

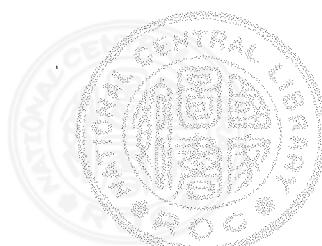
從反恐觀點論美國之外國人管理 ——兼論對我國之啟示

蔡庭榕*

要 目

壹、前 言	肆、反恐對入國境後外國人管理之影響
貳、外國人管理與國土安全維護	
一、外國人恐怖活動嚴重影響國土安全	一、反恐對外國人停留管理之影響
二、美國因反恐任務而強化外國人管理措施	二、反恐對外國人居留管理之影響
三、小結	三、反恐對外國人永久居留管理之影響
參、反恐對外國人簽證與入出境管理之影響	四、反恐對外國人申請歸化之影響
一、反恐對外國人簽證之影響	五、國家安全緊急狀態之外國人管理
二、反恐對外國人入出境管理之影響	
三、小 結	伍、美國因應反恐加強外國人管理對我國之啟示——代結語

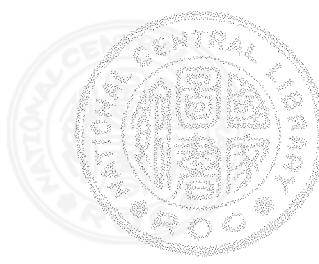
* 中央警察大學外事警察學系副教授兼系主任及研究所所長。



摘要

美國自從受到二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件之後，立即採取許多國土安全維護機制與措施，特別是立即制定「愛國者法」作為執法授權基礎，為防制恐怖活動而強化其對外國人管理。相反地，由於多數外國人管理政策均含有反恐考量在內，導致外國人管理與移民政策予人有「先嫌疑次歡迎」之情形，亦引起一些批評。因此，如何衡平？值得深究。我國亦將「反恐」列為維護「國土安全」任務之一。然而，從美國受到外國恐怖份子自殺式攻擊造成重大損失，因而採取強化外國人管理機制與相關各項措施。其因慘痛教訓所因應反恐而改革對外國人管理作為，對我國之啓示，加以研究之。

關鍵詞：國土安全、愛國者法、反恐、外國人管理



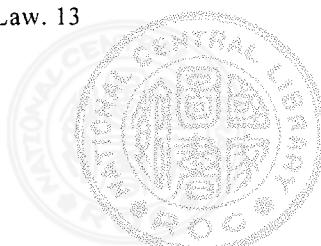
壹、前 言

美國自從受到 2001 年 911 恐怖攻擊事件之後，立即採取許多國土安全維護機制與措施¹，特別是立即制定「愛國者法」(USA Patriot Act)作為執法授權基礎，為防制恐怖活動而強化其對外國人管理²，亦為其一。國會除了立即通過增設「國土安全部」整併許多與國土安全較相關之機構³，更通過了加強執法機構預防、偵查與起訴恐怖份子，更採取相關具體措施，避免外國恐怖嫌疑分子有機會入境從事恐怖活動。除了部署在美國以外地區之反恐人力，更從國土安全角度加強飛航及國境安全查驗維護，充實各情報機構間之分享資訊情報，強化外國人簽證、入出境、停留、居留、永久居留及歸化等管理機制，以避免國土安全再次遭受威脅或恐怖攻擊。因此，在 911 之後外國人管理政策幾乎以反恐作為主要考量，其相關政策與法律

¹ 美國政府發佈「國土安全之國家策略」(National Strategy for Homeland Security)，旨在統合全民動員與組織美國之聯邦政府、州及地方政府、私人企業、及美國人民，以協調合作與專注努力來維護國土安全，使免於恐怖份子攻擊。美國布希總統並強調 911 之後，美國已經大步改善了國土安全，認為人民、企業、及政府領導者跨政治範疇的進行了美國歷史上少有的合作。定於：情報與預警、國境與運輸安全、國內反恐怖主義、保護國內重大建設與主要財物、防衛毀滅性威脅、緊急情況之準備與因應。

² 美國特別成立國土安全部，其中將原有之「移民歸化局」(INS) 納編入「國土安全部」(DHS) 而一分為三：移民及海關執法局 (ICE)、海關及邊境保護局 (CBP)、公民權及移民局(CIS)，以加強管控外國人及移民，並將「國境與運輸安全」列為國土安全六大任務範圍之一。

³ 國土安全部整合了超過 20 個聯邦情報及執法機構。基於 2002 年國土安全法頒佈，INS 功能全部轉移至 DHS，該局並於 2003 年 3 月 1 日廢止，其業務由 CIS 承接，而勤務則由 ICE 接辦；邊境檢查功能則轉給 CBP。See: Peter Schey, U.S. Immigration Policies and the War on Terrorism, 29-SEP L.A. Law. 13



改變許多⁴。既有的外國人管理與相關移民法律幾成 911 事件後預防與偵查恐怖活動工具。由於多數外國人管理政策均含有反恐考量在內，導致外國人管理與移民政策予人有「先嫌疑次歡迎」(Immigrants are Suspects First and Welcome Newcomers Second) 的概念存在⁵。因此，可能因而造成影響外國人進入一國國境從事各項活動之意願，衝擊國家利益與發展，如何衡平？值得深究。

我國亦將「反恐」列為維護「國土安全」任務之一⁶。然而，從美國受到外國恐怖份子自殺式攻擊造成重大損失，因而採取強化外國人管理機制與相關各項措施。其因慘痛教訓所因應反恐而改革對外國人管理作為，對我國有何啓示？應如何檢討改進我國現有之外國人管理方式？乃值得探討。因此，本文以相關文獻分析及美國作法之參考研究，從反恐觀點檢視美國之外國人管理機制與相關配套措施有何改變，特別是分別就其簽證、入出境查驗、入境後之停居留管理及緊急情況之特別安全維護措施等面向探討其對外國人管理制度。再者，進一步簡要檢討我國對外國人之管理制度，並藉由美國經驗以啓示我國應有之加強面向，作為最後之結論。

⁴ Karen C. Tumlin, *Suspect First: How Terrorism Policy is Reshaping Immigration Policy*, 92 Cal. L. Rev. 1175

⁵ *Id.*

⁶ 「行政院國土安全（災防、全動、反恐）三合一聯合政策會報」，決議將行政院「反恐辦公室」配合規劃提升成為行政院「國土安全辦公室」，強化協調三個機制（防災、全動及反恐）的幕僚角色，並擔任行政院三合一政策會報的綜辦幕僚。參考：「政院表彰國軍救災、反恐績效卓著」，軍事新聞網，<<http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rtype=1&nid=23006>>，2007 年 8 月 17 日，最後到訪日：2008/7/21。



貳、外國人管理與國土安全維護

一、外國人恐怖活動嚴重影響國土安全

在 911 恐怖攻擊之後，國際社會加速從過去重視「國家安全」(National Security)轉而強調「國土安全」(Homeland Security)維護⁷。美國「國家安全」係在確保美國主權獨立與安全，以軍事、外交為主；「國土安全」則從預防恐怖活動與攻擊，來整合現有與國土安全任務相關之聯邦機構，結合各州、地方、民間之力量，以提升情蒐預警、強化邊境及交通安全、增強反恐怖準備、防衛毀滅性恐怖攻擊，維護國家重要基礎建設、緊急應變與因應等面向為主。特別是美國過去除珍珠港事件外，從未在美國本土發生過戰爭或類似戰爭之人為災難，而 911 事件使得美國紐約在短暫時間內遭受不亞於戰爭之嚴重攻擊，造成世界極大震撼。此次恐怖攻擊雖非國家交戰之傳統「國家安全」問題，美國總統亦立即以基於防衛之反擊，對恐怖主義宣戰(War against Terrorist Organizations)⁸，並強調全面強化「國土安全」⁹。此意謂從過去應付傳統戰爭重視「國家安全」，轉

⁷ 傳統之「國家安全」係偏重於運用軍事、外交、經濟、情治等政策手段以有效防範外來侵略、擴展海外利益與壓制內部顛覆，則當前新興之「國土安全」似著重於「強化政府部門之協調與統合，提升國家資源之整合與運用，以有效防範敵對勢力、恐怖主義和災害急難之襲擊，降低國家基礎建設之脆弱性或易毀性，減少敵意破壞、恐怖攻擊或災害急難之損害，並能儘速做好損害管制、災後搶救與復原」。有關「國家安全」與「國土安全」之界分，亦請參考：蔡庭榕，論國土安全執法與人權保障，執法新知論衡，中央警察大學印行，第 4 卷第 1 期，2008 年 6 月，第 76 頁。

⁸ “National Strategy for Homeland Security”，<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf>，2008/7/27。

⁹ 由於各國國情、安全威脅、國家利益、環境情勢等因素差異，對「國土安全」的認知與界定並不全然一致，且其政策目標與實施策略亦有所差異。然觀諸



為以預防國內重大恐怖活動之防制作為。

紐約世貿雙塔恐怖攻擊事件之後，「國土安全」成為一個新任務及新名詞。美國聯邦政府將之定義為：「國土安全是整合美國全體努力以防止恐怖攻擊，減少美國受恐怖威脅之弱點，降低損害及從攻擊中快速復原¹⁰。」「國土安全」任務著重於保衛本土免遭恐怖襲擊、強化國境與運輸安全、有效緊急防衛及應變、預防生化與核子襲擊、並統合情報分析與重大基礎建設保護等，然上述各項防範任務皆與外國人管理、避免外國恐怖份子藉機進行攻擊與破壞有密切關係。因此，國土安全著重於國境安全與外國人管理、抗制恐怖主義、災防應變與重大基礎建設防護等主要面向，並朝向建構全民動員以防災應變與有效反恐保安之組織體系與執法機制。因此，其中外國人

國際實踐，各國似皆以「如何有效統合國家公私部門之機制協調與資源運用，提升災難防救、緊急應變與危機處理之機能與成效，強化基礎建設安全防護與應變成效，避免或降低各類天災人禍之威脅與損害等目標，作為發展與建構國土安全制度之努力目標，以確保國土範圍內之人民福祉、公共利益與國家安全。」參考：張中勇，「國土安全的定義」，<<http://www.twhomelandsecurity.com/ld/reppdf/1.pdf>>，2008/7/26。亦參考：張中勇，「國土安全與國家安全- 美國國土安全法制」，節譯自美國布希總統2001年10月8日之「行政命令」，新知譯粹，第17卷第6期，2002年2月10日，第1-10頁。

¹⁰ The National Strategy for Homeland Security complements the National Security Strategy of the United States by addressing a very specific and uniquely challenging threat – terrorism in the United States – and by providing a comprehensive framework for organizing the efforts of federal, state, local and private organizations whose primary functions are often unrelated to national security, at.5, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf>, 2008/7/31。其主要包含六大任務：1、整合全國努力(Concerted National Effort)；2、預防(Prevention)恐怖活動；3、避免恐怖攻擊 (Free From Terrorist Attacks)；4、減少美國之弱點(Reduce America's Vulnerability)；5、縮小損害(Minimize Damage)；6、復原(Recover)。



進行恐怖攻擊活動所造成之嚴重災難，將是人為因素對國家安全的重大危害，應予有效防制之。因此，在反恐任務考量下，嚴格外國人管理措施及限縮移民等相關政策，乃成為美國維護國土安全的重要作為。

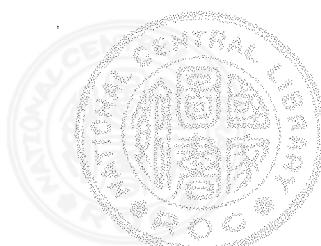
二、美國因反恐任務而強化外國人管理措施

有鑑於 911 事件之恐怖份子係外國人持非法身分入境或入境後未能有效管控、偵查，導致恐怖攻擊之重大災難發生。例如，FBI 在事件後查出 19 個恐怖份子應為 4 架被劫機災難負責，而 19 位劫機者均為外國人且來自中東，共取得超過 60 個州的駕照及有些更擁有加州、佛州、維吉尼亞州的識別證(Identification Card)，並以之辦理登機進行 911 攻擊。渠等係以有效的短期停留簽證入境美國，再伺機進行恐怖活動，其中 4 位曾參加飛航學校訓練。其中 15 個為沙烏地阿拉伯人，1 個來自埃及，1 個來自黎巴嫩，2 位來自阿拉伯大公國，全部均是蓋達組織成員¹¹。再者，攻擊紐約雙塔之飛機駕駛員即係 2 名外國人持學生簽證入境及停留¹²。又 19 人中多數已經違反簽證效期，故布希總統宣誓反恐戰爭即可理解主要包括改善政府對國境防衛與機場、港口之查驗能力及外國人入出境、停留、居留許可等¹³的管控。因此，有鑑於上述外國恐怖份子攻擊，有關機場維安，在 2001 年 11 月 19 日頒行之「飛航運輸安全法」(the Aviation and Transportation Security Act；簡稱 ATSA)第 11 條新規定：全部機場查驗員必須都是美國國民。此意味著所有非國民均有恐怖份子

¹¹ Peter Schey, op.cit., at 12

¹² Kam C. Wong, Implementing the USA Patriot: A Case Study of the Student and Exchange Visitor Information System (SEVIS), 2006 B.Y.U. Educ. & L.J. 379

¹³ Peter Schey, op.cit., at 13.



的威脅¹⁴。故此更凸顯出外國人管理之重要性與急迫性，美國遂展開許多相關外國人管理之重大改革。

依據國際慣例與實踐，許可進入一國之國境，原則上需持其合法外國護照(Passport)¹⁵，並獲得入境國之簽證(Visa)許可及通過其國境查驗¹⁶。因此，為了有效反恐，各國普遍嚴格實施外國護照簽證與其國境查驗措施，以保護其安全與利益。簽證在意義上為一國基於其利益所為之入境許可，屬於國家主權行為¹⁷，故簽證國有權拒絕透露拒發簽證之原因¹⁸。一般而言，除免簽證及落地簽證之外¹⁹，

¹⁴ Id. at 15.

¹⁵ 「外國護照簽證條例」第 3 條規定：「本條例所稱外國護照，指由外國政府、政府間國際組織或自治政府核發，且為中華民國（以下簡稱我國）承認或接受之有效旅行身分證件。」

¹⁶ 「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。」參考：立法院公報第 92 卷第 3 期「院會紀錄」（第 192 頁）之「外國護照簽證條例修正草案」條文對照表第 4 條說明欄三載明：「所稱前來我國之許可，係指准許抵達我國機場、港口之謂，惟入國時仍應依「入出國及移民法」規定辦理。」由以上說明可知「護照簽證」與「入國查驗」係兩階段由不同主管機關負責，相輔相成以有效確保國家主權及維護國家利益。亦參考：刁仁國，外國人入出境管理法論，中央警察大學出版社，民國 90 年 3 月，第 65 頁。另外，值得順便一題者是上述「簽證」定義之用語並不精確，亦即「外交部及駐外館處核發外國護照以憑前來我國之許可」尚有語病，因外國護照並非由我國核發，依同條例第 3 條對「外國護照」之定義即可知。或可建議修正為：「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）審查入國申請者資格並於其外國護照上核簽以憑前來我國之許可。」

¹⁷ 外國護照簽證條例第 1 條規定：為行使國家主權，維護國家利益，規範外國護照之簽證，特制定本條例。

¹⁸ 外國護照簽證條例第 12 條第 2 項規定：「依前項規定拒發簽證時，得不附理由。」



各國為對來訪之外國人能先行審核過濾，確保入境者皆屬善意以及外國人所持證照真實有效且不致成為當地社會之負擔，乃有簽證制度之實施。依國際法一般原則，國家並無准許外國人入境之義務，且亦鮮有國家對外國人之入境毫無限制。一般而言，簽證必須有入境目的，而且有加以註記簽證申請人申請入境事由或身分之代碼，持證人應從事與許可目的相符之活動²⁰，而由國內之相關執法機關依法查察之。

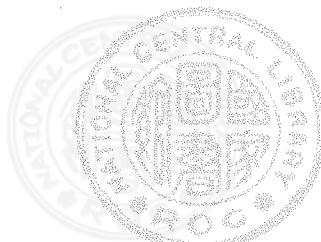
由於 21 世紀地球村的國際社會形成，若一國任意地予以拒絕簽證或否准入國，甚至入國後任意地予以撤銷或廢止簽證，將嚴重影響人民許多相關的權利²¹，亦將對該國產生負面觀感或影響。因此，如何使一國之簽證在申請程序與處分上明確規定，亦極為重要。在許多考量否准簽證之原因中，將會有許多係抽象或不明確的事由，其中因反恐任務的影響，亦為各國政府決定簽證之重要考量²²。特

¹⁹ 外國護照簽證條例第 6 條規定得對特定國家國民或因特殊需要，給予免簽證及落地簽證，其適用對象、條件及其他相關事項，由外交部會商相關機關定之。

²⁰ 參考外交部領事事務局網站：<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=30&CtNode=37&mp=1>, last visit:2008/8/8.

²¹ 李震山，論外國人之憲法權利，收錄於氏著「人性尊嚴與人權保障」學術論文集，元照，2000 年 2 月，第 382-424 頁。另參考：李震山，多元、寬容與人權保障-以憲法未列舉權之保障為中心，元照，第 2 版 1 刷，2007 年 9 月，第 188-192 頁。

²² Stephen J.O. Maltby, Esq. Gibney, Anthony & Flaherty, LLP, Impact of U.S. Security Initiatives on Business Travel, 1390 PLI/Corp 266 (October 2003). 該文結論強調：「Since the events of September 11, 2001 and on-going worldwide alerts relating to terrorist activities, the U.S. has developed stricter visa issuance and admission policies, and rules for visa free travel have been tightened. Business travelers should anticipate being subject to more background and security checks at the time of visa application, more thorough inspection



別是在 911 恐怖攻擊事件之後，各國對於簽證制度多趨於更加謹慎保守，基於簽證與許可目的不符之情形，將更受重視。甚至，在相關申請簽證程序與入境查驗上亦因反恐而增加相關資料與管理程序，均受到許多關注。再者，有關外國人入境後之停留、居留、永久居留及歸化制度與管理措施亦為因應反恐而有許多改變，趨向於更嚴格之管制。特別是美國在移民政策與管理已經被簡化為「人權保障與國家安全」之爭議，而且移民制度的角色功能已因而向國家安全策略方面妥協²³，亦受到許多批評。

一般而言，移民法應與恐怖主義無大相關，然無可諱言的是外國人管理與移民法制常被用來追求政府利益，考量國家安全與外國人政策等²⁴。移民法負擔許多種目的，特別是與外國人管理政策相連結部分²⁵。外國人管理與移民政策及其執行，常與反恐有不可避免的連結關係，在 911 事件劫機者進入美國，經檢討認為移民官寬鬆審查導致許多假護照及簽證的虛假說明。因此，911 調查委員會 (the 9/11 Commission)²⁶ 認為當時負責國境的執法人員應可有效攔截 19 名中的 15 名劫機者，但卻未做到，導致慘劇發生。故美國為

²³ procedures at ports of entry and more delay at all stages of the process.]

²⁴ Donald Kerwin and Margaret D. Stock, *The Role of Immigration in a Coordinated National Security Policy*, 21 Geo. Immigr. L.J. 384, 2007.

²⁵ 美國華盛頓郵報專欄作家 Mary Beth Sheridan 專文指出「外國人管理與移民規範作為反恐工具(Immigration Law as AntiTerrorism Tool)」。See: Washington Post, June 13, 2005; Page A01; See: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/12/AR2005061201441.html>, last visit:2008/8/5

²⁶ Brian G. Slocum, *The War on Terrorism and the Extraterritorial Application of the Constitution in Immigration Law*, 84 Denv. U. L. Rev. 1021.

²⁶ Janice L. Kephart, *Immigration and Terrorism - Moving Beyond the 9/11 Staff report on Terrorist Travel*, See: <http://www.cis.org/articles/2005/kephart.html>, 2005.11., last visit:2008/8/5



有效避免後續同類恐怖攻擊與災難，其政府努力改革以期有萬全準備。然相對地亦有論者認為利用移民法來反恐係對該法之誤用，因為如此將使非國民者多被視為有恐怖份子嫌疑，而對全世界宣告了不歡迎外國人之假設，甚至有加以仇視之訊息²⁷。

美國於 2005 年研擬移民改革法案，眾議院以加強國境防衛國土安全及打擊非法移民為主要目標，主張對那些雇用和幫助非法移民的人進行嚴厲懲罰，並主張在美墨邊境設立一道攔阻非法移民的藩籬。該法案還將「非法滯留美國」定為重罪，主張對之進行犯罪懲罰，但在 2006 年 3 月被參議院否決。眾議院傾向嚴峻規範與執法，而參議院則傾向多元與人權及安全衡平考量。至於民主與共和兩黨意見並不一致，甚至共和黨內亦有不同聲音。

三、小結

美國為因應 911 恐怖攻擊事件之大震撼，遂將反恐提升至「戰爭」等級。立即成立「國土安全辦公室」統籌，制定通過「美國愛國者法」(USA Patriot Act)，賦予各項相關反恐職權²⁸；隨後亦全力促使通過制定「2002 年國土安全法」(Homeland Security Act 2002)，提升專責機關位階而成立「國土安全部」(Department of Homeland Security，簡稱 DHS)，成為聯邦政府第 15 個部，整併 17 個機關及 22 萬公務人員，進行了美國聯邦近 50 餘年來最大的組織變革²⁹，

²⁷ Farrah G. De Leon, *Girding the Nation's Armor: the Appropriate Use of Immigration Law to Combat Terrorism*, 3 Regent J. Int'l L. 115-116.

²⁸ 蔡庭榕，「論反恐怖主義行動法制與人權保障」，刑事法雜誌，第 47 卷第 4 期（2003 年 8 月），第 48-52 頁；亦參考廖元豪，「美國反恐怖主義相關法律措施之簡介與評論」，月旦法學，第 80 期（2002 年 1 月），第 273 頁。

²⁹ 翁耀南，「認識美國國土安全部成立與運作」，台灣法律網，<<http://www.lawtw.com/article.php?>



以因應反恐。其中，主要做為外國人管理與移民規範機關之「移民歸化局」(Immigration and Naturalization Service；簡稱 INS) 遂分由「公民權及移民局」(Citizenship and Immigration Service；簡稱 CIS)、「移民及海關執法局」(Immigration and Customs Enforcement；簡稱 ICE) 及「海關及國境保護局」(Customs and Border Protection；簡稱 CBP) 三機關以替代之，對外國人之簽證、入出國管理、國內之停留、居留、永久居留及歸化等業務審核辦理及偵查執法勤務，均分別有其負責之。至於在相關外國人管理規範與執法作為之授權上，另由相關作用法制規定，特別是因反恐而對上述有關外國人管理，有許多變革，更進一步採取許多消極預防性措施，以確保國土安全有效維護。

參、反恐對外國人簽證與入出境管理之影響

一、反恐對外國人簽證之影響

反恐亦為簽證否准重要事由之一。簽證乃入境國依法事前對於入境者之審核許可，屬於國家主權行為。簽證目的係在對來訪之外國人能先行審核過濾，確保入境者皆屬善意以及外國人所持證照真實有效且不致成為當地社會之負擔。然而，有些國家衡酌相關因素，亦有可能採取「免簽證」或「落地簽證」政策，以吸引更多外國遊客或國際貿易者。然而若入境者持偽、變造簽證、護照或冒用護照將是犯罪行為，除不得入境外，亦將可能受到處罰。再者，雖取得簽證，但是在入境之時，亦可由入出國移民審查官員審視其入境之目的與簽證目的是否相符，若有懷疑，亦將可能無法入境。入境後，

[template=article_content&area=free_browse&parent_path=1,448,&job_id=41603&article_category_id=769&article_id=17415>](#)，2008/8/12。



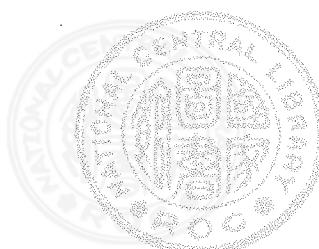
亦可能因從事與簽證目的不符之活動或其他違法行為，而遭到遣返或驅除出境³⁰。如前所述，簽證係國家主權行為，且具有完全的裁量權限，縱然否准一外國人簽證，亦可不附理由，而主要係以維護國家安全與利益考量，可能因反恐而影響外國人管理與移民政策。

美國因反恐而使簽證審查更加嚴格。自從 911 恐怖攻擊以來，外國人管理及移民政策之改變確已成為美國反恐戰爭之一部分 (Changes in U.S. Immigration Policy have been Part of the U.S. War on Terrorism since 9/11)³¹。美國在重建 911 恐怖攻擊後之檢討中，發現許多足以被恐怖份子所利用之入出國境管理或移民政策之弱點。例如，在該事件中，劫機犯利用偽照護照並取得非法簽證。當時有 2 位劫機犯已經被美國情報單位盯上，但卻未將資訊傳給移民官員依法進行適當處理。再者，911 檢討委員會亦認為當時有 19 位劫機犯中之 15 位可以事先被境管或移民機關阻止之，如果相關機關預先設有對抗反恐份子之旅行措施的話，可能不會有如此嚴重之後果。因此，該委員會檢討結論認為美國政府之相關機關許多措施得以預先阻止其恐怖行為並逮捕恐怖份子³²。因此，於 911 恐怖攻擊之後，美國新增許多與安全密切相關之反恐措施，例如，加強要求申請簽證者提供相關資料與簽證核發審核及入境查驗等。在 2002 年 1 月 11 日起，美國國務院依據「2002 年強化國境安全及簽證改革法案」(the Enhanced Border Security and Visa Reform Act of 2002；簡稱 EBSVRA)第 306 條規定，開始要求所有在 16 歲以上 45 歲以下之男性入境申請者到領務局加填一些與安全資訊有關之補充資料，旨在

³⁰ 「入出國及移民法」第 6 章「驅逐出國」(第 36 條至 39 條)之規定。

³¹ Jan Ting, *Immigration law Reform After 9/11: What has been and What Still Needs to be Done*, 17 Temp. Int'l & Comp. L.J. 503 (Fall 2003).

³² Donald Kerwin and Margaret D. Stock, *op.cit.*, at 386.



避免恐怖分子或同情恐怖組織者入境，而增列新規定，使申請非移民簽證入境，都需填寫新增加的身家安全調查表(DS-157)。為落實此項新增的反恐規定，國務院要求海外美國領事單位立即執行³³。後來，國務院更依據「2004 年情報改革與預防恐怖活動法」(The Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004)所定之政策，要求領務局官員必須對大部分之簽證申請者實施親自面談³⁴。另一方面，儘管審查程序仍舊進行，但在 911 之後約 2 個月幾乎凍結了難民庇護申請許可。此後，政府對於難民庇護亦大幅降低其許可比率，在 2000 年約有 44% 庇護申請案被核准，到 2003 年前，其許可已降低到 29%。由於政府因國家安全所需而嚴格其許可條件，致使申請庇護更加困難，之後並更進一步強化其庇護審查程序³⁵。

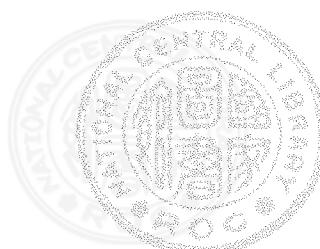
再者，免簽證方案(The Visa Waiver Program，簡稱 VWP)亦被認為係美國安全境管的弱點。反對免簽證措施者主張缺乏領務申請與面談查驗，將導致不易查驗出其與恐怖份子是否有掛勾，而造成安全威脅，遂將某些疑慮有恐怖份子活動國家，從免簽證國家名單中剔除。再者，美國政府依據「2002 年加強國境安全與入境簽證改革法」³⁶要求國務院對到過「支持恐怖活動之國家」(State Sponsors of Terror)者，申請發給簽證時，應特別嚴格要求親自面談，並提供詳細說明其同行者及旅行歷史，例如，對北韓、古巴、敘利亞、蘇丹、伊朗、利比亞等國之 16 歲以上之申請者均應為之，以免對美國造成安全威脅。在 911 事件後，執法人員努力鎖定中東人後裔及來自被懷疑與蓋達組織有關係之回教國家人員。因此，反恐措施影

³³ Available at: <http://64.62.138.84/b5/2/1/16/n164359.htm>, last visit: 2007/10/8

³⁴ Donald Kerwin and Margaret D. Stock, op. cit, at 387. Also see: Pub. L. No. 108-458, § 5301, 118 Stat. 3638 (2004).

³⁵ Peter Schey, op.cit, at 16

³⁶ Pub. L. No. 107-173, § 306, 116 Stat. 543 (2002).



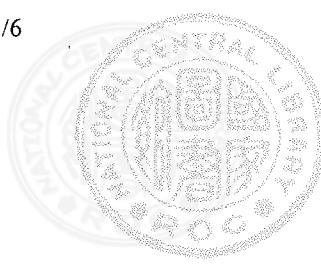
響所有移民者的生活，特別是非法移民，在移民法成為主要核心的執法作為之後，他們更可能被罪刑化³⁷。

美國以「免簽證」要求其他國家配合其機場反恐新措施。美國目前僅同意給 27 個國家（Visa Waiver Program；簡稱 VWP）國民之免簽證進入美國，但其前提是免簽證旅客必須持機器可判讀護照 (machine-readable passport；簡稱 MRP 護照)入境。早在「2002 年強化國境安全及簽證入境改革法案」中，美國國會即授權使用生物辨識簽證，該法要求海外大使館或領事館必須核發可供機器判讀的生物辨識簽證或入境文件。而且，國土安全會議 (the Homeland Security Council) 決議為尋求來美國之簽證申請之生物辨識標準所需，從 2007 年 12 月 31 日起所有簽證指紋掃瞄由 2 個食指改變成掃瞄 10 個指頭³⁸。

再者，美國「旅行安全與反恐夥伴法案」(Secure Travel and Counterterrorism Partnership Act) 對非移民簽證放寬條件，讓更多國家的國民享有 90 天免簽證入境待遇，其前提條件包括：1.支持美國反恐；2.當事國國民申請美國簽證被拒絕的比例在百分之十（以前是百分之三）以下；3.國民逾期停留美國的比率必須逐年降低等。據指出，目前全球有 27 個國家的國民享受 90 天短期訪美免簽證待遇，除日本、澳大利亞，主要是西歐國家。雖台灣尚符合其放寬條件之適用對象，且我國向來支持美國反恐，如果未來美國應允將此法律適用於台灣人民，亦將有助台美互動，如日本給台灣人民免簽證待遇，則兩國人民來往將會更加密切。據稱該法實施，尚未將臺

³⁷ Nora V. Demleitner, Misguided Prevention: The War on Terrorism as a War on Immigrant Offenders and Immigration Violators, 40 No. 6 Crim. Law Bulletin 2

³⁸ http://travel.state.gov/temp/temp_1305.html, last visit:2008/8/6



灣列入得享有 90 天免簽證入境待遇之名單³⁹。另一方面，歐美加強與美國反恐情報合作，雙方就加強反恐情報合作達成協議。據報導，美國國會 911 恐怖攻擊事件後通過的新安檢措施規定，赴美免簽證的歐盟國家公民被要求必須持生物識別護照入境美國，入境時將被要求留下指紋和電子照片。另歐盟與美國加強反恐情報交流，具體達成反恐聲明協議，並與「歐洲刑警組織」互派情報聯絡官，積極與歐盟各國陸續簽署有關交換情報和引渡的雙邊協約⁴⁰。

國際恐怖份子若選定目標，將會以各種手段取得進入該國，再伺機對其國內之重大設施進行毀滅性之恐怖行動。因此，國際恐怖份子常會利用國際旅遊或其他相關活動機會，先取得進入該目的國之可能。美國即試圖發展出偵測、追蹤、攔截、阻滯、及逮捕他們的有效方法，進而消除恐怖份子跨國移動係反恐的良方，進一步加強國際情報合作更是必要⁴¹。

二、反恐對外國人入出境管理之影響

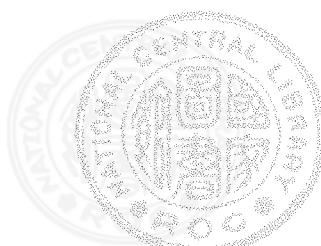
在 911 恐怖攻擊事件之前，美國「1996 年非法移民改革與移民責任法」(the Illegal Immigration Reform & Immigrant Responsibility Act of 1996：簡稱 IIRAIRA)⁴²曾經要求移民歸化局建置一套外國人入出境檢查系統。再者，過去並以移民管控計畫與措施用來取締滯

³⁹ <http://www.epochtimes.com/b5/7/7/31/n1787946.htm>, 2008/7/31 報導, last visit: 2008/7/02

⁴⁰ 歐美加強反恐情報合作，美國之音中文網，2004 年 10 月 1 日報導，<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2004-10/a-2004-10-01-20-1.cfm>. last visit: 2008/7/21

⁴¹ Susan Ginsburg, National Security Efforts to Disrupt the Mobility of Terrorists, 2 Loy. U. Chi. Int'l L. Rev. 171~172, Spring/Summer 2005

⁴² Pub. L. No. 104-208, § 110, 110 Stat. 3009 (1996).



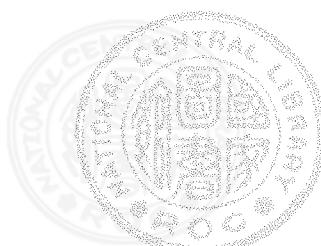
留美國之外國恐怖份子，含括 8 點重要建議如下⁴³：1. 建立一個共同的系統以統一國務院之簽證否准；2. 審慎評估免簽證計畫（the Visas Waiver Pilot Program；簡稱 VWPP）；3. 擴大在外國機場預先進行 INS 之查驗方案；4. 允許聯邦相關機構利用遣返及其他關於外國人之資訊；5. 在遣返程序後儘速遣返；6. 儘量限制外國人申請庇護許可；7. 緊密非移民之學生簽證及與本國人結婚之外國人取得永久居留許可審查；8. 基於反恐偵查而揭露外國人庇護檔案。然而，該系統在 911 之前並未被完成建置，直到 2005 年底美國為配合護照簽證與查驗措施以加強反恐目的，在機場與港口啓用數位化出入境登記系統，由國土安全部（DHS）建置一套名為「美國訪客及其身份識別科技方案」（U.S. Visitor and Immigration Status Indication Technology program；簡稱 US-VISIT）⁴⁴，對持有入美簽證之非公民拍照及掃瞄指紋，進行自動化資料蒐集、辨識及分享。於 2005 年已經將 US-VISIT 實施於 115 個機場、15 個商港及 154 個陸上之入境管制站，在出境上則有 13 個機場及 2 個商港裝置使用⁴⁵。該 US-VISIT 旨在辨識身分及對入出境者進行安全查驗與紀錄。

國土安全部於 2005 年在入境機場及港口實施「US-VISIT」計畫，使用簡單的無墨按指紋手續取得訪客指紋，再拍下訪客的數位照片，連同從訪客收集到的有關其身分和旅行的一般資訊，以協助證實訪客身分及是否符合簽證及移民政策。新程序只會增加入出境手續約 10~15 秒。所蒐集之訪客資料，將安全的儲存為訪客旅行記錄的一部分，唯有授權的官員以及特定執法機構才可取得，確實保

⁴³ Sharon Tomao, Inter-Agency Board Recommends Changing Immigration Policy to Curtail Terrorism, 9 Geo. Immigr. L.J. 194., (1995).

⁴⁴ <http://101vision.com/VISA/USA-VISA.HTM>., last visit:2008/8/9

⁴⁵ Eric Lipton, Border Control Takes One Leap Forward, N.Y. TIMES, Dec. 30, 2005, at A24.



護訪客的個人隱私。這項新的入出境手續是針對加強美國國土安全的重要措施，並強化美國公民與外國訪客的安全，加速合法的旅遊及貿易，並確保移民系統的完整。再者，美國為防恐暫停兩項免簽證措施，一是過境免簽證（Transit Without Visa），二是國際轉機免簽證。另一方面，除了六十歲以上及十六歲以下或美簽仍有效或過期未滿一年者外，美國在台協會（AIT）更要求所有申請赴美非移民簽證的我國國人都必須親自面談。再者，為加強反恐作為，配合國境管制，美國在 2006 年之撥款法案中，國土安全部獲得許多支持，包括增加邊境巡邏單位、收容監禁之床位，並被授權實施對可能被恐怖份子滲透之工作場所進行移民查驗突檢。在法制上，「2005 年真實身分法」(The Real ID Act of 2005)⁴⁶企圖強制各州通過禁止發給非法移民駕照。

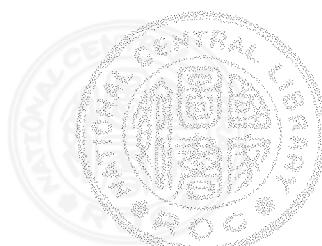
另一方面，美國政府原僅掃瞄兩手之食指指紋，然國土安全部基於反恐任務與安全需求，自 2007 年底起將於美國內各國際機場、港口全面改採掃瞄 10 個指頭之指紋⁴⁷。此外，美國還打算把商務來訪者和遊客的簽證期限從半年縮減到 30 天，僅在有可以被美國政府接受的理由的情況下，才能延長在美國的居留期限⁴⁸。另其他方面，美國對非法外國人入出境亦有其他管理方式。如美國參議員傑夫（Jeff）所提出之合理且積極的非法外國人管理方式如下⁴⁹：

⁴⁶ Pub. L. No. 109-13, §§ 201-07, 119 Stat. 231 (2005).

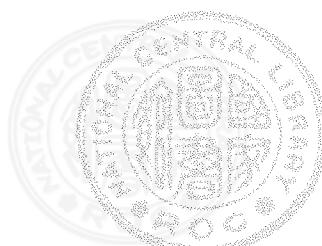
⁴⁷ http://www.dhs.gov/xtrvlsec/programs/gc_1194553866460.shtml, last visit:2008/8/5

⁴⁸ 美國大幅收緊學生簽證政策；2002 年 04 月 09 日 http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1918000/19182142.stm, last visit:2008/7/25

⁴⁹ 其他有關非法外國人之管理 (Illegal Alien Management 101) 方式：
<http://regular-guy-thinking.blogspot.com/2008/01/current-events-illegal-alien-management.html>, last visit:2008/7/25



1. 嚴格邊境起訴：實施邊境部門之「零容忍起訴政策」，並支持法定強制對非法入境、重入境、及遣返後重入境課以重罪為最低限度。
2. 管制簽證逾期停留者：藉由 US-VISIT 來鑑別簽證逾期者。
3. 可適用於雇主識別系統：使雇主可利用電子識別系統來確認員工之法定身分，減少雇主必須負責證明其合法身分之作假，亦提供合作之雇主一個安全瓣。
4. 發給所有非國民生物識別卡：以許可其工作。
5. 終止假借身分之情形：善用社會安全卡以瞭解雇主所報薪資情形，使冒用社會安全卡者得以被識別出來，並使「不符合者」(no match notices)得以有證據使雇主知道他們是否雇用了冒用社會安全號碼者。
6. 聯邦應對各州及地方逮捕人犯有所因應：是否會加快審查處理及遣返百分之二十七的非本國籍囚犯？又是否會貫徹聯邦法對於被地方政府執法所逮捕之非法外國人，如酒駕、兒童虐待、或其他重罪等。
7. 停止逮捕後釋放：停止現行之在等待法院首次開庭前先釋放被逮捕之非法外國人。
8. 擴大國家犯罪資訊中心之移民犯檔案範圍：（1）對於最後遣返令已被核發者；（2）已經簽署志願離境之外國人；（3）逾期停留之外國人；（4）簽證被撤銷之外國人。
9. 拒發聯邦補助金：對於地方政府或大學及其他相關機構不遵守聯邦法令而實施庇護政策、核發駕照給非法外國人者，或提供教育福利給非法外國人（如以州民費率繳交學費）者，不發給補助金。
10. 關閉財政管理漏洞：是否重新規定並封閉許可非法外國人得以擁有美國相關銀行帳戶。



11. 變更簽證抽籤與連鎖移民方式改採專技資格之移民制度。
12. 依據安全圍籬法 (the Secure Fence Act) 完成南邊之 700 英里之邊境圍籬及強化國家安全。

三、小 結

一般而言，除有免簽證或落地簽證外，簽證的申請與審核許可核發乃外國人進入一國家之前的必要程序，一外國人應先取得有效目的國之有效簽證，並經進入其國境時之證照查驗手續通過，始得進入其國境。在國際法上，簽證乃國家主權行為，得基於國家安全與利益而決定核發簽證與否及其效期長短；又縱然持有效護照與簽證，若未能通過目的國之國境查驗，亦得不許其入國。在美國 911 恐怖攻擊事件後，美國已經特別強化其對外國人簽證及入出境查驗作為，在法制規範與執行上，均因反恐而趨於更嚴格且保守，除在程序上強化其管控措施，如 US-VISIT 方案，以期確保反恐作為有效執行，維護國土安全任務。

肆、反恐對入國境後外國人管理之影響

一、反恐對外國人停留管理之影響

美國核發赴美觀光簽證作業趨向嚴格管制，此措施其實是反恐行動中的一環⁵⁰。外國人持觀光簽證身分者，僅具有短期停留於目的國之資格。其除因反恐而使停留簽證核發趨於謹慎外，外國人停留期間之管理，亦因反恐需求而趨於嚴格。911 事件後，美國政府將大幅度收緊對外國學生發放簽證的政策⁵¹，所有外國學生在來美

⁵⁰ <http://www.epochtimes.com/b5/3/8/3/n353031.htm>, last visit:2008/7/29

⁵¹ http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1918000/19182142.stm, last visit:



就讀之前，必須要得到學生簽證，不能利用其他簽證到美國後再申請學生簽證。此外，美國亦把商務來訪者和遊客的簽證期限從半年縮減到 30 天，只有在有可以被美國政府接受的理由之情況下，才能延長在美國的居留期限。

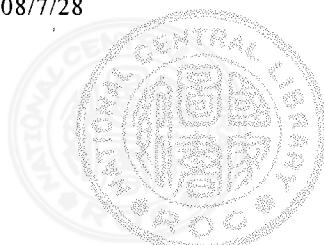
簽證，通常可分為非移民（停留、居留簽證）及移民簽證（永久居留簽證）。美國移民局機場證照查驗通知，旅客持觀光、商務簽證(B1/B2 Visa)入境美國若有以下情事，將被拒絕入境並遣返：1. 未持有回程或前往第三國之續程機票。2. 有不實的陳述。3. 入境美國之目的與簽證種類不符⁵²。再者，給予暫時訪客之非移民簽證係非永久居留及美國公民者，係依據其旅遊目的與事實而決定簽證種類。有關美國非移民簽證類型與申請前提如下表⁵³：

Purpose of Travel to U.S. and Nonimmigrant Visas 入境目的與非移民簽證適用對象	Visa Type 簽證種類	Required: Before Applying for Visa 前提要件
Employees of a designated international organization, and NATO 外國政府駐國際組織代表	G1-G5, NATO	無 (NA)
Exchange visitors 交換學者	J	先通過 SEVIS
Foreign military personnel stationed in the U.S. 外交官等人員	A-2 NATO1-6	無 (NA)
Foreign nationals with extraordinary ability in Sciences, Arts, Education, Business or Athletics 傑出人士	O	先通過 USCIS
Free Trade Agreement (FTA) Professionals: Chile, Singapore 自由貿易協定專業人員：智利、新加坡	H-1B1	先通過 DOL

2008/7/25

⁵² <http://101vision.com/VISA/USA-VISA.HTM>., last visit:2008/7/28

⁵³ http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1286.html., last visit:2008/7/28



International cultural exchange visitors 國際文化訪問學者	Q	先通過 USCIS
Intra-company transferees 公司之國際間調派人員	L	先通過 USCIS
Medical treatment, visitors for 治病、觀光等	B-2	無(NA)
Media, journalists 外國媒體代表	I	無(NA)
NAFTA professional workers: Mexico, Canada 北美專業人員	TN/TD	無(NA)
Nurses coming to health professional shortage areas 專業護士	H1-C	先通過 USCIS
Performing athletes, artists, entertainers 傑出運動或演藝人員	P	先通過 USCIS
Physician 醫生	J, H-1B	先通過 SEVIS
Professor, scholar, teacher (exchange visitor) 交換訪問教授	J	先通過 SEVIS
Religious workers 宗教人士	R	無(NA)
Specialty occupations in fields requiring highly 專業人士 specialized knowledge	H-1B	先通過 DOL 然後 USCIS
Students: academic, vocational 外國學生	F, M	先通過 SEVIS
Temporary agricultural workers 暫時農業工作人員	H-2A	先通過 DOL 然後 USCIS
Temporary workers performing other services or labor of a temporary or seasonal nature. 暫時性或季節性工作人員	H-2B	先通過 DOL 然後 USCIS
Tourism, vacation, pleasure visitors 旅遊、考察	B2	無(NA)
Training in a program not primarily for employment 受訓	H-3	先通過 USCIS
Treaty traders/treaty investors 貿易投資	E	無(NA)
Visa Renewals 重新簽證		無(NA)



二、反恐對外國人居留管理之影響

美國因反恐所需，於 2003 年 8 月 1 日正式啓動有關「外國學生交換學者資訊追蹤系統」(SEVIS) 之運作，係由美國國土安全部以打擊恐怖主義為由，嚴格調查外國留學生和訪問學者的背景，加強監控外籍學生與交換學者，以防止恐怖份子利用其簽證入境美國。對外國學生及交換學者之居留期間的資訊追蹤系統管理，頗具成效。因 911 恐怖事件無預警地造成 2479 人致死，隨後布希總統宣布反恐戰爭，將啓用所有資源來戰勝敵人⁵⁴。由於該事件其中曾在佛羅里達州接受駕駛飛機訓練的二主謀 Mohamed Atta and Marwan Alshehhi，均以觀光簽證(Visitor's Visa)入境，再改變簽證成為「職業學生」(Vocational Student) 身分。另一位主謀(Hani Hanjour)係以 F-1 學生簽證到加州奧克蘭(Oakland, California)學習英文 (ESL) 課程。然而該生從未報到，亦未被學校通報失蹤。因此，有認為若能事先有完備防範機制與有效執行，上述人員即可能被有效監察追蹤。在 911 後美國參議員 Dianne Feinstein 要求一個完備的外籍學生電子追蹤系統(Electronic Foreign Students Tracking System)。後來，美國國會通過了「愛國者法」(USA Patriot Act)授權建立「學生及交換學者資訊系統」(the Student and Exchange Visitor Information System; 簡稱 “SEVIS”) 來進行追蹤與管控國際學生行蹤。然而，此舉雖引起許多民主社會中公開議論，但各大學普遍地認同其必要性，但在可行性及有效性之認知上並不一致。贊成者認為：SEVIS 係以安全理由，在確切時間內進行無紙、具成本效益功能，故極有需要，可使美國邊境免於非法移民，並使國土大門拒卻恐怖份子。反對者認為：SEVIS 方案之執行伴隨著許多未解決或不可解決、財

⁵⁴ Kam C. Wong, op.cit., at 379.

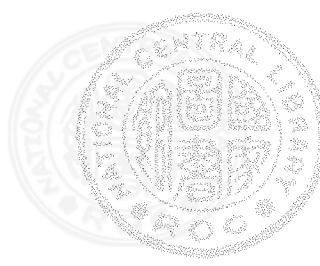


務上、法律上、及技術上的問題。由於過去很少有全方位或有系統地研究 SEVIS，特別是從大學行政觀點來研究更是少，故各學校之教育或行政人員曾對相關於「移民及海關執法局」(Immigration and Customs Enforcement；簡稱 ICE)之不明確要求與規定，表示許多疑慮及異議⁵⁵。

國土安全部（DHS）之負責邊界與運輸安全部門規定外國學生及交換學者等申請簽證前應先上網以信用卡繳交美金 1 百元作為“SEVIS”之費用，否則不得進行簽證程序。美國國土安全部之所以會將防恐矛頭指向外國學生，係因 1993 年恐怖分子把載有火藥的箱型車停在紐約世貿大樓底層，後來引起世貿大樓爆炸，即是以學生簽證身分滯留美國，而其卻從未進入學校就讀過，並未被事先查出。同樣的，911 攻擊事件中，有四名劫機者也是持有學生簽證。國土安全部為亡羊補牢，乃進行嚴密審核外國學生與學者背景及掌握其行動。此除對留學生和訪問學者處處受到監控，亦導致申請社會安全碼（SSN）極為困難，並造成到銀行開戶上的重大影響。

SEVIS 系統啓動之後，申請來美的學生和學者需經過審核，按過指紋，登入電腦檔案，由該系統發出 I-20 等證件，才能進入美國。美國政府同時清查境內學校，以防止濫發，在嚴密把關下，能簽發 I-20 的學校銳減。SEVIS 系統也增加了大學作業負擔，學校必須登入系統資料，包括學生姓名、出生日及地點、國籍、住址、入境日及地點，入境 30 天內向學校註冊及報到、入學日期、攻讀學位與科系、實習狀態、中止學習日期及原因、所有入學文件、每學期修讀學分，以及 I-20 影印本。校方更需隨時追蹤學生，不定期通報學生及眷屬更改地址及姓名，以及相關變動資料。例如由全時學生變更為半時學生，或是未保持學生身分和沒有完成原定計畫等，學校若

⁵⁵ Id.



未通報將因此受懲。而學生如提早畢業，也須報告移民局。再者，依照 SEVIS 的規定，除非學生有重病或其他健康問題，學校不得允許外國學生辦理休學。改為半時學生或休學者，如在規定時間內不恢復全時學生身分，則必須離開美國，或另外取得合適的非移民簽證。再者，SEVIS 對留學生畢業後的實習訓練，也有限制。新規定留學生申請實習訓練，須先獲得學校推薦，校方將推薦紀錄輸入追蹤系統，印出新的 I-20 後，連同學校推薦及工作許可申請，一起寄給移民局。移民局將給予學生畢業後有 60 天的額外停留時間，等待工作許可核發，最長的許可為 12 個月。除 SEVIS 約束一般外國學生與學者，美國另有針對特殊領域學生與學者的 Visa Mantis 簽證，更是嚴格⁵⁶。

SEVIS 是美國歷史上第一次使用電子式外國學生與訪客的追蹤護照，此方案最初並不被看好，但其效力卻日益增強與成熟，而出乎意料地繼續被使用⁵⁷。有關 SEVIS 成效評估，美國國土安全部曾指出：SEVIS 係由「移民及海關執法局」（ICE）及海關及邊境保護局（Customs and Border Protection；簡稱 CBP）實施後，藉由此機制來追蹤外國學生及交換學者以達成維護國家安全。直至 2004 年 7 月，據報有 8,737 學校及交換學者方案適用於 770,000 學生及交換學者（持 F-1, M-1, and J-1 簽證者），且保有超過 100,000 筆學者或學生家屬資料。基於執法，SEVIS 提供了約 36,600 可能違反規定之學生資訊給「移民及海關執法局」之「執法組」（Compliance Enforcement Unit；簡稱 CEU）來調查，包括 2,900 名未報到

⁵⁶ 所謂 Visa Mantis 特別簽證，是簽證申請人的學習或工作在若干敏感科學和技術領域，必須經過政府有關部門更嚴格的簽證程式。參閱：中國時報/A11/國際專題，2005/05/23。

⁵⁷ Kam C. Wong, op.cit., at 452



(no-shows)、退學 (expulsion)、休學 (suspension) 及未能保持全職生者 (failure to maintain a full course of study)。結果有 1,591 人被提出進行更深入偵查，而導致逮捕 155 人⁵⁸，效果極佳。

另一方面，從 SEVIS 方案亦受訾議，批評者以該方案著重美國國土安全部對於外國學生及交換學者的管控，基於安全考量勝過於大學行政與國際學生及訪問學者之教育與學術需求。在執行層面，SEVIS 方案係在許多管理上、技術上及法律問題上進行做中學 (Learn-as-You-go) 及嘗試錯誤 (Trial-and-Error) 方式實施，當時仍有許多未解決及等待進一步發現相關問題。雖然實施初期發生許多困難，因國土安全部初期任意課以各學校限期及未充分考量學校困境及學生困難。造成各大學趕到沮喪與學生感到焦慮。在最後決定執行前，各學校仍未確認、規定仍未頒行、訓練未被提供及計畫規定未被宣告。而在執行時，SEVIS 方案仍無法明確取得，檔案資料被錯置，協助單位幫不上忙，調查無反應，資料嚴重遲滯等等缺失，然相關困難終究均被克服，使得該方案得以有效實施。

再者，反恐因素亦使外國人申請駕照困難。美國國土安全部正實施一項後 911 的安全新規定，在未來 6 年內而於 1964 年 12 月 1 日以後出生的美國人都將換發防偽功能更強的新駕照。然因換發新照平添財政支出，又有危及個人資料之虞，部分州政府與民權團體已表示反對。為了讓恐怖份子、非法移民與擅長偽造的騙徒更難取得美國政府核發的身分證明文件，美國國會 2005 年立法通過「真實身分法」(the Real ID Act)；國土安全部需歷經數年完成相關最後規定，原訂 2008 年生效的日期則往後推遲。此外，由於 REAL ID 可使各政府局處共享個人資料，換證新制卻遭民權團體強烈反對。911 恐怖攻擊是促使美國換發更安全駕照的主因。當時，四架遭恐

⁵⁸ Id. at 452-453.



怖份子劫持的飛機中，駕駛並衝撞五角大廈的恐怖份子，其中一人竟有三個州核發的四張駕照與州民證，國土安全部因此提出「一名駕駛，一張駕照」的主張⁵⁹，以期有效管理外國人事務。

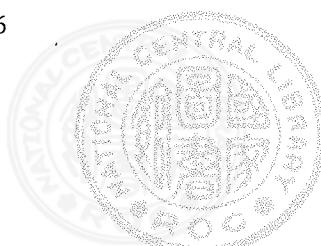
更有進者，社會安全碼（Social Security Number，SSN）申請困難，故導致外國人不易擁有社會福利卡，而影響生活。1936 年美國建立社會安全碼制度，目的在於有系統地向民眾課稅，由於美國沒有身份證，所以美國社會安全碼就像台灣的身份證字號，不論報稅、工作、考駕照、申請信用卡都會用到這組有 9 個數字的號碼，這 9 個數字分為 3 部份，前 3 碼代表申請人居住的州別，中間 2 碼不具任何特殊意義，最後 4 碼則由社會安全局（Social Security Administration）選派。社會安全資料被用來進行偵查恐怖份子（Social Security Data Used In Terrorism Probes）。自從 911 攻擊事件之後，社會安全署大量個人資料已經成為聯邦偵查資源，要求更相關機構進行無數的社會安全碼之誤用與偽造身分查封。從 911 之後至 2005 年社會安全官員已經轉送 456 件被歸類與恐怖主義有關案件給檢察官，其中有 91% 獲得起訴⁶⁰。

三、反恐對外國人永久居留管理之影響

美國「綠卡」持有者係指取得永久居留（Legal Permanent Residence；簡稱：LPR）身分者。美國相關移民規定，係將「永久居留」作為歸化入籍得前置考察其是否符合相關法律規定。故美國佛羅里達州移民權力活動人士指責聯邦政府移民部門的官員利用反

⁵⁹ 大紀元報導，<http://www.epochtimes.com/b5/8/1/12/n1973930.htm>；1/12/2008 4:11:33 PM., last visit:2008/7/25

⁶⁰ <http://socsecnews.blogspot.com/2006/11/social-security-data-used-in-terrorism.html>; From the Washington Post: Nov 11, 2006., last visit:2008/7/26



恐怖主義法律來干擾在美國尋求庇護的移民。總部設在邁阿密的佛羅里達移民權利中心發表報告說，美國通過的打擊恐怖主義的新法律正被用來對付那些申請政治庇護或來美國尋求工作的移民⁶¹。亦將因新的反恐法律導致成千上萬的難民和移民不能進入美國尋求庇護和新的機會。

再者，移民被分門別類。訴訟的理由是因持有偽造的文件或簽證過期等各種因素。有些來自阿拉伯國家的移民，正在被依種族背景分類進行歸檔。另一方面，移民部門係為保護美國邊境，美國移民和海關執法機構致力於通過執行移民法，並促使美國移民系統的完整性。移民和海關執法機構將尋找並消除對國家安全構成威脅的薄弱環節，繼續執行法律，保護美國的安全不至於受到損害和壞人的利用。

四、反恐對外國人申請歸化之影響

反恐使外國人歸化美國籍之條件變得更嚴格。通常成為美國公民有兩種途徑，一是出生在美國；二是經由結婚或工作取得綠卡，即須透過歸化（Naturalization）成為美國公民⁶²。一般而言，入籍申請人必須通過英語能力及對美國歷史、政府形式和原則之基本知識和理解的考試。再者，外國人欲歸化成美國籍在居住時間亦有要求，亦即申請歸化人需在美國連續居住（Continued Residence）；二是申請人需在美國實際居住（Physical Presence）。只有在二者均符合法定歸化所需在美國居住的時間要求（俗稱「蹲移民監」）始

⁶¹ 美活動人士指政府借反恐騷擾移民 / ; See: <http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2005-05/w2005-05-12-voa43.cfm,,last visit:2008/8/2>

⁶² 張雪梅，歸化指南修訂本發佈，大紀元報導，See: <http://news.epochtimes.com/b5/7/1/21/n1597368.htm,,last visit:2008/8/9>



可。歸化成美國公民，即具美國籍，享國民權利，有投票權，得持美國護照並在國外旅行時受到美國政府保護等權利。歸化成美國國籍(Nationality)，與持有綠卡(Green Card)之永久居留(Permanent Residence)身分並不相同。一般在歸化成美國人之過程，政府得考察其在永久居留期間的表現來做判斷決定之。綠卡持有人得於符合連續居住到期前 90 天起開始其歸化申請，從提出歸化申請後，美國公民權及移民局(USCIS)人員將通知申請人在指定地點按指紋，然後預約面談和歸化考試，通過後再參加入籍宣誓，取得公民證。又享受國民權利，亦應善盡一些法定義務或責任，例如，效忠國家、遵守法律與憲法、繳稅等。然而，依據偵查結果顯示外國人亦有利用歸化成美國籍，而進入美國從事恐怖活動⁶³。因而，更造成在 911 恐怖事件後，美國在歸化程序上要求更加嚴格，使得歸化成美國國籍將更行困難。

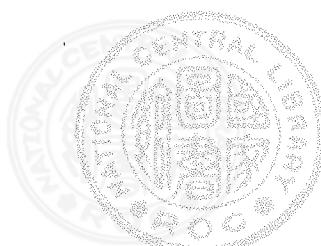
五、國家安全緊急狀態之外國人管理

當國家安全處於重大急迫狀態時，亦可能修改或無待法律規定，以緊急權為法理基礎，但亦不完全否定特殊急迫狀態時，仍需以緊急處置措施法制之授權⁶⁴。美國因受 911 恐怖攻擊事件影響，造成國家之緊急狀態，政府遂將國土安全之核心置於抗制恐怖攻擊。「美國愛國者法」在短期內即被制定通過，許多法學者及人權提倡者均感到憂心⁶⁵，唯恐因為該法之特別授權，而導致執法者之濫

⁶³ 歸化恐怖份子利用美國移民法漏洞；See: <http://news.epochtimes.com/b5/5/8/31/n1037029.htm>, last visit:2008/8/12

⁶⁴ Emanuel Gross, "The Struggle of a Democracy against Terrorism – Protection of Human Rights: The Right to Privacy Versus", *The National Interest - The Proper Balance*, 37 Cornell Int'l L.J. 28-29 (2004)

⁶⁵ Michael T. McCarthy, USA Patriot Act, 39 HVJL 449 (2002).



權運用，造成不合理之人權侵害。由於該法授權程序是否足夠嚴謹與適當，受到許多質疑。藉由執法者尋求避免進一步之恐怖攻擊，而快速通過立法程序。經分析該法及相關執行命令及聯邦規則內容，可知許多新措施並非反恐所必要⁶⁶。因而，民權自由人士、隱私權倡導者、及移民團體認為該法太廣泛且不合理的侵犯了隱私權、結社權、及正當程序等權利⁶⁷。

遂有論者擔憂政府是否藉由反恐怖行動之職權授予，作為以後經常性且平時性之執法依據，遂受到嚴重批評⁶⁸。因此，國土安全法制與執法性質定位為何？限時法或限事法？是否為國家緊急權之立法？亦即相關國土安全法制在憲法與法律架構下屬於何種模式？如何避免人民憂慮政府以非常時期之非常手段，最後沈澱成為平常時期之一般法，而使安全與人權之關注無法得到衡平時，亦非民主法制國家之人民所期待的。

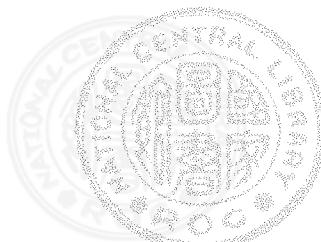
基於反恐怖行動不是戰爭，亦非僅是一般治安事件，而是一種特殊起因製造國家整體性驚悚恐怖之犯罪行為。其並非常態之犯罪活動，故有予以特別法規範之必要，並僅得適用於非常時期之防制恐怖活動，不可將恐怖活動視為常態，而將適用於非常態之反恐法一體適用於平常時期。在心態與規範上宜將反恐與人權保障兩者兼顧共存，而非零和賽局之衝突取捨⁶⁹。對於主張反恐激進作為者，認為政府應立即將反恐視為戰爭，用一切非常手段，以達到制止及

⁶⁶ Gerald Goldstein & Cynthia Hujar Orr, Application of the USA Patriot Act to Criminal Investigations Violates the First and Fourth Amendments, 66 TXBJ 40 (Jan. 2003)

⁶⁷ Michael T. McCarthy, op.cit., at 435.

⁶⁸ 蔡庭榕，同註 28，第 38-44 頁。

⁶⁹ 廖福特，「是共存，非衝突--歐洲理事會如何平衡打擊恐怖主義與人權保障」，月旦法學，第 132 期(2006 年 5 月)，第 39 頁以下。



預防一切可能之恐怖活動，進而排除罪刑法定原則與正當法律程序之適用，並非所宜。故政府雖強調其決不會屈服於恐怖主義，而使之動搖我們對公民自由的承諾⁷⁰，然反恐與人權保障之間，政府應思考「國家安全與個人不可剝奪之權利之衡平」⁷¹。特別是對於外國人管理更不應因反恐而濫權迫害其人權。國際法及憲法上所強調對於任何人民自由或權利的限制或剝奪，應遵守法律及正當法律程序。例如，美國未經司法正當法律程序而無限期羈押國際恐怖活動之嫌疑份子，採用嫌疑犯在無正式起訴及辯護律師在場下所做成之口供等措施，引來許多國際輿論撻伐⁷²。因此，論者呼籲政府應避免假反恐之名，行專制獨裁之實；以及以非常態之嚴峻的暫時性保全與保安法制來長期實施於常態時期，亦將造成不當的沈澱成本，無形中嚴重侵害了民主、法治應有的執法模式下所保護之基本價值與尊嚴⁷³。

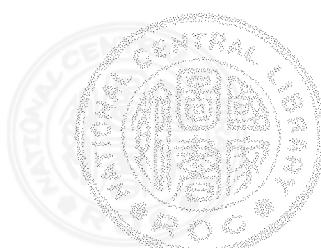
國家不僅有消極，義務不從事組織、參與、資助、助長、容忍或不默許國際恐怖主義，而且有積極義務採取國內適當措施以防止

⁷⁰ “We will not allow this enemy to win the war by changing our way of life or restricting our freedoms.” See “After the Attacks: Bush’s Remarks to Cabinet and Advisers,” N.Y. Times, Sept. 13, 2001, A16.

⁷¹ 蔡庭榕，同註 28，頁 63。另參考：蔡庭榕，「反恐的法律挑戰--從人權保障觀察」，收錄於汪毓璋主編，《恐怖主義與國家安全》（台北：幼獅出版社，2007 年），第 170-182 頁。

⁷² Katherine Ruzenski, Balancing Fundamental Civil Liberties and the Need for Increased Homeland Security : the Attorney-Client Privilege after September 11th, 19 St. John’s J. Legal Comment. 504 (2005).

⁷³ Kristen Elizabeth Uhl, the Freedom of Information Act Post-9/11: Balancing the Public’s Right to Know, Critical Infrastructure Protection, and Homeland Security, 53 Am. U. L. Rev. 285 (2003)



恐怖主義的發生⁷⁴。另在反恐執法與外國人管理作為上，亦應避免因反恐而導致對外國人造成非法或不當之權利侵害。人權論者認為「後 911 反恐主義在世界各地從事諸多對人權規範架構與人道法造成威脅之反恐行為，已嚴重傷害人權與相關規範。目前，如何在進行反恐戰爭之際同時保障人權，已成為人權保障中的關鍵議題之一⁷⁵。」然因界定反恐範圍不易，在對反恐宣戰之合理化之下，而在國際上又默許一國基於反恐自衛而採武力制裁恐怖主義，導致反恐成為國際出兵的合理藉口⁷⁶；在另一方面亦成為某些政府藉以打擊國內異己或不同種族、宗教或政治立場者。再者，亦有國家以國土安全為由擴大政府公權力作為，卻因而嚴重侵犯人權⁷⁷。因此，反恐執法及外國人管理等，應遵守世界人權宣言及其他相關規約，遵守國際人權規約，避免藉安全理由擴權或打擊異己，以使基本人權得到應有保障⁷⁸。

⁷⁴ 游寶珠，恐怖主義與國際法，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，民 89，第 2 頁。

⁷⁵ 楊永明，「聯合國之反恐措施與人權保障問題」，月旦法學，第 131 期(2006 年 4 月)，第 21-36 頁。亦參考：沈雅梅，「析美歐在反恐中的人權分歧」，中國國際關係研究網，<<http://www.sinoir.com/power>ShowArticle.asp?ArticleID=1795>>，最後到訪日：2008 年 8 月 6 日。

⁷⁶ 蕭淑芬，「反恐、國安與人權保障之衝突」，月旦法學，第 131 期(2006 年 4 月)，第 58 頁。日本憲法學者曾公開指出其反恐法案與「有事法制」結合產生 5 大問題：1.該等法律得以適用於「武力攻擊事態」之前之「武力攻擊預測事態」，2.不排除支援美國之先發式的攻擊，3.概括且周延之兵站支援模式，4.平時就被塑造出軍事動員的情境，5.對「恐怖活動之戰爭」亦納入考量，轉引自氏文之註 12。

⁷⁷ 廖元豪，「多少罪惡假國家安全之名而行？--簡介美國反恐措施對人權之侵蝕」，月旦法學，第 131 期 (2006 年 4 月)，第 37 頁以下。

⁷⁸ 李震山，「德國抗制恐怖主義法制與基本權利保障」，月旦法學，第 131 期 (2006 年 4 月)，第 5 頁以下。



伍、美國因應反恐加強外國人管理對我國之啟示 ——代結語

我國將反恐辦公室擴大成立為行政院「國土安全辦公室」，仍是任務編組，其將「防災、全動及反恐」任務三合一。再者，我國甫於去（2007）年成立「入出國及移民署」，如何有效外國人管理以強化「國土安全」任務，均有待繼續努力。由於反恐以維護國土安全係屬於平常應積極重視之國家任務，加強外國人管理係其中之一重要部分，如何在平時有效建制外國人管理機制以避免外國恐怖份子入境而影響國土安全，應預先研究，使得以克盡其功。又其平時與戰時之適用體系，是否明確合理劃分？避免以戰時作為用於平時規範，否則易引人民反感，但卻應在平時即加以整備教育，使民眾有強烈心理認知。再者，國土安全執法應有其持續性、一貫性、逐漸加強性，有效宣傳、演練，配合教育訓練，使之深入人心，結合生活所需，而非一蹴可幾。然而，在國土安全執法上，即不宜以戰時或緊急或非常態法令來進行法制規範與執法，更應在保障人民憲法權利為基礎，來推行國土安全法制與執法作為，避免為安全而任意犧牲人民之基本自由權利。因此，我國國土安全之工作重點在於恐怖攻擊事件發生前之預防、整備、計畫研擬、協調及演練，在應變時應注意有關情報蒐集與分享、通訊整合與資源共用等，特別是美國的前車之鑑，其在 911 攻擊事件之後，所新增或強化採取之外國人相關管理機制與作為，雖無須全盤移植，應可提供我國借鏡。

自從 911 恐怖攻擊事件之後，各國均嚴密注意相關恐怖活動及其因應，美國因此使對外國人護照簽證核發趨於嚴格與免簽證政策更加緊縮，以致於在申請簽證時，對於背景與安全查驗更加嚴密。縱然可能因而在機場、港口入出境程序上造成延宕，仍因反恐而進



行更徹底的安全檢查。再者，生物科技辨識身分亦已經被廣泛使用於對外國人入出境管理，雖其所造成之隱私保護議題及對國際貿易與商業之不便，將成為爭論之議題⁷⁹。

我國亦為因應反恐而修法增列「有從事恐怖活動之虞者」得拒發簽證。基於外國護照簽證旨在行使國家主權及維護國家利益，故我國現行之「外國護照簽證條例」第 12 條第 1 項規定首揭：「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。」再者，該條例於 2002 年修正時，有鑑於 911 恐怖攻擊事件，以致在該次修法時，外交部次長於立法院進行修法報告時強調：「鑑於當前國際間恐怖活動猖獗，世界各國均積極研擬防恐對策，為彰顯我國配合打擊國際恐怖活動之對策，並將有從事恐怖活動之虞者列為拒發簽證對象。⁸⁰」故將「有從事恐怖活動之虞者」加入該法第 12 條得拒發簽證情形之一，並於修法理由欄明確載明增加該款，以彰顯我國配合打擊國際恐怖活動之政策⁸¹。另在甫於本（2008）年 8 月 1 日修正生效「入出國及移民法」第 18 條及第 24 條亦將「有從事恐怖活動之虞者」分別列為外國人「禁止入國」及「申請居留或變更居留原因」不予許可事由之一。至於如何在實務上適用，則有賴個案蒐集相關涉嫌恐怖活動資料作為個案判斷與裁量基礎。

再者，有關外國人管理之職權規定，依我國「入出國及移民法」第 28 條規定：「十四歲以上之外國人，入國停留、居留或永久居留，應隨身攜帶護照、外僑居留證或外僑永久居留證。入出國及移民署

⁷⁹ Stephen J.O. Maltby, Esq. Gibney, Anthony & Flaherty, LLP, Impact of U.S. Security Initiatives on Business Travel, 1390 PLI/Corp 245 (2003)

⁸⁰ 立法院第 5 屆第 2 會期外交及僑務委員會第 12 次全體委員會議紀錄，立法院公報，第 92 卷第 4 期，第 307 頁。

⁸¹ 立法院公報，第 92 卷，第 3 期，院會紀錄，96 年 12 月 31 日，第 199 頁。



或其他依法令賦予權責之公務員，得於執行公務時，要求出示前項證件。」其相關要件與程序，並授權準用警察職權行使法第二章之規定。再者，同法第 29 條規定：「外國人在我國停留、居留期間，不得從事與許可停留、居留原因不符之活動或工作。但合法居留者，其請願及合法集會遊行，不在此限。」更有進者，該法亦授權國家安全緊急狀況時，得對外國人得依法實施特殊處置。例如該法第 30 條規定：「主管機關在國家發生特殊狀況時，為維護公共秩序或重大利益，得對外國人依相關法令限制其住居所、活動或賦予應行遵守之事項。」此規定係基於國家緊急權處置特殊急迫的國家面臨重大安全威脅狀況下，授權執法者對於外國人的特別管控作為，例如，美國過去在日本對其珍珠港轟炸事件後對境內之日本人予以集中管理；又 911 事件後，對於中東或回教人士的某些特別管理措置等，均屬之。惟因該舉措影響外國人民權利極大，應有嚴格規制與執法，避免造成重大不當影響。

另一方面，我國內政部甫修訂「外國人停留居留及永久居留辦法」，其中重點在於簡化來臺流程，提高外國人來臺意願，以利國家建設發展。然而，其中為配合國家經濟發展，增列投資移民條款，提高外國人來臺意願部分，增列申請投資移民，取得永久居留之兩種情況及其申請要件與程序，並及於其配偶及未成年子女亦得申請。然而，值得憂慮的是規定條件只要「（一）、投資金額在新臺幣三千萬元以上之營利事業，並創造五人以上之本國人就業機會滿三年。（二）、投資金額新臺幣三千萬元以上，於入出國及移民署會同目的事業主管機關指定之投資移民基金滿五年。」且依據該辦法規定，只要是本法第 25 條第 3 項（專技）及第 4 項（投資）規定申請者，應另檢附中央目的事業主管機關或經認可機構核發之證明文件；免附前項第 3 款（外僑居留證）、第 5 款（足以自立之財產或特殊技能證明）、第 6 款（良民證）文件。故「外國人停留居留



及永久居留辦法」修正後，不論是否有良民證，只要有錢即可取得永久居留。而外國人永久居留管理顯然比一般停、居留之外國人寬鬆許多，對於國家安全不無疑慮。再者，專技移民係「要人」，而投資移民係「要錢」，若僅重「專技」或「投資」而不論其犯罪與否？抑或不管其是否為國際恐怖主義，均無須檢附其身分背景，即均可申請我國之永久居留許可，恐非適宜。由於要人與錢之前提，仍應以「正常的人」與「正當的錢」為必要基礎，否則國家安全與利益均將受到負面影響或嚴重侵害。

有關加強外僑管理正確性，如何參考美國之 SEVIS 方案，有效依法進行外國人在國境內之管理。故有立法要求雇主或相關目的事業主管機關配合，一旦查獲或知悉外國人停居留原因消失，目的事業主管機關及相關機關間應通報移民署，據以撤銷其居留許可。亦即有關外僑管理應可如美國之各種管理方式，例如規定與外國人入境之各相關機關均有義務配合移民署進行非本國人在台目的與行蹤管理，參考美國之 SEVIS 及 US-VISIT 均是有效管控外國人在其國內行蹤方式。又若來台留學或遊學之外國學子之管理，亦可透過各學校成立「國際學生事務中心」(International Students Center) 與內政部移民署資訊聯繫管理；有關核准雇用非本國人之各相關權責機關亦應負責雇用非本國人之雇主與所雇用之外國人之聯繫管理，將相關資訊依法令規定與移民署密切聯繫，進行有效管理。

美國 911 恐怖攻擊事件後，在非常短暫時間內總統即發佈「國土安全之國家策略」說明其政策方向，隨之制定「愛國者法」以進行干預性執法授權，並明定組織法規範統整機關組織與功能，成立第 15 個部以立即進行統整 17 個單位 22 萬公務人員，以利整合國土安全任務。其反恐以維護國土安全之決心與效率，值得參考。然而，另一方面，由於努力調整對付恐怖主義或為確保國土安全之立法與執法手段，引起許多爭議，顯示了在保護個人權利和確保國土安全

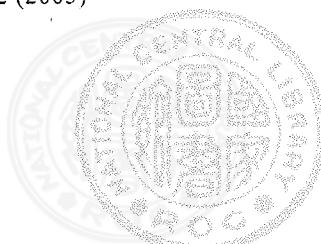


兩者之間取得有效平衡之不易⁸²。由於我國在國際整體環境背景與政治發展的不同，並無如美國成為特定恐怖活動之具體目標。因此，有關平時整合強化外國人入出國之情報蒐集、傳遞、利用分享等，有效整合各相關機關能量，使能預先分析、預警、減低恐怖攻擊威脅等計畫方案，應在配合人權保障考量下，參酌美國作法，取優汰劣，建立外國拿管理機制，應有必要。因此，我國行政院配合實際需求，將「反恐辦公室」提升為「國土安全」辦公室，負責「防災、全動與反恐」三合一任務，應屬正確。

依據美國反恐以維護國土安全之經驗，在進行國土安全規劃時，「人權保障」應屬重要面向之一，由美國成立國土安全部，進行大型統整作業中，尤其是相關影響或干預人民基本自由權利時，所受到的嚴重批判，亦是影響達成功效的重大問題之一⁸³。進一步將國境安全與移民管理、科技資訊管理、重要基礎建設防護等面向為任務目標，結合國家資源，發揮民力效能，有效統合協調政府各機關，強化危機應變能力，再配合我國國情與安全需求，配合反恐需求與維護國土安全配套，以確保國境安全及維安反恐機能等主要任務達成，應屬重要。

⁸² 蔡庭榕，「論外國護照簽證、查驗與反恐執法」，收錄於第三屆「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會論文集，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦(2007年11月19日)，第151-162頁。

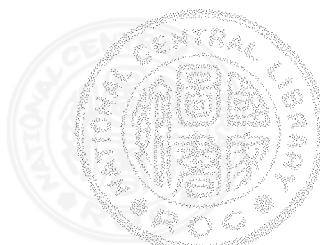
⁸³ Daniel W. Sutherland, *Homeland Security and Civil Liberties: Preserving America's Way of Life*, 19 *Notre Dame J.L. Ethics & Pub. Pol'y* 302 (2005)



參考書目

一、中文文獻

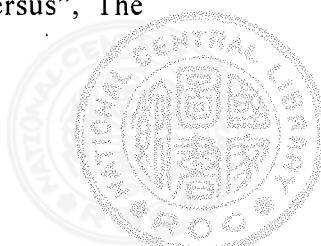
1. 刁仁國，外國人入出境管理法論，中央警察大學出版社，(2001年3月)。
2. 李震山，論外國人之憲法權利，收錄於氏著「人性尊嚴與人權保障」學術論文集，元照，(2000年2月)。
3. 李震山，多元、寬容與人權保障-以憲法未列舉權之保障為中心，元照，第2版1刷，(2007年9月)。
4. 李震山，「德國抗制恐怖主義法制與基本權利保障」，月旦法學，第131期。(2006年4月)。
5. 中國時報/A11/國際專題，(2005年5月23日)。
6. 立法院公報第92卷第3期「院會紀錄」。
7. 立法院第5屆第2會期外交及僑務委員會第12次全體委員會議紀錄，立法院公報，第92卷第4期。
8. 立法院公報，第92卷，第3期，院會紀錄(2007年12月31日)。
9. 張中勇，「國土安全與國家安全-美國國土安全法制」，節譯自美國布希總統2001年10月8日之「行政命令」，新知譯粹，第17卷第6期(2002年2月10日)。
10. 楊永明，「聯合國之反恐措施與人權保障問題」，月旦法學，第131期，(2006年4月)。
11. 游寶珠，恐怖主義與國際法，國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文，(2000年6月)。
12. 蔡庭榕，「論反恐怖主義行動法制與人權保障」，刑事法雜誌，第47卷第4期，(2003年8月)。
13. 蔡庭榕，論國土安全執法與人權保障，執法新知論衡，中央警察



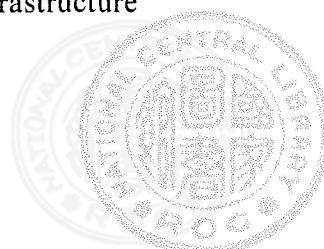
- 大學印行，第 4 卷第 1 期，(2008 年 6 月)。
14. 蔡庭榕，「反恐的法律挑戰——從人權保障觀察」，收錄於汪毓璋主編，《恐怖主義與國家安全》，台北：幼獅出版社，(2007 年)。
 15. 蔡庭榕，「論外國護照簽證、查驗與反恐執法」，收錄於第三屆「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會論文集，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦 (2007 年 11 月 19 日)。
 16. 廖元豪，「美國反恐怖主義相關法律措施之簡介與評論」，月旦法學，第 80 期，(2002 年 1 月)。
 17. 廖元豪，「多少罪惡假國家安全之名而行？——簡介美國反恐措施對人權之侵蝕」，月旦法學，第 131 期，(2006 年 4 月)。
 18. 廖福特，「是共存，非衝突——歐洲理事會如何平衡打擊恐怖主義與人權保障」，月旦法學，第 132 期，(2006 年 5 月)。
 19. 蕭淑芬，「反恐、國安與人權保障之衝突」，月旦法學，第 131 期，(2006 年 4 月)。

二、英文文獻

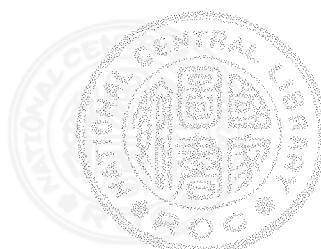
1. Brian G. Slocum, *The War on Terrorism and the Extraterritorial Application of the Constitution in Immigration Law*, 84 Denv. U. L. Rev. 1021. (2007)
2. Daniel W. Sutherland, *Homeland Security and Civil Liberties: Preserving America's Way of Life*, 19 Notre Dame J.L. Ethics & Pub. Pol'y 302 (2005)
3. Donald Kerwin and Margaret D. Stock, *The Role of Immigration in a Coordinated National Security Policy*, 21 Geo. Immigr. L.J. 384 (2007).
4. Emanuel Gross, “The Struggle of a Democracy against Terrorism – Protection of Human Rights: The Right to Privacy Versus”, *The*



- National Interest - The Proper Balance, 37 Cornell Int'l L.J. 28-29 (2004)
5. Eric Lipton, Border Control Takes One Leap Forward, N.Y. TIMES, Dec. 30, (2005)
 6. Farrah G. De Leon, Girding the Nation's Armor: the Appropriate Use of Immigration Law to Combat Terrorism, 3 Regent J. Int'l L. 115-116. (2005)
 7. Gerald Goldstein & Cynthia Hujar Orr, Application of the USA Patriot Act to Criminal Investigations Violates the First and Fourth Amendments, 66 TXBJ 40 (2003)
 8. Janice L. Kephart, Immigration and Terrorism - Moving Beyond the 9/11 Staff report on Terrorist Travel, See: <http://www.cis.org/articles/2005/kephart.html>, (2005).
 9. Jan Ting, Immigration law Reform After 9/11: What has been and What Still Needs to be Done, 17 Temp. Int'l & Comp. L.J. 503, (Fall 2003).
 10. Karen C. Tumlin, Suspect First: How Terrorism Policy is Reshaping Immigration Policy, 92 Cal. L. Rev. 1175, (July, 2004).
 11. Kam C. Wong, Implementing the USA Patriot: A Case Study of the Student and Exchange Visitor Information System (SEVIS), B.Y.U. Educ. & L.J. 379 (2006).
 12. Katherine Ruzenski, Balancing Fundamental Civil Liberties and the Need for Increased Homeland Security : the Attorney-Client Privilege after September 11th., 19 St. John's J. Legal Comment. 504 (2005).
 13. Kristen Elizabeth Uhl, the Freedom of Information Act Post-9/11: Balancing the Public's Right to Know, Critical Infrastructure



- Protection, and Homeland Security, 53 Am. U. L. Rev. 285 (2003)
14. Michael T. McCarthy, USA Patriot Act, 39 HVJL 449 (2002).
15. Nora V. Demleitner, Misguided Prevention: The War on Terrorism as a War on Immigrant Offenders and Immigration Violators, 40 No. 6 Crim. Law Bulletin 2, (November 2004).
16. N.Y. Times, "After the Attacks: Bush's Remarks to Cabinet and Advisers," Sept. 13, (2001).
17. Peter Schey, U.S. Immigration Policies and the War on Terrorism, 29-SEP L.A. Law. 13, (September, 2006).
18. Pub. L. No. 107-173, § 306, 116 Stat. 543 (2002).
19. Pub. L. No. 104-208, § 110, 110 Stat. 3009 (1996).
20. Pub. L. No. 109-13, §§ 201-07, 119 Stat. 231 (2005).
21. Stephen J.O. Maltby, Esq. Gibney, Anthony & Flaherty, LLP, Impact of U.S. Security Initiatives on Business Travel, 1390 PLI/Corp 266, (October 2003).
22. Susan Ginsburg, National Security Efforts to Disrupt the Mobility of Terrorists, 2 Loy. U. Chi. Int'l L. Rev. 171~172, (Spring/Summer 2005).
23. Sharon Tomao, Inter-Agency Board Recommends Changing Immigration Policy to Curtail Terrorism, 9 Geo. Immigr. L.J. 194, (Winter, 1995)
24. Stephen Gidiere & Jason Forrester, Balancing Homeland Security and Freedom of Information, 16-WTR Nat. Resources & Env't 139 (2002).
25. Stephen J.O. Maltby, Esq. Gibney, Anthony & Flaherty, LLP, Impact of U.S. Security Initiatives on Business Travel, 1390 PLI/Corp 245 (2003)



三、網路資料

1. <http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rtype=1&nid=23006>
2. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/12/AR2005061201441.html>
3. http://big5.china.com.cn/international/txt/2007-07/26/content_8583335.htm
<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=1766&ctNode=69&mp=1>
4. <http://www.americamember.org/isn/seclist.htm>
5. http://www.dhs.gov/xtrvlsec/programs/gc_1194553866460.shtm
6. http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1918000/19182142.stm
7. <http://regular-guy-thinking.blogspot.com/2008/01/current-events-illegal-alien-management.html>.
8. <http://101vision.com/VISA/USA-VISA.HTM>
9. http://travel.state.gov/visa/temp/temp_1305.html
10. <http://www.epochtimes.com/b5/7/7/31/n1787946.htm>
11. <http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2004-10/a-2004-10-01-20-1.cfm>.
12. <http://64.62.138.84/b5/2/1/16/n164359.htm>
13. <http://www.epochtimes.com/b5/3/8/3/n353031.htm>
14. <http://www.epochtimes.com/b5/5/10/5/n1075782.htm>
15. <http://www.epochtimes.com/b5/8/1/12/n1973930.htm>
16. <http://socsecnews.blogspot.com/2006/11/social-security-data-used-in-terrorism.html>
17. <http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2005-05/w2005-05-12-voa43.cfm>



18. <http://news.epochtimes.com/b5/7/1/21/n1597368.htm>
19. <http://news.epochtimes.com/b5/5/8/31/n1037029.htm>
20. <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/071110/19/ny8.html>
21. <http://www.sinoir.com/power>ShowArticle.asp?ArticleID=1795>
22. http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,448,&job_id=41603&article_category_id=769&article_id=17415
23. <http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=30&CtNode=37&mp=1>



A Study on the Alien Management through Anti-terrorism – For the Enlightenment on Taiwan

Tsai, Ting-Jung

Abstract

Since 911 terrorist attack events on 2001, the USA has taken many measures on maintaining her homeland security. Specifically, the USA Patriot Act enacted for the law enforcement to prevent the terrorist activities and enhance the alien management. On the contrary, because the policies of alien management are partly based upon the consideration of anti-terrorism, it has induced some critiques on “Immigrants are Suspects First and Welcome Newcomers Second.” Therefore, how to get both sides are balancing should be deeply studied. Taiwan also put the counter-terrorism as the one of missions of “homeland security.” Thus, this essay is finding to take USA experience of the alien management through anti-terrorism for the enlightenment on Taiwan.

Keywords: Homeland Security, USA Patriot Act, Anti-terrorism, Alien Management

