

第一章 嚴密入出國管理

前言

由於現代的交通、經濟及資訊科技日漸發達，人員、物品、資金等在國際間穿梭流動頻繁，其中對於人員跨越國境移動之人流，所採取的入出國管理政策，已成為世界各國普遍重視的課題。

在全球化的浪潮推展與兩岸交流日趨密切下，入出國境人數與外來移入人數劇增，據內政部移民署統計民國97年1至12月截止，入出國人數即達2,459萬人次，移民數量已逼近80萬人（大陸及港澳配偶約27萬人、外籍配偶約13萬人、外籍勞工約36萬人），對於我國政治、社會、經濟、衛教及國境安全等相關層面，均產生了重大的影響。

為有效因應跨國移動及外來移入臺灣人口日益增多之各項問題，內政部移民署除署本部以外：

一、國內部分：

- (一)於桃園機場、高雄機場及基隆港、臺中港、高雄港、金門水頭、馬祖福澳港等設置查驗通關設施及人員。
- (二)各縣（市）分別設有25個服務站，受理民眾辦理入出國手續及管理外來人口入出境、停留、居留等相關事項。
- (三)另有25個專勤隊辦理訪查、面談及查緝非法外勞等工作，並設置5處收容所收容安置非法停居留之外來人口。

二、海外部分：

於國外28個駐外館處設有移民祕書，負責無戶籍國民、外國人、港澳居民及大陸地區人民申請來臺之審核等相關事項。



第一節 人流管理對象及業務

〈101移民二、102、103警特三〉

依現行入出國法令之區分，入出國管理之對象包括臺灣地區設有戶籍國民、臺灣地區無戶籍國民、外國人、無國籍人民、大陸地區人民及香港澳門居民等六大類，其中除臺灣地區設有戶籍國民外，餘為外來人口，茲將其管理方式分述如下：

一、臺灣地區無戶籍國民：

依《入出國及移民法》、《入出國及移民法施行細則》、《臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法》等法規，依其申請事由向內政部移民署提出申請經許可後，來臺停留、居留或定居。

二、外國人及無國籍人民：〈101移民三〉

依《入出國及移民法》、《入出國及移民法施行細則》、《外國人停留居留及永久居留辦法》等法規規定，先向我駐外館處申請來臺停留或居留簽證，經查驗許可入國後，取得在臺停留、居留許可。持居留簽證者，入國後需向內政部移民署各縣市服務站申請外僑居留證；居留滿一定期間，得申請在臺永久居留。

三、大陸地區人民：

依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法》、《大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法》、《大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法》等法規，依其申請事由向內政部移民署申請來臺停留、居留或定居。

四、香港、澳門居民：

依《香港澳門關係條例》、《香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法》等法規，依其申請事由向內政部移民署申請來臺停留、居留或定居。



《入出國及移民法》第3條部分用詞定義：〈103移民三〉

- 一停留：指在臺灣地區居住期間未逾6個月。
- 二居留：指在臺灣地區居住期間超過6個月。
- 三永久居留：指外國人在臺灣地區無限期居住。
- 四定居：指在臺灣地區居住並設立戶籍。



壹、有戶籍國民入出國管理

有戶籍國民依《入出國及移民法》之規定，自民國89年5月21日起，入出國不需申請許可，惟役男涉及國家安全人員仍須經權責機關核准。另依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例規定》，一般人民前往大陸地區，依一般出境程序辦理，至簡任11職等以上公務員得不限事由進入大陸地區，惟應向內政部申請許可；另特定身分或涉密人員赴大陸交流，須經內政部召集審查會審核。民國96年至今內政部移民署辦理有關有戶籍國民入出國重要業務如下：

一役男出境：

《兵役法》第3條修正於民國96年3月23日生效，役齡男子之除役年齡由40歲降為36歲，內政部移民署配合調整役男列管年齡，並配合民國96年12月6日修正發布《役男出境處理辦法》，重新檢討入出國與役政常見問題、申請須知及標準作業流程。

二公務員赴大陸：

- (一)「公務人員赴大陸網路申報」系統：於民國96年5月1日建置完成，由各機關自行上內政部移民署網站登錄赴陸人數，製作「公務人員赴大陸網路申報」統計表，提供決策參考。
- (二)「臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區申請程序」：於民國96年6月12日修正發布，俾內政部移民署各服務站辦理公務員申請案件有所遵循。



《入出國及移民法》第6條規定：〈101移民四〉

國民有下列情形之一者，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。但經宣告6月以下有期徒刑或緩刑者，不在此限。
- 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4條規定查驗。
- 十、依其他法律限制或禁止出國。



貳、外國人入出國管理

一、管理原則：

- (一) 在全球化人口移動影響下，臺灣位居樞紐地理位置，與國際間相互交流與互動更顯頻繁。
- (二) 為保障國家安全及兼顧經濟發展，有關外國人入出國管理係以「嚴密國境管理」及「兼顧人權治國」為原則。

二、實施現況：

- (一) 法令依據：配合《入出國及移民法》於民國97年8月1日修正施行，亦修正《禁止外國人入國作業規定》，落實國境管理機制。
- (二) 業務分工：外國人入國係向駐外館處申請簽證，或以落地簽證或免簽證來臺，其業務分工，係由外交部與內政部移民署相互配合，外交部負責境外

審理，入國後之停居留管理，則由內政部移民署各縣市服務站及專勤隊負責。

(⇒)執行成效：有關外國人入出國管理之成效，至民國97年12月31日止，內政部移民署依據相關法令辦理管制人數共計17萬3,425人次，其中外國人管制入出國8萬7,249人次（出國管制1,779人次，入國管制8萬5,470人次）。



《入出國及移民法》第18條規定：〈102移民四〉

外國人有下列情形之一者，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為。
- 十五、有從事恐怖活動之虞。



第二章 因應人口變遷之對策

〈101移民二、101、102移民三、102警特三、105移民四〉

近年來入境我國外來人口中，迄至民國101年底累計數據顯示，係以非經濟性之婚姻移民為主，約占外來總人口45%，其次為外籍勞工，約占37%，白領外籍工作者人數為2萬2,087人，不到3%，其比例明顯偏低。

壹、國發會資料

- 一、依國發會民國99年至民國149年臺灣人口推計之中推計資料，我國現階段尚處於人口紅利時期，勞動人口數尚屬充沛。
- 二、然隨著大陸市場崛起，產生磁吸效應，使得亞洲各國人才競爭日趨白熱化，國內勞動環境及產業結構調整後，人才外流現象日益嚴重。

貳、2012人才短缺調查全球結果

- 一、根據全球知名跨國人力資源公司針對全球企業主所做《2012人才短缺調查全球結果》顯示，在全球39個國家及地區、近4萬位企業雇主中，34%的雇主表示面臨徵才困難，
- 二、我國則有高達47%雇主表示面臨無法填補職缺的困境，名列全球第5，顯示國內亦已遭遇嚴重人才短缺問題，對未來國家發展造成威脅。

參、移民政策計畫目標

面對跨國人口遷移可能帶來的負面效應，例如：婚姻移民之生活適應問題、非法停居留、人口販運犯罪及國境安全維護之挑戰等，有必要從有效規劃預防作為，落實查緝行動，周延救援與保護等面向，持續努力，以兼顧便民、安全與國家永續發展。

我國移民事務，經緯萬端，為執簡馭繁，規劃一套可長可久的移民政策，爰依據現階段我國《中華民國人口政策綱領》之內涵，規劃掌握移入人口發展動態、深化移民輔導、吸引所需專業人才及投資移民、建構多元文化社會、完備國境管理及深化防制非法移民等各項對策，期建構一個兼容並蓄、多元繁榮之社會。各項政策的計畫目標如下圖：



第一章 國籍與個人、外國人之保護

第一節 人身自由與身體不受傷害權

壹、概說

人身自由，為人享有一切權利的基礎；復依《憲法》的理論，保障人身自由權利，其對象無分本國人與外國人；其在刑事訴訟程序的適用上，均為如此。但在行政調查、收容程序則有不同。我國現行實務上運作，如對逾期居留之外國人，在遣返出國前，得逕依行政處分予以收容。此並不符合《憲法》第8條所示之限制人身自由法定程序之意旨。

知識⁺UP⁺

法官保留原則：〈104移民三〉

依《憲法》第8條第1項規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」此在英美法系稱為「令狀主義」，在大陸法系則稱為「法官保留原則」，是指特定類型的強制處分（如搜索、羈押）發動之決定權需保留由法官審理同意之後，檢察或是司法警察機關才能執行。又分為「相對法官保留原則」與「絕對法官保留原則」，簡述如下：

一、相對法官保留原則：

（一）亦為法官保留原則之一環，但此類法官保留例外在急迫之情形，得允許

偵查機關先自行發動特定類型強制處分，而後再為呈報法院補發特定強制處分之許可。

(二)刑事訴訟程序上採行相對法官保留之強制處分，包括：搜索、通訊監察。

二絕對法官保留原則：

(一)係僅得由法院審核特定強制處分之施行，並不存在其他刑事訴訟程序之國家機關有決定之權限。

(二)刑事訴訟程序上採行絕對法官保留之強制處分，包括：羈押、鑑定留置。



貳、人身自由之意義

〈103移民四〉

「人身自由」為不受不當的拘束其身體自由之謂。換言之，不被不當地拘束其身體，係屬作為一個自然人的個人基本尊嚴¹。

「人身自由權」應屬一種普遍性的人權²，人身自由就是身體的行動自由（Koerplliche Bewegungsfreiheit）。對人身自由的侵犯，意指透過實力（直接強制），積極地使個人於一定時間內，必須出現或停留在一定處所，或消極地使其不得於一定時間離開一定處所之謂³。

如前述，人身自由係為一切基本人權之基礎，近代民主國家之成立，皆以對個人人格之尊重為基石。因此，廣義的人身自由，包括人的移動自由，可依自由意願離去、參與特定活動，前往特定處所。而狹義的人身自由，指身體之所在，不被拘禁在特定處所，或要求在一特定之地方服勞役⁴。

1 參浦部法穗著，1993，《憲法學教室I》，日本評論社，頁331；許義寶著，2014，《入出國法制與人權保障》，五南，頁162。

2 參李建良著，2003，〈外國人權保障的理念與實務〉，《臺灣本土法學雜誌》第48期，臺灣本土法學雜誌，頁98。

3 參吳庚著，2003，《憲法的解釋與適用》，三民，頁191～192。

4 人身自由的意義，宣示各個自然人為一權利主體，不屬於任何人或領主。人非物品，不能將人視為物品買賣，將人視為本身財產而拘禁、任意處分，此皆違反憲法基本精神。參許義寶著，2014，《入出國法制與人權保障》，五南，頁162。



關於「收容」：〈101、105移民三、101移民四〉

一、暫予收容：

《入出國及移民法》第38條規定：外國人受強制驅逐出國處分，有下列情形之一，且非予收容顯難強制驅逐出國者，移民署得暫予收容，期間自暫予收容時起最長不得逾15日，且應於暫予收容處分作成前，給予當事人陳述意見機會：

- 一、無相關旅行證件，不能依規定執行。
- 二、有事實足認有行方不明、逃逸或不願自行出國之虞。
- 三、受外國政府通緝。

二、續予收容：

《入出國及移民法》第38條之4規定：續予收容之期間，自暫予收容期間屆滿時起，最長不得逾45日；延長收容之期間，自續予收容期間屆滿時起，最長不得逾40日。



參、身體不受傷害權

我國《憲法》並未明文揭示人民「身體權」之保障。

為了特定目的，如懷疑入境外國人的身分有疑義，須進一步檢驗其正確身分；或其涉有違法，為取得鑑定證物，而須採取關係人的體液、毛髮，例如：血液、唾液、尿液、頭髮等身體物質（Kopermaterial），此皆涉及身體完整性及自決權。此權力之發動，依法治國原則，須有明確法律授權依據⁵與依照正當的法律程序為之。

5 參李震山著，2005，〈憲法未列舉之固有權：生命、身體、尊嚴與人格〉，《多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心》，元照，頁153。