

調查報告

壹、案由：陳小紅委員、劉德勳委員調查：我國婚姻移民之面談、簽證審核及境內管理制度與法規等，實施多年來已浮現諸多問題，究外交部、內政部及行政院大陸委員會等相關部會應如何配合我國人口結構轉型及新住民總體政策，予以檢討因應等情案。

貳、調查意見：

監察院自民國（下同）90年起即開始關注我國婚姻移民狀況，分別針對非法打工強制遣返、婚姻媒介、在臺生活適應及居留、工作權、移民政策與制度、外配簽證拒發不告知理由、家暴人身安全威脅等問題，展開調查¹，然隨者近年經濟環境變遷、人口結構改變與「少子

¹ 例如90年3月30日派查「臺灣地區與大陸地區人民關係條例已修正開放陸配工作權，但因行政作業遲緩，配套措施不全，致有68名陸配因非法打工的罪名仍被強制遣返，相關單位是否有違失等情。」91年4月2日派查「近年來居間媒介外籍或大陸新娘來臺之業者，每以數十萬元之代價介紹婚姻，並約定收取報酬，非但令人有人口買賣之聯想，且與民法第573條規定相違；又外籍或大陸新娘屢傳遭家庭暴力或誑騙情事，引發渠等在臺生活適應及居留、工作權等社會及法律問題，相關主管機關因應措施如何乙案。暨報載：外籍及大陸女子與臺灣配偶之跨國婚姻常因須適應不同文化及生活環境，致遭遇坎坷；內政部雖已完成外配與陸配照顧輔導政策及實施方案，並將於92年底前建立單一窗口，以協助其適應臺灣生活；惟究竟政府就其生活適應、子女教養及就業問題之政策規範與相關輔導措施是否妥適周詳？認應深入瞭解乙案」92年6月6日派查「據報載：目前，廣義的移民人口，包括外勞、外籍新娘，已近60萬，較原住民人數還多，實有必要從政策面、法令面、執行面，就世界與人權的比較觀點，體檢當前我國的移民政策與制度乙案。」93年8月6日派查「據訴：渠與大陸來臺之沈○女士於81年8月28日在臺結婚，符合「臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行前進入臺灣地區配偶申請居留或定居許可辦法第2條」及「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第18條第3項但書及同條第4項得申請在臺灣地區定居之規定，詎內政部警政署入出境管理局否准渠定居之申請，相關機關對於渠等結婚事實之認定，涉有違失，致權益受損，請主持公道等情。事涉基本人權，認有深入瞭解之必要乙案」93年8月31日派查「據訴：渠大陸籍配偶劉○○遭臺中市警察局誣指涉嫌違法打工而被收容2個月，惟警察機關非但未以書面通知收容原因、期間、處所及方法，也未將不服處分之救濟程序、期間及受理機關等一併告知，致無辯解之機會，且人身自由遭受不定期間之剝奪，相較於外國人更受不平等之歧視待遇，請求保障來臺陸配之基本人權等情乙案。」98年1月12日派查「據施○○先生於中國時報撰文，指外交部領事事務局主張，政府對於外籍人士申請來臺簽證之拒發，得不告知理由，暨外國人與國人結婚並不構成發給其來臺簽證之必然條件等情，於對國家主權之認知與實踐，均有侵害基本人權與人民福祉之虞乙案。」98年6月2日派查「我國政府賦予

化」和「高齡化」的兩大嚴峻挑戰，嚴重衝擊臺灣的社會發展，我國是否應根據臺灣社會發展制定適當移民政策，現行面談、簽證審核及境內管理制度之執行是否允當與有否違反兩公約之基本人權保障之虞。鑑此，外交及僑政委員會第5屆第27次會議決議派查：「我國婚姻移民之面談、簽證審核及境內管理制度與法規等，實施多年來已浮現諸多問題，究外交部、內政部及行政院大陸委員會等相關部會應如何配合我國人口結構轉型及新住民總體政策，予以檢討因應等情」乙案，經向行政院、外交部、內政部、勞動部、衛生福利部(下稱衛福部)、財團法人海峽交流基金會(下稱海基會)調閱有關卷證資料，並請其說明，另於本(106)年5月16日約詢外交部主任秘書蔡明耀、領事事務局副局長鍾文正、領事事務局簽證組組長林暉程、領事事務局簽證組科長金家琦、內政部常務次長邱昌嶽、移民署副署長楊家駿、移民署國際及執法事務組組長陳素欒、移民署入出國事務組組

大陸籍配偶之法律地位，是否違反『公民與政治權利國際公約』、『經濟社會文化權利國際公約』，及『憲法』關於基本人權之保障等規範乙案。」、98年8月24日派查「據財團法人臺灣省天主教會新竹教區附設越南外勞配偶辦公室陳訴：苗栗縣政府勞工處承辦外籍勞工申訴案件，涉有維護資方，罔顧人權，損及受害勞工權益等情乙案。」98年9月23日「據張○○陳訴：外交部未附理由，一再拒發來臺簽證予其奈及利亞籍配偶，陳請本院關注該部處理此類事件之後續改善作為乙案。」99年4月22日派查「據報載：外配來臺、離婚人數暴增，疑似有人蛇集團介入；部分外配有計畫性取得我國國籍後，立即辦理離婚並在臺從事不法行業，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。」100年10月25日派查「據訴：渠與菲律賓籍配偶於98年間結婚，嗣配合我國駐菲律賓臺北經濟文化辦事處指示辦理面談及申請結婚驗證，惟渠配偶迄未獲准來臺相聚，損及權益等情乙案。」100年11月7日派查「據外交部領事事務局函報及報載：邇來屢有逃逸外勞與『非典型』假結婚外配(尤以越南裔為眾)合流犯罪，組成暴力、色情集團，在臺從事非法活動，嚴重敗壞國內治安，又外配移民機制，及查緝員警疑未善盡職責之警紀問題，應予調查瞭解等情乙案。」101年1月30日派查「據天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會陳訴，西藏配偶入境臺灣時外交部僅發給停留簽證並加註不得轉辦居留，致其僅能在臺灣停留半年，迫使家庭離散，嚴重影響國人家庭團聚權利，實有深入瞭解之必要乙案。」101年6月26日「有關外交部主張該部受理外國人申請入境簽證之准駁係屬於行政法學理上所稱不受司法管轄之「政府高權行為」或政治問題之法律見解是否正確，似應再行釐清乙案。」102年7月24日派查「外配遭遇家暴等人身安全威脅問題，有待政府強化保護措施乙案。」104年11月3日派查「我國『入出國及移民法』第31條規定外配之居留權取決於臺灣地區有無未成年親生子女，究該規定之立法緣由為何？是否造成外配與我國國民離婚後，因在臺灣地區無未成年親生子女或該子女年滿20歲而遭強制出國之不合理現象？為營造國際友善環境，並兼顧人權，該規定是否有必要檢討修正？內政部移民署有無相關因應改善作為等情案。」

長葛廣薇、移民署國境事務大隊大隊長陳建成、移民署移民事務組副組長尹育華、移民署北區事務大隊副大隊長莊福成、移民署中區事務大隊副大隊長蘇登仁、南區事務大隊副大隊長楊文凱、行政院大陸委員會(下稱陸委會)副主任委員張天欽、法政處處長蔡志儒、法政處科長曲虹等相關主管及承辦人員，業調查竣事，茲將調查意見，臚列如下：

一、臺灣近一、二十年來，除因經濟發展需求一方面大量引進外籍勞工；另一方面，因經商、旅遊等之接觸頻繁，國人與外國人或大陸地區人民結婚比例也逐年提高，人口結構產生劇烈變化，然因我國適當人口政策迄未成型，下位法令僅能就現狀加以調整，致目前外來移入者仍以婚姻移入最多，占比約95%，渠等來臺後所面臨適應與生存之問題往往超越法律限制，而依現行法規，外國人或大陸地區人民與臺灣地區人民所組成家庭應為本國（臺灣）家庭，享有家庭團聚及共同生活權且按兩公約規定，彼等應受社會及國家平等保護，憲法並給予制度性保障。是以，政府機關於行使相關職權，應有促進婚姻與家庭權利實現，並協助婚姻移民來臺儘速融入臺灣社會之義務。

(一)婚姻移民迄今占我國外來移民的95%，顯示我國適當人口政策迄未成型，尚乏引領下位法令調整之依據，按現行法規，國人與外國人或大陸地區人民結婚所組成係為本國家庭，均受我國「憲法」與法律保障，政府固得考量國家安全與政治因素等為合理差別待遇，然與非移民家庭之基本權益，應儘量求其一致。

查臺灣近一、二十年來，經濟環境丕變，人口結構也產生劇烈變化，其係因由1980年代中期起，

美、日、歐等核心國家的跨國資本為擴張市場，將高勞力密集與高污染產業轉向馬來西亞、泰國、印尼等邊陲國家。而臺灣與南韓等新興工業國家，於當時也追隨已開發國家行列逐步向外擴張，東南亞地區因資本國際化與生產自動化，導致大量勞工被解雇，使得原本即已多餘的農村勞動力，更難在勞動力市場上獲得生存的機會，因而產生為數不貲等待轉往較發達國家勞力市場謀生的勞動者。婚姻市場上中的男女互動也發生變化，這些邊陲國家的女性因男性的經濟力衰落，而將結婚對象轉向核心、半邊陲國家的男性，因而產生婚姻掙客，並推波助瀾地促成「婚姻移民」²，臺灣地區伴隨外籍勞工引進和資本外移（西進與南向）後，國人與外國人或大陸地區人民結婚比例也逐年提高，據內政部提供100年迄今臺灣地區人民與外國人或大陸地區人民結婚者占臺灣社會約13%，或因近年來臺灣經濟環境變遷，而以東南亞地區為主之外配有逐年上升之趨勢³，陸配則逐年趨緩，中外籍結婚對數比則逐年上升⁴（參見附表1、附表2）。同時外配或陸配所生子女也逐年提高。據約詢內政部時表示，迄106年3月止，婚姻移民共計524,017人，其中外籍移民約

² 詳見夏曉鵬，*婚姻移民與國族焦慮*，監察院98年1月9日監察院人權保障工作研討會論文集，頁78-95。

³ 例如外交部查復稱，外國人或無國籍人以國人之配偶身分自100年1月1日起至105年11月30日止取得、歸化我國國籍之人數合計2萬5,799人，以亞太地區歸化我國國籍之人數最多，計2萬5,615人，其中又以越南籍人數居多，計1萬9,760人，印尼籍人數次之，計3,056人，近5年越南人及印尼人歸化我國國籍人數有逐年減少趨勢，而菲律賓、新加坡、馬來西亞及日本等國，近5年歸化國籍人數變化幅度不大。惟值得注意的是，泰國人於105年之歸化人數突增，占近5年該國歸化人數之5成7。

⁴ 例如陸委會查復稱，陸配核准依親居留、長期居留或定居人數，自100年迄今呈現逐年減少之趨勢，100年依親居留、長期居留或定居核准人數分別為12,117人、7,494人、7,602人；101年依親居留為10,930人、長期居留5,943人、及定居6,624人；102年依親居留為9,740人、長期居留6,119人、及定居6,121人；103年依親居留為8,656人、長期居留8,043人、及定居4,831人；104年降至依親居留8,436人、長期居留6,530人、及定居4,747人。

173,291人(占32.9%)、陸配336,522人(占64.2%)、港澳15,101人(占2.9%)，而在臺外籍勞工數約62萬人，其中白領僅約3萬人，僑外生約3-4萬，臺灣目前人才呈「高出低進」⁵態勢，顯示我國適當人口政策迄未成型，下位法令僅能就現狀加以調整，故目前仍以婚姻移民為主。從上開演變可知，外國人或大陸地區人民與臺灣地區人民所組成家庭業成為臺灣地區重要人口組成結構之一環，依「國籍法」第2條規定，其子女當然為中華民國國民，其組成之家庭，在本質上自非外籍家庭而係不折不扣的本國家庭，其所生之基本權利自應受我國「憲法」及相關法律之保障。

附表1 我國人與外籍或大陸地區人民結婚統計

年別	結婚對數	本國對數	外籍或大陸港澳								
			合計		大陸港澳			外國籍		中外籍結婚對數比	
			對數	%	對數	大陸地區	港澳	對數	東南亞地區		其他地區
100	165,305	143,714	21,591	13%	13,529	12,831	698	8,062	4,887	3,175	6.65比1
101	142,846	122,731	20,115	14%	12,308	11,651	657	7,807	4,718	3,089	6.10比1
102	147,527	128,088	19,439	13%	11,378	10,637	741	8,061	4,898	3,163	6.59比1
103	149,513	129,567	19,946	13%	10,904	9,944	960	9,042	5,800	3,242	6.49比1
104	154,024	134,317	19,707	12.97%	10,254	9,117	1,137	9,453	6,120	3,333	6.81比1

資料來源 行政院。

附表2 陸配來臺居留核准人數

⁵ 陳委員問：面談制度及移民政策的演變如何？為何來臺的移民，很少是技術及投資移民，而婚姻移民卻占95%。

內政部邱昌嶽次長答：目前外來人口，分經濟移民及非經濟移民二部分。經濟移民以工作及就學為主，非經濟移民以婚姻移民為主。至106年3月止，婚姻移民有524,017人，其中外籍移民約173,291人(占32.9%)、陸配336,522人(占64.2%)、港澳15,101人(占2.9%)，而在臺灣外籍勞工約62萬人，其中白領約3萬人，臺灣目前人才是「高出低進」，希望有技術及投資移民，僑外生約3-4萬，係臺灣國際人才主要的鎖定對象。

年別	依親居留	長期居留	定居	合計
100	12,117	7,494	7,602	27,213
101	10,930	5,943	6,624	23,497
102	9,740	6,119	6,121	21,980
103	8,656	8,043	4,831	21,530
104	8,436	6,530	4,747	19,713

註：陸配核准依親居留、長期居留或定居人數，呈現緩降之趨勢。
資料來源：移民署。

(二)外配與陸配因政策不同，其所依據之法律亦有所差異，早期在入境權、居留與定居權、工作權、參政權及服公職權均有差別，目前僅取得身分證及服公職權未盡一致，惟從「憲法」第7條平等權之形式邏輯而論，仍有違反純粹法律體系之疑慮，自有配合我國移民政策加以調整空間。

1、法律依據不同：

按外配入出國相關規範法律主要為「國籍法」、「外國護照簽證條例」與「入出國及移民法」，而陸配則依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，其區分理由，依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第1條規定：「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。」同條例第2條第4款規定：「大陸地區人民：指在大陸地區設有戶籍之人民。」是則，大陸地區人民仍受中華民國「憲法」保障，有別於外配，故毋庸依據「國籍法」辦理歸化。

2、外配與陸配基本權利之變動與調整

(1) 入境權

外配與陸配申請來臺，相關核准條件及程序雖有所差異，其分類標準係以國籍作為區

分，但均需經面談。外配依據「外國護照簽證條例」第12條規定進行審核；而陸配則依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第10條之1規定，陸配進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談，上開法律規定之實務運作詳如後述。

(2) 居留與定居權

〈1〉外配與陸配居留及定居制度之差異，主要在於國籍歸化及配額，陸配部分依移民署主管之「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」規定，申請依親居留，每年數額為15,000人。而外配主管機關內政部得衡酌國家利益，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。

〈2〉因上開法律適用之不同，陸配與外配取得身分證時間亦不相同，陸配依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第17條⁶規定最快得6年取得身分證。而外配則依據「入出國及移民法」與「國籍法」，最快4年（居留3年，定居1年）可取得身分證。本院約詢陸委會論及陸配身分權與外配一致意見時，其表示目前草案在立法院審查，仍有待社會共識，尚難

⁶ 大陸地區人民為臺灣地區人民配偶，得依法令申請進入臺灣地區團聚，經許可入境後，得申請在臺灣地區依親居留。前項以外之大陸地區人民，得依法令申請在臺灣地區停留；有下列情形之一者，得申請在臺灣地區商務或工作居留，居留期間最長為3年，期滿得申請延期：一、符合第11條受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民。二、符合第10條或第16條第1項來臺從事商務相關活動之大陸地區人民。經依第1項規定許可在臺灣地區依親居留滿4年，且每年在臺灣地區合法居留期間逾183日者，得申請長期居留。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；其類別及數額，由內政部擬訂，報請行政院核定後公告之。經依前2項規定許可在臺灣地區長期居留者，居留期間無限制；長期居留符合下列規定者，得申請在臺灣地區定居：一、在臺灣地區合法居留連續2年且每年居住逾183日。（下略）

做出一致性的規範⁷等語。

(3) 工作權

〈1〉外配依據「就業服務法」第48條第2款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，不須申請工作許可。

〈2〉陸配係依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第17條之1規定，89年12月20日前修正之舊法為：「大陸地區人民為臺灣地區人民之配偶，已依前條第一項規定提出居留申請者，其在臺灣地區停留期間內，得向主管機關申請許可受僱在臺灣地區工作。主管機關為前項許可時，應考量臺灣地區就業市場情勢、社會公益及家庭經濟因素；其許可及管理辦法，由行政院勞工委員會擬訂，報請行政院核定之。」後經立法院修正⁸，現行法律

⁷ 陳委員問：實施面談制度，有其功效。而陸配的國境面談之課題有那些？陸配取得身分證至少要6年以上，外配平均4年，兩者在面談上有何不同？

陸委會張天欽副主委答：執行面談由內政部辦理，先在大陸完成結婚登記，再向臺灣申請團聚，進行面談或二度面談。

蔡志儒處長答：陸配的制度，政策已逐漸調整，已有20年，制度趨於穩定。陸配在人身、集會、言論之自由、醫療保健等權益，與外配已經相同，另在身分權及服公職權方面，外配及陸配仍存有不同，仍有待社會共識，陸配之身分權部分，草案目前在立法院審查，此外，已從管制作為，轉型為輔導陸配的權益。陸配適用「兩岸條例」，而外配需要歸化，才能取得身分證，外配和陸配之制度，很難做一致性的規範。

⁸ 89年12月20日第17-1條立法理由為：「大陸地區人民與臺灣地區人民結婚，依法在臺灣地區停留期間內，基於社會安定及人道考量，宜允其在臺灣地區工作。惟因兩岸經濟水準仍有差距，爰於第二項規定主管機關為前項許可時，應考量臺灣就業市場情勢、社會公益及家庭經濟因素，俾就前項申請人之資格、工作範圍及數額等加以適當之限制。」92年10月29日立法理由為：「明定經許可在臺灣地區依親居留者，得向主管機關申請許可受僱在臺工作，並增設長期居留制度，將前條第五項有關工作規定，移至本條第三項，明定經許可在臺長期居留者，得在臺灣地區工作，以保障其權益。」98年7月1日立法理由為：「一、依現行規定，大陸配偶結婚滿2年或已生產子女，得申請依親居留，經獲准在臺依親居留期間，尚需符合大陸地區配偶在臺灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法所定之條件，經向行政院勞工委員會申請許可後，始得工作。亦即大陸配偶於「團聚」期間無工作權，於『依親居留』期間，如不符合特定條件，亦無法享有工作權，因而影響大陸配偶家庭之經濟生活。二、大陸配偶與外籍勞工不同，其為家庭成員之一，而工作權係其生活之基本權利。因此，基於人道及家庭經濟考量，爰有進一步放寬工作權之必要。三、復經評估，放寬大陸配偶工作權符合國際人權基準、對就業市場無明顯排擠效應、不影響職業訓練及就業服務資源、有助社會公益展現、可改善兩岸婚姻家庭經濟及穩定婚姻關係。因此，配合前條

規定為，在臺灣地區依親居留或長期居留之陸配，居留期間得在臺灣地區工作。陸配與外配之工作權可謂業已一致。

(4) 參政權及服公職權

〈1〉外配一經歸化，依據國籍法第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13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10年後解除之。但其他法律另有規定者，從其規定。」故依上開法律，除上開特定公職外，其服公職權利並未受到限制。

〈2〉陸配經許可定居取得身分證，有關參政權及服公職權部分，依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第21條規定：「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10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；非在臺灣地區設有戶

將『團聚』調整為大陸配偶申請來臺之過渡階段，同時全面放寬大陸配偶工作權。亦即大陸配偶通過面談來臺，在臺換發依親居留證件後，於在臺依親居留期間無須申請許可，即可工作。爰刪除原條文第1項及第2項規定，並修正原條文第3項規定。」

籍滿20年，不得擔任情報機關(構)人員，或國防機關(構)之下列人員：一、志願役軍官、士官及士兵。二、義務役軍官及士官。三、文職、教職及國軍聘雇人員。大陸地區人民經許可進入臺灣地區設有戶籍者，得依法令規定擔任大學教職、學術研究機構研究人員或社會教育機構專業人員，不受前項在臺灣地區設有戶籍滿10年之限制。前項人員，不得擔任涉及國家安全或機密科技研究之職務。」該條立法理由為：「大陸地區人民長期處於中共控制之下，久未習慣民主政治生活，宜予相當期間之適應，爰於第1項規定大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿10年，不得登記為公職候選人，擔任軍公教或公營事業機關(構)人員及組織政黨。大陸地區人民來臺設籍滿10年者，得擔任臺灣地區之軍公教人員。惟中共對我敵意未減，且從不放棄武力犯臺，是以基於兩岸情勢之考量，就某些對國家安全影響重大及具有特殊性機關之職務，有必要給予較一般之公教職務更嚴格之規範及管制，爰修正原條文第1項。」是以，對陸配就其參政權與服公職權利受有限制，惟陸委會為促進陸配融入臺灣社會，於105年10月27日函釋放寬各機關之臨時人員，就前揭規定範圍外，不受在臺灣設有戶籍滿10年之限制，即陸配於依親居留、長期居留或定居期間，即可擔任公務機關之臨時人員。

- 3、據上，早期在入境權、居留與定居權、工作權、參政權及服公職權陸配與外配均有所差異，目前

則僅取得身分證及服公職權未盡一致，然從平等權理論加以審查時，仍須搭配整體「移民政策」之觀察，方得一窺全貌；質言之，入境、居留與工作三項基本權利，攸關婚姻移民之來臺經濟活動，從生存權角度宜儘量趨於一致，而參政權及服公職權攸關公民身分之完整性，固可有國家安全之相當考量，惟在與國家安全與機密無關之政府職務上，似不宜有過大差異，以免違反聯合國1965年通過之「消除一切形式種族歧視國際公約」之規定⁹。

(三) 外配與陸配來臺後所面臨適應與生存之問題，造成非法律性的限制

外配與陸配來臺後，固有如出身柬埔寨的新住民林麗蟬擔任立委¹⁰成功的案例，但大多數第一代移民均仍從事低階勞力工作，只能等待第二代、第

⁹本公約稱「種族歧視」者，謂基於種族、膚色、世系或民族或人種的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上的承認、享受或行使。

¹⁰ 中國時報 新住民翻轉人生—首位新住民立委林麗蟬：爭取外配公平參政權 2016年01月23日 吳敏菁／彰化報導

新住民在台灣終於被看見！國民黨新科不分區立委林麗蟬，鼓舞了許多新住民。林麗蟬也勇敢地說出要替在台新住民發聲：「外配拿到身分證還要等10年才有參政權，實在太久了！」38歲林麗蟬18年前從柬埔寨透過婚姻仲介嫁來台灣，開始聽不懂中文，婆婆在菜市場說「家裡買了一個外籍新娘」跟著笑，後來了解了語意，有好久一陣子不敢出門。「但公婆是疼我的！」林麗蟬說，最難受是刁難的歧視，記得兒女上幼稚園時，她拿到美容、美髮乙、丙級證照，到美容店應徵洗頭妹，一般學徒8000元，她月薪3000元，請假1天還被苛扣500元，「這種瞧不起，真正刺傷了心！」這個經驗讓她擔心孩子上學會被欺侮，不想被打倒，給她跨出去的力量，到學校當故事媽媽，開啟新視野。就讀建國科大美容系第1名畢業，接著完成國立暨南大學非營利組織經營管理碩士學位學程，踏進社會服務領域。「原來我也可以幫助別人！」林麗蟬讓社區發展協會活起來，為社區老人創辦「無字讀書會」，募集二手書等，是第1個獲選全國10大青年的新住民。「新住民跨越文化的經驗，讓我更有同理心、包容心，這是當志工重要的特質！」林麗蟬說，不愉快的經驗，在她累積了信心後，都轉化成了新能量和動力。「被提名立委！真的沒想過」林麗蟬說，新住民拿到身分證後，還要10年才能擔任公職及參選，她深知肩負了姊妹們期待改變的期許。回想媽媽來台探望，罵她當志工又不賺錢，負氣先搭機回家，母女來不及和解，媽媽就往生了，林麗蟬不禁紅了眼眶。這些日子她馬不停蹄到各地社團座談，聆聽心聲，要為新住民姊妹發聲，心中也有個心願，希望在天上的媽媽看到她的努力！

三代的出頭方有扭轉命運的可能，新住民進入臺灣社會除受有前揭各種法律限制外，在融入臺灣社會的過程往往會面臨各種適應上的問題，包括：語言、文化與生活適應不良、人際關係孤立與社會支持網絡缺乏、遭受家庭暴力、偏見與歧視等非法律限制之情形，詳述如下：

1、語言、文化與生活適應不良

外配因文化、風俗習慣之差異及語言隔閡，難以短時間融入我國生活環境；陸配雖無語言障礙，但因社會制度、價值觀等差異，仍有適應不良問題。異國或兩岸婚姻多透過仲介媒合，部分外配與陸配被視為傳宗接代工具及廉價勞力，家庭地位低落，極易影響家庭和諧而導致婚姻解組。此外，外配與陸配之生活方式及價值觀不同，在台又無親友，不易建立社區或親友支持網絡，當婚姻不順遂時或生活發生問題時缺乏求助對象。

2、人際關係孤立與社會支持網絡缺乏

外配與陸配遠渡重洋隻身來臺，舉目無親，加以初來臺灣語言不通、文化差異，難與社區居民建立互動關係。此外，部分臺灣配偶將外配與陸配視為「買賣婚配對象」，導致渠等家庭地位低落，並在夫家嚴密監控下，使渠等常處於孤立無援之困境，造成新的人際關係難以建立，並缺乏社會支持網絡。

3、婚姻暴力問題

外配與陸配或因年齡、認知或文化等種種差異，遭受配偶施暴事件時有所聞。衛生福利部保護服務司網站公布之統計資料顯示，98年至105年外配與陸配遭受家暴經通報為被害人雖有逐

年降低之趨勢，惟105年仍有3千餘人(占6.38%)。若從受暴率以觀，95年至105年女性外籍配偶受暴率為1.61%，大陸配偶則為0.71%，皆高於本國籍之0.43%，凸顯外配與陸配家庭暴力被害人數雖較我國籍配偶為低，但遭受婚姻暴力的情形卻較我國籍配偶嚴重。此外，外配與陸配遭受家庭暴力，雖可尋求司法機關或社會福利單位協助，惟實際上外配與陸配處於支持網缺乏、語言不通等情境，甚有不諳本國法令，或擔心影響居留權、子女監護權之取得等，以致未能尋求適當協助，造成外配與陸配遭受家暴情事，恐有黑數存在。

附表3 95年至105年本國、外籍與大陸配偶婚姻暴力(女性)通報受暴人數及受暴率統計

單位：人；%

年別 \ 國籍		本國籍	外國籍	大陸與港澳籍
95	有偶人數	4,939,167	124,266	233,308
	被害人數	21,464	2,113	1,872
	受暴率	0.43%	1.70%	0.80%
96	有偶人數	4,950,589	126,575	246,166
	被害人數	22,062	2,391	2,088
	受暴率	0.45%	1.89%	0.85%
97	有偶人數	4,984,951	128,868	257,461
	被害人數	20,425	2,956	2,368
	受暴率	0.41%	2.29%	0.92%
98	有偶人數	4,997,496	132,071	268,513
	被害人數	21,589	3,201	2,674
	受暴率	0.43%	2.42%	1.00%
99	有偶人數	5,014,749	134,727	279,215
	被害人數	23,212	3,167	2,935
	受暴率	0.46%	2.35%	1.05%
100	有偶人數	5,054,590	137,954	289,626

年別	國籍	本國籍	外國籍	大陸與 港澳籍
	被害人數	21,096	2,326	2,079
受暴率	0.42%	1.69%	0.72%	
101	有偶人數	5,068,860	140,124	299,376
	被害人數	20,968	1,932	1,810
	受暴率	0.41%	1.38%	0.60%
102	有偶人數	5,090,420	142,752	308,232
	被害人數	21,158	1,731	1,789
	受暴率	0.42%	1.21%	0.58%
103	有偶人數	5,109,373	145,441	315,293
	被害人數	21,438	1,553	1,619
	受暴率	0.42%	1.07%	0.51%
104	有偶人數	5,130,549	148,899	321,661
	被害人數	21,979	1,393	1,394
	受暴率	0.43%	0.94%	0.43%
105	有偶人數	5,143,534	152,817	326,762
	被害人數	22,379	1,223	1,270
	受暴率	0.44%	0.80%	0.39%
95至105年 平均受暴率		0.43%	1.61%	0.71%

4、偏見與歧視之問題

許多外配與陸配所面臨之問題係源於臺灣社會之偏見與歧視，東南亞籍外配與陸配於移民歷程中面臨兩大挑戰，一是臺灣人「種族優越主義」，妨害社會對新移民者經驗之理解，甚至導致錯誤解讀新移民的文化價值；二是臺灣「主流文化」之強大壓力，壓抑了新移民之文化發展，此均造成渠等處於社會之相對不利位置¹¹。

(四) 不論現行法與立法政策如何不同，外配或陸配，依

¹¹ 唐宜楨、陳心怡、劉邦立(2010)，「淺論女性新移民社會關懷—以人權為主軸」。《社區發展季刊》，130：144-155。

據我國「憲法」、司法院大法官解釋及具有國內法效力之國際公約均保障其婚姻與家庭權，而家庭權之內容應包含家庭團聚及共同生活權，主管機關應維護其基本權利，並協助外配與陸配來臺後所面臨適應上之各種問題，以建立多元文化融合之社會。

- 1、按「憲法」第22條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受『憲法』之保障。」司法院釋字第242號解釋：「……將致人民不得享有正常婚姻生活，嚴重影響婚姻當事人及其親屬之家庭生活及人倫關係，反足以妨害社會秩序，就此而言，自與『憲法』第22條保障人民自由及權利之規定，有所牴觸。」司法院釋字第552號解釋：「惟婚姻不僅涉及當事人個人身分關係之變更，且與婚姻人倫秩序之維繫、家庭制度之健全、子女之正常成長等公共利益攸關。」同院釋字第554號解釋：「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受『憲法』制度性保障。婚姻制度植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能……。」顯見在我國「憲法」下承認婚姻及家庭係為「憲法」第22條所保障之基本權利，應受「憲法」制度性保障。¹²
- 2、又立法院於98年4月22日公布「公民與政治權利國際公約」（下稱公政公約）及「經濟社會文化權利國際公約施行法」（下稱經社文公約），該施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第4條規定：「政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積

¹² 論述詳後意見。

極促進各項人權之實現。」依「公政公約」第23條第1項規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」同公約第24條第1項規定：「所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會、階段財產、或出生而受歧視。」又「經社文公約」第10條第1項、第3項規定：「本公約締約國承認：一、對作為社會的自然和基本單元的家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給以盡可能廣泛的保護和協助。三、應為一切兒童和少年採取特殊的保護和協助措施……」是則，依據前揭公約尚未以國籍加以區分，故不論外籍家庭或本國家庭，均應受我國法律保障。

- 3、按人類婚姻及家庭先於國家、「憲法」而存在，「憲法」有關婚姻與家庭權之內涵係在保障國民先天之家庭生活，從而婚姻及家庭非僅作為社會制度而受到保護，而應為「憲法」保障先驗¹³之基本權利。「憲法」有關婚姻與家庭權之範疇，至少應包括婚姻自由權、家庭團聚及共同生活權（The right to family reunion）暨未成年子女享有父母保護教養權等，國家對此應建立制度性保障，使家庭具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能，俾確保家庭制度之存續與圓滿；復

¹³ 康德在純粹理性批判乙書中聲稱，「儘管我們的全部知識開始於經驗，知識卻並不遵循經驗產生的途徑。」所以我們的經驗知識僅為通過印象和認知器官本身所提供之內容，與經驗主義不同，康德認為先驗知識獨立於經驗而存在，而與其他理性主義者們不同，康德認為以它的純粹形式存在，並不混雜有任何經驗內容的「先驗」知識是對經驗可能性的條件之推理。這種「先驗」，或者超驗的條件，為人類認知器官中先天具備的，不可能透過任何經驗得到。如果沒有這些「先驗」知識對人類個體認知（知性）建構，人類個體就不具備經驗的能力。

就，「世界人權宣言」第16條第3項規定：「家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。」、「兒童權利公約」第10條第1項：「兒童或其父母為團聚而請求進入或離開簽約國時，簽約國應以積極、人道與通融的方式處理之。簽約國並應確保請求人或其家屬不因該請求而蒙受不利。」同條第3項：「父母分住於不同國家之兒童……有權與其父母定期直接接觸保持私人關係。簽約國應……尊重兒童及其父母得離開任何國家，包括進出自己國家的權利。而出國之權利除依法且不違背公約所承認之其他權利，並為保障國家安全、公共秩序、公共衛生與道德以及他人之權利與自由者外，不得加以限制。」、「歐洲人權公約」第8條第1項規定：「人人有權使他的私人和家庭生活，他的家庭和通信受到尊重。」同公約第12條規定：「達到結婚年齡的男女有依照有關行使此權的國內法，結婚和成立家庭的權利。」

- (五)據上，臺灣近一、二十年來，除因經濟發展需求一方面大量引進外籍勞工；另一方面，因經商、旅遊等之接觸頻繁，國人與外國人或大陸地區人民結婚比例也逐年提高，人口結構產生劇烈變化，然因我國適當人口政策迄未成型，下位法令僅能就現狀加以調整，致目前外來移入者仍以婚姻移民最多，占比約95%，渠等來臺後所面臨適應與生存之問題往往超越法律限制，而依現行法規，外國人或大陸地區人民與臺灣地區人民所組成家庭應為本國（臺灣）家庭，享有家庭團聚及共同生活權且按兩公約規定，彼等應受社會及國家平等保護，憲法並給予制度性保障。是以，政府機關於行使相關職權，應

有促進婚姻與家庭權利實現，並協助婚姻移民來臺儘速融入臺灣社會之義務。

二、現行婚姻面談制度之實施對象，包括特定21國與大陸地區人民，且對越南與大陸地區之拒件率相對偏高，形成差別待遇，此固與「憲法」第7條平等權保障未盡相符，惟考量我國特殊政治生態、國家安全與人口政策，主管機關允應循序漸進，力謀周延，俾維基本人權。

(一)「憲法」第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」按平等原則為所有基本人權的基礎，國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法目的，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇，合先敘明。

(二)現行婚姻面談制度之實施對象，包括特定21國與大陸地區人民，形成差別待遇。

1、據外交部查復，該部公告之特定國家計15國¹⁴(17地區)(塞內加爾、奈及利亞、喀麥隆、迦納、巴基斯坦、蒙古、白俄羅斯、烏克蘭、烏茲別克、哈薩克、印度、印度IC持有人、印度南部5省、尼泊爾、不丹、斯里蘭卡及孟加拉)及東南亞6國(越南、印尼、泰國、菲律賓、緬甸及柬埔寨)人士均需於完成當地結婚登記後向該部駐外館處提出面談申請，經駐處面談通過後，持經駐處驗證之外國結婚證明文件向國內戶政事務所辦理結婚登記後，外配需持3個月內之戶籍謄本向駐處申請結婚依親簽證；其餘國家則不受上開面談規定之限

¹⁴ 外交部106年1月3日修訂「特定國家配偶來臺申請依親簽證手續說明」。

制。

- 2、陸配依據「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。」。
- 3、是以，現行婚姻面談制度之實施，僅限於特定21國與大陸地區人民，形成差別待遇。

(三)越南配偶與陸配拒件率偏高。

- 1、據內政部查復，100年起大陸地區人民與臺灣地區人民結婚申請來臺團聚之件數共計14,040件，101年為13,305件，102年為11,912件，103年為10,436件，104年為8,128件，總計57,821件。不予許可件數(含自行撤案)，100年為2,808件，101年為2,941件，102年為2,641件，103年為2,145件，104年減為428件，總計為10,963件。移民署100年至104年間，訴願件數總計145件，高等行政法院審理件數總計11件，最高行政法院審理件數總計3件，平均拒件率高達18%，詳如附表4。

附表4 大陸地區人民與臺灣地區人民結婚申請來臺面談之件數及救濟情形

年	申請來臺面談之件數	不予通過之件數	不予通過之比率	提出異議之件數	訴願件數	高等行政法院審理件數	最高行政法院審理件數
100	14,040	2,808	20.00%		12	1	0
101	13,305	2,941	22.10%		18	1	0
102	11,912	2,641	22.17%		18	0	0
103	10,590	2,299	21.71%		48	5	1
104	9,652	1,952	20.22%		49	4	2

105	8,660	1,735	20.03%				
總計	68,159	40,376	21.04%	0	145	11	3

資料來源：移民署。

2、又據外交部查復，越南人民與我國國民結婚申請來臺面談之件數，100年計3,737件；101年計3,838件；102年計4,101件；103年計4,312件；104年計4,383件，呈上升趨勢。不予通過之件數及比率，以102年不予通過之1,923件為最高，不予通過之比率，以101年之48%最高，而104年申請來臺人數最多，惟不予通過之比率降為28%，平均拒件率仍高達40%。詳如附表5。

附表5 越南人民與我國國民結婚申請來臺面談之件數及救濟情形

年	申請來臺面談之件數	不予通過之件數	不予通過之比率	提出異議之數	訴願件數	訴願比率	高等行政法院審理件數	最高行政法院審理件數
100	3737	1514	41%	未統計	44	3%	未統計	未統計
101	3838	1854	48%		245	13%	未統計	
102	4101	1923	47%		154	8%	43	
103	4312	1709	40%		174	10%	37	
104	4383	1238	28%		169	14%	19	
總計	20371	8238	40%		786	9.6%	99	

資料來源 外交部。

(四)另有關內政部移民署認為陸配面談機制乃基於：1. 「憲法」增修條文第11條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」即為規範國家統一前，臺灣地區與大陸地區間人民權利義務及其他事務，所制定之特別立法。「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第10條第1項規定：「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。」是在兩岸分治之現況下，大陸

地區人民入境臺灣地區之自由受有限制（司法院釋字第497號、第558號、第710號解釋文），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，所定之特別規定，目的合理正當。2. 復依「憲法」第22條規定，凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受「憲法」之保障。衡酌該條意旨，「憲法」保障之人民權益係以不妨害社會秩序公共利益者。為保障合法婚姻，阻絕不法，陸配來臺依親案件經移民署人員面談後，發現有非法情事、並無積極婚姻事證、無同居之事實或說詞有重大瑕疵，判定不予許可之案件應非屬「憲法」保障之範圍。3. 移民署對於大陸地區人士以結婚為由申請團聚實施面談後，未予許可者，均賦予面談當事人救濟之機會，可依法提出陳情、訴願及行政訴訟等救濟途徑，以落實人權保障之意旨，認無違反「憲法」與「兩公約」等由，固非無見。惟查，1. 依據中華民國「憲法」暨「增修條文」中華民國領土，依其固有之疆域，中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，然在「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第10條之1規定下，陸配權利卻低於非特定21國之外配，違反「憲法」第7條平等原則與聯合國「消除一切形式種族歧視國際公約」自明。2. 現行面談制度，其救濟程序，違反正當法律程序，侵害當事人訴訟基本權，並未落實保障人權，而與移民署所稱具有健全救濟程序差異甚大，詳如後述調查意見五、六等由，故仍有商榷餘地。

(五) 綜上，現行婚姻面談制度之實施對象，包括特定21國與大陸地區人民，且對越南與大陸地區之拒件率

相對偏高，形成差別待遇，此固與「憲法」第7條平等權保障未盡相符，惟考量我國特殊政治生態、國家安全與人口政策，主管機關允應循序漸進，力謀周延，俾維基本人權。

三、現行面談制度之創設係以查核婚姻真實性為手段，為踐行防止人口販運並杜絕外來人口來臺從事違法(規)活動或工作，致生危害社會治安及國家安全情事之國土安全管理政策，惟依據現行法令與實務，就通過「境外面談」或「國境線面談」之外配與陸配，仍得透過平日查察同居情形認定為「虛偽婚姻」，主管機關就「婚姻真實性」之認定主要仍取決於夫妻「共同生活事實」。然若乏其他判斷基準加以補強，有關判斷「婚姻真實性」之目的與手段相互間之合理關連性，將有所欠缺，並涉妨礙國人與其結婚對象之家庭團聚權之虞，似有違「憲法」第7條平等權之保障，應值檢討。

(一)現行面談制度查核婚姻真實性之創設背景

92年8月27日行政院前院長游錫堃於院會裁示，為有效遏止大陸地區人民以虛偽結婚方式來臺，自92年9月1日起，對於陸配實施面談機制¹⁵，

¹⁵ 為有效遏止大陸地區人民以虛偽結婚方式來臺，原內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）依行政院院長游錫堃92年8月27日院會裁示，自92年9月1日起，對於陸配實施面談機制；該次修正「兩岸條例」亦配合增訂第10條之1，明定大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居，應接受面談，內政部爰配合訂定「面談管理辦法」，業自該年3月1日起施行，期望透過對兩岸婚配雙方實施隔離面談之方式，過濾虛偽結婚，以確保兩岸婚姻的真實性，俾利進一步落實對合法來臺陸配生活權益的保障。有關境管局實施面談之程序分為3個階段，第1階段先就臺灣配偶境內先期訪談，俟陸配入境時在國境線上實施面談，如在國境線上經面談後認仍有疑義，其陸配入境後1個月內須與臺灣配偶共同赴境管局接受境內面談（即二度面談），其執行成果如下：一、入境前訪談臺灣配偶部分，自92年12月1日起至93年5月16日止，共訪談6,174人，發現592人為虛偽結婚，不予核發其陸配入境許可。二、對於陸配實施國境線上面談，至93年5月16日止，共面談27,414人，發現1,574人為虛偽結婚，不予許可入境。三、對於涉有疑義者，執行陸配境內二度面談，共面談2,214人，發現290人為虛偽結婚，均依法強制出境。另境管局自92年9月1日起對於陸配全面實施面談，該局自92年7月1日至93年6月止，已核發許可證而未入境之陸配近15,000人，已逾大陸公安機關核准出

同年10月29日立法院增訂「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第10條之1，陸配進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理。而外配之面談主要係因94年美國人口販運報告¹⁶，將原為第一級安全名單的臺灣降級，列為觀察名單。並根據內政部警政署違常統計資料顯示91年及92年外配入境後有疑慮案件比例達5.77%-38.93%，復經參考內政部高風險國家清單，針對有安全、移民風險及內政部統計在臺違常紀錄嚴重之國家，於96年另擴大實施與我國人結婚辦理依親來臺需經面談之特定國家清單，¹⁷因而開始對

境所需2個月時間，渠等應係存觀望態度而不敢入境，前揭經認定虛偽結婚之人數尚不包含這些迄今觀望不敢入境的約15,000人。前述經認定虛偽結婚案件，至93年5月2日止，大多未提出行政救濟，僅計有355人提起行政救濟，其提出行政救濟的比例只占19%；其中境管局處理中142件、內政部審議中85件、撤銷原處分17件、訴願駁回93件、訴願不受理15件、提起行政訴訟1件，撤銷原處分占行政救濟案件13%，而訴願駁回及不受理占提出行政救濟案件約84%，顯示在國際線上面談所作之處分，處分之正確性相當高；內部亦已研訂實施面談標準作業程序，據以執行面談作業，經境管局執行面談後認定之虛偽結婚，乃係經過嚴謹審認程序。另，境管局內部亦加強辦理業務講習，舉行座談會，並聘請專家學者講授面談實務及技巧，實施勤前教育，提升面談人員素質及面談技巧，以使面談作業更為審慎正確，並達成有效過濾虛偽結婚之目標，見陸委會民國93年6月28日編號第037號新聞稿。

¹⁶ 見美國2015年人口販運問題報告（臺灣部分）：（上略）臺灣的人口販運被害人多數是來自印尼、菲律賓、泰國、和越南的外籍勞工，少數來自中國大陸和柬埔寨。臺灣逾55萬的外籍勞工多數透過招聘機構及仲介掮客在母國被僱用，有些招聘機構和仲介掮客是來自臺灣，招攬這些外籍勞工來臺在農漁業、製造業、和營造業從事低技術工作，或充當家庭看護和家庭幫傭。有些外籍勞工被收取高額的招募費用，導致其債臺高築，仲介或僱主因此得以用債務相威脅，以獲得或留住外勞為其勞動。有些在臺灣的外勞在被扣除需償還的招募費用後，剩餘的所得遠低於法定最低薪資。由於家庭幫傭和看護通常都與僱主同住，難以追蹤他們的勞動條件與生活環境，讓他們特別容易淪為剝削的受害者。臺灣的勞力仲介經常幫助僱主強制遣送提出申訴的「問題」外勞，以其缺額引進新的外勞，並繼續以債務控制外勞。來自中國大陸、印尼、和越南等地在臺灣漁船上工作的外籍勞工，無論是否登記在案，許多都有遭到販運的跡象，如僱主未給薪或薪資給付不足、工時過長、身體虐待、供餐不足、及生活條件惡劣。有些來自中國大陸和東南亞國家的婦女與女童因為假結婚或不實受僱機會而受騙來臺，實則進行性販運。部分來自臺灣的男女遭到不法企業的剝削，淪為海外人口販運的受害者。有些臺灣婦女透過分類廣告的招募而到日本、澳洲、英國、和美國尋找工作機會，到了當地則被迫賣淫（下略）。網址：

<https://www.ait.org.tw/zh/2015-trafficking-in-persons-report-taiwan.html>

¹⁷ 外交部查復略以，根據內政部(警政署)違常統計資料，91年及92年外配入境後有疑慮案件比例達5.77%-38.93%，時內政部(警政署)等建議外交部從嚴審核此類以結婚名義申請來臺簽證案，甚至要求從嚴懲處執行面談人員行政疏失責任；其他如越南臺商總會亦建請政府嚴審結婚簽證案；另監察院外交及僑政委員會於93年6月14日巡察本部領事事務局時，監察委員李友吉亦邀嚴審越南結婚案件，甚至要求對心智障礙及離婚後再婚案件特別注意。外交部

國人與越南、印尼、烏克蘭等21個國家之跨國結婚，採取「境外面談」的審查制度。

(二)外配與陸配虛偽結婚型態

1、外配與陸配虛偽結婚之管道及方式

依據內政部警政署歷年業管刑事案件移送（報告）書、起訴書、判決書等資料，虛偽結婚態樣如下：

(1) 不法婚姻仲介

不法婚姻仲介通常以經濟狀況不佳或貪圖免費之機票、食宿等費用以結婚為手段，利誘遊民、原住民、無業者、中年失業者、老年人等赴陸或其他國家辦理結婚手續，並以提供虛偽結婚雙方面談教戰守則，順利通過面談。

(2) 婚姻雙方均以利益維繫，並無結婚真意

婚姻雙方於結婚前，即已勾串、通謀虛偽結婚之犯意聯絡，並達成酬佣給付之期約，以結婚為手段引介來臺。

(3) 一方真意結婚，另一方卻心存詐騙

國人一方為真意結婚，但外來移民係利用其情感，以遂行來臺目的，俟來臺後或取得居留權即告失聯，或取得身分證後，即辦理離婚，再與其母國人士結婚，辦理團聚來臺，形成衍生性移入人口。此類國人多屬榮民、中、老年人、身心障礙者等弱勢族群或缺乏社會經歷、不擅（喜）人際互動（俗稱宅男）者居多。

基此，綜合考量並彙整各相關駐外館處意見後，自94年起經奉准通電我駐東南亞相關駐外館處正式實施國人與東南亞國家之外配結婚文件驗證及來華簽證面談。嗣復經參考本部高風險國家清單，針對有安全、移民風險及內政部統計在臺違常紀錄嚴重之國家，於96年另擴大實施與我國人結婚辦理依親來臺需經面談之特定國家清單等語。

(4) 冒用（偽、變造）他人證件

東南亞國家、大陸地區女子因犯罪、從事色情行業、在臺曾有犯罪紀錄或其他原因，無法依正常程序申請來臺，即透過不法業者取得他人身分資料或勾串當事人，假藉身分冒名頂替或偽、變造其身分，以不法證件與國人虛偽結婚來臺。

(5) 國人規避重婚，由親屬頂替婚姻

國人因於國外發生婚外情，深怕原配偶發覺並觸犯重婚罪，惟基於傳宗接代之考量，遂利用家人、朋友或另覓人頭老公與婚外情對象辦理結婚後申請來臺，造成社會治安之隱憂。

2、此外，外交部從實務經驗發現，東南亞籍人士取得我國假配偶之管道包括：非法婚姻仲介業者；曾嫁娶外籍配偶之親友介紹；已嫁臺之外籍配偶介紹；曾在東南亞等國工作之親友介紹；自行在臺認識。又東南亞籍人士虛偽結婚之方式如下：

- (1) 藍領外勞為規避工作年限；或因不符合來我國工作之條件；甚或因不良紀錄而遭管制入國，藉與國人結婚方式繼續來臺工作。
- (2) 已嫁臺之外籍配偶為引進其親友來臺，覓得國人充作人頭配偶，與其外籍親友結婚。
- (3) 歸化取得我國國籍之外籍配偶與國人離婚，再以結婚依親名義引進其他外籍人士。
- (4) 外籍人士與原國籍配偶離婚，再與國人結婚。

(三) 現行制度對於特定21國之外配與陸配均需接受面談。

按「入出國移民法」第65條規定：「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14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。」，「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。其管理辦法，由主管機關定之。」外交部及駐外館處「辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點」第3點規定：「特定國家國民與我國國民以結婚為由申請文件證明及來臺簽證者，應先檢附下列文件向我駐該國館處或指定地點登記安排面談：（一）交往經過說明書。（二）外國人之新、舊護照。（三）外國人之護照以外之身分證明文件及出生證明。（四）外國人之婚姻狀況證明或單身證明。（五）國人之身分證及護照。（六）國人3個月內之全戶戶籍謄本。（七）外國人之本國要求其他國家國民擬與該國國民結婚之應備文件。（八）外國人之本國核發之結婚證書或結婚登記書，及其中文或英文譯本，並經文件核發國主管機關驗證。（九）其他足以證明婚姻真實性之資料。雙方當事人應親至該駐外館處或指定地點接受面談。但符合本要點第7點情形者，不在此限。除雙方當事人未依第1項備齊文件外，駐外館處不得拒絕當事人登記面談。」、「同要點」第7點規定：「有下列情形之一者，認其婚姻真實性無虞，得免予面談：

(一) 結婚一年以上，雙方並育有親生子女。(二) 結婚三年以上並有共同生活事實。(三) 國人旅居外國人之本國三年以上並取得合法居留權。(四) 雙方在第三國合法居留三年以上相識結婚。(五) 有事實足認婚姻真實無虞並經外交部核准。」¹⁸是則，對於現行制度就特定21國之外配，除有上開「辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點」第7點規定¹⁹外，與陸配均需接受面談，惟面談程序因法令規定不同，而有程序上之差異。

(四) 現行查察與面談制度之實施分由移民署與外交部辦理，陸配於「必要時」需經二次面談。

1、陸配來臺依親居留面談

移民署依前揭所述「兩岸人民關係條例（第10條之1及「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」（以下簡稱「面談管理辦法」）執行陸配面談，其過程係先由移民署專勤隊派員先訪查國人，如認婚姻屬實者，即先行核發入境許可證；

¹⁸ 有關面談之其他相關法令如下：外交部及駐外館處辦理「外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點」第12點規定：「外交部或駐外館處經面談雙方當事人後，有下列情形之一者，應不予通過：(一) 任一方承認係通謀虛偽結婚。(二) 雙方對於結婚重要事實陳述不一或作虛偽不實陳述。(三) 任一方之文件經查為冒用或偽變造。(四) 有其他事實足以認為係虛偽結婚。」「面談管理辦法」第14條規定：「大陸地區人民有下列情形之一者，其申請案不予許可；已許可者，應撤銷或廢止其許可：一、無正當理由拒絕接受或未通過面談。二、申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵。三、面談時發現疑似有串證之虞，不聽制止。四、無積極事證足認其婚姻為真實。五、經查有影響國家安全、社會安定之虞。」內政部入出國及移民署「實施面談辦法」第3條規定：「內政部入出國及移民署（以下簡稱入出國及移民署）得於受理申請當時與申請人面談，或以書面通知申請人依下列規定辦理：一、申請人在海外地區者：至我駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構接受面談。二、申請人在大陸地區者：至「兩岸人民關係條例」第4條第1項所定之機構或依第2項規定受委託之民間團體在大陸地區分支機構接受面談。三、申請人在香港或澳門者：至行政院於香港或澳門所設立或指定之機構或委託之民間團體接受面談。四、申請人在臺灣地區者：至入出國及移民署指定處所接受面談。」第4條規定：「入出國及移民署得對臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民先予核發入國（境）許可；俟其入境時，至入出國及移民署設於機場、港口之指定處所接受面談。」

¹⁹ 例如，在外留學而雙方結婚一年以上，並育有親生子女或取得外國配偶本國合法居留權三年以上等均顯示婚姻真實無虞，得為例外。

若訪查時認有待釐清之處則實施訪談，通過訪談者核發入境許可證，未通過者不予許可入境。陸配經許可入境者，入境時均需與國人配偶在國境線上接受面談，對有疑慮但需查證者先予入境後，再由移民署專勤隊實施「第二度的入境面談（簡稱二度面談）」，經查證婚姻不實者，註銷其入境許可並限令或強制出境²⁰。

2、外配之面談審查機制與困境

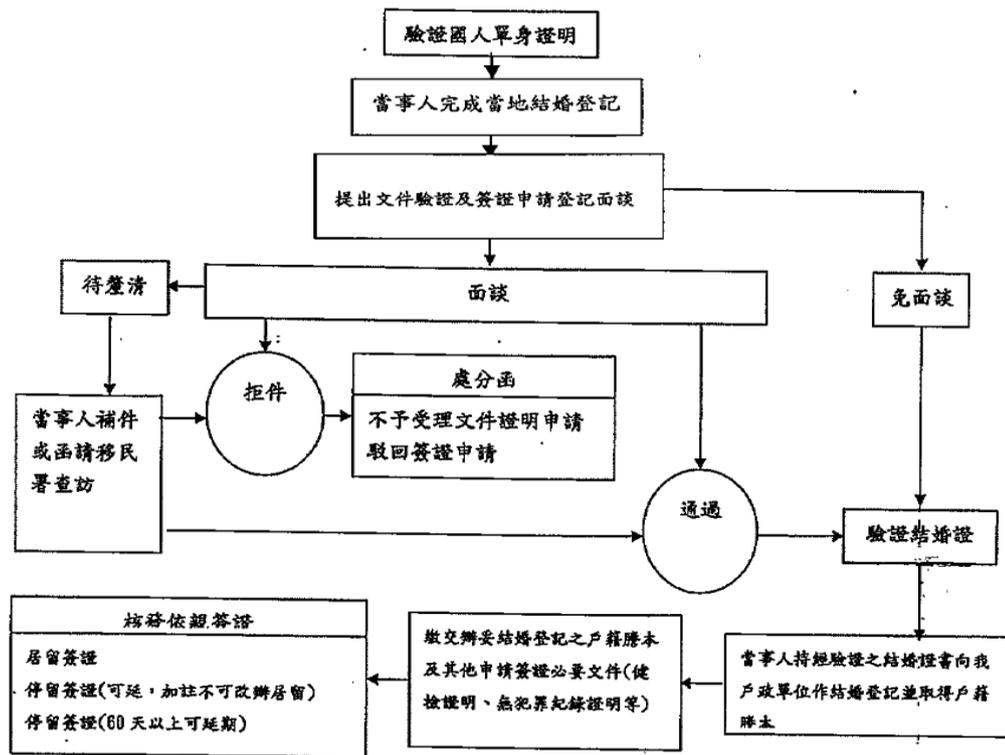
(1) 外配之面談審查機制

外籍人士無論國籍，與國人結婚申請依親簽證來臺居留，需出具雙方國家結婚登記證明文件、外籍人士之合格健康檢查證明及無犯罪紀錄證明等文件辦理簽證申請，外交部駐外館處即依「外國護照簽證條例」第12條規定²¹審

²⁰ 其詳細過程如下：〈1〉受理團聚案件：由移民署服務站受理大陸地區人民申請來臺案件，先查明申請人是否尚在管制期間，並發給「面（訪）談應檢具證件正本對照表」，提醒代申請人備齊相關證件以供後續訪查、面（訪）談審查。〈2〉訪查：受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚案件後1個月內，先訪查申請人之臺灣地區配偶或親屬之家庭、身心、經濟等狀況，供作為審核申請案之依據。其所指訪查係面（訪）談之前置作為，由移民署專勤隊派員至陸配申請來臺地址，先行對我國籍配偶與所申請大陸人士婚姻相關之人、事、時、地、物等進行側訪，以做成紀錄。訪查結果依移民署「大陸地區人民申請來臺面談作業程序」規定認無涉虛偽婚姻之虞或資證詳實，即核發入境許可。〈3〉訪談：倘訪查結果認婚姻關係仍待釐清，或訪查資料有待確認之情形，遂進行訪談程序。由移民署依規定寄發「面（訪）談通知書暨權益須知」，依規定對臺灣地區配偶實施訪談，訪談時隨即進行電話訪問陸配，針對雙方說詞予以比對、確認。經面談無虞且查無「面談管理辦法」第14條規定不予許可之情形者，發給入境許可並於國境線上接受面談。〈4〉國境線面談：依據「面談管理辦法」第5條第2項規定，陸配入境時應與國人一同於移民署設於機場、港口之指定處所接受面談。如經面談後婚姻真實性顯有疑慮，即當場拒絕入境；如有部分疑慮時，另依「面談管理辦法」第9條規定，暫准入境1個月，再交由移民署專勤隊執行訪查後進行二度面談。〈5〉二度面談：移民署認案件複雜，無法為即時之認定者，同意申請人經查驗後先行入境，偕同臺灣配偶至指定處所接受二度面（訪）談。面談未通過則廢止陸配原入境許可證，並限令或強制出境。〈6〉陸配申請團聚入境後，即可至戶政事務所辦理結婚登記後申請依親居留。依親居留階段滿4年，得申請長期居留，又長期居留連續滿2年且每年在臺居住滿183日者得向移民署服務站申請定居，核准定居後始至戶政事務所申請戶籍登記。

²¹ 「外國護照簽證條例」第12條規定：「外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；其有下列各款情形之一，外交部或駐外館處得拒發簽證：一、在我國境內或境外有犯罪紀錄或曾遭拒絕入境、限令出境或驅逐出境者。二、曾非法入境我國者。三、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。四、對申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞者。五、曾在我國境內逾期停留、逾期居留或非法工作者。六、在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者。七、

查，於查驗人別、管制資料、來臺目的無虞後，核予簽證。外籍人士申請來臺依親簽證依國籍分有兩類作業流程，一為特定國家與東南亞國家配偶，一為其他國家，僅於必要時面談，流程如下圖。



附圖1 申請面談及審查流程圖

(2) 外交部因辦理面談作業所面臨的困境

〈1〉如前揭所述近年來臺灣經濟環境丕變，而以東南亞地區為主之外配有逐年上升之趨勢，陸配則逐年下滑²²，外交部95年辦理面談

所持護照或其外國人身分不為我國承認或接受者。八、所持外國護照逾期或遺失後，將無法獲得換發、延期或補發者。九、所持外國護照係不法取得、偽造或經變造者。十、有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者。十一、有從事恐怖活動之虞者。十二、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。依前項規定拒發簽證時，得不附理由。」

²² 陳委員問：實務上東南亞外配面談的困難，是否達成防制假結婚來臺的目的？又是否影響國家社會之安全，有統計的依據嗎？又面談成效如何？

後，外配人數結構改變很大。主要為越南，於104年河內有1,516對申請入境，105年增加為1,724對，胡志明市104年則有2,867對申請入境，105年增加為3,361對，外館面臨面談人力嚴重不足挑戰。

〈2〉目前駐外館處辦理面談所需之時間及受理面談人數主要以越南上升最為嚴重，以胡志明市為例，103年辦理面談人數2,798人，104年辦理面談人數2,867人最多，又首次面談等待期約8個月²³。另平均每件面談所需時間為1-2個小時或2個小時，如附表6。

附表6 駐外館處辦理面談所需之時間及受理面談人數

所需時間 國別	辦理 面談人數	提出申請至接受面談所需時間		每件面談平均 所需時間
越南-河內	103年:1514	首次面談	約3個月	2個小時
	104年:1516	第2次以上面談	2個月內	
越南- 胡志明	103年:2798	首次面談	*約8個月	1-2個小時
	104年:2867	第2次以上面談	2個月內	
印尼	103年:1046	首次面談	約1個月	2個小時
	104年:920	第2次以上面談	2個月內	
泰國	103年:426	首次面談	約1-2個月	1-2個小時
	104年:409	第2次以上面談	2個月內	
菲律賓	103年:412	首次面談	約2-3個月	1-2個小時
	104年:382	第2次以上面談	2個月內	

註：駐胡志明市辦事處刻正採取機動因應措施縮短面談等候期，部分個案已提前3至4個月不等。

資料來源：外交部。

外交部領事事務局鍾文正副局長答：95年辦理面談後，迄今環境改變很大，惟面談制度，仍有達成功效。98年面談機制有大改進，簽證的行政處分，有增加救濟途徑告示，並有錄音錄影。越南胡志明市及河內的數量很多，致外配等候期太長，易被民眾抱怨，泰國、菲律賓的外配面談等候期比較穩定。

林暉程組長答：以越南來說，河內104年是1,516對申請入境，105年增加為1,724對，胡志明市104年有2,867對申請入境，105年增加為3,361對，東南亞以越南外配最多，外館面臨面談人力之不足，媒合婚姻是以面談為手段，但不易發現婚姻的真實性，外館針對雙方交往的過程，進行交叉詢問。對於逃逸外勞，出境以後，再與本國人結婚，易有計畫性移民，所以面談具有挑戰性。

²³ 外交部查復稱目前有從本部調派人力至駐胡志明市辦事處，採取機動因應措施以縮短面談等候期，部分個案已提前3至4個月不等。

(五)現行面談制度就查核婚姻真實性與否，以結婚重要事實陳述不一或作不實陳述為判斷依據

- 1、有關婚姻真實性與否查核依憑，據外交部查復係為防範外國人假藉結婚依親名義來臺從事與原簽證申請事由不符之活動，駐外館處根據當事人提繳之書面資料，於面談時交叉詢問面談雙方相同事實，藉以瞭解雙方結婚真意，比對雙方對交往經過、結婚經過等是否作虛偽不實陳述。而結婚重要事實如雙方交往經過、通聯情形、求婚情形、結婚經過、共同生活事實等。駐外館處經面談後認為雙方背景或結婚動機有疑慮，得函請內政部移民署實地查訪國人一方之家庭、經濟、身心狀況等作為審核申請案之參考。倘該申請案另經內政部移民署或國內其他機關查復內容足資證明當事人擬透過結婚方式，來我國從事與簽證事由不符之活動（如：變相聘僱看護、打工），即謂其他事實。目前不予通過之理由，多數為本條第2款規定，雙方對於結婚重要事實陳述不一或作不實陳述，惟該部未就本條各4款拒件理由分別統計。
- 2、另據內政部查復稱，大陸地區人民面談制度實施背景概述90年間發現跨國（境）虛偽婚姻案件增加，色情業者、人口販運以及非法婚姻仲介等不法人士、集團利用婚姻依親管道，以虛偽結婚方式引介外來人口來臺從事違法（規）活動或工作，致生危害社會治安及國家安全疑慮之情事，自92年9月1日起對陸配申請來臺實施面談，陸配入境前事先訪查（談）其國人配偶以篩濾其婚姻真實性。移民署實施面談，旨在確認婚姻真實

性，以保障合法之婚姻權。移民署實施面談人員由委任四職等以上人員擔任，為強化同仁面談專業知能、技巧及人權理念，移民署每年辦理面談訓練及相關人權課程。面談時針對雙方共同生活狀況詢問，當事人雙方對於彼此之交往及結婚過程、夫妻日常生活事項等若陳述不一，說詞具有重大瑕疵，再經調查其他事項後，並無積極事證足認婚姻為真實者，始不予許可其申請。此類案件難謂「憲法」及相關公約之保障範圍。大陸地區人民申請團聚、依親居留、長期居留或定居案件，並非以面談為唯一判斷之依據，移民署專勤隊仍須以查察紀錄、婚姻真實性佐證文件及面談紀錄作綜合判斷。實務上，不予許可案件多屬面談說詞存在瑕疵或顯不相符之情形。其次，若查察結果無法佐證婚姻之真實性，或面談說詞顯有疑義，多會併用「面談管理辦法」第14條第2款及第4款作為不予許可之理由，詳如附表7。

附表7 「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」第14條各款面談未通過之理由

理由 年別	無正當理由拒絕接受或未通過面談	申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵	面談時發現疑似有串證之虞，不聽制止	無積極事證足認其為真實	經查有影響國家安全、社會安定之虞
100	14	1335	0	574	
101	17	1732	0	801	
102	15	1613	2	745	1
103	30	1614	2	999	
104	28	1509	0	1149	

資料來源：移民署。

(六)外交部函復本院認為基於經媒合結婚案件之當事

人雙方多未有共同生活經驗事實，現與內政部協商不就婚姻真實性進行實質審查，惟內政部認為境外面談若不審查其婚姻真實性，除有失面談之功能目的外，亦使不法意圖者有機可乘。

- 1、外交部稱：查現行面談機制實施超過10年以來，國人與外籍人士跨國通婚案件逐年增加，其中東南亞國家為國人跨國婚姻之最，隨著我國國情、人口結構及社會氛圍的轉變，該項面談作法逐漸受到各界關切，又其中駐胡志明市辦事處面談等候期過長，該處投入大量人力物力因應，影響正常外交工作，爰為符合國家安全、社會穩定與資源配置之衡平，該部以跨國婚姻機制「轉型」案為目標，並已於105年召開2場公聽會及1場跨部會研商會議。機制「轉型」後，駐外館處面談外配，將回歸簽證審查原則，面談內容以確認人別及是否涉及不法及人口販運等情事為主，俟外配入境後，再由內政部移民署訪查其與國人之共同生活事實，再依該署權責決定是否核予外配居留證，駐外館處面談將不就婚姻真實性進行實質審查。惟就上開境外面談之調整方向與內容，內政部移民署尚有不同意見，基於行政一體之原則，該部將持續溝通協調。俟行政機關對於境外面談機制之檢討方向達致共識後，再呈報行政院核准實施等語。
- 2、對此內政部查復本院認為，境外面談目的在於阻絕不法於境外，針對有疑慮或風險較高之國家或地區人民以結婚名義來臺前實施境外面談，對於顯有不實、有重大疑慮或有人口販運疑慮者，拒以核發簽證入境，阻絕不法於境外。我國國民與東南亞外配及陸配透過媒合或介紹之方式認識

係為普遍之現象。媒合婚姻雖認識交往時間較短，較缺乏婚前共同生活經驗，惟仍可藉由雙方面談時的答詢瞭解雙方是否具有結婚之真意，並佐以其他事實的調查，確認其婚姻真實性。如境外面談不審查其婚姻真實性，除有失面談之功能目的，亦使不法意圖者有機可乘等語。

(七)「境外面談」與「國境線面談」就婚姻真實性不應僅以「共同生活經驗」連結，仍須有其他判斷基準加以補強，否則其所採手段與目的間之合理關連性，將有所欠缺，並有妨礙與特定國家與大陸地區人民結婚之本國人的家庭團聚權之虞，與「憲法」第7條平等權之保障未盡相符。

- 1、按「憲法」第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」平等原則為所有基本權的基礎，國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法作用，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇。司法院大法官歷年解釋闡釋意旨認為平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等(參見司法院釋字第211號、第341號、第415號解釋)；其中釋字第485號解釋更宣示：「『憲法』第7條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於『憲法』之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待」。從而，檢驗法律是否符合平等原則，判斷重點即在差別對待是否「合理」，換言之，是否具有正當性而為「憲法」所容許的差別對待，亦即「實質正義的不平等」。是則，基

於禁止國家權力濫用與恣意，行政機關採取行政措施時必須和其所欲達成之行政目的具有正當合理關聯，亦即除要求手段正當、目的正當、手段目的符合比例原則外，還需要手段與目的間有正當合理聯結，以禁止行政機關課予人民與行政行為無正當合理關聯之義務，合先敘明。

- 2、次按「民法」第982條規定：「結婚應以書面為之，有二人以上證人之簽名，並應由雙方當事人向戶政機關為結婚之登記。」、「涉外民事法律適用法」第46條規定：「婚姻之成立，依各該當事人之本國法。但結婚之方式依當事人一方之本國法或依舉行地法者，亦為有效。」同法第47條規定：「婚姻之效力，依夫妻共同之本國法；無共同之本國法時，依共同之住所地法；無共同之住所地法時，依與夫妻婚姻關係最切地之法律。」是則，結婚為身分關係之契約，中華民國人民與外國人結婚，結婚方式依舉行地法，而其本國配偶婚姻是否成立，則依「民法」第982條之要式行為，其實質要件上僅須當事人意思表示一致，而無意思表示瑕疵之情形²⁴，即成立生效，意思表示瑕疵分為「意思與表示不一致」與「意思表示不自由」兩種情形，前者包括單獨虛偽意思表示（心中保留）與通謀虛偽意思；後者包括詐欺與脅迫，從而，當事人之一方，於結婚時係在無意識或精神錯亂中者，得於常態恢復後6個月內，向法院請求撤銷之（民996）。因被詐欺或被脅迫而

²⁴ 意思表示是表意人將欲發生一定私法上效力之意思，表現於外部的行為。意思表示包含表示意思、效果意思和外部行為。表示意思是表意人將內心意思表現於外部之意思；效果意思（亦稱法效意思）是表意人欲發生一定私法上效力之意思；而外部行為則是表意人表現在外部的客觀表示行為。

結婚者，得於發現詐欺或脅迫終止後，6個月內向法律請求撤銷之（民997）。

- 3、依據上開婚姻成立要件與生效要件，所謂婚姻真實性係指「結婚當事人意思表示一致，而無意思表示瑕疵」之情形，司法院院字第1434號（25年2月22日）解釋更稱：婚姻成立之要件，應依當事人各該本國法，依我國「民法」即可認為合法，無庸向何種機關提出何項書證。然現行面談實務拒件數，係以「申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵」為主要；復按前揭內政部查復稱，現行查察與面談實務，主要在於查核雙方交往經過、通聯情形、求婚情形、結婚經過、共同生活事實等藉以判斷有無虛偽婚姻；而外交部則認為經媒合結婚之當事人多未有共同生活經驗事實，不應就雙方婚姻真實性進行實質審查。本院就上開爭議則認為「境外面談」與「國境線面談」之婚姻真實性判斷主要應以結婚成立要件與生效要件是否具備為主，亦即在於雙方交往經過、通聯情形、求婚情形、結婚經過，而非僅單獨判斷「同居」事實，在我國承認「跨國境媒合婚姻」下，結婚兩造「婚前有無共同生活經驗」非屬當然，婚後亦非必然²⁵，換言之，依據現行實務，行政機關若僅以「共同生活經驗」判斷是否婚姻具有真實性，其所欲杜絕並非「虛偽婚姻」，而是以此為名在「國境線」上（外）阻擋外來人口進入臺灣，避免渠等危害臺灣國家安全與社會治安或從事賣淫等違法（規）活動或工作，否則何以主管機關又得依據「入出國及移民

²⁵ 常亦有雙方為本國籍的夫妻，為「假日夫妻」或因工作關係分居兩地較乏「共同生活經驗」之情形。

法」第59條規定²⁶與「財團法人及非營利社團法人從事跨國境婚姻媒合許可及管理辦法」，特許民間業者經營跨國婚姻媒合公司，讓我國男性得以透過紙本目錄、網路、電視、或其他形式的廣告宣傳，挑選與其毫無「共同生活經驗」外籍女性作為婚姻對象，從而，以欠缺婚姻真實性之「共同生活經驗」禁止之國人的配偶入境或驅逐出境，難脫人口管制與國家安全之目的，仍須有其他判斷基準加以補強，否則其手段與目的之間，將欠缺內在正當合理關聯，亦或隱含對於特定國家與大陸地區人民差別待遇，並進而妨礙上開國家與地區人民結婚之本國人與家庭之家庭團聚權，與「憲法」第7條平等權保障未盡相符。

(八)另如前所述，我國適當人口政策迄未成型，並乏基本框架足以引領下位之法令調整，故下位階法令寬嚴不一，對於婚姻移民之認識，相關主管機關亦有不同意見，惟從面談政策之創設迄今，我國目前經濟環境已有重大改變，與90年當時藉由虛偽婚姻來臺之人口販運想定，業有出入。然而臺灣在無適當人口政策下，實無從防止人才的「高出低進」；若僅從前揭「憲法」與兩公約基本原則而論，保障人倫秩序之家庭團聚及共同生活權，似較其他利益為高，兩者之間在面談制度上應如何調和，實有賴主管機關審慎研究，附予敘明。

(九)綜上，現行面談制度之創設係以查核婚姻真實性為手段，為踐行防止人口販運並杜絕外來人口來臺從

²⁶「入出國及移民法」第59條規定：「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。」

事違法(規)活動或工作，致生危害社會治安及國家安全情事之國土安全管理政策，惟依據現行法令與實務，就通過「境外面談」或「國境線面談」之外配與陸配，仍得透過平日查察同居情形認定為「虛偽婚姻」，主管機關就「婚姻真實性」之認定主要仍取決於夫妻「共同生活事實」。然若乏其他判斷基準加以補強，有關判斷「婚姻真實性」之目的與手段相互間之合理關連性，將有所欠缺，並涉妨礙國人與其結婚對象之家庭團聚權之虞，似有違「憲法」第7條平等權之保障，應值檢討。

四、「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法」之執行，造成經面談通過之陸配或外配，其婚姻真實性遭移民署藉由不時查察予以推翻，目前該部不區分「入出國及移民法」第70條及第71條規範內涵之不同，透過該法第71條與前揭辦法第3條規定為不定期查察，致其在臺灣地區共同生活陷入不確定狀態，似與「入出國及移民法」第70條與第71條母法規範之體系架構有間，違反正當法律程序，並影響家庭團聚權保障，且與其他本國家庭相較有背離平等權之虞；另有關新住民發展基金運用情形似有未落實照顧整體新住民及其子女與家庭輔導之目的，仍有改進空間。

(一)按本院約詢時就有關：「『入出國及移民法』第70條及第71條分別訂定查察相關規定，惟卻係依第71條第3項共同定相同之辦法，如此之規範及實務操作，是否造成婚姻關係陷於長期不穩定之結果，而生長期侵害兩岸婚姻當事人權益問題。」提出質疑，移民署查復稱，陸配或外配來臺通過面談後，有關依親居留之查察，係依據「入出國及移民法」第70條規定及「內政部入出國及移民署實施查察及

查察登記辦法」規定，受理因婚姻或收養關係，而申請在臺灣地區停留、居留或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，對在我國停留期間逾3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。移民署依上揭法規進行查察，目的在於確認其婚姻真實性，查察中或是受理檢舉案件發現有可疑情事始立案調查，目的在於保障合法查處非法。對於合法在臺居留之外配或陸配，則以關懷、輔導等方式協助新住民儘速適應我國生活等語，從而，該署主張目前執行確有法源依據，且未侵害兩岸婚姻當事人權益，固非無見。

- (二)惟查，現行面談制度實施分由移民署與外交部共同辦理，陸配於「必要時」需經二次面談，然依據前揭法令，實務上縱經面談通過，同意以婚姻事由來臺，該辦法乃自行規範得再就其婚姻真實性平日不定期加以查察，其婚姻關係與家庭狀態即仍長期處於不確定狀態，而其執法如前揭所示係為「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法」，該辦法第1條規定：「本辦法依『入出國及移民法』第71條第3項規定訂定之。」而「入出國及移民法」第71條第3項所包括範圍含第72條第1項及第71條第1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。從「中央法規標準法」第7條而言為授權命令，其命令性質因對外發生一定法律效果，依據「行政程序法」第150條第1項規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生

法律效果之規定。」故為法規命令，該辦法確有授權依據。然依據「入出國及移民法」第70條所定²⁷係針對「婚姻或收養關係」之「身分關係」，其申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居之案件，必經「入境面談」，而與同法第71條所定²⁸係針對前條之外不具「身分關係」係為某一事由而在我國停留期間逾三個月、居留，毋庸進行「入境面談」之案件，兩者規範內容有別，故前者在基於身分關係由依親居留申請長期居留，或由此再申請定居時，主管機關「作成准駁處分²⁹前」限於「必要時」，始得派員查察，後者則無此一限制，以避免影響家庭團聚權保障，此為論理解釋³⁰之當然。從而「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法」第2條³¹規定係對應「入出國及移民法」第70條規定，其子法雖將母法「必要時」列入，卻未列舉「必要時」之裁量權行使基準，自有所欠缺；而同辦法第3條³²係對應「入出國及移民法」第71條規定，兩者

²⁷ 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。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（第1項）。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2項）。

²⁸ 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（第1項）。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（第2項）。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3項）。

²⁹ 係指因婚姻或收養關係，而申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居之各個階段所為之准駁處分前，必須符合「比例原則」於必要時始能查察。

³⁰ 「入出國及移民法」第70條就「婚姻或收養關係」於作成「准駁處分前」，必要時，始得查察，豈有「准駁處分後」無必要性限制，適用第71條之法律理由。

³¹ 因婚姻或收養關係，申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居者，內政部入出國及移民署（以下簡稱入出國及移民署）受理後，必要時，得於15日內派員至申請人在臺灣地區之住（居）所執行查察（第1項）。執行前項查察後，於作成准駁處分前，必要時，得再派員執行查察（第2項）。

³² 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，應於其停留期間逾三個月、取得居留證、永久居

執行並不能混同適用，以確保「身分關係」不受國家任意侵擾。換言之，因「婚姻或收養關係」僅能適用「入出國及移民法」第70條與「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法」第2條之規定為必要查察，而不能適用同辦法第3條為不定期查察，否則將紊亂「入出國及移民法」第70條與第71條之區分，而違反體系解釋，故內政部查復，將「婚姻或收養關係」適用前揭辦法第3條，使婚姻真實性仍得藉由不時查察予以推翻，自難贊同；又前揭辦法第5條³³與第6條³⁴將母法第70條與第71條所定範圍合併規定，其法律效果均為第7條所定：「受查察人有應予舉發、註銷其證件、限令出國、驅逐出國或強制出境之情形者，依相關規定辦理。」亦與「入出國及移民法」第70條與第71條母法規範之體系架構有間，均易造成其婚姻真實性主管機關仍得加以推翻，使得在臺灣地區共同生活陷入不確定狀態，影響家庭團聚權保障，與其他本國家庭相較確有背離平等權之虞，而與正當法律程序原則有間，亦值檢討。

(三) 綜上，「內政部入出國及移民署實施查察及查察登記

留證或辦理居留住址、服務處所變更登記之日起一個月內執行查察登記（第1項）。出國及移民署除依前項規定辦理外，亦得視實際需要，不定期執行查察登記（第2項）。

³³入出國及移民署對受查察人之查察事項如下：一、居住情形及生活狀況。二、家庭、身心等狀況。三、其他足資證明婚姻或收養關係事實之事項（第1項）。前項受查察人，經發現有下列情事之一者，入出國及移民署應即通知其依規定辦理或註記之：一、居住情形與申請案件不符。二、家庭、身心狀況異常。三、其他依法令應辦理事項（第2項）。

³⁴入出國及移民署對受查察人之查察登記事項如下：一、入出境許可證、護照及居留證、永久居留證之效期。二、工作、出生、死亡、結婚、離婚、收養事項。三、從事之活動與申請停留、居留原因是否相符。四、遷徙異動。五、其他應查察登記事項（第1項）。前項受查察人，經發現有下列情事之一者，入出國及移民署應即通知其依規定辦理或註記之：一、所持入出境許可證、護照及居留證已逾效期。二、居住情形與申請案件不符或有虛偽情事。三、從事之活動與許可停留、居留原因不符。四、居留住址或服務處所未辦理變更登記。五、其他依法令應辦理事項（第2項）。

辦法」之執行，易造成經面談通過之陸配或外配，其婚姻真實性遭移民署仍得藉由不時查察予以推翻，目前該部不區分『入出國及移民法』第70條及第71條規範內涵之不同，透過該法第71條與前揭辦法第3條規定為不定期查察，致其在臺灣地區共同生活陷入不確定狀態，似與「入出國及移民法」第70條與第71條母法規範之體系架構有間，違反正當法律程序，並影響家庭團聚權保障，且與其他本國家庭相較有背離平等權之虞，確有檢討空間。

- (四) 另有關新住民發展基金運用情形，按該基金係依行政院93年7月28日第2900次會議院長指示「籌措專門照顧外配之基金」，自94年度起設置外配照顧輔導基金，分10年籌措30億元，以附屬單位基金之方式設立於內政部，主要目的在於強化新移民體系、推動整體照顧輔導服務。因基金所推動新住民照顧輔導工作，實際照顧對象涵括外配與陸配，亦擴及其子女，為符實務運作，並加強培力新住民及其子女發展，行政院新住民事務協調會報104年8月4日第1次會議決議修正基金名稱為「新住民發展基金」，基金規模維持10億元。復查「新住民發展基金補助作業要點」第2點規定：「服務對象：(一) 包括臺灣地區人民之配偶為未入籍之外國人、無國籍人、大陸地區人民及香港或澳門居民，或已入籍為我國國民而仍有照顧輔導需要者。(二) 前款服務對象之子女及共同生活之親屬。多元文化及宣導活動之服務對象，不以前項規定對象為限。」同要點第3點規定：「補助對象：(一) 中央政府（含三級以上行政機關及所屬各級學校）及直轄市政府（含局、處等一級機關及所屬各級學校）、縣（市）

政府（含局等一級機關及所屬各級學校）。（二）財團法人或非以營利為目的之立案社會團體。」同要點第4點規定：「補助用途：（一）新住民家庭照顧輔導服務及其子女發展等相關議題之研究事項。（二）強化新住民入國（境）前之輔導事項。（三）發展地區性新住民家庭關懷訪視及相關服務措施事項。（四）新住民設籍前之醫療補助及社會救助事項。（五）辦理新住民家庭各類學習成長課程與子女托育、照顧及培力等事項。（六）新住民照顧輔導志工之培訓及運用事項。（七）強化直轄市、縣（市）政府新住民家庭服務中心之補助事項。（八）強化多元文化觀念之推廣及宣導活動、人才培訓學習課程、創新服務及參與活化產業、社區發展服務等事項。（九）新住民法律服務事項。（十）其他事項。」根據105年度決算顯示，有關社會安全網的使用數僅占6%，而宣導及教育文化推廣費用占72%，106年度新政府上臺後，社會安全網預算也僅占11%，宣導費及文化推廣費占55%左右。又查94年度外配照顧輔導基金核定補助案彙整表迄106年新住民發展基金核定補助案彙整表，顯示政府部門核定補助多，民間團體補助少之情形，又以103年為例，中央加上地方政府共申請3億9,395萬，民間團體申請1億4,492萬；政府部門當年被駁回1,713萬，民間團體卻被駁回6,426萬，出現政府申請的多，駁回率低，民團申請的少，駁回率卻高的情形³⁵。其補助事項似有未落實照顧整體新住民及其子女與家庭輔導之目的，仍有改進空間。

³⁵ 2016年11月7日中國時報【周毓翔／臺北報導】

五、內政部撤銷停留許可處分書僅記載「面談管理辦法」第14條所定規範內容，形同未附理由，尚難謂與「行政程序法」第96條第1項第2款規定相符；又該部拒絕提供受行政處分當事人與利害關係人調閱面談筆錄與錄影音資料，均涉有侵害其訴訟基本權，背離「憲法」制度性保障之虞。

(一)內政部撤銷停留許可處分書未附理由之疑義。

1、按「行政程序法」第96條規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特徵；如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、有附款者，附款之內容。四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。五、發文字號及年、月、日。六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。前項規定於依前條第二項作成之書面，準用之。」同法第97條規定：「書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：一、未限制人民之權益者。二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。三、大量作成之同種類行政處分或以自動機器作成之行政處分依其狀況無須說明理由者。四、一般處分經公告或刊登政府公報或新聞紙者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等程

序。六、依法律規定無須記明理由者。」；又92年10月29日修正之「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第95條之3雖規定：「依本條例處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，不適用行政程序法之規定。」惟按該條之立法理由稱：「國家安全保障事項之行為，不適用該法之程序規定」故就有關憲法與兩公約家庭團聚權無涉國家安全保障之情形，仍適用行政程序法之原則與程序，併予敘明。³⁶

2、經查，現行內政部有關陸配入出境許可證註銷之法律依據為「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第10條之1規定³⁷，其執行按「面談管理辦法」第14條³⁸與第15條³⁹規定，主要依第14條第2款及第4款作為不予許可之理由：申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵與有影響國家安全、社會安定之虞。惟查，現行內政部處分書均為制式表格僅將「面談管理辦法」第14條各款條號列入勾選，其理由與法令依據內容全然相同，本院詢問內政部時仍堅稱均載明具體事實及理由，如「說詞有重大瑕疵、無積極事證足認婚姻為真實」等語⁴⁰，該項記載與法條文字大致相

³⁶ 本院自該法修正後即針對外配與陸配之訴訟基本權，促使主管機關修正逐次改善迄今，詳如註18。

³⁷ 「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第10條之1規定，為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，由主管機關定之大陸地區之處分書格式。

³⁸ 「面談管理辦法」第14條規定，大陸地區人民有下列情形之一者，其申請案不予許可；已許可者，應撤銷或廢止其許可：一、無正當理由拒絕接受或未通過面談。二、申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵。三、面談時發現疑似有串證之虞，不聽制止。四、無積極事證足認其婚姻為真實。五、經查有影響國家安全、社會安定之虞。

³⁹ 「面談管理辦法」第15條規定，大陸地區人民抵達機場、港口或已入境，經通知面談，有前條各款情形之一者，其許可應予撤銷或廢止，並註銷其入出境許可證件。

⁴⁰ 內政部查復稱，移民署提供之處分書依序記載受文者、發文日期、受處分人、主文、事實及理由等事項，未有不附理由之情事。移民署提供之處分書均載明具體事實及理由，如「說詞

同亦未說明具體事由與證據，形同未附任何理由，變相侵害家庭團聚權，而並無「行政程序法」第97條所列得不記明理由之例外情形，自應予以檢討。

附件
副本

內政部 處分書

相關地址：33799 桃園機場郵局 35-4 號信箱
(移民署國境事務大隊)
傳真電話：(03)3931973

受文者：
發文日期：中華民國 105 年 10 月 10 日
發文字號：內投移境桃三字第 1050910861 號

受處分人：
性別：
出生日期：中華民國 64 年 05 月 09 日
身分證明文件字號：
住址：

主文 撤銷受處分人停留許可，本部於中華民國 105 年 08 月 12 日
所核發之第 入出境許可證註銷，並將受處分
人遣返出境。

事實及理由：受處分人於中華民國 105 年 10 月 10 日接受面談，經
面談發現 說詞有重大瑕疵，核定未通過
面談，爰依

- 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法第 15 條，處罰如主文。
- 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法第 14 條第 2 款，處罰如主文。
- 大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第 條第 項第 款，處罰如主文。

正本：先生/女士

副本：本部移民署國境事務大隊
附註：如不服本處分，得依訴願法第 14 條第 1 項及第 58 條第 1 項規定，於處分書送達之次日起 30 日內，繕具訴願書經由本部向行政院提起訴願。

部長 葉俊榮

依據責劃分規定授權業務主管執行

(二)受行政處分當事人與利害關係人調閱面談筆錄與

有重大瑕疵、無積極事證足認婚姻為真實」等語。

錄影音資料之疑義。

- 1、當事人或利害關係人向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，行政機關以同意為原則。

按「行政程序法」第46條規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。四、有侵害第三人權利之虞者。五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。前項第二款及第三款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」

- 2、內政部移民署拒絕提供受行政處分當事人與利害關係人調閱面談筆錄與錄影音資料之理由

內政部查復本院，拒絕提供受行政處分當事人調閱面談筆錄與錄影音資料之理由為：(1) 依「行政程序法」第46條及「政府資訊公開法」第18條第1項第3款規定，面（訪）談紀錄及相關書面資料係屬移民署作成行政處分前之內部擬稿及準備作業，除對公益或進行司法程序所必要者外，移民署不予提供或公開。(2) 復依法務部102年2月23日法律字第10200515850號行政函釋，依「政府資訊公開法」第18條第1項第4款規定：「政

府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。」立法理由意旨略以，如該資料之公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者，該等政府資訊自應限制公開或不予提供。移民署審酌若面談影音資料提供當事人，將使外界查知面談技巧情事而有妨礙面談人員執行職務之虞，故移民署本於職權應可審酌不予提供。(3)受面（訪）談人未通過面（訪）談者可提起訴願，可向行政法院提出要求，由行政法院函請移民署提供。移民署依來函可提供談面（訪）談時現場錄音、錄影予訴願委員會，如法院來函因偵辦案件需要，移民署亦會配合提供相關資料云云。

3、本院認為外配或陸配即為行政處分之當事人，而本國人或所生子女因該處分侵害家庭團聚權而為利害當事人，內政部移民署拒絕提供受行政處分當事人與利害關係人調閱面談紀錄與錄影音資料，即侵害其訴訟基本權，背離「憲法」制度性保障。

(1) 按「行政程序法」第111條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」亦即行政處分內容，對外發生法律效果時（對相對人已為送達或公告）發生效力，對於其相對人、利害關係人與原處分機關具有拘束之效力，不得任意否認其效力而予以廢棄之，稱為行政處分之實質存續力。從而，因婚姻不實者，移民署註銷其入境或團聚許可並限令或強制出境，即產生行政處分之

法律效果，外配或陸配即為行政處分之當事人，而本國人或所生子女因該處分侵害家庭團聚權而為利害當事人，均受「憲法」制度性保障。

- (2) 內政部查復稱依據「行政程序法」第46條及「政府資訊公開法」第18條⁴¹第1項第3款規定，面（訪）談紀錄及相關書面資料係屬移民署作成行政處分前之內部擬稿及準備作業，除對公益或進行司法程序所必要者外，移民署不予提供或公開云云。惟按「政府資訊公開法」第1條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」其規範目的乃係保障人民知的權利，同法第2條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」其立法理由略以：「為明定本法與其他法律之適用關係，將本法定位為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。」故與「行政程序法」第

⁴¹ 「政府資訊公開法」第18條規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」

46條保障當事人或利害關係人之法律上利益維護訴訟基本權利實不相同，尚不得相提並論，基於特別法優先於普通法原則，自應優先適用「行政程序法」第46條第1項前段規定「同意當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗為原則。」並無「政府資訊公開法」第18條第1項第3款規定適用之餘地⁴²。退而言之，縱得適用有「政府資訊公開法」第18條第1項例外規定，然第3款之立法理由係為「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」以該款拒絕提供有關面談紀錄與錄音帶，除違反文意解釋外，亦與立法理由所揭示規範內涵無涉，顯有違誤。

⁴² 按「行政程序法」第46條規定之申請閱覽卷宗請求權，係指特定之行政程序中當事人或利害關係人，為主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利，該種資訊公開之對象，並非一般大眾，僅限於行政程序中之當事人或利害關係人，係屬「行政程序中之個案資訊公開」；於特定情形，行政機關並得拒絕閱覽、抄寫、複印或攝影。而其所謂「當事人」，依同法第20條規定，係指「一、申請人及申請之相對人。二、行政機關所為行政處分之相對人。三、與行政機關締結行政契約之相對人。四、行政機關實施行政指導之相對人。五、對行政機關陳情之人。六、其他依本法規定參加行政程序之人。」又其所謂「利害關係人」，係指因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受影響而未參與為當事人之第三人。是必須先有一行政程序存在，而該人符合第20條規定之身分或屬利害關係人者，始具備申請之資格。苟無一先行之行政程序存在，僅為訴訟之須，即不得依「行政程序法」第46條規定而申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。（最高行政法院99年度判字第476號、95年度判字第572號、94年度判字第1222號判決意旨參照）

(3) 再就該署查復，依「政府資訊公開法」第18條第1項第4款規定，政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者，得不公開。若面談影音資料提供當事人，將使外界查知面談技巧情事而有妨礙面談人員執行職務之虞，故移民署本於職權應可審酌不予提供云云。惟按，行政處分若經訴願與行政訴訟，當事人於依「訴願法」第49條⁴³規定與「行政訴訟法」第96條⁴⁴調閱卷證資料時，均得瞭解面（訪）談紀錄及相關書面影音資料，故所謂移民署疑慮外界亦會得知相關資訊，妨礙面談人員執行職務，實屬無稽。否則該款規範目的豈非無限擴大，任何該款相關資料，在未加密之情形下永不公開，況該款原係比照「刑事訴訟法」第245條偵查不公開規定，基於保全證據與調查秘密原則，然行政處分作成，業對相對人已為送達或公告即已發生實質存續力，並無任何可能對實施目的造成困難或妨害，最高行政法院103年度裁字第1435號⁴⁵，曾就地檢署不

⁴³ 「訴願法」第49條規定：「訴願人、參加人或訴願代理人得向受理訴願機關請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」

⁴⁴ 「行政訴訟法」第96條規定：「當事人得向行政法院書記官聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」

⁴⁵ 最高行政法院103年度裁字第1435號裁定（103年10月9日）：「被上訴人起訴主張系爭刑案不起訴處分書所援引之被上訴人（告訴人）陳述筆錄記載有誤，基於將來對鄭○○等人另行提起民事訴訟、刑事訴訟，或向監察院陳情糾舉違法失職之承辦公務員之目的，有取得該等筆錄資料先行核對確認之必要性，是依據被上訴人所陳述，顯係基於保障個人具體法律上利益之正當目的行使，難謂欠缺正當理由或行使之必要性。被上訴人起訴請求閱覽、抄錄、複製之標的，就本件審判範圍而言，包括2部分。第1部分為系爭刑案99年12月15日偵查庭之庭訊筆錄及錄音光碟部分，因該日偵查庭訊僅傳訊告訴人即被上訴人1人到庭應訊，筆錄及錄音內容純係檢察事務官與被上訴人間之詢答內容。第2部分則為系爭刑案99年7月28日偵查庭有關告訴人及告訴代理人陳述之庭訊筆錄（不包含刑事被告之人別訊問資料及該2人陳述之庭訊筆錄），因當日傳訊被上訴人（即告訴人）、告訴代理人常祖誠，及系爭刑案2名刑事被告，共4人到庭應訊，就渠等4人之陳述內容製作1份筆錄，於技術上將系爭刑案刑事被告2人之人別訊問資料及該2人陳述之庭訊筆錄予以遮蔽隔離，具有事實上可行

起訴處分後，被告調閱偵查卷證認為「係基於保障個人具體法律上利益之正當目的行使，難謂欠缺正當理由或行使之必要性。」而持肯定見解，基於舉重以明輕之法理，並無該款適用之餘地。

- (4) 再按當事人與利害關係人因結婚重要事實陳述不一或作不實陳述而受不利之行政處分，其行政爭訟前確認面談紀錄記載是否有誤等情節，自有取得該等筆錄及錄音（影）資料先行核對確認之必要性，乃係基於保障個人具體法律上利益之正當目的行使，維護訴訟基本權，行政機關自不得拒絕。退萬步言，人民享有知的權利，更何況受處分之當事人與利害關係人，依據政府機關保有資訊應予儘量公開之法理，乃係基於國民主權理念，確保政府資訊透明受人民監督，故以公開為原則，限制為例外，從而人民申請閱覽政府資訊係屬獨立之公法上權利，相關法律僅有消極條件之限制，而無積

性，則於遮蔽不公開部分之筆錄後，剩餘筆錄部分即純屬檢察事務官與被上訴人間之詢答內容，而無他人之陳述筆錄。審酌上開2部分之筆錄及錄音光碟，純屬刑事告訴人即被上訴人指控就醫過程衍生糾紛之片面陳述，不具有高度秘密性，雖有提及系爭刑案被告之涉案情節，然衡諸一般社會觀念，讓被上訴人取得系爭筆錄及錄音光碟之資訊，系爭刑案被告隱私遭受侵害之程度甚微，則就本件個案情形，參酌比較公開資訊本身即可達監督政府行政所增進之公共利益，足認上訴人提供上開2部分筆錄及錄音光碟，核不構成『政府資訊公開法』侵害個人隱私而應不予提供之情形。再者，系爭刑案業經不起訴處分確定，亦即未曾經檢察官認定犯罪起訴或經法院為有罪判決，系爭筆錄及錄音光碟至多只能算是涉案嫌疑資料，顯非『檔案法』第18條第2款所指之『犯罪資料』。上訴人未曾主張另有系爭刑案之相關聯案件偵查、追訴中，系爭筆錄及錄音光碟之公開或提供亦不生有礙犯罪偵查、追訴之情形。從而，被上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭筆錄及錄音光碟，並無『檔案法』第18條得拒絕申請或政府資訊公開法第18條第1項應不予提供之情形，依法應予提供，因將訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷。上訴人應依被上訴人之申請，作成准予被上訴人閱覽、抄錄、複製上訴人系爭刑案之系爭筆錄及錄音光碟之行政處分。核已就本院發回意旨，詳予調查審究。上訴意旨雖以原判決違背法令為由，惟核其上訴理由，係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或『行政訴訟法』第243條第2項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。」

極條件之規定，蓋其本質上即有監督政府促進行政效能之公益目的。故政府機關就人民表明之申請用途及目的，僅能形式上審查，對於以申請目的欠缺必要性或正當性予以拒絕公開之情形，應依目的性限縮適用，否則，將減損資訊公開制度之功能，違反檔案法及政府資訊公開法以公開為原則之立法目的，是則，內政部移民署拒絕提供受行政處分當事人與利害關係人調閱面談紀錄與錄影音資料，顯無理由。

(三)綜上，內政部撤銷停留許可處分書僅記載「面談管理辦法」第14條所定規範內容形同未附理由，尚難謂與「行政程序法」第96條第1項第2款規定相符；又該部拒絕提供受行政處分當事人與利害關係人調閱面談筆錄與錄影音資料，均涉有侵害其訴訟基本權，背離「憲法」制度性保障之虞。

(四)另按「內政部移民署核發工作獎勵金支給要點」附表一內政部移民署核發工作獎勵金核發基準一覽表第5點規定：「查獲外國人、大陸地區人民、香港、澳門居民或臺灣地區無戶籍國民，有下列案件具體事實者，經移送檢察機關偵結起訴、緩起訴或職權不起訴：(一)虛偽結婚案件，團體，每案2千元至3千元。(二)居間介紹臺灣地區人民與臺灣地區人民以外之人虛偽結婚案件，每案4千元至5千元。」上開基準僅以偵查終結時點作為發放依據，該署自宜基於憲法與兩公約之要求，督促所屬避免因績效提升而致處分違誤，俾保障家庭團聚權，附予敘明。

六、最高行政法院就外配與陸配之團聚或居留許可等有

關不利行政處分，認本國籍配偶欠缺行政爭訟之當事人適格，與「行政訴訟法」第2條未盡相符，且侵害訴訟基本權，有違正當法律程序原則。

(一)按「行政訴訟法」第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」司法院釋字第574號解釋稱：「『憲法』第16條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容，國家應提供有效之制度保障，以謀其具體實現，除立法機關須制定法律，為適當之法院組織及訴訟程序之規定外，法院於適用法律時，亦須以此為目標，俾人民於其權利受侵害時，有及時、充分回復並實現其權利之可能。」是則，人民所享有的利益，雖被國家法制設定為「權利」，但國家若設置權利救濟之程序，或雖有設置但形同虛設而無實效，就形同剝奪或未曾賦予人民權利。此即為法治國原則下「有權利必有救濟」的基本法理，從而，訴訟基本權之保障，不得因身分之不同，或因訴訟案件之種類、性質等因素而剝奪受國家公權力侵害者尋求權利救濟之機會，始符正當法律程序原則。

(二)最高行政法院就外配與陸配之團聚或居留許可等有關不利行政處分，認本國籍配偶欠缺行政爭訟之當事人適格。

1、最高行政法院104年裁字第678號行政裁定意旨：「訴外人龍○○係大陸地區人民，與上訴人在大陸地區結婚後，即申准來臺團聚，於民國103年1月19日入境。嗣上訴人於被上訴人所屬移民署國境事務大隊松山機場國境事務隊面談時，與龍○○之說詞有重大瑕疵，未通過面談，被上訴人

乃以103年5月12日內授移專桃縣峰字第1030915006號處分書（下稱原處分）廢止龍○○之團聚許可，並註銷被上訴人於102年12月4日核發之第10233405750號入出境許可證，龍○○應自廢止許可之日起10日內離境。上訴人不服，提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，經原審法院103年度訴字第1885號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，提起本件上訴，其上訴意旨略謂：上訴人為受處分人龍○○之配偶，龍○○申請來臺與其團聚，遭被上訴人否准，而否准之理由是否合法，已影響上訴人受『憲法』保障之婚姻關係及夫妻同居生活關係，難謂上訴人非屬法律上之利害關係人。原判決僅憑原處分並未直接發生使上訴人與龍○○間之婚姻關係消滅之法律效果，逕認上訴人非屬利害關係人，惟未說明為何上訴人並無權利或利益受有損害，有判決不備理由之違法。況『公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約』（下稱兩公約）施行後，不論承認家庭權為基本權與否，家庭應受國家之保護，已經具法律效力之兩公約明文確認，且『民法』第1001條關於夫妻之一方有請求他方與其同居之權利之規定，亦寓有促使夫妻共同生活，互助圓滿形成家庭，發揮家庭功能之內涵。本國人民生活重心在我國，有選擇與其配偶在我國同居，展開家庭生活之自由，故本國人民之外配向我國駐外館處申請簽證遭否准，應認該本國人民受國家法律保護之權益直接受有損害，其得以利害關係人身分提起行政訴訟。原判決對此未有論述，有判決不備理由之違法等語。惟類推適用本院（即最高行政法院）103年8月份第1次庭長法官

聯席會議決議：「『行政訴訟法』第5條第2項：『人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。』人民根據此項規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。如果對於人民依法申請遭駁回之事件，法令上並未賦予第三人有為其申請之公法上請求權，第三人即不可能因主管機關之駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害之情形。『外國護照簽證條例』第11條：『居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。』第12條：『外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；……』同條例施行細則第6條：『外交部及駐外館處應審酌申請人身分、申請目的、所持外國護照之種類、效期等條件，核發適當種類之簽證。』據此等規定可知，得以外國護照申請居留簽證者，限於持外國護照之外國國民，該外國國民之本國配偶，並無為其申請居留簽證之『公政公約』及『經社文公約』所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如『公政公約』第24條第3項兒童之出生登記及取得名字規定，及『經社文公約』第13條第2項第1款義務免費之初

等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至『公政公約』第23條第1項：『家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。』、『經社文公約』第10條第1款前段：『家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，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。』就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外配申請居留簽證之公法上請求權。因此，外配申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。」故核其上訴理由，係執其歧異之法律見解，就原審已論斷者，泛言未論斷，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當或『行政訴訟法』第243條第2項所列各款之情形，難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法，予以駁回。」等語。

- 2、最高行政法院103年8月份第1次庭長法官聯席會議決議稱：「『行政訴訟法』第5條第2項：『人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。』人民根據此項規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。如果對於人民依法申請遭駁回之事件，法令上並未

賦予第三人有為其申請之公法上請求權，第三人即不可能因主管機關之駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害之情形。『外國護照簽證條例』第11條：『居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。』第12條：『外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；……』同條例施行細則第6條：『外交部及駐外館處應審酌申請人身分、申請目的、所持外國護照之種類、效期等條件，核發適當種類之簽證。』據此等規定可知，得以外國護照申請居留簽證者，限於持外國護照之外國國民，該外國國民之本國配偶，並無為其申請居留簽證之公法上請求權。又『公政公約』及『經社文公約』所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如『公政公約』第24條第3項兒童之出生登記及取得名字規定，及『經社文公約』第13條第2項第1款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至『公政公約』第23條第1項：『家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。』『經社文公約』第10條第1款前段：『家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，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。』就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外配申請居留簽證之公法上請求權。因此，外配申請居留簽證

經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。」等語。

(三)本院主張我國「憲法」與兩公約承認「婚姻與家庭制度」，主管機關對於外配或陸配之團聚許可或居留許可等有關不利行政處分，本國配偶就該行政處分為「利害關係人」：

- 1、我國「憲法」與兩公約承認「婚姻與家庭制度」，受「憲法」制度性保障，得對抗公權力之侵害。
 - (1)依「外國護照簽證條例」第4條規定：「本條例所稱簽證，指外交部或駐外使領館、代表處、辦事處、其他外交部授權機構（以下簡稱駐外館處）核發外國護照以憑前來我國之許可。」第5條規定：「(第1項)本條例之主管機關為外交部。(第2項)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。」第6條第1項規定：「持外國護照者，應持憑有效之簽證來我國。……」第7條第1項規定：「外國護照之簽證，其種類如下：……四、居留簽證。」第11條規定：「居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。」同條例施行細則第5條第1項、第3項規定：「(第1項)持外國護照申請簽證，應填具簽證申請書表，並檢具有效外國護照及最近6個月內之照片，送外交部或駐外使領館、代表處、辦事處或其他經外交部授權機構核辦。……(第3項)外交部及駐外館處得要求申請人面談、提供旅行計

畫、親屬關係證明、健康檢查合格證明、無犯罪紀錄證明、財力證明、來我國目的證明、在我國之關係人或保證人資料及其他審核所需之證明文件。」第11條第1項、第2項規定：「(第1項)本條例第11條所稱長期居留，指擬在我國境內作超過6個月之居留者。(第2項)駐外館處簽發之居留簽證一律為單次入境，其簽證效期不得超過6個月；持證入境後，應依法申請外僑居留證。」；復按「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。其管理辦法，由主管機關定之」及「面談管理辦法」執行陸配面談許可，從而外配持外國護照申請居留簽證或陸配申請團聚許可等，均係屬依法申請案件。

- (2) 按司法院釋字第712號解釋稱：「基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法保障。婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受『憲法』制度性保障。」釋字第696號解釋理由書稱：「按婚姻與家庭植基於人格自由，為社會形成與發展之基礎，受『憲法』制度性保障。如因婚姻關係之有無而為稅捐負擔之差別待遇，致加重夫妻之經濟負擔，則形同對婚姻之懲罰，而有違憲法保障婚姻與家庭制度之本旨，故系爭規定所形成之差別待遇是否違反平等原則，應受較為嚴格之審查，除其目的須合憲外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始合於平等原則。」釋字第554號解

釋稱，「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受『憲法』制度性保障。婚姻制度植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能，國家為確保婚姻制度之存續與圓滿，自得制定相關規範，約束夫妻雙方互負忠誠義務。性行為自由與個人之人格有不可分離之關係，固得自主決定是否及與何人發生性行為，惟依『憲法』第22條規定，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，始受保障。是性行為之自由，自應受婚姻與家庭制度之制約。」釋字第552號解釋稱：「婚姻制度係為維護配偶間之人格倫理關係，實現男女平等原則，及維持社會秩序。不僅涉及當事人個人身分關係之變更，且與婚姻人倫秩序之維繫、家庭制度之健全、子女之正常成長等公共利益攸關，應受『憲法』制度性保障。」從而，關於婚姻家庭制度，我「憲法」基本權利雖未設明文規定，但本諸「憲法」第22條等關於自由權利應受保護之基本價值理念，司法院大法官作成若干關於婚姻家庭之重要解釋，從早期釋字第365號肯定父母行使親權之平等原則，釋字第372號則強調人格尊嚴、人身安全為婚姻關係及家庭生活之基礎，釋字第452號則保障夫妻間選擇住所之自由等。迄至釋字第552號解釋則以「一夫一妻婚姻制度係為維護配偶間之人格倫理關係，實現男女平等原則，及維持社會秩序，應受『憲法』保障」，其後釋字第554號解釋引用德國基本法第6條第1項之概念，將我國「憲法」上未有明文規定之婚姻與家庭制度，一併認為婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受「憲法」

制度性保障，並進一步解釋「憲法」上婚姻制度之保障，係植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能，顯然逐漸與早期釋字第362號解釋之基本原則不同，朝向一個以既有婚姻制度之規範價值而詮釋「憲法」上婚姻與家庭之保障，釋字第696號更以稅捐負擔之差別待遇，致加重夫妻之經濟負擔，則形同對婚姻之懲罰，而有違「憲法」保障婚姻與家庭制度之本旨，應受較為嚴格之審查。迄至釋字第712號解釋，回歸人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，此乃釋憲邏輯必然發展，上開司法院大法官解釋逐次建構婚姻與家庭制度為「憲法」規範，確認婚姻與家庭係一種基本權，應受「憲法」制度性之保障，得對抗公權力之侵害，並使國家負有保護義務，影響及於法院對「憲法」及「民法」相關規定之解釋適用，具體形成關於婚姻、家庭、子女之法律關係，體現「憲法」係具有生命力、動態、向前開展之價值體系。

- (3) 復就所謂「憲法」制度性保障之內涵，按司法院釋字第368號大法官吳庚協同意見書稱：「『憲法』所保障之各種基本權利，無論屬於消極性防止公權力侵害之防衛權—各類自由權屬之，或積極性要求國家提供服務或給付之受益權—社會權為其中之典型，國家均負有使之實現的任務。為達成此項任務，國家自應就各個權利之性質，依照社會生活之現實及國家整體發展之狀況，提供適當之制度的保障。經由制度保障功能之確認及對憲法人民權利條款作體系論之解釋，當可建立各個基本權利之保障範圍，

在範圍內受保障之事項，可稱之為基本權利構成事實。受理具體案件，對相關之基本權利建構明確之保障範圍，乃釋憲機關無所旁貸之責任。根據前述制度保障之確認及體系論之解釋二種方法，『憲法』第16條訴訟權之保障範圍，實涵蓋下列四項構成事實：(一)凡『憲法』所保障之權利，遭受公權力或第三人之不法侵害，國家均應提供訴訟救濟之途徑，並由司法機關作終局之裁判。享有此項權利之主體，並不限於本國國民，亦不限於自然人，並及於外國人及法人，蓋作為受益性質之訴訟權，本質上係人類的權利而非僅屬國民的權利，且亦非專屬於自然人，乃為兼屬法人（或團體）之權利。(二)訴訟救濟途徑係由各級法院構成之審級制度，雖不排除其他先行程序（訴願程序即行政訴訟之前置程序），但至少其最後之審級應屬法院，而所謂法院必須由『憲法』第81條之法官所組成，始足相當。此在若干國家之『憲法』，稱之為接受法律上之法官審判之權利。(三)法院所踐行之程序應符合一般民主法治國家所遵循之原則，諸如審判獨立、公開審理、言詞辯論、攻擊防禦方法之對等、審判與檢察部門之分離、不得強迫被告自認其罪，不得舉行群眾公審等；訴訟程序係法律保留事項，應以法律作明確之規定，其完備之程度且不得較「憲法」制定時已存在之訴訟制度更低。(四)訴訟過程中之實際運作，固不得違反法定程序，倘實際運作受法律以外之成文或不成文例規之支配，致審級制度喪失功能、人民無法享有公平審判之權益或訴訟程序全程終了，仍無

從獲得有效救濟，亦與『憲法』本條保障訴訟權之意旨有違。基本權利之保障範圍既經確立，釋憲機關即應審查由法令或例規所形成制度保障，是否與各該權利之保障範圍相吻合，受保障之事項有無遭受侵害之情事。」等語。

- (4) 再者，我國於98年4月22日制定「兩公約施行法」，於同年12月10日施行。依上開施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第3條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」其中「公政公約」第23條第1項規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」、「經社文公約」第10條第1項第1款前段亦規定：「本公約締約國確認：一、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。……」人權事務委員會於西元1990年第39屆會議通過第19號一般性意見就家庭之保護加以說明：「1. 公政公約第23條確認家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。……5. 成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。……為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。」是於兩公約施行後，不論承認家庭權為基本權與否，家庭應受國家之保護，已經具法律效力之兩公約明文確認殆無疑義。

2、主管機關對於外配或陸配之團聚許可或居留許可等有關不利行政處分，係對於家庭團聚權之具體侵害，迫使本國人民無法與外配或陸配選擇與其配偶在臺灣地區同居，對該行政處分為利害關係人。

(1) 按「行政訴訟法」第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」則提起課予義務訴訟者，須具其權利或法律上利益，因行政機關之違法行政處分而受損害之要件。又「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。」且有最高行政法院75年判字第362號判例可資參照。所謂「利害關係人」，即係指違法行政處分之結果致其現已存在之權利或法律上之利益受影響者。

(2) 復就「民法」第1001條規定：「夫妻互負同居之義務。但有不能同居之正當理由者，不在此限。」第1002條規定：「夫妻之住所，由雙方共同協議之；未為協議或協議不成時，得聲請法院定之。法院為前項裁定前，以夫妻共同戶籍地推定為其住所。」第1003條規定：「夫妻於日常家務，互為代理人。」第1052條第1項第3、4、5、9款規定：「夫妻之一方，有下列情形之一者，他方得向法院請求離婚：三、夫妻之一方對他方為不堪同居之虐待。四、夫妻之一方對他方之直

系親屬為虐待，或夫妻一方之直系親屬對他方為虐待，致不堪為共同生活。五、夫妻之一方以惡意遺棄他方在繼續狀態中。九、生死不明已逾3年。」第1060條規定：「未成年之子女，以其父母之住所為住所。」第1084條第2項規定：「父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務。」第1089條規定：「對於未成年子女之權利義務，除法律另有規定外，由父母共同行使或負擔之。」第1089-1條規定：「父母不繼續共同生活達6個月以上時，關於未成年子女權利義務之行使或負擔，準用第1055條、第1055-1及第1055-2之規定。但父母有不能同居之正當理由或法律另有規定者，不在此限。」從上開條文可知夫妻共同生活撫養子女，方能互助圓滿形成家庭，發揮家庭功能，故夫妻之一方有請求他方與其同居之權利，而本國人民與外配或陸配所組成之家庭因其生活重心在臺灣地區，自有選擇與其配偶在臺灣地區同居，展開家庭生活之權利。此夫妻在臺團聚目標之達成，端賴其外配或陸配向我國申請之居留簽證獲准或團聚、居留或定居許可，始得實現。鑒於夫妻團聚共同生活係屬家庭制度之核心領域，本國人民的外配或陸配之入境許可等之否准，應認該本國人民受國家法律保護之權益直接受有損害，自得以利害關係人身分循序提起行政訴訟，始符正當法律程序原則。

(四)綜上，最高行政法院就外配與陸配之團聚或居留許可等有關不利行政處分，認本國籍配偶欠缺行政爭訟之當事人適格，與「行政訴訟法」第2條未盡相

符，且侵害訴訟基本權，有違正當法律程序原則。

據上論結，韓非子心度稱：「法與時轉則治，治與世宜則有功，時移而治不易者亂，能眾而禁不變者削。故聖人之治民也，法與時移而禁與能變。」政策必需與時俱進，於法更然，否則，徒善不足以為政，徒法不足以自行。按當代移民理論可從：鉅觀層次（macro-level）強調整體的移民現象，除試圖找出人口流動的傾向與型態外，且認為社會經濟、政治、地理及其他的結構因素交互連結在移民系統之中。其次從微觀層次（micro-level）觀察個人對移民系統內部結構力量（forces）的反應與他們所建構的移民經驗；最後則是中型

（middle-range）研究，其集中在制度的變化，包含家庭與社會網絡基礎如何去連結微觀和鉅觀的一個過程⁴⁶。臺灣近年來生育率降低，逐漸邁入高齡化社會，人口紅利消失，復加勞動結構及經濟政策的改變，影響經濟發展造成 GDP 停滯，亟待研擬周詳的新住民總體政策⁴⁷。

面談制度就外國人與大陸地區人民而言，是婚姻移民的第一道關卡，其寬嚴除應遵循「憲法」與兩公約基本人權規範外，並應考量我國特殊政治因素、國家安全，從上位階之人口政策加以調整。鑑此，本院如上初步調查主張，主管機關應保障新住民家庭之共同生活權利，應調整單以查核婚姻真實性作為防止人口販運並杜絕外來人口來臺從事違法（規）活動或工作之手段，並避免透過查察執行，影

⁴⁶ Ma, Sandra Ai-hsuan (2000) "Rethinking Migration Decision Making in Contemporary Migration Theories", *國立政治大學社會學報*30: 145-184。商品化的跨國婚姻市場：以臺越婚姻仲介業運作為例，張書銘，網址：<http://benz.nchu.edu.tw/~hongzen/paper/agency.htm>

⁴⁷ 例如Robert Rowthorn教授所著 *進一步證實移民造成的傷害、大量移民如何對所有人不利*。英國經濟學會評論Lineskova *限制移民會拖累英國經濟發展、卡麥隆的移民政策會讓英國越來越窮，稅金水漲船高均有相同看法*，網址：<https://buzzorange.com/2014/08/25/are-migrants-good-for-the-uk-economy/>。

響家庭團聚權之保障，又新住民發展基金運用情形應落實照顧整體新住民及其子女與家庭輔導，並切實保障新住民之訴訟基本權，以符合正當法律程序原則，進而建構多元文化祥和之臺灣社會。