

強化我國永久居留制度之研究*

申康**

| | |
|--------------------|----------------|
| 壹、前言 | 參、如何強化我國永久居留制度 |
| 貳、永久居留制度與取得公民地位之區別 | 肆、結語 |

摘 要

本研究從保障外國人的基本人權觀點，綜合我國有關管理外國人入境權利的法制規範及相關文獻檢討結果，彙整提出強化我國永久居留制度之研究建議如下：有關加強對永久居留外國人之權利保障程度方面，可修正「國籍法」，讓永久居民之國籍歸化另予獨立類型化，並縮短等待期間，且於申請歸化時不須放棄原有國籍；另有關立法規範取得永久居留外國人之權利與義務方面，可在「入出國及移民法」中採專章方式，完整規範取得永久居留外國人之權利與義務。又依現行「入出國及移民法」與「就業服務法」之相關規定，會使藍領外勞不易在我國取得永久居留，係屬一種就業歧視措施，為符合國際規範對外籍勞工人權保障的要求，可考量一併予以修正。

* 本文參加國家發展委員會 105 年度研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類佳作獎。

**作者為人力發展處專員。

壹、前言

一、研究緣起

(一)國家不得以不正理由限制人民出境或往境外遷徙

依據「公民與政治權利國際公約」¹(International Covenant on Civil and Political Rights；簡稱 ICCPR)第 12 條規定：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牴觸之限制，不在此限；四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。此即公民與政治權利國際公約對人民遷徙自由 (Freedom of movement) 之保護。人民有權自由離開任何國家，包括其本國在內，除非基於保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德或他人的權利與自由所必要，始得加以限制，否則國家之地域疆界不應形成人民移動上之阻礙，國家不得以不正理由限制人民出境或往境外遷徙²。

在全球化的浪潮下，目前尤須注意遷徙自由內涵的變遷，入出境之遷徙自由對於其他人民基本權利的滿足可謂至關重要。因交通革新及資訊革命所產生的「時空收斂現象」，已將遷徙自由與其他人民基本權利更緊密地連結在一起，特別是當代人可能基於短期的觀光、探訪、商務、宗教或學術交流，或是長期的留學、工作、依親，甚至移民之需求而到處遷移，跨國遷移現象可謂既平常又頻繁，全球化時代構成國際遷徙之複雜網絡，使得國家公權力限制人民出境之措施，對於個人之基本權利及人格發展所帶來的影響顯較以往更為深遠、複雜³。前大法官劉鐵錚教授於司法院大法官釋字第 558 號解釋不同意見書中即指出：憲法第 10 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，尤其在現今國際交通發達，國際貿易鼎盛之全球化時代，遷徙自由之外延亦兼及保障人性尊嚴、一般人格發展自由、言論講學自由、婚姻家庭團聚權以及其他諸如工作權等基本權，因此，遷徙自由對人權保障之實踐實具有重要意義⁴。

此外，聯合國人權事務委員會 1999 年召開之第 67 屆會議，亦做成「第 27

¹ 本公約中譯本全文請參閱網址：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/210215507590.pdf>。

² 請參閱：劉昌坪，2014 年 12 月，〈稅徵法限制出境之合憲性(下)〉，載於《稅務旬刊》第 2277 期，頁 24。

³ 同前註，頁 25。

⁴ 不同意見書全文請參閱網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/C100/558.pdf>。

號一般性意見」(General comment No. 27)⁵，針對「公民與政治權利國際公約」第 12 條之內涵有更進一步的補充：一個外國人是否合法處於某一國家領土內是一個由國內法規定的問題，國內法可對外國人進入國境施加限制，條件是應遵守該國的國際義務。且為了使個人能享受第 12 條第 2 項保證的權利，對居留國和原籍國都提出了一定義務。由於國際旅行需要適當的文件，特別是護照，遷離一個國家的權利就包括獲得必要旅行文件的權利。發放護照一般是原籍國義不容辭的責任，國家拒絕發放護照或拒絕延長境外國民護照的有效期間就會剝奪其離開居住國旅行到別處去的權利。另第 12 條第 3 項則規定可對第 1 項及第 2 項保證的權利施加限制的例外情況，即只有在為了保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人的權利與自由時才能對這些權利加以限制。為了施行限制，必須在法律上對其加以規定，必須是民主社會為了保護上述種種目的，而且必須與本公約中承認的其他權利相一致。

(二)我國可限制於台灣地區無戶籍且未設有住所人民之入出境權利

依據我國司法院大法官釋字第 558 號解釋，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 23 條之比例原則，並以法律定之⁶。本號解釋雖係針對於台灣地區無戶籍且未設有住所人民之入出境，惟該等人民包括我國人及外國人，若係針對外國人之入出境，從其所主張的權利性質上，仍與我國人有所不同。因外國人之入國(或入境)係指自我國領域以外的地區進入我國領域，而出國(或出境)則係指其自本國領域內往國外其他地區出發而言⁷。有關外國人之入國(或入境)，依各種學說上的主張，外國人可否進入一個國家的說法有四：一者，國家應一律接受外國人申請入國；二者，國家可依正當原因而排除特定之外國人，如有犯罪紀錄或帶傳染病者；三者，國家可以附帶規定外國人入境須具備特定條件始許可其入國；四者，國家可以自由決定對國家有利者始准許其入境。一般通說採前述之二、三說⁸。

因此，依國際習慣法通說，外國人之入國(或入境)涉及各國家主權之行使，且因國家有對外獨立、對內最高之權力，一般外國人不能主張有此項權利。但縱是如此，國家主權之行使並非沒有限制，自理論上言，法治國家一切權力之行使，均來自於「法律之授權，並受憲法原則之拘束」。其權力之運作、行使、裁量，亦須遵守立法比例、法律保留、裁量原則等法治國家原則；且外國人入國事務，

⁵ 第 27 號一般性意見全文請參閱：法務部編印，2012 年 12 月，《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約一般性意見》，頁 66 至 70。

⁶ 本號解釋全文請參閱網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/C100/558.pdf>。

⁷ 請參閱：許義寶，2012 年 7 月，《入出國法制與人權保障》，五南圖書出版股份有限公司，頁 14。

⁸ 同前註，頁 13。

亦可能涉及外國人之人權事項，除有為維護國家安全、社會秩序、防止傳染病、造成公共負擔等原因外，一般國家應不得恣意禁止外國人入國⁹。上述司法院大法官釋字第 558 號解釋亦強調，如擬限制外國人之入國(或入境)權利，須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之。

(三)我國入出境法制係以「簽證目的」界定外國人之入境權利

我國入出境法制主要由「外國護照簽證條例」及「入出國及移民法」共同建構，外國人欲來我國，通常情形必須持有效護照及取得我國簽證，經主管機關查驗後，始得入境並取得停留或居留資格。外國人申請停留或居留簽證，依「外國護照簽證條例施行細則」之相關規定¹⁰，應提出「簽證目的」，其重要性在於外國人若對申請來我國之目的做虛偽陳述或隱瞞重要事實，依「入出國及移民法」第 18 條第 5 款規定，入出國及移民署得禁止其入國。且依同法第 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。外國人若違反本條規定，依同法第 36 條第 4 款規定，入出國及移民署應強制驅逐出國。另依「外國護照簽證條例」第 13 條第 2 款規定，簽證持有人在在我國境內從事與簽證目的不符之活動者，外交部或駐外館處得撤銷或廢止其簽證。因此，「簽證目的」不但是外國人入境的前提要件，也會限制外國人在我國停留或居留期間從事活動或工作的權利。

值得注意的是，依國際習慣法通說，因外國人入境涉及各國家主權行使，外國人固不能主張當然具有入境權利，但依上述司法院大法官釋字第 558 號解釋，我國如擬限制外國人之入境權利，須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之。惟我國入出境法制係以「簽證目的」界定外國人之入境權利，並於法規命令位階之「外國護照簽證條例施行細則」予以規範，且是否違反與「簽證目的」有關之規定則委由行政機關裁量，從保障外國人基本人權及遷徙自由之觀點，仍有檢討強化的空間。同時一國保障外國人基本人權的程度，適足以向國際間表現該國的人權法治精神。如今已是全球化下的國際遷徙時代，現行入出境法制若不能妥善處理外國人入出境的人權問題，也將令台灣自外於世界潮流¹¹。

⁹ 同前註，頁 12 至 13。

¹⁰ 本施行細則第 10 條規定申請停留之簽證目的，包括：過境、觀光、探親、訪問、考察、參加國際會議、商務、研習、聘僱、傳教弘法及其他經外交部核准之活動；另本施行細則第 13 條規定申請居留之簽證目的，包括：依親、就學、應聘、受僱、投資、傳教弘法、執行公務、國際交流及經外交部核准或其他相關中央目的事業主管機關許可之活動。

¹¹ 請參閱：林孟楠，2004 年 7 月，〈論外國人的國際遷徙自由〉，《國立政治大學法律學研究所碩士論文》，頁 6。

二、研究方法

(一)從保障外國人基本人權觀點檢討我國管理外國人入境權利之法制

我國憲法第 7 條平等權之適用對象規定為「中華民國人民」，若因「中華民國」之用語，將適用對象解釋為等同「中華民國之國民」，而排除外國人之適用，將得到外國人在我國若遭受不平等對待應屬合憲之結論，此除有悖國際人權規範、不合文明國家標準外，且第 8 條以下諸權利仍需以平等為內涵或核心，並皆以「人民」為適用對象，恐又產生矛盾。如果外國人在我國不必然應受平等對待，我國人在外國之處境，亦很難想像。因此，憲法第 7 條之「中華民國人民」，不宜解為「中華民國之國民」，而應朝與第 8 條以下「人民」相同範圍之解釋為宜¹²。惟外國人應適用平等原則，並不表示其與本國人應受相同對待，換言之，在近代人權思潮之下，民主先進國家雖將外國人納入憲法基本權利保護體系中，在權利性質許可範圍內，外國人與本國人民均得平等享有同樣的基本權利。惟外國人在本質上與本國人民有所不同，故對於外國人之參政權、社會福利、經濟人權仍容許差別待遇，但根據憲法平等權保障之理論，此差別待遇不得基於歧視目的而為之，必須具有正當制度目的及合理的區別基準¹³。

依我國司法院大法官釋字第 596 號解釋文已指出：憲法第 7 條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等；立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。外國人應享有憲法上平等權利，不應認為其是外國人而主張其不應納入平等權之保障範圍。但外國人與本國之關係，為主要之問題與區別。首先應視該外國人是否居住於本國、屬永久居留者、一般居留工作者、短期觀光參訪者或非法入境居留者。如屬有合法居留權利者，其有關自由權方面之權利，理應與國民相一致；至於屬社會權方面之權利，基於國家以照顧國民為核心，應容許合理之差別待遇。但如果已取得準國民地位之外國人，如屬國民之外籍配偶、永久居留權者，應待之以國民之地位者為宜¹⁴。例如有永久居留權者，依現行「就業服務法」第 51 條第 2 項規定，允許有永久居留權者得不經雇主申請逕向中央主管機關申請工作許可。但問題不在於形式上由誰申請，而是對於有永久居留權者的工作權是否有必要以許可制管理，顯然未注意到對有

¹²請參閱：李震山，2003 年 7 月，〈論移民制度與外國人基本權利〉，載於《台灣本土法學雜誌》第 48 期，頁 55 至 56。

¹³請參閱：管安露，2012 年 9 月，〈論外國人及特殊國民之待遇—國際人權之比較觀點〉，《國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文》，頁 III。

¹⁴請參閱：許義寶，2013 年 5 月，〈外國人作為基本權利主體相關問題之研究〉，載於《國土安全與國境管理學報》第 19 期，頁 55。

永久居留權者之基本人權保障¹⁵。

(二)回顧我國有關管理外國人入境權利的法制規範及相關文獻

隨著全球化的腳步，近年我國已由人口移出國家轉變為人口移入國家，我國該制訂何種移民政策以因應國內外籍勞工與外籍配偶人數快速增加的情況，是增加邊境控管與籍制移民權利？抑或是放寬限制並協助移民融入我國社會？在討論我國移民政策與移民權利時，這已成為無可避免的問題。事實上，過去我國的移民政策非常保守，在處理複雜的移民問題時，常顯得綁手綁腳，使得我國對於更為完善的入出境法制需求日益增加¹⁶。

我國有關外國人入出國與居留的規範及文獻，早期主要以「外國人入出國境及居留停留規則」為規範依據，尚不符合國際人權保護之以法律規定的標準。我國於1999年立法通過「入出國及移民法」，可說對於外國人入出國規範開始邁入法治時期。國內有關外國人入出國與居留之文獻，在1990年後，因政治民主、各項法制為因應開放外勞工作等原因，開始有探討此方面問題之文獻¹⁷。惟上述文獻中，較少有對外國人之居留資格、居留中之義務為探討者，此亦為我國未來外國人法制亟需補充之處¹⁸。因我國國際化程度日益深化，也必須遵守國際規範，訂定適當的法規，始能與國際社會產生良性的互動，並有助於國際空間的開拓¹⁹，內政部入出國及移民署曾委託中央警察大學辦理「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」。

上述研究指出我國對外國人的永久居留制度，仍有很多值得修正與參考外國作法予以改進的空間。例如：1.目前對一般永久居留的申請條件門檻過高，有無調降的可能；2.對於國民的配偶及子女的申請永久居留，仍要求須經濟自立及素行善良，理論上如不符合本二款條件，即無法申請永久居留，亦應檢討；3.目前法令對特別外國人才及貢獻的項目，以行政規則明定，因此，壓縮個案的實質認定空間，一些優秀或專業外國人，如未在國際比賽得名，即無法依本項規定申請；4.對於永久居留的外國人相關權利的保護不足，如撤銷永久居留的規定與驅逐出國條款的規定等，均值得進一步修正²⁰。

¹⁵請參閱：林孟楠，2004年7月，同註11，頁136。

¹⁶請參閱：黃秀端及林孟楠，2014年9月，〈移民權利、移民管制與整合—入出國及移民法在立法院修法過程的分析〉，載於《台灣民主季刊》第11卷第3期，頁85。

¹⁷請參閱：許義寶，2006年9月，〈外國人入出國與居留之研究—以我國法制為探討中心〉，《國立中正大學法律研究所博士論文》，頁3。

¹⁸同前註，頁5。

¹⁹請參閱：鄭明忠，1997年5月，〈建立外國人永久居留制度之研究〉，載於《警光雜誌》第49期，頁31。

²⁰請參閱：中央警察大學，2009年12月，〈重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究〉，《內政部入出國及移民署委託研究報告》，頁189。

三、研究目的

處在 21 世紀的國際社會中，國與國間的互動與交往均更加密切，每一個人均有可能成為外國人，如何對外國人的權益，提升其保護的層次及密度，正是我國現正努力追求的目標。就我國而言，現階段雖然並非聯合國之成員，但在國際人權法日益蓬勃發展的今日，實有必要遵守國際條約與慣例，以履行國際社會一份子應善盡的義務與責任²¹。另依李震山教授所撰之「入出境管理之概念與範疇」，其主張一個有文化之民族，至少應如此對待外國人：1.承認每一位外國人皆為權利主體(Rechtssubjekt)；2.外國人所獲得之私法權利原則上應予尊重；3.應賦予外國人重要之自由權；4.應給予外國人有法律救濟途徑；5.應保護外國人之生命、自由、財產、名譽免受犯罪之侵犯²²。

就我國對外國人的永久居留制度而言，根據上述「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」，已指出仍有很多值得修正與參考外國作法予以改進的空間。因此，本研究擬從保障外國人基本人權觀點，綜合對我國有關管理外國人入境權利的法制規範及相關文獻檢討結果，彙整提出強化我國永久居留制度之研究發現與建議。希望能建構符合我國國家利益需求的永久居留制度，除可補充國內勞動力缺口，以紓解國內人口成長遲緩的壓力外，亦有助於引進國際優秀人才，以提升我國國際競爭力。

貳、永久居留制度與取得公民地位之區別

一、永久居留制度之意義

(一)取得永久居留資格是外國人享有永久居留權的前提要件

國際法上所稱的永久居留權者，一般而言，指可在目前所居住的國家永遠居住，且其活動不被課予特別限制之人²³。以日本為例，外國人在取得法務大臣的永久居留許可後，其居留證上即會被蓋上永久居留權者的名稱，或是對沒有居留證的外國人，在被核准為永久居留者後會被發給載有永久居留權者名義的證明書，

²¹請參閱：柯雨瑞，2003 年 8 月，〈入出國管理法制之研究〉，載於《中央警察大學法學論集》第 8 期，頁 51 至 52。

²²請參閱：李震山，1995 年 6 月，〈入出境管理之概念與範疇〉，載於《警專學報》第 1 卷第 8 期，頁 210 至 211。

²³請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20，頁 181，但將「永久居留權」之用語修正為「永久居留權者」，以符合前後文所表達之文義。

即發生「永久居留權」的效力²⁴。值得注意的是，在此所稱「永久居留權」是指具有永久居留資格外國人方得享有的權利。因此，取得永久居留資格是外國人享有永久居留權的前提要件。

針對外國人取得永久居留資格的要件，各國在國際法上，一般均會基於其本國的政策考慮，訂出相關條件。大都以：(1)有善良的素行、(2)獨立生計能力及(3)與國家利益符合²⁵。同樣以日本為例，外國人申請永久居留資格，須具備一定要件，且須得到法務大臣的許可。日本的永住權許可要件，依其「出入國管理及難民認定法」第 22 條第 2 項規定，法務大臣有廣泛的裁量權。法務大臣對於申請永住許可的案件，須審查該人是否符合：(1)素行良好及(2)能自主謀生，有相當的資產或技能。在符合這兩個要件後，且須具備「該人的永住，符合日本的國家利益」，才予以許可。但是如申請人屬於日本國民或永住者的配偶或子女，則不需要具備上述之(1)及(2)的要件。另外如被認定為「難民」，而許可其居留者，亦不需要具備上述之(2)的要件²⁶。

(二)對於取得永久居留權之外國人通常會給予有如國民的待遇

對於取得永久居留權(permanent resident)之外國人，通常各國對其會給予有如國民的待遇，其居留期間與居留活動不會受到限制。依據「公民與政治權利國際公約」第 12 條第 4 項規定，「任何人返回其本國的權利，不受恣意剝奪。」(No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.)，在此所稱「其本國」，不只是「國籍國」，應包括在該國已取得永久居留權的「長期居住國」。在國家簽署上述「公民與政治權利國際公約」之後，限於繼續保有該永久居留資格者，應有不受到驅逐出國的權利²⁷。

若能繼續保有永久居留資格，除有不受到驅逐出國的權利外，亦享有無限期限制的居住權利。在此所謂「無限期限制的居住權利」，如依日本學者的見解，即與一般日本國民相同，可將日本視為第二故鄉，成為其將來生活中心的地方。日本學者認為實際上永久居留的外國人與一般國民之間，除了參政權不能享有外，其他的自由權、社會權、一般基本法律地位及待遇，應皆有如國民。即實質上已融入日本社會與國民的義務及生活實態，皆屬相同²⁸。

近來在國際社會中，除以國籍區分為本國人及外國人的方式外；現另有一種

²⁴請參閱：許義寶，2012 年 7 月，同註 7，頁 431。

²⁵請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20，頁 181。

²⁶同前註。

²⁷請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20，頁 180。

²⁸請參閱：許義寶，2012 年 7 月，同註 7，頁 432。

新的區分方式，即在本國居住之人民中，可分成國民、永久居留市民(永久居留權人)、一般居留市民及非合法居住的外國人。依此種分類的人民，所分類的標準即依其生活核心及與國家的關係程度不同，而給予其不同程度的權利保障。「永久居留市民(永久居留權人)」的生活中心，因已經在本國，與本國國民並無不同，只是國籍上有差異而已。即外國人若已取得永久居留權，其權益之保障雖不能等同於本國人，但自應較其他外國人受到更為優惠之待遇，包括遷徙、工作、婚姻及家庭等自由與權利²⁹。

(三)在無特殊違法原因的情形下外國人不會喪失其永久居留資格

憲法上對於外國人居住遷徙自由之保障，限於在國內之居住、遷徙範圍，有關外國人繼續居留之權利並不受保障。但對有正當居留原因之申請，原則上應予許可，主管機關之行使裁量權，亦受到一定限制。外國人如仍存在其居留原因，如續受聘僱、學業未完成等，在合理範圍內，應給予其居留延長。有關居留是否延長之規定，一般入出國管理法中未予明定，有主張除具有禁止入國及驅逐出國原因之外，皆應予許可³⁰。

因此，原則上對於「是否給予居留延長」的決定，所為的行政裁量仍須受合目的性及不違反比例原則等法律原則的拘束。而延長居留雖屬居留主管機關之權限，但從居留許可之附款意涵，應解釋為外國人在國內無構成消極要件之違反法令或不存在原有居留資格外，均屬有正當理由得予繼續居留。對於具有居留資格之外國人，除其有違反法令原因，否則不得任意拒絕其申請延長居留。居留之許可方式，為一附期限的處分，此機制為採取核准定期居留之方式，其目的在於管理外國人之居留。在一定期間後，檢視外國人的活動與居留目的是否相符，如該外國人無特別違法，且遵守相關法律之義務規定，應予許可³¹。

至於對有違反法令之外國人，是否均不許可其申請延長居留，對此有二方面問題須考量。一者，其所違反法令之行為是否具有嚴重性、反社會性及影響入出國管理秩序之原因，實質上如前述之具有影響國家秩序之違法行為，對其不予以許可，具有正當性與必要性。二者，因外國人之身分不同，不予許可之原因，亦應有差別。如屬外籍配偶、國民之外籍未成年子女，因有特別保護必要，相對的不予延長居留原因，亦應更加嚴謹。因外國人居留類型與我國實質關係之不同，

²⁹請參閱：許義寶，2011年6月，〈外國人合法居留期間相關法定義務之研究〉，載於《國土安全與國境管理學報》第15期，頁74至75。

³⁰同前註，頁79。

³¹同前註，頁79至80。

即所規範事物之本質有所不同，而予以不同程度對待，應合於差別待遇原則³²。

原則上，外國人之居留目的如仍具備，在無特殊違法原因的情形下，應予許可其申請延長居留。居留中之義務，常對外國人有特別規定，例如為明確外國人居住關係與身分關係，要求外國人有登錄義務，屬於為達成公正管理行政目的上之必要。但有關差別待遇規定，應符合憲法平等原則及比例原則之精神³³。

(四)我國「入出國及移民法」有關永久居留之規定

我國的相關法令，對外國人的居留事由，並未明確區分「移民與非移民」的居留，此應是配合我國的移民政策，原本即無接受移民的計畫；如同時考量我國的人口與地理環境，要大量接受外國人到我國居留，亦有困難。因此，一位想到我國居留的外國人，需要具備特定之法定原因，始得在我國居留。制度上，對於取得永久居留條件的設計，規定外國人須符合法定之居留期間與財產、品行等要件；但其中對於外國留學生及外籍勞工，對其在我國就學與工作的居住期間，並不計入此申請「永久居留」的期間；究其原因，在於外國學生之來我國留學，其目的是為取得學位，在完成此目的後，其居留事由即已消滅，自應返回其國家；不得逕行依此期間，申請轉換為永久居留³⁴。不過，針對外籍勞工部分，僅不計入藍領外勞在我國工作的居留（住）期間，若屬外籍白領人士則可計入，是否符合憲法平等原則及比例原則之精神，可再予檢討。

此外，我國相關法令並未將入境我國之外國人區分為「持非移民簽證入境」與「持移民簽證入境」，而將所有入境我國之外國人均視為「非基於移民目的」，縱使該外國人有意移居我國亦同。依我國「入出國及移民法」之規定，僅區分「居留」與「停留」簽證。依該法相關定義，所謂「居留」係指在臺灣地區居住期間超過六個月；所謂「停留」係指在臺灣地區居住期間未逾六個月，而「永久居留」則指在臺灣地區無限期居住。惟此種區分方式除在台期間應否申請居留證之外，並無實益，而實際上合法居留期間之決定，端視其簽證之申請目的而定³⁵。

至於永久居留之要件，係規定於「入出國及移民法」第 25 條，在效果上，取得永久居留之外國人，其居留期間未設限制，不須一再申請外僑居留證。惟有學者認為，永久居留的內涵只是空殼，除免除定期申請居留證的麻煩外，不能保障新移民免於來自公領域或私領域的歧視，更不能給予他們類似本國國民的權利

³²同前註，頁 80。

³³同前註，頁 113。

³⁴請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20，頁 177。

³⁵請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，〈隱沒於外國人與本國人間的一群人—以本國對待永久住民的三種模式為中心〉，載於《法務部司法官訓練所 48 期學員法學研究報告合輯論文集》，頁 312。

保障。因此，對於在台外國人而言，往往「歸化」才是終極目標，而非「永久居留」³⁶。

二、取得公民地位之意義

(一)公民權的概念

「公民」的英文用語是 citizen，而「公民權」則是 citizenship。從英文法律、政治與哲學文獻來看，探究 citizenship 這個概念的論述甚多，且通常也多承認，citizenship 之意義不僅限於形式上的特定身分。如 Will Kymlicka 在其著名的「多元文化公民權：自由主義下之少數族群權利」(Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights)所探討的公民權，就「不只是一種法律地位」，同時也是一種身分認同，個人屬某政治社群之成員資格的表現³⁷。

廖元豪教授歸納學說對「公民權」的定義與內容之探討，認為基本上都聚焦在「社群」、「成員資格」，以及身為成員資格所應享有的「權利」範圍等。有的仍以「國家」為主要社群，有的則已經跳到國際或全球層次。但即便是以「國家」為主要社群範圍的研究，也都不會排斥「外國人」享有公民權³⁸。

(二)移民整合在保障外國人成為移入國的公民

面對大量的移民人口，有些國家利用國家主權來限制甚至是剝奪外來移民的權利，包括像是居留權、公民身分等權利上的取得，移民管制(immigration regulation)指的便是這樣的概念。然而，僅有移民管制是不足夠的，政府面對已經移入的外來人口，該如何保障其在移入國境內的生活，以及協助移民融入其所處社會，則是政府在處理外來移民時會遇到的另外一個課題。移民整合(immigration integration)便是指保障及給予那些已經在該國境內居住的外國移民基本權利，協助其解決日常碰到的問題，以及加速其與移入國社會的整合，甚至是成為移入國的公民³⁹。

(三)外國人可否成為我國的公民

依據我國學者多數說，移植德國的基本權利三分法。在這套理論下，基本權利的保障，是有身分前提的，外國人未必能夠受到完整保障。且憲法理論建構一套「內外有別」的人權理論，唯有「國民」(台灣人)才能享有完整的憲法基本權

³⁶同前註，頁 312 至 313。

³⁷請參閱：廖元豪，2010 年 2 月，〈外人做頭家？—論外國人的公民權〉，載於《政大法學評論》第 113 期，頁 252。

³⁸同前註，頁 256 至 257。

³⁹請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 85。

利保護；非國民(外國人)僅有狹義的「人權」才受憲法保護⁴⁰。且如果只關心「本國」與「外國」之分，可能會誤以為「國民」當然比「外國人」與台灣更相互依賴、緊密連結，因而值得受到「國家成員資格」的保障，「國籍」似乎是個絕對的聯繫標準。惟無論在歐美日韓或台灣，都有大批「外籍」的「住民」(resident alien, denizen)或「移居者」(migrant)。這些「住民」在住居國生活、工作、納稅，參與各類活動，甚至終身居住於該國。他們雖未正式歸化，然與居住國關係密切之程度，可能遠遠高過與他們法律上「母國」之關係⁴¹。

賦予「外人公民權」最敏感的問題，就是其是否牴觸「國民主權」的爭議。惟即便站在傳統國民主權之角度，也未必不能導出某種程度的「外人公民權」。一個途徑是擴張「國民」的概念，把「事實上政治社群成員」也納入憲法第2條的「國民全體」。另一個方法則是限縮「主權」的概念，讓「政治參與權」不當然與主權連結。換言之，無須把所有的「政治性權利」都說成是「行使國民主權」。這樣，「外人公民權」就不等於「外人行使中華民國主權」。在這種邏輯下，其實「外國人公民權」是個彈性且可經過利益權衡而設計出來特定範圍的概念。「哪些外國人」得享有「何種類型」的公民權，都可以在權衡「受保障必要性」以及「主權保留必要性」之後導出⁴²。

(四)對長期或永久居住在台灣的外國人宜賦予其公民權

我國移民與兩岸法制本就承認「居留」、「永久居留」以及「長期居留」制度，但法制上並未針對「永久居留」與「長期居留」身分者給予較為完整的權利保障。而事實上，由於許多法律與現實考量因素（例如不願放棄自己的原國籍），近年數十萬的婚姻移民來到台灣，未必均能歸化為我國國民。但這些人其實與我們「本土出生者」朝夕相處，共生共存，並受到我國法令政策的規範，基本上更決定終身留在此地，與「正港台灣人」有何不同⁴³？

質言之，「外國人」與「本國人」其實不應該是絕對的二分法，許多「與台灣關係密切之外國人」也應該享有接近本國人的一切待遇。婚姻移民為最典型者，其他如已有永久或長期居留身分者，或事實上長期居留之人，甚或其他因勞力或智慧之付出而對台灣經濟社會有高度貢獻之外國人，都應該視情況而承認某種範圍的「成員資格」，以及其附隨的「政治參與權」⁴⁴。

⁴⁰請參閱：廖元豪，2010年2月，同註37，頁258至259。

⁴¹同前註，頁275至276。

⁴²同前註，頁284至285。

⁴³同前註，頁276至277。

⁴⁴同前註，頁277。

在國族國家(nation-state)尚未全盤瓦解的今日，「國籍」在決定基本權利之保障範圍上，仍有一定之地位。然而，既有的憲法理論與實務過於僵固，似不宜用太過形式主義的途徑來處理外國人的憲法權利問題。對於許多打算或已經在台灣長期居住，或有其他重要關聯的「外國人」，賦予其一定之政治權利，其實是有必要的⁴⁵。

三、兩者之區別

(一)永久居留權不等於公民權

有關人與國家的關係，傳統的理论認為主權國家最初建立時，各國家都嚴格地管制外國人進出本國，並認為此已是一種入侵本國的現象。但時至今日，外國人與另外一個國家的關係，已經依其居住的型態而有所變更，甚或可依外國人與居住國的密切關係，而取得居住國所承認的永久居留權。在此之後，其法律地位則有如居住國本國國民。保障國民入國的權利，為國家國際法上的義務，保障長期居住外國人有出國旅行與回到居住國的權利，則為近來有力的學說⁴⁶。因此，所謂永久居留權，指外國人長期實際居住生活之處所，已在本國內，其居住關係主要在本國，並獲得所居住國家給予永久居留許可。如出國回到其國籍國，只是暫時在本籍國居住，即返回其居留國家。於此，自然應該保障永久居留權之外國人有自由出國且回到居住國的權利⁴⁷。

又所謂公民權的實質意義，在憲法與政治理論上多指涉「政治社群成員應有之基本權利」⁴⁸。如果「公民」僅指「有參政權的國民」，那麼「公民權」自然僅限於「國民方能行使的參政權」。準此，外國人不得享有公民權，乃邏輯上當然之理，無庸置疑⁴⁹。惟近年來許多文獻，則將公民權的「社群」焦點跳出傳統「國家」，認為「公民權」或「公民身分」未必以「國家」，尤其是「國族國家」(nation-state)為唯一甚至主要的基地⁵⁰。既然我國憲法文義沒有明確界定「公民權」，而這個概念也沒有所謂「本質上」的意義，跳脫形式上的「國籍」而從實質角度定義並分析「公民權」就是可能的。換言之，「外國人公民權」並不當然是一個矛盾的概念。端視吾人如何界定「公民權」之範圍，以及「外人擁有公民權」在理論上與

⁴⁵同前註，頁 298。

⁴⁶請參閱：許義寶，2012 年 7 月，同註 7，頁 214。

⁴⁷同前註，頁 217。

⁴⁸請參閱：廖元豪，2010 年 2 月，同註 37，頁 250。

⁴⁹同前註，頁 251。

⁵⁰同前註，頁 255。

現實上是否可欲⁵¹。

(二)永久居留並非我國人民，透過歸化才可享有與我國人民相近之權利

各國對於外國人的永久居留制度，常基於國家發展需要及家庭團聚人道因素或國際間人權考量而建構，我國基於尊重國際規範，以及國際互惠原則之考量，亦於「入出國及移民法」第 25 條規定之，但永久居留並非我國人民，權利義務亦有所不同。至於歸化(Naturalization)則是取得公民地位的一種方式，世界各國由於國情、國家利益、法規制度及內外政策的不同，對歸化之條件及程序有不同規定。絕大多數國家均規定歸化者須符合某些要件，例如年齡、行為能力、住居所之期間、教育程度、經濟能力、道德品行、政治信仰等。我國依據「國籍法」相關條款分為一般條件的歸化及特殊條件的歸化，歸化後取得我國國籍，無配額限制，歸化之人民除部分重要公職外，可享有一切的國民權利⁵²。

在台外國人可選擇歸化成為我國人或是選擇永久居留於我國，但是欲申請歸化之外國人不以需具備永久居留身分為前提，因此對同時具備歸化與永久居留資格之外國人有更多的選擇性，其可能考量的因素有「歸化後必須放棄原有國籍，但是權利保障程度幾乎與本國人相同」、「永久居留雖然不需放棄原有國籍，其權利保障程度卻遠不如申請歸化者（仍優於一般外國人）」。至於如何選擇，則訴諸每個在台外國人心中認為哪一種身分對其最有利⁵³。

(三)我國相關法制規定的檢討

如前所述，應保障有永久居留權之外國人有自由出國且回到居住國的權利。例如依據「公民與政治權利國際公約」第 12 條第 4 項規定，應保障具有永久居留權之外國人的返國權。可惜我國連國際法規範都輕忽了，其結果不但是永久居留權遲至 1999 年始行創設，也未配套賦予其應有之法律地位，不僅仍受「入出國及移民法」第 27 條居留資格活動之限制，在驅逐出境事由上也未特意考慮永久居留權，且即使是關涉人身自由的驅逐出境正當程序，也付之闕如⁵⁴。

此外，學者強調入出國管理制度設計時，不能因為外國人沒有入境及居留權，就依照舉重明輕的解釋方法任意設定入境及居留條件。因為當國家允許入境時，便已承認外國人的基本權地位。國家由此自我拘束，各項條件仍應斟酌憲法基本權而為規定。但我國現行制度下，是在一開始申請簽證時，便要求提報欲在我國

⁵¹同前註，頁 257。

⁵²請參閱：馬福美，2008 年 7 月，〈我國移民法制之研究〉，《國立臺灣師範大學政治學研究所國家事務與管理在職進修碩士專班碩士學位論文》，頁 103 至 104。

⁵³請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，同註 35，頁 320 至 321。

⁵⁴請參閱：林孟楠，2004 年 7 月，同註 11，頁 67。

國內從事何種活動，據以決定發給的簽證效期與活動資格。從而，外國人入境之後，除了基本上一身專屬的人身自由、動產所有權及移動自由等外，係依照各別簽證目的，分別區隔成過境、觀光、探親、訪問、考察、參加國際會議、商務、研習、聘僱及傳教弘法，再決定享有其它哪些種類之權利。「入出國及移民法」第 27 條即在貫徹居留資格的限制，這樣的處理方法，等於是把外國人當成法人一般，限定其於事業目的範圍之內始有權利能力⁵⁵。

參、如何強化我國永久居留制度

一、消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差

(一)移民法應由「移民管制法」轉變為「移民權利保障法」

我國移民制度雖歷經修正但始終趕不上世界潮流，有學者專家認為在欠缺對跨國移民與全球化的認知下，加上國族主義思維，我國的移民法其實是一整套「移民管制法」，而非「移民權利保障法」⁵⁶。事實上，外國人在歸化成為我國國民之前，其相關權利並無保障。以政治參政權為例，有學者認為在全球治理時代，國家對內權威已經逐漸弱化之際，不應再享有對移民政治參與權之控制，而應容許移民參與國家與社會的治理，亦即「移民應該享有適當的政治參與權」。且基於人權是一個普世價值，只要是居民都應該在其居住的土地上就應享有適當的政治參與權，將有助於公民社會與政治社會的分裂予以整合。參考西歐國家之例，允許未取得定居身分的外籍人士可以參與次級地方選舉，因為地方性選舉往往直接關係到移民居住地的權益和發展機會，這個權利不牽涉到國家忠誠或國族建構等問題，即移民者也應該有參與社會建構的權利，或許經由政治的參與，讓他們真正的與移入社會融合，也才稱得上是真正的「多元社會」⁵⁷。

(二)應處理移民權利與移民政策之間的關係

像我國等多數的東亞國家，在 1980 年代因為經濟的快速發展而輸入大量外來移工(guest workers)，但僅將這些外來移工視為短期居留的工作者，從未想過如何協助其在境內的生活，使得這些外來移工享有的權利十分稀少。這些國家的移民政策多數強調嚴苛的國境管制，包含限制某些類別的移民入境及提供較短暫的居

⁵⁵同前註，頁 68 至 69。

⁵⁶請參閱：馬福美，2008 年 7 月，同註 52，頁 102。

⁵⁷同前註，頁 112。

留時間等規範⁵⁸。

但我們可以看到移民權利與移民政策之間的關係，以及在移民管制與移民整合的相互影響與其重要性。跨國婚姻、外勞與外傭人口的日益增加，慢慢改變我國的人口結構，使我們的社會越來越多元。如何適當地處理這些問題，便成為重要的課題。多數的亞洲國家在面對移民問題時，往往抗拒給予移民權利，採取偏向管制的態度。我國屬於新興移民輸入國，固然無法期待政府馬上提出一個完整的移民政策來與之應對，然而，政府應如何處理這樣的移民課題，是值得關注的問題⁵⁹。

(三)藍領外勞不易在我國取得永久居留之規定宜予修正

「法律」往往是保護人權的最低限度，因此，法律的制定應該秉持著公平合理的角度進行才對。在我國與外勞相關的法規中，往往有許多法律的規範是不合理的，也缺乏人道的關懷，更有歧視外國人的意味存在⁶⁰。例如依現行「入出國及移民法」第 25 條之規定，外國人須在我國合法連續居留 5 年，始得向入出國及移民署申請永久居留。但經中央勞工主管機關許可在我國從事「就業服務法」第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款工作之原因許可居留者（通稱為「藍領外勞」），在我國居留（住）之期間，不予計入。加以入出國及移民署在審核時，認為外國人持有外僑居留證之居住期間始得認列為永久居留申請期間計算，若外國居留人在工作轉換期間或因其他特殊因素持觀光簽證、落地簽證合法進入我國，即視為其居住期間中斷。由於依現行「就業服務法」第 52 條第 2 項規定，聘僱外國人從事第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款規定之工作，許可期間最長為 3 年。是以，根據上述相關法律規定，藍領外勞事實上不易在我國取得永久居留身分。

惟從「國際性規範」的層面而言，聯合國屬下的「國際勞工組織」(ILO) 在 1998 年所通過的「工作基本原則與權利宣言」裡關於「國際勞動標準」的規範，堪為外籍勞工基本工作權利建構的標竿。因「國際勞動標準」建構四項基本工作權利：勞工組織與協商權利之有效承認、有效禁止童工、禁止任何形式的強迫勞動和去除就業上歧視等項，都可算是工作基本權裡的基礎。另外，該項宣言更指出就算不贊同此項條款的會員國，也應該實施這四項基本工作權利的保障⁶¹。因此，研究者認為：若從國際規範來看我國法令對於外籍勞工的保護而論，我國勞動法令仍然有許多值得改善之處。而現今我國正亟欲加入相關的國際組織，且世

⁵⁸請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 89。

⁵⁹同前註，頁 90。

⁶⁰請參閱：蕭博銘，2005 年 1 月，〈全球化趨勢下對勞動人權影響的政治經濟分析—以我國外籍勞工勞動人權為例〉，國立中山大學政治學研究所碩士論文，頁 118。

⁶¹同前註，頁 115。

界各國也對於勞動條件日益重視的狀況下，若對於外籍勞工採取就業歧視措施，勢必遭受批評，而這也是我國在加入國際社會時，所必須考量的⁶²。上述「入出國與移民法」及「就業服務法」使藍領外勞不易在我國取得永久居留之規定，顯屬就業歧視措施，宜予修正。

二、規範取得永久居留外國人應有之權利與義務

(一)有關永久居留外國人應有之權利

因我國學者曾撰寫專文探討「外國人作為基本權利主體相關問題之研究」⁶³，文內表示：憲法保障之核心對象為國民，在國家領域範圍之內，為保障人民基本權利，由國家憲法明定人民基本權之項目、範圍，宣示國家各機關必須遵守，並且予以有效保障之決心，因此，亦可使人民權利受到最低限度之保障，先於受到法律或來自行政機關之侵害。憲法明文保障「基本權利」之範圍，為成立近代民主國家之基礎，本項前提占有非常重要地位，又有稱近代國家為立憲主義保障之國家，其主要目的為凸顯國家有保護人民基本權利之義務。有關憲法之規定要求，可以拘束屬於行政法層次之入出國法律。立憲主義思想的憲法典章中，以國家成員的國民，為「基本人權」的享有主體，乃無庸置疑。如依我國憲法第 141 條所揭示的國際敦睦友好精神對憲法其他條文的放射與啟示作用，對一切泛稱人民的基本權規定，原則上以包括外國人為宜⁶⁴。

但有關外國人是否為「基本人權」的享有主體，在學說上仍有不同看法，以下先介紹日本學者的看法，接著介紹我國學者的評論。

1. 日本學者的看法⁶⁵

(1) 否定說

即外國人並非國民之一份子，當然不得有要求受憲法保障之權利，主張此說者為早期之憲法學者。

(2) 文義說

此說認為可依本國憲法文字規定，而加以界定。廣義而言，屬於肯定外國人亦得成為憲法基本權利主體。

(3) 權利性質說

⁶²同前註，頁 116 至 117。

⁶³請參閱：許義寶，2013 年 5 月，同註 14，頁 19 至 61。

⁶⁴同前註，頁 46 至 47。

⁶⁵同前註，頁 47 至 52。

本說為目前之通說，外國人是否得享有該基本權利，須依該權利之性質而定。即外國人的權利保障範圍，須依照各別權利的性質，分別有可適用外國人的與不能適用的部分。

(4) 準用說

即否定直接的適用說，認為應依外國人的實際型態而準用憲法的規定。

(5) 外國人與國家之實質關係說

此為較新之主張，即除權利性質說之外，亦應考量外國人居住的實際情形；日本學者有主張認為考量外國人的人權，只從權利的性質，應非最主要的依據，對於外國人的居住型態，亦必須考慮。

2. 我國學者的評論

考量外國人人權問題之際，其重要的事項，並非該人的國籍，而是其生活的型態。具體之認定標準，在於外國人是否可以成為「基本人權」的享有主體，考量時不應一概以「外國人」看待，而應對已入國的外國人，區分為「永久居留的外國人」、「長期居住的外國人」、「難民」及「一般的外國人」等類別。再探討各種類別外國人的地位與本國國民地位的差異及其得享有的基本權利的範圍，應較符合實質上賦予外國人權利的合理性與必要性。我國學者認為宜以權利性質說為基礎，另配合依外國人之居住類型與我國實質關係，依比例原則合理性的規範其享有基本權利之程度⁶⁶。

此外，有關我國之保障外國人權利原則，仍有待確認。我國有關外國人基本權利之保障，理論上採取肯定說，但在實務判決中，認為對基本人權應屬肯定說，其他權利主張國家得以自行決定；屬類似準用說。並謂：我國憲法所保障者為本國人民之基本權利，原告不具我國國籍，非中華民國國民，尚難與中華民國國民享有相同平等之基本權利與義務。又國際法上對境內外國人之待遇，係按國際法原則，以平等互惠之相互主義賦予外國人應有之地位、待遇，國家給予境內外國人之待遇除基本人權外，原則上由國內法自行規定⁶⁷。總之，外國人享有的基本權利應視權利之種類與外國人與我國關係程度而定⁶⁸。

⁶⁶同前註，頁 52 至 53。

⁶⁷同前註，頁 52。

⁶⁸同前註，頁 59 至 60。

(二)有關永久居留外國人應有之義務

1. 作為義務與不作為義務

(1) 作為義務

依我國法制，目前課予外國人之作為義務主要為：申請居留證、捺印指紋、必要時之申請延長居留與再入國及攜帶居留證等⁶⁹。外國人於合法居留期間原有繼續居留權利，但在此期間如有出國後再入國需要者，亦有申請許可之義務。此種義務之規定，亦為出入國管理行政之一環。理論上，再入國亦為憲法保障外國人之居住遷徙權利範圍，惟為防止危害國家利益、安全與國民福祉，得容許對其限制⁷⁰。不過，對具有永久居留權者，其出國後再回到居住國，應屬當然的權利，理論上應不需再申請許可。依我國實務上作法，許可白領階級外國人於其申辦居留證時，如有再入國需要時，可同時辦理，增加其便利性。對永久居留外國人在保持其永久居留資格身分時，亦得自由出入國。因永久居留外國人身分有如國民一般，自然對其所課義務與一般外國人亦有不同⁷¹。

(2) 不作為義務

不作為義務指外國人之活動須遵守居留國法律，不得有違法行為之謂。即外國人受許可居留後，負有遵守居留國相關規範之義務，其入國後的行為，不得有違反法令、危害公共秩序或善良風俗，或有行為與原先申請居留目的不符之情形⁷²。

2. 遵守國家所規定之法令與相關規定

(1) 遵守一般法令規定

我國法令效力及於我國主權所及領域，即本國之領土、領海及領空範圍。從理論上言，外國人進入我國領域後，即應接受我國之管轄。所謂「一般法令」為國家法規範，在於為維護公共法益之目的，依其性質並具有一定的強制力。從國際禮貌及慣例上，外國人應尊重居留國的主權，對於居留國之法令，外國人應予遵守。除有治外法權之外國人，如外交官員等有豁免權之外，其他一般外國人，均受一般法令之規範效力所及。遵守居留國之一般法令，相對亦可保障外國人之合法居住地位；惟有關一般法令之

⁶⁹請參閱：許義寶，2006年9月，同註17，頁177。

⁷⁰同前註，頁174。

⁷¹同前註，頁174。

⁷²同前註，頁176至177。

規範，仍須受憲法平等原則、法律保留原則及立法比例原則等之拘束⁷³。

(2) 遵守國家對於外國人之特別規定

基於特殊目的之需要，國家法律可對外國人課予特別規定與要求之義務，例如國家接受外來之勞動力，一方面有助於國內建設與補充不足勞力，但另一方面可能產生損害國民就業機會或影響社會秩序與治安。一般國家為保障國民工作機會，對於外國人在國內工作，均可課予其須經就業主管機關許可之義務，若外國人未經許可在國內工作者，屬違法行為。依我國「就業服務法」規定，外國人在國內工作，原則上亦應經過主管機關許可⁷⁴。惟依行政院 2014 年 7 月 11 日函請立法院審議之「就業服務法部分條文修正草案」，為配合國家攬才政策並提供友善環境，已增訂外國人經取得永久居留者，不須申請許可即得工作之規定⁷⁵。

查上述「就業服務法部分條文修正草案」未於立法院第 9 屆第 1 會期中審議通過，已於會期結束後退回，勞動部將重新檢視相關條文後，再依程序報行政院審議。

(三) 小結

1. 「全球競才方案」之相關措施

國家發展委員會（以下簡稱本會）於 2015 年 1 月 20 日行政院人才政策會報第 4 次會議，經毛前院長指示：成立「強化競才策略推動小組」，由強化全球攬才、提高競才條件及建立友善留台環境等面向著手，提出具體因應措施。嗣經本會協調彙整相關部會具體因應措施，研析解決對策，並依據相關決議，修正彙整完成「全球競才方案」，並於 2015 年 9 月 8 日奉行政院以院台法字第 1040044757 號函核定⁷⁶。本方案中與強化我國永久居留制度之相關措施整理如下，除第一項措施須修正「就業服務法」外，第二項至第四項措施則須修正「入出國及移民法」。

- (1) 研議修正「就業服務法」第 51 條，取得永久居留者得免再申請工作許可。
- (2) 對於已在台居留或永久居留之白領外籍人士，其年滿 20 歲未婚且身心障礙無法自理生活之子女可申辦居留。
- (3) 增訂優秀與投資移民之外籍人士之配偶及未成年子女，得隨同申請永久

⁷³同前註，頁 186 至 187。

⁷⁴同前註，頁 189。

⁷⁵請參閱：立法院第 8 屆第 6 會期第 1 次會議議案關係文書，政府提案第 15043 號。

⁷⁶本方案全文請參閱網址：http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9A220CB77D7F4178。

居留。

- (4) 取消在台永久居留之外國人，每年須在台居住 183 日以上之限制，並改為出國 5 年以上始註銷外僑永久居留證，以便利渠等入出國，增加優秀人才留台之誘因。

查「入出國及移民法」部分條文修正草案已於 2012 年 11 月 15 日由行政院函送立法院審議，但由於尚未獲共識，致第 8 屆立法委員任期內未完成議決，經內政部再行檢視後，於 2016 年 1 月 13 日函報行政院重行送立法院第 9 屆審議，經行政院於 2016 年 1 月 14 日決議通過，並於 2016 年 2 月 1 日再函請立法院審議⁷⁷。

2. 「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議

如前所述，內政部入出國及移民署曾委託中央警察大學辦理「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」⁷⁸，該委託研究認為我國之永久居留制度，有一般移民、長期居住、投資移民、專技移民、依親移民、藝文與國際競技、特殊貢獻及人口販運被害人等，在類型區分上，勝於研究對象之 10 個國家地區，但仍有若干值得檢討改進之空間，其中有關整體制度之相關建議摘述如下⁷⁹：

- (1) 如何成功有效的行銷我國永久居留制度，並確實調查掌握我國發展經濟所需之投資項目及專技人才。
- (2) 永久居留制度凡涉及各目的事業主管機關者，其權限似可考量劃歸各目的事業主管機關主管，並採單一窗口由其受理申請審核，移民單位僅負責最後發證工作，俾能符合「功能最適機關」之原則。
- (3) 檢討大陸地區人民投資及專技移民政策及執行之困境，並評估重行規劃之可能性及可行性。
- (4) 移民量大時，可考量酌採記分、配額或保證制度以為緩衝。
- (5) 永久居民之國籍歸化宜另予獨立類型化，並縮短等待期間。
- (6) 評估賦予地方自治事務選舉與被選舉權，以及未涉國家主權及國家機密職位之服公職權之可能性。
- (7) 評估立法以概括規定並採國民待遇原則，明定永久居民權利義務之可能

⁷⁷請參閱：立法院第 9 屆第 1 會期第 1 次會議議案關係文書，政府提案第 15569 號。

⁷⁸請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20。

⁷⁹同前註，頁 206 至 209。

性及可行性。

- (8) 我國之外國人永久居留制度或相關移民制度之建立，允宜結合各相關機關，針對各別後續研究，進行有效規劃，以使我國外國人管理與永久居留或相關移民制度能符合國家利益與發展需求。

3. 本研究對上述措施或建議之評論

如與本研究所提強化我國永久居留制度之規劃方向加以比對，以下擬從可否消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差，以及可否規範取得永久居留外國人應有之權利與義務，分別予以評論。

(1) 可消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差者

主要為「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議第六項，即移民亦應享有適當的政治參與權。此外，「全球競才方案」之第一項措施，研議修正「就業服務法」第 51 條，讓取得永久居留者不須申請工作許可，即得在我國工作，亦有助於消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差。

至於「全球競才方案」之第二項至第四項措施，則涉及「入出國及移民法」之修正，且以放寬外國人申請永久居留要件為主，與消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差無關。另值得注意者為「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議第七項前段，即評估立法以概括規定並採國民待遇原則。如前所述，對於獲得永久居留權(permanent resident)之外國人，通常各國對其會給予有如國民的待遇，其居留期間與居留活動不會受到限制。我國雖於「入出國及移民法」第 25 條規定取得永久居留權之要件，但有學者認為永久居留權的內涵只是空殼，僅可免除定期申請居留證的麻煩，不能給予取得永久居留權者類似本國國民的權利保障。因此，對於在台外國人而言，往往「歸化」才是終極目標，而非「永久居留」⁸⁰。是以，為消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差，亦應重視「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議第五項，即永久居民之國籍歸化宜另予獨立類型化，並縮短等待期間。

(2) 可規範取得永久居留外國人應有之權利與義務者

主要為「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之

⁸⁰請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，頁 312 至 313。

建議第七項後段，即明定永久居民權利義務之可能性及可行性。事實上，隨著全球化的腳步，我國已由人口移出國家變為人口移入國家，為因應此種變化，行政院已於 2005 年提出「入出國及移民法」的大幅修正。不過，行政院版草案中，明顯的以國境管制及移民管理為核心，並未對移民權利及移民整合著墨太多，但在移盟帶給立委相當的壓力下，該法最後加入許多強調移民整合的內容，並對移民權利的保障帶來許多進展⁸¹。

另在移盟版所提「入出國及移民法」修正草案第 58 條，曾針對取得永久居留身分之外國人，其享有之權利有所規範，但可惜的是並未在最後一併修正通過，學者認為實屬遺珠之憾⁸²。上述所稱「移盟」係移民／移住人權修法聯盟之簡稱，是一個以促進、倡議國際移民與其他移住者權益為目標之團體⁸³。因此，移盟版的修正內容特別強調相對較進步之「人權」概念，最後立法院通過的版本，在第一條立法意旨「確保國家安全」之後，也在多位立委要求下增加「保障人權」四字，儘管最後通過的法案在許多移民團體眼中仍有缺失，但在立法意旨中加入「保障人權」，至少有強烈的宣示性意義存在⁸⁴。

至於「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第一項至第四項建議，則屬行政作業制度或措施之改進，與是否規範取得永久居留外國人應有之權利與義務無關。另「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第八項建議，即結合相關機關針對與外國人永久居留制度或移民制度有關事項，進行後續研究及有效規劃。如從規範取得永久居留外國人應有之權利與義務觀點，目前若選擇「永久居留」雖然不需放棄原有國籍，但其權利保障程度卻遠不如申請歸化之外國人；若選擇「歸化」則必須放棄原有國籍，但權利保障程度幾乎與本國人相同。因此，本研究認為我國應加強對永久居留外國人之權利保障程度，讓同時具備歸化與永久居留資格之外國人有更多選擇性，將有助提高外籍人士來我國永久居留之誘因。

⁸¹請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 83 至 84。

⁸²請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，頁 326。

⁸³有關移盟之簡介及如何帶給立委壓力並對移民權利的保障帶來許多進展，請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 95 至 99。

⁸⁴請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 97。

肆、結語

一、研究發現

(一)應加強對永久居留外國人之權利保障程度

考量外國人人權問題之際，其重要的事項，並非該人的國籍，而是其生活的型態。對已入國的外國人，如已取得永久居留權，通常各國會給予有如國民的待遇，其居留期間與居留活動不會受到限制。我國雖於「入出國及移民法」第 25 條規定取得永久居留權之要件，但學者認為僅可免除定期申請居留證的麻煩，不能給予取得永久居留權者類似本國國民的權利保障。因此，對於在台外國人而言，往往「歸化」才是終極目標，而非「永久居留」。但若選擇「歸化」，又必須放棄原有國籍，常使外國人在選擇「永久居留」與「歸化」之間陷於兩難，並導致在我國居留之外僑人數僅有約 2% 取得永久居留權⁸⁵。為強化我國永久居留制度並提高外籍人士來我國永久居留之誘因，如何加強對永久居留外國人之權利保障程度，應是目前首要的工作。

不過，本研究檢視現行相關措施或建議後，發現針對個別法律規範部分，僅有研議修正「就業服務法」第 51 條，讓取得永久居留者不須申請工作許可，即得在我國工作。至於可否在「入出國及移民法」中採國民待遇原則，明定永久居民之權利義務，則有待結合相關機關評估其可能性及可行性。值得注意的是，依「勞工退休金條例」第 7 條規定，本條例之適用對象為適用「勞動基準法」之本國籍勞工。基此，依我國「國籍法」規定具有我國國籍之勞工始有本條例之適用，外籍工作者係持外僑居留證於我國居留工作者，並無本條例之適用。但依 2016 年 7 月 22 日「行政院第 9 次政策列管會議」之院長裁示，勞動部已於 2016 年 8 月 29 日召開「研商外籍人士取得永久居留證者納入勞退新制適用對象修法事宜會議」，勞動部表示近年來考量外籍人士獲准取得永久居留證者，渠等有意願永久居留於台，宜以國民待遇對待，故研議依上述院長裁示，儘速完成「勞工退休金條例」修正案，將取得永久居留權之外籍人士納入勞退新制適用範圍，以保障其退休後的老年生活。

(二)應立法規範取得永久居留外國人之權利與義務

本研究經檢視「全球競才方案」中與強化我國永久居留制度之相關措施後，

⁸⁵ 截至 2016 年 3 月底，現持有效之中華民國外僑居留證且實際在台留居之外僑人數共計 643,691 人，但永久居留者人數僅 13,325 人，約佔 2% 之外籍居留人數。上述資料引自立法委員余宛如等 18 人所提「入出國及移民法第二十五條條文修正草案」之說明，請參閱：立法院第 9 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書，委員提案第 19199 號。

發現係以放寬外國人申請永久居留要件為主。另依「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議，則認為應評估立法以概括規定並採國民待遇原則，明定永久居民權利義務之可能性及可行性。但行政院於 2005 年所提「入出國及移民法」修正草案，仍以國境管制及移民管理為核心，雖在移盟帶給立委壓力下，該法最後加入許多強調移民整合的內容，且移盟版修正草案曾針對取得永久居留外國人之權利與義務有所規範⁸⁶，可惜未在最後一併修正通過。

鑒於立法院最後通過的版本⁸⁷，在第一條立法意旨「確保國家安全」之後已增加「保障人權」，從「保障人權」之觀點，本研究贊成「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之相關建議，即應評估在「入出國及移民法」明定永久居民權利義務之可能性及可行性。另我國正欲加入相關國際組織，如從國際規範來看我國法令對外籍勞工的人權保障，依我國現行「入出國與移民法」及「就業服務法」之相關規定，會使藍領外勞不易在我國取得永久居留，係屬一種就業歧視措施，為符合國際規範對外籍勞工人權保障的要求，可考量一併予以修正。

二、研究建議

(一)在加強對永久居留外國人之權利保障程度方面

本研究檢視現行相關措施或建議後，發現在加強對永久居留外國人之權利保障程度方面，主要係針對個別法律規範予以修正，例如研議修正「就業服務法」讓有永久居留權的外國人不須申請工作許可即得在我國工作，或是研議修正「勞工退休金條例」讓有永久居留權的外國人亦可適用勞退新制。若要讓有永久居留權的外國人能享有類似我國國民的權利保障，則要在「入出國及移民法」中採國民待遇原則，明定永久居民之權利義務。惟上述「就業服務法」、「勞工退休金條例」及「入出國及移民法」之修正，目前仍停留在研議或評估階段，如要在短期內即可達到加強對永久居留外國人權利保障之目的，本研究建議參考「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之相關建議，改為修正「國籍法」，讓永久居民之國籍歸化另予獨立類型化，並縮短等待期間，且於申請歸化時不須放棄原有國籍⁸⁸。

⁸⁶有關移盟版修正草案對取得永久居留外國人之權利與義務規範內容，請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，頁 326。

⁸⁷此版本已於 2007 年 12 月 26 日由總統令修正公布，但施行日期由行政院定之，行政院後於 2008 年 7 月 22 日以行政院院台治字第 0970029826 號令定自 2008 年 8 月 1 日施行。

⁸⁸查「國籍法」已於 2016 年 12 月 21 日修正施行，外國高級專業人才申請歸化我國國籍無須放棄原有國籍。內政部為進一步落實該法規範，已於 2017 年 3 月 24 日訂定「歸化國籍之高級專業人才認定標準」。

(二)在立法規範取得永久居留外國人之權利與義務方面

本研究贊成在「入出國及移民法」明定永久居民權利義務，但外國人得享有的權利仍應視權利之種類與外國人與我國關係程度而定，外國人可否與本國國民享有同樣程度的保障，宜依權利之種類，分別為不同的規範。此外，基於特殊目的之需要，國家法律亦可對外國人課予特別規定與要求之義務。因此，未來如擬在「入出國及移民法」中明定永久居民之權利與義務，本研究建議採取專章方式，完整規範取得永久居留外國人之權利與義務，不宜仿移盟版所提「入出國及移民法」修正草案，僅以單一條文規範。此外，依現行「入出國與移民法」及「就業服務法」之相關規定，會使藍領外勞不易在我國取得永久居留，係屬一種就業歧視措施，為符合國際規範對外籍勞工人權保障的要求，本研究建議可考量一併予以修正。

又依本研究之研究目的，希望能有助於引進國際優秀人才，以提升我國國際競爭力。在此所稱國際優秀人才可為科技移民或投資移民，但目前科技移民或投資移民法規的訂定上，我國的立法時程已落後其他國家，至於立法的内容，是否要與其他移民法規整合？或是單獨立法？主管機關是科技部門或內政部門？均需進一步地分析及探討⁸⁹。為分析及探討上述問題，本研究建議可參考上述「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第一項及第二項建議，先確實調查掌握我國發展經濟所需之投資項目及專技人才，永久居留制度凡涉及各目的事業主管機關者，其權限應可考量劃歸各目的事業主管機關主管，並採單一窗口由其受理申請審核，移民單位僅負責最後發證工作，俾能符合「功能最適機關」之原則。至於上述「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第三項建議，即檢討大陸地區人民投資及專技移民政策及執行之困境，並評估重行規劃之可能性及可行性，目前似無參考辦理之必要。

⁸⁹請參閱：龔明鑫及蔡宏政，2003年12月，〈議題二：科技移民與投資移民〉，載於《移民台灣·多元融合研討會會議報告》，頁二—9。

參考文獻

1. 中央警察大學(2009年12月)。重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究。內政部入出國及移民署委託研究報告。
2. 公民與政治權利國際公約中譯本全文。
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/210215507590.pdf>。
3. 王俊棠(2009年9月)。隱沒於外國人與本國人間的一群人—以本國對待永久住民的三種模式為中心。法務部司法官訓練所48期學員法學研究報告合輯論文集。
4. 立法委員余宛如等18人所提「入出國及移民法第二十五條條文修正草案」,本修正草案全文可參閱立法院第9屆第1會期第14次會議議案關係文書,委員提案第19199號。
5. 司法院大法官釋字第558號解釋及不同意見書全文。
<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/C100/558.pdf>。
6. 行政院2014年7月11日函請立法院審議之「就業服務法部分條文修正草案」,本修正草案全文可參閱立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書,政府提案第15043號。
7. 行政院2015年9月8日院台法字第1040044757號函核定之《全球競才方案》。
http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9A220CB77D7F4178。
8. 行政院2016年2月1日函請立法院審議之「入出國及移民法」部分條文修正草案,本修正草案全文可參閱立法院第9屆第1會期第1次會議議案關係文書,政府提案第15569號。
9. 李震山(1995年6月)。入出境管理之概念與範疇。警專學報第1卷第8期。
10. 李震山(2003年7月)。論移民制度與外國人基本權利。台灣本土法學雜誌第48期。
11. 林孟楠(2004年7月)。論外國人的國際遷徙自由。國立政治大學法律學研究所碩士論文。
12. 法務部編印(2012年12月)。公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約一般性意見。
13. 柯雨瑞(2003年8月)。入出國管理法制之研究。中央警察大學法學論集第8期。
14. 馬福美(2008年7月)。我國移民法制之研究。國立臺灣師範大學政治學研究所

- 國家事務與管理在職進修項士專班碩士學位論文。
- 15.許義寶(2006年9月)。外國人入出國與居留之研究—以我國法制為探討中心。國立中正大學法律研究所博士論文。
 - 16.許義寶(2011年6月)。外國人合法居留期間相關法定義務之研究。國土安全與國境管理學報第15期。
 - 17.許義寶(2012年7月)。入出國法制與人權保障。五南圖書出版股份有限公司。
 - 18.許義寶(2013年5月)。外國人作為基本權利主體相關問題之研究。國土安全與國境管理學報第19期。
 - 19.黃秀端及林孟楠(2014年9月)。移民權利、移民管制與整合—入出國及移民法在立法院修法過程的分析。台灣民主季刊第11卷第3期。
 - 20.廖元豪(2010年2月)。外人做頭家？—論外國人的公民權。政大法學評論第113期。
 - 21.管安露(2012年9月)。論外國人及特殊國民之待遇—國際人權之比較觀點。國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文。
 - 22.鄭明忠(1997年5月)。建立外國人永久居留制度之研究。警光雜誌第49期。
 - 23.劉昌坪(2014年12月)。稅徵法限制出境之合憲性(下)。稅務旬刊第2277期。
 - 24.蕭博銘(2005年1月)。全球化趨勢下對勞動人權影響的政治經濟分析—以我國外籍勞工勞動人權為例。國立中山大學政治學研究所碩士論文。
 - 25.龔明鑫及蔡宏政(2003年12月)。議題二：科技移民與投資移民。移民台灣·多元融合研討會會議報告。