

# 臺灣新住民婦女面臨的家庭及社會問題及其對策

教育部人權教育諮詢暨資源中心電子報，第 102 期，  
<https://hre.pro.edu.tw/epaper/135>。

柯雨瑞

## 壹、前言

## 貳、台灣外配面臨的家庭及社會問題

## 參、台灣陸配面臨的家庭及社會問題

## 肆、回應台灣新移民婦女面臨的家庭及社會問題的可行對策---代結論

## 壹、前言

根據行政院內政部移民署之公務統計數據(2019)，台灣地區全國各縣市外裔(外籍人士，非我國籍，但亦非外籍配偶)、外籍配偶人數，與大陸(含港澳)配偶人數，兩者之人數，從民國 76 年 1 月至民國 108 年 8 月底，總計 551,784 人。其中，外裔、外籍配偶之人數，係為 188,463 人，占 34.16%<sup>1</sup>。另外，來自於越南籍之外裔、外籍配偶之人數，計為 107,723 人，占 19.52%<sup>2</sup>；來自於日本籍外裔、外籍配偶之人數，計為 5,079 人，占 0.92%<sup>3</sup>。

相對而論，來自於大陸、港澳地區之配偶人數，從民國 76 年 1 月至 108 年 8 月底，大陸、港澳地區配偶之人數，總計係為 363,321 人，占 65.84%<sup>4</sup>。再者，來自於港澳地區配偶人數，計為 17,175 人，占 3.11%<sup>5</sup>。

復次，仍根據行政院內政部移民署之公務統計數據(2019)，假若按證件來加以區分，各縣市外裔、外籍配偶之人數，從民國 76 年 1 月至 108 年 8 月底，持外僑居留證之人數，總計 62,165 人，其中，男性 19,586 人，女性則為 42,579 人。進一步歸化(取得)我國國籍者，總計 126,298 人。其中，男性 1,752 人，女性則為 124,546 人。相對而言，大陸、港澳地區配偶取得定居證者，總計為 144,663 人，其中，男性為 8,348 人，女性則為 136,315 人<sup>6</sup>。

依據上述之相關統計數據，理論上，來自於大陸、港澳地區配偶之人數，總計係為 363,321 人，占 65.84%，近約 7 成，為何取得定居證者，僅有 144,663 人？頗值得再加以探討之。

## 貳、台灣外配面臨的家庭及社會問題

在台灣外配面臨的家庭及社會問題之區塊，擬介紹如下：

一、外籍配偶甲女擬申請來台與台灣籍之先生乙男團聚，甲女之居留簽證，被外交部駐外館處駁回之後，外籍配偶之本國配偶乙男，根據此事實，被司法實務界認定為不具有課予義務訴訟之權能，嚴重剝奪外籍配偶之本國配偶乙之訴訟權，亦侵犯外籍配偶甲女本人之家庭團聚權利：

<sup>1</sup> 188,463 人/551,784 人=34.16%。

<sup>2</sup> 107723 人/551,784 人=19.52%。

<sup>3</sup> 5,079 人/551,784 人=0.92%。

移民署(2019)，各縣市外裔、外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數，按國籍分，  
<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/>。

<sup>4</sup> 363,321 人/551,784 人=65.84%。

<sup>5</sup> 17,175 人/551,784 人=3.11%。

移民署(2019)，各縣市外裔、外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數，按國籍分，  
<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/>。

<sup>6</sup> 移民署(2019)，各縣市外裔、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/5385/7344/7350/8887/>。

來自越南籍之極少數外籍配偶，長期以來，已被國人貼上不好之標籤，即易來台從事色情、賣淫行業，故外交部駐外館處對其簽證之申請，向來，採取非常嚴謹之態度，此亦是保障國境安全、社會秩序之不得已作法，無可厚非。不過，外籍配偶甲女擬申請來台，與台灣籍之先生乙男團聚，甲女之居留簽證，被外交部駐外館處駁回之後，外籍配偶之本國配偶乙男，被司法實務認定為不具有課予義務訴訟之權能，嚴重侵犯外籍配偶甲女之家庭團聚權利。最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議之決議文特別指出，「---外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。」但是，本文作者認為，司法院釋字第 712 號特別指出，基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法保障（司法院釋字第 689 號解釋參照）。婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障（司法院釋字第 362 號、第 552 號、第 554 號及第 696 號解釋參照）。本文認為，外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶、外籍配偶之家庭團聚權已受到嚴重地被剝奪、侵害，本國配偶家庭團聚權之權利或法律上利益，已遭受巨大之損害，最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議之決議文，卻認為本國配偶不可能因主管機關否准，而有任何之權利或法律上利益受損害之情形，此種見解，與社會通念，完全背道而馳，恐有討論之空間。

本國人民其外籍配偶向我國駐外館處申請簽證遭否准，作者主張，應認該本國人民受國家法律保護之家庭團聚權益，直接受有損害(direct damage)，其得以法律上之利害關係人身分，循序提起行政訴訟。始能符合《公民與政治權利國際公約》及適用《經濟社會文化權利國際公約》之立法精神。

由此，亦可知涉及《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》(簡稱《兩公約施行法》)對於外來人口之人權保障，少數法院之見解，諸如：最高行政法院之意見，仍屬過於保守、不進步、不文明，未具有同理心，嚴重地缺乏對於外來人口之人性尊嚴及人權之概念，完全不尊重外來人口之人性尊嚴。2019 年 2 月，國立中正大學犯罪研究中心針對「107 年全年度臺灣民眾對司法與犯罪防制滿意度之調查研究」公布最新之調查結果，對法官信任度達到歷史上之新低，計為 21.9%，亦即，有 8 成之民眾，不信任法官之判決。從上述之最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議之決議文，亦可得知為何有 8 成之民眾，不信任法官之判決<sup>7</sup>，可謂其來有自，最高行政法院之上述決議文，背離民眾之法感實過遠。此亦可論證，本文所探討之台灣新移民婦女面臨的家庭及社會問題及其對策之議題，有其相當程度之重要性與意義性。

## 二、台灣外配(亦含陸配)如屬非受僱者，自領有居留證明文件後，須在臺居留滿 6 個月，始能參加健保，對於外配之健康權，保護力道不足

根據衛生福利部中央健康保險署(2019)現行之規定與作法，非本國籍人士，此包括：在臺居留之香港、澳門、大陸或外籍人士，在臺灣地區「領有居留證明文件」(指<臺灣地區居留證、臺灣地區居留入出境證、外僑居留證、外僑永久居留證及其他經衛生福利部認定得在臺灣地區長期居留之證明文件)，應自符合下列之相關條件之後，始能參加健保<sup>8</sup>：

<sup>7</sup>吳銘峯(2019)，中正犯防民調警政司法滿意度：八成不信任法官！

<https://www.ettoday.net/news/20190223/1384734.htm>。

<sup>8</sup>衛生福利部中央健康保險署(2019)，健保服務，

[https://www.nhi.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=5A3162374D2B70C0&topn=5FE8C9FEAE863](https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=5A3162374D2B70C0&topn=5FE8C9FEAE863)

1. 台灣外配(亦含陸配)有一定雇主之受僱者，自受僱之日起加保。
2. 台灣外配(亦含陸配)如非受僱者，自領有居留證明文件後，在臺居留滿 6 個月（指進入臺灣地區居留後，連續居住達 6 個月，或曾出境 1 次且未逾 30 日，其實際居住期間扣除出境日數後，併計達 6 個月）之日起加保。
- 3.配合「外國專業人才延攬及僱用法」於 107 年 2 月 8 日生效施行，對於受聘僱從事專業工作之外國專業人才，其外籍配偶、未成年子女及其滿 20 歲以上，因身心障礙無法自理生活之子女，經領有居留證明文件，應依附該專業人才自領有居留證明文件之日起加保。

依據衛生福利部中央健康保險署(2019)上述現行之規定與作法，台灣外配(亦含陸配)如屬非受僱者，自領有居留證明文件後，須在臺居留滿 6 個月，始能參加健保，相對而論，對於受聘僱從事專業工作之外國專業人才，因該專業人才係以「外國專業人才延攬及僱用法」作為法源來台，故其外籍配偶經領有居留證明文件，則可依附該專業人才，自領有居留證明文件之日起加保，亦即，專業人才之外籍配偶，其待遇優於非專業人才之外籍配偶，形成另一類之歧視與不公平的待遇，亦違反憲法第 7 條之平等原則。本文主張，台灣外配(亦含陸配)因其身分並非一般之外來人口，其係本國公民之配偶，身分屬性非常特別，為了保障本國公民之外籍配偶之健康權利，故如屬非受僱者，應自領有居留證明文件後，不必經過 6 個月之等待期，即可參加健保，始可有效地保障本國公民之外籍配偶之健康權利。

## 參、台灣陸配面臨的家庭及社會問題

### 一、取得定居證、身分證之時間過久，一直被受批評

台灣陸配如欲辦理戶籍登記、取得身分證，須經過團聚、至戶政事務所辦理結婚登記、依親居留滿 4 年、長期居留滿 2 年，始可取得定居證，再持定居證，至戶政事務所辦理戶籍登記，最終，取得身分證，上述之時程，約為 6 年，故一般均將此取得身分證流程簡稱為 4+2，所謂 4，即指依親居留滿 4 年；所謂 2，即指長期居留滿 2 年，合計為 6 年。相較於外配之 4 年(最快之時程)，約慢了 2 年，亦是另類之不公平對待，亦違反憲法第 7 條之平等原則。主要之理由，背後之哲學，仍對陸配抱持不友善、敵意之態度，有侵犯陸配人性尊嚴之嫌。

### 二、台灣陸配取得身分證後，須滿 10 年，始可服公職，嚴重地侵犯陸配之服公職權、工作權，亦形成另類不公平之待遇，嚴重地侵犯陸配之人性尊嚴與價值

依據行政院大陸委員會(2019)現行之作法與規定，中國大陸配偶經過上述所提及之冗長流程(簡稱為 4+2 年)，於取得身分證後，依司法院大法官會議釋字第 618 號、兩岸條例第 21 條之規定，中國大陸配偶須設籍滿 10 年，始能擔任我國之公職，但有例外之規定，如其能擔任之職務，係符合兩岸條例第 21 條及其施行細則第 20 條所定「公教或公營事業機關（構）」職務，則不受須設籍滿 10 年之限制，「公教或公營事業機關（構）」職務範圍如下<sup>9</sup>：

---

B46&fbclid=IwAR0EhCjLjRP3xWTNxAY1EQSC24r6f7FCbqfl8siezVSTDnQ6EKNmDPN8jgY。

<sup>9</sup> 行政院大陸委員會(2019)，工作篇 QA---我嫁來臺灣之前，曾在家鄉取得中國大陸公務人員的資格。現在來到臺灣，希望也能延續以前的專業能力，繼續尋找在公務機關工作的機會。請問陸配有報名中華民國之公職考試及服公職的權利嗎？

- 1、大陸地區人民已在臺設有戶籍者，得依法令規定擔任大學教職、學術研究機構的研究人員或社會教育機構的專業人員。
- 2、經中央目的事業主管機關核可受聘擔任學術研究機構、專科以上學校及戲劇藝術學校之研究員、副研究員、助理研究員、博士後研究、研究講座、客座教授、客座副教授、客座助理教授、客座專家、客座教師。
- 3、經濟部及交通部所屬國營事業機關（構），不涉及國家安全或機密科技研究之聘僱人員。

司法院大法官會議釋字第 618 號之主要觀點，其認為：「---又系爭規定限制原設籍大陸地區人民，須在臺灣地區設有戶籍滿十年，作為擔任公務人員之要件，實乃考量原設籍大陸地區人民對自由民主憲政體制認識之差異，及融入臺灣社會需經過適應期間，且為使原設籍大陸地區人民於擔任公務人員時普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，尤需有長時間之培養，若採逐案審查，非僅個人主觀意向與人格特質及維護自由民主憲政秩序之認同程度難以嚴密查核，且徒增浩大之行政成本而難期正確與公平，則系爭規定以十年為期，其手段仍在必要及合理之範圍內。」

對於上述司法院大法官會議釋字第 618 號之主要觀點，本文作者並不表示贊同，主要之理由如下：陸配如擬擔任我國之公職，必須通過國家考試，國家考試之科目，內含本國憲法，陸配能通過國家考試，表示其已對自由民主憲政體制，有充分之認識。理論上，應無須再另行管制 10 年。另外之理由，乃陸配如擬擔任我國之公職，必須先取得身分證，目前，陸配取得身分證最快速之時程，係為 6 年，6 年之時間，已能使陸配對台灣自由民主憲政體制有充分之認識，並業已能適切地融入臺灣社會。

另外，司法院大法官會議釋字第 618 號提及須嚴加審查陸配服公職時之人格特質，此一見解，亦非屬正確，亦顯示出司法院大法官對陸配這個族群之人，已先入為主，司法院大法官認定其人格特質不屬正常，必須管制 10 年，始可調適至人格特質正常階段。但，判斷陸配人格特質正常或不屬正常，並非司法院大法官之醫學專業。司法院大法官會議釋字第 618 號提及陸配人格特質恐不屬正常人格特質，亦有失專業，亦是另類之歧視。且，如陸配人格特質不屬正常，是否應就醫治療為佳，而非對陸配管制 10 年。故此種管制 10 年，始能服公職之作法，亦屬另類之不公平待遇，司法院大法官會議釋字第 618 號之論點，實已嚴重地違反憲法第 7 條平等原則，亦即，針對陸配這個族群之人，已設定其人格特質不屬正常。此種論點，非常可議。司法院大法官會議釋字第 618 號之本質，事實上，是違憲之解釋文。

#### 肆、回應台灣新移民婦女面臨的家庭及社會問題的可行對策---代結論

在回應台灣新移民婦女面臨的家庭及社會問題的可行對策之區塊，本文之主張如下：

- 一、外籍配偶如擬申請來台與台灣籍之先生團聚，倘若其居留簽證，被外交部駐外館處駁回之後，外籍配偶之本國籍配偶，根據此事實，應具有課予義務訴訟之權能，始能保障外籍配偶之本國配偶之訴訟權，同時，亦保障外籍配偶本人之家庭團聚權利。
- 二、台灣外配(亦含陸配)如屬非受僱者，自領有居留證明文件後，無須在臺居留滿 6 個月，即可參加健保，以保障外配(亦含陸配)之健康權。

### 三、陸配取得定居證、身分證之時程，宜縮短至 4 年。

四、在台灣之陸配，取得身分證後，無須滿 10 年，只要達到公職考試之錄取標準，即可服公職，以保障陸配之服公職權、工作權、人性尊嚴與價值。但假若該類之公職，涉及極高度國安之議題，則有必要作若干之管制。諸如：陸配取得身分證後，須滿 5 年，始可報考涉及極高度國安議題之公職考試。但該類之公職，必須具有管制之必要性，始可進行管制，亦即，必須符合憲法第 23 條之比例原則，且其範圍應愈小愈好，以充分保障陸配之服公職權、工作權、人性尊嚴與價值。

### 附錄一：

#### 司法院大法官會議釋字第 618 號

司法院(2019)，司法院大法官會議釋字第 618 號<sup>10</sup>

解釋字號 釋字第 618 號

解釋公布院令 中華民國 95 年 11 月 03 日

解釋爭點 兩岸關係條例第 21 條第 1 項前段規定違憲？

解釋文：

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，為憲法第七條所明定。其依同法第十八條應考試服公職之權，在法律上自亦應一律平等。惟此所謂平等，係指實質上之平等而言，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，本院釋字第二〇五號解釋理由書足資參照。且其基於合理之區別對待而以法律對人民基本權利所為之限制，亦應符合憲法第二十三條規定比例原則之要求。中華民國八十年五月一日制定公布之憲法增修條文第十條（八十六年七月二十一日修正公布改列為第十一條）規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸關係條例），即為國家統一前規範臺灣地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務處理之特別立法。

八十九年十二月二十日修正公布之兩岸關係條例第二十一條第一項前段規定，大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得擔任公務人員部分，乃係基於公務人員經國家任用後，即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；並鑑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之本質差異，為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。基於原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿十年者，對自由民主憲政體制認識與其他臺灣地區人民容有差異，故對其擔任公務人員之資格與其他臺灣地區人民予以區別對待，亦屬合理，與憲法第七條之平等原則及憲法增修條文第十一條之意旨尚無違背。又系爭規定限制原設籍大陸地區人民，須在臺灣地區設有戶籍滿十年，作為擔任公務人員之要件，實乃考量原設籍大陸地區人民對自由民主憲政體制認識之差異，及融入臺灣社會需經過適應期間，且為使原設籍大陸地區人民於擔任公務人員時

<sup>10</sup> 司法院(2019)，司法院大法官會議釋字第 618 號，  
<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=618>。

普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，尤需有長時間之培養，系爭規定以十年為期，其手段仍在必要及合理之範圍內，立法者就此所為之斟酌判斷，尚無明顯而重大之瑕疵，難謂違反憲法第二十三條規定之比例原則。

## 理由書

本件聲請釋憲之標的，關於兩岸關係條例部分，乃聲請宣告八十九年十二月二十日修正公布之該條例第二十一條第一項前段規定違憲。該條例第二十一條第一項前段係關於大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得登記為公職候選人、擔任軍公教或公營事業機關（構）人員及組織政黨等規定。惟影響本件原因案件之裁判結果者僅其中限制擔任公務人員部分，爰依本院釋字第三七一號、第五七二號及第五九〇號解釋之意旨，本件僅就該部分之規定是否違憲為審查，其餘部分不在本件解釋範圍內，合先敘明。

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，為憲法第七條所明定。其依同法第十八條應考試服公職之權，在法律上自亦應一律平等。惟此所謂平等，係指實質上之平等而言，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，本院釋字第二〇五號解釋理由書足資參照。且其基於合理之區別對待而以法律對人民基本權利所為之限制，亦應符合憲法第二十三條規定比例原則之要求。惟兩岸關係事務，涉及政治、經濟與社會等諸多因素之考量與判斷，對於代表多元民意及掌握充分資訊之立法機關就此所為之決定，如非具有明顯之重大瑕疵，職司法律違憲審查之釋憲機關即宜予以尊重。

八十年五月一日制定公布之憲法增修條文第十條（八十六年七月二十一日修正公布改列為第十一條）規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」八十一年七月三十一日公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例即係依據上開憲法增修條文之意旨所制定，為國家統一前規範臺灣地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務處理之特別立法。八十九年十二月二十日修正公布之該條例第二十一條第一項前段規定，大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得擔任公務人員部分（與八十一年七月三十一日制定公布之第二十一條規定相同），乃係基於公務人員經國家任用後，即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，並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之本質差異，為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。基於原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿十年者，對自由民主憲政體制認識與其他臺灣地區人民容有差異，故對其擔任公務人員之資格與其他臺灣地區人民予以區別對待，亦屬合理，與憲法第七條之平等原則及憲法增修條文第十一條之意旨尚無違背。又系爭規定限制原設籍大陸地區人民，須在臺灣地區設有戶籍滿十年，作為擔任公務人員之要件，實乃考量原設籍大陸地區人民對自由民主憲政體制認識之差異，及融入臺灣社會需經過適應期間，且為使原設籍大陸地區人民於擔任公務人員時普遍獲得人民對其所行使公權力之信賴，尤需有長時間之培養，若採逐案審查，非僅個人主觀意向與人格特質及維護自由民主憲政秩序之認同程度難以嚴密查核，且徒增浩大之行政成本而難期正

確與公平，則糾爭規定以十年為期，其手段仍在必要及合理之範圍內。至於何種公務人員之何種職務於兩岸關係事務中，足以影響臺灣地區安全、民眾福祉暨自由民主之憲政秩序，釋憲機關對於立法機關就此所為之決定，宜予以尊重，糾爭法律就此未作區分而予以不同之限制，尚無明顯而重大之瑕疵，難謂違反憲法第二十三條規定之比例原則。

關於各級法院法官聲請本院解釋法律違憲事項應以本院釋字第三七一號解釋為準，其聲請程式準用司法院大法官審理案件法第八條第一項之規定，業經本院釋字第三七一號解釋在案。本件聲請法院係依本院釋字第371號解釋意旨聲請解釋憲法（釋憲聲請書第三頁貳、四參照）。是行政訴訟法第二百五十二條規定，並非聲請法院於原因案件之裁判上或本件聲請解釋程序上所應適用之法律，故此一部分違憲審查之聲請，依本院釋字第三七一號、第五七二號及第五九〇號解釋意旨，應不予受理。

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
大法官 王和雄 謝在全 賴英照 余雪明  
曾有田 廖義男 徐璧湖 彭鳳至  
林子儀 許宗力

## 附錄二、 最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議文<sup>11</sup>

會議次別：最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議  
決議日期：民國 103 年 08 月 12 日

### 決議：

行政訴訟法第 5 條第 2 項：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」人民根據此項規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。如果對於人民依法申請遭駁回之事件，法令上並未賦予第三人有為其申請之公法上請求權，第三人即不可能因主管機關之駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害之情形。外國護照簽證條例第 11 條：「居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。」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；……」同條例施行細則第 6 條：「外交部及駐外館處應審酌申請人身分、申請目的、所持外國護照之種類、效期等條件，核發適當種類之簽證。」據此等規定可知，得以外國護照申請居留簽證者，限於持外國護照之外國國民，該外國國民之本國配偶，並無為其申請居留簽證之公法上請求權。又公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 3 項兒童之出生登記及取得名

<sup>11</sup> 司法院(2019)，最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議，  
<https://law.judicial.gov.tw/FINT/data.aspx?id=C%2C20140812%2C001&ro=0&ty=D&q=54d42496927df754634c53ee3fee1c09&sort=DS>。

字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至公政公約第 23 條第 1 項：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」經社文公約第 10 條第 1 款前段：「家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權。因此，外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。

法律問題：本國人民與外國人民在國外結婚後，該外籍配偶以依親為由，向我國駐外使領館、代表處、辦事處、其他外交部授權機構（下稱駐外館處）申請居留簽證遭駁回，本國配偶得否認為其有權利或法律上利益受損害，而提起行政訴訟法第 5 條第 2 項課予義務訴訟？

甲說：肯定說

我國於 98 年 4 月 22 日制定之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）施行法，於同年 12 月 10 日施行。依上開施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」其中公民與政治權利國際公約第 23 條第 1 項、經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 款前段分別明定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」、「本公約締約國確認：一、家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」而配偶一方如在外國，其能否來臺團聚，對「同居義務」能否履行有關鍵作用，同居復為婚姻制度之核心價值，此等請求如被否准，於兩公約施行後之價值判斷，已可認定直接侵犯到居住在國內之本國配偶維繫婚姻關係之權利，該本國配偶應有提起行政訴訟之權利。因此，在兩公約施行後，為落實尊重人性，保障人權，各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，基於夫妻能長期同居團聚之權利，應容許其提起行政訴訟，本國配偶提起行政訴訟，自屬合法。

乙說：否定說

按「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」訴願法第 18 條定有明文。又所謂利害關係人，係指違法行政處分之結果致其權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之。夫妻各自為權利義務之主體，配偶一方因行政機關作成違法或不當之行政處分，致其權利或法律上之利益受有損害，他方配偶並非當然為上開規定之利害關係人。居留簽證之申請人既係外籍配偶，對本國配偶不存有駁回處分，其亦未因該駁回處分而有權利或法律上利益直接受損害，則本國配偶對駁回居留簽證申請之處分，自無提起行政訴訟之適格。從而，本國配偶以自己名義對駁回居留簽證申請之處分提起行政訴訟，其當事人不適格，應予駁回。

表決結果：採乙說

決議：如決議文。

行政訴訟法第 5 條第 2 項：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」人民根據此項規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。如果對於人民依法申請遭駁回之事件，法令上並未賦予第三人有為其申請之公法上請求權，第三人即不可能因主管機關之駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害之情形

。外國護照簽證條例第 11 條：「居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。」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；……」同條例施行細則第 6 條：「外交部及駐外館處應審酌申請人身分、申請目的、所持外國護照之種類、效期等條件，核發適當種類之簽證。」據此等規定可知，得以外國護照申請居留簽證者，限於持外國護照之外國國民，該外國國民之本國配偶，並無為其申請居留簽證之公法上請求權。又公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 3 項兒童之出生登記及取得名字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至公政公約第 23 條第 1 項：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」經社文公約第 10 條第 1 款前段：「家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。」就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權。因此，外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。

研究意見：擬採甲說（肯定說）

第三庭林玟君法官 提

一、依外國護照簽證條例第 4 條規定：「本條例所稱簽證，指外交部或駐外使領館、代表處、辦事處、其他外交部授權機構（以下簡稱駐外館處）核發外國護照以憑前來我國之許可。」第 5 條規定：「（第 1 項）本條例之主管機關為外交部。（第 2 項）外國護照簽證之核發，由外交部或駐外館處辦理。但駐外館處受理居留簽證之申請，非經主管機關核准，不得核發。」第 6 條第 1 項規定：「持外國護照者，應持憑有效之簽證來我國。…」第 7 條第 1 項規定：「外國護照之簽證，其種類如下：…四、居留簽證。」第 11 條規定：「居留簽證適用於持外國護照，而擬在我國境內作長期居留之人士。」同條例施行細則第 5 條第 1 項、第 3 項規定：「（第 1 項）持外國護照申請簽證，應填具簽證申請書表，並檢具有效外國護照及最近 6 個月內之照片，送外交部或駐外使領館、代表處、辦事處或其他經外交部授權機構（以下簡稱駐外館處）核辦。…（第 3 項）外交部及駐外館處得要求申請人面談、提供旅行計畫、親屬關係證明、健康檢查合格證明、無犯罪紀錄證明、財力證明、來我國目的證明、在我國之關係人或保證人資料及其他審核所需之證明文件。」第 11 條第 1 項、第 2 項規定：「（第 1 項）本條例第 11 條所稱長期居留，指擬在我國境內作超過 6 個月之居留者。（第 2 項）駐外館處簽發之居留簽證一律為單次入境，其簽證效期不得超過 6 個月；持證入境後，應依法申請外僑居留證。」是持外國護照申請居留簽證係屬依法申請案件。

二、次依行政訴訟法第 5 條第 2 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」則提起課予義務訴訟者，須具其權利或法律上利益，因行政機關之違法行政處分而受損害之要件。又「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。」且有本院 75 年判字第 362 號判例可資參照。所謂「利害關係人」，即係指違法行政處分之結果致其現已存在之權利或法律上之利益受影響者而言。

三、復按憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序，公共利益者，均受憲法保障。」司法院釋字第 242 號解釋已明示：「…對於此種有長期實際共同生活事實之後婚姻關係，…予以撤銷，嚴重影響其家庭生活及人倫關係，反足妨害社會秩序，就此而言，自與憲法第 22 條保障人民自由及權利之規定有所抵觸。」第 554 號解釋並指明：「婚姻與家庭為社會形成與發展之基礎，受憲法制度性保障…婚姻制度植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會功能…」解釋理由書且闡述：「婚姻係一夫一妻為營永久共同生活，並使雙方人格得以實現與發展之生活共同體。因婚姻而生之此種永久結合關係，不僅使夫妻在精神上、物質上互相扶持依存，並延伸為家庭與社會之基礎。」嗣釋字第 696 號、第 712 號解釋理由書除重申婚姻及家庭應受憲法制度性保障意旨；第 712 號解釋理由書復進一步說明：「家庭制度植基於人格自由，具有繁衍、教育、經濟、文化等多重功能，乃提供個人於社會生活之必要支持，並為社會形成與發展之基礎。」可見婚姻及家庭係受憲法制度性保障，並有學者為文直指家庭權具基本權品質，應在憲法第 22 條概括保障範圍。

四、我國於 98 年 4 月 22 日制定公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）施行法，於同年 12 月 10 日施行。依上開施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」其中公民與政治權利國際公約第 23 條第 1 項規定：「家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」經濟社會文化權利國際公約第 10 條第 1 項第 1 款前段亦規定：「本公約締約國確認：一、家庭為社會之自然基本團體單位，應盡力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。……」人權事務委員會於西元 1990 年第 39 屆會議通過第 19 號一般性意見就家庭之保護且說明：「1. 公民權利和政治權利國際公約第 23 條確認家庭是天然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。…5. 成立家庭的權利原則上意味著能夠生兒育女和在一起生活。…為使夫婦能夠在一起生活，就要在各國內部，並在需要時與其他國家合作，採取適當的措施，確保家庭的團圓或重聚，尤其是家庭成員因政治、經濟或類似原因分離的時候。」是於兩公約施行後，不論承認家庭權為基本權與否，家庭應受國家之保護，已經具法律效力之兩公約明文確認。有關維持家庭關係方面，民法親屬編且有具體規範。其中民法第 1001 條規定：「夫妻互負同居之義務。但有不能同居之正當理由者，不在此限。」即夫妻之一方有請求他方與其同居之權利，雖係因婚姻關係而生，惟婚姻為家庭之基礎，已如前述，因此該規定亦寓有促使夫妻共同生活，互助圓滿形成家庭，發揮前揭家庭功能之內涵。本國人民因其生活重心在我國，有選擇與其配偶在我國同居，展開家庭生活之自由。此夫妻在臺團聚目標之達成，端賴其外籍配偶向我國駐外館處申請之居留簽證獲准，始得實現。鑑於夫妻團聚共同生活係屬家庭制度之核心領域，從而，本國人民其外籍配偶向我國駐外館處申請簽證遭否准，應認該本國人民受國家法律保護之權益直接受有損害，其得以利害關係人身分循序提起行政訴訟。

資料來源：司法院