

111 年「有關戶籍法暫遷戶所 制度之檢討與策進」委託研究案

內政部 委託研究

中華民國 112 年 2 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之 檢討與策進」委託研究案

受委託單位：中國地方自治學會

研究主持人：紀俊臣博士

協同主持人：姚祥瑞博士、紀和均博士

研究員兼專案管理人：郭姿麟博士

研究助理：賴佳煦、戴卉羚

研究期程：中華民國 111 年 6 月至 112 年 2 月

研究經費：新臺幣 73 萬 9,800 元

內政部 委託研究

中華民國 112 年 2 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

目次

表次	iii
圖次	v
提要	v
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究目標與問題	6
第三節 研究方法與架構	7
第二章 戶政研究文獻與人民戶籍登記之權利行使	13
第一節 戶政研究文獻檢討	13
第二節 暫遷戶所人口現況分析	16
第三節 我國戶籍登記制度之演進	24
第四節 我國戶籍登記影響人民權利合法行使	32
第五節 日本戶籍管理制度經驗分析	35
第六節 法國人口管理經驗	49
第三章 深度訪談與焦點座談分析	59
第一節 深度訪談分析	59
第二節 焦點座談分析	76
第三節 綜合分析與解釋	82
第四章 問卷調查分析	87
第一節 問卷設計	87
第二節 正式問卷分卷調查結果與分析	91
第三節 跨卷調查結果與分析	103
第五章 戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進	115
第一節 暫遷戶所制度之綜合檢討	115
第二節 暫遷戶所制度之策進取向	118
第六章 結論與建議	127
第一節 研究發現	127
第二節 研究建議	131

參考文獻.....	141
附錄.....	145
附錄一、前測問卷題目	145
附錄二、正式問卷題目	155

表 次

表 1-1-1 民 79 年至 109 年人口普查統計	3
表 2-2-1 六直轄市暫遷戶所人口數變動比較	16
表 2-2-2 全國暫遷人口比、平均年齡與無暫遷戶所人口之行政區清冊	18
表 2-2-3 暫遷戶所者具不動產統計	19
表 2-3-1 我國戶籍登記制度的演進	24
表 2-5-1 世界主要國家戶籍管理制度彙整	36
表 2-6-1 法國 10000 人以下市鎮人口普查期間	52
表 4-1-1 問卷回收縣市分布	88
表 4-1-2 戶政人員辦理暫遷戶所相關業務年資	89
表 4-1-3 調查對象職業分布	89
表 4-1-4 調查對象性別分布	90
表 4-1-5 調查對象年齡分布	90
表 4-1-6 問卷回收教育程度分布	90
表 4-2-1 戶籍法第 50 條暫遷戶所之制度是否合理	91
表 4-2-2 戶政人員表達暫遷戶所原因	92
表 4-2-3 戶政人員認為現行暫遷戶所人數逐年成長造成的社會影響	92
表 4-2-4 戶政人員認為限制暫遷戶所者的部分公民權是否可行	93
表 4-2-5 戶政人員認為限制暫遷戶所者的部分社會福利是否可行	93
表 4-2-6 戶政人員對於暫遷戶所者列入清查人口對象之建議	94
表 4-2-7 戶政人員對於降低暫遷戶所人口數措施之建議	94
表 4-2-8 戶政人員對於降低暫所人口數措施之建議	95
表 4-2-9 專家學者和一般民眾知道暫遷戶所規定	95
表 4-2-10 專家學者和一般民眾認為戶籍法第 50 條暫遷戶所制度合理	96
表 4-2-11 暫遷戶所申請人認為將他人戶籍暫遷戶所之理由	96
表 4-2-12 專家學者和一般民眾認為暫遷戶所者不願遷移戶籍之理由	97
表 4-2-13 專家學者和一般民眾認為法律需要限制暫遷戶所者部分公民權	98
表 4-2-14 專家學者和一般民眾認為法律需要限制暫遷戶所者部分社會福利	98
表 4-2-15 專家學者和一般民眾認為可兼顧暫遷戶所者權益，又降低暫遷戶所者造成社會影響之措施	99
表 4-2-16 專家學者和一般民眾對於暫遷戶所制度建議	100
表 4-2-17 暫遷戶所者知道自己的戶籍被暫遷到戶所	101
表 4-2-18 暫遷戶所者未將戶籍遷到現住地的原因	101
表 4-2-19 暫遷戶所者限制部分公民權會遷離戶所	102
表 4-2-20 暫遷戶所者限制部分社會福利會遷離戶所	102
表 4-2-21 暫遷戶所者對於暫遷戶所制度之建議或困難	103
表 4-2-22 暫遷戶所理由比較	104

表 4-2-23 暫遷戶政事務所制度合理性.....	105
表 4-2-24 限制暫遷戶所部分公民權.....	106
表 4-2-25 限制暫遷戶所部分社會福利.....	107
表 4-2-26 降低暫遷戶所人口數措施.....	108
表 4-2-27 對暫遷戶所制度的建議.....	109
表 5-2-1 修正戶籍法條文第 50 條及第 79 條條文對照表.....	120
表 5-2-2 修正戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款條文對照表.....	123

圖 次

圖 1-1-1 臺灣地區戶籍地與現住地相同(籍在人在)人口比率趨勢	2
圖 1-1-2 臺灣地區暫遷戶所一年以上比較(109-110).....	2
圖 1-3-1 戶籍暫遷至戶所作業流程.....	11
圖 1-3-2 研究架構.....	12
圖 2-2-1 101-108 年全國戶籍暫遷戶所人口統計	17
圖 2-2-2 101-108 年六都戶籍暫遷戶所人口統計	17
圖 3-1-1 臺北市各區戶所辦理暫遷戶所之流程圖.....	60

提 要

一、研究緣起

戶籍法第 50 條第 1 項規定之「暫遷戶政事務所制度」(以下戶政事務所簡稱戶所),已行之 26 年之久,惟暫遷戶所人口逐年有增無減,影響戶籍資料正確性,爰透過委託研究案方式,深入檢討現行暫遷戶所制度、研析對於行方不明人口之戶籍處理方式,及提出有效降低暫遷戶所人口之方案及法制建議,俾作為後續政策方向及修法之參考。本研究團隊承內政部之委託,以八個月之時程完成。

二、研究方法及過程

本委託研究案係以質化與量化並重的社會科學實證研究進行。忝蒙內政部主辦司多所協助;尤其協調地方戶政機關接受本研究團隊之六縣、市深度訪談,各戶政機關亦均能積極配合,提供諸多研究所需之文獻和第一手資料,訪談內容既豐富又具體,頗有助於本研究之順利進行和完成。此外,邀請留學美、日、法、德之公法學者視訊焦點座談,以及另邀請戶政人員、暫遷戶所代表視訊座談,主辦司不僅多所協調,而且在座談大綱上斧正,頗有裨於焦點座談之切合討論提綱,出席率高達九成以上,實感激不盡。此外,問卷調查採 A、B、C 三類,題目皆在與主辦司商討後定稿,網路回收率高,所獲資料至為寶貴。

三、重要發現

(一) 內政部暫遷戶所資料,可供研擬戶籍機制改革之重要參考

- 1、暫遷戶所有逐年增加趨勢。
- 2、暫遷人口以中壯年居多。
- 3、暫遷人口以都市較多,鄉村較少。
- 4、暫遷戶所造成負面之影響。

(二) 深度訪談與焦點座談所發現形成暫遷戶所人口之原因頗稱一致

1、申請暫遷戶所申請人

(1) 房屋所有權人

房屋出租後,承租人將戶籍遷入,卻在退租後未辦理遷出,以致催告不得其門的狀態。此謂承租人退租後不遷出戶籍,係指將戶籍保留在原承租地址,然其已實際遷離。此種類型對於出租人再行出租房屋,以及收回後改為自用住宅,皆有所妨礙。此外,亦有房屋買賣後,前屋主未遷

出或暫借親友設戶籍，嗣後不同意其再設籍或為協助家人不讓其他人知道住所，因此將其戶籍申請暫遷到戶所等申請原因。

(2) 公私機關（構）等管理機關

過去公私機關（構）為體恤員工待遇偏低，多提供宿舍配住。就各該公私機關（構）所配住的宿舍，不論是家庭或是單身宿舍，員工退休或離職即須返還，但常有配住人在退休或離職後仍不遷離，或是將戶籍仍登記在原配住宿舍，造成公私機關（構）管理上的困擾。

(3) 地方自治機關及戶所

該轄區因有部分房屋拆除，當事人未辦理遷徙事宜，即由地方自治機關主動向戶所提出申請，亦有戶所發現轄區住戶有房屋拆除、門牌廢止，卻未能將原登記之戶籍遷出的情形，無法催告或經催告但行方不明未能獲知當事人現住地，逕行採取將該當事人戶籍暫遷至戶所的權宜措施。

2、暫遷戶所當事人

該等房屋承租人或配住人所以遷離後，戶籍不在法定期間內遷出，從而遷入現住地址，其發生原因，或有多端；惟大體集中在下列原因：

- (1) 因現住地之房屋出租人不同意戶籍遷入，以免影響自用住宅的認定，增加房屋稅之繳納金額。
- (2) 因個人信用卡或其他債務，怕連累家人，不辦理遷徙登記，或行方不明可減少家人受到討債、逼債的困擾或危害。
- (3) 因無固定住居所，也不知道戶籍要遷至哪。
- (4) 入住之照護機構、安養機構不讓遷戶籍。
- (5) 目前遷居住為違章建築，無法設立門牌，因此無法辦理遷徙登記。
- (6) 戶籍暫遷戶所，不會造成困擾，不急著遷走。
- (7) 對於公私機關(構)處理退休或離職人員的配住宿舍繳回事項，與管理單位就原契約約款的認知有差異，為避免影響既得利益，人雖遷離，但戶籍不遷出，所形成的僵局。
- (8) 因行方不明，政府或法院通知皆未能即時獲知，甚至不知道自己戶籍被遷到戶所，以致更加延宕遷出的時程。

(三) 量化問卷分析結果與深度訪談、焦點座談之發現頗相吻合

- 1、對於暫遷戶所理由比較。
- 2、暫遷戶所制度合理性。
- 3、限制部分公民權與社會福利。
- 4、降低暫遷戶所人口的措施。
- 5、其他對暫遷戶所制度的看法。

(四) 其他事涉暫遷戶所議題之分析

- 1、已查獲暫遷戶所人口現居住地卻未依法辦理遷徙登記之處理。
- 2、暫遷戶所人口研究究竟可否列為失蹤人口抑或不設籍人口。
- 3、限制暫遷戶所人口公民權行使和地方型福利服務之給付請求權宜審慎評估。

四、研究建議

(一) 立即可行建議

1、戶籍登記制度

對於查有當事人居住地址，依戶籍法規定確實辦理催告及逕為登記

主辦機關：內政部、戶所

協辦機關：地方政府

2、戶籍登記實務管理面

(1) 加強各機關間橫向聯繫，提供居住暫遷戶所者聯繫方式及居住地址

主辦機關：各部會

協辦機關：地方政府、戶所

(2) 多加宣導租屋政策及遷徙規定

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

(3) 建議社會福利機關對暫遷戶所者欲享有地方型社會福利，均須提供居住地址

主辦機關：內政部、衛生福利部、地方政府

協辦機關：戶所

(4) 戶政資訊系統新增提醒暫遷戶所人口含未成年人

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

(5) 強化人籍合一政策的政策行銷

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

(二) 中長期建議

1、戶籍登記制度

(1) 原暫遷戶所制度，改制為暫遷特定地址制度

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

(2) 提高罰則，且受理地戶政事務所均可裁罰。

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

(3) 房屋所有權人申請暫遷戶籍至戶所宜更加嚴謹，以落實不實申請之罰緩，避免浮濫

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

2、戶籍登記法制面

(1) 修正戶籍法第 50 條及 79 條。

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

對於任何涉及戶籍登記制度的變革，因屬於涉及人民權利義務事項；尤其公

法上義務之履行，依中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，應屬「法律保留事項」(legal reservation)；亦即須有法律規範始得公布施行。因之，本研究建議修正戶籍法第 50 條及第 79 條如下：

表 廢除戶籍法第 50 條暫遷戶所制度條文對照表

修正條文	現行條文	說明
第 50 條刪除	<p>第 50 條</p> <p>全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。</p> <p>矯正機關收容人有前項情形者，戶政事務所得逕為遷至矯正機關，不受第十六條第一項但書及第二項規定之限制。</p> <p>戶政事務所接收收容人出矯正機關通報後，應查實並由收容人居住地戶政事務所辦理遷入登記。</p>	暫遷戶所制度雖行之有年，但其集中設籍與人籍合一制度有違，爰予刪除。

(2) 修正條文戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款。

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

現行依戶籍法第 50 條規定，將現行申請將全戶戶籍暫遷至該戶所僅須提房屋所有權狀，相當寬鬆，但實務上經戶所實際派員查訪並無全戶遷離未報之情形，耗費行政資源。因此，申請人應提出無居住事實之證明文件。

表 修正戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第十三條 下列登記， 申請人應於申請時提出證明文件正本：</p> <p>一、出生登記。</p> <p>二、認領登記。</p> <p>三、收養、終止收養登記。</p> <p>四、結婚、離婚登記。 但於中華民國九十七年五月二十二日以前（包括九十七年五月二十二日當日）結婚，結婚雙方當事人與二人以上親見公開儀式之證人親自到場辦理登記者，得免提結婚證明文件。</p> <p>五、監護登記。</p> <p>六、輔助登記。</p> <p>七、未成年子女權利義務行使負擔登記。</p>	<p>第十三條 下列登記， 申請人應於申請時提出證明文件正本：</p> <p>一、出生登記。</p> <p>二、認領登記。</p> <p>三、收養、終止收養登記。</p> <p>四、結婚、離婚登記。 但於中華民國九十七年五月二十二日以前（包括九十七年五月二十二日當日）結婚，結婚雙方當事人與二人以上親見公開儀式之證人親自到場辦理登記者，得免提結婚證明文件。</p> <p>五、監護登記。</p> <p>六、輔助登記。</p> <p>七、未成年子女權利義務行使負擔登記。</p>	<p>現行申請將全戶戶籍暫遷至該戶所僅需提房屋所有權狀，相當寬鬆，實務上可能發生房屋所有權人因私人間之糾紛、協助家人躲債或房屋所有權之紛爭，而任意向戶所申請將其他人戶籍暫遷至戶所地址，經戶所實際派員查訪，事實上並無全戶遷離未報之情形，耗費行政資源。因此，為避免申請暫遷戶所情形之過於浮濫，宜規定房屋所有權人或第三人申請暫遷戶所時，應提出「全戶遷離未報」之證明文件，爰修正第 1 項第 10 款。</p>

<p>八、死亡、死亡宣告登記。</p> <p>九、初設戶籍登記。</p> <p>十、遷徙登記：單獨立戶者及依本法第五十條申請全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。</p> <p>十一、分(合)戶登記。</p> <p>十二、出生地登記。</p> <p>十三、變更、撤銷或廢止登記。</p> <p>十四、非過錄錯誤之更正登記。</p> <p>十五、依其他法律所為之登記。</p>	<p>八、死亡、死亡宣告登記。</p> <p>九、初設戶籍登記。</p> <p>十、遷徙登記：單獨立戶者。</p> <p>十一、分(合)戶登記。</p> <p>十二、出生地登記。</p> <p>十三、變更、撤銷或廢止登記。</p> <p>十四、非過錄錯誤之更正登記。</p> <p>十五、依其他法律所為之登記。</p>	
--	---	--

關鍵字：戶籍登記、戶籍法、暫遷戶所、遷入登記、遷出登記

Abstract

According to delegation of research assigned by Ministry of the Interior, there are some defect in the system of temporary Moving-in Registration to the address of Household Registration office, it is worth studying this issue. We held 6 interviews with staff responsible for household registration and 6 times focus meeting with public law scholars, stakeholders and some persons, belonging to temporary Moving-in Registration to the address of Household Registration office by the video conference, were taken place during seven months.

In addition, we have designed A, B, C three kinds of questionnaire agreed by department of Household Registration and adopted then online questionnaire survey. Fortunately, many questionnaire were fulfilled.

In accordance with empirical research, there are three important observations:

1. Ministry of the Interior has to collect the data of temporary moving-in registration to the address of Household Registration office, so that we could improve household registration system.
2. In-depth interview and focus meeting have similar observation on temporary moving-in registration to the address of Household Registration Office.
3. There is a positive correlation between questionnaire analysis and finding of in-depth interview and focus meeting.

Our researching team suggests two stages as follow:

Frist stage: immediately feasible suggestion:

1. While finding the address of inhabitant, Household Registration Office ought to request him to moving-in registration, if not, household registration office ought to handle directly the registration.
2. It is important for all administrations to reinforce horizontal connection and policy marketing.

Second stage: medium and long term actions:

1. It is suitable to substitute temporary special address for actual temporary moving-in registration to the address of Household Registration Office.
2. Legislative Yuan shall amend Household Registration Act to increase administrative sanction.

Keywords : Household Registration, Household Registration Act, the Registration temporarily move the whole household to the address of the household registration office, Moving-in registration, Moving-out registration

第一章 緒 論

第一節 研究緣起與背景

內政部公告「111年『有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進』委託研究案」，旨在檢視「人籍合一原則」如何落實的議題，則對於「人籍不合一的成因」，以及形成的憲政爭議，遂成為本委託案的探討核心課題。

壹、研究緣起

戶籍資料為國家制定政策之重要參據，有關遷徙登記係以居住事實為基礎，並以人籍合一為原則。現行戶籍法第50條針對民眾遷離戶籍地，未申請遷徙登記，無法催告之情形，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶所得將其全戶戶籍暫遷至該戶所，截至110年12月31日，戶籍暫遷至戶所者計10萬3,050人。內政部於100年7月1日訂定清查人口作業規定，曾針對暫遷至戶所人口定期清查，發現暫遷戶所人口正呈現逐年成長趨勢，影響戶籍資料正確性。因之，內政部決定透過委託研究案方式，深入檢討現行暫遷戶所制度、研析對於行方不明人口之戶籍處理方式，以及提出有效降低暫遷戶所人口之方案及法制建議，以作為後續政策方向及修法之重要參考。

本研究承內政部委託依循上揭研究緣起，針對內政部所公告之相關文件為基礎進行檢討和分析，經由訪談、座談乃至民調，於獲致較一致看法後，擬提出策進作為方案，以供內政部執事之參考。

貳、研究背景

經查政府於97年5月28日修正公布「戶籍法」，於第50條規定：

全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶所得將其全戶戶籍暫遷至該戶所。

矯正機關收容人有前項情形者，戶所得逕為遷至矯正機關，不受第十六條第一項但書及第二項規定之限制。

戶所接收收容人出矯正機關通報後，應查實並由收容人居住地戶所辦理遷入登記。

此即本委託案所稱「人籍合一原則」下的「人籍不合一」爭議聚焦。蓋臺灣的戶籍制度原受日本統治時期制度的影響，就戶籍法原設計「本籍」與「住居所」或稱「寄籍」二種；在廢除「本籍制度」及「流動戶口」制度，而使現行掌握居住地址之及時性與正確性似較不及日本。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

有關「人籍不合一」現況，依據內政部自行研究¹，80年至104年人籍不合一的情形，亦即「籍在人不在」的遷徙登記狀況，有逐年增高的情形：即80年僅5.4%，至104年已高達23.7%；如就人籍合一言之，80年是94.6%。85年91.9%、90年85.8%、95年83.9%、100年78.5%、104年76.3%，可參考圖1-1-1所示。

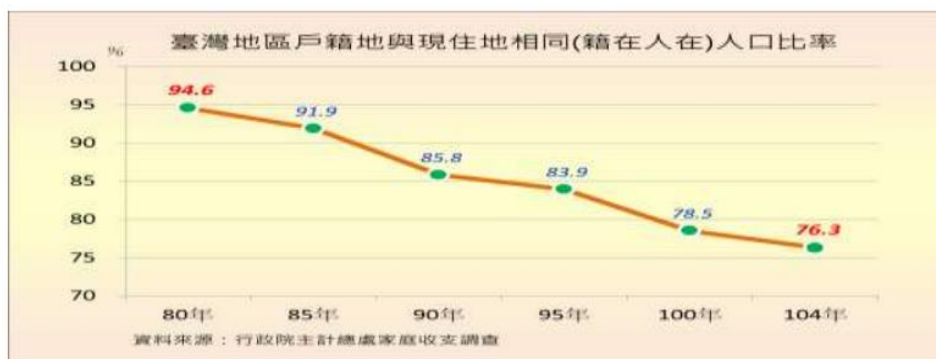


圖 1-1-1 臺灣地區戶籍地與現住地相同(籍在人在)人口比率趨勢

資料來源：行政院主計總處家庭收支調查。引自內政部戶政司(2017)「我國戶籍遷徙登記制度之研析-人籍不合一之問題與策進」，頁44。

質言之，人籍不合一情況每下愈況。105年至108年暫遷人口至戶所者，情況如下：84,473人(男56,686人、女27,787人)、106年84,985人(男57,139人、女27,846人)、107年85,544人(男57,656人、女27,888人)、108年87,253人(男58,591人、女28,662人)。雖然波動不大，但仍處在高處，足見人籍不合一問題並無趨緩，需要政府面對問題，提出有效改進之解決方案。

唯109年後暫遷人口至戶所有加大趨勢，110年即達103,050人。如圖1-1-2所示。

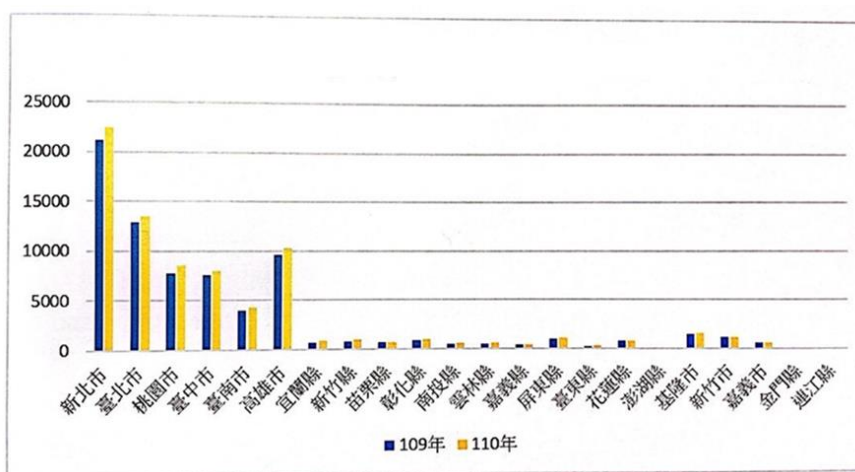


圖 1-1-2 臺灣地區暫遷戶所1年以上比較(109-110)

資料來源：內政部戶政司提供

經查我國戶籍法在臺灣實施已超過70年，歷經11次修正，逐次達到簡政便

¹ 陳明敏等，〈我國戶籍遷徙制度之研析-人籍不合一之問題與策進〉，內政部戶政司自行研究報告，2017，頁44。

民及強化戶籍管理的效果；同時強化了我國戶口名簿公信力。雖然我國之遷徙登記，皆依該法規定，且以居住事實為基礎，並強調「人籍合一」；然在實務執行上「人籍不合一」現象，普遍存在於各縣、市如上述。針對此種現象遂衍生下列 2 種不同觀點：

一、「人籍合一」觀點

主要在實務執行面，我國「戶籍法」自公布且在臺實施以來，歷經 11 次修正，其法治精神除體現人民遷徙自由之外，亦將該法作為人民戶籍登記，以取得公民權---選舉、罷免及公民投票---和享有法定福利措施各項目之基礎。然實施以來，住居地與戶籍不合一情形嚴重，其現象及原因探討如下：

(一) 未設戶籍於常住地現象嚴重

依 79 年至 109 年，4 次人口普查資料，109 年未設戶籍於常住地者已占常住人口 27.8%，較前 1 次普查（99）之 19.1%，增加 8.7 個百分點（行政院主計總處，109）。若以 79 年後的歷次人口普查資料做比較，79 年未設戶籍於常住地的數字約有 314 萬人，占常住人口 15.4%，89 年約 363.5 萬人，占常住人口 16.3%，99 年為 430.4 萬人，占常住人口 19.1%。至 109 年則高達 637.9 萬，占常住人口 27.8%。前述近 10 年來未設戶籍於常住地百分比增加迅速，得不重視。79-109 年人口普查統計統計，如表 1-1-1。

表 1-1-1 79 年至 109 年人口普查統計

民國	常住人口（萬人）	未設戶籍於常住地（萬人）	占常住人口比例（%）
79	2,039.3	314	15.4
89	2,230	363.5	16.3
99	2,256.2	430.4	19.1
109	2,291.3	637.9	27.8

資料來源：本研究整理

按我國戶籍法有關人民法律關係之權利義務係以形式之登記伴隨居住事實為依據；亦即須達常住地與戶籍地的「人籍合一」為原則。然以行政院主計總處公布之人口普查資料顯示，我國人口資料蒐集係以戶籍登記制度為主，依戶籍法規定，如遷出原鄉（鎮、市、區）3 個月以上，應為遷出登記。實務上，卻由於就業、就學、交通及居住環境等因素影響，以致常住人口與戶籍人口統計數字迭有差異，值得研究。產生所謂戶籍法暫遷戶所的「人籍不合一」現象。無論是定期發布各類人口資料，或每 10 年 1 次的戶口及住宅普查都普遍存在此種現象，普遍成為國人普遍重視的人口管理問題之一。

(二) 住居地與戶籍不合一原因

人籍不合一現象在戶籍法規範下本不應存在，蓋戶籍如在遷入地，卻未曾有居住之事實，其不論因素為何，均屬不實之遷徙登記；即所謂「虛報遷徙」。依上揭戶政機關實務經驗分析，產生的原因，包括：

- 1、為進入明星學校，將戶籍遷往明星學區內之親戚朋友處所。
- 2、為方便申請外勞，夫妻一方將戶籍遷入父母處所。
- 3、銀髮族（滿 65 歲）依各縣市政府福利多寡，決定設籍標準。
- 4、具政治性目的，為選舉而遷徙的投票部隊，在小區域的選舉，常會影響選舉的公正、公平。
- 5、向他人租賃者，全戶遷出但未於法定期間申請遷出登記，致無法查知其去向。

(三) 部分住居地與戶籍不合一情形涉及罰則

依戶籍法及刑法等規定，對「虛報遷徙人口」行為有其相關罰則如下：

- 1、戶籍法 76 條：「申請人故意為不實之申請或有關機關、學校、團體、公司、人民故意提供各級主管機關及戶所不實之資料者，處新臺幣三千元以上九千元以下之罰鍰」。
- 2、戶籍法 77 條：「無正當理由拒絕接受調查或有關機關、學校、團體、公司、人民拒絕依第六十八條規定提供查證戶籍登記事項之資料者，處新臺幣三千元以上九千元以下之罰鍰」。
- 3、刑法第 146 條：

以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，處五年以下有期徒刑。

意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。

前二項之未遂犯罰之。

此即妨害投票結果正確罪，應處五年以下有期徒刑。

儘管違法之虛報遷徙人口定有罰則，但從歷次普查數字觀之，人籍不合一的數字不但未減，且增加迅速，實應找出原因，並提出具體辦法，以因應之。

二、「人籍不合一」觀點

主要是從人權觀點切入，於法律體系部分顯示在憲法第 10 條及民法第 20 條中，另外大法官亦曾針對相關住居戶籍權利義務關係分別作出 2 次解釋：

(一) 現行法律體系

- 1、憲法部分：主要呈現在憲法第 10 條規定，「人民有居住及遷徙之自由」，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行。包括：出境或入境之權利。對人民上述自由或權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之」。
- 2、民法規定：現行民法第 20 條第 1 項規定「依一定事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。」此民法規定住所久住的意思並非指客觀形式，而是主觀的認定。

（二）司法院大法官解釋觀點

大法官分別於 87 年及 92 年均做出無論有無戶籍均可隨時返臺，不得限制入境之解釋，其中 87 年釋字第 454 號解釋，係針對「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第 7 點，關於在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，作出宣告違憲解釋。92 年釋字第 558 號解釋，肯認針對設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可之，進而宣告 81 年修正之原國家安全法第三條第一項之事前入境許可制，宣告違憲且限期立法修正。

茲就釋字第 454 號與第 558 號兩號宣告違憲解釋，分別說明如下：

1、釋字 454 號解釋：

憲法第 10 條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利。對人民上述自由或權利加以限制，必須符合憲法第 23 條所定必要之程度，並以法律定之。83 年 4 月 20 日行政院臺內字第 13557 號函修正核定之「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」第 7 點規定（即原 82 年 6 月 18 日行政院臺內字第 20077 號函修正核定之同作業要點第 6 點），關於在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制，應有法律或法律明確授權之依據。除其中第 1 項第 3 款及第 2 項之相關規定，係為執行國家安全法等特別法所必要者外，其餘各款及第 2 項戶籍登記之相關規定、第 3 項於屆滿 1 年時失其效力。...

司法院大法官釋字第 454 號解釋：基於人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利，不得對人民上述自由或權利加以限制，必須符合憲法第 23 條所定必要之程度，並以法律定之。有關戶籍部分，無戶籍者不得對其申請長期居留不予許可，有戶籍者不得撤銷其戶籍，認為原有不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制，應有法律或法律明確授權之依據。前述大法官解釋，無戶籍者固仍須讓其入境，有戶籍者即使長期不在籍，亦不可非依法律或無法律明確授權，僅以行政命令撤銷其戶籍。蓋因依基本人權觀點言，除去戶籍比限制遷徙戶籍，更嚴重違反人權，其依循基礎即憲法第 10 條居住遷徙自由之精神。

2、釋字第 558 號解釋：

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。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外。於臺灣地區設有住所而有戶籍之國民得隨時返回本國，無待許可，惟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。

司法院釋字第 558 號解釋意旨，強調國民於臺灣地區設有住所而有戶籍者，得隨時返回本國，無待許可，即無論短期或長期不在籍，仍可隨時返回本國。雖有例外條件，如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。但解釋文特別強調須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之。簡言之，國民本可隨時返回本國，無旅外時間長短限制之規範，即使長期不在籍亦不失其隨時可返國之權利，可為進步人權觀念之展現。

前述實務執行及人權觀點之 2 種不同看法，本規劃團隊將就現行戶籍法相關規定與實際運作情形作一比較、探討，並蒐集學者、政府相關機關、民間人士、利害關係人等意見，輔以國外相關制度作法，以進行綜合比較分析，評估並提出我國對於暫遷戶所制度戶籍登記制度實務執行及修正之參考。

第二節 研究目標與問題

壹、研究目標

「111 年『有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進』委託研究案企劃書徵求說明文件」所載本研究目標為：

- 第一，進行暫遷戶所之現況分析。受託團隊須檢討分析現行暫遷戶所制度、暫遷至戶所原因、暫遷戶所造成的影響及針對暫遷戶所造成的影響解決方案。
- 第二，透過辦理焦點座談、問卷及蒐集國外是否有相關的處理機制，瞭解相關人員對暫遷戶所看法、對政府之期待及解決方案之建議等。
- 第三，依據資料蒐集之結果，就戶籍登記制度面、法制面及實務管理面等面向，提出就行方不明人口之戶籍處理方式，以及提出有效降低暫遷戶所人口之方案。
- 第四，係研究目標期能有效降低暫遷戶所人數、正確戶籍資料、提出相關法律建議，落實「人籍合一」之戶籍管理制度。

因就上開 4 項計畫目標，依循下列說明加以掌握本研究之預期目標，包括：

一、掌握委託研究之計畫目標，包括：

- (一) 暫遷戶所之現況分析，包括：分析現行戶籍暫遷戶所之制度、原因、影響

及其可行對策。

- (二) 應用社會科學研究方法，包括：辦理焦點座談、問卷調查分析，並蒐集國外相關處理機制，了解相關人員對暫遷戶所看法、對政府之期待，並提出解決方案之建議。
- (三) 研提人籍合一可行方案，就蒐集之資料，分由戶籍登記制度面、法制面及實務管理面以研提行方不明人士之戶所處理方式，以及降低暫遷戶所人口之方案。
- (四) 獲致可行人籍合一管理制度，包括：降低暫遷戶所人數、正確戶籍資料，並提出相關法制設計。

二、依循委託單位囑咐之計畫目標，包括：

- (一) 本委託研究聚焦在第 50 條暫遷戶所衍生爭議之探討，至第 16 條第 3 項出國 2 年未回國之戶籍遷出問題，雖說備受批評，但本研究限於契約規定不涉及該項議題。
- (二) 本委託研究重視實證研究，對於非有客觀事實之事件，則不在探討範圍。

貳、研究問題

本研究所涉及之問題意識，可分為：

一、主觀意識

暫遷戶所係政府管理人口之政策工具，其在憲法賦予人民居住及遷徙自由的基本人權下，人民對此機制的認知、接受和評估如何？暫遷戶所當事人在此機制的人權保障，有何影響？皆是法律上值得探討的問題。

二、客觀環境

針對暫遷戶所機制施行長達 25 年之久，受影響的暫遷人口據統計已超過 12 萬人。因之，本研究經由戶政人員之深度訪談，以及法律專家學者、戶政人員、及暫遷戶所人口代表之焦點座談，以及三類問卷調查中，發現主觀意識是否為客觀環境所認同或共鳴，以為建構研究分析的思維架構。

三、綜合方案設計研擬與推論

本研究經由方案設計研擬與推論 3 研究過程，始提出可行的策進方案，從而研究問題期能獲得較為深度或廣度的成果。

第三節 研究方法與架構

本研究係依內政部公告相關文件及簽約後之協商架構進行研究。因之，在研究方法及過程中，係依下列步驟和途徑進行：

壹、研究方法

可分為 2 大部分，即：

一、研究途徑

本研究係以文獻分析和法制邏輯分析進行，有質性的深度訪談(in-depth interview)、焦點座談，亦有量化的問卷分析，基本上係援用比較與綜合研究途徑(hybrid approach)進行。由於是以綜合研究途徑的方式進行本專題研究，需要較多人力配合。因之，本研究除計畫主持人外，尚有參與多次委託研究經驗的 2 位協同主持人及 1 位研究員，分從質性或量化進行研究；尤其涉及「人籍合一」的居住遷徙自由事項，特別委請專攻法國公法學理之青年學者參與研究，希望在基本人權的探討上能有深入的分析。

二、資料蒐集

本研究將依內政部委託相關文件規定進行研究，在資料蒐集上分為：

(一) 辦理焦點座談

邀請戶政工作者、專家學者、暫遷戶所者、一般民眾等相關人員等辦理至少 2 場焦點座談，每場人數不少於 4 人，以進行討論與研提建議。

(二) 問卷調查

對於戶政工作者、專家學者、暫遷戶所者、一般民眾等相關人員等進行 250 份以上問卷。內容包括：對於暫遷戶所規定之看法及對於減少暫遷戶所人數方案之建議，問卷調查前，該問卷內容均報經內政部同意；問卷結果亦經整合分析始納入研究報告。調查方式不限於紙本、電話、網路等方式。此外，問卷調查須為有效問卷。

(三) 蒐集國外是否有相關的處理機制

依上揭內政部委託事項，本研究酌加補充說明如下：

1、質化研究部分

本研究依安排至少辦理 2 場以上之焦點座談(focus meeting)；其中 1 場特別針對「人籍合一」的人權問題；亦即如何落實遷徙自由之基本人權，邀請憲法學者、行政法學者及戶政專家進行座談，以建構符合憲政主義(constitutionalism)的遷徙制度或戶籍管理機制。

就深度訪談部分，至少訪視曾於戶政主管機關工作及 6 位以上地方政府民政局(處)戶政科科長及相關戶所主管。針對已發現的問題，以及官方的研究方案，從而提出可供參考的「人籍合一」戶籍管理新機制。

由於時值新冠病毒(COVID-19)之 Omicron 變異株肆虐臺灣，在疫情未能放緩的情況下，乃以「視訊方式」進行焦點座談。在邀請過程中，多蒙委託單位

多所行政協助。

2、量化研究部分

(1) 調查目的

依據內政部戶政司 111 年 8 月 22 日統計，戶籍暫遷戶所者計 10 萬 2,967 人，內政部依 100 年 7 月 1 日規定，由戶所針對暫遷至戶所人口定期清查，惟暫遷戶所人口有逐年成長趨勢，影響戶籍資料正確性。本問卷調查即針對戶政工作者、專家學者、暫遷戶所者、一般民眾等相關人員等進行 250 份以上問卷調查。內容包括：對於暫遷戶所規定之看法及對於減少暫遷戶所人數方案之建議。

(2) 調查內容

採取預試問卷和正式問卷兩階段調查，具體問卷題目皆經內政部戶政司同意後始施行調查。

(3) 調查方法

a. 調查區域範圍

以全國 22 縣、市為調查區域範圍。

b. 調查對象

將問卷分為 A、B、C 三種問卷，A 卷訪問對象為直轄市、縣(市)政府或戶所現為或曾為辦理暫遷戶所業務之承辦人或主管，B 卷為訪問對象為專家學者和一般民眾，C 卷訪問對象為目前戶籍暫遷至戶所者。前測調查對象除由內政部戶政司發函通知縣、市民政局(處)安排外，本研究團隊亦利用自我管道邀請符合條件者進行調查。

c. 調查資料時期

測試調查日期為 111 年 9 月 16 日至 111 年 9 月 23 日。

d. 調查方式

(a) 預試：A 卷一律採用 Google 雲端填寫；B 卷 Google 雲端或紙本併行，紙本可回傳掃描檔，再由本計畫團隊轉入 Google 雲端；C 卷採用 Google 雲端或紙本併行，紙本掃描檔可由戶政人員代為輸入，或回傳本計畫團隊轉輸入 Google 雲端。

(b) 正式調查：專責暫遷戶政人員和專家學者採用網路問卷調查，暫遷戶所原房屋所有人和暫遷戶所者採用雲端或紙本問卷調查。

e. 抽樣設計

每類樣本採便利抽樣，預試各回收 30 份有效問卷，正式調查之 A 卷預計回收 200 份有效問卷，B、C 卷設定回收 100 份問卷，但至少 50 份有效問卷。

(4) 調查資料處理及分析方法

a. 資料處理方式

以電腦處理為主，人工處理為輔。人工處理部分：包括調查資料之審核、複查、檢誤、更正、結果表之核對、研判與分析等。電腦處理部分，包括：調查資料登錄、軟體程式設計、資料整理及結果表列印。

b. 統計分析方法

利用 Excel 軟體進行統計與分析。

貳、研究架構

茲參考內政部戶政司自行研究報告，如圖 1-3-1 所示，通盤了解戶籍暫遷戶所的相關流程，再依內政部委託研究需求，繪製本研究架構如圖 1-3-2 所示。略加說明如下：

- 一、本研究在於文獻分析和質化、量化研究，乃至居住遷徙自由基本人權；唯聚焦在「暫遷戶所」所生問題。
- 二、就人籍不合一問題分由現狀爭議(存廢)及形成原因、造成影響等 3 層面進行檢討。
- 三、為符合學術研究之客觀性，除應用公法學方法論外，尚採用社會科學研究法，且以綜合研究途徑，將質化(焦點座談、深度訪談)及量化(問卷調查)進行資料之蒐集和分析。
- 四、就上揭研究結果分析後，研提策進人籍合一可行的行政策略和作為；依內政部委託需求分從戶籍登記制度面、法制面及實務管理面加以呈現研究成果。

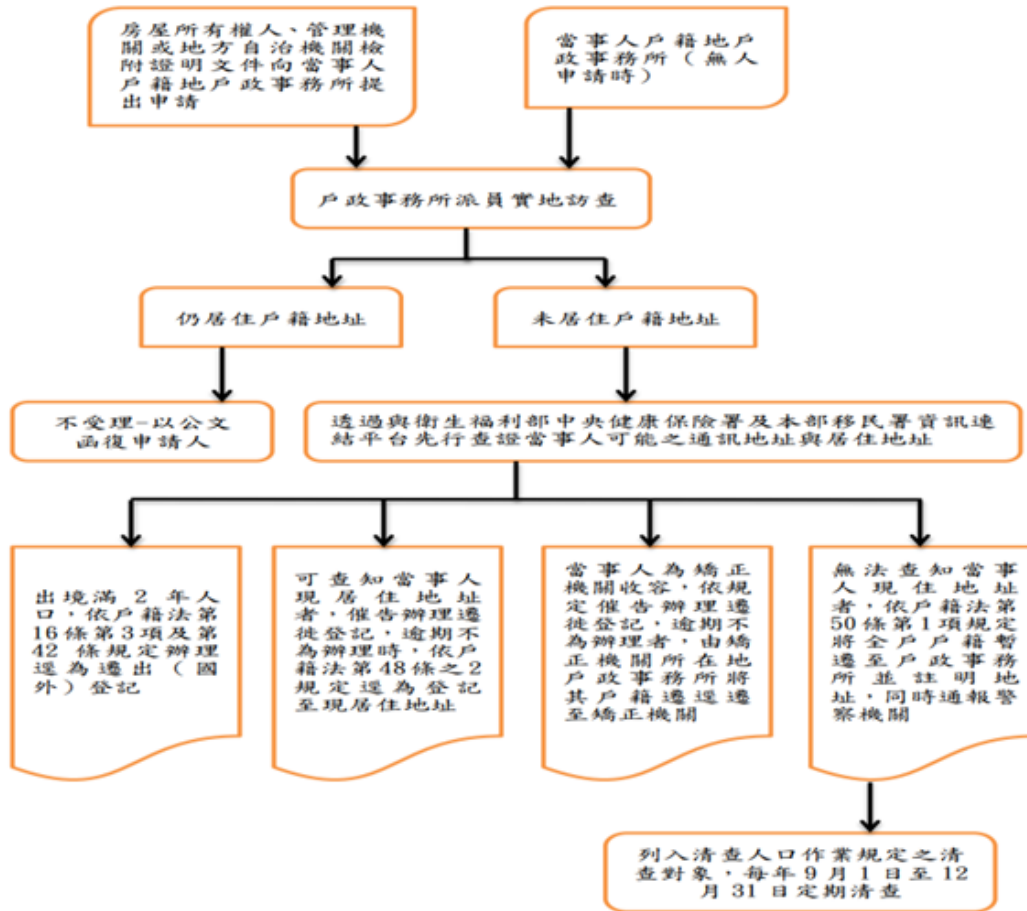


圖 1-3-1 戶籍暫遷至戶所作業流程
 資料來源：引自內政部戶政司自行研究報告(2017：37)

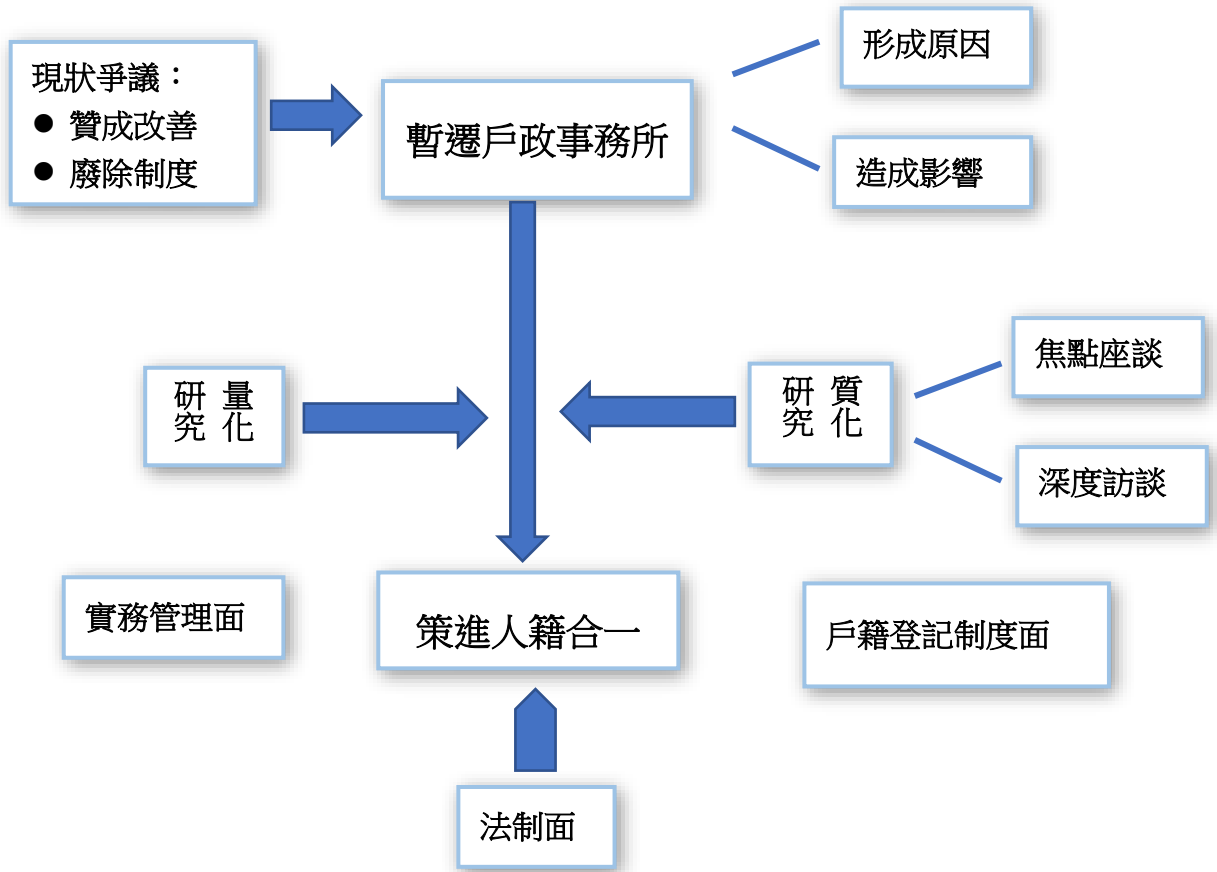


圖 1-3-2 研究架構
資料來源：本研究繪製

第二章 戶政研究文獻與人民戶籍登記之權利行使

中華民國自 20 年 12 月 12 日，由國民政府公布「戶籍法」迄今，已有長達 92 年之久的「戶籍登記」(household registration) 歷史，期間經歷 14 次之修正，始有現行戶籍登記制度之施行。本研究僅針對「遷徙登記」(registration of migration)；尤其針對「人籍不合一」而經戶籍登記機關「暫遷戶所」所衍生的權利行使爭議，進行專題研究和分析。

第一節 戶政研究文獻檢討

關於暫遷戶籍至戶所之處理「人籍不合一」的策略性作為，據蒐尋相關期刊或論文資料庫，發現不論學者專家之論文撰述或是大學院校碩博士論文等，均甚少提及。就大學院校之碩士論文分析亦不夠深入探討，可供參考者極其有限，反而內政部戶政司自行研究報告陳述較為完整，對本研究計畫之撰寫提供不少思維的取向。

茲就已發現之論文或報告，摘述研究重點，如下：

壹、內政部戶政司(2017)我國戶籍遷徙登記制度之研究-人籍不合一之問題與策進

一、重要發現

- (一) 戶籍遷徙制度仍有存在必要，惟須加強落實人籍合一原則。
- (二) 暫遷戶所之規定應更加嚴謹。
- (三) 落實戶籍登記有賴相關機關之協助。
- (四) 特殊情形得不為遷出登記之標的人口不宜再增加。
- (五) 人民公法上權利義務之認定不宜僅以戶籍為唯一之認定依據，應輔以其他認定方式或資格覈實審認。

二、主要建議

- (一) 對暫遷戶所之申請應加強審查，要求申請人提供「全戶遷出未報」證明文件，並加強訪查。
- (二) 戶籍法有關罰鍰之規定應加以提高，並明定受理地戶所亦得依法加以處罰，藉由加強宣導，請各戶所落實處罰。
- (三) 加強與警察機關聯繫合作，以及各相關之資訊回饋，以提升戶籍登記之正確性。
- (四) 針對 80 歲以上暫遷戶所人口連續 3 年清查成果皆行方不明者，依民法第 8 條規定聲請死亡宣告。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

- (五) 各主管機關對人民公法上權利義務之資格認定，除以戶籍資料為審認依據，應輔以其他認定方式或資格要求覈實確認，以達致政策推動之合理公平。

貳、張麗娟(2016)「暫遷戶所人口對戶政管理影響之研究-以臺北市 88 年至 103 年為例」(103-112)

一、重要發現

(一) 暫遷戶所人口漸增的可能原因：

1、法規制度方面：

- (1) 保障房屋所有權卻未課予屋主義務及裁罰。
- (2) 頂樓加蓋房屋等無法編釘門牌辦理遷入登記。
- (3) 房屋拆除積極處理戶籍，私權爭議或權益不願遷戶籍。
- (4) 戶籍罰鍰制度，無法阻卻不作為違反行政法上的義務行為。
- (5) 暫遷戶人口各項權益不受影響。
- (6) 遊民收容所、醫療院所等即有居住事實亦未獲許可遷入。

2、暫遷戶所人口個人因素方面：

- (1) 躲債、避稅，戶籍放戶所是避風港。
- (2) 選擇便宜租金而寧可暫遷戶所。
- (3) 家暴、躲避加害人，為了安全戶籍在戶所。
- (4) 通緝、出國、法律訴訟，選擇不遷出戶所。

(二) 暫遷戶所人口在戶政管理上的影響：

- 1、戶政系統對於暫遷戶所人口的管理能力不足。
- 2、政府部門缺乏橫向連繫資源整合機制。

二、重要建議

(一) 法規制度方面：

- 1、課予屋主應有的義務、裁罰或刪除戶籍法第 50 條。
- 2、頂樓加蓋有人居住之違章房屋，應許其編釘門牌。
- 3、房屋拆除積極處理門牌廢止，如有糾紛訴訴中，戶籍暫緩處理，先予列管。
- 4、修正戶籍法罰鍰制度，賦予異地裁罰之法源依據。
- 5、重新檢討福利政策，如無正當無法辦理理由，限制其辦理除身分登記外之各項戶籍登記及文件核發，修正選罷法不得投票等，以限制權
- 6、遊民收容所、中途之家、醫療院所或安養中心，應許暫遷戶所人口辦理遷入登記。
- 7、廢止暫遷戶所人口清查專案，回歸正常作業及由警察機關依失蹤人口處理。
- 8、查察處理流程、方法、期間認定，應訂定全國統一標準作業程序。

9、終極目標，建議廢除遷徙登記，以送達地址代替。

(二) 對於暫遷戶所人口困難點，政府應予協助：

1、家暴、被害人。

2、無處可居。

(三) 戶政系統增置暫遷戶所人口列管子系統或功能

(四) 各政府部門資源系統應予整合連結

**參、曾文亮(2008):「日治時期臺灣人家族法的殖民近代化與日本化:全新的舊慣」
博士論文(國立臺灣大學法律學院)**

本論文在探討日治時期臺灣人家族法的性質。日治時期臺灣人家族法雖然以「舊慣」或「習慣」為依據，但是日治時期的「舊慣」或「習慣」，必須放在近代西方法的法源論之下理解，是屬於近代法律規範的一環。由此，日治時期臺灣人家族舊慣，與清治時期的民間習慣性質上完全不同。因此，日治時期臺灣人家族法，可以稱為「全新的舊慣」。本文從幾個方面探討了此一「全新的舊慣」，包括：戶口制度的引進對於家族內部關係的影響、個人土地所有權對於家族習慣中家產制度的影響，以及實體法規範對於臺灣人家族習慣的影響。這些改變臺灣家族習慣的新因素，除了來自近代西方法之外，也包括日本固有法；而促成這些改變的主要媒介，在決策上固然與日本中央政府有關，但實際執行方面，則為殖民地的行政及司法機關。對於這些因素的引進，臺灣人的參與非常有限。雖然在西元 1920 年代臺灣人曾經提出自己的法律近代化觀點，並且在社會生活面造成一些影響，但是對於國家法律而言，影響甚微。但是由國家主導的這些法律上的改變，對於臺灣人家族生活的影響，也不是全面性的。這是因為這些新的規範只有在臺灣人發生紛爭，且進入法院時才會被適用；而在家族日常生活中，臺灣人仍因襲舊有的生活習慣，處理家族關係。

肆、林宗弘、曾惠君(2014):「戶口的政治:中國大陸與臺灣戶籍制度之歷史比較」

海峽兩岸一百多年來的人口治理制度分歧，始自 20 世紀初的國家建構，日本殖民政府在占領臺灣 10 年之後建立強大而深入的戶籍管理制度。這個制度在戰後被國民黨政府接收，而中國大陸戶籍制度的則在中共建政之約 10 年建立起來，並且在改革開放之後才走向個人化並且逐漸鬆動。然而無論是在殖民統治或黨國統治下，兩地都具備分類不平等的制度特徵-在臺灣，省籍繼承了殖民主義下日本人與臺灣人分類不平等；在中國大陸，大躍進前後建立起來的農業戶口與非農業戶口區隔，使城鄉人口的社會不平等延續超過半個世紀。然而，臺灣在部分受族群政治所推動的民主轉型影響下，西元 1992 年《戶籍法》修正時一舉廢除省籍分類與戶警合一這兩項威權主義人口治理制度的特徵。儘管對中國大陸與臺灣戶籍制度這兩個案例的歷史比較結論具有相當的不確定性，未來的研究仍然可以將民主改革與戶籍改革的互動，作為否證相關理論的參照點。我們的理論與經驗研究暗示，中國大陸未來若遲未面臨威權體制轉型的壓力，戶籍制度改革的步調將相對緩慢漸

進，並使得城鄉分類不平等延續更長時期；若中共面對民主改革的壓力，則可能加速廢除戶籍分類不平等。值得注意的是，由於臺灣的省籍分類並未直接與政府財政資源分配掛鉤，使其廢除較無爭議，中國大陸的戶籍制度則與土地權利以及社會福利牽扯不清，其廢除將備加艱辛，不過這並未挑戰我們的核心論證：即便中國大陸戶籍改革面臨各種制度障礙，政治轉型仍可能有助於加速改革、減緩社會的分類不平等。

第二節 暫遷戶所人口現況分析

壹、暫遷戶所人口數分析

一、歷年暫遷戶所人數統計

由內政部戶政司於政府資料開放平臺公告 101 年至 108 年「清查人口統計-戶籍遷遷至戶所者」顯示，這 8 年裡每年清查人口數都在 7 萬人以上，在民國 102 至 108 年連續 4 年逐年成長，如圖 2-2-1。在 6 個直轄市中，又以新北市暫遷戶所人口數最多，臺北市人口數居次，臺南市最少(如圖 2-2-2)，臺南市的現象值得進一步探究。因之，本研究乃進一步以 104 年、106 年及 108 年等 3 年的暫遷戶所人口變動(如表 2-2-1)，就六都的變動情形做進一步的比較分析。發現六都中北臺灣的 3 個直轄市有逐年明顯增加的趨勢；反之，中臺灣的情形較為穩定，而南臺灣的高雄市、臺南市僅有微幅上揚的現象；其中臺南市呈現出增長變動最小(104 年、106 年為 0.25%、108 年為 0.26)，似可認定臺南市的民眾較認真履行遷徙登記的法定義務。

表 2-2-1 六直轄市暫遷戶所人口數變動比較

1 2 3	104			106			108		
	人口	暫遷 人口	百分比	人口	暫遷 人口	百分比	人口	暫遷 人口	百分比
臺北市	2,704,810	15,280	0.564%	2,683,257	15,750	0.586%	2,645,041	15,212	0.575%
新北市	3,970,644	21,324	0.537%	3,986,689	23,332	0.585%	4,018,696	25,212	0.627%
桃園市	2,105,780	8,765	0.416%	2,188,017	9,371	0.444%	2,249,037	9,764	0.434%
臺中市	2,744,445	8,716	0.317%	2,787,070	9,369	0.336%	2,815,261	9,162	0.325%
臺南市	1,885,541	4,735	0.251%	1,886,522	4,752	0.251%	1,880,906	4,955	0.263%
高雄市	2,778,918	10,910	0.392%	2,776,912	11,354	0.408%	2,773,318	11,513	0.415%

註：1、年度；2、暫遷人口數百分比；3、直轄市別。

資料來源：本研究整理自政府資料開放平臺，內政部戶政司清查人口統計-戶籍遷遷至戶所者。

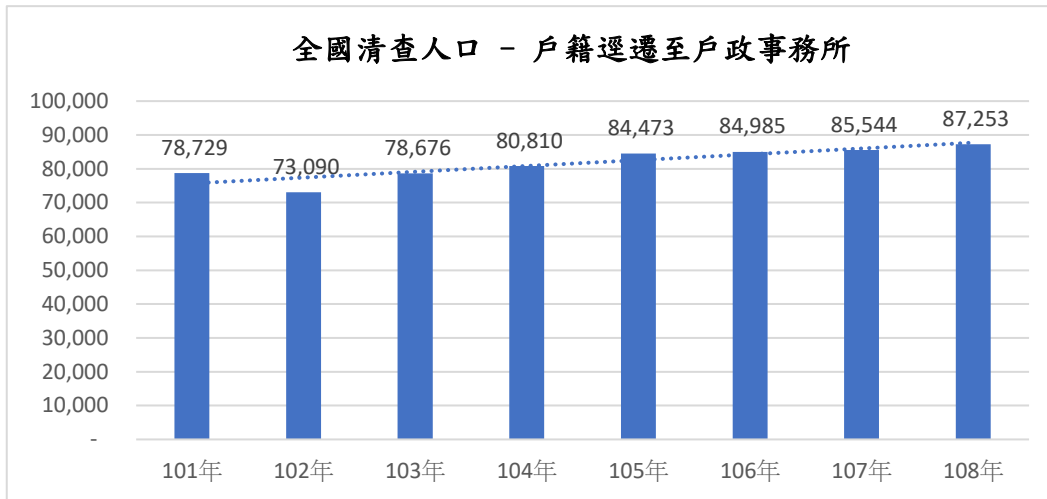


圖 2-2-1 101-108 年全國戶籍暫遷戶所人口統計

資料來源：本研究整理自政府資料開放平臺，內政部戶政司清查人口統計-戶籍逕遷至戶所者

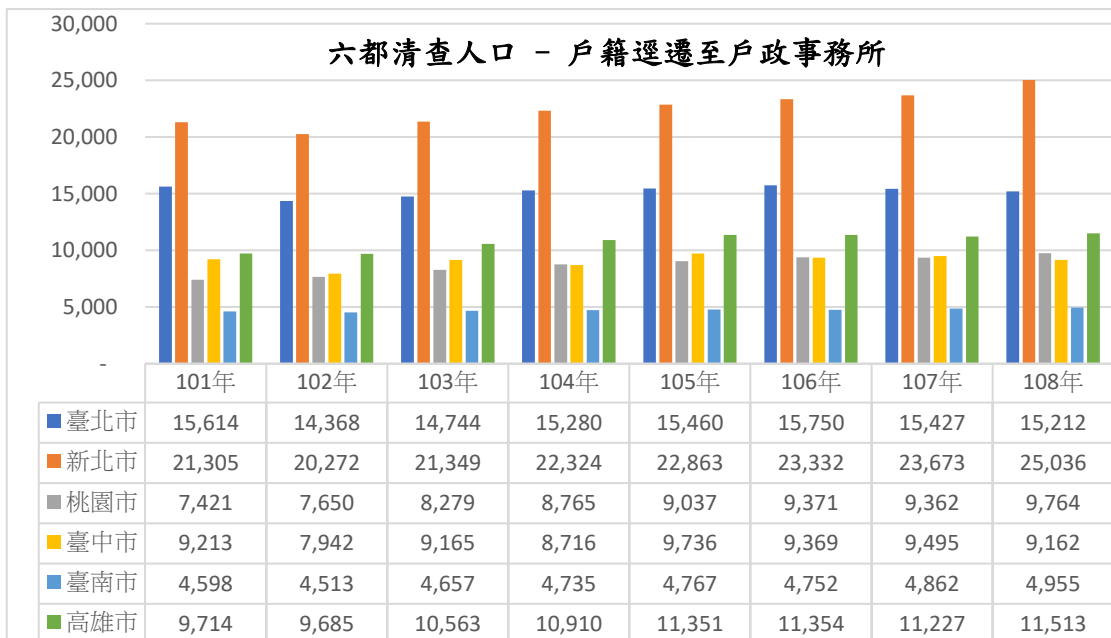


圖 2-2-2 101-108 年六都戶籍暫遷戶所人口統計

資料來源：本研究整理自政府資料開放平臺，內政部戶政司清查人口統計-戶籍逕遷至戶所者

二、111 年 8 月 22 日暫遷戶所人口社會統計變量分布

本研究依內政部戶政司於 111 年 8 月 22 日統計之暫遷戶所人口資料，依暫遷直轄市或縣市之鄉(鎮、市、區)之人數及其平均年齡列示如表 2-2-2。

由表 2-2-2 得知，截至 111 年 8 月 22 日，全國各縣、市的暫遷戶所人口達 102,967 人，占全國人口比約 0.44%。如以人口總數而言，以新北市、臺北市和高雄市之暫遷戶所之人口數為前三名，離島三縣為全國最少(金門縣 132 人、澎湖縣 77 人、連江縣 17 人)；如以暫遷戶所人口數占總人口數比例來看，全國最高前三縣、市分別為新北市、臺北市和基隆市，全國最低前三縣、市分別為澎湖縣、金門

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

縣和雲林縣。

在平均年齡方面，全國暫遷人口平均 51.3 歲，臺北市 56.1 歲為全國最高，澎湖縣 47.7 歲為全國最低，另新竹縣、苗栗縣、花蓮縣和金門縣的平均年齡也低於 50 歲。

表 2-2-2 全國暫遷人口比、平均年齡與無暫遷戶所人口之行政區清冊

縣市	總人口	暫遷人口	暫遷人口比	平均年齡	無暫遷人口行政區
全國	23,194,554	102,967	0.44%	51.3	
新北市	3,976,840	27,780	0.70%	52.9	貢寮區
臺北市	2,461,695	16,662	0.68%	56.1	無
桃園市	2,269,400	11,487	0.51%	50.3	無
臺中市	2,802,690	11,865	0.42%	52.1	無
臺南市	1,850,880	5,664	0.31%	52.2	南化區、龍崎區、北門區
高雄市	2,722,713	13,688	0.50%	52.1	無
臺灣省	6,956,140	15,672	0.23%	51.0	
宜蘭縣	449,050	1,244	0.28%	51.4	無
新竹縣	577,674	1,506	0.26%	49.6	無
苗栗縣	535,243	1,081	0.20%	49.0	無
彰化縣	1,246,388	1,478	0.12%	51.7	無
南投縣	480,477	774	0.16%	50.9	信義鄉
雲林縣	665,376	764	0.11%	50.1	水林鄉
嘉義縣	489,509	571	0.12%	51.2	阿里山鄉
屏東縣	799,658	1,778	0.22%	51.9	霧臺鄉、瑪家鄉、牡丹鄉
臺東縣	212,824	489	0.23%	54.3	金峰鄉、達仁鄉
花蓮縣	319,024	1,052	0.33%	49.7	無
澎湖縣	106,376	77	0.07%	47.7	西嶼鄉
基隆市	361,099	2,331	0.65%	52.7	無
新竹市	450,836	1,849	0.41%	52.0	無
嘉義市	262,606	678	0.26%	51.5	無
福建省	154,196	149	0.10%	49.6	
金門縣	140,294	132	0.09%	48.5	烏坵鄉
連江縣	13,902	17	0.12%	50.6	莒光鄉

資料來源：本研究整理自內政部戶政司 111 年 8 月戶籍人口統計速報與 111 年 8 月 22 日當日統計之暫遷戶所人口資料。

貳、暫遷戶所現況檢視

有關暫遷戶所人口，一般而言，應該是名下無房產，無法將戶籍遷至自己房產。惟經內政部統計，如表 2-2-3，就暫遷戶所全部人口的 102,686 人中，有 1,905 人在臺灣本島或離島有不動產，占 2%。雖不算多，但細加分析更發現如下：

- 一、在六都中，暫遷戶人口計 87,146 人，占全國暫遷人口的 84.49%；六都暫遷戶有房產者計有 1,636 人，占全部有房產者 1,905 人中的 85.59%，與母體差異不大。
- 二、惟觀察單一縣市，其中最值得注意的為臺北市，暫遷戶所人口占該市暫遷人口的 16%，全國具房地產人數為 25%，顯示臺北市之暫遷戶所人口在全國具房地產人數比例最高。

表 2-2-3 暫遷戶所者具不動產統計

區域別	暫遷戶所人數		同一鄉鎮(市)區		同一縣(市)具房		全國具房地產	
			具房地產人數		地產人數		人數	
總計	102,686	100%	344	100%	906	100%	1,905	100%
新北市	27,700	27%	76	22%	229	25%	494	26%
臺北市	16,622	16%	53	15%	148	16%	480	25%
桃園市	11,397	11%	36	10%	94	10%	172	9%
臺中市	11,830	12%	27	8%	100	11%	167	9%
臺南市	5,624	5%	14	4%	46	5%	69	4%
高雄市	13,663	13%	62	18%	155	17%	254	13%
臺灣省	15,696	15%	76	22%	133	15%	258	14%
宜蘭縣	1,242	1%	7	2%	15	2%	19	1%
新竹縣	1,487	1%	7	2%	15	2%	28	1%
苗栗縣	1,072	1%	10	3%	13	1%	21	1%
彰化縣	1,462	1%	6	2%	9	1%	20	1%
南投縣	783	1%	7	2%	8	1%	12	1%
雲林縣	769	1%	6	2%	8	1%	13	1%
嘉義縣	558	1%	-	0%	2	0%	5	0%
屏東縣	1,779	2%	9	3%	11	1%	24	1%
臺東縣	498	0%	1	0%	2	0%	6	0%

區域別	暫遷戶所人數		同一鄉鎮(市)區 具房地產人數		同一縣(市)具房 地產人數		全國具房地產 人數	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
花蓮縣	1,066	1%	5	1%	8	1%	11	1%
澎湖縣	77	0%	-	0%	-	0%	3	0%
基隆市	2,365	2%	9	3%	29	3%	57	3%
新竹市	1,863	2%	8	2%	10	1%	32	2%
嘉義市	675	1%	1	0%	3	0%	7	0%
福建省	154	0%	0	0%	1	0%	11	1%
金門縣	133	0%	0	0%	1	0%	6	0%
連江縣	21	0%	0	0%	0	0%	5	0%

資料時點：戶籍資料為 111 年 7 月 1 日、建物所有權資料為 111 年 7 月 16 日。

說明：具房地產人數係指具有建物所有權登記者，無論其權利範圍多寡。

資料來源：內政部提供，並由本研究整理。

參、暫遷戶所原因分析

戶籍法第 50 條規定，人民戶籍暫遷戶所係因相關人或機關的申請，或雖無人申請卻因戶所接到民眾檢舉或告知乃至清查下，始可「被動」遷徙戶口。質言之，暫遷戶所係被動的將戶籍強制暫時遷徙戶所下的戶籍登記結果。因之，本研究分由申請人與暫遷戶所者二層面說明之：

一、申請人

戶籍法第 50 條第 1 項規定，如全戶所遷離戶籍地，卻未於法定期間申請遷徙登記，致無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請時，或無人申請時，戶所得將全戶籍暫時遷徙至戶所。因之，就暫遷戶所者係被動強制遷徙登記而言，依申請人分析如下：

(一) 房屋所有權人

有權人將其所有之房舍租賃於房屋承租人後，一旦房屋租賃期滿不再續租，無居住事實，則須辦理戶籍遷出登記而未辦理遷出，係訪談、座談²，乃至民意調查反映最普遍的情形；亦即主要原因所在，另外其他如房屋買賣後，前屋主未遷出、暫借親友設戶籍，但造成自身困擾，不同意其再設籍或為協助家人不讓其他人知道住所，因此將其戶籍申請暫遷到戶所等申請原因。

² 本研究團隊在各縣、市訪談和焦點座談中，曾有人提及國外返國的本國籍人士，在返國後也許時間逗留較久，卻找不到可遷入戶籍的住所，乃經由「戶籍暫遷戶所」將戶籍遷入至住所所在地的戶所地址。因之，返國國民竟將「戶所」視為戶籍登記的住所；唯此種情形畢竟少數。

(二) 管理機關

機關(構)過去常為解決員工住居問題³，而興築或購置供員工免費或低價住居的宿舍。此類宿舍無論供員工家庭或個人住居，皆允許宿舍使用人將戶籍遷入，以致一旦員工退休或辭職須依法或依約遷出所配住宿舍時，發生戶籍延宕遷出，乃至持續使用卻不遷離的爭議。因之，戶籍法第 50 條第 1 項加列公私機關(構)宿舍管理機關亦得申請戶所，就其宿舍使用之前員工在離職 4 個月後，尚未辦理遷徙登記者，強制將該員工之戶籍暫時遷徙至所在地之戶所地址。此種情形因配住宿舍本就不多見，以致比例上亦屬少數。

(三) 地方自治機關及戶所

該轄區因有部分房屋拆除，當事人未辦理遷徙事宜，即由地方自治機關主動向戶所提出申請，亦有戶所發現轄區住戶有房屋拆除、門牌廢止，卻未能將原登記之戶籍遷出的情形，無法催告或即經催告但行方不明未能獲知當事人現住地，逕行採取將該當事人戶籍暫遷至戶所的權宜措施。

二、暫遷戶所者

戶籍法第 50 條第 1 項規定，全戶遷離戶籍地卻未於法定期間辦理戶籍遷出登記者，得於符合該法第 50 條等行政程序規定下，逕行由轄區戶所暫遷戶籍於戶所地址。此項屬於具有強制力的行政處分，對於暫遷戶所當事人的權益影響，固然值得研究分析，但了解戶籍不遷徙的根本原因，應係提出根本解決途徑和方案的先決條件。本研究經法制面的邏輯思考，相關執事人員的訪談、學者專家的焦點座談，乃至問卷的調查分析，獲致如下的原因歸結：

依法辦理遷徙登記，如依表 2-2-3 的分析，其中尚有 1,905 人在國內具有不動產，占全部 102,686 人的 2%。是以，暫遷戶所以不願依規定遷徙戶籍以落實「人籍合一」的戶政管理，分析原因如下：

- (一) 因債務糾葛而將個人身分隱蔽；即通說的「躲債」或「逃債」可能就是最主要原因之一。基於避免影響家庭的正常生活，而將戶籍登記在與住所不一致的所在，就個人言之，實有其不得已的苦衷；但究責任觀點則屬於不負責任的社會邊緣人，應不為過。
- (二) 因犯罪確定或涉有犯罪嫌疑的逃犯。通常受刑人或嫌疑人在法治社會均有坦然而對司法制裁的義務，但基於個人養家餬口的考量，不得而被通緝或越獄、逃亡，而不願將戶籍遷至住居地的情形應不在少數。
- (三) 其實民眾對於法治多表支持，但在特殊的組織氣候下，卻以完全不被認同的固執，保留已離開多時的戶籍地登記。此種情境，祇有當事人能因將心比心而有所體會，諸如：神的旨意、個人的主觀好惡，甚至是門牌號碼，或是遷

³ 公私機構為員工配給宿舍制度，因常有員工離職後不僅戶籍不遷出，而且常有不遷離，形同霸占的不法情形。因之，公私機構為員工配住宿舍制度已越來越少。

移的虞慮等不一而足。

- (四) 座談或問卷調查，發現經濟因素是人籍不合一的最主要原因之一。此謂經濟原因並非前述的躲債，而是因租賃房屋時，房東不同意房客將戶籍遷入所租賃的房屋所在地址，所稱房東不同意房客遷入戶籍，主要是住宅如為自用住宅，其房屋稅率低，而經他人遷入戶籍，即被認定為非自用住宅，須以非自用住宅之稅率繳交房屋稅；復因一人得有兩戶自用住宅，其中一戶即可能出租，卻不願繳交非自用住宅之房屋稅所致。以致房客祇好將戶籍保留在原住居地不得遷移。
- (五) 因工作關係未能在原戶籍地居住，但該戶籍地又有利於子女就學；亦即一般所稱的優勢學區。經房屋所有權人同意，將戶籍登記在該房舍地址，家人卻未在該處居住或是僅是短暫居住。一旦子女完成義務教育卻又疏忽或根本不願意或不方便遷出戶籍。本研究分析在同一縣（市），或同一鄉（鎮、市、區）有房地產之暫遷戶所者極有可能是此種類型。
- (六) 因政治選舉支持特定候選人戶籍遷入後未再遷出。此種情形多屬村（里）長選舉或是人口較少的離島、偏鄉之住民，雖然人在他鄉，卻將戶籍遷入或未遷出，形同幽靈人口，實際未在該戶籍地居住。本研究分析暫遷戶所者在國內有房地產者，極可能是此類暫遷戶所之類型。
- (七) 因家庭失和或婚姻不美滿，而離家出走，經家人將其戶籍留在原戶籍地，但其他人已遷至住居地。
- (八) 因個人隱士風格流落街頭，家人在勸告無效後，索性搬離原戶籍地，卻將其戶籍保留原住居地。此種情形或許是當今流落街頭的遊民的普遍現象。

肆、暫戶所影響分析

戶籍法第 50 條暫遷戶所制度，其立法意旨保障房屋所有權人權益的權宜措施，但此種暫遷戶所制度卻可能有下列影響，包括：

一、正面影響

- (一) 因房客或原宿舍使用人已全戶遷離戶籍地，卻遲遲延宕戶籍依法定時間遷徙實際居住地，而衍生房屋所有權人或公私機關（構）宿舍之配住管理問題，經由戶所的「暫遷戶所」行政處分，得以排除上揭「房屋所有權人」及「管理機關」的困擾。此對房屋所有權人之私權行使，或是公私機關（構）的法人所有權行使，自有其根本的處分效益。因之，行之有年，尚能存在此一制度作為。
- (二) 暫遷戶所可有效行使公權利，其間接的貢獻，就是戶所並不放棄清查實際居住地遷徙相關事宜。因之，戶所如進行清查，可能會發現弱勢須協助對象，並協助通報相關機關。

- (三) 暫遷戶所雖是權宜措施，卻可因行方不明的情境下，避免討債集團上門脅迫的社會紛擾，甚至可能的治安虞慮。

二、負面影響

- (一) 戶籍制度的終極目標是人籍合一，卻由官方且是權責機關設計暫遷戶所制度，形成具有「合法性」(legitimacy)的戶籍合一之例外制度，不免影響人籍合一制度之推行。
- (二) 暫遷戶所當事人發現暫遷戶所後戶籍仍然保留，不僅公民權行使不受影響，各項法定福利措施亦得有效行使，自然不願將戶籍遷入實際居住地。此種法治社會的例外，正是對法治原則的破壞，甚至有可能發生「合法掩護非法」的情形。蓋行方不明即可能逍遙法外，在戶籍地與實際居住地長久不一致的情況下，治安管理自有許多不方便之處，不法之徒即趁機操弄非法利益之行為。
- (三) 目前暫遷戶所制度最受詬病者，即是各鄉(鎮、市、區)戶所將各該行政區域之暫遷戶所者集中在戶所地址設籍後，該戶所所在的村(里)人口暴增。雖然實際居住該村(里)的居民並未增加，但選舉名冊所編製的「選舉人」卻大量增加，不僅形式上影響投票率，而且實際上影響選舉活動的進行，更可能影響基層選舉的勝敗。因之，村(里)長代表在座談時，一再呼籲修正此一暫遷戶所制度。
- (四) 其實暫遷戶所制度的負面影響，就是制度本身的悖離「人籍合一」。蓋制度設計本在實踐制度的終極目標，而戶籍制度關係民眾權益的行使。因之，在本籍制度廢除後，「人籍合一」即成為戶籍制度的最終目標，且其如何與民法住所唯一的結合，亦是制度上的設計基礎，但暫遷戶所制度完全悖離此一「人籍合一」的原則，就制度設計而言。應屬一項值得檢討和改進的「制度化」教育案例。

三、其他對個人影響

- (一) 因暫遷戶所的戶籍登記制度，就暫遷戶所當事人而言，除因戶籍保留下得以行使公民權外，其他法定福利措施不論是中央法律或地方自治條例規定機制，甚至是立法機關預算通過的福利津貼，皆不受影響，亦是暫遷戶所者遲延遷徙實際居住地的緣由。
- (二) 尚有返國華僑投機而以暫遷戶所的戶籍登記制度視為提供海外僑胞回國的「戶籍登記」權宜措施；亦即僑胞回國後，與房屋所有權人說好先暫設戶籍後，讓房屋所有權人再將其戶籍暫遷至戶所，利用此一機制回復戶籍終致得以行使公民權；亦可享有各項法定的福祉措施，形同在「人籍合一」下的正常生活。
- (三) 由於暫遷戶所制度對一般公民權之行使，或是法定福利措施的享有，殆多不

受影響，以致誤認為制度本身並無瑕疵。其實暫遷戶所者，如為農、漁民，其在戶籍被強制遷移至戶所地址後，很可能因戶所區域非屬農會或漁會的轄區，而致喪失參加農會或漁會的資格，從而喪失參加農保或漁保資格，是目前法律上有直接影響民眾權利行使的情形之一。

第三節 我國戶籍登記制度之演進

我國戶籍制度的法律依據為戶籍法。該法為 20 年 12 月 12 日，國民政府正式公布施行，後經過 13 次的修正(最後一次修正條文為 104 年 1 月 21 日公布施行)。然而，戶籍制度的起源卻是早自漢代即有相應的人口管理機制。史記內「貨殖列傳」對於平民百姓稱為「編戶之民⁴」，漢書則有「編戶民⁵」的概念；所稱編戶，即所謂列名納戶；申言之，政府以戶為單位，登錄其戶所有人口於簿籍，故謂之「編戶」。漢代採用戶籍制度的目的在於⁶：一、政府利用戶籍能更有效，更澈底地統治人民，成為傳統中國以至今日政府掌握人力的基礎。二、理論上同屬政府管轄的編戶人民，其身分都是沒有貴賤之別的「齊民」，後世故有「平民」之稱。國家的存立有 3 項要件：領土、人民與主權；國家是一個擁有主權，在固定疆界行使統治權的政府，以及接受此統治權統治的人民所組成⁷。國家必須掌握人民流動情況、統計人民數量與基本資訊，才能做為統合國家整體資源；特別是涉及人力資源的基礎，例如：兵役、賦稅義務人。現代國家以民主國家為典範，民主國家的重要制度為選舉制度。透過選舉的程序是現代國家本諸統治體制獲得民主正當性必要的條件⁸。為了可以確保具有投票權的選民總數，國家更有義務要統計人口總數與辨別公民與非公民，以符合民主原則。

壹、戶籍登記制度之演變

限於研究時限，本研究僅針對 20 年，國民政府制定戶籍法以降，分析戶籍登記制度的演進過程。就總體觀察，戶籍登記制度的演進，可以表 2-3-1 說明之。

表 2-3-1 我國戶籍登記制度的演進

公布日期	大事紀
20 年 12 月 12 日(制定)	1.公布施行戶籍登記制度，並採本籍制度全文 132 條。 2.設籍之聲請，應自許可之日起 15 日內，由家長

⁴ <史記>「貨殖列傳」：故曰：「天下熙熙，皆為利來；天下壤壤，皆為利往。」夫千乘之王，萬家之侯，百室之君，尚猶患貧，而況匹夫編戶之民乎！

⁵ 杜正勝，「戶籍起源及其歷史意義」，<食貨月刊>，17 卷 3、4 期，1988，頁 98。

⁶ 同上註。

⁷ 陳新民，<憲法學釋論>，修正 5 版，作者自刊，臺北：2005，頁 84。

⁸ 吳庚、陳淳文，<憲法理論與政府體制>，增訂 6 版，三民書局，臺北：2019，頁 321。

公布日期	大事紀
	<p>辦理。</p> <p>3.1 人 1 本籍，其他為寄籍。</p> <p>4. 戶籍登記，應依管轄區域內之自治區劃，編訂號數。</p>
35 年 1 月 3 日	<p>1. 已辦戶籍登記之地方，得製發國民身分證。</p> <p>2. 戶籍登記之聲請，應於事件發生或確定後 15 日內為之，但遷出之登記，應於事前為之。</p> <p>3. 人民對戶籍機關之處分，認為不當或違法者，得依法訴願。</p>
62 年 7 月 17 日	<p>1. 動員戡亂時期，戶所得經行政院核准，隸屬直轄市、縣(市)警察機關。</p> <p>2. 戶籍登記之申請，向當事人所在地之戶所為之，但遷出登記有正當理由時，得由申請人所在地之戶所為之。</p> <p>3. 戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後 15 日內為之，但遷出登記應於事前為之。</p>
81 年 6 月 29 日	<p>1. 因應動員戡亂時期之終止，刪除動員戡亂時期警察機關辦理戶政之規定。</p> <p>2. 刪除本籍規定，由出生地登記取代本籍登記。</p> <p>3. 自 81 年 7 月 1 日起，戶政行使「戶警分立實施方案」，回歸民政系統管理。</p>
86 年 5 月 21 日	<p>1. 明定戶籍登記，包括：身分登記、遷徙登記。</p> <p>2. 戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後 30 日內為之，逾期戶所仍應受理。</p> <p>3. 遷徙、出生、死亡、更正，撤銷或註銷登記，經催告仍不申請者，戶所得逕為登記。</p> <p>4. 全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷出登記，無法催告，經房屋所有權人或地方自治機關申請，戶所得逕為遷出登記；如不申請時，戶所得逕為遷徙登記。</p>
94 年 6 月 15 日	<p>1. 戶所查有不於法定期間申請戶籍登記者，應以書面定期催告應為申請之人。</p> <p>2. 遷徙、出生、死亡、死亡宣告、更正、撤銷或註銷登記，經催告仍不申請者，戶所得逕為登記。</p>
97 年 5 月 28 日	<p>1. 登記包括：身分登記、初設戶籍登記、遷徙登</p>

公布日期	大事紀
	<p>記、分（合）戶登記、出生地登記。</p> <p>2.遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶所得將其全戶戶籍暫遷至該戶所。</p> <p>3.機關收容人有上揭第 2 點情形者，戶所得逕為遷至矯正機關。</p> <p>4.接收收容人出矯正機關通報後，應查實交由收容人居住地戶所辦理遷入登記。</p>
104 年 1 月 21 日	<p>1.民身分及民族別之取得、喪失、變更或回復，應為原住民身分及民族別登記。</p> <p>2.鄉（鎮、市、區）遷入 3 個月以上，應為遷入登記。原有戶籍國民遷出國外，持我國護照或入國證明文件入境 3 個月以上者，應為遷入登記。原有戶籍國民，經許可回復中華民國國籍者，亦同。</p> <p>3.登記之申請，應向當事人戶籍地之戶所為之，但有例外規定。</p> <p>4.得向任一戶所申請結婚證明書、離婚證明書、婚姻紀錄證明書、遷徙紀錄證明書或姓名更改紀錄證明書；本人不能親自申請時，得以書面委託他人為之。</p>
	<p>* 其他重要戶政制度</p> <p>1.43 年版國民身分證配賦個人「口號」（普換時採村里別給號），54 年統一全面換發國民身分證時編定統一編號，時僅 9 位數。國民身分證空白證分有「總號證」及「附號證」兩種，以空白證的總證號作為國民身分證統一編號前 2 碼，「總號證」由每縣（市）用英文字母代字外，男女亦用代字。58 年加註檢查碼共有 10 位數。自 60 年起，出生登記即配賦國民身分證字號⁹。</p> <p>2.自 58 年 8 月 1 日起，試辦施行「戶警合一方案」，並自 62 年 7 月 1 日起正式實施戶警合一制度。</p>

資料來源：依戶籍法修正重要條文及戶政制度整理

貳、戶籍登記制度演進之特徵

由上揭表 2-3-1 所示，可以發現我國戶籍制度演進之特徵，包括：

⁹ 內政部，全面換發國民身分證大事紀，內政部編印，2007 年 12 月，頁 10-22。

一、由傳統書面作業至應用資訊管理，乃至數位管理機制的作業模式

自 20 年 12 月公布施行戶籍法，至今 92 年來，戶籍制度係以如何結合科技管理在逐項逐點上改進；尤其在戶役政電腦化；此即 86 年 10 月 1 日起，建立全國戶役政系統。此項戶政資訊系統管理機制的建立，係臺灣戶政硬體設施與軟體管理功能劃時代的變革。當然此項變革的源頭，乃戶籍登記由基層自治區域編號，如投竹桶 0000 號，改制為全國統一編號（54 年），此項變革應係戶政系統變革的源頭。

二、由民政系統改隸警政系統再至實施「戶警分立」的戶政正規機制

戶政自 20 年 12 月施行後，即歸民政系統管理，直至 58 年 7 月，始以動員戡亂時期加強「動員管理」之考量，試辦戶警合一，並自 62 年 7 月 1 日，正式依法行政於修法後施行。81 年 7 月發布「戶警分立實施方案」，戶政回歸民政系統，此項制度變革對戶政資訊管理系統之建構，皆有其貢獻。

三、由本籍取銷改登記出生地以至推動「人籍合一」的重大登記變革

戶籍登記係戶政管理的前提，自 20 年施行戶政管理伊始，即以民法「住所」的規則原理設計「本籍」制度。當時戶籍法第 4 條規定：

中華民國人民，依左列之規定，定其戶籍：

一、在一縣或一市區域內有住所三年以上而在他縣市內無本籍者，以該縣或市為本籍。

二、子女除別有本籍者外，以其父母之本籍為本籍。

三、棄兒父母無可考者，以發現人報告地為本籍。

四、妻以夫之本籍為本籍，贅夫以妻之本籍為本籍。

一人不得同時有兩本籍。質言之，人民係以本籍為戶籍登記的標的，而本籍乃源自民法「住所」的概念；即有久住的意思表示且明定須有 3 年以上的「久住事實」。此外，尚有「寄籍」的機制設計，即：

已有本籍而在他縣市內有住所或居所滿六個月者，以該縣市為寄籍，無本籍或本籍不明而在一縣市內有住所或居所未滿六個月者，亦同。

一人不得同時有兩寄籍。（第 5 條）

乃就本籍外之「住居所」，依民法規制納入戶籍法加以規範，謂之「寄籍」。唯與民法稍有不同者，即寄籍僅有一處，非民法對居所的不限制。

此外，並針對外國籍人士在中華民國的戶籍管理創設「寄留地」。即第 6 條規定：

無中華民國國籍者，不得於中華民國領域內設定本籍，其在中華民國之縣市內有住所或居所滿六個月以上者，以該縣或市為其寄留地。

本法關於寄籍之規定，於寄留地準用之。

並對「水上人家」有如下規定：「陸上無住所居所而在船上住居者，以船舶之常泊地為其住居所所在地。」(第 7 條)

81 年 6 月，為「根本解決省籍問題，進一步避免地域偏狹觀念，加強國家認同，刪除戶籍法中有關本籍規定之相關條文」¹⁰。但自此戶籍法的「戶籍地」與民法的「住所」、「居所」機制完全脫鉤。此外，戶籍法即對「人籍不合一」問題，明定戶所負有「催告」當事人申請遷徙之行政責任，該法第 58 條規定：

戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後十五日內為之。但遷出之登記應於事前為之。

戶政事務所查有不於法定期間申請者，應以書面定其催告，其申請逾期者仍應受理。

遷徙出生或死亡登記，經二次催告，仍不申請者，得由戶政事務所呈准縣政府逕為登記。

因之，戶所對於國民戶籍登記之申請，明定於事件發生或確定後 15 日內辦理，但遷出之登記應於遷出之前即行申請。對於國民不於法定期間申請者，戶所須以書面定期催告，而國民申請逾期者，各該戶所仍應受理其申請；尤其對於遷徙、出生或死亡登記，經戶所 2 次之催告，仍不申請者，得由戶所呈請政府逕為戶籍之登記。此項「逕為登記」即為 86 年後逐次修正為今制「暫遷戶所」的前身規制。

86 年 4 月 29 日，修正戶籍法時，於第 47 條規定：

戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後三十日內為之，其申請逾期者，戶政事務所仍應受理。

戶政事務所查有不於法定期間申請者，應以書面定期催告應為申請之人。

遷徙、出生、死亡、更正、撤銷或註銷登記，經催告仍不申請者，戶政事務所得逕為登記。

全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷出登記，無法催告，經房屋所有權人或地方自治機關申請，戶政事務所得逕為遷出登記。

前項房屋所有權人或地方自治機關不為申請時，戶政事務所得逕為登記。

其修法理由為：

- 一、條次變更。原條文第 58 條移列。
- 二、將戶籍登記申請期限由原 15 日延長為 30 日，便利民眾申請。
- 三、遷出登記依原條文第 1 項但書規定，應於事前為之，則易衍生雖有遷徙之

¹⁰ 參照 81.6.23 日立法院修正戶籍法關係文書所載修正條文之理由說明。

意思，亦已辦理遷出登記，惟事後因故未有遷徙之事實，形成戶籍登記不正確之問題，亦與前段「應於事件發生或確定」之原則相違，爰刪除但書之規定。

- 四、將第 2 項後段「其申請逾期者，仍應受理」移列至第 1 項。
- 五、刪除第 3 項「經 2 次催告，仍不申請者，得由戶所呈准縣政府逕為登記」之規定，只需經催告仍不申請者，即可由戶所逕為登記，簡化行政作業程序，並增列得逕為登記之項目，以提昇戶籍資料之正確度。
- 六、第 2 項後段增列「應為申請之人」一詞，以明確應催告對象，如係「得」為申請人，則不予催告。
- 七、實際作業中，常有全戶遷出但未於法定期間申請遷出登記，致無法查知其去向而無法催告之情形，有部分係屬向他人租賃者，影響房屋所有權人之權益，如出售、納稅等，另有部分係房屋拆除者，其戶籍並未隨之辦理遷出登記，為解決類此問題，爰增列第 4 項規定。
- 八、按催告係有法定之申請人不於法定期間內申請時，戶政機關對其傳達應辦理登記之作為，而全戶遷離戶籍地未於法定期間申請遷出登記，如能確知其去向者，自無無法催告之情形，若不知其去向時，即發生無法催告之情形。另出生、死亡、更正、撤銷及註銷等登記，係非遷離戶籍地才發生之登記，無有申請不知去向之情形，自不生無法催告之理由。
- 九、另如房屋所有權人或地方自治機關不為第 4 項之申請時，為落實戶籍登記之正確性，爰增列第五項規定。

參、內政部修法之制度思維

依上揭內政部研擬修法草案所述修法理由，可簡要整理如下：

- 一、鑑於本籍刪除後，取而代之「出生地」與「戶籍」並非同位語。所稱「戶籍」(household registration)係「戶籍登記」的簡稱，意指個人身分(identity)的官方登錄生活所在地。為落實戶籍與實際生活所在地之一致性，修改條文。
- 二、戶籍如有變動；即有遷徙情形，當事人就必須依法至戶所辦理。
- 三、針對遷徙、出生、死亡、更正、撤銷或註銷登記，當事人經催告仍不申請者，戶所即得逕為登記。
- 四、鑑於全戶遷離戶籍地，卻未在法定期間申請遷出登記，致戶所無法查知去向予以催告申請情形，其原住民之房屋如為租賃者，將對房屋所有權人之房屋處分、租賃、納稅等權益造成影響；其如為房屋拆除者，因戶籍未遷出亦有不符合戶籍須有住址門牌之規定。政府為解決此一人籍不合一問題，遂有逕行暫遷所轄戶所之權宜措施。

上揭權宜措施是否與憲法所定人民有居住及遷徙的自由有違；亦或可能影響人

民社會福利或其他法定權利行使，須以「戶籍地」為準駁依據之規定，乃戶籍暫遷戶所機制所可能引起的權利爭議。

肆、暫遷戶所制度設計之省思

97 年 5 月 9 日，修正戶籍法，除增訂「國民身分證統一編號及戶口名簿戶號之編定方式，由中央主管機關定之，交由戶所配賦」(修正第 55 條)，以使既往之國民身分證統一編號及戶口名簿戶號之編定方式，由中央主管機關定之，有其法源外，並將原第 47 條第 1 項與第 4 項、第 5 項合併而修正為第 50 條：

全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。

矯正機關收容人有前項情形者，戶政事務所得逕為遷至矯正機關，不受第十六條第一項但書及第二項規定之限制。

戶政事務所接收收容人出矯正機關通報後，應查實並由收容人居住地戶政事務所辦理遷入登記。

其修法理由為：

- 一、修正條文第 1 項係原條文第 47 條第 4 項及第 5 項規定合併修正移列。
- 二、依國有財產法第 11 條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」按公用財產之眷舍，係由管理機關直接管理之，修正條文第一項增列管理機關亦得為申請人，並得由戶所逕為登記。
- 三、實務上常有收容人該戶全戶已遷離戶籍地，房屋所有權人雖可依修正條文第 1 項規定申請將其全戶戶籍遷出，惟礙於第 16 條第 1 項收容人之戶籍得不為遷出登記之規定，致影響房屋所有權人權益，造成其困擾，爰於修正條文第 1 項明定戶所得逕將收容人遷至其矯正機關，排除收容人得不為遷出及應隨同全戶遷徙之情形。
- 四、另為使收容人出矯正機關後之戶籍資料正確，爰於修正條文第 3 項規定，戶所應查實其居住地後，辦理收容人之遷入登記。

由上揭條文及立法理由說明，殆可作如下的較深切了解：

- (一) 全戶遷離戶籍地。卻因故未於法定時間申請遷徙登記，以致影響房屋所有權人的權益，有其嚴重性，乃將此項單獨一條立法，並因公有房舍亦可能發生住戶於使用房舍後，戶籍未遷入卻在不再使用上開房舍後，全戶戶籍登記不申請遷徙情形，乃將公有房舍管理機關亦賦予單獨申請登記之權，以實現澈底解決「全戶逕遷戶所」的「人籍不合一」問題。
- (二) 該條第 2 項係針對矯正機關收容人，在未遷入矯正機關前，曾有遷離戶籍地

卻未依法申請遷出登記時，得由戶所將該收容人逕遷至矯正機關¹¹。

- (三) 該條第 3 項係針對矯正機關收容人離開該機關並通報戶所後，該戶所即有責任查核，並就該收容人於居住地所在的戶所辦理遷入登記。質言之，政府對於「人籍合一」制度，係採取政府（戶所）、當事人、房屋所有權人（管理機關或地方自治機關）三位一體的公私協力治理模式加以落實。

伍、遷徙戶籍管理性措施

104 年 1 月 21 日，復修正部分戶籍法條文；此即現行戶籍法。該次修正對於「人籍不合一」的處理仍維持原條文未再修正；唯就戶籍登記的資訊管理有若干新規定。比較值得重視的 1 項修正，即第 16 條之修正：

遷出原鄉（鎮、市、區）三個月以上，應為遷出登記。但法律另有規定、因服兵役、國內就學、入矯正機關收容、入住長期照顧機構或其他類似場所者，得不為遷出登記。

全戶遷徙時，經警察機關編列案號之失蹤人口、矯正機關收容人或出境未滿二年者，應隨同為遷徙登記。

出境二年以上，應為遷出登記。但有下列情形之一者，不適用之：

- 一、因公派駐境外之人員及其眷屬。
- 二、隨我國籍遠洋漁船出海作業。

我國國民出境後，未持我國護照或入國證明文件入境者，其入境之期間，仍列入出境二年應為遷出登記期間之計算。

該條文內政部修正理由為：

一、原條文第 1 項但書修正如下：

- (一) 考量入住長期照顧機構或其他類似場所，如老人福利機構、身心障礙福利機構、兒童及少年福利機構等，如 3 個月即須辦理遷出登記，易造成當事人家屬之不便，爰增列上述情形得不為遷出登記之規定。
- (二) 為因應法律另有規定之特殊情形，如依原住民族基本法第 32 條第 1 項規定：「政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域。」爰莫拉克風災之災民，得不強行將戶籍遷至永久屋，俾維護災民於原戶籍地享有之權利。爰併增列法律另有規定者，得不為遷出登記之規定。

二、為避免全戶遷離戶籍地後，戶內之失蹤人口或出境者未隨全戶遷徙，仍設

¹¹ 戶籍法第 16 條第 1 項係規定：人民如遷出原居住地鄉（鎮、市、區）三個月以上，即須辦理遷出登記，但因服兵役、國內就學或入矯正機關收容者，得不為遷出登記。同條第 2 項規定：全戶遷徙時，矯正機關收容人應隨同遷徙。第 50 條第 2 項為「例外規定」，以減少人籍不合一情形之發生。

籍原址，衍生房屋所有權人之困擾，爰於原條文第 2 項增列經警察機關編列案號之失蹤人口、出境未滿 2 年者，應隨同全戶為遷徙登記。

三、原條文第 3 項及第 4 項未修正。

經深入分析該條之修正條文及修正理由說明，發現有下列立法意旨值得參考：

一、立法取向在能便民；尤其須要以照顧經濟上弱者為前提

該條第 1 項增修：「法律另有規定因服兵役、國內就學、入矯正機關收容、入住長照機構或其他類似場所者，得不為遷出登記」，其立法理由即為避免「易造成當事人之不便」，而在法制上可有排除之設計。此項公共政策制定的首要原則，自當在「政策合法化」中顯現出來，以符民意取向之政策規劃倫理。

二、法律另有規定即係立法優先原則之適用，為法治國的立法基本原則

既然原住民族基本法第 32 條第 1 項規定「政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域」。蓋原住民族如持續居住原鄉（山地鄉），即可享有「山坡地保育利用條例」所稱及「原住民保留地」的永續經營的權益。是以如不查其特別法制架構，而獨以「人籍不合一」為立法之唯一考量，則是治絲益棼擾民又不便民的立法而已。

質言之，對於「戶籍地」如設定為申請取得特定權利的唯一依據，政府或私部門即不得以行政命令或法規命令，針對戶籍地予以調整或其他不利於當事人權利行使的處分。本研究即本諸權利行使的考量，就「人籍合一」的可能修法，在不破壞立法原則的前提下思考最適的修法取向。

第四節 我國戶籍登記影響人民權利合法行使

誠如上揭原住民族基本法第 32 條第 1 項規定，我國法律對於人民權利之行使，不論參政權（suffrage right）、受益權（beneficial right）的行使，皆可能因身分、年齡或身心狀況而有其特別規定，是其行使權利的必要條件（necessary condition），而將「戶籍地」列為充分條件（sufficient condition）。須在必要條件和充分條件皆具備的「充要條件」（necessary and sufficient condition）下始得行使各該法律所賦予的公權利。本研究依「戶籍地」（place of household registrations）為關鍵字（keywords）蒐集「中華民國法規資訊庫」（Laws Regulations Database of Republic of China），發現中華民國現行法規涉有「戶籍地」權利行使者，計有 134 種法規。

茲依據戶籍地變動與否影響權利行使，分別說明於後：

壹、戶籍地變動影響公權利行使

依據現行戶籍法第 50 條規定，全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，如經戶籍所在地之房屋所有權人、房屋管理機關或地方自治機關（即鄉、鎮、市、區公所）申請；乃至無人申請時，戶籍地所轄戶所得將其全戶戶籍暫時遷入登記在各該戶所地址者。

貳、不能行使公權利，或謂剝奪公權利

固然暫遷戶所之國民戶籍被強制遷移至所在地戶所地址以後，其「戶籍」並未喪失，祇是原戶籍地被變更。彼等就公權利之行使，在形式上似乎不受影響，但在實質上仍可能受到影響，舉如：依公職人員選舉罷免法第 14 條及第 15 條之規定，中華民國國民年滿 20 歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。唯有選舉權人尚須在各該選舉區繼續居住 4 個月以上者，始為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。該項居住期間，在其行政區域劃分選舉區者，仍以行政區域為範圍計算之。但於選舉公告發布後，遷入各該選舉區者，無選舉投票權。因之，一般暫遷戶所者在戶籍被暫遷至戶所期間，其在鄉（鎮、市、區）以上選舉權之行使不受影響，但就鄉（鎮、市、區）下的選舉區，如村（里）長或鄉（鎮、市、區）民代表的選舉權行使，即因可能變動選舉區，而可能受到不認同該選舉區候選人的選舉權行使影響，是以其選舉權並未被剝奪，祇是實質的選舉自由意志表達可能受到影響。因之，對於暫遷戶國民之參政權，包括：選舉權、罷免權及公民投票權等之公權利行使，即有此種實質影響。

又如暫遷戶所者為農民，其如享有須具有農會會員身分，始得參加農民健康保險者，因戶籍暫遷至戶所，而該戶所又非農會組織區域時，該參加農保之資格即被取消（參見農民健康保險條例第 5 條規定）。此即典型因戶籍地變動而喪失公權利。具農民身分因戶籍暫遷戶所而喪失農會會員資格者，不僅可能喪失參加農保，且又因而喪失請領依「老年農民福利津貼（參見老年農民福利津貼暫行條例）」，第 3 條之規定請領老農津貼資格。是以，戶籍地遷徙對於人民之公權利行使，最嚴重情形即是可能喪失申請參加農保及請領老農津貼資格者；漁民情形亦同。

唯詳查各項福利措施法制，如全民健康保險法第 15 條第 1 項第 2 款，所為全民健保第三類被保險人係指以其所屬或戶籍所在地之基層農會、水利會或漁會為投保單位。因之，不具農會、漁會會員資格或各該團體喪失會員資格者，即不得依各該條款規定投保，亦係戶籍地變動直接影響公權利行使之情況。

參、持續行使公權利或稱公權利不受影響

關於暫遷戶籍在所轄各該戶所地址後，當事人仍可以行使公權力絲毫不受影響者，主要係指涉社會福利相關的「授益處分」(beneficial administrative action) 而言。諸如：社會救助法第 4 條第 1 項規定，本法所稱「低收入戶」，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。依第 1 項規定申請時，其申請戶之戶內人口均應實際居住於戶籍

所在地之直轄市、縣（市），且最近 1 年居住國內超過 183 日；其申請時設籍之期間，不予限制，亦即居住在直轄市內的戶籍所在地，係指轄區的基準，而非其住址。因之，暫遷戶籍遷至戶所者，其申請低收入補助之戶籍所在地係指其補助之範圍，而非指所在地之特定個人。

又如第 22 條規定：

主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。

前項兒童、少年於戶籍登記完成前未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照護、就學權益等事項，應依法予以保障。

此說明該法特別重視兒童及少年的「戶籍」登記，而非其「戶籍地」。蓋兒少法諸多保障措施，皆以兒童或少年始得享有的授益處分，其關鍵是兒少的身分或稱年齡。事實上，對兒少的規定，所重視的尚有所登記的行政區域，而非其居住地址。蓋地方政府對兒少的福利措施，本就可能因財政能力而有不同的制度設計。

至於暫遷戶所者因行方不明，以致延誤各該戶兒童就學問題，係目前戶所列为查詢暫遷戶所者動向的重要課題，係因 6 歲至 15 歲國民須強迫入學（國民教育法第 2 條第 2 項），而強迫入學條例第 7 條規定：

6 歲應入國民小學之國民，由當地戶政機關於每年 5 月底前調查造冊，送經主管教育行政機關於 6 月 15 日前依學區分發，並由鄉（鎮、市、區）公所於 7 月 15 日前按學區通知入學。

前項所定之調查造冊，必要時戶政機關得協調當地國民小學協助辦理。

即明定戶政機關對所轄區之兒少具有「輔導」接受國民教育的責任。蓋強迫入學條例明定年齡在 6 至 15 歲的兒童及少年，須依憲法規定履行「人民有受國民教育之權利與義務」（憲法第 21 條）。

因之，國民教育法授權制定強迫入學條例。該條例對於兒少之「強迫入學」採取二步驟：

一、規定鄉（鎮、市、區）公所須就適齡兒童辦理相關入學事宜，尤其各該戶所須在每年 5 月底前編造調查就學兒童名冊，送經主管教育行政機關於每年 6 月 15 日前依學區分發，並由各該鄉（鎮、市、區）公所於每年 7 月 15 日前，按學區通知入學。該等輔導入學措施係其他各階段就學未曾有的規定，足見兒少就學，政府的角色是主動的、積極的。對於行方不明的暫遷戶所者，如有適齡兒童，卻未催告入學，將不無失職之嫌。因之，戶所對暫遷戶所者即便採取消極的服務態度，但就兒童的接受國民教育卻須以積極的服務態度，清查暫遷戶所者的實際住居處；如有確切居住地址，必然派員實地訪視並規勸辦理遷徙登記，以利兒少之接受完整國民教育。

二、規定兒少接受國民教育係權利也是義務；此即於該條例第 9 條第 3 項明定：經警告並限期入學、復學，仍不遵行者，由鄉（鎮、市、區）公所處 100 元以下罰鍰，並限期入學、復學；如未遵限入學、復學，得繼續處罰至入學、復學為止。

此係國民接受各級教育過程中，唯一的「強迫入學」(compulsory education) 階段。暫遷戶所者如有適齡學童必然是鄉（鎮、市、區）公所和各該戶所最為關注的服務課題，本諸輔導重於處罰的政策指引下，藉由各種查訪途徑；尤其善用健保資訊系統以掌握暫遷戶所者的實際住居處，勸導適齡學童入學，乃至輟學少年復學，以達致接受完整國民教育。此時，暫遷戶所者的行方乃是戶所最關注的部分；至於勸導遷徙登記，已屬其次任務之一。

經由上揭分析，殆可看出對暫遷戶所者就權利行使而言，因並未剝奪各該暫遷戶所者之戶籍登記權利，其在戶籍尚在，國民身分完全不受影響，基於個別的權宜措施考量下，延宕遷徙登記乃有增加的趨勢，唯就「人籍合一」的積極人口管理而言，卻有值得檢討和策進之處。

第五節 日本戶籍管理制度經驗分析

臺灣因在中國大清帝國與日本的甲午戰爭戰敗後，於西元 1895 年（即清光緒 21 年，日明治 28 年）4 月，經李鴻章和伊藤博文代表雙方簽訂「馬關條約」，而將臺灣本島及澎湖和附近島嶼割讓日本，於西元 1945 年 10 月臺灣光復，歸還中華民國。在長達 50 年的日治時期，日本雖企圖將日本戶籍法在臺灣實施，但鑑於臺灣人民的「反日意志強大」，乃另行訂定行政命令式的戶籍制度¹²。此即「依用舊慣」，蓋日治時期係將臺灣與日本的戶籍制度相區隔，日本戶籍法並不施行於臺灣，就西元 1906 年的臺灣戶口規則，係延續只有臺灣人才設立「本居地」的作法，亦即在臺灣的戶籍認定，係以臺灣的戶口制度為定奪；所稱日本人遷戶籍至臺灣，即指日本人適用戶籍法規定，轉為適用臺灣戶口規則。儘管臺灣的戶口制度與日本的戶籍制度有所不同，但在日本長達 50 年的統治時期，臺灣的戶口制度與大清帝國所沿用的機制自然漸行漸遠；反之，與日本的戶籍制度則有趨近沿用的傾向，最典型就是「本籍」制度。臺灣光復之後，臺灣的戶籍制度適用中華民國戶籍法，其基本架構的「本籍」主觀設計，與日本行之有年的戶籍法「本籍」雷同，臺灣戶籍制度受到日本戶籍法影響可知一斑。

壹、日本戶籍組合結構

¹² 據曾文亮博士論文之考證，1906 年日本訂定「臺灣戶口規則」，排除臺灣人民適用日本戶籍法，竟成戶口規則=臺灣人/戶籍法=內地人(日本人)的法律分化界線。見曾文亮(2008)：「日治時期臺灣人家族法的殖民近代化與日本化」，國立臺灣大學法律學院博士論文，頁 61-62。

本研究曾於西元 2022 年 8 月間邀集留學日本、德國、法國、美國及在國內取得法學博士學位的中生代行政法學者，就各留學國的人口管理制度進行探討。發現各國的人口管理制度各有特色，但就制度化(institutionalization)言之，日本的戶籍制度因有「戶籍法」為依法行政的準繩，自然易於了解和參考。關於韓國的戶籍制度，本研究主持人曾親自打電話詢問曾來臺留學取得政治學博士學位回國的韓國高階文官，其認為韓國雖曾有戶籍法，尚無臺灣暫遷戶所制度。茲將座談會銘傳大學休閒遊憩管理學系助理教授黃淑芬博士所整理之各國戶籍制度列表 2-5-1 供參考。

表 2-5-1 世界主要國家戶籍管理制度彙整

	東亞 台日韓	中國大陸	前南非 (馬來西 亞)種族隔離	歐美各國
登記 單位	以人為主 以戶為輔	以戶為主	以人為主 以戶為輔	以人為主
遷徙 登記	事後登記、居住地事 實認定	事前審批、總 額 與條件式管 理	僅可在同族區 域，事後登記	事後登記
戶口 分類	有分類 無公民權利差異	農與非農 有公民權利差 異	有種族分類 有公民權利差異	除移民外 無分類權利差異
戶口 繼承	屬人主義 子女無繼承	子女由母系繼 承戶口差異	種族分類由血緣 或膚色繼承	屬地主義 子女無繼承
主管 單位	內政/戶政部門 (殖民時期警政) 韓 2009 取消戶籍	公安部門	特殊種族戶籍管 理部門	內政或社會安全 部門

資料來源：本研究座談會黃淑芬博士彙整簡報資料(2022.08.31)

日本早在西元 1825 年的江戶時代末期，就由長州藩(今山口縣)頒布「戶籍法」。此為日本現代戶籍制度的起源；唯日本戶籍法的機制設計，主要係自明治 5 年(西元 1872 年)始全國施行，並根據西元 1873 年的「進信戶籍」全國性戶籍制度設計為基礎，而西元 1948 年實施的戶籍法，則正式開啟日本現代化戶政管理的新頁。蓋戰前戶政機制設計之基本單位為家庭，但戰後的戶政基本單位，則改為已婚夫婦及其子女所組合的親子團體；亦即廢除戶制，改登記親子關係為戶籍單位。

此項以親子關係為單位所組成的戶籍單位，組成結構包含：

- 一、國民身分象徵
- 二、親子，即已婚夫婦及其子女（兩代人）

由於西元 1994 年（即平成 6 年）後，資訊電腦化取得長足的進展，以致在個

人電腦上強化管理戶政能力，已逐漸成為地方政府的政策選項。西元 2004 年修正戶籍法，允許個人電腦線上登記。日本現行戶籍制度所記載的內容，包括：

- (一) 常住地（管理戶籍的市、町、村及特別市的區役所）
- (二) 戶主（戶籍登記簿上的第一人）
- (三) 登記家庭成員的姓名及其出生日期
- (四) 關係（父母、子女）
- (五) 入戶日期
- (六) 身分資訊（出生日、結婚日）
- (七) 戶籍事項（戶籍編製日期）

上揭戶籍資訊，旨在提供下列事項之使用：

- 1、戶籍管理
- 2、住民票的記載
- 3、住民登錄帳
- 4、基礎年金的號碼（11 位數字）
- 5、駕駛執照號碼（2 位英文字母+7 位數字）
- 6、住民基本台帳卡/個人編號卡（My Number Card）

在此特加補充者，即日本的「本籍」設計與中華民國自 20 年 12 月，施行的戶籍法制定登記制度以來，亦有「本籍」的機制設計比較固無不同，卻完全呈現不同的行政管理意義。中華民國的本籍係指「在一縣或一市區域內有住所三年而在他縣市內無本籍者」（20 年 12 月 12 日戶籍法第 4 條第 12 項第 1 款）。質言之，中華民國國民在中華民國領域內之特定縣或市之區域內有住所 3 年以上之地址，即為中華民國國民登記本籍之處。然而日本所稱「本籍」，僅以日本領域內具有地址之處，即可設定為國民永久住所之處是謂本籍；質言之，在日本祇要該處為民眾所設定永久住居地且編有門牌地址者，即可登記為本籍。因之，日本國民所登記之本籍，即指日本國民主觀的永久住所；然而中華民國之本籍如同住所者，係客觀的事實；已於 81 年廢止，改以「出生地」取代。

貳、日本住民票的功能

由於日本對戶籍的規定，本籍僅是國民身分的證明，具有祖籍的定位。因之，顯示日本人的身分，除採個人號碼卡的 my number card 之外，就是住民票之發給。住民票即是日本人的國民身分證或稱戶籍謄本。其功能如下：

- 一、係可供證明日本國民的身分
- 二、係官方核發具有證明力的身分憑證。

- 三、係日本人須隨身攜帶的證明文件。
- 四、係日本人國內生活所需的重要書面身分證明。
- 五、係日本人政治參與、金融、保險等行為的必要身分憑證。

參、日本個人編號卡（My Number Card）的功能

日本自西元 2016 年元旦，開始發行個人編號卡（My Number Card），以取代西元 2003 年啟用的住民基本台帳卡。該個人編號卡是日本基於「利用行政手續識別特定個人編號」之相關法律規定，所設計的國民身分證，其與中華民國國民身分證自 62 年施行的統一編號頗為相似。祇是日本個人編號卡因有識別系統 IC 晶片，其卡證票面記載有姓名、住址、出生日期、性別、個人編號和本人證件。申請者可向居住所在的市、町、村、區役所申請。因其使用方便又廣泛，自西元 2016 年 1 月起，凡事涉年金、雇用保險、醫療保險、生活保障等福利措施、報稅、繳稅、災民生活重建、資助災民名冊等皆需要個人編號卡才能處理。當今日本人開立銀行帳戶，須有個人編號卡；即使疫情期間取得疫苗護照，亦需要個人編號卡，以示身分證明。

經比較分析，發現日本個人編號卡有下列優缺點：

一、優點

- （一）提高行政效率。
- （二）提升國民洽公便利，並簡化諸多行政手續。
- （三）實現公平、公正和公開的透明社會服務模式。

二、缺點

- （一）所有資訊公開，隱私權受侵害。
- （二）狡兔三窟，被惡用。

唯目前日本人申請使用個人編號卡尚不到四成，尚待強化行政行銷和政治行銷，而該住民票的使用尚未停止，此或許亦是原因之一。

肆、日本戶籍變革的經驗分析

一、和平漸進改革

由於日本戶籍係採取和平漸進改革。其產生的政治壓力，也就相對減弱。此在民主國家是值得參考的改革途徑。

二、與全球化接軌

日本查其個人編號卡尚未能普通使用之際，即加強宣導，並親自下鄉輔導，以促使個人編號卡之使用更為普遍，從而達致簡政便民的要求。其實臺灣的國民身分

證普遍化，就在於使用統一編號，而且全國統一實施日期，自然效果好。由於個人編號卡的使用已普遍設置全國性公眾服務的處理，其對推動全球在地化都有其貢獻。

總體而言，日本有兩種法律：一為戶籍法：日本的戶籍法主要重點是在證明人的存在，它的邏輯，就是凡是日本人在日本都有戶籍；反而不是強調國籍的概念，也就是凡是在日本有戶籍的人，都是日本國的國民。戶籍法是中央的立法，而且執行機關是中央主管的機關。它主要是第一個證明戶籍；另一個是記載個人的身分關係，比如說出生到死亡，這中間可能有結婚、離婚、認領、收養，它主要是個人活動的證明。二為住民基本台帳法：有關住所的管理不在戶籍法上管理；另外有一個法律是涉及住民，這不稱國民是住民，地方自治團體的住民，就是我國所謂的居民。在住民基本台帳法裡規定，如同我國在戶籍法規定的遷入或遷出，在他們地方自治團體更精確地講是在市、町、村的這一級；亦即最基礎的，相當於我們的鄉、鎮、市的這一級。作住民基本資料的登記，就住所的這一部分他們稱作「轉入」、「轉出」跟「轉居」，我國叫做遷入和遷出。用語不太一樣，但意思是相同的。

該住民基本台帳法規定：在遷入之前一定要先辦遷出，辦遷出的時候就必須要大致知道遷入的地方，至少要知道遷入的地點，就算地址不是很精確，但至少要知道遷入的哪一個市、町、村，不然不會辦理遷出登記。假定沒有辦遷出登記的話，就不能辦遷入登記，這是勾連在一起的。除非有人願意說，反正我就是逃，既不辦遷出也不辦遷入，除非有這種情況，但日本比較少這樣的問題。跟我們不一樣的情況，在於我們是用戶籍法規範，他們是有兩個，戶籍法是另一個。他們沒有戶籍要遷移的概念，只是1個「住所」的概念而已。在這種情況下，可能國民信仰跟我們不一樣，比較不會發生這種戶籍不遷出情況。目前比較沒有查到類似的情況，或許有也不一定，但他們並沒有把住所遷移，因為他們也沒有戶所，只有市、町、村，區的話叫區公所。我們有戶所，日本沒有戶所，所以並沒有類似我們遷到戶所的規定，在這種情況下，問題的本質是因為行政管理制度上的不同。關於日本對於失蹤人口，除由檢察單位針對是否涉有刑事案件外，其餘依民法失蹤規定辦理，確定死亡後始註銷本籍。至於原為本籍所在的房舍出售後，即將本籍遷出另覓其他場合為本籍之設定。質言之，本籍以不變動為原則，而失蹤人口在未查獲前係設定為原本籍所登記之處。

伍、日本住民票的使用法制介紹

住民基本台帳法對住民票之重要規定

昭和四十二年法律第八十一號

第一章 總則

第 1 條 （目的）

市、町、村（包括特別行政區，以下相同）為處理住民居住關係公證、選舉人名冊登記等與住民有關的事務，並簡化住民住址通知等，以本法為依據。同時為了便於對住民登記簿管理，制定住民基本登記制度，以確保住民相關紀錄的準確和統一，從而提高住民的便利性，其目的是促進公共行政合理化。

第 2 條 （國家和都道府縣的責任）

市、町、村住民、家庭或戶長住所的變更，以及住民和都道府縣的權利或義務隨之發生的變化，國家和都道府縣應通知各市、町、村長（包括特別區長，下同）其住民身分的變更（下條第 3 項及第 21 條之 4 統稱「住民身分變更通知」）必須採取法律和其他必要措施，以便所有與住民有關的行政事務都根據住民基本登記簿進行。

第 3 條 （市、町、村長等的職責）

市、町、村市長必須不斷完善住民基本紀錄，確保紀錄正確，並採取必要措施，確保妥善管理與住民有關的紀錄。

市、町、村長和其它市、町、村機關應當根據住民基本登記簿管理或執行住民相關行政工作，努力簡化住民的申報等相關作業。

住民在住民身分變更時，必須始終如實地進行申報，不得進行虛假申報等妨礙住民基本登記簿的正確性行為。

第 11 條第一項規定的住民基本總記錄簿的部分副本、第 12 條第 1 項規定的住民票副本或住民票記載事項證明書或第 15 條規定的副本，任何人均可查閱，或第 21 條第一項規定的登記副本、第 20 條第 1 項規定的註銷登記副本或註銷證明書，相關文件之使用，應尊重個人之基本人權。

第 4 條 （解釋法律、法規關於住民地址的規定）

關於住民地址的規定，不得違反《地方自治法》（昭和 22 年第 67 號法）第 10 條第 1 項的規定。

第二章 住民基本登記簿

第 5 條 （住民基本登記簿的製作）

市、町、村長應製作住民基本登記簿，並記錄第 7 條、第 30 條、第 45 條規定應當記載的事項。

第 6 條 （創建住民基本登記簿）

市、町、村長應按家庭組織以個人為單位的住民票，編製住民基本登記簿。

市、町、村長如認為必要時，可按前項規定的全部或部分以戶為單位。

市、町、村長應按照政令的規定，將第一項規定將住民票記錄在磁碟上（包括可以用與此相當的方法可靠地記錄某些事項的物體，下同）。

第 7 條 （住民票上註明的事項）

住民票應記載下列事項（依前條第 3 項規定以磁碟製作住民票時，以記載為準，下同）。

一、姓名

二、出生日期

三、性別

四、戶長、以及非戶長與戶長的關係

五、戶籍說明；對於沒有永久住所或住所不明確的人，應說明這一點。

六、成為住民的日期

七、在相同市、町、村範圍內變更住址者，為住址確定日。

八、在市、町、村範圍內新設定住所者，地址設定通知日（依職權登記之居住證日期）和原住址。

八之二、個人號碼（《關於在行政程序中識別特定個人號碼使用的法律》（2013 年第 27 號法，以下簡稱《數位使用法》）第 2 條第 5 款（同上）以下。）

九、選舉名單上登記者

十、國民健康保險被保險人有關規定的資格相關事項 [指國民健康保險法（1958 年第 192 號法）第 5 條、第 6 條、第 28 條、第 31 條第 3 項]。

十之二、高齡醫療被保險者在政令規定的資格事項 [高齡醫療保障法（1982 年法第 80 號）第 50 條、第 51 條、第 28 條之 2、第 31 條第 3 項]。

十之三、長期護理保險被保險人有關規定的資格相關事項（根據長期護理保險法（1997 年法第 123 號）第九條規定的長期護理保險被保險人（保險人除外）。同上適用於第 28 條之 3 和第 31 條第 3 項。

十一、國民年金被保險人有關規定的資格相關事項 [國民年金法（西元 1969 年法第 141 號）第 7 條及政令規定的其他法令規定的國民年金被保險者（同條第 1 項（第 2 款被保險者除外）同項第 2 款及第 3 款規定的被保險者）。第 29 條及第 31 條第 3 項]。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

十一之二、領取兒童津貼者有關規定的津貼領取資格事項 [根據兒童津貼法 (西元 1971 年第 73 號法) 第 7 條規定認定的合格領取者 (同條第 3 項) 等規定, 僅限於同項第 2 項所列的養父母、第 29 條之 2 和第 31 條第 3 項相同]。

十二、接受米穀配給者依照規定辦理 [米穀分配根據《主要糧食供需價格穩定法》 (平成 6 年第 13 號法) 第 40 條第 1 項規定、第 30 條、第 31 條第 3 項]。

十三、住民票號碼 (指總務省條例規定的數字、記號及其他號碼, 下同)。

十四、除上述事項外, 政令規定的事項。

第 8 條 (住民票的記載)

住民票的記載、刪除或變更事項 (以下稱除第 18 條, 以外簡稱「記載事項等」) 的記載, 根據第 30 條之 3 第 1 項及第 2 項、第 30 條之 4 第 3 項、第 30 條之 5 的規定, 根據政令的規定, 根據第 4 章或第 4 章之 3 的規定, 或以職權執行。

第 9 條 (市長之間關於登記住民票的通知)

市、町、村長對從其他城市變更住址到本轄區者, 應當立即通知其他城市的市、町、村長。

市、町、村長收到本市、町、村住民以外的戶籍相關通知書、申請書等文件, 或依職權登記或登記戶籍時, 市、町、村長在本人居住地登記住民票等, 登記時應將登記事項及時通知居住地的市、町、村長。

根據總務省令的規定, 第 1 項通知由直轄市市長使用電腦 (包括輸入輸出設備, 下同) 通過電訊方式發送給對方的其他市、町、村長, 但總務省令規定的情形不在此限。

第 10 條 (選舉管理委員會關於選民名單登記等的通知)

市、町、村選舉管理委員會應遵守《公職選舉法》(1950 年第 100 號法) 第 22 條第 1 項或第 3 項、第 24 條第 2 項或第 26 條根據在選舉名單上登記時, 或依同項或同法第 28 條規定, 從選舉名單中刪除時, 應立即通知有關直轄市、町、村長。

第 10 條之 2 (住民票修改)

市、町、村長認為必要時, 可以修改住民票。

第 15 條 (與選舉名單的關係)

選舉人名單登記以已登記於住民基本紀錄簿或依公務員選舉法第 21 條第 2 項規定登記於住民基本紀錄簿且有權選舉之人為對象。

市、町、村長根據第 8 條的規定登記住民票等後，必須將選舉人名冊登記相關事項及時通知市、町、村選舉管理委員會。

市、町、村選舉管理委員會必須努力確保依照前項規定通知的事項，不被使用於不正當目的。

第 15 條之 2 （拒絕書）

市、町、村長刪除住民票（以家庭為單位的住民票時，是整個住民票）或修改住民票時，被刪除的住民票（以下統稱為“除票”）必須從住民基本紀錄簿中除名，除證紀錄簿需另行保管。

依第 6 條第三項規定製作磁碟住民票之市、町、村，得將製作磁碟之無記名選票累積，作為無記名票使用。

第 15 條之 3 （除票記載事項）

除與除票有關的住民票登記事項外，除票的事由（遷出（指遷出市、町、村，下同），因搬出而被刪除的事實和新地址以及其他原因發生的日期、預定搬出日期），或者表明它已經翻新的聲明和再製作日期（依前條第 2 項規定以磁盤製作之除證時記錄之，下同）。

依第 9 條第一項規定接獲通知之市、町、村長，應於通知撤除時，載明其已遷出之事實。

第 15 條之 4 （簽發已刪除票的副本等）

市、町、村保存的除證名單，應將該人的選票刪除副本發送給市、町、村長（如果是使用磁碟準備選票的市、町、村，則為磁性文件），記載該票所記載事項的文件（下款第三款及第 46 條第二項相同）或與與除證記載事項有關的證明書（在以下段落和第三款中提及，並與“在刪除單據中輸入事項的證明”相同的項目中提示）。

國家或地方自治團體為執行法令規定之事項而有必要時，應將第 7 條第 8 項之 2 及第 7 項自治團體取消之選票抄送區町村長。省略第 13 項記載事項的證明書或同條第 1 至 8 項、第 9 至 12 項、第 14 項記載事項的證明書及其他政令與指定事項有關者。

除前二項規定外，市、町、村長對於市、町、村保管的未作廢選票，應從第 6 項至第 8 項及政令規定的其他事項取得未作廢選票的副本，本項下同）或需要與未動用項目基本證明有關的未動用項目證明書。提出請求者，得發給除票副本或除票記載事項證明書。市、町、村長還應就本市、町、村保存的除票事項，由下列人員除證副本所載事項（第 7 條第 1 款至第 3 款、第 6 款至第 8 款所列事項和其他授權規定的事項，下同）有一項聲明；即有必要在除證證明書上註明或說明事項，提供除證副本或除證說明事項證明給該申請人。

- 1、行使自己權利或履行義務而需要審查除證事項者。
- 2、需要提交給國家或地方自治團體機關者。
- 3、除前兩款所列人員外，有充分理由使用除證事項者。

除前 3 項規定外，市、町、村長還以該市、町、村保存的除證為由，從第 12 條第 3 項規定的特定事務接受人提出，認為受理的事件或事務的委託人屬於前款各項所列人員，需要該款規定的除證副本或除證記載事項證明書時，可以向該特定事務接受者頒發除證副本或除票記載事項證明書。

第 12 條第 2 項至第 7 項的規定適用於第 1 項的索賠，第 12 條之 2 第 2 項至第 5 項的規定適用於第 2 項的索賠，第 12 條之 3 第 4 項至第 9 項的規定適用於前兩項的申請。在這種情況下，在這些規定中，「住民票副本」是指「除證副本」和「住民票記載事項證明書」（後條文略）。

第三章 戶籍的附票

（略）

第四章 通知

第 22 條 （轉入通知）

轉入者（在市、町、村內新設立住址者，出生除外，以下條款與第 30 至第 46 條相同）必須在搬遷之日起 14 天內，向市、町、村長報告下列事項（對於任何市、町、村未記錄在住民基本登記簿者，從第 1 款至第 5 款和第 7 款所列事項）。

- 一、姓名
- 二、住所
- 三、轉入年月日
- 四、先前的住所
- 五、戶長；如為非戶長須提供戶長姓名和與戶長的關係
- 六、遷入前的住民票號碼（指最近一次登記遷入者的住民票之市、町、村長在住民票上簽註的住民票號碼）。

七、從國外遷入者及政令規定的其他人的事項，除前項所列事項外，依政令規定的事項。

依前項規定申報者（同項第 7 款規定除外），在有關住所變動的文書附上內閣令規定的文書，並提交同項規定的通知，應連同本項規定之住所變更相關文書一併申報。

第 23 條 （轉居通知）

轉居（在同一市、町、村變更住所，下同）申請人應在轉居之日起 14 日內向市、町、村內長報告下列事項：

- 一、姓名
- 二、住所
- 三、轉居年月日
- 四、先前的住所
- 五、戶長；如為非戶長須提供戶長姓名和與戶長的關係

第 28 條 （關於國民健康保險被保險者通知特別規定）

依據本章或第 4 章之 3 的規定進行申報者為國民健康保險被保險者時，應將政令規定的資格證明事項記載於該申報的文件中。

第 28 條之 2 （與高齡醫療保險被保險人通知的特別規定）

依本章或第 4 章之 3 規定申報者為 75 歲以上高齡醫療被保險者時，應將政令規定的資格證明事項記載於該申報的文件中。

第 28 條之 3 （關於長期護理保險被保險人通知特別規定）

依本章或第 4 章之 3 規定申報者為護理保險被保險者時，應將政令規定的資格證明事項記載於該申報的文件中。

第 29 條 （關於國民年金被保險者通知特別規定）

依本章或第 4 章之 3 規定申報者為國民年金被保險者時，應將政令規定的資格證明事項記載於該申報的文件中。

第 29 條之 2 （與領取兒童津貼者通知特別規定）

依本章或第 4 章之 3 規定申報者為領取兒童津貼者時，應將政令規定的資格證明事項記載於該申報的文件中。

第 30 條（與米穀配給接受者通知特別規定）

依本章或第 4 章之 3 規定申報者為米穀配給接受者時，應將政令規定的資格證明事項記載於該申報的文件中。

第四章之二 本人確認訊息的處理和使用等

第一節 住民票號碼

第 30 條之 2（住民票號碼指定）

依照總務省的規定，由市、町、村長為各該市、町、村指定住民票號碼，並通知該市、町、村長。

市、町、村長依照前項規定指定住民票號碼時，應確保該住民票號碼不與前指定的住民票號碼重覆。

第 30 條之 3（住民票號碼的記載）

除下一項規定外，由市、町、村長填寫住民票時，應向有關人員提供最近住民票的記載，該住民票應包含號碼。

除後項規定的情況外，由市、町、村長填寫最近登記的住民票號碼。

市、町、村長在為應記錄在住民基本登記簿上的人登載住民票時，如該人在任何市、町、村的住民基本登記簿上從未記錄過，由市、町、村長根據前條第一項規定的號碼中選擇住民票號碼之一。在這種情況下，市、町、村長應選擇並填寫不與他人重覆的住民票號碼。

市、町、村長依照前項規定記載住民票號碼，應及時書面通知有關人員。

第 30 條之 4（住民票號碼記載變更的請求）

登記在住民基本記錄簿者，可以向管理該住民基本總記錄簿的市、町、村長提出變更住民票號碼的請求。

依前項規定請求變更住民票號碼記載者（下稱：變更請求），依規定命令、變更以及總務省令所規定之其他事項，須向持有登記本人的住民基本記錄簿的市、町、村長提交請求案。

提出前項變更請求書時，市、町、村長應依第 30 條之 2 第 1 項規定將原登記的住民票號碼替換。根據上述的規定，記入該人的新住民票號碼。在這種情況下，市、町、村長應選擇並填寫與他人不同的住民票號碼。

市、町、村長依前項規定，須俟書面請求變更新的住民票號碼後，以書面通知住民票號碼的變更情況和新記載的住民票號碼。

第 30 條之 5 （政令委任）

除前 3 條規定的事項外，與住民票號碼記載有關的必要事項，由政令規定之。

第二節 本人確認資訊通知及保存等

第 30 條之 6 （市、町、村長向都、道、府、縣知事對本人確認資訊的通知）

市、町、村長依第 7 條第 1 款至第 3 款、第 7 款、第 8 款之 2 及第 13 款規定，就住民票應揭示同條第 7 款應記載事項，諸如住所變更，以下同為全部或一部分之處理，或當該住民票應記載事項徵詢本人確認時（此即同條第 1 款至第 3 款、第 7 款、第 8 款之 2 及第 13 款應揭示事項），即指住民票消除情形，或當該住民票記載內容有些遺漏時，而且就依政令該住民票須加揭示事項，應即通知各該都、道、府、縣知事。

前項通知規定，總務省令並無禁止者，市、町、村長得使用電腦或其他電氣通信回線系統通知都、道、府、縣知事。

第一項通知規定為都、道、府、縣知事者，或總務省令規定事項，或各該須經本人確認而通知者，須依規定辦理，並依政令保存依訂年限。

第五章 雜則

第 31 條 （國家和都道府縣的指導等）

為實現本法的目的，國家對都、道、府、縣、市、町、村應給予必要指導；都、道、府、縣就市、町、村依照本法規定處理的事務給予必要指導。

主務大臣得對都、道、府、縣知事或都、道、府、縣知事對市、町、村長，認為有必要針對處理前項規定的事務時，得向都、道、府、縣知事或向市、町、村長提出報告或建議。

主務大臣依照前項規定提出報告或建議時，應討論就涉及國民健康保險被保險人、老年保健被保險人、長期護理保險人、國民年金領取者和兒童領取津貼者的事項與厚生勞動大臣商量，就領取米穀配給相關事宜與農林水產大臣商量。

都道府縣知事可向主務大臣提出建議；市、町、村長亦可向主務大臣或都、道、府、縣知事針對第 2 項規定提出建議。

第 32 條（行政程序法適用除外）

行政程序法（1993 年第 88 號法）第 2 章和第 3 章的規定，不適用於市、町、村長依本法規定作出的處分。

（略）

第六章 罰則

第 52 條

第 22 條至第 24 條、第 25 條或第 30 條之 46 至第 30 條之 48 虛偽記載事項（包括第 30 條規定的補充說明），除須以刑法或其他法律處罰外，應處以五萬元以下日圓的罰鍰。

因無正當理由而未按照第 22 條至第 24 條的規定、第 25 條或第 30 條之 46 至第 30 條之 48 規定通知者，處 5 萬日圓以下的罰鍰。

第六節 法國人口管理經驗

長期以來法國均是非常重視統計作用的國家，對於各項事務透過數據統計，錄存為資料，成為國家施政的主要參考資料之一。人口統計是管理的第一步，因此，很早便有很完善的持續追蹤、統計。

壹、精準的人口調查機制（Le recensement de la population）

如上所述，法國在人口統計機制方向，採取身分證制度的國家，其特色在於，非強制性身分證制度與獨立專責統計機構。

一、非強制性身分證制度

法國的身分證制度建立在「自願請領或更換架構」，沒有任何一部法典、專法或行政命令強制人民要去請領或更新身分證。政府是用勸說來引導民眾自願請領或更換，勸說的理由，大部分都是提到公共服務的享受時，沒有身分證要花很多時間去證明自己的合法身分¹³，而非是不得享有。身分證制度的合法性基礎，亦非是法律直接規定，轉由政府的「行政律令¹⁴」（le décret）規定，主要是「1955年10月22日編號55-1397推行國家身分證律令，以下簡稱為1955年國家身分證律令¹⁵」（le décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité）。自本律令施行以來，經過多次的修正，最後一次修正是西元2021年3月13日，增設的電子身分證的類型。西元1955年國民身分證律令第1條第1項規定：「國家實施國家證明卡確認持有人的身分。其效力為10年」國民身分證所登載的資訊包括有：

- （一）基本資料：姓名、出生地、出生日、性別、身高、國籍、地址或住所地，必要時，得以社會行動與家庭法典第L264條規定的選舉登記地取代，以及其他法律允許登載資訊。
- （二）始期與終期：發放日期與效力屆滿日。
- （三）身分證字號。
- （四）自動辨識碼。
- （五）輔助字號。

¹³ 例如護照、駕照、社會安全證明等。

¹⁴ 法國第五共和憲法第34條與第37條分配立法權與行政權的法律制定權與行政命令制定權，採取的方式是：限制列舉立法權範圍與剩餘非列舉行政命令制定權範圍。簡言之，若是第34條未明確列入法律制定權的項目，應該都要納入行政命令制定權的權限內，可由政府直接發布行政命令規範之。Vu M.Verpeaux, *Droit constitutionnel français*, 2^e édition, puf, Paris, 2015, pp.588-589.

¹⁵ 1955年國家身分證律令的特別之處為，該律令是在1958年第五共和建立之前發布，不可以完全以現行法律制定權與行政命令制定權的分配解釋。此律令發布於第四共和時期，受限於國會小黨林立，聯合內閣常因黨派反目，而出現不斷倒閣的政局亂象，再加上，國會議員並不熟悉各項政務，反授權政府公布律令，代替法律。此類律令被稱為「律令法律」，本質上是行政行為，卻混淆此立法權與行政權。Vu L.Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, 21^e édition, Dalloz, Paris, 2019, pp.851-854.

(六) 大頭照與簽名。

配合西元 2021 年 8 月 2 日起，全歐盟都施行信用卡式的電子化身分證，取代傳統的紙式身分證，法國政府制定「2021 年 3 月 13 日編號 2021-279 國民身分證與電子安全權限的個人資訊處理律令，以下簡稱為 2021 年國民身分證與個人電子資安律令」(le décret n° 2021-279 du 13 mars 2021 portant diverses dispositions relatives à la carte nationale d'identité et au traitement de données à caractère personnel dénommé « titres électroniques sécurisés », TES)，2021 年國民身分證與個人電子資安律令對原本的西元 1955 年國民身分證律令進行增修，增修第 L1-1 到 L1-3 條，提供卡式身分證的合法性基礎。目前全法已經開始換發新的卡式身分證，其登載資訊，除了簽名、自動辨識碼、輔助字號外，原則上都與原本的內容相同，附上數位大頭照、兩隻手指的數位指印，並且放上自動辨識晶片，晶片內容則有姓名、出生地、出生日、性別、身高、國籍、地址、發放國，以及發放日期與效力屆滿日。此外，卡式身分證有可辨識電子戳印，要確保其正確性，以及包括上述必登載資訊。

西元 1955 年國民身分證律令沒有規定請領身分證的年齡限制，請領或換發身分證要得住居所的「省長」(le préfet) 或「副省長」(le sous-préfet) 之許可¹⁶。請領人要先將所須資料與申請表格向住居所地的「市政府」(la mairie) 繳交，再由市政府轉呈給省長辦公室或副省長辦公室審核資料的正確性。其中最值得提及的住居所證明方法，可以由請領人自行就多種證明文件，選擇一種即可。多種證明文件有：房屋的房契、繳稅或免稅證明、繳納租金、水、電、手機費後的收據、房屋保險證明；最特別的一種證明文件為，請領人可以用住居所的投票證明，做為舉證的方式。

二、獨立專責統計機構

人口統計機構不是中央各部會，亦不是地方自治團體，而是授權給「國立統計與經濟研究院」(L'Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE)。國立統計與經濟研究院的成立已久，早在西元 1946 年財政預算法第 32 條與第 33 條設置成立。組織法的定位上，國立統計與經濟研究院是「公共事業公法人」(l'établissement public, EP)。公共事業公法人主要功能為提供公共服務，具有獨立法人資格，享有自主權，也是一種「分權化」(la décentralisation) 組織。若再就其公共服務的內容是行政性或工商業性，可以細分為行政性公共事業公法人與工商業性公共事務公法人¹⁷。

國立統計與經濟研究院負責的領域，大體有：國家統計、資料處理、資料檔案化、經濟問題研究；這些業務涉及到很高程度的專業性與獨立性，不容得任意解釋、產出與外流，法國國會特別設立「公共統計署」(l'Autorité de la statistique publique)

¹⁶ 若是住在巴黎市，請領人要向巴黎市警署申請，住在外國，則向具管轄權的駐外使館或領事處申請。

¹⁷ Y.Gaudemet, Droit administratif, 21e édition, L.G.D.J., Paris, 2015, pp.350-353.

專門監督統計與經濟研究人員的執行職務獨立性，務必促使公共統計的最終成品，無論是其概念、產出、公布，又或是客觀性、公正性、精準性、品質，都有最好的顯示¹⁸。

人口普查與統計屬於國立統計與經濟研究院的重要職責之一，係由法律直接授權。申言之，「2002年2月27日編號2002-276民主貼近法，以下簡稱2002年民主貼近法」(la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité)第156-158條明確規定其目的、程序與主管機關。首先，西元2002年民主貼近法第1條確認人口普查是國家的責任與受國家監督。立法者設定人口普查的目的在於：

- (一) 全國人口總數的盤點。
- (二) 人民在人口統計學與社會學類型上的分布描述。
- (三) 住宅類型上的統計與描述。

國立統計與經濟研究院專責於資料整合與監督蒐集過程，要遵守「1951年6月7日統計業務上義務、合作與秘密法」與西元1978年1月6日編號78-17資訊、表格與自由法，以下簡稱1978年資訊、表格與自由法」(la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)的資訊保障與禁止洩露的規定。不過，具體施行過程則是委由地方自治團體中的「市鎮」(la commune)與「跨市鎮合作公共事業公法人」(les établissements publics de coopération intercommunale, EPCI)，派出調查員、市政府或跨市鎮合作公共事業公法人的僱員執行調查。因之。法國政府發布「2003年6月5日編號2003-485人口普查律令，以下簡稱2003年人口普查律令」(le décret n°2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population)，該律令第1條將市鎮的人口定義為三種：市鎮(常住)人口(la population municipale)、移出人口(la population comptée à part)與總人口(la population totale)，市鎮常住人口的類型有4大類：有住處者、監獄受刑人、無住處者、常住於可移動式住處者¹⁹。

值得再說明的是，調查方法是以市鎮人口低於10,000人為門檻，高於10,000人的市鎮，原則是採用民意調查的方法，低於10,000人則為挨家挨戶實地訪查。人口普查時，無須全國所有的市鎮同時進行，可以分隔進行，一方面是考量每個市鎮的大小不同，另一方面也是著眼於人力與資源的運用，分市鎮進行較為簡易。

西元2022年1月22日開始，法國又展新一輪的人口普查。人口普查的官網上，以用比較淺顯易懂的理由說明，基於了解全國的人口居住情況與每個市鎮的正式統計。人口普查的紀錄的資料有：年齡、職業、交通方法、居住情況等等²⁰。全

¹⁸ L'article 1er 2 aliéna de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

¹⁹ L'article 1er du décret n°2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population

²⁰ Service-public.fr, <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15423>, visticé au 5/12/2022.

法有 7,000 個市鎮的人口少於 10,000 人，調查日期不同：

表 2-6-1 法國 10,000 人以下市鎮人口普查期間

期間	地區
2022/1/20-2022/2/19	法國本土（France métropolitaine）、海外領土的法屬安的列斯省（Antilles françaises）與法屬圭亞那省（Guyane）
2022/2/3-2022/3/5	海外領土的留尼旺省（la Réunion）與馬約特省（Mayotte）
2022/3/24-2022/4/23	海外領土的聖皮埃與密克隆（Saint-Pierre et Miquelon）

資料來源：本研究自製

若是超過 10,000 人以上的市鎮，僅有部分的民眾接受調查。法國本土、法屬安的列斯省、法屬圭亞那省的市鎮期間為西元 2022 年 1 月 20 日到 2022 年 2 月 26 日；留尼旺與馬約特則為西元 2022 年 2 月 3 日到西元 2022 年 3 月 12 日。此外，西元 10,000 人以下市鎮居民要直接填寫相關表格，10,000 人以上市鎮居民則是要先到市政府或鎮公所登記後，然後進行調查²¹。

三、人口統計資料的效用

國立統計與經濟研究院的任務在於，將市鎮與跨市鎮合作公共事業公法人蒐集來的資料，進行匯整與分析，同時，「人口資料」的數據資料與最終成果，都是公開，原則上提供公私部門無償使用。因之，受訪者的權利與義務都必須事前確定，首先，國立統計與經濟研究院主導的人口普查方式與表格，要先交由法國的「國家資訊與自由委員會²²」（la Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL）審查過，確認不會造成民眾資訊隱私權的損害，才得據以施行。人口統計的資料涉及到市鎮的國家補助款、市議會議員席次、藥局的開設、市郊共同體的建立、多種稅賦的稅率計算，亦關係到學校、醫院等必需公共設施的興建與配置²³。其次，國

²¹ Id

²² 國家資訊與自由委員會是一個獨立委員會，1978 年資訊、表格與自由法正式創立此獨立委員會。其職責在於個人資訊的管制，任務含有：告知與保護權利、協助符合(法令)或諮詢、預測與創新、監督與處罰。立法者創設獨立委員會曾經出現合憲性爭議，法國憲法委員會曾在受理「通訊高等委員會」（le Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA）在 1989 年 1 月 17 日憲法決定肯認「法國第五共和憲法並沒有阻礙立法者創設獨立委員會」，另外，就獨立委員會職權中有行政罰權限，同號憲法決定中，亦採取「不違反權力分立原則，但是行政罰的行使，必須要符合其法定職權」的見解。CC.décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989.

²³ INSEE, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1321>, visité au 5/12/2022.

立統計與經濟研究所的人口統計結果，要接受政府的審查，例如 2019 年的人口統計結果，經過政府發布「2021 年 12 月 31 日編號 2021-1946 律令」(la décret n° 2021-1946 du 31 décembre 2021 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon) 確認後，各市鎮的人口總數要在國立統計與經濟研究所的官網上公布與接受人民線上查詢；自 2022 年 1 月 1 日起，除了有法律或行政命令有不同的考量理由下，可以做為直接做為法律或行政命令起草或修正的人口總數參考。

貳、選舉制度中的住居所地概念

法國並沒有戶籍制度，僅有身分證制度，再加上，法國人民可以自由決定請領身分證，這使用法國的住居所地概念，原則上，以法國民法規定做為準則，各別法律事務有特殊需要時，再自行規定。其中，法國的選舉制度的住居所地概念，便是其中一項重要的議題。該國選舉制度的法律依據為「選舉法典」(le code électoral)；涉及到住居所地認定者，主要有兩項：「選舉人名冊的登錄」

(l'inscription sur la liste électorale) 與「投票時身分確認」。以下將分別論述：

一、選舉人名冊的登錄

法國「1789 年人權暨公民權宣言」(Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) 第 3 條揭示：「國家主義屬於全體人民」、第五共和國憲法第 3 條第 3 項亦明定：「選舉可以是直接性或間接性（參與）條件均由憲法規定；選舉要遵守普遍性、平等性與秘密性。」(Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.)。因之，選舉權為「基本權利」(le droit fondamental) 之一。為了便利法國人民行使此基本權利，法國立法者與政府儘可能放寬擁有投票權的資格；然而，國家主權與選舉權的關係密切，原則上，具有法國國籍者才有資格享有選舉權。選舉法典第 1 條與第 2 條分別規定：「選舉是直接且普遍。」；「法國人滿 18 歲者，並沒有任何法定限制下，得享有私法權利與政治權利。」；近年來，配合歐盟的整合，「1992 年歐洲聯盟條約，又稱為馬斯垂克條約」(le traité sur l'Union européenne de 1992, le traité de Maastricht) 施行後，歐盟其他會員國的人民長居於法國境內，例外被允許參與歐盟議員層次或市鎮議員層次的選舉。

雖然說法國人享有選舉權，但是此基本權利的行使，必須要搭配相關法制，才能落實。第一步便是確認具有選舉權的選民人數與名單，此即為選舉人名冊的登錄。選舉法典第 L9 條即規定，登錄於選舉人名冊係強制性；同法典第 L10 條亦規定，任何人不得登錄於複數選舉人名冊；再加上，法國人受到法院宣判禁止行使選舉權者，於其判決效力期間，不得登錄於選舉人名冊（選舉法典第 L6 條）。為了儘可能擴大享有選舉權的法國人，凡是選民在 16 歲未成年時，納入國立統計與經濟研究所主持的人口普查之中，於 18 歲時均自動登錄於選舉人名冊，又或是西元 2018

年後具有法國籍者亦同。選舉人名冊為固定性（或不得輕易變動），最晚要在投票前回溯第 6 個星期五確定（選舉法典第 L17 條）；選舉人名冊的必要登載事項為：選舉人姓名、出生日、出生地、住居所地、以及其他經國家資訊與自由委員會建議平政院要求的事項（選舉法典第 L16 條第 2 項）。住居所地要明確寫明其門牌號碼與街路名。除此之外，法國選民必須要向所在市（鎮）政府請求登錄於選舉人名冊。

（一）一般登錄請求：這類型的申請人必須證明自己與欲請求的市（鎮），具有生活上或財務上的連繫因素，又沒有其他特殊理由存在，屬於最基本的方式。

- 1、住居所地：申請人在該市（鎮）有住所（le domicile）或居住至少 6 個月，則可以適用此理由。另外，市（鎮）住民有 26 歲以上的孩子，亦可以利用住居地連繫，申請於該市（鎮）的選舉人名冊（選舉法典第 L11 條第 1 項第 1 款）。
- 2、市（鎮）直接稅費繳納：申請人於連續兩次繳納市（鎮）直接稅費，在登錄申請年度，即使其不居住於該市（鎮），並且已經聲明欲行使其選舉權。選舉人得基於本條而申請與其配偶（le conjoint）登錄於同一選舉人名冊（選舉法典第 L11 條第 1 項第 2 款）；另外，針對申請人本身未繳納市（鎮）直接稅費，但是其為相關公司的主要經營人或參與者，該公司有連續兩次繳納市（鎮）直接稅費，在其登錄申請年度，亦得申請之（選舉法典第 L11 條第 1 項第 2 款之 2）。
- 3、公務員資格：申請人具公務員資格，於該市（鎮）有強制性職務居所（宿舍）（選舉法典第 L11 條第 1 項 3 款）。
- 4、法定納入：除了其他法定因素外，有真實住所者，得強制性納入選舉人名冊。包括有兩種情況，第一種係不違反同法典第 L30 條第 3 款之下，人民於投票日或第二輪投票日當日，可以達到法定投票年齡者，得請求登錄之；第二種係不違反同法典第 L30 條第 4 款之下，人民已經申請法國籍者，亦同（選舉法典第 L11 條第 2 項）。
- 5、旅外：選舉人已登錄於法國國籍名冊內，卻不在駐外領事管轄區域內，得請求向下列各種市（鎮）擇一登錄：出生市（鎮）、國內最後住所地市（鎮）、國內最後居所地市（鎮），且至少 6 個月、直系血親之一現登錄或曾登錄具為選舉人出生市（鎮）、父母現登錄或曾登錄，範圍擴及四親等（選舉法典第 L12 條）。
- 6、監所受刑人：選舉人現遭監禁於法國境內監所機關，得申請登錄於其居住至少 6 個月的最後住所或最後居所地之市（鎮）；若是不符合此要件，得得請求向下列各種市（鎮）擇一登錄：出生市（鎮）、直系血親之一現登錄或曾登錄具為選舉人出生市（鎮）、其配偶、法定同居伴侶現登錄或曾登錄之市（鎮）、父母現登錄或曾登錄，範圍擴及四親等。更特別的是，受刑人若傾向用「通訊投票」（voter par correspondance），可以申請向監所機關所在之省政

府或總管理機關的所在地市（鎮）登錄為選舉人名冊（選舉法典第 L12 條）。

- 7、軍事人員：武職人員的條件同於一般人民；若是其派駐情況、軍事任務不合同法典第 L11 條各項之規定，選舉人得依第 L12 條就各種市（鎮）擇一登錄。然而，其依然不符合第 L12 條之規定者，則得向當初召募其入伍之辦公室所在市（鎮）申請登錄（選舉法典第 L13 條）。此外，選舉人已登錄於法國國籍名冊內，卻不在駐外領事管轄區域內，其配偶具有武職人員身分，在證明其婚姻關係後，得向其配偶已登錄之市（鎮）申請之（選舉法典第 L14 條）。
 - 8、船居生活：水手、藝術家、受薪者或其家庭成員居住於船舶者，沒有居住地，當符合其他法定條件下，得向下列市（鎮）申請登錄：法西蘭島區域中的巴黎市第 12 區、Conflans-Sainte-Honorine 市、Longueil-Annel、Saint-Mammès 市與 Villeneuve-Saint-Georges 市；北部區域的 Douai 市、Dunkerque 市、Béthune 市、Bouchain 市、Denain 市，以及 Abbeville 市；下塞納區域的盧昂市；東部區域的南錫市、邁茲市、史特拉斯堡市、柯莫爾市、Vitry-le-François 市，以及 Mulhouse 市；中部區域的 Montluçon 市、Bourges 市、Roanne 市、Montceau-les-Mines 市；西部區域的南特市與雷恩市；南部區域的波爾多市、土魯斯市與 Béziers 市；東南區域的馬塞市、里昂市、Sète 市、Arles 市、Chalon-sur-Saône 市，以及 Saint-Jean-de-Losne 市。
 - 9、自由移動者：選舉人並沒有任何固定住居所地（sans domicile stable），得申請登錄於，依社會救助與家庭法典第 L264 條第 1 項所規定的該管社會福利機關發給申請人社福津貼之所在地市（鎮）；不過，其申請人的身分證上之地址，至少要有居住 6 個月或是社會福利機關發給其明定日期的證明。
- （二）特殊登錄請求：如前所述，選舉人名冊不得輕易變更，並且要在投票前回溯第 6 個週五確定，然而，若有特殊情況，仍然給予選舉人最晚於投票前 2 天提出登錄請求的公法上權利（選舉法典第 L30 條）。
- 1、行政機關調派之公務員或人員可以在登錄後主張撤回當事人與其家屬之登錄，並且自調派或撤回之日生效。
 - 2、派遣武職人員回歸其家庭，且符合其法定義務，於登錄期限後，取得復員資格，並且變更住所者。
 - 3、其他人於別的市（鎮）登錄，其職業理由是配合第 1 類或第 2 類者，在登錄期限後，且變更住所者。
 - 4、選舉人於登錄期限後，符合法定選舉權行使年齡。
 - 5、選舉人於登錄期限後，自願聲明或表現取得法國國籍，並且獲得歸化（許可）。
 - 6、選舉人在法院判決褫奪公權期限後，回復公權者。

二、住居所地連繫之證明

當事人要申請登錄於住居所地的市（鎮）的選舉人名冊時，必須要證明確實有在該市（鎮）居住之事實。證明方式與行使屬於技術性、細節性事項，得由法國內政部，以選務主管機關的名義自行規定。其最新的指令為「2018 年 11 月 16 日選舉法典第 R5、6、60 條施行指令」（Arrêté du 16 novembre 2018 pris en application des articles R.5, R.6 et R.60 du code électoral）。該指令第 6 條規定，當事人可以就下列各種證明文件擇一提出：

- （一）當事人自提出證明日回溯至少有 3 個月設定住所於該市（鎮）。
- （二）當事人自提出證明日回溯至少有 6 個月居住於該市（鎮）的事實。
- （三）當事人提出證明符合選舉法典第 L11 條第 2 款與第 3 款，或是第 L12、13、14 條之要件。
- （四）當事人證明符合選舉法典第 15 條船居生活的要件。
- （五）選舉人並沒有任何固定住居所地，不過，在申請登錄日，其申請人的身分證上之地址，至少要有居住 6 個月或是社會福利機關發給其明定日期的證明。
- （六）監所受刑人在獲得監所機關首長的同意，移轉其登錄到其別的市（鎮）的選舉人名冊，必須要有受刑人的簽名聲明，其必載事項為姓名、出生地與出生日、與該市（鎮）的連繫因素，以及監所機關的關防。

一般來說，住居所地的證明，若是房屋所有權人可以明定當事人姓名的最近 3 個月或 6 個月的水電帳單、明定當事人姓名的繳稅證明；申請人為房屋承租人時，未獲出租人同意變更水電帳單繳納人姓名時，可由出租人出具最近 3 個月或 6 個月的承租證明。特別值得說明的是，當選舉人已經登錄在某一市（鎮）的選舉人名冊，但是後來其搬家到其他市（鎮）時，涉及到選舉人名冊的登錄廢止。原則上，主要管轄機關或機構為國立統計與經濟研究院，不過，在巴黎市、里昂市、馬塞市則是各區政府。住居所地要寫清其門牌號碼與街路名，同時要寫明可與投票所通訊的地址。市（鎮）政府要將該行政區域內有搬家的選民資料，在得知其搬家後 7 天內將其變更之地址通知國立統計與經濟研究院，必要時，得直接通知投票所。選舉人在別的市（鎮）或領事管轄區內登錄於選舉人名冊內時，國立統計與經濟研究院要以最後登錄者為準，並且將資訊通知相關市（鎮）政府。若是當事人沒有固定住居所地，可以接納當事人的社福機關或機關的住所地址取代，做為選舉人名冊內的住居所地。（選舉法典第 L16 條）

參、綜合評價

法國公法學理與選務辦理均強調，人民行使選舉權，涉及到國家主權的存在，必須要盡可能便利人民登錄於不須花太多心力或費用的市（鎮）選興人名冊。如此方能儘可能擴大參與選舉的選民人數，使選舉的民主正當性獲得真正的滿足。住居所地的認定採取多樣性的認定，原則上讓選舉人依照法定條件自由選擇最便利的

住居所地。換言之，選舉人沒有恣意地認定的公法上權利。當事人搬家或無固定住居所，沒有向市（鎮）政府聲明的公法上作為義務，並且不影響其行使選舉權。其核心要旨為，選民當然可以自由在國內外居住與遷徙，國家要配合人民，而非人民配合國家。

第三章 深度訪談與焦點座談分析

本研究團隊自 111 年 6 月下旬承接本研究後，即協調內政部戶政司與地方民政部門有關本研究團隊赴各地辦理深度訪談及經與大學院校關注戶政人權之學者專家辦理焦點座談事宜。由於各方協力支持，訪談非常順利在 1 個月內完成，後 1 個月又已完成焦點座談。

第一節 深度訪談分析

本研究案選出暫遷戶所人數較多的臺北市、新北市、桃園市、臺中市、高雄市等 5 個直轄市應允作為深入訪談市。另安排屏東縣訪談，主要以其農業縣的特殊性質，與直轄市都會性的暫遷戶所類型有別；其影響權益問題亦有差別。前述 6 市縣 6 場次的訪談，其中新北市及桃園市等 2 場因參加的戶所主任較多，為達更好效果，以座談性質進行，由計畫主持人主持座談會議。

本研究將臺北市、新北市、桃園市、臺中市、高雄市暨屏東縣深度訪談題目、重點列於本節如下：

本研究深度訪談提綱為：

- 一、中華民國戶籍依法暫遷戶所的作業流程如何？
- 二、國民戶籍依法暫遷戶所對戶所作業的負擔如何？
- 三、經管轄區國民戶籍依法暫遷戶所的主要態樣（即原因）為何？
- 四、經管轄區國民戶籍經地方民眾舉發而暫遷戶所的情況如何？
- 五、經管轄區國民戶籍暫遷戶所後，當事人反應如何？
- 六、經管轄區國民戶籍暫遷戶所後，戶所如何再與當事人聯絡？
- 七、經管轄區國民戶籍暫遷戶所後，事涉當事人權益之通知如何處理？
- 八、經管轄區國民戶籍暫遷戶所後，戶所所在之里長、里幹事如何與當事人聯繫或服務？

壹、臺北市部分

一、深度訪談意見重點

（一）暫遷戶所的作業流程

1、臺北市的戶政單位有擬訂「工作手冊」，手冊內有各項戶籍登記的流程，會製成一個流程表，如圖 3-1-1。

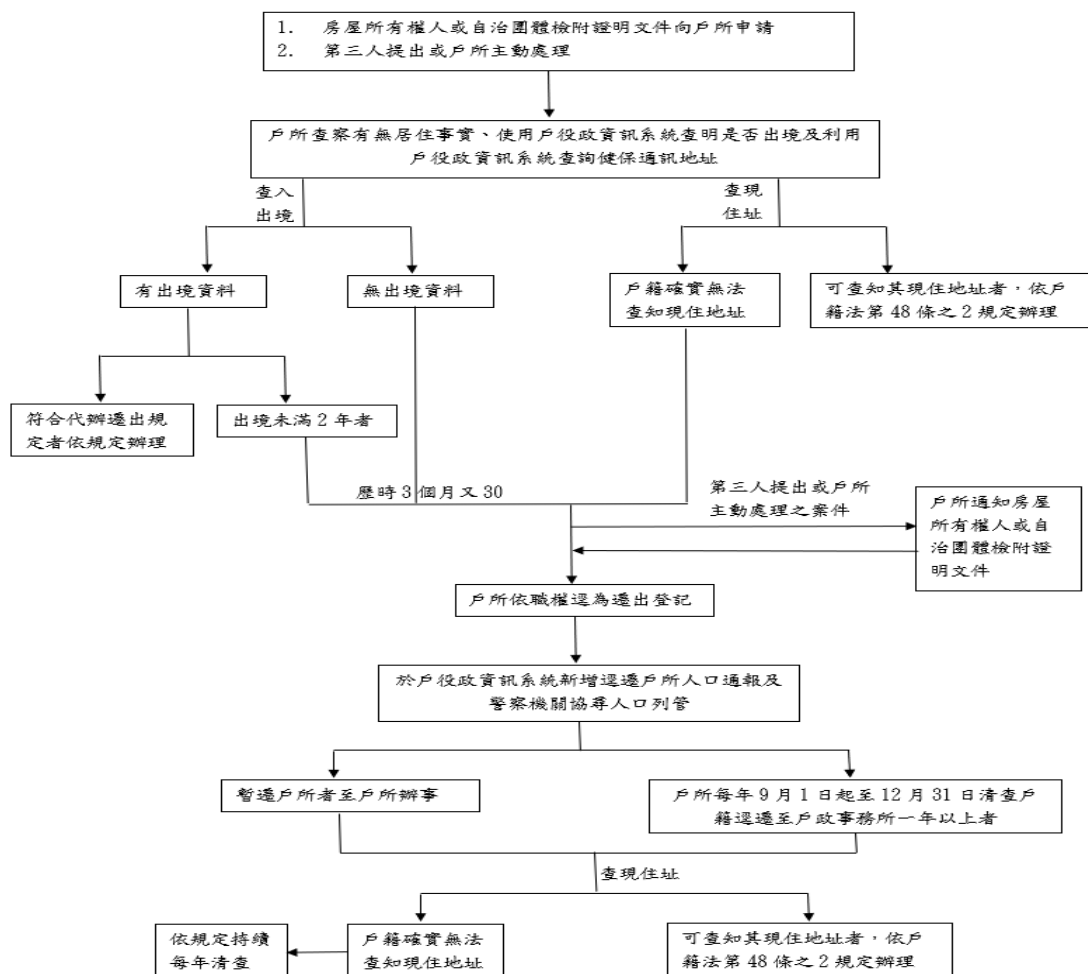


圖 3-1-1 臺北市各區戶所辦理暫遷戶所之流程圖

資料來源：臺北市政府民政局提供(111.8.3)

2、依照戶籍法第 16 條：「遷出原鄉（鎮、市、區）三個月以上，應為遷出登記。」以及第 48 條：「戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後三十日內為之。」是以 3 個月又 30 日係暫遷戶所法定作業時間。

（二）暫遷戶所對戶所作業的負擔

第一個是增加很多的行政作業，為了處理這些人的戶籍，要想方設法去聯絡當事人，發公文、打電話。這些都是增加不少的行政作業，而且每年 9-12 月要針對已暫遷來 1 年的人再做 1 次清查連絡，是無限輪迴的概念。

（三）暫遷戶所的主要態樣

1、一般是屋主會向戶所反映，租屋給別人，但是房客搬遷不知去向，而戶籍還

掛於該房屋名下。因此屋主向戶所申請房客之戶籍暫遷（臺北市此態樣多）。

- 2、戶所有發現房屋拆除或門牌廢止不可能居住，就一定會處理。再來就是屋主申請的部分也有一些原因。第1項是租房子，或是因為房屋買賣關係更換屋主，可是舊屋主沒有把戶籍遷走，或是該屋主以前的房客沒有遷走戶籍，這個當然戶所就會受理。其實還有滿多都是因為房東不願意讓承租人設籍，可是租客又要設籍，因為可能沒有其他的房子，比如說：在臺北市租房子住，他可以到戶所申請「居住查實」的方式來遷戶口，所以他來申請，我們戶所就會去查實，如果確實居住在那裡，就會辦理遷徙登記，可是房東發現後還是不願意讓其設籍，所以就有可能來戶所申請暫遷。通常這種狀況，如果查實後確實有居住，我們就不會辦理暫遷。再來可能有的是學區問題，設籍之後戶籍沒有遷出，屋主就會來辦理。或者是因為選舉的關係。
- 3、當事人居住的地點沒有辦法編門牌，就無法設籍，因為他住的地方是頂樓上方加蓋的違建，有這樣的狀況，頂樓違建為原屋主所蓋，之後就給孩子住。日子久了屋主可能過世了，其他的家人可能把頂樓賣給別人，又因為頂樓有違建，在買賣的部分並沒有包括違建，可是當初該子女居住於違建時，戶籍不可能設在頂樓加蓋。因為沒辦法這樣設籍，所以他的戶籍就設在其他樓層，可是房子又賣給別人了，現在的屋主認為當事人並沒有居住於此，所以現屋主向戶所申請把該戶籍遷走，非常合理合法。

（四）暫遷戶所後，當事人反應

- 1、當事人知道自己的戶籍會被遷到戶所，他也知道，但又不太想遷走，就不太會有什麼反應。
- 2、如果是因為產權爭議，或是拆遷補償，當事人是不願意把戶籍遷走。此時，如果把戶籍遷到戶所，不是留在原地，有些人的反應會很大，甚至跑來戶所抗議。

（五）暫遷戶所後與當事人連絡與權益之通知處理

- 1、民政局很重視暫遷問題，所以會利用適當的時機告知暫遷人，請他們遷離戶所，包括：選舉前領選票通知單時，要投票時會過來領，趁機詢問當事人住處，當事人通常會填寫，事後戶所人員去查證時卻找不到該人，透過健保系統的地址可以寄信件，例如：當事人住在新店能夠收信，但是去查證時又找不到。
- 2、當事人來申辦案件會來戶所時，詢問他。
- 3、可能只能找社會福利單位想辦法，因為社福單位後續有跟我們反映，比如說：紓困時暫遷戶所者就會出現，明明不住在臺北市，但暫遷至戶戶所，社會福利單位會比較知道他們實際住在哪裡。
- 4、萬華的窮人較多，討債多，遊民也多，社會局會針對遊民常固定居住的地方

或公園街道掌控。有些人是遊民又暫遷戶所，但是社會局也莫可奈何，他們也不會將其戶籍遷至社會局或其他安置機構。

- 5、區公所低收入戶的總清查，約在每年 9 月、10 月進行，總清查一定要實際查訪當事人，在地的里幹事就能得知當事人的實際居住地。
- 6、戶所不會去代收與當事人權益有關的通知文書，除非說是有通訊地，否則我們就會依照行政程序法的規定用公示送達的方式辦理。
- 7、當事人可能會去找現住地的里長或里幹事開證明。

(六) 戶籍暫遷戶所對當事人的公民權行使影響

- 1、里長選舉票數差距小，早期沒有三合一或九合一選舉，所以里長的投票率可能不高，但現在都是合併的選舉，所以投票率會高一點。雖然不見得是投里長，可是里長就會擔心。比如說龍安里里長，龍安里總人口數 7,878 人，暫遷人口數 1,849 人。這個人數有下降，因為大安區可能出國人數比較多。如果真的要計算比例，是占該里人口的 23%。因為這些人是從別的里遷入，不是他的里民服務卻要找他，造成困擾。因此希望解決里長選舉的問題。
- 2、靠著暫遷戶所，孩子就能在該學區就讀。他們覺得既然放著沒問題，就繼續一直放在這裡；在其他 5 個縣市訪談的時候，沒有談到這個問題，有談到教育，但沒有這樣的情況。可能臺北市明星學區比較多。臺北市的教育資源也比較豐富。

(七) 修改暫遷戶所規定，以符合事實需要，並減少暫遷戶所的可行措施

- 1、提高行政罰的罰款是不是最有效？罰鍰的部分，曾經有在此的暫遷戶所者來辦理事務遭罰款，之後就去其他區戶所辦理以躲避罰鍰。
- 2、像萬華這邊，如果是暫遷的人要罰錢的話，社會局會幫忙繳。因為社會局會開一個證明，證明弱勢而免罰，就連重辦身分證都免費，都是社會局負擔。
- 3、房屋所有權人申請暫遷是幫自己的小孩暫遷到戶所，大部分可能都是小孩不成材，討債公司去家裡擾亂或潑漆，針對這樣的個案我們目前是沒有受理。
- 4、87 年至今，如果依照戶籍法有 3 個月以上居住事實，不管遷出或遷入都應該要辦理，此條文早就應該要修正，因為已經不合時宜，設籍與居住事實應分開處理，什麼樣的法條、什麼樣的福利是以居住事實來認定，要釐清，不應該是「有設籍」。
- 5、當事人他不知道遷去哪裡了，就把他稱作遷出未報。把遷出未報的這些人的戶籍狀態登記為「戶籍遷出(O 市)」狀態。看他本來是在臺北市，就將戶籍遷出，後面括弧臺北市，表示他最後的戶籍地是在臺北市；就是不想把他設籍在確定的一個地方。這樣他的戶籍狀態就不會設定在最小的一個里。可以減少小範圍選舉的影響。

二、深度訪談建議重點

- (一) 萬華區暫遷戶所人口 50-70 歲最多人，51-60 歲有 445 位，61-70 歲有 477 位，41-50 歲有 279 位，大多分布在中高年齡層。
- (二) 暫遷戶所者要把他的戶口遷出去，不能夠只有留 1 個 18 歲以下的人不遷走。
戶政系統如果遇到有這種情況的時候，應該要有警示的視窗，讓承辦人在辦理這些人口遷出的時候要留意內有 18 歲以下之未成年人，戶所要是認為這個未成年人有受不當照顧之虞的話，就由戶所通報高風險家庭，但是如果說戶政系統有一個警示的話，會好一點，比較不會說忽略掉。
- (三) 戶籍暫遷只是一個戶籍管理的機制，適當地去限縮他行使選罷法權利的資格跟條件。

三、綜合聚焦

(一) 暫遷戶所的作業流程

作業流程各戶所都差不多，臺北市亦訂有工作手冊。

(二) 戶所處理暫遷戶所的作業負擔

除對戶所人員增加負擔外，對戶所所在之里亦增加許多負擔，而且可能影響里長的選舉。

(三) 暫遷戶所的態樣

主要態樣，包括：

- 1、房屋買賣。
- 2、租客。
- 3、房屋拆遷。
- 4、學區。
- 5、頂樓違建。
- 6、選舉。
- 7、拆遷補償。
- 8、社會福利。
- 9、躲債。
- 10、回國。
- 11、計程車靠行。

(四) 暫遷戶所後當事人反應

違建人對暫遷戶所會有不同的反應，其餘較少。

(五) 暫遷戶所後與當事人連絡

可透過健保系統聯絡。

(六) 暫遷戶所後，事涉當事人權益通知

依行政程序法程序辦理。

(七) 暫遷戶所者與里長、里幹事聯繫

除請求里長證明外，彼此聯繫不多。

貳、新北市部分

新北市參加人員計有民政局及戶所代表共計 6 位，以座談形式進行，重點整理如下：

一、深度訪談意見重點

(一) 暫遷戶所主要態樣：

- 1、買賣交易後原屋主未遷出。
- 2、房東不允許房客遷入。
- 3、居無定所債務通知單無法處理（帳單、選舉及訴訟文書等）。
- 4、新住民離婚，無地方可遷往，只能暫遷戶所。
- 5、入境設籍（為了恢復健保），無戶籍故而將戶籍設於戶所。
- 6、房屋承租人不知去向。
- 7、房屋已拆，設籍未遷出。
- 8、債權人舉發債務人未居住事實。
- 9、親人發生爭產爭議。
- 10、寄戶籍後當事人離開等。

(二) 暫遷戶所業務量及經費增加

以板橋辦理的暫遷戶所案件為例，1 個月平均有 50 件暫遷戶所案件，每案期間長達 4 個半月，成為業務負擔。再以新莊區處理此業務為例，須要 1-2 位承辦人，增加業務量，期間四個月辦理期，1 年有 532 件，1 個月有 40 餘件，致承辦人業務忙碌，9-12 月也要清查人口，通常暫遷戶所者會換電話即使沒換也是敷衍，萬不得已才來遷，找不到還要清查，這些都是浪費人力。另收發後還要去認定是否是暫遷戶所者，都是增加作業時間。作業經費支出也增加，一件要 94 元，一年約增加 5 萬元。

(三) 暫遷戶所者享受福利罰單催繳卻不理

暫遷戶所者目前情形是：罰鍰不繳但有錢出國。就補助福利政策言是針對

區內戶籍，然暫遷戶所者只是戶籍掛在這裡，只要是福利的，例如生育補助、育兒津貼等就會主動詢問，寄稅單催稅滯納金罰鍰等就不理，法律效果上等同沒送達，除了躲私人債還躲公家債，又須定期清查，這些都加重戶政機關負擔，同時造成地方政府資源分配無法著力。

（四）暫遷戶所作法與人籍合一精神相違

86 年修法造成民眾錯誤想法，也造成戶政業務困擾，以為戶所就是放寄住的；也有債權人藉此方式以達法律上特定目的。讓利害關係人遷至戶所，也會被相關人濫用，法院文書寄到會被退回。此外，民眾遇失聯、失蹤、走散、感情因素等均會向戶所求救遷至暫遷戶所，政府一方面向民眾宣導人籍合一，不可遷出未報，卻又將民眾遷入戶所，似開啟後門，讓民眾得到合法避風港。

（五）影響選舉公正性

里長競選時選區內曾發生，將其他朋友以承租房子名義遷至各里，由於刻意遷入、而非定居，又不辦遷出，後來都被暫遷至戶所，結果，暫遷戶所者又可以行使戶所的所在地行政區域的投票權，且可藉以規避幽靈投票人口問題，最後影響投票結果。

二、深度訪談建議重點

（一）建議就長照機構得不為遷出等相關規定修正

依戶籍法第 2 條及第 16 條 1 項但書規定，因服兵役、國內就學、入矯正機關收容、入住長期照顧機構或其他類似場所者，得不為遷出登記。遷入、遷出的例外規定，賦予可不遷入、遷出，使長照機關利用此但書不將當事人戶籍遷入，也造成部分最後成為遷至戶所的暫遷戶所者，無端增加了暫遷戶所人數，所以建議戶籍法第 16 條但書針對長期照護機構可以例外不辦遷出、遷入之規定加以修改。

（二）設立虛擬處所

戶籍法第 3 條第 1 項有戶籍登記，以戶為單位的規定。這是要有居住事實，但暫遷戶所無居住事實，建議可以虛擬處所的概念，作為暫遷戶所。虛擬處所建議不要設在地方政府的戶所，而是設在中央。

（三）建議選罷法修正為暫遷戶所者僅得於大型選舉行使投票權

選舉對暫遷戶所者並無實質限制，暫遷戶所者原則上可對各項選舉行使投票權，建議可修正公職人員選舉罷免法，讓暫遷戶所者對大、小選區投票權之行使加以限制，只能投全國性質的大型選舉，而地方公職人員及民意代表等選舉投票權則予以限制。

（四）建議修正戶籍法將相關機關納入暫遷戶所通報機制

一般機關只要有受理服務案件，例如社會局、稅捐稽徵處等，辦理相關業務可看到戶籍資料，建議賦予通報責任。例如，社會福利公平性部分，人已不在籍則應把戶籍遷走，社會福利機關辦理業務時應告知當事人戶籍須遷走，其他機

關也是，有辦理到暫遷戶所業務時應該有責任告知其將戶籍遷走，建議戶籍法修正，將相關機關納入應通報機制。

(五) 修法開罰不限戶籍地及提高罰金

目前對暫遷戶所者處以罰鍰作法，是由戶籍所在地戶所開罰，非戶籍所在地之戶所則無法處以罰鍰，裁罰效果有限；且罰鍰金額在 300 至 900 元間，也無法嚇阻。這二部分在戶籍法裡都應該修改。

(六) 減少暫遷戶所者方式

方式如下：規定社會住宅戶籍遷出後始可退押金、建管單位要求戶籍遷出後才能發拆除執照、規範申請手機或其他申請要求填寫地址、由健保等權責機關通報戶政機關、部分申請案件增加地址填寫，增加申請難度等。

三、綜合聚焦

(一) 戶所處理暫遷案件作業負擔

新北市人口最多，就板橋區辦理之暫遷戶所案件，1 月即有 50 件，每案作業期間長達 4.5 個月，成為戶所重大業務負擔。

(二) 暫遷戶所態樣

- 1、房屋承租人不知去向。
- 2、房屋已拆遷，設籍未遷出。
- 3、債務人未有居住事實。
- 4、親人間發生家產爭議。
- 5、寄籍後當事人離開。
- 6、躲債。
- 7、頂樓加蓋違建。
- 8、支持當地里長。

除一般性態樣；另增加 1.新住民離婚，無地方可遷往，只能暫遷戶所；2.入境設籍(為恢復健保)，如無住所可設戶籍時，即將戶籍設於戶所。

參、桃園市部分

一、深度訪談意見重點

(一) 暫遷戶所的作業流程

- 1、桃園區由綜合窗口受理後(非單一承辦人)，改以專人做後續的列管。在中壢暫遷戶所，若所有權人、關係人提出申請時，本區是設一窗口受理，專責一位承辦人員，本身受理這項業務。在人力負荷上，有課長編制以上所謂大所而言，一般會設立專責承辦人員；另外戶所配合內政部清查人口作業規定，

於每年 9~12 月期間，專案清查戶籍暫遷至戶所 1 年以上之人口，數量達數千筆之多，由承辦人統籌分配，全所同仁分擔清查後統一由承辦人填報清查成果。

- 2、被申請暫遷戶所者，於戶役政系統所內註記「民國*年*月*日經房屋所有權人依戶籍法第 50 條第 1 項規定申請將全戶暫遷至戶所」(所內註記僅有戶所之同仁才看得到)，非特殊註記。

(二) 暫遷戶所對戶所作業的負擔

在人力負擔上，有課長編制以上所謂大所而言，一般會設立專責承辦人員；另外的人力負擔為 9~12 月清查期間，數量蠻多，承辦人將工作分配給全所的同儕分擔。在這 4 個月內，執行清查戶籍以及遷入戶所滿 1 年之暫遷人口，查看有無可能找到現居地，以及有無辦法尋求他們配合遷出登記。同儕在這 4 個月，不可能在上班時間處理完，上班期間有上班的工作，同儕必須加班，會有相當時數的加班費，也算是經費上的負擔；若是補休也會造成人員上的負擔。在經費及人員上，對戶所人力而言會造成排擠的效果。

(三) 暫遷戶所的主要態樣

- 1、桃園區的暫遷態樣最多是租客，租客之租約期滿並搬離，但戶籍仍在所有權人所屬之出租屋處；另外，也有很多為家庭因素、債務問題、債主、討債公司找上門，家屬不得不申請暫遷；也有為了逃避司法的案件而行方不明；還有一些是遊民。
- 2、中壢區的態樣幾乎大同小異。少部分為房屋過戶，比如買賣過戶，原住戶未遷出的情況。大部分在進行催告時就將戶籍遷走；有少部分不知為何原因不來辦理，結果也造成暫遷之問題；也有些為了特殊目的，為躲避仇人及避債等，較為少數。

(四) 經地方民眾舉發而暫遷戶所的情況

- 1、大多是討債公司尋找債務人之戶籍地，發現並無居住，就請戶所將債務人遷至戶所。
- 2、員工設籍於公司，但因員工離開後找不到人，屋主不願意出面辦理，造成公司的困擾並請戶所處理，公司算是檢舉人，戶所也是利用無人申請方式處理。
- 3、寄居人口未遷出造成戶長困擾，但戶長與房屋所有權人並非同一人，房屋所有權人不願意出面處理時，戶所利用現住人檢舉的方式處理。
- 4、若房屋已滅失，稅籍也已廢止，稅務局會發文至戶所，戶所做門牌廢止後，若還有人設籍，會做暫為遷徙之處理。
- 5、房屋未辦保存登記及未繳稅，戶籍上有人設籍，也會用土地所有權人之名義檢舉。

(五) 暫遷戶所後，當事人反應

有遇過民眾因臨檢，被警察告知被戶所通報為暫遷戶所人口，所以才到戶所查詢，查詢後才發現自己是被暫遷人口，戶所後續才協助他做戶籍遷移。其實本來在暫遷戶所後，會通報警察機關將他通報為暫遷戶所人口，與一般民眾家屬報案之暫遷戶所不一樣。

(六) 暫遷戶所後與當事人連絡與權益之通知處理

- 1、桃園區透過健保系統，或其他可能落腳的資訊，來查詢有無在其他地方設籍。若有，將透過跨機關方式來聯繫；或當事人入監，通報監所協助辦理，依照法規應將受刑人之戶籍設於監所。但多數為行方不明，造成戶所須長期列管，並不定期的追查。這些人可能因政府推動福利政策，比如 2022 年 8 月 1 日起的租屋補助等，對他有影響而出現報到。
- 2、因房東不願租客遷移戶籍，即使戶所透過居住查訪的方式，協助遷移戶籍，房客也不太願意，因一旦房東知道房客將戶籍遷至現住地，就可能要求房客搬走。若是暫遷過程中，查屬確實為居住地，中壢戶所還是會強制將他遷至現居住地。
- 3、聯絡方式通常從戶役政資訊系統尋找線索。
- 4、里長說聯繫的機會不多，除非有特殊需里長協助時，反而是家屬找里長的機會較多。

二、綜合聚焦

(一) 暫遷戶所的作業流程

流程大抵一致；惟桃園市通常透過管道了解暫遷戶所者現住情形，並以雙掛號發函文現住地或前居住地；若有居住事實，就要求遷入。

(二) 戶所處理暫遷戶所的作業負擔

暫遷戶所者近年來增加許多，已明顯增加同仁作業負擔。

(三) 暫遷戶所者態樣

- 1、租賃。
- 2、租客退租後未遷出。
- 3、賣房後，原屋主未遷出。
- 4、家庭失和。

(四) 民眾舉發暫遷戶所情形很少。

(五) 暫遷戶所後當事人反應

有些反應；其權益行使上如有疑慮會來徵詢處理方式。

(六) 暫遷戶所後與當事人連絡

多數無聯絡。

(七) 暫遷戶所後，事涉當事人權益通知

暫遷戶對權益沒能注意，甚至投票意願也不高。

(八) 暫遷戶所者與里長、里幹事聯繫很少有聯絡。

肆、臺中市政府

一、深度訪談意見重點

(一) 暫遷戶所的作業流程

臺中市作業流程係依相關法規與解釋令規定受理案件之申請、查找與催告。

(二) 暫遷戶所對戶所作業的負擔

每一戶所都有暫遷戶所專辦人員，全市平均每半年約有一百多件，負擔日益繁重。

(三) 經地方民眾舉發而暫遷戶所的情況

除房屋所有權人提出申請外，很少由民眾舉發案。

(四) 暫遷戶所後，當事人反應

當事人如有意閃躲時，不會有反應。

(五) 暫遷戶所後與當事人連絡與權益之通知處理

1、戶所每年清查，以電話尋找戶籍者。

2、戶所由健保資料尋找該戶籍不一者。

3、行方不明、查無此人是最常見的原因。

二、綜合聚焦

(一) 暫遷戶所的作業流程

訂有暫遷戶所作業手冊，可資依循。

(二) 戶所處理暫遷戶所的作業負擔

臺中市各區暫遷戶所有逐年增加趨勢，承辦人為辦理暫遷戶所作業繁多，且每年 9-12 月尚須清查，負擔有增無減。

(三) 暫遷戶所的態樣

主要態樣，包括：

1、承租遷入，退租未遷出。

2、躲債。

3、子女學區考量。

4、家人關係不好。

(四) 民眾舉發暫遷戶所

民眾不具申請資格，因而暫遷情形較少。

(五) 暫遷戶所後當事人反應

一般反應尚可。

(六) 暫遷戶所後與當事人連絡

比較可能經由親戚或依健保資料聯繫。

(七) 暫遷戶所後，事涉當事人權益通知

一般情形皆不處理，但事涉公民權、社會福利，當事人會主動聯絡。

(八) 暫遷戶所者與里長、里幹事聯繫

一般言之，並未連絡。

伍、高雄市部分

高雄市參加深入訪談者計有主管科長及股長共 2 人，訪談重點如下：

一、暫遷戶所主要態樣

(一) 債權債務、躲避債權。

(二) 入監，戶口沒人處理，可以遷至監獄，現在監獄較不讓受刑人遷入，有一部分會遷至戶所。

(三) 因某目的暫放至親友家，事後又因是自己親友而索性放著不遷，很多親戚沒有找當事人即逕至戶所申請將他遷至戶所，雖知道當事人於何處，但不願意通知他。

(四) 卡債占最大宗，尤其電話費，被迫債乾脆將戶口置於戶所。有民眾會主動提可否將戶口遷至戶所，也為避免家人糾紛。

(五) 租賃部分，搬出但戶口未遷，房東若以出租房屋為業，很常使用戶籍法令規範，一方面與承租人說明將戶口遷出，同時至戶所辦理申請遷出，雙管齊下。

(六) 房屋買賣，前屋主的戶口未遷出，此態樣情形較少。

二、暫遷戶所案件由民眾舉發較少

皆為私人恩怨且比例不多，包括：兄弟姐妹間紛爭，將哥哥或姐姐遷到戶所，可能感情不睦、家產紛爭，並認為戶口不設此訴訟勝算較大；也有父親申請將兒子暫遷至戶所，查實後，若符合房屋所有權人，雖是兄弟姊妹，找不到人，依舊照規定暫遷至戶所。至於債權人舉發案件，是以人民陳情案件提出申請，因申請謄本後要追債未找到人，並至戶所反應，請戶籍員查證並至現場查證。另內政部 106 年函釋第 50 條，認為戶所受理債權人舉發債務人未按址居住，若經查實未居住於此，雖反應人非為房屋所有權人，仍可依照職權將當事人戶口遷至戶所。

三、暫遷戶所處理及業務量

- (一) 處理流程：先登記受理，當天再分案並做實地查訪。查訪須時 1~3 天，查證後，告訴承辦人確實未居住於現住地，開始清查戶籍從哪遷入，再從原先住地查，有無居住於原先住地，若皆無才會等待請示，再遷入，處理期間 4 個月，從房屋所有權人申請日起算。
- (二) 暫遷人不通知房屋所有權人：若行使公權力，不需經屋主同意即可暫遷，並無通知義務。近期內政部有公文說明，反而屋主不讓承租人遷入，違反戶籍法的規範，讓他住就有義務提供他遷入。
- (三) 清查暫遷戶所者之清查人員安全：警政署除非特殊需要保障人身安全始會配合，現行實務上也皆由戶籍員清查，因大多為女性，很危險，若至較有問題的社區，會結伴同行。也有找里長或鄰長。實務上，也有人便宜行事，按電鈴無人應門就離開了。
- (四) 增加業務量：戶所查案子，若無特殊案件大約 1 個禮拜可查清。暫遷戶所業務增加戶所工作，里、鄰人數暴增，實際住民根本不到數百人。戶所若設於有回饋金的地方，有享受福利其他時間就不會出現。

四、暫遷作業後之後續掌握

- (一) 遷至戶所後不會再追查行蹤：暫遷至戶所後不會再追查，戶所的規模人力沒辦法處理，除非某種原因，因選舉而知道當事人實際居住地，查證屬實戶所才會將戶口遷至現居住。實際上遷入戶所後，戶所並無再行檢核的人力。除非有人反映，才會個案處理。所以遷至戶所才越積越多。沒有能力再處理的原因為，雖有清查作業，但不知從何清查起？除非透過健保系統，查看有無就醫紀錄，即使有當事人仍置之不理，又循環一次。人口清查，實質上人力目的在哪裡？行政效率非常低。
- (二) 戶所對暫遷戶所者信件處理：現行法規有規定所有文件寄到戶所的全部退回，一方面希望當事人將戶口遷出，一方面保障權益，包括當事人的稅捐、法律官司，戶所全數退回。選舉通知單則交給里幹事。
- (三) 較少聯繫上暫遷戶所者：雖會碰到暫遷戶所者，但幾乎完全沒有接觸，除非是申請補助，才會主動到戶所或請里幹事幫忙，但數量少之又少，也有直接至區公所，並不會請里長或里幹事幫忙。有一部分電話雖聯繫上，但實際訪問現居住址時卻又找不到。透過健保電話或家人電話有幾種狀況：
 - 1、部分不曉得戶口被遷至戶所，部分為不方便透露。
 - 2、有一部分是房屋所有權人因寄居，找不到此人或沒有找。在就學區域，因讀書寄居戶，學業完後未遷回，所有權人可能也不熟識，逕至戶所申請，經戶

所通知也就遷走。容易找尋到當事人，幾乎皆透過健保系統的聯絡電話，就醫紀錄也較新。至於戶所註記的電話，幾乎找不到人，電話也打不通。

五、戶籍暫遷後當事人反應及累罰效果

- (一) 暫遷後當事人反映：會有激烈反應是罰錢的時候，依戶籍法第 79 條的規定，處新臺幣 300 元以上 900 元以下罰鍰。若為催告而不為申請者，處新臺幣 900 元。因為他遷出未到，觸犯戶籍法的規範，內政部規範為來 1 次罰 1 次，累計處罰。雖民眾會求情，因躲避債務沒錢，來戶所還要被處罰。
- (二) 累罰效果有限：目前中央做法是當事人前來辦理，須詢問現居地，若不說，每來 1 次罰 1 次，但累罰的制度設計不足以撼動有困難之人將戶籍遷走。就算查到現居地，使用強制力至現居地詢問，透過健保就醫紀錄，裡頭有登錄現居地址，當事人也可以聲稱並未住這，所以還是有盲點。若當事人隨便報戶口給戶所，若報不實，也不會有罰鍰，因無依據。實際上可做的規範在實務上無法達成。

六、暫遷戶所內幼童

戶口遷至戶所，若是全家欠債，會包括讀書幼童、剛出生嬰幼兒，國內對於嬰幼兒的去向，包括就學人口皆重視，戶所會追查，從親戚口中得知，頂多知道小孩子是安全的，但不知去向，明顯並未講實話。政府機關也希望戶政人員在此方面盡心盡力。戶內兒童為托兒所年齡，若達義務教育年齡，父母會遷戶口，使孩子受教權不耽誤，不得已時會將孩子遷至親友家。

七、暫遷戶所者雖是里長人口紅利卻可能影響選舉

若此里僅 500 人口，但遷至戶所者有 1,000 人口，此里加起來 1,500 人口，里長將回饋金分配，但有 1,000 人是找不到的。現今許多里長按戶發給物品，原本 500 戶，若以 1,500 戶來採購物品，例如購買環保袋，需購買 1500 戶並以回饋金扣。現今戶所設籍，里長發覺里多了三、四百人，部分里長不會反應，因這些人並不會來投票，且因設籍於此，反而多了些人口紅利。現在年底因選舉，暫遷戶所者會出現投票通常為議員、市長選舉，不會投里長。但也有例外，例如高雄市三民區，議員橫跨兩個選區，有人從不同選區遷到此，變成不同選區，雖然與里長無關，但有可能為了投市議員而順便投里長的票。

八、暫遷戶所制度與戶籍法精神違背

人在何處戶口也就在何處，暫遷至戶所僅是一個措施，政府為方便人民，讓人民雖未居住於此但可設籍於此，且使用公權力將他遷入，與當初戶籍法所設的人籍合一的精神相違背。包括 53 年大法官解釋，遷徙以實際居住地，精神都違背，人在何處就應設籍於何處，但居然有法條規定，雖未居住於此，卻同意他將戶口設籍於此，與人籍合一的精神相違背。

九、綜合聚焦

- (一) 暫遷戶所的作業流程
流程皆相同。
- (二) 戶所處理暫遷戶所的作業負擔
已增加戶所作業負擔。此外，尚可能衍生其他問題，比如里人數增加，影響將來里長選舉；也有回饋金增加，卻不知如何發放。
- (三) 暫遷戶所態樣
 - 1、躲債，卡債為最大宗。
 - 2、入監。
 - 3、寄居再暫遷。
- (四) 民眾舉發暫遷戶所者
此種情形較少。
- (五) 暫遷戶所後當事人反應
少有激烈反應。
- (六) 暫遷戶所後與當事人連絡
根本聯絡不上：有的話，就是透過健保資料檔。
- (七) 暫遷戶所後，事涉當事人權益通知
應該不會去通知。
- (八) 暫遷戶所者與里長、里幹事聯繫
應該沒有，找不到人如何聯絡？

陸、屏東縣部分

屏東縣參加訪談人員計有主管科長及承辦人共 2 人，經整理重點如下：

一、暫遷戶所主要態樣

- (一) 屏東縣較多案件主要為本身有債務，不想被債權人找到，所以會讓戶籍遷到戶政事所。
- (二) 犯罪被通緝，通常都是有原因不想被找到，就會讓戶籍被遷至戶所。
- (三) 兄弟為了爭奪祖產，弟弟不住在這，哥哥是這間房屋的所有權人，哥哥會申請將弟弟暫遷至戶所。
- (四) 年輕時不顧家庭，子女完全不理他，住的地方因某些原因房東不讓他遷入，戶所會先向房東說明戶籍需讓他遷入，因為他實際住這。
- (五) 房子沒有戶籍，可能是臨時搭建的工寮、鐵皮屋。

二、暫遷戶所作業負擔大

辦理暫遷戶所作業大約 4 個半月，這段期間需花費時間找尋當事人，若找到，會請他們遷至現居地；若找不到則遷至戶所，但並非遷完即結束；另外還有清查人口之作業規定，每年 9~12 月，這 4 個月中會請戶所清查暫遷至戶所的人，看有無辦法找到人的行蹤。最近暫遷至戶所之人數越來越多，對戶所的負擔也越來越大。屏東縣暫遷戶所者人數持續增加，至 111 年 6 月止已有 1,764 人，所以各縣市暫遷戶數都是增加沒有減少

三、戶所確認當事人居住地會主動遷入

若戶所知道當事人居住地，比如住高雄，屏東戶所會行文至高雄戶所的轄區，也許還會透過警察，若當事人確實居住於高雄，即使他不同意，戶所也會自動將他遷入，但需確認當事人確實居住於此，戶所會查實。若房東有意見，戶所會說明此為居住地之問題。之前內政部公文，租賃的房子，房東不可拒絕房客遷戶籍。

四、暫遷戶所作業影響當事人農保權益

當事人房子已拆除，但戶籍還在，因尚有法律問題，暫遷後也有另外的問題，因為農保不能遷離戶籍地，因農民津貼每月 7,550 元，若土地賣掉又戶籍異動，農保就會清查，若清查沒農地，資格將被取消。戶所稽核是沒問題，透過此來取消農保資格，但民眾一再陳情，戶所也很難做，最後可能依法將他暫遷至戶所，暫遷後農保清查已沒土地，老人家每個月 7,550 的補助就沒有了，影響很大。

五、暫遷戶所案件數房東申請較多

暫遷戶所案件房東申請較多，因為流動率太大，房東不知道房客戶籍未遷出，也不知道房客原始居住地，戶所只能依據當初什麼時間從某地遷入，再請那邊的戶所查。

六、暫遷戶所 6 歲以下孩童處理

暫遷戶所 6 歲以下的孩童，戶所會特別注意，並通報內政部，社政與警政會合作。通常由警察做協尋，因 6 歲需上學，強迫入學委員會會找尋此孩童。

戶所每年大約 5 月會造冊給鄉鎮公所，學校會通知小朋友來辦入學，若孩童戶籍設在這裡但未辦理入學，學校會與強迫入學委員會做聯繫。

七、民眾舉發之暫遷戶所件數少

民眾舉發之暫遷戶所件數很少，通常都是屋主來申請。民眾舉發也有因兄弟爭產，例如當事人今天實際不住在這，住這的家人申請將他遷至戶所，等他發現後當然會到戶所詢問為何將他遷至戶所。

八、暫遷戶所者權益之通知

選舉沒有通知。兵役若到達兵役年齡，鄉鎮公所會通知，若找無人，還是會做

公示送達的動作，因為他的戶籍在戶所。至於教育，先前所提 6 歲卻沒有入學，強迫入學委員會會追查，透過當地村里長、幹事以及警察來協尋孩童。

九、里長、里幹事與暫遷戶所者聯繫

里長、里幹事沒有與暫遷戶所者聯繫，現在社會型態，里長可能也不了解里民是誰，與以往農業時代不同。除非當事人在地住很久，但若里幹事、里長常常更換，有無設籍也不會知道。

十、有資料聯繫效果仍差以車為家更難處理

暫遷戶所者留電話其實沒有用，即使查了健保資料，打電話說會遷卻不遷。若暫遷戶所者以車為家全省跑更無法處理，當事人情願戶籍放在戶所。

十一、甲、乙二地裁罰權責

如果暫遷戶所者在屏東，當事人到高雄市辦理遷入，高雄市並不會向他裁罰。應該還是要罰，但裁罰單位為屏東，高雄無裁罰權，當事人也不可能回屏東讓戶所裁罰。

十二、綜合聚焦

(一) 暫遷戶所的作業流程

流程圖係內政部規定；各縣(市)、直轄市應該一樣。

(二) 戶所處理暫遷戶所的作業負擔

最近暫遷戶所的人數增加，對戶所負擔更大。

(三) 暫遷戶所態樣

主要態樣，包括：

- 1、躲債(父母將負債子女戶籍遷出)。
- 2、通緝。
- 3、房東不同意房客將戶籍遷到承租地址。
- 4、子女不孝。
- 5、爭家產。

(四) 民眾舉發暫遷戶

很少有此情形。

(五) 暫遷戶所後當事人反應

屏東縣農民戶籍如被暫遷到戶所，農保戶籍異動清查如無農地，將喪失農民津貼，影響深遠；農民普遍反對。

(六) 暫遷戶所後，事涉當事人權益通知

雖可透過管道找到，但一般言之，非常困難再聯絡上；事實上，他們不在乎權益。

- (七) 暫遷戶所者與里長、里幹事聯繫
很少有聯繫。

第二節 焦點座談分析

壹、學者專家部分

本研究團隊因多人與法政學界熟悉，以致本戶籍暫遷爭議問題焦點座談深受學界重視，經邀請留美、日、德、法等國學者座談，雖因新冠肺炎尚在盛行新變種 Omicron 時期改以視訊座談，111 年 8 月 31 日下午 3:00-5:00 之發言情形仍非常熱烈。

一、座談大綱

- (一) 國外對戶籍制度有無明確規範？
- (二) 如有戶籍法相關法制，其對戶籍地與住居地不一致有無禁止規定？
- (三) 如有戶籍地與住居地不符情形，其禁止規定如何？
- (四) 國外有無戶籍地與住居地不符，即暫遷至戶所或其他特定場所之規定？
- (五) 我國戶籍暫遷至戶所，對當事人之權益有無侵害？
- (六) 就憲法明定人民有遷徙自由，戶籍法規定得將人籍不一致之國民暫遷戶所規定是否違憲？

二、委託單位建議加列提綱

- (一) 對於暫遷戶所造成的影響提出解決方案。
- (二) 對於現行將行方不明人口戶籍暫遷到戶所，改為暫遷到虛擬地址是否可行及相關具體作法。
- (三) 對於暫遷戶所者某些權利是否予以合理限制納入研究。例如基層選舉權及以設籍於戶籍地為前提之社會福利等。
- (四) 對於現行實際上已經找到人，但是不願意遷戶口者，其戶籍處理方式。
- (五) 暫遷戶所人口列為失蹤人口或暫列不設籍人口之可行性。
- (六) 暫遷戶所人口是否可行使因戶籍設於各該地方之權益，如地方選舉權，領取地方政府核發之生育補助等。

貳、戶政主管及暫遷戶所者代表部分

本研究團隊經內政部戶政司協調，各直轄市、縣（市）政府民政局戶政主管的協力，終可在 111 年 9 月 7 日，以視訊方式和全國戶政主管人員及暫遷戶代表辦理「戶籍法規定暫遷戶籍至戶所權益爭議座談會」之焦點座談。其座談提綱如下：

一、座談大綱

- (一) 當事人戶籍地與住居地不一致暫遷戶所的制度有何看法？
- (二) 當事人戶籍地與住居地不一致的主要原因為何？
- (三) 當事人戶籍地與住居地不一致，對當事人有何影響？
- (四) 當事人因何原因被舉發而致戶籍須暫遷戶所？
- (五) 戶籍暫遷戶所情形，對戶所工作量有何影響？
- (六) 戶籍暫遷戶所前，戶所如何與當事人協調？
- (七) 嗣後對於戶籍暫遷戶所制度如何修改，始符人權保障之憲政主義？

二、委託單位建議加列提綱

- (一) 對於暫遷戶所造成的影響提出解決方案。
- (二) 對於現行將行方不明人口戶籍暫遷到戶所，改為暫遷到虛擬地址是否可行及相關具體作法。
- (三) 對於暫遷戶所者之某些權利是否予以合理限制納入研究。例如基層選舉權及以設籍於戶籍地為前提之社會福利等。
- (四) 對於現行實際上已經找到人，但是不願意遷戶口者，其戶籍處理方式。
- (五) 暫遷戶所人口列為失蹤人口或暫列不設籍人口之可行性。
- (六) 暫遷戶所人口，是否可行使因戶籍設於各該地方之權益，如地方選舉權，領取地方政府核發之生育補助等。

參、學者專家及各界代表座談發言重點

一、學者專家

茲將 110 年 8 月 31 日與會學者專家座談之發言重點如下：

- (一) 臺灣大學甲教授
 - 1、肯認現行制度將若干住民戶籍暫遷至戶所之爭議處理；因其必要的遷徙自由和權利皆不受影響，應無違憲之虞。
 - 2、指出日本對戶政制度有二法律規制，前者戶籍法係針對日本人之戶籍登記和管理；另為「住民基本臺帳法」，旨在就地方自治團體的居民遷出或遷入辦理登記。
 - 3、日本並未設立戶所之類組織以專責戶政管理。因之，市町村在地方的權力就是保障住民的權利。
- (二) 政治大學乙教授
 - 1、先就出國二年即被除籍之事多所批判。
 - 2、認為戶籍法對於「戶籍」的規定，不僅是住居所之設立，而且影響其具中華民國身分之有效性。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

(三) 東吳大學丙教授

- 1、主張戶籍應與民法住居所規定一致。
- 2、認為暫遷戶所之民眾不應享有地方公民權和福利權。
- 3、肯認設定虛擬住址。

(四) 臺北大學丁教授

- 1、認同戶籍可與民法住居所脫鉤。
- 2、認為暫遷戶所者應凍結住居地之地方公民權與福利權。
- 3 說明法國身分證法規定，搬家需要報備，以調整住居地址。
- 4 指出暫遷戶所者的權益應予保護；尤其全國性福利措施，不能排除。

(五) 銘傳大學戊教授

- 1、主張戶籍法鬆綁，可參考德國戶籍法(即登記法)等法制規定，須為現住居的住居所為登記地址，以為享有權利履行義務之準繩。
- 2、指出在德國登記住居所與實際住居不一致時，須證明真實的住居所，始可排除在地的公民權和福利措施。
- 3、暫遷戶所的機制多少受影響。因之，如何不違憲，實有再加研議之必要；戶籍法承載太多的權義關係，宜有鬆綁的作法。

(六) 銘傳大學己教授

- 1、詳細說明日本的戶政制度以及改革過程。
- 2、指出日本早有戶籍法規則的戶政制度，但歷經改革，現採取數位化；每人設定 my number card，雖無強制力，卻對 my number card 賦予許多功能，值得參考。
- 3、遷戶所的規定，日本尚無明確的規範，需要再參考臺帳法制了解。

二、各界代表

茲將 9 月 7 日焦點座談，當日各界代表發言意見之重點為：

(一) 臺北市政府戶政科代表：

- 1、暫遷戶所基本上祇是戶籍管理的一種方法，應無涉遷徙自由的問題。
- 2、固然暫遷人口態樣甚多，但因出國人口的客觀因素較少，主要還是主觀因素，如：躲債、家庭失和、離婚等。有些暫遷戶所長達 20 餘年，其罰鍰金額太少，加上公民權、社會福利皆不受影響。因之，建議修法加重罰則，並且避免里長選舉困擾，宜有更為周延的制度設計；尤其罰則，應不再限於暫遷地戶所始得處罰。

(二) 臺北市大安區戶所代表：

- 1、大安區暫遷人口最多可達 2,000 人，最近因疫情關係有人出國超過兩年未回國，被依戶籍法第 16 條第 3 項規定遷出登記；亦即廢除戶籍登記。因之，暫遷戶所人口略顯下降。這些暫遷戶所最受關注的人，乃是未滿 16 歲的青少年，其因隨家長行蹤不明，致喪失就讀國中小機會。
- 2、此外，該長久暫遷戶所人員，其原因何在？皆值得研究。關於暫遷戶所者因多半皆暫遷在戶所多年，對所轄之里言之，造成該里人口眾多，嚴重影響里長選舉，應儘速解決。

(三) 臺北市大安區龍安里里長：

龍安里暫遷人口已達 2,000 人以上。這 2,000 人里民皆未曾互動，與其他里民毫無感情，卻享有一般里民一樣的公民權和社會福利。就以本里里長選舉，他並不一定會來投票，但里長票數不一定要多，他們可能成為關鍵少數。因之，如何修法以使暫遷戶所不再集中區中之一里，請研究單位提出對策，虛擬戶口之制度可以考慮。

(四) 新北市新莊區戶所代表：

新莊人口增加很快，也有很多暫遷戶所者，以致戶所業務增加很多。現在有人提議設立虛擬地址，提供這些暫遷人口於此設籍，是一個可以考慮的修改策略；尤其不再影響里長選舉，也可以減輕戶所壓力。那些暫遷戶所者享有各該鄉（鎮、市、區）的地方福利；尤其生育獎勵，皆很有問題。

(五) 桃園市桃園區戶所代表：

經統計租屋族因房東不同意租客遷入戶籍致使承租人無法順利設籍之情形比例居高，究其原因雖戶籍法及內政部函示暨最高行政法院判例均載明遷徙是事實行為，遷徙登記自應依事實認定、住宅租賃定型化契約房東不得約定承租人不得遷入戶籍等事項。惟承租人為避免頻頻搬遷或租金漲價致與房東妥協，淪為戶籍暫遷戶所。為有效解決此問題維護民眾權益，建請相關部會共同研議現行稅制及如何鼓勵、約束出租人同意讓承租人順利設籍。

(六) 桃園市政府民政局代表：

暫遷戶所的成因很多，亦增加戶所負擔。其實暫遷戶所對於里長選舉有影響。在法律上有爭議。蓋既然沒住在戶所卻設籍在戶所，卻有投票權實有不當。因之，解決方案應可考慮，如設立虛擬地址，或是其他方式皆可以考量。

(七) 臺中市政府民政局代表：

- 1、經實務了解，房屋出租人不願承租人將戶籍設在承租地址，主要就是仍想適用自用住宅稅率或避免租金收入引起稅務機關查課等。因之，如何優惠出租人租稅，以及不同意設籍依法處罰等配套，可納入未來修法參考。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

- 2、建議比照出國二年即除籍做法，因該民眾仍居住國內，與已出境人口情況究有不同，如將其除籍，影響權益甚大，較不可行；至設立虛擬地址，若非設在戶所，就管理層面及便民而言，也有不可行之處。

(八) 高雄市三民區戶所代表：

- 1、當前戶籍遷出入須在四個半月完成，宜修改為一個月內完成戶籍遷入登記。
- 2、目前暫遷戶所的態樣多，即因戶籍法規定太鬆，宜儘快修改，將暫遷的條件趨嚴，使暫遷戶所人口減少。
- 3、有些行蹤不明的人士被暫遷至戶所，實質上應列為失蹤人口，相關規定宜修改，並將其改為失蹤人口。
- 4、暫遷人口對里長選舉有影響，實在不合理。蓋暫遷戶所者既不住在那個里 4 個月，卻因賦予投票權而以關鍵少數影響選舉結果。

(九) 屏東縣屏東市戶所代表：

- 1、暫遷戶所人數設在屏東亦年有增加，且其不同之處在於，暫遷戶所者如果是農民，可能因而喪失農保。
- 2、暫遷戶所者享有之社會福利皆不可減少。因之，暫遷戶所者抱怨很少。唯如規定暫遷戶所者經身分證註明後，即喪失里長選舉之權，應屬可行。
- 3、提高罰鍰，以使暫遷戶所者減少。

(十) 暫遷戶所民眾 1：

- 1、因為離婚走投無路，祇好在戶籍人員協調下暫遷於戶所。
- 2、目前是單身，希望不要因為單身導致許多戶籍登記問題。

(十一) 暫遷戶所民眾 2：

因離開親戚需要戶籍登記，才在不得已下於戶所辦理戶籍異動登記。

(十二) 曾暫遷三個戶所(現已遷出) 民眾 3：

- 1、過去租房子因房東不同意遷入，乃將戶籍暫遷到戶所；目前遇到好房東，戶籍已可遷入。
- 2、對於暫遷可能影響公民權、社會福利，我們事先都沒有考慮到，更沒投票過。
- 3、比較特別的是，買車要貸款，因暫遷戶所者不能貸款是一個經驗。

(十三) 臺中市中區戶所代表 1：

- 1、設一個虛擬地址，是一個好的解決途徑，可以解決很多問題。
- 2、家長考慮學區而寄居，後來又沒遷走，的確有困擾，也對小孩就學權益有影響；戶所為小孩就學，也花了不少時間去處理。
- 3、對於年老的承租人，住在小套房，因房東不給他戶籍遷入，祇好放在戶所，

這也是不得已的事。

(十四) 臺中市中區戶所代表 2：

- 1、暫遷戶所的情況多，如房東不同意戶籍遷入，可能最多。
- 2、暫遷戶所者的社會福利一般不受影響，但低收入戶，如暫遷戶所則可能因人而異，以致受到影響。
- 3、有人提出虛擬地址，這是一個很好的解決方法。
- 4、由於遷出後有三個月的時間進行了解，時間太長，對於戶所是一個負擔。

(十五) 新北市新莊戶所代表：

新莊區人口增加很快，也有很多暫遷戶所案件，以致戶所業務增加很多。現在有人提議設立虛擬地址，提供這些暫遷人口於此設籍，是一個可以考慮的修改策略；尤其不再影響里長選舉，也可以減輕戶所壓力。那些暫遷戶所者享有各該鄉（鎮、市、區）的地方福利；尤其生育獎勵，皆很有問題。

第三節 綜合分析與解釋

本研究經由內政部戶政司資料庫所整理之 1 年以上暫遷戶所人口資料；尤其直轄市及縣的 6 場次深度訪談，2 場次的焦點座談等資料分析，發現暫遷戶的權益爭議，可以由下列層面說明之。

壹、暫遷戶所行為不涉及人民居住及遷徙自由

戶籍法第 50 條第 1 項，全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。此項事涉戶籍異動的登記規定，是否有違憲法第 10 條關於人民具有居住及遷徙自由之爭議，素來有正反二種分歧說法，就正面肯定的看法，略以：

- 一、暫遷戶所係臨時應急的戶籍管理措施，對於人民之居住或遷徙皆無任何影響或限制。
- 二、暫遷戶所係針對全戶遷出但未於法定期間申請遷出登記，致無法查知其去向而無法催告之情形，有部分係屬向他人租賃者，或房屋已買賣給新屋主，為免影響房屋所有權人之權益，暫遷戶所制度是在保障房屋所有權人權益的權宜措施。然則，實務上亦有認為，戶籍遷至戶所提供對於戶籍登記有困難之住民、流離失所無固定居住地點之弱勢族群、一時間內尚無固定落腳的民眾，一個臨時登記之措施，以免須以戶籍登記為準據之基本人權行使或地方社會福利措施無法持續享有，實為權利保障之積極作為。

對於反對設立暫遷戶所機制的理由，包括：

- 一、暫遷戶所對人民居住與遷徙自由之限制，於暫遷戶所後，戶所人員可能經由清查過程追蹤人民的居住地，掌握該住民的實際住居情形，而致實質影響人民實施居住及遷徙自由的基本人權。
- 二、暫遷戶所雖形式上不影響人民居住及遷徙自由，但就實際居住地與暫遷戶所的戶籍登記所在地不一致言之，其參政權之行使，以及社會福利措施之申請，皆有主觀上的差異，客觀上亦可能有所差異。因之，暫遷戶所應與憲法賦與人民居住及遷徙自由具有實質差異性。

經由上揭暫遷戶所是否涉及違反憲法所明示「人民居住及遷徙自由」之保障爭議，正反面之分析，以及本研究在邀請法律學者焦點座談後，大抵肯認暫遷戶所應不涉違憲為通說後，本研究將進一步研析如何修改相關法制，以使減少「暫遷戶所」人口減少。

貳、了解暫遷戶態樣

對於政府自 86 年修改戶籍法以來，即設置的「暫遷戶所」機制，究竟對於戶政業務之影響如何？其實是重視「戶政治理」(household governance)的首要課題之一。經本研究在 6 場次深度訪談和 2 場次焦點座談，乃至問卷調查之前測分析，發現關於暫遷戶所的態樣，彼此的認知頗為一致，此或許說明暫遷戶所的情狀，在臺灣尚無多大的差異；尤其內政部戶政司提供暫遷戶所 1 年以上之人口資料，本研究分析後，發現：

一、全國暫遷戶所人口有逐年增加趨勢

截至 111 年 8 月，10 年來全國各直轄市、縣(市)暫遷戶所在 1 年以上之人口，已達 102,967 人，占全國人口的 0.44%；其中新北市、臺北市及高雄市之暫遷戶所滿 1 年以上之人口分居直轄市 1、2、3 名；至離島縣之間相比，金門、澎湖與連江三縣則分居最後 3、2、1 名。此與各該直轄市、縣(市)人口數及其人口密度頗相一致。

二、暫遷人口以中壯年居多

經統計，不論直轄市、縣(市)暫遷戶所人口滿 1 年以上者，以年齡在 45 歲至 55 歲之中壯年為其平均數，顯示暫遷戶所人口多屬就業人口。此與暫遷人口態樣中，因租屋未能設籍，或是欠債躲債而未能遷籍，有其相關性。

三、暫遷人口以都市較多，鄉村較少的情形

經 10 年來的資料分析，發現不論直轄市、縣(市)，如以鄉(鎮、市、區)加以區分，幾可發現直轄市的行政區中，在都會區域的區相較於農村區域的區，其暫遷人口比較多；甚至偏鄉的區根本無暫遷人口。就縣加以分析，鎮比鄉有較多暫遷人口，且有不少偏鄉，尤其山地鄉，尚無暫遷戶所人口；反之，都會城鎮或區，就業人口中失業情形多，對於子女就學區之選擇，也都會在暫遷戶所人口中顯示出來。

本研究經與戶政主管人員深度訪談以及焦點座談後，對於暫遷戶所的行政作業及相關因應行政措施；尤其暫遷人口態樣的形成和變動，未來在減少暫遷人口的策略選擇、相關法制的修正，皆有進一步的了解，頗有裨於機制改革之研擬參考。茲將深度訪談和焦點座談所發現之暫遷戶所情形，略加歸納說明如下：

經 6 次深度訪談和 1 次焦點座談戶政相關人員後，發現暫遷戶所的情形，包括：

(一) 暫遷態樣雖多，但有集中特定態樣之傾向

- 1、特殊原因：如感情、入監、分產等因素，所造成之家庭糾紛與家人爭執情感不合，人為的強制離家，行方不明。
- 2、寄居人口：戶籍寄放親友家後，人已搬離，但戶籍並未遷離，無法聯絡。

- 3、債務糾紛：因欠卡債、電話費或官司糾紛等，為逃避債權人追討，行方不明。
- 4、租賃：承租人已搬離，但戶籍未遷出，行方不明。
- 5、房屋買賣：房屋出售後，前屋主未遷出，行方不明，又或是故意不遷出。
- 6、其他：諸如學區選擇寄放戶籍，離校後未遷出，行方不明，又或是故意不遷出。

上揭暫遷戶所態樣中，戶政人員較多提及者為欠債而躲債，租房時房東不同意房客遷入戶籍，或是遊民居無定所，為此似可解釋，暫遷戶所的成因雖多，但多半為戶政人員所熟悉的躲債、租房等類型。此種暫遷戶所的情形，即非制度性的結構問題，就修法而言，即有必要深入了解，以為妥適的法制設計，達致規制漏洞的補遺。

（二）暫遷人口形式上權益不受影響，實質上仍可能波及其他事項

在訪談和座談過程中，戶政人員一再說明暫遷戶所之民眾，其法定的權益皆不受影響，從而認為這或許是暫遷戶所者儘管戶籍設在戶所，卻能多年不遷入其居住地，實為其來有自。此雖係普遍的認知，然而，實質上是否如此，則有待深一層的研究和分析。本研究初接觸此議題，亦傾向上揭認知。不過，更深入爬梳之後，就實質上的權益言之，實有所反思上揭認知。戶籍登記誰屬決定權利行使誰屬，因「誰屬」未動，則誰屬即可謂「穩定」。問題是戶籍登記資料在政府的特定行政機關中，且該機關的法律地位竟然是戶政的主管機關。在此種戶籍設定下，一般利害關係人的主觀評價即會有所不同；如暫遷戶所人向車行購車代步，旋即不被允許分期付款購買車輛，車行應係認為暫遷戶行蹤飄忽，如允許分期付款恐有無法按時繳款，出現信用不足的疑慮。易言之，一旦戶籍暫遷戶所後，對其個人的主觀人格評價或許會受影響，要說權利行使因而變動，應非過甚之言。再說，暫遷戶所民眾為人作保，要保人能否接受此類民眾之作保，不無疑問；復查農保保險人如為暫遷戶所人口，即為農保機關(構)取消要保人資格，從而亦喪失被保險人資格，尤值注意。

（三）暫遷戶所人口影響基層選舉，亦對地方資源共享欠缺主觀條件

在訪談和座談過程中，皆觸及暫遷人口之公民權行使，咸認暫遷戶所後，其仍為設有戶籍之居民，祇是居民資格，由原住居地之村(里)改為戶所所在地之村(里)之居民，就因都會區之里，若為戶所所在地者，暫遷人口有增無減，甚至有的里多達 2,000 人以上。此對所處之村(里)基層服務不無超載問題。由於法定暫遷人口仍具公民權，且因長住而得以住滿 4 個月以上取得村(里)長選舉權。換言之，該等暫遷人口實質上並不一定住在戶所所在地之村(里)，卻得行使村(里)長選舉之投票權。

當前村(里)長競爭常有過於激烈之情形，且常因些微票數之差落選，是以本研究過程中即有里長代表積極主張廢除暫遷人口具有里長選舉之權。

究竟暫遷戶所人口得否限制或剝奪選舉戶所所在地村(里)長之權？就地方制度法現制，祇要未有消極資格且具有積極資格，住滿當地 4 個月以上，即享有地方公民權，並無任何限制或剝奪地方公民權之規定。因之，如未來為解決村(里)長選舉有不公平之現象，而限制暫遷人口行使公民權之規定，亦不無可能；唯就法理而言，地方制度法係地方自治之基本法，除非地方制度法於修法理由中，可以詳述限制暫遷人口行使地方公民權的正當性依據，否則此一修正動議，實有違憲法平等原則之提議。

就因為限制暫遷人口的地方公民權行使，有其法制上的困難之處。因之，如在鄉(鎮、市、區)設定一不經選舉之村(里)，或稱「虛擬之村(里)」，又或是虛擬門牌號碼，以供行方不明之民眾戶籍遷入，此舉不再有基層選舉之爭議，或是將其戶籍設於該里之虛擬地址，例如原設籍於臺北市大安區龍安里某地址，即暫遷至臺北市大安區龍安里之虛擬地址，當事人又保有選舉權，又因暫遷戶所者分散而非集中設立，影響基層選舉之公平性較低，另一方面其請領社會福利，亦可維持既有機制。此項虛擬村(里)、虛擬地址或有違地方制度法對於「基層治理」(neighborhood governance)的規制，但如設有虛擬門牌號碼，則較無前揭基層選舉之缺失，卻有解決基層痛苦之效果。

(四) 解決途徑並非祇有修法一途，政令宣導仍有加強之必要

在訪談與座談過程中，皆有與會者提出修改戶籍法及其他相關法制之建議，固然制度上有結構性瑕疵，宜儘速修改相關法制，然而，修改法制曠日費時，如在其他途徑可以解決已存在的爭議，則宜採非修法途徑，此在暫遷戶所爭議多屬主觀因素造成，更宜採用此途徑入手，或許成效會更好更快；對於人籍合一規定不甚了解之弱勢群體、新住民加強政令宣導，應有其必要。

參、建議修改戶籍法及相關法制，以減少暫遷戶所情形

在此次深度訪談及焦點座談中，有一明確的「共識」(consensus)，就是暫遷戶所機制係戶政人口管理的權宜措施，對於憲法第 10 條賦予人民居住及遷徙之自由，毫無違反之處。唯因人民戶籍被強制設定在戶所後，有諸多行政作業，不僅增加戶政人員之作業負擔，亦對相關的地方公民權行使，乃至社會福利措施之享有，皆有其不盡合理之處，遂生不少修法的建議。

本研究深信法安定性之重要，如所生爭議非屬機制的結構性問題，則不宜動輒以修法解決爭議。以下係本研究對暫遷機制在問卷調查尚待完成之前所為之看法：

一、修改戶籍法

有建議修改戶籍法相關條文，本研究鑑於暫遷戶所條文為第 50 條第 1 項所明定，未來如有修改應係針對本條項。另有建議加重罰則與對暫遷戶之違法行為得以辦理戶籍登記之戶所為科處裁罰機關，則可在相關罰則章中加以明確規定。本研究對暫遷戶所所衍生的處理機制，主張得授權內政部訂定法規命令，以為周延之規制，似可參酌。至虛擬地址之規定，涉及人民戶籍確定事項，則宜在戶籍法相關條文中明定，以資遵循。

二、修改地方制度法

有建議設置「虛擬村(里)」，以為暫遷戶設籍之處。由於村(里)係鄉(鎮、市、區)的編組，為地方制度法第 7 條第 3 項所明定，且該法第 1 條第 2 項明定地方制度法為地方制度基本法或稱特別法。因之，如擬設置「虛擬村(里)」，將影響村(里)制度之安定性與明確性，實有其不可取之處。

三、修改其他事涉地方社會福利之法制

固然當前社會福利之立法例，多以「法律」呈現，欲限縮暫遷戶享有社會福利之資格，確有其困難，比較可行是以自治條例專法制定地方社福措施；唯其立法工程浩大，恐非短時間得以完成立法。

第四章 問卷調查分析

第一節 問卷設計

壹、調查目的

截至 111 年 8 月 22 日，戶籍暫遷至戶所者計 10 萬 2,967 人，內政部依 100 年 7 月 1 日規定，由戶所針對暫遷至戶所人口定期清查；惟暫遷戶所人口有逐年成長趨勢，影響戶籍資料正確性。本問卷調查擬針對戶政工作者、專家學者、暫遷戶所者、一般民眾相關人員等進行 250 份以上問卷，內容包括對於暫遷戶所規定之看法，以及對於減少暫遷戶所制度人數方案之建議。

貳、調查方法

一、前測

前測問卷問項與內政部戶政司共同擬定，預試分為三種問卷，A 卷之訪問對象為直轄市、縣（市）政府或戶所現為或曾為辦理暫遷戶所業務之承辦人或主管，B 卷以專家學者與一般民眾為主，C 卷以目前戶籍暫遷至戶所者，採用網路問卷調查，預計回收問卷目標值為 30 份。

A 卷皆以網路雲端回覆，B 卷和 C 卷皆可以紙本或線上雲端回覆，兩種型式題目相同，紙本完成後，由戶所代為掃描並回傳至聯絡信箱，資料收集日期：111 年 9 月 19 日~111 年 9 月 24 日，A 卷、B 卷和 C 卷分別回收為 44 份、108 份和 38 份，合計 190 份。前測問卷如附錄一。

二、正式調查

正式問卷問項與內政部戶政司共同擬定，問卷分為三種，A 卷之調查對象為直轄市、縣（市）政府或戶所現為或曾為辦理戶籍暫遷戶所業務之承辦人或主管，B 卷以專家學者與一般民眾為主，C 卷以目前戶籍暫遷至戶所者，採用網路問卷調查，A、B、C 問卷題目詳如附錄二。

A 卷以每一戶所選派專人填寫，B 卷和 C 卷採便利抽樣法，資料收集日期：111 年 10 月 15 日~111 年 10 月 29 日，問卷皆以網路雲端回覆：

A 卷填寫網址 <https://forms.gle/r5aNN4pUMG6hQvP87>，B 卷填寫網址為 <https://forms.gle/mYhjdLD2eG63AheT8>，C 卷填寫網址為 <https://forms.gle/ndPHpBiqKwunXMkW8>。

三、資料分析

由於問卷設計希望大幅度收集調查對象的陳述意見，本研究以內容分析帶出類似題目關鍵字，加以分類，並計算各類項目的次數分配。

參、調查對象

正式調查階段，A 卷調查對象以戶所戶政人員為主，回收 329 份，B 卷調查對象為專家學者和一般民眾，回收 439 份，C 卷調查對象為戶籍暫遷戶所者，回收 291 份。三種問卷共回收 1,059 份，遠超過預計目標 250 份。

就調查對象分布的縣市來看，如表 4-1-1 所示，A 卷來自六都有 154 人，占 46.8%，回填份數居前三名的縣市是高雄市、臺南市和彰化縣，分別有 45 份、39 份和 37 份；另有 6 人不想告知服務戶所所在縣、市。B 卷來自六都有 252 人、57.4%，來自高雄市的專家學者或一般民眾達 119 份，占 27.1%。C 卷來自六都有 170 人、58.4%，回填份數居前三名的縣、市是高雄市、臺南市和臺中市，分別有 58 份、39 份和 28 份。

表 4-1-1 問卷回收縣市分布

戶籍地	A 卷	B 卷	C 卷
新北市	24	27	21
臺北市	13	10	10
桃園市	3	17	14
臺中市	30	34	28
臺南市	39	45	39
高雄市	45	119	58
宜蘭縣	9	10	5
新竹縣	14	13	12
苗栗縣	1	1	1
彰化縣	37	41	20
南投縣	12	22	2
雲林縣	21	20	20
嘉義縣	16	12	9
屏東縣	23	25	19
臺東縣	16	16	16
花蓮縣	4	2	3
澎湖縣	1	1	1
基隆市	5	3	1
新竹市	3	15	6
嘉義市	2	2	2
金門縣	4	4	4
連江縣	1	0	0
不想答	6	0	0

戶籍地	A 卷	B 卷	C 卷
合計	329	439	291

A 卷調查對象填報年資以 4~10 年居多，占 43.8%，1~3 年年資者居次，占 34.7%(如表 4-1-2)。

表 4-1-2 戶政人員辦理戶籍暫遷戶所相關業務年資

戶政服務年資	次數	百分比
未滿 1 年	20	6.1%
1 年~未滿 4 年	114	34.7%
4 年~未滿 11 年	144	43.8%
11 年以上	42	12.8%
未填寫	9	2.7%
合計	329	100%

在職業方面，如表 4-1-3 所示，B 卷以商業和服務業的 202 人最多，占 46.0%；C 卷以商業和服務業的 89 人最多，占 30.6%，無業居次，88 人，占 30.2%，工業第三多，78 人、26.8%。

表 4-1-3 調查對象職業分布

職業	B 卷		C 卷	
	次數	百分比	次數	百分比
商業、服務業	202	46.0%	89	30.6%
軍公教	57	13.0%	2	0.7%
家管	52	11.8%	17	5.8%
工業	49	11.2%	78	26.8%
農業	23	5.2%	8	2.7%
退休	21	4.8%	9	3.1%
學生	7	1.6%	0	0.0%
無	28	6.4%	88	30.2%
合計	439	100%	291	100%

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

在性別方面，如表 4-1-4 所示，B 卷以女性居多，248 人、占 56.5%，C 卷以男性居多，206 人、占 70.8%。

表 4-1-4 調查對象性別分布

性別	B 卷		C 卷	
	次數	百分比	次數	百分比
男	191	43.5%	206	70.8%
女	248	56.5%	85	29.2%
合計	439	100%	291	100%

在年齡方面，如表 4-1-5 所示，B 卷在 40-49 歲居多，131 人、占 29.8%，C 卷以 40-49 歲居多，91 人、占 31.3%。

表 4-1-5 調查對象年齡分布

年齡	B 卷		C 卷	
	次數	百分比	次數	百分比
20-29 歲	38	8.7%	17	5.8%
30-39 歲	116	26.4%	56	19.2%
40-49 歲	131	29.8%	91	31.3%
50-59 歲	111	25.3%	78	26.8%
60 歲以上	43	9.8%	49	16.8%
合計	439	100%	291	100%

在教育程度方面，如表 4-1-6 所示，B 卷以大學、二技、四技學歷為者居多，184 人、占 41.9%，C 卷以高中職學歷為主，123 人、占 42.3%。

表 4-1-6 問卷回收教育程度分布

教育程度	B 卷		C 卷	
	次數	百分比	次數	百分比
不識字	0	0.0%	1	0.3%
小學	9	2.1%	14	4.8%
國(初)中	29	6.6%	62	21.3%
高中職	113	25.7%	123	42.3%
五專、二專、三專	83	18.9%	38	13.1%
大學、二技、四技	184	41.9%	50	17.2%
研究所以上	21	4.8%	3	1.0%
合計	439	100%	291	100%

第二節 正式問卷分卷調查結果與分析

壹、A 卷回收意見整理

A 卷調查對象為直轄市、縣（市）政府或戶所現為或曾為辦理暫遷戶所業務之承辦人或主管，原回收 329 份，由於問卷設計以收集申論意見為主，本研究依內容語義分析，加以重新歸類至適當項目。所有題目整理後資料請詳見附錄二。

A 卷第 1 題、戶政人員認為戶籍法第 50 條暫遷戶所之制度是否合理？其理由為何？

43.8%調查對象認為戶籍法第 50 條暫遷戶所制度合理，56.2%認為不合理；其中，認為合理的理由進一步區分為「與房屋所有權人相關」、「與暫遷戶個人行為相關」和「其他合理」三項，不合理的理由進一步區分為「人籍不合一」、「與房屋所有權人相關」、「與暫遷戶個人行為或社福制度連動相關」、「與戶所行政作業負擔減輕相關」、和「其他不合理」五項。其中，「無法落實人籍合一」和「與房屋所有權人相關合理理由」是兩大立論觀點，詳如表 4-2-1。

表 4-2-1 戶籍法第 50 條暫遷戶所之制度是否合理

戶籍法第 50 條暫遷戶所之制度是否合理		次數	百分比
1.1 合理	1.1.1 與房屋所有權人相關	84	24.7%
	1.1.2 與暫遷戶所個人行為相關	44	12.9%
	1.1.3 其他合理	21	6.2%
	小計	149	43.8%
1.2 不合理	1.2.1 人籍不合一	86	25.3%
	1.2.2 與房屋所有權人相關	7	2.1%
	1.2.3 與暫遷戶所個人行為或社福制度連動相關	22	6.5%
	1.2.4 與戶所行政作業負擔減輕相關	22	6.5%
	1.2.5 其它不合理	54	15.9%
	小計	191	56.2%
合計		340	100%

A 卷第 2 題、戶政人員認為暫遷戶所可能原因為何（可複選）？

戶政人員認為目前「因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所」、「無固定的住居所」和「房東不讓租戶遷入戶籍」是主要的原因，如表 4-2-2。

表 4-2-2 戶政人員表達暫遷戶所原因

暫遷戶所可能原因	次數	百分比
目前無固定的住居所	264	17.6%
房東不讓其遷入戶籍	259	17.3%
入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍	157	10.5%
違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入	103	6.9%
無法提出遷徙證明文件	107	7.1%
因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所	281	18.7%
認為戶籍暫遷至戶所並不會造成困擾，所以不急著遷走	224	14.9%
其他	104	6.9%
合計	1,499	100%

A 卷第 3 題、現行暫遷戶所人數有逐年成長趨勢，戶政人員認為會造成哪些社會影響？

戶政人員認為現行暫遷戶所人數逐年成長造成的社會影響，以對戶籍不合一致戶政管理績效不彰影響最多，其次是各種可能影響；包括：1.戶所成為逃稅躲債之避風港，2.對地方選舉公平性的影響，如表 4-2-3。

表 4-2-3 戶政人員認為現行暫遷戶所人數逐年成長造成的社會影響

現行暫遷戶所人數逐年成長造成的社會影響	次數	百分比
3.1 對戶政管理的影響	107	31.5%
3.2 行政文書送達困難	24	7.0%
3.3 選舉公平性	51	14.9%
3.4 治安隱憂	27	7.9%
3.5 避風港(逃稅躲債等)	56	16.3%
3.6 其他	77	22.4%
合計	343	100%

A 卷第 4 題、戶政人員認為限制暫遷戶所者的部分公民權（如選舉權、公民投票）是否可行？其理由為何？

戶政人員認為限制暫遷戶所者的部分公民權可行與不可行的比例是 47.5%與 52.5%。其中，因為妨害參政權之行使而認為不可行者高達 40.1%，而認為與選舉造冊時限有關而認為可行者有 18.8%。詳表 4-2-4。

表 4-2-4 戶政人員認為限制暫遷戶所者的部分公民權是否可行

限制暫遷戶所者的部分公民權是否可行		次數	百分比
4.1 可行	4.1.1 未實際居住的事實	15	4.6%
	4.1.2 與選舉造冊時限有關	61	18.8%
	4.1.3 其他可行	78	24.1%
	小計	154	47.5%
4.2 不可行	4.2.1 與妨害參政權之行使有關	130	40.1%
	4.2.2 其他不可行	29	9.0%
	4.2.3 沒影響	11	3.4%
	小計	170	52.5%
合計		324	100%

A 卷第 5 題、戶政人員認為限制暫遷戶所者部分社會福利（如健保、地方型補助）是否可行？其理由為何？

戶政人員認為限制暫遷戶所者的部分社會福利可行與不可行的比例是 68.9% 與 31.1%；其中，認為無實際居住而應該限制部分福利者有 17.8%，而認為應該保障弱勢者而不可限制其部分社會福利者有 10.2%，詳表 4-2-5。

表 4-2-5 戶政人員認為限制暫遷戶所者的部分社會福利是否可行

限制暫遷戶所者部分社會福利是否可行		次數	百分比
5.1 可行	5.1.1 無實際居住的事實	56	17.8%
	5.1.2 保護弱勢	9	2.9%
	5.1.3 其他可行	152	48.3%
	小計	217	68.9%
5.2 不可行	5.2.1 保障弱勢	32	10.2%
	5.2.2 其他不可行	66	21.0%
	小計	98	31.1%
合計		315	100%

A 卷第 6 題、戶政人員對於暫遷戶所者納入「清查人口作業規定」第 2 點清查對象之相關規範之建議或改善

戶政人員對於暫遷戶所者納入「清查人口作業規定」第 2 點清查對象之相關規範，在法制面的建議有 38.1%，在清查作業程序面的建議有 45.8%，在戶役政資訊系統面的建議有 16.1%。其中，建議修法者有 16.8%，取消清查作業者有 26.2%，而建議限縮清查條件或對象者有 4.9%。然由問卷內容文義來判斷，修法實有部分層面與取消或修改清查作業相關。此建議亦與本研究計畫委託目的不謀而合，詳表 4-2-6。

表 4-2-6 戶政人員對於暫遷戶所者列入清查人口對象之建議

暫遷戶所者列入清查對象之建議		次數	百分比
6.1 法制面	6.1.1 修法	48	16.8%
	6.1.2 其他	61	21.3%
	小計	109	38.1%
6.2 清查作業程序面	6.2.1 取消清查作業	75	26.2%
	6.2.2 限縮清查條件或對象	14	4.9%
	6.2.3 他單位配合協助	24	8.4%
	6.2.4 其他	18	6.3%
	小計	131	45.8%
6.3 戶役政資訊系統面	6.3.1 增加功能面	21	7.3%
	6.3.2 他機關協助	18	6.3%
	6.3.3 其他	7	2.4%
	小計	46	16.1%
合計		286	100%

A 卷第 7 題、戶政人員對於可降低暫遷戶所人口數措施之建議

此題為純開放題，本研究將問卷意見區分為 8 類，建議「限制暫遷戶所者部分社會福利（如健保、地方型補助）」及「取消或中斷社會福利及部分權利」共占 25%，「提高罰則罰鍰」、「法規修訂」和「與租屋或房屋所有權人有關措施」的百分比差不多，約有 13%~14%，詳表 4-2-7。

表 4-2-7 戶政人員對於降低暫遷戶所人口數措施之建議

降低暫遷戶所人口數措施	次數	百分比
7.1 限制暫遷戶所者部分社會福利(如健保、地方型補助)	64	20%
7.2 取消或中斷社會福利及部分權利	15	5%
7.3 提高罰則罰鍰	45	14%
7.4 法規修訂	42	13%
7.5 與租屋或房屋所有權人有關	44	14%
7.6 遷至某特定處	12	4%
7.7 他機關協助	22	7%
7.8 其它	79	24%
合計	323	100%

A 卷第 8 題、戶政人員對於暫遷戶所制度之建議

本研究將戶政人員對於暫遷戶所制度之建議區分 7 類，其中以「法規修訂」

占 22.8%。詳表 4-2-8。

表 4-2-8 戶政人員對於降低暫所人口數措施之建議

對暫遷戶所制度之建議	次數	百分比
8.1 取消暫遷戶所制度	15	14.9%
8.2 限制公民權或福利	5	5.0%
8.3 法規修訂	23	22.8%
8.4 列入非現住人口	11	10.9%
8.5 有關罰款部分	4	4.0%
8.6 他機關協助	13	12.9%
8.7 其他	27	26.7%
合計	101	100%

貳、B 卷回收意見整理

B 卷調查對象為專家學者和一般民眾，回收 439 份。本問卷以結構式問項居多，部分回覆說明，由本研究依內容語義分析加以歸類，並提供關鍵標題。

B 卷第一題、專家學者和一般民眾知道有人的戶籍會因戶籍法第 50 條規定，被暫遷到戶所嗎？

專家學者和一般民眾知道與不知道戶籍法第 50 條規定可將一般民眾暫遷到戶所者之比例為 59.7%與 40.3%。詳如表 4-2-9。

表 4-2-9 專家學者和一般民眾知道暫遷戶所規定

知道暫遷戶所規定	次數	百分比
知道	262	59.7%
不知道	177	40.3%
合計	439	100%

B 卷第二題、專家學者和一般民眾認為戶籍法第 50 條規定，有關全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告者，將其戶籍暫遷至戶所之制度是否合理？

專家學者和一般民眾認為戶籍法第 50 條規定，有關全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告者，將其戶籍暫遷至戶所之制度，認為合理和還算合理者有 65.9%，而認為不合理和非常不合理者有 15.1%。詳如表 4-2-10。

表 4-2-10 專家學者和一般民眾認為戶籍法第 50 條暫遷戶所制度合理

戶籍法第 50 條暫遷戶所制度是否合理	次數	百分比
合理	164	37.4%
還算合理	125	28.5%
普通	54	12.3%
不合理	53	12.1%
非常不合理	13	3.0%
不知道	30	6.8%
合計	439	37.4%

B 卷第三題、暫遷戶所申請人認為將他人戶籍暫遷至戶所的理由（可複選）

暫遷戶所申請人認為申請將他人戶籍暫遷至戶所的理由（複選題），前兩名為「房客已經搬走」和「原暫借設戶籍，但造成自身困擾；不同意再設籍」，各占 42.4%和 41.5%。詳如表 4-2-11。

表 4-2-11 暫遷戶所申請人認為將他人戶籍暫遷戶所之理由

將他人戶籍暫遷戶所之理由	次數	百分比
3.1 房客已經搬走	231	42.4%
3.2 原暫借設戶籍，但造成自身困擾，不同意再設籍	226	41.5%
3.3 協助家人不讓其他人知道其住所	60	11.0%
3.4 其他		
3.4.1 前屋主未遷出	14	2.6%
3.4.2 不知名人士設籍	5	0.9%
3.4.3 當事人無居住事實	3	0.6%
3.4.4 里長教我的	2	0.4%
3.4.5 失去聯絡	2	0.4%
3.4.6 影響權益	2	0.4%
合計	545	100%

B 卷第四題、就專家學者和一般民眾所知，暫遷戶所者不願意將其戶籍遷到現住地可能的原因（可複選）

專家學者和一般民眾所知，暫遷戶所者不願將戶籍遷到現住地，前三大理由可能是「房東不讓其遷入戶籍」（23.4%）、「目前無固定的住居所」（22.4%）、「因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所」（21.5%）。詳如表 4-2-12。

表 4-2-12 專家學者和一般民眾認為暫遷戶所者不願遷移戶籍之理由

暫遷戶所者不願將戶籍遷出之理由	次數	百分比
4.1 目前無固定的住居所	276	22.4%
4.2 房東不讓其遷入戶籍	288	23.4%
4.3 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍	86	7.0%
4.4 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入	69	5.6%
4.5 無法提出遷徙證明文件	74	6.0%
4.6 因債務、家暴或糾紛等原因，不想讓人知道住所	265	21.5%
4.7 認為戶籍暫遷至戶所並不會造成困擾，所以不急著遷走	163	13.2%
4.8 其他		
4.8.1 不想遷離原戶籍地區，因有一些福利可申請	1	0.1%
4.8.2 公家機關會幫他保留一個最後的戶籍地	1	0.1%
4.8.3 出境國外	1	0.1%
4.8.4 沒錢	1	0.1%
4.8.5 個人原因	1	0.1%
4.8.6 現居住地為工寮等建物，無編釘門牌可以遷入	1	0.1%
4.8.7 農會會員不能遷戶口	1	0.1%
4.8.8 學區問題	2	0.2%
4.8.9 懶惰、工作繁忙	1	0.1%
4.8.10 覺得麻煩	1	0.1%
合計	1,232	100%

B 卷第五題、專家學者和一般民眾認為法律未來需要限制暫遷戶所者部分公民權（如選舉權、公民投票）

專家學者和一般民眾認為法律未來需要與不需要限制暫遷戶所者部分公民權（如選舉權、公民投票）的比例為 43.3%與 24.1%，沒意見和不知道者有 32.6%，詳如表 4-2-13。

表 4-2-13 專家學者和一般民眾認為法律需要限制暫遷戶所者部分公民權

法律需要限制暫遷戶所者部分公民權	次數	百分比
要	190	43.3%
不要	106	24.1%
無意見	126	28.7%
不知道	17	3.9%
合計	439	100%

B 卷第六題、專家學者和一般民眾認為法律未來需要限制暫遷戶所者部分社會福利（如健保、地方型補助）

專家學者和一般民眾認為法律未來需要與不需要限制暫遷戶所者部分社會福利（如健保、地方型補助）的比例為 44.9%與 24.4%，沒意見和不知道者有 30.7%，詳如表 4-2-14。

表 4-2-14 專家學者和一般民眾認為法律需要限制暫遷戶所者部分社會福利

法律是否需要限制暫遷戶所者部分社會福利	次數	百分比
要	197	44.9%
不要	107	24.4%
無意見	119	27.1%
不知道	16	3.6%
合計	439	100%

B 卷第七題、專家學者和一般民眾提出可兼顧暫遷戶所者權益，又降低暫遷戶者造成社會影響之措施（可複選）

關於可兼顧暫遷戶所者權益，又降低暫遷戶所者造成社會影響之措施，「列入失蹤人口，由警察機關實施查尋」和「比照出國滿 2 年戶籍遷出國外者作法，辦理遷出登記列入非現行設籍人口」獲得最多專家學者和一般民眾支持，分別各占 31.5%和 30.7%，詳如表 4-2-15。

表 4-2-15 專家學者和一般民眾認為可兼顧暫遷戶所者權益，又降低暫遷戶所者造成社會影響之措施

可兼顧暫遷戶所者權益，又降低暫遷戶所者造成社會影響之措施	次數	百分比
7.1 戶籍遷至原戶籍所在地之特定門牌：建議直接由內政部安排地址統一讓暫遷戶籍都統一遷入，方便內政部(如警政署)統一管理，不然戶籍最後在哪，可能自己都不知道，警察想找人時也比較好找，被討債也較有安全感；台灣島內的人把他遷徙到馬祖東引的小島去；將遷至戶政所改遷至殯葬管理所，可收嚇阻效果；設個臨時門牌；遷至社福機構或警察機關	112	18.4%
7.2 比照出國滿 2 年戶籍遷出國外者作法，辦理遷出登記列入非現行設籍人口	187	30.7%
7.3 列入失蹤人口，由警察機關實施查尋	192	31.5%
7.4 不知道	104	17.1%
7.5 其他		
7.5.1 不要給別人亂遷戶籍、無親戚關係的不要遷入自己的戶籍	2	0.3%
7.5.2 戶籍遷至其配偶、子女、父母之戶籍地	1	0.2%
7.5.3 列管人口漏洞、社會資源浪費	1	0.2%
7.5.4 各區區公所所在地門牌地址，例如有限制社會福利，則區公所受理申辦則可審理，並駁回申辦案件。	1	0.2%
7.5.5 既然為失蹤人口，暫遷戶所滿 7 年直接由各縣市政府民政局為聲請機關、由法院宣告死亡	2	0.3%
7.5.6 社福機構統一處置	1	0.2%
7.5.7 限制暫遷戶所者申請公部門案件之權益，督促其儘快將戶籍遷至實際住所	1	0.2%
7.5.8 修改憲法限制人民遷徙自由，改革「人戶與居住合一」，並由戶政定期查核居住者戶口是否與相同。	1	0.2%
7.5.9 帳單 e 化	1	0.2%
7.5.10 廢除遷徙登記	1	0.2%
7.5.11 暫遷戶應該有時間限定經由法律規則設定，必須了解一切遵守	1	0.2%
7.5.12 應該遷到居住地	1	0.2%
合計	609	100%

B 卷第八題、專家學者和一般民眾對於暫遷戶所制度的建議

比照上述七題，專家學者和一般民眾未再提出較創新的建議，如表 4-2-16。

表 4-2-16 專家學者和一般民眾對於暫遷戶所制度建議

對於暫遷戶所制度建議		次數	百分比
8.1 廢除暫遷戶所制度：提供戶籍遷至現住所在地之里特定門牌，行政機關隨時掌握轄內人口，暫遷制度應廢除；在原戶籍所在地分戶列管即可		4	18.2%
8.2 滿兩年未遷出者比照出境滿兩年者辦理（除戶）；比照出國 2 年戶籍遷出作法，遷至戶所 3 年至 5 年期通知，無遷出戶政，強制遷出		2	9.1%
8.3 限制社會福利、不可辦理社會福利補助		2	9.1%
8.4 其他	8.5.1 列管請警察查尋	1	4.5%
	8.5.2 設立專責單位專用戶籍	2	9.1%
	8.5.3 不要讓人寄戶	1	4.5%
	8.5.4 房屋過戶後，請前屋主人員立即遷出	1	4.5%
	8.5.5 剝奪公民權社會、福利的好處等有利益的權利	1	4.5%
	8.5.6 站在民眾立場，與民方便事情順利進行即可	1	4.5%
	8.5.7 罰款可加重，制止有些人狡倖的心態	1	4.5%
	8.5.8 如列入失蹤人口，則應將戶籍暫遷至分駐(派出)所地址，俾利警察機關可比對資料，對所轄人口狀態可掌握	1	4.5%
	8.5.9 暫遷戶所制度原為"暫時"解決屋主之困擾，多年來由於政府的姑息，讓戶所由公親變事主，著實不該，基於社會公平正義、避免暫遷制度淪為有心人幫兇或存有僥倖心理，政府應該修法運用公權力修法，讓被暫遷者主動出面解決、負起自己應負的責任，而非轉嫁到政府、躲到政府提供的避難所內逍遙並繼續享用各項福利措施及公民權利之餘，還大笑政府笨	1	4.5%
	8.5.10 暫遷戶政應針對個人就好	1	4.5%
	8.5.11 應要有時限及罰責或罰款的條例規定	1	4.5%
8.5.12 關於五六題應該取決與是否能聯絡上全戶進行決定	1	4.5%	
8.5.13 不是很了解，只是覺得申請強制遷出要 3 個月又 30 天，時間有點長，但至少是解決了我們的問題	1	4.5%	
合計		22	100%

參、C 卷回收意見整理

C 卷調查對象為目前戶籍暫遷至戶所者，共 291 人。本問卷以結構式問項居多，部分回覆說明，由本研究依內容語義分析加以歸類，並提供關鍵標題。

C 卷第一題、暫遷戶所者知道自己的戶籍被暫遷至戶政事務所

暫遷戶所者知道自己的戶籍被暫遷至戶所者和不知道者之比例為 77.0%和 23.0%，如表 4-2-17。

表 4-2-17 暫遷戶所者知道自己的戶籍被暫遷到戶所

知道戶籍被暫遷戶所	次數	百分比
知道	224	77.0%
不知道	67	23.0%
合計	291	100%

C 卷第二題、暫遷戶所者未將戶籍遷到現住地的原因

暫遷戶所者未將戶籍遷到現住地，最多是因為「房東不讓其遷入戶籍」，其次是「目前無固定的住居所」，再其次是「因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所」，詳如表 4-2-18。

表 4-2-18 暫遷戶所者未將戶籍遷到現住地的原因

未將戶籍遷到現住地的原因	次數	百分比
2.1 目前無固定的住居所	79	23.9%
2.2 房東不讓我遷入戶籍	115	34.7%
2.3 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓我遷入戶籍	1	0.3%
2.4 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入	1	0.3%
2.5 無法提出遷徙證明文件	13	3.9%
2.6 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所	59	17.8%
2.7 認為戶籍暫遷至戶所並不會造成困擾，所以不急著遷走	38	11.5%
2.8 其他		
2.8.1 不方便遷戶口	4	1.2%
2.8.2 個人因素	2	0.6%
2.8.3 沒錢	2	0.6%
2.8.4 入獄執行	1	0.3%
2.8.5 出境	1	0.3%
2.8.6 工作不穩定	2	0.6%
2.8.7 小孩還在就學中，目前領社福補助，如自己遷到現租屋處深怕無法持續請領補助，也因此無法拿取小孩身分證故無法申辦全戶遷徙換領身分證。	1	0.3%

未將戶籍遷到現住地的原因	次數	百分比
2.8.8 因長年生病(中風)，經濟困頓，無固定住居所可供辦理遷徙登記	1	0.3%
2.8.9 未找到能遷徙的住址	3	0.9%
2.8.10 目前居住地是朋友家，不好意思麻煩朋友，會盡快辦理遷戶	1	0.3%
2.8.11 因遷村計畫	1	0.3%
2.8.12 找不到其他居所	1	0.3%
2.8.13 房屋產權，打官司中	1	0.3%
2.8.15 現身會有生命安全疑慮，不方便遷走	1	0.3%
2.8.16 無遷徙證明文件	1	0.3%
2.8.17 短暫停留	1	0.3%
2.8.18 該區福利好，還有選舉時可支持親友候選人	1	0.3%
合計	331	100%

C 卷第三題、如果未來暫遷戶所的部分公民權（如選舉權、公民投票）會受到限制，暫遷戶所者會因此將戶籍遷到現住地的可能性

如果未來暫遷戶所者的部分公民權（如選舉權、公民投票）受到限制，有 52.2%的受調者不會將戶籍地遷至現住地，26.8%受調者不確定會不會遷離，只有 21.0%的受調者會遷離，如表 4-2-19。

表 4-2-19 暫遷戶所者限制部分公民權會遷離戶所

限制部分公民權會遷離戶所	次數	百分比
3.1 會	61	21.0%
3.2 不會	152	52.2%
3.3 不知道	78	26.8%
合計	291	100%

C 卷第四題、如果未來暫遷戶所的部分社會福利（如健保、地方型補助）會受到限制，暫遷戶所者會因此將戶籍遷到現住地

如果未來暫遷戶所者的部分社會福利（如健保、地方型補助）受到限制，19.2%的受調者不會將戶籍地遷至現住地，56.7%受調者會遷離，只有 24.1%的受調者不確定，如表 4-2-20。因此，相較於 C 卷第三題之部分公民權限制影響（如表 4-2-19），部分社會福利限制之吸引力較高。

表 4-2-20 暫遷戶所者限制部分社會福利會遷離戶所

限制部分社會福利會遷離戶所	次數	百分比
4.1 會	165	56.7%
4.2 不會	56	19.2%
4.3 不知道	70	24.1%
合計	291	100%

C 卷第五題、暫遷戶者對於暫遷戶所制度建議

暫遷戶所者對於暫遷戶所制度之困擾，主要在於房東不讓他遷入戶籍以及找不到地方可暫放戶籍，此困難點與 C 卷第二題調查暫遷戶所者未將戶籍遷入現住地之前兩大主因（即房東不讓遷入戶籍、目前無固定住居所）相呼應。如需改變暫遷戶所制度對於暫遷戶所和戶政管理的影響，降低此兩項困難，應是當務之急。

表 4-2-21 暫遷戶所者對於暫遷戶所制度之建議或困難

對於暫遷戶所制度之建議或困難		次數	百分比
5.1	房東不讓我遷入戶籍	9	25.0%
5.2	找不到地方可暫放戶籍	4	11.1%
5.3	取消制度	4	11.1%
	5.3.1 無意義的造成民眾和戶政所的困擾與麻煩 5.3.2 可以學習外國用社會安全碼的方式管理，不要戶籍		
5.4	罰鍰	3	8.3%
	5.4.1 暫遷戶所制度的罰鍰可降低些		
	5.4.2 請政府提供暫遷地址，不會有罰鍰問題 5.4.3 不要罰錢沒有錢		
5.5	維持現狀	5	13.9%
5.6	其他	1	2.8%
	5.6.1 不是故意的，卻因為這樣要被罰錢很奇怪	1	2.8%
	5.6.2 不應該剝奪公民權，應以保障人民的權利	1	2.8%
	5.6.3 流動戶口	1	2.8%
	5.6.4 家人申請把我暫遷很不合理	1	2.8%
	5.6.5 很多人沒有固定居所，加上遷戶籍需要時間與相關證明，實在不方便！建議可採預約「視訊」以節省人力、時間	1	2.8%
	5.6.6 住哪裡就要遷哪裡	1	2.8%
	5.6.7 希望政府能提供 1 個門牌讓我能設戶籍，也可以收信	2	2.8%
	5.6.8 放寬遷徙證明文件	2	5.6%
	5.6.9 提供低價之社會住宅供弱勢族群租賃	2	5.6%

第三節 跨卷調查結果與分析

壹、暫遷戶所之理由

本研究比對 A 卷第 2 題(表 4-2-2)、B 卷第 4 題(表 4-2-12)、C 卷第 2 題(表 4-2-22)，三種調查對象圈選暫遷戶所之前三大理由相似，只在名次略有不同。專家學者和一般民眾(以下簡稱：B 卷)和暫遷戶所者(以下簡稱：C 卷)皆認為「房東不讓其遷入戶籍」是最主要理由，「目前無固定的住居所」居次；戶政人員(以下簡稱：A 卷)則認為「因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所」是最主要理由，「目前無固定的住居所」和「房東不讓其遷入戶籍」次之，如表 4-2-22。

表 4-2-22 暫遷戶所理由比較

暫遷戶所可能原因	A 卷 第二題	B 卷 第四題	C 卷 第二題
目前無固定的住居所	17.6%	22.4%	23.9%
房東不讓其遷入戶籍	17.3%	23.4%	34.7%
入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍	10.5%	7.0%	0.3%
違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入	6.9%	5.6%	0.3%
無法提出遷徙證明文件	7.1%	6.0%	3.9%
因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所	18.7%	21.5%	17.8%
認為戶籍暫遷至戶所並不會造成困擾，所以不急著遷走	14.9%	13.2%	11.5%
其他	6.9%	0.9%	7.6%
合計	100%	100%	100%

註：A 卷第二題、您認為暫遷戶政事務所可能原因為何(可複選)？

- 目前無固定的住居所
- 房東不讓其遷入戶籍
- 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍
- 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入
- 無法提出遷徙證明文件
- 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
- 認為戶籍暫遷至戶政事務所並不會造成困擾，所以不急著遷走
- 其他(請說明：_____)

B 卷第四題、就您所知，暫遷戶政事務所者不願意將其戶籍遷到現住地，可能的原因為何(可複選)？

- 目前無固定的住居所
- 房東不讓其遷入戶籍
- 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍
- 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入
- 無法提出遷徙證明文件

- 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
- 認為戶籍暫遷至戶政事務所並不會造成困擾，所以不急著遷走
- 其他(請說明：_____)

C 卷第二題、您未將您的戶籍遷到現住地的原因為何？

- 目前無固定的住居所
- 房東不讓我遷入戶籍
- 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓我遷入戶籍
- 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入
- 無法提出遷徙證明文件
- 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
- 認為戶籍暫遷至戶政事務所並不會造成困擾，所以不急著遷走
- 其他(請說明：_____)

貳、暫遷戶所制度合理性

本研究 A 卷和 B 卷問項設計出發點略有差異，A 卷針對戶政人員調查，本研究希望能多收集專辦意見，A 卷偏向半開放式問卷，而 B 卷是針對專家學者和一般大眾，故偏向封閉式問卷。比對 A 卷第一題（表 4-2-1）、B 卷第二題（表 4-2-10），A 卷有 43.8%認為戶籍法第 50 條暫遷戶所制度是合理的，而 B 卷有 65.8%偏向合理，如表 4-2-23。

表 4-2-23 暫遷戶所制度合理性

問項	A 卷第一題	B 卷第二題
合理	43.8%	65.8%
不合理	56.2%	15.0%
不知道	0.0%	6.8%
合計	100%	100%

註：A 卷第一題、您認為戶籍法第 50 條暫遷戶政事務所之制度是否合理？其理由為何？

- 合理(請說明：_____)
- 不合理(請說明：_____)

B 卷第二題、您認為戶籍法第 50 條規定，有關全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告者，將其戶籍暫遷至戶政事務所之制度是否合理？

- 合理 還算合理 普通 不合理 非常不合理 不知道

參、限制部分公民權與社會福利

在限制部分公民權部分，本研究比對 A 卷第四題（表 4-2-4）、B 卷第五題（表 4-2-13）、C 卷第三題（表 4-2-19），47.5%的戶政人員和 52.2%的暫遷戶所者認為限制暫遷戶所之選舉權或公民投票等公民權，「不會」因此而減少暫遷戶所現象(如表 4-2-24)。回顧暫遷戶所三大理由為「目前無固定的住居所」、「房東不讓其遷入戶

籍」，以及「因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所」（如表 4-2-22），以馬斯洛需求層級來看，此三大理由皆屬個人安全需求層級，暫遷戶所者比較關心個人安全需求是否能夠滿足，在個人安全需求未能滿足前，遑論公民權的行使。而 43.5% 的專家學者與一般民眾可能是以公平正義的角度出發，而認為限制暫遷戶所部分公民權，可以減少暫遷戶所現象。短期內，戶籍法第 50 條規定未修法，短期內建議可採用戶政人員於 A 卷第七題提出「限制、取消或中斷」暫遷戶所者部分社會福利，也許可以獲得治標功效。

表 4-2-24 限制暫遷戶所部分公民權

限制部分公民權	A 卷第四題	B 卷第五題	C 卷第三題
可行/要/會	47.5%	43.3%	21.0%
不可行/不要/不會	52.5%	24.1%	52.2%
無意見	0%	28.7%	0.0%
不知道	0%	3.9%	26.8%
合計	100%	100%	100%

註：A 卷第四題、您認為限制暫遷戶政事務所者的部分公民權(如選舉權、公民投票)是否可行？

其理由為何？

可行(請說明：_____)

不可行(請說明：_____)

B 卷第五題、您認為法律未來是否需要限制暫遷戶政事務所者部分公民權(如選舉權、公民投票)？

要 不要 無意見 不知道

C 卷第三題、如果未來因您的戶籍在戶政事務所而限制您的部分公民權(如選舉權、公民投票)，您是否會因此將您的戶籍遷到現住地？

會 不會 不知道？

在限制部分社會福利部分，本研究比對 A 卷第五題（表 4-2-5）、B 卷第六題（表 4-2-14）、C 卷第四題（表 4-2-20），三種對象皆同意限制暫遷戶所之健保、地方型補助等福利措施「會」因此而減少暫遷戶所現象（如表 4-2-25）。此項對比再次推論，部分社會福利措施與暫遷戶所者個人安全需求的滿足有較高相關性。

表 4-2-25 限制暫遷戶所部分社會福利

限制部分社會福利	A 卷第五題	B 卷第六題	C 卷第四題
可行/要/會	68.9%	44.9%	56.7%
不可行/不要/不會	31.1%	24.4%	19.2%
無意見	0%	27.1%	0.0%
不知道	0%	3.6%	24.1%
合計	100%	100%	100%

註：A 卷第五題、您認為限制暫遷戶政事務所者的部分社會福利(如健保、地方型補助)是否可行？其理由為何？

可行(請說明：_____)

不可行(請說明：_____)

B 卷第六題、您認為法律未來是否需要限制暫遷戶政事務所者部分社會福利(如健保、地方型補助)？

要 不要 無意見 不知道

C 卷第四題、如果未來因您的戶籍在戶政事務所而限制您的部分社會福利(如健保、地方型補助)，您是否會因此將您的戶籍遷到現住地？

會 不會 不知道？

肆、暫遷戶所制度之建議

由 A 卷第七題歸納戶政人員列舉現行暫遷戶所人數逐年成長造成的社會影響，以對戶政管理的影響最鉅(31.2%)，其次是戶所成為逃稅躲債等避風港(16.3%)，以及對選舉公平性的影響(14.90%)。又戶政人員於 A 卷第七題建議限制暫遷戶所者的部分社會福利(20.0%)，改善「與租屋或房屋所有權人有關」情事和「提高罰則罰緩」(14.0%)，而「遷至某特定處」的建議比例只有 4.0%，相較於專家學者與一般民眾於 B 卷第七題的建議，B 卷在「比照出國滿 2 年戶籍遷出國外者作法，辦理遷出登記列入非現行設籍人口」(30.7%)和「戶籍遷至原戶籍所在地之特定門牌」(18.4%)贊同比例相當高，詳表 4-2-26。

表 4-2-26 降低暫遷戶所人口數措施

降低暫遷戶所人口數措施	A 卷第七題	B 卷第七題
限制暫遷戶所者的部分社會福利	20.0%	-
取消或中斷社會福利及部分權利	5.0%	-
遷至某特定處	4.0%	18.4%
列入非現行設籍人(比照出國滿 2 年戶籍遷出國外者作法，辦理遷出登記)	-	30.7%
提高罰則罰鍰	14.0%	-
法規修訂	13.0%	-
與租屋或房屋所有權人有關措施	14.0%	-
他機關協助或列入失蹤人口，由警察機關實施查尋	7.0%	31.5%
不知道	-	17.1%
其他	24.0%	3.3%
合計	100%	100%

註：A 卷第七題、您認為有哪些措施可降低暫遷戶政事務所人口數？

B 卷第七題、您認為有哪些方式可兼顧暫遷戶政事務所者權益又降低暫遷戶政事務所者對於社會造成的影響(可複選)？

- 戶籍遷至原戶籍所在地之里特定門牌
- 比照出國滿 2 年戶籍遷出國外者作法，辦理遷出登記列入非現行設籍人口
- 列入失蹤人口，由警察機關實施查尋
- 不知道
- 其他(請說明：_____)

暫遷戶所者提出他們面臨房東不讓我遷入戶籍(25.0%)和找不到地方可暫放戶籍(11.1%)等困難，建議維持現狀(13.9%)、取消暫遷戶制度(11.1%)和降低罰鍰(8.3%)。而戶政人員、專家學者和一般民眾對於取消暫遷戶制度的支持度達 14.9% 和 18.2%，且戶政人員對於法規修訂的期盼達 22.8%，詳表 4-2-27。

表 4-2-27 對暫遷戶所制度的建議

對暫遷戶所制度的建議	A 卷第八題	B 卷第八題	C 卷第五題
取消暫遷戶制度	14.9%	18.2%	11.1%
限制公民權或福利	5.0%	9.1%	-
法規修訂	22.8%	-	-
列入非現住人口	10.9%	9.1%	-
有關罰款部分	4.0%	-	8.3%
他機關協助	12.9%	-	-
房東不讓我遷入戶籍	-	-	25.0%
找不到地方可暫放戶籍	-	-	11.1%
維持現狀	-	-	13.9%
其他	26.7%	63.6%	30.6%
合計	100%	100%	100%

註：A 卷第八題、您對於暫遷戶所制度，有無其他建議或想法提供本研究團隊參考？

B 卷第八題、對於暫遷戶所制度，您還有什麼建議想提供研究團隊參考？

C 卷第五題、對於暫遷戶所制度，您有什麼建議想提供政府參考？

伍、總體觀察與分析

本研究團隊經由前測經驗，在戶政司同意施測題目，分 A.B.C 三類問卷。A 卷之調查對象為直轄市、縣（市）政府或戶所現為或曾為辦理暫遷戶所業務之承辦人員或主管，計收 329 份；B 卷以專家學者與一般民眾為主，計有 439 份；C 卷以目前暫遷至戶所者，則有 291 份，共計 1,059 份，均採用網路問卷調查。

經資料分析，有如下的分析結果：

一、A 卷

（一）針對戶籍法第 50 條暫遷戶所制度合理性，認為合理占 43.8%，不合理占 56.2%，說明暫遷戶所制度確存在瑕疵。

（二）對於戶政人員表達暫遷戶所原因，分為：

- 1、因債務、家暴或糾紛占最多，達 18.7%。
- 2、無固定住居所占 17.6%，次之。
- 3、房東不讓房客遷入戶籍者占 17.3%，更次之。
- 4、暫遷戶所者認為戶籍在戶所不會造成困擾占 14.9%，已算少數。

（三）暫遷戶數逐年成長對社會的影響

- 1、戶政管理的影響占 31.5%，最多。

- 2、各種可能影響占 22.4%，次之。
- 3、逃稅、躲債之避風港占 16.3%，更次之。
- 4、影響選舉公平性占 14.9%，較少。

(四) 對暫遷戶所者限制公民權之行使

- 1、認為可行占 47.5%。
- 2、認為不可行占 52.5%。

說明對暫遷戶所者限制公民權行使，大多數行政人員並不認同。

(五) 限制暫遷戶所者部分社會福利之請領

- 1、可行占 68.9%。
- 2、不可行占 31.1%。

此與前題的結果相異，說明行政人員對暫遷戶所者基本人權，尤其公民權的絕對尊重；至於福利給付則認為可以限制該等權益之行使，尚屬可行。

(六) 針對暫遷戶所的人口清查

- 1、認同清查作業程序者占 45.8%，最多。
- 2、就法制上改革占 38.15，次之。
- 3、建構戶政資訊系統占 16.1%，更次之。

(七) 對於降低暫遷戶所人口數之措施

- 1、無一致看法占 24%，最多。
- 2、限制暫遷戶所者地方型福利給付及取消或中斷社會福利及部分權益占 25%，次之。
- 3、提高罰鍰和房屋所有人不同意遷入各占 14%，更次之。
- 4、法規修訂占 13%，最少。

(八) 就法制面改革以降低暫遷戶所人數措施

- 1、無一致看法占 26.7%，最多。
- 2、法規修訂占 22.8%，次之。
- 3、取消暫遷戶制度占 14.9%，更次之。
- 4、要求其他機關協助占 12.9%。
- 5、列入非現住人口占 10.9%。

二、B 卷

(一) 專家學者和一般民眾知道暫遷戶制度

- 1、知道占 59.7%。
- 2、不知道占 40.3%。

說明行政溝通已有若干成效，但尚有努力空間。

(二) 針對設立暫遷戶所之合理性

- 1、合理占 37.4%，最多。
- 2、還算合理占 28.5%，次之。
- 3、普通 12.3%，更次之。
- 4、不合理 12.1%，較少。

說明該暫遷戶所制度多半認為合理者達 65.9%；若加上普通即達 78.2%。

(三) 申請人申請民眾暫遷戶所的理由

- 1、房客搬走占 42.4%，最多。
- 2、同意暫遷設戶籍，後又不同意占 41.5%，次之。
- 3、協助掩護住居占 11.0%，更次之。

(四) 暫遷戶所者不願遷移戶籍的理由

- 1、房東不讓其遷入占 23.4%，最多。
- 2、無固定住居所占 22.4%，次之。
- 3、因債務、家暴或糾紛，不願他人知道住所占 21.5%，更次之。
- 4、認為暫遷戶所不受困擾占 13.2%。

(五) 認為法律要限制暫遷戶所者部分公民權

- 1、要占 43.3%，最多。
- 2、無意見占 28.7%，次之。
- 3、不要占 24.1%，更次之。

(六) 認為法律要限制暫遷戶所者部分社會福利

- 1、要占 44.9%，最多。
- 2、無意見占 27.1%，次之。
- 3、不要占 24.4%，更次之。

由此可看出對限制暫遷戶所者部分公民權和部分社會福利意向頗相一致。

(七) 可兼顧暫遷戶所者權益，又可降低其對社會影響的措施

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

- 1、列入失蹤人口占 31.5%，最多。
 - 2、比照出國二年除籍占 30.7%，次之。
 - 3、戶籍遷至原戶籍所在地之特定門牌(即設虛擬地址)占 18.4%，更次之。
- 此項看法值得內政部修改戶籍政策之參考。

(八) 針對暫遷戶所制度之變革取向

- 1、廢除暫遷戶所制度占 18.2%，最多。
- 2、滿二年未遷出即視為出境除籍、限制社會福利，以及設置專責單位處理暫遷戶所者各占 9.1%，次之。
- 3、其他零散分布。

三、C 卷

(一) 暫遷戶所者知道戶籍被遷入戶所

- 1、知道占 77%。
- 2、不知道占 23%。

(二) 暫遷戶所者未能遷入現住地理由

- 1、房東不讓遷入占 34.7%，最多。
- 2、無固定住居所占 23.9%，次之。
- 3、因債務、家暴或糾紛，不願他人知道住所占 17.8%，更次之。
- 4、戶籍遷到戶所不會有困擾占 11.5%。

(三) 限制暫遷戶所者部分公民權會否遷離戶所

- 1、不會占 52.2%，最多。
- 2、不知道占 26.8%，次之。
- 3、會占 21%，更次之。

(四) 限制暫遷戶所者部分社會福利會否遷離戶所

- 1、會占 56.7%，最多。
- 2、不知道占 24.15%，次之。
- 3、不會占 14.2%，更次之。

由三、四題二題比較，發現暫遷戶所者比較注重福利給付，對於公民權則不那麼重視，可以說明很符合低層社會的生理需求重於心理需求之取向。

(五) 暫遷戶所制度變革之看法

- 1、房東因素占 25%，最多。
- 2、維持現狀占 13.9%，次之。
- 3、戶籍設立無著落及取消制度各占 11.1%，次之。
- 4、罰鍰占 8.3%，更次之。

如將 A.B.C 之三類問卷交叉分析，有如下的結果：

一、對於暫遷戶所理由比較

A 卷傾向債務、家暴及糾紛(8.7%)，B 卷則認為房東不讓遷入戶籍(23.3%)，C 卷看法(34.5%)與 B 卷相同。

二、暫遷戶所制度合理性

A 卷認為合理占 43.8%、不合理占 56.2%，B 卷則主張合理 65.9%、普通占 12.3%、不合理占 12.1%，充分顯示學者專家的看法與行政人員的看法是有所不同，即其考量之層面有所差異。

三、限制部分公民權與社會福利

(一) 公民權

A 卷認為可行占 47.5%、不可行占 52.5%，B 卷認為可行占 43.3%、不可行占 24.1%，C 卷認為可行占 21%、不可行占 52.2%；此即說明專家學者認為該方法可以誘導暫遷戶所者遷離，但是暫遷戶所者似對公民權不怎麼重視。

(二) 社會福利

A 卷認為可行占 68.9%、不可行占 31.1%，B 卷可行占 44.9%、不可行占 24.4%，C 卷可行占 56.7%、不可行占 14.2%，此可看出福利給付在暫遷戶所者之重要。

四、降低暫遷戶所的措施

A 卷的多數意見並不一致占 24%，唯限制暫遷戶所者部分社會福利占 20%，B 卷主張列入失蹤人口，由警察查尋占 31.5%，而主張列入非現設籍人(即比照出國人的除戶)占 30.7%，亦不在少數。

五、其他對暫遷戶所制度的建議

A 卷多數主張法規修訂占 22.8%，其次取消暫遷戶所制度占 14.9%，再其次為他機關協助占 12.9%；B 卷多數主張分歧占 63.6%，比較一致的看法是取消暫遷戶所制度占 18.2%，限制公民權或福利與列入非現住人口各占 9.1%；C 卷意見分歧占多數達 30.6%，其次是認為房東不讓遷入占 25%，再其次主張維持現狀占 13.9%。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

。

第五章 戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進

經由將近七個月的研究，對於現行戶籍法規定「暫遷戶所」的制度設計與執行，總體言之，無論學者專家、戶所服務之公務人員，乃至暫遷戶代表在深度訪談或焦點座談的意見分析，皆同意該暫遷制度固然無涉憲法居住及遷徙自由之違反，但 26 年來的經驗顯示此種實際「人籍不合一」的情狀，應有檢討之必要；而如何在法制上酌加修正，似已成為當下宜予改革事項之一。易言之，暫遷戶所制度已非是當下尚屬可行的制度，而是需要適當調整或修正的制度之一。

第一節 暫遷戶所制度之綜合檢討

關於涉及戶籍法第 50 條「暫遷戶所制度」施行至今已有 26 年之久，經由本研究團隊透過戶政人員代表的深度訪談，學者專家及行政人員，以及暫遷戶所代表的焦點座談，乃至問卷量化分析，已可獲得下列的總體看法：

壹、暫遷戶所制度是在保障房屋所有權人、管理機關權益的權宜措施

86 年 5 月 21 日修正公布戶籍法第 47 條第 4 項規定「全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷出登記，無法催告，經房屋所有權人或地方自治機關申請，戶政事務所得逕為遷出登記。」，其立法理由「實際作業中，常有全戶遷出但未於法定期間申請遷出登記，致無法查知其去向而無法催告之情形，有部分係屬向他人租賃者，影響房屋所有權人之權益，如出售、納稅等，另有部分係房屋拆除者，其戶籍並未隨之辦理遷出登記，為解決類此問題，爰增列第四項規定。」97 年 5 月 28 日修正公布戶籍法第 50 條規定「全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。」，其立法理由「一、修正條文第一項係原條文第 47 條第 4 項及第 5 項規定合併修正移列。二、依國有財產法第 11 條規定：『公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之』。按公用財產之眷舍，係由管理機關直接管理之，修正條文第一項增列管理機關亦得為申請人，並得由戶政事務所逕為登記。……」依上開立法意旨，暫遷戶所制度是在保障房屋所有權人、管理機關權益的權宜措施。

貳、暫遷戶所制度為無涉暫遷戶所者遷徙自由的憲法制度性保障

中華民國憲法第 10 條賦予中華民國國民有居住及遷徙的自由。就各該當事人之戶籍暫遷至各該戶所，因係「戶籍」的遷徙，而不涉「居住」的移動或禁制，自然不影響或妨礙該等居住自由的行使。比較值得注意者，即是否影響遷徙

自由的行使？按當事人在遷離原戶籍地後，如經 3 個月以上的較長時間，依戶籍法規定即須辦理遷出登記。設若全戶遷離戶籍地後，卻未依法定期限辦理遷出，經房屋所有權人、房舍管理機關或地方自治機關的申請，經戶所依戶籍法第 48 條第 3 項、第 48-2 條以書面催告應為申請之人，經催告仍不申請者，「戶所應逕行為之」規定，逕行將各該全戶內之當事人戶籍，暫時遷徙至各該戶所。此種暫遷的「權宜措施」，嚴格言之，對於人民遷徙自由確有輕微影響，但就實務觀之，僅是給予一定的「戶籍管理措施」，可謂是對於遷徙自由的最小侵害，屬於憲法第 23 條「比例原則」之「必要性原則」範圍，而為合憲之規定，乃不涉遷徙自由的剝奪。既然不涉憲法第 10 條所賦予人民居住及遷徙自由之違憲限制，或可說明戶籍法第 50 條之規定，對於人民居住及遷徙自由之憲法制度性保障，尚無違反之處；亦即各該暫遷戶所者的憲法基本權利之保障，已獲維持。

參、暫遷戶所制度因影響地方基層政治競爭，已屬國家公法規制需要檢討和策進事項

雖說暫遷戶所制度，就各該暫遷戶所者，當不涉妨礙居住及遷徙自由的行使，但就戶所而言，將同一行政區域的暫遷戶所者之戶籍皆遷入各該戶所地址，對於地方基層選舉；尤其所轄村(里)的選舉，諸如：村(里)長、鄉(鎮、市、直轄市山地區)長及其民意代表之選舉，易造成選舉競爭上的不公平現象。蓋該等暫遷戶所者實質上並未居住於各該戶所所在地之選舉區，卻因其公民權的不被剝奪，而保有其基層選舉投票權之行使。由於基層選舉競爭激烈，且勝敗可能在少數票之間。因之，該等平時不在轄區活動的游離票卻決定基層政治的發展，對各該選舉區候選人形成實質不公平競爭；對基層治理而言，亦有諸多不合理之處。因之，在深度訪談或焦點座談時，基層公務員（特別是座談會中里長代表）即強烈呼籲政府應即修正戶籍法第 50 條暫遷戶所之規定。一般公務人員亦主張可否設立「虛擬地址」，將暫遷戶所者之戶籍全部遷至各該虛擬地址，以免影響地方每 4 年 1 次的基層選舉。此等修法建議，即說明現行暫遷戶所制度確已存在若干瑕疵之處。

肆、暫遷戶所制度因暫遷戶所者未能積極參與社區公共服務，其享有地方型基層福利措施有加以檢討和改進之處

由於當事人戶籍被暫遷戶所後，彼等可能實際並未居住該轄區，自然不易積極參與地方公共服務。此種未有社區參與(community participation)的社區邊緣人，卻

具有權利以享有基層的福利服務，自然引起當地住民的不滿。因之，該項暫遷戶所制度就算完全合法，但也有社會觀感欠佳的情形。解決此種基層福利的實質分配不公平現象，或許只有剝奪彼等的給付處分權益。但目前的福利服務多有法令依據，甚至法律明定，如擬剝奪該等受益處分的權益，勢必事涉修改相關法制問題，則是一項艱鉅的政治工程。本研究團隊經由前揭的研究分析，發現修改地方性福利措施之建議，尚可為多數人所接受。

伍、暫遷戶所後如查獲當事人實際居住地，宜依法強制辦理該當事人戶籍遷徙登記

由於暫遷戶所人口近些年來，有逐年增加的趨勢，且有部分暫遷戶所人口不僅在國內有不動產，而且可能就在原遷離之戶籍地同一縣、市，甚至是同一鄉（鎮、市、區）。因之，戶所每年 9 至 12 月清查人籍不合一和暫遷戶所人口現住地時，如確實查獲彼等現住地或房地產所在地地號，各該戶所即應儘速依戶籍法第 48 條規定，處於新台幣九百元罰鍰外；尤應依同法第 48-2 條，逕行為之遷徙登記，以落實人籍合一政策之執行。

陸、暫遷戶所人口不宜列為「失蹤人口」或「暫列為不設籍人口」

現行制度下戶所對於暫遷戶所人口的公私文書處理，係以不處理或退回原郵遞地址辦理。因之，暫遷戶所人口對於私權的行使，本有其不方便之處，旨在促使暫遷戶所者能及早辦理實際居住地之遷入登記，以符合「人籍合一」政策規範。經查法務部就「被告戶籍經強制遷移至戶所，且查其無其他住居所或聯絡地址，可否認為被告居無定所，所在不明等已逃匿，而逕行通緝？」同意採取肯定說，亦即：「於此種情形下，檢察官實無從再予查知被告現在何處，或有何其他聯絡方法，亦無從執行傳喚、拘提等動作，應認為顯已逃亡或藏匿，已無其他方法通知被告到庭應訊，故得逕行通緝。」因之，認定暫遷戶所人口為「失蹤人口」(missing persons) 值得討論；唯內政部警政署已於 94 年 1 月 30 日，訂定「失蹤人口查尋作業要點」，並於 110 年 3 月 5 日修正發布在案。就失蹤人口之法制意義，須為「行方不明者」且符合一定條件，另在民法規範上尚可成為認定「死亡人口」的必要條件，不僅需要慎重，而且宜有對外生效的法規範，內政部警政署以「行政規則」處理，在法制上實有不夠完備之處。另實務上居無定所之遊民常為暫遷戶所人口，該遊民有經地方政府列冊，並非找不到人，亦不適合列入失蹤人口。

至謂將暫遷戶所人口列為「**暫列為不設籍人口**」，類似現行國民出境 2 年，戶籍依戶籍法第 16 條第 3 項辦理遷出登記，惟暫遷戶所者，人尚在國內，實不宜「**暫列為不設籍人口**」。又現行各主管機關對於人民之權利義務之資格要件，常以戶籍資料為審認依據。因此，將暫遷人口列為「**暫列為不設籍人口**」會影響公民權、福利措施、健保等權益，牽涉範圍大。爰此，本研究團隊認為，暫遷戶所人口不宜直接列為「失蹤人口」或「暫列為不設籍人口」。

第二節 暫遷戶所制度之策進取向

對於暫遷戶所制度經由本研究上開各章；尤其上節之研究和檢視，殆可確信制度變革（institutional reform）之必要性。問題是制度變革的取向是否符合當前發展的需要；尤其堅持人籍合一政策目標下，是否能有裨於該項政策目標的達成？應係本研究成果之成敗關鍵。

茲由戶籍登記制度面、法制面及實務管理面等三個層面分析和建構改革框架；此即：

壹、戶籍登記制度面

關於我國戶籍登記制度施行已有 92 年，國民政府遷臺後施行的戶籍制度也已有 73 年之久，期間曾有 13 次修正；即使在臺灣就有 11 次修正，其中全文修正即有四次。說明戶籍法係一部頗能因應客觀政策環境變遷的「**韌性立法**」（resilient legislation）。當今國人對於施行已達 26 年之暫遷戶所制度，如認為有變革的必要，在戶籍制度上固然不能認為是重大變革，但就健全制度言之，卻是得由戶籍登記制度本身檢討和思索變革之可能作為。

一、原暫遷戶所制度，改制為暫遷特定地址制度

由於暫遷戶所制度尚可維持戶籍登記的實益，一般看法均認為此一行政作為並不違反憲法有關遷徙自由之制度性保障，但可能影響基層選舉公平競爭機制的運作。因之，在訪談、座談和民意調查中，皆有相當比例的意見，主張暫遷戶所可改為暫遷特定地址，而該特定地址或稱虛擬地址，例如每個村里均有一個虛擬地址，將其暫遷至其村里之虛擬地址；亦即當事人原設籍於臺北市 oo 區 xx 里某地址，即暫遷至臺北市 oo 區 xx 里之虛擬地址，因分散而非集中設立，影響基層選舉之公平性較低。蓋此項特定地址之所以分散而非集中設立，旨在降低暫遷戶所者影響

基層選舉的不公平現象。由於變革幅度小，暫遷戶所者受到衝擊亦小，將可能是比較容易實施變革的行動方案。

二、對於查有當事人居住地址，依戶籍法規定確實辦理催告及逕為登記

現行實務上，查有當事人居住軍中、學校、矯正機關、長期照護機構等，但礙於相關規定，無法辦理遷入登記，對此，基於人籍合一原則，內政部宜積極向各主管機關進行協調，未來更走向修法之方式，戶所只要查有當事人居住事實，且有門牌編釘，即可辦理遷入登記。

三、提高罰則，且受理地戶所均可進行罰款

現行戶籍法第 79 條未於法定期間辦理戶籍登記申請者，處以新臺幣 300 元至 900 元罰鍰，金額不高且僅戶籍地戶所得處罰，本研究認為，除建議提高戶籍暫遷戶所者之罰鍰金額外，由於現今許多戶籍登記或請領相關戶籍證明，多數可至全國任一戶所辦理，爰建議賦予受理當事人戶籍業務之戶所均可對暫遷戶所者處以罰鍰之權限，以提高暫遷戶所者遷出戶所之意願。

四、房屋所有權人申請暫遷至戶所宜加嚴謹，落實不實申請之罰鍰，以避免浮濫

實務上可能發生房屋所有權人因私人間之糾紛、協助家人躲債或房屋所有權之紛爭，而任意向戶所申請將其他人戶籍暫遷至戶所地址，經戶所實際派員查訪，事實上並無全戶遷出未報之情形，耗費行政資源。以上情形，戶所常僅要求申請人撤回申請案，並未依戶籍法第 76 條規定處以罰鍰。因此，為避免申請暫遷戶所情形之過於浮濫，宜規定房屋所有權人或第三人申請暫遷戶所時，應提出「全戶遷出未報」之證明文件，例如房東須提出房屋租賃契約。另當；戶政所查訪被申請暫遷戶所者之住居情形，如確實居住該地址，戶所應落實依戶籍法第 76 條規定，對申請人處以罰鍰。

貳、戶籍登記法制面

對於任何涉及戶籍登記制度的變革，因屬於涉及人民權利義務事項；尤其公法上義務之履行，依中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，應屬「法律保留事項」(legal reservation)；亦即須有法律規範始得公布施行。因之，本研究建議修正戶籍法第 50 條、79 條及戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款如下：

表 5-2-1 修正戶籍法條文第 50 條及第 79 條條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第五十條 全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至<u>原設籍村里之虛擬地址</u>。</p> <p>矯正機關收容人、<u>國軍、實際居住學校之教職員與學生或實際居住長期照顧機構</u>有前項情形者，<u>戶政事務所</u>得逕為遷至<u>矯正機關、軍事機關、學校、長期照顧機構或其他類似場所</u>，不受第十六條第一項但書及第二項規定之限制。</p> <p>戶政事務所接收收容人出矯正機關通報後，應查實並由收容人居住地戶政事務所辦理遷入登記。</p>	<p>第五十條 全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。</p> <p>矯正機關收容人有前項情形者，戶政事務所得逕為遷至矯正機關，不受第十六條第一項但書及第二項規定之限制。</p> <p>戶政事務所接收收容人出矯正機關通報後，應查實並由收容人居住地戶政事務所辦理遷入登記。</p>	<p>一、修正第一項，將原暫遷戶所之制度修正為暫遷至村里之虛擬地址。此舉將暫遷人口分散，影響基層選舉之公平性較低。爰修正第一項。</p> <p>二、修正第二項規定，明定戶政事務所查有暫遷戶所者，實際居住矯正機關、軍事機關、學校、長期照顧機構或其他類似場所，得辦理逕遷登記，以符合人籍合一原則。</p>

<p>第七十九條 無正當理由，違反第四十八條第一項規定，未於法定期間為戶籍登記之申請者，處新臺幣三百元以上<u>三千元</u>以下罰鍰；經催告而仍不為申請者，處新臺幣<u>三千元</u>罰鍰。</p> <p><u>前項處罰，受理戶籍業務之戶政事務所均得為之。</u></p>	<p>第七十九條 無正當理由，違反第四十八條第一項規定，未於法定期間為戶籍登記之申請者，處新臺幣三百元以上九百元以下罰鍰；經催告而仍不為申請者，處新臺幣九百元罰鍰。</p>	<p>一、現行罰鍰金額過輕，擬提高罰鍰金額，促使當事人積極履行戶籍登記義務。</p> <p>二、現今多數戶政業務，可至全國任一戶政事務所辦理，如申請結婚登記、請領戶籍謄本。為避免民眾為逃避罰則，而至非戶籍地辦理戶籍業務，爰新增第二項，受理戶籍業務之戶政事務所均有罰鍰權限。</p>
---	--	--

資料來源：本研究整理

茲就上揭戶籍法第 50 條及第 79 條修正理由及優缺點分別說明如下：

一、修正條文第 50 條第 1 項

鑑於一旦廢除戶籍暫遷戶所制度對社會的可能衝擊，乃調整為將其戶籍暫遷至戶所指定的地址(如村里之虛擬地址)。其所產生的影響，可分為：

(一) 優點：

- 1、排除集中於戶所設籍對地方基層選舉的不公平競爭影響。
- 2、將戶籍暫遷戶所的變革之影響降至最低，反彈力道小。
- 3、戶籍暫遷村里之虛擬地址後，當事人的基本權利仍得持續行使。

(二) 缺點：

- 1、設定村里之虛擬地址皆與地址、門牌之設計原則有違，不易說服民眾接受。
- 2、依村里之虛擬地址登記戶籍，其與社會福利法規所稱「戶籍地」意旨不符，恐衍生請領人的資格與權益爭議。
- 3、人籍合一政策是內政部戶政管理的主要政策取向，本項制度設計，實與人籍合一政策背道而馳，內政部戶政管理制度形同退步。

二、修正條文第 50 條第 2 項

現行實務上對於因服兵役、國內就學、入住長照機構、進入矯正機關者，各機關學校作法不一，有的同意遷入，亦有規範不得遷入，所提證明文件亦不相同；依目前戶籍法之作法，辦理遷入登記即同時辦理遷出登記；考量服兵役、國內就學與入住長照機構皆為長期遷離原住居地，與進入矯正機關的情況相似，依憲法第 7 條、行政程序法第 6 條之平等原則，相同情況者，應有相同處置，經比較利弊後，擬於法規明定，擴大暫遷戶所者，如查有居住事實，可暫遷至特定機關。該機制之優缺點可分為：

(一) 優點：

- 1、擴大暫遷戶籍者，可遷至特定機關，減少暫遷戶所人口。
- 2、落實人籍合一政策，並可掌握當事人的現況，便於人力資源的管理。

(二) 缺點：

- 1、戶籍暫遷至矯正機關、軍事機關、學校、長期照顧機構或其他類似場所等，對於房屋所有權人或管理機關(構)，恐造成管理負擔，且會向政府質疑人離開後如戶籍不遷走，須再處理其戶籍問題，因此易產生反彈。
- 2、涉及修法，政治工程浩大。

三、修正條文第 79 條第 1 項及增列第 2 項

鑑於現行戶籍法第 79 條對無正當理由延遲遷徙登記之罰則過於輕微，又有限定於戶籍所在地之戶所始得課以處罰之規定，對於為規避處罰而不在戶籍所在地辦理遷徙登記所在多有。實有加以杜絕之必要，爰擬提高罰則外，尚放寬可由受理戶籍登記之戶所處罰之，以符合司法院釋字第 619 號解釋文要求：

對於人民違反行政法上義務之行為處以裁罰性之行政處分，涉及人民權

利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨。其利弊如下：

(一) 優點：

- 1、提高罰則，可達阻赫效果，減少延遲辦理現住地遷入登記人數。
- 2、放寬受理戶政業務之戶所均有權力裁罰，避免民眾存有僥倖心態，到非戶籍地戶所辦理業務。
- 3、此項改革措施係貫徹秩序罰須遵守法律保留，爰修改戶籍法加以規範之。

(二) 缺點：

- 1、暫遷戶所者，未將戶籍遷至居住地，即科以罰鍰，對於部分不可歸責當事人之情形，是否有不符比例原則之情形。
- 2、暫遷戶所者中，生活清苦、弱勢者不在少數，若提高罰則，將更增加暫遷戶所者之生活負擔。

表 5-2-2 修正戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第十三條 下列登記，申請人應於申請時提出證明文件正本：</p> <p>一、出生登記。</p> <p>二、認領登記。</p> <p>三、收養、終止收養登記。</p> <p>四、結婚、離婚登記。</p> <p>但於中華民國九十七年五月二十二日以前（包括九十七年五月二十二日當日）結</p>	<p>第十三條 下列登記，申請人應於申請時提出證明文件正本：</p> <p>一、出生登記。</p> <p>二、認領登記。</p> <p>三、收養、終止收養登記。</p> <p>四、結婚、離婚登記。</p> <p>但於中華民國九十七年五月二十二日以前（包括九十七年五月二十二日當日）結</p>	<p>現行申請將全戶戶籍暫遷至該戶政事務所僅需提房屋所有權狀，相當寬鬆，實務上可能發生房屋所有權人因私人間之糾紛、協助家人躲債或房屋所有權之紛爭，而任意向戶所申請將其他人戶籍暫遷至戶所地址，經戶所實際派員查訪，事實上並無全戶遷出未報之情形，耗費行政資源，因此，為避免申請暫遷戶所情形之過於浮濫，</p>

<p>婚，結婚雙方當事人與二人以上親見公開儀式之證人親自到場辦理登記者，得免提結婚證明文件。</p> <p>五、監護登記。</p> <p>六、輔助登記。</p> <p>七、未成年子女權利義務行使負擔登記。</p> <p>八、死亡、死亡宣告登記。</p> <p>九、初設戶籍登記。</p> <p>十、遷徙登記：單獨立戶者及依本法第五十條申請全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。</p> <p>十一、分(合)戶登記。</p> <p>十二、出生地登記。</p> <p>十三、變更、撤銷或廢止登記。</p> <p>十四、非過錄錯誤之更正登記。</p>	<p>婚，結婚雙方當事人與二人以上親見公開儀式之證人親自到場辦理登記者，得免提結婚證明文件。</p> <p>五、監護登記。</p> <p>六、輔助登記。</p> <p>七、未成年子女權利義務行使負擔登記。</p> <p>八、死亡、死亡宣告登記。</p> <p>九、初設戶籍登記。</p> <p>十、遷徙登記：單獨立戶者。</p> <p>十一、分(合)戶登記。</p> <p>十二、出生地登記。</p> <p>十三、變更、撤銷或廢止登記。</p> <p>十四、非過錄錯誤之更正登記。</p> <p>十五、依其他法律所為之登記。</p>	<p>宜規定房屋所有權人或第三人申請暫遷戶所時，應提出「全戶遷出未報」之證明文件，爰修正第 1 項第 10 款。</p>
---	--	--

十五、依其他法律所 為之登記。		
--------------------	--	--

四、修正條文戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款

依戶籍法第 50 條規定，將現行申請將全戶戶籍暫遷至該戶所僅需提房屋所有權狀，相當寬鬆，實務上經戶所實際派員查訪並無全戶遷出未報之情形，耗費行政資源，因此申請人應提出無居住事實證明文件：

(一) 優點：

避免申請浮濫，耗費行政資源。

(二) 缺點：

有些全戶遷出未報舉證困難，例如將房屋借他人居住，未訂定合約之情形，因此申請人易產生反彈。

參、戶籍登記實際管理面

一、加強各機關間橫向聯繫，請相關機關提供居住暫遷戶所者聯繫方式及居住地址

戶籍法第 68 條已明定，各級主管機關及其戶所為查證戶籍登記事項，有關機關、學校、團體、公司或人民應提供資料。為正確戶籍資料，將暫遷戶所者遷至居住地，內政部應函請各機關因辦理業務查有當事人聯絡資訊、居住地址，請其通報戶所，交由戶所查實後辦理遷徙登記。

二、多加宣導租屋政策及遷徙規定

研究團隊發現，暫遷戶所者不願意或無法將其戶籍遷到居住地，有許多原因係現住地房屋為承租之房屋，而該房東想要適用自用住宅稅率，致不同意房客設籍。雖然住宅租賃定型化契約不得記載事項第 4 點已有規定，房東不得約定房客不得遷入戶籍；如契約已有不得遷入戶籍之約定事項，依消保法第 17 條規定該約定無效。實際上仍有房東不同意房客設籍的情況發生，或和租客約定，如設戶籍就不同意承租房子。因此，內政部應多加宣導租屋政策，認定遷徙係事實行為，房東無權

不同意房客辦理遷入，房客搬離後請其記得將戶籍遷至居住地，避免戶籍被遷至戶所。

三、建議社會福利機關對暫遷戶所者欲享有地方型社會福利，均須提供居住地址

對於暫遷戶所者無居住事實，享有地方型社會福利之利益是否應受限亦是本研究項目之一，依問卷結果，A 卷認為可行占 68.9%，B 卷占 44.4%，C 卷占 56.7%。就此觀之，其實多數意見是認為可行的；但研究團隊發現，暫遷戶所者多屬弱勢者，如直接修法明定社會福利排除暫遷戶所者，此強制性手段，恐有違政府照顧弱勢美意。因此，研究團隊建議可請地方政府在審核社會福利之發放時，對於暫遷戶所者，請其提供實際居住地址後通報戶所，經訪查確實居住後，始予發放；同時，戶所依訪查結果，辦理遷入(居住地)登記。

四、戶役政資訊系統新增提醒暫遷戶所人口含未成年人

研究團隊辦理焦點座談及訪談時，戶所有反映在實務上發生全戶遷至戶所，其成員包括未滿 18 歲之未成年人，之後成年人戶籍都遷出戶所，但獨留下未成年人未遷出；即其戶籍仍留在戶所。此時，戶所應特別留意此訊息，該未成年子女有無可能失蹤或受不當照顧，且戶所尚須考量是否通報高風險家庭，因之，研究團隊認為，戶役政資訊系統對於類似情形，可以出現警示訊息，以提醒戶所注意。

五、強化人籍合一政策的政策行銷

本研究團隊在訪談、座談和民意調查發現，有不在少數的意見反應出對暫遷戶所制度的缺乏了解。內政部發布施行暫遷戶所制度已有 26 年之久，竟然尚有人不了解該機制，似說明內政部在政策行銷（policy marketing）上的作為尚有再發揮的空間。由小看大，暫遷戶所制度下的暫遷人口已多達十餘萬人，竟還有暫遷戶當事人根本不了解該制度的運作過程和作為。是以內政部宜善加使用「公益媒體窗口」宣導，以普及化該制度的認知度。不僅可以知所遵循，以避免暫遷戶所人口無謂的增加，而且可以更積極地遵守戶籍法規，善盡國民履行戶籍登記的義務。

第六章 結論與建議

茲就承接本委託研究案以來，於研究案進行深度訪談、焦點座談、以及問卷量化分析後之重要發現，從而提出立即可行建議及中長期建議。

第一節 研究發現

壹、內政部暫遷戶所資料，可供研擬戶籍機制改革之重要參考

內政部戶政司每年 9 月至 12 月，經由各直轄市、縣(市)政府戶所清查暫遷戶所儲存之資料庫。截至 111 年 8 月資料，所交由本研究整理，業經本研究整理。發現該等量化分析資料，對於本研究或其他需要內政部提供資料者而言，具有相當寶貴的參考價值，包括：

一、暫遷人口有逐年增加趨勢

10 年來全國各直轄市、縣(市)暫遷戶所在一年以上之人口，已達 102,967 人，占全國人口的 0.44%；其中新北市、臺北市及高雄市之暫遷戶所滿一年以上之人口分居 1、2、3 名；至金門、澎湖與連江三縣則分居最後 3、2、1 名。此與各該直轄市、縣(市)人口數及其人口密度頗相一致

二、暫遷人口以中壯年居多

經統計，不論直轄市、縣(市)暫遷戶所人口滿一年以上者，以年齡在 45 歲至 55 歲之中壯年為主，顯示暫遷戶所人口多屬就業人口。此與暫遷人口態樣中，因租屋未能設籍，或是欠債、躲債而未能遷籍，實有其相關性。

三、暫遷人口以都市較多，鄉村較少

經 10 年來的資料分析，發現以鄉(鎮、市、區)加以區分，可發現直轄市的行政區中，在都會區域的區相較於農村區域的區，其暫遷人口比較多；偏鄉地區根本無暫遷人口。就縣加以分析，鎮比鄉有較多暫遷人口，且有不少偏鄉，尤其山地鄉，尚無暫遷戶所人口。此更說明農村人口在從事農業、雜工的條件下，其欠債、躲債的情形較少；反之，都會城鎮或區，就業人口中失業情形多，重視子女就學區之選擇，也都會在暫遷人口中顯示出來。

四、暫遷戶所造成之影響

戶籍法規範，將戶籍暫遷至戶所僅是對其戶籍暫時處理機制，而非在戶所有居住事實，現行暫遷戶所者約 10 萬人，有逐年成長趨勢，又各機關常依戶籍資料為

施政依據，亦對社會有所影響。另外，就目前狀況。暫遷戶所對當事人之公民權行使和社會福利給付幾乎皆不受影響，但就農、漁民而言，將影響其參加農、漁會之會員資格，從而影響其參加農保、漁保之權益。其次，目前為利害關係人所關切者，即影響基層選舉之勝敗。蓋暫遷戶所之當事人並未在戶所所在之村(里)住居，卻可行使基層選舉之投票權；實務上，基層選舉又常以數十票之差距，即決定當選與否，該等暫遷戶所人口變成基層選舉勝敗之關鍵人口，實有其不公平競爭之影響。至未在地方基層實際住居，即不可能參與地方公共事務，卻可享有地方福利服務之實益，權利義務不能對等行使與履行，也有其不公平之處。

貳、深度訪談與焦點座談發現形成暫遷戶所人口之原因頗稱一致

茲分由申請暫遷戶所之申請人及被暫遷戶所者二個層面說明之：

一、申請暫遷戶所之申請人

依戶籍法第 50 條第 1 項規定，全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶所得將其全戶戶籍暫遷至該戶所。因之，暫遷戶所原因，主要在於：

(一) 房屋所有權人

房屋出租後，承租人將戶籍遷入，卻在退租後未辦理遷出，以致催告不得其門的狀態。此謂承租人退租後不遷出戶籍，係指將戶籍保留在原承租地址，然其已實際遷離，另尋居住地者而言。此種類型對於出租人再行出租房屋，以及收回後改為自用住宅，皆有所妨礙。此外，亦有房屋買賣後，前屋主未遷出或暫借親友設戶籍，嗣後不同意其再設籍或為協助家人不讓其他人知道住所，因此將其戶籍申請暫遷到戶所等申請原因。

(二) 公私機關(構)等管理機關

過去公私機關(構)為體恤員工待遇偏低，多提供宿舍配住。目前情況略有不同，配住宿舍較少，提供貸款或核發住宿津貼較多。就各該公私機關(構)所配住的宿舍，不論是家庭或是單身宿舍，員工退休或離職即須返還，但常有配住人在退休或離職後仍不遷離，或是將戶籍仍登記在原配住宿舍，造成公私機關(構)管理上的困擾；目前則多經由民事法院強制執行。

(三) 地方自治機關及戶所

該轄區因有部分房屋拆除，當事人未辦理遷徙事宜，即由地方自治機關主動向戶所提出申請，亦有戶所發現轄區住戶有房屋拆除、門牌廢止，卻未能將原登記之戶籍遷出的情形，無法催告或經催告但行方不明未能獲知當事人現住地，逕行採取將該當事人戶籍暫遷至戶所的權宜措施。

二、暫遷戶所當事人

該等房屋承租人或配住人所以遷離後，戶籍不在法定期間內遷出，從而遷入現住地址，其發生原因，或有多端；惟大體集中在下列原因：

- (一) 因現住地之房屋出租人不同意戶籍遷入，以免影響自用住宅的認定，增加房屋稅之繳納金額。
- (二) 因個人信用卡或其他債務，怕連累家人，不辦理遷徙登記，或行方不明可減少家人受到討債、逼債的困擾或危害。
- (三) 因無固定住居所，也不知道戶籍要遷至哪。
- (四) 入住之照護機構、安養機構不讓遷戶籍。
- (五) 目前遷居住為違章建築，無法設立門牌，因此無法辦理遷徙登記。
- (六) 戶籍暫遷在戶所，不會造成困擾，因此不急著遷走。
- (七) 對於公私機關(構)處理退休或離職人員的配住宿舍繳回事項，與管理單位就原契約約款的認知有差異，為避免影響既得利益，人雖遷離，但戶籍不遷出，所形成的僵局。
- (八) 因行方不明，政府或法院通知皆未能即時獲知，甚至不知道自己戶籍被遷到戶所，以致更加延宕遷出的時程。

參、量化問卷分析結果與深度訪談、焦點座談之發現頗相吻合

本研究團隊經由前測的經驗，在戶政司認可的施測題目下，分 A.B.C 三類問卷。A 卷之調查對象為直轄市、縣(市)政府或戶所現為或曾為辦理暫遷戶所業務之承辦人員或主管，計收 329 份；B 卷以專家學者與一般民眾為主，計有 439 份；C 卷以目前暫遷至戶所者，則有 291 份，共計 1,059 份，均採用網路問卷調查。

一、對於暫遷戶所理由比較

A 卷傾向債務、家暴及糾紛(18.7%)，B 卷則認為房東不讓遷入戶籍(23.3%)，

C 卷看法(34.5%)與 B 卷相同。

二、暫遷戶所制度合理性

A 卷認為合理占 43.8%、不合理占 56.2%，B 卷則主張合理 65.9%、普通占 12.3%、不合理占 12.1%，充分顯示學者專家的看法與行政人員的看法是有所不同，即其考量之層面有所差異。

三、限制部分公民權與社會福利

(一) 公民權

A 卷認為可行占 47.5%、不可行占 52.5%，B 卷認為可行占 43.3%、不可行占 24.1%，C 卷認為可行占 21%、不可行占 52.2%；此即說明專家學者認為該方法可以誘導暫遷戶所者遷離，但是暫遷戶所者似對公民權不那麼重視。

(二) 社會福利

A 卷認為可行占 68.9%、不可行占 31.1%，B 卷可行占 44.9%、不可行占 24.4%，C 卷可行占 56.7%、不可行占 14.2%，此可看出福利給付在暫遷戶所者之重要。

四、降低暫遷戶所人口的措施

A 卷的多數意見並不一致占 24%，唯限制暫遷戶所者部分社會福利占 20%，B 卷主張列入失蹤人口，由警察查尋占 31.5%，而主張列入非現設籍人(即比照出國人的除戶)占 30.7%，亦不在少數。

五、其他對暫遷戶所制度的看法

A 卷多數主張法規修訂占 22.8%，其次取消暫遷戶所制度占 14.9%，再其次為他機關協助占 12.9%；B 卷多數主張分歧占 63.6%，比較一致的看法是取消暫遷戶所制度占 18.2%，限制公民權或福利與列入非現住人口各占 9.1%；C 卷意見分歧占多數達 30.6%，其次是認為房東不讓遷入占 25%，再其次主張維持現狀占 13.9%。

肆、其他事涉暫遷戶所議題之綜合分析

一、已查獲暫遷戶所者現居住地，其卻不願意辦理遷徙登記之處理

對於已經查找到當事人的情形，戶籍法已於戶籍法第 48 條及 48 條之 2 規範催告及逕為登記之規定，本研究團隊認為戶所應確實依戶籍法規定辦理，另一方面，應增加罰則。

二、暫遷戶所人口究竟可否列為失蹤人口抑或不設籍人口

依法務部及臺灣高等檢察署之研究建議，係列為行方不明之人口，涉有刑案且可列為通緝犯處理。但「失蹤人口查尋作業要點」就失蹤人口之定義，須為「行方不明者」且符合一定條件，實務上居無定所之遊民常為暫遷戶所人口，該遊民有經地方政府列冊，並非找不到人，亦不適合列入失蹤人口。另現行各主管機關對於人民權利義務之要件成就，常以戶籍資料為審認依據。因此，將暫遷戶所人口列為「暫列為不設籍人口」會影響公民權、福利措施、健保等權益之取得與行使，牽涉範圍大，且人尚在國內，似不宜「暫列為不設籍人口」。本研究以為暫遷戶所人口不宜列為「失蹤人口」或「暫列為不設籍人口」。

三、對於限制暫遷戶所者公民權行使和地方型福利服務之給付請求權宜審慎評估

有關選舉權部分，本研究團隊發現暫遷人口之公民權行使，多數意見以為暫遷戶所後，彼等仍為設有戶籍之國民，只要是設有戶籍國民，就應有選舉權，而以限制投票權來促使當事人把戶籍遷出戶所，成效有限。因此，宜採取其他措施，以減少影響選舉之公平性。有關地方型社會福利部分，本研究亦發現多數認為剝奪社會福利固屬有效的減少暫遷戶所人口措施，但是暫遷戶所者多屬弱勢者，如直接修法明定社會福利排除暫遷戶所者，恐有違政府照顧弱勢一貫政策作為。因此，建議可請地方政府在審核社會福利發放時，對於暫遷戶所者，應請其提供實際居住地址後通報戶所，經訪查確實居住後始予發放；同時，戶所依訪查結果，即辦理遷入(居住地)登記。

第二節 研究建議

經由以上的研究發現，本研究團隊本諸立即可行建議與中長期建議，分由戶籍登記制度面、法制面、實務管理面等三個層面研提建議如下：

壹、立即可行建議

一、戶籍登記制度

(一) 對於查有當事人居住地址，依戶籍法規定確實辦理催告及逕為登記

主辦機關：內政部、戶所

協辦機關：地方政府

現行實務上查有當事人居住軍中、學校、矯正機關、長期照護機構等，礙於相

關規定尚無法辦理遷入登記；惟基於人籍合一原則，內政部宜積極向各主管機關進行協調，未來再採以修法之方式，戶所只要查有當事人居住事實，且有門牌編釘，即可辦理遷入登記。

二、戶籍登記實務管理面

(一) 加強各機關間橫向聯繫，提供居住暫遷戶所者聯繫方式及居住地址

主辦機關：各部會

協辦機關：地方政府、戶所

戶籍法第 68 條已明定，各級主管機關及其戶所為查證戶籍登記事項，有關機關、學校、團體、公司或人民應提供資料。因之，內政部應函請各機關，因辦理業務查有當事人聯絡資訊、居住地址時，請其通報戶所，並交由戶所查實後辦理遷徙登記。

(二) 多加宣導租屋政策及遷徙規定

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

本研究團隊發現，暫遷戶所者所以不願意或無法將其戶籍遷到居住地，有許多原因係因現住地房屋為承租之房屋，而該房東想要適用自用住宅稅率，以致不同意房客設籍。雖然住宅租賃定型化契約不得記載事項第 4 點已有規定，房東不得約定房客不得遷入戶籍；如契約已有不得遷入戶籍之約定事項，依消保法第 17 條規定該約定無效。實際上仍有房東不同意房客設籍的情況發生，或跟租客約定，如設戶籍就不同意承租房子。因此，內政部應多加宣導租屋政策，認定遷徙係事實行為，房東無權不同意房客辦理遷入，房客搬離後請其記得將戶籍遷至居住地，避免戶籍被遷至戶所。

(三) 建議社會福利機關對暫遷戶所者欲享有地方型社會福利，均須提供居住地址

主辦機關：內政部、衛生福利部、地方政府

協辦機關：戶所

對於暫遷戶所者無居住事實，享有地方型社會福利之利益是否應受限亦是

本研究項目之一，依問卷結果，A 卷認為可行占 68.9%，B 卷占 44.4%，C 卷占 56.7%。就此觀之，其實多數意見是認為可行的；但研究團隊發現，暫遷戶所者多屬弱勢者，如直接修法明定社會福利排除暫遷戶所者，此強制性手段，恐有違政府照顧弱勢美意。因此，研究團隊建議內政部可函請衛生福利部建議，請地方政府在審核社會福利發放時，對於暫遷戶所者，請其提供實際居住地址後通報戶所，經訪查確實居住後，始予發放；同時，戶所依訪查結果，辦理遷入(居住地)登記。

(四) 戶政資訊系統新增提醒暫遷戶所人口含未成年人

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

研究團隊辦理焦點座談及訪談時，戶所有反應在實務上發生全戶遷至戶所，其成員包括未滿 18 歲之未成年人，之後成年人戶籍都遷出戶所，卻獨留下未成年人未遷出；即其戶籍仍留在戶所。嗣後，戶所應特別留意此類訊息，查訪該未成年子女有無失蹤或受不當照顧，且戶所尚須考量是否通報高風險家庭。因之，研究團隊認為，內政部應修正戶政資訊系統對於類似情形，可以出現警示訊息，以提醒戶所注意。

(五) 強化人籍合一政策的政策行銷

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

本研究團隊在訪談、座談和民意調查發現，有不在少數的意見反應出對暫遷戶所制度的缺乏了解。內政部發布施行暫遷戶所制度已有 26 年之久，竟然尚有人不了解該機制，似說明內政部在政策行銷 (policy marketing) 上的作為尚有再發揮的空間。由小看大，暫遷戶所制度下的暫遷人口已多達十餘萬人，竟還有暫遷戶當事人根本不了解該制度的運作過程和作為。是以內政部宜善加使用「公益媒體窗口」宣導，以普及化該制度的認知度。不僅可以知所遵循，以避免暫遷戶所人口無謂的增加，而且可以更積極地遵守戶籍法規，善盡國民履行戶籍登記的義務。

貳、中長期建議

一、戶籍登記制度

(一) 原暫遷戶所制度，改制為暫遷特定地址制度

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

由於暫遷戶所制度尚可維持戶籍登記的實益，一般看法均認為此一行政作為並不違反憲法有關遷徙自由之制度性保障，但可能影響基層選舉公平競爭機制的運作。因之，在訪談、座談和民意調查中，皆有相當比例的意見，主張暫遷戶所可改為暫遷特定地址，而該特定地址或稱虛擬地址。例如每個里皆有一個虛擬地址，可將其戶籍暫遷至該里之虛擬地址；亦即當事人原設籍於臺北市 oo 區 xx 里某地址，即暫遷至臺北市 oo 區 xx 里之虛擬地址，因分散而非集中設立，影響基層選舉之公平性較低。由於變革幅度小，暫遷戶受到衝擊亦小，將可能是比較容易實施的變革行動方案。

(二) 提高罰則，且受理地戶所均可裁罰。

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

現行戶籍法第 79 條未於法定期間辦理戶籍登記申請者，處以新臺幣 300 元至 900 元罰鍰，金額不高且僅戶籍地戶所得處罰，本研究認為，除建議提高戶籍暫遷戶所者之罰鍰金額外，由於現今許多戶籍登記或請領相關戶籍證明，多數可至全國任一戶所辦理，爰建議賦予受理當事人戶籍業務之戶所均可對暫遷戶所者處以罰鍰之權限，以提高暫遷戶所者遷出戶所之意願。

(三) 房屋所有權人申請暫遷戶籍至戶所宜更加嚴謹，以落實不實申請之罰鍰，避免浮濫

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

實務上可能發生房屋所有權人因私人間之糾紛、協助家人躲債或房屋所有權之紛爭，而任意向戶所申請將其他人戶籍暫遷至戶所地址，經戶所實際派員查訪，

事實上並無全戶遷出未報之情形，耗費行政資源。以上情形，戶所常僅要求申請人撤回申請案，並未依戶籍法第 76 條規定處以罰鍰。因此，為避免申請暫遷戶所情形之過於浮濫，宜規定房屋所有權人或第三人申請暫遷戶所時，應提出「全戶遷出未報」之證明文件，例如房東須提出房屋租賃契約。另當戶所查訪被申請暫遷戶所者之住居情形，如確實居住該地址，戶所應落實依戶籍法第 76 條規定，對申請人處以罰鍰。

二、戶籍登記法制面

(一) 修正戶籍法第 50 條及第 79 條。

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

對於任何涉及戶籍登記制度的變革，因屬於涉及人民權利義務事項；尤其公法上義務之履行，依中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，應屬「法律保留事項」(legal reservation)；亦即須有法律規範始得公布施行。因之，本研究建議修正戶籍法第 50 條及第 79 條如下：

表 5-2-1 修正戶籍法條文第 50 條及第 79 條條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第五十條 全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至原設籍村里之<u>虛擬地址</u>。</p> <p>矯正機關收容人、國軍、實際居住</p>	<p>第五十條 全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人、管理機關、地方自治機關申請或無人申請時，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。</p> <p>矯正機關收容人有前項情形者，戶政事務所得逕為遷至矯</p>	<p>一、修正第一項，將原暫遷戶所之制度修正為暫遷至村里之虛擬地址。此舉將暫遷人口分散，影響基層選舉之公平性較低。爰修正第一項。</p> <p>二、修正第二項規定，明定戶政事務所查有暫遷戶所者，實際居住矯正機</p>

<p><u>學校之教職員與學生或實際居住長期照顧機構有前項情形者，戶政事務所得逕為遷至矯正機關、軍事機關、學校、長期照顧機構或其他類似場所，不受第十六條第一項但書及第二項規定之限制。</u></p> <p>戶政事務所接收收容人出矯正機關通報後，應查實並由收容人居住地戶政事務所辦理遷入登記。</p>	<p>正機關，不受第十六條第一項但書及第二項規定之限制。</p> <p>戶政事務所接收收容人出矯正機關通報後，應查實並由收容人居住地戶政事務所辦理遷入登記。</p>	<p>關、軍事機關、學校、長期照顧機構或其他類似場所，得辦理逕遷登記，以符合人籍合一原則。</p>
<p>第七十九條 無正當理由，違反第四十八條第一項規定，未於法定期間為戶籍登記之申請者，處新臺幣三百元以上<u>三千元</u>以下罰鍰；經催告而仍不為申請者，處新臺幣<u>三千元</u>罰鍰。</p> <p><u>前項處罰，受理戶籍業務之戶政事務所均得為之。</u></p>	<p>第七十九條 無正當理由，違反第四十八條第一項規定，未於法定期間為戶籍登記之申請者，處新臺幣三百元以上九百元以下罰鍰；經催告而仍不為申請者，處新臺幣九百元罰鍰。</p>	<p>一、現行罰鍰金額過輕，擬提高罰鍰金額，促使當事人積極履行戶籍登記義務。</p> <p>二、現今多數戶政業務，可至全國任一戶政事務所辦理，如申請結婚登記、請領戶籍謄本。為避免民眾為逃避罰則，而至非戶籍地辦理戶籍業務，爰新增第二項，受理戶籍業務之戶</p>

		政事務所均有罰鍰權限。
--	--	-------------

資料來源：本研究整理

茲就上揭戶籍法第 50 條及 79 條修正理由及優缺點分別說明如下：

A.修正條文第 50 條第 1 項

鑑於一旦廢除戶籍暫遷戶所制度對社會的可能衝擊，乃調整為將其戶籍暫遷至戶所指定的地址(如村里之虛擬地址)。其所產生的影響，可分為：

a.優點：

- 1、排除集中於戶所設籍對地方基層選舉的不公平競爭影響。
- 2、將戶籍暫遷戶所的變革之影響降至最低，反彈力道小。
- 3、戶籍暫遷村里之虛擬地址後，當事人的基本權利仍得持續行使。

b.缺點：

- 1、設定村里之虛擬地址皆與地址、門牌之設計原則有違，不易說服民眾接受。
- 2、依村里之虛擬地址登記戶籍，其與社會福利法規所稱「戶籍地」意旨不符，恐衍生請領人的資格與權益爭議。
- 3、人籍合一政策是內政部戶政管理的主要政策取向，本項制度設計，實與人籍合一政策背道而馳，國家戶政管理制度形同退步。

B.修正條文第 50 條第 2 項

現行實務上對於因服兵役、國內就學、入住長照機構、進入矯正機關者，各機關學校作法不一，有的同意遷入，亦有規範不得遷入，所提證明文件亦不相同。依目前戶籍法之作法，辦理遷入登記即同時辦理遷出登記；考量服兵役、國內就學與入住長照機構皆為長期遷離原住居地，與進入矯正機關的情況相似，是以依憲法第 7 條、行政程序法第 6 條之平等原則，相同情況者，應有相同處置，經比較利弊後，擬於法規明定，擴大暫遷戶所對象，如查有居住事實，即可暫遷至特定機關。該機制之優缺點可分為：

a.優點：

- 1、擴大暫遷至特定機關對象，以減少暫遷戶所人口。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

2、落實人籍合一政策，並可掌握當事人的現況，便於人力資源的管理。

b.缺點：

戶籍暫遷至矯正機關、軍事機關、學校、長期照顧機構或其他類似場所等，對於房屋所有權人或管理機關(構)恐造成管理負擔，且會向政府質疑人離開後如戶籍不遷走，須再處理其戶籍問題，因此易產生反彈。

C.修正條文第 79 條第 1 項及增列第 2 項

鑑於現行戶籍法第 79 條對無正當理由延遲遷徙登記之罰則過於輕微，又有限定於戶籍所在地之戶所始得課以處罰之規定。對於為規避處罰而不在戶籍所在地辦理遷徙登記所在又多有，實有加以杜絕之必要，爰擬提高罰則外，尚放寬可由受理戶籍登記之戶所處罰之，以符合司法院釋字第 619 號解釋文要求：「對於人民違反行政法上義務之行為處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意旨」。其利弊如下：

a.優點：

- 1、提高罰則，可達阻赫效果，減少延遲辦理現住地遷入登記人數。
- 2、放寬受理戶政業務之戶所均有權力裁罰，避免民眾存有僥倖心態，到非戶籍地戶所辦理業務。
- 3、此項改革措施係貫徹秩序罰須遵守法律保留，爰修改戶籍法加以規範之。

b.缺點：

- 1、暫遷戶所者，未將戶籍遷至居住地，即處以罰鍰，對於部分不可歸責當事人之情形，是否有不符比例原則之情形。
- 2、暫遷戶所者中，生活清苦、弱勢者不在少數，若提高罰則，將更增加暫遷戶所者之生活負擔。

(二) 修正條文戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款。

主辦機關：內政部

協辦機關：地方政府、戶所

依戶籍法第 50 條規定，將現行申請將全戶戶籍暫遷至該戶所僅須提房屋所有權狀，相當寬鬆，但實務上經戶所實際派員查訪並無全戶遷離未報之情形，耗費

行政資源。因此，申請人應提出無居住事實之證明文件。

表 5-2-2 修正戶籍法施行細則第 13 條第 1 項第 10 款條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第十三條 下列登記，申請人應於申請時提出證明文件正本：</p> <p>一、出生登記。</p> <p>二、認領登記。</p> <p>三、收養、終止收養登記。</p> <p>四、結婚、離婚登記。但於中華民國九十七年五月二十二日以前（包括九十七年五月二十二日當日）結婚，結婚雙方當事人與二人以上親見公開儀式之證人親自到場辦理登記者，得免提結婚證明文件。</p> <p>五、監護登記。</p> <p>六、輔助登記。</p> <p>七、未成年子女權利義務行使負擔登</p>	<p>第十三條 下列登記，申請人應於申請時提出證明文件正本：</p> <p>一、出生登記。</p> <p>二、認領登記。</p> <p>三、收養、終止收養登記。</p> <p>四、結婚、離婚登記。但於中華民國九十七年五月二十二日以前（包括九十七年五月二十二日當日）結婚，結婚雙方當事人與二人以上親見公開儀式之證人親自到場辦理登記者，得免提結婚證明文件。</p> <p>五、監護登記。</p> <p>六、輔助登記。</p> <p>七、未成年子女權利義務行使負擔登</p>	<p>現行申請將全戶戶籍暫遷至該戶所僅需提房屋所有權狀，相當寬鬆，實務上可能發生房屋所有權人因私人間之糾紛、協助家人躲債或房屋所有權之紛爭，而任意向戶所申請將其他人戶籍暫遷至戶所地址，經戶所實際派員查訪，事實上並無全戶遷離未報之情形，耗費行政資源。因此，為避免申請暫遷戶所情形之過於浮濫，宜規定房屋所有權人或第三人申請暫遷戶所時，應提出「全戶遷離未報」之證明文件，爰修正第 1 項第 10 款。</p>

記。 八、死亡、死亡宣告登記。 九、初設戶籍登記。 十、遷徙登記： <u>單獨立戶者及依本法第五十條申請全戶戶籍暫遷至該戶政事務所</u> 。 十一、分(合)戶登記。 十二、出生地登記。 十三、變更、撤銷或廢止登記。 十四、非過錄錯誤之更正登記。 十五、依其他法律所為之登記。	記。 八、死亡、死亡宣告登記。 九、初設戶籍登記。 十、遷徙登記： <u>單獨立戶者</u> 。 十一、分(合)戶登記。 十二、出生地登記。 十三、變更、撤銷或廢止登記。 十四、非過錄錯誤之更正登記。 十五、依其他法律所為之登記。	
--	---	--

有關優點及缺點分析如下

a.優點：

避免申請浮濫，耗費行政資源。

b.缺點：

有些全戶遷出未報舉證困難，例如將房屋借他人居住，未訂定合約之情形，因此申請人易產生反彈。

參考文獻

中文部分

- 王怡婷 (2013) 刑法妨害投票結果正確罪之研究—以虛遷戶籍投票行為之可罰性為中心 (未出版之碩士論文)。國立臺灣大學，臺北市。
- 呂雅鈞、胡哲馨 (2016) 開放移民解決人口問題之探討—兼論我國國籍法全面開放雙重國籍政策之可行性，內政部戶政司自行研究報告 (編號：105-000000AU61-0001)，未出版。
- 李建良 (2007) 人民與國家“身分連結”的法制詮要與法理探索：兼論臺灣人國籍的起承斷續問題。臺大法學論叢，36(4)，1-60。
- 李慶宏 (2011) 臺北市虛設戶籍人口之研究 (未出版之碩士論文)。銘傳大學，臺北市。
- 官蔚藍 (1976) 戶政制度暨戶籍登記措施檢討與改進之研究，行政院研究發展考核委員會編印，臺北市。
- 林宗弘、曾惠君 (2014) 戶口的政治：中大陸與臺灣戶籍制度之歷史比較，中國大陸研究，57(1)，63-96。
- 林宗良 (2011) 臺灣戶籍政策對幽靈人口之研究 (未出版之碩士論文)。國立中正大學，嘉義縣。
- 林超駿 (2010) 選舉人名冊與選舉正潔—抑制幽靈人口之關鍵。臺灣法學，153，23-43。
- 柯耀程 (2002) 適用「幽靈人口」的幽靈法律。臺灣法學，38，38-49。
- 洪瑞豐 (1996) 中日兩國戶政之比較與研究 (未出版之碩士論文)。淡江大學，臺北市。
- 張月紅 (2008) 戶政資訊化後對戶政機關人力配置的影響探討—以臺北市大安區戶所為例 (未出版之碩士論文)。國立政治大學，臺北市。
- 張金鶚 (2021) 臺灣長住體驗 南北大不同。聯合報出版，A12。
- 張麗娟 (2016) 暫遷戶所人口對戶政管理影響之研究—以臺北市 86 年至 103 年為例 (未出版之碩士論文)。銘傳大學，臺北市。
- 陳明敏等四人 (2017) 我國戶籍遷徙登記制度之研析---人籍不合一之問題與策進，內政部戶政司自行研究報告(編號：106-000000AU61-0001)，未出版。
- 陳振均 (2013) 刑法妨害投票罪合憲性之研究—以選舉幽靈人口之處罰為中心 (未出版之碩士論文)。東海大學，臺中市。

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

陳凱福 (2014) 戶籍登記制度對戶所影響之研究－以桃園都會區與非都會區戶所為例 (未出版之碩士論文)。元智大學，桃園市。

曾文亮 (2008) 日治時期臺灣人家族法的殖民近代化與日本化：全新的舊慣。國立臺灣大學法律學院博士論文。

黃清雄 (2009) 兩岸戶籍法制之研究。(未出版之碩士論文)，國立中山大學，高雄市。

廖元豪 (2010) 外人做頭家？—論外國人的公民權，政大法學評論，113，245-306。

臺北市萬華區第一戶所編輯 (1997) 日據時期官制與戶籍綜析。臺北市萬華區第一戶所，臺北市。

趙彥寧 (2005) 社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的入出境管控機制談起，臺灣社會研究季刊，59，43-90。

薛承泰 (2021) 驚悚的五月人口。聯合報出版，A13。

羅清俊 (2016) 社會科學研究方法：打開天窗說量化。揚智文化事業股份有限公司，臺北市。

英文部分

Bouaird, Tony, Elke Löffler ed., (2002), *Developing Local Governance Network in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bruce, Willa ed., (2001), *Classics of Administrative Ethics*. Oxford: Westview Press.

Daft, Richard (1992), *Organization Theory and Design*. Singapore: West Publishing Company.

Dunn, William N. (2018), *Public Policy Analysis*. New York: Routledge.

Fu Ching-Chun. (2007), "Improving the Service Quality of Household Registry of Taipei : An Application of PZB Model in the Public Sector." *Journal of China Institute of Technology*, 36 :115-127.

Hay, Colin (2002), *Political Analysis: A Critical Introduction*. New York: Red Globe Press.

Miller, William L., Malcolm Dickson & Gerry Stoker (2000), *Models of Local Governance*. New York: Palgrave.

Morgan, Gareth (1986), *Images of Organization*. London: Sage Publication.

Nye, Jr., Joseph S., Philip O. Zelikow & David C. King ed. (1997), *Why People Don't Trust Government*. London: Harvard University Press.

法文部分

- Cohendet, Marie-Anne (2021), *Droit constitutionnel: Conseils de méthodes. Sujets d'examens et exercices corrigés*. Paris:L.D.G.J.
- Piazza, Pierre (2004), *Histoire de la carte d'identité nationale*. Paris: Odile Jacob.
- Rouillois, Frédéric (2019), *Libertés fondamentales*. Paris: FLAMMARION.
- Tchen, Vincent (2022), *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2022: A jour de la recodification en vigueur à compter du 1er mai 2021*.Paris: LEXISNEXIS.
- Troper, Michel et Francis Hamon (2021), *Droit constitutionnel*. Paris: L.D.G.J.
- Waline, Jean(2020), *Droit administratif*. Paris: Dalloz.

附錄

附錄一、前測問卷題目

壹、有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進委託研究問卷(A)

訪問對象：直轄市、縣(市)政府或戶所現為或曾為辦理暫遷戶所(以下簡稱戶所)業務之承辦人或主管

您好：

本會承內政部委託進行 111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」研究，研究主旨在檢討現行暫遷戶所制度，並提出有效降低暫遷戶所人口之方案及法制建議。此研究未來發表採整體分析，將登錄於政府研究資訊系統（GRB 系統 <https://www.grb.gov.tw/>）及政府機關網站。

研究團隊將盡力維護您的隱私及善盡保密責任，盡量減少可能的風險。本問卷請網路雲端回覆（如下網址或掃描 QR Code），感謝您撥冗協助填答本問卷！網址：<https://forms.gle/6sFKtNHUw3ky6WA47>

本會承內政部委託進行 111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」研究，研究主旨在檢討現行暫遷戶政事務所制度，並提出有效降低暫遷戶所人口之方案及法制建議。此研究未來發表採整體分析，將登錄於政府研究資訊系統（GRB 系統 <https://www.grb.gov.tw/>）及政府機關網站。

研究團隊將盡力維護您的隱私及善盡保密責任，盡量減少可能的風險。本問卷請網路雲端回覆（如下網址或掃描 QR Code）感謝您撥冗協助填答本問卷！



網址：<https://forms.gle/6sFKtNHUw3ky6WA47>

計畫主持人：中國地方自治學會理事長紀俊臣敬啟

1. 您認為戶籍法第 50 條暫遷戶政事務所之制度是否合理？

2. 您認為暫遷戶政事務所可能原因為何(如居無定所、因債務等原因不想讓人知道住所、無法提出遷徙證明文件等)？

3. 現行暫遷戶政事務所人數有逐年成長趨勢，您認為會造成哪些影響？

4. 對於暫遷戶政事務所者限制其部分公民權(如選舉權、公民投票)是否可行？其理由為何？

5. 對於暫遷戶政事務所者限制其部分社會福利(如健保、地方型補助) 是否可行？其理由為何？

6. 對於暫遷戶政事務所者，實際上已找到人，但是不願意遷戶口者，戶政事務所未依戶籍法第 48 條及第 48 條之 2 相關規定，將其戶籍逕遷現住地之理由為何？其執行困難原因？戶籍法等相關法規如何修正，始有助於您執行更加順利？

7. 有關清查人口作業，對於清查暫遷戶政事務所者相關規範，有無建議或改善部分(含法制面、作業程序面、系統面等面向)？

8. 有哪些措施可兼顧暫遷戶政事務所者權益又降低暫遷戶政事務所者對於社會造成的影響(例如戶籍遷至原戶籍所在地之里特定門牌、比照 遷出國外者遷出登記列入除戶)？

9. 您認為如何有效降低暫遷戶政事務所人數(含法制面、作業程序面、系統面等面向)？

10. 您對於暫遷戶政事務所制度，有無其他建議想法提供研究團隊參考？

基本資料

11. 您辦理暫遷戶政事務所之相關業務經歷 _____ 年
12. 您服務的直轄市、縣(市)政府或戶政事務所名稱：_____

問卷前測回饋

13. 您認為本問卷有無須修正部分，使問卷更加周延？

本問卷到此結束，請您再次檢視是否有未填答案，感謝您的協助!!

貳、有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進委託研究問卷(B)

訪問對象：專家學者、一般民眾

您好：

本會承內政部委託進行 111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」研究。依照戶籍法第 50 條規定，全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人等申請，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。本問卷想了解您對於暫遷戶政事務所制度相關看法。問卷採不記名無法辨識個人的方式作答，請您自由決定是否填寫，惟一旦繳交，本問卷無記名且無編碼，研究團隊將無法辨識本問卷，恕無法刪除您填寫的內容。另本研究未來發表採整體分析，將登錄於政府研究資訊系統（GRB 系統 <https://www.grb.gov.tw/>）及政府機關網站。

研究團隊將盡力維護您的隱私及善盡保密責任，盡量減少可能的風險。本問卷可以紙本或線上雲端（如下網址或掃描 QR Code）回覆，兩種型式題目相同，您可任選一種回答。紙本完成後，請您繳回戶政事務所。感謝您撥冗協助填答本問卷！



網址：<https://forms.gle/5UZg7ne4qgtg6A1N9>

計畫主持人：中國地方自治學會理事長 紀俊臣敬啟

1. 您知道有人的戶籍會因戶籍法第 50 條規定，被暫遷到戶政事務所嗎？
知道 不知道
2. 您認為戶籍法第 50 條規定，有關全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告者，將其戶籍暫遷至戶政事務所之制度是否合理？
合理 還算合理 普通 不合理 非常不合理

- 不知道
3. 您為何申請將他人戶籍暫遷至戶政事務所(本題由暫遷戶政事務所申請人填答)
(可複選) ?
- 房客已經搬走
- 原暫借朋友設戶籍，但造成自身困擾
- 協助家人不讓其他人知道其住所
- 其他_____
4. 就您所知，暫遷戶政事務所者不願意將其戶籍遷到現住地，可能的原因為何
(可複選) ?
- 目前無固定的住居所
- 房東不讓其遷入戶籍
- 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍
- 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入
- 無法提出遷徙證明文件
- 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
- 認為戶籍暫遷至戶政事務所並不會造成困擾，所以不急著遷走
- 其他_____
5. 您認為法律未來是否需要限制暫遷戶政事務所者部分公民權(如選舉權、公民
投票) ?
- 要 不要 無意見 不知道
6. 您認為法律未來是否需要限制暫遷戶政事務所者部分社會福利(如健保、地方
型補助) ?
- 要 不要 無意見 不知道
7. 您認為有哪些方式可兼顧暫遷戶政事務所者權益又降低暫遷戶政事務所者對
於社會造成的影響(可複選) ?
- 戶籍遷至原戶籍所在地之里特定門牌
- 比照出國滿 2 年戶籍遷出國外者作法，辦理遷出登記列入非現行設籍人口

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

列入失蹤人口，由警察機關實施查尋

不知道

其他_____

8. 對於暫遷戶政事務所制度，您還有什麼建議想提供研究團隊參考？

基本資料

9.您的性別：男 女

10. 您的年齡：20-29 歲 30-39 歲 40-49 歲 50-59 歲 60 歲以上

11. 您的教育程度：不識字 小學 國(初)中 高中職

五專、二專、三專 大學、二技、四技

研究所以上

12.您的戶籍所在之郵遞區號(3 碼)：□□□

13.您的職業：軍公教 農業 工業 商業、服務業

家管 學生 退休 無

問卷前測回饋

14.請問您對整體問卷長度的感受？

題目太長或太多了

題目還可以接受

可再增加一些問題 如_____

15.問卷題目內容及用字，是否容易了解？

非常容易了解

容易了解

不容易了解

很難了解

本問卷到此結束，請您再次檢視是否有未填答案，感謝您的協助!!

有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進委託研究問卷(C)

訪問對象：目前戶籍暫遷至戶政事務所者

您好：

本會承內政部委託進行 111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」研究。依照戶籍法第 50 條規定，全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人等申請，戶政事務所得將其全戶戶籍暫遷至該戶政事務所。本問卷想了解您對於暫遷戶政事務所制度相關看法。問卷採不記名無法辨識個人的方式作答，請您自由決定是否填寫，惟一旦繳交，本問卷無記名且無編碼，研究團隊將無法辨識本問卷，恕無法刪除您填寫的內容。另本研究未來發表採整體分析，將登錄於政府研究資訊系統（GRB 系統 <https://www.grb.gov.tw/>）及政府機關網站。

研究團隊將盡力維護您的隱私及善盡保密責任，盡量減少可能的風險。本問卷可以紙本或線上雲端（如下網址或掃描 QR Code）回覆，兩種型式題目相同，您可任選一種回答。紙本完成後，請您繳回戶政事務所。感謝您撥冗協助填答本問卷！



網址：<https://forms.gle/ZdgU8ySbqxTxGCTE7>

計畫主持人：中國地方自治學會理事長 紀俊臣敬啟

9. 您知道您的戶籍被暫遷到戶政事務所嗎？

- 知道
- 不知道

10. 您的戶籍被遷到戶政事務所，是否會對您造成困擾？

- 會
- 不會
- 無意見

11. 您未將您的戶籍遷到現住地的原因為何？

- 目前無固定的住居所

- 房東不讓我遷入戶籍
 - 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓我遷入戶籍
 - 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入
 - 無法提出遷徙證明文件
 - 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
 - 認為戶籍暫遷至戶政事務所並不會造成困擾，所以不急著遷走
 - 其他_____
12. 如果未來因您的戶籍在戶政事務所而限制您的部分公民權(如選舉權、公民投票)，您是否會因此將您的戶籍遷到現住地？
- 會
 - 不會
 - 不知道
13. 如果未來因您的戶籍在戶政事務所而限制您的部分社會福利(如健保、地方型補助)，您是否會因此將您的戶籍遷到現住地？
- 會
 - 不會
 - 不知道
14. 您的名下是否有房屋不動產？
- 有
 - 無
15. 對於暫遷戶所制度，您有什麼建議想提供政府參考？
- _____

基本資料

16. 您的性別：男 女

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

17. 您的年齡：20-29 歲 30-39 歲 40-49 歲 50-59 歲 60 歲以上

18. 您的教育程度：不識字 小學 國(初)中 高中職
五專、二專、三專 大學、二技、四技 研究所以上

19. 您的戶籍所在之郵遞區號(3 碼)：□□□

20. 您的職業：軍公教 農業 工業 商業、服務業
家管 學生 退休 無

問卷前測回饋

13. 請問您對整體問卷長度的感受？

- 題目太長或太多了
- 題目還可以接受
- 可再增加一些問題 如_____

14. 問卷題目內容及用字，是否容易了解？

- 非常容易了解
- 容易了解
- 不容易了解
- 很難了解

本問卷到此結束，請您再次檢視是否有未填答案，感謝您的協助!!

附錄二、正式問卷題目

壹、有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進委託研究問卷(A)

訪問對象：直轄市、縣(市)政府或戶所現為或曾為辦理暫遷戶所(以下簡稱戶所)業務之承辦人或主管

您好：

本會承內政部委託進行 111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」研究，研究主旨在檢討現行暫遷戶所制度，並提出有效降低暫遷戶所人口之方案及法制建議。此研究未來發表採整體分析，將登錄於政府研究資訊系統（GRB 系統 <https://www.grb.gov.tw/>）及政府機關網站。

本研究團隊將盡力維護您的隱私及善盡保密責任，儘量減少可能的風險。本問卷請網路雲端回覆（如下網址或掃描 QR Code），感謝您撥冗協助填答本問卷！



網址：<https://forms.gle/r5aNN4pUMG6hQvP87>

計畫主持人：中國地方自治學會理事長 紀俊臣敬啟

1. 您認為戶籍法第 50 條暫遷戶所之制度是否合理？其理由為何？

合理(請說明：_____)

不合理(請說明：_____)

2. 您認為暫遷戶所可能原因為何(可複選)？

目前無固定的住居所

房東不讓其遷入戶籍

入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍

違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入

無法提出遷徙證明文件

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

- 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
- 認為戶籍暫遷至戶所並不會造成困擾，所以不急著遷走
- 其他(請說明：_____)

3. 現行暫遷戶所人數有逐年成長趨勢，您認為會造成哪些社會影響？

4. 您認為限制暫遷戶所者的部分公民權(如選舉權、公民投票)是否可行？其理由為何？

- 可行(請說明：_____)
- 不可行(請說明：_____)

5. 您認為限制暫遷戶所者的部分社會福利(如健保、地方型補助)是否可行？其理由為何？

- 可行(請說明：_____)
- 不可行(請說明：_____)

6. 您對暫遷戶所者納入「清查人口作業規定」第 2 點清查對象中，相關規範有無建議或改善部分？

- 法制面(請說明：_____)
- 清查作業程序面(請說明：_____)
- 戶政資訊系統面(請說明：_____)

7. 您認為有哪些措施可降低暫遷戶所人口數？

8. 您對於暫遷戶所制度，有無其他建議或想法提供本研究團隊參考？

基本資料

- 9. 您辦理暫遷戶所相關業務經歷_____年
- 10. 您服務的戶政單位屬於：_____直轄市/縣/市「政府」或_____直轄市/縣/市政府_____鄉/鎮/市/區「戶所」

本問卷到此結束，請您再次檢視是否有未填答案，感謝您的協助!!

貳、有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進委託研究問卷(B)

訪問對象：專家學者、一般民眾

您好：

本會承內政部委託進行 111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」研究。依照戶籍法第 50 條規定，全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人等申請，戶所得將其全戶戶籍暫遷至該戶所。本問卷想了解您對於暫遷戶所制度相關看法。問卷採不記名無法辨識個人的方式作答，請您自由決定是否填寫，惟一旦繳交，本問卷無記名且無編碼，研究團隊將無法辨識本問卷，恕無法刪除您填寫的內容。另本研究未來發表採整體分析，將登錄於政府研究資訊系統（GRB 系統 <https://www.grb.gov.tw/>）及政府機關網站。

本研究團隊將盡力維護您的隱私及善盡保密責任，儘量減少可能的風險。本問卷可以紙本或線上雲端（如下網址或掃描 QR Code）回覆，兩種型式題目相同，您可任選一種回答。紙本完成後，請您繳回戶所，由戶政人員代為輸入雲端。感謝您撥冗協助填答本問卷！

網址：<https://forms.gle/mYhjdLD2eG63AheT8>

計畫主持人：中國地方自治學會理事長 紀俊臣敬啟

1.您知道有人的戶籍會因戶籍法第 50 條規定，被暫遷到戶所嗎？知道 不知道**2.您認為戶籍法第 50 條規定，有關全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告者，將其戶籍暫遷至戶所之制度是否合理？**合理 還算合理 普通 不合理 非常不合理
不知道**3.您為何申請將他人戶籍暫遷至戶所(本題由暫遷戶所申請人填答)(可複選)？**房客已經搬走

111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」委託研究案

- 原暫借朋友設戶籍，但造成自身困擾
- 協助家人不讓其他人知道其住所
- 其他_____

4.就您所知，暫遷戶所者不願意將其戶籍遷到現住地，可能的原因為何(可複選)？

- 目前無固定的住居所
- 房東不讓其遷入戶籍
- 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓其遷入戶籍
- 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入
- 無法提出遷徙證明文件
- 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
- 認為戶籍暫遷至戶所並不會造成困擾，所以不急著遷走
- 其他_____

5.您認為法律未來是否需要限制暫遷戶所者部分公民權(如選舉權、公民投票)？

- 要
- 不要
- 無意見
- 不知道

6.您認為法律未來是否需要限制暫遷戶所者部分社會福利(如健保、地方型補助)？

- 要
- 不要
- 無意見
- 不知道

7.您認為有哪些方式可兼顧暫遷戶所者權益又降低暫遷戶所者對於社會造成的影響(可複選)？

- 戶籍遷至原戶籍所在地之里特定門牌
- 比照出國滿 2 年戶籍遷出國外者作法，辦理遷出登記列入非現行設籍人口
- 列入失蹤人口，由警察機關實施查尋
- 不知道
- 其他_____

8.對於暫遷戶所制度，您還有什麼建議想提供研究團隊參考？

基本資料

- 9.您的性別：男 女

10.您的年齡：20-29 歲 30-39 歲 40-49 歲 50-59 歲 60 歲以上

11.您的教育程度：不識字 小學 國(初)中 高中職
五專、二專、三專 大學、二技、四技
研究所以上

12.您的戶籍位於：_____直轄市/縣/市_____鄉/鎮/市/區

13.您的職業：軍公教 農業 工業 商業、服務業 家管 學生 退休 無

本問卷到此結束，請您再次檢視是否有未填答案，感謝您的協助!!

參、有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進委託研究問卷(C)

訪問對象：目前戶籍暫遷至戶所者

您好：

本會承內政部委託進行 111 年「有關戶籍法暫遷戶所制度之檢討與策進」研究。依照戶籍法第 50 條規定，全戶遷離戶籍地，未於法定期間申請遷徙登記，無法催告，經房屋所有權人等申請，戶所得將其全戶戶籍暫遷至該戶所。本問卷想了解您對於暫遷戶所制度相關看法。問卷採不記名無法辨識個人的方式作答，請您自由決定是否填寫，惟一旦繳交，本問卷無記名且無編碼，研究團隊將無法辨識本問卷，恕無法刪除您填寫的內容。另本研究未來發表採整體分析，將登錄於政府研究資訊系統（GRB 系統 <https://www.grb.gov.tw/>）及政府機關網站。

本研究團隊將盡力維護您的隱私及善盡保密責任，儘量減少可能的風險。本問卷可以紙本或線上雲端（如下網址或掃描 QR Code）回覆，兩種型式題目相同，您可任選一種回答。紙本完成後，請您繳回戶所，由戶政人員代為輸入雲端。感謝您撥冗協助填答本問卷!



網址：<https://forms.gle/ndPHpBiqKwunXMkW8>

計畫主持人：中國地方自治學會理事長 紀俊臣敬啟

1.您知道您的戶籍被暫遷到戶所嗎？

- 知道
- 不知道

2.您未將您的戶籍遷到現住地的原因為何？

- 目前無固定的住居所
- 房東不讓我遷入戶籍
- 入住之照顧機構、安養中心或安置機構等不讓我遷入戶籍
- 違章建築頂樓加蓋，無編釘門牌可遷入
- 無法提出遷徙證明文件
- 因債務、家暴或糾紛等原因不想讓人知道住所
- 認為戶籍暫遷至戶所並不會造成困擾，所以不急著遷走
- 其他_____

3.如果未來因您的戶籍在戶所而限制您的部分公民權(如選舉權、公民投票)，您是否會因此將您的戶籍遷到現住地？

- 會
- 不會
- 不知道

4.如果未來因您的戶籍在戶所而限制您的部分社會福利(如健保、地方型補助)，您是否會因此將您的戶籍遷到現住地？

- 會
- 不會
- 不知道

5.對於暫遷戶所制度，您有什麼建議想提供政府參考？

基本資料

6.您的性別： 男 女

7.您的年齡： 20-29 歲 30-39 歲 40-49 歲 50-59 歲
60 歲以上

8.您的教育程度： 不識字 小學 國(初)中 高中職

五專、二專、三專 大學、二技、四技 研究所以上

9.您的戶籍位於： 縣市 鄉/鎮/市/區

10.您的職業：軍公教 農業 工業 商業、服務業

家管 學生 退休 無

本問卷到此結束，請您再次檢視是否有未填答案，
請將此問卷繳回戶所，感謝您的協助!!