

論國境線上之行政調查

— 自行研究報告 —

人民之出國與遷徙自由有關，依憲法第 10 條規定，人民有居住、遷徙之自由。此屬於基本權利之範圍，如有限制之必要，必須以法律規定之¹。人民入出國(境)需經入出國及移民署「安全查核」。此項安全查核機制，關乎國家主權之行使，人民遷徙自由之保障及資訊隱私權之制度性保障，具有高度之高權行政。

隨著全球化而來之先進運輸與電子商務之發展，對於管理國境單位造成了挑戰。且大部分國家之各式國境管理單位各有其授權的任務與關注的議題，包括了健康、產品安全、檢疫、入出境管理 (immigration controls)、安全、歲收等，以致於合法人流與物流移動更加的模糊甚至更加的虛擬化，但同時政府又必須要維持國境之完整，以保護其社群發展與安全與避免非法未經授權的人流與物流。在這種模糊與虛擬國境之發展下，為了安全起見，當代的政府概均藉由先期取得欲入境之人與物的資訊，而實質的將其國境向外推。例如美國的《貨櫃安全倡議》(Container Security Initiative)、《先期艙單規則》(Advanced Manifest Rule)，「世界海關組織」(World Customs Organization, WCO) 的《安全與促進貿易標準架構》(Framework of Standards to Secure and Facilitate Trade, SAFE Framework) 等。其結果就是更加整全的使用整合與互賴的過程，從交易的開始到完成等之不同時間有不同責任的行為者介入，並聚焦於供應鏈的上游與下游，但也會造成貿易摩擦 (trade friction) 的潛在可能，亦即阻礙了貿易流動與增加了成本。因此，國境管理是促進貿易效率的重要因素，但又面臨如何達成符合安全有效之挑戰。

2012 年 4 月 25 日，聯合國秘書長潘基文 (Ban Ki-moon) 在安理會之《國際安全與和平威脅：改善聯合國協助其成員國反制非法流動之能力》(Threats to

¹ 依入出國及移民法第 4 條第 1 項規定：「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。」

International peace and Security: Improving UNCapacity to Assist States to Counter Illicit Flows) 會議中，首先感謝美國作為此次安理會主席之機會，提醒要處理非法流動之重要問題。並指出若全球邊境不夠安全，會導致販運毒品、武器、違禁物、恐怖分子籌資、與大規模毀滅性武器有關之材料、衝突礦石、野生動物與人。且強調這些領域之非法流動，會破壞國家主權、摧毀社群與個人生活、威脅和平與安全。而若要加以反制，就意味著要在許多方面同時行動，且強化國境安全是最重要的，其中包括了增強移民與海關體系，但是不能夠孤立的執行。也要優先建立持續為市民提供安全與正義水平之公共制度 (public institutions)，且國境安全永遠不能以犧牲移居者之權利作為代價，也不可以合法化非人道的對待。

美國入境制度受到九一一恐怖攻擊事件的影響，美國已經從 2004 年 1 月 5 日起進入生物科技辨識身分的時代，以加強反恐成效，全球入境美國的各國人民，也將陸續持生物辨識護照入境。如此制度亦將滲透到全世界的親美國家中。例如日本、澳洲及臺灣地區皆引進生物辨識系統來進行國境人流管理及國家安全之維護。本文將探討上述所列舉之國家目前實務所為之國境行政調查之方法與所使用之生物辨識技術加以分析探討。

關鍵字：行政調查、生物辨識技術、人流管理

一、前言

行政機關作成決定時，必須依據正確之事實。因此，行政機關本於其職權，須運用各種證據方法，以釐清事實，進行評價，並形成心證，最終作成預期之決定。有關行政機關調查之事項，一般歸諸行政調查之領域。我國有關行政調查之規範，目前尚乏統一之法典，係散見於不同之專業法規中。行政程序法自第 36 條至第 43 條，即係有關事實及證據調查之一般性規定²。

行政程序法第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」為追求行政調查實質合法性之要求，並保障人權，行政機關從事調查時，由於涉及各種調查手段之使用，以及調查事實之責任，對事實之釐清及最終之決定有重大影響，自有必要對其內涵有深入之了解。其次，行政機關本於職權，固有義務調查證據以釐清事實。惟此種調查義務之履行，應非毫無止境，不擇手段，仍應遵守行政程序法之一般法律原則³。

國境線上行政調查可透過不同手段加以實現，諸如影像截取、個別訪談及情況證據之調查等等。有些調查手段可能因涉及憲法保留或法律保留原則之適用，而

² 洪家殷，“論行政調查中職權調查之概念及範圍—以行政程序法相關規定為中心”，東吳大學法學院，第 21 卷第 3 期，2010 年 1 月，頁 3。

³ 行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」；同法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」；同法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」；同法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」；同法第 9 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」；同法第 10 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」；同法第 11 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

不得成為調查方法，惟國境線上之人流管理因涉及時效性及語言障礙等等因素之影響，故在一定比例原則下，得使用一些生物辨識之技術，在不涉及高度之個人身體隱私權之下，應容許調查者擷取影響，以利國境管理之安全。

二、 國境線上行政調查之類型

行政調查是行政機關蒐集證據資料主要表現之手段方式，但非謂行政調查僅止於行政證據之蒐集，其所涵蓋面向相當廣泛，故區分行政調查之種類，亦有助於突顯行政證據調查之活動範圍。並可依事務性質、調查之功能及可否強制手段作為區分之標準⁴，分述如下：

第一項 依事務之性質劃分⁵

第一款 一般性之行政調查

係為確保行政機關適當地行使間接的、一般性的行政作用為目的而實施之調查。通常此乃指為具體實現行政上的政策方案，設定基準規範，而必須藉蒐集或資料方式來完成之行政調查，如戶口調查、住宅調查、國勢調查、工商普查及經濟概況等，此種調查重在國家政府之資訊蒐集，其與干涉人民權利所作成處分之證據活動較無直接關聯性。

第二款 個別性之行政調查

為確保行政機關適當地行使特定且個別之行政決定，或為直接、個別之目的而蒐集情報資料的作用或作業。我國行政程序法所規範之調查事實，即屬此類。行政機關為適當行使特定且個別的行政決定所為之瞭解事實真相，蒐集證據資料及相關整理之活動，包括製作調查紀錄、通知相關之陳述意見、

⁴ 羅傳賢，行政程序法調查事實及證據規定之闡述，警察法學，第2期，2003年12月，頁143-146。

⁵ 日本の公法學會亦曾以行政調查為主體舉行兩次報告，其中關於一般調查者：鈴木庸夫，政策形成と行政調査－統計調査を中心にして，公法研究49号140頁以下，1987年；關於個別調查者：早坂禧子，行政調査－強制の視点を中心にして，58号194頁，1996年。

要求提出證據資料、鑑定、堪驗等手續。例如公平交易委員會對違反公平交易法案之調查。行政個別調查與人民權利有緊密關聯之處，即發生在此一面相。

第二項 依行政調查之功能劃分

第一款 規劃性之行政調查

即為一般性的行政調查，以提供行政機關規劃未來施政方針、擬訂國家政策、確定行政計畫及研究現行法令修正內容所為之蒐集資料活動。其又可細分為統計調查及準立法調查兩種。前者乃指行政機關為取得決策之基礎資料所為之調查活動，其方法包括普查、問卷調查及訪談等；後者即為妥適行使法律授權訂定法規命令之目的，在研討法規草案之前，須廣泛蒐集資料，其蒐集方式有採正式聽證、公聽會或非正式受理人民意見陳述或進行問卷調查等方式為之⁶。

第二款 許可要件之行政審查

即作成許可、認可等授益處分前所為之調查，其方式包括到場說明、書面審查或現場勘查等。例如，化粧品衛生管理條例第8條規定，業者應繳納查驗費。此處之檢驗結果，構成行政決定之基礎⁷。

第三款 監督性之行政檢查

乃對於受法令規制監督之個人或團體，為確認或督促其遵守法定義務之目的所為之檢查或視察之活動，又稱為“regulatory inspection”，其方式為強制性申報⁸、檢查或保留相關資料一定期限以供檢查⁹。

⁶ 洪文玲，論行政調查，行政法爭議問題研究(上)，台灣行政法學會主編，五南圖書，2000年12月，頁733。

⁷ 洪文玲，同前註29，頁735。

⁸ 如入出國及移民法第56條第4項規定：「移民業務機構對第一項各款業務之廣告，其內容應經入出國及移民署指定之移民團體審閱確認，並賦予審閱確認字號，始得散布、播送或刊登。但國外移民基金諮詢、仲介之廣告，得逐案送移民公會團體審閱確認，再轉報入出國及移民署核定後，始得為之；其屬證券交易法所定有價證券者，入出國及移民署應會商證券主管機關同意後核定之。」

第四款 制裁性證據之行政調查

行政機關因檢查發現、民眾檢舉或其他機關告發，知有違法事實存在，為實施行政制裁，乃對特定違反義務行為人展開蒐證之調查。此與前揭許可要件審查，均屬於構成要件事實之調查¹⁰。而此制裁證據調查階段，便是行政機關於取證活動中影響人民權利義務最直接之處¹¹。

第三項 依行政調查可否強制實施手段劃分

第一款 任意性之行政調查

係指無刑罰或行政制裁為擔保，亦不能強制實施，存賴受調查者之協助、配合方能達成調查目的，如基於自願或同意自動提供資訊等。任意性之行政調查通常又稱為一般性之行政調查（general investigation）¹²，係指行政機關為擬定政策、研訂法律案或頒布命令等準立法權行使為前提，而廣泛的、一般的對於人口、經濟、產業動態等所進行的調查措施，亦稱為「資訊調查」（informational investigation）或「立法調查」（legislative investigation）¹³。這種調查活動，對於行政調查的客體通常不具有強制性、侵入性或干涉性質。縱然相對人不願意配合，行政機關亦不能處以行政罰之制裁。

第二款 強制性之行政調查

係指行政機關依法律規定經由強制性手段所實施之調查。強制性之行政調查依其是否行使實力強制，而分為直接以實力擔保其實效性之直接強制性行政調查，如以實力加諸相對人之身體、財產、住所，實現其意志；及

⁹ 如入出國及移民法第 56 條第 6 項規定：「移民業務機構應每年陳報營業狀況，並保存相關資料五年，對於入出國及移民署之檢查，不得規避、妨礙或拒絕。」

¹⁰ 洪文玲，同前註 29，頁 737。

¹¹ 鄭崇宏，行政證據適用證據法則問題之研究，國立雲林科技大學科技法律研究所碩士論文，2012 年 6 月，頁 31。

¹² 陳文貴，「行政調查與行政檢查及行政搜索之法律關係」，法令月刊，60 卷 3 期，世新大學法學院，2009 年 3 月，頁 71。

¹³ Vgl.Hans J/Wolff/Otto Bachhof/Rolf Stober，Verwaltungsrecht，Band I，11.Aufl，1999，S.614.

以實力以外之手段擔保之間接強制調查，如透過罰則規定，間接課予受調查者忍受之義務¹⁴。

三、 美國、澳洲及日本國境線上之行政調查研究

近年來，聯合國所公布與國家發展或全球發展有關之各式報告中，概均有調查、描述與評估人口遷徙影響之重要項目，認為全球或區域或國內不同地域之人口移動，已是不可能避免的趨勢，因此鼓勵各國平時即應該採取友善與簡化入境的措施，且既使面臨經濟不景氣的情勢下，也不應有計劃的排斥外來移民，如此才能造成多贏的態勢。但是亦未忽略移民入境所可能帶來潛在之各式各樣的安全挑戰，特別是「九一一事件」之後，為了防止諸如國際恐怖分子、跨國組織犯罪等越趨嚴重之特定威脅，亦不斷重申各國應該基於主權、社群安定與個人生活安全等因素，必須善盡保護其國境安全之責任，同時國際更須合作才能維持安全。

生物跡證在澳洲及國際間都被當做一種高科技的身分管理工具而廣泛使用。移民及公民部 (Department of Immigration and Citizenship, DIAC) 將生物跡證技術導入其計畫或審查中以為其強化審查外國人身分之國境身分管理策略。其包括臉部辨識 (facial recognition) 及指紋比對 (fingerprint matching) 技術。因冒用身分 (identity fraud) 案件預計每年使澳洲損失 11 億澳幣，利用生物跡證以強化身分查核將可減少冒用身分入境澳洲案件。

生物跡證技術正快速地複雜化，在設計政府部級機關所使用的系統時，將考量國際議題 (international issues) 與系統對於技術性擴充之配合性 (suitability)、適合性 (appropriateness) 及機能 (capability)。移民部正與外交與貿易部 (Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT) 及澳洲海關及邊防局 (Australia Customs and Border Security Service, CBP) 合作

¹⁴ 李震山，同前註 7，頁 494。

設計將生物跡證技術用於國境之整合性方式。

而日本於2006年5月24日日本法務省入國管理局公佈了修改部分出入國管理及難民認定法的法律，並已定於2007年11月20日開始實施對於所有入境日本的外國人，將雙手放置機器上讀取指紋信息，並且拍攝面部照片。這是繼美國、英國後第三個實施此項措施的國家。

該法律是為了防止恐怖活動而制定的規定，作為其環節之一是入境審查時實施利用個人識別信息的反恐措施。此新入境審查手續在申請入境時提供指紋和拍攝面部照片，然後接受入境審查官的審查。有義務提供個人識別信息的外國人士如果拒絕提供指紋或面部照片，將不獲准進入日本，令其離開日本。

四、我國國境線上之行政調查研究

依入出國及移民法之規定，入出國之主管機關，對於未經許可、未經查驗，或符合特定禁止（限制）入、出國之要件者，即應拒絕其入出國¹⁵。因此，對於入出國者之身分確認，即構成入出國管理制度的主軸。其目的無非是要將此等人員，阻絕在法定入出國口岸，以便主管機關或相關政府機關，得依其主管業務法律，對其進行進一步之調查與處理，確保各該法律規範之功能，及各政府機關任務之遂行。終極目的則在達成維護國家安全利益，並確保人民生命、身體與財產之安全¹⁶。

第一項 入出國身分確認措施之型態

第一款 審查證件

入出國及移民法第4條規定，入出國者，應經查驗，未經查驗者，不得入

¹⁵ 參照入出國及移民法第4條至第7條、第18條及第21條之規定。

¹⁶ 簡建章，同前註1，頁32-33。

出國。此項查驗，依入出國查驗及資料蒐集利用辦法之規定，主要係要求入出國者，應備具入出國證明文件，以供審驗¹⁷。

第二款 運用電腦科技設備及生物辨識技術輔助身分確認

身分確認措施除可憑執行人員以肉眼直接審驗判斷之外，我國以電腦輔助查驗入出國者之證明文件，亦已實行二十餘年¹⁸。2012年1月1日正式啟用自動通關系統¹⁹，為國人及符合自動通關註冊資格之外國人提供便利通關之服務，並進行生物特徵比對。近幾年來，指紋、臉孔及眼球虹等生物辨識技術之精進，為防止入出國證明文件被偽造冒用，有效控制入出者之真正身分，入出國口岸通關，採用生物特徵進行身分比對，亦逐漸成為時代趨勢²⁰。

第三款 資料查核比對

入出國者持有合法有效之入出國證明文件，經查驗相符，固係得以合法入出國境之必要條件。但是基於其他原因，亦有禁止或限制相關人員入出國之可能與必要。我國入出國及移民法第6條、第7條、第18條及第20條之規定，即係適例。是以，入出國及移民署之國境事務大隊執行人員對

¹⁷ 依入出國查驗及資料蒐集利用辦法規定，入出國者應備具之入出國證明文件，主要係依國民、大陸地區人民、外國人及機船員等不同身分，及入國或出國之不同，而各有不同的入出國證明文件之要求。

¹⁸ 民國72年10月，桃園國際機場已正式啟用電腦輔助查驗入出國者之證明文件。

¹⁹ 自動查驗通關系統主要採集旅客臉部特徵辨識身分，另以食指指紋為輔助辨識通關，符合資格的外來人口使用前須先經過註冊，目前移民署開放台北市服務站、松山機場、桃園機場第二航廈、高雄機場及金門水頭港等5處地點辦理註冊事宜，註冊時符合資格之外籍人士須出示護照及IC晶片卡居留證，大陸配偶及港澳居民須出示護照及「臺灣地區入出境許可證」，且須同意錄存臉部影像及指紋。參考網站：http://www.immigration.gov.tw/egate/media_p07.html，造訪日期：2013年1月28日

²⁰ 例如新加坡的樟宜機場就已經使用指紋辨識系統進行身分比對。英國倫敦的希斯羅機場，則採用眼球虹膜辨識，確認通關人員身分。美國於911恐怖攻擊事件之後，亦通過「加強邊界安全暨入境證照改革法」，要求未來入境美國的外籍人士所持證照，必須包含指紋或視網膜等資料，以精進入出國者身分之正確確認。

於入出國者，是否在各該禁止或限制規範之列，自須透過紙本或電腦資料庫之資料的比對查驗，方可確認。

第二項 行使身分確認權限得採取的相關措施

依入出國及移民法第 63 條規定：「入出國及移民署執行職務人員為辦理入出國查驗，調查受理之申請案件，並查察非法入出國、逾期停留、居留，從事與許可原因不符之活動或工作及強制驅逐出國案件，得行使本章所定之職權。前項職權行使之對象，包含大陸地區人民、香港或澳門居民。」入出國者是否具有合法入出國境之資格，經由證明文件確認其身分，固係主要的手段。但是身分確認權限，實際執行時，經常包括採取一連串的措施，例如攔阻、詢問、令交付證明文件、留置、搜索及鑑識等措施²¹。

²¹ 依入出國及移民法第十章面談及查察之相關規定，入出國及移民署執法人員得行使之職權包括：**一、留置（第 64 條）：**

入出國及移民署執行職務人員於入出國查驗時，有事實足認當事人有下列情形之一者，得暫時將其留置於勤務處所，進行調查：

- 1、所持護照或其他入出國證件顯係無效、偽造或變造。
- 2、拒絕接受查驗或嚴重妨礙查驗秩序。
- 3、有第 73 條或第 74 條所定行為之虞。
- 4、符合本法所定得禁止入出國之情形。
- 5、因案經司法或軍法機關通知留置。
- 6、其他依法得暫時留置。

依前項規定對當事人實施之暫時留置，應於目的達成或已無必要時，立即停止。實施暫時留置時間，對國民不得逾二小時，對外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民不得逾六小時。

第一項所定暫時留置之實施程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

二、面談（第 65 條）

入出國及移民署受理下列申請案件時，得於受理申請當時或擇期與申請人面談。必要時，得委由有關機關（構）辦理：

- 1、外國人在臺灣地區申請停留、居留或永久居留。
 - 2、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港或澳門居民申請在臺灣地區停留、居留或定居。
- 前項接受面談之申請人未滿十四歲者，應與其法定代理人同時面談。

第一項所定面談之實施方式、作業程序、應備文件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

三、詢問（第 66 條）

入出國及移民署為調查當事人違反本法之事實及證據，得以書面通知相關之人至指定處所接受詢問。通知書應記載詢問目的、時間、地點、負責詢問之人員姓名、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

依前項規定受通知之人，無正當理由不得拒絕到場。

第一項所定詢問，準用依前條第三項所定辦法之規定。

四、進入相關之營業處所、交通工具或公共場所（第 67 條）

入出國及移民署執行職務人員於執行查察職務時，得進入相關之營業處所、交通工具或公共場所，並得對下列各款之人查證其身分：

- 1、有事實足認其係逾期停留、居留或得強制出國。
- 2、有相當理由足認有第七十三條或第七十四條所定行為，或有該行為之虞。
- 3、有事實足認從事與許可原因不符之活動或工作。
- 4、有相當理由足認係非法入出國。
- 5、有相當理由足認使他人非法入出國。

依前項規定進入營業處所實施查證，應於其營業時間內為之。

第一項所定營業處所之負責人或管理人，對於依前項規定實施之查證，無正當理由，不得規避妨礙或拒絕。

第一項所定營業處所之範圍，由主管機關定之，並刊登政府公報。

五、查證身之必要措施（第 68 條）

入出國及移民署執行職務人員依前條規定查證身分，得採行下列必要措施：

- 1、攔停人、車、船或其他交通工具。
- 2、詢問姓名、出生年月日、國籍、入出國資料、住（居）所、在臺灣地區停留或居留期限及相關身分證件編號。
- 3、令出示身分證明文件。
- 4、有事實足認受查證人攜帶足以傷害執行職務人員或受查證人生命、身體之物者，得檢查其身體及攜帶之物；必要時，並得將所攜帶之物扣留之。

六、帶往勤務處所（第 69 條）

入出國及移民署執行職務人員依第六十七條規定實施查證，應於現場為之。但經受查證人同意，或於現場為之有下列情形之一者，得將其帶往勤務處所：

- 1、無從確定身分。
- 2、對受查證人將有不利影響。
- 3、妨礙交通、安寧。
- 4、所持護照或其他入出國證件顯係無效、偽造或變造。
- 5、拒絕接受查驗。
- 6、有第七十三條或第七十四條所定之行為。

第三項 我國證照查驗之種類及查驗流程

我國入出境查驗時涉及的人群分類邏輯甚為複雜，一方面因為現行的移民法規存在許多規範「廣義國人」跨境行為的特別法。在入出國及移民法仿效其他國家狀況將跨境者依國籍、戶籍區分，分為本國有戶籍國人²²、本國無戶籍國人²³、外國人三種主要的人群分類。其中雖然也有無國籍人士之相關規定，但因為我國尚未針對難民法特別立法，在法規中對無國籍人士的跨境規範相對被忽視，只以視同外國人跨境的方式處理。這部以國籍、戶籍為基準的人群分類方式看似與「現代」國家看齊的「入出國及移民法」，卻無法處理台灣地區入出境中絕大多數的管制事務。由於台灣地區特殊的國家地位與憲法現狀，有一群既非「本國」又不似「外國」的「廣義國人」，包含大陸地區人民與港澳居

7、符合本法所定得禁止入出國之情形。

8、因案經司法或軍法機關通知留置。

依前項規定將受查證人帶往勤務處所時，非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即通知其指定之親友或律師。

七、查察（第 70 條）

入出國及移民署受理因婚姻或收養關係，而申請在臺灣地區停留、居留、永久居留或定居之案件，於必要時，得派員至申請人在臺灣地區之住（居）所，進行查察。

前項所定查察，應於執行前告知受查察人。受查察人無正當理由，不得規避、妨礙或拒絕前項所定查察，不得於夜間行之。但有下列情形之一者，不在此限：

- 1、經該受查察人、住（居）所之住居人或可為其代表之人承諾。
- 2、日間已開始查察者，經受查察人同意，得繼續至夜間。

²² 參照入出國及移民法第 3 條第 4 款之規定：「居住臺灣地區設有戶籍國民：指在臺灣地區設有戶籍，現在或原在臺灣地區居住之國民，且未依臺灣地區與大陸地區人民關係條例喪失臺灣地區人民身分」定查察，不得於夜間行之。但有下列情形之一者，不在此限：

- 1、經該受查察人、住（居）所之住居人或可為其代表之人承諾。
- 2、日間已開始查察者，經受查察人同意，得繼續至夜間。

²² 參照入出國及移民法第 3 條第 4 款之規定：「居住臺灣地區設有戶籍國民：指在臺灣地區設有戶籍，現在或原在臺灣地區居住之國民，且未依臺灣地區與大陸地區人民關係條例喪失臺灣地區人民身分」。

²³ 參照入出國及移民法第 3 條第 5 款之規定：「臺灣地區無戶籍國民：指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居外國國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。」

民，其跨境規範由於人群分類上的曖昧不明，無法放進「入出國及移民法」這部從「現代主權國家」想像出發而修訂的法規中的任何一種分類，只好在兩岸開放往來過程中逐步頒定各種特別法處理，形成台灣地區入出境管制的法制化與特別法並置的特色。

茲將台灣地區有戶籍國人、台灣地區無戶籍國人、大陸地區人民、港澳區民、外國人及無國籍人所適用之法律製成圖表方式以釐清其入出境之法律關係：

	入出國（境）許可	停留	居留	定居	強制出國
臺灣地區有戶籍國人	1. 入出國及移民法 2. 國家機密保護法 3. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例			戶籍法	
臺灣地區無戶籍國人	入出國及移民法	1. 入出國及移民法 2. 臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法			臺灣地區無戶籍國民強制出境辦法
大陸地區人民	臺灣地區與大陸地區人民關係條例	1. 大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法 2. 大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法 3. 大陸地區人民來台從事觀光活動許可辦法	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		大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法

		4. 大陸地區人民來台從事商務活動許可辦法			
香港澳門地區居民	香港澳門關係條例	香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法		大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法	
外國人	1. 入出國及移民法 2. 外國護照簽證條例	外國人停居留及永久居留辦法	1. 入出國及移民法 2. 外國人停居留及永久居留辦法	1. 國籍法 2. 入出國及移民法 3. 外國人停居留及永久居留辦法 4. 臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法	1. 入出國及移民法 2. 入出國及移民法施行細則
無國籍人	同外國人	同外國人	同外國人	同外國人	同外國人

表一：入出國（境）臺灣地區人群所適用之法律關係

五、 結論

隨著全球化的發展，國際間人口的流動，對於各國社會、經濟、政治、法律、種族、文化、宗教等層面，亦各有其正負面的影響。相對地，亦使各國之移民政策陷入了擴大與限制的矛盾情境之中。美國自 911 恐怖攻擊事件之後，更將此一困境推向高峰。此種全球化的必然結果及趨勢，已成為制約各國移民政策立法之重要因素。

一個好的移民政策，需要許多資訊的累積與評估，並非一蹴可幾。但是國家安全與利益的確保，面對此一複雜的國際人口流動，卻無法等待，亦無從迴避。是以，各國自有入出國管理制度以來，在各該制度之中，對於入出國境者之身分，均設有身分確認或證照查驗等類似措施之規定，希望藉著此一控制機制，發揮過濾的作用，將危害國家安全及利益，或有危害之虞者的入出國者，於入出國口岸時，即能及時加以確認，依法作適當之處理，以期將危害或危險減至最低，進而確保國家之安全利益，以及人民生命、身體與財產之安全²⁴。

入出國身分確認機制，對於入出國之人口流動，固然具有過濾控制的作用。但是，具體執行時，亦曾對入出國者之自由權利，產生干預或影響。一個民主法治國家，執行此種職權，自亦應受法治國原則之拘束。

故建議能夠將擷取影像之制度能加以落實，以避免在次發生第二次林克穎逃亡案，若能將國境線上之攝像機改為自動變焦及臉部影像自動搜尋功能，將有助於使一線同仁更佳方便進行臉部特徵值之擷取，有助於國境之安全管理。

²⁴ 簡建章，同前註 1，頁 32。