

## 第五節 綜合討論

本節就前述各節作一綜合討論，為提出後續焦點團體座談大綱之參考。

### 壹、政策核心理念

美國、澳洲、新加坡都是多種族、多語言與多宗教的國家，族群融合與多元文化政策遂成為其移民（教育）政策的理念基礎。日本、韓國與我國類似，跨國婚姻移民日漸增加。尤其在韓國的農村地區，由於婚姻移民的增加，已使得該國地方政府不得不從移民的生活適應的觀點切入提供相關的教育輔導措施，中央政府則從性別的觀點切入，著手進行婚姻移民的教育工作。

澳洲重點在於協助移民早期的定居，其作法反映出一種隨著歷史發展脈絡中演化出的經濟理性的多元文化主義。然而，美國強調的是將移民納入整體國家發展的一部份，其核心理念為「國家競爭力」。儘管如此，美國的實際為當中，仍不能忽略多元文化的課程（如在其英語和公民識字方案當中教導「多元文化的美國課程」單元）。執此之故，兩國的移民教育政策表面上高舉的理念雖有所不同，然而均混合了多元文化教育和國家競爭力的思維，故以下分析就這兩個理念進一步討論之。

#### 一、多元文化教育

誠如本章第一節所述，多元文化教育可就四個角度切入思考。第一，多元文化是一種基本教育，這意味著教育現場的每一件事情都要反映出一種多元文化的看待世界的方式，同時彰顯差異與多元的內涵，而不僅止於設計某個方案和某一堂課才提及多元文化。第二，多元文化教育強調以各種族群、性別與階級者為教育的目標對象。第三，在課程與教學上，多元文化教育強調從差異與多元出發，建立學習者的主體性。第四，多元文化教育強調以社會文化為學習內涵，透過溝通對話協助教學者和學習者開展批判性視野。如果用這些觀點來檢視上述各國當前的移民教育政策，顯然仍與理想上有一段落差。

就美國而言，係從移民可能遇到的生活處境與需求出發，提供諸多的方案，如：生活技能或一般的英語為第二語言方案、家庭英語為第二語言識字方案、英語識字和公民方案、職業性英語為第二語言方案，及職場的英語為第二語言方案。但是這些方案目標在協助移民扮演主流社會中的生產性的工作者、家庭成員和公民。澳洲高舉的是珍視文化的多樣性，並且促進移民的社會參與。表面上方案不如美國的豐富，不過，透過公服憲章的各項原則（接近、平等、溝通、回應性、有效性、效能和責信度），將定居服務與主流服務作一銜接，協助移民從學習英語之外，得到與一般民眾同樣的諸如住屋或就業等方面的服務。就此而言，

澳洲的移民教育政策與美國類似，都強調移民盡快參與主流社會。新加坡長期致力於打破族群隔閡，將國內各族群緊密地結合在一起，促使它們融合成爲一個「新加坡民族」。這三個國家，若就多元文化主義的觀點評析，融合主義的思想甚爲濃厚，重視族群的多元樣性，但差異部分仍未受到重視。至於日本和韓國仍尚未建構一個完整的移民教育政策。在措施的層級，日本政府提供的措施有限，主要是民間團體從事相關的服務；韓國政府從跨國婚姻所衍生的性別議題切入，回應婚姻移民所面對的問題，兩國的移民教育理念仍尙待建構。

相較之下，我國當前的政策「教育部發展新移民文化計畫」，在某種程度上呈現多元文化主義的企圖。不過由於長期以來，國內各級教育並沒有實施多元文化教育，加上國內教育對於歐美以外國家的介紹有限，國人長久以來缺乏多元文化教育素養，對於異文化的理解不夠。在此背景之下，若爲落實上述新移民文化計畫中所高舉的多元文化教育目標，恐怕必須深刻地從教育願景到目標的擬定，乃至方案的內容與配套措施的研擬等，作一環環相扣的設計，長期的推展，以增進國人對於多元文化的理解，方能真正落實其理想。而這也突顯出上述多元文化教育核心理念的第一項與第二項的重要。

進而言之，對於我國跨國婚姻移民，尤其是日益增加的來自東南亞和大陸的新移民女性而言，尤其在協助她們打破族群隔閡、性別的歧視和社經地位的弱勢上，上述多元文化教育核心理念的第二項觀點，提供政策研擬和方案設計者思考：用更具包容性與開放性的觀點設計新移民教育計畫和方案，並且在所有的計畫和方案中融入多元文化教育所著重的族群、性別與階級的觀點。第三、四個觀點這兩個角度提供教學內容必須納入移民的經驗，包括其過去和現在的生活經驗。而在方法的設計上，必須設法引發並促進移民願意且有能力表達自己的想法，到與同儕的對話和討論。這點可提供評估學習成效之參考。

## 二、國家競爭力

上述美國與澳洲的移民教育政策涉及以經濟利益爲導向的思考，尤其美國強調國家競爭力。故在此對於國家競爭力的內涵作一簡單的說明。所謂「國家競爭力」，常用的有以下兩種定義（詹中原，2002）：

其一，「世界經濟論壇」（World Economic Forum，WEF）將之定義爲：一個國家達到永續經濟成長及高國民平均所得目標的總體能力。在這定義中，所強調的是國家目標在追求一項穩定而持續之經濟成長率。而爲達到此一目標，政府必須蘊釀一項永續經營的政經系絡，而企業及私部門亦應展現優勢之經營及市場策略，並且擔負企業社會責任，如此相輔相成，方有國家競爭力可言。

其二，瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development，IMD）將之界定爲：一個國家創造資源附加價值，並增進全體國民財富的實力。此實力包括三組之項要素—1）資產物與過程，2）內引性（attractiveness）與外張性（aggressiveness），3）全球性及地區性（proximity）。國家將此三項要素給予政策定位，並應用於整體社會經濟發展中。在此定義中，

資源指涉的是國家創造國民財富之資源；而如何運用資源，以創造財富的規範機制即是過程。內引性是國家有利於國內外投資生產的政經環境。外張性是指國家應用國際經濟市場環境的因素，例如對外投資，及出口貿易策略。最後，全球性與地性則代表產業之跨國發展策略面向定位。

詹中原（2002）歸納指出，國家競爭力是一個指涉「國家政府政策能力與企業實力結合，共同創造優勢發展系絡，以達經濟永續成長系絡的能力。」並且，在國家競爭力概念中，要注意「資源」與「過程機制」的關係。就此而言，移民教育政策之所以與國家競爭力有關，涉及的是就「資源」的角度看待移民可能對於接待國的貢獻。

在政策中強調移民教育對於國家整體競爭力的影響，在美國尤為明顯。其作法是將移民教育視為整體成人教育的一部份，特別強調教育與就業的關係，其目的在協助其國人「裝備未來」（Equip for the Future）<sup>23</sup>。因此設定成人學習的四項目標為：接近性、發聲、行動和邁向未來；並從成人所扮演的角色：工作者、家庭成員與社區成員三者出發，進一步發展出 16 種內容標準／核心技能，並將之分為四大類，溝通技能、作決定技能、人際技能和終身學習技能。

詳而言之，在溝通技能方面，包括五項：理解性閱讀、用書寫傳達觀念、說話能讓別人理解、主動的傾聽、批判地觀察。在人際技能方面，包括四項：與他人合作、指導別人、倡導和影響，及解決衝突和協商。在作決定技能方面，包括三項：解決問題和作決定、規劃、使用數學以解決問題和溝通。在終身學習技能方面，包括四項：對學習採取責任、透過研究學習、反思和評鑑，及使用資訊和溝通科技。上述裝備未來的思考，落實到移民教育上則是全方位的各種類型的課程。由此可見：美國為一個移民國家的強烈企圖，深刻地將移民視為人力資源。

其實，對照澳洲的經濟理性的多元文化主義，同樣地有這種趨勢。只是澳洲並沒有高舉國家競爭力的旗幟，然而從澳洲近年來移民政策的發展趨勢：聯邦政府強調多元文化政策在經濟上的利益，尤其是在快速的全球化經濟當中，澳洲人口的多樣性所帶來的競爭的優勢，可從 1989 年其發表的「多元文化澳洲的全國性議題」（The National Agenda for a Multicultural Australia）可見一斑。在該議題當中，多元文化政策包含三個原則（DIMIA，2003）：

1. 文化認同：在仔細地定義的限制之內所有澳洲人均具有表達和分享個別的文化傳統，包含他們的語言和宗教的權利。
2. 社會正義：澳洲人民均具有受到平等對待和機會的權利，並且排除種族、族裔、文化傳統，包含他們的語言和宗教所產生的障礙。
3. 經濟效能：澳洲的經濟可藉由維持、發展和有效地運用所有澳洲人，不管其背景為何的技能和才幹而發展。

綜合上所述，在全球化經濟壓力之下，美國與澳洲就現實的考量，接受移民

<sup>23</sup> 本節有關「裝備未來計畫」係於 2007 年 1 月 8 日取自 <http://eff.cls.utk.edu/fundamentals/default.htm>。

然同時看見移民可能會對國家帶來的衝擊，從而就人力資源的角度開發移民的潛力，成為國家社會整體發展的一部份。這種思維在政策面而言，會犧牲了族群多樣性所帶來的豐富的文化內涵，是其缺點所在。不過，若以日本與韓國而言，僅從解決問題的角度出發，回應移民的生活處境，卻又失之消極。本研究認為一個良好的移民政策除了解決移民所面對地生活適應的課題外，更應積極地從經濟與社會文化面著眼，善用移民所帶來的資源。從經濟面看待新移民女性即使僅在家中從事家務勞動，本身在安定家庭與社會上即有相當的貢獻。在這方面，移民教育應積極協助她們具有家庭經營的知能。何況，目前國內新移民女性有諸多嫁入的家庭社經地位不高，因此如何協助她們具有經濟上的生產性，可能是教育當局不可不正視的課題。

## 貳、政策定位

美國與澳洲政策定位大不相同，前者係屬於整體成人教育的一部份，合併進入福利制度之內；移民教育關乎國家的福祉。後者係為獨立的移民教育政策，屬於移民定居服務方案的一個類別。相較之下，我國雖然以內政部為統籌單位，檢視 2006 年 5 月間內政部才通過的「外籍配偶生活適應、語言學習及子女課後照顧實施計畫」（內政部，2006a），關於新移民的輔導活動分為二種：「生活適應輔導班」和「語言學習輔導班」，前者隸屬內政部管轄，後者隸屬教育部管轄。對象均為入境三年以內的新移民，或入境三年以上有意願並且未曾參與學習任何政府機關或民間團體舉辦的生活輔導或語言學習課程者。「生活適應輔導班」以提升新移民在台生活適應能力為重點，共 36 小時。「語言輔導班」以培養其具有聽、說、讀、寫能力，增進語文溝通知能，適應現代社會生活為重點，亦為 36 小時。兩種輔導活動均定位為初階的課程。然而將「生活適應」和「語言學習」切割為二，並沒有太大的學理依據，對於移民而言，切割其語言學習與生活適應不能反映現實所需。

再者，從「教育部發展新移民文化計畫」的內容觀之，其意圖建立新移民的終身學習體系是明顯的。只是如此的體系如何在策略施行上，更切合新移民的特性與需求，並整合進入整個教育體系當中。在此脈絡下，本研究主張參考澳洲的作法，在中央政府的政策上，以內政部門強化移民定居的各種方案；參考美國的作法，就教育部門強化教育的橫向與縱向的統整。

## 參、教育目標

檢視「教育部發展新移民文化計畫」三項目標與上述的核心理念並不相違。應可繼續採行，讓政策延續下去。然而為清楚揭示各該目標的優先順序，本研究認為其排序可從新移民到其子女，之後是國人部分。

（一）建立新移民終身學習體系，提升個人價值，營造其家庭之親子閱讀習慣，

俾利於個人、家庭與社會發展。

(二) 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。

(三) 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。

#### 肆、目標對象

相較於美國與澳洲，當前我國上述的三項政策目標顯得較為寬廣—同時包含新移民、其子女和國人。而為落實這些目標，在實施策略上，需要更周全的設計。亦即，依目標設定服務對象與具體策略，並且分級或分階段施行。以下僅提出一些基本論點，為後續擬提具體策略的參考。

##### 一、對於新移民

首先，目前政策中的識字教育（成教班之中的新移民班、語言學習班）構想，係依據新移民來台長短提供分級的教育（分初、中、高級）。分級的設計是個必要的作法，然而需進一步定義初、中、高級班的實質內涵為何？同時評估究竟需要多少時間教導？以澳洲為例，其成人移民英語方案的分級對照指標為「說讀英語證書」，移民需具有第二級或其以上的程度。該證書分三級，每級課程包括 20 小時的學習，其中有一單元為關於澳洲公民權責任和權利的部分，其內容包括：澳洲社會的價值和原則；澳洲地理；國家的象徵和標誌；多元文化與和解；澳洲的國會政府系統；成為澳洲公民的責任和權利；澳洲法律；以及如何成為澳洲公民。一般而言，移民總共被賦予 510 小時的上課權利。換言之，澳洲成人移民教育方案與移民公民權的取得做了緊密的連結。這對於國內僅於國籍法做寬鬆規定的作法，提供了一種值得參考的作法。若要做到此點，建議相關的配套措施包括：移民語言分級評估指標的訂定、語言測驗的研擬、新移民班授課內容與國籍法測驗內容的相互銜接，以及相關教材的開發等。

其次，就人力資本與社會資本發展的觀點，如何透過各級各類新移民終身學習機會的提供，輔導新移民做進階的學習勢必為重要的課題。詳言之，參考美國作法，目前的各級補校應可就成人生活角色（家庭成員、工作者和社區成員）而予以轉型。要做到此，補校課程內容必須有所改革（此點對於本地居民亦然）。譬如：美國透過平等起始家庭識字方案（Even Start Family Literacy Programs）（詳如後述），增進移民本身的識字能力、子女的閱讀能力及其親職教養能力；透過職場識字方案，教導移民工作所需的識字能力。社區本位識字教育方案，培養移民具有參與社區事務的能力。另外，在一般的英語為第二語言課程中亦加入社區生活知能等均提供我國移教育方案分類之參考。

其三，對於在原生國具有高中及其以上學歷的新移民，考量其起點行為較好，如何透過適當銜接課程（如語文和文化），以較短的時間輔導其參與學歷認證，乃至從事進階學習，進而投入就業市場，則為進一步必須慎重考量者。

## 二、對於新移民子女／家庭

就成人教育的觀點，新移民的子女教育必須放在以家庭為本位的方案設計中進行。以下以美國的平等起始家庭識字方案為例，說明如何透過家庭識字教育方案同時協助父母和子女。此一方案係以家庭為本位，提供整體服務的識字計畫。根據美國 National Even Start Association (2006) 指出，平等起始家庭識字方案是學校與社區夥伴關係下建構的計畫，主要透過整合學前兒童教育、成人識字與成人基本教育、以及親職教育與家庭識字素養教育的完整計畫，來打破貧窮與不識字的循環。

平等起始家庭識字方案是國家執行的合作式計畫，此計畫建基在原存有的社區資源上，並創建了對於兒童、家庭與成人新的範疇的服務。換言之，其概念是由政府部門、非營利組織與社區組織統整，發展出整合性的家庭服務計畫，將社區、學校與家庭結合成相互支援的體系。國家則協助並運用基於科學基礎的閱讀指導計畫幫助兒童與家庭達成學業標準，並且期待達成以下效能：

1. 豐富語文發展、擴增學習，支持 0 至 7 歲兒童及其父母親達至高層次的教育成功；
2. 提供有效且持續的識字服務對家庭造成了穩定的改變；
3. 對家庭提供統整的指導服務，兒童及其父母在家庭中共同學習發展良好終生學習的習慣；
4. 支持家庭承諾教育與經濟的獨立。

因此，平等起始家庭識字方案的服務內容包含：

1. 成人教育：父母親識字訓練計畫促進父母親經濟與自我效能提升。
2. 兒童教育：符合適當年齡的教育準備，使兒童可以達至日後在學校與生活上的成功。
3. 親職支持：支持父母親成為孩子的老師，並成為孩子在家中的良好陪伴者。
4. 父母親與兒童協同：兒童與父母親共同參與互動式的識字活動。

同時，平等起始家庭識字方案對於低識字技能或是英語能力有限，具有 0 至 7 歲家長提供家庭識字服務，並且達至下列目標：

1. 幫助家庭改善她們的識字與基礎的教育技能；
2. 幫助父母親變成教育她們兒童的夥伴；
3. 協助兒童發揮她們的潛力成為一個良好的學習者。

參考上述的觀點，對照目前的政策，似乎可以進一步整合為「新移民子女課後輔導班」和「親職教育輔導方案」兩項子策略的參考，發展出以家庭為本位，且更適合父母與子女共學的計畫。

## 三、對於國人

在文獻中，美國與澳洲的移民教育方案並沒有特別談及這部分，然而並不意味著兩國沒有從事對其國人的多元文化教育。誠如前述：多元文化教育是一種基

本的教育，因此對於在學學生的教育部分，應可採取融入式的策略，譬如在九年一貫課程的綜合活動學習領域中進行。至於對於社會大眾，則擬訂具體策略，目前的策略內容係為「透過社區大學、社教館暨所屬社教站傳播媒體等加強辦理『認識多元文化』相關課程，並訴求多元文化之正面效益。」僅指出施行的管道，然對於新移民文化的認識與理解恐怕需予以強調。

#### 伍、方案／課程的（類型）內容

承接上述的政策理念與定位，在方案的內容（類型）上，自然必須包含以下的內容：生活技能或一般的識字方案、家庭識字方案、公民識字方案、職場的識字方案。其中在第一類方案中，必須包含在台灣生活方式的資訊和各種移民服務管道的資訊。

#### 陸、方案的提供者

在教育部既有的政策中，組織面含括：成教班、國中小（含補校）、高職推廣教育班、家庭教育中心、社區大學、社教館所、社教站、民間團體，以及新移民學習中心等。這些管道基本上是多元而豐富的，然而誠如文獻分析指出，資源的整合可能為當務之急，尤其是各機構之間橫向與縱向的連結。同時特別強調善於運用民間團體志工的力量，使之成為移民教育輔導工作中重要的一環。這在文獻中所提的美國、澳洲、日本與韓國均呈現善用志工與民間團體力量的趨勢，應可更參考之，並作更充分的運用。

#### 柒、方案的評估

關於這部分，目前我國的政策仍相當薄弱。以美國為例，係納入成人教育國家報告系統。而澳洲則就註冊率、維持率、密集性、學習成果的達成情形，和經費的使用做一評估。未來我國應可參照上述各項指標，進一步發展屬於我國的方案評估指標。

#### 捌、輔助（配套）措施

目前政策中已有的輔助措施包括：建立新移民相關師資人才庫；進行跨國婚姻家庭調查研究及學術交流。若參酌上述美國、澳洲與韓國的作法，應可分為以下幾個向度：

其一，新移民教育與諮詢服務，整合目前政策中設立的新移民學習中心與新移民家庭服務中心之功能，將新移民網站納入其中。

其二，教師訓練和專業發展，可包括設立新移民教師資源中心（類似於美國的成人英語獲得中心），負責開發教材教法，提供第一線教師與實務工作者參考。

其三，研究和實務的整合，並擔負方案成效的評估工作，可成立成人新移民教育研究中心（類似於美國的國家成人識字中心、國家成人學習與識字研究中心或澳洲的成人移民英語方案研究中心和成人移民英語方案報告和管理系統）。

## 玖、小結

本研究目的主要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；並以前瞻性眼光，建構推動新移民教育發展所需之配套措施。為瞭解上述文獻探討結果的適切性（含重要性、階段性與可行性），本研究遂依據上述分析討論的結果，研擬後續的焦點座談大綱，進行全國分區性焦點座談。同時，為充分於政策中反應新移民的學習需求，並回答第一項研究目的，且在新移民教育政策中充分反應目前各機構辦理新移民教育的情形，並回答研究目的三，本研究進一步擬具兩份調查問卷，包括和新移民學習者參與現況和教育機構辦理情形。換言之，本研究後續章節將進行問卷調查與焦點座談，作為研擬新移民教育發展政策與配套措施之依據。