

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係委員自動調查。

貳、調查對象：行政院、內政部、外交部、行政院僑務委員會。

參、案由：據報載，有關華僑持有中華民國護照之無戶籍國民，除入境台灣須申請入國許可，單次停留期限三個月，最長僅至六個月外，入戶籍取得國民身分證之條件嚴苛，費時多年；倘逾期停留者，即強制出境等情。無戶籍國民與有戶籍國民之差別待遇之理由為何？是否符合憲法第三條、第七條、第十條及第二十三條等基本權利規定及聯合國公民與政治權利國際公約第十二條入出國及居住遷徙自由等規定之保障？事涉國民基本人權保障，認有深入瞭解之必要乙案。

肆、調查重點：

一、入出國及移民法等相關法令規定無戶籍國民在台之地位及待遇有無違反我國憲法第七條平等權、第十條人民居住遷徙自由等規定及第二十三條依比例原則限制之規定？

二、立法院於九十八年三月通過聯合國公民與政治權利國際公約後，其第十二條規定保障人民入出國及居住遷徙自由，對入出國及移民法等相關法令規定無戶籍國民入境、居住之意義如何？

伍、調查事實：

按憲法第十條規定：「人民有居住、遷徙之自由」，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。九十八年間簽署之公民與政治權利國際公約第十二條第四項規定：「任何人進入其本國的權利，

不得任意加以剝奪。(No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.)」九十八年十二月十日生效施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第二條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

早期臺灣地區無戶籍國民及港澳居民來臺並沒有實質的條件限制，及至民國七十七年依據動員戡亂時期國家安全法施行細則訂定「臺灣地區入出境管理作業規定」，始明定入出國作業方式；八十年訂定「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」明確規範居留、定居事項。依據僑務委員會統計資料，華僑包括僑居國外，具有中華民國國籍及無國籍證明文件之華裔人士，總數約三千九百萬人。惟不包括大陸地區人民及港澳居民，其身分另有法律規定。另外外交部九十九年六月統計資料，現持有「有效」護照之在台無戶籍國民總數約六萬二千餘人，其中約三分之一為在台有戶籍國民於海外所生子女，另扣除兼具他國籍者(如美、加、澳、紐)或世代定居他國者(如日、韓、越、星、馬等)，實際有可能因放寬入出境、居留規定來台者應不超過千人，遠不及每年核准歸化之外籍配偶人數(逾九千人)。惟該部於八十六年至九十八年間核發十八萬二千餘本在台無戶籍國民護照。據統計內政部入出國及移民署於九十四年至九十八年間許可在臺「居留」之無戶籍國民有六千三百二十一人，許可在臺「定居」之無戶籍國民七千又七十五人(二者有重疊)。

本案有關無戶籍國民，亦即有中華民國護照之華僑入境、停留、居留及定居所遭遇之問題、事實經過及相關法令規定，除蒐集彙整歷年本院相關類似案件調查報告、報章雜誌之報導、歷年大法官解釋及相關法令規定外，並向內政部、外交部、法務部、行政院研考會(下

稱研考會)、行政院人權保障推動小組、僑務委員會(下稱僑委會)調閱相關卷證,並分別於九十九年八月九日諮詢中央研究院法律學研究所廖教授福特、警察大學國境警察學系柯教授雨瑞及許教授義寶、台灣國際勞工協會龔顧問尤倩、天主教嘉祿國際移民組織台灣分會政策部張主任榮哲,九十九年九月七日詢問行政院僑務委員會、內政部及入出國及移民署及外交部等機關首長,業調查竣事。茲將調查事實分述如後:

一、案情背景資料概述:

(一)據台灣國際勞工協會顧問龔尤倩指出,全球約有六萬餘名為無戶籍國民,而菲律賓無戶籍國民約占一萬多人,其中在台灣的無戶籍國民有近二千名(九十八年十二月一日聯合晚報)。本院於九十九年八月九日諮詢台灣國際勞工協會顧問龔尤倩及天主教嘉祿國際移民組織台灣分會政策部主任張榮哲所提書面資料如下:

- 1、菲律賓華僑的父或母,或是因為國共內戰,或是因為滿清末年政府腐敗,而流離到東南亞的一批海外華人移民,他們的父或母至少有一人是華人,一心想尋根,想認祖歸宗。
- 2、奉華僑為革命之母的僑務政策,加上冷戰背景下的兩岸衝突,讓一九七〇年代的台灣政府拼命拉攏這些海外華人,這些華人後裔,放棄菲律賓國籍,選擇了中華民國。
- 3、當年台灣政府駐馬尼拉辦事處要求他們出具「華僑證明書」,確定了他們華人的身分,便給他們中華民國護照。然而,這並不代表什麼福利,菲律賓政府認為他們是外國人,他們在菲律賓擁有的是「外僑居留證」,而自八〇年至九十六年間,中華民國政府完全不給他們機會取得身分證,他

們擁有的只是一本「中華民國護照」。

- 4、在八〇年以前，這一群菲律賓華僑只要來到台灣而且有人幫忙擔任保證人，即可有戶籍，進而取得身分證。但是九〇年之後，政府以一紙指令，斷了他們的機會。現在，根據移民署的規定，他們是所謂的「無戶籍國民」(ROC Nationals without Citizenship)，他們雖然是國人，但是卻被對待如外國人，出入台灣仍必須至駐外館取得「入出國許可」方可入出境；一次三個月的停留簽證，之後再展延另三個月，當六個月期滿，就必須離境台灣後，再返回台灣，繼續另一個六個月。
- 5、這樣的狀況直到九十六年十一月，入出國及移民法修正，才給了這一群人一個機會：依據入出國及移民法第九條第一項第五款規定，如果在合法連續居留滿七年（每年滿一八三天）後，才可以申請居留証，取得居留之後再依相關規定申請身分證。這看似開了道門，其實卻是很嚴苛的一道門，甚至較外國人嚴苛（如下圖）；而且，在這之前，很多華僑已經「逾期居留」，早已成了黑戶。根據移民署自己的統計，這樣的逾期停留者，約近九百名。

身分	依據	取得身分時間(永久居留或身分證)
外國人	入出國及移民法	五年，永久居留證
無戶籍國民	入出國及移民法	七年(居留) + 一至五年(定居)

	法	
外籍配偶	入出國及移民法	三年（依親居留三年）
大陸配偶	兩岸關係條例	六年（依親居留四年＋長期居留二年）

- 6、自九十六年無戶籍國民終於有機會取得居留身分，然而必須等待七年，經過民間團體的陳情，內政部移民署提出了修法，將入出國及移民法第九條第一項第五款規定連續合法停留七年始得申請居留資格降至五年，不過這項法條仍就躺在立法院中。
- 7、依據九十九年一月六日移民署會議決議，對於「部分」逾期停留的菲僑提出了合法化方案：「入出國籍移民法八十八年五月二十一日施行前第一次入境來台及在台合法連續停留滿七年，且每年居住一八三日以上，無犯罪紀錄之在台逾期停留無戶籍國民，許可其居留」。截至九十九年七月三十日止，目前勞委會估計依據此方案，共協助了一七四名逾期停留者合法化，大多數逾期停留者仍處於黑戶狀態。
- 8、我們所接觸到的菲律賓華僑，他們多數操著口音狀似台灣話的福州話，他們都待在台灣從七年到十幾年，甚至已經有人二十多年了。因著他們的身分，他們從事的多半是非典型的勞動，或者就是棲身於都市邊緣中小型工廠，沒有勞健保。勞委會表示他們是「國人」，可以合法在台灣工作，也享有勞基法、勞保等相關權益，但是卻因為他們沒有居留證，因此沒有加入健保的資格。

9、從泰緬無國籍人民、流離失所的藏胞與底層菲僑，他們的移動，都是華人藉由遷徙，藉以翻轉原生惡劣的貧窮位置。底層菲僑的移動，恰恰是一九五〇年代以降，冷戰時期向海外大量招僑的僑務政治下的產物，又遇上了一九八〇年代末期，國境控管政策的開始，政府透過入出國籍移民法，貫徹以「民族國家」自居的公民身分認定，狠狠地拋棄了這一群當初召喚來的僑民。

10、議題與訴求：

- (1)對於近九百名持有中華民國護照的菲僑，建請進行大赦，解除入國管制。
- (2)持有中華民國護照且單一國籍之無戶籍國民，其申請居留資格應放寬由七年改為三年。
- (3)中華民國護照是這一群人唯一的身分證明文件，一旦其中華民國逾期，無法自己辦理，必須要確定被遣返出境並由移民署官員陪同，始可取得新護照。
- (4)解決持有中華民國護照的底層菲僑，得以享受勞保，卻無權享有健康保險的荒謬性。
- (5)持有居留證的國人，在持證期間，沒有公民身分難以享受社會福利等急難救助。
- (6)目前底層菲僑被視為偽造文書嫌疑犯，遭遇到台北駐馬尼拉經濟文化辦事處，對於他們申請來台許可審核的無理要求。

(二)「請用大赦解決國際人球」，台灣國際勞工協會顧問龔允倩及天主教嘉祿國際移民組織台灣分會政策部主任張榮哲一文（九十八年十二月三十一日《中國時報》），略以：

- 1、昨日《中國時報》頭版報導總統馬英九協助無國籍的黃小妹入籍的故事。黃小妹在平安夜終於獲得身分，看到這則新聞，除了為她感到欣喜外，卻懷疑政府各相關單位，特別是外交部、移民署、內政部，是否看見了這只是台灣「黑戶跟國際人球」問題的冰山一角？是否看見了許多底層人民正在台灣僵化、違反國際人權原則的國境控管措施上流離掙扎？
- 2、近來接觸了一批底層菲律賓華僑，我們赫然發現，現行台灣法令的不合理規定，使得他們均持有合法中華民國護照，卻很難取得身分證，這造成很多侵害其基本人權的問題。這些「無戶籍國民」，根據移民署的規定，他們雖然像所有台灣國民一樣持有中華民國護照，但竟然被如同外國人般對待，還要申請「入國許可」才可進入台灣。然後，當六個月期滿，他們就必須離境再返回台灣，繼續另一個六個月。
- 3、另外，勞委會曾表示，這一群底層菲律賓華僑可以合法在台灣工作，也「應」享有勞基法、勞保等相關國民權益；但是因為他們沒有身分證，所以常常遇到就業歧視，往往淪為低薪、長工時，沒有勞保的底層勞工。尤其每六個月必須出境的條款，使得他們根本難以保住任何既有的工作，因此多數就選擇了逾期停留。根據移民署統計，目前有九百四十名逾期停留，成了黑戶。
- 4、更糟糕的是，他們都待在台灣十幾、二十年了，他們已經為了取得台灣國籍而放棄菲律賓國籍，他們在菲律賓拿的是「外僑」居留證，如今在國境線上漂流，卻還要被剝奪了基本的醫療權，連生病的權利都沒有！這群底層華僑，因為他們持

有的是「停留」簽證，因此沒有加入健保的資格，成為「可以工作卻不能生病」的荒謬情況。

- 5、從泰緬無國籍人民、流離失所的藏胞、黃小妹與底層菲僑，他們的移動挑戰了曾有的僑務政治以及視自己為民族國家的台灣的公民身分認定的矛盾衝突。這些在台灣社會無辜的流離身影，反映出我們的入出國移民法，真需要有更寬廣符合人權的視野。請用大赦來解決「國際人球」，認真解決這些人的身分問題吧。

(三)讀者王日昇投書(公務員、北縣永和、九十九年一月一日)

- (一)拜讀龔尤倩、張榮哲〈請用大赦解決國際人球〉一文，對於兩位先進勇於為無戶籍國民執言之義舉甚為敬佩，惟文中建議以「大赦」方式解決國際人球似值商榷。問題的癥結點在於，前揭反人權措施係以大法官釋字第五五八號解釋為依據，將「有無戶籍」作為是否得自由入境及於本國停留之標準。內政部乃於入出國及移民法制訂時依前揭解釋堂而皇之的將前揭「黑名單條款」納入其中。在法有明文的情況下，請政府「秉持人道精神」處理無戶籍國民問題顯有難度。

- (二)淺見以為，法律問題宜以法律方法解決。公民與政治權利公約、美洲人權公約及世界人權宣言等各項國際法文件均肯認國民之入境權，又自《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》國內法化後，無戶籍國民的入境及居留權利已有了具體的請求基礎。至此無戶籍國民返國係為權利、亦為國家之義務，又何庸大赦？

- (三)剝奪國籍者，為政府對於人權的重大侵害。又按《公民與政治權利國際公約》為國際法，應具特

別法效果，應優先適用。因此，欲保障無戶籍國民權利宜由公民團體監督內政部，請其速依《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》第八條之規定，限期檢討入出國及移民法之條文，改進此種反人權之不當作法，不宜以大赦等行政措施便宜行事。

(四)「移民的故事，說不盡的心事」九十九年五月二十五日至二十七日《聯合晚報》專題報導，略以：

- 1、菲律賓華僑愛莉有一回碰到臨檢，警察看了一眼她的護照後，竟狠很地把護照「摔」在地上，語帶不屑地說「過期了！」她彎身撿起護照時，眼淚差點掉了下來，心想，「有必要這樣對人嗎？我又沒犯罪！」心裡，深深感覺真的被這個國家視為次等國民。愛莉來到台灣已超過 10 年，卻還拿不到居留證，企業不敢聘僱她，只能靠擺地攤為生，甚至不得不將年幼的兒子送回菲律賓。愛莉的父親是二次大戰時流離到菲律賓的華人，在面臨菲律賓籍與中華民國國籍抉擇中，毫不猶豫選擇了中華民國國籍，一家人過去都是持菲律賓居留證在菲生活。八十八年，愛莉的華僑男友得到台灣的工作機會，兩人決定一同到台灣打拚。九十二年時，在菲律賓的母親病重，兒子也面臨就學問題，昂貴的學費、醫藥費，讓她不得不忍痛把兒子送回菲律賓。那一年年底，愛莉母親卻病逝了，兒子最後託付母親的好友撫養，愛莉每個月寄新台幣五千元回家鄉，做為孩子教養的費用。偶爾，透過電腦視訊和兒子對話，或在夢中見到兒子，都讓她心酸落淚。愛莉說，沒居留證，業者不敢聘用。沒工作造成收入不穩、生活困頓的惡性循環，政府規定無戶籍菲僑，每半

年必須離境重新申請簽證，機票加簽證將近二萬元也變得難以負擔，愛莉最後不得不逾期居留，躲躲藏藏生活。

- 2、六十七歲的 Lily 奶奶來台已經二十多年，到現在都還沒能取得合法居留資格。一家子因為逾期居留，工作難找還要躲躲藏藏，兒子更自暴自棄染上毒癮。她相當感嘆的是，吸毒被逮的兒子原本被判勒戒四個月，卻因為逾期居留，莫名其妙地被關了三年多。她不能理解的是，為何持有中華民國護照，住在台灣卻會被警察當成逾期居留。
- 3、九十七年十二月二十五日入出國及移民法修法，放寬泰緬華僑取得中華民國合法居留資格前夕，一名緬甸僑生等不及這個好消息，已經因為黑戶身分、經濟困頓的雙重壓力而自戕，結束僅 20 多歲的人生。當時的內政部長廖了以前去弔唁時，曾忍不住落淚自責，「我們修法有點慢」。東南亞華僑非法滯留國內問題，八十九年代已經存在。八十九年入出國及移民法通過後，完全斷絕他們取得身分的機會，問題反而更加惡化。政府知道這群黑戶的存在，但敢站出來的人不多，大家躲躲藏藏，問題至今懸而未決。直到這些底層僑胞決定走上街頭，才讓問題的解決往前邁出一小步。九十七年七月三日，超過三百名泰北孤軍後裔走上街頭，在自由廣場靜坐抗議，內政部長廖了以深夜趕往現場，指示移民署研擬處理方案。
- 4、「菲僑關懷連線」理事長洪祥桂說，泰緬華僑開了第一槍，菲僑才敢站出來爭取權益，但現在也只能靠移民署年初核定的一項專案，讓部分逾期

居留菲僑取得居留證。僑委會估計在台的無戶籍菲僑有將近一千人，菲僑連線至今只協助了一百多人取得居留證。

- 5、「泰緬地區華裔難民權益促進會」組成已十多年，理事長劉小華感嘆，除了公聽會，除非有輿論壓力，否則根本沒有與政府對話的機會。閉門協調會的內容，出了會議室，政府就翻案。有位內政部官員還曾直接嗆她：「你只管泰緬華僑，解決你的問題很簡單，但我要考慮的可多了」。
- 6、劉小華：廖了以擔任內政部長期間，曾親自到促進會辦公室與僑胞促膝長談，支持修法放寬華僑、藏胞取得身分證的希望。現任移民署長謝立功與副署長何榮村以專案方式提供許多協助。但僑民政策不是內政部單獨問題，也不能靠首長個人友善的態度，就業、就醫牽涉衛生署、勞委會等，需要行政院跨部會研究時，又卡住了。
- 7、緬僑楊文傑自政大畢業後，就在促進會工作，奔波各部會之間，他說，海外聯招沒有後續就業配套，卡住僑生就業，但教育部、僑委會不願承認僑教政策有錯。他們向勞委會爭取，希望鬆綁讓他們合法工作，但幾次公文往返，勞委會也只是一再重申法令限制。他說，勞委會官員明白告訴他，不可能專案處理，頂多勞委會不取締他們違法就業。
- 8、「台灣國際勞工協會」顧問龔尤倩說，爭取菲僑居留過程中，外交部直接表明無關外交部權責，談都不用找他們談。僑委會支持華僑，但也只是以一封公文函請內政部，希望內政部處理，沒有更多的協助。入出國及移民署雖然有心，但成員多是警政署移撥人力，對於移民政策仍侷限於國

境控管的概念。「許多公務員的態度，讓我們很難過。」龔允倩說，曾有菲僑夫婦因辦理新生兒登記被刁難而向協會求助，她陪著這對夫婦二度前往戶政事務所，櫃台人員質疑夫婦持有的中華民國護照過期，新生兒不能被認定為國民。她氣得拍桌反問，難道今天有人持舊式中華民國身分證，就不是中華民國國民嗎？

- 9、立委徐中雄表示，「政府對這些人有嚴重歧視」，台灣正逐漸轉型移民國家，新移民已占台灣社會將近兩成，要推動人權社會，人權應放諸四海皆準，政府應重新審視移民政策。
- 10、據統計，目前在台灣的無戶籍國民人數約有三萬人。為了解決無戶籍國民在台灣的合法居留身分問題，政府在九十八年一月修訂入出國及移民法，增設特赦條款，放寬相關合法居留規定，至今已有五千餘人取得在台合法居留，擺脫黑戶身分，不再過著見不得光的生活。
- 11、移民署副署長何榮村表示，每一類別的無戶籍國民，都有不同的歷史時代背景，針對泰緬孤軍後裔的部分，只要取得國防部的證明文件，就可申請合法居留證。另外對於當年持非法護照入境，又提不出孤軍後裔證明文件者，移民法在增設特赦條款後，也放寬了居留條件，截止今年3月為止，已有一千六百十六人取得在台合法居留。何榮村指出，在相關移民居留辦法未修正前，針對東南亞華僑部分，政府採專案處理，對於逾期居留者不予追究，只要向政府登記，將不管制入境許可，但要取得在台合法居留身分，仍須符合居留條件。至於海外藏胞部分，只要不是持中華人民共和國護照，而是取得印度政府的

IC 證明文件，即可向蒙藏委員會提出在台居留申請，目前已有八十六人取得在台居留許可。

二、憲法上有關國籍及國民之基本權利義務：

(一)第三條：「具有中華民國國籍者，為中華民國國民。」

1、國民為構成國家三要素之一（其他二者為領土與政府）。國民身分之確定，取決於國籍。蓋國籍乃所以確定人民對國家效忠之關係，故為人民權利義務之起點。因之各國憲法乃遂多有關國民與國籍之規定。但一人之國籍，則又每隨政治問題、婚姻狀況，以及歸化等，而有改變，故使國籍成為國際法上與國內法上一個異常複雜之問題¹。

2、具有中華民國國籍者，享有憲法及相關法律規定所保障之權利，並負擔中華民國國民之諸種義務。取得中華民國國籍之方式，我國國籍法規定，係以屬人主義為原則，屬地主義為例外。國籍法第二條規定有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：出生時父或母為中華民國國民。出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。歸化者…。

3、國民與國家之關係，依據德國學者耶林內克之論述，分為下列四種²：

(1)消極關係：

對人民自由權利之限制須有法律明文規定，即法律保留原則。

(2)積極關係：

¹、曾繁康，比較憲法，作者發行，64年9月，第36頁-第37頁。

²、李惠宗，憲法要義，元照出版有限公司，98年9月，第10頁至第13頁。

國民對國家之積極請求權，包括程序保障請求權、經濟上的受益權、社會福利的受益權、教育的受益權等。

(3)主動關係：

係指國民有考試服公職之權與參政基本權。

(4)被動關係：

係指國民對國家應負擔之義務，包括依法納稅依法服兵役，及依法接受基本教育。國民違反此些義務，須承擔一定責任，如刑事責任、行政責任(行政罰)等。

4、在封建制度下的忠誠義務思想，將國民資格與住民資格加以分開，為形成國籍概念之重要關鍵。封建君主制度崩潰之後，基於國民主權思想的抬頭，而產生近代民主國家，傳統由封建制度為基礎，所產生的忠誠義務之臣民概念，轉換為國家構成員之國民共同體所形成的國民概念。哈佛大學國際法研究會為一九三〇年第一次的國際法典編輯準備會議，在一九二九年完成有關國際法條約草案，其第一條的定義規定為「國籍」為以忠誠義務的連繫，與國家之間產生關係的自然人身份。「國民」為與國家之間有忠誠義務連繫關係的自然人³。

5、中國戶籍及國籍制度之源起，學者陳惠馨⁴認

³、許義寶，論無戶籍國民入出國之管理法制-以入出國及移民法第8條為中心，法學叢刊第191期，2003.7，第94頁。

⁴、陳惠馨--從規範概念史的角度談中國傳統法律中「國籍」、「化外人」、「外國人」觀念的變遷，出自甘懷真等編「東亞視域中的國籍、移民與認同」，國立台灣大學出版中心，2008.06，第2頁-第15頁。《大清律例》在戶律「私出外境及違禁下海」條例中規定：「凡將馬牛軍需鐵貨未成軍器銅錢段疋捐絹紬絹絲棉私出外境貨賈及下海者，杖一百，受雇挑擔馱載之人，減一等；物貨船車並入官，於內以十分為率，三分付告人充賞。若將人口軍器出境及下海者，絞監候；因而走泄事情者，斬監候。其該拘束官司，及守把之人通同夾帶，或知而故縱者，與犯人同罪至死減等。失覺察者，官減三等，罪止杖一百，軍

為：在清朝於宣統元年制訂「國籍條例」時，憲政編查館在覆奏時提到：「國以得民為本，自來言戶籍者，不過稽其寡，辨其老幼，以令貢賦而已。國籍之法，則操縱出入之間，上係國權之得失，下關民志之從違。方今列國，並爭日以闢土，殖民互相雄長，而中國獨以人民繁庶，貿遷耕墾於重瀛。固不必以招徠歸附為先要。當以懷保流移為貴。」從這段話，我們可以看到，宣統元年訂定「國籍條例」當時的立法者，開始認知到，國籍立法的目的有三：一、操縱出入之間：也就是對於人民出入國境的控制，這表示清朝開始思考是否讓人民出入國境的可能。然而，在此之前，清朝政府其實是禁止人民離開清朝所統治的地區。二、攸關國權之得失，用今日的語言或許是攸關國家主權（或權力）的得與失，顯示清朝開始認知到，另外有其他國家的存在，因此有所謂國權問題。三、攸關「民志之從違」，也就是有關人民對於國家的認同問題。「國籍」的概念對於大清帝國而言，是一個確定國家與人民之間關係的新概念。在傳統中國的社會中，向來人民與國家的關係是透過「戶籍」的制度所建立。如憲政編查館所言，傳統中國戶籍制度的設計是為了要「稽其寡，辨其老幼，以令貢賦而已」。另外在上奏「國籍條例施行細則」時，根據大臣的說明，戶籍制度的存在，主要對於那些「離棄鄉土，或者跨籍冒考者」等加以懲罰。在奏文中強調當中國海禁大開，中外商人彼此入籍、出籍者的情況多後，乃不得不開始制定「國籍條例」。

作者認為，「國籍」概念的出現，有其時代背景，當一個國家在制定「國籍法」時，他必須先認識到有另外的「國家」存在。但是要制定「國籍法」還有一個條件出現，也就是開始同意自己的人民可以自由地出入，並且可以選擇「自己所屬統治體」的可能。也就是當統治體同意給予人民「移民」及選擇「認同」的時候，才會制定「國籍法」。而人民選擇「遷移」與「認同」其他統治體的可能，在傳統中國的法律制度中其實並不存在的。向來中國傳統法律是不給人民遷移的選擇自由。唯有當一個國家給予人民遷移或選擇「國籍」的自由時，「認同」才有可能出現。當傳統中國的人民僅能被限制，沒有選擇「國家」或「移民」的可能時，「認同」的概念是無從產生的。

- 6、國民的身分是一個法律地位，其權利受保障，並負擔義務。因此大法官陳新民認為：人民只要保持我國國民的身分，不論在國外居留多久，就必須許可其自由返國，亦可要求其履行法定義務（納稅、服兵役）。國家亦應給予法定之一切權利（給予醫療照顧等社會福利）。故國家法律對國民的「資格」，應該嚴格界定，避免浮濫空泛。同時為了避免「忠誠衝突」起見，採行單一國籍已是世界潮流。但基於我國特殊國情、對華僑的情感與華僑以往為「革命之母」對國家的貢獻，因此我國仍採行承認雙重國籍之政策。國民身份不只是情感的符號，而且是雙方權利義務的「界定者」。故我國國籍法仍以改採單一國籍的規定

為宜⁵。因我國仍採行承認雙重國籍，承認大陸亦為國土，大陸同胞亦為國民，以致於必須以有無在台灣地區設籍作為差別待遇之標準，恐怕也是我國特殊國情所使然也。大法官釋字第四五四號解釋對台灣地區無戶籍人民的居住、遷徙限制的合憲性較其他大陸或港澳地區人民採較嚴格的標準，即本於此理⁶。

7、一般國民與公民之區分：

國籍是國際法的概念⁷，公民則是國內法的概念。具有某一國家的國籍者，並不當然享有該國完全的公民權。在某些拉丁美洲國家，只有享有完全政治權利的人才叫公民，喪失公民權並不代表喪失國籍。在美國有時將「公民權」與國籍互用，但「公民」一詞的通常是指享有完全政治或個人權利的人。在美國領地或屬地的人民具有美國國籍是美國國民，但並未享有完全的公民權。例如，美國領地波多黎各的人，不能參與選舉美國總統，所以沒有完全的公民權，但他們具有美國國籍，是美國的國民。我國「國籍法」即對歸化者之「公民權」有限制規定：

- (1) 國籍法第十條規定：「外國人或無國籍人歸化者，不得擔任下列各款公職：1. 總統、副總統。2. 立法委員。3. 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、

⁵、陳新民，憲法導論，新學林出版公司，2008.10，第 29 頁。

⁶、陳新民，憲法學釋論，三民書局，2005.8，第 241-242 頁。

⁷、根據國際法中主要國籍法則（Master Nationality Rule），如果一個國家的國民在另一國家擁有國籍，它將不能為該國民在該國家提供領事保護。例如如果某人有英國和美國國籍，他在美國的時候英國政府不能給他提供領事援助。

副院長、監察委員、審計長。4.特任、特派之人員。5.各部政務次長。6.特命全權大使、特命全權公使。7.蒙藏委員會副委員長、委員；僑務委員會副委員長。8.其他比照簡任第十三職等以上職務之人員。9.陸海空軍將官。10.民選地方公職人員。（第二項）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。

（2）國籍法第十二條規定：「依前條規定申請喪失國籍者，有下列各款情形之一，內政部不得為喪失國籍之許可：一、男子年滿十五歲之翌年一月一日起，未免除服兵役義務，尚未服兵役者。但僑居國外國民，在國外出生且於國內無戶籍者或在年滿十五歲當年十二月三十一日以前遷出國外者，不在此限。」

8、學者顏厥安於九十四年十一月五日中國時報讀者投書「實定法真的萬能？」略以：具有形式「民主」正當性的國會，由於掌握了實證法的制定權力，往往誤以為民主社會的法僅僅來自於制定，由此不但氾濫了「得／宜制定」的範圍，更反向裁縮了法的合理性範圍。例如不久前才剛被宣告違憲的全民指紋強制建檔規定，就是個制定氾濫思惟的產物。值得注意的是，此一制定權氾濫的狀況，並不必然僅意味著國會權力的擴張，透過制定法構成要件的塑造與授權，行政機關與法院，也可能獲致難以適當節制的權力濫用空間。其次，是行政機關與行政權因為迎合著制定法的規定而產生的許多奇怪現象。第一，因為法律的授權，行政機關竟然取得對重大基本權的裁量性限制權力，例如入出境及移民法竟然創設「無戶

籍國民」這類管制概念；又如廣播電視法竟然可強制將廣播電視節目分為「四類」，且分別訂有管制手段。第二，由於不深切反思管制失靈的動因，蔓蕪於各種行政法中的行政罰與行政刑罰，已經讓臺灣幾乎成為一個由規訓巨靈所統治的懲罰國。

(二)無戶籍國民所涉憲法第七條：「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。」之爭議：

- 1、司法院釋字第六一八號解釋：「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，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。基於原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿十年者，對自由民主憲政體制認識與其他臺灣地區人民容有差異，故對其擔任公務人員之資格與其他臺灣地區人民予以區別對待，亦屬合理，與憲法第七條之平等原則及憲法增修條文第十一條之意旨尚無違背。」
- 2、學者許義寶教授認為：基於國家有義務根據有關的國際條約及一定之國際狀況，區分各種不同外國人種類，賦予其不同的權利義務。對於台灣地區「無戶籍國民」之規範，本質上亦與「有戶籍國民」有所不同。此乃基於平等原則中「本質相同，同其處理，本質相異，異其處理」之理念，因此，不排除差別待遇，至於事務本質之探究或狀況之區別，是否能更趨近於國際認同之標準而合理且不構成歧視，正可做為一個國家文明化與

國際化程度之指標⁸。

- 3、有謂我國對無戶籍國民之管理，有類似外國人之情形。如以入國許可、入國停留、居留之申請許可、違反法令限令出國、在出國前，得予以收容等規定，似有其相同之處。惟為保護國家安全，國家立法權因應國家安全需要，得依不同性質，而異其對待規定，此在平等原則之適用上，亦是從本質上加以區分，應屬立法裁量權之範圍。惟法律之規範制定，應力求其完備，並且考量人權之保障方面，以符合憲法之精神。從考量國民之基本人權上，依目前入出國及移民法規範無戶籍國民之入國停留，仍有下列幾點，建議參考，如…無戶籍國民中，對是否取得外國國籍者，未加以區分。因無戶籍國民在國外，已取得外國國籍，與原來國民對國家之忠誠，已有改變，對此似應加以區分⁹。
- 4、亦有學者認為「僑居國外具有中華民國國籍之國民若非於台灣地區設有住所而有戶籍」則依據釋字第558號解釋理由書之看法，仍應適用相關法律之規定（參照入出國及移民法第三條第一款、第五條第一項、第七條規定），此類國民則未必擁有返鄉權，其必須符合一定之要件始能入國。是以，我國國民之返鄉權，取決於是否於台灣地區「設有住所而有戶籍」不過，此種以國民是否「設有住所而有戶籍」為踐行返鄉權之標準，本文認為並不是理想之作法，恐有侵犯中華民國國民返鄉權之嫌。…作者認同與肯定董翔飛大法官之不同意見，然認為關於國民之返鄉權，就在

⁸、許義寶，同前註，第 99 頁。

⁹、許義寶，同前註，第 102 頁。

台灣地區未設戶籍之國民而論，過於嚴苛，恐業已侵犯其基本人權，不過，這也顯示出我國採行雙重國籍之困境。…關於入出國及移民法第七條第一項之「取得、回復我國國籍未在台灣地區設有戶籍之國民」，基本上，其既為我國之「國民」應賦予其享有「返鄉權」故該法第七條第一項第一款至第五款之不予許可或禁止入國之構成要件，針對此類國民而言，不適用之，似有全數刪除之必要，用以踐行「一九六六年公民與政治權利國際公約」第十二條第四項及「世界人權宣言」第十三條第二項關於「返鄉權」之保障。¹⁰

(三)無戶籍國民涉及憲法第十條規定：「人民有居住及遷徙之自由。」之爭議

- 1、人民有居住及遷徙之自由，本國國民對於國家固擁有居住權，但無國籍者不當然即無居住權。在國際法上國籍的意義，最重要的是國家接受本國國民入境的義務。縱使剝奪其國籍，亦不得因此免除該等義務。1972年8月烏干達的阿敏總統將其境內5萬名印度裔英國國籍者驅逐出境。英國政府雖面對國內反對者之示威遊行之壓力，仍因其具有英國國籍，決定接受其返國¹¹。另一方面，阿敏總統聲明將其境內2萬名印度裔烏干達國籍者驅逐出境，因遭國際批評為種族主義者，而撤銷其決定。
- 2、居住自由係保障不受任意侵犯或搜索、查封。英國法諺：「任何人之住宅均為其城堡」，不得無故侵越。英國官吏即因非法搜索美洲人民之倉

¹⁰、柯兩瑞著，入出國管理法制之研究，警大法學論集第8期，92年8月，第30頁、第50頁。

¹¹、崔昌華，國籍與人權，酒井書店，1975，第58-59頁、第314-315頁。

庫，因而觸發獨立戰爭。故美國憲法增補第 4 條規定：「人民有維護其身體、住宅、文件器物，不受非法搜索之權利。」¹²我國刑法第三〇六條規定無故侵入他人住宅罪。刑事訴訟法第一二八條規定，搜索住宅等處所，應用法官核發之搜索票為之。故刑法第三〇七條規定非法搜索罪。

3、遷徙自由係人身自由之延伸及補充，除在國內由甲地自由遷移至乙地，亦包括國內外之自由遷徙。故本國人民自國外進入本國領域，屬於遷徙自由所保障範圍¹³。二次戰後之日本於昭和二十二年（一九四七）制定「限制遷移都會法」，規定至昭和二十三年十二月卅一日止，禁止遷移東京、大阪等特定都會，以舒緩都會區嚴峻之居住、糧食、就業等問題，並防範災害之發生（第一條）¹⁴。在共產國家亦曾實施嚴密的戶籍制度或路條制度，以限制人民的遷徙自由¹⁵。故遷徙自由應包括設立戶籍之自由¹⁶。

4、所謂遷徙自由，不僅為國內遷徙之自由-人民得任意旅行、並移居於國內任何處所，不受限制，並不受差別待遇，且兼為國際遷徙之自由，人民得自由遷出國外，並由國外遷入國內中。我國憲法雖未為詳細之規定，然在本條解釋上，所謂遷徙自由，亦應包含國際的遷徙自由在內。惟不問為國內或國際的遷徙自由，均非絕對之權利，除於戒嚴時期之戒嚴地域，得加限制外，如為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、

¹²、曾繁康著，比較憲法，三民書局，74年，第83頁。

¹³、法治斌、董保誠合著，憲法新論，元照出版公司，2005，第214頁。

¹⁴、阿部照哉，同前註，第136頁。

¹⁵、陳新民，憲法學釋論，三民書局，2009.9，第169頁。

¹⁶、李惠宗，憲法要義，元照出版公司，2005，第214頁。

或增進公共利益之必要，自亦得由法律加以限制之。¹⁷故國防要塞區域、戒嚴區域、防疫區域、假釋人犯等均得依法限制遷徙自由¹⁸。

三、在台無戶籍國民之國民地位：

(一)憲法、國籍法及護照條例等相關國籍認定之規範內容：

- 1、憲法第三條規定「具有中華民國國籍者，為中華民國國民。」
- 2、國籍法第二條第一項：「有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：一、出生時父或母為中華民國國民。二、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。三、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。四、歸化者。」係採以血統主義為準據之政策。
- 3、護照條例第九條：「中華民國護照之適用對象為具有中國民國國籍者。但具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者，非經主管機關許可，不適用之。」在台無戶籍國民之資格要件可分為下列三項：

(1)一般在台無戶籍國民：依據護照條例施行細則第十一條及第十三條，具有我國國籍者應出具國籍證明文件及其他相關文件以持憑申辦護照（按國籍證明文件係指戶籍謄本、國民身分證、戶口名簿、護照、國籍證明書、華僑登記證、華僑身分證證明書、父母一方具有我國國籍證明及本人出生證明、其他經內政部認定之證明文件）。

(2)依據同細則第十八條，在海外之大陸地區人

¹⁷、林紀東，中華民國憲法逐條釋義（一），三民書局，74年，第147-148頁。

¹⁸、曾繁康著，同前註，第86頁。

民，符合「已取得當地永久居留權；當地無永久居留制度，須取得長期居留資格且能繼續延長居留者」、「旅居海外四年以上；或已在取得該居留權國家連續住滿二年以上；或為臺灣地區人民之配偶，結婚已滿二年或已生有子女」及「有政治、經濟、社會、教育、科技、文化、體育、僑務、宗教或人道之特殊考量」之情形，經駐外館處轉請外交部許可者。

(3) 依據同細則第十九條，旅居海外之香港居民在民國八十六年七月一日前或澳門居民在八十八年十二月二十日前，未曾持有我國護照及其在國外所生子女，符合上述說明二之三款情形，經駐外館處轉請外交部許可者。

- 4、護照申請案之審核程序：駐外館處於受理護照申請案後，依據上述護照條例暨施行細則相關規定，先查驗申請人之普通護照申請書、國籍證明文件、身分證件等應備文件，倘係依上述護照條例施行細則第十八條、第十九條申請者，並應報本部許可，經審核確認人別無誤後再核發護照。
- 5、我國國籍認定證明文件：

關於具有我國國籍之證明文件，經查早年相關法規原無明定，迄民國八十九年五月修正之護照條例施行細則及九十年二月國籍法施行細則公布施行後，始有明確之規範。護照條例第九條規定：「中華民國護照之適用對象為具有中國民國國籍者。但具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者，非經主管機關許可，不適用之」，依據「國籍法施行細則」第十一條第二項、「護照條例施行細則」第

十三條、「華僑身分證明條例施行細則」第十條規定，我國國籍之證明文件，指下列各款文件之一：

- (1) 戶籍謄本。
- (2) 國民身分證。
- (3) 戶口名簿。
- (4) 護照¹⁹。
- (5) 國籍證明書。
- (6) 華僑登記證²⁰。
- (7) 華僑身分證明書。
- (8) 父母一方具有我國國籍證明及本人出生證明。
- (9) 其他經內政部認定之證明文件。(臺灣地區無戶籍國民申請入出國及居留定居作業規定，

¹⁹有關大陸地區人民、香港、澳門地區居民申請持用我國護照，仍須有政治、經濟、社會等之特殊考量，經外交部審認確有必要者，始准予其持用我國護照。且其經許可核發之護照效期僅三年，護照末頁並分別加蓋新字(大陸地區人民)或特字(港、澳居民)戳記。其中大陸地區人民領取「新」字護照時，依規定須將所持大陸地區所發護照繳銷。民國八十九年至九十八年核發大陸及港澳地區人民護照約三千本。八十九年前雖有核發「新字、特字」護照，但電腦系統並未記錄「新字、特字」之收件類別，因此八十六年至八十八年無統計量。上述統計量絕大多數為原持有「新字、特字」護照而非新申請者。尤其配合九十三年台灣地區與大陸地區人民關係條例修訂後，已無「新字」核准新案。「特字」護照亦於八十六年(香港地區人民)及於八十八年後(澳門地區人民)，幾無新核發案例。大陸地區及港澳地區人民取得我國護照後，其身分仍有別於一般在台無戶籍國民，適用大陸地區及港澳地區人民申請來台之相關規定，入境應向內政部入出國及移民署申請許可。依內政部九十四年一月二十八日台內戶字第0九四00七六二七六二號函說明二，有關旅居國外四年以上且取得外國國籍之大陸地區人民，准予其身分變更為外國人，嗣後並得准以外國人身分申請歸化我國國籍。是以八十八年九月十七日(八八)境行順字第七七七二九號函說明三，有關大陸地區人民旅居國外者，如符合旅居國外四年以上，且取得當地國籍者，原函示身分即轉換為臺灣地區無戶籍國民部分，依內政部九十四年一月二十八日台內戶字第0九四00七六二七六二號函說明二，業經認定准予其身分變更為外國人，嗣後並得准以外國人身分申請歸化我國國籍，該函示內容已有變更。

²⁰依據外交部之說明(九十九年八月三日)，華僑登記證(或稱僑民登記證)係早年我駐外使領館(以駐東南亞地區國家為主，如駐越南大使館、駐西貢總領事館等)核發之文件，主要係因應南北越戰期間之人道考量而核發，距今年代已久遠，適用對象無法明定。惟僅限有紀錄可查者，始可作為我國國籍之證明文件。早年，或為爭取華僑向心力、或為人道考量(如越戰期間)或為鼓勵來台投資，我駐外館處受理護照案件，依當時之國籍法(生時父為中國人者等)、護照條例及其施行細則相關規定，於審認其國籍證明書、僑民登記證、當地政府所發之居留證或出生證明等足資證明具中華民國國籍(如：生時父為中國人者)之證明文件後，即受理其護照申請，認定上較為寬鬆。外交部業於九十五年三月十四日停止受理以華僑登記證作為國籍證明文件。

係指入境證《入國許可證》) 副本、國防部核發之前國軍官兵證明文件。)

前項第七款之華僑身分證明書²¹，如係持憑華裔證明文件向僑務委員會申請核發者，應併提出前項第八款之證明文件。

(二)我國現行制度未採單一國籍制度相關法令規範

- 1、入出國及移民法第九十三條：本法關於外國人之規定，於國民取得外國國籍而持外國護照入國者及無國籍人民，準用之。
- 2、又國籍法並未禁止具有我固有國籍者取得其他國籍。故凡具有中華民國國籍，檢具中華民國國籍證明文件，均得依護照條例第九條規定申請中華民國護照，無須放棄僑居國國籍或其他國籍。
- 3、國籍法並未規定有有雙重國籍以上者，應辦理登記，具有雙重國籍以上者，無法統計。惟據外交部及內政部之說明，無戶籍國民多同時擁有他國籍。
- 4、有關國籍政策之規劃、執行、變更等相關事項係屬內政部主管業務。
- 5、「護照條例施行細則」第十一條第二項規定，

²¹依華僑身分證明條例第四條第一項規定，僑居國外國民，符合下列情形之一者，得申請華僑身分證明書(但具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者、不得申請)：居住於有永久居留制度之國家或地區，具備下列條件者：(1)取得僑居地永久居留權；(2)在國外累計居住滿四年；(3)在僑居地連續居住滿六個月或最近二年每年在僑居地累計居住八個月以上；居住於無永久居留制度，或有永久居留制度而永久居留權取得困難之國家或地區，具備下列條件者(永久居留權取得困難之國家或地區及其居留資格之認定，由本會會商外交部後每年定期公告之)：(1)取得僑居地居留資格連續四年，且能繼續延長居留；(2)在國外累計居住滿四年；(3)在僑居地連續居住滿六個月或最近二年每年在僑居地累計居住八個月以上；自臺灣地區出國，在國外合法連續居留十年並在僑居地合法工作居留四年以上，且能繼續延長居留者；海外僑民因返國從事投資、置產等經濟活動及盡納稅、服兵役等義務，有申請華僑身分證明之需要，自九十二年一月至九十九年六月間(即華僑身分證明條例施行迄今) 僑委會受理核發華僑身分證明書之數量約一萬三千人次。不含役政用途(申請緩徵)，而屬一般用途者，約四千人。國籍法施行細則第十一條第四項於九十年二月一日修正，國籍認定採從嚴審認，對於檢附華裔證明文件申請核發之華僑身分證明書，不再認定為國籍證明文件，導致是類申請案件減少。

兼具僑居國國籍之申請人，其僑居國嚴格實施單一國籍制，禁止其國民申領外國護照者，駐外館處受理前項申請案件時，應詳告申請人其持有我國護照對於申請人在當地權益之影響後，依規定核發護照。

6、入出國及移民法施行細則第十二條

未兼具外國國籍之臺灣地區無戶籍國民（以下簡稱無戶籍國民），依本法第九條第一項第十一款或第十五款規定，在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項各款之工作，而申請居留者，由入出國及移民署準用就業服務法有關外國人聘僱許可之規定審核之。

7、國籍法第九條規定：「外國人依第三條至第七條申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明。但能提出因非可歸責當事人事由，致無法取得該證明並經外交機關查證屬實者，不在此限。」

（三）無戶籍國民相關設籍規定²²：

1、未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居外國國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民，應先辦理戶籍登記，始取得國民身分。而無戶籍國民須依據入出國移民法之規定，經移民署核發定居證後，始得辦理初設戶籍登記。

²² 在八十八年五月二十一日入出國及移民法制定公布前，管制無戶籍國民，係依據八十年「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」（司法院釋字第四五四號宣告違憲，八十八年十一月一日廢止）1.具有我國國籍現僑居國外或居住港澳地區之人民，及取得我國國籍之人民，申請在臺灣地區短期停留、長期居留或戶籍登記，適用本要點。2.本要點之主管機關為內政部。3.本要點所稱在臺灣地區無戶籍人民如左：僑居國外或居住港澳地區未曾在臺灣地區設有戶籍之人民；取得我國國籍之人民；在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區短期停留，其停留期間為三個月，必要時得延期一次，以自入境之日起，併計六個月為限。前項人民停留期間屆滿，除依規定許可長期居留或戶籍登記者外，應即離境。4.在臺灣地區無戶籍人民有左列情形之一者，得申請在臺灣地區長期居留：有直系血親、配偶或兄弟姐妹在臺灣地區設有戶籍者。其親屬關係如係因收養發生者，應存續二年以上；參加僑社工作，且對僑務有貢獻，經僑務委員會會商外交部及其他有關機關確認出具證明者。（下略）

2、戶籍法第十五條規定，在國內未曾設有戶籍，且有下列情形之一者，應為初設戶籍登記：

- (1) 中華民國國民入境後，經核准定居。
- (2) 外國人或無國籍人歸化或回復國籍後，經核准定居。
- (3) 大陸地區人民或香港、澳門居民，經核准定居。
- (4) 在臺灣地區合法居住，逾十二歲未辦理出生登記。

3、戶籍法第五十四條規定：「國民身分證及戶口名簿，由戶政事務所依據戶籍資料列印製發。」

(四)「入出國及移民法」(八十八年五月二十一日公布，九十八年一月二十三日修正)等相關法令規定無戶籍國民在台之地位：

1、僑務委員會及內政部等機關說明：

- (1) 近年來，海外僑胞屢有建議放寬在臺無戶籍國民入出國、居留及定居等限制規範，僑務委員會在依法行政原則下，均視僑界反映意見，適時向主管機關內政部(入出國及移民署)提出修正建議，以維護僑胞合理之權益。
- (2) 因國家政策及實務上對外來人口管理執行之需要，入出國及移民法將我國國民區分為居住臺灣地區設有戶籍國民及臺灣地區無戶籍國民；該法第三條第五款明定，臺灣地區無戶籍國民定義係指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居外國國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。簡言之，無戶籍國民多擁有他國國籍或永久居留身分，並未在臺設戶籍，長居外國期間毋須在臺納稅、服役、受國民義務教育，與一般認知之「國民

」尚有相當大之歧異，渠在臺之權利與義務與有戶籍國民亦屬有別。又司法院釋字第四五四號大法官解釋理由書：「憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利。對人民入境居住之權利，固得視規範對象究為臺灣地區有戶籍人民，僑居國外或居住港澳等地區之人民，及其所受限制之輕重而容許合理差異之規範，惟必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之，或經立法機關明確授權由行政機關以命令定之。」故，基於國家現行政治情勢及政策，廣義之「國民」之包含有戶籍國民、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民及香港、澳門居民，除有戶籍國民入國不需許可外，分別依入出國及移民法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例等相關規定，需申請許可並有入境管制等規定。現行「入出國及移民法」有關無戶籍國民入國停留居留定居等管制規定，符合憲法第十條及第四五四號大法官解釋。（內政部看法）

- (3) 公民與政治權利國際公約第十二條第四項規定「人人」之範圍，如非限縮為「有戶籍國民」，則「入出國及移民法」、「國家安全法」等入境限制之規定，則有不符本公約第十二條第四項規定之疑義。（僑委會看法）
- (4) 內政部辦理人權兩公約法令與行政措施檢討，業將國家安全法第三條、入出國及移民法施行細則第四條規定，列入檢討修正，相關修正草案，已分別於九十九年二月二十四日

及六月八日函報行政院審議。

(五)護照及居留權之外國法制度：

- 1、據外交部表示，美國、日本、韓國、新加坡、泰國、澳大利亞、法國對持有該國護照者入境居留，並無不同之差別待遇。僑委會表示，日本採戶籍登記制度，海外出生之日本人返國後，即可向戶政機關登記戶籍，其權利義務與一般國民並無不同。
- 2、其次英國則將國籍與公民權兩者分開，僅有英國公民(British Citizen)可自由入境該國。根據英格蘭法律普通法，公民身份是可以天生賦予的，這是因為理論上，在英國領土出生者生而得到英國君主的庇蔭，從而向君主建立起「自然而生的忠誠」(natural allegiance)，以作為對君主「恩義的感激之情」(debt of gratitude)。而在根據出生地法(jus soli)的精神，在英國領土，包括自治領土或殖民地出生的人士，都會被視作英國出生人士。因此，隨著英國領土的擴張，英籍人士已不止限於生於英國本土的人士，而是生於整個大英帝國以內的人士。自《一八四七年外國人入籍法案》生效以後，原先只適用於英國本土的《一八四四年入籍法案》，其適用範圍獲擴展至所有的英國領土及殖民地。在一九四八年，大英國協國家的政府首長召開會議，並達成共識，對大英國協內的國籍法進行大幅變革。當中，會議決定英國與各自治領土將會各自擁有屬於自己國家的公民身份，但他們同時共同保留英籍人士身份，作為帝國的共同記認。至於就英國方面，會議新設英國及殖民地公民(Citizen of the

United Kingdom and Colonies，簡稱 CUKC）身份，凡與英國本土或其殖民地擁有緊密關係（例如在當地出生或擁有當地血統）的英籍人士，皆可取得此公民身份。自《一九四八年英國國籍法案》起，英國法律基本上沒有限制英國國民不能兼為另一國家的公民。所以英國國民取得別國國籍者，不會自動喪失英國國籍。同樣地，成為英國國民也不須放棄原來的國籍。另外，法案又規定英籍人士之別稱為大英國協公民。在《一九六二年大英國協入境法案》生效以前，所有大英國協公民都可以自由地進入或定居於英國。但為針對一九六〇年代大批來自前非洲及亞洲殖民地的人士湧入英國定居，英國先後通過了《一九六二年大英國協入境法案》及《一九六八年大英國協入境法案》，收緊英國及殖民地公民入境或定居於英國本土及其外島（包括海峽群島及曼島）的權利。最後自《一九七一年大英國協入境法案》生效後，居留權（即居英權）的概念首次被引入。根據有關法案，英國及殖民地公民只有在自己、配偶、父母或祖父母與英國或其外島具有關係時，方才擁有居英權。這個措施罕有地使部份英國國民喪失自由進入英國的權利，而英國政府也認為有關法案僅可以臨時解決移民潮問題，最終造就了變革甚鉅且影響重大的法案的《一九八一年英國國籍法案》。因為它不單止創設數類英國公民身份，同時又對英國殖民地類別進行重新命名。該法案將所有英國擁有的殖民地悉數命名為英國屬土。同時廢除了英國及殖民地公民身份，改以三個新的公民身份代

替。這三個在一九八三年一月一日生效的公民身份分別是：英國公民、英國屬地公民及英國海外公民。《二〇〇二年國籍、入境及庇護法案》（Nationality, Immigration and Asylum Act 二〇〇二）賦予英國海外公民、英籍人士或受英國保護人士取得英國公民身份的權利，只要他們沒有其他國籍或沒有在二〇〇二年七月四日以後放棄或因行動或無所行動而喪失任何國籍或公民身份。原先這些人在任何國家都沒有居留權，實際上成為無國籍人士。儘管英國內政部的高級官員強烈反對，時任內政大臣白文傑（David Blunkett）還是在二〇〇二年七月三日表示這方案將「改正一個歷史性的錯誤」，讓上萬名曾為亞洲地區的前英國殖民地政府工作的無國籍人士取回英國公民身份。依據外交部之說明，英國國籍計有六種類別²³：

- (1) 英國公民 (British Citizen)。英國公民是最常見的英國國籍，也是唯一自動擁有英國居留權的。這身份一般是通過和聯合王國、海峽群島和曼島（即所謂「United Kingdom and Islands」）的連繫而取得。在《一九七一年入境法案》下通過和不列顛島嶼的連繫取得居留權的英國及殖民地公民，在一九八三年一月一日以後大都成為了英國公民。
- (2) 英國屬地公民 (British Overseas Territories Citizens)。舊稱英國屬土公民 (British Dependent Territories citizen)，是指憑藉與

²³、六種類別之說明主要係依據維基百科知識庫。

英國海外領土之關係取得英國國籍之人士。現在這類型人士因為《2002年英國海外領土法案》大多兼有英國公民身份。英國公民和英國海外領土公民的身份是可以同時擁有的。現在這類型人士因為《2002年英國海外領土法案》，大多兼有英國公民身分。一九九七年以前，香港人有三百五十萬人原持有該身分。

- (3) 英國海外公民(British Overseas Citizens)：多數是和前英國殖民地（例如馬來西亞和肯尼亞）的連繫關係而取得英國及殖民地公民身份的人。正因為申請有關新的國籍身份是一個自願及有自我意識下進行的程序，任何強制及自動的程序將違反《中英聯合聲明》中，英國備忘錄在第一段所指，「有資格保留某種適當地位」的字眼。如任何人在一九九七年七月一日前未能成功登記取得英國國民(海外)身份，同時又在一九九七年七月一日起成為無國籍人士的話，他們將根據《一九八六年香港(英國國籍)令》第6(1)款，自動成為英國海外公民。
- (4) 英籍人士(British Subjects)：按照《1981年英國國籍法案》，依據《一九八一年英國國籍法案》，英籍人士是沒有英國及殖民地公民身份或任何大英國協國家公民身分的英籍人士。多數是跟前英屬印度和一九四九年前的愛爾蘭共和國有連繫而取得這身分的。
- (5) 英國海外國民(British Nationals 《overseas》)：

- <1>自《一九一四年英國國籍及外國人身份法案》在一九一五年一月一日生效後，有關英國國籍的法律首次有成文規定。除此以外，法案並沒有重大的變革，但法案則表明香港是「英皇陛下領土」的一部份，意味與香港有關的人士可獲得英籍人士身份。
- <2>香港的前英國屬土公民中，於香港主權移交中華人民共和國前特別申請者。沒有取得中華人民共和國國籍的香港英國屬土公民都成為了英國海外公民。任何人都不可以因為在香港出生、透過血統或強制的途徑自動取得英國國民(海外)身份。任何合資格的申請者須要填妥英國當局提供的表格申請，而且還要經內務大臣正式登記及批准，才能正式取得英國國民(海外)身份。有關身份的申請已經在一九九七年截止。
- <3>基於英國國籍法曾經籠統地認為凡在香港出生者皆英籍人士，惟中華人民共和國自一九四九年立國以來，卻從來不承認香港的華人擁有任何英國公民身份，這使到有關香港人的公民身份問題更形複雜。首先，中華人民共和國一旦承認這些英國公民身份，將等同承認清廷與英國在一九世紀簽署一系列有關割讓香港的不平等條約。其次，自一九八〇年起生效的《中華人民共和國國籍法》亦不容許其國民擁有

雙重國籍。

<4>英國國民(海外)屬於大英國協公民，因此他們在英國可享有絕大部份公民權利。此外，如果他們有意在英國留學，他們亦有資格免費申請居留許可證。英國國民(海外)身份有別於其他不具公民身份的英國國籍(如英籍人士及受英國保護人士)，有關身份的持有人一旦成為其他國家的公民，也不會自動失去此身份。中華人民共和國政府都是不給予承認的。這類人士要申請回鄉證才可進入中國大陸，而英國政府亦已表明，持有英國國民(海外)身份的華人並不可於香港、澳門及中國大陸享有領事保護。亦即不視為英國人。

<5>給予「英國國民(海外)」完整的英國公民身份將違背一九八四年中英兩國所簽訂之《中英聯合聲明》。至於中華民國方面，只有持英國公民身份的華人才獲承認，而持英國國民(海外)身份的華人則不獲承認。英國國民(海外)及香港特區護照持有人前往台灣都需要落地簽證(入出境許可證)，但英國公民則可享免簽證待遇。根據英國後來制定的《1990年英國國籍(香港)法案》，英國向五萬個曾經從事敏感職位的政府公務員，以及對殖民地有貢獻的人士，也包括最有能力及動機申請移民的人士，對香港前途具重要性的家

庭提供英國公民身分，所有符合資格的家庭經由香港總督推薦，然後再由英國內務大臣進行登記居英權。居英權持有人可隨時前往英國定居，而無需在英國居留數年以取得居留權（俗稱「坐移民監」），而持有人的子女可在英國就讀公立中學。如此可令獲得居英權人士安心在香港生活，萬一香港出現問題，則可隨時前往英國，以減輕香港人才及資金的流失問題。當時任職行政署長的曾蔭權（現任行政長官），也被委派推廣居英權計劃。所有成功參與此計劃的人士都喪失英國屬土公民身份，如果他們具有英國國民（海外）身份的話，有關身份也會喪失。此計劃已經於1997年6月30日後停止進行登記。

(6) 受英國保護人士 (British protected persons)

：受英國保護人士來自大英帝國中，非由英皇擁有主權的保護國——名義上受英國君主保護的獨立國家。受英國保護人士的身份是的特殊種類 (*sui generis*)——既不是大英國協公民（或舊式的英籍人士），傳統上也不被視為英國國民，但亦非外國人 (*alien*)。

以上分類中只有英國公民 (British Citizen) 可自由入境英國及在英國居住，其他類雖同屬英國籍，但不能自由入境及在英國居留。此因英國移民法將國籍與公民權分開，倘有英國國籍及護照，但該護照上之國籍

(Nationality)如未記為英國公民(British Citizen)，則該護照只是旅行證件，並不能持以入境、居住、選舉及享有英國福利。護照上國籍未註記英國公民者，若擬來英國居住，須在護照上申獲註明為可在英國居住(The right of abode)，或須另經取得英國政府發給之可住英國居住證明(The certificate of entitlement to the right of abode)。另因實務上曾見英國海外國民(British Nationals 《Overseas》)之護照記載不需入境許可或簽證可自由入境英國(Holder of this passport does not require an entry certificate or visa to visit the United Kingdom)。

3、入出國及移民法有關無戶籍國民之規定及解釋及爭議（原則採逐條釋義方式）

(1) 第三條

<1>國民：指具有中華民國（以下簡稱我國）國籍之居住臺灣地區設有戶籍國民或臺灣地區無戶籍國民。

<2>居住臺灣地區設有戶籍國民：指在臺灣地區設有戶籍，現在或原在臺灣地區居住之國民，且未依臺灣地區與大陸地區人民關係條例喪失臺灣地區人民身分。

<3>臺灣地區無戶籍國民：指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居外國國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。

<4>居留：指在臺灣地區居住期間超過六個月。

<5>定居：指在臺灣地區居住並設立戶籍。

(2) 第五條第二項（入國許可）：

臺灣地區無戶籍國民入國，應向入出國及

移民署申請許可²⁴。

< 1 >外交部對本條所提意見：

- A. 依現行入出國及移民法第五條規定，渠等須向內政部入出國及移民署申請許可，無法自由入境。故此類無戶籍國民倘於國外因故遭遣返，我移民署亦拒絕渠等入境，致其申請赴他國簽證時，無法申獲或取得合理之簽證符遇；甚或發生美國駐日大使館於渠等護照上加註「此護照不被美國政府承認」之文字，已嚴重影響我國護照公信力。
- B. 鑒於該等人士既經政府認屬中華民國國民，自為我所應保障之對象，其等且其憲法上之居住權。據統計，外交部所核發之無戶籍國民有效護照約 6 萬餘本，其中約三分之一為在台有戶籍國民於海外所生子女，另扣除兼具他國國籍者(如：美、加、澳、紐)或世代定居他國者(如：日、韓、越、星、馬等)，實際有可能因放寬入出境、居留規定來台者應不超過千人，遠不及每年核准歸化之外籍配偶逾九千人之人數。
- C. 為維護我國國際形象及渠等之權益，外交部歐前部長及楊部長均曾親自拜會內政部部长並於九十九年二度致函該部，要求正視並儘速解決在台無戶籍國民身分問題，以回歸憲政法治及符合國際人權公約。日前經內政部邀集相關機關多次會商，雖業

²⁴ 學者許義寶接受本院諮詢時表示：國民有返國的權利，為國民之國際法上人權。我國因特殊歷史背景關係，特規定有管制無戶籍國民入國之制度(大法官釋字第 558 號)，惟管制應屬特殊狀況，如有危害國家安全之具體事實情形，才得管制禁止其入國，一般之無戶籍國民之返國，應受到保障，特別是單一國籍者。

已同意放寬及簡化無戶籍國民入境程序，
但是仍未從根本問題加以改善

<2>內政部說明有戶籍國民與無戶籍國民就入出境與停留之差別待遇之理由：

- A. 早期因我國歷史時代背景因素，倡議華僑為革命之母，並為因應兩岸分治情勢，爭取海外僑胞對「中華民國」之認同，入出國及移民法第三條第五款爰定有「臺灣地區無戶籍國民」一詞，指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。
- B. 依僑務委員會網站公布統計資料，海外華人約有三千九百多萬人、臺僑人數約一百七十七萬餘人，總計潛在之無戶籍國民約四千餘萬人，已遠超過現有戶籍國民人口數，在無戶籍國民之政策立法上，仍須將最大可能因素納入考量。
- C. 依外交部統計資料，目前持有效期內我國護照之無戶籍國民約六萬餘人，如無戶籍國民入出國、在臺居留、定居權益均與有戶籍國民相同，且無須事先申請許可，恐造成目前旅居經濟環境較差國家之無戶籍國民大量申請我國護照後持憑來臺，造成人口管理、整體移民政策、社會治安、生活照顧及社會福利等方面的重大影響。
- D. 司法院大法官釋字第四五四號及第五五八號解釋略以，對人民入境居住之權利，得視規範對象為臺灣地區有戶籍人民，僑居國外或居住港澳等地區之人民，其所受限制之輕重容許合理差異之規範，僑居國外

具有我國國籍之國民若非於臺灣地區設有戶籍，仍應適用相關法律之規定，此為我國國情之特殊性所使然。

E. 有關無戶籍國民入境事宜，內政部刻正修訂「入出國及移民法」第五條第二項但書，使持有我國護照者，得准予免申請入國許可或於入國時申請入國許可。

(3) 第七條（限制入國）

<1> 臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，入出國及移民署應不予許可或禁止入國：

- A. 參加暴力或恐怖組織或其活動。
- B. 涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。
- C. 涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣。
- D. 護照或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用。

<2> 臺灣地區無戶籍國民兼具有外國國籍，有前項各款或第十八條第一項各款規定（禁止外國人入國）情形之一者，入出國及移民署得不予許可或禁止入國。

<3> 第一項第三款所定重大犯罪或有犯罪習慣及前條第一項第六款所定重大經濟犯罪或重大刑事案件之認定標準，由主管機關會同法務部定之。

為執行「入出國及移民法」、「入出國及移民法施行細則」及「臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法」有關臺灣地區無戶籍國民入出國居留定居規定，特訂定「臺灣地區無戶籍國民申請入出國及居留定居作業規定」：

(4) 第八條（停留期間）

〈1〉臺灣地區無戶籍國民向入出國及移民署申請在臺灣地區停留者，其停留期間為三個月；必要時得延期一次，並自入國之翌日起，併計六個月為限。但有下列情形之一並提出證明者，入出國及移民署得酌予再延長其停留期間及次數：

- A. 懷胎七個月以上或生產、流產後二個月未滿。
- B. 罹患疾病住院或懷胎，出國有生命危險之虞。
- C. 在臺灣地區設有戶籍之配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親在臺灣地區患重病或受重傷而住院或死亡。
- D. 遭遇天災或其他不可避免之事變。
- E. 人身自由依法受拘束。

〈2〉依前項第一款或第二款規定之延長停留期間，每次不得逾二個月；第三款規定之延長停留期間，自事由發生之日起不得逾二個月；第四款規定之延長停留期間，不得逾一個月；第五款規定之延長停留期間，依事實需要核給。

〈3〉前二項停留期間屆滿，除依規定許可居留或定居者外，應即出國。

(5)第九條（居留之要件及限制）²⁵

²⁵許義寶認為有關無戶籍國民之法律地位，除具有雙重國籍者，暫不予討論。為單一國籍之無戶籍國民，如受許可在台灣停留，其申請居留之期間，依入出國及移民法規定外國人為合法連續停留五年(25 條，但仍須有其他條件)，即可申請永久居留。因此，有關無戶籍國民之申請居留年限，不宜比五年更長。(延長年限之意義?)依國籍法規定，一般外國人申請歸化者，須在台灣地區居住五年以上等條件，得以提出申請。而如為台灣地區之外籍配偶，則符合居住滿三年之條件，即得提出申請歸化。因此，無戶籍國民之申請居留，不宜比外國人更嚴。停留年限之規定，在於觀察其與我國之關係，及是否有不法活動之目的。但二者間，應符合比例原則。但從當事人之立場，亦應考量。在我國居住地位不安定，相關人權不受保障(如參加健保)。且對於無戶籍國民之居留數額，依法並得依特定國家地區，而公告每年許可

- <1>臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請在臺灣地區居留：
- A. 有直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母現在在臺灣地區設有戶籍。其親屬關係因收養發生者，被收養者年齡應在十二歲以下，且與收養者在臺灣地區共同居住，並以二人為限。
 - B. 現任僑選立法委員。
 - C. 歸化取得我國國籍。
 - D. 居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，年齡在二十歲以上。
 - E. 持我國護照入國，在臺灣地區合法連續停留七年以上，且每年居住一百八十三日以上。
 - F. 在臺灣地區有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查。
 - G. 曾在臺灣地區居留之第十二款僑生畢業後，返回僑居地服務滿二年。
 - H. 對國家、社會有特殊貢獻，或為臺灣地區所需之高級專業人才。
 - I. 具有特殊技術或專長，經中央目的事業主管機關延聘回國。
 - J. 前款以外，經政府機關或公私立大專校院任用或聘僱。
 - K. 經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第七款或第十一款工作。

之配額(第9條)，亦屬一種移民管制，調節人口數量。

- L. 經中央目的事業主管機關核准回國就學之僑生。
 - M. 經中央目的事業主管機關核准回國接受職業技術訓練之學員生。
 - N. 經中央目的事業主管機關核准回國從事研究實習之碩士、博士研究生。
 - O. 經中央勞工主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作。
- <2>前項第一款、第二款、第四款至第十一款規定，申請人之配偶及未成年子女得隨同申請；未隨同本人申請者，得於本人入國居留許可後定居許可前申請之。本人居留許可依第十一條第二項規定，撤銷或廢止時，其配偶及未成年子女之居留許可併同撤銷或廢止之。
- <3>依第一項規定申請居留經許可者，入出國及移民署應發給臺灣地區居留證，其有效期間自入國之翌日起算，最長不得逾三年。
- <4>臺灣地區無戶籍國民居留期限屆滿前，原申請居留原因仍繼續存在者，得向入出國及移民署申請延期。
- <5>依前項規定申請延期經許可者，其臺灣地區居留證之有效期間，應自原居留屆滿之翌日起延期，最長不得逾三年。
- <6>臺灣地區無戶籍國民於居留期間內，居留原因消失者，入出國及移民署應廢止其居留許可。但依第一項第一款規定申請居留之直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母死亡者，不在此限，並得申請延期，其申請延期

，以一次為限，最長不得逾三年。

- <7>臺灣地區無戶籍國民於居留期間，變更居留地址或服務處所時，應向入出國及移民署申請辦理變更登記。
- <8>主管機關得衡酌國家利益，依不同國家或地區擬訂臺灣地區無戶籍國民每年申請在臺灣地區居留之配額，報請行政院核定後公告之。但有未成年子女在臺灣地區設有戶籍，或結婚滿四年，其配偶在臺灣地區設有戶籍者，不受配額限制。
- <9>臺灣地區無戶籍國民經許可入國，逾期停留未逾十日，其居留申請案依前項規定定有配額限制者，依規定核配時間每次延後一年許可。但有前條第一項各款情形之一者，不在此限。

本條有關臺灣地區無戶籍國民申請在臺居留，具有我國國籍之認定方式，內政部警政署入出境管理局九十二年十一月二十六日境仁湘字第0九二二00七一五八0號函示：

- <1>兼具外國國籍之在臺無戶籍國民，不得申請歸化我國國籍，應直接以無戶籍國民身分申請在臺居留。
- <2>依據內政部八十八年十一月二十四日八十八戶司發字第八八0一九六四號函示，以在臺無戶籍國民身分申請在臺依親居留，若其依親對象係以歸化取得國籍在臺定居者，不得申請居留。
- <3>在臺無戶籍國民申請在臺居留，具有我國國籍之認定方式，依照「入出國及移民法」

第九條、「國籍法」第二條、「護照條例」第九條、「華僑身分證明條例」第六條、「國籍法施行細則」第九條第二項及第三項規定，說明如下：

- A. 子女依父親或兄弟姐妹者：應檢附依親對象之戶籍謄本及申請人之出生證明（該出生證明倘於國外製作者，應經我駐外館處驗證）後，據以認定。
- B. 子女依母親者：
 - a. 申請人倘係六十九年二月十日（配合國籍法於八十九年二月十日修正）以前出生者：除依親對象之戶籍謄本及申請人之出生證明（該出生證明倘於國外製作者，應經我駐外館處驗證）外，應另檢附申請人之我國護照影本後，據以認定。
- C. 申請人倘係六十九年二月十日以後出生者：同(1)。
- D. 父親依子女者：
 - a. 申請人倘係六十九年二月十日以前出生者：同(1)。
 - b. 申請人倘係六十九年二月十日以後出生者：除依親對象之戶籍謄本及申請人之出生證明（該出生證明倘於國外製作者，應經我駐外館處驗證）外，應另檢附申請人之我國護照影本後，據以認定。
- E. 依配偶或母親依子女者：除依親對象之戶籍謄本及申請人之出生證明外，應另檢附申請人之我國護照影本後，據以認定。
- F. 說明 3 之實施日期追溯自九十年二月三日

起。

此外有關居留配額部分亦有訂定臺灣地區無戶籍國民居留配額表，於 98 年 11 月 25 日修正其理由如下：

臺灣地區無戶籍國民居留配額表（以下簡稱本配額表）自八十八年十一月一日發布施行後，曾於九十二年三月二十七日及九十七年七月二十三日二次修正施行，茲因僑居越南地區之臺灣地區無戶籍國民（以下簡稱越南地區無戶籍國民）依兄弟姊妹在臺設有戶籍申請居留者，目前排配人數約二八二人，等待排配時間約需八年，僑居緬甸地區之臺灣地區無戶籍國民（以下簡稱緬甸地區無戶籍國民）依兄弟姊妹在臺設有戶籍申請居留者，目前排配人數約七四〇人，排配時間約需十二年，相較外國人在我國合法連續居留五年（每年居住超過 183 天）即得申請永久居留，越南及緬甸地區無戶籍國民依兄弟姊妹在臺設有戶籍者申請居留排配時間顯屬較長，且本次專案處理滯臺泰緬學生在臺居留事宜，其中經國防部查證具國軍後裔身分，得以無戶籍國民身分許可在臺居留約四五七人，渠等因不列入居留配額管制，且於二或三年後即可定居設籍，對照現已排配等候多年之緬甸地區無戶籍國民較為優惠，迭生爭議。爰擬具本配額表修正草案，其要點如下：

<1>將越南地區無戶籍國民依兄弟姊妹在臺設有戶籍者申請居留之配額，由每月配額三人，提高為每月配額五人。

<2>將緬甸地區無戶籍國民依兄弟姊妹在臺設有戶籍者申請居留之配額，由每月配

額五人，提高為每月配額十二人。

(6)為解決旅居菲律賓無戶籍國民在臺滯留及健保加保問題，移民署於九十九年一月六日邀集相關單位研商「滯臺菲律賓無戶籍國民申請居留或再入境作業程序」開會決議，符合「入出國及移民法」第十六條第二項及第九條第一項第五款申請居留規定之滯臺菲律賓無戶籍國民，可逕行申請在臺居留，俟核發無戶籍國民居留證後，向外交部領事事務局申請換發護照，尚不符申請居留規定者，協助其出境後，不予管制入國，並俟符合資格後申請居留。決議略以：

<1>八十八年五月二十一日前第一次入境，目前在臺逾期停留之無戶籍國民，得依入出國及移民法第十六條第二項規定申請居留。請天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會分批造冊送本署入出國事務組審查，經查符合上開規定者，將發文請該會協助通知至在臺住所地之本署服務站申請居留證並副知各該服務站配合辦理。上開符合申請資格者，檢附護照及3個月內國內健康檢查證明(乙表)至本署服務站申請居留證，其最後入境日在八十八年五月二十一日以後者，需繳納罰鍰。

<2>曾在臺合法連續停留滿七年，且每年居住一八三日以上，無犯罪紀錄之無戶籍國民，得依入出國及移民法第九條第一項第五款規定申請居留。請天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會分批造冊送本署入出國事務組審查，經查符合上開規定者，將發文請該會協助通知至在臺住所地之本署服務站申請居留證並副

知各該服務站配合辦理。上開符合申請資格者，檢附護照、三個月內國內健康檢查證明(乙表)及國內刑事紀錄證明至本署服務站申請居留證並繳納罰鍰。

<3>上開人員於核發居留證後，得持憑向外交部領事事務局申請核發新護照。

<4>不符決議一、二之滯臺無戶籍國民，於繳納罰鍰出境後，不予管制入國。請天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會分批造冊送本署轉知駐菲律賓移民秘書，協助申請臨人字入國許可，申請時經面談顯無疑慮者，無須繳驗出生證明。當事人護照逾期者，可逕至本署服務站申請出境證，並由專勤隊製作筆錄及代為申請護照。

<5>上開經許可入國之滯臺無戶籍國民，如符合入出國及移民法第九條第一項第十一款、第十五款申請工作居留或其他各款申請居留規定者，可於入境後向本署申請居留許可。未符合申請居留規定者，仍須於六個月(含延期)停留期限屆滿前依限離境，再行申請來臺，並俟符合申請居留規定時(如在臺合法連續停留滿七年，且每年居住一八三日以上)提出申請，如再有在臺逾期停留之情形，仍將依法管制來臺。

<6>依內政部法規會審查通過之「入出國及移民法」修法草案第九條第一項第五款，持我國護照入國，在臺灣地區合法連續停留五年(原為七年)以上，且每年居住一八三日以上無戶籍國民，得申請在臺居留。俟上開草案修法通過後，無戶籍國民即可提前申請居留

。

<7>取得居留證之無戶籍國民，可憑以辦理健保加保事宜。尚未取得居留許可之在臺無戶籍國民，是否得以護照、在臺居住一八三天以上之入出國日期證明書及工作證明文件作為辦理健保加保之居留證明文件，待天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會將工作證明格式內容送該署後，由該署函請行政院衛生署研議。

。

(7)第十條（定居之要件及限制）

<1>臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請在臺灣地區定居：

A.前條第一項第一款至第十一款之申請人及其隨同申請之配偶及未成年子女，經依前條規定許可居留者，在臺灣地區連續居留或居留滿一定期間，仍具備原居留條件。但依前條第一項第二款或第八款規定許可居留者，不受連續居留或居留滿一定期間之限制。

B.居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，未滿二十歲。

<2>依前項第一款規定申請定居，其親屬關係因結婚發生者，應存續三年以上。但婚姻關係存續期間已生產子女者，不在此限。

<3>第一項第一款所定連續居留或居留滿一定期間，規定如下：

A.依前條第一項第一款至第九款規定申請者，為連續居住一年，或居留滿二年且每年居住二百七十日以上，或居留滿五年且每年居住一百八十三日以上。

B.依前條第一項第十款或第十一款規定申請者，為連續居住三年，或居留滿五年且每年居住二百七十日以上，或居留滿七年且每年居住一百八十三日以上。

<4>臺灣地區無戶籍國民於前項居留期間出國，係經政府機關派遣或核准，附有證明文件者，不視為居住期間中斷，亦不予計入在臺灣地區居住期間。

<5>臺灣地區無戶籍國民於居留期間依親對象死亡或與依親對象離婚，其有未成年子女在臺灣地區設有戶籍且得行使或負擔該子女之權利義務，並已連續居留或居留滿一定期間者，仍得向入出國及移民署申請定居，不受第一項第一款所定仍具備原居留條件之限制。

<6>申請定居，除第一項第一款但書規定情形外，應於連續居留或居留滿一定期間後二年內申請之。申請人之配偶及未成年子女，得隨同申請，或於其定居許可後申請之。

<7>臺灣地區無戶籍國民經許可定居者，應於三十日內向預定申報戶籍地之戶政事務所辦理戶籍登記，逾期未辦理者，入出國及移民署得廢止其定居許可。

<8>臺灣地區無戶籍國民申請入國、居留或定居之申請程序、應備文件、核發證件種類、效期及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

(8)無戶籍國民、外國人、大陸地區人民取得臺灣地區居留或定居之流程一覽表

身分別	取得國	備	註
-----	-----	---	---

	民身分 證流程	
在臺無 戶籍國 民	居留 (1至5 年) ↓ 定居設 籍	1. 原則上，獲准居留之在臺無戶籍國民，其在臺連續居住滿1年，或居留滿2年且每年居住270日以上，或居留滿5年且每年居住183日以上者，得申請定居設籍。 2. 另針對某些特定事由而獲准居留之在臺無戶籍國民（如應聘在臺從事白領工作、於入出國及移民法施行前入國且未能強制其出國者等），因具特案性質，其需在臺連續居住滿3年，或居留滿5年且每年居住270日以上，或居留滿7年且每年居住183日以上者，始得申請定居設籍。
大陸配 偶	團聚 ↓ 依親居 留(4年) ↓ 長期居 留(2年) ↓ 定居設 籍	1. 國人之大陸配偶欲取得身分證者，須先申請來臺團聚，獲准來臺後，即可申辦依親居留。 2. 大陸配偶依親居留滿4年，每年居住逾183日者，得申請長期居留。 3. 大陸配偶長期居留滿2年，每年居住逾183日者，始得申請定居設籍，取得身分證。
外國人	外僑居	1. 一般外國人欲取得我國身

	<p>留(5年)</p> <p>↓</p> <p>歸化(視放棄原屬國籍所須時間而定)</p> <p>↓</p> <p>無戶籍國民居留(1至5年)</p> <p>↓</p> <p>定居設籍</p>	<p>分證者，須先在臺合法居留滿5年(以就學或來臺從事藍領工作之事由在臺居留者，其居留期間不列入計算)，每年居住183日以上，始得申請自願歸化取得我國國籍。</p> <p>2. 外國人歸化取得我國國籍後，其身分即轉換為在臺無戶籍國民，須依無戶籍國民身分申請居留，居留滿一定期間後始得申辦定居設籍。</p> <p>3. 外國人歸化取得我國國籍，須先放棄原屬國國籍，其放棄國籍所須辦理時間，視其原屬國規定而有不同。</p>
外籍配偶	<p>外僑居留(3年)</p> <p>↓</p> <p>歸化(視放棄原屬國籍所須時間而定)</p> <p>↓</p> <p>無戶籍國民居留(1至3年)</p>	<p>1. 具國人配偶身分之外國人，如欲取得我國身分證，須先在臺合法居留滿3年，每年居住183日以上，始得申請自願歸化取得我國國籍。</p> <p>2. 其餘同上述外國人2.及3.。</p>

	 定居設 籍	
--	---	--

(9) 第十一條 (限制居留或定居之情形)

<1> 臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居，有下列情形之一者，入出國及移民署得不予許可：

- A. 有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑。
- B. 曾受有期徒刑以上刑之宣告。
- C. 未經許可而入國。
- D. 冒用身分或以不法取得、偽造、變造之證件申請。
- E. 曾經協助他人非法入出國或身分證件提供他人持以非法入出國。
- F. 有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚。
- G. 親屬關係因收養而發生，被收養者入國後與收養者無在臺灣地區共同居住之事實。
- H. 中央衛生主管機關指定健康檢查項目不合格。但申請人未滿二十歲，不在此限。
- I. 曾經從事與許可原因不符之活動或工作。
- J. 曾經逾期停留。
- K. 經合法通知，無正當理由拒絕到場面談。
- L. 無正當理由規避、妨礙或拒絕接受第七十條之查察。
- M. 其他經主管機關認定公告者。

<2> 經許可居留後，有前項第一款至第八款情

形之一，或發現申請當時所提供之資料係虛偽不實者，入出國及移民署得撤銷或廢止其居留許可。

- 〈3〉經許可定居後，有第一項第四款或第六款情形之一，或發現申請當時所提供之資料係虛偽不實者，得撤銷或廢止其定居許可；已辦妥戶籍登記者，戶政機關並得撤銷或註銷其戶籍登記。
- 〈4〉依前二項規定撤銷或廢止居留、定居許可者，應自得撤銷或廢止之情形發生後五年內，或知有得撤銷或廢止之情形後二年內為之。但有第一項第四款或第六款規定情形者，不在此限。
- 〈5〉第一項第九款及第十款之不予許可期間，自其出國之翌日起算至少為一年，並不得逾三年。
- 〈6〉第一項第十二款規定，於大陸地區人民、香港或澳門居民申請在臺灣地區居留或定居時，準用之。

(10) 第十二條

臺灣地區無戶籍國民持憑外國護照或無國籍旅行證件入國者，除合於第九條第一項第三款或第十條第一項第二款情形者外，應持憑外國護照或無國籍旅行證件出國，不得申請居留或定居。

(11) 第十三條（廢止停留許可）

臺灣地區無戶籍國民停留期間，有下列情形之一者，入出國及移民署得廢止其停留許可：

- 〈1〉有事實足認有妨害國家安全或社會安定之

虞。

<2>受有期徒刑以上刑之宣告，於刑之執行完畢、假釋、赦免或緩刑。

(1 2)第十四條（限令出國）

<1>臺灣地區無戶籍國民停留、居留、定居之許可經撤銷或廢止者，入出國及移民署應限令其出國。

<2>臺灣地區無戶籍國民應於接到前項限令出國通知後十日內出國。

<3>臺灣地區無戶籍國民居留、定居之許可經撤銷或廢止，入出國及移民署為限令出國處分前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。

<4>前項審查會之組成、審查要件、程序等事宜，由主管機關定之。

(1 3)第十五條第一項（強制出國）

臺灣地區無戶籍國民未經許可入國，或經許可入國已逾停留、居留或限令出國之期限者，入出國及移民署得逕行強制其出國，並得限制再入國。

<1>入出國及移民法施行細則第二十二條：

入出國及移民署執行無戶籍國民之強制出國或外國人之強制驅逐出國，應派員戒護至機場、港口，監視其出國，並將其證照交由機、船長或其授權人員保管。有抗拒出國或脫逃之虞者，入出國及移民署得派員護送至應遣送之國家或地區。

<2>臺灣地區無戶籍國民強制出國處理辦法（九十七年七月八日修正）

A. 第二條：

- a. 內政部入出國及移民署(以下簡稱入出國及移民署)查獲依法得強制出國之臺灣地區無戶籍國民(以下簡稱無戶籍國民),應查證、蒐集相關資料、拍照、按捺指紋及製作調查筆錄,始得執行強制出國。其他機關發現時,應於查證身分及製作調查筆錄後,檢附相關案卷資料,移請入出國及移民署處理。
- b. 無戶籍國民涉及犯罪行為者,查獲之機關應製作移送書,移送司法機關偵辦。經偵訊後認無羈押之必要或未獲准羈押者,由移送機關解送至入出國及移民署依法暫予收容。
- c. 依前項規定移送司法機關偵辦之無戶籍國民,經不起訴處分、緩起訴處分、無罪或經宣告緩刑之判決確定,或於判決確定前經司法機關同意者,得執行強制出國。

B. 第三條：

無戶籍國民受拘禁於矯正機關者,釋放時,矯正機關應通知入出國及移民署執行強制出國。

(14)第八十五條(逾期停留或居留處罰鍰)²⁶

有下列情形之一者,處新臺幣二千元以上

²⁶許義寶認為 1.停留逾期是一種違規之行為,但辦理護照是國民之基本權利。二者,並無直接必要關聯。逾期停留,是否應令出境,屬於行政處分之決定,應依相關行政法原則裁決。如以一律必須出境,在國外重新辦理,亦有違反不當聯結禁止原則之問題。2.停留規定,是一種行政管制。對具有雙重國籍之無戶籍國民,比照外國人管理,有其依據,究竟其長期居住在國外。但具單一國籍(中華民國)之無戶籍國民,予以嚴格管制,是否有必要(國籍與居留地,二者與當事人之關係,孰重)?仍有斟酌餘地。在入出國及移民法規定中,亦有容許特定外國人依停留簽證入國後,得逕申請為居留簽證之規定(第 23 條)。3.護照為國籍之證明,因為逾期停留,即被管制不得逕為申請,此規定是否已違反比例原則?

一萬元以下罰鍰：臺灣地區無戶籍國民或外國人，逾期停留或居留。

4、無戶籍國民兼具外國國籍相關問題：

- (1)我國「國籍法」規定雙重國籍者不得擔任公職，兩岸人民關係條例及護照條例規定我國國民不得同時擁有中華人民共和國國籍。我國雖然接受國民擁有雙重國籍，但是對於歸化我國之外國人，卻要求放棄其原母國國籍，可謂變形的承認雙重國籍制度。
- (2)入出國及移民法第九十三條：本法關於外國人之規定，於國民取得外國國籍而持外國護照入國者及無國籍人民，準用之。
- (3)入出國及移民法施行細則第十二條：未兼具外國國籍之臺灣地區無戶籍國民，依本法第九條第一項第十一款或第十五款規定，在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項各款之工作，而申請居留者，由入出國及移民署準用就業服務法有關外國人聘僱許可之規定審核之。
- (4)依據內政部九十九年九月七日書面說明：我國國籍法並未規定我國國民取得或兼具外國國籍時，應向我國辦理登記，且查世界多國國籍法等相關規定，均無他國人民取得該國國籍時，須通知其原屬國政府之立法例。故無法統計兼具及未兼具外國國籍之臺灣地區無戶籍國民人數。依入出國及移民法之規定，我國對各類人別入出國境之管理，係以當事人入國時所持證照作為主要依據，無戶籍國民兼具外國國籍者，如持外國護照入國，即以外國人身分管理，需申請簽證來臺停留

、居留；如持中華民國護照入國，則依無戶籍國民身分在臺停留、居留及定居之規定辦理。

(5)另臺灣地區無戶籍國民申請入出國及居留定居作業規定：無戶籍國民兼具外國國籍，以國民身分入國，本點未規定者，依外國人規定辦理。

(6)有關臺灣地區無戶籍國民申請在臺居留，具有我國國籍之認定方式（函釋）：兼具外國國籍之在臺無戶籍國民，不得申請歸化我國國籍，應直接以無戶籍國民身分申請在臺居留。

四、無戶籍國民之社會基本權相關規範解釋及爭議（原則採逐條釋義方式，並附加說明其他身分情形）

(一)工作權²⁷暨勞動人權²⁸部分：

1、無戶籍國民部分：

²⁷天主教嘉祿國際移民組織台灣分會曾九十九年五月十六日召開「無戶籍國民問題」座談會，討論無戶籍國民在臺工作及健保等遭遇之困難，主要依據就業服務法第七十九條規定：「無國籍人、中華民國國民兼具外國國籍而未在國內設籍者，其受聘僱從事工作，依本法有關外國人之規定辦理。」及勞委會九十五年六月二日勞職規字第○九五○○二六五三四號函釋：「僅具有中華民國單一國籍，而未有其他國家之國籍者，縱未在國內設有戶籍，仍可免申請許可而在國內工作。」單一國籍之無戶籍國民，不需申請工作許可。然而，無戶籍國民時遭僱主或查緝人員要求提出證明自己是「單一國籍」，而無僑居國或其他第三國國籍；且每六個月即得出境後再申請入境，造成工作、經濟上諸多困難。

²⁸就我國最近十年引進外籍勞工人數、目前總人數，其等在台工作期限如何？是否有居留證或工作證？其勞工保險或健康保險、勞動基準法之適用等權益，據勞委會表示：我國最近十年引進外籍勞工人數、目前總人數：自八十九年至九八十年每年底外籍勞工人數分別為 32 萬 6,515 人、30 萬 4,605 人、30 萬 3,684 人、30 萬 0,150 人、31 萬 4,034 人、32 萬 7,396 人、33 萬 8,755 人、35 萬 7,937 人、36 萬 5,060 人、35 萬 1,016 人，截至 99 年 8 月外籍勞工人數為 37 萬 2,146 人。外籍勞工在台工作期限：按本法第五十二條第二項及第四項規定，聘僱外國人從事第四十六條第一項第八款至第十款規定之工作，指從事海洋漁撈、家庭幫傭、看護、製造及營造等工作，其許可期間最長為二年；期滿後，雇主得申請展延一次，其展延期間不得超過一年。如有重大特殊情形者，得申請再展延，其期間由行政院以命令定之。但屬重大工程者，其再展延期間，最長以六個月為限。外國人於聘僱許可期間無違反法令規定情事而因聘僱關係終止、聘僱許可期間屆滿出國或因健康檢查不合格經返國治療再檢查合格者，得再入國工作。但應出國一日後始得再入國工作，且在我國境內累計工作期間不得逾九年。外籍勞工工作證：按雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 28 條規定，雇主應於所招募之外籍勞工入國後 15 日內，檢具相關文件向本會申請聘僱許可。外勞適用勞工保險及勞動基準法，與無戶籍國民相同。

- (1) 按就業服務法（以下簡稱本法）第七十九條規定：「無國籍人，中華民國國民兼具外國國籍而未在國內設籍者，其受聘僱從事工作，依本法有關外國人之規定辦理。」
 - (2) 次按勞委會九十五年六月二日勞職規字第○九五○○二六五三四號函釋，略以：倘僅具有中華民國單一國籍，而未有其他國家之國籍者，縱未在國內設有戶籍，仍可免申請許可而在國內工作。
 - (3) 依上，華僑持有中華民國護照，尚未入戶籍取得國民身分證，倘僅具單一我國國籍，即無須申請許可即可在臺工作；如係兼具我國及外國雙重國籍者，則應依本法規定申請許可後，始得在我國境內工作。
- 2、外籍配偶：按就業服務法第四十八條第一項第二款規定，外國人與在我國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者，不須申請許可，即可在臺工作。是以，外國人與臺灣地區國民結婚，取得配偶身分，並經入出國管理機關核發居留證件後，即取得合法工作權，無需向勞委會申請許可。
 - 3、大陸配偶：按臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條第一項、第三項及第四項規定，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。經依第一項規定許可在臺灣地區依親居留滿四年，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。次按同條例第十七條之一規定，經依前條第一項、第三項或第四項規定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。是以，大陸地區人民與臺灣地區國民結婚，取得配偶身分，並經入出國管理機關核發依親居留或長期居留證件，即取得合法工作權，無需向勞委會申請許可，即可在臺工作。

- 4、港澳地區配偶：按香港澳門關係條例第十三條第一項規定，香港或澳門居民受聘僱在臺灣地區工作，準用就業服務法第五章至第七章有關外國人聘僱、管理及處罰之規定。是以，港澳地區配偶，應依本法規定申請許可，始得在我國境內工作。惟香港居民於民國八十六年七月一日前；澳門居民於民國八十八年十二月二十日前取得華僑身分者，應依取得華僑身分香港澳門居民聘僱及管理辦法申請許可。

(二)勞工保險部分：

- 1、依勞工保險條例第六條第一項及第三項規定，凡年滿十五歲以上，六十歲以下，受僱於僱用五人以上公司、行號等員工，應以其雇主為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人。所稱勞工，包括在職外國籍員工。
- 2、另依同條例施行細則第十九條規定，本條例第六條第三項所稱之外國籍員工，指下列情形之一：

- (1)依就業服務法或其他法規，經中央主管機關或相關目的事業主管機關核准從事工作

者，並檢附核准從事工作之證明文件。

(2) 依法規准予從事工作者。又同條例施行細則第 20 條規定，本細則關於國民身分證之規定，於外國籍被保險人，以在我國居留證明文件或外國護照替代之。

- 3、依上，倘尚非屬本國國民者，應符合上開規定後參加勞工保險，並於發生保險事故時，享有與本國籍勞工相同之保險給付權利。
- 4、外籍配偶及大陸港澳地區配偶在台居留尚未入戶籍取得國民身分證前，在台之勞工保險與無戶籍國民相同。

(三) 勞動基準法：

- 1、依勞動基準法第三條第三項規定，本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。
- 2、復查勞動基準法係國內法，並以具僱用關係者為適用對象。故凡於我國境內受僱於適用勞動基準法之行業或經勞委會指定適用該法之工作者，不論國籍，均有該法之適用。

(四) 無戶籍國民涉及工作權與勞動人權之相關報導²⁹

²⁹政府正推動長期照護系統，為了鼓勵國人從事照顧服務員及保母，勞委會職訓局訂定相關補助辦法，凡是中高齡勞工、失業勞工、獨力負擔家計、外籍配偶及大陸配偶等弱勢勞工，只要參加照顧服務員及保母訓練，並取得結業證書者，最高可補助八千元；若屬一般在職勞工，照顧服務員可補助五千元，保母可補助六千元。國內長期照護人力長久不足，配合發展長期照護系統，政府將「照顧服務產業」納入六大新興產業，希望透過相關人才培訓，補足所需人力，其中勞委會職訓局負責人力培訓，決定對參加「照顧服務員」及「保母」訓練者，祭出補助誘因，因而訂定「辦理照顧服務職類職業訓練補助要點」。職訓局表示，根據該項要點，若是屬於就服法的「特定對象」，如長期失業、中高齡、身心障礙者、獨力負擔家計者、家暴受害人等，或是要點中規定的失業勞工、獲准居留的外籍配偶、大陸配偶，以及犯罪被害人、受災戶、無戶籍國民等人，都可獲得所有參訓費用補助，最高補助金額八千元。（九十九年四月二十二日聯晚）

移民署台中專勤隊九十九年八月二日凌晨突檢台中縣清水鎮台灣鍛造公司，查獲五十三名疑非法來台工作的越南華僑，其身分宛如電影《異域》，沒有台、越任一國的身分證，僅持有

:

(五)僑委會以我國已通過施行「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，自應落實執行兩公約保障人權的精神，於九十九年六月十日曾邀集內政部、外交部、行政院衛生署、行政院勞工委員會等機關共同研議，審視相關法規與措施，是否有修正、調整的必要性，讓這些無戶籍僑民能夠享有公平、合理的權益，由副委員長薛盛華主持召開「研商無戶籍僑民反映在臺

中華民國護照，多次以探親或觀光名義來台打工賺取生活費。五十三名都住在越南同奈省的華僑異口同聲說，自己的祖父是中華民國國軍，小時候就有中華民國護照，但對於長輩的從軍細節，一律以年代久遠、不清楚回應。專勤隊查證外交部駐越南胡志明市辦事處，確認有護照核發紀錄，初步判定證件為真，詢問後已將他們送回工廠，待負責人到案說明。然而，持有護照卻不以工作名義來台，專勤隊懷疑雇主透過非法管道聘僱這群只有越南永久居留證的華僑，他們嚴格來說不屬於越南籍，雖持我國護照卻沒身分證，法律上稱之「無戶籍國民」，情形非常特殊，認為雇主鑽法律漏洞，涉嫌規避「就業服務法」。依規定，無國籍者受聘僱時，將依外國人之規定辦理，但若僅有中國民國國籍者從事工作，則無須申請許可。究竟這群華僑來台打工是否合法？又為何全都自稱國軍後代，有否內幕？專勤隊已請示勞委會，若為非法，雇主最高罰一百五十萬元。被查獲的一名華僑表示，雖然母親是越南人，但他們都是跟著父親入籍中華民國，這次到台灣是找一名「叔叔的爸爸的親戚」，順便打工，因為「在越南工作要身分證，台灣比較好！」廠長黃松思表示，他只負責管理工廠，知道員工有護照是華僑身分，但不知道來台工作是否合法，「這群華僑都是自己來、老闆帶來的」，每日工資八百至九百元不等。（九十九年八月三日中國時報）

持有中華民國護照的無戶籍國民蔡忠理，來台工作已十多年，去年十一月時因遭機器捲入右手，經緊急治療必須截肢，目前尚須長期復健休養，但因雇主未依法加保，促使他無法申請勞保的各項給付，而未加保的職災補償也被排除，勞團今天上午帶著蔡忠理到勞保局陳情抗議，要求無戶籍勞工也應獲得職災工人保護法的相關保障。勞保局表示，菲律賓華僑蔡忠理雖具有中華民國國籍，但是否同時持有他國國籍身份而依法取得國內工作許可，仍有待相關權責單位確認，因此將請勞保局就此補助案件儘速查明，作為審查津貼與補助的依據。斷了一隻手的蔡忠理哽咽地說，每天所需的生活費和醫療費，都得到處向朋友借貸，而現在職災都滿一年了，卻仍未獲得半點補助養病，希望勞保局可以正視並保障無戶籍國民的相關勞動權益。台灣國際勞工協會顧問龔尤倩指出，全球約有六萬名為無戶籍國民，而菲律賓無戶籍國民約占一萬多人，其中在台灣的無戶籍國民有近二千名，他們每六個月停留簽證期滿就必須離境台灣至少一天，再返回台灣，連續長達七年才可申請居留證。她說，因冷戰時期的僑務政策，使他們放棄了菲律賓國籍來台，如今卻要面對另一個殘酷的勞動與身份體制壓迫。她要求勞委會應加強工廠勞動檢查，將所有無戶籍國民都納入勞工保險。勞委會指出，各事業單位若有僱用勞工，應依規定為其申報參加勞工保險，除本國籍勞工外，若具有單一國籍而無戶籍者，也應為其申報參加勞工保險，以保障職災勞工權益。勞委會強調，勞工若未加入勞工保險而遭遇職業災害，且雇主未依勞動基準法規定予以補償時，可以依職業災害勞工保護法規定向勞保局申請職業災害相關補助與津貼。（九十八年十二月一日聯合晚報）

工作及健保等相關問題」其會議決議內容為：

- 1、單一國籍相關證明事宜，請勞委會研議，得否由僅具我國單一國籍之僑民，提出我國護照、僑居地外僑居留證明文件等資料證明未兼具僑居國國籍，並由當事人切結未具有第三國國籍之方式，採認渠等僅具我國單一國籍。日後如經查明渠等具有外國國籍，再依規定處理。
- 2、請內政部及移民署研議放寬具我國單一國籍無戶籍國民從事就業服務法第四十六條第一項各款以外工作，而具有勞工保險投保身分者，亦得申請在臺居留之可行性。
- 3、對於持用我國護照僅具我國單一國籍之無戶籍國民，在臺合法工作者，基於兩公約保障人權之精神，渠等在臺居留權益，事涉「入出國及移民法」等相關法規之修正，仍請主管機關內政部優予研處。

(六)行政院勞委會曾於九十九年七月十三日函請主管「國籍行政」之內政部解釋關於工作許可之問題。內政部九十九年九月十日台內戶字第○九九○一七六一七七號函釋：

- 1、按我國國籍法並未規定我國國民取得或兼具外國國籍時，應向我國辦理登記，有關單一國籍無戶籍國民與兼具外國國籍無戶籍國民之工作權益差異，應由主管機關從立法目的、區分實益及認定(執行)之可能性進行考量。如立法目的僅在規範無戶籍國民持外國護照入境時，須申請工作許可，則其持我國護照入境之工作權益，似可比照在台有戶籍之國民。
- 2、由當事人具結未具第三國國籍之方式採認渠等僅具我國單一國籍一事，主管機關似可參酌當

事人在僑居地居(停)留之期間長短，並在無反證予以推翻之情形下，為有利當事人之認定。

(七)無戶籍國民醫療人權與其他身分別之規範及爭議部分³⁰：

1、全民健康保險法第十條及相關規定

(1)具有中華民國國籍，符合下列各款規定資格之一者，得參加本保險為保險對象：

<1>曾有參加本保險紀錄或參加本保險前四個月繼續在臺灣地區設有戶籍者。

<2>參加本保險時已在臺灣地區設有戶籍，並符合第八條第一項第一款第一目至第三目所定被保險人。

<3>參加本保險時已在臺灣地區辦理戶籍出生登記，並符合前條所定被保險人眷屬資格之新生嬰兒。

<4>不符前項資格規定，而在臺灣地區領有居留證明文件，並符合第八條所定被保險人資格或前條所定眷屬資格者，自在臺居留滿四個月時起，亦得參加本保險為保險對象。但符合第八條

³⁰學者許義寶認為：持有中華民國護照的底層菲僑，得以享受勞保，卻無權享有健康保險的荒謬性：全民健保對於外國人或無戶籍國民之納保規定，為居住台灣地區四個月以上，持有合法長期居留之文件者。因此，會有二個問題。一者，停留與居留之區分。二者，三個月之停留，再延三個月共六個月，是否符合四個月以上之要件。無戶籍國民，如不符申請居留之原因者，其只能先申請停留，申請停留三個月，再延三個月共六個月。實際上，已居住超過四個月。對於國民之納保，如實際有在國內居住，且達法定期限以上，應予從寬認定為宜。但實際其(如本件所提出之當事人)在我國均居住與工作達三年以上，因此，法律之規定與實際之需求，有所不符。不應拘泥於字面規定。且醫療人權，屬於基本人權，應從寬解釋。學者

柯兩瑞認為：依「全民健康保險法」第十條規定，不分本外籍人士，凡在台受雇於公私營機構，或連續「居留」台灣四個月以上，就應加入健保，但是這群底層華僑，卻因為他們持有的是「停留」簽證，因此沒有加入健保的資格。依勞委會函釋，持有中華民國護照且為單一國籍者，得於台灣地區工作，並享有勞動基準法以及勞工保險。個人認為，健保機制對於華僑之管制，宜區分為持有中華民國護照且為單一國籍者，以及持有中華民國護照且為雙重國籍者，對於持有中華民國護照且為單一國籍者之加入健保條件，宜稍加放寬之。

第一項第一款第一目至第三目所定被保險人資格者，不受四個月之限制。

- (2) 健保法施行細則第十六條第二項：「本法第十條第二項規定之居留證明文件，係指臺灣地區居留證、臺灣地區居留入出境證、外僑居留證、外僑永久居留證及其他經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件。」
- (3) 外籍配偶及大陸港澳地區配偶在台領有居留證明文件者，健保法第十條第二項及第十一條之一規定，應自在台居留滿四個月時起，亦得參加健康保險為保險對象。但外籍勞工不受四個月之限制。

2、衛生署公告來臺之大陸人士參加全民健康保險：

- (1) 九十八年十月一日衛署健保字第○九八二六○○三五七號公告以「探親（三）」、「探親（四）」或「探親（五）」事由申請來臺之大陸人士，經內政部入出國及移民署許可發給前揭註記事由之中華民國臺灣地區入出境許可證，為全民健康保險法施行細則第十六條所稱「經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」。
- (2) 九十八年八月二十五日衛署健保字第○九八二六○○三〇五號公告以「投資經營管理」或「陪同來臺（一）」事由申請來臺之大陸人士，經內政部入出國及移民署許可發給註記事由為「投資經營管理」或「陪同來臺（一）」之中華民國臺灣地區入出境許可證，為全民健康保險法施行細則第十六條

所稱「經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」。

(3)九十五年四月十七日衛署健保字第○九五○一三九九一號公告以跨國企業內部人員調動服務事由申請來臺之大陸人士，經內政部警政署入出境管理局許可發給註記事由為企業內部調動之中華民國臺灣地區入出境許可證，為全民健康保險法施行細則第十六條所稱「經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」。

(4)九十四年七月一日衛署健保字第○九四○二六三八三號公告臺灣地區人民收養之十二歲以下大陸地區養子女，以探親事由申請進入臺灣地區，經內政部警政署入出境管理局許可發給註記事由為探親(二)之中華民國臺灣地區入出境許可證，為全民健康保險法施行細則第十六條所稱「經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」。

3、僑委會九十九年六月十日「研商無戶籍僑民反映在臺工作及健保等相關問題」會議決議：現行大陸地區人士以探親等事由，取得一年以上效期之入出境許可證，經衛生署同意認定為「經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件」，得辦理健保。針對僅具我國單一國籍之僑民，在臺合法工作者，得否參酌此一方式，研修「入出國及移民法」相關規定，俾利參加健保，尚請移民署及衛生署惠予研處，以維護是類僑民權益。據此移民署於九十九年八月十九日邀集衛生署等機關召開「研商

無戶籍國民投保健保等相關問題」會議：

(1) 議題：旅居菲律賓無戶籍國民早期係因國共內戰而移居菲律賓，並持用我國護照迄今，渠等為求生存發展返臺工作，而依行政院勞工委員會規定，單一國籍之無戶籍國民工作無須申請許可，致產生有工作及勞保，而生病卻無法享有健保就醫權益問題，經天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會等民間團體多次向立法委員及政府相關單位提出陳情，惟迄今尚未獲得共識。為解決旅居菲律賓無戶籍國民在臺居留及健保加保問題，移民署前於九十八年七月起即邀集僑務委員會、外交部領事事務局等相關單位，研議渠等申請專案居留事宜，復於九十九年一月六日會議決議，請天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會協助彙整名冊送該署，並於審核後通知符合資格者至本署服務站申請居留，經取得居留證後，即可辦理健保加保事宜，惟尚有部分不符申請居留者無法辦理健保。針對上開問題，法務部九十九年五月十三日召開之行政院人權保障推動小組第十七次委員會議會前會決議，請本署邀集行政院衛生署進行研議。另立法委員鄭麗文國會辦公室於九十九年七月二十八日召開之協調會亦就渠等辦理健保事宜，請相關單位於會後協商解決。

(2) 決議：

<1> 有關無戶籍國民辦理健保之居留事實認定一事，擬採如下方式：1. 持我國

護照入國。2. 在臺一次停留3個月以上（3個月至5個月之期間，請衛生署衡量）。3. 停留期間出國未超過三個月（一個月至三個月之期間，請衛生署衡量）。4. 一年累計在臺停留一八三日以上。上開方案請行政院衛生署會後研議並復知入出國及移民署，俾簽報行政院核示。

<2>上開方案如經核可，入出國及移民署配合修正「入出國及移民法」第七十一條所規範之「內政部入出國及移民署實施查察登記辦法」之相關規定，於渠辦理停留延期時填報居住地址等基本資料，由本署派員按址前往查察後，發給居留事實證明書，該證明書載明在臺居住期間，並說明在臺合法連續停留七年以上，且每年居住一八三天以上，可依規定申請居留；如無外國國籍，依規定不須申請工作許可；另如合於上述建議之納保規定，可以辦理健保投保事宜等事項。

4、經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）第十二條（享受最高的體質和心理康之權利）之要求

(1) 本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高的體質和心理健康的標準。（The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of

physical and mental health.)

(2) 本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟 (The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for) :

<1> 減低死胎率和嬰兒死亡率，和使兒童得到健康的發育 (the provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child)

<2> 改善環境衛生和工業衛生的各個方面 (The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene)

<3> 預防、治療和控制傳染病、風土病、職業病以及其他的疾病 (The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases)

<4> 創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件 (The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness)

(八) 其他社會福利權之舉例：

- 1、立法院九十七年十二月二十六日三讀通過《消費券特別預算案》，以九十七年十二月三十一日為基準日，具有下列資格之一：現有戶籍之國民、取得台灣地區居留許可之無戶籍國民、

取得台灣地區依親居留、長期居留許可之大陸地區人民、外國人為國內設有戶籍國民之配偶，取得居留許可者；香港澳門居民為台灣地區人民之配偶，取得居留許可者。內政部表示，後四種對象發放人數約十五萬七千人，將增加發出消費券五億六千五百萬元。只要是今年底以前在台灣設有戶籍的國民、取得居留許可的無戶籍國民、新移民、九十八年三月底出生且完成出生登記的新生兒，都具備領取三千六百元的消費券資格。至於出境超過兩年以上遭撤銷戶籍的國民，應盡速於十二月三十一日前辦理設籍。

- 2、外配與陸配共分成七種，持大陸團聚證不能領券，尚有外僑永久居留證、外僑居留證、無戶籍國民台灣地區居留證、港澳配偶居留證、陸配依親居留證、陸配長期居留證等 6 種居留證，這 6 種證件各自為政，在辨識上有一定難度，必須由移民署專門負責的人員來負責。
- 3、至於外配及陸配部分，取得台灣地區居留許可的無戶籍國民約一萬四千餘人，取得台灣地區依親居留、長期居留許可的大陸地區人民合計為七萬五千餘人，外國人為國內設有戶籍國民的配偶，取得居留許可者，約六萬七千人；香港澳門居民為台灣地區人民的配偶，取得居留許可者，有七四一人，亦均可領取消費券。³¹

³¹內政部長廖了以召開記者會公布消費券發放基本原則，大幅放寬發放對象，包括二千三百萬國內設有戶籍國民；一萬四千取得台灣地區居留許可之無戶籍國民；七萬五千取得台灣地區依親居留、長期居留許可之大陸地區人民；六萬七千人取得居留許可、為國內設有戶籍國民之配偶的外國人；七四一位取得居留許可，為台灣地區人民之配偶的港澳居民。國民黨立委徐中雄指出，目前台灣的婚姻移民分成七種，總計達十八萬四千多人，這七種當中，有二萬三千多名是領大陸配偶「團聚證」，還未真正領到居留權，扣除這兩萬三千多人，剩下的十六萬一千多人當然有資格領取。

五、無戶籍國民涉及聯合國世界人權宣言及公民與政治權利國際公約之相關規範：

(一)一九四八年十二月十日聯合國大會通過之世界人權宣言：大會通過時，會員國無投反對票者，僅以蘇聯為首之少數共產黨國家以未保障經濟社會權利之不足為由，投棄權票。故世界人權宣言不僅止於道德上宣示效力，亦因會員國之一致的肯認，成為聯合國各機構之行動指針，並陸續為各會員國之法院或其他國際人權條約等所引用，而具有國際習慣法上之效力³²。嗣聯合國各會員國為實現世界人權宣言之理念，續行草擬多邊人權條約，並發展出公民及政治權利、經濟社會及文化權利二國際公約。

(二)公民及政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights) 立法通過背景³³與對我國相關法律之影響與效力：

- 1、一九六六年十二月十六日聯合國大會第二二〇〇號決議通過之「公民及政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)及「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(以下合稱兩公約)。此兩公約與「世界人權宣言」

立法委員徐中雄表示，不管外配或陸配，都是新台灣之子的父母，他們擁有居留證，就代表婚姻是真實的，既然是真實婚姻，就是台灣的一份子，在未取得國籍之前，都應被視為「準國民」，可享有各項基礎公民權。婚姻移民分成七種，可歸類為外籍配偶與大陸港澳配偶。據徐中雄辦公室統計，外配分成三種，持有外僑永久居留證有三千五三四人，持有外僑居留證有六萬七千一四七人，無戶籍國民(含規劃尚未定居)台灣地區居留證則有一萬四千七七五人。另大陸配偶分成四種，領有團聚證有二萬三千二八七人，港澳配偶居留證有七四一人，依親居留證有四萬五千四〇八人，長期居留證有二萬九千六〇一人。

³²、張乃維著，國際法上人權及其保障問題，台灣商務印書館，68年，第132-134頁。

³³、參照公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法總說明。

共同被稱為「國際人權憲章」(International Bill of Human Rights)，乃國際社會最重要之人權法典，亦為國際人權保障體系最根本之法源。其內容在闡明人類之基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障。前者於一九七六年三月二十三日生效，迄二〇〇九年共有一百六十四個締約國。後者則在一九七六年一月三日生效，迄今共有一百六十個締約國。以兩公約締約國數字而論，皆已超過全球國家數(一百九十五)及聯合國會員國數(一百九十二)之百分之八十以上，可謂已成為普世遵循之人權規範。

- 2、我國常駐聯合國代表劉鍇於一九六七年十月五日即在兩人權國際公約上簽字。但因聯合國大會在一九七一年十二月二十五日通過二七五八號決議，使我國失去代表權，無法再參加聯合國之活動，以致四十二年來皆未批准兩公約。為提升我國之人權標準，促進人權發展，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，進而提升我國國際人權地位，自應順應世界人權發展之潮流，澈底實踐此兩公約。行政院爰將上開兩公約送請立法院九十八年三月卅一日審議通過，完成法定程序後，咨請總統批准，並於同年四月二十二日公布規定兩公約在我國法律體系上之定位及效力之施行法，同年十二月十日施行。
- 3、參諸司法院釋字第三二九號解釋意旨，依憲法第六十三條規定締結之條約，其位階等同於法律。鑑於我國已失去聯合國代表權且國際處境

特殊，兩公約經總統批准後能否依其規定順利完成交存聯合國秘書長之手續（「公民與政治權利國際公約」第四十八條及「經濟社會文化權利國際公約」第二十六條參照），仍有待克服困難，積極爭取。

4、於此之時，兩公約在我國法律體系上之定位及效力，乃有必要以法律定之；另為促進兩公約所保障各項人權之實現，有關政府間之協調連繫、與國際間相關成員之合作、適用兩公約規定時應遵循之解釋原則、現行法令及行政措施如何遵照兩公約規定，於一定時間內完成制（訂）定、修正、廢止或改進，以及經費之優先編列、人權報告制度之建立等等，亦有必要以法律明定，以利遵循，爰制定「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」：

（1）第一條：

為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。

（2）第二條³⁴：

兩公約揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。

（3）第三條：

適用兩公約規定，應參照其立法意旨及

³⁴、立法理由：兩公約經立法院審議通過，總統批准後，本應具有不低於國內法之效力，惟因我國已失去聯合國代表權，能否完成兩公約生效所必要之交存聯合國秘書長之手續，仍有待克服困難，積極爭取。於此之時，爰定明兩公約所揭示之保障人權規定，即令無法存放於聯合國秘書長，亦具有我國內法律之效力，俾明確其在我國法律體系中之定位。

兩公約人權事務委員會之解釋。

(4) 第四條：

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。

(5) 第五條：

各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調聯繫辦理。

政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護與促進兩公約所保障各項人權之實現。

(6) 第六條：

政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

(7) 第七條：

各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

(8) 第八條³⁵：

各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措

³⁵、立法理由：兩公約所揭示之規定，係國際上最重要之人權保障規範。為提升我國之人權標準，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，自應順應世界人權潮流，確實實踐，進而提升國際地位，爰明定各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令與行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內完成法令之制（訂）定、修正或廢止，以及行政措施之改進。

施之改進。

- 5、依據聯合國公民與政治權利國際公約第二十八條³⁶設立之人權事務委員會（the Human Rights Committee）一九九七年第六十一屆會議通過第二十六號一般意見，有關締約國義務的延續性。委員會堅決認為，「公民及政治權利國際公約」中沒有訂立關於終止《公約》的任何規定，也沒有關於廢止或退出的規定。因此，終止、廢止或退出《公約》的可能性必須根據《維也納條約法公約》所反映的國際習慣法有關規則來考慮。據此，除非可以斷定締約國原先打算認可廢止或退出《公約》的可能性，或條約的性質包含了這樣做的權利，否則不廢止或退出《公約》。…國際法不允許已批准或加入或已繼承《公約》的國家廢止或退出《公約》。

(三)聯合國人權事務委員會對於涉及遷徙自由之解釋：

- 1、第十二條規定：

依據人權事務委員會（the Human Rights Committee）一九九九年第六十七屆會議通過第二十七號一般意見：

- (1)第一項：在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由³⁷。（Everyone lawfully within the territory

³⁶、第二十八條：「設立人權事務委員會（the Human Rights Committee，以下簡稱『委員會』）。它應由十八名委員組成，執行下面所規定的任務。（第二項）委員會應由本公約締約國國民組成，他們應具有崇高道義地位和在人權方面有公認的專長，並且還應考慮使若干具有法律經驗的人參加委員會是有用的。（第三項）委員會委員以其個人身分選出和進行工作。」

³⁷、此乃依據法務部九八年九月「人權大步走計畫」落實兩公約種子培訓營總論講義所譯（第52頁）惟依據我國入出境及移民法第三條規定，「居留」僅指：「指在臺灣地區居住期間超過六個月。」尚與「定居」：「指在臺灣地區居住並設立戶籍。」不同。憲法第十條規定：「人民有居住及遷徙之自由。」故較適當之翻譯應為：「每一個在一國領土內合法

of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.)

<1>合法處在某一國家境內的每一個人均在此國境內享有遷徙自由和選擇住所的自由權利。原則上講，一個國家的公民總是合法處於該國領土內。一個外僑是否合法處於某一國家領土內是一個由國內法規定的問題，國內外可對外僑進入國境施加限制，條件是應遵守該國的國際義務。這方面，委員會認為，非法進入一個國家的僑民，如其地位已經合法化，則為第十二條之目的必須認為是合法處於領土內。一旦這個人合法處一個國家領土內，對他根據第十二條第一項和第二項享受的權利所施加的任何限制以及給予他的不同於本國國民的任何待遇，都需根據第十二條第三項的規定說明這種做法是合理的。因此，對締約國來說重要的是，要在報告中闡明給外僑不同於本國國民待遇的背景情況，並且說明這種差別待遇是有道理的。

<2>遷徙自由涉及國家整個領土，包括聯邦國家的各個部分。根據第十二條第一項，人人有權從一處遷徙到另一處，並在自己選擇的地址定居。享受這一權利不取決於欲意遷徙或居住某地

地居住的人，在該領土內享有自由居住和遷徙的權利。」

的人的目的或理由。任何限制必須符合第三項的規定。

<3>按照第十二條第三項規定，在某領土內選擇住所的權利包括防止各種形式的強迫國內遷移。也包括不得禁止進入和定居於領土的特定部分。依法進行的拘禁更直接影響人身自由，第九條中對此進行了論述。一些情況下，第十二條和第九條可同時起作用。

(2)第二項：人人應有自由離去任何國家，連其本國在內³⁸。(Everyone shall be free to leave any country, including his own.)

<1>自由離開一個國家領土不取決於決定去外國的人的具体目的或特定時期。到國外旅行及開始長期移居國外也屬此類。同樣，個人確定目的地國的權利，也是法律保障的一部分。由於第十二條第二項不侷限於合法處於某一國家境內的人，被驅逐出境的外僑也同樣有權選擇某一國為目的地國，當然要征得這個國家的同意。

<2>為了使個人能享受第十二條第二項保證的權利，對居留國和原籍國都提出了一定義務。由於國際旅行需要適當的文件，特別是護照，遷離一個國家的權利就包括獲得必要旅行文件的權利。發放護照一般是原籍國義不容辭的責任。國家拒絕發放護照或拒絕延

³⁸依據法務部九八年九月「人權大步走計畫」落實兩公約種子培訓營總論講義所譯(第52頁)。故較適當之翻譯應為：「每一個人均得自由離開包括其本國在內的任何國家。」

長境外國民護照的有效期就會剝奪其離開居住國旅行到別處去的權利。國家不能以其國民沒有護照也可回國入境為理由證明上述做法合理。

<3>各國的實際情況經常表明，法律規定和行政措施限制人們特別是離開自己本國。因此，非常重要是締約國報告它們對本國國民和外國人離境權施加的法律和實際限制，以便使委員會能估計這些法律條文及做法是否與第十二條第3款相吻合。締約國還應在報告中包括對將無必要文件的人帶入其領土的國際運輸工具所採取的制裁措施，因為這些措施影響離開另外一個國家的權利。

(3)第三項：上列權利不得限制，但法律所規定，並為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或其他人的權利和自由所必需，且與本公約所承認的其他權利不牴觸的限制外，不在此限³⁹。(The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with

³⁹依據法務部九八年九月「人權大步走計畫」落實兩公約種子培訓營總論講義所譯(第52頁)：「上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或其他人的權利和自由所必需，且與本公約所承認的其他權利不牴觸的限制外，不在此限。」將「法律所規定」與「保護國家安全、公共秩序…」並列規定，似與條文文義有所出入，爰修正之。

the other rights recognized in the present Covenant.)

- < 1 >第十二條第三項規定了可對第一項和第二項保證的權利施加限制的例外情況，即只有在為了保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德或他人的權利和自由時才能對這些權利加以限制。為了施行限制，必須在法律上對其加以規定，必須是民主社會為了保護上述種種目的，而且必須與《公約》中承認的其他權利相一致。
- < 2 >法律本身需規定限制這些權利的條件。因此締約國要具體說明實行限制的法律規範。法律上沒有規定的限制或與第十二條第三項不一致的限制都會破壞第一項和第二項保證的權利。
- < 3 >在制定有關第十二條第三項所允許的限定的法律時，各國應永遠以這樣一條原則為指導，即限制不應破壞權利最根本的內容(參閱第五條第一項)；權利與限制及規範與例外之間的關係不應倒置。授權實行限制的法律必須使用精確的標準，對於實施限制者不能給予無限的權限。
- < 4 >第十二條第三項明確指出，限制僅僅有利於可允許的意圖是不夠的，它們必須是為保護這些意圖而必不可少才行。限制性措施必須符合相稱原則(比例原則)；必須適合於實現保護功能；必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個；必須與要保護的利益相稱。
- < 5 >許多國家經常不能表明，執行法律限制第十

二條第一、第二項規定的權利是與按照第十二條第三項的要求進行的。對任何人施加的限制必須有明確的法律依據，確屬必要而且符合相稱原則的要求。例如，如果僅以其掌握“國家機密”為理由，就不允許出國，或一個人沒有某種許可，就不准在國內旅行，就是不符合上述要求的。另一方面，如以國家安全為理由限制進入軍事區域，或限制在土著或少數民族地區定居，則是符合要求的。

<6>令人感到關切的一個重要原因是許多法律和官僚主義的障礙過多地影響人們充分享受自由遷徙、離國(包括離開本國)及選擇居所的權利。關於在國內遷徙，委員會已批評了要求申請更換住所允許的規定，要求獲得目的地地方當局批准的規定以及處理書面申請拖拖拉拉的作法。國家的慣例更是制造諸多障礙，使離開國家更為困難，對本國國民更是如此。這些法律和慣例包括，申請人難以接觸主管當局，並對相關要求缺乏了解；要求申請特殊表格，填寫這些表格才能得到申請護照的文件；需要雇主或家庭成員表示支持的說明；確切描述旅行路線；領取護照所交費用大大高出行政服務的成本；簽發旅行文件時，不合理的延誤；限制家庭成員一起旅行；要求交納遣返抵押或回程機票；要求目的地國或那裡居住的人的邀請信；對申請人騷擾，例如人身威脅、逮捕、解雇或將其子女從中小學或大學開除；拒絕發放護照因為據說申請人損害了國家聲譽等。對照這些做

法，締約國應確保其施加的一切限制均符合第十二條第三項的規定。

<7>實行第十二條第三項允許的限制必須與《公約》保證的其他權利一致，必須符合平等和不歧視的基本原則。這樣，假如通過區別對待，如按照種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、民族血統或社會出身、財產、門第或其他地位，區別對待，從而限制第十二條第一、第二項規定的權利，那就明顯違背了《公約》。委員會在審查各國報告時曾幾次發現，婦女自由遷徙或離開國家時要求有男性的同意或陪伴，這些措施就違反了第十二條的規定。

(4)第四項：人人進入其本國之權利，不得無理褫奪⁴⁰。(No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.)

<1>一個人進入本國的權利承認這個人與其國家之間的特殊關係。這一權利包括幾個方面。它意味著有權停留在本國內；他或她出生在國外，這一權利可使其第一次進入國家(例如，如果這個國家是其原籍國)。回國的權利對於尋求自願遣返的難民是至關重要的。這一權利也意味著禁止強迫人口遷徙或大規模驅逐人口出境。

<2>第十二條第四項的措辭並未區分國民

⁴⁰、此乃依據法務部九八年九月「人權大步走計畫」落實兩公約種子培訓營總論講義所譯(第52頁)「arbitrarily」一詞之中譯有「恣意地、任意地、專橫地」，人權事務委員會使用「專橫地」。「deprived」一詞使用「剝奪」。故較適當之翻譯應為：「任何人均不得被任意且專橫地剝奪進入其本國的權利。」

和外僑(“任何人”)。這樣，一個人是否享有這一權利只有看對“本國”這一短語的解釋。“本國”的範圍要大於“原籍國”。它不侷限於形式上的國籍，即出生時獲得或被授與的國籍；它至少包括因與某國特殊聯繫和具有的特殊權利而不能被僅僅視為外僑的那些人。例如，被違反國際法剝奪國籍的人和原籍國被併入或轉移到另一國家實體的人，就屬於此類。第十二條第四項的語言允許做更廣義的解釋，使之可能包括其他種類的長期居民，包括但不侷限於長期居住，但被專橫地剝奪了獲得國籍權利的無國籍人。由於其他因素在某些情況下，可使個人和國家之間產生密切的長久的聯繫，因此締約國的報告中應包括有關永久性居民返回居住國的權利的情況。

<3>在任何情況下均不准專橫地剝奪一個人返回其本國的權利，這裡引用「專橫」這一概念，目的在於強調它適用了一切國家行動，包括立法、行政和司法行動。它保證即使是法律規定的干涉，也應符合《公約》的規定、目標和宗旨。並且，無論在任何特定情況下，也應是合理的。委員會認為，合理的剝奪一個人返回其本國的情況，如果有的話，也極為少見。締約國在剝奪一個人國籍或將其驅逐出境時，不得

專橫地阻止其返回本國。

2、聯合國人權事務委員會於西元一九九九年就本公約第十二條之解釋及適用作成「總評報告」(General Comment)，內容共計二十一點

<1>第二點略以，本公約第十二條規定得予權利之限制，除須不違反遷徙自由之原則及符合第三項規定之必要性要件外，亦須符合本公約明文規定之其他權利。

<2>第十九點略以，個人進入其國家之權利，不僅包括個人出境後返回其國家之權利，即令個人在國外出生，亦有權來到其未曾踏足之國家。

<3>第二十一點略以，(第十二條第四項所稱)個人不得被任意剝奪入境國家之權利，其中「任意」乙詞，係指國家所有之行政、立法、司法行為都不得任意為之；其目的像在確保即令國家依其法律所為之行為，都必須符合本公約之規定、目的；任何個案都須因係極特殊之情況且有合理性。而本委員會認為，僅有在極其少數的情況下，剝奪人民入境國家之權利會被視為合理。

3、第十三條(驅逐外國人出境)

(1)合法處在本公約締約國領土內的外僑，只有按照依法作出的決定才可以被驅逐出境，並且，除非在國家安全的緊迫原因另有要求的情況下，應准予提出反對驅逐出境的理由和使他的案件得到合格當局或由合格當局特別

指定的一人或數人的複審，並為此目的而請人作代表。(An alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of national security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by the competent authority.)

(2) 依據人權事務委員會 (the Human Rights Committee) 一九八六年第二十七屆會議通過第十五號一般意見：

<1> 《公約》不承認外國人有權進入某一締約國的領土或在其境內居住。原則上，該國有權決定誰可以入境。但是，在某些情況下，例如涉及不歧視、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考慮因素時，外國人甚至可以享有入境或居留方面的《公約》保護。

<2> 入境許可的頒發必須符合有關諸如遷徙、居住和就業等事項的條件。一個國家亦可對過境的外國人規定一般條件。但是，外國人一旦獲准進入一個締約國的領土，他們就有權享有《公約》所規定的各項權利。

<3> 一旦外國人合法入境，就只能夠按照第十二條第三項的規定來處理是否應限制他的境內遷徙自由和離開該國的權利。有關外國人和本國人之間或不同種類的外國人之間在這方

面的差別待遇必須符合第十二條第三項的規定。因為這些限制尤其不應該影響到《公約》所承認的其他的權利，所以一個締約國絕對不應該為了任意阻止一個外國人返回他的本國而扣留他或將他驅逐至某一第三國(第十二條第四項)。

<4>許多報告中關於第十三條所涉各項問題的資料都很不夠。本條適用於旨在強制外國人離境的一切程序，不論它是出於國內法所規定的驅逐出境或其他罪名。

<5>如果此類程序導致逮捕，則亦可能應該適用《公約》中有關剝奪自由(第九和第十條)的保障條款。如果逮捕的目的是特別為了引渡，則可能應該適用國內法和國際法的其他規定。通常都必須准許被驅逐的外國人前往同意收容他的任何一個國家。

<6>第十三條所規定的特別權利僅保護合法進入締約國領土的外國人。這就是說，在確定此項保護的範疇時，必須考慮到有關入境和居留條件的國內法；居留超過法定期限或其入境許可所准許的居留期限的非法入境者和外國人尤其不受其條款的保護。但是，如果對某一外國人的入境或居留的合法性發生爭議，那麼，就必須按照第十三條的規定來作出有關涉及將他驅逐出境的此一爭議的任何決定。締約國主管當局有義務依照善意原則行使其權力，以適用並解釋國內法，但須遵守《公約》所規定的諸如在法律之前一律平等之類的規定(第二十六條)。

<7>第十三條僅僅直接規定驅逐出境的程序，而

非實質性理由。但是，由於它規定只有“按照依法作出的決定”才可以被驅逐出境，所以它的宗旨顯然是為了防止任意驅逐出境。另外一方面，它規定外國人均有權就其案件得到一種判決；因此，第十三條就有容許關於集體或成批驅逐出境的法律或判決。委員會認為，此項了解可由下列的其他規定加以證實，即該條規定了提出反對驅逐出境的理由和使他的案件判決得到主管當局或由該當局所指定的人員進行復審，並為此目的而請人担任代表。外國人必須能夠獲得有關尋求其反對驅逐出境的補救辦法的充分的便利，以期有效行使他的全部訴訟權利。只有在遇有“國家安全的緊迫原因另有要求”的情況下，才可能不適用第十三條內有關反對驅逐出境的申訴權利和有關由主管當局進行復審的權利的原則。在適用第十三條時，不得區別對待不同類別的外國人。

六、歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)

一九六三年第四議定書涉及遷徙自由部分：

(一)第二條：

- 1、在一國領土內合法居留的每個人，在其領土內有自由遷徙和自由選擇居住地得權利。
- 2、人人均可自由離開包括其本國在內的任何國家。
- 3、對行使這些權利不得施以任何限制，除非是依據法律及在民主社會中為了國家安全或公眾安全而必不可少的限制，如在維持公共秩序、防止犯罪、保護健康或道德、或者保護其他人的權利和自由。

(二)第三條：

- 1、不得以個人或集體手段將任何人驅逐出他所加入國籍之國家的國境。
- 2、不得剝奪任何人遷入他所加入國籍之國家的國境的權利。

(三)第四條：「禁止集體驅逐外國人。」

自二〇〇七年歐盟接納羅馬尼亞和保加利亞後，數以千計的吉普賽人紛紛從這兩個東歐窮國往西歐富國遷徙，對歐盟「開放邊界」政策形成挑戰，而法國驅逐吉普賽人的做法，也使其與歐盟及多個成員國的矛盾激化。自二〇一〇年八月以來，法國政府已拆除約兩百處吉普賽營地，將近一千名吉普賽人遣返羅馬尼亞和保加利亞，自願返鄉的則補貼三百歐元。義大利和德國也都傳出驅逐吉普賽人的行動。這些事例反映出，由於近幾年經濟衰退，歐盟窮國的吉普賽人遷徙到富國找工作，已令富國政府升高戒心，擔心非法移民會讓他們增加負擔。歐洲聯盟十六日在比利時首都布魯塞爾舉行領袖高峰會，最後卻因激辯法國驅逐吉普賽人不歡而散。法國總統薩科奇為這項政策力辯，堅稱，法國遣返吉普賽人係基於安全考量，只要過程中尊重人權，不勞別人說三道四：「我們會繼續拆除非法營地，不管誰在那裡。」在十六日歐盟峰會上，薩科奇大罵歐盟司法委員芮定，指責她把法國驅逐吉普賽人與二戰的情況相提並論，影射當年納粹德國迫害猶太人的暴行。他認為這種論調是對法國的「侮辱」，「令人作嘔且可恥」。日前芮定還呼籲歐盟執委會對法國採取法律行動。在峰會記者會上，薩科奇還指稱，德國總理梅克爾告訴他，打算在數周

內跟進，也拆除德國境內吉普賽營地，「我們等著瞧，德國政壇屆時還能否平靜無波。」但梅克爾返回柏林後，其發言人隨即否認她曾與薩科奇討論吉普賽人營地問題，更甬說驅逐吉普賽人。

七、美洲人權公約(American Convention on Human Rights, 一九六九年)涉及遷徙自由部分：第二十二條規定：

1. 合法地處在一締約國領土內每一個人，有權按照法律的規定在該國領土內遷徙和居住。2. 人人有權自由地離開任何國家，包括他自己的國家在內。

八、非洲人權和民族權憲章(African Charter on Human and people Rights, 一九八一年)涉及遷徙自由部分：第二十二條規定：1. 在一國範圍內，只要遵守法律，人人有權自由遷徙和居留。2. 人人有權離開包括其本國在內的任何一個國度，也有權返回其本國。此項權利只受為保護國家安全、法律及秩序、公共衛生或道德而制定的法律條文的限制。

九、日本憲法涉及遷徙自由之規範與解釋：

(一)第二十二條規定

1、任何人，在不違反公共福祉之範圍內，均享有居住遷徙及選擇職業之自由。

2、不得侵犯任何人遷住外國或脫離國籍之自由。

(二)按居住遷徙自由，在現代憲政國家是共通的常識。反之，在獨裁國家則嚴加限制，違反世界人權宣言第十三條及自由權公約第十二條規定。由於憲法第二十二條第二項係另行規定，國外移居的自由也與個人追求幸福的權利相關，因此，解釋上，原則上不得以政策上的理由限制之⁴¹。又第二項保障出國自由，當然包括保障回國的自由。

⁴¹、小林直樹著，憲法講義（上），東京大學出版社，一九八二年，第 507-508 頁。

否則，所謂保障出國自由，即無意義。然而，有關外國人之入境問題，通說及判例認為並不受該規定之保障；除條約另有規定外，國際習慣法亦認為係當事國之自由裁量問題。惟對於在日本長期居留並以日本為其生活中心之外國人而言，恐另當別論。蓋此等在日外國人短期出國後，倘被拒絕回國，將導致其生活基礎之崩解。故應與日本國民一樣同受出國自由之保障。東京地方法院一九六八年十月十一日判決北朝鮮祝賀團事件：憲法第二十二條第二項保障出國自由，非僅是日本人，亦是居留於日本之外國人之基本人權，…只要無從事違害日本利益或公安的行為之虞者，無論是由何國的再入境，皆應予許可；有關強制離境，札幌地方法院一九七年三月十八日判決：在日朝鮮人居留於日本已逾四十年，融合於日本社會中。若將其驅逐國外，其生活基磐將喪失，對其妻的生存亦有重大影響，考慮以上等情事，強制驅逐出境處分，不得不謂是極殘酷之措施，甚至是悖離正義的觀念，亦非人道。惟實務上，有認為依據出入國管理及難民法第二十六條規定，仍應等同一般外國人入境許可之問題，係屬法務部長之裁量權。另有認為二者之情況迥然不同，同視之，顯不合理⁴²。故有認為應依據公約第十二條第四項規定，僑居的外國人有「返回本國的權利」。由於最近法令修改，特別永久居留者的再入國自由，已被認許⁴³。

十、內政部九十九年十二月十七日台內移字第

⁴²、參照阿部照哉等著，憲法（3），有斐閣株式會社，1983，第139-142頁。另參周宗憲譯，憲法（下），元照出版公司，2001，第280-282頁。

⁴³、蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，月旦出版公司，1997，第206頁。

0990930834 號函復本院說明：

(一)問題一

1、問：聯合國「公民及政治權利國際公約」第十二條第一項及第二項規定：「每一個在一國領土內合法地居住的人，在該領土內享有自由居住和遷徙的權利。(第二項)每一個人人都得自由離開包括其本國在內之任何國家。」第三項規定政府機關得於必要時，得以法律規定限制第一項及第二項保障之權利。該限制規定未包括第四項規定「任何人均不得被無理剝奪進入其本國的權利。」

(1)在國際法上第十二條規定之意義及內涵為何？

(2)第十二條第三項政府得於必要時，以法律規定限制第一項及第二項保障之權利。該限制規定未包括第四項進入其本國的權利，因此，據此條項前後規定之刻意安排，是否可解釋為政府不得以法律限制人民進入其本國的權利？

(3)目前聯合國 the Human Rights Committee 或其他國際人權機構對第十二條有無相關案例可供參採？特別是有關第四項進入其本國的權利。

(4)其他國際公約，例如歐洲人權公約等相關規定如何？歐洲人權法院有無相關案例？

<1>其他國家有無相關規定及案例？

2、答：

(1)聯合國「公民及政治權利國際公約」第十二條，係保障個人遷徙自由，包括在一國內自由遷徙和選擇住所的權利、跨越國境以

進入和離開國家的權利。我國雖非為聯合國之會員國，為使兩公約國內法化，並以制定兩公約施行法，使前開之公約規範內容於我國具有法律位階之保障。

<1>該公約第十二條第一項保障在一國家內遷徙及選擇住所的權利，第2項保障個人離開任何一個國家的權利。此自由權利對於國民及外國人均相同，且該自由也不以在締約國領土內有合法居住權為條件。另第3項僅允許由法律規定的限制，此處「法律」一詞應為經國會通過的法案，且從該款但書規定，其似僅適用於前兩款所保障的遷徙自由，選擇居住地的自由及離開任一個國家的自由。

<2>第十二條第四項所規定進入自己國家的權利，應當受到保護，在任何情況下不准無理地剝奪一個人返回其本國的權利。我國公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第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。」而依聯合國「人權事務委員會(Human Rights Committee)」第27號一般性意見(General Comment No.27)認為所稱「無理」包括一切立法、行政及司法行動的干涉，即使以法律規定亦應符合「公民及政治權利國際公約」的規定、目的及目標，並且無論在任何特定情況下也應是合理的。

委員會認為，合理地剝奪一個人返回其本國的情況如果有的話也極為少見。是以，如符合「公民及政治權利國際公約」的規定、目的及目標，在合理的情況下，即使無戶籍國民與「國民」相同，亦尚非不得限制其入出境之權利。

(2) 目前聯合國 the Human Rights Committee 或其他國際人權機構對第十二條第四項之相關案例：

<1> 二零零六年九月，聯合國人權理事會就驅逐外國人之國際人權法 (Expulsion of aliens in international human rights law) 之論述報告第 12 頁說明，有關「公民及政治權利國際公約」第 12 條第 4 項所稱「任何人進入其本國」，不適用在當地國長期定居者。

<2> 案例，一九八〇年五月二十三日，一名擁有加拿大居留權之波蘭籍作家併其養女及孫子，於申請返回加拿大簽證時，獲告因未能符合相關法令，予以拒簽，致其無法入境加國，遂以加國違反「公民及政治權利國際公約」第 12、17、23 及 26 條規定，提送人權委員會裁定；終審，人權委員會認定原告敗訴。

(3) 其他國際公約規定及案例：

<1> 歐洲人權公約一九四八年聯合國大會通過「世界人權宣言」，一九五三年歐

洲委員會批准施行「歐洲人權公約」，目前所有歐洲委員會成員國均為該公約締約國之一，且新加入成員亦將被要求批准該公約。前項公約第五條第一項第六款，亦有保障人身自由之但書(限制)規定，略以：為防止某人未經許可進入國境，或為遣送出境，或為引渡而對其採取合法逮捕或拘留。

<2>里斯本條約二零零七年十二月，歐盟二十七國簽訂「里斯本條約」，取代「歐盟基本權利憲章」，成為現行歐盟實質憲法。依據「里斯本條約」第二十條規定，擁有歐盟成員國國籍者，即享有歐盟公民權，於法理上應享有歐洲當然居留權，惟對持有英國海外護照(BNO)國民而言，仍存在灰色地帶，目前持有英國海外護照者並未獲得歐盟(含英國政府)同意當然居留權。

<3>申根公約於一九八五年六月，由西德、法國、荷蘭、比利時及盧森堡五國共同簽署。申根公約目的係取消成員國間之邊境檢查，並協調對申根區外之邊境管制，亦即成員國相互之間取消邊境管制，持有任一成員國有效身分證或簽證的人可以在所有成員國境內自由流動。根據該公約，旅遊者如果持有其中一國的旅遊簽證，即可合法地到所有其他申根國家。

(4) 其他國家相關規定及案例

目前經蒐報世界多國規定及案例，除

南北韓外並未有一個國家有類似我國兩岸政治分治之特殊國情，亦無將海外僑民視為國民之制度（如我國華僑身分證明得為國籍認定之依據），惟南、北韓係均為聯合國會員國家，雙方地位為國與國之對等關係，與我國兩岸處於特殊地位情況大不相同，渠對人口之管理及規範爰亦無法相提並論。然而，世界多國雖無我國之特殊情形，但基於維護國家安全、公共秩序、公共衛生、道德或他人之權利與自由、國家人民整體利益之考量，及為排除犯罪行為、恐怖分子或可能成為公共經濟負擔者入國，亦會制定相關法令及限制規範（案例），摘要如後：

<1>英國：持英國海外護照國民入境英國，可短期停留最高達六個月，歐盟三個月內停留免簽證，但無當然居留權，亦即需事先申請居留簽證，始得居留（依據 2010.09.29 英國駐香港總領事館及法國駐港澳總領事館網站規定）。若需在英國工作或長期居留（六個月以上）者，需事先申請簽證（英國貿易文化辦事處 2010.08.10 提供）。

<2>美國：美國國會參議院在一九九二年批准《公民權利和政治權利國際公約》，惟在批准之同時做了一系列的保留（Reservations）、理解（Understandings）和聲明（Declarations）（三者併稱 RUDS）。美國對於聯合國「公民及政治權利國際公約」第十二條第四項部分，並無

簽署保留條款 (Reservations)。實務上最常見禁止國民入境的案例是美國於 911 攻擊事件後，於 2004 年修正「情報改革與防制恐怖主義法案」(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)，針對涉及恐怖活動之恐怖分子列入禁飛名單 (no fly list 分為禁入與禁出)，名單內人員一再增加，於去年聖誕節前夕已增至 6000 名。有為數不少的回教或阿拉伯裔的美國公民或綠卡持有人，因涉嫌受蓋達組織運用或在回教國家如阿拉伯、葉門、巴格達、科威特等國居住過工作過或懷疑被洗腦者，而被禁止返回國門。有關被禁止返國之個案，華盛頓郵報曾登載過數名美國公民自海外返美時，於機場無法登機也無任何航空公司願意搭載，才知道被列入禁飛名單。美國政府為持續打擊恐怖主義活動，只要發現美籍人士於境外從事恐怖主義活動且對美國國家安全可能產生危害情形者，當事人雖持美國護照，美方仍可拒絕其入境美國。美國對於限制人民自由遷徙主要見諸於「移民暨國籍法」(Immigratrion and Nationality Act，以下簡稱移民法)，為確保美國國家安全、公共秩序、公共衛生、道德或他人之權利與自由所需，依據該法第二一二條各款規定，凡違反移民法規、衛生健康、犯罪行為、恐怖分子或可能成

為公共經濟負擔者，均可被禁止入境或遣返。美國的移民法第 235 及 235a 條，規定進出美國本土之查驗及驅逐出境等規定，限制了外國人進出美國領土之自由，也同時對其公民實施進出之監管。

- <3>越南：越南於一九八二年九月二十四日簽署「公民及政治權利國際公約」，雖然越南已簽署該公約已二十八年，但對於公約規定仍有一定限制範圍：有關公民在國家領土內享有自由居住和遷徙的權利部分，越南公民均可有自由居住和遷徙的權利，但必須先向當地公安申請遷徙及向將居住之地方公安登記。每位越南公民都得自由出入境到任何國家，除非無進入該國之簽證及受犯罪管制。越南政府在必要時，得以法律規定限制以上 2 項所保障之權利。
- <4>法國：二零零三年法國三名醫務人員在越南河內工作不慎感染 SARS 疫情，法國政府即明令禁止上述三名醫務人員返回法國接受治療，惟另增派 9 名醫務人員前往越南河內加強當地疫情防治工作。
- <5>中國大陸：中國大陸為「公民及政治權利國際公約」簽約國，中共管制入國對象（黑名單）大致分為 3 類，第 1 類是因為「六四天安門事件」後大追捕逃亡到海外來的民運人士；第 2 類是「六四

」之前就到了海外，一直從事改變中共政體的民主運動異議分子；第3類是「六四」之後以正當名義出境的大陸異議人士，之後被拒絕返國。據知，第2、3類都是出國時持有合法中共護照，到護照到期的時候，中共方面拒絕准予護照延期。

(5) 諸此限制均反映了各國政府基於本身考量及需要，對人民遷徙及居住自由做出了某些的限制性措施，既便是本國國民亦然。

(二) 問題二

1、問：目前入出國及移民法第三條定義國民為居住臺灣地區設有戶籍國民與臺灣地區無戶籍國民二種。針對無戶籍國民，分別於該法第五條（入境許可）、第七條（禁止入境事項）、第八條（停留限制）、第九條（居留許可要件及期限《配額》）、第十條（定居許可要件）、第十一條（不許可、撤銷或廢止居留、定居許可）、第十二條（不得申請居留或定居）、第十三條（廢止停留許可）、第十四條第一項（限令出國）與第十五條（逕行強制出國）等。

(1) 上述各種限制是否符合憲法第十條人民有居住及遷徙之自由之規定？

(2) 上述各種限制是否合於聯合國公民及政治權利國際公約第十二條之規定，限制國民之返鄉權？

2、答：

(1) 司法院釋字第558號意旨，釋明在臺灣地區設有住所而有戶籍國民不得禁止入國，惟具有一定之條件及符合比例原則之情形下

，則可以法律限制之。解釋理由書並闡明僑居國外具有中華民國國籍之國民若非於臺灣地區設有住所而有戶籍，仍應適用相關法律之規定（參照入出國及移民法第三條第一款、第五條第一項、第七條規定），此為我國國情之特殊性所使然。

- (2) 公民及政治權利國際公約第十二條第一項及第二項權利，依第三項規定於保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化或他人權利與自由所必要時，亦得以法律為適當之規範，第4項規定並不排除得以法律加以限制，已如前述。依兩公約施行法第八條規定「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」法務部九十八年八月十九日函轉各機關「人權大步走計畫—落實『公民與政治權利國際公約』及『經濟社會文化權利國際公約』」參、三之（五）規定，各級政府機關依「兩公約施行法」第八條檢討所主管之法令及行政措施，有無不符「兩公約」規定，應邀請學者、專家及相關人權團體召開會議審議，並綜整各界意見。內政部爰依規定分別於九十八年十月六日、十三日及十四日共三次邀請學者專家及相關機關召開「內政部主管法令及行政措施涉及兩公約之檢討及因應聯席審查會議」，檢視並討論相關法規有無不符前開公約規範，案經研議後，有關入出國及移民法無戶籍國

民之前開規範，未有不符。

(三)問題三

1、問：內政部表示，因國家政策及實務上對外來人口管理執行之需要，入出國及移民法將我國國民區分為居住臺灣地區設有戶籍國民及臺灣地區「無戶籍國民」；該法第三條第五款明定，臺灣地區「無戶籍國民」定義係指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居外國國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。簡言之，「無戶籍國民」多擁有他國國籍或永久居留身分，並未在臺設戶籍，長居外國期間毋須在臺納稅、服役、受國民義務教育，與一般認知之「國民」尚有相當大之歧異，渠在臺之權利與義務與有戶籍國民亦屬有別；僑委會並稱日韓等國雖有戶籍制度，惟其權利義務與一般國民並無不同，並無類似區分「無戶籍國民」，予以限制入境等權利之情事等情。而一般現代法治國家對其國民身分權之限制亦僅限於是否具有完全之政治權利的「公民權」。據此，將「無戶籍國民」視同「外國人」對待，是否與憲法及「公民及政治權利國際公約」相關規定之意旨相符？

2、答：

(1)因我國歷史時代背景因素，倡議華僑為革命之母，並因應兩岸政治分治之特殊情況，為爭取海外僑胞之認同，於八十八年五月二十一日制定公布之入出國及移民法第3條第5款爰定有臺灣地區「無戶籍國民」一詞，其定義並配合政策考量，包含從未在

臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民，基此，初時是將海外具有華裔身分者視同「我國國民」對待，進而逐漸演變成目前之規範及作法。早年我國對旅居海外及港澳地區僑民返臺設籍並無實質條件限制，並鼓勵海外僑胞返國居住，僑生返國就學並得直接申辦身分證。嗣國內解除戒嚴，各項入出國手續簡化、全民健康保險、身心障礙補助、低收入戶救助、老人（國民）年金等社會福利制度逐步建構，海外華人、香港、澳門居民大量來臺定居。行政機關為建立外來人口居留、定居制度，於八十年訂定「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」，並於八十八年五月二十一日公布施行入出國及移民法，以該法及授權之子法為依據，規範無戶籍國民在臺停留、居留及定居設籍事宜。

- (2) 依照國籍法、入出國及移民法等規定，我國國籍係以血統主義為主，出生地主義為輔，無戶籍國民雖有不同之型態，然均符合我國國籍制度，均具我國國民身分。
- (3) 無戶籍國民雖為我國國民，然其與臺灣間之親疏遠近不同，其中出生於海外而父母未曾在臺灣設有戶籍，卻領有我國護照者，較其他無戶籍國民與臺灣更欠缺連結因素。
- (4) 依世界人權宣言、公民與政治權利國際公約規定，及人權事務委員會的一般性意見，人人有返回其本國權利，然非不得以法律為合目的性之限制，故對於無戶籍國民

尚非不得以法律限制其入出境。

- (5) 司法院大法官會議釋字第四五四號及五五八號解釋對於人民入境居住之權利，得視規範對象，為輕重合理差異限制之意旨與公民與政治權利國際公約間並無扞格之處。
- (6) 僑居海外無戶籍國民權益問題，為我國大時代背景環境下所衍生之特殊國情，為世界諸多國家所未面臨過的狀況。現行我國就「國民」權利義務之律定，多以「戶籍」之有無，作為賦予與否之重要依據。爰此，我國憲法上關於國民之選舉、罷免、創制、複決、應考試服公職等權利及依法納稅、服兵役、受國民義務教育等義務，在現行法令上爰對無戶籍國民有不同之規定，期使其權利與義務間能為衡平。
- (7) 日本戶籍法中並無所謂「無戶籍國民」之相關制度，凡是依日本國籍法符合可取得日本國籍者，即使是在國外出生，只要在外館完成一定之行政申報程序，取得日本國籍後，並不會影響當事人相關權益。惟相對來說，日本對於國民依該國國籍法之認定十分嚴格，不似我國有種種的歷史背景或僑務政策考量，與我國早期對於海外華僑於符合華裔身分時，即發給護照情形不同，其並無類似我國將海外「華僑身分證明」當做國籍認定之文件。另其對海外國民於成年時，嚴格要求其須做出國籍之選擇（須放棄日本或僑居國國籍）。
- (8) 韓國法律上及實務上均無「無戶籍國民」存

在，亦無類似我國以「華僑身分證明」作為「國民」認定依據之制度，因只要持有韓國護照的韓國國民均享有同樣的權利及負擔同樣的義務。韓國亦為採行戶籍登記制度國家，惟與我國制度有所差異，在海外出生的韓國人於出生時政府即自動配發住民登錄證號碼，亦稱社會安全號碼(social security number，即我國國民身分證號碼，返回韓國時申請)，因此海外韓人即便在國內尚未完成戶籍登記，其所持護照上亦無登載該號碼(需返回韓國方能申請，之後再登載於護照基資頁面上)，惟此不影響渠等出入國。但該國與日本相仿，為單一國籍制度之國家，其海外國民於成年時，亦嚴格要求其須做出國籍之選擇。

(四)問題四

1、問：大法官釋字第四五四號、第五五八號等雖亦曾依據憲法相關規定解釋「無戶籍國民」之入境得於必要時，依據法律採許可制等問題，惟我國簽署「公民及政治權利國際公約」，該公約施行法並經立法院通過並於九十八年十二月十日生效後，是否仍得以相關解釋或政策作為限制「無戶籍國民」入出境、停留、居留及定居許可等之依據？相關政策是否即有因時空環境變遷而有調整之必要？

2、答：

(1)依據前揭世界人權宣言、公民與政治權利國際公約、人權事務委員會的一般性意見，對於無戶籍國民尚非不得以法律限制其入出境之權利；司法院釋字第二六五號略

以「人民有居住及遷徙之自由，固為憲法第10條所規定，但為防止妨礙他人自由，避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者，仍得以法律限制之，此觀憲法第23條規定甚明。……」，其後釋字第443、釋字第454號、釋字第558號等解釋均維持相同解釋意旨。爰在大法官未作成變更或補充之解釋前，入出國及移民法尚非不得對於無戶籍國民入出境、停留、居留及定居許可予以限制。

(2) 目前內政部配合簡化華僑入國手續之政策，刻正辦理「入出國及移民法」及「臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法」修法事宜：

<1> 「入出國及移民法」：關於無戶籍國民入國部分，於第五條修正草案規範持我國護照者，入出國及移民署得准予免申請入國許可或於入國時申請入國許可（等同免簽及落地簽證）；居留定居部分，第九條及第十條修正為在國外出生，出生時其父或母為居住臺灣地區設有戶籍國民即可辦理居留或定居（取得身分證）無年齡限制，另並放寬無其他居留事由之無戶籍國民，申辦居留須連續停留之期間由7年縮短為5年。該法律修正案內政部業依循法制作業程序報請行政院審議。

<2> 「臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法」：為簡化僑民入國手續，內政部業修正發布「臺灣地區無戶籍

國民申請入國居留定居許可辦法」第六條、第八條及第十條之一規定，於九十九年十月十五日完成發布、同月十八日開始施行，放寬無戶籍國民來臺規定，增列無戶籍國民有直系血親、配偶、兄弟姐妹或配偶之父母現在在臺灣地區設有戶籍者，簡化免經駐外館處書面建議，入出國及移民署得發給與護照效期相同之臨人字號入國許可；無戶籍國民曾持有臨人字號入國許可，預定臨時入國停留者，得申請發給臨時入國許可證；無戶籍國民於申請臨人字號入國許可時，入出國及移民署得同時配賦統一證號，便利渠等返國。

(五)問題五

- 1、再者，我國國籍法係採血統主義為主，出生地主義為輔之國籍認定原則，只要符合國籍法第二條第一項第一款規定，出生時父或母為中華民國國民者，即具備我國國籍，並無其他限制。因此，只要具有我國國籍之證明文件（依國籍法施行細則第十一條第二項、護照條例施行細則第十三條及華僑身分證明條例施行細則第十條，具有我國國籍之證明包含：戶籍謄本、國民身分證、戶口名簿、護照、國籍證明書、華僑登記證、華僑身分證明書《不包括檢附華裔證明文件申請核發者》、父母一方具有我國國籍證明及本人出生證明、其他經內政部認定之證明文件）、有效之出國許可證及其他相關證明文件，即得依據護照條例第九條等相

關規定申請中華民國護照。另內政部及外交部稱，大多數「無戶籍國民」擁有其他國家之國籍或永久居留權，中華民國國籍之認定是否較其他國家寬鬆？

2、答：

(1)國籍法八十九年二月九日修正公布施行前，本部自民國八十三年七月，邀請專家學者及相關機關推派代表組成「國籍法研修專案小組」，進行通盤檢討研修國籍法，當時曾研擬參考日本國籍法明定雙重國籍者選擇國籍之規定，將國籍選擇制度納入國籍法修正條文中，研擬修正草案報送行政院審查。惟經考量我國國籍法之立法精神，歷年均採默許雙重國籍之體制，基於誠信及信賴保護原則，且為落實憲法規定保護僑民權益及考量政經情勢，不宜遽然改採單一國籍，爰仍維持默許雙重國籍體制。

(2)依現行國籍法第二條規定：「有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：1、出生時父或母為中華民國國民。2、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。3、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。4、歸化者。前項第1款及第2款之規定，於本法修正公布時之未成年人，亦適用之。」，是以，我國國籍法對固有國籍之認定採父母雙系血統主義為主；另為減少無國籍人之產生，對固有國籍之認定採出生地主義為輔之原則。

(3)復依國籍法施行細則第十一條第三項規定，具有我國國籍證明文件係指：1、戶籍謄

本。2、國民身分證。3、戶口名簿。4、護照。5、國籍證明書。6、華僑登記證。7、華僑身分證證明書。（不包括檢附華裔證明文件向僑務委員會申請核發者）。8、父母一方具有我國國籍證明及本人出生證明。9、其他經內政部認定之證明文件。如得提出前揭證明文件，即得認定其具有我國國籍。

(4)目前如日本、韓國等，亦採行「父母雙系血統主義為主，出生地主義為輔」之國籍認定體制，與我國相同，惟對於雙重國籍之國人，日本與韓國均有選擇國籍之規定。我國因無選擇國籍之規範，導致雙重國籍者較多，確屬事實。至於國籍之認定係以國籍法施行細則第11條第3項國籍證明文件為憑，尚屬允當。

(六)問題六

1、僑委會統計，目前華僑總數約三千九百萬人。內政部統計，目前在臺居留「無戶籍國民」約六萬五千人。外交部統計，目前持有有效之「無戶籍國民」護照約六萬三千人。早年因華僑政策之故，有關駐外機關核發護照情形，外交部似難以統計。故內政部即認為，倘修正放寬「無戶籍國民」入出境、停留、居留及定居許可限制，可能會有幾十萬，甚至於更多之華僑申請取得我國護照來臺定居，對臺灣社會將造成一定之衝擊等情。是否可能預估統計潛在「無戶籍國民」人數？

2、答：

(1)所謂無戶籍國民，分述如下：

- <1>依入出國及移民法第三條第五款規定，臺灣地區無戶籍國民指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居外國國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。
- <2>按入出國及移民法第十條第三項規定，臺灣地區無戶籍國民依同法第九條第一項第一款至第九款規定許可居留者，須連續居住1年，或居留滿2年且每年居住270日以上，或居留滿5年且每年住183日以上，始可申請在臺定居設籍。
- <3>依戶籍法第十五條規定，在國內未曾設有戶籍，且有下列情形之一者，應為初設戶籍登記：「一、中華民國國民入境後，經核准定居。二、外國人或無國籍人歸化或回復國籍後，經核准定居。三、大陸地區人民或香港、澳門居民，經核准定居。四、在臺灣地區合法居住，逾十二歲未辦理出生登記。」。依上開規定，無戶籍國民除出生於國內未曾出境者逕為初設戶籍外，均須經核准定居，始可辦理初設戶籍登記。

(2) 無戶籍國民人數概估：

- <1>依僑務委員會僑務統計資料，至九十八年十二月底止統計有3,946萬人。其中屬海外無戶籍國民，並無相關統計數據。該等國民有待向外交部申請護照後始得入境。

<2>依外交部統計資料，至九十九年十月底止，無戶籍國民持有有效護照者為 61,513 人。目前無戶籍國民申請我國護照業已法制化規範。

<3>依內政部統計，自九十六年一月一日至九十九年十月三十一日止，按國籍變更登記歸化我國籍人數為 40,075 人；回復我國國籍尚未設籍人數為 1,079 人。然渠等取得本部入出國及移民署核發定居證者，即得辦理初設戶籍登記。

<4>綜上，縱粗估現領有我國護照尚未報戶籍之人數約 10 萬餘人，但可能會有許多無戶籍國民新請領護照後，復申請入境國內欲申報戶籍，人數難以推估。

(3) 人權保障並非具絕對性，須考慮是否影響他人之權利，公民與政治權利國際公約及我國憲法均保障人民遷徙自由，然在符合憲法第 23 條所定比例原則下，尚非不得以法律加以限制。關於海外持有我國護照之無戶籍國民，因與臺灣欠缺連結因素，對其申請入境入籍，當需審慎為之，如有影響社會治安及國家安全之虞情形者，非不得限制其入境入籍。

(4) 由於我國戶籍制度多與權利義務相連結，而欠缺連結因素之無戶籍國民長年久居海外，其入境來臺後即可當然入籍取得與一般國民相同之權利義務，分享社福資源，不易為一般國民所接受。

(七)問題七

1、國籍法第九條規定要求申請歸化為中華民國之國民者，「應提出喪失其原有國籍之證明」。為解決潛在「無戶籍國民」過多之問題，是否可能比照要求「在臺無戶籍」之海外華僑申請中華民國護照者，要求放棄其他國籍，俾有效限制中華民國國籍之取得，並避免國民「忠誠衝突」之情形？

2、答：

(1)宣統元年閏二月初七日(1909年3月28日)我國公布第一部國籍法—國籍條例及國籍條例施行細則，該條例即已明定關於固有國籍之認定為：1.生時父為中國人者。2.生於父死後，其父死時為中國人者。3.生於中國地，父無可考或無國籍，其母為中國人。4.生於中國地，父母均無可考，或均無國籍者。民國十八年二月五日國民政府公布之國籍法亦採相同之父系血統主義，嗣於八十九年二月九日考量男女平權之潮流，國籍法始修正為父母雙系血統主義。由此可知，我國自清朝起，國籍法即採血統主義認定國籍之立法體例。

(2)依我國國籍法規定，因出生即具有我國國籍者，如其出生於採出生地主義之國家，因出生即具雙重國籍。又依我國國籍法規定，回復國籍無庸喪失其外國籍，當回復國籍未喪失其外國籍即具有雙重國籍。歷年來我國國籍法對於兼具外國國籍者，從未規範要其喪失外國國籍或為選擇國籍。今若驟然規定雙重國籍者須喪失其外國籍

始可申報戶籍時，即係國籍法上明定選擇國籍之規定，勢將影響甚鉅，為我國國籍政策之重大變革問題，民眾難以接受。

陸、調查意見：

本案調查緣由係因台灣國際勞工協會於九十八年十二月三十一日投書中國時報指摘略以：中國時報頭版報導總統馬英九協助無國籍的黃小妹入籍的故事。然而台

灣「黑戶跟國際人球」問題的冰山一角？是否看見了許多底層人民正在台灣僵化、違反國際人權原則的國境控管措施上流離掙扎？特別是底層之菲律賓華僑，因現行台灣法令的不合理規定，使得雖持有合法中華民國護照，卻很難取得身分證，又根據移民署規定，「無戶籍國民」，雖像所有台灣國民一樣持有中華民國護照，但竟被視同外國人對待，需申請「入國許可」才可進入台灣。然後，當六個月期滿，他們就必須離境再返回台灣，繼續另一個六個月；另因渠無身分證，常遭就業歧視，往往淪為低薪、長工時，沒有勞保的底層勞工。尤其每六個月必須出境的條款，使得他們根本難以保住任何既有的工作，因此多數就選擇了逾期停留；此外，部分滯台多年者為取得台灣國籍而放棄菲律賓國籍，被剝奪基本的醫療權，因其所持有為「停留」簽證，因此沒有加入健保的資格，成為「可以工作卻不能生病」的荒謬情況等語。

按憲法第十條規定：「人民有居住、遷徙之自由」，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。九十八年間簽署之公民與政治權利國際公約第十二條第四項規定：「任何人進入其本國的權利，不得任意加以剝奪。（No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.）」九十八年十二月十日生效施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第二條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

早期臺灣地區無戶籍國民及港澳居民來臺並沒有實質的條件限制，及至民國七十七年依據動員戡亂時期國家安全法施行細則訂定「臺灣地區入出境管理作業規定」，始明定入出國作業方式；八十年訂定「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」明確規範居

留、定居事項。依據僑務委員會統計資料，華僑包括僑居國外，具有中華民國國籍及無國籍證明文件之華裔人士，總數約三千九百萬人。惟不包括大陸地區人民及港澳居民，其身分另有法律規定。另外外交部九十九年六月統計資料，現持有「有效」護照之在台無戶籍國民總數約六萬二千餘人，其中約三分之一為在台有戶籍國民於海外所生子女，另扣除兼具他國籍者（如美、加、澳、紐）或世代定居他國者（如日、韓、越、星、馬等），實際有可能因放寬入出境、居留規定來台者應不超過千人，遠不及每年核准歸化之外籍配偶人數（逾九千人）。惟該部八十六年至九十八年間核發十八萬二千餘本在台無戶籍國民護照。據統計內政部入出國及移民署於九十四年至九十八年間許可在臺「居留」之無戶籍國民六千三百二十一人，許可在臺「定居」之無戶籍國民七千又七十五人（二者有重疊）。

有關在台無戶籍國民入境，依現行入出國及移民法第五條規定，須向內政部入出國及移民署申請許可。故無戶籍國民倘於國外因故遭遣返，移民署亦拒絕渠等入境，致其申請赴他國簽證時，無法申獲或取得合理之簽證符遇；甚或發生美國駐日大使館於渠等護照上加註「此護照不被美國政府承認」之文字，已嚴重影響我國護照公信力。鑒於該等人士既經政府認屬中華民國國民，自應為我國所保障之對象，渠等且具有憲法上之居住權。內政部於九十九年間應外交部之要求，邀集各機關會商仍無共識，後本院立案調查並約詢後發見外交部及行政院僑務委員會與該部顯有重大歧見，該部後來函表示渠分別於九十九年十月六日、十三日及十四日共三次邀請學者專家及相關機關召開「內政部主管法令及行政措施涉及兩公約之檢討及因應聯席審查會議」，檢視並討論相關法規有無不符前開公約規範，經研議後，前開規範，

未有不符公約之處，仍持與約詢時相同見解，主張入出國及移民法無修正必要云云，此有本院九十九年九月七日約詢筆錄與九十九年十二月十七日台內移字第0990930834號函可稽。惟外交部政務次長沈呂巡仍於本年十二月十五日於立法院痛批內政部對於無戶籍國民之作為，顯見行政院各相關部會對於入出國及移民法等相關規範，是否合乎公約，仍有不同意見⁴⁴。

本案有關無戶籍國民，亦即有中華民國護照之華僑入境、停留、居留及定居所遭遇之問題、事實經過及相關法令規定，除蒐集彙整歷年本院相關類似案件調查報告、報章雜誌之報導、歷年大法官解釋及相關法令規定外，並向內政部、外交部、法務部、行政院研考會（下稱研考會）、行政院人權保障推動小組、僑務委員會（下稱僑委會）調閱相關卷證，並分別於九十九年八月九日諮詢中央研究院法律學研究所廖教授福特、警察大學國境警察學系柯教授兩瑞及許教授義寶、台灣國際勞工協會龔顧問尤倩、天主教嘉祿國際移民組織台灣分會政策部張主任榮哲，九十九年九月七日詢問行政院僑務委員會、內政部及入出國及移民署及外交部等機關次長，業調查竣事。茲將調查意見分述如後：

- 一、行政院應儘速依據憲法維護人民遷徙自由之基本權利，並適用聯合國公民與政治權利國際公約第十二條規定，詳加檢討入出國移民法第三章台灣地區無戶籍國民停留居留及定居（第八條至十七條）等規定，是否有違人民返國權與不當限制遷徙自由及居住權等人民基本權利，始為正辦

（一）按憲法第十條：「人民有居住及遷徙之自由。」

係指人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干

⁴⁴ 詳見註 55

預之自由，且有得依個人意願自由遷徙或旅居各地之權利（司法院大法官釋字第四四三號解釋）。而居住、遷徙自由之內涵，包括出境權，國家在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要時，雖非不得以法律限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並不得有差別待遇。惟國民之返國權（入境權），應屬憲法第十條居住及遷徙自由之核心內容，蓋一旦國民的返國權被限制，則國民有關國內的遷徙、居留等其他自由就毫無行使之可能，即使當事人犯內亂外患罪或其他罪行，更應承認其有返國接受國家審判之機會與義務，若其自願回國接受國家制裁，自不該拒於國境之外，甚且其潛逃國外時，尚需透過外交或其他手段，將其引渡或押解回國接受審判，故在理念上，人民之返國權應屬上述人權之核心內容不得任意加以剝奪，否則形同架空憲法第十條所保障之基本權利，合先敘明。

（二）第按聯合國公民與政治權利國際公約第十二條規定：「（一）在一國領土內合法居留者，在該領土內應有遷徙自由權與擇居自由權。（二）人人應可自由離開任何國家，包括其本國。（三）上述權利不得限制，但為保障國家安全、公共秩序、公共衛生或道德，或他人權利與自由所必需，且不抵觸本約確認之其他權利，而以法律限制者，不在此限。（四）人人進入其本國之權利不得任意剝奪。」⁴⁵再按公民與政治權利國際公約及經

⁴⁵ 1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence. 2. Everyone shall be free to leave any country, including his own. 3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre

濟社會文化權利國際公約施行法第二條規定：「兩公約揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第三條規定：「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。」第八條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」是則，聯合國公民與政治權利國際公約有關人民與遷徙自由之規定，業為我國法之一部，依據施行法應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋，並於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進，合先敘明。

(三)次按憲法第三條：「具有中華民國國籍者，為中華民國國民。」其享有憲法及相關法律規定所保障之權利，並負擔中華民國國民之諸種義務。查取得中華民國國籍之方式，依我國國籍法規定，係以屬人主義為原則，屬地主義為例外。該法第二條規定，出生時父或母為中華民國國民、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。歸化者…屬中華民國國籍。故在我國憲政與法律體制下並未採取單一國籍制度，俾利於提高僑民之認同度，擴大國民之質量。

(四)復按凡具有中華民國國籍者為中華民國國民，而國民與國家之關係，依據德國學者耶林內克之論

public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant. 4. No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.

述，應分為下列四種⁴⁶：1. 消極關係：對人民自由權利之限制須有法律明文規定。即法律保留原則。2. 積極關係：國民對國家之積極請求權，包括程序保障請求權、經濟上的受益權、社會福利的受益權、教育的受益權等。3. 主動關係：係指國民有考試服公職之權與參政基本權。4. 被動關係：係指國民對國家應負擔之義務，包括依法納稅依法服兵役，及依法接受基本教育。國民違反此些義務，須承擔一定責任，如刑事責任、行政責任(行政罰)等⁴⁷。是則，從學理上個人與國家關係，分成國民與非國民，對於我國國民依法國家有保護及接納國民之義務。國民並可依憲法上之積極請求權利，要求國家有特定作為與為一定給付之對待作為，國民的身份，應是一個法律地位(Status)，非特界定為履行國民義務，更可以享受憲法權利保障及國家所提供之福利政策與安全護衛——特別是旅外之國民。因此人民只要保持我國國民之身分，不論在國外居留多久，就必須許可其自由返國，國家亦可依法律要求其履行法定義務(納稅、服兵役)，而國家亦應給予法定之一切權利(如給予醫療照顧等社會福利)。

(五)據聯合國人權事務委員會(the Human Rights Committee)一九九九年第六十七屆會議通過第二十七號一般意見針對聯合國公民與政治權利國際公約第十二條規定第四項解釋略以，一個人進入本國的權利乃基於承認這個人與其國家之間的特殊關係。

⁴⁶、李惠宗，憲法要義，元照出版有限公司，98年9月，第10頁至第13頁。

⁴⁷哈佛大學國際法研究會為一九三〇年第一次的國際法典編黨準備會議，在一九二九年完成有關國際法條約草案，其第一條的定義規定為「國籍」為以忠誠義務的連繫，與國家之間產生關係的自然人身份。「國民」為與國家之間有忠誠義務連繫關係的自然人。

這一權利包括幾個方面。1. 人民有權停留在本國內
2. 人民出生在國外，本權利保障第一次入國權(例如，該國家是原籍國)，因為利對於尋求自願遣返的難民是至關重要的。而本項並未區分本國國民和居住本國之外僑，是否享有此權利，從「本國」的文義解釋。其範圍要大於「原籍國」。故不侷限於形式上的國籍，亦即出生時獲得或被授與的國籍且包括因與某國特殊聯繫和具有的特殊權利而不能被僅僅視為單純外國人身分⁴⁸。本項文義射程甚至包括其他種類的長期居民。在個人和國家之間具有聯繫因素時，在任何情況下均不准「任意」地剝奪一個人返回其本國的權利，本處所指「任意」概念，目的在於強調它適用了一切國家行動，包括立法、行政和司法行動。保證即使是法律規定的干涉，也應符合《公約》的規定、目標和宗旨。並且無論在任何特定情況下，也應是具有相當合理性。是則縱有合理的剝奪一個人返回其本國的情況，而符合公約之情形，也極為罕見(換言之應在個案發生時，個別判斷並限縮在最小範圍)。亦即締約國在剝奪一個人國籍或將其驅逐出境後，亦不得任意地阻止其返回本國等語。次就聯合國人權事務委員會於西元一九九九年就本公約第十二條解釋及適用作成「總評報告」(General Comment)該報告第二點略以，本公約第十二條規定得予權利之限制，除須不違反遷徙自由之原則及符合第三項規定之必要性要件外，亦須符合本公約明文規定之其他權利。又第十九點略以，個人進入其國家之權利，不僅包括個人出境後返回其國家之權利，即令個人在國外出生，亦有權來到其未曾踏足

⁴⁸例如，被違反國際法剝奪國籍的人和原籍國被併入或轉移到另一國家實體的人，就屬於此類。

之國家。再者，第二十一點略以，個人不得被任意剝奪入境國家之權利，其中「任意」乙詞，係指國家所有之行政、立法、司法行為都不得任意為，其目的像在確保即令國家依其法律所為之行為，都必須符合本公約之規定、目的，任何個案都僅因係極特殊之情況且有合理性，而僅有在極其少數的情況⁴⁹下，剝奪人民入境國家之權利會被視為合理。故本項之適用，因從體系解釋上，不得以同條第三項所規定之保障國家安全、公共秩序、公共衛生或道德等加以限制者，必須從個案考量在最小限度下具有相當合理性，始能拒絕人民之返鄉權等語。

(六)惟查，我國政府自民國三十八年播遷來台以來，有關無戶籍國民及港澳居民來臺雖無實質之條件限制，但因實施戒嚴其入出境事務分由國防部、台灣警備司令部、內政部警政署暨境管局負責，有關入出境事務之法令於38年2月1日公布「台灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」同年5月28日「台灣省出境軍公人員及旅客登記辦法」，嗣行政院又於46年1月10日第492次院會通過國防部所擬之「戡亂時期台灣地區出入境管理辦法」並於2月1日施行⁵⁰，迨至民國七十七年依據動員戡亂時期國家安全法施行細則訂定「臺灣地區入出境管理作業規定」，始有法源依據明訂入出國作業方式；後於八十年訂定「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」明確規範居留、定居事項，再於民國八十八年五月

⁴⁹2003年，法國有三名醫務人員在越南河內法國醫院工作，卻不幸感染SARS疫情，法國政府明令禁止上述三名醫務人員返回法國接受治療。此種拒絕其返回母國之作法，已經引起這三名放射科醫師之憤怒。法國雖禁止其返國接受治療，不過，法國亦增派9名醫師前往越南，加強當地之防治工作中國時報，92年4月2日，其標題為「法國三醫生在越南染病，被禁返國」

⁵⁰對於國人出境需使用護照及海外華僑、無戶籍國民之入境事項訂有「內政部外交部辦理入境出境管理業務聯繫要項」

二十一日以總統（88）華總一義字第 8800119740 號令制定「入出國及移民法」⁵¹，該法第七條規定：「臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，入出國及移民署應不予許可或禁止入國：一、參加暴力或恐怖組織或其活動。二、涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。三、涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣。四、護照或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用。」按無戶籍國民業如前述享有國民之權義，違反我國法律乃基於國民地位應負擔刑事責任、行政責任（行政罰）；甚或依據刑法分則第一章及第二章內亂外患罪，得處以死刑或無期徒刑，於其憲法第二章人民權利義務與有戶籍國民並無不同，再參以同法第二十六條第一項第五款、第六十四條第一項第五款、第九十一條第一項第五款亦得擔任國民大會代表、立法委員及監察委員等公職，而選舉罷免法第三條第二項更具體規定中央公職人員僑居外國國民之選舉，採政黨比例方式選出之。故在現行我國憲法結構其權利義務與一般國民並無不同。較諸公約相關解釋所稱「特殊關連性」更為密切，惟前揭所示入出國及移民法第七條之法令，仍沿襲三十八年以來動員戡亂戒嚴時代之心態限制人民返國權，並且實難想像該條所列四個公益條款與限制國民入境有何關聯性與必要性，顯該法律或其公權力措施所追求的「管

⁵¹中華民國八十八年五月二十八日行政院（88）台內字第 20932 號函定於八十八年五月二十一日施行；中華民國九十一年五月二十九日總統華總一義字第 09100108290 號令修正公布第 23 條條文；中華民國九十一年七月十日總統華總一義字第 09100138640 號令修正公布第 10、23、70 條條文；並自公布日施行；中華民國九十二年二月六日總統華總一義字第 09200017690 號令修正公布第 6 條條文；中華民國九十六年十二月二十六日總統華總一義字第 09600174091 號令修正公布全文 97 條；施行日期，由行政院定之。中華民國九十七年七月二十二日行政院院臺治字第 0970029826 號令定自九十七年八月一日施行；中華民國九十八年一月二十三日總統華總一義字第 09800015981 號令修正公布第 16 條條文；施行日期，由行政院定之。中華民國九十八年二月十日行政院院臺治字第 0980005093 號令發布九十八年一月二十三日修正公布之第 16 條，定自同日施行。

制目的」和所使用的方法，嚴重侵害人民基本權利，其目的與損害難成比例，自背離過度禁止原則⁵²，業違反憲法與本項人權公約之立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋；退而言之，縱肯認入出境之管理係以確保國家安全，維護社會安定為目的具有相當必要性，而認為第一項至第三項具有適法性與合目的性，惟其第四項在未經確認是否為我國國民前，單以本項為拒絕理由亦有違禁止不當結合原則。另同法第 15 條規定，人民未經許可入國，或經許可入國已逾停留、居留或限令出國之期限者，入出國及移民署得逕行強制其出國，並得限制再入國之規定，僅以行政法律之違反即剝奪憲法與國際人權法之人民返國權，架空遷徙自由之核心事項，亦有違誤。

(七)另復按人權事務委員會(the Human Rights Committee)一九九九年第六十七屆會議通過第二十七號一般意見：「合法處在某一國家境內的每一個人均在此國境內享有遷徙自由和選擇住所的自由權利。原則上講，一個國家的公民總是合法處於該國領土內。一個外僑是否合法處於某一國家領土內是一個由國內法規定的問題，國內外可對外僑進入國境施加限制，條件為應遵守該國的國際義務。此處，本委員會認為，非法進入一個國家的僑民，如其地位已經合法化，則為第十二條之目的必須認為是合法處於領土內。一旦這個人合法處一個國家領土內，對他根據第十二條第一項和第二項享受的權利所施加的任何限制以及給予他的不同於本國國民的任何待遇，都需根據第十二條第三項的規定說明這種做法為合理

⁵² 見劉鐵錚釋字第 558 號不同意見書亦同

的。因此，對締約國來說重要的是，要在報告中闡明給外僑不同於本國國民待遇的背景情況，並且說明這種差別待遇是有道理的。遷徙自由涉及國家整個領土，包括聯邦國家的各個部分。根據第十二條第一項，人人有權從一處遷徙到另一處，並在自己選擇的地址定居。享受這一權利不取決於欲意遷徙或居住某地的人的目的或理由。任何限制必須符合第三項的規定。按照第十二條第三項規定，在某領土內選擇住所的權利包括防止各種形式的強迫國內遷移。也包括不得禁止進入和定居於領土的特定部分」等語。

(八)查入出境及移民法第九條規定⁵³之無戶籍國民申請居

⁵³臺灣地區無戶籍國民有下列情形之一者，得向入出國及移民署申請在臺灣地區居留：

一、有直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母現在在臺灣地區設有戶籍。其親屬關係因收養發生者，被收養者年齡應在十二歲以下，且與收養者在臺灣地區共同居住，並以二人為限。

二、現任僑選立法委員。

三、歸化取得我國國籍。

四、居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，年齡在二十歲以上。

五、持我國護照入國，在臺灣地區合法連續停留七年以上，且每年居住一百八十三日以上。

六、在臺灣地區有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查。

七、曾在臺灣地區居留之第十二款僑生畢業後，返回僑居地服務滿二年。

八、對國家、社會有特殊貢獻，或為臺灣地區所需之高級專業人才。

九、具有特殊技術或專長，經中央目的事業主管機關延聘回國。

十、前款以外，經政府機關或公私立大專校院任用或聘僱。

十一、經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第七款或第十一款工作。

十二、經中央目的事業主管機關核准回國就學之僑生。

十三、經中央目的事業主管機關核准回國接受職業技術訓練之學員生。

十四、經中央目的事業主管機關核准回國從事研究實習之碩士、博士研究生。

十五、經中央勞工主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作。

前項第一款、第二款、第四款至第十一款規定，申請人之配偶及未成年子女得隨同申請；未隨同本人申請者，得於本人入國居留許可後定居許可前申請之。本人居留許可依第十一條第二項規定，撤銷或廢止時，其配偶及未成年子女之居留許可併同撤銷或廢止之。

依第一項規定申請居留經許可者，入出國及移民署應發給臺灣地區居留證，其有效期間自入國之翌日起算，最長不得逾三年。

臺灣地區無戶籍國民居留期限屆滿前，原申請居留原因仍繼續存在者，得向入出國及移民署申請延期。

依前項規定申請延期經許可者，其臺灣地區居留證之有效期間，應自原居留屆滿之翌日起延期，最長不得逾三年。

臺灣地區無戶籍國民於居留期間內，居留原因消失者，入出國及移民署應廢止其居留許可。

留係以 1. 戶籍 2. 投資 3. 特殊專長 4. 學歷等為規範條件，並且主管機關得衡酌國家利益，依不同國家或地區擬訂臺灣地區無戶籍國民每年申請在臺灣地區居留之配額，報請行政院核定後公告之。業違反聯合國人權委員會對於本條解釋意旨，將國家人口政策與移民政策加諸於「國民自身」，與禁止不當結合原則有間，顯未基於「國籍授與」事物本質，看待本國人民之基本人權，而將無戶籍國民視同一般外國人，並將無戶籍國民就其親疏遠近、貧富貴賤給予歧視差別待遇，顯易背離憲法第七條：「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。」之規定。

(九)另同法第十一條⁵⁴對於臺灣地區無戶籍國民申請在臺

但依第一項第一款規定申請居留之直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母死亡者，不在此限，並得申請延期，其申請延期，以一次為限，最長不得逾三年。

臺灣地區無戶籍國民於居留期間，變更居留地址或服務處所時，應向入出國及移民署申請辦理變更登記。

主管機關得衡酌國家利益，依不同國家或地區擬訂臺灣地區無戶籍國民每年申請在臺灣地區居留之配額，報請行政院核定後公告之。但有未成年子女在臺灣地區設有戶籍，或結婚滿四年，其配偶在臺灣地區設有戶籍者，不受配額限制。

臺灣地區無戶籍國民經許可入國，逾期停留未逾十日，其居留申請案依前項規定有配額限制者，依規定核配時間每次延後一年許可。但有前條第一項各款情形之一者，不在此限。

⁵⁴第 11 條：臺灣地區無戶籍國民申請在臺灣地區居留或定居，有下列情形之一者，入出國及移民署得不予許可：

- 一、有事實足認有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑。
- 二、曾受有期徒刑以上刑之宣告。
- 三、未經許可而入國。
- 四、冒用身分或以不法取得、偽造、變造之證件申請。
- 五、曾經協助他人非法入出國或身分證件提供他人持以非法入出國。
- 六、有事實足認其係通謀而為虛偽之結婚。
- 七、親屬關係因收養而發生，被收養者入國後與收養者無在臺灣地區共同居住之事實。
- 八、中央衛生主管機關指定健康檢查項目不合格。但申請人未滿二十歲，不在此限。
- 九、曾經從事與許可原因不符之活動或工作。
- 十、曾經逾期停留。
- 十一、經合法通知，無正當理由拒絕到場面談。
- 十二、無正當理由規避、妨礙或拒絕接受第七十條之查察。
- 十三、其他經主管機關認定公告者。

經許可居留後，有前項第一款至第八款情形之一，或發現申請當時所提供之資料係虛偽不實者，入出國及移民署得撤銷或廢止其居留許可。

經許可定居後，有第一項第四款或第六款情形之一，或發現申請當時所提供之資料係虛偽不實者，得撤銷或廢止其定居許可；已辦妥戶籍登記者，

灣地區居留或定居，入出國及移民署得不予許可之規定，如其第一項第三款、第四款、第五款、第六款、第七款、第八款、第九款、第十款、第十一款、第十二款等規定，違反憲法第二十三條規定之過度禁止與恣意禁止原則，雖採取此一公權力措施的「手段」可達到管制「居留目的」，然對於能夠達成目的之手段中，卻選擇採取最大侵害之方式，使得違反相關輕微行政法規之無戶籍國民遭受較一般國民更大之損害，給予渠「過度之負擔」，顯失衡平，亦有不當。

- (十)綜上所述，行政院應儘速依據憲法維護人民遷徙自由之基本權利，並適用聯合國公民與政治權利國際公約第十二條規定，詳加檢討入出國移民法第三章台灣地區無戶籍國民停留居留及定居(第八條至十七條)等規定，是否有違人民返國權與不當限制遷徙自由及居住權等人民基本權利，始為正辦；另我國因對無戶籍國民未依憲法確保人民返國權，致我國護照在第三國因故致生遣返情事時，亦滋困擾。外交部努力爭取各國給予免簽或電子簽證(澳洲)入境時，他國質疑我護照扉頁既然明訂「中華民國外交部部長咨請各國有關機關對持用本護照之中華民國國民允與自由通行，并請必要時儘量予以協助及保護。」何以護照簽發國反不予以保護，因而對我國爭取他國免簽入境談判遭遇困難⁵⁵。且既要求各國協助通行

戶政機關並得撤銷或註銷其戶籍登記。

依前二項規定撤銷或廢止居留、定居許可者，應自得撤銷或廢止之情形發生後五年內，或知有得撤銷或廢止之情形後二年內為之。但有第一項第四款或第六款規定情形者，不在此限。第一項第九款及第十款之不予許可期間，自其出國之翌日起算至少為一年，並不得逾三年。第一項第十二款規定，於大陸地區人民、香港或澳門居民申請在臺灣地區居留或定居時，準用之。

⁵⁵ 外交部政務次長於99年9月7日約詢時表示「外交部非常高興監院處理，有一特別角度，希望民國一百年有一百國家免簽，主要有加拿大、澳洲、歐盟，但是六萬本無戶籍國民發生

，反而限制自己國人入境，於情何忍，於法亦屬難容。

二、入出國及移民法單以「戶籍」之有無，作為停留居留及定居之標準，其本質乃採戶籍制度作為「實質國籍」之標準，業與憲法第三條規定未盡相符；退而言之，縱認現行制度有戶籍國民與無戶籍國民於國家現狀有區分必要，惟其有關遷徙自由之權利保障及其他所衍生社會基本權（如有工作無戶籍國民得享有全民健保被保險人資格）之保障，仍不得低於外國人之標準，始符憲法第七條平等原則之要求。

（一）按憲法第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」第三條規定：「具有中華民國國籍者，為中華民國國民。」具有國籍者享有憲法及相關法律規定所保障之權利，並負擔中華民國國民之諸種義務，業如前述；又查憲法全文除首揭規定外就「國民」部分，分別有第二十五條規定：「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。」第四十五條規定：「中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統、副總統。」第一百四十三條規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。..」第一百五十一條：「國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展。」第一百五十九條：「國民受教育之機會，一律平等。」憲法增修條文第十條第十三項規定：「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

問題，主要有加拿大、澳洲與歐盟，但是六萬本無戶籍國民發生問題，如果免簽證國家發見有問題，應能遣返本國，外交部希望護照只要持有均能自由通行，不但符合人權也可增加免簽國家」2010年12月15日蘋果日報「台灣在東南亞地區約有6萬名拿中華民國護照的無戶籍國民，進入台灣卻需申請簽證，在台也無工作權。外交部次長沈呂巡今在立院受訪時說，外交部爭取澳洲電子簽證未過，也是因這些無戶籍國民，外交部已跟內政部協商解決，但內政部擔心這些國民被遣返回台，所以拒絕。沈呂巡痛批內政部，「哪有拿中華民國護照的人進台灣要簽證，拿南韓護照的僑胞就不需要。」明明是行政命令，為何不能處理。亞太司長

」故憲法通篇不但未對「僑居國外之國民」加以歧視對待，反而增加其保護之範圍與射程。且亦未出現「戶籍制度」或創設出「無戶籍國民」之概念對於國民之權利義務加以區別對待，**該制度建制，違反憲法規定明甚，先予敘明。**

(二)第查，中華民國戶籍制度真正推行始於台灣，然戶籍制度考其沿革係我國欲仿效日本帝國時期之人口管制措施，作為國家統治之基礎，參考明治三十一年六月十五日戶籍法為藍本制訂，並於民國二十年十二月十二日公布。其施行細則亦於二十三年六月二十五日公布，但從未在中國大陸施行，亦未於民國三十四年制憲時列入制度考量基礎。民國三十四年臺灣光復後，戶政業務初期仍沿襲日據時期⁵⁶之規定，由警察機關接辦，後三十年政府播遷來台，為鞏固台灣防治赤化，欲藉由戶籍制度強化戡亂體制與政府統治能力，民國三十八年五月辦理全台灣戶口總檢查，並為保持戶口查記的嚴密，經

李世民則說，目前正跟澳洲溝通，希望給我電子簽證但排除無戶籍國民。」

⁵⁶日人據臺之後於明治二十九年，訂定「臺灣住民戶口調查規程」，是為日本在臺頒布戶籍法的開始。上述規則之主要內容為：(一)戶籍係由憲兵負責辦理戶口調查，內容記載戶主及家屬姓名、年齡、稱謂。但均偏重於現住人口之登記，對於出生、死亡、轉居等變動，則不甚著重。(二)戶籍以一戶為單位，每街庄（即現行鄉鎮）編訂一冊。(三)各街庄總理（鄉鎮長）應隨時巡視轄內，如有戶口異動，應負責報告，並為之訂正。明治三十六年復訂定「戶口調查規定」，將戶籍業務移交由警察機關負責辦理，不再由憲兵負責。戶口調查事務由巡查、巡查補負責，戶口申報則改由保正甲長及居民本人負責，其主要登記事項如下：調查各戶現在者之身分、職業、異動情形，並視察其性行、生計狀況。共同生活者視為一戶。改由保正甲長或本人申報，或由其他方法得知戶口異動時，可由經實查後將戶口調查簿予以訂正。明治三十八年頒行「戶口規則」，並於翌年施行。基本上，此規則採現住主義與本籍主義，即以本島人之主要住所為其本居，在其本居地之戶口調查簿，無論其人是否為現住，其家屬均全部予以記載。而且雖非家屬而同居者，亦另用一紙謄明編附該戶戶口調查簿之後。其特色如下：(一)此種登記方式，兼採本籍主義又可以達到現住主義二者兼顧。戶口如有異動，戶口調查簿之修正根據申報與實查並行，人民身分如有異動而未申報，警察官得依戶口審查為之訂正。此調查簿之內容相當完備，甚至為當時日本內地所不及。但上述之戶口調查簿，雖可瞭解人民之身分關係，但只是為日本方便在臺灣殖民統治之方便的行政手段，性質上仍屬警察法規的一種，並無戶籍。至昭和八年（一九三三年）頒發第八號府令，將警察法規之戶口規則的警察治安資料成為戶籍法規，本島人之本居地之戶口調查簿視同戶籍。

常舉行臨時戶口檢查外，且又規定各戶應於門首懸掛戶長名牌。先後頒訂「臺灣省整理戶籍計劃綱要實施辦法」，以鄉鎮市區長兼任戶籍主任，並實施戶警合一，規定民政主管戶籍行政，辦理登記，警察機關辦理戶口查察。自民國五十四年之後，配合動員戡亂時期需要，臺灣省政府奉中央指示實施「戶警合一」，以改進過去戶籍管理的缺失，訂頒「臺灣地區戶警聯繫辦法」，於民國五十六年元月一日起試辦，各鄉鎮市區將戶籍科劃出，成立戶政事務所改隸警察局。並於民國六十二年修正戶籍法，使戶警合一制度有明確法律依據。迄於民國七十九年為配合終止動員戡亂時期，乃研擬戶籍法修正案，並於民國八十一年五月由行政院核定「戶警分立實施方案」。在組織及業務上加以更動，縣（市）政府民政局設課，辦理戶籍行政業務；直轄市政府民政局、縣（市）政府設戶政事務所，辦理戶籍登記業務；省政府警務處及直轄市政府警察局設戶口科，各縣（市）警察局設戶口課，辦理戶口查察、素行、失蹤或行方不明人、流動人口管理與通報臺警察業務，戶政業務始回歸民政機關辦理，所以台灣之戶籍制度之本質兼具有人口控制、治安維護及國家安全保障之多重目標，非單以如戰後日本以國勢調查為主，合先敘明。

(三)然而人民的權利義務係根源於國籍制度，國民身分是一個法律地位，其權利受保障，並負擔義務，目前入出國及移民法單以戶籍作為遷徙自由基本權利之區別標準，是否允當，在我國未通過聯合國公民與政治權利國際公約施行法前，曾有下列不同見解。

- 1、甲說⁵⁷：人民只要保持我國國民的身分，不論在國外居留多久，就必須許可其自由返國，亦可要求其履行法定義務（納稅、服兵役）。國家亦應給予法定之一切權利（給予醫療照顧等社會福利）。國民身份不只是情感的符號，而且是雙方權利義務的「界定者」，不宜單以戶籍為區別對象。
- 2、乙說：國籍是國際法的概念⁵⁸，而公民則是國內法的概念。公民係指具有一個國家的國籍、根據該國的法律規範承擔義務和享有相應政治經濟社會權利的自然人⁵⁹。在美國領地或屬地的人民具有美國國籍是美國國民，但並未享有完全的公民權。例如，美國領地波多黎各的人，不能參與選舉美國總統，所以沒有完全的公民權，但他們具有美國國籍，是美國的國民。目前公民權之限制在我國體現於「國籍法」即對歸化者有「公民權」限制規定⁶⁰，所以利用戶籍

⁵⁷ 此說有陳新民與顏厥安。特別是顏厥安於九十四年十一月五日中國時報讀者投書「實定法真的萬能？」略以：具有形式「民主」正當性的國會，由於掌握了實證法的制定權力，往往誤以為民主社會的法僅僅來自於制定，由此不但氾濫了「得／宜制定」的範圍，更反向裁縮了法的合理性範圍。例如不久前才剛被告違憲的全民指紋強制建檔規定，就是個制定氾濫思维的產物。值得注意的是，此一制定權氾濫的狀況，並不必然僅意味著國會權力的擴張，透過制定法構成要件的塑造與授權，行政機關與法院，也可能獲致難以適當節制的權力濫用空間。其次，是行政機關與行政權因為迎合著制定法的規定而產生的許多奇怪現象。第一，因為法律的授權，行政機關竟然取得對重大基本權的裁量性限制權力，例如入出境及移民法竟然創設「無戶籍國民」這類管制概念；又如廣播電視法竟然可強制將廣播電視節目分為「四類」，且分別訂有管制手段。第二，由於不深切反思管制失靈的動因，蔓蕪於各種行政法中的行政罰與行政刑罰，已經讓臺灣幾乎成為一個由規訓巨靈所統治的懲罰國。

⁵⁸ 根據國際法中主要國籍法則（Master Nationality Rule），如果一個國家的國民在另一國家擁有國籍，它將不能為該國民在該國家提供領事保護。例如如果某人有英國和美國國籍，他在美國的時候英國政府不能給他提供領事援助。

⁵⁹ 曾繁康，比較憲法，作者發行，64年9月，第40頁-第42頁。

⁶⁰ 國籍法第十條規定：「外國人或無國籍人歸化者，不得擔任下列各款公職：1.總統、副總統。2.立法委員。3.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。4.特任、特派之人員。5.各部政務次長。6.特命全權大使、特命全權公使。7.蒙藏委員會副委員長、委員；僑

制度對於公民權限制，尚無不妥。

- 3、丙說：不應以戶籍區分入出境之限制，而對人民之入出境合乎比例原則下，均可以限制。大法官釋字第五五八號董翔飛大法官不同意見書：「依入出國及移民法第一條規定觀之，其立法目的既為確保國家安全與維護社會安全，則凡具有中華民國國籍之國民，不問其在臺灣地區有無設有戶籍或住所，如有第七條第一項所列舉之情形之一，理應一律不予許可或禁止入國，始屬允當，焉有獨厚設有戶籍之國民，無待許可，而限制甚至剝奪另一群只因旅居海外沒有在臺灣設籍而有住所之國民返國自由。難道就因為在臺灣地區設有戶籍，即足以認定不會有第七條列舉情形之虞？相反地，難道僑居海外，在臺灣地區未設戶籍之國民，就一定係危險人物？人民有無犯罪傾向，有無犯罪習慣，應視個別犯意、犯行，以及犯罪動機、犯罪事實損及國家利益之輕重密度而為審查，與是否設有戶籍應無必然連帶關係。入出國及移民法第五條第一項但書本身，是否符合比例原則，有無違背立法目的已有爭議，吾人職司釋憲，何能以此原已存有爭議之條款，去指摘同屬立法位階，且已經合憲審查之國家安全法第三條第一項『仍泛指人民入出境均應經主管機關之許可，未區分國

務委員會副委員長。8. 其他比照簡任第十三職等以上職務之人員。9. 陸海空軍將官。10. 民選地方公職人員。（第二項）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。

民有無在臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，違反憲法第二十三條規定之比例原則，應自入出國及移民法之相關規定施行時起，不予適用』，此種解釋豈非等於在說：『國家安全法第三條第一項有關人民入境之限制規定，仍未比照入出國及移民法第五條第一項後段但書規定，區分為在臺灣地區是否設有戶籍，而仍泛指人民入出境均應經主管機關許可，有違憲法第二十三條之比例原則』，釋憲者行使釋憲，不從憲法層次尋找方向，此種以『甲法律與乙法律規定不符而違憲』的以法律解釋法律的釋憲方法，其法理容有未當」等語。

4、丁說：得設立「無戶籍國民」制度用以對國民加以區別對待，如司法院釋字第六一八號解釋⁶¹及釋字第五五八號⁶²。

(四)惟本院認為戶籍制度，乃台灣沿用日本殖民時代軍國主義之統治工具，目前僅在東亞區域如朝鮮、日本、台灣等國家和地區使用。事實上傳統戶籍制度之本質即在於社會控制與差別對待，往往造成對於階級歧視引發社會紛擾，例如戰前日本的部落民、李氏朝鮮之兩班、常民、白丁級制戶

⁶¹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，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。基於原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿十年者，對自由民主憲政體制認識與其他臺灣地區人民容有差異，故對其擔任公務人員之資格與其他臺灣地區人民予以區別對待，亦屬合理，與憲法第七條之平等原則及憲法增修條文第十一條之意旨尚無違背。

⁶²惟中華民國八十一年修正後之國家安全法第三條第一項仍泛指人民入出境均應經主管機關之許可，未區分國民是否於臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，並對未經許可入境者，予以刑罰制裁（參照該法第六條），違反憲法第二十三條規定之比例原則，侵害國民得隨時返回本國之自由。國家安全法上揭規定，與首開解釋意旨不符部分，應自立法機關基於裁量權限，專就入出境所制定之法律相關規定施行時起，不予適用。

籍制度等，均確實造成人權侵害和男女歧視的事實，所以韓國於 2008 年 1 月 1 日亦廢止戶籍制度。我國與世界上其它地區的人口管理方法相較，我國所設戶籍制度，仍對人民基本權利義務產生重大影響，例如離開台灣超過二年的國民會被戶政機關主動辦理遷出國外，須提憑中華民國護照入境才可恢復戶籍。在參政權方面，依公職人員選舉罷免法，選舉權人須於選舉區設籍滿四個月，否則會喪失參政權，對憲法所保障人民參政權之侵害尤為顯著。在義務教育方面，家長與兒童的戶籍所在地決定所分配到國民小學或者中學等，顯將人民之基本權利與其相互掛勾，混淆並侵害國民之基本權利。行政院暨所屬應詳加研究得否不採戶籍制度下，建構更趨近於國際認同之標準而合理且不構成歧視之制度，做為我國接受兩公約邁向國家文明化與國際化程度之指標。

(五)退而言之，按憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利，尤其在現今國際交通發達，國際貿易鼎盛之全球化時代，遷徙自由之外延亦兼及保障人性尊嚴、一般人格發展自由、言論講學自由、婚姻家庭團聚權以及其他諸如工作權、醫療權等社會基本權。本國國民對於國家固擁有居住權，縱令無國籍者而與本國具有牽連性者亦不當然即無居住權。在國際法上國籍的意義，最重要的是國家接受本國國民入境的義務。縱使剝奪其國籍，亦不得因此免除該等義務⁶³。而遷徙自由本質係人身自由之延伸及補充，

⁶³ 1972 年 8 月烏干達的阿敏總統將其境內 5 萬名印度裔英國國籍者驅逐出境。英國政府雖面對國內反對者之示威遊行之壓力，仍因其具有英國國籍，決定接受其返國。另一方面，阿

除在國內由甲地自由遷移至乙地，亦包括國內外之自由遷徙。故本國人民自國外進入本國領域，屬於遷徙自由所保障範圍⁶⁴，故遷徙自由自應包括設立戶籍之自由。

(六)而人民返國權（入境權）不得剝奪業如前述，因遷徙自由因為憲法基本權利核心事項，若無法貫徹將影響憲法第二章各種人民基本權利之實踐，故對基本人權保障別具有重要意義。是則，縱令承認在我國現實狀況，對無戶籍國民之管理，有類於「準外國人地位」之情形，而對於入國許可、入國停留、居留之申請許可、違反法令限令出國、在出國前，得予以收容等規定應採相類似外國人之處遇。惟對台灣地區「無戶籍國民」因憲法所規範「國民」本質仍與「外國人」有所不同，亦即受我國憲法以降之各項法令拘束之無戶籍國民，當然亦享有趨近於「有戶籍國民」之權利，而不應等同外國人之事物本質，此從平等原則中「本質相同，同其處理，本質相異，異其處理」自明，從而，禁止利用法律或行政命令將無戶籍國民訂立不當如停留期間、國家配額、身份別之不同居留期間等差別待遇，並使其低於一般外國人而構成歧視。

(七)又有關無戶籍國民之「社會基本權」⁶⁵部分，例如

敏總統聲明將其境內 2 萬名印度裔烏干達國籍者驅逐出境，因遭國際批評為種族主義者，而撤銷其決定。

⁶⁴二次戰後之日本於昭和二十二年（一九四七）制定「限制遷移都會法」，規定至昭和二十三年十二月卅一日止，禁止遷移東京、大阪等特定都會，以舒緩都會區嚴峻之居住、糧食、就業等問題，並防範災害之發生（第一條）。在共產國家亦曾實施嚴密的戶籍制度或路條制度，以限制人民的遷徙自由。

⁶⁵社會基本權為第三代人權，其內涵原則有生存權、工作權、受國民教育權三種。這些社會權的規範目的，在於以國家或社會集權的力量，保護社會的、經濟的弱者，使其也能過著有尊嚴的生活，以矯正資本主義發展後貧富懸殊的問題，而達到實質平等，實現分配正義的理想。

因現行就業服務法及全民健康保險法等相關規定，以原則應設有「戶籍」或至少取得「居留證明文件」始得作為保險對象而具有被保險人資格⁶⁶。然因無戶籍國民非屬於外國人，依據就業服務法第七十一條規定：「無國籍人、中華民國國民兼具外國國籍而未在國內設籍者，其受聘僱從事工作，依本法有關外國人之規定辦理。」故持有「單一國籍」之無戶籍國民因本無須依據該條規定取得外國人聘雇許可即可工作⁶⁷，惟其雖具有工作，但因無法取得居留許可證明文件⁶⁸，只能「停留」，在台工作期間由於無戶籍國民並無「戶籍」，自無法成為被保險人，又不符全民健康保險法第十條有關「領有居留證明文件」之規定，致該無戶籍國民無法作為保險對象而具有被保險人資格。反之，一般外國人卻可依據就業服務法第五章取得聘雇許可後，再據全民健康保險法第十條第二項⁶⁹及第八條等相關規定取得被保險人資格，亦即外籍勞工在台工作期間可享有健保。除不

⁶⁶全民健康保險法第十條規定：

具有中華民國國籍，符合下列各款規定資格之一者，得參加本保險為保險對象：

- 1.曾有參加本保險紀錄或參加本保險前四個月繼續在臺灣地區設有戶籍者。
- 2.參加本保險時已在臺灣地區設有戶籍，並符合第八條第一項第一款第一目至第三目所定被保險人。
- 3.參加本保險時已在臺灣地區辦理戶籍出生登記，並符合前條所定被保險人眷屬資格之新生嬰兒。

不符前項資格規定，而在臺灣地區領有居留證明文件，並符合第八條所定被保險人資格或前條所定眷屬資格者，自在臺居留滿四個月時起，亦得參加本保險為保險對象。但符合第八條第一項第一款第一目至第三目所定被保險人資格者，不受四個月之限制。

⁶⁷據勞委會九十五年六月二日勞職規字第○九五○○二六五三四號函釋略以：倘僅具有中華民國單一國籍，而未有其他國家之國籍者，縱未在國內設有戶籍，仍可免申請許可而在國內工作。

⁶⁸全民健康保險法施行細則第十六條第二項：「本法第十條第二項規定之居留證明文件，係指臺灣地區居留證、臺灣地區居留入出境證、外僑居留證、外僑永久居留證及其他經本保險主管機關認定得在臺灣地區長期居留之證明文件。」

⁶⁹不符前項資格規定，而在臺灣地區領有居留證明文件，並符合第八條所定被保險人資格…亦得參加本保險為保險對象。但符合第八條第一項第一款第一目至第三目所定被保險人資格者，不受四個月之限制。

但造成在台工作之無戶籍國民其國民地位遠低於一般在台工作之外國人外，並侵害憲法第一百五十五條、第一百五十七條及增修條文第十條保障國民健康之社會基本權要求。

(八)綜上所述，入出國及移民法單以「戶籍」之有無，作為停留居留及定居之標準，其本質乃採戶籍制度作為「實質國籍」之標準，業與憲法第三條規定未盡相符；退而言之，縱認現行制度有戶籍國民與無戶籍國民於國家現狀有區分必要，惟其有關遷徙自由之權利保障及其他所衍生社會基本權（如有工作無戶籍國民得享有全民健保被保險人資格）之保障，仍不得低於外國人之標準，始符憲法第七條平等原則之要求。

(九)另若行政院為確保臺灣地區安全與民眾福祉，對特定國民出入境管理應確保安全查核制度，宜採其他合乎人權規範作法，應詳加參考公約簽約國（如英、德、法）之相關入出國之行政措施，詳加研議符合正當法律程序要求之法令，始為正辦。

柒、處理辦法：

- 一、抄調查意見函請行政院切實檢討改進辦理見復。
- 二、抄調查報告送總統府人權諮詢委員會，研究列入國家人權報告內容。

- 三、抄調查報告送本院人權保障委員會。
- 四、調查報告全文上網公布。