

新南向政策對國境人流管理 之挑戰與對策

——以桃園國際機場證照查驗為例

柯雨瑞*、陳建鳴**

要 目

壹、緒論	貳、國境人流管理之法理基礎（法律原則）與文獻探討
一、新南向政策	一、國境人流管理之法理基礎（法律原則）之剖析
二、國境人流管理	二、文獻探討
三、證照查驗	參、研究設計
四、移民署國境事務大隊（桃園機場）清詢小組	一、研究架構
五、東南亞國家人民來臺先行上網查核	二、研究對象

* 柯雨瑞 (Ko, Jui Rey)，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，曾任內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊（基隆）分隊長、第一大隊（台北）警務員，中央警察大學助教、講師、副教授，現為中央警察大學國境警察學系暨研究所專任教授。

** 陳建鳴 (Chen, Chien-Ming)，中央警察大學國境警察研究所碩士，現為內政部移民署國境事務大隊/科員。

三、資料蒐集方法	四、國境線對策與防制作為
肆、資料分析與討論	伍、結論與建議
一、新南向國家旅客來臺現況	一、新南向國家旅客來臺現況
二、查獲規避證照查驗犯罪手法 或違規樣態	二、查獲規避證照查驗犯罪手法 或違規樣態
三、證照查驗面臨之挑戰或困境	三、證照查驗面臨之挑戰或困境

摘要

自2016年蔡英文總統上任後，台灣積極推展新南向政策，當一項新之政策積極推展之時，即會帶來明顯之改變，桃園國際機場為我國對外往來主要門戶，新南向政策之推展，開放免簽證、有條件式免簽證以及團體專案等諸多便利來臺措施，令新南向國家旅客量逐年成長，航空公司為因應成長快速之旅客量，亦跟隨新闢航線或增加航班，然而在開放國門迎接新南向旅客來臺之際，亦令不法人士與犯罪集團有機可乘，利用放寬簽證管制之便，來臺從事非法工作、賣淫、詐騙或持用偽造、變造、冒領或冒用之證件等非法入國之情事。

因此，本文研究目的在於積極推展新南向政策後，對我國境人流管理有何挑戰？運用文獻分析、深度訪談及參與觀察等研究方法，透過事前擬定之訪談大綱，以新南向國家旅客來臺現況、查獲規避證照查驗犯罪手法或違規樣態、證照查驗面臨之挑戰或困境，以及國境線執法可行對策與防制作為，計4大類別，合計12個問題，訪談學術與實務界，共10名受訪者，依訪談及相關文獻所得研究資料進行分析，進而從組織層面、法律層面與執行層面，分別提出研究建議，供政府施政及社會大眾參考之用。

關鍵詞：新南向政策、國境人流管理、證照查驗

壹、緒論

隨著2016年總統候選人蔡英文女士當選中華民國第14屆總統，上任後因為與中國政府在「九二共識」政治議題上之分歧，導致在2008年至2016年大陸地區來臺觀光旅客快速成長之期間，自總統蔡英文於2016年上任後礙於兩岸政治問題致使陸客來臺觀光人數開始驟減。

由於陸客來臺觀光人數較以往減少，總統蔡英文在2016年競選總統時所提出之政見之一「新南向政策」在其任內開始推動與執行，著眼於東南亞國家創建區域性國際組織——東南亞國家協會（簡稱ASEAN），計有包括印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、汶萊、柬埔寨、寮國、緬甸及越南等十個會員國，並在2015年成立東協經濟共同體（簡稱AEC），整合東南亞各國成為全球第三大市場，總人口數排名世界第三僅次於中國大陸及印度，國內生產毛額（GDP）上看2.5兆美元，是目前世界第六大經濟體¹，目標是在2025年以前能透過單一市場之機制將包括貨品、服務、投資、資金及技術勞工等五大類別能在東協經濟共同體內互相流通。

以往東南亞國家旅客來臺須申請簽證始可入境我國，現今在新南向政策之推波助瀾之下，我國為吸引東南亞國家旅客來臺觀光，透過免簽證或有條件式免簽證分別給予東南亞國家人民來臺觀光免簽證14至30日不等之停留期間，除在簽證申請提供簡化與便利之外，交通部觀光局亦訂定**東南亞國家優質團客來臺觀光簽證作業規範**（觀宏專案），符合指定國家之國民得向我國駐在當地國之交通部所屬機構提出申請，並經過外交部核發電子簽證憑證，於網際

¹ 經濟部國際貿易局（2016），新南向政策專網，<https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=39&nodeID=24>，瀏覽日期：2021年4月2日。

網路線上填寫相關個人基本資料後送件完成審核即可接獲電子郵件通知自行列印電子簽證來臺從事團體觀光旅遊。

外交部並於2016年與相關機關會商決議，給予東南亞國家免簽證或有條件式免簽證待遇，在開放國門迎接東南亞旅客來臺觀光之際，亦令不法人士與犯罪集團有機可乘，利用放寬簽證管制之便來臺從事非法工作、賣淫、詐騙或持用偽造、變造、冒領或冒用之證件蒙混非法入國等情事，如何有效在國境查驗線上將此等不法人士篩濾並加以攔阻？不法人士一旦入境，將對我國國境人流管理以及國內社會安全形成嚴重威脅，以上為本研究之動機。

復次，在研究目的方面，自2016年蔡英文總統上任後積極推展新南向政策，當一項新之政策積極推展之時即會帶來明顯之改變，桃園國際機場為我國對外往來主要門戶，新南向政策之推展，例如開放免簽證、有條件式免簽證以及團體專案等諸多便利來臺措施，令新南向國家旅客量逐年成長，航空公司為因應成長快速之旅客量亦跟隨新闢航線或增加航班，因此本文研究目的在於積極推展新南向政策後對我國境人流管理有何之挑戰與對策，移民署國境事務大隊如何透過在國境線上之行政調查、證照鑑識方式將該等不法人士加以篩濾、攔阻於境外，落實保障合法、打擊非法，令推廣新南向政策東南亞國家旅客來臺數量激增之桃園國際機場，能朝無安全疑慮旅客快速查驗通關，彰顯我國服務品質及效率與專業嚴正執法取締非法入國兼籌並顧為目標邁進。綜上，本文核心目的乃在探討新南向政策對我國國境人流管理所產生之挑戰有哪些？並提出可行之解決對策。

另外，在名詞定義之部分，如下所述：

一、新南向政策

1990年代中國大陸在經濟改革開放後吸引大批臺商前往投資，我國政府為避免臺商在中國大陸過度集中產生高度依賴，遂鼓勵及輔導臺商前往泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶

萊等東南亞國家投資經商，是為南向政策。隨著我國與在南向政策時與東南亞國家所奠定經貿往來，國人與東南亞國家人民通婚數、在我國之東南亞地區外籍配偶以及新二代人數逐年成長之基礎之下，2016年總統蔡英文放眼東協人口結構年輕，中產階級大量興起內需消費潛力龐大，於2016年8月16日召開對外經貿戰略會談中通過新南向政策綱領，復以此綱領為準據於2016年9月5日提出新南向政策推動計畫，以「長期深耕、多元開展、雙向互惠」核心理念，透過統整中央與地方政府垂直式之資源串聯及平行式結合民間團體力量，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大工作為主軸，與東協國家建立互利互惠之夥伴關係，營造「經濟共同體意識」之目標願景²。

二、國境人流管理

在美國九一一恐怖攻擊後，各國意識到國境安全之重要性，無不更加重視國境管理措施。我國四面環海，入出境我國以航空器、輪船為主要交通工具進出機場、港口，除了原有國內查察違法停居留、收容、驅逐出國以及國境線證照查驗之人流管理機制之外，若能將國境管理向外延伸至國外，以「事前預防重於事後處置」之概念，在源頭就安全面事先控管，在境外預先對我國有威脅之「人」加以篩濾審核之一種預防式國境人流管理措施³。詳言之，王寬弘教授將國境人流管理分為三個階段：1、在國境外預先就人別做安全審核、篩濾或掌握相關情資；2、在抵達我國境線上時就持有旅行證件真偽與人別是否符合，有無禁止入出我國等情事進行審查；3、入境後針對在我國合法或非法停居留者進行管理與查察，違反

² 行政院新聞傳播處正式啟動（2016），「新南向政策推動計畫」，行政院新聞傳播處，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/87570745-3460-441d-a6d5-486278efbfal>，瀏覽日期：2021年4月15日。

³ 汪毓璋（2015），國土安全（上），新北市：元照出版有限公司，頁24-28。

相關停居留法規者將予以收容或驅逐出國⁴。

三、證照查驗

證照查驗並非我國正式法律上用語，入出國及移民法第4條第1項：「入出國者，應經內政部入出國及移民署查驗；未經查驗者，不得入出國。」該條所稱查驗，即指實務上用語所稱證照查驗之意。證照查驗係指執掌入出國事務機關，內政部移民署國境事務大隊，於機場、港口針對外來人口（外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民）以及我國國民（臺灣地區有戶籍國民、臺灣地區無戶籍國民）入出境我國時，檢查其所持有護照、簽證或旅行文件是否合法、有效，並進行人別確認是否與證件持有人相符所為許可或禁止入國之一種國境人流管制措施。⁵證照查驗功能在於旅客抵達我國境線上時，經過移民署查驗其證照真偽並確認身分，對於高風險、不受我國歡迎或依法禁止入出我國之人予以篩濾、防範渠等進出我國；對於非屬前述旅客，於移民官查驗證件及身分無誤後，於護照或旅行文件內核蓋入出境查驗章戳，始完成入出國程序而得准予入出境我國。

美國國土安全部之海關及邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection，縮寫：CBP）對證照查驗一詞稱為「入出境檢查」，係指在美國境外針對欲前往美國之美國公民或外國人事先進行身分查核，或在美國本土入境口岸處針對到來之美國公民或外國人進行身分與證件檢查，以確認該員得否入境美國之可能性，美國海關及邊境保護局審查人員必須確認入境者身分與國籍是否符合美國《移民與國籍法》之規定，除美國公民外，對於不符合法律規定

⁴ 陳明傳、柯雨瑞、蔡政杰、王智盛、王寬弘、許義寶、黃文志、何招凡、高佩珊等合著（2018），*全球化下國境執法*，臺北市：五南圖書公司，頁67-68。

⁵ 刁仁國（2020），*證照查驗工作之探討*，*警察百科全書（九）——外事與國境警察*，新北市：正中書局，頁202。

之外國人，例如：罪犯、恐怖份子或毒品犯運者，得對其進行盤問、要求提出相關文書資料或說明理由，以決定是否准許該外國人入境美國，目的在於篩濾及防止不合法規規定之外國人入境美國⁶。

四、移民署國境事務大隊（桃園機場）清詢小組

自2016年推展新南向政策後，給予新南向國家旅客諸多簽證便利措施，為避免新南向旅客來臺從事與許可目的不符情事，由桃園機場國境事務大隊一隊至五隊共同支援人力組成國境清詢小組，針對來臺次數顯不合常理，以及證照查驗時移民官初步詢問認為有從事與許可目的不符或虛偽陳述之疑者，交查予清詢小組進一步複詢，釐清來臺動機與目的，若有相當事證足認有從事與許可目的不符或虛偽陳述者，依據入出國及移民法拒絕該旅客入境。

五、東南亞國家人民來臺先行上網查核

印度、印尼、越南、緬甸、柬埔寨及寮國等六國旅客，於符合基本條件（均須符合）與特殊條件（擇一即可）之下，得向內政部移民署東南亞國家人民來臺先行上網查核系統申請入境許可憑證，搭配有效之正式護照，經查驗入境可在台停留14日。

貳、國境人流管理之法理基礎（法律原則）與文獻探討

一、國境人流管理之法理基礎（法律原則）之剖析

在證照查驗之理論部分，隨著全球化時代來臨，根據國際貨幣

⁶ U.S. Customs and Border Protection (2020) , Official website of the Department of Homeland Security , <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/overview> . , 瀏覽日期：2021年4月19日 。

基金組織（IMF）對全球化之定義，是指以下四個面向：經濟貿易與國際間往來、金融與服務之流動、人口流動、以及知識思想之傳播⁷。交通科技進步促使人口跨國界之流動頻繁，令實體國界趨於無形但亦無形中將國境安全暴露於危險之中，美國九一一恐怖攻擊事件經事後檢討，究因在國境人流安全管理以及情報體系未整合發揮功用導致恐怖份子有機可能發動攻擊造成嚴重死傷，此後美國更加重視在國境管制上對「人流」之管理，包括證照與持證人是否相符、證照之真偽以及個人生物特徵擷取與辨識等國境人流控管措施，用以防堵對國家安全有威脅人士進入。

(一) 國際法觀點

2001年9月11日發生舉世震驚美國遭受恐怖攻擊事件，於同年9月28日聯合國安全理事會通過第1373號決議⁸，呼籲各國根據聯合國憲章打擊恐怖主義以及透過制定國際公約加強國際合作在其領土內防範恐怖主義。

公民與政治權利國際公約第12條有關遷徙自由和住所選擇自由之規範：一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由；二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內；三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不抵觸之限制，不在此限；四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。所稱人人有權離去任何國家，解釋上應指在出國權保障主體除本國人之外亦包括外國人，惟有權歸返其本國

⁷ Köhler, H. (2002), International Monetary Fund , <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp012802.> , 瀏覽日期：2021年4月23日。

⁸ Resolutions adopted by the Security Council (2001), United Nations Security Council , [https://undocs.org/S/RES/1373 \(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1373 (2001)) , 瀏覽日期：2021年4月23日。

所保障權利主體應僅限本國人而不及於外國人⁹。

公民與政治權利國際公約雖賦予離開及進入其本國為基本之權利，國民雖為構成國家要素之一，國家不可將國民拒絕於外，惟此公約仍賦予國家在保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要時得以法律作為入出國之限制，復以該公約第12條反面解釋，並未賦予外國人有自由進入他國之權利，因此出入他國時，他國入出境及停居留管理制度有權對外國人進行審查，此為國家主權之行使。

(二)國家主權理論

人員跨國流動並非僅一國實施嚴格安全審查可防範，各國國境安全會因人員跨國之流動而相互影響，因此各國為防止有心人士利用人員跨國境流動之頻繁與便利進而對國家安全造成危害，開始在邊境管制上加強對流入出境之審核，包括制定有關入出國境之法規、研製不易遭偽（變）造之護照或旅行文件、加強橫向國與國之間之情資分享以及人員在入出國境接受證照查驗時擷取具有個人專屬性之生物特徵，使各國在國境人流管制措施能趨於一致性，確保國境安全¹⁰。

航空器作為入出我國主要交通工作之一，國際民航組織（ICAO）除為飛航提供指導建議與標準化之國際組織¹¹，亦在各

⁹ 柯爾瑞（2003），入出國管理法制之研究，中央警察大學法學論集第8期，頁2-3。

¹⁰ 汪毓璋、王寬弘、陳國勝、許義寶、許連祥、陳文欽、葉碧翠等合著（2016），國境執法，二版，臺北市：元照出版公司，頁12。

¹¹ 國際民間航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）為聯合國專門機構，負責管理和發展民用航空事務，由193個國家資助。其核心功能在於研究新的航空運輸政策和標準化創新為導向，一旦政府在新標準的範圍和細節上達成外交共識，這些193個國家就會採用該標準，以使全球範圍內與其國家法規保持一致，從而幫助在真正的全球範圍內實現安全，可靠和可持續的空中運營。國際民航組織（2021），<https://www.icao.int/about->

國所發行護照或旅行文件要求採用統一規格，包括製發可讀機護照透過護照讀取機判讀以利移民官員查驗、發行晶片護照提高遭非法冒用，以及推行個人生物特徵擷取辨識（臉部、指紋或虹膜）¹²。

我國雖非聯合國之成員國亦非國際民航組織會員，惟我國位居東亞交通樞紐，對於國際組織所制訂公約、決議或指導建議，秉持善盡國際成員責任與義務之精神，進而遵守或制定國內法加以相應¹³。

以國家觀點，對於有危害國家安全、擾亂社會秩序、患有精神衛生疾病等非本國人，在簽證申請、證照查驗時有權對該等人員進行實體審查，在進行實體審查時除了可進行包括政治影響、經濟能力、道德品行、有無違反刑事或行政法規等面向消極考量之外，是否符合國家利益是為積極考量面向，依國際法上習慣，是否許可外國人進入本國乃是該國之自由裁量權且不負有說明不許可進入理由之義務¹⁴。

以外國護照簽證條例第12條規定為例¹⁵，當外國人向我國外交

icao/Pages/default.aspx.，瀏覽日期：2021年4月23日。

¹² Houdeau, Detlef (2008)，新通訊元件雜誌，<https://www.2cm.com.tw/2cm/zh-tw/magazine/-MarketTrend/AEA4FAB792AA4EB382678F8FD4F8BA87.>，瀏覽日期：2021年4月23日。

¹³ 汪毓璋、王寬弘、陳國勝、許義寶、許連祥、陳文欽、葉碧翠等合著（2016），國境執法，二版，臺北市：元照出版公司，頁13。

¹⁴ 陳美娟（2006），證照查驗之實務與法律性質，國境警察學報，第五期，頁64。

¹⁵ 外國護照簽證條例第12條：外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；其有下列各款情形之一，外交部或駐外館處得拒發證：一、在我國境內或境外有犯罪紀錄或曾遭拒絕入境、限令出境或驅逐出境。二、曾非法入境我國者。三、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。四、對申請來我國之目的作虛偽之陳述或隱瞞者。五、曾在我國境內逾期停留、逾期居留或非法工作者。六、在我國境內無力維持生活，或有非法工作之虞者。七、所持護照或其外國人身分不為我國承認或接受者。八、所持外

部申請入國簽證時，外交部除得審酌申請人個別情形，亦得審酌是否符合我國利益，即是將上述國家主權與國家利益兼籌並顧。

(三)個人權利與人權保障理論

入出國境時證照查驗涉及個人之遷徙自由權、人身自由權、隱私權及財產權，根據中華民國憲法第23條規定，為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，得以法律限制憲法所列舉之自由權利¹⁶。

公民與政治權利國際公約雖賦予人人有權離開或進入其本國之自由權利，我國憲法亦列舉人民有遷徙自由，原則上國家應給予保障與尊重，惟若為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益，符合憲法第23條所規定得以法律限制憲法上所列舉自由權利事由者，國家始得以法律限制其自由權利，且須遵守比例原則，限制自由權利之目的須合理正當，在眾多限制自由權利中須選擇侵害最小為之，以及限制所採之手段與侵害人民自由權利不可顯失均衡¹⁷。

就我國入出國管理機制而言，區分為本國人與外來人口，規範重點在於管理外來人口，自公民與政治權利國際公約及入出國及移民法立法精神觀之，對於本國人及外來人口除有限制或禁止出國事由，否則不干涉其出國自由；然入國部分本國人除臺灣地區有戶籍

國護照逾期或遺失後，將無法獲得換發、延期或補發者。九、所持外國護照係不法取得、偽造或經變造者。十、有事實足認意圖規避法令，以達來我國目的者。十一、有從事恐怖活動之虞者。十二、其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者。

¹⁶ 陳明傳、許義寶、王寬弘、柯雨瑞、黃翠紋、高佩珊、江世雄、黃文志、蔡政杰、吳冠杰等合著（2019），移民政策與法制，臺北市：五南圖書公司，頁101。

¹⁷ 汪毓瑋、王寬弘、陳國勝、許義寶、許連祥、陳文欽、葉碧翠等合著（2016），國境執法，二版，臺北市：元照出版公司，頁15。

國民得隨時返回其母國而無待許可，其餘外來人口並未有自由進入我國之權利，此乃基於國家主權之裁量自由¹⁸。

自美國發生911恐怖攻擊事件後，各國對於反恐措施加強打擊力道，尤其在各國邊境施防堵不法人士入國管制上，惟基於世界人權宣言、公民與政治權利國際公約及中華民國憲法之規定，僅能在符合法定事由，諸如確保國家安全、維持國內社會秩序、促進公共利益或防止危害等正當理由始得對於人之遷徙自由、人身自由、隱私權加以限制，若以有遭受恐怖攻擊可能、人多必亂或沒有安全上急迫性等為由加以限制恐有侵害個人基本權利之虞，應審慎衡酌國家安全與個人基本權利保障之衡平點¹⁹。

(四)國境人流管理與個人基本權利保障相互衡平理論

國境人流管理三層防衛概念，以時程為區分可分為：一、阻絕危害於境外；二、攔阻危害於國境上；三、境內之查察，將對國家安全有危害之人予以篩濾、查察，維護國家安全²⁰。國境人流管理往往涉及遷徙自由權、人身自由權、隱私權及財產權，在制定國境人流管理政策或法規時，一方面希望將有危害國家安全、影響社會秩序之人予以篩濾攔阻排除於境外，另一方面近年亦透過修正入出國及移民法及制定外國專業人才延攬及僱用法，希望吸引國際優秀人才來我國從事專業工作，在經濟貿易、觀光旅遊、尖端科技對我國有利益之人來（留）臺，因此近年在國境人流管理之政策及法規上，除安全因素考量之外，尚須兼顧考量個人基本權利保障，例如：遷徙權、人身自由權、隱私權、家庭權團聚權，方符合世界人

¹⁸ 柯雨瑞（2003），入出國管理法制之研究，中央警察大學法學論集，第8期，頁3-4。

¹⁹ 汪毓璋、王寬弘、陳國勝、許義寶、許連祥、陳文欽、葉碧翠等合著（2016），國境執法，二版，臺北市：元照出版公司，頁22-23。

²⁰ 王寬弘（2014），入出國證照查驗意義與職權比較，中央警察大學國土安全與國境管理學報，第22期，頁91。

權宣言、中華民國憲法、公民與政治權利國際公約施行法、經濟社會文化權利國際公約施行法及入出國及移民法等相關法令立法精神，近年入出國及移民法及相關授權法規、外國專業人才延攬及僱用法修法，由過往國家安全考量修法朝兼顧基本權利之保障²¹。

二、文獻探討

入出國及移民法第4條第1項規定，入出國者應經內政部移民署查驗，未經查驗不得入出國，違反本項規定者訂有相關罰則²²。由此可證，入出國證照查驗為國家主權之展現，對於在國境線經移民署證照查驗時，接受證件及人別審核無誤且無禁止入出國事由經核蓋查驗章戳始稱為合法入出國，反之未經證件與人別確認審核或未經查驗者即謂非法入出國。

近年來我國推展新南向政策，透過給予新南向國家簽證優惠及旅遊便利措施吸引東南亞國家旅客來臺旅遊觀光之時，卻亦為國境人流管理帶來挑戰，實務查遇持用偽變造證件、冒用證件、從事與許可目的不符以及未經查驗闖關入國等不法行為尤為常見。

桃園國際機場為我國對外航運往來最大國際機場，在新南向政策之下新南向國家來臺旅客量逐年成長創新高之際，國境線證照查驗為國境安全重要管制措施一環，證照查驗目的在於將有危害國家安全與社會秩序之人加以篩濾攔阻，茲就有關證照查驗相關文獻探討之。

王寬弘教授在《移民與國境管理》²³一文除了針對國境人流管

²¹ 林盈君、王寬弘、柯雨瑞、高佩珊、許義寶、陳明傳、黃文志、蔡政杰等合著（2016），國土安全與移民政策——人權與安全的多元議題探析，臺北市：獨立作家，頁83-84。

²² 入出國及移民法第84條：「違反第四條第一項規定，入出國未經查驗者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。」

²³ 汪毓瑋、王寬弘、陳國勝、許義寶、許連祥、陳文欽、葉碧翠等合著（2016），國境執法，二版，臺北市：元照出版公司，頁8-10。

理提出三階段之管理機制（境外管理、國境線上管理、境內管理）外，並指出：證照查驗與安全檢查統稱「國境安全檢查」，然證照查驗與安全檢查不同之處在於，證照查驗係針對「人流」之國境管控措施，目的在於確定入出國者所持證照真偽與人別確認及有無禁止入出國等情事，其所依據主要法律為入出國及移民法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例，證照查驗對象包括中華民國國民、外國人、大陸地區人民及香港澳門居民，實際執行機關為內政部移民署國境事務大隊，證照查驗係指入出國管理機關就入出國者所持用之旅行證照以及個人基本資料進行查核確認是否相符而做出是否准許或限制、禁止入國之行政行為，功能在於篩濾、攔阻限制或禁止入出國之人或避免對我國國家安全、社會秩序有危害之人入國。

陳美娟氏於《證照查驗之實務與法律性質》²⁴一文中指出，證照查驗內容區分為證照與查驗兩部分探討，「證照」係指不分國籍之入出國者向入出國管理機關遞交旅行證明文件，包括護照、簽證、入國許可證或其他旅行文件得用以明身分之證件；「查驗」係指境管權責機關對於入出國者所提交旅行文件依法定職權所為之檢查，以作為許可或不許可入出國前階行為始稱之為證照查驗，對於遞交合法證照而未經查驗者或經查驗惟遞交不合法證照，均不得稱為經證照查驗而合法入出國。

許義寶教授於《論入出國境之查驗及檢查機關--警察與海岸巡防機關間任務關係探討》²⁵一文指出，行政程序法第11條第1項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。」國家設立機關賦予權限並職掌有關業務，國家為達成行政任務廣設機

²⁴ 陳美娟（2006），證照查驗之實務與法律性質，國境警察學報，第5期，頁67-68。

²⁵ 許義寶（2003），論入出國境之查驗及檢查機關——警察與海岸巡防機關間任務關係探討，中央警察大學國境警察學報，頁175-178。

關組織與公務員來執行，原則上機關之管轄權應事先以法律明文規定管轄權限，非依法令不得任意變更，亦不得以當事人意願或協議而變更機關管轄權，此乃行政程序法所謂管轄法定原則。入出國及移民法第4條規定：「入出國者，應經內政部入出國及移民署（以下簡稱入出國及移民署）查驗；未經查驗者，不得入出國。」

入出國證照查驗為一國家主權對外之展現，係表示國家領域之概念，實務上我國境之證照查驗現由內政部移民署國境事務大隊執行，在入出國管理權限上兼具組織法事務機關及作用法職權機關，以入出國及移民法第4條「查驗」及「入出國」之構成要件觀之，入國與出國為一相對之概念，以中華民國領域為範圍，離開或進入中華民國領域前往他國領域即稱為入出國。然我國因國際地位及兩岸政治之特殊性，對於大陸地區、香港及澳門地區在中華民國憲法增修條文前言解釋上仍屬中華民國領土，僅係治權所不及之地區，在一國之境內移動不稱之入出國而係稱之為入出境，因此對於大陸地區人民及香港澳門居民來往臺灣地區係入出境稱之而不同於外國人入出我國係以入出國稱之。

證照查驗法律性質究竟僅係單純核對旅行證件資料事實行為？還是得對持證人之旅行證件做審查後所為之行政處分？刁仁國教授於《證照查驗工作之探討》²⁶一文對此做出探討，以外國人來臺為例，依據外國護照簽證條例規定²⁷，除有特別規定，原則上外國護照之持照人應持憑我國外交部或駐外領事館所核發之合法且有效簽證來臺，而於抵達我國機場、港口國境線時，證照查驗移民官對持有合法且有效之簽證是否有入國審查之權？以入出國及移民法第4條第1項規定入出國者應經查驗、入出國及移民法第18條第1項各款

²⁶ 刁仁國（2000），證照查驗工作之探討，警察百科全書（九）——外事與國境警察，新北市：正中書局，頁202-203。

²⁷ 外國護照簽證條例第6條第1項：「持外國護照者，應持憑有效之簽證來我國。但外交部對特定國家國民，或因特殊需要，得給予免簽證待遇或准予抵我國時申請簽證。」

事由者，移民署有權限得禁止外國人入國。

簽證並非等同有絕對之入國許可效力，經證照查驗移民官審查旅行證照、核對人別及確認無其他禁止入國事由，將資料輸入查驗系統核蓋查驗章戳許可入國²⁸，由證照查驗之相關程序、入出國所備文件觀之綜於入國前申請來我國之合法且有效簽證，惟於抵達我國境線上接受證照查驗時，移民官仍得依據相關法令對持證人做實質審查許可或不許可其入國，因此證照查驗法律性質係具有行政處分之性質²⁹。

在國際上之慣例，證照查驗為國家主權之表現，有裁量空間審查是否許可外國人入國，經審查不許可外國人入國亦不負有說明拒絕入國理由之義務，此乃國家自衛權。然在出國部分，世界人權宣言所定人人應有自由離去任何國家，連其本國在內之權利，所稱之人人，在解釋上應係包括本國人及外國人在內，雖在符合保護國家安全、維持社會秩序與促進公共利益為正當理由時，可對出國之權利予以適當限制。柯雨瑞在《入出國管理法制之研究》³⁰一文認

²⁸ 入出國查驗及資料蒐集利用辦法第10條：「國人入國，應備下列證件，經移民署查驗相符，且無本法第十八條第一項、第二項禁止入國情形者，於其護照或旅行證件內加蓋入國查驗章戳後，許可入國：一、有效護照或旅行證件；申請免簽證入國者，其護照所餘效期須為六個月以上。但條約或協定另有規定或經外交部同意者，不在此限。二、有效入國簽證或許可或外僑永久居留證。但申請免簽證入國者，不在此限。三、申請免簽證入國者，應備已訂妥出國日期之回程或次一目的地之機（船）票或證明。但提出得免附機（船）票證明者，不在此限。四、次一目的地國家之有效簽證。但前往次一目的地國家無需申請簽證者，不在此限。五、填妥之入國登記表。但持有中華民國居留證或其他經移民署認定公告者，免予填繳。」

²⁹ 陳明傳、高佩珊、許義寶、謝文忠、王寬弘、柯雨瑞、孟維德、黃文志、林盈君、王智盛、蔡庭榕等合著（2018），*移民理論與移民行政*，初版，臺北市：五南圖書公司，頁169-171。

³⁰ 柯雨瑞（2003），*入出國管理法制之研究*，中央警察大學法學論集，頁18-20。

為，入出國及移民法第21條在禁止外國人出國部分僅規範入出國及移民署應以書面敘明理由通知當事人³¹，未於該法明文賦予受禁止出國處分之外國人有相關提起救濟之方式、規定或可受即時之司法審查，對上述世界人權宣言與人權兩公約（即公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約）之保障恐有相悖與不足之虞。

公民與政治權利國際公約第12條規定人人進入其本國之權不得無理褫奪，司法院大法官釋字第558號曾對國民返國權做出解釋³²，認為人民乃構成國家要素之一，國家不得任意將國民排斥於國家領域以外，雖該號解釋文所稱國民係針對在臺灣地區設有戶籍之國民，然臺灣地區無戶籍國民既領用中華民國護照且為入出國及移民法所定義之國民，參照公民與政治權利國際公約第12條之立法精神，入出國及移民法對臺灣地區無戶籍國民返國權有不予許可其返回本國之規定似有再檢視之空間，除在國家安全及其他重大事由之考量外，似宜將臺灣地區無戶籍國民返國權兼籌並顧，方能給予較為周延之保障。

國境線上證照查驗係針對「人流」之國境管控措施，目的在於確定入出國者所持證照真偽與人別確認及有無禁止入出國等情事，主要依據法令為入出國及移民法、臺灣地區與大陸地區人民關係條

³¹ 入出國及移民法第21條（民國112年06月28日修正）：「外國人有下列情形之一者，移民署應禁止其出國：一、經司法機關通知限制出國。二、經財稅機關或各權責機關依法律通知限制出國（第一項）。依前項規定禁止出國者，移民署於查驗時，當場以書面交付當事人，並告知其禁止出國之理由（第二項）。前二項禁止出國之規定，於大陸地區人民、香港或澳門居民準用之。」

³² 司法院大法官釋字第558號解釋文摘錄：「憲法第十條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之。」

例及香港澳門關係條例以及其他行政命令，查驗對象包括本國人、外國人、大陸地區人民及香港澳門居民，由移民署國境事務大隊執掌證照查驗法定職權。

證照查驗經許可或不予許可入出國之法律性質屬行政處分，按行政程序法對行政處分之定義³³，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，國境上證照查驗之移民官有權對簽證及相關入國許可文件審查做出決定是否准許入國，而非僅單純執行簽證或其他入國許可文件之事實行為。

出入國及移民法主要規範對象在於國民與外國人，有關該法針對外國人禁止出國規定之出國權以及臺灣地區無戶籍國民未經申請許可不得入國規定之返國權，僅要求境管主管機關以書面敘明理由通知當事人，對於外國人若遭受禁止出國或臺灣地區無戶籍國民遭受不予許可入國等處分法未明文相關救濟途徑，對該等身分人士遷徙權、人身自由權及財產權等相關權益保障似未有周詳。

根據2022年中時新聞網胡欣男記者之研究及報導，我國於2016年大力推展新南向政策之後，人蛇集團會安排來自於越南和泰國等地之東南亞之外籍女子，住進住商混合大樓內之小套房，或與小旅館業者合作，由小旅館業者提供房間，令來自於東南亞之外籍女子以一樓一鳳方式（仿照香港一樓一鳳模式），進行賣淫、接客。另外，人蛇集團、應召業者亦會另組「機房部門」，透過網路之廣告，招引買春客。並在套房、小旅館之走廊假設監視器，監控一切之動態，同時，每天前去套房收帳³⁴。

³³ 請參照：行政程序法第92條第1項。

³⁴ 胡欣男（2022），新南向助推 情色產業大風吹，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E5%8D%97%E5%90%91%E5%8A%A9%E6%8E%A8-%E6%83%85%E8%89%B2%E7%94%A2%E6%A5%AD%E5%A4%A7%E9%A2%A8%E5%90%B9-201000065.html>

我國在推展新南向政策吸引新南向國家旅客來臺觀光之際，桃園國際機場為我國旅客流量最大國際機場，亦成為不法人士與犯罪集團透過簽證優惠待遇與便利團體觀光旅遊之便捷，以諸多非法方式企圖進入我國，對我國境人流管理威脅甚鉅，為保護國境安全，執掌桃園國際機場證照查驗之移民署國境事務大隊以何種行政調查方式進行證照查驗？最終做出是否准許入國之決定，上述文獻未探討之部分將在本文予以詳盡分析探討之。

參、研究設計

一、研究架構

本文研究架構分為四部分，第一部分藉由訪談與移民領域相關之專家學者，以及訪談內政部移民署國境事務大隊桃園國際機場實務上執行證照查驗之執法人員經驗，探究現行新南向政策對國境人流管理在組織面、法令面及實務面之現況；第二部分檢視新南向國家旅客來臺欲從事與許可目的不符或從事犯罪之原因、型態、現行國境線證照查驗遭遇法令面或執行面困境等，並透過防制之角度歸納結論並提出建議；第三部分探討桃園國際機場證照查驗機制，從官方統計數據與文獻資料及相關案例，探究現行內政部移民署國境事務大隊查驗新南向國家旅客時所遭遇之威脅與挑戰；第四部分為國境事務大隊在桃園國際機場查驗證照所面對之威脅與挑戰，於國境線上有何具體對策與防制作為，攔阻、篩濾與入國（境）目的不符、從事違法情事或禁止入出國之對象。

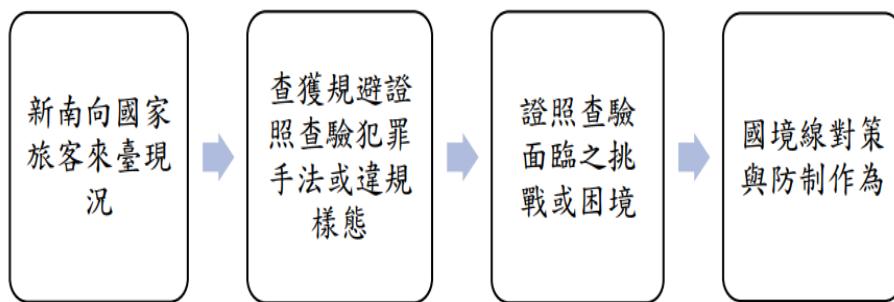


圖1、研究架構圖

資料來源：作者自繪

二、研究對象

本研究聚焦探討我國政府在推廣新南向政策後，新南向國家來臺旅客量逐年成長之際，從實務上該等旅客對我國在桃園國際機場證照查驗時所遭遇困境與挑戰相關實例並提出可茲因應之對策。因此本研究對象範圍將分別從機關組織面、法令規範面以及實務證照查驗面等三個面向將研究主題預先擬定訪談大綱並於事前徵得受訪者同意，對預先擬定之問題以受訪者本身擅長領域進行深度訪談供其陳述己見，藉由對受訪者本身實務經驗或學術專業之訪談，希冀獲得本研究所需資料與文獻，俟相關訪談資料彙整並分析後期望能針對新南向政策對我國境人流管理之挑戰提供適當結論與建議。訪談時間約1至2小時，輔以訪談前事先取得受訪者同意於訪談時同時錄音，以錄音為主、筆記口述者陳述為輔，完成紀錄後詢問受訪談者有無補充、刪減，經校對確認無疑義後始撰打逐字稿。

表1、訪談對象表

編號	服務單位	職稱	服務年資	訪談議題
A	中央警察大學 國境警察學系	教授	32年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。

編號	服務單位	職稱	服務年資	訪談議題
B	內政部移民署 國境事務大隊	副大隊長	42年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
C	內政部移民署 國境事務大隊 桃園機場四隊	隊長	43年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
D	內政部移民署 國境事務大隊 桃園機場四隊	分隊長	13年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
E	內政部移民署 國境事務大隊 桃園機場四隊	科員	6年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
F	內政部移民署 國境事務大隊 桃園機場四隊	科員	5年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
G	內政部移民署 國境事務大隊 桃園機場四隊	科員	5年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
H	內政部移民署 國境事務大隊 桃園機場四隊	科員	30年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
I	內政部移民署 國境事務大隊 入出國查驗監控隊	科員	7年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。
J	內政部移民署 國境事務大隊 松山機場隊	科員	5年	新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策——以桃園機場證照查驗為例。

資料來源：作者自製。

三、資料蒐集方法

(一)文獻分析法

本文採文獻分析法進行分析以期達成研究目的，文獻分析法是將文獻之來源，包括書籍、期刊、論文、報紙、網頁、文件、電子

郵件、官方資料及法令規章等各項文獻，經由全面閱讀及分析，從而精確地了解欲探知問題所需資料之一種研究方法³⁵。

文獻來源在蒐集上應該力求廣泛與豐富，並對文獻做客觀及有系統之描述，文獻分析著重在客觀評價與有系統之量化，可藉此幫助研究者瞭解背景成因、客觀事實、理論發展與研究方向，有助於瞭解、重建過往，解釋現今與預測未來³⁶。作者透過蒐集與新南向政策對國境人流管理之挑戰與對策有關之文獻，包括書籍、期刊、論文、研究報告、政府出版品、網際網路、法令規章等資料，閱讀、彙整、分析後，依照所訂定研究目的客觀探討新南向政策對桃園國際機場在證照查驗所面對之挑戰與對策，並提出結論與建議。

(二)深度訪談法

學者Carolyn Boyce與Palena Neale認為，深度訪談是一種定性之研究方法，此種研究方法運用了研究者與各別或集體之受訪者進行面對面訪談，透過事前擬定問題大綱，以開放式問題詢問受訪者，受訪者根據自己專業、經驗或意見看法，對受訪談之問題進行闡述³⁷。深度訪談法比起使用問卷調查，問卷調查可能受限於問題設計，較無法深入了解受訪者所欲表達之事，而深度訪談法之優點即是在於可以使受訪者可以在一個輕鬆、自在之談話氛圍中暢所欲

³⁵ 孫本初，「如何寫好一篇優質的碩博士論文」，輔仁大學學術資源網，<https://www.ntpu.edu.tw/~pa/news/93news/attachment/940524/940524-4.pdf>，瀏覽日期：2021年8月13日。

³⁶ 林淑女（2016），文獻分析法，社團法人中華民國晴天社會福利協會，<https://www.sunnyswa.org.tw/12345/189-%E6%96%87%E7%8D%BB%E5%88%86%E6%9E%90%E6%B3%95%EF%BC%88document-analysis%EF%BC%89>，瀏覽日期：2021年8月13日。

³⁷ Carolyn, B. & Palena, N.(2006). Conducting In-Depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input, Monitoring and Evaluation-2,p.3.

言，使研究者能獲得更豐富、更詳細之研究資料進行分析³⁸。深度訪談是藉由訪談取得一些重要因素，目的在於瞭解事實之意涵真相、對現在造成之衝擊以及對未來發展之影響並提出可行之建議³⁹。換言之，深度訪談法係由研究者事先就研究主題所欲探知之事實擬定主題大綱與問題規劃，透過與受訪者面對面之談話，進而獲取所需之資訊，再經由記錄、整理、分析等過程，獲取希望得到之結果⁴⁰。

深度訪談是一種較耗費時間之研究方法，本文之訪談者，即為作者，已對訪談問題有所深入之瞭解，故能透過與受訪者談話過程，一層又一層之向受訪者內心探尋真正感受⁴¹，所以深度訪談比一般訪談，雖然要花費較多時間，但所獲之結果，亦更能深入了解新南向政策對桃園國際機場在證照查驗所面對之挑戰與對策。

(三)參與觀察法

英國倫敦大學人類學教授Malinowski於1922年在南太平洋島嶼進行研究時所提出之人類學研究方法，參與觀察法（participant observation）強調研究者必須融入被研究者之日常生活成為其中一員，參與生活或活動而從中觀察，以利瞭解其社會文化間各種因素間之關係，因此參與觀察法之觀察者既是觀察者亦是參與者，被觀察者不易將觀察者視為局外人而有所防衛，能較自然且真實表現其

³⁸ Carolyn, B.& Palena, N.(2006).Conducting In-Depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input, Monitoring and Evaluation-2,p.3.

³⁹ 萬文隆（2004），深度訪談在質性研究中的應用，生活科技教育月刊，第37卷第4期，頁17。

⁴⁰ 葉至誠、葉立誠（1999），研究方法與論文寫作，臺北市：商鼎文化出版社，頁155。

⁴¹ 萬文隆（2004），深度訪談在質性研究中的應用，生活科技教育月刊，第37卷第4期，頁17。

活動或生活模式，觀察者所得研究資料亦較為真實⁴²。美國威斯康辛大學教授Mike Allen認為，參與觀察法是研究人員以觀察者角色融入具有共同身分之一群人之中，以便探究他們之社會活動之過程，通過與一群人共同生活並且密切觀察他們之行為、言語和規範經驗，以利研究人員可以瞭解這個群體⁴³。本文之作者，亦服務於移民署國境事務大隊，於桃園國際機場從事證照查驗工作，故選擇參與觀察法。

綜上，本文之訪談大綱係根據所蒐集與研究主題有關之理論與文獻，透過文獻分析法、深度訪談法及參與觀察法等研究方法，事前擬定4個類別、12個訪談問題。

第一個面向：新南向國家旅客來臺現況

1. 您認為新南向國家旅客來臺現況為何（比如：國籍、旅客量、性別、以簽證、有條件式免簽證、免簽證或其他何種身分資格來臺……等）？
2. 您認為實務上證照查驗時，新南向國家旅客來臺目的與動機為何（比如：結婚、觀光、依親、工作、就學或其他……等）？
3. 國境線上為防杜新南向旅客來臺從事不法，設有清詢小組，請問您認為清詢小組成立目的及實際運作方式為何（比如：編制來源、員額數量、功能成效等）？是否有其必要性？有無其他可目的之替代方式？

第二個面向：查獲規避證照查驗犯罪手法或違規樣態

1. 您認為實務上查獲新南向旅客規避證照查驗之犯罪手法與違

⁴² 黃國彥（2000），參與觀察研究，國家教育研究院，<https://terms.naer.edu.tw/detail/1309184/>，瀏覽日期：2022年6月15日。

⁴³ Allen, M.(2017). The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods: Participant Observation. SAGE research methods. <https://methods.sagepub.com/reference/the-sage-encyclopedia-of-communication-research-methods/i10297.xml>.

規樣型態為何（比如：持假證件、冒用證件、假結婚……等）？

2. 您認為現今查獲新南向旅客規避證照查驗犯罪手法或違規樣態，與過去相較，有何不同之處？
3. 請問您認為移民官在國境線上以何種方式查獲新南向旅客規避證照查驗犯罪手法或違規樣態（比如：以感官辨識、自身經驗、機器判讀、教育訓練……等）？

第三個面向：證照查驗面臨之挑戰或困境

1. 您認為我國在查驗新南向旅客證照時，面臨如何之挑戰或困境（比如：科技設備、執法機關間情資分享……等）？
2. 入出國及移民法為我國人流管理之主要法律之一，請問您認為新南向政策推展後，在查驗新南向國家旅客時，所適用之入出國及移民法有無礙難適用或法令有規範不足之處？
3. 您認為桃園國際機場年旅客量突破4千萬人次，新南向旅客量成長之際，國境線上移民官配額約400餘人，在員額配置上對證照查驗有何挑戰或困境？或您認為在未來人力配置可如何規劃或其他建議？

第四個面向：國境線對策與防制作為

1. 您認為開放新南向國家旅客簽證優惠待遇後，有無對我國境安全造成危害？原因為何？
2. 您認為新南向旅客來臺對國境造成之挑戰或風險，有何防制對策或作為（比如：組織面、法令面或執行面）？
3. 請問您對新南向政策有關提供新南向國家旅客簽證優惠措施，有何意見或建議？

肆、資料分析與討論

一、新南向國家旅客來臺現況

(一)新南向國家旅客來源國與來臺資格

我國推展新南向政策，將印尼、泰國、菲律賓、越南、緬甸、柬埔寨、寮國、馬來西亞、新加坡、印度、尼泊爾、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、不丹、汶萊、澳大利亞及紐西蘭等18國納入新南向國家，惟新南向國家來來源國及以何資格來臺為何？以下臚列10位受訪者對本題之回答與建議：

問題1：您認為新南向國家旅客來臺現況為何（比如：國籍、旅客量、性別、以簽證、有條件式免簽證、免簽證或其他何種身分資格來臺……等）？

對於新南向國家來臺現況，受訪者普遍認為新南向來源國以越南、印尼、泰國及菲律賓為多數，來臺資格以免簽證、有條件式免簽證為多數，受訪者F、H、I認為來臺觀光以女性為多，來臺工作以男性為多，受訪者F、J並認為除來臺觀光、商務工作之外，亦有新南向國家旅客是因依親、婚姻來臺。

(二)新南向國家旅客來臺目的與動機

外來人口除持居留證、居留簽證或其他有特別規定外，於入境我國證照查驗時均應向移民官填繳入國登記表，入國登記表旅行目的分別有商務、求學、觀光、展覽、探親、醫療、會議、就業、宗教及其他等10項來臺目的，故本題欲探知新南向國家旅客來臺之目的。

問題2：您認為實務上證照查驗時，新南向國家旅客來臺目的與動機為何（比如：結婚、觀光、依親、工作、就學或其他……等）？

受訪者普遍認為新南向國家旅客來臺動機以觀光為多數，惟亦不乏有其他來臺目的，受訪者J認為以商務為目的來自新加坡、馬來西亞旅客較常見，受訪者D、E、F、H、I認為新南向國家旅客常查遇來臺探親或依親，可能與本國民婚娶配偶來自越南、泰國、印尼國民為數不少或同鄉親朋好友已來臺工作或依親多年，受訪者D、F、G、I認為除了以觀光、探親為目的之外，亦有少部分新南向國家旅客來臺求學，例如新加坡、馬來西亞、越南、印尼等國之外籍學生，可能與我國大專院校配合新南向政策招攬來自東南亞境外生之故。

(三)國境清詢小組成立目的與運作方式

過往東南亞國家旅客，例如越南、印尼、菲律賓、泰國、印度、緬甸、柬埔寨等國來臺旅遊均須申請實體簽證，推展新南向政策開放簽證優惠措施後，東南亞國家旅客得以免簽證或有條件式免簽證來臺觀光，惟社會案件時有所聞假觀光之名而從事非法活動，為防杜是類不法旅客進到我國影響國內社會治安，國境線設有清詢小組針對高風險或有疑慮對象加以盤詢、篩濾對我國有危害之旅客入境我國，本題欲探究清詢小組組成編制與實務運作。

問題3：國境線上為防杜新南向旅客來臺從事不法，設有清詢小組，請問您認為清詢小組成立目的及實際運作方式為何（比如：編制來源、員額數量、功能成效等）？是否有其必要性？有無其他可達目的之替代方式？

受訪者均認為國境線上有成立清詢小組之必要性，可以令查驗線上各分隊專注於證照查驗，將第一線查遇可疑對象交由清詢小組複詢，亦有助於該小組可以專責於清詢，受訪者E認為由清詢小組複詢在認定標準上較能趨於一致，避免各分隊清詢認知差異過大之窘況。

受訪者B、C、G認為清詢小組編制過小人力不足，勤務時段

為早上7點至晚上7點，無法配合桃機24小時運作時間恐有漏洞，受訪者G、H另認為清詢小組成員為各隊支援性質，非額外之編制來源，在國境線上各分隊已人力不足情況下仍輪流支援清詢小組，排擠到各隊人力，應在不影響各隊人力之下另外成立正式清詢編制。

二、查獲規避證照查驗犯罪手法或違規樣態

(一)新南向旅客證照查驗犯罪手法與違規樣態

開放新南向國家旅客來臺管道多元化與便利化以後，尤其來自東南亞地區旅客日漸增加，以免簽證或東六免簽等資格來臺之旅客得持憑旅行證件即可來臺，本題欲探究新南向國家之旅客抵臺時於國境證照查驗，實務上常見查獲規避證照查驗之犯罪手法為何。

問題1：您認為實務上查獲新南向旅客規避證照查驗之犯罪手法與違規樣型態為何（比如：持假證件、冒用證件、假結婚……等）？

由受訪者訪談所得資料歸納分析，受訪者B、C、D、E、G、H、I、J均認為新南向旅客以規避證照查驗之犯罪手法與違規樣態，以冒用身分、冒用證件居多，可能原因為證件係委請仲介公司代辦，資料錯誤而旅客自身疏於檢查，或不願再花錢更正直接使用該證件來臺，後續更正證件後再度來臺而遭查獲，以及該旅客先前違反我國法令經遣送出國被管制來臺，在當地國購買或冒用他人證件企圖闖關再度來臺，遭查獲之國籍以越南、印尼為多數。

受訪者E、F、G、I認為，新南向旅客偽造或變造東六免簽憑證或特定國家簽證之犯罪手法在國境線上亦屬常見，可能原因在於當事人遭我國境管不得來臺，若於申請系統輸入原始身分資料無法經系統審核通過，遂以不實身分或以他人身分資料輸入系統通過申請列印憑證後再加以竄改變造，或是以個人資料列印整張均係偽造之憑證。

受訪者A認為，現今給予新南向國家旅客來臺多元申請管道，

已不需透過非法方式闖關，受訪者J認為除冒用身分、偽造或變造證件之外，以假結婚方式來臺從事非法活動企圖以合法掩護非法，於國境線上亦有查獲案例。

(二)新南向旅客證照查驗犯罪手法或違規樣態今昔之異同

隨著交通工具與通訊設備日新月異，跨國移動日益頻繁，適逢我國推展新南向政策開拓鼓勵東南亞國家人民來臺，本題欲探究新南向國家旅客來臺於國境線證照查驗時查獲犯罪手法或違規樣態，過去與現今相較，有無異同之處。

問題2：您認為現今查獲新南向旅客規避證照查驗犯罪手法或違規樣態，與過去相較，有何不同之處？

受訪者普遍認為新南向國家旅客過往規避證照查驗之犯罪手法或違規樣態以持用假之旅行證件、以不實身分申請旅行證件或冒用他人旅行證件，有賴國境線上已建置外來人口生物特徵辨識系統，於證照查驗時均須按壓指紋比對身分，現今已較少以此手法闖關，受訪者A認為現今我國給予新南向國家旅客諸多簽證便利措施，已不再需要以非法手段，而是改以合法申請入臺後再從事與許可目的不符活動，例如：假留學真賣淫、假觀光真賣或非法工作，受訪者F認為過去與現今相比，新南向國家旅客於證照查驗之犯罪手法或違規樣態並無不同，均係以冒用身分或旅行證件方式為主要手法，受訪者J則認為現在因國境線上實施外來人口按壓指紋比對身分，以破壞或修改個人生物特徵方式企圖規避證照查驗，以及國境線上實施婚姻面談案件，亦有不法之徒以假結婚方式申請團聚來臺，然而實際卻無實質婚姻關係，而係臺來從事與許可目的不符之事，此外尚有以偷渡方式直接規避我國之境管。

(三)移民官查獲新南向旅客規避證照查驗之方法

我國給予新南向國家簽證優惠措施之後，新南向旅客除移工首

次來臺工作需要先申請實體簽證之外，其餘可持憑護照或先行上網申請等方式直接來臺，少了申請實體簽證事前審核機制，國境線等於是我國國境安全第一道防線，本題欲探知移民官如何於證照查驗短暫時間內查獲意圖規避證照查驗之不法人士。

問題3：請問您認為移民官在國境線上以何種方式查獲新南向旅客規避證照查驗犯罪手法或違規樣態（比如：以感官辨識、自身經驗、機器判讀、教育訓練……等）？

受訪者A、B、D、E、F、I、J認為透過移民官之個人感官經驗、機器判讀及教育訓練均係查獲新南向旅客規避證照查驗之方法，受訪者C認為是以機器判讀之方式進而查獲新南向旅客規避證照查驗，尤其以外來人口個人生物特徵識別系統比中冒用身分最為常見，受訪者G、H認為是透過移民官個人經驗，例如透過移民官對可疑旅客之口詢進而發覺有異，及以機器判讀，以此二種方法查獲新南向旅客規避證照查驗同等重要。

三、證照查驗面臨之挑戰或困境

（一）證照查驗面臨之挑戰或困境

新南向旅客量快速增加、證件種類繁雜之際，各國護照製發嚴謹度與要求規格不一，尤其桃園國際機場做為我國主要入出國（境）之國際機場，旅客入出境數量為全國之最，面對新南向旅客來臺人數與日俱增，本題欲探知肩負國境證照查驗之移民官面臨如何之挑戰與困境。

問題1：您認為我國在查驗新南向旅客證照時，面臨如何之挑戰或困境（比如：科技設備、執法機關間情資分享……等）？

受訪者B、C、D、E、F、H、I認為國境證照查驗移民官人力不足，各分隊人力僅約維持在20人左右，未隨旅客量增加而相對應

增加移民官員額，清詢小組非另外成立招募成員而係由國境線上各隊、各分隊輪流派人支援，原本已人力不足支援後將導致人力更加不足。

受訪者A認為，旅客從國外搭乘交通工具啓程來臺到入境之過程中，證照查驗僅係其中之一個環節，要在證照查驗中篩濾所有對我國有危害之旅客是國境線之一大挑戰，受訪者B、D認為面對新南向旅客之挑戰與困境為語言，移民官考試雖有各不同語言組，惟分發至國境之移民官未必是東南亞語言組，導致與東南亞國家旅客溝通有困難度，受訪者C、F、G、J認為科技設備老舊、數量不足、欠缺整合及機場硬體及動線設計不佳是證照查驗之挑戰與困境，礙於人力不足若無新穎及完善之科技設備將導致在證照查驗人力負荷更加嚴重。

(二)入出國及移民法之妥善性

入出國及移民法於民國88年5月21日公布施行至今已超過20年，許多新興移民問題相較過去已日趨多元且複雜，例如：婚姻、工作、依親、求學、觀光、假結婚、偷渡、難民、非法居停留、跨國移民犯罪等問題叢生，本題欲探知入出國及移民法為我國主要入出國管理之法律，在面對新南向旅客快速成長之際，該法有無適用上之困難與規範不足之處。

問題2：入出國及移民法為我國人流管理之主要法律之一，請問您認為新南向政策推展後，在查驗新南向國家旅客時，所適用之入出國及移民法有無礙難適用或法令有規範不足之處？

受訪者A、F、I認為入出國及移民法無太大適用上問題，惟受訪者A認為入出國及移民法以外之其他相關規定可能有適法性上之疑義，例如觀光局所訂定東南亞國家優質團體旅客來臺觀光作業簽證規範，未明示依據何法律授權所訂定。

受訪者B、C、D認為入出國移民法第18條第3項，禁止入國期間最長3年，以及入出國移民法第85條第4款，有關逾期停留、逾期居留罰鍰上限1萬元之規定已不合時宜，處罰過輕且未按照情節輕重訂定不同罰則，受訪者E認為入出國及移民法在有關清詢新南向旅客時要求交付手機供移民官檢查未有法律明確授權，有合法性之疑義，受訪者G認為入出國及移民法欠缺多國語言，尤其新南向政策後東南亞國家旅客經清詢被拒絕入境往往不解因何故遭拒絕入境，受訪者H認為在我國遞解出境或接收他國遞解出境來臺之問題未詳加規定，導致實務上無所適從。

(三)移民官配額與人力規劃

為與國際接軌、迎合世界趨勢，過往我國境管由嚴格管入到開放陸客來臺，現今更推展新南向國家旅客來臺，開放更多便利措施即可來臺，亦因此我國入出境旅客量逐年攀升，桃園國際機場直至2016年旅客量已突破4千萬人次，2018年更達歷史高峰4千8百萬人次，國境事務大隊第一線證照查驗移民官約400餘人，本題欲探知在面對近年推展新南向國家來臺旅客量驟增，移民官員額配置有無對證照查驗造成挑戰或困境。

問題3：您認為桃園國際機場年旅客量突破4千萬人次，新南向旅客量成長之際，國境線上移民官配額約400餘人，在員額配置上對證照查驗有何挑戰或困境？或您認為在未來人力配置可如何規劃或其他建議？

受訪者均認為桃園國際機場證照查驗之移民官員額不足，應盡速增補移民官員額，其中受訪者D、E、F、G、I、J認為證照查驗移民官人力不足將可能對國境安全有所影響，例如：因人力不足導致休息用餐時間過短，為求消化大量旅客量而快速查驗造成資料誤漏登、未詳實確認人別、控管對象闖關、脫逃、誤放或因長時間查驗導致勞累影響情緒造成旅客投訴事件影響觀感。

受訪者A認為應提升移民署組織位階及移民官之官等，彰顯對移民事務之重要性，受訪者B認為在未增補人力之前朝向機器設備紓解旅客量，提升我國國民註冊自動通關率，減少證照查驗所需證件種類，受訪者C認為若要減少桃園機場移民官外流，應提供良好工作環境與勤務制度，才能避免新進人員剛進桃園機場沒幾年又調走，令桃園機場一直處在只能從剛結訓之新進人員增補之循環之中，受訪者F建議將桃園機場鄰近之機場提供班機起降，避免班機於一個時段內密集降落在桃園機場。

四、國境線對策與防制作爲

(一)開放新南向國家簽證優惠待遇對我國境安全之危害

過去東南亞國家旅客來臺必須向我國外交部駐外館處提供相關佐證資料申請簽證來臺，自蔡英文總統上任後積極推廣新南向政策，對於特定國家分別給予免簽證、有條件式免簽證或專案等方式簡化申請來臺所需審核資料，本題欲探知開放新南向國家簽證優惠措施後是否對國境安全帶來危害。

問題1：您認為開放新南向國家旅客簽證優惠待遇後，有無對我國境安全造成危害？原因為何？

除受訪者G認為開放新南向國家旅客簽證優惠措施之後有利於我國增加觀光收入，對國境安全尚無危害，其餘受訪者均認為對我國境安全有危害，我國相較東南亞等新南向國家仍較具經濟上吸引力，開放簽證優惠措施後可免除申請實體簽證即可持憑護照或線上申請憑證即可來臺，對國境安全及境內社會秩序帶來一定之危險，例如以合法方式來臺惟於證照查驗時為虛偽之陳述，入境後從事許可以目的不符之活動，例如：假觀光真賣淫、假觀光真打工、假留學真賣淫、專案觀光團入境後集體脫逃行方不明，受訪者A並認為給予新南向國家簽證優惠待遇後，可能令中國大陸情治人員以此做為中轉、漂白管道，藉此來臺從事有危害國安之行為。

(二)防制新南向旅客對國境危害之對策

由於新南向國家旅客得以免簽證、有條件式免簽證或專案團體旅遊等諸多便捷方式來臺，國境線證照查驗對於篩濾對我國有風險或危害之旅客便具有舉足輕重之重要性，本題欲探知國境第一線面對旅客時，對於可能對國境造成之挑戰或風險有何防制作為。

問題2：您認為新南向旅客來臺對國境造成之挑戰或風險，有何防制對策或作為（比如：組織面、法令面或執行面）？

受訪者A、D認為可透過訂定周延且適切之法令並立法納入科技輔助執法來防制危害，對於違反法令之行為予以嚴懲以防杜危害之發生，受訪者B、G、I認為透過旅客抵達國境線上時加強口詢釐清來臺目的並將篩濾有危害之旅客依法拒絕入境，受訪者E、H認為可從更新硬體及軟體設備著手，例如增建新一代自動通關供符合使用自動通關旅客自助通關，減少移民官人力支出及查驗負荷量，令移民官能更專注在查驗有疑慮及危害之旅客，配合建置預審系統，可從旅客下機時即開始預審是否為風險或管制對象，令證照查驗線上移民官有充足時間可以預為準備處置，受訪者F認為應從簽證控管防制，不開放東六免簽證來臺，該措施危險性高且查驗流程繁雜耗時，受訪者C、J認為可從控管停留期限方向著手，可依照不同國家風險度分別給予免簽證、有條件式免簽證之停留期限，非一律給予免簽證14天，應由出入國境管機關職司證照查驗之移民官依據旅客不同個別審酌給予停留期限，若當年度來臺次數及天數顯不合常理者，予以適當限制。

(三)新南向政策開放簽證優惠待遇之建議

本題欲探知新南政策開放符合規定之國家各種簽證優惠待遇措施後，國境證照查驗針對此措施後續帶來之效益有無意見與其他建議可供參酌。

問題3：請問您對新南向政策有關提供新南向國家旅客簽證優惠措施，有何意見或建議？

受訪者A、B、F、H、J認為應審酌新南向各別國家不同風險程度為相對應之控管，例如高風險之國家應申請我國實體簽證，若適用免簽證或有條件式免簽證者，得依照旅客各別情形適當縮短停留天數及次數限制，或經過我國駐外館處之面談或提供來臺相關佐證資料確保動機無虞，希冀在國境外先行將有疑慮對象預先篩濾。

受訪者E、G認為不需要開放過多簽證優惠待遇措施，針對新南向國家旅客應該申請我國實體簽證，除可實質審查之外亦可達到簡化國境證照查驗所需文件加速查驗流程。受訪者C、I認為東六免簽證措施應落實審查，該旅客取得特定國家之簽證應確實有入境該國之紀錄方得據以申請我國東六免簽證，並提出更多相關佐證確保來臺無疑。受訪者D認為應從新南向政策整體性再做一次檢視，尤其法規面應有嚴謹及妥適之規定，對於違反法規之處罰亦應明確及嚴格執行，方能有效嚇阻有意來臺從事不法之人士。

伍、結論與建議

在結論方面，以本文所使用之研究方法，根據受訪者針對訪談大綱所擬定4大類別，共計12個問題之回答及蒐集相關文獻資料加以分析歸納，提出以下研究發現：

一、新南向國家旅客來臺現況

我國推展新南向政策將印尼、泰國、菲律賓、越南、緬甸、柬埔寨、寮國、馬來西亞、新加坡、印度、尼泊爾、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、不丹、汶萊、澳大利亞及紐西蘭等18國納入新南向國家，來臺現況以來自印尼、泰國、菲律賓、越南等國家為大宗，少部分來自馬來西亞、新加坡、印度及澳洲等國，來臺目的大多以

觀光、工作、依親等事由為實務上證照查驗常見事由，部分係以商務及就學為目的，性別比若以觀光、依親事由來臺則以女性為多，工作事由以男性為多數。

二、查獲規避證照查驗犯罪手法或違規樣態

實務上查獲新南向國家旅客規避證照查驗犯罪手法或違規樣態以持用偽造或變造之護照、我國或他國簽證、入臺憑證、冒用身分、虛偽不實陳述、假結婚等方式尤為常見。

尚未建置外來人口個人生物特徵識別系統之前，較多以偽造、變造護照及更改姓名、出生日期等非法方式企圖規避證照查驗，較多查獲原因係先前來臺有違常紀錄遭遣送或限令出國後並管制來臺，於管制期間持用偽造、變造護照或更改姓名、出生日期等之方式企圖闖關來臺，於民國104年桃園國際機場全面實施外來人口於入出國（境）證照查驗時均應按壓指紋比對身分，以更改姓名、出生日期之手法已逐漸減少，建置外來人口個人生物特徵識別系統後，國境線上查遇新南向國家旅客案件以虛偽不實之陳述規避證照查驗較為常見，尤其發生在得以免簽證來臺之國家，亦常查遇因案遭我國限制來臺而冒用他人合法證件之方式企圖規避查驗監控以及透過假結婚等方式來臺。

國境線上移民官面對此等風險以定期實施查驗實務講習、鑑識講習、監控講習及人臉辨識之教育訓練，添購自動通關、建置外來人口個人生物特徵識別系統、偽變造護照辨識比對系統（簡稱圖比圖系統）、光學放大鏡及新一代護照讀取機等科技設備輔助人別確認及證照資料之正確性，以及透過移民官個人經驗等方式並行，增進移民官證照查驗之專業度加以反制與突破，惟其中科技設備輔助查驗受限預算額度及採購程序，線上現有科技設備有新一代設備不足、原有設備老舊及系統間欠缺整合之問題影響查驗效能與準確性。

三、證照查驗面臨之挑戰或困境

新南向國家旅客得以免簽證、有條件式免簽證、團體專案旅遊等方式來臺，因來臺管道多元且便利，亦對國境安全帶來一定風險，而國境在證照查驗最主要面臨挑戰與困境為人力不足，桃園國際機場第一線執行證照查驗移民官僅約400餘人，國境線證照查驗需時常面臨許多突發案件，例如：通緝、留置、禁止入境、涉密人員禁止出國、限制赴陸等需查證及處置之案件，查獲偽造、變造旅行證件或冒用身分等刑事案件及清詢發現虛偽陳述依法拒絕入境之案件，均需有相當時間與人力處置，對於旅客已超過4千萬人次出入之桃園機場而言，即使已有自動通關設備輔助查驗，惟仍需派駐人力協助疏導旅客，未因設有自動通關設備而減少人力支出，因此移民官人力極為不足，現有人力每分鐘約僅20餘人，未隨旅客增加而有明顯增加移民官人力，造成移民官需拉長勤務時間、減少休息時間之方式消化龐大旅客量，導致桃園國際機場移民官人力有嚴重外流之現象。

透過受訪者之訪談所得資料分析，國境線上科技設備不足、老舊以及機場證照查驗檯及等待區腹地設計不良，桃園國際機場雖已建置最新一代e-Gate但數量不足，第一代自動通關之辨識速度與感應靈敏度均已老舊，桃園機場證照查驗檯與等待線距離過短，未保有適當距離令等待查驗之旅客明顯知悉需與查驗檯保持一定距離，距離過短容易有被闖關風險，以及機場設計證照查驗等待區腹地過小造成視覺感受上有很多旅客在等待，容易造成排隊旅客主觀感受等待過久錯覺而容易有情緒上之反應與投訴案件。

出入國及移民法為我國人流管理主要法律之一，自受訪者訪談所答資料發現已有之相關規規定，似未跟隨時步而有相對應之修正，依照出入國及移民法與臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例罰鍰案件裁罰基準之規定，逾期停（居）留10日內處新臺幣2千元罰鍰，逾期11日至30日處新臺幣4千元罰鍰，逾期

31日至60日處新臺幣6千元罰鍰，逾期61日至90日處新臺幣8千元罰鍰，逾期91日處新臺幣1萬元罰鍰，依此規定逾期91日以上不論逾期多久，均只科處最高1萬元罰鍰，處新臺幣1萬元罰鍰無法有效嚇阻逾期停（居）留。不過，民國112年6月最新增訂之入出國及移民法第74-1條，已將罰鍰提升為新臺幣一萬元以上、五萬元以下。

另針對違反入出國及移民法經遣送或限令出國之外來人口管制來臺年限最多不超過3年之規定（禁止外國人入國作業規定第四點參照），與逾期停（居）留最高處新臺幣1萬元罰鍰（民國112年6月最新增訂之入出國及移民法第74-1條，已將罰鍰提升為新臺幣一萬元以上、五萬元以下），均存有相同之問題，未依照違犯情節輕重而有罰鍰高低之分。

以下，本文將從組織層面、法律層面及執行層面提出以下之研究建議。

一、組織層面

(一)法定組織位階

隨著全球化時代來臨，先進國家無不敞開國門歡迎來自世界之優秀人才或對國家有助益之外來人口，面對全球人才之競爭，我國為跟上國際趨勢走向與國際接軌，於近年亦積極從法規及政策面著手，由過往移出從寬、移入從嚴走向法規及政策之鬆綁，因此入出國（境）人次屢創新高，移民事務亦趨多元與繁雜，內政部移民署執掌我國移民事務，現為行政院三級機關，組織編制員額2千餘人，為有效整合移民資源使移民政策從規劃到執行更具一體性，本文建議應提升移民署組織位階、增加法定員額及提高移民官之官（職）等，以彰顯我國對移民事務之重視，利於移民事務能更順遂與更有效能之推展。

(二)增補員額

桃園國際機場第一線證照查驗移民官員額約400餘人，旅客量逐年成長之際，惟移民官員額未依旅客量成長有適當之增補，為防杜對我國有危害之外來人口入境，於國境線上設有清詢小組針對高風險旅客進行詢問調查，該小組成員來源係各隊以支援方式組成，非屬正式編制與獨立成員來源，可能造成清詢小組成員更替過於頻繁且各隊已人力不足情況下，再行自線上各查驗隊支援人力至清詢小組，可能影響原查驗隊運能，本文建議有關請增人力部分宜向上級人事主管機關積極爭取擴增移民官員額，清詢小組另行成立正式編組與另行招募成員，於人力尚未增補到位前，移民官身心健康與旅客查驗通關效能應兼籌並顧。

(三)繁重加給

桃園國際機場旅客量已突破4千萬人次入出境，執行證照查驗之移民官查驗旅客量與案件繁雜度均屬各機場、港口之最，建議可參酌警政繁重加給制度，針對旅客量較多、案件繁雜之機場、港口，給予適當之加給，希冀令桃園機場國境事務大隊除育才之外，亦能達到留才與攬才。

二、法律層面

(一)罰則與管制

出入國及移民法做為我國人流管理主要法律，其中，違反出入國及移民法經遣送或限令出國後管制來臺年限之規定，似已有不合時宜且未依情節輕重而有相應適當之規定。

(二)法規命令

因應新南向政策推行放寬簽證措施相關規定，以利更多新南向旅客得以來臺觀光旅遊促進我國觀光產業發展，於此同時相關主管

機關為規範相關事務而訂定諸多法規命令，其中有關「東南亞國家優質團體旅客來臺觀光作業簽證規範」第1條規定，為促進印度、印尼、菲律賓、越南、緬甸、柬埔寨、寮國優質觀光團來臺，特訂定本規範（觀宏專案），然該規範內有關接待旅行社之保證與管制規定，若旅客入境後有逾期停留、行方不明團員達3人，觀光局得暫停旅行社送件資格1個月，團員如逾期未歸，接待旅行社應負擔強制出國及收容期間必要費用，此部分涉及處罰之規範應以法律或法律明確授權始得為之，然此規範未明列法源依據，本文建議此規範宜盡速修改送審。

(三)行政調查

國境線上針對高風險或來臺動機有疑慮之對象做進一步詢問調查，釐清來臺動機與目的決定准予入境或拒絕入境，此等詢問調查性質屬於行政調查，除口頭詢問外，亦得要求受詢問者提供相關佐證資料用以證明所述為真，尤其實務上清詢時要求受詢問人提供手機通訊紀錄受檢，惟移民官要求交付手機通訊紀錄受檢之權及受詢問人交付之義務，未於入出國及移民法有明文規定，本文建議宜參酌海關緝私條例第10條、第11條規定，例如：移民署執行職務之人員有正當理由認為違反入出國及移民法情事業已發生者，得勘驗、搜索，有正當理由認為有違反入出國及移民法情事者，得令其交付物件受檢，明文規定賦予移民官相當之檢查權限，除可敦促移民官依法調查外，亦可透過立法給予執行職務之移民官法律上之保障。

(四)救濟權

入出國及移民法有關暫予留置、要求檢查通訊紀錄、人員遣返或遞解出境及拒絕入境，對個人遷徙權、財產權、隱私權及人身自由權有侵害時，現行法規未賦予相對人得表示異議或提起行政救濟之機會，本文建議可參酌警察職權行使法第29條、第30條之規定，

於入出國及移民法明文增訂，例如：義務人或利害關係人對內政部移民署依入出國及移民法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於行使職權時當場陳述理由表示異議，執行人員認為有理由應立即停止或更正執行行為，認為無理由得繼續執行，若執行人員違法行使職權，有國家賠償法所定國家負賠償責任之情事者，人民得依法請求損害賠償，使落實國境人流管理時能同時兼顧人權保障。

三、執行層面

(一)簡化與統一查驗文件

因政策考量，我國在人流管理對象分為臺灣地區有戶籍國民、臺灣地區無戶籍國民、外國人、大陸地區人民、香港及澳門居民等不同身分別，各種身分別所需具備之旅行文件亦不盡相同且過於繁雜，以我國核發之居留證為例，現行卡式居留證上記載類別、統一證號、姓名、出生日期、有效日期、原居住地、在臺地址、許可證號、核發日期、性別、出生地、事由等等資訊欄，惟該卡式居留證記載諸多資訊欄位且字體較小，不易令查驗人員一目瞭然。

此外，現行卡式中華民國居留證依照臺灣地區無戶籍國民、外國人、大陸地區人民、香港及澳門居民等身分之不同區分許多居留證類別，以大陸地區人民所持中華民國居留證為例，現行在臺依親居留、長期居留之大陸地區人民持居留證類別有臺灣地區依親居留證及多次出入證、臺灣地區長期居留證及多次出入證，惟仍有大陸地區人民未換領現行卡式居留證，而係持過往所核發紙本式中華民國臺灣地區出入證許可證，該許可證又區分為逐次加簽及多次出入證，因紙本式持證人得至移民署以加蓋延期章方式持續延長該證效期，以至於仍有部分大陸地區人民未換領現行卡式居留證；香港及澳門居民所持中華民國居留證，類別分為臺灣地區居留證及臺灣地區居留出入證，雖同係居留證惟兩者差別在於香港及澳門

居民持類別為臺灣地區居留證者，不得僅持憑該居留證及有效護照查驗入出境，須另行申請出入證許可證始得查驗入出境，持類別為臺灣地區居留入出境證則可持憑搭配有效護照查驗入出境；外國人所持中華民國居留證，類別分為外僑居留證、外僑居留證 MULTIPLE RE-ENTRY PERMIT、外僑居留證（就業金卡）、外僑永久居留證、外僑永久居留證（梅花卡）、專案許可永久居留證等類別，其中身分為移工所持有之外僑居留證不得僅持憑該居留證及有效護照入境，須於出境前事先申辦重入國許可始得於入境時持憑該居留證及有效護照查驗入境。

推展新南向政策又開放諸多國家簽證優惠待遇，包括免簽證、有條件式免簽證或專案團體來臺旅遊等措施，致使移民官於國境證照查驗因各身分別所需具備旅行文件亦不盡相同且複雜，造成查驗流程繁瑣費時，尤其東六免簽憑證於證照查驗時資料核對最為費時，本文建議移民署宜與其他有關部門會商，針對簽證或旅行文件等，不同身分別所需具備旅行文件趨於統一、簡化及提升辨識度，以利證照查驗時移民官能縮短證照查驗所需檢查諸多其他周邊文件之時間，能更專注於證照真偽、人別確認及資料正確性，落實三方比對確保國境安全。

（二）增設與更新科技設備

為紓解移民官人工查驗負荷量，桃園國際機場設有全國數量最多之自動查驗通關系統（簡稱e-Gate），現有自動查驗通關設備計有第一代e-Gate、第二代外來人口快速出境查驗閘門（簡稱f-Gate）及第三代e-Gate，第一代e-Gate已建置多年，辨識速度與靈敏度恐已趨於老舊，第二代f-Gate因採購程序問題暫未開放外來人口使用，最新型第三代e-Gate辨識速度與靈敏度較精準快速，除可供本國人及外來人口使用，且結合註冊自動通關之功能，本文建議汰除或更新舊式自動查驗通關設備或軟體，積極爭取預算擴建第三代e-Gate，持續強化與精進系統整合與資料維護。

(三)照護室擴建與翻修

針對管制禁止入國、無有效證件不符合入境規定或經清詢小組審認拒絕入境，是類無法搭乘當日班機離境之旅客，實務上係將該旅客安置於管制區內照護室，惟在新南向政策積極推行後，新南向國家旅客來臺數量遽增，因不得入境又無當日班機可離境者，入住管制區內照護室人數單日可能達十數人以上，依現有照護室空間恐不敷使用且設備不足與老舊等問題，建議協請桃園機場公司爭取經費擴建與翻修，提供更為舒適之照護處所並應由專人看顧。

(四)適度限縮東南亞國家人民來臺先行上網查核之申請條件

現行東南亞國家人民來臺先行上網查核申請條件須所持護照效期尚有六個月以上、持有回程機、船票，或附下一目的地之機、船票以及未曾在臺受雇從事藍領外勞工作者，且現在尚持有美國、加拿大、英國、日本、澳洲、紐西蘭、韓國、歐盟、申根等國核發之居留證或簽證，或效期逾期10年以內居留證或簽證；或現在尚持有中華民國過去10年內核發之簽證或居留證，且無違常紀錄者，即可自行至內政部移民署東南亞國家人民來臺先行上網查核系統申請入境許可憑證，來臺停留14日。

該申請條件開放申請人得持逾期10年內之特定國家簽證或居留證，且未規定申請人須提供簽證或居留證核發國之入境紀錄，可能有以錢換取特定國家簽證或居留證之高度風險，本文建議宜與有關部門商討，適度地、合乎比例原則地限縮東南亞國家人民來臺先行上網查核之申請條件，例如：逾期10年內居留證或簽證調整為逾期5年內，或14日停留期限適當縮短為10日，令犯罪集團或不法人士提高成本支出，降低該等不法人員來臺之意願與動機。

The Challenges and Countermeasures for the New Southbound Policy on the Management of Border People Flowing—Taking Taoyuan International Airport Immigration Document Inspection as an Example

Ko, Jui Rey & Chen, Chien-Ming

Abstract

President Tsai, Ing-Wen has actively promoted and implemented the New Southbound Policy in 2016. When a new policy has actively implemented, it will bring about obvious changes. The Taoyuan International Airport as Taiwan's main airport, the promotion and implementation of the New Southbound Policy have provided visa-free, conditional visa-free, group touring , and many other convenient measures for new southbound countries travelers coming to Taiwan. The number of passengers from new southbound countries has grew year by year. For response to the fast-growing passenger, airlines have also opened new routes or increased flights. When the national gate welcomes new southbound tourists to Taiwan, it also allows illegal persons and criminal groups to take advantage of the relaxation of visa controlling to come to Taiwan in order to engage in illegal work, prostitution, fraud, or forgery, alteration, false travel documents,

and illegal entry into Taiwan.

Therefore, the purposes of this study are to actively analyze and promote the new southbound policy quality, and to discuss the challenges and countermeasures for border flowing management on the Taoyuan International Airport Immigration Document inspection. Through the research methods of literature analysis, participant observation and depth interviewing , this article wants to explore and discuss the current situations of tourists from new southbound countries coming to Taiwan, the criminal methods or violations of the circumvention of document inspection, the challenges or difficulties faced by immigration document inspection officers , and to propose the feasible countermeasures for Taiwan border controlling on the Taoyuan International Airport Immigration Document inspection. With a total of 12 questionnaires in four categories, the authors have interviewed with a total of 10 respondents who are the academic and practical experts. This article also has analyzed the research data obtained from the interviewing and related literatures, and then has also proposed several feasible suggestions on the organizational, law and implementation levels.

Keywords: New Southbound Policy, Border flowing management, Immigration Document Inspection