

壹、案由：據報載：外籍配偶來台人數暴增，離婚人數暴增，疑似有人蛇集團介入；部分外籍配偶有計畫性取得我國國籍後，立即辦理離婚並在台從事不法行業，衍生許多單親及社會治安問題，相關政府部門有無違失乙案。

貳、調查意見：

在全球化及國際化衝擊下，跨國之人口遷移已成為普遍現象，我國亦出現人口遷移潮流，成為跨國移入國家，因而在人口結構、社會背景產生重大變化，依據內政部入出國及移民署及內政部統計，台閩地區外僑居留人數從80年30,288人增加至99年10月底415,971人（表1），持有效外僑居留證外籍配偶人數，從87年之8,245人，至93年增加至94,744人為最高，98年為60,417人（表2）。換言之，台灣近12年內，外籍配偶人數即明顯快速增加7倍至11倍，在這移民遷移潮流中，最明顯現象即為跨國境婚姻中之外籍與大陸港澳地區配偶（下稱大陸配偶）之增加。

隨著外籍與大陸配偶人數逐年遞增，因假結婚來臺從事不法行業，衍生許多單親及社會治安問題，本院遂進行調查，案經向內政部、行政院勞工委員會（下稱勞委會）、行政院大陸委員會（下稱陸委會）、外交部、經濟部、教育部調卷及相關統計資料到院。並約詢內政部常務次長曾○○、戶政司司長謝○○，內政部入出國及移民署（下稱移民署）副署長張○、組長李○○，陸委會法政處處長吳○○、專門委員楚○○，外交部領事事務局副局長陳○○、組長周○○，勞委會職業訓練局副局長廖○○，經濟部商業司司長葉○○、副司長李○○，教育部社教司司長柯○○、統計處統計長辜○○、國教司專門委員邱○○等主管及相關人員，並提供相關資料，業經調查竣事，茲臚列調查意見如后：

一、台灣新興移民遞增，最明顯現象為跨國境婚姻之外籍與大陸配偶增加，復近 10 年各年國人與外籍和大陸配偶結婚與離婚比率均呈逐年上升趨勢，99 年 1 至 10 月其比率分別為 70.68%、73.83%，約為國人結婚與離婚比率之二倍，究為何因及渠等來台後離婚狀況，內政部及移民署未予審慎檢討，顯有疏失：

(一)近年來台灣新興移民遞增，最明顯現象即為跨國境婚姻中之大陸配偶與外籍配偶之增加，依據移民署統計，台閩地區外僑居留人數從 80 年 30,288 人增加至 99 年 10 月底 415,971 人（表 1），持有效外僑居留證外籍配偶人數，從 87 年之 8,245 人，至 93 年增加至 94,744 人為最高，98 年為 60,417 人（表 2）。換言之，台灣近 12 年內，外籍配偶人數即明顯快速增加 7 倍至 11 倍。依據內政部戶政司及移民署相關統計，茲將台灣地區國人與外籍、大陸及港澳地區（下稱大陸）配偶之結婚及離婚情形分析如次（表 3）：

- 1、從近 10 年結婚情形觀察：89 年至 92 年國人與外籍配偶結婚對數維持在 21,338 對及 19,643 對之間，93 年為 20,338 對，此後逐年下降，至 99 年 1 至 10 月僅 6,515 對，呈現直線下降趨勢；國人與大陸配偶結婚對數自 89 年之 23,628 對，逐年上升至 92 年之 34,991 對，93 年驟降為 10,972 對，94 年至 98 年維持在 12,772 對至 15,146 對之間，99 年 1 至 10 月降為 11,019 對，呈現高低起伏現象。
- 2、從近 10 年離婚情形分析：89 年國人結婚與離婚總對數之比率為 29%，90 年至 99 年 1 至 10 月之比率為持在三成至四成之間，其中以 98 年之 48.87% 最高。而國人與外籍配偶結婚與離婚對數之比率，由 89 年的 7.5% 最低，嗣後逐年上升，至 99

年10月高達70.68%為歷年之冠，呈現逐年直線上升趨勢；而國人與大陸配偶離婚對數由89年4,350對之18.41%，逐年下降，至93年陡增為71.54%為最高，94年至98年降為四成至五成，惟至99年10月又增為8,135對之73.83%，因此，93年至99年間係呈現U形狀態，有關外籍與大陸配偶來台多久始離婚缺乏相關統計數據。

- (二)由上述統計數據觀之，89年至98年本國籍結婚對數為4萬餘人至5萬餘人，國人結婚與離婚比率除93年為51.33%最高外，餘各年在34.18%至46.3%之間，均無明顯起伏現象。從國人與外籍配偶結婚對數分析，89年至93年維持在1萬9千餘對至2萬餘對，94年起呈下降趨勢，截至99年10月之6,515對為最低，惟各年國人與外籍配偶結婚與離婚對數之比率卻呈現上升現象，由89年之7.5%，逐年增加至99年10月之70.68%為最高；而國人與大陸配偶結婚對數除92年之34,991對為最高外，餘各年均維持在1萬1千餘對至2萬8千餘對左右，呈現高低起伏不規則狀態，在各年國人與大陸配偶結婚與離婚對數之比率89年至93年間為上升趨勢，93年至99年間則呈現U形狀態，以99年1-10月高達8,135對之73.83%為歷年之冠。
- (三)綜上，按離婚之原因為，生活環境及適應溝通不良、家庭財務問題、個性不合、外遇機會增多、婆媳及姻親困擾、配偶不良嗜好、近年經濟不景氣及失業率攀升之外在經濟因素等原因所致。查外籍與大陸配偶結婚與離婚之比率均呈現逐年攀升趨勢，至99年1至10月分別為70.68%、73.83%，與本國籍結婚與離婚比率37.77%相較，約高於二倍，究為何因及渠等來台後居住多久始離婚之統計數據，內

政部與移民署未予審慎檢討，顯有疏失。

二、移民署對於相關機關之外籍與大陸配偶共通性統計資料欠缺協調整合，並未建立完整之資料庫，致統計數據不一，復未能掌握外籍與大陸配偶動態資料與在臺犯罪常態分析統計，造成移民管理之漏洞，核有不當：

- (一)移民署組織法第 2 條規定：「內政部入出國及移民署掌理下列事項：一、入出國政策之擬訂及執行事項。二、移民政策之擬訂、協調及執行事項。……十、入出國安全與移民資料之蒐集及事證調查事項。十一、入出國與移民業務資訊之整合規劃及管理事項。」復依內政部 96 年 10 月 16 日台內移字第 0961018398 號函送移民署與警察機關協調聯繫要點第 13 點規定：「移民署與警察機關間，得建立相關資訊、通信網路與資料庫連結交換系統，相互提供各項外來人口數據及人口動態資料。」準此，96 年 1 月 2 日移民署成立後，依上開組織法第 2 條規定，該署為移民政策擬訂及執行之統整機關，職司移民資料之蒐集及入出國與移民業務資訊之整合規劃及管理事項，並將外籍與大陸配偶納入資訊整合系統內，以確實掌握移民人口動態資料。
- (二)查外籍與大陸配偶相關統計資料，主要分散於財團法人海峽交流基金會（以下簡稱海基會）之驗證系統、移民署之「外僑居留動態管理系統」、「大陸地區人民資訊管理系統」、內政部之結（離）婚戶政系統及警政相關資料庫系統，由於上開系統各自統籌管理相關資料，移民署對於外籍與大陸配偶共通性之統計資料，欠缺協調整合並未建立完整之資料庫。依據內政部 99 年 8 月 3 日台內移字第 0990136658 號函統計資料，外籍與大陸配偶分別為

202,071 人及 278,217 人，總計 480,288 人。惟依內政部 99 年 11 月 24 日提供截至 99 年 10 月底之外籍與大陸配偶人數分別為 146,250 人、295,064 人，總計 441,314 人，二者統計數據不一；又內政部警政署（下稱警政署）96 至 98 年查處外來人口從事賣淫及色情人數合計 2,535 人，移民署查獲外來人口從事色情工作人數 97 年至 99 年 5 月為 78 人（表 4 及表 5），茲因移民署平時欠缺橫向勾稽聯繫機制，未就上述被查獲外來人口之婚姻狀態及被查獲地區場所與家數作統計分析，且未建立完整之統計資料，致長期未查覺統計數據不一情形。另教育部對於國人與外籍和大陸配偶離婚後之單親子女所產生之語言、課業及人際障礙問題，因受限於人力與行政資源配置考量，並未特別針對大陸及外籍配偶所生育之單親子女就學及生活狀況進行調查，此有該部 99 年 9 月 28 日書面資料附卷可稽，然查移民署職司移民資料之蒐集卻尚未就上開問題所需資訊整合規劃納入管理系統予以蒐整分析，核有不當。

- (三)復依移民署 99 年 11 月 24 日針對外籍與大陸配偶資料庫整合系統之說明略以：「本署成立前，警政署即依行政院 92 年 5 月 7 日第 2838 次院務會議決議，建置『外籍與大陸配偶資料庫整合系統』，並自 95 年 5 月 1 日開始實施該資料庫整合系統。本署成立後，持續協調相關部會提供相關資料庫連結，目前教育部尚未提供學籍資料，且警政署亦未提供刑事資訊系統，故僅得以人工統計進行外來人口涉案犯罪分析，將要求所屬就查獲案件統計外籍與大陸配偶之犯罪類型及人數並行文相關治安機關，定期提供本署有關外籍與大陸配偶在臺犯罪數據，作常

態分析統計。另本署成立初期，警政署移撥本署業務之相關資料有限，其中有關外來人口從事違法活動案件相關資料(含報表數據)付之闕如，本署僅得就 96 年成立後相關查處資料進行統計分析，99 年 3 月 1 日建置外人查處系統，日後可期藉由該系統進行違法外來人口案件資料分析，惟涉及刑事案件資料部分仍無法掌握進度及結果。」

(四)綜上所述，移民署對於相關機關之外籍與大陸配偶共通性之統計資料欠缺協調整合，並未建立完整之資料庫，造成統計數據不一，復未能掌握外籍與大陸配偶動態資料與在臺犯罪常態統計，僅得以人工統計方式進行外來人口涉案犯罪分析，造成移民管理之漏洞。

三、移民署針對外籍與大陸配偶假結婚查察機制，雖檢討因查察人力不足，難以清查渠等在台生活動態，惟不能以人力不足視為不作為之理由，造成無法掌握各移責區行方不明、逾期停留、未按址居住、一戶多位外籍與大陸配偶等假結婚異常情形；又該署提出戶政司、外交部領事局及各縣市政府函請洽查假結婚協查案件認定原則有欠嚴謹之問題，均應積極檢討改進：

(一)依據移民署組織法第 2 條規定：「內政部入出國及移民署掌理下列事項：……違反入出國及移民相關規定之查察、收容、強制出境及驅逐出國等事項。」入出國及移民法第 70 條規定：「入出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。」同法第 71 條規定：「入出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。」復內政部依 96 年 9 月 19 台內移字第 0961015396 號函檢送 96 年 8 月 17 日「研商外來人口訪查涉有虛偽結婚之虞後續處理事宜會議」決議，各單位查察虛偽結婚者，應移送或由移民署移送司法機關辦理。另陸委會訂定「查處臺灣地區人民與大陸地區人民涉嫌假結婚案件作業注意事項（含流程圖）」，於 96 年 12 月 13 日函請各相關機關轉知所屬，期能建立有效遏止假結婚之處理機制。

(二)按我國外籍配偶移入現象始於 1970 年代中期，當時因國內男多於女，加上女性不婚比例逐漸增加，致男性轉向外國尋求結婚對象，其中又以東南亞鄰近國家為最多。76 年 7 月 15 日我國解嚴後，同年 11 月 2 日政府開放民眾前往大陸地區探親，開啟兩岸交流，通婚人數亦與日俱增。由於 91 年修正就業服務法第 48 條規定，外國人與有戶籍國民結婚且獲得居留權者，即可取得工作權，另依 98 年修正臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 17 條之 1 規定，經許可在臺灣地區依親居留或長期居留者，居留期間得在臺灣地區工作，造成不肖人士藉假結婚之名真工作，甚且從事非法工作或賣淫色情工作。查移民署各專勤隊係針對轄區特性劃分移民責任區（以下稱移責區），訪查工作由移責區人員負責執行，必要時得請求會同警政署各縣市警察局警勤區員警協助執行；移責區人員執行訪查作業，每週至少 2 次，每次不得少於 4 小時。依據移民署 96 年至 99 年 10 月止查獲虛偽結婚人數為 4,693 人，以大陸地區 2,802 人為最多，占全國總查獲數 59.71%；次為越南 840 人，占總查獲數 17.90%；再次為印尼 647 人，占總查獲數 13.79%；查獲人蛇集團件數如下：96 年 23 件、嫌犯 222 人，97 年 55

件、嫌犯 642 人，98 年：35 件、嫌犯 339 人，99 年 1-10 月：99 件、嫌犯 445 人惟未就大陸及外籍配偶從事非法活動之情形作統計，依 99 年 11 月 24 日移民署針對外籍與大陸配偶查察虛偽結婚機制之補充說明略以：

- 1、專勤大隊嚴重不足致訪查率偏低：查察人力不足：移民署專勤事務大隊負責掌理查察(訪)、查緝、面談、收容遣送(返)及強制(驅逐)出國等工作，然因籌備過程之初，疏就其工作內容與性質嚴謹規劃人力編制，專勤事務大隊編制員額為 610 人，目前實際人力僅 574 人，截至 99 年 9 月 30 日止，在臺居留之外籍與大陸配偶共計 44 萬 244 人，難以全面清查在臺外籍與大陸配偶在臺生活動態，其中尤以外來人口數居多之臺北縣、臺北市、桃園縣專勤隊更無法落實執行全面清查工作。
- 2、查緝外勞工作排擠核心業務：移民署成立後，專勤事務大隊承接例行性之外勞查緝、收容及遣送業務，每年配合勞委會加強查察行蹤不明外勞，相對排擠專勤隊外籍與大陸配偶之訪查、面談、查察等核心業務。
- 3、戶政司、外交部領事局及各縣市政府函請移民署洽查假結婚案件之認定原則有欠嚴謹：外國人依國籍法第 4 條第 1 項第 1 款以國人配偶身分申請歸化，內政部於 96 年 10 月 4 日台內密逸戶字第 0960148218 號函訂定「戶政機關函請查察案件種類之認定原則」，並於 99 年 6 月 3 日以台內密樺戶字第 0993097597 號函修正戶政機關遇有疑似虛偽結婚之查證程序如下：1. 戶政事務所受理歸化或準歸化中華民國國籍證明案件時，經審查如有疑似虛偽結婚情事時，應敘明具體洽查內容，函

請專勤隊查察。移民署對於戶政司、外交部領事局及各縣市政府來函請求協查之準歸化國籍案件及入境前簽證申請案係屬機關單位間之行政協助，在實務上上開機關來文所敘原因可歸類為：行方不明次數、年齡差距過大或有多次婚姻紀錄或無生育子女等可疑之處，惟前揭機關認定原則之嚴謹度確有爭議。

(三)綜述，移民署負責外籍與大陸配偶在臺停(居)留、查察等事項，為有效掌握大陸、外籍配偶之在臺動態，訪查方式以實地訪查為之，該署表示因查察人力不足，難以清查渠等在台生活動態，惟不能以人力不足視為不作為之理由，造成無法掌握各移責區行方不明、逾期停留、未按址居住、一戶多位外籍與大陸配偶等假結婚異常情形；又該署提出戶政司、外交部領事局及各縣市政府函請洽查假結婚協查案件認定原則有欠嚴謹之問題，均應積極檢討改進。

四、移民署未落實執行外交部轉請該署查察面談後有假結婚疑慮之案件，復該署拖延時日尚未辦理指紋及臉部特徵之生物特徵辨識系統，以查證外來人口真偽之業務，致難以發揮防堵假結婚不法情事之功能，應確實檢討改進：

(一)依據外國護照簽證條例第5條規定：「本條例之主管機關為外交部。外國護照簽證之核發，由外交部或駐外館處辦理。但駐外館處受理居留簽證之申請，非經主管機關核准，不得核發。」復依「駐外館處辦理外籍配偶面談應注意事項」外籍配偶於入境前須向外交部之駐外館(處)申請簽證，接受駐外館(處)人員之面談，並於面談通過後，核發停留簽證或居留簽證。入出國及移民法第65條：「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。……：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。」同法第 91 條規定：「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。」又依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 10 條之 1 規定：「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。」

(二)查駐外館處受理外籍配偶申請來台案件，除審核書面資料、查明外籍配偶有無不良紀錄外，並於面談時交叉詢問男女雙方，以瞭解當事人家庭背景、交往經過、結婚重要事實，目的在於過濾可疑及虛偽結婚案件，經面談無假結婚情事通過後，核發停留簽證或居留簽證，針對於面談時發現形式上符合結婚要件，惟婚姻仍有虛偽之虞者，駐外館處均函請移民署於國內實地訪查，以確認其婚姻之真實，相關訪查報告亦提供駐外館處作為核發簽證之參考。惟據移民署 99 年 11 月 24 日表示：「針對外交部對於有假結婚疑慮，轉請本署配合查察之案件，及未居住於原登記地之人口，本署擬函轉各專勤隊按月回報具體查察數據與成效。」顯見移民署未落實執行外交部轉請該署查察面談後有假結婚疑慮之案件，致難以發揮防堵假結婚不法情事之功能。

(三)復查外國人、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，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，並於 97 年 8 月 1 日內政部台內移字第 0971027605 號令訂定發布「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」據以辦理。惟目前移民署僅就大陸地區人民團聚及居留者按捺「2 指」指紋建檔，外籍配偶仍無指紋建檔管理，該署表示：「為防止人蛇集團利用虛偽事由、假冒親屬及假結婚等手段，使外來口非法進入臺灣地區，本署規劃於其國境線及境內，透過指紋及臉部特徵之生物特徵辨識系統，查證外來人口之真偽，並已研擬計畫書陳報行政院爭取預算建置，預定於 102 年完成」。

(四)綜上，移民署對於外交部轉請該署查察面談後有假結婚疑慮之案件未落實執行，經調查後方擬函轉各專勤隊按月回報具體查察數據與成效；復該署拖延時日尚未辦理指紋及臉部特徵之生物特徵辨識系統，以查證外來人口真偽之業務，致難以發揮防堵假結婚不法情事之功能，實應確實檢討改進。

五、我國為多元文化之移民社會，對於國籍法是否過於寬鬆、逃逸外勞或遭管制入境之外籍人士以假結婚之名行非法工作之實等問題，內政部、移民署及勞委會應建立協調聯繫機制審慎檢討處理：

(一)依據就業服務法第 48 條規定：「雇主聘僱外國人工作，應檢具有關文件，向中央主管機關申請許可。但有下列情形之一，不須申請許可：……二、外國人與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者。」即在台取得居留權之外籍配偶享有工作權。「禁止外國人入國作業規定」第 9 點規定：「……與臺灣地區無戶籍國民結婚，且育有在臺灣地區設有戶籍親生子女，因逾期停留、居留、非法

工作經禁止入國者，得申請不予禁止入國。」復國籍法第3條規定：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款要件者，得申請歸化：一、於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續五年以上。二、年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力。三、品行端正，無犯罪紀錄。四、有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。五、具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。」同法第4條規定：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，具備前條第一項第二款至第五款要件，於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續三年以上，並有下列各款情形之一者，亦得申請歸化。」

(二)按目前我國外籍與大陸配偶已超過40萬餘人，因而在人口結構及社會背景產生重大變化，我國已為多元文化之移民社會，有關外籍與大陸配偶來台衍生之非法工作、虛偽結婚、逾期停居留等問題，相關機關需同時面對外來人口人流管理之挑戰。外交部提出多項檢討意見如次：

- 1、依據國籍法第4條規定，外籍配偶在台每年合計有183天以上合法居留事實繼續3年以上，即可申請歸化我國國籍，實務上發現歸化取得我國國籍之外籍配偶，取得我國國籍後，引進原屬國前婚生或非婚生子女，甚或與國人離婚，再以結婚依親名義引進其他外籍人士之違常現象，宜檢討國籍法相關規定是否過於寬鬆。
- 2、入出國及移民法原條文第21條規定，主管機關得衡酌國家利益，依國家、地區每年申請在我國居留設定配額，然移民法修正條文第25條將申請依

親居留案件排除適用配額。倘移民主管機關對於取得我國國籍後有所疑慮，應研議修正國籍法及入出國及移民法相關規定，並應通案檢討現行國籍法關於外籍配偶歸化國籍之規定是否過於寬鬆，並研議恢復入出國及移民法舊法規定，得設定依親居留配額。

- 3、藍領外勞來源國與外籍配偶主要來源國重疊現象，已在台取得居留權之外籍配偶依據就業服務法第48條規定，無須申請工作許可，外籍配偶享有工作權，成為東南亞地區外籍人士與國人結婚之主要誘因之一，將造成在台工作之外勞，為規避工作年限，藉與國人結婚方式繼續來台工作，或經人蛇集團藉由假結婚方式行非法工作之實。又勞委會管制禁止來台工作之逃逸外勞或遭移民署管制入境之外籍人士，援引「禁止外國人入國作業規定」第9點規定，藉由與國人結婚達到解除管制、來台工作之目的，實為人流管理之漏洞，須檢討現行外勞管制政策與外籍配偶問題是否有所關連，似可研議現行就業服務法及外勞相關規定與外籍配偶在台衍生之問題是否有所關連，並謀求改善之道，對於違反就業服務法第44條及第45條相關規定者從重處罰。

(三)綜上，我國為多元文化之移民社會，對於國籍法是否過於寬鬆、逃逸外勞或遭管制入境之外籍人士以假結婚之名行非法工作之實等問題，外交部提出檢討意見，內政部、移民署及勞委會應建立協調聯繫機制審慎檢討處理。

