

壹、案由：我國在簽署「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」，並公布兩公約施行法後，大陸配偶相關權益與法律地位，是否違反首揭公約及憲法關於基本人權之保障等規定，確有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

一、大陸配偶相關法制紊亂，法令解釋散見於各業務主管機關，未予集中整編，造成運用不便與查詢困難；且有子法逾越母法甚或欠缺法律授權之情形，亟待改善：

(一)臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸關係條例）有關大陸配偶制度係規範於第 17 條及第 17 條之 1，規定大陸配偶來臺制度分為團聚、依親居留、長期居留及定居等階段；而依兩岸關係條例授權所訂涉及大陸配偶相關規定之子法，主要包括內政部所訂之下列子法：

- 1、「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」：規範有關大陸配偶如何申請團聚之規定。
- 2、「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」：規範有關大陸配偶申請依親居留、長期居留或定居等各階段之規定。
- 3、「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」：規範大陸配偶申請團聚、依親居留、長期居留或定居時，實施面談之程序、方式及未通過面談之情形等。
- 4、「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」：規範大陸配偶申請團聚、依親居留、長期居留或定居時，實施按捺指紋之程序、方式等。

(二)針對兩岸關係條例及相關子法，陸委會編印之「大陸地區人民來臺(社會交流類)相關法規彙編」，均

分送各相關機關，並登載於該會網站。然查，大陸配偶法律包括：主要法規、居住權（依親居留、長期居留、定居）、自由權、工作權、教育權、生活輔導及家庭保護、財產權等，範圍甚為廣泛，且分屬不同部會主管，無法窺其全貌。

(三)本院召開諮詢會議時，學者專家亦指出：子法分散、紊亂，欠缺完整體系與透明度，宜儘量統合在一套法規（可分不同章節）；相關權責機關，因法規紊亂，致行政協調困難。由於大陸配偶相關法規係屬特別法，不但國人咸感陌生，大陸配偶初入國門，更無法瞭解其內涵，造成運用不便與查詢困難。

(四)其次，「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表」附註二，所稱「親屬關係應存續三年以上」顯然增加法律（兩岸關係條例第16條第2項第1款）所無之限制。又「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表」的「參、定居」中之項目四與項目五，將「臺灣地區人民」與「大陸人民進入臺灣設戶籍者」分成兩種項目並予以差別待遇（前者無配額，後者有），顯然抵觸臺灣地區與大陸地區人民關係條例第2條對「臺灣地區人民」之定義（凡是設戶籍於臺灣地區者，均屬臺灣地區人民）。在沒有法律明文規定之情況下，以「數額表」做此區分，恐有違法律保留原則。

二、「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表」對於大陸配偶長期居留仍設配額，與外籍配偶之並無配額不同，有違「公民與政治權利國際公約」第26條之要求，亦不符世界各國移民法制「不分移民原國籍」之趨勢：

(一)按「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並

保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」，「公民與政治權利國際公約」第 26 條規定甚為明確。

- (二) 經查，「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表」係依兩岸關係條例第 16 條第 3 項「大陸地區人民依前項第一款規定，每年申請在臺灣地區定居之數額，得予限制。」及第 17 條第 4 項「內政部得基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量，專案許可大陸地區人民在臺灣地區長期居留，申請居留之類別及數額，得予限制」之規定。主管機關考量臺灣地狹人稠，大陸配偶來臺居留、定居管理機制，涉及人口成長、經濟發展與社會安定等諸多議題與變項考量，為避免兩岸制度調整，造成兩岸間婚姻數量異常增加之情事，因此仍保留調整之機制。依目前兩岸人民結婚平均每年約為 15,000 對，每年申請長期居留數額平均為 10,000 名，爰將原依親居留數額限制 12,000 人移至長期居留階段調控，並提高數額為 15,000 人。
- (三) 本院召開諮詢會議時，學者專家指出，「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表」對於大陸配偶長期居留仍設配額，與外配無配額不同（入出國及移民法第 25 條第 8 項但書），有違「公民與政治權利國際公約」第 26 條禁止「原籍歧視」（national origin discrimination）之規定，亦不符世界各國移民法制「不分移民原國籍」之趨勢。
- (四) 綜上可知，「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留定居數額表」對於大陸配偶長期居留設有配

額，然而外籍配偶則無配額之限制，兩者存在之差別待遇，恐有違反「公民與政治權利國際公約」第26條之虞，且亦不符世界各國移民法制「不分移民原國籍」之趨勢。主管機關未來在作移民政策檢討時，允宜一併納入通盤考量。

三、面談制度係為維護國家安全及防治犯罪所採行之行政措施，惟因其侵犯人民隱私權等權利，且未能真正達成「移民輔導」之目標，亟待檢討改善：

(一)按「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。其管理辦法，由主管機關定之。」兩岸關係條例第10條之1定有明文，其目的在維護國家安全及防治犯罪。

(二)經查，移民署為提升面談品質及依法行政，一再要求面談人員應注意面談技巧，不要僅拘泥外表顯不相當的意識審查；加強面談人員之教育訓練：包括事前實施勤前教育、現場追蹤考核、核實面談資料、增派女性面談人員、網路連線監看、設置檢舉信箱、辦理業務講習與觀摩、辦理面談講習內容加入「面談實務與人權保障」相關課程、每日實施勤前教育，經驗交流檢討缺失，及提示當日工作重點。並於98年8月20日以內政部台內移字第0980916011號令修正發布「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」，其涉有重大變革者為增訂面（訪）談之應備文件，申請人為聾、啞或語言不通者之面（訪）談方式，面談輔佐人資格意思表示之效果及退場，對其配偶或親屬訪談紀錄之製作、保存及實施方式等，均係參照移民署實施面談辦法與相關法律規定及實務運作方式酌作文字增修正

，確實保障大陸配偶之權益。

- (三) 本院召開諮詢會議時，諮詢委員指出，面談、查察實乃為防杜「虛偽結婚」而有之濫權行政措施，因其違反「無罪推定」原則，侵犯人民隱私權等權利；且只針對大陸配偶及越南等特定國家之外配，才做面談、查察，造成歧視、差別待遇（而不會去查察歐美等其他國家外配）。並建議面談時加入「介紹法律相關權益」的部分，及在面談機制中加入社工人員。
- (四) 面談制度固為維護國家安全及防治犯罪所採行之行政措施，惟因其侵犯人民隱私權等權利，屢受學者專家及社會大眾之抨擊，因之，面談制度應確實檢討改善相關措施，以符合「人性化、合理化」之要求；同時，面談制度允應配合政府法令之宣導以及大陸配偶相關權益保障事項，方能契合政府所揭櫫「包容尊重，提供必要之照顧，建構多元化社會」之人口政策。
- (五) 其次，「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」司法院釋字第 603 號解釋闡明綦詳。有關兩岸關係條例第 10 條之 1「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」係自 93 年 3 月 1 日施行，惟在司法院釋字第 603 號解釋（94 年 9 月 28 日

) 之後，有無進一步檢討「強制大陸配偶按捺指紋，否則不予許可其團聚、居留或定居之申請」之規定，是否符合比例原則；且按捺指紋之目的，與重大公益目的之達成，是否「具有密切之必要性與關聯性」，允宜再加研酌。

四、我國各項福利及權利大多與國民身分作連結，迫使大陸配偶必須放棄大陸地區戶籍或其國籍，以求取得我國身分證而得享有各項福利及權利，與國際公約（CEDAW）容有未合：

(一)按聯合國 1979 年通過之「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW），乃重要之婦女人權法典，全世界現已有 186 個國家簽署，我國業已於 96 年 1 月 5 日經立法院通過，總統 96 年 2 月 9 日簽署加入書；內政部並於 99 年 3 月 11 日的部務會報中，審查通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法草案」送請行政院審查，待立法院通過後，將是我國推動性別平等的重要里程碑，宣示我國與國際性別人權接軌。依該公約（CEDAW）第 9 條規定：「締約各國應給予婦女與男子有取得、改變或保留國籍的同等權利。它們應特別保證，與外國人結婚或於婚姻存續期間丈夫改變國籍均不當然改變妻子的國籍，使她成為無國籍人，或把丈夫的國籍強加於她。」

(二)查大陸配偶雖自來臺依親居留時起，即可辦理全民健康保險(自在臺居留滿 4 個月時起)、活期性及定期性存款帳戶、匯款、買賣有價證券、申請市內電話及行動電話、換發或報考普通駕駛執照(已連續停留滿 3 個月以上)、依「補習及進修教育法」進入補習及進修學校取得學籍(歷)，以及依各級地方政府相關規定享受老人、身心障礙、社會救助、婦女福利、健保費補助、勞工保險生育補助、家庭暴力及

性侵心理輔導、庇護安置、法律諮詢或就業輔導……等社會福利與生活輔導；然除此之外，我國各項福利及權利則仍大多與國民身分作連結，故除非取得「中華民國國民身分證」，否則並不能在我國境內享有大多數的基本權利及福利。此無異迫使大陸配偶必須放棄大陸地區戶籍或其國籍，以求取得我國之國民身分證，形同把丈夫的戶籍或國籍強加於大陸配偶身上，而與首揭「消除對婦女一切形式歧視公約」(CEDAW)第9條之規定容有未合。內政部已於99年3月11日的部務會報中，審查通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法草案」送請行政院審查，積極推動立法，允宜一併列入檢討。

五、現行移民法制中，對於大陸配偶之「收容」處分需否經「法官保留」部分，亟待凝聚共識；對於「強制出境」程序部分，則有不符「公民與政治權利國際公約」第9條、第13條，以及我國憲法第8條等規定之虞：

- (一)依據「公民與政治權利國際公約」第9條規定「一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，並應隨即告知被控案由。三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時、於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行

損害賠償。」又，第 13 條規定「本公約締約國境內合法居留之外國人，非經依法判定，不得驅逐出境，且除事關國家安全必須急速處分者外，應准其提出不服驅逐出境之理由，及聲請主管當局或主管當局特別指定之人員予以覆判，並為此目的委託代理人到場申訴。」

- (二)大法官會議釋字第 588 號解釋亦明揭「人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法第八條第一項規定所稱『法定程序』，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪」；惟查限制人身自由之處分態樣眾多、性質各異，是大法官於該號解釋亦指出「刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。」。就入出國及移民法第 38 條有關移民收容處分而言，按移民署收容處分與刑事罰則最大之不同乃在於：「刑事罰則」本身目的即在追求罪與罰之平衡，而移民署的「收容處分」則主要作為「遣送出國處分」中的一個過渡性程序，以協助貫徹國家基於主權或國安等理由，行使限制外來人口繼續居停留於本國之政策。即因收容處分與刑事罰則有此本質上之區異，其收容管理與監獄收容管理自有所不同，其間所應踐履之正當程序亦應容許合理的差別待遇。關於入出國及移民法第 38 條收容處分是否有「法官保留」等問題，移民署曾於 99 年 2 月 10 日邀集司法院、法務部、陸委會、內政部法規會，以及多名學者專

家舉辦座談會議；惟會中尚無具體共識。

(三)至於「強制出境」之程序方面，經查內政部已於 97 年 8 月 1 日以台內移字第 0970924233 號，訂有「內政部入出國及移民署強制驅逐外國人出國審查會設置要點」，設置移民署強制大陸地區人民出境之審查會，並給予當事人陳述意見之機會；當事人如不服強制出境理由，可依訴願程序聲請救濟，惟於本院召開諮詢會議時，諮詢委員仍指出：大陸配偶犯任何輕罪均可能被迫離境（E. g. 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第 14 條第 1 項第 1 款）；但其他外配僅在經判處一年有期徒刑以上之刑確定，且屬故意犯罪者，方會遭到廢止居留許可之處分（入出國及移民法第 32 條第 1 款）。且，驅逐出國之「審查會」與「陳述意見」尚未充分法制化，似不符合「公民與政治權利國際公約」第 13 條之規定，亦不合我國憲法與釋憲實務有關「正當程序」（Due Process）之要求；更遑論與外國（如美國）移民法上驅逐出境之移民法庭及聽證程序相比較。

(四)綜上可知，移民法制上之收容處分需否經法官保留，學說及實務意見分歧，亟待凝聚共識，建立制度。至於移民署強制大陸配偶出境之處分，其事由與外配之規定存有差異，其間是否涉有歧視；以及，雖強制大陸配偶出境之「審查會」給予當事人陳述意見之機會，當事人如不服強制出境理由，亦可依訴願程序聲請救濟，然而，「審查會」係於例外時召開、訴願、訴訟並不停止處分之執行，以及「審查會」與「陳述意見」尚未充分法制化等問題，則恐並未符「公民與政治權利國際公約」第 9 條、第 13 條，以及我國憲法第 8 條有關「正當程序」（Due

Process) 之要求。

六、大陸配偶依現行規定，非無結社權利，惟迄今尚未訂定「許可辦法」，無法落實：

(一)按「人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。」，「公民與政治權利國際公約」第 22 條定有明文；「經濟社會文化權利國際公約」第 8 條第 1 項亦規定「本公約締約國承允確保：(一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；(二) ……」。

(二)經查，對大陸配偶之結社權，依現行兩岸關係條例第 72 條規定，大陸地區人民、法人、團體或其他機構，非經主管機關許可，不得為臺灣地區法人、團體或其他機構之成員或擔任其任何職務。其許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定之。故依上開規定，大陸配偶在臺灣地區非無結社之權利。

(三)惟比較適用於外配集會遊行權之入出國及移民法第 29 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。」之規定後可知，大陸配偶並不像外配般可因「合法居留」而即得享有請願與合法集會遊行權，而是須先經主管機關許可，方得享有相關權利，此部分已涉有差別待遇；主管機關再以兩岸關係條例第 72 條規定答稱大陸配偶在臺灣地區非無結社之權利，惟查相關之許可辦法迄今未訂定，大陸配偶之結社權實質上

已被剝奪無疑，此部分更恐涉有行政怠惰等情。

- (四) 綜上，集會結社自由為憲法第 14 條所保障之人民權利，為建立法治社會，主管機關允應儘速研議訂定大陸配偶相關權利之「許可辦法」，俾以遵循有據，落實保障大陸配偶之結社權利。

七、大陸配偶設籍後，滿 10 年始能擔任公職，相較於其他外配限制更多，有悖「公民與政治權利國際公約」第 25 條，以及「經濟社會文化權利國際公約」第 6 條第 1 項等規定：

- (一) 依據兩岸關係條例第 21 條第 1 項前段規定「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」，次據國籍法第 10 條規定「外國人或無國籍人歸化者，不得擔任下列各款公職：一、總統、副總統。二、立法委員。三、行政院院長、副院長、政務委員；司法院院長、副院長、大法官；考試院院長、副院長、考試委員；監察院院長、副院長、監察委員、審計長。四、特任、特派之人員。五、各部政務次長。六、特命全權大使、特命全權公使。七、蒙藏委員會副委員長、委員；僑務委員會副委員長。八、其他比照簡任第十三職等以上職務之人員。九、陸海空軍將官。十、民選地方公職人員。前項限制，自歸化日起滿十年後解除之。但其他法律另有規定者，從其規定。」顯見，大陸配偶服公職之權利與外籍配偶仍有落差。

- (二) 經查，兩岸關係條例第 21 條規定係基於公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力，不僅應遵守法令，更應積極考量國家整體利益，採取一

切有利於國家之行為與決策；並鑒於兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異，為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，故為「10年為期」之特別規定。

(三)然查，「公民與政治權利國際公約」第25條規定「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：(一)直接或經由自由選擇之代表參與政事；(二)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；(三)以一般平等之條件，服本國公職。」；「經濟社會文化權利國際公約」第6條第1項亦規定「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。」衡諸前揭規定及司法院釋字618號解釋意旨，10年設限之規定，雖非違憲，但仍與前揭兩公約規定之意旨不符。況且依現行規定，外籍配偶歸化者，除擔任簡任第12職等以上職務之人員外，並無限制，但大陸配偶擔任任何公職則一律皆受「10年」之限制，顯不相當，亦無必要，允宜檢討改善。

八、大陸配偶取得工作權之規定雖已調整，惟**就業歧視問題**仍未獲明顯改善，相關機關允應審慎檢討改善：

(一)按「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。二、本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障

個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。」；「經濟社會文化權利國際公約」第 7 條更規定「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：……（三）人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；……」

（二）經查，98 年 8 月 14 日修正施行之兩岸關係條例第 17 條及第 17 條之 1 規定，大陸配偶經許可在臺灣地區依親居留或長期居留者，居留期間即得在臺灣地區工作，毋庸再申請工作許可。另大陸配偶在團聚期間因未獲准在臺依親居留或長期居留，尚不得依上開規定在臺工作。次查，因國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素所產生之歧視行為，多發生於當事人就業或就學等層面，通常各相關法令已有禁止歧視之相關規定，是以當初修正入出國及移民法時增列第 62 條反歧視條款之用意，在於補充相關法令之不足處，是以其他法令另有規定者，應優先適用其他法令，而非適用入出國及移民法。另，為尊重多元文化差異，宣示政府反歧視之決心，內政部已研擬族群平等法草案，若能順利完成立法程序，將有助我國反歧視相關措施之推動。

（三）本院召開諮詢會議時，諮詢委員指出，現在已修法開放大陸配偶合法工作，但找工作仍多受歧視，且有學歷認證不被教育部承認之問題，故不利於大陸配偶就業，使他們無法找更好「條件」（如：大學畢業）之工作，而不利於階級流動。大陸配偶因出生地、口音，或單純的準外籍身分，在就業與生活上遭到許多歧視。對大陸配偶之就業歧視（無論是否已經設籍），雖然明顯違反就業服務法第 5 條之

「種族」、「出生地」、「籍貫」、「語言」等歧視，且行政院勞委會亦曾作成解釋認定該條亦保障尚未設籍之新移民，但實務上相關案例仍頗多，地方勞工主管機關是否認真執行相關法規實待檢討。

(四) 綜上，大陸配偶取得工作權之規定已作調整，尚稱允適；惟大陸配偶因出生地、口音，或單純的準外籍身分，在就業與生活上遭到許多歧視，且對於就業的歧視明顯違反就業服務法第5條規定，但地方勞工主管機關仍未依法落實執行，允應審慎檢討改善。

九、大陸配偶之高等教育學歷認證，事涉大陸配偶諸多權益保障事項，應予妥適研議處理：

(一) 依據「兩岸關係條例」及「大陸地區學歷檢覈及採認辦法」規定，大陸人民(配偶)在臺定居(設籍並領有我國身份證)者，所持大陸高中職學校學歷證件，經大陸公證處公證，並向財團法人海峽交流基金會申請驗證後，得至教育部中部辦公室或直轄市戶籍所在地之主管教育行政機關(臺北市政府教育局、高雄市政府教育局)辦理換發同等學力證明書；國中、小學歷之採認則依前揭程序逕向戶籍所在地之主管教育行政機關辦理。

(二) 經查，目前僅大陸高等教育學校之學歷，尚未開放採認，亦未受理報備。因開放大陸學歷採認非單純之教育議題，教育部係以審慎之方式，採取「階段性、漸進開放、完整配套」之原則，配合政府整體大陸政策，評估近、中、長程之可行措施，並就開放後所可能產生之影響、問題，研擬完善之配套措施。另「大陸學歷檢覈及採認辦法」之法源依據「兩岸關係條例」修正草案目前仍於立法院審議中，須該修正草案審議通過後，教育部始得推動相關政

策。

(三)目前大陸高等教育學校之學歷採認，係採「階段性、漸進開放、完整配套」之原則，配合政府整體大陸政策，評估近、中、長程之可行措施，尚屬合宜，惟高等教育學歷之採認事涉大陸配偶「服公職」與「工作權」等諸多權益保障事項，應妥適研議處理。

十、臺灣地區人民已有子女或養子女者，不得收養大陸地區人民為養子女，目前雖已放寬對大陸配偶前婚姻之未成年子女來臺探親居留及定居問題，但仍無法協助及保護「家庭」的完整組織，尚有待進一步研議精進：

(一)按「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」、「所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障，免受經濟及社會剝削。」，「經濟社會文化權利國際公約」第 10 條定有明文。

(二)經查，兩岸關係條例第 65 條規定：「臺灣地區人民收養大陸地區人民為養子女，除依民法第 1079 條第 5 項規定外，有下列情形之一者，法院亦應不予認可：一、已有子女或養子女者。二、同時收養 2 人以上為養子女者。三、未經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證收養之事實者。」依上開規定，臺灣地區人民欲收養大陸配偶前婚姻或未婚子女，應符合民法及兩岸關係條例等相關規定，於取得大陸地區公證處公證之收養證明文件，經財團法人海峽交流基金會驗證，並向收養人在臺戶籍地地方法院申請認可確定後，再向戶籍地戶政事務所

辦理收養登記。

(三)次查，新修正兩岸關係條例，已放寬大陸配偶來臺限制，並作成附帶決議如下：「本法通過兩個月內，基於人道及兒童少年最佳利益，行政院應協調相關部門，針對大陸配偶前婚姻之未成年子女來臺探親居留及定居問題，研議修改許可辦法。」內政部亦於本年8月12日修正發布「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」第3條，經許可在臺灣地區依親居留、長期居留之臺灣地區人民配偶之未成年親生子女，年齡在14歲以下，或14歲以上未滿18歲，於年滿14歲以前曾申請來臺者，得依下列規定申請入學：(1)申請就讀與其學歷相銜接之各級學校者，準用境外優秀科學技術人才子女來臺就學辦法第4條至第6條、第7條第1項前段、第2項、第8條規定及第9條所定書表格式辦理。(2)申請就讀外國僑民學校者，準用外國僑民子女就學相關規定辦理。

(四)綜上，大陸配偶之臺籍配偶若有子女，就不許收養大陸配偶前婚(或未婚)子女，此與「經濟社會文化權利國際公約」第10條有關「家庭、兒童及少年應予保護與協助」之規定意旨相違。而且收養外國人並無此等限制，又是一種明顯的「原籍歧視」(national origin discrimination)，相關主管機關有必要深入檢討改善。目前雖已放寬對大陸配偶前婚姻之未成年子女來臺探親居留及定居問題，但仍無法協助及保護「家庭」的完整組織，尚有待進一步研議精進。

十一、目前反歧視「申訴」管道鮮少被用，成效不彰，相關單位應檢討改進，使需要者可更便利取得申訴或法律諮詢管道：

- (一)依居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法第2條規定「居住臺灣地區之人民對於任何人以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素所為歧視，致權利受不法侵害者，除其他法律另有規定者外，得向主管機關提起申訴。」第3條規定「申訴之提起，應自知悉受歧視致權利受不法侵害之次日起二個月內以書面為之。但侵害發生已逾一年者，不得提起。」
- (二)經查，提起申訴應以書面為之，是以目前尚無法接受電話申訴。惟為加強反歧視申訴管道之宣導，移民署除於移民署網站設置反歧視申訴資訊專區，將相關法令規定、書表、諮詢電話等資訊集中公布於該專區，俾便民眾查閱外，並藉由辦理各式活動、講習之時機，強化宣導事宜。
- (三)本院召開諮詢會議時，諮詢委員指出，大陸配偶因出生地、口音，或單純的準外籍身分，在就業與生活上遭到歧視。而現行法規雖有提供反歧視的「申訴」管道，然而參照所附政府單位答復內容可知，其實很少人真正利用這些管道。因為要這群人知道相關法令，然後跑到你主管機關來申訴，這個門檻其實是很高的，而且需要極大的勇氣。故建議政府應該設置申訴專線，並廣為宣傳，使大陸配偶可更便利的取得申訴或法律諮詢管道。
- (四)為增進社會之和諧與公平，讓「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視」，主管機關除應落實「居住臺灣地區之人民受歧視申訴辦法」執行外，似可研議設置「申訴專線」，並廣為宣傳，使需要者可更便利取得申訴或法律諮詢管道，輔佐受歧視者維護其權益。
- 十二、大陸配偶遭受家庭暴力問題迭有所聞，現行之法制及行政作為顯然尚不足以有效因應，亟待主管機關檢

討改善：

- (一)依我國現行法制，大陸配偶倘遭受家庭暴力事件，可依 87 年 6 月 24 日公布制定之家庭暴力防治法規定，經各直轄市、縣（市）政府社工人員評估其需求後，提供其診療驗傷、庇護安置、法律訴訟、心理輔導與治療、陪同出庭、就業輔導、協助聲請保護令、緊急生活及其他扶助等措施；其可獲得之服務資源與本國人無異。
- (二)此外，為協助及加強輔導大陸配偶家庭暴力案件，主管機關並於「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」第 5 條第 3 項中設有例外條款，使大陸配偶遭受家庭暴力而取得法院核發之通常保護令者，於其未能覓得第 1 項所定保證人時，得由地方社政或警察機關（構）代覓該等保證人，或逕擔任其保證人；且於「內政部處理大陸地區及外國籍配偶遭受家庭暴力案件應行注意事項」中，對遭受家庭暴力的大陸配偶，簡化其辦理居（停）留延期之程序；此外，尚有協助被害人取回相關身分證明文件、申請補發新證件、拒絕受理家暴所致之「行方不明」通報或協助撤銷該類註記，以及協助聲請保護令及庇護安置等措施
- (三)惟本院召開諮詢會議時，諮詢委員則指出：經地毯式的田野調查後發現，家庭暴力層出不窮，但實際上報案尋求救濟的約只有 10%；必須忍到長期居留階段才敢提出保護（因為擔心先生可能會扣押證件或撤銷保證等）；政府方面確實提供不少資源要來輔導或教育這些外籍配偶及大陸配偶保障相關權益，然而我們的作法常常有欠熟慮，導致資源最後只照顧到少數人。所以有認為這類的文化活動應該要反向而行，是要去教育本國人民如何不去歧視別人

以及接受多元文化，而不是說要去教育弱勢者。

- (四)大陸配偶遭受家庭暴力問題迭有所聞，其情形除傳統家庭暴力問題所涉及的性別平等議題外，尚涉有「原籍歧視」等情，成因較為複雜。主管機關對之雖有相應之作為，然參照專家學者田野調查實際所得之結果，現行之法制及行政作為顯然尚不足以有效因應，亟待主管機關檢討改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查報告，送請本院人權委員會參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。