

# 司法院秘書長 函

地址：10048台北市中正區重慶南路1段  
124號

承辦人：何新興

電話：(02)23618-577轉203

受文者：行政院大陸委員會等

發文日期：中華民國100年1月6日

發文字號：秘台大二字第1000000554號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：釋憲聲請書及歷審判決各1件

主旨：請貴部會就中華民國92年10月29日修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條第1項、第2項、臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第15條、88年10月27日訂定發布之大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法第5條及93年3月1日訂定發布之大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法第11條等規定，有無抵觸憲法第8條第1項及第23條之疑義表示意見，並請提供相關資料，儘速惠復。

說明：

- 一、依司法院大法官審理案件法第13條第1項規定辦理。
- 二、本院大法官審理人民聲請解釋旨揭規定有無抵觸憲法第8條第1項及第23條乙案，就聲請人指摘旨揭規定違反正當法律程序原則、比例原則及法律保留原則等項，有請貴部會儘速表示意見，並請提供各該規定之立法資料，包括立法理由、修正草案、修正理由、研修會紀錄或其他相關資料之必要。
- 三、檢附前開聲請釋憲案之聲請書及原因事件之歷審判決各1件（附件1至3）供參。

正本：行政院大陸委員會、內政部

副本：

郵 寄：行政院大陸委員會、內政部

裝

釘

線

內政部 函

機關地址：22069新北市板橋區三民路2段3  
7號5樓（入出國及移民署）

聯絡人：視察 魏良升

聯絡電話：(02) 29611356 分機107

傳真電話：(02) 29612817

電子信箱：2995@immigration.gov.tw

100

台北市重慶南路一段124號1樓

受文者：司法院

發文日期：中華民國100年1月31日

發文字號：內授移字第1000904503號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如說明五

主旨：關於大院大法官審理人民聲請解釋88年10月27日訂定發布之大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法第5條及93年3月1日訂定發布之大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法第11條等規定，有無抵觸憲法第8條第1項及第23條之疑義案，本部意見復如說明，請鑒核。

說明：

- 一、依 大院秘書長100年1月6日秘台大二字第1000000554號函辦理。
- 二、參酌大院大法官釋字第497號解釋理由，80年5月1日公布之憲法增修條文第10條（現行條文第11條）規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定」，臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）係依本增修條文所制定，為國家統一前確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民間權利義務之特別法，再者，若法律僅為概括授權時，則應就該項法律整體所表現之關聯意義以推知立法者授權之意旨，而非拘泥於特定法條之文字（參照釋字第三九四號解釋）。準此，本部93年3月1日訂定發布之大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法，係依據92年10月29日修正公布兩岸條例第10條之1授權規定辦理，明定對抵達機場、港口或已入境之大陸地區人民，經面談通過或未通過者，得依相關許可辦理准予入境、續予延期、居留、定居或拒絕入境、遣送出境、限令出境之處分

情形，係在確保臺灣地區安全與民眾福祉，符合兩岸條例之立法意旨，尚未逾其授權範圍，為維持社會秩序或增進公共利益所必要，與憲法第23條之規定並無牴觸。

- 三、查92年10月29日修正公布之兩岸條例第18條第1項規定略以：「進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：一、未經許可入境者。二、經許可入境，已逾停留、居留期限者。三、從事與許可目的不符之活動或工作者。四、有事實足認為有犯罪行為者。五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。」，另依據同條第5項（現行法第7項）規定：「第一項強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之」，其授權條款雖僅就授權內容與範圍為概括規定，惟參酌前揭釋字第497號解釋，依法律整體解釋，應可推知立法意旨授權本部就大陸地區人民強制出境及暫予收容之程序及處理，訂定法規命令，無違反法律保留原則，亦與憲法第23條之規定無牴觸。

- 四、復查本部88年10月27日訂定發布之大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法，除訂定各治安機關執行出境程序外，就當事人人身安全及天候因素等考量，有無法立即執行強制出境之情形，並以同辦法第5條（現行法第6條）規定：「強制出境前，有下列情形之一者，得暫予收容：一、前條第二項各款所定情形。二、因天災或航空器、船舶故障，不能依規定強制出境者。三、得逕行強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，無大陸地區、香港、澳門或第三國家旅行證件者。四、其他因故不能立即強制出境者。」，予以明確規範，本項規定係為確保對大陸地區人民、香港或澳門居民執行強制出境之目的，於遣送前之暫時措施，並未逾越兩岸條例授權範圍。另按憲法第8條第1項規定：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。……」，係指非現行犯之人民犯罪逮捕拘禁之法定程序，與本辦法所為收容處分之「行政收容」亦有不同，與憲法第8條第1項人身自由保障之意旨，亦無違背。

五、檢陳本部88年10月27日訂定發布之「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」發布令及草案（含總說明）、93年3月1日訂定發布之「大陸地區人民申請進入台灣地區面談管理辦法」發布令（含簽稿、總說明及逐條說明）影本各1份供參。

正本：司法院

副本：行政院大陸委員會、本部入出國及移民署

部長 江宜樺

依權責劃分規定授權業務主管決行

立法院議案關係文書

（中華民國四十一年九月起編號）  
中華民國八十九年一月五日印發

院總第一六九九號 政府提案第六九〇二號

案由：內政部函送「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」，請查照案。

內政部函

中華民國八十八年十月廿七日  
台（88）內警字第八八七一九九三號

✓ 受文者：立法院

主旨：「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」業經本部於八十八年十月二十七日以台（88）內警字第八八七一九九二號令訂定發布，茲檢送該辦法之發布令、條文、總說明及逐條說明各一份，請查照。

正本：立法院

副本：行政院法規委員會、本部法規委員會、警政署（法制室、入出境管理局）（均含附件）

部長 黃 主 文

✓內政部令

中華民國八十八年十月廿七日  
台(88)內警字第八八七一九九二號

訂定「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」。  
附「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」。

部長 黃 主 文

大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法

第一條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第五項及香港澳門

關係條例第十四條第四項規定訂定之。

第二條 在臺灣地區限制或禁止水域內，查獲未經許可入境之大陸地區人民、香

港或澳門居民，治安機關得逕行強制驅離。

第三條 在機場、港口查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治

安機關得責由原搭乘航空器、船舶之機（船）長或其所屬之代理人，安排當日或最近班次遣送離境。

第四條 在臺灣地區陸上，查獲依法得強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居

民，治安機關於查無其他犯罪事實後，得逕行強制出境。

前項大陸地區人民、香港或澳門居民，有下列各款情事之一者，得由其本人及在臺灣地區設有戶籍之親屬共立切結書，於其原因消失後強制出境：

一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿者。

二、罹患疾病而強制其出境有生命危險之虞者。



## 第五條

強制出境前，有下列情形之一者，得暫予收容。

一、前條第二項各款所定情形。

二、因天災或航空器、船舶故障，不能依規定強制出境者。

三、得逕行強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，無大陸地區、香

港、澳門或第三國家旅行證件者。

四、其他因故不能立即強制出境者。

## 第六條

強制出境，依下列規定處理：

一、治安機關查獲者，得請當地警察機關協助處理。

二、各級警察機關查獲者，依規定逕行處理。

三、經大陸地區人民、香港或澳門居民收容處所暫予收容者，由內政部警

政署入出境管理局（以下簡稱境管局）協調執行。

## 第七條

治安機關執行強制出境前，應審慎查證、蒐集被強制出境者違法證據、

拍照及製作調查筆錄。

## 第八條

執行強制出境，應製作名冊，載明下列事項：

一、姓名、性別、出生年月日與大陸地區人民、香港或澳門居民身分證明文件號碼及在大陸地區或香港、澳門之住址。

二、查獲時間、地點及查獲之治安機關（單位）。

三、強制出境之依據。

四、出境費用墊付情形。

五、搭乘之班機（船）、日期及時間。

前項名冊應製作一式二份：一份自存，一份通知境管局。

境管局應依前項名冊製發出境通知單，送出境之機場或港口查驗單位。

## 第九條

## 第十條

依第二條逕行強制驅離及第三條遣送離境者，得不適用前三條規定。執行強制出境，應依下列規定辦理：

一、以解送被強制出境者至最近之機場，搭乘航空器出境為原則；必要時得解送至最近之港口，搭乘船舶出境。

二、執行強制出境時，應派員戒護；必要時得申請警力支援。

三、遇有抗拒行為或脫逃之虞，得施以強制力或依規定使用警械。

前項被強制出境者，已備妥證照及機（船）票者，治安機關得准其搭機（船）出境，並應派員隨行至機場（港口），監視其出境。

第十一條 本辦法之強制出境執行作業，得委託中華民國紅十字會總會或行政院設

立或指定之機構或委託之民間團體辦理之。

第十二條 執行強制出境所需之經費，應依預算程序編列。

第十三條 本辦法自發布日施行。但有香港澳門關係條例第六十二條但書情形時，

分別自該條例一部或全部施行之日施行。

## 大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法總說明

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第五項規定，大陸地區人民強制出境處理辦法由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之，另香港澳門關係條例第十四條第四項規定，香港澳門居民強制出境處理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。因大陸地區人民之強制出境與香港澳門居民之強制出境方式雷同，為統一作業程序，並精簡法規，宜予合併訂定，爰擬具為「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」（以下簡稱本辦法），計十三條，其要點如下：

一、經查獲依法得強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關執行強制出境之作業方式。

### （第二條至第四條）

二、大陸地區人民、香港或澳門居民於強制出境前，得暫予收容之事由。（第五條）

三、各治安機關執行強制出境之程序。（第六條至第十一條）

大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法

條 文	說 明
<p>第一條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第五項及香港澳門關係條例第十四條第四項規定訂定之。</p>	<p>揭禁「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十八條第五項及「香港澳門關係條例」第十四條第四項規定，為本辦法訂定之法源。</p>
<p>第二條 在臺灣地區限制或禁止水域內，查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關得逕行強制驅離。</p>	<p>在限制或禁止水域內查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關得逕行強制驅離。</p>
<p>第三條 在機場、港口查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關得責由原搭乘航空</p>	<p>在機場、港口查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，得責由其</p>

<p>器、船舶之機（船）長或其所屬之代理人，安排當日或最近班次遣送離境。</p>	<p>搭乘之航空器或船舶之機（船）長或其所屬之代理人，安排當日或最近班次遣送離境。</p>
<p>第四條 在臺灣地區陸上，查獲依法得強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關於查無其他犯罪事實後，得逕行強制出境。</p> <p>前項大陸地區人民、香港或澳門居民，有下列各款情事之一者，得由其本人及在臺灣地區設有戶籍之親屬共立切結書，於其原因消失後強制出境：</p> <p>一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿者</p> <p>二、罹患疾病而強制其出境有生命危險之虞者</p>	<p>一、第一項規定治安機關在臺灣地區陸上，查獲依法得強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，於查無其他犯罪事實後，得逕行強制出境之處理方式。</p> <p>二、第二項係參照「臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則」第十一條第一項及「香港澳門關係條例施行細則」第二十二條第一項之規定</p>

<p>第五條</p> <p>強制出境前，有下列情形之一者，得暫予收容：</p>	<p>訂定，並明定應經本人及在臺灣地區設有戶籍之親屬共立切結書。</p>
<p>一、前條第二項各款所定情形。</p> <p>二、因天災或航空器、船舶故障，不能依規定強制出境者。</p> <p>三、得逕行強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，無大陸地區、香港、澳門或第三國家旅行證件者。</p> <p>四、其他因故不能立即強制出境者。</p>	<p>治安機關對應被強制出境者，得暫予收容之事由。</p>
<p>第六條</p> <p>強制出境，依下列規定處理：</p>	<p>強制出境之處理方式。</p>

<p>一、治安機關查獲者，得請當地警察機關協助處理。</p> <p>二、各級警察機關查獲者，依規定逕行處理。</p> <p>三、經大陸地區人民、香港或澳門居民收容處所暫予收容者，由內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）協調執行。</p>	
<p>第七條 治安機關執行強制出境前，應審慎查證、蒐集被強制出境者違法證據、拍照及製作調查筆錄。</p>	<p>強制出境前之作業方式。</p>
<p>第八條 執行強制出境，應製作名冊，載明下列事項：</p> <p>一、姓名、性別、出生年月日與大陸地區人民、香港或澳門居民身分證明文件號碼及在大陸地區或香港、澳門之住址。</p>	<p>一、第一項及第二項明定執行強制出境，應製作名冊之內容、數量及存放機關或單位。</p> <p>二、第三項規定境管局應依名冊製發出</p>



<p>二、查獲時間、地點及查獲之治安機關（單位）。</p> <p>三、強制出境之依據。</p> <p>四、出境費用墊付情形。</p> <p>五、搭乘之班機（船）、日期及時間。</p> <p>前項名冊應製作一式二份，一份自存，一份通知境管局。</p> <p>境管局應依前項名冊製發出境通知單，送出境之機場或港口查驗單位。</p>	<p>境通知單，送出境之機場或港口查驗單位。</p>
<p>第九條 依第二條逕行強制驅離及第三條遣送離境者，得不適用前三條規定。</p>	<p>於臺灣地區限制或禁止水域或在機場、港口查獲，立即執行強制驅離或遣送離境者，得不適用第六條至第八條規定之處理方式，俾迅速處理。</p>

第十條

執行強制出境，應依下列規定辦理：

一、以解送被強制出境者至最近之機場，搭乘航空器出境為原則；必要時得解送至近之港口，搭乘船舶出境。

二、執行強制出境時，應派員戒護；必要時得申請警力支援。

三、遇有抗拒行為或脫逃之虞，得施以強制力或依規定使用警械。

前項被強制出境者，已備妥證照及機（船）票者，治安機關得准其搭機（船）出境，並應派員隨行至機場（港口），監視其出境。

第十一條

本辦法之強制出境執行作業，得委託中華民國

一、第一項明定執行強制出境，應遵行之事項。

二、第二項明定被強制出境者，自行搭機（船）出境之處理方式。

有關強制出境執行作業，得委託我國紅

<p>國紅十字會總會或行政院設立或指定之機構或委託之民間團體辦理之。</p>	<p>十字會總會或行政院設立或指定之機構或委託之民間團體辦理。</p>
<p>第十二條 執行強制出境所需之經費，應依預算程序編列。</p>	<p>執行強制出境所需經費之來源。</p>
<p>第十三條 本辦法自發布日施行。但有香港澳門關係條例第六十二條但書情形時，分別自該條例一部或全部施行之日施行。</p>	<p>一、明定本辦法施行日期。 二、為配合香港澳門關係條例第六十二條「本條例施行日期，由行政院定之。但行政院得分別情形定其一部或全部之施行日期。」之規定，訂定但書。（澳門居民須於葡萄牙結束對澳門之治理後，始得適用香港澳門關係條例之規定。）</p>

附件二

副本  
內政部函

機關地址：台北市中正區108徐州路五號  
傳真：

受文者：入出境管理局

密等及解密條件：

發文日期：中華民國八十八年五月二十一日

發文字號：台（八八）內警字第八八七一四二一號

附件：如主旨

主旨：檢陳訂定「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」草案及總說明各十二份，並擬廢止「香港澳門居民強制出境處理辦法」，請 鑒核。

說明：

一、「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」草案，訂定之法源係依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十八條第五項、「香港澳門關係條例」第十四條第四項。由於大陸地區人民之強制出境與香港澳門居民之強制出境雷同，為統一作業程序，爰合併訂定為「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」（以下簡稱本辦法）。以達精簡法令之目的。

二、現行之「香港澳門居民強制出境處理辦法」，於本辦法發布，同時廢止之。

三、本草案本部於本（八十八）年三月三十日邀請法務部、國家安全局及行政院大陸委員會等有關機關及本部相關單位，召開會議審查，並提本部八十八年五月十日部務會報討論通過。

正本：行政院

檔號 1020  
年限 永久

抄

天曾文昌

0524 1700

抄併原案處理  
（本局所訂主稿）

主任周友彥

0524 1700

何榮村

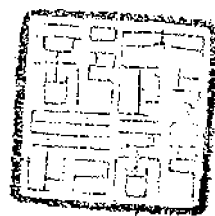
組員吳榮

88年5月4日  
局收 28326 號

(88)已銷號

副本：本部法規委員會、警政署（法制室、入出境管理局）（均含附件各一份）

部長黃主文



大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法（草案）

## 大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法草案總說明

中華民國八十六年五月十四日總統令修正臺灣地區與大陸地區人民關係條例，第十八條增訂第五項，規定大陸地區人民強制出境處理辦法由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。香港澳門關係條例第十四條第四項亦規定，香港澳門居民強制出境處理辦法由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。由於大陸地區人民之強制出境與香港澳門居民之強制出境方式雷同，為統一作業程序，爰合併訂定為「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」（以下簡稱本辦法）。以達精簡法令之目的。

本辦法發布後，現行之「香港澳門居民強制出境處理辦法」同時廢止之。

本辦法共十二條，重點如下：

一、揭櫫本辦法訂定之法源。（草案第一條）

二、明定治安機關查獲依法得強制出境之大陸地區人民或香港澳門居民，執行強制出境之作業方式。

（草案第二條至第四條）

三、明定強制出境前，得暫予收容之情形。（草案第五條）

四、明定各治安機關執行強制出境之程序。（草案第六條至第十條）

五、明定本辦法之施行日期。（草案第十二條）

大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法草案

名	稱
大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法	說 明
	<p>一、民國八十六年五月十四日總統令修正臺灣地區與大陸地區人民關係條例，第十八條增訂第五項，規定大陸地區人民強制出境處理辦法由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。</p> <p>二、香港澳門關係條例第十四條第四項亦規定，香港澳門居民強制出境處理辦法由內政部擬訂，報請行政院</p>



	<p>核定後發布之。</p> <p>三、由於大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理方式雷同，爰合併訂定，以切合實際，並簡化法規數目。</p>
<p>條 文</p>	<p>說 明</p>
<p>第一條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第五項及香港澳門關係條例第十四條第四項規定訂定之。</p>	<p>揭棄「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十八條第五項，及「香港澳門關係條例」第十四條第四項規定，為本辦法訂定之法源。</p>
<p>第二條 在臺灣地區海域內，查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關得逕行強制驅離。</p>	<p>規定在海域內查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關得逕行強制驅離。</p>

第三條

在機場、港口證照查驗時，查獲未經許可入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關得責由原搭乘航空器、船舶之機（船）長或其所屬之代理人，安排當日或最近班次遣送離境。

第四條

在臺灣地區陸上，查獲依法得強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，治安機關查無其他犯罪事實後，得逕行強制出境。

前項被強制出境者，有下列各款情事之一者，由其本人及在臺灣地區親友共立切結書，於其原因消失後強制出境：

一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿者

規定在證照查驗時，查獲未經許可

入境之大陸地區人民、香港或澳門居民，得責由其搭乘之航空器或船舶之機（船）長或其所屬之代理人，安排當日或最近班次遣送離境。

一、規定治安機關在臺灣地區陸上，查獲依法得強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，查無其他犯罪事實後，得逕行強制出境之處理方式。

二、第二項係納入「臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則」第十一

<p>第六條</p> <p>強制出境，依下列規定處理：</p>	<p>第五條</p> <p>強制出境前，有下列情形之一者，得暫予收容</p> <p>一、因天災或航空器、船舶故障，不能依規定強制出境者。</p> <p>二、得逕行強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，無大陸地區、香港、澳門或第三國家旅行證件者。</p> <p>三、其他因故不能立即強制出境者。</p>	<p>二、罹患疾病而強制其出境有生命危險之虞者。</p>
<p>規定強制出境之處理方式。</p>	<p>規定治安機關對應被強制出境者，得暫予收容之情形。</p>	<p>條第一項，及「香港澳門關係條例施行細則」第二十二條第一項規定。</p>

<p>一、治安機關查獲者，得請當地警察機關協助處理。</p> <p>二、各級警察機關查獲者，依規定逕行處理。</p> <p>三、經大陸地區人民、香港或澳門居民收容處所暫予收容者，由內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）協調執行。</p>	
<p>第七條 治安機關執行強制出境前，應審慎查證、蒐集被強制出境者違法證據、拍照及製作調查筆錄。</p>	<p>規定強制出境前之作業方式。</p>
<p>第八條 執行強制出境，應製作名冊，載明下列事項：</p> <p>一、姓名、性別、出生年月日與大陸地區人民、香港或澳門居民身分證明文件號碼及在大陸地區或香港、澳門之住址。</p>	<p>一、明定執行強制出境，應製作名冊之內容、數量及存放機關或單位。</p> <p>二、第三項規定境管局應依名冊製發出境通知單，送出境之機場或港口查</p>

<p>第十條 執行強制出境，應依下列規定辦理：</p>	<p>一、第一項明定執行強制出境，應遵行</p>
<p>第九條 依第二條逕行強制驅離及第三條遣送離境者，不適用前三條規定。但依第五條第一款收容者，不在此限。</p>	<p>明定於海上或入境前查獲，立即執行強制驅離或遣送離境者，不適用前三條規定之處理方式。</p>
<p>二、查獲時間、地點及查獲之治安機關（單位）。 三、強制出境之依據。 四、出境費用墊付情形。 五、搭乘之班機（船）、日期及時間。 前項名冊應製作一式二份，一份自存，一份通知境管局。 境管局應依前項名冊製發出境通知單，送出境之機場或港口查驗單位。</p>	<p>驗單位。</p>

<p>一、解送被強制出境者至最近之機場，搭乘航空器出境為原則；必要時得以船舶為之。</p> <p>二、執行強制出境時，應派員戒護；必要時得申請警力支援。</p> <p>三、遇有抗拒行為或脫逃之虞，得施以強制力或依規定使用警械。</p> <p>前項被強制出境者，已備妥證照及機（船）票者，治安機關得准其搭機（船）出境，並應派員隨行至機場（港口），監視其出境。</p>	<p>之事項。</p> <p>二、第二項明定被強制出境者，自行搭機（船）出境之處理方式。</p>
<p>第十一條 執行強制出境所需之經費，應依預算程序編列。</p>	<p>明定執行強制出境所需之經費，應依預算程序編列。</p>
<p>第十二條 本辦法自發布日施行。但有香港澳門關係條</p>	<p>一、明定本辦法施行日期。</p>

例第六十二條但書情形時，分別自該條例一部或全部施行之日施行。

二、澳門居民部分須於八十八年十二月二十日葡萄牙結束其治理後實施，爰訂但書規定。

附件3

# 立法院議案關係文書

(中華民國四十一年九月起編號)  
中華民國九十三年三月十九日印發

收文編號：0330001008

## 院總第一五五四號 政府提案第九六四〇號

案由：內政部函送「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」，請查照案。

內政部函

受文者：立法院

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：台內警字第〇九三〇〇七九八九二四號

附件：如主旨

主旨：「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」業經本部於九十三年三月一日以台內警字第〇九三〇〇七九八九二號令訂定發布，茲檢送發布令（含法規條文）、總說明及逐條說明各乙份，請查照。

說明

一、依據行政院秘書長九十三年三月一日院臺內字第〇九三〇〇九六三二號函及行政院大陸委員會九十三年二月十七

立法院第五屆第五會期第八次會議議案關係文書

報六八五



日陸法字第〇九三〇〇〇二四九二號函辦理。

二、查新修正「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（以下簡稱兩岸條例）業經 鈞院通過並奉 總統九十二年十月二十九日華總一義字第〇九二〇〇一九九七七〇號令公布。依兩岸條例第十條之一規定：「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之，未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。其管理辦法，由主管機關定之」。為規範大陸地區人民來臺接受面談，爰訂定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」。

正本 立法院

副本：行政院法規委員會、本部法規委員會、警政署（法制室、出入境管理局）（均含附件）

部長 余 政 憲

內政部令

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：台內警字第○九三○○七九八九二號

訂定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」。

附「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」。

部長 余政憲

## 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法

✓第一條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱本條例)第十條之一規定訂定之。

第二條 本辦法之主管機關為內政部。

第三條 內政部警政署入出境管理局(以下簡稱境管局)受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應依本辦法對申請人實施面談；申請人如有臺灣地區配偶或親屬，其臺灣地區配偶或親屬亦應陪同接受面談，但境管局認無可疑者，得簡要實施面談。

第四條 境管局受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，境管局應於受理申請後十日內，函請轄區警政機關或村里幹事於文到一個月內，協助訪查申請人之臺灣地區配偶或親屬之家庭、身心、經濟等狀況，並將訪查結果資料回復境管局，供境管局作為審核申請案之依據。

實施面談人員，應於對大陸地區人民及其臺灣地區配偶實施面談前，詳閱前項訪查結果資料。  
申請人之臺灣地區配偶或親屬現在在臺灣地區者，經審認有婚姻異常之虞或疑有依法不予許可之事項者，境管局得以書面通知其臺灣地區配偶或親屬接受訪談。

第五條 境管局應依前條訪查及訪談結果，以面談通知書、電話、電子郵件或其他方式通知大陸地區人民及其臺灣地區配偶依下列方式接受面談：

- 一、申請人在海外地區者，至我駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構接受面談。
- 二、申請人在香港或澳門者，至行政院於香港或澳門所設立或指定之機構或委託之民間團體接受面談。
- 三、申請人在大陸地區者，至本條例第四條第一項所定之機構或依第二項規定受委託之民間團體在大陸地區分支機構面談。

四、申請人在臺灣地區者，至境管局或各服務處(站)接受面談。

大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬無法依前項第一款至第三款規定於境外接受面談者，得先予核發入境許可，大陸地區人民應於入境時，至境管局設於機場、港口之服務站接受面談。其臺灣地區配偶或親屬應到場配合接受面談程序。

第六條 大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬依前條第二項規定接受面談後，境管局認案件複雜，非進一步查證，無法為即時之認定者，得同意該大陸地區人民經查驗後入境，並以書面通知其偕同臺灣地區配偶或親屬，

於停留期間屆滿前，至指定處所接受二度面談。

#### 第七條

接受面談者有數人時，應採隔離進行；非受面談者，不得在場。

實施面談，應由面談人員當場製作面談紀錄，並全程錄音。必要時，得全程錄影。

前項面談紀錄，應記載下列事項：

- 一、受面談者姓名、年籍、住址或來臺住址。
- 二、對於受面談者之詢問及其陳述。
- 三、面談之年月日及處所。

面談紀錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後，親自簽名。

第二項面談紀錄、錄音及錄影資料，由境管局負責彙整，併同申請資料、文書驗證證明文件、第四條第一項訪查結果資料及其他相關文件，製作專卷建檔保存及管理。於境外面談製作之面談紀錄，應製作二份，一份由面談處所保存，另一份併同錄音、錄影資料，附於申請書核轉境管局。

#### 第八條

實施面談人員於面談時，應服儀整齊、態度懇切，不得施以強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞詢問或其他不正當之方法為之。

於機場、港口實施面談時，為配合入境機(船)航班時刻，得於夜間詢問；境管局及各服務處(站)實施面談，經受面談者同意，得於夜間詢問。夜間詢問截止時間為每日二十二時止，逾時由面談人員安排過境處所住宿，等候翌日接受面談，翌日未完成面談者，繼續於過境處所等候至完成面談。

前項於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔。

#### 第九條

實施面談人員，由境管局指定人員擔任，二人為一組，其中應至少有一名為委任四職等以上人員。

對同案之大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬實施面談時，應由同一編組人員為之。

面談實施完畢，面談結果應經面談實施單位主管層級人員決行。主管層級人員於境管局本部，由境管局指定；於各服務處(站)為處(站)主任。

實施面談人員，如於個案中發現有涉及犯罪嫌疑情事時，應移送司法機關偵辦。

境管局應定期舉行各類面談人員訓練課程，供面談人員進修及相互交換實施面談經驗。

#### 第十條

大陸地區人民接受面談，有下列情形之一者，其中申請案不予許可；已許可者，應撤銷或廢止其許可：

一、無正當理由拒絕接受面談。

二、其臺灣地區配偶未接受或未通過訪談。

三、經面談後，申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵。

四、面談時發現疑似有串證之虞，不聽制止。

五、經面談及其他相關佐證資料，無積極事證足認其婚姻為真實。

六、經查有影響國家安全、社會安定之虞。

第十一條 大陸地區人民抵達機場、港口或已入境，經通知面談，有前條各款情形之一者，其許可應予撤銷或廢止，並註銷其入出境許可證件，逕行強制出境或限令十日內出境。

第十二條 大陸地區人民接受面談後，其申請案許可及不予許可之處分，由境管局依相關許可辦法辦理。

第十三條 大陸地區人民具臺灣地區人民配偶身分，以其他事由進入臺灣地區後，申請團聚、居留或定居之面談作業，依本辦法之規定。

第十四條 本辦法所規定訪查結果資料、通知書、訪談、面談紀錄等格式，由境管局訂定之。

第十五條 本辦法自中華民國九十三年三月一日施行。

大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法總說明

臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）於民國九十二年十月二十九日修正公布，依本條例第十條之一規定，大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。其管理辦法，由主管機關定之。為規範大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居之面談管理辦法，爰訂定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」（以下簡稱本辦法），共計十五條，其要點如下：

- 一、本辦法之法源。（第一條）
- 二、本辦法之權責機關。（第二條）
- 三、境管局應依本辦法實施面談。（第三條）
- 四、面談前請警政機關或村里幹事協助訪查要項。（第四條）
- 五、面談之時機及地點。（第五條）
- 六、二度面談之方式。（第六條）
- 七、面談方式、設備及紀錄內容。（第七條）
- 八、面談執行作業方式。（第八條）
- 九、面談人員職級、編組之規定。（第九條）
- 十、面談不予許可處分情形。（第十條）

- 十一、機場、港口或已入境，經面談通過或未通過者處分情形。(第十二條)
- 十二、大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分規定。(第十二條)
- 十三、大陸地區人民配偶身分，以其他事由申請案面談規定。(第十三條)
- 十四、查訪紀錄、通知書、面談紀錄格式由境管局訂定。(第十四條)
- 十五、規定本辦法之施行日期。(第十五條)

# 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法

條	文	說	明
第一條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）第十條之一規定訂定之。			明定本辦法之法源。
第二條 本辦法之主管機關為內政部。			明定本辦法之主管機關。
第三條 內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應依本辦法對申請人實施面談；申請人如有臺灣地區配偶或親屬，其臺灣地區配偶或親屬亦應偕同接受面談。但境管局認顯無可疑者，得簡要實施面談。			明定境管局應依本辦法實施面談。
第四條 境管局受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應於受理申請後十日內，函請轄區警政機關或村里幹事於文到一個月內，協助訪查申請人之臺灣地區配偶或親屬之家庭、身心、經濟等狀況，並將訪查結果資料回復境管局，供境管局作為審核申請案之依據。 實施面談人員，應於對大陸地區人民及其臺灣地區配偶實施面談前，詳閱前項訪查結果資料。 申請人之臺灣地區配偶或親屬現在在臺灣地區者，經審認有婚姻異常之虞或疑有依法不予許可之事項者，境管局得以書面通知其臺灣地區配偶或親屬接受訪談。	一、明定境管局受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應先行函請警政機關或村里幹事協助訪查，如經審認有婚姻異常或依法不予許可情事之虞者，境管局得先行對大陸地區人民之臺灣地區親屬實施訪談，獲取相關資訊，以利對大陸地區人民實施面談。 二、明定經審認有婚姻異常或依法不予許可之虞者，境管局得以書面通知其臺灣地區配偶接受訪談。		



<p>第五條 境管局應依前條訪查及訪談結果，以面談通知書、電話、電子郵件或其他方式通知大陸地區人民及其臺灣地區配偶、親屬依下列方式接受面談：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、申請人在海外地區者，至我駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構接受面談。</li> <li>二、申請人在香港或澳門者，至行政院於香港或澳門所設立或指定之機構或委託之民間團體接受面談。</li> <li>三、申請人在大陸地區者，至本條例第四條第一項所定之機構或依第二項規定受委託之民間團體在大陸地區分支機構面談。</li> <li>四、申請人在臺灣地區者，至境管局或各服務處（站）接受面談。</li> </ol> <p>大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬無法依前項第一款至第三款規定於境外接受面談者，得先予核發入境許可。大陸地區人民應於入境時，至境管局設於機場、港口之服務站接受面談。其臺灣地區配偶或親屬應到場配合接受面談程序。</p> <p>第六條 大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬依前條第二項規定接受面談後，境管局認案件複雜，非進一步查證，無法為即時之認定者，得同意該大陸地區人民經查驗後入境。</p>	<p>三、臺灣配偶接受訪談，係依行政程序法第三十九條規定。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、明定面談之時機及地點。</li> <li>二、大陸地區人民自海外（外國）及香港、澳門申請來台者，面談地點為我駐當地代表處、辦事處或使領館。</li> <li>三、在大陸地區未設立分支機構前，居住大陸地區之申請人，入境前於國境線上（中正、高雄國際機場、金門水頭、馬祖福澳碼頭）接受面談。</li> <li>四、大陸地區人民已進入臺灣地區者，在台提出團聚、居留或定居申請者，必須偕同在臺親屬一同前往境管局指定之處所接受面談。</li> </ol> <p>一、明定二度面談之方式。</p> <p>二、國境線上接受面談，雖可疑但缺乏具體事證者，發面談通知書，入境</p>
---	--

<p>，並以書面通知其偕同臺灣地區配偶或親屬，於停留期間屆滿前，至指定處所接受二度面談。</p>	<p>後偕同在臺配偶一同前往指定處所接受面談。</p> <p>三、面談以國境線上面談為原則，例外時始實施境內二度面談。</p>
<p>第七條 接受面談者有數人時，應採隔離進行；非受面談者，不得在場。</p> <p>實施面談，應由面談人員當場製作面談紀錄，並全程錄音，必要時，得全程錄影。</p> <p>前項面談紀錄，應記載下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、受面談者姓名、年籍、住址或來臺住址。</li> <li>二、對於受面談者之詢問及其陳述。</li> <li>三、面談之年月日及處所。</li> </ol> <p>面談紀錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後，親自簽名。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、明定面談方式、設備及紀錄內容。</li> <li>二、面談紀錄應由面談人員當場製作，並應全程錄音。</li> <li>三、明定面談紀錄應記載事項。</li> <li>四、面談紀錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後親自簽名。</li> <li>五、面談紀錄及錄音、錄影資料宜由境管局統一彙整製作專卷保存及管理，避免散逸。</li> </ol>
<p>第二項面談紀錄、錄音及錄影資料，由境管局負責彙整，併同申請資料、文書驗證證明文件、第四條第一項訪查結果資料及其他相關文件，製作專卷建檔保存及管理。於境外面談製作之面談紀錄，應製作二份，一份由面談處所保存，另一份併同錄音、錄影資料，附於申請書核轉境管局。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、明定面談執行作業方式。</li> <li>二、明定面談人員採證據法則實施面談，不得以脅迫暴力方式迫使被面談者為之。</li> </ol>
<p>第八條 實施面談人員於面談時，應服儀整齊、態度懇切，不得施以強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞詢問或其他不正當之方法為之。</p>	

於機場、港口實施面談時，為配合入境機（船）航班時刻，得於夜間詢問；境管局及各服務處（站）實施面談，經受面談者同意，得於夜間詢問。夜間詢問截止時間為每日二十二時止，逾時由面談人員安排過境處所住宿，等候翌日接受面談，翌日未完成面談者，繼續於過境處所等候至完成面談。前項於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔。

該人做不實之供述。  
三、明定國境線上及境內面談，得於夜間實施面談，以資規範。  
四、明定於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔，以防人蛇集團選定深夜或特定班機入境闖關。

第九條 實施面談人員，由境管局指定人員擔任，二人為一組，其中應至少有一名為委任四職等以上人員。

一、明定面談人員由境管局依其事務分配指定人員實施面談。

對同案之大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬實施面談時，應由同一編組人員為之。

二、明定面談人員以編組方式為之，其中一名並具一定職等以上公務員身分。

面談實施完畢，面談結果應經面談實施單位主管層級人員決行。主管層級人員於境管局本部，由境管局指定；於各服務處（站）為處（站）主任。

三、面談結果攸關當事人權益甚重，為求慎重起見，應由主管層級人員決行。

實施面談人員，如於個案中發現有涉及犯罪嫌疑情事時，應移送司法機關偵辦。

四、明定面談發現涉嫌違法情事，應移送司法機關偵辦。

境管局應定期舉行各類面談人員訓練課程，供面談人員進修及相互交換實施面談經驗。

五、為增進面談人員本職技能，境管局應定期舉行訓練課程。

第十條 大陸地區人民有下列情形之一者，其申請案不予許可；已許可者，應撤銷或廢止其許可：

明定大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分情形。

一、無正當理由拒絕接受面談。

<p>二、其臺灣地區配偶未接受或未通過訪談。</p> <p>三、經面談後，申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵。</p> <p>四、發現疑似有串證之虞，不聽制止。</p> <p>五、經面談及其他相關佐證資料，無積極事證足認其婚姻為真實。</p> <p>六、經查有影響國家安全、社會安定之虞。</p>	
<p>第十一條 大陸地區人民抵達機場、港口或已入境，經通知面談，有前條各款情形之一者，其許可應予撤銷或廢止，並註銷其入出境許可證件，逕行強制出境或限令十日內出境。</p>	<p>明定抵達機場、港口或已入境之大陸地區人民，經面談通過或未通過者，得依相關許可辦理准予入境、續予延期、居留、定居或拒絕入境、遣送出境、限令出境。</p>
<p>第十二條 大陸地區人民接受面談後，其申請案許可及不予許可之處分，由境管局依相關許可辦法辦理。</p>	<p>明定大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分規定。</p>
<p>第十三條 大陸地區人民具臺灣地區人民配偶身分，以其他事由進入臺灣地區後，申請團聚、居留或定居之面談作業，依本辦法之規定。</p>	<p>明定大陸地區人民配偶身分，以其他事由申請進入臺灣地區之面談作業。</p>
<p>第十四條 本辦法所規定訪查結果資料、通知書、訪談、面談紀錄等格式，由境管局訂定之。</p>	<p>明定查訪紀錄、通知書、面談紀錄格式由境管局訂定。</p>
<p>第十五條 本辦法自中華民國九十三年三月一日施行。</p>	<p>規定本辦法施行日期。</p>

簽稿併陳

簽

於 警政署

九十三年三月一日

主旨：有關發布「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」（以下簡稱本辦法）

乙案，簽請 核示。

說明：

一、依據行政院秘書長九十三年三月一日院臺內字第09300009631號函辦理。

二、查「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」草案，鈞部業以九十三年二月二十四日台內警字第09300026494號函陳報行政院，並奉行政院函復在案。

三、行政院來函，除針對部分草案條文做文字修正外，主要意見為：依據依兩岸條例第十條之一規定：「草案第十三條第二項規定：大陸地區人民以親屬關係身分申請進入臺灣地區之面談作業，「準用」本辦法之規定」，並非兩岸條例第十條之一所定「團聚、居留或定居」之情形，似有逾越本條例之嫌。

四、為對行政院所提意見表示尊重，原擬邀請行政院大陸委員會及鈞部法規會共同討論後，再依會議決議定案簽報。惟經徵詢陸委會，該會承辦人宋先生表示：為爭取時效，並依原定日期發布，該會同意行政院所提之意見，將草案第十三條第二項規定予以刪除，以符合母法之精神；並請本署依規定簽報鈞長核定後正式發布。

擬辦：

↑一、擬依行政院及大陸委員會之意見，做文字修正並刪除草案第十三條第二項規定。

↑二、檢陳本辦法法規條文、總說明及逐條說明各乙份，奉 核後，依法制作業程序發布施行，函稿六份併陳。

部長余政憲

主任秘書

秘書

署長

副署長

主任秘書

核稿委員

局長

副局長

內會

本署法制室

敬會

部法規委員會

署長 張四良

副署長 劉世

主任秘書 黃俊

核稿秘書 曲來

局長 曹文

副局長 周友

主任秘書

核稿秘書

主管

副主管

承辦人

法制室主任 官

主任 可榮村

組員 李明

組員 盧正

組員 盧正

組員 盧正

科長 盧正

科員 盧正

請於公(發)布後三日內，將本辦法送交法務部法制司備查。

本署本會同意警政署處理意見，惟請於報行政院備查函稿說明欄中敘明應否英譯；另行政院其餘意見請警政署參酌，適時另案處理之。

部第一層決行

號：  
年限：

內政部 書函（稿一）

受文者：

速別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：台內警字第09330029892號

附件：如主旨

9320653660

主旨：「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」本部預定於九十三年三月一日以台內警字第09330029892號令訂定發布，茲檢附發布令稿及法規條文影本各乙份，請刊登行政院公報。

正本：行政院公報編印小組

副本：行政院法規委員會、本部法規委員會、總務司（請刊登公報）、警政署（法制室、入出境管理局）（均含附件）

（部 戳）

機關地址：台北市徐州路五號

聯絡人：黃國盛

聯絡電話：238889393#228837

傳真電話：238886022

電子信箱：mavdi@msl.immigration.gov.tw

(93)已刊登  
(1)

（大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法）發布案稿

## 內政部 書函（稿二）

受文者：

速別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：台內警字第0930029092號

附件：如主旨

主旨：「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」業經本部於九十三年三月一日以台內警字第0930029092號令訂定發布，茲檢附發布令（含法規條文）乙份，請查照。

正本：行政院公報編印小組

副本：行政院法規委員會、本部法規委員會、總務司（請刊登公報）、警政署（法制室、入出境管理局）（均含附件）

（部 戳）

機關地址：台北市徐州路五號

聯絡人：黃國盛

聯絡電話：238889393#238837

傳真電話：238886022

電子信箱：mavdi@msl.immigration.gov.tw

號：  
存年限：



（大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法）  
發布案稿

# 內政部 令（稿三）

發文日期：中華民國九十三年三月一日  
發文字號：台內警字第0930029892號

✓ 訂定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」。  
附「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」。

部長 余 ○ ○

檔 號：  
保存年限：

（大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法）發布案稿

## 內政部 函（稿四）

受文者：

速別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：台內警字第0930009631號

附件：如主旨

機關地址：台北市徐州路五號  
聯絡人：黃國盛  
聯絡電話：238889393#28837  
傳真電話：238886022  
電子信箱：navdi@msl.immigration.gov.tw

主旨：「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」業經本部於九十三年三月一日

以台內警字第0930009631號令訂定發布，檢陳發布令（含法規條文）  
乙份，敬請 備查。

說明：

- 一、依 鈞院秘書長九十三年三月一日院臺內字第0930009631號函辦理。
- 二、本辦法為配合<sup>臺灣地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法</sup>兩岸條例之施行，情況急迫，無法事先公告周知，依行政程序法第一百五十四條第一項規定，未踐行預告程序。

正本：行政院  
副本：行政院法規委員會、<sup>（法律草案全國法規資料庫工作小組）</sup>本部法規委員會、警政署（法制室、入出境管理局）（均含附件）

部長 余 ○ ○

號：  
存年限：

（大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法）發布案稿

## 內政部 函（稿五）

受文者：

速別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：台內警字第0930029892號

附件：如主旨

主旨：「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」業經本部於九十三年三月一日以台內警字第0930029892號令訂定發布，茲檢送發布令影本（含法規條文）、總說明及逐條說明各乙份，請查照。

說明：

- 一、依據行政院秘書長九十三年三月一日院臺內字第09300009631號函及行政院大陸委員會九十三年二月十七日陸法字第09300002492號函辦理。
- 二、查新修正「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（以下簡稱兩岸條例）業經鈞院通過並奉 總統九十二年十月二十九日華總一義字第09200199770號令公布。依兩岸條例第十條之一規定：「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。其管理辦法，由主管機關定之」。為

機關地址：台北市徐州路五號

聯絡人：黃國盛

聯絡電話：2388803393#238887

傳真電話：238886022

電子信箱：navdi@msl.immigration.gov.tw

規範大陸地區人民來臺接受面談，爰訂定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」。

三、本辦法為配合兩岸條例之施行，情況急迫，無法事先公告周知，依行政程序法第百五十四條第一項規定，未踐行預告程序。

正本：立法院

副本：行政院法規委員會、本部法規委員會、警政署（法制室、入出境管理局）（均含附件）

部長 余 ○ ○

（「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」發布案稿

## 內政部 函（稿六）

受文者：

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：台內警字第○93300298P2號

附件：如主旨

機關地址：台北市徐州路五號  
聯絡人：黃國盛

聯絡電話：238889393#2837

傳真電話：23886022

電子信箱：mavdi@msl.immigration.gov.tw

主旨：「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」業經本部於九十三年二月一日

以台內警字第○93300298P2號令訂定發布，檢送發布令影本（含法規條文）乙份，請 查照。

正本：中央各部、會、行、局、署、省、臺北市、高雄市政府、各縣（市）政府、本部各單位暨所屬機關、  
副本：國民大會秘書處、總統府秘書長、國家安全會議、國家安全局、五院秘書處（均含附件）

部長 余 ○ ○

（大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法）發布案稿

部長余政憲

93.3.31

部第一層決行

主任秘書

秘書長

秘書

秘書長

署長

副署長

主任秘書

核稿委員

局長

副局長

署長 張四良

警政署 副署長 劉世棟

主任秘書 黃俊宏

警政署 副署長 劉來順

警政署 副署長 曾文鼎

警政署 副署長 周友全

主任秘書

核稿秘書

主管

主管

承辦人

主任秘書 何榮村

警政署 副署長 李明

警政署 副署長 盧正雄

警政署 副署長 盧正雄

警政署 副署長 盧正雄

## 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法

第一條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）第十條之一規定訂定之。

第二條 本辦法之主管機關為內政部。

第三條 內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應依本辦法對申請人實施面談；申請人如有臺灣地區配偶或親屬，其臺灣地區配偶或親屬亦應偕同接受面談。但境管局認顯無可疑者，得簡要實施面談。

第四條 境管局受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應於受理申請後十日內，函請轄區警政機關或村里幹事於文到一個月內，協助訪查申請人之臺灣地區配偶或親屬之家庭、身心、經濟等狀況，並將訪查結果資料回復境管局，供境管局作為審核申請案之依據。

實施面談人員，應於對大陸地區人民及其臺灣地區配偶實施面談前，詳閱前項訪查結果資料。

申請人之臺灣地區配偶或親屬現在在臺灣地區者，經審認有婚姻異常之虞或疑有依法不予許可之事項者，境管局得以書面通知其臺灣地區配偶或親屬接受訪談。

第五條

境管局應依前條訪查及訪談結果，以面談通知書、電話、電子郵件或其他方式通知大陸地區人民及其臺灣地區配偶、親屬依下列方式接受面談：

- 一、申請人在海外地區者，至我駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構接受面談。
- 二、申請人在香港或澳門者，至行政院於香港或澳門所設立或指定之機構或委託之民間團體接受面談。
- 三、申請人在大陸地區者，至本條例第四條第一項所定之機構或依第二項規定受委託之民間團體在大陸地區分支機構面談。
- 四、申請人在臺灣地區者，至境管局或各服務處（站）接受面談。

大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬無法依前項第一款至第三款規定於境外接受面談者，得先予核發入境許可。大陸地區人民應於入境時，至境管局設於機場、港口之服務站接受面談。其臺灣地區配偶或親屬應到場配合接受面談程序。

第六條

大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬依前條第二項規定接受面談後，境管局認案件複雜，非進一步查證，無法為即時之認定者，得同意該大陸地區人民經查驗後入境。



，並以書面通知其偕同臺灣地區配偶或親屬，於停留期間屆滿前，至指定處所接受二度面談。

第七條 接受面談者有數人時，應採隔離進行；非受面談者，不得在場。

實施面談，應由面談人員當場製作面談紀錄，並全程錄音，必要時，得全程錄影。

前項面談紀錄，應記載下列事項：

- 一、受面談者姓名、年籍、住址或來臺住址。
- 二、對於受面談者之詢問及其陳述。
- 三、面談之年月日及處所。

面談記錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後，親自簽名。

第二項面談紀錄、錄音及錄影資料，由境管局負責彙整，併同申請資料、文書驗證證明文件、第四條第一項訪查結果資料及其他相關文件，製作專卷建檔保存及管理。於境外面談製作之面談紀錄，應製作二份，一份由面談處所保存，另一份併同錄音、錄影資料，附於申請書核轉境管局。

第八條 實施面談人員於面談時，應服儀整齊、態度懇切，不得施以強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞詢問或其他不正當之方法為之。

於機場、港口實施面談時，為配合入境機（船）航班時刻，得於夜間詢問；境管局及各服務處（站）實施面談，經受面談者同意，得於夜間詢問。夜間詢問截止時間為每日二十二時止，逾時由面談人員安排過境處所住宿，等候翌日接受面談，翌日未完成面談者，繼續於過境處所等候至完成面談。前項於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔。

第九條 實施面談人員，由境管局指定人員擔任，二人為一組，其中應至少有一名為委任四職等以上人員。

對同案之大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬實施面談時，應由同一編組人員為之。

面談實施完畢，面談結果應經面談實施單位主管層級人員決行。主管層級人員於境管局本部，由境管局指定；於各服務處（站）為處（站）主任。

實施面談人員，如於個案中發現有涉及犯罪嫌疑情事時，應移送司法機關偵辦。

境管局應定期舉行各類面談人員訓練課程，供面談人員進修及相互交換實施面談經驗。

第十條 大陸地區人民有下列情形之一者，其申請案不予許可；已許可者，應撤銷或廢止其許可：

一、無正當理由拒絕接受面談。

二、其臺灣地區配偶未接受或未通過訪談。

三、經面談後，申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵。

四、發現疑似有串證之虞，不聽制止。

五、經面談及其他相關佐證資料，無積極事證足認其婚姻為真實。

六、經查有影響國家安全、社會安定之虞。

第十一條 大陸地區人民抵達機場、港口或已入境，經通知面談，有前條各款情形之一者，其許可應予撤銷或廢止，並註銷其入出境許可證件，逕行強制出境或限令十日內出境。

第十二條 大陸地區人民接受面談後，其申請案許可及不予許可之處分，由境管局依相關許可辦法辦理。

第十三條 大陸地區人民具臺灣地區人民配偶身分，以其他事由進入臺灣地區後，申請團聚、居留或定居之面談作業，依本辦法之規定。

第十四條 本辦法所規定訪查結果資料、通知書、訪談、面談紀錄等格式，由境管局訂定之。

第十五條 本辦法自中華民國九十三年三月一日施行。

## 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法總說明

臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）於民國九十二年十月二十九日修正公布，依本條例第十條之一規定，大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。其管理辦法，由主管機關定之。為規範大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居之面談管理辦法，爰訂定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」（以下簡稱本辦法），共計十五條，其要點如下：

- 一、本辦法之法源。（第一條）
- 二、本辦法之權責機關。（第二條）
- 三、境管局應依本辦法實施面談。（第三條）
- 四、面談前請警政機關或村里幹事協助訪查要項。（第四條）
- 五、面談之時機及地點。（第五條）
- 六、二度面談之方式。（第六條）
- 七、面談方式、設備及紀錄內容。（第七條）
- 八、面談執行作業方式。（第八條）
- 九、面談人員職級、編組之規定。（第九條）
- 十、面談不予許可處分情形。（第十條）

- 十一、機場、港口或已入境，經面談通過或未通過者處分情形。(第十一條)
- 十二、大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分規定。(第十二條)
- 十三、大陸地區人民配偶身分，以其他事由申請案面談規定。(第十三條)
- 十四、查訪紀錄、通知書、面談紀錄格式由境管局訂定。(第十四條)
- 十五、規定本辦法之施行日期。(第十五條)

# 大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法

條

文

說

明

第一條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）第十條之一規定訂定之。

明定本辦法之法源。

第二條 本辦法之主管機關為內政部。

明定本辦法之主管機關。

第三條 內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應依本辦法對申請人實施面談；申請人如有臺灣地區配偶或親屬，其臺灣地區配偶或親屬亦應偕同接受面談。但境管局認顯無可疑者，得簡要實施面談。

明定境管局應依本辦法實施面談。

第四條 境管局受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應於受理申請後十日內，函請轄區警政機關或村里幹事於文到一個月內，協助訪查申請人之臺灣地區配偶或親屬之家庭、身心、經濟等狀況，並將訪查結果資料回復境管局，供境管局作為審核申請案之依據。

實施面談人員，應於對大陸地區人民及其臺灣地區配偶實施面談前，詳閱前項訪查結果資料。

申請人之臺灣地區配偶或親屬現在在臺灣地區者，經審認有婚姻異常之虞或疑有依法不予許可之事項者，境管局得以書面通知其臺灣地區配偶或親屬接受訪談。

一、明定境管局受理大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居案件時，應先行函請警政機關或村里幹事協助訪查；如經審認有婚姻異常或依法不予許可情事之虞者，境管局得先行對大陸地區人民之臺灣地區親屬實施訪談，獲取相關資訊，以利對大陸地區人民實施面談。

二、明定經審認有婚姻異常或依法不予許可之虞者，境管局得以書面通知其臺灣地區配偶接受訪談。

<p>第五條 境管局應依前條訪查及訪談結果，以面談通知書、電話、電子郵件或其他方式通知大陸地區人民及其臺灣地區配偶、親屬依下列方式接受面談：</p> <p>一、申請人在海外地區者，至我駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構接受面談。</p> <p>二、申請人在香港或澳門者，至行政院於香港或澳門所設立或指定之機構或委託之民間團體接受面談。</p> <p>三、申請人在大陸地區者，至本條例第四條第一項所定之機構或依第二項規定受委託之民間團體在大陸地區分支機構面談。</p> <p>四、申請人在臺灣地區者，至境管局或各服務處（站）接受面談。</p> <p>大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬無法依前項第一款至第三款規定於境外接受面談者，得先予核發入境許可。大陸地區人民應於入境時，至境管局設於機場、港口之服務站接受面談。其臺灣地區配偶或親屬應到場配合接受面談程序。</p>	<p>三、臺灣配偶接受訪談，係依行政程序法第三十九條規定。</p> <p>一、明定面談之時機及地點。</p> <p>二、大陸地區人民自海外（外國）及香港、澳門申請來台者，面談地點為我駐當地代表處、辦事處或使領館。</p> <p>三、在大陸地區未設立分支機構前，居住大陸地區之申請人，入境前於國境線上（中正、高雄國際機場、金門水頭、馬祖福澳碼頭）接受面談。</p> <p>四、大陸地區人民已進入臺灣地區者，在台提出團聚、居留或定居申請者，必須偕同在臺親屬一同前往境管局指定之處所接受面談。</p>
<p>第六條 大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬依前條第二項規定接受面談後，境管局認案件複雜，非進一步查證，無法為即時之認定者，得同意該大陸地區人民經查驗後入境。</p>	<p>一、明定二度面談之方式。</p> <p>二、國境線上接受面談，雖可疑但缺乏具體事證者，發面談通知書，入境</p>

，並以書面通知其偕同臺灣地區配偶或親屬，於停留期間屆滿前，至指定處所接受二度面談。

第七條 接受面談者有數人時，應採隔離進行；非受面談者，不得在場。

實施面談，應由面談人員當場製作面談紀錄，並全程錄音，必要時，得全程錄影。

前項面談紀錄，應記載下列事項：

- 一、受面談者姓名、年籍、住址或來臺住址。
- 二、對於受面談者之詢問及其陳述。
- 三、面談之年月日及處所。

面談記錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後，親自簽名。

第二項面談紀錄、錄音及錄影資料，由境管局負責彙整，併同申請資料、文書驗證證明文件、第四條第一項訪查結果資料及其他相關文件，製作專卷建檔保存及管理。於境外面談製作之面談紀錄，應製作二份，一份由面談處所保存，另一份併同錄音、錄影資料，附於申請書核轉境管局。

第八條 實施面談人員於面談時，應服儀整齊、態度懇切，不得施以強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞詢問或其他不正當之方法為之。

後偕同在臺配偶一同前往指定處所接受面談。

三、面談以國境線上面談為原則，例外時始實施境內二度面談。

一、明定面談方式、設備及紀錄內容。

二、面談記錄應由面談人員當場製作，並應全程錄音。

三、明定面談記錄應記載事項。

四、面談記錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後親自簽名。

五、面談紀錄及錄音、錄影資料宜由境管局統一彙整製作專卷保存及管理，避免散逸。

一、明定面談執行作業方式。

二、明定面談人員採證據法則實施面談，不得以脅迫暴力方式迫使被面



於機場、港口實施面談時，為配合入境機（船）航班時刻，得於夜間詢問；境管局及各服務處（站）實施面談，經受面談者同意，得於夜間詢問。夜間詢問截止時間為每日二十二時止，逾時由面談人員安排過境處所住宿，等候翌日接受面談，翌日未完成面談者，繼續於過境處所等候至完成面談。前項於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔。

談人做不實之供述。  
三、明定國境線上及境內面談，得於夜間實施面談，以資規範。  
四、明定於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔，以防人蛇集團選定深夜或特定班機入境闖關。

第九條 實施面談人員，由境管局指定人員擔任，二人為一組，其中應至少有一名為委任四職等以上人員。

對同案之大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬實施面談時，應由同一編組人員為之。

面談實施完畢，面談結果應經面談實施單位主管層級人員決行。主管層級人員於境管局本部，由境管局指定；於各服務處（站）為處（站）主任。

實施面談人員，如於個案中發現有涉及犯罪嫌疑情事時，應移送司法機關偵辦。

境管局應定期舉行各類面談人員訓練課程，供面談人員進修及相互交換實施面談經驗。

一、明定面談人員由境管局依其事務分配指定人員實施面談。  
二、明定面談人員以編組方式為之，其中一名並具一定職等以上公務員身分。  
三、面談結果攸關當事人權益甚重，為求慎重起見，應由主管層級人員決行。  
四、明定面談發現涉嫌違法情事，應移送司法機關偵辦。  
五、為增進面談人員本職技能，境管局應定期舉行訓練課程。

第十條 大陸地區人民有下列情形之一者，其申請案不予許可；已許可者，應撤銷或廢止其許可：

一、無正當理由拒絕接受面談。

明定大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分情形。

<p>二、其臺灣地區配偶未接受或未通過訪談。</p> <p>三、經面談後，申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵。</p> <p>四、發現疑似有串證之虞，不聽制止。</p> <p>五、經面談及其他相關佐證資料，無積極事證足認其婚姻為真實。</p> <p>六、經查有影響國家安全、社會安定之虞。</p>	
<p>第十一條 大陸地區人民抵達機場、港口或已入境，經通知面談，有前條各款情形之一者，其許可應予撤銷或廢止，並註銷其入出境許可證件，逕行強制出境或限令十日內出境。</p>	<p>明定抵達機場、港口或已入境之大陸地區人民，經面談通過或未通過者，得依相關許可辦理准予入境、續予延期、居留、定居或拒絕入境、遣送出境、限令出境。</p>
<p>第十二條 大陸地區人民接受面談後，其申請案許可及不予許可之處分，由境管局依相關許可辦法辦理。</p>	<p>明定大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分規定。</p>
<p>第十三條 大陸地區人民具臺灣地區人民配偶身分，以其他事由進入臺灣地區後，申請團聚、居留或定居之面談作業，依本辦法之規定。</p>	<p>明定大陸地區人民配偶身分，以其他事由申請進入臺灣地區之面談作業。</p>
<p>第十四條 本辦法所規定訪查結果資料、通知書、訪談、面談紀錄等格式，由境管局訂定之。</p>	<p>明定查訪紀錄、通知書、面談紀錄格式由境管局訂定。</p>
<p>第十五條 本辦法自中華民國九十三年三月一日施行。</p>	<p>規定本辦法施行日期。</p>

行政院秘書長 函

受文者：內政部

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十三年三月一日

發文字號：院臺內字第0930009631號

附件：如文（09631-0.TIF）

機關地址：台北市忠孝東路一段一號  
傳 真：（〇二）二三四一三四五四

主旨：貴部函報有關「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」（草案），請鑒核一案，奉示：請參照本院有關單位意見，本於權責逕行核處，請查照。

說明：

- 一、復貴部九十三年二月二十三日台內警字第〇九三〇〇〇二六四九號報院函。
- 二、抄附本院有關單位意見一份。

正本：內政部

副本：行政院大陸委員會（含附件）



本院有關單位意見：

一、草案第四條第三項規定，在臺灣地區配偶或親屬經審認有婚姻異常之虞或疑有依法不予許可之事項，境管局得通知渠等接受訪談，惟其審認之基礎為何？是否指前項之訪查結果資料？似有未明。

二、草案第五條第一項第三款規定，申請人在大陸地區者，至依本條例第四條第一項之機構或第二項委託之民間團體在大陸地區分支機構接受面談，如於大陸地區未設分支機構者，依其說明三，則於入境前在國境線上接受面談，為避免適用上產生疑義，宜將說明三納入該款規範之。另草案第五條第一項第四款及第九條第三項所定「各服務處（站）」，與第五條第二項所定「境管局設於機場、港口之服務站」、草案第七條第五項所定「面談處所」，是否為同一處所？若是，應為相同之用語。

三、草案第十條第五款所定「無積極事證足認其婚姻為真實」，是否指臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）施行細則第十五條所定「有事實足認係通謀虛偽

結婚」，抑或涵括其他情形？宜予究明。

四、草案第十二條規定，大陸地區人民接受面談後，其申請案許可及不予許可之處分，境管局依相關許可辦法辦理，查上開規定事屬當然，有無訂定之必要，宜請衡酌。

五、依草案第十三條第二項規定，大陸地區人民以親屬關係身分申請進入臺灣地區之面談作業，「準用」本辦法之規定，查上開所稱依親屬關係進入臺灣地區者，應係指大陸地區人民申請來臺「探親、探病、奔喪」之情形，其並非本草案訂定依據本條例第十條之一所定「團聚、居留或定居」之情形，上開草案規定似有逾越本條例之嫌。

六、依本草案末條規定，本辦法自發布日施行，而本辦法之訂定依據本條例第十條之一，業經本院定自本（九十三）年三月一日施行，為免發布作業不及，是本草案末條宜修正為自該特定日施行。

簽

於 大陸停留組

九十三年三月一日

主旨：有關行政院所提「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」意見案，簽請 核示。

說明：

一、依據行政院一組承辦人簡德源科員九十三年二月二十九日傳真辦理。

二、簡科員來電表示：依據依兩岸條例第十條之一規定：「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。其管理辦法，由主管機關定之」規定，行政院對內政部報請核定「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」乙案，行政院將復不予核定，請內政部卓處，惟行政院法規會之意見，將於函中敘明，請內政部卓處後正式發布。

三、為使業務單位先行作業，簡科員將行政院之意見及草案文字修正傳真予本組參考；行政院法規會所提主要不同意見為：「草案第十三條第二項規定：大陸地區人民以親屬關係身分申請進入臺灣地區之面談作業，「準用」本辦法之規定」，並非兩岸條例第十條之一所定「團聚、居留或定居」之情形，似有逾越本條例之嫌。

四、案經傳真陸委會，承辦人宋先生電稱：行政院所提僅是意見，並未堅持刪除，經渠請示法政處楊處長，依實務面執行情形，陸委會表示該項規定仍予保留。

當 號：

呆存年限：

五、為對行政院所提意見表示尊重，宜再行邀請行政院大陸委員會、內政部法規會共同討論後，再依會議決議定案。  
擬辦：擬發開會通知，稿附後，請 核示。

如抄

入出境管理局  
局長 周友

92/10/17 1700

核稿秘書

主任秘書

主任秘書  
何榮村

92/10/17 1600

副主管

承辦人

秘書  
92/10/16

組員正  
盧正雄

組員正  
盧正雄

92/10/16

92/10/16

92/10/16

內政部警政署入出境管理局 開會通知單

受文者：

機關地址：台北市廣州街十五號  
聯絡電話：02-23889393-2837  
承辦人：黃國盛

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：

發文字號：境平盛字第

號

附件：大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法草案及行政院所提意見各乙份

開會事由：討論行政院所提「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法草案」意見

會議

核復

開會時間：中華民國九十三年三月五日（星期五）上午九時三十分

開會地點：本局十樓第三會議室

主持人：周副局長友彥

出席者：國家安全局、行政院大陸委員會、內政部法規會、警政署法制室、行政室、

大陸停留組

副本：後勤組、警衛隊

備註：與會貴賓請持憑本開會通知單，由延平南路進入本局；開車者請停放於地下停車場。

（局戳）



裝

訂

線

(討論行政院所提有關「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法草案意見案」)

Handwritten signature and initials at the top center.

第一層執行

入出境管理局  
局長 周友彥

核稿秘書

主任秘書

秘書長 何榮光

93.3.20/1604

主管

副主管

承辦人

93.3.20/1608

93.3.20/1608

本院有關單位意見如下：

一、草案第四條第三項規定，在臺灣地區配偶或親屬經審認有婚姻異常之虞或疑有依法不予許可之事項，境管局得通知渠等接受訪談，惟其審認之基礎為何？是否指前項之訪查結果資料？似有未明。

二、草案第五條第一項第三款規定，申請人在大陸地區者，至依本條例第四條第一項之機構或第二項委託之民間團體在大陸地區分支機構接受面談，如於大陸地區未設分支機構者，依其說明三，則於入境前在國境線上接受面談，為避免適用上產生疑義，宜將說明三納入該款規範之。另草案第五條第一項第四款及第九條第三項所定「各服務處（站）」，與第五條第二項所定「境管局設於機場、港口之服務站」、草案第七條第五項所定「面談處所」~~是否為同一處所~~？若是，應為相同之用語。

三、草案第十條第五款所定「無積極事證足認其婚姻為真實」，是否指臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）施行細則第十五條所定「有事實足認係通謀虛偽

結婚」，抑或涵括其他情形？宜予究明。

四、草案第十二條規定，大陸地區人民接受面談後，其申請案許可及不予許可之處分，境管局依相關許可辦法辦理，查上開規定事屬當然，有無訂定之必要，宜請衡酌。

五、依草案第十三條第二項規定，大陸地區人民以親屬關係身分申請進入臺灣地區之面談作業，「準用」本辦法之規定，查上開所稱依親屬關係進入臺灣地區者，應係指大陸地區人民申請來臺「探親、探病、奔喪」之情形，其並非本草案訂定依據本條例第十條之一所定「團聚、居留或定居」之情形，上開草案規定似有逾越本條例之嫌。

六、依本草案末條規定，本辦法自發布日施行，而本辦法之訂定依據本條例第十條之一，業經本院定自本（九十三）年三月一日施行，為免發布作業不及，是本草案末條宜修正為自該特定日施行。



## 第五條

境管局應依前條訪查及面談結果，以面談通知書、電話、電子郵件或其他方式通知大陸地區人民及其臺灣地區配偶依下列方式接受面談：

- 一、申請人在海外地區者，至我駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構接受面談。
- 二、申請人在香港或澳門者，至行政院於香港或澳門所設立或指定之機構或委託之民間團體接受面談。
- 三、申請人在大陸地區者，至依本條例第四條第一項之機構或第二項委託之民間團體在大陸地區分支機構面談。
- 四、申請人在臺灣地區者，至境管局或各服務處（站）接受面談。

程序。

第六條 大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬依第五條第二項規定接受面談後，境管局認案件複雜，非進一步查證，無法為即時之認定者，得同意該大陸地區人民經查驗後入

三、臺灣配偶接受訪談，係依行政程序法第三十九條規定。

一、明定面談之時機及地點。

二、大陸地區人民自海外（外國）及香港、澳門申請來台者，面談地點為我駐當地代表處、辦事處或使領館。

三、在大陸地區未設立分支機構前，居住大陸地區之申請人，入境前於國境線上（中正、高雄國際機場、金門水頭、馬祖福澳碼頭）接受面談。

四、大陸地區人民已進入臺灣地區者，在台提出團聚、居留或定居申請者，必須偕同在臺親屬一同前往境管局指定之處所接受面談。

一、明定二度面談之方式。

二、國境線上接受面談，雖可疑但缺乏具體事證者，發面談通知書，入境

具體事證者，發面談通知書，入境

無法為即時之認定者

境，並以書面通知其偕同臺灣地區配偶或親屬，於停留期間屆滿前，至指定處所接受二度面談。

第七條 接受面談者有數人時，應採隔離進行；非受面談者，不得在場。

實施面談，應由面談人員當場製作面談紀錄並全程錄音。必要時得全程錄影。

前項面談紀錄應記載下列事項：

- 一、受面談者姓名、年籍、住址或來臺住址。
- 二、對於受面談者之詢問及其陳述。
- 三、面談之年月日及處所。

面談記錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後親自簽名。

第二項面談紀錄應錄音錄影資料，由境管局負責彙整，併同申請資料、文書驗證證明文件、第四條第一項訪查結果資料及其他相關文件製作專卷，摺保存及管理。於境外面談製作之面談紀錄，應製作二份，一份由面談處所保存，另一份併同錄音、錄影資料，附於申請書核轉境管局。

第八條 實施面談人員於面談時，應服儀整齊、態度懇切，不得施以強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞詢問或其他不正當之方法。

於機場、港口實施面談時，為配合入境機（船）航班時刻

後偕同在臺配偶一同前往指定處所接受面談。

三、面談以國境線上面談為原則，例外時始實施境內二度面談。

一、明定面談方式、設備及紀錄內容。

二、面談記錄應由面談人員當場製作，並應全程錄音。

三、明定面談記錄應記載事項。

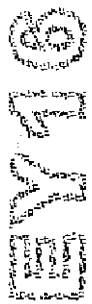
四、面談記錄應當場朗讀或交受面談者閱覽後親自簽名。

五、面談紀錄及錄音、錄影資料宜由境管局統一彙整製作專卷保存及管理，避免散逸。

一、明定面談執行作業方式。

二、明定面談人員採證據法則實施面談，不得以脅迫暴力方式迫使被面談人做不實之供述。

<p>，得於夜間詢問；境管局及各服務處（站）實施面談，經受面談者同意，得於夜間詢問。夜間詢問截止時間為每日二十二時止，逾時由面談人員安排過境處所住宿，等候翌日接受面談，翌日未完成面談者，繼續於過境處所等候至完成面談。</p> <p>前項於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔。</p>	<p>三、明定國境線上及境內面談，得於夜間實施面談，以資規範。</p> <p>四、明定於過境處所等候面談之食宿費用，由受面談者自行負擔，以防人蛇集團選定深夜或特定班機入境鬧</p>
<p>第九條 實施面談人員由境管局指定人員，編成一組擔任，其中應至少有一者為委任四職等以上人員。</p> <p>對同案之大陸地區人民及其臺灣地區配偶或親屬實施面談時，應以同一編組人員為之。</p> <p>面談實施完畢，而談結果應經面談實施單位主管層級人員決行。主管層級人員於境管局本部，由境管局指定；於各服務處（站）為處（站）主任。</p> <p>實施面談人員如於個案中發現有涉及犯罪嫌疑情事時，應移送司法機關偵辦。</p> <p>境管局應定期舉行各類面談人員訓練課程，供面談人員進修及相互交換實施面談經驗。</p>	<p>明定面談人員由境管局依其事務分配指定人員實施面談。</p> <p>二、明定面談人員以編組方式為之，其中一名並具一定職等以上公務員身分。</p> <p>三、面談結果攸關當事人權益甚重，為求慎重起見，應由主管層級人員決行。</p> <p>四、明定面談發現涉嫌違法情事，應移送司法機關偵辦。</p> <p>五、為增進面談人員本職技能，境管局應定期舉行訓練課程。</p>
<p>第十條 大陸地區人民申請進入臺灣地區，接受面談，有下列情形之一者，其中請案不予許可，已許可者，應撤銷或廢止其許可：</p> <p>一、無正當理由拒絕接受面談者。</p>	<p>明定大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分情形。</p>



其許可：  
一、無正理由拒絕接受。

<p>二、其臺灣地區配偶未接受或未通過談話者。 三、經面談後，申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵者。 四、發現疑似有串證之虞，不聽制止者。 五、經面談及其他相關佐證資料，無積極事實足認其婚姻為真實者。 六、經查有影響國家安全、社會安定之虞者。</p>	
<p>第十一條 大陸地區人民抵達機場、港口或已入境，經通知面談，有前條各款情形之一者，其許可應予撤銷或廢止，並註銷其入出境許可證，逕行強制出境或限令十日內出境。</p>	<p>明定抵達機場、港口或已入境之大陸地區人民，經面談通過或未通過者，得依相關許可辦理准予入境、續予延期、居留、定居或拒絕入境、遣送出境、限令出境。</p>
<p>第十二條 大陸地區人民接受面談後，其申請案許可及不予許可之處分，境管局依相關許可辦法辦理。</p>	<p>明定大陸地區人民申請案，經面談不予許可處分規定。</p>
<p>第十三條 大陸地區人民具臺灣地區人民配偶身分，以其他事由進入臺灣地區後，申請團聚、居留或定居之面談作業，適用本辦法之規定。 大陸地區人民以親屬關係身分申請進入臺灣地區之面談作業，準用本辦法之規定。</p>	<p>明定大陸地區人民（不含大陸地區配偶）申請進入臺灣地區之面談作業，準用本辦法之規定。</p>
<p>第十四條 本辦法所規定訪查結果資料、通知書、面談紀錄等格式，由境管局訂定之。</p>	<p>明定查訪紀錄、通知書、面談紀錄格式由境管局訂定。</p>
<p>第十五條 本辦法自發布日施行。</p>	<p>規定本辦法施行日期。</p>

中華民國九十三年三月一日



正本

檔 號：

保存年限：

## 行政院大陸委員會 函

地址：10051台北市濟南路一段2之2號15樓

承辦人：石村平

電話：(02)23975589#513

傳真：(02)23975282

10048

台北市重慶南路一段124號

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國100年4月21日

發文字號：陸法字第1000400271號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢陳「陸委會關於臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條及同條例施行細則第15條等規定合憲之答復說明」及相關資料乙份，復請 查照。

說明：復 大院秘書長100年1月6日秘台大二字第1000000554號函。

正本：司法院秘書長

副本：內政部

主任委員 賴幸媛

# 陸委會關於臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條及同條例施行細則第 15 條等規定合憲之答復說明

行政院大陸委員會 100.3.25

## 壹、系爭事實

- 一、大陸地區人民梁玉與臺灣地區人民王一明於 92 年 3 月 15 日結婚，梁玉同年 5 月 23 日依親居留名義申請來臺入境，94 年 2 月因從事非法打工遭強制出境，其於 96 年 5 月間仍以依親居留名義再申請來臺，經獲准入境，同年 9 月 17 日，經內政部移民署所屬高雄縣專勤隊通知到隊接受面談後，以梁玉與王一明說詞有重大瑕疵為由，對梁玉做成強制出境及收容之行政處分，並於是日起收容梁玉至 97 年 1 月 20 日止，97 年 1 月 21 日將其強制出境。
- 二、大陸地區人民梁玉以強制出境及收容處分，均屬違法，提起國家賠償訴訟（惟未就該二處分提出行政救濟），經臺灣高雄地方法院、臺灣高等法院高雄分院駁回請求確定後，爰聲請釋憲。

## 貳、對本件釋憲聲請案之程序意見

- 一、依「司法院大法官審理案件法」第 5 條第 1 項第 2 款規定略為，人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。
- 二、上揭所稱經依法定程序提起訴訟的要件，係指人民必須用盡通常救濟程序，也就是窮盡各該案件所有可能的訴訟救

濟程序，直到案件確定，始得聲請解釋<sup>1</sup>。本案梁玉遭內政部移民署為強制出境及收容處分，本應循訴願或行政訴訟等相關行政救濟途徑，提起救濟之請求，且梁玉亦有機會主張，惟梁玉未為主張，卻循民事救濟途徑提出國家賠償，本案是否可認符合「司法院大法官審理案件法」法定要件，容有疑義。

## 參、兩岸條例第 18 條及施行細則第 15 條等規定之合憲性分析

一、兩岸條例第 18 條第 1 項及第 2 項規定，並無違反憲法第 8 條規定。

(一)憲法第 8 條規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰（第 1 項）。人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審（第 2 項）。…。」

(二)憲法第 8 條相關規定是否不分人身自由限制方式或種類，皆應一體適用，又是否區分刑事被告與非刑事被告而有不同適用，學說上本有不同見解。採取區分說者以為，憲法第 8 條第 2 項文義規定係「人民因『犯罪嫌疑』被逮

<sup>1</sup> 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，「憲法權力分立」第二章司法違憲審查，p79 頁〈2008 年 9 月〉。

捕拘禁時」，始有 24 小時提審之規定，其他非因犯罪嫌疑受有人身自由限制者情形，應不包含在上揭第 2 項規定，進而，從憲法第 8 條相關規定文義及規範體例而言，憲法第 8 條規定應區分刑事被告與非刑事被告而作不同之適用<sup>2</sup>。縱使採取嚴格之不區分說，認本條規定對刑事被告與非刑事被告，均有適用，惟其見解重點在於強調憲法第 8 條所謂法定程序之意涵，係構成人身自由之制度性保障，亦即，人民之人身自由一旦遭限制，無論其是否為刑事被告之身分，國家所依據之程序，均應依照法律之規定，內容須實質正當，始符合制度性保障之意旨，但此並不意味任何限制人身自由之措施，其保障方式均應經法院（或法官）審問處罰；就此，可參照司法院大法官釋字第 588 號解釋文所述「刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可」之意旨可知。

（三）兩岸條例第 18 條第 2 項有關對大陸地區人民於強制出境前得暫予收容之規定，係為確保遂行對於非法入境等情形之大陸地區人民強制出境，最終目的在於使大陸地區人民返回大陸地區，其性質係行政上之暫時性措施<sup>3</sup>；至於，刑事訴訟程序上有關人身自由之限制或拘禁等規定，如「逮捕」、「羈押」等，係為保全國家對於刑事犯罪行為之

<sup>2</sup> 林超駿，概論限制非刑事被告人身自由正當法律程序——以兒少性交易防治條例與精神衛生法為例，憲政時代，2004 年 4 月，第 558 頁。

<sup>3</sup> 92 年修正之兩岸條例第 18 條規定，係增訂大陸地區人民涉及刑事案件經法官或檢察官責付於收容處所時，該收容期間，得折抵刑期，以保障人權，此次修法意旨及內容，尚與本案爭議無關；至本條例次修法之目的及整體意旨，請詳參後附「兩岸條例第 18 條例次修法條文對照表」。



追訴權及對於犯罪行為人刑罰權之行使，則屬於司法程序之一環，兩者性質及目的並不相同。兩岸條例第 18 條第 1 項強制出境及第 2 項收容規定，參照上揭大法官解釋文及相關學說意見，縱未經法官審問決定，亦未違背憲法第 8 條規定。

(四)況查 80 年 5 月 1 日制定公布之憲法增修條文第 10 條(86 年 7 月 21 日修正公布改列為第 11 條)規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」兩岸條例即規範臺灣地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務處理之特別立法；兩岸條例對大陸地區人民權利義務，本得為特別之處理，然進一步對照我「入出國及移民法」第 38 條有關外國人收容，明定得由內政部移民署為之，即亦未經法官審理決定外國人收容與否，足見兩岸條例第 18 條收容等規定，與我國對外國人收容制度相同。

(五)復查世界主要民主國家立法例如美國、日本、加拿大、南韓、法國及新加坡等 6 國，對外來人口收容之決定及審查，亦係採行政收容之制度<sup>4</sup>。因之，對於未經許可入境者之收容，無須經法官決定之規範，應係主要民主國家之法制潮流，上揭各民主國家行政收容制度，現仍持續有效施行，未有更易。

(六)綜上，從兩岸條例第 18 條立法目的、憲法第 8 條規定與憲法增修條文第 11 條意涵、大法官解釋文見解、我國法

<sup>4</sup> 參照內政部移民署彙整「歐美及亞洲主要國家強制驅逐外國人與進行收容之程序等相關法律制度」。

律規定及各國法制比較分析而言，兩岸條例第 18 條第 1 項強制出境及第 2 項收容大陸地區人民之規定，並不違反憲法第 8 條規定。

## 二、兩岸條例第 18 條第 1 項及第 2 項規定，符合憲法第 23 條之法律保留原則、法律明確性原則。

(一)所謂法律保留原則，指行政機關之行政行為不僅不能牴觸法律，而且在特定的領域內，若沒有立法機關制定之法律授權，即不能合法的做成行政行為<sup>5</sup>；法律明確性原則，係指法規內容（構成要件、法律效果）必須相當明確，使受規範者得以事先預見其行為該當何種構成要件，將產生何種法律效果<sup>6</sup>。

(二)兩岸條例第 18 條第 1 項規定大陸地區人民如符合「未經許可入境」或「經許可入境，已逾停留、居留期限」等各款情形之一者，內政部移民署得逕行強制出境；依同條第 2 項規定，在強制出境之前，內政部移民署並得裁量暫予收容。上揭規定立法目的，係以大陸地區人民經許可入境已逾停留期限，或有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞等情事，基於有效執行入境許可期限及維護國家安全、社會安定等因素，爰明定對大陸地區人民強制其出境並得暫予收容。據上，兩岸條例賦予內政部移民署等治安機關為強制出境及收容處分，係維護重大公益目的，且法有明定，符合法律保留原則。

(三)復按，一國人民欲進入他國領域，應先獲得該他國之簽證

<sup>5</sup> 同前註 2 著作，第 62 頁。

<sup>6</sup> 同前註 2 著作，第 76 頁。

或入境許可，始得入境，並於許可限期屆至前離境，如其為非法入境，或雖經合法入境但逾許可期間而仍未主動離境時，國家對非本國人執行強制出境，且為執行強制出境而予以收容，此種措施及法規行之於各國，應無疑義。因此，兩岸條例第 18 條第 1 項第 1 款所稱「未經許可入境」等語，以及同條第 2 項規定收容處置等節，顯然可為一般人所理解，相關規範要件並無不明確之虞。

(四)再者，行政收容係遣送大陸地區人民出境前之暫時性、保全性措施，被收容之大陸地區人民若無大陸核發之證照或大陸原核發證照已逾效期，則須經大陸查核身分後，始能將其強制出境並順利入境大陸，且被收容人如係從大陸偷渡來台者，依 79 年 9 月 12 日兩岸簽訂之「金門協議」相關規定，其遣返執行須大陸方面查核該被收容大陸地區人民身分無訛、安排專船及確認接返時間後，再由大陸接返其偷渡人民，故大陸地區人民之收容期間長短，相當程度受大陸方面查核時間久暫、大陸依「金門協議」接返大陸偷渡犯作業安排時間等因素所影響。

三、兩岸條例施行細則第 15 條規定，並無牴觸憲法第 23 條之法律保留原則、授權明確性原則。

(一)所謂法律保留原則，指行政機關之行政行為不僅不能牴觸法律，而且在特定的領域內，若沒有立法機關制定之法律授權，即不能合法的做成行政行為；至授權明確性原則，係指立法者授權行政機關以命令補充法律規定，授權本身

必須符合授權範圍、目的及內容明確性的要求。

(二)又參照大法官會議釋字第 443 號解釋理由書之意旨，何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。另參照司法院大法官釋字第 394、497 號等解釋文及理由書略以，法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容固須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，則應就該項法律整體所表現之關聯意義以推知立法者授權之意旨，而非拘泥於特定法條之文字。。

(三)有關兩岸條例第 18 條第 1 項第 1 款所稱未經許可入境者之意涵，兩岸條例施行細則第 15 條（92 年修正前列為兩岸條例施行細則第 13 條），明定包括持偽造、變造之護照、旅行證或其他相類證書，或以其他非法入境者在內，其立法說明即指出係「闡明未經許可入境之範圍。」92 年修正之兩岸條例施行細則第 15 條增列「有事實足認係通謀虛偽結婚經撤銷或廢止其許可者」規定<sup>7</sup>，亦僅係闡明兩岸條例第 18 條第 1

<sup>7</sup> 依 92 年兩岸條例施行細則草案第 15 條對照表之立法說明略以，有事實足認係通謀虛偽結婚經撤銷



項第 1 款所稱未經許可入境之意義範疇，該規定要件絕無增加對大陸地區人民權利限制之意旨，實僅具補充、闡明母法規定之性質。

(四)況參考現行相關法律施行細則之法制體例，如通訊保障及監察法施行細則第 26 條規定（本法第 14 條第 3 項所稱必要費用，指電信事業及郵政事業因協助執行而實際使用之設施及人力成本）、華僑身分證明條例施行細則第 2 條（本條例所稱護照加簽僑居身分，指依本條例第十條及護照條例施行細則第 33 條規定，於護照內辦理僑居身分加簽）、以及教育人員任用條例施行細則第 10 條（本條例第七條第二項所稱民族藝術，其含義及範圍，由教育部依照文化資產保存法及其施行細則之規定認定之。所稱教學經驗，指各級學校專任或兼任相關學科教學年資），亦多有相類似兩岸條例施行細則第 15 條之體例，上揭條文亦皆係闡明母法規定性質，而兩岸條例施行細則第 15 條規定與一般法制體例相同，難謂有違法律保留或授權明確原則之疑慮。

四、兩岸條例第 18 條第 6 項授權內政部移民署訂定之「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」第 5 條、以及「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」第 11 條之規定，並未違反憲法第 23 條有關法律保留原則、授權明確性原則。

(一)依兩岸條例第 18 條第 6 項規定立法說明略以，賦予本條第 1 項「強制出境之處理」與第 2 項「收容處所之設置及管理」之法源上依據<sup>8</sup>，內政部爰訂定「大陸地區人民及香港

---

或廢止其許可者，其法律效果與未經許可相同，為避免產生疑義，修正本條予以明定。

<sup>8</sup> 立法院法律系統-「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 18 條法條沿革之 86 年度立法理由。

澳門居民強制出境處理辦法」及「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」，業有法律明確授權，合先陳明。

(二)又「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」第 5 條規定（就遭強制出境之大陸地區人民，明定於其強制出境前，如符合「得逕行強制出境之大陸地區人民、香港或澳門居民，無大陸地區、香港、澳門或第三國許行證件者」、「其他因故不能立即強制出境者」等各款規定情形之一者，得暫予收容），係明定治安機關對應被強制出境前，得暫予收容之情形；「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」第 11 條規定（明定有關大陸地區人民接受面談而有同辦法第 10 條各款情形之一者，其入境許可應予撤銷或廢止，並逕行強制出境或限令 10 日內出境），係明定大陸地區人民入境許可如遭撤銷或廢止，應強制出境之處理方式，上揭相關條文係執行兩岸條例第 18 條第 1 項強制出境及第 2 項收容規定之解釋性、補充性的條文。

(三)復參照大法官會議釋字第 612 號解釋文意旨略以，有關法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經司法院大法官解釋闡明在案。

(四)兩岸條例第 18 條第 6 項雖僅明定「第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂」，惟衡諸上述立法理由及大法官解釋意旨，「大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法」第 5 條及「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」第 11 條規

定，係在各該母法條文授權立法目的下之所為具體化規範，應尚無違反憲法第 23 條之法律保留原則及授權明確性原則。

## 肆、結論

80 年 5 月 1 日制定公布之憲法增修條文第 10 條（86 年 7 月 21 日修正公布改列為第 11 條）規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」據上述憲法授權，且鑒於兩岸間特殊關係，兩岸條例就國家統一前規範臺灣地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務處理之特別立法；復參照本會上述相關說明，本案兩岸條例第 18 條及其施行細則、相關授權子法等規定，應無聲請人所指違反法官保留原則、法律保留原則、法律明確性原則及授權明確性原則等基本人權保障原則之疑慮。

### 附件

- 1、內政部移民署彙整「歐美及亞洲主要國家強制驅逐外國人與進行收容之程序等相關法律制度。
- 2、立法院法律系統-「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 18 條法條沿革之 86 年度立法理由。
- 3、陸委會編製「兩岸條例第 18 條歷次修法條文對照表」。
- 4、陸委會 92.12.24 函送請行政院審核兩岸條例施行細則修正草案第 15 條及其條文對照表。

檔 號：

保存期限：

## 內政部入出國及移民署 函

機關地址：10066臺北市廣州街15號

聯絡人：專員 王守華

聯絡電話：(02) 23889393 分機2662

傳真電話：(02) 23891927

電子信箱：1454@immigration.gov.tw

受文者：行政院大陸委員會

發文日期：中華民國99年1月28日

發文字號：移署出綜守字第0990016025號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如主旨 (099D2001549.DOC, 099D2001550.DOC) (099D2001549.DOC, 099D2001550.DOC)

主旨：檢送本署「執行收容、延長收容統計說明」及「蒐集歐美及亞洲主要國家強制驅逐外國人與進行收容之程序等相關法律制度」資料各1份，請 查照。

說明：依本署99年1月12日研商「入出國及移民法第36條、第38條、第74條及其他與強制驅逐出國、收容等相關條文修正草案」會議決議辦理。

正本：司法院、法務部、行政院大陸委員會、內政部法規委員會、本署秘書室（法制科）

副本：本署署長室、副署長室1、副署長室2、入出國事務組(均含附件)



陸委會總收 9902092 99/01/29

第 1 頁 共 1 頁

預定辦畢日期	99年2月6日
檔號	0405.9
保存年限	1

附件二：

歐美及亞洲主要國家強制驅逐外國人與進行收容之程序等相關法律制度

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	法令依據：「移民及難民保護法」(Immigration and Refugee Protection Act)				
加拿大	一、加拿大對於非法居留之外國人是是否予以驅逐出國，有二種途徑，一是由邊境服務署執法官員陳報公民及移民部長後由部長作成處分（部長就事證明確案件自行作出處分或交由移民及難民委員會舉行聽證），另一是由加拿大移民及難民委員會下設的移	加拿大對於應收容之外國人非以其是否違法入國或受驅逐出國處分的態樣來決定，而是依據應收容之外國人係在國境線上或是在境內有不同的審查基準：對於在國境線上的外國人收容條件較寬鬆，對於已入國的外國人收容條件較嚴格。	一、令狀之逮捕及收容：執法官員可對有下列情形之一之永久居民或外國人，在入國時及入國後發出逮捕及收容令狀：1. 有合理理由認為永久居民或外國人不具入國資格，同時對加拿大社會公眾具有危險性。2. 可能不出席針對永久居民或外國人而設之查驗或	一、拘留及收容：由邊境服務署執法官員作出處分。 二、收容之審查：由加拿大移民及難民委員會下設的移民組進行審查。	一、第一次覆審前之釋放：在受收容人進行第一次覆審前，執法官員如認收容事由已不存在或消失，執法官員有裁量權可釋放受收容人；如認有必要，亦可於釋放時附加條款，如支付保證金或覓保令其遵守。 二、「移民及難民委員會」移民組對於收容處分進行覆審：

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	<p>民組作成決定下令遣返。</p> <p>二、救濟：</p> <p>(一) 於移民組核發遣返令後，外國人可提起司法訴訟救濟。</p> <p>(二) 此外加拿大還有遣返前風險評估，若被遣返人遞解回國有生命危險，可免除被遣返。此須在被遣返前提出申請，申請後由移民局審核申請人是否遣返後有生命危險的可能。若不被核准，仍可</p>		<p>審查工作，或可能不出席入國資格審查聽證會，或可能將不出現在被遣送出國程序。</p> <p>二、無令狀之逮捕及收容：執法官員可對有下列情形之一之外國人（不包括移民及難民保護法規範的受保護人）在入國時及入國後進行逮捕及收容：1. 有合理理由認為外國人不具入國資格，同時對加拿大社會公眾具有危險性。2. 可能不出</p>		<p>(一) 第一次覆審：於永久居民或外國人受收容之48小時內，由「移民及難民委員會」移民組之聽證官舉行聽證覆審收容之處分，類似行政法庭。</p> <p>(二) 連續性覆審：作成第一次覆審決定後之7日內，移民組至少應再覆審一次。之後每隔30日至少應再覆審一次。</p> <p>三、司法審查：受收容人須已踐行所有關於訴願之程</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	向加拿大法院提出上訴由司法進行審查。		<p>席針對外國人而設之查驗或審查工作，或可能不出席入國資格審查聽證會，或可能將不出現在被遣送出國程序，或外國人現在所處之法律程序會導致「公民及移民部」部長根據移民及難民保護法對其作出遣送出國之行政處分。3. 為了確認外國人真實之身分，移民及難民保護法賦予執法官員逮捕及收容之職權。</p> <p>三、執法官員對於永</p>		<p>序後，始可向加拿大聯邦法院提出司法審查。聯邦法院受理後，必須以「沒有遲延」之速度，同時以簡易即時之判決方式加以裁判。</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
			<p>久居民或外國人於入國時之收容權：1. 為能順利地對前述永久居民或外國人完成必要之入國查驗與檢查工作，移民及難民保護法賦予執法官員有收容權。2. 有合理理由懷疑永久居民或外國人因國家安全之考量因素，導致其不具備入國之資格；或上開永久居民或外國人具有違反人道或國際人權之情事，此時可對其進行收容。</p>		



國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
			四、收容處分之通知義務：當永久居民或外國人被執法官員收容時，執法官員應以「未有遲延」之速度，儘速通知移民及難民委員會。		
法令依據：「入出國、居留及庇護權法」(Code De L'entrée Et Du Sejour Des Etrangers Et Du Droit D')					
法國	強制驅逐出國之要件之一係無證件外國人（如非法移民或難民），有輕罪犯罪嫌疑，經最多 48 小時刑事拘留調查後，如仍未有明確證據證明其犯罪，則予以驅逐出國。	一、受驅逐出國之外國人。 二、外國人在法國犯重大犯罪經起訴服刑完畢。 三、臨檢查獲非法入國，或無合法理由逾期居留（如留學、申請變更居留事	一、一般遭查獲無證件非法移民，或經犯重大案件起訴之外國人，於服刑完畢後，交移民警察於 16 天內確認其身分國籍，安排遣返；如超過 16 天	一、經法院裁定非法入境、非法居留或待遣返出境之外國人，由主管機關開具自動離境或遣返通知書。 二、接獲自動離境通知書後，如未能在規定期限	當事人若不服裁定，可於收受裁定書 4 日內提出上訴，上訴法院應於 10 日內終結裁定，其裁定無需說明理由，得將被收容人逕行遣返。當事人若因故不能出席聽證會，得委託律師代為出席答辯，於裁定書

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
		<p>由)。</p> <p>四、當事人在法國從事違法行為或對社會秩序造成重大危害，依兩國簽訂之刑事互助/引渡協定事項辦理。</p> <p>五、其他事實上認有暫時收容必要如難民或庇護。</p>	<p>後，仍未能確認其國籍身分則應予釋放。</p> <p>二、外國人如對法國社會造成重大危害及威脅，則由刑事警察進行調查，如經法官判定威脅繼續存在，則交由司法機構、國際組織、人道組織或聯合國相關機關處理；反之，如判定威脅未繼續存在，則依前項原則逕行處理。</p> <p>三、對於依刑事互助/引渡協定辦</p>	<p>內自動離境者，經再次查獲，且經確認其身分國籍，則予以強制遣返，如仍未能確認其國籍身分，則於16天行政拘留後，予以釋放。</p>	<p>中亦須敘明當事人未出席之理由。</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
			<p>理之外國人則視協定事項內容決定是否予以拘留。</p> <p>四、對於其他事實上認有暫時收容必要如難民或庇護者，除當事人之行為已觸犯刑法外，交由經政府立案登記之社福團體安置。</p>		
<p>備註：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 法國地廣人稀，屬於開放移民的國家，未有類似我國長期收容制度。</li> <li>2. 法國對於非法移民之處理屬民事案件，其強制拘留屬於行政拘留，一般拘留期間為4日，若查證身分有困難得延長但不得逾16日，逾期則應予釋放或交由司法機關、國際組織、人道組織或聯合國組織處理，不為犯罪推定。</li> <li>3. 法國簽署申根協議之後，取消了會員國之間的邊境檢查，人員之間可自由移動，不再僅限封閉式的航空交通，對於來自世界各國在此流竄的非法移民，無法比照我國採取嚴謹的收容管理制度。</li> <li>4. 申根協議國目前共有15國（德國、法國、西班牙、葡萄牙、比利時、荷蘭、盧森堡、意大利、希臘、奧地</li> </ol>					

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	利、挪威、芬蘭、丹麥、冰島、瑞典)。根據申根協議，其成員國對短期逗留者頒發統一格式的簽證，即申請人一旦獲得某個申根成員國頒發的申根簽證，便可在簽證有效期和停留期內在所有申根成員國內自由旅行。				
	法令依據：「移民及國籍法」(Immigration and Nationality Act)				
美國	<p>依據移民及國籍法，有下列情形之一之人士得被驅逐出國：</p> <p>一、禁止入境者。</p> <p>二、經濟類：如入境後成為公共負擔者。</p> <p>三、犯罪者：係指在美國境內犯罪。</p> <p>四、違反國家安全與外交利益者。</p> <p>五、違反移民法規者：如偷渡、逾期居留、逾期停留、人口販運及假結婚等。</p>	<p>國土安全部之移民及海關執法局（移民官）可將下列人士進行收容：</p> <p>一、因觸犯道德墮落、賣淫等罪之規定而被拒絕入境者。</p> <p>二、因觸犯移民法規、累犯、加重處罰犯、持有、販賣違禁品犯，持有、販賣槍械犯，間諜罪、顛覆罪、叛國罪及叛亂罪等罪之規</p>	<p>一、移民官不需要搜索令，就有權盤尋任何他有理由相信是外國人的人其身分是否合法。移民官在持有逮捕令時，可以逮捕非法移民，惟</p> <p>1、當外國人就在移民官的眼前非法進入或企圖進入美國時；或 2、移民官有理由相信此人士非法居</p>	<p>移民官經國土安全部部長簽發逮捕令，可逮捕、拘押（收容）外籍人士，直至做出是否遞解該外籍人士之決定為止。</p>	<p>一、遣送出境的發生，始自移民官之查詢和逮捕非法移民。</p> <p>二、非法移民在被逮捕後於最後決定是否遣送之前，移民法授權國土安全部，可裁量繼續拘押當事人，或以至少五百美元的金額交保，或對當事人作有條件的假釋。</p> <p>三、遣送出境的案子</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
		<p>定而被驅逐出境者。</p> <p>三、因犯罪被判處 1 年以上有期徒刑而遭驅逐出境者。</p> <p>四、依據移民法之規定不得入境或遭驅逐出境者如恐怖分子、納粹分子等。</p>	<p>留，而且認為此人在移民官回去取得逮捕令之前可能逃走時，可無須逮捕令而逕行逮捕。</p> <p>二、1997 年 4 月 1 日開始實施的新法允許移民局及移民官，給予非法移民 120 日的自動離境機會。如非法移民未於 120 日自動離境，該非法移民即喪失自動離境，以及其他機會，如申請變更身分、申請免遭正式遞解出境等共達 10</p>		<p>開庭時，由移民審查官（全美分設 52 個移民審查庭）主持，當事人可聘請律師代表。在審訊過程中，移民審查官可裁量給予當事人「停止遣返」（居留至少 7 年、品德良好、遣返會有嚴重苦難）、自動離境（曾因嚴重性重罪而被判罪者除外）、申請調整移民身分、申請登記（Registration）（1972 年起居住在美國且品德良</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
			<p>年之久。該非法移民亦可能要負責刑事責任，也可能被罰款1千至5千美元。</p>		<p>好者)、或申請政治庇護等之處置。</p> <p>四、當事人如不服移民審查官的裁定，可上訴到「移民上訴委員會(Board of Immigration Appeals, BIA)」，為解釋與適用移民法的最高行政機關。如經BIA裁定並簽發遣送令，即進行遣送之安排。至於遣送地則首由當事人自己指定要遣送的國家；如果不行，則再考慮當事人</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
					<p>具有國籍的國家；如果還是無法遣送，再考慮遣送至第三國家。</p> <p>五、當事人不服移民上訴委員會的決定，除特定案件外，均可向聯邦上訴法院上訴，但除非法院許可，原則上司法審查並無停止處分執行的效果。</p>
<p>備註：</p> <p>1. 查緝、收容與遣返處分係由隸屬於國土安全部之移民及海關執法局 (Immigration and Customs Enforcement, ICE) 做成及執行，而移民審查官及移民上訴委員會則隸屬於司法部 (Department of Justice)，向司法部副檢察總長 (Deputy Attorney General) 報告，因此移民審查官及移民上訴委員會所作的決定並非法院的判決，而是行政權的行使。</p> <p>2. 案件是否須移送移民審查庭，由移民法官視案件決定，如案件違法程度輕微，移民審查官得逕予遣送出境。</p>					

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	法令依據：「移民法」(Immigration Act)				
新加坡		外國人涉及非法入出國、非法居留等事由，並依規定應予遣返者，依法得在遣返前予以收容。	一、對應予遣返及收容者，移民局應開具「遣返處分書」及「收容處分書」予當事人。 二、經受收容處分者，得收容於監獄、警察或移民單位之收容所。		一、依移民法規定，因非法居留而受遣返處分者，得向內政部長上訴救濟，惟不得以所持任何證件逾期為上訴理由。 二、在上訴撤銷遣返處分裁定前，移民局得考量在無安全顧慮之虞，予以停止收容。
	法令依據：「移民管理法」				
南韓	一、驅逐外國人出國之要件為： (一) 患有法定傳染病。 (二) 持有或吸食毒	二、違反入國規定。 二、受驅逐出國處分。 三、有逃亡之虞等外籍人士。	一、立收容處分書予受收容人。 二、記錄受收容人基本資料。 三、提供收容必備用	一、收容處分： (一) 一般收容：依規定收容期間為 10 日，得延長 1 次，	一、不服收容之訴願或異議：可由受收容人、法院代表、配偶、最近親屬、兄弟姐



國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	<p>品者。</p> <p>(三) 非法攜帶槍枝武器者。</p> <p>(四) 對社會公眾利益有危害者。</p> <p>(五) 精神耗弱且顯無親友能在韓國予以扶持者。</p> <p>(六) 受驅逐出國處分 5 年內又在進入韓國者。</p> <p>(七) 參與 1910 年至 1945 年日本政府或其同盟國犯下種族屠殺罪者。</p> <p>(八) 持偽造、變造護照、簽證及證件入境者。</p> <p>(九) 非法偷渡者。</p> <p>(十) 未獲入境許可</p>		<p>品。</p> <p>四、保管受收容人物品。</p> <p>五、告知受收容人收容處所規定</p>	<p>總計日數最多不得超過 20 日。惟遇特殊狀況時則可延長收容。</p> <p>(二) 暫時收容：收容期間為 48 小時，對象多為不符合入國規定，但無法立即以原機遣返之外國人。</p> <p>二、收容通知：移民官員必須於被收容人被收容後 3 日內通知當地法院、被收容人之配偶、最近之親屬、兄弟姐妹、家族成員、法律顧問或其</p>	<p>妹、家族成員、法律顧問等人經由移民局向法務部長提出訴願或異議，理由成立者得免予收容。</p> <p>二、停止收容：</p> <p>(一) 遣送出境。</p> <p>(二) 在收容期限截止之前，若認為無收容之必要者則可停止收容。</p> <p>三、暫時停止收容：</p> <p>(一) 外國人若因被收容將導致財產損失無法回復，或收容之後有身體上之危害、或基於</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	<p>(如機組人員)而擅自入境者。</p> <p>(十一)從事與簽證目的不符之工作者。</p> <p>(十二)犯罪服刑完畢者。</p> <p>二、目前外國人受韓國政府強制驅逐出國命令者並無任何救濟措施及程序。</p>			<p>他由被收容人指定須通知之對象，並告知收容地點、期間及理由。</p>	<p>人道上之考量等因素，得允許暫時停止收容。</p> <p>(二)得提出申請者：被收容之外國人、保證人、法律代表等。</p> <p>(三)暫時停止收容之准駁：經審核被收容人之行為及犯罪背景等相關資料並評估後，得決定是否予以暫時停止收容。</p> <p>(四)暫時停止收容之附加條件：暫時停止收容</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
					<p>經准許後，被收容人需支付1000萬韓元之保證金，並遵循相關規定，如定期回報目前動態及居住地址等。</p> <p>(五) 暫時停止收容事由消滅：有下列狀況時，該等暫時停止收容之外國人會被列為行方不明或失蹤人口，其所繳納之保證金將被韓國政府沒入：1. 無充分理由未依規定每月定期通報</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
					居住地址或生活狀況者，或搬離現住地未於 5 日內通報者。2. 無充分理由未於傳喚時到場者。3. 申請暫時停止收容之理由經查為虛偽不實者。4. 於暫時停止收容期間非法工作者。
	法令依據：「出入國管理及難民認定法」				
日本	一、對於有下列情形之一之外國人，得予以強制驅逐出國： (一) 非法入國或逾期停留、居留。	一、依該法規定，入國警備官有足夠相當理由懷疑受處分人該當該法第 24 條各款之一時，得	一、入國警備官有足夠相當理由懷疑受處分人該當第 24 條各款之一時，得依收容命令將其	一、由入國警備官作成收容處分，並應於束縛其身體之時起算 48 小時內將卷宗及證物移送予入國審	一、入國審查為三級制，一級為入國審查官，二級為特別審查官，三級為法務大臣（法務省）

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	<p>(二) 受外國政府通緝者。</p> <p>二、救濟為三級制，一級為入國審查官，二級為特別審查官，三級由法務大臣（法務省）裁決：</p> <p>(一) 對於應予強制驅逐出國者，入國警備官應移交予入國審查官進行審查是否符合強制驅逐出國事由，如經其認定有強制驅逐出國事由且受處分人同意返國時，由主任審查官發給「強制遣返命令書」將其釋放並</p>	<p>依收容命令將其收容。</p> <p>二、受驅逐出國處分尚未辦妥出國手續者，視情節可收容或勒令離境。</p> <p>三、一時無法執行遣返時，得將其收容於「入國者收容所」、收容場（設於各地方入國管理局）或其他受法務大臣委託之主任審查官所指定之場所。</p>	<p>收容。</p> <p>二、入國警備官認為有嫌疑者有逃亡之虞時，得未待收容命令之簽發而逕行將其收容，並迅速向主任審查官報告並請求簽發命令，若主任審查官認為有所不當，入國警備官應立即將其釋放，否則則予以收容。</p>	<p>查官進行審查，由其對收容程序進行審查。</p> <p>二、經簽發收容命令之收容期間以30日內為限，但主任審查官認為有必要時得延長30日。</p>	<p>裁決。</p> <p>二、救濟方式：</p> <p>(一) 收容外國人之後，入國警備官應移交予入國審查官進行審查是否符合收容要件，並由主任審查官發給「認定通知書」。</p> <p>(二) 如不服處分可於3日內以口頭方式向特別審查官提出請求口頭審理要求。如維持原判定，則由主任審查官發給「強制遣返命令書」。</p> <p>(三) 如仍不服處分，可向法務大</p>

國家別	強制驅逐外國人出國之規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
	<p>限令離境。</p> <p>(二) 對入國審查官之審查不服，或雖未不服但希望獲得逗留日本之特別許可時，應於接到「認定通知書」後3日內以口頭方式向特別審查官提出口頭審理要求。</p> <p>(三) 如對特別審查官之認定不服，或雖未不服但希望獲得逗留日本之特別許可時，可要求最後階段的審查，向法務大臣提出異議。</p>				<p>臣提出異議，即接獲「判定通知書」3日內將不服理由以書面方式提交主任審查官請法務大臣作最後裁決。如符同法50條要件則法務大臣許可其特別在留（居留），不符者亦由主任審查官發給「強制遣返命令書」。</p> <p>(四) 法院對於強制遣返命令作審查，須以該命令係法務大臣所做的最終裁決及裁量有瑕</p>

國家 別	強制驅逐外國人出國之 規定	收容之要件	收容之程序	收容之處分	收容之救濟
					疵為前提，始得 裁判是否違法。

資料來源：由本署國際事務組代為蒐集資料彙整而成。

至第四項規定。

前條及第一項至第五項有關居留、長期居留、或定居條件、程序、方式、限制、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。

本條例中華民國九十八年六月九日修正之條文施行前，經許可在臺團聚者，其每年在臺合法團聚期間逾一百八十三日者，得轉換為依親居留期間；其已在臺依親居留或長期居留者，每年在臺合法團聚期間逾一百八十三日者，其團聚期間得分別轉換併計為依親居留或長期居留期間；經轉換併計後，在臺依親居留滿四年，符合第三項規定，得申請轉換為長期居留期間；經轉換併計後，在臺連續長期居留滿二年，並符合第五項規定，得申請定居。

理由：照黨團協商條文通過。

#### 第十七條之一 (0891205增訂)

陸上 大陸地區人民為臺灣地區人民之配偶，已依前條第一項規定提出居留申請者，其在臺灣地區停留期間內，得向主管機關申請許可受僱在臺灣地區工作。

主管機關為前項許可時，應考量臺灣地區就業市場情勢、社會公益及家庭經濟因素；其許可及管理辦法，由行政院勞工委員會擬訂，報請行政院核定之。

理由：一、本條新增。

二、大陸地區人民與臺灣地區人民結婚，依法在臺灣地區停留期間內，基於社會安定及人道考量，宜允許在臺灣地區工作。

三、惟因兩岸經濟水準仍有差距，爰於第二項規定主管機關為前項許可時，應考量臺灣就業市場情勢、社會公益及家庭經濟因素，俾就前項申請人之資格、工作範圍及數額等加以適當之限制。

(0821009刪除修正)

條文 經依前條第一項規定許可在臺灣地區依親居留者，得向主管機關申請許可受僱在臺灣地區工作。

主管機關為前項許可時，應考量臺灣地區就業市場情勢、社會公益及家庭經濟因素；其許可條件、程序、方式、限制、管理、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由行政院勞工委員會擬訂，報請行政院核定之。

經依前條第三項或第四項規定許可在臺長期居留者，居留期間得在臺灣地區工作。

理由：一、原條文第一項規定配合前條之修正，明定經許可在臺灣地區依親居留者，得向主管機關申請許可受僱在臺工作。

二、原條文第二項酌作文字修正，使其授權更為具體明確。

三、配合前條修正，增設長期居留制度，將前條第五項有關工作規定，移至本條第三項，明定經許可在臺長期居留者，得在臺灣地區工作，以保障其權益。

(0980609刪除)

條文 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。

理由：一、依現行規定，大陸配偶結婚滿二年或已生產子女，得申請依親居留，經獲准在臺依親居留期間，尚需符合大陸地區配偶在臺灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法所定之條件，經向行政院勞工委員會申請許可後，始得工作。亦即大陸配偶於「團聚」期間無工作權，於「依親居留」期間，如不符合特定條件，亦無法享有工作權，因而影響大陸配偶家庭之經濟生活。

二、大陸配偶與外籍勞工不同，其為家庭成員之一，而工作權係其生活之基本權利。因此，基於人道及家庭經濟考量，爰有進一步放寬工作權之必要。

三、復經評估，放寬大陸配偶工作權符合國際人權基準，對就業市場無明顯排擠效應，不影響職業訓練及就業服務資源，有助社會公益展現，可改善兩岸婚姻家庭經濟及穩定婚姻關係。因此，配合前條將「團聚」調整為大陸配偶申請來臺之過渡階段，同時全面放寬大陸配偶工作權，亦即大陸配偶通過面談來臺，在臺換發依親居留證件後，於在臺依親居留期間無須申請許可，即可工作。爰刪除原條文第一項及第二項規定，並修正原條文第三項規定。

#### 第十八條 (0910716刪除)

條文

進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關不得待司法程序之開始或終結，逕行強制其出境：



- 一、未經許可入境者。
- 二、經許可入境，已逾停留期限者。
- 三、從事與許可目的不符之活動或工作者。
- 四、有事實足認為有犯罪行為者。
- 五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。

前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容。

前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。

(0820108修正)

條文 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得不待司法程序之開始或終結，逕行強制其出境：

- 一、未經許可入境者。
- 二、經許可入境，已逾停留期限者。
- 三、從事與許可目的不符之活動或工作者。
- 四、有事實足認為有犯罪行為者。
- 五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。

前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容。

前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。但其為臺灣地區人民之配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在臺灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。

前項但書之臺灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居；其在臺灣地區連續居留滿二年者，亦同。

理由 原條文第十八條第三項之規定，不分對象性質，將現為臺灣地區人民配偶、結婚並進入臺灣地區於該條例施行前之大陸地區人民，亦均列為強制遣返的對象。違反「信賴保護原則」與「立法不溯及既往原則」於實質上遠離「確保台灣地區安全與民眾福祉」的要求而與該條例第一條所揭示的立法目的相違。修改第三項，增設但書為：「但其為台灣地區人民之配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在臺灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。」另增設第四項：「前項但書之台灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居。其於台灣地區連續居留滿二年者，亦同。」

(0860418修正)

條文 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意。

- 一、未經許可入境者。
- 二、經許可入境，已逾停留期限者。
- 三、從事與許可目的不符之活動或工作者。
- 四、有事實足認為有犯罪行為者。
- 五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。

前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務。

前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。但其為臺灣地區人民配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在臺灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。

前項但書之臺灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居。其在臺灣地區連續居留滿二年者，亦同。

第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。

理由

- 一、應被強制出境之大陸地區人民如所涉案件已進入司法程序者，治安機關於強制其出境前，應先經司法機關之

同意，以示對司法之尊重，並維行政、司法之分際，爰修正第一項。

二、鑑於大陸地區人民違反本條第一項各款規定，而於強制出境前暫予收容者，有逐漸增加之趨勢，其收容人員之管理及收容處所之設置等，已造成政府財政支出負荷逾重，爰於第二項增列「並得令其從事勞務」之規定，藉以減少政府財政支出，並期遏止人數之增加。

三、增訂第五項，賦予本條第一項「強制出境之處理」與第二項「收容處所之設置及管理」之法源上依據，並明定其辦法由內政部擬訂，報請行政院核定後發布。

四、其餘未修正。

(0921009(主)修訂)

條文 進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：

- 一、未經許可入境者。
- 二、經許可入境，已逾停留、居留期限者。
- 三、從事與許可目的不符之活動或工作者。
- 四、有事實足認為有犯罪行為者。
- 五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。

前項大陸地區人民，於強製出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務。

第一項大陸地區人民有第一項第三款從事與許可目的不符之活動或工作之情事，致違反社會秩序維護法而未涉有其他犯罪情事者，於調查後得免移送簡易庭裁定，由治安機關逕行強制出境。

進入臺灣地區之大陸地區人民，涉及刑事案件，經法官或檢察官責付而收容於第二項之收容處所，並經法院判決有罪確定者，其收容之日數，以一日抵有期徒刑或拘役一日或刑法第四十二條第四項裁判所定之罰金額數。

前四項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。

第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。

理由 一、第一項第二款規定配合前條修正並酌作文字修正。

二、大陸地區女子來臺後被查獲從事賣淫行為，而依違反社會秩序維護法移送該管簡易庭裁定時，常引用本條第一項但書規定，以該案件已進入司法程序為由，向簡易庭提出抗告等程序而獲釋，或責付治安機關造成長期留置或收容狀態，致無法立即有效執行強制出境，爰增訂第三項規定，俾賦與治安機關對於此類案件得免移送簡易庭裁定之裁量權限。

三、次按大陸地區人民涉及刑案經收容於大陸地區人民處理中心，乃具有刑事犯及收容人之雙重身份，如不許經責付於收容中心之收容期間折抵刑期，於事理上確有不公，且有人權保障不週情事，故應以因本案責付而收容於大陸地區人民處理中心之收容期間，得以折抵刑期，較為妥適，爰增訂第四項規定，另將原條文第三項移列為修正條文第五項，並修正文字為「前四項規定」。

四、又按原條文第三項但書及第四項規定之立法意旨，係為顧及於本條例施行前結婚之大陸地區配偶之權益，係一具有時效性之特殊過渡規定，為嚴密國境管理，避免不法分子利用該規定申請在臺灣地區居留或定居，並兼顧大陸地區配偶居留定居申請之公平性，爰予刪除。

五、原條文第三項但書及第四項規定刪除後，大陸地區配偶申請在臺灣地區居留或定居，皆依本條例第一六條、第十七條相關規定辦理。

六、原條文第五項項次遞移為修正條文第六項。

(0960609(修)訂)

條文

進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：

- 一、未經許可入境。
- 二、經許可入境，已逾停留、居留期限。

- 三、從事與許可目的不符之活動或工作。
- 四、有事實足認為有犯罪行為。
- 五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞。

進入臺灣地區之大陸地區人民已取得居留許可而有前項第三款至第五款情形之一者，內政部入出國及移民署於強制其出境前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。

第一項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務。

第一項大陸地區人民有第一項第三款從事與許可目的不符之活動或工作之情事，致違反社會秩序維護法而未涉有其他犯罪情事者，於調查後得免移送簡易庭裁定。

進入臺灣地區之大陸地區人民，涉及刑事案件，經法官或檢察官責付而收容於第三項之收容處所，並經法院判決有罪確定者，其收容之日數，以一日抵有期徒刑或拘役一日或刑法第四十二條第三項、第六項裁判所定之罰金額數。

前五項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。

第一項之強制出境處理辦法及第三項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。

第二項審查會之組成、審查要件、程序等事宜，由內政部定之。

理由 一、大陸地區人民經獲准居留者，如因從事與許可目的不符之活動或工作，或有事實足認為有犯罪行為，或有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞而強制出境，為保障當事人之權益，爰參照入出國及移民法之規定，增訂第二項，規定內政部入出國及移民署於強制其出境前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。

二、原條文第二項至第六項，移列為第三項至第七項。

三、配合修正條文第二項增列有關審查會之規定，刪除原條文第四項所定「由治安機關逕行強制出境」之規定。

四、刑法第四一二條有關折算罰金額數規定，已修正調整為該條第三項及第六項，爰配合修正本條第五項規定。

五、配合修正條文第二項增列有關審查會之規定，爰增訂第八項，就審查會之組成、審查要件、程序等事宜，授權由內政部定之。

## 第十九條 (0810716刪除)

條文 臺灣地區人民依規定保證大陸地區人民入境者，於被保證人逾期不離境時，應協助有關機關強制其出境，並負擔因強制出境所支出之費用。

前項費用，得由強制出境機關檢具單據影本及計算書，通知保證人限期繳納；逾期不繳納者，移送法院強制執行。

(0921009文字修正)

條文 臺灣地區人民依規定保證大陸地區人民入境者，於被保證人屆期不離境時，應協助有關機關強制其出境，並負擔因強制出境所支出之費用。

前項費用，得由強制出境機關檢具單據影本及計算書，通知保證人限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。

理由 本條所定費用，屬公法上金錢給付義務，屆期不繳納者，依行政執行法第四條、第十一條規定，應由法務部行政執行署所屬行政執行處執行，爰刪除原條文第二項所定「法院」二字，並作文字修正。

## 第二十條 (0810716制定)

條文 臺灣地區人民有左列情形之一者，應負擔強制出境所需之費用。

- 一、使大陸地區人民非法入境者。
- 二、非法僱用大陸地區人民工作者。
- 三、僱用之大陸地區人民依第十四條第二項或第三項規定強制出境者。

前項費用，由強制出境機關檢具單據及計算書，通知應負擔人限期繳納；逾期不繳納者，移送法院強制執行。

(0860418修正)

條文

臺灣地區人民有左列情形之一者，應負擔強制出境所需之費用：

- 一、使大陸地區人民非法入境者。

## 兩岸條例第 18 條歷次修法條文對照表

行政院大陸委員會 100.03.10 編製

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：</p> <p>一、未經許可入境。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留、居留期限。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞。</p> <p><u>進入臺灣地區之大陸地區人民已取得居留許可而有前項第三款至第五款情形之一者，內政部入出國及移民署於強制其出境前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。</u></p> <p><u>第一項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從</u></p>	<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留、居留期限者。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p><u>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務。</u></p> <p><u>第一項大陸地區人民有第一項第三款從事與許可目的不符之活動或工作之情事，致違反社會秩序維護法而未涉有其他犯罪情事者，於調查後得免移送簡易庭</u></p>	<p>一、大陸地區人民經獲准居留者，如因從事與許可目的不符之活動或工作，或有事實足認為有犯罪行為，或有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞而強制出境，為保障當事人之權益，爰參照入出國及移民法之規定，增訂第二項，規定內政部入出國及移民署於強制其出境前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。</p> <p>二、現行條文第二項至第六項，移列為第三項至第七項。</p> <p>三、配合修正條文第二項增列有關審查會之規定，刪除現行條文第四項所定「由治安機關逕行強制出境」之規定。</p> <p>四、刑法第四十二條有關折算罰金額數規定，已修正調整為該條第</p>

解 [a1]:  
7.1 修正  
布，  
8.14 施行

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p>暫予收容，並得令其從事勞務。</p> <p>第一項大陸地區人民有第一項第三款從事與許可目的不符之活動或工作之情事，致違反社會秩序維護法而未涉有其他犯罪情事者，於調查後得免移送簡易庭裁定。</p> <p>進入臺灣地區之大陸地區人民，涉及刑事案件，經法官或檢察官責付而收容於第三項之收容處所，並經法院判決有罪確定者，其收容之日數，以一日抵有期徒刑或拘役一日或刑法第四十二條第三項、第六項裁判所定之罰金額數。</p> <p>前五項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。</p> <p>第一項之強制出境處理辦法及第三項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。</p> <p><u>第二項審查會之組成、審查要件、程序等事宜</u>，由內政部定之。</p>	<p>調查後得免移送簡易庭裁定，由治安機關逕行強制出境。</p> <p>進入臺灣地區之大陸地區人民，涉及刑事案件，經法官或檢察官責付而收容於第二項之收容處所，並經法院判決有罪確定者，其收容之日數，以一日抵有期徒刑或拘役一日或刑法第四十二條第四項裁判所定之罰金額數。</p> <p>前四項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。</p> <p>第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。</p>	<p>已修正調整為該條第三項及第六項，爰配合修正本條第五項規定。</p> <p>五、配合修正條文第二項增列有關審查會之規定，爰增訂第八項，就審查會之組成、審查要件、程序等事宜，授權由內政部定之。</p>

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留、居留期限者。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務。</p> <p><u>第一項大陸地區人民有第一項第三款從事與許可目的不符之活動或工作之情事，致違反社會秩序維護法而未涉有其他犯罪情事者，於調查後得免移送簡易庭裁定，由治安機關逕行強制出境。</u></p> <p><u>進入臺灣地區之大陸地區人民，涉及刑事案件，經法官或檢察官</u></p>	<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意。</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留期限者。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務。</p> <p>前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。<u>但其為臺灣地區人民配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在臺灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。</u></p> <p><u>前項但書之臺灣地</u></p>	<p>一、第一項第二款規定配合前條修正並酌作文字修正。</p> <p>二、大陸地區女子來臺後被查獲從事賣淫行為，而依違反社會秩序維護法移送該管簡易庭裁定時，常引用本條第一項但書規定，以該案件已進入司法程序為由，向簡易庭提出抗告等程序而獲釋，或責付治安機關造成長期留置或收容狀態，致無法立即有效執行強制出境，爰增訂第三項規定，俾賦與治安機關對於此類案件得免移送簡易庭裁定之裁量權限。</p> <p>三、次按大陸地區人民涉及刑案經收容於大陸地區人民處理中心，乃具有刑事犯及收容人之雙重身分，其經法院或檢察署責付予大陸地區人民處理中心後，既需等待司法程序終結，而無法立即被遣返，殊與現行條文第十八條第二項規定之立法意旨不</p>

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p><u>責付而收容於第二項之收容處所，並經法院判決有罪確定者，其收容之日數，以一日抵有期徒刑或拘役一日或刑法第四十二條第四項裁判所定之罰金額數。</u></p> <p>前四項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。</p> <p>第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。</p>	<p><u>區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居。其在臺灣地區連續居留滿二年者，亦同。</u></p> <p>第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。</p>	<p>符；另該被責付之大陸地區人民，因被責付予大陸地區人民處理中心而被收容，其行動自由於客觀上已被剝奪，與其他受責付人行動自由未受限制之情形有別，如不許經責付於收容中心之收容期間折抵刑期，於事理上確有不公，且有人權保障不週情事，故應以因本案責付而收容於大陸地區人民處理中心之收容期間，得以折抵刑期，較為妥適，爰增訂第四項規定，另將現行條文第三項移列為修正條文第五項，並修正文字為「前四項規定」。</p> <p>四、又按現行條文第三項但書及第四項規定之立法意旨，係為顧及於本條例施行前結婚之大陸地區配偶之權益，係一具有時效性之特殊過渡規定，本條例施行以來，自八十二年至九十年，依該規定申請在臺灣地區居留之人數，分別</p>

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
		<p>為十三人、三十三人、十七人、十人、四人、一人、二人、一人及一人，且近四年來已屈指可數，足見符合申請條件者多已依該規定申請，為嚴密國境管理，避免不法分子利用該規定申請在臺灣地區居留或定居，並兼顧大陸地區配偶居留定居申請之公平性，爰予刪除。</p> <p>五、現行條文第三項但書及第四項規定刪除後，大陸地區配偶申請在臺灣地區居留或定居，皆依本條例第十六條、第十七條相關規定辦理。</p> <p>六、現行條文第五項項次遞移為修正條文第六項。</p>
<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意。</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停</p>	<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得不待司法程序之開始或終結，逕行強制其出境：</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留期限者。</p>	<p>一、應被強制出境之大陸地區人民如所涉案件已進入司法程序者，治安機關於強制其出境前，應先經司法機關之同意，以示對司法之尊重，並維行政、司法之分際，爰修正第一項。</p>

詳[a3]:  
 5.14 修正  
 日，86.7.1  
 行



現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p>留期限者。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，<u>並得令其從事勞務。</u></p> <p>前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。但其為臺灣地區人民配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在臺灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。</p> <p>前項但書之臺灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居。其在臺灣地區連續居留滿二年者，亦同。</p> <p><u>第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法</u>，由內政部擬訂，報</p>	<p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容。</p> <p>前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。但其為台灣地區人民之配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在台灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。</p> <p>前項但書之台灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在台灣地區定居；其在台灣地區連續居留滿二年者，亦同。</p>	<p>二、鑑於大陸地區人民違反本條第一項各款規定，而於強制出境前暫予收容者，有逐漸增加之趨勢，其收容人員之管理及收容處所之設置等，已造成政府財政支出負荷逾重，爰於第二項增列「並得令其從事勞務」之規定，藉以減少政府財政支出，並期遏止人數之增加。</p> <p>三、增訂第五項，賦予本條第一項「強制出境之處理」與第二項「收容處所之設置及管理」之法源上依據，並明定其辦法由內政部擬訂，報請行政院核定後發布。</p> <p>四、其餘未修正。</p>

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p><u>請行政院核定後發布之。</u></p>		
<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得不待司法程序之開始或終結，逕行強制其出境：</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留期限者。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容。</p> <p>前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。但其為台灣地區人民之配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在台灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。</p> <p>前項但書之台灣地</p>	<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得不待司法程序之開始或終結，逕行強制其出境：</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留期限者。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容。</p> <p>前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。</p>	<p>原條文第十八條第三項之規定，不分對象性質，將現為台灣地區人民配偶、結婚並進入台灣地區於該條例施行前之大陸地區人民，亦均列為強制遣返的對象。違反「信賴保護原則」與「立法不溯及既往原則」於實質上遠離「確保台灣地區安全與民眾福祉」的要求而與該條例第一條所揭示的立法目的相違。修改第三項，增設但書為：「但其為台灣地區人民之配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在台灣地區居留；其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。」另增設第四項：「前項但書之台灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在台灣地區定居。其於台灣地區連續居留滿二年者，亦同。」</p>

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p><u>區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居；其在臺灣地區連續居留滿二年者，亦同。</u></p>		
<p>第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得不待司法程序之開始或終結，逕行強制其出境：</p> <p>一、未經許可入境者。</p> <p>二、經許可入境，已逾停留期限者。</p> <p>三、從事與許可目的不符之活動或工作者。</p> <p>四、有事實足認為有犯罪行為者。</p> <p>五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。</p> <p>前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容。</p> <p>前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。但其為臺灣地區人民之配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在臺灣地區居留；其申請案件確定前者，除</p>		<p>一、本條規定進入臺灣地區之大陸地區人民，治安機關得強制其出境之事由，且明定得不待司法程序之開始或終結，依職權逕行為之，以求迅速有效。</p> <p>二、經許可入境已逾停留期限或有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者，為有效執行入境許可期限及維護國家安全、社會安定，自得強制其出境（第一項第二款、第五款）。</p> <p>三、未經許可入境者，本應依動員戡亂時期國家安全法第六條第一項之規定處罰，已進入臺灣地區者，無論曾否獲經許可，如有其他犯罪行為，亦應依有關法律追訴、審判、執行，惟如均須經偵查、審判及执行程序後，方得強制其</p>

現 行 條 文	修 正 前 條 文	說 明
<p>顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。</p> <p>前項但書之臺灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居。其在臺灣地區連續居留滿二年者，亦同。</p>		<p>出境，則在偵查、審判過程中，勢須限制其出境，豈非正遂其在臺灣地區居留之目的，且徒增偵查、審判及執行機關之負荷，亦難免影響國家安全與社會安定，爰規定有第一項第一款或第四款之情形者，即得不待司法程序之開始、終結，逕行強制其出境。</p> <p>四、大陸地區人民因第一項所列情形之一，逕行強制出境時，若無中共護照或港澳通行證，須經中共查核後始能強制出境，由中共接回，其於查核期間宜暫予收容，爰設第二項規定，以符實際。</p> <p>五、第三項規定於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，有第一項或第二項情形者，亦得強制其出境或暫予收容，以貫徹前述立法意旨。</p>

抄件

# 行政院大陸委員會函

受文者：行政院

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十二年十二月二十四日

發文字號：陸法字第0920024232號

附件：臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則修正草案總說明及草案條文對照表

主旨：檢陳臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則修正草案總說明及草案條文對照表

（如附件一），請 鑒核。

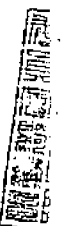
說明：

一、臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）修正草案，於九十二年十月九日經立法院第五屆第四會期第四次會議審查三讀通過，並奉 總統於本（九十二）年十月二十九日華總一義字第0九二00一九九七七0號令修正公布。

二、本條例修正後之配套子法，有關施行細則部分，經本會初步擬具修正條文草案，於十二月五日及九日，二度邀集相關機關會議研商完竣。本會嗣依與會機關意見，重

機關地址：台北市濟南路一段二之二號十五樓  
傳 真：(02)二三九七五三〇〇





行彙整草案內容及逐條調整條次規定，並提本會十二月十九日第一四二次委員會議討論通過。

三、本條例施行細則修正草案於本會委員會議討論情形，重點說明如次：

(一) 修正草案條文第二十二條第四項：

1、規定內容略以：對於未依本條例第二十六條第一項規定，辦理改領一次退休（職、伍）給與之軍公教及公營事業機關（構）人員，其如有自行前往大陸地區長期居住，但並未在大陸地區設有戶籍或領用護照之情事者，予以暫停其領受權利之法律效果。

2、行政院法規會及法務部認為法制體例上有所不宜，建議刪除。

3、銓敘部強烈建議維持此項規定。其理由略以：如本項規定刪除，因相關子法散見於考試院及行政院所屬機關（包括銓敘部、國防部、教育部、經濟部、交通部等），實無把握相關之院或機關均於相關子法訂定相同之規定，並且於實務作業上採取一致之作法。而基於本項規定，於政策考量上有其重要性，如能於本條例之施行細則予以規定，將對各該院或機關發揮一體遵循之效果，並減少行政協調之成本。

4、本會意見：由於本項規定內容，各機關咸認政策上有其重要性及必要性，建議能於本條例施行細則予以維持，以利相關機關於實務執行上，有一體適用之遵循依據。

(二) 修正草案條文第四十二條、第四十三條、第四十五條：農委會（漁業署）建議將相關規定之「非法漁業行為」等文字刪除，改以「漁撈行為」或「漁撈行為違規情節重大」之行為態樣，規定其處置方式。惟海岸巡防署表示，原來規定之行為態樣，於實務執行上並無疑義，建議維持。農委會嗣後表示尊重海岸巡防署實務執行需求，不堅持其修正意見。

(三) 修正草案條文第四十四條：有關本條例第三十二條，執行限制或禁止水域治安維護及防衛任務之主管機關定義問題，因國防部及海岸巡防署有不同意見，經於第四十四條修正草案條文，以甲、乙、丙三案方式（如附件二），併陳討論後，決議採取丙案。

四、有關本條例施行細則之施行日期，本會前於十二月十八日陳報 鈞院，如奉 核定，擬配合本條例分階段指定施行日期之規劃，擬訂於本（九十二）年十二月三十一日施行，併予陳明。

五、檢附臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則修正草案總說明及草案條文對照表，敬請 核定發布，並送請立法院備查。

正本：行政院

副本：國家安全局、司法院、銓敘部、內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、僑務委員會、行政院人事行政局、行政院新聞局、行政院衛生署、行政院經濟建設委員會、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院原子能委員會、行政院國家科學委員會、行政院文化建設委員會、行政院農業委員會、中央銀行、行政院勞工委員會、行政院環境保護署、行政院體育委員會、行政院海岸巡防署、財團法人海峽交流基金會、本會企劃處、本會文教處、本會經濟處、本會法政處（不含附件）

主任委員 蔡英文 休假

副主任委員 陳明通 代行



## 臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則修正草案總說明

臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）奉 總統於本（九十二）年十月二十九日華總一義字第0九二00一九九七七0號令修正公布。茲為因應本條例之修正，爰擬具臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則修正草案，其修正重點如次：

一、配合臺灣地區與大陸地區人民關係條例條次之變動，酌作文字修正。（修正條文第一條、第六條、第四十九條、第五十二條、第六十七條）

二、配合本條例第九條之一，增訂本條例所稱臺灣地區人民與大陸地區人民之定義範圍。（修正條文第四條、第五條）

三、針對本條例第九條之一所稱其他以在臺灣地區設有戶籍所衍生相關權利，及因臺灣地區人民身分所負之責任及義務，增訂相關規定，以利適用參考。（修正條文第十條、第十一條）

四、修正本條例第十三條所稱「僱用大陸地區人民者」之定義範圍。（修正條文第十二條）

五、修正本條例第十八條第一項第四款及第五款有關得逕行強制出境之事證範圍。（修正條文第十五條至第十七條）

六、增訂本條例第二十一條所稱「情報機關（構）人員」之定義。（修正條文第二十條）

七、因應本條例第二十六條修正，配合增訂「長期居住」之定義，及修正相關申領文件、申領程序等規定。（修正條文第二十二條、第二十三條、第二十六條）

臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
第一條 本細則依臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱本條例)第九十五條之四規定訂定之。	第一條 本細則依臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱本條例)第九十六條第一項規定訂定之。	配合本條例規定修正授權依據。
第二條 本條例第一條、第四條、第六條、第四十一條、第六十二條及第六十三條所稱人民，指自然人、法人、團體及其他機構。	第二條 本條例第一條、第四條、第六條、第四十一條、第六十二條、第六十三條及第六十九條所稱人民，係指自然人、法人、團體及其他機構。	本條例第六十九條規定前於九十一年四月二十四日修正公布時，業將行為主體修正明定為「大陸地區人民、法人、團體或其他機構」，爰無須再納入本條作定義性規定。
第三條 本條例第二條第二款之施行區域，指中共控制之地區。	第三條 本條例第二條第二款之施行區域，指中共控制之地區。	本條未修正。
第四條 本條例第二條第三款所定臺灣地區人民，包括下列人民在內： 一、曾在臺灣地區設有戶籍，民國九十年二月十九日以前轉換身分為大陸地區人民，依第六條回復臺灣地區人民身分者。 二、在臺灣地區出生，其父母均為	第四條 本條例第二條第三款所稱在臺灣地區設有戶籍之人民，包括左列人民在內： 一、曾在臺灣地區設有戶籍，民國九十年二月十九日以前轉換身分為大陸地區人民，依第五條之一回復臺灣地區人民身分者。	一、第一項序文酌作法制體例文字修正。 二、配合本條例第九條之一，對於在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，喪失臺灣地區人民身分之規定，如依第二項規定，經認有特殊考量必要情形，或依第三項規定經提出註銷大陸地區戶籍，或放棄領用大陸地區護照相關證明，或依第九條之二第一

<p>前項人員由其在臺親屬或原派遣單位提出來臺定居申請，經國防部核認者，其本人及配偶，得准予入境。</p>	<p>前項人員由其在臺親屬或原派遣單位提出來臺定居申請，經國防部核認者，其本人及配偶、直系血親卑親屬及其配偶，得准予入境。</p>	
<p>第十四條 依本條例規定強制大陸地區人民出境前，該人民有下列各款情事之一者，於其原因消失後強制出境：</p> <p>一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿者。</p> <p>二、患疾病而強制其出境有生命危險之虞。</p> <p>大陸地區人民於強制出境前死亡者，由指定之機構依規定取具死亡證明書等文件後，連同遺體或骨灰交由其同船或其他人員於強制出境時攜返。</p>	<p>第十一條 依本條例規定強制大陸地區人民出境前，該人民有左列各款情事之一者，於其原因消失後強制出境：</p> <p>一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿者。</p> <p>二、患疾病而強制其出境有生命危險之虞者。</p> <p>大陸地區人民於強制出境前死亡者，由指定之機構依規定取具死亡證明書等文件後，連同遺體或骨灰交由其同船或其他人員於強制出境時攜返。</p>	<p>一、條次變更。</p> <p>二、第一項序言酌作法制體例文字修正。</p>
<p>第十五條 本條例第十八條第一項第一款所定未經許可入境者，包括持偽造、變造之護照、旅行證或其他相類之證書、有事實足認係通謀虛偽結婚經撤銷或廢止其許可或以其他非法之方法入境者在內。</p>	<p>第十三條 本條例第十八條第一項第一款所稱未經許可入境者，包括持偽造、變造之護照、旅行證或其他相類之證書，或以其他非法之方法入境者在內。</p>	<p>現行條文於八十七年五月六日修正刪除。</p> <p>一、條次變更。</p> <p>二、序言酌作法制體例文字修正。另，有事實足認係通謀虛偽結婚經撤銷或廢止其許可者，其法律效果與未經許可相同，為避免產生疑義，爰修正本條予以明定。</p>
<p>第十六條 本條例第十八條第一</p>	<p>第十四條 本條例第十八條第一</p>	<p>一、條次變更。</p>

規制（訂）定、修正、廢止……等作業程序外，尚須重視法規適用的疑義研釋。至於警察法制作業人員，平時亦應深入探討研究，適當的運用各種解釋法規可行的解釋途徑，結合各該法規立法本旨，釐清法規條文所欲表達的意義內涵，除作出正確之判斷及決定外，並須預為研判該法規解釋後，對執法實務可能產生之影響，提出相關之因應建議，提供作為將來修法之參考，用以達成法規釋疑業務之任務及使命。

## 從憲法保障基本權利之觀點論 大陸地區人民之收容與遣返

— 以臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 18 條為中心 \*

李震山\*\*

### 目 次

壹、前言	參、收容與遣返與憲法保障基本權利—以正當法律程序為中心
貳、大陸地區人民收容與遣返之概論	一、「兩岸人民關係條例」與正當法律程序
一、收容之意涵與目的	二、收容
二、遣返之意涵與事由	三、遣返
三、收容與遣返所涉及之基本權利舉例	肆、結論與建議

\* 本論文之撰成，要感謝警察大學許義賢、李錫棟兩位講師以及政治大學法研所蔡宜真研究生的協助；在研究期間，亦受到行政院陸委會、內政部境管局諸多同仁的指教與提供資料，皆衷心感謝。

\*\* 德國慕尼黑大學法學博士，國立政治大學法律系教授

## 壹、前言

依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」(以下簡稱兩岸關係條例)第十八條規定:「進入臺灣地區之大陸地區人民,有下列情形之一者,治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者,應先經司法機關之同意:一 未經許可入境者。二 經許可入境,已逾停留、居留期限者。三 從事與許可目的不符之活動或工作者。四 有事實足認為有犯罪行為者。五 有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者(第一項)。」前項大陸地區人民,於強制出境前,得暫予收容,並得令其從事勞務(第二項)。」對於未經許可入境或合法入境台灣地區之大陸地區人民有違反上述規定所列原因者,治安機關得予強制遣返出境,並得逕予收容,其立法目的無非在維護台灣地區之國家安全與入出境秩序。

鑑於兩岸交流日趨熱絡與頻繁,台灣地區人民居住於大陸地區或往返於台灣與大陸地區之間者,亦為數甚多。基於法治國家公權力之行使與作用,除為確保公共利益外,並應兼顧人民(被執行對象)之權益。依憲法正當程序原則,公權力之作用,亦須予以遵守。因每項基本權利的實踐,都內含程序的內容,而有「程序保障」的需求與功能<sup>1</sup>,法治國家公權力之作用,自應受到此原則拘束。大陸地區人民與台灣地區人民在入境台灣地區的法律地位,有所不同。居住於台灣地區設有戶籍之人民,其入境原則上無須申請許可;大陸地區人民進入台灣地區,依現行兩岸關係條例之規定,為採許可制。兩岸關係條例之法源

依據為憲法增修條文第十一條規定:「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理,得以法律為特別之規定。」其主要考量,在法制上須因應國家統一前的政治狀況,且不將大陸地區人民逕稱為外國人,但其又與台灣地區人民之權利義務有別,遂由憲法授權法律特別訂定相關之規範。

收容涉及人身自由之剝奪,人身自由為一切基本權利之基礎,一般法治國家均甚重視此項權利之保護,其要求不僅須程序上的法定,且在實質上亦應符合正當性要件。遵守其正當的程序,為立憲國家公權力行使之當然義務,即國家公權力或所實施相關處分時,涉及拘束人身自由或剝奪其重要權利時,須受正當法律程序之制約,並且由法院介入審查其合法性。

遣返大陸地區人民出境,不使其繼續在我國居留,依目前遣返之原因與收容之原因相關,授權執行機關有較廣之認定裁量空間。執行之對象,除非法入境之大陸人民外,一般合法入境之大陸人民,如受到遣返出境處分,或該大陸人民屬於台灣地區有戶籍人民之配偶,有違反相關法令之行為,是否即予遣返出境<sup>2</sup>?在裁量程度上亦有探討的空間。如不論違反法令情節,對一有違反法令之行為時,即逕予決定強制遣返出境,可能造成家庭分離、無法照顧子女或影響其重大權利。另收容之原因是否過於寬鬆、不明確?收容之決定機關是否由行政機關即可逕為決定?有無給予當事人陳述意見或請辯護人到場?對此,本文從大陸人民基本權利保障之觀點,加以論述現行收容與遣返之問題。

<sup>1</sup> 李震山,程序基本權,收於氏著,多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權為中心,元照出版,94年10月,第251頁。湯德宗,論憲法上的正當程序保障,收於氏著,行政程序法論,元照出版,94年2月,第167-209頁。

<sup>2</sup> 在實務上亦曾發生,有數位大陸配偶因違反社會秩序維護法被查獲,治安機關即初步決定予以強制出境,該認為此決定處分有違反比例原則之問題。

## 貳、大陸地區人民收容與遣返之概論

### 一、收容之意涵與目的

#### (一) 收容之意涵

「收容」大陸地區人民，指將大陸人民拘禁在處理中心或警察機關之拘留所內，以達成行政遣返目的所必要的處分稱之<sup>3</sup>。收容已涉及人身自由的剝奪，依我國憲法第八條規定之保護人身自由程序，並觀察我國現行之法制，有關刑事法律、行政法律之拘束人身自由處分，大都納入法官保留精神，一般在執行前須經由法院之裁定。因此，收容應有明確之法定原因與程序<sup>4</sup>，始符合憲法「正當法律程序」之要求。

人身自由之剝奪(Freiheitsentziehung)與人身自由之限制(Freiheitsbeschränkung)，兩者同為以違反當事人意思之強制方法，干預當事人之行動自由，兩者之區別在於干預強度(譬如強制措施)及時間長短之程度上(Intensitätsgrad)，人身自由之剝奪係侵害人身自由之強烈型式(intensivierte Form)，其已以積極干

預方式將自由完全排除，譬如逮捕，收容亦同<sup>5</sup>。我國立法機關依憲法增修條文第十一條規定，授權以特別法律規定大陸地區人民之權利，惟大陸地區人民依憲法亦享有人身自由權利之保障，憲法第八條第一項及第二項具有「憲法保留」之性質，非立法機關所得予以排除<sup>6</sup>。

收容屬於行政處分，依行政程序法第三條第三項第四款規定「犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為」，不適用行政程序法之規定。另兩岸關係條例第九十五條之三，更明文規定「依本條例處理台灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，不適用行政程序法之規定」。因此，目前我國兩岸關係條例中，對於收容大陸地區人民，不僅未規定事前之理由告知及通知義務，甚至並無應製作收容處分書之要求。如予以類比對照外國人之收容程序，至少外國人收容管理規則第三條，已明文規定收容外國人，應製作處分書載明受處人、事實、理由及收容處所，並規定處分書之通知送達義務。是其地位及基本權利之保障，明顯低於外國人<sup>7</sup>。

#### (二) 收容之目的

收容為強制出境之所為，其情況比較特殊，因其是為了強制出境所為的一個過渡處分，本身並不是目的，並非為了處罰，

<sup>3</sup> 法務部八十六年七月三十日法八十六檢字第○二五○二○號函：兩岸關係條例第十八條第二項所定之收容乃為執行同條第一項進行強制出境之準備，為貫徹強制出境之完成，自無許被收容人任意出入收容處所之理，否則上開條文之行政目的勢必無法貫徹，故此處之收容，即為拘禁之一種。

<sup>4</sup> 有關法律之明確性意涵，依大法官釋字第570號解釋理由書提及：行政機關之公告行為，如對人民之自由權利有所限制時，應以法律就該公告行為之要件及標準，具體明確規定，本院釋字第564號解釋足資參照。社會秩序維護法第六十三條第一項第八款固規定，製造、運輸、販賣、攜帶或公然陳列經主管機關公告查禁之器械者，處三日以下拘留或新台幣三萬元以下罰鍰。惟該條款所謂「經主管機關公告」，係指主管機關，依據對該公告行為之要件及標準為具體明確規定之法律，所為適法之公告而言，尚不得以該條款規定，作為發布限制人民自由權利公告之授權依據。

<sup>5</sup> 李震山，外國人出境義務之履行與執行——德國「外國人法」中相關規定之評釋，收於入出境管理暨安全檢查實務與理論，中央警察大學國境警察學系研討會，87年3月，第10-11頁。同文並刊於，警學叢刊，88年1月，第223-237頁。

<sup>6</sup> 李建良，大陸地區人民的人身自由權，台灣本土法學雜誌，第11期，89年6月，第135頁。

<sup>7</sup> 簡建章，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條收容及強制出境相關法律問題之研究，發表於「我國入出國與移民法制之變革與挑戰」學術研討會，中央警察大學國境警察學系，94年5月5日，第140頁。

甚至有時候收容可能是為保護大陸地區人民，使免於受控於人蛇集團的操控。然回歸到收容之本質而言，其仍屬對於人身自由之剝奪處分。收容與刑罰之區別，在於收容本身並非目的，在遣返執行後，即無繼續收容之問題<sup>8</sup>。

相較於刑事訴訟法的強制處分，傳統認為強制處分乃國家追訴犯罪時，為保全被告或有蒐集、保全證據之必要，而對受處分人施加的強制措施，其目的不外乎保全被告及證據。強制處分著眼於國家高權強制力之運用，早期傳統之見解，深受訴訟行為論 (Prozeßhandlungslehre)，將之定位在單純的訴訟行為 (程序行為)，然強制處分屬於訴訟行為，並不表示強制處分毫無實體性質，以羈押為例，羈押固然是形成程序行為的訴訟行為，但是，另外一方面羈押處分拘束收羈押人的自由權，就實體權利而言，羈押干預人民的基本權利，是再明顯不過的事實。基於這種特性，德國學者 Amelung 更進一步指出，刑事訴訟法根本應該放棄「強制處分」(Zwangsmassnahmen) 的傳統用語，改以「刑事訴訟法上基本權干預」(strafprozessuale Grundrechtseingriffe) 替代，始能精確描述這種公法行為的特性<sup>9</sup>。

收容事實上對於大陸地區人民可能亦具有保護之作用，因很多大陸地區人民來台之後，被犯罪集團控制，若不將之收容，在外可能會遭受更大的傷害。與此具有相同作用的，如兒童及少年性交易防制條例第三章第十五條：「法官、檢察官、司法警

察官、司法警察、聯合稽查小組或第六條之任務編組查獲及救援從事性交易或有從事性交之虞之兒童或少年，應立即通知主管機關指派專業人員陪同兒童或少年進行加害者之指認及必要之訊問，並於二十四小時內將該兒童或少年移送直轄市、縣(市)主管機關設置之緊急收容中心」；第十六條：「直轄市、縣(市)主管機關所設之緊急收容中心應於安置起七十二小時內，提出報告，聲請法院裁定，法院於受理前項報告時，...應裁定將兒童或少年交付主管機關安置於短期收容中心。」上述規定著重於對於兒童或少年性交易偏差或受害行為，而兼具有安置與保護的功能<sup>10</sup>，然亦有論者對其程序提出質疑<sup>11</sup>，蓋因安置措施本質上仍是對於人身自由之限制<sup>12</sup>，不能以目的是為了保護兒童與少年，即可免於合法性之檢驗。收容或有保護之功能，然並不能藉此即遁入法外之地。

## 二、遣返之意涵與事由

### (一) 遣返之意涵

「遣返」與強制出境之意思相同，為排除大陸地區人民繼續在台灣地區居住，所實施之處分與執行措施，為遣返之意義。基於國家之領土主權，大陸人民入境須經過許可，一般其居留期間，有一定的限度。如果其在居留期間有違反法令情形，或

<sup>10</sup> 殷培原，兩岸人民關係條例第十八條之研究-以「收容」之合憲問題為中心，國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，91年，第36頁。

<sup>11</sup> 林超駿，概論限制非形式被告人身自由正當法律程序-以兒少性交易防治條例與精神衛生法為例，憲政時代，第29卷第4期，93年4月，第552-553頁。

<sup>12</sup> 針對釋字三七一、五七二號解釋所做成的補充解釋字五九〇號，觀察解釋理由書之意旨，亦認為兒童及青少年性交易防治條例所規定之收容是對人身自由之限制，應對受緊急受收容之兒童、青少年人身自由保護之程序及其他相關權亦之保障，顯有欠缺。

<sup>8</sup> 從事實上執行狀況而言，收容期間之長短，亦非我國主管機關所能掌控，主要因為兩岸局勢所致，很多時候因為大陸方面不願意配合遣返作業，考慮到釋放會影響社會治安，才會導致收容期間過長，產生侵害人權之疑慮。

<sup>9</sup> 林鈺雄，刑事訴訟法(上冊)，90年10月，第247-249頁。

未經過許可而偷渡入境，均成為被強制出境的對象。許可入境原因，依兩岸人民關係條例之規定，有依親、團聚等原因<sup>13</sup>，並依不同原因有不同之許可停留或居留期間。依現行兩岸關係條例第十八條原因為得以實施強制出境之依據，治安機關對於違反行為人實施強制出境，即剝奪該大陸人民之居留權利。

大陸地區人民之入境居留與其基本權利有關，基於基本權利之享有主體<sup>14</sup>，除本國人之外，外國人亦得享有<sup>15</sup>，理論上大陸地區人民當然亦得主張享有。基本權利之主體與基本權利之享有程度，依權利性質之不同，而有如下不同之分類。一者，有關精神自由權方面之權利，屬先於國家而存在之權利，此部分大陸地區人民應與本國國民（台灣地區人民）相同，同樣的受到保障。二者，有關社會權與工作權方面之權利，此與國家之財政有關，國家照顧的對象，本當以本國國民為核心，或要求大陸地區人民之入境要件，須具備相當之經濟能力，以避免造成國家之過度負擔。但依上述理論之基礎，如大陸地區人民為國民之配偶，已具有準國民之地位，有關其社會權與工作權

<sup>13</sup> 有關申請居留之原因，如依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 17 條：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；有下列情形之一者，得申請在臺灣地區依親居留：一 結婚已滿二年者。二 已生產子女者（第一項）。前項以外之大陸地區人民，得依法令申請在臺灣地區停留；有下列情形之一者，得申請在臺灣地區商務或工作居留，居留期間最長為三年，期滿得申請延期：一 符合第十一條受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民。二 符合第十條或第十六條第一項來臺從事商務相關活動之大陸地區人民。...

<sup>14</sup> 有些國家在其憲法中將本國人與外國人之基本權利為區別規定，例如德國基本法中即規定每個人之基本權利，及德國人之基本權利。李震山，論外國人之憲法權利，收於氏著，人性尊嚴與人權保障，元照出版，90 年 11 月修訂再版，第 386 頁。

<sup>15</sup> 相關論述請參考李仁森，外國人之參政權——評介日本最高法院第三小法庭一九九五年二月二十八日判決，月旦法學雜誌第八期，84 年 12 月，第 65 頁。

之限制，應予大幅的放寬。三者，屬於參政權、服公權與入境的權利，此與國家主權之行使有關，一般而言大陸地區人民不得主張當然可以享有。因此，於大陸地區人民有違反法定事由，且達到必要之程度，主管機關依法自得予以「遣返」，排除其繼續在台灣地區居住。

## （二）遣返之事由

### 1. 未經許可入境

目前對於大陸地區人民之入境，我國採行許可制。其目的在為確保台灣地區之安全，且客觀上因無法給予兩岸人民相同程度之基本權利保障之事實，依「台灣地區與大陸地區人民關係條例」規定兩岸人民之間的相關事務，其中大陸地區人民之進入台灣地區，須經主管機關許可<sup>16</sup>，在國家情勢特殊下，此種法制並未違反憲法增修條文第十一條規定<sup>17</sup>。大陸地區人民為在大陸地區設有戶籍之人民，其入境依法必須經過主管機關之許可。許可方式、程序、相關事項，目前主要依據「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」之規定。

有關人民之入出境法制，早期並以國家安全法課予人民之入出境，有受許可之義務。依國家安全法第三條：「人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境（第一項）。」同法第六條：「違反第三條第一項規定未經許可入出境者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併

<sup>16</sup> 依臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第十五條：「本條例第十八條第一項第一款所定未經許可入境者，包括持偽造、變造之護照、旅行證或其他類之證書、有事實足認係通謀虛偽結婚經撤銷或廢止其許可或以其他非法之方法入境者在內。」

<sup>17</sup> 張永明，禁止 SARS 病患入境，月旦法學教室，第九期，92 年 7 月，第 9 頁。



科新臺幣九萬元以下罰金（第一項）。」依本法規定舉凡一切人民，包括本國人與外國人，入出境均要經過主管機關之許可，大陸地區人民自然包括在內。民國八十八年五月我國制定「入出國及移民法」，將入出國之人民予以分類。依入出國及移民法第五條：「國民入出國，應向主管機關申請許可；未經許可者，不得入出國。但居住臺灣地區設有戶籍國民，自本法施行一年後，入出國不需申請許可（第一項）。」同法第五十四條：「未經許可入出國或受禁止出國處分而出國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金。」大陸地區人民未經許可，而非法入國者，依兩岸關係條例第十八條第一項規定，成為被強制出境之對象；依國家安全法規定，並違反該法第六條之規定。偷渡入境或以偽、變造證件入境者，均屬於違反本款所規定之範圍。

## 2. 經許可入境，已逾停留、居留期限

大陸地區人民經許可入境後，其在台灣地區之居留期間，依法令規定亦視其申請入境之居留種類而給予不同的合法居留期間。居留期間之作用，其目的有二：一者可符合其居留之需要，二者作為檢視其居留期間之活動，與所申請是否相符？有關大陸地區人民之居留資格、期間，有其不同類別，依許可時間之長短，分別的停留、居留。依入境之資格，分別有觀光、探親、奔喪、文化、經濟、依親等。其實際停留、居留之期間，須遵守所許可之期限；如於期限屆滿，有繼續停、居留之必要者，須事先申請延長，經許可後始得續為居留<sup>18</sup>。從法規範上

<sup>18</sup> 由於我國與大陸地區之經濟水準與國民所得，相差甚大，且我國至目前為止並未開放大陸勞工來台工作，大陸地區人民基於經濟因素之工作目的，可能透過申請其他短期來台之停留事由，於來台期限屆滿，即逾期不法居留，此已對國

而言，其於受許可居留期間屆滿，其居留資格即告消滅，負有自行出境之義務，如有違反即構成被強制出境之事由。

## 3. 從事與許可目的不符之活動或工作

「不符之活動」，指居留之實際活動與申請之資格，並不相同。如申請來台觀光，實際從事招攬生意；申請來台參訪，實際從事有酬勞之工作<sup>19</sup>。「不符之工作」，為申請之資格並非工作，而實際從事工作而言。或有以虛偽目的申請結婚名義來台，入境後即從事其他活動。對此，基於兩岸關係與國家安全及社會治安上的考量須予防止。早期多從人權之方面考量<sup>20</sup>，對於申請之程序與查驗，並未嚴格設限，產生許多漏洞，而有利用來台探親而非法工作者<sup>21</sup>，此行為依兩岸關係條例第十八條規定，屬於違反之行為<sup>22</sup>。

家安全及社會治安，造成很大的影響。

<sup>19</sup> 有關來台目的不符之案例，如最高行政法院八十八年判字第三一八號裁判：然原告申請入境之理由為探病，並非來台學習建築技能，茲竟從事探病目的以外之建築鋼鐵技術學習活動，是其此項活動縱如其所稱並非打工，則亦顯與其來台探病目的不符，自有違右揭法條之規定，被告以其從事與許可目的不符之工作，予以強制出境，雖未盡符實情，惟其強制出境之結果，則於規定無違，仍應予以維持。

<sup>20</sup> 內政部警政署入出境管理局九十年十一月八日九十境忠偉字第一一二二二〇號函：大陸地區人民在台離婚手續應依民法第一〇四九條及第一〇五〇條規定辦理。依前揭規定，離婚屬民事事件，且自由意願，應屬受保障之個人權利。當事人既未違反法令規定，自無兩岸關係條例第十八條第一項第三款之適用，不得以此為執行強制出境之依據。

<sup>21</sup> 蔡庭榕，論大陸地區人民申請進入臺灣地區面談規定，發表於2004海岸（域）安全執法與入出國管理之挑戰與對策研討會，中央警察大學國境警察學系，93年5月11日，第85頁。

<sup>22</sup> 九十一年四月十日入出境管理局法規編纂小組法律意見：是否適用「兩岸人民關係條例」第十八條第一項第三款規定，應視其是否從事與許可目的不符之活動或工作。如已有工作許可，與是否為共同生活戶無關，均非從事與許可目的

事前許可制，具有預防規範之效用，事後觀察入境之大陸人民的行為是否符合其所申請之資格，具有事後規制之效果。依申請入境原因，原有其一定資格及限制，如有不符法定停留資格者，可能對社會安全、國內秩序、經濟市場、勞動力有所影響。「不符居留目的之活動」，在我國行政實務<sup>23</sup>上，認定主要基準，約略如下<sup>24</sup>：1.直接關連原則：所事之活動本身，即在直接達成許可來臺之目的者，即認定為屬許可之活動。2.間接關連性則：其食衣住行、就醫、購物等相關活動，雖非與許可目的直接相關，但係在臺停留期間之日常生活所不可或缺之行為，間接輔助許可目的之達成，應認為係與許可目的相符之活動。3.明顯抵觸許可目的原則：活動本身雖與許可目的本身並無直接關聯，但與許可目的並不明顯抵觸，在不違背國家安全或社會安定、不違反法令規定之前提下，其行為如無須另經許可者，得從寬認為非與許可目的不符。但如有下列行為之一者，即應認係從事與許可目的不符之活動：(1)違反國家安全或社會安定之行為；(2)違反法令規定之行為；(3)從事營利行為；(4)從事須具專業執照之行為；(5)違背對等尊嚴原則之不當行為；(6)從事未經許可活動；(7)違反公共秩序或善良風俗之行為。<sup>25</sup>

不符之活動或工作：如無工作許可，則於非共同生活戶店內工作，原則上即屬從事與許可目的不符之活動或工作。

<sup>23</sup> 行政院大陸委員會八十七年七月十日(八十七)陸法字第八七一〇三九六號函參照。

<sup>24</sup> 簡建章，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條收容及強制出境相關法律問題之研究，發表於「我國入出國與移民法制之變革與挑戰」學術研討會，中央警察大學國境警察學系，94年5月5日，第137頁。

<sup>25</sup> 參考行政院大陸委員會八十七年七月十日(八十七)陸法字第八七一〇三九六號函。

#### 4. 有事實足認為有犯罪行為

社會上之犯罪行為，為眾人所不容，須即早制止；國家之主要目的，即在於保護人民之生命財產及制止犯罪行為。依本款規定「有事實足認為有犯罪行為者<sup>26</sup>」，有關「犯罪行為」其含義甚廣，主管機關依具體事實狀況，有廣泛認定、裁量權力；惟其認定之依據，仍以有具體事實為必要。為保護國家安全，維持社會治安秩序，對於有犯罪嫌疑之人，主管機關自得依法調查並移請法院辦理。其對象為外國人者，並得施予驅逐出國處分，此屬主權國家之當然權力。對於大陸地區人民之申請入境，有關其是否有犯罪紀錄或前科，雖然現行「兩岸關係條例」中並未如「入出國及移民法」有禁止入國之規定，但在審查申請入境之資格時，對於有特定犯罪嫌疑、紀錄之人，為維護國家安全與社會治安有必要時，得拒絕其入境。

依刑事訴訟法第二三一條規定<sup>27</sup>，司法警察對於有犯罪嫌

<sup>26</sup> 警察為防止危害之查證身分要件，亦有所謂合理懷疑其有犯罪之嫌疑者。並認為：合理懷疑之事實基礎有：一、情報判斷之合理懷疑；二、由現場觀察之合理懷疑；三、由環境與其他狀況綜合研判之合理懷疑；四、由可疑行為判斷之合理懷疑。」提供員警參酌，值得肯定。惟以上僅是例示而非列舉，仍有不勝枚舉之情形，為合理懷疑之判斷基礎，必須依據員警之經驗，現場之狀況，其他相關異常或可疑現象作為綜合判斷基礎。例如，美國 United States v. Arvizu (2002)一案，聯邦最高法院認為警察之合理懷疑 (Reasonable Suspicion) 之基礎係源於其經驗認知「整體狀況 (The Totality of the Circumstances)」法則，而非個別單一因素之考量。Black's Law Dictionary 對「合理懷疑」原則之解釋為：「正當化警察因美國憲法第四增補案之目的所為之於公共場所攔停被告，是其懷疑之認知總量足以使一位普通的謹慎小心之人在該情形下相信犯罪行為即將發生。參見蔡庭裕等著，警察職權行使法逐條釋論(第六條/蔡庭裕撰)，五南，94年2月，第121-123頁。

<sup>27</sup> 刑事訴訟法第231條第2項：司法警察知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及司法警察官。

疑之人，應不待檢察官之指揮，可逕行調查。偵查、追訴犯罪為檢察官與警察之共同責任；對於在我國有效管轄領域內，遇有犯罪之行為，依法須加以偵查、追訴，行使國家之刑罰權。另，兩岸人民關係條例第十八條第一項第四款之「有事實足認為有犯罪行為者」，依立法目的僅為預判有犯罪行為，授權治安機關可預先防範，其仍應屬「行政權」之行使範圍。惟為與「犯罪嫌疑」相區別，本款似可修正為「有事實足認為有犯罪行為之虞者」。

#### 5. 有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞

「國家安全」與「社會安定」二者，均屬不確定法律概念之要件。法律要件之規範，除列舉之具體要件外，一般常須藉由不確定法律概念之要件，始能不遺漏重要法益之保護目的。鑑於法治國家之法律基本原則，須遵守法律明確性原則；衡量以有限之法律條文，並無法規範日益翻新之違反行為。因此，所謂「不確定法律概念」之要件，即具有重要之規範效用，但其仍須受法律明確性原則之拘束，以免過度干預人權。其理論基礎之檢視標準有三，一者其規範之對象、內容、範圍，使被規範者能瞭解；二者其法律要件之文義，須不難理解；三者其具有客觀、價值規範性，得透過司法審查方式，監督其規範之合法性。如其具備上述之三個要件，即不違反法律明確性之原則。對此，我國司法院大法官亦有多號解釋，肯定法律條文之使用「不確定法律概念」<sup>28</sup>。

本款規定「有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者」，構成強制出境之事由。具體個案適用上，如何兼顧國家安

全、社會安定與大陸地區人民之基本權利，著實不易。依實務見解，認為所謂「危害國家安全或社會安定之虞」，僅指：1. 曾參加或資助內亂、外患團體或其活動而隱瞞不報；2. 曾參加或資助恐怖或暴力非法組織或其活動而隱瞞不報；3. 在臺灣地區外涉嫌犯罪或有犯罪習慣等三種情形。<sup>29</sup>限縮本款之適用範圍，固然有益於法律適用之明確性，但是否切合實務執法之需要<sup>30</sup>而無漏洞，似值斟酌<sup>31</sup>。

#### 6. 法律明確性

兩岸關係條例第十八條第一項共有五款規定，作為強制大陸地區人民出境之依據。此五款內容之規定是否明確？收容大陸地區人民之依據是否明確？首先，可強制大陸地區人民出境，依前述從規範事務之本質上而言，尚無違反平等原則。於此強制出境之五款原因，是否符合法律明確性原則？在該五款中有「與申請入境目的不符」、「危害國家安全」者，即所謂的「不確定法律概念」要件。有關不確定法律概念之構成法律要件，此在立法技術規範上，亦有其必要。檢視大法官相關的解釋，如第五九四號、五五三號<sup>32</sup>、五二三號、四九一號等多號解釋，均提及法律要件使用「不確定法律概念」的規定。如

<sup>29</sup> 參考兩岸關係條例施行細則第十七條之規定。

<sup>30</sup> 簡建章，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條收容及強制出境相關法律問題之研究，發表於「我國入出國與移民法制之變革與挑戰」學術研討會，94年5月5日，第138頁。

<sup>31</sup> 法務部九十年五月二十二日法令字第九一〇〇一九五八二號，就行政程序法第三條第一項第一款有關「國家安全保障事項行為」所為之釋示：行政程序法第三條第三項第一款所稱「國家安全保障事項之行為」，係指具有高度機密性或必須急速因應，而直接以維護國家之生存、發展或免於威脅為目的，致不宜適用行政程序法所定程序規定之下列行為：．．．

<sup>32</sup> 並請參考大法官釋字第五五三號解釋文。

<sup>28</sup> 有關不確定法律概念之內涵，並請參考大法官553號解釋文。

釋字第五九四號解釋理由書：「立法者於立法制定時，得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則。」上述強制出境原因，為基於法律特別授權，在要件中雖使用「不確定法律概念」，但究其仍非難以理解，且可受司法審查其適用之合法性，依上述大法官解釋之精神，尚無違反法律明確性之原則。

至於「收容」之要件，在兩岸人民關係條例第十八條中並未明定；基於收容與強制出境處分，對人身自由所干預之程度有所不同，或違反強制出境之原因者，未必一定要予收容。因此，可認為收容沒有明確之法定原因，有違法律明確性原則，因收容並不同於「強制出境」。此二者雖然在執行程序中，有其相關性，但二者之目的、干預權利方式及程度，均有所不同，如未予明定「收容」之要件<sup>33</sup>，對大陸地區人民之人身自由保障，將會產生很大的疏漏。

主管機關在法律無特別規定之情形下，如採取一律收容之方式執行，或對特定類型（如合法入境者）採取一律不收容之方式執行，將會產生執行上有過嚴或過寬的問題。依本條例規定之收容、遣返雖為授權裁量，但在無具體裁量標準或法律要件之情形下，實務上可能不行使裁量權，而採取一律收容方式，造成執行過當或一律強制遣返，而被質疑有違憲之虞。或有對

於合法入境之大陸地區人民，因違反本條例第十八條規定，但其違反情形輕微，因法律未特別區分得不收容情形，致使均將該人留置於警察局之拘留所，亦產生是否適當的問題。因此，有關收容之法律要件，應予增列明定，並限定在以有收容之必要者為限。

「國家安全」與「社會安定」，在適用上必須依具體情形，才能衡量是否已符合本要件程度。此之認定屬法律問題，而非屬「行政裁量」之範圍，遇有疑義，應接受司法審查。有關危害國家安全要件之認定，司法審查之空間是否會受到壓縮？亦有其可能。因為危害國家安全，治安機關有高度之判斷餘地，司法有無足夠專業之見解與依據，認為尚不符合本款要件？亦有問題。對此，一般司法介入審查之空間，極其有限。但如果對客觀事實之認定，有所錯誤或明顯違反比例原則之處分，法院應可為充分審查。另法制上，依入出國及移民法第十七條第十三款禁止外國人入國之決定，採取組成公正審查委員會之方式決定，程序上較為嚴謹，可充分保障當事人權利。如日本之出入國管理及難民認定法規定，對於外國人因有符合「有害日本國家利益」之驅逐出國原因，其處分之決定須經由法務大臣認定，其決定者之層級較高，亦可供我國參考。

### 三、收容與遣返所涉及之基本權利舉例

對於違反兩岸關係條例第十八條之大陸地區人民，治安機關得對其實施強制出境，在強制出境前得予以強制收容。「收容」為拘禁大陸人民在收容中心，剝奪其人身自由；強制遣返其出境，使其不能繼續在台灣地區居住，剝奪其居住之權利。對此，大陸地區人民是否享有憲法上平等權利？人身自由之意涵與保

<sup>33</sup> 並請參考大法官釋字第五二三號解釋理由書。

護程序如何？如大陸地區人民與台灣地區人民已組成家庭，遣返處分亦限制其家庭團聚權利。除此之外，或使其無法繼續在台灣地區工作。公權力在實施干預處分時，有關大陸地區人民之救濟程序權利？如果逕予排除或限制其提起訴訟，亦與訴訟權利有關。

### （一）平等權

憲法上所謂平等權，旨在取消人為所造成之不平等，使各人皆得立在同一水平線，可平等發展。我國憲法第七條：「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。」即是主張立足點平等<sup>34</sup>。人生而自由、平等，此乃近代立憲主義國家所確立之基本原則。在法律之前，人人得享有自由、平等的權利。「平等」權之內涵，有形式平等與實質平等之不同，前者主張不論有無差別之原因，一概給予同等待遇；後者主張，應視各人實際之差別原因，而容許法律為合理之差別待遇，並以後者為一般通說。依司法違憲審查制度，可對違憲之法律，加以審查及宣告無效。因此，憲法平等權之效力，除可制約行政權外，並及於「立法」權。

確認大陸地區人民在我國憲法上之地位，究明其是否為我國憲法所保障之基本權利主體？保障之基本權利程度如何？有其必要性。首先憲法保障基本權利主體之概念，為基於普世價值之人權保障理念及近代之倡導維護國際人權。立憲主義國家，其憲法之目的除在保障本國國民外，另基於遵守國際人權條約與慣例，理論上認為依基本權利性質，如給予外國人享有不致於違反國家主權與重大利益，依權利性質為適合時，給予

外國人享有此種權利，並不違反憲法精神的「權利性質說<sup>35</sup>」。惟依近來理論發展，有日本學者提出不可只一概劃分本國人與外國人之不同國籍，即做為不同基本權利享有主體之基準，而應視該外國人與本國之實質關係，而決定其可享有基本權利之程度，如實際上其居住與生活型態，與本國人完全相同，只是未具有我國國籍之不同（如永久居留者、國民之配偶），對其基本權利享有之規範，應視其為本國國民而給予類似本國國民之待遇。依就業服務法規定，有關聘僱大陸地區人民之工作規定，予以準用外國人；且大陸地區人民不能主張有入境權利及無參政權，可說目前大陸地區人民之法律地位，較接近於外國人（或台灣地區無戶籍國民<sup>36</sup>）。亦有學者認為一國國民應以「國籍」為識別標準，大陸地區人民既不具備中華民國國籍，縱令其與台灣人民之間具有血緣及親屬關係，仍不能因此而取得中華民國國民的身分<sup>37</sup>。

憲法上平等權的適用範圍，依林紀東教授的見解：「本條保護之對象，即在法律上享受平等權者，以中華民國人民為限，如非中華民國人民，縱令長期居住國內，法律上仍可受差別之待遇。蓋目前國際關係，尚未臻於世界大同四海一家之境界，為保障國家利益起見，各國通例，本國人與外國人之法律地位，仍未盡同也<sup>38</sup>。」李念祖教授則主張：「外國人與本國國民享有同等於憲法第七條平等權保障之見解，認為將該條所稱『中華民國國民』理解為『中華民國境內之人民』，既符憲法保障基本

<sup>35</sup> 周宗憲譯，憲法（下）——基本人權篇，元照出版，90年3月，第46頁。

<sup>36</sup> 有關台灣地區無戶籍國民之定義，請參見入出國及移民法第三條之規定。

<sup>37</sup> 李建良，外國人權保障的理念與實務，台灣本土法學雜誌第48期，92年7月，第96頁。

<sup>38</sup> 林紀東，中華民國憲法釋論，大中國圖書公司，86年1月，第135頁。

<sup>34</sup> 法治斌、董保城，憲法新論，元照出版，94年1月二版，第243頁。



人權之意旨，也與憲法其他條文的規定（包括第三條及第一百三十條等）並無衝突難解之處。同時，憲法第一百四十一條亦可做為適格肯定論的補強依據<sup>39</sup>。」許宗力大法官的看法：「除憲法第七條的平等權因已明揭中華民國人民，故確無解為包括外國人的餘地外，其他所有僅僅泛稱人民的基本權規定，有無可能包括外國人，都還須求諸實質的觀點作進一步分析<sup>40</sup>。」基於兩岸分治之事實，法制上對於大陸地區人民規範，有憲法之授權，在合於必要限度內，並無違反憲法第七條的平等權問題。「大陸地區人民」之法律地位<sup>41</sup>，從政治上來看其亦能為中國人；但從法律規範實務來看，其較接近外國人。從形式上觀察，因國家定位關係，對其之稱謂不逕稱為「外國人」，無法如一般國家對於人民之分類，只採二分法的區別，即非外國人即是本國人；大陸人民之法律地位，以往皆認為同是中國人。但從國家名稱而言，經過我國國籍法的修正之後，目前本國人則稱為「中華民國國民」與大陸地區人民之為「中華人民共和國國民」，有所不同。

大陸地區人民之法律地位與台灣地區人民有所不同，所謂「平等權」之內涵，得容許為合理差別待遇，有關平等原則之適用，問題則在於其差別待遇之合理性與限制權利是否符合比例原則之要求。如事務本質上並無差異性，並不能因大陸人民而即可給予其不平等之對待，如人身自由權利之保障。

<sup>39</sup> 李念祖，論我國憲法上外國人基本人權之平等保障適格，憲政時代第27卷第1期，90年7月，第95頁。

<sup>40</sup> 許宗力，基本權主體，月旦法學教室第4期，92年2月，第80頁。

<sup>41</sup> 有關大陸人民之法律地位，請參考陳靜慈，從平等權的觀點論大陸配偶在臺灣地區之法律地位及其基本權利之保障，憲政時代28卷2期，91年10月，第58-78頁。

## （二）人身自由

憲法第八條所謂「人民身體之自由」，縮稱為「人身自由」。人身自由的侵害，係指違反當事人意願或在其無法表達意願時，而將之在一定時間內留置在一特定場所之謂<sup>42</sup>。人身自由為一切權利之基礎，人如無人身自由權，其他之外在精神自由，如集會、通訊、言論、居住遷徙自由等，均不可得，又遑論受益權與參政權利的行使。「人身自由」指人之身體自由，不被拘禁在特別的地方，此與集會自由及遷徙自由有關。集會自由為保障特定形式之表達意見權利，此種表達意見與雙向溝通方式，屬民主政治過程中之重要基本權利。遷徙自由，為人的自由移動、定居權利；其居住地方不限於某特定地區，遷徙自由包括可自由的出入境。

憲法基本權利中，有屬於人即應享有的權利，如生命、身體不受傷害、人性尊嚴、人身自由權等，此權利並不待國家之賦予，即已享有。對其之保障範圍，亦應不限於本國人或外國人、大陸人民而有不同。早期對人身自由之保障法制，重點在於刑事處罰程序之運用，要求對人之刑事拘禁，應經過法院之審理程序。惟探究憲法保障人身自由之原意，並不限定在刑事程序，始能適用憲法第八條。依法理而言，舉重以明輕，刑事程序尚且需要經過法院之介入審查，而事屬輕微之違反行政規定，即予決定「收容」處分之案件，更應受到法院之監督。

有關刑事程序之拘禁當事人，依刑事訴訟法之規定，已有一定要求，且需經過法院之審查裁定。除刑事案件之外，拘禁

<sup>42</sup> 李震山，人身自由保障與行政強制——以即時強制之管束措施為中心，海峽兩岸人身自由與行政強制學術研討會，國立政治大學法學院，95年5月19-20日，第97頁。



人身自由之處分，另有收容、強制治療、管束、強制保護等行政目的之措施，依憲法保障人身自由精神，此亦應由法院介入審查。對於外國人及大陸人民之收容，其法律依據為入出國及移民法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例之相關規定，收容之決定，直接由法律授權主管機關裁處，並未規定法院之審查程序，此與憲法第八條規定<sup>43</sup>之精神不符。或有論者認為此處之收容並非處罰，其主要是為確保遣返得以執行，或為保護當事人之目的，惟法諺有云：良善之目的，不能證立手段之合法。從人身自由保障之核心，在確保人之身體自由的權利，行政拘禁同樣為剝奪人身自由之處分，依憲法原則法院自有介入審查之必要<sup>44</sup>。

### （三）家庭權

人在一定年齡之上，有結婚或組成家庭的權利，國家對於家庭應予特別的保護及照顧。雖然我國憲法人民權利章中(第二章)並未明文列舉保障「家庭權」，只有在基本國策章社會安全一節中(第十三章第四節)，間接的針對與家庭有關的母性、婦女、兒童之生活、教育等為概括性規定，其尚難直接作為「家庭權」保障之憲法依據。惟從反面推論，憲法若對於提供個人在社會生活中所必要的心理、經濟、教育支援的最基本單位，或對於具有生育、教育、社會、文化多重功能社會最重要的基本單位的家庭，不予以保障，殊難想像<sup>45</sup>。

<sup>43</sup> 憲法第八條第一項：人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，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。

<sup>44</sup> 相關論述請參考李建良，外國人權保障的理念與實務，台灣本土法學雜誌第48期，92年7月，第102-104頁。

<sup>45</sup> 李震山，論憲政改革與基本權利保障，中正大學法學集刊第18期，94年4月，第222頁。

家庭為國家及社會之基礎，婚姻為構成家庭之起點。有關婚姻自由之意涵，大法官孫森焱在釋字第五五二號解釋之協同意見書指出：「按憲法所保障人民結婚自由之權利，依憲法第二十三條規定，於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要之情形，得以法律限制之。本解釋理由謂『婚姻不僅涉及當事人個人身分關係之變更，且與婚姻人倫秩序之維繫、家庭制度之健全、子女之正常成長等公共利益攸關』，民法第九百八十八條第二款關於重婚無效之規定，即係為維持一夫一妻婚姻制度之社會秩序，並增進公共利益，以法律限制後婚姻當事人之婚姻自由權。由此推論，一夫一妻婚姻制度是否為維持社會秩序、增進公共利益所必要，為立法自由形成之範圍。」。結婚之權利，並無區分本國人或外國人而有所不同，大陸地區人民如與台灣地區人民結成婚姻，當有團聚及請求居住在台灣地區權利。而如大陸地區人民有違反兩岸人民關係條例第十八條規定，主管機關於決定收容與遣返處分時，就需考量「家庭權」保障程度與處分之間的衡平性問題。是否逕予收容及遣返，亦要受到家庭權的制約，並注意裁量範圍、目的性與比例原則。

### （四）居住與遷徙自由

人類的歷史，可說是一部人類不斷遷徙的過程，所編織而成。為了經濟、逃難、追求理想或家庭團聚等，都可能是人往他國遷徙的原因。在人類歷史上，早期並不管制人的跨國性遷徙，一直到主權國家成立後，各國家為保護其本國利益，才開始對國境加以管制。依國家安全法第三條及兩岸人民關係條例第十條規定，大陸地區人民進入台灣地區，須經過主管機關許可。從外國人的居留權法理而言，雖任何的國家無義務許可外



國人入境，然而一旦許可其合法入境後，外國人則取得停留、居留資格，所附帶的為停、居留中，應遵守相關法令的規定<sup>46</sup>。

入境與居留權利，包含於居住遷徙自由之中。對於人民之遷徙自由，大法官釋字第五五八號解釋理由書提及：「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。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。依現行憲法增修條文第十一條規定，自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定，是法律就大陸地區人民進入臺灣地區設有限制，符合憲法上開意旨」。

### （五）訴訟權

人民之訴訟權，為憲法第十六條所保障。在提起行政訴訟前，有依特別法律規定須先提起訴願者，稱為訴願前置主義。訴願為人民對於國家或地方機關之處分，認為有違法或不當致損害其權利，對該處分不服者，得向處分之上級機關或原處分機關，提出不服之救濟途徑。訴訟權，為人民得依法律請求法院救濟之權利。法諺有云：有權利，即應有救濟途徑，沒有救濟途徑之權利，不能稱為是權利。訴訟權之核心功能有四：1. 有關人民權益的事項不得剝奪或限制其訴訟救濟的機會，如「特

別權力關係」中的身分變更或重大影響事項，或對起訴加以不合理的限制，例如提起稅捐復查或異議應先繳稅款(釋字第二二四、第三二一、第四三九等號解釋)，均屬違反訴訟權的保障。2. 受憲法上法官審判的權利。3. 訴訟程序應符合正當法律程序。4. 審級救濟應發揮實際效果<sup>47</sup>。

受裁判之權利，乃是所有的個人，可平等要求超然獨立於政治權力之公平的司法機關，對其權利與自由的救濟；而且不受這公平的法院以外的機關裁判的權利。這種權利與近代立憲主義，密切關連<sup>48</sup>。由自力救濟轉化為公力救濟，乃人類文明發展之重要轉折，國家並因此設立司法機關，以排難解紛。故如於人民尋求法院協助時橫加阻撓，使得訴訟權有名無實，即頗有商榷之餘地。尤其是附加因人而異之歧視條件，致使若干人由於不可歸責於己之事由，竟無法或充分行使訴訟權，甚至因此而敗訴，自更非平等保護所應然<sup>49</sup>。

民主法治國家首重人民權利之保障。依近代憲法之權力分立原則，要求立法、行政、司法權力，須各自分離，使能以相互制衡，進而可確保人民之基本權利受到有效的保護。在憲法訴訟權原則下，立法及行政權力應受到憲法此原則之拘束；司法應依法律獨立審判，以審查行政不法及受理違憲訴訟。司法為社會正義之最後一道防線，其包括民事、刑事審判及行政爭訟之裁決。憲法第七條到第二十二條中，列舉具體受保障之權利及概括受保障之權利（第二十二條），各種基本權利之行使

<sup>46</sup> 李震山，論移民制度與外國人基本權利，台灣本土法學雜誌第48期，92年7月，第61頁。

<sup>47</sup> 吳庚，憲法的解釋與適用，三民書局，92年9月，第289頁。

<sup>48</sup> 蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，月旦出版公司，84年12月，第230頁。

<sup>49</sup> 法治斌，司法審查中之平等權：建構雙重基準之研究，收於氏著，法治國家與表意自由，憲法專論（三），正典出版文化，92年5月，第219頁。



及保障範圍，皆由立法機關決定其範圍，後才交由行政機關適用處分、執行。有關基本權利之保障範圍及公權力行使之合法性，如有疑義或人民權利受到侵害時，應由法院作最終之審查。大陸地區人民亦屬基本權利之主體，當然受到訴訟權之保障。

#### (六) 工作權

憲法第十五條保障人民生存、工作及財產權。人民如因被法令限制無法工作<sup>50</sup>，致經濟來源無著，生活即會產生問題。依國民國家之法理，國家有救助、給付、輔導國民就業之責任，以確保國民之生活所需。社會權，屬人民積極性受給付、被照顧的權利，此權利為二十世紀後半期福利國家思想，所普遍採行的給付行政特徵。其目的在於照顧國民，使其生活不虞匱乏，能保有最低生存的水準，具有做為人的尊嚴生活。社會權保障之範圍，鑑於國家財政之來源與負擔，理論上容許因國民與外國人之區分，而有所不同。因國家由國民組成，國家的財政來源，主要來自於國民的納稅，基於國民主權原理，社會權的主要照顧對象，應以本國國民為中心。保障國民工作權的法理，與社會權之性質有關。國民有工作的自由，國民之工作，一般不需要受到許可；另外國人或大陸地區人民在國內工作，原則上必須先申請許可，始為合法。例外情形，如台灣地區人民之大陸籍配偶，理論上已具有準國民<sup>51</sup>地位，且其將台灣地區視

為生活中心。工作為維生之基礎，對大陸籍配偶有關「工作權」規範，應將其視為國民而放寬其工作之規定。

### 參、收容與遣返與憲法保障基本權利 — 以正當法律程序為中心

「正當法律程序」<sup>52</sup>為一學理上原則，無法確定其具體範圍，但其對重要基本權利之保障與規範國家公權力之行使，有重要功能。對於人身自由之正當程序保障規定，可見於我國憲法第八條；另依「行政程序法」規定，行政機關之行政行為，應遵守本法之程序規範；且人民在行政程序上，具有主體者的地位。鑑於主權的維護與人權的保障，常是相互的拉鋸，如何兼顧法律的執行與當事人權利的衡平，常需要進一步探討。大陸地區人民亦為基本權利主體<sup>53</sup>，人身自由與居住自由的權利，前者屬於任何人皆得享有的權利，依法應予以保護。居住自由之權利方面，依法制規定大陸地區人民之入境台灣地區，其事先須要經過主管機關之許可，在許可要求上並有入境資格之限定；但如其與台灣地區人民有婚姻關係，基於家庭團聚之權利，有關入境居留期限及不許可居留處分時，應受到憲法基本權利保護理論之制約及遵守行政法上之法律原則。

<sup>50</sup> 有關工作權之意涵，大法官林子儀在五八四號解釋之不同意見書，有如下說明：職業選擇自由對個人發展自我與實現自我，具有重要的意義。在現代民主社會中，職業不僅提供個人現實生活所需的經濟基礎條件，也是個人得藉以發展能力與實現理想生活型態的屏障與途徑，乃至於個人建構其存在意義與自我認識的要素之一。

<sup>51</sup> 本處所稱「準國民」，乃指其長期在國內居住，生活習慣及個人生活中心皆以本國為主，只是形式上未取得「中華民國國籍」之差異的稱呼。

<sup>52</sup> 我國大法官解釋至目前為止與正當法律程序有關者，即達三十五號解釋之多。如最近之六一〇號解釋，在解釋理由書中即提及：「憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時得請求司法救濟之程序性基本權，其具體內容，應由立法機關制定相關法律，始得實現。惟立法機關所制定有關訴訟救濟程序之法律，應合乎正當法律程序及憲法第七條平等保障之意旨，人民之程序基本權方得以充分實現。」

<sup>53</sup> 相關文獻，請參考李念祖，論我國憲法上外國人基本人權之平等保障適格，憲政時代第27卷1期，90年7月。蔡宗珍，基本權主體，月旦法學第46期，88年3月。

## 一、「兩岸人民關係條例」與正當法律程序

司法院大法官藉著解釋憲法第八條人身自由條款中之「法定程序」(釋字第三八四號解釋)，陸續引進「正當法律程序」之原理及內涵，以之作為拘束國家公權力行使或檢證法令合憲性之重要依據。但依臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱兩岸人民關係條例)第九十五條之三規定：「依本條例處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，不適用行政程序法之規定。」惟行政程序法正是「正當法律程序」的具體表現，該規定與大法官向來解釋之意旨可有扞格？

大法官於釋憲時，使用「正當法律程序」檢驗法令合憲性的頻率愈來愈高，除運用於人身自由(釋字第三八四、三九二、五三五、五八五、五八八號等解釋)外，進而適用於訴訟權(釋字第三九六、五七四、五八二、五九一號等解釋)、軍事審判程序(釋字第四一八、四三六號解釋)、財產權(釋字第四〇九號解釋)、工作權(釋字第四六二、四九一號解釋)，甚至有將之一般化為「程序基本權」之趨勢(釋字第四八八號解釋)。公權力踐行正當法律程序，係追求「程序正義」之必然，其與「良善目的不能當然證立手段正當」之理念是一體之兩面。研析大法官諸多解釋，若將「正當法律程序」評價或定位為憲法原則，作為拘束國家公權力行使，實不為過。前揭「兩岸人民關係條例」之規定，實質上係以規則全盤排除憲法原則之適用，相當突兀。

### (一)「正當法律程序」被排除適用之舉例

依行政程序法第三條之規定，在諸多情形下，行政程序法之程序規定會遭排除適用。但該法之立法目的卻是要求行政行

為應遵循公正、公開與民主之程序。僅舉第三條互為表裏的第一項與第三項為例說明之。

#### 1. 特別法優先適用

依行政程序法第三條第一項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」揭示特別法優先適用普通法原則。但行政程序法究非一般性質之普通法，其尚有「通則法」或「基本法」之性質，即具有「最低程序保障」功能之法律，得否毫無例外的適用「特別法優先適用普通法」之原則，容有探討空間。

#### 2. 特定事項之排除

行政程序法第三條第三項共列有八款不適用該法程序規定之事項，其適用之對象涉及受刑人、公務人員及學生等，「特別權力關係」似乎又在「行政程序」領域找到新據點，給人時空錯置的感覺。例如第六款及第七款分別規定：「學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序」及「對公務員所為之人事行政行為」，不適用「本法之程序規定」。惟司法院大法官於釋字第五六三號解釋：「、、、大學對學生所為退學之處分行為，關係學生權益甚鉅，有關章則之訂定及執行自應遵守正當程序，其內容並應合理妥適，乃屬當然。」又，於釋字第四九一號解釋：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，、、、」大法官顯然不完全贊成無條件的適用該排除規定。此外，行政程序法第三條第一項與第三項有緊密關係，首揭兩岸條例之規定，即與第三項第二款：「外國人出、入境、難民認定及國籍變更之行為」有關。行政程序法第三條各項間交叉聯結，所構成之「程序規定」不予



適用者，不只有點、線，幾已成為面與網，引起「正當法律程序」是否被當真的質疑。

## (二)「兩岸人民關係條例」第九十五條之三評析

「兩岸人民關係條例」係以憲法增修條文第十一條之規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」為本，但據此即一律排除憲法原則之適用，恐非妥適。

### 1.「特別法優先適用」之迷思

行政程序法公布前，並非行政作用之程序皆無規範可循，只是散見於各個具體法令中。行政程序之法典化，主要是將散處規定中得以一般化而得作為行政作用在程序上共通適用之準據者，明確規定於一部法典中。行政程序法依第三條第一項之規定，僅彰顯行政程序法之普通法性質，未表現其通則法之重要特性。因為通則法具有統一性，甚至具最低標準之統合涵意，所以，才有大法官前述解釋，間接指摘行政程序法第三條事項排除規定之情形，若毫不考慮或別無選擇的接受「特別法優先」原則，就會與學者所正確提出行政程序法具有準憲法(quasi-constitutional)性質，及「最低限度的程序保障(minimum procedural protection)」和「行政程序基本法」之立論有違。本文因此認為，特別法所定程序若較行政程序法為周延或限制更嚴，表示行政機關應受更嚴格之程序拘束，自應優先適用特別法。反之，若特別法規定較為寬鬆，給行政機關較大程序自主空間，相對壓縮人民「程序基本權」之行使範圍時，則應檢驗該特別法之制定，是否合乎平等原則或比例原則。

### 2. 平等原則與比例原則之審酌

對大陸人民與本國人民為差別之待遇，固係考慮主權、治權等因素之結果，但未斟酌大陸人民所需保障之基本權利究屬自然權、國民權或公民權之屬性，亦未考量其入境之理由、停留之久暫、以及婚姻、家庭、工作的狀況，若就法的形式上「一律」排除「正當法律程序」之適用，顯已應就事物本質而為合理差別待遇之平等原則有違。復以，程序權限制尚有層級化之可能下，逕為剝奪程序基本權，從而過度侵害作為人應享有之自然權，即有違比例原則之虞。

「兩岸人民關係條例」第九十五條之三之規定，未對規範對象所涉基本權利性質、停留久暫及狀況為斟酌，以作為限制之合理差別依據，卻採「一律」排除適用行政程序法之程序規定，有違大法官向來維護「正當法律程序」解釋之意旨，應檢討修正之。

正當法律程序，意味著公權力之行使，應有一定之法律程序為依循，以免產生因人而治、違反法律目的，致發生侵害人權事件。如有關外國人或大陸地區人民之「決定收容」、「執行遣返處分」等事項，均須依一定的法律程序。在權利保護方面，如屬於人即應享有之權利，外國人亦應享有之，而不因其為外國人或大陸地區人民即被排除。「要求公權力遵守正當程序之權利，為屬於憲法位階」，在一般程序法中雖有排除必要之部分，但除此之外，一般未排除適用之範圍，仍應有其「基本程序權」，不應被忽略。對此，期望將來在我國的基本法制上，能確立「程序上基本權」之範疇<sup>54</sup>。

<sup>54</sup> 李震山，程序基本權，收於氏著，多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權為

## 二、收容

### (一) 憲法限制人身自由之程序

#### 1. 憲法第八條第一項與非刑事被告

收容為拘禁人身自由之處分，公權力對於人身自由之干預須受到憲法第八條之檢視。大法官於釋字第三八四號解釋中，揭示兩項有關人身自由保障之理想與重要原則，一是憲法第八條所為人身自由之保障並不限於刑事被告<sup>55</sup>，另一則適於該號程序中引進源自美國法上之正當法律程序概念，強調憲法第八條第一項所稱之法定程序，必須實質正當為要件<sup>56</sup>。大法官第三八四號解釋所建構有關人身自由保障之理論基礎，值得注意之處，至少有三，其一：強調有關人身自由保障不問是否屬於刑事被告身分，均有憲法第八條之適用；其二，光僅有法定之程序並非已足，仍須探求程序是否符合實質正當之要求；其三，解釋文與解釋理由書例示之實質正當法律原則<sup>57</sup>。繼釋字第三八四號解釋後，對於人身自由保障之探討蔚為一時風尚，對於有關刑事被告保護之討論蜂擁而起；且非刑事被告人身自由<sup>58</sup>之限

中心，元照出版，94年10月，第251-277頁。

<sup>55</sup> 陳愛城，正當法律程序與人權之保障—以我國法為中心，憲政時代，第29卷3期，93年1月，第374頁。

<sup>56</sup> 湯德宗，論憲法上的正當法律程序，行政程序法論，90年3月，第297頁。

<sup>57</sup> 如釋字第四七一號、釋字第五二三號、釋字第五八八號等解釋。

<sup>58</sup> 本文所稱之刑事被告，係指除已依刑事訴訟法規定成為該法所定義被告外，其他情形人身自由受限者，本文欲探討之「收容」制度之受收容人，即為非刑事被告身份。至於兩岸人民關係條例施行細則第十四條，若治安機關所蒐集該當事人之事實資料，足認係屬受收容人之犯罪證據，自應交由檢察官依法起訴，並由法院依法審問處罰；至是否應行羈押，則應由檢察官依法聲請法院裁定之，治安機關不得自行認定，將受強制出境之人遽予，假收容之名，行羈押之實。

制程序，恐有悖離憲法第八條以及歷次大法官之解釋<sup>59</sup>問題。

上述大法官解釋，對於人身自由之保障要求，持高度肯定之態度。然衡諸實務運作，非刑事被告所受之人身自由之限制比起刑事被告，恐怕有過之而無不及。就現行法檢驗：依據兒童及少年性交易防制條例所為之收容，或根據精神衛生法中有關精神病患強制鑑定及住院之規定，對人身自由受限制之期限，可能為時甚久，不見得比大部分刑事被告所面臨之羈押處遇為短。本文所檢討之「收容」，觀察兩岸人民關係條例第十八條，收容程序保障亦付之闕如，收容之期限、救濟程序並未明文規定，對於人身自由之侵害可見一斑。刑事被告與非刑事被告雖同受人身自由之保障，然憲法層次有關人身自由之保護規範，並不是毫無保留地適用至任何非刑事被告有關人身自由受限制之情形。林超駿教授在其文章中提出歐洲人權公約第五條有關人身自由限制，刑事被告人身自由限制與非刑事被告人身自由之限制作不同處遇；而刑事法上之正當程序原則，亦非先驗的存在，諸多原則事實上是隨訴訟制度之改變、實務之累積...而形成，於其文末並提出美國法上有關民事拘禁（Civil Commitment）之程序與刑事被告人身自由限制之程序本質上有諸多因素，民事拘禁程序無須亦步亦趨於刑事正當法律程序之要件<sup>60</sup>。

有關刑事與非刑事案件之對人拘禁，依各個程序所欲處理事件本質之異同，而決定各類限制人身自由之程序，應有其各

<sup>59</sup> 相關論述請參考，李建良，從正當法律程序觀點透析 SARS 防疫相關措施，台灣本土法學雜誌，第49期，92年8月；陳英鈴，抗熱（SARS）！要人權就不要命？—隔離與人身自由保障，月旦法學雜誌，第97期，92年7月。

<sup>60</sup> 林超駿，前揭概論限制非刑事被告人身自由正當法律程序—以兒少性交易防治條例與精神衛生法為例，第527-582頁。



自發展的程序。惟依憲法第八條第一項規定精神：法院係唯一可決定拘禁人民人身自由以及最終決定處罰之機關，非刑事被告人身自由之限制法律，其決定權應回歸於法院。目前法制上許多非刑事被告人身自由之限制法律，未考慮司法機關之介入，由行政機關球員兼裁判，自行決定相關人民人身自由之剝奪，程序上之保障有所欠缺。

## 2. 提審法之適用範圍

提審制度起源於英國的人身保護(habeas corpus)，我國憲法第八條第二項至第四項所定提審程序，也是源自英國的制度。如前所述，非刑事被告人身自由之保障與刑事被告人身自由之保障，程序並非要完全一致，蓋事件性質上本存有差異，憲法第八條第二項開始規定的很清楚，只有當「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時」，始有二十四小時內提審之規定。文字上觀察，第二項適用對象似乎已加以限縮，非刑事被告之排除適用<sup>61</sup>。

### (1) 舊提審法之問題

原提審法（一九三五年頒布施行）第一條規定：「人民被法院以外之任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向逮捕拘禁地之法院或其所屬之高等法院聲請提審。」然大法官釋字第三九二號解釋認為：「非法逮捕拘禁」，非為聲請提審之前提要件，提審法與憲法之規定有所違背。然為求法定性，大法官採定期失效之宣告方式，要求至遲應於屆滿兩年時停止適用，促成提審法於一九九九年修正公布第一、三、四、六、九條之規定。

<sup>61</sup> 當然可能會有人質疑之，認為舉輕以明重，惡性重大的刑事犯都須受 24 小時提審制度之保障，其他非惡性較輕之非刑事犯更應如此。乍看之下，因為有理，然論者以為論述過程應該更為完整。

### (2) 新提審法第四條之適用疑義

現行提審法第一條規定：「人民被法院以外之任何機關逮捕拘禁時，其本人或他人得向逮捕拘禁地之地方法院聲請提審。」據此，認為非刑事犯即不得適用提審法之規定，恐失其論述基礎<sup>62</sup>。有爭議的是，提審法第四條第一項有關「法院接受聲請書狀，依法律之規定，認為無理由者，應於二十四小時內以裁定駁回之。」所謂「依法律規定」意義為何？兩岸人民關係條例第十八條所為之收容處分，是否已符合法律規定之意旨？依上所述，法院接受聲請書狀時，固不得以逮捕拘禁並非不法而拒絕提審，然依第四條第一項規定，法院仍得「依法律之規定」以提審為顯無理由，而裁定駁回。究兩岸人民關係條例第十八條是否為法條中「依法律規定」？解釋上，治安機關得逕行強制其出境，強制出境前得予以收容，大陸地區人民似乎並無聲請提審之權利，法院依據此法律規定，以顯無理由駁回，似非無據。惟判斷時，不得僅從表面觀察之，應論究憲法規範之真正目的，而為對其合憲性之審理，故就此而言，受收容人應得聲請提審<sup>63</sup>。另外更有論者強烈質疑，立法機關得否以法律排除人民請求提審的權利，此規定非無疑義，其認為「提審權」乃憲法直接賦予被拘禁人之權利，並認為法院得依法律

<sup>62</sup> 陳志龍，檢察官羈押違憲與釋憲方法探論-大法官釋字三九二號解釋與憲法第八條違憲之論據方法分析，刑法七十年之回顧與展望紀念論文集（二），90年6月，第378-446頁。

<sup>63</sup> 殷培原，兩岸人民關係條例第十八條之研究-以「收容」之合憲問題為中心，國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，91年，第158頁。

以顯無理由裁定駁回提審聲請之規定，與憲法第八條第二項、第三項之規定有所違背<sup>64</sup>。

對上述質疑，若從提審法條文觀之，似乎有適用範圍的問題。例如提審法第八條：「法院訊問被逮捕拘禁人後，認為不應逮捕拘禁者，應即釋放；認為有犯罪嫌疑者，應移付檢察官偵查。」似乎僅適用於刑事被告的部分，經由法院審查其收容之合法性，藉由法院審查其立意雖屬良好，然是否「所有拘禁處分」均須直接適用提審法，恐有疑義。因每個法律皆有其立法目的以及不同的立法意旨，適用之結果對人權保障固為有益，然法律仍有其適用之範圍，或許將來在兩岸人民關係條例修正的時候，可一併作修正，似乎不宜直接適用提審法之規定。其原因無外乎，收容為依據法律所執行之措施，一般法院對於法律尚無違憲審查權，如適用提審法規定認為有違憲之疑義，至多法院只能停止審查提請大法官解釋，法院尚不能直接宣告現行之規定為違憲。

## （二）收容之現行法律程序

依兩岸人民關係條例第十八條規定，治安機關對於違反本條第一項各款情形的大陸人民，得予以強制出境，在強制出境前得為收容。有關對大陸地區人民之收容程序，如對照大法官釋字第五八八號解釋文：「人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法第八條第一項規定所稱『法定程序』，係指凡限制人民身體自由之處置<sup>65</sup>，不問其是否屬

於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可。· · · 為管收之裁定，亦有悖於前述正當法律程序之憲法意旨。」行政案件之程序雖與刑事程序在本質上，有所不同，但從保障人身自由之觀點而言，應適用憲法之原則，則屬一致。即收容在程序上應確保其實質之正當，「收容」對人身自由予以剝奪，除有法律明確授權外，尚需由法官介入以審查其收容之時間及方式，對此權利之保護，即使對有關外國人、大陸地區人民之收容事項，亦不應有所例外<sup>66</sup>。

兩岸人民關係條例對於收容大陸地區人民，在程序及執行上並未明定，其收容原因僅限於在強制出境前，授權由治安機關得予強制收容。「收容」因已涉及憲法第八條所保留之人身自由保障程序。因此，依「正當法律程序」精神檢視大陸地區人民之「收容」制度，有合憲性之問題。大法官第三八四號解釋之理由書提及：「凡限制人民身體自由之處置，在一定限度內為憲法保留之範圍，不問是否屬於刑事被告身分，均受上開規定之保障。· · · 且立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件，此乃屬人身自由之制度性保障。舉凡憲法施行以來已存在之保障人身自由之各種建制及現代法治國家對於人身自由所普遍賦予之權利與保護，均包括在內，否則人身自由之保障，勢將徒託空言，而首

<sup>64</sup> 李建良，大陸地區人民的人身自由權，台灣本土法學雜誌，第11期，89年6月，第136頁。

<sup>65</sup> 相關論述，請參考蔡庭榕，論警察暫時拘束人身自由——以「警職法規定將人民帶往勤務處所查證身分」為中心，收於公法學與政治理論——吳庚大法官榮退論文集，93年10月，第661-704頁。

<sup>66</sup> 李震山，外國人出境義務之履行與執行——德國「外國人法」中相關規定之評釋，警學叢刊，88年1月，第12頁。

開憲法規定，亦必無從貫徹。」上述理由書強調不可以詞害意，限縮憲法第八條之適用範圍，或主張以行政目的而排除憲法第八條之適用，凡此，皆應受憲法正當法律程序原則之拘束。因此，依憲法第八條規定之人身自由保障程序，凡公權力對於人身自由之拘禁，在程序上均應由法院審查之。對於大陸地區人民之收容，雖屬為行政目的之遣返所必要，但其已涉及人身自由之剝奪，依憲法第八條之規定應由法院審查。

有關執行之正當法律程序問題，參考外國法制，如日本之入國警備官，確認嫌疑人已符合強制遣返之事由，得依據審查官所發之收容書，對嫌疑人執行收容處分。收容書之核發，由主任審查官為之。收容非法之外國人，由入出國管理機關之人員，依據收容書所為執行之處分。收容之主要原因為執行驅逐出國，依據日本「出入國管理及難民認定法」第二十四條規定，外國人被驅逐出國之原因，有外國人非法入國、逾期居留、患特定疾病、無力維持生活、違反刑法等法令、參與暴力破壞活動等情形。依同法第三十九條規定，為執行驅逐出國的程序。該當於被執行驅逐出國的外國人，有關其違反行為，須接受入國警備官的調查；嫌疑人被認為其違反已有相當程度時，符合驅逐出國的原因，入國警備官得執行收容程序的逮捕及採取留置措施。行政救濟上當事人得請求特別審理官的口頭審理，及向法務大臣提出異議。再者，依同法第五十條規定，該當被驅逐出國的人，具有特殊原因時，亦得依申請有給予特別居留許可的可能性<sup>67</sup>。如上有關日本之收容程序法制規定，可供我國作為參考。

### 三、遣返

強制大陸地區人民出境之裁處，為一具體行政處分<sup>68</sup>。依理論上而言，行政處分之作成，在有裁量權情形下，應受比例原則之拘束。如有違反比例原則之濫用裁量或不行使裁量，所作成之處分為違法處分。目前有關強制出境之原因共有五款，行政機關在處分前，應視違反情節之輕重，而為裁處是否予以強制出境，不得論情節輕重，一概裁處強制出境。依兩岸人民關係條例第十八條第一項規定，為「得」強制出境，依法即賦予治安機關有裁量決定權限，即應依法律目的、具體情節而為裁處，始符合法律之原意。

比例原則之意義，在於行政機關為達成特定之行政目的，所使用之手段、方法與人民所受之權利損害，要符合一定比例；行政機關不可只顧目的之正當，而不考慮手段造成人民自由、權利之受害程度。比例原則之內涵亦可由下列所舉大法官釋字第四七一號解釋文，可以得知：「保安處分，以達教化與治療之目的，為刑罰之補充制度。本諸法治國家保障人權之原理及刑法之保護作用，其法律規定之內容，應受比例原則之規範，使保安處分之宣告，與行為人所為行為之嚴重性、行為人所表現之危險性，及對於行為人未來行為之期待性相當。槍砲彈藥刀械管制條例第十九條，規定不問對行為人有無預防矯治其社會危險性之必要，一律宣付強制工作三年，限制其中不具社會危險性之受處分人之身體、自由部分，其所採措施與所欲達

<sup>67</sup> 李震山主持，針對大陸地區人民執行強制出境及收容相關法律問題之研究——以台灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條為中心，行政院大陸委員會委託，94年7月，第25頁。

<sup>68</sup> 或有稱為具法律效果之公權力措施。有關行政處分之論述，請參考賴恆盈，試論行政處分之執行名義適格，公法學與政治理論，吳庚大法官榮退論文集，元照出版，93年10月，第733-758頁。

成預防矯治之目的及所需程度，不合憲法第二十三條所定之比例原則<sup>69</sup>。」由上述可知立法行為亦須受比例原則之拘束；而行政機關之裁定強制出境處分與執行，亦應受比例原則之拘束。

大陸地區人民如屬「未經許可入境者」，其違法性較嚴重。依現行法律規定並違反國家安全法第三條，在處理程序上，自應較為嚴格與注重效率。反之，如屬合法入境之大陸地區人民，因入境後有違反法令行為，應視其情節輕重，而為合乎比例之裁處決定其處分，如強制出境、限令出境、不予許可居留延長、告誡等。視違法情節輕重之不同，而為不同之處分決定，始符合比例原則之裁量。依本條例第十八條規定，治安機關「得」逕予強制出境之規定，即含有裁量之授權<sup>70</sup>，治安機關有義務依法行使裁量權。因此，治安機關在處分裁定時，應依合目的性、符合比例性的行使裁量權。如不分違反本條例情節輕重，而一律處分強制遣返，已有違實質正當之法律原則，應受到制約。

在執行強制出境程序中，如遇有特定之人道、不可抗力等原因，亦不宜立即執行強制出境，應予暫緩執行。依目前之臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第十四條規定：「依本條例規定強制大陸地區人民出境前，該人民有下列各款情事之一者，於其原因消失後強制出境：一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿。二、患疾病而強制其出境有生命危險之虞(第一項)。」本規定其立意頗佳，應可直接在本條例中規定，以為法律明示作為執行依據，較符合實質正當法律程序之執行原則。

### (一) 執行遣返之法律程序

強制大陸地區人民出境，已干預大陸地區人民在台灣地區之居留權利，甚或影響其家庭權、工作權、生存權。行政機關之處分措施，為依兩岸關係條例第十八條所授權，有關依法律之處分、執行，仍需符合正當法律程序原則。即對於有違反兩岸關係條例第十八條嫌疑者，所執行之調查程序、及調查中是否給予陳述理由、處分告知、行政救濟程序、法院之介入審查程序，是否符合正當法律程序？如上述所列之幾個程序與當事人之基本權利有重要關係，應遵守法律保留之原則。如實施強制處分之調查，干預人身自由及行動自由，其程序及方式應由法律授權。但，另一方面所要考量的，如大陸地區人民被強制出境原因，屬於集體非法入境者，其人數可能眾多、且其違法性較大，危害公共利益較為嚴重，在正當法律程序要求上，對類似此種案件，可以特別規定其簡易程序，以能快速及有效的處理，確保國家利益。

我國行政程序法第三條規定，排除外國人出入境事項之適用。依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九十五條之三：「依本條例處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，不適用行政程序法之規定。」上述規定，如依正當法律程序之原則檢視，因對於外國人及大陸地區人民之出入境言，涉及人身自由、遷徙自由、婚姻家庭權、工作權與職業自由等。作為文明國家，對此等人之該等憲法權利保障，應有義務達到文明國家之最低標準(Mindeststandard)或最低要求(Mindestaufforderung)，而該標準是可變動、推衍、改善的，而此轉變繫於以下幾個要素：1. 一個國家是否願遵守國際協定，特別是人權協定之簽約國，是否願將國際人權公約國內化。2. 一個國家人權觀，是否常以「主

<sup>69</sup> 並請參考大法官在釋字第五七三號解釋文。

<sup>70</sup> 法務部八十二年六月三日(八十二)法律字第一〇九四五號函：由於「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十八條第一項規定「得」逕行強制出境，故是否強制出境，主管機關自有行政裁量權。



權」對抗人權，常以東方人權觀對抗西方人權觀。3. 國際法得否作為個人權利主張之依據<sup>71</sup>。排除行政程序法之適用，並不代表即可排除憲法上正當法律程序之適用。

依行政程序法第三條規定，所排除適用事項之原因，在於其規定之事項為國家主權行使之表現，並涉及高度政治性國家利益。惟此自人權保障之國際化趨勢，以及「平等互惠」之外交基本國策觀點觀之，上述規定尚可改進<sup>72</sup>。同理，對於大陸地區人民之事務，如限於排除適用特定之必要範圍，並應說明其排除原因，且另定相關之法定程序，始符合正當法律程序原則。

## (二) 涉及司法案件之遣返程序

國家行使刑罰權及司法管轄權為主權之一種表徵，對大陸地區人民涉及刑事案件之進行偵查、裁判，須依一般刑事程序進行，以實現司法正義，有效履行國家刑罰權。所謂國家刑罰權之行使，即對於刑事被告，依法定程序偵查認定，遵守有關訴訟法原則，法院不得就未經起訴之犯罪審判，其審判之範圍，應與起訴之範圍相一致。國家刑罰權，有一定之對象與須經法定程序，針對每一犯人之每一犯罪事實而定，起訴效力亦限「每一被告」每一犯罪事實而發生。依我國刑事訴訟法第二百六十七條規定「起訴之效力，不及於檢察官所指被告以外之人」<sup>73</sup>。大陸地區人民如涉嫌在我國內犯罪，亦應接受我國法院管轄，

刑事司法機關須依法偵查及移送起訴、審判及執行。另從被收容者之大陸地區人民之人身自由權而言，若對其所涉及之刑事案件，久不進行起訴、審判亦不予執行遣返，應有不當拘禁人身自由之問題。

涉及刑事案件之大陸地區人民，亦有受裁判權利，如在刑事案件程序未完結前，逕行對大陸地區人民採行政強制出境，似與刑事程序發掘真實之原則不符。因此，案件之裁判確定與強制出境之執行，二者國家公權力之實施，亦須加以協調。行政程序上，對於涉及刑事案件之大陸地區人民，治安機關得予以強制出境，在強制出境前得予以收容。刑事程序上，如符合強制處分之規範要件，有羈押必要須依法聲請法院裁定。實務上常有大陸地區人民涉及刑事案件，檢察機關未予聲請羈押，而責付交由警察機關收容者。如此，將使大陸地區人民長久無法強制出境，造成不符法定收容要件之問題。對此法務部即曾發函要求：「有關司法警察官是否適合為受責付人一節，實務上容或有不同之見解，惟因司法警察官亦屬偵查之輔助機關，如將偵查中之被告責付於司法警察官，須考量其行動受限制之強度是否超過責付於一般人或強過具保、限制住居之處分，而審慎為之。如偵查中果有拘束被告身體自由之必要，檢察官即應考慮是否應對被告聲請羈押，而不宜以責付於司法警察官之方式，實際達到拘束人身自由之目的，以免落人口實<sup>74</sup>。」刑事上程序與行政強制出境程序，二者職權各自隸屬不同機關，有必要釐清其中之相關權限與職權。

<sup>71</sup> 李震山，前揭論「程序基本權」之建構與落實——幾個行政程序法適用問題之探討，第86-87頁。

<sup>72</sup> 湯德宗，前揭行政程序法論，第146頁。

<sup>73</sup> 林俊益，刑事被告之認定，月旦法學雜誌別冊，刑法學篇，89年9月，第340頁。

<sup>74</sup> 法務部九十一年六月十七日法檢字第○九一○八○二八三七號函。

對於大陸地區人民之強制出境案件，如同時涉及司法追訴程序，如何調和<sup>75</sup>？有必要在法制上作一規範，以免案件懸而未決；或因輕微案件久未處置，造成長期收容大陸地區人民，影響其基本權利。且互用行政與刑事程序之便宜措施，亦不符正當法律程序之原則。

刑事程序與行政強制出境之二者，其併行權限之調和，如依日本出入國管理及難民認定法規定，認為強制外國人出境的作用，目的在達成出入國的公正管理。出入國主管機關基於獨立的權限，自可依照前揭法律所定的要件來施行。主管機關確認違反行為人的證據，在依法定程序裁決後，得強制該人出境；在實施強制出境之程序後，即使會影響法院於審判程序中，無法要求該人到場，但原則上此應得依日本刑事訴訟法第三二一條第一項第二款之前段所規定的，屬於符合供述不能的要件。因為對於將被強制出境的人，一直到實際執行強制出境的期間，通常該人會被收容。於執行遣返該人至其本國後，其始能獲得自由，因此均期望可儘早獲得遣返。如無視出入國管理程序的獨立性，認為其從屬於刑事程序，此論理之本身，即有錯誤<sup>76</sup>。

受強制出境處分之大陸地區人民，如同時涉及刑事案件，依法行政機關應為告發並移送檢察機關偵查；另強制出境處分之執行與國家刑罰權之實現，此二者為併行之國家權力。對此，

<sup>75</sup> 並請參考法務部八十八年二月四日法（八十八）檢字第〇〇一三七一號函。

<sup>76</sup> 河上和雄 刑訴法 321 条 1 項 2 号前段の供述不能と強制退去 判例タイムズ，566 號，1985 年 12 月，第 41-42 頁。轉引自李震山主持，針對大陸地區人民執行強制出境及收容相關法律問題之研究——以台灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條為中心，行政院大陸委員會委託，94 年 7 月，第 161 頁。

檢察機關應視案件情節之輕重，以為決定是否聲請羈押，或依判決結果執行刑事處分之監禁、執行有期徒刑等；如刑事程序上，無羈押、監禁之必要，參考外國法制，依法律規定得由出入境管理機關逕為執行強制出境處分，以免造成行政程序與訴訟程序之延滯，並侵害當事人之人身自由。

## 肆、結論與建議

### 一、結論

本文主要探討收容與遣返大陸地區人民，所干預大陸地區人民之基本權利的問題，並以正當法律程序原則，檢視其處分與執行之合憲性與合法性問題。大陸地區人民之法律地位，其雖非屬於台灣地區有戶籍之人民，惟其仍為憲法所保障之基本權利主體。收容與遣返所涉及之基本權利，如人身自由、居住遷徙自由、家庭權、工作權並及於訴訟權等權利。因各項基本權利各有其不同屬性，有一些基本權利之保障，並不分台灣地區人民與大陸地區人民而有不同，如人身自由、家庭團聚權利。行政處分與公權力措施對於大陸地區人民之實施，並須受到此基本權利保護範圍之制約。

收容與遣返處分，已剝奪大陸地區人民之人身自由及排除其在台灣地區繼續居住的權利，顯屬對基本權利的重大干預。在實施依據與要件上，須檢視其是否依據法律所授權，授權之法律是否明確，法律規定之要件是否實質正當？依台灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條規定，雖有授權對違反本條第一項各款之行為者，治安機關得予強制出境，在強制出境前並得予強制收容。僅簡略之文字授權規定，對強制出境之調查、處分告知、請求陳述意見、行政救濟程序等均未明定，尚不符



合正當法律程序之原則。強制收容當事人採取依行政處分方式，由治安機關逕行決定後執行，此與憲法第八條有關人身自由之保障，須由法院介入審查規定，有所不符。在我國法制漸上軌道之時，對於重大基本權利之干預處分，應落實基本權利保障原則之要求，納入正當法律程序之相關規範，因此，有必要修正臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條之相關規定。另依本條例第九十五條之三規定，有關依本條例處理臺灣地區與大陸地區人民之事務，排除適用行政程序法，亦與正當法律程序之原則有違，此規定須予修正或刪除。

## 二、建議

### (一)增訂「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」之條文

#### 1. 法院裁定收容之要件

大陸地區人民有違反本條例第十八條第一項各款情形，經治安機關裁處強制出境處分，認有暫予收容必要時，治安機關得聲請該管地方法院裁定收容。

地方法院簡易庭，對依前項被移送之大陸地區人民，有下列情形之一，得裁定收容，並制作裁定書交由該管治安機關執行。

- 一、未經許可入境者。
- 二、經許可入境後，有違反本條例第十八條第一項第二至五款，經限令出境，逾期仍不出境者。
- 三、有具體事實認為有犯罪之虞者。
- 四、居無定所，有逃逸之虞者。
- 五、有危害我國家利益或公共秩序之行為，認為有收容之必要者。

依第一項規定裁定收容程序，如遇有急迫、特殊、集體偷渡案件須擴大追查，無法即時移送法院簡易庭裁定時，治安機關應先以電話向法院報告，且至遲應於二日內，移請法院裁定。

#### 2. 收容之救濟程序

被裁定收容之大陸地區人民或其法定代理人、配偶、原移送治安機關，對於法院簡易庭裁定不服者，得於五日內，以書狀提出抗告，經由原裁定法院簡易庭，向該法院普通庭抗告。

該管法院普通庭，受理收容抗告案件，必要時得採取口頭直接方式審理，且應於三日內裁定之。法院普通庭認為抗告有理由者，得撤銷原收容處分、裁定命具保暫時解除收容或裁定收容。對於普通法院之裁定，不得聲明不服。

#### 3. 強制出境處分與救濟程序

治安機關對於現行大陸地區人民有違反本條例第十八條第一項之嫌疑，於調查後認為已構成該項要件，於裁處強制出境處分時，應發給或出示該強制出境處分書，並於處分書中載明受處分人、事由、依據及不服之救濟程序。

治安機關發現有違反本條例第十八條第一項各款之現行大陸地區人民，於情況迫時，得先對其暫予留置。

受裁處人或其法定代理人、配偶有不服時，得於五日內提出異議書，經由原裁定機關，向其上級治安機關聲明異議；受理之上級治安機關，應於五日內審查決定，認為異議有理由時，得撤銷原處分；認為無理由時，予以駁回並通知異議人。受理之上級治安機關，認為有調查事實之必要時，得要求異議人到場陳述意見。

受處分人或其法定代理人、配偶，對於異議之裁定，有不服者，得於五日內以書面經由前述之上級治安機關向該管最高

治安機關，提出再異議。該管最高治安機關應於受理後五日內審查決定。認為異議有理由，得撤銷原處分；認為無理由，予以駁回並通知異議人。

違反本條例第十八條第一項第一款之大陸地區人民或其法定代理人、配偶，對於再異議之決定，不得提起行政訴訟。

#### 4. 暫緩執行強制出境之原因

治安機關執行強制大陸地區人民出境，有下列情形之一者，得依受裁處人或其法定代理人、配偶聲請或依職權於該項事由消滅前，暫緩執行。

- 一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿。
- 二、患疾病而強制其出境有生命危險之虞。
- 三、與臺灣地區設有戶籍之國民結婚，並育有未成年子女需照顧者。
- 四、在臺灣地區合法居留五年以上，無繼續違反刑事法律之虞者。

#### (二) 修正或删除本條例第九十五條之三的規定

法治國家中之「正當法律程序」，為憲法所要求，並須落實在各個法律層面。對於人民基本權利之干預，在程序及實質上，均須符合「實質正當」。依行政程序法規定適用之範圍，本法已依事務類別與特性，有適用之原則與例外。例外排除適用之機關與事項，究屬特殊；如一概予以全部排除適用，將置法治國家「正當法律程序」之原意於不顧，已違反正當法律程序之原則。依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九十五條之三規定：「依本條例處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，不適用行政程序法之規定。」採取立法之完全排除規定，會造成下列二種情形：一者，忽略正當法律程序原則之意涵，

對遇有關於本條例所規定之大陸地區人民事務，即皆不考量「程序上基本權利」。如此簡略思考方式，恐有違實施正當法律程序之現代法治國家原則。其二，從立法比例原則考量，排除適用事項，應有其合理性與必要性之範圍。因此，擬建議本條例第九十五條之三，修正為：「有關大陸地區人民之入出境、收容、強制出境、居留及定居事務，依本條例規定之程序；不適用行政程序法之規定。」



# 司法院秘書長 函

地址：10048台北市中正區重慶南路1段  
124號

承辦人：陳明珠

電話：(02)23618-577轉484

受文者：行政院大陸委員會等

發文日期：中華民國102年4月22日

發文字號：秘台大二字第1020010543號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：無

主旨：本院大法官為審理梁玉聲請解釋92年10月29日修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條第2項規定（即現行同條例第18條第3項）是否牴觸憲法疑義乙案，請 貴會就說明二所列問題，儘速查明惠覆。

說明：

- 一、依司法院大法官審理案件法第13條第1項規定辦理。
- 二、92年10月29日修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條第1項規定：「進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境……」。同條例第18條第2項規定：「前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務」。
  - (一)前揭條例之「暫予收容」何以未設期間限制？
  - (二)依前揭規定「暫予收容」之大陸地區人民，平均受收容之期間多長？請檢具最近10年之統計資料供參。
- 三、本案釋憲聲請書及原因事件之歷審判決等資料，請參見本院秘書長100年1月6日秘台大二字第1000000554號函之附件。

正本：行政院大陸委員會

副本：本院大法官書記處第一科

電子交換：行政院大陸委員會

紙本遞送：本院大法官書記處第一科

裝



訂

線

檔 號：

保存年限：

## 司法院秘書長 函

地址：10048台北市中正區重慶南路1段  
124號

承辦人：陳明珠

電話：(02)23618-577轉484

受文者：本院大法官書記處第一科

發文日期：中華民國102年4月22日

發文字號：秘台大二字第1020010543號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：無

主旨：本院大法官為審理梁玉聲請解釋92年10月29日修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條第2項規定（即現行同條例第18條第3項）是否牴觸憲法疑義乙案，請 貴會就說明二所列問題，儘速查明惠覆。

說明：

- 一、依司法院大法官審理案件法第13條第1項規定辦理。
- 二、92年10月29日修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條第1項規定：「進入臺灣地區之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得逕行強制出境……」。同條例第18條第2項規定：「前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務」。
  - (一)前揭條例之「暫予收容」何以未設期間限制？
  - (二)依前揭規定「暫予收容」之大陸地區人民，平均受收容之期間多長？請檢具最近10年之統計資料供參。
- 三、本案釋憲聲請書及原因事件之歷審判決等資料，請參見本院秘書長100年1月6日秘台大二字第1000000554號函之附件。

正本：行政院大陸委員會

副本：本院大法官書記處第一科

秘書長 林錫芳

## 行政院大陸委員會 函

地址：10051台北市濟南路一段2之2號15樓  
聯絡人：蔡易珍  
聯絡電話：(02)23975589#5009  
傳真：(02)23975282  
電子信箱：ichen@mac.gov.tw

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國102年5月2日  
發文字號：陸法字第1029903668號  
速別：最速件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：如文

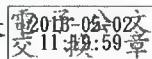
主旨：有關司法院大法官為審理梁玉聲請解釋92年10月29日修正公布之兩岸條例第18條第2項規定（現行同條例第18條第3項）是否抵觸憲法疑義乙案，請查照。

說明：

- 一、依據司法院秘書長102年4月22日秘台大二字第1020010543號函(如附件影本)辦理。
- 二、為利司法院大法官審理旨揭事項，請貴署提供現行大陸地區人民收容作業流程，及最近10年「暫予收容」之大陸地區人民，平均受收容之期間多長之統計資料，並於文到7日內惠復，俾利彙處。

正本：內政部入出國及移民署

副本：司法院秘書長



本件擬呈核後，附卷存案。