

調 查 意 見

前據媒體大幅報導，逃逸越南籍外勞 A 女與國人 B 男同居生女，因未申報戶口，其女 C 小妹 8 歲仍未就學，1 家 3 口生活困苦棲身祖墳，A 女為解決女兒戶籍及就學問題，主動向警方自首，卻可能將面臨遭遣返而骨肉分離之困境。究我國現行入出國及移民法與兩公約之家庭團聚與子女享有父母照顧權利之扞格衝突應如何解決，始符合相關國際人權標準？另相關主管機關是否善盡社會救助及維護兒童權益之責？內政部對類此個案之外籍配偶或勞工在臺所生非本國籍子女人數及其生活狀況有無確切掌握，均有深入瞭解之必要；另本案調查期間，報載臺東縣男童 D 為印尼籍外勞與國人未婚同居所生，該外勞後遭查獲遣返，因 D 經鑑定非為國人子女，且其生母返回印尼後行方不明，致 D 無法被收養，亦無法取得我國國籍，影響其就學就醫權益至鉅，爰申請自動調查。

為釐清案情，於民國（下同）103 年 3 月 11 日請桃園縣政府及內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署）專勤事務第一大隊桃園縣專勤隊（以下簡稱桃園縣專勤隊）人員就本案案情至本院簡報，並向內政部、衛生福利部（以下簡稱衛服部）及桃園縣政府調閱相關卷證，嗣於同年 4 月 8 日約詢內政部邱昌嶽常務次長、衛生福利部社會及家庭署簡慧娟署長及桃園縣政府社會局陳仲良局長暨相關業務主管人員，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如次：

- 一、逃逸外勞等在臺生育之子女因生父不詳、生母失聯等處境，而成為無國籍孩童或人球，嚴重損及其人權乙案，內政部雖經本院糾正，卻仍未辦理非本國籍新生兒出生登記及命名，亦未清查 101 年以前出生之是類

孩童是否出境，以及如未出境有無取得合法居留身分等狀況，肇致許多未具合法居留身分之非本國籍孩童隱身於社會角落，成為黑戶，嚴重影響其基本權益，亦可能形成治安隱憂，核有重大疏失。

- (一) 依據兩公約之公民與政治權利國際公約第 24 條規定：「一、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、…或出生而受歧視。二、所有兒童出生後應立予登記，並取得名字。三、所有兒童有取得國籍之權。」另經濟社會文化權利國際公約第 10 條亦規定：「本公約締約國確認：…3、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。…」又「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」、「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」及「各級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，並應積極促進各項人權之實現」為前揭兩公約施行法第 2 條至第 4 條所明定。此外，政府為落實兩公約有關非本國籍兒少權益之保障，於兒童及少年福利與權益保障法（以下簡稱兒少權法）第 22 條規定：「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。前項兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障。」爰此，對於逃逸外勞或失聯外配所生子女未具合法居留身分，在臺滯留衍生之諸多問題，政府相關權責機關允應積極掌握其行蹤及生活狀況，依照

兩公約及兒少權法保障渠等權益規定之意旨，積極因應妥處，並基於貫徹「人權立國」之國策，確實保障其基本人權，合先敘明。

- (二)80年間，鑑於國內屢屢發生兒童遭虐待、疏忽之事件頻傳，故大幅翻修兒童福利法，遂有新生兒「出生通報」制度設計，以確保每位兒童均已辦理出生登記，俾後續就學、就醫及其他權益得以確保。故82年修正之兒童福利法增訂第2條第2項規定：「兒童出生後十日內，接生人應將出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。」嗣92年再將「兒童福利法」及「少年福利法」合併修正為兒童及少年福利法，該法第13條第1項規定：「胎兒出生後七日內，接生人應將其出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。」100年11月30日修正之兒少權法第14條規定：「胎兒出生後七日內，接生人應將其出生之相關資料通報衛生主管機關備查；其為死產者，亦同（第1項）。接生人無法取得完整資料以填報出生通報者，仍應為前項之通報（第2項）。衛生主管機關應將第一項通報之新生兒資料轉知戶政主管機關，由其依相關規定辦理；必要時，戶政主管機關並得請求主管機關、警政及其他目的事業主管機關協助（第3項）…」。
- (三)按出生通報之目的係為確保每位兒童均能辦理戶籍登記並取得名字，避免成為黑戶人口而影響其權益；故出生通報後，如父母未於一定期間內至戶政機關辦理出生登記，戶政機關得代為辦理出生登記及命名。依戶籍法第4條第1款規定：「戶籍登記，指下列登記：一、身分登記：（一）出生登記。…」第6條：「在國內出生十二歲以下之國民，應為出生登記。無依兒童尚未辦理戶籍登記者，亦同。」

」第 48 條第 1 項：「戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後三十日內為之。但出生登記至遲應於六十日內為之。」同條第 3 項前段：「戶政事務所查有不於法定期間申請者，應以書面催告應為申請之人。」同條第 4 項：「有下列應為戶籍登記情形之一，經催告仍不申請者，戶政事務所應逕行為之：一、出生登記。…」又同法第 49 條第 2 項：「戶政事務所依前條第四項規定逕為出生登記時，出生登記當事人姓氏，婚生子女，以抽籤決定依父姓或母姓登記；非婚生子女，依母姓登記；無依兒童，依監護人之姓登記，並由戶政事務所主任代立名字」。

- (四)按出生戶籍登記僅適用於本國籍兒童，不適用於非本國籍兒童。然內政部為發揮資訊資源共享效益，並落實新生兒之資料管理，於 93 年 4 月 8 日訂定「出生資料網路通報作業要點」，該作業要點第 2 點規定略以，內政部透過網路傳輸方式取得由國民健康局（現為衛福部國民健康署）傳輸之出生通報資料後，應以 7 日為一週期傳送。如父母均為外國籍，母為外國籍而父不詳之新生兒出生通報資料，以資料交換方式，由移民署取回資料，另由戶政司複製一份留存，作為非本國籍新生兒出生資料之管理。移民署於取得上開非本國籍新生兒資料後，相關資料即建置於該署內部外人管理資訊（NIA）系統，以供該署各直轄市、縣（市）服務站及專勤隊至該系統查證之用，各服務站受理外籍新生兒依入出國及移民法第 26 條第 1 項第 3 款規定申請外僑居留時，即至系統查證並據以核發該外籍新生兒之外僑居留證，即非本國籍兒童並不辦理出生登記及命名。
- (五)本院前調查「有關外勞或外配因外遇、逃逸、逾期

居留、遣返等因素，致其在臺生育之子女面臨生父不詳、生母失聯等處境，成為無國籍孩童或人球，非但無法申辦居留證、國籍或辦理收養，更無法享有健保就醫或就學等基本照顧，侵害兒童人權等情。」乙案，發現內政部所屬移民署自 96 年起接收警政署移撥外僑管理業務，迄至 101 年時仍對於境內非本國籍新生兒狀況未有通盤之掌握，就本院詢問國內究有多少非本國籍新生兒？有無獲得合法居留身分？是否已出境等問題，該署均無法確實掌握及提供資料；另該署提出承接自警政署之非本國籍新生兒資料共計 1,209 筆，再加上 96 年度至 100 年度非本國籍新生兒 3,003 人，合計共 4,212 人之數據，其後亦顯示仍有錯誤，本院遂於 101 年對內政部所屬之怠失提出糾正，案由為「內政部所屬相關主管機關對於非本國籍新生兒網路通報作業機制未充分掌握，就新生兒之年度通報資料之統計有欠覈實，復未能通盤掌握非本國籍新生兒有無取得合法居留身分及是否出境等狀況；另該部長期以來未辦理非本國籍新生兒出生登記，與公民與政治權利國際公約明定所有兒童出生後應立予登記，並取得名字之規定不符，且未積極檢討修正，均核有怠失。」見 101 年 12 月 6 日 101 內調 0097 號調查報告及 101 內政 0034 號糾正案。

(六) 詎至 103 年本案調查期間，內政部仍未辦理非本國籍兒童出生登記及命名。又內政部雖已針對 96 年至 101 年外籍新生兒出生通報資料計 3,774 人與衛福部完成比對，惟本院調查委員詢問 101 年前非本國籍新生兒去向清查及追蹤情形，以及未取得合法居留身分亦未出境者之數據時，該部亦未能確切回覆。又該部對於 101 年 7 月至 102 年 6 月非本國籍新

生兒通報之 801 人中，雖已對 560 人進行訪查，訪查結果未辦理居留證者高達 295 人（其中行方不明者計 54 人），統計該期間仍有逾三分之一未清查或行方不明；顯見內政部對本院於 101 年糾正該部後對非本國籍新生兒資料不問調查前或後出生者均未積極妥處，桃園 C 小妹及臺東 D 個案就前案而言是應清查而未清查所衍生之結果，內政部之清查作為如持續延宕，遲不辦理出生登記及命名，這些隱身於社會角落之孩童，隨著是類兒童逐漸成長，其就學、就醫等基本權益勢將遭受更嚴重之影響，內政部核有重大疏失。

(七) 本案 A 女於 94 年於 B 男家中生下 C 小妹，因 C 小妹有失溫現象，緊急送至桃園縣○○婦產專科診所治療，並由該診所為 C 小妹辦理出生通報。當時 A 女雖未提供身分證明文件，且以「○氏○」假名供該診所登載就醫資料，惟該診所已如實通報產婦為外籍人士，且陪同 A 女及 C 小妹就醫之 B 男所填具就診資料中，其連絡電話及居住地址均為屬實，如是時移民署於接獲 C 小妹出生通報資料後，立即前往關懷並將本案列管，C 小妹將不至在就醫及就學上之基本權益受到延誤。臺東縣 D 童出生時其母資料雖皆為真實，亦經出生通報，惟因內政部怠於後續追查，該等個案又無接續之出生登記及命名等機制管制，肇致迄今 D 童仍為無合法居留身分之黑戶人口，此亦為非本國籍兒童應有類似國人出生通報配套措施之出生登記及命名等機制應設而未設之結果。

(八) 綜上，內政部業經本院 101 年糾正，惟仍未辦理非本國籍新生兒出生登記及命名，亦未清查民國 101 年以前出生之是類孩童是否出境，以及如未出境有無取得合法居留身分等狀況，肇致許多未具合法居

留身分之非本國籍孩童隱身於社會角落，成為黑戶人口，嚴重影響其就學、就醫等基本權益，亦可能形成治安隱憂，核有重大疏失。

二、目前國內身分不明或無合法居留身分之非本國籍兒童及少年不在少數，為及早發現及保障其基本權益，衛生福利部允宜研議將上述之孩童列為兒童及少年福利與權益保障法通報對象，並宜積極督促各縣市政府善用民力，加強宣導鄰里互助之自動通報，俾能及時提供必要之協助。

(一)社會救助法第9之1條規定：「教育人員、保育人員、社會工作人員、醫事人員、村（里）幹事、警察人員因執行業務知悉有社會救助需要之個人或家庭時，應通報直轄市、縣（市）主管機關。」又兒童及少年福利與權益保障法（以下簡稱兒少權法）第53條第1項規定：「醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員、村（里）幹事及其他執行兒童及少年福利業務人員，於執行業務時知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時：一、施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。二、充當第四十七條第一項場所之侍應。三、遭受第四十九條各款之行為。四、有第五十一條之情形。五、有第五十六條第一項各款之情形。六、遭受其他傷害之情形。」又同法第54條規定：「醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員、村（里）幹事、村（里）長、公寓大廈管理服務人員及其他執行兒童及少年福利業務人員，於執行業務時知悉兒童及少年家庭遭遇經濟、教養、婚姻、醫療等問題，致兒童及少年有未獲適當照顧之虞，應通報直轄

市、縣（市）主管機關。」爰對於有社會救助需求者、兒童及少年有受虐或有未獲適當照顧之高風險者，相關人員有通報主管機關之責任，先予陳明。

（二）按現行法令對於有社會救助需求、兒童及少年受虐或未獲適當照顧之高風險者，有向主管機關通報的機制，如 C 小妹個案居住於祖墳，無水、電供應，生活環境及條件極為惡劣，自得為兒少權法第 54 條規定因兒童少年家庭遭遇經濟等問題致未獲適當照顧之通報對象。惟如就外表觀察，並無兒少權法及社會救助法所規定應通報情形者，即使得知其為身分不明或無合法居留身分之非本國籍兒童少年，責任通報人亦可能因法無規定而致輕忽；如臺東 D 童個案，在其家人照料下，不符合社會救助法及兒少權法高風險兒童應通報之規定。爰如將身分不明或無合法居留身分之非本國籍兒童少年列入兒少權法之通報對象，將有助於及早發現是類兒童及少年。

（三）本案 C 小妹長期未被發現，其原因除因 B 男刻意躲藏外，復因 C 小妹生母 A 女為逃逸外勞，故有隱匿情形而不易發現；又 B 男兄弟姊妹雖亦居住於該祖墳附近之房舍，對其處境亦知之甚詳，惟因與 B 男皆有糾紛，雙方互無往來，對其不予理會更無通報意願。另桃園縣政府表示，依據社會救助法及兒少權法規定負有通報責任之人員，亦因無法知悉此一個案而無從通報協助，致令此一居住祖墳駭人聽聞個案持續一年餘，因個案 A 女向移民署桃園縣專勤隊自首方被揭露。按現行法令對於有社會救助需求、兒童及少年受虐或未獲適當照顧之高風險者，有向主管機關通報的機制，惟該通報機制原則上須以責任通報人知悉為前提，如不知悉則無法通報。以

本案個案而言，B家3口棲居祖墳一年餘，其旁不遠處即為人口密集之居住聚落，一位外籍母親與一位學齡兒童棲居於祖墳，較機警之民眾應能發現其異於常情之處；爰此，就涉及兒童及少年權益保護通報機制，雖有法令規定，似仍有疏漏之處，內政部宜督促各縣市政府善用民力，加強宣導鄰里互助通報，基於守望相助及相互關懷等因素自動通報，藉以強化整體通報系統效能，俾及早發現類似個案。

- (四)按兒少權法第54條規定意旨，村里長等相關人員，於執行業務時知悉兒童及少年家庭遭遇經濟等問題，導致兒童及少年有未獲適當照顧之虞，負有通報相關主管機關之責，俾提供此類高風險兒少及時之庇護，亦藉此補足兒少保護漏洞。鑒於內政部移民署迄今仍未能徹底掌握非本國籍兒童相關資料及人口流向，類似本案C小妹等之黑戶人口恐仍為數不少，如未能儘快發現，任令其基本權益受損狀態延續，終將造成國家社會未來更沉重之負擔。為落實兩公約所揭櫫之基本人權，確保是類兒童享有基本權益，衛生福利部允宜研議將此類身分不明或無合法居留身分之非本國籍兒童及少年列入兒少權法之通報對象，使這些無合法身分之非本國籍兒少，即使未因經濟、教養、婚姻或醫療等因素而居於弱勢，亦未遭受虐待，亦能透過法定責任通報制度，而儘快擁有合法身分並接受國家及社會最基本之照護。
- (五)綜上，為及早發現身分不明或無合法居留身分之非本國籍兒童少年，確保其基本權益，衛生福利部允宜研議將身分不明或無合法居留身分之非本國籍兒童及少年列為兒童及少年福利與權益保障法責任通報對象，俾能及時提供必要之協助；並宜督促各縣市政

府善用民力，加強宣導鄰里互助之自動通報，俾能及時提供是類兒童必要之協助。

三、衛生福利部未能積極防杜外籍產婦提供錯誤資料、冒用或不提供身分證明文件而就診，影響非本國籍新生兒通報資料正確性，致內政部後續追蹤及列管之困難，允應檢討改進。

(一) 本案 A 女於 94 年產下 C 小妹後至醫院就診時，因其為逃逸外勞，即以○氏○之假名填具就醫紀錄，該醫院復於不知情的情況下以該假名辦理出生通報，新生兒資料最後傳送至移民署非本國籍新生兒資料庫中。類此以假資料、冒用或不提供身分證明文件就醫產子案件層出不窮，除紊亂新生兒通報系統資料之正確性外，亦使內政部移民署後續追查更顯困難，損害該新生兒之權益。

(二) 按目前醫療院所實際執行產婦接生時，如發現當事人產婦疑似冒用或不願提供相關證明文件，接生醫療院所係依據出生通報作業工作手冊之「肆、接生醫療院所之權責及注意事項第 7 點之規定：『如發現產婦係冒用他人身分證明文件者，請當事人（或接生醫療院所）先至當地警察機關報案，再依報案三聯單或法院判決之證明文件及相關資料，以公文方式函送縣（市）政府衛生局，副知國民健康局做為開放修改權限之依據。』」故目前醫療院所如發現產婦疑似冒用或不願提供相關證明文件，應通報當地警察機關並填妥報案三聯單後，續由警方轉報移民署處理；各地移民署專勤事務分隊則請非本國籍產婦出院後，至該隊報到後辦理查驗身分。

另為保障新生兒之相關權益及戶籍資料之正確性，接生醫療院所於受理產婦待產接生時，應依現行接生醫療院所依據出生通報作業工作手冊之「

肆、接生醫療院所之權責及注意事項」第3點之規定：『嬰兒出生資料上請產母右手拇指捺印及新生兒雙腳掌蓋印，若有特殊外表異常現象，亦請詳細記錄或拍照。』」爰醫療院所應確實查驗其身分證件（居留證、定居證、護照等）之「正本」，核對是否為本人，並複印其身分資料留存病歷；如產婦無法提供證明文件，仍應將其出生資料上傳通報，並留存產婦及親友相關資料（含手機及聯絡電話），作為日後查證追蹤之用。

(三)然依前開工作手冊規定程序，醫療院所究非刑事偵查機關，難以判斷當事人產婦疑似冒用不實證件，具體實施後恐仍有疏漏；且醫療院所如發現產婦疑似冒用或不願提供相關證明文件，通報當地警察機關並由警方轉報移民署處理雖屬可行，但當地移民署專勤事務分隊再請非本國籍產婦出院後至該隊報到以辦理查驗身分之作法，係屬要求不法之人自投法網，顯悖離常情。又實施之具體作法上，應避免該外籍產婦藉機潛逃，甚至憚於前往醫院生產，因而危及渠與新生兒生命安全之情事發生。

(四)為保障非本國籍新生兒之相關基本權益，衛福部允應加強與內政部之橫向連繫，研議較佳之外籍產婦身分識別方式，並要求醫療院所與當地警察、移民及社會福利機關建立聯繫窗口，對外籍產婦未提供身分證明資料或疑似冒用證件者，立即通報警察或移民機關處理，俾查察該外籍產婦是否為逃逸外勞或行方不明之外籍配偶，如涉及社會福利服務或醫療照顧等事項，亦應通知社會福利機關介入，以積極落實兒少權法第14條及第22條之相關規定。本院業於101年函請行政院轉衛生福利部檢討改進，該部就此類外籍產婦提供錯誤資料、冒用或不提供

身分證明文件就診情形仍未能積極防杜，影響非本國籍新生兒通報資料正確性，肇致內政部後續追蹤及列管之困難，允應再予檢討改進。

四、桃園縣政府及內政部入出國及移民署竭盡所能，妥適提供本案個案保護安置、就學及接種常規疫苗等措施，並協調熱心公益團體為其募集善款，使其得以返回母國及生活暫時無虞，其積極協助作法，應予肯定。

(一)內政部入出國及移民署專勤事務第一大隊桃園縣專勤隊（以下簡稱桃園縣專勤隊）於 103 年 2 月 25 日受理本案逃逸越南籍外勞 A 女之自首案件，發現 A 女於 94 年與國人 B 男未婚同居，同年底產下 C 小妹，後因生活困苦，1 家 3 口棲居於 B 男家族祖墳已一年餘，考量 C 小妹就學及生活條件問題，故決定向桃園縣專勤隊自首。為查明 A 女敘述是否真實，桃園縣專勤隊發現該處位居偏僻田野間，生活及居住條件至為惡劣，該專勤隊隨即安排 B 男 1 家 3 口保護安置。桃園縣專勤隊亦立即聯絡桃園縣政府社會局，當日由該局社工人員將 B 男全家安排至適切之安置處所。由於 A 女為逾期居留之逃逸外勞，依現行法令規定將處以罰鍰後並令其返鄉；該專勤隊考量 A 女生活困苦，遂主動協助向民間善心人士勸募，因各界善款陸續湧入，該隊並協調社會愛心團體協助受理社會各界捐款事宜，目前累計捐款已逾新臺幣 10 萬元。俟桃園縣政府安排 A 女、B 男與 C 小妹進行親子血緣鑑定後，復由該專勤隊於同年 3 月 12 日協助 C 小妹母女向越南駐臺北經濟文化辦事處申請旅行文件，並委請該辦事處協助其母女辦理共同返國事宜，不至於發生如媒體報導骨肉分離之困境。其辦理返國手續約需 3 個月期間內，持續由桃園縣政府妥善保護安置。

- (二)桃園縣政府則於接獲該縣專勤隊通報後，將 A 女與 C 小妹安置於該府庇護處所，考量 B 男罹患慢性疾病，另予安置於該縣具有醫療設備之養護中心治療。又為鑑定 B 男與 C 小妹之血緣關係，該府於 103 年 3 月 3 日安排 A 女、B 男與 C 小妹至法務部調查局進行親子血緣鑑定，因鑑定結果確認 C 小妹與鍾男不具親子關係，依規定認定 C 小妹目前具有越南籍，C 小妹依規定應隨 A 女一併返回越南。桃園縣政府在該母女返國前，已先行安排 C 小妹就讀國小一年級，每週一、四由學校志工協助 C 小妹對國語及數學科目進行補救教學，務使課業進度不致落後，另亦對其補行施打常規疫苗，以確保身體防疫能力。據桃園縣政府表示，C 小妹個性活潑外向，與同學相處融洽，尚能適應學校生活，安置機構對其生活起居亦有妥適照顧。
- (三)移民署桃園縣專勤隊在受理本案 A 女自行到案案件中，能積極查察其陳述內容之真實性，實地勘查 A 女棲居場所生活環境，並於當日立即連絡桃園縣政府完成 A 女 1 家 3 口保護安置作為，使其脫離惡劣居住環境，納入社會福利保護系統中，其積極任事態度已屬難能可貴；又該隊除協助 A 女辦理返國事宜外，考量 A 女處境極為特殊且身無分文，無力支付罰鍰及返國機票，該隊亦協助其募集善款，該善款除使 A 女未來得以順利出境外，同時負擔其返回越南後短期之生活開銷，桃園縣專勤隊於本案之積極作為，促進政府正面形象，值得肯定。另桃園縣政府亦能本於職權，在桃園縣專勤隊通報本案個案當日即完成保護安置措施，並考量 C 小妹與 A 女母女相依之緊密關係，將其共同安置；又於 C 小妹等待返國期間，仍積極安排其就學、補救教學及補行

接種常規疫苗等相關措施，以保障其基本權益，並落實兩公約有關非本國籍兒少權益保障，以及兒童及少年福利與權益保障法第 22 條規定之立法意旨，亦應予肯定。

