

調 查 報 告

壹、案由：據審計部民國（下同）112年度中央政府總決算審核報告，內政部移民署辦理外國人收容管理及遣送（返）作業，疑有臨時收容所超額收容，或未依限將受收容人移送至大型收容所，及收容替代處分具保人制度之管控機制未臻周全等情；又大型收容所疑有保全人力異動頻繁，且未落實各項收容管理規範，影響安全等情案。

貳、調查意見：

本案緣審計部民國（下同）112年度中央政府總決算審核報告指出，內政部移民署（下稱移民署）辦理外國人收容管理及遣送（返）作業涉有違失等情。經向審計部、移民署調閱相關卷證資料，另於114年2月24日、3月17日至移民署臺北市專勤隊臨時收容所（下稱臺北市臨收所，以下臨時收容所均簡稱）、新北市臨收所實地履勘並訪談收容人；同年4月17日由宜蘭大型收容所提出業務簡報及座談；同日詢問移民署主任秘書謝文忠、國際及執法事務組組長姜霖、北區事務大隊大隊長吳嘉弘、中區事務大隊大隊長徐靜儒、南區事務大隊副大隊長蔡培源、宜蘭大型收容所所長黃志明、司法院刑事廳副廳長陳信旗、法官吳元曜，勞動部勞動力發展署組長蘇裕國等機關人員，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、移民署各直轄市及縣（市）專勤隊附設之臨時收容所空間狹小，設備不足，原僅供外來人口受遣送（返）前暫時收容之用，除已繳納罰鍰並備妥護照、返國旅費，得由專勤隊於暫予收容期間逕行遣送外，其他受收容人原則上應於收容第6日前移送至臺北、宜蘭、南投、高雄之大型收容所，然因大型收容所經常收容水

位過高，而暫緩移送，致部分臨時收容所超額及逾期收容情形嚴重，有違人道待遇。經統計113年全國17所臨時收容所中，有11所超額收容，占比高達64.7%。其中臺中市臨收所（核定容額20人）單日最高收容人數59人，達核定最大容額之295%，超收天數計175天，占全年比率47.9%，其他如新竹地區、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣等收容所，超額收容情形亦極為嚴重；逾期收容部分，112年各臨時收容所單一收容人受收容逾15日者合計455人，113年增加為784人，顯示審計部查核後，臨時收容所過度擁擠的狀況仍未獲有效改善。考量近10年來失聯移工及逾期停留外僑人數不斷攀升，後端之查緝、收容、遣送業務大幅成長，但移民機關專勤隊及收容所員額長期未獲增補，人力短缺情形嚴重，且移民署業已積極擴充大型收容所容額、實施加速遣送（返）作業及採取各項改善措施，尚難加以苛責。行政院宜正視移民署執法人力不足等諸多困境，協助該署速謀解決之道。

- (一)依入出國及移民法(下稱移民法)、臺灣地區與大陸地區人民關係條例(下稱兩岸關係條例)及香港澳門關係條例(下稱港澳關係條例)及相關法令規定，外國人、大陸地區人民、香港或澳門地區居民及臺灣地區無戶籍國民受強制驅逐出國處分，非予收容顯難強制驅逐出國者，得由移民署暫予收容。移民署辦理外國人、港澳居民暫予收容最長不得逾15日；暫予收容屆滿前，若認為有續予收容必要，應附具理由向法院聲請裁定續予收容，續予收容期間最長不得逾45日；續予收容屆滿後，若認為有繼續收容必要，應附具理由向法院聲請裁定延長收容，延長收容期間最長不得逾40日，亦即前後收容期間合併計算最長不得逾100日。另依兩岸關係條例，大

陸地區人民暫予收容不得逾15日，續予收容期間最長不得逾45日，延長收容期間最長不得逾40日，得再延長收容1次，再延長期間最長不得逾50日，合併計算最長不得逾150日。

(二)審計部112年度中央政府總決算審核報告指出，依移民署內部作業程序規定：「各專勤隊至遲應自暫予收容起算120小時內，將受收容人自臨時收容所移送大型所收容；逾120小時者，應經臨時收容所在地法院裁定續予收容後再移送大型所收容。」惟112年1月至8月，各臨時收容所單日最多收容人數介於2人至85人不等，超逾單日可收容人數者計10所，占全部臨時收容所之58.82%，超額收容情形嚴重；各所單一收容人被收容最長天數1至77天不等；逾暫予收容最長15日者計6所，占全部臨時收容所之35.29%，顯示部分專勤隊未將經法院裁定續予收容之受收容人，儘速移往大型收容所，致影響受收容人權益等語。然該等情形於審計部查核後不但未能改善，反而有更形嚴重的趨勢，分述如下：

1、超額收容部分，各臨時收容所112年超逾單日可收容人數計9所（臺北市、新北市、桃園市、基隆市、新竹地區、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣臨收所）¹，113年增至11所（增加苗栗縣、花蓮縣臨收所），占全部臨時收容所之64.7%。超收人數比率最高為臺中市臨收所（核定容額20人），單日最高收容人數112年為61人（達核定最大容額305%），113年為59人（達核定最大容額295%）；超收天數最高亦為臺中市臨收所，112年有98天

¹ 審計部112年度中央政府總決算審核報告指出112年1月至8月計10所臨時收容所有超額收容情形（臺北市、新北市、桃園市、基隆市、新竹地區、苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣臨收所），惟依移民署統計資料，112年苗栗縣臨收所未發生超額收容情形。

(占全年比率26.8%)，113年增加至175天(占全年比率47.9%)，該所全年有近半年處於收容人爆滿的狀態。其他如新竹地區、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣等收容所，超收情形亦頗為嚴重，各臨時收容所超額收容日數占全年之比率，112年平均為4.7%，113年上升至8.6%（見表1）。

表1 臨時收容所超收情形統計表

單位：人、日、%

臨時收容所	核定容額*	112 年			113 年		
		超收發生天數(A) ^{註2}	逾核定容額比率(A/365)	超收單日最高收容人數 ^{註3}	超收發生天數(B)	逾核定容額比率(B/365)	超收單日最高收容人數
臺北市	20	10	2.7	46	39	10.7	49
新北市	48	2	0.5	53	3	0.8	58
桃園市	50	81	22.2	67	122	33.4	79
基隆市	6	4	1.1	9	4	1.1	9
花蓮縣	6	0	0.0	0	5	1.4	12
連江縣	15	0	0.0	0	0	0.0	0
新竹地區	80	1	0.3	85	37	10.1	114
苗栗縣	14	0	0.0	0	2	0.5	2
臺中市	20	98	26.8	61	175	47.9	59
彰化縣	10	86	23.6	58	61	16.7	36
南投縣	20	10	2.7	28	83	22.7	37
澎湖縣	21	0	0.0	0	0	0.0	0
雲林縣	32	2	0.5	34	3	0.8	33
嘉義縣	48	0	0.0	0	0	0.0	0
高雄市	12	0	0.0	0	0	0.0	0
臺東縣	27	0	0.0	0	0	0.0	0
金門縣	10	0	0.0	0	0	0.0	0
合計	439	294	4.7 ^{註4}	—	534	8.6 ^{註4}	—

註1 核定容額：指各單位陳報核定最大收容人數

註2 超收發生天數：指當年度發生超過核定容額的天數。

註3 超收單日最高收容人數：指當年度超收時，單日最高之收容人數

註4 各年度全國臨時收容所超收天數比率（A/365/17）

112年計算式：294/365/17*100%=4.7%；113年計算式：534/365/17*100%=8.6%

資料來源：移民署

2、逾期收容部分，各所單一收容人被收容逾暫予收容最長15日人數，112年共計455人，113年增加為784人，其中新竹地區收容所112年為95人，113年大幅增加為503人，其他臺中市、彰化縣、南投縣臨收所收容逾15日之人數亦有增加，僅雲林縣、嘉義縣臨收所減少（見表2）。

表2 臨時收容所收容逾15日人數統計表

單位：人

縣市專勤隊臨時收容所	收容逾 15 日人數		
	112 年	113 年	總數
臺北市	0	0	0
新北市	0	0	0
桃園市	0	0	0
基隆市	0	0	0
花蓮縣	0	0	0
連江縣	0	0	0
新竹地區	95	503	598
苗栗縣	0	2	2
臺中市	13	21	34
彰化縣	5	10	15
南投縣	2	21	23
澎湖縣	0	0	0
雲林縣	178	104	282
嘉義縣	162	123	285
高雄市	0	0	0
臺東縣	0	0	0
金門縣	0	0	0
合計	455	784	1,239

資料來源：移民署

(三)詢據移民署表示，有關受收容人於暫予收容第6日前移至大所之規定，係為優化大型收容所聲請續予收

容之程序。大型收容所總收容量為1,713人但編制人力僅約240人，難以因應龐大收容及遣送量能。如收容近9成，為避免超過安全水位，需視狀況協調由專勤隊聲請續予收容後再行移至大型收容所，及調派人力支援遣送，待收容水位下降時，再行移所，係大隊為確保安全而進行之合理調度。113年臨時收容所逾15日人數增加部分，主要係新竹地區收容所由112年95人（7.8%）增至113年503人（41.3%），因該所兼具調節大所收容水位功能，且南區事務大隊所屬雲林縣及嘉義縣臨收所，自112年178人及162人已下降為104人及123人。又該署於審計部查核後，為減緩臨時收容所之收容壓力，已於112年下半年擴充大型收容所之收容量能，自1,323床增至1,713床，並採取提升遣送效率之多項措施。至於是否針對臨時收容所設定收容期間上限，短期上雖有效改善臨時收容所之長期及超額收容情形，但不利於專勤隊安排自行遣送，及造成大型收容所遣送作業困難等語。

- （四）本院審酌認為，臨時收容所係設置於移民署北、中、南區事務大隊下轄之各專勤隊下（各直轄市、縣市均設置1專勤隊），全國共17間（宜蘭縣、嘉義市、臺南市、屏東縣專勤隊無臨時收容所），超額及長期收容等問題，有如前述。據中部某專勤隊人員向本院陳訴，該隊臨時收容所經常有30餘名受收容人擠在同一狹小空間，連睡覺都難以翻身，甚至必須「坐著」睡覺，每人收容日數達10餘天以上，且衛生環境堪慮，經常群聚感染感冒，收容人處於該環境中，不出數日即身心俱疲，情緒鼓譟等情。綜據前開臨時收容所統計資料及本案實地履勘所見，所述堪信為真實，足認臨時收容所超額及逾期收容，確有違

人道待遇。究其原因，在於前端失聯移工及逾期停留外僑人數不斷攀升，但後端移民機關查緝、收容、遣送之執法量能不足所致。統計96年移民署成立初期，外籍移工在臺人數約35萬人，截至今（114）年2月底已達82萬5,917人，成長逾2倍；在臺失聯移工人數，自96年底2萬2,553人，至今（114）年2月底達9萬1,861人²，成長更達4倍之多。另統計大型收容所收容人數112年為1萬5,713人，113年為1萬9,701人，增幅達25%，與103年收容人數相比（7,536人），增加高達108%。又103年該署收容及遣送量分別為7,536人次及7,309人次，至113年已成長為1萬9,701人次及1萬8,553人次，增長比率分別為161.4%及153.8%。移民署雖於112年盤點擴充各大型收容所容額，由1,323床擴增至1,713床，並由各區事務大隊視收容情況，滾動調整及調派專勤隊人力支援遣送作業，且各大型收容所自112年下半年完成收容量擴充後，其收容量由84%降至63%，但自113年2月份起，旋又因查處量上升而增加至84%。同時，移民署長期以來未增補相關執法人力，亦為重要原因。據移民署表示，自104年組織改造以來，負責第一線外來人口查緝、收容、遣送業務之專勤隊等人力迄未獲增補，然同一期間逾期居（停）留人數103年為6萬8,998人，113年為14萬3,209人，增幅達107.6%，然截至114年3月底，專勤隊預算員額571人（缺額58人）；收容所預算員額249人（缺額29人），合計僅733人（不含缺額）。本院實地履勘時，第一線人員亦反映因勤業務過於繁重，人員流動率高、缺額多，需以約聘僱佐理員代理職務（例如新北市

² 引用自勞動部全球資訊網勞動統計查詢及移民署全球資訊網移工統計資料。

專勤隊編制員額共60名，實際在職人員含職務代理人7名共50名)，造成勤務編排及業務推動的困難，亦不利於教育訓練、經驗傳承等情。綜據上開統計數據，堪認移民署雖已積極擴充大型收容所容額、實施加速遣返作業並改善相關硬體設施，但因近年來觀光、勞動政策持續開放外來人口來臺，外來人口查處、收容及遣送勤業務量大幅增加，移民署面臨收容所容額有限、執法人力不足等困境，實已捉襟見肘。

(五)綜上所述，臨時收容所超額及逾期收容之原因，雖主要在於大型收容所要求專勤隊暫緩移所所致，然移民署已於112年積極擴充大型收容所容額，並由各區事務大隊視收容情況，滾動調整及調派專勤隊人力實施加速遣返作業。考量近10年來收容及遣送業務大幅增長，已逾移民機關處理量能，然移民機關專勤隊及收容所員額長期未獲增補，人力短缺情形極為嚴重。行政院宜正視移民署收容處所空間不足及第一線執法人力欠缺等諸多困境，協助該署速謀解決之道。

二、各臨時收容所因受限於空間不足及經費因素，普遍未設置會客室及隔離保護室，受收容人入所時（含臨時及大型收容所）亦無醫療人員進行身體健康檢查，致群聚感染、罹患法定傳染病等情時有所聞，去（113）年即發生2起收容人不明原因猝死事件。鑑於收容處所過度擁擠及衛生欠佳，可能衍生各種人權問題，不利於臺灣國際形象，移民署雖表示刻正規劃在桃園市觀音區興建大型「草漯收容所」，可有效舒緩收容壓力，但該計畫仍在可行性評估階段，最快需至121年始可完工，顯然緩不濟急，行政院允應協助移民署速謀解決之道。

- (一)聯合國人權規範雖未具體規定監禁場所之舍房面積大小及設施，但強調任何監禁空間皆應有足夠的面積供受收容人睡覺、吃飯和學習之用，需符合衛生要求、妥為注意氣候情況、確保有一定時間的戶外活動、得與外界保持聯繫。聯合國保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則第24點規定：「在被拘留人或被監禁人到達拘留或監禁處所後，應盡快向其提供適當的體格檢查，隨後應在需要時向其提供醫療和治療。醫療和治療均應免費提供。」綜據上開規定，臨時收容所至少需有接見室、保護室及給予必要的醫療服務。此外，內政部依社會秩序維護法授權訂定之「拘留所設置管理辦法」第5點規定，警察機關之拘留所應分內外二區，內區設拘留室、保護室；外區設接見室，以維護被拘留人（被留置人）對外聯繫及衛生之需求，亦可供參考。
- (二)審計部查核報告指出：依矯正署訂定之「矯正機關建築設計參考原則」，針對矯正機關收容空間規定群居房每人空間面積至少為3.4平方公尺（1.03坪，以下收容面積以坪表示）。惟17所臨時收容所群居房平均每人空間面積不足上開標準者，計11所，占全部臨時收容所之64.71%等情。經查，依臨時收容所核定容額計算，每人平均面積約1.16坪，受收容人活動範圍限制在寢區之群居房內，無法進行戶外活動，其中桃園市、基隆市、新竹地區、苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺東縣、金門縣臨收所核定容額之每人平均面積皆不到1坪。因收容空間普遍狹小擁擠，除一般流行性感冒易發生群聚感染，法定傳染病亦時有所聞。例如112年6月宜蘭大型收容所發生印尼籍受收容人因COVID-19感染、肝衰竭昏迷（緊急送醫好轉後遣送出國）；112

年至113年間，南投大型收容所陸續發現3件受收容人染有肺結核。又，113年9月22日高雄大型收容所發生泰國籍收容人猝死事件、同年11月11日宜蘭大型收容所亦發生印尼籍收容人猝死事件等情，顯示各臨時收容所確有過於狹小、擁擠及衛生狀況欠佳之問題，殊不利於我國人權形象。

(三)詢據移民署表示：各臨時收容所因空間考量，且收容天數較短，未比照大型收容所設置單獨活動休憩或醫療空間，該署為改善空間不足問題，短期將以加速移所改善，降低受收容人於臨時收容所之收容日數，並編列預算進行修繕、維護並添購設備。又各所於新收入所時，由執勤人員詢問填寫「身體健康狀況問卷調查表」，觀察有無明顯外傷或精神狀況異常，評估是否適合收容，定期安排醫療人員入所提供醫事服務，及選任具服務熱忱之受收容人擔任寢區「班長」，注意受收容人健康狀況，但無醫療專業人員進行健康檢查及判定身心狀況，及研議透過科技設備辦理會客，且持續爭取經費挹注，於既有空間內規劃適當之隔離保護位置，儘速安排移送大型收容所隔離室收容。另表示已規劃於桃園市觀音區興建「草漯收容所」，計畫於116年起分6年期編列相關經費進行興建，將可有效舒緩收容所壓力等語。

(四)本院審酌認為倘收容人所患疾病具有傳染性，或有精神疾病而生自殺、暴行等行為，抑或性傾向不同等，均有隔離保護之必要。但多數臨時收容所無醫療空間，未設置隔離保護室、會客室，收容人新收入所時，亦無醫療人員進行身體健康檢查。顯示移民署收容處所除了空間過於擁擠外，尚面臨醫療資源不足、公共衛生環境堪慮的困境，亟待改善。又

相關問題涉及既有建築空間、人力、經費資源及相關配套措施，非一蹴可幾。移民署表示各收容所已想方設法改善，但受限於既有建物空間及經費來源，難有改建及擴充之空間，應屬實情，但誠如兩公約國際審查委員會針對我國監所超收問題所言：「在一個像臺灣一樣高度發展的國家，以缺乏人力資源和經費有限等做為監獄環境不人道、過度擁擠的藉口，這是無法接受的。」(106年國家報告審查結論性意見與建議第64、67點)。相較於移民機關之收容對象多為逾期停居留、非法打工等觸犯行政法規之外來人口，收容目的僅在於執行遣送出國，相關之處遇條件自不宜過低，更不可忽視因而產生的各種人權疑慮，包括不當限制受收容人對外聯繫、未能尊重其宗教及隱私需求、健康及衛生環境不佳等情。而「草漯收容所」之興建計畫目前尚未完成第二階段作業(可行性評估)及第三階段作業(中長期計畫)，未來縱然進度順利，最快仍需至121年始可完工，顯然緩不濟急。行政院允應正視移民署收容處所過於擁擠及衛生環境不佳等困境，協助移民署速謀解決之道。

三、移民署依移民法授權訂定之「外國人收容管理規則」及訂頒之「收容管理及遣送工作手冊」，允許收容所管理人員對違背紀律之收容人施以獨居戒護、禁打電話、禁止會見、停止戶外活動、併用戒具或固定保護等懲罰手段，疏於參酌國際人權公約規定及近年來監所相關法令修正情形，與時俱進檢討修正，又未依受收容人違規情節及懲罰種類建立嚴謹的標準及流程，有違人權保障，應儘速檢討改進。又拘禁處所能否絕對禁止酷刑或不當對待，向為國際人權機構衡量一個國家落實人權程度的重要指標，亦為本院保障人權的

核心重點工作之一。惟禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約（下稱禁止酷刑公約），迄未完成國內法化，行政院應儘速推動完成立法。

- （一）按公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第7條前段規定：「任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。」第10條第1款規定：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」。公政公約第20號一般性意見、「保護所有遭受任何形式拘留或監禁之人原則」、「囚犯待遇最低限制標準」規定：收容人基於人的尊嚴應受到尊重、運作過程中不應實施超過安全看守和有秩序的集體生活所需的限制、其違紀行為類型及懲罰方式等應以法律或法規命令定之、禁止將強制勞動、暗室禁閉及和一切殘忍、不人道或有辱人格的措施作為對違紀行為的懲罰、應設置專用的探視區、允許探視者和受收容人接觸性探視等³。又禁止酷刑公約第16條指出，公權力之行為或疏忽，縱未達「酷刑」⁴之程度，仍可能構成「殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰」⁵。

- （二）詢據移民署表示，收容所秩序管理之懲罰規定有移

³ 公政公約第20號一般性意見及「保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則」第19點：「除須遵守法律或合法條例具體規定的合理條件和限制外，被拘留人或被監禁人應有權接受特別是其家屬的探訪，並與家屬通信，同時應獲得充分機會同外界聯絡。」第30點：「（第1項）被拘留人或監禁人在拘留或監禁期間構成違紀行為的類型、可以施加的懲戒方式和期限、以及有權施加懲罰的當局，應以法律或合法條例加以規定，並正式公布。（第2項）在採取懲戒行動以前，被拘留人或被監禁人應有權陳述意見，並有權就該行動向上級當局提出覆審。」

⁴ 禁止酷刑公約第1條規定：「為本公約目的，酷刑指為自特定人或第三人取得情資或供詞，為處罰特定人或第三人所作之行為或涉嫌之行為，或為恐嚇、威脅特定人或第三人，或基於任何方式為歧視之任何理由，故意對其肉體或精神施以劇烈疼痛或痛苦之任何行為。此種疼痛或痛苦是由公職人員或其他行使公權力人所施予，或基於其教唆，或取得其同意或默許。但純粹因法律制裁而引起或法律制裁所固有或附帶之疼痛或痛苦，不在此限。」

⁵ 禁止酷刑公約第16條第1項規定：「締約國應承諾在該國管轄之領域內防止公職人員或任何行使公權力人員施加、教唆、同意或默許進行未達第1條所定義酷刑程度之其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為。包含於第10條、第11條、第12條及第13條涉及酷刑之義務，亦適用於其他形式之殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。」

民法第39條、兩岸關係條例第18條之1、港澳關係條例第14條之1、外國人收容管理規則第6條及大陸地區人民及香港澳門居民收容管理辦法（下稱陸港澳收容管理辦法）第6條等為法源依據，受收容人入所時，應告知遵守事項，包括不得有自殺、自殘、傷害他人、喧嘩、爭吵、鬥毆、攻擊管理人員、脫逃、破壞公共設施及其他經收容處所規定應行遵守之行為，倘受收容人違反上開規定，經制止無效，得施以勞動服務、禁打電話、禁止會見、獨居戒護等處置。又依移民法第72條及「收容管理及遣送工作手冊」規定，已依獨居戒護或分房管理而仍無法有效制止自殺、自殘或暴力等行為，得由執勤人員填具告誡書及工作紀錄簿，送陳單位主管同意後，於符合比例原則前提下，併施予戒具，執勤人員應隨時觀察其行狀，避免受傷及提供適當護套，並有雲端監視全程錄影，不容許有不當對待情形，受收容人就違反生活管理規定所受到處置得向所方提出申訴，亦得於法院審理收容異議及續予收容案件時，向法官陳述，以維護其權益等語。

- (三)經查，移民法對外國人之收容管理，未如監獄行刑法及羈押法定有原則性之事項，係完全授權移民署定之⁶。而移民署於89年依該法授權，參酌修正前監獄行刑法及羈押法，訂定「外國人收容管理規則」（陸港澳收容辦法相同）。該規則第8條規定，受收容人違反應遵守事項時，得施以訓誡、勞動服務、禁打電話、禁止會見、獨居戒護等處置（該條規定於104年修正時移列第6條）。又該署訂頒之「收容管

⁶ 移民法第39條：「移民署對外國人之收容管理，應設置或指定適當處所為之；其收容程序、管理方式及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。」

理及遣送工作手冊」規定，收容人有重大違規、影響收容安全或秩序等情形時，執勤人員經單位主管同意後，得施以戒具或獨居戒護；倘施以禁打電話、暫停戶外活動、禁止會見，仍無法達處置目的者，尚得併施予戒具（見該工作手冊第四章第四節二(四)），相關規定核有違反國際人權規範之虞。且監獄行刑法及羈押法針對於收容人妨害秩序行為之懲罰，於109年修法時，已刪除停止發受書信、停止接見、強制勞動、停止戶外活動等處罰方式⁷，受懲罰人如有不服，亦允許其針對監所處分或管理措施，獨立向法院請求救濟⁸。而依據新法授權訂定之「監獄對受刑人施以懲罰辦法」、「看守所對被告施以懲罰辦法」，更規定收容人違背紀律時，非依法令不得施以懲罰；管理人員執行懲罰時，應依據「違規行為及懲罰基準表」核予懲罰；懲罰項目如有妨礙收容人身心健康之虞時，應經醫師檢查後始得為之；僅得分房管理而不得獨居監禁；違規舍房亦應安排適當運動及活動；嚴禁體罰、禁止施用戒具作為懲罰之方法，及規範戒具、保護室及固定保護之使用程序等。本院審酌認為，暫不論移民法第39條有無授權過於空泛之疑義，移民署對於收容管理之相關

⁷ 修正前監獄行刑法第76條規定：「受刑人違背紀律時，得施以左列一款或數款之懲罰：一、訓誡。二、停止接見1次至3次。三、強制勞動1日至5日，每日以2小時為限。四、停止購買物品。五、減少勞作金。六、停止戶外活動1日至7日。」109年該法第86條修正為：「(第1項)受刑人有妨害監獄秩序或安全之行為時，得施以下列一款或數款之懲罰：一、警告。二、停止接受送入飲食3日至7日。三、停止使用自費購買之非日常生活必需品7日至14日。四、移入違規舍14日至60日。(第2項)前項妨害監獄秩序或安全之行為態樣與應施予懲罰之種類、期間、違規舍之生活管理、限制、禁止及其他應遵行事項之辦法，由法務部定之。」

⁸ 修正前監獄行刑法第6條規定，受刑人不服監獄之處分得提出申訴，原處分之監獄對於受刑人之申訴認為無理由者，應即轉報監督機關，監督機關對於受刑人申訴事件有最後決定之權。經司法院釋字第755號解釋宣告違憲。109年該法修正新增第12章，明定受刑人得以書面或言詞向監所提出陳情及申訴，監所應設置申訴審議小組，受刑人不服其決定者，得向行政法院請求救濟。

規定，未能參酌國際人權公約及近年來監所相關法令修正情形，與時俱進檢討修正，亦未依受收容人違規情節及懲罰種類建立嚴謹的標準及流程，確有欠妥。又移民署雖表示112年迄今，各收容所多採取分房管理且無併施加戒具之情形，但同一期間高雄大型收容所因受收容人違反管理，施以獨居管理者達36件⁹，有違人權保障，亦應檢討改進。

(四)禁止酷刑公約為落實公政公約第7條所揭示任何人不得施以酷刑或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰之國家義務，訂有相關程序規定及預防機制。禁止酷刑公約任擇議定書第17條並規定，每一締約國應維持、指定或設立一個或多個獨立的國家防制機制(National Preventive Mechanism)，負責在國家層級防制酷刑。又依據1993年聯合國大會通過的「巴黎原則」(即各國應鼓勵、倡導及協助各國設置國家人權機構之規定)。我國業於108年12月10日立法通過「監察院國家人權委員會組織法」等法案，在本院下設國家人權委員會，承擔涉及酷刑、侵害人權或各種形式歧視案件之處理、調查等職掌¹⁰。惟「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法」草案因立法院第10屆屆期不續審，經內政部於113年1月30日將該施行法草案併同公約及議定書重行函報行政院審查，迄未函請立法院審議，行政院自應儘速推動相

⁹違規原因為影響收容秩序(攀爬欄杆、裸露下體、整夜不睡來回走動及吵鬧、喧嘩鼓譟)、攻擊行為或肢體衝突及毀損公物等。

¹⁰ 依禁止酷刑公約施行法草案第5條規定，監察院設相關委員會，辦理：一、定期訪查因公務機關之命令、教唆或在其同意、放任或默許下，致個人被剝奪自由或有被剝奪自由之虞之處所。二、參照聯合國相關規範，向有關機關提出建議，以期改善被剝奪自由者之待遇與條件，並防制酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。三、受理人民陳情及調查各級政府機關涉及違反本公約之情事。四、就現行立法及立法草案提出建議或意見。五、研擬、撰寫並公布酷刑防制年度報告。

關立法工作，以建構完整的防制酷刑機制。

四、審計部112年中央政府總決算審核報告指出，移民署收容替代處分之外來人口（下稱收替對象）行方不明之比率約14.36%（平均每7名收替對象有1人失聯），移民署雖訂頒收容替代處分之作業規定，及增加資訊系統相關管制功能，但113年收替對象行方不明比率，仍上升至24.97%（平均每4名收替對象即有1人失聯），顯示現行收容替代處分具保人制度及管控機制，有深入檢討及落實控管的必要。又112年及113年經司法機關通知限制出境而不予收容者高達308人，據第一線人員執法經驗，該類對象失聯比率極高，移民署允應賡續強化與司法機關之聯繫，設法減少收替對象行方不明人數。

（一）移民法第38條規定：「（第1項）外國人受強制驅逐出國處分，有下列情形之一，且非予收容顯難強制驅逐出國者，移民署得暫予收容……一、無相關旅行證件，不能依規定執行。二、有事實足認有行方不明、失聯或不願自行出國之虞。……（第2項）移民署經依前項規定給予當事人陳述意見機會後，認有前項各款情形之一，而以不暫予收容為宜，得命其覓尋居住臺灣地區設有戶籍國民、慈善團體、非政府組織或其本國駐華使領館、辦事處或授權機構之人員具保或指定繳納相當金額之保證金，並遵守下列事項之一部或全部等收容替代處分，以保全強制驅逐出國之執行：一、定期至移民署指定之專勤隊報告生活動態。二、限制居住於指定處所。三、定期於指定處所接受訪視。四、提供可隨時聯繫之聯絡方式、電話，於移民署人員聯繫時，應立即回復。五、配合申請返國旅行證件。六、不得從事違反法令之活動或工作。……。」第38條之1規定：「（第1

項)外國人有下列情形之一者，得不暫予收容：一、精神障礙或罹患疾病，因收容將影響其治療或有危害生命之虞。二、懷胎5個月以上或生產、流產未滿2個月。三、未滿12歲之兒童。四、罹患傳染病防治法第3條所定傳染病。五、衰老或身心障礙致不能自理生活。六、經司法機關或其他機關通知限制出國。

(第2項)移民署經依前項規定不暫予收容，或依第38條之7第1項或第2項廢止暫予收容處分或停止收容後，得依前條第2項規定為收容替代處分……。」第38條之7規定：「(第1項)移民署……因收容原因消滅、無收容之必要或有得不予收容情形，移民署得依職權，廢止暫予收容處分或停止收容後，釋放受收容人。……」依上開規定，移民署收容處分限於外來人口非予收容顯難強制出國之情形，且依個案情形審酌，如認為以不暫予收容為宜，或廢止暫予收容或停止收容時，得以具保、責付、定期報告、限制住居、定期接受訪視等收容替代處分保全強制驅逐出國之執行。

(二)審計部查核報告略以，統計112年1月至8月收替對象計1,344人，其中行方不明且未出境者193人，約14.36%，亦即每7個收替對象中，就有1人失聯。部分收替對象為賺取生活費，具保後仍四處非法打工，與移民署人員失去聯繫，徒增協尋查緝成本。又移民署於111年5月5日訂定「精進收容替代處分具保人制度及管控機制」，原則限制每名具保人之具保人數10人，同一具保人如擔保之受收容人有再次失聯或違法(規)情事累計達5名，應避免由該具保人同時擔保逾5名。且應篩濾具保人不得有特定刑事案件前科或信用關係不佳等背景。但移民署未建立全國性之具保人資料庫，有關具保人數之管

制，僅由各專勤隊或大型收容所自行統計；部分專勤隊或大型收容所辦理收容替代處分具保案件，未篩濾具保人背景；又有關信用關係不佳者，因欠缺明確規範或客觀條件，未建立高風險名單列管等，致未落實具保人管理機制，尚難約束收容替代處分對象再次失聯，恐影響國人工作權益及社會安定等情。

- (三) 詢據移民署表示，該署為強化收容替代處分管控作業，已於113年1月訂頒「辦理外來人口收容替代處分作業規定」，明訂作業流程及應辦理事項，並於移民管理系統增加收容替代功能，包含具保人資料管理、收替案件新增或維護、違反收替待註參清單、收替案件狀態查詢及收容替代報表清冊等功能。另針對具保人資料管理部分，亦透過系統核算已具保人數，進行全國性之統一控管；此外，具保人資料庫亦介接刑事案件紀錄，供各單位執行職務查詢。另製作多國語言版本之「受收容替代處分人履行義務告知單」，命受處分人檢視及簽名，使其充分瞭解不得違反收容替代處分。並表示實務上具保條件寬鬆，是因移工不願或無力負擔保證金，具保人沒有任何好處，還要協助安置移工，對其再次失聯無約束力，目前是民間團體、善心人士等願意擔任保人。又收替對象行方不明比率高達2成，主要涉及國內勞動市場需求及整體移工政策。至於112年至113年收替對象失聯比率不降反升，係因109年至112年上半年疫情期間，邊境管制無包機可以遣返，收替對象失聯再度查獲後，經一定期間收容，如無法遣返，只能再次處以收容替代處分；又收替對象具保出所後，需定期至專勤隊報到，疫情結束後，該署加強訪查其居所及生活狀況，如未依規定居住或報告就

註記失聯，行方不明收替對象經查獲後即予收容並加速遣送。且為增加嚇阻力，已修正移民法第38條第2項及第38條之8第2項，增訂受處分人須配合申請返國旅行證件、違反應遵守事項或再次行方不明，得再次收容，收容日數應重行起算等規定等語。

(四)惟查，移民署雖已依審計部查核意見修訂相關規定、於移民管理系統增設具保人資訊及查核功能、告知收替對象履行義務內容等措施，但統計112年全國各專勤隊及大型收容所收容替代處分之總人數計1,947人，行方不明人數計345人，占比約17.71%；113年收容替代總人數雖減少至1,778人，但行方不明人數上升至444人，占比達24.97%，顯示收替對象行方不明之情形，不但未能改善，反而更形嚴重，允應賡續檢討並落實收容替代處分的管理機制。

(五)此外，分析實務上之收容替代處分態樣，除了因精神障礙或罹患重大疾病、懷胎5個月以上或生、流產未滿2個月者、經收容一定期間仍無法回國而停止收容等情形外，有相當比率為司法機關通知限制出境而不予收容者（移民法第38條之1第1項第6款，兩岸關係條例第18條之1第10項準用），統計112年至113年該類對象計308人（大型收容所計154人、各專勤隊計154人），約占總收替對象8.3%，據執法人員指出，該類對象極易失聯（移民署未統計各類行方不明人數）。詢據司法院刑事廳陳副廳長表示，有法官在法官論壇反映，涉案失聯移工所涉案件情節不重，無羈押的必要，如限制出境出海無法防止逃亡，建議建立司法與移民資訊互通的管道，故司法院刑事廳於去（113）年9月拜會移民署，已建立聯繫管道，並於同年10月30日函發移民署聯繫窗口名單予法院等語。審酌收容係對非刑事被告之人身自由的

限制，目的在於儘速將外國人遣送出國，依司法院釋字708號及第710號解釋意旨，倘受收容人經司法機關通知為限制出境處分，已無法遂行遣送之目的，而須為收容替代處分。故移民署除應落實收容替代處分的管理機制，並應建立移民與司法機關之聯繫機制，適時評估聯繫成效，設法減少收替對象行方不明的問題。

五、行政機關非依法律授權，委託私人辦理其職掌事項，如涉及公權力事項，須在行政機關指揮監督下始能為之。移民署為因應戒護人力短缺現象，自108年下半年起由就業安定基金挹注，以勞務承攬方式進用保全人力，輔助大型收容所執行相關勤務。據審計部查核發現，合約廠商派駐之保全人力，有工作年資過低、異動頻繁、空崗(缺勤)時數過高等情形。又保全人力之工作項目包括收容管理、安全檢查、戒護、遣送等事項，部分涉及公權力之行使，但相關勞務承攬契約及該署訂頒之「各區事務大隊委外辦理收容保全業務之運用管理原則」(下稱保全運用管理原則)，卻明訂機關對於保全人員無指揮監督權限、不負管理之責，保全人員之紀律、行為、操守、培訓、遞補、督勤、檢測、考核等監督管理事項，完全委由承攬之保全公司自行為之，此種委外方式，執勤之保全人員已非單純的行政輔助人(行政助手)。實務執行面，除審計部查核發現之各項管理缺失外，各收容所又陸續爆發多件保全人員收賄貪瀆之重大風紀事件，其適法性及妥當性均不無疑義，應儘速檢討改善。

(一)按行政機關如指定或委託私人辦理其職掌事項，如涉及公權力行使之權限移轉，應依行政程序法第16條第1項及第2項，落實法律明確授權(法律保留)，以權限委託方式，並依行政程序法辦理公告。又行

政法上之「行政助手」，係指受行政機關之指揮監督，從事活動，且非以自己名義獨立行使公權力，以協助完成行政職務而言。

(二)據審計部查核發現，112年1月至8月間，合約廠商派駐大型收容所之保全人力，有工作年資過低（未滿8個月者占總派駐人數近6成）、異動頻繁等情，且宜蘭、南投、高雄等3個大型收容所保全人力未到所值勤，空崗（缺勤時數）高達202日（次），經機關依約扣（罰）款及違約金等計新臺幣（下同）49萬餘元，影響收容戒護風險等情。

(三)移民署對此表示，該署為因應戒護人力短缺現象，長期以來係透過替代役男協勤完成收容管理工作。惟自108年替代役男逐漸減少，勞動部自108年下半年起以就業安定基金挹注，由該署循政府採購法辦理勞務承攬方式進用保全人力，相關之協助戒護、崗哨執勤、維護戶外活動及會客秩序、檢查行李、協助戒護就醫、推送餐車及環境清潔等，均屬於事實行為，不涉及公權力行使。又該署於112年度之決標金額共計1億5,910萬餘元。進用保全工作之年資部分，112年進用保全未滿8個月之比率33.9%（80人），至113年已降低至15.5%（22人）；保全人員空崗及違反值勤規範部分，112年各大型收容所空崗發生次數為436次，至113年已減少至83次；違反值勤規範事項由112年238次減少至113年2次，均已檢討改善。又該署針對保全人員潛在風紀誘因及落實廉政業務，已訂定「保全人員擔服工作之潛在風險項目及管理方案」及「各區事務大隊委外辦理收容保全業務之運用管理原則」等語。

(四)移民署雖表示委外聘僱保全人員之工作項目均屬事實行為，不涉及公權力行為。惟查臺北、宜蘭、南

投、高雄大型收容所「保全勤務委託服務案」需求說明書之工作內容包括「收容管理、崗哨值勤、戒護、安全檢查、就醫戒護、協助遣送及其他公務交辦等勤務工作」，又卷查保全人員細部工作項目，涵蓋受收容人點名、安檢、搜身、上銬、戒提、裁罰、購買及發放日常用品、分配床位、戒護遣送、財物保管及發放等事項（部分事項律定保全人員不得單獨執勤，應隨同職員執行）。然該署訂頒之「保全運用管理原則」及各區事務大隊與承攬保全公約之勞務契約，均規定基於勞務承攬之保全公司（下稱廠商）與保全人員之僱用關係，應由廠商自行指揮監督及管理所僱用之保全人員，各機關不得實際指揮監督及管理保全人員從事工作，僅得就履約成果或品質要求廠商符合勞務契約之內容。如有不符合契約規定情形者，機關依約向廠商請求依約履行，或依約扣減部分契約價金及計算逾期違約金。

- (五) 本院審酌認為：移民署依政府採購法辦理勞務承攬方式進用保全人力，其目的固然為解決各大型收容所人力不足之困境，然政府得委外之業務，應以有無法規授權及是否涉及公權力為判斷標準，如僅協助辦理未涉及公權力之勤業務事項，或可認為得委託私人提供勞務服務以補充執勤人力，但外來人口之收容及遣送屬移民署職掌事項，為該署組織法第2條第1項第5款所明定，諸如身體及隨身物品安全檢查、確認身分、分配收容區域、財物保管及發放、違反生活管理之處置及裁罰、使用戒具、執行戒護……等勤務事項，均涉及人身自由及財產權之限制，屬公權力之行使，應無疑義。各收容所雖律定保全人員於擔服某些特定勤務時，應隨同職員執行，但機關對個別保全人員並無指揮監督權責（僅

能透過保全公司指派之駐班幹部管理，或依約請求履行及扣減價金)，自難認為係單純的「行政助手」，其適法性及妥適性均令人質疑。此外，依勞務承攬契約，保全人員之紀律、行為、操守、培訓、遞補、督勤、檢測、考核等監督管理事項，均由保全公司自行為之，非由機關直接管理；派駐之保全人員如何落實專業訓練，亦乏明確規劃及釐定，難以避免衍生管理死角。實務上更發生多起保全人員收賄貪瀆之重大風紀事件，包括110年宜蘭大型收容所蔡姓保全人員收賄替收容人攜入現金、向受收容人稱付費就能幫忙辦理交保，謀取不法利益¹¹；112年間南投大型收容所及高雄大型收容所發生保全人員夾帶販賣香菸予受收容人之貪瀆案件。詢據移民署表示相關人力不足的問題應以增加編制人力解決為宜，坦承保全人力僅能協勤，且有管理上的問題，反而增加同仁的工作負擔等語。因此移民署允宜檢視委外事項有無法規授權依據及是否涉及公權力，並依委外業務之具體細項內容，妥慎研修勞務承攬契約，以確保收容業務委外之適法性並避免衍生管理死角。

¹¹ 臺灣宜蘭地方法院 112 年度訴字第 425 號刑事判決。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請內政部移民署確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至三，函請行政院參處。
- 三、調查意見四，函請司法院及法務部參處。
- 四、調查意見，函復審計部及陳訴人。
- 五、調查報告，移請國家人權委員會參處。
- 六、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資遮隱後，上網公布。

調查委員：王美玉

張菊芳

趙永清