

跨國婚姻中人權問題之探討： 來台生活「大陸配偶」 案例之檢視

(邀稿) —— 陳小紅*

【摘要】

作者以其個人過去多項相關研究，政府有關部門統計、政策和法規，暨美國國務院公布之台灣歷年人權報告（1999--2004）為基礎，由較高之「人權」標準，檢視現行各項與來台居留或定居之大陸配偶有關的政策與辦法已/可能涉及之人權議題。文中剖析了關於「工作權」給予條件，婚姻關係產生變化時來台大陸配偶「身份」之處遇，高學歷認證問題，人蛇集團與婚姻仲介業管理以及家暴和性侵等問題。

在有限篇幅下，本文無法申論更無意批評政府的大陸（外籍）配偶之相關政策、法規，而僅冀能於更高（理想）標準下，透過前述議題的思索，粗略掌握現階段與來台大陸配偶生活有關規範的若干盲點，期能經由自我檢討、改進的過程，逐步提升並體現台灣以「人權立國」的視野和精神。文末作者特別列舉了以下三要項就教於各界賢達：（1）「人道」與「人權」之分野；（2）「政治」考量和「人權」準則間之權衡；及（3）塑造全球化情勢下「多元文化」社會的建構條件。

關鍵字：大陸（外籍）配偶、人權、長期居留與公民權、人蛇集團、家暴與性侵害

* 政治大學社會學系教授（Professor Department of Sociology, National Chengchi University）

Human Rights' Issues Involved in Cross-Border Marriages: A Preliminary Case Study of Taiwan's "Mainland Brides"

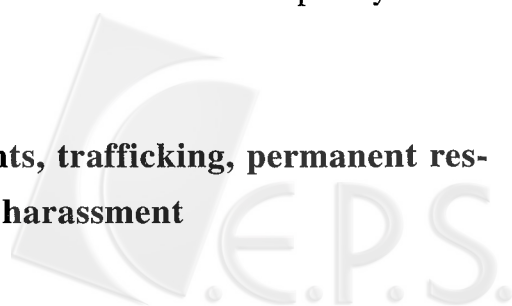
(invited) ——— Hsiao-hung Nancy Chen

【 Abstract 】

Based on previous field studies, secondary data such as government statistics as well as policies and regulations implemented pertaining to the eligibilities of foreign (mainland mainly) brides seeking permanent residency and citizenship of Taiwan and human rights country reports released by the US Department of State, this article adopting higher "human rights" standard has tried to, among other things, analyze the magnitude as to the total population (foreign/mainland brides) affected, discussed some salient issues which may violate or somewhat against human rights principles set by UN as early as 1948. These issues include the eligibilities required for granting "working rights" to them; acknowledge the status of these brides under marital status change due to their Taiwanese spouses' death or divorce; the recognition of high educational degree/diploma earned; trafficking related to illegal smuggling-in young women for prostitutes, sometimes through the channel of fake marriage; wife abuse and sexual harassment; etc. The paper proposed three major areas for policy makers to ponder: (1). How to draw a line between "humanitarian" and "human rights" considerations; (2). How to strike a balance between "political" and "human rights" considerations; and (3). How to construct viable conditions for bringing about an authentic "multicultural" society under globalizing trend.

The paper in no way dares to claim as exhaustive, it is nevertheless held by the author that applying higher human rights standard to assess the status-quo as to how Taiwan is treating their sister/daughter in law from Mainland China certainly would broaden the horizon in dealing with new immigrants and thus the human rights ideals elucidated in the Constitution hopefully can be truly materialized thereafter.

Keywords: mainland (foreign) brides, human rights, trafficking, permanent residency & citizenship, wife abuse, sexual harassment



早在1948年12月10日聯合國大會第183次會議中即已通過了涵蓋30條主要條文的第217項人權憲章決議文。綜觀該宣言內容，不難體察儘管不同地區/國家為「人權」所下的基本定義不盡相同，唯它涉及人身、言論、集會、遷徙、宗教、免於恐懼和奴役等自由卻是頗具共識的。更具體言，對人生而平等、自由的尊重，獨立公正的司法審判與媒體的客觀報導甚或自由的選舉等均被視為「人權」的範疇。

本（2005）年2月28日甫由美國國務院公佈的各國人權報告指出，台灣民眾的基本人權大體受到尊重，唯在以下幾方面則仍有改善空間，即警察對嫌疑犯之不當用刑、部分政府官員的貪腐、婦女歧視與暴力、兒童虐待和賣淫以及婦女與兒童的販賣等，本文將針對日形普遍的跨國婚姻，尤其是兩岸婚姻中所牽涉的婦女人權相關議題進行檢視。

壹. 來台外籍（包括大陸）配偶知多少？

1949年以來，海峽兩岸分治的事實在相當長的一段時間中阻隔了兩岸人民間的正常往來。這些年來，兩岸間的政治關係

更因雙方高層的相互叫囂，時而出現劍拔弩張情勢；唯自民國七十六年我政府正式開放民眾赴大陸探親迄去年三月底止，已有3,069萬餘人次之台灣地區人民進入大陸，而對岸來台者也業已逾102萬餘人次。（見圖一）（陸委會：2004）真可以：「兩岸猿聲啼不住，輕舟已過萬重山。」加以形容。

推敲大陸來台者資料，不難發現，除少部分因特殊政治、社會等因素考量入台者外，大陸配偶，尤其是民國39年1月1日後成婚者佔其中約三分之一比重。與其他學術、文化、財經等原因來台訪問者最大的差別更在於這批因婚配因素入台者，其來台性質絕大部分非屬短期、暫時性的；相反地，彼等入台之目的絕大多數在於「歸化」和「入籍」台灣。去（2004）年由內政部戶政司負責完成的一項全省外籍配偶（包括大陸配偶）的普查資料即已明白指出，在總數30餘萬人的外籍配偶中，大陸配偶就佔了19萬多人，餘則主要由東南亞籍之外籍配偶所組成。（內政部：2004）（見圖二、三）。

貳.大陸配偶來台生活相關規範： 「舊制」與「新制」之比較

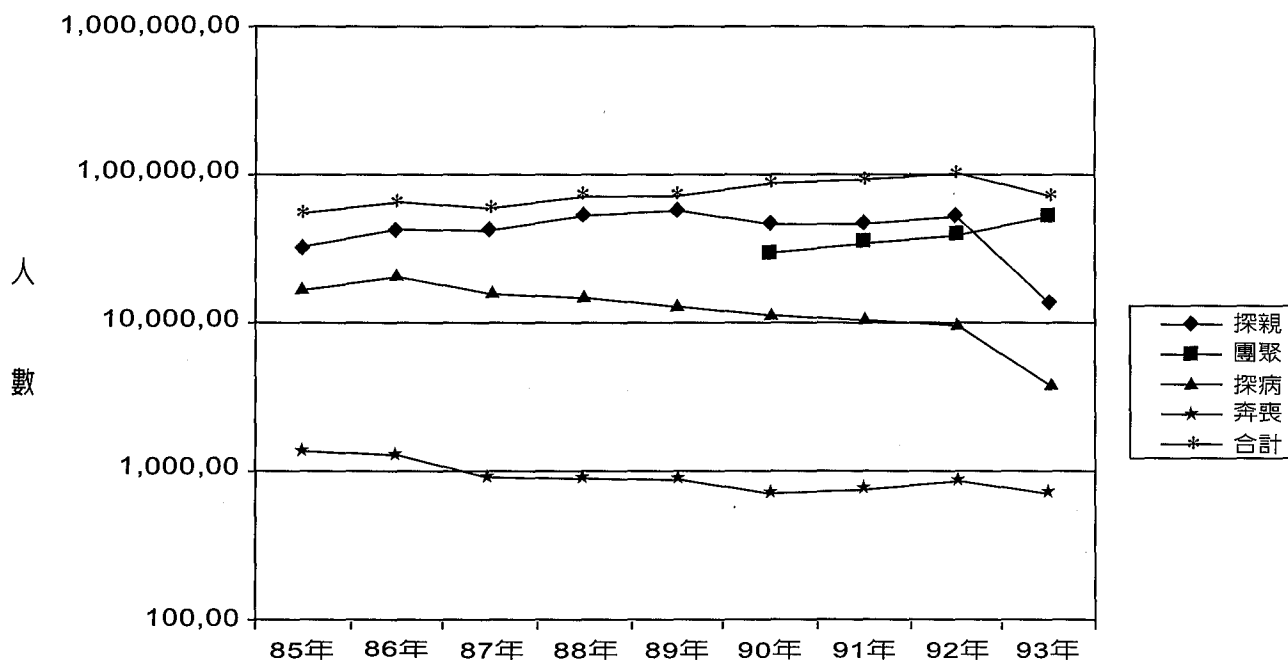
或許基於兩岸通婚者日眾之務實考量，我政府自民國81年起正式開放允大陸配偶於婚後來台居留暨定居。在兩岸特殊政治情勢下，政府更制定了「台灣地區與大陸地區人民關係條例」（以下簡稱「兩岸條例」）暨其施行細則作為規範兩岸人民社會交流暨大陸配偶來台相關規定之依循。多項相關的法規亦隨兩岸民間交流和通婚對數之增加而陸續頒行。「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」、「大陸地區人民在台灣地區依親居留、長期居留或定居許可辦法」等便為明證。另為配合實際發展情勢，前述各項規定與辦法並於審時度勢前提下進行過數度修訂。而若干新的規範暨辦法也與時俱進地次第推出，如甫於民國93年3月方行訂定之「大陸地區人民申請進入台灣地區面談管理辦法」、「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」、「大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法」等。具體而言，由「法」的角度切入，由於民國93年3月1日起，陸委會針對來台大陸配偶實施「新制」，上述後三項辦法基本上為「新制」推動後的配套

措施，而前三項辦法的部分條文雖亦經數度修訂，唯大體言，自81年開放大陸配偶來台起即已施行，可謂兩岸通婚者申請來台居留或定居之根本規範。吾人可視之為「舊制」之基本法源。

至於「新制」與「舊制」的差別何在，簡單可概括為：依「舊制」入台的大陸配偶於入籍中華民國時須歷經探親、居留與定居三個主要階段；而民國93年3月1日後來台的大陸配偶在正式入籍前則大體需經歷團聚、依親（短期）居留、長期居留和定居四個階段。「舊制」與「新制」的另一明顯區別在於「舊制」來台大陸配偶無須經過面談，當初亦無按捺指紋設計，唯民國93年後方來台者則必需於來台前（境外）或入台時通過面試，合格後方允許合法入境，且強制需按捺指紋俾建檔管理。此外，在「生活從寬、身份從嚴」前提考量下，「新制」實施後，大陸配偶於婚後即刻可以「團聚」名義申請來台，一來即核發六個月簽證並可延期六個月，總停留期限為二年。二年期滿或育有子女者，可申請依親（短期）居留，總期長為二年。每次延期時可加簽一年。而於依親居留滿四載且每年居台超過183天者即可提出長期居留之申請，期限為三年，每次延

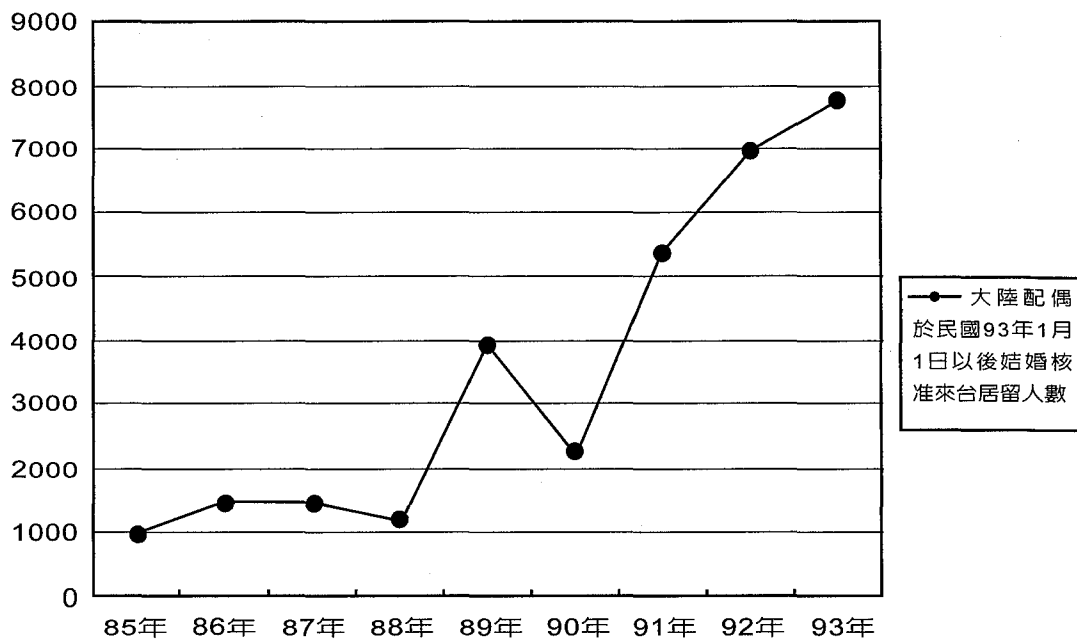
期時則可加簽二年半。在長期居留二年且每年住滿183天，符合規定者便可申請定居，正式入籍中華民國。故一切順利的話，由「團聚」階段到取得本地身份證大約需時八年。至於「舊制」的「探親」階段，每次允許停留期間為三個月，可延期一次，六個月期滿即需出境一趟再入境，出境後再入境時間，法上也有嚴格限制（一個月），姑且不論期間可能造成的不必要經濟負擔、子女照顧暨台灣配偶是否陪同、出境後再入境等之困擾，倘逾期未歸

即可能遭到取消等待配額順位之命運，致不少經濟弱勢家庭或不耐經常需兩地奔波的大陸配偶選擇放棄婚姻，因而衍生不少家庭悲劇。法上規定熬過二年探親期或育有子女者則可申請長期居留，且需符合每年3,600名配額限制。平均等待配額時間大約四年。俟取得正式居留後住滿兩年方可提出「定居」之申請，於符合條件時方得合法入籍，故「舊制」一般亦至少需熬過八年。（「新制」與「舊制」的主要差別請見表一）



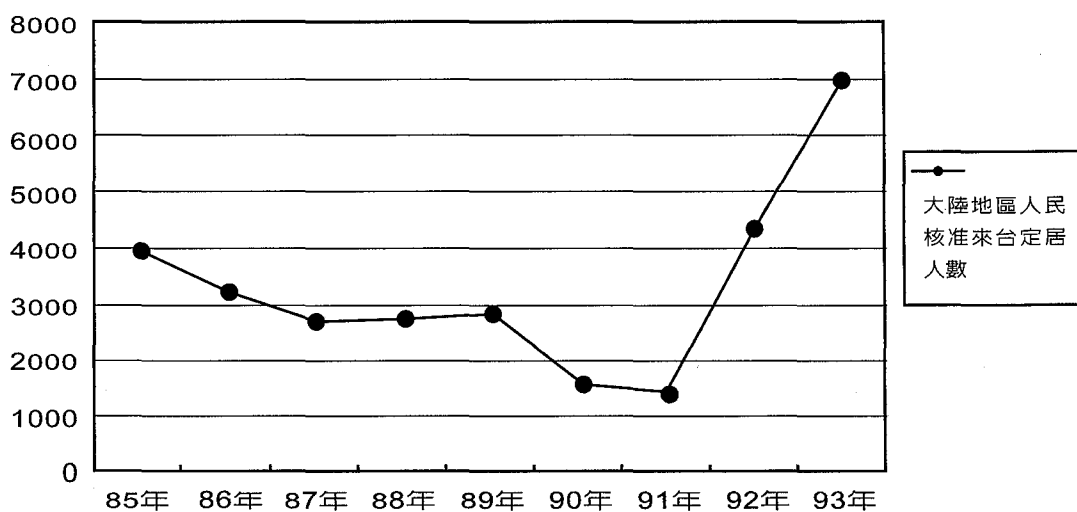
圖一 大陸地區人民核准來台短期停留人次

資料來源：本文整理繪自行政院大陸委員會歷年統計。



圖二 民國39年1月1日以後結婚核准來台居留之大陸配偶人數

資料來源：本文整理繪自行政院大陸委員會歷年統計。



圖三 大陸地區人民核准來台定居人數

資料來源：本文整理繪自行政院大陸委員會歷年統計。

表一 大陸地區人民來台新舊制比較表

身 份	事 由	新制（93.3.1起）	舊制（93.2.29前）
台 灣 地 區 人 民 配 偶	婚姻登記	通過面談，入境後持憑入出境許可證及海基會驗證後之公證書辦理。	憑海基會驗證後之公證書向戶政事務所辦理。
	申請來台	憑海基會驗證後之公證書及結婚證明申請入境許可。	先辦妥結婚登記後，才能申請來台
	探親、團聚	可申請團聚、停留期限六個月，每次延期六個月，總停留期限二年。	1.可申請探親，停留期限三個月，可延期三個月，每年最長六個月。 2.結婚滿二年或懷孕，可申請團聚，每次六個月，可延期六個月。生產子女者，總停留期限三年。
	依親居留	結婚滿兩年或生產子女者，可申請依親居留，期限二年，每次延期一年，發加簽證。	無
	長期居留	1.依親居留滿四年，且每年在台居住逾一百八十三日者，可申請長期居留，期限三年，每次延期二年六個月，發多次證。 2.可在台工作，免申請工作證。	1.結婚滿二年或生產子女者，可申請居留。 2.有數額限制，每年3,600人。另排數額四年，且婚後曾在台合法停留二年者，不予數額之限制。 3.可在台工作，免申請工作證。
定居	長期居留二年，每年在台居住逾一百八十三日，且符合一定條件者，可申請定居，在台設戶籍。	居留滿二年可申請定居，在台設戶籍。	

資料來源：內政部警政署入出境管理局，93.03.02。

總體言之，「舊制」實施最受質疑者除「配額」限制外，探親期間每六個月即需出境一次暨逾期返台的罰則均被批評為「不人道」。此外，開放初期時，除非已領到身份證，否則不被允許工作的規定也被多半屬弱勢族群的兩岸聯姻家庭抱怨不已，其後雖經修法允許已取得居留權之大陸配偶申請工作證，唯因需每年提出申請（工作證效期為一年），加以坊間存在者對「大陸配偶」之刻板印象，甚或因雇主的不願自找麻煩（工作證之申請，在早期時需由雇主提出），以致不少大陸配偶於求職過程中面對「處處碰壁」的挫折暨遭剝削（工資）等情事！所幸政府在體察民意後調整相關規定，允許取得居留證之大陸配偶免申請工作證即可在台工作，唯探親期間除非有特殊狀況仍不允許自由工作。與此和「生存」直接相關的需要相比較，剛開放時，我政府並未給予大陸來台配偶健保保障；由於無身份證而引起的考駕照與銀行存款方面的困擾就算不得是一回事了！好在，在「人道」考量下，這些基本生活需求也都先後獲得了解決。

參. 待商權之大陸配偶來台生活規範

不過，綜觀來台大陸配偶的相關規定，「新制」的實施固然在許多層面上確已落實了政府「生活從寬、身份從嚴」的政策理念，唯由個人過去多項研究中（陳小紅：2000,1999,1997,1994）發現似乎仍存不少改善空間。其中瑣瑣大者包括有：

一、「工作權」相關規定：

首先，吾人就由「工作權」的賦予相關規定談起。現階段所實施的「新制」之規定中透露出幾個方面的特點；例如申請工作的程序乃比照「外勞」，須向勞委會職訓局提出申請。且構成工作申請的資格/條件為：（陸委會：大陸地區配偶在台灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法第三條）

- (一) 申請日前一個月以上效期之台灣地區依親居留之證明文件影本；
- (二) 台灣地區配偶最近三個月之戶籍謄本正本；
- (三) 下列證明文件之一：
 1. (鎮、市、區) 公所出具低收入戶之證明文件正本；
 2. 全戶收入扣除大陸地區配偶收入後

之平均每人每月所得，以其戶籍所在地之國稅局所屬分局或稽徵所出具其最近年度之個人所得資料加總平均計算，符合中央主管機關公告之每人每月所得標準之證明文件正本；

3. 全戶收入扣除大陸地區配偶收入後之平均每人每月所得，以其戶籍所在地之國稅局所屬分局或稽徵所出具其最近年度之個人所得資料加總平均計算，符合當地區最低生活費標準之證明文件；
4. 台灣地區配偶年齡在65歲以上之國民身份證影本；
5. 台灣地區配偶為中度以上身心障礙者之身心障礙手冊影本；
6. 台灣地區配偶罹患重大疾病或重傷，取得中央主管機關指定醫院開具之診斷證明書正本；
7. 遭受家庭暴力經法院核發通常保護令之裁定書影本。

而同一辦法之第四條並規定大陸地區配偶經許可在台灣地區工作者，其許可期間不得逾許可依親期間，但依前（三）條第一項第三段第七目規定許可者，其許可期間不得逾通常保護令之有效期間。

上述規定值得討論的至少有三方面；首先，大陸配偶與「外勞」在身份上有無不同？又是否應有區別？其次，被允許工作的大陸配偶在資格認定上必須來自經濟弱勢家庭，其台灣配偶非老（65歲以上）、即殘（殘障）、或病或窮（低收入），甚或暴/壞（領有保護令者）。再者，針對家暴受害者除需領有保護令證明外，一旦保護令撤銷或失其效力時，工作許可亦跟著終止的規定所反映的是怎麼樣的一種立法心態？

更深層地說，前述三項議題牽涉了現階段我國「移民政策」中不同身份者處遇的對待原則和方式。大多數國家移民政策中，似乎均給予「家庭團聚」最高順位的考量，舉凡夫妻或父母、子女甚或兄弟姊妹之團聚，在移民位階上總是排在優先位置，與之相應的「工作」等權益自然也採取比較寬厚對待的作法。例如美國，一般移民案件處理的時間基本上都比夫妻團聚要長至少二、三年，而對已取得「居留」權的外國移民（不限配偶）言，也就等於同時取得了合法的「工作權」，基本上不會再就身份作進一步的認定其可否及應否給予工作，更不會將工作時間長短和認定可工作身份間劃上等號。蓋因申請永久居留

的移民，在本質上就是希望長期合法地居留和工作。至於持有居留權者可以和能找到什麼樣的工作，則完全取決於市場法則。移民收受國不但會鼓勵新移民工作，且將之視為稅收來源、勞力補充的新力軍及協助移民融入新社會的最佳途徑。

反觀台灣，「新制」確實擷取了「家庭因素」的精神，唯各項貧、病、老、殘、暴等條件的限制，似乎隱含著來台大陸配偶最好具有「少奶奶」的命，無須出外掙生活，否則即需屬命運悲慘、不得不出外工作者。我們樂見「新制」中已指出處於長期居留階段的大陸配偶一方面可免申請工作證而逕行在台工作；另一方面則以為大陸配偶在台「工作權」的相關規範似乎多少宜和「外勞」有所區隔？更透骨地說，目前各種申請工作資格的規定或許是出於保障國人就業權益和對弱勢國人（台灣配偶）的人道關懷而制定的，只是站在「人權」的制高點上，當大陸配偶與台灣配偶共組家庭時，人道的關懷就絕不應只停留在單方面而成了整個「家庭」的課題矣，也就是所有婚配移民的相關法令、辦法根本的課題乃繫於「誰的人道、誰的人權」！

二、 婚姻關係改變時之處遇：

除「工作權」外，現行處理來台大陸配偶相關規定中，另一值得深思的課題在於婚姻關係因故改變而衍生之「身份」認定與「獨立人格」尊重方面之議題。例如「大陸地區人民在台灣地區依親居留、長期居留或定居許可辦法」修正條文之第24條第一款有關「申請人在台灣地區之配偶死亡後未再婚，其台灣地區配偶之年逾65歲父母或未成年子女，無其他在台直系血親卑親屬、配偶照顧，而有由申請人在台照料之需要者，可由主管機關基於社會考量，予以專案認可其長期居留之申請。」另同法第卅一條第二款針對「與依親對象婚姻存續中或離婚後取得子女監護權之證明。在台灣地區長期居留滿兩年，符合本條例第十七條第五項之規定，為申請定居者應備文件之一。」同法四十一條「...前項大陸地區人民與台灣地區配偶離婚後經確定判決，離婚後十日內經協議取得在台灣地區已設有戶籍未成年親生子女監護權者，其申請原因視為繼續存在。」同法第十四條第四款：「與原依親對象離婚。但與原依親對象於十日內再婚或離婚後經確定判決取得、離婚後十日內經協議取得在

台灣地區已設有戶籍未成年親生子女監護權者，不在此限。」同法第廿七條第十三款：「申請長期居留原因消失。但與原依親對象於十日內再婚或離婚後經確定判決取得、離婚後十日內經協議取得在台灣地區已設有戶籍未成年親生子女監護權者，不在此限。」分別規範了申請在台依親居留和長期居留的要件。

由上述各條規定中可以清楚地察覺出無論是申請專案居留、依親居留、長期居留或定居，在婚姻關係中之台灣配偶發生死亡或兩造離婚前提下，以「依親」名義來台的大陸配偶立刻失去了其辦理依親暨定居的「身份」，除非他取得已有戶籍之未成年子女的監護權或有台灣配偶之年邁父母需照顧時方可繼續維持留在台灣的「身份」。這其中至少有以下議題有待省思。首先，對已取得「居留」身份的大陸配偶言，依大多數國家移民法之規定，不論婚姻關係起了什麼樣的變化，也不論是否育有子女，「長期／永久居留」權的本身即已保障了外來配偶繼續在移入國生活的權利，除非他本人選擇離開，否則法律即應充分保障其合法居留的權利。唯我國現行辦法的上述規定中除對仍在短期/依親居留期間之大陸配偶要求在取得未成年但已設

籍親生子女之監護權方具繼續居留資格做出規定外，由構成基本「人權」中的「人格權」角度剖析，上述各項規定明顯透露了來台大陸配偶本人「人格權」的存在乃依附在擁有台灣籍子女或台灣配偶年邁雙親的身上。將此比喻為現代版的「未嫁從父、既嫁從夫、夫死從子」似亦並不誇張。換言之，如果來台大陸配偶本人未生育可取得台灣身份證的子女，亦無可照顧之台灣配偶的年邁雙親，則一旦婚姻出現變化（配偶死亡或離婚），他的在台「身份」立刻將消失，而個人的「人格權」也將跟著被藐視或盡失。這些大陸配偶當中不少自然只好返回大陸，而對「不甘心」、「不想」甚或「不能」（如大陸身分已被註銷）回去的大陸配偶言，再行改嫁另外的台灣老公似乎就成了她們唯一的選擇。偏偏不少嫁給台灣老兵的大陸配偶由於另一半年事已高的事實，也最有可能形成眷村中舊日袍澤先後共事一妻光景！而占兩岸婚姻中相當比重的二度婚配者中，不少夫妻雙方均已逾生育年齡，父母亦可能皆已辭世；就此而言，既使撇開人權問題不談，因此滋生的社會問題即不少。

吾人若再針對政府著眼於照顧國內身心障礙與高齡同胞而草擬的一些相關規

定，如於「新制」實施前，凡台灣配偶年逾65歲或有中度以上身心障礙情況者，大陸配偶可申請來台團聚，總停留期一次三年。這裡頭除再次顯露若干來台大陸配偶所扮演著台灣社會中「生產」及「再生產」者的雙重角色外，這些基於照顧台灣配偶「人道」立場的立法固然常被視為理所當然；不過，在「人權」的天平上，這又次彰顯了「誰的人道及誰的人權」之問題。

三、學歷認證課題：

由於兩岸間政治的糾葛，迄今我政府尚不承認大陸配偶的高等學歷，導致若干具有高學歷專業背景的來台大陸配偶無法如願發揮所長，覓得適合工作。此一事實雖經學者在諸多場合中再三呼籲，唯政府仍強調「對等」原則，遲遲未予處理。個人幾年前的研究即已發現具有醫師、律師等專業背景之大陸來台配偶在現階段高等學歷未予承認或難獲檢覈情勢下，既便可在台就業，往往也只能「大材小用」或「學非所用」，不啻造成明顯人力資源的浪費，和政府再三強調積極延攬大陸高階人才來台的政策亦顯有矛盾。而由「人權」角度出發，彼等所被剝奪的又豈止是基本的「工作權」，更是潛能發揮的「機會」。

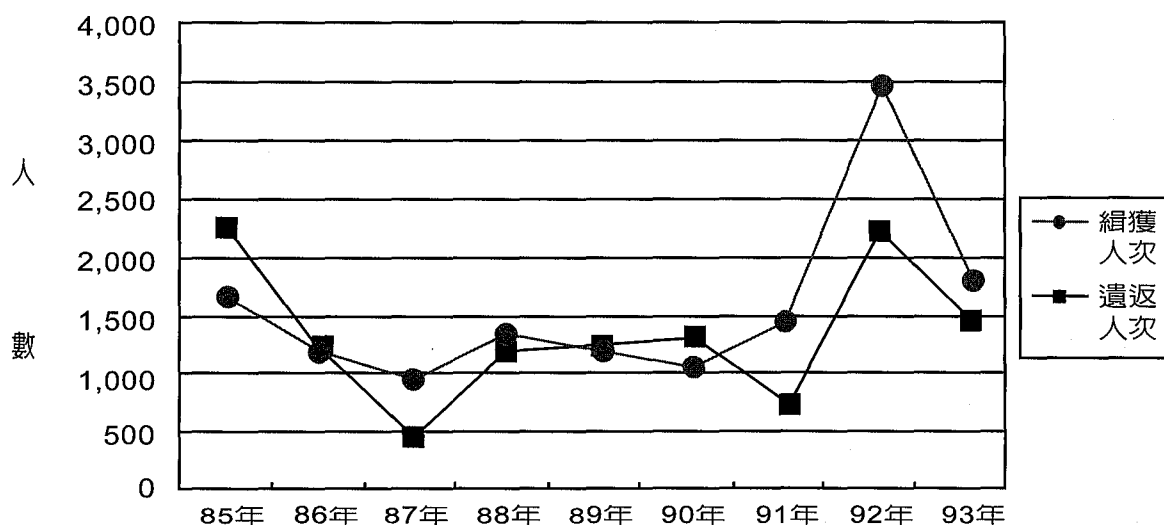
於個人或台灣社會應均可視為一種損失。

四、「假結婚」背後之隱憂：

去（2004）年內政部有關外籍配偶（包括大陸配偶）的全面普查顯示，來台外籍配偶總計30餘萬人中，就有高達九萬餘人來台後「行蹤不明」。（內政部：2004）扣除其中部分因種種原因返回原居地者外，該調查報告指出不少係以人頭戶矇混入台的「假結婚」案例。這些「行方不明」的外來配偶中，相當比例又為構成困擾我政府的「假結婚、真打工」或「假結婚、真賣淫」之大宗。此一為數不貲的來台外籍配偶（包括大陸配偶）絕大多數係透過組織型犯罪團體引進者。這些組織型犯罪團體亦即俗稱之「人蛇集團」。不論是美國國務院的各國人權報告或聯合國人權組織報告暨國內警政單位資料均顯示，來自中國大陸透過「假結婚」入境的女子，在來台大多知悉來台目的即在「賣淫」，只是來到台灣後，原先協議的工作條件有變，如原先講好的報酬往往打了不少折扣。她們來到台灣後，幾乎所有身份證件全遭人蛇集團扣押，行動自由完全被剝奪，嚴重時甚至有用藥物加以控制者。這些「人蛇集團」在兩岸間往往均已形成和「婚姻仲

介」和色情業的某種網絡關係，可以很容易地找到願意提供結婚人頭的來源，蛇頭、馬伕、應召站甚或不肖的警政人員早已串成綿密的共犯結構網而難以被治安機關攻破。上述各項人權報告中均明白指出，台灣因地理位置的特殊，已成為不少大陸女子擬經由此再前往美、加、紐、澳淘金的人口轉運中心，「人口販」，尤其女性的人口販賣（women trafficking）確實是「人權」領域需要賦予更多關心的重要議題。

全球人口非法販運的確實數字雖難以掌握，唯依聯合國婦女發展基金執行長Noeleen Heyzer的估計總在70萬至4百萬人間。又根據美國衛生與人類服務部副秘書長Claude Allen的預估，單是雛妓，全球即有一百萬，每年為非法人蛇集團賺進至少七億的收入。而研究亦指出全球約有二千七百萬的奴工，每年創造約13億元的勞務。有研究指出（Bales:2004），與1850年代時美國大約需花1000元可購買一名奴工相比，今天在某些國家，則只需花約40美



圖四 非法入境台灣之大陸地區人民統計

資料來源：本文整理繪自行政院大陸委員會歷年統計。

元即可取得一名奴工。因此，今天奴隸的處境被形容為：「更便宜、且隨時可丟棄。」Bales分析此一現象之所以形成的原因，和人口爆炸、經濟全球化以及政府的腐敗等均有關係。而不論是聯合國或美國政府、國會、學界均認為欲解決此一人口走私問題，各國必須坐下來共同檢討與草擬一涵蓋人權保護的移民標準和政策。(Observer: 2002)

去年，台灣政府雖擬將可用「日益氾濫」加以形容的婚姻仲介業者納入管理，唯因「婚姻仲介」自古即屬民間行為，在經濟部工商管理範疇中究應列入那一類行業頗難認定，且兩造間的交易費用往往亦難以追查，故相關管理辦法固然已初步擬就，唯約制力究竟有多高則仍待觀察。在號稱自由民主的台灣社會，對充斥大街小巷的大陸與外籍新娘廣告，公權力竟找不到可加管理的著力點，不啻是一大諷刺。至於人蛇集團涉及的「人口販賣」問題，目前我國相關的法律規定似乎均將懲罰的矛頭指向被販賣的一方，蛇頭不但不易被抓到，即使捕獲，短短數載的牢獄甚或易科罰鍰似乎也產生不了嚇阻彼等繼續從事同樣勾當的作用。聯合國婦女部的資料已顯示「人蛇」收入已成為僅次於毒品和藥

物走私外犯罪集團的第三大收入來源。俗云：「賠錢的生意沒人作，但砍頭的生意有人經營。」，道理或許即指此。不論是基於洗刷台灣這方面國際人權記錄的污名或出於維護台灣社會治安的決心，更甚者顧及外籍女子的基本人權暨導正國人對彼等的刻板印象，政府積極檢討對「人蛇」集團與非法婚姻仲介業者的罰則暨涉案被捕外籍女子之管理對策似已刻不容緩。

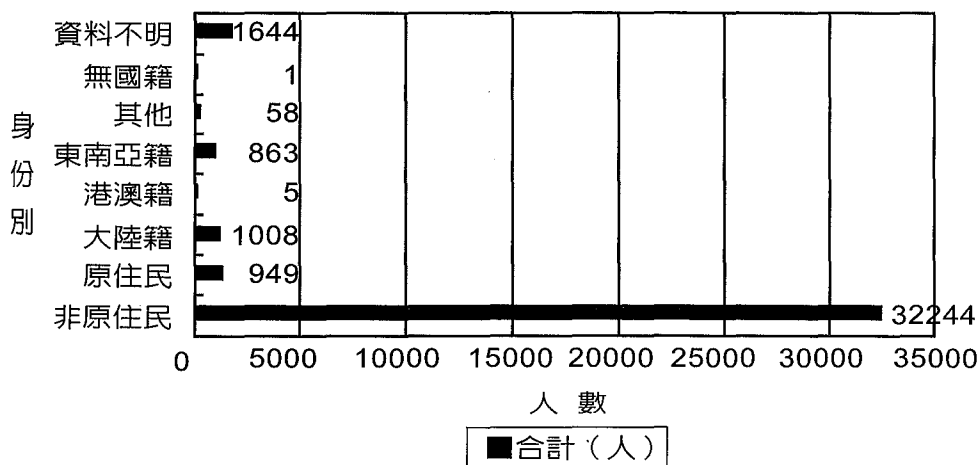
事實上，美國國務院2004年台灣人權報告中即闡明人蛇集團非法引入中國大陸、泰國、緬甸、越南和印尼女性來台賣淫情事時有所聞。單是2003年的前七個月，就有162位因人口走私被起訴。來自中國大陸地區者中，許多是以「假結婚」名義入台者。一旦被發現，大多遭即刻遣返。未能即刻遣返者，則予暫時安置。然而，除娼妓外，最近幾年也發現不少非法來台打工者，(以下簡稱「非法外勞」)，在無法即刻遣送回國前亦依不同性別而先予暫時分別安置於收容所。據了解，一般非大陸籍之平均收容時間為60天，而大陸籍之平均收容時間則長達172天。(美國國務院: 2005)大陸方面作業流程的耽擱固為主因，唯收容場所的擁擠往往也造成被收容者情緒上的浮動，過去亦曾發生過小

規模的鼓譟。

值得注意的是，非法打工或賣淫者中有不少是合法入境的。統計資料就顯示在2000至2002年間，有8,827位大陸籍人士合法入台卻非法打工，其中40.6%，也即3,581人為女性，來台後基本上均從事賣淫工作。另也有14位台籍人士的非大陸籍配偶從事賣淫。單是2002年，台灣政府就起訴了233位人蛇販子。不過，直至2002年8月26日在苗栗外海當緝私隊伍追緝2艘走私大陸婦女漁船，船東竟將26位大陸女子丟進大海導致其中6名喪生後，由12名大陸警察代表組成的代表團在參加同年9月29日在中央警官學校召開的兩岸犯罪防制會議時，才頭一回承諾兩岸應共同攜手嚴防人蛇集團的囂張行徑。（美國國務院：2004）

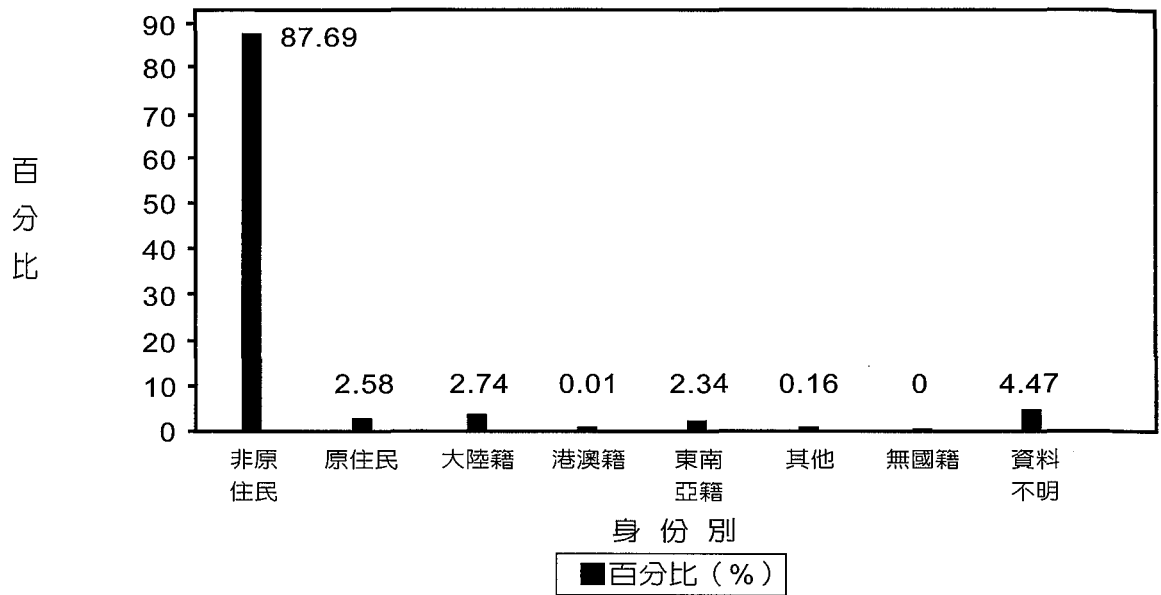
美國國務院2004年台灣人權報告中特別也指出，在台灣「家庭暴力與強姦」問題依舊嚴峻。基於社會對強姦被害者的污名化，後者實際發生件數比通報警察者至少高出十倍。政府目前在每一縣市均設有家庭暴力防治中心；據統計2003年時，各縣市家暴防治中心接觸的案例共計77,004起，其中予以追蹤者有27,284個案。而在領有保護令的9,753人中，1,418位被協助安置於中途之家。有趣的是，在同一年，僅有1,925人因「家暴」被起訴，包括先前已被起訴的1,932人，仍遠低於上述家暴防治中心的接案數。圖五-十二已顯示台灣地區除本地婦女外，外籍（大陸和東南亞籍）女性已成為家暴和性侵的主要受害者。而這些家暴者又大多發生於婚姻關係中。

五、外來人口的家暴和性侵：



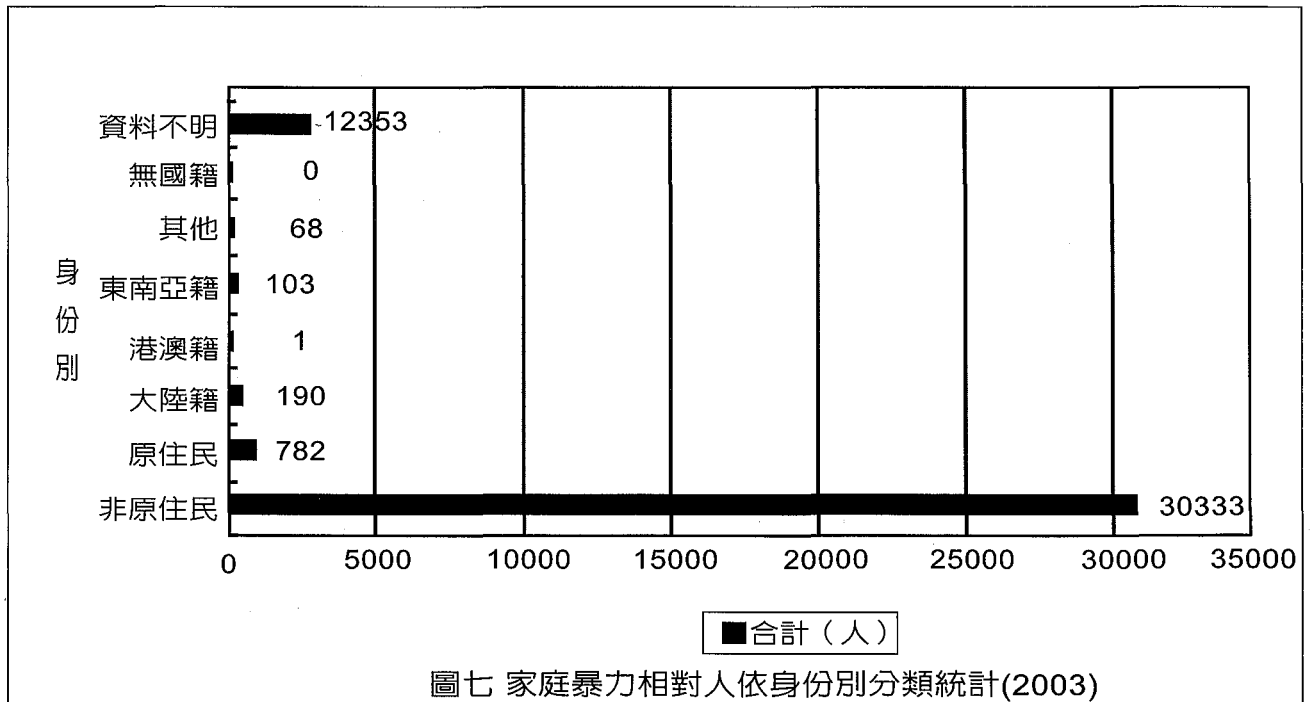
圖五 家庭暴力被害人依身份別分類合計

資料來源：本文整理繪自內政部家暴與性侵害防治委員會統計。



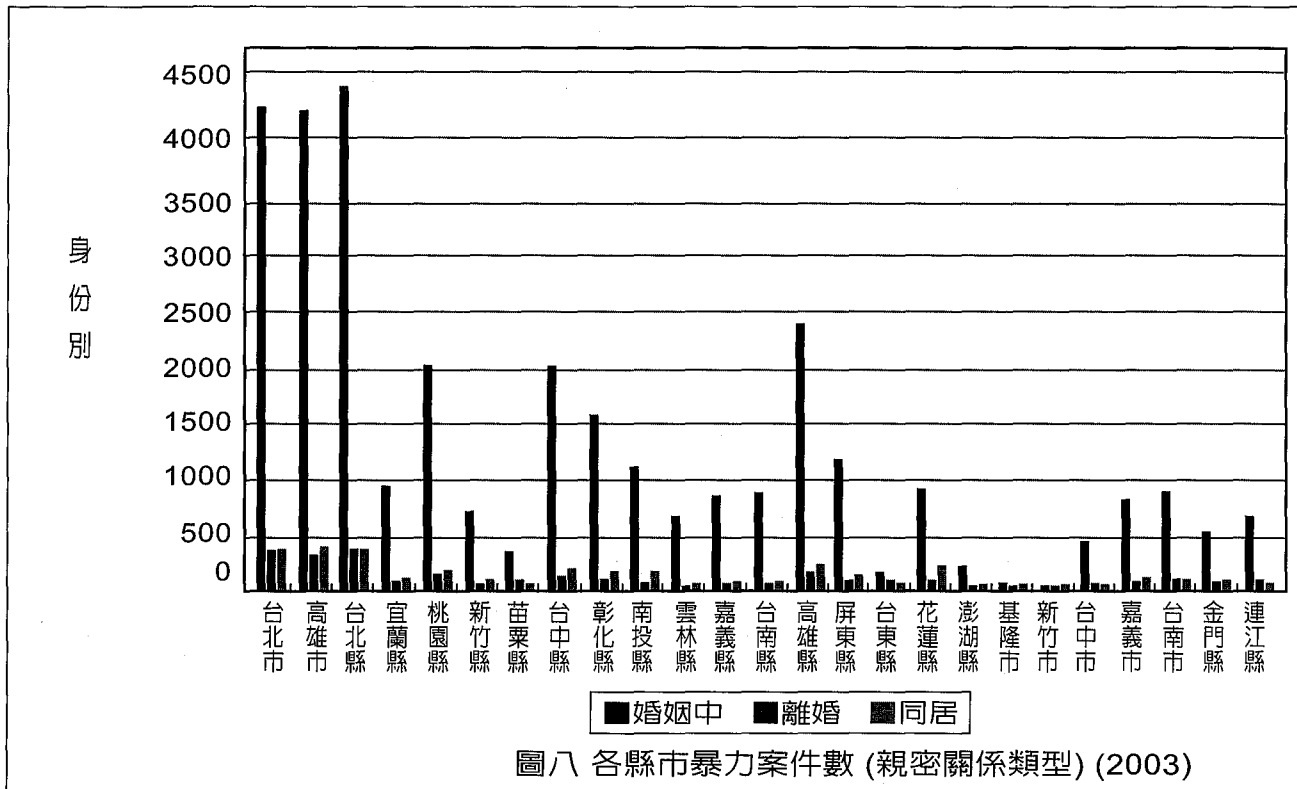
圖六 家庭暴力被害人各類身份所佔比例(2003)

資料來源：本文整理繪自內政部家暴與性侵害防治委員會統計。



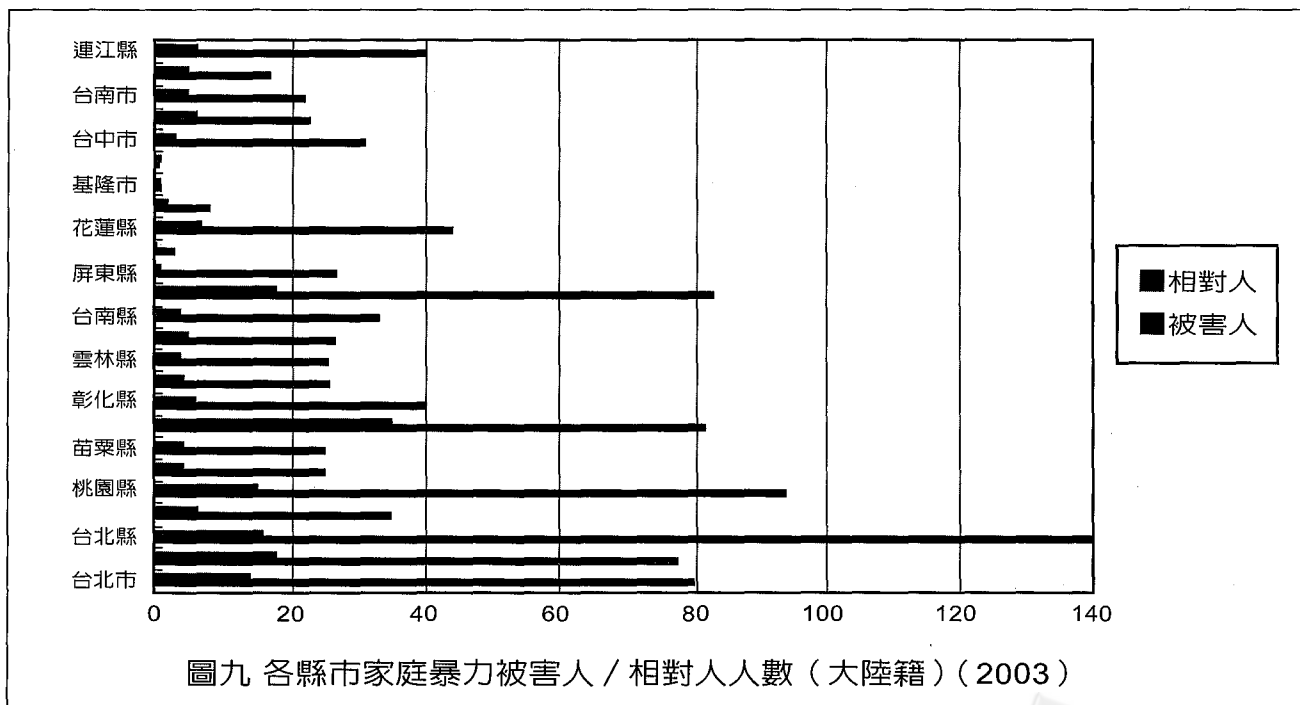
圖七 家庭暴力相對人依身份別分類統計(2003)

資料來源：本文整理繪自內政部家暴與性侵害防治委員會統計。



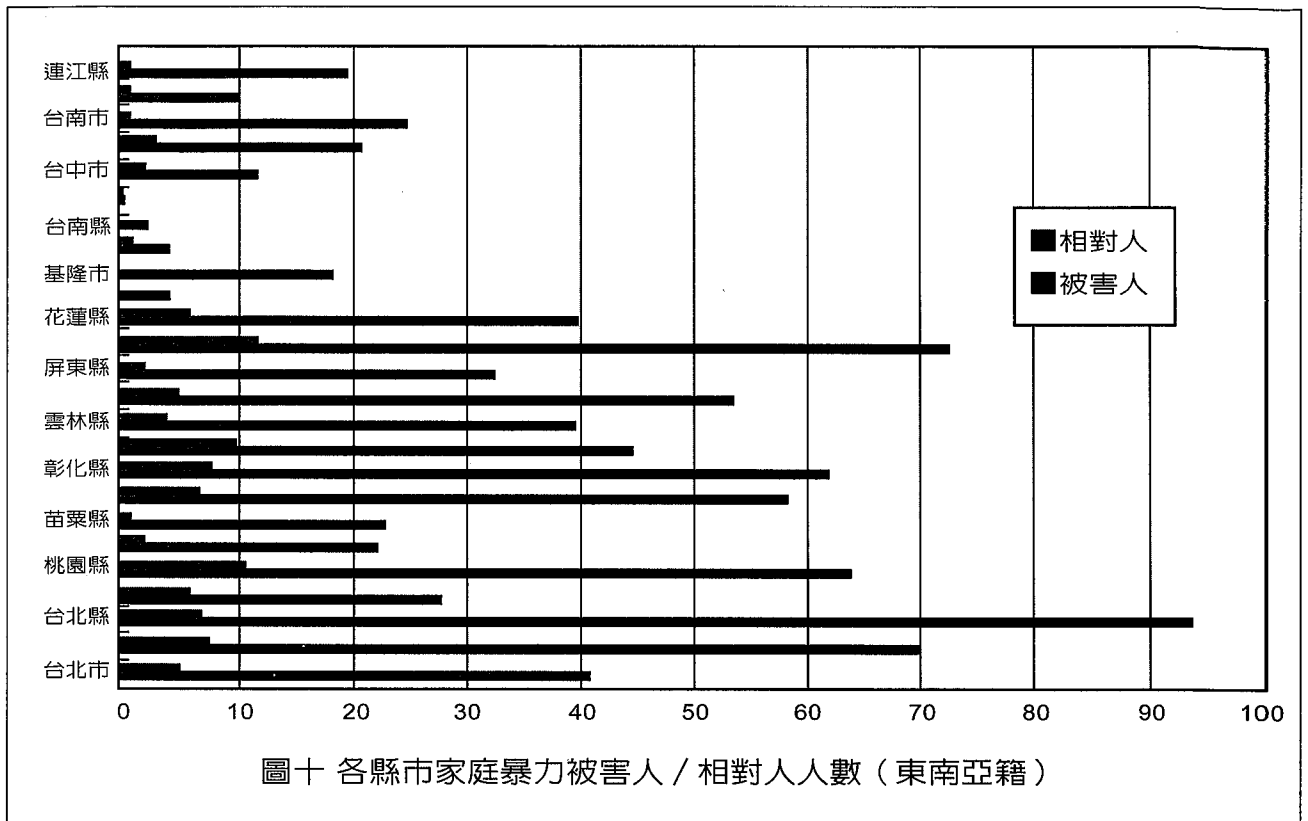
圖八 各縣市暴力案件數 (親密關係類型) (2003)

資料來源：本文整理繪自內政部家暴與性侵害防治委員會統計。



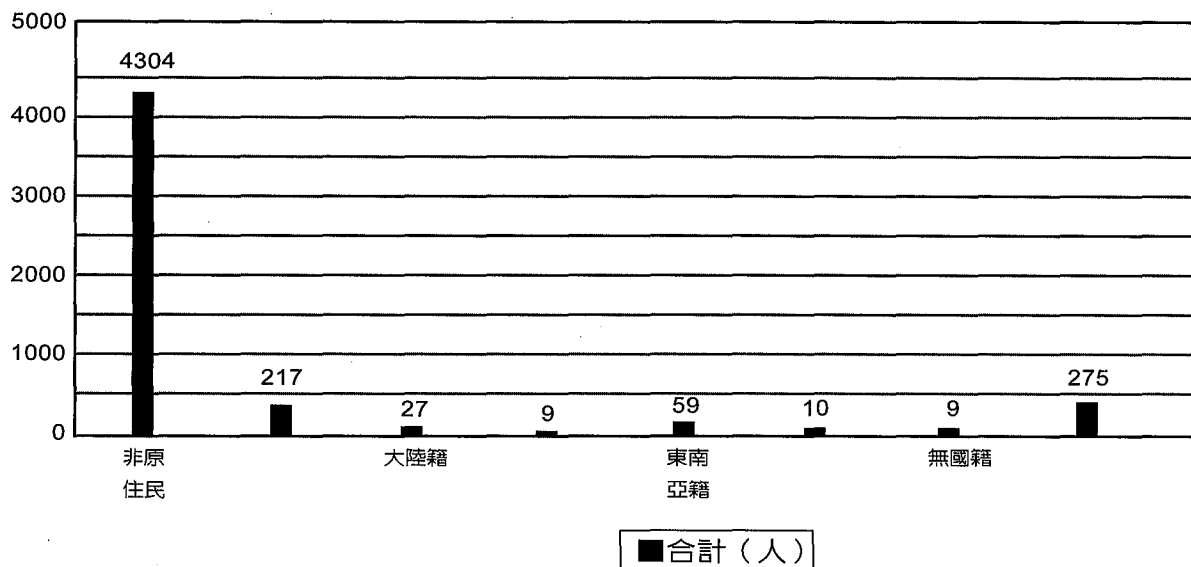
圖九 各縣市家庭暴力被害人 / 相對人人數 (大陸籍) (2003)

資料來源：本文整理繪自內政部家暴與性侵害防治委員會統計。



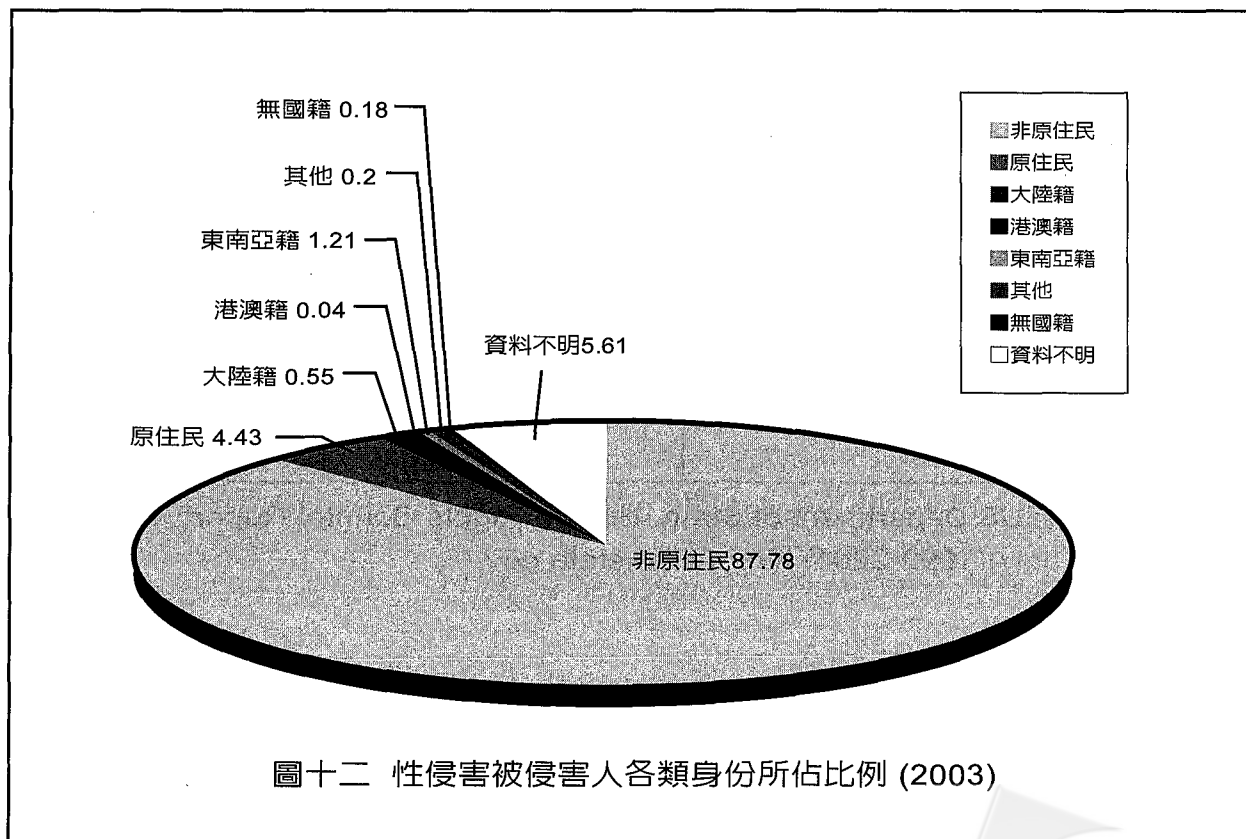
前述同一報告中還特別提及自1999年起，台灣的法律雖已廢除公娼制度，不過，娼妓（包括雛妓）問題始終存在。且近來有研究指出，部分年輕高學歷女性有自願從事兼職性質娼妓工作的趨勢。此外，透過人蛇集團也引進不少從娼者。過去一度引起議論的雛妓問題，尤其原住民父母販賣女兒問題現雖已不多見（1994-1995年原住民雛妓已由原來的15%降為5%），唯單是2003年，就有1,072人因此而遭到起訴。在

2002年時，598位被警察逮捕的雛妓中，有27位來自中國大陸，3位為外國籍，其中54名為男性，544名為女性。2003年則共有401名雛妓被捕。（美國國務院：2005）表二為根據1999至2004年台灣人權報告相關內容之整理。



圖十一 性侵害被害人依身份別分類統計 (2003)

資料來源：本文整理繪自內政部家暴與性侵害防治委員會統計。



圖十二 性侵害被侵害人各類身份所佔比例 (2003)

資料來源：本文整理繪自內政部家暴與性侵害防治委員會統計。

表二 台灣地區婦女、兒童人權概況相關指標 (1999-2004)

人權報告年度	家庭暴力	保護令 (件)	家庭暴力受害者安置情形	兒童受虐 (案)	雛妓	原住民 雛妓	強姦	人蛇集團 非法賣淫 (大陸人士)
2004	77,004案諮詢 27,284案追蹤 1,913案起訴	9,753	487,000人-->婦女中心 1,092人-->庇護所 359單親家庭安置 共計101,623人獲資助 政府支出：280,353,370元	5,465	598人 男：54 女：544 本國：568人 大陸：27人 外國：3人	--	276人起訴 216人受罰	162涉案
2003	71,613案諮詢 20,530案追蹤 1,618案起訴 1,232案受罰	3,217	1,163人-->保護之家 487,000被保護 1,092人被安置 359單親家庭安置 共計101,623人獲資助 政府支出：280,353,370元	--	1,602 人被起訴 1,252 人受罰	--	3,003案 1,642 被起訴 1,251 受罰	233人被起訴 122人被罰
2002	54,180案諮詢 14,903案追蹤 55,310電話熱線	--	--	4,466	--	--	2,943案 1,431 被起訴 1,143 受罰	--
2001	52,000 電話熱線 29,368 案諮詢	8,491 1,307 人緊急 安置	--	5,211	633	--	2,042案 1,110 被捕	8
2000	34,904案	--	--	--	379	46	2,042 報案 627被捕	個位數
1999	17,000電話熱線 (1990-1999)	--	--	--	249	46	7,000/年	少於500人

資料來源：本文整理自US Department of State, Human Rights Country Report, China (Taiwan only)(1999-2004), <http://www.state.gov>

肆. 由人權角度思考外來移民處遇課題

由「人權」觀點出發，綜觀上述大陸配偶來台處遇，至少有以下課題應予正視：

一、「人道」Vs.「人權」：

政府所採對大陸配偶的處遇對策由民國81年起實施之「舊制」以迄民國93年3月1日起採行之「新制」內容看來，確實已有很大的進步。政府落實「生活從寬、身份從嚴」的決心似亦不容質疑，此不僅見諸於結婚後大陸（包括外籍）配偶即刻可以「團聚」名義來台並於居滿4個月後即可享有健保保障。團聚期間即可以來台身份證明辦理銀行存款與各類駕照考試；居留甚或團聚期間若確有生活上的需要而能提出相關充分證明者即可申請工作許可等諸多規定的改變中見出端倪。唯誠如上述分析，仔細推敲有關來台「方便性」的各項放寬規定，似仍透露出相當高以台灣配偶福祉為優先考量的基本精神，此由「工作權」申請之條件、較長「團聚」時間之賦予、甚至婚姻關係產生變化後，大陸配偶可否繼續留在台灣的相關規定等均已獲得

驗證。換言之，現階段相關辦法實有針對下述疑旨加以深入討論之必要：

當給予大陸（外籍）配偶各項權力保障時，政策的出發點係奠基於移民「身份」給予的考量或純係由「人權」角度尊重作為「人」的基本權益方向切入？又在口口聲聲強調「人道」的同時，吾人真正關心的究竟是「誰」的「人道」？會否在滿足了某些人「人道」的同時，塑造出對另一些人的「不人道」？

二、「政治」考量和「人權」準則間之權衡：

「兩岸關係條例」中特別強調我國與外籍（大陸）配偶相關的各項規定均係本國家安全、社會秩序、兩岸互動關係等因素加以擬訂。（陸委會：2003）此不僅見諸於特殊身份者的允入，航空器對飛、對航、配額之研訂、甚或學歷之承認等事項。若由純「法」觀點言之，「台灣優先」原則之體現本亦無可厚非，唯當過多「政治」考量涉入人民與人民間互動，尤其是已成為「台灣媳婦」的一群人身上時，其易被轉化為政治交易的「籌碼」或討價還價工具的可能無形中便可能會增加，最終究竟將帶給國人更多的國家安全、社會安

定或對等關係抑或成爲雙方的「人質」(在大陸的台商Vs.在台灣的大陸配偶)，則宜審慎切分並加剖析。

三、塑造全球化情勢下「多元文化」社會的建構條件：

隨全球化趨勢之日熾，跨界移民現象勢必益形增加。「新制」中「長期居留權」與「公民權」分開思考的作法頗值肯定。放眼世界先進國家之所以可持續不墜，原因之一即在於採取較開放的「移民政策」，不斷引進新血輪。今天台灣的社會已無法回復到過往「同質性」頗高的境界，而需朝更多元開放的道路邁進。事實上，去年底內政部所公布的數據即已顯示，台灣每四對新婚夫婦中，就有一對的配偶來自國外；而每七名新生嬰兒中就有一位的母親爲外籍新娘。(內政部：2004)且自開放外籍新娘入境以來，彼等所孕育的新生命在這幾年即將陸續進入國小或國中就讀；其實政府也已注意及此，爲幫助彼等適應台灣社會進而更好的教育/照顧下一代，政府於去年底即已勻撥三十億經費，成立了「外籍配偶輔導基金」，且相關委員會業已開始運作。此一務實策略適足資肯定，唯若無法在「全球化」態勢下，全方位的檢

討台灣究應採取更加開放的「移民政策」抑或只能針對已衍生的問題不時提供解決對策？則各種補救性的措施均可能緩不濟急，且在國家整體資源愈加拮据前提下，在地民眾長久存在著對外來者的刻板印象所衍生之排拒甚或歧視將更難摒除，和諧、包容、進步、尊重人權社會的理想藍圖亦難有實現可能。

伍. 結語

受限於篇幅，本文無法申論更無意批評政府大陸(外籍)配偶的相關政策、法規，而僅期盼能於更高理想標竿下，透過過去對本主題一些研究的基礎與了解，粗略地檢視現階段與來台生活大陸配偶有關規範的若干盲點，期能由自我檢討、改進的過程中，逐步提升並體現台灣以「人權立國」的視野和目標。

陸. 參考書目

- 內政部，民93，「內政部92年度外籍與大陸配偶生活狀況調查資料處理分析作業案調查報告書」，台北。
- 內政部，民92，「中華民國移民政策綱領」，台北。

行政院大陸委員會編印，民93，「台灣地區與大陸地區人民關係條例暨施行細則總說明暨條文對照表」（四版），台北。

行政院大陸委員會編印，民93，「大陸地區人民來台（社會交流類）相關法規彙編」，台北。

行政院大陸委員會編印，民91，「台灣地區與大陸地區人民關係條例暨施行細則」，台北。

行政院大陸委員會編印，民91，「大陸配偶在台生活相關資訊簡冊」，台北。

行政院研究發展考核委員會編印，民92，「我國外籍配偶處境與政府對策」，台北。

財團法人台灣智庫，民93，「人口、移民與社會政策座談會」，台灣智庫通訊，第十二期，頁6-9。

陳小紅，2000年3月，"婚配移民：台灣海峽兩岸聯姻之研究"，亞洲研究，第34期，香港：珠海書院亞洲研究中心，頁35-68。

陳小紅，1999年7月，大陸配偶來台生活狀況案例訪視，行政院大陸委員會委託研究報告。

陳小紅，1997年8月，大陸地區配偶來台居

留定居問題調查研究-兼論如何訂定其居留數額，行政院大陸委員會委託研究報告。

陳小紅，1994年，大陸地區來台定居及居留之問題探討，行政院大陸委員會委託研究報告。

新竹科學園區管理局，民92，「『移民台灣、多元融合』」研討會論文集，台北。

韓嘉玲，民93，"全球化下的亞洲婦女遷移--『大陸新娘』在台灣研究"，台北：世新大學社會發展研究所「全球化時代移民/工與社會文化變遷學術研討會」論文。

Bales, Kevin, 2004, Disposable People: New Slavery in the Global Economy, Berkeley: University of California Press.

Dobriansky, Paula, 2005, "On-the-Record Briefing on the Release of the 2004 Annual Report on Human Rights", Washington D. C.: U. S. Department of State.

<http://www.State.gov/g/drl/rls/spbr/43805.htm>

East-West Center,2002,"HumanTrafficking,

- Challenge of Globalization in Asia-Pacific-U.S.", Observer, Fall, Honolulu: University of Hawaii, pp.1-2.
- The Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2005, "Universal Declaration of Human Rights", Appendix H of the Country Reports on Human Rights Practices 2004, Washington, D.C. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/42678.htm>
- The Department of State, 2005, "china (Taiwan only)", Country Reports on Human Right Practices-2004", Washington, D. C. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/42641.htm>
- The Department of State, 2004, "china (Taiwan only)", Country Reports on Human Right Practices-2003", Washington, D. C. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27767.htm>
- The Department of State, 2003, "china (Taiwan only)", Country Reports on Human Right Practices-2002", Washington, D. C. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18240.htm>
- The Department of State, 2002, "china (Taiwan only)", Country Reports on Human Right Practices-2001", Washington, D. C. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8294.htm>
- The Department of State, 2001, "china (Taiwan only)", Country Reports on Human Right Practices-2000", Washington, D. C. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/eap/783.htm>
- The Department of State, 2000, "china (Taiwan only)", Country Reports on Human Right Practices-1999", Washington, D. C. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/1999/286.htm>
- Tsay, Ching-lung, 2004, "Marriage Migration of Women from China and Southeast Asia to Taiwan", in Gavin Jones and Kamalini Ramdas (eds.), (Un)tying the Knot: Ideal and Reality in Asian Marriage, Singapore: National Singapore University Press. (forthcoming)