

人權會訊

Human Rights Quarterly

第134期 issue 134

2020年1月發行

發行人：林天財
發行所：中華人權協會(原名中國人權協會)
總編輯：陳建宏
執行編輯：黃素蕙
地址：10053台北市中正區杭州南路一段
23號4樓之3
電話：(02) 3393-6900
傳真：(02) 2395-7399
網址：http://www.cahr.org.tw
E-mail: humanright@cahr.org.tw
創會理事長：杭立武
名譽理事長：高育仁、柴松林、許文彬、
李永然、蘇友辰
理事長：林天財
副理事長：吳威志、查重傳
常務理事：李復甸、高思博、葛永光、楊泰順
理事：王國治、吳育昇、李宜光、李孟奎、
周志杰、連惠泰、陳鄭權、陳珮雯、
蔡靜玫、張必祥、鄧衍森、蘇詔勤、
徐新生、李禮仲
候補理事：黃子哲、張登及、齊蓮生
常務監事：李本京
監事：李雯馨、林宜男、陳瑞珠、徐鵬翔、
趙永清、劉美男
名譽顧問：馬漢寶、董翔飛、李念祖、曹興誠、
王紹培、葉金鳳、李鍾桂、呂亞力、
葛雨琴、劉樹錚
秘書長：簡春敏
會計長：李迎新
辦公室主任：黃素蕙
台北海外和平服務團：查重傳團長、連惠泰執行長
台灣原住民主團：蔡靜玫團長、汪秋一諮詢顧問、
蔡志偉諮詢顧問
銀髮族工作團：陳珮雯團長、張必祥副團長
社會關懷工作團：李雯馨團長
志工團：趙曼白團長
國際暨兩岸交流委員會：林宜男主委
兩岸人權研究委員會：周志杰主委
賦稅人權委員會：蔡靜玫主委、施中川諮詢顧問
司法法制委員會：
司法官評鑑申訴委員會：陳明主委
人權教育委員會：鄧衍森主委、柯志堂副主委
人權政策與推動委員會：李宜光主委、李錕激副主委
公共關係委員會：劉美男主委
會務發展委員會：陳瑞珠主委
憲政與國家發展委員會：黃炎東主委
中台灣人權論壇：吳威志主委
南台灣人權論壇：吳任偉主委
東台灣人權論壇：邱一偉主委
會務企劃：李維
會務秘書：黃君凝
會計出納：詹叡臻
設計印刷：合益印刷製版有限公司
捐款劃撥帳號：01556781社團法人中華人權協會

目錄

02 守護人權 林天財

活動集錦

03 2019人權之夜活動報導 王翠華

05 2019東台灣論壇活動報導 萬鴻均

特別企畫

09 與法同行
-李永然律師透過專業營隊帶領高中學子徜徉法律園地 張則君

宗教自由

14 宗教建築物之土地利用與《國土計畫法》施行後之因應 李永然

人權專文

17 永久居留申辦時間之探討 林日春

19 新住民居留權及參政權之改革與建議 王國治

法政隨筆

49 公共關係與警民聯防之研究
—以日本警民聯防制度為例(中) 黃炎東

會務訊息

61 活動花絮

64 捐款芳名錄

守護人權

林天財

中華人權協會理事長



祝福各位關懷人權的朋友，鼠年新春快樂！此際恰是新春年節來到，亦逢本人理事長任期將屆，此間的往事深切人心，卻也猶如逝水年光，引人追憶，爰於卸任前回顧本人任期內紀事。同時也期許新一屆的理事會能在既有基礎上，為人權宣揚、促進、保障及實現持續成長、茁壯。

「人權迭經人類智慧之淬鍊，終將成為每人可享之甜果」。本會四十年來恪守人權理念，戮力宣揚人權普世價值、促進人權保障及實現人權。本會為人權理念奮鬥事蹟，均已悉心刻印於「守護的力量-中華人權協會四十年奮鬥史」，並於2019年國際人權日暨本會人權之夜活動中公開發表。此為本會一路傳承，穩步踏實走來的足跡及大世紀，足堪作為台灣人民團體協助政府拓展人權外交的最佳典範。

回首曩昔，本人有幸於擔任理事長期間與本會查重傳、吳威志副理事長、各位理事監事、會員及同仁休戚與共，一道為人權盡心盡力，於任內並嘗試將人道主義之精神貫注各項人權事務，秉持讓人權生活化，生活更人權化之理念，期望人道關懷洋溢社會每一角落。

猶憶本人就任理事長時，本會並無會議室可供開會，仍須四處商借場地，並非方便，不過，在本人及理監事支持下，將本會有限空間重新規畫，設計出一個多功能的辦公及會議場所，並架設有線、無線播放設備，本會會務運行因而更加流暢順利，並得供接待國內外來賓參訪。亦在本人及同仁之努力下，完成本會中英文介紹影片之製作，提供來賓快速了解本會成立宗旨及活動主軸，促進雙方交流。

同時，本屆理監事任內，本會各項會務均有重大進展，在銀髮族及弱勢關懷方面，本會於2018年舉辦歲末送愛偏鄉、關懷長者活動，並在本人帶領下，踏上澎湖列島，關懷離島獨居老人及隔代教養家庭，同時發放年節慰問品、慰問金、清寒獎助學金；同年，本會攜手身心障礙者參與兩天一夜慈暉露營活動，復以「讓愛延續其心 擁抱憨兒」為題協助苗栗幼安教養院舉辦公益園遊會；本會並於2019年成功舉辦銀享生活營，此中並響應人權生活化理念，辦理「健康生活我作主」及「料理網紅我來當」活動，參與者並留有美好回憶。本會亦對外發表聲明，呼籲落實身心障礙者權益保障，倡導實現居住正義，避免居住歧視。對於少數弱勢族群如新住民

之權利實質平等，本會亦舉辦「新住民教育權與多元文化教育研討會」、「新住民永久居留及參政權研討會」。對於原住民文化藝術的傳承與發揚，本會亦贊助「驚嘆樂舞-台灣原住民樂舞饗宴」。同時，本會並舉辦「尊嚴生活·健康美學公益列講座」，自各面向討論高齡者老化因應、健康飲食、營養均衡、家庭關係、食品安全、情緒管理等議題。

倡議賦稅人權，本會更是一馬當先，蓋人民納稅並非僅是人民之義務，政府對人民課稅尚須保障人民尊嚴生活及人格發展，本會因而於2017年舉辦「落實納稅者權利保護法公聽會」，並逐步引導徵納雙方建立「政府徵稅應徵得心安理得、人民納稅應納得心甘情願」共識；2018年本會並舉辦「賦稅人權校園PK賽活動」以期向下紮根，同年更於人權之夜舉辦「賦稅人權宣言全球簽署活動」。嗣於2019年，在本會力促及各界協力下，政府傾聽民意，最低生活費不予課稅開始適用，基本生活費額度並於今年提高至175,000元，達到新里程碑。

對於境外難民之協助，本會均有長期投入，2019年1月本人率團與查副理事長、名主持人、電台主播赴泰緬邊境訪問難民營及幼兒園，嗣後並進行「邊境天使」計劃，同時亦籌畫「邊境傳愛-2019泰緬難民人道援助與助學計劃」。

在司法人權領域，本會籌辦多場研討會，遍及限制出境處分之合憲性、食品廣告標示與詐欺討論、修復式司法、刑事鑑識技術、轉型正義、國民參審、戒具合理使用，期望討論結果能引起政府關心，促進正向循環。

此外，本會並協助台大法律系學生會舉辦台大法律生活營，傳達人權保障之理念。本會除每年舉辦人權之夜外，每年並頒布十大人權新聞，引發人民對人權議題之關切，前述均係人權在人民心中紮根之一環，並期望導引政府政策走向。

人權之享有並非偶然，乃經一年復一年、一代又一代，不斷淬鍊、努力積累而成。雖本人理事長任期將屆，惟本會對宣揚人權價值的投入將傳承不懈，期許本會會員及同仁，未來繼續群策群力，為保障人權及人道救援而努力不懈。

我們相信：

人權路上有你相伴

人道救援有你支持

我們永不孤單！

中華人權協會40週年慶祝大會 暨 聯合國身心障礙者權利公約之推動 發表《守護的力量-中華人權協會四十年奮鬥史》

聯合國於1948年12月10日通過了《世界人權宣言》並於1950起訂定12月10日為世界人權日。今年適逢中華人權協會成立40週年，特於世界人權日當晚假臺北國軍英雄館舉辦「2019人權之夜」活動；慶祝中華人權協會40週年慶祝大會 暨《聯合國身心障礙者權利公約》之推動；會中並發表《守護的力量——中華人權協會四十年奮鬥史》新書。前副總統呂秀蓮、監察院院長張博雅等均應邀出席並致詞，現場同時進行了「2019年度人權貢獻獎」頒獎儀式，場面隆重而溫馨。

誠如理事長林天財律師所言：本會自杭立武先生創立以來至今四十年，皆能結合各界力量為我國人權之提升與維護，做出最有力的奉獻，特以《守護的力量》乙書分送予每位出席的嘉賓。張博雅院長也宣布了一個鼓舞人心的好消息：立法院會今天三讀通過《監察院國家人權委員會組織法》，依法監察院下設國家人權委員會，由監察院長擔任主任委員，讓監察院推動善治及人權保障的功能更加完整！

晚會另一個焦點是「人權貢獻獎與服務獎」的頒布。為提倡人權，表揚實際從事人權活動者，及深化社會人權觀念，實現社會公義，中華人權協會特從醫療、社會服務、新聞報導三大領域，開放各大機構及民間團體報名參加，經大會評選後擇優頒發獎座。今年得獎的是：

醫療人權貢獻獎：

台東馬偕紀念醫院偏鄉護肝醫療服務隊。

醫療人權服務獎：

中華民國中醫師公會全國聯合會陳旺全理事長、中山醫學大學附設醫院蔡明哲副院長、衛生福利部豐原醫院安寧團隊等三名。

社會服務人權服務獎：

台灣肝臟學術文教基金會。

新聞報導人權服務獎：

大愛電視台新聞部專題組許斐莉、余國維、萬家宏。

帶動晚高潮的則是一連串精彩的表演，包括：鳥與水舞集身障朋友的舞蹈、歌唱(視障)、扯鈴(聽障)，新住民朋友的熱舞及扇子舞，原住民殘障朋友的原軸高飛豐收組曲輪椅舞；每一次的出場都讓人驚豔、每一次的謝幕都獲得如雷的掌聲！晚會最後以一曲《感恩的心》大合唱，畫下完美句點，互道珍重相約明年再見！





2019東台灣人權論壇

「軍中人權實施現況座談暨參訪」心得

萬鴻均

律師

一、活動緣起：

2013年7月在陸軍發生義務役士官洪仲丘死亡案，引發社會譁然。該案發生之原因，是因為洪仲丘在2013年6月底退伍前夕，攜帶具備拍照功能之行動電話和MP3隨身碟進入營區，違反國軍資訊安全保密規定，經單位召開士官評議委員會後，決議將洪仲丘送禁閉室執行「悔過」處分，而洪仲丘在禁閉期間，因禁閉室管理人員未注意禁閉室室外溫度已達紅旗警戒，且洪員體重98公斤，BMI值超標，但禁閉室管理人員仍對其執行操練，造成洪仲丘中暑、熱衰竭，引發彌散性血管內凝血而死亡。

此案因涉及軍中人權及軍事審判應否廢除之新聞議題，因此立即引起社會高度關注，並促成「公民1985行動聯盟」號召之「公民教召運動」及「八月雪運動」等兩次抗議活動（合稱白衫軍運動）。進而促使國軍進行一連串之人權改革，包含修正軍事審判法，將承平時之軍人犯罪案件，全部改由普通法院審理，以及修正陸海空軍懲罰法，廢除「禁閉」處分，並將「禁閉室」改為「悔過室」，明訂執行悔過之程序及教育內容等。

洪仲丘事件距今已事隔6年，但軍中凌虐、霸凌、惡整事件仍然時有所聞，而且近年軍中女性人

數不斷增加，但卻不時發生性侵之事件。因為軍中是屬於封閉體系，若非內部人檢控，一般人很難知悉軍中內發生之事件，但軍中人權還是需要我們關心及參與，因此，本次人權活動特別以「軍中人權實施現況」為題，透過實地參訪官兵生活、訓練與工作情形，瞭解軍中人權之執行現況，並就近與部隊官兵進行座談，期能透由座談及參訪瞭解軍中執行人權議題所遭遇之困難，並由與會律師以親身接觸及參與之相關案件，提供具體興革建言，共同為軍中人權盡一份心力。

二、參訪所見：

本次活動由人權協會理事長林天財律師、前理事長蘇友辰律師、黃素蕙主任，以及法律扶助基金會花蓮分會會長林國泰律師、花蓮律師公會理事長許正次律師與所屬律師共18人，於108年12月23日下午2時至7時，分別前往陸軍花東防衛指揮部戰車營（下稱花防部戰車營）、空軍教育訓練暨準則發展指揮部（下稱空軍教準部）及空軍第五戰術混合聯隊（下稱空軍第五聯隊）參訪。期間各單位均由單位主官或指派高階主管親自接待本會一行人，可見各部隊長官非常重視軍中人權議題，令參訪人員感到驚訝及欣慰。茲將當日參訪所見摘述如下：

(一)就花防部戰車營部分：

在參訪花防部戰車營期間，花防部副參謀長嚴上校親自帶領本會一行人，觀看部隊官兵之辦公處所及生活設施，其中寢室及餐廳部分最是讓在場服過兵役之男性律師感到驚訝。嚴上校表示，以往部隊環境差，寢室及生活設施簡陋，官兵都擠在同一間房，以上下舖方式生活，除了潮濕、汗臭味外，若官兵中有人感冒，也容易群聚傳染，造成許多病號，影響部隊訓練及戰力，至於餐廳以往都是以長板凳對坐，且廚房設施老舊，衛生也欠佳，時有發生食物中毒情事，因此，許多服過兵役的家長都反對子女從軍。有鑑於此，國防部為徹底改變民眾對部隊之既有刻板印象，提高青年從軍誘因，因此逐年編列預算，陸續將營舍改建，並將寢室以階級區分為6人房、4人房、2人及單人房，且每位官兵均採一床、一櫃、一桌方式布置，除了解決以往擁擠的問題外，也使官兵有更寬敞的生活空間及個人設施可以使用，而餐廳也改為4人一桌之方桌形式，板凳也改為折疊椅，使餐廳明亮、整潔，一改以往嚴肅的用餐環境。

參觀完陸軍的生活設施，我們發現軍中人權的實踐，已經從觀念上改變，將官兵生活環境的改善列為優先，其次才是訓練，這的確是「以人為本」的重大進展，非常值得肯定。



林理事長將本會出版之「守護的力量」乙書致贈副參謀長



花防部副參謀長接待林理事長等一行人到訪

(二)就空軍教準部部分：

本次參訪空軍教準部(又稱佳山基地)期間，是由該部副指揮官王少將親自接待。因空軍教準部是屬於空軍戰力保存的重要基地，且洞庫設施機敏，為維護國防安全，無法開放參觀，但王副指揮官為了讓林理事長一行人瞭解該部特性，故安排以影片簡介及部史館參觀之方式，讓林理事長一行人能瞭解佳山基地在國防上的重要性，尤其在影片中能瞭解佳山洞庫建造之過程所投入的人力、時間及艱辛，讓與會人員對於國軍的戰力有了深刻的印象及信心。



林理事長將本會出版之「守護的力量」乙書致贈副指揮官王少將



副指揮官王少將致贈空軍教準部紀念品給林理事長



副指揮官王少將陪同林理事長一行人觀賞空軍教準部簡介影片



林理事長一行人參觀空軍教準部部史館



副指揮官王少將與林理事長一行人合影

(三)就空軍第五聯隊部分：

空軍第五聯隊是國軍二代主力戰機中之F-16機隊，駐守在臺灣東部，是空防的最後一道防線，其重要性不言而喻。

聯隊長陳少將表示，軍中人權在這幾年有明顯的變革，早期官兵服役都是全台調動，甚至本島及外島輪調，以致官兵難以照顧家庭，目前不論是自願役或義務役，其服役單位原則上都分發在戶籍地為主，官兵甚至都能上下班，只留部分必要人力在單位值勤，兼顧部隊任務及官兵家庭生活，可以說是非常人性化之管理。而且，目前國軍各級部隊長都屬年輕世代，較能依法行政，尊重專業，對於官兵權益之維護也不遺餘力，因此，國防部近年才會密集辦理全民國防教育，並開放營區供民眾參觀，期望國人都能瞭解國軍已經改變，進而支持國軍。

在空軍第五聯隊參訪期間，該隊另安排一場座談，由聯隊法制官蔡孟學上尉就官兵在服役期間受到懲罰時之救濟管道及程序實施簡報。透過蔡上尉之簡報可知，一般民眾多以為官兵受到不當管教或懲罰時，部隊長官都會官官相護，難以獲得實質之救濟，但事實上國軍近年已建立多種救濟管道，包含官兵可直接撥打國軍1985專線申訴或直接向上級長官申訴（即越級申訴），倘若上述方式仍無法獲得滿意之結果，仍可向各司令部組成之「官兵權益保障委員會」提出申訴（簡稱官兵權保）。且蔡上尉強調，「官兵權益保障委員會」是由民間公正人士所組成，審查程序客觀、透明、公正，不會有官官相護

之情事。此外，空軍在懲罰案件中還引進「修復式程序」，使過犯行為人與被害人間有一個對話及修復關係之機會，可謂立意甚佳。

從蔡上尉之簡報中，我們瞭解到軍中的申訴管道的確暢通且多元，雖然在短暫的參訪時間，無法確知上述制度之實際成效，但對於軍中願為官兵人權努力跨出一大步，也應值得給予鼓勵。



空軍五聯隊聯隊長陳少將親自接待林理事長等一行人



林理事長將本會出版之「守護的力量」乙書致贈聯隊長陳少將



空軍五聯隊法制官蔡上尉就該隊人權實施概況進行簡報



空軍教準部法務組長陳上校分享處理官兵之申訴及權保案件經驗



林理事長將本會出版「守護的力量」致贈合辦單位花蓮縣律師公會許正次理事長

林理事長將本會出版「守護的力量」致贈合辦單位法律扶助基金會花蓮分會林國泰會長

與法同行

一 李永然律師透過專業營隊帶領高中學子徜徉法律園地

張則君

財團法人永然法律基金會執行祕書

中華人權協會名譽理事長李永然律師執業超過40年，他認為法治社會的建立需要有良好的法治教育，而法治教育必須從小做起，有了正確的法治觀念，才有知法守法的國民，也才有健全的法治社會。有鑑於此，他於民國100年成立了財團法人永然法律基金會，非常重視法治教育的推展，於每年寒暑假均會舉辦高中生法律生活營，希望藉此提昇青少年學子正確的法治觀念及培養其對法律的興趣，了解其未來升學就業的方向。

李永然律師致力推廣法治教育

曾任中華人權協會十三、十四及十六屆理事長的李永然律師，不僅專精法律事務，更長期關注國內的各項人權議題，在其超過40年的律師生涯中，接觸過許多青少年的法律案件，他有感於現今社會變遷快速，在網路資訊發達的情況下，並沒有教導年輕人正確的法治觀念，使得許多孩子因為不懂法律而誤觸法網或不知道如何保護自己，這皆緣於法治教育的不足。因此，他非常重視法治教育向下紮根，也十分著重於培養優秀的法律人才。

自幼苦讀出身，雖然現在已是家喻戶曉的大律師，但李永然律師始終不曾忘記自己的社會責任，



一直希望能為國家培養優秀的法律新生代，成為法治社會的中流砥柱，於是在其成立財團法人永然法律基金會並擔任董事長後，便積極開始從事推廣法治教育的工作，並自民國100年7年起與成功高中合作舉辦《永然高中法律生活營》。擔任過成功高中家長會長、中正高中校友會理事長，李永然律師十分了解高中學子在面對大學升學之路選擇就讀科系的徬徨與無助，他認為高中時期正是青少年選擇未來人生道路的一個轉捩點，許多學子尚不了解自己的性向所在，對於未來也覺得茫然，因此舉辦《永然高中法律生活營》目的之一就是讓高中在校同學們對於未來是否選擇大學法律科系就讀時，能有一個指引的方向，也希望激發他們對於法律的興趣，進

而以法律為終身職志

《永然高中法律生活營》至今已舉辦八年多，每期均邀集律師、法官、檢察官和學者專家擔任講師，帶領高中同學們對於法律職場進行全面而深入的瞭解，專業的活動內容，樹立起良好的口碑，廣受高中在校師生與家長的一致好評，至今完成22期，已有超過一千兩百位的學員參加過營隊的活動，不僅許多學員在高中畢業後進入法律系、法律研究所就讀，甚至已有學員考取律師特考、司法官考試，成為真正進入法律界的「法律人」，學員們的傑出表現讓李永然律師感到十分欣慰。

由於和一般法律營隊以團康學習的特性不同，《永然高中法律生活營》已成為高中生寒暑假熱門營隊之一，加上「108課綱」上路，更加注重高中學子的學習歷程，因此每期營隊一開放網路報名就立即秒殺，甚至因網路瞬間流量過大而造成報名系統大塞車，有的學員表示全家總動員才搶到名額，也有報不到名的學員及家長直呼可惜，感受到大家的支持與愛護，李永然律師特別指示永然法律基金會的同仁們要全力辦好每一期的營隊，讓來參與的學員們都能帶著對「法律」的收穫，滿載而歸。

彌補城鄉差距，補助各地學子北上學習法律

有感於台灣在學習資源上的城鄉差距頗大，因此《永然高中法律生活營》每期總會特別撥出一定的名額給予台北以外縣市的高中生們，從第6期起到第22期已專案補助過台灣本島各個縣市37所高中，將近400名的學員免費參與，李永然律師希望對於法律有興趣的學子們都能有機會來參加法律生活營，不願看到學生和家長因為經濟因素而放棄追求知識的夢想與機會。在補助南部學校時，面臨預算有限及通車時間的雙重考慮之下，工作人員曾建議是否以加收車資的方式搭程高鐵，李永然律師霸氣的回應：「不要擔心費用，要讓所有的學員感到舒適便利最重要，經費由我來想辦法，你們把活動辦

好就好！」就是這種精神，才讓《永然高中法律生活營》一期比一期辦得更好更精彩。也曾有家長特別致電永然法律基金會感謝李律師的善舉，讓孩子們有參與活動難得的機會，而這些外縣市的學子們也總能以優異表現來回饋李永然律師的付出。

《永然高中法律生活營》聘請優秀師資授課

聘請優秀的法律專業講師授課一直是《永然高中法律生活營》的一大特色，以《永然第22期高中法律生活營》的講師為例，請到：李永然律師主講「法律人的生涯規劃——以律師為例」，以其執業40餘年的實務經驗，和學員們分享法治的重要性、法律人未來的出路與選擇，再以律師業為例，分析當前律師執行業務的型態、目前所面臨的困境及未來可開拓的業務領域，他鼓勵所有學員未來能成為一位「站著能講、坐著能寫、躺著能想」的法律人。



而中華人權協會陳建宏主任委員身兼多個講座，又為法律出版專業學者，以人權角度為出發點，探討死刑存廢、婚姻平權、居住正義、長照、環保



……等議題，再輔以介紹未來的習法趨勢——法律與科際整合，讓學員們以「不同視角看法律」。

台灣台北地方檢察署蕭永昌檢察官以檢察官的身分帶領同學認識真實世界的法律，除了介紹檢察官的工作項目外，也針對媒體一些不實的報導加以剖析，讓學員們能一窺檢察官的日常。



台灣高等法院法官兼發言人邱忠義法官主講「從幾個案件談法官如何不恐龍&人生旅途中的世界觀點」，幽默風趣的內容，顛覆大家對於法官嚴肅的既定印象，並以媒體採訪的內容，讓學員了解到法官的工作內容及民眾對於法官的誤解。



法律電影欣賞，也是學習法律的一種方式，永然聯合法律事務所財經法律事務中心召集人陳宜鴻律師為學員們剖析日本知名導演是枝裕和拍攝的「第三次殺人」一片中所提到的法律問題，並佐以台灣的法律現實狀況，讓法律的學習多元又有趣。

參訪司法機關體驗法律實務

除了課堂上的授課外，親自參訪司法機關更能了解法律的實務操作，永然法律生活營每一期都會安排參觀司法機關或相關機構，包括：台灣台北地方法院、台灣高等法院、立法院、監察院、調查局及智慧財產法院、台北高等行政法院等多處地點，藉

由招待人員的介紹或各單位的座談，讓學員們更加了解司法的實務運作。





旁聽法院的開庭狀況後，實際操作演練也格外重要，由永然聯合法律事務所陳贈吉律師帶領學員一起「模擬法庭攻與防」，學員們分為原告、被告及



法官三組，在各組小隊輔的協助下，針對講師提供的民事案例模擬法院開庭，並由講師指點攻防重點，實際感受法律的操作應用。



另外，具有法學碩士學歷的永然法律基金會副執行長李廷鈞地政士主講「過來人的經驗談」，讓同學們了解念法律後的出路有很多，李廷鈞地政士以優異的成績考取地政士、不動產經紀人等資格，並在地政士業務上表現的十分出色，他的分享也讓同學了解學習的道路與未來人生的發展有很多的可能性。

經過為期四天的法律洗禮，學員們從一開始的羞怯懵懂，到結束時展現出對法律的熱愛，甚至堅定未來選擇法律就讀的心意，使李永然律師與《永然高中法律生活營》所有同仁倍感欣慰。

青少年血氣方剛加上社會的複雜與誘惑，使得近幾年青少年犯罪率逐年上升，有的孩子因為法治觀念不足而誤觸法網，有的則是被霸凌欺負而求助無門，這種狀況，家庭、學校、社會都有責任，因此李永然律師認為，即便同學們未來不想走上「法律」這條路，但能透過這些課程對法律有基本的認識，了解知法、守法、用法的重要，進而懂得保護自己的權益，也是《永然高中法律生活營》希望達到的目的之一。



眾人支持奉獻，成就《永然高中法律生活營》

一個活動的成功，必須要靠許多人一同付出，李永然律師這種培育法律後進、推廣法治教育的精神感動了許多身邊好友，也紛紛出錢出力支持《永然高中法律生活營》，包括：財團法人王永慶先生教育基金會王文洋董事長、華潯有限公司洪娟娟董事長、陳茂慶董事長、三井餐飲事業有限公司黃奕瑞董事長、周由美女士、魏士淵先生……等人長期的

贊助活動經費與物資；成功高中提供學校的優良授課場地，都是《永然高中法律生活營》能夠順利舉辦完成的功臣，李永然律師對於這些好友的支持奉獻，讓學子們能在最好的環境與師資中獲取法律的知識，深表感謝之意。

要想打造一個完善的法治社會，守法觀念的普及是第一步，李永然律師長久以來就是希望能將法治教育向下紮根，他承諾將秉持一貫的信念，繼續辦理《永然高中法律生活營》，讓更多學子接觸法律，認識法律進而遵守法律，也盼能藉此培養出優秀的法律人才，成為國家社會未來的支柱。



宗教建築物之土地利用與 《國土計畫法》施行後之因應

李永然

中華人權協會名譽理事長/律師

一、宗教建築物有利用土地的必要

我國宗教非常發達，佛教、道教、天主教、基督教、回教、一貫道…等，各種宗教琳瑯滿目。宗教往往需要宗教活動、聚會場所，因而需要有「宗教建築物」。

所謂「宗教建築物」係指宗教使用神殿、佛堂、聖堂、講堂、禮拜堂、公所、廂房、藏經樓、鐘鼓樓、金樓、禪修中心、神職人員宿舍、香客大樓、辦公室、會議室、廚房、餐廳、盥洗室及其他直接與宗教有關的建築物¹。這些「宗教建築物」有使用土地的必要，其涉及相關法律，又我國業已施行《國土計畫法》，因該法之施行影響宗教用地，宗教界未來應如何因應？

二、都市土地與宗教用地

首先談到那些都市土地可以做為「宗教用地」，進行「宗教建築」？按《都市計畫法》第32條第1項規定：都市計畫得畫定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區或特定專用區。就以高雄市為例，於《都市計畫法高雄市施行細則》第18條劃定下列使用分區：住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、漁業區…「宗教專用

區」、其他使用分區或特定專用區。目前得為寺廟建築使用的土地，有住宅區、商業區、工業區（乙種工業區，其總樓地板面積不得超過500平方公尺）、風景區²、其他使用區（宗教專用區）。又如果都市土地不符前述使用分區，而須作為寺廟建築使用者，應依照都市計畫檢討，變更為「宗教專用區」³。又「特定專用區」內的土地及建築物，不得違反其特定用地之使用（《都市計畫法》第38條）。

三、非都市土地及宗教用地

其次談到那些非都市土地可以做為宗教用地，進行宗教建築？甲種建築用地（特定農業區、一般農業區、特定專用區）、乙種建築用地（鄉村區）、丙種建築用地、遊憩用地、「特定目的事業用地」（即不管使用分區，僅論其使用）⁴。

又前述「特定目的事業用地」乃指申請人擬具「興辦事業計劃」，即作為寺廟宗教建築使用，依《非都市土地使用管制規則》第30條規定，將非都市土地變更編定為「特定目的事業用地」。辦理時須注意是否位於區域計畫規定的「第一級環境敏感地區」、「第二級環境敏感地區」（《非都市使用管制規則》第30條之1、第30條之3）⁵。所以辦理時，應

先查詢土地是否位於屬第一級或第二級環境敏感地區，內政部為此有建立「環境敏感地區查詢作業單一窗口平台」，不過申請「環境敏感地區查詢結果通知書」應繳納查詢費用，每案新台幣五千五百元（《環境敏感地區單一窗口查詢結果通知書收費標準》第2條）。

四、非都市土地申請變更為宗教使用應注意事項

再者，如前所述欲將非都市土地變更為「特定目的事業用定」，供興建宗教建築使用，必須依照《縣（市）非都市土地申請變更為宗教使用事業計畫審查及管理要點》規定辦理，申請人應注意各縣市的相關規定，例如：桃園市即應按《桃園市非都市土地申請變更為宗教使用事業計畫審查及管理要點》規定辦理。

就整體程序，原則上分為：

- 1、宗教興辦事業計畫階段；
- 2、宗教開發許可階段；
- 3、宗教水土保持計畫階段；
- 4、宗教環境影響評估階段；
- 5、宗教雜項執照及雜項使用執照階段；
- 6、宗教土地變更編定階段；
- 7、宗教建造執照及使用執照；

如果是未依法申請建築執照，擅自興建寺廟、教堂者，還應申請「專案輔導合法化」，由縣（市）政府民政單位會同地政、建管、水保、環保、農林等有關單位會勘審查後，予以備查。政府曾於民國91年5月21日訂定《非都市土地申請變更作為宗教使用專案輔導合法化處理原則》，但該原則業經內政部於106年5月31日以內政部台內民字第1061101977號函停止適用⁶。

宗教用地在非都市土地將農業用地變更為非農業使用會涉及「農業用地變更回饋金」，如果在山坡地進行開發也會涉及「山坡地開發利用回饋金」，申請時也應一併注意。

五、《國土計畫法》施行與宗教用地之限制

又《國土計畫法》業已頒布並施行，且對於「宗教用地」更甚於往昔，謹分析如下：

（一）、全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫實施時程

按我國《國土計畫法》已自民國105年5月1日開始施行，內政部依《國土計畫法》第45條規定公告之「全國國土計畫」，並已於民國107年4月30日開始實施；而直轄市、縣（市）之國土計畫，依據同條規定應於民國109年5月1日前公告實施，並於各該直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後「2年」內，即民國111年5月1日前公告「國土功能分區圖」。而自「國土功能分區圖」公告之日起，現行《區域計畫法》即不再適用。

（二）、未來宗教建築僅容許使用三種「國土功能分區分類」

除《國土計畫法》外，另有21項與國土計畫相關之子法仍於內政部進行研商，預計民國108年底前將全數完成。按內政部研擬中之《國土計畫土地使用管制規則》草案，未來宗教團體僅有「農業發展地區」第4類、「城鄉發展地區」第2-1類及第3類等三種「國土功能分區分類」土地得申請「宗教建築」使用，其他「國土功能分區分類」未來均無法申請宗教建築使用；且依《國土計畫法》第24條第1項規定，縱使是申請「使用許可」之案件，也不得變更國土功能分區分類。

六、政府應輔導宗教土地使用合法化

《國土計畫法》及《宗教團體法》既均為內政部所主管之法規，而《宗教團體法》草案是確保供宗教目的使用之土地得符合使用分區或使用地編定，並保障既有合法宗教用地及宗教建築之完整性；然《國土計畫法》卻是增加宗教團體在土地使用上之限制，且依該法第32條規定，若宗教團體既有合法

使用之土地，未來不符合《國土計畫土地使用管制規則》，或被地方政府限制或禁止建築，未來將不得再增建、改建，甚至地方政府得命令其變更使用或遷移，此種結果完全悖離前述《宗教團體法》草案及《宗教基本法》草案保障《憲法》第13條「宗教自由」的立法精神。

《國土計畫法》固然為我國國土永續發展之重要法規，但實施國土計畫時也應兼顧《憲法》第13條對於「宗教自由」之保障。因此，筆者呼籲政府應參照日前立法院三讀通過修正之《工廠管理輔導法》，制定輔導宗教土地使用合法化之相關法律，並且將現行宗教建築之使用地轉為《國土計畫土地使用管制規則》之「宗教用地」，以確保宗教團體既有之土地使用，未來不致於因國土計畫實施而受限制，俾貫徹《憲法》第13條保障「宗教自由」之精神，也讓我國成為國際間保障「宗教自由」之典範。

七、結語

綜上所述，我國目前宗教用地不論在「都市土地」或「非都市土地」利用時，均有相當多的程序要處理，如果涉及變更或宗教專用區編定，都會涉及「回饋金」及相關手續費用，政府就該問題必須予以正視，應當要針對宗教用地整體規劃，使宗教事業得以在台灣繼續正常發展，充實人民之精神糧食；且《國土計畫法》施行後，更限縮「宗教用地」，影響寺廟、宮廟的合法存在，政府宜加以輔導，使之合法並安心利用土地，確保「宗教自由」，並使宗教能在國內發揮淨化人心及安定社會之作用。

《註釋》

- 1、《縣(市)非都市土地申請變更為宗教使用事業計畫審查及管理要點》第三點第二項。
- 2、《都市計畫法台灣省施行細則》第25條第1項第2款規定：風景區為保育及開發自然風景而劃定，以供下列之使用為限…二、宗祠及「宗教建築」。
- 3、范國廣著：宗教用地變更編定與實務，頁3，民國107

年9月12日，永然文化出版公司發行。

- 4、范國廣著：宗教用地變更編定與實務，頁1。
- 5、郭永元著：寺廟用地取得及土地變更實務，頁24~25，民國107年4月20日，永然文化出版公司發行。
- 6、李永然律師、陳贈吉律師撰：政府應開放第五次「補辦寺廟登記」，俾落實保障「宗教自由」乙文，載釋淨耀等著：宗教法制與宗教自由覺醒，頁95，民國108年10月初版，永然文化出版股份有限公司。

2019新住民人權：永久居留及參政權研討會

永久居留申辦時間之探討

林日春

前移民署公務員、司法通譯協會律師

一、前言：

外國人來台合法居留一定時間後，即可在我國申辦永久居留，惟申請永久居留之審查採實質審查，導致審查過程冗長，造成聲請人無法預測之風險提高。我國並非傳統的移入國，面對外來移民快速的增加及全球化影響，衍生許多問題，而我國又以婚姻移民為大宗，特別是與東南亞女子通婚居多，如申辦永久居留之時間如過於冗長，恐導致申辦過程中因國人配偶故意離婚，而使外國人聲請永久居留遭移民署駁回，導致渠等無法繼續在台合法居留，造成許多難以挽回之憾事，故本文主要係針對移民署有關婚姻移民之外國人申辦永久居留時間的探討，並舉例說明申辦時間過久之實務案例及訴願管轄機關之法律見解。

二、婚姻移民相關法規之簡介

隨著少子化之問題日趨嚴重，國人與外國人結婚人數將逐漸攀升，跨國婚姻尤與東南亞國家女子通婚為主，當國人與外國人在外國結婚後，即面臨駐外館處文書驗證、簽證核發、居留及永久居留之申請等事宜¹。

(一) 文書驗證：外籍配偶在原屬國結婚後，須持原屬國核發之結婚登記書或結婚證明書等文件及中文譯本，向我國駐外館處申請文件驗證，國人配偶可持憑證返回台灣，向戶政事務所辦理結婚登記。

(二) 簽證核發：外籍配偶來臺前須向我國駐外館

處申請依親簽證。依親簽證可分為依親停留簽證以及依親居留簽證。

(三) 居留申請：依親簽證辦理完畢後，外籍配偶則可以持依親居留簽證查驗入國，入國後15天內，國人配偶需陪同外籍配偶一起前往移民署服務站申請「外僑居留證」。若持依親停留簽證的外籍配偶，在來臺後、停留期限屆滿30日前，得向移民署服務站申請改辦「外僑居留證」，但須依親停留簽證期限60天以上，且未經簽證核發機關加註不得延期或其他限制者才可以申請。

(四) 申請外僑永久居留證：取得外僑居留證之外籍配偶，合法連續居留滿五年且每年居住超過183日或合法居留十年以上，其中有五年每年居住超過183日者，符合一定條件下，得申請外僑永久居留證。

三、申請永久居留之條件及時間

(一) 永久居留之條件：依入出國及移民法第25條規定，外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過183日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留十年以上，其中有五年每年居住超過183日，並符合1.20歲以上；2.品行端正；有相當之財產或技能，足以自立；符合我國國家利益等條件下，得向內政部移民署申請外僑永久居留證。

(二) 申辦時間：依據內政部移民署各類人民申請案

件處理實現表第37點規定，外國人申請外僑永久居留證之申辦時間原則為14天，但如有1.特殊貢獻案件，需配合內政部審查會審進度；2.不含查證時間。其中，「不含查證時間」之解釋，將涉及到外國人申辦永久居留之申請時間變得無任何上限之等待時間。

(三) 惟據「內政部各類人民申請案件處理時限表」有關外國人申請國籍歸化之時限，已將其區分為「無須向他單位(機關)徵詢意見者」及「須徵詢意見後答覆者」二者不同時限之處理，且規定前者30天內須辦理完成，後者60天內須辦理完成，相較於外國人申請外籍永久居留證「不含查證時間」之規定，顯然外國人申請國籍歸化作業時間較為明確，不易遭機關擱置申請案件。

四、實務案例檢討

對於外國人向移民署申請外僑永久居留之申辦過程，有時遭移民署擱置長達近1年以上，而導致聲請人於申辦過程中遭國人配偶判決離婚而無法申請外僑永久居留證，然原本聲請人如於14天內完成申請程序，即無可能因等候時間過長而遭法院判決離婚確定，喪失永久居留之資格，為此，本文將提出兩則針對申辦時間過久之訴願決定，作為研究之探討。

(一) 內政部訴願決定書(案號：1010140143)

1. 案情簡介：訴願人於87年6月16日與國人配偶結婚，並於89年4月8日經核准以依親名義在臺居留，訴願人於100年5月向原處分機關申請在台永久居留。嗣國人配偶向法院請求判決離婚，經臺灣板橋地方法院100年度婚字第991號判決離婚確定，並於101年3月15日於戶政事務所完成登記。移民署101年4月18日移署外程字第1010059555號書函通知訴願人15日內補正足以自立之財產或特殊技能文件，逾期未補原處分機關將駁回其永久居留之申請，訴願人不服，因訴願人於申請時即檢附財產證明文件，然訴願管轄機關仍認訴願人已非國人配偶，其財力

證明不得比照國人配偶之條件，駁回其訴願。

2. 案情分析：本案訴願人於100年5月即向移民署申請外僑永久居留，惟移民署於101年4月18日才以訴願人與國人配偶離婚之理由，要求訴願人補證相關財力證明文件，因訴願人於申請當時已檢附足以自立確保生活無虞之財力證明或技能文件，詎僅因訴願人離婚而提高財力證明之標準，移民署並以此理由駁回訴願人之永久居留之申請，訴願管轄機關亦認移民署駁回理由無誤，故申請永久居留之承辦時間拖延過久，其風險仍應由聲請人自行負責，顯非妥適。

(二) 內政部訴願決定書(案號：1080610026)

1. 案情簡介：訴願人於108年1月8日向移民署申請永久居留證，108年4月17日由北區事務大隊臺北專勤隊對訴願人與國人配偶實施面談，移民署108年4月19日獲得訴願人面(訪)談結果建議表及相關佐證資料後，直至迄今仍未就訴願人之永久居留案作成准駁之行政處分，縱於訴願決定後，迄今仍未准駁，其風險仍由訴願人自行負責。

2. 案件分析：訴願人於108年1月8日向移民署申請永久居留證後，即不斷向移民署表示盡快完成申辦，惟移民署不斷以「不含查證時間」之理由拒絕作出准駁之決定，惟108年4月17日專勤隊以完成相關面談作業，詎移民署108年4月19日收到相關面談報告後仍拒絕作出准駁之決定，顯見移民署將相關風險轉嫁訴願人負擔，藉由婚姻可能破綻之機會，拒絕訴願人之申請。

五、結論：

申請外僑永久居留證係外國人之權利，申辦過程雖採實質審查，然審查必有期限，不得以調查之名拖延申請人之申請，將風險轉交由聲請人負責，毋違反法律明確性原則。

1 內政部移民署(2011)，新家鄉新生活：外籍配偶在臺生活相關資訊簡冊。

新住民居留權及參政權之改革與建議

王國治

銘傳大學犯罪防治學系副教授、中華人權協會理事

前言

「2018年5月8日，聯合國國際移民組織（IOM）與全球化智庫（CCG）聯合發佈《世界移民報告2018》呈現了全球和區域層面移民的最新資料，並對日益複雜突出的移民問題進行了深入分析。這些資料和分析旨在說明決策者和大眾更好地理解與移民遷徙相關的問題。透過這些分析可以看出移民問題實際是一個跨領域涉及多方面的綜合現象，思考移民與其他因素的相互關係也成為政策制定者需要考慮的一個重要方面」：¹

「臺灣於2018年開始邁入『高齡社會』，依人口發展趨勢推估，預計於2022年總人口數開始呈現負成長，並於2026年邁入『超高齡社會』，於2027年工作年齡人口占比低於66.7%，人口紅利結束。面對人口結構高齡化及少子化的趨勢，政府審慎研議相關對策，使人力資源生生不息，確保國家永續發展。針對少子女化現象，政府以多管齊下方式，致力營造友善育兒環境，使國人『樂婚、願生、能養』，同時，為解決臺灣工作人口不足，提升我國競爭力，政府積極推動『育才』、『留才』、『攬才』、『移民』等措施，在不影響國人就業機會及薪資水準的前提下，積極引進外國專業人才及中階技術人才，以充實國家經濟發展所需之人力及人才。此外，政府致力促

進國民健康，營造優質的運動發展環境；並以2030年為目標，打造臺灣成為雙語國家，提升國人英語力，強化臺灣的國際化視野與國際溝通能力。推動《新經濟移民法》立法，透過鬆綁外國專業人才工作條件、新增聘僱外國中階技術人力、鬆綁永久居留及依親條件等，積極引進並留用外籍優質人力及人才，以充實經濟發展所需人才，提升國家競爭力。」²

「根據內政部統計，截至2018年底為止，已向我國申請歸化或取得居留證的外裔、外籍及中國、港澳配偶超過54萬人，其中取得中華民國國籍且年滿20歲擁有投票權的人數已逾22萬人。加上新住民子女突破35萬人，占全台人口2%，新住民已經成為台灣第五大族群」³。每當選舉到來時，各政黨為了獲取選票，勢必會推出新住民的候選人及提出新住民政策，「2016年第九屆立法委員選舉中，中華統一促進黨不分區名單推出一名大陸配偶，吸引不少陸配之政黨選票，近兩年，中華民族致公黨、忠義致公黨（洪門）均積極吸收新住民黨員，中華婦女黨在2018年也推出陸配選舉地方議員，亦非常有可能在2020大選中推出大陸配偶不分區人選，從大陸配偶積極熱心參與大選程度來看，此情形對於國民黨政黨票均可能造成一定影響。」⁴

我國史上首位新住民出身的國民黨立委林麗蟬⁵，「花了近2年時間，完成《新住民基本法》。林麗蟬表示，在台新住民不只有婚姻移民，還有工作移民、商業和投資移民等，為了吸引更多來台工作的人才能夠投資台灣，成為國家經濟成長動能，另外也因應人口負成長的窘境，考量我國人口政策，所以提出一部完整的移民法律。」⁶

「沒有人能否認，新住民已成為台灣社會不可缺少的一環，但他們的人權卻遭漠視，早期台灣外籍新娘與外勞仲介的惡行惡狀，還有政府睜一隻眼閉一隻眼的縱容，都造成新住民人權的淪落，甚至成為國際的笑柄。歧視，來自於誤解，大家能拋開偏見，以真誠的態度去了解新住民，他們為台灣許多重要的建設付出了勞力，甚至是生命，照顧了許多需要人家照顧的孩子與老人。台灣人不該讓新住民一直籠罩在錯誤的偏見與觀念中，惟有努力改變心中的隔閡，台灣才有機會建立人權平等的偉大國度。」⁷

壹、全球性的移民市場

一、《世界移民報告2018》

「2018年5月8日，聯合國國際移民組織（IOM）與全球化智庫（CCG）聯合發佈《世界移民報告2018》中文版。通過呈現全球和區域層面的移民資料，該報告從不同維度呈現了移民問題的複雜性，並為移民領域的從業者、政策制定者和研究人員等提供了針對移民問題嚴謹有效的實證分析和政策建議。《世界移民報告2018》作為國際移民組織世界移民報告系列的第九本報告，著重突出了移民領域決策者面臨的複雜和突發的問題，並旨在促進人們對當下和長期的移民發展動態的理解。《世界移民報告2018》呈現了全球和區域層面移民的最新資料，並對日益複雜突出的移民問題進行了深入分析。這些資料和分析旨在說明決策者和大眾更好地理解與移民遷徙相關的問題。透過這些分析可以看出移民問題實際是一個跨領域涉及多方面的綜合現象，思

考移民與其他因素的相互關係也成為政策制定者需要考慮的一個重要方面」：⁸

(一)全球移民最新趨勢：

《世界移民報告2018》收集的資料來自聯合國經社理事會、經濟合作和發展組織、國際勞工組織、聯合國難民署、境內流離失所監測中心等多個組織，並綜合性地回顧了全球移民的數量和流動趨勢，討論了僑匯和諸如難民、境內流離失所和尋求庇護者等特殊移民群體。根據該報告的資料，至2015年全球國際移民人數已達2.44億，遠超過1990年的1.53億，而國內移民據估計也超過7.4億。但移民占世界人口的比重保持相對穩定，2015年移民占世界總人口比重為3.3%。處於工作年齡的移民（20到64歲）是移民的主體，占移民總數的72%。截至2015年，歐洲和亞洲為世界接收移民數量最多的兩個大洲，接收的移民數量占全球移民總人數的62%。其次為北美地區、非洲、拉丁美洲加勒比海地區和大洋洲。同時，截至2015年，美國是最大的移民目的國，在2015年有4600萬移民，而印度是世界最大的移民輸出國，輸出了超過1500萬移民。2015年，2/3的國際移民生活在高收入國家，數量達1.57億。7700萬移民生活在中等收入國家，900萬國際移民生活在低收入國家。

(二)外來務工人員構成國際移民的主體

根據2013年的資料，2013年當年外來務工人員數量達1.53億，占當年移民總數的近三分之二（2/3）。其中絕大多數外來務工人員生活在高收入國家，去往中低收入國家的務工人員很少。同年，絕大多數務工人員從事服務業勞動。

(三)僑匯對發展中國家而言是重要的收入來源

現有資料表明近幾十年僑匯總體處於增長態勢，從2000年的1260億美元增長到2016年5750億美元。而自上世紀90年代起，僑匯數量已大大超過旨在幫助發展中國家經濟發展的官方援助專案的總額。高收入國家是僑匯的重要來源。2015年，美國、沙烏

地阿拉伯和瑞士是世界上最主要的僑匯匯出國。

二、聯合國大會核准「全球移民契約」

「聯合國大會2018年12月19日以絕大多數贊成票，正式核准『全球移民契約』，但並未獲得美國、匈牙利等國家的支持。『全球移民契約』(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)是這個月初在摩洛哥，經過165個聯合國會員國家開會同意的結果，2018年12月19日由聯合國大會(UN General Assembly)投票表決。投票結果有152國家贊成，12個國家棄權，而美國、匈牙利、捷克、波蘭及以色列5國投反對票。目前全球移動人口劇增，幾已超過2.6億人，約占全世界人口的3.4%。而全球移民契約號稱是第一項國際間處理移民問題的文件，揭櫫了23個工作目標，推動開放合法移民，不鼓勵非法穿越邊界。根據聯合國數字，目前國與國間的移民，有8成以上是合法進行的，但自2000年以來已有6萬多人因試圖非法穿越邊界而喪命。『全球移民契約』在歐盟幾個國家掀起爭議，引發比利時聯合政府跨台危機，以及斯洛伐克外交部長遞出辭呈。從美國到歐洲等地區，右翼和民粹主義領導人近幾年愈趨採取嚴厲措施拒絕移民進入。根據一些外交官表示，聯合國大會表決移民契約前一刻，美國都還在遊說其他國家不要支持。歐洲2015年出現來自中東與北非的移民浪潮，導致極右翼政治人物崛起。在聯大表決時，歐洲就有十多個國家不是投票反對，就是棄權投票。全球移民契約不具法律約束力，非政府組織和人權團體擔心移民契約規定可能無法全面施行。」⁹

三、美國總統川普移民政策改革計畫

「《ZeroHedge》報導，第45屆美國總統川普(Donald Trump)的權力移交團隊，2016年11月10日，在一份聲明上宣布，川普在就任之後將嚴格執行移民政策：(一)在美、墨邊境築一道隔離牆，防堵非法移民流入。(二)不再縱放非法移民。(三)對外籍罪犯採取零容忍政策。(四)一些抓到非法移民之後，

卻不遣返非法移民的城市，美國政府將取消對這些城市的補助。(五)所有與憲法相抵觸的移民法都將被廢除，往後將嚴格執行移民法規。(六)無法對出境者進行充分審查的國家，取消發放美國簽證。(七)確保被遣返的非法移民，100% 被接回該國。(八)建立生物識別的簽證追蹤系統。(九)停止一切非法移民的工作權和相關補助。(十)重新制定美國移民法，確定美國移民法能以『美國利益』為最大優先。」¹⁰

「美國總統川普2019年5月16日揭櫫大規模移民政策改革計畫，目的在對難民及家人團聚移民施加新的限制，同時擴大技術勞工簽證的適用範圍，顯示新移民政策強調技術與教育的程度，將甚於家庭團聚，可能引發爭議。這項提案包含兩大部分，一部分涵蓋實體基礎設施，包括築邊境牆、資金來源由邊境貿易稅收支應；另一部分則涵蓋翻修後的移民積分制度，適用於申請成為美國公民的人士。官員表示，這項計畫訂有大膽的經濟目標，付諸實行十年期間估計將為美國每年國內生產毛額(GDP)添增0.17個百分點、增加5,000億美元的新稅收，社會安全網計畫支出則將縮減1,000億美元。川普這項移民改革計畫由他女婿兼白宮顧問庫許納參與研擬，內含多項在共和黨圈內漸獲支持的想法。包括保守派共和黨議員草擬法案推動新移民簽證制度，依據移民的教育水準、英語能力、高薪工作邀約等條件，排定簽證核發優先順序。這項提案也將取消被川普嘲笑已久的『多元化移民簽證』(俗稱『綠卡樂透』)、切斷讓兄弟姐妹等家人移民美國的管道，且每年取得永久居留許可的難民數以5萬人為限。這項提案將使美國的移民政策稍微偏離當前的依親移民體系，轉向更加重視申請者的教育程度、可聘僱性、甚至創造就業的能力等技能標準。新移民政策改革提案是白宮在面臨兩股勢力拉扯下的折衷方案。一方倡議藉限制移民讓勞動市場維持緊繃，藉此推升工資；另一方則鼓吹放寬合法移民規定，以

紓解高技術水平勞工短缺問題。川普本人有時也表示『我們需要人才』來提振經濟成長。」¹¹

「川普當局決定收緊移民政策，2019年10月中起將以收入高低與有無支領社福，作為是否核准綠卡（永久居留權）或入籍的依據。這一措施恐是川普總統上任以來最激進的移民政策，預計影響約38.2萬綠卡申請人，可望為美國政府省下22.7億美元（714.5億台幣）。或將使移居美國人數大幅減半，新政策料將引發訴訟潮。」¹²

貳、新住民居留權與法令分析

一、「新住民」定義

「台灣社會（包括媒體）長久以來一直以『外籍新娘』、『大陸新娘』來稱呼來自東南亞或大陸的配偶，其使人感覺是以有色甚至有歧視的眼光來看待這群遠嫁來台的婦女。台灣社會需重視這些『台灣之母』或『台灣媳婦』，因為她們負有養育台灣下一代的重大責任，以社會包容的心來平等對待與照顧這些外來的配偶¹³。近來國人為了避免造成對外籍與大陸配偶的有色眼光與歧視的態度漸稱外籍

配偶與大陸配偶為『新住民』，而稱由台灣男士與外籍或大陸配偶組成的家庭為『新住民家庭』。外籍與大陸配偶的問題包括：語言、文化、生活適應、人際關係與支持網絡、貧窮與就業、子女養育與教養、婚姻暴力等，此即外籍與大陸配偶（新住民）所遭遇的各類社會排除（social exclusion）現象，包括：文化排除、人際與空間排除、勞動排除、性別平等排除等¹⁴。新住民家庭數量逐年增加，台灣地區已經到了需重新檢討移民政策、人口政策與家庭政策的時機。」¹⁵

「對於從國外來到臺灣結婚、移民而定居的人士稱為新住民。近30年間，新住民來自中國大陸地區為最多，其次為越南、印尼、港澳、菲律賓。來自不同國家的新住民在臺灣組成家庭，帶來家鄉的文化、美食也讓我們的社会有了更多元的風貌。」¹⁶

截至2019年6月底，新住民人口數為548,952人，外裔、外籍配偶為33,030人，大陸、港澳地區配偶為73,755人。從2019年1-7月底，我國嬰兒出生數為101,065人，生母國籍（地區）為本國人為94,629人，大陸、港澳地區為2,641人，外國籍為3,795人。總計有6.3%為新住民所生的台灣之子。

表一：外裔、外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數按證件分

		76年1月至108年6月底																		單位：人								
區域別	總計	外裔、外籍配偶									大陸、港澳地區配偶																	
		合計			歸化(取得)國籍			外裔居留			合計			入出境許可證 (探親、團聚)			居留證			定居證								
		計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女						
總計	548,952	187,328	21,074	166,254	125,783	1,720	124,063	61,545	19,354	42,191	361,624	25,371	336,253	105,743	8,318	97,425	111,798	8,746	103,052	71,948	5,450	66,498	39,850	3,296	36,554	144,083	8,307	135,776

資料來源：內政部移民署，外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數按證件分

<https://www.immigration.gov.tw/5382/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>(最後瀏覽日期:2019年8月12日)

表二：嬰兒出生數按婚生、非婚生、無依兒童及生母、生父原屬國籍分

		嬰兒出生數按婚生、非婚生、無依兒童及生母、生父原屬國籍分									
		婚生、非婚生及無依兒童				生母國籍(地區)			生父國籍(地區)		
年月別	性別	合計	婚生	非婚生	無依兒童	本國	大陸港澳地區	外國籍	本國	大陸港澳地區	外國籍
105年	計	208,440	200,553	7,879	8	195,557	6,940	5,943	205,770	778	1,892
	男女	108,133 100,307	104,131 96,422	3,998 3,881	4 4	101,410 94,147	3,661 3,279	3,062 2,881	106,770 99,000	408 370	955 937
106年	計	193,844	186,425	7,411	8	182,066	5,753	6,025	191,285	732	1,827
	男女	100,477 93,367	96,723 89,702	3,750 3,661	4 4	94,400 87,666	2,949 2,804	3,128 2,897	99,162 92,123	362 370	953 874
107年	計	181,601	174,472	7,122	7	170,433	4,827	6,341	178,925	787	1,889
	男女	93,876 87,725	90,267 84,205	3,605 3,517	4 3	88,218 82,215	2,451 2,376	3,207 3,134	92,465 86,460	443 344	968 921
108年 截至7月止	計	101,065	97,145	3,918	2	94,629	2,641	3,795	99,506	486	1,073
	男女	52,348 48,717	50,274 46,871	2,074 1,844	— 2	49,008 45,621	1,362 1,279	1,978 1,817	51,548 47,958	274 212	526 547

資料來源：內政部戶政司全球資訊網，嬰兒出生數按婚生、非婚生、無依兒童及生母、生父原屬國籍分，
<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>(最後瀏覽日期:2019年8月12日)

二、人口政策

「人口結構再出現嚴重警訊！我國人口2019年1到6月有8萬8,098人死亡，卻只有8萬5,961人出生，2019年上半年死亡人數與新生嬰兒數首度出現交叉，台灣人口自然增加率首次由正轉負，若下半年趨勢不變，將比國發會預期2020年人口自然增加由正轉負，提早一年發生。國發會人口推估指出，2020年我國死亡人數為18.1萬人，出生人數為17.8萬人，自然增加率將由正轉負，2021年總人數將達到最高峰2,361萬人，2022年總人口數開始呈現負成長。不過，內政部戶政司最新統計顯示，2019年上半年1月份自然增加人數517人，自2月份起死亡人數開始大於出生人數，累計上半年死亡人數比出生人數多了2,137人，人口自然增加率為千分之-0.09。我國人口不但快速老化，自然增加率恐提前於2019年由正轉負。官員認為，現在才8月份，通常下半年出生嬰兒人數比較多，有時候出生和死亡人數有變化是單年現象，還需要觀察更長的趨勢。人口自然增加率雖出現負值，官員認為，可仰靠移入、外配來台等方式，帶動社會增加，2019年上半年社會增加4,236人，高於自然增加的負值，加加減減後，2019年總人口增加數仍可維持正成長。惟我老化趨勢陡峭超過

日本，出生率又低於日本1.4人，會影響1~20年後人口結構惡化，非靠出生率提升可改善；除非有移民進來，方可減緩人口結構不均衡，否則坐視其惡化，令人擔憂。」¹⁷

「香港『反送中』風波持續，抗議活動不斷。內政部移民署發現，2019年香港人申請居留台灣的數量，比2018年同期來得多，2019年7月就比6月多了114人，暴增逾4成。根據移民署資料，2019年度的香港居民居留申請數不斷提升，每個月都超越2018年案例，4月286例、5月260例、6月269例，7月更達到383例，申請數幾乎都超過去年同期5成，7月更是比6月份多了114人，暴增42.3%。內政部長徐國勇表示，2019年申請數量平均下來是增加29.8%，將近3成，而移民署的居留許可率也較去年增加57%。並稱，最近港人申請來台居留的人數明顯提高，例如4月份跟6月份都比去年增加超過5成，而台灣政府的許可率也在增加。徐國勇表示，許多香港人把到台灣來當作重要選擇，因為台灣的自由是香港人民所羨慕的。加上台灣跟香港居住環境比較相近，無論是飲食、交通、氣候等等也都較熟悉，推測是2019年申請居留的數量不斷增加的原因。」¹⁸

三、《國籍法》2016年12月21日實施後之

影響

「2016年《國籍法》修正通過上路後，根據內政部統計，申請歸化我國籍人數大為回升，2017年共有5,366人申請歸化，比2016年增加超過兩千人，其中女性占91.7%，遠高於男性，而去年因『有殊勳於我國』而申請歸化我國國籍者共37人，其中女性8人、男性29人為歷年最高，以義大利籍占11人最多，美國籍占9人次之。內政部統計處2018年6月發布最新數據，外國人歸化我國國籍人數自2008年1萬3,230人逐年遞減至前年3,252人，是歷年新低，2016年12月《國籍法》修正公布放寬歸化條件，去年歸化人數反轉回升至5,366人。內政部統計指出，2017年歸化者以『為國人配偶』共4,668人占超過八成為最多，『對無行為能力、或限制行為能力之我國籍子女，有扶養事實、行使負擔權利義務或會面交往』者有202人次之，未成年人之父母或養父母現為國人者198人占3.69%居第三。不過，根據內政部另一份統計，2018年最新數據，目前在台灣合法居留的外僑共73萬8615人，其中外籍勞工占大宗，共有約61萬5千人，專業人士中，工程師有約2千8百人、商業人士有約5千4百人。根據移民署數據，目前領有梅花卡者共168人，包括45歲印度裔美籍的馬志業，他專精研發通訊技術，在美國IBM服務了16年並獲頒7項高級發明獎，還有以『自由人』短片拿下4座金鐘獎的馬來西亞籍導演柯汶利，因為在藝文產業領域獲得國際公認比賽首獎，獲移民署頒發梅花卡。」¹⁹

(一)新住民身分證更難拿「品格不端」改成「素行不良」 新住民團體質疑：微罪也納入「每張身分證都得無菌」

「《國籍法》修正案2016年三讀通過，把由內政部認定的『品格不端』換成『素行不良』，刻正訂定相關認定辦法草案。但新住民團體昨質疑『每張身分證都得無菌』，連微罪也無法入籍，恐造成新住民未來更難取得身分證。桃園市群眾服務協會主任汪英達說，『品格不端』換成『素行不良』，換湯

不換藥，相關辦法草案甚至把違反《社會秩序維護法》、緩起訴等微罪納入，希望政府用更前瞻的作法，讓更多認同台灣的新住民能取得我國籍。勞動人權協會執行長王娟萍說，全台有五十多萬位新住民，其中有身分證的約廿多萬，因辦法草案開宗名義就指對歸化我國之外籍人士行為採較高標準，未來新住民若要申請身分證將十分困難。新移民勞動權益促進會理長劉茜也說，新制雖為打擊假結婚，但讓更多真心結婚的姐妹更難取得身分證。新住民團體訴求修法將認定較模糊的『素行不良』取消，留下較客觀的『警察刑事紀錄證明之刑事案件紀錄』即可。南洋台灣姊妹會執行秘書李佩香舉例，草案中提及未盡撫養義務不許歸化，是歧視移民姐妹，在她所接觸的個案中，有的是因家暴被夫家趕出家門而無法撫養子女，若未經民事法庭裁定，也未經社工評估，會讓戶政司擁有過大的裁量權。她也說，根據《國籍法》新制，部分新住民雖取得身分證，但若被發現『素行不良』，五年內得撤銷身分證，讓新住民生活不安。內政部說，國人有微罪須受相關法規處罰，若外國人有微罪不用經觀察期即可申請歸化，非國人所能接受，訂定無不良素行有其必要性。內政部也說，微罪不會記載於警察刑事紀錄證明中，但仍會影響社會秩序、家庭倫理及國家法益。不過，因為家暴被迫離家，以致無法扶養子女，不會被認定為素行不良。內政部舉例，如美、加、英、法、日、韓、菲、越等，對申請歸化者均規定須具備良好品德。」²⁰

(二)高專人才歸化不須放棄原有國籍

「內政部戶政司副司長鄭信偉2018年12月19日指出，《國籍法》修正案實施2年來，已經有65位高級專業人才符合規定，在不用放棄原有國籍的情況下，歸化為我國國籍，為我國攬才挹注活力。一般外國人歸化我國國籍，須在喪失原有國籍的1年內提出證明，但是《國籍法》修正案於2016年12月21日公布實施後，符合中央目的事業主管機關推薦科技、經

濟、教育、文化、藝術、體育及其他領域之高級專業人才，有助中華民國利益，並經內政部邀請社會公正人士及相關機關共同審核通過者，可以不必放棄原有國籍。鄭信偉指出，2017年外國高級專業人才歸化我國籍者有13人，2018年成長4倍，有52人，累計《國籍法》修正案實施2年來，共有65位外國高專人才歸化為我國籍。內政部統計指出，申請教育領域的高專歸化人數最多，共有32人，其中29位為大學教授，教學領域從語言、物理到統計等，相當多元。這些高專人才主要來自於美國，其次為馬來西亞，也包括南非、紐西蘭、芬蘭等國家，這些外籍人士長期居住於台灣，平均為16年、最長的達到47年。內政部希望以『進得來，留得住，有尊嚴』的原則，吸引外國高專人才歸化，2018年10月起也簡化高專人才梅花卡的歸化流程，無須檢附中央主管機關的申請推薦理由書，只要有內政部函詢主管機關同意，就可以直接核准，提供持有梅花卡外籍人士更便捷的歸化途徑。」²¹

(三)深耕部落半世紀 雷震華神父拿身分證

「在花蓮縣秀林鄉傳教逾半世紀的瑞士籍神父雷震華，長期照顧當地太魯閣族人，有時還自掏腰包，解決其經濟困難。近年來他身體每下愈況，並表示對花蓮已產生感情，希望歸化這塊土地；2018年10月22日他在內政部政務次長陳宗彥見證下，領到國民身分證。高齡86歲的雷震華神父，1964年來到秀林鄉崇德村傳教；有感部落族人經濟貧困，須要扶助，自願投入偏鄉教育，一待就是50年。剛到太魯閣族部落時，許多族人還笑他『你講話講得好奇怪』，但他為貼近部落，自願學太魯閣族語，且在5年內就學會，與部落結下不解之緣。雷震華神父深耕部落期間，照顧弱勢族人不遺餘力；有時族人半夜被蛇咬傷、臨產等緊急狀況，他都開車將病患載到40公里外的市區就醫，又或是族人有緊急經濟需求時，他也自掏腰包代墊。崇德村50年前有座木造教堂，雷震華有感教堂破舊，募資改建成水泥教堂，如今裡面冷氣、電扇一一俱全。雷震華幫助族人事蹟，

No.134 2020.01

深受族人尊敬。2018年10月22日在內政部政次陳宗彥、花蓮縣副縣長張垂龍見證下，雷震華終於領到國籍許可證、國民身分證及戶口名簿，臉上的笑容掩飾不了神父的喜悅。陳宗彥說，以往『有特殊貢獻』的外國人，僅能申請外僑永久居留證梅花卡，若欲申請歸化，還須放棄原有國籍。2016年《國籍法》修正，放寬歸化國籍規定，對國家有特殊貢獻的外國人，無需放棄原有國籍，也能歸化成為台灣人，落實保障新住民、延攬外國人才政策。」²²(《國籍法》第9條)

(四)留才攬才 《國籍法》修正2年幫助歸化600多人

「《國籍法》修正施行2年多來，已有502位新住民因歸化條件放寬順利成為我國國人，另有133位殊勳或高專人才歸化取得我國國籍，內政部會持續關懷傾聽新住民的聲音，為想要成為臺灣人的外國朋友，提供更加友善便捷的服務。內政部表示，政府自105年起加強推動國籍歸化法規鬆綁及創新服務，除了《國籍法》在105年12月21日修正公布，也已訂修8項子法，法規鬆綁後，現在外籍配偶歸化已不須提出財力證明，也已放寬受家暴離婚、喪偶或有未成年子女的外配歸化條件。目前已有502位新住民因此受惠成為我國國人，其中有137位是受家暴離婚或喪偶、365位是撫育我國籍未成年子女的新住民朋友。此外，『留才攬才』也是政府目前大力推動的政策理念，2016年《國籍法》已修正鬆綁殊勳及高專人才的歸化，使他們不用放棄原有國籍歸化我國，目前已有57位殊勳人士及76位高專人才，共133人因此歸化取得我國籍。內政部進一步表示，為提供外來人口更友善及簡便的服務，去(107)年10月1日起特別與移民署合作，推動『一站式服務』，使外國人申請歸化及其後的居留、定居、設籍等流程，都可在戶政事務所一併送件申辦，免去在戶政事務所與移民署服務站之間往來奔波的不便。截至今(108)年3月12日止，已有630位外國朋友利用一站式便民服務申請歸化。另對於持有梅花卡的外籍人

士申請歸化，內政部現在也會主動函詢有關機關是否同意推薦，無須再提審查會審查，可大幅縮短持梅花卡的高專人才取得我國國籍時程。此外，內政部也利用跨機關資料整合介接，由戶所查詢相關資料，民眾申請歸化時無須再檢附財產證明、居留證明、語言能力證明；同時，內政部也特別繪製英文、越南文、印尼文、泰文等8種語言的流程圖，為讓外籍配偶了解結婚到領取國民身分證的流程。內政部指出，未來將持續檢視法規、強化相關資訊系統、精進歸化國籍流程，讓在臺居留的外國朋友能夠感受政府的各項友善、便捷服務，打造多元包容文化，及友善移民人權的環境。」²³

(五)外籍配偶與大陸配偶身分權仍受到不平等對待：

1. 外配被判假結婚可取得外僑居留證

「從泰國嫁來台灣的『阿紅』，在老公過世後，被判定為假結婚，好不容易取得的身分證在戶政所櫃檯被剪掉，也剪碎了她的人生。法律扶助基金會於2016年8月16日在台中發表新書『說他們的故事，讓我們改變』，還在台中市府文心樓辦展覽；法扶幫助無數在外的外籍移工與新住民，南投『阿紅』是其中一例。阿紅來自泰國，兩度來台工作，2002年在高雄水餃廠遇上台灣老公殷勤追求，結婚後老公頂下南投1家小吃店，讓阿紅掌廚，她的家鄉味生鳥肉、牛肚湯，撫慰工業區無數泰籍移工的心。阿紅為嫁來台灣，花3萬元委託仲介協助處理文件，竟被認定『假結婚』的證據。書中介紹，阿紅老公2007年骨癌過世，她沒想過改嫁，守著店鋪還照顧公公，直到2011年底取得我國身分證。同年12月初她接到戶政所通知，看不懂中文的她請人代讀，竟說她假結婚要註銷身分證；她到南投戶政事務所查詢，櫃台小姐問她有沒有身分證？她才拿出來，『喀擦』一聲就被剪斷，註銷她的身分證明。透過法扶幫助，才知當初省事找仲介被認定為假結婚；如今她取得外僑居留證，被剪斷的人生能不能找回來？法扶不僅沒把握，甚至認為『前方無光』。」²⁴(配合2016年12月1

日修訂施行《入出國及移民法》第16條第2項規定：「本法施行前(2016年12月1日)已入國之泰國、緬甸或印尼地區無國籍人民及臺灣地區無戶籍國民未能強制其出國者，移民署應許可其居留。」)

2. 陸配被判假結婚卻淪人球

「楊姓婦人多年前放棄大陸戶口，來台結婚並育有2名子女，卻遭法院判決為假結婚，導致楊婦戶籍和身分證遭撤銷，成為『人球』，只能靠撿拾回收垃圾養活一家4口，泣訴難以度日；前移民署長謝立功2018年1月10日陪同楊婦召開記者會，希望移民署能從人道角度出發，不要拆散弱勢家庭。48歲的楊婦2003年來台與丈夫結婚，育有2名子女，原本在海產店打工，2010年新北地院認定楊婦婚姻為『假結婚』，判楊夫有期徒刑2月、緩刑2年，戶政事務所以2人假結婚為由，撤銷楊婦身分證和戶籍，讓她無法找工作，被迫依靠撿拾回收垃圾謀生，雖然丈夫領有中度身心障礙和低收入戶補助，但要養活一家4口仍是入不敷出。『都有2個小孩了，怎麼可能是假結婚？』楊婦泣訴，大女兒12歲，小兒子才10歲，丈夫又罹患潛水夫病，生活起居都由她照顧，多年前她為了取得台灣人身分，自願放棄大陸戶籍，如今又因為法院判決失去台灣身分證與戶籍，形同兩邊都不要的『人球』，未來不知何去何從。謝立功說，過去他在署長任內從沒看過這樣的案例，認為法官應再深入了解，他也將拜訪移民署，希望能從人道角度出發以專案來處理。」²⁵(因為是陸配因假結婚被判刑又放棄大陸戶籍而且非外國人或非泰國、緬甸或印尼地區無國籍人民，因此無法取得外僑居留證或永久居留證或無法申請歸化)

3. 夫妻一方為台灣籍一方為大陸籍，小孩在大陸出生後一年內在臺灣地區設有戶籍者為臺灣地區人民
行政院於2018年5月30日院臺法字第1070015074號令修正發布《臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則》第4、5條規定：

(1)修正理由：

「行政院於2018年5月30日院臺法字第

1070015074 號令修正發布第4、5條規定：「為符合實務運作需求並解決爭議，定明在大陸地區出生，其父母一方為臺灣地區人民，一方為大陸地區人民者，如其未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，並於出生後一年內在臺灣地區設有戶籍者，為臺灣地區人民；如其在大陸地區設有戶籍、領用大陸地區護照或未於出生後一年內在臺灣地區設有戶籍者，則為大陸地區人民。（修正條文第4條及第5條）」

(2)修正理由說明「關於一年之期間，主要是考量產後休養及申辦相關文件所需之合理時間。」明顯是針對大陸配偶在大陸地區所生子女1年登記之限制，為何外籍配偶不需要做限制？這又是增添兩岸婚姻所生子女之一個不公平的限制。

四、《外國專業人才延攬及僱用法》2018年2月8日施行與影響

(一)從雷傑森投書看台灣落後的法制

表三：我國國民與外籍配偶或大陸配偶之婚姻子女出生地之限制

項目	現況	涉及法令
婚姻子女出生地之限制	外籍配偶	無限制 《國籍法》第2條規定：有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍： 一、出生時父或母為中華民國國民。 二、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。 三、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。 四、歸化者。 前項第一款及第二款之規定，於本法修正公布時之未成年人，亦適用之。
	大陸配偶	兩岸婚姻之子女如在中國大陸出生： 1. 出生後1年內在臺灣設有戶籍者，其身分自始認定為臺灣人民。 2. 未及於出生後1年返臺設籍者，依照本規定即為中國大陸人民。 依《台灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則》第4條第1項第4款及第5條第2款規定，兩岸婚姻之子女如在中國大陸出生，未在中國大陸設有戶籍或未領用中國大陸護照，並於出生後1年內在臺灣設有戶籍者，其身分自始認定為臺灣人民；倘未及於出生後1年返臺設籍者，依照本規定即為中國大陸人民。針對在大陸地區出生，其父母一方為臺灣地區人民，一方為大陸地區人民者，倘若其未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，並於出生後一年內在臺設有戶籍，審酌其父母一方既為臺灣地區人民，且其亦於出生後一年內在臺設有戶籍，爰認定其屬臺灣地區人民，增訂第一項第四款之規定，現行第一項第四款款次遞移。至於已在大陸地區設有戶籍、領用大陸地區護照或未於出生後一年內在臺設有戶籍者，其既無在臺設有戶籍之意，爰認定其屬大陸地區人民，配合修正第五條之規定。 關於一年之期間，主要是考量產後休養及申辦相關文件所需之合理時間。

資料來源：作者自行整理

「一位在台多年的德國工程師雷傑森2016年11月投書聯合報，他來台工作18年，10年前取得外僑永久居留證；但兩個兒子在台出生，卻受限法規只能拿依親居留證，無法在台工作或打工，受教權也不如本地學生，逼得一家人被迫散居各國。這篇投書，喚起輿論對相關政策的關注；雷傑森一家的問題其實不是個案，顯示的是我國移民政策的年久失修。對此，內政部的回應僅重申一個用處不大的『3年延長為6年的居留申請』規定，並稱將蒐集各國資料和專家學者意見推動修法。同時，還把球踢還給勞動部，說子女在台就業問題『仍須由勞動部協助處理』。這樣的回答等於沒有回答，最後人們只能寄望總統注意此事，並端到決策協調會上去拍板。雷傑森家的遭遇不是首見，類似外籍人士在台居留甚久仍無法取得國籍的問題，其實層出不窮。雷傑森困境所凸顯的，除了移民政策心態保守，更嚴重的，是行政和立法機關的怠惰。」²⁶

(二)制定《外國專業人才延攬及僱用法》留才攬才

「目前我國面臨工作年齡人口下降之人口結構轉變，加以國際人才競逐激烈、我國吸引外國專業人才誘因不足等，造成人才外流及人才短缺問題日趨嚴重。因此，加強延攬外國專業人才，打造友善的生活環境，以提升國家競爭力，是政府當前施政重點之一。為快速及通盤鬆綁外國人才來臺及留臺工作及生活之各類法規限制，國發會協同相關部會，研擬《外國專業人才延攬及僱用法》，於106年10月31日經立法院三讀通過，總統於同年11月22日公布，並由行政院核定自107年2月8日施行，為我國留才攬才立下重要里程碑。其要點如下」：²⁷

1.鬆綁工作、簽證及居留規定

(1)外國專業人才

① 開放外國自由藝術工作者來臺：放寬外國藝術工作者得不經雇主申請，可逕向勞動部申請許可。(第10條)

② 開放補習班聘僱具專門知識或技術之外國教師：除外國語文外，放寬雇主得向勞動部申請許可具專門知識或技術之外國教師得在我國擔任短期補習班教師。(第6條)

③ 核發「尋職簽證」：針對外國人擬來臺從事專業工作、須長期尋職者，核發「尋職簽證」，總停留期間最長6個月。(第19條)

④ 放寬廢止永久居留之規定：對外國人才取得內政部移民署許可之永久居留後，鬆綁須每年在臺居留183天之規定。(第18條)

⑤ 外國教師之工作許回歸教育部核發：鼓勵學校擴大延攬外國教師。(第5條)

(2)外國特定專業人才

① 核發「就業金卡」：針對外國特定專業人才擬在我國境內從事專業工作者，放寬渠等得向內政部移民署申請核發具工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可四證合一之就業金卡(個人工作許可)，有效期間為1至3年，期滿得重新申請，提供渠等自由尋職、就職及轉換工作之便利性。(第8條)

② 延長特定專業人才工作許可期間：針對受聘僱從事專業工作之外國特定專業人才，延長聘僱許可期間，由最長3年延長至最長為5年，期滿得申請延期。(第7條)

2.鬆綁父母配偶及子女停居留規定

① 放寬配偶及子女申請永久居留：參考國際慣例及人權考量，對取得永久居留之外國專業人士，其配偶、未成年子女及身心障礙無法自理生活之成年子女得於合法連續居留5年後，申請永久居留，無須財力證明。(第16條)

② 放寬高級專業人才註3之配偶及子女得隨同申請永居：配合《入出國及移民法》第25條修正建議，鬆綁高級專業人才之配偶、未成年子女及身心障礙無法自理生活之成年子女，得隨同申請永居。(第15條)

③ 核發成年子女留臺個人工作許可：針對取得永久居留之外國專業人才，其成年子女符合延長居留條

件者，得比照《就業服務法》第51條，申請個人工作許可。(第17條)

④ 延長直系尊親屬探親停留期限：針對外國特定專業人才及其配偶之直系尊親屬探親停留簽證，由總停留期間最長6個月，延長為每次總停留最長為1年。(第13條)

3. 提供退休、健保及租稅優惠

① 加強退休保障

受聘僱從事專業工作之外國人，經許可永久居留者，得適用勞退新制。(第11條)

外國人任我國公立學校現職編制內專任合格有給之教師，經許可永久居留者，其退休事項準用公立學校教師之退休規定，並得擇一支領1次或月退休金。(第12條)

② 放寬健保納保限制：受聘僱從事專業工作之外國專業人才，其配偶、未成年子女及身心障礙無法自理生活之成年子女，經領有居留證明文件者，不受健保6個月等待期限限制。(第14條)

③ 提供租稅優惠：外國特定專業人才首次核准來臺工作，且薪資所得超過300萬元起3年內，享有超過部分折半課稅之優惠。(第9條)

2. 德國工程師雷傑森可以適用《外國專業人才延攬及僱用法》第15條、第16條及第17條讓子女申請永久居留及就業。而且優先於《入出國及移民法》第25條：「外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留十年以上，其中有五年每年居留超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。」之條件。

五、《新住民基本法》草案

(一) 為什麼台灣需要《新住民基本法》？

「為什麼台灣需要《新住民基本法》？台灣新移民發展與交流協會秘書長徐鴻欽表示，台灣生育人口不足，一定要仰賴外來人口，但如果除了婚姻

移民外，其他移民政策沒有相關配套，是很難吸引人才的。他認為，我國可以像新加坡一樣，成為亞洲移民政策的典範，以人口培育及人口補充的角度，去造就台灣另一個經濟發展。徐鴻欽說，很多優質的藍領，雇主想推薦他們留下來，還有很多僑生也想回台工作，但台灣拿什麼讓他們留下來？如果沒有一個機制，他們還是會去韓國、新加坡或大陸。等於台灣只是一個高級人才培力所，培養完了他們就出去了，台灣未來也只是淪為不斷代工的地方而已。燦爛時光東南亞主題書店負責人張正表示，我們不能老要新住民融入台灣，而是要借重他們的能力，向他們學習，吸收他們的文化進來。他指出，這些在台工作的外籍勞工，都是20到40的青壯人力，在這裡要有勇氣才能得到一個有點歧視他們的地方工作，若我們真的缺人，這些人很容易變成我們的人，這點要向韓國學習，什麼都是我們的才好，才會變大，如果老是排除，這塊土地只會慢慢變小。」²⁸

(二) 《新住民基本法》草案提出

「立法院立法委員林麗蟬、張麗善、楊鎮浚、顏寬恒、柯志恩等20人，鑑於隨著婚配關係、商業貿易、職涯選擇以及文化交流等因素，使得我國新住民人數日漸增多。根據內政部資料顯示，統計至民國106年7月底止，新住民的人數已經超過52萬人。儼然成為我國繼閩南人、客家人、外省人及原住民之外的第五大新興族群。惟，目前並無專司保障新住民群體權益的法律，使許多新住民事務至今無法源依據。爰依據我國《憲法》第7條以及《憲法》增修條文第10條第11項之意旨，為彰顯我國《憲法》尊重多元文化與種族之差異，特擬具《新住民基本法》草案。立法院第9屆第4會期第6次會議一讀(委員會待審)」：²⁹

1. 《新住民基本法》草案總說明

隨著婚配關係、商業貿易、職涯選擇以及文化交流等因素，使得我國新住民人數日漸增多。根據

內政部資料顯示，統計至民國106年7月底止，新住民的人數已經超過52萬人。儼然已成為我國繼閩南人、客家人、外省人及原住民這四大族群之外的第五大新興族群。

依據我國《憲法》第二章人民之權利義務第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」以及《憲法》增修條文第10條基本國策部分，第十一項前段，「國家肯定多元文化……」等規定，可知我國《憲法》以促進族群平等為總綱以及人民之權利規範。《憲法》增修條文則是將促進多元文化，作為我國基本國策之明文規定。

惟，《憲法》所指之平等為實質之平等，而非齊頭式平等，國家應就各族群狀況、條件以及情形不同，而為有差異之作為。促進多元文化也不應侷限於單一或少數族群，而抱以「泰山不讓土壤，故能成其大；河海不擇細流，故能就其深。」之氣度，對於多元文化包容、接納、保存甚至予以發展。

是故，偉大的國家都會善待且歡迎新住民，讓她成為離鄉背井人士拼搏與圓夢之地。因此，關懷新住民族群、瞭解新住民語言和文化內涵、建構多元文化公民社會、促進族群交流與和諧，進一步落實族群融合是國家重要的發展方向。基於上述理由，特擬具《新住民基本法》草案以資保障。

2. 《新住民基本法》草案

(三)內政部見解

「新住民立委林麗蟬推出《新住民基本法》，內政部次長花敬群表示，《新住民基本法》與內政部辦理新住民照顧服務事項方向相同，本法適用對象除了婚姻移民還包括外籍工作者，較目前新住民發展機服務對象更為廣泛，內政部也會研議最佳立法內容，蒐集先進國家立法範例及執行方式。花敬群表示，新住民近年來在婚姻移民的逐步減少，設籍意願也降低，原因是因為東南亞或是中國大陸的快速發展，使得台灣設籍的吸引力沒有過去強烈。

花敬群說，我國面臨少子高齡化，導致工作年齡減少，大量高階及專業人才外移，所以在移民政策方面，已配合國發會研擬移民政策推動策略草案，將結合各部會資源，鬆綁法令，填補人力缺口及落實人權保障為目標，讓移民進得來、留得住，有尊嚴。不過花敬群也說，不管有沒有《新住民基本法》，各部會相關配套措施一定要跟上，如移民政策、移民白皮書是一個跟《新住民基本法》銜接和過渡的過程，所以只要移民白皮書做得好，後面的政策推動得更完善，才會更知道《新住民基本法》該訂什麼樣的內容。花敬群強調，如果只是一昧想要新住民法，反而有點本末倒置。花敬群說，關於移民或新住民議題，台灣還處於不斷學習和演進過程的狀態，對於移民政策白皮書是否要重新檢視，以及新住民基金沒有法源的問題、行政上缺失等，內政部一定會認真面對和處理。」³⁰

(四)各界看法

「我國在各方面都相當外籍移民、移工，但時常面臨法律、社會及文化等挑戰。國民黨立委林麗蟬提案修《新住民基本法》，強調政府應正面思考完善移民政策，勿只以防堵性的預防犯罪思維來處理移民政策。國民黨立委林麗蟬、蔣萬安、政大法律系副教授廖元豪、台灣新住民親子關懷協會理事長陳英俊等人，2018年1月5日召開『法規政策進度慢移民專法淪口號』記者會，針對我國移民政策、法規進行探討，並提出修法版本。林麗蟬說，她接到的許多個案，都顯示新住民在台灣要立足，仍面臨生活、就業或社會面的挑戰，自馬政府2015年提出『人口政策白皮書』至今，政府尚無整合性的移民、人口政策，但國力強弱與人口政策息息相關。林麗蟬表示，台灣移民仍有九成為婚姻移民，顯示我國人才政策缺乏整體評估，因此提案修《新住民基本法》專法，就是希望不只照顧婚姻移民，也能吸引到台灣亟需的人才，做好文化照顧、尊重，更顧及社會和諧。林麗蟬強調，政府應正面思考完善移民政策，過去政

府都用防堵、預防犯罪性的思維看待之，希望政府對此作跨部會的討論，移民政策不能只有口號，應有移民專法，讓來台的移民得到友善對待，也幫助台灣成長。蔣萬安說，他提出《國籍法》第19條條文修正草案，主要是因新移民結婚來台，在規化時放棄原有國籍，若後續被法院判決為假結婚等情事，就會被撤銷國籍，成為無國籍人球，因此希望修法讓新移民在取回原國籍後再撤銷我國國籍。廖元豪說，政府近年來對新移民、新住民態度有進步，但政策仍停留在頭痛醫頭、腳痛醫腳，且政府說要吸引人才，但若對自己人都小氣巴拉，如何吸引國際人才。他建議，訂定移民專法，才能避免政府各部門的本位主義。陳英俊建議，若僅有象徵性宣示，移民政策易淪為愚民政策，在法治國家，任何事情都應有法理依據，且因政策可能因執政者浮動，若能立法，才能讓移民政策變動性較低；政府也不應只重視數據，也要重視質。」³¹

六、《新經濟移民法》草案提出

「我國自2009年起推動投資移民梅花卡，外籍人士符合一定條件，即可申請梅花卡獲得永久居留權，不過，立法院預算中心研究指出，台灣相較新加坡、日本、南韓等鄰國的投資移民門檻低，但推動10年來僅有19件申請通過，甚至在2014、2015、2019年（截至4月底）皆無人申請。國發會副主委高仙桂指出，20018年推動《新經濟移民法》草案曾有意鬆綁投資移民相關規定，但涉及金流控管等議題，跨部會協調時還是有些疑慮，因此先『按兵不動』。儘管政府推動投資移民成效不彰，據指出，由於鬆綁投資移民條件在各部會中沒有共識，短期內應不會進一步修改相關規定，主要是資金來台涉及部會廣泛，要鬆綁也不是一時半刻可解決。目前以投資移民取得梅花卡永久居留權有兩種方式，一、來台投資營利事業超過一千五百萬元，且必須創造五個以上的本國勞工就業機會滿三年；二、投資中央政府公債及其他金融商品逾三千萬元，也需要滿三年的

時間。此外，高仙桂說，也可先投資廿萬美元（約台幣六二七萬元）並取得居留權，五年後符合相關條件即可申請永久居留。高仙桂指出，申請投資移民梅花卡的外籍人士確實不多，而投資移民門檻看似不高，但金管會規定外籍人士來台投資金融商品比重只能占匯入金額的三成，換言之，以投資移民的三千萬元門檻換算，最少需要先匯入一億元。國發會2018年推動《新經濟移民法》草案時，原本有意放寬投資移民的條件，取消投資公債等金融商品只能占匯入金額的三成，拿掉一億元的高門檻，但因相關部會意見不同而作罷。有官員坦言，對外籍人士來說，是否來台投資並申請投資移民，是從產業發展、市場、區域競爭力等多方面綜合考量，且放眼亞洲國家，還有香港、新加坡等地可以選擇，願意來台的投資人確實並不多。『如果你是外國人，你會想拿新加坡身分證？還是台灣身分證？』官員說，就算投資移民門檻再鬆綁，也不見得會吸引外籍人士來台投資，因為投資移民梅花卡只是『順便、方便』，真正的重點在於台灣的投資環境如何吸引外籍人士。另一位官員則說，『台灣不缺錢，缺的是專業人才』，希望外籍人士來台都是以工作為目的，而投資移民則是把錢帶進台灣，『但我們可能沒這麼缺資金』，因此《新經濟移民法》的相關法規必須回歸『台灣少什麼？』來思考，這對台灣來說才是最重要的。」³²

（一）《新經濟移民法》草案內容

「台灣投資低迷不是沒錢，而是缺乏投資誘因，2018年初主計總處預估國內超額儲蓄將連續五年突破二兆美元，超額儲蓄占國民所得毛額比率將高達十二點四九%，連續六年超過百分之十。造成投資不振的因素很多，除了結構性的『五缺』問題，環評嚴苛，法規制度跟不上時代，造成國內產業轉型升級緩慢，新創產業培養獨角獸不易，服務業沒有跟世界接軌，金融業無法扮演像匯豐、星展、澳盛的角色。其中人才外流，人力不足恐怕是最重要

的原因。令人敬重的台積電前董事長張忠謀曾強調，企業轉型升級難度很高，因轉型過程要換很多腦袋、雇用很多人才。然而依照目前國內人口趨勢，2018年3月我國高齡人口占比已超過14%，開始邁入高齡社會；甚者八年後工作年齡人口占比低於全部人口三分之二。2017年8月我國總缺工已近廿二萬人，缺工問題將嚴重影響我國未來經濟發展。為因應高齡化及少子化所衍生的人才及人力雙重缺口，國發會最近規畫了《新經濟移民法》專法，將建構更友善移民環境，對於取得永久居留之外國人，提供就業保險、勞工退休金新制，以及相關社會安全保障及生活協助等配套措施。這樣可以積極延攬及補充國家發展所需的人才人力，也希望藉此拉動投資，共同發達經濟。」³³

「行政院2018年底已將《新經濟移民法》函送立法院，外界預計立法院新會期可望進入審議階段；國發會主委陳美伶年前宣示主要政務時也提到，期待新經濟移民法能盡速在新會期順利三讀，以解決產業技術缺工問題。不過，實際情形仍要視立法院審議進度而定。國發會表示，在不影響本國勞工就業機會及薪資水準前提下，為因應產業短缺專業及技術人才困境，推動《新經濟移民法》法案，將可積極延攬國家經濟發展所需的人才及人力，提升國家競爭力，改善人口結構，促進國家生生不息的發展。」³⁴截至2019年8月為止目前立法院有提出6個《新經濟移民法》草案版本。根據行政院版《新經濟移民法》草案：³⁵

「國內少子化與高齡化衝擊日趨明顯，我國工作年齡人口於2015年達到高峰之後開始下降，預估2022年我國總人口數開始呈現負成長，2027年工作年齡人口占比將低於66.7%，人口紅利時期結束。為因應人口結構變化、國內產業明顯短缺技術人力之困境，延攬及補充外國優質人才與人力，充沛國家發展所需人力資源，以強化產業升級，維持合理人口結構，提升國家競爭力，刻不容緩。《新經濟移民

法》（以下簡稱本法）將外國專業人才、中階技術人力、海外國人及投資移民列為適用對象，並放寬、新增適用對象之工作資格、居留、永久居留及依親等規範。另考量現行經濟移民規範散見於各《入出國及移民法規》，為提升行政效能與聚焦政策推動，相關規定均予綜整納入本法，以強化延攬力道。

為強化吸引外國專業人才，規劃鬆綁現行外國專業人才工作行業及職類別，改以負面表列，以因應數位經濟世代，商業模式之快速翻轉；另針對外國專業人才工作資格條件審查改採評點制，建立多元僱用條件，並鬆綁國家重點產業之雇主資本額及營業額限制，強化企業延攬所需國際優質人才。為解決國內產業中階技術人力不足問題，爰參考國際作法，規劃聘僱具中階技術工作能力僑外生、基層外國人員，或直接引進具中階技術工作能力外國人。該等技術人力皆需符合一定薪資水準及工作條件資格認定，並訂定總量管制及產業別配額。其中，直接引進外國中階技術人力部分，將視前二類技術人力聘僱情形及我國產業發展需求，由行政院另行公告期程及範圍。

另考量旅居海外國人眾多，不乏傑出優秀專才，應積極延攬，本法規劃就僑居海外，並依《國籍法》規定具中華民國國籍者，鬆綁現行入國許可及定居等規定。鑒於投資移民屬經濟移民之範疇，亦是政府積極延攬對象，惟考量我國現行投資移民管道及條件與鄰近國家相較已相當多元及寬鬆，是以本法綜整現行相關投資居留、永久居留及定居等相關法規，明列以達到政策宣示目的。同時，針對外國專業人才放寬永久居留及依親等條件，並訂定中階技術人力永久居留條件，以及依親親屬之居留及永居條件等，對於取得永久居留之外國人，規劃提供就業保險、勞工退休金新制及相關社會安全保障及生活協助等配套措施，以建立更友善之移民環境，爰擬具《新經濟移民法》草案。」

(二)《外國專業人才延攬及僱用法》、《新經濟

《移民法》草案排除陸籍

「為延攬外籍專業人才，政府陸續祭出《外國專業人才延攬及僱用法》、《新經濟移民法》等，鬆綁來台限制；此外，2019年也將開放外籍人士居留證編碼與我國身分證一致等便民措施，但陸籍人士不適用。國發會官員說，事涉我國兩岸政策，因此獨漏陸籍人士。歐洲商會爭取十年的外國人永久居留證編碼與我國身分證統一，國發會主委陳美伶日前宣布，2019年起，外籍人士（不含陸籍人士）的居留證編碼將與我國身分證一致，便利外籍人士以網路申辦任何服務。不僅便民措施並未納入陸籍人士，留才攬才政策也直接將其排除在外，歐洲商會建議，中國大陸擁有亞太地區最豐沛的人才庫，但台灣政府政策卻將之拒於門外，應該適度放寬大陸人才來台工作的規定。國發會副主委高仙桂說，歐商的看法他們可以理解，不過兩岸政策屬總統職權，任何相關規範都須遵循，只有兩岸政策有異動，國發會才可以來談修法。陸委會則表示，現行政策不開放大陸地區人民來台工作；依《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第95條規定，未來如開放大陸地區人民來台工作，應經立法院決議。陸委會指出，為因應跨國企業全球布局與國內科技或產業發展需要，相關企業如具備特定條件或需要，已可依《大陸地區人民進入台灣地區許可辦法》相關規定，向主管機關內政部移民署申請大陸人士來台從事『跨國企業內部調動服務』、『產業科技研究』等相關活動。政府對外籍和陸籍人士的『差別待遇』，中小企業總會理事長李育家表示，『只要設好條件和管理辦法，人才哪裡來有什麼關係』？他說，人才來自哪裡並不重要，只要能滿足企業所需的專業條件即可，政府若基於兩岸政策等因素，可設立管理辦法有條件鬆綁陸籍人士來台工作。商總理事長賴正鎰也說，適度鬆綁陸籍人士來台工作規定與陸生留台就業的限制，不僅能增進兩岸相互了解，對我企業招募人才也大有幫助。文化大學社科院院長趙

建民直言，台灣在華人圈中的攬才條件最差，要吸引大陸專才來台工作很困難；政府的政策使台灣的優勢正逐漸消失，政府應持開放心胸，重新確立攬才政策，華人人才集散中心的地位是要爭取的。」³⁶

(三)《外國專業人才延攬及僱用法》與《新經濟移民法》草案有疊床架屋之嫌

兩法主管機關均為國家發展委員會，兩法內容約占50%左右相類似，有疊床架屋之嫌，《新經濟移民法》增加外國中階技術人力、海外國人、投資移民項目。可以稱為2.0版的《外國專業人才延攬及僱用法》。

參、新住民參政權

一、參政權意義

「參政權者，國民參與國家政權行使之權利也。我國《憲法》明定中華民國之主權屬於國民全體；國民對內之主張，惟賴參政權之行使，而獲得實現。然參政權非如自由權及受益權，人人均得享有之，而須具有法定之年齡及法定資格，始得行使參政權。故參政權亦稱公民權。參政權之種類：一、凡國民具有公民資格，在法律上應享有之權利；依《憲法》第17條規定：『人民有選舉、罷免、創制及複決之權。』二、國民須具備法定特種專門資格，俾參與政治之權利。依《憲法》第18條規定：『人民有應考試及服公職之權。』」³⁷

「《憲法》把創制複決規定為人民基本參政權，增修條文又把政權機關國民大會凍結，要不要公民投票空間，基本上已經不復存在。但民主國家的經驗顯示，公投民主不是那麼容易操作，因此決策空間應只在設計什麼樣公投。我的想法很簡單，在量方面，公民投票率越高，在質方面，投票者對爭點越瞭解，就越趨近真正的國民意志，以此來和代議民主對接，不論是糾正還是補充，都更有正當性。」³⁸

「我國《公民投票法》於2004年1月2日起正式實施，保障中華民國國民實踐公民投票的權利。在廢除國民大會後，複決立法院所提《憲法》修正案及領土

變更案的權利由全體國民行使。」³⁹

「有關我國公民參政基本權利，包括選舉（被選舉）、罷免、公民投票與政治獻金之捐贈（收受）等。依我國《憲法》第130條、《公職人員選舉罷免法》第14條及第24條規定，對於我國選舉與被選舉之年齡資格有一定規範，年滿20歲有依法選舉之權，年滿23歲有依法被選舉之權，並視選舉種類而有不同規定；至於罷免係由原選舉區之選舉人進行提議、連署及投票。另外，依《公民投票法》第7條規定，中華民國國民年滿20歲，有公民投票權，依法可參與公共政策之決定。最後，只要是符合《政治獻金法》第5條及第7條所規定得收受及捐贈政治獻金之對象，即可透過捐贈政治獻金之方式，表達對候選人及政黨之支持；國家亦提供合法收受政治獻金之方式，便利候選人及政黨參與各項政治活動。」⁴⁰

二、外國人之參政權

「雖然國際人權公約保障一般人類的權利，外國人應受平等對待，但這並不表示其與本國人應受相同對待，本國人與外國人在某些基本權利行使上，有區別『本質』之必要。例如有關選舉權、服公職等專屬本國人之權利，乃自外國人之個人基本權利之保障中予以排除，外國人無權主張異議。然而，有些歐洲國家還是在地方選舉中賦予永住移民選舉權。」⁴¹

「外國人是否以及在何種程度內，應享有《憲法》上的公民權⁴²，以行使政治參與權：⁴³

首先，如前所述，我國《憲法》關於各類基本權利之規定，幾乎均以『人民』為主體。即便是常被認為與主權行使最相關的選舉罷免創制複決，《憲法》第17條也以『人民』為主體；遑論政治言論表現與服公職權等具有公民權性質的權利。文義解釋或許不是唯一依據，但至少可能推導出《憲法》『並不禁止』外國人行使此類權利。較有爭議的是《憲法》第130條『中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權』，是否等於限定了『選舉權主體』為『國民』？理

由如下：

（一）首先，選舉權的主要規定是第17條，其規定的主體是『人民』。從和諧性解釋的角度，應該把《憲法》第13條解釋為最低標準：中華民國國民年滿二十歲者，當然有權投票選舉一立法機關沒有裁量權，也無須釋憲機關權衡利益。任何提高選舉權年齡，或是禁止國民投票的法律，都應被認定違憲。但這並不表示『外國人』或『二十歲以下之人民』，就絕對禁止行使任何選舉權。『外國人選舉權』還是可能解釋為『《憲法》允許立法者賦予之』；立法者因此『得』擴張選舉人的範圍。甚至在某些《憲法》理由補充的情況下（如：符合本文以下所論述的另外幾點），還可能被解釋成『《憲法》要求立法者給予外國人選舉權』。這樣的解釋，並未影響『二十歲以上國民』的選舉權。

（二）其次，此一規定乃涉及人民『權利』，而非國家『權力』，在《憲法》解釋上本宜從寬。相比之下，《憲法》第45條之『中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統、副總統』，除了涉及『人民參選總統之權利（服公職權、被選舉權）』外，由於也涉及國家機關主要成員之資格，或有更強的理由解釋為『絕對規定』而限制立法者擴張資格，讓更多人來參選總統⁴⁴。相較之下，《憲法》第130條未必有『排斥更多選舉權人』的意圖，而更可能解釋為『最低標準規定』。

「《憲法》應保障某些外國人的『公民權』，也就是『政治參與』之權利——包括政治表現與集會結社自由、政治性較低之服公職權、地方層級的選舉權與被選舉權，以及其他不直接涉及國家主權之政治權利。《憲法》賦予『外人公民權』的理論基礎包括：一、《憲法》文義並未全然排斥外國人享有政治權利；二、某些『外籍人士』實際上與台灣這個國家有著非常密切的連結與依賴關係（如：女性婚姻移民），實際上乃是『我們台灣人』的一份子，值得擁有『成員基本政治權利』；三、被統治者與納稅者

應享有一定的參政權；四、外國人往往可能是結構性的弱勢群體，以及五、有限度的外人參政權，與國民主權並不當然牴觸。」⁴⁵

「從文義來看，我國《憲法》並未明文排斥外國人參與地方投票。《憲法》對於縣自治、直轄市自治，都採取高度的寬鬆規範。而對縣以下的選舉，以及創制複決，更是全盤讓立法者決定。再者，無論從台灣作為移民社會的歷史，或是《憲法》理論，中華民國《憲法》並未德國一般，預設一個族裔中心主義（ethnocentrism）的國族。移民國家、多元文化，毋寧說才是這個國家（無論國號為何）的立國精神⁴⁶。至於《憲法》第二條的『國民主權』，是否構成外國人地方投票權的障礙？本文認為，地方事務以及地方首長、官員的決定，並不當然要解釋成『行使主權』。如前所述，如果任何『公共事務決策』都要定位為『主權』而排斥外國人參與，那外國人其實根本不能在台灣主張任何權利！試想，選舉里長算是國家主權嗎？就街道招牌是否要統一形式舉行公投⁴⁷，算是國家主權嗎？把應該處理生活事務的『地方自治』或『住民自治』當作國家主權事務，是不是稍嫌無限上綱？這種論述，似乎與台灣近年來扭曲的政治風氣，將任何事項都要扯到藍綠統獨對決，是不是相當類似？既然地方事務的『國家主權』色彩淡薄，又沒有明確將所有的投票權都限於『國民』的《憲法》文義，《憲法》理論中更沒有排拒移民與外人的族裔中心傳統，在地方層級賦予『外國人投票權』，至少應該是『《憲法》所容許』的。如果再看看現實脈絡：數十萬新移民女性生活在台灣，至今能受到應有的平等尊重。而法令措施與社會文化，都尚未對『永久居留』的『移居者』展現善意。藉由『賦予部分投票權』來培力這群『結構性弱者』，恐怕已經超越『《憲法》上允許』而進階到『《憲法》上必要』的層次了。或謂：我國的『歸化』並不困難（至少對『外籍配偶』而言），有心參政者只要申請歸化就可以了。但，莫說現行法的『歸化』其實門檻不

低⁴⁸，對居於經濟社會文化弱勢的新移民更未必容易。我國《國籍法》強制要求歸化者放棄原國籍，必然使許多新移民處於天人交戰，也有可能最後選擇當『永久住民』。對於這些永久住民而言，沒有任何投票權，就等於要他們任人宰割。雖然多年繳稅又守法，卻仍然只是『被統治者』而沒有任何影響決策之機會。從民主理論來看，情豈可平？」⁴⁹

三、新住民之選舉權與被選舉權(服公職權)

「新住民因年滿20歲且均取得我國國民身分證，依我國《憲法》規定有選舉權；另依《公職人員選舉罷免法》規定，有選舉權人在各該選舉區繼續居住4個月以上，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。所以新住民只要在各該選舉區住滿一定之期間，依法享有投票權，能在投票當日持國民身分證等文件前往指定投票所投票。有關大陸地區新住民被選舉權之取得，除了依我國《憲法》規定年滿23歲外，亦應符合《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第21條第1項之規定，在臺設戶籍滿10年，才能登記為公職候選人。新住民已年滿23歲並取得國民身分證，如在臺設戶籍滿10年，並且符合《公職人員選舉罷免法》消極資格等規定，即能登記為公職候選人，具有被選舉權的資格。而《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》對大陸地區人民非在臺灣地區設有戶籍滿10年不得擔任公務人員部分，依據司法院釋字第618號解釋，係基於公務人員經國家任用後，與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使涉及國家公權力，不僅應遵守法令，更應積極考量國家整體利益，採取一切有利於國家之行為與決策；另鑒於兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大本質差異，為了確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，所為之特別規定，該條文制定目的應屬合理正當，與我國《憲法》第7條規定平等原則尚無違背。為使原設籍大陸地區人民於擔任公職人員時普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，需

有長時間之培養，故《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》以10年為期，作為大陸地區人民能否登記為公職候選人之要件，其手段仍在必要及合理之範圍內，亦符合《公民與政治權利國際公約》第25條承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉的權利。⁵⁰

「雖然《憲法》第18條並未如德國般，限制服公職權之主體為本國國民，然依我國現行法，不僅外國人原則上不得任公職；甚至國民兼有雙重國籍者，依據《國籍法》第20條之規定，原則上亦同。尤有甚者，外國人或大陸地區人民歸化成標準『公民』之後，仍有十年的『觀察期間』。其中尤以原籍大陸地區的公民受限最嚴重，不能擔任任何公職。從大法官釋字第618號解釋觀之，公務員一與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力，不僅應遵守法令，更應積極考量國家整體利益，採取一切有利於國家之行為與決策。這些說得都沒有錯。但為何『永久住民』就一定不可能達到這些標準？我國『國民』多半是出生就取得中華民國國籍。但包括筆者在內，都不曾在取得國籍時『宣誓效忠』中華民國。為何對『外國人』有這種本質上的『不忠誠』疑懼？他們有什麼特質，讓人懷疑更加不忠誠⁵¹？相較起天生就是『國民』的人，移居者從申請入境、停留、居留，都要被層層審核，還加上指紋面談等監控。照理來說（如果這些控制篩選機制有任何意義），『他們』的平均安全性應該還高於『我們』台灣人才是⁵²！何況，要擔任公職，還有另外的關卡。包括考試、身家調查、實習，以及更多的人事法規管控。如此還需要概括地否定所有外國人的服公職權嗎？另外，大法官釋字第618號解釋雖是針對『已設戶籍但未滿十年』的『國民』，但相似論理或許亦可拿來套用⁵³—外國人（包括大陸地區人民）可能對『自由民主憲政體制』未臻熟稔，必須多等些時間，待成熟民主的台灣將他們『教育』得差不多了，才能擔任公職。然而，

一方面不是每個公職都跟『自由民主憲政體制』的認識有密切關係。約聘僱處理事務的人員，以及較為技術性工作的人員，都未必要有多麼深刻的訓練。另一方面，在決定是否讓個別外國人擔任特定公職，有太多比國籍更精確的篩選方式可以判斷她（他）是否夠格——無論在精神、知識、素質、人格等方面。或謂：『服公職』是這麼重要的權利嗎？政府分配（自己的）公共職位資源，難道沒有裁量嗎？其實一切都要回到最基本的前提：這是對外國人為差別待遇，是一種可疑分類，應受較嚴格之審查。問題在這類措施的『差別待遇』！以某人的『外籍身分』為由，拒絕其擔任公職。無論是前述的何種理由，都是理所當然認定『外國人』具有某些負面特質。這當然是一種類似種族歧視、出生地歧視的『惡劣差別待遇』（invidious discrimination），原則上不能存在。僅在維繫主權與國家安全絕對必要的範圍內，可採用之。而一旦採取嚴格審查，立法者就不能以『個案審查耗日費時』作為差別待遇的理由。而必須挑出與國家主權行使有較密切關係的職位，保留給國民；此外其他公職，則應同時開放給居留一定期間，或有某種擔保（如：與國民有婚姻關係）的外國移居者。在《憲法》層次，美國最高法院的分類架構或許可供考慮：對於具有『政府功能』或『政治功能』之公職，容許政府有較大的裁量空間，故採取合理審查基準決定對外國人設限是否合理。但對其他技術性職位，則拒斥外國人擔任公職的規定應採嚴格審查。⁵⁴

「2018年南投市的議員選舉，16人搶10席，其中有2人是新住民參選。羅美玲從馬來西亞嫁來台灣，此次獲民進黨提名；史雪燕是大陸河北省人，為國民黨提名，兩人各自有新住民社團支持，讓南投市這次選戰新住民選票搶得凶。史雪燕擔任『台灣外籍配偶福利發展協會』理事長，7年前開始定期與新住民聚會，以老大姊身分協助解決新住民來台問題，這些人都成了史的樁腳；縣長候選人林明濤在名聞

競選總部成立，史雪燕帶了一大票新住民捧場，展現她的動員能力。羅美玲高中畢業後，從馬來西亞到台灣就讀師大地理系，大學畢業嫁給南投市牙醫師吳棋祥，當起家庭主婦，3年來她對新住民用心經營，因是教師出身的，對新住民的教育資源很重視，常辦座談會，也舉辦美食活動，邀立委蔡培慧與教育部官員解說新住民的受教資源。史雪燕最近掛出新的宣傳布條，寫著『兩岸的新亮點』；羅美玲則爭取醫藥界支持，強調替新住民姊妹爭取好的醫療照顧。南投縣共選出37席議員，無黨籍占大多數，羅美玲和史雪燕以新住民參選，在這場選戰中格外受矚目。」⁵⁵

最後由羅美玲當選南投縣第一選區議員，「南投縣議員羅美玲推動的台灣新住民權益關懷協會2016年9月11日成立，新住民姊妹穿傳統服飾出席，現場宛如小聯合國，熱鬧溫馨。羅美玲是馬來西亞籍，民國76年前來台灣讀師大地理系，情定台灣，成為台灣媳婦，2年前進軍議會，為民喉舌。羅美玲提到，台灣有原民會、客委會、蒙藏委員會，新住民加新二代超過80萬人，建議中央應該成立新住民委員會。『媽媽好，小孩才會好』羅美玲說，協會任務是當新住民娘家，未來將催生新住民仁愛之家，扶助遭逢變故、困境的新住民家庭，也會開辦成長課程，幫助新住民充實新知，更快融入台灣；也要扶助新二代，讓更多人看見新二代的光。縣長林明濤也出席，他提到，南投縣府將成立『戶籍及新住民科』，提供便民服務，『新住民是我們的家人』。行政院中部辦公室副執行長湯火聖也提到，建議在南投成立新住民事務的單一窗口，營造友善環境。成立大會上也表揚傑出的新二代，媽媽來自越南的李心瑜、李方瑜姊妹，目前就讀台中女中，母親在早餐店上班，父親在南崗工業區工作，姊妹倆力爭上游，未來想當藥師、醫師，希望能助人，也翻轉社會對新二代的刻板印象。從大陸嫁到台灣的李小珍、謝潤帶則獲頒傑出新住民，她們不畏逆境，扛起家務及養兒重責，

孩子是他們堅持下去的動力。立委許淑華、蔡培慧等人都出席，也都肯定新住民、新二代是台灣的未來，更是台灣南向發展支柱。」⁵⁶

四、新住民之罷免權

「《憲法》第17條規定，人民有選舉、罷免、創制及複決之權，第133條規定，被選舉人得由原選舉區依法罷免之，爰罷免係為我國《憲法》保障之權利，我國國民只要符合法律規定，依法得行使罷免權。例如勤奮里里民阮天芯已歸化中華民國國籍，取得國民身分證且年滿20歲，依《公職人員選舉罷免法》第14條規定，中華民國國民年滿20歲有選舉權；第15條第1項規定，有選舉權人在各該選舉區繼續居住4個月以上者為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。因此，只要阮天芯在勤奮里繼續居住4個月以上，即為該選舉區之選舉人。另依《公職人員選舉罷免法》第75條規定，公職人員之罷免由原選舉區選舉人向選舉委員會提出；第89條規定，罷免案之投票人準用本法有關選舉人之規定，阮天芯既為該選舉區之選舉人，自得對該里里長彭大海行使罷免權，對該罷免案投下一票。至於如何才能成功罷免里長彭大海，則涉及罷免之程序。《公職人員選舉罷免法》第3章第9節將罷免案之進行分為提議、連署及投票三階段，其中依第76條、第81條及第90條規定，罷免案需先經原選舉區選舉人總數1%以上之提議，10%以上連署，且同一罷免案之提議人不得為連署人，罷免案即成立；罷免投票結果有效同意票數多於不同意票數，且同意票數達原選舉區選舉人總數四分之一以上，該罷免案即為通過。而有關里長罷免案之連署期間，依《公職人員選舉罷免法》第80條規定，係自罷免案提議人之領銜人領得連署人名冊格式之次日起算20日內。因此罷免案成立後如符合上開罷免門檻規定，勤奮里里民就能將彭大海里長罷免。我國長久以來，不斷致力於維護各種身分國民都能擁有參政權，使每位國民都有平等的條件行使參與公共事務的權利，且能在法律上

得到平等的保護，這就是我國對《公民與政治權利國際公約》的具體實現。」⁵⁷

五、新住民之公民投票權

「平匡是在東京土生土長的日本人，在職場上認識臺籍的女友小栗，交往並結婚。婚後移居到臺。幾年過去，平匡也漸漸習慣了臺灣的生活，並且取得中華民國國籍。沒有適合看演唱會的場地。以前住在東京時，演唱會可能辦在各式各樣大小的展覽會館、小巨蛋，甚至是巨蛋，由主辦單位視舉辦規模商借適合的場地，小的會館可容納數百人，大的會場可容納數萬人，臺北雖然也有可容納上千人的live house，但卻沒有可容納上萬人的場館。平匡上網搜尋後，發現和自己一樣對此有期待的人不在少數，而且因為演唱會辦在不適合的場地引起周邊住家困擾的新聞也時有聽聞，但是就算大家寫信到市長信箱反映，這個問題也沒能被解決。因此眾人決定以提起公投的方式向市政府表達他們的心聲，平匡在社群網站上看到這個消息後，也加入連署的行列，期待公投案能集合眾人之力向政府傳達對演唱會場館的需求。在本案例故事中，興建演唱會場館即為達成參加文化生活此目的的具體手段，為達成此目的，他們決定以公投的方式向臺北市政府傳達需求。由於場館的興建與否涉及臺北市整體的都市規劃，而且場館興建的資金來源應如何籌措，也與市府預算息息相關，屬於市政的重大政策及重要建設。依《公民投票法》第2條規定，地方性公民投票適用事項包括地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制及地方自治事項重大政策之創制或複決，因此平匡參與連署的公投案屬地方性公民投票事項，應無疑問。依《公民投票法》第7條規定，中華民國國民年滿18歲有公民投票權，另《臺北市公民投票自治條例》第5條規定，有公民投票權之人且在該市繼續居住6個月以上，得為公民投票案之提案人、連署人及投票權人。由於平匡婚後即移居臺灣，並取得中華民國國籍，且在臺北市也居住6個

月以上，具有臺北市公民投票權，因此可以參與臺北市的公民投票，並且擔任提案人、連署人及投票權人。當行政或立法機關未能正確地反映民意時，透過公民投票制度使人民能對行政及立法機關制定的法規或立法原則進行創制或複決，也能提出重大政策的創制或複決，以彌補代議政治的缺失，並且能夠提升人民對公共政策的參與度，增加民主正當性，實踐所謂的『主權在民』，具體實現我國《憲法》第17條規定，人民有選舉、罷免、創制及複決之權。在本案例中，人民為了解決演唱會場館不足的問題，藉由提出公投案的方式，促使市政府積極解決此問題，只要是中華民國國民，年滿20歲且無受監護宣告，並在臺北市居住滿6個月，即可參加該公民投票案，符合《公民與政治權利國際公約》第25條規定及第25號一般性意見之要求。」⁵⁸

六、新住民之政治獻金權

「呂姬瑪原是菲律賓人，在當地認識了到菲律賓工作的臺商，兩人相識相戀，進而結為夫妻。後來丈夫因為父母年邁，決定回臺灣定居，姬瑪也跟隨一起回臺打拼生活，至今已5年有餘；高娃蒂原是印尼人，透過介紹認識臺灣丈夫，認為他值得託付終身，因而選擇遠嫁臺灣，兩人在婚後雖經濟普通，卻也過著幸福美滿的日子，至今將近20年。在臺灣成為新住民的姬瑪和娃蒂，都選擇歸化中華民國國籍，也取得國民身分證，因此享有我國《憲法》上所保障的公民權利。而她們看到許多家鄉嫁來的同胞，因夫妻溝通不良、子女教養習慣、生活無法適應等問題求助無門，因此便加入新住民權益保障及生活扶助等組織，積極協助新住民適應臺灣生活。另外，娃蒂更進一步提倡新住民基本人權之保障，甚至打算參選縣議員，為當地新住民爭取更好的權益。在知道娃蒂準備投入縣議員選舉後，姬瑪除了打算將自己的一票投給她外，更準備拿一些經費作為支持她選舉之用，而娃蒂聽聞姬瑪想拿錢支持她後，因為想知道如何處理這筆經費，因而進一步打

電話請教內政部承辦人員，承辦人告訴娃蒂只要設立擬參選人政治獻金專戶，就能收受這筆政治獻金。娃蒂聽聞後很高興在臺灣能有合法的管道收取支持她競選的經費，她也馬上告訴姬瑪，依《政治獻金法》規定她最多可以捐贈10萬元給娃蒂。雖然2人剛開始對《政治獻金法》不甚瞭解，但在進一步研究後，覺得政治獻金法制化可以杜絕不法捐贈，建立公平競爭的選舉環境。另外姬瑪也告訴了其他想支持娃蒂的新住民，只要在歸化中華民國國籍且取得國民身分證之後，就可以捐贈政治獻金了，大家聽了以後都很開心。

我國《憲法》第7條規定，中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等；政治獻金法第2條規定，政治獻金，指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產或不動產、不相當對價之給付、債務之免除或其他經濟利益。本案例呂姬瑪與高娃蒂已歸化成為中華民國國民，依我國《憲法》第7條規定，中華民國人民在法律上一律平等，因此應享受相同之權利，負擔同樣之義務。呂姬瑪如捐贈經費予高娃蒂從事競選之用，依《政治獻金法》第2條規定，該筆捐贈屬於政治獻金範疇。呂姬瑪具有中華民國國籍，依《政治獻金法》第7條規定，屬於得捐贈政治獻金之人，高娃蒂屬《政治獻金法》第2條規定之擬參選人，依第5條規定得收受政治獻金。因此，呂姬瑪與高娃蒂符合《政治獻金法》捐贈及收受對象之規定。另有關於政治獻金之收受方式，依《政治獻金法》第10條規定，擬參選人應於金融機構開立專戶，並報受理申報機關許可後，始得收受政治獻金，次依第12條規定，縣（市）議員擬參選人收受政治獻金期間係自該公職人員任期屆滿前8個月起，至次屆選舉投票日前1日止。本案例符合上開收受期間之規定，娃蒂只要開立政治獻金專戶並報監察院許可後，就可以開始收受政治獻金。至於政治獻金之捐贈額度，《政治獻金法》亦訂有相關規範，依該法第

18條規定，個人對同一擬參選人的每年捐贈總額，不得超過新臺幣10萬元，因此呂姬瑪捐贈予高娃蒂之政治獻金額度符合規範。取得中華民國國籍之新住民，可透過政治獻金之捐贈，表達對候選人、政黨的支持；如成為公職人員選舉之擬參選人或候選人，亦可透過政治獻金之收受，合法且公平獲得參與選舉活動所需之經費，符合《公民與政治權利國際公約》第25條凡屬公民均應有權及機會直接或經由自由選擇之代表參與政事的權利，及第26條人人法律上一律平等，且應受法律平等保護之目的。」
59

肆、結論

從以上關於新住民居留權及參政權之研究內容，本文提出以下建議：

一、將「行政院新住民事務協調會報」提昇為行政院新住民委員會二級機關

目前「行政院為因應婚姻移入人口發展需求，建構友善多元文化社會，並統整各項資源運用，以厚植國家人力資本優勢，布局國際接軌，特設行政院新住民事務協調會報。會報任務如下：（一）新住民事務相關政策之規劃、諮詢、協調及整合。（二）新住民事務相關措施之執行、督導及推動。（三）其他重大新住民事務之督導及協調。本會報置委員二十九人至三十一人，其中一人為召集人，由本院政務委員兼任，一人或二人為副召集人，連同其餘委員均由本院就下列人員派（聘）兼之：（一）內政部副首長。（二）外交部副首長。（三）教育部副首長。（四）法務部副首長。（五）經濟部副首長。（六）交通部副首長。（七）勞動部副首長。（八）衛生福利部副首長。（九）文化部副首長。（十）國家發展委員會副主任委員。（十一）大陸委員會副主任委員。（十二）僑務委員會副委員長。（十三）國軍退除役官兵輔導委員會副主任委員。（十四）本院主計總處副主計長。（十五）直轄市及縣（市）政府之副首長代表各三人。（十六）學者專家或社會

團體代表八人至十人。」⁶⁰已經不足以處理新住民人數與業務，「根據內政部戶政司統計我國於108年7月底人口數為23,592,598人」⁶¹，「內政部原住民委員會於民國108年7月統計全國現住原住民人口數為569,008人」⁶²。然而已向我國申請歸化或取得居留證的外裔、外籍及中國、港澳配偶於民國108年6月底有548,952人，新住民子女已經突破35萬人，從民國108年1-7月底統計每106位新生兒就有6.3位是新住民生母所生，我國政府更應該馬上設置專門委員會，故應修正《行政院組織法》第4條規定：「行政院設下列各委員會：一、國家發展委員會。二、大陸委員會。三、金融監督管理委員會。四、海洋委員會。五、僑務委員會。六、國軍退除役官兵輔導委員會。七、原住民族委員會。八、客家委員會。九、新住民委員會。」增加第1項第9款新住民委員會，處理新住民事務。

二、將「新住民發展基金」之特別收入基金改為「有法定預算之機關單位之預算」

「2018年11月6日立法委員林麗蟬召開記者會，質疑新住民發展基金沒有法源依據將影響日後預算撥補及有損新住民權益。內政部(移民署)對此再度澄清說明，新住民發展基金係依《預算法》等規定辦理，自94年起均逐年編列歲出預算，至今沒有間斷，其中104年度沒有國庫撥補，也並未影響各項業務推動，內政部徐部長國勇亦表達政府對新住民權益保障立場，未來仍依規定編列所需預算，並爭取支持回復每年10億元規模。此外，108年度新住民子女海外培力計畫減少寒假團組，係因往年報名組數少，返鄉7天短，又多集中春節家人相聚主題，培力效益無法展現，而經基金管理會專案報告後獲同意，改以暑假團為主，且增加同儕組，期能激盪更多培力體驗。內政部(移民署)進一步說明，新住民發展基金之性質，係屬《預算法》第4條所定之特別收入基金，有特定收入來源而供特殊用途，編製附屬單位預算。且依《中央政府特種基金管理準則》第1

條規定，特種基金之設立除法令另有規定外，依該準則之規定。又該準則第5條及第6條規定，特種基金之設立，須層請行政院核准，並編列預算完成法定程序後，始得設立。本基金係由行政院於93年院會決議設置，自94年開始執行，以內政部為主管機關，預算之編製、審議及執行，均依《預算法》之規定辦理，法定程序完備。有關新住民子女海外培力計畫在108年度不辦理寒假梯次，是以近年辦理成果研析，寒假組因返鄉僅7天，報名組數少，成果報告內容多以春節團聚為主；而暑假組有14天，報名組數多，成果報告多元。為考量衡平及實務需要，經向新住民發展基金管理會提出專案報告後，同意改以聚焦暑假團組，並增加同儕組，期能展現多元培力能量，讓獲選者也有較充裕及完整的體驗學習時間。此項調整，申請基金補助金額僅相差10萬元，主要是擷節一場成果發表會所需費用，並非受到108年國庫未撥補預算而影響。至於委員提及《新經濟移民法》草案未照顧新住民1節，綜觀《新經濟移民法》草案是延攬外國專業人才、中階技術人力、海外國人及投資移民為主要適用對象，以充沛國家發展所需人力資源，強化產業升級，提升國家競爭力，和加強婚姻新住民的照顧事項有別。內政部(移民署)表示，新住民發展基金預算編列已經具備法定程序。此外，該基金屬特種基金，不會受到公務預算要求逐年縮編影響，反而具有持續性。內政部(移民署)再度強調，新住民發展基金仍將持續編列，維護照顧新住民權益並不受108年度國庫未撥補而影響，且明年已編列3.2億元歲出額度，立法院於本會期審查預算時，將努力向立法委員溝通支持。有關外界誤解之處，內政部(移民署)期勿再訛傳造成困擾，俾利政府與民間團體繼續合作推動各項照顧措施。」⁶³

新住民事務預算應由行政院新住民委員會有法定預算之機關單位之預算，不應屬特種基金而受到公務預算要求逐年縮編影響。

三、《國籍法》應保障非本國籍無依兒少在臺居留權益

「一名剛出生的女嬰，2019年3月27日遭棄置路邊紙箱，警方依據紙箱公司名稱，十二小時後找到涉嫌遺棄女嬰的生母，為年僅廿歲越南籍阮姓移工。阮女供稱，憂心懷孕會被解雇、遣返，不敢聲張，生產後又怕養不起才扔棄。新北市警方警詢後依遺棄罪嫌移送新北地檢署偵辦，訊後限制出境，責付仲介。若判刑確定，阮女將於刑滿後遣返回越南。女嬰目前仍住院觀察。移民署表示，並沒有移工懷孕生子就須遣返的法令。專收容移工棄嬰的關愛之家也說，是仲介與移工簽署不合法的契約，造成移工擔心懷孕會違約被遣送回國；為避免憾事持續發生，政府部門應整合資源，建立管道與民間團體宣導。新北市社會局表示，移工棄嬰多因資訊不足，影響所及『黑戶寶寶』已成為新的社會問題，以新北為例，目前就有三名黑戶寶寶由社會局安置。」⁶⁴

「報載近5萬名外籍移工在臺失聯，生子即成『黑戶寶寶』，移民署卻無相關數據。移民署說明，累計自2007年1月至2019年6月底，生母為失聯移工或不實身分者，屬非本國籍之無依兒少有754人。移民署表示，內政部戶政司透過網路傳輸方式取得衛生福利部國民健康署之新生兒出生通報資料，其中父母均為外國籍，或母為外國籍、父不詳之非本國籍新生兒通報資料，由移民署取回。累計自2007年1月至2019年6月底，移民署接收之非本國籍新生兒通報有9,381人，經比對及篩濾產婦資料，其中生母為失聯移工或不實身分者計754人。另截至2019年6月底，滯臺失聯移工已自2016年的5萬3,000人降至約4萬7,000人，移民署各專勤隊近3年平均每年查處到案的失聯移工，懷孕或攜有幼子，需尋求安置協助之人數約200餘人。移民署基於移工人權保障及兒童最佳權益考量，查獲懷孕或攜有幼子的失聯移工，原則均依法予以收容替代處分，由當事人覓妥適當人士或機構具保，或繳交保證金，並由專勤隊協助

渠等儘速辦妥返國手續。針對無法自覓安置處所之個案，考量失聯移工生母多數為印尼籍，移民署已協調印尼駐華機構同意提供4個安置處所，協助安置失聯移工懷孕或攜子個案。另移民署亦積極協調勞動部合作，爭取更多資源以協助安置。移民署另表示，針對生父不詳，外國籍生母失聯的無依兒少，內政部於2017年已函頒相關作業流程，在協尋生母期間，由社政單位協助安置，並由移民署暫依生母國籍核發外僑居留證，經國內外協尋生母未果，由內政部認定為無國籍後，即可辦理收出養及歸化國籍，現行作業可完善保障無依兒少權益。移民署在此呼籲，失聯移工如有托育子女之需求，可向各直轄市、縣(市)政府社會局(處)或合格之托育機構尋求協助，如果想帶著孩子一起返回家鄉，可至移民署自行到案，移民署將會協助辦理相關手續，讓母子一起返國。對於監察院關切的問題，也會積極配合調查與說明。」⁶⁵

「中山大學社會系教授王宏仁表示，面對人口老化的問題，政府應正視六十多萬在台工作的移工，這些移工已是台灣勞動力的重要貢獻者，台灣需要移工人力補足短缺的就業市場，卻沒有給予合理的就業環境及權益保障。而政府總將移工以『短期』勞動力視之，但是每位移工最長可在台工作十四年，其實並不短，移工在台生的小孩是『黑戶寶寶』，衍生很多問題，或許應該考慮國籍的認定由屬人改為屬地主義，可以提高生育率也解決黑戶問題。」⁶⁶

本文主張《國籍法》第2條第1項第3款：「有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：三、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。」修正為「有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：三、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者或父母之一方無可考或無國籍者，可辦理收出養或歸化國籍。」

四、外籍配偶與大陸配偶身分權調整

我國應將外籍配偶與大陸配偶身分權調整如下表：

表四：外籍配偶與大陸配偶身分權之比較

項目	現況		涉及法令
面談	外籍配偶	申請居留簽證、居留及永久居留者，應接受面談。	《入出國及移民法》第65條、《外國護照簽證條例施行細則》第5條、《外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點》
	大陸配偶	申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談。	修正《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第10條之1： 大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；刪除「未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。其管理辦法，由主管機關定之。」
取得身分證時間	外籍配偶	4年至8年 1. 外僑居留(繼續3年，每年居留183日以上)。 2. 臺灣地區居留(1年不得出國、2年每年居住270日以上、5年每年居住183日以上)。	《入出國及移民法》第9條、第10條、第22條、第23條 《國籍法》第4條
	大陸配偶	4年至8年 1. 外僑居留(繼續3年，每年居留183日以上)。 2. 臺灣地區居留(1年不得出國、2年每年居住270日以上、5年每年居住183日以上)。	修正《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第17條，比照《入出國及移民法》第9條、第10條、第22條、第23條及《國籍法》第4條。刪除大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表
數額限制	外籍配偶	申請外僑居留、臺灣地區居留及定居，均無數額限制。	《入出國及移民法》第9條、第10條、第25條
	大陸配偶	申請依親居留及定居，均無數額限制。	修正《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第17條，比照《入出國及移民法》第9條、第10條、第25條。刪除大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表
保證書	外籍配偶	無須出具。	
	大陸配偶	無須出具。	修正《大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法》第5條、第6條
財力證明	外籍配偶	無須出具。	《國籍法》第3條、第4條、《國籍法施行細則》第7條、《入出國及移民法》第25條、《入出國及移民法施行細則》第16條
	大陸配偶	無須出具。	
歸化入籍考試	外籍配偶	應具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。	《國籍法》第3條、《歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識認定標準》
	大陸配偶	無。	
特殊原因得繼續居留	外籍配偶	1. 依親對象死亡。 2. 為臺灣地區設有戶籍國民之配偶，其本人遭受配偶身體或精神虐待，經法院核發保護令。 3. 離婚後取得在臺灣地區已設有戶籍未成年親生子女監護權。	《入出國及移民法》第31條

		4. 因遭受家庭暴力經法院判決離婚，且有在臺灣地區設有戶籍之未成年親生子女。 5. 因居留許可被廢止而遭強制出國，對在臺灣地區已設有戶籍未成年親生子女造成重大且難以回復損害之虞。	
	大陸配偶	1. 依親對象死亡。 2. 離婚後30日內與原依親對象再婚。 3. 離婚後取得在臺灣地區設有戶籍之未成年親生子女權利義務之行使或負擔。 4. 因遭受家庭暴力經法院判決離婚，且有在臺灣地區設有戶籍之未成年親生子女。	《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》第14條、第26條、第33條
放棄原國籍	外籍配偶	申請歸化時，須經認定具有我國基本語言能力及國民權利義務基本常識；外國人申請歸化，應於許可歸化之日起，或依原屬國法令須滿一定年齡始得喪失原有國籍者自滿一定年齡之日起，一年內提出喪失原有國籍證明。	《國籍法》第3條、第4條、第9條、《歸化取得我國國籍者基本語言能力及國民權利義務基本常識認定標準》
	大陸配偶	毋須申請歸化我國國籍，但須於設籍後辦理大陸戶籍遷出，並於許可定居之翌日起算3個月內繳附喪失原籍證明之公證書。	《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》第31條
實施查察及查察登記	外籍配偶	1. 申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居之案件，內政部移民署於必要時，得派員至申請人在臺灣地區之住(居)所，進行查察。 2. 於我國停留期間逾3個月、居留或永久居留，內政部移民署應進行查察登記。	《入出國及移民法》第70條及第71條、《內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法》
	大陸配偶	同上。	同上。
婚姻子女出生地之限制	外籍配偶	無限制	《國籍法》第2條規定：有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍： 一、出生時父或母為中華民國國民。 二、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。 三、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。 四、歸化者。 前項第一款及第二款之規定，於本法修正公布時之未成年人，亦適用之。 例如「吳憶樺（葡文名：Iruan Ergui Wu，1995年7月12日－），擁有中華民國與巴西雙重國籍，曾因父母雙方家族爭奪監護權一事，引起跨國非婚姻衍生兒女監護權的話題。吳憶樺的父親吳登樹是台灣高雄市茄萣區的漁民，母親是巴西人Marisa Tavares Ergui。兩人相戀後於1995年生下吳憶樺，不過他們並沒有婚姻關係。吳登樹離開巴西繼續隨船捕魚，將吳憶樺留在巴西與母親同住。Marisa Tavares Ergui在1998年因血癌病逝，遂由外

			<p>婆Rosa Leocadia da Silva Ergui繼承監護權。2000年時，吳登樹到巴西，於11月1日辦理公證將吳憶樺的監護權授權給羅莎。2001年3月15日，吳登樹帶著吳憶樺到台灣探親，不料卻於2週後（3月29日）因心臟病發而驟逝。吳登樹死後，其胞弟吳火眼宣稱擁有吳憶樺的監護權，不讓吳憶樺返回巴西（他持巴西護照到台灣），並且為吳憶樺登記戶籍以進入高雄市茄萣國小就讀。」⁶⁷吳憶樺是出生後經過6年才登記戶籍。</p>
	大陸配偶	無限制	<p>建議刪除依兩岸條例施行細則第4條第1項第4款及第5條第2款規定，兩岸婚姻之子女如在中國大陸出生，未在中國大陸設籍或未領用中國大陸護照，並於出生後1年內在臺灣設有戶籍者，其身分自始認定為臺灣人民；倘未及於出生後1年返臺設籍者，依照本規定即為中國大陸人民。針對在大陸地區出生，其父母一方為臺灣地區人民，一方為大陸地區人民者，倘若其未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，並於出生後一年內在臺設有戶籍，審酌其父母一方既為臺灣地區人民，且其亦於出生後一年內在臺設有戶籍，爰認定其屬臺灣地區人民，增訂第一項第四款之規定，現行第一項第四款款次遞移。至於已在大陸地區設有戶籍、領用大陸地區護照或未於出生後一年內在臺設有戶籍者，其既無在臺設有戶籍之意，爰認定其屬大陸地區人民，配合修正第五條之規定。</p> <p>關於一年之期間，主要是考量產後休養及申辦相關文件所需之合理時間。</p>

資料來源：作者自行研究

五、大陸配偶服公職權從10年調整為5年

「有關外國人之參政權問題，考諸世界各主要國家之立法，目前賦與外國人參政權之國家都限定在地方層次。例如瑞典、丹麥、挪威均規定，在當地國家3年以上合法居留，荷蘭則是5年以上合法居留，則賦與期地方層次之參政權。另外除依特殊條約之規定外，美國、德國、義大利均未賦與外國人選舉權。」⁶⁸

「雖然國際人權公約保障一般人類的權利，外國人應受平等對待，但這並不表示其與本國人應受相同對待，本國人與外國人在某些基本權利行使上，有區別『本質』之必要。例如有關選舉權、服公職等專屬本國人之權利，乃自外國人之個人基本權利之保障中予以排除，外國人無權主張異議，然而有些歐洲國家還是在地方選舉中賦予永住移民選舉權。

歐洲越來越多的城市其市民主要成員為移民，故其市議會中移民背景的議員數也隨著時間明顯地成長。例如在丹麥，全體市議員中具有移民背景的人數，自1981年的3人攀升到2001年已達51人；盧森堡在2005年的區域選舉中有189名，亦即高達百分之六的議員或代表候選人為外國籍人士，其中14個人成功當選。28人在荷蘭則於2006年的區域選舉中超過300人當選出線，其中157人為土耳其裔，66人來自摩洛哥。瑞典2002年的區域選舉中，有7%的區議會議員或代表具有移民背景，較十年前增加兩倍之多。再以荷蘭而言，就算在政策上反移民的政黨—自由黨(Partei für die Freiheit)中，也會提名具移民背景的候選人。」⁶⁹

「以往日本也認為參政權屬於國民自己參與所屬國家政治的權利，在性質上只有該國國民才能享

受該項權利，故選舉權與被選舉權等狹義的參政權，外國人不得享有。但地方自治團體尤其是鄉鎮等與居民生活密切的選舉權，也可以承認有永久居留權的外國人的選舉權。日本平成七年最高法院判決也承認以法律規定「予定居外國人選舉權，為《憲法》所不禁止。此一外國人之『地方參政權』，逐漸為日本地方自治團體以自治條例加以承認。也有包刮承認定居之外國人之地方公民投票權⁷⁰。而在擔任公務員（廣義參政權）部份，日本實務上認為：

1. 如涉及公權行使或國家意思形成，而直接關係到統治作用之管理職（課長以上），外國人不得擔任。例如部會首長、國會議員以及法官等涉及行政、立法、司法權限行使，將主權者國民之意思在職務進行中加以體現，限於本國國民才能擔任。但
2. 如為專門技術領域，擔任幕僚人員職務等，或涉及統治作用程度輕微之管理職。
3. 其他受上司之命，從事輔助性事務，或專門從事學術上、技術上專門領域事務之公務員，則准予外國人擔任，並不違反國民主權原理⁷¹。因此，關於不涉及政策決定權或公權力行使之職務，可以法律或自治條例規定准予外國人擔任。以日本川崎市為例，約有地方公務員八成職務可開放外國人擔任，導致外國人職員任用之原則與例外關係逆轉⁷²。依據《憲法》本於國際主義之立場，應遵守國際條約以及國際法，有關國際人權公約等人權國際化傾向，對於外國人擔任公職的限制，應符合出例原則。此外，如何判斷公職人員或是公務員的忠誠度，也是一個立法政策上需要加以面對之課題。但在現行法的規範基礎下，對於國家忠誠度之判斷似乎與是否具有雙重國籍劃上等號。然而，其實忠誠度的要求對一般人民來講已經是一種虛擬的概念一般評價上認為是稱職的民意代表者，是否僅能因其具有雙重國籍，即認定其未具有忠誠度？現行法之規範容有再進一步思考之空間。」⁷³

本文主張參考歐洲及日本國家的2至5年限制經驗，建議修正《臺灣地區與大陸地區人民關係條

例》第21條第1項：「大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，除法律另有規定外，非在臺灣地區設有戶籍滿五年，不得登記為公職候選人、擔任公教或公營事業機關（構）人員及組織政黨。」

六、開放移民的居留權與政治參與權

「台灣近二十年來隨著全球化的潮流，台灣經濟面對了前所未有的挑戰與衝擊。要讓臺灣經濟振作起來要靠大量人才，但是，臺灣現在正面對老人化（及少子化）問題。基於此，臺灣政府推動『新南向政策』，提升台灣對外經濟的格局及多元性，告別以往過於依賴單一市場的現象，重新建構台灣與亞洲的連結。隨著社會環境的變遷，新移民子女人數的急速成長，臺灣可以善用新住民之子的這個人力資源。這個政策的主要目的是吸引各國年輕人才，為臺灣發展注入新血，要對延攬外國優秀人才鬆綁，提供國內青年一個更國際化的工作環境，以及更有競爭力的產業發展模式，進而開創更多的商機與就業機會。」⁷⁴

「開放移動人口的政治參與權，其實是有助於國家的競爭力。從自利的角度來看。台灣如果能夠張開雙臂，讓居住在台灣的人民，不管是本國人或是外國人，都可以享有適當的『政治參與權』，將有助於台灣成為一個真正具有包容性的社會，而這種社會不只可以增強台灣的發展，也可以保護台灣的安全。不是每一個國家都願意開放自己對移民的『政治參與權』，因此，國際人權組織應該在這一方面努力。基於開放移民『政治參與權』，不僅是對人類社會每一個份子價值的尊重，亦有助於多重政治認同的建立，有利於未來世界的和平。未來的人權公約應該賦予移民的『政治參與權』的權利。『權利』不受『權力』的約束或壓制，才能算是基本權利。一般公民如此，移民亦應如此。在一個地球村逐漸形成的全球社會，固然不否認國家仍舊扮演著重要的角色，但是，國家的存在應該不是阻礙人類更進一步的互動、尊重與相互包容，也不是更加深入人間

的『分別』。很遺憾的，當人們不斷呼籲世界和平的同時，對於非我族類的移民者或難民，其態度仍然是封閉與保守。接受社會的公民對於移民者的『忠誠』充滿著不安與懷疑，因而在『政治參與權』方面，堅持『零和關係』。Robert Wright 在其《非零：人類命運的邏輯》(2000)一書中說明，從人類物種歷史發展的過程來看，人類總是會學習著往『非零』的方向前進。面對未來的世界，我們的確應該思考移民的『政治參與權』是否也可以進入『非零』，甚而『雙贏』的情境。『社會認同』與『社會建構』都應該包括在同一土地生活的所有人民。給予移民者『政治參與權』，是真正尊重『多元文化』的展現，也是弭合『公民社會』中『政治社會』的分裂的重要途徑，讓所有的居民得以共同平等地建立一個完整的『社會認同』，共享一個整合的社會。『屬地主義』應該也落實在『移民者』，而不僅是『出生者』。『移民者』不應被視為是『後來者』，這個世界本來就是屬於大家的，而不宜再有『先來後到』的思考，『國籍』不應作為是否擁有『政治參與權』的唯一標準。開放移民政治參與權應該是廿一世紀人類的重要工作，它符合自由主義對於任何一個個人價值的尊重，也凸顯社群主義對於生命共同體的呼籲；它應該是全球化時代的一個面貌，也是在地化得以落實的一項要素；它不只可以豐富我們對於人類的關懷，也可以為世界和平創造良善的條件，值得我們共同努力推動。」⁷⁵

《註釋》

- 1 <世界移民報告發佈 哪個國家移民最多>，<https://zhidao.baidu.com/question/924846480438834779.html>(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 2 國家發展委員會編著，〈108年國家發展計畫—衝刺建設 貫徹執行力〉，國家發展委員會出版，2018年12月初版，頁26、28。
- 3 胡宥心，〈新南向喊假的 民進黨找嚙新住民參選？〉，新新聞周刊，第1632期，2018年6月13日。<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=TOP&i=T>
- 4 吳靜君，〈陸配黨代表提案，期待國民黨對新住民一視同仁〉，風傳媒，2019年7月31日，<https://www.storm.mg/article/1534992>(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 5 林麗蟬(1977年10月2日)柬埔寨華人，中國國民黨籍政治人物，第九屆立法委員(全國不分區)。林麗蟬曾獲中華民國十大傑出青年，104年農村領航獎。也是中華民國有史以來第一位當選立法委員的新住民。曾任彰化縣花壇鄉長春社區發展協會總幹事。也曾任台鐵大甲車站剪票員、引導員。新住民子女海外培力計畫發起人。維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%9E%97%E9%BA%97%E8%9F%AC>(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 6 劉宛琳，〈新住民基本法 人口政策里程碑 為台灣第五大族群奠基〉，聯合晚報，2018年2月19日，A3版。
- 7 林志成，〈新住民人權遭漠視 學者籲國人棄偏見〉，中國時報，2014年9月4日，A12版。
- 8 <世界移民報告發佈 哪個國家移民最多>，<https://zhidao.baidu.com/question/924846480438834779.html>(最後瀏覽日期:2019年8月3日)。
- 9 盧映孜，〈全球移民契約 聯合國大會表決通過〉，2018年12月20日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201812200207.aspx>(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 10 許光吟，〈政策出爐！一文看懂川普的「九大新政」〉，2016年11月11日，<https://news.cnyes.com/news/id/3613587>(最後瀏覽日期:2019年8月14日)。
- 11 湯淑君，〈川普移民政策 大規模改革〉，經濟日報，2019年5月17日，A6版。
- 12 王嘉源，〈領福利不發綠卡 10月中起跑 川普大小眼移民新規拒窮人〉，中國時報，2019年8月14日，A9版。
- 13 邱汝娜、林維言，〈邁向多元與包容的社會—談現階段外籍與大陸配偶的照顧輔導措施〉，社區發展季刊，105期，2004年3月，頁6-19。
- 14 王永慈，〈社會排除貧窮概念的再詮釋〉，社區發展季刊，95期，2001年9月，頁72-74。
- 15 翁毓秀，〈為新住民建構社會包容的家庭政策〉，社區發展季刊，114期，2006年6月，頁61內政部移民署外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數統計表，<https://www.immigration.gov>

- tw/5385/7344/70395/143257/ (最後瀏覽日期:2019年8月10日)。
- 16 內政部移民署外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數統計<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/70395/143257/> (最後瀏覽日期:2019年8月10日)
- 17 彭(女韋)琳、呂雪慧,〈重大危機 上半年首次負成長 人口死亡交叉 恐提早降臨〉,中國時報,2019年8月5日,A6版。
- 18 張語庭,〈憂時局動盪不斷 港人申請居留台灣 6月暴增5成〉,中國時報,2019年8月1日,A10版。
- 19 徐偉真,〈73萬外國人居留台灣 外勞61萬最多〉,聯合晚報,2018年9月26日,A3版。
- 20 林良齊、丘采薇,〈新住民身分證更難拿『品格不端』改成『素行不良』新住民團體質疑:微罪也納入『每張身分證都得無菌』〉,聯合報,2017年4月12日,A6版。
- 21 彭(女韋)琳,〈高專人才歸化 今年增4倍 不須放棄原有國籍,2年來共65位,教育領域人數最多〉,中國時報,2018年12月20日,A16版。
- 22 蔡翼謙,〈深耕部落半世紀 雷震華神父拿身分證〉,聯合報,2018年10月23日,B1版。
- 23 〈留才攬才《國籍法》修正2年幫助歸化600多人〉,內政部戶政司全球資訊網,2019年06月06日,<https://www.ris.gov.tw/app/portal/2121?sn=1559801702792>(最後瀏覽日期:2019年8月10日)
- 24 洪敬宏,〈夫死被判假結婚 人生被剪碎〉,聯合報,2016年8月17日,B2版。
- 25 李其樺,〈陸配被判假結婚淪人球 謝立功聲援〉,中國時報,2018年1月11日,A12版。
- 26 〈《社論》:從雷傑森投書看台灣落後的法制〉,聯合報,2016年11月6日,A2版。
- 27 國家發展委員會,《外國專業人才延攬及僱用法》,https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=E61E31EE6FB10140&upn=0A078649EEC83462(最後瀏覽日期:2019年8月3日)
- 28 劉宛琳,〈新移民協會秘書長徐鴻欽:台灣拿什麼留下他們?〉,聯合晚報,2018年2月19日,A3版。
- 29 立法院第9屆第4會期第6次會議一讀,106年10月27日,提案編號:1722委21217,法名稱:新住民基本法,立法院公報:106卷087期 總號:4489一,頁1-106。
- 30 劉宛琳,〈內政部次長花敬群:移民在台設籍意願降低〉,聯合晚報,2018年2月19日,A3版。
- 31 鄭鴻達,〈改善移民處境 立委提修新住民基本法〉,自由時報,2018年1月5日,<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2303145>(最後瀏覽日期:2019年8月2日)
- 32 張語玲,〈我投資移民10年只19件〉,聯合報,2019年7月29日,A11版。
- 33 林建甫,〈新經濟移民法 吸引人才與投資〉,聯合報,2018年11月9日,A16版。
- 34 林于蘅,〈新經濟移民法 拚三讀〉,經濟日報,2019年3月3日,A10版。
- 35 立法院第9屆第6會期第13次會議議案關係文書,院總第1684號政府提案第16604號,案由:行政院函請審議《新經濟移民法草案》案。
- 36 張語玲、許依晨,〈居留證便民措施 排除陸籍〉,聯合報,2018年12月3日,A11版。
- 37 謝瑞智著,《中華民國憲法精義》,台北市:謝瑞智發行,1998年,增訂19版,頁162-163。
- 38 蘇永欽,〈為什麼修公投法?〉,聯合報,2019年4月21日,A12版。
- 39 公民投票法,維基百科,<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%85%AC%E6%B0%91%E6%8A%95%E7%A5%A8%E6%B3%95>(最後瀏覽日期:2019年8月9日)
- 40 民政司,《新住民參政權人權教材》,106年9月,頁1。https://www.moi.gov.tw/files/civil_download_file/新住民參政權人權教材.pdf(最後瀏覽日期:2019年8月12日)
- 41 林雍昇,〈外國人參政權的法理與實踐〉,台灣國際法季刊,第11卷第3期,2014年9月,頁49。
- 42 其他權利(如:工作權、人身自由等)當然也非常值得探。
- 43 廖元豪,〈外人做頭家?—論外國人的公民權〉,政大法學評論,第113期,2010年2月,頁30-35。
- 44 李震山大法官提出的意見以為,憲法第45條顯然是「絕對規定」,但李大法官指出這個條文依然含有人民權?之成分在內。
- 45 廖元豪,〈外人做頭家?—論外國人的公民權〉,政大法學評論,第113期,2010年2月,頁3。
- 46 有關台灣的移民發展歷史,與憲法理論、立國精神的關係,參閱廖元豪,「建構以平等公民權(Equal Citizenship)為基礎的憲法權利理論途徑—對傳統基本權理論之反省」,憲法解釋之理論與實務,第六輯,2009年7月,頁405-409。
- 47 雖然我國政治論述經常把「公投」給神聖化、主權化,但其實地方的或政策方向的公投,最不像是行使

- 「國家主權」而類似「市民思辯」。不開放給外國人，更不合理。
- 48 「外勞」在現行法下，是根本沒有機會申請歸化的。
- 49 廖元豪，〈外人做頭家？一論外國人的公民權〉，政大法學評論，第113期，2010年2月，頁50-51。
- 50 民政司，《新住民參政權人權教材》，106年9月，頁5。https://www.moi.gov.tw/files/civil_download_file/新住民參政權人權教材.pdf(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 51 類似的觀點，參閱Cole, supra note 87, at 384.
- 52 類似的觀點，參閱Rosberg, supra note 99, at 1125-26.
- 53 舉重以明輕，如果「已入籍且通過公務員考試」的「國民」都還不了解自由民主憲政體制，那麼尚屬「外國人」身分的人，當然更差了，不是嗎？
- 54 廖元豪，〈外人做頭家？一論外國人的公民權〉，政大法學評論，第113期，2010年2月，頁295-297。
- 55 張家樂，〈拚南投議員 新住民兩女大戰〉，聯合報，2018年11月2日，B2版。
- 56 王慧瑛，〈關懷協會成立 要當新住民娘家〉，聯合報，2016年9月12日，B3版。
- 57 民政司，《新住民參政權人權教材》，106年9月，頁6-9。https://www.moi.gov.tw/files/civil_download_file/新住民參政權人權教材.pdf(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 58 民政司，《新住民參政權人權教材》，106年9月，頁10-12。https://www.moi.gov.tw/files/civil_download_file/新住民參政權人權教材.pdf(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 59 民政司，《新住民參政權人權教材》，106年9月，頁13-15。https://www.moi.gov.tw/files/civil_download_file/新住民參政權人權教材.pdf(最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 60 行政院新住民事務協調會報設置要點，107年7月30日院臺法字第1070182844A號函頒修正第3點，自即日生效。
- 61 民國108年7月戶口統計資料分析，內政部戶政司全球資訊網，https://www.ris.gov.tw/app/portal/2121?sn=1565164390734(最後瀏覽日期:2019年8月10日)。
- 62 原住民委員會，10807台閩縣市原住民族人口-按性別年齡.xls，https://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0G-DID=2D9680BFECBE80B696AE877E39804F08(最後瀏覽日期:2019年8月3日)。
- 63 新住民發展基金有預算法為據 編列預算運作無虞勿再訛傳，新住民培力發展資訊網，https://ifi.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=12775GctNode=36461Gmp=ifi_zh(最後瀏覽日期:2019年8月10日)。
- 64 王長鼎、王敏旭、陳俊智，〈女移工棄嬰被捕 擔心會解雇〉，聯合報，2019年3月28日，A6版。
- 65 移民署保障非本國籍無依兒少在臺居留權益，2019年7月23日，https://www.immigration.gov.tw/5385/7229/7238/192199/(最後瀏覽日期:2019年8月10日)。
- 66 沈婉玉、林彥呈，〈老年化、少子化勢不可擋 政府須盤點未來人力缺口 學者：引進新經濟移民〉，聯合報，2018年8月31日，A2版。
- 67 吳憶樺，維基百科，https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%90%B3%E6%86%B6%E6%A8%BA (最後瀏覽日期:2019年8月12日)。
- 68 李仁森，〈外國人之參政權-評介日本最高法院第三小法條1995年2月28日判決〉，月旦法學雜誌第8期，1995年12月，頁69。依日本國立國會圖書館政治議會所作之調查。參閱朝日新聞1995年3月1日朝刊，31面。
- 69 林雍昇，〈外國人參政權的法理與實踐〉，台灣國際法季刊，第11卷第3期，2015年10月，頁51、68。
- 70 室井力、原野翹著，《新現代地方自治法入門》，2005年第2版第3刷，頁99以下。
- 71 蘆部信喜、高橋和之著，《憲法》，第4版，2007年，頁91。
- 72 室井力、原野翹著，《新現代地方自治法入門》，2005年第2版第3刷，頁99。
- 73 陳清秀，〈參政權與對國家忠誠義務之探討研討會(上)〉，台灣法學雜誌，167期，2011年1月，頁82-83。
- 74 阮氏玉英，〈從制度取向看臺灣人力資源政策之規劃：南向政策下「台灣新住民之子」之培育方案面臨的挑戰〉，發展與前瞻學報，第22期，2018年12月，頁1。
- 75 張亞中，〈移民與基本權利：移民政治參與權的提出〉，政治科學論叢，第20期，2004年6月，頁83-87。

公共關係與警民聯防之研究一 以日本警民聯防制度為例(中)

黃炎東

中央警察大學教授/國立台灣大學國家發展研究所兼任教授
崇右影藝科技大學副校長暨財經法律學系系主任及講座教授
國立中山大學行政主管班講座/國立屏東大學教育行政研究所博士班講座
國立臺北商業大學榮譽講座教授/美國德州大學奧斯汀校區政府系/東京大學客座學者
燿華電子股份有限公司暨台灣商業聯合總會顧問/
中華人權協會憲政與國家發展委員會主委

伍、日本警民聯防制度的概況

日本的治安所以能被稱為世界第一，當中除了具有健全的警政制度外，他們能因應社會變遷，改變警察服務的態度，使警察不但是公正的法律執行者外，更是他們生活中不可或缺的指導者與協助者，警察熱忱為民服務的態度與精神，獲得民眾衷心的信賴與支持，建立良好的警民聯防關係，更是他們國家維持高品質與高效率的治安工作之不二法門。

一、派出所與駐在所的設計

早在明治初年(1868年)，明治維新政府雖在其近代化的過程中引進了歐洲的制度，並加以修正使其符合日本的國情，其中一項就是派出所的制度。明治7年(1874年)，日本政府設置了東京警視廳，其下置有巡查屯所(即現在的警察署)，並在其下設置了交番所(KOBAN)，此乃為今日派出所的起源。這種交番所和現在的派出所不同，它是由勤務員從巡查屯所前往輪流工作站崗勤務的場所。到了明治14年(1881年)，東京市內除了有巡查屯所之外，又設置了警察署；更將交番所改稱為巡查派出所，在明治14年3月，在東京市內有330個巡查派出所，合計有1,920名的巡查在此任職。平均每一派出所所有

6人任職。

明治21年(1888年)開始設置駐在所。其規定在市區內，每500人至1,500人就設置外勤巡查警察¹人，在町村方面，每1,500人至3,000人就設置外勤巡查警察1人。後於明治29年(1896年)改訂為於市，100人以上至300人以下置警察1人，在町村，每1,000人至2,000人置警察1人。原則上在各町村設置駐在所分配1名巡查。在當時，明治政府雖計畫促使地方自治制度的發達，但也與町村長所掌管的衛生、消防、道路、戶籍等事務中有關警察的職務保持密切的聯繫，兩者相輔為用，對於社會治安的維持及地方自治的調和有其貢獻。縱使是地方，只要是人口集中的地區就和東京一樣設有派出所。就這樣地，派出所、駐在所的設置遍及全國各地。直至其後，日本警察制度雖然經過幾次變遷，但派出所、駐在所制度卻幾乎一直沒被改變而沿用至今¹。

日本警察署的數目從明治以來就一直維持約有1,200個署(分局)、(明治、大正時期包括警察分署在內)，而後隨著日本都市化的發展結果，駐在所由於只限於1人之警力無法因應日趨複雜的民眾需求，所以特改變為派出所，無論是派出所或其駐在所乃是警局與市民聯繫的橋樑，更是民眾生活保障與生

活品質的最佳指導者，其存在乃是在於民眾的需求與社會安定不可或缺的基石²。

二、巡邏與報案系統的預防犯罪體制

日本警察擁有全國性之組織體系（中央為警察廳、縣為警察本部、警察署），在地方則派遣警察人員布置在各基層（如交番〔KOBAN〕與駐在所），警察職員及車輛之巡邏，110報案系統，民間則設有犯罪防犯體制（如犯罪防犯協會、防犯連絡所），日本全國共有15,000餘之交番與駐在所，約有26萬警察人員，2,700輛警察車輛擔任巡邏與偵防工作，犯罪防犯協會係設置在警察署內，防犯協會之活動實際予以推動的防犯連絡所，在全國共有689,000所（約53戶有1所）。在竊盜發生率較為頻繁之地區，設有「盜犯防止重點地區」（共503區），並實施特別之防犯活動。此外在各工作場所組織「職域防犯團體」，像日本以上從中央到地方或在容易實施犯罪的工作場所及各種金融機構皆設立綿密的巡邏與報案的治安體系，不但能充分掌握與預防犯罪於機先，更能確立完整的偵查系統，迅速有效的蒐集犯罪情報，並能獲得諸如犯罪防犯協會，防犯連絡所等民間外圍團體之協助，共同打擊犯罪。並有效的預防各種犯罪之發生³。

三、情報組織體系之設立

日本警察為求有效的掌握治安狀況，防範犯罪於未然，又能在刑案發生後快速地蒐集情報以早破案，因此，設立交番所與駐在所等基層單位。建構全國之治安情報網。而警察又因此制度之設立，其外勤工作在各地保持24小時不分晝夜地執行監視工作。以巡邏與各家庭巡迴連絡，防止犯罪、提供犯罪情報資料、處理交通事故、少年輔導、迷路協尋、保護醉倒在路旁之人或接受人民申訴諮商。由此可知，日本警察不但扮演解決人民各種疑難雜症等各種問題的「保護神」之角色，更需負起維護執行社區安全之責任。而交番制度勤務之執行乃是由外勤警察先到分局報到，接受勤前教育，再到交番執勤。

其執勤方式，大致是處理所務、守望與巡邏三種。交番除了處理一般勤務外，並與鄰接交番、巡邏車及警察局保持密切聯繫，以構成全面性之犯罪防制組織網，以配置在全國的警察本部及警察分局之巡邏車及迷你巡邏車等車來強化管區內之巡邏與情報聯繫工作，充分發揮全國犯罪情報資料之統合功能⁴。

四、地方民間防犯組織—町內會、防犯協會與防犯連絡所

日本治安良好，除日本警察素質優良，警政制度健全外，地方民間防犯組織對治安、犯罪防止之協助上，亦功不可沒。茲分述如下：

（一）町內會

1. 組織：在日本幾乎所有的地域都存在著稱為町內會或自治會這種團體（以下稱之為町內會）。很多町內會設置防犯部或類似機構，以整個町內會加入以各警察局為單位所設立的地區防犯協會，做為防犯協會的支部，或者是町內會它獨自進行防犯活動。最近在大都市它的影響力雖然有減弱的傾向，然因它是以網羅地域內所有住戶，事實上是半強制性加入的團體組織，且是有意識組織而成的。因此，在做為有關防犯的民間團體最基礎單位，仍有其重要性。此種組織，1947年以來並沒有特別存在法律的根據。因此町內會只不過是民法解釋上的無權利能力社團。但是，依1991年修改的地方自治法，同法260條之2訂定「基於在町或其他的市町村的一定區域有住所者之地緣上所形成的團體（以下在本條稱之為「地緣團體」），它為保有在地域共同性之共同活動所需的不動產或者是有關不動產的權利，在受市町村長的認可之時，在其規約所定的範圍內，「有權利並負擔義務」（第1項），依此，開啟賦與町內會實定法上之根據。

2. 活動內容：一般而言，町內會於防犯活動之外，也從事有關會員之間的親睦、慶弔、祭祀、防火、保健衛生等活動，然而有關防犯的事項仍是町

內會最重要的活動之一。

3. 組織狀況：日本自治省曾在昭和55年（1980年）12月1日以全國3,278市區町村為對象就自治會、町內會等所謂的住民組織進行其實態調查。其後就再也沒有進行過全國性規模的調查，雖然此調查並不完全吻合最近的變動，然仍可認為是近於現狀而沒有多大差別。依此，確認下述的事實：

在全國所組織起來的住民自治組織有274,738個組織。（在1946年有210,120個）。組織的名稱，「自治會」占28.9%、町內會占25.6%、「區（區會）」占18.4%。設置單位，舊町內會單位占32.7%，集落單位占13.4%，在市區町村所定的行政區位占11.7%，以住居表示的町、丁目為單位的占8.7%。回答在所有市區町村的所有區域組織住民自治組織的市區町村占87.7%，回答在幾乎所有的區域（九成以上的區域）組織住民自治組織的市區町村占9.1%。對住民自治組織交付補助金的市區町村有1,680個團體，占51.4%。回答所有的戶數（九成以上的戶數）都加入的市區町村占95.4%。關於加入的方法，在住民自治組織的區域內有住居者，半強制加入的占50.4%，原則全戶數加入，然是否加入為住民任意的占47.1%，加入與否完全為住民的自由意志的占17.8%。在全國所組成的上層組織有13,562個組織，其設置單位以小學校區為單位的占24.2%，以舊町村為單位的占20.2%，以市區町村為單位的占16.3%，以在市區町村所定的行政區為單位的占15.1%⁵。

（二）防犯協會

1. 沿革：1947年日本戰敗後，盟軍認為向來存在的町內會是反民主的組織，依內務省訓令第4號、波茨坦政令第15號命令予以解散。但是當時的町內會是深入日常生活的強固組織，其領導者以地域的首領親臨當地，因此雖在一連串的訓令或政令下，其組織也不容易崩潰。在此情形下，町內會在維持其原般組織下而將其名稱改為防犯協會，由地方上的有力人士繼續推行實質活動。即使不使用防犯協會

之名，防犯燈（街路燈）的設置、維持管理等亦由向來的町內會組織繼續進行。因此可以知道防犯協會的設立為何集中於1947年。許多地區防犯協會幾乎將全部的町內會納為支部，也可以認為是受上述那種沿革的影響。

2. 組織狀況：在每一個警察局的管轄區域內都存在著一個地區防犯協會，在各都道府縣有都道府縣防犯協會連合會（財團法人或社團法人），而做為全國的組織則有財團法人全國防犯協連合會（1962年組成，1963年法人化）。有很多地區防犯協會在組織末端納入町內會這種半強制加入的團體，表面上是巨大的組織。各都道府縣防犯協會連合會依「風俗營業之規制以及業務之適正法」第39條被指定為都道府縣風俗環境淨化協會，而全國防犯協會連合會依同法第40條被指定為全國風俗環境淨化協會。又依「防止暴力團員所引起的不當行為法」第31條規定，各都道府縣暴力追放運動推進中心，它們全都以正會員加入全國防犯協會連合會，而同法第32條規定全國防犯協會連合會為全國暴力追放運動推進中心。

3. 活動內容：其主要的活動內容如下：

- (1) 和警察一起進行防犯活動
- (2) 防犯診斷
- (3) 防犯座談會的召開
- (4) 防犯巡邏：不單是一般性的防犯巡邏，也配合警察為了特定目的所做警備活動，給與輔助性活動。
- (5) 防犯宣傳活動
- (6) 優良防犯器具、裝置的推薦與普及活動。
- (7) 風俗環境淨化活動
- (8) 以柔劍道來健全扶植青少年：主辦各都道府縣的柔劍道大會與全國警察少年的柔劍道大會（從1988年實施）。
- (9) 以全國的小學生為對象主辦的以「我們所住地區的警察先生」為題目的作文比賽。
- (10) 高齡者的對策活動

- (11)暴力圍追放活動
- (12)和警察官一起訪問公司行號、家庭、指出防犯上的問題點，並呼籲改善。
- (13)自行車防犯登錄制度的實施
- (14)防犯對策的調查、研究
- (15)對防犯有功者的表揚

上述的活動都是在和警察密切的連絡、合作下來進行⁶。

(三) 防犯連絡所

1.沿革：1948年當時，電話的普及率低，警察通信也較不方便。淀橋警察局（新宿警察局的前身）為了使巡邏的警察官向本局聯絡，開始通知員警向有電話的家庭借用電話。知道這則通知的當地防犯協會乃募集給予協助的家庭，使他們在門口懸掛「防犯連絡所」的看板，這是防犯連絡所的起源。當初是為了警察官方便的聯絡，但不久，其便被納入防犯協會的內部組織，賦與防犯活動的任務。其後這經驗便慢慢地擴大到全國各地。在初期不存在統一設置及營運基準，然而1963年在東京訂出有關防犯連絡所的設置以及營運的基準綱要。以此為開端，從1960年代到1970年代前半，在各都道府縣便制定了綱要而建立起法制來。

2.組織狀況、活動內容：1997年年底，全國設置68萬9,000處（53戶有1處）。其委託者因都道府縣而有不同，然而以警察局長、地區防犯會長或者是市町村防犯會長連名的情形居多。主要活動內容是防犯診斷、防犯座談會的協助、宣傳活動與其它活動、在犯罪發生時或發現可疑者與需要保護時向警察通報等。

(四) 交番、駐在所連絡協議會

以住居者遷移頻繁的公寓、大樓、或常發生事故的歡樂街等為中心陸續組織起來。在交番單位他們以町內會幹部、公寓或大樓的管理人、商店街幹部為其主要構成員。警察官聽取他們對地域問題、對警察的要求和意見，交番、駐在所連絡協議會也

從警察機關得到關於防犯、交通安全等必要的建言、指導，以整體地域達到無犯罪及事故做為目標來進行。1993年年底，全國共設置7,243處。

(五) 職域防犯團體

以容易受到犯罪侵害的行業、容易被利用為犯罪行業為中心，為講求以組織力量來進行防犯對策而組成。1993年12月底，以都道府縣單位組成666團體、以市町村單位組成1,354團體。在職業上有金融機關、當舖古物商以及柏青哥店等玩樂設施，然在最近擴及到24小時超商等深夜營業店、卡拉OK包廂等現代型的行業。在和警察合作之下，進行防犯講習、防犯診斷以及其他的防犯對策活動。

(六) 警察之友會

以都道府縣為單位或者是以警察局為單位所組成的。此乃對交番、駐在所與搜查本部等給與激勵、慰問，或者對優秀警察員警給與表揚、慰勞，以及對殉職員警、民間協力者給與弔慰等。1960年首先在東京組成，1963年由29個都道府縣之警察之友會，加上沒有縣組織的長野縣內的4個局的警察之友會，設立全國警察之友會⁷。

五、全國性民間防犯組織—全防連

日本警察之治安工作所以能發揮事半功倍的效能，其中的原因除了擁有健全的全國性組織體系及地方的交番與駐在所，發揮對民眾諸如保護商談與巡邏聯絡等高品質的服務工作外，能有效的結合民間團體如防犯協會與防犯連絡所，等共同來推動警民合作維護治安，有很大的關係。為全面地防止犯罪之發生，改善社會風氣，日本警政單位在全國以警察局為單位，首先由社會熱心公益與公正人士籌組成立防犯連絡所，再結合各地的防犯連絡所組成防犯協會，每警察局有一防犯協會，其主要之任務是負責該區域有關犯罪事件或事故通報、犯罪預防座談會之舉行，轉達警察對犯罪防制的有關措施與資料，並扮演警察與人民溝通之橋樑。並以交番等為單位，在對人口移動頻繁的公寓或事故較多之

娛樂場所，設有「交番、駐在所連絡協議會」，該協議會係由該區域內之地方職員、公寓之管理員、商店街之代表等所組成。平時由交番派員到協議會聽取治安意見，並指導其防制犯罪與交通安全有關事項，與警察人員通力合作共同強化犯罪預防之功能⁸。像日本這種獨特的警察的外圍團體已引起諸如新加坡等國家的重視，並派員學習且加以引進實施，對新加坡的治安改善助益甚大。

而統合都道府縣防犯協會與職域防犯團體的全國性組織即是財團法人全國防犯協會連合會。其成立之過程、組織及事業如下：

（一）全國防犯協會成立之歷史過程

1. 全國組織的結成：日本自古就建立以近鄰住區為單位的住民自治組織，如俗稱為山村、谷村的地域社會，它是建立在以山或谷或川或海所隔開之狹小居住區單位。由於水利或共同作業上相互扶助的必要性，而有成為地域共同體的需求，建立以協調與互助為本的自治共同體。執政者也賦予這種自治共同體許多機能，特別是將防範犯罪、防火與解決紛爭做為自治體所需擔負的主要機能。江戶時代後，在明治、大正、昭和的時代也承此一傳統。因此，在日本町內會與鄰組等住民的自治組織，逐漸成為推動防範犯罪活動的主體。

二次大戰中，町內會、鄰組職權大幅增加，它的功能不僅是防範犯罪，也做為民間防空的地域組織與其他行政機關的末端機構。在二次戰後昭和21年（1946年）5月3日，GHQ（聯合國軍總司令部）在解除日本所有軍事活動組織的方針下，解散町內會、鄰組。因而將町內會與鄰組解釋為「國家→ 都道府縣→ 市町村→ 町內會→ 住民」一元化國家業務遂行的機關⁹。

由於當時社會的混亂和貧困，犯罪增加使得人人陷於不安，許多地方自發性實施自衛巡邏、呼籲防範犯罪或以換班的方式進行監視。昭和22年（1947年）9月1日〔關東大震災的紀念日〕，在東京首

先設立以防範犯罪活動為宗旨的東京防犯協會連合會（東京連合會）。昭和32年（1957年）11月7日，東京防犯協會連合會創設10週年紀念大會上，全會一致決議『盡最大的努力組成防犯協會的全國性組織』，開啟了未來組成全國性防犯協會的道路。昭和34年（1959年）6月10日，中部六縣防犯協會會長會議決議「勸導其他各縣組成全國組織」。昭和35年（1960年）4月，組成了6大都府縣（東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫）的防犯協會連絡協議會，在席上通過『促進組成防犯協會的全國組織』的決議。同年昭和35年（1960年）7月，組成中部防犯協會連絡協議會，在會議上也通過同樣的決議，其後北海道昭和36年（1961年）3月、東北昭和36年（1961年）5月、近畿昭和36年（1961年）6月、關東昭和36年（1961年）9月、中國昭和36年（1961年）11月、四國昭和37年（1962年）1月也都陸續成立以管區警察局為單位的地域防犯協會連絡協議會。在地區防犯協會急速成長的背景下，終於在昭和37年（1962年）3月1日成立屬於任意團體的全國防犯協會連合會¹⁰。

2. 從任意團體到法人組織：於昭和37年（1962年）3月19日上午，在東京千代田區平河町的都道府縣會館的大會議室召開屬於任意團體的全國防犯協會連合會的成立大會。出席者有40都道府縣的防犯協會代表、事務局官員約百餘人。在大會上，通過「提高守法精神」、「排除暴力」與「防止青少年犯罪」等議案。新成立的全國防犯協會連合會期待把在各地的防犯活動統合為一。以全國市長會會長、全國町村會會長、全國PTA連合會會長、全國公安委員會連絡協議會會長、警察廳長官為全防連的顧問。並決定委任總理府中央青少年問題協議會事務局長、警察廳保安局長、刑事局長、法務省保護局長、厚生省兒童局長、文部省初等、中等局長、社會教育局長與勞動省婦人少年局長為全防連的參議¹¹。

昭和38年（1963年）5月28日於東京千代田町的

半藏門會館召開全防連總會第二次年會，提出了全防連財團法人化的問題。與會代表一致通過全防連財團法人化。同年9月5日，在半藏門會館召開的第2次常任理事會，全場一致認可，創設了「財團法人全國防犯協會連合會」。昭和38年（1963年）10月25日，由內閣總理大臣同意「財團法人全國防犯協會連合會」設立，同年12月23日，在東京法務省完成登記。

（二）組織的變遷

1. 幹部成員：全防連的董事，由會長、副會長、專務理事、常任理事、理事、監事、評議員構成，亦設有顧問、參議。

任意團體時期的全防連在昭和37年（1962年）3月19日設立總會，即採取上述之成員，並於財團法人化之後，再予以承認，而明訂於全防連的捐助章程上。會長、副會長的產生方式是由評議員會從代表正會員者之中選任，常任理事則由理事互選產生。在設立總會上召開決定會長等董事人選的選考委員會，由擔任選考委員長的大阪府代表報告「選任東京防犯協會連合會會長黑川武雄為會長，大阪府防犯連合協議會會長宮原堅次郎和愛知縣防犯協會連合會會長塚原周助為副會長」，並經滿場一致通過。常任理事選任北海道、宮城、京都、兵庫、廣島、香川、福岡七道府縣防犯協會連合會的各代表及由會長指名的東京防犯協會連合會副會長共八人。以全防連會長的指名方式決定各都道府縣防犯協會連合會的代表為理事，埼玉、石川、岡山的各防犯協會連合會代表為監事。關於副會長，由管區警察局所在的都府縣北海道、宮城、京都、兵庫、廣島、香川、福岡、加上為關東管區警察局所在神奈川縣之中選任。

常任理事除北海道之外也從各管區警察局之縣內各選任1人。事務局，不選任專務理事只設事務局長。財團化的全防連，由46都道府縣的防犯協會構成〔沖繩除外〕，後來伴隨沖繩回歸，昭和47年（1972年）5月15日沖繩縣也加入組織。

2. 事業活動：全防連在剛開始於推動事業活動或在宣傳上，基本財源並不充裕，然進行事業活動的意志非常充沛。近年來，由於事業活動急速擴張，全防連積極對警方提出強化地域警察活動、融入地域社會和與地域社會成為一體的警察營運方向，做到「用自己的手構築安全而安心的街道」。這種維護地域安全的義工活動和做為民間防犯活動核心的防犯協會受到更為深切的期待，同時全防連也強化對社會的宣傳並呼籲企業貢獻於社會活動，防止因時代的變遷而產生的國際化犯罪。

全防連除了致力於普及地域防犯活動外，也從事以下的活動：如採取對策避免民眾成為惡質商業手法下的受害者、防範暴力團在經濟上黑手黨化、防範國際性麻藥壟斷或結合黑手黨供給網路的藥物亂用、因應高齡化社會建構社會安全體系、鼓勵企業致力於建構安全社會的各種防犯活動、促進義工活動、強化和保全產業或娛樂產業等的合作、在民間自主防犯以及健全扶植青少年活動上的國際交流等，急速擴大了全防連的功能¹²。

由於這些活動的展開，必須有相對應的資金，在這方面全防連的資金募集活動，仍有一些困難。防犯協會做為民間防犯活動的核心，在資金面上的充實成為首要的工作。

3. 組織之健全：如前述，全防連最初是由東京和大阪等防犯協會代表為組成全國性組織而在昭和37年（1962年）3月19日成立的任意團體。昭和38年（1963年）10月25日解散屬於任意團體的全防連，10月25日改制為「財團法人全國防犯協會連合會」。此時，舊全防連的董事及會員全部原班就任於新全防連，舊全防連所有的財產、債權、債務全部移轉於新全防連。任意團體時期的全防連所決定的會員會費、事業計畫案、各種規定、要綱和事務局職員經過各自的手續，全部由新的全防連承受。成為財團法人的全防連，由各都道府縣防犯協會〔屬於正會員〕、以及贊同全防連活動目的而加入的個人、法

人與團體〔屬於贊助會員〕所構成。

其後，全防連以培植職域防犯團體和促進加入全防連為目標，在昭和53年（1978年）設置了由全國規模的職域防犯團體所組成「特別會員」制度。以此正會員和特別會員構成全防連最高意思決定機關的評議員會。

全防連成立初期，資本僅只有百萬圓，事務局只有事務局長和女性職員1人。2年後昭和40年（1965年）7月，首次設置專務理事，在昭和55年（1980年）6月新設常務理事、59年（1984年）4月新設事務局次長。此段期間，由於事業逐漸擴大，設置總務課、經理課、業務第一、第二課之課長。平成3年（1991年）4月設置宣傳擔當部長，由媒體出身者來擔任此職。

全防連在昭和60年（1985年）受國家指定為「全國風俗環境淨化協會」。平成4年（1992年）再受指定為「全國暴力追放運動推進中心」，也設置擔當部長。平成6年更設置「特別講師」的登錄制度。都道府縣防犯協會從昭和60年（1985年）到62年（1987年）受指定為「風俗環境淨化協會」。平成4年（1992年）12月，全防連基於「暴力團對策法」受指定為「全國暴力追放運動推進中心」，在各都道府縣也設置暴力追放運動推進中心（簡稱為都道府縣暴追中心）。平成6年（1994年）10月1日，在全國47都道府縣的防犯協會，大約有以警察署為單位的地域防犯協會1,281個團體加入，職域防犯團體有3,822個團體加入。在地域防犯協會之下，組成了5,412個的市町村防犯協會，作為地域防犯活動的據點有約682,417戶的防犯連絡所。在日本的地域社會，有許多的地域安全義工為了讓地區變得更為安全而參與活動¹³。

4. 做為全國性的風俗環境淨化協會：「風俗適正法」是將施行到昭和59年（1984年）8月14日為止的「風俗營業取締法」修改公佈而成，在昭和60年（1985年）2月13日施行。最大的修改是將以取締為中心的構想改成由企業界在自主責任之下來健全營

運。基於上述原因，以做為推動風俗環境淨化活動的民間組織，而導入風俗環境淨化協會的制度。國家公安委員會依本法第40條指定以推動善良風俗的健全和保留、風俗環境的淨化與少年的健全扶植等為目的而設立的公益法人為推動事業的全國團體，這就是「全國風俗環境淨化協會」。全防連於此所要推動的事業如下：

- (1) 對承辦都道府縣的風俗環境淨化協會業務者實施研修活動。
- (2) 在二個以上的都道府縣區域實施宣導活動。
- (3) 對風俗環境如何影響於少年的健全扶植，實施調查活動。
- (4) 都道府縣的風俗環境淨化協會事業的聯絡調整活動。

此外，本法第39條，規定在各都道府縣防犯協會於建立符合本法規定的資格要件後，都道府縣公安委員會指定其為「都道府縣風俗環境淨化協會」，和全防連受指定為全國環境淨化協會的情形類似¹⁴。

5. 做為全國性的暴力追放運動推進中心：平成3年（1991年）5月15日，公佈有關防止因暴力團所引起的不正當行為之法律，並於平成4年（1992年）3月1日施行。此即所謂的暴力對策法或者暴對法。暴力對策法第21條規定，國家公安委員會指定對有助於防止因暴力團員所致的不當行為，以及救濟因此所致的被害為目的而設立的公益法人為暴力追放運動推進中心。由於全防連具備上述資格，在平成四年（1992年）十二月三日受國家公安委員會指定為「全國暴力追放推進中心」（簡稱全國暴追中心）。全防連做為全國暴追中心所推動的業務如下：

- (1) 在二個以上的都道府縣區域實施宣傳活動。
- (2) 對於承辦都道府縣暴追中心業務者提供研修。
- (3) 對暴力團對少年的健全發育的影響、以及暴力團對市民生活的影響實施調查。
- (4) 對都道府縣暴追中心之事業的連絡調查。



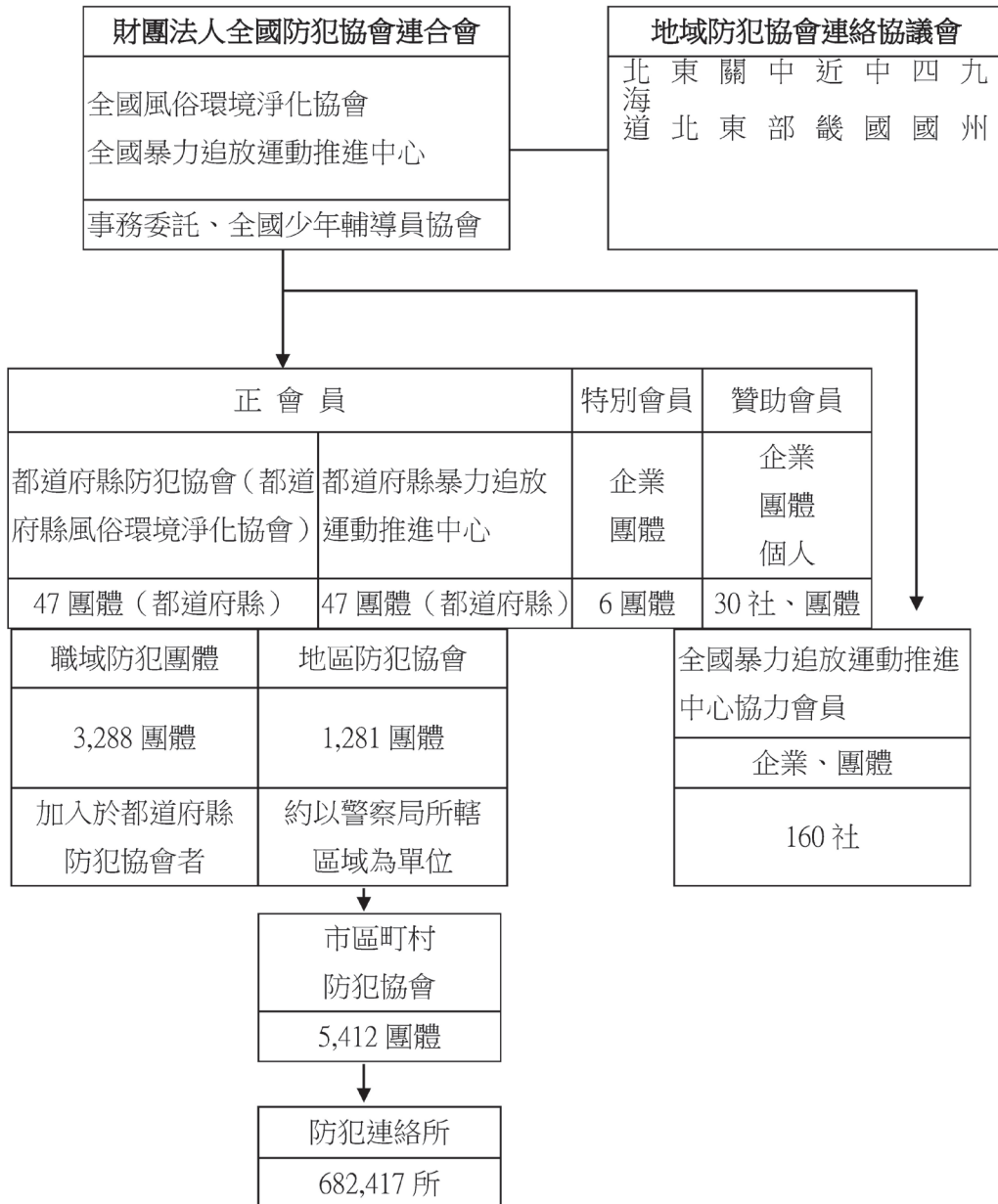
(5)對於有關暴力團之情報，建立全國網路。

此外，依暴力對策法第20條所定的「都道府縣暴力追放運動推進中心」條文，各都道府縣公安委員會在平成4年（1992年）前，將在暴力團對策法施行前後成立的各都道府縣的暴力團對策組織指定為暴追中心。這些各縣的暴追中心在平成5年（1993年）2月以正會員身份加入全防連。

6. 做為全國少年輔導員協會的事務局：昭和55年（1980年）7月，以防止少年犯罪和健全培植少年為其工作的少年輔導員為對象，組成了「全國少年

輔導員協議會」，此一團體簡稱為「全少協」。構成者為除了少年輔導員之外還有少年警察協助員、少年指導委員等義工。全防連的角色是做為全國少年輔導員協議會的事務局。為協議會組織的全少協，平成5年（1993年）5月20日，得到國家公安委員會設立許可而改制為「財團法人全國少年輔導員協會」（簡稱全少協），設專任書記1人。然而，由於事務局置於全防連內，也因財政基礎的薄弱，事務理事、事務局長、宣傳以及事業的兩個擔當部長等乃由全防連的事務局職員兼任之¹⁵。

全防連 組織圖 平成7年（1995年）3日現在¹⁶



（三）全國防犯協會連合會的事業

1. 活動全貌：全防連的事業，依捐助章程第四條所載，其主要事項如下：

- (1) 以普及、啟蒙防犯思想與研究調查防犯對策等為主要內容的「總合防犯」工作。
- (2) 防止亂用迷幻藥等藥物的工作
- (3) 防止青少年的非行與健全輔導工作
- (4) 排除暴力團的工作
- (5) 風俗環境的淨化工作
- (6) 普及防犯機器的工作

其中，基於「暴力團對策法」受國家公安委員會指定為「全國暴力追放運動推進中心」，並從事有關排除暴力團的工作。也基於「風俗適正法」受國家公安委員會指定為「全國風俗環境淨化協會」，從事有關淨化風俗環境的工作。在工作的推動，全防連以創造安全而易住的社會做為設立宗旨，所以受到企業、個人很多的幫助。此外，也受到日本自行車振興會、財團法人日本船舶振興會以及日本彩券協會的補助、贊助。

2. 一般防犯事業：防犯活動的目的是藉由宣傳而使一般人重視而這是最基本的。由此來提高對防犯的關心、普及各種防範知識、呼籲加入維護地域安全的義工活動、調查研究防犯對策等，實施這些總和防犯工作。於每年10月，在和警察廳共同主辦之下，展開防犯運動並召開全防連的中央大會。

從平成7年（1995年）起，將這全國防犯運動的名稱改為全國地域安全運動。並徵選全國防犯運動的統一性的海報以及標語，在春、夏、年末等季節防犯運動之際，作成海報、傳單、迷你懸垂幕、防犯臂章等，並製作防犯影片、防犯錄影帶，分發提醒民眾要確認鎖好門戶的標籤，發行針對安全義工的指引書或防犯手冊，推薦優良的防犯機器。此外，召開以營造地域安全、健全扶植少年、排除暴力團、防止藥物濫用為主題的研討會。也針對防止犯罪的被害、少年的非行化與自殺、離家出走原因等進行調查研究活動。

此外，也支援由警察所做的各種活動「柔道劍道選手的選拔、逮捕術大會、音樂隊演奏會、警用摩托車騎乘競技會等」或政府機關與其他團體實施的為營造安全的社會的各種宣傳活動「保護青少年免受非行之害的強調月、防止藥物濫用的宣傳強調月等」。亦致力於地域社會的企業與市民的共存、呼籲和促進企業對社會的貢獻活動¹⁷。

3. 已被認定為增進特定公益法人身分的主要活動工作：全防連由於符合於法人稅法施行令以及所得稅法施行令所定的「擔當防止犯罪活動之一環，其法人業務主要以防止迷幻藥與其他藥物濫用、防止青少年犯罪以及健全培植為目的的法人，且其業務範圍及於全國」。依此，在昭和62年（1987年）受內閣總理大臣認定為「增進特定公益法人」。在攸關「增進特定公益法人」的活動中，在防止濫用迷幻藥等藥物工作項目上，為提醒藥物濫用的恐怖，營造拒絕濫用的社會環境，編製與分發海報、月曆和小冊子等。此外，亦召開和外國機構的研討會或交換麻藥情報的會議。關於防止青少年非行以及健全扶植之工作，召開各種研討會或調查研究，並配合「保護青少年免受非行侵害的全國強調月（總務廳主辦、每年7月實施）」的實施，製作與分發懸垂幕，以提高運動的盛況。從平成4年（1992年）起，全防連與讀賣新聞社、社團法人全國少年輔導員協會共同主辦，以全國的小學生為對象以「我們所住地域的警察先生」為題目舉行作文比賽。投稿件數達到空前記錄，平成4年（1992年）為3,7000篇、平成5年（1993年）為2,900篇。另外，從昭和63年（1988年）起，每年8月召開全國警察少年柔道劍道大會，約700位小劍士、小柔道手集合在東京展開激戰¹⁸。

4. 在補助和贊助名目下所進行的事業：全防連的活動基金，除基本財產的收益之外，很多是認同於它以營造安全社會，而對該會提供的捐獻以及補助。特別是受到日本自行車振興會、財團法人日本船舶振興會以及財團法人日本彩券協會長年的補助。全防連法人化的翌年昭和39年（1964年）得到日本自行

車振興會的補助金。補助金最少數目是1000萬日圓，這為昭和39年（1964年），最高數目是4,860萬圓，這為昭和63年（1988年）。

全防連從昭和40年（1965年）度起接受財團法人船舶振興會的補助。由振興會補助的主要事業為配置各都道府縣防犯協會防犯活動用車輛。全防連在昭和45年（1970年）度接受日本船舶振興會補助3000萬圓、46年（1971年）度4000萬圓、47年（1972年）3000萬圓合計1億圓的捐款做為財團基金。

在發行防止少年犯罪的小冊上，昭和40年（1965年）度起3年間接受財團法人日本彩券協會的贊助，其後的贊助事項如下：贊助全防連機關誌「全防連」的發行〔昭和60年（1985年）到平成2年（1990年）〕、贊助「風俗環境淨化活動的指引」、「少年非行防止」、「長壽社會對策的指南書」與「惡質商法」等小冊子的發行，以及圖片誌「警察先生的工作」、錄影帶「更想知道警察的工作，小孩電視局取材班」、「這是惡質商法—新騙術」的編輯與發行。此外，從昭和61年（1986年）度起在同協會的贊助下配置都道府縣防犯協會防犯車隊¹⁹。

5. 全國風俗環境淨化協會所推動的事業：遊樂場所或風俗營業場所，往往容易產生暴力團與各種的犯罪，成為迷幻藥等藥物濫用或賣春的場所。當然，遊樂場所要能安全、快樂、明亮與健全，除個人外，也要業者的自發性努力與以淨化環境、健全培植青少年為其目標的義工之活動。

全防連在昭和60年（1985年）2月，基於風俗適正法，受國家公安委員會指定為「全國風俗環境淨化協會」。在和企業界密切合作下，為廣泛促進娛樂產業健全發展，以「全國風俗環境淨化協會」之身份推動以下的工作：提昇風俗營業的適法性、健全性與社會貢獻程度，確保遊樂場所的安全與健全、繁華街的淨化、健全扶植青少年和追放暴力、排除藥物亂用為目的。

同時，為提升娛樂產業社會形象與社會貢獻，在和關係業界的合作下，共同致力於以下方面的活

動：

- (1) 有關風俗環境淨化的宣導活動（製作與分發海報、廣告單）。
- (2) 推動和協助與風俗營業等娛樂產業有關的企業合作舉行活動。
- (3) 對風俗營業管理者等實施講習（「管理者手冊」的作成、斡旋）。
- (4) 對健全扶植青少年的運動以及義工活動給予支援。
- (5) 對防止藥物濫用、暴力追放活動給予贊助。
- (6) 為防止非法遊技機的設置以及流通，運用標幟制度以及基於遊技機製造業者登錄規定實施現地調查和登錄業務。
- (7) 對都道府縣風俗環境淨化協會所做的活動給予聯絡調整、研修〔每年3月。從平成3年（1991年）起在10月或11月召開風俗環境淨化事業營運管理者會議，進行意見交換、檢討〕。
- (8) 其他（有關風俗營業的申請格式的作成和斡旋）²⁰。

6. 全國暴力追放運動推進中心所推動的事業：全防連在平成4年（1992年）12月，基於暴力對策法受國家公安委員會指定為「全國暴力追放運動推進中心」（全國暴力追放中心）。做為全國暴力追放中心，其事業主要為如下：

- (1) 宣傳活動：製作暴力追放小冊「正確理解暴力對策的Q&A」、「民暴商談的指南」以及「新的旅程」，無償分發於都道府縣暴力追放運動推進中心做為宣傳用資料。並製作「暴力團的排除」、「根絕利用暴力團」、「促進從暴力團的脫離」的活動海報五萬份，通過各縣暴追中心無償分發全國。全國暴追中心和47都道府縣暴追中心（依縣而有稱為縣民會議等不同的名稱）聯手展開運動，以公開徵求的方式決定全國暴追中心的象徵圖章和定其口號為「攜手連心暴力追放」。將這最優秀作品作成海報，免費分發於全國。此外，也接受社團法人日本觀光協會的委託在做為知識普及事業，及為防止和住宿旅客

發生糾紛，在全國十個地方實施旅館員的研習會。

(2) 研修事業：和警察廳共同召開下述研習會：

a. 和都道府縣暴力追放運動推進中心的事務局長所舉行的研習會。

b. 暴力追放商談委員的研習會。

c. 責任者、擔當講習者的研習會。

d. 全國暴追中心的協力會員研習會。

(3) 調查研究

a. 自主研究的實施：對上市企業實施「關於暴力團的企業問卷調查」等。為對暴力團

等組織犯罪集團採取總合、有效的對策，必需基於戰略性想法而洞悉對手。

b. 進行受託研究：接受社會安全研究財團委託，進行有關暴力團的不當行為的實態調查研究。

c. 聯絡調整：為在事業營運上做一般性的聯絡調整以及對商談事業進行處理，致力於

收集各都道府縣中心的基礎資料，構築全國性網路。

7. 與政府開發援助(O D A)有關的受託事業：麻藥、迷幻藥等藥物濫用與供給和國際性的麻藥組織及暴力團有關。因此，國際合作是必要的。從昭和63年(1988年)度起，鑑於藥物濫用的日益嚴重，做為對東南亞諸國等開發援助(O D A)的一環，受託以東南亞以及中南美諸國為對象進行藥物犯對策的調查研究。

(1) 調查目的和調查活動：在建立國際合作體制上，呼應世界性的要求，積極協力於藥物對策之跨國合作事業。

(2) 對象國的實態調查：為向海外提供日本的藥物事犯對策與技術，針對對象國的藥物事犯的犯罪情形以及取締情形進行調查。

(3) 技術援助的方向：針對受援國其核心組織和具體需要，以及可以技術援助的搜查手法等進行調查，並針對藥物對策能長期有效地植根於對象國的技術轉移方法進行調查研究。

(4) 藥物事犯對策的調查活動：分第一次調查和第二次調查進行。從平成5年(1993年)起將調查活動一元化，不進行第二次調查。在第一次調查上，著手於調查研究的旨趣說明、對象國的藥物情勢、藥物對策關係機構的掌握、對象國的藥物對策狀況與受援助的對象機關之需求。在第二次調查中，根據第一次調查的結果進行以下事項：日本藥物對策的介紹、日本的警察制度和警察活動的介紹、以裝備機材為中心的搜查方式的介紹、藥物鑑定的方法及日本宣傳活動的介紹²¹。

8. 優良防犯機器的型式認定和推薦：

(1) 優良防犯機器的型式認定：防止犯罪、普及有效且信賴性高的防犯機器，也是全防連的重要功能。警察廳在昭和55年(1980年)設置「優良防犯機器型式的認定制度」，對住宅用門鎖此一類型代表性的防犯機器，訂定全國統一之住宅用門鎖基準之型式認定制度。昭和55年(1980年)5月8日，全防連受警察廳的指定成為實施有關防犯型式之試驗之公益法人。

(2) 防犯器具的推薦：全防連於昭和39年(1964年)起，實施優良防犯器具的推薦。為促進其普及，制定「防犯器具審查規程」，並且得到警察廳、警視廳、科學警察研究所與警察大學校附屬通信學校等之協助，成立防犯器具審查委員會制度。

9. 團體總合補償保險制度的實施：為保障全國的防犯協會的會員，在昭和60年(1985年)，以安田火災海上保險會社為主辦公司，以及12家保險公司為承辦公司，成立「防犯協會會員團體總合補償制度」。此制度由傷害保險和賠償責任保險二項所構成²²。

總之，日本全防連之設立是有其優良的歷史傳統，亦就是在日本人心中早已根植「自己居住的生活環境之安全，必須自己的力量來維護之觀念」，大家通力合作共同建設無犯罪、安全、舒適的居住環境，而無論是全國性防犯協會連合會或地區性或職業性之防犯協會、防犯連絡所，大多數之大樓公寓中所設之特別防犯連絡員或各地區少年輔導員、少

年警察協助員、少年指導委員及為輔導青年及防止非法行為所組成的義工團體，或在全國約30多萬個町內會等近鄰自治組織中所設置之防犯部或交通部等民間防犯外圍組織，其活動之主要宗旨就是在防範犯罪之發生，防止社區民眾遭受侵害，輔導青少年的健全教養，防止濫用藥物，宣導灌輸社區民眾預防犯罪的思想觀念及因應所需知識，抑止暴力集團侵害，調查研究有關防範犯罪的對策，配合警政有關單位推動環境風俗的淨化活動，並表揚對參與防犯工作績效良好的有功人員等活動。日本的治安之所以成為世界大眾所稱道，除能以地域化、科學化、國際化等三個原則為努力方向，建立了順應世界自由民主潮流與符合國情的健全警察制度外，其中維持高水準的警察能以敬業樂業良好社會工作者與指導者全心投入為民服務與預防犯罪的工作，因而獲得民眾衷心的信賴與支持，民眾不但尊敬警察，且主動配合組成以上所述的防犯外圍組織，充份配合與協助警察，這也是日本治安工作成功的最重要因素。

《註釋》

- 1 上村千一郎著，蔡秋雄譯，《日本的治安為什麼那麼好》，福祿壽興業股份有限公司，1997年10月，pp39-40。
- 2 上村千一郎著，前引書，pp 40-41。
- 3 梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，《警察組織體系、人事管理及業務運作之研究-日本警政考察報告及建議書》，1996年，p.47。
- 4 梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，前引書，p.56。
- 5 日本弁護士連合會編，《檢證 日本?警察》，日本評論社，1995年10月20日。pp353-358。
- 6 日本弁護士連合會編著，前引書，pp358-361。
- 7 日本弁護士連合會編著，前引書，pp362-364。
- 8 梅可望主持，謝瑞智、魏鏞、陳鵬仁、呂育生、鄭善印研究，前引書，pp58。
- 9 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，《全防連30年》，財團法人全國防犯協會連合會發行，平成7年5月1日，1995年，pp12-13。
- 10 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp12-13。
- 11 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp14-15。
- 12 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp17-23。
- 13 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp23-27。
- 14 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp27-28。
- 15 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，PP28-30。
- 16 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，p26。
- 17 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp31-33。
- 18 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp33-34。
- 19 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp35-38。
- 20 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp38-39。
- 21 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp44-46。
- 22 日本財團法人全國防犯協會連合會編著，前引書，pp48-50。

活動花絮

108/11/01 理事長召開秘書處會議及守護的力量人權40年專刊會議。

108/11/08 本會召開第17屆第13次理監事聯席會議，會議由林天財理事長主持，許文彬名譽理事長、蘇友辰名譽理事長等出席會議。會中通過本會理事提案及進行會務工作討論。



108/11/15 2019十大人權新聞發布記者會；本會舉辦2019十大人權新聞票選系列活動，於108年11月15日早上10點假立法院中興大樓101會議室舉辦2019十大人權新聞公布記者會，為本年度人權重大事件之總結。本次活動為中華人權協會與李彥秀立法委員共同合辦，李彥秀立委出席記者會並發表相關人權議題；本會出席林天財理事長、許文彬名譽理事長、李宜光理事、蔡靜玫理事、王國治理事、李雯馨監事、劉美男監



事、簡春敏秘書長。感謝本會理監事共襄盛舉熱情參與。

108/11/20 2019人權貢獻獎評選委員評選會議。

108/11/21 第17屆第3次理監事通訊會議。

108/11/23 本會與華霏銀享生活營舉辦樂活公益料理活動。



108/11/28 本會協辦德明財經科技大學學生議會-108學年度社團聯合議事暨評議研習營林天財理事長、柯志堂副主委皆致詞演講。理事長致詞為參與研習營的大專生嘉勉，提出社團運作與人權結合的四大知見，肯定德明科大在柯志堂學務長的提倡下，建構完整

的學生評議會與學生會，落實學生人權精神不遺餘力，並與在場學生共勉，期許他們未來共同為人權努力。



108/12/01 恭賀本會蔡靜玫理事榮獲2019年第三十七屆國家傑出經理人獎（法務類）。

108/12/10 本會於國軍英雄館舉辦「2019人權之夜」，慶祝中華人權協會40週年慶祝大會暨聯合國身心障礙者權利公約之推動發表《守護的力量--中華人權協會四十年奮鬥史》

理事長林天財律師發表協會40年奮鬥史新書「守護的力量」前副總統呂秀蓮、監察院院長張博雅等貴賓均應邀出席，會中進行「2019年度人權貢獻獎」頒獎，肯定並表揚實際從事人權活動者，場面隆重而溫馨。人權貢獻獎頒發獎項包括醫療人權貢獻獎，由台東馬偕紀念醫院偏鄉護肝醫療服務隊獲獎；醫療人權服務獎三名得主為中華民國中醫師公會全國聯合會、中山醫學大學附設醫院、衛生福利部豐原醫院安寧團隊。社會服務人權服務獎為台灣肝臟學術文教基金會。新聞報導人權服務獎為大愛電視台新聞部專題組許斐莉、余國維、萬家宏。



108/12/18 陳建宏主委代表協會受邀國防部海軍司令部召開軍士官申請提前退伍人事評議會會議。

108/12/20 料理網紅我來當



108/12/23 2019東台灣論壇--軍中人權實施現況座談暨參訪；社團法人中華人權協會、法律扶助基金會花蓮分會、花蓮縣律師公會共同主辦。理事長與蘇名譽理事長親赴花蓮參與論壇暨參訪。因軍中是屬於封閉體系，若非內部人檢控，一般人很難知悉軍中內發生之事件，但軍中人權還是需要外界的關心及參與，因此，2019東台灣論壇特別以「軍中人權實施現況」為題，透過參訪悔過室、官兵生活、訓練與工作情形，實地瞭解軍中人權之執行現況，並就近與花蓮地區部隊官兵進行座談，希望透由座談及參訪方式

瞭解軍中執行人權議題所遭遇之困難，並由與會律師以親身接觸及參與之相關案件，提供具體與革建言，共同為軍中人權盡一份心力。



108/12/25 本會聖誕節於「華霏銀享學堂」(捷運小巨蛋站)，與華霏銀享生活館及華山基金會松山區銀髮族共度聖誕佳節。這次活動主要目的是為推廣健康飲食概念以及回饋關懷社會銀髮族群們。



109/01/16 王月蘭女士國稅局行政訴訟上訴答辯(二)狀；呈送最高行政法

院；感謝三位委任律師許文彬律師、李永然律師、羅舜鴻律師(理事長律師事務所律師)大家為協會無私付出。

109/01/22 王月蘭女士國稅局行政訴訟上訴答辯(三)狀；呈送最高行政法院。

109/02/17 第17屆第4次通訊會議

108/02/22 第18屆第1次會員大會



五元銅板讓他活下去 邊境天使笑看生命危飢



泰緬邊境的難民營收容約3000位的學齡前兒童，住處與教室均由竹木簡陋搭就，根本無法擋風遮雨。雖然無家可歸，但他們努力活著，沒有怨恨，展現堅強的生命力！！

五元可讓一個孩子飽食一餐！1500元是他們每個人一年的午餐費，更是孩子們脫因、學習自力更生的開始，誠摯邀請你一起守護邊境天使！！

泰緬邊境兒童難民助養助學方案 衛部救字第1081360937號

劃撥帳號：18501135

戶名：社團法人中華人權協會台北海外和平服務團

捐款帳號：004 (台灣銀行城中分行) 0450 0400 3286

戶名：社團法人中華人權協會 電話：(02) 3393 6900



掃描QRcode 立即捐款





社團法人中華人權協會 捐款芳名錄

人權教育基金捐款

月份	姓名	金額(新台幣)	
10月份	馮怡萍	1,000	
	邱湘燕	100	
11月份	許文彬	20,000	
	陳鄭權	20,000	
	吳育昇	20,000	
	李宜光	20,000	
	陳作範	5,000	
	李孟奎	2,000	
	葛永光	2,000	
	張少騰(建業法律事務所)	2,000	
	馮怡萍	1,000	
	邱湘燕	100	
	12月份	林天財	40,000
		艾多美股份有限公司	40,000
李永然 (財團法人永然法律基金會)		20,000	
吳威志(台中市政府勞工局)		20,000	
高思博		20,000	
陳珮雯		20,000	
李復甸		10,000	
李斐隆		10,000	
李福軒		10,000	
林合民		10,000	
洪紹清		10,000	
徐鵬翔		10,000	
陳建宏 (中華民國中醫師公會全國聯合會)		10,000	
蔡靜玫		10,000	
蔣瑞琴		10,000	

月份	姓名	金額(新台幣)
12月份	魏憶龍	10,000
	蘇友辰	10,000
	徐名駒(金鍾法律事務所)	4,000
	連惠泰	4,000
	楊泰順	4,000
	王國治	2,000
	李雯馨	2,000
	林秋慧	2,000
	查重傳	2,000
	柯志堂	2,000
	徐新生	2,000
	華澤宇 (104法拍網股份有限公司)	2,000
	黃炎東	2,000
	廖國平	2,000
	劉國斯(義勝國際法律事務所)	2,000
	劉衡慶	2,000
	馮怡萍	1,000
邱湘燕	100	

資料提供人:中華人權協會

您的捐款，是我們行動的力量!

中華人權協會（原名中國權協會）自民國68年成立至今，一路走來，無論風雨，有您的支持，正是我們走下去的最堅實力量，希望所有注重人權的朋友能繼續捐款，讓我們在維護人權的路上可以做的更多！做的更好！