

非營利組織與移民署嘉義市服務站 協力推展移民輔導之研究

蔡長流

吳鳳技術學院 兼任講師

摘 要

本研究目的在瞭解移民署嘉義市服務站在人力、設備及經費等資源不足情況下，可否透過與非營利組織協力合作方式，取得相關社會福利資源與協助，達成推展移民輔導業務之目標。

針對本研究受訪的兩位移民署嘉義市服務站業務承辦人以及七位非營利組織負責人或承辦人，進行半結構式訪談結果發現：

- 一、受訪的非營利組織都有意願與移民署嘉義服務站協力合作，並對於主動與非營利組織尋求合作表示肯定。
- 二、移民署嘉義市服務站為順利推展移民輔導業務，與非營利組織協力合作方面應建構下列兩種類型的合作互動模式：(一)社會資源網絡整合模式。(二)角色互補及資源聯結模式。
- 三、受訪的非營利組織能夠提供資源協助計有五類：提供課程或活動、提供人力資源、協助業務與政令宣導、提供專業諮詢服務、受理案件轉介。
- 四、受訪的非營利組織與移民署嘉義服務站合作的預期效益有六種：資源共享、增加舉辦課程活動、經驗可以互相交流、幫助更多弱勢外籍配偶家庭、提供有關居留證件與移民法令的專業諮詢服務、案件的轉介。
- 五、受訪者認為移民署嘉義市服務站應該扮演關懷的角色、資訊提供的角色及轉介平台的角色。

關鍵字：非營利組織、協力關係、資源整合、移民輔導、新移民



壹、前言

在全球化的影響之下，人口相互流動加速，彼此生活在無距離的世界，跨國婚姻蔚為一股風潮，多數學者認為這是一種無法避免的全球化現象。根據內政部入出國及移民署98年3月16日統計資料顯示：外籍與大陸配偶總額人數已激增至415,757人，非常接近原住民的總人口數496,086人（內政部戶政司，2009），儼然成為我國新興的一大族群。陳定銘（2008）分析台灣當前的移民趨勢，主要是移民在短期內快速增加，但絕大都是女性婚姻移民。翁毓秀（2007）則認為：台灣的外勞與外籍配偶的現象也正是在此潮流中的兩個現象，也為台灣地區帶來前所未見複雜的社會現象與社會問題。

隨著婚姻移民數量的逐年增加，勢必對現今社會、家庭產生結構性的衝擊，並加速社會的多元化與複雜化，同時對於國家安全、國民就業以及社會資源等方面，也將產生深遠的影響。陳定銘（2008）更進一步指出：由於近年來台灣人口結構的快速改變，不僅出生率下降，新生人口逐年遞減，而隨著大陸配偶和東南亞配偶的快速成長，外籍配偶及其生育子女成為我國新住民的主角。

由於外籍與大陸配偶必需兼負家庭生計以及家人的照顧教養，如何協助他們早日適應新的婚姻生活並融入我國社會環境，建立人際關係網絡，獲取社會支持與接納，進而培養優生保健觀念，給予子女教養以及就業方面之協助，提升新一代台灣之子的人口素質，乃當前政府重要的人口政策。

一、研究背景與動機

為因應跨國婚姻及人口移動的快速增加，政府考量他們不僅要與國人共同生活，同時也必須負擔家計與教養下一代的責任，內政部遂於92年5月7日訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」（以下簡稱輔導措施），希望藉由輔導措施來協助外籍、大陸配偶儘速融入在地社會生活，與國人共創多元文化社會，避免因為適應不良而衍生出各種家庭與社會問題。政府為落實照顧外籍與大陸配偶的政策理念，展現具體的工作績效，在整合相關部會、地方政府及民間體積極推動前揭「輔導措施」，內政部於93年9月10日修正輔導措施，重點工作項目包含：生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、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大面向，內容細分為56項具體措施，主（協）辦機關也由內政部擴及教育部、外交部、法務部、交通部、財政部、行政院衛生署、新聞局、文化建設委員會、勞工委員會、大陸委員會、國軍退除役官兵輔導委員會及地方政府等12個部會及地方政府相關機關。（內政部入出



國及移民署，2009)

在這種時空背景因素下，擱置多年的「入出國及移民法」草案被重新提出討論，並經由立法院三讀通過，各界期待已久的內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署），終於在 96 年 1 月 2 日正式成立，所屬的 25 個縣市服務站亦於當日同步掛牌運作。移民署組織法第 2 條第 1 項第 8 款明訂「移民輔導之協調及執行事項」為該署職掌業務項目，亦即現今通稱的「移民輔導」業務。

移民署甫成立不久，「移民/移住人權修法聯盟」等民間團體即針對於該署推動移民輔導之進度及具體措施深表關切，使得移民輔導遂成為焦點議題。行政院為順應民意，將移民輔導業務列為 97 年度施政方針，移民署遵循行政院施政方針，配合中長程施政計畫及核定預算，將「強化新移民照顧與輔導」列為該署 97 年度施政計畫之重點目標（內政部入出國及移民署，2008），並責由所屬的 25 個縣市服務站確實來配合辦理。

在非營利組織蓬勃發展之下，移民署嘉義市服務站能否與非營利組織協力合作，彼此相互資源聯結、資源共享，進而資源整合及運用，增強政府提供福利服務的角色與功能，順利達成推展移民輔導的目標，值得我們加以研究探討。

二、研究目的

目前移民署嘉義市服務站因受限於人力、設備及經費不足，導致在推展移民輔導業務時，經常感到力不從心。為解決人力與資源不足之窘境，希望藉由本研究探討移民署嘉義市服務站與非營利組織協力合作之可行性，進而共同推展移民輔導業務。

本研究目的分述如下：

- 一、瞭解非營利組織在移民署嘉義市服務站推展移民輔導業務上，可提供之協助與資源為何？
- 二、瞭解非營利組織參與移民署嘉義市服務站所推展之移民輔導工作之意願為何？
- 三、瞭解非營利組織與移民署嘉義市服務站協力合作之可行性，以及評估預期之效益為何？

貳、文獻探討

本研究旨在非營利組織與公部門的協力關係，所涉及理論層面包含三個部分：一、非營利組織的角色與功能；二、社會資源網絡整合；三、公私協力關係的運用與風險。所以先解釋相關名詞，再探討相關的研究文獻。



一、名詞解釋

（一）非營利組織（non-profit organization）

章光明、陳世煌（2006）將非營利定義為：「經政府立案，具備法人、社會團體資格，以公共服務為使命，促進公益而非以營利為目的，享有免稅優惠，組織盈餘不分配給內部成員，具有民間獨立性質之組織」。本研究之「非營利組織」採用上述定義，指設立於嘉義市之社團法人或財團法人，其成立宗旨、目的屬於公益、慈善性質之，如社團法人嘉義市家庭關懷協會、財團法人天主教善牧社會福利基金會等。

（二）公部門（public sector）

吳定（2006）將公部門定義為：「公部門相對於私部門及第三部門而言，乃指政府機關、機構、公營事業等，公部門的主要功能是輔導、管制、分配、服務等。」本研究所稱之「公部門」採用上述定義，係指嘉義市政府、行政院勞工委員會職業訓練局嘉義就業服務站、行政院衛生署嘉義醫院、內政部入出國及移民署嘉義市服務站等政府機關、機構或公營事業。

（三）公私協力關係（Public-Private Partnerships）

學者吳英明（1994）認為「協力關係」係指某特定事務的參與者與公部門結合所形成的合夥關係，其參與者對該事務的處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知。吳濟華（2001）指出「公私協力」意謂公部門以結合民間的力量來推動公共政策工作，俾達到節省地方開支，增加行政效率、增進產業利益，以及引導社區成長的積極作為。本研究之「協力關係」是指嘉義市之公益性或慈善性非營利組織與嘉義市政府等公部門的協力關係與合作模式或是策略聯盟。

（四）移民輔導（immigrant assistance and guidance）

本研究之「移民輔導」係指內政部 93 年修訂定之「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」，內容包含：生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、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 8 大面向 及 56 項等具體措施，以及「移民輔導工作手冊」相關規定。

（五）新移民（immigrants）

陳定銘（2008）對新移民定義如下：「有關新移民的名稱，可謂眾說紛紜，包括：外籍新娘、外籍媳婦、外籍配偶、新台灣之子、新移民、新住民等，本研究則以新移民



統稱之。」另依據移民署所編印之「移民輔導工作手冊」明定服務對象為外籍配偶與大陸配偶。所以，本研究所稱之新移民係採用以上之定義，包含外籍配偶與大陸配偶。

二、非營利組織之角色與功能

參考國內外學者的見解及針對新移民政策，探討非營利組織所應扮演之角色與功能如下：

(一) 美國學者 Kramer (1981) 歸納五項非營利組織所扮演之角色與功能：

1. 服務先驅者的角色：非營利組織較具彈性，對於社會變遷與大眾需求較有敏銳的觀察力，扮演社會福利的前瞻者與創新者的角色。
2. 價值維護者的角色：非營利組織能喚起民眾對某些特定議題的注目與關切，並藉由各式各樣的服務，讓公民參與志願服務，維護民主社會的價值。
3. 公益倡導者的功能：非營利組織激勵民眾對公共事務的參與及關懷，並以輿論之壓力，促使執政者及立法者轉變態度，進行相關法規、政策之制定與研修。
4. 公眾教育者的角色：非營利組織透過議題倡導或大眾傳播的方式，教導社會各階層人士，形成眾所矚目的焦點，喚醒大眾對特定問題的重視。
5. 服務提供者的功能：當政府無法提供完善的服務時，非營利組織彈性且多樣化的服務供給，恰可彌補政府之不足。

(二) 我國學者王振軒 (2006) 認為非營利組織在全球化的趨勢下，已扮演與過去迥然不同的角色，並可發揮下列的功能：1. 促進社會公益。2. 改革倡導與價值維護。3. 彌補制度失靈的缺失。4. 提供多元社會協調、溝通的管道。5. 以靈活的組織，達成高效率的目標。6. 促進國際社會彼此的瞭解。7. 訓練國際性專業人才。8. 提供國際認可的機會。

(三) 傅篤誠 (2002) 研究發現：非營利組織的功能及角色除了做善事之外，最主要目的在維護人類的基本權利，並可倡導貧窮、醫療、環境、就業、教育、安全、資訊公開化、住者有其屋等議題。

(四) 李斌、許勝欽 (2008) 提出非營利組織在兩岸交流的文化場域中扮演著多重的功能角色：

1. 收編關係：例如：「財團法人海峽交流基金會」身負擴大雙方交流、兩岸事務參與、政策修正、政策擬定等任務。
2. 合作關係與互補關係：例如：學校和研究機關長期對於特定的議題研究，以及兩岸的理論比較，已經具有一定的聯繫管道議。



3. 對抗關係：例如：1988 年財團法人大甲鎮瀾宮董事會試圖與湄洲媽祖進行直接或間接直航，民間信仰團體直接衝擊當時的省政府與中央政府。

（五）陳定銘（2008）認為非營利組織在新移民婦女照顧政策方面，可以扮演下列四種角色：

1. 倡議者的角色：督促政府制定相關的新移民政策與法規。
2. 監督角色：監督政府實施新移民服務與照顧政策，提供弱勢族群照顧的福利方案。
3. 公私合夥角色：非營利組織透過公私合夥方式承接新移民直接服務方案，提供社福、教育等服務。
4. 非營利組織自發性服務的角色：非營利組織可利用其公共的服務機制，擴大照顧至新移民。

個人認為非營利組織不但要扮演社會福利的前瞻者與創新者的角色，並可改革教育、監督政府施政、提供多元化的服務等方式，彌補「市場失靈」與「政府失靈」的缺陷，尤其是協助公部門制定及執行新移民服務與照顧相關政策部分，未來應該還是有很大發揮的空間。

三、社會資源網絡整合

官有垣（2000）研究發現傳統組織中的資源依賴理論、新制度學派理論、成本交易理論、政治經濟觀，皆引入了組織資源網絡分析與概念，重新審視組織發展的機會架構與資源之相關性，並將組織當作是「整體資源網絡」予以分析。

劉麗雯（2001）認為非營利組織進行資源連結的理由包含：為了降低服務遞送成本、擴展機構服務領域、確立組織合法性地位、提昇組織聲望與獲得社會認可，以及學習最新知識技術等。Emerson（1962）以「資源依賴理論」的角度強調力是建立資源互賴的關係上。

李貞宜（2002）研究分析資源連結的內涵與功能，並加以區分為：方案合作、策略聯盟、合資經營及合併等四種方式。

陳夢驍（2005）從組織的角度來談資源的整合和依存的重要性，認為有互惠才有依存，有依存才有整合，資源網絡整合有以下五點功能：

- （一）降低不確定性：組織的領導者在制定決策過程中，如果遭遇到資源匱乏、訊息的不完整、不知交換組織或可交換資源的比率時，與其他組織建立資源網絡的聯結，可以降低組織決策環境的不確定所帶來的困擾。



- (二) 獲取創新服務與新知：在多元化的社會活動中，組織可以透過網絡的傳播與模仿效果，使傳遞幅度跨越過組織的界限，使不同的組織間相互學習到新的服務策略和專門知識與技能。
- (三) 擴展資源網絡：組織永續經營的要件是獲得充分資源，以維持組織的運作與目標的達成，組織間爲了交換資源而建立了資源網絡關係，組織資源較豐富且有較佳的專業技術者，往往成爲其他組織爭取合作的對象。
- (四) 減少組織傳送成本：同質性的非營利組織在服務市場上不易區隔，彼此間造成資源排擠的現象。如果福利機構組織間能夠組成跨機構的專業團隊或聯合服務網絡，就可減少組織服務傳送的成本。
- (五) 整合社區資源：建立組織間資源網絡之後，有助於整合社區中的服務資源，促進各相互聯繫、溝通協調、交換資訊與資源，並建立互助支援網絡，提升社區的服務品質。

綜上，要整合社會資源網絡，有賴於非營利組織與公部門間彼此依存互惠、互助合作、溝通協調，才能達成整合資源的目標，發揮社會資源網絡最大的效益。

四、公私協力關係運用與風險問題

本研究主要在探討非營利組織與公部門的協力關係，進而評估非營利組織與移民署嘉義市服務站協力合作，共同推展移民輔導業務之效益，所以針對公私協力關係的運用與風險問題加以討論。

Deakin (2002) 以英國公私協力關係的運用爲例，指出英國 1980 年代大規模實施民營化，首相布萊爾鼓勵公部門、企業與非營利組織的合作，以提供更高效能的服務，此爲第三條道路(Third Way)。例如：英國政府於 1997 年成立跨部門的「消除社會孤立組」(Social Exclusion Unit, SEU)，隸屬於副首相辦公室 (Office of Deputy Prime Minister)，該組織負責向首相報告，建議如何發展整合且有效的政策來對付居住環境問題：包括犯罪、毒品、失業、社區解組、校園環境惡化等問題。

Deakin (2002) 並進一步對協力關係提出以下說明：

- (一) 協力關係是政策執行成功的要素，透過公部門、私部門與自願性部門組織的合夥，公部門的公共建設與公共服務的品質能夠維持與提升。
- (二) 新工黨將協力關係導入回應性的概念，認爲要達到高度實用之目的，需要公部門提供彈性基金及服務，以創造最佳的協力關係。
- (三) 協力關係的優異性包括資源的整合性、效能、效率與合法性，並強調積極性的政府與公共領域核心的重要性，爲有效市場失靈的方式。



（四）協力關係是在治理方面重新調整，政府不應該壟斷一切政經活動，強調的是政府、企業與非營利組織在職能推動上透過各部門積極協力與夥伴組構來揮最大功效。

另一學者 Hodge（2004）認為公私協力關係 PPPs 的狹義定義便是「私人資金注入」（private finance initiative: PFI），PFI 把過去大部分由政府來負擔的風險，轉而由公私部門共同分擔，進而減少政府的風險承受。風險移轉有下列 4 種目的：

- （一）減少方案之長期成本，以配置給最有能力管理之夥伴，來達到成本效能。
- （二）提供合約者一些誘因，來及時提供服務，並在預算之內達到所要求之標準。
- （三）改善服務之品質，並藉由有效的營運來增加收入。
- （四）提供更一致且可預測的資金支出。

Hodge（2004）並列舉出下列公私協力關係可能的風險類型：收入風險、私人夥伴之選擇風險、建造風險、外資交易風險、法規合約風險、政治風險、環境生態風險、潛在缺陷的風險、公眾接受度風險、永續力之風險和潛在的保護主義等。

參、研究方法與資料蒐集

一、質性研究方法

張紹勳（2001）指出質性研究的資料蒐集及分析，除獲得的資料較為豐富外，可讓研究者有較大的詮釋空間，以彌補量化研究的不足。黃瑞琴（1991）則認為：在質性研究中，訪談法通常是兩個人之間有目的的談話，而且是經由筆者引導，蒐集研究對象的語言資料，藉以瞭解研究對象如何解釋他們的世界。高淑清（2000）認為質性研究設計適用時機如下：（一）研究問題的本質是探索或發現性。（二）研究問題的焦點在於互動與過程。（三）關心個別化的經驗與結果。

本研究目的在瞭解移民署嘉義市服務站在人力、設備及經費等資源不足情況下，可否透過與非營利組織協力合作方式，取得相關社會福利資源與協助，達成推展移民輔導業務之目標。考量質的研究較具開放性與實用性，因此本研究採用質性研究方法進行。

二、個案研究法

郭生玉（1989）及王文科（1993）認為個案研究法是以一個整體的社會單位為對象，此社會單位可能是一個人、家庭、社會團體、社會機構或是一個社區。一般研究者採用個案研究，乃在於診斷特定的條件，仔細分析個案資料，期望從中獲致結論，並提供建議及因應策略。



個案研究是指採用各種方法收集有效及完整的資料，對單一個人或社會單位做縝密且深入研究的一種方法，因此個案研究的重要特徵包含有：（一）個案研究是以單一個人或社會單位為研究對象。（二）個案研究資料的收集是採用多種的方法，且資料的範圍包含很廣。（三）個案研究是一種縝密而深入的研究。

本研究屬於探索性之個案研究，研究對象為 96 年成立移民署嘉義市服務站，主要在研究該站與嘉義市非營利組織協力關係，目前尚無學者做過此種研究。當一個研究的主題是一個鮮為人知的，或是經過其他人研究過，但並不是周延性的探討，個案研究就是一個最好的方法。

三、資料蒐集

質性研究的資料收集方式，主要為經由研究者之「觀察」「錄製」、「訪談」三種方式取得，訪談方式又可分「非結構式」、「半結構式」、「結構式」訪談，半結構式主要是以「訪談大綱」來進行訪談（胡幼慧、姚美華，1996）。本研究主要目的在探討嘉義市非營利組織與公部協力關係，因此在蒐集資料與分析方面採用半結構式訪談為主，以文獻分析法、三角測定為輔。

（一）半結構式訪談

在本研究所使用的資料蒐集方法，是採取半結構式訪談方式進行，所謂深度訪談是指研究者依主題大綱的引導，使研究對象能針對題深入地表達想法或意見（簡春安、鄒平儀，1998）。因此，研究者以「移民署嘉義市服務站」為個案，並根據研究目的設計訪談大綱，訪談需要研究工具輔助，包括訪談大綱（如附錄一、二）及錄音機配置。

（二）文獻分析法

透過搜集相關文獻以及專家學者發表過的專論、研究報告，並參考與本研究有關的期刊、文章、書籍、論文、政府出版品及報章雜誌的相關報導等資料，作為本研究的主軸與理論基礎，藉由非營利組織與嘉義市政府等公部門之協力合作經驗，進而瞭解非營利組織與移民署嘉義市服務站協力合作之可行性，以及預期效益之評估。

（三）三角測定

質性研究常為了提高品質，在資料蒐集與分析時，也運用「三角測定」的方式，透過不同的資料來源對於同一個事件的內涵進行確認。因此，本研究除了將以受訪者自我



陳述的內容，做說明之外，再訪談嘉義市政府相關單位業務辦人，並輔以非營利組織的機構簡介、刊物、各種工作手冊、成果報告書、評鑑報告書、網站資訊，以應證訪談內容，並有助於資料分析。（如圖 3-2）

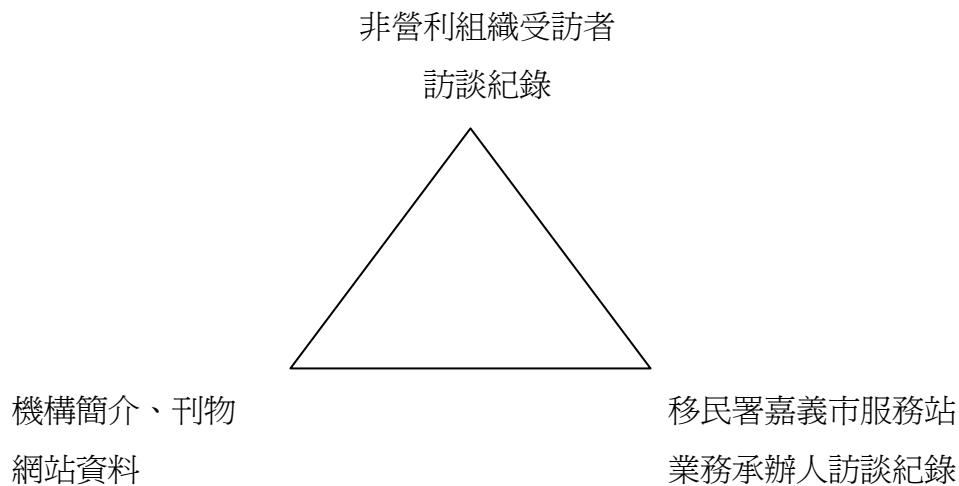


圖 3-2 三角測定

資料來源：研究者整理

肆、研究個案與訪談對象

一、研究個案描述

本研究以「移民署嘉義市服務站」為個案研究對象，該站主要業務大致上可分為 3 大區塊：陸務櫃檯、外國人櫃檯以及移民輔導，其中，移民輔導業務在移民署尚未成立之前係由內政部戶政司、社會司所掌，各縣市政府為民政處、社會處、新住（移）民家庭服務中心所主政，移民署成立後，移民輔導相關業務移撥到移民署，由各縣市服務站負責推展移民輔導工作。（蔡長流，2007）

移民署於 96 年 1 月 2 日成立運作，於 25 縣市設立服務站，並配置移民輔導人員，定位為輔助、參與、整合、轉介及關懷之角色，期待整合政府與民間社會資源，建構移民輔導諮詢平台，配合執行多元照顧輔導措施。（內政部入出國及移民署，2009）

目前移民署嘉義市服務站人力配置如下：站主任 1 名、專員 2 名、科員 5 名、約僱人員 1 名，以上正式人員計 9 名；臨時人員有 3 名，包含就業安定基金約僱人員 1 名、短期促進就業人員 2 名。

有關站移民輔導人力、經費、資源分述如下：



（一）移民輔導人力：

該櫃現有 1 名科員兼辦移民輔導業務、1 名專員兼辦志工及通譯人員業務、2 名短期促進就業人員協辦移民輔導宣導。另外該站成立 1 個志工隊，隊員計 18 名，外籍通譯人員 9 名，協助移民輔導宣導活動及新移民生活適應諮詢等服務。該站並未配置專業社工員。

（二）移民輔導經費：

由於內政部未編列 25 個服務站移民輔導專用經費，目前該站可運用經費為每月新台幣 1 萬元以下零用金，且每筆核銷金額在 5 仟元以下。

（三）移民輔導資源：

該站設有移民輔導室 1 間，可容納 30 名學員上課或簡報，移民署配發公用機車 1 部。

二、訪談對象

訪談對象必須選取最能提供研究主題相關資料者，以獲取最完整、豐富且深入的研究資料（胡幼慧、姚美華，1996）。所以本研究在訪談對象的設計與規劃上，分為「非營利組織」及「移民署嘉義市服務站」兩部分進行：

（一）非營利組織受訪對象：

研究者從「嘉義市社會福利服務手冊」及「嘉義市外籍暨大陸配偶生活資源手冊」篩選符合上述選取考量要件者，同意接受訪問之非營利組織負責人或業務人計有 7 位（如表 3-3）。

表 3-3 非營利組織受訪者背景說明

受訪者	背 景 說 明	訪 談 時 間
N1	家庭關懷協會幹事，負責行政、方案設計、活動規劃	98 年 3 月 16 日
N2	父母成長會理事長	98 年 3 月 16 日
N3	嘉義家庭扶助中心主任	98 年 3 月 20 日
N4	善牧基金會嘉義主任	98 年 3 月 24 日
N5	嘉義市身心障礙者涯轉銜個案管理中心社工員，負責個案管理、通報業務	98 年 3 月 31 日
N6	世界和平會嘉義縣市支會會長	98 年 4 月 2 日
N7	嘉義市社區大學發展協會專員，負責新移民相關課程	98 年 4 月 7 日

資料來源：研究者整理



（二）移民署嘉義市服務站受訪對象

為瞭解移民署嘉義市服務站移民輔導業務之運作及與非營利組織之合作模式，並應證非營利組織受訪者自我陳述的內容，訪談對象選定該站 2 位移民輔導業務承辦及協辦人員（如附表 3-4）。

表 3-4 移民署嘉義市服務站受訪者背景說明

受訪者	背 景 說 明	訪談時間
C1	移民署嘉義市服務站科員，承辦移民輔導業務	98 年 6 月 3 日
C2	移民署嘉義市服務站專員，協辦移民輔導業務	98 年 6 月 3 日

資料來源：研究者整理

伍、個案分析

本研究主題為非營利組織與公部門協力關係，採用立意取樣方式選定移民署嘉義市服務站 2 位移民輔導業務辦人做訪談，搭配 7 位最適合非營利組織負責人或業務人實施訪談，參考受訪者機構簡介、刊物、各種工作手冊、成果報告書、評鑑報告書、網站資訊等料以三角測定法作資料分析。

一、移民輔導業務分析

移民署嘉義市服務站在人力不足的情況下，移民輔導業務並無專責承辦人之設置，現有的 2 名業務承辦人都是屬於兼辦性質，非常需要與非營利組織合作，並有效運用志工及通譯人員來協助推展移民輔導工作，因此特別在兩位承辦人當中，指定一位負責辦理志工及通譯人員的招募、訓練與運用等相關業務。

移民輔導業務工作內容繁雜，以下就移民署編印之「移民輔導工作手冊」之相關定，以及嘉義市服務站在推展移民輔導業務的工作重點加以分析：

（一）移民輔導工作範圍

移民署所頒訂之「移民輔導工作手冊」將移民輔導的工作範圍區分為組織內部及組織外部兩類：

1. 組織內部：組織內部又包括兩個分：（1）移民輔導工作者，著重資源訊息的提供而非管理。（2）蒐集移民輔導經驗與案例，檢討並提出適當的政策建議。



2. 組織外部：組織外部又包括兩個分：（1）整合各相關單位的協助管道及資源，作為移民資源的平台與窗口。（2）參與國際研討與交流活動。

（二）移民輔導業務之重點工作

嘉義市服務站執行移民輔導業務，除了應遵照移民署所頒訂「移民輔導工作手冊」相關規定項目外，該站在推展移民輔導業務方面，工作重點大致可分為下列四個面向：

1. 協助新移民居留證件的辦理。
2. 生活適應及社會資源諮詢服務。
3. 轉介各類案件。
4. 移民法令政策之諮詢與宣導。

（三）推展移民輔導工作應扮演的角色

嘉義市服務站在推展移民輔導工作應扮演的角色，應遵照移民署所頒訂之「移民輔導工作手冊」，以下就移民署所律定的角色加以分析：

1. 輔助及關懷的角色：新移民剛入境時或在台生活遇到困難時，提供其可運用的資源訊息與管道。
2. 轉介的角色：對於有社會福利、醫療保健、養護安置、就業服務等其他專業體系需求之移民及其家屬，經評估後應發揮轉介角色，進行後續協助。
3. 參與的角色：主動參與地方政府移民輔導工作。
4. 協調及整合角色：（1）協調組織內部（例如移民署）與組織外部（例如縣市政府相關局處、新移民服務中心、家庭暴力防治中心）對服務對象的協助策略。
（2）參與平台會議、聯繫會報。
5. 倡導者角色：透過移民輔導經的累積，統整相關議題，並適時提出政策修訂的參考。

二、合作模式分析

移民署嘉義市服務站與受訪之 7 個非營利組織合作模式大致上可歸納為下列三大類：

（一）個案轉介模式

合作對象有嘉義家庭扶助中心、伊甸基金會新移民發展處、善牧基金會及嘉義市身心障礙者生涯轉銜個案管理中心等 4 個非營利組織。



（二）辦理活動模式

合作對象有為世界和平會嘉義支會、社區大學發展協會、嘉義市父母成長協會、天主教善牧基金會嘉義中心與嘉義家庭扶助中心等 5 個非營利組織。

（三）申請外配基金模式

目前只有嘉義市社區大學發展協會與該站共同申請外籍配偶照顧輔導基金，辦理新移民照顧活動。

此外，移民署嘉義市服務站為順利推展移民輔導業務，與非營利組織協力合作方面，應建構 2 種類型的合作互動模式：

（一）社會資源網絡整合模式

推展移民輔導業務應建立社會資源網絡整合模式，理由有下列 5 點：1.藉由資源交換，互通有無，互利互惠。2.資源的交換，將有效提供多元的服務。3.獲取更多的資源加入，提供更多的服務。4.有效運用資源，減少資源因整合不一而浪費。5.結合在地化資源，完成網絡的建立，提供全方位服務。

（二）角色互補及資源聯結模式

推展移民輔導業務應建立角色互補以及資源聯結模式，理由如下：1. 非營利組織較有彈性，結構比公部門較少層級節制的限制。2. 由於該站為新移民入境後所接觸的第一個公部門，故可以扮演資訊及轉介平台的角色，宣導轄內非營利組織所能提供的資源，強化社會支持網絡功能。3. 非營利組織經常採取較具創新與替代方案，透過與非營利組織的協力合作，可以重塑該站組織文化與同仁觀念。

二、執行現況分析

以下就移民署嘉義市服務站與非營利組織之合作模式及執行狀況做分析：

（一）個案轉介模式及執行狀況

該站轉介案件可概括區分為「經濟扶助」、「兒童照顧」、「家暴案件諮詢」及「身心障礙」等四大類，茲將執行狀況逐一分析如下：

1. 經濟扶助類：主要轉介給嘉義家庭扶助中心及伊甸基金會新移民發展處，這兩個非營利組織且受理該站轉介單後，均能迅速回覆有關個案的初步處理情形及未來處遇計畫，且均有開案，案主並獲得適當之補助，成效良好。



2. 兒童照顧類：該站將案件轉介給伊甸基金會新移民發展處後，有開案並給予適當的協助。
3. 家暴案件諮詢類：該站將轉介善牧基金會嘉義中心後，案主有獲得所需的家暴法令諮詢。
4. 身心障礙類：該站轉介給身心障礙者生涯轉銜個案管理中心之個案，目前很成功的獲得安置，並使用該中心的日間照顧資源。

（二）辦理活動模式執行狀況

該站與非營利組織合作辦理活動類部分，可概分為三類，茲分析如下：

1. 園遊會設攤宣導：該站與世界和平會在今年合作辦理「來我嘉、迎財神」活動，吸引很多新移民家庭參與，並藉此機會設置宣導攤位，利用闖關活動，提供新移民家庭諮詢服務，並實施移民輔導業務宣導。
2. 電影欣賞暨新移民講座：該站與父母成長協會合作辦理「蒲公英的故事」電影欣賞暨新移民講座一系列活動，本站負責提供「蒲公英之戀」及「我的強納威」兩部影片作為賞析之用，並協助招募新移民家庭參與。
3. 業務及移民法令宣導：該站派員至社區大學發展協會所舉辦「新住民生活適應班」做業務及移民法令宣導，並安排學員到該站參訪，介紹學員認識服務站辦理之各項業務。
4. 邀請非營利組織擔任志工及通譯人員講習講師：該站辦理各項志工及通譯人員講習時，主動與轄內新移民相關非營利組織合作，邀請承辦人或負責人講授組織概況及業務內容，以暢通爾後轉介及業務協調聯繫管道，強化轄內新移民支持網絡。96 年度邀請嘉義家庭扶助中心沈明彥主任講授「家扶中心與志工」、天主教善牧基金會鄭予青主任講授「向家暴說 Goodbye」等課程，參加人員皆能利用研習機會彼此交流，其後所轉介之案件亦均能順利成案，執行狀況良好。

（三）申請外配基金模式執行狀況

該站在經費缺乏之下，主動與社區大學發展協會合作，共同向內政部申請外籍配偶照顧輔導基金，目前所申請經費已經核撥，預計 7 月份陸續辦理「當我們同在一起，新住民文化交流」系列活動。

移民署嘉義市服務站針對預期可能發生的負面事態或風險，以及應該採行因應措施分析如下：



- （一）如發現假借該站名義對外從事商業活動或詐騙等不法行爲時，因應之道爲尋求媒體協助主動發布新聞澄清相關情事，必要時可採取法律途徑解決。
- （二）與非營利組織合辦活動時，如發現活動名稱或內容及目的與原先約定不符時，因應措施爲：要求主辦單位提出說明，更正活動名稱並依原約定內容進行活動，本站當場提出澄清，必要時表明立場後退出活動。
- （三）因移民署未編列移民輔導專用經費供各縣市服務站使用，有可能在缺乏經費之下，影響非營利組織的合作意願，或者在合作過程中因經費不足而中止合作關係，對此本站有兩種因應措施：1.結合市政府相關業務單位，由嘉義市政府提供或補助經費，再尋求適當的非營利組織協力合作，由市政府補助經費；2.主動與非營利組織協力合作，共同向外籍配偶照顧輔導基金申請經費，辦理新住民相關活動。
- （四）非營利組織於公私協力過程中，未經同意假借公部門的公信力從事募款活動、商業活動或甚至詐騙等行爲。因應措施方面：爲避免發生此類情事，我認爲在尋找合作對象的非營利組織時，本站應先詳加了解該組織之業務內容及負責人，並廣爲徵詢曾與之有合作關係之公部門意見，另於規劃合作事宜過程中，應詳細註明雙方之權利義務及後續責任歸屬事宜，這樣才可減少公部門和非營利組織合作時所發生的風險。

三、非營利組織與其他公部門合作分析

由於移民署嘉義市服務站尚未設置之前，移民輔導業務係嘉義市政府民政處、社會處、新住（移）民家庭服務中心所主政，因此嘉義市政府等公部門與非營利組織已經有豐富的合作經驗，這些寶貴的合作模式及經驗值得移民署嘉義市服務站參考。

（一）合作模式分析

根據受訪者的陳述，其所屬七個非營利組織與嘉義市政府等相關公部門合作的模式，大致可歸納爲下列六種：1. 方案委託方式。2. 經費補助方式。3. 辦理專案方式。4. 網絡合作方式。5. 業務宣導方式。6. 案件轉介方式。

（二）執行狀況分析

在成效方面，根據受訪者的陳述，其所屬七個非營利組織與嘉義市政府等相關公部門合作執行狀況以及成效方面大致上都沒有問題，只有父母成長協會提出個問題，就是外籍配偶參加人數不多，最大原因是來自外籍配偶的家人的阻力，因爲怕她們出來會變



壞，所以不放心讓她們出來參加活動。

在困難點方面，大致可歸納為下列六種：1.經費不足。2.人力不足。3.招生不足。4.場地欠完備。5.不能直接轉介案件。6.缺少警察保護。

陸、研究結論與建議

一、研究結論

本研究得到下列五點結論，茲分述如下：

（一）合作意願

根據受訪者的陳述，其所屬七個非營利組織都有意願與移民署嘉義服務站協力合作，甚至對於該站主動與非營利組織尋求合作表示讚賞，因為他們對公部門的刻板印象是：公部門的姿態都擺得很高，較不容易協調溝通。

（二）資源協助

非營利組織與移民署嘉義服務站合作，能夠提供資源協助部分，大致可歸納為下列五種：1.提供課程或活動。2.提供人力資源。3.協助業務、政令宣導。4.提供專業諮詢服務。5.受理案件轉介。

（三）預期效益

非營利組織與移民署嘉義服務站合作的預期效益部分，大致可歸納為下列六種：1.彼此資源共享。2.舉辦課程、活動場次與服務對象會增加。3.經驗可以互相交流。4.可以幫助更多弱勢外籍配偶家庭。5.提供有關居留證件、移民法令的專業諮詢服務。6.轉介案件。

（四）扮演角色

移民署嘉義市服務站是新移民來我國第一個接觸的公部門，應該站在主導的立場，扮演關懷的角色、資訊提供的角色及轉介平台的角色。

（五）資源整合

移民署嘉義市服務站在推動移民輔導方面，主動整合嘉義市公部門以及非營利組織的社會福利資源，做資源聯結、整合及運用，建立互相協力合作模式，大家共同來推展移民輔導業務。



二、研究建議

依據本研究的結論，提出以下六點建議供移民署嘉義市服務站等相關公部門做參考：

- (一) 目前移民署嘉義服務站並無專用經費可以辦理移民輔導相關活動，建議統由內政部或移民署以專案方式編列 25 個縣市服務站移民輔導專用經費，以利移民輔導業之推展。
- (二) 嘉義市尚無新移民專屬的協會，因此建議移民署嘉義市服務站與嘉義市政府應主動積極協助新移民籌組相關協會，為新移民爭取相關權益。
- (三) 非營利組織的補助普遍不足，難以發揮最大功效，建議移民署嘉義市服務站等相關公部門委託非營利組織辦理方案應全額補助。
- (四) 非營利組織辦理新住民的相關課程時，常有招生不足的現象，建議嘉義市政府主辦單位協助解決招生問題。
- (五) 非營利組織在處理案主違反兒福法或家暴法，法院裁定必須上強制性親子教育課程案件，遇案主有躁鬱症情況，為避免發作時會傷害工作人員，建議警察局應能派員警陪同上課。
- (六) 非營利組織有時須透過嘉義市政府主辦單位才可以轉介案件，為爭取服務時效，建議准予可以直接轉介案件。

參考書目

一、中文部分

(一) 專書

- 王文科 (1990)。質的教育研究法。台北：師大。
- 王文科 (1993)。教育研究法。台北：五南。
- 王振軒 (2003)。非政府組織概論。台北：鼎茂。
- 王振軒 (2006)。非政府組織的議題、發展與能力建構。台北：鼎茂。
- 司徒達賢 (1999)。非營利組織的經營管理。台北：天下遠見。
- 江明修 (1994)。非營利組織領導行為之研究。台北：國科會專題研究計畫。
- 江明修 (1988)。非營利組織公共服務功能之研究。(計畫編號 NSC 87-2418-H-004-004-E21)。台北：行政院國家科學委員會專題研究報告。



- 林吉郎（2003）。*非營利組織資源開發與整合：理論與實踐*。嘉義：中華非營利組織管理學會。
- 邱瑜瑾（2000a）。台中市非營利組織組資源網路連結分析—社會網絡取向。官有垣編，*非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析*。台北：亞太。
- 吳定（2006）。*公共政策辭典*。台北：五南。
- 吳思華（2000）。*策略九說：策略思考的本質*。台北：城邦。
- 吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：兼論都市發展與公私部門聯合開發。高雄：麗文。
- 胡幼慧、姚美華（1996）。一些質性方法上的思考：信度與效度？如何抽樣？如何蒐集資料、登錄與分析？胡幼慧主編。*質性研究：理論、方法及本土女性研究實例*。台北：巨流。
- 高淑清（2000）。現象學方法及其在教育上的運用。中正大學教育研究所（編），*質的研究方法*。高雄：麗文。
- 陳定銘（2002）。非營利組織之參與管理。江明修主編，*非營利管理*。台北：智勝。
- 陸宛蘋（2000）。非營利組織的行銷管理與募款策略。蕭新煌主編，*非營利部門：組織與運作*。台北：巨流。
- 黃瑞琴（1991）*質的教育研究方法*。台北：心理。
- 郭生玉（1981）*心理與教育研究方法*。台北：大世紀。
- 傅篤誠（2002）。*非營利事業管理：議題導向與管理策略*，台北：新文京。
- 傅篤誠（2003）。*非營利事業行銷管理*。嘉義：中華非營利組織管理學會。
- 馮燕（2000）。*導論：非營利組織之定義、功能與發展*。蕭新煌主編，*非營利部門：組織與運作*。台北：巨流。
- 張紹勳（2001）。*研究方法*。台中：滄海。
- 蕭新煌（2000）。*非營利部門組織與運作*。台北：巨流。
- 簡春安、鄒平儀（1998）。*社會工作研究法*。台北：巨流。

（二）期刊與論文

- 呂朝賢（2001）。非營利組織與政府的關係：以九二一地震為例。*第二屆非營利組織管理研討會論文集*。嘉義：南華大學非營利事業管理學系。
- 李斌、許勝欽（2008）。兩岸文化交流現狀與展望。*政府、企業、NGO 跨域整合公共論壇*：32—45。台北：台北縣政府研考會。



- 李貞宜（2002）。以社會資本觀點探討非營利組織資源連結過程之研究—以財團法人伊甸社會福利基金會附設中區服務中心為例。東海大學社會工作學系碩士論文。
- 吳英明（1994）。公私部門協力推動都市發展—「高雄21」美國考察報告。空間雜誌，56，61。
- 吳濟華（2001）非公私協力策略推動都市建設之法制化研究。國公共事務評論，2，（1），1—29。
- 邱瑜瑾（2000b）。地方非營利組織間資源網絡關係：以台中市福利機構為例。非營利組織研究的本土化學術研討會，嘉義：中正大學。
- 官有垣（2000）。非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範。中國行政評論，10，（1），75—110。
- 翁毓秀（2007）。嘉新住民家庭兒童問題與需求。關懷新住民家庭論壇會議手冊：32—38。嘉義：嘉義大學家庭教育研究中心。
- 章光明、陳世煌（2006）。非營利組織參與治安政策之研究。第三部門學刊，（4），53—88，江明修主編。台北：智勝。
- 陳定銘（2008）。台灣非營利組織在新移民婦女照顧政策之研究。2008年全球非政府組織國際學術研討會，台中。
- 陳夢驍（2005）。文教型非營利組織資源整合之研究—以國內私立大學為例。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 劉麗雯（2001）。非營利組織資源網絡的建構。非營利組織管理與發展系列研討會—資與發展篇研究集。嘉義：中正大學。

（三）政府出版品

- 內政部（2008）。人口政策資料彙集。台北：內政部人口政策委員會。
- 內政部入出國及移民署（2007）。外籍配偶在臺生活相關資訊手冊。台北：內政部入出國及移民署。
- 內政部入出國及移民署（2008）。入出國及移民法令彙編。台北：內政部入出國及移民署。
- 內政部入出國及移民署（2008）。入出國及移民署97年度施政目標與重點。台北：內政部入出國及移民署。線上檢索日期：2009年4月3日。網址：
<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/plan.asp>
- 內政部入出國及移民署（2009）。外籍配偶人數按國籍分與大陸(含港澳)配偶人數。台北：內政部入出國及移民署。線上檢索日期：2009年4月3日。網址：



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

內政部入出國及移民署（2009）。*移民輔導工作手冊*。台北：內政部入出國及移民署。

內政部戶政司（2009）。*民國98年2月戶口統計資料分析*。台北：內政部戶政司。

線上檢索日期：2009年4月3日。網址：<http://www.ris.gov.tw/ch4/static/s00009802.xls>

嘉義市政府（2005）。*嘉義市社會福利服務手冊*。嘉義：嘉義市政府。

嘉義市政府（2007）。*嘉義市外籍暨大陸配偶生活資源手冊*。嘉義：嘉義市政府。

蔡長流（2007）。嘉義市服務站推動移民輔導現況。*移民論壇*：61-70。台北：內政部入出國及移民署。

二、外文部分

Emerson. (1962). "Power-dependence relations," *American Sociological Review*, 27, pp.31-41.

Kramer, Ralph M. (1981) *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Los Angeles , California : Unicersity of California Press.

Hansmann, H.B. (1980), "The Role of Nonprofit Enterorise." *Yalt Law Journal* ,89.

Hodge, Graeme A. (2004) "The Risky Business of public-private partnerships." *Australian Journal of Public Administration*, 63(4) , 37-49.

Nicholas Deakin, (2002) "Public-Private Partnerships: A UK case study." *Public Management Review*, Vol. 4, Issue 2, 133 – 147.

Salamon, L.M. (1992). *AMERICA's Nonprofit Sector : A Primer*. N.Y. : Harper Collins.

Wolf, Thomas. (1990) *Managing A Nonprofit Organization*. New York : Prentice Hall Press.



A Study on the Collaborative Relationship between Non-Profit Organization and the National Immigration Agency, Chiayi City Service Center to Promote Immigrant Assistance and Guidance

Tsai, Chang-Liu

Abstract

This study aims to understand whether the National Immigration Agency (NIA) Chiayi City Service Center which is lacking human power, equipment and fund can achieve the goal to promote immigrant assistance and guidance by cooperating with non-profit organizations (NPOs) to get relative social welfare resources and supports.

This research interviewed 2 NIA undertakers and 7 NPO principals in Chiayi City via semi-structured interviews. The results of this study can be included as follows:

1. NPOs are willing to cooperate with NIA Chiayi City Service Center and expressing positive views about this active attitude.
2. NIA Chiayi City Service Center should construct two types of collaboration and interaction model with NPOs to promote immigrant assistance and guidance: (1) social resource network integration model, (2) role complementarity and resource linkage model.
3. NPOs can provide resources such as courses and activities, human resources, government propaganda, professional consulting services and referral services.
4. The expected benefits of the cooperation between NPOs and NIA Chiayi City Service Center can be included as following 6 types: resource sharing, increase courses and activities, exchange experience, help more vulnerable immigrant families, provide professional consulting services about immigration laws and referral of cases.
5. Respondents think NIA Chiayi City Service Center should play the role of care and information provider and referral platform.

Key words: non-profit organization (NPO), cooperative relationships, resource integration, immigrant assistance and guidance, immigrants

