

研究論文

台中市外籍配偶福利服務措施之成效評估
研究－第四代政策評估觀點*

陳琇惠**

東海大學社會工作系助理教授

林子婷

南投家扶中心社會工作員

收稿日期：2012年2月10日，接受刊登日期：2012年4月30日。

*作者衷心感謝匿名審查委員提供評論與修改意見，也感謝台中市政府婦幼科同仁協助。

**通訊作者：陳琇惠，hsiehui@thu.edu.tw

中文摘要

台灣外籍配偶人數，截至 2011 年底計有四十六萬一千餘人，而對外籍配偶提供制度式系統性的照顧措施，始於 1999 年，由內政部訂頒「外籍配偶生活適應輔導實施計劃」，結合政府與民間力量，以經費補助及委託民間團體執行等方式，共同推動，協助外籍配偶了解自身權益，並更能適應台灣的生活環境。2003 年起，更全面啟動外籍配偶的整體照顧輔導機制，將照顧輔導生活，擴及醫療保健、就業保障、教育文化、子女教養、人身安全、法令制度及落實宣導等面向。2005 年，開始陸續設立外籍配偶家庭服務中心，提供關懷訪視、個案管理、支持性服務及社區關懷等服務。但這些福利服務措施之推動，其實成效為何？能否滿足外籍配偶的福利需求？能否有效提高其在台的生活適應？影響外籍配偶福利服務政策的落實，亦是具體實踐世界人權宣言中「平等權」及「社會權」的關鍵，是值得正視與重視的議題。

鑑於，現有相關外籍配偶福利服務措施之成效評估，多以專家、學者的角色介入，以測量、描述或判斷的評估方式，被評估的對象僅能扮演被動的旁觀角色，無法完整呈現被評估對象之關切所在及實質成效。爰此，本文將採用 Cuba and Lincoln (1989) 第四代政策評估觀點—回應性評估法，並以質性訪談為研究方法，選擇以台中市為研究場域，對外籍配偶福利服務措施之制定者、執行者、受益者與受害者（即服務使用者），進行深度訪談，換言之，即針對利害關係人的意見，作全面性及整體性評估，並以充分性、效率性及效能性為評估的指標，期以研究發現與建議，對未來外籍配偶福利服務的推廣與精進，有所貢獻。

關鍵字：外籍配偶、福利服務、社區服務、回應性評估

The Responsive Evaluation of Foreign Spouses Welfare Services: A Case Study of Taichung City

Hsiu-Hui Chen

Assistant Professor, Department of Social Work, Tunghai University

Tzu-Ting Lin

Social worker, Taiwan Fund for Children and Families – Nantou Branch Office

Abstract

Taiwan has provided the foreign spouses welfare services since 1999. However, the comprehensive schemes which included medical services, employ services, educated services, economic security plan and welfare services were set up in 2003. The effectiveness of the schemes will have a direct impact on the protection of foreign spouse's social right. Therefore, the evaluation toward its welfare service delivery system is an important subject.

The study's goal was to evaluate the welfare services provided to foreign spouses by the Taichung City Government. The analysis included the following dimension: (1) Reviewing the current welfare services. (2) Analyzing strategies for improving the activities and operational framework. (3) Discussing the possibility and strategy for building a better mechanism.

Responsive evaluation approach adopted in this study, interviewed 11 stakeholders and evaluative standards were taken by effectiveness, efficiency and adequacy.

Following detailed discussion on major findings, this paper provides several suggests for future adjustments for foreign spouse's welfare services and organizational framework.

Keywords: foreign spouses, welfare services, community services, responsive evaluation

壹、前言

臺灣跨國婚姻與兩岸婚姻的形成有其發展歷程；在早期，因為留學、移民、工作或戰爭因素而形成；1960年代後期到1980年代，少數東南亞歸國的華僑為面臨擇偶困境的老兵媒介東南亞女性，自此為數不少的泰國、菲律賓女性，開始在臺灣出現；1994年政府宣佈「南向政策」，鼓勵臺商至東南亞投資，又越來越多處於婚姻市場邊緣的男性，開始透過婚姻仲介的管道至東南地區尋找結婚對象，使得臺灣男性迎娶外籍配偶的趨勢逐漸增多。另一方面，隨著1987年解嚴、開放兩岸探親，許多在臺未婚或未再婚的榮民回到故鄉去尋找妻子，也形成了最初的兩岸婚姻。故1990年代之後，國內開始吹起跨國婚姻與兩岸婚姻的風潮（于宗先、王金利，2009；江亮演、陳燕禎、黃稚純，2004；林雅容，2011；林萬億，2006；夏曉鵬，2000；葉肅科，2006）。

政府於1999年開始有積極作為，除通過「入出國及移民法」外，也於同年頒訂「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」，由內政部以經費補助方式結合民間團體辦理「外籍配偶生活適應輔導班」相關計畫，協助外籍配偶適應本地生活、語言及文化環境，並專案補助民間團體印製「臺灣外籍配偶及大陸配偶社會福利資源手冊」，提供中、英、越等多國文字資訊，以協助外籍配偶瞭解自身權益，並更適應臺灣的生活環境（林萬億，2006；邱汝娜、林維言，2004）。

2003年起，內政部全面啟動外籍配偶的整體照顧輔導機制，於內政部推展的福利服務補助項目中增列「外籍配偶支持性服務措施」，也通過「外籍配偶照顧輔導措施」，結合2004年編列30億預算的「外籍配偶照顧輔導基金」與2007年移民署的正式成立運作，希望藉由跨部會的整合與分工，解決外籍配偶在生活上所面臨的困境（李淑容，2004；林萬億，2006；曾中明、楊筱雲、王琇誼，2007）。為使「外籍配偶照顧輔導措施」更為完善，內政部將原訂之六大重點，修正增加為八點，內容包括：生活適應輔導、醫療生育保健、保障就業權益、提升教育文化、協助子女教養、人身安

全保護、健全法令制度、落實觀念宣導，分別由內政部、教育部、交通部、衛生署、新聞局、勞委會、陸委會、直轄市及縣（市）政府等主責辦理。

其中，內政部社會司主責規劃設置以社會福利及危機處置功能為主的外籍配偶家庭服務中心，期望以外籍配偶家庭服務中心為基礎，連結建置各項福利服務資源網絡，提供整合服務，滿足外籍配偶在個人、家庭、社會等各方面的需求（曾中明、楊筱雲、王琇誼，2007）。各地方政府於 2005 年下半年陸續規劃設立外籍配偶家庭服務中心（陳定銘，2008）。目前 23 個直轄市及縣市皆已設置外籍配偶家庭服務中心，且各縣市辦理外籍配偶家庭服務中心的方式有自行辦理、委託辦理、補助辦理三種類型，主要提供關懷訪視、個案管理、連結社區服務據點、建構資源支持服務網絡等服務。因此，福利服務措施提供成效的良窳，為外籍配偶照顧輔導措施整體性成效的關鍵。

鑑於，現有相關外籍配偶福利服務措施之成效評估，多以專家、學者的角色介入，以測量、描述或判斷的評估方式，被評估的對象僅能扮演被動的旁觀角色，無法完整呈現被評估對象之關切所在及實質成效（王永慈、彭淑華，2005；吳金鳳，2005；李書華，2006；林維言，2005；倪佳華，2006；郭怡伶，2009；陳靜蓉，2006；鄭淑靜，2008）。爰此，本文將採用 Cuba and Lincoln（1989）第四代政策評估觀點－回應性評估法，因任何一項政策，都必然會產生利害關係，而與這些政策有關係的人，即為利害關係人。不同的利害關係人，對政策會有不同的看法，並希望政策能符合自身的利益（李允傑、丘昌泰，2003；謝植岡，2007）。因此，瞭解各利害關係人對外籍配偶福利服務措施執行不同的看法與意見，可避免評估過程忽略真正的關係人利益，透過回應與需求的對話，可以有效地幫助政策的制定與執行，進而提出具體且可行的建議，以期讓整個政策更為周延。

本文選擇以臺中市為個案研究，主要係地理幅員廣大，遍及市區、山線、海線與大屯區等四大區域，不同區域之外籍配偶對於福利服務的需求或有差異。且台中市至

2011年4月止，外籍配偶人數為4萬6,333人，占全市人口數1.74%（台中市政府，2011），約每百人有二位外籍配偶，呈增長的趨勢。另也是目前設置外籍配偶家庭服務中心數最多的直轄市，以其為個案研究對象應有其意義性。

台中市外籍配偶福利服務體系，基本上是循著內政部規劃的方式發展，以外配家庭服務中心為據點，做區域塊狀的服務，再輔以社區關懷據點的設置，從事社區服務。主要提供電話關懷、家庭訪視、個案管理、各類諮詢（如證件、就業、法律、福利）、志工招募及培訓、辦理社區宣導、家庭生活適應輔導、通譯人才培訓，及各類活動（如親子活動、節慶休閒）等服務。

依據潘淑滿、劉曉春（2010）的研究指出目前各縣市外籍配偶家庭服務中心的工作模式，主要是依過去婦女服務所形成的經驗基礎，再逐步於實務工作中探求外籍配偶及其家庭的服務模式與機構定位。因此各機構的服務定位與特色仍有待更多的經驗累積與探索。而臺中市之外籍配偶家庭服務中心，因各中心成立時間與各機構的承接時間並不一致，因此，在與外籍配偶之關係建立與機構服務理念之落實，仍有努力之空間。

按台中市外籍配偶福利服務體系，係由政府擔任設計、規劃與執行之角色，這些措施的形成，必須是權衡各種可能的選項後作出選擇。外籍配偶之福利服務措施有經過深思熟慮過程否？還是僅少數意見就形成？這樣體系符合外籍配偶的期待和需要？關係外籍配偶服務成效的達成度，頗值得深入研究。

綜上，本研究欲探討之問題，計有下列三點：第一：從利害關係人的角度評估臺中市外籍配偶福利服務措施之成效？第二：現行之外籍配偶福利服務措施是否回應外籍配偶的實際福利需求？第三：從「措施制訂者、執行者」的角度，探討目前臺中市在推動外籍配偶福利服務措施的阻礙因子？

貳、文獻探討

一、外籍配偶國內相關研究文獻的檢視

關於國內從事外籍配偶的相關文獻與本研究有關者。林維言（2005）、倪佳華（2006）發現語言學習、工作機會、交通協助、醫療資訊及經濟壓力為最迫切需求項目。來台時間、社經條件、年齡、教育程度、家人支持等因素對其社福資源使用有影響。郭怡伶（2009）研究指出，福利資訊的傳遞不能僅限於外籍配偶，應考慮其家人，人際網絡越廣，訊息越易接收。影響其訊息接受因素有家庭狀態、文化差異、子女及家人支持度等。吳金鳳（2005）指外籍配偶參加活動生活適應狀況較佳。葉琬華（2005）則指出國人缺乏多元文化的認識與尊重使外籍配偶適應新生活更困難。李書華（2006）研究發現外籍配偶社會支持網絡薄弱，且對如何尋求協助的管道了解有限。陳靜蓉（2006）從社會排除理論的觀點，研究發現外籍配偶社會福利資源使用發生困難的原因，有社會文化面向的排除、市場經濟面向的排除及公民政策面向的排除。雷淑娟（2006）、王芃涵（2007）則針對台北市外籍配偶的照顧輔導措施，從過程及結果加以評估指出，宣導管道不足，最應盡速改進。謝植岡（2007）、李瑞珍（2008）針對苗栗地區外籍配偶研究指出，政府與非營利組織利用多元化的方案、活動與政策網絡，對於客家地區新移民女性有實質幫助，並改善與解決其面臨的各項問題。張智雅（2008）、鄭淑靜（2008）、陳美蘭（2009）則分別對高屏地區、新竹市及彰化縣地區研究建議，未來新移民社會政策發展及執行，應朝向積極且多元文化價值的取向。一方面建構新移民公共領域的參與權，另一方面正視服務使用者的聲音及需求，從服務使用者角度出發，接納差異，尊重多元。但是行政程序繁瑣延宕，影響業務推展；社工人力不足、工作負擔加重，無法達到預期目標；經費資源不足。外籍配偶提供意見與參與公共議題並不普遍；外籍配偶的語言支持不足等。

總體而言，外籍配偶相關之福利促進或成效評估研究，以研究地區而言較多數在北部地區（王芃涵，2007；郭怡伶，2009；陳靜蓉，2006 雷淑娟，2006）。而在中部地區部分，李書華（2006）曾針對后里鄉進行訪查以瞭解東南亞外籍新娘之輔導政策，從其研究結果可以發現，他逐一推翻社會大眾對於「外籍配偶家庭普遍因經濟狀況的弱勢而必須仰賴社會資源的扶助」、「外籍配偶子女總是發展遲緩」、「把外籍配偶的家暴問題歸結於文化差異」、「外籍配偶的社會支持網絡十分薄弱」等通俗成見，惟其研究區域，僅限縮於后里鄉地區。

另外，從上述的研究中，也可以發現評估時所運用的理論十分多元，有社會排除理論觀點（陳靜蓉，2006）、多元主義論（葉琬華，2005）、及回應性評估或稱第四代政策評估（陳美蘭，2009；雷淑娟，2006；謝植岡，2007）。然而檢視採用回應性評估之研究文獻，雷淑娟（2006）與謝植岡（2007）以「外籍配偶照顧輔導政策」為研究主題，研究對象包括外籍配偶、民政局外配承辦人、社教課外配承辦人、就業服務站長與個案管理員、衛生局督導與公衛護士、補校老師，但與福利服務關係最深、最密切的社會處或外籍配偶家庭服務中心的督導、社工及據點人員卻不在其研究之內。而陳美蘭（2009）的研究對象雖是社會處處長、督導與外籍配偶家庭服務中心的主任、社工員及據點的社工員，但其研究重點僅在探討外籍配偶家庭服務中心目標之達成度。

從上述國內文獻析之，多聚焦於外籍配偶福利需求及使用情形、生活適應與社會支持網絡。針對外籍配偶全盤性福利措施之績效，從事相關整體性評估研究，則較少著墨。

二、國外相關外籍配偶社會支持文獻的檢視

跨國移民人數的增長是全球趨勢，依據人群發展報告有關人群流動與發展之資料

顯示，全球跨國移民人數約全球總人口百分之三（UNDP, 2009）。換算之，約近二億人。如再進一步依人口成長預估到 2050 年移民人口將高達二億三千萬至四億一千萬之間（Wheeler and Koettl, 2010）。移民人口的眾多，所帶來的社會問題及社會保障與社會支持的課題的重要性，日益增加（UNDP, 2009；Holzmann and Muenz, 2004）。

關於跨國移民的社會保障措施，計有四個面向：正式制度式社會安全與社會福利體系；可攜式社會安全制度；友善的勞動市場與薪資制度；非正式的社會支持網絡（Wheeler & Koettl, 2010）。其中與本文探討主題相關者為社會福利體系，其內容重點在於對其家庭、子女、工作及生活必需的支持。有研究指出非正式社會支持網絡，對跨國移民的協助所達到正面效果強於正式體系的協助，非正式支持體系提供自我成長與適應的管道，並且順利協助度過可能的風險（林育陞，2011）。

移民女性成長被認為是近年國際移民的主要潮流趨勢（Castles and Miller, 2003）。至於移民女性福利議題重點，則在醫療服務與社會服務的可近性。當然，各國對移民女性福利促進措施的提供之程度，與各國既有福利體系的內涵，有極大的關聯，如英國與加拿大其立國精神，即重視多元文化與多元社會的現象，因此，其對移民女性福利的促進發展，較為完整與全面。反觀，如義大利或希臘等國，其社會內文化與信仰同質性較高，其對移民者福利促進則較落後些（Hatzidimitriadou, 2007）。

移民女性，雖是福利依賴者，但同時也是照顧提供者，而且以其移民女性的角色，代表其家庭獲得各種福利的提供，同時移民女性當其參與社區或志願服務時，可以轉換角色作為正式支持體系與移民女性之間橋樑。移民女性的福利政策，必須是立基於社會融合，且充分融入當地的社會，且要重新檢視移民女性過去經驗與現在需求，在全球與在地的脈絡下來考量，使福利政策之提供真正落實照顧的目的（UN, 2007）。

關於移民女性如何獲得其所需的福利措施，瑞典以移民的同儕為橋接者（Bridge-builder），讓資深的移民者作為種子訓練，其對社會照顧與衛生議題的熟悉，進而以其自身學習的經驗，協助新移民者獲得其應有的協助並及早融入新環境

(Abrahamsson, Andersson and Springette, 2009)。

三、回應性評估與評估指標的探討

(一) 回應性評估

回應性評估係指「在有限的時間下，透過與利害關係人互動、協商的過程，確定評估的參數 (parameters) 和界限 (boundaries)」(Guba and Lincoln, 1989)。以此定義，回應性評估有下列幾項特點 (丘昌泰，1995)：強調非正式的取向；強調多元化的、接納各衝突之可能性；重視政策利害關係人的要求 (claims) 與所關心的議題 (issues)；以政策利害關係人的需要為主，採用口頭的描述。

回應性評估是政策評估的新典範，為何採用政策之利害關係人的觀點，理由如下：無論利害關係所牽涉的形式或範圍如何，利害關係人皆有權力與機會表達自己意見與看法，以維護自身利益；在進行政策評估時，除了要呈現不同的利害關係人的觀點之外，更重要的是要能提供充足的資訊，以保證利害關係人不會受到剝削或在一定程度上被剝奪公民權；評估應提供機會給利害關係人共同參與評估，瞭解並回應利害關係人的要求、關切及議題，以提升評估結果的效力；利害關係人能擴大評估調查的範圍，將有助於詮釋辯證的過程 (Guba and Lincoln, 1989；謝植岡，2007)。

本文採用回應性評估，主要理由有三：第一，本文研究對象外籍配偶等相關利害關係人在金錢、地位、權利與機會等，雖都存有利害關係，但皆應有權利與機會去表達自己意見與看法。第二，其他利害關係人如政策制定者、政策執行者、受益者及受害者 (即服務使用者) 等不同觀點，要完整呈現，才能確信訊息的呈現是全面的。第三，讓所有利害關係人參與評估的過程，而使得研究結果不限定於少數預定的目標，讓結果更具豐富性。

(二) 評估指標之建構

評估需要一套標準，以作為判斷衡量成效的依據，但因回應性評估並沒有單獨的評估指標，需要借用一般政策評估指標，來進行本研究之評估。對於政策評估指標，Nakamura and Smallwood (1980)提出五項指標，如政策目標的實現 (Policy goal attainment)、效率性 (Efficiency)、支持者滿意度 (Constituency satisfaction)、顧客回應性 (Client responsiveness)、系統持續性 (System maintenance)；吳定 (1993) 指出，計有效能性 (effectiveness)、效率性、充分性 (adequacy)、公正性 (equity)、回應性 (responsiveness) 及適當性 (appropriateness)；湯絢章 (1993)、Duun (2002) 則提出，效能性、效率性、充分性、公正性、回應性及適當性；Vedung (1997) 提出效能性、效率性、生產力 (productivity)；丘昌泰 (2008) 亦研究指出計有效能性、效率性、充分性、公正性、回應性及適當性。

關於本文評估指標的建構，由於研究對象包括外籍配偶福利的制定者、執行者、受益者及受害者（即服務使用者）等不同的角色，因此選擇效能性、效率性、充分性等三項指標作為評估的標準，較能兼顧個別性與整體性的績效呈現。效能性，係指達成預期結果或影響的程度，以評估外籍配偶福利措施，是否達到預期的結果或影響。效率性，則指產出成果與使用成本間的關係，通常以每單位成本所產生價值最大化或最小成本等效率面的評估為基礎。充分性，則指目標達成後，問題的消除程度，如問題的存續性等。

參、研究方法

本文採用回應性評估法，且以深度訪談作為主要的研究方法。研究程序，依據 Guba and Lincoln (1989)、丘昌泰 (2004) 及李允傑、丘昌泰 (2003) 研究步驟，先選定利害關係人，界定利害關係人所提出的「要求」、「關切」與「議題」，再建構評

估的指標，然後再交互分析研究發現，最後提出結論與建議（詳如圖 1）。

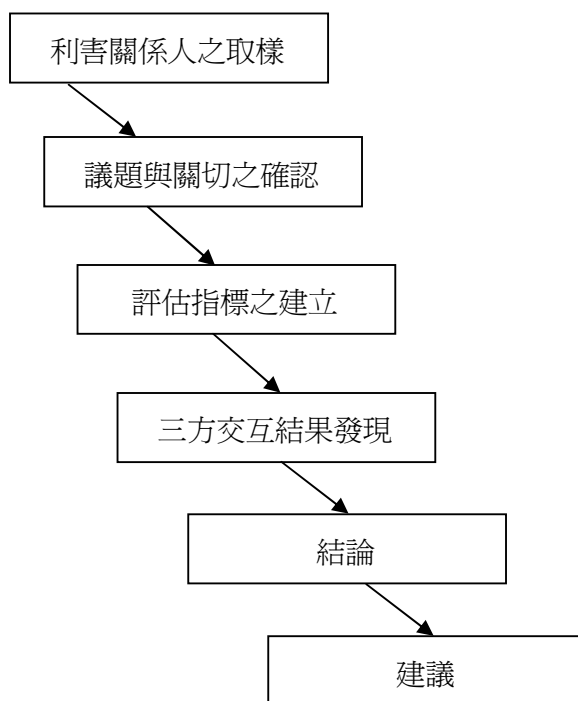


圖 1：研究流程圖

訪談對象的選取，採用立意抽樣（Purposeful Sampling），以本研究對象以利害關係人為主，包括福利服務之制訂者、執行者及受益者與受害者（即服務使用者）。因此，研究對象以臺中市提供外籍配偶福利服務為主的婦女及兒少福利科主管、外籍配偶福利服務業務承辦人、外籍配偶家庭服務中心督導、社工員與社區服務據點工作人員及外籍配偶為主，共計 11 人（詳如表 1），有關利害關係人之選取的過程（詳如圖 2）。

表 1：受訪者基本資料

受訪者編號	性別	教育程度	服務單位及職稱	抽樣說明
L1	女	大學	臺中市政府婦女及兒少福利科主管	曾擔任臺中市外籍配偶服務業務承辦人四年，隨著縣市合併後，轉為主管職
L2	女	大學	臺中市政府業務承辦人	在臺中市政府社會局已有八年的服務年資，2010 年 12 月縣市合併後，開始主責

辦理臺中市外籍配偶福利服務				
C1	女	研究所	新移民家庭服務中心工作人員	自 2007 年開始投入外籍配偶福利服務
C2	女	大學	新移民家庭服務中心工作人員	投入外籍配偶福利服務一年多
C3	女	大學	新移民家庭服務中心工作人員	投入外籍配偶福利服務近二年
C4	女	研究所	新移民家庭服務中心工作人員	投入外籍配偶福利服務近二年半
C5	女	研究所	外籍配偶服務據點工作人員	自 2008 年開始投入外籍配偶福利服務
C6	女	大學	外籍配偶服務據點工作人員	投入外籍配偶福利服務二個月
S1	女	國中肄 (母國)	外籍配偶	越南籍配偶，來臺五年 離婚，已有身份證，居住於台中市豐原區。
S2	女	國中 (母國)	外籍配偶	柬埔寨籍配偶，來臺六年 已婚，目前持有居留證，居住於台中市大甲區。
S3	女	大學 (母國)	外籍配偶	泰國籍配偶，來臺八年 喪偶，已有身份證，居住於台中市大里區。。

資料來源：研究者自行整理

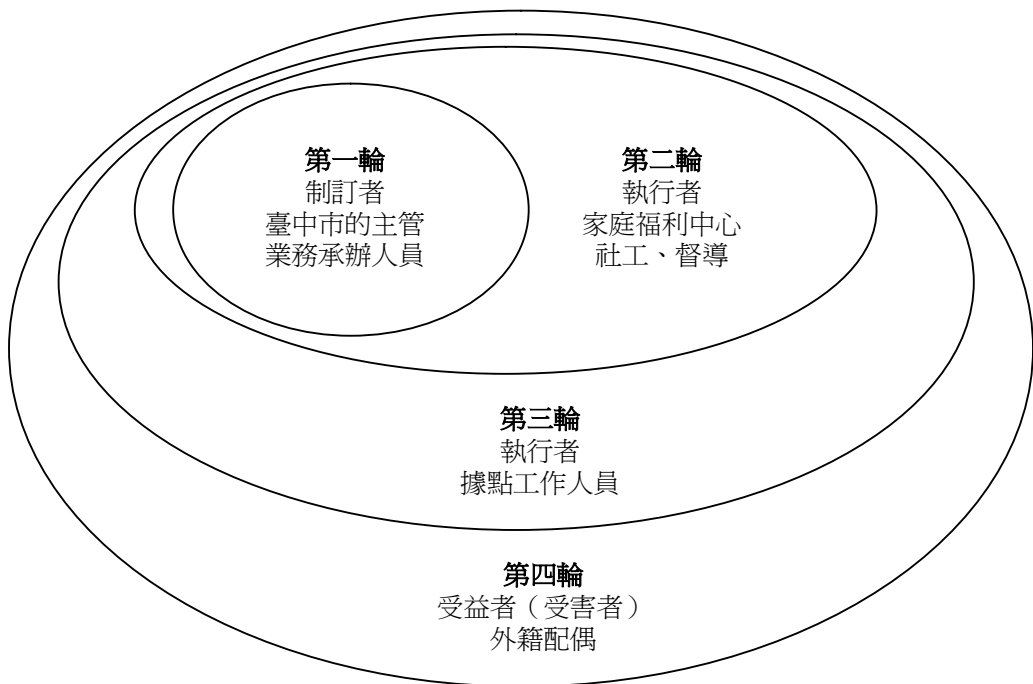


圖 2：利害關係人之選取過程

其中第一輪制定者，訪談人數 2 人；第二輪執行者為外籍配偶家庭服務中心的部份，訪談人數為 4 人，即每中心訪談一位社會工作者或督導；第三輪執行者服務據點部份，以設有社工人力之據點進行訪談，共訪談 2 人；第四輪外籍配偶部份，考量中文的理解與表達能力，設定以來臺三年以上者，訪談對象包括越南、泰國及柬埔寨等三個國籍，訪談人數為 3 人，其中印尼籍外籍配偶人數雖是居次，但受限於中文表達能力，無法列為訪談的對象。

訪談內容重點，在服務制定者部分，較著重於福利服務體系如何被設計，政策目標有無達成、體系運作中困難問題等。在執行者部分，則偏重於執行面的困境包括行政程序、權責分工、人力經費及公私合作的問題及執行者切身感受等。至受益者與受害者（即服務使用者）部分，則重點在如何獲得協助訊息、對目前提供服務內容有無助益、遭遇的困難、哪些服務迫切及哪些服務不足等。

而在研究進行中，考量質性研究不同於量化研究有大量樣本數與研究結果推論性，但仍可透過研究的設計與資料蒐集的過程來加強研究之可信賴度及嚴謹度。在可信賴度部分，透過立意選樣方法，找到符合研究目的的研究對象。在嚴謹度方面並以有效性、可靠性與可確認性等指標來達成。在有效性部分包括親自與實際從事外籍配偶相關工作人員訪談，再就獲得資訊擬定訪談大綱，訪談過程全程錄音存檔後，再轉騰為逐字稿，確保內容之真實性。在資料分析過程中，不斷與研究團隊進行討論，以檢視資料分析上有無偏頗或遺漏。在可靠性部分，詳細記錄研究過程，研究的方法與策劃過程，包括如何取得資料、資料整理、編碼、詮釋與分析等。在可確認性部分，則是所有研究結果的解釋都是來自研究對象，而非研究者的想像。

但不可諱言的是，本研究訪問對象的選取，有取樣限制及偏差的疑慮，而受訪者

可能產生霍桑效應，致發生訪談內容效度低的問題，因此，只能通則化在某個特定的情境，此為本文不足之處。

而在研究過程中，也遵守研究行為之規範與要求，以維護研究行為之合法性，包括受訪者自願參與及告知同意、不傷害參與者、匿名性或保密性、不可蓄意欺騙受訪者，以及研究結果需如實呈現等倫理考量，均為本文在進行研究過程中所信守者。

肆、研究發現

本文經參酌相關文獻及深度訪談的結果，並按政策評估指標，作為分析之基礎架構，研究發現如下：

一、效能性

Dunn (2002) 認為效能性意指「某項既定的選案是否能達成有價值的結果」。丘昌泰 (2004) 亦指出效能性是「政策能否產生有價值的行動結果」。一般而言，效能性較強調品質和無形的影響，這是其與強調省錢、省人力和省時的效率性之間最大的差別。簡單來說，效能性指的並非只有政策是否有按照原本的計畫執行完成，其更強調政策執行後，是否對標的人口，產生期望的結果或影響 (吳定，2003)。而針對本研究主題之效能性，係指外籍配偶福利服務措施的推動執行，是否有達到當初預期的結果，以下將從政策目標達成度與阻礙政策目標達成因素兩個方面進行討論。

(一) 目標達成度

「外籍配偶照顧輔導措施」初始規劃主要的理念，在於「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」及「以共創多元文化社會價值為精神、整合政府及社會環境，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」作為政策目標（內政部，2003）。至於「外籍配偶家庭服務中心」，則提供四項基本服務：「關懷訪視」、「個案管理服務」、「整合、連結社區服務據點」及「建構資源支持服務網絡」（趙善如，2010）。

現行臺中市的外籍配偶福利服務，從相關訪談資料得知，外籍配偶家庭服務中心，所提供關懷訪視及各項福利協助服務，基本上達到初步預定目標。首先關於外籍配偶之福利需求，就台中市政府相關成果報告資料顯示，包括「提供醫療補助」、「提供幼兒健康檢查」、「提供育嬰、育兒知識及產前、產後指導」、「保障就業權益」、「提供生活救助」、「協助子女就學」、「語言及中文字學習環境」、「生活適應輔導」、「婚姻諮詢」、「處理婚姻暴力問題」、「落實保護與輔導機制」、「協助子女教養」、「法律協助」及「社會參與」等需求，均已提供相關協助與服務。惟在訪談後發現，在這些需求中，又以協助婚姻關係的需求是最大的。

「因為我們之前的服務統計下來，家庭婚姻關係的求助這個部分，一直長期是我們的遇到前一、二名這樣子。」。(C1)

「我們後來會覺得，很多問題的延伸，源頭都是在於夫妻關係，譬如說她們覺得家裡經濟狀況不好，老婆想出去找工作，可是先生不同意，先生怕她出去被人家帶壞，但是那都是源自夫妻溝通不良...」。(C3)

爲了因應「婚姻關係」求助比例上升的狀況，台中市外配中心除了加強社工員婚姻家庭的訓練（如會談技巧）外，也開始增設婚姻諮商服務，安排專業諮商師進行服務，期待能修補家庭關係。顯見，有針對需求迫切者增強其輔導與照顧措施。

「...去年中心又增設了婚姻諮商的服務，去年的經驗就是說覺得這樣還不錯，如果有一些家庭是當我們去會談了以後，他們有意願的話，那我們就是安排讓這個諮商師開始做服務，那他可以讓這樣的婚姻關係再重新找到一些機會這樣子，然後而且是希望可以慢慢地去整理他們的問題跟那個互動經驗上的一個方法這

樣」。(C1)

除此之外，仍有一些服務措施無法給予滿足，如返鄉探親。對於經濟狀況不好或夫家不同意其返鄉的外籍配偶來說，「回娘家」就成爲遙不可及的夢想。如實際訪談的三位外籍配偶，他們都因爲經濟因素，多年未曾返鄉探親，甚至有一位外籍配偶來臺六年多，都不曾回家，因此，返鄉的經濟協助，似應考慮列入日後補助的項目。

「在新移民生活上，她們可能會有一些需求是跟臺灣婦女不同的，譬如說可能她會有特殊遭遇（如父母親過世），然後她需要返鄉，可是她返鄉的過程缺乏交通費，這個部分是一直以來都沒有可以補助的一個項目...政府現在只有給受家暴的婦女，然後如果新移民她決定要返鄉的話，他會補助她機票錢，但是她們也只補助單趟」。(C1)

「...外配跟先生離婚後，因為沒有拿到孩子的監護權，所以被法院判定驅離出境，可是她的先生沒有給他一毛錢，政府也沒有補助她買機票，都只能靠她之前認真工作存下來的錢，才可以買機票回去...」。(C5)

至於外籍配偶服務中心作爲推動基地，能否有效提供服務，從訪談資料得知，這個目的基本上是達成的。

「...就如果我遇到什麼事情沒有辦法處理，我還是會來找○小姐（外籍配偶家庭服務中心社工員）幫忙啊」。(S1)

「...以前我真的不想住在臺灣，想回去（母國），但因為現在認識妳們（外籍配偶家庭服務中心社工），受到妳們這麼的照顧和幫忙後，我還會想住在這邊（臺灣）...」。(S2)

「我需要經濟補助，○小姐（外籍配偶家庭服務中心社工）幫我找到公所的低收入補助...她還帶我去台中地方法院，辦那個限定繼承權啊!她幫我解決問題」。
(S3)

整體而言，台中市外籍配偶福利服務體系，照中央規範的架構去推動，人力經費

與中心的設置，已達最基本的目標要求。同時也考量到地區性個別需求的差異性而做調整因應。

「我負責整個規劃與籌備工作，雖然中央有基本的架構與推動方式但我們還是會考慮地區性差異的需求...而做較周全的規畫不僅在中心數量的配置人力與推動方式方面都力求突破」。(L1)

「...就執行者立場，雖然有待改進之處不少但起碼的基本目標是達成的」。(C1)

(二) 阻礙目標達成因素

在外籍配偶家庭服務中心協助下，外籍配偶所面臨之問題與困擾，確實獲得紓緩與解決。但從訪談中也發現，其對於政府所提供之服務一無所知，多是依賴中心之社會工作人員，協助與陪伴其解決各種「疑難雜症」，甚至對外籍配偶家庭服務中心的名稱與服務都不甚清楚，僅認識協助處理問題的社會工作人員。就福利服務的提供，係為直接面對面的服務方法，其認識與信賴第一線社工員，實屬人之常情，但是由於外籍配偶家庭服務中心一直存在人員高流動率的問題（王湧泉、翁嘉禧、張智雅，2010；白秀雄、方孝鼎，2010；潘淑滿、劉曉春，2010）。經訪談發現，年資最長為5年，最短為2個月，其餘則為1~4年不等，雖從受訪者之年資來看，多在一年半至二年以上，並未有短暫任職之情形，但因為接受訪談者皆為各中心與據點最「資深」之人員，如摒除這些人員，各中心與據點之人員，仍有高流動率的狀況。因此外籍配偶對中心的任務如果只停留在認識社工員，卻缺乏對服務資源的認識，當社工員離職後，可能會導致服務中斷或不知向誰求援的問題出現。

「我只認識○小姐（外籍配偶家庭服務中心社工）而已，我來到臺灣後，政府對我們提供什麼服務我也不知道，所以有事情要辦，我第一個還是會想找○小姐幫忙...」。(S1)

「...我在臺灣，只知道在這裡（外籍配偶家庭服務中心）可以得到幫助，所以我也不會再去找別人，因為我也不太知道還有哪裡還有服務，因為我對臺灣還不太

熟...我只有知道○小姐（外籍配偶家庭服務中心社工）這個基金會，其他的我都不知道...」。(S3)

目前臺中市四個外籍配偶家庭服務中心所提供之服務，基本已達到內政部所期望的「關懷訪視」、「個案管理服務」、「整合、連結社區服務據點」及「建構支持服務網絡」四項基本服務，尤其「關懷訪視」及「個案管理服務」更是中心每日例行的業務。但卻仍有無法順利將服務送達到真正需要服務的外籍配偶手中，其中部分原因來自於夫家因不信任或保守的心態下，阻斷外籍配偶與外界接觸的機會。

「很多外配家裡面的人都會覺得，我只要讓他出去上課，她就會學壞、她就會跑掉，這是一個錯誤觀念，可是這個東西（觀念）在很多家庭流傳很久」。(L1)

「...我們（各外籍配偶家庭服務中心工作人員）也一直在探討，會覺得在服務時一直會遇到一個困境，有時候接電話的是婆婆、公公，甚至家人，我們無法直接連絡到外配，或者他的家人可能會用任何的藉口說「她們出去上班了」，或是不在家，就是不讓她與我們接觸...」。(C2)

其次，資訊傳遞與宣傳不足，也是導致需要服務的外籍配偶無法取得服務的原因之一。有些外籍配偶來臺後，其日常生活中所接觸的對象，除了家人之外，也多是同國籍的姊妹，因而除非有人原本就與服務單位有所接觸，否則取得訊息的管道並不暢通。雷淑娟（2006）針對臺北市的外籍配偶進行訪談後，亦發現大部分的外籍配偶在取得政府服務訊息的管道上是較薄弱的。萬育維（1996）指出，資訊的充足與流通是有效福利輸送的前提，也是促成系統互動交流的動力。但從訪談中可以發現，仍有阻礙外籍配偶取得服務訊息，有部分原因在於相關單位在製作文宣和資源手冊時，未能使用外籍配偶熟悉的語言，或是未能定期將資訊更新，或是無法將文宣與資源手冊置放外籍方便取得之處。

「姊妹沒有辦法取得政府服務訊息，這就要回歸到宣導的部份了，在宣傳規劃和文宣的制作上，是不是可以達到活動的意涵，又或者文宣擺放的位置，不是這些

新移民姊妹會到的地方，然後也可能是沒有多國語言，那她們拿到了也沒有辦法了解，這也沒有用啊」。(L1)

「...我覺得可能有的時候我們將宣傳放在一般的管道（如報紙、電視）裡面，但是她們可能看不懂文字，再來的話，我們政府福利管道的文宣品其實是以文字的方式呈現，可是呈現出來的文字比較艱澀，她們也很難理解，所以她們通常只能靠著（同儕）口耳相傳的方式取得訊息...」。(C1)

二、效率性

丘昌泰(2004)認為效率性係指為達到某一成果，所需付出的努力程度。換言之，效率性是指政策執行後，其產出與所使用的成本關係為何，例如是否以較少的時間、經費和人力，將政策執行完畢。有時效率性與效能性是相互矛盾的，因為有時為了追求效率，可能會犧牲品質；而為了追求效能，則可能導致花費大量的時間、經費和人力。因此在進行評估時，兩者何者為重，需要視情況而定（吳定，2003）。本文所指之效率性，主要以評估人力、經費與中心及據點的成本效益為主，從臺中市政府、外籍配偶家庭服務中心及服務據點三方的角度評估經費、人力與資源整合、及權責分工的狀況。

（一）經費分配

關於外移配偶福利服務經費之來源，皆來自政府經費，主要經費為外籍配偶照顧輔導基金，設置「外籍配偶家庭服務中心」補助，最高新臺幣三百萬元，用於「專業服務」、「業務」、「設施設備及修繕」、「場地租借」、「服務方案」、「翻譯」及「專案計畫管理」等用途（內政部，2010a）。然而，因外籍配偶服務中心數較多，分配各中心後，所獲得的補助款相較其他縣市為低（內政部，2010b），能推動服務項目相對受限，雖然臺中市政府自行增編編列預算，以維持服務品質，但經費還是先用在人力的補助。如進一步比較服務人次與經費使用規模，從經費科目而言，主要約有五分之四的

經費用在開辦費及人事經費支出，真正用於實際福利服務推動的部分，非常有限，固然一些諮詢服務的提供不涉及較大經費負擔，但就持續性提供服務而言，屬於業務推動的經費，應該有逐年成長的必要。如分析其經費使用的效益，以總經費除以服務人次每人約 256 元（台中市政府，2010）。此為含人事與設施設備費，如僅以業務費來估算更低，不到數十元。就成本與產出成果關係而言，應該是正值。

「...其實在人力上，台中市政府自己加碼（自籌經費）進去蠻多的，大概有三分之一甚至快到一半都是我們自己加碼的」。(L1)

外配社區服務據點之經費則較為匱乏。據點的經費來自中央內政部經費補助，包括水電、房租及志工費用，僅有數萬元不等。在經費不足情況下，就需另覓財源，如外籍配偶照顧輔導基金或其他相關單位，申請經費補助。雖然從訪談資料得知，社區據點會去申請其他經費補助，但從內政部（2011）公佈之補助經費明細，發現 100 年度第 1 季，臺中市的 10 個服務據點，僅有三個據點獲得外籍配偶照顧輔導基金的補助，金額為 624,060 元。可見，獲得補助情形，並不普遍，如何有效於社區從是第一線基層的服務，令人堪慮。

「據點的成立是內政部補助的，補助的部分只有業務費（水電費、房租），還有一些志工費用，至於這個據點裡面，還可能會辦一些活動，這些活動的費用就需要另去申請，看他辦的活動性質，個別去申請，...據點這邊其實可以寫計畫書，跟勞政單位申請一些補助，可以跟職訓局申請，...」。(L2)

「...我大約知道就是說，可能他需要是由據點去提出他們的計畫給內政部，審查通過獲得場地租借費、水電、電話費，還有就是志工的車馬費，這些雜費的部分，但不會給一個完整的人事費」。(C1)

（二）人力配置

如就人力配置，與個案量相比，就顯得不足。臺中市「外籍配偶家庭服務中心」正式人員僅有八位工作人力（含兩位督導）。市區與海線地區之外籍配偶家庭服務中

心的人員配置較為合理，置有一名督導（主任）與二名社工人力，但山線與屯區的外籍配偶家庭服務中心則僅置一名社工人力，如何推動業務，令人質疑。這名社工尚需處理行政業務及支援原機構本身的業務，其真正能服務外籍配偶的時間非常有限。就人力合理配置而言，達不到基本的人力配置標準。此外，臺中市目前有四萬多名外籍配偶，卻僅有八個社工人力（含兩名督導）（台中市政府，2011），平均每位社工需服務五千名外籍配偶，負荷量太大。雖非每位外籍配偶都需要提供服務，但以現實各社工人員，平均都承擔 200 多位個案量而言（台中市政府，2011），人力不足問題相當嚴重。陳美蘭（2009）針對彰化縣外籍配偶服務政策現況之研究，也發現外籍配偶家庭服務中心，有著專業社工人力嚴重不足，工作負擔重，而導致開案之個案結案率低，無法達到預期目標的狀況的現象。

「...其實因為新移民的人數真的很多，以現有的人力來講，當然還是會覺得稍微比較不足...我們平均每一社工都要服務一百多個個案，數量真得蠻多的...，有時開案了也不見得每一個個案都可以服務很深入，而且有時候遇到比較棘手的個案，我們就會先去服務比較急的個案，等這些個案處理完，再回頭去看那麼沒有辦法深入服務的個案時，可能已經過半年了...」。(C1)

「我去年總共一百二十案，中間還會有比較急收的，要進行緊急的處理...我們這個中心只有一個人力，除了要兼作行政工作外，我還要協助會內的工作...」。(C2)

「在服務人力的配置上，我是覺得如果真的要將個案工作做得很好的話，社工是真的必須再增加，這樣個案才會越做越好...」。(C3)

服務據點也存有缺乏專業社工人力的狀況。主要原因在於內政部每年僅補助服務據點業務費用，而沒有人事費補助，因此規模較小或經費較為拮据的機構，則無法聘請專業社工人力，進行服務，目前都由志工代行服務，專業服務品質受到不少影響。

「據點做的事情是相當多的，可是沒有相對的經費來補充，所以如果說能夠把社工人力派到我們這裡來協助，我覺得這也是一個好方法...政府的政策，據點就

是要用志工人力，可是我覺得志工人力沒有辦法，如果真的要深入的話，志工人力沒有辦法深耕到比較深層...」。(C5)

「就目前臺中市來講，我們最近在爭取我們據點人力的部份，其實以據點來說政府的構想中是沒有人力配置的，都是以志工來做服務，可是實際上真的遇到問題的話，還是需要一個專業的人員在一旁協助，...」。(C6)

(三) 資源整合

外籍配偶福利服務資源的整合，也面臨不少問題，因現行在執行外籍配偶福利服務時，各單位所辦理或規劃之活動與服務，並未進行整合，使得服務項目重複，或無人參加的窘境，甚至還出現各單位相互競爭搶人的不合理狀況；活動的內容也須調整，如能以外籍配偶生命歷程的需求做規劃，較能達到福利促進的效能。在資源整合部分，如市府主管科室，能扮演統整的角色，按活動屬性分別策劃，較能發揮整體性的效能。

「...，我們會覺得很多團體為方案而送方案，為了拿經費而拿經費...有些方案，會覺得不是那麼貼切，應該要作一些轉型，如以外籍配偶生命歷程的需求來寫方案」。(L1)

「...某個區域就有這樣子的情形，距離很近，互相搶個案，所以我會覺得，成效的部份，如果要讓效果提高，就應該讓網絡資源的分配更均勻一點，或者說完整性高一點，這樣的話，才不會又發生機構為了生存，而需要要去搶個案的注意力，或者是說，為了獲得更多的補助資源，各機構就必須變成好像競爭對手的感覺...」。(C1)

「我是覺得資源和服務欠缺整合啦！...因為也會有其他民間單位也會去申請外配基金，這樣就會變成我們有做的事情，別的地方(其他單位)也在做...」。(C3)

(四) 權責與分工

為了強化社區對外籍配偶及其家庭的接納與服務力，內政部規劃之社區服務據點

係提供外籍配偶休閒、聯誼的功能，更是外籍配偶家庭服務中心的個案諮詢、服務與轉介窗口，相對的中心也需負起連結、整合轄內外籍配偶服務據點的功能（內政部，2006）。目前臺中市共設有十個社區服務據點，應可以期待透過中心與據點的合作，可促使服務輸送更完善，但事實上中心與服務據點平時少有所聯繫，而且兩者的角色定位不清楚，甚至有功能重疊的狀況。以政府部門的角度來看，外籍配偶家庭服務中心的專業服務功能較強，而據點只是運用志工，進行關懷和陪伴的功能。然而，就外籍配偶家庭服務中心的角度來看，卻是將服務據點視為是分擔區域與個案的下屬中心，因此少有交集；據點亦不認為自身的角色，只限關懷、陪伴，也可專業服務。因此，對少數將其服務視為「不專業」，且要求將服務成果交給中心，並不認同。為使社區據點與外配服務中心的功能有效發揮，關於中心與據點的角色功能及任務，有待釐清與重新定位之必要。

「外配的服務據點，它主要的經費來源是內政部的補助，而內政部當時的規劃是，據點只需要有志工就可以了，因為據點只要有一個開放的空間，讓外籍配偶可以有一個空間，可以做一些聯誼、交流，有一些志工可以定期打電話關懷、問候、陪伴她們就夠了，這就是據點的功能，據點跟中心本來就是很大的不一樣，中心是極度有專業性，據點的部份則是只需要做到初步的關懷和陪伴」。(L1)

「據點是比較屬於社區第一線的感覺，他們會直接面對新移民，遇到有問題的新移民，再透過中心解決...在報表的部份，每一區我都是直接跟中心要，那中心再跟據點要，之後進行統籌，所以我主要還是以中心為窗口...」。(L2)

「...中心跟據點的角色，好像似乎有一點要把弄成上對下的感覺，可是政府也沒有很明確的告訴我們要去輔導他們，也沒有說據點一定要聽我們的，我覺得還是有有一些模糊地帶啦！所以我們的作法就是，直接把據點所在的個案交由據點服務，那一些區域，我們就不會主動開發個案」。(C1)

(五) 行政程序

效率性，行政效率也是相當重要一環。外配服務行政效率低落，是亟待改進之處。首先多種報表填報，造成工作人員耗費太多精力與時間，如遇到年度績效評鑑，更是會影響福利服務業務的推動，有些工作只好暫時延後。甚且部分報表的內容大同小異，卻需要中心與據點人員重複填寫，行政效率偏低。

「其實我覺得目前遇到的問題是報表上的整合，我覺得公部門有許多報表要填寫啦！其實感覺填寫的內容是差不多的，民政局要報表、內政部要報表、或者是我們主管（社會局）要報表，我每天都不停的在做這些東西」。(L2)

「就是要去因應內政部要求的一些報表，所以就會覺得我們中心有好多種行政報表，每個月填一次、然後每一季再填一次，然後每半年還要填一次，一整年結束的時候還要再交一次成果報告，有好多。又分成內政部社會司要的，移民署要的，所以就覺得，每次都很多報表...」。(C1)

另外，服務據點尚面臨申請經費補助，卻不知權責單位的困擾，由於外籍配偶之服務的多元，並未置單一主管單位，因此主管權責依性質分散於各局室。因此常出現申請計畫，被不同主管單位相互推遲的不正常現象，影響服務效率。

「...我們都是按照程序去做方案結案，可是我們送的公文走到哪裡，擱淺在哪裡，我們都不知道，尤其是外配照輔基金是最讓人家詬病的是，它在內政部是分為不同的區塊，譬如說教育類、研習類的案子要到教育部去處理，文化禮儀的，要到文化局去處理，那比較社會機構、社會福利的要到社會局去處理，那你送案時，就需要很清楚要送什麼地方，不然會被各局室互踢皮球...」。(C5)

「...某個單位寫了一跟新移民就業有關的案子，但是他送到社會局，但社會局的人說這個不是社會局的東西，這是屬於勞工局的東西，可是送到勞工作局，勞工局會說新移民是社會局的東西，那到底是誰的？...因為窗口不清楚，所以我們的案子被推來推去...想辦一些新移民的教育課程，如台語班、電腦班、家事班的班，他（送方案單位）認為說這是教育局的東西，可是教育局認為是勞工

局，勞工局又說是教育局的，然後教育局又說這是新移民，應該是社會局...一個案子光是公文就都已經送到爛掉了」。(C6)

三、充分性

充分性又可稱為「合適性」。Dunn (2002) 認為充分性係指「某項既定程度的效能，是否能滿足當初引發問題的需求、價值或機會」。簡單來說，適當性係指政策的目標達成後，消除問題的程度為何 (吳定，2003)。不過，政策目標的設定，是為了解決問題，但因為受到各種因素的限制，往往使得政策在執行後，會被迫縮小目標，或僅能解決一小部份的問題，所以採用「充分性」為評估指標，可以瞭解政策執行後，產生期望影響的程度 (吳定，1993)。本文之充分性是指外籍配偶福利服務措施，在達成當初設定的政策目標後，協助外籍配偶解決問題的程度。以下將針對外籍配偶所面臨之問題、服務轉型、消除問題的困境、服務可近性等四方面進行研析如下：

(一) 問題多元

外籍配偶所面臨的困境與問題十分的多元，經文獻整理發現，可歸納出「語言不通與文化差異」、「文化及種族歧視、社會偏見造成的社會隔離或排除」、「感情基礎薄弱、婚姻穩定度不佳」、「婚姻暴力」、「子女養育與教育壓力」、「人際關係疏離與社會支持網絡缺乏」及「經濟壓力與就業問題」等七項。且同時面臨二項以上的困境，並非少數。至於臺中市之外籍配偶所面臨之主要困境為「婚姻穩定度不佳」、「經濟壓力與就業問題」、「身分居留」及「法律扶助」等。

「因為我婆婆要求老公跟我離婚，可是我不想，但是我不知道要怎麼辦，所以我認識的朋友，才介紹我找來○小姐（外籍配偶家庭服務中心社工）幫忙這樣啊！」

(S1)

「我的護照過期了，可是沒有錢辦，所以就拖三年，一直拖到現在，...」。(S2)

「我老公過世之後，有一點法律的問題，可是不知道要找誰，我一直找、...他們才幫我聯絡○小姐（外籍配偶家庭服務中心社工），之後○小姐帶我去那個台中地方法院，還有申請公所的低收入...」。(S3)

「...在 98、99 年的時候，因為金融風暴，所以他們有比較多的經濟問題，然後家庭關係的問題也會比較多，那 100 年的時候，可能經濟的環境好一點了，她們的問題訴求就會又有一些不一樣...」。(L1)

「...這幾年我們的服務趨勢有變成法律的問題、身份居留證件的問題...還有一個也蠻高，就是我們社工本來就會做比較多的個人情緒支持，...」。(C1)

「新移民所面臨的問題中，家庭親子、婚姻關係的問題將近一半，之後因為婚姻關係而來詢問一些居留或是法律的問題，...她們現在也面臨離婚的問題，所以她們也會想問法律、財產分配或子女監護權爭取的問題」。(C4)

「經濟當然都是比較弱勢啊!...我們一般統計分析下來的話，有幾個面向啦!就是家庭婚姻的問題、社會經濟的問題，然後再來就是年齡差距（外籍配偶與其配偶）、生活適應，大概有四大面向的問題比較多...」。(C5)

「在就業的部份，他們比較不好找工作，...，因為畢竟現今的臺灣社會，新移民要找到工作，還是有他的難度在，所以她們其實常常不敢去爭取福利」。(C6)

(二) 服務轉型

外籍配偶所面臨的問題與福利需求，因其來臺時間之長短，有所不同，早期外籍配偶的需求以生活適應、語言溝通、機車考照為主，時間較長後，上述的問題就減少。婚姻（家庭）、法律、身份證件居留等問題，成了近年外籍配偶主要求助問題。面對外籍配偶的需求轉變，外籍配偶家庭服務中心服務也轉型，經常辦理的生活適應班、機車考照班、婦女才藝班，交由社區據點辦理。中心則將重心置放在個案服務、法律諮詢、婚姻諮商，甚至跳脫過去只將外籍配偶及其家庭視為唯一服務人口群，也開始走入社區，希望藉由多元文化宣導，讓各機關團體、民間單位及社區民眾對多元文化能

有更多的認知與尊重。

「...以前剛開始承辦外配中心時，我們辦很多的主題成長講座或課程，但是後來也慢慢讓我們把這些方案都收掉，也不再辦理這些類型的服務，轉成辦理培力、培養技術或是培養家庭關係的服務，甚至這幾年會比較重視社區宣導的活動...而機車考照班這些活動，縣府認為改由據點去辦理...」。(C1)

「我們現在的定位主要是做個案管理中心，所以是比較少辦理生活適應班，因為一方面這個已經教育部門的人在做了，...」。(C2)

「早期比較偏向生活適應班，或是說一些基本的技能，那現在是比較偏重能力的培養，比如說就業，或是第二專長的培養。」(C4)

「我覺得生活適應現在已經不再需要了，因為她們都已經從新娘變老娘了，還需要適應什麼？她們自己也可以活得很好了，現在我倒覺得要輔導她們成長的部份，尤其是就業，因為她們還是以經濟問題為最大宗...」。(C5)

(三) 消除問題之困境

爲了使服務更貼近外籍配偶的實際需求，臺中市政府雖積極轉型，但仍面臨負面刻板印象挑戰，無法順利將服務輸送至外籍配偶，因其家人與社會接納與包容的態度與觀念是重要影響關鍵之一，如果無法改變他們的觀念，恐難以解決外籍配偶所面對的問題（白秀雄、方孝鼎，2010；潘淑滿、劉曉春，2010）。

「我們的（多元文化宣導）方案，曾在一個會議中，被某個非社會局單位的出席代表批評的一文不值，因為他覺得外籍配偶來到臺灣後，就應該要想辦法講國語，為什麼還要讓她們教小孩越南語，哎！連我們政府部門的工作人員，對多元文化都有很錯誤的觀念...」。(L1)

「我覺得我們所提供的服務都只是去支持新移民姐妹，可是最好的方法應該是改變觀念，讓大家去接納她們，這是最棒的，但這也是最困難的。我們現在所做的，只是去教外籍配偶怎麼去溝通夫妻關係、去親子教育，教她怎麼交到朋友，但是

都是侷限於直接服務她們，可是要讓她們真得適應臺灣，我覺得最大的癥結點，還是在於普遍大眾對她們的一些不好的印象」。(C3)

「就我經驗來看，其實外籍姊妹沒有問題，而是她們所在的臺灣家庭有問題，或是我們的社會對他們有一些置入性的歧視跟迷思...」。(C5)

其次，經濟問題一直是外籍配偶始終存在的問題，其欲申請低收入戶補助，首先面臨是身分證取得與否問題。在未取得身分證之前，仍有些補助無法取得，如身心障礙補助。雖然，對於身陷生活困境之外籍配偶，可申請急難救助，或依特殊境遇家庭扶助條例，取得各類補助，但是急難救助與特殊境遇家庭扶助條例，皆屬短期的補助，無法給予較長期的支持。

「如果她們想要得到一些福利補助，例如低收入戶的話，那外籍配偶本身是不能領的，除非她已經拿到身分證，在還沒有拿到身分證的階段，也無法領補助，如身心障礙補助，她們就只能依靠自己家庭的能力...」。(C1)

「辦理低收入戶要有身分證，我覺得這部份要好好思考解決對策，雖然她們可以申請急難求助或特殊境遇，但就是短期的嘛，可能幾個月...以後她得自己去想辦法了...」。(C3)

(四) 服務可近性

就服務可近性而言，由於合併後，各項外配福利資源市區化與集中化，使得住在山線、海線或屯區的外籍配偶需要外出進入市區，找尋資源或服務，增加其不方便性之外，交通問題對這些外籍配偶，也是難以解決的，除了外籍配偶可能因為不具備騎車或開車能力外，也存在著公車票價高、班次少或不知道地點等問題。這種距離上的阻礙，在縣市合併後，反變得相當嚴重，影響服務的可近性目標的達成。

「因為她們沒有駕照，或是根本不會騎車，可是我們中心的地點比較偏遠，坐公車也不方便...」。(C3)

「其實就我瞭解，我們新移民她們對交通這個部份不是很 OK，可能是因為她們

考（機車駕）照沒有通過，所以她們不敢騎摩托車，或是她們不認識路，因為看不懂路牌，或是說她們的生活太狹隘，都有可能影響她的交通問題...所以如果要轉介個案，我們會帶她們過去（外籍配家庭服務中心）」。(C6)

其次，據點分布不均，亦是影響可近性無法達成的重要因素之一。據點為落實提供外籍配偶社區服務最基層單位，以普遍設置各區為目標。目前臺中市共設 10 服務據點，主要分散於北屯、豐原、霧峰、太平、大甲、東勢、大里、潭子、大肚等地，若加上四個服務中心，涵蓋的範圍近半數的行政區域，但仍有新社等 16 個較為偏遠行政區域未設立據點，使得這些區域之外籍配偶，無法就近接受在地化的服務，譬如居住於臺中市和平區之外籍配偶，在面臨生活之困境時，就需要花費幾小時的車程到位於豐原區家庭服務中心才可以取得服務，影響服務可近性的達成。

就充分性而言，台中市外籍配偶福利服務，在解決外籍配偶所面臨之問題及問題解決上，多數達成。其未達成的問題除有些制度面要普設據點或中心之外，大部分仍在社會大眾無法消除負面刻版的印象，以及身分證明未取得所致。

伍、研究建議

茲以研究發現，依照「效能性」、「效率性」及「充分性」等三項指標提出研究建議，分述如下：

一、效能性面向

(一) 建立工作交接與業務銜接機制

目前外籍配偶家庭服務中心之社會工作者，因工作負荷沉重、經驗與專業知能不足及缺乏督導支持等因素，而有高度流動之狀況。又因外籍配偶對於社會福利資訊不

瞭解，大多只認識提供服務之社工員，因此，應建立工作交接與業務交接機制，以避免服務中斷的狀況產生。

（二）善用「全家」式服務

近年來，對外籍配偶協助服務輸送的過程中，夫家成員的態度與支持，影響外籍配偶取得服務的重要關鍵，因此在進行外籍配偶的服務時，應將服務擴及為全家式。在提供服務的同時需與其家庭成員建立關係，如在辦理活動時，邀請全家一起出來參加，藉由「全家」式服務，消除其對外部協助的疑慮。

（三）繼續加強宣傳

對於外籍配偶而言，目前宣導的文字或語意依然過於艱深，無法有效傳遞訊息。另一方面，資源手冊不僅未隨時更新，且無法讓每一位外籍配偶均擁有，宣導效果仍有限。因此，除應落實宣導功能外，尚可考慮善用外籍配偶的親友網絡，尤其是同儕網絡部份，效果最為顯著（林育陞，2011）。其次，也可以到外籍配偶經常聚集的地方，如菜市場、家鄉味小吃店（越南小吃店），以布條或擺放宣傳 DM 方式來介紹相關的服務，宣導品的文字或使用他們的母國語言或附上注音符號，讓其方便閱讀。

（四）家庭服務中心與服務據點之角色與功能，待釐清與明確定位

目前外籍配偶家庭服務中心與服務據點所提供之服務有重疊的狀況產生，且對角色與功能的定位，更出現臺中市政府、外籍配偶家庭服務中心及服務據點三方認知不同的狀況，因此有必要針對外籍配偶家庭服務中心及服務據點的角色與功能，進行更明確的區分，以避免服務重疊，而造成資源浪費。外配家庭服務中心，似應定位在提供社會福利資訊及危機處置之功能，作為諮詢的單位，而服務據點則為執行單位，擔負基層社區提供第一線即時性服務，兩者彼此分工合作，有效整合資源，提升服務的效能。

二、效率性面向

(一) 增加社工人力

外籍配偶福利服務中心，目前有八名社會工作人力，至於據點部分則無任何人力，因此僅能依靠其他方案之人力經費來補充社工人力，或者只能運用志工進行服務。惟不論家庭服務中心或服務據點之人員，除了個案服務之外，尚需要辦理活動及處理行政事務，以致個案服務之能量大大被減弱。因此，若想要將個案服務工作做好，目前之人力是不足的，需要再逐步進用具有專業背景之社會工作人力，才能提升服務品質與效能。

(二) 積極整合資源，避免服務重疊與浪費

目前政府及民間等各單位對外籍配偶所提供的協助十分多元，惟協助項目內容非常雷同。爲了避免資源浪費，對於同質性過高的服務，不宜重複辦理，或者考慮整併辦理。而民間單位提出的方案也有同質性過高的問題，建議台中市政府也應協助做適度的區隔與分配，並輔導不同民間單位發展不同的專長服務領域，以避免服務重疊，且應積極去開拓服務人口群，擴大服務對象，而不僅是只有少數人參與。

(三) 經費之配置，宜依據地理範圍、服務人口數與服務量，做等比分配

外籍配偶照顧輔導基金在補助比例，採「齊頭式」的分配，平均約爲三百萬元，但各縣市地理範圍、外籍配偶人口數與外籍配偶家庭服務中心的服務量不同，如以新北市與嘉義市相比，就空間來看新北市爲嘉義市的 34 倍，又在外籍配偶的人口數上，前者是後者的 20 倍，但兩個縣市所獲之補助僅差 4 萬多元，實屬不公平。故建議未來外籍配偶照顧輔導基金對於各縣市之補助，應依照其空間大小、外籍人口數與服務量做等比例之進行分配，以消弭不公平之現象，使資源能更有妥善的被運用。

(四) 相關的報表內容應一致，並建立各權責單位的整合平台

外籍配偶福利服務工作重點在對服務對象提供直接服務，但現實上填報執行成果及撰寫成果報告，卻是其相當重的工作，特別是相關表格內容不一致的問題，更應

予解決，至少應予以統一，以提升效率。如能將相關表格，加以整併成爲單一的表格，將更佳。另外各業務權責單位的職責應予明確規範，如有權責不清或重疊之處，應建立相關網絡整合平台，以提供無縫隙的服務。

三、充分性面向

(一) 主動提供到宅服務

外籍配偶因受限於語言及中文識字能力，又加上需要照顧孩子、家中長輩、忙於生計及家人不願其外出等因素，對於政府所提供服務較難知悉，又無暇參與外籍配偶家庭服務中心或據點所舉辦的活動，使得在面臨困境與需求時無法對外取得資源與服務。外籍配偶之福利服務不能被動的等待外籍配偶自行求助，而是需要主動積極，將服務輸送到他們的手中。因此，建議除了現行外籍配偶家庭服務中心所提供之關懷電訪外，亦可發展到宅服務，及配合外籍配偶的生活及工作，重新調整服務時間。特別是，對於剛結婚之跨國婚姻家庭，應更積極主動的提供關懷。因新婚初期，外籍配偶在生活適應與婚姻適應上較不穩定，此階段需要有人給予陪伴與關懷，以達到預防後續婚姻關係不佳的狀況產生。如因社工的人力配置有限，故建議可以培訓志工進行陪伴與關懷之服務。

(二) 針對社會大眾進行多元文化宣導

臺灣已爲多元的社會，有必要培養民眾有多元文化的觀念，學會尊重不同族群的文化，而非僅是單向的要求外籍配偶需要融入臺灣的文化，甚至拋棄母國的文化。因此建議各外籍配偶家庭服務中心，可以設計有關多元文化的課程與活動提供一般民眾與外籍配偶的夫家成員參與學習，甚至可以培訓外籍配偶成爲多元文化大使，以親自講授其母國文化的方式，讓民眾與外籍配偶之夫家成員能培養對於異國文化的瞭解與尊重。另一方面，也希望針對提供外籍配偶相關服務的機構人員，多元文化訓練，增

進他們對於文化的敏感度。

（三）放寬經濟補助之相關資格條件

由於現行經濟補助是將公民身分作為基本的申請門檻，所以未取得身分證的外籍配偶有些福利資源無法享有，雖然目前臺中市政府對於尚未取得身分證，而有經濟困境者及其家庭，提供急難救助或特殊境遇家庭的補助，但這些短期或一次性的補助對於長期面臨經濟壓力的跨國婚姻家庭，並無長期的支持。有鑑於此，建議針對有特殊經濟需求者考量放寬相關補助規定。

（四）外籍配偶服務據點，依據外籍配偶之生活圈設立

臺中市現有四個外籍配偶家庭服務中心，數量與高雄市及屏東縣並列第一，加上轄內有分佈有 10 個服務據點，共有 13 個行政區域（豐原區有一個中心及一個據點）的外籍配偶可以享有在地化的資源，惟仍有 16 個區域之外籍配偶無法就近取得服務，加上外籍配偶對交通能與地域熟悉度不佳，因此在服務的取得上困難。依目前各中心之人力資源來看，實難完全兼顧其服務區域中所有外籍配偶的需求，故需服務據點協助，以使服務更在地化。雖內政部期待在 2014 年可以完成全國各鄉鎮設置外籍配偶社區服務據點（即一個鄉鎮一個服務據點）的目標。當然若能達成此目標，將能使外籍配偶之服務輸送網絡更加完善，只是臺中市各區之外籍配偶人數差異甚鉅，如北屯區之外籍配偶人口數，即是和平區的 17 倍（台中市政府，2011）。因而，在考量服務效率與資源分配的公平性等條件後，建議外籍配偶之服務據點可依外籍配偶之生活圈設立，如和平區之外籍配偶，其日常生活，就習慣到東勢、豐原等地區買菜、購物，故可打破服務據點的服務區域限制，讓和平區之外籍配偶可以至東勢區的服務據點取得其所需之福利資訊和資源。

（五）建立外籍配偶同儕之支持網絡

因受限於經濟狀況或夫家的掌握，「回娘家」成了有些外籍配偶難以達成的盼望。正因為外籍配偶缺乏原生家庭的支持，僅能依靠在台灣の夫家人，因此與夫家の關係

緊密，但也使他們容易生活在封閉的環境中，而缺乏與外部環境接觸的機會。建議外籍配偶家庭服務中心與服務據點，可以協助外籍配偶建立擴大其社會網絡，尤其是建立以「同鄉」或「同儕」為主的社會支持系統，除了可以相互打氣與安慰外，也可以凝聚他們的力量，達到相互幫忙的目標。

參考文獻

- 于宗先、王金利（2009）。《臺灣人口變動與經濟發展》。臺北：聯經。
- 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（2006）。《外籍配偶家庭中心簡介－內政部設置外籍配偶家庭服務中心實施計畫》。資料檢索日期：2011年5月25日。網址：
<http://www.ris.gov.tw/ch9/0950119-2.doc>
- 內政部（2010a）。《外籍配偶照顧輔導基金補助經費申請補助項目及基準》（99年12月2日修正）。資料檢索日期：2011年5月30日。網址：
<http://www.chungli.gov.tw/download/grant-2.pdf>
- 內政部（2010b）。《內政部主管補助縣市政府、國體及個人之獎補助經費明細表》（99年度第4季）。資料檢索日期：2011年6月1日。網址：
<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1084732&CtNode=29774&mp=1>
- 內政部（2011）。《內政部主管補助縣市政府、國體及個人之獎補助經費明細表》（100年度第1季）。資料檢索日期：2011年6月1日。網址：
<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1084732&CtNode=29774&mp=1>
- 王仕圖、吳慧敏（2003）。〈深度訪談與案例演練〉。在齊力、林本炫編，《質性研究方法與資料方法》，95-113。嘉義：南華大學教社所。
- 王永慈、彭淑華（2005）。《外籍與大陸配偶福利提供規劃之研究》。內政部委託研究報告（PG9403-0867）。台北：內政部社會司。
- 王芃涵（2007）。《臺北市新移民照顧輔導政策照顧輔導政策執行評估之探究：以民政局為例》。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文，新北市。
- 王湧泉、翁嘉禧、張智雅（2010）。〈臺灣地方政府執行新移民女性配偶社會政策之研究：以高雄市為例〉。《亞洲研究》，60，231-259。

- 丘昌泰（1995）。《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰（2004）。《公共政策：基礎篇》（2版）。台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰（2008）。《公共政策：基礎篇》（3版）。台北：巨流圖書公司。
- 白秀雄、方孝鼎（2010）。《外籍配偶家庭問題與政策研究報告》。國際社會福利協會
中華民國總會。
- 台中市政府（2010）。婦女福利統計報告。台中：台中市政府。
- 台中市政府（2011）。婦女福利統計報告。台中：台中市政府。
- 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》，105，66-91。
- 吳定（1993）。《公共政策》。台北：華視文化。
- 吳定（2003）。《公共政策辭典》。台北：五南。
- 吳金鳳（2005）。《澎湖地區外籍新娘生活適應與政府生活輔導措施相關之研究》。國
立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，高雄市。
- 李允傑、丘昌泰（2003）。《政策執行與評估》。台北：元照。
- 李書華（2006）。《論東南亞外籍新娘之輔導政策》。逢甲大學公共政策所碩士論文，
台中市。
- 李淑容（2004）。〈婚姻移民女性：現況、問題與對策〉。發表於中華救助總會（主辦），
《婚姻移民-外籍配偶與大陸配偶問題及對策研討會》（2004年12月26日）。舉
辦地點：國立台灣大學社會科學院國際會議廳。
- 李瑞珍（2008）。《客家地區新移民政策理論之社會網絡分析：以苗栗縣外籍配偶家庭
服務中心通譯員方案為例》。國立中央大學客家政治經濟與政策研究所在職碩士
專班碩士論文，桃園縣。
- 林育陞（2011）。《東南亞外籍配偶同儕支持網絡之研究》。東海大學社會工作學系碩
士論文，台中市。

- 林雅容 (2011)。〈新移民家庭與社會工作〉。在李明政主編，《多元文化社會工作》，頁 191-218。台北：松慧。
- 林萬億 (2006)。《臺灣的社會福利：歷史經濟與制度分析》。台北：五南。
- 林維言 (2005)。《臺灣地區東南亞女性外籍配偶之社會福利需求初探》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文，南投縣。
- 邱汝娜、林維言 (2004)。〈邁向多元與包容的社會：談現階段外籍與大陸配偶的照顧輔導措施〉。《社區發展季刊》，105，6-21。
- 倪佳華 (2006)。《東南亞外籍配偶之福利服務需求與使用情形之探討：以伊甸基金會之高雄縣外籍配偶 0~6 歲子女生活狀況調查資料檔為例》。靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文，台中市。
- 夏曉鵑 (2000)。〈資本國際化下的國際婚姻：以臺灣的「外籍新娘」現象為例〉。《臺灣社會研究季刊》，39，45-92。
- 張智雅 (2008)。《臺灣地方政府新移民女性配偶社會政策執行之分析：以高屏地區為例》。國立中山大學中山學術研究所博士論文，高雄市。
- 郭怡伶 (2009)。《新住民社會福利服務可近性之探討：以三重地區為例》。國立臺北大學社會工作學系碩士論文，新北市。
- 陳定銘 (2008)。〈臺灣非營利組織在新移民婦女照顧政策之研究〉。《非政府組織學刊》，4，35-50。
- 陳美蘭 (2009)。《彰化縣外籍配偶家庭中心服務措施回應性評估》。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，台中市。
- 陳靜蓉 (2006)。《大台北地區外籍配偶社會福利服務之研究：以社會排除理論觀點的分析》。東吳大學社會工作學系碩士論文，台北市。
- 曾中明、楊筱雲、王琇誼 (2007)。〈外籍配偶家庭服務中心運作現況與展望〉。《社區發展季刊》，119，5-19。

- 湯絢章 (1993)。《公共政策》。台北：華泰。
- 萬育維 (1996)。《社會福利服務：理論與實踐》。台北：三民。
- 葉琬華 (2005)。《從多元主義論臺灣東南亞外籍配偶輔導政策：澳洲多元文化經驗對我國的啓示》。中央警察大學外事警察研究所碩士論文，桃園縣。
- 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。
- 雷淑娟 (2006)。《臺北市新移民照顧輔導措施之成效評估研究：第四代政策評估觀點》。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文，桃園縣。
- 趙善如 (2010)。〈新移民家庭的相關政策與服務輸送〉。在鍾鳳嬌、趙善如、王淑清、吳佳玲主編，《新移民家庭：服務與實踐》，317-339。台北：巨流。
- 潘淑滿、劉曉春 (2010)。《從事外籍配偶家庭服務之社會工作角色定位與服務模式建構之探討：以外籍配偶家庭服務中心為例》。內政部委託研究報告 (PG9806-0083)。台北：內政部社會司。
- 鄭淑靜 (2008)。《新竹市外籍配偶對政府生活輔導措施之認知與運用情形之研究》。國立新竹教育大學區域人文社會學系碩士班碩士論文，新竹市。
- 謝植岡 (2007)。《外籍配偶照顧輔導政策回應性評估之研究：以苗栗縣東南亞女性為例》。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文，新北市。
- Abrahamsson, A., Andersson, J. and Springette, J. (2009). Building bridge or negotiating tension? Experiences from a project aimed at enabling migrant access to health and social care in Sweden. *Diversity in Health and Care*, 6, 85-95.
- Castles, S. and. Miller M.J (2003). *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World* (3rd-ed.) .Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dunn, W. N. (原著)，李明寰 (譯) (2002)。《公共政策分析》。台北：時英。
- Guba, E. G and Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury park.

California: Sage Publication.

Hatzidimitriadou ,E. (2007). Migrant Women and Welfare Issues: Diversity of experiences: Diversity of experiences, challenges and opportunities. *International Journal of Migration. Health and Social Care*, 3(3),1-5.

Holzmann, R. and Muenz, R. (2004). *Challenges and Opportunities of international migration for the EU, its member states, neighboring countries and regions: A policy note*. Washington, D.C. World Bank.

Nakamura, R. T. and Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. N.Y., US: St. Martin's Press.

UN(2007). *Perspectives on Gender and Migration, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. N.Y.

UNDP(2009). *Overcoming Barriers: Human mobility and development* (Human Development Report, 2009). Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. N.J., US: New Brunswick.

Wheeler, A. and Koettl, E. (2010). Social Protection for Migrants: The challenges of diversity in the context of changing migration flows. *International Social Security Review*, 63, 115-141.