

臺灣地區無戶籍國民問題之探討

楊翹楚[※]

目 次

- | | |
|-------------------------|-------------|
| 壹、前言 | 肆、相關問題探討 |
| 貳、「無戶籍國民」之緣由與定義 | 一、身分定位問題 |
| 一、「無戶籍國民」產生背景 | 二、入出國保障問題 |
| 二、定義 | 三、權利與義務問題 |
| 參、現階段「無戶籍國民」入出國、停居留法令規定 | 四、法規本質差異性問題 |
| 一、入出國程序 | 五、選擇權問題 |
| 二、停留、居留及定居規定 | 六、居留及定居審核問題 |
| 三、不予許可或禁止入國 | 七、禁止入國問題 |
| 四、限令出國、強制出國與收容規定 | 伍、建議與結論 |
| | 一、建議事項 |
| | 二、結論 |

摘 要

無戶籍國民自「入出國及移民法」88年公布施行後，由於其身分特殊，為國民兼具他國國籍，在身分認定上有時會產生疑惑。並且，其相關權利義務、有無抵觸「兩人權公約」、移民法上規定之漏洞等等問題，常會形成認知及執行上誤解。爰此，筆者認為無戶籍國民是走到該檢討的時刻了。就其有關之單一國籍或雙重國籍之採行、國籍與戶籍關係、名詞定義範圍、法規修正等部分，提出個人的見解。期望能以更周詳的思維模式、縝密的考量執行，為此一時代制度，創造出更良善的機制，滿足真正需要的人群。

※ 政治大學公共行政研究所碩士、文化大學政治學博士候選人，現任職於內政部入出國及移民署視察、臺灣警察專科學校兼任講師。



關鍵詞：入出國及移民法，無戶籍國民，戶籍，國籍

Abstract

Due to the Immigration Act has been published and taken into action in 1999, a national without registered permanent residence has a very special position. There are dual nationalities, national and alien, exist in one's own simultaneously. These cause a lot of problems, like , misunderstanding their rights and duties, being disobey to the Immigration Act, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. So, it's about time to change the moment. In order to solve their all kinds of problems, one must find out the best way to do it. To amend the laws, confirm the terms be used, decide which policy be taken, all that could make better institutions for execution, satisfy more people and erase lots of questions.

Keywords: Immigration Act, a national without registered permanent residence, household registration, nationality

壹、前言

邁入二十一世紀，全球化（globalisation）力道影響逐漸顯現。新的運輸系統發展及資訊業不斷推新，不僅縮短國家與國家間的距離，也直接促成人民走出國內的意願。另一方面，所衍生負面的衝擊力，如當代地緣政治與環境惡化造成的危機脈絡下，帶給我們的是更多人員的流動（flows）。而最具特色的改變，在於人流組成多樣性、來源可變性及深具複雜動態力的國際移民潮（international migration flows）（Audebert & Dorai, 2010）。非法、合法移民或尋求庇護者，一直是爭論性的主題。在歐洲大陸，人流管理與掌控已成為最重要的議題，且沒有簡單的方法來加以防範移民的流入（Arnold, 2011）。

臺灣四面環海，既為天然屏障亦為打開與世界各國交流的必經管道；且諉於政治環境因素干擾，壓縮我們在世界舞臺展現的機會。不過，在國人胼手胝足，以及資訊、運輸超越界限下，國家大門始終呈現開啟狀態，為永續經營而努力。民國76年開放兩岸探親，83年開放外籍配偶來臺等，為臺灣的人流管理注入新樣貌。而相關法規陸續制（訂）定公（發）布，以資適用。其中，針對人員身分別加以區分，與世界各國簡單分類（本國人或外國人）不同的是，概分為以下六種人：居住臺灣地區設有戶籍國民（以下簡稱有戶籍國民）、臺灣地區無戶籍國民（以下簡稱無戶籍國民）、外國人、香港或澳門居民、大陸地區人民及無國籍人民。¹

¹ 依「入出國及移民法」規定分類。



一般我們所稱「國民」，實際上應包括「有戶籍國民」及「無戶籍國民」二種身分之人。

由於無戶籍國民身分特殊，既是國民又（同時）兼具他國國籍，²有其時代歷史意義。或許在一般人認知觀念上，對於此種身分之人，會產生刻板印象，如：滿口ABC、多金等；在權利義務上，易為人所詬病的是只會享權利（如全民健康保險、賺錢…）而不盡義務（如服兵役、繳稅…）。另一方面，攸關人權之「兩公約」³已於98年12月10日施行；與人員身分相關之其中較受爭議的部分，即是無戶籍國民「強制出國」執行問題，是否抵觸「兩公約」規定，一直存在高度爭議。⁴本文目的，即是以上開的論點為基礎，來探討無戶籍國民其本身、入出國或停居留等所衍生且值得關注問題；並就現今環境脈絡下，無戶籍國民之「名詞用語」是否有繼續存在必要或應加以正名，提出有關之建議。本文並非反對「無戶籍國民」存在價值，而應稟持前瞻性的思維思考，參酌目前實際的國際情勢及中國大陸對我的影響為基準，期盼能以更完善的措施，對無戶籍國民之管理有所啟示；又本文主要以文獻探討及歷史研究為主。

貳、「無戶籍國民」之緣由與定義

一、「無戶籍國民」產生背景

據史實，中國最早移民至臺灣，約為宋朝時期（西元960年至1279年）。於蒙古侵略中原，推翻宋朝，人民紛紛逃往日本、柬埔寨及越南。蒙古統治期間，由中國人所建立的新社群分別於泰國、蘇門答臘、爪哇及新加坡生成。明朝建立，為避免受外國影響，於1371年頒布禁止赴國外禁令。15世紀，菲律賓及汶萊（Brunei）為中國殖民地。至19世紀，約有2百20萬中國人居住於整個東南亞區域（Haywood, 2008）。1785年，三名中國海員乘坐美國商船PALLAS號，抵達馬里蘭州的巴爾的摩港。據美國政府記載，第一波的華人移民始於1820年，以男性為主；較大的移民潮發生於1850年代（維基百科）。隨後，包括加拿大、歐洲、南半球之澳洲、紐西蘭等，都有華人的足跡。1895年爆發中日甲午戰爭，孫中山先生主張推翻滿清，建立以漢人為主體的強大國家，此為「大中國主義」的濫觴。1949年兩岸敵對態勢明確，「大中國主義」由退守臺灣的中華民國政府繼續維持推動。並且，藉由海外僑胞力量以及僑教政策——「華僑為革命之母」，而傳遞至世界所有華人社區。

在尚未制定「入出國及移民法」（以下簡稱「移民法」）前，有關國人（指無戶籍國民）入出國停居留依據為民國80年6月1日函頒實施之「國人入境短期停留長期居留及

² 因無戶籍國民之二種態樣係歸化或回復取得我國國籍，尚未在臺灣地區設有戶籍者。本文大部分主要探討對象為僑居國外國民、未具戶籍者，下文會更進一步說明。

³ 為「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」之總稱。

⁴ 可參考監察院2010年調查報告有關無戶籍國民權利案。



戶籍登記作業要點」。⁵依本要點第一點，含括香港、澳門人民亦在此規定適用範圍內，且尚未有「無戶籍國民」之名詞出現，而係以「臺灣地區無戶籍人民」（以下簡稱「無戶籍人民」）。依規定第三點言，無戶籍人民，包括二種人：（一）僑居國外或居住港澳地區未曾在臺灣地區設有戶籍之人民。（二）取得我國國籍之人民。依上揭定義，並未全然與「國籍」概念掛鉤；且以「人民」⁶為適用主體。整體思考面向仍存有「大中國主義」之意識型態。

隨後，民智大開，法治觀念逐漸成形；落實「依法行政」的原則及保障人權理念為人民所追尋。大法官釋字第454號於87年5月22日出爐。其中明示上開「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」違憲。適逢國內進行是否成立移民專責機關之評估案，並配合大法官解釋意旨要求，內政部遂進行有關「移民法」之研議。其中，有關「人民」一詞之定義，經過多次反覆討論，參考「憲法」第三條「具中華民國國籍者為中華民國國民」、「國籍法」第二條國籍規定及「移民法」本身第三條第一款國民定義，遂將「國籍」等同「國民」概念納入，並以「臺灣地區無戶籍國民」一詞取代「臺灣地區無戶籍人民」，加以明確規範。另配合香港及澳門回歸，無戶籍國民的身分再予以限縮。

⁵ 於88年11月1日停止適用。

⁶ 人民與國民的定義不同。一般說來，人民的概念不以「國籍」為區分，只要是在這塊土地上的人，都可稱之；其範圍大於「國民」的界限。

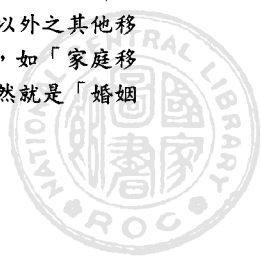
二、定義

依照「移民法」第三條第五款規定，「無戶籍國民，指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。」故就其字義言，係指「有國籍、未設戶籍」之謂。其分類可有以下幾種樣態：

- (一)未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民：指取得中華民國國籍，然未曾在臺灣地區設過戶籍，如在國外出生之移民第二代、第三代。
- (二)取得我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民：此類人士，主要係指以「歸化」方式取得國籍，尚待定居取得身分證設戶籍，以「非經濟性移民」⁷人數最多，如：國人之外國籍配偶。
- (三)回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民：指曾經擁有我國國籍，因其他情勢發生，如取得他國國籍、自願放棄國籍等，造成放棄或喪失我國國籍。嗣後，辦理回復我國國籍獲准者。

參、現階段「無戶籍國民」入出國、停居留法令規定

⁷ 指以進行投資或具備高技術人員以促進經濟活動，此類以「經濟性活動」為目的以外之其他移民方式，統稱為「非經濟性移民」，如「家庭移民」(family migration)，最大宗當然就是「婚姻移民」。



一、入出國程序

依照「移民法」第五條第二項，無戶籍國民入國，應向入出國及移民署（以下簡稱移民署）申請許可。⁸第四條第一項，入出國者，應經移民署查驗；未經查驗者，不得入出國。復依「護照條例施行細則」規定，針對無戶籍國民如何申請及取得護照等定有明文。換言之，無戶籍國民於入國前，必須先向駐外館處、外交部領事事務局等提出申請，取得有效中華民國護照後，再持向移民署提出入國申請。

二、停留、居留及定居規定

（一）停留：

「移民法」第八條，無戶籍國民申請在臺灣地區停留者，其停留時間為三個月；必要時得延期一次，並自入國之翌日起，併計六個月為限。除有特殊事項⁹並提出證明，得酌予再延長。停留期間屆滿，除依規定許可居留或定居外，應即出國。

（二）居留：

「移民法」第九條第一項規定，向移民署申請在臺居留之情形如下：1.有直系血親、配偶、兄弟姊妹或配偶之父母現在在臺

灣地區設有戶籍。其親屬關係因收養發生者，被收養者年齡應在十二歲以下，且與收養者在臺灣地區共同居住，並以二人為限。

2.現任僑選立法委員。3.歸化取得我國國籍。4.居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，年齡在二十歲以上。5.持我國護照入國，在臺灣地區合法連續停留七年以上，且每年居住一百八十三日以上。6.在臺灣地區有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查。7.曾在臺灣地區居留之第十二款僑生畢業後，返回僑居地服務滿二年。8.對國家、社會有特殊貢獻，或為臺灣地區所需之高級專業人才。9.具有特殊技術或專長，經中央目的事業主管機關延聘回國。10.前款以外，經政府機關或公私立大專校院任用或聘僱。11.經中央勞工主管機關或目的事業主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第七款或第十一款工作。12.經中央目的事業主管機關核准回國就學之僑生。13.經中央目的事業主管機關核准回國接受職業技術訓練之學員生。14.經中央目的事業主管機關核准回國從事研究實習之碩士、博士研究生。15.經中央勞工主管機關許可在臺灣地區從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作。其停留的時間為三年；原申請居留原因仍繼續存在者可辦理延期，最長不得逾三年。

（三）定居：

「移民法」第十條第一項規定，無戶籍國民有下列情形之一者，得向移民署申請在臺定居：1.第九條第一項第一款至第十一款

⁸ 相關申請程序及文件，可參考「臺灣地區無戶籍國民申請入國居留定居許可辦法」規定。

⁹ 包括「懷胎七個月以上或生產、流產後二個月未滿、罹患疾病住院或懷胎，出國有生命危險之虞、在臺灣地區設有戶籍之配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親在臺灣地區患重病或受重傷而住院或死亡、遭遇天災或其他不可避免之事變及人身自由依法受拘束」。



之申請人及其隨同申請之配偶及未成年子女，經依第九條規定許可居留者，在臺灣地區連續居留或居留滿一定期間¹⁰，仍具備原居留條件。但依第九條第一項第二款或第八款規定許可居留者，不受連續居留或居留滿一定期間之限制。2.居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，未滿二十歲。

其他居留、定居需遵守規定，包括「移民法」第十二條規定，無戶籍國民持憑外國護照或無國籍旅行證件入國者，除合於第九條第一項第三款之「歸化取得我國國籍」（辦理居留）或第十條第一項第二款之「居住臺灣地區設有戶籍國民在國外出生之子女，未滿二十歲」（辦理定居）情形者外，應持憑外國護照或無國籍旅行證件出國，不得申請居留或定居。第十條規定，「辦理定居申請時間為居留滿一定期間後二年內申請之；經許可定居者，應於三十日內向預定申報戶籍地之戶政事務所辦理戶籍登記，逾期未辦理者，移民署得廢止其定居許可。」

三、不予許可或禁止入國

有關無戶籍國民入國查驗時，不予許可及禁止當事人入國之事由，係依「移民法」第七條第一項及第二項規定，「無戶籍國民

有下列情形之一者，移民署應不予許可或禁止入國：1.參加暴力或恐怖組織或其活動。2.涉及內亂罪、外患罪重大嫌疑。3.涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣。4.護照或入國許可證件係不法取得、偽造、變造或冒用。無戶籍國民兼具有外國國籍¹¹，有前項各款或第十八條第一項各款規定情形之一者，移民署得不予許可或禁止入國。」

四、限令出國、強制出國與收容規定

「移民法」第十四條規定，「無戶籍國民停留、居留、定居之許可經撤銷或廢止者，¹²移民署應限令其出國。無戶籍國民應於接到前項限令出國通知後十日內出國。無戶籍國民居留、定居之許可經撤銷或廢止，移民署為限令出國處分前，得召開審查會，並給予當事人陳述意見之機會。」第十五條，「無戶籍國民未經許可入國，或經許可入國已逾停留、居留或限令出國之期限者，移民署得逕行強制其出國，並得限制再入國。受強制出國者於出國前，移民署得暫予收容。出國後，移民署得廢止其入國許可，並註銷其入國許可證件。」

肆、相關問題探討

國籍，代表著一種歸屬；是連接國家與

¹⁰ 依同條第三項，連續居留或居留滿一定期間，規定如下：1.依前條第一項第一款至第九款規定申請者，為連續居住一年，或居留滿二年且每年居住二百七十日以上，或居留滿五年且每年居住一百八十三日以上。2.依前條第一項第十款或第十一款規定申請者，為連續居住三年，或居留滿五年且每年居住二百七十日以上，或居留滿七年且每年居住一百八十三日以上。

¹¹ 明示許可雙重國籍之條文。

¹² 相關要件規定，可參閱「移民法」第十條第七項「廢止定居許可」、第十一條第二項「撤銷或廢止居留許可」、第三項「撤銷或廢止定居許可」及第十三條「廢止停留許可」。



個人最直接的方式。具某一國家國籍，即有享受該國所賦與的權利與應盡的義務；並且，可在國家的保護大傘下，進行各項合法活動。國際法院並下了一個相對完整的定義：國籍是建立在國民與國家間的「附從關係」(attachment) 這個社會事實基礎上的法律制度，「附從關係」的內容包括既存利益、情感與彼此相互的權利義務(黃居正，2011)。因此，有關國籍確認，為個人在地球上一個最基本立足點。本段將針對有關無戶籍國民的入出國、居停留等規定，以及針對易引起質疑的議題，逐一作深入的剖析。

一、身分定位問題

可再分為三個層次：

(一) 首先，無戶籍國民其身分歸屬為何？

是不是具我國國籍國民？依照無戶籍國民的發展背景、「憲法」第三條規定：「具有中華民國國籍者為中華民國國民。」及「國籍法」第二條第一項第一款規定：「出生時父或母為中華民國國民，屬中華民國國籍。」另「移民法」第三條第一款「國民指具有中華民國國籍…。」由以上定義得知「國民」與「國籍」是劃上等號，擁有該國國籍即為該國國民。故就此問題言，有其歷史脈絡可循，答案不言自明；然此會牽涉以下議題發展。

(二) 第二個問題值得深究的，即是國家對國籍認定，係採單一國籍¹³或雙重國

籍(以上)。¹⁴如採單一國籍，所稱「無戶籍國民」應無存在之理，個人各項權利義務之執行、裁判認定、國際法上的效果、驅逐出國等，單純而容易。若允許雙重國籍，雖有加乘效果，然因具雙重身分所產生的問題，諸如國家認同、繳稅、選舉、引渡、國際事件等等會讓問題更形複雜化。1930年的「海牙國籍法公約」並未極力反對擁有雙重國籍，惟其主張消弭雙重國籍所帶來的執行困擾(鍾寶慧，2009)。而依照目前我國「國籍法」的概念觀之，並未明文稱中華民國國籍者不得兼具其他國家國籍，但也未明定承認具雙重國籍者，故個人將此稱之為是「隱語式的國籍概念」。¹⁵惟「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第九條之一明定，臺灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照¹⁶。違反者，喪失臺灣地區人民身分及註銷戶籍登記。所規範的，是指在臺灣地區設有戶籍者(「國民」定義之一)；對於出境二年以上(戶籍已辦理遷出)，同時取得大陸地區戶籍或護照之臺灣地區人

中國大陸等等國家，為世界上大多數國家採行之制度。

¹⁴ 如法國、比利時、瑞士、墨西哥、秘魯、義大利等等，其餘資料可參考外交部領事事務局網站。

¹⁵ 另「國籍法」第二十條明文具外國籍者，不得擔任中華民國公職，是對雙重國籍限制事項，最明確的規定。

¹⁶ 為「戶籍」與「人民」之結合。

¹³ 如德國、日本、美國、印尼、新加坡、奧地利、



民，是無法加以限制。對於「無戶籍國民」，本條更無規範效力存在；且大陸地區人民可逕依「護照條例施行細則」第十八條規定，申請核發中華民國「新」字護照。¹⁷解決「無戶籍國民」所生之困擾，並無助益。

(三)「無戶籍國民」這個詞彙有無繼續存在或修改必要：個人以為，改變並非否定或消滅；而是期待能以脫胎換骨、煥然一新之感，提供更完整的措施。「無戶籍國民」曾經為國家前途付出金錢及心力，對國家命脈之維繫，有其不可抹滅的歷史地位，值得推崇；其之「後嗣」仍具中華民族相關特徵（血統、外貌、語言等）是任誰都無法恣意改變事實。惟當代歷史時空背景已今非昔比，環境脈絡已全然轉變；「無戶籍國民」後裔第二代、第三代…在國外有多高的比率仍以此主張自居，有無自我認同危機及民族意識如何，或是否僅於回到臺灣土地上才會有此主張身分地位等，頗令人好奇。

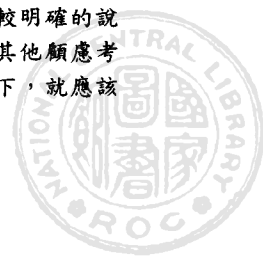
二、入出國保障問題

依「憲法」第十條，「人民有居住、遷徙之自由」，旨在保障人民包括入出國的權利。兩公約之「公民與政治權利國際公約」第十二條第四款規定，「人人進入其本國之

權，不得無理褫奪。」亦為保障國民之返國入國權。國籍既係國家所承認、賦與，且條文所言「人人」並非僅侷限於「設有戶籍國民」始准有適用餘地，故應解釋為「具該國國籍者」。則國民之返國權利既受保障，「無戶籍國民」為國民分類項之一，秉持保障理念，則可隨時依個人意志自由返回國內，不應有所限制或必須要透過申請核准方式。然現今的「無戶籍國民」，依法必須要經申請許可始准入國，且明定有禁止入國之條件；反觀外國人只須持有效簽證或可以免簽證方式入國，兩相對照下，真不知到底是外國人為我國國民，還是「無戶籍國民」為我國國民？此種措施，似與保障國民的基本權益有所扞格。然大法官釋字第558號（92年4月18日）之解釋理由書略以：其僑居國外具有中華民國國籍之國民若非於臺灣地區設有住所而有戶籍，仍應試適用相關法律之規定（移民法相關規定），此為我國國情之特殊性所始然。¹⁸以筆者之愚見，如此一來，兩公約所言（在後）與大法官解釋間（在前），究應以何者之見解為準？或者說兩者是不分軒輊，不相衝突，無誰對誰錯，或前者係補充後者之解釋呢？兩公約已為國內法，效力有不及憲法，故仍應以大法官解釋（等同憲法位階）為判斷準則？

¹⁷ 91年之後，此類人員審核從嚴，要取得中華民國護照已非易事。

¹⁸ 此即「非不得以法律為合目的性的限制」。然「合目的性」所指為何？有沒有比較明確的說法，是害怕什麼事會發生，還是有其他顧慮考量？既然宣稱其為「國民」之範疇下，就應該「有心、信心及放心」。



三、權利與義務問題

設有戶籍國民，享有法令規定所保障的權利，並履行相對義務，是天經地義之事。而「無戶籍國民」，其權利義務不若有戶籍國民般，然也不能只享權利而不盡義務。所遇較為人所質疑的問題如下¹⁹：

(一) 工作權

「就業服務法」第七十九條規定，「中華民國國民兼具外國國籍而未在國內設籍者，其受聘僱從事工作，依本法有關外國人之規定辦理。」換言之，須由雇主比照聘僱外國人規定提出申請後，使得在臺工作，非等同設有戶籍國民無須申請。此時，無戶籍國民待遇如同外國人，其身分恐就非屬「國民」。況且，服務法第一條開宗明義說：為促進國民就業…。第四十二條亦規定，為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會…。既言明為保障「國民」工作權，將外國人與國民予以區隔，似有其理；而「無戶籍國民」亦屬我國「國民」屬性，其在臺灣工作無法視同「在地人」，還要比照外國人辦理，上述服務法規定只徒具文字形式，無法令人苟同。²⁰

(二) 參加全民健康保險權

眾所周知，臺灣地區的全民健保舉世聞名，連美國人都曾公開讚揚。對一般疾病，只要花少許的錢，就可享受便利性。目前健保年年虧損，費率一調再調，對未來國家財

政形成重大負荷。就非設有戶籍與設有戶籍者一同分享健保的各項資源，有關投保條件、公平性、繳納健保費多寡等等，一直為人所質疑。依「全民健康保險法」第九條一項規定，在臺灣地區領有居留證明文件，且在臺居留滿六個月，亦應參加本保險為保險對象。換言之，「無戶籍國民」持居留證居留滿六個月即可參加健保。惟現行作法為「在臺未設有戶籍，領有居留證者，自在臺居留滿四個月時起，亦應參加本保險」，明顯有違上開法律意旨（行政院衛生署中央健康保險局）。

(三) 兵役問題：人人依法有服兵役義務。因此，兵役問題之處理，長久以來一直困擾有關當事人及辦理機關。設法免服或逃避兵役事件，以維持工作事業銜接發展，時有所聞。有些方法，如前往並取得他國國籍，²¹或以無戶籍國民（非原有戶籍）身分返臺，²²一定時間出國，再返臺，如此往返；或國外就學之學生、小留學生等等，只因避免服兵役，在社會新聞中，屢見不鮮。如何維持服兵役之公平性，是否仍以現行規

¹⁹ 當然遭人質疑問題不僅如此，包括納稅、勞工保險、教育等等，僅就較為人所關注問題提出。

²⁰ 難道大法官釋字第558號可延伸適用？

²¹ 「役男出境處理辦法」第十四條，「在臺原有戶籍兼有雙重國籍之役男，應持中華民國護照入境；其持外國護照入境，依法仍應徵兵處理者，應限制其出境。」

²² 「歸化我國國籍者及歸國僑民服役辦法」第三條第一項及第二項，「原有戶籍國民具僑民身分之役齡男子，自返回國內之翌日起，屆滿一年時，依法辦理徵兵處理。無戶籍國民具僑民身分之役齡男子，自返回國內初設戶籍登記之翌日起，屆滿一年時，依法辦理徵兵處理。」第四條，「屆滿一年之計算，連續居住滿一年，或居住逾四個月達三次者。」故常見居住滿三個多月後，緊急出國，再入國，以規避規定，避免被徵兵。



定運作方式，甚或待「兵役法」修正後採行不同制度加以解決，有待時間的考驗。

四、法規本質差異性問題

護照係國家表徵，亦為國籍證明文件之一，「護照條例施行細則」第十三條第一項第四款及「華僑身分證明條例施行細則」第十條第一項第四款規定可供參照。另依「護照條例」第九條規定，「普通護照之對象為具有中華民國國籍者。但具有大陸地區人民身分或持有大陸地區所發護照者，非經主管機關許可，不適用之。」故「護照條例施行細則」第十七條、第十八條及第二十條針對大陸地區人民取得中華民國普通護照之條件，訂有明文。因而大陸地區人民取得中華民國護照，不僅具中華民國國籍，且兼具有大陸地區所發護照之雙重國籍，並非不可能。然此類人士與「華僑身分證明條例」第三條「本條例適用對象，為僑居國外國民」²³。但具有大陸地區身分或持有大陸地區所發護照者，不適用之，有所間隙。對於具是類身分者（包括所有僑居國外者），我們究竟應以何種身分，「無戶籍國民」、「僑居國外國民」、「僑民」（「僑務委員會組織法」所稱）、「華人」等加以稱呼之，抑或有統一用法可茲遵行，似如霧裡看花。

五、選擇權問題

對於「無戶籍國民」的身分之爭，我們

以一個例子來看：近來受國人關注的NBA球員——林書豪。依照「國籍法」第二條第一項第一款規定，出生時父或母為中華民國國民，屬中華民國國籍。因林書豪之雙親俱為中華民國國民，故林書豪屬中華民國國籍。馬總統於本（101）年2月接見美國眾議員法理歐馬維加（Eni Faleomavaega）時，稱林書豪為自己人（具中華民國國籍之意），當場為法氏反駁；馬總統只能尷尬大笑。²⁴另內政部亦稱林書豪為百分百中華民國國民（聯合報，2012）。筆者認為，「優秀的人才」人人要，假如今天之當事人為一作奸犯科者，場面八成是互踢皮球。在此所想詢問的是，難道當事人沒有選擇的權利？²⁵我們當然知道，此時間林先生，他一定不會當場告訴答案；可是他心理比誰都清楚「國籍之所屬」。內政部表示，依現行規定，林先生若想放棄中華民國國籍，應循正常程序陳報，經核准才能放棄。問題是，當事人從頭至尾，都沒有相關意思表示出來，感覺有不尊重當事人的選擇。突兀宣告，有時反而會衍生不必要的負擔。²⁶「公民與政治權利國際公約」第24條第3款所言之「所有兒童有取得國籍之權」，僅係規定一種「獲得一個國籍的權利」，並沒有確定兒童有權獲得哪個國籍。且不能認為說完全是任由國內立

²³ 何謂「僑居國外國民」，該條例及其施行細則並未明定。「移民法」第三條第四款亦未言明。

²⁴ 詳細內容可參考101年2月22日各大報。

²⁵ 也許有人不以為然，認為你生下來，是什麼國籍，就應該是什麼國籍，非你所能決定。

²⁶ 如擁有中華民國國籍，入境大陸地區，會不會造成當事人的困擾？而且相關權利義務如何，總要告知一下吧！



法來實施該義務，因為這將剝奪該權利的所有實質內容（法務部，2009）。若依兩公約精神，內政部所言，似有討論空間。²⁷

六、居留及定居審核問題

依「移民法」第三條第四款及第五款之定義，兩種國民間最主要的不同點在於「有無設有戶籍」之分。換言之，兩種身分轉換係以此作區隔，只要設有戶籍，身分立即轉變。故依此概念觀之，「無戶籍國民」就不應該有所謂申請審核來臺問題，而係能否直接辦理在臺戶籍登記之疑義。²⁸

七、禁止入國問題

「移民法」第七條第一項及第二項規定有「無戶籍國民」禁止入國條件。入出國問題，已於先前進行探討過。本點係針對另一面向商議：筆者以為，以「移民法」第七條第一項各款為例（包括：參加暴力或恐怖組織或其或活動；涉及內亂罪、外患罪；涉嫌重大犯罪；護照或入國許可證件係不法取得、偽變造或冒用等），「無戶籍國民」有上述情事，涉及的皆為重大的犯罪案件，與其禁止其入國（阻絕於境外？），不如令其入國（後）立即進行逮捕、調查（尤其涉及內亂、外患罪），豈不更加完善？²⁹設若於查

驗時得知有上開各款情形之一，於當事人當場遭受逮捕後，仍須補足查驗入國的手續存在，以免電腦產生空白時段。

伍、建議與結論

在檢視「無戶籍國民」相關問題後，本段嘗試研擬綜合解決建議事項，並進行本文之結論。在尚未進行討論前，筆者認為有三個綜合性議題應事先斟酌回應：首先，是有關僑務政策重新評估：僑務發展迄今具有百年以上之本源，其卓著貢獻早在我國歷史上占有一席之地；不同世代對國家的非凡造就，無法抹煞。然時空背景已不復往日，是否應維持現行的運作模式或配合現實環境、國際情勢走向，改變既定的政策運作，實有賴進一步評估。不過，就筆者愚見，旅外僑民，其第三代、第四代後嗣對國家認同觀點，恐怕早已與前輩們無法比擬。當然，愛國心猶存者仍大有人在。此外，大陸地區人民旅外者亦不在少數，我們也應注意其對該國的影響力可至何種程度。換言之，凡此種種也牽扯到僑務委員會³⁰的政策產出、執行運作、組織定位、本身價值與功能發揮。爰請相關部會有必要對其組織成立與任務等，再予以檢視、調整。

其次，有關我國究採「單一國籍制」或

²⁷ 不知是否可以如此說，當某一人可以同時擁有幾個國家之國籍，總可以給當事人有選擇的權利吧！而非某方一廂情願說。

²⁸ 不知能否在國外開辦戶籍登記之業務？

²⁹ 或許只是條文文字表達，讓人有錯覺之感。實際上，仍有逮捕、調查程序動作。

³⁰ 101年開始之政府組織再造，對於僑務委員會應否維持現有委員會或裁併，有過激烈爭辯。依94年之「行政院組織員額規劃參考手冊」，僑務委員會係與外交部合併為「外交與僑務部」。後來，外力介入，仍予以保留。不過，可參考僑委會之調整理由，幾為「外交」事務的延伸。



「雙重國籍制」政策，應加以明確化，不要再以明示或暗示方式，遊走灰色地帶。本文主張，「單一國籍制」具有身分歸屬單純、權利義務界限清晰、對國家忠誠度明朗³¹、減少國際認定紛爭、符合世界潮流、人口數統計上的方便及個人適應上的簡潔等優勢；而「雙重國籍制」具彈性化、符合某些人的需求等優點。事實上，因雙重國籍造成的困擾，如前立法委員李慶安事件、服兵役問題、就任國家公職或研究人員的限制等，形成國家社會內部的不安。為避免界定的困難，減少浮濫事件發生，以及站在歷史上、政治上的高度審視對未來的「效忠國家問題」³²，宜採行「單一國籍制」（陳新民，2008）。

最後是「國籍」與「戶籍」掛鉤問題，就臺灣地區言，國籍可說是國家主權的表徵；而戶籍則是國家權力的具體實現。³³戶籍之設立，有其時空背景需要。1646年為臺灣戶政之濫觴。清代戶籍制度一為徵課賦役；另一為警察行政之保甲制度。日據時期之戶政業務，由警察機關負責，目的在調查勞動力與治安需要。民國20年制定公布「戶籍法」，採登記與管理雙軌制，分由民政機

關與警察機關辦理，但因臺灣在日本統治下而未施行。58年後採「戶警合一」至81年「戶警分立」止。而國籍部分，民國18年公布施行「國籍法」共20條及「國籍法施行條例」全文12條；89年通盤修正，主要將固有國籍由父系改為父母雙系血統主義。³⁴上開的相關措施或目的，並未採「國籍」與「戶籍」之結合。二種制度係於88年5月21日公布施行之「移民法」中，透過「國民」之整合性理念，將三者彼此產生連結性：戶籍—國民—國籍。只是「國籍」與「戶籍」分屬二個不同層次的概念，由中介質「國民」加以整合，是否妥適，筆者認為，此問題尚待細細探究。只是，國人對於「戶籍」制度早已習以為常，根深柢固，要想扭轉，恐需一番工程。但並非絕對，如「華僑」之名詞定義修正為「未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外人民」，即是一例。

以下謹就建議事項及本文結論，分別闡明之：

一、建議事項

- (一) 釐清並統一相關名詞用法：就「無戶籍國民」、「華僑」、「華人」等等名詞，因有其意義程度上差異，為免使用混淆不清，應將用法予以律定一致。眾所周知，「無戶籍國民」與一般人熟悉「華僑」、「華裔」或「華人」等，性質與涵義頗不相同。「華

³¹ 取得其他國籍或單一化後，還是可以為國家效力；如果說一定要有國籍才願意效命，似乎此種概念太過狹隘。國籍應非願意出錢出力的必要條件吧！多少前輩具外國國籍仍為國家賣命。

³² 最簡單的例子是同時擁有大陸地區人民護照及中華民國護照，究竟應效忠那一方？第二次世界大戰發生後，美國將大批的日僑、德僑等趕回該國，就是一個鮮明例子，難保不會發生在臺灣。

³³ 由「戶籍法」對於身分、遷徙及變更、更正等採「應登記」之規定即可窺見。

³⁴ 資料可參考新北市三峽區戶政事務所及桃園縣中壢市戶政事務所網站。



人」或「華裔」具最寬廣的範圍，只要是具中華民族血統、語言、文字，從外表可窺知者，或來自中國、中華民國，不管為第幾代，有無大陸地區人民身分、香港或澳門居民身分等等，幾可稱為「華人」或「華裔」。而「華僑」，依「華僑身分證明條例」第三條規定，「本條例適用之對象，為僑居國外國民。但具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者，不適用之。」故「華僑」對象為具中華民國國籍，且僑居國外之人。但有持用大陸地區護照事實者，蓋非「華僑」適用對象。另「無戶籍國民」，依「移民法」規定，「指未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民及取得、回復我國國籍尚未在臺灣地區設有戶籍國民。」故包括三種人：1.未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外國民；2.取得我國國籍，尚未在臺灣地區設有戶籍國民；3.回復我國國籍，尚未在臺灣地區設有戶籍國民。其中第二種人指的大多數是以歸化方式，外國人（或無國籍人民）取得我國國籍之人，「結婚」取得為最大宗。其欲在臺定居，並取得國籍設戶籍之意願也最高；所稱「無戶籍國民」，應為此種身分人之謂。而第一種人，大多為僑居國外第一代、第二代之後，其本身具有外國國籍並居住於國外，因符合「國籍法」取得國籍規定而申請具

有國籍，或有居住臺灣事實，然未曾在臺灣設有戶籍之人。故筆者認為此種人應改為依「華僑身分證明條例」所稱「華僑」，係指「僑居國外人民」，明確與「無戶籍國民」有所區隔。第三種人，指曾擁有我國國籍，後因有他事由於喪失國籍後，重新申請回復我國國籍之人。惟其居住地為國內或國外，並無法查覺；如其現居國外，其身分應與第一種人類似；居住國內者，則視同為第二種人身分。故「無戶籍國民」之定義應修正為：「以歸化方式取得或回復我國國籍，尚未在臺灣地區設有戶籍國民」。「未曾在臺灣地區設有戶籍之僑居國外人民」，則明確歸屬於「華僑」定義（楊翹楚，2012）。

(二) 法規之檢視與修正：透過全面審議涉及之法規，一方面可將現有的權利、義務攤開檢視，不合理處加以彌補，以維衡平性；另一方面，可達到名詞用法的一致性，不致再有模糊空間發生。涉及「無戶籍國民」之法規，包括有「憲法」——國民之定義；「移民法」——「無戶籍國民」之定義、申請、條件等；「國籍法」——國籍之認定與喪失、歸化（包括權利限制）；「華僑身分證明條例」——華僑定義；「護照條例」——護照之核發；另有「就業服務法」、「全民健康保險法」、「兵役法」等等，主要為當事人實際權利義務之規範執行。首



先，在「憲法」將國民與國籍劃上等號之際，「移民法」可針對「無戶籍國民」之用詞定義配合前點說明再予以精準化，並增加「華僑」定義一款。

其次，「移民法」如第十二條規定之「無戶籍國民」持憑無國籍旅行證件入國…，問題是當事人既然已為具中華民國國籍，怎麼還會有「無國籍旅行證件」自相矛盾的說法。第十條第七項之「經許可定居未依規定辦理戶籍登記，移民署得廢止其定居許可」，只不過是未依「戶籍法」規定辦理登記，就廢止其定居許可，似有違「比例原則」，依「戶籍法」處以罰鍰即可，且「無戶籍國民」亦為國民，無須以「廢止其定居許可」如此具深仇大恨的加以處罰方式吧！另第十五條之有「逾停居留期限，強制出國…」部分，既屬於國家之國民，其在臺灣地區應無須規定停居留的時間限制。

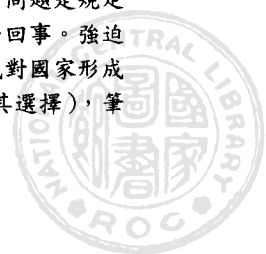
再者，「華僑身分證明條例」之「華僑」定義應與「移民法」維繫一致。另外，「國籍法」有關國籍認定，應配合採行單一或雙重國籍政策之清楚化界定後再予以審議。另外，檢視「護照條例」有關護照之核發與大陸地區人民等，有無抵觸他法規定，不符且有刪除之必要者，應即刪除之。最後，包括如「全民健康保險法」（如投保條例）、「兵役法」之服

兵役、工作權等法律，不符現行規定者，應即刻修正。

(三)尊重當事人身分的選擇權：在現今國際競爭如此激烈之下，各國無不積極設法延攬優秀人才，以達國家永續經營的策略。因此，如何獲得專業人才加盟，被當成最重要的課題。類似林書豪君，或諾貝爾獎得主、高科技研發人才，早為各國鎖定目標。授與國籍，為直接納入該國國民的最直接方式。只是，此與親生父母親個人無法選擇之樣態不同；設若，在當事人本身有權選擇接受與否之時（喪失只是程序履行問題而已），試問是不是應該要尊重當事人的自由意志表達，選擇其所想要的，而非輪為流口水、毫無意義之爭吧！³⁵

(四)入出國及定居等審核問題：身分一旦重新確認之後，參酌大法官釋字第558號解釋之後，僑居國外之華僑，其入出國可回歸比照外國人方式或另訂之（如給予優惠）。另外，相較之下，「無戶籍國民」由於渠在臺取得戶籍之意願極高，可研擬大幅放寬其入出國管理條件（無須申請，持憑護照即可）及定居審核程序（簡單

³⁵ 也許有人認為，依「國籍法」第二條第一款規定，林書豪君就是屬中華民國國籍；問題是規定是一回事，當事人願不願意又是另一回事。強迫當事人接受，會不會造成國際事件或對國家形成傷害（當事人召開記者會公開宣布其選擇），筆者認為真的要謹慎。



化)。

(五) 管理的權責機關：有關現階段的「無戶籍國民」管理，有時會形成外交部、僑務委員會及內政部移民署單位彼此間的業務產生糾葛或權責不清，如「華僑」之華裔身分證明認定事宜。如能將名詞再清楚的界定，則僑居國外人民之管理，可統由僑務委員會(身分認定)及外交部(入出國)負責；「無戶籍國民」完全由移民署統籌。可減少分由不同機關作業下，造成權責劃分未能充分切割缺失。

二、結論

本文認為，現有「無戶籍國民」機制之

運作，似已走到應有所調整之際。將「無戶籍國民」的意涵予以切割，再細分為「華僑」及真正所謂的「無戶籍國民」，更能體現其時代意義。轉變並非在否定過去的歷史價值及其地位；相反的，在求新求變的策略下，期望能以更充分完善的措施，服務更多有需求的民眾。臺灣這塊土地的好、人民的友善，為海外人士所贊賞，這些都是所有人兢兢業業、辛勤努力的成果。未來面對國際舞台情勢如此弔詭難測，沒有萬全準備因應，要想力爭上游，談何容易。而突破舊巢，正是邁向新里程碑的積極之道。期盼透過新制度的建立，為我們國家注入無限的潛力。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部入出國及移民署(2010)。入出國及移民法令彙編，臺北，內政部入出國及移民署。
- 法務部(2009)。兩公約總論講義。臺北，法務部，頁76-77。
- 黃居正(2011)。諾特邦案：國籍的意義、得喪與承認。收錄於台灣法學雜誌 185：37-43。
臺北，台灣本土法學雜誌有限公司。
- 楊翹楚(2012)。移民政策與法規。臺北，元照出版公司，頁79-80。
- 陳新民(2008)。憲法導論。臺北，新學林出版公司，頁29。
- 鍾寶慧(2009)。淺論雙重國籍問題。臺北，國家政策研究基金會。

二、英文部分

- Arnold, G. 2011. *Migration Changing the World*. London: Pluto Press, p. 5.
- Audebert, C. and Mohamed, K. D. 2010. *Migration in a Globalised World*. Nederland, Amsterdam University Press, p.7.



Haywood, J. 2008. *The Great Migrations*. Quercus, London.UK.188-191.

三、報紙及網站

外交部領事事務局，網址：www.boca.gov.tw。檢視日期：101 年 7 月 26 日。

行政院衛生署中央健康保險局，網址：www.nhi.gov.tw。

桃園縣中壢市戶政事務所，網址：www.chungli.gov.tw。

新北市三峽區戶政事務所，網址：www.sanxia.ris.ntpc.gov.tw。

維基百科，網址：<http://zh.wikipedia.org>。

聯合報，101 年 7 月 23 日 B3 運動版。

