,496 人；至於來自大陸地區配偶約有 19 萬人，在台約有 13 萬人，其中具有工作資格者約為 3 萬 2,272 人，有工作者為 2 萬 3,294 人，合計無工作者約為 6 萬 2,701 人。其中部分台灣配偶及其

¹⁶ 資料來源：內政部移民署 <http://www.immigration.gov.tw/OutWeb/ch4/static/st1-9-95.xls>。

家人將她們視為「金錢交易」的新娘，使得外籍配偶在生活上侷限於家庭內，必須負擔家庭勞務與照顧工作，而無法參與各縣（市）政府辦理之相關生活適應輔導班，亦無法獲得社會支持網絡，造成獨立生活的資源薄弱，亦影響其生活適應狀況，更別論參加中文識字班。

關於外籍配偶的勞動法令，主要規範在「外國人入出境及居留停留規則」、「外國護照簽證辦法」、「就業服務法」，細究法律的內文，發現外籍配偶與大陸配偶存在著些許工作權的差異與不平等。

依據民國 92 年修正的就業服務法條文第四十八條第一項¹⁷規定，外籍配偶係指外國人與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者，不需申請工作許可即可工作。反觀大陸配偶的就業規範較為嚴格，依據台灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條¹⁸所示，依身分別採四個階段辦理：(1) 團聚：不可工作，不能申請工作許可。(2) 依親居留：符合申請資格者，須持有勞委會核發之工作許可證，始可受僱在台工作。(3) 長期居留：可立即工作，不須申請工作許可。(4) 定居：可立即工作，不須申請工作許可。而具工作資格之大陸地區配偶依親居留者，需符合勞委會依據台灣地區與大陸地區人民關係條

¹⁷ 就業服務法第四十八條第一項：雇主聘僱外國人工作，應檢具有關文件，向中央主管機關申請許可。但各級政府及其所屬學術研究機構聘請擔任顧問、研究工作者或與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者，不須申請許可。

¹⁸ 台灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條：大陸地區人民為臺灣地區人民配偶，得依法令申請進入臺灣地區團聚；有下列情形之一者，得申請在臺灣地區依親居留：一、結婚已滿二年者。二、已生產子女者。前項以外之大陸地區人民，得依法令申請在臺灣地區停留；有下列情形之一者，得申請在臺灣地區商務或工作居留，居留期間最長為三年，期滿得申請延期：一、符合第十一條受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民。二、符合第十條或第十六條第一項來臺從事商務相關活動之大陸地區人民。經依第一項規定許可在臺灣地區依親居留滿四年，且每年在臺灣地區合法居留期間逾一百八十三日者，得申請長期居留。內政部得基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量，專案許可大陸地區人民在臺灣地區長期居留，申請居留之類別及數額，得予限制；其類別及數額，由內政部擬訂，報請行政院核定後公告之。經依前二項規定許可在臺灣地區長期居留者，居留期間無限制；長期居留滿二年，並符合下列規定者，得申請在臺灣地區定居：一、在臺灣地區每年合法居留期間逾一百八十三日。二、年滿二十歲。三、品行端正，無犯罪紀錄。四、提出喪失原籍證明。五、有相當財產足以自立或生活保障無虞。六、符合國家利益。內政部得訂定依親居留、長期居留及定居之數額及類別，報請行政院核定後公告之。第一項人員經許可依親居留、長期居留或許可定居，有事實足認係通謀而為虛偽結婚者，撤銷其依親居留、長期居留、定居許可及戶籍登記，並強制出境。大陸地區人民在臺灣地區逾期停留、居留或未經許可入境者，在臺灣地區停留、居留期間，不適用前條及第一項至第四項之規定。前條及第一項至第五項有關居留、長期居留、或定居條件、程序、方式、限制、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。

例第十七條之一規定訂定。

不過，在民國 93 年第二次修正發布之「大陸地區配偶在臺灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」第三條規定，為避免在台停留期間之大陸配偶均放寬工作，對就業市場將產生衝擊，影響本國勞工就業，故大陸配偶停留期間宜以「有條件」開放，使真正需要工作之大陸配偶特予工作，俾維持家庭生計，並考量臺灣地區就業市場情勢，社會公益及家庭經濟因素等，對於大陸配偶在臺灣地區停留期間申請工作許可之資格以經濟弱勢者¹⁹為優先。

監察院（2004）在「外籍新娘與大陸配偶照顧輔導相關問題案之調查報告」指出，中央主管機關勞委會對於大陸及外籍配偶來台後之就業問題，僅就居留或停留加以規範，卻未見相關輔導就業或技能訓練支配套措施；因此為了能協助外籍與大陸地區配偶就業，勞委會於 93 年訂定「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」，秉持著「弱勢優先」服務精神，並由各就業服務中心及職業訓練中心全力協助輔導具有就業意願與需求之外籍與大陸地區配偶就業。

除整合現行就業服務與職業訓練措施外，加強就業資訊提供、增進其尋職與職場適應能力，並以增加雇主僱用等促進其就業為目的，適用對象為具就業意願之失業外籍配偶（外國人與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留、永久居留或定居者）及具有工作權之失業大陸地區配偶（獲准依親居留期間有工作許可證、長期居留或定居者）。服務項目分成：就業諮詢及就業推介相關資訊與服務、提供職業訓練、運用「臨時工作津貼」與「僱用獎助津貼」，協助就業、輔導發展異國文化小額創業，提供創業諮詢及創業貸款利息補貼，辦理創業研習專班。

另外，內政部在 2005 年成立外籍配偶照顧輔導基金，分 10 年籌措 30 億新台幣，即每年籌編 3 億，以推動整體照顧輔導服務，並有效整合政府與民間資源。97 年度計核准中央政府 22 案 5,065 萬 6,957 元、地方政府 99 案 1 億 6,735 萬 9,896 元及民間團體 72 案 2,175 萬 0,727 元，共 193 案總金額 2 億 3,976 萬

¹⁹ 此經濟弱勢者需具備下列之一資格者，始可向勞委會會申請核發工作許可：（1）臺灣地區配偶符合低收入戶資格（2）全戶扣除大陸地區配偶收入符合當地最低生活費標準（3）全戶扣除大陸地區配偶收入符合中央主管機關公告之每人每月所得標準（4）臺灣地區配偶年齡在 65 歲以上（5）臺灣地區配偶為中度以上身心障礙者（6）臺灣地區配偶罹患重大傷病（7）遭受家庭暴力並經法院核發通常保護令之裁定書者。

7,580 元²⁰。

貳、非營利組織

由於大有為政府已不復存在，故民眾之需求無法全盤由政府來照顧，此時必須借重民間非營利組織（NPO）的力量。在新移民婦女照顧政策的實踐上，NPO 重要角色之一，即為公私合夥角色，NPO 透過公私合夥方式承接政府的案子，對新移民提供服務（陳定銘，2008）。政府會多方結合民間團體，開辦外籍配偶識字班、駕駛訓練班、職訓班等提升個人人力資本之課程（吳秀照，2008）。

針對上述情況，作者訪問勞委會時，受訪者曾指出，「有時候他們會跟當地的團體合作一些就業促進研習班的案子」，甚至對方亦坦承²¹：

「通常外配她們來台灣第一個會先找團體嘛！比較可信賴，像說救總、海基會、或其他一些像賽珍珠、南洋姐妹會那些團體…」

而作者走訪非營利組織 B 時，受訪者亦曾表示²²：

「移民署他們在各縣市設立了二十五個中心嘛…他是先是縣政府自己做嘛…那縣市政府沒有辦法做的時候，他就是委辦給那個比較優良的機構來做…所以我們就承接了…我們自己第一個接的是苗栗…我們花蓮也去接，所以我們一個苗栗，一個花蓮，然後我們高雄本來就有做外配，所以高雄就去分了一個。」

非營利組織自發性服務的角色亦不容忽視，為提供新移民的照顧，許多 NPO 利用其公共性的服務機制，將新住民納入服務範圍，如伊甸基金會、基督教女青年會（YWCA）、婦女新知基金會等（陳定銘，2008）。

參、社區

Putnam（1993）認為社會資本是社區生活的一項重要資產，社會資本則顯現在社區互動的許多關係層面上。Woolcock（1998）在探討經濟發展之時，明白的定義社區社會資本是一種在維持永續性長期經濟發展成果的嵌植性（embedded）與內發性（autonomous）的聯繫。

吳秀照（2008）認為，在地親屬、鄰里的「牽引」，是外籍或大陸配偶參與在地生活的重要管道，類似 Robert Putnam 所說的「搭橋」（bridging）作用；隨

²⁰ [http://www.immigration.gov.tw/OutWeb/ch9/97年度基金核定補助彙整表\(980106\).doc](http://www.immigration.gov.tw/OutWeb/ch9/97年度基金核定補助彙整表(980106).doc)。

²¹ 2009 年 1 月 9 日訪談記錄。

²² 2008 年 12 月 25 日訪談記錄。

著參與密度增加，社區居民對外籍配偶的接納度也逐漸增強，增進社會融入²³。

在當前資源連結與整合需求下，網絡與社區是調解、貫穿政府與市場的有效信任基礎，並藉以擴大社會參與途徑，深化公民參與理念，同時也實踐了「公共管理社會化」的治理模式（李宗勳，2002：163）。

在台灣，隨著政治上的解嚴，出現了一股強大且活躍的社會力，不論是以社團的成立或社會運動的形式出現，都是台灣公民社會發展活絡的呈現。但在全球化經濟的帶動下，本土化的社區發展亦成為新的關注焦點，社區作為新的社會行動者（agent），不但承接了許多解嚴以後的社會運動力量，也回應著全球化的趨勢中，國家權力下放，地方和民間團體參與公共決策的需要。

因此，社區在社會成員和國家之間扮演著十分重要的中介角色。它已超越了傳統血緣和地緣關係的意義，從地方社區的自主性和公共參與的表現，可以進一步去掌握 1990 年代後，國家和民間社會之間的新關係。

透過訪談，得知來自柬埔寨的新移民婦女 Lin 最新的工作是新店就業工作站介紹的，當初是因為就業服務站去社區辦說明會，Lin 才曉得有這個求職機構²⁴。而社區也出現了與 NPO 連結的情況，某非營利組織表示²⁵：

「我們是跟鄰近這幾所，有一個早餐店的老板有做一些，呃...就是，呃...他會請我們引薦一些合適的新移民個案啦，會去他們那邊工作，嘿那所以我們就會主動~呃...譬如說我們覺得不錯的個案就 pass 給那個老板，因為他有兩三間店，然後就是透過這樣的方式。」

訪問另一非營利組織時，受訪者亦曾說²⁶：

「我們去年喔...中正區事實上談起來應該是還蠻多大陸配偶...他們的里長有一個方荷生里長，他還蠻用心的...對，忠勤里的，方荷生里長，他去年在跟我們談，就是說...他想成立一個格子商店...那他就希望說我們，呃...能夠鼓勵配偶們去那裡，好像去做一些，呃...可以給他們一些...一些機會啦...」。

下一章，本文將進一步詳細論述政府在就業政策上，對新住民的社會資本，產生哪些影響。

²³ 不過，也有學者認為，緊密相連、雞犬相聞的鄉村社區，或許有其易於凝聚社會資本之處，但同時也帶來不易維持隱私的缺點，導致新移民婦女擔心自己的行為被窺視，令她們不舒服，感覺被歧視（許雅惠，2008）。

²⁴ 2009 年 1 月 18 日訪談。

²⁵ 2008 年 12 月 22 日訪談記錄。

²⁶ 2008 年 12 月 17 日訪談記錄。

第四章 新移民就業輔導政策下的社會資本形成(跨接式較明顯)

本章主要就研究之新移民女性就業具體政策下，透過政策多元目標與社會資本內涵架構，於蒐集之實證資料中，探討政府推動之立意與實質貢獻。尤其，其中社會資本形構輪廓為何，亦於中一併討論。此外，透過實徵資料瞭解政策不足之缺口，以於後續檢討與討論。

第一節 新移民就業政策之立意與貢獻

壹、就業主關機關與政策規劃

有關新移民相關事務，是由內政部戶政司於 2007 年 1 月開始，正式移交成立之移民署統籌辦理；其整體資源則以 94 年度起設置之「外籍配偶照顧輔導基金」為運用。其中，新移民之就業輔導，則由勞委會職訓局進行政策法規之制定與推展（如表 4-1），並於就業服務組下，於我國共設置五處就業服務中心；而北基宜花金馬區就業服務中心（如表 4-2）為我國新移民者分佈最密集之服務提供點，故上述機關是新移民就業政策之規劃與推動核心。

於政策面而言，勞委會採取就業資訊之整合與提供，提昇新移民者之尋職與職場適應能力，以及鼓勵雇主僱用等策略；透過「促進外籍配偶及大陸地區配偶就業補助作業要點」、「促進特定對象就業補助作業要點」等政策工具，結合政府及民間資源，促進新移民配偶之專能與就業。此外，並依階段性需求，提供適切性之就業服務（如附件二），其分別為：

- 一、 居留期間：以生活適應及識字為優先，協助做好就業前準備。
- 二、 求職階段：指已有較基本之語言溝通能力，但對於就業市場仍感到陌生；故除強化其基本在台生活能力之外，並協助其瞭解如何求職，並與雇主溝通。
- 三、 就業階段：由就業服務中心協助轉介職業訓練，同時，並再提升就業技能。
- 四、 就業後就業穩定之協助階段：該階段強調勞工權益與申訴管道。

其中，針對新移民配偶之就業方面，自 2004 年已推動相關補助要點，又於 2008 年再修訂為「促進外籍配偶及大陸地區配偶就業補助作業要點」（如附件三），鼓勵與輔導新移民女性就業，並推動便利之就業管道，強化雇主運用新移民女性之意願，營造就業之公平競爭環境。

此外，該要點強調民間資源結合之策略，除業界之具體人力運用外；於志理結構中，非營利組織之施力亦不容忽視。尤其，新移民女性來台後，亦有多數配偶會尋求非營利組織之協助，於第三章亦已點出該角色之重要性，故於就業政策發展社會資本下，協助新移民女性之非營利組織亦值得關注；我國提供新移民者相關服務之單位如表 4-3。

表 4-1 行政院勞工委員會職業訓練局簡述表²⁷

局長	陳益民
副局長	郭振昌、廖為仁
地址	10346 臺北市大同區延平北2段83號1-5樓
本局各單位 與附屬單位	綜合規劃組、訓練發展組、身心障礙者就業訓練組、就業服務組、外國人聘僱管理組、外國人聘僱許可組、法務室、資訊室、秘書室、人事室、會計室、統計室、政風室、各地職業訓練中心、各區就業服務中心
業務職掌	<p>(一) 關於職業訓練、技能檢定、就業服務、就業促進機構及專業人員等相關事項之研究、分析、經費籌措、管理與規劃。</p> <p>(二) 關於身心障礙者之許可及管理事項。</p> <p>(三) 身心障礙者就業訓練</p> <p>(四) 關於分區、分業技能競賽之輔導與全國技能競賽之舉辦及參加國際技能競賽事項。</p> <p>(五) 關於國際職業訓練技術交流合作之推動事項。</p> <p>(六) 其他有關職業訓練、技能檢定、就業服務、就業促進等法制及相關事項。</p>
職業訓練	<p>(一) 提升中心區域職業訓練運籌效能，發揮職業訓練「資源整合」、「規劃購買」、「績效評鑑」、「諮詢推介」之功能。</p> <p>(二) 提升職業訓練研發與推廣效能，推動辦理職業訓練實務技能、訓練方法、課程規範等相關工作。</p> <p>(三) 提升辦訓職類之訓練設備、師資及環境等條件，並以優勢之競爭力結合地方政府及民間訓練單位、積極推展各項自辦、委辦等多項訓練。</p> <p>(四) 加強學員生活、就業、輔導，達成即訓即用之目標。</p> <p>(五) 加強與企業合作辦理訓練，培養企業所需之人才。</p> <p>(六) 結合就業服務系統，建構完善的就業安全機制。</p>
就業服務中心	本局所屬之就業服務中心分別為：北基宜花金馬區就

²⁷ 資料來源：<http://www.evta.gov.tw/>

	<p>業服務中心、桃竹苗區就業服務中心、中彰投區就業服務中心、雲嘉南區就業服務中心、高屏澎東區就業服務中心。各就業服務中心業務重點及發展方向如下：</p> <p>(一) 辦理就業服務、職業訓練、失業認定三合一服務。</p> <p>(二) 開拓就業機會，協助民眾推介就業。</p> <p>(三) 加強建立雇主關係，提供客製化服務，協助企業徵選人才。</p> <p>(四) 辦理就業市場資訊分析與調查，以瞭解產業就業市場概況。</p> <p>(五) 協助非營利組織學習行銷、經營社區，提高在地就業及發展在地產業。</p> <p>(六) 強化就業諮詢服務及就業促進研習活動。</p> <p>(七) 結合大專校院辦理就業服務輔導工作，協助屆退官兵及青年就業。</p> <p>(八) 整合轄區資源，採策略聯盟方式，協助弱勢族群就業。</p> <p>(九) 建構區域性就業服務網絡。</p> <p>(十) 辦理申請外籍勞工前國內求才相關業務。</p>
--	---

資料來源：作者匯整

表 4-2 北基宜花金馬區就業服務中心簡述表²⁸

主任	徐嘉珮
成立時間	民國 55 年 7 月
地址	台北縣五股鄉五工五路47號1樓
組織編制	設有第一課、第二課、第三課、行政室、人事室、會計室等單位，另設基隆站、板橋站、三重站、新店站、羅東站、花蓮站、玉里站、金門站、連江台，每站有站長 1 人及數位的工作人員，並應業務需要各站設置有區域鄉鎮台，為民服務。
核心工作價值	時代脈動的掌握與法定職掌的履行。
服務項目	<p>一、就業服務：立即上工、覓頭路（實體櫃臺、電話諮詢、網路櫃臺）、獵人才（求才、雇主服務、僱用獎助、徵才活動）、特定對象就業服務（身心障礙者、原住民、中高齡、弱勢婦女等）、就業服務外展工作（就業多媽媽）、多元就業開發方案、就業諮詢、全國就業 e 網。</p> <p>二、津貼補助：失業給付、補助計畫、就業促進津貼。</p> <p>三、外勞求才：外勞國內求才轉換、外籍勞工轉換雇主網路作業系統、國內招募求才證明書申辦進度查詢。</p>

資料來源：作者匯整

²⁸ 資料來源：<http://klesa.evta.gov.tw/>

表 4-3 我國協助新移民事務之非營利組織表

非營利組織	新移民女性相關辦理業務	協助經驗
社團法人中華救助總會	生活適應輔導、個案輔導、關懷專線、婚姻協談、急難救助、社區服務、社福資訊	6 年
社團法人中華民國南洋台灣姊妹會	生活適應輔導、親職教育、喘息服務、聯誼活動、法律諮詢、權益倡導	14 年
財團法人台北市賽珍珠基金會	生活適應輔導、個案輔導、團體輔導、關懷專線、婚姻協談、婦女救援、權益倡導、生活扶助	9 年
財團法人中華文化社會福利事業基金會	生活適應輔導、親職教育、家庭輔導、個案輔導、個案管理、職業訓練、專業訓練、社區服務、社福資訊、法律諮詢、權益倡導、就業資訊	6 年
中華民國基督教女青年會協會	生活適應輔導、親職教育、專業訓練、就業輔導、通譯人才培訓	11 年
社團法人中華國際婦幼福利發展學會	生活適應輔導、親職教育	4 年
財團法人伊甸福利基金會	生活適應輔導、家庭輔導、個案輔導、個案管理、心理輔導、團體輔導、關懷訪視、婚姻協談、聯誼活動、法律諮詢、權益倡導、課後照顧	7 年
社團法人台灣婦女展業協會	生活適應輔導、親職教育、家庭輔導、個案輔導、個案管理、心理輔導、關懷訪視、職業訓練、喘息服務、聯誼活動、法律諮詢、權益倡導、創業協助	4 年
財團法人天主教善牧社會福利基金會	生活適應輔導、親職教育、家庭輔導	6 年
社團法人中華民國牧愛生命協會	生活適應輔導、親職教育、個案輔導、團體輔導、關懷專線專業訓練、社區服務、社教宣導	2 年
台灣國際家庭互助協會	生活適應輔導、親職教育、個案輔導、個案管理、團體輔導	2 年
台灣家庭關懷成長協會	生活適應輔導、團體輔導	2 年
台北市婦女新知協會	生活適應輔導、個案輔導、個案管理、婚姻協談、婦女救援、聯誼活動、法律諮詢、權益倡導	14 年
財團法人宜蘭縣私立蘭馨婦幼中心	生活適應輔導、親職教育、個案服務、關懷訪視、婚姻協談、聯誼活動	3 年

財團法人 怡仁愛心基金會	生活適應輔導、親職教育、家庭輔導、個案輔導、個案管理、心理輔導、團體輔導、關懷專線、婚姻協談、急難救助、社區服務、社福資訊、法律諮詢、生活扶助、營隊活動	5年
社團法人苗栗縣 愛加倍社區關懷協會	生活適應輔導、親職教育、關懷訪視、團體輔導、社福資訊	1年半
財團法人台中縣私立 弘毓社會福利慈善事業 基金會	生活適應輔導、親職教育、家庭輔導、個案管理、關懷訪視、專業訓練、通譯人才培訓、社福資訊、聯誼活動、法律諮詢	2年
財團法人彰化縣私立 希望社會福利慈善事業 基金會	生活適應輔導、親職教育、團體輔導	3年
南投縣 社會福利工作協會	親職教育、個案輔導、個案管理、關懷訪視、專業訓練、社區服務、社福資訊	3年
社團法人雲林縣 社會關懷協會	生活適應輔導、親職教育、家庭輔導、個案輔導、個案管理、心理輔導、職業訓練、專業訓練、就業資訊、社區服務、社福資訊、社教宣導、聯誼活動、法律諮詢、權益倡導、營隊活動	2年半
社團法人嘉義縣 扶緣服務協會	生活適應輔導、個案輔導、個案管理、就業資訊、社區服務、社福資訊、社教宣導、聯誼活動、營隊活動	1年
台南縣基督教疼厝邊 全人發展關顧協會	生活適應輔導、親職教育、個案輔導、個案管理、關懷專線、急難救助、就業輔導、通譯人才培訓、社區服務、社福資訊、法律諮詢	4年
社團法人台南縣 牧德關懷協會	生活適應輔導、親職教育、家庭輔導、個案輔導、個案管理、團體輔導、就業資訊、社區服務、聯誼活動、權益倡導	3年
台南市女性權益促進會	生活適應輔導、社教宣導、法律諮詢	3年

資料來源：作者匯整自台灣公益資訊中心

貳、(成果報告)

雖然政府已針對新移民制定許多就業相關政策，但實際成效如何呢？據移民署統計大陸配偶參加適應輔導班者僅有 1.2%，參加項目最多為就業輔導，而外籍與大陸配偶均未參加輔導照顧措施者高達 78.9%及 90.2%(內政部，2004)。同樣參加政府輔導就業政策比率低的情形，也發生在資源充足和相關新移民社

福機構多的台北市。請參見表 4-4。

表 4-4 台北市新移民就業方案執行成效

策略	方案執行情形										辦理機關
	統計項目	統計項目定義	統計對象	單位	資料	統計數據					
					週期	92年	93年	94年	95年	96年1-6月	
一、新移民就業輔導	1. 求職登記人數	係指新移民至勞工局就業服務中心辦理求職登記人數。	新移民求職登記人數	人數	月	161	499	379	566	330	勞工局
	2. 求職推介就業人數	係指勞工局就業服務中心推介新移民就業媒合成功人數。	新移民求職推介就業人數	人數	月	122	212	214	374	150	勞工局
	3. 參加就業研習班人次	係指勞工局就業服務中心舉辦就業研習班新移民參加人次。	新移民參加就業研習班人次	人次	季	219	344	447	464	109	勞工局
二、辦理新移民職業訓練	職業訓練參加人次	係指新移民參加勞工局職業訓練中心自辦或委辦職訓課程參訓人次。	新移民參加職業訓練人次	人次	季	...	1	70	111	21	勞工局

資料來源：台北市政府勞工局 <http://www.bola.taipei.gov.tw/>。查詢時間：2008/4/30。

Truelove (2000) 認為服務的可近性 (accessibility) 是非常重要的，有效益的服務計畫取決於：(1) 是否成功及於標地的人口群；(2) 案主是否持續進入使用此服務。因此，機構提供服務時，不只要思考案主是誰，同時也要考量他

們住哪裡。國內目前針對外籍配偶的需求調查，均指出外籍配偶是一群對社會福利服務有龐大需求的族群，但實際上，政府與民間單位所提供的各類服務出現使用率偏低的情況。除了服務使用人數少外，出來接受服務的族群以生活適應狀況較佳、夫家支持系統較強的外籍配偶為主。這種現象似乎又落入了「該來的沒來，不該來的卻來了」的弱勢族群使用社福資源的模式（陳靜蓉，2006）。

第二節 新移民來台就業之需求與困境

壹、女性背負家庭照顧與經濟功能之雙重角色趨勢

新移民女性的形成大抵與全球化下的國際通婚及經濟因素有關（夏曉娟，1997），其往往具有母國家庭經濟不佳之背景，故而選擇婚嫁來台，此一現象亦逐漸成為賣買婚因之濫觴。

除了經濟上的相對弱勢考量外，新移民女性的家庭照顧角色總被投以更高之期待與要求；本研究公部門、第三部門以至於新移民女性本身之受訪者資料中，皆透露出新移民配偶個體的思維與行動，深受配偶社經、家庭支持與家庭照顧的影響。

「有些人是犧牲自己嫁到這裡來，因為這樣能夠換取娘家可以過好一點的生活，所以才會有買賣婚姻…」

「我覺得來台灣的話，外配對於整個環境、家庭，其實跟一般本國婦女一樣，還有托育、托老的需求，她去工作的時候當然希望有人可以照顧她的小孩、照顧她的家人。在她們婚姻移民過來的時候，有一些家庭會希望她來生小孩、或是照顧家人，我覺得這是很大的因素。」

「那種一個人的最重要都是買賣婚姻過來的，就是被仲介過來的，而且男方的家人也是很大的一個因素。如果男方家裡不是很好的話，他的父母更是把她看得緊，因為每個都很年輕嫁就過來了…怕他們出去交壞朋友，然後漂漂亮亮又跑掉了…」

「他們除非是因為孩子在身邊、幼兒在身邊，他出不去，不然大概十個都要工作、想工作。」

事實上，在台灣，即使是獨立創業具有較大經濟優勢的女性，在就業的過程中也同樣被要求家務角色的扮演功能（劉梅君，1998）。然而，比較不同的是，新移民女性的經濟面向，負擔較多的跨國支援，也就是對母國家庭經濟上的提

供。受訪者 W2 表示，其就業是為了寄回娘家蓋房子與改善生活環境，且其來台後，家中經濟改善許多。而新移民女性在夫家多數持有父權思想的結構下，又背負著傳宗接代的特殊任務，使其在婚姻後的就業等行動中，更加存有香火延續與家庭照顧的後顧之憂。本研究之新移民受訪者，皆至附近國小補校接受教育，而使其無法定時上課的因素，也往往是來自家庭照顧的考量。因此，由台北縣地方政府補助的補校生活適應班，招募了社區的志工媽媽，除了協助新移民女性的學習外，亦於其上課過程中，提供托育的協助。

「晚上我們去上課會帶孩子去，她們會幫我們帶孩子。因為我們上課時孩子會很吵，義工媽媽她們就會幫我們帶孩子、陪他玩、給他看電視這樣…我覺得這樣很好…」

此外，勞委會向內政部外籍配偶照顧輔導基金申請補助辦理「外籍配偶及大陸地區配偶參加職業訓練期間幼童臨時托育費補助實施計畫」，提供外籍配偶及大陸地區配偶於參加職業訓練期間，可向地方政府申請子女臨時托育相關補助。此一立基良好，然是否回應多數新移民女性的需求，以及該計畫之行銷推廣程度，確仍有待觀察。

而新移民女性的就業動機，除了雙方面的家庭經濟需要外，更深一層的自我意識與意涵也需加以瞭解，相要於家庭照顧需求的彰顯，此為政策面較容易缺乏考量之處。

「其實大部分真的還是因為家裡有需求，我們就有看過是單親媽媽。…對，新移民單親。不管是離婚、或先生死掉，我覺得這樣的比例越來越大；還有的是，先生可能失業、年紀大，像我們看到有些大陸配偶的狀況就蠻嚴重。先生是老榮民、很老、八十幾歲，他也還有孩子，這樣經濟負擔就在太太身上了；家裡負債的也有，像是先生重病負債。這些狀況反而是先生在比較差的時候，太太就一定要出來工作。」

如同每一個人在工作上的自我期待，新移民者亦會希望透過工作的途徑，擴大拓展於台交友圈，尤其陸籍新移民，更期望能發揮自我專長，達到 Maslow 的自我實現層次。

「她們很想出去，通常第一個就是想要有自己的朋友，不然悶在家裡一個人。她當然會希望有自己的朋友、有一些朋友的關係在，但光在家裡是找不到朋友的。」

「當初在限制工作權就已經有人講說，其實這個是一個人力的浪費，因為一個家庭裡面，尤其像我們台灣，可能發薪家庭都很多，如果他們要長達那麼多年不能工作的話，一來是他可能身心的困頓，等於多一個人消費。雖然開始的時候可能家裡覺得還 ok、反正就是這樣；可是日子久了，配偶們會講說，我從頭到腳也要打理啊！沒有一個他們自己的零用錢的話…有時候大概家裡會覺得說你要克制一點之類的。…他們有的在大陸比較是自己賺錢。因為大陸的我有問過他們，他們說在大陸的女性只要有工作的能力，是沒有閒在家裡的，所以對在台灣不能去工作感覺很痛苦。他會覺得說，一來是覺得自己一無是處，二來是他用錢的來源沒有了。」

因此，新移民女性的工作動機，大多來自於家庭需求，但仍有部分是出自於網絡拓展與自我肯定，此亦形構其兼職家庭與職業的雙擔婦女，故家庭因素的確其就業上的最大考量。就業政策之規劃上，應衡量其雙職角色，除了托育補助外，內政部等相關單位等宜設計配套政策，強化其健全之家庭功能。

貳、自我專能出口有待提昇

從家庭照顧面向切入的政策，還包括與就業息息相關的生活適應課程，以至於進階的技能課程。延續新移民女性家庭角色之重要性，導致其往往在工作時間上必須與家庭作息有緊密性的連結；同時，新移民者多數不高之教育程度，與自身工作經驗，使其工作性質偏向勞動性之服務業。是故，家庭照顧與自我專能的限制，亦使就業政策採取了能力培植的策略。

「我覺得(新移民女性)最大的問題是…因為通常他們都有生小孩、要照顧小孩。我覺得以現在的環境來講，他有小孩要照顧，變成說他早上不能太早、晚上不能太晚，老實講對他的工作確實存在著很大的限制。因為他們的工作性質比較偏，比如說服務類型：到小吃店去服務、洗碗工，這些他們比較能馬上上手的工作，但常常又卡在工作時間，中午、晚上那個時間對他們來講限制又是存在的。所以我覺得碰到最大的問題，就是他們跟雇主所要求的時間很難搭得上。」

參、資訊不對稱與地位不平等

資訊系統的發展與實施牽涉到組織內資源的重新分配，溝通模式的改變，

職權、工作份量以及自主性的變化，以及 Keen (1981) 所強調的，不可忽視的「資料的政治性」，也就是「掌握資訊就是握有權力」。而資訊系統的實施可能會使某些個人或群體失去資源、職權變得較不重要、工作份量加重、自主性降低、或失去資訊的獨佔權等與其個別利益相違背的變革，因此組織內就可能發生各種抗拒系統實施的政治行為產生。

第三節 就業政策發展社會資本之具體貢獻

一般將社會資本區分為三種形式：(1) 內聚式 (bonding) 社會資本：一般指強烈結合與社會凝聚的特質，例如家庭、族群內部成員；(2) 橋接式 (bridging) 社會資本：指涉一種鬆散、微弱的連結，如不同族群的結盟、工商協會、朋友的朋友等；(3) 連接式 (linking) 式社會資本：強調不同權力層次或社會地位的連結，如政治菁英與一般大眾的連結、不同社會階層的結合 (江明修、陳欽春，2004)。

透過訪談，作者得知來自柬埔寨的新移民婦女 Lin 最新的工作是新店就業工作站介紹的，當初是因為工作站去社區辦說明會，林才曉得有這個求職機構。上次跨年時，老闆還請她和先生一起去深坑老街吃飯。而越南籍新住民婦女 Deng，已嫁來台灣 7 年，因為工作地點有 5 名同國籍員工，他們的互動比較密切，甚至因為順路鄧讓其中一名同仁搭便車一起上班。在這裡，我們可以清楚地看見社會資本的增強。

因此，社會資本的建構或發展，我們應將之視為是一種方法、手段和工具，而非結果或目標，藉此援助與提升外籍與大陸配偶在就業上的資源與能力。李玫臻(2001)研究亦發現外籍配偶來台初期的網絡以娘家及夫家家庭為主，但隨著時間的愈久，倘若其網絡愈大，社會資本越豐富，對外關係建立愈多，與外界接觸愈頻繁，其生活適應的情況愈好。換言之，若能藉由外出就業便能促進社會網絡的建立與擴展，使新移民女性更能儘早融入台灣的生活。

不過，在政府把新住民推向職場的過程中，在社會資本的積累上，還是可看見許多負面的例子。非營利組織 A 的受訪者表示：在職場上，陸配和其他同仁的關係有好有壞，好的一面是他們會彼此提攜，只要有工作機會，就會希望拉同鄉進去。但有時候為了不讓台灣人看清，工作起來會特別賣力，但這卻讓

同事覺得「太超過」，可能會把同仁之間的關係打壞。

而非營利組織 B 的受訪者說，他們曾培訓新移民做通譯人員，其中就有一位越南外配，當初在母國是空姐，外文系畢業，面貌姣好。對方也「很拚命要踢掉所有越南的影子」，讓自己的中文不會有口音。她在所有外配中，算是能力比較優秀的。但也正因如此，她會有點「小驕傲」、「會抬轎」。安排她去做外交部的通譯人員，但考量人手不夠接待外賓，想要安置更多人員時，她竟然說她就沒有別人。受訪者強調：「你覺得你服務這樣的人，你最後不會手軟嗎？這種 argue，真討厭！」

換言之，此時外配雖然就業了，但她的態度卻也一定程度阻礙了人際關係的擴展，就連當出幫助她的社工人員也出現反感。不過，受訪者也不忘強調，「有很多那種真的你被壓榨得很可憐，在那邊洗碗洗得要死，她整天被罵，她覺得她洗得比別人好，為什麼你們還罵我，都不罵台灣的歐巴桑？對不對，我還比她年輕漂亮……」

夏曉娟（2000；1997）的研究指出，跨國媳婦大多數就抱持來台是為改善原生家庭的經濟環境或有從事其他活動目的，藉由婚姻移民脫離貧困。台灣的就業市場中，教育程度與工作經驗是取得較好工作不可忽視的重要依據，但外籍配偶在原生國接受過的教育，卻不易在台灣的勞動市場發揮效果。王宏仁（2003）對於女性越南籍配偶之教育程度所做的研究中亦顯示，女性越南籍配偶教育程度較台灣男性低，以初中程度居多。在內政部(2004)「外籍與大陸配偶生活狀況調查」統計資料中得知，受訪者之國人外籍配偶，教育程度以高中、高職最多佔 36.1%，其次為國中、初職佔 35.3%。

固然外籍配偶在台就業的過程，深深受到個人、家庭、社會、及勞動市場的影響，惟上述這些問題與社會資本有密切的關係。葉肅科（2006）認為由於外籍配偶嫁入台灣之後，多數居住在鄉村或都會區的邊陲地帶，人際網絡擴展有限，相關就業資訊亦貧乏，加上不熟悉中文或台灣地方性語言，外籍配偶需要靠先生或其家人才能獲得就業相關訊息。

雖然外籍與大陸配偶家庭在台的社會資本存量會受其自身背景與條件影響，但台灣社會的結構或制度面往往是決定其社會資本豐富與貧乏的關鍵。然

而，我們在規劃外籍與大陸配偶的相關政策時應該反省的是，我們如何對待弱勢團體的方法，當我們發現些社會族群發展遲滯不前時，首先要超越刻板印象的慣性思考，也需要跳脫「社會問題化」、「標籤化」與「污名化」的視野，然後再檢視究竟是怎樣的社會結構因素限制，甚或耗損特定社群或特殊族群的生命力與發展能力？如果我們真的有心改善弱勢團體的生存情感或生活困境，那麼我們就應該在尊重其歷史文化與社會脈絡的前提下，設法排除各種結構性社會限制(夏曉娟，2004)。唯有如此，我們才可培養與激發其能力與凝聚力，也才能建構外籍與大陸配偶家庭的社會資本，並促進不同族群的社會融合。

第四節 新移民女性就業政策中社會資本之形構策略(政策影響)

書面：生活適應

訪談：感受

檢示：規劃，執行→新移民女性之需求與困難

已規劃的

已執行的

已規劃與已執行，但成效未彰/多餘

新的我們所發現的 應該有一些政策未涵蓋的

第五章 結論

夏曉鶯（1997）指出，台灣跨國婚姻與台資外流趨向同步。1984 年之前，台灣資金流向鄰近東南亞國家，至 1987 年，政府進一步解除各種外國限制，資金外流更為顯著。自 1990 年開始，包括泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓等東協四國已趕上美國，成為台灣投資者的新寵。台商前往東南亞投資增加的同時，亦帶動我國跨國婚姻之形成。此外，男女相識媒介也由早期當地華僑介紹形式，轉變為專業性婚姻仲介所，以觀光旅行團的方式到當地進行相親活動。

因此，透過跨國婚姻遠嫁至台灣的新移民女性逐年增加，台灣社會亦隨之產生重要的變化，不僅外籍配偶本身面臨生活適應之問題，社會亦關心因其可能對台灣文化、親子教育、工作所造成之改變。故政府單位已逐步擬定有關移民之政策與法令，許多民間團體亦投注心力於維護與保障新移民女性之權利（張雅翕，2006）。

Kotkin(1995)認為，移民就業政策應該朝向社會資本，以發展「公民資格」為基礎，他認為將移民轉變成公民是移民政策重要的歷史使命。同時強調的是移民應該「適應」移民社會，並承擔起「公民」的應負責任，顯然其贊同移民者應接受、適應移民當地的主流社會。就台灣新移民女性人口統計數字與日俱增的現況而言，這些日益增加的外籍與大陸配偶在台灣「傳宗接代、教養子女」的結果，必然為台灣社會與人口結構帶來巨大轉變，也將反映出來台灣社會可能面臨的多元文化挑戰與機會。從文化發展的角度來看，「婚姻移民」是促進國際文化交流的契機。

因此，我們不僅要力促政府透過國際交流合作機制積極保障婚姻移民的人權，也應該鼓勵移民積極參與國內公共事務與社區活動，為國家的多元文化做出貢獻（葉肅科，2006）。然而，夏曉鶯（2002）研究指出婚姻移民現象與國際資本化有密不可分的關係，低經濟發展國家或是邊陲國家的女性，隨著國際資本主義的入侵而被「商品化」地賣出。看似貿易行為的買賣婚姻，從背後的結構脈絡

可以發現她們無論是在國際間或是自己的國家，皆因為各種階級與種族的不平等，成為不斷被邊緣化的弱勢者。顯示外籍配偶不論是在原生國家或是移民國家，往往為社會結構的底層人口。

由於台灣地區的跨國婚姻家庭中的女性配偶大多來自東南亞國家(越南、印尼、泰國)，娶外籍配偶的台灣男性大多分布在農業、工業、或大都會地區的邊陲地帶，他們多數為台灣社會階層中的底層，有很大比率是農工階級，多為經濟不富裕或部分有外表或肢體殘障等缺陷，又部分國內男性以經濟優勢將這些婦女視為傳宗接代的工具及廉價勞力，因而成為不對等的婚姻基礎(蔡雅玉，2001；夏曉鵬，2000；蕭昭娟，2000)。在這種意識形態下，他們在男方的家庭中，往往不是被視為傳宗接代的生育機器，就是被視為合法的外籍勞工般對待，她們被「物化」為生育工具與廉價勞工之機器(江亮演，2004)。

從新移民女性與外籍配偶家庭政策與實務脈絡的角度來看，移民政策或外籍與大陸配偶家庭政策應體認到新移民女性及其家庭的問題與需求，同時促使外籍配偶適應台灣社會的融合過程中，則須重視其自身的多樣性，也要承認與重視人們生活經驗中的共同性，以及他們對於自己及其後代理想的渴望。

在就業領域上，不同的新移民及其家庭類型之問題與需求並不相同。當政策措施與計畫方案能靈敏的回應並融入標的對象的價值與渴望時，它們即能有效的滿足這些需求。

當然，政策需要更精確的瞭解新移民女性及其家庭的文化特性如何影響其成員在較大社會內部與其他族群或團體的關係。此外，這些相關政策也應該將社會資本視為社會支持網絡的一環，並把社會資本建構當作促進外籍與大陸配偶家庭順利社會融合的一種重要資源或過程。

近年來社會資本的研究或實務推動，許多國家、區域與跨國組織分別自不同的議題、層次和對象已作了相當豐富的探索。部份國家都在研究社會資本作為政策設計的重要元素，以逐漸朝向將社會資本理念落實為政策作為而努力。本文研究顯示，當前各國政府介入發展社會資本的政策方式，可區分為成立單一基金統合發

展社會資本政策（如：香港模式），以及於個別公共政策中落實體現社會資本發展之精神。

本文探討了這些遠有他鄉的新住民，他們在台灣落地生根的過程中，政府扮演了何種角色，很顯然的，政府某種程度上，確實幫助了新移民謀職，如就業多媽媽陪他們求職面試、僱用外籍配偶給予獎勵 1、設立 30 億新台幣外偶基金等。透過就業，積累社會資本，進而產生認同感。

新移民女性進入就業市場的求職管道，雖然呈多元化發展，諸如親友介紹、自行求職、報紙徵人廣告等，但會利用正式管道的公立就業服務機構接受輔導就業者卻仍是少數。雖然縣市政府有設外籍勞工服務中心傳遞政府的資訊，對於鮮少與公部門接洽的她們，幫助仍十分有限，原因可能是不熟悉、方案不適合或粥少僧多（林婉如，2005），每個地區所呈現的新移民就業問題有所不同。

援此，我們要進一步思考的是，各級政府的服務，要如何「更貼近」的提供這群身處在鄉村或都市邊緣的外籍與大陸配偶，本文認為未來在規劃相關的政策時，必須以社會資本的視野，考量台灣各地不同的地方文化脈絡，以作為制定新移民就業政策的基礎。

新移民就業策略上應以家庭與社區為焦點單位，透過社會資本統整、建置外籍配偶的就業資源服務網絡平台，同時也應結合地方上的非營利組織，將就業資訊與觀念帶進家庭，以強化外籍配偶及其家庭運用資源的能力與意願，達到多元社會和諧的最終目標。

在後續研究上，教育政策與新移民建構社會資本兩者之間的關係是可以發展的方向。在訪談過程中，作者看見了許多新移民婦女參加補校，除了學習中文以外，也擴展了生活圈，而學校的志工媽媽對他們提供了許多生活上的幫助，甚至是求職上的協助，這些均有助於他們認同台灣。

参考文献

- Imamura, A. E. (1990) "Strangers in a strange land: coping with marginality international marriage" .*Journal of comparative family studies* ,21(3):171-191.
- Fix, M. & Laglagaron L. (2002). *Social rights and citizenship: An International Comparison*. US: The Urban Institute.
- Konodo, A. (2001) *Citizenship Rights for Aliens in Japan*. In A. Kondo (ed.) *Citizenship in a Global World: comparing citizenship rights for aliens*. pp. 8-30
NY: Palgrave.
- Konodo, A. (2001) *Comparative Citizenship and Aliens' Rights*. In A. Kondo (ed.) *Citizenship in a Global World: comparing citizenship rights for aliens*. Pp.225-248.
NY: Palgrave.
- Menz, G. (2004) *Migration and the European Social Model*. Paper presented at the Maxwell European Union Center/Luxembourg Income Study Working Conference.
- OECD (2004) *Trends in International Migration. Annual Report. 2004 Edition*. Paris: OECD.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Padilla, Y. C. (1997) . *Immigrant policy: Issues for social work practice*. *Social Work* 42, p.595-606.
- Saegert, Susan, J. Phillip Thompson, and Mark R. Warren. 2001. *Social Capital and Poor Communities*. New York: Russell Sage Foundation.
- Turelove, M. (2000). *Service for immigrant women: An evaluation of location*. *Canadian Geographer* 44:135-151.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27:151-208.

- 葉肅科，2006，《外籍與大陸配偶家庭問題與政策：社會資本/融合觀點》。台北：學富。
- 蕭新煌，1995，〈透視台灣移民現象：事實和因應對策〉，《勞工之友》，第533期，頁20-23。
- 夏曉鵬，1997，〈女性身體的貿易：臺灣／印尼新娘貿易的階級與族群關係分析〉，《東南亞區域研究通訊》，2：72-83。
- 夏曉鵬，2000，〈資本國際化下的國際婚姻—以臺灣的「外籍新娘」現象為例〉，《台灣社會研究》，39：45-92。
- 夏曉鵬，2002，《流離尋岸—資本國際化下的「外籍新娘」現象》，台北：台灣社會研究叢刊。
- 江亮演、陳燕禎、黃稚純（2004），〈大陸與外籍配偶生活調適之探討〉，《社區發展季刊》，105：66-89。
- 蕭昭娟，2000，《國際遷移之調適研究以彰化社頭鄉外籍新娘為例》，國立台灣師範大學地理研究所博士論文。
- 林婉如，2005，《新移民女性就業歷程之研究》。國立台北大學社會工作系碩士論文。
- 李玫臻，2001，《外籍新娘的社會網絡與生活適應—民雄鄉的研究》。國立中正大學社會福利系碩士論文。
- 陳靜蓉，2006，《大台北地區外籍配偶社會福利服務之研究—社會排除理論觀點的分析》。東吳大學社會工作學系研究所碩士論文。
- 張雅翕，2006，《移民社會網絡及政治參與—以「南洋台灣姊妹會」為例》。國立中正大學碩士論文。
- 劉海平，2004，《跨國婚姻，折翼家庭:單親「外籍配偶」家庭問題與政策規劃》，東吳大學社會學系研究所碩士論文。
- 蔡雅玉，2001，《台越跨國婚姻現象之初探》，成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 吳學燕，2004，〈我國移民政策與輔導之探討〉，婚姻移民-外籍配偶與大陸配偶問題及對策研討會，台北：中華救助總會。
- 蔡庭榕，1998，〈從全球觀點談移民控制問題〉，《警察大學國境警察學系研

討會論文集》，桃園：警察大學。

內政部編印，2004，《九十二年度外籍與大陸配偶生活狀況調查報告》，台北：內政部。

內政部，2004，《現階段移民政策綱領（草案）》，台北：內政部。

內政部，2003，《外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告》，台北：內政部。

內政部，1997，《內政部入出國及移民署組織計畫書》，台北：內政部。