

中央警察大學國境警察學系論文研討會

「入出境管理暨安全檢查實務與理論」

論文集



主辦單位：中央警察大學國境警察學系
時 間：民國八十七年三月二十六日

「入出境管理暨安全檢查」學術論文研討會

目 錄

1. 外國人出境義務之履行與執行——德國「外國人法」
中相關規定之評釋…………… 李震山……1
2. 日本之人出國管理制度 …………… 劉進福……19
3. 中共出入境管理法制之研究 …………… 洪文玲……42
4. 從全球觀點談移民控制問題 …………… 蔡庭榕……76
5. 大陸地區配偶來臺居留數額之研究…………… 周友彥、陳振順……110
6. 論英國人出境管理中航運業者之責任…………… 刁仁國……192
7. 日本人出境管理課予運送業者責任之探討…………… 許義寶……205
8. 國境警察、外事警察及「入出境暨移民署」危害防止
任務分配之比較分析…………… 王寬弘、柯雨瑞……222
9. 台灣地區與大陸地區人民關係條例有關刑事規範若干
基本問題之研究…………… 簡建章……256
10. 海關進口貨物通關篩選制度之探討…………… 趙信威……264
11. 從大法官會議釋字第三一三號解釋談民用航空運輸業
者之處罰…………… 張增樑……301

國境警察、外事警察及「入出境暨移民署」 危害防止任務分配之比較分析

王寬弘※ 柯雨瑞※※

目 次	
壹、前言	五、經濟因素
貳、警察機關與「入出境暨移民署」 危害防止任務分配之判斷準據	六、行政機關執行力因素
一、危害不可遲延性（危害急迫性）	七、其他因素
二、強制力經常行使之必要性	參、現行國境警察任務之分析與檢討
三、外國制度之差異性比較	肆、現行外事警察任務之分析與檢討
四、國情及歷史因素	伍、「入出境暨移民署」組織計畫書 中組織任務之分析與檢討
	陸、結論與建議

關鍵字：警察任務、國境警察、外事警察、入出境暨移民署、移民署、國境警察局

※ 本校警政研究所碩士，曾任巡官、組員、中隊長、編審，現任本校國境警察學系教官。

※※柯雨瑞，本校警政研究所碩士，曾任分隊長、警務員，現任本校國境警察學系助教。

筆者兩人前曾將本篇文章發表於國境警察學系於87年3月26日所舉辦之「入出境管理及安全檢查」學術研討會，於會中承蒙多位專家、學者之惠賜高見，會後再進一步蒐集相關資料研議與討論後，作若干之修改與建議。

壹、前言

由於我國經濟繁榮，國際間及兩岸人民往來事務頻繁，所衍生之入出國及移民事務問題，如僞照、變照入出國證件、外來人口入國非法工作、逾期停留及大陸人民偷渡活動等日趨嚴重，乃至在國內僞照、冒用身份證申請護照濫混使用等不法情事，爰有人提出現行境管組織體制及分工作業方式非能因應情勢防範之說。行政院於八十年八月二十二日召開全國治安會報，檢討當前境管問題，以現行境管業務分工，事權分散於外交部、僑務委員會、內政部警政署外事組、外事警官隊、航空警察局、入出境管理局、各地港務警察所及省（市）縣（市）警察機關外事單位等機關（單位）掌理，管理作業自海外審理、國內審核發證、國際線上查驗及入國後之停、居留管理與資料運用等，因權責單位眾多，互不隸屬，實有必要簡併整合現行業務單位，並成立專責機關，將入出國相關作業窗口單一化，以符合簡政便民。內政部便於八十年十月二日第二十九次治安會報中提報「當前境管問題之檢討與建議案之執行情形」，而後展開陸續召集相關單位研討、研擬相關事宜，期間行政院研考會曾於八十二年一月四日函請內政部就「境管局法制化」、「成立警政署國境警察局」、「成立內政部移民署」三替選方案研提利弊得失分析評估報行政院^①。直至今（八十七）年二月，行政院人事行政局綜合計畫處將為期七天的各式全機關考察後，正式提報行政院會決議。根據報導行政與立法部門似乎已取得「成立移民署」的共識，當行政院將「內政部入出國及移民署組織條例」（以下簡稱該機關為移民署）送往立法院審查的同時，內政部也將同步成立籌備小組，以集結戶政司、境管局、外交部、僑委會、警政署外事組等機關單位的幕僚菁英方式，負責移民署成立的前置作業^②。

一般行政危害防止任務分配，主要是就警察機關與一般行政機關間

① 內政部86年2月研提之「內政部入出國及移民署組織計畫書」。

② 延宕十年，移民署即將誕生，台灣時報，87年2月2日第4版

如何分配危害防止任務^③而言，我國警察規制受德、日影響甚深，二次世界大戰後，德、日兩戰敗國受佔領國政策之影響，警察防止危害之任務接受到重分配的命運，主要是將衛生、建築、環保、勞動、稅務等昔日行政警察事務權限，劃歸一般行政機關，這種轉變在德國被稱為脫警察化（Entpolizeilichung）或警察除權化^④。而依「內政部入出國及移民署組織計畫書」，成立「移民署」之緣起係「建立以服務為導向的行政機關，將入出國管理業務自警政體系劃出」。

是否將入出國管理業務自警政體系劃出成立移民署？本文以為，宜考量入出國管理業務與警政業務之關係，若欲劃分如何為之？現階段有無必要自警政體系劃出？本文以學者李震山所提之：一、某危害之防止在時間上是否具有不可遲延性（危害是否有急迫性）；二、危害防止之執行是否應經常使用強制力，為警察關與一般行政機關危害防止任務分配之判斷準據，並加入一些其他之考量因素，進而依此分析、檢討與未來移民署業務相關連之國境警察、外事警察任務，並就內政部入出國及移民署組織條例草案所列任務分析、檢討，有關國境、外事、境管業務危害防止任務分配是否得宜，最後提出本文見解與建議。

貳、警察機關與「入出境暨移民署」 危害防止任務分配之判斷準據

「危害防止」既是國家重要職能與任務，而國家分官設職，在組織上必須求和諧、有效率，不能等個案發生再逐一審酌分配，必須在組織

③ 筆者在探討兩者之任務分配時，亦常以下之執行類別作反覆考量，期使能較週延。機關間之執行類別約可分為：1、行政機關自設駐衛警，有關規劃、管理、監督、執行皆由一機關完成；2、行政機關下設專業警察機關，完成某些行政機關部分危害防止任務；3、警察以「專責協助」方式執行，即規劃、管理、及監督統由一般行政機關處理，遇有強制執行者交由警察機關處理；4、警察以「聯合取締（查緝、檢查）」方式執行；5、警察以接受「委託」方式執行，即警察以「職務協助」方式執行，即規劃、管理、監督由一般行政機關處理，遇有強制執行者，先行自行執行，能力不足者，請求警察機關協助；以上參閱，李震山，警察任務法論，登文書局，87年3月增訂四版，第58至64頁。

④ 李震山，前揭書，第44頁。

成立當初則在其組織法上明確賦予特定管轄與任務，以為執行之法律依據，然因危害防止任務分配間之標準，確不易尋獲。事實上皆有其疏漏之處，學者李震山提出兩個分配標準，足資參考。其一，某危害之防止在時間上是否具有不可遲延性（危害是否有急迫性）。其二，危害防止之執行是否應經常使用強制力。若此兩標準同時存在，該危害之防止則應賦予警察，其餘原則上交由一般行政機關負責之，若一般行政機關在執行中確有困難者，在依輔助性原則及職務協助原則由警察機關介入，以防危害防止任務產生疏漏，影響人民權益⁵。本文除了上述之分配標準外，另外並以先進國家制度之比較、國情、歷史、行政機關之執行力、經濟因素及其他因素等綜合考量，作為任務分配之標準。

一、危害不可遲延性（危害急迫性）

危害的型態或種類極多，有具體與抽象、可預見及不可預見、地域性或超越地域性、及顯見的與隱藏的危害之別。但此處所論之急迫性危害，係指我們依經驗與事實，在日常生活中，有些危害必須當場制止，方足以避免或擴大對公共安全或秩序之滋擾，此類危害在發生時間上大多無可預見性，因而其防止具有不可遲延性者，應於立法之初即劃歸警察機關負責，因為以警察之機動性及全天候值勤，方足以防止該類危害，譬如，集會遊行所造成之危害。反之，危害產生是可預見，但以長時間預防或制止措施即可生效的，則由一般行政機關負責，譬如，汽機車之發照、管理等工作亦屬防止交通之危害，但危害尚未產生，無急迫性，以管理、監督等預防性措施行之則可，但汽機車使用道路之違規，則需立即處理，其危害則由警察防止之。危害急迫性與危害防止不可遲延性，是為所需考量標準之一。

二、強制力經常行使之必要性

消極干預行政與積極福利行政最主要區別在於，前者經常需使用國家強制功能，亦即警察權力，後者則以不具強制力性質之公權力為手段，譬如，監督、管理，其大多數在辦公室內即可完成，縱需必要時使用強制力，亦可循請求警察機關協助之途徑為之。國家之所以將強制權大

⁵ 參閱李震山，前揭書，頁46至47頁。

多賦予警察機關，首先應是著眼於效率層面，因為其有能力在任何時間、地點採取直接強制措施，能快速防止危害。譬如，警察為達成其保護個人之生命、身體、財產與維持公共安全及秩序之任務，必須經常實施即時強制，由於即時強制措施之發動，或對國民之身體加以拘束，或侵入其住宅，或處置其財產，對人民之自由、權利有極大之影響。

此外，由於人民依據法令或處分，負有遵守或履行義務之責任，惟若人民不遵守或不履行義務之內容，行政機關即不得不求諸非常的強制手段，以力促其實現，亦即行政機關需具行政強制執行力，方能達到行政之目的。行政機關之行政強制執行在外形上可分為代執行、罰鍰及直接強制，直接強制係前二種強制方法無法或難以達到目的或不能及時執行之虞時由行政機關直接實施強制^⑥。

不論是即時強制或是直接強制，都需要藉體力及其幫助物及武器，對人或物為干涉。所謂「體力干涉」係指：對人或對物所施任何直接具體之干涉。所謂「體力之幫助物」特別係指：銬鏈、噴水器、阻具、警犬、警馬警備車、刺激物、麻醉劑及特定爆炸物。所謂「武器」係指：警棍、手槍、左輪槍、長槍、連發手槍及手榴彈等^⑦。因直接強制與即時強制，屢涉及射擊武器或其他警械之行使，宜由有特殊專門訓練及裝備之警察機關行之，一般機關似不宜亦不易行之，以保障人民權利。

事實上，前述兩要件合併考量，將使危害防止任務分配更具實益，若將兩要件再細分為正、反兩項，可交叉分析如下：

- A. 危害有急迫性且防止具不可遲延性。
 - B. 危害無急迫性。
 - C. 必須經常使用強制力（強度大之強制力）。
 - D. 無須或無須經常使用強制力（或使用強制力為單純有利於當事人）。
- A+C：a. 純粹干預性，譬如集會遊行、槍砲彈藥刀械管制，宜分配給警察。

^⑥ 城仲模，行政強制執行序說，收錄於氏著行政法之基礎理論，三民書局，80年10月增訂出版，第267頁。

^⑦ 參考德國聯邦與各邦統一警察法標準草案第三十六條規定，引自李震山前揭書第48頁。

b.非純粹干預性，譬如，消防滅火工作可分配給警察或一般行政工作。

A+D：如緊急傳染病防制宜分配予一般行政機關。

B+C：如建管、環保等取締性工作，宜分配予一般行政機關。

B+D：如戶籍行政、外籍人事管理等，宜分配予一般行政機關。

就危害防止任務分配而言，A+C與B+D兩範圍較易釐清，A+D與B+C兩部分則較難截然劃分，後二者原則上宜分配予一般行政機關，但亦不排除在例外時委由決策者或立法者，依時空因素決定之可能性。其可從分權原理、執行能力、經濟效能、人民期望等諸方向考量，並為自己決定負決策上之責任。此外，重大天然或人為突發性災害與事故之危害防止，宜另有規定可循，以適應實際狀況。

前述任務分配之準據，以兩要件重合考量為重點，不宜單就危害不可遲延性或強制力經常行使之必要性個別考量，因恐顧此失彼^⑧。且仍需就其他準據為考量。

三、各國制度之差異性比較

入出國管理及移民等主要業務職掌各國制度之差異性比較分析表^⑨

業 國 務 家	入出國證 照查驗	外國人之 居留、停 留、定居 管理	歸化	逾期居、 停留外國 人之查緝	逾期居、 停留外國 人之收容 及遣返	非法外勞 查緝	非法外勞 收容、遣 返	商港、機 場安檢
美國	司法部移 民局	移民局	移民局	移民局	移民局	移民局	移民局	
德國	國境警察	外國人局	歸化局	外國人 局、各邦 警察	各邦警 察、國境 警察(協 助)	外國人 局、各邦 警察	各邦警 察、國境 警察(協 助)	海關

⑧ 李震山，前揭書，第48至49頁。

⑨ 參閱內政部86年2月研提之「內政部入出國及移民署組織計畫書」；李震山，德國入出境管理之法制與執行，中央警察大學八十一年五月三十一日國境警察學系學術研討會論文；刁仁國，英國外人入出境管理之法制與實務，中央警察大學八十一年五月三十一日國境警察學系學術研討會論文；李震山譯，德國外國人法-----居留許可之核發與延長，中央警察大學新知譯粹第9卷2期，61頁。

業 國 務 家	入出國證 照查驗	外國人之 居留、停 留、定居 管理	歸化	逾期居、 停留外國 人之查緝	逾期居、 停留外國 人之收容 及遣返	非法外勞 查緝	非法外勞 收容、遣 返	商港、機 場安檢
日本	法務省入 國管理局 ^⑩	入國管理 局	入國管理 局	入國管理 局、警察 (協助)	入國管理 局	入國管理 局、警察 (協助)	入國管理 局	民間公司
英國	內政部移 民局	移民局	移民局	移民局、 警察(協 助)	移民局、 警察(協 助)	移民局、 警察(協 助)	移民局、 警察(協 助)	
韓國	法務部出 入國管理 局	出入國管 理局	出入國管 理局	警察	出入國管 理局	警察	出入國管 理局	警察
新加坡	內政部移 民廳	移民廳	國民登記 局	移民廳、 警察(協 助)	移民廳	移民廳、 警察(協 助)	移民廳	警察
泰國	內政部警 察廳移民 總局	警察廳移 民總局	警察廳移 民總局	警察廳移 民總局	警察廳移 民總局	警察廳移 民總局	警察廳移 民總局	警察廳移 民總局
越南	內政部公 安廳出入 境管理局	公安廳出 入境管理 局		公安廳出 入境管理 局	公安廳出 入境管理 局	公安廳出 入境管理 局	公安廳出 入境管理 局	公安人員
菲律 賓	司法部移 民局	移民局		移民局、 警察(協 助,須會 同移民 官)	移民局	移民局、 警察(協 助,須會 同移民 官)	移民局	警察
南非	內政部移 民局	移民局	移民局	移民局、 警察(亦 為當然權 責單位)	移民局、 警察(收 容於警察 機關)	移民局、 警察	移民局、 警察(收 容於警察 機關)	
印尼	司法部移 民局	移民局						

⑩ 日本之入國警備官並非治安機關之警察人員，而係隸屬於法務省之職員，以上參閱劉進福，中日兩國外人居留管理之研究及其比較，中日關係研究會，民國 80 年，頁 287。

業 國 務 家	入出國證 照查驗	外國人之 居留、停 留、定居 管理	歸化	逾期居、 停留外國 人之查緝	逾期居、 停留外國 人之收容 及遣返	非法外勞 查緝	非法外勞 收容、遣 返	商港、機 場安檢
加拿 大	移民部	移民部		移民部、 警察(協 助)	移民部、 警察(協 助)	移民部、 警察(協 助)	移民部、 警察(協 助)	
巴拉 圭	內政部移 民局	移民局	證照處 (警察機 關)	移民局、 警察(協 助)	移民局、 警察(協 助)	移民局、 警察(協 助)	移民局、 警察(協 助)	警察、毒 品署
法 國 ^①	聯邦國境 警察	地方警察		警察	警察			

由上表可得知，我國目前之制度與法國、泰國與越南相近且與德國類似；大抵而言，美、英、日等國之移民機關均已脫警察化。就德、法兩國而言，其中需注意的是德國之外國人局，在整個入出境管理制度中，僅其居、停留管理這個環節，無須警察介入^⑫，其他環節，不論是各邦地方警察或聯邦國境警察，均有實際執行境管之工作^⑬。法國之境管制度，則與我國相同，均由警察機關執行。以上之分析，可知歐陸之德法，警察機關介入境管工作之程度是非常深的。若就境管之業務作微觀，取締非法入境外國人之方面，除了美國係由移民局完全掌理外，大都需要藉助警察之查緝；在考量境管之任務分配時，從各國制度面比較之結果，警察在境管工作上，其佔有非常重要之地位（美國是較例外的）；另一個結論是境管工作由警察機關執行，並不意味即非先進國家^⑭，如法國之外國人居停留管理是由警察執行，其仍是保有先進國家之國際

① 法國之境管資料，係訪問本校曾留學或去過法國之教授後，所得之資料。法國機場之證照查驗由聯邦國境警察執行，各地方警察負責外國之居停留管理，外國人若欲延長居留，係向警察機關辦理，我國目前之制度即是如此，上述法國資料雖係訪問所得，文責由筆者負責。

⑫ 德國之居停留管理則完全由各邦之外國人局負責處理。參閱李震山，前揭書，第240頁。

⑬ 需要強制遣返時，則由地方之警察配合國境警察來作為。參閱李震山，前揭書，第240頁。

⑭ 「境管工作是否由警察機關執行」、「國力之強與弱」、「國際形象好或壞」數個變項之間，是正相關或負相關，強度有多少？恐須用科學統計實證之方式來驗證，而非僅憑臆測。

強勢地位，並未有警察國家之嫌。我國是大陸法系之國家，在採行、模仿外國相關之制度時，尤其涉及到需要警察介入執法之相關制度時，歐陸國家是可供我國學習的。這是一味言入出國管理脫離警政體系有助國家形象提升者所應認識，事實上，有助國家形象提升重點在於執法者之服務態度、素質而非其由何機關辦理。

四、國情及歷史因素

由於兩岸現之經濟差異大又兩岸仍處於敵對之狀況，大陸地區人民非法入境情形嚴重，這些大陸偷渡客不管係居於政治因素或經濟因素或其他因素偷渡¹⁵，均對社會影響甚大，尤其治安方面，自七十六年迄今大陸地區人民非法入境緝獲收容人數為三五、七一〇人，遣返人數為三四、九〇二人詳如下統計表。而外國如德國人、出境雖設有相關移民官署（外國人局），但其入、出境之證照查驗仍由國境警察辦理，若由地方警察或外國人局查獲之不法居留者，亦由國境警察協助遣返，在等待遣返與申請庇護開始之食宿、管理接由國境警察負責，而為因應兩德統一，國境更易，及一九九三年元月歐市國家間廢除邊境檢查業務，一九九二年四月一日聯邦國境警察組織大幅調整，原屬聯邦交通部知航空安全部分業務亦納入聯邦國境警察其體系¹⁶。是故，國情及歷史之時、空因素亦為分析此危害防止任務分配所需考量的標準之一。

¹⁵ 在「入出境暨移民署」組織計畫書所揭示之任務，筆者認為下列之問題要加以注意：1、有關大陸地區人民非法入境查緝、收容、遣返。2、非法外勞之查緝、收容、遣返。3、外僑之戶口查察及外人收容、遣返。有關之任務分配，在下文將深入分析，此處，擬提出大陸地區人民非法入境查緝、收容、遣返之相關數據，作為證明移民官員是否有能力執行大陸地區人民非法入境查緝？從表中，非常清楚地可看出移民官員恐力有未逮，心有餘而力不足，因為數以仟計之大陸偷渡客，必須仰賴警察機關落實戶口查察方能奏效。

¹⁶ 李震山，德國人出境管理之法制與執行，中央警察大學八十一年五月三十一日國境警察學系學術研討會單行本第2、3頁。

大陸地區人民非法入境收容、遣返人數統計表

年 度	緝獲收容人數	遣返人數	備 考
76	762	760	
77	2260	1978	
78	3384	3664	
79	5626	5057	
80	3998	4409	
81	5446	3445	
82	5944	5986	
83	3216	4710	
84	2248	1427	
85	1649	2250	
86	1177	1216	
合 計	35710	34902	

(資料來源：入出境管理局，統計至86年12月31日止)

五、經濟因素

所謂「經濟因素」係指成本效益，即方法與手段之間的利益衡量，以較小之代價得到較大之成果。有關經濟因素自人力資源與所需經費觀之，依移民署組織草案計畫書，根據現有人力、工作負荷、業務成長及移民署成立後新增之業務加以推計移民署所需人力為一、二三人至一、四四九人（入出境管理局為六九一人，含正式編制人員四四三人，約聘八三人，約僱一六五人）¹⁷。至於移民署成立後年度所需經費概估第一年為一、四一八、六二八千元，第二年為一、四八三、八八一千元，第三年為一、五七〇、四二八千元，第四年為一、六四〇、七二二千元，第五年為一、七〇七、一二一千元¹⁸。以國家發費如此之經費與人力是否即可完成其行政目的？另國家是否需發費如此之經費與人力始可完成此行政目的？其中有無業務勿需移由移民署辦理較為經濟？亦是分析此危害防止任務分配所需考量的標準之一。

¹⁷ 移民署組織計畫書第44至47頁。

¹⁸ 移民署組織計畫書第71頁。

移民署成立後年度所需經費概估表

第一年	1418628000元（約14億）
第二年	1483881000元（約15億）
第三年	1570428000元（約16億）
第四年	1640722000元（約16億）
第五年	1707121000元（約17億）

六、行政機關執行力因素

公權力之是否伸張，其指標為其執行力之多寡，行政機關之效能評比其公權力之執行力亦是重要指標。以前述自七十六年迄今大陸地區人民非法入境緝獲收容人數為三五、七一〇人，遣返人數為三四、九〇二人，及經行政院勞委會核准引進之外勞，累計至八十四年十二月止，共三一四、八七三人，行方不明一八、六三一人，估計非法工作仍有二九、八五二人^⑮，每年查處之非法停居留外僑人數逐年增加，平均每年有二萬五千人左右^⑯。

以移民署計畫成立四個事務處（北、中、南、東區），不普遍之組織結構是否有查察取締遍及各地之大陸人民偷渡客及非法外勞能力，若無此執行力是否將引伸導致為社會問題，是故執行力之因素考量，亦是分析此危害防止任務分配所需考量的標準之一。

七、其他因素^⑰

危害防止任務分配間之準據，確不易尋獲，致難以分配最適宜，警察機關與「入出境暨移民署」危害防止任務分配之判斷準據，除上述外，另有自秩序、法益、性質等方面探討如下：

1、由警察機關負責法律秩序，一般行政機關負責人類共同生活基

⑮ 黃藻鏡，設置「國境警察局」之必要性與組織構想一兼評估「內政部入出國及移民署」效益，第36頁，收錄於八十六年四月二十九日中央警察大學國境警察學系論文研討會論文集。

⑯ 移民署組織計畫書第40至41頁。

⑰ 李震山，前揭書，第47頁。

本規範有關之社會秩序。

- 2、或將絕對法益保障，由擁有強制力之警察機關負責，而由一般行政機關負責相對法益之保障，其只需以管理監督或給付方式即可達成。
- 3、或將治安性質工作歸警察機關，非治安性質之行政工作，委由行政機關。

參、現行國境警察任務之分析與檢討

一、現行國境警察任務之分析

有關國境警察之涵義，梅可望氏指出：「在國家邊境服務者，為國境警察，美國的國境巡警隊（Border Patrol）屬之。」²²；警察大辭典：「國境警察乃是管理出入國境及警備邊疆的國家警察。」²³

綜合言之，國境警察者，乃係基於國家之統治權，對於國境地區內與中外國人及其有關事務、物品，依法加以警戒保護與管理之警察作用也。分述如下²⁴：

（一）、基於國家之統治權：

對於所轄的土地及人、事、物等，國家有其管轄權，為世界各國所公認。而國家行政部門之行政作用，是基於統治權而行使，警察是行政部門中一部分，而國境警察又屬整體警察的範圍內，故其行政作用是基於國家的統治權。

（二）、工作是以法律為依據：

現在強調民主法治的時代，一切以人民有關的權利義務關係，皆須有法律之依據，係所謂依法行政（Administration according to the Law）的理念。警察所負之職責任務，常與人民權益息息相關，警察作用是國家行政作用的一部門，故一切警察行為皆以法律為依據。

²² 梅可望，「警察學原理」，桃園：中央警官學校，民國七十六年十二月，頁二十五。

²³ 警察大辭典，桃園：中央警官學校，民國六十五年九月，頁五六四。

²⁴ 邱華君，國境警察設置之研討，警學叢刊第十八卷第四期，民國七十七年元月，頁十九。

(三)、就本質而言：

國境警察與交通、消防、外事、刑事、保安等各種警察的本質相同，只是職責不同而已。

(四)、就業務處理之對象而言：

以中、外國人與邊疆領域爲其主要對象。

(五)、就業務之範圍爲：

1. 保護方面：包括對於中、外國人身體安全與財產之保護，平時戰時外國人之協助、照護與服務。
2. 管理方面：包括對於中、外國人之出入境管理與依國家安全法規定之對人出境人員、物品及運輸工具之安全檢查。
3. 警戒方面：包括對防止領土被他國侵入之警戒，如德國之國境警察²⁵任務是，然我國目前尚未正式設置「國境警察」，僅於國家安全法第四條規定人出境安全檢查由警察或海岸巡防機關負責，有關警戒方面目前實務上，機場、商港區及航空器、船舶或其它運輸工具之安全、警戒與檢查由警察機關負責，至海岸管制區則由國軍海防部隊負責。

依警察法第五條規定，「國境警察」係執行關於出入國境及警備邊疆之治安工作者，其屬全國性警察業務之一；惟政府遷台以來，實務上迄未成立國境警察專責機構，民國七十六年七月十五日解嚴後，隨著機場、港口安全檢查工作移撥由警察機關接辦以來（原由警備總司令部辦理），國境警察有關業務係分由左列單位負責²⁶：

1. 安全檢查業務之規劃、督導——內政部警政署安檢組。
2. 人出境許可事宜——內政部警政署人出境管理局。
3. 證照查驗工作——目前各級警察機關之外事警察單位兼理。
4. 機場安全檢查——航空警察局。
5. 商港（含商港內之漁港）安全檢查——各港務警察所。
6. 各縣市漁港安全檢查——各縣市警察局。

²⁵ 另外參閱李震山，德國人出境管理之法制與執行，中央警察大學國境警察學系論文研討會，民國81年5月30日，頁12。

²⁶ 蔡庭榕，人出境安全檢查之研究，（桃園：中央警察大學出版社，民國82年），頁62。在此作用之下，國境警察人員，則有下列管理事項：

7. 港澳以外海岸線之安全檢查與管制——海岸巡防司令部負責。
8. 距海岸線六浬內之海面有關安全檢查——內政部警政署保安警察第七總隊。
9. 貨櫃安全檢查——內政部警政署保安警察第三總隊。

綜上所述，再考察警察法第五條第三款之規定，大約可整理歸納得知國境警察之任務有二：一、為出入國境之管理；²⁷二、為警備邊疆²⁸。

二、現行國境警察任務之檢討

以下，本文擬就危害任務分配的若干個準據，逐一地檢討國境警察之任務。以下之各表，本文均用相同之評定標準模式。本部份，係為現行國境警察任務之檢討：

- 27 1. 人之管理：屬於該項工作者，為出入國境之人員的證明、護照查驗。而依照國際公法、私法及國家安全法及施行細則暨相關法規為依據。
2. 物之管理：為國境地區之緝私、查驗偷漏、及違禁物品的沒收，而依據有關經濟及其他相關法令和政府之規定執行。
3. 事的管理：為對於國境地區之安寧秩序之維持，及違法犯紀人員之逮捕與審訊。其執法以警察有關刑事與行政法令為依據。

以上參閱蔡庭裕，入出境安全檢查之研究，前揭書，頁63。另一個問題是入出國管理係為國境警察或外事警察之業務，論者見解不一，本文採用警察法第五條第三款之見解，前揭條款係將管理出入國境及警備邊疆規範為國境警察業務；同條第二款則規範保護外僑及處理涉外案件為外事警察業務。綜上所述，假若僅單係就法律規範面而言，入出國管理似應為國境警察之業務。

- 28 在此前提之下，國境警察人員，應擔起下列工作：

1. 國境線上之警備：即在國境線事先的防範和制止事故之發生，而從事警戒準備、防止敵人之入侵行為。
2. 防止間諜之滲透：邊境乃國家的觸角及防止外人侵入之要地，常有國家之軍事設施，而敵人最先登陸的也大多是邊境，故他國常會派間諜來滲透，以搜集對我不利之情報，提供其國家作滲透有利條件，故不得不防範之。
3. 防止非法出入境：一些不法之徒，因不循正常管道出入國境，因此，常從邊境非法出入國境，且他們或許在邊境從事非法工作（如走私、販毒），而不得不以非法出入境，因之，為防止不法分子以非法出入國境，破壞社會秩序及經濟發展和國家安全，必須防止之。

以上參閱蔡庭裕，入出境安全檢查之研究，前揭書，頁63。

現行國境警察主要任務之檢討

標準	危害具有急迫性且防止具不可遲延性(程度差異性)				必須經常使用強度大的強制力(程度差異性)			
	高度	中度	低度	無	高度	中度	低度	無
商港安檢 ²⁹			○				○	
漁港安檢			○				○	
貨櫃安檢 ³⁰			○				○	
機場安檢 ³¹			○				○	
境管局派駐國外負責入國審核業務(入境審理)				○				○

- ²⁹ 請另參閱洪文玲，漁港安全檢查之研究，中央警察大學國境警察學系學術研討會論文，民國82年3月，頁26。
- ³⁰ 目前海運進口貨櫃走私之模式，略可分為五種走私模式：1、碼頭（港區）部份之走私。2、碼頭至碼頭轉運部份之走私（包含轉口櫃之走私）。3、碼頭至進儲貨櫃集散站途中之走私。4、內陸碼頭至碼頭轉運走私部份。5、貨櫃集散站走私部份。以上參閱陳文卿，海運進口貨櫃安全檢查理論與實務，（台北縣：內政部警政署保安警察第三總隊印行，民國八十六年十月），頁78--92；張國治，我國海運進口貨櫃走私犯罪之研究，中央警察大學犯防所碩士論文，民國86年6月，頁94--108。綜上所述之五種走私模式，其危害（諸如武器、毒品）均具有不可遲延性。
- ³¹ 本文另參閱許連祥，「我國機場查緝毒品之現況與展望----以中正機場為例」，中央警察大學國境警察學系學術研討會論文，民國83年5月，頁13--31。

標準	危害具有急迫性且防止具不可遲延性（程度差異性）				必須經常使用強度大的強制力（程度差異性）			
本國人入出境許可				○				○
入出境資訊作業管理 ^⑩				○				○
大陸人士非法入境之查察取締			○			○		
大陸人士非法入境之收容、遣返			○			○		
港澳（漁、港口）以外海岸線之安全檢查與管制			○				○	

（*代表某一業務具有較多某一標準特性，以下各表相同）

(一)安全檢查類：

行政機關為達成行政目的，經常有以「檢查」為手段者，可稱為行政檢查。行政檢查有屬服務性、給付性等非權力行為，當然亦有與人民自由、權利、財產有關而具干預性質之檢查措施。而其檢查之目的有些僅在蒐集資料，屬於行政調查性質，有些是受檢對象，係因下令處分而負有受檢查之義務，其不履行，得對其身體、財產加諸實力，具有直接強制性質，有些則直接依法令負有義務，而無須行政處分介入，而即時施行之直接強制處分^⑪。學者吳庚氏認為國安法第四條之安全檢查，若

^⑩ 本國人入出國資料及國際機場、港口旅客通關檢查資訊作業由入出境管理局國際機場旅客入出境資料處理中心負責；外國人入出國資料原為台北市政府警察局電子資料作業組負責，自84年6月1日移撥警政署資訊室掌理。以上參閱前揭之「內政部入出國及移民署組織計畫書」，頁8；另參閱黃藻鏡，前揭文「設置國境警察局之必要性與組織構想——兼評估內政部入出國及移民署效益」，頁29。

^⑪ 李震山，前揭書，第243頁。

需強制，屬直接依法令所負之義務，而無須行政處分介入，可即時施行強制處分³⁴。在商港、漁港、貨櫃、機場之安全檢查方面，就危害性與強制力行使上，其程度較屬於低度性質，然具檢查、干預、預防、強制、即時的性質；此外，並考量兩岸之政治對立，從國情、歷史³⁵因素考量，似宜歸屬國境警察。

(二)國境線上之入出境審理與許可：

此部份容在後文之「入出國及移民署組織計畫書中組織任務相關問題分析」部份一併探討，以避免重覆分析。

(三)大陸人士非法入境之查察、收容、遣返：

此部份容在後文一併探討，以避免重覆分析。

(四)港澳（漁、港口）以外海岸線之安全檢查與管制

從就危害性與強制力行使、國情歷史、行政機關之執行力等因素考量，顯而易見的，應歸國境警察執行為宜，且德國亦由國境警察執行；目前，本項國境警察業務，係由海岸巡防署協助執行³⁶。

肆、現行外事警察任務之分析與檢討

一、現行外事警察任務之分析

學者對外事警察之定義，係以負責外國人管理業務為主要工作內容。而外國人管理之內容，有主張並非僅限於機場、港口之入出境證照查驗而已，其內容實應自外國人向居留國之駐外使領館申領簽證起，經機場、港口之證照查驗，及入境後之居、停留活動，包括外僑登記、外僑遷徙、外僑戶口查察、居停留之延長申請、收容及遣返等，乃至出境為

³⁴ 吳庚，行政法之理論與實用，81年9月初版，第386頁。

³⁵ 在解嚴前，安檢係由警備總部負責，解嚴後，由國境警察接掌。

³⁶ 海岸巡防機關在性質上係屬國防機關，國防機關在平常時期介入治安是否妥適？頗有爭議，因此，許文義氏曾為文從1、憲法規定；2、軍警角色；3、實務需求等三方面探討其妥適性。參閱許文義，論國家安全法中安全檢查規定之妥當性，中央警察大學國境警察學系學術研討會論文集，民國八十二年三月二十五日。

止之一切活動內容，皆屬外國人活動之範疇³⁷。目前，外事警察之業務，就警政署外事組而言，依「內政部警辦事細則」第十一條之規定如下³⁸：

1. 關於保護外國使領館、外國駐華機構及其官員安全維護之規劃督導事宜。
2. 關於外國元首、顯要訪華、國際性會議及代表安全維護之規劃督導事宜。
3. 關於涉外案件處理之規劃督導事宜。
4. 關於僑防業務之規劃督導事宜。
5. 關於外國人居（停）留管理之規劃督導事宜。
6. 關於外國人收容管理及遣返之規劃督導事宜。
7. 關於出入國境證照查驗登記之規劃督導事宜。
8. 關於外籍海員、機航人員登岸管理之規劃督導事宜。
9. 關於核發警察紀錄證明書之規劃督導事宜。
10. 關於促進國際警察合作之警察人員相互考察、訪問，交換資料、出席國際性警察會議之規劃督導及接待事宜。
11. 關於其他外事警察業務事項。

³⁷ 劉進福編著，外事警察學，（桃園：中央警察大學出版社，民國86年8月修定版），頁3。劉氏認為外國人管理之內容，已延申到外國人向居留國的駐外使領館申領簽證部份；隨著上述之定義，外事警察之業務，似亦以涵蓋至「入境前之護照或簽證之核發」。李震山氏所稱之入出境管理，則係指針對入出一國國境之人、物（包括物及交通工具）所施行措施之總稱，若就整體性而言，入出境管理制度應包括入境前之護照或簽證之核發，入出境當時之國境管理，入境後之居停留管理。刁仁國氏認為入出境管理可區分為4種定義，1、最廣義：同李震山氏之整體性之入出境管理制度之定義。2、廣義：入出境當時之國境管理、入境後之居停留管理。3、狹義：入出境當時之國境管理。4、最狹義：僅指國家所設得以出入之場所，如機場、港口之證照查驗。以上參閱1、李震山，「論入出境管理之概念與範疇」，警專學報8期，民國84年6月，頁207。2、刁仁國，「入出境管理範圍與事權分配初探」，中央警察大學國境警察學系學術研討會論文，民國85年3月26日，頁2--3。

³⁸ 內政部警政署編，警察法令輯，「內政部警政署辦事細則」，民國76年，頁10。轉引自劉進福，前揭書外事警察學，頁30，註一。

就各縣市警察局外事課之職掌而言，敘述如下³⁹：

(一)管理方面

- 1、外僑居留證之申請、核發、戶口查察、遷徙登記事項。
- 2、外僑出境登記、延長居留之申請審核事項。
- 3、外人短期停留之管理。
- 4、外僑戶口查察資料之整理紀錄輸入電腦與保管事項。
- 5、外人申請入山證之核發及轉呈警政廳發證事項。
- 6、外事表報之填發、外事文件之編譯擬辦及轉送事項。

(二)涉外事件方面

- 1、涉外民、刑案件及外人違反社維法案件之處理協助事項。
- 2、外國駐華大使館及外籍機構之保護事項。
- 3、外僑住宅之安全預防、僱用員工之登記考核。
- 4、涉外竊案、汽車肇事之調查協助、語言通譯事項。
- 5、外僑請求服務事項。
- 6、臨時特種勤務之派遣（如外國元首、高級官員訪華之特別警衛勤務等）。

二、現行外事警察任務檢討

茲將外事警察較主要之任務，用前揭之四種指標逐一加以檢驗，詳如下表：

現行外事警察主要任務之檢討表

標準	危害具有急迫性且防止具不可遲延性(四種程度差異性)				必須經常使用強度大的強制力(四種程度差異性)			
	高度	中度	低度	無	高度	中度	低度	無
外事警察業務								

³⁹ 縣市警察局組織辦法，外事課職掌部份，轉引自劉進福，前揭書外事警察學，頁30，註5。

標準	危害具有急迫性且防止具不可遲延性(四種程度差異性)				必須經常使用強度大的強制力(四種程度差異性)			
涉外民、刑案件及外人違反社維法案件之處理協助事項			○				○	
外國人居(停)留				○				○
外國人戶口查察				○				○
非法外國人查緝			○			○		
非法外國人收容、遣返			○			○		
出入國境證照查驗			○					○
非法外勞查緝			○			○		
非法外勞收容、遣返			○			○		

(一)涉外民、刑案件及外人違反社維法案件之處理協助事項：

本部份係警察之本質任務，故宜歸屬於警察掌理，殆無疑義。

(二)外國人入境本國後之居(停)留管理：

此部份容在後文之「入出國及移民署組織計畫書中組織任務相關問題分析」部份一併探討，以避免重覆分析。

(三)非法外國人之查緝、收容、遣返：

此部份容在後文一併探討。

(四)出入國境線上之證照查驗⁴⁰：

此部份容在後文一併探討。

伍、「內政部入出國及移民署組織計畫書」 中組織任務相關問題之分析

一、成立緣起

「內政部入出國及移民署組織計畫書」(以下將上述機關簡稱為移民署)於境管與警察業務分工之必要性部份指出⁴¹：

- 1、境管與警察工作性質不同。
- 2、警察業務宜單純化，專責治安維護與交通管理。
- 3、建立以服務為導向之境管行政，免除警察國家之譏評。
- 4、符合實際需要，順應世界潮流。
- 5、境管與警察業務互補。
- 6、擴大境管領域，健全專業發展。
- 7、建立全民參與防治犯罪之責任。

二、移民署掌理業務部分

移民署係以內政部警政境管局之架構為基礎，歸併相關機關之業務與人力，再預估新擴增業務及人力，分述如下⁴²：

(一)、境管局現行業務全部移撥：

- 1、人民入出國政策之研擬、法規之擬定、宣導及執行事項。
- 2、人民入出國許可事項。
- 3、在臺灣地區無戶籍人民之停留、居留、定居事項。
- 4、人民違法入出國之處理事項。

⁴⁰ 有警察論者主張：國境線上之證照查驗業務，因其係在國境線上，似宜歸屬給國境警察為宜；前揭論點，係以入出境之國境線為劃分標準。入境後之居停留管理，似宜分配給外事警察，入境前與入境時之管理，似宜分配給國境警察。亦有論者反對上開之見解，認為國境線上之入出境管理，即應分配給外事警察。

⁴¹ 同前揭之內政部入出國及移民署組織計畫書，頁16--18。

⁴² 前揭之內政部入出國及移民署組織計畫書，頁27--30。

- 5、入出國業務之督導、教育訓練、風紀考核事項。
- 6、社會保防及違反入出國事證資料之蒐集事項。
- 7、全國人出國資料處理及國際機場、港口旅客通關檢查之資訊作業與系統管理事項。
- 8、促進與各國人出國管理機關之合作、聯繫事項。
- 9、人民入出國證照查驗之交辦事項。
- 10、其他有關入出國管理事項。

(二)、僑務委員會業務移撥部份

入出境服務科業務職掌全部移撥：

- 1、華僑申請人出國輔導。
- 2、有關華僑入出國資料彙編、統計。
- 3、華僑入出國法令研究、協調及建議改善。
- 4、回國華僑辦理居留手續輔導。
- 5、其他有關華僑入出國服務等事項。

移殖科業務職掌部份移撥：

- 1、協辦人民出國移殖、辦理歸僑出國、華僑回國長期居留戶籍登記等輔導。
- 2、有關華僑國籍事項。
- 3、協辦各國移民法令之調查研究。
- 4、其他有關協辦移殖等事項。

(三)、戶政司

人口政策科業務職掌部份移撥：

- 1、移民政策、法規之規劃實施事項。
- 2、移民業務機構之登記與管理。
- 3、移民資訊蒐集及介紹。
- 4、有關國際移民問題技術合作事項。

國籍行政科業務職掌全部移撥：

- 1、國籍行政之規劃實施事項。
- 2、國籍法公約事項。
- 3、國籍變更案件核辦事項。
- 4、國籍變更資料之整理、運用及統計事項。
- 5、國籍被明書核發事項。

- 6、僑居國外國人調查登記事項。
- 7、國人爲外國人親屬之出國事項。

(四)、警政署

外事組業務部份移撥

- 1、外國人居(停)留管理之規劃督導事項。
- 2、外國人收容管理及遣返之規劃督導事項。
- 3、出入國境證照查驗登記之規劃督導事項。
- 4、外籍海員、機航人員登岸管理之規劃督導事項。

外事警官隊業務部份移撥：

- 1、外國人非法入出國案件之調查處理事項。
- 2、外國人違反外國人入出國境及居留停留規則之調查取締事項。
- 3、外國人之收容管理及遣送出境事項。

(五)、航空警察局業務職掌部份移撥：

- 1、中外旅客入出國之證照查驗。
- 2、機航員入出國查驗。
- 3、中外旅客入出國資料之整理。
- 4、過境旅客站內、外監護工作。
- 5、中外籍旅客遺失證照之處理。
- 6、入國可疑外來嫌犯站內留置、跟監勤務。
- 7、查獲偽、變造證件、護照之處理。
- 8、遣送工作之執行。
- 9、通關禮遇(指隨入出國查驗之移撥，其通關禮遇亦隨之移撥，以維持查驗通關之完整，避免入出國管理之疏漏)。
- 10、其他與證照查驗相關之業務。

(六)、台北市警察局、高雄市警察局、台灣省政府警政廳及各縣市警察局移撥有關外僑管理業務職掌。

(七)、各港務警察所業務職掌部份移撥：

- 1、中外船員、旅客入出國證照查驗。
- 2、外籍及港澳船舶海員臨時停留許可證之核發。
- 3、中外籍船員旅客因故留岸之處理。
- 4、外籍旅客過境遣送及華籍、外籍船員離岸之處理。
- 5、避風或進港檢修之外籍漁船人員查驗。

- 6、海上難民非法入國之查處收容。
- 7、偷渡客及禁止入國船員之監管。
- (八)、移民署新增及擴增之業務
 - 1.關於偽造、變造入出國證照之鑑識及偵查處理事項。
 - 2.外國人永久居留許可及外僑永久居留證之核發。
 - 3.移民業務機構特許登記。
 - 4.臨時國籍證明核發事項。
 - 5.新增收容所及國際機場航站擴建增加之收容及查驗事項。

三、移民署人力需求分析⁴³

目前各機關辦理入出國及移民業務之編制員額及可移撥至移民署之員額：

- 1、入出境管理局：現行編制員額為443人，另借調92人兼辦國境管理業務，及保一總隊支援大陸人民收容中心戒護警力450人，實際可移撥移民署員額為443人。其次，行政院審查通過「內政部警政署入出境管理局組織條例」草案之編制員額為548人至617人。
- 2、僑務委員會證照服務室：編制員額6人，可移撥4人至移民署。
- 3、內政部戶政司：編制員額3人，可移撥3人。
- 4、警政署：外事警官隊編制員額19人，其中辦理外僑管理業務3人，可移撥至移民署。外事組編制員額6人，可移撥5人至移民署。另外，警政廳支援1人警政署外事組辦理外事業務；保一總隊支援外事警官隊之外國人收容所戒護警力136名警力、支援2人兼辦外事業務，均無法隨業務移撥。
- 5、航空警察局證照查驗隊：編制員額為289人至424人，可移撥員額為289人。然向保一總隊借調之23人及向保安隊37人兼辦證照查驗事宜，均不能移撥。
- 6、台灣省政府警政廳、縣市政府警察局、各港警所（外事、證照查驗）：編制員額為194人，可移撥員額為122人。
- 7、台北市警察局：編制員額21人，可移撥員額為21人。
- 8、高雄市警察局：編制員額11人，可移撥員額為11人。

⁴³ 前揭之內政部入出國及移民署組織計畫書，頁44--45。

在內政部入出國及移民署組織計畫書之內，依據上述之編制員額、可移撥員額、約聘僱人力（不能隨業務移撥，必須重新研擬聘僱計畫，重新聘僱）、境管局業務量年平均成長率、人力年平均成長率、移民署新增業務等，仔細計算後，將員額配置為1231人至1449人⁴⁴。

四、移民署官員是否擁有司法警察（官）權及配帶武器權之分析⁴⁵

「入出國及移民署組織計畫書」在其「機關籌設步驟及相關問題因應措施」之部份指出，移民署官員在依「入出國及移民法」規定執行收容、遣送及查緝非法停留、居留人士等業務時，深具危險性，官員於執勤時須配帶武器及器械，以遂行職務，並確保安全。基上理由，遂於「入出國及移民法」草案第六十條設計此項配槍職權。又考量有較高之執法能力，在草案第四十七條，亦設計移民官員有司法警察權。

⁴⁴ 其中業務量之計算標準，以民國85年為例，係全年35種主要業務計1959350小時，除以實際員額624人，每人每天工作11.5小時。並計算從79年至85年7年間，其人力每年之年平均成長率、業務每年之年平均成長率，推計移民署所需人力配置。在85年間，境管局之35種業務為：1收發公文、2專案計畫擬定與執行、3主管會報及各種審查會、4法規修訂與新擬、5審理國人入出境許可（初審）、6審理國人入出境許可（二審）、7審理僑胞入出境許可、8審理赴大陸地區許可、9審理大陸人民來台入境許可、10急件提繕處理、11核發出境日期證明、12軍公教人員出國備查登記加簽、13僑胞來台設籍定居、14協助僑胞處理有關入出境疑難問題、15入出境延期加簽、16辦理國人（商務）加簽、17辦理港澳加簽、18管參資料處理、19檔卷縮影處理、20辦理臨時入境停留、21審理換發臨時加簽、22協助國人在境外證件遺失逾期入境案件處理、23協助海外遇難船員入境、24查獲司法通緝財稅走私國際犯罪對象之協調處理、25電腦建檔及處理旅客入出境動態資料、26各種查詢處理、27提供戶政出入異動資料、28雙籍資料處理、29海外各地區入境審理服務案件、30大陸同胞來台探病奔喪探親定居證件保管、31非法入境遣返經費預算決算之編列執行、32遣返作業全程協調連繫督導與執行、33收容對象資料之建檔更正校對、34收容對象名冊之審核編號呈轉遞送、35涉嫌靖台對象人資料調閱影印簽辦交查等合計為35種業務。以上係參閱前揭之內政部入出國及移民署組織計畫書，頁91--93。

⁴⁵ 參閱前揭之內政部入出國及移民署組織計畫書，頁63---64。

伍、入出國及移民署職掌分析與檢討

依據「入出國及移民署組織條例草案」及「入出國及移民法草案」⁴⁶之規定，筆者將入出國及移民署之職掌整理如后，並用危害防止任務分配之指標逐一加以檢視，檢驗其是否與警察危害防止任務互相衝突，詳如下表：

入出國及移民署職掌分析

標準	危害具有急迫性且防止具不可遲延性(四種程度差異性)				必須經常使用強度大的強制力(四種程度差異性)			
	高度	中度	低度	無	高度	中度	低度	無
移民署業務								
入出國管理政策釐訂執行				○				○
移民業務				○				○
國籍業務				○				○
入出國證照查驗			○				○	
入出國許可				○				○
外國人入境後之居留、停留、定居管理				○				○
非法外國人之查緝取締			○			○		
非法外國人收容及遣返			○			○		

⁴⁶ 參閱前揭之內政部入出國及移民署組織計畫書，頁119---120。

標準	危害具有急迫性且防止具不可遲延性(四種程度差異性)				必須經常使用強度大的強制力(四種程度差異性)			
	高度	中度	低度	無	高度	中度	低度	無
移民署業務								
大陸人士非法入境之查察取締			○			○		
大陸人士非法入境之查察收容、遣返			○			○		
非法外勞查緝			○			○		
非法外勞收容、遣返			○			○		
偽造變造入出國證照之鑑識及偵查			○					○
人民入出境安全及移民資料之蒐集、事證調查				○				○
入出國及移民事務之資訊規劃及管理(入出國通關檢查資訊作業)				○				○
促進與各國移民機關之合作連繫				○				○
入出國及移民法規之擬定				○				○

標準	危害具有急迫性且防止具不可遲延性(四種程度差異性)				必須經常使用強度大的強制力(四種程度差異性)			
	高度	中度	低度	無	高度	中度	低度	無
移民署業務								
其他有關入出國及移民事項之規劃執行(教育訓練、各項業務督導)				○				○

(一)移民、國籍業務：

從治安因素來看移民、國籍業務歸屬，宜脫警察化^①，目前，其業務實已脫警察化；若從各國比較制度面之因素來看，成立移民、歸化、境管專責機構是全世界潮流。然從我國之國情因素來看，則須非常小心處理這個問題。根據統計，在75年至84年間，取得我國國籍者為430人^②，而歷年之移居(民)國外之人數約在20000人至25000人間^③。世界先進國家之移民機構是處理移入其國家之業務，諸如美國、英國、加拿大、澳洲等國，我國則剛好相反，移民署草案所規劃走的方向，恐將重點放在國人的移出部份；此就牽涉到我國之移民政策為何？就歸化成爲我國國籍的我國國情因素審視移民署成立與否，答案似乎是没有必要的。就移出之觀點而言，就端視政府、全國人民之共識為何？筆者觀點是從關愛、輔導移出者之角度來看本問題，即上開移出我國之移出(民)者，大都是雙重國籍之國人，其仍是心向臺灣，政府似應對其加以輔導與關愛，就宛如子女長大後，要離開父母，獨立成家立業，我國儒家傳統之思想，本爲父慈母愛之仁與愛之思想，無不盡力幫助子女成家立

① 目前，移民、國籍業務係由內政部戶政司辦理，該戶下有口政策科(負責口政策、相關移民業務)、戶籍行政科、國籍戶政科、戶口調查科-----等。

② 內政部統計處資料，‘轉引自黃藻鏡，前揭文，頁11。在10年間，計有430人取得我國國籍，每年平均爲43人，每月平均約3至4人，由上可知，願意歸化成爲中華民國國民者，寥寥無幾。

③ 吳樹權，「淺析研訂移民法及籌設移民專責機構事宜」，中央警察大學外事警察學術研討會論文，85年12月，轉引自黃藻鏡，前揭文，頁11。

業。政府對雙重國籍之國人，似應積極去關懷較妥⁵⁰，目前，並非須要成立移民署才可完成上述之輔導措施？可行之道為強化我國內政部戶政司之人力與年度經費預算。本文認為第一階段可充實行政院內政部戶政司之人力，利用科學統計之方法，衡量我國移居國外者之忠誠度、對母國之貢獻、實際面臨問題等為何？若干年後，再詳細評估是否有必要成立專責之移民機關？恐為可行之道。

(二)非法外國人（含非法外勞⁵¹）之查緝、取締、收容：

因其成為逾期停留動機之不確定感及可疑性，故其對我國社會而言，具有低度性危害性；在強制力行使方面，在查緝、取締、收容、遣返時，其或恐會反抗或逃避，故其需要中度之強制力；在比較各國執行結果，大都是需要警察之執行；在參酌執行力、經濟效益，本文認為似應由各縣市警察負責取締，國境警察負責非法外國人收容、遣返為妥。

(三)大陸人士非法入境之查察、取締、收容、遣返：

值得探究的問題是大陸人士非法入境之查察取締、收容、遣返，是否需要使用強度大的強制力才能達到預期目的？張增樑氏曾指出在收容偷渡客之處理中心，員警對大陸偷渡客執行戒護、管理，是備極辛勞⁵²的。其並於前揭書中對防制大陸人士偷渡入境作以下之建議，由其建議中，吾人亦可得知強制力行使之必要性。茲就與強制力有關之處，轉錄

⁵⁰ 是否積極關懷移民？或有爭論，肯定說者認為此乃本國國力之延伸，日本之移民政策即是；有否定說者認為此有鼓勵人民移民之嫌，有違國家要求人民忠誠義務之理，

⁵¹ 李孟怡氏指出現行警察實務機關存在若干個問題；一、各警察分局大多僅配置一名外事警察人員，無力處理經常性之非法外籍勞工涉外案件。由於筆錄製作、人犯押解、遣送、逮捕、外僑戶口查察、通報等工作，均須由外事警察一人單獨處理，缺乏分工，影響行政效率，造成沈重之工作負荷。二、又礙於目前外事警察體制與有限人力，對於非法外籍勞工之查處常需與其他單位如分局、派出所、保安隊、刑警隊等合作。以上參閱李孟怡，「我國外籍勞工管理政策之探討」，中央警察大學警學叢刊第25卷第1期，83年9月，頁170---173。李孟怡氏並在結語指出，外籍勞工進入我國後之居留管理與違法案件查處造成外事警察工作上一大負擔，依此而論，以警察龐大、普遍、深入之組織，尚感力不從心，移民署能否勝任即可而知。

⁵² 張增樑，大陸地區人民非法入境問題之研究，（台北市：三鋒出版社，民國84年3月），頁179。

如下⁵³：

- 1、添購新裝備，加強海上巡邏。
- 2、儘速補充警力，以利任務之執行。
- 3、加強漁港安檢工作。
- 4、建立全面追緝網。
- 5、加強巡邏與路檢。
- 6、特定地點加強查察。

另從國情因素加以考量，本文認為要對此問題具有較高度的政治、軍事敏感度，非常小心地處理這個問題。之所以要重視大陸人士非法入境之問題，因其偷渡來台之背後動機，值得深入加以研究、剖析。張增樑氏曾整理相關之資料，結果顯示有少數之大陸偷渡客，其非法入境台灣之背後動機，很不單純⁵⁴，其所造成之危害，或恐會直接攻擊國家整體安全。本文認為應續由警察機關來執行本項業務為宜。

(四)外國人入境後之居停留管理：

若從執行力及便民之角度來考量本項業務，其似宜歸給各縣市機關掌理為宜，因外國人遍佈全國各鄉鎮市，移民署除了署本部（計畫設置於原人出境管理局之辦公地點）外，僅有四個事務處⁵⁵，即分別為北區

⁵³ 張增樑，同前揭書，大陸地區人民非法入境問題之研究，頁277---284。綜上所述，大陸人士非法入境之查察取締、收容、遣返，需要使用強度大的強制力才能克其功。

⁵⁴ 參閱張增樑，前揭書，大陸地區人民非法入境問題之研究，頁73---74。另參閱行政院大陸委員會編印，防制大陸地區人民非法入境，民國86年6月，頁107、108、148--150、134--135；如民國82年8月26日軍警單位聯合在新竹漁港北防波堤附近查獲19名偷渡犯，其中4名是中共共青團少年先鋒隊員，並在林姓少年身上的衣服騎縫處搜出一張防水的台灣海岸軍事地圖，似有某種政治意圖。在前揭之防制大陸地區人民非法入境一書結論（頁165）中提到，中共有意縱容大批人民偷渡來台潛伏，製造社會治安和國家安全問題，以期達到政治策略之目的。

⁵⁵ 北區，設於中正機場航站大廈，部分勤務單位置於署本部辦公大樓。中區，設於台中市內，與外交部領事事務局台中辦事處合租辦公大樓，部分勤務單位租用台中港務局現有房舍。南區，設於高雄市內，與外交部領事事務局高雄分處合租辦公大樓，部分勤務單位租用高雄港務局房舍或高雄機場航站大廈。東區事務區，設於花蓮市內，承租民間房舍，部分勤務單位租用花蓮港務局房舍。以上參閱前揭之內政部入出國及移民署組織計畫書，頁58---59。

、中區、南區、東區事務區。在全國僅有四個事務處，如何因應本國人、外國人之居留、停留、定居管理業務量之需求？茲以大陸地區人民逾期停留之管理為例，目前之作業方式為：1、清查。2、催離。3、強制出境。經許可進入台灣地區停留或活動之大陸地區人民，應於入境後15日內向居住地警察分駐（派出）所辦理登記手續。此項規定，主要目的是希望大陸地區人民入境後之動態，警察機關能確實掌握，然實務上卻發現許多大陸地區人民入境後，根本沒有到達原所申報之地址（住處），警察機關收到入境通報按址查訪時，亦不見其蹤影，此等人士入境後，立即成為行方不明人口。當停留期限屆滿，欲予以催離時，自然無法有效執行⁵⁶。外國人居、停留管理部份，似乎由警察機關來執行此一項行政工作較為妥適。因警察機關分佈全國，由該外國人居停留地之外事警察實施外僑戶口查察較合乎經濟效率。

若從國情因素加以考量，似亦應由警察來執行，較能與我國執行家戶訪問之警政治安策略相呼應。在針對我國427名基層警勤區員警實施問卷調查結果⁵⁷顯示，整體觀察，僅有5.4%非常不同意「勤區查察能事前掌握犯罪」；有11.9%勤區員警不同意「勤區查察能事前掌握犯罪」，以上合計僅17.3%持負面看法。若從「員警勤區戶數對事前掌握犯罪交叉百分比表」可得知，當派出所員警之勤區戶數在300戶以下者，持非常不同意看法者僅有2.9%；有7.2%不同意「勤區查察能事前掌握犯罪」，以上合計僅10.1%勤區員警持負面看法。綜上，基層勤區員警對我國當前警政所施行之戶口查察制度持正面看法，我國警政政策對本國人、外國人之戶口查察制度，亦是朝此方向發展。假若外國人入境後之居停留管理移由移民署掌理，可能會出現以下問題：

- 1、移民署僅有四個地區辦事處，其是否有足夠之能力執行外僑查察？
- 2、假若移民官沒有能力執行本項工作，是否仍由警察執行？亦或廢除外僑查察？
- 3、假若移民官沒有能力執行本項工作，是否與當前我國警政對本國人

⁵⁶ 張增樑，大陸地區人民「逾期停留」問題之研究，中央警察大學國境警察學系學術論文研討會論文，民國86年4月29日，頁83。

⁵⁷ 行政院研究發展考核委員會委託，呂育生、陳明傳、鄭善印，強化都會區派出所警勤區功能之研究，民國86年。

、外國人所實施之戶口查察制度背道而行？

在作以上相關問題之思索時，我國在決定是否成立移民署時，常以外國之比較制度來觀察我國之制度，其常忽略了我國所特有之戶口查察制度；若將本項變數加入思考，就可得知因大多數國家沒有戶口查察之制度，故其成立移民署對警政制度較無改變，如德國、美國、英國、加拿大之警察，其亦未有戶口查察制度。綜上，外國人入境後之居停留管理似應續由警察機關來執行。

勤區員警之勤區年資對事前掌握犯罪交叉百分比表

橫列人數 橫列百分比	非常 不同意	不同意	尚可	同意	非常同意	橫列人數 橫列合計
5年以下	13	25	64	58	23	183
	7.1	13.7	35.0	31.7	12.6	42.9
6-10年	6	18	43	77	22	166
	3.6	10.8	25.9	46.4	13.3	38.9
11-15年	2	2	15	19	9	47
	4.3	4.3	31.9	40.4	19.1	11.0
16-20年	2	5	5	10	1	23
	8.7	21.7	21.7	43.5	4.3	5.4
20年以上	1	5	2		8	
	12.5	62.5	25.0		1.9	
縱列人數	23	51	132	166	55	427
縱列合計	5.4	11.9	30.9	38.9	12.9	100.0

派出所勤區數對事前掌握犯罪交叉百分比表

橫列人數 橫列百分比	非常 不同意	不同意	尚可	同意	非常同意	橫列人數 橫列合計
15個以下	3 12.5		8 33.3	9 37.5	4 16.7	24 5.6
16-25個	4 3.1	11 8.7	24 18.9	70 55.1	18 14.2	127 29.7
26個以上	16 5.8	40 14.5	100 36.2	87 31.5	33 12.0	276 64.6
縱列人數 縱列合計	23 5.4	51 11.9	132 30.9	166 38.9	55 12.9	427 100.0

員警勤區戶數對事前掌握犯罪交叉百分比表

橫列人數 橫列百分比	非常 不同意	不同意	尚可	同意	非常同意	橫列人數 橫列合計
300戶以下	2 2.9	5 7.2	14 20.3	33 47.8	15 21.7	69 16.2
301-500戶	13 4.9	34 12.9	90 34.1	99 37.5	28 10.6	264 61.8
501-700戶	5 6.0	12 14.5	23 27.7	32 38.6	11 13.3	83 19.4
701戶以上	2 20.0	5 50.0	2 20.0	1 10.0	10 2.3	
縱列人數 縱列合計	23 5.4	51 11.9	132 30.9	166 38.9	55 12.9	427 100.0

(五) 證照查驗、本國人人出境許可：

在整個入出境管理流程中，經由上述分析，因為「外國人入境後之居停留管理」、「大陸人士非法入境之查察、取締、收容、遣返」、「非法外國人之查緝、取締、收容」等均由警察執行為宜，考量入出境管理流程之一貫性與完整性，證照查驗、本國人人出境許可似宜歸屬警察機關執行為妥。

陸、結論與建議

本文結論與建議如下：

一、以加強內政部戶政司之人力與年度經費預算之思維模式，用以取代成立移民署之方案

我國儒家傳統之思想，本為仁與愛之思想。筆者擬從關愛及輔導移出（民）者之角度來探討，我國之移出（民）者，大都是雙重國籍人，半未放棄我國國籍，其仍具有中華民國之國籍，政府似應對其加強輔導與付出關愛。然目前現階段，並非須要花費大量之人力與經費成立移民署才可完成上述之輔導措施。可行之道為短期內強化我國內政部戶政司之人力與年度經費預算。第二階段是若干年後，再詳細評估是否有必要成立專責之移民機關？似為較可行之道。

二、成立國境警察局以強化我國國境線上之安全維護

第一階段，似可將現行之航空警察局、入出境管理局、保三總隊、港務警察所整合為事權統一之國境警察局；第二階段，若干年後，仔細評估各縣市漁港安檢及委由海岸巡防署執行之海岸安全防護業務⁵⁸是否宜歸屬由國境警察局執行？上開之運作模式，似亦可參考德國國境警察之執勤方式⁵⁹，將保一、保四、保五納入國境警察體系⁶⁰。如此，藉由相關機關之整合，可強化我國國境之安全維護。

⁵⁸ 有關我國海岸線之安全維護（商港、漁港以外之海岸線）警力問題，似可考慮用警察役之方式來解決。即將現行海岸巡防署之兵力，改以警察役之方式來取代，其目的係將性質相近之國境安全維護，統籌由國境警察局來執行，以達事權之統一，亦可回歸憲法上文武分治之立憲精神。即平時之治安任務係由警察執行，戰時之國家安全作戰防衛，由軍人來執行。

⁵⁹ 根據德國聯邦國境保護法第9條之規定，聯邦國境警察得在特定要件下，被用以支援邦警察。以上參閱 Walter (Fn.14)，轉引自 Scholler/Schloer 合著，李震山譯，德國警察與秩序法原理，中譯2版（高雄：登文書局，民84年），頁46。

⁶⁰ 國境警察平時負責國境安全維護，各縣市遇有重大、緊急之事件時，則仿保一、保四、保五支援各縣市警察之模式，立即支援各縣市因應重大、緊急事件之需求；假若成立國境警察局，則保一、保四、保五之任務，似可由國境警察來取代，並研擬警察役制度為之。

