

我國收容必要性裁量標準之探討與建議

內政部移民署自行研究報告

111年度

我國收容必要性裁量標準 之探討與建議

內政部移民署自行研究報告

中華民國 111 年 11 月

本報告內容及建議，純屬研究人員意見，不代表本機關意見

我國收容必要性裁量標準 之探討與建議

研究人員：曾銘吉

內政部移民署自行研究報告

中華民國 111 年 11 月

本報告內容及建議，純屬研究人員意見，不代表本機關意見

MINISTRY OF THE INTERIOR
RESEARCH PROJECT REPORT

Discussion and Suggestions of National Immigration
Agency's Discretion in Detention Enforcement

BY
TSENG, MING-CHI

November, 2022

目次

表次	III
圖次	IV
摘要	V
英文摘要	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	3
第三節 重要名詞解釋	4
第四節 研究方法與架構	6
第五節 文獻探討	13
第二章 我國收容制度探討	19
第一節 收容制度背景與沿革	19
第二節 現行收容制度爭議	27
第三節 收容必要性的裁量標準不明確	30
第四節 國際常見之替代收容制度	32
第三章 COVID-19 疫情下收容必要性的爭點	34
第一節 收容必要性之裁量標準	34
第二節 COVID-19 疫情下，收容必要性之裁量	36
第三節 收容所成集中檢疫所	40
第四章 電子監控科技輔助替代收容	42
第一節 美國集中監管計畫 (ISAP)	44
第二節 英國電子監控科技輔助替代收容計畫	46

第三節	移民人權爭議點	48
第四節	擴大電子監控使用在我國適用性的探討	52
第五章	專家訪談	58
第一節	訪談大綱	61
第二節	訪談內容摘要	64
第三節	訪談分析	74
第六章	結論與建議	81
第一節	研究結論	81
第二節	研究建議	87
附錄一	入出國及移民法第 38 條暫予收容裁量基準參考表	91
附錄二	入出國及移民法第 38 條之 1 不暫予收容裁量基準參考表	93
附錄三	訪談逐字稿	96
參考文獻		113

表次

表 1-1 收容新制相關研究文獻	13
表 5-1 訪談對象一覽表	59
表 5-2 受訪者回饋整合表	64

圖次

圖 1-1 研究流程圖	9
圖 1-2 分析框架圖	12

摘要

關鍵詞：收容必要性、替代收容、移民人權

有別於以往對我國收容制度的研究，本研究以人權保障的視角來切入探討我國對外來人口收容必要性的裁量標準，並分析在嚴重特殊傳染性肺炎（下稱 COVID-19）疫情下這樣的裁量標準所衍生出的相關人權議題。本研究蒐集並分析與我國收容必要性裁量相關的法規與文獻，進而探討收容必要性裁量在實務執行上的困境，以及在 COVID-19 疫情下所面臨的巨大挑戰，最後透過與該領域的專家進行深度訪談，分析並綜整出我國現行收容必要性裁量在法制面、制度面、實務面的各種侷限。本研究另一特點是在專家訪談中將新住民與其成立的非政府組織（下稱 NGO）團體一併納入訪談對象，試著從外國移民的角度來檢視我國收容相關議題，使本研究的論證更具信度。

梳理相關文獻法規並與專家訪談後，歸納出以下 7 項問題作為本研究重要發現：

- 一、我國收容必要性裁量標準未符合層級化法律保留原則。
- 二、疫情蔓延下，收容必要性裁量權淪為空談。
- 三、無遣送的可能，是否還有收容之必要性。
- 四、收容所確診的外國人就地隔離未給予救濟的途徑。
- 五、替代收容裁量標準不一，造成收容管理困難。
- 六、收容新制建立在舊有思維，未能將收容視為最後手段。
- 七、收容替代制度成效不彰，成為收容必要性裁量無法落實主因之一。

針對上述 7 項研究發現，本研究試著提出相關建議：

- 一、完善我國收容必要性的裁量標準的法制程序。
- 二、另覓獨立處所、空間安置確診的受收容人。
- 三、收容必要性裁量其手段與目的應符合比例原則。

- 四、 保障確診受收容人救濟的途徑。
- 五、 疫情下替代收容裁量標準之調整，須符合禁止恣意原則。
- 六、 走出舊有思維，將收容視為最後手段。
- 七、 參酌英美經驗，以電子監控科技輔助追蹤收替對象。

ABSTRACT

Keywords: Discretion in Immigration Detention, Alternatives to Immigration Detention, Human Rights of Migrants

Different from previous research on Taiwan's detention enforcement, this report aims to discuss its discretion in immigration detention from the perspective of human rights protection, and to analyze why such administrative discretion in detention orders raises growing concerns about human rights issues at the outbreak of COVID-19. We have reviewed related legal procedures and regulations and carried out a literature review on relevant topics, so as to figure out how the National Immigration Agency falls into a dilemma where administrative practices of detention discretion are unable to reconcile with human rights protection, especially when it faces the biggest pandemic in recent decades. As qualitative research, this report requires that we take in-depth interviews with experts who are familiar with the detention discretion dilemma in Taiwan. The in-depth interviews lead to fruitful discussion on the dilemma from different perspectives: legal perspective, structural perspective and practical perspective. What makes this research special is that we invite new immigrants, a.k.a. "new resident," into our in-depth interviews, trying to analyze Taiwan's immigration detention issues from a new angle, a "new resident" angle, and to make this report solid and more convincing.

Below we list 7 important issues as the major findings of this research:

- A. The standards of our country's discretion in immigration detention do not comply with the principle of legal reservation, manifested in the J.Y. Interpretation NO.443.
- B. At the outbreak of COVID-19, National Immigration Agency has turned a blind eye to its discretion in detention enforcement.
- C. As deportation is hardly possible during the pandemic, is it still necessary to detain an illegal migrant (for deportation)?

- D. COVID-19-infected detainees are quarantined at the immigration detention center without access to any legal remedies.
- E. The standards of alternatives to detention are not unified and change in accordance with the pandemic prevention policy, which eventually results in small-scale protests among the detainees.
- F. National Immigration Agency is unable to think out of the box and to take detention as the last resort.
- G. The alternatives to detention program fails to prevent the illegal migrants on bail from absconding, which, in turn, affects the National Immigration Agency's discretion in detention enforcement.

Accordingly, we suggest the following solutions to each issue above:

- A. Our country's discretion in immigration detention has to go through all the legal procedures required.
- B. It is highly recommended that the COVID-19-infected detainees be quarantined or accommodated in a separate or independent space.
- C. National Immigration Agency's discretion in detention enforcement should comply with the principles of necessity and proportionality.
- D. If a COVID-19-infected detainee is quarantined, he/she should have access to legal remedies.
- E. If alteration of the alternatives standards is to be made, it must comply the principle of equity and the administrative arbitrariness must be forbidden.
- F. From the perspective of human rights protection, prioritize the alternatives to detention program, and take detention as the last resort.
- G. We suggest that the National Immigration Agency learn from the USA's and the UK's experience in innovating their alternatives to detention programs, using digital surveillance technology to track the illegal migrants on bail.

第一章 緒論

第一節 研究動機

自司法院大法官釋字（下稱釋字）第 708、710 號解釋文公布後，我國的收容制度有了重大的改革¹，許多的學者與實務上執勤的專家已針對收容新制進行了廣泛的探討，歸納其研究多著重於新法的收容程序對移民人權的保障與影響等議題，或點出我國替代收容制度上仍有改進的空間等建議。但收容新制中極為重要的收容必要性裁量卻較少獲得討論。收容必要性裁量為法律賦予移民主管機關的行政裁量權，此裁量權的審酌標準將決定外國人是否會被剝奪人身自由，以及會被剝奪多久，因此實有慎重檢視之必要。惟目前可查之收容必要性裁量基準表為內政部移民署(下稱移民署)於 2015 年 5 月 11 日移署國執榮字第 1040055657 號函所檢附的「入出國及移民法第 38 條暫予收容裁量基準參考表」及「入出國及移民法第 38 條之 1 不暫予收容裁量基準參考表」(請參閱附錄一、二)。上述 2 參考表為移民署所公布的裁量性行政規則，可間接對外產生法律效力，且所影響的是憲法第 8 條所保障的人身自由法益。該裁量基準自公布後即未曾再予以修訂，移民業務主管機關第一線執行人員也僅剩少數中南部的專勤隊仍有在參酌，司法部門更只剩雲林地方法院的續予收容庭偶有將其納入參考。自行政機關至司法部門對收容必要性裁量的忽視由此可見一斑。

眼下全球 COVID-19 疫情蔓延，許多國家關閉邊境，停飛航班，使移民主管機關難以將外國人強制驅逐出國。但收容的目的就是為了保全強制驅除出國處分的執行，在明知無班機可飛之情形下，是否仍有將外國人大規模集中於收容所²進行收容管理的必要，仍是收容必要性裁量權須受審慎檢視的關鍵。即便後續有與部分國家商討專機遣送，但仍難避免僧多粥少之情形，實際收容人數與可被遣送人數實有極大落差，此時移民主管機關針對收容

¹ 改革層面含括：賦予受暫時收容人司法救濟的途徑；暫予收容期間不得逾 15 日；續予收容、延長收容須向法院聲請裁定及收容替代制度等。

² 本文所述「收容所」，指我國移民業務主管機關為收容外國人（參註 3）所設置之大型收容處所，其詳細沿革請參閱第 2 章。設置於各地專勤隊的臨時收容處所另以「臨時收容所」稱之。惟，現今主流媒體仍慣以「收容中心」、「收容所」稱呼移民署所設立的大型收容處所，合先敘明。

必要性的裁量究竟是否有符合比例原則亦是本文探討重點之一。

收容必要性與替代收容是一體兩面，如行政機關認無收容之必要自然無需剝奪外國人的人身自由予以集中收容管理，且可選擇對移民人權侵害較小的替代收容制度。雖然我國替代收容制度仍未完善，但參酌國外先進國家針對替代收容制度所進行的改革措施，我移民主管機關或能有所借鏡，改善我國在替代收容制度上管理人力與資源不足之處。例如美國的集中監管計畫（Intensive Supervision Appearance Program, ISAP）提供了移民一個無需被剝奪人身自由的替代收容選項，以電子監控科技輔助替代收容制度，且在 COVID-19 疫情下申請加入該計畫的人數更呈現倍數的增長。英國內政部（Home Office）為改善其替代收容制度，亦推動使用電子監控科技管理替代收容的外國人，對於收容管理資源有限的移民機關實有極大助益。本文將參酌國外以電子監控科技改善替代收容制度的措施，從法制面及執行面來探討我國替代收容制度適用性之問題。

第二節 研究目的

收容必要性的裁量與外國人的人身自由法益有直接的關係，在 COVID-19 疫情爆發下更凸顯了此重要性。本文將試著針對下列議題探討疫情下的收容必要性裁量是否遭到限縮，以及是否有替代可行的措施：

- 壹、配合防疫政策，移民管理機關在收容天數上的收容必要性裁量是否受其影響，以 2021 年 4 月 26 日宜蘭收容所的集體鼓譟事件為例。
- 貳、班機長期停飛下，強制驅逐出國程序窒礙難行，收容必要性的裁量權是否已限縮為零。雖有零星的包機遣送，但此時收容必要性的裁量是否有違最小侵害原則。
- 參、收容所並非法定的集中檢疫所或政府核准的防疫旅館，確診的受收容人就地隔離，使外國人在收容所有收容的事實，收容天數卻不被列入計算。移民管理機關的收容必要性裁量權是否因防疫而限縮，影響了移民人權。
- 肆、防疫政策下，收容所難維持社交距離，替代收容制度越顯重要。先進國家已採用電子監控科技輔助替代收容，降低收容管理成本與人力，並降低對移民人權的侵害，本文將針對國外相關改革措施在我國適用性進行討論。

第三節 重要名詞解釋

在本研究中與收容相關之詞彙係參照《入出國及移民法》、《憲法》、《臺灣地區人民與大陸地區人民關係條例》、《國籍法》及參考相關文獻之定義，本文中所使用的重要名詞解釋如下：

壹、暫予收容：

- 一、依據：《入出國及移民法》第 38 條第 1 項。
- 二、說明：外國人³受強制驅逐出國處分，符合收容要件，且有收容必要者，移民署得暫予收容外國人，至多 15 日。

貳、收容要件：

- 一、依據：《入出國及移民法》第 38 條第 1 項；《就業服務法》第 68 條。
- 二、說明：
 - (一) 無相關旅行證件，不能依規定執行。
 - (二) 有事實足認有行方不明、逃逸或不願自行出國之虞。
 - (三) 受外國政府通緝。
 - (四) 違反《就業服務法》第 68 條第 4 項規範⁴。

參、收容必要：

- 一、依據：《入出國及移民法》第 38 條第 1 項。
- 二、說明：非予收容顯難強制驅逐出國。

³ 所謂外國人，學者多有不同的定義，李震山教授在〈論移民制度與外國人基本權利〉認為外國人是指不具有我國國籍之人，不論其具有單一國籍、多重國籍或無國籍者。李建良教授在〈外國人權利保障的理念與實務〉則認為：非中華民國國籍之人為外國人，並將外國人細分為狹義外國人、大陸地區人民及無戶籍國民等。綜觀我國《憲法》第 3 條、《入出國及移民法》第 3 條及《國籍法》第 3 條，本文對外國人之認定採廣義解釋。非屬於「居住臺灣地區設有戶籍之國民」者，皆屬於外國人，包含：臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港居民、澳門居民及無國籍人士等。

⁴ 外國人在我國境內非法工作；聘雇期滿未依規定出國；受聘雇的外國人連續曠職 3 日失去聯繫等情形，且經入出國業務主管機關限令出國而屆期不出國者，入出國管理機關得將其強制驅逐出國，於未出國前，入出國管理機關得收容之。

肆、續予收容：

- 一、依據：《入出國及移民法》第 38 條之 4。
- 二、說明：暫予收容期滿前 5 日，移民署認有續予收容必要，應附具理由向法院聲請裁定續予收容，續予收容最長不超過 45 日。

伍、延長收容：

- 一、依據：《入出國及移民法》第 38 條之 4。
- 二、說明：續予收容期滿前 5 日，如受收容人護照、旅行文件遺失或失效，未能及時換發、補發、延期者，經移民署認有繼續收容必要，應附具理由向法院聲請裁定延長收容，延長收容最長不超過 40 日。

陸、收容替代⁵：

- 一、依據：《入出國及移民法》第 38 條第 2 項。
- 二、說明：移民署給予當事人陳述意見後，認有符合收容要件之一，但以不暫予收容為宜，得進行收容替代程序⁶。

柒、收容必要性的裁量標準：

- 一、依據：移民署 2015 年 5 月 11 日移署國執榮字第 1040055657 號函。
- 二、說明：
 - (一) 為統一收容必要性的裁量標準，《入出國及移民法》第 38 條暫予收容裁量基準參考表。(請參考附錄一)
 - (二) 《入出國及移民法》第 38 條之 1 不暫予收容裁量基準參考表。(請參考附錄二)

⁵ 「收容替代」為《入出國及移民法》法條中所使用之正式名稱，但實務上或不同文獻之間亦有稱其「替代收容」或簡稱「收替」者，實指同一行政行為，此先說明。

⁶ 命當事人覓尋居住臺灣地區設有戶籍國民、慈善團體、非政府組織或其本國駐華使領館、辦事處或授權機構之人員具保或指定繳納相當金額之保證金，並遵守下列事項之一部或全部等收容替代處分，以保全強制驅逐出國之執行：

- 一、定期至移民署指定之專勤隊報告生活動態。
- 二、限制居住於指定處所。
- 三、定期於指定處所接受訪視。
- 四、提供可隨時聯繫之聯絡方式、電話，於移民署人員聯繫時，應立即回覆。

第四節 研究方法與架構

壹、研究方法

本文採質性研究法對選定的主題進行探討，相對於以計量、統計分析方式獲得數據的研究，質性研究法則傾向於利用訪談法、詮釋學、民族誌、紮根理論、女性主義、符號互動論、敘說分析等方法獲得研究發現⁷，研究過程蒐集的資料屬性是較軟性（soft）的，例如人物、地方、訪談等⁸，且研究者本身亦是重要的研究工具，重視研究參與者的主體性、強調研究參與者互動與融入，透過文件、訪談、觀察等方式蒐集研究資料⁹。

根據 Michael Quinn Patton（2002）的分類，質性化研究訪談又可區分為非正式的會話訪談（the informal conversational interview）、一般性訪談導引（the general interview guide approach）及標準化開放性訪談（the standardized open-ended interview）¹⁰。非正式的會話訪談好處是開放式、無結構性的訪談，在雙方互動的過程中讓問題自然湧現¹¹。一般性訪談導引（又稱為半結構性訪談）特點是以訪談大綱來引導訪談的進行，訪談者會事先擬定訪談大綱，以開放式問答的方式，由受訪者針對特定的議題回答一系列結構式問題。而標準化開放性訪談則運用研究技術來進一步澄清認知或決策活動¹²。

本研究依其性質與目的採質性化研究的歷史研究法先探討我國收容制度演進的背景，使讀者對我國收容制度與移民人權保障間相互影響的關係有所了解。進而以文獻探討分析方式針對相關法規與文獻討論其與本研究主題之關係。因筆者本身與收容實務執行有密切關係，研究中亦將自身參與觀察到的我國收容實務情形納入研究探討範疇。並在提出的改善建議當中

⁷ 張國治（2013），《大陸女子來臺假結婚之分析與策進作為——以宜蘭縣為例》，內政部入出國及移民署專勤事務第一大隊，宜蘭縣專勤隊自行研究報告，2019年9月，頁55。

⁸ 潘淑滿（2022），《質性研究：理論與應用》，第2版，頁15。

⁹ 同註7，頁64。

¹⁰ Patton, Michael Q. (2002), *Qualitative Research & Evaluation Methods*, SAGE 2002, p.342.

¹¹ 黃文卿、林晏州（1998），〈深度訪談之理論與技巧——以陽明山國家公園遊園專車推動為例〉，《國家公園學報》，第8期，頁168。

¹² 謝秉陞（2007），《高科技產業中公關與記者間之權力關係探討》，國立交通大學傳播研究所碩士論文，頁32。

以比較研究之方式探討我國收容替代制度改革的可行性。而深度訪談部分則選擇以一般性訪談導引方式邀請相關領域的專家針對本研究主題進行探討，主要原因是希望在有限時間藉由一系列結構式的問題，使訪談內容緊扣研究主題避免離題。其開放且匿名式的問答過程，受訪者可自由回答自己的看法，訪問者亦可在過程中進一步詢問，以釐清受訪者之真意、動機、想法及看法等，此訪談方式具結構與彈性的特性對本研究的進行有相當幫助。

本研究所使用的質性化研究方法，茲分別論述如下：

一、歷史研究法

本文探討我國收容管理制度中收容必要性裁量權在各面向的意涵與重要性，自需從收容制度的演進為切入點，檢視收容程序與法規的演進歷程，論述其修法的契機與對後續收容制度及移民人權的影響。

二、文獻探討法

釋字第 708 號解釋文公布後，許多專家學者針對我國收容制度進行了廣泛的探討，在細讀相關文獻後發現多數研究皆發表於 COVID-19 疫情之前，無法論及疫情對我國收容制度在移民人權與防疫間所面臨的權衡與挑戰。

三、比較研究法

本文參酌國外替代收容制度的改革措施，正反論述了美國 ISAP 計畫對替代收容制度與移民人權間造成的影響。先進國家中，英國也於 2020 年引進電子監控科技輔助其替代收容，加強移民管理機關在收容管理資源上的不足。本文比較不同國家在替代收容上尋求以科技輔助來管理替代收容之外國人，並討論相關措施在我國的適用性。

四、深度訪談

本研究將設計問卷，從法制面、制度面及執行面等面向，針對

疫情下我國收容必要性的裁量權、電子監控科技輔助替代收容的可行性，與專家進行深度訪談後分析彙整其意見納入本文，提出分析結果與建議。

貳、研究架構

本研究的架構以流程圖表示如下：

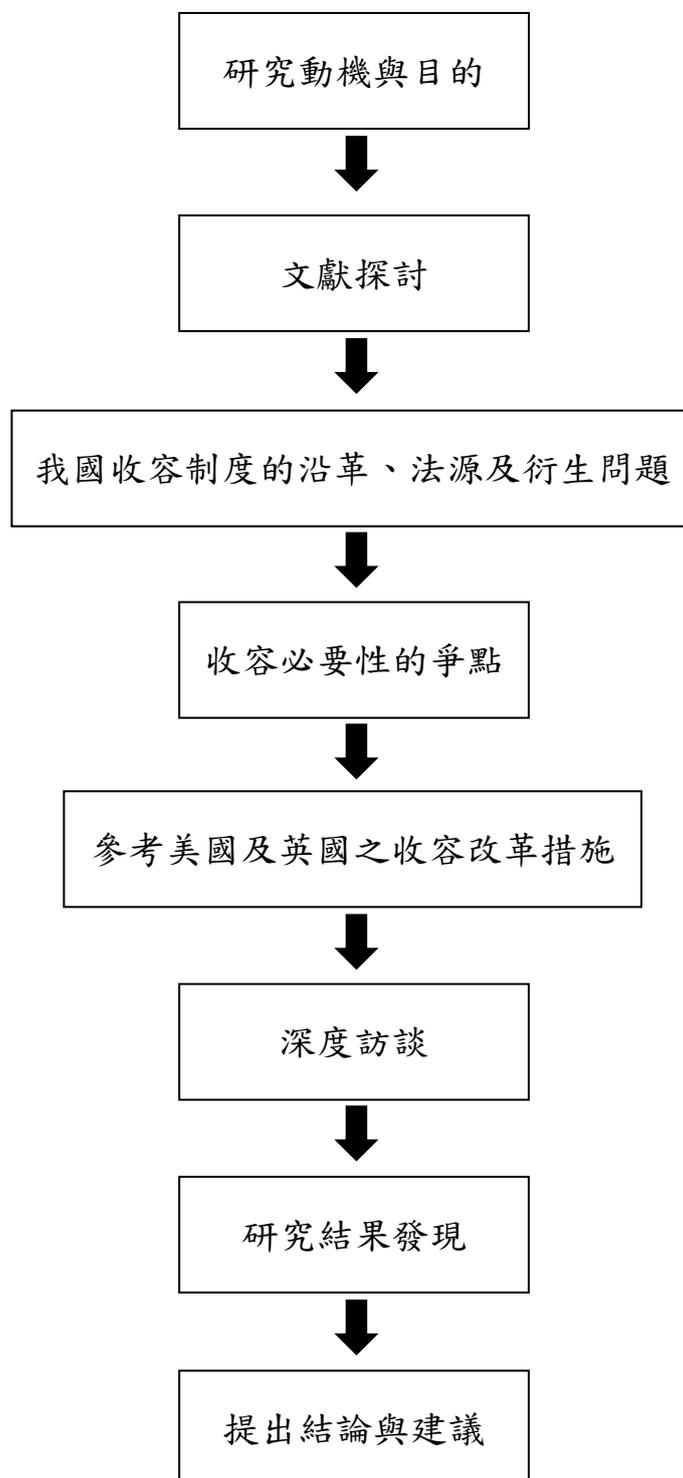


圖 1-1 研究架構流程圖

資料來源：自行整理繪製

參、研究分析

本研究蒐集並分析與收容新制相關的文獻，進而探討我國收容必要性的裁量現況，從不同面向進行問題分析。主要層面分為：

一、 法制面

(一) 內政部移民署頒布收容裁量基準參考表是否有完整法制程序。

(二) 移民主管機關對於收容必要性的裁量是否符合明確性原則。

(三) COVID-19 疫情下的收容必要性是否符合司法院大法官一再強調的比例原則。

二、 制度面

(一) 收容制度中的救濟途徑係先予收容再教示救濟，是否本末倒置。

(二) 因我國的替代收容制度成效不彰，是否讓第一線執行人員不願以「收替為原則，收容為例外」的最小侵害原則來進行收容程序。

三、 執行面

(一) 因防疫政策的滾動調整，致收容天數也須跟著浮動，是否讓收容管理產生困難。

(二) 收容所被臨時指定為集中檢疫所，是否影響受收容人與收容管理人員的健康。

四、 可改革方向

(一) 參考歐美國家的收容制度改革經驗，探討在我國的適用性。

(二) 心態上的改變，讓「收替為原則，收容為例外」之最小侵害原則於我國收容程序中落實。

最後再透過與該領域的專家進行深度訪談，綜整出我國現行收容必要性裁量在法制面、制度面、執行面的各種問題與可改革的方向，以下為本研究分析框架圖：

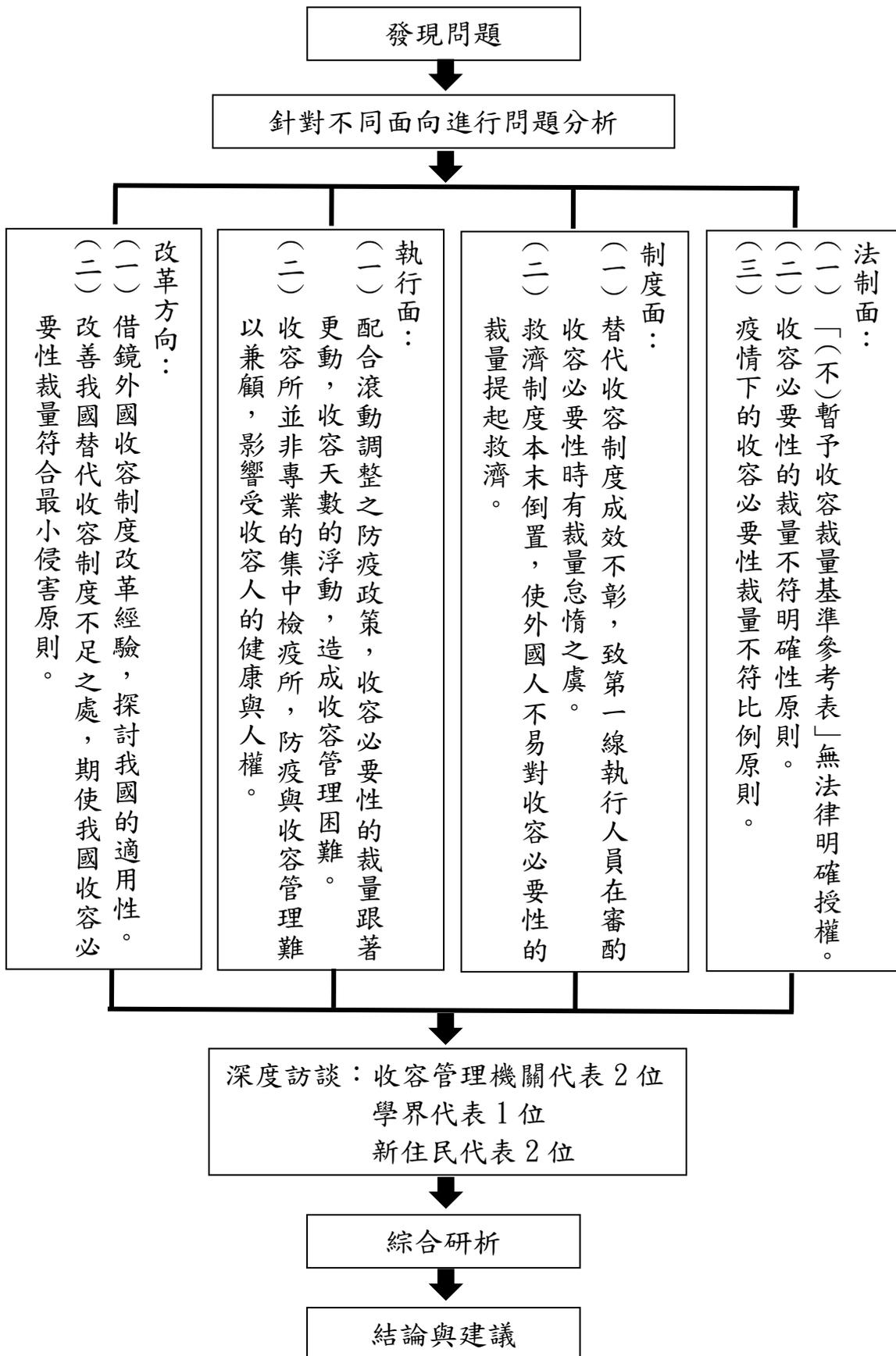


圖 1-2 分析框架圖

資料來源：自行整理繪製

第五節 文獻探討

為保障移民人權，釋字第 708 號解釋文公布後，我國收容制度經過了重大的改革，尤其針對收容天數、救濟制度等面向以法律明確地規範諸多措施，許多的學者研究已針對收容新制進行了廣泛的探討，而本研究將以收容新制中的收容必要性裁量為切入點，對相關的研究文獻進行分析探討，並綜整詳如表 1-1：

表 1-1 收容新制相關研究文獻

項次	題目（作者、年分）	與本研究相關之收容新制探討與評析
一	外國人人身自由保障之研究—以強制收容為中心（王寶明，2015）	<p>一、該研究指出收容應採取法官保留原則，收容此種人身自由限制處分的作成上，目前仍未採取法官保留的設計，作者認為並非妥適。</p> <p>二、釋字第 708 所指「合理作業期間」尚有疑義，且與實務上執行強制驅逐出國所需天數落差太大。</p> <p>三、<u>本研究</u>認為，在 COVID-19 疫情下，許多的遣送任務在所謂合理作業期間更是無法達成。</p> <p>四、<u>本研究</u>對該文建議限制人身自由應採全面法官保留持保留看法，釋字第 690 已指出，衛生機關依《傳染病防治法》強制隔離居民，並不違反憲法第 8 條之意旨，但應給予被隔離者向法院請求救濟之機制。</p>
二	即時司法救濟、正當程序與移民人身自由保障（林超駿，2018）	<p>一、該作者認為非刑事拘禁如涉及之法律難度較低，實毋須一味強調法官保留。擴大對收容制度的人身自由保障司法救濟，以我</p>

		<p>國現有法官人力恐難以應付。</p> <p>二、聲請收容程序中移民署必須出庭，但究竟應負何種舉證責任，如不負舉證責任或僅負很低之說服責任，則司法程序保障的實益仍有限。</p> <p>三、<u>本研究</u>認為，以聲請收容的實務案例而言，收容管理機關必須負舉證責任，常見者為提出新事證，證明該外國人再次違反移民法規或《就業服務法》。</p>
三	外國人替代收容制度實行成效之研究（吳國榮、張國治，2019）	<p>一、該作者認為實務上對外國人是否收容之情形，並未有充分裁量而多逕予強制收容。</p> <p>二、《入出國及移民法》第 38 條之 1 明列得不暫予收容之情形，內容係考量被收容人身體健康等人道因素，僅為是否收容裁量基準之一。但實務上卻變相成為第一線執行人員很難有裁量空間而多逕予強制收容。</p> <p>三、收容滿 100 日仍無法辦理出旅行文件，顯示出行政機關之間的橫向溝通不足。</p> <p>四、<u>本研究</u>亦發現移民署頒布之「(不)暫予收容裁量基準參考表」並未發揮實質參考作用，實務上變成只要不屬於上述第 38 條之 1 的情形，移民管理機關即進行強制收容，恐有裁量怠惰之虞。</p>
四	釋字 708 後外國人收容法規修法與執行探討（陳佳君，2018）	<p>一、該作者指出移民署為解決《入出國及移民法》修法後之法規疑義及執行適用問題，研訂各項裁量基準供實務單位參考使用。</p>

		<p>二、在移民署頒布「(不)暫予收容裁量基準參考表」後，實際執行情況卻無明顯改變，凡被查獲為行蹤不明之移工，大部分都暫予收容，這是否符合釋字第 708 意旨恐有疑問。</p> <p>三、本研究認為上述裁量基準參考表為對外產生法律效益的裁量性行政規則，影響人民的人身自由法益，卻由移民署自行制定而未有法律明確授權。</p> <p>四、本研究發現上述裁量基準參考表已不被大多數單位採用，並未發揮實質參考作用。</p>
五	替代收容政策執行之探討—從政策過程評估角度分析（周冠廷，2017）	<p>一、該作者訪談後發現地方法院的續予收容庭聲請裁定案件多僅為需要遣送作業時間，聲請裁定流於形式，卻耗費時間與人力。</p> <p>二、該作者引用張國龍（2015）的移民署自行研究報告結果，認為在移民署頒布裁量基準參考表供各單位參考後，替代收容的成效有所改善，尤以具保（保證金）方式效果最好，再次行蹤不明人數比例最低。</p> <p>三、本研究發現現行實務上，收容程序使用上述裁量基準表的比例已非常少，以具保進行的替代收容也難以發揮成效。</p>
六	外來人口收容新制法律關係之探討（張國龍，2015）	<p>一、該作者主張在管制入出境外來人口與尊重人身自由之間，並非對立，移民管理機關應依比例原則裁量，必要時視個案情形判斷，減少不必要之收容處分。</p> <p>二、透過法官保留裁定是否應續予收容，並加</p>

		<p>強與民間團體的溝通，以維護人身自由保障之目的。</p> <p>三、收容決定係嚴重剝奪人身自由之強制措施，應審慎為之，縱具備收容事由，但不能盡速使其出國，亦應考量其他可確保強制其出國之較輕微手段。</p> <p>四、如有對受收容人權益侵害較小之替代方法，即不得選擇對其權益損害較大之收容決定，以符合《憲法》第 23 條及《行政程序法》第 7 條所定比例原則之要求。</p> <p>五、本研究發現該報告係 2015 年收容新制上路時所撰，對新法充滿期許，但顯與現行各單位對收容必要性的裁量大相逕庭。</p> <p>六、本研究認為此次 COVID-19 疫情下的收容必要性裁量，與上述收容新制施行時對比例原則的堅持有明顯扞格。</p>
七	外國人收容後遣送不出去之…續集（蔡政杰，2021）	<p>一、實務上，違反收替的對象通常會去非法從事工作，只要筆錄問得出來，咬得死，即使沒有真正查到雇主，應該還是可用不同事件為由，重新處分驅逐出國，再依《入出國及移民法》第 38 條重新暫予收容。</p> <p>二、法界有一爭點，依釋字第 708 號解釋文，部分國家（如越南）因疫情不接受國際航班，實質上無法執行強制出國，自然不能用收容的手段來保全強制出國處分。</p> <p>三、但該作者認為越南政府雖不接受國際航班，但與我方政府已協商多次的專機遣返，</p>

		<p>所以不能將這些越南受收容人視為「事實上無法遣返」，而是隨時都有可能談妥包機，即時遣返，所以收容手段還是有其必要性。</p> <p>四、本研究發現上述疫情下的包機遣返，雖非「事實上無法遣返」，但航空公司能撥出的機位有限，實際能遣返之人數與被收容的人數比例相差懸殊，實不符大法官於解釋文中再三強調之比例原則。</p> <p>五、本研究認為移民署成立後應跳脫「入出境管理局」的舊有思維，在人流管理與移民人權間依法審酌個案之收容必要性，確保行政手段有助於目的之達成，且符合最小侵害原則。找新事證重開處分再予以收容，或收容數百上千人只為遣返寥寥幾人，這些都與當初收容新制上路時的期許背道而馳，亦不符大法官解釋之意旨。</p>
八	<p>從聯合國禁止酷刑公約探討移民收容與驅逐出國（境）的人權保障（孟維德，2020）</p>	<p>一、該作者強調移民收容的人權保障原則，遷徙並非犯罪，收容處分應為最後手段，當最後手段須剝奪移民自由，主管機關不得予其類似刑事犯之拘禁。</p> <p>二、非法的入境及居留，它並不是犯罪，而是違反行政法規上的規定，所以在剝奪移民自由的過程當中，必須要凸顯非刑事犯的氛圍。</p> <p>三、國際硬法文件跟軟法文件都特別強調，應向所有被剝奪自由者，保證實踐法律和程</p>

		<p>序的保障。</p> <p>四、<u>本研究</u>認同該作者之主張，收容處分應為最後手段，移民主管機關應審慎使用法律賦予之收容必要性裁量權，以降低收容處分對移民人權之影響。</p> <p>五、<u>本研究</u>發現實務上移民署對所查緝及收容之外國人大多給予高度刑事犯的氛圍，由專勤隊和收容所手銬戒具的使用頻率便可見一斑¹³。</p>
--	--	---

資料來源：自行整理

¹³ 依《入出國及移民法》第 72 條第 2 項第 3 款規定，得使用戒具之情形為對象有「逃亡或逃亡之虞」，但《內政部入出國及移民署戒具武器之種類規格及使用辦法》第 4 條、第 5 條僅規定：

第 4 條：入出國及移民署人員應合理使用戒具或武器，不得逾越必要程度。

第 5 條：入出國及移民署人員使用戒具或武器之原因已消滅者，應立即停止使用。

該母法與子法中皆未明確指出「逃亡或逃亡之虞」的認定標準為何？據林宜慶（2005）《偵查階段羈押之司法審查》之研究，根據羈押處分對逃亡之虞的認定為：所謂有逃亡之虞，係指於判斷具體個案之情況事實，而可合理推測被告有意逃避刑事追訴及執行之高度可能性，如買機票欲離境、冒用他人證件等。決定有無逃亡之虞，應依犯罪情節之輕重、被告之性格、年齡、職業、身份地位、家庭關係、住所之有無、前科、犯罪後之狀況及有無曾經因案逃亡之記錄等情況綜合判斷之，不能僅以被告犯罪嫌疑重大，即認為有逃亡之虞。然而，收容對象並非刑事犯，移民署對收容對象「逃亡之虞」的認定標準是否又高於受羈押處分的刑事犯嫌？因為實務上收容對象不分性別、年紀、事由皆一律被施以手銬等戒具防止脫逃。

第二章 我國收容制度探討

我國對外國人實施收容始於 1992 年，而自《入出國及移民法》1999 年 5 月 28 日公布施行後，收容制度才正式有法源依據。移民署於 2007 年 1 月 2 日成立後，原由警政署外事組管理之外國人收容所¹⁴及各警察機關成立之外國人臨時收容所，改由移民署收容事務大隊負責管理。草創初期在其編制下設有 4 個大型收容所（宜蘭、臺北、新竹、南投）¹⁵，而專勤事務大隊下各專勤隊的臨時收容所亦納入收容事務大隊管轄。

第一節 收容制度背景與沿革

壹、我國收容制度起源

一、行政命令時期

我國收容制度起始可略以 1992 年為分水嶺，此前我國並無正式的外國人收容制度，僅以行政命令作為將外國人強制出境之依據。對於不受歡迎的外國人、逾期停居留或非法打工的外國人，多指示其儘速離境。1992 年 5 月 8 日政府頒布就業服務法，為保障合法移工，大力取締非法移工並進行強制收容，開啟了我國對外國人收容制度。但此時收容法規與收容設備仍未完善，對外國人逕行收容時僅依《外國人入出國境及居留停留規則》¹⁶、《外國人收容管理要點》¹⁷等職權命令處理相關事宜。與外國人收容相關條文列舉如下：

- (一) 外國人入出國境及居留停留規則第 24 條規定：外國人有下列各款情形之一者，得由當地警察局報請內政部警政署，暫予收

¹⁴ 原位於臺北縣三峽鎮之外國人收容所，自內政部入出國及移民署於 2007 年 1 月 2 日成立後，即改隸屬該署，並更名為臺北收容所，現收容對象不再以外國人為限，主要包含外國人與大陸地區人民。

¹⁵ 外島另設有連江收容所。

¹⁶ 參閱查內政部法規系統，內政部於 1989 年 1 月 8 日以 (78) 臺內警字第 661280 號令發布「外國人入出國境及居留停留規則」，全文 38 條。另，內政部警政署依據外國人入出國境及居留停留規則第 24 條第 2 項之授權，訂定「外事警官隊設置要點」，於臺北縣三峽設置「外國人收容所」。該法規已於 2000 年 2 月 1 日廢止。（查詢日期：2022 年 9 月 10 日）
<https://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL004674#lawmenu>

¹⁷ 內政部於 1996 年 11 月 27 日以 (85) 臺內警字第 8572250 號函制定《外國人收容管理要點》，其中第 36 點規定「各警察機關得視實務需要，於警察機關內擇適當處所或拘留所，設置外國人臨時收容所，辦理臨時收容業務。」

容：

1. 受驅逐出境之處分而尚未辦妥出境手續者。
2. 非法入境，逾期居留或逾期停留者。
3. 受限令出境之處分而有藏匿之虞或其行為有違反我國法令之虞者。
4. 其他有事實足認有暫予收容之必要者。

前項收容處所由內政部警政署設置之。

(二) 外國人收容管理要點：

1. 第 36 點規定：各警察機關得視需要，於警察機關內擇適當處所或拘留所，設置外國人臨時收容所，辦理臨時收容業務。
2. 第 37 點規定：查獲單位得簽請該管警察機關主管長官核准後予以臨時收容。
3. 第 39 點規定：臨時收容原則上不逾 15 日，如逾期未能遣送出境者，應移送移民署外國人收容所收容。

二、收容事件進入法制時期

隨著國內人權意識漸高，對移民人權的關注也越多，為使行政機關管理外國人時能依法行政符合法律保留原則，我國於 1999 年 5 月 21 日制定《入出國及移民法》，對於外國人的管理正式進入法制時期。其中參酌國外相關移民法制措施，增列保障人權條款。該法第 36 條明定外國人收容管理的程序與要件：

外國人有下列各款情形之一者，得強制收容：

- (一) 受驅逐出國處分尚未辦妥出國手續者。
- (二) 非法入國或逾期停留、居留者。
- (三) 受外國政府通緝者。

(四) 其他在事實上認有暫予保護之必要者。

前項收容以 15 日為限，必要時每次得延長 15 日。受收容人或其配偶、直系親屬、法定代理人、兄弟姊妹、辯護人、保證人，得於 7 日內向主管機關提出收容異議。

第 1 項第 1 款受強制驅逐出國者，無法遣送時，主管機關得限定其住居所或附加其他條件後，解除收容。

《入出國及移民法》針對外國人的收容要件、處所、期間、救濟程序，解除收容之要件等，均明文規範。根據該法的授權，主管機關於 1999 年 10 月 30 日訂定了《入出國及移民法施行細則》，對主管機關的業務分工有了明確界定。並於 2000 年 2 月 1 日發布《外國人收容管理規則》，清楚規範了收容管理機關對受收容人的管理內容。在《就業服務法》部分，自 2001 年起增列第 68 條，賦予失聯移工收容法源依據¹⁸。

貳、現行收容制度探討

一、法源依據

我國現行對外國人收容管理之法源依據以《入出國及移民法》第 38 條為母法，以及該法所授權制定之《外國人收容管理規則》及其他細項之收容作業規範¹⁹，以下探討主要著重在移民主管機關對外國人發起之處分足以直接影響外國人人身自由之部分，並不逐條一一檢視第 38 條全部條文。

(一) 暫予收容，《入出國及移民法》第 38 條規定：

外國人受強制驅逐出國處分，有下列情形之一，且非予收容顯難強制驅逐出國者，移民署得暫予收容，期間自暫予收容時起最長不得逾 15 日，且應於暫予收容處分作成前，給予當事人陳述意見機會：

¹⁸ 吳國榮、張國治（2019），〈外國人替代收容制度實行成效之研究〉，《國土安全與國境管理學報》，第 32 期，2019 年 12 月，頁 153。

¹⁹ 與收容管理相關的細項行政規則包括：《內政部移民署臨時收容所管理作業規定》及《內政部移民署事務大隊受收容人入所須知》等內部作業規範，非本文主要探討範圍。

1. 無相關旅行證件，不能依規定執行。
2. 有事實足認有行方不明、逃逸或不願自行出國之虞。
3. 受外國政府通緝。

移民署經依前項規定給予當事人陳述意見機會後，認有前項各款情形之一，而以不暫予收容為宜，得命其覓尋居住臺灣地區設有戶籍國民、慈善團體、非政府組織或其本國駐華使領館、辦事處或授權機構之人員具保或指定繳納相當金額之保證金，並遵守下列事項之一部或全部等收容替代處分，以保全強制驅逐出國之執行：

1. 定期至入出國及移民署指定之專勤隊報告生活動態。
2. 限制居住於指定處所。
3. 定期於指定處所接受訪視。
4. 提供可隨時聯繫之聯絡方式、電話，於入出國及移民署人員聯繫時，應立即回覆。

依前項規定得不暫予收容之外國人，如違反收容替代處分者，入出國及移民署得沒入其依前項規定繳納之保證金。

- (二) 續予收容及延長收容²⁰，《入出國及移民法》第 38 條之 4 規定：
- 暫予收容期間屆滿前，移民署認有續予收容之必要者，應於期間屆滿 5 日前附具理由，向法院聲請裁定續予收容。
- 續予收容期間屆滿前，因受收容人所持護照或旅行文件遺失或失效，尚未能換發、補發或延期，經移民署認有繼續收容之必要者，應於期間屆滿 5 日前附具理由，向法院聲請裁定延長收容。

²⁰ 因本文探討主要著重在移民主管機關對收容必要性裁量權的探討，大陸地區人民、港澳地區人民的收容程序與收容天數有相異的部分（例：大陸地區人民的總收容天數可至 150 日），不在本文探討的範圍，詳細內容仍須參酌各自對應的法律條文，合先敘明。

續予收容之期間，自暫予收容期間屆滿時起，最長不得逾 45 日；延長收容之期間，自續予收容期間屆滿時起，最長不得逾 40 日²¹。

(三) 收容期間，移民署可廢止暫予收容處分或停止收容，《入出國及移民法》第 38 條之 7 規定：

移民署作成暫予收容處分，或法院裁定准予續予收容或延長收容後，因收容原因消滅、無收容之必要或有得不予收容情形，移民署得依職權，廢止暫予收容處分或停止收容後，釋放受收容人。

(四) 廢止暫予收容處分或停止收容後，移民署可再次將其收容之情形，《入出國及移民法》第 38 條之 8 規定：

外國人依第 38 條之 1 第一項不暫予收容或前條第一項廢止暫予收容處分或停止收容後，有下列情形之一，非予收容顯難強制驅逐出國者，移民署得再暫予收容，並得於期間屆滿前，向法院聲請裁定續予收容及延長收容：

1. 違反第 38 條之 1 第二項之收容替代處分。
2. 廢止暫予收容處分或停止收容之原因消滅。

前項外國人再次收容之期間，應與其曾以同一事件收容之期間合併計算，且最長不得逾 100 日²²。

二、收容事由

目前我移民主管機關依法可對外國人進行收容之事由有 4：

(一) 無相關旅行證件，不能依規定執行。

(二) 有事實足認有行方不明、逃逸或不願自行出國之虞。

²¹ 對外國人的總收容天數，最高可至 100 日。

²² 若有新事證足以證明該外國人再次違反《入出國及移民法》或《就業服務法》規範，移民主管機關可予以新的暫予收容處分，收容天數重新計算，不受《入出國及移民法》第 38 條之 8 總收容天數 100 日的限制。

(三) 受外國政府通緝。

(四) 違反《就業服務法》規範：在我國境內非法工作；聘雇期滿未依規定出國；受聘雇的外國人連續曠職 3 日失去聯繫等情形，且經入出國業務主管機關限令出國而屆期不出國者，入出國管理機關得將其強制驅逐出國，於未出國前，入出國管理機關得收容之。

移民署針對外籍移工違反《就業服務法》規定而有執行強制出國及收容之情形者，其行政程序仍依循《入出國及移民法》的相關規範處理。

三、救濟途徑

外國人在被處以暫予收容處分後，於收容期間內有下列依法救濟的途徑：

(一) 暫予收容期間內，可依《入出國及移民法》第 38 條之 2 向移民署提出收容異議²³，程序如下：

1. 受收容人或其配偶、直系親屬、法定代理人、兄弟姐妹，對第 38 條第一項暫予收容處分不服者，得於受收容人收受收容處分書後暫予收容期間內，以言詞或書面敘明理由，向移民署提出收容異議；其以言詞提出者，應由移民署作成書面紀錄。
2. 移民署收受收容異議後，應依職權進行審查，其認異議有理由者，得撤銷或廢止原暫予收容處分；其認異議無理由者，應於受理異議時起 24 小時內，將受收容人連同收容異議書或異議紀錄、移民署意見書及相關卷宗資料移送法院。

²³ 對暫予收容處分不服，不適用《提審法》，受收容人或其親屬得提起收容異議，移民署受理收容異議起 24 小時內須將受收容人移送法院裁定。「提審」本屬「救急」制度，用以補充正當法律程序之不足。如其他法律規定人民得聲請即時由法院審查，而逮捕、拘禁機關應於受理聲請後的 24 小時內將被逮捕拘禁之人移送法院審查時，憲法保證人民得聲請法院即時救濟之意旨已然實現，自無再重複進行提審程序之必要。詳內容請參酌陳佳君(2018)，《釋字第 708 後外國人收容法規修法與執行探討》，淡江大學碩士論文，頁 52。

但法院認得依行政訴訟法相關規定為遠距審理者，於法院收受卷宗資料時，視為移民署已將受收容人移送法院。

3. 第一項之人向法院或其他機關提出收容異議，法院或其他機關應即時轉送移民署，並應以該署收受之時，作為前項受理收容異議之起算時點。
4. 對於暫予收容處分不服者，應依收容異議程序救濟，不適用其他撤銷訴訟或確認訴訟之相關救濟規定。
5. 暫予收容處分自收容異議經法院裁定釋放受收容人時起，失其效力。

(二) 在續予收容、延長收容期間，可依《行政訴訟法》的「收容聲請事件程序」²⁴專章向地方行政法院聲請停止收容：

《行政訴訟法》第 237 條之 13（聲請法院停止收容）

行政法院裁定續予收容或延長收容後，受收容人及得提起收容異議之人，認為收容原因消滅、無收容必要或有得不予收容情形者，得聲請法院停止收容。

(三) 對法院的收容聲請事件裁定不服者，可提抗告或再審：

同法，第 237 條之 16（收容聲請事件裁定之救濟程序）

聲請人、受裁定人或移民署對地方行政法院所為收容聲請事件之裁定不服者，應於裁定送達後 5 日內抗告於管轄之高等行政法院。對於抗告法院之裁定，不得再為抗告。

抗告程序，除依前項規定外，準用第四編之規定。

收容聲請事件之裁定已確定，而有第 273 條之情形者，得準用第五編之規定，聲請再審。

²⁴ 依《行政訴訟法》第 237 條之 10 之定義，收容聲請事件包含：（一）依《入出國及移民法》、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》及《香港澳門關係條例》提起收容異議、聲請續予收容及延長收容事件。（二）依本法聲請停止收容事件。

其中司法單位對移民署收容必要性裁量權的審查，在《行政訴訟法》第 237 條之 12 第 2 項中有提及：

行政法院審理前項收容聲請事件時，得徵詢移民署為其他收容替代處分之可能，以供審酌收容之必要性。

第二節 現行收容制度爭議

自 2013 年 2 月 6 日釋字第 708 號解釋文公布後，我國的收容制度有了巨大的變革，經過 2 年的修法於 2015 年 2 月 6 日《入出國及移民法》的收容程序增加了更明確的程序規範與救濟途徑，詳細收容程序與救濟已於前文論及，此不再贅述。但修法後的收容制度對移民人權的保障似尚有爭議，其中又以外國人的的人身自由保障無法獲得法官保留而備受質疑，以及法條中對收容必要性的標準並無明確規範，僅由移民主管機關心證認定，對符合收容要件的外國人即可發動收容程序，剝奪其人身自由。

壹、移民人權保障不足

一、無法官保留

李震山大法官於「708 釋字的部分協同部分不同意見書」²⁵中明確指出目前主要問題則係對於外國人收容處分之裁處，係由移民署自為決定，如此作法未盡符合憲法第 8 條所明示之正當法律程序原則。我國發動強制驅逐出國及收容程序之機關皆為移民署，則移民署等於同時兼具司法警察、檢察官以及法官之角色²⁶，這對外國人的人身自由顯有過度侵犯之虞。

二、收容及救濟程序本末倒置

收容之目的是為了保全強制驅逐出國處分的執行，對外國人發動收容的程序須同時滿足收容的要件以及收容的必要性。法律已明確規範列出了收容的要件，但卻含糊帶過對收容必要性的定義，只略以「不予收容顯難強制驅逐出國」²⁷云云予以移民主管機關極大的收容裁量權，機關甚至毋須證明何以非得收容該外國人。外國人反而要在「被收容後」透過收容異議的救濟途徑才能主張自己的人

²⁵ 參閱 2013 年 2 月 6 日司法院釋字第 708 號「受驅逐出國外國人之收容案」，李震山大法官提出之部分協同部分不同意見書。（查詢日期：2022 年 9 月 10 日）
<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310889>

²⁶ 林超駿（2018），〈即時司法救濟、正當程序與移民人身自由保障〉，《中研院法學期刊》，第 23 期，2018 年 9 月，頁 29。

²⁷ 針對收容必要性之爭議，將於後續章節探討，此先略談。

身自由權。如此本末倒置的手法，顯示出我國收容制度仍未能從「限制人身自由應為最後手段性」之思維出發，才屢以收容作為優先作法²⁸。

三、不符最小侵害原則

承上續談最小侵害原則，當行政機關為達成某行政目的，有多數行政手段存在時，應採取對人民權益侵害最小之手段，或其他對人民權益侵害較少之可替代性措施²⁹。《入出國及移民法》第 38 條第 2 項已列出在無收容必要下，移民主管機關可進行的收容替代措施。弔詭的是，在已有其他替代方案存在下，移民主管機關亦可自行決定替代措施之內容，除了可避免暫予收容處分所涉及的人身自由拘束須符合法官保留之爭議，另一方面，在收容管理資源有限之情形下，考量收容管理人力與經濟成本等因素，綜合權衡之下，不正應選擇替代收容措施，以較低負擔之政策工具來達到相同之效果嗎³⁰？

四、合理作業期間與事實脫節

依法務部（90）函釋³¹見解，受收容人在收容期間視為依法逮捕、拘禁之人，而其收容（拘禁）之天數依照釋字第 708 號見解卻是依移民署的「合理作業期間」。此等剝奪人民人身自由的發起無法官保留，且收容（拘禁）時間長短之標準亦不明確，這若發生在刑事犯的拘禁執行上尚顯不可思議，遑論受收容人並非刑事犯，其人身自由被侵犯程度卻更比刑事犯還嚴重。另執行強制驅逐出國法定的合理作業期間為 15 日，與實際執行落差過大，在 COVID-19 疫情全球蔓延下，各國邊境控管且航班銳減，所謂「合理作業期間」

²⁸ 吳國榮、張國治（2019），〈外國人替代收容制度實行成效之研究〉，《國土安全與國境管理學報》，第 32 期，2019 年 12 月，頁 147。

²⁹ 參閱大法官釋字第 514 號解釋文。

³⁰ 牟苜君（2018），〈入出國及移民法有關刑期折抵規定修正之研討—兼論替代收容制度〉，《司法新聲》，第 128 期，2018 年 10 月，頁 41。（查詢日期：2022 年 9 月 9 日）

<http://ja.lawbank.com.tw/pdf/03-2-學員論著-牟苜君.pdf>

³¹ 參閱法務部 90 年 12 月 6 日（90）法檢字第 029995 號函釋，主旨：所詢外國人收容所收容之外國人是否屬刑法第 161 條所稱之依法逮捕、拘禁之人。（查詢日期：2022 年 9 月 10 日）
<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE079861>

更是與事實脫節。

貳、替代收容制度效果不彰

我國實務上收容程序未能符合最小侵害原則其癥結點在於我國的替代收容措施並不完善，替代收容效果不彰。以 2015 年 2 月 5 日至同年 7 月 31 日替代收容處分執行情形為例：收容處分每月平均件數 1,443 件；替代收容處分每月平均 152 件，也就是大約平均收容 10 個外國人才會作出 1 件替代收容處分。而替代收容出去的外國人，卻有近 3 分之 1 的比例再次逃逸無蹤³²。

綜觀學界及收容管理實務界之討論，我國替代收容成效不彰之原因可歸納為以下幾點：

- 一、具保的保證金過低，平均約 2 萬至 6 萬。
- 二、具保的保證人並無任何保證責任，替代收容之外國人行蹤不明後，無法可追究保證人之責任。
- 三、替代收容期間，外國人依法不得在我國工作，何以維生？尤其是在 COVID-19 疫情下班機停飛，回國之日遙遙無期，外國人無經濟來源維持生計。失聯後再次違法打工似乎是無可避免的選擇。
- 四、對無邦交國之外國人，收容滿 100 天後仍無法辦理其旅行文件（通常為護照），只能將其替代收容。且若無非法打工等新事證將無法對其再處以收容處分，該外國人在我國身分類似非法的永久居留，無法將其強制出國。此現象亦凸顯我國行政單位之間橫向溝通的不足。
- 五、在移民主管機關人力未增加之情形下，對於替代收容的外國人後續追蹤事宜，無論是對移民署專勤隊人力或是收容管理機關的人力來說，都是一大負擔。

³² 數據來源：陳佳君（2018），《釋字第 708 後外國人收容法規修法與執行探討》，淡江大學碩士論文，頁 48。

第三節 收容必要性的裁量標準不明確

我移民業務主管機關對外國人發動收容程序必須符合收容之要件，且須有收容必要性。但實務上目前收容必要性的裁量標準僅依據移民署 2015 年 5 月 11 日移署國執榮字第 1040055657 號函所示：

壹、《入出國及移民法》第 38 條暫予收容裁量基準參考表（請參酌附錄一）。

貳、《入出國及移民法》第 38 條之 1 不暫予收容裁量基準參考表（請參酌附錄二）。

該函釋乃是移民署因應釋字第 708 號所示而針對收容必要性所制定之裁量性行政規則，內容大致依據「2015 年第 1 次擴大署務會報重要工作題目報告」所討論的「為執行入出國及移民法收容新制之因應措施」，其內容將收容必要性的裁量基準大致分為 4 點³³：

壹、依入出國方式：如未經許可或以非法方式入國。

貳、依相關紀錄：如有失去聯繫、行方不明或類似情事。

參、比例原則：如已限令出國、准許其自行出國或作成收容替代處分，當事人仍無故未出國。

肆、依在臺狀態：如當事人無固定居所、家庭關係等。

由該函釋可清楚看出上述收容必要性之裁量基準乃是為因應釋字第 708 號要求修改我國收容制度而生，且至今已逾 7 年未曾修訂。實務中仍有在參酌此裁量基準參考表的單位更是僅有中、南部少數專勤隊（如嘉義縣專勤隊），而司法單位仍有在參酌此裁量基準者更是剩下雲林地方法院的續予收容庭³⁴。

³³ 張國龍（2015），《外來人口收容新制法律關係之探討》，內政部移民署自行研究報告，2015 年 9 月，頁 17。

³⁴ 參閱臺灣雲林地方法院 2021 年度續收字第 29 號裁定；臺灣雲林地方法院 2020 年度續收字第 216 號裁定。（查詢日期：2022 年 9 月 5 日）
<https://taiwanopendata.com/law/160hr533E2BL8sz3NH1778sj5.html>
<https://taiwanopendata.com/law/16r4m6jz5GA0tc71Oq294lt56.html>

收容必要性之審酌為收容程序中極為重要之一環，亦攸關外國人的人權保障，但其裁量基準的訂定（修訂）與實踐卻跟不上實際收容程序所需，亦不難理解我國移民主管機關第一線執行人員屢以強制收容作為優先作法。

第四節 國際常見之替代收容制度

壹、國際常見替代收容制度類型

目前國際上針對外來人口較常見的替代收容制度，大多採以下三種方式進行：

- 一、釋放前提 (release provision)：官員透過行政裁量決定是否免除收容。
- 二、社區模式 (community models)：收容人到社區工作自力更生或依親、宗教組織及住在政府成立的庇護中心。
- 三、有條件釋放 (conditional release)：收容人取得暫時的身分證明文件即可自由行動，國家也會設置擔保人制度追蹤後續狀況³⁵。

貳、社區型替代收容及安置模式

實際上在歐洲，2010 年之前有將近三分之二的國家有替代收容措施，他們在替代收容制度方面，多有提出社區評估及安置模式 (The Community Assessment and Placement Model, CAP)，這是一種非制式的架構，設計目的在於協助政府找到並發展出避免收容的機制及替代收容方案。透過此機制，得以避免不必要的收容，並有效促成社區型的替代安置，其中包含 5 道程序，分別為：

- 一、以不須收容為前提假設。
- 二、篩選及評估個案。
- 三、評估社區環境。
- 四、必要時在社區內採取因應做法。
- 五、僅在特殊且無其他方式時採取收容手段，並依據上開決策過程，依個案決定最終安置選項³⁶。

³⁵ 劉國良 (2015)，《外國人替代收容政策之研究》，中華大學碩士論文，頁 11。

³⁶ Sampson, R., Mitchel, G. and Bowring, L. (2011), There are alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention, 臺灣人權促進會譯，《替代收容—避免非必要移民收容工作手冊》，頁 20-45。

- 此外，上述的「社區」並非指狹義的社區，而是以下 3 種替代方式：
- 一、政府提供的公共安置設施（government public service）。
 - 二、民間提供的安置服務（civil society NGO/NPO）。
 - 三、政府與民間合作提供的安置服務（partnership government and civil society）³⁷。

³⁷ 同上，頁 51。

第三章 COVID-19 疫情下收容必要性的爭點

第一節 我國收容必要性裁量的適用時機

根據法律的授權，我國收容管理機關可使用收容必要性裁量的時機相當廣泛：在新收時即可審酌是否「非予收容顯難強制驅逐出國」；在判斷是否有人道、健康因素而需要對外國人進行收替時亦可考慮是否「以不暫予收容為宜」；再者，考量續予收容、延長收容、停止收容、廢止暫予收容、違反《就業服務法》等諸多情形，收容管理機關同樣被賦予收容必要性的裁量認定。

壹、收容必要性裁量權之法源：

- 一、《入出國及移民法》第 38 條第 1 項：……且非予收容顯難強制驅逐出國者，移民署得暫予收容。
- 二、《入出國及移民法》第 38 條第 2 項：……有前項各款情形之一，而以不暫予收容為宜，得命其……遵守下列事項之一部或全部等收容替代處分。
- 三、《入出國及移民法》第 38 條之 4 第 1 項：……移民署認有續予收容之必要者，應……向法院聲請裁定續予收容。
- 四、《入出國及移民法》第 38 條之 4 第 2 項，護照或旅行文件遺失或失效，尚未能換發、補發或延期，經移民署認有繼續收容之必要者，應……向法院聲請裁定延長收容。
- 五、《入出國及移民法》第 38 條之 7 第 1 項：……因收容原因消滅、無收容之必要或有得不予收容情形，移民署得依職權，廢止暫予收容處分或停止收容後，釋放受收容人。
- 六、《就業服務法》第 64 條第 4 項：違反……情事之外國人，經限期令其出國，屆期不出國者，入出國管理機關得強制出國，於未出國前，入出國管理機關得收容之。

貳、收容必要性裁量權限縮之情形

《入出國及移民法》第 38 條之 1 明定 6 種得不暫予收容之情形：

- 一、精神障礙或罹患疾病，因收容將影響其治療或有危害生命之
- 二、懷胎 5 個月以上或生產、流產未滿 2 個月。
- 三、未滿 12 歲之兒童。
- 四、罹患《傳染病防治法》第 3 條所定傳染病。
- 五、衰老或身心障礙致不能自理生活。
- 六、經司法或其他機關通知限制出國。

條文明列 6 種人道、健康因素，移民主管機關「得」不暫予收容，而予以收容替代處分。此處雖然機關的裁量權遭受條文明列的事項而限縮，但仍被賦予「得」裁量之空間。

第二節 COVID-19 疫情下，收容必要性之裁量

壹、依法得不暫予收容

我國衛生福利部疾病管制署自 2020 年 1 月 15 日起即將「嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19)」列為第五類法定傳染病，以強化疾病監測及防治³⁸。依據《傳染病防治法》第 3 條對各類法定傳染病之定義：

本法所稱傳染病，指下列由中央主管機關依致死率、發生率及傳播速度等危害風險程度高低分類之疾病：

- 一、第一類傳染病：指天花、鼠疫、嚴重急性呼吸道症候群等。
- 二、第二類傳染病：指白喉、傷寒、登革熱等。
- 三、第三類傳染病：指百日咳、破傷風、日本腦炎等。
- 四、第四類傳染病：指前三款以外，經中央主管機關認有監視疫情發生或施行防治必要之已知傳染病或症候群。
- 五、第五類傳染病：指前四款以外，經中央主管機關認定其傳染流行可能對國民健康造成影響，有依本法建立防治對策或準備計畫必要之新興傳染病或症候群。

而移民管理機關依據《入出國及移民法》第 38 條之 1 的規範，對於符合該法條所列符合 6 種人道因素之一的外國人得不暫予收容，並予以收容替代處分，其中第 4 款即明確指出「罹患《傳染病防治法》第 3 條所定傳染病」者並無收容之必要性。

綜觀上揭法令，顯見罹患 COVID-19 確診的外國人，其實並無收容之必要。但在社會輿情壓力³⁹ ⁴⁰及配合防疫政策下，收容必要性的裁量

³⁸ 疾管署自 2020 年 1 月 15 日起將「嚴重特殊傳染性肺炎」列為第五類法定傳染病。（查詢日期：2022 年 9 月 7 日）

<https://www.mohw.gov.tw/cp-4636-51062-1.html>

³⁹ CTWANT(2020)，〈疫情下「收容替代處分」移工趴趴走？移民署：嚴格控管中〉，CTWANT，2020 年 9 月 7 日。（查詢日期：2022 年 9 月 6 日）

<https://www.ctwant.com/article/71721>

⁴⁰ 張達智(2020)，〈「收容替代處分」移工成治安未爆彈？移民署 5 點澄清〉，中時新聞網，2020 年 9 月 7 日。（查詢日期：2022 年 9 月 2 日）

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200907001124-260402?chdtv>

權淪為空談。確診的受收容人不但無法進行收容替代，更甚者是各地專勤隊仍不斷將符合收容要件的外國人送至收容所。有學者即指出移民業務主管機關的第一線執行人員常因追求迅速遣送出國效率，或規避後續追蹤管制等繁瑣手續，未經裁量即對外國人施以收容處分⁴¹，不但增加收容成本的耗費，也有裁量怠惰之嫌。最後則因為收容空間有限，確診者與新收的外國人同處一戒區造成嚴重的交叉感染，除侵犯移民人權外，對受收容人與第一線執勤的收容管理人員健康更是影響甚鉅。

貳、無遣送之可能性，是否還有收容之必要性

依照釋字第 708 號解釋文意旨，移民署依《入出國及移民法》規定收容外國人，其目的是在保全強制驅逐出國的處分，但前提當是「在該外國人可立即於短期間內迅速遣送出國之情形下」⁴²。然而 COVID-19 疫情爆發初期，許多國家即關閉邊境，禁止班機入國。移民署在明知遣送為不可能之情形下，尤在收容所大量集中收容外國人，不但無法達成維持社交距離的防疫規定，更與收容的最終目的（強制出國）相抵觸，變相形成了為「替代收容」而收容。行政行為必須能有助於行政目的之達成始符合「適當性原則」。法律賦予行政機關強制權對符合收容要件的外國人得剝奪其人身自由，前提是機關在審慎行使其裁量權後認有收容必要，且此行為有助於達成強制出國目的。實務卻是，在動用各地專勤隊人力物力，且消耗大量收容管理資源之後，許多的外國人進收容所一圈，收容數十日後又陸續被放出，那一開始所認定有收容必要的裁量究竟為何？

即使後來陸續有與各國商談包機遣送的計畫，但航空公司能撥出的機位有限，移民署下轄的各縣市專勤隊臨時收容所與全臺 4 間大型的收容所，卻必須競相爭取那極為少數的遣送名額。剝奪數百名外國人的人身自由，有時卻僅有個位數的人能幸運被遣送，這樣的手段與目的之間

⁴¹ 吳國榮、張國治（2019），〈外國人替代收容制度實行成效之研究〉，《國土安全與國境管理學報》，第 32 期，2019 年 12 月，頁 176。

⁴² 司法院（2013），〈釋字第 708 號「受驅逐出國外國人之收容案」〉，2013 年 2 月 6 日。（查詢日期：2022 年 9 月 10 日）

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310889>

是否符合衡平性原則？無論是以防疫的角度，或以移民人權保障的角度，抑或比例原則的角度來審思，這樣的收容必要性裁量都是備受質疑的。

參、替代收容的裁量標準未統一，造成收容管理困難

收容管理機關鑑於收容空間有限，面對疫情下遣送量能銳減，新收人數卻不間斷之情形，只能被動以加速替代收容之方式因應。但各收容機關的收容替代的標準未能統一，造成受收容人彼此間互相比較收容天數，而收替的標準又隨防疫政策的改變、社會對移工的輿論風向、航班增減等因素而時有變動，使收容管理更加困難。2021年4月26日宜蘭收容所發生的集體鼓譟行為，具體化了此波疫情下受收容人對替代收容裁量標準不一的怨懟。報導指出：

引發這場暴動起因於收容人不滿保外決策變來變去，原本規定收容滿1個月才可以交保取代收容，但〔所方〕為空出床位縮短為21天即可交保，後來卻又變回1個月，讓收容人不滿規定反覆所以情緒躁動，從4月起陸續開始有不滿的聲音與反應⁴³。

〔所方〕曾答應收容人只要有航班就能離開，但是因為疫情升溫導致航班不夠，無法讓所有收容人一有航班就立即遣返，才會間接引起暴動⁴⁴。

《行政程序法》第6條明文「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」便是為了禁止行政機關恣意為差別待遇之行為，亦是貫徹「禁止恣意原則」的具體體現。此原則限制了行政機關的裁量權限，行政機關不得在欠缺合理充分之實質理由下，對於其行政行為所規制的對象有差別待遇。此次宜蘭收容所爆發的集體鼓譟事件，所方為因應防疫需求而逕行將收替期間的標準改變，無論此舉是否可被視為「正當理由」，《行政程序法》第9條亦規範「行政機關就該管行政程序，應於當事人

⁴³ 塗豐駿（2021），〈台版監獄風雲上演—移民署宜蘭收容所30多人險脫逃〉，蘋果日報，2021年5月3日。（查詢日期：2022年9月2日）

<https://www.appledaily.com.tw/local/20210503/M5Y4K4FJMNDKDBG4WEXKVZ575U/>

⁴⁴ 民視新聞網（2021），〈宜蘭收容所長離職—內部爆料：懷柔政策讓收容人肆無忌憚〉，民視新聞網，2021年5月6日報導。（查詢日期：2022年9月10日）

<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021506W0164>

有利及不利之情形，一律注意。」上述的集體鼓譟事件顯示，所方在調整替代收容的裁量標準時，顯未將受收容人有利及不利之情形通盤考慮，不僅對受收容人權益造成損害，亦使第一線的收容管理越加困難，且恐有違反禁止恣意原則之虞。

肆、我國收容必要性的裁量標準是否符合層級化法律保留原則

法律授予移民業務主管機關針對收容必要性進行裁量，其範圍涵蓋甚廣，包括暫予收容時的收容必要性；續予／延長收容時的收容必要性；廢止暫予收容或停止收容時的收容必要性；得不暫予收容時的裁量等。其裁量之權限對移民人權的影響甚鉅，一旦移民主管機關認有收容必要，則外國人的人身安全可立即遭剝奪，若要聲請救濟，也是必須在已經「被收容後」才可提出收容異議。裁量權造成的影響是立即的，但救濟的途徑卻是後補的，是事後補救性質的。更有甚者，被收容的外國人對自己人身自由被剝奪的天數毫無救濟之可能，僅賴收容單位遣送作業程序作為收容必要的心證。但可能影響遣送作業程序的因素眾多，諸如所配合的旅行社辦理機票速度、疫情影響班機航次、遣送人力調配等等，都有可能讓外國人被剝奪人身自由的天數增或減。依層級化法律保留體系，人身自由的限制程序是絕對法律保留事項，唯有以法律規定始得予以限制，但在收容事件上，收容機關卻得以在收容天數自行裁量決定，只要其認定有收容必要性即可。

《行政訴訟法》的「收容聲請事件程序」專章雖有規範提出停止收容的救濟方法，但綜觀其意旨仍是後備之救濟途徑。外國人的收容天數標準仍是收容單位依機關作業程序的方便、配合政策或社會輿論而決定，2021年4月26日宜蘭收容所的集體鼓譟事件，便反應了受收容人對收容天數標準反覆不一的不滿。

第三節 收容所成集中檢疫所

壹、收容的目的是為了遣送，卻成了居隔

移民主管機關依法設立收容所的目的是為了收容外國人以保全強制驅逐出國處分的執行。但在 COVID-19 期間，移民署收容所卻扮演起地區集中檢疫所、防疫旅館的角色，確診的受收容人就地隔離。但收容所並非專業的集中檢疫所或經過政府認證的防疫旅館，在缺乏足夠的專業醫護人員和專業的防疫物資下，宜蘭收容所在 2022 年 4 月 24 日爆發了 244 人集體確診事件⁴⁵，對所內的外國人及收容所職員健康產生重大影響。但具爭議的是，收容所內確診外國人有被收容的事實，其確診時的收容天數並不列入收容計算，而是算居檢隔離天數。此舉雖是收容管理機關配合地方政府防疫需求，但對移民人權的剝奪卻是毫無減少，亦無補償。受收容人有被收容的事實，收容的天數卻未被列入計算，對收容人的人身自由來說無疑是雙重侵害。

或有議者認為，國人確診也是被剝奪人身自由，須獨自待在檢疫處所 10 日與外界隔絕，但受收容人待在收容所的每一分鐘都是受《外國人收容管理規則》的約束，例：不能自由使用 3C 產品、強迫群聚、起居作息受監視與規範等，這與國人在檢疫處所被隔離時的生活是大相逕庭，毫無可比擬之處。顯見，收容的事實是存在，但被一紙防疫隔離證明給替代，收容天數未列入計算。

貳、缺少教示救濟的途徑

凡有權利，必有救濟（*ubi ius ibi remedium*）。憲法第 16 條保障人民訴訟權，人民在權利遭受侵害時，有向法院請求救濟之權利⁴⁶。基於此救濟原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲得及時、有效的救濟機會，這是憲法保障人

⁴⁵ 王朝鈺（2022），〈移民署宜蘭收容所群聚 244 人染疫縣府專案醫療照護〉，中央通訊社，2022 年 4 月 24 日。（查詢日期：2022 年 9 月 6 日）
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202204240138.aspx>

⁴⁶ 大法官釋字第 418、653 號解釋文參照。

民訴訟權之核心內容⁴⁷，不因身分不同而逕予以剝奪⁴⁸。在釋字第 690 號解釋文中大法官指出，衛生機關依《傳染病防治法》強制隔離居民，並不違反憲法第 8 條之意旨，但該解釋文也表示應給予被隔離者向法院請求救濟之機制。2022 年 4 月爆發於宜蘭收容所集體確診事件，所方配合防疫政策把受收容人在收容所就地隔離，乃基於重大公益目的而進行的緊急防疫應處作為。惟，依上揭釋字第 690 號解釋文及憲法保障人民訴訟權之意旨，無論是衛生主管機關或是移民業務主管機關，都未有教示受收容人救濟的途徑。確診的受收容人其收容天數計算問題，是否仍未引起相關單位的注意，政府的後續處理值得持續追蹤觀察。

⁴⁷ 大法官釋字第 396、574 號解釋文參照。

⁴⁸ 大法官釋字第 243、266、298、323、382、430、462 號解釋文參照。

第四章 電子監控科技輔助替代收容

前移民署長楊家駿於 2018 年受訪時曾明白表示「失聯移工恐成治安問題」，失聯移工於 2008 年時的犯罪率是國人犯罪率的五分之一（20%），至 2013 年已增至近二分之一（50%），2017 年更一舉超過二分之一達到 58%。其中主要犯罪類別是公共危險、偷竊與毒品。楊前署長指出外籍移工並非來臺灣就喜歡犯罪，而是在其失聯後，因環境惡劣，容易衍生犯罪行為⁴⁹。而我國失聯移工人數增加的速度卻不斷加快，據移民署提供的資料顯示⁵⁰，自 2020 年 1 月的 4 萬 8 千餘人至同年 11 月即增加至 5 萬 2 千餘人。立委游毓蘭於 2022 年 10 月 18 日立法院質詢時更提出數據質疑我國失聯移工人數是否已到 7 萬 4,268 人，而移民業務管理人員增補的速度是否遠不及我國失聯移工增長的速度⁵¹。

再者，據中華民國第 110 年度「立法院審議通過中央政府總預算案、總決算審核報告決議、附帶決議及注意事項辦理情形報告表」⁵²，我國自 2017 年至 2020 年 7 月期間，平均收容天數從 27.42 天上升至 32.51 天，疫情期間更導致收容所超額問題日益嚴重。為此，立法院對移民署提出建議「應借鑑國際非法居留收容與管理機制」以保障社會安全與維護國家主權。

立法院提出借鑑國外收容管理機制的建議並非無理由，實在因我國收容管理人力與經費都無法快速跟上移工失聯的速度，即便專勤隊全力查緝，但收容所的空間與人力也無法負擔如此龐大的人數。在移民署 110 年度預算「入出國及移民管理業務」項下「執行外來人口管理服務及違法調查處理業務」編列了經費 6,460 萬 2 千元，工作項目包括：執行入出國政策、入出國管制、督導聯繫及輔導協助並落實入出國管理、外來人口訪查及查處、收

⁴⁹ 星期專訪「楊家駿：失聯移工恐成治安問題」，自由時報，2018 年 4 月 2 日。（查詢日期：2022 年 9 月 15 日）

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1189156>

⁵⁰ 參閱移民署 110 年度單位決算書自編版—資訊公開，頁 177。（查詢日期：2022 年 9 月 3 日）
https://www.immigration.gov.tw/media/76107/移民署_110年度單位決算書自編版-資訊公開.pdf

⁵¹ 移民同仁不該是被忽視的孤兒—游毓蘭 111-10-18 院會總質詢（2）。（查詢日期：2022 年 11 月 15 日）前內政部長徐國勇於院會中解釋此數據包含了非失聯移工。

<https://www.youtube.com/watch?v=DFgC4XJ4yuY>

⁵² 同註 49，頁 167。

容管理及遣送（返）等業務⁵³。以查獲失聯移工最高的 2019 年為計，當年查獲 2 萬 3,934 人，而至 2020 年 7 月底止共有 5 萬 1 千多個移工失聯。以此量能，筆者粗估專勤隊約須 2.13 年才有能力全數查處完畢。若以全臺 4 大收容所的最大收容量 1,323 人為計⁵⁴，且每人只收容 1 天，則需輪番收容 38.7 次才有辦法全數收容。若以移民署 2020 年 7 月公布的每人平均收容天數 32.51 日計算，則需 3.4 年才有辦法將全部收容程序依法完成。若再以移民署 110 年度所編列的 6,460 萬 2 千元計，則需 2 億 2 千 3 百萬元的經費預算才能達成此任務。無怪乎立法院向移民署提出建議「應借鑑國際非法居留收容與管理機制」以保障社會安全與維護國家主權。

本研究發現，為有效改善收容替代制度與加強後續追蹤收替對象，美國與英國已逐步將電子監控穿戴裝置應用於替代收容制度的改革，尤其是當 COVID-19 疫情大幅蔓延時，基於防治疫情等現實迫切需求，收容處所的人數更是極需大幅下降，先進國家已先後投入以電子輔助設備來替代收容的計畫。新加坡政府為因應疫情對國境管理的衝擊，也於 2020 年 8 月 11 日宣布，即日起所有抵星旅客，包括新加坡公民、永久居留者、持居留簽證、工作簽證者及其親屬，於入境新加坡時，如果不是在政府指定的飯店或設施進行居家檢疫，則須全程配戴電子追蹤器，12 歲以下則免⁵⁵。

⁵³ 參閱內政部移民署 110 年度預算評估報告，頁 3。（查詢日期：2022 年 10 月 3 日）
https://www.ly.gov.tw/File/Attach/207059/File_293446.pdf

⁵⁴ 數據資料來源同上註，頁 8-11。

⁵⁵ 參閱外交部領事事務局 2021 年 6 月 8 日訊息公告：新加坡政府因應 COVID-19 疫情發布入境最新規定。（查詢日期：2022 年 9 月 3 日）
<https://www.boca.gov.tw/cp-56-6529-1b538-1.html>

第一節 美國集中監管計畫 (ISAP)

壹、有效降低管理成本

根據美國移民及海關執法局 (Immigration and Customs Enforcement, 以下簡稱 ICE) 在 2022 年 4 月 11 日提出的集中監管計畫 (Intensive Supervision Appearance Program, 以下簡稱 ISAP) 4 年期 (2017 年度至 2020 年度) 成效報告, ICE 強調 ISAP 計畫不是要「收容」外國人, 而是要「釋放」外國人, 只是須佐以強化的監控管理措施⁵⁶。由於收容所需的費用頗高, ICE 為節省經費發展出其它替代方案, 若非法移民是有暴力犯罪前科, 則須強制收容, 但若沒有犯罪前科, 則可以不予強制收容。在 ISAP 計畫下, 若非法移民者有親友在美國, 則可以依此計畫改採限制住所或配戴電子監控儀器與全球定位系統 (Global Positioning System, 以下簡稱 GPS) 監控即可。ISAP 這個計畫可以緩解收容所的人口壓力, 因為收容所的空間與床位終究有限, 也可降低收容管理的人力需求與經營費用。根據美國移民專家 Audrey Singer 在 2019 年對美國國會提出的研究報告, 2018 年度的 ISAP 計畫使美國政府對每一收容人所花的成本從每天 137 美元降至 4.16 美元⁵⁷。且在 ISAP 計畫下限制住所的收容人回到法院的報到率都很高, 並沒有重大逃亡事件發生⁵⁸。

貳、監控人數上升, 仍有反對聲浪

ICE 推行的 ISAP 計畫至 2021 年底被監控的移民達 13.6 萬人, 較 2021 年初的 8.6 萬人多出超過一半。這項計畫於 2004 年啟動, 適用於對已經開始驅逐程序的移民, 官方可以透過家訪、法庭授權追蹤、電子監控等掌握替代收容的外國人下落。拜登政府上任後, 決定以此計畫取

⁵⁶ Department of Homeland Security (2022), "Intensive Supervision Appearance Program," ICE Fiscal Year 2020 Report to Congress, 2022 April 11. (查詢日期: 2022 年 9 月 7 日)
<https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-06/ICE - Intensive Supervision Appearance Program, FYs 2017 - 2020.pdf>

⁵⁷ Audrey Singer (2019), 〈Immigration: Alternatives to Detention (ATD) Programs〉, Congressional Research Service, 2019 July 8, p.14.

⁵⁸ 張素紅 (2008), 《赴美觀摩防制人口販運業務報告》, 內政部入出國及移民署, 2008 年 11 月 25 日, 頁 6。
<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C09703942/001>

代前總統川普的強硬移民政策。但仍有反對者批評，ISAP 只是徒然增加了移民的心理及生理負擔，在 ISAP 計畫下，移民平均受監控的時間長達 615.1 天⁵⁹。

此外，計畫也要求移民下載具備臉部識別功能的手機應用程式，以便拍照匯報行蹤，引起各界對隱私及安全問題的關注。人權組織「人權觀察」表示，該手機應用程式（APP）能辨認臉型及容貌，憂心 ICE 會將蒐集到的資訊用於不利於移民的執法行動，導致他們遭到不公平懲處。因此關注移民人權的 NGO 組織也要求當局廢除 ISAP 計畫，停止將無證移民刑事化⁶⁰。

⁵⁹ Rodrigo, Chris Mills (2021), “Record number of immigrants funneled into alternative detention programs,” The Hill, 2021 Nov 12. (查詢日期：2022 年 9 月 8 日)
<https://thehill.com/policy/technology/581125-record-number-of-immigrants-funneled-into-alternative-detention-programs/>

⁶⁰ 星島日報（2021），〈ICE 監控 13 萬移民創新高—移民權益組織籲廢除計畫〉，星島日報，2021 年 11 月 13 日。（查詢日期：2022 年 9 月 5 日）
<https://www.singtaousa.com/2021-11-13/ice-監控-13-萬移民創新高移民權益組織籲廢除計劃/3754990>

第二節 英國電子監控科技輔助替代收容計畫

壹、內政部（Home Office）的電子監控計畫

英國的 Attenti EM 和 Buddi 2 間公司 2020 年與英國內政部（Home Office）簽下合約，答應提供 2,000 個電子監控腳鐐⁶¹給監獄管理單位，使符合假釋條件的受刑人可以在政府的監控管理下提早離開獄所，讓疫情下的監獄人數可以下降⁶²。但 2021 年英國 Home Office 卻將電子監控機制應用至外國人的收容管理上。2021 年 6 月 14 日英國衛報（The Guardian）發文抨擊 Home Office 在毫無溝通、公告之下，將電子監控腳鐐用於替代收容制度⁶³，符合資格的外國人申請替代收容時，將被要求穿戴 24 小時監控的電子腳鐐或其他電子監控設備。

2022 年 6 月英國政府試圖將非法移民送到非洲盧安達，但在歐洲人權法院介入下而被迫暫停計畫，卻在同年 6 月 15 日強制要求這批非法移民配戴電子追蹤器，為期 12 個月。英國首相強生解釋是為確保他們不會在抵英後「消失」，而人權組織批評這種做法嚴苛和沒有同理心，將逃避戰亂和迫害的人當成罪犯。

貳、電子監控計畫對外國人的規範與影響

英國政府拒絕透露已有多少人被戴上電子追蹤器，在電子監控措施下，戴上電子追蹤器的難民必須定期親自向相關機關報到，且可能面臨宵禁，或限制出入部分場所的拘束⁶⁴。電子監控措施主要針對成年人，不包括兒童和孕婦，違反規定者將遭扣留或面臨起訴。

⁶¹ 英國人稱之為「標籤」（tags）。

⁶² Trendall, Sam (2020), "Government 'considering alternative uses' for £4m tags bought for early-release scheme," Public Technology, 2020 June 16. (查詢日期：2022 年 9 月 3 日)
<https://www.publictechnology.net/articles/news/government-'considering-alternative-uses'-£4m-tags-bought-early-release-scheme>

⁶³ Mallinson, Mathilda (2021), "Home Office condemned for forcing migrants on bail to wear GPS tags," The Guardian, 2021 June 14. (查詢日期：2022 年 9 月 5 日)
<https://www.theguardian.com/global-development/2021/jun/14/home-office-condemned-for-forcing-migrants-on-bail-to-wear-gps-tags>

⁶⁴ Home Office (2022), Immigration Bail (version 12.0), Home Office, 2022 June 28, p.22. (查詢日期：2022 年 9 月 9 日)
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1084425/Immigration_bail.pdf

根據英國公益團體「移民被拘留者之保釋」(Bail for Immigration Detainees, BID) 調查，Home Office 對於替代收容的外國人穿戴電子監控設備並未設下期限，有些外國人甚至必須配戴電子腳鐐超過一年的時間，對他們的日常生活、宗教膜拜、出入場所，甚至心靈健康都造成巨大影響⁶⁵。

⁶⁵ Bail for Immigration Detainees (2022), “The Home Office are GPS tracking migrants—Here's what you need to know,” Bail for Immigration Detainees, 2022 July 4. (查詢日期：2022年9月5日)
<https://www.youtube.com/watch?v=aRKwgtEIJ3I>

第三節 移民人權爭議點

壹、侵犯外國人隱私

一、造成心理負面影響

據了解，接受監控的移民須戴上連結全球定位系統（GPS）的電子腳鐐，並以語音系統或手機應用程式報告自己的行蹤。關注移民人權的組織表示，90%參加計畫的外國人反映 24 小時配戴 GPS 電子腳鐐後，容易引起酸痛、疼痛、痙攣等後遺症。相同地，近 90% 的 ISAP 計畫參與者稱，電子腳鐐對他們的心理健康產生負面影響，12% 的參加者甚至曾萌生自殺念頭⁶⁶。

二、以 ISAP 計畫擴大監控國內有色人種

華府智庫 The Stimson Center 前研究員 Hamzah Rifaat Hussain 2022 年 5 月投書媒體，疾聲抨擊拜登政府擴大對移民的監控。拜登政府為降低收容所的人數，強化了一些替代收容的措施，比如擴大居家安置、實施宵禁試點計畫等。然而，那些被 ICE 列入替代收容計畫的外國人卻因此遭受了更多的監視、審查和傷害⁶⁷。

美國國土安全部（Department of Homeland Security, DHS）建立了一個龐大的邊境監控機構，提出集中監管計畫 ISAP 來大規模監控國內的外國人。透過電子腳鐐監控器和臉部辨識技術等，限制那些登記在案的移民的流動。ISAP 計畫中的多項措施對有色人種外國人的影響尤其明顯，而這其實也凸顯了美國行政體系中存在已久的種族主義。

⁶⁶ 星島日報（2021），〈ICE 監控 13 萬移民創新高—移民權益組織籲廢除計畫〉，星島日報，2021 年 11 月 13 日。（查詢日期：2022 年 9 月 5 日）
[https://www.singtaousa.com/2021-11-13/ice 監控 13 萬移民創新高移民權益組織籲廢除計畫 /3754990](https://www.singtaousa.com/2021-11-13/ice-監控-13-萬移民創新高移民權益組織籲廢除計畫/3754990)

⁶⁷ Hussain, Hamzah Rifaat (2022), "Incarcerations, illegal detentions and inhumane treatment of immigrants continue in US," China Daily, 2022 May 16. （查詢日期：2022 年 9 月 7 日）
<https://www.chinadaily.com.cn/a/202205/16/WS6281a98ea310fd2b29e5ce5e.html>

三、美國政府濫用蒐集到的位置資訊大規模拘捕外國人

加拿大約克大學難民研究中心（Centre for Refugee Studies）研究員 Stephanie Silverman 質疑美國的替代收容制度淪為政府大規模拘捕國內外國人的手段⁶⁸。ICE 自 2004 年起推行被稱為電子監禁（e-carceration）的電子腳鐐作為替代收容的選項，至 2022 年 5 月美國 ISAP 計畫參與者已近 10 萬人。受監控者除了須接受突擊家訪，30%的參與者須使用配備語音識別（voice printing）的電話報到，30%的人則透過電子腳鐐進行 GPS 監視，而 35%的受監管者須在手機安裝人臉識別的應用軟體 SmartLINK，顯示出美國政府以電子監控來輔助替代收容的趨勢。ISAP 計畫下的替代收容者平均被監視的期限長達 615.1 天，美國政府亦曾擅用 GPS 監視裝置的數據，大規模拘捕 700 名外國人⁶⁹，除引起隱私權爭議，更飽受外界批評濫用 GPS 資訊。

貳、疫情蔓延下，外國人在 ISAP 計畫與收容所之間的困難抉擇

據美國伊利諾大學香檳校區非洲研究中心學者 James Kilgore 的研究數據指出，自 2019 年 6 月至 2020 年 5 月 16 日，美國申請加入 ISAP 計畫的外國人不減反增，或許是迫於美國 COVID-19 疫情的高致死率而使他們急於想離開環境惡劣且擁擠的收容所，提出申請的人數較往年超過一倍來到了 2 萬人⁷⁰。但諷刺的是，基於使用者付費者原則，加入 ISAP 計畫的外國人大多須自己付費監控自己。美國政府只編列預算支付聯邦

⁶⁸ Silverman, Stephanie J. (2022), “Down that Wrong Road: US Immigration Detention Electronic Monitoring ‘Alternatives’ as Net-Widening,” Social Science Research Network, 2022 June 23, pp.4. (查詢日期：2022 年 9 月 5 日)

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4136578

⁶⁹ Silva, Daniella (2019), “GPS tracking of immigrants in ICE raids troubles advocates: ICE used data from immigrants’ ankle monitors to raid seven food processing plants in Mississippi, raising concerns about privacy and immigrants’ rights,” NBC NEWS, 2019 Aug 15. (查詢日期：2022 年 9 月 2 日)

<https://www.nbcnews.com/news/us-news/gps-tracking-immigrants-ice-raids-troubles-advocates-n1042846>

⁷⁰ Kilgore, James (2020), “Big Tech Is Using the Pandemic to Push Dangerous New Forms of Surveillance,” Truth Out, 2020 June 22. (查詢日期：2022 年 9 月 5 日)

<https://truthout.org/articles/big-tech-is-using-the-pandemic-to-push-dangerous-new-forms-of-surveillance/>

法庭的相關監控系統費用，地方法庭除了夏威夷和華盛頓特區外都需向 ISAP 申請者收繳使用電子監控器材的費用⁷¹。

參、聯合國對電子監控輔助替代收容提出 10 項建言

2021 年 6 月 29 日聯合國「移民問題網絡」(UN Network on Migration) 組織舉辦了一場線上會議，討論「替代收容」應用科技使用上的道德 (ethical issues) 規範，與會者包括專家學者、公民社會組織代表、37 個國家及歐盟的官員、聯合國代表、國際收容聯盟 (International Detention Coalition, IDC) 等。針對當代新科技應用於替代收容措施，會後的報告中提出了 10 點需特別注意的事項⁷²：

- 一、主動：應用新科技的前中後，均需考慮數據保護事宜。
- 二、必要性：透過新科技蒐集個人資料是否必要，例如 GPS 追蹤是全天候，或者每天不定時蒐集已足夠。
- 三、合乎比例：在限制人權、弱勢個體及應用新科技的利益之間，必須合乎比例。
- 四、風險利益評估或／及人權影響評估：應用特定新科技的利益是否高於風險，並再三評估個人人權，尤其隱私權。
- 五、設立蒐集個人資料的法律基礎：「同意」並非最有可能的替代羈留法律基礎，必須在法律中尋求另一合法基礎。
- 六、用途限制：確保個人資料只用於特定目的，設立措施以避免改變用途。
- 七、隱私或數據蒐集聲明：撰寫聲明，解釋蒐集的個人資料用途、誰持有及時長。

⁷¹ Silverman, Stephanie J. (2022), “Down that Wrong Road: US Immigration Detention Electronic Monitoring ‘Alternatives’ as Net-Widening,” Social Science Research Network, 2022 June 23, pp.7. (查詢日期：2022 年 9 月 5 日)

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4136578

⁷² UN Network on Migration (2021), Report of Second Global Online Peer Learning Exchange, 2021 June 29, p.1-9.

八、透明度：對被蒐集個人資料的個體解釋如何取得、更正或刪除其數據。

九、問責及監控：確保有負責數據保護、可投訴的機關。

十、弱勢個體：考慮弱勢個體的風險，如兒童等。

第四節 擴大電子監控使用在我國適用性的探討

移民署早於 2008 年 9 月 20 日參訪美國 ICE 針對外國人收容管理改革作為時，即發現 ICE 規劃的「集中監管計畫 (ISAP)」替代收容方案可有效節省經費與收容管理的人力。針對無犯罪前科者，可不予強制收容，改採限制住所或配戴電子監控儀器與 GPS 系統監控，有效降低收容所的壓力，也可節省收容管理的人力與經費，並表示值得我國借鏡⁷³。

壹、我國目前使用電子監控裝備之探討

一、使用背景

我國於 2005 年通過《性侵害犯罪防治法》修正案後，2006 年起開始使用電子腳鐐監控性侵假釋犯。性侵假釋犯雖獲得假釋，但因評估其再犯率高，因此假釋後配戴電子腳鐐，進行監控。一開始的電子腳鐐為 RFID（無線射頻辨識）技術，但在 2012 年間已經改採 GPS（全球定位系統）設備，紀錄被監控人的行動軌跡，有助於判斷被監控人於指定時間是否停留或離開特定地點，或記錄受監控人行動時所經過的區域與時間，以此判斷受監控人是否確實遵守檢察官所下的宵禁命令、限制住居處所命令或遠離禁止出入場所命令。一開始的電子腳鐐為 2G 系統，後隨著科技發展目前已到 4G 系統⁷⁴。

二、我國使用電子腳鐐監控的法源

依據 2015 年修訂的《性侵害犯罪防治法》第 20 條第 3 項規範，觀護人對於付保護管束之加害人，得採取下列一款或數款之處遇方式：

（一）實施約談、訪視，並得進行團體活動或問卷等輔助行為。

⁷³ 張素紅（2008），〈赴美觀摩防制人口販運業務報告〉，內政部入出國及移民署，2008 年 11 月 25 日，頁 14。

<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C09703942/001>

⁷⁴ 吳銘峯（2019），〈性侵犯破壞電子腳鐐落跑速逮人—法務部：檢警反應一流〉，ETtoday，2019 年 1 月 11 日。（查詢日期：2022 年 9 月日）
<https://www.ettoday.net/news/20190111/1354133.htm>

- (二) 有事實足認其有再犯罪之虞或需加強輔導及管束者，得密集實施約談、訪視；必要時，並得請警察機關派員定期或不定期查訪之。
- (三) 有事實可疑為施用毒品時，得命其接受採驗尿液。
- (四) 無一定之居住處所，或其居住處所不利保護管束之執行者，得報請檢察官、軍事檢察官許可，命其居住於指定之處所。
- (五) 有於特定時間犯罪之習性，或有事實足認其有再犯罪之虞時，得報請檢察官、軍事檢察官，命於監控時段內，未經許可，不得外出。
- (六) 得報請檢察官、軍事檢察官許可，對其實施測謊。
- (七) 得報請檢察官、軍事檢察官許可，對其實施科技設備監控。
- (八) 有固定犯罪模式，或有事實足認其有再犯罪之虞時，得報請檢察官、軍事檢察官許可，禁止其接近特定場所或對象。
- (九) 轉介適當機構或團體。
- (十) 其他必要處遇。

上述第 7 款即授權政府使用科技設備來監控性侵假釋犯。而根據同條第 8 項的法律授權，法務部制定了《性侵害犯罪付保護管束加害人科技設備監控實施辦法》，該辦法第 3 條明定：科技設備監控，係指運用工具或設備系統輔助查證受監控人於監控時段內是否遵守有關指定居住處所、禁止外出、接近特定場所或對象等命令，及蒐集其進出監控處所、監控時段內之行蹤紀錄等情形。同辦法第 11 條規範了受監控人應履行之義務：

- (一) 依指定之時間、地點接受科技監控設備之裝置、拆除。
- (二) 依指定之時間及處所住居或活動。
- (三) 依觀護人指示，配合科技監控設備之訊號，為必要之行為或反應。

(四) 不得拒絕觀護人或警察之電話訪談、進入監控處所進行設備檢查、維修或查訪。

(五) 不得擅自或故意拆除、損壞、隱匿或阻斷科技監控設備。

(六) 保持科技監控隨身設備正常運作之電力。

(七) 不得為其他影響科技設備監控之行為。

對受監控人後續執行成效的追蹤、訪視與查證，則列於同辦法的第 10 條。

貳、我移民管理機關使用電子監控設備的可行性

一、法制面

我國移民法規尚未授權移民管理機關於任何情形下使外國人穿戴任何的電子監控裝備，而觀諸美國 ISAP 計畫與英國 Home Office 對申請穿戴電子監控裝置以替代收容的外國人所定下的適用要件，似已隱含將無證移民刑事化之意涵。我國目前依法僅將電子腳鐐使用於符合特定要件的刑事犯身上，乃因穿戴電子腳鐐者的（位置）隱私權將被依法剝奪，而隱私權在我國受憲法保障。釋字第 603 號解釋即明白表示：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」也因此，我國政府訂定了《通訊保障及監察法》及《個人資料保護法》保障人民的隱私權法益⁷⁵。

⁷⁵ 關於人民的電信紀錄與位置資訊，在《通訊保障及監察法》第 3-1 條中有清楚規範。

二、符合比例原則下，立法使用電子監控

儘管釋字第 603 號直指隱私權保障的重要性，但解釋文中亦說明：「憲法對個人資訊隱私權之保護亦非絕對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律『明確』規定強制取得所必要之個人資訊。」此次政府為因應突然大規模爆發的 COVID-19 疫情，迅速立法通過《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》防治疫情，准予政府以簡訊實聯制獲取民眾的個資與位置隱私。

自 COVID-19 被衛福部歸類為第五類法定傳染病起，依《入出國及移民法》移民署自得裁量不予外國人暫予收容的處分，而逕行替代收容。但有鑑於我國目前替代收容成效不彰，替代收容之外國人根本無法有效控管以進行後續的強制出國程序，或許立法施行電子監控輔助替代收容制度的不足是可以考慮的方向。政府為國家的安全與人民的公共利益，依法將符合要件的外國人置於收容所，剝奪其人身自由的權益，乃為了將外國人強制驅逐出國。但疫情下的收容所，無專業且足夠的醫護人員或防疫裝備，將收容所當成集中檢疫所或防疫旅館，恐有侵害受收容人生命安全權益之虞。2022 年 4 月爆發於宜蘭收容所 2 百餘受收容人的確診事件，即凸顯了收容所無法擔任檢疫所或防疫旅館的事實⁷⁶。

為保障受收容人生命安全權益，以電子監控穿戴裝置來輔助我國替代收容制度，且立法明確規範所取得的個人資訊使用方式，或可成為我國移民主管機關面對疫情進行替代收容時考慮之方向。以 GPS 訊號蒐集外國人的位置資訊，雖侵害其位置隱私，但衡量欲保障的外國人的生命法益，似不違反釋字第 603 號所強調憲法第 23 條比例原則之意旨，欲保障的生命法益是大於外國人被侵害的隱私權

⁷⁶ 王朝鈺（2022），〈移民署宜蘭收容所群聚 244 人染疫縣府專案醫療照護〉，中央通訊社 2022 年 4 月 24 日。（查詢日期：2022 年 9 月 6 日）
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202204240138.aspx>

法益。

在審酌層級化法律保留原則之下，對於人權的保障，並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障，憲法第 8 條保障的人身自由，為憲法保障層級；而憲法第 22 條保障之各種自由及權利，則在符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之⁷⁷。因此，在符合必要性原則（最小侵害原則）下，機關為達成行政目的，有多數行政手段存在時，應採取對人民權益侵害最小之手段，或其他對人民權益侵害較少之可替代性措施⁷⁸。移民主管機關為確保強制驅逐出國處分的執行，將符合法定要件的外國人予以收容，乃剝奪了其憲法第 8 條所保障的人身自由法益，若以電子裝置追蹤替代收容的外國人位置資訊，所侵害的是憲法第 22 條保護之隱私權法益。我移民主管機關若以維護國家主權、保障公共安全之公益為出發點，選擇以電子監控追蹤管理替代收容之外國人，相較於將外國人集中於收容所，顯是對外國人侵害較小之作法。符合釋字第 603 號之意旨且不違背層級化法律保留之原則。由美國 ISAP 計畫申請人數近年倍增之現象，似可佐證此替代收容作為是較為外國人所願意接受的較小侵害手段。

且參酌美國 ISAP 計畫與英國 Home Office 等移民主管機關最新的電子監控替代收容措施，對替代收容的外國人施以電子監控，其手段有助於移民主管機關達成將外國人驅逐出國之目的，亦符合比例原則下的適當性原則。

三、執行面

目前臺灣施行電子腳鐐監控制度仍有空窗期，而讓高度危險性侵犯有再犯的可趁之機。法務部保護司長黃玉垣指出，一般性侵假釋犯接受電子腳鐐監控，主要是針對有高度犯案可能的夜間進行監控，大部分都是晚間 10 點到隔日清晨 6 點進行監控。但如因工作

⁷⁷ 大法官釋字第 443 號解釋文。

⁷⁸ 大法官釋字第 417、489、490 號解釋文中已多次提示。

特殊，或下班時間較晚，可向觀護人提出請求變更監控時間，將監控的時間更改成晚間 12 點到隔日清晨 6 點，也讓有心人士利用監控以外的時間犯案⁷⁹。

建議可參酌美國 ISAP 計畫與英國電子監控的制度，因為其對收替對象的監控乃全天候 24/7（全天 24 小時，每週 7 天），且穿戴者須時時注意監控裝置的電池剩餘量，若監控裝置沒電，穿戴者或將面對被起訴的風險。

⁷⁹ 劉昌松、吳銘峯（2021），〈戴電子腳鐐竟涉性侵殺害 29 歲女！殺人魔收押法務部說話了〉，ETtoday 新聞雲 2021 年 8 月 6 日。（查詢日期：2022 年 9 月 10 日）
<https://www.ettoday.net/news/20210806/2049480.htm>

第五章 專家訪談

本研究蒐集並分析與收容新制相關的文獻，進而探討我國收容必要性的裁量困境，最後透過與該領域的專家進行深度訪談，分析並綜整出我國現行收容必要性裁量在法制面、制度面、執行面的各種侷限。囿於經費、人力及時間等因素，深度訪談對象的選取則著重在其代表性，此次訪談對象包含學界、實務界、民間 NGO 團體及新住民等，並以宜蘭收容所為主要探討目標，該所為全臺最大外國人收容處所，每年收容人數與遣送量都位居各收容所之首，在收容程序作業與收容管理上具指標性地位。此外，不同於以往收容制度的研究，本研究特將新住民與其成立的 NGO 團體一併納入訪談對象，從外國移民的角度來檢視我國收容相關議題，使本研究的論證更具信度。

訪談專家共計 5 位，其中 2 位：一位簡任官曾擔任收容所的所長近 4 年的資歷；一位承辦替代收容業務有近 7 年資歷的科員。學界代表 1 位，具國立中央警察大學犯罪防治研究所博士學位，並針對替代收容、人口販運、假結婚等議題發表多篇與移民議題相關的學術論文，且在移民署擔任分隊長處理移民事務達 5 年以上。而訪談對象中有 2 位為越南籍新住民，其中一位是北部地區某新住民關懷協會的理事長，與北區的收容所長期合作提供無償協助給替代收容的外國人，並在當地自費租屋幫助許多收替出去的對象在等待遣送期間能有安身之所；另一位新住民為嫁來臺灣 20 餘年的越南籍配偶，從事移民相關事務已逾 10 年，並曾負責收容管理第一線的工作，熟悉我國的收容程序與收替制度，曾於 2011 年 5 月獲總統的召見。

目前宜蘭收容所內受收容人的國籍仍以越南籍為大宗，因此本研究認為實有必要透過與越南籍新住民的訪談，共同來討論我國收容制度的議題，審視移民者對我國收容必要性與移民人權的看法，及其對收容制度的建議，除可增加討論的面向外，也使本研究的探討更完善⁸⁰。

⁸⁰ 本研究乃探討移民管理機關對於外國人收容的行政裁量權，因此訪談對象並不納入受收容人對於收容制度的意見，主要原因在於其與行政機關角色對立的因素。目前收容所的受收容人普遍為失聯移工，以滯臺非法工作維持個人生計，原本就沒有自願離臺的意願（吳國榮、張國治，2019，頁 170），且受收容人對我國收容制度與流程並不熟悉，難以納入深度訪談的範疇，此先說明。

表 5-1 訪談對象一覽表

受訪者代號	主要代表領域	與本研究相關之背景
<p>A</p> <p>訪談時間： 2022年9月1日</p>	<p>收容管理機關代表 (所長)</p>	<p>一、移民相關工作經驗逾10年。</p> <p>二、擔任收容管理機關主管職約4年。</p> <p>三、負責收容管理政策之規劃、推動及執行。</p>
<p>B</p> <p>訪談時間： 2022年9月7日</p>	<p>收容管理機關代表 (收替業務承辦人)</p>	<p>一、移民相關工作經驗逾10年。</p> <p>二、收容管理實務經驗約8年。</p> <p>三、承辦收容所內替代收容業務近7年。</p>
<p>C</p> <p>訪談時間： 2022年9月7日</p>	<p>學界代表</p>	<p>一、具國立中央警察大學犯罪防治研究所博士學位。</p> <p>二、發表多篇學術論文討論我國替代收容、人口販運、假結婚等移民相關議題。</p> <p>三、擔任收容所分隊長職務逾5年。</p>
<p>D</p> <p>訪談時間： 2022年9月2日</p>	<p>新住民代表</p>	<p>一、北部地區 NGO 組織 (某新住民關懷協會) 理事長。</p> <p>二、越南籍配偶，嫁來臺灣已逾20年。</p> <p>三、2008年起在住處成立移工中途之家，安置等待返國的移工，後自行租屋安置更多</p>

表 5-1 訪談對象一覽表

受訪者代號	主要代表領域	與本研究相關之背景
		需要幫助的移工，受幫助者已逾上千人。
<p>E</p> <p>訪談時間： 2022年9月5日</p>	<p>新住民代表</p>	<p>一、2005年於北部地區成立新移民文化交流協會，獲選為理事長。</p> <p>二、越南籍配偶，嫁來臺灣已逾20年。</p> <p>三、從事移民相關事務已逾10年，並曾獲總統接見。</p> <p>四、曾負責收容管理第一線的工作，熟悉我國收容程序與收容管理實務。</p>

第一節 訪談大綱

壹、訪談收容管理事務專家（本研究訪談內容採匿名方式處理）

- 一、剝奪人身自由是屬於絕對法律保留原則，2015 年移民署公布的「(不)暫予收容裁量基準參考表」(請參酌附錄一、附錄二)未有法律明確授權，且至今未曾修訂，無法發揮實質的參考作用，請問您是否認為這會對貴單位在作收容必要性的判斷上有所影響？
- 二、移民署頒布之「暫予收容裁量基準參考表」將收容要件(例：外國人非法工作)納入收容必要性的裁量標準，亦即符合收容要件就有收容必要。但若不參酌此基準表，則各單位的收容裁量將淪為各自心證。請問您是否認為此基準表有重新檢視修訂之必要？在依法行政前提下，請問您是否認為我國的「收容裁量基準參考表」應有法律明確授權？
- 三、COVID-19 疫情蔓延下，許多國家關閉邊境、班機停飛，強制驅逐出國處分難以執行，請問您是否認為疫情嚴峻下還有收容的必要性？雖有商談包機遣送但機位有限，實際遣送的人數與被收容的人數顯不成比例，請問您是否認為疫情下收容必要性的裁量需要調整，以符合比例原則？
- 四、收容必要性與替代收容為一體兩面，認定無收容必要即該進行替代收容程序，但學者研究與數據都指出我國的替代收容制度成效不彰，請問您是否認為這會對貴單位在審酌收容必要性時產生影響？
- 五、美國與英國的移民主管機關都已經開始利用電子監控科技(例：具 GPS 追蹤功能的電子腳鐐、人臉辨識功能的手機 APP 等)來輔助替代收容制度，大幅降低收容管理的成本與人力。請問您是否認同我國的替代收容制度可朝此方向進行改革？
- 六、在最小侵害原則之下，相較於將收容人拘禁於戒區，請問您是否認同利用電子監控科技來輔助替代收容對外國人的人權侵害較小？

七、明德外役監逃犯造成臺南 2 警員殉職事件，凸顯了利用電子監控科技追蹤高風險族群的重要性。替代收容的外國人雖非刑事犯，但龐大的移工人口黑數對社會安全亦造成莫大隱憂。請問您是否認為我國可依風險等級來區分替代收容的外國人，並借鏡歐美經驗，修法將電子監控科技運用於較高風險的替代收容對象，以達到強制驅逐出國的目的？

貳、訪談新住民及 NGO 團體對替代收容制度改革的想法（本研究訪談內容採匿名方式處理）

- 一、在外國人等待遣送回國的過程，請問您對外國人拘禁在收容所，與替代收容在外，就人身自由的角度來看，您有什麼樣的看法？
- 二、請問您認為現行的替代收容制度是否有發揮效果？是否能讓外國人依規定遣送回國？
- 三、依現行規定，替代收容的外國人等待遣送期間不可以去打工，但是疫情下許多班機沒飛，有些外國人等待遣送的時間需要很長，而且又沒有收入，請問您對這樣的替代收容作法有什麼看法？
- 四、國外一些國家，例如美國與英國，已經開始將電子監控科技（具 GPS 追蹤功能的電子腳鐐、人臉辨識功能的手機 APP 等）納入替代收容制度，減少外國人被關在收容所的機會，請問您是否認為臺灣的替代收容也可以朝這方向改革？
- 五、請問您是否贊成對替代收容的外國人進行風險分級，例如：是否涉刑案、逾期天數多寡、是否初犯等條件來進行區分，依不同的風險等級實施不同的替代收容措施？風險等級較高族群採取電子監控科技來追蹤？
- 六、臺灣目前缺工很嚴重，政府有在研擬將失聯移工「轉正」，媒介給缺工的產業或雇主，請問您是否認同讓他們在等待遣送期間可

以合法工作有收入來源？即使是風險較高的族群也可以使用電子監控科技來進行追蹤，讓他們可以維持生計而且不會再次失聯？

第二節 訪談內容摘要⁸¹

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
受訪者代號：A (宜蘭收容所)	<p>受訪者針對「問題一」回應：</p> <ol style="list-style-type: none">一、 移民署頒布之（不）暫予收容裁量基準參考表應為行政規則，且只是初步的基礎，仍須完善其法制作業與法制程序，才可對外產生法律效力。二、 受收容人被收容後還是可以提收容異議以資救濟，但當然理想上還是應該把救濟做在前端。 <p>受訪者針對「問題二」回應：</p> <ol style="list-style-type: none">一、 應多面向進行考量，不能只單看參考表上的個別選項（要件）。例如美國人拿免簽入台，跑去非法工作，你會依照該參考表判定他有收容必要而去收容他嗎？不會！該參考表並非絕對，該表所列的某些要件，顯不符實務所需。二、 該參考表目前也大多只會使用在外籍移工身上，並不會對歐美人士使用該表作為收容必要的裁量基準，該表似是對外籍移工量身訂做。 <p>受訪者針對「問題三」回應：</p> <ol style="list-style-type: none">一、 疫情下，收容必要性是可以做檢討的，移民署內部正在研擬修訂《入出國及移民法》，把疫情等因素考量進去。二、 沒收容怎麼知道可不可以遣送回去？實務上，

⁸¹ 完整訪談內容請參閱附錄三的訪談逐字稿。

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	<p>仍是先收容，等包機，真的等不到，再進行收替程序。</p> <p>三、理論上，確診者應該要集中到檢疫處所，但宜蘭收容所臨時被指定為集中檢疫處所。為配合防疫政策，入所後確診者變成就地隔離，但不列入收容天數計算，且對其他未確診的收容人的健康也會造成影響。</p> <p>四、以當時防疫情形確實很難做到防疫與移民人權兼顧，因為檢疫處所沒那麼多空間(床位)，若將確診的受收容人放出去，又會變成防疫缺口。所以理想與實務難以兼顧。</p> <p>受訪者針對「問題四」回應：</p> <p>一、以所方的立場，總是要試嘛。收容進來之後，必是窮盡一切辦法去執行強制驅逐出國，最後實在無法執行時才進行收替。</p> <p>二、現行收替制度問題，保費過低，若以平均價 3 萬來說，外國人出去只要非法打工 1 個月，很快就可還清。但，若將保費提高，則收替無法執行，因為外國人根本無力繳納具保金。如果課予保人較高的具保責任，顯也無法執行，變成沒有人要當保人。</p> <p>受訪者針對「問題五」回應：</p> <p>一、利用 GPS 追蹤收替對象是蠻好的構想，移民署</p>

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	<p>國際事務組也有在思考這個問題，我認為是可以，但也是需要經過修法，並與其他團體先行溝通協調好配套措施。</p> <p>二、 但，對收替的移工實施電子腳鐐，是否違反比例原則，他們並非刑事犯，恐怕人權團體到時會跳出來。</p> <p>受訪者針對「問題六」回應：</p> <p>一、 當然阿，可以不用關當然是不要關阿。但兩難阿，你說你要暴露你的隱私，還是要關在裡面？你的一舉一動，你去過哪裡，政府都可以掌握。</p> <p>二、 收容替代使用電子監控科技只是改革的其中一個方法，還是需要配合其他的收替措施，例如保費、保人、NGO，無法只靠電子腳鐐單一措施。但英美都已有類似的收替改革措施，我國也可思考朝此方向改革。</p> <p>受訪者針對「問題七」回應：</p> <p>一、 若是收替後無法再追蹤的問題，目前只能冀望電子監控科技追蹤。</p> <p>二、 但，即便收替追蹤做的再好，旅行文件我就故意不讓你們辦出來，你最後又能如何？還是遣送不回去。例如越南人只要不配合繳交雙證件，旅行文件申辦的過程便百般困難，最後依舊是滯臺。</p>

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	<p>三、 臺灣社會目前普遍還是持收容優先的心態，無法進步到「以不收容為原則，收容為例外」，社會輿論無法接受一堆收替的移工在街上趴趴走，社會大眾的輿論與學理上的人權討論目前仍互為悖論。</p>
<p>受訪者代號：B (宜蘭收容所)</p>	<p>受訪者針對「問題一」回應：</p> <p>一、 收容所辦理新收時是以專勤隊所開的暫予收容處分為主，所方通常不會去反駁專勤隊已開立的處分，因為 2 單位都是隸屬移民署，不會去自己人反駁自己人。</p> <p>二、 收容所比較會參酌附錄二，因為那是《入出國及移民法》第 38 條之 1 所列的 6 種情形，除非專勤隊的處分違反到這一塊的規定，我們才會拒收，因為這會影響到後續的續予收容的聲請。這個部分也是法官會考量的重點，這部分我們不會去挑戰法官的心證。</p> <p>受訪者針對「問題二」回應：</p> <p>法律如能有更明確的規範當然是最好，對第一線執行的單位同時也是一種保障。</p> <p>受訪者針對「問題三」回應：</p> <p>一、 疫情下的確有值得再考慮的地方，尤其對越南國籍的收容人影響最大。是有必要進行調整，因為法律已有明示「非予收容顯難強制驅逐出</p>

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	<p>國」這樣的條件在。</p> <p>二、 未來，在人權考量的面向，是可以再商榷的，可滾動式調整。但仍須考量外來人口的人流管制、社會治安等各個面向來做綜合評估。</p> <p>受訪者針對「問題四」回應：</p> <p>目前署裡仍未以「收替」為優先考量，署並沒有這樣的整體規劃，所以目前仍應多面向考量。</p> <p>受訪者針對「問題五」回應：</p> <p>一、 利用科技輔助來管理收替的外國人，個人是表示非常認同的，這是可行的方向，但須考量使用到什麼樣的程度，且能有多少效益。</p> <p>二、 收替對象並非刑事犯，是否需要使用到這麼強的手段，可能需要再斟酌。</p> <p>受訪者針對「問題六」回應：</p> <p>對外國人的人權是否侵害較小，我想這需要從短、中、長期的影響來做評估。</p> <p>受訪者針對「問題七」回應：</p> <p>一、 不管如何，它都是對於人權的一種侵犯。</p> <p>二、 使用電子監控科技追蹤，還是需要有風險等級的區分，考量是否單純逾期居留，考量是否涉案等等因素。</p>

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
<p>受訪者代號：C (宜蘭收容所)</p>	<p>受訪者針對「問題一」回應：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 上述移民署頒布之裁量基準參考表僅為內部的行政規則。 二、 專勤隊與收容所認定的標準可能不一樣，實務上雙方仍須協調，無法依據移民署頒布之裁量基準參考表審酌個案的收容必要性。 <p>受訪者針對「問題二」回應：</p> <p>目前仍由各單位自由心證。</p> <p>受訪者針對「問題三」回應：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 我們須配合中央疫情管制，即使無法達成遣送的目的，仍予以收容。上級叫我們收，我們只能配合。吳國榮在其《外國人替代收容制度實行成效之研究》的訪談中所得出結果亦是如此。 二、 如不將他們收容起來，他們在外面也會造成疫情擴散，因此配合上級防疫政策，我們還是得收。 <p>受訪者針對「問題四」回應：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 收容替代只是配套措施，或說權宜措施，例如收容期滿仍無法驅逐出國者。 二、 但具保方面沒有什麼實效，收替形同虛設，估計 8 成以上收替出去的會再失聯。 三、 收替制度須修法，嚴格具保措施，尤其是人保

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	<p>部分目前沒有任何法律懲罰成效。</p> <p>受訪者針對「問題五」回應：</p> <p>牽涉到人權問題，我國若要朝此方向實施將面臨修法的問題。</p> <p>受訪者針對「問題六」回應：</p> <p>收替對象戴著電子腳鐐在外面趴趴走，社會大眾觀感不佳，或引發國人恐慌。</p> <p>受訪者針對「問題七」回應：</p> <p>一、其實歐美許多國家，及亞洲的印尼、新加坡等國，對於受收容人是比照刑事犯對待。</p> <p>二、對收替對象施以電子監控科技仍將面臨使用者付費的問題。</p>
<p>受訪者代號：D (新住民關懷協會)</p>	<p>受訪者針對「問題一」回應：</p> <p>一、收容在收容所裡就像是被關一樣，然後要等機票才能回國。</p> <p>二、收替等待遣送期間，無收入難以維持生計。</p> <p>受訪者針對「問題二」回應：</p> <p>一、收替期間，約有 8 成會再度失聯，收替制度成效不佳。</p> <p>二、也就是，若收替 100 人，有 80 人會再跑掉，不懂當初為何要抓？</p>

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	<p>受訪者針對「問題三」回應：</p> <p>收替期間無法維持生計，對收容對象來說是最 大的問題。</p> <p>受訪者針對「問題四」回應：</p> <p>一、如能讓收替對象在等待遣送期間工作維持生 計，配戴電子監控設施追蹤收替對象，這或許 是目前最好的收替方式。</p> <p>二、但此措施仍需要很長時間研議，收替制度的預 算也將提高，也會面臨修法的問題。</p> <p>受訪者針對「問題五」回應：</p> <p>風險等級較低的收替對象，可依地區先集中， 給予一些家庭手工的工作，讓收替對象能有基 本收入維持生計。</p> <p>受訪者針對「問題六」回應：</p> <p>一、訓練移工成為熟手很困難，招聘新移工重新訓 練工作技能及語言溝通更是費時，如能審酌個 案准其申請再來臺工作，對臺灣目前缺工現象 或有幫助。</p> <p>二、先將違反規定的移工遣返回國，然後再審酌其 情形考慮是否開放讓其申請再入臺工作。</p> <p>三、我保 100 個出來，大概 75 至 80 個會跑掉。我 對他們又沒有約束力，他們說要去找朋友，就</p>

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	沒有再回來了。
受訪者代號：E (新住民)	<p>受訪者針對「問題一」回應：</p> <p>須有收容才會有收替，除非能有《入出國及移民法》第 38 條之 1 所列的 6 種情形，否則收容程序仍是必要的。</p> <p>受訪者針對「問題二」回應：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 替代收容只是因為收容空間有限，不得已所做的決定。又或是因防疫政策所需，才讓對象收替出去。 二、 有些來臺就是為了要打工，他們一收替出去當然想跑掉繼續工作，不會想回越南的。 三、 包機給的名額只夠給收容所內的收容對象，收替在外的外國人是很難分得到機位的。 <p>受訪者針對「問題三」回應：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 收替出去就是要接受他們一定會跑去打工這樣的事情，因為還是有生活基本開銷的問題。 二、 只要不是涉及刑罰或社會所不允許的事件，收替對象去打零工，或可適度地開放讓其維持基本生活所需。 <p>受訪者針對「問題四」回應：</p> <p>須考量社會觀感，電子腳鐐的佩戴對象須為風險等級較高的外國人。</p>

表 5-2 受訪者回饋整合表

受訪者 (機關與代號)	訪談內容摘要
	<p>受訪者針對「問題五」回應：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、 贊成使用電子監控科技追蹤收替對象，可減少收容處分。 二、 須依照風險等級評估，審酌是否對收替對象施以電子監控措施。 <p>受訪者針對「問題六」回應：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、 若是收替等待遣送期間，跑去打工以維持生計並向相關單位定期回報，這樣的短期通融我是贊成的。 二、 轉正的前提必須是，先對失聯移工或收替對象廣宣，自願配合遣返或自行回國者，下次欲申請再次來臺工作，我們才會考慮你們的工作申請。如讓在臺的非法移工直接就地轉正，對遵守規定遣返回國的那些移工，恐有公平性的問題。

第三節 訪談分析

壹、法制層面分析

一、「(不)暫予收容裁量基準參考表」須完成法制程序

移民署於 2015 年 5 月 11 日頒布之「(不)暫予收容裁量基準參考表」目的為了統一移民署對於收容必要性的裁量標準，雖是行政規則的性質，卻會間接對外產生法律效力，且影響的是外國人的人身自由法益。根據層級化法律保留原則，人身自由法益是屬於絕對法律保留事項，須有法律明確授權始可審慎為之。上述 2 裁量基準參考表未有法律明確授權，且頒布至今未曾修訂，顯見收容必要性裁量的重要性長期受到忽略，尤其在法制層面實有待完善的地方。此議題在受訪的專家學者當中均受到一定程度的認同。

受訪者 A：移民署頒布之「(不)暫予收容裁量基準參考表」應為行政規則，且只是初步的基礎，仍須完善其法制作業與法制程序，才可對外產生法律效力。

受訪者 B：法律如果能對收容裁量參考基準表有更明確的規範當然是最好，對第一線執行的單位也是一種保障。

受訪者 C：移民署頒布之裁量基準參考表僅為內部的行政規則。

受訪者 A 與受訪者 B 均表示上述的裁量基準參考表於法制面未臻完善，仍有待移民主管機關完成其法制程序，在符合依法行政的同時也可保障執行收容管理的第一線人員，避免收容程序中有裁量怠惰等情事。受訪者 C 則直白指出移民署目前仍將「(不)暫予收容的裁量基準參考表」視為單位內部的行政規定，僅供署內各單位參考，這也間接點出了移民主管機關制定該表時未考慮其對外產生的法律效力。因為這絕不是一般規範單位內部技術性、細節性的行政規定(行政規則)，而是裁量是否有必要剝奪一個外國人人身自由的重要標準。

二、使用電子監控科技須法律授權

對於本研究建議使用電子監控科技輔助替代收容的部份，受訪者 A、B、D、E 都表示此為可行的輔助辦法，受訪者 D 甚至認為這或許是目前最好的輔助收替方式，受訪者 E 則認為可幫助移民署減少強制收容的處分。但受訪者 A、C、D 仍提醒此建議首要就是必須跨過修法的門檻。

受訪者 A：利用 GPS 追蹤收替對象是蠻好的構想，移民署國際事務組也有在思考這個問題，我認為是可以，但也是需要經過修法，並與其他團體先行溝通協調好配套措施。

受訪者 C：牽涉到人權問題，我國若要朝此方向實施將面臨修法的問題。

受訪者 D：此措施仍需長時間研議，收替制度的預算也將提高，也會面臨修法的問題。

三、因應疫情，收容制度相關法規實有修正必要

COVID-19 疫情期間部份國籍的收替對象等待遣送時間被無限期拉長，母國的國境未開放而在臺收替期間也無收入來源，對此受訪者 A、D、E 都表示在疫情影響下收容相關的法規確有修正的必要，包含就業服務法。

(一) 收容制度方面：

受訪者 A：疫情下，收容必要性是可以做檢討的，移民署內部正在研擬修訂《入出國及移民法》，把疫情等因素考量進去。

受訪者 C：我國收替制度形同虛設，估計 8 成以上收替出去的對象會再失聯。收替制度須修法，嚴格具保措施，尤其是人保部分目前沒有任何法律懲罰成效。

受訪者 D：我保 100 個出來，大概有 75 至 80 個會跑掉，我對他們又沒有約束力，他們說要去找朋友，就沒有

再回來了。

(二) 勞動制度方面

受訪者 D: 1. 收替對象等待遣送期間，無收入難以維持生計。

2. 訓練移工成為熟手很困難，招聘新移工重新訓練工作技能及語言溝通更是費時，如能修法先將違反規定的移工遣返回國，然後審酌個案情形，考慮是否准其申請再來臺工作，對臺灣目前缺工情形或有幫助。

受訪者 E: 1. 若是收替等待遣送期間，跑去打工以維持生計並向相關單位定期回報，這樣的短期通融我是贊成的。

2. 可先對失聯移工或收替對象廣宣，自願配合遣返或自行回國者，下次欲申請再次來臺工作，我們才會考慮你們的工作申請。

貳、制度層面分析

一、必須堅持最小侵害原則，將收容視為最後手段

進行收容必要性裁量時心態必須改變，而這牽涉到整個收容制度面向的轉變。根據釋字第 708 號意旨收容程序的發起應考量最小侵害原則，將收容視為最後手段，強調「可立即於短期間內迅速遣送出國之情形下」而為之，始符合比例原則。但從訪談中可明顯看出，受訪者皆表示我國收容程序的發起，是以收容為優先考量，不得已時才進行收替。雖然表面上都是有依照法律程序，但實務上卻是與釋字第 708 號意旨背道而馳，這也是在 3 個層面討論分析當中最值得我們深入反思的地方。受訪者 A 更是直指移民署頒布的「(不)暫予收容裁量基準參考表」適用性恐是僅止於失聯移工，表中所列的某些要件，顯不符實務所需，且社會輿論風向與學理上的移民人權保障仍有很大的落差。受訪者 D 的意見反映出了外國人被收容後

失去人身自由的實際情況，其人身自由受拘束之情形與刑事犯並無差異。餘受訪者將收容視為理所當然，收替視為例外，恐令司法院大法官們喟然。

受訪者A：1. 沒收容怎麼知道可不可以遣送回去？實務上，仍是先收容，等包機，真的等不到，再進行收替程序。

2. 臺灣社會目前普遍還是持收容優先的心態，無法進步到「以不收容為原則，收容為例外」，社會輿論無法接受收替移工在街上趴趴走，社會大眾的輿論與學理上的人權討論目前仍互為悖論。

受訪者B：1. 收容所辦理新收時是以專勤隊所開的暫予收容處分為主，所方通常不會去反駁專勤隊已開立的處分，因為二單位都是隸屬移民署，不會去自己人反駁自己人。

2. 目前移民署仍未以「收替」為優先考量，署並沒有這樣的整體規劃。

受訪者C：1. 專勤隊與收容所認定的收容必要性裁量標準可能不一樣，實務上雙方仍是靠相互協調達成共識，無法依據移民署頒布的裁量基準參考表在收容必要性上有一致的裁量標準。

2. 在收容必要性的裁量上，目前仍是由各單位自由心證。

受訪者D：收容在收容所裡面就像是被關一樣，然後要等機票才能回國。

受訪者E：1. 須有收容才有收替，除非能有《入出國及移民法》第38條之1所列的6種情形，否則收容程序仍是必要的。

2. 替代收容只是因為收容空間有限，不得已所做的決定。又或是因防疫政策所需，才讓對象收替出去。

二、收容制度配合防疫政策，影響受收容人權益

依《入出國及移民法》第 38 條之 1 的規定，罹患《傳染病防治法》第 3 條所定傳染病者得不暫予收容；易言之，COVID-19 確診的受收容人得進行收替程序。但收容制度配合防疫政策，卻把確診的受收容人繼續拘束在收容所，另以居家隔離名義將其關在收容所戒區，其間的天數不列入收容天數計算。雖是一般民眾確診一樣會被拘束於集中檢疫所，但收容所並非專業的檢疫處所，收容管理人員也未受過專業的醫事訓練，遑論一般民眾在集中檢疫處所尚可使用 3C 等電子設備，但受收容人卻只能待在戒區，一樣過著收容制度下的生活。這種制度層面的扭曲，影響受收容人與收容管理人員的權益甚鉅，確診者與尚未確診者長時間處於同一空間，中間僅靠戒區欄杆隔開，儼然是防疫的破口，事實上也造成宜蘭收容所大規模的集體確診事件。受訪者對此制度層面所衍生的收容與防疫議題，也只能以「配合」上級政策無奈地回應。

受訪者 A：以當時防疫情形確實很難兼顧防疫與移民人權，因為檢疫處所沒那麼多空間(床位)，若將確診的受收容人放出去，又會變成社會上的防疫缺口，所以理想與實務很難兼顧。

受訪者 B：疫情下的確有值得再考慮的地方，尤其對越南國籍的受收容人影響最大，是有必要再進行調整。未來，在考量人權的面向，是可以再商榷的，可滾動式調整。

受訪者 C：1. 我們須配合中央疫情管制，即使無法達成遣送的目的，仍予以收容。上級叫我們收，我們只能配合。
2. 如不將他們收容起來，他們在外面也會造成疫情擴散，因此配合上級防疫政策，我們還是得收。

參、執行層面分析

一、收替成效不彰亦是收容必要性裁量無法落實的主因之一

我國收容必要性裁量無法落實，深入探究後可發覺其背後隱性原因之一就是我國無法有效地執行收替程序，這也使得第一線移民執法人員在進行收容必要性裁量時往往優先選擇收容而未選擇收替，從訪談當中也反映出了我國收替程序執行上的困境，後續收替對象的追蹤更是窒礙難行。

受訪者 A：1. 當然，如果可以不用關當然是不要關，但這兩難阿。

2. 現行收容替代的問題，保費過低，若以平均價 3 萬來說，外國人出去只要非法打工 1 個月，很快就可還清。但，若將保費提高，則收替無法執行，因為外國人根本無力繳納保證金。如果課予保人較高的具保責任，顯也無法執行，會變成沒人想要當保人。

3. 收替出去後無法再追蹤的問題，目前只能冀望電子監控科技加以輔助。

受訪者 D：1. 收替期間，約有 8 成會再度失聯，收替成效不佳。

2. 若收替 100 人，其中有 80 人會再跑掉，不懂當初為何要抓？

二、利用電子監控科技輔助追蹤收替對象

現有收替制度在後續追蹤收替對象方面難以執行，受訪者甚至表示高達 8 成以上收替對象會再次失聯，因此本研究參考外國採電子監控科技來追蹤收替對象的作法，針對我國適用性進行研析與探究，並提出相關可改革的建議，在與受訪者深入訪談後獲得多面向的回應。受訪者除認同此方法可有效追蹤收替對象外，也提出執行上須再審慎考量的幾個要項，主要仍是須注意社會輿論與觀感。

受訪者 A：1. 收替出去後無法再追蹤的問題，目前只能冀望電子監

控科技加以輔助。

2. 收容替代使用電子監控科技只是改革的其中一環，還是需要配合其他的收容措施，例如保費、保人、NGO，無法只靠電子腳鐐單一措施。但英美等國都已有類似的收容改革措施，我國也可朝此方向進行改革。

受訪者B：1. 利用科技輔助來管理收容的外國人，個人是表示非常認同的，這是可行的方向，但須考量使用到什麼樣的程度，且能有多少效益。

2. 收容對象並非刑事犯，是否需要使用到這麼強的手段，可能需要再斟酌。
3. 使用電子監控科技追蹤收容對象，還是需要有風險等級的區分，考量是否單純逾期居留，考量是否涉案等等因素。

受訪者C：1. 收容對象戴著電子腳鐐在外面趴趴走，社會大眾觀感不佳，或引發國人恐慌。

2. 收容對象並非刑事犯，是否需要使用到這麼強的手段，可能需要再斟酌。A

受訪者D：配戴電子監控設施追蹤收容對象或許是目前最好的收容方式。

受訪者E：1. 贊成使用電子監控科技追蹤收容對象，可減少收容處分。

2. 須考量社會觀感，電子腳鐐的佩戴對象須為風險等級較高的外國人。

第六章 結論與建議

有別於以往對我國收容制度的研究，本研究以人權保障的視角來切入探討我國對外來人口收容必要性的裁量標準，並分析在 COVID-19 疫情下這樣的裁量標準所衍生出的相關人權議題。研究範圍含括我國收容制度的沿革、法令規範、收容必要性裁量的爭點。本研究蒐集並分析與收容新制相關的文獻，進而探討我國收容必要性的裁量困境，最後透過與該領域的專家進行深度訪談，分析並綜整出我國現行收容必要性裁量在法制面、制度面、執行面的各種侷限。本研究另一特點是在專家訪談中將新住民與其成立的 NGO 團體一併納入訪談對象，試著從外國移民的角度來檢視我國收容相關議題，使本研究的論證更具信度。

第一節 研究結論

此次在 COVID-19 疫情下，我國收容制度面臨極大的挑戰，防疫與收容必要性裁量間的權衡，對移民人權造成了重大的影響。歸納以下 7 項問題發現作為本研究結論。

壹、我國收容必要性的裁量標準未符合層級化法律保留原則

《入出國及移民法》目前已對收容的要件、救濟、收替等事項進行規範，該法第 39 條也授權主管機關以法規命令對外國人進行收容管理。惟，該法對收容必要性的規範僅一句空泛的「非予收容顯難強制驅逐出國」，並未再有具體說明。為此，移民署頒布了「入出國及移民法第 38 條暫予收容裁量基準參考表」及「入出國及移民法第 38 條之 1 不暫予收容裁量基準參考表」（請參閱附錄一、附錄二），此 2 表為裁量性行政規則，可間接對外產生法律效力，且影響的是外國人的人身自由法益，而該法益屬於絕對法律保留事項，絕非「執行法律細節性、技術性次要事項」得由主管機關發布命令規範。⁸²綜觀《入出國及移民法》可發現該法並未對主管機關的收容必要性裁量有任何具體明確授權。受訪者 A、B、C 皆對此議題表示關切，認為完善收容

⁸² 大法官釋字第 443 號解釋文參照。

必要性裁量標準的法制程序是對外國人及收容管理人員重要的保障。依法行政乃是行政機關最根本的中心理念，對外國人的人身自由剝奪更是須謹慎且不得已而為之的強制處分，但我國移民業務管理機關目前仍將此暫予收容的裁量標準視為規範內部單位的行政規則，僅供機關內各下屬單位參考，也未對外公開透明其內容及準則。自 2015 年 5 月 11 日發布上述 2 項裁量標準後，移民業務管理機關至今 7 年多都未有任何檢討與修訂，更凸顯收容必要性裁量在我國長久以來被忽視的程度。

再者，此 2 項裁量性行政規則的內容恐已違反母法之立法意旨，主要原因在於《入出國及移民法》第 38 條明示即便符合收容的要件，尚需針對收容必要性進行「非予收容顯難強制驅逐出國」的裁量判斷。而在移民署頒布的「入出國及移民法第 38 條暫予收容裁量基準參考表」右邊的備考處可發現移民署對此表的說明：「依據本法第 38 條第 1 項各款立法意旨列示。」易言之，此表所列各項收容裁量標準僅是各種收容要件的「態樣」⁸³，而未對何以「非予收容顯難強制驅逐出國」進行裁量。諸如：為什麼這個外國人不能被收替？原因及標準為何？皆非該表所考量事項。

綜言之，我國收容必要性裁量標準的頒布未有法律具體明確授權，其對外產生的法律效果不符合層級化法律保留原則，基準表的細項內容恐有牴觸母法立法意旨之虞。

貳、疫情蔓延下，收容必要性裁量權淪為空談

《入出國及移民法》第 38 條之 1 明文規定罹患《傳染病防治法》第 3 條所定傳染病者，得不暫予收容。而我國衛生福利部疾病管制署

⁸³ 細看「入出國及移民法第 38 條暫予收容裁量基準參考表」所列各項標準，可發現多為強制驅逐出國的要件或收容的要件。僅「非法工作」一項符合，即「應」暫予收容為宜。符合「妨害社會秩序活動」，也「應」暫予收容為宜。是否外國人違反了《就業服務法》或《社會秩序維護法》即「應」暫予收容為宜？《就業服務法》或《社會秩序維護法》的處分僅為行政罰的性質，為何至此就變成了「應」剝奪外國人基本人權的標準？退步言之，即便《社會秩序維護法》的拘留裁定也是法官保留事項，而在收容必要性的裁量標準之中，單此一項卻足以使行政機關的收容裁量限縮為零，「應」暫予收容該外國人為宜。

自 2020 年 1 月 15 日起即將 COVID-19 列為第五類法定傳染病。顯見 COVID-19 確診的外國人其實並無收容之必要。但在社會輿論壓力下及配合中央防疫政策，移民署下轄收容所一時便擔負起了集中檢疫所、防疫旅館的角色，確診的受收容人被迫就地隔離，收容必要性的裁量淪為一紙具文。但收容所並非專業的集中檢疫所或經過政府認證的防疫旅館，在缺乏足夠的專業醫護人員和專業的防疫物資下，終在 2022 年 4 月 24 日爆發了宜蘭收容所 244 人集體確診事件，對所內的外國人及職員健康產生重大影響。

參、無遣送的可能，是否還有收容之必要性

在《入出國及移民法》第 38 條第 1 項即明文「非予收容顯難強制驅逐出國」，法條已清楚表示收容的目的就是為了保全強制驅逐出國的執行。且釋字第 708 號解釋文亦指出收容的前提當是「在該外國人可立即於短期間內迅速遣送出國之情形下」而為之。然而 COVID-19 疫情期間，許多國家關閉邊境、禁止班機入國。移民業務主管機關在明知遣送為不可能之情形下，迫於媒體輿論壓力仍不斷將符合收容要件的外國人送至收容所，漠視法律所賦予的收容必要性裁量審酌，與大法官的釋字意旨亦相互抵觸。行政行為必須能有助於行政目的之達成始符合適當性原則，疫情蔓延期間仍大量將外國人集中於收容所，此舉不但無助於收容目的之達成（短期間內迅速遣送出國），更與防疫規定所要求的維持社交距離背道而馳。收容戒區空間實屬有限，受收容人 24 小時緊密生活在同一空間，吃飯、洗澡、睡覺都是口罩難以戴在臉上的時候，將外國人強制收容的結果卻又造成防疫難以落實的雙重困境。

研究後發現，即便移民署後來陸續與各國商談包機遣送的專案計畫，但航空公司能提供的機位相當有限，而各縣市專勤隊的臨時收容所與全臺 4 間大型收容所又必須競相爭取那少數的遣送名額。實際能遣返之人數與被收容的人數比例相差懸殊。剝奪數百名外國人的人身自由，有時卻僅有個位數的外國人能幸運被遣送，這樣的行政行為其

手段與目的之間是否有符合衡平性原則是值得商榷的。無論是以防疫的角度，或以移民人權保障的角度，抑或是比例原則的角度來審思，在 COVID-19 疫情下我國的收容必要性裁量都是備受質疑的。

肆、收容所確診的外國人未給予救濟的途徑

2022 年 4 月爆發於宜蘭收容所集體確診事件，所方配合防疫政策把受收容人在收容所就地隔離。即便此措施是基於重大公益目的而進行的緊急防疫應處作為。惟，被強制就地隔離的受收容人有被收容的事實，其收容天數卻不被列入計算而是以隔離天數計算，且受收容人並未被給予救濟的途徑，事後亦無任何的補償，對受收容人的人身自由實造成雙重侵害。我國憲法第 16 條保障人民訴訟權，並不因人民的身分不同而予以剝奪，彰顯了「凡有權利，必有救濟 (*ubi jus ibi remedium*)」的原則。基於此救濟原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序獲得及時、有效的救濟機會。大法官在釋字第 690 號解釋文中亦指出，衛生機關依《傳染病防治法》強制隔離居民，並不違反憲法第 8 條人身自由保障之意旨，但應給予被隔離者向法院請求救濟之機制。值得注意的是，無論是我國衛生主管機關或是移民業務主管機關，對就地隔離的受收容人都未給予救濟的途徑。確診的受收容人收容天數計算問題，及其救濟的途徑似尚未獲相關單位的重視。

伍、替代收容裁量標準不一，造成收容管理困難

疫情期間替代收容裁量標準不一，受收容人彼此間互相比較、探聽各自的收容天數，而收容管理機關的收替標準又隨防疫政策的改變、社會對移工的輿論風向、航班增減等因素而時有變動，使收容管理更加困難，終造成 2021 年 4 月 26 日宜蘭收容所的集體鼓譟事件，凸顯了疫情下受收容人對替代收容裁量標準不一的怨懟。本研究第 3 章已闡釋我國收容必要性裁量權所包括的範圍，替代收容裁量標準僅僅只是其中一環，但因其裁量標準不一所衍生的事件卻足已造成收容管理實務上偌大的困難。上述受收容人集體鼓譟事件，無論所方在防疫考

量下調整收替期間的標準是否可被視為「正當理由」，其對於裁量標準的審酌顯未將受收容人有利及不利之情形通盤考慮，不僅對受收容人權益造成損害，亦使第一線的收容管理越加困難，且恐有違反禁止恣意原則之虞。

陸、收容新制建立在舊有思維，未能將收容視為最後手段

收容新制自 2015 年上路後在收容程序上增加了許多人權保障的措施，例如收容異議、替代收容、收容天數上限等。雖然表面上收容制度嚴格遵守其法定的程序，然而實務上收容程序的發起從一開始便與其立法精神相違背。收容程序的發起應考量最小侵害原則，符合比例原則，將收容視為最後手段。但本研究在訪談過程中卻發現普遍的觀念仍是停留在入出境管理局的舊有思維，將外國人先收容再說，有機會才考慮進行收替。受訪者 A 更是語重心長地直述臺灣社會目前還無法進步到以不收容為原則，收容為例外。社會大眾的輿論與學理上的移民人權保障目前仍互為悖論。受訪者 B 表示目前移民署仍未以收替為優先考量，且無這樣的整體規劃。再者，收容管理單位通常不會去反駁專勤隊已開立的暫予收容處分，因為 2 者都是隸屬移民署，不會自己人反駁自己人，鄉愿⁸⁴之形成由此可見一斑。此種建立於舊有思維的收容新制，在移民人權的保障上是打了相當大的折扣。

柒、收替制度成效不彰，成為收容必要性裁量無法落實主因之一

經訪談與研究分析後發現，我國收替制度的成效不彰，與收容必要性裁量無法落實於第一線勤務實有因果關係。其中又以收替對象後續的追蹤最為窒礙難行，受訪者 C 與受訪者 D 都表示目前收替對象再度失聯的比例高達 8 成，收替對象的後續追蹤既不能寄望於具保人（因為具保人並無權力亦無法律責任），又無法增加收容管理的人力

⁸⁴ 孔子在《論語·陽貨》篇曾說「鄉愿，德之賊也。」而教育部重編國語辭典修訂本對此之解釋為「外貌忠厚老實，討人喜歡，實際上卻不能明辨是非的人。」同僚機關之間為了不互相得罪，只好在收容必要性的裁量上做出讓步，討好的是同僚，犧牲的卻是對外國人的人權保障。無怪乎孔子稱此為「德之賊也」。《論語》及教育部解說來源：（查詢日期：2022 年 10 月 10 日）

<https://dict.revised.moe.edu.tw/dictView.jsp?ID=109961&la=0&powerMode=0>

來追蹤快速增加的收替對象。此收替制度的漏洞，使第一線移民執法人員在進行收容必要性裁量時往往優先選擇收容而未選擇收替。受訪者 D 指出，若收替 100 人，其中 80 人會再跑掉，不懂當初為何要抓？此訪談意見直指我國收容必要性裁量與收替制度之間的矛盾。

第二節 研究建議

本研究發現我國收容必要性裁量在法制面、制度面、執行面仍有許多尚待改善之處，尤其在 COVID-19 疫情影響之下，落實收容必要性裁量與保障移民人權之間仍難取得平衡。據此，本研究在提出 7 項研究發現之後，分析國內外相關文獻並與專家深入訪談，試著針對各問題提出改善的建議。

壹、完善我國收容必要性的裁量標準的法制程序

建議修正《入出國及移民法》第 39 條，將收容必要性裁量納入法條的授權範圍。該法條目前僅授權移民業務主管機關針對收容程序、管理方式、其他應遵行事項等收容管理範疇訂定法規命令，以資規範。但主管機關在作出收容處分前的收容必要性裁量尚未納入該法條的授權範圍。移民署於 2015 年 5 月 11 日頒布的「入出國及移民法第 38 條暫予收容裁量基準參考表」及「入出國及移民法第 38 條之 1 不暫予收容裁量基準參考表」並非釋字第 443 號解釋文中所述的「執行法律細節性、技術性次要事項」，而是可間接對外影響外國人的人身自由重大事項，因此行政機關如欲以行政命令限制人民的自由必須有法律的具體明確授權，始符合依法行政之原則。

建議移民業務主管機關針對上述 2 裁量基準參考表內容召開檢討會議，使表項內容符合《入出國及移民法》第 38 條立法意旨，在符合收容要件下，尚須裁量何以非予收容顯難強制驅逐出國。裁量基準參考表應審酌個案何以不得為收替程序，而非僅是將驅逐出國要件、收容要件的態樣予以列示。

貳、另覓獨立處所、空間安置確診的受收容人

收容所的成立乃是依據《入出國及移民法》第 39 條「移民署對外國人之收容管理，應設置或指定適當處所為之。」其成立的目的是為了管理受收容的外國人，但在 COVID-19 疫情蔓延下，收容所卻變成了集中檢疫所、防疫旅館，確診的受收容人被就地隔離，此舉明顯與收容所成立的目的不符。為保障受收容人與收容管理人員的健康，

建議衛生業務主管機關與移民業務主管機關協調成立獨立的防疫處所，或成立緊急應變的臨時防疫處所，以保障受收容人於未來再面臨大規模疫情時能有適當處所進行隔離與安置，收容所的戒區實無法承擔防疫的需求。

參、收容必要性裁量其手段與目的應符合比例原則

建議移民業務主管機關進行收容必要性裁量時審酌其手段與目的是否符合比例原則。釋字第 708 號解釋文明白指出收容前提當是「在該外國人可立即於短期間內迅速遣送出國之情行下」而為之。COVID-19 疫情期間強制驅逐出國顯難於短期間內迅速執行，若持續將外國人送往收容所並無助於行政目的（遣送）之達成，收容戒區的環境亦無法符合防疫政策所要求的社交距離，行政行為必須能有助於行政目的之達成始符合適當性原則。再者，主管機關宜審酌實際可遣送人數與收容人數之比例始符合衡平性原則。

肆、保障確診受收容人救濟的途徑

凡有權利，必有救濟（*ubi jus ibi remedium*），建議衛生業務主管機關與移民業務主管機關正視確診受收容人之救濟途徑。為配合防疫政策，確診的受收容人在收容所被就地隔離，其隔離期間的天數卻未被納入收容天數計算。收容所的外國人有被收容的事實，卻被視為防疫隔離，此時的外國人救濟途徑是提出收容異議、聲請法院停止收容或是另有救濟途徑卻並未被告知。隔離期間若不視為收容，則收容異議及聲請法院停止收容顯不適用。衛生業務主管機關與移民業務主管機關應清楚告知收容所確診的外國人隔離期間的救濟管道，始符合釋字第 690 號解釋文意旨：強制隔離人民應給予被隔離者向法院請求救濟之機制。

伍、疫情下替代收容裁量標準之調整，須符合禁止恣意原則

建議移民業務主管機關統一疫情下的收替裁量標準。行政程序法第 6 條明文「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」但 COVID-

19 疫情下，各收容所的收替裁量標準為配合防疫政策、航班增減及社會輿論而時有變動，終導致受收容人集體鼓譟事件的發生。現今資訊發達，受收容人撥打電話與親友聯繫便可知其他收容所的收替標準，如各收容所的收替標準不同顯難讓受收容人視為非差別待遇。憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，進而形成行政自我拘束⁸⁵。以移民人權保障角度思考，移民業務主管機關宜統一下屬各單位之收替裁量標準，避免違反禁止恣意原則，防止受收容人怨懟或集體鼓譟事件的發生。

陸、走出舊有思維，將收容視為最後手段

建議移民業務主管機關加強宣導受收容人非刑事犯的原則，收容的目的是為了短時間內迅速將外國人遣送出國，並非為了收容而收容，如無收容之必要實應優先考量替代收容程序，將收容視為最後手段。主管機關應走出入出境管理局時代的舊思維，以保障移民人權的角度針對個案進行收容必要性裁量，始符合最小侵害原則。行政程序法第 7 條第 2 款即規範「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。」法律賦予移民業務主管機關收容必要性的裁量權應視為替外國人的最小侵害原則把關，而非將外國人先收容再說，有機會才考慮進行收替。孟維德（2020）教授以移民人權保障的視角探討我國收容制度時亦指出，遷徙並非犯罪，非法的入境、居留並不是犯罪，而是違反行政法規上的規定，對外國人發動收容處分應為最後手段。

柒、參酌英美經驗，以電子監控科技輔助追蹤收替對象

建議移民業務主管機關參酌國外替代收容制度的改革措施（例：美國 ISAP 集中監管計畫和英國 2020 年引進的電子監控科技輔助其替代收容計畫），修正《入出國及移民法》將電子監控科技列入替代收容制度的選項，以加強我國收替制度及收替對象後續追蹤上人力的不

⁸⁵ 最高行政法院判例：93 年判字第 1392 號（查詢日期：2022 年 10 月 10 日）
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/ExContent.aspx?media=print&ty=J&JC=E&JNO=1392&JYEAR=93&JNUM=001&JCASE=%E5%88%A4>

足。移民署早於 2008 年 9 月 20 日參訪美國 ICE 針對外國人收容管理改革作為時，即發現 ISAP 替代收容方案可有效節省經費與收容管理的人力。針對無犯罪前科者，可不予強制收容，改採限制住所或配戴電子監控儀器與 GPS 系統監控，有效降低收容所的壓力，也可節省收容管理的人力與經費。由美國 ISAP 計畫申請人數近年倍增之現象，可發現此替代收容作為是較為外國人所願意接受的較小侵害手段。

附錄一、入出國及移民法第 38 條暫予收容裁量基準參考表

(來源：周冠廷，2017 中山大學碩士論文，附錄 8)

入出國及移民法第三十八條暫予收容裁量基準參考表

受收容人姓名： _____ 國籍： _____ 性別： _____
 出生日期： _____ 護照號碼： _____

項目	態樣	備考
查處類別/ 到案身分	<input type="checkbox"/> 無相關旅行證件或無足額現金購買返國機票及繳納罰鍰，不能依規定執行強制驅逐出國。 <input type="checkbox"/> 受外國政府通緝。 <input type="checkbox"/> 服刑期滿出監/假釋或受驅逐出國強制處分。 <input type="checkbox"/> 在臺已逾期停居留。 <input type="checkbox"/> 未經查驗或許可入國(境)。 <input type="checkbox"/> 虛偽結婚或持偽冒證件入國(境)。 <input type="checkbox"/> 曾經受驅逐出國(境)者。 <input type="checkbox"/> 曾有行方不明紀錄(限持勞工簽證來臺者)。 <input type="checkbox"/> 違反收容替代處分附加條件。 <input type="checkbox"/> 曾提起收容救濟或裁定不予收容。 <input type="checkbox"/> 非法工作經查獲到案。 符合三項以上者，應暫予收容為宜。	依據第三十八條第一項各款立法意旨列示。
到案前 活動狀態	<input type="checkbox"/> 非法工作(含仲介)。 <input type="checkbox"/> 從事危害國家安全或妨害社會秩序活動。 <input type="checkbox"/> 從事恐怖活動之虞。 <input type="checkbox"/> 從事妨害善良風俗活動(社會秩序維護法)。 符合一項以上者，應暫予收容為宜。	
返國能力 或在我國 境內維持 生活能力	<input type="checkbox"/> 無有效返國證件，不能依規定執行。 <input type="checkbox"/> 未持有足額以上現金或無法證明具購買返國機(船)票、繳納罰鍰及在臺維持六個月以上能力。 <input type="checkbox"/> 無法證明有固定住居所。 <input type="checkbox"/> 於我國境內無三親等內合法居留親屬(含國人)。 符合一項以上者，應暫予收容為宜。	
保證人	<input type="checkbox"/> 他案之非法雇主或仲介。 <input type="checkbox"/> 曾為人口販運案件之被告。 <input type="checkbox"/> 本案之非法雇主或仲介。 <input type="checkbox"/> 為被保證人之債權人。 符合一項以上者，應暫予收容為宜。	
承辦人	核稿	批示

說明：

- 1、本表使用對象係指經各治安機關查獲到案者。
- 2、符合第三十六條第四項得召開審查會、得自行離境者及第三十八條之一得不暫予收容情形者，得不適用本表。
- 3、固定住居所不含旅（民）宿業者營業處所。
- 4、逾期停居留包含逾限令出國期限者；逾期居留不含逾期未滿三十日，且原居留原因仍繼續存在得重新申請居留者"
- 5、本表分層負責執行層級為專勤隊/收容所單位主管。
- 6、本表得視實際執行需求，經各區事務大隊主管核准後，修正選項內容。

附錄二、入出國及移民法第 38 條之 1 不暫予收容裁量基準參考表
 (來源：周冠廷，2017 中山大學碩士論文，附錄 9)

入出國及移民法第三十八條之一不暫予收容裁量基準參考表				
評估單位		○○事務大隊○○○專勤隊/收容所		
評估時間		年 月 日 時 分		
受評估人基本資料				
中(英)文姓名				
性別		國籍		
出生日期		護照號碼		
選項	適用法條	條文內容	評估內容	評估分數
<input type="checkbox"/>	第一項第一款	精神障礙或罹患疾病，因收容將影響其治療或有危害生命之虞	一、精神障礙或罹患疾病： <input type="checkbox"/> 無(零分) <input type="checkbox"/> 有，精神障礙或罹患疾病名稱：_____ <input type="checkbox"/> 未處於治療狀態(零分) <input type="checkbox"/> 已處於治療狀態並提供證明者(六十分) 二、內、外力傷害： <input type="checkbox"/> 無(零分) <input type="checkbox"/> 有，受傷部位：_____ <input type="checkbox"/> 完成初步醫療，不必住院，惟須定期追蹤治療(零分) <input type="checkbox"/> 完成初步醫療，惟須住院治療(一百分)	
<input type="checkbox"/>	第一項第二款	懷胎五個月以上或生產、流產未滿二個月。	一、懷胎： <input type="checkbox"/> 無(零分) <input type="checkbox"/> 未滿五個月(零分) <input type="checkbox"/> 五個月以上，檢附證明者(六十分) 二、生產或流產： <input type="checkbox"/> 無(零分) <input type="checkbox"/> 滿二個月以上(零分) <input type="checkbox"/> 未滿二個月，檢附證明者(六十分)	

<input type="checkbox"/>	第一項 第三款	未滿十二歲 之兒童。	<input type="checkbox"/> 已滿十二歲之兒童（零分） <input type="checkbox"/> 未滿十二歲之兒童（一百分）	
<input type="checkbox"/>	第一項 第四款	罹患傳染病防治法第三條所定傳染病	<input type="checkbox"/> 無（零分） <input type="checkbox"/> 有（一百分）病名：_____	
<input type="checkbox"/>	第一項 第五款	衰老或身心障礙致不能自理生活。	一、衰老： <input type="checkbox"/> 未滿六十五歲（零分） <input type="checkbox"/> 六十五歲以上 <input type="checkbox"/> 生活可以自理（零分） <input type="checkbox"/> 生活不能自理（六十分） 二、身心障礙： <input type="checkbox"/> 無（零分） <input type="checkbox"/> 有，障礙名稱：_____ <input type="checkbox"/> 生活可以自理（零分） <input type="checkbox"/> 生活不能自理（六十分） 三、不能自理生活： <input type="checkbox"/> 無（零分） <input type="checkbox"/> 進食需人護理（一百分） <input type="checkbox"/> 臥床翻身需人護理（一百分） <input type="checkbox"/> 穿衣及漱洗需人護理（一百分） <input type="checkbox"/> 大、小便需人護理（一百分） <input type="checkbox"/> 無法自我移動（一百分）	
<input type="checkbox"/>	第一項 第六款	經司法或其他機關通知限制出國	<input type="checkbox"/> 無（零分） <input type="checkbox"/> 經限制出國（一百分） 限制出國機關：_____ 限制出國文號：_____	
<input type="checkbox"/>	第三十八條 之八	同一事件累計收容日數	<input type="checkbox"/> 同一事件累計收容未逾九十五日者（零分） <input type="checkbox"/> 同一事件累計已收容逾九十五日者（一百分）	
總分				

依上表擇定受評估人適用條款，經基準評分認：		
<input type="checkbox"/> 繼續暫予收容。		
<input type="checkbox"/> 雖評估總分已達六十分以上，惟認應暫予收容為宜，理由：_____		
<input type="checkbox"/> 暫不予收容為宜，依入出國及移民法第三十八條第二項規定為收容替代處分。		
初評單位		
承辦人	核稿	批示
複評單位		
經複評單位認為：		
<input type="checkbox"/> 同意初評單位意見，繼續收容。		
<input type="checkbox"/> 經評估以暫不予收容為宜，理由：_____		
承辦人	核稿	批示

附註：

- 一、依受評估人適用條款項評量總分合計達六十分以上者，得依入出國及移民法第三十八條之一規定處予得不暫予收容處分或依移民法第三十八條之八做預防性收容替代處分以保全強制驅逐出國之執行。
- 二、基於本署各區事務大隊有「未設置臨時收容所」之專勤隊，於夜間二十二時後查獲或受理治安機關解送案件，經上揭參考表評核得不暫予收容，且無法及時覓尋具保人或指定繳納保證金時，專勤隊得先為暫予收容處分，暫時解送收容所收容，至翌日專勤隊覓尋具保人或指定繳納保證金後，由原解送專勤隊或受理之收容所協助，再行辦理「不暫予收容處分」事宜。

附錄三、訪談逐字稿

壹、受訪對象：代號 A

訪談日期：2022 年 9 月 1 日

訪談地點：宜蘭縣冬山鄉梅花路

訪談內容：

問題一：剝奪人身自由是屬於絕對法律保留原則，2015 年移民署公布的「(不)暫予收容裁量基準參考表」(請參酌附錄一、附錄二)未有法律明確授權，且至今未曾修訂，無法發揮實質的參考作用，請問您是否認為這會對貴單位在作收容必要性的判斷上有所影響？

A 答：

- 一、 以上述裁量基準參考表的制定基礎而言，應為行政規則，但這僅為初步的基礎，仍有檢討的空間。
- 二、 仍須完善該裁量基準參考表的法制作業、法制程序，才可對外產生法律效力。
- 三、 受收容人被收容後還是可以提收容異議以資救濟，但當然理想上還是應該把救濟做在前端。

問題二：移民署頒布之「暫予收容裁量基準參考表」將收容要件(例：外國人非法工作)納入收容必要性的裁量標準，亦即符合收容要件就有收容必要。但若不參酌此基準表，則各單位的收容裁量將淪為各自心證。請問您是否認為此基準表有重新檢視修訂之必要？在依法行政前提下，請問您是否認為我國的「收容裁量基準參考表」應有法律明確授權？

A 答：

- 一、 該參考表來自移民署頒布之函釋移署國執榮字第 1040055657 號，若要各單位的裁量基準皆一致，那就如前揭所述，須完善

其法制作業程序。如果沒有，那就只是個「參考」表，並無法發揮其統一各單位裁量標準的目的。

- 二、以目前實務上來看，收容所審酌是否收容仍是看專勤隊開立的暫予收容處分書，以處分書為主。
- 三、應多面向進行考量，不能只單看參考表上的個別選項(要件)。例如美國人拿免簽入台，跑去非法工作，你會依照該參考表判定他有收容必要而去收容他嗎？不會！該參考表並非絕對，該表所列的某些要件，顯不符實務所需。
- 四、該參考表目前也大多只會使用在外籍移工身上，並不會對歐美人士使用該表作為收容必要的裁量基準，該表似是對外籍移工量身訂做。

問題三：COVID-19 疫情蔓延下，許多國家關閉邊境、班機停飛，強制驅逐出國處分難以執行，請問您是否認為疫情嚴峻下還有收容的必要性？雖有商談包機遣送但機位有限，實際遣送的人數與被收容的人數顯不成比例，請問您是否認為疫情下收容必要性的裁量需要調整，以符合比例原則？

A 答：

- 一、疫情下，收容必要性是可以做檢討的，移民署內部正在研擬修訂《入出國及移民法》，把疫情等因素考量進去。例如，因為遣送等客觀因素，疫情下是否可將收容天數延長超過 100 天。
- 二、可以的話，還是希望可以擋在前端（專勤隊）。但實務上，仍是先收容，等包機，真的等不到，再進行收替程序。
- 三、沒收容怎麼知道可不可以遣送回去。
- 四、若以防疫為前提，當然是不要進來收容所，但移工會在外趴趴走，使疫情擴散更加嚴重，疫情更難掌控。
- 五、若以《入出國及移民法》第 38 條之 1 而論，確診者不收。理

論上，確診者應該要集中到檢疫處所，但宜蘭收容所臨時被指定為集中檢疫處所。為配合防疫政策，入所後確診者變成就地隔離，但不列入收容天數計算，且對其他未確診的收容人的健康也會造成影響。

- 六、以當時防疫情形確實很難做到，因為檢疫處所沒那麼多空間（床位），若將確診的受收容人放出去，又會變成防疫缺口。所以理想與實務難以兼顧。

問題四：收容必要性與替代收容為一體兩面，認定無收容必要即該進行替代收容程序，但學者研究與數據都指出我國的替代收容制度成效不彰，請問您是否認為這會對貴單位在審酌收容必要性時產生影響？

A 答：

- 一、若是顯然無法將外國人驅逐出國時，在前端時就要考量，就要進行收容替代。有些國家，要申請其護照（旅行文件），根本不可能，那你去收容他還有意義嗎？
- 二、另一情形，我怎麼知道他的那個國家護照（旅行文件）是否能順利取得？以所方的立場，總是要試嘛。收容進來之後，必是窮盡一切辦法去執行強制驅逐出國，最後實在無法執行時才進行收替。
- 三、而收容所在做新收時的收容必要性裁量，幾乎限縮到零。目前大多仍以專勤隊的暫予收容處分為主。
- 四、現行收替制度問題，保費過低，若以平均價 3 萬來說，外國人出去只要非法打工 1 個月，很快就可還清。但，若將保費提高，則收替無法執行，因為外國人根本無力繳納具保金。如果課予保人較高的具保責任，顯也無法執行，變成沒人要當保人。

問題五：美國與英國的移民主管機關都已經開始利用電子監控科技(例：具 GPS 追蹤功能的電子腳鐐、人臉辨識功能的手機 APP 等)來輔助替代收容制度，大幅降低收容管理的成本與人力。請問您是否認同

我國的替代收容制度可朝此方向進行改革？

A 答：

- 一、 利用 GPS 追蹤收替對象是蠻好的構想，移民署國際事務組也有在思考這個問題，我認為是可以啦，但也是需要經過修法，並與其他團體先行溝通協調好配套措施。
- 二、 但，對收替的移工實施電子腳鐐，是否違反比例原則，他們並非刑事犯，恐怕人權團體到時會跳出來。

問題六：在最小侵害原則之下，相較於將收容人拘禁於戒區，請問您是否認同利用電子監控科技來輔助替代收容對外國人的人權侵害較小？

A 答：

- 一、 當然阿，可以不用關當然是不要關阿。
- 二、 但兩難阿，你說你要暴露你的隱私，還是要關在裡面？你的一舉一動，你去過哪裡，政府都可以掌握。
- 三、 收容替代使用電子監控科技只是改革的其中一個方法，還是需要配合其他的收替措施，例如保費、保人、NGO，無法只靠電子腳鐐單一措施。但英美都已有類似的收替改革措施，我國也可思考朝此方向改革。

問題七：明德外役監逃犯造成臺南 2 警員殉職事件，凸顯了利用電子監控科技追蹤高風險族群的重要性。替代收容的外國人雖非刑事犯，但龐大的移工人口黑數對社會安全亦造成莫大隱憂。請問您是否認為我國可依風險等級來區分替代收容的外國人，並借鏡歐美經驗，修法將電子監控科技運用於較高風險的替代收容對象，以達到強制驅逐出國的目的？

A 答：

- 一、 在人權與法治，很難取得平衡，當初把收容天數限縮在 100 天，立意雖好，但相對就會有風險出來，例如：越南收容人若故意

不拿出雙證件，關滿 100 天，只能對其進行收替。他知道他放出去他就自由了，所以現在這一塊我們要補起來。

- 二、 若是收替後無法再追蹤的問題，目前只能冀望電子監控科技追蹤。
- 三、 但，即便收替追蹤做的再好，旅行文件我就故意不讓你們辦出來，你最後又能如何？還是遣送不回去。例如越南人只要不配合繳交雙證件，旅行文件申辦的過程便百般困難，最後依舊是滯臺。
- 四、 臺灣社會目前普遍還是持收容優先的心態，無法進步到「以不收容為原則，收容為例外」，社會輿論無法接受一堆收替的移工在街上趴趴走，社會大眾的輿論與學理上的人權討論目前仍互為悖論。

貳、受訪對象：代號 B

訪談日期：2022 年 9 月 7 日

訪談地點：宜蘭縣冬山鄉梅花路

訪談內容：

問題一：剝奪人身自由是屬於絕對法律保留原則，2015 年移民署公布的「(不)暫予收容裁量基準參考表」(請參酌附錄一、附錄二)未有法律明確授權，且至今未曾修訂，無法發揮實質的參考作用，請問您是否認為這會對貴單位在作收容必要性的判斷上有所影響？

B 答：

- 一、收容所辦理新收時是以專勤隊所開的暫予收容處分為主，所方通常不會去反駁專勤隊已開立的處分，因為 2 單位都是隸屬移民署，不會去自己人反駁自己人。
- 二、收容所比較會參酌附錄二，因為那是《入出國及移民法》第 38 條之 1 所列的 6 種情形，除非專勤隊的處分違反到這一塊的規定，我們才會拒收，因為這會影響到後續的續予收容的聲請。這個部分也是法官會考量的重點，這部分我們不會去挑戰法官的心證。
- 三、如果真有第 38 條之 1 各款情形仍予以收容，也會盡量在暫予收容期間就將其收替。

問題二：移民署頒布之「暫予收容裁量基準參考表」將收容要件(例：外國人非法工作)納入收容必要性的裁量標準，亦即符合收容要件就有收容必要。但若不參酌此基準表，則各單位的收容裁量將淪為各自心證。請問您是否認為此基準表有重新檢視修訂之必要？在依法行政前提下，請問您是否認為我國的「收容裁量基準參考表」應有法律明確授權？

B 答：

- 一、 法律如能有更明確的規範當然是最好，對第一線執行的單位同時也是一種保障。
- 二、 附錄一的表裡面許多要項其實是參考《入出國及移民法》第 18 條的各款情形，附錄一當初是有列出各項的加權分數的，附錄一的表應像附錄二一樣列出加權分數。

問題三：COVID-19 疫情蔓延下，許多國家關閉邊境、班機停飛，強制驅逐出國處分難以執行，請問您是否認為疫情嚴峻下還有收容的必要性？雖有商談包機遣送但機位有限，實際遣送的人數與被收容的人數顯不成比例，請問您是否認為疫情下收容必要性的裁量需要調整，以符合比例原則？

B 答：

- 一、 疫情下的確有值得再考慮的地方，尤其對越南國籍的收容人影響最大。是有必要進行調整，因為法律已有明示「非予收容顯難強制驅逐出國」這樣的條件在。
- 二、 未來，在人權考量的面向，是可以再商榷的，可滾動式調整。但仍須考量外來人口的人流管制、社會治安等各個面向來做綜合評估。

問題四：收容必要性與替代收容為一體兩面，認定無收容必要即該進行替代收容程序，但學者研究與數據都指出我國的替代收容制度成效不彰，請問您是否認為這會對貴單位在審酌收容必要性時產生影響？

B 答：

- 一、 目前署裡仍未以「收替為優先考量」，署並沒有這樣的整體規劃，署考量的點並沒有到這地步，署有自己的規範，目前仍應多面向考量。
- 二、 以宜蘭收容所來說，收替之後失聯的比例大約是五五波。它是浮動的，會隨大環境的改變而變動，但大致上來說是五五波。

三、 其實有不少越南人是自己想離境的，失聯後自己買機票想走的也是有大約 5% 至 10%。

問題五：美國與英國的移民主管機關都已經開始利用電子監控科技(例：具 GPS 追蹤功能的電子腳鐐、人臉辨識功能的手機 APP 等)來輔助替代收容制度，大幅降低收容管理的成本與人力。請問您是否認同我國的替代收容制度可朝此方向進行改革？

B 答：

- 一、 利用科技輔助來管理收替的外國人，個人是表示非常認同的
- 二、 科技輔助來追蹤替代收容的外國人，這是可行的方向，但須考量使用到什麼樣的程度，且能有多少效益。
- 三、 收替對象並非刑事犯，是否需要使用到這麼強的手段，可能需要再斟酌。
- 四、 利用手機 APP 來追蹤收替對象，可能成效不大。

問題六：在最小侵害原則之下，相較於將收容人拘禁於戒區，請問您是否認同利用電子監控科技來輔助替代收容對外國人的人權侵害較小？

B 答：對外國人的人權是否侵害較小，我想這需要從短、中、長期的影響來做評估。

問題七：明德外役監逃犯造成臺南 2 警殉職事件，凸顯了利用電子監控科技追蹤高風險族群的重要性。替代收容的外國人雖非刑事犯，但龐大的移工人口黑數對社會安全亦造成莫大隱憂。請問您是否認為我國可依風險等級來區分替代收容的外國人，並借鏡歐美經驗，修法將電子監控科技運用於較高風險的替代收容對象，以達到強制驅逐出國的目的？

B 答：不管如何，它都是對於人權的一種侵犯。使用電子監控科技追蹤，還是需要有風險等級的區分，考量是否單純逾期居留，考量是否涉案等因素。

參、受訪對象：代號 C

訪談日期：2022 年 9 月 7 日

訪談地點：宜蘭縣冬山鄉梅花路

訪談內容：

問題一：剝奪人身自由是屬於絕對法律保留原則，2015 年移民署公布的「(不)暫予收容裁量基準參考表」(請參酌附錄一、附錄二)未有法律明確授權，且至今未曾修訂，無法發揮實質的參考作用，請問您是否認為這會對貴單位在作收容必要性的判斷上有所影響？

C 答：

- 一、 上述移民署頒布之裁量基準參考表僅為內部的行政規則。
- 二、 專勤隊與收容所認定的標準可能不一樣，實務上雙方仍須協調，無法依據移民署頒布之裁量基準參考表審酌個案的收容必要性。
- 三、 收容所在辦理新收時，仍須事先審卷，並依現場情況認定，判斷是否有《入出國及移民法》第 38 條之 1 各款情形，例如生活無法自理。

問題二：移民署頒布之「暫予收容裁量基準參考表」將收容要件(例：外國人非法工作)納入收容必要性的裁量標準，亦即符合收容要件就有收容必要。但若不參酌此基準表，則各單位的收容裁量將淪為各自心證。請問您是否認為此基準表有重新檢視修訂之必要？在依法行政前提下，請問您是否認為我國的「收容裁量基準參考表」應有法律明確授權？

C 答： 如前述，目前仍由各單位自由心證。

問題三：COVID-19 疫情蔓延下，許多國家關閉邊境、班機停飛，強制驅逐出國處分難以執行，請問您是否認為疫情嚴峻下還有收容的必要性？雖有商談包機遣送但機位有限，實際遣送的人數與被收容的人數顯

不成比例，請問您是否認為疫情下收容必要性的裁量需要調整，以符合比例原則？

C 答：

- 一、 我們須配合中央疫情管制，即使無法達成遣送的目的，仍予以收容。上級叫我們收，我們只能配合。吳國榮在其《外國人替代收容制度實行成效之研究》的訪談中所得出結果亦是如此。
- 二、 如不將他們收容起來，他們在外面也會造成疫情擴散，因此配合上級防疫政策，我們還是得收。

問題四：收容必要性與替代收容為一體兩面，認定無收容必要即該進行替代收容程序，但學者研究與數據都指出我國的替代收容制度成效不彰，請問您是否認為這會對貴單位在審酌收容必要性時產生影響？

C 答：

- 一、 收容替代只是配套措施，或說權宜措施，例如收容期滿無法驅逐出國。收替後如班機有飛，還是須將對象召回予以遣送。
- 二、 但具保方面沒有什麼實效，收替形同虛設，估計 8 成以上收替出去的會再失聯。
- 三、 收替制度須修法，嚴格具保措施，尤其是人保部分目前沒有任何法律懲罰成效。

問題五：美國與英國的移民主管機關都已經開始利用電子監控科技(例：具 GPS 追蹤功能的電子腳鐐、人臉辨識功能的手機 APP 等)來輔助替代收容制度，大幅降低收容管理的成本與人力。請問您是否認同我國的替代收容制度可朝此方向進行改革？

C 答：

- 一、 收替對象為行政犯，而非刑事犯。
- 二、 牽涉到人權問題，我國若要朝此方向實施將面臨修法的問題。

問題六：在最小侵害原則之下，相較於將收容人拘禁於戒區，請問您是否認同利用電子監控科技來輔助替代收容對外國人的人權侵害較小？

C 答：

- 一、 電子監控防君子不防小人，對刑事犯的成效就很低了，所以還是得回到收替制度。
- 二、 收替對象戴著電子腳鐐在外面趴趴走，社會大眾觀感不佳，或引發國人恐慌。

問題七：明德外役監逃犯造成臺南 2 警員殉職事件，凸顯了利用電子監控科技追蹤高風險族群的重要性。替代收容的外國人雖非刑事犯，但龐大的移工人口黑數對社會安全亦造成莫大隱憂。請問您是否認為我國可依風險等級來區分替代收容的外國人，並借鏡歐美經驗，修法將電子監控科技運用於較高風險的替代收容對象，以達到強制驅逐出國的目的？

C 答：

- 一、 其實歐美許多國家，及亞洲的印尼、新加坡等國，對於受收容人是比照刑事犯對待。
- 二、 對收替對象施以電子監控科技仍將面臨使用者付費的問題。

肆、受訪對象：代號 D

訪談日期：2022 年 9 月 2 日

訪談地點：桃園市菓林路

訪談內容：

問題一：在外國人等待遣送回國的過程，請問您對外國人拘禁在收容所，與替代收容在外，就人身自由的角度來看，您有什麼樣的看法？

D 答：

- 一、收容在收容所裡就像是被關一樣，然後要等機票才能回國。
- 二、如能盡速遣送還算好的，有的就關 3 個月、4 個月的。
- 三、收替等待遣送期間，無收入難以維持生計。

問題二：請問您認為現行的替代收容制度是否有發揮效果？是否能讓外國人依規定遣送回國？

D 答：

- 一、如上述，收替期間無收入，對象大多會再失聯，須打工賺取生活費。
- 二、收替期間，約有 8 成會再度失聯，收替制度成效不佳。
- 三、若收替 100 人，有 80 人會再跑掉，不懂當初為何要抓？

問題三：依現行規定，替代收容的外國人等待遣送期間不可以去打工，但是疫情下許多班機沒飛，有些外國人等待遣送的時間需要很長，而且又沒有收入，請問您對這樣的替代收容作法有什麼看法？

D 答：

- 一、收替期間無法維持生計，對收容對象來說是最大的問題。
- 二、NGO 團體能給的經濟援助很有限，實無法長期幫助收替對象的生活開銷。

問題四：國外一些國家，例如美國與英國，已經開始將電子監控科技(具 GPS 追蹤功能的電子腳鐐、人臉辨識功能的手機 APP 等)納入替代收容制度，減少外國人被關在收容所的機會，請問您是否認為臺灣的替代收容也可以朝這方向改革？

D 答：

- 一、 如能讓收替對象在等待遣送期間工作維持生計，配戴電子監控設施追蹤收替對象，這或許是目前最好的收替方式。
- 二、 但此措施仍需要很長時間研議，收替制度的預算也將提高，也會面臨修法的問題。
- 三、 因疫情關係，法院審理的速度也變很慢，涉案的收替對象等待開庭的時間也因而拉長。
- 四、 最好的方法還是趕快遣送回國。

問題五：請問您是否贊成對替代收容的外國人進行風險分級，例如：是否涉刑案、逾期天數多寡、是否初犯等條件來進行區分，依不同的風險等級實施不同的替代收容措施？風險等級較高族群採取電子監控科技來追蹤？

D 答：風險等級較低的收替對象，可依地區先集中，給予一些手工，讓收替對象能有基本收入維持生計。

問題六：臺灣目前缺工很嚴重，政府有在研擬將失聯移工「轉正」，媒介給缺工的產業或雇主，請問您是否認同讓他們在等待遣送期間可以合法工作有收入來源？即使是風險較高的族群也可以使用電子監控科技來進行追蹤，讓他們可以維持生計而且不會再次失聯？

D 答：

- 一、 先將違反規定的移工遣返回國，然後再審酌其情形考慮是否開放讓其申請再入臺工作。
- 二、 訓練移工成為熟手很困難，招聘新移工重新訓練工作技能及

語言溝通更是費時，如能審酌個案准其申請再來臺工作，對臺灣目前缺工現象或有幫助。

三、我保 100 個出來，大概 75 至 80 個會跑掉。我對他們又沒有約束力，他們說要去找朋友，就沒有再回來了。

伍、受訪對象：代號 E

訪談日期：2022 年 9 月 5 日

訪談地點：視訊訪談

訪談內容：

問題一：在外國人等待遣送回國的過程，請問您對外國人拘禁在收容所，與替代收容在外，就人身自由的角度來看，您有什麼樣的看法？

E 答：

- 一、收容雖剝奪人身自由，但在臺灣的收容所仍是享有人權的待遇，並無虐待或刑求情事，臺灣的收容制度還是有著重人道考量。
- 二、須有收容才會有收替，除非能有《入出國及移民法》第 38 條之 1 所列的 6 種情形，否則收容程序仍是必要的。
- 三、警政單位掃蕩之後，當然就是要收容。先有違反規定，然後就是收容，最後才是收替。

問題二：請問您認為現行的替代收容制度是否有發揮效果？是否能讓外國人依規定遣送回國？

E 答：

- 一、替代收容只是因為收容空間有限，不得已所做的決定。又或是因防疫政策所需，才讓對象收替出去。
- 二、有些來臺就是為了要打工，他們一收替出去當然想跑掉繼續工作，不會想回越南的。
- 三、有些越南朋友是自己就想回去，只是想等便宜的機票一起回去，這樣購買機票比較划算，所以他們會定期地去報到。
- 四、包機給的名額只夠給收容所內的收容對象，收替在外的外國人是很難分得到機位的。

問題三：依現行規定，替代收容的外國人等待遣送期間不可以去打工，但是

疫情下許多班機沒飛，有些外國人等待遣送的時間需要很長，而且又沒有收入，請問您對這樣的替代收容作法有什麼看法？

E 答：

- 一、 收替出去就是要接受他們一定會跑去打工這樣的事情，因為還是有生活基本開銷的問題。
- 二、 只要不是涉及刑罰或社會所不允許的事件，收替對象要去小吃店或工地打工，可適度地開放讓其維持基本生活所需，但須對政府回報其工作狀況、收入及居住狀況。

問題四：國外一些國家，例如美國與英國，已經開始將電子監控科技(具 GPS 追蹤功能的電子腳鐐、人臉辨識功能的手機 APP 等)納入替代收容制度，減少外國人被關在收容所的機會，請問您是否認為臺灣的替代收容也可以朝這方向改革？

E 答：

- 一、 若僅是行政犯，例單純逾期，毋須施以電子腳鐐措施。
- 二、 須考量社會觀感，電子腳鐐的佩戴對象須為風險等級較高的外國人。

問題五：請問您是否贊成對替代收容的外國人進行風險分級，例如：是否涉刑案、逾期天數多寡、是否初犯等條件來進行區分，依不同的風險等級實施不同的替代收容措施？風險等級較高族群採取電子監控科技來追蹤？

E 答：

- 一、 贊成使用電子監控科技追蹤收替對象，可減少收容處分。
- 二、 須依照風險等級評估，審酌是否對收替對象施以電子監控措施。

問題六：臺灣目前缺工很嚴重，政府有在研擬將失聯移工「轉正」，媒介給缺工的產業或雇主，請問您是否認同讓他們在等待遣送期間可以

合法工作有收入來源？即使是風險較高的族群也可以使用電子監控科技來進行追蹤，讓他們可以維持生計而且不會再次失聯？

E 答：

- 一、 若是收替等待遣送期間，跑去打工以維持生計並向相關單位定期回報，這樣的短期通融我是贊成的。
- 二、 轉正的前提必須是，先對失聯移工或收替對象廣宣，自願配合遣返或自行回國者，下次欲申請再次來臺工作，我們才會考慮你們的工作申請。如讓在臺的非法移工直接就地轉正，對遵守規定遣返回國的那些移工，恐有公平性的問題。
- 三、 如果在臺非法移工就地合法，恐讓黑心仲介有機會以媒介工作之名，再剝削移工一次。

參考文獻

壹、中文部分（依筆畫順序）

- 王寶明（2015），《外國人人身自由保障之研究—以強制收容為中心》，東海大學碩士論文，2015年6月，頁1-158。
- 牟芮君（2018），〈入出國及移民法有關刑期折抵規定修正之研討—兼論替代收容制度〉，《司法新聲》，201810(128)，頁25-44。
- 李震山（2003），〈論移民制度與外國人基本權利〉，《臺灣法學雜誌》，200307(48)，頁51-65。
- 李建良（2003），〈外國人權利保障的理念與實務〉，《臺灣法學雜誌》，200307(48)，頁92-107。
- 吳國榮、張國治（2019），〈外國人替代收容制度實行成效之研究〉，《中央警察大學國土安全與國境管理學報》，2019(32)，頁139-181。
- 林宜慶（2005），《偵查階段羈押之司法審查》，東海大學碩士論文，2005年6月，頁1-174。
- 林超駿（2018），〈即時司法救濟、正當程序與移民人身自由保障〉，《中研院法學期刊》，2018(23)，頁1-80。
- 孟維德（2020），〈從聯合國禁止酷刑公約探討移民收容與驅逐出國（境）的人權保障〉，《2019年禁止酷刑公約研討會論文集與會議實錄》，2020年2月，頁265-282。
- 陳佳君（2018），《釋字708後外國人收容法規修法與執行探討》，淡江大學碩士論文，頁1-113。
- 黃文卿、林晏州（1998），〈深度訪談之理論與技巧—以陽明山國家公園遊園專車推動為例〉，《國家公園學報》，第8期，頁166-178。
- 張國治（2013），《大陸女子來臺假結婚之分析與策進作為—以宜蘭縣為例》，內政部入出國及移民署專勤事務第一大隊，宜蘭縣專勤隊自行研究報告，頁1-97。

張國龍 (2015),《外來人口收容新制法律關係之探討》,內政部移民署自行研究報告,頁 1-38。

張素紅 (2008),《赴美觀摩防制人口販運業務報告》,內政部移民署,2008年 11 月 15 日,頁 1-24。

潘淑滿 (2022),《質性研究：理論與應用》,心理出版社,2022,第 2 版,頁 1-449。

劉國良 (2015),《外國人替代收容政策之研究》,中華大學碩士論文,頁 1-189。

謝秉陞 (2007),《高科技產業中公關與記者間之權力關係探討》,國立交通大學傳播研究所碩士論文,頁 1-103。

關注移民收容聯盟 (2011),《替代收容：避免非必要移民收容的工作手冊》(臺灣人權促進會譯),關注移民收容聯盟,頁 1-75。

貳、英文部分

Home Office (2022), *Immigration bail*, version 12.0. Published by Home Office. Available at:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1084425/Immigration_bail.pdf

Patton, Michael Q. (2002), *Qualitative Research & Evaluation Methods*, SAGE, 2002.

Sampson, R., Mitchell, G., & Bowring, L. (2011), *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*. Published by International Detention Coalition.

Singer, A. (2019). *Immigration: Alternatives to Detention (ATD) Programs*. Congressional Research Service, R45804.

Silverman, Stephanie J. (2022), “Down that Wrong Road: US Immigration Detention Electronic Monitoring ‘Alternatives’ as Net-Widening,” *Social*

e=0

移民署 110 年度單位決算書自編版—資訊公開。(查詢日期：2022 年 9 月 3 日)

[https://www.immigration.gov.tw/media/76107/移民署 110 年度單位決算書自編版-資訊公開.pdf](https://www.immigration.gov.tw/media/76107/移民署_110_年度單位決算書自編版-資訊公開.pdf)

張達智 (2020),〈「收容替代處分」移工成治安未爆彈? 移民署 5 點澄清〉, 中時新聞網, 2020 年 9 月 7 日。(查詢日期：2022 年 9 月 6 日)

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200907001124-260402?chdtv>

游毓蘭 (2022), 移民同仁不該是被忽視的孤兒—游毓蘭 111-10-18 院會總質詢 (2)。(查詢日期：2022 年 11 月 15 日)

<https://www.youtube.com/watch?v=DFgC4XJ4yuY>

楊家駿 (2018), 星期專訪「楊家駿：失聯移工恐成治安問題」, 自由時報, 2018 年 4 月 2 日。(查詢日期：2022 年 9 月 15 日)

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1189156>

塗豐駿 (2021),〈台版監獄風雲上演 移民署宜蘭收容所 30 多人險脫逃〉, 蘋果日報, 2021 年 5 月 3 日。(查詢日期：2022 年 9 月 6 日)

<https://www.appledaily.com.tw/local/20210503/M5Y4K4FJMNDKDBG4WEXKVZ575U/>

劉昌松、吳銘峯 (2021),〈戴電子腳鐐竟涉性侵殺害 29 歲女! 殺人魔收押法務部說話了〉, ETtoday, 2021 年 8 月 6 日。(查詢日期：2022 年 9 月 5 日)

<https://www.ettoday.net/news/20210806/2049480.htm>

蔡政杰 (2021),〈外國人收容後遣送不出去之…續集〉, 蔡政杰臉書文章, 2021 年 1 月 20 日。(查詢日期：2022 年 9 月 5 日)

<https://www.facebook.com/378954176185902/posts/885561872191794/>

CTWANT (2020),〈疫情下「收容替代處分」移工趴趴走? 移民署：嚴格控管中〉, CTWANT, 2020 年 9 月 7 日。(查詢日期：2022 年 9 月 6 日)

<https://www.ctwant.com/article/71721>

BID (2022), “The Home Office are GPS tracking migrants—Here's what you need to know,” YouTube video released by Bail for Immigration Detainees, 2022 July 4. Retrieved 2022 September 10 from:

https://www.youtube.com/watch?v=aRKwgtEUI3I_

Hussain, Hamzah Rifaat (2022), “Incarcerations, illegal detentions and inhumane treatment of immigrants continue in US,” *China Daily*, 2022 May 16. Retrieved 2022 September 10 from:

https://www.chinadaily.com.cn/a/202205/16/WS6281a98ea310fd2b29e5ce5e.html_

Kilgore, James (2020), “Big Tech Is Using the Pandemic to Push Dangerous New Forms of Surveillance,” *Truth Out*, 2020 June 22. Retrieved 2022 September 10 from:

https://truthout.org/articles/big-tech-is-using-the-pandemic-to-push-dangerous-new-forms-of-surveillance/_

Mallinson, Mathilda (2021), “Home Office condemned for forcing migrants on bail to wear GPS tags,” *The Guardian*, 2021 June 14. Retrieved 2022 September 10 from:

https://www.theguardian.com/global-development/2021/jun/14/home-office-condemned-for-forcing-migrants-on-bail-to-wear-gps-tags_

Rodrigo, Chris Mills (2021), “Record number of immigrants funneled into alternative detention programs,” *The Hill*, 2021 Nov 12. Retrieved 2022 September 10 from:

https://thehill.com/policy/technology/581125-record-number-of-immigrants-funneled-into-alternative-detention-programs/_

Silva, Daniella (2019), “GPS tracking of immigrants in ICE raids troubles advocates,” *NBC NEWS*, 2019 August 16. Retrieved 2022 September 10

from:

https://www.nbcnews.com/news/us-news/gps-tracking-immigrants-ice-raids-troubles-advocates-n1042846_

Trendall, Sam (2020), “Government ‘considering alternative uses’ for £4m tags bought for early-release scheme,” *Public Technology*, 2020 June 16. Retrieved 2022 August 25 from:

<https://www.publictechnology.net/articles/news/government-%E2%80%98considering-alternative-uses%E2%80%99-%C2%A34m-tags-bought-early-release-scheme>

UN Network on Migration (2021), *Report of Second Global Online Peer Learning Exchange*, 2021 June 29, p.1-9. Retrieved 2022 August 25 from:

https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources_files/report_-_2nd_online_peer_learning_exchange_on_atds_19_july_-_final.pdf