

行政部門填補法律規範不足政策執行之研究——以移民署專案處理居、停留申請案件為例

內政部入出國及移民署自行研究報告（102年度）

行政部門填補法律規範不足政策執行之研究
-以移民署專案處理居、停留申請案件為例

內政部入出國及移民署自行研究報告

中華民國 102 年 9 月

102301140000A0013

「行政部門填補法律規範不足政策
執行之研究-以移民署專案處理
居、停留申請案件為例」

研 究 人 員：曾國森、葛廣薇、黃齡玉、萬吳祥、

莊瑞鳳、劉珮鈺

內政部入出國及移民署自行研究報告

中華民國 102 年 9 月

MINISTRY OF THE INTERIOR
RESEARCH PROJECT REPORT

An Implementation Research of the
Administrative Responsive Policies on
Legislation Imperfection: A Case Study on
the Unique Immigration Cases
Management of the National Immigration
Agency, Taiwan, ROC

BY

Peter K. S. Tseng

Grace K. W. Ke

Lydia L. Y. Huang

Luke W. S. Wann

Mina J. F. Chuang

Pei-Yu Liu

Sep. 17, 2013

目錄

| | |
|--|-----|
| 表次..... | i |
| 圖次..... | ii |
| 論文摘要..... | iii |
| ABSTRACT..... | iv |
| 第一章 研究緣起與目的..... | 1 |
| 第一節 研究緣起：從「黑戶媽媽」與「代理孕母」兩個移民申請案 例談起..... | 1 |
| 第二節 研究目的..... | 5 |
| 第三節 研究設計..... | 6 |
| 壹、研究架構..... | 6 |
| 貳、研究方法..... | 7 |
| 參、訪談計畫..... | 9 |
| 第四節 研究範圍與限制..... | 10 |
| 第五節 名詞定義..... | 11 |
| 第二章 法律漏洞（法律規範不足）概說..... | 13 |
| 第一節 法律漏洞之意義..... | 13 |

| | |
|----------------------|----|
| 第二節 法律漏洞成因探討 | 14 |
| 第三節 法律漏洞之補充 | 14 |
| 壹、類推適用 | 15 |
| 貳、舉輕明重與舉重明輕 | 15 |
| 參、目的性限縮 | 16 |
| 肆、目的性擴張 | 16 |
| 第四節 法律之解釋方式 | 16 |
| 壹、文義解釋 | 17 |
| 貳、體系解釋 | 17 |
| 參、歷史解釋 | 18 |
| 肆、比較解釋 | 18 |
| 伍、目的解釋 | 18 |
| 第五節 類推適用之類型 | 18 |
| 壹、二分說 | 19 |
| 貳、單一說 | 19 |
| 第六節 小結 | 19 |
| 第三章 專案處理申請案例研析 | 20 |

| | |
|--------------------------------|----|
| 第一節 案例類型分析 | 20 |
| 壹、身分（人流別） | 21 |
| 貳、與國人之親屬關係 | 22 |
| 參、案件屬性 | 23 |
| 肆、申請專案處理之理由 | 23 |
| 伍、受理管道 | 24 |
| 陸、涉及法規 | 25 |
| 第二節 案例決策情境與策略分析 | 25 |
| 第三節 案例處理類型適法性探討 | 26 |
| 第四節 小結 | 27 |
| 第四章 研究發現 | 28 |
| 第一節 立法規範不足 | 28 |
| 壹、法律規範難免不足 | 29 |
| 貳、專案處理法律規範不足案件，不甚妥當但卻為行政所必要 .. | 29 |
| 第二節 專案處理政策之執行 | 33 |
| 壹、贊成目前作法與理由 | 34 |
| 貳、不贊成目前作法與處理程序、法令依據及裁量基準的缺失 .. | 35 |

| | |
|-----------------------------------|--------------------|
| 參、折衷及改進執行建議..... | 38 |
| 第三節 專案處理案件之相關立法政策..... | 39 |
| 第五章 結論..... | 50 |
| 第一節 研究建議..... | 50 |
| 壹、短期建議措施..... | 50 |
| 貳、長期建議措施..... | 52 |
| 第二節 總結..... | 54 |
| 參考書目..... | 56 |
| 附錄一 訪談記錄（略）..... | 58 |
| 附錄二 焦點座談會會議紀錄..... | 59 |
| 附錄三 100、101 年度人道簽准移民專案彙整表(略)..... | 62 |
| 附錄四 研究人員資料..... | 63 |

表次

表 3- 1 100 年及 101 年移民署專案處理案件件數明細表.. 21

表 3- 2 100 年及 101 年移民署專案處理案件屬性明細表.. 23

表 3- 3 100 年及 101 年移民署專案處理案件申請事由明細表
..... 24

表 3- 4 100 年及 101 年移民署專案處理案件受理管道明細表
..... 25

圖次

| | | |
|--------|--|----|
| 圖 1- 1 | 行政部門填補立法規範不足政策執行研究架構圖 ... | 7 |
| 圖 3- 1 | 100 年及 101 年移民署專案處理案件人流別分布圖 | 22 |
| 圖 3- 2 | 100 年及 101 年移民署專案處理案件與國人之親屬關係分布圖 | 22 |
| 圖 3- 3 | 100 年及 101 年移民署專案處理案件簽報層級明細圖 | 26 |
| 圖 4- 1 | 受訪人員對於移民署以專案處理法律規範不足案件是否妥當意見統計圖 | 30 |
| 圖 4- 2 | 受訪談人對於現行專案處理人民申請案件執行方式是否妥當意見統計圖 | 34 |

論文摘要

關鍵字：法律規範不足、法律漏洞、專案處理、外來人口、逾期停居留、停留

一、研究目的

本研究目的旨於探討在無適切法令得以適用於人民申請案件時，行政機關以專案處理、法律解釋等方式因應，其相關適用法令政策之執行探討、評估與策進。期能達到蒐集案件類型，歸納整理移民執法案件法律欠缺態樣、凝聚執法共識，化解執行歧見、提升審核效率，避免會簽耗時、解決移民法律適用爭端，提升立法設計功能及自行評估移民執法品質，策進執行方式並提升服務品質等五大研究目的。

二、研究方法

本研究採質化之文獻分析法及深度訪談法。以內政部入出國及移民署(以下簡稱「移民署」)於民國 100 年與 101 年以專案處理方式，因應處理前揭人民申請案件，並以目的式採樣，以無記名編號方式，分別深度訪談移民署主要業務與審核人民申請案件主管與相關部會業務主管及非政府機關組織代表 25 人，並以焦點團體討論聚焦共識與策進執行技巧等。

三、重要發現

本研究發現受訪談人有 84%認為超越法規之專案核准人民申請案件係不妥當，但也有 72%受訪談人認為專案處理方式確為當今行政機關因應社會現象變遷與人民申請案件多種態樣所需要，受訪談人對移民署目前專案處理之看法或建議，包括：應訂定含受理條件、處理程序、裁量基準與核准方式的專案處理人民申請案件機制；應依法行政並避免個人專斷與違反行政自我拘束為原則，致未能公平處理同類人民申請案件；訪談者亦有主張以法律授權聯審有專案處理需要之案件者，但亦多有受訪談者認為需避免聯審會流於受人操縱或流於他單位背書等缺失。

四、研究結論與建議

本研究經 25 位受訪談人提供專業意見與建議，並經焦點座談會(移民署謝署長主持)確認共識與討論，研究者終能依據研究發現與相關文獻與法學見解，分短期與長期策進作法，提出 16 項前瞻且可立即施行或著手逐步施行的策進措施，以提升行政機關服務品質，達到機關自行研究發展，管制評估考核工作成果、確保政府各項便民利民的移民政策順利推展，及朝向更宏觀與前瞻的機關願景而努力等當今公機關的時代任務。

ABSTRACT

Purpose. This research sought to explore the practical applications of the unique cases management and applications of the Immigration Act and relative regulations governing alien residency in Taiwan. The unique cases included reasonable applications without legal base, imbalance implementation with social norm, and unenforceable cases. This research aimed at enhancing the consensus of law application, promoting the efficiency of verification of immigration application cases, and ultimately improving the satisfaction of Taiwanese immigration law enforcement.

Methodology: This research adopted a qualitative design and case study approach. Content Analysis, In-depth interview, and Field Observation were three main research methods applied throughout the research process. The researcher firstly collected, analyzed, and classified the unique application files verified by National Immigration Agency (NIA) or Ministry of the Interior in 2011 and 2012. In-depth Interviews were then conducted to the main executive officials of NIA, correspondent officials in other Ministries, and representatives of Non-Government Organizations.

Findings. Over 84 percent of the interviewees disagreed the current management policies toward the unique cases, while there were still 72 percent strong of the interviewees regarded the responsive management necessary for the NIA to cope with the rapid change of social context. Thorough discussions and recommendations were conclusively proposed by the interviewees on the amendment of relative provisions, legal authorization of reviewing committee to avoid individual prejudiced judgement, adjustment of concerned Standard Operation Procedures, and establishment of criteria of discretion on unique cases verification.

Conclusions and Recommendations. The research findings concluded that criteria of discretion on the unique cases management and relative mechanism must be established. The researcher thus proposed 16 practical recommendations including 9 short-term and 7 long-term solutions to promote the quality of immigration law enforcement in Taiwan.

Key Words: Legislation Imperfection, Unique Immigration Case management, Alien, Overstayed Alien.

第一章 研究緣起與目的

我國自從 98 年 7 月底以一對父女跳天橋事件為背景的电影「不能沒有你」¹一片播出之後，在行政機關間掀起一股聞聲救苦的風潮，內政部入出國及移民署(以下簡稱移民署)自不在其外。

第一節 研究緣起：從「黑戶媽媽」與「代理孕母」

兩個移民申請案例談起

在移民署聞聲救苦案例中，最有名的是針對已有有未成年子女卻無證長期滯臺逾期停、居留之非法外籍配偶，以專案處理方式許可渠等在臺停、居留，即俗稱「黑戶媽媽專案」²。

由於近年來隨著全球化及區域性經濟整合的影響，跨國(境)人口流移動的情形日趨頻繁，跨國婚姻崛起已成為全球最大的社會趨勢之一，亞洲是異國婚姻最穩定上升的地區，而臺灣的跨國婚姻比例則在亞洲居冠³。而在臺灣將近五十萬的「跨國婚姻」移民⁴中，最令人矚目就是「非法移民(illegal Alien)」⁵態樣—這些沒有

¹ 不能沒有你，是臺灣導演戴立忍編劇、導演的一部電影，該電影取材於 2003 年一則臺灣單親父親抱女兒欲跳天橋的社會新聞。該片獲得 2009 年第 46 屆金馬獎最佳劇情片、最佳導演、最佳原著劇本、年度臺灣傑出電影、觀眾票選最佳影片、第 53 屆亞太影展最佳導演、最佳攝影獎。參見維基百科 zh.wikipedia.org/zh-tw/不能沒有你；今日新聞網 2009.11.29 及同年 12.28 網路新聞，網址：<http://www.nownews.com/2009/11/29/138-2539432.htm>；

<http://tw.news.chinayes.com/Content/20091228/KAPZG46XZ4UZS.shtml>。

²參見 2010 年 4 月 14 日自由電子報〈外籍黑戶媽媽，內政部專案處理〉，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/14/today-life8.htm>；中時電子報〈內政部允諾不強制出境〉，網址：

<http://life.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0,5047,11051801+112010041400049,00.html>

³參見 2011/11/14 日聯合報 A2 版〈跨國婚姻比率，臺灣在亞洲居冠〉報導。

⁴截至 102 年 7 月底，我國的婚姻移民計有 481,104 人。參見移民署網站

<http://www.immigration.gov.tw/public/Attachment/38291027351.xls>

⁵「非法移民」一詞，在我國非法律用語，外國文獻有各種不同稱呼，例如：非法入境者(illegal Entrants)、非法外國人(illegal alien)、非正常移民(irregular Immigration)、無證移民(undocumented migrants)，並無明確定義；參閱刁仁國，〈非法移民與人口販運析論〉，中央警察大學移民研究中心第二屆《國境安全與人口移動》學術研討會論文集，頁 210，2007 年 12 月。然而，廣義的「非法移民」係指未經前往國或居住國許可而私自出入國(邊)境或逾期居留的人，意即非法移民可分為非法偷渡和非法滯留兩種形式；參閱但偉，〈偷渡犯罪比較研究〉，頁 9，北京：法律出版社，2004

合法居留身分卻逾期滯臺的婚姻移民(immigrant marriage)，絕大多數來自東南亞國家，部分東南亞外籍配偶，甚至已在臺生子並居住多年，卻常因為語文不通、不諳法令，或礙於經濟，或因臺灣配偶之疏忽、法令知識的欠缺而未依規定申辦停留延期或居留手續，或因應備文件之遺失、毀損或有其他違規事由等原因而未能完成申請手續，結果不能合法居留，以致長期處於非法移民的狀態，嚴重影響其家庭生活。2010年4月13日某立法委員偕同白刷刷黑戶人權行動聯盟⁶及部分在臺逾期停留之東南亞外籍配偶，假立法院103會議室召開記者會，公開呼籲政府讓一些已與國人結婚生子卻逾期停(居)留形同黑戶的外籍媽媽們，能不被遣送出境，就地給予合法居留身分⁷。為維護該等跨國婚姻移民在臺未成年子女生活照顧及家庭保全的權益，移民署乃例外地允諾不強制驅逐出國，並以專案處理方式協助她們在臺取得合法停(居)留的身分。

然而，在對於前述違規的非法婚姻移民，基於人道考量，以專案處理方式使之就地合法之際，另外有一些跨國案件，移民署卻堅持依法行政，並在現行機制下，盡力協助當事人解決問題。此以A先生代其國外出生之未成年子女B、C2人申請在臺定居案，為一典範案例，移民署處理這個案例，堅持依法行政，雖經周折，但最後也為當事人解決了難題。

該署於101年受理一件國人申請海外出生子女返國定居之申請案，發現B、C2人為雙胞胎，經駐外館處驗證之出生證明上記載2人出生於美國加州，父為國人A先生，母為國人D女士，並經外交部駐美辦事處審認符合為在國外出生之國人子女身分，核發無戶籍國民護照及臨人字號入國許可而持憑入境。惟查B、C2人於美國出生時，D女士人在國內。為釐清渠等之出生證明何以登載父母姓名為A、D姓名，

年。

⁶白刷刷黑戶人權行動聯盟係由臺灣國際家庭互助協會、臺灣跨界行動協會花蓮總部、菲律賓歸僑關懷連線、臺灣國際勞工協會、天主教嘉祿國際移民組織臺灣分會等非政府組織團體為維護移民黑戶權益所組成，參見臺灣國際家庭互助協會網址

http://tifa1105.blogspot.com/2010/04/blog-post_19.html

⁷王守華，跨國婚姻移民在臺無證居留現象之研究：以東南亞外籍配偶為例，國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，頁2。

爰通知他們夫婦舉證說明與 B、C2 人之親子關係。經 A、D 說明，始確定 B、C2 人係以代理孕母方式在國外出生的，B、C2 人依據美國加州家事法規定，業經美國加州○郡高等法院判決認定為 A、D 之婚生子女。故加州生命檔案資料辦公室核發之出生證明，即載明 B、C 之父母為 A、D2 人。

依人工生殖法第 2 條規定：「本法用詞定義如下：…受術夫妻：指接受人工生殖之夫及妻，且妻能以其子宮孕育生產胎兒者。」故我國合法得以施行人工生殖手術之類型，必須以受術妻能以子宮孕育生產胎兒為前提。代理孕母制度，在我國並未法制化。然當今醫學技術發達，業有國家（如美國加州）將代理孕母視為合法契約行為的類型之一，致迭有不孕國人委託代理孕母在國外生育子女情事發生。

查移民署之前雖曾受理國人委託代理孕母於國外所生子女之申請案件，因其等當事人係以非婚生子女經生父（有戶籍國民）「認領」方式，向移民署申請定居，故無爭議。本案情形則較為特殊，屬代理孕母於國外所生子女經由法院判決並據以於出生證明登載委託人姓名為生父生母姓名情形，且其代理孕母類型為精子與卵子均源自於委託人之「妊娠代理」，因此，當事人並不符合申辦認領非婚生子女之法律要件。

為求審慎，並利日後類此案例有所依循，移民署爰函詢法務部釋疑。經法務部回覆，依該部 101 年法律字第 10100573820 號書函略以，本國夫妻以自身精子、卵子形成之受精卵，由代理孕母替其懷胎生子，依我國民法第 1063 條第 1 項規定以「分娩者為母」之原則，該子女與提供卵子之妻，仍無法視為婚生子女。惟代理孕母是外國人時，依涉外民事法律適用法第 51 條規定：「子女之身分，依出生時該子女、其母或其母之夫之本國法為婚生子女者，為婚生子女」，提供精子、卵子之人及該代理孕母等與代理孕母之親子關係，尚涉及外國法律。由於 B、C2 人出生地為美國，出生時已取得美國國籍，代理孕母亦為美國人，是以 B、C2 人是何人之婚生子女，依準據法規定，尚涉及美國法律之適用。

依民事訴訟法第 402 條第 1 項規定：「外國法院之確定判決，有下列各款情形之一者，不認其效力：一、依中華民國之法律，外國法院無管轄權者。二、敗訴之被告未應訴者。但開始訴訟之通知或命令已於相當時期在該國合法送達，或依中華民國法律上之協助送達者，不在此限。三、判決之內容或訴訟程序，有背中華民國之公共秩序或善良風俗者。四、無相互之承認者。」是以，本案當事人檢附之美國加州○郡高等法院終局判決，該判決既經確定並經我國外交部駐外館處驗證，參照司法院(73)秘臺廳一字第 00410 號函釋及最高法院 69 年 11 月 20 日 69 年臺上字第 3729 號判決，外國法院之確定判決可由各機關為形式上之審查，承認其效力，且依美國最高法院揭示相互承認原則，依民事訴訟法第 402 條規定，我國應承認前述美國加州○郡高等法院終局判決之效力。

次依兒童及少年福利與權益保障法第 5 條第 1 項規定：「政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量…」及公民與政治權利國際公約第 24 條第 2 款「所有兒童出生後應立予登記，並取得名字」及第 3 款「所有兒童有取得國籍之權」等規定，定居係供當事人在臺居住並設立戶籍登記用，於處理 B、C2 人定居案時，應以其最佳利益為優先考量。

再者，按同一身分關係之認定，基於行政一體原則，政府機關間宜有一致之審認基準，B、C2 人業經我國外交部駐外館處審認為國人之未成年子女，始核發渠等我國護照，除有明顯違法情形外，移民署自應尊重駐外館處之認定。

又查臺灣近年少子女化情形嚴重，國家政策積極鼓勵國人生育，各級政府亦紛採生育補助津貼等措施，以提高國人生育意願及子女數。基於人口政策考量，遇有國人在國外所生子女回臺定居，自當配合人口政策，予以積極協助。

另查 B、C2 人為未滿 1 歲之嬰兒，如僅因我國現行無代理孕母制度相關法令規定而不予許可渠等在臺定居，致其無法申請健保及注射疫苗，甚或於停留期滿即須出境，造成骨肉分離，亦不符兒童權利優先考量原則。

移民署綜合以上法律、實務面理由，為維持移民法適用之安定與時代性及兒童權利最佳利益考量計，准予國人 A 先生委託妊娠代理孕母所生子女在臺定居，並考量代理孕母經媒體報導，類似案件恐將陸續發生，爰建立統一審案標準，未來類似案件，得依移民法第 10 條第 1 項第 2 款「居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女」之規定申請定居，並以其舉證之國外法院確定判決符合民事訴訟法第 402 條規定之承認要件為限。

前述兩種案例的處理方式不同，卻同樣達到符合民眾需求的目的，讓吾人不禁省思：究竟是依法行政重要？還是聞聲救苦重要？是不是在依法行政之下，真的不能兼顧民眾合情合理的需要？倘若不重視依法行政，只一味地高舉著聞聲救苦的冠冕，是不是背後卻可能隱藏著鼓勵非法的弊端？如何在依法行政與聞聲救苦之間取得一個平衡點呢？在過往移民署以專案處理方式核准的案例中，能否尋得一些脈絡呢？

第二節 研究目的

由於移民申請案件態樣眾多，且隨著科學進步，諸如前節所揭借腹生子代理孕母等醫學技術，革命性的改變傳統親子關係認定方式，間接的也影響了移民申請案件的法規適用，在實體法上，雖說「權利救濟首先要依法進行，無法律權力則無救濟（陳森光，2008）」，然本件研究人員因執行參與立法委員選民服務案件協商會議及審核相關人民申請案件會簽意見時，經常發現有現行法規無法涵蓋特殊身分或民眾人道堪憐情節，且承辦單位中常有不同意見，致審核耗時且裁量尺度不一，以前（第一）節所揭槩兩個案為例，所使用「專案核准」與「目的性擴張」之法律適用方式，就有所不同，但前者專案核准廣為目前移民署基層服務站所使用，為確實深入探討「專案處理」政策執行之良窳與策進相關移民執法方式，本研究目的在於：

- 一、蒐集歸納專案處理案件類型，歸納整理移民執法案件法律欠缺態樣。
- 二、凝聚執法共識，化解執行歧見。

三、提升審核效率，避免行政文書會簽耗時。

四、解決移民法律適用爭端，提升立法設計功能。

五、自行評估移民執法品質，策進執行方式並提升服務品質。

第三節 研究設計

本研究所建構之研究架構、研究方法及訪談計畫，逐一分述如下：

壹、研究架構

本研究以個案文獻分析與質化深度訪談研究方法併行，研究架構如圖 1 行政部門填補法律規定不足政策執行研究架構。

一、個案文獻分析：

(一) 專案處理案件取樣以 100 年及 101 年移民署各服務站報移民署本部(含內政部)案件為研究案例。

(二) 案例分析含案件類型(身分及法令欠缺類型)統計、申請情境分析(如立委選民服務、當事人陳情及本署主動發現等)及本署因應適用法規方式(專案核准依據)。

二、質化深度訪談：

(一) 受訪談人：移民署主要審核人民申請案件主管與督導人員、相關部會業務主管與非政府組織代表計 25 人。

(二) 訪談問題：於文獻分析完成後，以焦點團體方式擬定訪談大綱與修正訪談問題。

(三) 資料分析：於深度訪談完畢後，分析訪談內容並解析出受訪談人共識與所提出之問題。

(四) 焦點團體座談會：確認研究發現、法律適用共識、研討受訪談人提出問題及相關策進作為。

三、研究過程：從現況分析、問題確認與研析、研究發現、建立機制與執行。

四、研究目的：凝聚執法共識，化解執行歧見、提升審核效率，避免會簽耗時、解

決移民法律適用爭端，提升立法設計功能、自行評估移民執法品質，策進執行方式提升服務品質。

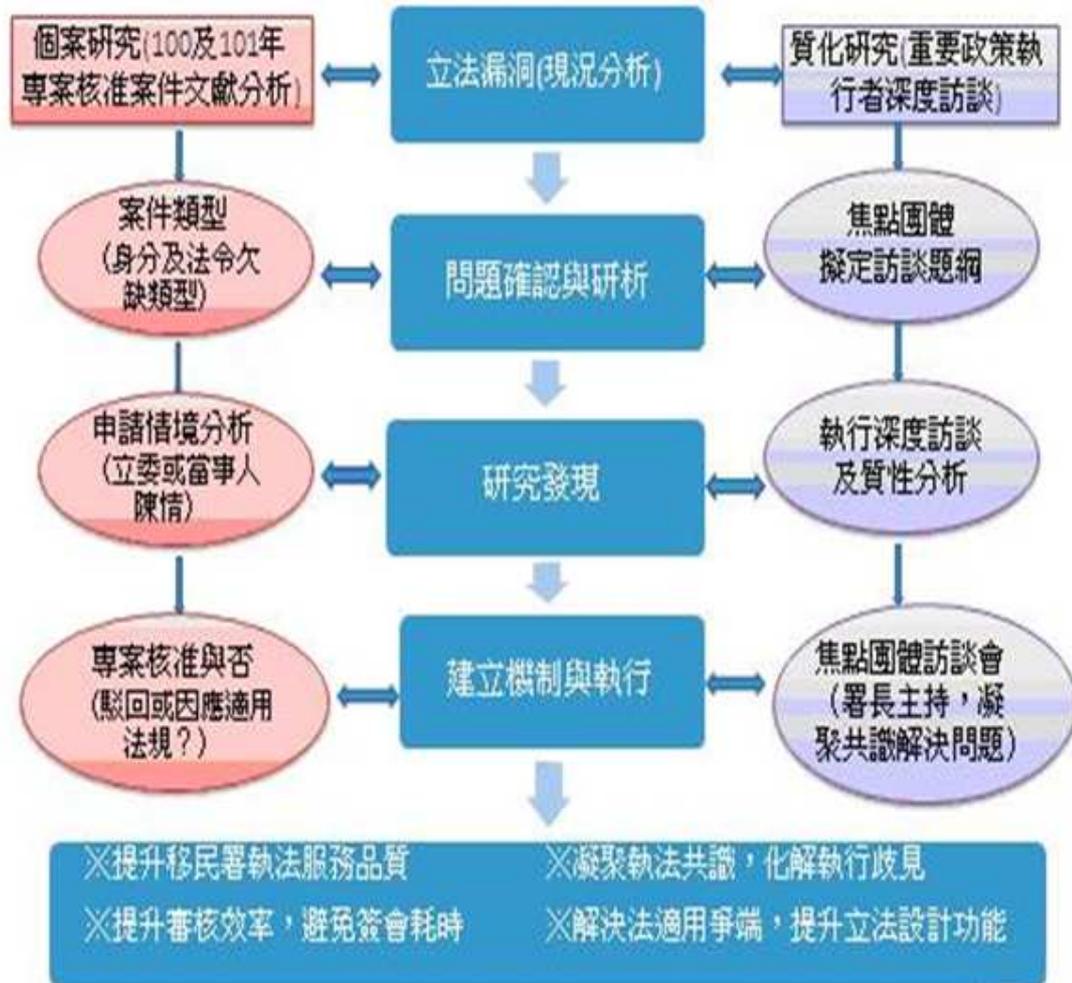


圖 1- 1 行政部門填補立法規範不足執行政策研究價構圖

資料來源：研究者設計繪圖

貳、研究方法

本研究為質性研究，擬藉由文獻分析、深度訪談，再輔以參與觀察等方法進行研究，茲分述如下。

一、文獻分析法

本研究係採質性研究方法，對於質性研究而言，特定時空的歷史與脈絡是相當重要的，關於這方面的資訊，其中大部分有賴於資料檔案或文獻的回顧及耙梳。本研究一方面蒐集行政程序上有關不確定法律概念之處理等文獻，加以整理、歸納並

進行分析；另一方面蒐集 100 年及 101 年，移民署各服務站簽報署本部（含轉陳內政部）案件為研究案例，對案例進行系統性之耙梳。案例分析包含案件類型（身分或法令欠缺）、申請情境（如民意代表、當事人主動陳情或移民署人員主動查訪得知等）及適用法規（專案核准之依據）等。

二、深度訪談法

深度訪談主要目的係透過訪談，發掘參與者對該等議題的觀點，亦即從參與者自身的角度，揭示出他們對於事件本身的觀點，而不是從研究者的角度（或依循事先預設的概念架構）來進入（李政賢譯，2006）。採用深度訪談法可深入瞭解多元參與者的價值觀、參與動機及其資源運用情形，有助於微觀分析。訪談的類型頗多，一般可依訪談問題的先驗結構，以及受訪者回應問題的自由程度來予以區分，通常區分為：結構性訪談、半結構性訪談、非結構性訪談三種⁸（李政賢譯，2006），分述如下。

- （一）結構性訪談：又稱為封閉式訪談，或標準化訪談。研究者事先即規劃好訪談題目，受訪者依題目內容作答，因訪談過程較制式化，訪談結果較容易彙整。
- （二）半結構性訪談：又稱為引導式訪談，研究者訪談前預設訪談大綱，過程中儘量讓受訪者敘述其對研究主題的真實感受，研究者適時介入或引導，以免受訪者流於漫談。
- （三）非結構性訪談：又稱為開放式訪談，研究者所有問題並不事先設計或安排，讓受訪者自由表達及陳述意見，不過研究者事後分析工作較費時。

本研究為避免訪談內容失焦，並為便利事後文字整理工作，擬採用半結構性（引導式）訪談。研究者先擬妥訪談大綱，讓受訪者在既定範圍內自由描述其參與過程及感覺，藉由其自身參與之經驗分享，瞭解受訪者對問題的主觀認識及角色定位，進而呈現出本研究議題的真實情況。末了，為使本研究凝聚共識，將邀辦上述受訪者，進行焦點座談，期得出具體可行之結論與建議，供作政策參考。

⁸(2006)Catherine Marshall Gretchen B. Rossman 著，李政賢譯，質性研究－設計與計畫撰寫，頁 133-135。

三、參與觀察法

參與觀察法其作法是研究者融入到研究場域中，親自觀察，如同當局者般親身經歷，從整體的脈絡和當事人的角度，去理解該事件、現象或行動對個人及整體的意義（李政賢譯，2006）。研究團隊本身由於職務上關係，有機會參與個案討論及焦點座談，為了增加對該問題的理解及政策演化過程，擬搭配採取「參與觀察法」，以深入探討本議題。

參、訪談計畫

專案處理通常涉及多個機關（單位），研究上擇定主要參與政策制定者，在政府部門擇定相關部會：包括教育部、行政院大陸委員會、內政部、內政部戶政司、內政部移民署、外交部領事事務局等機關，並擇定 2 個非政府組織為團體代表，該二團體為曾因個案向移民署陳情者。預計訪問對象共計 25 人；又為獲悉真象，使其暢所欲言，訪談結果採匿名方式處理，僅以編號代表。

深度訪談題綱設計如下：

一、法令不足方面：

對於依據現行移民法或兩岸關係條例相關法規提出申請之案件，您認為法規足以涵括所有的類型嗎？如無適當適用法規的特殊案件，移民署所屬相關單位為聞聲救苦，以專案辦理之方式處理，除不論實體法部分外，您認為程序是否妥當？有無缺失？原因為何？

二、政策執行面：

就您處理（或協處理）此類案件的經驗，您認為目前專案辦理之處理模式，其處理程序、法令依據、裁量基準及准駁權責是否妥適？您有具體的建議嗎？

三、立法政策面：

對於前述法規不足以規範而需專案處理之案件，您認為造成的原因為何？您認為移民署可以從何種面向或採取何種措施來解決此一問題？

四、解決方案或其他建議面：

綜上，您認為移民署在處理這些案件時，有無更有效率的機制或其他配套措施足以解決上述問題？

第四節 研究範圍與限制

本研究以內政部入出國及移民署執行專案處理人民申請案件為案例研究，移民署自 96 年 1 月 2 日成立迄今 7 年多來，所有移民法規經過多次修正後，已經逐步進入正軌，目前的移民執法重點，應在於技巧與運用，如何運用有限的法律文字於無限情狀的移民申請案件上，尤其是一些長年未經發現、處理的逾期停留、居留案件、部分如依法執行，確實於情理或客觀環境與社會常理上，有所不符或難以執行等案件及申請案件其情節無法令可用等諸類案件，如何處理，始能達到情理法兼顧，確為當今移民執法所面臨的重要課題，爰本研究以移民署於 100 年與 101 年兩年間執行外來人口申請案件為研究範圍，對於有法令規範不足等情節而需專案處理之案件，執行「專案簽陳」政策因應核准者，分析其類型（身分與法令不足類型）、申請情境及處理程序等，其後再以焦點團體討論，修正訪談問題，對移民署主要業務主管、相關部會業務主管與非政府組織代表三大類別的受訪談人深入執行訪談。

本研究旨在於對目前以專案處理方式的移民執法政策執行評估，並對執行成效是否符合依法行政與相關行政法的精神，及透過受訪談人的專業經驗與建議，參照相關法律學者看法，提出前瞻性的策進作法，然礙於研究人力與時間之有限，研究設計僅以移民署 100 年與 101 年受理人民申請案件而以專案處理方式陳報移民署本部及層轉內政部核准者為限，並不包括各服務站在授權範圍內自行核准者及其他年份受理之案件，研究文獻標的有所限制，且行政處分僅限於移民署所為；再者，基於本項質性研究並非基於任意取樣，故無法類推研究結論應用於其他行政機關，併予敘明。另基於研究期間從自行研究於內政部登錄後至機關內部陳核奉准上檔，僅有 5 個月期間，故在受訪談人類別的人數分配上，以移民署業務主管為大宗，相關部會主管次之，非政府組織團體僅涵蓋外籍配偶與大陸地區人士權利促進團體，無法廣闊包含所有人流團體，此為另一研究限制。又因研究者本身均為移民署資深幹部，對於移民法規與相關案例之運用業有數十年之經驗，故於深度訪談中，能與受訪談人深入互動，在半結構性訪談問題中，導引受訪談人暢所欲言，無顧慮的評斷與建議。研究者也透過日常業務處理的觀察，瞭解移民執法業務的常態與執行者的反應，故本研究研究者有其專業性，倘由他人以複製同樣研究設計與過程，如研

究者無相當專業度，應無法推斷可以得到同一研究結果，此為本件研究的第三項限制。

第五節 名詞定義

壹、法律規範不足：如一般法律規範，無法直接援引而適用於具體個案時，在目前公務機關處理人民申請案件時，通稱為「法令規範不足」。引言之，其概念同於法律學上所稱之「法律漏洞 (legislation Imperfection)」(其意義將於第三章詳為論述)。

貳、外來人口：本研究所稱「外來人口」，係指在臺停留、居留之非本國籍或具有我國國籍但未於臺灣地區設有戶籍(即無戶籍國民)者。我國目前對於外來人口管理的法規規範，係以人流區分，就涉及法規而言，依其身分(人流別)之不同，其適用之法規有所差別。如申請人之身分(人流別)為外國人及無戶籍國民，則其適用之法規為入出國及移民法及其相關子法，若其身分(人流別)為大陸地區人民與港澳居民，則分別為臺灣地區與大陸地區人民關係條例、香港澳門關係條例與兩者之施行細則及相關子法(如大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法、大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居許可辦法、香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法)。

參、專案處理：本研究所指「專案處理」係指移民署各服務站，以所受理之申(陳)情案件，認為其所陳確合情理但卻無法令依據得以核准或其執行確有困難之情形，而專案簽陳移民署或內政部，以基於人道、國際公約等非具體移民法規或類推適用其他非移民法令而核准之外來人口人民申請案件。

肆、逾期停留、居留：王守華(2012)指出，逾期停留係指外國人(或無國籍人)持憑外國護照或旅行文件(Travel Documents)向我國駐外館處申請停留簽證後(或以免簽證)入國，已逾核准停留之期限且未向移民署申請延期，或已逾延期效期而未離境者。逾期居留係指外國人(或無國籍人)已持我國外僑居留證(Alien Resident Certificate 簡稱ARC)，已逾居留有效期限卻未辦理延

期或居留原因消失仍未離境。⁹

⁹ 王守華，跨國婚姻移民在臺無證居留現象之研究：以東南亞外籍配偶為例。民國 101 年 7 月。頁 29-30

第二章 法律漏洞（法律規範不足）概說

第一節 法律漏洞之意義

「法律漏洞」一詞日常生活中頗為普遍，即便經常需要認事用法的公務執法人員也鮮見深究其涵義。按照一般的語言用法，這個詞彙暗示了法律的不完整性，而且也同時暗示了法律應該提供適用法律的人在所有情況下都能有足以依循並正確得到答案。然事與願違，現實生活中，適用法律者（無論係行政機關或司法機關），仍認為無法逕行以現行有效的法律條文逕行處理具體個案。然而「法律漏洞」一詞已然約定成俗，甚至在法學方法當中也有其一席之地，故本文暫不就此一名詞的適當性加以判斷，謹引述國內學者的見解定義供參，如陳清秀教授認為「一個法律的『漏洞』乃意指依據該項法律的規律計畫或其整體的關聯性，可期待某一個特定的規律的欠缺而言，一個法律具有漏洞或不完整，概均取向於其所追求的、事物上窮盡的以及於此意義下是完整的以及合乎事理的規律，加以觀察」。王澤鑑教授則定義為「係指關於某一問題，法律依其規範目的及內在計畫，應有所規定，而未設規定而言」。黃茂榮(2011)教授則稱之為「法律體系上之違反計畫的不圓滿狀態」，即其具備「不圓滿性」（如果一個生活類型並未受法律所規範，那麼發生在該生活類型的問題，人們即不能找到法律上之答案）與「違反計畫性」。

相較於民法及刑法，行政法可說是一門較晚發展之學科，因此在許多新議題的討論上，就會有學者嘗試利用民法或刑法的概念來建構行政法的學理架構，例如行政訴訟法中與民事訴訟法與刑事訴訟法類似的制度，而隨著行政法逐漸發展成熟，行政法上的法律漏洞，除了引用行政法一般原理原則來解決，是否可援引或適用民刑法類似概念，應該是值得研究的議題。另外，所謂的「不確定法律概念」，如何進行解釋與運用，誠如尹建國（2012）在其〈行政法中的不確定法律概念研究〉書

中強調：「絕大多數的行政執法行為乃是建立在對不確定法律概念的解釋與適用基礎上。」¹⁰

第二節 法律漏洞成因探討

法律漏洞的定義已如上述，而造成法律漏洞如何形成？就實證經驗而言，可能有以下原因：

壹、法律是人類創制的社會規範，固係人類意志的體現，然而人類的理性並不足以創造一個完美無瑕的社會規範。再者法律規範無法鉅細靡遺，幾乎可以說法律經立法公布施行後就已經可以說落在社會發展之後，不同時空背景將導致原有法律有無法適用之虞。釋字第 242 號解釋指稱「…惟國家遭遇重大變故，在夫妻隔離，相聚無期之情況下所發生之重婚事件，與一般重婚事件究有不同…」，所謂「國家遭遇重大變故」就是時空變遷，有論者稱此為「嗣後法律漏洞」。¹¹

貳、另有一種在學理上稱為「立法政策上的缺失」者，係指法律缺點中，某種純屬立法政策或立法技術層面的問題，於立法者立法時即已存在之不圓滿狀態稱為「自始法律漏洞」¹²，若不立刻加以改進，基本上該項法律規定，仍可發揮其規範功能，亦即仍可解決系爭問題，但較不理想而已。

第三節 法律漏洞之補充

補充法律漏洞是行政機關與法院的權限與義務，其任務在於排除法律秩序中的體系違反，使法律所追求的價值，更圓滿的、以可以理解及驗證的方式，實現到所擬處理的案件中。為達成該項任務，行政機關與法院在法律漏洞之有無的認定以及其補充的操作上，應取向於價值及事件之本質（生活事實），並符合價值與事理。¹³

¹⁰ 尹建國，行政法中的不確定法律概念研究，頁 9

¹¹ 李惠宗，法觀人月刊第 164 期，第 42 頁。

¹² 阮愷蓉，刑事訴訟法上之類推適用，政治大學碩士論文，第 15 頁。

¹³ 黃茂榮，法學方法與現代民法，頁 652。

一般行政法上，除行政罰法外，論者多肯定填補法律漏洞之合法性，但有其一定界限，應受法律保留原則以及法安定性原則的限制。依法行政原則並不禁止一般的法律漏洞補充或類推適用，尤其法律漏洞補充導致對人民有利的結果時，則更為法之所許。¹⁴以下僅就數種補充法律漏洞的方式簡述之：

壹、類推適用

為論理解釋之一種，係對於法律無明文直接規定之事項，而另擇其關於類似事項之法律規定，以為適用，亦可稱為類推解釋，相當於我國舊例之比附援引；而類推解釋（適用）於法學方法論上係廣大法律條文適用之範圍，因此亦為廣義擴張解釋之一種。

進一步言，類推適用所補充之漏洞，必為公開的漏洞，法律依其規範意旨，原應積極地設其規定而未設規定者，謂之公開的漏洞；若依其規範意旨，原應消極地設限而未限制，則屬隱藏的漏洞。公開的漏洞，由類推適用補充之，隱藏的漏洞則由目的性限縮補充之。¹⁵

貳、舉輕明重與舉重明輕

一、舉輕明重

在立法者對於較不具有意義的情形，明確的加以規定時，則對於較重要的情形，其更是為立法者所意欲者。換言之，法律對於一項（依其立法目的）較不重要的事實關係所規定的法律效果，更必須適用於比較重要的情形，例國家公園內告示：「國家公園內禁止攀折花木」，是以將花木整株移走當然亦係被禁止之行為，是為「舉輕以明重」。

二、舉重明輕

由較大的推論到較小的情形，意指如果依據法律規定，即使該項較重要的事實關係，仍不產生特定的法律效果時，則相對較不重要的事實關係，愈不產生特定的

¹⁴ 黃茂榮，法學方法與現代民法，頁 685。

¹⁵ 楊仁壽，法學方法論，頁 181。

法律效果。此種推論方式，也可適用於法律效果的層面，亦即如果一項事實關係，依據法律規定，產生較廣泛的法律效果時，則該項事實關係愈是產生較小的法律效果，如公園內禁止攀折花木，則砍樹摘果更在禁止之列。

參、目的性限縮

法律文義所涵蓋之案型，有時衡諸該規定之立法意旨，顯然過廣，以致將不同之案型，同置於一個法律規定下，造成對「不同之案型，為相同之處理」的情形，為消除該缺失，以貫徹系爭規定之立法意旨，顯有對原為其文義所涵蓋之案型，予以類型化，然後將與該立法意旨不符的部分，排除於其適用範圍之外，以符「不同之案型，應為不同之處理」的平等要求。由於涉及到將原為法律文義所涵蓋之案型，排除於該法律之適用範圍外，使之不在該法律適用範圍之內，故其法律適用之性質，屬於法律補充之一種。

肆、目的性擴張

在法律漏洞可以被補充之前，必須先確認有法律漏洞存在，對於此種法律漏洞，不得單純的加以主張或認為可能存在。為確認法律的漏洞，必須斟酌：該法律目的（例如立法者是否以規範超越可能的文字意義事物為其目的等。）個別情形應斟酌其法律的制定歷史經過，體系的觀點以及有關法律解釋的補助觀點等。又行政法上法律漏洞補充的界限，來自於民主原則與法治國原則。和立法者不同的是，行政機關與法官欠缺民主正當性，行政機關與法官補充法律漏洞的權限是補充性的，所以只能有限度地行使¹⁶。

第四節 法律之解釋方式

由於法律規定多為一般性的抽象規定，而實際社會生活現象又千變萬化，為使抽象的法律得以融入具體的社會情境當中，即有必要透過解釋的方式將法律予以具體化，因此法律解釋的目的在於探究法律客觀的規範意旨。依我國民法權威王澤鑑

¹⁶翁岳生編，. 行政法（上），民國 89 年 3 月二版，頁 175。

教授的見解，法律解釋的目的乃實踐正義的手段或途徑，而各種解釋方法具有協力的關係，乃屬一種互相支持、補充、彼此質疑，闡明的論辯過程。解釋的方法不能保證緒論的正確，但確可減少個人判斷的主觀性。切勿任意選擇一種解釋方法作為論證的依據，而應以實現正義為指標，就各種解釋方法作通盤性的思考、檢討。廣義的法律解釋包括狹義的法律解釋、價值補充及漏洞補充三種¹⁷，漏洞補充前已討論，價值補充涉及不確法律概念，限於篇幅在此擬不論述，以下僅對狹義的法律解釋概述之：

壹、文義解釋

依照法律文字用語的意義及一般的使用方式所為的解釋，以其文字在法律有特別規定者，應從特別之規定解釋，無特別規定者，應從一般之規定解釋，乃法律解釋的正當性基礎，旨在維持法律尊嚴及其適用之安定性。例如：民法第6條：「人之權利能力，始於出生，終於死亡」為例，條文中之「人」係指自然人（法律專有名詞）；條文中之「權利能力」係指人在法律上得享有的權利（法律專有名詞）。

貳、體系解釋

以法律條文在法律編制體例中的位置，如民法第幾編、第幾章、第幾節、第幾款、第幾項，及前後條文的關連位置，闡明法律的規範意旨的解釋方法。此一解釋方式能維護整體法律體系與概念之連貫一致例如：民法第760條規定：「不動產物權之移轉或設定，應以書面為之。」其所謂「書面」，應認係指物權行為應訂立書面而言；體系解釋又包括擴張解釋等數種方式，茲簡述如下：

- 一、擴張解釋：係指法律所規定的文義過於狹隘，單從字義表面以文理解釋加以檢視，並不足以窺出其立法的真意，故必須根據立法目的予以目的性的擴張，以期正確適用。
- 二、限縮解釋：係指法律所規定的文義過於寬廣，單從字義表面以文理解釋加以

¹⁷楊仁壽，法學方法論，頁120。

檢視，並不足以窺出其立法的真意，故必須根據立法目的予以目的性限縮，始能正確適用法律。

三、當然解釋：係指法律條文雖未明白規定，但根據規範目的衡量，可以因而認為某事實較諸法律所規範者更有適用之理，而逕自適用該法律規定，如前述舉重明輕及舉輕明重之法理皆屬當然解釋。

四、反面解釋：又稱為反對解釋，係指根據法律條文的正面字義，以推論出與其相異的法律效果。

參、歷史解釋

從立法史與立法資料以觀有助於探尋立法者制定法律時的立法政策及其所欲實踐之目的，亦屬解釋法律之一項重要方法。例如對某些法律條文有疑義時，可參考其制定草案的理由書、報告書等相關立法資料，以探求其真義。

肆、比較解釋

外國立法例及判例學說的比較研究，可供發現不同的規範模式及共同的正義概念，得作為立法及法律適用（法律解釋、概括條款的具體化及類型化，填補法律漏洞）的參考。

伍、目的解釋

任何法律均有其規範意義與目的，解釋法律乃在實踐法律的意旨，因此在解釋法律時必須留意到其立法目的何在，而在探究法律的具體規範目的時，首先更發現某項法律所要調整的各種利益，然後再探求法律上的判斷標準，目的解釋的依據，就在於法律的目的。我國的法律往往在第 1 條明文規定立法目的。

第五節 類推適用之類型

關於類推適用之類型，學說上有二分說與單一說之分，茲就此等學說見解簡介如下：

壹、二分說

本學說將類推適用分為個別類推與總體類推二大類型，前者係將單一法規範圍適用於未經法律規範的案件，單一適用制定法規範圍；後者又稱為法類推，係綜合多數相異之構成要件，賦予相同法律效果之法律規範而導引出一般的法律規則，並將該規則適用於未經法律規範的案件¹⁸。

貳、單一說

學者黃建輝(1996)認為不論是法類推或總體類推，與其認為係類推，毋寧更接近於歸納之一種；類推適用本身即係一種「由特殊到特殊」之操作過程，但是在法類推之情況，卻是由多數個別法律規定抽離歸納出一項可資適用於其他類似事實之法律原則，屬於「由特殊到一般」之推論方式，此種方式並非類推之論證，而係屬歸納之論證方式，故應將法類推視為係一種歸納論證，不宜將法律類推或總體類推視為類推之一種。更有學者進一步指出此種方式係一種不完全歸納法之運用，而不必特別稱之為法類推。¹⁹

第六節 小結

法律漏洞本有其「不圓滿性」及「違反計畫性」，²⁰亦即法律必然有規範不足與規範不當的情形，現今 21 世紀尤是。在此資訊爆炸，網路無國界的年代，人類社會變遷迅速，人際關係複雜，百年銳於千載，是以立法的腳步必然落後於人類文明變遷的速度，而正因如此，法律漏洞之填補更形重要，甚至可能超越原來立法者所立之法。

¹⁸ 關於法律類推之介紹，詳參：朱漢寶，〈法定主義中類推禁止及習慣法禁止適用之研究—以罪刑法定主義、租稅法律主義與物權法定主義為範圍〉，臺灣大學法律研究所碩士論文，1996 年 6 月，第 53 頁

¹⁹ 黃建輝，〈類推適用析論—以民法為探討中心〉，《中原財經法學》，第二期，1996 年 10 月，第 162-163 頁

²⁰ 黃茂榮，〈法學方法與現代民法〉，頁 599。

第三章 專案處理申請案例研析

自 98 年元旦馬總統主持開國紀念典禮暨元旦團拜，發表元旦祝詞²¹表示，從中央到地方，每一位公務員都要有像觀世音菩薩那種「聞聲救苦」的慈悲心，隨時思考如何幫助人民解決問題；「依法行政」不能作為保守卸責的藉口，只要是法所不禁，公務員應該積極為民興利，為民造福等。移民署隨即受理「聞聲救苦」案件等，協助國人之外籍或大陸配偶解決逾期多年之停居留問題；惟截至 101 年底止，移民署仍陸續專案處理案件，何以此類案件歷經 4 年仍層出不窮？專案處理是否已成為常態？現行法規是否有所不足？抑或有執法不力情形？諸多問題尚待釐清。

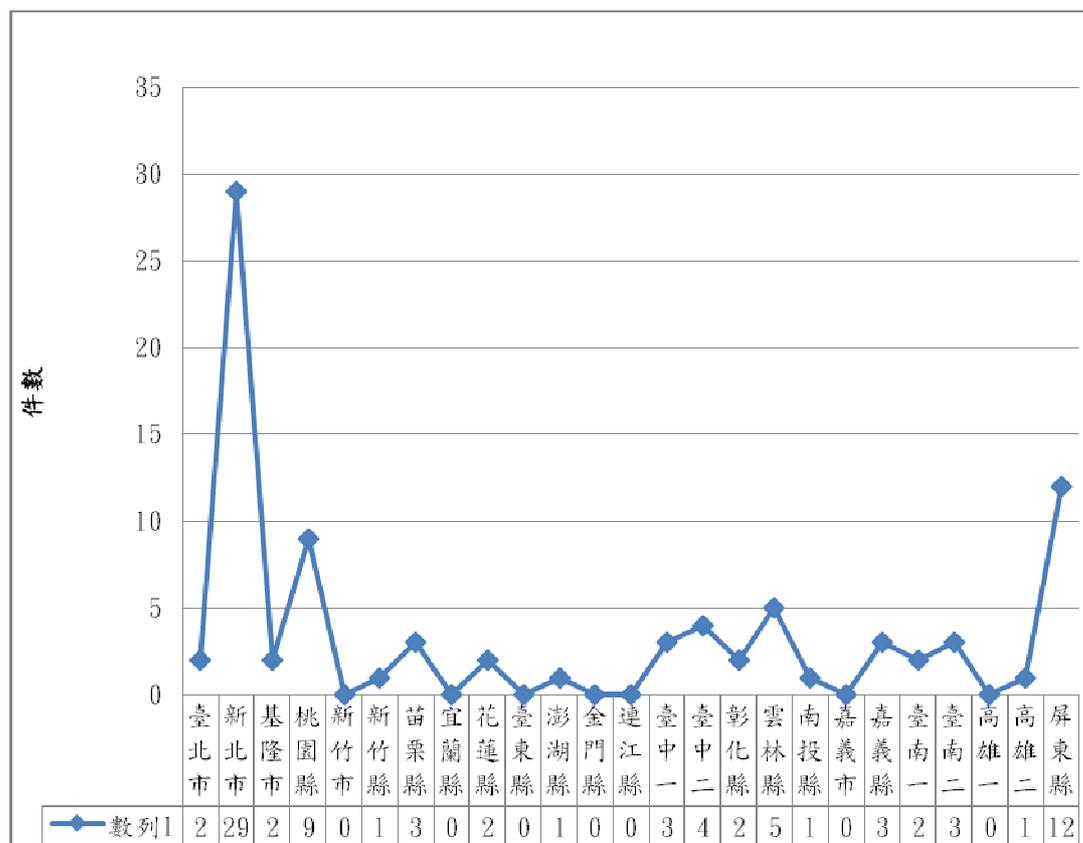
為進行本研究，本研究小組以 100 年及 101 年移民署受理並以專案處理之案例進行個案分析。首先請移民署服務事務大隊所屬 25 個服務站就其受理之專案處理案件，提供詳細資訊，包含案主姓名、身分別、相應之親屬關係、案件類型、案件受理管道、案情摘要、所涉法規、處理方式、處理時間、媒體報導及建議等資訊，合計共蒐集 85 件個案，再據以統計及進行案例分析。

第一節 案例類型分析

此 85 件個案均由移民署轄下之服務站提供，其中以新北市服務站專案處理案件為最多，計 29 件；屏東縣服務站次之，計 12 件；桃園縣服務站受理案件有 9 件，分居此專案處理案件之前 3 名，是否有城鄉差距致資訊不足問題，或有其他人為因素，尚待進一步釐清。

²¹ 請參考中央社網站 http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=826642

表 3- 1 100 年及 101 年移民署專案處理案件件數明細表



資料來源：研究者統計製表

茲就身分（人流別）、與國人之親屬關係、案件屬性、受理管道、申請專案處理之理由及涉及法規等面向，進一步分析如下：

壹、身分（人流別）

申請專案處理案件，如以申請人之身分（即人流別）予以區分，則以外國人 45 件（53%）及大陸地區人民 33 件（39%）為大宗，而無戶籍國民 6 件（7%）及港澳居民 1 件（1%）則屬零星個案。

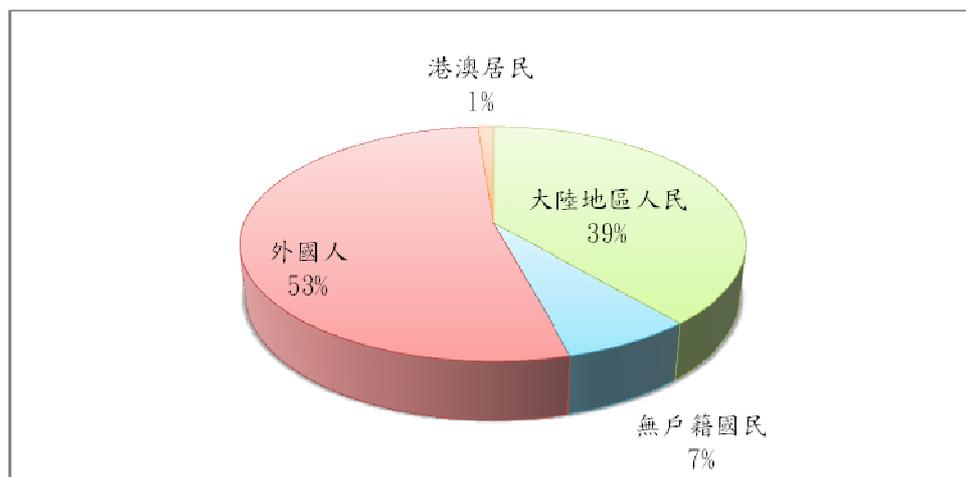


圖 3- 1 100 年及 101 年移民署專案處理案件人流別分布圖

資料來源：研究者統計繪圖

貳、與國人之親屬關係

此類專案處理案件以與國人有親屬關係者為大宗占 91%之多，分別為國人配偶身分者計 52 件 (61.2%)，國人配偶以外之其他親屬 (包括未成年子女、前婚姻所生子女、養女、父母、岳母、阿姨…等) 計 25 件 (29.4%)，非國人親屬者 (大陸商務人士之妻、歸化取得國籍之無戶籍國民、僑生及外勞) 僅 8 件 (9.4%)；故類此案件，雖與法規未合，惟因當事人與國人間有親屬關係，且多為國人配偶，基於家庭保全或照顧子女等因素，移民署尚難不提供專案協助。

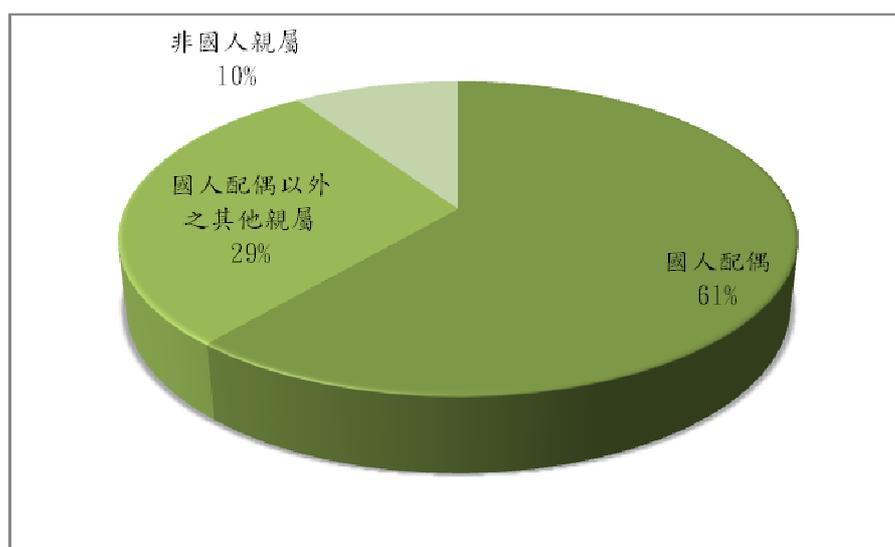


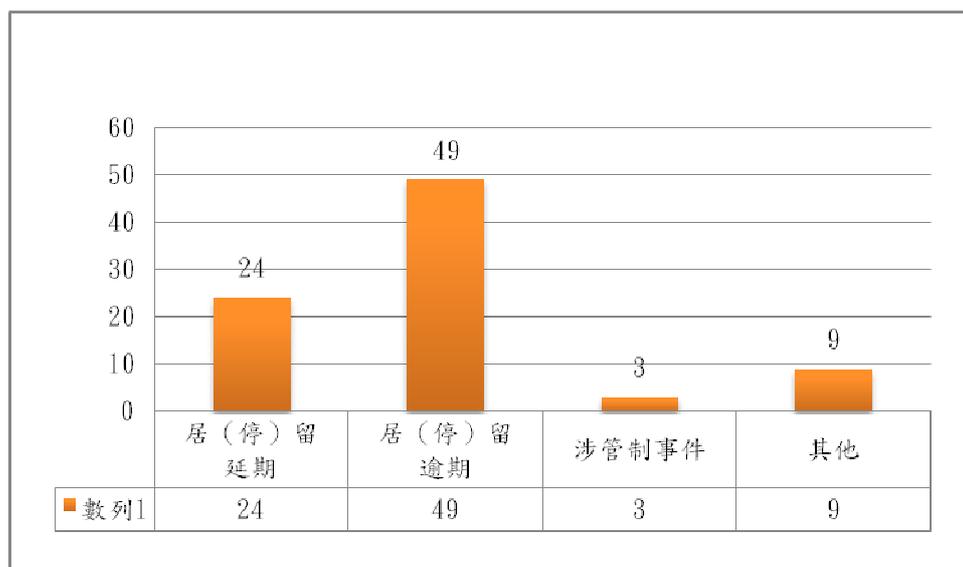
圖 3- 2 100 年及 101 年移民署專案處理案件與國人之親屬關係分布圖

資料來源：研究者統計繪圖

參、案件屬性

申請專案處理案件，以向移民署申請延期停（居）留或已逾停留期限或居留期限，因個人情形特殊欲不出境直接在臺申請停（居）留案件為多，其中停（居）留延期案件計 24 件（28%），逾期停（居）留案件計 49 件（58%），管制入國案件 3 件（3%）及其他案件計 9 件（11%）。

表 3- 2 100 年及 101 年移民署專案處理案件屬性明細表



資料來源：研究者統計製表

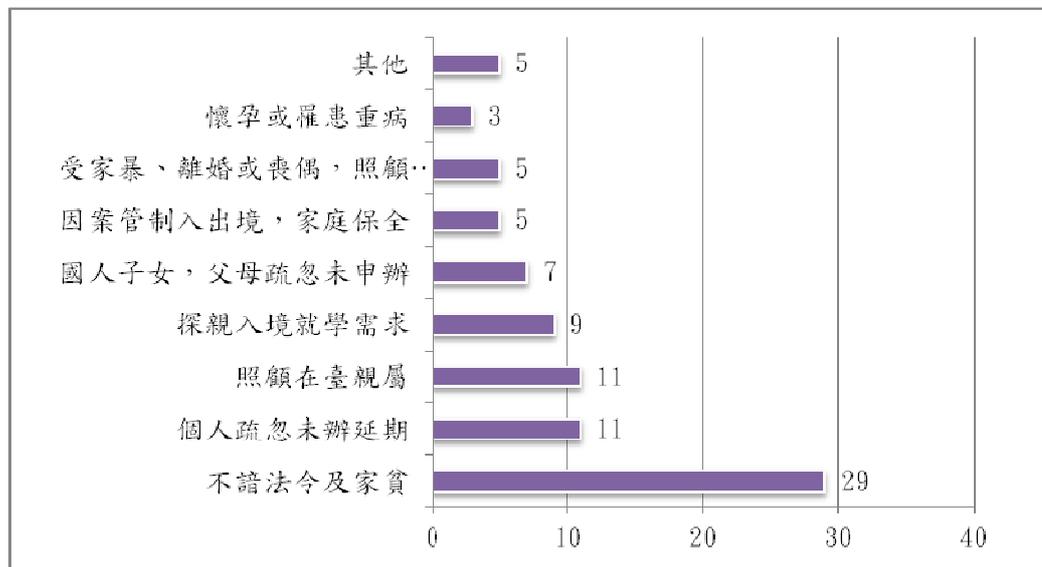
由於現行法規均規範當事人應合法入國（境）且於合法停（居）留期間始得申請停（居）留之展延，唯一之除外條款為逾期居留 30 日內者得僅於境內裁罰後重辦居留，是以其他逾期停（居）留案件，依法均應先出境始得重新提出申請，並無授權業管單位得彈性處理其出境事宜；惟如當事人欲不出境繼續取得在臺停（居）留資格，其在臺親屬往往透過各種管道（向立法委員或地方民意代表）陳情，行政機關繼電影「不能沒有你」反映真實案件的效應之後，雖認於法無據，仍基於人權兩公約或保全家庭等因素，全力協助當事人繼續在臺停（居）留，是以，二者加乘效應產生，再加上媒體報導推波助瀾，更多逾期者紛紛出現，致此類案件層出不窮。

肆、申請專案處理之理由

依陳情內容而論，以當事人不諳法令、個人疏失致逾停留期限或居留效期屆滿未辦展延、懷孕前後或罹患重病無法出境、須照料生病家人、家境貧窮或為低收入戶無力負擔出入境費用、入境探親並就學，因依親對象死亡致停留原因消滅欲保障其受教權以利其完成學業、與國人同居已生有子女欲照顧未成年子女…等因素。

其中不諳法令及家貧致居（停）留逾期或未辦延期者計有 29 件（34%）、個人疏忽未辦延期者計有 11 件（13%）、照顧在臺親屬者計有 11 件（13%）、探親入境就學需求者計 9 件（11%）、國人子女身分而父母疏忽未申辦居留或定居者計 7 件（8%）、因案管制入出境而基於家庭保全者計 5 件（6%）、受家暴、離婚或喪偶未辦居留延期或居留原因消滅擬照顧未成年子女者計 5 件（6%）、懷孕或罹患重病者計 3 件（4%）及其他個人因素計 5 件（6%）。綜觀之，此類因素並非行政程序法第 50 條中論及之天災或其他不得歸責於申請人之事由，純屬申請人之個人因素，是以尚難歸責於行政機關，自難依現有法規或援引行政程序法規定予以協助，以符合當事人期待予以就地合法。

表 3- 3 100 年及 101 年移民署專案處理案件申請事由明細表

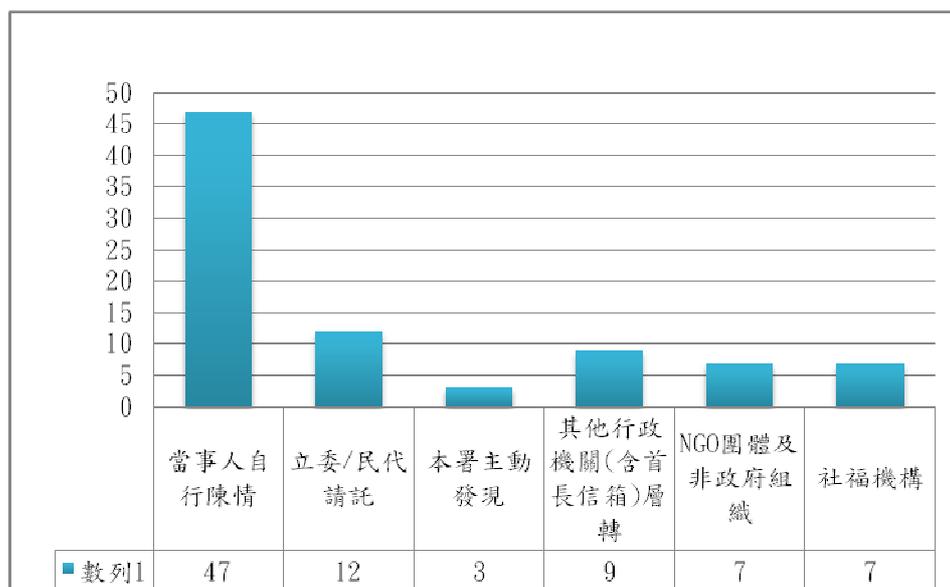


資料來源：研究者統計製表

伍、受理管道

此 85 件個案中，以當事人自行陳情計 47 件（55%）為主，立委及地方民代請託案件 14 件（14%）居次，其餘依序為行政機關層轉 9 件（11%）、非營利或非政府組織轉介 7 件（8%）、社福機構轉介 7 件（8%）及移民署主動發現 3 件（4%）等。除了移民署主動發現案件外，其他案件均由當事人發動，自行以不同管道進行陳情，其中有逾 5 成案件是直接向移民署陳情，顯示當事人雖有上開不得歸責於行政機關之事由，仍期待行政機關破法予以協助。

表 3- 4 100 年及 101 年移民署專案處理案件受理管道明細表



資料來源：研究者統計製表

陸、涉及法規

就涉及法規而言，依其身分（人流別）之不同，其適用之法規自有所差別。如申請人之身分（人流別）為外國人及無戶籍國民，則其適用之法規為入出國及移民法及其相關子法，若其身分（人流別）為大陸地區人民與港澳居民，則為臺灣地區與大陸地區人民關係條例、香港澳門關係條例與兩者之施行細則及其子法（大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法、大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居許可辦法、香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法）。

第二節 案例決策情境與策略分析

若依案件專簽方式，計分成專簽報移民署及專簽報內政部等兩類型，其中專簽由移民署第一層（副署長以上層級）核准者占 58% 之多，專簽報內政部第一層（次長以上層級）核准案件則占 42%。是以此類專案處理之准駁權責其實是落在此兩機關的 6 名副首長以上人員身上。

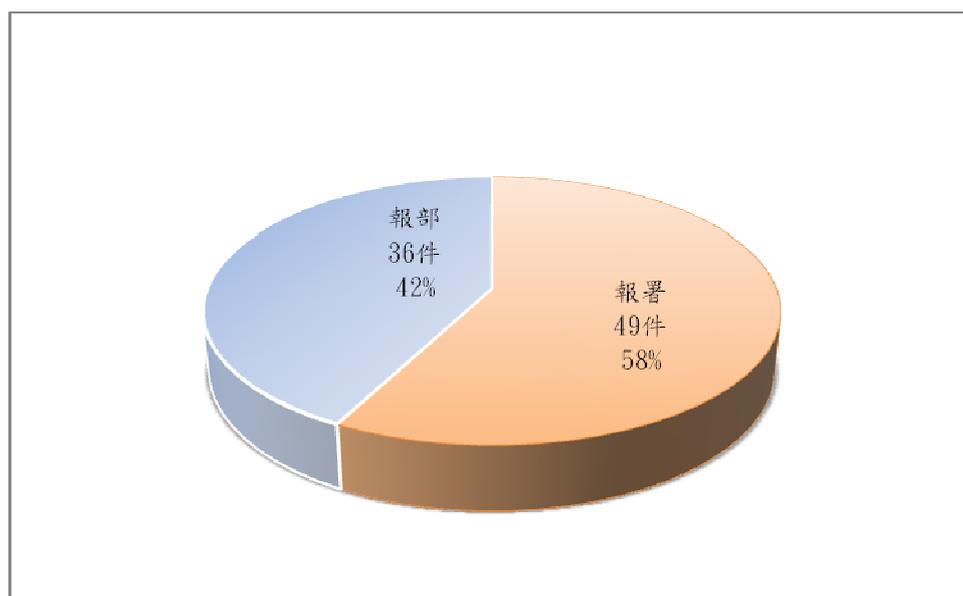


圖 3- 3 100 年及 101 年移民署專案處理案件簽報層級明細圖

資料來源：研究者統計繪圖

個案專簽模式係由下而上，透過行政機關之公文陳核流程予以准駁，故此類案件之決行層級人員，係依各服務站簽報之內容與其提供之建議予以判別，或有無往例得以援例處理等因素，作為准駁與否之依據，有易流於人治之虞。

從其流程觀之，可知各服務站在此處理流程中扮演的是異常關鍵之角色。首先，從何管道得知專案處理個案？有無因立委或地方民代請託即加快案件處理速度？其次，於受理案件後，如何確認申請人陳情內容屬實，基於何種專業判斷協助個案，就個案有利情形予以簽報，種種處理流程並無一致性或標準作業流程，是否容易流於人為操縱？如專案處理有其必要，則其處理流程是否需加以檢討？凡此種種，值得進一步探究。

第三節 案例處理類型適法性探討

誠如前所述，因其身分（人流別）之不同，適用之法規自有所差別。此 85 件個案之當事人本應適用之法規分別為入出國及移民法第 16 條、第 23 條、第 26 條及第 31 條，或大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第 5 條、第 7 條及第 20 條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居許可辦法第 29 條、香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法第 27 條等，惟上開法規均無授權業管單位得衡酌個案情節，予以繼續合法在臺停、居留或予以

延期。

惟依個案簽陳內容，各服務站在面臨特殊個案之居（停）留、延期及入境請求時，當事人陳情之事由，均係如前所述之個人因素，且這些個人事由於現行法規內並無明確規範，是以各服務站於簽陳同意專案處理之理由，大多引用人權兩公約、兒童少年福利權益保障法之子女最佳利益及人道考量等，作為核准當事人居（停）留延期或專案居留之事由。究其原因，隨著社會變遷，法規是否漸跟不上時代腳步，現行法規內容尚難涵括所有類型，有無修法之必要？抑或法規徒具形式，國人未具守法觀念，不循正規途徑處理，遇事則以透過民代陳情、向媒體爆料及召開記者會等手段向行政機關施壓，試圖逼迫行政機關就範，而行政機關在此社會氛圍下，不得不配合予以處理等，均值得深入研究。

第四節 小結

綜上所述，移民署專案處理案件，均屬無法適用現行法規案件，在現行法規是否有授權行政機關有裁量空間仍有疑慮的情況下，移民署面對民眾陳情、各級民代關心及聞聲救苦的福利行政理念情況下，目前如遇此類人民陳情案件，以從情理法的角度出發，概援引至高無上之人權兩公約或人道考量等形而上之原則，給予當事人在臺合法停、居留權益，在法律規範不足情境下，此種專案處理特殊情節人民申請（陳情）案件的政策與執行，其相關立法規範不足、執行面、立法技術及解決方案與其他策進建議、配套措施等，均有深入討論以提供相關行政者審慎參考之急迫性與必要，此亦為本研究之主要目的。

第四章 研究發現

有謂「徒法不得以自行」，執法機關在認定事實，適用法律的過程中，其審酌的態度，即執法者心中所持的基本態度，當然會影響的法律適用的角度與結果，尤其在審核人民申請案件時，審查者所持的角度，究竟係採「法律保留」抑或「福利行政」的觀點，前者重點在於認為法律沒有規定可以作的就不能作，惡法依法，執法者必須依循立法者所保留未授權實施或執行者，後者則重於政府的功能在於創造民眾的福利，只要法律沒有規定禁止的就可以作，以符合政府為人民創造福利，即福利行政的要旨。

本研究探討的議題，以移民署專案處理之人民申請案件為例，探討行政部門填補法律規範不足政策之執行成效，訪談主要參與政策制定者、相關部會與非政府組織為團體代表，訪談過程中，訪談者盡量使被訪談者，在以匿名發表意見前提下，暢所欲言，針對其在執行人民申請審核業務當中所遇立法缺漏而顯現於實務之問題，提出精闢之見解。

第一節 立法規範不足

研究問題一

對於依據現行移民法或兩岸關係條例相關法規提出申請之案件，您認為法規足以涵括所有的類型嗎？如無適當適用法規的特殊案件，移民署所屬相關單位為聞聲救苦，以專案辦理之方式處理，除不論實體法部分外，您認為程序是否妥當？有無缺失？原因為何？

鄭玉波(2009)在〈法學緒論〉一書中指出「法律者，以保障群眾安寧，維持社會秩序為目的，而通過國家權利以強制實行之一種社會生活規範也」，引言之，法律既是因應人類社會生活之需要，為了規範個人與人之間，個人與社會之間錯綜複雜的關係，在一定時間產生有規範必要的法律確信之後，透過國家權力立法者的立法規範而強制實行立法規範後，強制實行以保障社會個人與個人之間，個人與社會之間之秩序與安寧者。所以，法律之制定，必然在於某一社會現象或法律關係存在一定時間之後。邏輯上，當然無法規範法律制定以後所有該條文圖已涵蓋的事實與法律關係。本研究問題經受訪談人充分表示其專業意見與建議，計有法律規範難免不足與專案處理法律規範不足案件，不甚妥當但卻為行政所必要等看法。

壹、法律規範難免不足

我國現行對於外來人口的管理，在立法規範上，最主要係以「入出國及移民法（以下簡稱移民法）」與「臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）」為主，再輔以「香港澳門關係條例」、「國籍法」、「戶籍法」與其他相關經立法授權訂定之法規命令，以人流區分，規範不同的外來人口在臺居留、停留與定居事務，然與全世界各民主國家相同，對於外來人口的管理法規，往往隨著國家人口與移民政策之改變而因應修訂，所以當本研究 25 個受訪者對於本研究問題，首先揭發對於現行移民法或兩岸關係條例相關法規提出申請之案件，相關法規是否足以涵括所有申請案件的類型之詢問，一致的認為現行法規有所不足，實無法涵蓋所有申請案件與類型。

移民署 3 號受訪人依據人流區分，深入分析談到法律不足的現象：「我國入出國管理的對象，依現行法令，分為臺灣地區設有戶籍國民、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民、外國人及無國籍人民等六大類，以人流進行管理，各以不同法規予以規範，例如來臺投資金額就因人流而有不同。惟因時代趨勢改變或開放觀光等時空背景因素，造成法律跟不上時代，現行法令可能無法全面涵括所有個別細節。」

移民署 4 號受訪人更深入分析法律趕不上時代的原因：「一般來說，有了社會才會有法律的產生，法律是為了維持社會秩序而制訂及公布，但是，社會變遷很快，尤其是電腦資訊廣泛應用以後，人類的生活更有日進千里之勢，今天認為對的、合理的，明天可能變成不對的、不合理的，反之，也是一樣，可以說法律永遠趕不上時代。更令人擔心的是，由人民所選舉出的立法委員如果不能隨社會環境的需要加快立法腳步，那麼，很有可能經過緩慢的立法程序後所公布的法律，已經是 3、5 年甚至更久之後的事，這時就會發現社會已經不一樣，所公布的法律和社會脫節而難以實行。因此，有人說，『法律自制定後的那一刻起就已經落伍』，即是指這種情況而言」²²。

貳、專案處理法律規範不足案件，不甚妥當但卻為行政所必要

對於無適當適用法規的特殊案件，25 位受訪人中，對於移民署所屬相關單位為聞聲救苦，以專案辦理之方式處理，程序上以不妥但必要(13 人)

²² 引文摘錄自法務部網頁，由受訪者提供並作為本題答覆。

最多、不妥且不必要(8人)次之、妥當且必要者(4人)最少是否妥當。

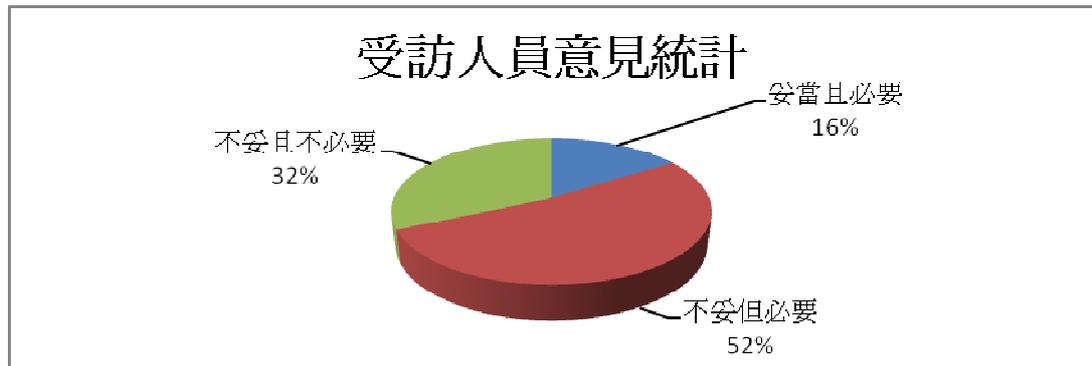


圖 4-1 受訪人員對於移民署以專案處理法律規範不足案件是否妥當意見統計圖
資料來源：研究者統計製表

一、贊同專案處理者理由：

(一) 專案處理回應特殊案件有其歷史背景與必要：移民署 8 號受訪談人提及專案處理的歷史背景「在歷史背景上，本署新立之初，相關條文闕如，案件本由各服務站以專案模式簽陳，至 98 年黑戶媽媽專案後，在相關利益團體發聲下，藏人、菲律賓無戶籍國民、泰北孤軍後裔等人流之權益問題亦獲關注，遂陸續成立專案；在實務上，本署在面臨媒體、NGO、立委、地方民代、長官及相關利益團體之壓力時，為避免後續衍生更加棘手之問題，以專案模式回應較為有效、快速」。移民署 8 號受訪談人也同時提到聞聲救苦解決民眾問題需要「移民署於 98 年間開始重視移民輔導區塊，99 年下達『聞聲救苦』通報，嗣內政部於同年『已在臺生子且逾期停(居)留無法取得合法居留身分外籍(大陸)配偶及其他無證居留個案』會議中，決議『爾後如遇類似本次會議討論之特殊個案情形，個案簽部裁定』(此係目前大量無證居留衍生個案之源)，大開專案之門，其他如：利益團體的陳抗、層峰對民意及公關的高度重視、對專案新聞披露之獎勵政策壓力或誘因等，皆相當程度導致執行單位在處理問題時採行專案方式」。

相關部會 20 號受訪談人則提到：「(移民)署裏專簽到(內政)部的程序還算妥適，案子多會簽會○○司，印象中還好，都還符合黑戶媽媽專案的精神，印象中沒有發現有裁量標準不一的情形」。

(二) 彌補法規不足，讓特殊案件有被審視的機會：誠如本研究問題首先討論法規永遠落後於法律事實與社會現象，移民署編號 9 號受訪談人更舉例證說明目

前社會各界對於法律規定不足之案件，採取專案處理的必要性：「為免造成如電影『不能沒有你』所描述情節，專案處理有其必要性」。

移民署 18 號受訪談人也強調「目前本署本於馬總統所揭示聞聲救苦理念，對於個案以專案辦理之方式解決當事人身分問題之作法，應係目前唯一可行之作法，惟其程序上存有幾項可討論之議題、仍有無法求援之黑數存在」。

- (三) 基於人道與合乎情理：**施政必須讓人民有感，執法也必須盡量合乎情理，移民署 1 號受訪談人提及專案處理基於情理面的必要性：「入出國及移民法訂定時，雖有立法特赦一些逾期停留案件，但是在立法後到本署成立前，仍有逾停或逾居案件，這些逾期者本來就應該被強制出境，但長期以來，本署專勤隊對逾期停、居留者未嚴格執行強制出境，在執法不力情況下，對於部分逾期停、居留者是國人的配偶，在臺居住多年，又育有小孩，基於人道及同理心，本署才會予以專案處理…有些案件無法衡酌個案情形讓國人配偶可以在臺居留，還是必須透過專簽方式處理」。

相關部會 22 號受訪談人也強調：「立法不夠完備，應賦予行政機關適當裁量權，視個案情況妥為處理。解決此類不合乎現行法之個案，應基於人權考量予以個案專簽，個人認為程序妥當，並無缺失」。

- (四) 政府需解決人民問題：**需專案處理案件，其處理程序異於一般申請案件，所以程序上必須嚴防舞弊，移民署 2 號受訪談人強調：「政府存在的目的在於解決人民的問題，法律的制定係為因應 99% 人民的需要，但在目前人與人互動頻繁的社會型態中，現有法律無法規範所有的社會現象。如就法言法，當然有缺失；但就人道及當事人是否善意等面向考量，只要沒有循私舞弊情事，程序是妥當的」。

- (五) 法律沒有禁止，就應專案核准：**基於現代政府福利行政的道理，政府存在的目的之一，即在於創造人民的福利，所以移民署 6 號受訪談人深入分析專案處理解決方式的基本看法：「申請案件還是要處理，其解決方式因基本看法不同而有兩種處理方式：其一為如果認為法律沒有禁止就可以核准，當然就可以專案核准，其二如果認為法沒有准許就不可以核准，則承辦人就會認為逾越權責，重點在於誰來認為可否准，究竟採何種邏輯。」

二、反對專案處理者理由：

(一) 專案處理未依法行政，人道意義模糊：目前專案處理案件，其核准依據常以人道考量等為由，相關部會 19 號受訪談人即評論專案處理依據：「目前專案的『人道考量』標準過於模糊抽象，容易增加人為操作的空間，且同類案件在專案操作上，未必能獲得相同處理，特別是在這麼多的專案中，有許多是本身違規在先、欲走專簽小門的，我不太贊同目前的專案情形」。

(二) 專案處理不能常態化，因人而異致不能公平處理同類案件：「專案」顧名思義即指特別專門處理之案件，所以理應限於特殊狀況或特別考量之案件，不宜將例外當原則，相關部會 22 號受訪談人強調：「專簽屬於特例，件數不應多，也不宜常態化。站在依法行政的立場，即使現行法規有關漏，在配套修法前，逾越法規之請求仍礙難照准」。

另外，編號 23 號相關部會受訪談人提出行政不平等的觀感：「專案處理與依法處理之差異，容易在陸配團體中突顯並討論，產生行政不平等的觀感。如未成年大陸子女在臺就讀中學部分，現因法無明文，是類人流家戶係以國人學費基準在臺就讀，一旦修法，學費基準將同於外國人，在其家戶所得普遍偏低情形下，或恐衍生相關問題」。

(三) 風紀疑慮遇檢監調查無法自圓其說：因專案處理之人民申請案件，其核准常無適切的法規作為依據，移民署 6 號受訪談人就提到如遇檢調單位就專案處理案件風紀疑慮案件調查時之顧慮：「如忘了延期而逾期，基於情理是否給予其就地合法之補正情形，就會造成很大困擾。因事後如果遇到檢察或監察機關之調卷查察，就很難自圓其說，因為法令沒有依據」。

(四) 專案處理違法在前案件易生風紀弊端：縱使個案情況特殊，但違法在先案件如破例幫忙，則即為容易為有心人士所用，非政府團體 24 號受訪談人即提出類此聽聞，以供參考：「專案仍須在現行法律規範內行之，如果是本身違規的情況，還是依法行政比較妥當，惟合理的法規固然有其必要性，但缺乏彈性的法規會導致陳情需求上升，也會增加立委、民代及利益團體介入的空間。前此曾聽聞有部分非政府組織藉與業管單位高層之合照，暗示自己所屬團體具有特殊管道或特權，並向有陳情需求之外來人口收取費用，允諾協助的情形，但就詳情或是有無牟利空間並不很清楚」。

(五) 目的正當，不能忽視程序上之合法：程序正義為所有法律程序所應備，移民署編號 13 號受訪談人直接指出：「目的上之正當，不能忽視程序上之合法，

專案處理不合乎程序正義，個人認為應被揚棄。會有專案處理個案，可能是因法令不足，有可能因法律跟不上時代、立法不周延、認事用法未臻完善或是執法過當等問題。此類案件因與現行法令未盡合致，若以專簽主張人權兩公約或兒少法，恐有不當聯結之虞，人權兩公約是形而上的精神層面國際法，宣示性強，尚難作為具體核准之理由。外來人口適用之基本法為入出國及移民法，捨移民法就兒少法，也不恰當。而且此種案件沒有法律授與行政裁量權，已逾越權限」。

移民署編號 5 號受訪談人更直率的指出不贊同專案處理，且不得以人道之名，阻卻違法：「法規若有不足，就應該修法，而非非常態性地專簽處理，這 2 年簽報這麼多專案案件，實應檢討，至少我個人是不支持行政機關聞聲救苦的，也不認同專案處理，如 99 年的黑戶媽媽專案，實應修法處理。按法規之訂定本有其立法目的及所欲維護之法益，探究專案產生之因，一為法條訂定過於死板，迫使執行同仁無法依法行政，法外情經常性出現，只好另闢專案模式因應；一為違反行政義務者意圖闖關，以人道之名阻卻違規行為，這部分當然應嚴守國境管理法規」。

第二節 專案處理政策之執行

研究問題二：

就您處理（或協助處理）此類案件的經驗，您認為目前專案辦理之處理模式，其處理程序、法令依據、裁量基準及准駁權責是否妥適？

對於現行專案處理人民申請案件的模式，也就是目前聞聲救苦專案處理特殊人民申請案件的政策執行，於 25 位受訪談人中，對於其處理程序、法令依據、裁量基準及准駁權責是否妥適，以認為不妥適 12 人(50%)最多、認為妥適者 8 人(33%)次之、依如有前例可循或所保護法益於原法規律定保護概念之內等其他因素定之者 4 人(13%)再次之，無意見者 1 人(4%)最少

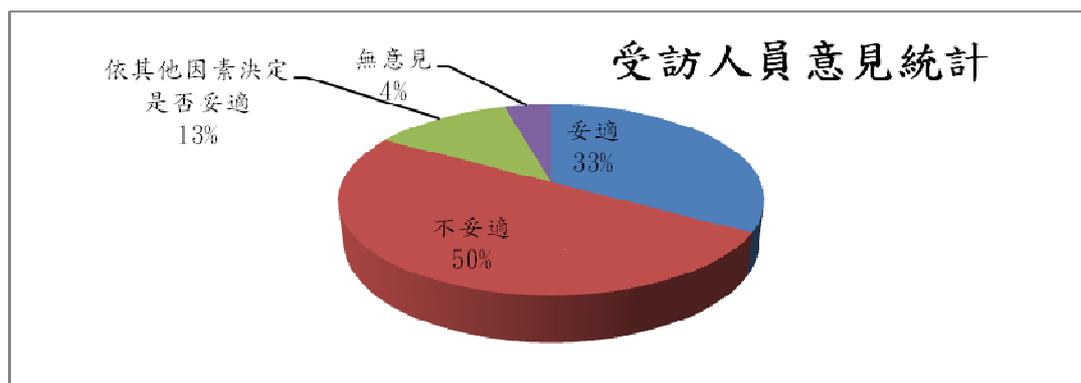


圖 4- 2 受訪談人對於現行專案處理人民申請案件執行方式是否妥當意見統計圖
資料來源：研究者統計製表

本研究問題經受訪談人充分表示其專業意見與建議，其主張執行尚稱妥當者計以國內法化公約處理專案為適當、政策性專案由政務官決定及善意當事人等原因主張現行執行模式為妥當。認為不妥適者，則認為目前專案處理從受理條件、處理程序、法令依據及裁量基準等，均有所不當。同時在受訪談人中，也有部分主張對於有前例可循之專案處理案件，或其所保護法益於原法規制定保護概念之內等者，則為折衷說主張者。

壹、贊成目前作法與理由

一、以國內法化之公約處理專案為適當：移民署第 14 號受訪談人說明目前專案處理人民申請案件之作法：「目前專案處理目前處理專案之案件，其依據不外乎為兩公約、兒童及少年福利與權益保障法第 5 條及聯合國兒童權利公約，在公約國內法化（CEDAW 施行法）現已成為趨勢下，如以國內法化之公約處理專案，亦為方式之一種」。

二、以當事人善意為前提，區分政務性案件(由政務官決定)與事務性(由事務官)案件分別處理：移民署 2 號受訪人細分案件性質與當事人是否善意而主張分別妥慎處理專案處理之人民申請案件：「現行處理模式適當，牽涉政策的案件報部，事務性案件由本署決定即可。根據研究人員提供的資料，過去兩年共有 85 件專案處理的案件，在決定這些特殊案例時考量的面向是人道，以及當事人係善意或惡意。事務官不可破法，政務官基於行政目的及為人民解決問題的目的，可以破法」。

三、如涉及國籍則報部核准，如未涉及國籍則由移民署核准:移民署 6 號受訪談人以是否涉及國籍而區分：「牽涉如國籍涉戶政司執掌，所以報部，但是如果處分牽涉的只有移民署而沒有其他機關，就可以由移民署自行核定」。

貳、不贊成目前作法與處理程序、法令依據及裁量基準的缺失

一、處理程序的缺失：

(一) 從受理專案處理案件時，受理條件就不一致，送件須知形同虛設：移民署編號 10 號受訪談人具細靡遺的分析專案處理實務處理矛盾情形：「受理條件並不明確（如黑戶媽媽案，剛開始以與國人結婚外配為限，後來衍生越來越寬鬆浮濫之現象，實務上，很多不符本署送件須知規定者，仍因聞聲救苦而受理」。

移民署編號 12 號受訪談人強調「行政程序上之啟動，何時要啟動專案處理？對於不同來源，有無公平對待，同一標準處理，受理後，何時應予專案處理，有些案件承辦人自己可能就簽辦結案，也不用專案處理」

(二) 受理後無一致的處理標準:移民署 10 號受訪談人強調個人准駁的專斷缺失：「處理程序欠缺透明及無一致性之標準外，其無論係由內政部或移民署一層長官做成最後准駁決定，易造成專斷」。

移民署第 11 號受訪談人也認為：「最重要的是訂定處理程序，讓同仁有所遵循」。

(三) 因為其他因素(如創造亮點)而未客觀處理:移民署 10 號受訪談人發現基層服務站未能客觀處理、甚至於誇大人民申請案件案情的可憐情形：「各服務站於受理是類聞聲救苦案件，由於該類工作係屬業務亮點，經常可獲得長官及媒體高度的關注，而移民署本部事後亦往往依據媒體報導的程度對於相關處理人員論功行賞或作為各單位績效考評之參據，自然形成一種誘因，導致各服務站處理人員在處理時其立場即有偏頗，未能秉持客觀的立場來處理，有時甚至協助當事人誇大或美化(可憐化)案情以博取同情。另部分單位甚至有主動去發掘類似的個案以進行簽報之情形」。

(四) 媒體批露，基層受外力要求比照放寬上簽，核稿退文而效率不彰、惡性循環:移民署 10 號受訪談人即以其核稿身分提及實際運作效率不彰：「專案核准案件一經媒體報導，相關民眾或移民人權團體在未能瞭解整起案件的

源由之下，僅一味的要求比照辦理，甚至透過民意代表以舉辦記者會的方式施壓，要求放寬處理，造成惡性循環。移民署各單位為避免動輒得咎，故受理時越來越浮濫，而負責核稿或決行之各層級人員，則因個案樣態日趨繁雜且並無明確之裁量基準，經常以退文之方式要求補正查察程序，故往往須歷經多次公文往返始能做成准駁決定，因而常遭民眾垢病處理效率不彰」。10 號受訪談人甚為贊同本件研究之意義與效益，更願意提供其專業經驗分析移民署專案處理案件越來越多的原因：「未完全符合法令規定之案件，本應協助依法處理後，再依法申請；但由於依法行政之處理程序冗長且不討好，如果有立法委員代轉人民陳情，服務站同仁會以專簽方式協助民眾就地合法，加上此類案件列入績效評核，導致各服務站有起而效尤的處理心態，因此，此類案件可能愈來愈多」。

(五) 認事用法意見不易整合，綜簽由行政首長獨立負責不妥：移民署 11 號受訪談人更提到專案簽陳過程經常有不同意見之窘境，造成綜簽不易，意見整合困難，其並提出提升時效的作法建議：「為避免淪為一己之見過於狹隘或見解相左不易整合，建議由承辦科長率同仁先行研討擬辦方向，詳加評估優劣，亦可先將法律見解先會簽法制及相關單位了解意向，再綜合簽辦，或可避免公文往來意見不一疑義及爭論，並能較符時效」。

(六) 為配合長官而放棄看法：移民署 3 號受訪談人直接提出專案處理程序中，執行人員的配合長官心思，「審核人員：只因為長官交代而配合蓋章。各服務站因為民代關說或聞聲救苦替民眾專簽，同樣案件在不同服務站產生不同之處理結果」。

二、法令依據的缺失：

(一) 捨特別法而就普通法適用法令之不當：就法論法，就外來人口管理而言，其基本法應係移民法與兩岸條例，移民署 13 號受訪談人就法律觀點，分析專案處理適用法律之意見，「此類案件因與現行法令未盡合致，若以專簽主張人權兩公約或兒少法，恐有不當聯結之虞，人權兩公約是形而上的精神層面國際法，宣示性強，尚難作為具體核准之理由。外來人口適用之基本法為入出國及移民法，捨移民法就兒少法，也不恰當」。

(二) 有修法必要者應先修法，不宜在修法前逾越法令核准：移民署編號 13 號受訪談人則就修法前後准駁人民申請案件的法令依據問題，「人為判斷總

是不能如秤子一樣，總會去個案考量家庭等因素，如虛偽結婚，101 年以前的處理方式都是廢證出境，但在當時有一行政院撤銷行政處分之訴願決定，指出法令規定虛偽結婚應僅限於現在之虛偽結婚，曾虛偽結婚情事也應兼顧當事人家庭等狀況處理，所以我們也因此重新審視，改為再度查訪，如發現婚姻真實，即使以前曾虛偽婚姻就暫不廢證，但須延後下一階段的證件申請，這樣才符合政府保障人民幸福婚姻的目的。現在這個法令也改為『得』撤銷了，所以對於專案處理案件應當比照此案例，先檢討現行法規是否合理，如有不合理之處就修法，朝修法等方式改之。就是惡法亦法，還是要依照法令處理一切案件」。

(三) 法律文義解釋外的適用，容易產生疑慮與爭議：移民署 6 號受訪談人提到具體案例適用法令模糊之處，「如移民法 31 條 4 項離婚後有子女監護權可不廢止，但可否認為只要取得子女監護權，如係停留身分，而有監護權可否准許？以有監護權為認定可否居留權為標準，此與在居留期間需取得監護權之看法，就有兩種不同之認定」。

(四) 回歸法令面處理專案問題：移民署 15 號受訪談人直接提出回歸法令看法，「個人不贊成有所謂的專案處理方式；一切回歸到法令規定層面去處理」。

三、裁量基準的缺失

(一) 無機制與法律授權裁量的缺失：行政裁量必須有法律規定「得」等法令授權等，由於此類專案處理案件，源自於法令規定不足，自然無法找到法律直接規定得以裁量的基準。移民署 3 號受訪談人認為：「裁量基準要有機制，例如比照外國人驅逐出國審查會彌補行政程序缺失」。移民署 13 號受訪談人亦認為：「此種案件沒有法律授與行政裁量權，已逾越權限」。

(二) 行政裁量超出專業意見：移民署 5 號受訪談人認為專案處理之人民申請案件，往往過於人治：「目前執法寬嚴，常受層峰個人意見左右，而有裁量不一，專業意見不受尊重情形」。

(三) 優渥處遇特殊案件，對一般案件不公平裁量：移民署 7 號受訪談人具體例證處理案件的不公平性，「當前的專簽處理方式，易導致同類案件不能為相同處理，且將使違規案件就地合法。例如：大陸配偶前婚生子以探親名義來臺，未依限延期致逾期停留者，很多服務站都會以『在臺就學權益』

及『兒童少年福利』為由上簽，然而該少數大陸前婚生子女所獲之優渥待遇，較諸他類逾期停留案件，逾期 1 天即管制 1 年，顯有失公平」。

參、折衷及改進執行建議

- 一、**有前例可循者則符合行政慣例原則：**移民署 16 號受訪談人直接以有無前例區分專案處理案件之妥當與否，「視有無前例可循：依據平等原則，相同事件為相同之處理」。移民署編號 13 號受訪談人則強調行政自我拘束（有前例可循），「在修正法令前，採行政自我拘束原則，曾經核准案件比照辦理；惟仍應回歸依法行政的法規解釋去處理」。
- 二、**符合上位法律框架（如公約）案件之核准：**移民署 4 號受訪談人以具體案件核准所維護的價值論斷，「視其維護價值有無逾越上位法律框架（國際人權公約等），如與大陸配偶現真婚姻且生子但辦長居時發現其上一婚姻為虛偽，不應因上次婚姻虛偽否定現真婚姻」。
- 三、**救急不救窮，先將不需專案處理案件過濾出來，直接適用法律：**相關部會 19 號受訪談人直接指出部分移民署適用專案處理案件，可以直接駁回或適用法律，「所謂專案，救急不救窮，在樣態上應先將不須專案處理的項目區分出來，區分準則上，以駐外館簽證的審核為例，首先要判斷申請事由是否和當初發給簽證之目的相同，如有不同，再進一步判斷造成簽證目的轉換的原因是否為情勢變更？該情勢變更是否為申請時可預見者？若簽證目的相同，或於入境後發生申請時所不可預見之變故，始得再發給簽證。我在這次資料中，看到有相當比例未成年大陸子女來臺探親，因未依限延期造成逾期，而要求考量其就學利益，專案准予延期的案件，以前述方法判斷，便是屬於不須專案處理的類型，執法上不宜破例」。
- 四、**修正標準作業程序，統一作法：**對於需專案處理案件，其受理條件與處理程序、機制等不一，以致頗遭詬病，所以移民署 16 號受訪談人建議在執行面修改 SOP，「當然法律是一個面向，但在目前執行面亦有若干問題須檢討，例如 SOP²³。其實在實務上所面臨的問題，許多都可在 SOP 層面解決，法律反而無法如此鉅細靡遺，但目前的 SOP 雜亂，一為其流程本身訂定不完整，二為未配合法規變動即時更新流程，三為更新版本在下達各站時有訊息落差的問

²³ 業管單位所訂 SOP 部分久未更新。服務事務大隊因係兼辦性質，目前亦尚未派人就此部分彙整。

題，加上人員流動快速，執行單位往往無法掌握其所憑者是否為最新版本，甚至有同仁根本未按照 SOP 流程處理」。

第三節 專案處理案件之相關立法政策

研究問題三：

對於前述法規不足以規範而需專案處理之案件，您認為造成的原因為何？您認為移民署可以從何種面向或採取何種措施來解決此一問題？

行政機關人員就人民申請案件，認定事實，適用法律，然如法令有所欠缺，則容易發生無法可用或必須以解釋或類推適用等方式，適用法令以應諸具體人民申請案件的准駁，本研究問題旨在於就立法政策面，探詢受訪談人在專業上適用法令於專案處理案件上，其所認為造成法令欠缺，難以適用於需專案處理之特殊案件原因，經受訪談人充分表示專業意見與建議，可分為立法政策建議、加強相關配套措施減縮案原及設立聯審會解決問題等三個面向，以探索此研究問題。

壹、立法政策建議

一、重新考量居留權綁就業、受教育及醫療權限等作法，全面性考量避免法令規

範不足：對於外來人口的管理，移民法與兩岸條例等只是規範身分權的法規，尤其現行醫療、教育、就業等其他法令規範，常以有「中華民國臺灣地區居留證」者為必要條件，所以為了避免法律欠缺等情形，必須綜合考量與外來人口相關的所有法令規定，移民署編號 7 號受訪談人提及廣泛外來人口管理法規概念，「單修移民法有時也難解決移民問題：法規修訂往往受上游政策、意識形態、國族想像的限制，在入出國管理政策上尤然。如外國人居留問題、韓僑定居、雙籍者的兵役問題，因涉工作權、教育權、醫療資源之分配、選舉權和公民權的開放等問題，涵括甚廣，加上租稅、戶籍綁在一起，相關問題無法單就修訂移民法規解決；另如『入出國及移民法』第 16 條在 94 年推出修正草案時，即引發持印度 IC 旅行證藏蒙人口居留問題的疑義，該條文在黨團協商下通過後，所造成的問題至今仍未解決；餘諸如陸生問題、陸配居留問題等，亦係因朝野政治立場相異，導致相關法規遲遲未能鬆綁之顯例」。移民署編號 8 號受訪談人也談到整個外來人口管理網絡問題，「本署關注的是身分問題，但一位新移民背後，往往代表一個家庭，此中所牽涉之工作權、社會保險福利、子女受教育權，均非移民署可獨力解決，目前服務站雖有連

結社福資源，但成效有限，且涉承辦單位執行力良窳、地方資源多寡不一等變因，致生相同情形不同處遇，未盡公平，宜會商各業管單位就其領域提出建議」。

二、整併相關外來人口身分法規，訂定外來人口基本法：目前有關外來人口管理法令規範，除基本法規之入出國及移民法、臺灣地區與大陸地區關係條例與港澳關係條例等基本法令外，相關授權訂定之子法等法規命令與行政規則等多如牛毛，且經常修訂，移民署編號 13 號受訪談人即建議訂定基本法以為因應，「目前因外來人口之相關法令分由不同單位主政，導致法規紊亂，不同人流適用不同法規。正本清源的作法是整併相同法規，制定外來人口入出國基本法，以此為最高指導原則，再就其身分去訂定積極或消極條件的子法」。

三、立法要宏觀，法規要鬆綁，加強前瞻授權規定：鑑於外來人口移民事務，錯綜複雜且隨時代變遷而迥異，移民署編號 5 號受訪談人即建議「立法要有彈性，居留法規要鬆綁，在立法時就應有宏觀的考量，要去面對事實，用事實去處理規定，才不會頭痛醫頭，腳痛醫腳。例如：持用印度 IC 旅行證之藏族國人配偶的居留問題，現因我國尚未訂定難民法，被迫以無戶籍國民身分規範是類人流，進而導致相關居留法規過苛，已與國人結婚生子者之家庭團聚權受損，他當然會到處陳情；入出國及移民法部分，常常是居留一定年限就可以定居，但因一旦定居就涉公民、醫療、工作等權利，只好在前端居留的部分從嚴，造成許多需要專簽的情形，進而給予非法居留者就地合法化的契機」。移民署編號 4 號、5 號與 6 號受訪談人，均主張涉及常需專簽案類部分，要盡量授權，立法政策面，「建議最好有如『其他經內政部許可』之概括授權條文，以在累積多件社會現象之申請類型案件時，就可以運用來解決該等社會現象」。

四、保護法益大於所侵害者，增訂施行細則或於法規內增訂裁量空間：為了避免執行困難，移民署多位受訪談人均主張擴大立法授權，18 號受訪談人認為「情節單純案類及所保護法益明顯大於所侵害者，於法規內訂定裁量空間，並授權所屬單位決行，以減少作業流程及增進行政效能」。甚至於非政府組織編號 24 號受訪談人也主張「建議彈性立法，法規鬆綁，放寬授權，增加居留定居的排配數額，此外在法律未規範處，可增訂施行細則授權行政機關酌處」。

五、統一先檢討專案處理是否係因法規矛盾或欠缺，著手修法：於本研究訪談過程中，受訪談人即提出容易造成法律規定不足之現行法律規定不周或有矛盾之條文，如移民署編號 6 號受訪談人認為「舉例來說，移民法 36 條之『得不強制出國』，後面就沒有條文，則是否不強制出國後，就給他居留或停留，相關條文在哪裡，這就是立法漏洞，所以立法時，就要有完整的考量與規定」；移民署編號 12 號受訪談人則提到另一處已經發現有法令矛盾之處，「兩岸條例第 18 條第 2 項『召開強制出境審查會，審查決定，可否在當事人陳述意見之後，為不廢止其居留許可之依據』，此法規在設計上就有矛盾或競合（與第 17 條第 9 項）之處。在立法技術上，就現行法規重新檢討有無相互矛盾，如不同人流，陸配外配衡平，如在人流管制思維上，其實對陸配還是有點嚴格，此與兩岸以前敵對狀況有關，難免會對陸配採高標準。對以前專案核准之案件，其實也應當再檢視，究竟是法規規範不足，或是法規有矛盾之處。如僅係由於外部壓力就報署或報部專案處理，實在有不當之處」。移民署編號 12 號受訪談人則提到法規不合理之處，「有些法規不太合理，如：大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第 7 條第 1 項，界定申請延期照料之受照料者，需『年逾 60 歲』，但未滿 60 歲者也會有被照料之需求²⁴，不應用年齡來限制」；編號 16 號受訪談人則認為「有些規定應放寬者應一步到位，減少意識形態之操縱，如：前開辦法第 3 條第 1 項第 5 款，規定經准居留且懷孕 7 個月以上或生產、流產後 2 個月未滿之大陸配偶，其大陸父母得申請入境照料部分；期間之起算點也是一改再改，最後才放寬到採用對申請人有利的時點」。

六、修法前先修「標準作業程序 SOP」：修法費時，然申請案件卻是每天基層服務單位必須面對者，修法以前還是必須有機制可以面對民眾的需求，所以移民署編號 16 號受訪談者認為「修法前先修 SOP: 法規不宜頻繁修正，但可以修正 SOP。有脈絡可循者，仍有其必要性，業管單位除對重複出現的且應就人道考量專案訂立統一標準，俾利執行單位有所依入出國及移民法第 23 條第 1 項第 6 款『經外交部專案核』之要件範圍，而數度向署內業務單位諮詢，均

²⁴大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第 7 條第 1 項：「依第三條第一項、第五條第一項第一款及第二款規定進入臺灣地區探親、探病之大陸地區人民，其探親、探病對象年逾六十歲在臺灣地區無子女，且傷病未癒或行動困難乏人照料者，其具有照料能力者一人，得申請延期在臺灣地區照料。」

未獲得回覆，嗣經多次聯繫駐外辦事處，始堪認定『經外交部專案核准居留之外籍人士，其所聘僱之幫傭有人出國及移民法第 23 條²⁵之適用』。類此，業務單位應積極主動提供明確之作法，俾據遵循，而非迴避」。

貳、相關配套措施建議

一、提早通知換證措施，預防逾期：在專案處理案件統計中，以案類區分，逾期居、停留者，統計 85 件中即占了 73 件（85%）強，所以移民署受訪談人多位提及相關預防逾期措施之加強，移民署編號 1 號與 14 號受訪談人均強調：「加強對外來人口法令宣導，提早通知措施預防逾期，如提早在居留逾期前電話通知辦理延期」。移民署 7 號受訪談人則認為事前通知辦證等措施，仍難以根本解決逾期情形，「目前就逾期停居留特別延期案件『事前電話通知延期、按月列印逾期清冊、事後交專勤隊實地訪查』之處理模式，係基於防弊考量(如：假探親之名，行打工之實²⁶)，難以根本解決是類違規特延案件之發生」。

二、落實外來人口查察，確實掌握外來人口動態：移民署現行專勤事務大隊於各縣市均設有專勤事務隊，其專勤隊員均分配有「移責區」，負責對外來人口之動態查察。移民署編號 14 號受訪談人就強調加強移責區查察功能。「就逾期居（停）留案件來說，外來人口會發生逾期居（停）留，不外乎本署無法掌握該外來人口之實際居住地址，而無法落實查察，因此，確實掌握外來人口動態亦為配套措施之一」。

三、政府相關外來人口各主政單位，應加強互相通報機制：需要專案處理之具體案件，經常是逾期甚久，各單位均無人發現、通報之案件，相關部會 20 號受訪談人具體指出案例，「縱觀這些案例，很多個案的違法狀態已經持續很長的時間，表示縣(市)政府未即時通報、處理，例如有一個個案，是外籍配偶，嫁來臺灣後，和國人長期住在一座橋下，靠資源回收維生，每天橋上、橋下

²⁵ 入出國及移民法第 23 條第 1 項第 6 款規定：基於外交考量，經外交部專案核准在我國改換居留簽證者，得向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證。

²⁶ 如在 102 年度大陸地區人民楊○○探親延期案中，楊女於 16 歲時以探母名義入境，嗣依「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」第 20 條規定，以 6 個月延 6 個月方式在臺停留，惟其入境後並未就學，且據聞有打零工情事，案卻於其未依限延期致逾期停留後，經立委轉陳，欲以專簽方式獲准延期，專簽理由為「家庭團聚權」及「人道考量」，案於 102 年 6 月核定不准。另如 102 年度大陸地區人民吳○○團聚不予許可案中，述及吳女曾於 100 年間以照顧罹癌胞姊名義入境，並多次獲准延期，惟查其入境後未依許可目的照料其姊，反而積極在臺謀覓結婚對象，並與 1 名國人男子同居，嗣和該名男子赴陸結婚並申請來臺團聚。

人來人往，當地人都知道，但是社政、警政單位沒有人去關切，代表第一線人員缺乏敏感度，而時間一長，態樣往往就變得很複雜，造成法律無法適用；而有些個案則是誤解法令，或沒有在第一時間問到對的單位、對的人…如果這些可以即早發現，即早通報，會比較容易處理，也不一定走到專簽。所以未來可以思考，課以學校、社工、警政、衛政等第一線人員通報之責」。

四、專勤隊加強逾期停留強制出境之執行，特別延期事由才專案處理：移民署編號 1 號受訪談人指出，強制出境執行之必要：移民署編號 12 號受訪談人表示「因專勤隊對於逾期居、停留之案件未嚴格執行強制出境執法不力而造成，造成本署對這些逾期居停留外籍國人配偶且又有小孩者，不得不專案處理」。移民署編號 14 號受訪談人也表示：「現行專案處理之案件類型以居(停留)延期及逾期占 85%，特別延期事由問題可以透過修法方式加以解決，逾期問題則須透過證件效期到期前之通知及查察（停留期間逾 3 個月、移民法第 71 條）加以彌補改善」。

五、專案處理前基層受理前，應善盡調查，確有必要才受理，當事人也應加強舉證責任：專案處理係特殊情事之因應，例外不能超過原則，所以移民署 2 號受訪談人主張「應站在人權及當事人為善意或惡意的觀點來思考，但人民應負擔更多舉證責任」。

參、以聯審會方式取代專案處理簽陳核准作法建議

目前專案處理，由基層受理或發現法令規定不足，情節特殊之需要專案處理人民申請案件，專案簽陳移民署准駁，如移民署認為案情特殊或情節業務性質牽涉內政部戶政單位者，則上簽內政部核奪，但以此方式均容易流於人治，因人而異或因案而異，很難有同一尺度或謹守「行政自我拘束原則」，且容易流於人治，所以在本研究問題探討專案處理案件相關規範的立法技術上，多位受訪談人均提出摒除個人核准而以多人聯審方式，審核需要專案處理的特殊案件，經充分討論計有贊成、反對及其他態樣共同決定機制等三種意見：

一、贊成設立聯審會，以多人聯審方式審酌需專案處理案件：

(一) 簡易修改如移民法 88 條等相關法令，立法授權聯審專案案件機制：因移民法等法規，本就對於條文內相關不確定法律概念如「國家安全」、「公共利益」與「特殊貢獻」等，設有審查會以公開聯合審查是否符合該概念者，所以移民署編號 13 號受訪談人就認為「應修正移民法第 88 條，讓此類案

件納入審查會機制」。編號 2 號受訪談人也主張「可召開審查（成員應當加入人權團體與非政府組織代表）會以集體意見審查決定，但仍會有無法判斷最後還是要政務官決定的案子」。

- (二) **在累積大量案件修法前，先以審查會方式解決民眾問題：**修法畢竟費時，所以移民署編號 8 號受訪談人主張「可成立委員會就可能面臨的情況進行討論，由於目前機關內部意見尚未統一，且為避免討論失焦，委員會初期成員建議以公部門為主，讓相關單位先行建立協商機制，採集體共識決的方式匯集意見，俟導出統一之處理原則、內部步調一致後，再考慮邀集外單位(如: 非政府組織)參與討論，並在累積極大共識後推動修法」。
- (三) **建立制度化的聯審制，以避免個人專斷之缺失：**為了避免專案處理由個人決定准駁案件之缺失，移民署編號 12 號受訪談人主張「最好有審查會，由其多數成員討論決定，才不會有因人設事、審查不一情形，也就是最好從案件流程到審查機制，建議要制度化」。
- (四) **參考移民署目前多種如外配基金等聯審會機制，解決專案處理申請案件問題：**目前移民署對於外配基金運用、無戶籍國民限令出國、居留外僑驅逐出國與大陸人民定居、長期居留等審查會等，故非政府組織編號 24 號受訪談人即建議「聯審機制，量及跨部會會議代表性不足，建議可參考外配基金審查委員會的模式處理」。移民署編號 10 號受訪談人認為「權宜措施，且易造成專斷甚而衍生弊端，未來除應先明確的律定『特殊案件（指和以前專案處理同類型案件）』受理條件（釐清聞聲救苦要件，不可無限上綱）及處理標準程序（陳報前需確實查證陳情內容是否屬實）外，另在制度設計上應可朝向設置聯合審查會，邀請相關單位派員共同審查，以避免專斷」。

二、反對設立聯審會，以免受有心人士操作或利用：

- (一) **易遭有心人士利用，反成為另一不法管道：**如將少數專案處理可以解決案件，常態性設立聯審會，而且有法律依據處理者，移民署編號 4 號受訪談人認為「聯審會會遭有心人士利用或期待，反成為不法者可利用之管道」；5 號受訪談人則認為「聯審會要有法律依據，在目前僵化的法規架構下，恐難有審查空間」。
- (二) **聯審會無法解決一切，法規負面表列者，即不能提聯審會：**聯審會雖為共同處理機制，但是對於態樣諸多之人民申請案件，難免會有所黑數無法處

理之案件，移民署編號 5 號受訪談人就主張「至於聯審制度，審查會無法解決一切，法規負面表列者，就不能提聯審會，建議改進立法技術，將何種類型或情形可納入聯審制度者，修法明列」。

(三) 聯審會各機關代表層級不高，恐流於背書：聯審會如經立法授權成立，經常需要針對個別專案需要申請案件，常態性開會審查，相關部會編號 19 號受訪談人認為「審機制是一個選項，但從實務面觀之，各機關派來與會的人層級通常不高，缺乏代表性，且經常避免提出具體建議，導致相關討論無法達其目的，僅能以『敬表尊重』收結」。

(四) 設立聯審會可能增加行政成本與道德風險，使其他事主國家怠於解決問題：

如聯審會依法設立解決一切需專案處理之特殊問題，則是否會造成其他本需努力解決相關問題之他單位怠於處理相關問題，相關部會編號 20 號受訪談人擔心道德風險而提到「採用召開跨機關聯合審查會的方式處理的部分，也很好，但是要考慮行政成本以及道德風險，如果聯審會成為一個機制，那會讓有些團體或有心人士利用，反正只要有問題，提到聯審會，一定會解決，所以違法也沒關係，例如越南政府遲不同意讓那些無法歸化我國國籍者恢復國籍，擺明了，就是把問題留給我們，我們向他們司法部門官員反應，他們滿口答應要處理，結果也是沒下文；現在兩岸交流頻繁，有些大陸人士會來臺灣“洗身分”－先取得我國國籍再轉而取得其他國國籍，日前我們就碰到一個越南人，歸化了，後來又辦放棄，再取得新加坡籍，有了聯審機制，會不會使大陸人士的管理更困難？所以可能要慎思其利與弊」。

三、其他如「行政會議」或「案例研討會」等聯審會以外之共同審查方式：因聯審會如經立法授權，則容易流於將專案處理事宜變成常態，把特殊情節變成原則，所以相關部會受訪談人編號 21 則認為「聯審制似為可行方式，惟恐成員屬性不同，可能影響效率，亦有衝突性高，變數多之疑慮；而聯審會之組成，須考慮成員(行政主導，並有外部稽核手段)，故移民署應可考慮以首長制方式組成行政會議，業務幕僚提供意見給與會委員，由主席裁定」。相關部會 22 號受訪談人則認為勿設立聯審會使外界有機可乘，「無須有具效率之單位或機制處理類似案件；階段性規劃給予適當身分。個案開會，勿使外界認為有制度化之機制可以解決此類案件。邀請 NGO(人權團體)積極參與，並提供經費或

人力處理類似案件。」；移民署 6 號受訪談人則主張「修法前比照司法座談會模式，定期召開案例研討會，邀集法界、學者與相關部會人員討論之後，訂定專案適用標準，即使要做成解釋，也可以用團體決定之審查會或公聽會之機制公開討論，就可以避免受單一政治等外來壓力之影響」。

第四節 專案處理案件之策進作為與建議

研究問題四：

綜上，您認為移民署在處理這些案件時，有無更有效率的機制或其他配套措施足以解決上述問題？

本研究問題旨在探索有關移民署專案處理人民申請案件，受訪談人對於目前受理與處理政策執行，除了前揭三個研究問題所提之政策面、執行面與立法技術等面向外，其他解決方案與建議。經受訪談人充分提供專業經驗與建議，茲歸類下列十點看法：

壹、定期分析專案處理案件類型，歸類並分別處理。

在移民署執行人員、相關部會人員與非政府組織等三大類型之受訪談人中，各類型之受訪談人均有提出本項建議，且無論是受訪談人主張對於專案處理案件需訂立裁量標準、修訂法規或單純適用法規者，其前提均以定期分析統計專案處理案件類型，再依所歸類的型模類型個別作修法、訂定裁量標準等處理。移民署 18 號受訪談人認為「專案處理案件，未必適合以修法方式加以因應，蓋專案同意之事由如若明訂於法律條文內，恐造成惡意模仿，鑽求法律漏洞者，如此將於可見未來嚴重影響國家、社會安全。目前方向，應儘量研析署內 85 件個案，歸類其原因，透過質化研究後再行決定」。移民署 6 號受訪談人則以為「適用法律問題要回歸法制面來解決問題，不宜流於人治，業務單位應該重新審視對於常要專案處理案件，制訂一定裁量基準。法律漏洞問題，建議在一定期間後，要有專人來分析類型化漏洞在哪裡，在實體法上澈底解決」。18 號受訪談人主張「當案件量累積較多時，應建立型模，加以檢討，尤其某些情節單純案件（例如：未成年之大陸地區子女逾期停留半年內之准予延期停留案件），似可授權由服務站主任決行，以簡化行政流程」。

貳、檢視已分類的專案，先過濾可以依法行政等案件後再分別處理

移民署 5 號受訪談人認為「長期觀察與統整類型化，歸納各類專案要件及屬性，釐清發生原因而配合修法」。相關部會 19 號受訪談人主張「將目前所有專案分類檢視，先剔除本應依法行政的部分，再去探究餘諸案件發生的原因，透過修法根

本性解決問題，修法排除多數已通案化的專案類型後，便僅會剩下極少數修法者所無法預見的、急難的特殊樣態，這部分再以内簽訂定篩漏標準，以專案處理，較能避免現下專案之弊」。

參、加強同仁法律素養，以法律解釋適用法律取代專案處理

移民署 3 號受訪談者主張需要「加強同仁解釋法律之素養，盡量適用法律，不要動則專案處理簽陳」。移民署 6 號受訪談者強調以法律適用處理法令規範不足問題，「首先，先釐清是法律適用還是法律漏洞的問題，法律適用只是意見的整合，法律漏洞才是我們要處理的問題」。移民署 12 號，「適用時必須有適當的解釋方法，如立法解釋、目的解釋、舉重明輕等方式，而且最好能依法行政，不要以人治的專案處理方式予以個案核准。」。移民署 13 號受訪談人則認為不宜爰引公約作為核准依據，「如個案其情特殊，依法處理有違人之常情，應加強第一線人員的法律素養，並統一作法，看可否從文義解釋、論理解釋、立法目的或類推適用等方式協助民眾處理，不宜逕考量從人權兩公約等其他法規去專簽，專案處理會『破法』，不要用。」

肆、定期召開跨領域案例研討會議及跨組室的法制小組會議

移民署 11 號受訪談人主張「可考量定期召開跨領域研討會議，採主動出擊方式將曾協助之特殊個案提出報告，再聽取各方意見綜合研析未來修正法規或協助處理主軸」。移民署 13 號受訪談人則認為應當成立跨組室的法制小組，他認為「更有效率的機制在成立跨組室的法制小組，集思廣益，統一法律意見，就法令統一解釋，如第一線的同仁在法規適用時有模糊地帶時，先詢問法制小組或業管單位意見，取得共識再去協助民眾」。

伍、公開討論訂定專案處理受理條件與處理需遵守機制，使專案處理有一致性

移民署 7 號受訪談人認為應當「公開討論，建構處理原則、通案處理（最好不要個案處理）：限定期間一起處理。目前個案多集中在服務站，少數在入出國事務組及移民事務組，建議先發文停止專案處理方式，再指定專責單位彙整，再分析處理方式，應強制出境者即予強制出境，該修法規儘速修法，以完備法制，並落實依法行政」。移民署 13 號受訪談人主張更廣泛的建立專案處理機制「未來除應先明確的律定『特殊案件（指和以前專案處理同類型案件）』受理條件（釐清聞聲救苦要件，不可無限上綱）及處理標準程序（陳報前需確實查證陳情內容是否屬實）外，另在制度設計上應可朝向設置聯合審查會，邀請相關單位派員共同審查，以避免專斷」。非政府組織編號 25 號受訪談人也認為「專案處理宜建立機制，處理有一致性。

例如，同樣是在臺逾期停留案件，守法的民眾依法令規定處理，但會吵的民眾則有糖吃，向移民署陳情，由服務站專案處理陳報內政部核准，就可以就地合法，似乎不是很公平。所以對於此類案件，宜就個案的特殊性或差異性，建立處理機制」。

陸、以行政函釋補充法律規定之不足，統一處理新類型案件

移民署 9 號受訪談人認為「建議應由業務單位彙整相關案例，做成函釋並通令各站據辦理，除可改善簽核流程曠日廢時，並可以較為彈性方式處理專案」。移民署 10 號受訪談人也主張「針對確屬情有可原，且法律尚未有規範之案件，則應先以透過行政函釋方式，統一律定類似案件處理條件，再透過聯審的機制來辦理，以防止專斷。此外，應明確訂定是類案件之受理條件及其查處程序標準，俾供相關人員遵循，務求以客觀及更有效率方式來處理，進而全面提升民眾權益之保障」。

柒、法令應穩定、加以簡化，使基層易於執行

相關部會 23 號受訪談人則認為現行法令太過複雜，「目前相關法規依人流予差別待遇，法規樣態極端複雜，只有移民署和陸委會懂，相關部會配套修法困難，加上法規經常變動，欠缺穩定性，上令無法下達，造成業管單位基層人員法規認識不足、無法確實掌握法規變動，而於執行時不好操作。如前述未成年大陸子女就學問題」。

捌、修法將維護當事人生存權與身分權分開處理

移民署 18 號受訪談人舉例說明「以於歸化過程離婚之越南配偶案件為例，目前肇因於越南政府不願遵守兩公約相關原則，讓是類失婚配偶重新恢復越南國籍並回國。則我國不需承擔他國政府對當事人之不利益政策之責任，可考量給予暫時身分並協調相關機關給予工作權及醫療保健之權利，待他國政策有變，仍應使當事人恢復原國籍並返國；或修正移民法第 26 條相關定，對於居留滿一定年限得歸化取得國籍之限制予以部分修正」。

玖、移民署應多加強法令宣導與溝通

非政府組織 25 號受訪談人建議「移民署在 99 年間曾專案處理黑戶媽媽案，民眾如何申請及後續如何處理，建議透過網絡會議，向民間團體宣導、移民署與各國駐臺使領館宜有溝通平臺，例如定期召開協商會議，就相關議題交換意見，例如越南籍配偶喪失國籍後與國人配偶離婚，無法回復越南國籍，可透過協商機制尋求解決之道。」

拾、避免基層動輒以專案處理的誘因

移民署 7 號受訪談人則認為需減少基層動輒專案簽陳的誘因「另部分基層單位過度重視媒體形象，只要專案許可者，多邀集媒體大幅報導，易促使服務站及各組多以專簽方式處理個案。」移民署 10 號受訪談人分析基層心態「移民署各單位人員處理類似個案心態，易影響案件處理之客觀性。例如移民署各服務站於受理是類聞聲救苦案件，由於該類工作係屬業務亮點，經常可獲得長官及媒體高度的關注，而移民署本部事後亦往往依據媒體報導的程度對於相關處理人員論功行賞或作為各單位績效考評之參據，自然形成一種誘因，導致各服務站處理人員在處理時其立場即有偏頗，未能秉持客觀的立場來處理，有時甚至協助當事人誇大或美化(可憐化)案情以博取同情。另部分單位甚至有主動去發掘類似的個案以進行簽報之情形」。

第五章 結論

第一節 研究建議

本研究先蒐集移民署於 100 年與 101 年兩年間執行外來人口申請案件為例，對於有法令規範不足等情節而需專案處理之情節，而「專案簽陳」政策因應核准者，分析其案類（身分與法令不足類型）、申請情境及處理程序等，其後再以焦點團體討論，修正訪談問題後，深入執行訪談，並在為期兩個月的深入訪談，經各受訪談人以編號代替記名方式，充分提供專業意見與建議，嗣後研究小組再整理訪談意見之共同處與爭論議題，經焦點座談會確認共識並對爭論議題充分討論，再綜合各項文獻探討、法律適用理論提短期與長期建議措施：

壹、短期建議措施

- 一、訂定處理法令規範不足確需專案處理之案件作業規定：正視法令時有規範不足現象，兼顧政府依法行政與福利行政精神，針對目前以專案簽陳、兼顧人道與情理的案類，統一定受理條件（如有前例可循、未逾越上位法律框架及法律未負面表列者）與處理程序。使需專案處理的人民申請案件，得以合理、合情並合法的受審視與公平處理。
- 二、組成跨組室法規小組定期討論，另不定期邀集相關機關與團體舉辦案例研討會，擴大民眾參與公共政策之機會：為集思廣益，統一署內法律意見，參酌此次研究各業務主管均主動積極提出專業經驗與看法，而集合各項專業意見，公開討論，建構同類案件處理原則，統一對同類案件之作法與意見，則能符合行政自我拘束原則，與公平處理同類需專案處理案件之目的；另對於經常透過立法委員等民代或非政府組織陳情之案類，必要時也可以不定期邀集相關機關團體舉辦案例研討會，邀請相關部會、團體與學者代表參加，擴大民眾參與公共政策決策之機會與力度。
- 三、編輯內部參考用法律案例教育教材「移民法規適用案例」，行政獎勵鼓勵同仁撰寫投稿實際案例，提升法律教育措施與功能：對於情節比較特殊或法律適用個案或值得同仁互相討論學習法律適用案例，於移民署內網及移民月刊設立「移民法規適用案例專欄」，並鼓勵同仁一律以白話說故事方式，撰寫具體協助新住民移民輔導作為與申請相關身分證件之移民法規適用案例，並函示相關

獎勵標準，以獎勵正確的法律適用與移民輔導作為，並提升組織對內的法律教育與對外的新住民法令宣導。

四、定期檢討已辦理專案核准案件，分析案件與法令規範不足類型，分別作以下因應處理：

- (一) **過濾不必專案處理案件**：以法律適用與法律解釋等正確方式，先行過濾不必專案處理之案件。
- (二) **行政函釋或同類型案件裁量基準，一體適用同類案件**：如累積同類案件均為法律規範不足之人民陳情案件，經多方努力輔導依法申請未果，且經多方討論因有前例可循或法益保護情理所必要者，則在長期修法以前，應即以行政函釋或律定裁量標準等，以一體適用並公平處理類似個案並解決問題。
- (三) **修改相關「送件須知」或「標準作業程序(SOP)」，統一專案處理作業之一致性**：對於如前揭有前例可循或因法益保護情理所必要者，在受理條件部分，統一修改「送件須知(如近日移民署修改申請入出國證明書委任書免經駐外館處驗證)」與「標準作業程序(如移民法第23條第1項第6款之申請案件)」等。
- (四) **送業管組室與法規小組討論修法**：如所分析歸納需專案處理案件之案類業呈現為多數之社會現象、明顯法令規範不足或彼此矛盾等情事，則應即移業管組室與法規小組討論修法解決。

五、律定有關專案處理個別案件之妥慎媒體處理與行政獎勵原則，函請各單位遵行

：針對多位受訪談人反映之基層因力求工作亮點、新聞露出及行政獎勵等，而有擴大不實，過分可憐化陳情人情境與不當媒體露出以求獎勵等，應統一函示移民署各單位，有關專案處理案件如確係少數情節特殊而為專案處理案件，不宜作新聞露出且對此類違反函示之新聞露出，例外不予獎勵。以減少基層之不當動輒專案處理簽陳等情形。

六、加強新住民法令宣導，利用各種大眾媒體管道，爭取「新住民生活法規專欄」

：以故事方式呈現外來人口在臺法規適用與指導，定期由法規小組或鼓勵同仁投稿經審核後送媒體刊出。同時配合移民署所有外來人口生活網站與刊物，廣泛刊登相關新住民生活法規運用故事專欄：如於移民月刊及外國人在臺生活網等移民署對外媒體網絡，定期開闢「新住民生活權益專欄」，以說故事方式，寓法規適用於生活故事上，廣泛宣導新住民瞭解移民法規，提升移民法規社會教

育功能。

七、檢討現行法規明顯不足與互相矛盾處，立即著手修法：如入出國移民法第 36 條第 2 項對於永久居留或居留外僑驅逐出國審查會，如決議不予驅逐出國後，並沒有其後在臺居留或停留之規定、第 31 條第 4 項離婚後取得子女權利義務之負擔者，可以不廢止居留權，如於停留身分期間事後取得監護權則如何處理？另強制大陸地區人民出境案件審查會作業要點第 6 點規定，該會決議事項…

(三) 不予強制出境並無持居留身分。(四) 不予強制出境並通知當事人重新申請居留。強制出境審查會決議，如與大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法之合法行政處分出現扞格時，應以何種行政決定為主，有待釐清等，凡此等節均宜立即著手修法，以避免產生因現行法律規範不足或矛盾，產生需專案處理之人民申請案件。

八、加強各地方政府單位間關懷網絡之轉介與通報：在統計需專案處理案件與分析中，發現多位逾期需要專案處理者，均為長年逾期而均無適當的單位互相通報，宜在仍合法的身分狀況下，由權責單位輔導延期或提出身分證件的申請。其逾期時間越長，所需專案處理的狀況就越多，難度也會提高。相關部會受訪談人所提到的多個動輒逾期多年的案件，都是在地方政府存在多年而未經人發現通報、提早處理者。

九、落實逾期居、停留強制出境之執行與事前配套措施：經由本研究之專案處理文獻分析，移民署處理 100 年與 101 年專案辦理人民申請案件中，經統計有 85% 為逾期居停留者，故提早通知辦理延期、落實掌握外來人口實際居住地址與動態，有效防制居停留外僑逾期等狀況，對於減少專案處理的案數當有所幫助。

貳、長期建議措施

一、修改相關法令，依法建立跨部會的審查機制，採用審查會「聯審」方式審核法令規範不足案件：以諸如修訂移民法第 88 條或其他相關法規，授權移民署得就符合某種要件之法令規範不足特殊情境人民申請案件，召開跨部會審查會審查，審查會之組成，可以目前內政部現行外配基金、大陸人士定居與長期居留、移民案件審查會等方式組成，同時對於人民陳情、民代關心與非政府組織的陳抗，均可依據行政程序法之規定，請當事人與利害關係人到場充分陳述，再經審查會各委員的充分討論而共同決議准駁或建議修改法令等，完全避免專案處

理流於專斷之缺失。

- 二、**加強移民署同仁適用法律教育，以法律（理）解釋與類推適用等填補法令規範不足方法，替代專案處理作法：**如本研究第三章所歸納整理，填補法律漏洞或法律規範不足時，學者主張可藉由各種法律解釋類推適用、目的性擴張與限縮、舉重明輕與舉輕明重等彌補法令規範不足方式，解決人民申請案件中，其性質確屬於法令規範不足者，而非動輒以專案簽陳，衍生爭議。
- 三、**正確加強所有公務員的移民法規素養，提升新住民法律服務品質，配合公務員終身學習承辦單位，拍攝移民法規實務數位教材：**除貫徹前一點所建議之加強移民署同仁適用法律教育外，應同時加強所有公務員的移民法規素養，以配合公務員終身學習承辦單位，拍攝「移民法規實務」，使所有與新住民管理與服務的相關公務單位，均能正確的適用相關新住民身分與其他在臺生活法規，提升新住民法律服務品質。
- 四、**整併相關移民法令，統一外來人口在臺管理法規：**我國目前有關外來人口之管理，依人流分為大陸地區人士、港澳地區人士、外國人、臺灣地區有戶籍國民與臺灣地區無戶籍國民等身分，法規紊亂且分屬不同機關單位主管，其母法依人流分隸，子法與相關授權法規命令更是複雜，長期建議研議訂定「外來人口管理基本法」，明確訂定各種人流之定義、權益性質、權益取得、撤銷與廢止…等，並明確整理逐步授權，有體系的建立外來人口管理與服務法規體系。近期則可先整併相關過於枝節之行政法規，使外來人口法規更易於適用，也更簡單易懂於普羅大眾。
- 五、**協調相關部會，釐清或連貫身分（居留）權與其他生活權（福利）之法律規範，**綿密外來人口管理法規之連結，避免造成各部會法規間，因業管立場之區隔造成法令規範有所不足之漏洞與現象，在修訂相關法規時，應綜合考量是否需與外來人口之身分、居留權掛勾，或以有在臺居留權為取得其他如醫療、繼承或其他專屬權限之前提等，且在時代變遷，新住民移入社會現象有所變遷，或因應政府對新住民管理新政策之改變須要修法時，相關新住民之身分、醫療、社會福利與其他相關新住民在臺生活法規，均應一併討論修訂，而非僅修訂如「入出國及移民法」，或將相關新住民之教育等與身分權不相關之規定，不當納入移民法規中。
- 六、**加強專案處理案件事前審核功能，對於簽陳前澈底調查案例之真實與急迫性，**

並確屬法令規範不足案件：要求各服務站等基層受理單位，必須先經過全力協助符合法令規定，並加強所有網絡輔導措施，輔導其依法令而行等，均無法解決問題，且申請人陳情之情節經調查確實屬實，相關法令確實有規範不足、無法執行或執行確有重大困難者，方得專案辦理。且於專案簽陳時，同時均應註明同類案件是否須修訂法令、作其他填補法令欠缺之行政函釋或累積提案例座談會以凝聚執行共識等，解決個案，同時並做通案考量，治標也治本。

七、加強專案處理案件事後審查功能，於特殊原因消失或情事變更之案件，廢止其許可：對於經陳情其特殊情況，且符合一定之受理條件，並經基層單位調查屬實，且無法以其他移民輔導作法協助其合法申請者，基於法律保護利益之上位概念與行政慣例等專案通過，或係經爾後聯審會機制核准專案核准其在臺身分者，應則由移民署專勤事務大隊繼續注意查察，轄區服務站繼續協助輔導使步入生活正軌，回歸正常新住民身分與生活常態，但如果發現有情事變更或原因消失者，則應依照相關法規予以廢止其合法身分，如專案核准身身分之廢止無相關法令規定者，長期亦應增訂相關法令規範之，以完整相關專案處理之人民陳情案件法令規範。

第二節 總結

執法的最高藝術在於面面俱到，兼顧法律與情理，然「法律有限，案例無限」卻是執法人員普遍面臨的最大挑戰。我國的移民相關法規早在移民署 96 年成立之時即已制定，專責主管人流管理、移民輔導及非法移民管理²⁷，相關法規在移民署基於情勢變遷、政策需要、移民團體反映及中央民意代表要求下，經過多次修正，已經逐步進入正軌，目前的移民執法的重點應在於技巧與運用，如何運用有限的法律文字，應諸於無限情狀的移民申請案件上，尤其以一些長年未經發現、處理的逾期停留、居留案件、部分如依法執行，確實於情理或客觀環境與社會常理上，有所不符或難以執行等案件及申請案件其情節確實無法令可用者，如何處理，始能達到情理法兼顧，實為移民執法所面臨的重要課題，也是移民署基於便民服務與行政革新，必須重視面對與策進之當務之急。

本研究以目的式採樣，質性深入訪談移民署主要負責審核人民申請案件之主管、相

²⁷ 參見入出國及移民署網頁，「歷程與願景：成立歷程」

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083965&CtNode=29675&mp=1>

關部會業務主管與非政府組織負責人等，研究目的即在於凝聚執法共識，化解執行歧見、避免簽會爭議耗時，提升審核效率、解決法律適用爭端，提升立法設計功能。本研究在兩個半月的深度訪談過程中，經研究小組與主要業務主管，克服困難，在忙於執掌移民業務行程中，以書面、電話及當面訪談方式，深入討論此重要議題，各受訪談人所提出之見解與專業意見，可謂百花齊放、字字珠璣，其為國為民盡職努力、專業與民主素養及團隊團結之心，處處顯露於訪談內容中，訪談後研究小組所整理的共識與不同意見處，更經焦點座談會（移民署謝署長立功主持）確認與充分討論，終而由研究小組整合研究發現與提出研究建議，期能藉行政機關本身對政策的執行，作質式的評估研究，策進因應並改進執行（法）技巧與方式，以提升行政機關服務品質，達到機關自我要求研究發展，管制評估考核工作成果、確保政府各項便民利民的移民政策順利推展，及朝向更宏觀與前瞻的機關願景而努力等當今公機關的時代任務。

參考書目

一、書籍

- Catherine Marshall Gretchen B. Rossman 著，李政賢譯，質性研究—設計與計畫撰寫，台北：五南，2007年。
- 尹建國，行政法中的不確定法律概念研究，北京：中國社會科學出版社，2012年。
- 但偉，偷渡犯罪比較研究，北京：法律出版社，2014年。
- 翁岳生，行政法（上），台北：翰蘆圖書，2000年。
- 陳焱光，公民權利救濟論，中國社會科學出版社：中國北京，2000年。
- 黃茂榮，法學方法與現代民法，台北：國立台灣大學法律學系法學叢書編輯委員會，2011年。
- 楊仁壽，法學方法論，台北：三民書局，2010年。
- 鄭玉波，法學緒論，台北：三民，2009年。

二、學位論文

- 王守華，跨國婚姻移民在臺無證居留現象之研究：以東南亞外籍配偶為例，國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，2012年。
- 朱漢寶，法定主義中類推禁止及習慣法禁止適用之研究—以罪刑法定主義、租稅法律主義與物權法定主義為範圍，臺灣大學法律研究所碩士論文，1996年。
- 阮愷蓉，刑事訴訟法上之類推適用，政治大學碩士論文，2012年。

三、期刊論文

- 刁仁國，非法移民與人口販運析論，中央警察大學移民研究中心第二屆〈國境安全與人口移動〉學術研討會論文集·頁210，2007年。
- 李惠宗，嗣後法律漏洞，法觀人月刊，第164期·頁42，2011年。
- 黃建輝，類推適用析論—以民法為探討中心，中原財經法學，第二期，1996年。

四、網站及其它資料

聯合報 A2 版〈跨國婚姻比率，臺灣在亞洲居冠〉報導，2011年11月14日。

內政部入出國及移民署網站

<http://www.immigration.gov.tw/public/Attachment/38291027351.xls>

內政部入出國及移民署網頁〈歷程與願景：成立歷程〉

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083965&CtNode=29675&mp=1>

中央社網站 http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=826642

中評社 <http://tw.news.chinayes.com/Content/20091228/KAPZG46XZ4UZS.shtml>

中時電子報〈內政部允諾不強制出境〉

<http://life.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0,5047,11051801+112010041400049,00.html>

今日新聞網 <http://www.nownews.com/2009/11/29/138-2539432.htm>

自由電子報〈外籍黑戶媽媽，內政部專案處理〉

<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/14/today-life8.htm>

法務部全球資訊網 <http://www.moj.gov.tw/mp001.html>

維基百科 zh.wikipedia.org/zh-tw/不能沒有你

臺灣國際家庭互助協會 http://tifa1105.blogspot.com/2010/04/blog-post_19.html

附錄一 訪談記錄 (略)

附錄二 焦點座談會會議紀錄

「行政部門填補立法規範不足專案處理政策執行研究」自行研究焦點座談會 會議紀錄

時間：中華民國 102 年 9 月 3 日（星期二）上午 10 時整

地點：本部入出國及移民署 10 樓第 2 會議室

主席：謝署長立功

記錄：劉珮鈺

出（列）席人員：中央警察大學朱教授金池、中央警察大學章教授光明、受訪談人員與單位代表(略)

主席致詞：(略)

壹、 研究議題現況與訪談成果分析報告

- 一、 100 及 101 年度人道專案案件類型分析。
- 二、 訪談共識歸納及不同意見類型分析。

貳、 研究議題探討

訪談意見討論一

共同意見確認：移民署需改變目前專案作法，讓個案盡量回歸法律面處理，不要動輒專簽。

葛副組長回應章教授：聯合審查部分，因屬機關內任務編組，在法制上不須授權，設置要點即可。

訪談意見討論二

共同意見確認：定時檢討相關法令，主動修定現行法規闕漏、矛盾之處。

何副署長補充意見：修法有技術上的困難，尤其是草案送進內政部或立法院後，一再被修改，修法內容無法掌握，可能導致舊問題無法解決，新問題衍生之困境。

NGO 代表相同意見：如有應修之法，盼業管單位仍能本於權責提交修法，不然移民族群長期面臨之不公平處境難獲改善，行政機關在用法時也會有困難。

朱教授補充意見：修法會面臨的問題有三，一是曠日費時，二是主管機關無法

完全掌握修法內容，可能無法達到修法目的，三是這次研究小組提出的 85 個個案，即使加上黑數，其案件量似仍不足促成修法，若此，何不在既有的法律下，去思考如何強化行政作為？建議機關內部先釐清專案肇因，自我檢視有無內部管理的問題，瞭解有無下屬執行不力，要上級背書的情形，再去討論要不要修法。至於目前的專案樣態該如何處理，專簽、聯審當然都是選項，但最簡單的還是機關自訂行政規則，既可掌控規則內容，又有立即性的優點。

訪談意見討論三

不同意見討論：是否繼續現行專案處理方式？

章教授同意意見：廣義的依法行政(Rule by Law) 涵括行政程序法中的法理原則，機關執法時，除了考慮是否合乎法律條文，也不應排除情理考量。易言之，行政人員有一定的裁量權，是為了彌補法令的不足，回應行政需要，因此我贊同在法條之外，以專案例外處理，但要注意合乎程序正當性，落實個案後續追蹤，至於是否合於比例原則、衡平及該當性，建議可參考美國黃皮書就裁量準則與作業程序的規定。

訪談意見討論四

不同意見討論：是否以聯審會議機制取代專案處理方式？

相關部會代表協同意見：目前專案有通案化之傾向，建議強化聯審機制，落實事前調查（包括事實面及適法性）、加強會中審查及會後追蹤，並可要求政風及法制單位列席，避免風紀問題。另有其他取代方式，如：修正標準作業程序、在行政規則中列示例外條件等。

伍、臨時動議

臨時提議一

提議：研究題目「立法漏洞」一詞調整。

建議：章教授光明建議修改為「法令規定不足」，NGO 代表建議修改為「法令不足以涵括」或「立法不足」，劉專門委員保民則建議限縮子題範圍，將題目修正為「行政部門填補法律漏洞適用法律政策執行研究—以移民

專案處理案件為例」。

決議：本研究案應側重實務上問題之解決，題目外界可接受，不至貽笑大方即可，請研究小組自行決定。

臨時提議二

提議：來臺探親之大陸配偶未成年子女，逾期停留未滿 30 天者得否延期，授權服務站決行。

決議：由服務事務大隊開會討論，擬定授權範圍。

陸、主席結論

一、修法固有其難度，但如有法令未規範而應規範之樣態，仍應本於職責，審慎考量人權與依法行政之平衡，積極推動修法，以回應各界期待。

二、修法過渡期間之因應如下：

(一) 儘速解決舊案，同時加強政令宣導，並研析專案發生之原因，避免再有新案產生。

(二) 關於是否設置聯審會及如何設置，請研究小組研討。

(三) 不具迫切性的案件可放到聯審會再討論，迫切者仍採行專案，但應先統一內部見解，以減少行政不平等之情形；請相關單位訂定專案受理條件，並考慮是否製作專案受理條件檢核表。

柒、散會（中午 12 時整）

(58%)略高於部一層決行者(42%)；案件受理管道方面，以當事人親至服務站陳情者為主(57%)，立委及民代請託者居次(14%)，再次為其他單位層轉(10%)，NGO、社福機構轉介者(各8%)，最末為本署經由訪查、行動列車服務主動發現者(3%)；案件類型方面，仍以居(停)留逾期為大宗(58%)，特別延期亦占相當比例(28%)，餘諸類型則為涉管事件、准歸化衍生問題等(14%)；至於人流部分，外國人(53%)及大陸地區人民(39%)合計占總比例9成以上，港澳居民及無戶籍國民僅有零星個案。

附錄四 研究人員資料

| 姓 名 | 服 務 單 位 | 職 稱 | 最 高 學 歷 | 備 註 |
|-----|--------------------|------|----------------------|-----|
| 曾國森 | 內政部入出國及移民署(國際事務組) | 簡任視察 | 美國加州拉艾大學公共管理學院博士 | |
| 葛廣薇 | 內政部入出國及移民署(入出國事務組) | 副組長 | 國立政治大學法律研究所法學碩士 | |
| 黃齡玉 | 內政部入出國及移民署(移民事務組) | 簡任視察 | 國立台灣大學社會科學研究院政治學系碩士 | |
| 萬吳祥 | 內政部入出國及移民署(移民事務組) | 科長 | 美國奧克拉荷馬市大學刑事司法碩士 | |
| 蕭瑞鳳 | 內政部入出國及移民署(移民事務組) | 專員 | 國立台北大學公共行政及政策學系碩士班肄業 | |
| 劉珮鈺 | 內政部入出國及移民署(入出國事務組) | 雇員 | 國立政治大學中國語文學系文學士 | |