

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

依據統計資料顯示，自民國 76 年迄民國 95 年 10 月，外籍及大陸配偶來台人數已達近 38 萬人，其中外籍配偶有 13 萬 3 千人餘人，¹大陸配偶 24 萬 6 千餘人；而於民國 94 年每 10 對結婚的新人，其中有 1 對即為外籍配偶，雖然近 2 年我國男子與東南亞地區女子結婚之人數已稍為減緩，然而這十幾年來大量的東南亞地區外籍配偶移民我國，已對我國在政治、文化、經濟等各層面帶來相當大的影響。研究者曾於警察局外事部門工作十餘年，親眼目睹此一外籍配偶大量湧入我國的熱潮，而由於本身曾於外國人移民管理部門工作，對於我國外籍配偶婚姻移民管理之執行有相當經驗，故擬藉相關理論及研究方法來探討我國目前之婚姻移民管理政策，冀望能將研究發現及研究結果提供相關主管機關制訂政策及修法時參考。

從歷史發展的軌跡來看，臺灣本來就是一個移民的國家；²然而，在過去的五十年來，無論是就政府相關的制度或措施，都很少觸及如何建立移民國家的政策與制度等相關議題。近幾年來，因為全球化的發展趨勢，在亞洲地區大量外籍勞工及外籍配偶的跨國人口流動，使得政府與民間紛紛開始關注外勞及婚姻移民婦女相關權益，尤其是外籍配偶，其進入臺灣後原則上應會在此長期居留，屬永久性移民，對我國的影響是長久且是全方面的，政府有感於此，乃開始投入相關人力與物力從事輔導與照顧工作，

¹ 見中華民國統計資訊網，<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=3623>，民 95.12.20。

² 潘淑滿，〈從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制〉，《社區發展季刊》，第 105 期，民 93.3，頁 42-56。

然而，對於外籍配偶的婚姻移民管理及輔導卻未見其有相關因應對策，此亦為本文研究動機之一。

對大多數的歐美國家來說，「移民」是司空見慣的事情；但對於大多數的亞洲國家，跨國人口的流動一直不是常態。然而，全球化所形成國際分工，卻讓亞洲地區成為跨國人口高度流動的區域，伴隨著此種跨國人口流動的發展趨勢，所形成的多元文化與多元族群問題，正挑戰著臺灣、日本及南韓等經濟狀況情況較好的亞洲國家。

臺灣的外籍新娘現象大約出現在 1970 年代中期左右，在當時因為男多於女的性別比例不均衡，加上女性不婚的比例逐漸增加，致使少數社經地位較差的男性開始向外國尋求結婚的對象。到了 1990 年代初期，由於全球化的趨勢影響，逐漸在亞洲地區形成階層化的經濟互賴關係，而由於臺灣住於半邊陲，其他東南亞國家則處於邊陲地帶，外籍勞工和外籍新娘就成了填補傳統產業與家務勞動的替代人力來源。³因為政府對於外籍勞工有一定的配額，但對於外籍新娘則無明確限制，因此造成了外籍新娘人數在臺灣快速增加的現象。⁴

至於目前臺灣婚姻移民的發展趨勢，根據內政部的統計資料，自 1987 年以來，因為婚姻關係來移民至我國的外籍配偶及中國籍配偶人數約有將近 38 萬人，其中外籍配偶有 13 萬 3 千人（佔 35%）左右，中國籍配偶則有 24 萬 6 千人之多（佔 65%）。

³ 夏曉鶯，〈資本國際化下的國際婚姻—以台灣的『外籍新娘』為例〉，《台灣社會研究季刊》，第 39 期，頁 89，頁 43-97。

⁴ 入出國及移民法於 88 年 5 月 21 日頒布，其第 21 條則授權主管機關得針對外籍配偶衡酌國家利益，依國家或地區制訂配額。

⁵在結婚對數上，在 2001 年，結婚登記總對數為 17 萬對左右，其中外籍配偶 1 萬 9 千對，佔了 11%，在 2005 年，結婚登記總對數為 14 萬 1 千對左右，其中外籍配偶 1 萬 3 千對，佔了將近 10% 左右，⁶比例相當高。如此高比例之外籍配偶入境我國，對我國在各方面之影響將既深且遠，我國政府如果不及早提出一適切之移民政策，並以合理之管理及有效之輔導善待此等遠渡重洋之外籍女子，可以預料的是日後對我國社會將有不良之後果。

另根據外交部資料顯示，在所有東南亞籍婚姻移民女性中，越南籍佔六成以上，平均年齡在 25 歲左右。從近年來婚姻移民發展趨勢來看，越南籍女子已成為婚姻移民的主要組成人口，然而大約有四分之三的越南籍婚姻移民女子不是華裔後代，使得婚姻移民的婦女無論是在語言或文化上，都與臺灣的生活發生明顯的隔閡。另外，婚姻移民女子在教育程度上也明顯偏低，國小及國中畢業者，大約有百分之四十，此對子女的課業輔導上亦有問題。我國政府雖已開始注意外籍配偶之生活輔導及其子女之課業輔導，惟輔導之成效如何，是否切合其需要，亦值得我們深入探討。

第二節 研究的範圍

本研究之主要研究對象為東南亞地區的外籍配偶，因近十年來我國外籍配偶之主要來源國家為東南亞地區之國家，包括泰國、印尼、柬埔寨、越南、菲律賓等國，其中尤以越南籍之外籍配偶為近幾年入境我國人數最多者。另本研究之研究對象主要以女性外籍配偶為主，因男性外籍配偶僅占一小部分，人數不多，

⁵ 內政部戶籍人口統計資料查詢，<http://www.ris.gov.tw/docs/f4a.html>，民 95.12.20。

⁶ 同上註，民 95.12.20 查詢。

故不在本研究之範圍內。

另本研究之外籍配偶限於持用外國護照且具有我國合法入境簽證之外國人，不包括大陸地區之配偶。我國因政治情況特殊，對於大陸地區之人民，不將其視為外國人，而另訂有「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」等相關法律規範⁷，而大陸配偶之移民管理相關政策因政治等特殊情況之考量，與外籍配偶有很大之不同。而本文僅針對外籍配偶部分作研究，大陸籍配偶部分，不在本研究之範圍。

第三節 研究問題與目的

本研究擬針對上述所提之研究背景及研究動機，列研究問題如下：

壹、探討我國對於外籍配偶婚姻移民政策之演進

- 一、跨國婚姻移民形成之現象及其背後之原因，以及其產生之影響。
- 二、我國現行之人口政策為何？對現行婚姻移民之政策為何？是採鼓勵或限制之方式，如果是限制移民政策，那背後之原因為何？外籍配偶對我國日益降低之生育率是否有所助益？另對於婚姻移民是否有採取相關照顧輔導措施？

貳、以人權觀點檢視我國婚姻移民政策及管理措施是

⁷ 〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉，民國 81 年 7 月 31 日公布，同年 9 月 18 日施行。

否符合上述觀點

- 一、外籍配偶居留權、居留配額及移民歸化之問題：外籍配偶居留權之取得是否合理亦或過於嚴苛，與國人結婚之外籍配偶是否必須對其制訂配額限制，其他國家之作法為何，如一定得制定配額，又要遵循如何之機制，以達最公平及合理之地步，另歸化入我國籍之條件是否合理？是否亦需制訂配額管制？
- 二、外籍配偶逾期居留之問題：另外籍配偶來台後如與其配偶離婚、或喪偶後其居留權是否仍有效？我國現行之制度是否合理？是否符合國際上人權之標準？
- 三、逾期居留遣返出境問題：外籍配偶來台後雖有規定居留期限，惟如不小心逾期，是否一定如其他外國人一般得出境再入境，此規定是否合理？亦或過於嚴苛？且參照先進國家如美國之做法，對於外國人遣送出境之前均有一類似審判之準司法程序，以保障其權益，我國是否亦應比照，亦有值得探討之必要。

至於本研究之研究目的主要是針對我國現行面臨大量外籍配偶婚姻移民之移民現象分析其原因及其影響，另對我國移民政策及管理措施做一探討及研究，並將研究發現提相關建議以供實務機關及後續研究者之參考。

第四節 研究方法與限制

壹、研究方法

人類交換經驗與觀念，解決問題，或是汲取新知，最穩健及可靠的方法應該就是採用科學方法。但是我們並不是一開始就採用科學方法，其間曾經歷一段相當漫長的歷程，最早或是根據經驗或訴諸權威，進一步採用演繹法、歸納法，最後才演變成科學方法⁸。本文中所稱之研究方法，事實上就是科學的研究方法。研究方法一般係指用來蒐集與處理資料的手段，以及其進行的程序，如社會科學的研究方法，若依其研究設計的性質及資料蒐集的程序，並從實驗與否來看，可分為「非實驗性的方法」(non-experimental method)、「準實驗性的方法」(quasi-experimental method)與「實驗性的方法」(experimental method)等三種類別：⁹

- 一、非實驗性的研究方法，此處並非是指哲學的和玄思的思想方法，而是指蒐集資料時，對其研究對象雖無任何控制，但仍力圖蒐集事實性的方法而言，包括個案法(case method)與文件分析法(document analysis)。
- 二、準實驗性的方法，此方法亦可稱為半實驗性的研究設計，是指研究在天然社會的「景界」中所做有系統資料蒐集的設計。此種研究設計雖無法如實驗室般對實驗變數作近於完全控制的程度，但仍有一套辦法來對研究對象及其他變數做一定程度的隔離，此類方法包括抽樣調查 (sample survey)、比較研究法 (comparative method)、實地觀察法 (field observation)、參與觀察法 (participation observation)、測驗 (test)、長期縱貫研究法 (longitudinal study) 等。

⁸ 王文科，《教育研究法》。台北：五南，民 86，頁 29。

⁹ 朱滋源主編，《撰寫博碩士論文實戰手冊》。台北：正中，民 88，頁 156。

三、實驗性的方法，指研究者對其研究對象能夠在一種特殊安排的環境中，作有控制的觀察，常見的包括控制群的設計(control group)、模擬研究法(simulation)、博弈法(game theory)等。¹⁰

本研究使用之研究方法，擬從相關文獻包括政府相關部門統計資料、專案研究報告、學者專家之評論以及報章期刊等相關議題之報導進行內容分析，並與筆者之實務經驗相驗證，以期發現我國外籍配偶婚姻移民政策之相關缺失及應改進之處，另再以比較分析法去分析其他國家在此方面之做法，以吸取其他國家之優點做為我國未為修法或制訂政策時之參考。

一、文獻分析法

文獻分析是將前人的研究，分析其研究的結果與問題精華，指出需要改進的假設，本研究因著重於政策面之探討，冀望從相關文獻中歸納出現行外籍配偶婚姻移民政策需要改善的地方及問題的再發現，以及對照現階段已實施之政策是否符合標的團體之需要，另在政策上是否確實能達到施政者所要達到之目標，它可做為本研究立論之基礎，並能彌補研究者主觀論斷的不足。¹¹文獻分析法是屬於靜態的研究方法，即蒐集與本研究所欲研究問題相關之文獻，作有系統的分析、鑑定，再進一步探討和評析並設計出研究議題。

本研究同樣採取文獻分析法，廣泛收集研究報告、書籍、政

¹⁰ 魏鏞，《社會科學的性質及發展趨勢》。台北：臺灣，民 83，頁 122-133。

¹¹ 楊國樞，《社會及行為科學研究法》。台北：東華，民 82，頁 51。

府出版品、博碩士學位論文及報刊雜誌之相關分析報導，作為建構本研究之立論基礎；並從中發掘出與外籍配偶婚姻移民政策相關之議題，舉凡人權、社會、認同等問題，都是本研究議題擬定時之重要參考依據。

二、比較分析法

本文擬以美國、加拿大、新加坡及澳洲之婚姻移民制度與我國做比較，藉此瞭解其他國家對跨國婚姻移民所採取之政策，並藉此吸取其優點以為我國政府改進之參考。學者楊國樞曾提及「不具比較觀點的思考如同未曾思考。對所有科學思索及科學研究而言亦然。比較這回事，隱性或顯性地滲透在社會科學家的工作中，而且從一開始即是如此，我們不應感到訝異。¹²」

Warwick 和 Osherson 認為比較研究的觀點暴露出研究設計的弱點並幫助研究者加強研究品質。比較研究的焦點在於不同單位間的相似與相異性，而「比較是瞭解和覺察訊息的主要動作。¹³」

比較研究幫助研究者顯現社會生活的層面是有跨越單位的，並非限於一單位。所有研究者在某種程度上都想通則化。但多數實證主義研究者並不具比較觀點。

Kohn(1987)曾討論過比較研究的四種類型，其中一種是「個案研究的比較研究」(case-study comparative research)，也是本研

¹² 同註 9，頁 43。

¹³ 王佳煌、潘中道譯，Newman W. Lawrence 著，《當代社會研究法》。台北：學富，民 91，頁 128-134。

究採用的方法。這種類型比較研究的焦點是去進行特殊社會或單位間的比較，並不進行廣泛的概化。這類型的研究如加拿大和美國有何不同？東德和西德的老年生活有何不同？美國和俄羅斯的教育體制有何不同？研究者意圖瞭解有限的個案，這所謂的個案，是文化定義上的團體。這種方法對要確認在幾個個案之間的影响因素是一致或不同有很大的助益。¹⁴

三、次級資料分析法

許多政府與半官方機構常規律地、定期地蒐集許多領域的資料，並發表以利公共或利益團體成員的使用。常見的有戶口調查、人口動態統計調查、勞動力調查、健康報告、經濟預測、人口統計學資訊。¹⁵內政部於93年6月編印「92年外籍與大陸配偶生活狀況調查報告」，報告中對於外籍配偶基本資料及在台之生活狀況有相當詳盡之調查資料可供參考利用及分析，此亦為本研究重要參考資料之一。

貳、研究限制

一、研究範圍之限制

外籍配偶涵蓋之國籍甚廣，在我國有超過一百個國家以上之外籍配偶，而本研究主要集中在東南亞地區（越南、泰國、緬甸、柬埔寨等國）之外籍配偶，因此地區之外籍配偶佔全部外籍配偶人數約八成以上，其他如來自歐美地區及非洲地區之外籍配偶，

¹⁴ Charles C. Ragin, *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press. 1987, pp. 49-50.

¹⁵ 同註13，頁149-150。

因人數較少，不在本研究之範圍內。

另世界各國移民制度之設立，端賴其歷史、政治、經濟、社會等背景之不同，呈而現出許多不同之風貌，然本文限於時間及能力所及，僅能就先進國家如美國、加拿大、新加坡及澳洲等四個國家的婚姻移民制度做一概略性之介紹及整理，無法及於其他，此為本文不足之處。

二、研究資料之限制

我國至今尚未有明確之移民政策，故研究者亦不多，相對的研究資料亦不充足，相關文獻均甚缺乏，僅能儘量蒐集性質較為相關之文獻或報章雜誌等資料，再參酌外國之文獻，故本文應屬初探性質，希望能提供後繼研究者未來從事深入研究之參考。

第五節 重要名詞界定

壹、東南亞

本研究所稱「東南亞」地區，係中南半島、馬來半島，及其南部之印尼、菲律賓等合稱東南亞，面積約四四九·八萬平方公里，人口三億四千二百萬人（西元一九七七年），是為澳洲、印度、歐洲、非洲與東亞、太平洋來往必經之地。很早即受印度、阿拉伯、中國等文化之影響。今日印尼、馬來半島信仰回教，中南半島信奉佛教，菲律賓則為天主教與回教。自十六世紀後，東南亞先後成為葡、西、荷、英、法、美等國的殖民地，僅泰國一

直保持獨立而已。¹⁶一般所稱東南亞地區國家則包括越南、柬埔寨、緬甸、泰國、新加坡、馬來西亞、印尼、菲律賓等國家。

貳、外籍配偶

本研究所稱「外籍配偶」係指與台灣男性結婚，並持外國護照入境我國之東南亞地區女子，即一般所稱的「外籍新娘」，夏曉鵬學者在論文中提到，其通常是未受高等教育、來自貧困家庭，而她們結婚的對象大多為在台灣婚姻市場條件較不如人的男性。¹⁷另大陸籍配偶之入出國、定居及居留則有兩岸人民關係條例等特別之法律規範，不在此研究範圍內。

參、婚姻移民

所稱「婚姻移民」係指外國籍女子與國人結婚後，以依親長期居留為目的入境本國之遷移行為。其移民之動機原為與其配偶團聚及依親共同生活為目的，原則上應為非經濟性，與其他技術移民、投資移民及企業移民本質上有所不同。然而，許多學者研究發現，我國外籍配偶之婚姻移民實際上是帶有「經濟上」之色彩，亦即其背後是有經濟上之考量，我國男子與東南亞地區結婚之女子，其願意與我國男子結婚之重要因素，即是希望可以希望因此可以改善其原生家庭中之經濟困境，學者夏曉鵬即將此稱為「資本國際化下的跨國婚姻」。

肆、居留

¹⁶ 中華百科全書網站，
<http://living.pccu.edu.tw/chinese/data.asp?id=2427&htm=04-282-2144> 東南亞.
[htm&nowpage=2](#)

¹⁷ 同註 3，頁 43-97。

本研究所稱之「居留」係指入出國及移民相關法規中所提之名詞，如「入出國及移民法」之「居留」，依該法之用詞定義，「居留」指在台灣地區居住期間超過六個月以上。

伍、歸化

依據我國國籍法，外國人欲取得我國國籍，「歸化」為其中一種方式，而所謂「歸化」即是放棄本國籍並取得他國國籍之一種法律行為。

第六節 章節安排

本研究之內容結構共分為五章，按章節依序安排如下：

第一章緒論：首先論述本論文之研究背景及動機、研究問題及目的、研究範圍、並針對研究中的重要名詞加以界定，使充分瞭解本研究之主題及內容。

第二章文獻探討：於本章探討有關國際移民與跨國婚姻理論，以瞭解國際遷徙與跨國婚姻形成之原因，同時針對本研究之各項研究議題，蒐集有關探討我國婚姻移民制度之書籍、期刊及文獻，以為後續研究相互比較及驗證。

第三章我國外籍配偶婚姻移民政策及管理措施：本章就我國婚姻移民政策及管理措施做一概略之介紹，以瞭解我國目前對於外籍配偶婚姻移民之所採取之政策及管理措施。

第四章以人權觀點檢視我國外籍配偶婚姻移民政策：因人權已逐漸成為普世之價值，任何政策之擬定均不能偏離人權之概念，或與其相抵觸，尤其對於弱勢團體之人權更應該加以維護，本章擬以人權之觀點來檢視我國婚姻移民政策及相關管理措施，是否尊重人權並符合國際人權之標準。

第五章結論：總結文獻探討、理論基礎資料及比較分析之結果，對各項研究議題作最後結論，並依據研究結果提出具體建議，俾為政府相關單位制訂政策及修法之參考。

第二章 文獻探討

經蒐尋相關文獻，以外籍配偶為研究對象之期刊及論文相當多，尤以近幾年來外籍配偶日益受到重視後，已有不少專家學者投入研究，博碩士論文亦不少，甚至政府單位之公部門亦察覺此問題之重要性，而投入大量之人力及物力展開大規模之調查研究。¹⁸然而，目前之研究仍多以其來台後生活適應認同及其子女課業之教育及輔導問題為主題，在政策方面則較少有研究，對於外籍配偶以婚姻移民政策為切入點之研究則更少，惟本章仍擬就相關研究外籍配偶婚姻移民政策之期刊及論文做一探討及概略之描述，以澄清我們的研究問題，並使研究問題能更聚焦。

第一節 國際移民種類、原因及其影響

婚姻移民為國際移民之一種，此種以婚姻做為遷徙之形式，自古時即已有之，而欲瞭解婚姻移民，應先從國際移民之種類、發生之原因開始探討，進而研究其所帶來之影響。

壹、國際移民種類

遷徙是人類互古以來的傳統，自有歷史以來，富有冒險天性的個人、遊牧族群、遠征軍以及各式商賈，就已經在全球各地穿梭往來。每一個民族國家，不論其自稱種族成分多純正，都是世界各地移民世代繁衍的結果，而人類遷徙的方式不下千百種，遷徙的原因也不一而足，但歸納起來，總不外以下五大類：

¹⁸ 如內政部於 93 年 6 月編印〈九十二年外籍及大陸配偶生活狀況調查報告〉。

一、屯墾移民 (settlers)

此類移民是打算在新國度長期定居的移民，這種移民據統計百年大約有一百五十萬人，目的地大都是美國、加拿大、紐西蘭及澳洲等先進國家，屯墾移民再細分仍有許多類別，但主要還是「技術移民」、「投資移民」和「依親」等三類。¹⁹「技術移民」表示如果某人擁有某一國家所缺少的職業技術，則此人可能很受此一國家之歡迎，如美國這幾年醫護人員很欠缺，故其對此類人員移民之限制就大為放寬。另外所謂的「投資移民」則是人們可以用商業投資的名義進行移民，進而取得當地國之身分，例如在加拿大，只要能投資二十五萬美元，且財產淨值達五十萬美元，就可以取得合法移民之身分。至於「依親」，此種移民方式是指在目的地有親人做擔保，使移民得以申請前往與親人團聚。世界各國對於依親移民申請之規定均不相同，大部分先進國家基於人道及人權之考量，對於此類親人之團聚通常不會禁止且不會設有配額之限制，不過，某此國家會依親屬關係遠近會設有不同類別的限制，有時申請移民者之數目遠超過當地政府允許之配額，此類申請者則須經歷一段等待期。一般而言，對於配偶及未成年子女之依親移民申請是最常見的情況。²⁰

二、契約勞動移民(contract workers)

一個國家勞工的需求會隨著其經濟的成長而增加，當本國勞工供應不足時，政府就會開始引進外籍勞工或鼓勵他國勞工移民，移工移民情形也和各國家或區域的經濟發展程度有關，如果

¹⁹ 蔡繼光譯，Peter Stalker 著，《國際遷徙與移民：解讀離國出走》。台北：書林，民 91，頁 19-20。

²⁰ 陸慧玲，〈「包容」與「排斥」？英、德移民政策之研究〉，碩士論文，國立政治大學外交學系，民 88.6，頁 14-19。

想維持高度的經濟成長率，最後通常會變得依賴外勞來補充不足的人力，故此種移民會隨著勞力市場的需求而改變其方向與規模。另外，勞工的來源會因地緣和某些特殊的關係（如前殖民地母國與殖民地的關係）而變，像德國的外勞多來自中、東歐，希臘、土耳其等地；法國的外勞則以葡萄牙、阿爾及利亞及摩洛哥等國的人民為主。²¹這類移民只能在居留一段短暫期間的條件下在接納國內工作，有些是季節性的，例如波蘭和德國之間往返採收蘆筍的工人，或從馬利到象牙海岸收割甘蔗的勞工；其他則是一年或一年以上的長期契約勞工。契約勞工最多的地區首推波斯灣地區，例如科威特境內就有三十萬左右的外籍幫傭，大多來自印度或斯里蘭卡。

三、專門技術移民(professionals)

此類移民亦可稱為菁英(Elite)，其應是最受歡迎的移民種類。這類移民包括在國與國之間流動的跨國公司員工、跨國組織之人員、藝術家、研究人員或學者等，他們通常具有專業知識或技術和良好的經濟能力，能為移入國帶來相當大的助益，想要促進經濟成長或創造就業機會的國家都希望此類人才的移入。此類移民人數不多，但較容易獲得移民的許可。

四、難民或庇護申請者(refugees and asylum seekers)

難民的種類很多，除了一般因為天災人禍而逃離家園的難民之外，尚包括庇護申請者及被放逐者(Displaced Person)，被放逐者是指由於母國因其種族、宗教、政治觀念而遭迫害，以致離開

²¹ 同上註，頁 15。

家園，或戰時被敵軍驅逐或被迫在他國為奴工者。聯合國對於難民的定義是有充分的理由擔心自己會因種族、宗教、國籍、某特定社會團體成員或政治意見的不同，而遭受迫害的人。二次大戰時，希特勒第三帝國實行反猶太種族政策，取消境內猶太人之公民權，剝奪其財產，將之驅逐出境或迫其逃亡，即為一例。

五、非法移民(illegal migration)

這類沒有合法身分的移民，有些是偷渡入境，有些則是持觀光簽證入境，另些則是用結婚名義入境，實際則去從事非法工作。非法移民對先進的工業化國家而言，是一自始至終皆存在的問題。非法移民最容易發生在所得與經濟成長差距較大的國家或地區之間。此類非法移民美國最多，人數有數百萬，大部分來自墨西哥，歐洲東邊的德國、奧地利亦有來自東歐或前蘇聯西半部區域的非法移民，歐洲南邊的義大利、西班牙及葡萄牙則有來自北非國家的非法移民，而我國則有來自東南亞國家的非法移民，如菲律賓、泰國、緬甸及印尼等國家（如附表一）。

貳、國際移民的原因

每件事的發生都有其原因，國際移民的發生也不例外，在試圖解釋國際移民遷徙原因的理論當中，首推推拉理論，亦即遷徙的發生是受貧窮推擠和勞動力短缺的牽引所致，其他還有不同層面的理論。²²

一、新古典主義總體理論(neoclassical economics, macro theory)

²² 同註 20，頁 36-39。

此項理論是最古老、最為人熟悉的解釋，其主要內容為國移民是因為各地區對勞動力供需不同需求所引起的。因為工資的高低，工資低的工人會往工資高的地區流動，而政府控制移民的方法就是去規範或影響移入／移出國的勞力市場需求。

二、新古典經濟個體理論(neoclassical economics, micro theory)

理性的行為者會根據成本來決定是否要移民，如果其計算之結果是正面的，則會決定移民，不過除了金錢的考量外，其仍會將其他因素納入計算的範圍，如教育程度、工作訓練與經驗，以及語言能力等也是重要的考量因素。

三、新移民經濟學(the new economics of migration)

此派認為遷徙行為的發生並不是由單一行為者所決定，還要加上其他一些人的集體決定，通常是以家庭為單位，他們不只希望得到最大的所得，還希望分散收入來源，將風險降到最低。

四、雙重市場理論(dual market theory)

本派理論認為國際移民並不是移出國的推力所引起的，而是由移入國的拉力所造成的。移入國的勞工由於不願意從事低薪資的勞力工作，雇主只好僱用較便宜的外籍勞工，而外籍勞工亦不介意從事此種「三D」—Dirty(骯髒)、Dangerous(危險)、Difficult(困難)的工作，所以工資低的勞力密集工作就由移民勞工來填補空缺，而移入國的人民則從事其他較好的工作，因而形成雙勞

動市場。

五、世界體系理論(world system theory)

這類理論不僅把個體決策與移民網絡納入考慮，還考量到資本與產品的流動，企圖展現他們相互契合的關係，並與政治與文化因素融合成一個天依無縫的整體。這種方法在考量一個幅員有限的地區，例如北非和歐洲之間有一定的效用，然而一旦擴大到較大的區域，這類理論就顯得太過於複雜了。²³

上述試圖解釋當代國際移民的理論各有其限制，都只解釋了一部分國際移民現象，顯然是沒有一個理論可以涵蓋所有國際移民之現象而，而事實上，國際移民是由一連串的行為所累積而成的，是一連續不斷的動態流程，所以我們必須把所有的理論綜合起來，才能從各種不同的層面來瞭解國際移民。

參、跨國婚姻移民之原因

隨著全球化與世界地球村的來臨，跨國婚姻已是非常普遍的現象，而隨著跨國婚姻移入我國的人口也與日俱增，對於我國不管在經濟、社會、文化甚至政治上都已產生相當的影響，而探究其形成之原因，有助於我們瞭解此跨國婚姻之現象。

跨國婚姻係指不同國家的人之間所結合而形成的婚姻關係，最早可追溯到奴隸制的社會，而真正意義上的跨國婚姻是產生於封建制社會。這一時期的跨國婚姻最大特徵是帶有濃厚的政

²³ 同註 19，頁 35-36。

治性色彩與宣揚國威的意義，如歐洲各國曾為達到某些政治目的，在各皇室之間進行的聯姻，而在亞洲亦有中國、大食、扶桑等國之間因貿易、宣揚國威等進行之通婚，如唐朝時西藏松贊乾布同時迎娶文成公主及尼泊爾公主等。而隨著世界科技及文明的不斷發展，世界人口大量及不斷的來往遷移，不同國籍的人民接觸的機會比以前大增，婚姻亦有全球化的趨勢，跨國婚姻比以前已是越來越普遍的現象。²⁴

學者夏曉鵬認為跨國婚姻是資本國際化的最深化階段，它不僅是資本國際化過程中，核心與邊陲國家因不平等發展而被擠壓出的男女藉由婚姻解決其困境的結果，更甚者，透過國際婚姻使得國際分工之不平等結構，深化至人的思維及認知體系之中。²⁵

隨著世界各國在政治、經濟及文化交流的越趨密切，使跨國婚姻的數量也呈直線成長，一般而言，引起跨國婚姻的原因可從以下三個層面探討：²⁶

一、經濟層面

不論古往今來，影響跨國婚姻的根本原因就是經濟因素，在全球化浪潮的襲捲之下，世界各國在經濟上已是分工相當細膩，互相依賴之程度遠甚於以往，不僅商品貨物流通，人員之快速流動亦是不可避免之現象，因此結識異國伴侶，進而結為連理已越來越為習以為常。然而，有另外一種現象，即經濟佔優勢國家之

²⁴ 邱寶珠，〈我國現行移民制度與問題之研究〉，碩士論文，中央警察大學外事警察研究所，民 93.7，頁 20。

²⁵ 夏曉鵬，〈資本主義國際化下婦女人權的新戰場—以『外籍新娘』為例〉，台灣婦女人權發展與弱勢婦女關懷國際會議，台灣婦女團體全國聯合會及國立暨南國際大學主辦，民 91.3.7-9，頁 14-16。

²⁶ 吳鳴傑，〈淺論中國目前的跨國婚姻現象〉，《武漢理工大學學報》，民 92.11，頁 11-15。

人民，憑藉其良好的經濟能力去覓得或「買到」結婚對象，亦為現代資本主義社會形成的特有現象，歐美國家之前的郵購新娘，即為一例，而我國近幾年來盛行至東南亞地區國家尋找伴侶亦為此一現象之延伸，藉由推拉因素，透過婚姻，將所得較低國家的婦女，仲介至所得較高的國家，如前所述學者夏曉鵬將之稱為「資本國際化下的國際婚姻」。²⁷

二、文化層面

文化因素也是影響跨國婚姻形成的原因之一，文化的交流促進了跨國婚姻的發展。而因全球化的影響，世界各國的文化交流更趨於密集及頻繁，使得一些障礙被打破，某些歧視被化解，大家更能以平等的眼光去欣賞異於本身的其他文化，往往反而能更豐富本身文化的內涵，甚至蘊育出新的文化。而由於文化藩籬的解除，歧視的眼光消滅之後，不同國家或種族的人民因婚姻結合的機會也大大的提昇，促成了跨國婚姻的大量的增加。

三、思想層面

時代愈往前進，人們的思想也愈開放，愈來愈前衛，從以下幾點可以看出跨國婚姻的人們在思想方面的變化，首先，受到全球化的影響，人們的思想從保守轉為開放，過去難以接受，或帶有異樣眼光的事情，現在已是稀鬆平常，在婚姻伴侶的選擇上，當然不會再要求一定是本國人，對於外國籍的結婚對象不僅不會反對，甚至會令人豔羨。再者，西方文明各種開放之思想，透過電視、報刊雜誌等大眾傳播媒體長期的對人們「洗腦」，使得社

²⁷ 同註3，頁48。

會風氣也越來越開放。

肆、跨國婚姻移民對移入國帶來的影響

一、經濟面

評估移民帶給移入國的是利益還是負擔，最原始的方法就是去觀察接納大量移民的國家，目前世界上最具優勢的經濟體，同時也是最富有的國家之一就是美國，而其居民幾乎全部由外來移民和移民後裔所組成。美國過去一世紀人口增加近一倍，但其國力卻越來越富強，而其他主要移民國家，如澳洲和加拿大，情形也是一樣。在亞洲，外來移民最多的就是新加坡，外來的勞動力佔了四分之一，然而，它也是這個地區最富有的國家之一。在歐洲，近年來接受移民最多的國家是德國，它也是歐洲經濟的火車頭。另外，歐洲一些外籍勞工比例相當高的國家，如瑞士和盧森堡，也是最有富有的國家之一。世界主要的工業化國家唯一沒有顯著外來勞動力的只有日本。

一項針對十五個歐洲國家從 1991 至 1995 年的統計分析顯示，一個人口因外來移民每增加 1%，國內生產毛額也增加 1.25%~1.5%。當然，這並不表示外來移民會導致財富增加，兩者之間的連動關係與因果關係不同。所有國家並沒有因為外來移民的加入而退步，反而因為善加利用了外來移民的優點而更為富有。

有些抗議外來移民的人聲稱，外來的移民搶走了本地勞工的工作，使工作機會減少，甚至使失業的人口變多，然而，這種說

法是經不起檢驗的，每一個人都會為其他的人創造工作機會，所以人口愈多，創造的工作機會愈多，所以，外來移民不僅拿走工作機會，其實也創造了工作機會。當然，就業機會的多寡和失業率的高低必有起伏，但這種波動和整體經濟循環與經濟結構的關係比較密切，和人口的多少或密度並無太大關連。事實上，世界上最富有的國家往往也是人口最多的國家。

另外，外來移民搶走的工作，如果外來移民不做，本地勞工會做嗎？答案未必是肯定的，外來移民從事的通常是骯髒、危險及困難的工作，也就是所謂三D的工作。在工業化國家，高等教育人口比率在最近數十年已快速攀升，中產階級急遽增加，相對的，勞力性的工人比例也受到擠壓，愈來愈多的技術性勞工空缺都需要靠外來移民來填補，才不致於形成斷層。

除了搶走本地勞工的就業機會外，外籍勞工最常為人指摘的另一罪名為他們不必付出代價就可坐享當地的一切社會福利，事實上，這項指控並不儘盡然正確，因為除了非法外籍勞工，外來移民在本國工作所得是必需納稅的，而且納的稅可能比較一般本國人來得高，故指稱外來移民坐享當地國的社會資源或福利是並不全然正確的。另外，美國國家科學院曾有一項報告指出，以長遠的眼光來看外來移民問題，雖然在外來移民抵達之初會耗費較多社會成本，但到最後，每位外來移民的子孫所繳的稅，要比他們所獲得的還多。²⁸英國也有一項研究分析指出，外來移民對稅收以及其他公共服務的貢獻，遠超過其所享受的社會福利，大約高出 10%。事實上，如果沒有外來移民的貢獻，不是公共服務必

²⁸ Smith J. and Edmonston B. The New Americans: Economic Demographic and Fiscal Effects of Immigration. National Academy Press. Available online at: <http://stills.nap.edu/books/0309063566/htm/>

須被迫刪減，就是政府必須提高所得稅基礎稅率來因應。

二、人口結構面

某些國家宣稱，他們的國家沒有容納外來移民的空間。但是在生出率日漸降低的情況下，如果沒有外來移民的移入，很多國家的人口可能都會開始萎縮。造成嬰兒出生率持續下降的原因有很多，不過主要的原因仍在現代愈來愈多的婦女投入工作，無暇生小孩，甚至有些人不想生小孩。每位婦女在一生中所生育子女的平均數，稱為「總生育率」(total fertility rate)。假設死亡率不變，也沒有淨流入移民，如果要維持人口的穩定，生育率必須維持在每位婦女生育 2.2 個小孩，這就是所謂的「替換率」(replacement rate)。世界主要先進國家的人口替換率都不夠快，而歐洲國家的平均生育率已降至 1.4 左右，也就是說世界先進國家都面臨人口衰減的問題。

而除了人口減少的問題外，另一個問題就是人口的年齡結構問題。如果人口是因為出生的幼兒日益減少，以及人們的壽命延長而逐漸萎縮，那整個人口顯然正在老化，1950 年，開發程度較高的地區人口當中，超過六十五歲的老人只有 12%，到了 2000 年，比例上升至 19%；預估到了 2050 年，老年人口會佔整體人口的 36%，這個數字意味著扶養非工作年齡人口的工作年齡人口會愈來愈少。

而外來移民對於上列問題則適時提供了解決的方案，移民對於某些國家幫助維持了整體的人口數。以英國為例，據估計，二次世界大戰結束以後如果沒有來自大英國協的移民，1990 年代的

人口勢必要減少約 5%左右，另對於其他工業化的國家而言，在 1990 至 1995 年間，外來移民約占所有人口成長率的 45%，而對大多數國家來說，這個比例仍在持續增加之中。

如此，較富有國家人口萎縮的問題在某些方面是可以靠外來移民解決的，比較明顯的是維持整體的人口數，但如果只想開放年輕的外來移民來維持足夠的勞動力，等到若干年後再請其出境，就可能有些問題，當移民所享有的社會和家庭生活權利和當地居民都相同，許多移民會定居下來，或是其家庭成員前來依親，然後生育更多子女。

聯合國人口司曾替一些國家和地區做過粗略的評估，目的在瞭解未來五十年內大概會需要多少移民，才能彌補人口因生育率下降和老化所造成的衰減效應。英國和美國為維持人口穩定所需引進的移民人數並不會特別的高，但是日本每年則必要引進六十萬人以上才能維持人口的穩定，亦即其必須引進相當多的移民人口才不致使其人口逐漸衰退，在我國情況亦是如此。

移民在某種程度上顯然可以阻止人口的老化，但是在大多數的案例中，移民無法完全抵銷人口老化的效應。最後，每個國家仍必須採取其他政策因應，如提高生育率、提高退休年齡、提高稅負以吸收更多移民等。亦即光靠移民來維持人口或阻止人口之老化是不夠的，仍必有其他政策之搭配始能成功。

三、社會治安與國家安全面

外來移民往往是經濟能力不佳的一群人，他們所住的地方通

常是地價最便宜的地區，因此治安情況也是不甚良好，然而，若是要將治安情況全部推給這些外來移民似乎也是不公平，從數據顯示，外來移民的犯罪率並不比本國人來的高，以我國為例，短期的外籍勞工犯罪率就不比我國人犯罪率高，至於一般外籍配偶之犯罪率就便低了，故一般說來，在我國外來移民對移入國治安之影響是不明顯的。

然而，不可否認的，由於外來移民必須面對全新的環境，並克服各種生活上及心理上的適應問題，甚至是當地國人民的異樣、質疑或不友善的眼光，在各種壓力之下，外來移民容易對現狀產生不滿，甚至走入歧途。所以，外來移民的犯罪率往往跟移入國政府之輔導照顧措施成反比，亦即輔導照顧措施做得較好的國家，其外來移民適應程度較好，較不會有脫序或反社會之傾向，相對的，對於社會治安也有相當程度之貢獻。反之，輔導照顧措施做得不好的國家，其外來移民就比較有可能有犯罪之傾向，然而，他們不是天生就有此傾向，某些是適應不良的結果，所以，加強對外來移民的照顧及輔導是政府責無旁貸的工作，而且可以降低未來社會必須付出的成本。

進一步來說，外來移民對國家安全造成的影響程度會如何，也是一項值得討論之議題，九一一事件後，各國對反恐議題重視性大為提高，某些國家對中東國家之外來移民也產生了疑慮，甚至對於已以結婚依親團聚名義在當地國居住之中東地區移民也開始注意其動向，這種情形連我國已不例外，然而，這些外來移民對當地國之國家安全有如此大之破壞力嗎？答案顯然不是肯定的，政府對某些地區之外來移民特別注意其動向固然有其國家安全上之考慮，然而，以對恐怖份子之眼光看待這些外來移民，

不僅是不必要，亦是不應該的。

四、文化面

來自不同國家的人民移入了當地國，雖然會逐漸融入當地社會，然而，其所帶來的文化也會對當地文化產生衝擊。而且，不同地區的移民會帶來不同的文化、宗教及生活習俗。而相同背景的移民會自然住在一起，形成各個移民社區，如在美國有中國城，在我國由於有相當多的東南亞外籍配偶移入，故也有形成外籍新娘村落聚集的現象。而這些移民融入當地社會的程度與意願也會對當地居民造成影響，以德國為例，許多回教徒移民相當堅持其原本的風俗習慣及生活方式，有時甚至不惜違反當地法令，比如回教女學生應否在學校戴面紗上課的問題，就是一例。²⁹

同時，在移入國成長的外來移民下一代，已開始懂得爭取其應有的權利，擴展其政治力量。他們成立的許多的政治或遊說團體，試圖去影響政府的決策。對移入國而言，多元文化社會固然可以注入新的活力，對也可能出現新的緊張或對立，甚至引發排外之運動。故如何處理文化差異及並調適其中之不同，是移入國必須省思之課題。

五、國家認同面

討論國家認同(national identity)，首先必須先探討「國家」與「認同」之概念與意涵。一般而言，「國家」必須具有人民、土地、政府、主權及民族主義等幾項特徵，³⁰這就與城邦、帝國、

²⁹ 同註 20，頁 59-60。

³⁰ 倪達仁譯，Austin Ranney 原著，《政治學》(Governing: An Introduction to Political

專制王朝與部落等有所區隔，而限定在近代興起的「民族國家」(nation state)範圍內，因此，國家是現代性(modernity)的特色之一。³¹

從國家組成的要素進一步分析，國家必須具備的要素首先為固定的領土，但其疆域不得與其他國家重疊，其次，要有特定的人口，亦即可以區分為本國人（或公民）與外國人，再由上述特定人口中之一群人組成一組機構來制定及執行法律，而主權則代表國家對內擁有絕對之權力與自主之意識來制訂其決策，不容任何外來政權侵犯，民族主義則是特定人民對該國所具有的心理上依附，而且願意共享歷史及文化，並期望文化版圖與政治領域能夠一致。³²

當代國家的存在，並必須取得民眾某種形式的同意(consent)—即正當性(legitimacy)。其中，民族意識是形成國家取得正當性的要素之一，³³亦即國家建立的基礎無法排除民族主義，而民族主義必須經由建構成員的認同，此說明了國家、正當性和認同之間的聯繫。

「認同」是一內容複雜的名詞，必須對其先做名詞界定，國內學者有將英文 national identity 譯為「國家認同」，也有譯為「民族認同」，甚至有人認為應譯為「國族認同」。江宜樺認為國家認同應有族群認同、文化認同與制度認同等不同層面，且其牽涉三個義涵：「同一、等同」；「確認、歸屬」；「贊同、同意」。³⁴張亞

Science)。台北：雙葉，民 87，頁 19-22。

³¹ 江宜樺，《自由主義、民族主義與國家認同》。台北：揚智，民 87，頁 6。

³² 魏嘉男，《國家認同理論與台灣經驗論述之研究》，碩士論文，東海大學政治學系，民 91，頁 7-8。

³³ 潘小娟、張辰龍主編，《當代西方政治學新詞典》。長春：吉林人民，民 90，頁 149-151。

³⁴ 同註 31，頁 8-12。

中則將國家認同限定於對國家憲政、國號的認同。施正鋒則認為，認同並非天生且一成不變的，它必須在適切的環境下發展，並且不斷接受滋養。³⁵所以，我們可以將認同定義為在特定時空下，一群人具有共同自覺，想像如何區分「我們」與「他們」的集體範疇，如民族、省籍、氏族或階級。³⁶

「外籍配偶」現象，是核心、半邊陲與邊陲兩地被資本主義發展排擠至邊緣地位的男女勞動者，為求延續生存而形成的結合。³⁷而諸多研究也指出，外籍配偶現象除了是資本主義發展的產物外，台灣環境較佳，可以協助解決原鄉家庭的貧困是外籍配偶願意嫁至台灣的最主要因素。而外籍配偶是否認同台灣，將自己看成是台灣人，實在是一個值得探討的問題，尤其是外籍配偶人數愈來愈多的情況下，再加上其所生的下一代，在不久的未來，將形成一人數不小的團體，而這個團體的凝聚力如果愈來愈強，對台灣內部的影響力將不容小覷。³⁸

第二節 相關領域之研究

有關婚姻移民之相關研究整理如下表：

表 2-1：國內研究婚姻移民碩士論文一覽表

論文作者	論文名稱	論文摘要	學年度	學校名稱
------	------	------	-----	------

³⁵ 施正鋒，〈吳濁流的民族認同〉，收錄於施正鋒，《族群與民族主義》。台北：前衛，民 90，頁 76。

³⁶ 同註 29，頁 9。

³⁷ 同註 17，頁 45。

³⁸ 葉孟宗，〈跨國婚姻家庭之外籍配偶其政治社會化與國家認同研究〉，碩士論文，中興大學國際政治研究所，民 92，頁 26-29。

邱寶珠	我國現行移民制度與問題之研究	該研究是從婚姻移民之角度，來探討我國移民制度與目前所面臨之問題，為一初探性質之研究，以作為未來更深研究之基礎。	91	中央警察大學
王錫美	臺灣地區有偶率與婚姻移民對生育影響之研究。	該篇論文嘗試定義有偶婦女累積生育率，彌補總生育率未完全考慮婦女有偶因素的問題。另外，將探討在臺灣地區近年來有偶率與有偶婦女生育率對總生育率的牽動，以主成份分析與時間數列分析推估年齡別有偶率，並探討婚姻移民對國內兩性婚姻結構與總生育率影響，利用馬可夫鏈(Markov Chain)建構模型，推測未來人口婚姻組成。	93	國立台北大學
張鈺平	台越跨國婚姻之仲介業角色研究	該研究是以台越婚姻仲介為焦點，廣泛蒐集文獻資料並對婚姻仲介業者、婚姻當事者、政府單位、非政府組織等進行深度訪談，整合靜態結構及動態互動論之分析，從婚姻市場、政府及社會三個層面切入，進一步探討台越婚姻仲介業之多元角色。	92	國立成功大學

廖英瑾	我國女性婚姻移民權益保障之研究	基於肯定外國人為我國憲法之基本權主體且享有平等權的結論，但基於憲法並非不得限制外國人之基本權利。惟就限制基本權利的差別待遇仍須符合平等、比例原則的要求，始具有合憲性限制的依據。因此，有必要就現行針對女性婚姻移民差別待遇的法規範暨相關政策擇要，逐一進行合憲性檢驗。	94	中原大學
柯嘉媛	一樣的勞動，不同的條件：女性短期移工和婚姻移民者的比較	由於台灣女性投入勞動市場人數日益增加，以及婚姻市場中供需失衡的社會背景下，第三世界的年輕女性進入台灣，成為女性短期移工與婚姻移民者。該研究採參與觀察與訪談法，研究上述短期移工與婚姻移民者的勞動內容與工作條件的差異，並解釋為何她們願意接受看似不平等的勞動內容與人際關係？	94	國立成功大學
許雅純	跨國婚姻移民教學實踐之研究—以	該研究旨在瞭解近幾年來第一線跨國婚姻移民教學，以高雄市國小承接此教學 3~5 年之八位資深教	94	國立高雄師範

	高雄市資深教師為例	師為研究對象，運用半結構式訪談為主要資料收集方法，佐以教學觀察記錄並對目前跨國婚姻移民教學之研究與論述與實務差異批判反思		大學
鄭文惠	影響女性外籍配偶就業決定之因素探討—以高雄縣越南籍外籍配偶為例	該研究以高雄縣越南籍女性外籍配偶為例，透過問卷調查方法進行實證研究，進行女性外籍配偶之就業決策與影響因素探討。	94	國立高雄應用科技大學
郭展銓	大陸地區婚姻移民基本權利之研究	該研究主要目的乃是以平等與合憲兩方面出發，檢視現行大陸配偶基本權利相關法制是否合理，並以國際人權標準為底限，參考各國立法例，對涉及侵害人權疑慮的爭議規定提出修正建議，以期完善因應大陸配偶移民之法制設計，健全對其之人權保障，進而在此兩岸移民潮下裨益台灣社會。	93	國立臺灣海洋大學
柯伊玲	外籍新娘婚姻願景轉變之研究—以	該研究所欲探討的是，追求想要的未來這一部份，也就是屬「願景(vision)」	92	淡江大學

	在台的「越南新娘」為例一	的相關研究。探究「越南新娘」外嫁台灣前、決定外嫁台灣以及外嫁台灣後的婚姻願景動態歷程，以及婚姻願景、社會環境與個體行動三者間的互動關係。其中，之所以選取外籍新娘中的「越南新娘」作為研究對象，是由於研究者假設在預期性的跨國遷徙中可能導致願景嚮往巨幅轉變之故。		
林妙玲	探討台灣媒體中的國族想像—以「大陸配偶」公民權的平面報導為例	該論文整理平面媒體(自由時報、中國時報、聯合報)的「大陸配偶公民權」相關報導，以 Van Dijk(1988)與 Thompson(1990)的「論述分析」方法，研究台灣媒體如何再現大陸配偶公民權的議題，希望從中探討台灣媒體的國族想像，並尋找大陸配偶公民權討論的可能性。	94	國立臺灣大學

資料來源：國家圖書館博碩士論文資訊網，作者整理

學者謝立功及邱丞燁研究指出，在目前我國低生育率的情況之下，東南亞地區外籍配偶的移入，對我國之人口結構、經濟、社會及文化均造成極大之影響；然由於我國在法規面及制度面之

規範對於此一劇烈變化無法立即回應，因而對於「新移民」之相關法規及輔導措施均不甚完善，無法針對該等對象施予整體性之協助及輔導，而衍生後續之社會、教育及家庭問題。而人口的國際流動已是不可避免之趨勢，在面對現實的同時，積極吸引優秀之外國專門技術人才及投資移民，以厚植我國之競爭力，並制定符合我國利益之移民政策及移民輔導措施，為我政府機關當務之急。³⁹

陳雪玉則表示因跨國婚姻所導致的移民現象，⁴⁰也逐漸衍生出許多家庭與社會問題，為能使新移入人口能充分發揮其社會角色，並促使其與國人文化交流，營造社會和諧的氣氛，並增進國人對多元文化的瞭解與尊重，政府部門近年來對於提供外籍配偶及其子女教育、生活與就業輔導，均投入極多資源協助，尤其是在提供外籍配偶及其子女教育的輔導措施上，更是主動提出相關計畫，期能營造健康的家庭與創造多元和諧的社會。⁴¹

學者廖元豪則從法律觀點切入，其表示從「外籍新娘」到「新移民女性」歷程的演變，表示國人及政府相關單位已逐漸對外籍配偶產生關注，社會上之歧視現象也已開始有導正之呼聲，然而，移民者之人權似乎才開始受到重視，其從我國現行相關入出國及移民法規切入，一一檢視其對新移民者不公平之處，並提供其他注重人權國家之做法，以為我國日後修法之參考，其並呼籲其他學者起而投入移民人權的法學研究領域，並同為移民人權盡一份心力。⁴²

³⁹ 謝立功、邱丞燁，〈我國移民政策之檢討〉，《國境警察學報》，第4期，民92.12，頁58。

⁴⁰ 陳雪玉現為教育部社會教育司副司長。

⁴¹ 陳雪玉，〈發展新移民文化—談外籍配偶及其子女教育輔導措施〉，《教師天地》，第135期，民94.4，頁35-42。

⁴² 廖元豪，〈從「外籍新娘」到「新移民女性」—移民人權的法學研究亟待投入〉，《本土論壇》，第61期，民93.8，頁1-3。

學者李震山亦從法律觀點來探討我國現行的移民制度及外國人的基本權利，其表示判斷一個國家是否為實質移民國家，除該當國家自我定位外，其法制及社會層面上是否有積極接受移民，包括移入與移出的共識與態度，應屬要點。從此觀點而言，我國顯然並非是一個移民國家。就我國之「入出國及移民法」整體而言，在外國人方面，其重點皆置於入出境及居停留部分，亦即側重於對於外國人身分之登記、管制及干預。在移民輔導部分，則僅有第八章提及對於國人移居海外政府應予保護、協助、規劃及輔導，另主管機關應提供移民諮詢、服務，並得以施以講習，及提供語文及技能訓練。而對於外國人移入國內之移民輔導部分，竟付之闕如。其認為此應與我國地狹人稠，各項政經社會關係，甚至抽象的國家安全考量下，相關移入政策一向採緊縮保守的限制態度有關，因此，自無意也無暇顧及如何輔導新移民融入我們的社會，包括語文、就業、生活等。其並認為，外國人作為「人」的自然權利部分，保障上應是不能打折扣，因從人的本質上而言，本國人與外國人應無任何差異。但從事務本質而言，外國人與本國人即會有差異，而基本權利之保障大都立基於人的本質上，實務上卻又偏向事物本質，即不讓外國人與本國人受完全一致之對待。因此外國人之基本權利之適用即有探討之空間，值得我們深入去探究。⁴³

何金鈺則從多元文化社會角度來探討我國對於外籍配偶—即新女性移民的社會關懷。多元文化社會重視公平、正義、人權自由與民主意識，其認為外籍配偶是隨著社會的變遷而產生，基於人道主義多元文化的交融尊重，對於外籍配偶應有的輔導與協助

⁴³ 李震山，〈論移民制度與外國人基本權利〉，「移民制度與外國人人權問題」座談會，臺灣本土法學雜誌主辦，民 92.5.17。

包括居留與定居權的取得、加強多元文化觀與我族中心、消除種族歧視以及加強親職教育等。其並建議政府除了人性的關懷、人權的尊重、教育經費的挹注等措施外，還有以下四點有待努力：一、讓外籍配偶早日融入台灣文化脈絡系統與生活圈。二、成立外籍配偶資源教育中心。三、多元文化鄉土教學—母語教學。四、大眾傳播媒體與學術界應加強關注外籍配偶於異國他鄉的社會問題等。⁴⁴

徐毓莉則認為經濟與文化是並行的，如果沒有多元文化，新移民到台灣不會快樂。缺乏多元文化對移民的包容，也會影響移民對台灣的貢獻，台灣的異國婚姻現象已經極為普遍，面對異國文化需要更加學習、尊重與包容，才能讓台灣成為一個多種族、多元文化的新國度。⁴⁵

至於本研究是著重在外籍配偶婚姻移民政策及管理措施上，政府一方面對於這些外籍配偶採取管制及加強管理，另一方面亦必須對其輔導及照顧，使其儘速適應並融入我國社會，兩者之間如何平衡及兼顧，是我政府必須省思之課題，亦是本文研究之重點所在。

第三節 理論基礎

壹、政策評估之概念

一、政策評估的意義與重要性

⁴⁴ 何金鈺，〈多元文化社會與新女性移民—外籍配偶的社會關懷〉，《專題研究》，第49期，民93.8，頁63-69。

⁴⁵ 徐毓莉，〈打造多元文化新國度〉，《天下文化雜誌》，第584期，民94.6，頁36-37。

政策評估作為衡量公共政策成效之重要工具，具有以下兩層意義：⁴⁶

（一）檢視資源分配的妥適性

一個國家的財源稅收有一定的數目，政府預算也有限額，換言之，國家的資源是有限的。在國家資源有限下，公共政策乃成為政府分配國家資源的權威性決定，然而通常並非每一個人都滿意政府制定的政策，因此，如何透過政策評估來檢視國家資源是否達到最妥適或是最有效率的水準，乃是政策評估在現在民主社會的第一層意義。

（二）以系統的、科學的方法評估公共計畫

政策評估既然關係著公共利益與國家資源的分配，自然不能隨意草率為之，或憑主觀的判斷與臆測，而是必須以客觀的、科學的方法進行評估，才能求得有價值的評估結果，這是政策評估的第二層意義。

二、政策評估的內涵

依羅西與福利門(Rossi and Freeman,1982:20-21)的定義，政策評估是指：「有系統運用社會研究程序，以評量社會干預計畫的概念化、設計、執行及效用」。由此可知，政

⁴⁶ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照，民 92.3，頁 191-192。

策評估在方法上必須運用社會科學的研究程序，評估的對象則為政府介入之公共計畫所帶來的影響。⁴⁷

基於以上的定義，政策評估包括以下主要的內涵：

- (一) 政策評估的對象為足以影響社會發展的公共政策與計畫，私部門的計畫則不包括在內。
- (二) 政策評估的方法必須採用多元的科學方法，一類為量化方法（如社會指標、回歸分析、民意調查等）；另一類為質化方法（如專家評斷法、主觀評鑑法等）。
- (三) 政策評估者包括官方與非官方等評估者，前者如國會、行政部門特設委員會，後者如利益團體、政策分析家與大眾傳播媒體。

美國公共行政學者羅森布隆(David H. Rosenbloom)則以其一貫的方析架構，分別從管理的觀點、政治的觀點及法律的觀點來探討政策評估的意義。就管理的觀點而言，政策評估所關心的焦點在以效能、效率和經濟性等標準來衡量政策執行的成敗。而政治的觀點羅森布隆則提出代表性、反應度及責任三者作為衡量的標準。代表性強調民眾（特別是利害關係人）在政策執行決策上的參與；反應度則注重政府對民眾需求的反應究竟是靈敏還是遲鈍，而責任則在釐清行政部門對該政策所應負起的責任。至於法律的觀點則在強調平等保障、程序正義和相關民眾的權益，換言之，此一觀點之評估也可稱為合法性評估，即使在強調效率與效能的國家，合法性亦應是政策政策執行不可缺少的要件。

貳、政策評估的方法

⁴⁷ 同上註，頁 193-194。

從典範變遷的角度來觀察，公共政策評估可以分為以下四代：⁴⁸

- 一、第一代—評估研究即是實驗室評估（效率評估）。
- 二、第二代—評估研究即是田野實驗。
- 三、第三代—評估研究即是社會實驗。
- 四、第四代—回應性評估，亦可稱為質化政策評估。

本研究之評估方法亦採用質化政策評估，所謂質化評估方法，泰勒與包登(Taylor and Bodgan)曾界定為「產生描述性資料的研究過程，包括人類自我的書面或會話的文字與可觀察的行為。」由此可知，質化評估包含下列要素：一、資料來源是多元的，可能來自深度訪問與行為觀察，也可能來自官方文獻與會議紀錄；二、必須要有建立理論或獲取發現的分析或詮釋程序，這些程序如資料登錄、備忘錄撰寫、非統計抽樣、構念架構的繪圖；三、根據不同的讀者需要，可以撰寫成不同的學術性書面報告或簡報性的口頭報告。

質化評估者不會迷信數字，但亦不至於完全排斥數字的運用，一般而言，其質化評估者的研究態度必須相當嚴謹，一方面，他必須退後一步，批判性地分析問題情境，認知並避免偏誤的存在，以獲取有效與可信賴的資料，進行抽象的思考。另一方面，其亦需具理論與社會的敏感性，一則以過去經驗詮釋所觀察的社會人文現象，一則以理論知識詮釋所觀察的情境，這兩者之間都能把握相當的分析距離。因此，不少學者認為質化評估的最大益處是：一、它可以揭發與了解社會現象背後更多不為人知的事

⁴⁸ 同註 46，頁 279-284。

實。二、它可以彌補量化評估所無法說明的有關社會現象之細節。

參、策略管理

八〇年代新右派思潮的崛起，引發了新公共管理研究途徑的浪潮。新公共管理研究途徑強調以消費者為導向的理念，與傳統公共行政強調以生產者為導向的理念不同。而策略管理是新公共行政研究途徑非常重視的新課題，公共組織受企業組織策略規劃的影響，開始重視策略規劃與策略管理，而且強調組織長遠的策略實踐。

一、何謂策略管理

依 Bonzeman and Straussman 的看法，策略管理可由四個面向來包含其內容：策略管理有四個指導原則：（一）關注長期趨勢，（二）將目標與目的整合成一貫的層級體系，（三）策略管理不是自我執行，（四）強調外部觀點，不僅適應環境，而且是預期與影響環境的變遷。另外，公共部門的策略管理必須另外再加上一點，即策略管理的思考必須意識到政治權威的運用。⁴⁹

二、策略管理的過程

所謂策略管理的過程即在滿足策略的必然性下，向前推展組織的使命與願景，包括四個步驟：分析、建構、執行與調適。

50

⁴⁹ 吳瓊恩、李允傑與陳銘薰等編，《公共管理》。台北：智勝，民 90，頁 207-223。

⁵⁰ 同上註，頁 211-213。

（一）分析

策略管理過程從組織內部的優勢和弱勢，以及外環境的機會與威脅開始分析，一般稱為SWOT分析，SWOT分析通常由顧問或資深管理團隊以一種腦力激盪的方式進行，按部就班地朝向組織定位的每一面向，並考慮實施願景所必須具備的基本條件，例如人事、制度、財務、結構等條件，此即可行性分析，無此分析，組織願景很難達成。

（二）建構

依據之前的SWOT分析，就可以建構策略了，亦即就環境的外在機會，與組織的內在優勢建構最佳的配合，有效的策略建是建立在辨別、理解與利用組織的獨特能力與優勢，而此為其他組織所無法做到的。這是建立競爭優勢的主要關鍵。策略的建構包括使命的說明，例如服務顧客和發展能力，以及政策的目的和主要活動的指標等。

（三）執行

組織一旦建構了使命以及達成使命的政策後，就必須採洱一系列的步驟來執行此一決定。執行措施包括組織的各項工作，僱用人員執行設定的活動，分配執行這些活動的責任，訓練他們適當地執行各種活動，並對有效負責執行者給予適當的報酬。

（四）調適

組織的環境經常變動，而且變動速度愈來愈快，同時，組織的工作績效有時也表現得不如人意，這兩種情況都促使組織必須重新檢驗其既有的工作方法並加以調適，以監督環境的可能變動，並提醒管理者發展上必要的修正或是調整使命、目的與執行上的各種實務問題。

三、策略管理的基礎

從以上策略管理的過程，可知組織的願景、使命、目的、目標等概念的建構，對於組織的奮鬥方向非常重要，其彼此之意義相互關聯，然層次上有所不同，以下分別述之：⁵¹

（一）願景

組織的願景具有四個特徵，首先是廣泛的可追求目標，其次是組織真正想要達成的期望，第三是組織成員的情感訴求，想像力的發揮。第四是具有崇高的、理想主義或浪漫主義的精神。願景可以激發員工的能量與心智以達成理想的實踐，並可凝聚成員團結向上。

（二）使命

組織的使命通常比較具體，例如我們所服務的對象是誰？實現願景所必須發展的技能是什麼？使命比願景具體些，它在某一段時期內所要達成的理想或如何達成的方法都有廣泛的指標。因此，把「願景」變成「使命」，即給予組織設定了範圍及方向。

⁵¹ 同註 49，頁 213-214。

（三）目的

使命仍無法提供有利的目的或目標，以說明並控制組織的行動。目的或目標都是組織在某一特定期間內所欲達成的結果，具有一系列的方向，可測量工作的內涵，具有將使命轉化成具體的工作、行動及結果。

（四）目標

目標的層次低於目的，它是為達成目的而建立的次一層工作方向，較目的更為具體，或更實際。

第四節 外籍配偶對台灣社會影響之探討

外籍配偶現象在台灣已成為相當受關注的議題，因為其已對台灣社會產生重大之影響，連反應最遲鈍的政府公部門，亦已開始對其注意，而在各種社會福利團體的呼籲及大眾傳播媒體的敦促下，政府並已提撥三十億元經費，打算用於照顧及輔導這群遠渡重洋嫁至台灣卻無任何資源依靠的弱勢團體。

從七十六年迄今，大約有十二萬的外籍配偶移入台灣，其中有一大部分已拿到我國身分證，即已入籍歸化我國，另有約三萬餘人目前仍持外僑居留證居留於台灣，其中以東南亞籍佔大部分，約佔 94.4%，其中越南籍佔 53.7%，印尼籍佔 21.8%，泰國籍佔 7.1%，菲律賓籍佔 5.2%，柬埔寨佔 3.5%，緬甸佔 1.4%，新加坡佔 0.3%，東北亞的日本及韓國則各佔 1.9%及 0.6%，其他

國家則佔 3.1%。⁵²以性別區分，女性外籍配偶佔 93.1%，男性外籍配偶佔 6.9%。而外籍配偶在我國縣市的分布情形則以北部區域人數較中南部區域人數為多，北部為 38.1%，中南部則大約各為 30%左右，其他東部及離島地區則為 2%。

隨著全球化社會的來臨，跨國婚姻和人口遷移已成為普通的現象。近年來我國隨著政治民主化、經濟自由化、社會多元化的持續改革，在國際及政經環境變遷下，跨國婚姻與日俱增，移入我國的人口逐年遞增。⁵³

跨國婚姻係指超越了國界及不同國家的人之間所結成的婚姻關係。跨國婚姻現象的產生最早可追溯到奴隸制社會，而真正意義上的跨國婚姻卻產生於封建制社會。此時期跨國婚姻的最大特徵係帶有濃厚之政治性色彩與宣揚國威的目的。⁵⁴然而隨著近代世界經濟、科技和文化的發展，在全球化的浪潮中，婚姻亦出現了全球化的現象。本節擬就外籍配偶來台後，對於台灣勞動力、人口成長、人口販賣、認同及族群等問題所造成之影響做一探討。

壹、台灣勞動力

台灣從 1980 年代中期以來逐漸產生勞動力短缺之問題，因而於民國 79 年開始引進外勞，至民 81 年頒布「入出國及移民法」正式引進外籍勞工，以彌補我國大量短缺之勞動力，外籍勞工對我國經濟之成長實功不可沒。而外籍配偶入境我國後，亦對我國

⁵² 同註 18，頁 11。

⁵³ 同註 24，頁 19-21。

⁵⁴ 如唐朝時西藏松贊乾布同時迎娶文成公主及泥泊爾公主，金成公主嫁西域等。

勞動力產生正面之影響，因其結婚後為貼補家用，不是幫助家庭從事勞作或手工製造，就是進入工廠擔任最基層之作業員，目前全省各地之工廠均可見外籍配偶之蹤影。且外籍配偶一旦與有戶籍之本國人結婚而入境居留，即可馬上享有工作權，不像大陸籍配偶須達一定之居留期間始可取得工作權，即外籍配偶入境辦妥居留後即可馬上進入工作職場，對於我國勞動市場之勞動力有相當助益。

貳、人口成長

人口為國家基本要素之一，其組成、素質、分布、發展及遷徙等面向，關係國家之發展與社會之福祉。臺灣地區育齡婦女總生育率於 1985 至 1997 年間大概都在 1.8 至 1.9 之間波動，至 2003 年下降至 1.23，至 2005 年再下降至 1.12。臺灣地區人口面臨老化及少子化之壓力，如何有效提升生育率，已是當前重要課題。
55

根據統計，民國 90 年 26 萬個出生嬰兒中，外籍配偶（含大陸配偶）所生之小孩即佔 2 萬 7 千餘人，約十比一。到 94 年時，20 萬 5 千餘名嬰兒中，外籍配偶即佔 2 萬 6 千名，比例高達八比一。即每八名嬰兒出生即有一名為外籍配偶所生之小孩。⁵⁶

2005 年台灣婦女生育率已降至 1.12 人，幾乎為世界最低之水準，而此出生率如未將外籍配偶所生之小孩計算進去，將更低，就此而言，外籍配偶對我國出生率之提升是有相當之幫助，

⁵⁵ 王錫美、余清祥，〈臺灣地區有偶率與婚姻移民對生育影響之研究〉，「2005 年台灣人口學會學術研討會」，台灣人口學會主辦，民 94.12.10，頁 42-46。

⁵⁶ 同註 5。

而如何制訂適宜之人口政策與移民政策有相當之關係。

移民政策為人口政策之一環，我國於 95 年 6 月 14 日修訂「中華民國人口政策綱領」，其中與移民政策有關的有四項：一、規劃經濟性及專業人才之移入，以配合國內經濟、教育、科技及文化發展需要，開發新人力資源，並開創多元文化新社會。二、強化協助移入人口融入本地社會機制，提什移入人口對國家社會之貢獻。三、落實移入人口照顧輔導及工作權保障，協助其語言訓練及生活適應。四、對有意移居國外之國人，提供必要之資訊與協助。⁵⁷

如前所述目前大約每八名出生小孩，即有一名為外籍配偶所生，比例如此之高，其對我國維持人口數量實有一定之貢獻，我國政府實對其心存感謝。而對於某部分人士認為東南亞外籍配偶會降低我國人口之素質，實屬帶有帶有歧視之說法，因據研究顯示，外籍配偶之子女課業表現一點也不輸給本國人之子女，如能加以適當輔導，反而表現較國人小孩更為良好，故如何加強外籍配偶子女之教育輔導，為我政府教育單位當前亟需努力之工作。

參、人口販運之社會問題

每隔一段時間即可發現報紙以大篇幅報導外籍女子被不肖人蛇或仲介業者騙至台灣從事色情行業之新聞，在跨國婚姻中最令人擔心的也是人口買賣之問題，小部分是偷渡入境，大部分則是透過婚姻仲介引進台灣，再將其販賣給色情業者。此一不法行為，已使我國蒙上販運人口國家之惡名，如何消滅此種人神共憤

⁵⁷ 行政院 95 年 6 月 14 日院臺治字第 0950019554 號函修正。

之犯罪行為，實為我國在制訂移民政策時應審慎思考之問題。

嚴格形式的人口販運包含兩類，一類是性交易的人口販運，是指經由強迫、欺騙、脅迫進行性交易行為；或是讓 18 歲以下未成年人從事性交易行為。另一類是指經由強迫、欺騙、脅迫的方式雇用、招攬、運送、提供或取得勞力服務，以達成非自願勞役、債務約束或奴役他人的目的。⁵⁸

由於婚姻移民為外籍女子或大陸女子取得合法居留的管道之一，故人蛇集團常利用此管道實施人口販運，即所謂「假結婚、真賣淫」或「假結婚、真工作」。由於我國目前對大陸女子與國人結婚之入境申請案審核較以往嚴格，且境管局自 2003 年 9 月開始實施面談機制後，已產生嚇阻作用，大陸女子已較難以假結婚之方式來台從事色情工作，使得人蛇集團開始將焦點轉移至東南亞之外籍女子。⁵⁹

美國國務院依「人口走私受害者保護法」之規定，每年必須就外國政府消除人口走私所作之努力向美國國會提出報告，其目的即在促使外國政府採取有效打擊人口走私活動。在 2004 年人口走私報告中，我國與英、法、德等 24 個國家同被評定為第一級國家。2005 年則遭降為第二級國家，報告中提到臺灣將年輕婦女娶為妻小日益成為一種新的需求，且臺灣男子輸入越南女子之現象已日漸空見漸慣。2006 年美國國務院則再將我國降為第二級觀察名單，與中國大陸並列。2006 年之報告指台灣已成男性、女性及兒童遭販賣及剝削的目的地，來自中國大陸或東南亞的婦女

⁵⁸ Amy Boldosser, "Dimensions of Human Trafficking," *Training Program for Law Enforcement Agents in Taiwan*, Taipei, 2005.

⁵⁹ 葉毓蘭，〈人口販運的範圍：地方性概況〉，「防制人口販運」國際研討會，中央警察大學外事警察學系及財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會主辦，民 94.6，頁 18-23。

兒童，被販賣至台灣賣淫或強迫勞役，也有越南婦女經由假結婚來台從事色情業。另台灣合法引進之外勞，往往因欠仲介費而被仲介或雇主強迫從事非志願勞役，包括超時工作，甚至受虐，被逼賣春。美國國務院表示，台灣當前法律不足以保護外勞，應更積極研擬政策及設立申訴管道幫助受剝削者。

另政府為有效管理婚姻仲介業者，使其和人蛇集團有所區隔，乃於 92 年底開放婚姻媒合業合法登記，然而卻沒有相關配套管理措施，任由業者以各種方式促成買賣婚姻的生意。台灣婚友媒合業者以買賣婚姻之方式在東南亞各國招攬年輕女子與台灣男子結婚，此等行徑經國際媒體大幅報導，已嚴重影響我國之國際形象。而其實政府也已政意到此等現象，行政院政務委員林萬億就曾表示「婚姻媒介某種程度等同人口販賣」，並認為這是嚴重的社會問題，需要謀求對策加以解決，其已開始著手規劃「防治人口販運行動計畫」。⁶⁰

肆、認同及族群問題

外籍配偶進入台灣社會已經成為常態，高達十幾萬之外籍配偶與我們共同生活在一起，必然會碰到與這塊土地的認同問題，過去如此，現在如此，未來也是一樣。台灣目前的認同問題，包含兩個重要族群，即外省第二代及新移入之外籍新娘。

原住民由於已經在台灣這塊土地上居住了千年之久，生活與認同早就與土地結合在一起，沒有所謂的認同問題，但是對於剛移民的人，接受新的國家就會成為很重要的議題。而我們常常喊

⁶⁰ 洪聯文，〈行政院大溫暖計畫即將啟動〉，《聯合報》，民 95.9.23，版 8。

要族群融合，事實上，是不是一定要族群融合才是好的呢？其實這樣的觀念是建立在一個基本的信念：國族主義，即一個國家應該由一個民族所組成，如果是不同的種族即應消滅各族群間的差異，融合成一個民族。此觀點有團結及同舟共濟之優點，然而放棄自己的差異，亦抹滅了各族群本身間不同差異所帶來的力量，造成忽視，邊緣化，甚至被消滅的情況。如果不抱著一定要融合的觀點，並尊重各族群間的差異，應該能讓我們的社會調色盤更活潑，色彩更豐富。⁶¹

台灣這十幾萬的外籍配偶，未來要在台灣長期居住，養育著我們的下一代，我們實在不必一定要用「國族主義」的想法要求其適應台灣的風俗習慣，對於不同族群以開放的胸襟去同理不同的文化與背景，如此，我們的社會不僅可以保持最多元的狀態，而且在相互瞭解的過程中，可以創造出嶄新的文化。

⁶¹ 王宏仁，〈族群認同與國際移民趨勢〉，《科學月刊》，第31卷，第11期，民93.6，頁938-943。

第三章 我國外籍配偶婚姻移民政策

由於台灣地狹人稠，因此政府常期以來對於移民政策係抱持著「移出從寬、移入從嚴」的態度。邇來，由於我國社經地位較處弱勢之男性國民因在國內尋求配偶不易，為求傳宗接代或接受照料之故，紛紛至東南亞國家或大陸地區尋覓配偶，致迎娶外籍或大陸配偶之情況日益增加，然由於我國在法規面及制度面之規範對於此一劇烈之變化無法立即因應，因而對該等外籍配偶之相關規範及輔導措施均不完善，有些法令甚至帶有歧視與不平等之意味。有鑒於國際人口之流動已是不避免之趨勢，如何制定一符合我國利益之移民政策及適當之管理輔導措施，顯然有迫切之需要，本章乃針對此做一粗淺之探討。

第一節 我國外籍配偶婚姻移民政策之演進

要瞭解我國移民政策必須先瞭解我國人口政策，兩者是息息相關，密不可分，有台灣人口政策及移民政策，茲以以下兩表簡要說明，藉以瞭解移入人口與台灣人口政策及移民政策之關係。

表 3-1：我國人口政策發展過程簡表

年代	政策或措施	內容
1968	發布實施「中華民國人口政策綱領」	揭櫫提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分布之人口政策目標
1983	修正核定實施「中華民國人口政策綱領」，訂定	根據 1980 年「復興基地重要建設方針案」修訂

	「加強推行人口政策方案」	
1988	「中華民國人口政策綱領」暨「加強推行人口政策方案」二修正案核定實施	為配合我國台灣地區經濟建設長期展望（75年至89年），及適應未來人口成長及結構之演變與社會經濟之發展，人口政策綱及方案內容亟需修正補充。
1992	「綱領」及「方案」二修正案核定實施	<p>一、將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」</p> <p>二、將移民政策納入人口政策中</p> <p>三、增列辦理老人福利措施及增進高齡化社會人力資源運用之規定。</p> <p>四、依據國家建設六年計畫、區域計畫及都市計畫，有效規劃土地使用，促進人口與產業活動的合理分布。</p>
2006	修正「中華民國人口政策綱領」	<p>一、人口政策應以合乎人權及人民福祉為原則。</p> <p>二、衡量國內人口、經濟、社會發展所需，訂定適宜之移民政策。</p> <p>三、尊重婚姻、家庭及養育子女之多元價值觀。</p>

		四、規劃經濟性及專業人才之移入，協助移入人口融入本地社會機制，落實移入人口照顧輔導及工作權之保障。
--	--	---

資料來源：內政部人口政策資料彙編(2005)及 2006 年修訂之中華民國人口政策綱領。

表 3-2：政府遷台後移民制度之發展一覽表

年代	政策或措施	內容
1949-1978 嚴格管制時期	一、戒嚴法第 11 條 二、台灣省准許入境軍公教人員及旅客暫行辦法 三、台灣省出境軍公教人員及旅客登記辦法 四、1972 年，原主管機關台灣省警備警司令部，改制為入出境管理局。	一、寄居於戒嚴地區者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。 二、對於出入境之人員實施管制
1978-1988 鬆綁時期	一、1978.12.30 公布「國民申請出國觀光規則」 二、1987.7.1 公布「動員戡亂時期國家安全法」 三、1987.7.15 解除	一、不以事由限制民眾出國，正式開放國民得出國觀光。 二、人民入出境應向境管局申請許可。 三、解除黨禁及廢止戒嚴法

	<p>戒嚴</p> <p>四、1987.11.2 核定「台灣地區人民出境轉往大陸探親規定」</p>	<p>四、除現役軍人及現任公職人員外，凡在大陸地區有三親等內之血親、姻親或配偶者，得申請進入大陸地區探親。</p>
<p>1988-2003</p> <p>移出從寬、移入從嚴時期</p>	<p>一、1980年核定「我國現階段移民輔導措施」</p> <p>二、1992年，修正「中華民國人口政策綱領」</p> <p>三、1999年，公布「入出國及移民法」</p>	<p>一、明定提供移民資訊、移民協助及移民輔導等事項。</p> <p>二、將移民政策納入人口政策，採取「移出從寬、移入從嚴」之原則。</p> <p>三、在臺有戶籍國民、入出國不須申請許可，同時建立外國人永久居留制度。</p>
<p>2003年迄今</p> <p>多元開放、尊重人權及吸引優秀人才時期</p>	<p>2003年10月制定「現階段移民政策綱領」草案</p>	<p>目標</p> <p>一、引進國家所需人力，提昇人口素質，增進國家利益。</p> <p>二、尊重人權、塑造包容多元文化社會環境。</p> <p>三、強化移入人口管理機制、保障國家安全。</p>

		四、輔助有意移居國外之國人，開展國民外交。
--	--	-----------------------

資料來源：陳清福，〈我國入出境管理法制化問題之研究〉，碩士論文，中央警察大學，民 88。

壹、入出國及移民法部分

我國之「現階段移民政策綱領草案」，內政部已陳報行政院審議，目前仍停留於草案階段，然而移民三法卻早已通過立法院審議，⁶²形成先有法案後有綱領的現象。而入出國及移民法修正案亦於 92 年 12 月 16 日送立法院審議，修正之重點包括以下各項：一、合理調整入出國管制方式，強化面談、查察機制。二、適度放寬停留、居留及永久居留之資格條件。三、結合政府及民間資源，健全移民輔導；加強移民業務機構及婚姻媒合業之管理。四、強化入出國及移民署職權行使功能。五、落實人權保障，加強簡政便民措施。六、吸引高級專業人才，適度開放投資移民等。面對愈來愈多的新移民，內政部除鼓勵經濟性移民來台，對外籍及與中國新娘，也將配合人口政策，建立時點管制及預警數量機制。

我國地狹人稠、人口密度極高，且自然及社會資源有限，而外國人在我國居留、涉及公共設施、社會福利及工作機會等生活資源之分配，並與我國國家利益、人口政策、勞工政策及經濟貿易等息息相關，政府爰採取配額制，其目的在舒緩人口壓力，並保障我國之人口生態及維護社會必需之生存環境。但因投資、受

⁶² 一般通稱之「移民三法」指的是「移民法修正版」、「移民署組織條例」與「國籍法修正版」，其中「移民署組織條例」已於 94 年 11 月 30 日公布，行政院並訂於 96 年 1 月 2 日施行。

聘僱工作及就學而居留者，不受居留配額之限制。⁶³由上可見，我國對於欲在我國長期居留者，原則上係採取配額制，且係依國家、地區擬訂配額，除了對因投資、受聘僱工作及就學而居留者例外不在此限。而外國人在我國長期居留除了受聘僱工作之外，就屬因婚姻而申請長期居留者人數最多，故此配額之設計，影響最大者就是對來台依親居留之外籍配偶。故我國對於外國人與本國人民結婚之婚姻移民，原則上是想要採取有限配額制的管制政策。然而，入出國移民法自八十八年實施以來，仍尚未對外籍配偶依國家或地區制訂管制配額，相關之下，顯示政府對外籍配偶之人境管制較大陸配偶要寬鬆許多。

貳、現階段移民政策綱領草案部分

民國 92 年 9 月行政院召集研商內政部所報「中華民國移民政策綱領」草案相關事宜會議，決議由經建會負責研擬經濟性移民部分，陸委會負責大陸地區人民移民部分，內政部負責非經濟移民部分，同年 10 月經內政部彙整後，邀請國家安全局等機關成立專案小組及相關領域專家學者分別召開 3 次會議研商完成「現階段移民政策綱領(草案)」，其內容分別為有前言、目標、策略、措施、附則等並訂定 5 大策略、11 項措施，以及成立移民專責機關以統合辦理入出國及移民業務；同年 12 月行政院為求慎重，舉辦移民政策座談會，邀請學者專家就移民策總體定位、人流政策、移入管理、個人課責與執行層面等方面提供建言。其後又經內政部多次邀請各相關部會與學者專家開會討論修正始定稿，核心內容分為三大部分—目標、策略及措施。。

⁶³ 曾文昌，《入出國及移民法釋論》。台北：正中，民 88，頁 116。

綱領首先指出，為善用國際人口遷移潮流所帶來之正面效益，結合國際區域合作，擴大國家發展利基，同時避免負面衝擊，我國十幾年來「移入從嚴，移出從寬」之移民政策，必須重新檢視調整，採取更多元包容之移民政策。

綱領在政策目標上強調四項：包括一、引進國家所需人力，提升人口素質，增進國家利益；二、尊重人權，塑造包容多元文化社會環境；三、強化移入人口管理機制，保障國家安全；四、輔助有意移居國外之國人，開展國民外交。

至於具體策略與外籍配偶較有關係者分述如下：

一、建立移入人口適量調節機制

- (一) 基於經濟發展需要，積極鼓勵經濟性移民移入定居。
- (二) 配合人口政策調整移入人口適量調節機制之參考值。
- (三) 基於人權及人道考量，根據參考值核算非經濟性移入居留定居數量，建立時點管制，且依實際狀況，建立預警數量機制。

二、創造包容多元文化社會機制

- (一) 積極輔導合法移入人口與社會融合，並保障其權益。
- (二) 配合多元文化社會發展，務實調整教育資源與內涵。
- (三) 以包容、接納、平等對待的積極態度，正視台灣社會多元文化結構，肯定不同文化族群價值，積極接納外來移民，重視多元文化社會所創造的新價值。
- (四) 建立社會對兩性平權及婚姻價值的尊重。

(五) 開發新移入人力資源，創造國家新生產力。

三、完善移入人口管理機制

(一) 建立完整移入人口統計資訊管理系統，強化移入人口行政管理及服務品質。

(二) 落實入境者追蹤，確實掌握移入人口狀態及動向，主動規劃適切輔導與協助，並加強收容遣送作業，防杜非法。

四、建立婚姻媒合及強化移民業務機構管理機制

(一) 建立婚姻媒合業管理法制，避免婚姻商品化，防杜非法人口買賣。

(二) 強化移民業務機構之管理，保障辦理移民之消費者權益。

五、建立移出人民諮詢、協助與保護之輔助機制

「綱領」五大策略之規劃立意良善，但其中有關移入人口適量調節機制之參考值，如何訂定，是否公布，以及據以核算之非經濟性移入居留定居數量，並建立預警數量機制等，必須兼顧人權與人道精神，以免引發爭議。

至於綱領在具體措施部分則有 11 項，分述如下：

一、鼓勵經濟性移民

(一) 修正「入出國及移民法」及相關法令，增訂吸引專業人才

與投資移民之誘因條款。

- (二) 訂定專業人才與投資移民之條件及跨部會聯席審查機制。
- (三) 於考量國家及產業安全原則下，檢討放寬大陸地區專業技術人士移入申請門檻。

二、建立非經濟性移民時點管制及預警數量機制

- (一) 配合人口政策，設立符合國情之移入人口適量調節機制參考值，並建立時點管制及預警數量機制，提供主管機關調整移入人口管制數量，並供國人配合核定數量依程序提出申請；非經濟性移入應依申請人條件及時點訂定評核點數標準。
- (二) 大陸地區配偶部分，由主管機關配合時點管制及預警數量機制，以人口適量調節參考值之一定比例為預警線，並衡酌兩岸關係、國家安全及我國社會實際需要，兼顧現有兩岸婚姻及未來成長趨勢，定期檢討並動態調整大陸配偶居留定居條件與配額。
- (三) 建立難民庇護相關法律及執行機制。

三、建立移入者及其配偶完整之終身學習體系，並積極提供移入人口生活照顧輔導、語言教育，以提升其教育文化程度及協助其教養子女

- (一) 辦理外籍配偶家庭學習活動，將跨國婚姻、多元家庭及性別平等等觀念納入婚姻家庭教育宣導，增進整體社會對跨國及兩岸婚姻正確認識，並強化本國籍配偶社會責任。
- (二) 建立「入國前輔導」機制，與各該國政府合作，使臺灣配

偶與其家庭認識外籍配偶原生社會文化風俗，並提供來台生活、風俗民情、移民法令及相關權利義務資訊，以縮短中外聯姻適應期。

- (三) 提供移入人口外展服務，結合相關民間團體之力量與經驗，主動規劃適切生活照顧輔導之協助服務，排除生活障礙。
- (四) 建立組織網路，結合留臺僑生與外籍留學生，從事外籍配偶的教學工作。

四、重視移入人口子女教育發展問題，適時調整教育資源區域分布、師資及教材內涵

- (一) 針對移入人口子女集中區域，提供特別輔導協助其語文及社會文化學習，增加其適應環境與學習能力，解決生活及就學問題。透過學校教育，建立接納、關懷及尊重不同族群人士的態度，積極營造良好的學習環境，以健全移入人口子女成長過程之身心發展。
- (二) 定期辦理教育方式研討會，與地方政府教育局及第一線教師研討最適合移入人口子女之教育方式，以求建立共識，提供更適當教育服務；並組成「計畫績效訪視小組」瞭解接受補助之地方政府執行計畫落實情形。

五、保障移入人口及其子女權益，並以包容、接納、平等對待態度，正面肯定不同文化族群，並結合民間資源建構多元文化社區發展環境，消弭社會歧見

- (一) 保障移入人口及其子女權益，積極促成平等之國民待遇。

- (二) 整合、規劃多元文化教材，鼓勵民間團體或社區舉辦多元文化相關活動，並鼓勵一般民眾參與，積極接納移入人口。
- (三) 尊重多元文化，研議有關移入人口議題納入「新故鄉社區營造計畫」推動，並以移入人口集中地區優先推動。
- (四) 加強宣導國人包容、接納、平等對待及肯定不同文化族群之正向積極的態度，重視台灣社會多元文化結構之變化；並在公共媒體考量語言溝通，提供多元文化及生活資訊。
- (五) 透過媒體或舉辦宣導活動，強化兩性平權及尊重婚姻價值觀念。

六、開發新移入人力資源，提供相關就業與創業技能訓練，協助新移入人力提升就業、創意及創業能力。

七、整合移入人口相關統計資訊系統

- (一) 連結內政部戶政、警政及境管資訊系統，建立移入人口資訊平台，統整之各部會相關資料庫，並定期維護，以掌握移入人口動向。
- (二) 依據「九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查實施計畫」調查結果，建置統一證號實施前之外籍與大陸配偶基本資料。

八、落實入出國管理，並與戶口查察結合，強化入境後面談、追蹤及通報作業

- (一) 落實入出國許可及查驗之審核工作，防杜非法於境外及國境線上。

- (二) 強化面談機制，落實文件審查，以杜絕非法。
- (三) 建構追蹤訪查及通報查處收容移送之網絡系統，強化查察非法停居留人士。

九、加強違法停居留之收容遣送作業

- (一) 收容處所區域化、法制化。
- (二) 研修「入出國及移民法」，增訂外來人口於收容期間，得令其從事勞務，以保障其權益。

十、加強規範管理婚姻媒合業及移民業務機構

- (一) 儘速完成入出國及移民法修法程序，俾取得對婚姻媒合業管理法源。
- (二) 加強對未商業登記之婚姻媒合業者納入管理。
- (三) 加強查核婚姻媒合業者之營業狀況及廣告刊登事宜，並建立審核裁罰機制。
- (四) 修正「入出國及移民法」，將移民業務廣告媒體業者納入規範，並加強查核移民業務機構之營業狀況及廣告刊登事宜。

十一、提供國人移出國外之協助輔導措施

- (一) 蒐集編印有關國家之移民資訊並提供諮詢服務，使有意移出國外之國人對移入國有正確之認識。
- (二) 本國人移出國外，除個別移民者外，得由有關機關或民間團體以國際經濟合作投資、獎勵海外投資、農業技術合作

或其他方式辦理。

- (三) 主管機關得協調有關機關，依據移出國人之實際需要及當地法令，協助設立僑民學校或鼓勵本國銀行設立海外分支機構。
- (四) 駐外使領館、代表處（團）或辦事處適時瞭解移出國外國民生活動態，提供必要之協助與輔導，以維護其合法權益。
- (五) 協助僑民返國投資，促進國內產業發展。

前述 11 項措施係目標、策略之具體落實，然其中最有爭議的大概就是「建立非經濟性移民時點管制及預警數量機制」措施，尤其是婚姻移民能否予以限制、如何合理限制，未來在執行面上如何落實，都將是極為艱難之考驗。此外，在非經濟性移民部分，如果訂定移入人口適量調節機制參考值，是否即象徵間接鼓勵婚姻移民，否則上述措施即有再做調整之必要。⁶⁴

第二節 我國對於婚姻移民外籍配偶之管理

近年來東南亞地區外籍女子及大陸地區女子以假結婚名義入境我國從事賣淫或非法工作之情形有增無減，而因「假結婚」實難以從外觀立即判斷，故採行相關防範及管理措施實為必要。為防杜該等情事，政府機關乃採行相關管理措施以杜絕人蛇集團從事此等非法勾當。我國對於外國配偶婚姻移民之管理，大致可分為以下幾項：

⁶⁴ 同註 39，頁 87-88。

壹、面談機制

依入出國及移民法施行細則第十七條規定，准駁居留之機關或機構，得於申請當時或擇期與申請人面談，並由面談人製作面談紀錄附於居留申請書內。此即為防杜假結婚為設之機制。目前，外籍配偶在外館以結婚名義申請居留簽證時，外交部駐外館處即會要求雙方當事人面談，確認係真實結婚者才發給居留簽證，而如果經過面談無法確認，或有一定程度可疑但無法判斷其係假結婚者，則會先發給二個月可延期之停留簽證使其入境，入境之後其必須再申居留簽證，此時外交部領務局或其各分支機構會再通知其面談一次，如無可疑即會核發居留簽證，其可至居留地各縣市警察局外事課辦理外僑居留證；而如再無法通過面談，其即必須於停留期限屆滿前出境。另外，外交部領務局如以面談方式仍無法判斷其真偽結婚，其會發函外籍配偶居留地警察局，請其代為實地查訪該外籍配偶是否有確實與其先生有同居之事實，來據以核發居留簽證。然而，面談機制真能有效發揮杜絕假結婚之功用嗎？其實，根據統計資料，大陸配偶申請團聚及依親在實施面談機制之後，以假結婚名義至我國賣淫之情況已大幅減少，初步遏阻大陸不法分子利用假結婚方式入境臺灣，在某種程度上應已發揮了應有之功能。但在外籍配偶方面，因僅在外館及少數在國內有實施面談機制，且在外館之人員有限之情況下，外籍配偶實施面談之比例較大陸配偶少很多，相較之下，成效亦較不如。

貳、配額管制

依入出國及移民法第二十一條第一項規定「外國人持停留、居留簽證之有效護照或旅行證件，經主管機關查驗許可入國後，取得停留、居留資格」；另同條第二項規定「主管機關得衡酌國家利益，依國家、地區擬訂前項每年申請在我國居留之配額，報請行政院核定後公告之。但因投資、受聘僱工作及就學而居留者，不在此限。」

政府在外籍配偶以外僑身分居留時未制訂配額，然而，在其申請定居時則有，依入出國及移民法第十條第五項之規定，在國內取得國籍者，每年在臺灣地區定居之數額，不分地區，準用第九條第三項之規定，與國人結婚育有子女者，亦不在其限。其數額限制如下表：

表 3-3：外籍配偶不分地區定居數表

取得國籍後，居留滿一定期間，與在臺配偶結婚	88 年 11、12 月每月數額（人）	89 年起每年數額（人）
結婚未滿四年，且無未成年子女在臺灣地區設有戶籍	75	900
結婚已滿四年，且有未成年子女在臺灣地區設有戶籍者	不限	不限
附註：在國內取得國籍申請定居者，單一國家、地區，每年之單項數額不得超過 200 人。		

資料來源：內政部警政署入出境管理局

依前述規定主管機關可衡酌國家利益制訂外國人之居留配

額，然而依親團聚乃基本人權，國家以公權力手段阻撓或拖延其行使本項權利，有違人權保障之理念，實有斟酌之餘地。

參、居停留管理

外籍配偶持合法簽證之有效護照經查驗許可後即取得居留資格，其必須再至居留地警察局辦理外僑居留證，始得合法居留，其第一次可申請一年效期之外僑居留證，一年後，如其有再繼續居留之必要，應於期限屆滿前，申請最長三年效期之外僑居留證。在此，必須注意的是，外籍配偶必須於期限屆滿前申請延期外僑居留證，否則其將被視為逾期居留，不僅必須繳納罰鍰，更必須限令出國，忘記延期必須付出之代價相當的大。此制度之設計有令人詬病之處，事實上，實際逾期居留者應是已無繼續居留之事實，或是居留事由已消滅之外國人，而非這些仍有繼續依親居留事實之外籍配偶，將之等同視為逾期居留者而要求其出境，實在不合理，且易使外籍配偶感受政府機關行政作為之苛待，實有檢討之必要。

另外籍配偶與本國籍先生離婚後，其居留權是否仍存在，亦是一個值得探討之問題，據報載，外籍配偶家暴頻傳，其為恐喪失在台居留之身分，故對於家暴或虐待之案件只能忍氣吞聲不敢張揚，使得其丈夫予取予求，居留權變成丈夫控制其外籍妻子之工具。幸而此問題已獲得重視，立法院 12 月 11 日初審已通過《移民法》修正草案部分條文，未來外籍配偶只要拿到法院保護令，或取得親生子女監護權，就可在台居留，協助外籍配偶走出家暴陰影。⁶⁵

⁶⁵ 林庭瑤，〈立院初審通過移民法修正案，外偶有家暴保護令可居留〉，《中國時報》，民 95.12.12，版 13。

另我國移民法於八十八年施行後，增訂一項外國人永久居留之制度，即外國人如其欲長期居住於本地，而又不願喪失其原有國籍而歸化當地國籍者，即可考慮申請外僑永久居留證。

我國除對有特殊貢獻者及為我國所需之高科技人才，得直接提出永久居留之申請外，其餘人士均需依移民法第二十三條第一項及第二項規定，在我國合法連續居留七年，或為臺灣地區設有戶籍國民之配偶子女在我國連續居住五年，並須品行端正及有相當之財產及藝能足以自立，始得申請外僑永久居留證。

以外國情況而言，擁有永久居留資格之外國人，在本地居留所從事之活動將不受限於居留資格所規定之活動範圍，當然亦無居留期限之限制，可以自由工作、轉業，除政治上之權利外，其與本國人之其餘權利並無太大之差別。然而，在我國所實施之外僑永久居留制度，其僅在申請時規費較高且無居留期限之限制外，與持有一般外僑居留證者實無差異，其身分仍為一般外國人，限制仍相當多，與當初實施此項制度之原意已有所偏差，實有檢討改進之空間。

肆、移民歸化管理

國籍法第四條規定，外國人或無國籍人，具備「年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力」、「品行端正，無犯罪紀錄」、「有相當之財產或專業技能足以自立，或生活保障無虞」等條件，並於中華民國境內，每年合計月一百八十三日以上合法居留之事實繼續三年以上並有下列情形者，可申請歸化：一、為

中華民國之配偶者，二、父或母現為或曾為中華民國國民者。三為中華民國國民之養子女者，四、出生於中華民國領域內。

我國國籍法原採用「父系血統主義」，不僅有違男女平等原則，對於婚姻及家庭權也有可能形成保障的漏洞。惟於 89 年我國國籍法修正改採男女平權，不論父或母，其子女及配偶均可申請歸化，更周全完整保障了婚姻及家庭權。

由於歸化是賦予外國人我國國籍，解釋上為國家給予特權的「國家主權」，因而得課以合理的條件或居留期間限制，如國籍法第三條修正增加歸化我國者須具備我國基本語言能力，及國民權利義務基本常識。

根據統計，目前歸化我國者，有八成以上是外籍配偶，新增語言能力及基本常識入籍門檻，對於外籍配偶影響甚巨。惟此係參酌美國等相關國家之法規，外國人在歸化時均須具備基本語言能力及瞭解國民權利義務之規定，並加強外籍人士學習我國語言之動機，促使其早日適應我國生活環境。惟在申請程序上，則應避免科予人民過重的負擔，過於繁瑣的程序，而造成保障家庭與婚姻權的美意打了折扣。

第三節 各國婚姻移民制度

壹、美國的婚姻移民制度

一、移民主管機關

美國地廣人稀，係屬移民接納國，其移民事務原由法務部下轄的「移民歸化局」辦理移民簽證、歸化、難民庇護等審核事項；惟自 911 恐怖攻擊事件之後，美國政府為了確保國土安全及強化國境安全管理，防止恐怖份子滲透及非法武器之走私入境，乃成立國土安全部(US Department of Homeland Security)，轄下分設交通安全管理局、海關及邊境保護局、密情局、公民及移民局、移民及海關執法局、聯邦緊急事件處理局、美國海岸防衛隊等 7 大單位；其中海關及邊境保護局、公民及移民局、移民及海關執法局，主要係負責人流管理及安全。以下謹就公民及移民局之業務現況加以說明。⁶⁶

(一) 公民及移民局(Citizenship and Immigration Services ; CIS) 組織

公民及移民局成立於 2003 年 3 月 1 日，約有 15,000 餘名職員及僱員分屬於總局、33 個地區分局或派駐到世界各地區工作。其移民政策的核心價值是：延續美國優良的傳統，歡迎任何追求自由、開放及更美好生活的人。其移民政策為多元化的價值觀，兼顧國家發展及人權保障。

(二) 職掌

1. 移民簽證申請之審核
2. 歸化申請之審核
3. 難民庇護申請之審核
4. 其他原移民歸局掌理事項

⁶⁶ 黃齡玉，〈考察美國移民政策之現況〉，《公務出國報告》，行政院，民 95.11，頁 2-5。

二、親屬移民政策

一般來說，申請移民簽證的人必須是已獲美國移民局批准的申請書受益人。某些申請人，例如優先工作者，投資者，某些特別移民和抽籤移民等，是可以自行提出申請書，其他種類的申請人一定要有一位親人或未來僱主為他們提出申請。「依親」為主要的移民來源之一，美國對於各國的移民人數並無限制，在親屬移民方主要分為兩種，其不同類別之限制如下：

- (一) 不受配額限制移民 - 美國已成年公民之父母、配偶或未成年子女。
- (二) 受到配額限制移民 - 持有綠卡者（永久居留權）之配偶或子女，美國公民之已成年子女和兄弟姊妹。此種團聚移民因為受到配額限制，通常從提出申請至拿到移民簽證，需要等若干年。

表 3-4：美國親屬類移民表

種 類	申 請 條 件
近親屬	美國公民之配偶，父母及未滿二十一歲的未婚子女
第一優先	美國公民超過二十一歲的未婚子女
第二優先（2A）	永久居民之配偶及未滿二十一歲的未婚子女
第二優先（2B）	永久居民超過二十一歲的未婚子女
第三優先	美國公民之已婚子女
第四優先	美國公民之兄弟姊妹

資料來源：賴昕怡，《移民手冊，美國篇》。台灣人口學會編印，民
89.11，頁 70。

貳、加拿大的婚姻移民制度

加拿大是一個歡迎移民的國家，自其立國以來，即是一個移民國家。加拿大是世界上少數對永久移民積極規劃政策的國家之一。在一九六〇年代廢除帶有種族歧視的移接納政策後，採無歧視原則，不對單一國家設限，也不限定在何處申請，選擇移民的主要考量是移民者的個人特質，包括人道因素、家屬團聚及移民者為加拿大經濟發展帶來的貢獻。

一、移民主管機關

1994 年，加拿大公民暨移民部(Citizenship and Immigration Canada,CIC)根據國會法案正式成立。此部門確立了移民選擇與賦予公民權兩者之間的關連性。

二、基本移民政策

加拿大採取彈性與控制的移民與難民政策，移民政策自立國以來一直是其主要的國家政策。加拿大現在的移民政策基本上是根據 1976 年的「移民法」制定的。該法的基本政策是不歧視、接受家庭團聚、接受人道難民，及促進加拿大之社會、經濟、人口及文化目標。

三、親屬移民政策

十九歲以上，在加拿大居住之居民或公民，皆可替其親屬申請，由此位公民或居民贊助並證明其本身有足夠能力照顧其移民親屬之生活。可申請之親屬包括：配偶、未婚夫（妻）、十九歲以下未婚子女、十九歲以上未婚且在學之子女、父母、祖父母、十九歲以下未婚且父母雙亡之兄弟姊妹。⁶⁷

參、新加坡的婚姻移民制度

新加坡是多種族、多元文化的國家。新加坡的人口主要由四個族群所組成，其中華人最多，佔 77%，其次是馬來人佔 14%，印度人佔 7.6%，歐亞人佔 1.4%。人口增加率自 1960 年代後期有隱定下降之趨勢，故政府當局採引入移民方式彌補經濟發展所需之勞動力。以安全和穩定的環境為背景，新加坡大都市化的面貌使其成為長住地的理想選擇。

一、移民主管機關

新加坡的移民主管機關為內政部所管轄的「新加坡移民及登錄局(Singapore Immigration & Registraion 簡稱 SIR)，其主要任務有二，一是簡化個人或集體取得身分認證的程式，二是有效管理人員入境、居留以及移出之事項。藉以分享資料及提供更有效之服務。此兩單位結合後，不僅增進行政上之經濟與效率，在服務品質上亦有極明顯之提昇。

⁶⁷ 吳泓哲，《移民手冊，加拿大篇》。台灣人口學會編印，民 89.11，頁 26-27。

二、親屬移民政策

新加坡採取開放之移民政策，深信人力資源乃促進國家經濟成長最重要，且最具價值之工具。吸引外國人才至新加坡工作、居住乃成為星國施政重要課題之一。新加坡一直以來推行自由經濟體系，廣納人才，歡迎世界各地的企業家和專業人才至新加坡定居。

根據新加坡有關規定，凡是與新加坡公民或永久居民結婚，均有資格申請成為永久居民。但移民局將根據具體個案而審批。而近年來有以假結婚騙取永久居民身份者，被檢舉而永久居民身份被取消。⁶⁸

肆、澳洲的婚姻移民制度

由 2001 年普查資料得知，澳洲共吸納了約 185 個國家和地區的居民，其中有 21.9% 人口出生於海外，由此可知，澳洲是一個主要由移民所組成的國家。⁶⁹十九世紀初，英國殖民政府一直採取白澳政策，排斥亞洲有色人種，然而，這項政策已於 1972 已正式廢除，至 1948 年，澳洲為加強經濟建設發展，建立多元文化，並開始實施商業移民政策，以吸引外國資金與專業技術人才。⁷⁰

一、移民主管機關

⁶⁸ 張雪碧，《移民手冊，新加坡篇》。台灣人口學會編印，民 89.11，頁 55-56。

⁶⁹ 徐榮崇，〈澳洲墨爾本地區台灣移民的居住地分布與偏好〉，《台北市立師範學院學報》，第 34 期，民 92，頁 94。

⁷⁰ 洪純明著，《移民 Q & A》。台北：商業周刊，民 87，頁 71。

移民多元文化與原住民事務部(Department of Immigration and Multicultural and indigenous Affairs, DIMIA)，簡稱為澳洲移民部，為澳洲移民的主管機關。除移民業務外，此部門亦負責原住民事宜，亦同時管轄許多相關機構，如移民再審法庭、難民再審法庭、移民仲介登記局等。此外，還有澳大利亞移民諮詢委員會和移民計畫委員會。

二、移民政策

澳洲政府採取非歧視之移民政策，不論其種族背景、性別、膚色或宗教，任何國家的任何人均可申請移民澳洲。澳洲聯邦政府每年都會諮詢各省地政府、商業團體、種族團體的意見，而擬定下年度移民計畫。年度移民計畫每年均重作評估及調整，以適切配合澳洲的整體經濟、地方需求、就業市場、社會結構及人道援助等考量。

澳洲政府提供協助新移民的福利方案，包括由澳洲移民局補助為移民提供的種族或社區組織，翻譯及各項說明服務，以及英語教學課程等，以協助新移民加速適應當地生活。

三、親屬移民

包括配偶、受撫養子女及其他受撫養親屬。⁷¹

1、配偶

⁷¹ 陳子和，〈考察澳洲紐西蘭移民業務〉，《公務出國報告》，民 92.12，頁 2-9。

主要申請人的配偶是與申請人如夫妻般共同生活的人，可能是合法結婚或有實際(普通法)關係的人。

2、受撫養的子女

受撫養的子女可能是主要申請人的親生子女、養子女或繼子女。「繼子女」指的是 18 歲以下、對其有法定照顧責任、為目前配偶的親生子女或養子女，或是前任配偶的親生子女或養子女(例如：前任配偶若已去世，而申請人具有子女的法定監護權)。申請人須提供海外或澳洲法院命令認證本證明對子女的權利關係。

若主要申請人之子女已結婚、在實際/普通法關係下，或已訂婚準備結婚，則不論子女的年齡為何，均不可視為是受撫養親屬。年滿 18 歲以上的子女不可視為是受撫養親屬，除非可證明子女在食物、住所和衣物等基本需求上完全或實質需要依賴主要申請人的財務支持。主要申請人同時亦需證明提供此類支持已歷經實質的一段期間，且子女依賴主要申請人比依賴其他人或資源更甚。除非可提出這方面的證明，否則他們應自行申請。年滿 25 歲的子女一般不得視為是受撫養親屬。

因身心功能全部或部分受損而無法謀生的子女，均視為是受撫養親屬，並視為是家庭的一份子(不論是否與您一起移民)。必須提供子女的資料，並說明子女是否由申請人的照料或是由醫療機構照料。

3、其他的受撫養親屬

若主要申請人的其他親屬在食物、住所和衣物等基本需求上完全或實質需要依賴申請人的財務支持，且依賴申請人此類的支持已歷經實質的一段期間，則亦可將他們包括在申請表內。但他們必須是依賴申請人比依賴其他人或資源更甚。若親屬因身心障礙無法謀生而需依賴財務支持，亦可視為是申請人的受撫養親屬。申請人配偶其他的受撫養親屬可包括老年人、未結婚的親屬等等。

伍、小結

美國、加拿大、新加坡及澳洲均為世界上民主先進之國家，亦可稱得上是由移民組成之國家，其對於移民均甚為重視，且各依其國情、地理、人口等條件制訂其移民制度，各有優缺點，亦均有值得我國學習之處。

而基於天倫團聚及人道主義的考量，任何一個民主國家都不能禁止其領土內定居的人民與其家人團聚的權利，故上列各國對於配偶及未成年子入境居留或定居均未訂定配額，僅在其他親屬方面，各國依接納移民情況之不同而有制訂配額，而我國在居留及定居歸化方面均訂有配額，以人道主義及人權之觀點，實有違世界潮流發展之趨勢，值得我政府相關主管機關檢討注意並為日後修法之參考。

第四章 人權與我國婚姻移民管理規制

一直以來，人權向來是被認為等同於一個人的基本道德權利，而這些權利正是人類自尊賴以為繼的必要條件。因此，人權乃是達到更偉大之社會目標的方法，同時，人權也是一種法律制度，能夠隨時指引我們，讓我們瞭解究竟那些是社會裡的基本權利。儘管人權被認為是不能讓渡與奪取的，但是，權利卻仍然必須被明確地加以界定，換言之，權利必須被清楚地納入法律制度之中。⁷²而各國對於人權之實踐隨著其政治、文化與歷史情況而不同，但致力提倡人權已是世界各國未來發展之趨勢，在此，我們也以人權之概念，藉此來檢視我國政府對於因婚姻而移民的外籍配偶之人權實踐與保護之情況，並提出檢討與批判。

外籍配偶以婚姻作為遷移的方式，而隨著婚姻移民人數的日漸增加，政府也稍微加快了移民政策的腳步，從過去的「移出從寬、移入從嚴」到現今的「生活從寬、身份從嚴」。國家機器的作為與不作為，都被看作是國家意志的展現，因此，解構具體形成的政策內涵，國家的意識形態也將逐漸清晰。檢視移民政策就是解讀國家對外來者的意識形態，以及我國台灣人自我認同的最佳場域。南洋台灣姐妹會理事陳雪慧曾於「我們會是一家人」文中表示，如果台灣依然驕傲優越的看待他們，種種強勢排擠的政策法令，造就出的將是另一群被邊緣化的「異鄉人」。⁷³而我們所訂的政策法令真是如其所言是強勢並排擠嗎？實在值得我們認真且嚴肅地檢討與面對。

⁷² 高德源譯，Dived P. Forsythe 著，《人權與國際關係》。台北：弘智，民 92，頁 3。

⁷³ 夏曉娟等著，《不要叫我外籍新娘》。台北：左岸，民 94，頁 170-173。

第一節 人權之相關概念及國際人權規範

壹、人權之相關概念

人權是由西方文化所發展出來的產物，已是一個公認之事實。在中國傳統文化中，不但未發展出「人權」之概念，連「權利」的概念都付諸闕如。「人權」與「權利」這兩個詞彙都是中國人在近代與西方接觸後，透過翻譯而引進的。過去流行一種說法，認為：中國文化以義務為本位，西方文化則以權利為本位，這種說法似乎為一般人、甚至不少學者所接受。但是這種說法實有商榷的餘地，因為它把問題過分簡化了，因為直至中世紀結束，在西方的主要語言中亦並未有明確表示現代「權利」概念的字眼。⁷⁴

有關「人權」的第一份正式文獻是法國大革命期間法國國民議會於 1789 年公布的〈人權與公民權宣言〉。這份〈宣言〉不但正式採用了「人權」這個字眼，而且也對「人權」概念作了全面而有系統的闡述，對「人權」概念的發展無疑具有畫時代的意義。

1945 年聯合國成立之後，鑒於第二次世界大戰期間所發生的種種嚴重違反人權的暴行，「人權」概念進一步提升到國際政治的層面，成為普遍的要求。在〈聯合國憲章〉裡，人權成為一項重要的原則。〈憲章〉的前言便強調「基本人權、人格尊嚴與價值」。其第一條規定聯合國之宗旨，而在第三款要求全體會員國「不分種族、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」。

⁷⁴ 中國社會科學院法學研究所編，《當代人權》。北京：中國社會科學，民 81 年，頁 41-50。

貳、相關重要國際人權公約

一、聯合國憲章

聯合國憲章之條款基本上圍繞著兩個主要議題，一是維護人權及基本自由，一為實現平等；而維護或實現這兩個主要議題的方式則以透過國際合作為主。然而，聯合國憲章只是在文字上提到普世的人權議題，但卻沒有將其意涵清楚地界定出來，因此早期聯合國總是透過外交行為來填補此一漏洞。⁷⁵

二、世界人權宣言

1948年12月10日，聯合國大會在當時「聯合國人權委員會」主席 Eleanor Roosevelt 女士的建議下，通過了「世界人權宣言」，⁷⁶它是一套用以衡量各國政府、各組織團體及每個個人行為彼此間的全面含擴性標準。世界人權宣言提出一個概念：在公領域的人權是普世性的、不可分割的，並且是每個健全個人生命所與生俱來的。世界人權宣言明確地限制國家的行為，國家對於公民具有義務（雙重性，兼具權利性質）。世界人權宣言雖然只是一個由聯合國大會所提出不具約束力的建議案，不過卻被認為是受到國際認可之人權發展跨出一大步。亦有學者指出，此宣言是「必要的人權文件，是人權的試金石，也是集結了許多其他指導人類行為教條的人性信念」。⁷⁷

⁷⁵ 郭展銓，〈大陸地區婚姻移民基本權利之研究〉，碩士論文，國立臺灣海大學法律系，民國93.6，頁70-87。

⁷⁶ 同註72，頁55-60。

⁷⁷ Nadine Gordimer, "Reflections by Nobel Laureates," in Yeal Danieli, Elsa Stamatoulou, *The Universal Declaton of Human Rights: Fifty Years and Beyond*, Amityville, NY: Baywood, 1998.

三、公民與政治權利國際公約與經濟、社會與文化權利國際公約

該兩項公約均於 1976 年訂定，其把「世界人權宣言」具體化、完善化與法律化，經由各國批准條約的手續，把宣言中各國表達出來的有關人權問題轉變為國際法。

四、針對特定人士訂定之重要人權協議

重要的有 1949 年規範如何對待戰時傷者、戰俘與平民的日內瓦公約、1951 年的關於難民地位公約、1952 年女性從政權公約、1954 年關於無國籍人士地位的公約、1956 年的廢除奴隸制度公約、1957 年國際勞工組織制定廢除強迫勞動的公約、1965 年的廢除種族歧視公約、1973 年的反種族隔離政策公約、1979 年的消除對女性所有型態之歧視公約、1984 年反刑求公約、1989 年兒童權公約等。

五、在區域部分

重要的有 1950 年的歐洲人權公約、1961 年歐洲社會憲章、1969 年的美洲人權公約、1981 年的非洲人與人民權利憲章。其內容均以保障每個人之權利為主，原則上不分本國人與外國人。

第二節、我國憲法對人民基本權利之保障

我國憲法未將本國人或外國人之基本權利作明白的區別規定，但從用字中約略可比較其差別，例如憲法第二章是以「人民」為之權利義務為標題，第 7 條則是以「中華民國人民」為始，前

言、第 2 條及第 3 條提及「國民」，第 8 條至 18 條及第 21、22 條則以「人民」為首，第 130 條有關選舉與被選舉權限於「國民」，第 144 條公用事業及其他有獨佔性之事業得由「國民」經營之。又第 21 條規定，「人民」有受「國民」教育之權。以此觀之，以「人民」為名者，皆涉及每個人之權利，以「國民」命民者，即偏屬於中華民國國民之權利，惟兩者之落差，仍有待司法實務上為之填補。

從我國憲法之規範中，國民概念較為清楚，此可見諸憲法第 3 條規定：「具有中華民國國籍者為中華民國國民。」其與憲法前言中所指「全體國民」及第 2 條之「國民全體」應屬於一致。其次，「公民」應是指中華民國國民中，享有某些公法上權利及負擔特定公法上之義務者，例如憲法第 130 條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」即為一明顯之例。至於「人民」一詞，可以解為在中華民國憲法有效施行領域中之人民，包括本國人與外國人或無國籍之人，以有別於國民公民。因此，因語意之大小，依序為人民、國民、公民，人民包括國民與外國人，國民則包括公民與非公民。⁷⁸

民主先進國家將外國人調整進入本國人基本權利保護體系之中，已成為憲法上不可阻擋之趨勢，人權保障國際化，具體展現在國際上基本權立憲主義之精神與理念中，其除要求世界各國能將人權或基本權利明定於憲法中外，尚要求將之推向世界層面，求其國際化。

⁷⁸ 李震山，〈論移民制度與外國人基本權利〉，「移民制度與外國人人權問題」座談會，臺灣本土法學雜誌主辦，民 92.5.27，頁 54-55。

國家外國人憲法權利保障有義務達到文明之最低標準或最低要求，此種原則已漸取代昔日本國法只保護本國人之原則。然而，何謂文明國家之最低標準或要求，難有統一標準。德國學者 Albercht Randelzhofer 將之歸納如下：1.每個外國人是一權利主體。2.外國人基本可取得私法上權利。3.外國人合法所取得之私法上權利，應受尊重。4.國內法律救濟途徑對外國人亦開放。5.僅有在犯罪行為之重大嫌疑情形下，方可對外國人施予逮捕、拘禁。6.居留國有義務保護外國人免受生命、自由、財產及名譽之侵害。7.外國人無要求政治及從事特定職業之權。另一德國學者 Afred Verdross 則認為，一個有文化的民族，至少應如此對待外國人：1.承認每一外國人皆為權利之主體。2.外國人所獲得之私法權利原則上應受尊重。3.應賦予外國人重要之自由權。4.應給予外國人有法律救濟途徑。5.應保護外國人之生命、自由、財產、名譽免受犯罪性之侵犯。⁷⁹

以下僅就我國憲法中保障人民（含外國人）之基本權利做一概述：⁸⁰

一、平等權

憲法第 7 條規定：「中華民國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」之所以列舉男女等五個項目，主要是這五種外在特徵最易為國家所作為違反平等權之區別標準，故特別凸顯以加重保障，然而保障之範圍不僅於此，如省籍、職業、美醜等，都不得成為法律上不平等之根源。而法律上之平等，除適用法律之平等外，也包括制定法律之平等。

⁷⁹ 同上註，頁 56-60。

⁸⁰ 同註 75，頁 60-66。

二、人身自由

憲法第 8 條第 1 項：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰得拒絕之。」此種程序性之規範乃憲法人身自由之特別保障。而所謂法定程序，係指實質正當法律程序，各種法律上之規定，倘與上述此原則悖離，即應認為違反憲法上實質正當之法律程序。

三、遷徙自由

遷徙自由指得依個人意願遷徙、旅居各地及出境入境之自由，此包括積極的任意遷徙及消極的免於受強迫遷徙的自由。依有無跨越國境，可分國內遷徙自由及國際遷徙自由，就國際遷徙自由而言，指人民得自由遷出國外、遷入國內之意。凡是具有本國國籍之人民，除因涉及刑案、患有法定傳染病、欠稅及未具備有應有文件者，應得自由出入國境，不受限制。

四、表現自由

憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」此統稱為人民的表現自由。表現就是將思想、觀念或意見以言行或以其他傳達的方式表現於外之意。在此雖列舉四項表現自由，然一般最重要的即為言論自由，言論自由包含二個意義，言論自由為表現自由之基礎，若人們無法自由的表示自己的意見，就無

法形成與發展健全的人格，換言之，言論自由乃發展自我及自我實現所不可缺少的。再者，在民主國家之人民實現國民主權，即是靠人民能自由發表言論，促成理性辯論，以形成民主的基礎。理性的辯論乃暴力的代用品，言論表現自由對社會安定具有社會安全閥」的功能。

五、工作權

工作權係指人民以生活創造或維持之意思，在一定期間內反覆從事之作為之基本權。其保障範圍有自由選擇工作、自由執行職業、職業經營自由，要求國家提供適當工作機會，技能鑑定及證照制度、實施最低工資、監督僱主改善工人與勞動者的工作條件、失業救濟制度、勞工社會保險及組織工會行使團結權、團體交涉權、爭議權，必要時並得發起罷工等。

六、程序權

人民於其權利遭受侵害時，有依法定程序提起救濟之權利，其性質係以確保實體上基本權為目的之程序上權利。程序權之保障範圍包括凡憲法上保障之權利，遭受不法損害，國家均應提供救濟途徑，不得剝奪或限制其救濟的機會，或對起訴加以不合理之限制等，此即“有權利即有救濟”的原則。

七、服公職權

依憲法第 18 條之規定，人民有服公職之權，其指人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾之權

利，以及由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利。該條所稱之公職涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之。

八、人格權

人格乃是人之所以為人的資格，存在於權利人自己人格之權利，由作為權利主體的人自身所生之權利。依學者之見解，包含兩層意義，其一是以人格保護為內容的概括權利而言，其在民法上包括甚廣，舉凡生命、身體、自由、貞操、名譽、肖像、姓名、信用、健康、自由、隱私及其他人格法益均屬於人格權的範圍。其中與外籍配偶權益較有關係者有穩私權及婚姻家庭權部分。

（一）隱私權

隱私權指的是個人對其自身領域事務公開表露的控制決定權利，所謂“個人自身領域”指個人生活中與公眾無關的部分，是個人追求自我發展和實踐自我理念的領域，包括對其自我的認知、自我形象的建立，生活的形成、生命目標的尋求等。所謂“控制決定權”指對個人自我決定是否將自身相關事務開放使他人或公眾知悉或參與的選擇權利。

（二）婚姻家庭權

婚姻自由，指對合法婚姻受制度性保障，及法律對婚姻所給予的規範下自由，保障範圍有（一）婚姻締結自由，包括結婚與

否的自由、結婚對象選擇的自由、結婚時機的自由。(二) 共同生活之維持，婚姻既以組成家庭共同生活為目的，配偶之一方均無主張不共同生活的權利，立法或行政措施亦應以維護夫妻共同生活為目的，而避免產生折散家庭的效果。(三) 離婚自由，夫妻雙方得隨時協議離婚，以結束婚姻狀態，若一方不願離婚，則可訴請法院裁判離婚。

第三節 我國外籍配偶婚姻移民管理規制之檢討

移民管理政策所涉及對於外國人權利之限制甚多，包括入出境、面談、移民配額、歸化等待期、逾期居留、強制收容與遣送出境、申請歸化、移民輔導及入籍考試等，以下即就上述所提各項議題一一加以檢視。

壹、入境部分

我國憲法與相關法律對於「婚姻自由」、「婚姻制度」以及「夫妻共同生活」的權利均有保障。然而，當我們台灣人所嫁娶的對象是外國籍或大陸籍時，我們的法律卻設下重重關卡限制其來台行使「夫妻共同生活」的權利，且用有敵意及猜忌的眼光看待原本應該是值得祝福的婚姻。

事實上，司法院大法官會議早在一九八九年的釋字第二四二號解釋，就承認夫妻「實際共同生活」的家庭生活、與人倫關係，是憲法第二十二條保障的基本人權。但我國移民法令及相關行政措施，卻未將前述憲政令納入考量，反而在其入境前就設下各種

關卡。

我國法律對於結婚對象沒有國籍的限制，但是對外籍配偶入境來台依親團聚卻必須經過許可（向駐外單位申請簽證，並須經面談）。再進一步檢視相關法律中各種「許可」與「不許可」的條件，充斥著不是很確定的法律概念，使得駐外單位與境管單位取得廣泛而不受約制的判斷權力，這些不確定的用語如「在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者」、⁸¹「有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者」、⁸²「其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者」、⁸³「有事實足認係通謀而虛偽結婚」、⁸⁴「有危害我國善良風俗之行為」。⁸⁵從上列條文中實難瞭解主管機關如何認定「公共安全」與「善良風俗」。而當一對夫妻履行了我國民法中結婚的要件—公開儀式加上兩人以上之證人，任何人應不能輕易認定其是「假結婚」。

另外，移民主管機關並沒有在法律之下，用行政命令進一步界定清楚上述「概念」的意涵，所以在相關的移民法規裡，找不到相關標準，更令人詬病的是主管機關在下拒絕許可的決定時，竟可以不附任何理由，這使得執行本項權力的公務人員實際上享有了比法官權力更大的獨斷評價該對夫妻結婚是否為真偽的權力，然而卻不用負任何責任，而且依據行政程序法，當事人竟也無救濟之機會，⁸⁶此實過於嚴苛。

⁸¹ 〈外國護照簽證條例〉，第 12 條第 6 款及入出國及移民法第 17 條第 9 款。

⁸² 〈外國護照簽證條例〉，第 12 條第 10 款。

⁸³ 〈外國護照簽證條例〉，第 12 條第 10 款及入出國及移民法第 17 條第 13 款。

⁸⁴ 〈大陸地區人民進入台灣地區許可辦法〉，第 19 條第 1 項第 7 款。

⁸⁵ 〈大陸地區人民進入台灣地區許可辦法〉，第 19 條第 1 項第 9 款。

⁸⁶ 依「行政程序法」之規定，行政機關作成限制人民權利之行政處分，都應該附有理由，此在該法第 96 條第 1 項第 2 款有明文規定。惟該法第 3 條，明文規定有關外國人入出境之事務不適用本法之規定；另外國護照簽證條例第 12 條第 2 項規定「依前項規定拒發簽證時，得不附理由」，因此可不附理由拒絕許可。

貳、面談部分

目前外籍配偶之面談大部分均於外交部駐外館處執行，境內部分僅有少數由外館報回國內之不確定可疑案件，並俟當事人入境欲申請居留簽證時，再由外交部領務局或各分支機構複談。面談主管機關雖有一定之執程序，然一些模糊概念並沒有明確界定，卻使用「面談」的手段來認定本國人的另一半有無虛偽結婚，事實上是有很大的風險。核發簽證或執行境管的官員亦常詢問一些令人難堪的隱私問題，而在過程中如果有一點錯誤或雙方說法不一致，甚至可能僅是回答不令面試官滿意，就有可能被判定為「假結婚」，主管機關就可拒絕核發居留簽證，剝奪跨國婚姻雙方「共同生活」的權利。而面談未通過者，主管機關亦可不用說明拒絕核發簽證之理由。此對人民權利影響重大之決定，卻不用向人民說明是那裡不對，實在無法令人信服。

參、移民配額部分

現行的移民法，基於國家之利益，可對於不同國家及地區的人民訂有居留之配額，這個條文在準備修訂的行政院版修正案中仍被保留。它的存在，表示我們國家隨時可依不同國家及地區來接受不同數量的移民，甚至完全拒絕。目前入境台灣地區最多的依親人口，就是來自東南亞地區的外籍配偶，此條文所控管的對象正是這群台灣男人的外國籍妻子，然而，現在這個條文仍未被啟動，亦即有關外籍人士在台居留之配額仍未制訂，而未來一旦實行，對該國移入我國之人口一定造成很大之衝擊。另外，大陸配偶的入來及歸化人數，依照「兩岸人民關係條例」，早就開始

施以面談及數量管制的控管與審查，對於來台人數進行有計畫性的控管。

一般國家對於外來人口管控的正當性，往往以資源有限，舒緩人口壓力為由，以引用陸委會於官方網站上說明政府為何限制大陸配偶來台數額的一段話即可明瞭，「因臺灣地區地狹人稠，人口密度高居世界第二位，自然資源及社會資源有限，大陸配偶來臺居留逐年遞增，該等進入臺灣地區，涉及公共設施、社會福利及社會安定等問題息息相關，政府爰採取配額制，其目的在緩和人口壓，並保障臺灣地區之人口生態及維護社會必需之生存環境。」⁸⁷

姑且不論為了限制來台人數而制訂配額是否合理，光以國家或地區來限制來台居留的人數就有討論之空間，其以國家或地區來做為區別的標準立論何在？難到某一國家的人民某那一個家的人民優秀，這似乎存有種族歧視的嫌疑。比較好的方法是，作一次有公信力的調查，告訴我們台灣的社會，能承受多少外來人口，比較需要那一類人口，年輕或年老的，男的或是女的，再來依據需要制訂配額。而台灣社會的生育率已是世界倒數一二，鼓勵生育已是國家的重要政策方向，大家都知道台灣需要更多的青壯人口和新生來把未來可能崩解的人口金字塔撐住，然而我們卻以人口密度太高，資源有限為理由來限制外來人口的進入，政策自相矛盾顯然易見，事實上，要知道臺灣近幾年的生育率如果扣除外籍配偶所貢獻的部分，將可能更低。⁸⁸

世新大學社會發展研究所副教授夏曉鵬在一次演講時也指

⁸⁷ 同註 73，頁 186。

⁸⁸ 同註 73，頁 187。

出，即使是國外的移民配額政策，也是針對技術或投資移民，從不曾包括婚姻移民，因為這涉及人權及人道問題，所以如果我們真是標榜人權之國的話，對於外籍配偶居留人數依國家或地區制訂配額之制度，應修法加以廢除，以免日後遭致批評。

肆、歸化等待期部分

一般國家對於因與本國人結婚之外國人均可據以取得國籍，惟等待期則有不同之規定，有些國家不用等待期，凡是與本國公民結婚的外籍婦女或是被收養之外籍兒童，都可自動取得該國國籍，例如法國、義大利等。有些國家則有時間之限制，在美國與美國公民結婚之外籍婦女，只需居留滿三年即可入籍。

我國規定外籍配偶入境取得居留資格並有居留之事實繼續三年以上，得申請歸化，歸化取得國籍證明書後，再繼續居留滿一年，得申請辦理戶籍登記取得國民身分證。故一般而言，外籍配偶之歸化等期待為四年，此較大陸配偶之八至十一年為寬鬆，然而，許多外籍配偶由於不知法令，於居留期間由於忘記辦理外僑居留證之延期，以致變成逾期居留，不僅須繳納罰鍰並限令出國，因其居留期間已中斷，並其居留期間必須重新起算，亦即須再滿三年始得再申請辦理歸化國籍。而三年的歸化等待期之後，仍必須持台灣地區居留證身分在台居留一年，才能取得設籍定居及身分證；亦即總共的時間必須四年之久，參考外國之規定，時間似嫌過長，應有縮短之必要。

伍、逾期居留部分

一般而言，絕大部分外籍配偶均以依親名義入境台灣居留，東南亞地區的外籍配偶幾乎都是如此，然而，依我國移民法規定，外籍配偶入境均訂有期限之限制，而且通常首次入境均給予一年之居留效期，一年之後如有繼續居留之必要，可再延期，每次最長可予三年之居留效期。然而，外籍配偶或因不懂法令、或因語言不通或者是疏忽而未至居留地警察局辦理延期而逾期居留，依據入出國及移民法的規定，逾期居留除了要處以罰鍰外，還必須要驅逐出國或限令出境。處以罰鍰大部分民眾均能接受，然而，如要其出境再入境，則對其造成相當大之困擾，因該等外籍配偶通常因語言或其他原因無法自行出入國境，或其小孩年紀尚小，需要母親在旁照顧，故要求民意代表或相關有力人士關說通融的情形一再發生，亦造成執法機關莫大的壓力。故檢視我國法令規定對於逾期居留之外國人，全部必須驅逐出國或限令出國之政策，尤其對於外籍配偶，實在有值得檢討改進之處。

首先，外籍配偶以依親名義入境台灣，尤其是東南亞女性外籍配偶入境台灣依親對象通常是本國人，其依親之目的即係未來將長期與其先生共同生活，事實上即係以移民為目的而入境台灣，與短期移民如外籍勞工、應聘、就學或投資者不同，在美國如以依附配偶名義入境美國者，美國政府發給之簽證即未訂定期限。故我國對於以依親名義入境之外籍配偶予以訂定居留期限之政策，似乎不鼓勵、不希望也不歡迎外籍配偶入境與其本國籍之先生長期共同生活，而以此政策加之於外籍配偶，也令其感到其似乎是不受歡迎的，或是處處受限制的。

另外，對於逾期居留即必須予以驅逐出國或限令出境之法令

政策，⁸⁹更是相當令人詬病，因許多外籍配偶之逾期居留均係不明瞭居留期限屆滿前需要延期，或是因疏忽而忘記延期，本身並無逾期居留之故意，而且其居留原因仍存在（即依親之事實仍存在），要其出境後再入境，只是加重對其懲罰而已，而且懲罰之手段是相當麻煩且代價相當高，以此手段加之與本國人結婚之外籍配偶，不知法令政策之用意為何？其雖有疏失，然罪應不至於得出境再入境，罰鍰實已足矣，要其出境再入境在任何層面看實在無任何必要，只是加重其負擔與增加其麻煩而已，故筆者建議實應立即修正此項法令。而如果從根本面的制度上設計來看，如果能效法美國，對於入境依親之外籍配偶不要訂有居留期限之限制，即可根本上解決此一問題。

陸、強制收容與遣送出境部分

在入出國及移民法中所訂「驅逐出國」之事由極為廣泛，驅逐的程序亦不完備，行政機關掌握了片面決定的權力，其得逕行決定並執行「驅逐出國」與「強制收容」處分，且事前無須任何司法裁決。然而，驅逐出國與強制收容均為對人民權利侵害極為嚴重之處分，二者均涉及憲法上的人身自由與居住遷徙自由之權利，強制收容可拘束人民身體自由一段時間，限制之強烈無庸多言，而驅逐出國對於已在國內居住相當期間，或因婚姻關係而與台灣產生相當程度依賴關係的外國人，無異於破壞其原有之生活秩序。

因此，侵害如此嚴重的處分，難道僅因被處分人為外國人，就不受我國憲法「正當程序」之保障？答案顯然不是如此，我國

⁸⁹ 就目前實務上之作法，外籍配偶如逾期居留，通常至警察局辦妥逾期居留手續並繳完罰鍰後，一般均限令其於七日內離境。

憲法規定，任何人未經法院之審判決定，不得拘束其自由，行政機關亦然，此種人身自由的保障並不分本國人或外國人，參照大法官釋字第一六六及二五一號解釋，大法官將違警罰法有關警察機關裁處拘留規定宣告違憲之意旨，更可明瞭驅逐出國及強制收容之處分應無由行政機關單方決定之理由。另外，觀諸其他相關法律，如社秩法中之「拘留」、兒童及少年性交易防制條例之「安置」，其侵害之程度尚不及移民法中之強制收容，惟其均有司法機關介入之機制，亦即應有法院之裁定始可「拘留」或「安置」，而僅移民法中竟授權移民主管機關（移民主管機關成立前由警察機關辦理）單方片面決定，其不合理且不符人權規範顯而易見。

90

在此，以我們最常比較之先進國家美國為例，在美國境內之外國人，依據美國憲法及移民法制，均受憲法正當程序(Due Process)之保障。除了自願離境者外，驅逐出境均應結予聽證之機會，移民法並規定應由獨立之移民法官(Immigration Judge)審理「禁止入境」及「驅逐出境」之事項。⁹¹即使在現今「反恐戰爭」的氛圍下，美國司法機關仍然堅持移民官員無權逕行將外籍人士驅逐出境，法定之聽證不得非法剝奪，而其移民法甚至加入一節專門設置由法院審理外國恐怖分子之驅逐出境與收容程序，可見其對其正當法律程序之重視。由此可知，限制人民人身自由之重大決定，應不可由行政機關單方片面決定。

另外，在入出國及移民法中，有關驅逐出國之原因通常僅單向的從國家安全、利益及社會治安等角度切入，而從未考量施行

⁹⁰ 〈入出國及移民法施行細則〉，第 64 條。

⁹¹ 可參考 Office of the Chief Immigration Judge 之網頁，available at <http://www.usdoj.gov/eoir/ocijinfo.htm>.

對象，亦即外籍人士（配偶）之處境。例如，外籍配偶一旦與本國籍丈夫離婚，居留期限一到，其即必須離境，否則其將因逾期居留而被驅逐出國。⁹²在此法令中完全沒有考量「離婚原因」是誰所造成，只規定一旦外籍配偶與本國人離了婚，其就喪失居留權，而必須打包回自己的國家，然而，更慘的是，某些外籍配偶，為了申請入本國籍，原本的國籍早已喪失，一旦再與丈夫離婚，其將兩邊不是人，變成無國籍的人球了。而且，某些外籍配偶與丈夫離婚的原因是因為被虐待或是丈夫本身的問題，然而，離婚的結果都是要打包回國。再者，由於外籍配偶之居留權決定於婚姻關係之有無，許多外籍配偶在取得身分證之前，完全控制於本國籍配偶之家庭，而本國籍配偶能擁有此種控制權，即可對外籍配偶予取予求，形成單方傾斜的不平等關係。

美國在這方面則有值得我國參考之處，依美國法令，外國人與美國公民結婚即可當然取得「附條件的永久住民」的身分，結婚兩年後則可取得正式的「永久住民」（俗稱綠卡），身分。而外籍配偶若受其美國公民配偶在取得正式永久住民身分前施以暴力行為，則受虐者可逕行取得正式永久住民之身分，以避免在綠卡等待期間，美籍配偶對其予取予求。此外，若尚未取得綠卡的外籍配偶被驅逐的結果，將遭遇嚴重困境，則可免於被驅逐。

柒、申請歸化程序部分

歸化是移民最終階段，一旦歸化成功，外國人的移民身分便消失，也不再受移民法律的規範。外籍配偶欲轉換身分成為本國人，我國國籍法中訂有相關規定，並設有一些門檻，財力證明是

⁹² 〈入出國及移民法〉，第 34 條。

其中一項，國籍法施行細則第七條第一項第二款規定，對於「以我國國民配偶之身分申請歸化」者，其財力要求必須平均每月收入達基本工資之兩倍，或最近一年之存款達基本工資之二十四倍，政府或許是考量不要讓外籍配偶成為我國社會之負擔，然而，其既已成本國人之配偶，未來將長久共同生活，那增加限制其成為本國人之道理何在？如此除了使其增加成本或找人借貸外，又有何意義？又可能讓人以為貧窮的夫妻就不能有共同生活的權利。

另外，外籍配偶欲成為本國人，合格的健康檢查也是必要的，而外籍配偶從結婚申請入境簽證時即必須在其母國做一次健康檢查，入境後申請外僑居留證時本來亦必須再做一次，惟後來因對於歐美籍之外籍配偶無此規定，為免遭種族歧視之物議，乃取消對東南亞外籍配偶申請外僑居留證須檢附健康檢查證明之規定。政策制訂者對於健康檢查的原意是確定其是否可以入境台灣、是否可以繼續在台灣居留，以及是否可以歸化成為本國人，而非是「早期發現、早期治療」的公共衛生觀念。一旦外國人有了法定傳染病，依據入出國及移民法，還必須將其無情地將其驅逐出國，甚至不考慮其已成為本國人之配偶。此種嚴苛且不顧人權的法律，實在有修正之必要，我們亦應該考量其疾病是從何而來？有無治癒的可能，而不是一律將其驅逐出國。

是否健康成為判斷外國人可不可以在我國居留的條件之一，其正當性多年來未被質疑，它的正當性在於有傳染病的外國人會成為擴散的源頭，會危害本國人的安全，且會加重當地醫療資源的負擔，即使是已成為本國人之外籍配偶亦不能例外，然而，一旦將其驅逐出國，只是將問題丟到另一個國家，這種不負

責任且違反人權的做法，豈是我們這個標榜人權立國的國家所應為的。

捌、歸化國籍考試部份

行政院長蘇貞昌於 95 年 11 月 28 日接受國民黨籍立法委員徐中雄質詢時，對於「年滿幾歲以上，才可以飼養寵物」、「分佈在臺灣中北部山區、埔里至花蓮連線以北地區，其最重要的祭儀活動是祖靈祭」、「歌舞動態活動以口簧琴與口簧琴舞表現的是那一族」、「消費者保護專線電話是幾號」等問題，一個也無法回答，而這些連最高行政首長都答不出來的問題，都出自於外籍新娘入籍中華民國的考卷。內政部長李逸洋則表示，外籍新娘入籍考試測驗的是基本權利義務、語言能力及常識，其坦言上述題目都不是基本常識，此種考法的確是太偏差，根本是「鑽牛角尖」，並當場承諾會馬上改正，其並表示「外籍新娘是台灣之子的母親，她們來到台灣，應該給她們溫暖」。

內政部於 94 年 6 月修正「國籍法」第 3 條，增訂「外國人申請歸化我國國籍時，應具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識」，一般稱之為「歸化測試」或「入籍考試」。適用對象是外籍配偶（不含大陸配偶）與外國人。內政部官員在公開場合舉例說明中文之外的「國民權利基本常識」是指國民享有權利及應負擔義務等簡單常識，包括行政院為最高的行政機關、國民應有服兵役的義務等。這樣的修訂引起了包括移民／移住人權修法聯盟、南洋台灣姐妹會及各個人權團體的強烈反彈，認為台灣政府此舉嚴重迫害外籍配偶在台生存，身份的取得更加困難，權益也將更無保障。

政府規定外籍配偶入籍須通過語言能力測驗的用意，可以在內政部提出的「國籍法修正案」立法說明中看出，它說「加強外籍人士學習我國語言的動機，以解決因為語言溝通障礙或權利義務觀念認知所衍生之相關社會問題，使其能早日適應國內生活環境。．．．以協助提昇外籍配偶教養子女的能力。」由此可見，外籍配偶會說中文和懂得基本權利義務，被視為與生活適應及教養子女有重要連帶關係。換言之，有了這樣的連帶關係才有資格成為「台灣人」。

其實，大多數人仍認為移民是應該且必要學習移入國的語言，且公民必須有歸屬於同一共同體的意識，語言及歷史的共同感是民族認同和民族國家建的首要任務之一，而國家以語言作為建構國族的重要工具，而移民亦不乏學習移入國語言的意願，兩者不必然便要在語言這件事上頭綁在一起拉扯，所以今天我們的問題就是出在國家把語言作為公民身分取得的必要條件，並且以考試作為工具。而弱勢的外籍配偶如不去歸化取得國籍及身分證，而想以永久居留身分在我國居住，將寸步難行且處處碰壁，因為我國的永久居留制度並沒有社會權、工作權（與國人結婚的外籍配偶例外）、考試權及教育權。

歸化是一種過程，語言學習也是一種過程，都無法在一夕之間完成，在這個過渡期中，我們更應該提供特殊的調適政策，如母語服務機構，母語是作為學習共同語的補充，或者說是促進他們學習共同語的一種手段。另外，我們應換個角度思考那些政策更能幫助移民學習主流語言，一般以為新移民只要到了移入國就應努力學習主流語言，然而對於某些移民而言，情況卻不是如

此。就我國目前的外籍配偶來說，生活壓力、經濟負擔、家庭照顧、學習資源的欠缺以及夫家的不支持，都是讓他們無法馬上學習的原因。

目前外籍配偶每年申請歸化的人數大約是一千多人，取得公民身分，是他們最重要的希望，因為如此他們才可以好好去找個工作，比較有保障，而且也比較不會被看不起、排斥或剝削。這反應了他負擔家計的經濟需求，以及不想被永遠當作外人看待的被認同需要。因此公民身份比起其他各種社會身份，更能滿足人類的根本政治需要。然而，我們更應思考的是如何簡化申請程序並降低歸化門檻，使其和我們一樣，得以享有這個國家及社會所給予的各種基本權利以及社會福利。

第五章 結論

第一節 研究發現

處於全球化脈絡下的台灣，市場自由化，去管制化、商品化的現象全部來到。但從台灣對待外籍配偶的壓抑與不平等對待來看，國籍的藩籬卻從未為這些來自東南亞地區的人民有一點的撤除，而國族的疆域或許有機會因為全球化而打破，但包括中南美洲、非洲和東歐地區，這些地區人民的移動，並未受到與經濟發展的國家人民相同的待遇。高喊人權立國的台灣，在對待新女性移民的規制上，仍未做到足夠的公正與尊重。而如果我們的移民法令與相關政策都對他們有歧視或打壓，那就更別想去消除公共領域中不平等，並導正於社會日常生活中一些偏見了。

跨國婚姻之情形在未來已是普遍之現象，外籍配偶人數在我國仍將持續增加，我們不僅應接受其存在之事實，更應正視其為臺灣社會政治、經濟及文化方面帶來的影響，並將衝擊降至最低，進而應輔導其適應台灣的社會生活，而政府單位對待外籍配偶之方式應是外籍配偶首先感受這個國家對其友善與否的關鍵之一，倘政府在管理措施上儘量減少不必要之限制，並使管理合理化，另加強輔導照顧措施，相信其定能感受到台灣社會之善意與溫暖。

婚姻移民與其他一般移民者最大不同處在於其是以依親居留為目的，且打算在此地長期生活，而其與國人之婚姻關係，因婚姻感情基礎薄弱、家庭經濟弱勢，社會支持網絡不足及家庭地位低落等因素，衍生各種問題，如生活適應不良，造成家庭社會

問題；生育及優生保健問題，影響人口素質，教育程度低，教養子女困難，遭受家庭暴力，社會支持網絡薄弱，以及假結婚、非法入境等問題。針對外籍配偶個人或家庭其本權益及需求，規劃具體照顧輔導措施，協助早日融入我國生活環境，共創多元文化社會，實為當前移民政策重要目標之一。

總結本章之研究可發現外籍配偶之人數已近四十萬人，儼然已快超越原住民成為本國第四大族群，而其對本國政治、經濟、文化、治安等各層面產生之影響既深且遠已如前述，惟目前相關政策及法令均落後甚多，我政府決策單位應更積極研擬對策以為因應，始能將此等外來人口之負面影響降至最低，並藉此開創新移入之人力資源，以增強國力。

另我國移民法令中許多對於外籍配偶之管理措施仍未達人權標準，比如在入境、居留管理、逾期居留之處理、遣送出境及強制收容等方面，均有待改善之處，而尤其是在強制收容及遣送出境部分，更是有急迫性，於此國際間強調人權主張之際，我國如仍不檢討相關對於外來移民人口之管理措施，恐有遭致侵犯人權之批評。

而我國「現階段移民政策綱領」草案目前仍未正式通過，移民問題尚未有一明確之政策方向，致許多具體措施未落實執行，而移民政策可謂人口政策之一環，隨著生育率持續降低，如何有效促成人力之互補，同時長遠規劃提昇人口素質，並將保障人權之精神逐步落實於相關法令之中，是政府決策單位應積極省思之問題。

我國因人口販運問題，在 2006 年已遭美國國務院降至第二級觀察名單，可見人口販運問題在我國已日趨嚴重，國家形象實已受到傷害，如再往後降至第三級名單，將與世界一些聲名狼籍之國家並列，我政府應拿出具體作為，積極查緝人口販之不法分子，並積極介入管理婚姻媒合業，不能再坐視此問題之繼續發生。

婚姻移民是否應限制，本文已有討論，從保障人權之觀點及參考世界先進國家之制度，答案均是否定的，惟跨國婚姻容易因婚姻感情基礎薄弱，家庭經濟弱勢，社會支援網絡薄弱，及家庭地位低落等因素，致衍生各種問題，對於婚姻移民雖不應限制其入境依親團聚，惟是否鼓勵國人赴國外迎娶外籍女子亦是政府應研究之課題。

第二節 研究建議

壹、政策面部分

一、配合我國人口政策綱領，完善移民相關法令之配套措施

從公共政策的角度來看，實際上「法律」就是政策規劃、政策合法化的結果，而政策能否落實與法令之完善與否有密切相關，與移民問題最相關者為入出國及移民法、國籍法及就業服務法等相關法律及其子法，以入出國及移民法為例，其偏重於對於移民之管制、干預及管理等作為，對於入境移民之相關輔導措施竟付之闕如，為許多人權團體所詬病，因此，行政院 92 年 12 月 16 日之移民法修正案中已針對強化人流管理、健全移民輔導，吸引外國高級專業人才、開放投資移民、落實人權保障有所增列或

修正。然而，其他諸如違法居留、假結婚來台、難民之安置庇護、收容遣送等相關問題及事宜之改進亦為當務之急，亦需相關法令修正或增訂。以上法令若能進行配套修正，將更能保障合法，防堵非法。⁹³

二、成立專責機關並加強與其他相關業務機關橫向協調聯繫

我國之前有關入出國及移民事務權責分散於僑委會、內政部戶政司、警政署所屬之入出境管理局、航空警察局、港警局及各地縣市警察局之外事單位，由於事權不一，不僅浪費行政資源，也造成民眾洽公之不便。即使內政部入出國及移民署於 96 年元月成立，仍須與外交部、海巡署、警政署、調查局等單位密切聯繫，並明確劃分權責，訂定具體可行的職務協助，始能有效發揮其功能。⁹⁴

三、訂定近期及長期目標，建立宏觀的移民政策

移民政策所規劃之措施種類繁多，無法畢其功於一役，短期無法施行，應依其急迫性、必要性及可行性分近、長期目標依序執行：

（一）近期目標

- 1、由內政部及教育部等相關機關建立歸化者及外籍配偶之終身學習體系，提供移入人口生活照料、語言學習等輔導措施。

⁹³ 同註 39，頁 87-88。

⁹⁴ 同註 39，頁 89-90。

- 2、整合移入人口資訊、連結內政部戶政、警政及境管之資訊系統，建立人口資訊平台，促進各單位橫向資訊之流通，並透過警察機關之戶口查察勤務，掌握移入人口之動態。
- 3、相關公部門亦可結合非政府組織及民間社團之力量，協助推動移入人口之各項照顧輔導措施，並妥適運用各界之資源，以強化照顧輔導之力量。

（二）長期目標

- 1、吸引優秀人力，提升我國人口素質，增進我國之國際競爭力，並尊重基本人權，肯定各族群對於台灣社會所創造之價值，以創造包容多元文化社會機制，積極輔導合法移入人口與社會適應我國社會，並保障其權益。
- 2、建立整體性之移入人口管理系統，即時掌握人口動態，俾便政府及特殊性之輔導與協助，並與相關機關分享資訊及共享資源，以期能保障合法，打擊非法。
- 3、強化婚姻媒合業的管理，並應由主管機關予以嚴格把關，避免婚姻商品化之情形發生，杜絕人口販運之情形，保障人權，以落實政府「人權立國」之理想，且強化移民業務主管機構之職能，監督相關業者，以落實主管機關之功能。

95

貳、管理面部分

一、入境部分

⁹⁵ 同註 39，頁 90-92。

- (一) 使行政機關執行外國人入出境、難民認定及國籍變更事項之行為，讓當事人仍有救濟之手段：行政程序法第三條將前述之行政行為排除於該法之適用，即行政機關可以執行這些行為行政行為時可以不遵照行政程序法為之，亦即如行政機關做出不利當事人之處分，其將無任何救濟之手段。然如之前所述夫妻「實際共同生活」乃憲法保障人民之基本權利，行政機關依職權行使之行政行為如對當事人不利，應使其有再救濟之機會。
- (二) 將相關法律用語更明確化及具體化，使民眾得以更清楚法律規範之內容：「在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者」、「有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者」、「其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者」等法律用語內容不甚明確，或太抽象不夠具體，為使行為人更清楚欲規範之事項，應於施行細則中將移民法中之相關法律用語再詳細界定，使其更明確具體。
- (三) 訂定明確規定面談的標準程序及注意事項並加強面談人員之教育訓練及執行技巧：面談機制在一定程度上確實發揮了遏阻不法分子利用假結婚入境台灣之功效，惟執行技巧上確已屢遭受當事人甚至社福及人權團體之批評，最常聽到的是認為其侵害當事人之隱私權，並使人陷入難堪之地步，此屬執行層次之問題，應可利用改變面談方式（如兩人一組執行）或加強教育訓練改善之。未來外籍配偶之面談，除了外交部之境外面談外，因移民署已成立，境內面談將由外交部領務局及各分支機構移至該署執行，其應及早因應並做好教育訓練之工作。

(四) 廢除外籍配偶須申請重入國許可制度：依入出國及移民法，外國人於居留期間如有出境再入境之必要，應申請重入國許可，即持有外國僑居留證在國內居留之外國人於居留期間如有出境之再入境必要，只須申請重入國許可，不必再申請簽證，且可於申請外僑居留證時同時申請，惟其既持有外僑居留證，表示其係長期居住於國內之外國人，此時其於入出境時應可以外僑居留證代種重入國許可，此不僅減少外國人申請之程序，更可減輕行政機關作業上之麻煩。

二、居停留部分

(一) 廢除針對外籍配偶依國家或地區制訂居留配額之規定：家庭團聚享受天倫之樂乃共通之世界人權且為我國憲法所保護，雖然目前仍未對外籍配偶制訂居留之配額，但對於我們這個欲以人權立國之國家，實因及早廢除以符合國際人權之規範。

(二) 外籍配偶如仍有繼續居留之事實，惟因疏忽逾期居留者，應准其繼續延長居留，而不必限令其出境：目前法令對於外籍配偶疏於延期之案件，不僅處以罰鍰，並一律要求其出境再入境，此徒增外籍配偶及其家庭之負擔，實無任何實益，事實上僅對其罰鍰就已達到處罰之效果。

(三) 對於外籍配偶遭受家暴之案件或不可歸責於外籍配偶之離婚案件，應准其繼續居留：目前移民法修正案初審已通過

未來外籍配偶如取得法院之保護令或取得親生子女之監護權，即可在台繼續居留，此修法立意良善，且對外籍配偶之保護向前邁進一大步，惟仍有進步空間，如目前許多外籍配偶與其丈夫離婚後馬上就得面臨出境之命運，惟許多離婚案件是不可歸責於外籍配偶，未來修法可考慮如雙方之離婚非可歸責於外籍配偶，應可准其繼續居留。

- (四) 對於驅逐出境者應予聽證之機會，並由增設之獨立移民法官審理驅逐出境之事項：驅逐出境為對外國人有非常重大影響之處分。因婚姻關係而與台灣產生相當程度依賴關係的外國人，如遭驅逐出國，將使其脫離原有之生活環境，無異於嚴重破壞其原有之生活秩序，故應仿效先進國家給予聽證之機會，並於制度上增設移民法官，由其獨立審理驅逐出國之案件，藉以保障外國人之權利。
- (五) 對於強制收容外國人之案件應由法院介入審理：與驅逐出相同，強制收容亦為對外國人人身自由及遷徙自由有重大限制之處分，影響不下於驅逐出國，而如僅由行政機關片面即可決定拘束外國人之人身自由，似與憲法規定人民非經法定程序不得逮捕拘禁之保障人身自由精神有違，故有關強制收容外國人之案件如能由法院介入審理及決定，對外國人人權之保障將更為確實，亦較符合正當法律程序。

三、歸化國籍部分

- (一) 歸化之條件應再放寬

- 1、歸化等待期部分：如前所述我國規定外國配偶之歸化等待期要三年，取得國籍後，再加一年台灣地區居留證之時間，總共要四年的時間，時間似乎過長，依筆者之意見，並參照國外大部分國家之規定，應可再縮短為二年；因等待期過長，中間所出現之變數增加，如部分外籍配偶已申請放棄原本之國籍，惟由於在等待取得國籍期間，夫妻感情發生變故，致使其無法取得我國身分，而亦難以恢復其本國籍之身分，在我國許多權利無法獲得保障，部分社會福利亦受限於身分無法享有，造成社會之困擾及成本之負擔，故在此建議對於外籍配偶之歸化等待期應予以適度放寬。
- 2、財力證明部分：依筆者實際上所接觸之情況，國人赴國外娶外籍新娘者，有相當部分本身家庭經濟之狀況並不好，如再以財力證明去阻礙其外國籍配偶取得國籍，不僅增加其成本之負擔，並且似乎帶有歧視之意味；故要求財力證明之部分似可考慮予以取消，否則其如以借款之方式來應付，主管機關實際上亦難發覺，而此徒增行政機關之麻煩及申請者之負擔。
- 3、健康檢查部分：外籍配偶與國人結婚後如發現有重大法定傳染病，依法雖可予以遣送出境，惟既以結為夫妻，政府實應有責任及義務照顧該本國人之外籍配偶，而不是趕緊將其遣送出境，況且已相當多案例顯示外籍配偶染病之來源是來自本國籍之先生，不論如何，基於人道之立場及人權之考量，對於這些患有傳染病之外籍配偶應儘量予以妥適之治療及照顧，而非藉健康之手段將其排拒於我國大門之外。

(二) 語文能力及基本常識測驗應切合實際之需要：歸化者必須具備基本的語言能力及國民權利義務基本常識是許多國家都有之規定，我國仿效其他國家於國籍法增訂此項規定，實際上亦有其必要，惟在做法上已陸續傳出爭議及偏差，蓋此項考試用意是使外國人增加使用我國語言之意願並具備我國民之基本權利義務概念，非須具備高深之學問，故題目之設計上應更切合實際之需要，也才能增強外國人學習之動機。目前內政部已朝進立題庫之方向進行，使外籍配偶有所依循，不致千頭萬緒不知如何著手準備。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 王文科，《教育研究法》。台北，五南，民 86。
- 王佳煌、潘中道等譯，W. Lawrence Neuman 著，《當代社會研究法》。台北：學富，民 91。
- 江宜樺，《自由主義、民族主義與國家認同》。台北：揚智，民 87。
- 朱宏源主編，《撰寫博碩士論文實戰手冊》。台北：正中，民 88。
- 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照，民 92。
- 李美華等譯，Earl Babbie 著，《社會科學研究方法》。台北：時英，民 87。
- 吳瓊恩，《行政學》。台北：三民，民 90。
- 吳瓊恩、李允傑與陳銘薰等編，《公共管理》。台北：智勝，民 90。
- 洪純明著，《移民 Q & A》。台北：商業周刊，民 87。
- 胡龍騰、黃瑋瑩與潘中道譯，Ranjit Kumar 著，《研究方法一步驟化學習指南》。台北：學富，民 89。
- 施正鋒，〈吳濁流的民族認同〉，收錄於施正鋒，《族群與民族主義》。台北：前衛，民 90。
- 高德源譯，David P. Forsythe 著，《人權與國際關係》。台北：弘智，民 91。
- 倪達仁譯，Austin Ranney 著，《政治學》(Governing : An Introduction to Political Science)。台北：雙葉，民 87。
- 夏曉鵬，《不要叫我外籍新娘》。台北：左岸，民 94。
- 曾文昌，《入出國及移民法釋論》。台北：正中，民 88。

楊國樞、文崇一等編，《社會及行為科學研究法》。台北：東華，民 82。

潘小娟、張辰龍主編，《當代西方政治學新詞典》。長春：吉林，民 90。

蔡繼光譯，Peter Stalker 著，《國際遷徙與移民：解讀離國出走》。台北：書林，民 91。

魏鏞，《社會科學的性質及發展趨勢》。台北：臺灣，民 83。

羅清俊、陳志瑋譯，Thomas R. Dye 著，《Understanding Public Policy（公共政策新論）》。台北：韋伯，民 88.4。

二、期刊

王錫美、余清祥，〈臺灣地區有偶率與婚姻移民對生育影響之研究〉，「2005 年台灣人口學會學術研討會」，台灣人口學會主辦，民 94.12.10，頁 42-46。

何金鈺，〈多元文化社會與新女性移民—外籍配偶的社會關懷〉，《專題研究》，第 49 期，民 93.8，頁 63-69。

李開遠，〈美國移民歸化法之制定沿革與發展近況〉，《法律評論》，第 49 卷，第 5 期，民 92.12，頁 42-46。

吳鳴傑，〈淺論中國目前的跨國婚姻現象〉，《武漢理工大學學報》，民 82.11，頁 11-15。

徐毓莉，〈打造多元文化新國度〉，《天下文化雜誌》，第 584 期，民 94.6，頁 36-37。

徐榮崇，〈澳洲墨爾本地區台灣移民的居住地分布與偏好〉，《台北市立師範學院學報》，第 34 期，民 92，頁 68-72。

陳雪玉，〈發展新移民文化—談外籍配偶及其子女教育輔導措施〉，《教師天地》，第 135 期，民 94.4，頁 35-42。

- 夏曉鵬，〈資本國際化下的國際婚姻—以台灣的『外籍新娘』為例〉，《台灣社會研究季刊》，第 39 期，民 89，頁 43-97。
- 曾熾芬，〈居留權的商品化：台灣的商業移民市場〉，《台灣社會研究季刊》，第 27 期，民 86.9，頁 95-96。
- 廖元豪，〈從「外籍新娘」到「新移民女性」—移民人權的法學研究亟待投入〉，《本土論壇》，第 61 期，民 93.8，頁 1-3。
- 鄭立民，〈美國對非法外國人之收容遣返及司法審查入出境管理法制〉，《警學叢刊》，第 31 卷，第 1 期，民 89.7，頁 12-15。
- 蔡庭榕，〈西方國家移民控制理論與作法〉，《警學叢刊》，第 29 卷，第 4 期，民 88.1，頁 8-9。
- 潘淑滿，〈從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制〉，《社區發展季刊》，第 105 期，民 93.3，頁 42-56。
- 謝立功、邱丞燁，〈我國移民政策之檢討〉，《國境警察學報》，第 4 期，民 92.12，頁 58-65。
- 薛承泰，〈台灣地區婚姻的變遷與社會衝擊〉，《國家政策論壇季刊》，秋季號，民 92.7，頁 2-4。
- 蕭新煌，〈透視台灣移民現象：事實和因應對策〉，《勞工之友》，第 533 期，民 84.5，頁 3-4。

三、 論文

- 白少華，〈大陸女性配偶來臺定居、居留之政策分析〉，碩士論文，東海大學公共事務研究所，民 93.6。
- 李震山，〈論移民制度與外國人基本權利〉，「移民制度與外國人人權問題」座談會，臺灣本土法學雜誌社主辦，民 92.5.17。
- 邱寶珠，〈我國現行移民制度與問題之研究〉，碩士論文，中央警察大學外事警察研究所，民 93.7。

- 陳清福，〈我國入出境管理法制入問題之研究〉，碩士論文，中央警察大學行政警察研究所，民 88.6。
- 陳國華，〈非法入境問題之研究〉，碩士論文，國防管理學院法律學研究所，民 89.6。
- 夏曉鵬，〈資本主義國際化下婦女人權的新戰場—以『外籍新娘』為例〉，台灣婦女人權發展與弱勢婦女關懷國際會議，台灣婦女團體全國聯合會及國立暨南國際大學主辦，民 91.3。
- 陸慧玲，〈「包容」與「排斥」？英、德移民政策之研究〉，碩士論文，國立政治大學外交學系，民 88.6。
- 黃詩雯，〈亞太地區技術性移民政策之比較研究〉，碩士論文，東吳大學政治學系，民 91.7。
- 葉孟宗，〈跨國婚姻家庭之外籍配偶其政治社會化與國家認同研究〉，碩士論文，中興大學國際政治研究所，民 92。
- 葉毓蘭，〈人口販運的範圍：地方性概況〉，「防制人口販運」國際研討會，中央警察大學外事警察學系及財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會主辦，民 94.6。
- 魏嘉男，〈國家認同理論與台灣經驗論述之研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 91。
- 蘇麗嬌，〈在台外國人工作及其相關權利之研究〉，碩士論文，中央警察大學行政警察研究所，民 89.6。

四、文件

- 內政部編印，〈內政部九十二年外籍與大陸配偶生活狀況調查報告〉，民 93.6。
- 吳泓哲，《移民手冊，加拿大篇》，台灣人口學會編印，民 89.11。
- 陳子和，〈考察澳洲紐西蘭移民業務〉，《公務出國報告》，民

92.12。

張雪碧，《移民手冊，新加坡篇》，台灣人口學會編印，民 89.11。

黃齡玉，〈考察美國移民政策之現況〉，《公務出國報告》，行政院，民 95.11。

賴昕怡，《移民手冊，美國篇》，台灣人口學會編印，民 89.11。

總統令：修正公布〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉，民 95.7.19。

總統令：修正公布〈外國護照簽證條例〉，民 92.1.22。

五、報紙

林庭瑤，〈立院初審通過移民法修正案，外偶有家暴保護令可居留〉，《中國時報》，民 95.12.12，版 13。

洪聯文，〈行政院大溫暖計畫即將啟動〉，《聯合報》，民 95.9.23，版 8。

六、網路

內政部戶籍人口統計資料查詢，

<http://www.ris.gov.tw/docs/f4a.html>，民 95.12.18。

中華民國統計資訊網，

<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=3623>，民 95.12.14。

中華百科全書網站，

http://living.pccu.edu.tw/chinese/data.asp?id=2427&htm=04-282-2144_東南亞.htm&nowpage=2，民 95.11.2。

貳、西文部分

(I) Books

Nadine Gordimer, “Reflections by Nobel Laureates,” in Yeal Danieli , Elsa Stamatooulou , *The Universal Declation of Human Rights:Fifty years and Beyond* Amityville, NY: Baywood , 1998.

Ragin C. Charles, *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press. 1987.

Weston, Burns H., “Human Rights,” In Richard Pirre Claude and B. H. Weston, *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, Philadelphia: University of Pennsylvania, 1990.

(I I)Conference Papers

Amy Boldosser, “Dimensions of Human Trafficking,” *Training Program for Law Enforcement Agents in Taiwan*, Taipei, 2005.