

國立臺灣大學社會科學學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

人民權利與國家利益的對話—

我國「入出國及移民法」制定及修正過程之分析

Human Rights and National Interests—

Analysis of Immigration Law Enactment and the

Amendment Process

許慈育

Tzu-Yu Hsu

指導教授：何輝慶 博士

Advisor: Huei-Ching Hoo, Ph.D.

中華民國 99 年 5 月

May, 2010

謝 辭

「萬丈高樓平地起」，這句話是這趟學習旅程最大的心得。本文撰寫期間受到多方鼓勵與支持，才能完成這篇論文。首先感謝我的指導教授，何輝慶老師。在學生學習面臨徯徨之時，老師的提點與囑咐就像一盞明燈，指引我學習的方向，教我學習力求堅持到底，絕不輕言放棄。何老師對於學生的生活處境亦同等關心，照顧後進晚輩不遺餘力，學生點滴在心。老師無私的分享思考既為業師亦為人師，能遇到老師並向老師學習，真的是我的幸運。

感謝兩位口試委員的指導，特別感謝劉阿榮院長，學生能夠完成這篇論文，劉院長的支持鼓勵功不可沒，亦感謝鍾國允教授，謝謝你們。還要感謝國發所的教授群與行政人員，常給予學生們愛心與關懷，讓人有大家庭的溫馨感覺。感謝曾修過課的老師們：陳明通教授、周繼祥教授與李炳南教授等，使學生獲益良多。感謝李碧涵教授、吳秀玲教授、邱鳳臨教授、周桂田教授等，對學生親切的關懷。另外，感謝同學們對我的包容與愛護；還有何輝慶老師的教學助理夥伴群，與所上的學弟妹們，在我研究出現困頓時，總能給我信心與支持；身邊很多好朋友的陪伴使我在學習的時候心無旁騖、全力以赴。謝謝你們。

我更要感謝我的親人，若沒有你們最堅實的臂膀在我無助時讓我倚靠，這些日子如何度過。最後，我要將這篇論文獻給在天上的爺爺、奶奶，你們是我努力向前的動力來源，「吃得苦中苦」這句話，我會永遠銘記在心。我也會繼續努力向學，為研究的信念與價值繼續奮鬥下去。謝謝大家！



中文摘要

民國八〇年代解嚴前後，由於內外環境變遷，我國國境管理制度面臨轉變。到底規範人群互動的目的是為個人的權利發展，抑或為群體利益考量，兩者之間是否有平衡點？尤其當兩岸分立多年，基於某些內外因素，再次有限度的來往接觸時，我們如何看待對方人民，其觀點是否和看待其他邊界的群體或人民有所不同，如有不同，其原因何在？

本文將移民政策法令規範，納入人權問題與國家利益因素進行探討。檢視我國「入出國及移民法」制定、修正之審議爭辯，發現「人民權利」的享有範圍受到「國民」用詞定義的牽動。本文發現移民政策與法規所面臨的考量除了涉及人權的價值理念外，亦包括國家安全的損益管控。主政者以維護「國家利益」為前提，對移入他者採取不同的對待方式，使我國面對國際人權保障的價值理念時，唯獨在大陸人民身上出現了缺口。然而持續的國際人口流動產生的族群多樣性，使得跨國人權意識高漲，本文認為人權理念和國家利益之間的消長，亦是主政者在政策權衡時必須考量之要點。

關鍵詞：國民、人民權利、國家利益、國家安全



Abstract

In the mid 1980s, due to the abolishment of the Martial Law which facilitated social, economic and political changes both externally and internally, the border management system in Republic of China (R.O.C., Taiwan) was then on the brink of transformation. However, it is an interesting question that whether the purpose of establishing immigration laws, regulating interactions among people, is for the development of individual rights or for concerns of group interests, and is there a balance between these two objectives? In this thesis, the focus would be on how Taiwan government enacted immigration policies regarding foreign nationals as well as people from mainland China especially it was the first contact after decades of standoff across the Taiwan Strait at that time. Thus, is there any policy differentiation between foreign nationals and people from P.R.C.? If the differentiation does exist, what are the reasons for it?

This thesis discusses the immigration laws in terms of perspectives from human rights and national interests. After reviewing the process of immigration law enactment and its amendment, the author has discovered that how many human rights granted from the government varied with the interpretation of “legal citizens”. Furthermore, except preserving human rights, Taiwan government also took national security and interests into consideration when enacting immigration laws and policies. Nevertheless, policy makers in Taiwan prioritize national interests over the respect for human rights, resulting in unequal treatment between immigrants from mainland China and immigrants from other countries. On the other hand, ethnic diversity within a country caused by cross-border movement of people has contributed to the rising awareness of immigration rights. Therefore, this thesis concludes that the balance between the human rights protection and national interests preservation should be the foremost consideration for policy makers.

keywords : Citizen 、 Human Rights 、 National security 、 National Interests



目錄

謝 辭	I
中文摘要	III
ABSTRACT	V
圖表目錄	XII
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
一、研究動機	1
二、研究目的	3
第二節 研究範圍與議題	5
一、研究範圍	5
二、研究議題	5
(一) 移民法制定	6
(二) 移民法修正	6
(三) 研究移民法制訂與修正在不同環境時空下所涉及之諸多議題	7
第三節 文獻回顧	8
一、相關研究文章	8
(一) 境管法令：人權保障與主權國家意識的國家管理取向	8
(二) 既有法律規範對人民權利之影響	9
(三) 戶籍制度對「國民」資格的篩選	10
二、立法院議事錄資料	11
第四節 概念界定	12
一、國民、人民與公民	12
二、人民權利 (<i>Human Rights</i>)	13
(一) 基本人權之概念	13
(二) 憲法對人民權利之保障	15
三、國家利益	17
第五節 研究途徑、研究方法及研究架構	18
一、研究途徑	18
(一) 歷史研究途徑 (Historical Analysis)	18
(二) 法律分析研究途徑 (Legal Analysis)	19
二、研究方法	19
(一) 文獻分析法 (Literatures Survey Method)	19
(二) 分析比較法 (Comparative research Method)	19
三、研究架構	20

(一) 系統理論 (Systems theory)	20
(二) 政府統治的移民政策運作模式	22
第六節 論文結構重點說明	27
一、結構重點說明	27
第二章 法案提案背景與內容 (1997-99)	29
第一節 立法背景	30
一、大法官釋字第 454 號解釋文	30
二、九〇年代憲改及強化國家主體性	31
三、人口政策與出入管理法制化	32
四、國際公約之人權保障精神	33
第二節 相關提案及其立法重點	34
一、各案之立法要旨	34
(一) 潘維剛案	34
(二) 陳宏昌案	35
(三) 周荃案	35
(四) 行政院案	36
二、各案要旨歸納	37
第三節 各提案之異同	38
一、入出國及移民法之用詞定義	38
(一)「國民」之用詞定義	38
(二)「台灣地區」之用詞定義	38
(三)「台灣地區無戶籍國民」之用詞定義	38
(四)「居留」之用詞定義	39
二、國民入出國之規範	39
(一)「申請許可」	39
(二)「不予許可或禁止其出國」	40
(三)「不予許可或禁止其入國」	40
三、無戶籍國民停留、居留、定居之規範	40
(一)「不予許可」	40
(二)「撤銷許可」	41
四、各項提案版本對照後之主要歧異	41
(一)「國民」用詞定義	41
(二)「台灣地區無戶籍國民」用詞定義	41
(三) 對國民入出國之限制	41
第三章 法案修正背景與內容 (2005-07)	43
第一節 修法背景	43
一、大法官釋字第 558 號解釋文	44

二、國際人權公約對遷徙權的保護精神.....	44
三、政府人口流動政策之調適.....	45
第二節 相關提案及其立法重點	46
一、各案之立法要旨.....	46
(一) 徐中雄案.....	46
(二) 行政院案.....	47
(三) 蕭美琴案.....	48
二、各提案要旨歸納.....	49
第三節 各提案之異同	50
一、入出國及移民法之用詞定義.....	50
(一) 重新定義「國民」身分	50
(二)「國家安全」概念.....	50
二、無戶籍國民停留、居留、定居之規範.....	51
(一) 定居延期之放寬.....	51
三、停留、居留、永久居留之規範.....	51
(一) 配額限制.....	51
(二) 面談機制.....	51
(三) 按捺指紋.....	51
四、其他	52
(一) 徐中雄案不同其他版本之處	52
(二) 蕭美琴案不同其他版本之處	52
五、綜合上述各項修正版本對照，主要歧異可以歸結為.....	52
(一)「國民」入出國之定義.....	52
(二)「國家安全」概念.....	52
(三) 定居延期之放寬.....	53
(四) 按捺指紋之爭議.....	53
(五) 其他.....	54
第四章 人民權利與國家利益的論辯.....	55
第一節 移民法制定時之爭議	57
一、誰是「國民」	57
(一)「國民」定義爭論	57
(二) 基本人權為誰擁有	59
二、「禦敵從嚴」的國家利益.....	61
(一) 誰是我們的敵人（社會秩序與公共利益）	62
(二) 誰來維護我們的生存與安全（國境管制）	65
(三) 我們應該如何反制（國家定位）	67
小結	69
第二節 移民法修正時之爭議	70

一、「國民」有誰.....	70
(一)「國民」重新定義.....	70
(二)自由權的議題討論.....	74
二、「料敵從寬」的國家利益.....	76
(一)誰是我們的敵人（社會秩序與公共利益）.....	76
(二)我們的敵人在哪裡（國境管制）.....	78
(三)「敵國人民」需要再面談（國家定位）.....	81
小結.....	83
第五章 論辯的價值分析.....	84
第一節 移民權利與憲法論述：本國與他國的互聯關係.....	85
一、移民法制定爭議：「國民」身分界定與用詞定義.....	86
(一)國民戶籍所在地的意義：區辨國家主權的民主代表性.....	86
(二)憲法論述下的權利層次.....	88
二、移民法修正爭議：「國民」身分重新界定.....	91
(一)國民人權提升：確立國對國的原則.....	91
(二)憲法論述下的權利層次.....	95
第二節 境管安全的主權國家利益考量：本國與他國的互斥關係.....	97
一、移民法制定爭議：禦敵從嚴的國家利益.....	97
(一)敵對政權思維.....	97
(二)如何反制「敵對政權」及其人民.....	99
二、移民法修正爭議：料敵從寬的國家利益.....	101
(一)敵對國家思維.....	101
(二)如何反制「敵對國家」及其人民.....	103
第三節 移民權利與國家利益的共構關係.....	105
一、移民人權保護與國家主權尊嚴的辯證.....	106
(一)兩個事件案例.....	106
(二)人權保護與主權尊嚴之共構辯證.....	107
二、制定與修正的人權互聯與國權互斥的關係.....	108
(一)戒嚴、戡亂時期.....	108
(二)解嚴、終止動員戡亂後.....	108
第六章 結論.....	110
第一節 移民法令制度變革重點.....	111
一、解嚴前「戶警合一」的國境管制.....	111
(一)對外管制.....	112
(二)對內清查.....	112
二、解嚴後「戶警分離」之境管遺緒.....	113
(一)國家安全思維下的戶籍邏輯.....	113

(二) 人權價值成為戶籍邏輯的附庸	114
第二節 弱勢族群之人權意識發展與國境管控模式的雙重辯證.....	116
一、弱勢族群意識的發展.....	116
二、民間族群互動往來.....	117
(一) 榮民比例與泛綠比例	117
(二) 子女需求數量對婚配對象的選擇	118
(三) 新移民、台灣我群、新生寶寶群	119
二、前階段移民政策管控及內涵檢討.....	121
(一) 國民身份認定的戶籍制度	121
(二) 戶籍設在哪邊的國家建構	122
(三) 我群想像的雙層互動：新移民女性與新台灣之子的加入.....	122
(四) 人民權利與國家主權的利益權衡	123
第三節 移民政策之評析與檢討	124
一、李登輝政府時期.....	124
二、陳水扁政府時期.....	125
三、現階段馬英九政府的移民政策評析.....	126
(一) 馬政府的移民政策	126
(二) 馬政府移民政策檢討	127
(三) 提出三項移民政策制定之考量建議	128
第四節 研究限制	131
第五節 研究發展與展望	132
一、移民人權議題與國家主權	132
二、我國移民法制相關研究	133
參考文獻	134
附錄一、入出國及移民法制定全文 70 條	143
附錄二、入出國及移民法修正全文 97 條	158

圖表目錄

圖一	13
圖二	21
圖三	24
圖四	25
圖五	26
圖六	88
圖七	96
表一	119



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

在研究族群問題時發現人類群體生活中，基於原生論或況遇論的認同（王明珂，2001: 36-40），產生劃分我群與他群的「邊界」，在邊界內外的人給予不同的待遇，甚至對邊界外的人視同敵人，而有防衛措施，進而立法限制邊界內外人員移動的規範；然而，當邊界內外的人員是屬於同一文化源流時，只是歷史與政軍因素產生不同的認同，其人員卻被視為對立的兩群，這樣的現象引起筆者研究的動機，到底人群互動的目的是為個人的權利發展，抑或為群體利益考量，兩者之間是否有平衡點？尤其當兩岸分立多年，基於某些內外因素，再次有限度的來往接觸時，我們如何看待對方人民，其觀點是否和看待其他邊界的群體或人民有所不同，如有不同，其原因何在？

面對跨國婚姻移民已是全球普遍的現象，論及跨國婚姻遷徙自由時，應當關注國家主權是如何遙控邊界內外的人群往來，儘管入出境權、停居留權、家庭權、是一項基本人權，但是每個國家都有權力根據自己的法律進行規範。規範入出境權不僅是國家主權行為，也是根據自身政治、經濟、安全情況做出的國家管理行為。主權國家建立自己的法律，以區別本國人和外國人，對入境者進行控制和入境檢查，並實施政策，控管非本國人的入境許可、停居留及永久居留等課題。「入出國及移民法」作為我國現行規範移民問題及入出國業務的專法，其中「國民」、「台灣地區」、「居住台灣地區設有戶籍國民」、「台灣地區無戶籍國民」、「跨國(境)人口販運」、「跨國(境)婚姻媒合」等名詞之定義，均涉及主權國家對「我群」

與「他群」的認同建構以及法律上基本權利的賦予。

由於台灣是移民社會，除原住民外，其餘人士不過是先來後到而已。最近的移民，是被稱為「新移民」的大陸配偶（28 萬）以及外籍配偶（13 萬）¹。這一批新住民，他們自覺受到一些汙名化與歧視的待遇，尤其是大陸配偶（吳學燕，2009a）。為了保護移民人權，近期以來，移民政策、移民立法（入出國及移民法）、移民主管機關（入出國及移民署）、移民輔導、建立多元文化社會、移民移駐聯盟的行動，是眾所矚目的議題和對象。復因，所有國家皆制定有一套移民政策對述諸種現象進行管理²，我國自不例外。尤其自解嚴後（1980 年代後期起），由於內外環境變遷，且隨新移民的大量增加，逐漸型塑出具體的移民政策與法制，一方面宣示國家主權，另一方面規範出入出國管理及移民輔導之作爲，確保國家安全與人權保障。

這也是筆者欲研究的課題，即在國家的邊界控制下，面對邊界內外的人群來往接觸時，除了探討政府對新移民的人權待遇外，規範入出境權同時也須考量國家利益。政府如何看待兩岸人民往來，其觀點是否和看待其他邊界的群體或人民有所不同，如有不同，其原因何在？到底人群互動的目的是爲個人的權利發展，抑或爲群體利益考量，兩者之間是否有平衡點？其考量原則與變化，兩者之間的權衡是本文研究思考的方向，也是比較少被提出探討的研究方式。

¹ 截至 2009 年 8 月底止，我國外籍與大陸配偶人數約 42 萬人，其中外籍配偶（含歸化取得我國國籍者）占 33.5%，大陸及港澳地區配偶占 66.5%。資料來源：內政部戶政司網站。

² 前段所述諸種現象的呈現，移民問題涉及政治、社會、經濟、文化層面，而其衍生問題又十分敏感且複雜，如無具體政策作爲，其相對利益無法保障，其問題亦無法獲得適切解決，影響個人、團體、社會國家利益甚鉅，從而凸顯移民政策的重要性。

二、研究目的

本文以「入出國及移民法」之立法過程³，探討「我群」⁴如何看待、定義外來的「移入他群」⁵。

由於「入出國及移民法」亦屬政府施政的公共政策⁶，如同 Titmuss (1974: 131) 所說，影響政策制定的理念因素，是脫離不了價值 (value)⁷，以及意識型態 (ideology)⁸的。因此本文以「人民權利」與「國家利益」⁹，作為分析我國移民政策的價值理念核心。檢視政府面對大量移入他群時，制定的相關法令呈現的治理思維與統治模式¹⁰。另外，以政府權力的運用模式，分析影響政府決策移民政策輸入的內外環境考量，作為理解執政者在執政時期的政策作為。

面對國際人流互動欲趨頻繁，研究「入出國及移民法」之立法過程，有助於理解「個人利益」與「群體利益」之間的關係。本文將研究情境放置於具有標識

³ 包含 1997-99 年制定，以及 2005-07 年全文修正之立院議事記錄。

⁴ 本文研究政府的移民政策，分析執政時期的立法過程，以及其所型塑的「我群」意義建構。

⁵ 在本研究中，「移入他群」所指涉的是以婚姻關係成為我國國民的配偶的「新移民女性」。包含大陸配偶與東南亞配偶。

⁶ 學者張明貴 (2005:03) 認為，公共政策是政治學較新的分科。若以政治學研究的定向作為標準可分為三個時期。(第一個時期，以國家概念作為重要的研究定向；指十九世紀末葉至第一次世界大戰之間。第二個時期，以權力概念作為主要的研究定向；指兩次世界大戰期間。) 公共政策是屬於該標準之第三個時期，即政治學的研究定向，從權力逐漸轉變為政策概念，所分析的對象是：政府制定及執行政策的過程，以及政府政策的性質和目的。本文即以政治系統為研究架構分析政府制定移民政策時的思維架構。

⁷ 黃源協、蕭文高 (2006:18) 認為價值可稱為「個人對事物所持的信念 (belief)」。而這樣的信念形塑個人採取行動的基準。本文認為研究一國的移民法令變遷，除了作為研究本國人與外國人的待遇為何不同外；面對其他不同國家或地方的人民 (本文稱為移入他群) 時，政府的施政與相關法律規定所呈現之各項不同等的待遇措施，可提供本文研究統治者面對移入他群時，黨派所持不同的行動準則，以及面對不同移入他群時，所持的信念價值。

⁸ Drake (2001: 22) 和 Spicker (1995: 72) 指出，「意識型態是由許多相關聯的理念價值所組成」。本文提出與跨國 (境) 婚姻移民相關聯的兩項價值理念：「人民權利」與「國家利益」，來探討民主政體的統治模式。檢討我國移民政策輸入的總體環境 (包含外部社會環境與內部社會環境)，如何和「人民權利」與「國家利益」兩項價值理念產生辯證。進而分析權衡的原則與變化。

⁹ 本文以「人民權利」與「國家利益」作為分析我國移民政策的核心概念。筆者參考眾多移民相關議題的文獻，如移民政策與法規、主權與人權、國境管制與現代性想像、人權保障、社福資源分配的戶籍邏輯、國族政治等。參考文章作者群包括：廖元豪 (2010、2008、2004)、吳學燕 (2009)、楊婉瑩、李品蓉 (2009)、趙彥寧 (2008、2005、2004)、曾嬿芬 (2007、2006、2004)、蔡庭榕 (2006)、張亞中 (2004)、陳亮吟 (2007) 等。

¹⁰ 這裡所指的治理思維與統治模式，是經由分析「入出國及移民法」立法過程有關「人民權利」與「國家利益」的對話而產生。

「我群」、「他群」的特定場域¹¹，且該情境的語言交鋒互動全然主導於「我們」時，那麼呈現出的研究意義除了我們如何看待、定義「他群」、影響他群的個人權利之外，亦可作為研究我國國家群體利益的重要參考，成為分析「我群」意義建構的研究取材。由於我國的特殊處境¹²，2000 年輪替執政的政黨對於群體利益的想像所進行「我群」的意義建構，在不同的內外環境背景下，「人民權利」、「國家利益」的爭辯產生什麼樣的對話、執政者如何面對「人民權利」和「國家利益」的價值衝突，是本文的研究目的。

因此，本文將研究視野放置於國家最高立法機關，檢視我國「入出國及移民法」之立法及修正過程，其間的語言交鋒所呈現的論辯，是本文研究「人民權利」與「國家安全」概念的重要取材。



¹¹ 本文將研究情境放置於「入出國及移民法」之立法過程，並對移民法制定、全文修正過程中，有關「人民權利」、「國家利益」的議題進行比較分析。

¹² 台灣從威權統治轉型到民主政治，境管法規是由事實發展漸漸形成，而且修訂次數比一般法規頻繁，這種因應局勢的修訂，是其他行政機關少有的現象。(資料來源：入出國及移民署：本署簡介之網頁：<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/menu11.asp>)。

第二節 研究範圍與議題

一、研究範圍

本研究以「入出國及移民法」在 1997 年由立法委員及行政院提出不同草案版本，經過討論後，1999 年制定七十條的法規，之後有些許條文修改¹³；到 2005 年因時空轉移，全文加以修改時，立法委員及行政院提出不同草案版本，經討論後，2007 年修訂成九十七條之法規為主要範圍。

研究內容包含立法與全文修正之時空背景，各版本提案內涵與差異之比較。同時進一步審視提案討論時，對「人民權利」與「國家利益」議題的對話與爭辯焦點。進而歸結出我國「入出國及移民法」在論述人民權利與國家利益的著重層面，以及政策背後對於「我群」和「他群」的思考意涵。

本研究由該法立法與全文修正之議事對話記錄中，擷取和「人民權利」與「國家利益」相關的討論作為題材。有關「人民權利」與「國家利益」的定義與概念界定，於本章第四節中說明。

二、研究議題

本文以「入出國及移民法」提出制定與修正的相關提案進行分析，移民法之制定頒布至全文修正頒布相差八年，其制定與修正的時空背景有所差異；也因此有關「國民」定義的變化，涉及國民黨與民進黨在位執政時，對「國家定位」之不同而有所變化。分析如下。（相關制定條文與修正條文列於後面附錄中）。

¹³ 移民法條文部分修正之經過：2002 年，5 月修正第 23 條、同年 6 月修正第 10、23、70 條以及 2003 年修正第 6 條。但由於修改內容之內涵與本文的研究目的和研究議題的討論，沒有太多相關，因此對部份條文的修正經過做了取捨。

(一) 移民法制定

移民法於 1999 年 5 月 14 日公布實施，當時國民黨主政，具有「大中國」意識，其時李登輝的「特殊國與國關係」¹⁴尚未發表，法案條文對「國民」之定義，較傾向「國民」應包含大陸人民，但因政權對立，仍有防衛思維。而民進黨則主張大陸是另一國，但因在野，希望對海外異議人士公平對待，所以也較能顧及內外人權之平衡。

當時兩岸間動盪不安，為維繫國家主權，具有「對立政權」的思維，與鞏固國家對外主權之相關法令，以「戶籍所在地」的分層，做為區辨國家主權民主代表性的意義。「入出國及移民法」制定過程對「國民」的用詞定義，正是在回答「誰是我們」時，必須區分「住在我國哪邊，有沒有設戶籍」的問題。「戶籍設在哪邊」的條件，使人民擁有的權利在「入出國及移民法」相關規範中呈現不同的權利層次。

(二) 移民法修正

民進黨主政後，本土意識高漲，陳水扁之「一邊一國論」提出，法案條文對「國民」的定義，認為「國民」不包含大陸人民，另以「台灣地區與大陸地區人民關係條例」進行規範。主政者在積極推動以主權國家地位參與國際組織的同時，亦強調台灣對外主權。此時的國民黨以在野身份開始與大陸接觸，希望促進兩岸和平，透過和解來舒緩兩岸緊張情勢，故對大陸人民往來主張較寬鬆友善態度。

在全球化及國際化的趨勢下，跨國遷移已成普遍現象。國際間的人口流動，包含錯綜複雜的社會、經濟和政治因素的影響。1999 年制定之「入出國及移民法」，當時的社會實況與本國移入移出人口都已產生結構性的變化。相較過去「移出從寬、移入從嚴」的閉鎖管制政策，行政部門面對大量遷入本國的婚姻移民，

¹⁴ 特殊國與國關係是在 1999 年 7 月 9 日發表。

對外宣示將移民相關政策轉定調為「身分從嚴、生活從寬」。政府為因應國際潮流，處理全球化、國際化的人流往來，並落實人權保障之精神，而有修法之需求。

（三）研究移民法制訂與修正在不同環境時空下所涉及之諸多議題

本文審視「入出國及移民法」中有關「人民、國民、公民、基本人權、公民權、國家利益、國家安全...」等相關詞條概念，在不同政黨政府執政時均有詮釋上的變化。本文主要對上述議題的研究，依當時時空背景，提案版本及立委審案時之對話為依據，來解析這些議題的內涵，從而理解「入出國及移民法」的運作價值，進一步分析主權空間與移居者公民身份間的連結關係。

由於民族國家是主權空間與公民身份之間的連結，作為確立主權的主要形式，藉以建立「本國」與「它國」既相互印證也相互排斥的關係。因此本文以「入出國及移民法」制定與修正過程中，有關「人民權利」和「國家利益」的對話作為材料，針對上述議題進行解析。

第三節 文獻回顧

一、相關研究文章

以移民法之人民權利和國家利益相關的研究文獻不少，本文研究中參考部分有關者，分析如下。

（一）境管法令：人權保障與主權國家意識的國家管理取向

隨著資本主義全球化的趨勢，各國資本發展不均，人民為謀求更佳的生活環境，形成人口大量的跨國遷移。國境移民管制和族群多樣性增加，對移民國家社會的影響，是近代大量人口流動的兩個主要議題（Stephen、Miller, 1998）。全球化過程帶來的新的人口流動，與兩岸人民越來越多的婚姻與經濟關係下，不但台灣人分佈世界各地，成為當地的「外僑」、「台僑」，台灣本身也成為其他國籍公民（特別是婦女、勞工）的進出地域。移居者常不同於接受國的居民，享有的地位常是特殊的法律地位¹⁵。這樣的區別常含有「族群性」(ethnicity)或種族(race)的概念。而族群多樣性的社會意義，相當程度是取決於接受國人口與權利賦予的政策意涵¹⁶。

以移民法制作為研究議題探討的論文，其中像是陳亮吟（2007）在〈我國出入國及移民法上有關人權問題之探討〉中，分析「入出國及移民法」現行條文以及修正草案內容，以人權的觀點討論我國移民法制的問題，諸如「立法目的的妥適性」、「外國人禁止入國、申請居留及永久居留之要件合理性」、「面談及查察機制的妥適性」、「按捺指紋規定的妥適性」等。文章對移民法制進行回顧，並比較其他國家的移民制度，作者指出許多國家在制定入出國及移民法時，均須面對「國

¹⁵ 這裡所指的法律地位為外國人的身份或非公民的身份。

¹⁶ 如 1960 年代以前的美國、加拿大與澳洲都有禁止非歐洲人，甚至禁止某些歐洲人進入該國的政策；以及強調臨時勞動招募的國家，如 1960 年代與 1970 年代初期的西歐國家和後來的波斯灣石油國家，與一些快速成長的亞洲經濟體都試圖防止家族重聚與永久移居。

家主權安全」及「基本人權保障」的兩難議題；研究移民政策與法規，則反映國家社會對特定問題的普遍認知與觀念。另外，陳雪慧（2007）的〈看見台灣國族論述的新面貌：婚姻移民法令的歧視與排除〉是以訪談和立法院發言記錄作為分析的方法，分析移民法令包含「入出國及移民法」、「國籍法」與「入出國移民署組織條例」三項法規。文章藉由婚姻移民的法令規範，理解政策制定者如何想像著「移民他者」，以及這些想像所反應的意識形態，產生哪些公民身分的門檻。作者認為我國移民法令呈現的盡是一連串辨識「他者」並進而予以排除與同化的細緻過程。同時，批判國民黨與民進黨兩大政黨之國族論述幾近一致，將外籍配偶當作低劣的「他者」，面對大陸配偶則看作特殊敵對者。

這兩篇文章分別從人權與民族國家的視角，論述移民法令制度對婚姻移民的不平等對待。換句話說，考察政策與法規的修改，可以呈現國民的認知與社會觀念的轉變，進而作為研究「國家主權安全」及「基本人權保障」的取材。而這正是本文所關心的，亦即移民法案審議過程中，其間的爭論議題包含哪些？以及這些爭論所凸顯的「人權價值」理念與「國家利益」權衡的歷史動態展演，也是本文有興趣進一步探討之處。另外，究竟兩黨的國族論述是否一致？本文希望進一步分析兩大政黨在執政時期面對移入他者的「我群」意義建構，切入握有國家統治權力機構的執政者，面對「人權價值」理念與「國家利益」的權衡方式。

（二）既有法律規範對人民權利之影響

以新移民的基本權利為研究出發的有廖元豪（2006、2010）與黃秀端（2009），廖元豪（2008）在〈移民—基本人權的化外之民〉中，首先檢視憲法學主流的基本權三分法：人權、國民權，與公民權。他認為憲法理論建構了一套「內外有別」的人權理論。唯有「國民」（台灣人）才能享有完整的憲法基本權利保護；非國民（外國人）僅有狹義的「人權」才受憲法保護，其餘權利是否賦予，端視政治部門（立法與行政）的心態。黃秀端（2009）則在〈全球化與移民權利：立法者

在立法過程中對人權價值的認知》一文指出，人權雖然已成為國際社會的主流，在國境之內對人權的迫害，常會受到國際社會的指責。但是在另一方面，國家還是牢牢的控制其疆界，對於自己境內的公民、移民與移工之保護，還是要透過國家的各種立法來完成。

廖文和黃文其實說出了現階段移民政策法規研究的問題，也就是只以抽象空洞的法令條文解讀既有的移民法令規範，大談「人性尊嚴」、「普世人權」等概念，卻未能深入探究台灣國族主義、全球化、跨國遷徙等「法律背後」的脈絡背景問題。更重要的是廖文進一步說出了，僅依靠條文對照來分析，是無法因應「新國族主義 vs. 全球化時代」帶來的衝擊的，因為法律概念（比例原則、平等原則、人性尊嚴...）本身只是空殼子，需要靠價值觀以及對當前環境的基本理解來填塞（廖元豪，2008）。

這也是本文以立法實際運作過程來看國家是如何控制疆界，其控制又如何影響著移民者的權利。本文以基本權的賦予過程，更進一步分析廖文指出的空殼子背後涵納著「台灣國族主義、全球化、跨國遷徙等『法律背後』的脈絡背景問題」¹⁷的具體脈絡究竟為何。

（三）戶籍制度對「國民」資格的篩選

從國境管理制度與戶籍邏輯作為分析大陸配偶權利脈絡的趙彥寧（2004、2005）提出〈現代性想像與國境管理的衝突：以中國婚姻移民女性為研究案例〉，以及〈社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的入出境管控機制談起〉兩篇文章，以大陸配偶在台的權利受限為例子，對我國的國境管控進行解析。趙彥寧（2004）發現，當國境管控本質於國家主權時，則相對架空了人權的意義。文中以我國「主權國家特殊性」的看法，認為我國晚近外離國際人權政

¹⁷ 本文認為憲法對人權保障與對國家主權之維護，兩者之間在全球化、跨國遷移人流民繁的趨勢下，並非二元對立反而是形成一構之關係。

體的超國家管理和論述體系，現階段國境管理問題癥結在於我國並非聯合國成員，這種自我存在的焦慮反射在對大陸人士的國境管控上。

趙彥寧（2005）則以大陸配偶的個案，透過分析法規以及對各層級國境管理者的訪談資料，指出我國國境管理機構，歷來對待大陸配偶多採施恩心態，復以種族歧視的態度，根本緣由乃自我國的戶籍登記制度。極重要的是該文對解嚴前後的戶警制度做了如下細緻的分析：「在戒嚴時期政府實行的戶警合一制度，強化了威權國家管控人民的合法性；政府於後解嚴時期遂實行戶警分離，戶籍制度成為日後社福資源分配的基礎」。作者認為「選舉政治」被視為展現民主政治的首要途徑，我國社福資源的分配與再分配日漸奠基於具有行使公民權利的國民身上，形成了社福資源的「選票邏輯」分配模式。

不論是戒嚴時期的「戶警制度」，或是解嚴後的「選票邏輯」，趙彥寧的文章皆指涉政府得以經由「戶籍制度」，對公民權利、公民資格進行管控篩選。如果戶籍制度的原由和國境管理問題的本質，皆來自我國「主權國家的特殊性」，那麼，本文想要進一步關切的問題是，在民主制度政黨輪替質政的遊戲規則下，政府的國境想像和國境管理模式以及戶籍邏輯之間的共構關係究竟為何？本文希望經由比較不同政黨執政時期的移民法令，並分析立法過程有關「人權」與「國家利益」之內涵論辯，對執政者制定移民政策的思維架構進行釐清。

二、立法院議事錄資料

本研究所蒐集之文獻除上述相關研究外，亦參考「立法院議事錄」，在移民法制定與修正過程中之詳細記錄，並以抽譯的方式加以歸納整理，來解讀法案研擬時的對話要點，以使材料具體客觀。

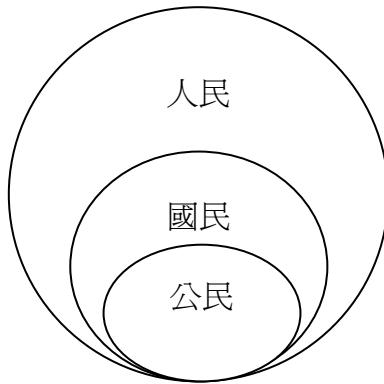
第四節 概念界定

國民是組成國家的一份子。就此意義而言，國家是一個「公法人」，也是一個「公法團體」。我國憲法第3條規定：具有中華民國國籍者，為中華民國國民。因此，不如某些國家在憲法中直接規定國民的資格，而是抽象的規定「具有中華民國國籍者」為國民。但何者為「具有中華民國國籍者」？中華民國國籍如何取得？則全部交由國籍法（1929.02.05）來規定。

國民的身分是一個法律地位（Status），除應盡履行的國民義務外，更可以享受憲法所保障的一切權利，並享受國家所提供之福利政策與安全維護（特別是旅外的國民）。因此人民只要保持我國國民身分，不論在國外居留多久，就必須許可其自由返國，亦可依法律要求其履行法定義務（納稅、服兵役），國家應給予法定之一切權利（如給予醫療照顧等社會福利）。故國家法律對國民的「資格」應該嚴格界定，避免浮濫空泛。同時為了避免「忠誠衝突」起見，採行單一國籍是世界潮流（陳新民，1999: 31）。

一、國民、人民與公民

國民這個名詞常與人民、公民混淆使用。其實三個名詞中，人民的涵義最廣，且它又不以國籍資格為限，凡一國之內的自然人，有本國國籍者，他國國籍者或無國籍者，均為人民。因此，在概念上，國民一定是人民，但人民不一定是國民。至於公民一詞，涵義最窄，是指合乎法定資格或條件而享有獲得參與行使公民權利的國民而言。因此，在概念上，公民一定是國民、人民，但人民、國民未必全為公民。此三個名詞之意涵圖示如下。（林騰鵠，2004: 50-51）



(圖一，來源：林騰鵠，2004，頁 51。)

二、人民權利 (Human Rights)

(一) 基本人權之概念

所謂「人權」(Human Rights)，是指人與生俱來的權利，是所有人類的權利和自由，更是不可被剝奪的權利。如果一種權利是不可被剝奪的，即代表這種權利不能被給與、准予、限制、交易或出售，例如一個人不能把自己出賣作為奴隸。另亦有學者指出：人權是人的價值的社會承認，是人區別於動物的觀念上的、道德上的、政治上的、法律上的標準。它包含著「是人的權利」、「是人作為人的權利」、「是使人成其為人的權利」和「是使人成為有尊嚴的人的權利」(張文顯，2003: 380)；人權具備固有性及普遍性，乃人之為人當然享有的權利(許志雄，2000: 42)；此種權利沒有人種、性別、國界等等的藩籬，是一種先於且超於國家的權利(陳新民，2001: 124)。

人權的「人」可以解釋為「自然人」、「人民」、「市民」、「公民」、「國民」、「民族」、「種族」、「集體」，甚至於「法人」，所討論的是主體問題；人權的「權」可以解釋為「基本權」或「憲法權」，所討論的是客體及客體的地位問題(張文顯，

2003：380）。所謂的主體問題，就是探討誰是得享有人權的主體。若將主體區分為自然人與法人，再將自然人區分為國民與外國人¹⁸，首先，依現代人權保障之趨勢，憲法上所保障的人權，除專屬於自然人者¹⁹外，則法人亦能享有，例如法人財產權之保障、報社得主張新聞自由等；至於國民與外國人最主要之差異在於「國籍」，因此，要承認外國人於所在國能享有最基本的人權保障，最基礎的方式便是由「人性尊嚴」之不可侵犯來加以闡明（吳佩諭，2003：14）。

至於「人性尊嚴」是否屬於憲法中基本權利之一種？國內學者一般將我國憲法第22條的概括規定，引伸解釋為具有人性尊嚴保障的意涵²⁰（陳亮吟，2007：13），概括性的規定僅適用於列舉原則窮盡時的例外規範方式（李震山，2000：7-10）。我國憲法並沒有如德國基本法一般，將人性尊嚴之保障加以明文規範，然透過憲法增修條文²¹及司法院大法官解釋²²等，仍逐漸體現對「人性尊嚴」之保障，「人性尊嚴」應被視為我國憲法當然的價值與內涵。

人權經常被稱為是基本的（fundamental）及普遍的（universal）。簡言之，人權的「基本性」乃指有一些不可剝奪的權利，在任何情況下都不可被否定，但真正具有此種性質的權利的數目乃屈指可算。人權在實際應用上，其實是一種在公共政策、行政管理，及法律制定中被賦予之優先次序的權利²³；但在特定情況下，例如對公共利益之考量，人權是有可能被限制的（陳亮吟，2007：12）。

立憲主義以個人主義為出發點，秉持人性尊嚴不可侵犯原則，重視個人尊嚴之維護，個人之自由與生存自應受到保障。個人乃一切價值之根源，而政治權力

¹⁸ 此處所討論之「外國人」，包含「移民」及「外國人」。

¹⁹ 如性別平等、參政權、服公職、受教育權、生存權、婚姻保障權等，其性質上非法人所能享有。

²⁰ 相關論者亦有蔡維音（1992）；蔡宗珍（1999）、李震山（2000）等。

²¹ 例如憲法增修條文第10條第5項：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」

²² 例如司法院大法官釋字第372號解釋明確指出：「維護人格尊嚴……為我國憲法保障人民自由權利之基本理念。」

²³ 人權在特定社會中是基本的，因其通常確立於憲法條款中，不只用以指導政策，且事實上可以否決任何違反人權的行政決議及立法條例。

既為人類社會之產物，其根源乃求諸於個人，因此，個人之間相互平等，則政治權力必然也是如此。據此，「國民主權」的概念乃應運而生（陳亮吟，2007: 13）。因此，從個人尊嚴導出人權及國民主權之原理，是立憲主義之基本推論，這些從個人尊嚴為核心推導而出的概念，便成為憲法上的原理原則（涂懷瑩，2000；吳庚，2003）。

（二）憲法對人民權利之保障

人民的權利，在公法上，依其適用對象來看，大致可分為人權(human rights)、國民權(civil rights)和公民權(citizen rights)三類。人權適用於自然人，無論是本國人或外國人，具有人的資格都可以享受，所以人權的適用對象最多；國民權只對具有本國國籍的人民適用，外國人無論身居何地或貢獻如何卓越，亦不能享有，所以國民權適用的對象較少；公民權僅對依法成年的公民適用，未具本國國籍者與具有本國國籍但未成年者，都不能取得這類權利，所以公民權的適用對象最少。（羅志淵主編，1973: 267）。

關於人民權利之規定，各國憲法所採立的方式不一，有為直接保障者，有為間接保障者。直接保障者，乃對於人民所能享有之各種權利，由憲法本文直接規定，而非依法律規定方式，加以保障。我國憲法對於人民權利之保障，所採立方式則為列舉保障與概括保障之方式。列舉保障之方式是指憲法第七至十八條以及第二十一條，將受保障之權利，具名列舉。概括保障方式是指憲法第二十二條之規定，凡人民之其他自由及權利，在不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。概括方式乃由於人民之自由與權利，種類非常繁多，不可能一一列舉，為了避免掛一漏萬，乃用概括方式，使人民之自由權利，獲得周全之保障。（林鷹鵠，2004: 182）。

而憲法上人權主體的問題，其人權的擁有者必是「人」。此「人」可以分成

自然人與法人。再可以分成自然人的國民、外國人，與非自然人的法人三個層面來討論（陳新民，1999: 57-61）。

1. 國民的人權

憲法乃拘束國家權力之最高大法，也是為保障國民之權利而拘束國家。故憲法人權的擁有者首為國民。在此意義上，人權即為「民權」，國民是人權的最主要持有者。基於「有權利，必有救濟」的法理，人民受到任何公權力之侵害，一率應有法律救濟之途徑。同時，依嚴格的法律保留原則，任何對人權的限制，必須有明白的法律依據不可，再者，對於人權重要性的體認及憲法比例原則的重視，限制人權的措施，都需要明確的法律授權（陳新民，1999）。

2. 外國人的人權

外國人享有的人權，以人權與民權來討論，人權既然為人民的基本權利，承任人民是以「人」作為基本權利之主體。因此有某些人權是不分擁有國籍與否，以作為一個「人」就應該享有的權利，國家必須在其權力所及之範圍內加以保障，最明顯者如人身自由、訴訟權、財產權與宗教信仰等等（陳新民，1999）。要承認外國人在所在國享有最起碼的人權，最妥適的方式是「人類尊嚴」的不可侵犯。

就人權的項目特色來論，有許多人權項目只應賦予「國民」享有，最明顯者乃服公職、應考試、選舉、罷免等參政權。而國家為維護社會秩序，亦必須對外國人特別規範，例如對遷徙自由、結社自由（特別是政治性的結社，如組織政黨）、工作權等加以限制之必要。在承認外國人亦享有我國憲法的人權之原則下，對外國人之自由與權利之限制，亦必須依照憲法第 23 條之規定，和本國國民之人權限制無異。

三、國家利益

國家利益即是政策決定者依其「感知」(perception) 結構而定的。從 Sprout 的研究可得到啓發，即「真正」的國家利益是一件事，被決策者「所感知」(此不必然是基於私心、情緒，而大半是基於他(們)之認知的能力) 之國家利益可以與真正之國家利益相合，但亦可以不相合。在相合之情形下，則為理想。在不相合之情形下，則決策者「所感知」之利益，實非真正之利益，而是一種「利益形象」(interest image)，即誤非利益為利益也。國家利益之決定，常視政治系統之性格而有異。一般言之在閉鎖性的專制極權體系中，國家利益為少數權力份子所決定。在開放多元的民主系統中，則國家利益常由互相衝突之秀異群，經由複雜之折衷妥協過程而定。(羅志淵主編，1973: 274)。

通常由國家社會中之不同利益集團，在相互激盪妥協下，所決定的國家利益目標，雖未能完全符合個別集團之希望，但總是較能為大多數人所接受，也顧及到較多層面的利益，依民主的法則：「多數決意涵」，此種眾人協定而成的利益，也較合乎整體國家利益。

第五節 研究途徑、研究方法及研究架構

本研究主要採歷史研究途徑 (Historical Analysis)、法律分析研究途徑 (Legal Analysis)、文獻分析法 (Literatures Survey Method) 及分析比較法 (Comparative research Method)，研究架構為政府系統論 (Systems theory)。

一、研究途徑

(一) 歷史研究途徑 (Historical Analysis)

所謂歷史研究途徑是指區分不同的歷史時期，進行分析研究。有系統地收集及客觀地評鑑與過去發生之事件有關的資料，以考驗那些事件的因果或趨勢，並提出準確的描述與解釋，進而有助於解釋現況以及預測未來的一種歷程。其追溯某個概念的發展經過，或者顯示某個特殊議題或理論如何經歷不同時期的演進變化。

任何政策與制度的演進皆為一定時空下的產物，本論文以移民法制定時期和全文修正時期進行分析，制定時期為 1997 年移民法相關草案提出至 1999 年制定頒布；修正時期為 2005 年移民法全文修正草案提出至 2007 年修正頒布。國境管理制度從制定時期的「移出從寬，移入從嚴」到全文修正時期的「身分從嚴，生活從寬」。顯見不同時期的社會實況與移入移出人口都已產生結構性的變化，所面臨的國境管理問題亦不盡相同，因此政府的相關政策自須有所調整以資因應。本研究針對移民法制定與修正的立法背景及過程予以介紹分析，並分析不同時期的提案重點與差異比較，以及分析制定與修正過程中的具體議題爭議，最後以人民權利和國家利益兩種概念進行解析，藉此瞭解移民法的制度變遷與人民權利和國家利益價值的對話。

(二) 法律分析研究途徑 (Legal Analysis)

本文以「法律分析」(Legal Analysis)檢視「入出國及移民法」制定的過程，1996年台灣舉行第一屆直接總統民選，「入出國及移民法」之制定背景正是在1997年國民黨執政時期，於立法院審定、頒布。2000年到2008年為民進黨執政時期，「入出國及移民法」歷經三次修正、一次全文修正。台灣從威權統治轉型到民主政治，境管法規是由事實發展漸漸形成，而且修訂次數比一般法規頻繁，這種因應局勢的修訂，是其他行政機關所未有的現象。因此，對不同時期的移民法規進行分析，是為研究台灣「入出國及移民法」的動態展現。

二、研究方法

(一) 文獻分析法 (Literatures Survey Method)

文獻探討旨在使研究熟悉目前知識，瞭解與研究主題有關的概念、理論、重要變數、定義及操作型定義等，並掌握他人已經研究過的問題、研究假設及研究方法。文獻探討的目的有二：一為整合並摘要某個領域內已知的事物、綜合分析各種不同的研究結果，以指出前人研究之異同以及未來研究可發展的方向；二為避免重複前人的努力，使研究能夠站在巨人的肩膀上（張劭勤，2004：94-95）。

本研究蒐集並閱讀與國民權、國家利益、人權研究相關理論、跨國遷移與國境管理、國家安全等課題有關之理論與文獻，歸納、整理、分析探討研究的內容，以為本文之立論基礎與依據。所蒐集之文獻包括國內外書集、學術著作、研究報告、學位論文、期刊、法令、報章雜誌、政府出版品及網路資訊等文獻資料。

(二) 分析比較法 (Comparative research Method)

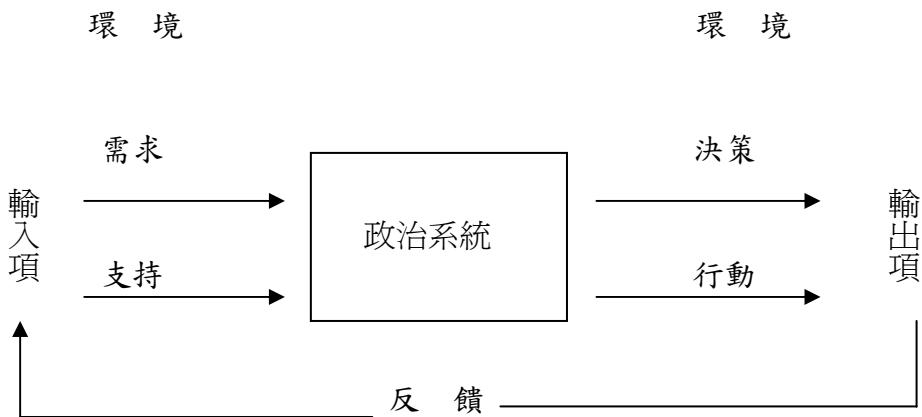
不同的制度設計與實踐，會有不同的發展與結果，然研究者或許可異中求同，

或者同中求異，以作為相互對照比較的基礎。Lawrence Neuman (2002) 認為「比較研究」(comparative research) 對單獨研究的技術而言是比較主觀、有方向的。本研究介紹移民法立法過程的歷史脈動，以「人民權利」和「國家利益」進行價值的比較分析，並比較分析移民法制定與修正過程，所體現的人民權利和國家利益的價值演變，及其演變的背後因素。

三、研究架構

(一) 系統理論 (Systems theory)

Easton (1965: 112) 提出系統理論 (Systems theory)，認為系統是在特殊時空中被約定的一個範圍，它有內在的功能關係及外在的環境關係，而且系統的內在與外在之間，具有輸入與輸出的互動作用。就一個政治系統而言，其系統的內在有三個主要的構成部分，分別是：政治社會的成員、制度化的統治機構、政治權力的執行者。系統的輸入方面有兩類，一類是需求—指政治社會的成員對於某一事項向政治上負責的單位表示其應否採取行動的意思，另一類是支持—指政治社會的成員給予維持政治系統的行動與態度。系統的輸出係指政治系統為滿足輸入之需求而做的有關決定，它也有兩類，一類是決策，另一類是行動(呂亞力, 2005)。輸入與輸出即是系統內在與系統環境之間的關係。輸出在環境中發生影響之後，亦可反饋而成為新的輸入成份，使需求與支持對於決策與行動的關係構成一交互影響的狀態 (Heywood, 2002)。此一政治系統模式如圖一。



圖二、政治系統模式

資料來源：A Framework for Political Analysis (p. 112), by D. Easton, 1965, Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.

在這個模式中，政治系統中的權力執行者，通過制度化的統治機構，所作的決策與所採取的行動，必須配合社會的需求，才能得到社會的支持。現代政府的統治權行使，並非是個人或獨裁的，他要完成國家目標，當然有決策和行動。在國家的大環境中，政治系統是一種結構、過程與制度，其間彼此相互影響，並跨過系統邊界而與環境相作用，以從事社會中價值的權威性分配，來達成國家社會的各種目標。但民主社會的主體在人民，人民對政府的施政效率和成果，會有直接的反應，反應的滿意度高，形成對政府的支持，不滿意則形成要求政府改善的需求壓力（何輝慶，2005）。

民主社會對政治方面的需求，乃是依賴一般人在政治上的行為定向及行為模式而產生。需求的表達常透過政黨、工會或壓力團體...來進行，政府對來自民間的壓力，必須有效的處理；一個有能力的政府，必須有「防患未然」的危機處理方式，在人民需求尚未形成前，即事先有應變和處理的對策，藉以滿足人民的需

求，以建立政府的威信。如果政府僅是被動的消極處理，當需求造成政府體系過份負荷，而影響人民的權益時，可能會對政府的存在，因失望而導致更替（任德厚，2005；呂亞力，2005）。因此，政治系統的決策與行動，必須配合一般人在政治上的行為定向及行為模式，才能得到普遍的支持。能夠得到普遍支持，政治系統則呈現穩定；反之，則呈現不穩定。在不穩定的狀況達到相當程度，政治系統必然產生變遷，甚至發生革命。

所以政府的統治，不但要維持社會的穩定，更要對人民的輸入壓力，產生對策，來滿足人民的需求，以換取更多的支持；因此政府輸出的實質內容，有可能是法規的制頒、福利的佈施、資訊的供給，或公共設施的建造…等。而輸出透過內外社會環境，施行於廣大社會，人民對其產生的反應，又回饋到政府決策當局；政府的統治運作，實際上是在輸入與輸出間，經由週而復始回饋運轉的施政過程。

（二）政府統治的移民政策運作模式

政府為國家完成特定目標而有統治權的運作，並非是一種靜態的運作，而是一種配合廣大而複雜環境的動態作為，在週而復始的動態中施政作為。系統理論模型提示本文思維移民政策與法規的另一種方向。

本文將移民政策與法規視為政治系統的輸出；認為移民政策是政府受到外在環境壓力時²⁴，所作的一種反應。此種政府行使統治權以落實國家目標的政治活動和公共政策的概念化²⁵，可供作本文的研究架構。本文以政策的建立者，包括民選公共官員（總統、國會），Gerston,Larry（2004）提到，民選的公共官員可能是建立議程過程最明顯的行為者。就項政策制定者本身，可以戲劇式的表現問題的重要性。由於他們有制定政策的能力，公共官員處於獨特的地位，能將問題

²⁴ 本文認為，外在環境必須再細分為「內部社會環境」與「外部社會環境」兩種。

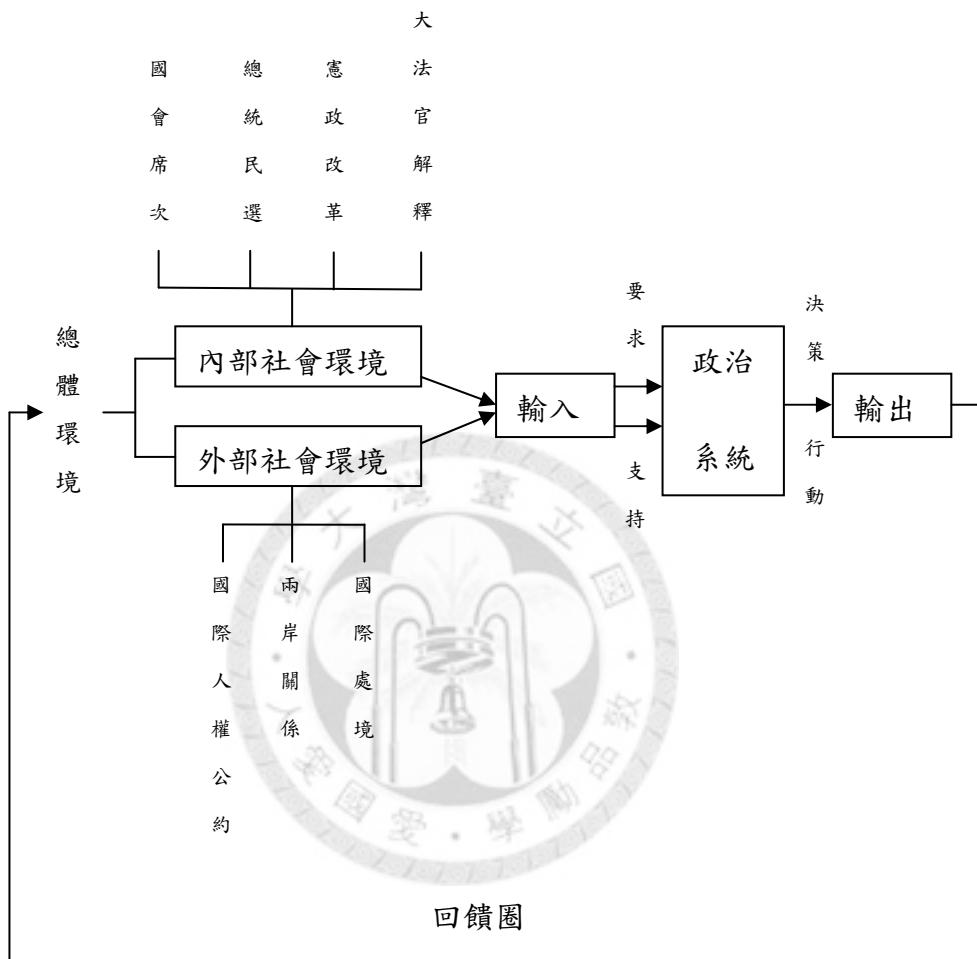
²⁵ 包括對國家利益、國家主權的倡議，以及對人民權利保障的立法與落實等。

置於公共議程，並處理這些問題（張明貴譯，2005）。

因此本文將影響移民政策的內部社會環境因素分列為：第一，總統；第二，國會；第三，影響人民權利憲法運作²⁶之相關修憲與大法官解釋文。並以我國之國際處境、兩岸關係與國際人權公約簽署，作為分析外部社會環境之考量。（此一模式如下圖三）。依此研究架構，本文分別探討李登輝政府和陳水扁政府時期之移民政策運作模式，分析影響移民政策輸入之內外環境因素（此一模式如下圖四、圖五）。

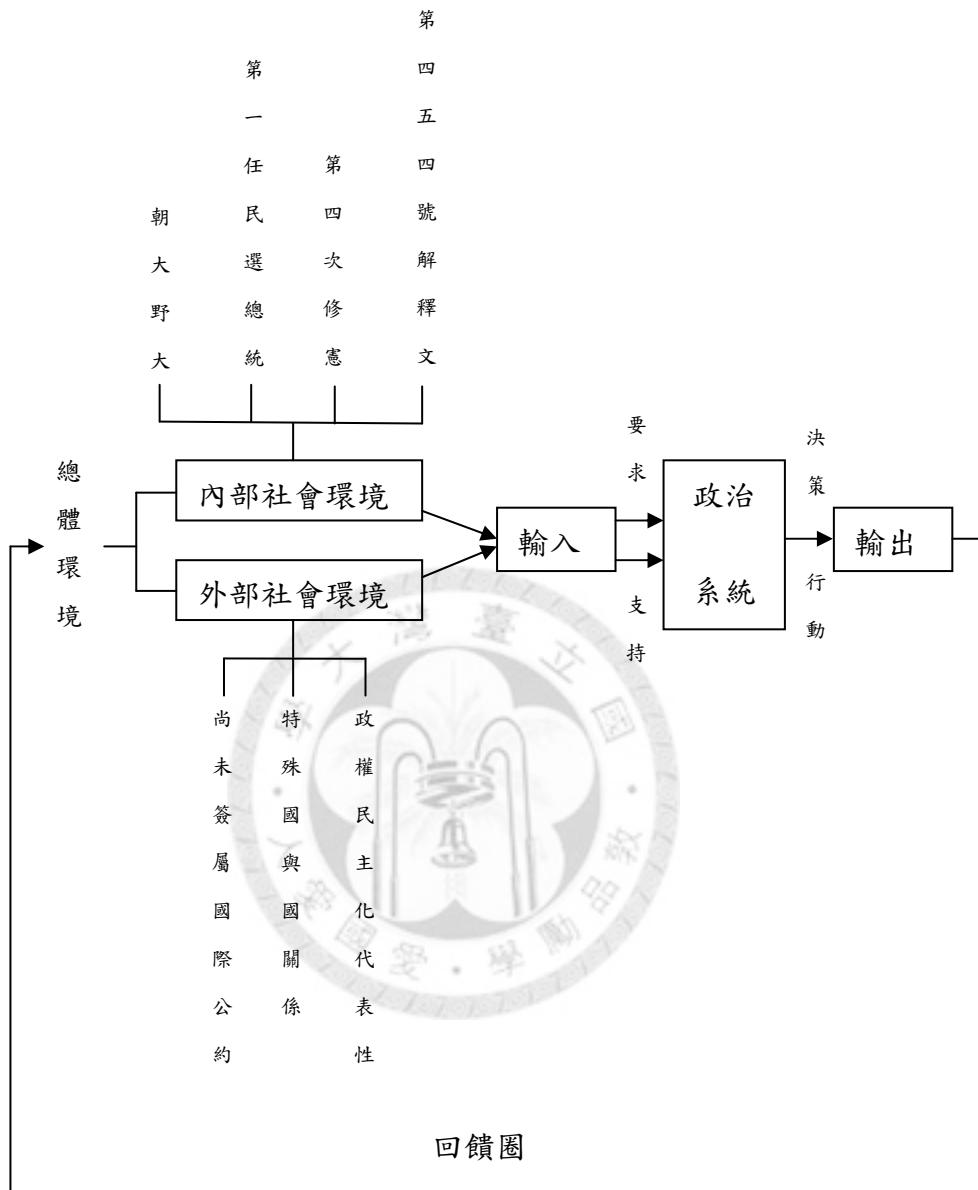


²⁶ 這裡指的是憲法保障人民自由權的人身自由、遷徙自由。

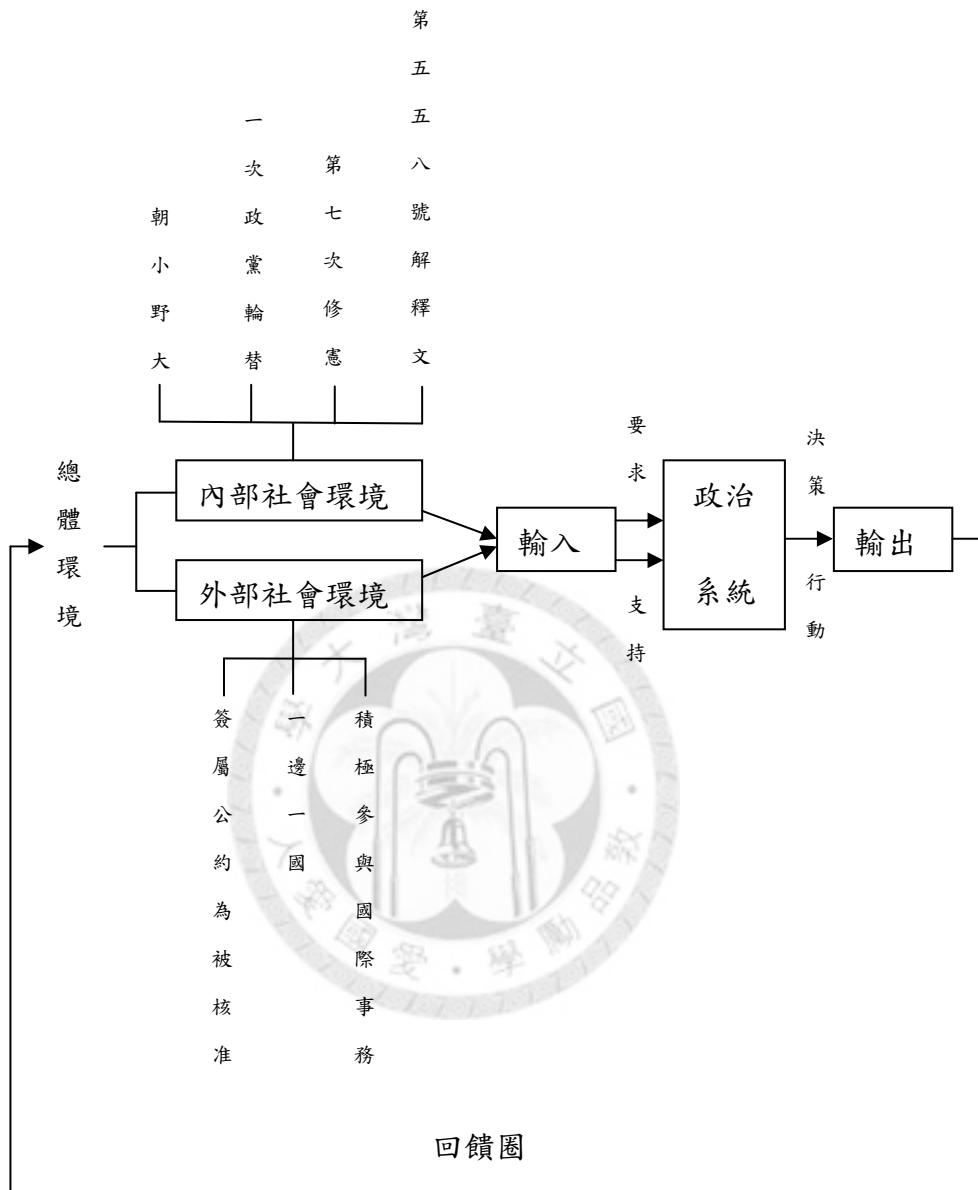


圖三、移民政策運作模式系統

(作者自繪，架構圖參考自邵宗海，2003，頁 150）



圖四、李登輝政府時期移民政策運作模式系統（作者自繪）



圖五、陳水扁政府時期移民政策運作模式系統（作者自繪）

第六節 論文結構重點說明

一、結構重點說明

本論文研究我國移民法制定案與修正案中，有關「人民權利」與「國家利益」的價值對話，當首先於第一章部份說明本文的研究動機、目的，研究議題、範圍，相關文獻回顧與概念界定，以及研究途徑、方法與研究架構。

第二章部份，以法案提案背景與內容（1997-99）為分析素材，針對各提案及其立法重點進行歸納整理，最後對各項提案之異同進行比較。本章探討三個面向，第一，入出國及移民法之立法背景，包括大法官第 454 號解釋文、九〇年代憲改、人口政策與入出管理法制化以及國際公約的人權保障精神。第二，相關提案及其立法重點，包括相關提案的立法要旨與要旨歸納。第三，比較各提案之異同，包括用詞定義、國民入出國之規範、無戶籍國民停留、居留之規範以及對照各提案在上述規範的異同進行歸結。

第三章部份，以法案修正背景與內容（2005-07）為分析素材，針對各提案及其立法重點進行歸納整理，最後對各項提案之異同進行比較。本章探討三個面向，第一，入出國及移民法之修法背景，包括大法官第 558 號解釋文、國際人權公約對移工遷徙權的保護精神以及政府人口流動政策之調適。第二，相關題案及其立法重點，包括相關提案的立法要旨與要旨歸納。第三，比較各提案之異同，包括重新定義用詞、無戶籍國民停留、居留之規範以及其配套期制與措施，最後對照各提案在上述規範的異同進行歸結。

第四章部份，分析立院議事對話記錄中，擷取和「人民權利」與「國家利益」相關的討論作為取材，針對「人民權利」與「國家利益」相關之議題論辯進行重點與爭議歸納。探討兩個面向，第一個面向是有關「國民」用詞定義的爭論以及基本人權為誰所有。第二個面向為「國家利益」和「我群」意義建構的辯證。

第五章部分，對法案的爭論進行價值分析，分為制定爭辯與修正爭辯，本章探討面向包括：第一，移民權利與憲法論述；第二，境管安全的主權國家利益考量；第三，移民權利與國家利益的共構關係。

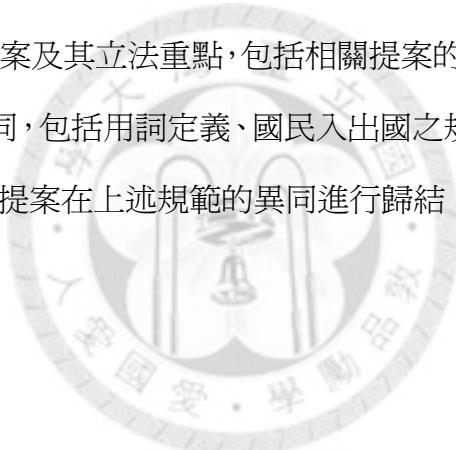
第六章為本文的結論，第一，由我國移民制度變遷的內外因素來分析移民法令制度變革重點及其遺緒；第二，將弱勢族群之人權保障分析與移民政策的國家利益考量進行損益雙重辯證；第三，對移民政策進行評析，分別探討李登輝、陳水扁政府以及前階段馬英九政府的移民政策並提供政策建議；第四，提出本文研究限制，第五，提供本研究之未來發展與展望。



第二章 法案提案背景與內容（1997-99）

一個國家的入出國及移民法制之立法精神與體系架構，不僅可具體呈現該國政府對於國家安全、國境管制、人流控管之制度作法，亦足以反映出政府對於基本人權的基本認知和價值觀（陳亮吟，2007: 65）。因此，第二章部份，以法案提案背景與內容（1997-99）為分析素材，針對各提案及其立法重點進行歸納整理，最後對各項提案之異同進行比較。

本章探討三個面向，第一，「入出國及移民法」之立法背景，包括大法官第454號解釋文、九〇年代憲改、人口政策與入出管理法制化以及國際公約的人權保障精神。第二，相關提案及其立法重點，包括相關提案的立法要旨與要旨歸納。第三，比較各提案之異同，包括用詞定義、國民入出國之規範、無戶籍國民停留、居留之規範以及對照各提案在上述規範的異同進行歸結。



第一節 立法背景

內政部於 1997 年 2 月 13 日、2 月 25 日分別陳報行政院審議「入出國及移民法」及「內政部入出國及移民署組織條例」草案。

1996 年台灣在中國飛彈的恫嚇中完成了首次民選總統的選舉，隨後李登輝先生挾百分之五十四的得票率，召開跨黨派性質的「國家發展會議」，由國民黨與民進黨兩大政治勢力達成凍結省及自治組織、重構「總統—行政—立法」的三角互動關係、停止鄉鎮市級首長與民意代表的選舉之共同意見(葉俊榮、黃昭元，1998: 1)。台灣與中國的關係依舊陷入 1995 年末開始的低迷氣氛。然而，美國與中國的「建設性交往」(constructive engagement)，英國於 1997 年 7 月 1 日將香港主權移交予中國，使得台灣在面對中國統一壓力時的國際處境更顯侷促。

而「入出國及移民法」部分草案審議正進入立法院聯席會審議，立法部門與行政部門一再對國境管理的矜持與辯論，足以彰顯國家主權的存在。這種主權強化的機能，如同學者葉俊榮認為，國家對外主體性的矜持與辯論也正是台灣面對香港回歸以及接踵而至的澳門問題時，最能彰顯國家定位與反矮化的最佳策略(葉俊榮，1998: 31-41)。

一、大法官釋字第 454 號解釋文

司法院於 1998 年 5 月 22 日公布大法官議決釋字第 454 號解釋文²⁷，認為其

²⁷ 釋字第 454 號解釋文：「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利。對人民上述自由或權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之。中華民國八十三年四月二十日行政院台內字第一三五五七號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第七點規定（即原八十二年六月十八日行政院台內字第二〇〇七七號函修正核定之同作業要點第六點），關於在台灣地區無戶籍人民申請在台灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制，應有法律或法律明確授權之依據。除其中第一項第三款及第二項之相關規定，係為執行國家安全法等特別法所必要者外，其餘各款及第二項戶籍登記之相關規定、第三項關於限期離境之規定，均與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。關於居住大陸及港澳地區未曾在台灣地區設籍之人民申請在台灣地區居留及設定戶籍，各該相關法律設有規定者，依其規定，併予指明。」

時「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第七點除其中第一項第三款（未經許可入境者）及第二項外，其餘均與憲法第十條人民有居住及遷徙之自由之規定意旨不符，因無法律或法律明確授權依據，均屬違憲。自該解釋公布日起，至遲於屆滿一年（1999年5月21日）時失其效力。

行政院爰參照民主先進國家立法例及我國國情需要，於1998年10月29日擬具「入出國及移民法」草案，核轉立法院審議。在行政院草案版本送審前一年，已有三位委員提案審查入出國及移民法草案，顯示移民法案立法之需要性及迫切性。

大法官第454號解釋文對「入出國及移民法」草案進入審議具有深遠影響。該解釋文認為「入出國及移民法」應符合憲法第23條²⁸及中央法規標準法第5條²⁹之規定，提升法律位階，並落實解釋意旨，俾資取得限制在台無戶籍國民入國居留及設籍之法律依據。

二、九〇年代憲改及強化國家主體性

現行中華民國憲法是在政治動盪之際公布施行的。隨後，這一部憲法被侷限在台澎金馬施行，許多轉型國家的憲改，面臨的是轉型動盪中政治秩序的建立與基本立國原則的改變，但是在台灣的憲改，其運作的主要機制，卻是在解決其獨特的民主代表性的問題（葉俊榮，1998: 34）。

國民政府自內戰戰敗遷台以來，藉由大陸帶來的民意代表與憲法，來維繫其主權正當性。在憲法被用來作為操控民主代表性的時期，中華民國在國際社會仍獲得相當承認。1971年中華民國退出聯合國，以及接連國際外交承認挫敗之際，1990年代憲改的主要機能轉變為對內代表性的強化。葉俊榮認為第一次至第三

²⁸憲法第23條：以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

²⁹中央法規標準法第5條：左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。

次憲改³⁰的主要動能為「中華民國政權」在台灣進行民主代表性的強化；第四次憲改中則擴大政黨對危機的合流認同，但重點在於台灣對內民主代表性完備後對外的國家主權代表性（葉俊榮，1998: 18-40）。

面對 1997 年香港回歸中國與國際社會認同度低迷之際，如何凸顯台灣與香港的不同，以避免被當然的視為中華人民共和國領土的一部分，從第四次憲改議題轉而成爲台灣對外（尤其是對岸的中國）代表性危機時，危機體認已由國民黨擴大到民進黨的主流派，這正可以詮釋何以入出國及移民法相關提案在此時進入立法院審議。

三、人口政策與出入管理法制化

戒嚴時期，入出境管理業務因與國家安全工作有密切關聯，故一直由軍方負責執行；解嚴之後，入出境管理業務由軍方移交警政機關主管，規範入出國或移民業務之法規，僅有「國家安全法」是法律，其他概以行政命令行之。

1992 年「中華民國人口政策綱領」修正，將移民政策納為人口政策之一環，採取「移出從寬、移入從嚴」之原則。此時期是後威權時期，一方面朝向法治國的理想邁進，另一方面來自對岸的中國威脅始終存在，兩岸人民交往熱烈，反映在境管方面，則是強調法制化工程及兩岸交流之緩衝器、抑制器的角色，如 1992 年 7 月 31 日公布「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，並與施行細則於 9 月 18 日開始實施（陳清福，1999: 19-20）。

此時期，過去海外黑名單人士亦有當選縣長、立委、甚至參加首屆總統直接民選，例如謝聰敏委員參與移民法之制定等，均大力促成境管工作的法制化工程（如制定兩岸條例、港澳條例、入出國及移民法等），並牽動朝野的高度關切。

³⁰ 葉俊榮認為這三次憲改，中華民國政府已經透過一種「寧靜」的方式逐漸強化民主代表正當性，取得現代國民主權國家中統治者正當性的來源，經由定期改選組成政府。

四、國際公約之人權保障精神

聯合國於 1965、1966 年通過兩項國際公約³¹均在宣告「家庭」受到國際上之保護乃是普世思想（謝立功、邱丞燁，2005: 65-66）。前述規範涉及對移民申請者之權利周全保障，我國雖非聯合國之會員國，亦非上述條約之簽約國，但在國際人權意識中，我國移民法對移民權利保障與國境管理之議題上，顯然也必須與國際同步。



³¹ (1) 聯合國 1965 年通過「消除一切形式種族歧視公約」第 2 條規定：『締約國譴責種族歧視，並承諾立即以一切適當方法實行消除一切形式種族歧視，並促進所有種族間之諒解政策。』
(2) 聯合國 1966 年通過、1976 年生效之「公民與政治權利公約」第 23 條規定：『家庭是天然與基本之社會單位，應受社會與國家之保護。』

第二節 相關提案及其立法重點

1997年4月25日，立法委員潘維剛等十九人擬具「移民暨入出國管理法草案」、同年5月31日，陳宏昌等七十六人擬具「入出國及移民法草案」、同年10月9日，周荃等七十六人擬具「入出國境及移民法草案」，一共三項委員提案；連同1998年10月之行政院版共計四案。

此四案，於1998年12月30日，由立法院內政及邊政、外交及僑政、交通、司法委員會，共同發函給立法院秘書處，交付院會併案審查。

一、各案之立法要旨

三位委員領銜之提案和行政院提案，其立法要旨分述如下：

（一）潘維剛案

潘維剛等十九人提出「移民暨入出國管理法草案」，其立法理由提到：「目前我國國境管理，政出多門，因事設宜，率以行政命令規定，與憲法明文保障人民居住及遷徙自由，如有必要應以法律規範之意旨不符」。且為因應國際化、自由化之國家整體發展趨勢，該案對於外國人進出國境及長期居留事務，認為應當仿效世界各先進國家之立法例，以移民法律統籌規範。

對於移民規範，潘維剛案指出，世界各國對國境管理、簽證；遣返及相關的業務，均由移民法或類似之法令統籌規範，分由相關單位依法執行。且接納外國人的數量及審核尺度之寬嚴，均可由立法機關視國情需要，機動調整。該案以當時中、外人士出入我國國境為例³²，指出「現行管理辦法，任何一個單位皆不能

³² 例如：外國人入境，依「外國人護照簽證辦法」向外交部及其派駐國外使領館、代表處、辦事處申請簽證，入境時由航空警察局執行證、照查驗，入境後由各縣市警察局管理其居、停留工作，所依據之法令為「外國人入出境及居、停留規則」與「外國人入出國境及居留、停留規則作業規定」。至於國人之入出國境則由入出境管理局「國家安全法」及「台灣地區人民入出境管

全盤告知必要的法令，且各項法規制定已久，多未增修，位階均不高，仍在行政命令之範疇內」，潘維剛案認為，有關移民入出國管理規範若經立法通過後，可將目前業務零散的現象以法令貫穿整合，並使各單位執行有據。

（二）陳宏昌案

陳宏昌等七十六人提出的「入出國及移民法草案」，其立法說明提到：「戒嚴時期，入出境管理業務因與國家安全工作有密切關聯，故一直由軍方負責執行；解嚴之後入出境管理業務由軍方移交警政機關主管。」行政機關間互不隸屬³³，相互間通報聯繫及溝通協調等工作費時費力，本國人或外國人對此皆有怨言。

且在國際交流往來日益增加情形下，如何解決我國人口爆炸所產生各種不同的社會問題³⁴，有關國人及外國人入出本國之法律至今都沒有，陳宏昌案認為這對國際化、自由化及民主化日深的我國，實屬莫大的諷刺。

陳宏昌案認為，為求我國移民政策能早日實現，我國之國境管理政策實宜比照先進國家，於內政部下設置專責機構，秉持一元化之原則，掌理入出國之許可、查驗、居停留之管理及國境警戒事宜。

（三）周荃案

周荃等七十六人提出之「入出國境及移民法草案」，其說明中提到：「近來我國衍生之入出國境管理及移民問題，顯非現行組織架構及作業方式能因應。現行規範入出國或移民業務之法規，僅有「國家安全法」是法律，其他概以行政命令

理作業規定」辦理。

³³ 例如：境管業務分工上，分屬於外交部、僑委會、內政部警政署外事組、外事警官隊、航空警察局及台灣省政府警務處各港警所等單位，至於管理作業則有海外審理、簽證、國內審核發證、入出國時之查驗、入國後之居、停留管理及相關資料處理運用等。

³⁴ 諸如就學、就業、交通、住宅、環保、治安、社會福利等。

行之³⁵。」。

對於涉及人民權益事項，該案認為我國現行法規未以法律規範以保障人民權利、課予人民義務，實非妥適。由於經濟繁榮、交通便捷、國際間人民往來日趨頻繁，為因應我國國際化、自由化之國家整體發展之目標、符合民意及順應世界潮流，該案認為應參照民主先進國家立法法例及我國國情需要進行法令規範。

至於規範統籌國人及外國人入出國境及移民相關事宜，周荃案認為應該提昇法律位階，規範人民權利、義務，並基於建立以服務為導向的行政體制，統一事權，建立單一窗口之服務行政，落實便民服務。

（四）行政院案

該案之說明提到：「對國際間人民往來所衍生之入出國管理及移民問題，以及現行規範入出國或移民業務之法規，僅有『國家安全法』是法律，其他均屬行政命令之問題，且大法官第 454 號解釋自該解釋公布之日起，至遲屆滿一年（1999 年 5 月 21 日）時失其效力。各界及民意反映，認為政府應儘速成立移民專責機構及研訂移民法。」

有關行政命令所涉及人民權益事項，未以法律規範，對於保障人民權利，課予人民義務，行政院案認為實非妥適。且為配合大法官釋字第 454 號解釋³⁶，行政院案基於前列解釋認為，無法律或法律明確授權依據均屬違憲之議決，於是提出本案，並參照民主先進國家立法例及我國國情需要，核轉立法院審議。另外，行政院案並撤回先前前提請立院審議之「台灣地區無戶籍國民入境停留居留及定居

³⁵如：關於國人之入出國法規：「台灣地區入出境管理作業規定」、「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」；關於外國人之入出國法規：「外國護照簽證辦法」、「外國人入出國境及居停留規則」及其作業規定、「外國人免簽證入境停留辦法」及其作業規定；關於移民法導之法規：「我國現階段移民輔導措施」及「移民業務機構管理辦法」等均屬行政規章。

³⁶該解釋文指出有關「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第七點，除其中第一項第三款及第二項之相關規定外，其餘規定因無法律或法律明確授權依據，均屬違憲。

條例」草案，這是由於對在台無戶籍國民及外國人申請停留、居留及定居等涉及人民權益事項，已於該案納入規範，先前草案無制訂之必要。

該案以落實亞太營運中心人流與物流暢通之目標，認為應整合目前規範入出國管理等各種行政規章，對移入、移出、入出國管理、證照核發及查驗許可、停留、居留、定居之管理、國籍行政等業務予以整合。統籌掌理入出國及移民相關事權，建立單一窗口之服務行政。

二、各案要旨歸納

綜合上述四項入出國及移民法制訂之版本，可以歸結為以下幾點：

(一) 大法官釋字第 454 號解釋文，對於「入出國及移民法」之整合規範，有提昇法律位階、落實憲法第 23 條之精神之功效。

(二) 四個提案版本皆同意參照民主先進國家立法例及我國國情需要，基於建立以服務為導向的行政體制，落實主權在民之便民服務；建立「海外審理」、「國境線上查驗許可」、「國內管理查察」三層作業系統，強化國境管理；輔導、整合計畫性移民、發揮海外移民的整體力量。

第三節 各提案之異同

本章節歸納各版本立法重點不同之處，比較如下：

一、入出國及移民法之用詞定義

各案對該法用詞定義在「國民」、「台灣地區」、「台灣地區無戶籍國民」與「居留」的部分有所差異。分析如下。

(一)「國民」之用詞定義

在「國民」定義的部分，陳宏昌案與行政院案皆為：「指居住台灣地區設有戶籍之國民及僑居國外之國民。」；周荃案為：「指具有中華民國（以下簡稱我國）國籍者。」；潘維剛案則是先對「人民」定義，再對「國民」定義。「人民」之定義為：「指所有人民，包括中國人、外國人及無國籍人。」，「國民」之定義為：「指具有中華民國國籍之人民。」。

(二)「台灣地區」之用詞定義

有關「台灣地區」用詞定義部分，周荃案與行政院案皆為：「指台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。」；陳宏昌案則在「指台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。」該段說明前面加上一句：「依台灣地區與大陸地區人民關係條例第二條第一款規定。」潘維剛案則沒有「台灣地區」之用詞定義。

(三)「台灣地區無戶籍國民」之用詞定義

在「台灣地區無戶籍國民」用詞定義部份，陳宏昌案、周荃案與行政院案對

「台灣地區無戶籍國民」定義皆相同，三案之定義內容為：「指具有中華民國（以下簡稱我國）國籍，現僑居國外之國民及取得、回復我國國籍未曾在台灣地區設有戶籍之國民。」；潘維剛案不同於這三案，該案以「華僑」之用詞定義來函括「台灣地區無戶籍國民」，「華僑」的用詞定義是：「指在中華民國無護籍居住國外，或有戶籍已出國滿二年，取得外國永久居留權或已繼續長期居留國外之國民」。

(四)「居留」之用詞定義

有關「居留」定義的部分，陳宏昌案、周荃案、行政院案，三案皆為「指在台灣地區居住期間」，不同的是「居住期間」的「天數」設定，陳宏昌案和行政院案對居住期間設定為「超越六個月」；周荃案為「超過六個月且未逾兩年」。潘維剛案對「居留」定義不同於前述三案，該案的定義為：「指華僑或外國人在中華民國居住 181 日以上。」。

二、國民入出國之規範

有關國民入出國，在「申請許可」、「不予許可或禁止其出國」、「不予許可或禁止其入國」部份，各案之規範差異分述如下：

(一)「申請許可」

陳宏昌案、周荃案、行政院案皆提出「應申請許可；未經許可者，不得入出國。」，三案都指出「為確保國家安全，維護社會安定，規定國民入出國應申請許可」，其中陳宏昌案、行政院案引國家安全法第三條第一項規定³⁷，周荃案則無。但三案對於申請許可之「機關」各有用詞，陳宏昌案為「內政部移民署」，

³⁷ 國安法第三條第一項規定：「人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可，未經許可者，不得入出境。」

周荃案為「內政部入出國境及移民署」，行政院案則為「主管機關」。僅潘維剛案沒有對國民入出國申請許可進行規範。

(二)「不予許可或禁止其出國」

在國民不予許可或禁止其「出國」部份，四案皆對「經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者」以及「因案通緝中，或經司法或軍法機關限制出國者」之情形不予許可或禁止其出國。

另外，陳宏昌案和前述版本相同，僅「權責機關」部分皆以「檢察機關」稱之。新增的三種類別，周荃案、潘維剛案並無提出相關規範。

(三)「不予許可或禁止其入國」

在國民不予許可或禁止其「入國」部份，潘維剛案無相關規範，陳宏昌案、周荃案、行政院案皆參酌國家安全法施行細則第十二條禁止入國之規定，以確保國家安全及社會安寧的原則，訂立規範。三案皆對僑居國外之國民有下列之情形，應不予許可或禁止其入國。分別為：「參加叛亂組織或其活動者」、「參家暴力或恐怖組織或其活動者」、「涉有內亂罪、外患罪重大嫌疑者」、「涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣者」。

三、無戶籍國民停留、居留、定居之規範

有關台灣地區無戶籍國民停留、居留、定居部份，可以分為「不予許可」、「撤銷許可」兩部份。

(一)「不予許可」

對於台灣地區無戶籍國民申請在台灣地區居留或定居，不予許可之規定，潘維剛案沒有提出，而陳宏昌案、周荃案與行政院案的內容是相同的。惟周荃案在「有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者」該段說明的前面加入須「經司法院檢調單位認定」。

(二)「撤銷許可」

對於台灣地區無戶籍國民停留期間，三案對於撤銷許可所舉出的情形是相同的，惟陳宏昌案是以「廢止」許可替代「撤銷」許可。潘維剛案對此沒有提案。

四、各項提案版本對照後之主要歧異

(一)「國民」用詞定義

潘維剛案之「國民」定義是指，具有中華民國國籍之人民；而「人民」之定義為所有人民，包括中國人、外國人及無國籍人。其他三項提案，周荃案為，指具有中華民國（簡稱我國）國籍者。陳宏昌案與行政院案皆指居住台灣地區設有戶籍之國民及僑居國外之國民。

(二)「台灣地區無戶籍國民」用詞定義

潘維剛案與其他三案不同，該案以「華僑」函括「台灣地區無戶籍國民」。

(三)對國民入出國之限制

在「不予許可或禁止其出國」部份，對於「有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者」、「涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑，經權責機關通知限制出

國者」以及「涉有重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑，經權責機關通知限制出國者」這部份，僅陳宏昌、行政院案提出。

「入出國及移民法」在爭議協調中於 1999 年 5 月 14 日，三讀通過。1999 年「入出國及移民法」制定全文於附錄一中呈現。



第三章 法案修正背景與內容（2005-07）

第三章部份，以法案修正背景與內容（2005-07）為分析素材，針對各提案及其立法重點進行歸納整理，最後對各項提案之異同進行比較。本章探討三個面向，第一，「入出國及移民法」之修法背景，包括大法官第 558 號解釋文、國際人權公約對移工遷徙權的保護精神以及政府人口流動政策之調適。第二，相關題案及其立法重點，包括相關提案的立法要旨與要旨歸納。第三，比較各提案之異同，包括重新定義用詞、無戶籍國民停留、居留之規範以及其配套期制與措施，最後對照各提案在上述規範的異同進行歸結。

第一節 修法背景

隨著台灣的政治民主化以及自由化，2000 年的總統選舉，台灣跨越了首次政黨輪替的歷史門檻，長期從事民主化運動的反對黨—民主進步黨贏得這次大選，結束國民黨在台灣長達五十年的威權統治，實踐「政黨輪替」的民主精神。「政黨輪替」對中華民國而言，是一種由統治架構被「解構」後，再「重構」的過程。涉及的層面相當廣泛，包括政治、經濟、社會乃至兩岸關係（陳明通，2005: 5-6）。

2001 年 8 月 26 日，經濟諮詢委員會兩岸組達成結論，對大陸投資「戒急用忍」政策改為「積極開放，有效管理」。2002 年 8 月，陳水扁總統提出「一邊一國」與「主權對等論」。入出國及移民法修正草案在 2005 年進入立法院聯席會審議，此時，陳水扁總統於 2006 年 2 月底宣布終止國統會運作，國家統一綱領也停止適用。原本推動的「參與」聯合國案，到了 2007 年 7 月，也進一步提升為「加入」聯合國申請案。

由以上的政治變化，可以發現政黨輪替後，主政者在積極推動以主權國家地位參與國際組織的同時，亦強調台灣對外的主權；同時為因應國際潮流，處理全

球化、國際化的人流往來，並落實人權保障之精神，而有修法之需求。

一、大法官釋字第 558 號解釋文

司法院於 2003 年 4 月 18 日公布大法官釋字第 558 號解釋文³⁸，認為 1992 年修正後之國家安全法第三條第一項未區分國民是否於臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，並對未經許可入境者，予以刑罰制裁。其與憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由之規定之意旨不符，並違反憲法第二十三條規定之比例原則，侵害國民得隨時返回本國之自由。

大法官釋字第 558 號解釋文對行政、立法部門研擬修正「入出國及移民法」以落實人權保障具有深遠影響。行政院參照該解釋文，擬具之草案為保障國民遷徙自由，另為維護國家安全，於 2005 年 8 月 22 日送請立法院審議。立委蕭美琴擬具「入出國及移民法修正草案」之提案，亦針對司法院釋字第 558 號解釋之意旨，提出重新定義國民入出國之修正要點。徐中雄委員之提案版本更增列「難民庇護專章」、「人權保護專章」，顯示人權價值之精神受到普遍重視。

二、國際人權公約對遷徙權的保護精神

台灣面對移入人口的增長是近十多年來的事，不過，其實在半個多世紀之前，隨著《世界人權宣言》³⁹的通過，遷徙權利在全世界早已得到承認。《世界人權

³⁸ 釋字第 558 號解釋文：「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。」

動員戡亂時期國家安全法制定於解除戒嚴之際，其第三條第二項第二款係為因應當時國家情勢所為之規定，適用於動員戡亂時期，雖與憲法尚無抵觸（參照本院釋字第二六五號解釋），惟中華民國八十一年修正後之國家安全法第三條第一項仍泛指人民入出境均應經主管機關之許可，未區分國民是否於臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，並對未經許可入境者，予以刑罰制裁（參照該法第六條），違反憲法第二十三條規定之比例原則，侵害國民得隨時返回本國之自由。國家安全法上揭規定，與首開解釋意旨不符部分，應自立法機關基於裁量權限，專就入出境所制定之法律相關規定施行時起，不予適用。」

³⁹ 《世界人權宣言》第 13 條為例證，其條文內容為：「人在各國境內有權自由遷徙和居住。」、「人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。」

宣言》第 13 條明文：「人在各國境內有權自由遷徙和居住。」、「人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。」。

以《1990 年保護所有遷徙工人及其家庭成員權利國際公約》為例，當時聯合國主席安南呼籲各國簽署時表示：「接收國須有符合國際標準的反歧視法律，必須採取措施鼓勵文化多元性，而各國領導人應清楚的認識到，對移民任何形式的歧視都是對《世界人權宣言》中確立的公正原則的一種倒退。」在各國移民／工人權團體的奔走下，這項國際公約於 2003 年 7 月 1 日起生效，明定接受國有責任確保移民的權利。

三、政府人口流動政策之調適

在全球化及國際化的趨勢下，跨國遷移已成普遍現象。國際間的人口流動，包含錯綜複雜的社會、經濟和政治因素的影響，已使移民問題成為國際間以及各國政府普遍所關切的重大議題。在美國在九一一事件之後，為防範類似此種恐怖攻擊事件再度發生，世界各國無不著手強化國境管控，以保障國家安全。美國、日本已要求入境旅客須留存個人影像並按捺指紋，歐盟也著手規劃中，顯見運用生物特徵識別科技，確能有效保障國境安全。

隨著近來我國民主政治、全球自由貿易、資本經濟、市民社會(Civil Society)等的蓬勃發展，1999 年公布實施的移民法，當時的社會實況與本國移入移出人口都已產生結構性的變化。相較過去「移出從寬、移入從嚴」的閉鎖管制政策，行政部門面對大量遷入本國的婚姻移民，對外宣示將移民相關政策定調為「身分從嚴、生活從寬」。目的為整體建構完善之人流管理及移民輔導制度⁴⁰，以因應處理全球化、國際化造成人口流動及外來移入人民日益增多所衍生之間題⁴¹。

⁴⁰ 例如：強化人流管理、健全移民輔導、吸引高級專業人才、開放投資移民、落實人權保障、簡政便民及配合內政部入出國及移民署之設立。

⁴¹ 例如：違法停居留、假結婚來台、移民輔導、資訊系統整合運用、收容遣送及事權分散等。

第二節 相關提案及其立法重點

「入出國及移民法」自 1999 年制定以來，社會情況與我國移入、移出人口已產生結構性變化，在全球化及國際化潮流下，我國移入人口日益增多，對促進多元文化、知識技術交流、人力互補增益，固有正面積極貢獻，然亦衍生人口結構失衡、移民生活適應，社會融合等問題。另在跨國境人口販運防治及被害人保護方面，為向國際宣示我國打擊人口販運之決心，朝野皆認為入出國及移民法之修正，有其必要。

2005 年 4 月 8 日，立法委員徐中雄等六十四人提出「入出國及移民法」修正草案、同年 11 月 8 日，行政院提出「入出國及移民法修正草案」函請立法院審議，2006 年 1 月 6 日，立法委員蕭美琴等四十三人擬具「入出國及移民法修正草案」，一共三項提案。

「入出國及移民法」相關修正版本一共三案，其中徐中雄案與行政院案版本較早提出，立法院內政及民族委員會於 2005 年 12 月 28 日進行審查，並決議兩案併案審查，進行逐條討論至第 10 條。

蕭美琴之提案於 2006 年 1 月 6 日，由立法院會議決定交內政及民族委員會審查。內政及民族委員會於 2006 年 3 月 29 日繼續審查本案。審查會決議將蕭美琴等四十三人之提案與行政院案、徐中雄等六十四人之提案，三案併案審查。

一、各案之立法要旨

兩位委員領銜之提案和行政院提案，其立法要旨分述如下：

（一）徐中雄案

此提案主旨認為我國現行之「入出國及移民法」立法迄今已經歷多年，當初

的社會實況與本國移入移出人口都已產生結構性的變化⁴²。相較過去「移出從寬、移入從嚴」的閉鎖管制原則，行政部門面對大量遷入本國的婚姻移民，將移民相關政策定調為「身分從嚴、生活從寬」。但現行移民法牽動外國人多項權益⁴³，未見同步調整，形成侵害人權的諸多疑慮。

該案認為，我國的憲法學理上，把本國境內的外國人，認定是亦受侵害的少數族群，應該給予特殊照顧與保護。並批評現行之「入出國及移民法」，對於外國人事務的規範及基本權益的保障不僅不夠完善，其中更充滿許多模糊性的國家安全和歧視管控等倒退邏輯。認為「入出國及移民法」不應定位為片面「管制移民」之法律，應以保障移民移住者人權作為核心目的，落實移民輔導，推廣多元文化，符合人權立國之精神。

（二）行政院案

該案認為「入出國及移民法」於 1999 年 5 月 21 日制定施行多年，期間歷經 3 次局部修正⁴⁴，主要目標為加強延攬國外優秀人才、外國人投資、強化人流管理、健全移民輔導、落實人權保障及簡政便民等措施。

行政院案指出，移民法雖經局部修正，但尚有規定未盡周延，依據大法官釋字第 558 號解釋文之意旨，須將「國民」重新定義。該版本並增訂「面談及查察」專章，以有效因應處理全球化、國際化造成人口流動及外來移入人民日益增多所衍生之各項問題，例如違法停居留、假結婚來台、移民輔導、資訊系統整合運用、收容遣送及事權分散等。

⁴² 該案提出台灣的移入人口以來自東南亞國家的婚姻移民和外籍勞工為多數，其中越南籍、泰國籍、菲律賓籍、印尼籍占較多，其餘人數較多者依序為美國籍、日本籍。

⁴³ 包含外國人入境、居留、定居、驅逐出國及歸化等權。

⁴⁴ 入出國及移民法施行在提案當時，期間為吸引高科技人才及對我國有特殊貢獻之外國人、配合行政程序法之公布施行、放寬受保護管束人經指揮執行之少年法院法官或檢察署檢察官核准得出國，分別於 2002 年 5 月 29 日、7 月 10 日及 2003 年 2 月 6 日，三次修正公布第六條、第十條、第二十三條及第七十條。

由於相關業務與其他法律之變動需要，並配合內政部入出國及移民署之設立，行政院案認為需要建構更完善的人流管理及移民輔導制度，落實人權保障、簡政便民，以吸引高級專業人才、開放投資移民。

（三）蕭美琴案

該案認為，「入出國及移民法」對我國現行體制、法令、社會資源乃至國民生活方式的衝擊越來越大，其中，以大量「移入」我國之移民影響最鉅。另外，該案提出將「國民」重新定義，以符合大法官釋字第 558 號解釋文之意旨。

在全球化及國際化的趨勢下，跨國遷移已成普遍現象。而我國民主政治、全球自由貿易、資本經濟、市民社會等的蓬勃發展，位於太平洋交通運輸樞紐的我國，不論在跨國貨物買賣、資金流動或是與人員交流上，互動都越來越頻繁、快速與複雜。國際間的人口流動，包含錯綜複雜的社會、經濟和政治因素的影響，已使移民問題成為國際間以及各國政府普遍所關切的重大議題⁴⁵。

同時，我國隨著政治、經濟、社會的開放改革，與國際互動頻繁，入出國境及外來移入人數日增。我國入出國人數已從過去的少數轉變成多數且複雜的情況。加上我國「入出國及移民法」自 1999 年公布，至該案提出時經歷六年有餘，當時的社會實況與本國移入移出人口都已產生結構性的變化，對這些變化衍生的各項問題，蕭美琴案認為有必要對移民法的周延性與業務因應，進行調整。

⁴⁵ 蕭美琴案指出，國際人口的流動，其正面積極的貢獻是促進多元文化、知識技術交流、人力的互補增益；但另一方面，也可能衍生人口結構失衡、移民生活適應、社會融合、人才流失、仇外心理、人口販運等人權保護與國家安全的問題。

二、各提案要旨歸納

綜合上述三個入出國及移民法修訂之版本，可以歸結為以下二點：

- (一) 大法官釋字第 558 號解釋文，要求對「入出國及移民法」將國民重新定義區分，具有落實憲法第十條、第二十三條之立法精神。
- (二) 三個修正提案版本，皆肯定人權價值之重要性，主張將此價值帶入出國及移民法修正草案中，以落實人權保障。三個版本皆贊成增訂媒體業者散布、播送或刊登移民業務廣告之規範。但在婚姻自由議題部分，蕭美琴案與徐中雄案皆強調應增列家暴條款，保護外籍配偶之權利，行政院案則沒有家暴條款。另外，防杜假結婚部份，行政院案、蕭美琴案提出「面談機制」，而徐中雄版則無此提案。



第三節 各提案之異同

本章節歸納各版本之立法重點提案不同之處，比較如下：

一、入出國及移民法之用詞定義

(一) 重新定義「國民」身分

行政院案與蕭美琴案皆參照司法院釋字第 558 號解釋文之意旨，著重保障國民遷徙自由，將國民重新定義區分為「居住台灣地區設有戶籍國民」及「台灣地區無戶籍國民」。兩案皆認為，僅台灣地區無戶籍國民入國，須申請許可。

對該定義持不同意見的徐中雄案提出以「負面列舉」規範無戶籍國民之居留及定居條件，該案認為無戶籍國民仍屬憲法上之「國民」，為國家之構成要素，理應享有完全「國民權利」。徐中雄案指出，「入出國及移民法」法雖因我國特殊之情勢需要，而作特殊限制，但仍應與典型之外國人有別，亦與憲法增修條文第十一條另有特殊定位之「大陸地區人民」有所不同。以許可為原則，不許可為例外。

(二)「國家安全」概念

行政院案與蕭美琴案皆提及「為維護國家安全」之原則，對於涉及國家安全之人員，增列其出國應先經服務機關核准之規定。

對草案有關「國家安全」用語，徐中雄案認為，禁止國人出國及外國人入境、居留、永久居留的諸多條件，多處以抽象之「國家安全」作為禁止管制入出國之原因。其概念上過於寬泛，且似有重國權輕人權之嫌，不合乎「國家為人民而存在」之理念。該案建議將「國家安全」修正為「公共利益」，且應加入「具體事

實」作為依據，以保障國民出國或外國人入境之遷徙自由。

二、無戶籍國民停留、居留、定居之規範

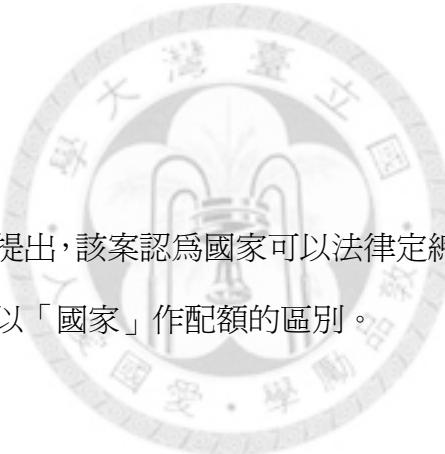
(一) 定居延期之放寬

對行政院版草案對台灣地區無戶籍國民定居之規定⁴⁶，蕭美琴案認為，在一般人的思維中，取得定居實為不易，而法律不外乎人情，故特別放寬有一次之機會，通知當事人前來辦理，如再逾期，則廢止其定居許可。

三、停留、居留、永久居留之規範

(一) 配額限制

這部份僅徐中雄案提出，該案認為國家可以法律定總量配額或依工作類型訂定配額，但原則上不得以「國家」作配額的區別。



(二) 面談機制

這部份僅行政院案與蕭美琴案，兩案提出為防杜「假結婚」等非法申請停留、居留或定居案件，增訂入出國及移民署或其委託機關（構）得於受理申請案時與申請人面談，無正當理由拒絕到場面談者，不予許可其申請案。

(三) 按捺指紋

徐中雄案認為在人權之疑慮未能消除前，不宜貿然實施按捺指紋。蕭美琴案

⁴⁶ 行政院版草案第十條：「台灣地區無戶籍國民經許可定居者，應於三十日內向預定申報戶籍地之戶政事務所辦理戶籍登記，逾期未辦理者，入出國及移民署得廢止期定居許可。」

則提出「刪除按捺指紋的條文」在適用上，應只針對外國籍人民之部份。並不將大陸及港澳地區人民納入本法規範中。另外，蕭美琴案的面談與查察專章中，始有少部份大陸及港澳人民適用上的規範。

四、其他

(一) 徐中雄案不同其他版本之處

徐中雄案有三項提案是彼等版本沒有的。分別為：(1) 增列外國人之收容應由高等行政法院於二十四小時內裁定之司法審查條款；(2) 增列難民庇護專章；(3) 增列人權保障專章等。

(二) 蕭美琴案不同其他版本之處

蕭美琴案提「增列外國人人口販運之受害人保護專章」是其他版本沒有的。

五、綜合上述各項修正版本對照，主要歧異可以歸結為

(一)「國民」入出國之定義

行政院案、蕭美琴案皆認為，僅台灣地區無戶籍國民入國，須申請許可。但徐中雄案認為無戶籍國民仍屬憲法上之「國民」，理應享有完全國民權利。徐案提出「負面列舉」方式，以許可為原則，不許可為例外。

(二)「國家安全」概念

行政院案與蕭美琴案皆提及「維護國家安全」之概念，其中，蕭美琴案更提

出保障國家安全的具體方式⁴⁷。徐中雄案認為「國家安全」的概念上過於寬泛，應修正為「公共利益」，且加入「具體事實」作為依據，以保障國民出國或外國人入境之遷徙自由。

(三) 定居延期之放寬

行政院案增列兩項放寬條件，分別為：增列「高級專業人才」、「對國家有特殊貢獻」、「投資移民」者，得申請居留與永久居留。增列被收養者必須與收養者在台灣地區共同居住，始得申請居留。有關行政院版草案對台灣地區無戶籍國民定居之規定⁴⁸，蕭美琴案認為，在一般人的思維中，取得定居實為不易，而法律不外乎人情，故特別放寬有一次之機會，通知當事人前來辦理，如再逾期，則廢止期定居許可。徐中雄案則對配額限制提出意見，該草案認為，國家可以法律定總量配額或依工作類型訂定配額，但原則上不得以「國家」作配額區別。

(四) 按捺指紋之爭議

戶籍法中之按捺指紋措施，在民間引發爭議，遲遲未能實施。與徐中雄之提案不同是，蕭美琴案認為「刪除按捺指紋」在適用上，應只針對外國籍人民之部份，並不將大陸及港澳地區人民納入本法規範中。另外，蕭美琴案在面談與查察專章，對於少部份大陸及港澳人民有適用上的規範。

⁴⁷ 該案擬加強查察國際恐怖分子、人蛇偷渡集團、增訂機、船長或運輸業者，應於起飛（航）前通報預定入出國時間及機、船員、乘客之名冊。乘客之名冊，必要時再區分為入、出國及過境。

⁴⁸ 行政院版草案第十條：「台灣地區無戶籍國民經許可定居者，應於三十日內向預定申報戶籍地之戶政事務所辦理戶籍登記，逾期未辦理者，入出國及移民署得廢止期定居許可。」

（五）其他

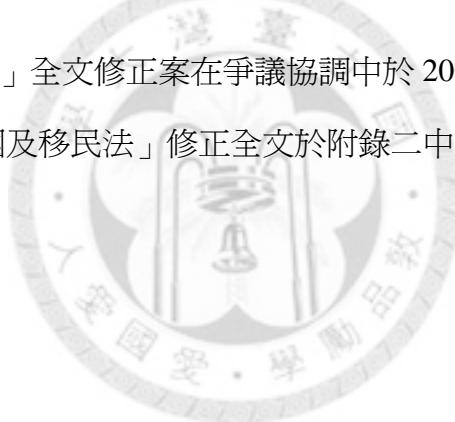
1. 在收容部份

徐中雄案增列外國人之收容應由高等行政法院於二十四小時內裁定之司法審查條款，並增列難民庇護專章。

2. 人權保障部份

徐中雄案增列人權保障專章，蕭美琴案提出增列外國人口販運之受害人保護專章，行政院案則增訂外國人於收容期間得令其從事勞務。

「入出國及移民法」全文修正案在爭議協調中於 2007 年 11 月 30 日，三讀通過。2007 年「入出國及移民法」修正全文於附錄二中呈現。



第四章 人民權利與國家利益的論辯

上兩章是以「入出國及移民法」制定、修正的「提案版本」作為分析素材，對於相關提案進行分析歸納，並對提案版本的論述比較歧異處。

我國憲法規定人民權利是採折衷制，以列舉規定的有：平等權、自由權、受益權、參政權。以概括式規定的為憲法第 22 條：舉凡「不妨害社會秩序、公共利益之其他自由及權利，均受憲法之保障」（謝瑞智，1991: 5-7）。現今法律，以我國憲法來講，「公民權」是偏向政治上的權利⁴⁹。公民是指享有國家公法上權利的居民及負擔公法上義務之國民而言。因國民並非人人均享有公權或負擔公法上義務，故國民未必為公民。（謝瑞智，1991: 23）。憲法上的公民權含括在參政權中，差別之處在公民權無「服公職」之權。

基於前述「法律的國民權」涉及基本人權的列舉，且該列舉受到憲法第 22 條之概括；本文將列舉式的人民基本權利放置在「個人權益」層次進行分析，概括式的規定則屬「國家利益」層次分析。以「個人權益」中有關「基本人權」落實在移民法聯席會審議，來看移民法進行制定、修正的對話爭論。

因此，第四章部分，本文審視立院議事對話記錄中，擷取和「人民權利」與「國家利益」相關的討論作為取材。依據「入出國及移民法」立法制定、修正過程之「審議對話」為對象，將其中關於「人民權利」與「國家利益」之論辯作為分析重點。針對「人民權利」與「國家利益」相關之議題論辯進行重點與爭議歸納。探討兩個面向，第一個面向是有關「國民」用詞定義的爭論以及基本人權為誰所有。第二個面向為「國家利益」和「我群」意義建構的辯證。

另外，有關「人民權利」的討論，涉及的「國家利益」層面，包括：社會秩

⁴⁹ 在謝瑞智所編的《憲法大辭典》中，公民權的定義：國民如具公民資格，在法律上當然享有之權利為憲法第十七條所定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」此四種權利須具備公民資格，始得享有，故又稱為「公民權」。

序與公共利益、國境管理及國家定位。本文以執政者對「假想敵」的思維框架⁵⁰分析我國境管措施對大陸人士來台的諸多限制。



⁵⁰ 諸多研究指出，國府自 1949 年遷台，兩岸對峙之勢形成，其間經歷軍事對抗、僵持對峙等階段。1987 年底我國開放探親後，隨之民間交流頻繁密切，兩岸進入交流時期。此時期，仍將對方視為叛亂團體，藉以定位對方。雖然民間交流密切，但主政者的防禦思維仍是我國對大陸人士之主要考量。（許惠祐，2007）

第一節 移民法制定時之爭議

聯席會議論及移民法其「法律的國民權」時，有下列幾項關乎「誰」有「基本人權」的設定，具體爭議議題為「誰是國民」以及「台灣地區無戶籍國民」的用詞定義。這些設定和行政、立法部門為保障「國家利益」和預設「假想敵」有密切關聯。其「敵對政權」之思維具體呈現在「國民」的「入出國許可、禁止」和「停留、居留、定居」相關規範的詢答辯論上。

一、誰是「國民」

「入出國及移民法」進入立院聯席會審查，審查過程中立法委員和行政官員對「國民」之定義各有論述，這些論述，其實是在對「誰是我們」的問題進行答案設定，加上「國民」的定義牽動「國民中的誰」能擁有「人身自由權」，而人身自由權是一切自由的基礎，「遷徙自由」則為人身自由的延長，若無人身自由，則其他居住、遷徙、集會結社等自由權均為空談。審查會議相關詢答呈現的「國民」定義論述以及對「人身自由」和其他規範基本人權之論述，正是本節關注的重點。

(一)「國民」定義爭論

1. 誰是我們

有關我國「國民」的用詞定義，其實是在對「誰是我們」的問題進行答案設定。對於「誰」屬國民的爭論，分為兩派，主張國民應採廣泛定義的周荃案，和主張在台灣地區設有戶籍的行政院案。行政院案對國民的定義是，「國民：指居住在台灣地區設有戶籍之國民及僑居國外之國民」。周荃案的定義為，「國民：指具有中華民國國籍者」。

周荃於質詢時，針對行政院案的定義提出下列論述：

「國民應採廣泛定義，所有人，只要持有中華民國護照，皆是國民。『國民』應指居住在台灣地區擁有中華民國國籍之人及在海外擁有中華民國國籍之人，然後才是台灣地區沒有戶籍之國民。即為，具有中華民國國籍者，不論居住在台灣或海外，只要具有中華民國國籍者，皆是國民。」（「出入國及移民法草案」案第一次聯席會議記錄，頁 223-224。）

對於周荃的「國民」論述，入出境管理局局長曾文昌及戶政司長陳建青，分別提出回應。陳建青指出周荃的定義會將大陸人民包括在內，由於我國對大陸地區及港澳條例另有規範，所以移民法需要對「國民」作出定義。曾文昌則以國籍法和兩岸關係條例進行說明：

「依中華民國國籍法對「國民」之定義，範圍很廣，大陸地區人民亦為中華民國之國民。若依周荃委員之定義，就會將大陸地區人民皆包括在內，而事實上大陸地區人民應適用兩岸關係法而非依此草案之規定。所以依行政院案的規定，較能限縮大陸地區及港澳地區人民適用兩岸關係條例。」（「出入國及移民法草案」案第一次聯席會議記錄，頁 223-224。）

在聯席會議詢答對話中，「國民」在國籍法上定義範圍很廣，而在「移民法」的「國民」定義中則排除大陸地區、港澳地區人民，並以「台灣地區無戶籍國民」定義大陸地區、港澳地區人民。

移民法對「國民」定義所指的「台灣地區」，其實是回答「我們在哪裡」的問題，就是我國在哪邊的問題。而對「台灣地區設有戶籍之國民」及「台灣地區無戶籍國民」的區別，其實是在說明「住在哪邊，並設有戶籍」的問題，也就是在回答「誰是我們」的同時，必須區分「住在我國哪邊，有沒有設戶籍」，戶籍的設定使其擁有的權利在移民法規範中並不相同。

(二) 基本人權為誰擁有

1. 「人身自由」和「國家利益」的平衡

「主管機關在國家發生特殊狀況時，為維護公共秩序或重大利益，得對停留、居留或永久居留之外國人，限制其住居所、活動或賦予應行遵守之事項。」
(立法院提案，第 28 條。)

該條文是規範外國人的人身自由，在聯席會審議時，委員對於基本人權是人民所有還是國民所有，各有解釋。

蔡明憲首先提出疑義，他以憲法第十條⁵¹之規定，認為該條文中的人民包括：「本國國民、居住在台灣及管轄區域的永久居留之外國人」，以及憲法第十五條⁵²之規定提出以下說明，並以憲法第二十三條⁵³規定，提出論述：

「不論行政院或其他委員之版本是否都有違反憲法之疑慮？如果為了國家的特殊狀況、公共秩序以及重大利益的抽象規定來限制外國人在台灣的居留，可能也有違憲之虞。本席明白行政院版本及其他委員版本的規定用意在於『維護社會安寧以及公共安全』，但是本席認為仍需考慮是否違反憲法。」

「依憲法第二十三條，換言之，就是指如果有違反社會秩序，為維護社會公共安全以及增進公共利益時，可以由法律來限制人民自由。但是以行政院版第二十八條的內容來看，是否符合憲法規定？是否可以限制人民自由？請各位重新思考。」(立法院公報，第 88 卷，第 1 期，委員會記錄，頁 826-827。)

蔡明憲提出的疑義，引起在場委員對「憲法所指人民」為誰，展開激烈辯論。

⁵¹ 憲法第十條：人民有居住及遷徙之自由。

⁵² 憲法第十五條：人民有居住及遷徙之自由。

⁵³ 憲法第二十三條：以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

主張人民即為本國人民的是林濁水，主張基本人權無國籍之分的為蔡明憲，其個別論述分列如下。

林濁水以為對外國人之限制並未違反本國憲法，他的論述為：

「憲法所指『人民』即為『本國人民』，憲法不僅賦予人民權利，亦課與國民義務，而根據國民主權原則及人民契約角度，此部憲法僅我國國民有義務遵守，外國人並未受到我國憲法上在義務上的課與，同時也不當然享有憲法所賦予之權利；『要賦予外國人權利，應另行規範』。若賦予其權利，則可課與義務，即義務與權利處於平衡之關係。因此對於外國人，基於其未盡國民義務之考量下，沒有理由認為只有我國國民要盡義務，卻由外國人與本國人同享權利。」（立法院公報，第 88 卷，第 1 期，委員會記錄，頁 827-828。）

蔡明憲則認為基本人權並無國籍之分，提出下列論述：

「在台灣的人包括本國人及外國人，既然外國人在臺灣有永久居留權，亦需繳稅及遵守台灣法律，所以應受台灣憲法所保障；何況人權無國籍之分，且台灣亦身為聯合國國際宣言之簽署國，因而絕不能有外國人為二等國民之想法。同時為了避免違憲及賦予主管機關太大權力，譬如在國家危難時，主管機關即任意將外國人拘留、限制居所，如此沒有『法定程序』保障並不妥當，所以本席建議加上法定程序，使條文有較強之正當性。」（立法院公報，第 88 卷，第 1 期，委員會記錄，頁 828。）

林濁水之論述，他認為面對外國人是以整個國家面對，所以外國人所有的行為，是國家主權行使的範疇。蔡明憲則認為對於牽涉國家重大問題時，不要讓低層主管機關有權力隨意決定其基本人權。對於這兩種論述，林政則表示對移民法草案中對本國人民之出入境行為並未載明依法定程序，為何對外國人之規範要載明，他認為應以行政院版本通過較適當。

上述有關「依法定程序」之辯論，其實是對「人身自由權的保護範圍」進行延伸論述，也就是憲法所指「人民」中，並無定義為「我國國民」，也無定義為「包含外國人民」，所以有上列對於「誰該享有基本權利」的爭論。而最終的

條文為「主管機關在國家發生特殊狀況時，為維護公共秩序或重大利益，得對外國人依相關法令限制其住居所、活動或賦予應行遵守之事項。」，則可以推論，不論我國憲法所指之人民包不包括外國人，只要在「維護公共秩序或重大利益」時，人民的權益皆處於國家利益之下。

2. 差異對待

移民法在審議過程中，委員有以下對於「申請在台灣居留」資格與國籍法認定的提問。

（1）文化上的階級有別

黃國鐘認為，從移民法的議題設定，可以發現我們有「文化自卑主義」與「文化優越主義」。這導致歐美的配偶有許多配額或甚至並不限額；反之對於越南、馬來西亞、柬埔寨甚至中國大陸的配偶則配額很低。他並以「大陸同胞」與「大陸政權」是兩回事，認為移民法浸入「國家被害妄想」的思維甚深（黃國鐘，立法院公報，第 87 卷，第 50 期，委員會記錄，頁 271-272。）。

（2）國籍認定的男女有別

馮定國在質詢我國的孩子「其父親、母親中」誰具有中華民國國籍，對小孩的國籍認定是否有影響時，曾文昌以國籍法之認定進行說明，如果孩子的父親是中華民國國民，則即使他拿外國護照，入國後申請定居並不會有問題；但是如果母親才是中華民國國民，父親為外國人，則不可以申請定居。（立法院公報，第 87 卷，第 50 期，委員會記錄，頁 279-281。）

二、「禦敵從嚴」的國家利益

此時的主政者為維護社會秩序和公共利益以強化民主代表性。對人口往來進行「移入從嚴」的國境管制，又國境管控牽動國家對外主權及國家位格，彰顯國

家定位。行政與立法部門面對「國家利益」之考量，和其「假想敵」的議題設定有密切關聯。具體呈現在「國民」的「入出國許可、禁止」和「停留、居留、定居」規範論述上。

國家利益的三種層次分別為，社會秩序與公共利益、國境管制、國家定位，其中對「社會秩序與公共利益」的考量，和「誰」是我們的「敵人」議題設定互有關聯；對「國境管制」的考量則和「誰來維護我們的生存與安全」相關；至於「國家定位」的層次，顯示「我們應該如何反制」的作為上。依序分析如下。

(一) 誰是我們的敵人（社會秩序與公共利益）

有關規範「出國」、「入國」的條文，是屬於憲法第 22 條概括規定人民權利之保障，其實是在對「誰是我們的敵人」的問題進行答案設定。而對敵人的具體行為設定是「妨害社會秩序、公共利益」，故而不許可或禁止其出國或入國。

誰是可疑的「敵人」？延續移民法草案對「國民」的定義，分為「居住台灣地區設有戶籍」與「僑居國外」之具有中華民國國籍者。其可疑的情形分別如下分述。

1. 「國民」有下列情形應不予許可或禁止「出國」

「國民有下列情形之一者，得不予許可或禁止其出國：(3) 有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。(4) 涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑，經權責機關通知限制出國者。(5) 涉有重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑，經權責機關通知限制出國者。」（行政院案）

對於規範不予許可或禁止「出國」的爭論，分為三派，一派為主張將此三款

全數刪除的周荃，另一派主張第三款在解釋上會出現疑點的謝聰敏，以及主張將「得不予許可或禁止其出國」的「得」改為「應」的馮定國。周荃於詢答時對行政院案的規定直呼太離譜，她的論述如下：

「本席認為用「重大嫌疑者」的字眼來規定太含糊也太危險了，何謂『重大嫌疑』呢？何況第四款『涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑，經權責機關通知限制出國者。』的規定已不符合潮流，那是白色恐怖時代才有的產物。基本上，本席反對這三款的規定。」（「入出國及移民法草案」案第一次聯席會議記錄，頁 231。）

相較於周荃的發言論述，謝聰敏僅對第三款提出質疑，希望在保護人權方面有明確的規定，他以「現在立法院進步很多，已非制定國安法時可比擬」，要求制訂法律要謹慎。至於馮定國則對政院案的「得」字表達了下列的看法：

「這件事關係到一國的尊嚴，如果法律不能在國家內得到有效的維護，人們犯了罪就通通往國外跑，而移民局又擁有這麼大的權力，這樣怎麼可以呢！不能自由入出境就是不可以，如果讓壞蛋出國，大家就跑光了，這樣法院也不能發揮功效了。所以不能用『得』字，犯了罪還全體移民，這樣移民局的權力會變很大，高興放人就放人，不高興放人就不放。」（「入出國及移民法草案」案第二次聯席會議記錄，頁 254。）

「可疑」的敵人不准出國。這些可疑的情形皆和「妨害社會秩序、公共利益」有關，屬憲法第 23 條之概括規定。其「可疑」的情形包括：「有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑」、「涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑」、「涉有重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑」等。

而這些「可疑」的情形裡，有兩項涉及政治因素。所謂可疑的「危害份子」，也就是理解「假想敵」預設的層面，依據移民法對「國民」的定義，分為「居住台灣地區設有戶籍」與「僑居國外」之具有中華民國國籍者。

由上歸納，所謂「可疑的危害份子」，在行政、立法部門的「假想敵」預設範圍內，就是，「指居住在台灣地區設有戶籍和僑居國外具有中華民國國籍者，

有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑、涉有重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑等。」，這樣的意思也就是說，「敵人就在我們之間、我們身邊」或是進一步大膽推測，其實「敵人可能就存在『我們』內部，並且我們有可能是『可疑的危害份子』成員」。

2. 「僑民」有下列情形得不許可或禁止「入國」

「僑居國外之國民有下列情形之一者，得不許可或禁止其入國：(1) 參加暴力或恐怖組織或其活動。(2) 涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。(3) 涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣。」(行政院案，第七條。)

對於規範不許可或禁止「入國」的部分，入出境管理局長曾文昌於詢答前有以下的表達：

「關於『入國』規範，本人建議按照行政院版本通過，主要原因有二：一、港澳地區人民目前有港澳條例的單獨法規可以遵循；二、僑居海外之僑民於海外地區的犯罪行為在國內是無法認定的。基於上述原因，以行政院案版本較為可行。」(「入出國及移民法草案」案第二次聯席會議記錄，頁252-253。)

詢答過程中，林政則針對「叛亂組織」、「暴力組織」有下列的質詢，並對行政院案版本表示支持。在「叛亂組織」部份，林政則提出「叛亂組織」大概有哪些，對外有哪些組織是我國不讓他們入境的問題，以及「暴力組織」部份包括哪些進行提問。曾文昌的回答是，「叛亂組織」是指「從事中共活動」的組織。「暴力組織」的名單大部份是由國際刑事組織提供的，名單內的人都是參與暴力活動的人。

由上，我們之中「可能」的敵人包含誰，誰就不准「入」國。這些情形也和「妨害社會秩序、公共利益」有關，屬憲法第 22 條之概括規定。但已從前項國

民「可疑」的擬態，轉為僑居海外之國民「可能」包括較為具體的哪些情形。這些包括有：「參加暴力或恐怖組織或其活動」、「涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑」、「涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣」。

上述這些情形中仍有兩項涉及政治因素。所謂「可能」的危害份子，在行政、立法部門的「假想敵」預設範圍內，「僑區國外之國民」再一次被預設為「假想敵」，其可能的危害情形有「參加暴力或恐怖組織或其活動；涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑；涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣等」。

這樣的意思也再度重複本文所指的「敵人就在我們之間」外，更進一步大膽預設，「敵人比較『有可能』是『我們』之中在海外的『僑民』。」

3. 「臺灣地區無戶籍國民」有下列情形得不許可「在台居留或定居」

「臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居，有下列情形之一者，得不許可：(1)有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。(2)曾經有犯罪紀錄者」（行政院案第十一條）

上述這些情形中仍有一項涉及政治因素。所謂「可能」的危害份子，在行政、立法部門的「假想敵」預設範圍內，「臺灣地區無戶籍國民」又一次被預設為「假想敵」，其可能的危害情形有「妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑」。

（二）誰來維護我們的生存與安全（國境管制）

移民法相關提案多次提到「維護生存與安全」，不論是維護國家的或社會的或人民的生存與安全。所謂的「維護」反過來說，就是思考哪些情形「危害」到我們的生存與安全，而產生這些關乎生存、安全的「保護措施」。我們從前一項

分析「可疑」或「可能」的危害情形，可以看出「假想敵」的預設對象，也因此「誰來執行移民相關業務」以「維護我們的生存與安全」，是本文討論該國境管制的核心。

1. 誰來執行移民業務

在移民法制定前，非法出入我國的外國人民之管理與追蹤，都由警政單位中的外事警察負責。移民法提案進入聯席會審議時，對於「誰來執行移民業務」，審查委員皆有論述，大致上分為兩派，一派是認為行政院對「移民署」設立並未完整規劃，而提出刪除設立移民署的謝啓大。另一派則是對移民業務規劃由誰來負責的卓榮泰，以及對「警政單位」負責業務提出疑慮的陳瓊讚。

不贊成移民署設立的謝啓大，其論述下：

「如果設立移民署，第一個問題是，以往由警政署外事警察局負責的業務，忽然劃歸至新設單位，無法利用現成的各警察局；第二個問題則是，對於非法居留的外籍民眾，有警政署管轄，有數量眾多的各地基層警員幫忙取締，在移民署員額編列只有一千人之情形下，而一般員警不管非法移民之事務，對台灣而言，恐會造成即為可怕的結果。」（立法院公報，第八十八卷，第十九期，院會記錄，頁 226。）

對於是否要設立移民署，卓榮泰則認為必須釐清「誰來執行」，若是由移民署負責，則移民署的編制龐大，且將來移民署官員可能須如同國外移民局官員佩帶槍枝，而與警察從事類似業務。應該要釐清目前負責此業務的警察機關及外事警員是否完全抽離，而由新設立的移民署全權負責。

而對出入境業務規劃由「誰來執行」提出疑慮的陳瓊讚，其論述如下：

「我們是典型的民主國家，移民法是民主的指標，雖然入出境業務劃歸警政署所屬的入出境管理局辦理尚稱良好，但將移民業務劃歸警政單位負責，總會讓人產生『警察國家』制度的聯想。」（立法院公報，第八十八卷，第十九期，院會記錄，頁 229。）

上列論述，謝啓大多次提到「一般員警不管非法移民之事務，對台灣而言，恐會造成即為可怕的結果」，陳瓊讚則說「將移民業務劃歸警政單位負責，總會讓人產生『警察國家』制度的聯想」。

這些論述的爭議在於「由誰來執行」移民業務。其核心是這個「誰」來執行，牽動到我們的權益是受到「保護」還是受到「危害」。如果國境管制多為維護國家或社會或人民的生存與安全，則其主掌「維護」的權責機關，「由誰來負責」，則關乎所謂的「維護生存與安全」，究竟是保護到我們的權益，還是危害到我們的權益。

戒嚴時期，我國政府對人民出入國境之控管採戶警合一制，解嚴後至戡亂終止實施戶警分離制，警察這個概念及其執行之業務於戒嚴時期，是相對於現在我們對警察的想像有很大不同。且由「誰來負責」執行移民業務，可以進一步分析，權責單位為避免前述「可疑」或「可能」的危害情形發生，其對「假想敵」的預設對象和該權責單位的性質，是交互關聯的。

（三）我們應該如何反制（國家定位）

對人口往來進行「移入從嚴」的國境管制，在預設「假想敵」與執行移民業務的討論中，有一群人因其身分，在權利義務方面是備受爭議的。這一群人是我國國民的配偶，來自「假想敵」分層的「對立政權」最核心：中華人民共和國。

此時中華民國的的主政者以維護台灣社會秩序和公共利益來強化民主代表性。對於「住在我國另一邊，沒有在這邊設戶籍」的這群人，有些是中華民國孩子的母親、父親。移民法對這些人的權利規範除了基本人權的人道關懷外，也涉及國家主權與國格定位。

延續移民法對「假想敵」的「對立政權」預設，在該法思考對這群人的權利義務時，我們應該如何防範最具有威脅的「假想敵」，又同時維護我國孩子們那

些「住在『對立政權』那邊，沒有在這邊設戶籍的父親或母親們」的權利，這些其實涉及「我們應該如何反制」的國家定位與代表性問題，具體呈現在詢答間對國家意識的主張、國格的定位。

1. 看待「這群人」的定位論述

移民法定義的台灣地區無戶籍國民，並不包含到兩岸關係法及港澳條例規範的人民，然而，和移民法定義下的「國民」經由婚姻而產生關係的「這群人」，其身分歸屬為何，是多位立委爭鋒相對的議題。這涉及到我們怎麼區分「這群人」包含「哪些人」，以及區分成「這些人」和「那些人」後，我們如何看待的定位論述。

有關「這群人」包含「哪些人」和如何看待的問題，共可分為幾種論點：

- (1) 一種是主張「這群人」雖然包含「大陸配偶」和「其他外籍配偶」，但均應一體適用於移民法對「外籍配偶」的規定，主要論者為葉菊蘭。
- (2) 另一種則主張「這群人」如果有中華民國孩子的父親或母親應予以給「這些人」我國國籍的周荃。
- (3) 還有一種是主張「這群人」中的「某些人」對我國國家安全產生疑慮或威脅的張旭成。
- (4) 以及主張對「這群人」中的「那些人」，不能考慮人道因素的李友吉，最特別的是，該主張者認為我國國民會和「那些人」結婚是因為「假想敵」的統戰政策和思想侵略。
- (5) 馮定國則指出「這群人」叫做「中國人」，在移民法通過前，和這群人的婚姻關係其實是種懲罰，在移民法通過後，希望「這群人」留在台灣就如同「我們（這裡的我們，以馮定國之意是指中國人）」一樣，成為「台灣人」。

2. 對「中華民國」的強調

「本法關於外國人之規定，於中國人取得外國國籍而持外國護照入境者，準用之」（潘維剛案，第六十五條。）

潘維剛提案中的「中國人」，李友吉提出「究竟意指哪種人？其定位為何？」之問題，且潘維剛案並未對此有明確規定。對於李友吉的提問，黃國鐘則以條文中的「中國人」三個字，必須要修正為「中華民國國民」作為回應。可見當時法定名詞意義必須符合代表國家明確意識的內涵。

小結

移民法提出制定的相關爭議在「人民權利」方面，主要是「國民」的用詞定義，此時的國民定義是：在台灣地區設有戶籍或僑居國外之具有中華民國國籍者。而臺灣地區無戶籍國民則另外定義，並非類屬於國民定義中。

由於移民法對國民的定義不包含在台無戶籍國民，僅包含在台設有戶籍以及僑居國外人士，因此在人民權利的賦予上，無戶籍國民的入出國管制較我國國民多出一層「在台居留或定居」之不予許可的限制。

在「國家利益」方面，我國對人口管制的「假想敵」預設來自「對立政權」的思維模式，影響政策走向是緊縮或放寬。另外，誰可以進出我國，以及用什麼樣的身份進出，引發多位委員以自身的國家定位認知進行論述，例如，主張一邊一國的葉菊蘭，以及認為中國人留在台灣，一起成為台灣人的馮定國等。顯示移民法的制定，對我國國家利益的部分有詮釋上的差別。

第二節 移民法修正時之爭議

聯席會議論及移民法修正案的「法律的國民權」時，有下列幾項和「基本人權」有關的設定爭論，其中對「國民」的重新定義區分的部份，是在問「國民有誰」的問題，也就是我國的國民有哪些人，具體包含「居住在台灣地區設有戶籍國民」及「台灣地區無戶籍國民」。

而「國民」重新定義區分，涉及「我們之中有『誰可以自由進出』，與『誰不能自由進出』的問題」，用以解決「保護『我們』的安全」。這些設定和行政、立法部門為保障「國家利益」和「我們的朋友有誰」的議題設定有密切關聯。具體呈現在「停留、居留、定居」規範以及「輔導、保護」的規範上。

一、「國民」有誰

(一)「國民」重新定義

依大法官釋字第 558 號解釋文⁵⁴，移民法修正案對「國民」重新定義，劃分為「居住台灣地區設有戶籍國民」和「台灣地區無戶籍國民」兩種。

1. 「國民」定義區分後的差別

依大法官第 558 號解釋，移民法修正案將國民之重新定義區分後，居住在台灣地區設有戶籍國民入出國，不須申請許可。重新區分的最大的差別為，「台灣地區無戶籍國民入國，仍然要向入出國及移民署申請許可」。

⁵⁴ 釋字第 558 號解釋文：「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。」

2. 「正、負面列舉」無戶籍國民條件之論述

在規範無戶籍國民之居留及定居條件上，分為兩種，一種是徐中雄案的全部以「負面列舉」來規範相關條件；另一種是行政院案的積極條件用「正面表列」、消極條件以「負面表列」。徐中雄於聯席會議表達他的想法：

「本席現在要說的是概念的問題，這裡所指的國民與憲法規定的大陸地區人民的特殊地位是不同的。對於無戶籍國要回國定居或居留，其實是一種『歸隊』的觀念而已，若還要用『允許』來規定是很奇怪的，應該採取負面表列的方式，將不應該讓他回來的人列出來即可。用特許的方式，不是民主國家應有的現象，這是本席建議刪除行政院案第9、10條的理由。對於危害國家安全的人員，才是我們不予許可的對象，否則像僑選委員回國也要申請，對國家、社會有特殊貢獻或為臺灣地區所需之高級專業人才回國也要申請，都是很莫名其妙的。一個民主的國家，不應該用正面的許可方式來規定，而應該採負面表列的方式才對。」（立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第18次全體會議記錄，頁169-170。）

對於徐中雄的意見，蕭美琴以自己當了二十多年的無戶籍國民為過來人，表示贊同，但對徐中雄所提的意見，蕭美琴認為在執行上會有困難。她以自己的申請經驗為例，並認為，若依照行政院案的版本，希望在許可部分能盡量鬆綁，尤其是該條第八款的部分：

「其實被告知為無戶籍國民是因為國民的範圍太廣了，不只是海外第二代，尤其在還沒有兩岸人民關係條例之前，凡是中國人都被視為我國的國民。所以很多海外的華人，都被當作無戶籍國民，包括和台灣沒有甚麼淵源的人。如果依徐中雄的建議，將第9條刪除，真的是會造成執行上的困難。」

「本席希望在『對國家、社會』後面加上『民主』兩個字，因為有些海外的黑名單當初就是因為這部分而被限制入境，雖然現在沒有這個問題，但是加進去也無害，至少具有宣示性的作用。也就是說規定要盡量寬鬆，但又不能不加以規範，畢竟無戶籍國民的範圍實在是太廣了。」（立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第18次全體會議記錄，頁170。）

徐國勇也對徐中雄的意見表示肯定，但是他認為還是要採用行政院案的版本，

因為行政院案已經在放寬了。因為徐中雄的建議對台灣的國情來說是有困難的，早在清朝時代就移民美國的人，他們也說自己是華人，若他說認同中華民國，而要回來定居可以嗎？如果用負面表列的話，實際上台灣不可能容納所有的華人，由於的確有此困難，這也是為什麼行政院案第 9 條的規定會這麼長。徐國勇的論述如下：

「我們若要讓華人回台，他們勢必要和台灣產生連繫因素，且要看他對這土地的感情和他要在這裡生活的因素有沒有認同的聯繫起來。若沒有認同的聯繩，則雖然他是個華人，他也絕對會說他是美國人、而不是中國人，但他仍以具有中國的血統為榮，因為那是民族的問題，但和國家是兩回事；『法律規範的是國家而非民族，所以民族和國家的差別就在這裡。』。儘量用正面表列的方式將可能和我們產生連繫因素而能在台灣居住的人規定進去，這種方式比較適合台灣的國情，若認為還有沒規範到的部分，可以再列進去；但若要用負面表列的方式是非常困難的。」（立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第 18 次全體會議記錄，頁 170。）

由上，對「國民」的重新定義，其實涉及到的是「我們之中有誰」可以自由進出的問題。而在「國民」定義區別牽動進出自由的同時，有關「無戶籍國民」申請居留的列舉方式，其實差別在於「許可誰」和「不許可誰」在我國居住、居留的尺度。負面列舉是以許可為原則、不許可為例外；正面列舉是以不許可為原則，許可為例外。

實際情形是台灣地區無戶籍國民在海外有幾千萬人，如以徐中雄所提，全部都負面列舉，將不勝其累；而行政院案在正面列舉則是以積極條件用「正面表列」、消極條件以「負面表列」，較能操之在我。

3. 國家安全和保障人權

行政院案與蕭美琴案皆提及「維護國家安全」之概念，其中，蕭美琴案更提

出保障國家安全的具體方式⁵⁵。徐中雄案認為「國家安全」的概念上過於寬泛，應修正為「公共利益」，且加入「具體事實」作為依據，以保障國民出國或外國人入境之遷徙自由。

有關「國家安全」與「保障人權」的問題，在修正過程中浮出檯面，徐中雄對於蕭美琴案中有「確保國家安全」等字，提出以下論說：

「曾幾何時，所有事情都被戴上『國家安全』這個大帽子，而使包括『人權』等問題都看不見，本席不反對『國家安全』這個大帽子，因為『國家安全』畢竟是個前提，但不知所謂的『國家安全』究竟是什麼？是針對社會秩序還是國家的生死存亡？如果是針對恐怖分子，即使沒有這個法也可以規範。」

「行政院和蕭美琴之提案和本席提案有三大不同，最大不同在於重視人權方面的落差，本席不反對你們套上『國家安全』這個帽子，但至少要納入人權的概念。」（立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第 18 次全體會議記錄，頁 144。）

對於徐中雄的表述，徐國勇表示「加入保障人權的規定」他也很贊成。不過徐國勇認為，保障的不只有外國人的人權，台灣人的人權也應保障，他的論說如下：

「移民法很清楚的本來就是管理性的行政法，但因牽涉本國與外國進出的問題，所以要說保障人權也可以，不過所保障的不是只有外國人的人權而已，台灣人的人權也應保障，如果要加保障人權的規定，本席並不反對，而且還很贊成。但不必特別強調保障外國人及歸化者人權，只要四個字，即在確保國家安全後面增加『保障人權』等字，這樣在立法技術上更為簡潔」（立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第 18 次全體會議記錄，頁 145。）

由上，「維護安全」和「保護人權」之間的交鋒對話，在「保護『我們』的

⁵⁵ 該案擬加強查察國際恐怖分子、人蛇偷渡集團、增訂機、船長或運輸業者，應於起飛（航）前通報預定入出國時間及機、船員、乘客之名冊。乘客之名冊，必要時再區分為入、出國及過境。

安全」議題設定上，徐中雄認為「國家安全」的概念過於寬泛，並提出「人權保障」的觀念，對此徐國勇表示很贊同，他提出「在『確保國家安全』後面增加『保障人權』等字」。徐國勇更提出保障人權這個觀念應包含「台灣人」和「外國人」，也就是「我們和他們」的人權都要保障。

（二）自由權的議題討論

暫時留置：「入出國及移民署執行職務人員於入出國查驗時，有事實足認當事人有下列情形之一者，得暫時將其留置於勤務處所，進行調查。

實施暫時留置時間，對國民不得逾二小時，對外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民不得逾六小時。」⁵⁶（協商版本，立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 47-48。）

實施查證：「入出國及移民署執行職務人員於執行查察職務時，得進入相關之營業處所、交通工具或公共場所，並得對下列各款之人查證其身分：」⁵⁷（協商版本，立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 54。）

對於移民署執行業務時，有關「人身自由」的部分，多位委員有所質疑，分列如下。

1. 暫時留置

針對暫時留置的第六款「其他依法得暫時留置」是否有空白授權的疑慮，高

⁵⁶一、所持護照或其他入出國證件顯係無效、偽造或變造。
二、拒絕接受查驗或嚴重妨礙查驗秩序。
三、有第六十八條或第六十九條所定行爲之虞。
四、符合本法所定得禁止入出國之情形。
五、因案經司法或軍法機關通知留置。
六、其他依法得暫時留置。

⁵⁷一、合理懷疑其係逾期停留、居留或得強制出國。
二、有相當理由足認有第六十八條或第六十九條所定行爲，或有該行爲之虞。
三、有事實足認從事與許可原因不符之活動或工作。
四、有相當理由足認係非法入出國。
五、有相當理由足認使他人非法入出國。

思博提出下列論述：

「第六款其概括是否有其範圍？所謂其他依法暫時留置的情況，到底有哪些狀況？從表面上看起來，這是一種對人身自由的限制，如果這種概括條款無法列舉一些狀況讓人家可以瞭解，為免會形成一種空白授權」。（協商版本，立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 48。）

葉宜津也對該條文第六款持有空白授權之疑慮，他認為文字上可以去做修改，但是用「其他」無法知道所指為何。高思博更提出，關於這種一般性概括條款，尤其是限制人身自由的規定，如果講得出例子就應該盡量具體化，若想用概括條款來逃避立法儘量詳細的責任，實在不妥，尤其涉及到人身自由。

2. 實施查證

對於查驗其身分的部分，在審查會議質詢中發現，該條款是參考警察職權行使法相關規定所訂，對此，多位委員提出質詢。其中高思博以依照大法官第 535 號解釋為例，提出下列說法：

「執行業務人員不能在路上執行隨機式的臨檢，也不能執行釣魚式的盤查，則移民署執行職務人員不能在工廠處所的入出口對每個外籍人士進行盤查。也不能隨路攔檢。」（立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 55。）

葉宜津則以移民法面對的對象和警察職權執行法所面對的罪犯不同，並且對警察職權執行法有諸多詬病處提出下列論述：

「我們這個法面對的是入出境的外籍勞工、外籍配偶、外籍人士或者是將要入籍之人士，依裡面各款規定，了不起懷疑他逾期停留、逾期居留或者是違法打工，並沒有什麼殺人放火的事。在這個前提下，以警察職權行使法來訂這個『模擬兩可』的條文，第一、甚麼叫作『合理懷疑』；甚麼又叫做『相當理由』，重點是這個權限給太大了。」。（立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 56-57。）

綜合上列所述，在人身自由的相關規範中，對外國人的留置與查驗，雖需要制定規範，但是制定的內容最大爭議處在「人身自由」，也就是基本人權的保障。

二、「料敵從寬」的國家利益

此時的主政者積極推動以主權國家地位參與國際組織，其維護社會秩序和公共利益的目的是「強調台灣對外『國家』主權」。面對跨國遷移的普遍現象，朝向「身分從嚴」的國境管制，而國境管控牽動國家對外主權及國家位格，彰顯國家定位。其中，行政與立法部門為保障「國家利益」，和「假想敵」的預設下的「對立國家」思維有密切關聯。具體呈現在「面談機制」、「按捺指紋」、「配額限制」以及「移民輔導」、「人權保障」等議題論述。

國家利益的三種層次分別為，社會秩序與公共利益、國境管制、國家定位，其中對「社會秩序與公共利益」的考量，和「誰是我們的敵人」議題設定互有關聯；對「國境管制」的考量則和「我們的敵人在哪裡」相關；至於「國家定位」的層次，顯示「用什麼方法保護『我們』的生存與安全」的作為上。依序分析如下。

(一) 誰是我們的敵人（社會秩序與公共利益）

憲法第 22 條概括規定人民權利之保障，設定是，舉凡「妨害社會秩序、公共利益之其他自由及權利，均受憲法之保障」，在移民法修正案的討論中，和憲法第 22 條相關的討論，其實是對「假想敵」的問題，進行答案設定。而對「誰是可能的敵人」的篩選作為：「面談機制」，用以保障公益、防止危害。哪些條件可能是敵人危害我國的途徑？基於延續符合我國「國家利益」的原則，分析有以下的層次。

1. 公共利益的辯論

對於行政院案提到的「保障公益、防止危害」，徐中雄指出究竟「公益」的範圍包括什麼？很多事情可以假公益之名去做，他並提出下列論說：

「過去民進黨在野時，總認為對人民的約束管理最少的政府是最好的政府。本席依此邏輯延伸，所以管理最少的政府就是管理最好的政府，但是行政院案有所謂保障公益、防止危害、提供政府為施政依據，對於『何謂公益或防止危害，政府施政依據的用途』，則一字不提，所以可以無限上綱，一直擴大解釋為公益。」（立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第 18 次全體會議記錄，頁 152。）

徐國勇則也贊同徐中雄所說認為加上「保障公益，防止危害及提供政府施政依據」是贅文。他認為，條文中有寫也是如此，就算沒有寫，「本來就要保障國家安全及公益」，「入出國及移民法」第一條開宗明義時就有提到，且是政府施政的依據。因為第一條已有規定，所以刪除也沒有影響。

有關「公共利益」的審議過程，將「保障公益、防止危害及提供政府施政依據」等文字刪除，其餘照原文通過。議案最後進行表決時，馮定國欲以表示不同意，進而癱瘓議程繼續審議。對此主席邱創進的回應如下：

「馮委員，我們已經尊重你的意見，把這些文字都拿掉了，請問你認為還要拿掉什麼？你繼續堅持的話，不如我們乾脆把整個法令和國家的防衛都拿掉好了，誰要來就來！」（立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第 18 次全體會議記錄，頁 154。）

上列爭論，顯示出我國對國境管理的處理上，有關對「假想敵」的潛在議題設定，鑲嵌在法律條文中，以所謂的「公共利益」和「保障公益、防止危害」示之，其法令內涵醞釀著「國家防衛」的意識，也可由此推斷，所謂的「公益」字詞其實與「國家利益」被後的「防止危害」、「維護我國安全」有相當大的關聯。

2. 面談機制

對於「誰可能是危害的份子」這項問題，具體作法是「面談機制」，以符合我國「國家利益」的原則，有以下的類別。

(1) 誰可以成為「我群」

我們的法律對「結婚」沒有任何國籍限制。但是外籍與大陸配偶要「來台」團聚依親，卻必須經過許可。這似乎是說：跨國婚姻的共同生活，是附條件的。相關法律中，各種「許可」與「不許可」的條件，卻都充斥著不確定法律概念，使駐外單位與境管單位取得廣泛而不受約制的判斷：「能力上：優不優秀、有沒有錢」；「情慾上：結婚真假」；「信任上：中國人士與其他外籍人士的差別」等。

(二) 我們的敵人在哪裡（國境管制）

移民法修正案詢答中多次提到「主權承認」，不論是國內的、國外的人權保障還是安全維護。所謂的「承認」，正面意思就是指正視「國家」間彼此建立的關係。反過來說，當面對關係不被正視的挫折時，尤其感受到「被敵視」時，我國對「敵對國家」的國境管制，牽動著「敵國」人民的人權保障，與我國國家安全維護的平衡。也因此，建立在主權承認上的「對立國家」思維，所引發的人民權利問題，是本文討論該國境管制的核心。

1. 「國家主權」的承認與配偶權利議題

我國在國境管制上遇到的瓶頸，以柬埔寨人球事件為例，時任內政部次長簡太郎對這事件的說明如下：

「這兩千多位已經到台灣結婚的柬埔寨新娘，當外籍新娘放棄他的國籍，申請中華民國國籍時，我國政府會要求他們出具柬埔寨政府的放棄國籍聲明。但是這些人要申請喪失國籍證明書時，必須先拿到我國的準歸化國民證書

去申請，柬埔寨政府會詢問是歸化『台灣』或歸化『中國』，若是歸化到台灣，他們就不發給證書。」（立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 66-68。）

對於主權爭議引起外籍配偶的權利問題，葉宜津對柬埔寨政府有下列的描述：

「柬埔寨實在非常看不起人，我們跟他們要官方文件，他們就故意出一個『僅供中華人民共和國使用』的文件，面對這樣的問題時，我國外交部應該要把這樣的情形告知這些外籍配偶，讓他們去向他們的國家要求、施壓；更應該要跟柬埔寨新娘和社會大眾說明清楚，你跟柬埔寨政府抗議，根本就沒有人知道，柬埔寨新娘根本就不知道啊。」（立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 67-68。）

吳志揚則認為，對於一個不承認中華民國政府的外國政府，有下列提問：

「這麼一個不上軌道的政府，為何我們還要那麼在意他們出的文件、在意他們的說法呢？既然這件事已經拖延這麼久，本席以為甚至將這件事委託給專門辦理移民的律師來處理都可以，是不是？」（立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 67。）

對於吳志揚的提問，簡太郎表示，由於國籍法第九條規定⁵⁸，所以才請外交部查證，但因為「某些原因」所以有困難，以下是簡太郎對困難的「某些原因」之陳述：

「請外交部查證時，外交部表示可以拿得到，但是有困難，因為這涉及『一個中國』政策，如果外交部告訴我們本來可以拿得到，但現在因為『某些原因』拿不到，那我們就統統可以發了，但是外交部又不敢講的太清楚，在這種情形下，建議召開一個跨部會專案會議，政策上決定：因為國籍法規定，柬埔寨本可以核發喪失國籍證明書，但是因為『某種原因』，現在都拿不到，所以我們要如何如何處理等等……」（立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 67-68）

⁵⁸ 國籍法第九條：(喪失國籍證明) 外國人依第三條至第七條申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明。但能提出因非可歸責當事人事由，致無法取得該證明並經外交機關查證屬實者，不在此限。

由上所述，我們可以發現，簡太郎以「某種原因」而發生「困難」，對「柬埔寨新娘拿不到喪失國籍證明書」的事情進行解套，而到底這「困難」的「某種原因」為何？其實，所謂的「困難」，在簡太郎的說明中已經答覆，因為「涉及一個中國政策」，而籠統以「某些原因」來概括這項困難。

從上述柬埔寨人球事件的詢答過程，「某些原因」可以歸納其和「承認國家主權」有莫大關聯，而產生的「困難」之處，這也就是為何「國家主權」的承認，會和我國國民配偶的權利，兩者之間產生牽動的原因。這已經不是第一次台灣在照顧外籍配偶權利時遇到的挫折，關於日本配偶的承認問題上，由於日本也不承認中華民國主權，所以對於日籍配偶歸化我國的問題，再度證明為何「朋友關係」的承認，會和配偶權利兩者之間產生牽動的原因。

由上，所謂的對我國主權的「承認」，是指「友善」彼此建立的關係，不論是婚姻關係還是人口往來，如此方能對之間的問題有效解決。反過來說，柬埔寨政府對於承認「我國主權」的「不友善」回應，相對牽動柬埔寨新娘的權利。

另外，可以發現國家主權與移民權利之間，以外籍新娘的權利問題為例，當涉及兩國交往的關係時，其實可以反照出接納國在國際社會的處境。對照柬埔寨政府以一紙「僅供『中華人民共和國』使用的文件」，罔顧東國人民的權利，我國移民法修正過程中，對人權保障的關懷甚多，東國政府的反應難免落入「我本將心照顧你們東國人民的權利，奈何東國政府將自己的人民權利置於渠溝」之詬病。

2. 誰要按捺指紋

徐中雄案認為在人權之疑慮未能消除前，不宜貿然實施按捺指紋。蕭美琴案則提出「刪除按捺指紋的條文」在適用上，應只針對外國籍人民之部份，並不將大陸及港澳地區人民納入本法規範中。

也就是說，「按捺指紋」的問題，在人權考量下，徐中雄案認為應刪除按捺指紋之規定，但是蕭美琴案則認為問題應該是「誰要按捺指紋」，外國籍人民無需按捺指紋，但是大陸及港澳地區人民有這個必要。

我國對大陸的國境管制，在兩岸主權承認的爭議未解決前，主政者期望以正常國家間的關係以對，但由於不受到對岸正視，尤其受到「敵視」時所遇到的挫折，又將牽動著對岸人民人權保障與我國安全維護的平衡。而由上列兩種對於按捺指紋的不同見解，可知按捺指紋涉及人權侵犯，且因人設事之區分有違公平，然而人民權利與國家利益的平衡仍難擺脫「主權承認」之規則，以及維護國家主權大於移民人權的方向。

(三)「敵國人民」需要再面談（國家定位）

移民法修正相關提案中，有關人權保障的議題皆受到重視。其中，蕭美琴案提出「人口販運之受害人保護專章」；徐中雄案增列「外國人之收容應由高等行政法院於二十四小時內裁定之司法審查條款、難民庇護專章、人權保障專章」；行政院案則以健全移民輔導，加強移民業務機構管理，「增訂移入人民輔導、媒體業散布、播送或刊登移民業務廣告之規範」。

對人口往來進行「身份從嚴」的國境管制，此時的政府以「正常國家」的框架進行議題設定。期待加入國際成員一份子的我國，在面對「人民權利」與「國家利益」的考量時，分析國境管制上有關國家定位的論述，可以作為我們對自身的定位分析。

1. 就地面談與國境線上面談

「入出國及移民署受理下列申請案件時，得於受理申請當時或擇期與申請人面談。必要時，得委由有關機關（構）辦理：

一、外國人在台灣地區申請停留、居留或永久居留。

二、台灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民申請在臺灣地區停留、居留或定居。

前項接受面談之申請人未滿十四歲者，應與其法定代理人同時面談。

第一項所定面談之實施方式、作業程序、應備文件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」（協商版本）

面談的措施，在審議會過程，葉宜津對於面談次數和地點提出質詢，他認為所有的國都是外國，中國也是外國，為什麼還要分東南亞、中國、歐洲、美國、印度？對此，何榮村回覆如下：

「移民法規範的是外國人，兩岸條例規範的是大陸人，所以我們還是有分工。因為我們在大陸沒有設辦事處，所以才要在『國境線上面談』。至於外國人，比如越南新娘，我們在胡志明市、河內設有辦事處，在那邊可以『就地面談』，所以就沒有國境線上的面談。」（立法院公報，第 96 卷，第 14 期，委員會記錄，頁 69）

上述兩種面談的差別在於，所謂的國境線上面談，是指進來以後出入境需要再面談，而具體對象是大陸人士。我們和很多國家沒有建立邦交，但有駐外單位，所以可以在駐外單位進行就地面談，但由於我們在大陸沒有駐外單位，所以採取國境線上面談，這也就是為何大陸人士入出我國需要再面談的原因。

這也印證本文所提的「主權承認」關係的重要，承認我國主權不論是對於國內人民、國外人民或是大陸的人民之人權保障與安全維護，都有莫大影響。我們可以說，「主權承認」的有無，牽動著人權保障與安全維護的平衡。

小結

移民法修正案中有關「人民權利」的部分，主要為「國民」的用詞重新定義，區分為兩類，具有中華民國國籍之居住在台灣地區設有戶籍國民，或台灣地區無戶籍國民。此時的國民定義納入台灣地區無戶籍國民，而原本 1999 年移民法類屬於國民定義的僑民，在 2007 年移民法中則歸類於台灣地區無戶籍國民。

國民的重新定義，除了影響是否設有戶籍之人民權利以外，另一個和人民權利有關的，則是將「保障人權」納入移民法修正條文。

在「國家利益」方面，此時我國國境控管以制度化方式進行，具體呈現在「面談機制」、「移民配額」限制、「按捺指紋」、「國境線上」面談等。由於此時我國以主權國家身份積極參與國際社會，面對跨國人流往來的制度控管採身分從嚴，其中，對於中國人士的入出國管制相對其他國家顯得緊縮，這也合乎本文對陳水扁政府執政時的分析：在「假想敵」框架下的「對立國家」思維下，面對敵對的中華人民共和國，兩國間人民往來是否建立在國家間相互承認主權的基礎，將牽動我國國家利益與對中國人民的人權保障。

第五章 論辯的價值分析

跨國婚姻移民之所以日漸成為攸關國家主權的關鍵課題，乃在於民族國家是主權空間與公民身分之間的連結，作為確立主權的主要形式(Sassen, 1996、1999；Goldberg, 2002)。藉以建立「本國」與「它國」之間既相互印證也相互排斥的關係，並且這兩個面向也是互相建構與加成的（mutually constituted and reinforced）（趙彥寧，2004；廖元豪，2006、2009）。

主權空間與移居者公民身分間的連結關係，實體呈現形式包括憲法對基本權三分法（包含人權、國民權與公民權）（廖元豪，2008）、國民身分證件（如我國的「身分證」）、護照與入出國許可、戶籍登記（特別以我國而言）（趙彥寧，2004）。「本國」與「它國」間必要性的互斥關係則具體表現在國境劃分以及國境管控的理由和方式（如符合我國國家安全、國家利益），也就是說，民族國家對於「想像社群」（*imagined communities*; Anderson, 1990）的合法性取決於國境管理的模式與有效性。（趙彥寧，2004、2005；成露茜，2002；曾嬿芬，2004、2006）。

本章以移民法案提出制定與修正時的相關爭辯，分析詢答過程中，有關「國民權」賦予和以「國家安全」出發的「國家利益」之間的對話。探討面項分別為，第一，移民權利與憲法論述；第二，境管安全的主權國家利益考量；第三，移民權利與國家利益的共構關係。

第一節 移民權利與憲法論述：本國與他國的互聯關係

全球化對於人權有複雜的意涵，一方面是人權的概念在理論上具有「普世性」且在實踐上已「被全球化」(Freeman, 2002)。在探討跨國移民的人權問題時，全球化的「去邊境化」、「去領域化」可能會對接納國的憲法論述產生影響，當然國界的重要性仍在，但重要性不再絕對。另外國家是全球化最強而有力的推手(Freeman, 2002)，全球化使國家對國民身分重新進行審視，以界定公民身分的所享有的權利與保障(廖元豪，2009、2010)。公民身分跟權利的享有是一體兩面，公民是享有特定權利的身份，公民享有的權利是國家主權所允讓的，表示國家主權不得侵犯這些權利。主權國家因為這種限制而取得正當性的權威，因此，有學者認為「沒有法治，個人的權利就蕩然無存」(蔡英文，2006)。

公民身分與國籍，一直在政治上是連體雙胞胎(Heater, 1999)，某特定國家的公民經常被稱為「國民」；例如在英國的護照上，持有者可以發現如下描述：「國別／國籍：英國公民」。在學院的論述中，對於國籍與民族主義最顯著的分析之一，便是將民族部份地定義為「以共同的公民身分權利為特徵的一群人」(Smith, 1971, p. 175)。(Heater, 1999)。因此，討論全球化下移民人權的問題時，將移民權利與接納國的憲法論述並列，可以發現「本國」與「它國」的人民之間是以公民身分作為國籍的區別，且公民身分的權利乃經由主權國家允讓受權，有學者即強調國家主權的持續存在對人權進步是一項阻礙(Donnelly, 1998)。

到底國家主權對人權進步是絆腳石還是墊腳石，本文以移民法制定與修正過程中有關「國民」身分界定的方式以及「國民」用詞定義的相關爭議進行歸納解析，分析如下。

一、移民法制定爭議：「國民」身分界定與用詞定義

（一）國民戶籍所在地的意義：區辨國家主權的民主代表性

「入出國及移民法」制定過程對「國民」的用詞定義⁵⁹，正是在回答「誰是我們」時，必須區分「住在我國哪邊，有沒有設戶籍」的問題。「戶籍設在哪邊」的條件，使人民擁有的權利在「入出國及移民法」相關規範中呈現不同的權利層次。

有關「戶籍」設在哪邊的遊戲規則，用趙彥寧（2005）的說法，在「真的外國人」和「真的與狀似的中華民國國民」的分類裡，「真的外國人」由外交部與警政署外事課主管；而陸委會與境管局則主管「真的與狀似的中華民國國民」。其中，「真的中華民國國民」指「國籍法」中定義的「屬中華民國國籍者」，也就是前述境管法規中所稱的「台灣地區人民」。而「狀似」指的是，與「台灣地區人民」血緣上（即根據屬人原則）的「相屬」。但是就屬地原則的邏輯來說，有如下的分類：第一，「必須」進行細部區分的包括：「台灣地區無戶籍國民」、「香港澳門居民」、與「大陸地區人民」；第二，在「狀似者」中，「華僑」是「國民」（或「準國民」）但無戶籍，而「香港澳門居民」與「大陸地區人民」既非國民，亦無戶籍（趙彥寧，2005: 59-60）。

由上分析顯示，居住在台設有戶籍之具有中華民國國籍者，顯然具有「國民」的身分。因此，我們可以推論，在台設「戶籍」的有無，是我國對「權利資格」鑑別層次的基準。而「戶籍設在哪邊」則顯示「國民」享有「權利資格」的層次，分別為：「國民、僑民、無戶籍國民」，其享有人身自由的權利，依序遞減。而既非國民也無戶籍的「香港澳門居民」與「大陸地區人民」並不具有我國國民的身份，自然無法享有我國國民的權利，亦無法履行我國國民的義務。

⁵⁹ 1999年制訂之「入出國及移民法」對「國民」之用詞定義為：「指居住臺灣地區設有戶籍或僑居國外之具有中華民國（以下簡稱我國）國籍者」。

可以肯定的是，「香港澳門居民」與「大陸地區人民」並非外國人⁶⁰，到底「香港澳門居民」與「大陸地區人民」的身分究竟歸屬於哪一類，套用廖元豪(2006)的說法，認為我國憲法建構了一套「內外有別」的人權理論。唯有在台灣地區設有戶籍，才能符合「國民」的條件，享有完整的憲法基本權利保護；非國民者，僅有狹義的「人權」才受憲法保護。廖元豪並批評，非國民者的其餘權利是否賦予，端視立法與行政部門的心態。

但究竟為何我國既有法令制度規範對於設定我國國民的條件有如此細密的分類⁶¹，一種說法是認為國民是國家的主人翁⁶²，政府的存在主要為人民服務而設，國家最高權力及最後決定權屬於全體國民所擁有。因此，「入出國及移民法」制訂時的國境管理緣由，可分析自當時主政者為人民服務的思惟考量。

1995年1月30日中共國家主席江澤民發表對台政策講話（一般稱為「江八點」），建議先在一個中國前提下，就正式結束兩岸敵對狀態進行談判。反對以「兩個中國」、「一中一台」為目的，進行「擴大國際生存空間」的活動⁶³。1995年4月8日李登輝總統在國統會發表談話，提出六點主張，對「江八點」逐一回應。內容強調兩岸分別由兩個「互不隸屬」的「政治實體」（political entity），形成了海峽兩岸分裂分治的局面，也才有國家統一的問題。並指出台灣方面已宣布終止動員戡亂，待大陸正式放棄使用武力後，兩岸即可正式結束敵對狀態進行預備磋商（張慧英，2000；郭定宇，2001；戚嘉林，2005）。

當時兩岸間動盪不安，有學者論，憲改的主要機能是進行對內代表性的強化，已完成政權本土化之轉型。九七憲改機能正是作為維繫國家主權的機制，具有鞏固國家對外之主權（葉俊榮，1998）。除了面臨1997年香港即將回歸的壓力，我

⁶⁰ 前述所及，「真的外國人」是由外交部與警政署外事課主管。

⁶¹ 例如，「入出國及移民法」；「入出國及移民法及其施行細則」；「入出國及移民署組織法」；「中華民國憲法」第3條、第10條、第11條與第151條；「國籍法」；「台灣地區與大陸地區人民關係條例」及其相關子法；「香港澳門關係條例」及其相關子法。

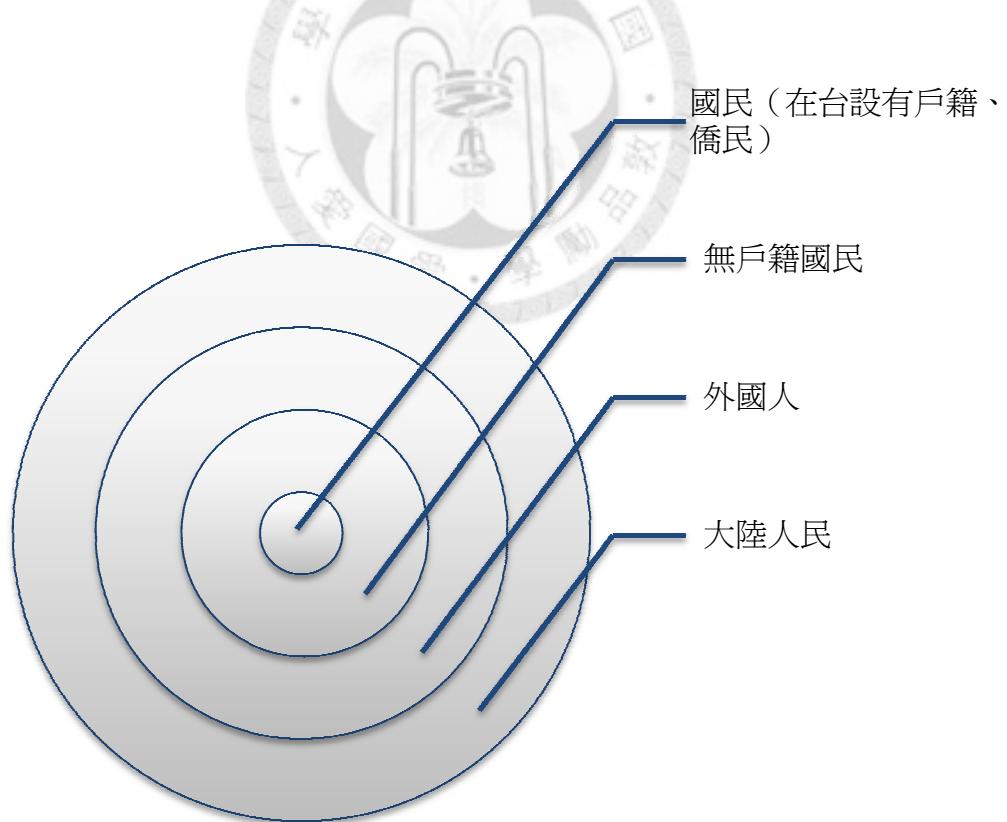
⁶² 吳學燕（2009b）擷取我國憲法第一、第二條之意涵，認為國民是國家真正的主人翁。

⁶³ 此對台講話，一般稱之為「江八點」，題為《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》的講話。講話中提到了關於發展兩岸關係、推進中國和平統一進程的八項主張。

國對外代表性的亦產生危機體認（黃錦堂，1998）。因此，當時的李登輝政府對國民「戶籍所在地」的分類考量，具有以「對立政權」的思維，區辨國家主權民主代表性的意義。

（二）憲法論述下的權利層次

上述國民身分的條件是需要在台灣設有戶籍，方能具有我國國民的資格；而國民的戶籍所在地之分類，來自政府的主權民主代表性考量，因此非國民的權利於我國憲法論述下無法享有公民權利。但是既非外國人亦非本國人的「大陸人民」的權利，復由於當時兩岸之間存在「對立政權」的敵我思維，因此在人流往來時，「大陸人民」相較於「外國人」與我國的互聯關係上，成為既有憲法論述下權利真空狀態。其權利的待遇受制於政府部門（立法和行政）的心態。（如下圖示）



圖六、制定版移民法的權利層次
(資料來源：1999 年之「入出國及移民法」。作者自行整裡後自繪而成。)

移民法制定過程中，對憲法所指的「人民」是指「我國國民」還是包括「外國人」，有所爭論。對於「誰該享有基本權利」的爭論，廖元豪認為，憲法若欲將某項權利限縮在僅保護中華民國國民，就應該用「中華民國國民」而非「中華民國人民」，後者應如李念祖所指，乃「中華民國境內人民」才是合理的文義解釋（廖元豪，2008）。然而，憲法所指「人民」，並無定義為「我國國民」，也無定義為「包含外國人民」，所以有上列對於「誰該享有基本權利」的爭論與詮釋。

1999 年移民法最終的條文為「主管機關在國家發生特殊狀況時，為維護公共秩序或重大利益，得對外國人依相關法令限制其住居所、活動或賦予應行遵守之事項。」，則本文可以推論，不論我國憲法所指之人民包不包括外國人，只要在「維護公共秩序或重大利益」的保護傘下，人民的權益問題皆居於下風，擺在「國家利益」之後。

而在「平等權」部份，有關「階級」之平等，再次受到「國家利益」的排擠，從移民法的議題設定，可以發現歐美的配偶有許多配額或甚至並不限額；反之對於越南、馬來西亞、柬埔寨甚至中國大陸的配偶則配額很低。立委黃國鍾就表示「大陸同胞」與「大陸政權」是兩回事，認為移民法浸入「國家被害妄想」的思想甚深。對於部分學者將「中華民國人民」等同於「中華民國國民」，從而限縮了平等權的適用，持不同意見的廖元豪則反問，「因此政府可分國別膚色、宗教、種族，去歧視不同國籍之外國人？」（廖元豪，2008、2010）。

學者黃秀端的研究指出，在國境之內對人權的迫害，雖常會受到指責，但是在另一方面，國家還是牢牢的控制其疆界，對於自己境內的公民、移民與移工之保護，還是要透過國家的各種立法來完成（黃秀端，2009: 16）。

有關權利資格的層次劃分，對於台灣地區設有住所與戶籍者，為何就「入境無須許可」？有學者認為這是高估了「戶籍」的意義，認為戶籍可與國籍相提並

論，共同作為「國家成員資格界定」之指標，亦即將行政法層次，立法裁量層次的「戶籍」制度，與憲法層次涉及國家與國民界定的「國籍」混為一談，甚為不當。國籍是任何一個國家不可或缺之必要憲法制度，然而沒有戶籍制度之國家卻比比皆是；有學者即說，界定國民基本資格，卻使用一個憲法上可有可無的制度做為基準，形同用法律來界定憲法概念（廖元豪，2008:）。如果僅就法律位階來說，這樣的作為，確實令人不解如果考量我國內外因素後，就人民權利賦予與國家利益之權衡，本文認為仍然需放置於當時的立法情境酌予衡量。



二、移民法修正爭議：「國民」身分重新界定

（一）國民人權提升：確立國對國的原則

「入出國及移民法」全文修正案對我國國民的重新區分⁶⁴，修正爭議論及人權保障的對象是否包括我國與外國。本文解析辯論過程，發現本質上權利人人皆有，在於權利的多寡分別，外國人有、我國國人也有；但是實際上，我國國人的權利劃分，仍舊和「戶籍的有無」來區分其權利層次。而受權利保障的多寡，以不和「國家利益」衝突為原則，依「戶籍有無」的層次，進行「誰受保障」的權利賦予。

陳水扁政府延續李登輝政府的「戶籍設在哪邊」之制度設定，做為區別國民身分的政策。有關「戶籍」設在哪邊的遊戲規則，如前述移民法制定爭議之分析，不加贅述。本文就，「入出國及移民法」全文修正時的國境管理緣由，分析當時主政者的思惟考量。2000年3月18日我國總統大選，代表民進黨的陳水扁先生獲勝，我國出現第一次政黨輪替；之後，2002年8月，陳水扁總統提出「一邊一國」與「主權對等論」，希望對岸能正視我國家主權。2004年陳水扁總統連任當選，於同年5月20日總統就職演說提出「建立兩岸和平互動架構」，大陸對此則評為「和平台獨架構」（許惠祐2007）。

2005年3月，中國大陸國家主席胡錦濤提出「胡四點」，強調爭取和平統一的努力絕不放棄。但另一方面，中國大陸人大通過「反分裂國家法」，將對台動武法制化。此時，正是「入出國及移民法」修正草案在2005年進入立法院聯席會審議。陳水扁總統於2006年2月底宣布終止國統會運作，國家統一綱領也停止適用。原本推動的「參與」聯合國案，到了2007年7月，也進一步提升為「加入」聯合國申請案。

⁶⁴ 2007年全文修正之「入出國及移民法」對「國民」之用詞定義為：「指具有中華民國（以下簡稱我國）國籍之居住臺灣地區設有戶籍國民或臺灣地區無戶籍國民」。

由上列的政治變化，可以發現政黨輪替後，主政者在積極推動以主權國家地位參與國際組織的同時，亦強調我國對外的國家主權；同時為因應國際潮流，修法之需求亦為處理全球化、國際化的人流往來，並落實人權保障之精神。其中，國際人權公約對遷徙權的保護精神，以《1990年保護所有遷徙工人及其家庭成員權利國際公約》為例⁶⁵，對我國之後的移民人權保障具有深遠影響，成為日後移民人權與國家主權之間權衡的重要因素。

有關 2007 全文修正後對「國民」重新定義的意義、國安人員進出國境須經核准，以及無戶籍國民遷徙權利仍受境管的限制等，皆顯示人權普遍化的價值思維，其落實的效力，仍舊與既有敵我思維扣連，甚至更加放大，大陸人民之權利，在我國國家安全的考量下，受阻加深。故本文以該法修正進行法律分析，針對限制或禁止國民出國、國安人員必須經核准始得出國，以及無戶籍國民禁止入國，共三個部份分析如次。

1. 對「國民」限制或禁止出國之權限劃分

「入出國及移民法」全文修正過程，為解決實務上國民限制或禁止出國之權限劃分爭議，依據同法第六條第一項十款限制或禁止出國之不同事由，於其第二項以下增訂有以書面通知當事人之權責劃分規定，並另規定其他機關權責範圍內認為國民有限制或禁止出國之事由時，由各該機關通知入出國及移民署之明文。

對於是否侵害國民受憲法保障之離境自由權的問題。首先，國民離境權，屬憲法第十一條居住遷徙自由之保障範圍。雖非不得予以限制，但應符合法律保留及比例原則。我國現行法律仍有十餘種法律規定得限制或禁止國民出國。⁶⁶有學

⁶⁵ 當時聯合國主席安南呼籲各國簽署時表示：「接收國須有符合國際標準的反歧視法律，必須採取措施鼓勵文化多元性，而各國領導人應清楚的認識到，對移民任何形式的歧視都是對《世界人權宣言》中確立的公正原則的一種倒退。」在各國移民／工人權團體的奔走下，這項國際公約於 2003 年 7 月 1 日起生效，明定接受國有責任確保移民的權利。

⁶⁶ 現行法律中有限制或禁止出國之規定者，除入出國及移民法外，尚有稅捐稽徵法、關稅法、行政執行法、兵役法施行法、保安處分執行法、強制執行法、破產法、大量解僱勞工保護法、保

者就批評，各該法律規定各有其主管機關，並各有其立法目的及保護之法益，於各該法律規範範疇之內，「入出國及移民法」修正版實不應越俎代庖，代為規定，甚或創設更為寬鬆之限制或禁止出國之要件規定（簡建章，2007: 34）。對於國民離境自由權受到違法侵害，而修正版仍維持舊制，其實相對印證國民之權利最重要的核心為「戶籍設在哪邊」的原則。

2. 國安人員須經核准始得出國不符法律保留原則

依據大法官釋字第 558 號解釋文⁶⁷，移民法在全文修正制定時，將國民重新劃分，修正版入出國及移民法第五條第一項規定，「居住台灣地區設有戶籍國民入出國，「不須」申請許可。但涉及國家安全之人員，應先經其服務機關核准，始得出國」。

有關「國民」重新定義區分，涉及「我們之中有『誰可以自由進出』，與『誰不能自由進出』的問題」，用以解決「保護『我們』的安全」。我國憲法雖無明文規定國民有離境權，但司法院大法官多號解釋⁶⁸，皆肯認國民入出國境係屬憲法第十一條居住遷徙自由之保障範圍（簡建章，2007）。是以，限制國民出國自應受到憲法第 23 條有關四大公益目的、法律保留原則及比例原則之拘束（陳新民，1999）。對於 2007 年修正版入出國及移民法第五條第一項之但書規定，「涉及國

險法、銀行法、海洋污染防治法、刑事訴訟法、軍事審判法、檢肅流氓條例、傳染病防治法等十餘種。關於各該法律規定限制或禁止出國之要件及其分析，可參考：陳韻中（2004）。

⁶⁷ 釋字第 558 號解釋文：「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。」

動員戡亂時期國家安全法制定於解除戒嚴之際，其第三條第二項第二款係為因應當時國家情勢所為之規定，適用於動員戡亂時期，雖與憲法尚無牴觸（參照本院釋字第二六五號解釋），惟中華民國八十年修正後之國家安全法第三條第一項仍泛指人民入出境均應經主管機關之許可，未區分國民是否於臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，並對未經許可入境者，予以刑罰制裁（參照該法第六條），違反憲法第二十三條規定之比例原則，侵害國民得隨時返回本國之自由。國家安全法上揭規定，與首開解釋意旨不符部分，應自立法機關基於裁量權限，專就入出境所制定之法律相關規定施行時起，不予適用。」。

⁶⁸ 司法院大法官釋字第 443、454、542、558 號解釋。

家安全之人員，應先經其服務機關核准，始得出國」。有學者認為，其實質已等同於出國應先經許可，未經核准出國者並課予行政罰，與一般國民出國不須經許可比較，當然是對於人民自由權利之重大干預。因而提出其規範之對象及核准條件，也就是說，應由法律本身直接明確加以規定，才能稱之合憲（簡建章，2007）。且修正版入出國及移民法第五條第二項，將國家安全人員範圍及核准條件，以空白授權之方式，交由各該機關訂定，顯然不符層級化的法律保留原則，亦有違憲之疑慮。

3. 無戶籍國民禁止入國之認定判斷：是否參加恐怖組織

有關修正版「入出國及移民法」第七條第一項第一款，對於台灣地區無戶籍國民申請入國，得以其參加「恐怖組織」或其活動，而不予許可或禁止其入國。同法第十八條第一項十五款，對於外國人亦規定得以其有從事恐怖活動之虞，而禁止其入國。另外，修正版移民法為避免外國人被依「入出國及移民法」第十八條第一項十五款事由遭致濫用，「入出國及移民法」第八十八條規定應召開審查會審查。但對於適用於「台灣地區無戶籍國民」規定之「入出國及移民法」第七條第一項第一款，該法第八十八條並未納入規範，簡建章（2007）亦指出這有違平等原則，而且兩款意旨均在防制恐怖分子入國，但要件用詞不一。

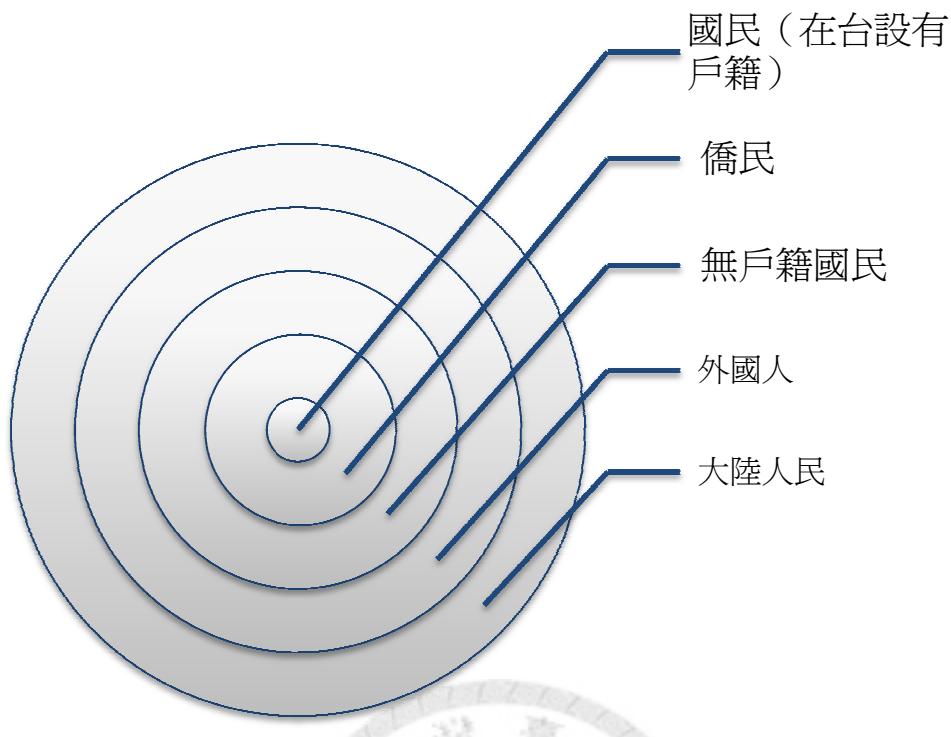
有關恐怖組織及恐怖活動之認定，事關重大，移民法又無明文定義其概念，僅由「主管機關個案予以認定判斷」，是否妥適仍值得斟酌。簡建章（2007）提出對於恐怖組織及恐怖活動之認定模式，主要有三種立法模式：（1）以立法解釋模式，明確定義恐怖組織及恐怖活動之概念；（2）採確認程序模式，以法律明定確認程序並公告；（3）採混合模式，先以立法解釋，定義恐怖組織及恐怖活動之概念，再經確認程序並公告。

上列三項要點，在移民法修正版中，到底是「國民」的權利提升，還是國家

對境管，原本即充滿防禦、威脅的危機意識？修正版的移民法，對我國「國民」給予出入境之自由，但非在台設戶籍之國民，受禁止入國之規範。這樣的制度設計，成露茜（2002）認為現今跨國流動的情況下，接納國如何認定移民、移工的政治身份和公民權利，是關鍵所在。倘若，主政者為了防制恐怖活動，維護國土安全所必要之決策，則可以推論「國家利益」的認定與裁權仍凌駕於普遍人民的出入境權之上。符合我國國家利益者，必須在台設有戶籍之準國民，才能擁有自由出入境權利。

（二）憲法論述下的權利層次

上述國民身分的條件是經重新定義後，以解釋國民限制或禁止出國之權限劃分爭議。有其自由出入境權的為須要在台灣設有戶籍之國民。在台無戶籍之國民仍受條件限制入國。由此可發現，戶籍所在地之分類，除了來自李登輝政府時期的主權民主代表性考量外，無戶籍之國民的權利於我國憲法論述下仍無法享有自由出入境之權利。另外，既非外國人亦非本國人的「大陸人民」之權利，由於當時兩岸之間存在「對立國家」的敵我思維，因此在人流往來時，「大陸人民」相較於「外國人」與我國的互聯關係上，成為既有憲法論述下權利真空狀態。其權利的待遇更受制於政府部門（立法和行政）的敵對心態。（如下圖示）。



圖七、修正版移民法的權利層次

(資料來源：2007 年之「入出國及移民法」。作者自行整裡後自繪而成。)

綜上所述，「入出國及移民法」對我國國民的重新區分，以及人權保障的包含對象，雖然包括我國與外國，但實際上，我國國人的權利劃分，仍舊和「戶籍的有無」來區分其權利層次。此時主政者以「國家與國家」的關係思維，進行移民權利賦予，因此移民人權的保障多寡，以不和我國「國家利益」衝突為原則，依「戶籍有無」的層次，進行「誰受保障」的權利賦予。我們可以再次印證大陸人士在我國所受的權利對待與權利處境是延續李登輝政府時期之思維模式，並無對大陸移民人權有更進步的作為，相反的，在「兩岸人民關係條例」進入立院審議過程中，政院版草案甚至有意延長大陸配偶取得身份之年限，並提高財產證明的意圖（趙彥寧，2006: 89-90）。可見此時的主政者的「對立國家」思維影響人權甚深。

第二節 境管安全的主權國家利益考量：本國與他國的互斥關係

一、移民法制定爭議：禦敵從嚴的國家利益

(一) 敵對政權思維

在行政、立法部門的「假想敵」預設範圍內，從移民法對「國民」的出國規範、「僑民」的入國規範以及對「無戶籍國民」的居留或定居規範中，可以歸納出「危害份子」所具備的成份。反過來講就是理解其「假想敵」預設的層面，可以引申為「敵人就在我們之間、我們身邊」或是進一步大膽推測，其實「敵人就是『我們』之間或身邊具有「危害」成份的人」。面對具有「危害成份」的人，國警管控原則在本質化國家主權以「國家利益」規範的同時，也架空了「人權」的意義；而訴諸國際人權公約以爭取移民權利的策略也似乎窒礙難行（趙彥寧，2004: 94-95）。

這樣的設定，正符合 1999 年移民法第一條所示：「為統籌入出國管理，確保國家安全」。所謂的「國家利益」於此時，是以確保主權國家安全的姿態呈現。對此，趙彥寧提出「國家安全」究竟意指為何的問題，並認為這個問題國家權力的代理者或立法者未曾加以解釋，將此名詞視為不言自明之準則的做法，與戒嚴時期並無二致（趙彥寧，2004: 94）。國家幻想可依國家利益作為包裹國家安全的糖衣，進而維繫台灣與中國之間國境分離以及主權歸屬關係，用以維護台灣社會秩序和公共利益來強化民主代表性，對於這樣的假想預設，值得進一步深思。

綜上所述，在移民法提出制定的過程裡，有關國民權利和國家利益之間產生的交鋒，本文認同 Donnelly (1985; 1989) 的說法，認為權利應該與其他價值取得平衡，且假定權利比其他價值更根本。這樣可以給人權一個適當的優先順序。對於誰有人權「義務」的爭論，傳統的說法是「國家」有這樣的義務，Donnelly

認為傳統的人權理論太過於將國家當作是人權主張接受者。至於為何我們要相信人權優於其他與其相衝突的傳統價值？Donnelly 認為現代化的影響侵蝕了傳統社群與這些社群對其成員所提供的保護，而這些成員現在需要人權的保護，即使人權這個概念對於他們的傳統文化而言是陌生的。

「享有權利的國民」與「誰」才是「不受人權保障」的移民，此二元區分在主政者對國家認同的考量下更為明顯。普遍的政治社會氣氛對於「過多」、「外來的」婚姻移民，成為台灣人擁有決定台灣未來主權的權利是相當排斥的；加上在國族優越意識的思維下（陳昭如 2006:12），由「誰」來管理「誰」的階層優先順序，亦有相當清楚的劃分。更由於兩岸特殊的政治對立關係，更進一步讓「國家安全」、「國族認同」成為維持國族權力鞏固國家主權的口號。

對於國家利益背後的國家安全邏輯，學者汪宏倫以台灣在全球脈絡、制度因素與怨恨心態來解釋現有的問題現象。他認為國族政治同時牽涉到有關「政治/領土」與「文化/認知」地圖變動，而這些地圖上的變動，都必須以「得到他者的認可」為必要條件。他以我國的地位條件分析台灣目前所處的地位，既非是個 nation-state，也不是個 non-nation-state 所統轄。事實上台灣的 nationalist politics，很大一部分便是環繞在台灣這個「政治實體」缺乏一個國家位格（statehood）的問題上。以及與台灣的特殊地位直接關聯的，是我國所面臨的國際孤立。台灣的政府（以及其背後所代表的中華民國）被排除在國際社會之外，幾乎可說是每個生活在台灣的人都「習以為常」的「常識」，同時也反映在民族主義論述中，處處可見的「國際孤兒」情結裡。加諸台灣之上的國際孤立，是從根本否定台灣（中華民國政府）的「國家位格」以及在國際社會中的「行為者位格」。台灣所面臨的問題，不僅是「被孤立」，而且是「被漠視」；在許多國際組織與國際場合中，台灣是被當成「不存在」的（汪宏倫，2001）。

由上分析，再來檢視我國移民法的國家安全邏輯，即不難理解我國政府其以「戶籍在哪邊」的權利層次，設定了誰該擁有基本權利的問題基礎。「戶籍」在

人民與國家之間的關係上，依照現行法制，尚有另一功能，即辨識「台灣地區人民」與「大陸地區人民」身分的一種機制。在中共當局絕不放棄「武力犯台」的情勢下，台灣無可避免地必須與中華人民共和國處於一種「敵對」狀態，但是否必須完全「禁絕」其國民成為我國國民的可能性，應該仍有斟酌的空間(李建良，2006)。

（二）如何反制「敵對政權」及其人民

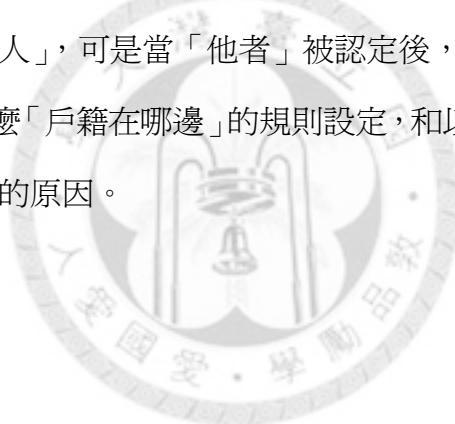
有關移民法規範「出國」、「入國」的爭辯，是屬於憲法第 22 條概括規定人民權利之保障，其實是在對「誰是我們的敵人」的問題進行答案設定。此「假想敵框架」來自「戶籍設定」，其框架的放大與縮小，和「國民」的分類有關。而對「假想敵」的具體行為設定是「妨害社會秩序、公共利益」，故而不許可或禁止其出國或入國。

預設「假想敵」而進行邊界控制的作為，可從移民法對「國民」的分類來看，從準國民、僑民到無戶籍國民，其控制程度依序增加框架範圍並影響其權利。而外國人部份，則因為「移入從嚴」之政策，所以沒有被預設為「假想敵」的位置。

也因此，「由誰來執行」移民查察的業務，牽動到我們的權益是受到「保護」還是受到「危害」。「由誰來負責」，關乎所謂的「維護生存與安全」，究竟是保護到我們的權益，還是危害到我們的權益。進一步分析，權責單位為避免前述「假想敵」的危害情形發生，其對「假想敵」的預設對象和該權責單位的性質，是交互關聯的。學者趙彥寧以 1987 年 7 月 31 日解嚴之際至 1991 年 4 月 30 日終止動員戡亂時期之間做研究，認為「戶警合一」制以及「戶口查察」（即一般所稱的「查戶口」）明顯違反人權。趙彥寧並提到，戶口查察等廣被認為侵犯公民權利的制度，「為何仍施行於大陸人士以及特別是大陸配偶身上（趙彥寧，2005: 66-68）」。

對於趙彥寧的提問，本文認為對人口往來進行「移入從嚴」的主政者，在預設「假想敵」與執行移民業務的討論中，有一群人因其身分，在權利義務方面是備受爭議的，這一群人是我國國民的配偶，來自「敵對政權」的核心，即「中華人民共和國」之人民。而這也就反映在對於當「有些人」是中華民國孩子的母親或父親，而他們卻「住在我國另一邊，沒有在這邊設戶籍」時，移民法對他們的權利規範除了基本人權的人道關懷外，也涉及維護台灣社會秩序和公共利益來強化民主代表性的考量。

假想敵框架因應面對的對象，其「戶籍」所在地在哪邊而有框架的放大與縮小，這也合乎成露茜的研究結果，「一個國家對移民、移工採取的政策多取決於它的建國意識，必須放在歷史的脈絡中去考察。」（成露茜，2002），其作用是在國際體系內辨認出「敵人」，可是當「他者」被認定後，政府必須決定「我們」是誰。而這也就是為什麼「戶籍在哪邊」的規則設定，和以國家利益為出發之「假想敵」的框架相互共構的原因。



二、移民法修正爭議：料敵從寬的國家利益

(一) 敵對國家思維

學者藍佩嘉（2007）提到，公民身分牽涉到的不只是制度性的福利與資源的分配，也包含文化的集體認同與公眾政治的參與。移民政策的建立，不只是為了「他們」，也同時定義「我們」是誰。她並提到台灣想要加入聯合國，追求的是國家主權的國際認可。台灣要入聯，除了嚮往國際社群認可的國格與會員身分，也應自我期許遵守與落實國際協約中的各項權利與義務（中國時報，2007.10.23）。

對於「誰該享有權利」與「關係承認」的取捨之間，廖元豪（2008）認為既然要許可「非本國人」入籍，就表示接納他／她成為我國成員的一份子，應該給予享有相同待遇與尊嚴。廖文持權利享有應排除對「關係」的預設主張，認為婚姻移民一旦歸化，就應該不折不扣成為台灣人，享有一切國民應有的權利。並提出「次等國民」從憲法保障全體國民的角度來看，是不允許的。

對於兩岸條例第 21 條，明定「大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，除法律另有規定外，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得登記為公職候選人、擔任公教或公營事業機關（構）人員及組織政黨」。一旦「大陸配偶」定居並設籍於中華民國自由地區，定位上就已經不再是「大陸地區人民」，而是不折不扣的「中華民國（自由地區）國民」，是可以選總統的「頭家」。無論採「憲法一中」還是「一邊一國」，該民都是「構成國家之要素」（見釋字第 558 號解釋文；廖元豪，2008、2006）。因此，以「限制大陸人民權益有其必要」來限制這類型的新移民，但實際上她（他）已經是「自由地區人民」了。

對於國家構成要素的國民身分議題，學者趙彥寧提出一個值得思索的問題，她認為歷來台灣有關人權的主流論述多環繞於全面政治權的取得，故而在公民權

考量凌駕普世人權思維的狀況下，加以台灣並非聯合國的會員，因此外離晚近的國際人權政體（human rights regime）的超國家（supranational）管理和論述體系，境內非公民的人權也就「自然而然地」不被視為「人權」（趙彥寧，2005: 68）。此外，趙彥寧在〈現代性想像與國境管理的衝突〉一文指出，2002年底針對「兩岸條例」修訂版本將大陸配偶入籍年限由八年提高到十一年而引發的爭議，當時陸委會主委蔡英文以訴諸「國家安全」這個說詞以說明提高年限的必要性；而歷來大法官會議對於大陸配偶工作權之釋憲文，也都提出這個前提。對此，「國家安全」究竟意所何指，該文指出前述國家權力的代理人未曾加以解釋，並認為將此名詞視為不言自明之準則的做法，與戒嚴時期並無二致。趙彥寧認為藉由這項法規與文化生產上的操作，國家幻想可以維繫台灣與大陸之間國境分離以及主權歸屬關係（趙彥寧，2004: 94）。

全球化正逐步滲透與挑戰公民身份的實際意義與價值，模糊了它的疆界與重要性，由於它具有國界的穿透力，這是否意味著公民身份將變成一個多餘而可被忽略的概念（蕭揚基，2008）。台灣的經驗也顯示出，大陸配偶身分游移於本國與外國之間，有著尷尬的角色；尤其在不同政黨執政時，可能會因著不同的國族認同，與和對岸關係的轉變，而對大陸配偶有著寬鬆不同的公民身分，與權利認定。但無可否認的，政府仍主導控制著其公民身分與權利的節流閥。然而全球跨國移民潮的驅力，也持續不斷地挑戰國家釋放其主導權，兩者之間的拉扯正呈現在台灣大陸配偶的公民身分與權利的轉變之中（楊婉瑩、李品蓉，2009: 81）。

有關修正版移民法具爭議的地方主要在於國民權利與國家利益之間的拉扯，如何平衡拉扯端看對正視「關係」的承認條件設定，民進黨執政八年顯然想擺脫過去兩岸未開放前，主政者互控對方為「叛亂團體」的思維框架，而提出「一邊一國」的主張。但在正視「婚姻關係」的承認條件設定規則裡，仍然將大陸人民放入「對立國家」的敵對人民思維中。或者可以說我國國民與大陸人民因婚姻關係，而成為我國配偶者，其權利待遇，必須符合民進黨政府所說的「兩岸關係正

常化」的前提，同時能夠確保台灣的國家安全時，才有得到權利時建的可能。

（二）如何反制「敵對國家」及其人民

1. 許可條件下的面談機制

此時主政者以「對立國家」的思維來自「兩岸關係正常化」與否，不論是婚姻關係或是跨國遷移，面對大陸配偶的權利開放或緊縮，皆來自「對立國家」規則的預設假想。其判別方式之一即為「面談機制」。面談條件分別有：能力上的優不優秀、有不有錢；情慾上的婚姻關係是真是假；以及信任上的正視主權之有無。相關法律中，各種「許可」、「不許可」的條件，充斥著不確定法律概念，使駐外單位與境管單位取得廣泛而不受約制的判斷權限。

這些用語，如外國護照簽證條例第12條第1項：「在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者」、「有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者」、「其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者」、「有事實足認係通謀而為虛偽結婚」、「有違反善良風俗之行為」等。廖元豪就指出「這些用語是空泛的」，有幾個人能從這些條文中，知道主管機關如何認定「公共安全、善良風俗」？且當夫妻兩人履行了民法上的結婚要件，誰能有權力認定這是「虛偽結婚」（廖元豪，2008）？

修定後的移民法運用「面談」的手段來認定「台灣人的另一半」是否符合來台條件，其中，學者指出沒有任何法律或命令，明確地規定面談的標準、注意事項、標準程序，或是問題的種類方向。模糊的法律要件，搭配法律中蘊含著的歧視與排斥態度，加上行政單方「我說了算」的決定權限，「面談」往往成了外籍與大陸配偶感到最羞辱的一個過程（廖元豪，2008）。簽證或境管官員持著「不信任」的態度，詢問令人難堪的隱私問題，這些均再度驗正本文認為「大陸配偶」

權利的開放或緊縮，來自主政者「對立政權」規則的預設。

在這些法令構框下，婚姻關係與家庭權，不再是基本人權，而只是有賴行政官員區別「關係」承認時，對「能力上的優不優秀、有不有錢；情慾上的婚姻關係是真是假；以及信任上的正視主權之有無」等條件進行判斷，其面談機制所面對的對象，如果新娘或新郎是外國人或大陸人的話，依政府「身分從嚴」的政策，以「對立國家」為中心的國家利益考量，其對待條件由上列所示，而有不同拿捏。

2. 不同等的配額待遇

移民法與兩岸條例都明定主管機關可以訂定居留的數量配額。這使得外籍與大陸配偶，即便符合條件，也可能因為申請人數量太多，得「排隊」更長的期間方能來台。但是，這樣的限制，關乎對「婚姻移民」設數量限制。

婚姻是基本人權，國家權力干預私密決定時，其態度是「積極保障」還是「消極保障」；以「維護」婚姻共同生活，還是「危害」婚姻共同生活？這些問題放置在「關係」承認的條件下，可以發現，修正移民法制不但在外人居留上，仍將婚姻移民一併納入配額管制，主管機關不僅可設「總量管制」，甚至可以依「國家或地區」而設不同的居留配額。

有學者批判，我們的移民法制，對於以婚姻為主的一般移民，設立種族與總量門檻，讓多少夫妻無法在台灣長居久安，享有平等公民權；卻對經濟與專業移民不加限制。此等作法，與世界潮流大相逕庭。落入種族歧視、侵害人權的窠臼而不自知（廖元豪，2008）。進一步來看，配額的差別待遇和「對立國家」的預設，均自「正常關係的承認」與否。不論是婚姻關係或是跨國移動，對待外國人或大陸配偶的權利框架，其開放或緊縮，皆來自「是否敵對」的規則設定條件。

第三節 移民權利與國家利益的共構關係

1948 年聯合國的《普遍人權宣言》揭示，人權乃是普世價值為全人類所擁有，西方近代思想家即提出個人主體權利，為不可剝奪的自然權利，是任何政治權力都不能侵犯的界線。政治權利與個人權利是構成自由民主國家憲政的根本，亦受肯定為論證國家權力正當性的原則（蔡英文，2006）。主權國家的權力取得治理正當性的條件，即在於承認個人權利的法律地位，並以法律保障其權利行使。

人權成為普世價值，在全球化的浪潮中，跨國移民者的權利，已經對傳統國家主權提出新的挑戰（彭堅汶，2010；廖元豪，2009）。國家主權行使必須受制於國際人權公約對人權的保障（楊澤偉，2006），任何國家的政府，均需正視世界公民（World Citizens）在人權存在的尊嚴與價值。解析跨國移民人權問題與當代國家主權的議題，其中，公民身份是國家成員最終的身份；移民政策設計移民歸化為公民的管道並建立條件，讓特定的外移人口得以成為我國國民（吳學燕，2009）。論及移民權利與國家利益時，兩者之間並非是二元對立的，而是以相互鍵結的共構關係存在（趙彥寧，2004；廖元豪，2009）。

一、移民人權保護與國家主權尊嚴的辯證

當國家面臨主權尊嚴之威脅時，相對於移民人權的保護，兩者之間究竟孰輕孰重，本文例舉分別為二次大戰、冷戰期間發生之實例作以下的解析。

(一) 兩個事件案例

1. 日本偷襲珍珠港事件

第二次世界大戰時，於 1941 年發生日本偷襲珍珠港事件。此事件使美國產生國家安全上的威脅感，與保衛心態。二次大戰期中，七萬名歸化美國的日本人，及四萬名日裔後裔，均遭到逮捕，並撤出太平洋沿岸，進行集中管理。發生事件的當地：夏威夷，馬上進行軍事政府的管制，停止一切對基本人權之保障，並組織軍事法庭以管轄一切民事案件。

夏威夷島長期的軍事統治引起當地人很大的不滿，尤其中途島一役後(1942)，日本襲擊之威脅已經解除，應無軍事管制之必要。況且，美國是一個司法獨立之國，但日裔美人 Kore-ma-tsu 向美國最高法院提出控訴，卻得到最高法院確認政府措施為合於憲法的精神。（鄒文海，1974: 249-252）。

2. 冷戰時期：赤色風暴

第二次世界大戰結束後，，冷戰對制期間，美國為防範共產主義蔓延，通過相關防止共黨顛覆活動的法案，限制共產黨徒活動、自由。包括：第一，規定公會職員，必須宣誓非共產黨徒；第二，更嚴格的是，同情共產黨組織，亦須向司法機構登記；第三，尤其針對聯邦政府，規定不得任用共產黨員（鄒文海，1974: 249-252）。

（二）人權保護與主權尊嚴之共構辯證

讚許或批評美國的人，都會提到它的權利保障，像美國這類民主先進國尚且如此，於戰後仍有防堵措施。上列兩項案例，可以說是由於特殊戰爭時期，以國家安全為首要關切要點。從國家安全的觀點，這也是必要的措施；但若從保障人身自由之觀點，則無疑是違憲行爲。因此我們可以說，人權是一項普世價值，但是落實在實際的人權保護措施上，仍需考量國家的環境處境。當國家內外環境面臨轉變時，其共構關係改變，以保護國家的多數人為原則，某些少數人的權利或敵對者的權利則相對保障較少。當國家於承平時期，人權價值普遍性提升，國家對人權之保障則能相對周全。

移民相對於國家與人民的關係，是由本國與本國國民，以及外國與外國人，共構而成。對於移民身分的待遇，可從國家政府與外國之間的關係而論，具體以國家間利益為考量要點。國家主權（General Will）是國民全體所有，「主權在民」的理論強化「基本人權」的崇高性，產生基本人權的訴求。可以說，移民的身分在國家主權與人民權利之間，是相互辯證共構形成的。尤其民主國家的治理正當性來自民意基礎，俱備民主代表性的政府，有使國家主權之權力正當性；因此，對國民身分的設定，亦與國家保障人民權利有關，但仍以疆界內之人民（即國民），為最大保障者。

由上分析，可以理解，美國政府在二戰期間與冷戰期間，以國家利益和國家安全為考量，對其日裔移民與本國國民進行不合理的人權侵犯。

二、制定與修正的人權互聯與國權互斥的關係

（一）戒嚴、戡亂時期

戒嚴、戡亂時期，當時兩岸處於政軍敵對的關係，國府對台境管措施重點即在「防制匪諜滲透」，主政者在政治上採戒嚴政策。對台境管措施源自戰後國府遷台的「鞏固台灣、支援勘亂」指示，實施入境管制。又為防止台灣地區之人口流失，均依據「戒嚴法」第 11 條第 9 款實施入出境管制。這個時期的國境管制目的為限制大陸地區人民來台，以淨化台灣地區內部社會秩序，維護國家安全。

此時政府對台的國境管制採出入境嚴格控管，這樣的方式，無疑是違憲行為。但當國家面臨緊急危難時，尤其是特殊戰爭時期，以國家安全為首要關切要點，成為主要保衛國民主權的方式。當時我國內外環境面臨轉變，使其人權與國家主權的共構關係改變，加上當時兩岸關係詭譎多變，主政者與對岸處於敵對戰爭狀態，其對共黨滲入我國之防禦甚為嚴密。在敵我意識高漲下，以保護主政者意識型態作用下，以其意識的國家利益為優先，保住國家存在的利益為原則，對某些人的權利或敵對者的權利則相對保障較少。

（二）解嚴、終止動員戡亂後

動員戡亂的終止，不正是間接表示「沒有敵人」的狀態，當應回到承平時期，且應落實憲法對人民權利之保障。但觀察李登輝政府、與陳水扁政府對大陸人民之的待遇，其所設定的相關規範，發現仍然沒有將敵我思維普遍性地釋放。可以說，在表面上動員戡亂已經終止了，意味著「亂」沒有了，無需動員。但是主政者的思維仍落在冷戰時期的思維，表面上的社會環境處於承平狀態，兩岸人民交流頻繁，但是主政者的內在意識中，仍對大陸具有危機意識與防禦心態。

由於政府無法辨識清楚具有威脅的政權和人民之間的落差。在無視差異的情

況下，對大陸人民產生差異的對待。面對跨國人流頻繁，經由婚姻關係，成為我國國民的配偶，經取得歸化程序後，即可成為我國國民的一份子。大陸人民成為我國國民之配偶，終有一天，亦為我國人民。即使面對內外社會環境變遷，兩岸關係緊張的局勢，或相關外力，是否就可將對方人民之權利束諸高閣或置之不理？對於這個問題，本文認為即使解除戒嚴、終止動員戡亂，我國亦可能受到外力或兩岸關係上的緊張，面臨國家安全的威脅，此時當以國家安全為要。

本文認為戡亂終止後，我國仍處於動盪時期，所謂的敵人到底是否持續滲透我國的判斷，有可能來自主政者在不同時期面對內外環境考量下的決策，以維護國家內部的群體利益為優先，因此無法顧及人權的普遍性。惟目前我國處於承平時期，尤其馬英九政府上台後，簽署兩項國際人權公約皆已生效為國內法，具有法效力。兩公約簽署生效後，對我國移民政策有重大影響。從現有資料來看，政府的態度在面對「經濟社會文化權利國際公約」時採取的態度較積極主動，而在面對「公民與政治權利公約」部份，考慮較深遠，仍著重在人民權利與國家利益考量的權衡取捨。而這也證成本文一直強調的，當國家內外環境面臨轉變時，移民人權與國家利益的共構關係也會改變，兩者如何兼顧權衡，均考驗者政者的智慧。

第六章 結論

本文以「入出國及移民法」制定與修正過程為分析，論述立法爭議之議題，以判斷其與人權價值和國家利益之間的消長，提出尊重和保障移民人權兼顧國家利益之損益管控，是改進既有移民政策的建議。

前面章節研究已經論證，移居者成為我國「國民」成員的要素來自我國「戶籍制度」的設計，而戶籍制度的緣由乃源自戰後國府遷台的「戶警合一」制度。本章首先由我國移民制度變遷的內外因素來分析移民法令制度變革重點及其遺緒；其次，由於持續的國際人口流動產生的族群多樣性，使得跨國人權意識高漲，對於我國國民的配偶（尤其是大陸配偶）所遇到的權利對待與權利受限的問題，本文以弱勢族群之人權保障進行檢討；復因國家主權具有阻絕它國侵犯本國公民人權的正當性，同時又能以保護國家利益為目的，對處於弱勢或對立的它國施加壓力。本文進一步將弱勢族群之人權保障分析與移民政策的國家利益考量進行損益雙重辯證。第三節部份，對移民政策進行評析，分別探討李登輝、陳水扁政府以及現階段馬英九政府的移民政策並提供政策建議。第四節為本文研究限制，第五節為本研究之未來發展與展望。

第一節 移民法令制度變革重點

欲探究我國移民政策，需考察我國移民制度與事權機關的演變。我國現行移民法制主要法規包括：「入出國及移民法」、「入出國及移民署組織法」、「國籍法」、「台灣地區與大陸地區人民關係條例」、「香港澳門關係條例」與「難民法」（吳學燕，2009）。多位學者主張移民政策的性質具有凸顯國家主權與管理取向（趙彥寧，2006；吳學燕，2009；廖元豪，2008、2009、2010），反映出國家發展軌跡並隱含主流民意，所涉及的層面相當廣泛⁶⁹。由於移居者成為我國「國民」的要素來自我國「戶籍制度」的設計，而戶籍制度的緣由乃源自戰後國府遷台的「戶警合一」制度。因此，本文就解嚴前後，分析我國移民制度變遷的內外因素，以理解移民法令制度變革重點及其影響。

一、解嚴前「戶警合一」的國境管制

兩岸分隔始於入出境管理⁷⁰，解嚴以前，由於兩岸關係緊張，政治上採戒嚴政策，對台境管措施源自戰後國府遷台的「鞏固台灣、支援戡亂」指示，實施入境管制⁷¹。當時兩岸處於政軍敵對的關係，國府對台境管措施重點即在「防制匪諜滲透」⁷²，又為防止台灣地區之人口流失，均依據「戒嚴法」第11條第9款實施入出境管制⁷³。這個時期的國境管制以「對外管制，對內清查」為管理原則，管制目的為限制大陸地區人民來台，以淨化台灣地區內部社會秩序，維護國家安全⁷⁴。

⁶⁹ 包括人口政策、國家安全政策、治安政策、人權政策、外交政策、經貿政策、社會政策與文化政策等層面。（吳學燕，2009:58-59）。

⁷⁰ 劉蓬春（1994）在一篇名為「台灣地區入出境管理與兩岸關係的探討」文章裡，對兩岸分隔、接觸往來有詳盡的討論。

⁷¹ 國民政府遷臺後，台灣省警備總司令部依照蔣介石亥寒貳電：「鞏固台灣、支援勘亂」指示，實施入境管制。

⁷² 相關論者有張增樑、張文瑞、刁仁國（1999）。

⁷³ 「戒嚴法」第11條第9款為：寄居戒嚴地域內者，必要時得命其退出，并得對其遷入限制或禁止。

⁷⁴ 劉蓬春（1994）、陳清福（1999）。

(一) 對外管制

在「對外管制」部份，政府以「戒嚴法制」與「戡亂法制」作為限制大陸地區人民來台、對國人則以政治因素為由列具「黑名單」限制其入境。初期採軍、民分管，分地辦公⁷⁵，1952年組成軍民入出境聯合審查處，集中在台灣省保安司令部辦公。1958年7月成立台灣警備總司令部，改隸警總，成為統合出入管理事權之幕僚機關。至1972年政府回應社會發展需要，將入出境管理處由軍事體系改隸屬一般行政體系，成立入出境管理局。對於人民入出國仍以「嚴格管制」為原則，「核准許可」為例外。

這個時期，管理入出國境的單位，雖然隸屬內政部，但是執行人員多由情治機關轉任，可見境管行政受政治因素的影響甚深（謝立功、邱成燁，2005；陳清福，1999）。

(二) 對內清查

「對內清查」部份，國民政府採延續日治時期的戶籍制度⁷⁶，以雙軌制（戶籍登記與戶口查察），由民政機關與警政機關共同管理。至1969年，戡亂時期以嚴密戶口管理為由，試辦戶警合一制度，並於1973年將戶政業務劃歸警察機關主管。有學者論戶警合一制度成為戒嚴時期威權國家管控境內國民人身自由的手段，成為國府「保密防諜」思維下落實「對內清查」的產物⁷⁷。

在「防制匪諜」的思維下，對內清查的業務亦包括由警備總部展開「白色恐怖時期」，由於當時刑法第一百條對「內亂」罪的認定過於苛刻，使憲法對言論自由的保障束之高閣。另外，這個時期最廣為人知的政策是針對部份政治思想與

⁷⁵ 分為台灣省警務處，將公教人員及一般人民之入出境交由掌理；屬部隊團體及軍人、軍眷之入出境，則歸由台灣省警備總司令部掌理。（資料來源：移民署網頁）。

⁷⁶ 台灣的戶籍制度源自日本殖民時代，由警察單位負責戶口行政，執行戶口查察業務（謝惠珍，2004；林信睿，2005）。

⁷⁷ 提出相關論點的學者如趙彥寧（2005）、黃啓楨（1991）、林封良（2002）。

當局抵觸的人士⁷⁸，將之列為「黑名單」，使其不准入境而流亡於海外（陳清福，1999），產生了擁有我國國籍或護照之中華民國國民遭我國政府剝奪返鄉權，有違憲法保障人民的遷徙自由。

二、解嚴後「戶警分離」之境管遺緒

解嚴初期至動員戡亂終止期間，戶警合一制及戶口查察明顯違反人權，在社會輿論的壓力以及多位法律與人權論者的批判下，戶政業務於 1992 年歸由民政單位管理（趙彥寧，2005）。復因國際、兩岸情勢與我國經濟、社會型態面臨轉變，為因應大量遷入我國的婚姻移民，解嚴前我國「移出從寬，移入從嚴」的閉鎖政策轉向「身份從嚴，生活從寬」為主（吳學燕，2009）。

另外，動員戡亂時期結束後，我國回復憲政原則，原本被凍結的憲法應保障之人民權利，理應還權於民，但是有關法令對非我國國民的人口管制，相較於我國國民的人權考量卻是大相逕庭（趙彥寧，2005）。其中，警政單位仍保留對外國籍人士的戶口查察，並特別針對大陸配偶以暫住人口管理進行規範。為何解嚴後政府對人權的考量無法適用於大陸配偶身上，本文以「戶警制度」的管理遺緒將問題解析並分述如下。

（一）國家安全思維下的戶籍邏輯

移民法中對戶籍設在哪邊的權利賦予，具有不同的資格設限。而這樣的資格設限除了源自戒嚴時期的「鞏固台灣、支援戡亂」、「反共復國」、「防制匪諜」的思維外，當時的法令制度諸如「戒嚴令」、「戡亂時期檢肅匪諜條例」、「懲治叛亂條例」、「刑法內亂外患罪章」等，均架構出人民對「共匪」或「匪諜」的仇恨、恐懼進而防止其危害之心態⁷⁹。仇共的思維滲透甚深，對中共採「敵對政權」思

⁷⁸ 這段期間流亡於海外的人士包括：許信良、黃華、彭明敏、李應元、陳婉真等人。

⁷⁹ 相關論述可參考曾薰慧（2000）。

維的李登輝政府，無法將中共政權與大陸人民之間的關係抽離。而對中共採「敵對國家」思維的陳水扁政府，在解嚴前後雖曾批判政府對人權蔑視對待，但在面對「敵對國家」的大陸人民人權待遇落差時，卻失去同等的人權價值批判思考。

本文發現李登輝政府的國家安全思維落在「政權對立」的基礎上。相較於陳水扁政府「國家對立」的國安思維，而採取緊縮的控制。當面對大陸人民的人權問題時，李登輝政府顯得相對尊重對岸人民的人權保障。但這不代表人權的價值已經得到應有的保障，反而呈現主政者之意識型態將會影響人民權利的對待方式。具有我國國籍者不等同是我國國民，必須在台灣地區設有戶籍，才符合「準國民」身份。這樣的制度設計在「入出國及移民法」全文修正後更加凸顯政府對「無戶籍國民」的居安思危。

（二）人權價值成為戶籍邏輯的附庸

至 1992 年終止動員戡亂期間，國內輿論高倡回歸法治國家精神、依憲法保障人權之旨，凡涉及人民權利義務之事項，均應經立法院三讀通過或法律授權，以提升法律位階⁸⁰，由於入出境法規有限制人民自由之規定，因此也必須加以改正，以符合現實需求。

在兩岸接觸，人民互動往來中⁸¹，其相關的人權保障課題有學者提到，戶口查察等廣被認為侵犯公民權利的制度，「為何仍施行於大陸人士以及特別是大陸配偶身上？」（趙彥寧，2005），本文認為這與「國家管理取向」的「我群」意識有關。國家進行國境管控時面臨有一群人因其身分，在權利義務方面是備受爭議的，這一群人是我國國民的配偶，來自「假想敵」分層的最核心：中華人民共和國。而這也就反映在，對於當「有些人」是中華民國孩子的母親或父親，他們「住

⁸⁰ 釋字第 394 號，以及憲法第 23 條（基本人權之限制）以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

⁸¹ 劉蓬春（1994）提出兩岸接觸緣於人民的往來。

在我國另一邊，沒有在這邊設戶籍」時，移民法對他們的權利規範除了基本人權的人道關懷外，也涉及維護台灣社會秩序和公共利益的考量。

因應面對的對象，「戶籍」所在地設在「哪邊」而產生敵對框架的放大與縮小。這也合乎成露茜所述：「一個國家對移民、移工採取的政策多取決於它的建國意識，必須放在歷史的脈絡中去考察」。國境管理制度設計之目的即是在國際體系內辨認出「敵人」，可是當「他者」被認定後，政府必須決定「我們」是誰（成露茜，2002）。而在國際人權意識高漲下，「戶籍在哪邊」的規則設定和「假想敵」的框架形成共構外，也成為諸多研究對於「誰該享有基本權利」的爭論重點⁸²。



⁸² 相關論者包括：廖元豪（2010、2009、2006）；楊婉瑩、李品蓉（2009）；張亞中（2004）；蔡庭榕（2006）；趙彥寧（2004、2005、2006）；曾嬿芬（2004、2006）。

第二節 弱勢族群之人權意識發展與國境管控模式的雙重辯證

相較於外國人取得我國國民資格的規範，大陸配偶更受侷限，上一節我們論證了戶籍邏輯對維護我國主權安全的重要性，並歸結出我國戶籍制度使得享有人民權利的資格有層次上的落差，以及國家主權尊嚴與移民人權間的辯證關係。

由於人權是一項理想價值，我國國民的配偶（尤其是大陸配偶）所遇到的權利對待與權利受限的問題，本文以解嚴前後弱勢族群之人權保障為出發，對我國弱勢族群意識的發展進行研討。其次，論及婚姻移民加入的政策管控，延續前述弱勢族群的權利與民間族群互動往來之討論，本文認為民間族群的互動過程，在納入新移民後產生了「我群」想像的雙層互動⁸³。解嚴前作為管制人群的戶籍制度，現在已經不再是實體化或僵化人民跨國流動的制度。戶籍制度反而成為我國面對跨國人口流動下，取得國民身份的政治邏輯⁸⁴。因此，本文就新移民與大量新台灣之子的加入對前階段的境管模式與取得身分的規範進行辯證研討。

一、弱勢族群意識的發展

個人的群體保護並不足以擔保族裔群體間的正義要求，少數者的人權必須加以增補（Kymlicka，2001），為確立一個融合上的公平關係。

有關族群意識、族群認同等議題，學者王甫昌認為「弱勢族群意識」在「現代族群分類想像」中具有重要的影響（王甫昌，2008），1970 年代伴隨著反對運動揭橥政治民主化訴求就蘊含著「平等公民權」的概念⁸⁵，亦即「國家公民應具

⁸³ 本文認為新移民女性與新台灣之子的加入，其家庭組成將對我群想像產生雙層互動。

⁸⁴ 以趙彥寧（2005: 68-78）的研究為例，清楚且細膩的分析了我國戶籍制度在威權國家轉型到民主國家時扮演的不同作用，趙文指出，社會資源分配基礎的戶籍制度，相當可能挪為或成為選舉政治下的「選票邏輯」。

⁸⁵ 王甫昌（2003）認為這種平等公民權實施的範圍，是以國民政府實質統治的「台澎金馬」為範圍。國民黨政府退守台灣後，在台灣建立了一個雙層的政治結構：「中央政府」及「地方政府」。中央政府及中央民意代表（立法院、國民大會），基本上是由隨政府移入的外省政治菁英所控制，部受到本地人民定期選舉的制衡。而地方的縣市政府，則容許台灣人民（包括本省及外省人）定期選舉。

有平等的政治權利」的人權概念。

在當時「國會全面改選」以及「本省人在政治機會上的不公」成為反對運動人士以「整個台灣」作為政治想像的範圍，並提出「全部本省人」作為政治動員或啟發族群不平等意識的對象⁸⁶。而這種「弱勢族群意識」啟發的「現代族群分類想像」的思考方式，有三項主要的內涵包括，族群區分⁸⁷、族群平等⁸⁸、國家對族群的義務⁸⁹等。這三項特質中，第二和第三項以公民的關係來思考自己與其他文化群體的關係，是過去所沒有的。我們可以發現，現代國家的平等公民權觀念在 1980 年代中末期以「族群」分類概念產生⁹⁰（王甫昌，2008）。本文認為以弱勢族群意識為出發的台灣族群分類現象，亦成為往後新移民爭取公民權利的族群意識基礎⁹¹，並與台灣內部原始四大族群分類產生雙層互動。

二、民間族群互動往來

關於台灣外籍配偶空間的分布，各地對於大陸和外籍配偶的需求特性，往往表現在當地的人口情況上。有研究者就兩岸與跨國婚姻的現象，以「榮民比例」、「泛綠比例」以及「婚配後的子女數」作為觀察重點（萬敏婉，2007）。

（一）榮民比例與泛綠比例

分析早期對大陸配偶有需求者，大多為當年隨國民黨撤退來台的退伍老兵，

⁸⁶ 張茂桂（2005:227）在《社會學與台灣社會》中的〈族群關係〉篇章裡對本省人、外省人作了如下的解釋：「所謂『本省人、台灣人』在這裡包括了說福佬話的閩南裔人口，以及說不同腔調客家話人口。而『外省人』為泛指 1945 年之後，大陸來台各地方、各民族背景的人士」。

⁸⁷ 在台灣社會中，人們因為不同的祖先來源（或是不同的移民進入台灣的時間），可以分出不同的文化群體。

⁸⁸ 各個群體之間雖然有文化的差異，但是不同文化之間沒有優劣與高下之分，每一個文化群體的成員也都應該享有平等的公民權利，包括政治、經濟及文化的權利。

⁸⁹ 國家有義務要保障不同文化群體成員在政治、經濟、社會與文化機會上的均等。

⁹⁰ 「族群」的概念在 1990 年代以後逐漸成為台灣社會中心的流行名詞（王甫昌，2008: 91），既有文獻探討中，台灣社會學者使用「族群」的概念討論內部族群的互動關係可溯及由中國論壇主辦的「『中國結』、『台灣結』研討會」，社會學研究者張茂桂、蕭新煌（1987）討論大學生「中國結」與「台灣結」時，首度將本省人、外省人當成不同的「族群」（王甫昌，2008:91，註二）。

⁹¹ 相關論者可參考夏曉鶴（2006）。

而對於外籍配偶，在1980年代以前也有部份榮民會選擇華裔的外籍配偶為婚配對像。另一方面，國內藍綠對峙以及「去中國化」氛圍的影響下對於「大陸人士」的印象與接受程度，南北地區與藍綠政治屬性等皆有其差異⁹²。將迎娶大陸配偶比例和當地的「泛綠比例」進行比對，發現泛綠比例高的地區，娶大陸配偶的比例較低⁹³。對於大陸配偶，其遷入地需求明顯來自榮民，且泛綠民眾對於大陸配偶的需求則明顯較低的情況，可以從趙彥寧（2009）與藍佩嘉（2009）的研究分析中解釋。

（二）子女需求數量對婚配對象的選擇

娶大陸配偶或外籍配偶的台灣人，對於傳宗接代的需求通常較大⁹⁴，也因此，大陸與外籍配偶有超過半數以上育有子女，而對子女的需求量是否會影響其選擇以大陸或者外籍配偶為婚配對象，在顯示子女數量高的地區，娶大陸配偶比例較少。反觀外籍配偶與其育有三名子女以上的子女比例，則有較高的現象，表示子女數量高的地區，娶外籍配偶的比例亦較高，說明了有高度子女需求的地區，對於外籍配偶的偏好高於大陸配偶⁹⁵，亦可證實現階段民間族群在婚配關係下，以子女需求數量為考量時，對婚配對象的篩選具有我群主體意識地對血緣關係進行挑選，意即我國國民選擇的婚配對象偏好外籍配偶勝於大陸配偶，可解釋為在難以區分中國與台灣的人種差異下，民間已以另一種方式，也就是婚配行為模式，表現出對大陸配偶和外籍配偶「誰能成為我群」時的篩選偏好。

⁹² 耿曜、陳陸輝（2003），〈兩岸經貿互動與臺灣政治版圖：南北區塊差異的推手？〉，《問題與研究》，第42期，頁1-27。

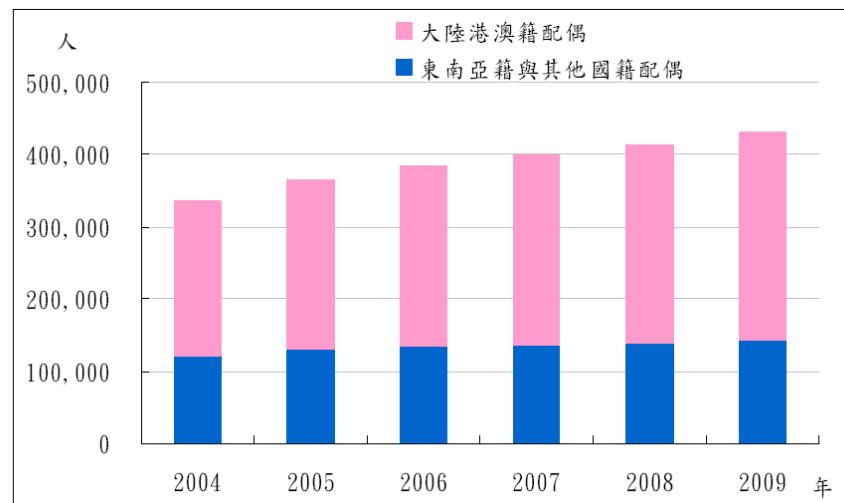
⁹³ 萬敏婉（2007）。《台灣地區婚配移民的空間分析——大陸與外籍配偶的比較》，台灣大學國家發展研究所碩士論文，頁109。

⁹⁴ 持相關論點的有：鄭雅雯（2000），《南洋過台灣：東南亞外籍新娘在台婚姻與生活探究——以臺南市為例》，東華大學族群關係與文化研究所碩士論文；李怡惠（2004），《東南亞籍配偶子女同儕關係類型及其相關因素初探》，靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文；呂美紅（2001），《外籍新娘生活適應與婚姻滿意及其相關因素之研究——以台灣地區東南亞新娘為例》，中國文化大學生活應用科學研究所碩士論文。

⁹⁵ 萬敏婉（2007）。《台灣地區婚配移民的空間分析——大陸與外籍配偶的比較》，台灣大學國家發展研究所碩士論文，頁110-111。

(三) 新移民、台灣我群⁹⁶、新生寶寶群

台灣的大陸籍及外籍配偶人數直逼四十萬大關，全台三一九個鄉鎮市、無論鄉村或城市都有大陸籍和外籍配偶⁹⁷（參考表一）。有關大陸與外籍配偶的議題討論，對台灣族群意識分野上，具有相對的研究意義。不論是每 3.1 對婚姻就有 1 對屬大陸或外籍配偶，以及隨之而來的「新台灣之子」誕生。包含著移入族群成為「我群」的融合過程以外，亦包括著新的族群和「我群」的婚配關係下產生新生寶寶群。



表一、台灣外籍配偶人口成長（2004-2009）

（資料來源：內政部，統計處與入出國及移民署）

座落在婚配關係中的核心：「台灣我群」在面對新移民女性的婚配行為模式時，可發現榮民對大陸配偶的明顯需求，以及泛綠群眾對於大陸配偶的明顯排擠現象，研究者指出這與台灣本身的歷史發展和政治意識形態轉變有關（萬敏婉，2007）。這也反映在各地區受到傳宗接代的需求而影響配偶選擇的偏好表現在外籍配偶身上，根據娶東南亞籍配偶的台灣男性分布地區來看，主要集中分布於臺

⁹⁶ 這裡所談的其實就是台灣的四大族群分類（包括閩、客、原、外），為區別新移民所以本文以「台灣我群」稱之。

⁹⁷ 中國時報，〈大陸配偶易成爲落跑新娘〉，2007 年 8 月 24 日。

北縣、桃園縣、屏東縣、彰化縣、高雄縣及雲林縣，因此東南亞籍配偶多半集中在農業的縣份或是都會區之邊緣（夏曉鶴，2000）。以外籍配偶佔該縣市人口百分比計算，外籍配偶除了北部的桃園縣和新竹縣外，主要集中於中南部。澎湖縣和屏東縣比例最高（蕭昭娟，2000）。

由於「台灣我群」仍佔有篩選婚配對象的主導權，而這群新移民女性也同時是台灣下一代的主要孕育者。在婚姻關係下，政府賦予新移民女性成為我群的身份過程除了影響新移民女性本身的權利外，雖然台灣的新生寶寶群並沒有受到政府身份界定的問題，但台灣新生的寶寶群之我群意識，建構在政治社會化過程的重要他者，即是原生家庭，這對未來台灣族群意識分野的研究，亦是值得繼續關注的地方。



二、前階段移民政策管控及內涵檢討

論及婚姻移民加入的政策管控，延續前述弱勢族群的權利與民間族群互動往來之討論，本文認為民間族群的互動過程，在納入新移民後產生了「我群」想像的雙層互動⁹⁸。另外，解嚴前作為管制人群的戶籍制度，現在已經不再是實體化或僵化人民跨國流動的制度。戶籍制度反而成為我國面對跨國人口流動下，取得國民身份的政治邏輯⁹⁹。因此，本文就新移民與大量新台灣之子的加入對現階段的境管模式與取得身分的規範進行辯證研討。

（一）國民身份認定的戶籍制度

解嚴後台灣如何面對婚姻移民的加入，政策權衡又該如何以對，對於基本權利，到底該定位為人權或國民權甚至公民權，尚無清楚的方向。除非某種權利很確定地被公認為「人權」，否則憲法上保障的各項權利，並不是「普世」的。而實務上似乎傾向將模糊地帶一律解釋為「國民權」或「公民權」。這種國界、國籍、主權的封閉思維，甚至會用各種細微或粗暴的方式，滲入原本屬於「人權」的領域（廖元豪，2008）。移民法對「國民」的定義，正是在回答「誰是我們」時，必須區分「住在我國哪邊，有沒有設戶籍」的問題，「戶籍」的設定使其擁有的權利在移民法規範中並不相同。居住在台設有戶籍之具有中華民國國籍者，顯然拿到「國民」的資格。我們可以發現「戶籍」的有無，是「權利資格」的基準；而「戶籍設在哪邊」則顯示「國民」享有「權利資格」的層次，分別為：「國民、僑民、無戶籍國民」，其享有人身自由的權利，依序遞減。

⁹⁸ 本文認為新移民女性與新台灣之子的加入，其家庭組成將對我群想像產生雙層互動。

⁹⁹ 以趙彥寧（2005: 68-78）的研究為例，清楚且細膩的分析了我國戶籍制度在威權國家轉型到民主國家時扮演的不同作用，趙文指出，社會資源分配基礎的戶籍制度，相當可能挪為或成為選舉政治下的「選票邏輯」。

（二）戶籍設在哪邊的國家建構

戶籍設在哪邊除了影響婚姻移民者在台灣的權利資格外，也凸顯出戶籍邏輯背後的「我群」意識建構，意味著所代表的主權是獨立的。有關移民人權憲法的論述，在全球化下，歸類其影響包含：去邊境化與去領域化，也就是邊境不再絕對重要；以及對國民身分的重新界定，也就是形式國籍不再具有代表性；還有本土主義的崛起與去正當化…等，這裡所指的「本土主義」，研究認為是一種在台灣崛起的排外式的種族主義，關乎到我們要當哪一種台灣人，要成立什麼樣的國（廖元豪，2009、2010）。

入出國及移民法的立法與修法過程，在不同情境下，面對人民權利與國家利益衝突時，爭辯的焦點以「人民權利」、「國家利益」的價值理念產生的對話也有所不同。在思考「誰可以成為我們」的過程，應該是門戶大開以示寬容還是門戶緊閉表現排斥？這種二元極端的問題，顯然與當前因應模式稍有差距，筆者認為「誰可以成為我們」是問題的核心，這正是本文以「人民權利」和「國家利益」兩項價值理念，來研究入出國及移民法在不同時空的立法背景下，所呈現的我群建構運作模式。

然而既有法令顯示大陸人士既非本國人也非外國人，「大陸人民」無法在台灣取得一般「外國人」同等的法律地位，其種種權利的取得和實現上（如我國國籍、居留權、工作權、政治庇護權等）的到處受限。同樣的，這也成為台灣面對國際人權保障的價值理念時，唯獨在大陸人民身上出現了缺口。

（三）我群想像的雙層互動：新移民女性與新台灣之子的加入

面對新移民女性在台灣，本文發現國人在接納新移民女性的婚姻關係建立上，仍擺脫不了原生的、血緣、文化的想法，對「我群」的想像劃分仍帶有我群主體意識的不同選擇，例如，支持泛綠多迎娶東南亞女性為配偶，榮民多迎娶大陸女

性為配偶。民間的婚姻關係往來顯示既有的族群主體意識劃分，影響對婚姻關係的選擇有所不同，然而法律上對新移民的約束也有兩套作法，面對外國人使用的規範為「入出國及移民法」，面對大陸人士使用的規範為「兩岸人民關係條例」，各項法令對於東南亞配偶和大陸配偶的權利規範也不相同。在國際人權的尺度逐步跨越族群與身份的差異，以多元文化的角度追求公民社會的整合趨勢下，人民之間情感的交流已不是國家可以完全操縱，法律在公民身份上的對待差異，是本文關心的主軸。

(四) 人民權利與國家主權的利益權衡

另外，持續的國際人口流動將會逐漸增加國家的族群多樣性，而結合人民與國家的重要方式之一，是透過國境管理對公民的身份進行權利賦予。我國移民法制面對人群往來，權衡考量之處主要在於國家利益與人民權利的平衡。學者認為台灣想要加入聯合國，追求國家主權的國際認可，台灣要入聯，除了嚮往國際社群認可的國格與會員身分，也應自我期許遵守與落實國際協約中的各項權利與義務（藍佩嘉，2007）。台灣的經驗也顯示出，大陸配偶身分游移於本國與外國之間，有著尷尬的角色；在不同政黨執政時，可能會因著不同的國族認同與和對岸關係的轉變，而對大陸配偶有著寬鬆不同的公民身分與權利認定。但無可否認的，政府仍是主導控制著其公民身分與權利的節流閥（楊婉瑩、李品蓉，2009）。然而全球跨國移民潮的驅力，也持續不斷地挑戰國家釋放其主導權，兩者之間的拉扯正呈現在台灣大陸配偶的公民身分與權利的轉變之中。

第三節 移民政策之評析與檢討

面對全球化過程帶來的新的人口流動，以及兩岸人民越來越多的婚姻與經濟關係下，不但台灣人分佈世界各地，成為當地的「外僑」、「台僑」，台灣本身也成為其他國籍公民（特別是婦女、勞工）的進出地域。移居者常不同於接受國的居民，享有的地位常是特殊的法律地位¹⁰⁰。這樣的區別常含有「族群性」（ethnicity）或種族（race）的概念。而族群多樣性的社會意義，相當程度是取決於接受國人口與權利賦予的政策意涵¹⁰¹。

我國移民法對「國民」用詞定義的分類現象，對外受到「跨國主義」的影響，對內受到「國家認同」的影響，各種不同目的、意義，以及不同過程的人群分類方式，仍在繼續發生（張茂桂，2005）。因之，在新移民（特別是婚姻移民）加入後，諸多議題的探討涉及我國面對「他群」的認識解構、「我群」的意識重構之雙層組構過程¹⁰²，實際運作則表現在政府的境管控制與「國民」用詞分類想像上。而政府的移民政策與相關法令制度規範，正可以反映出如何看待「新的移入者」，作為「人民權利」與「國家利益」考量之評析。

一、李登輝政府時期

移民法提出制定的相關爭議在「人民權利」方面，主要是「國民」的用詞定義，此時的國民定義是：在台灣地區設有戶籍或僑居國外之具有中華民國國籍者。而臺灣地區無戶籍國民則另外定義，並非類屬於國民定義中。由於移民法對國民的定義不包含在台無戶籍國民，僅包含在台設有戶籍以及僑居國外人士，因此在人民權利的賦予上，無戶籍國民的入出國管制較我國國民多出一層「在台居留或

¹⁰⁰ 這裡所指的法律地位為外國人的身份或非公民的身份。

¹⁰¹ 如 1960 年代以前的美國、加拿大與澳洲都有禁止非歐洲人，甚至禁止某些歐洲人進入該國的政策；以及強調臨時勞動招募的國家，如 1960 年代與 1970 年代初期的西歐國家和後來的波斯灣石油國家，與一些快速成長的亞洲經濟體都試圖防止家族重聚與永久移居。

¹⁰² 本文認為台灣在民主化與法制化後，面對新的移入族群時（特別是「婚姻移民」的移入者），對移民人權賦予過程中產生了「怎麼看待他群」以及「誰可以成為我群」的意義建構，具體呈現在移民政策的「國民」用詞定義上。

定居」之不予許可的限制。

在「國家利益」方面，是否由警政單位來負責移民的相關管制業務爭論，呈現我國對人口管制的「假想敵」預設是緊縮或放寬。另外，誰可以進出我國，以及用什麼樣的身份進出，引發多位委員以自身的國家定位認知進行論述，例如，主張一邊一國的葉菊蘭，以及認為大陸人留在台灣，一起成為台灣人的馮定國等。顯示移民法的制定，對我國國家利益的部分有詮釋上的差別。

顯見此時期我國面臨主權對外代表性的危機時，亦有各項對國家主權的想像圖像。我們可以這麼說，法案制定者對於國家圖像的想像，可以間接證成當時國家內部社會環境對敵對政權的看待方式，而這極有可能就是為何大陸配偶在我國，無法獲得與本國人或外國人相同的、平等對待的原因。主政者對移民法制制定時的權衡面向，即兼顧人權原則與國家利益考量，輔以當時的內外環境進行設想。

二、陳水扁政府時期

移民法修正案中有關「人民權利」的部分，主要為「國民」的用詞重新定義，區分為兩類，具有中華民國國籍之居住在台灣地區設有戶籍國民，或台灣地區無戶籍國民。此時的國民定義納入台灣地區無戶籍國民，而原本 1999 年移民法類屬於國民定義的僑民，在 2007 年移民法中則歸類於台灣地區無戶籍國民。修正版對國民的重新定義，除了影響是否設有戶籍之人民權利以外，另一個和人民權利有關的，則是將「保障人權」納入移民法修正條文。

在「國家利益」方面，此時我國國境控管以制度化方式進行，具體呈現在「面談機制」、「移民配額」限制、「按捺指紋」、「國境線上」面談等。由於此時我國以主權國家身份積極參與國際社會，與李登輝政府採取「兩個對等政治實體」之思維不同。因此，面對跨國人流往來的制度控管採身分從嚴，其中，對於大陸配偶的出入國管制相對其他國家顯得緊縮，這也合乎本文所提，主政者的國家利益思維，是建立在相互承認的基礎上，因而牽動國家利益與人權保障的權衡。

三、現階段馬英九政府的移民政策評析

前已述及，我國法令規範在面對大陸人士時，是以兩岸人民關係條例為依據，民主化以來，政府在面對大陸人士時多受制於國際情勢與兩岸關係的影響，並非完全操之在我，加上既有的族群意識建構，在民間交流往來下產生族群意識的相互牽動，以及我國民主制度已奠下法制化基礎，主政者在決策時所考量的重點。更應進一步達成人民權利和國家利益的平衡。

尤其 2008 年我國經歷二次政黨輪替，移民法案在馬總統上台後，亦有所更動，由於目前馬政府主政時間較短，取材資料較少，本文僅以現階段馬政府政策作為來進行評論，這中間也配合政府機關首長相關講話，加以整合。

（一）馬政府的移民政策

2008 年 12 月 11 日陸委會在行政院院會提出「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」部分條文修正草案¹⁰³，通過全面放寬大陸配偶的工作權、縮短大陸配偶取得身分證的時間為 6 年、取消大陸配偶繼承在臺灣地區遺產新臺幣 2 百萬元的限制。陸委會指出，由於兩岸交流日趨頻繁，依據海基會驗證兩岸通婚之數量已有二十九萬餘對，此次修法是進一步保障大陸配偶在臺生活的各項權益，並落實馬英九總統所提出「婚姻移民人道待遇及工作權保障」的移民政見¹⁰⁴。

另外，我國在 2009 年 12 月 10 日「國際人權日」，正式簽署生效「公民與政治權利」、「經濟社會文化權利」兩項聯合國人權公約。基於這兩項公約的精神，內政部長江宜樺於 2010 年 5 月 26 日表示，政府移民政策將秉持「人道、包容、

¹⁰³ 修正重點如下：一、全面放寬大陸配偶工作權，修正為大陸配偶只要合法入境，並通過面談後，毋需申請許可，也毋需等待 2 年，即可在臺工作。二、身分證權採階段性調整，取消「團聚」2 年的規定，調整大陸配偶取得身分證的時間，從現行 8 年縮短到 6 年。三、增訂強制大陸配偶出境前召開審查會的規定，並給予當事人陳述意見的機會，保障當事人權益。四、強調大陸配偶本於婚姻關係的生活及財產權益，取消大陸配偶繼承不得逾 200 萬元的限制，並放寬長期居留的大陸配偶可以繼承不動產。

¹⁰⁴ 政院放寬大陸配偶工作權多項措施。賴幸媛：落實人權保障(2008/12/11)。
<http://wwwnownews.com/2008/12/11/301-2379213.htm>

公正」三大原則，移民黑戶只要符合入出國移民法規定，內政部從寬認定發給居留資格，協調跨部會保障其工作權及就醫等基本權利¹⁰⁵。行政院長吳敦義於同月 27 日亦表示，在全球化的時代，移民政策已經成為各國當前非常重要，卻又相當複雜的問題，但即便如此，基於強調人權的普世價值與週全保障原則，這些問題都是政府不容忽視的施政要點¹⁰⁶。

（二）馬政府移民政策檢討

由上可知，馬政府在簽署兩項國際人權公約生效後視同國內法，政府在執行上更須注意人權的周密保障。

對於政府簽署兩公約生效一事，監察委員李炳南認為，「經濟社會文化權利國際公約」第 7 條對於享受公平與良好之工作條件，以及職業升遷的保障有相關規範，由於兩項國際公約視同國內法，政府如果未能遵守就有違法之虞。對於政府的移民政策，他將先進行了解，然後再申請調查。另外，在工作權方面依「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條規定「一、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」¹⁰⁷，這也是政府施政必須落實的要點。

另外，在面對移民黑戶問題時，內政部長江宜樺表示，希望外界不宜要求政府一步到位，立即讓移民黑戶取得在台定居資格，因為一旦取得身分證，就擁有選舉權、被選舉權等，是否發給身分證，還是必須視其在台居留期間表現，但會保障居留期間生活基本權利¹⁰⁸。移民署強調，人權保障為普世價值，亦為我國施

¹⁰⁵ 聯合報，2010，5 月 26 日，內政部：移民法規要總體檢驗。

<http://udn.com/NEWS/FOCUSNEWS/NAT3/5624764.shtml>

¹⁰⁶ 聯合報，2010，5 月 27 日，吳揆：跨部會整合解決。

<http://www.udn.com/2010/5/27/NEWS/NATIONAL/NAT4/5627190.shtml>

¹⁰⁷ 聯合報，2010 年 5 月 25 日，人權立國？移民政策分國籍。

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT3/5622476.shtml>

¹⁰⁸ 聯合報，2010 年，5 月 26 日，內政部：移民法規要總體檢驗。

<http://udn.com/NEWS/FOCUSNEWS/NAT3/5624764.shtml>

政的重點工作¹⁰⁹，移民署長謝立功並表示，人權保障為普世價值，移民署將全面協助「移民黑戶」取得居留身分¹¹⁰。

本文發現兩公約簽署生效後，對我國移民政策有重大影響，從現有資料來看，政府的態度在面對「經濟社會文化權利國際公約」時採取的態度較積極主動，而在面對「公民與政治權利公約」部份，考慮較深遠，仍著重在人民權利與國家利益考量的權衡取捨。

而陸委會修正相關法令，放寬大陸配偶工作權、身份權、財產權的相關限制，在移民政策上，合法入境的大陸配偶可享有工作權，取得身分年限由八年降為六年。不過，比起一般外籍配偶取得身分年限，大陸配偶仍然時間較長，且大陸配偶的集會結社自由仍然受到限制，這些均是未來政府須逐步思考，是否調整的課題。

(三) 提出三項移民政策制定之考量建議

移民相對於國家與人民的關係，是由本國與本國國民，以及外國與外國人，共構而成。對於移民身分的待遇，可從國家政府與外國之間的關係而論，主政者具體以國家間利益和人民權利維護為考量要點。

1. 關注新移民加入後，國家與人民的關係轉變

研究國家與人民間的關係，是長期以來備受關注的議題。國家主權 (General Will)來自人民放棄個人獨立、天然的自由權利，交付國家保障自己的生命財產。因此，國家主權是國民全體所有。「主權在民」的理論強化「基本人權」的崇高

¹⁰⁹ 移民署，2010年，5月25日，重視移民人權，移民署協助「移民黑戶」取得居留身分。摘錄自移民署網頁：<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/shownews.asp?id=1728>

¹¹⁰ 聯合報，2010年，5月26日，移民署：全面協助 合法居留。
<http://udn.com/NEWS/FOCUSNEWS/NAT3/5624765.shtml>

性，產生基本人權的訴求。可以說，國家主權與人民權利之間是相互辯證共構形成的。尤其民主國家的治理正當性來自民意基礎，俱備民主代表性的政府，有使國家主權之權力正當性；因此，對國民身分的設定，亦與國家保障人民權利有關，但仍以疆界內之人民（即國民），為最大保障者。

本文認為，跨國遷徙大量人口流動下，我國國民之配偶，也就是新移民的加入後，亦會影響我國國民成員的組成分子，加上新台灣之子誕生與成長，我國人口結構面臨轉變。因此主政者對移民制度及相關法令的設計，應考量以更長遠的國家利益進行設想。

2. 移民權利與國家主權尊嚴共構關係的轉變

跨國遷徙下，國家與人民的關係，由本國與本國國民，以及外國與外國人，共構而成。我國國民與外國人經由婚姻關係，使外國人成為我國國民之配偶，政府對其配偶權利的待遇，可從我國政府與外國之間的關係而論，具體以國家間利益為考量要點。

全球化下，人權意識高漲，去國家疆界的相關研究論述眾多，並且國際人權公約中，包含對移民人權之保障。馬英九政府上台後，於 2009 年 12 月 10 日簽署兩項國際人權公約，並於立法院通過，成為國內法。國際公約對我國產生的約束力，已非單純我國對它國的形式，傳統的國家利益思維需要轉換。本文認為，主政者除了必須考量國際公約之約束外，再因應相關移民人權的規範時，亦需為長遠的國家利益進行考量。

3. 民主化與民意支持的基礎條件

民主國家，其治理正當性來自國民意志之行使，以民主程序表達。我國自解嚴以來，大量移民遷入，逐漸改變原始的國民組成分，使總體國民意志亦在轉變

之中。新移民經由歸化程序成為我國國民，具有公民權者的新移民，其形成的民意基礎與民意動向，亦是未來主政者衡量國家利益時必須考量之處。而且，新台灣之子誕生後，其家庭組成已非既有之國民成分，如何因應新的國民組成分，以維護我國國家利益，是很重要的議題。加上民主政治，國家對人民的管理制度與作為，亦成為人民評核政府表現之一的考量，彼此相互辯證、影響，未來主政者必須衡量民主化、法制化因素，亦須面對民意支持基礎的現實因素，為我國家利益作更深遠的計畫。



第四節 研究限制

本文討論入出國及移民法制定、修正過程，對相關提案進行比較。並歸納法案審議過程的爭論重點，以「人權理念」與「國家利益」概念對爭論議題進行解析研討。基於研究動機與目的，本文欲探討的議題為移民法制訂與修正過程涉及諸多有關「人民、國民、公民、基本人權、公民權、國家利益、國家安全...」等相關詞條概念，在不同政黨政府執政時均有詮釋上的變化。

本文主要對上述議題的研究，依當時時空背景，提案版本及立委審案時之對話為依據，來解析這些議題的內涵，從而理解移民法的運作價值。由於研究取向為分析相關草案的「差異性」，而不是「相同性」，屬於比較性質。因此對相關法案所萃取出來的是和研究議題相關且相對具有爭議的部份。這並不代表移民法案的其它條文不具爭議性，而是基於本文的研究目的和研究議題設定，而有不同的探討取徑。而且本文設定的研究範圍有限，且筆者個人能力、時間所限，僅挑出具代表性的來討論。

有關移民法的研究，本文以自己如何看待別人的位置出發，分析用詞定義轉換的價值演變。當然其他研究取角亦有不同觀點與研究意義，但這涉及每位研究者的研究動機與目的，其他可供討論的範圍亦有對外籍配偶以及大陸配偶進行深度訪談及田野調查、或對提案的立法委員、負責執行移民業務或移民政策擬訂的官員進行深度訪談等。但以上列舉的與本文研究方向稍有不同，只能留待日後進一步研究相關議題時，加以採用。

移民法案於 2007 年全文修正頒布實施，在馬英九總統上台後，亦有所更動，但由於取材資料較少，且主政時間、背景尚在萌芽階段，基於研究範圍的取捨，馬總統主政後所作的修改部份，並未列入本研究範圍內，但此部份亦有待未來時間成熟時，加以整合分析研究。另外，相關領域可發展的研究議題，亦需要多方研究投入。筆者力有未逮之處僅歸納相關研究領域與議題展望於下一節闡述。

第五節 研究發展與展望

國家與人民之間的關係，是長久以來學術討論與實際互動上，十分有趣的議題。跨越國家疆界的移民，其與國家間的權利辯證，亦是值得關注投入的領域。本文以移民的議題為出發，將移民議題代入政治學之相關研究領域，提出連結國家與人民之間，影響其間關係的相關議題，如公民身分、國境管制、憲法論述、族群議題、選舉與民意、生育關係（配偶與其子）等。

有關移民人權的相關研究正處勃興階段，本文羅列進一步開發之相關研究議題，尚有不足之處，亦期望在接續研究階段，能繼續發展相關領域之研究。

一、移民人權議題與國家主權

1. 現代國家與公民身分的多重性
2. 人的主體權利、國家的政治權力與文化差異
3. 全球化下的人權價值理論；全球化與國家主權
4. 移民人權的憲法研究
5. 少數群體的權利
6. 國家主權之研究
7. 選舉與民意
8. 國際法上的主權問題與發展
9. 我國憲政發展與人權的對話
10. 我國境管法制與人民權利的演變
11. 生育政策與族群關係

二、我國移民法制相關研究

1. 移民法制史
2. 事權機構演變
3. 移民政策方針的演變



參考文獻

中文資料

- 立法院公報，第九十六卷，第十四期，委員會記錄。
- 立法院公報第八十八卷，第一期，委員會記錄。
- 立法院公報第八十七卷，第五十期，委員會記錄。
- 立法院公報第八十七卷，第五十期，委員會記錄。
- 立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第二十次全體會議記錄。
- 立法院第六屆第二會期內政及民族委員會第十八次全體會議記錄。
- John R. Weeks 著，涂肇慶譯（1990）。《人口學—觀念與研究課題導論》，台北：桂冠出版公司。
- Larry N. Gerston 著，張明貴譯（2005）。《公共政策的制定》，台北：五南。
- Peter Stalker 著，蔡繼光譯（2002）。《國際遷徙與移民—解讀「離國出走」》，台北：書林。
- Richard Titmuss 著，江紹譯（1991）。《社會政策十講》，台北：台灣商務印書館。
- 刁仁國（2001）。外國人入出境管理法論。桃園：中央警察大學。
- 出入國及移民法草案，第一~四次聯席會議記錄。
- 中國時報，〈大陸配偶易成爲落跑新娘〉，2007年8月24日。
- 王宏仁、鄭佩宜主編（2009）。《流轉跨界—跨國的台灣 台灣的跨國》，台北：中研院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心。
- 王甫昌（2003）。《當代台灣社會的族群想像》。台北：群學。
- 王甫昌（2008）。〈族群政治議題在台灣民主化轉型中的角色〉，《台灣民主季刊》，第五卷，第二期，頁88-139。
- 王明珂（2001）。《華夏邊緣—歷史記憶與族群認同》，台北：允晨文化公司。

- 成露茜（2002）。〈跨國移工、台灣建國意識與公民運動〉，《台灣社會研究季刊》，第四十八期，頁 15-43。
- 江宜樺（2000）。《自由主義、民族主義與國家認同》。台北：揚智。
- 吳佩諭（2003）。《對於外國人基本人權給予尊重之研究—以我國法制為觀察重心》，臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 吳庚（2003）。《憲法的解釋與適用》，台北：自刊本。
- 吳學燕（2009a）。《移民政策與法規》，台北：文笙。
- 吳學燕（2009b）。《「入出國及移民法」逐條釋義》，台北：文笙。
- 呂美紅（2001），〈外籍新娘生活適應與婚姻滿意及其相關因素之研究——以台灣地區東南亞新娘為例〉，中國文化大學生活應用科學研究所碩士論文。
- 李怡惠（2004），〈東南亞籍配偶子女同儕關係類型及其相關因素初探〉，靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。
- 李建良（2006）。〈國籍與公民權—人民與國家「身分連結」的法制溯源與法理分析〉，《台灣國際法學季刊》，第 1 卷，第 4 期，頁 275-316。
- 李炳南主編（2009）。《法的全球化與全球化的法》，台北：揚智。
- 李登輝等著（2005）。《台灣新憲法》，台北：財團法人群策會。
- 李震山（1999）。〈論外國人之憲法權利〉，《憲政時代》，第 25 卷，第 1 期，頁 104-132。
- 李震山（1999）。入出國管理之範疇。入出國管理及安全檢查專題報告。桃園：中央警察大學。
- 李震山（2000）。〈人性尊嚴之憲法意義〉，《人性尊嚴與人權保障》，台北：元照。
- 李震山等編著（1999）。《入出國管理及安全檢查專題研究》，桃園：中央警察大學。
- 李鴻禧（1991）。《憲法、憲政之生理與病理》，台北：前衛出版。
- 汪宏倫（2001）。〈制度脈絡、外部因素與台灣之「national question」的特殊性：一個理論與經驗的反省〉，《台灣社會學》1:183-239。

- 周繼祥（2005）。《政治學~21世紀的觀點》，台北：威仕曼文化。
- 林騰鵠（2004）。《中華民國憲法》，台北：三民書局。
- 邵宗海（2003）。《當代大陸政策》，台北：生智出版。
- 政院放寬大陸配偶工作權多項措施 賴幸媛：落實人權保障(2008/12/11)。
<http://www.nownews.com/2008/12/11/301-2379213.htm>
- 夏曉鵠（2000）。〈資本國際化與國際婚姻—以台灣的「外籍新娘」現象為例〉，《台灣社會研究季刊》，第三十九期，頁45-92。
- 夏曉鵠（2002）。《流離尋岸》，台北：台灣社會研究叢刊。
- 夏曉鵠（2005）。〈全球化下台灣的移民／移工問題〉，《台灣的社會問題》，台北：巨流出版。
- 涂懷瑩（2000）。《憲法基本問題研究》，台南：國立編譯館主編。
- 耿曙、陳陸輝（2003），〈兩岸經貿互動與臺灣政治版圖：南北區塊差異的推手？〉，《問題與研究》，第42期，頁1-27。
- 張文顯（2003）《法理學》，北京：北京大學出版社。
- 張劭勳（2004）。《研究方法》，台中：滄海書局。
- 張亞中（2004）。〈移民與基本權利：移民「政治參與權」的提出〉，《政治科學叢論》，第20期，2004，頁67-90。
- 張茂桂（2005）。《社會學與台灣社會》，台北：巨流。
- 張惠英（2000）。《李登輝1988~2000執政十二年》，台北：天下遠見出版。
- 張慧芝、郭進成譯（2006）。《公民身分》，台北：韋伯出版。
- 戚嘉林（2005）。《李登輝兩岸分離政策十二年》，台北：農學股份有限公司
移民署，2010年，5月25日，重視移民人權，移民署協助「移民黑戶」取得居
留身分。摘錄自移民署網頁：
<http://www immigration gov tw/aspcode/shownews asp?id=1728>
- 許志雄（2000）。〈未成年人之人權〉，《月旦法學教室》，台北：元照。
- 許惠祐（2007）。《兩岸交流政策與法律》，台北：華泰出版。

陳小紅（2005）。〈跨國婚姻中人權問題之探討：來台生活大陸配偶案例之檢視〉，

《國家政策季刊》，第4卷，第1期，頁141-64。

郭定宇（2001）。《李登輝執政告白實錄》，台北：印刻出版。

陳明通（2005）。《民主化台灣新國家安全觀》，台北：先覺出版社。

陳長文、林超駿（2006）。〈論人民返國入境權利之應然及其平等權、國籍等問題之關係—以釋字第五五八號解釋文為中心〉，《政大法學評論》，第92期，頁1-95。

陳亮吟（2007）。《我國入出國及移民法上有關人權問題之探討》，台灣大學國家發展研究所碩士論文。

陳昭如（2006）。〈性別與國民身分—台灣女性主義法律史的考察〉，《臺大法學論叢》，第35卷，第4期，頁1-101。

陳清福（1999）。《我國入出境管理法制化問題之研究》。中央警察大學警察研究所碩士論文。

陳雪慧（2006）。《看見國族的新面貌—婚姻移民的歧視與排除》，世新大學社會發展研究所碩士論文。

陳新民（1999）。《憲法學導論》，台北：三民書局。

陳新民（2001）。《中華民國憲法釋論》，台北：三民書局。

陳榮傳主編（2008）。〈新移民 新未來〉，新臺灣人文教基金會出版，臺北：翰蘆。

陳韻中（2004）。〈限制出境法律問題之研究〉，輔仁大學法律研究所碩士論文。

彭堅汝（2010）。《民主社會的人權理念與經驗》，台北：五南。

曾文昌（1999）。《入出國及移民法釋論》，台北：正中書局。

曾建元（2008）。〈解嚴二十年來的政治發展〉，《全國律師雜誌》，三月號，頁4-16。

曾嬿芬（2004）。〈引進外籍勞工的國族政治〉，《台灣社會學刊》，第32期，頁15-49。

曾嬿芬（2006）。〈研究移住/居台灣：社會學研究現況〉，《台灣社會研究季刊》第66期，頁75-103。

游盈隆主編（2008）。《近二十年兩岸關係的發展與變遷》，台北：財團法人海峽交流基金會。

湯智貿譯（2006）。Michael Freeman 著，《人權：跨學科的探究》，巨流圖書印行。

黃秀端（2009）。〈全球化與移民權利：立法者在立法過程中對人權價值的認知〉，
台灣政治學會年會暨學術研討會。

黃俊龍（2003）。《公民身份》，台北：巨流出版。

黃昭元主編（2000）。《兩國論與台灣國家定位》，台北：學林出版。

黃源協、蕭文高（2006）。〈社會服務契約管理—社會行政人員觀點之分析〉，《台
大社會工作學刊》，第 13 期，頁 173-218。

楊日青等譯（2002）。《政治學新論》，台北：韋伯出版。

楚恆惠（2005）。《以平等權觀點探討外籍配偶與大陸配偶在臺待遇問題：兼論婚
姻移民法制之研究》，政治大學法律學研究所碩士論文。

楊婉瑩、李品蓉（2009）。〈大陸配偶的公民權困境—國族與父權的共謀〉，《台灣
民主季刊》，第六卷，第 3 期，頁 47-86。

楊渡（1988）。《強控制解體：解嚴前後台灣社會的變貌》，台北：遠流出版。

楊澤偉（2006）。《主權論—國際法上的主權問題及其發展趨勢研究》，北京：北
京大學出版社。

萬敏婉（2007）。《台灣地區婚配移民的空間分析—大陸與外籍配偶的比較》，台
灣大學國家發展研究所碩士論文。

葉俊榮（1998）。〈九七憲改與台灣憲法變遷的模式〉，《台大法學論叢》，第 27
卷，第 2 期，頁 7-48。

葉俊榮、黃昭元（1998）。〈「九七憲改之檢討」學術研討會導言〉，《台大法學論
叢》，第 27 卷，第 2 期，頁 1-6。

裘佩恩（1997）。《戰後台灣政治犯的法律處置》，台灣大學法律學研究所碩士論
文。

鄒文海（1974）。《比較憲法》，台北：三民書局。

廖元豪（2004）。〈「海納百川」或「非我族類」的國家圖像？〉，《全國律師》，台北：中華民國律師公會全國聯合會發行，頁 28-47。

廖元豪（2004）。〈從「外籍新娘」到「新移民女性」--移民人權的法學研究亟待投入〉，《台灣本土法學雜誌》，第 61 期。

廖元豪（2006）。〈全球化趨勢中婚姻移民之人權保障：全球化、台灣新國族主義、人權論述的關係〉，《思與言：人文與社會科學雜誌》，第 44 卷，第 3 期，頁 81-129。

廖元豪（2008）。〈移民—基本人權的化外之民：檢視批判「移民無人權」的憲法論述與實務〉，《月旦法學雜誌》。

廖元豪（2010）。〈外人做頭家？—論外國人的公民權〉，《政大法學評論》，第 113 期。

監察院內政及少數民族委員會編印（2005）。《我國移民政策與制度總體檢查案調查報告》。台北：監察院出版。

趙彥寧（2001）。《戴著草帽到處旅行》，台北：巨流出版。

趙彥寧（2004）。〈代性想像與國境管理的衝突：以中國婚姻移民女性為研究案例〉，《台灣社會學刊》，第 32 期，頁 59-102。

趙彥寧（2005）。〈社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的入出境管控機制談起〉，《台灣社會學刊》，第 59 期，頁 53-90。

趙彥寧（2008）。〈親密關係做為反思國族主義的場域：老榮民的兩岸婚姻衝突〉，《台灣社會學》，第十六期，頁 97-148。

劉文彬（2005）。《西洋人權史》，台北：五南。

劉國福（2006）。《移民法出入境權研究》，北京：中國經濟出版社。

劉蓬春（1994）。《台灣地區出入出境管理與兩岸關係的探討》，兩岸法律論文集第二輯。

蔡宗珍（1999）。〈人性尊嚴之保障作為憲法基本原則〉，《月旦法學雜誌》第 45 期，頁 99-102。

蔡英文（2006）。《主權國家與市民社會》，北京：北京大學出版社。

蔡庭榕（2006）。〈論主權與人權—以婚姻移民面談為例〉，《憲政時代》，第 32

卷第 1 期，頁 1-36。

蔡維音（1992）。〈德國基本法第一條「人性尊嚴」規定之探討〉，《憲政時代》第 18 卷第 1 期，頁 36-48。

蔡震榮（2009）。〈自外籍配偶家庭基本權之保障論驅逐出國處分—評台北高等行政法院 95 年度訴字第 2581 號判決〉，《法令月刊》。

鄭津津（2008）。〈大陸配偶與外籍配偶在台就業之問題與未來政策應有之發展〉，《台灣本土法學雜誌》。

鄭雅雯（2000），〈南洋過台灣：東南亞外籍新娘在台婚姻與生活探究—以臺南市為例〉，東華大學族群關係與文化研究所碩士論文。

蕭昭娟（2000）。《國際遷移之調適研究：以彰化縣社頭鄉外籍新娘為例》，師範大學地理學系碩士論文。

蕭揚基（2008）。〈全球化與公民身份：一個國內的觀點〉，《大葉大學通識教育學報》，頁 85-96。

賴佳楓（2008）。《移民—流離的年代》，台北：五南出版。

聯合報，2010，5 月 26 日，內政部：移民法規要總體檢驗。

<http://udn.com/NEWS/FOCUSNEWS/NAT3/5624764.shtml>

聯合報，2010，5 月 27 日，吳揆：跨部會整合解決。

<http://www.udn.com/2010/5/27/NEWS/NATIONAL/NAT4/5627190.shtml>

聯合報，2010 年，5 月 26 日，移民署：全面協助 合法居留。

<http://udn.com/NEWS/FOCUSNEWS/NAT3/5624765.shtml>

聯合報，2010 年 5 月 25 日，人權立國？移民政策分國籍。

謝立功（2005）。《大陸與外籍配偶移民政策與法制探討》，行政院國科會補助專題研究計畫成果報告。

謝立功、邱丞煌（2005）。〈我國移民政策之檢討〉，《國境警察學報》，第四期，

頁 57-93 。

謝瑞智（1991）。《憲法大辭典》，台北：地球出版社。

簡建章（2007）。〈入出國及移民法修正評釋〉，《第一屆「國境安全與人口移動」學術研討會》，頁 25-46。

藍佩嘉（2007）。〈先正視台灣內部的聯合國〉，《中國時報》，10 月 23 日。

藍佩嘉（2009）。《跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上台灣新富家庭》。台北：行人。

羅志淵主編（1973）。《雲五社會科學大辭典~政治學》，台北：台灣商務印書館。



外文書目

- Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Donnelly, J.(1985).International human rights: a regime analysis. *International Organization*, 40 (3), 473-509.
- Donnelly, J.(1989).*Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jacobs, Ronald N. and Sarah Sobieraj (2007) “Narrative and Legitimacy: U.S. Congressional Debates about the Nonprofit Sector,” *Sociological Theory* 25(1): 1-25.
- Marshall, T. H. (1991), “Citizenship and Social Class [1950]”. In T. H. Harshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*. London: Pluto Press.
- Martin, Philip. 1996. “Labor Contractors: A Conceptual Overviews.” *Asian and Pacific Migration Journal* 5(2-3):201-18.
- Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Michael Freeman (2002) *Human Rights : “An interdisciplinary approach.,”* NY: Polity Press, 2002.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational*
- Spaan, E. 1994. “Taikongs and Calos: the role of middlemen and brokers in Javanese international migration.” *International Migration Review* 28: 93-113.

附錄一、入出國及移民法制定全文 70 條

第一章 總則

第一條

爲統籌入出國管理，確保國家安全；規範移民事務，落實移民輔導，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。

第二條

本法之主管機關爲內政部。

內政部爲辦理本法規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署。但有關查察逾期停留、居留及非法入國之業務，由入出國及移民署會同警政署辦理。

第三條

本法用詞定義如下：

一、國民：指居住臺灣地區設有戶籍或僑居國外之具有中華民國（以下簡稱我國）國籍者。

二、機場、港口：指經行政院核定之入出國機場、港口。

三、臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。

四、臺灣地區無戶籍國民：指具有我國國籍，現僑居國外國民及取得、回復我國國籍未曾在臺灣地區設有戶籍之國民。

五、過境：指外國人經由我國機場、港口返回其本國或進入其他國家、地區，所作一定期間之停留。

六、停留：指在臺灣地區居住期間未逾六個月。

七、居留：指在臺灣地區居住期間超過六個月。

八、定居：指在臺灣地區居住並設立戶籍。

九、移民業務機構：指依本法許可代辦移民業務之公司。

第四條

入出國者，應經查驗，未經查驗者，不得入出國。

前項查驗辦法，由主管機關定之。

第二章 國民入出國

第五條

國民入出國，應向主管機關申請許可；未經許可者，不得入出國。

但居住臺灣地區設有戶籍國民，自本法施行一年後，入出國不需申請許可。

國軍人員出國應先經國防部或其授權之單位核准。

第一項入出國許可辦法，由主管機關定之。

第六條

國民有下列情形之一者，應不予許可或禁止其出國：

一、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。

二、因案通緝中，或經司法或軍法機關限制出國者。

三、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。

四、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑，經權責機關通知限制出國者。

五、涉有重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑，經權責機關通知限制出國者。

六、役男或尚未完成兵役義務者。但依法令得准其出國者，不在此限。

七、護照、航員證、船員服務手冊或入出國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用者。

八、護照、航員證、船員服務手冊或入出國許可證件未依第四條規定查驗者。

九、依其他法律限制或禁止出國者。

前項不予許可或禁止出國，應以書面敘明理由通知當事人。

第一項第三款及第四款之情形，主管機關應聘請包括社會公正人士組成審查委員會審核，經審核許可者，同意其出國。

第七條

臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，應不予許可或禁止入國：

一、參加叛亂組織或其活動者。

二、參加暴力或恐怖組織或其活動者。

三、涉有內亂罪、外患罪重大嫌疑者。

四、涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣者。

五、護照或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用者。

前項僑居國外之國民兼具有外國國籍未曾於臺灣地區設有戶籍，有前項各款或第十七條第一項各款規定情形之一者，得不予許可或禁止入國。

第三章 臺灣地區無戶籍國民停留、居留及定居

第八條

臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區停留者，其停留期間為三個

月；必要時得延期一次，並自入國之翌日起，併計六個月為限。但有下列情形之一並提出證明者，得酌予再延長其停留期間及次數：

- 一、懷胎七個月以上或生產、流產後二個月未滿者。
- 二、罹患疾病住院，出國有生命危險之虞者。
- 三、在臺灣地區設有戶籍之配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親在臺灣地區患重病或受重傷而住院或死亡者。
- 四、遭遇天災或其他不可避免之事變者。

依前項第一款或第二款規定之延長停留期間，每次不得逾二個月；第三款規定之延長停留期間，自事由發生之日起不得逾二個月；第四款規定之延長停留期間，不得逾一個月。

前二項停留期間屆滿，除依規定許可居留或定居者外，應即出國。

第九條

臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，得申請在臺灣地區居留：

一、有直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母在臺灣地區設有戶籍者。其親屬關係因收養發生者，被收養者年齡應在十歲以下，並以一人為限。

二、參加僑社工作，對僑務有貢獻，經僑務委員會會商外交部及其他有關機關確認，出具證明者。

三、在臺灣地區有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查者。

四、曾申請在臺灣地區居留之第八款僑生畢業後，返回僑居地服務滿二年者。

五、具有特殊技術及經驗，經中央目的事業主管機關延聘回國者。

六、前款以外，經政府機關或公私立大專院校任用或聘僱者。

七、經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十三條第一項第一款至第六款或第九款工作者。

八、經中央目的事業主管機關核准回國就學之僑生。

九、經中央目的事業主管機關核准回國接受職業技術訓練之學員生。

十、經中央勞工主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十三條第一項第七款或第八款工作者。

前項各款規定除第八款至第十款外，申請人之配偶及未成年子女得隨同申請；未隨同本人申請者，得於本人入國居留後申請之。本人居留資格依第十一條第二項規定，撤銷許可時，其配偶及未成年子女之居留資格併同撤銷之。

主管機關得衡酌在臺灣地區居留情形，依國家、地區擬訂第一項每年申請在臺灣地區居留之配額，報請行政院核定後公告之。但有未成年

子女在臺灣地區設有戶籍或結婚滿四年者，不予配額限制。

第十條

臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，得申請在臺灣地區定居：

一、前條第一項第一款至第七款之申請人及其隨同申請之配偶及未成年子女，經許可居留，在臺灣地區連續居留或居留滿一定期間，仍具備原居留條件者。

二、現任中央公職人員，持我國護照或入境證入國者。

三、在國外出生，未滿十二歲，持我國護照或入境證入國，出生時其父或母原在臺灣地區設有戶籍者。

四、在國外出生，未滿十二歲，持外國護照入國，出生時其父母原在臺灣地區均設有戶籍或非婚生子女出生時母原在臺灣地區設有戶籍者。

在國內取得國籍者，連續居留滿一定期間，得申請在臺灣地區定居。

依第一項第一款及前項申請在臺灣地區定居，其親屬關係因結婚發生者，應存續三年以上。但婚姻關係存續期間已生產子女者，不在此限。

臺灣地區無戶籍國民持我國護照入國，依法令應即受常備兵役徵兵處理者，應即辦理定居。在退伍前，其親屬不得依前條第一項第一款規定，申請在臺灣地區居留。

第二項每年申請在臺灣地區定居之數額，準用前條第三項規定。

第十一條

臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居，有下列情形之一者，得不予許可：

一、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。

二、曾經有犯罪紀錄者。

三、未經許可而入國者。

四、冒用身分或以不法取得、偽造、變造之證件申請者。

五、曾經協助他人非法入出國或身分證件提供他人持以非法入出國者。

六、有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚或收養者。

七、健康檢查不合格者。

八、曾經從事與許可目的不符之活動或工作者。

九、曾經逾期停留者。

經許可居留或定居後，有前項各款情形之一或經撤銷其聘僱許可者，撤銷其許可；已辦妥戶籍登記者，撤銷其戶籍登記。

第一項第八款及第九款之不予許可期間，自其出國之翌日起算至少為一年。

第十二條

臺灣地區無戶籍國民持憑外國護照或無國籍旅行證件入國者，除合於第十條第一項第四款或第二項情形者外，應持憑外國護照或無國籍旅行證件出國，不得申請居留或定居。

第十三條

臺灣地區無戶籍國民停留期間，有下列情形之一者，得撤銷許可：
一、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之虞者。
二、受有期徒刑以上刑之宣告，於刑執行完畢、赦免或緩刑者。

第十四條

臺灣地區無戶籍國民停留、居留、定居之許可經撤銷或戶籍登記經撤銷者，限令其出國。

臺灣地區無戶籍國民應於接到前項限令出國通知後十日內出國。

第十五條

臺灣地區無戶籍國民未經許可入國，或經許可入國已逾停留、居留或限令出國之期限者，得逕行強制其出國，並得限制再入國。

前項強制出國者於出國前，得暫予收容，並得令其從事勞務。

前二項規定，於本法施行前入國者，亦適用之。

第一項強制出國處理辦法，由主管機關定之

第二項之收容，準用第三十六條第二項至第四項及第三十七條規定。

第十六條

臺灣地區無戶籍國民，因僑居地區之特殊狀況，必須在臺灣地區居留或定居者，由主管機關就特定國家、地區訂定居留或定居辦法，報請行政院核定，不受第九條及第十條規定之限制。

本法施行前已入國之泰國、緬甸或印尼地區無國籍人民，應許可其居留。

第四章 外國人入出國

第十七條

外國人有下列情形之一者，得禁止其入國：

- 一、未帶護照或拒不繳驗者。
- 二、持用不法取得、偽造、變造之護照或簽證者。
- 三、冒用護照或持用冒領之護照者。
- 四、護照失效、應經簽證而未簽證或簽證失效者。
- 五、申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實者。

- 六、攜帶違禁物者。
 - 七、在我國或外國有犯罪紀錄者。
 - 八、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。
 - 九、有事實足認其在我國境內無力維持生活者。
 - 十、持停留簽證而無回程或次一目的地之機票、船票，或未辦妥次一目的地之入國簽證者。
 - 十一、曾經被拒絕入國、限令出國或驅逐出國者。
 - 十二、曾經逾期停留、居留或非法工作者。
 - 十三、有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者。
- 外國政府以前項各款以外之理由，禁止我國國民進入該國者，主管機關得以同一理由，禁止該國人民入國，並知會外交部。
- 第一項第十三款之情形，主管機關應聘請包括社會公正人士組成審查委員會審核，經審核許可者，同意其入國。

第十八條

搭乘航空器、船舶、或其他運輸工具之外國人，有下列情形之一者，依機、船長、運輸業者、執行救護任務機關或施救之機、船長之申請，得許可其臨時入國：

- 一、轉乘航空器、船舶或其他運輸工具。
- 二、疾病、避難或其他特殊事故。
- 三、意外迫降、緊急入港、遇難或災變。
- 四、其他正當理由。

主管機關依前項之許可，得發給臨時停留許可證，並得限定其停留期間及地區或附加條件；其臨時入國許可辦法，由主管機關定之。

第十九條

航空器、船舶或其他運輸工具所搭載之乘客，因過境必須在我國過夜住宿者，得由機、船長或運輸業者向主管機關申請許可。

前項乘客不得擅離過夜住宿之處所；其過夜住宿辦法，由主管機關定之。

第二十條

外國人有下列情形之一者，禁止其出國：

- 一、經司法機關通知限制出國者。
- 二、經財稅機關通知限制出國者。

外國人因其他案件在依法查證中，經有關機關請求限制出國者，得禁止其出國。

禁止出國者，主管機關應以書面敘明理由，通知當事人。

第五章 外國人停留、居留及永久居留

第二十一條

外國人持停留、居留簽證之有效護照或旅行證件，經主管機關查驗許可入國後，取得停留、居留資格。

主管機關得衡酌國家利益，依國家、地區擬訂前項每年申請在我國居留之配額，報請行政院核定後公告之。但因投資、受聘僱工作或就學而居留者，不在此限。

第二十二條

外國人取得居留資格後，應於十五日內，向主管機關申請外僑居留證。

主管機關核發外僑居留證，應副知相關機關。

第二十三條

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十五年以上，其中有八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：

一、年滿二十歲以上。但國民之子女為年滿十四歲以上。

二、品行端正。

三、有相當之財產或藝能，足以自立。

四、合法連續居留期間，每年居住超過二百七十日。但國民之外籍配偶或子女每年居住超過一百八十三日。

五、符合我國國家利益。

前項申請人兼具有我國國籍在我國居留者，不得申請永久居留。

主管機關許可永久居留資格，應發給外僑永久居留證，並副知相關機關。

主管機關得衡酌國家利益，依國家、地區擬訂第一項每年申請在我國永久居留之配額，報請行政院核定後公告之。

第二十四條

有下列情形之一者，應於事實發生之日起十五日內，申請外僑居留證：

一、喪失我國國籍，尚未取得外國國籍者。

二、喪失原國籍，尚未取得我國國籍者。

三、在我國出生之外國人。

四、入國後改辦居留簽證者。

第二十五條

下列外國人，在我國居留，免申請外僑居留證：

- 一、駐我國之外交人員及其眷屬、隨從人員。
- 二、駐我國之外國機構、國際機構執行公務者及其眷屬、隨從人員。
- 三、其他經外交部專案核發禮遇簽證者。

前項人員，得由外交部列冊知會主管機關。

第二十六條

年滿十四歲以上之外國人，入國停留、居留或永久居留，應隨身攜帶護照、外僑居留證或外僑永久居留證。

主管機關或其他依法令賦予權責之公務員，得於執行公務時，要求出示前項證件。

第二十七條

外國人在我國停留、居留期間，不得從事與申請停留、居留目的不符之活動或工作。

第二十八條

主管機關在國家發生特殊狀況時，為維護公共秩序或重大利益，得對外國人依相關法令限制其住居所、活動或賦予應行遵守之事項。

第二十九條

外國人停留或居留期限屆滿前，有繼續停留或居留之必要時，應向主管機關申請延期。

外國人於居留期間因依親對象死亡，得申請繼續居留。

外國人於居留期間內，變更居留住址或服務處所時，應向主管機關辦理變更登記。

前三項之規定，準用第二十二條規定。

第三十條

有下列情形之一者，撤銷或註銷其外僑居留證：

- 一、申請資料虛偽或不實者。
- 二、持用不法取得、偽造或變造之證件者。
- 三、經司法機關判處一年以上有期徒刑者。
- 四、回復我國國籍者。
- 五、取得我國國籍者。
- 六、兼具我國國籍，以國民身分申領入出國許可證件者。
- 七、已取得外僑永久居留證者。
- 八、受驅逐出國者。

九、經撤銷聘僱許可，並限令出國者。

第三十一條

有下列情形之一者，撤銷或註銷其外僑永久居留證：

- 一、申請資料虛偽或不實者。
- 二、持用不法取得、偽造或變造之證件者。
- 三、經司法機關判處一年以上有期徒刑者。但過失犯不在此限。
- 四、永久居留期間，每年居住未達一百八十三日者。但因出國就學、就醫或其他特殊原因經主管機關同意者，不在此限。
- 五、回復我國國籍者。
- 六、取得我國國籍者。
- 七、兼具我國國籍，以國民身分申領入出國許可證件者。
- 八、受驅逐出國者。

第三十二條

外國人在我國居留或永久居留期間內，有出國後再入國之必要者，應先向主管機關申請重入國許可。但已獲得永久居留權者不在此限。

第三十三條

外國人停留、居留及永久居留辦法，由主管機關定之。

第六章 驅逐出國

第三十四條

外國人有下列情形之一者，得強制驅逐出國：

- 一、違反第四條第一項規定，未經查驗入國者。
- 二、入國後，發現有第十七條禁止入國情形之一者。
- 三、違反第十八條第一項規定，未經許可臨時入國者；未依同條第二項規定，遵守所限定之停留期間、地區或附加條件者。
- 四、違反第十九條第二項規定，擅離過夜住宿之處所者。
- 五、違反第二十七條規定，從事與申請停留、居留目的不符之工作或活動者。
- 六、違反第二十八條所定限制住居所、活動或賦予應行遵守之事項者。
- 七、違反第二十九條第一項規定，於停留或居留期限屆滿前，未申請停留、居留延期者。
- 八、有第三十條第一款至第三款或第九款規定情形，經撤銷或註銷外僑居留證者。
- 九、有第三十一條第一款至第三款規定情形，經撤銷或註銷外僑永久居留證者。

第三十五條

主管機關對外國人涉有前條各款情形之一者，為調查之需，得請求有關機關、團體協助或提供必要之資料。被請求之機關、團體非有正當理由，不得拒絕。

監獄、技能訓練所，對於涉有前條各款情形須服刑之外國人，於服刑期滿或其他理由釋放者，應通知主管機關。

第三十六條

外國人有下列各款情形之一者，得強制收容：

- 一、受驅逐出國處分尚未辦妥出國手續者。
- 二、非法入國或逾期停留、居留者。
- 三、受外國政府通緝者。

四、其他在事實上認有暫予保護之必要者。

前項收容以十五日為限，必要時每次得延長十五日。

受收容人或其配偶、直系親屬、法定代理人、兄弟姊妹、辯護人、保證人，得於七日內向主管機關提出收容異議。

第一項第一款受強制驅逐出國者，無法遣送時，主管機關得限定其住居所或附加其他條件後，解除收容。

第三十七條

外國人收容管理，由主管機關設置或指定適當處所為之；其收容管理規則，由主管機關定之。

第七章 機、船長及運輸業者之責任

第三十八條

航空器、船舶或其他運輸工具，其機、船長或運輸業者，對主管機關依據本法及相關法令執行職務時，應予協助。

前項機、船長或運輸業者，不得以其航空器、船舶或其他運輸工具搭載未具許可入國證件之乘客。但為我國同意辦理落地簽證或免簽證國家人民不在此限。

第三十九條

航空器、船舶或其他運輸工具入出機場、港口前，其機、船長或運輸業者，應事先向主管機關通報預定入出國時間及機、船員、乘客之名冊或其他有關事項。

第四十條

前條機、船長或運輸業者，對無護照、航員證或船員服務手冊及因故被他國遣返、拒絕入國或偷渡等不法事項之機、船員、乘客，應向主

管機關通報。

航空器、船舶或其他運輸工具離開我國時，其機、船長或運輸業者應向主管機關通報臨時入國停留之機、船員、乘客之名冊。

第四十一條

航空器、船舶或其他運輸工具搭載之乘客、機、船員，有下列情形之一者，機、船長或運輸業者，應負責安排當日或最近班次運輸工具，將機、船員、乘客遣送出國：

- 一、第七條或第十七條第一項各款規定，禁止入國者。
- 二、依第十八條第一項規定，臨時入國者。
- 三、依第十九條第一項規定者，過夜住宿者。
- 四、第三十八條第二項規定，未具許可入國證件者。

前項各款所列之人員待遣送出國期間，由主管機關指定照護處所，或負責照護。除第一款情形外，運輸業者並應負擔相關費用。

第八章 移民輔導

第四十二條

國民移居國外，政府應予保護、協助、規劃、輔導。主管機關應提供移民諮詢、服務，並得施以講習，提供語文、技能訓練。

第四十三條

政府對於計劃移居發生戰亂、瘟疫或排斥我國國民之國家或地區者，得勸阻之。

第四十四條

集體移民，得由民間團體辦理，或由主管機關了解、協調、輔導，以國際經濟合作投資、獎勵海外投資、農業技術合作或其他方式辦理。

第四十五條

主管機關得協調有關機關，依據移民之實際需要及當地法令，協助設立僑民學校或鼓勵本國銀行設立海外分支機構。

第四十六條

經營移民業務者，以公司組織為限，應先向主管機關申請設立許可，並依法辦理公司登記後，再向主管機關領取註冊登記證，始得營業。但依律師法第四十七條之七規定者，得不以公司為限，其他條件準用我國移民業務機構本公司之規定。

外國移民業務機構在我國設立分公司，應先向主管機關申請設立許可，並依公司法辦理認許後，再向主管機關領取註冊登記證，始得營業。

前二項之移民業務機構，變更註冊登記事項或公司登記事項時，應向主管機關申請換發註冊登記證。

第四十七條

移民業務機構得經營下列各款移民業務：

- 一、代辦居留、定居或永久居留業務。
- 二、代辦非觀光旅遊之停留簽證業務。
- 三、與投資移民有關之移民基金諮詢、仲介業務，並以保護移民者權益所必須者為限。

四、其他與移民有關之諮詢業務。

移民業務機構申請辦理前項第三款之業務，主管機關應會商財政部同意後許可。

經營第一項第三款之業務者，不得受託從事證券投資或收受款項之行為；其款項之收受，由主管機關指定銀行辦理之。

第一項各款業務之廣告，除不得為移民基金相關之廣告外，其內容應先經主管機關指定之移民團體審閱確認，始得刊播。

第一項第一款及第三款業務，應由具有我國律師資格者，查核簽證其業務合約。

第四十八條

移民業務機構申請設立許可，應具備下列要件：

- 一、一定金額以上之實收資本額。
- 二、置有符合規定資格及數額之專業人員。
- 三、在金融機構提存一定金額之保證金。
- 四、其他經主管機關指定應具備之要件。

第四十九條

移民業務機構有下列情形之一者，應予警告並限期改善，屆期仍不改善者，勒令歇業：

- 一、受託代辦移民業務，未與委託人簽訂書面契約或不履行契約者。
- 二、在報章、雜誌或其他大眾傳播媒體刊播廣告，未載明註冊登記證號碼者。
- 三、未依規定陳報營業狀況或陳報不實者。
- 四、刊播虛偽不實之廣告或散布虛偽不實之移民消息者。

第五十條

移民業務機構有下列情形之一者，應撤銷許可並註銷註冊登記證：

- 一、受託代辦移民業務時，協助當事人填寫、繳交不實證件，經司法機關判決確定者。

- 二、受託代辦移民業務，詐騙當事人者。
- 三、註冊登記證借與他人營業使用者。
- 四、經勒令歇業者。
- 五、違反其他與移民業務相關法令規定者。

第五十一條

移民業務機構及其從業人員輔導管理辦法，由主管機關定之。

第五十二條

本法公布施行前，已領有註冊登記證之移民業務機構，應於本法公布施行翌日起六個月內，依本法規定重新申請設立許可；逾期未辦理者，公告註銷其註冊登記證。

第九章 罰則

第五十三條

在機場、港口以交換、交付證件或其他非法方法，利用航空器、船舶或其他運輸工具運送非運送契約應載之人至他國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。

前項之未遂犯，罰之。

第五十四條

未經許可入出國或受禁止出國處分而出國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金。

第五十五條

未依本法規定申請設立許可，並領取註冊登記證，或經撤銷許可而經營第四十七條第一項各款移民業務者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。

第五十六條

有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令歇業：

一、未依第四十六條第三項規定，向主管機關申請換發註冊登記證者。

二、違反第四十七條第三項規定，受託從事證券投資或收受款項，或移民基金款項非經指定銀行收受辦理者。

三、違反第四十七條第四項規定，委託刊播移民基金相關之廣告或未經審閱確認之移民業務廣告者。

第五十七條

違反第三十八條第二項規定，以航空器、船舶或其他運輸工具搭載未具許可入國證件之乘客者，每件處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；以載運未具許可入國證件之乘客為常業，或載運數量龐大等情節重大者，處新臺幣五十萬元以上罰鍰。

幫助他人違反前項行為者，亦同。

第五十八條

機、船長或運輸業者，無正當理由違反第三十八條第一項、第四十條或第四十一條規定者，每件處新臺幣十萬元以下罰鍰。

第五十九條

有下列情形之一者，處新臺幣一萬元以下罰鍰：

- 一、違反第四條第一項規定，入出國未經查驗者。
- 二、未依第二十二條第一項或第二十四條規定之期限，申請外僑居留證者。
- 三、未依第二十六條第一項規定，隨身攜帶護照、外僑居留證或外僑永久居留證者。
- 四、未依第二十九條第三項規定，辦理變更登記者。
- 五、臺灣地區無戶籍國民或外國人，逾期停留或居留者。

第六十條

依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍不繳納者，移送強制執行。

第十章 附則

第六十一條

主管機關所屬辦理入出國及移民業務機關之薦任職或相當薦任職以上人員，於執行非法入出國及移民犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官。其委任職或相當委任職人員，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。

第六十二條

主管機關依本法執行收容、遣送職務之需要，得配置武器或器械；其使用辦法由主管機關定之。

主管機關人員執行收容、遣送職務時，得配帶武器或器械。

第六十三條

主管機關人員於執行職務時，應穿著制服或配帶識別證件；其服制由主管機關定之。

第六十四條

依本法規定申請居留或永久居留者，除未滿十四歲者外，應按捺指紋並錄存。

未依前項規定按捺指紋者，其申請居留或永久居留不予許可。

前二項規定，於第二十五條第一項規定之外國人不適用之。

第六十五條

本法許可外國人在我國居留或永久居留之查察登記，由主管機關辦理；其查察登記辦法，由主管機關會同外交部定之。

第六十六條

舉發違反本法規定之事實，經查證屬實者，得對舉發人獎勵之；其獎勵辦法，由主管機關定之。

第六十七條

本法關於外國人之規定，於國民取得外國國籍而持外國護照入國者，準用之。

第六十八條

依本法規定核發之證照，得收取規費，其標準由主管機關定之。

第六十九條

本法施行細則，由主管機關定之。

第七十條

本法施行日期，由行政院定之。

附錄二、入出國及移民法修正全文 97 條

第一章 總則

第一條

爲統籌入出國管理，確保國家安全、保障人權；規範移民事務，落實移民輔導，特制定本法。

第二條

本法之主管機關爲內政部。

第三條

本法用詞定義如下：

一、國民：指具有中華民國（以下簡稱我國）國籍之居住臺灣地區設有戶籍國民或臺灣地區無戶籍國民。

二、機場、港口：指經行政院核定之入出國機場、港口。

三、臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。

四、居住臺灣地區設有戶籍國民：指在臺灣地區設有戶籍，現在或原在臺灣地區居住之國民，且未依臺灣地區與大陸地區人民關係條例喪失臺灣地區人民身分。

五、臺灣地區無戶籍國民：指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。

六、過境：指經由我國機場、港口進入其他國家、地區，所作之短暫停留。

七、停留：指在臺灣地區居住期間未逾六個月。

八、居留：指在臺灣地區居住期間超過六個月。

九、永久居留：指外國人在臺灣地區無限期居住。

十、定居：指在臺灣地區居住並設立戶籍。

十一、跨國（境）人口販運：指以買賣或質押人口、性剝削、勞力剝削或摘取器官等爲目的，而以強暴、脅迫、恐嚇、監控、藥劑、催眠術、詐術、不當債務約束或其他強制方法，組織、招募、運送、轉運、藏匿、媒介、收容外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民進入臺灣地區或使之隱蔽之行爲。

十二、移民業務機構：指依本法許可代辦移民業務之公司。

十三、跨國（境）婚姻媒合：指就居住臺灣地區設有戶籍國民與外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民間之居間

報告結婚機會或介紹婚姻對象之行爲。

第四條

入出國者，應經內政部入出國及移民署（以下簡稱入出國及移民署）查驗；未經查驗者，不得入出國。

入出國及移民署於查驗時，得以電腦或其他科技設備，蒐集及利用入出國者之入出國紀錄。

前二項查驗時，受查驗者應備文件、查驗程序、資料蒐集與利用應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第二章 國民入出國

第五條

居住臺灣地區設有戶籍國民入出國，不須申請許可。但涉及國家安全之人員，應先經其服務機關核准，始得出國。

臺灣地區無戶籍國民入國，應向入出國及移民署申請許可。

第一項但書所定人員之範圍、核准條件、程序及其他應遵行事項之辦法，分別由國家安全局、內政部、國防部、法務部、行政院海岸巡防署定之。

第六條

國民有下列情形之一者，入出國及移民署應禁止其出國：

一、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。

二、通緝中。

三、因案經司法或軍法機關限制出國。

四、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑。

五、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。

六、涉及重大經濟犯罪或重大刑事案件嫌疑。

七、役男或尚未完成兵役義務者。但依法令得准其出國者，不在此限。

八、護照、航員證、船員服務手冊或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用。

九、護照、航員證、船員服務手冊或入國許可證件未依第四條規定查驗。

十、依其他法律限制或禁止出國。

受保護管束人經指揮執行之少年法院法官或檢察署檢察官核准出國者，入出國及移民署得同意其出國。

依第一項第二款規定禁止出國者，入出國及移民署於查驗發現時應通知管轄司法警察機關處理，入國時查獲亦同；依第一項第八款規定禁

止出國者，入出國及移民署於查驗發現時應立即逮捕，移送司法機關。

第一項第一款至第三款應禁止出國之情形，由司法、軍法機關通知入出國及移民署；第四款至第六款及第十款情形，由各權責機關通知入出國及移民署。

除依第一項第二款或第八款規定禁止出國者，無須通知當事人外，依第一款、第三款至第六款規定禁止出國者，入出國及移民署經各權責機關通知後，應以書面敘明理由通知當事人；依第十款規定限制或禁止出國者，由各權責機關通知當事人；依第七款、第九款、第十款規定禁止出國者，入出國及移民署於查驗時，當場以書面敘明理由交付當事人，並禁止其出國。

第七條

臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，入出國及移民署應不予許可或禁止入國：

- 一、參加暴力或恐怖組織或其活動。
- 二、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。
- 三、涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣。
- 四、護照或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用。

臺灣地區無戶籍國民兼具有外國國籍，有前項各款或第十八條第一項各款規定情形之一者，入出國及移民署得不予許可或禁止入國。

第一項第三款所定重大犯罪或有犯罪習慣及前條第一項第六款所定重大經濟犯罪或重大刑事案件之認定標準，由主管機關會同法務部定之。

第三章 臺灣地區無戶籍國民停留、居留及定居

第八條

臺灣地區無戶籍國民向入出國及移民署申請在臺灣地區停留者，其停留期間為三個月；必要時得延期一次，並自入國之翌日起，併計六個月為限。但有下列情形之一並提出證明者，入出國及移民署得酌予再延長其停留期間及次數：

- 一、懷胎七個月以上或生產、流產後二個月未滿。
- 二、罹患疾病住院或懷胎，出國有生命危險之虞。
- 三、在臺灣地區設有戶籍之配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親在臺灣地區患重病或受重傷而住院或死亡。
- 四、遭遇天災或其他不可避免之事變。
- 五、人身自由依法受拘束。

依前項第一款或第二款規定之延長停留期間，每次不得逾二個月；第三款規定之延長停留期間，自事由發生之日起不得逾二個月；第四款

規定之延長停留期間，不得逾一個月；第五款規定之延長停留期間，依事實需要核給。

前二項停留期間屆滿，除依規定許可居留或定居者外，應即出國。

第九條

臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請在臺灣地區居留：

一、有直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母現在在臺灣地區設有戶籍。其親屬關係因收養發生者，被收養者年齡應在十二歲以下，且與收養者在臺灣地區共同居住，並以二人為限。

二、現任僑選立法委員。

三、歸化取得我國國籍。

四、居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，年齡在二十歲以上。

五、持我國護照入國，在臺灣地區合法連續停留七年以上，且每年居住一百八十三日以上。

六、在臺灣地區有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查。

七、曾在臺灣地區居留之第十二款僑生畢業後，返回僑居地服務滿二年。

八、對國家、社會有特殊貢獻，或為臺灣地區所需之高級專業人才。

九、具有特殊技術或專長，經中央目的事業主管機關延聘回國。

十、前款以外，經政府機關或公私立大專校院任用或聘僱。

十一、經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第七款或第十一款工作。

十二、經中央目的事業主管機關核准回國就學之僑生。

十三、經中央目的事業主管機關核准回國接受職業技術訓練之學員生。

十四、經中央目的事業主管機關核准回國從事研究實習之碩士、博士研究生。

十五、經中央勞工主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作。

前項第一款、第二款、第四款至第十一款規定，申請人之配偶及未成年子女得隨同申請；未隨同本人申請者，得於本人入國居留許可後定居許可前申請之。本人居留許可依第十一條第二項規定，撤銷或廢止時，其配偶及未成年子女之居留許可併同撤銷或廢止之。

依第一項規定申請居留經許可者，入出國及移民署應發給臺灣地區居留證，其有效期間自入國之翌日起算，最長不得逾三年。

臺灣地區無戶籍國民居留期限屆滿前，原申請居留原因仍繼續存在者，得向入出國及移民署申請延期。

依前項規定申請延期經許可者，其臺灣地區居留證之有效期間，應自原居留屆滿之翌日起延期，最長不得逾三年。

臺灣地區無戶籍國民於居留期間內，居留原因消失者，入出國及移民署應廢止其居留許可。但依第一項第一款規定申請居留之直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母死亡者，不在此限，並得申請延期，其申請延期，以一次為限，最長不得逾三年。

臺灣地區無戶籍國民於居留期間，變更居留地址或服務處所時，應向入出國及移民署申請辦理變更登記。

主管機關得衡酌國家利益，依不同國家或地區擬訂臺灣地區無戶籍國民每年申請在臺灣地區居留之配額，報請行政院核定後公告之。但有未成年子女在臺灣地區設有戶籍，或結婚滿四年，其配偶在臺灣地區設有戶籍者，不受配額限制。

臺灣地區無戶籍國民經許可入國，逾期停留未逾十日，其居留申請案依前項規定定有配額限制者，依規定核配時間每次延後一年許可。但有前條第一項各款情形之一者，不在此限。

第十條

臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請在臺灣地區定居：

一、前條第一項第一款至第十一款之申請人及其隨同申請之配偶及未成年子女，經依前條規定許可居留者，在臺灣地區連續居留或居留滿一定期間，仍具備原居留條件。但依前條第一項第二款或第八款規定許可居留者，不受連續居留或居留滿一定期間之限制。

二、居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，未滿二十歲。

依前項第一款規定申請定居，其親屬關係因結婚發生者，應存續三年以上。但婚姻關係存續期間已生產子女者，不在此限。

第一項第一款所定連續居留或居留滿一定期間，規定如下：

一、依前條第一項第一款至第九款規定申請者，為連續居住一年，或居留滿二年且每年居住二百七十日以上，或居留滿五年且每年居住一百八十三日以上。

二、依前條第一項第十款或第十一款規定申請者，為連續居住三年，或居留滿五年且每年居住二百七十日以上，或居留滿七年且每年居住一百八十三日以上。

臺灣地區無戶籍國民於前項居留期間出國，係經政府機關派遣或核准，附有證明文件者，不視為居住期間中斷，亦不予計入在臺灣地區居住期間。

臺灣地區無戶籍國民於居留期間依親對象死亡或與依親對象離婚，其有未成年子女在臺灣地區設有戶籍且得行使或負擔該子女之權利義務，並已連續居留或居留滿一定期間者，仍得向入出國及移民署申請定居，不受第一項第一款所定仍具備原居留條件之限制。

申請定居，除第一項第一款但書規定情形外，應於連續居留或居留滿一定期間後二年內申請之。申請人之配偶及未成年子女，得隨同申請，或於其定居許可後申請之。

臺灣地區無戶籍國民經許可定居者，應於三十日內向預定申報戶籍地之戶政事務所辦理戶籍登記，逾期未辦理者，入出國及移民署得廢止其定居許可。

臺灣地區無戶籍國民申請入國、居留或定居之申請程序、應備文件、核發證件種類、效期及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第十一條

臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居，有下列情形之一者，入出國及移民署得不予許可：

一、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑。
二、曾受有期徒刑以上刑之宣告。
三、未經許可而入國。
四、冒用身分或以不法取得、偽造、變造之證件申請。
五、曾經協助他人非法入出國或身分證件提供他人持以非法入出國。

六、有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚。
七、親屬關係因收養而發生，被收養者入國後與收養者無在臺灣地區共同居住之事實。

八、中央衛生主管機關指定健康檢查項目不合格。但申請人未滿二十歲，不在此限。

九、曾經從事與許可原因不符之活動或工作。
十、曾經逾期停留。
十一、經合法通知，無正當理由拒絕到場面談。
十二、無正當理由規避、妨礙或拒絕接受第七十條之查察。
十三、其他經主管機關認定公告者。

經許可居留後，有前項第一款至第八款情形之一，或發現申請當時所提供之資料係虛偽不實者，入出國及移民署得撤銷或廢止其居留許可。

經許可定居後，有第一項第四款或第六款情形之一，或發現申請當時所提供之資料係虛偽不實者，得撤銷或廢止其定居許可；已辦妥戶籍登記者，戶政機關並得撤銷或註銷其戶籍登記。

依前二項規定撤銷或廢止居留、定居許可者，應自得撤銷或廢止之情形發生後五年內，或知有得撤銷或廢止之情形後二年內為之。但有第一項第四款或第六款規定情形者，不在此限。

第一項第九款及第十款之不予許可期間，自其出國之翌日起算至少為一年，並不得逾三年。

第一項第十二款規定，於大陸地區人民、香港或澳門居民申請在臺灣地區居留或定居時，準用之。

第十二條

臺灣地區無戶籍國民持憑外國護照或無國籍旅行證件入國者，除合於第九條第一項第三款或第十條第一項第二款情形者外，應持憑外國護照或無國籍旅行證件出國，不得申請居留或定居。

第十三條

臺灣地區無戶籍國民停留期間，有下列情形之一者，入出國及移民署得廢止其停留許可：

- 一、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之虞。
- 二、受有期徒刑以上刑之宣告，於刑之執行完畢、假釋、赦免或緩刑。

第十四條

臺灣地區無戶籍國民停留、居留、定居之許可經撤銷或廢止者，入出國及移民署應限令其出國。

臺灣地區無戶籍國民應於接到前項限令出國通知後十日內出國。

臺灣地區無戶籍國民居留、定居之許可經撤銷或廢止，入出國及移民署為限令出國處分前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。

前項審查會之組成、審查要件、程序等事宜，由主管機關定之。

第十五條

臺灣地區無戶籍國民未經許可入國，或經許可入國已逾停留、居留或限令出國之期限者，入出國及移民署得逕行強制其出國，並得限制再入國。

臺灣地區無戶籍國民逾期居留未滿三十日，且原申請居留原因仍繼續存在者，經依第八十五條第四款規定處罰後，得向入出國及移民署重新申請居留；其申請定居，核算在臺灣地區居留期間，應扣除一年。

第一項受強制出國者於出國前，入出國及移民署得暫予收容，並得令其從事勞務。出國後，入出國及移民署得廢止其入國許可，並註銷其入國許可證件。

前三項規定，於本法施行前入國者，亦適用之。

第一項所定強制出國之處理方式、程序、管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第三項之收容，準用第三十八條第二項至第六項及第三十九條規定。

第十六條

臺灣地區無戶籍國民，因僑居地區之特殊狀況，必須在臺灣地區居留或定居者，由主管機關就特定國家、地區訂定居留或定居辦法，報請行政院核定，不受第九條及第十條規定之限制。

本法施行前已入國之泰國、緬甸或印尼地區無國籍人民及臺灣地區無戶籍國民未能強制其出國者，入出國及移民署應許可其居留。

前項所定經許可居留之無國籍人民在國內取得國籍者及臺灣地區無戶籍國民，在臺灣地區連續居住三年，或居留滿五年且每年居住二百七十日以上，或居留滿七年且每年居住一百八十三日以上，得向入出國及移民署申請在臺灣地區定居。

臺灣地區無戶籍國民於前項所定居留期間出國，係經政府機關派遣或核准，附有證明文件者，不視為居住期間中斷，亦不予計入在臺灣地區居住期間。

第十七條

十四歲以上之臺灣地區無戶籍國民，進入臺灣地區停留或居留，應隨身攜帶護照、臺灣地區居留證、入國許可證件或其他身分證明文件。

入出國及移民署或其他依法令賦予權責之公務員，得於執行公務時，要求出示前項證件。其相關要件與程序，準用警察職權行使法第二章之規定。

第四章 外國人入出國

第十八條

外國人有下列情形之一者，入出國及移民署得禁止其入國：

- 一、未帶護照或拒不繳驗。
- 二、持用不法取得、偽造、變造之護照或簽證。
- 三、冒用護照或持用冒領之護照。
- 四、護照失效、應經簽證而未簽證或簽證失效。
- 五、申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實。
- 六、攜帶違禁物。
- 七、在我國或外國有犯罪紀錄。
- 八、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病。

九、有事實足認其在我國境內無力維持生活。但依親及已有擔保之情形，不在此限。

十、持停留簽證而無回程或次一目的地之機票、船票，或未辦妥次一目的地之入國簽證。

十一、曾經被拒絕入國、限令出國或驅逐出國。

十二、曾經逾期停留、居留或非法工作。

十三、有危害我國利益、公共安全或公共秩序之虞。

十四、有妨害善良風俗之行爲。

十五、有從事恐怖活動之虞。

外國政府以前項各款以外之理由，禁止我國國民進入該國者，入出國及移民署經報請主管機關會商外交部後，得以同一理由，禁止該國國民入國。

第一項第十二款之禁止入國期間，自其出國之翌日起算至少為一年，並不得逾三年。

第十九條

搭乘航空器、船舶或其他運輸工具之外國人，有下列情形之一者，入出國及移民署依機、船長、運輸業者、執行救護任務機關或施救之機、船長之申請，得許可其臨時入國：

一、轉乘航空器、船舶或其他運輸工具。

二、疾病、避難或其他特殊事故。

三、意外迫降、緊急入港、遇難或災變。

四、其他正當理由。

前項所定臨時入國之申請程序、應備文件、核發證件、停留期間、地區、管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第二十條

航空器、船舶或其他運輸工具所搭載之乘客，因過境必須在我國過夜住宿者，得由機、船長或運輸業者向入出國及移民署申請許可。

前項乘客不得擅離過夜住宿之處所；其過夜住宿之申請程序、應備文件、住宿地點、管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第二十一條

外國人有下列情形之一者，入出國及移民署應禁止其出國：

一、經司法機關通知限制出國。

二、經財稅機關通知限制出國。

外國人因其他案件在依法查證中，經有關機關請求限制出國者，入出國及移民署得禁止其出國。

禁止出國者，入出國及移民署應以書面敘明理由，通知當事人。

第五章 外國人停留、居留及永久居留

第二十二條

外國人持有效簽證或適用以免簽證方式入國之有效護照或旅行證件，經入出國及移民署查驗許可入國後，取得停留、居留許可。

依前項規定取得居留許可者，應於入國後十五日內，向入出國及移民署申請外僑居留證。

外僑居留證之有效期間，自許可之翌日起算，最長不得逾三年。

第二十三條

持停留期限在六十日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國之外國人，有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證：

一、配偶為現在在臺灣地區居住且設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人。但該核准居留之外國籍配偶係經中央勞工主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作者，不得申請。

二、未滿二十歲之外國人，其直系尊親屬為現在在臺灣地區設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人。其親屬關係因收養而發生者，被收養者應與收養者在臺灣地區共同居住。

三、經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第七款或第十一款工作。

四、在我國有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查之投資人或外國法人投資人之代表人。

五、經依公司法認許之外國公司在我國境內之負責人。

六、基於外交考量，經外交部專案核准在我國改換居留簽證。

外國人持居留簽證入國後，因居留原因變更，而有前項各款情形之一者，應向入出國及移民署申請變更居留原因。但有前項第一款但書規定者，不得申請。

依前項規定申請變更居留原因，經入出國及移民署許可者，應重新發給外僑居留證，並核定其居留效期。

第二十四條

外國人依前條規定申請居留或變更居留原因，有下列情形之一者，入出國及移民署得不予許可：

一、有危害我國利益、公共安全、公共秩序之虞。

二、有從事恐怖活動之虞。

三、曾有犯罪紀錄或曾遭拒絕入國、限令出國或驅逐出國。
四、曾非法入國。
五、冒用身分或以不法取得、偽造、變造之證件申請。
六、曾經協助他人非法入出國或提供身分證件予他人持以非法入出國。

七、有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚或收養。
八、中央衛生主管機關指定健康檢查項目不合格。
九、所持護照失效或其外國人身分不為我國承認或接受。
十、曾經逾期停留、逾期居留。
十一、曾經在我國從事與許可原因不符之活動或工作。
十二、妨害善良風俗之行為。
十三、經合法通知，無正當理由拒絕到場面談。
十四、無正當理由規避、妨礙或拒絕接受第七十條之查察。
十五、曾為居住臺灣地區設有戶籍國民其戶籍未辦妥遷出登記，或年滿十五歲之翌年一月一日起至屆滿三十六歲之年十二月三十一日止，尚未履行兵役義務之接近役齡男子或役齡男子。
十六、其他經主管機關認定公告者。

外國政府以前項各款以外之理由，不予許可我國國民在該國居留者，入出國及移民署經報請主管機關會商外交部後，得以同一理由，不予許可該國國民在我國居留。

第一項第十款及第十一款之不予許可期間，自其出國之翌日起算至少為一年，並不得逾三年。

第二十五條

外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留十年以上，其中有五年每年居留超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。但以就學或經中央勞工主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作之原因許可居留者及以其為依親對象許可居留者，在我國居留(住)之期間，不予計入：

- 一、二十歲以上。
- 二、品行端正。
- 三、有相當之財產或技能，足以自立。
- 四、符合我國國家利益。

中華民國九十一年五月三十一日前，外國人曾在我國合法居住二十年以上，其中有十年每年居住超過一百八十三日，並符合前項第一款至第三款及第五款要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。

外國人有下列情形之一者，雖不具第一項要件，亦得向入出國及移民署申請永久居留：

- 一、對我國有特殊貢獻。
- 二、為我國所需之高級專業人才。
- 三、在文化、藝術、科技、體育、產業等各專業領域，參加國際公認之比賽、競技、評鑑得有首獎者。

外國人得向入出國及移民署申請在我國投資移民，經審核許可且實行投資者，同意其永久居留。

外國人兼具有我國國籍者，不得申請永久居留。

依第一項或第二項規定申請外僑永久居留，經合法通知，無正當理由拒絕到場面談者，入出國及移民署得不予許可。

經許可永久居留者，入出國及移民署應發給外僑永久居留證。

主管機關得衡酌國家利益，依不同國家或地區擬訂外國人每年申請在我國居留或永久居留之配額，報請行政院核定後公告之。但因投資、受聘僱工作、就學或為臺灣地區設有戶籍國民之配偶及未成年子女而依親居留者，不在此限。

依第一項或第二項規定申請永久居留者，應於居留及居住期間屆滿後二年內申請之。

第二十六條

有下列情形之一者，應於事實發生之翌日起三十日內，向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證：

- 一、喪失我國國籍，尚未取得外國國籍。
- 二、喪失原國籍，尚未取得我國國籍。
- 三、在我國出生之外國人，出生時其父或母持有外僑居留證或外僑永久居留證。
- 四、依第二十三條第一項第六款規定改換居留簽證。

第二十七條

下列外國人得在我國居留，免申請外僑居留證：

- 一、駐我國之外交人員及其眷屬、隨從人員。
- 二、駐我國之外國機構、國際機構執行公務者及其眷屬、隨從人員。
- 三、其他經外交部專案核發禮遇簽證者。

前項人員，得由外交部列冊知會入出國及移民署。

第二十八條

十四歲以上之外國人，入國停留、居留或永久居留，應隨身攜帶護照、外僑居留證或外僑永久居留證。

出入國及移民署或其他依法令賦予權責之公務員，得於執行公務時，要求出示前項證件。其相關要件與程序，準用警察職權行使法第二章之規定。

第二十九條

外國人在我國停留、居留期間，不得從事與許可停留、居留原因不符之活動或工作。但合法居留者，其請願及合法集會遊行，不在此限。

第三十條

出入國及移民署在國家發生特殊狀況時，為維護公共秩序或重大利益，得對外國人依相關法令限制其住居所、活動或課以應行遵守之事項。

第三十一條

外國人停留或居留期限屆滿前，有繼續停留或居留之必要時，應向出入國及移民署申請延期。

依前項規定申請居留延期經許可者，其外僑居留證之有效期間應自原居留屆滿之翌日起延期，最長不得逾三年。

外國人逾期居留未滿三十日，原申請居留原因仍繼續存在者，經依第八十五條第四款規定處罰後，得向出入國及移民署重新申請居留；其申請永久居留者，核算在臺灣地區居留期間，應扣除一年。

出入國及移民署對於外國人於居留期間內，居留原因消失者，廢止其居留許可，並註銷其外僑居留證。但有下列各款情形之一者，得准予繼續居留：

一、因依親對象死亡。

二、外國人為臺灣地區設有戶籍國民之配偶，其本人遭受配偶身體或精神虐待，經法院核發保護令。

三、外國人於離婚後取得在臺灣地區已設有戶籍未成年親生子女監護權。

四、因遭受家庭暴力經法院判決離婚，且有在臺灣地區設有戶籍之未成年親生子女。

五、因居留許可被廢止而遭強制出國，對在臺灣地區已設有戶籍未成年親生子女造成重大且難以回復損害之虞。

六、外國人與本國雇主發生勞資爭議，正在進行爭訟程序。

外國人於居留期間，變更居居住址或服務處所時，應向出入國及移民署申請辦理變更登記。

第一項、第三項及前項所定居留情形，並準用第二十二條第二項規定。

第三十二條

出入國及移民署對有下列情形之一者，撤銷或廢止其居留許可，並註銷其外僑居留證：

- 一、申請資料虛偽或不實。
- 二、持用不法取得、偽造或變造之證件。
- 三、經判處一年有期徒刑以上之刑確定。但因過失犯罪者，不在此限。
- 四、回復我國國籍。
- 五、取得我國國籍。
- 六、兼具我國國籍，以國民身分入出國、居留或定居。
- 七、已取得外僑永久居留證。
- 八、受驅逐出國。

第三十三條

出入國及移民署對有下列情形之一者，撤銷或廢止其永久居留許可，並註銷其外僑永久居留證：

- 一、申請資料虛偽或不實。
- 二、持用不法取得、偽造或變造之證件。
- 三、經判處一年有期徒刑以上之刑確定。但因過失犯罪者，不在此限。
- 四、永久居留期間，每年居住未達一百八十三日。但因出國就學、就醫或其他特殊原因經入出國及移民署同意者，不在此限。
- 五、回復我國國籍。
- 六、取得我國國籍。
- 七、兼具我國國籍。
- 八、受驅逐出國。

第三十四條

外國人在我國居留期間內，有出國後再入國之必要者，應於出國前向入出國及移民署申請重入國許可。但已獲得永久居留許可者，得憑外僑永久居留證再入國，不須申請重入國許可。

第三十五條

外國人停留、居留及永久居留之申請程序、應備文件、資格條件、核發證件種類、效期、投資標的、資金管理運用及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第六章 驅逐出國及收容

第三十六條

外國人有下列情形之一者，入出國及移民署得強制驅逐出國：

- 一、違反第四條第一項規定，未經查驗入國。
 - 二、入國後，發現有第十八條禁止入國情形之一。
 - 三、違反第十九條第一項規定，未經許可臨時入國。
 - 四、違反依第十九條第二項所定辦法中有關應備文件、證件、停留期間、地區之管理規定。
 - 五、違反第二十條第二項規定，擅離過夜住宿之處所。
 - 六、違反第二十九條規定，從事與申請停留、居留原因不符之活動或工作。
 - 七、違反入出國及移民署依第三十條所定限制住居所、活動或課以應行遵守之事項。
 - 八、違反第三十一條第一項規定，於停留或居留期限屆滿前，未申請停留、居留延期。
 - 九、有第三十二條第一款至第三款規定情形，經撤銷或廢止居留許可，並註銷外僑居留證。
 - 十、有第三十三條第一款至第三款規定情形，經撤銷或廢止永久居留許可，並註銷外僑永久居留證。
- 外國人已取得居留、永久居留許可而有前項第二款、第六款、第七款、第九款或第十款情形之一者，入出國及移民署於強制驅逐其出國前得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。
- 前項審查會之組成、審查要件、程序等事宜，由主管機關定之。
- 外國人有第一項第二款、第四款至第七款、第九款或第十款情形之一者，入出國及移民署得於強制驅逐出國前，限令其於七日內出國。

第三十七條

入出國及移民署對臺灣地區無戶籍國民涉有第十五條第一項或外國人涉有前條第一項各款情形之一者，為調查之需，得請求有關機關、團體協助或提供必要之資料。被請求之機關、團體非有正當理由，不得拒絕。

監獄、技能訓練所、戒治所、少年輔育院及矯正學校，對於臺灣地區無戶籍國民或外國人，於執行完畢或其他理由釋放者，應通知入出國及移民署。

第三十八條

外國人有下列情形之一者，入出國及移民署得暫予收容，並得令其從事勞務：

- 一、受驅逐出國處分尚未辦妥出國手續。
- 二、非法入國或逾期停留、居留。
- 三、受外國政府通緝。

四、其他在事實上認有暫予收容之必要。

前項收容以六十日為限；必要時，入出國及移民署得延長至遣送出國為止。

受收容人或其配偶、直系親屬、法定代理人、兄弟姊妹，得於七日內向入出國及移民署提出收容異議。

受收容之外國人無法遣送時，入出國及移民署得限定其住居所或附加其他條件後，廢止收容處分。

外國人涉嫌犯罪，經法院判決有罪確定者，其收容於第三十九條收容處所之日數，以一日折抵有期徒刑或拘役一日或刑法第四十二條第三項、第六項裁判所定之罰金額數。

前項規定，於本法修正施行前尚未執行完畢之外國人，亦適用之。

第三十九條

入出國及移民署對外國人之收容管理，應設置或指定適當處所為之；其收容程序、管理方式及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。

第七章 跨國（境）人口販運防制及被害人保護

第四十條

有關跨國（境）人口販運防制及被害人保護，適用本章之規定，本章未規定者，適用其他法律之規定。

第四十一條

為有效防制跨國（境）人口販運，各檢察機關應指派檢察官，負責指揮偵辦跨國（境）人口販運案件；各治安機關應指定防制跨國（境）人口販運單位，負責統籌規劃查緝跨國（境）人口販運犯罪之相關勤、業務及辨識被害人等事項。

各檢察及治安機關，應定期辦理負責查緝跨國（境）人口販運及辨識被害人之專業訓練。

各檢察及治安機關應確保跨國（境）人口販運被害人之姓名與其可供辨識之資訊，不被公開揭露。

第四十二條

對於跨國（境）人口販運被害人，主管機關應提供下列協助：

一、提供必須之生理、心理醫療及安置之協助。

二、適當之安置處所。

三、語文及法律諮詢。

四、提供被害人人身安全保護。

五、受害人為兒童或少年，其案件於警訊、偵查、審判期間，指派社工人員在場，並得陳述意見。

六、其他方面之協助。

第四十三條

檢察官偵查中或法院審理時到場作證，陳述自己見聞之犯罪事證，並依法接受對質及詰問之跨國（境）人口販運被害人，經檢察官或法官認定其作證有助於案件之偵查或審理者，得依證人保護法相關規定進行保護措施，不受該法第二條限制。

前項之跨國（境）人口販運被害人，其因被販運而觸犯其他刑罰或行政罰規定者，得減輕或免除其責任。

第四十四條

依證人保護法給予保護之跨國（境）人口販運被害人，主管機關得視案件偵辦或審理情形，核發效期六個月以下之臨時停留許可，必要時得延長之。

中央勞工主管機關對前項跨國（境）人口販運被害人，得核發聘僱許可，不受就業服務法之限制。

主管機關應於第一項跨國（境）人口販運被害人案件結束後，儘速將其安全送返其原籍國（地）。

第四十五條

主管機關應在跨國（境）人口販運議題之宣導、偵查、救援及遣返等方面結合相關業務主管機關與民間團體，並與致力於杜絕人口販運之國家及國際非政府組織合作。

第四十六條

有關跨國（境）人口販運防制、查緝及被害人保護之具體措施、實施方式及其他應遵行事項，由主管機關會同法務部擬訂，報請行政院核定之。

第八章 機、船長及運輸業者之責任

第四十七條

航空器、船舶或其他運輸工具，其機、船長或運輸業者，對入出國及移民署相關人員依據本法及相關法令執行職務時，應予協助。

前項機、船長或運輸業者，不得以其航空器、船舶或其他運輸工具搭載未具入國許可證件之乘客。但為外交部同意抵達我國時申請簽證或免簽證適用國家國民，不在此限。

第四十八條

航空器、船舶或其他運輸工具入出機場、港口前，其機、船長或運

輸業者，應於起飛（航）前向入出國及移民署通報預定入出國時間及機、船員、乘客之名冊或其他有關事項。乘客之名冊，必要時，應區分為入、出國及過境。

第四十九條

前條機、船長或運輸業者，對無護照、航員證或船員服務手冊及因故被他國遣返、拒絕入國或偷渡等不法事項之機、船員、乘客，亦應通報入出國及移民署。

航空器、船舶或其他運輸工具離開我國時，其機、船長或運輸業者應向入出國及移民署通報臨時入國停留之機、船員、乘客之名冊。

第五十條

航空器、船舶或其他運輸工具搭載之乘客、機、船員，有下列情形之一者，機、船長或運輸業者，應負責安排當日或最近班次運輸工具，將機、船員、乘客遣送出國：

- 一、第七條或第十八條第一項各款規定，禁止入國。
- 二、依第十九條第一項規定，臨時入國。
- 三、依第二十條第一項規定，過夜住宿。
- 四、第四十七條第二項規定，未具入國許可證件。

前項各款所列之人員待遣送出國期間，由入出國及移民署指定照護處所，或負責照護。除第一款情形外，運輸業者並應負擔相關費用。

第九章 移民輔導及移民業務管理

第五十一條

政府對於移民應予保護、照顧、協助、規劃、輔導。

主管機關得協調其他政府機關（構）或民間團體，對移民提供諮詢及講習、語言、技能訓練等服務。

第五十二條

政府對於計劃移居發生戰亂、瘟疫或排斥我國國民之國家或地區者，得勸阻之。

第五十三條

集體移民，得由民間團體辦理，或由主管機關了解、協調、輔導，以國際經濟合作投資、獎勵海外投資、農業技術合作或其他方式辦理。

第五十四條

主管機關得協調有關機關，依據移民之實際需要及當地法令，協助設立僑民學校或鼓勵本國銀行設立海外分支機構。

第五十五條

經營移民業務者，以公司組織為限，應先向入出國及移民署申請設立許可，並依法辦理公司登記後，再向入出國及移民署領取註冊登記證，始得營業。但依律師法第四十七條之七規定者，得不以公司為限，其他條件準用我國移民業務機構公司之規定。

外國移民業務機構在我國設立分公司，應先向入出國及移民署申請設立許可，並依公司法辦理認許後，再向入出國及移民署領取註冊登記證，始得營業。

前二項之移民業務機構變更註冊登記事項，應於事實發生之翌日起十五日內，向入出國及移民署申請許可或備查，並於辦妥公司變更登記後一個月內，向入出國及移民署申請換發註冊登記證。

經中央勞工主管機關許可從事跨國人力中介業務之私立就業服務機構，得代其所中介之外國人辦理居留業務。

第五十六條

移民業務機構得經營下列各款移民業務：

- 一、代辦居留、定居、永久居留或歸化業務。
- 二、代辦非觀光旅遊之停留簽證業務。
- 三、與投資移民有關之移民基金諮詢、中介業務，並以保護移民者權益所必須者為限。
- 四、其他與移民有關之諮詢業務。

移民業務機構辦理前項第三款所定國外移民基金諮詢、中介業務，應逐案申請入出國及移民署許可；其屬證券交易法所定有價證券者，入出國及移民署應會商證券主管機關同意後許可之。

經營第一項第三款之業務者，不得收受投資移民基金相關款項。

移民業務機構對第一項各款業務之廣告，其內容應經入出國及移民署指定之移民團體審閱確認，並賦予審閱確認字號，始得散布、播送或刊登。但國外移民基金諮詢、中介之廣告，得逐案送移民公會團體審閱確認，再轉報入出國及移民署核定後，始得為之；其屬證券交易法所定有價證券者，入出國及移民署應會商證券主管機關同意後核定之。

廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體業者不得散布、播送或刊登未賦予審閱確認字號或核定字號之移民業務廣告。

移民業務機構應每年陳報營業狀況，並保存相關資料五年，對於入出國及移民署之檢查，不得規避、妨礙或拒絕。

移民業務機構受託辦理第一項各款業務時，應與委託人簽訂書面契約，相關收費數額表由入出國及移民署參考市場價格擬定後公告之。

第五十七條

移民業務機構申請設立許可，應具備下列要件：

- 一、一定金額以上之實收資本額。
- 二、置有符合規定資格及數額之專任專業人員。
- 三、在金融機構提存一定金額之保證金。
- 四、其他經主管機關指定應具備之要件。

移民業務機構申請設立許可之程序、應備文件、實收資本額、負責人資格、專業人員資格、數額、訓練、測驗、輔導管理、保證金數額、廢止許可、註冊登記證之核發、換發、註銷、繳回、申請許可辦理移民基金案之應備文件、移民業務廣告審閱確認及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第五十八條

跨國（境）婚姻媒合不得為營業項目。

跨國（境）婚姻媒合不得要求或期約報酬。

任何人不得於廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或以其他使公眾得知之方法，散布、播送或刊登跨國（境）婚姻媒合廣告。

第五十九條

財團法人及非以營利為目的之社團法人從事跨國（境）婚姻媒合者，應經入出國及移民署許可，並定期陳報媒合業務狀況。

前項法人應保存媒合業務資料五年，對於入出國及移民署之檢查，不得規避、妨礙或拒絕。

第一項許可之申請要件、程序、審核期限、撤銷與廢止許可、業務檢查、督導管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第六十條

從事跨國（境）婚姻媒合者，對於受媒合雙方當事人所提供之個人資料，應善盡查證及保密之義務，並於經雙方當事人書面同意後，完整且對等提供對方。

前項所稱書面，應以受媒合當事人居住國之官方語言作成。

第六十一條

中華民國九十五年九月二十六日前合法設立且營業項目有婚姻媒合業登記之公司或商號，自中華民國九十六年十一月三十日修正之條文施行屆滿一年之日起，不得再從事跨國（境）婚姻媒合。

第六十二條

任何人不得以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素，對居住於臺灣地區之人民為歧視之行為。

因前項歧視致權利受不法侵害者，除其他法律另有規定者外，得依其受侵害情況，向主管機關申訴。

前項申訴之要件、程序及審議小組之組成等事項，由主管機關定之。

第十章 面談及查察

第六十三條

出入國及移民署執行職務人員為辦理出入國查驗，調查受理之申請案件，並查察非法出入國、逾期停留、居留，從事與許可原因不符之活動或工作及強制驅逐出國案件，得行使本章所定之職權。

前項職權行使之對象，包含大陸地區人民、香港或澳門居民。

第六十四條

出入國及移民署執行職務人員於出入國查驗時，有事實足認當事人有下列情形之一者，得暫時將其留置於勤務處所，進行調查：

- 一、所持護照或其他出入國證件顯係無效、偽造或變造。
- 二、拒絕接受查驗或嚴重妨礙查驗秩序。
- 三、有第七十三條或第七十四條所定行為之虞。
- 四、符合本法所定得禁止出入國之情形。
- 五、因案經司法或軍法機關通知留置。
- 六、其他依法得暫時留置。

依前項規定對當事人實施之暫時留置，應於目的達成或已無必要時，立即停止。實施暫時留置時間，對國民不得逾二小時，對外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民不得逾六小時。

第一項所定暫時留置之實施程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第六十五條

出入國及移民署受理下列申請案件時，得於受理申請當時或擇期與申請人面談。必要時，得委由有關機關（構）辦理：

- 一、外國人在臺灣地區申請停留、居留或永久居留。
- 二、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民申請在臺灣地區停留、居留或定居。

前項接受面談之申請人未滿十四歲者，應與其法定代理人同時面談。

第一項所定面談之實施方式、作業程序、應備文件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第六十六條

出入國及移民署為調查當事人違反本法之事實及證據，得以書面通知相關之人至指定處所接受詢問。通知書應記載詢問目的、時間、地點、負責詢問之人員姓名、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

依前項規定受通知之人，無正當理由不得拒絕到場。

第一項所定詢問，準用依前條第三項所定辦法之規定。

第六十七條

出入國及移民署執行職務人員於執行查察職務時，得進入相關之營業處所、交通工具或公共場所，並得對下列各款之人查證其身分：

一、有事實足認其係逾期停留、居留或得強制出國。

二、有相當理由足認有第七十三條或第七十四條所定行爲，或有該行爲之虞。

三、有事實足認從事與許可原因不符之活動或工作。

四、有相當理由足認係非法入出國。

五、有相當理由足認使他人非法入出國。

依前項規定進入營業處所實施查證，應於其營業時間內為之。

第一項所定營業處所之負責人或管理人，對於依前項規定實施之查證，無正當理由，不得規避、妨礙或拒絕。

第一項所定營業處所之範圍，由主管機關定之，並刊登政府公報。

第六十八條

出入國及移民署執行職務人員依前條規定查證身分，得採行下列必要措施：

一、攔停人、車、船或其他交通工具。

二、詢問姓名、出生年月日、國籍、入出國資料、住（居）所、在臺灣地區停留或居留期限及相關身分證件編號。

三、令出示身分證明文件。

四、有事實足認受查證人攜帶足以傷害執行職務人員或受查證人生命、身體之物者，得檢查其身體及攜帶之物；必要時，並得將所攜帶之物扣留之。

第六十九條

出入國及移民署執行職務人員依第六十七條規定實施查證，應於現場為之。但經受查證人同意，或於現場為之有下列情形之一者，得將其帶往勤務處所：

一、無從確定身分。

二、對受查證人將有不利影響。

- 三、妨礙交通、安寧。
 - 四、所持護照或其他入出國證件顯係無效、偽造或變造。
 - 五、拒絕接受查驗。
 - 六、有第七十三條或第七十四條所定之行爲。
 - 七、符合本法所定得禁止入出國之情形。
 - 八、因案經司法或軍法機關通知留置。
- 依前項規定將受查證人帶往勤務處所時，非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即通知其指定之親友或律師。

第七十條

出入國及移民署受理因婚姻或收養關係，而申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居之案件，於必要時，得派員至申請人在臺灣地區之住（居）所，進行查察。

前項所定查察，應於執行前告知受查察人。受查察人無正當理由，不得規避、妨礙或拒絕。

前項所定查察，不得於夜間行之。但有下列情形之一者，不在此限：

- 一、經該受查察人、住（居）所之住居人或可為其代表之人承諾。
- 二、日間已開始查察者，經受查察人同意，得繼續至夜間。

第七十一條

出入國及移民署對在我國停留期間逾三個月、居留或永久居留之臺灣地區無戶籍國民、外國人、大陸地區人民、香港及澳門居民應進行查察登記。

臺灣地區無戶籍國民、外國人、大陸地區人民、香港及澳門居民對前項所定查察登記，不得規避、妨礙或拒絕。

依第一項及前條第一項規定進行查察之程序、登記事項、處理方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第七十二條

出入國及移民署執行查察逾期停留、居留、非法入出國、收容或遣送職務之人員，得配帶戒具或武器。

前項所定人員執行職務時，遇有下列情形之一者，得使用戒具：

- 一、有抗拒之行爲。
- 二、攻擊執行人員或他人，毀損執行人員或他人物品，或有攻擊、毀損行爲之虞。
- 三、逃亡或有逃亡之虞。
- 四、自殺、自傷或有自殺、自傷之虞。

第一項所定人員執行職務時，遇有下列情形之一者，得使用武器：

一、執行職務人員之生命、身體、自由、裝備遭受危害或脅迫，或有事實足認為有受危害之虞。

二、人民之生命、身體、自由、財產遭受危害或脅迫，或有事實足認為有受危害之虞。

三、所防衛之土地、建築物、工作物、車、船遭受危害。

四、持有兇器且有滋事之虞者，經告誡拋棄，仍不聽從時。

五、對逾期停留、居留、非法入出國或違反其他法律之人員或其所使用之運輸工具，依法執行搜索、扣押或逮捕，其抗不遵照或脫逃。他人助其為該行為者，亦同。

六、有前項第一款至第三款之情形，非使用武器不足以強制或制止。

第一項所定人員使用戒具或武器致人受傷、死亡或財產損失者，其補償及賠償，準用警械使用條例第十一條規定，由入出國及移民署支付；其係出於故意者，該署得對之求償。

第一項所定戒具及武器之種類、規格、注意事項及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第一項所定戒具及武器，非經警察機關許可，不得定製、售賣或持有；違反者，準用警械使用條例第十四條規定處理。

第十一章 罰則

第七十三條

在機場、港口以交換、交付證件或其他非法方法，利用航空器、船舶或其他運輸工具運送非運送契約應載之人至我國或他國者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二百萬元以下罰金。

前項之未遂犯，罰之。

第七十四條

未經許可入國或受禁止出國處分而出國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金。

第七十五條

未依本法規定申請設立許可，並領取註冊登記證，或經撤銷、廢止許可而經營第五十六條第一項各款移民業務者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第七十六條

有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰：

一、公司或商號從事跨國（境）婚姻媒合。

二、從事跨國（境）婚姻媒合而要求或期約報酬。

第七十七條

違反第五條第一項但書規定，未經核准而出國者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。

第七十八條

有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰：

一、違反第五十八條第三項規定，委託、受託或自行散布、播送或刊登跨國（境）婚姻媒合廣告。

二、違反第五十九條第一項規定，未經許可或許可經撤銷、廢止而從事跨國（境）婚姻媒合。

第七十九條

移民業務機構有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期仍不改善者，勒令歇業：

一、未依第五十五條第三項規定，向入出國及移民署申請換發註冊登記證。

二、違反第五十六條第二項規定，諮詢、仲介移民基金，未逐案經入出國及移民署許可。

三、違反第五十六條第三項規定，收受投資移民基金相關款項。

四、違反第五十六條第四項規定，散布、播送或刊登未經審閱確認或核定之移民業務廣告。

五、違反第五十六條第六項規定，未每年陳報營業狀況、陳報不實、未依規定保存相關資料或規避、妨礙、拒絕檢查。

六、違反第五十六條第七項規定，未與委託人簽訂書面契約。

廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體業者違反第五十六條第五項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並令其停止散布、播送或刊登；未停止散布、播送或刊登者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

第八十條

有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰：

一、未依第五十九條第一項規定，陳報業務狀況。

二、未依第五十九條第二項規定，保存媒合業務資料或規避、妨礙或拒絕檢查。

三、違反第六十條第一項前段規定，對於受媒合雙方當事人所提供之

之個人資料，未善盡查證或保密義務。

四、違反第六十條第一項後段規定，未經受媒合當事人之書面同意，而提供個人資料或故意隱匿應提供之個人資料。

第八十一條

主管機關受理第六十二條之申訴，認定具有違反該條規定情事時，除其他法律另有規定者外，應立即通知違規行為人限期改善；屆期未改善者，處新臺幣五千元以上三萬元以下罰鍰。

第八十二條

違反第四十七條第二項規定，以航空器、船舶或其他運輸工具搭載未具入國許可證件之乘客者，每搭載一人，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。

幫助他人為前項之違反行為者，亦同。

第八十三條

機、船長或運輸業者，無正當理由違反第四十七條第一項或第四十八條至第五十條規定之一者，每件處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。

第八十四條

違反第四條第一項規定，入出國未經查驗者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。

第八十五條

有下列情形之一者，處新臺幣二千元以上一萬元以下罰鍰：

一、經合法檢查，拒絕出示護照、臺灣地區居留證、外僑居留證、外僑永久居留證、入國許可證件或其他身分證明文件。

二、未依第二十二條第二項或第二十六條規定之期限，申請外僑居留證。

三、未依第九條第七項或第三十一條第五項規定，辦理變更登記。

四、臺灣地區無戶籍國民或外國人，逾期停留或居留。

五、違反第六十六條第二項規定，拒絕到場接受詢問。

六、違反第六十七條第三項規定，規避、妨礙或拒絕查證。

七、違反第七十一條第二項規定，規避、妨礙或拒絕查察登記。

第八十六條

移民業務機構散布、播送或刊登經審閱確認之移民業務廣告，而未載明註冊登記證字號及移民廣告審閱確認字號或核定字號者，入出國及

移民署應予警告並限期改善；屆期仍不改善者，勒令歇業。

第八十七條

移民業務機構有下列情形之一者，應廢止其許可，註銷註冊登記證及公告之，並通知公司登記主管機關廢止其公司登記或部分登記事項：

一、受託代辦移民業務時，協助當事人填寫、繳交不實證件，經司法機關判決確定。

二、受託代辦移民業務，詐騙當事人。

三、註冊登記證借與他人營業使用。

四、經勒令歇業。

五、因情事變更致不符第五十七條第一項各款所定設立許可要件，經通知限期補正，屆期未補正。

第十二章 附則

第八十八條

第六條第一項第四款、第五款、第九條第一項第八款、第十一條第一項第一款、第十八條第一項第十三款、第十五款、第二十四條第一項第一款、第二款及第二十五條第三項之情形，主管機關應聘請社會公正人士及邀集相關機關共同審核，經審核通過者，入出國及移民署應同意或許可其入國、出國、居留、變更居留原因、永久居留或定居。

第八十九條

入出國及移民署所屬辦理入出國及移民業務之薦任職或相當薦任職以上人員，於執行非法入出國及移民犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官。其委任職或相當委任職人員，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。

第九十條

入出國及移民署人員於執行職務時，應著制服或出示證件表明身分；其服制及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第九十一條

外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。

前項規定，有下列情形之一者，不適用之：

一、未滿十四歲。

二、依第二十七條第一項規定免申請外僑居留證。

三、其他經入出國及移民署專案同意。

未依第一項規定接受生物特徵辨識者，入出國及移民署得不予許可其入國（境）、居留或永久居留。

有關個人生物特徵識別資料蒐集之對象、內容、方式、管理、運用及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第九十二條

舉發違反本法規定之事實，經查證屬實者，得由入出國及移民署對舉發人獎勵之；其獎勵範圍、程序、金額、核給方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第九十三條

本法關於外國人之規定，於國民取得外國國籍而持外國護照入國者及無國籍人民，準用之。

第九十四條

入出國及移民署與海岸巡防、警察、調查及其他相關機關應密切協調聯繫，並會同各該機關建立協調聯繫作業機制。

第九十五條

依本法規定核發之證件，應收取規費。但下列證件免收規費：

- 一、發給臺灣地區無戶籍國民，黏貼於我國護照之入國許可。
- 二、臨時停留許可證件。
- 三、僑務委員或僑務榮譽職人員因公返國申請之單次入國許可證件。

四、臺灣地區無戶籍國民每年自九月一日起至十月十日止，申請返國參加慶典之單次入國許可證件。

五、外國人重入國許可。

六、外國人入國後停留延期許可。

七、依第二十五條第三項規定許可之外僑永久居留證。

八、基於條約協定或經外交部認定有互惠原則之特定國家人民申請之外僑居留證或外僑永久居留證。

第九十六條

本法施行細則，由主管機關定之。

第九十七條

本法施行日期，由行政院定之。