

第一章 緒論

本研究旨在評估台灣地區新移民者的學習需求；探討現行新移民教育措施之合宜性及困難；提供我國未來推動新移民教育之政策建議；以及以前瞻性眼光，建構推動新移民教育發展所需之配套措施。本章分三節，概述本研究之背景與目的；研究範圍與限制；以及名詞釋義。

第一節 研究背景與目的

本研究係教育部整合型計畫「我國人口結構變遷與教育政策之研究」之子計畫七「新移民教育發展研究」。衡諸當前我國人口結構的改變，有四大背景值得關切。首先是少子化與異質化：我國人口雖然因為出生率遞減的關係，而導致少子化的趨勢，但是也因為全球化的趨勢，產生全球人口移動的現象，移民與跨國婚姻的背景，以及台灣本身的移民歷史，呈現人口異質化的現象。因此，未來不但要關注少子化的議題，還需要討論人口結構中異質化現象的演變。其次是卓越與多元的競爭：由於人口的異質化，產生多元差異的文化脈絡，可能促進國家發展有新思維，但是也可能產生社會資源搶奪，多元競爭的壓力。其三為教育精緻化的趨勢：少子化將形成對於教育的注重，且少子化可能帶來教育品質越注重精緻，思考小班小校、國家對於教育的承擔等。其四為廢併校現象的挑戰：可能帶來各級學校發展的危機與轉機，包括：剩餘空間如何再運用與學校作為資源中心與支持系統的思考（學校功能的轉換）等。在此前提下，本研究先概述新移民教育的重要性及其挑戰，以及政府推動新移民教育之情形。

壹、新移民教育的重要性及其挑戰

台灣地區新移民女性開始出現的時間，大約是在七〇年代中期。一九八〇年初期，為數不少的泰國、菲律賓新娘開始出現在台灣農村，媒體的社會版也時而出現有關她們的新聞（夏曉鵬，2002）。當時社經地位處於劣勢的男子在台灣想要娶妻生子不易，因而向外通婚，陸續引進新移民女性，她們在嫁到台灣之後被賦予傳宗接代、生兒育女的重大的責任。八〇年代政府推動經濟南向政策，吸引許多台商前往東南亞一帶投資，更讓跨國婚姻的現象在台灣日漸增長。從2001年到2006年之間與大陸或港澳人士結婚者在2003年達到高峰（20.47%），與外籍結婚者則於2004年達到高峰（15.27%）。在這異國婚姻的趨勢當中，生母為大陸（含港澳）或外國籍者則於2003年達到高峰（13.37%）。整體異國婚姻的人數有趨緩的現象，在2006年與大陸或港澳人士結婚者降到9.79%；外籍結婚者為6.99%；生母為大陸（含港澳）或外國籍者數為11.69%（詳如表1-1-1）。

表 1-1-1 近六年台閩地區人口異國婚姻統計

年別	結婚對數 (萬對)	與大陸或 港澳結婚 者對數 (萬對)	%	與外籍結 婚者對數 (萬對)	%	嬰兒出生 數 (萬人)	生母為大 陸(含港澳) 或外國籍 比率%
2001年	17.1	2.7	15.79	1.9	11.11	26.0	10.66
2002年	17.3	2.9	16.76	2.0	11.56	24.8	12.46
2003年	17.1	3.5	20.47	2.0	11.70	22.7	13.37
2004年	13.1	1.1	8.40	2.0	15.27	21.6	13.25
2005年	14.1	1.5	10.64	1.4	9.93	20.6	12.88
2006年	14.3	1.4	9.79	1.0	6.99	20.4	11.69

資料來源：2007年9月19日取自中華民國內政部統計處網頁

<http://www.moi.gov.tw/stat/>

在上述異國婚姻趨勢當中，以2007年1月到5月底為例：大陸與港澳婦女嫁給本國男性者最多，佔10.16%；東南亞婦女嫁給本國男性者則為4.22%（詳如表1-1-2）。

表 1-1-2 2006年度台閩地區結婚人數按國籍別統計

國籍別	總計 人數	本國籍 人數 (%)	大陸與港澳 地區 人數 (%)	東南亞 人數 (%)	其他國家 人數 (%)
新郎	62,820	61,527 (97.94)	229 (0.36)	199 (0.32)	865 (1.38)
新娘	62,820	53,591 (85.31)	6,383 (10.16)	2,651 (4.22)	195 (0.31)

資料來源：2007年9月19日取自中華民國內政部戶政司網頁

<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st1-4-9605.xls>

若就台閩地區外籍與大陸配偶國籍的比例而言，從1987年1月至2007年5月底以大

陸地區者最多，佔62.46%；其次為越南籍者(19.71%)，其三則為印尼籍者(7.60%)
(詳如表1-1-3)。

表 1-1-3 台閩地區外籍與大陸配偶人數 (1987年1月至2007年5月底)

外籍配偶(原屬國籍)	人數	%
合計	135,735	34.70
越南	77,081	19.71
印尼	26,210	6.70
泰國	9,269	2.37
菲律賓	6,145	1.57
柬埔寨	4,510	1.15
日本	2,560	0.65
韓國	817	0.21
其他國家	9,143	2.34
大陸、港澳地區	人數	%
合計	255,382	65.30
大陸地區	244,305	62.46
港澳地區	11,077	2.83
總計	391,117	100

資料來源：2007年7月11日取自中華民國內政部戶政司網頁

<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st1-9-95.xls>

同時，根據教育部統計處2006年12月發佈的資料，2005學年外籍(含大陸地區)配偶子女就讀國中小學生人數計8萬166人，占全部國中小學生數之2.91%，其中國中9,369人，占國中學生總人數之0.98%；國小7萬797人，占國小學生總人數之3.93%。如與2004學年比較，國中小新移民子女人數分別增加2,445人及17,463人，占學生總人數比例分別增加0.25個及1.02個百分點。

上述數據顯示，臺灣地區新移民人數增加所呈現出的人口異質化的現象，以及接續而來的新移民語言學習、生活輔導、就業輔導與家庭教育輔導等相關問題；其次，新移民子女人數逐年增加亦呈現出學齡人口背景的多元化，以及接續而來的家庭與學校生活適應、親子關係、同儕人際關係等相關問題；再者，一般國人對新移民的多元文化的差異理解、文化認同與社會支持等相關問題，均為新移民教育發展面對的挑戰。據此，為善加運用新移民之人力資源，共創臺灣多元文化社會，如何提供不同的教育視野以符其需要，並為現行各項教育服務措施進行診斷，以適時修正未來施政方向，為當務之急。

貳、政府推動新移民教育之情形

當前與未來新移民教育的施政依據為教育部「發展新移民文化計畫」(2005；2006年5月修訂)(如附錄1)，該計畫係依據2004年6月行政院院會通過「現階段外籍與大陸配偶移入因應方案」，及2003年5月內政部推動之「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」為基礎，擬訂「發展新移民文化計畫」，並自2005年至2008年納入教育部施政主軸推動。

教育部「發展新移民文化計畫」構想主軸為「牽手、學習、在台灣，文化、交流、一家親」，期待藉由相關組織、策略、資源等實施策略，提供外籍配偶語文學習、子女教養、家庭教育、技藝學習等管道，並引導國人友善、欣賞外籍配偶原生國文化，共同激盪屬於台灣的新文化。並且，預期到2008年達成以下三項目標：第一，建立國人對新移民之同理認識，促進在地國際文化交流與融合。第二，建立外籍配偶終身學習體系，提升外籍配偶個人價值，營造其家庭之親子閱讀習慣，俾利於個人、家庭與社會發展。第三，促進新臺灣之子雙邊文化認同，從小培養健全文化意識與人格發展。

內政部推動之「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」係整合內政部、教育部、法務部、外交部、衛生署、交通部、勞委會、新聞局及文建會等九個部會(各有分工)之資源，加強新移民提供全方位的照顧輔導措施。主要重點工作為：生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權利、提升教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度及落實觀念宣導等八項，其中包括教育部針對外籍配偶及其子女所提供之教育措施。2005年4月修正實施之「新移民生活適應輔導實施計畫」即是依據上述照顧輔導措施訂定之計畫。補助內容包含：生活適應輔導班、種籽研習班(培訓師資、志工)、推廣多元文化、生活適應宣導等項目。此外，內政部在2005年3月訂定公布「新移民照顧輔導基金補助要點」及「新移民照顧輔導基金補助經費申請補助項目及基準」，以獎勵和補助辦理有關新移民照顧服務之活動。

為加強辦理新移民照顧輔導措施，內政部會同教育部組成「新移民生活輔導、語言學習及子女課後照顧實施計畫工作小組」，並於2006年5月函頒實施「新移民生活輔導、語言學習及子女課後照顧實施計畫」，具體規劃新移民生活輔導、語言學習之課程，以及新移民子女課後照顧實施之相關事宜。該計畫經費之補助則依據「新移民照顧輔導基金補助要點」及「新移民照顧輔導基金補助經費申請補助項目及基準」二者為標準。

綜上所述，由於新移民之相關議題，深受各界關注，目前政府各部會已投入相當多之資源，以提供整合性之服務。然而，檢視上開計畫，由於係屬草創階段，為更臻健全，俾利於國家社會整體的發展，本研究遂在上述基礎上，期許透過國內外文獻之探討與國內現況調查、焦點團體座談等方式，進而研擬更完善且具體可行的政策，做為未來國內修訂新移民教育政策的參考。

詳而言之，本研究的研究議題包括：國內現階段新移民教育措施與問題分

析，包括：新移民學習者參與之現況分析；新移民教育機構辦理情形之現況與問題分析；我國與國外新移民教育政策分析等。綜合這些分析的結果，評析新移民教育措施的合宜性，及未來發展的具體建議及配套措施。具體而言，本研究的目的如下：

- 一、評估台灣地區新移民者的學習需求；
- 二、探討現行新移民教育措施之合宜性及困難；
- 三、提供我國未來推動新移民教育之政策建議；
- 四、以前瞻性眼光，建構推動新移民教育發展所需之配套措施。

第二節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

當前我國新移民教育政策係教育部現行的「新移民文化發展計畫」為辦理之主軸。然因新移民生活適應涉及教育的範疇，內政部會同教育部訂定了「新移民生活輔導、語言學習及子女課後照顧實施計畫」，故本研究以上述計畫為檢視的範疇，並參考其他國家相關的政策，作為研擬政策發展的向度。其次，在實際面向上，係針對辦理全國新移民教育的學校與民間團體進行抽樣問卷調查，以瞭解各機構的辦理情形與對於未來的建議；同樣地，也對參與學習的新移民進行抽象問卷調查，以瞭解其學習需求、困難與建議等。進一步，並於全國北、中、南進行焦點座談，對本研究初步結果作一檢視。換言之，本研究的範圍係以教育部、內政部（新移民教育相關部分）的政策；美國、澳洲、新加坡、日本和韓國的移民教育政策或措施為理論／概念上的參考架構，並綜合國內實務界與學習者的建議，作為擬訂具體可行之新移民教育發展政策之依據。

貳、研究限制

本研究在實徵研究資料的蒐集部分，共有三種，個人版問卷、機構版問卷和焦點團體座談。在個人版問卷方面，係由新移民填答。實施問卷的對象除目前的國中小補校、家庭教育中心、新移民教育中心、民間團體、社區大學學員之外，尚包括高中職進修學校與成教班的學員。在高中職進修學校上，由於無法取得新移民就讀資料，故並未包括在內。而成教班在本研究調查問卷施測時尚未開班，故本研究並未針對成教班學員抽樣實施問卷。

還有，本研究透過線上網站檢索，蒐集辦理新移民教育民間團體和社區大學的名單。然由於部分單位在問卷實施時並沒有辦理新移民教育工作，故而無法協助發放学員的問卷；並且有的單位由於學員人數過少，或者填答意願不高等因

素，使得問卷在回收上變得相當困難，致使本研究個人版問卷回收率相對而言較低。

此外，由於新移民教育政策涉及內政部、勞委會與文建會等相關部會的政策，本研究分析過程當中，很難不對其他部會工作（尤其是社政部門）做一探討。然又因中央政府組織分工的關係，部會之間的統整工作非為本研究範圍所能左右。因此，所研擬出的政策構想可行性，如「設置新移民教育與諮詢服務中心：整合目前政策中設立的新移民學習中心與外籍配偶家庭服務中心之功能，於各縣市設置之」，非為研究者所能預期。

第三節 名詞釋義

壹、新移民

在全球化的浪潮中，移民已經是國際社會中常見的一個現象。雖然移民不應止於婚姻移民，然而以現實環境而言，當前國內的新移民主要以婚姻移民為主。在過去 20 年有越來越多的本國人士與外籍或大陸港澳地區人士結婚，面對這群過去被稱為「外籍新娘」、「外籍配偶」、「跨國婚姻移民者」。教育部「發展新移民文化計畫」中遂以這些外籍配偶和大陸配偶為對象。近幾年，國人為了尊重、欣賞這批新移入者的歷史與文化，遂改以「新移民」統一稱呼他們。因此，本研究之計畫名稱「新移民」係指取得永久居留證的外籍人士，包括外籍配偶和大陸籍配偶，就性別而言包括男性和女性新移民，就國籍而言不限於東南亞國籍，亦包括其他國籍新移民。不過，在行文時，若引用官方文書或使用統計數字，為避免曲解其意，或為區別來自大陸港澳地區或其他國家，本研究仍使用「外籍配偶」與「大陸港澳配偶」。

貳、新移民學習者

本研究的「新移民學習者」係指參與「教育部發展新移民文化計畫」在組織面提及的新移民推動單位，包括：成人基本教育研習班、國中小（含補校）、家庭教育中心、社區大學、民間團體，和新移民學習中心等機構所辦理的新移民教育課程的學員。

參、新移民教育機構

本研究的「新移民教育機構」係指「教育部發展新移民文化計畫」在組織面上提及的新移民推動單位，包括：成人基本教育研習班、國中小（含補校）、家庭教育中心、社區大學、民間團體，和新移民學習中心等機構。

肆、新移民教育發展

本研究的新移民教育指的是提供給上述定義下的新移民。至於「發展」一詞《Webster's Ninth New Collegiate Dictionary》(1984) 有以下定義，如：開始或將事情弄得更清楚 (to set forth or make clear by degrees or in detail)；做出可能性 (to work out possibility of)；做出可用性 (to make available or usable)；逐漸展開 (to cause unfold gradually)。參考上述的內涵，本研究之「發展」強調所研擬的新移民教育政策之可行性與延續性。換言之，將在現行政策實施的基礎上，針對實施有成的政策建議繼續執行；針對困境擬具突破作法；針對該做未做的部分擬具創新性作法。