

106-301140000A-0011

我國公務員赴陸管制之法制及實務研究

研 究 人 員：蔡政杰

蕭正忠

內政部移民署自行研究報告

中華民國 106 年 12 月

NATIONAL IMMIGRATION AGENCY MINISTRY OF THE INTERIOR
RESEARCH PROJECT REPORT

A Study on the Legal System and Practice of
Taiwanese Public Servant's Border Control to
Mainland China

BY

TSAI CHENG CHIEH

HSIAO CHENG CHUNG

Nov 30, 2017

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究途徑與方法.....	3
第三節 研究範圍與限制及預期成果.....	5
第二章 文獻探討.....	7
第一節 國境管理之相關理論.....	7
第二節 我國公務員赴陸管理法制之沿革.....	10
第三章 我國公務員赴陸之現行法制研究.....	13
第一節 兩岸人民關係條例第9條之探討.....	13
第二節 公務員赴陸許可辦法之探討.....	16
第四章 我國公務員赴陸管理機制實務探討.....	27
第一節 公務員赴陸管理機制現況.....	27
第二節 公務員赴陸現況分析.....	34
第五章 研究發現與研究建議.....	39
第一節 研究發現.....	39
第二節 研究建議.....	43
參考文獻.....	46
附錄.....	48
附錄一 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條.....	48
附錄二 臺灣地區公務員進入大陸地區許可辦法.....	49

表次

表 二-1 公務員管制赴陸之法制重要沿革一覽表.....	11
表 三-1 各類人員與行政機關公務人員職等相當年資採計提敘俸級對照表	19
表 三-2 赴大陸地區返臺意見反映表	25
表 四-1 公務員及特定身分人員申請赴陸審查機制表	29
表 四-2 自 2007 年起公務員及特定身分人員未經許可赴陸裁罰案件及金額統計表 ...	33

圖次

圖 一-1 研究流程圖.....	4
圖 四-1 政務人員、直轄市長、涉密人員（含前開3類退離職人員）及縣（市）長申請赴陸審查作業流程圖.....	31
圖 四-2 近5年直轄市長、縣(市)長申請赴陸經許可人次.....	36
圖 四-3 近5年政務人員申請赴陸經許可人次.....	36
圖 四-4 近5年涉及國家機密人員申請赴陸經許可人次.....	37
圖 四-5 近5年退離職政務人員申請赴陸經許可人次.....	37
圖 四-6 近5年退離職涉及國家機密人員申請赴陸經許可人次.....	38
圖 四-7 近5年簡任第11職等以上未涉及國家機密業務人員申請赴陸經許可人次....	38

摘要

臺灣與大陸地區兩岸之間，自 1949 年分治以來，兩岸人民即處於中止交流之狀態，至 1989 年開放兩岸人民探親後，民間社會開始恢復交流，初期，臺灣地區人民前往大陸地區仍須向內政部警政署前入出境管理局申請許可，並不能自由赴陸，之後隨著臺灣的民主風氣漸盛，人權意識高漲，再加上兩岸民間交流愈來愈頻繁，臺灣政府才放寬一般臺灣地區人民赴陸免經申請；但是兩岸官方機構礙於政治氛圍考量，仍然無法直接且常態性的進行交流，使得臺灣地區公務員及特定身分人員前往大陸地區，仍然受到必要之管制措施。近 30 年來，公務員赴陸之法制雖歷經多次修正，卻多屬治標不治本之局部性修法，並未竟全功，整體而言，公務員赴陸之管理法制並未隨著臺灣日益成熟的民主、人權、法治而有所進步。

依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」規定，公務員及特定身分人員赴陸須經申請，並由內政部許可，或是由內政部會同國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會審查許可，因此，內政部為公務員赴陸許可之主管機關，實務上於第一線審核申請案的機關則為內政部移民署。受管制赴陸之對象，不是高階職務人員，就是涉及國家機密業務之人員，除申請人之身份背景較為特殊外，申請人之服務機關也是遍及全國各級政府機關，上自總統府，下至地方政府都有，是較為少見牽涉如此廣泛的此單一性質業務，實務上，也使移民署在審核申請案或是在執行相關赴陸管制作為時，遭遇相當多的問題，尚待協調溝通解決。

為使公務員赴陸管制之法制能合乎時宜，並順利解決實務上所發生之相關問題，本文試圖循歷史研究途徑，從國境管理相關理論之觀點，對於公務員赴陸之相關法令及實務作為，進行制度分析及文獻探討，並從中發現部分法令規範之矛盾與不足，以及實務操作面仍有未盡完備之處，透過研究發現，本文也嘗試從法制面及實務面分別提出具體可行之建議，期能作為未來規劃公務員赴陸管理機制時之策略方向，有助於提升政府推動是項業務之行政效能，且亦能作為專家學者對此一學術領域研究參考之用。

關鍵詞：公務員、特定身分人員、赴陸管制

ABSTRACT

Taiwan and China barely had intercations from 1949 to 1989. Until bans on relatives visiting were released, non-governmental exchanges between both sides of the straits finally got back. At earlier stage of intercations between both sides of the straits, Taiwanese people needed to apply for traveling permits from Immigration Office, National Police Agency, Ministry of the Interior should they visit China. Later on, due to development of democracy, awareness of human rights and growth of non-governmental exchanges between both sides of the straits, Taiwanese governments finally released bans on general people's visiting China. That is so say, general people no longer need to apply for traveling permits to China, while governmental exchanges were still limited due to political concerns. Thus, Taiwanese public servants and individuals with specific identity (showed as targeted people in the following content) were still under border control to China till now.

According to the Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area, targeted people need to apply for traveling permits to China either from Ministry of the Interior, or receive permits from the inspection committee composed by Ministry of the Interior, National Security Bureau, Ministry of Justice and Mainland Affairs Council, Executive Yuan. National Immigration Agency, Ministry of the interior is the bureau that actual in charge of issuing traveling permits to targeted people. Targeted people are either high-ranking public servants or involving national secrets. Additionally, backgrounds of bureau that targeted people employed are diverse, which ranges from Office of the President to local governments. It shows how complicated and sophisticated it is for National Immigration Agency to manage and examine traveling applications from target people, and there are several problems remain unsolved in practice.

In order to make regulations on border control of target people become more comprehensive and solve problems in practice, this article starts from border management viewpoints and performs historical research and literature review methods to do analysis. This article also aims to come up with feasible policy suggestions and enhance administrative efficiency in the future.

Keywords: public servant, individual with specific identity, border control to mainland China

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

臺灣與大陸之間自 1949 年分治後的敵對狀態；1989 年開放兩岸人民探親的破冰交流；1996 年我國第一次民選總統時的飛彈危機；1999 年前總統李登輝發表「兩國論」及 2002 年前總統陳水扁發表「一邊一國」及「臺獨公投」，迫使大陸制定了「反分裂國家法」，引發對立；2008 年前總統馬英九開放兩岸直航交流、陸客來臺觀光、簽署多項兩岸協議，以及「馬習會」¹，兩岸和平交流達到最高峰；直到 2016 年總統蔡英文所提「維持現狀」兩岸政策內涵，大陸視為未完成之答卷，兩岸交流又進入冷和期。至今兩岸發展的歷史將近 70 年，兩岸間的政治關係仍存在相當大的變化。但是在全球化趨勢下，隨著國際間大環境的變遷，臺灣與大陸兩岸之間的交流似未因政治因素而趨緩，反而有愈來愈開放之態勢，兩岸人員交流往來也更為頻繁。

受兩岸之歷史發展背景及政治因素影響，兩岸關係仍有一定之特殊性，因此，我國公務員赴大陸地區從事交流活動向來有所限制，也為我政府人流管理之重要課題。2016 年，我國退休將領至大陸地區參加大陸官方紀念孫中山先生誕辰 150 週年大會，因該會議具高度政治敏感性，而引起社會輿論攻擊²；2017 年，臺北市長柯文哲前往上海市參加臺北市與上海市共同舉辦之雙城論壇交流活動，於會上發言提及「兩岸一家親」，衍生其講稿內容是否事先經過審查之問題³，以及與大陸國台辦主任張志軍見面會談等事⁴，也都均引起社會大眾之矚目；可見，高階或重要職務之公務員赴陸，都容易產生指標效應，其在大陸之一舉一動也都受到兩岸人民的關切，雖然憲法保障人民之遷徙自由，但是公務員為政府體系之一員，基於機敏性及安全性考量，進入大陸地區仍應有一定之管理機制。

¹2015 年 11 月 7 日，當時兩岸最高領導人馬英九與習近平在新加坡舉行會面，也是兩岸自 1949 年政治分立以來，雙方最高領導人的首次會晤。

²蕭婷方、羅添斌，〈赴中聽習近平演說 逾 32 退將 53 顆星〉，《自由時報電子報》，2016 年 11 月 15 日，網址：〈<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1052247>〉。

³蕭婷方，〈雙城論壇講稿事件 柯頻跳針：機密資料不公開〉，《自由時報電子報》，2017 年 11 月 17 日，網址：〈<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2256817>〉。

⁴張淑伶，〈張志軍會柯文哲 張說兩岸一家親 柯說交流是好事〉，《中央通訊社電子報》，2017 年 7 月 3 日，網址：〈<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201707030335-1.aspx>〉。

貳、研究動機

公務員赴陸管制之主要法律依據為「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」(下稱兩岸人民關係條例)及其授權訂定之許可辦法,兩岸人民關係條例自1992年制定以來,即開始規範公務員赴陸管制之事項,依當時之時空背景,兩岸關係正處於較為緊繃之狀態,且台灣社會剛解嚴不久,對於民主法治觀念亦處於萌芽期,因此,政府在制定兩岸相關法令的立場上,多以國家安全為最優先考量,未全面顧及民主法治及人權等問題⁵,對兩岸人民的往來也趨於從嚴規範,對於公務員赴陸之管制手段,亦為相同。然而,兩岸關係隨著時化的變遷,對彼此之間的核心價值均已具有明顯之改變,我國早已不以「反攻大陸」為兩岸交流之核心,大陸的對臺政策亦隨時空背景而有所改變,兩岸之間現階段共同的核心目標為營造有利於雙方人民的和平穩定交流的環境,在這樣的關係變化過程中,政府對於公務員赴陸之法規上雖有趨於寬鬆性的修法,但整體管制思維並無大方向的改變,是否合乎時宜,確實有深入研究之必要。

另外,兩岸人民關係條例之主管機關雖為行政院大陸委員會(下稱陸委會),但規定公務員赴陸管制之授權辦法及行政規則之主管機關則為內政部,執行機關又是內政部移民署(下稱移民署),其所管制之對象全國各級公務機關,上從總統府,下至地方政府之屬員,是相當繁雜之系統;移民署為提高行政效率,除在法規上研議精進申請及許可之程序外,更於2016年1月1日建置「公務員赴陸許可線上申請系統」(以下簡稱公務員赴陸線上系統),公務員赴陸申請方式改以e化線上申辦,不受上班時間限制,全時受理,申請機關可查詢所有案件進度。畢竟,移民署面對的是如此應雜的全國性公務機關,加上各機關之業務性質屬性及內部行政流程規定均不相同,甚至有扞格之處,在實務執行的過程中,不免面對許多問題,需要逐一研究解決。

以上問題為本文之主要研究動機,將以主軸問題進行延伸性研究,循歷史途徑,從法制面及實務面深入探討公務員赴陸管制作為之過去、現在及未來可能的發展。

⁵ 1992年制定之兩岸人民關係條例第9條第2項即規定:「臺灣地區人民經許可進入大陸地區者,不得從事妨害國家安全或利益之活動」。以當時之時空環境,政府於制定該條文之過程或許不會遭受挑戰,但如在現代人權法治已趨成熟的時代,該條文將「妨害國家安全或利益」不確定觀念列為違法事由,則有相當大的問題,因為順應國際政局的變化及國家階段性發展的目標不同,其國家安全或利益並不是一成不變的;也因此,筆者於實務工作上也發現,行政院大陸委員會於2017年提出兩岸人民關係條例修正草案時,對於相關不確定性概念之同語,也都已有較為明確之闡述,以符合現代法治精神。

第二節 研究途徑與方法

壹、研究途徑

本文主要係針對公務員赴陸管制之整體機制進行研究，係從兩岸人流往來之歷史脈絡及法令制定之時空環境背景進行探討，且研究資料來源多屬政府官方文獻，因此，本文主要的研究途徑有二：

一、歷史研究途徑(historical approach)：

研究兩岸關係相關之議題，兩岸發展之歷史背景最為核心，兩岸關係隨著兩岸領導人的政策方向、國際關係的變化、全球政治經濟的興衰，在不同的歷史背景時空下，有不同發展的脈絡。本文亦從兩岸人員交流之歷史背景著手探討，從臺灣地區人民全面管制赴陸到開放、及公務員管制赴陸之歷程……等歷史演進方向，作為本文之主要研究途徑之一。

二、文獻研究途徑(documental approach)：

研究兩岸關係發展的歷程，主要即在於研究兩岸領導人及其執行團隊互動之模式，因此，從政府各時期之兩岸政策、法規等制度，或從兩岸交流往來之相關文獻資料著手研究，是研究兩岸關係之主要途徑之一。本文將從公務員赴陸之相關法制規範，蒐集政府及民間公開之文獻資料，進行研討及分析，以獲取有價值的第二手資訊。

貳、研究方法

本文所探討之範圍，屬社會科學之範疇，兼具有法學研究之性質，偏重於兩岸制度面之探討，屬質性研究之一種，其主要採取的研究方法如下：

一、文獻分析法

本文所採之研究途徑之一，即為文獻研究途徑，將針對本文研究主題「公務員管制赴陸之制度」的部分，廣泛蒐集文獻，包含政府公開資料、相關專書、期刊、論文等，進行文獻探討及分析，以深入瞭解兩岸人員往來制度上的相關背景及規範，作為本文研究之基礎立論。

二、參與觀察法

本研究為機關內部之自行研究報告，因此作者本身即為相關業務工作之承辦人員，不論在法制面或實務面均有相當之工作經驗，因此，將從切身參與的情形觀察相關制度事宜，作客觀的評論，作為本文研究之第一手資料。

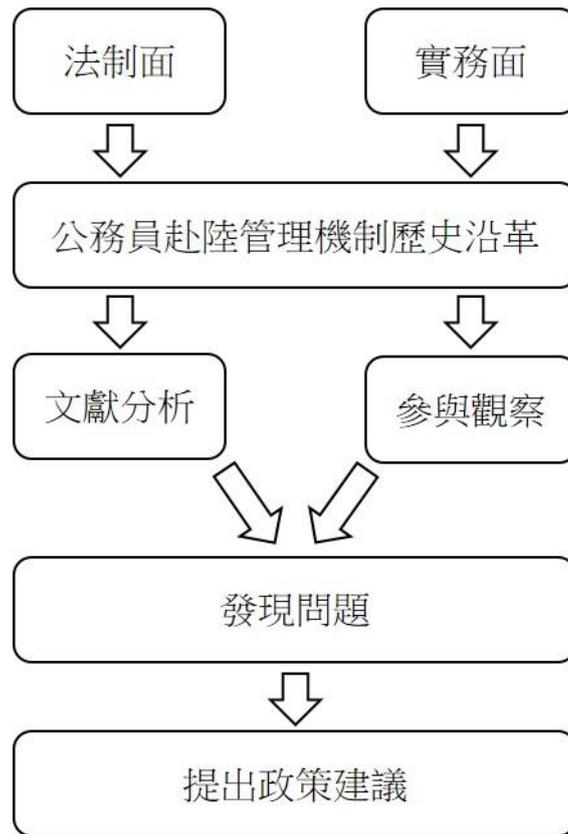


圖 一-1 研究流程圖

第三節 研究範圍與限制及預期成果

壹、研究範圍

本文係從兩岸關係研究臺灣公務員赴陸之管制措施，其所稱臺灣地區公務員，依現行法令之規定，係指廣義之公務員，其中當然從事公務性質或是受委託從事公務性質之人員，也都屬於本文研究之範圍，但是本文主要欲研究分析的對象，仍然聚焦於經各類國家考試及格，實質取得合格實授之公務員，對於未具公務員身分之人員，僅會略作法令規範上之探討，不致於著墨太多。

本文屬兩岸關係研究之範疇，其所稱公務員赴陸，僅指公務員進入大陸地區，對於公務員前往香港或澳門或其他國家之管理作為，則不在本文研究之範圍，而所稱大陸地區，則是依兩岸人民關係條例及其施行細則規定，為臺灣地區以外之中華民國領土，即指中共控制之地區⁶。另，本文雖屬兩岸人流管理之研究，但僅探討臺灣地區人民(聚焦於合格實授之公務員)進入大陸地區之相關規定，至於大陸地區人民進入臺灣地區，則不在本文之研究範圍。

貳、研究限制

本文係屬機關內部之自行研究報告，其相關研究限制說明如下：

一、經費限制

本研究雖屬機關內部自行研究報告，但機關內部並未編列相關研究經費，因此，研究者僅能在無經費之狀況下，以既有之文獻及實務工作之經驗，作為研究之基礎，無法辦理學者專家座談會或作進行田野研究。

二、文獻來源限制

本研究主要是探討兩岸關係之發展歷程及臺灣公務員赴陸之情形，從參考之文獻資料多為政府官方資料及數據，因此，參考之文獻幾乎均為中文文獻，鮮少引用外文文獻。另本研究部分文獻來源是研究者承辦該項業務時，所取得之業務資料，惟因兩岸關係之特殊性，部分業務資料較具機敏性，又部分業務資料並無對外公開，僅屬內參性質，因本文屬公開性質，基於學術研究倫理，該些資料均不能作為本文之參考研究資料，因為文獻來源亦有所限制。

⁶ 兩岸人民關係條例第 2 條第 2 款規定：「本條例用詞，定義如下：……。二、大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土」。

兩岸人民關係條例施行細則第 2 條規定：「本條例第二條第二款之施行區域，指中共控制之地區。」

參、預期成果

本研究針對過去及現行之法令規定，以及實務管理上所遭遇之不足與困難，探討問題所在，研提未來修正與改進之方向，使公務員赴大陸地區從事各類交流活動，在行政管理更安全有序下進行，進而增進兩岸關係良性發展，透過本研究，期望能達到以下成果：

- 一、透過歷史研究過程，發現目前公務員赴陸之法制及實務可能存在之問題，並針對問題提出具體之建議。
- 二、希望本文之研究建議，對於政府機關未來規劃公務員赴陸之相關政策時，具有相當之參考價值，也能重新定位公務員於兩岸交流之間的角色。
- 三、兩岸關係研究是當代顯學，但少有學者對於公務員赴陸之人流管理進行研究，因此，希望本文亦有拋磚引玉之效果，能讓學界對於此一領域多予重視，投入研究，提出更多具體之研究發現及建議，讓公務員之權益能獲得更多的重視。

第二章 文獻探討

第一節 國境管理之相關理論

壹、境管理論 (Border Management Theory)

所謂國境管理之制度，係指針對入出國境之人、物（包含貨物及交通工具）所施行管理措施之總稱，人之管理方面，可分為入國(境)前之許可、入出國(境)當下之身分查驗、入國(境)後之停(居)留管理、以及違法違規時之強制出境等作為；物之管理方面，涉及關稅、緝私及安全檢查等制度⁷。本文主要在於研究我國公務員赴陸之管制機制，屬人之國境管理範疇，所稱國境管理之措施，為國家行政規範之一種，也是屬於國家主權之行為表現，主要目的在於確認人民入出國(境)之身分資訊，防止外來之侵害，實施過濾對國家安全、社會安定有危害之虞人士入國(境)，同時也限制已在國內之特定人士出國(境)，以維護國家安全與利益⁸，亦稱為入出境管理。

論及國境管理之作為，仍基於國家主權原則所衍生之國家利益原則，由國家依法設置相關國境管理單位以進行國境檢查⁹，國境檢查(Board inspection)之定義，可分為廣義及狹義兩種，廣義之國境檢查，是指政府機關依所職掌之法令對於入出境之人民、物品或交通工具實施檢查行為，例如：海關之緝私檢查、移民機關之證照查驗、衛生機關之檢疫、貨品之檢驗、警察機關之安全檢查¹⁰、海巡機關之海防檢查...等等，均屬於國境檢查之範疇¹¹；若以狹義之觀點而言，則限於維護國家安全之基點上，由警察機關、邊境防衛機關本於職權，防止恐怖主義活動，禁止人員及運輸工具違法入出邊界，於必要時對於入出國(境)或航行國內之人員、貨物及運輸工具所作

⁷ 簡建章(2006)，〈入出國許可基本問題之研究〉，《中央警察大學國境警察學報》，第6期，頁221。

⁸ 許義寶(2012)，《入出國法制與人權保障》，台北：五南，頁4。

⁹ 李震山 主編(1999)，《入出國管理及安全檢查專題研究》，桃園：中央警察大學出版社，頁215-216。

¹⁰ 有關安全檢查之概念及法律問題，可參閱：王寬弘(2012)，〈國境安全檢查若干法制問題之探討〉，《中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集》，頁1-14。許義寶(2012)，〈論人民出境安全檢查與航空保安〉，《中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集》，頁35-36。

¹¹ 也就是所謂的 C.I.Q.S.，C.指海關，I.指移民機關，Q.指檢疫機關，S.則指安全檢查機關，如警察、海巡機關等；而 C.I.Q.S.之執法作為，則是代表國家主權之行使。

之檢查行為¹²。不同國家因國內外情勢發展之不同，所面對之威脅與挑戰不同，自然會有不同之國境管理之定義，如以美國之觀點，「國境管理」係包括「國境安全」(Border Security)與「風險管理」(Risk Management)兩個要素；就歐盟之觀點而言，歐盟對於國境管理則提出「整合性國境管理」(Integrated Border Management, IBM)之概念；就英國之觀點而言，英國使用之「國境管理」(Border Arrangement)，包括「國境控制」(Border Control)與「國境之保護性安全」(Protective Security at the Border)¹³，雖然各國對於國境管理之定義有所差異，但各國之國境管理之最首要目的，無非在於阻絕非法於境外，以保障國家與人民之安全，達到維護國家主權之效果。

國內學者對於我國國境管理之定義，就以上之論述導出其構成要件，如下所述¹⁴：

- 一、它是屬於一種管理之機制，係指涉及國境管理機關之組織與監控能量之管理層面；
- 二、目的在於確保國家邊境(防)之安全；
- 三、執行國家之法令；
- 四、對於涉及國境之相關行政事務進行管制(規制)；
- 五、確保對於通過國境之人流與物流，係為合法之狀態；
- 六、且藉諸合法通過國境之人流與物流所帶來之效益，以符合國家在文化、社會及經濟各個不同及相互交集層面發展之所需；
- 七、維持國家主權之神聖性、尊嚴性及不可侵犯性。

貳、管制理論(Regulatory Theory)

又稱「監管理論」，限縮於本文所探討之管制範圍，則是指政府的行政管制，主要是指政府機關透過行政管制的作為，達到對於一般性規則之規範，使人產生遵守的義務；管制理論相當強調法制的精神，認為人民會因為法制的規範，在生活中不知覺表現出限制性的行為，也就是所謂的產生制度下的自律機制¹⁵。從此理論的觀點，政府對於社會所施予之行政管制作為則顯得相當重要，相對而言，在管制理論中，法令制定者及第一線執法者亦占有一

¹²謝立功(2007)，〈由國境管理角度論國土安全防護機制〉，《行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告》，頁 6-7。

¹³汪毓璋(2008)，〈台灣「國境管理」應有之面向與未來發展〉，《中央警察大學國境警察學系 2008 年「國境安全與人口移動」學術研討會論文集》，頁 5-10。

¹⁴柯兩瑞、蔡政杰(2012)，〈論我國對於大陸地區人民來臺觀光之國境人流管理機制之現況與檢討〉，《中央警察大學國土安全與國境管理學報》，第 17 期，頁 64-65。

¹⁵ Peter Drahos(2017), *Regulatory Theory*, Australian: ANU Press. P4-12.

定程度之角色。

管制理論原屬經濟學派使用之理論，其論點係為維護國家經濟的發展，政府會以管制之手段介入經濟市場，施加特定之限制及約束，政府對於經濟市場之管制手段，則必須要透過國家法律授權，法律未予規定者，政府亦不能擅加控管，因此，即由行政機關制定相關行政規章、設定許可、檢查、處罰等行政處分行為，作為管制經濟市場之手段；臺灣學者則將管制理論運用於國境人流管理的研究，探討臺灣地區人民進入大陸地區的安全分析¹⁶；本文亦循相同之路徑，運用管制理論之概念，探討公務員赴陸之法制及實務問題。

參、源頭安全管理(Source Security Management)

所稱國境人流「源頭安全管理」，乃指為實現安全之目的，而透由組織及運用人力、物力、財力等各種軟、硬體資源之過程，並利用設計、規劃、計畫、組織、指揮、協調、控制等管理之機能與機制，從人流與資訊流移動之源頭端開始著手，高度控制來自於人流與資訊流之不安全行為，避免民眾及社會發生傷亡事故，達到確保民眾生命安全與健康之目標。

根據臺灣學者之文獻研究發現¹⁷，國境人流之源頭安全管理具有以下之重要特色：1、終極之核心目的，係要實現人流與資訊流安全之目標；2、國境人流之源頭安全管理所處理之標的物，係為國境人流與資訊流，而非國境物流；3、它涉及資源之有效運用，諸如：組織及運用人力、物力、財力等各種軟、硬體資源；4、運用科學管理之各式機能，諸如：設計、規劃、計畫、組織、指揮、協調、控制等機制；5、從人流與資訊流移動之源頭端開始著手管理；6、高度控制來自於人流及資訊流之不安全行為；7、避免民眾及社會發生傷亡事故，儘量達到無意外事件之最大效益；8、確保民眾生命安全與健康之目標，令民眾處在無憂無慮之狀態之中。

本文所探討之公務員赴陸之法制及實務，與上述源頭安全管理之概念相當契合，管制公務員赴陸之法制規範是源頭，審查公務員赴陸實務是安全管理，如何完備法制與實務，落實公務員赴陸管制之機制，亦是本文研究之核心重點。

¹⁶ 王智盛(2008)，〈兩岸人民關係條例的國家安全分析：以「台灣地區人民進入大陸地區」為例〉，《國立台灣大學國家發展研究所博士學位論文》。

¹⁷ 柯兩瑞、蔡政杰(2017)，〈從「源頭安全管理」觀點探討大陸地區人民來台之「國境人流管理」機制之現況與未來可行之發展對策〉，《全球化下之國境執法》，台北：五南。

第二節 我國公務員赴陸管理法制之沿革

臺灣地區與大陸地區兩岸之間，自 1949 年國共內戰，國民黨軍來臺後，形成兩岸統治權分離之事實，在政治上即處於敵對之狀態，經過將近 70 年的時間以來，兩岸交流的狀況，隨著兩岸領導人之政治理念不同，有起有落，有急有緩，但整體而言，自 1989 年兩岸開放探親交流以來，民間社會的互動有愈來愈頻繁且深根發展之情形，反觀兩岸政府機關仍礙於政治因素，無法進行全面性之交流，也使臺灣對於公務員赴陸，必須採取相對應之管制措施，避免公務員被大陸方面刺探情資、統戰利用或吸收布建，以確保國家安全。

我國政府於 1992 年 7 月 31 日制定公布「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」(下稱兩岸人民關係條例)，立法之初，即規定臺灣地區人民進入大陸地區應採「許可制」¹⁸，次依兩岸人民關係條例之定義，所稱臺灣地區人民，係指在臺灣地區設有戶籍之人民，自然也包含了臺灣地區公務員；至 2003 年 10 月 29 日修正公布兩岸人民關係條例，臺灣地區人民赴陸之制度，改為依身分對象作為區隔，一般人民係以「查驗制」，赴陸無須管制，僅須經由查驗出境；臺灣地區公務員則維持為「許可制」，而除臺灣地區公務員外，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員赴陸亦一併採「許可制」¹⁹，雖然，渠等人員並無公務員身分，但因任職機關之性質均屬國家情報機關，在兩岸政治敵對的情勢下，確實具有被大陸方面吸收、情蒐之高度價值。

隨著兩岸民間社會交流的逐步開放，我國政府於 2006 年 7 月 19 日修正公布兩岸人民關係條例，同年 10 月 19 日函頒「簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點」(以下簡稱中高階以下未涉密公務員赴陸作業規定)，對於簡任第十職等及警監 4 階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區，由許可制改為申請制²⁰，亦即中高階以下未涉密之公務員赴陸僅須向所屬服務機關提出申請，由服務機關依一般

¹⁸ 1992 年 7 月 16 日制定之兩岸人民關係條例第 9 條第 1 項規定：「臺灣地區人民進入大陸地區，應向主管機關申請許可。」

¹⁹ 2003 年 10 月 9 日修正之兩岸人民關係條例第 9 條第 1 項規定：「臺灣地區人民進入大陸地區，應經一般出境查驗程序。」

同條第 3 項規定：「臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。……」

²⁰ 2006 年 6 月 30 日修正之兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項規定：「臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。但簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區，不在此限；其作業要點，於本法修正後三個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」

另，中高階以下未涉密公務員赴陸作業規定第 4 點規定：「申請人應於赴大陸地區七日前填具申請表，並詳閱公務員及特定身分人員進入大陸地區注意事項後簽章，向所屬機關(構)申請，機關首長應向直屬上級機關申請。」

請假程序流程核准後，即可赴陸，亦有學者將此一申請流程稱為「不問事由申請制」²¹，此階段對於公務員赴陸之管制機制有採寬鬆政策之趨勢。

81 年兩岸人民關係條例制定公布後，為進一步規範臺灣地區人民進入大陸地區之細部作業事項，政府機關遂依據兩岸人民關係條例授權，於 82 年 4 月 30 日訂定發布「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」(該辦法於 91 年 8 月 28 日作之最後一次修正發布)，依該辦法規定，無論是公務員或一般國人赴陸，均須經內政部警政署前入出境管理局許可²²，其中公務員更僅能以探親、探病、奔喪或由機關遴派等事由申請赴陸²³，換言之，公務員並無法自由的到大陸地區觀光旅遊；後經修正兩岸人民關係條例，放寬一般國人赴陸免經許可後，政府亦配合修正前揭許可辦法，更名為「臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法」(下稱公務員赴陸許可辦法)，作為管制公務員及特定身分人員赴陸之專法。在此波法令修正之過程中，僅對公務員及特定身分人員管制赴陸，對於一般國人則採寬鬆政策，使可自由進出大陸地區，學者認為，對於一般國人從「許可制」作身分區隔改為「查驗制」，似較符合現今臺灣地區人民往來兩岸之需求²⁴。

綜上公務員赴陸之各項主要法規沿革，本文依其重要時間軸，整理並繪製成「公務員管制赴陸之法制重要沿革一覽表」(如下表)，並簡扼說明如下：

表 二-1 公務員管制赴陸之法制重要沿革一覽表

重要時間軸	法令制定(訂)或修正	管制對象及手段	說明
1992.7.31	制定公布「臺灣地區與大	臺灣地區人民未經許可不	並未明確區隔公務

²¹王智盛(2017)，〈台灣地區人民赴陸的國境執法管理：兩岸條例第 9 條的再檢視〉，《中央警察大學國境警察學系 2017 年-移民事務與國境管理學術研討會論文集》，頁 127。

²²「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」第 3 條第 1 項規定：「臺灣地區人民，經向內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）申請，得許可進入大陸地區。但左列人員除合於第四條至第十一條規定者外，不予許可：

一、公務員。但教育人員不在此限。

二、國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員。」

²³「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」第 4 條第 1 項規定：「臺灣地區公務員，在大陸地區有三親等內之血親、繼父母、配偶之父母或配偶者，除左列人員外，得申請進入大陸地區探親：

一、擔任行政職務之政務人員。

二、從事有關國防或機密科技研究者。」

同法第 5 條第 1 項規定：「臺灣地區公務員，在大陸地區三親等內之血親、繼父母、配偶之父母或配偶，年逾六十歲、患重病、受重傷或死亡未滿一年者，除左列人員外，得申請進入大陸地區探病或奔喪：

一、擔任行政職務之政務人員。

二、從事有關國防或機密科技研究者。」

同法第 6 條第 1 項規定：「臺灣地區各機關（構）掌理大陸事務人員，經所屬機關（構）遴派得申請進入大陸地區訪問或處理相關重大事務。」

²⁴王智盛(2017)，〈台灣地區人民赴陸的國境執法管理：兩岸條例第 9 條的再檢視〉，《中央警察大學國境警察學系 2017 年-移民事務與國境管理學術研討會論文集》，頁 126。

重要時間軸	法令制定(訂)或修正	管制對象及手段	說明
	陸地區人民關係條例」	得進入大陸地區	員與非公務員之管制手段
1993.4.30 ~ 2002.8.28(最後 一次修正日期)	訂定發布「臺灣地區人民 進入大陸地區許可辦法」	臺灣地區人民不分事由，進 入大陸地區需經許可；公務 員僅得許可以特定事由進 入大陸地區	為兩岸人民關係條 例授權訂定之辦 法，明定臺灣地區 人民赴陸之細項規 定，及公務員得申 請赴陸之4項事由。
2003.10.29	修正公布「臺灣地區與大 陸地區人民關係條例」	一般國人赴陸由許可制改 為查驗制；公務員赴陸仍維 持限制事由許可制。	對公務員赴陸之管 制手段與一般國人 赴陸之規定，有較 為確定之區隔性。
2004.3.1	修正發布「臺灣地區人民 進入大陸地區許可辦法」， 更名為「臺灣地區公務員 及特定身分人員進入大陸 地區許可辦法」	公務員及特定身分人員赴 陸仍採限制事由許可制。	為公務員及特定身 分人員赴陸管制之 專屬法規。
2006.7.19	修正公布「臺灣地區與大 陸地區人民關係條例」	放寬中高階以下未涉密公 務員赴陸管制手段，從許可 制改為申報制。	首度對於公務員赴 陸之管制手段採寬 鬆政策
2006.10.19	函頒「簡任第十職等及警 監四階以下未涉及國家安 全機密之公務員及警察人 員赴大陸地區作業要點」	中高階以下未涉密公務員， 僅須向服務機關申請即可 赴陸	因應兩岸人民關係 條例修正之配套子 法。

資料來源：作者自行整理繪製

第三章 我國公務員赴陸之現行法制研究

第一節 兩岸人民關係條例第 9 條之探討

壹、許可制

憲法賦予人人於法律之前具平等之權利，人民如受公權力侵害基本權利時，則有當然之防禦權，防禦之模式，可分為直接侵害之防禦模式，以及禁止特定之行為，再給予許可之防禦模式²⁵。後者之防禦模式，政府先予禁止，再予許可之作為，表面上，公權力給予人民許可是一種給付，實際上，所謂許可只是回復人民受憲法保障之權力，因此，行政機關如違反人民基本權而不予許可者，人民當然有救濟之權力；又政府之公權力可分為事後追究之追懲制、與事前抑制的預防制兩種，而許可制為限制人民自由權力之公權力行使，則屬具有事前抑制本質之預防制²⁶。

再者，限制權力之預防性許可制，分為準則主義與許可主義之別，所稱準則主義，係由法律法定要件，具備法定之要件者，行政機關即可逕為許可，按司法院釋字第 445 號解釋文即載明準則主義之許可模式，據該解釋文稱：「集會遊行法第十一條規定申請室外集會、遊行，除有同條所列情形之一者外，應予許可。從而申請集會、遊行，苟無同條所列各款情形，主管機關不得不予許可，是為準則主義之許可制」；另以許可主義的觀點，則除符合準則主義之法定要件外，尚需經法令主管機關許可。

兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項規定：

「臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。但簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區，不在此限。；其作業要點，於本法修正後三個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」

依上開條文規定，臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關

²⁵ 李建良(2017)，〈憲政主義與人權理論的移植與深耕—兼從形式平等與實質平等的語辨闡析比較憲法方法論的諸課題〉，《憲政主義與人權理論的移植與深耕—憲法解釋之理論與實務》，第九輯，頁 1-104。

²⁶ 李震山大法官於司法院釋字第 718 號解釋部分不同意見書所提之見解。

未具公務員身分之人員赴陸，採許可制，須由主管機關許可後始得赴陸，依境管理論之觀點，其許可之考量，應偏屬國家安全之層面，如從法制面論，大法官釋字第 558 號解釋亦稱：「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，但須符合憲法第二十三條之比例原則，並以法律定之」，爰本條文所規定之許可制，應不同於司法院釋字第 445 號解釋之準則主義許可制，按準則主義之許可，只要符合法律要件，行政機關對於人民之申請，原則不得不予許可，然而，公務員申請進入大陸地區涉及國家安全之層次，主管機關對其許可，當然有特殊之考量，與準則主義之許可制內涵有一定之差異。

另上開條文但書規定，特定明列「簡任公務員」及「警監警察人員」等兩類公務員，依其立法意旨，似乎是在對同條前段所規定之「臺灣地區公務員」作進一步之釋義，將其分為以簡、薦、委任官（命）之「公務員」，以及以警監、警正、警佐任官之「警察人員」；惟依「公務人員任用法」第 32 條規定，除警察人員之任用係另以法律定之以外，同條文尚規定有司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、外交領事人員²⁷之任用亦另以法律定之，又同法第 33 條也規定教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員任用，同樣另以法律定之²⁸，前揭各類公務員，都屬於廣義之公務員，但上開條文但書規定卻只特別明列「簡任公務員」及「警監警察人員」，對於其他類別之廣義公務員均未列示，其立法體制上，究竟係採「列舉式」規定或「概括式」規定，單就條文字面解讀，確實令人困惑。

再者，上開條文但書規定除以「簡任公務員」及「警監警察人員」作為身分區隔外，另以「涉密」及「階級」管制程度之分，對於未涉密人員，再進一步區分為簡任第 11 職等以上或警監 3 階以上之「高階公務員」，以及簡任第 10 職等以下及警監 4 階以下之「中高階以下公務員」，在管制程度部分，對於高階公務員仍採許可制，對於中高階以下公務員則採申報制；另對於涉密人員，則係於兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項加以規定，將於下段探討。

貳、審查許可制

「審查」一詞，在學理或實務上並無一定之定義，本研究以「審查」為關鍵詞，於法務部「全國法規資料庫」搜尋全國各政府機關之法令規範，亦未發現對「審查」一詞有明確之定義；就一般普遍對於審查一詞用於行政法上之概念，大多分有「實質審查」與「形式審查」兩

²⁷ 公務人員任用法第 32 條規定：「司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、外交領事人員及警察人員之任用，均另以法律定之。但有關任用資格之規定，不得與本法抵觸。」

²⁸ 公務人員任用法第 33 條規定：「教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。」

大類²⁹，次依審查之標的不同，實質審查與形式審查之概念也會隨之有所差異，但其審查之原則性概念並無改變，所稱「形式審查」係指審查者對於送審之書面資料進行查核與法令規定之內容與格式是否相符，有無偽變造或不實之情形；所稱「實質審查」則係審查者對於送審者之資格、送審資料之合法性、法定之補充資料等，進行實質內容之查核。兩岸人民關係條例所稱「審查許可制」，即是必須經由前述審查之程序後，才能進一步給予許可之機制。

兩岸人民關係條例第9條第4項規定：

「臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申請，並經內政部會同國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會審查許可：

- 一、政務人員、直轄市長。
- 二、於國防、外交、科技、情治、大陸事務或其他經核定與國家安全相關機關從事涉及國家機密業務之人員。
- 三、受前款機關委託從事涉及國家機密公務之個人或民間團體、機構成員。
- 四、前三款退離職未滿三年之人員。
- 五、縣（市）長。」

依上開條文規定，政務人員、直轄市長、涉密人員³⁰（含前3類之退離職人員未滿3年者）及縣（市）長等對象，其赴陸之管制程度，又比高階公務員嚴謹，係採審查會「審查許可制」，不由主管機關獨立負責審查，乃由內政部會同國家安全局、法務部及行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）組成之審查會聯合審查，此一審查許可制度，亦為目前我國對於公務員赴陸最為嚴格之管制制度。依法，審查會係由機關組成，非採委員制，即由各審查機關之業務單位人員擔任審查人員，兩岸人民關係條例雖授權訂定許可辦法³¹，但在法令中並無明確規定審查之條件為何，因此，審查人員不能只充當審查會之橡皮圖章，其是否具有兩岸事務之專業性尤為重要，依目前審查會之實質參與審查單位為業管公務員赴陸業務之內政部移民署入出國事務組、業管國內情報之國家安全局第三處、業管國家機密保護法之法務部廉政署政風業務組、業管兩岸法規釋義之陸

²⁹ 林明鏘(2010)，〈行政訴訟土地事件專題研究計畫案土地登記機關審查權限問題之研究〉，《司法院行政訴訟及懲戒廳委託研究案》。

³⁰ 係指兩岸人民關係條例第9條第4項第2款規定之從事涉及國家機密業務之人員，及同條項第3款規定之受委託從事涉及國家機密業務之個人或民間團體、機構成員，在此處統稱為涉密人員。

³¹ 兩岸人民關係條例第9條第8項規定：「第二項申報程序及第三項、第四項許可辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之」。

委會法政處，就業務層面而言，均具有兩岸事務之專業性，其審查之內容，則當包含形式審查與實質審查，始能發揮審查許可制之效果。

再者，分析上開條文結構，直轄市長、政務人員、涉密人員於退離職後，均尚須管制3年，縣(市)長退離職後卻無須管制，同一條文架構下所規範之對象，以「退離職」區分其管制密度，可分析出其中以縣(市)長之管制密度為最弱；對於政務人員之管制密度，卻無明確載明究竟係為中央機關政務人員，或是地方政府政務人員，然按一般立法意，所稱政務人員則應全面含括中央與地方之政務人員，然而，依地方政府之政務人員之層級，可能為縣(市)政府之局處主管，若此，就條文字面解讀，將造成縣(市)長退離職後，免管制赴陸，而縣(市)政府之政務局處主管退離職後，卻須管制赴陸，並管制密度之設計，不免有矛盾之處。

第二節 公務員赴陸許可辦法之探討

公務員赴陸許可辦法(於本節中稱為本辦法)係依據兩岸人民關係條例授權所訂，為公務員及特定身分人員進入大陸地區之專屬行政命令，其主管機關為內政部³²，綜觀本辦法之輪廓，從總則規定、事前管制措施、申請程序、赴陸禁止事項，最後為返臺後管理措施，整體架構尚屬完備，本節將從管制對象、管制程序、禁止規定及返臺管理作為等方向，逐項深入探討。

壹、管制對象：

依本辦法第3條第2項規定，所稱臺灣地區公務員，係為「公務員服務法」第24條規定之對象，即為受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，屬廣義之公務員定義；又所稱簡任(或相當簡任)第11職等以上公務員及警監3階以上警察人員，指所任職務之職務列等或職務等級跨列簡任(或相當簡任)第11職等以上及警監3階以上者；另，依本辦法第3條第3項規定，所稱之「特定身分人員」如下：

- 一、依兩岸人民關係條例第9條第3項所定，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員。
- 二、依兩岸人民關係條例第9條第4項第2款所定於國防、外交、科技、情治、大陸事務或其他經核定與國家安全相關機關從事涉及國家機密業務，未具公務員身分之人員。
- 三、依兩岸人民關係條例第9條第4項第3款及第4款所定，受前款機關委託從事涉及國家機密公務之個人或民間團體、機構成員，及退離職未滿3年之政務人員、直轄市長及前二款

³² 參閱公務員赴陸許可辦法第2條之規定。

之人員。

而本辦法所稱涉及國家機密人員，則係指兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項第 2 款及第 3 款所定人員。

從法規名稱可清楚將本辦法欲規定之對象分為「公務員」及「特定身分人員」兩大類，惟依兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項但書規定，已將中高階以下公務員排除於管制赴陸之對象，因此，本辦法規定之對象雖為「公務員服務法」第 24 條規定廣義之公務員，但主要仍為高階以上之公務員及涉及國家機密業務人員。

「公務員服務法」第 24 條規定之廣義公務員，其範圍其實相當廣泛，包含軍職人員、公立學校教育行政人員³³、行政機關公務人員、公立醫院醫事人員、公營事業人員³⁴等，就本辦法對於公務員之解釋，顯然比起兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項所規定之公務員範圍更加寬廣，前文已提到兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項之立意，似把臺灣地區公務員之範圍，限縮於簡、薦、委任官（命）之「公務員」，以及以警監、警正、警佐任官之「警察人員」，而本辦法則採廣義公務員之定義，將「公務人員服務法」第 32 條及第 33 條所列之公務員均含括在赴陸管制對象內，且為符合實務運作上之需求，逕將母法所稱「簡任」之用語，擴大為「簡任（或相當簡任）」，是否有逾越母法授權之範圍，亦或只是針對母法作進一步之闡釋，從不同思維切入，恐有不同之解讀，就立法體制而言，難免仍有不夠嚴謹之處。

再者，「簡任」職等大多係指行政機關公務人員經銓敘部銓審後，合格實授所取得之職等，在認定上較無疑慮，但「相當簡任」職等之認定，各機關則無一定之規範，且軍職人員、公立學校教育行政人員、公立醫院醫事人員、公營事業人員等對象，各自有其人員任用之法令規範，彼此之間互不干涉，若此，除行政機關公務人員外，公務人員任用法第 32 條及第 33 條所規範之其他機關所屬人員，如何認定其「相當簡任」以上之職等，實務上有一定之困難，雖然「公務人員曾任公務年資採計提敘俸級認定辦法」第 3 條³⁵訂有「各類人員與行政機關公務人員職等相當年資採計提敘俸級對照表」（如下表），針對聘用人員、軍職人員、教育人員、警察人員、行政機關公務人員及公營事業人員之職等有予比較列表，但依其表列方式，只能從職等之級距之間作大概之比較，並無法精準的比較「相當簡任」第 11 職等之對應層級為何。然，長年以來，各機

³³ 依司法院釋字第 308 號解釋文，公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。

³⁴ 所稱公營事業人員如國營金額事業人員、中央銀行人員、經濟部所屬事業人員、原省市營生產事業人員、交通事業人員等對象。

³⁵ 「公務人員曾任公務年資採計提敘俸級認定辦法」第 3 條第 1 項規定：「公務人員曾任公務年資，其職等相當之對照，依所附各類人員與行政機關公務人員職等相當年資採計提敘俸級對照表認定之。」

關在實務上大都能自行決定何種層級以上人員，為公務員赴陸許可辦法規定之對象，並不會針對冊列人員是否實質屬「相當簡任」第 11 職等以上之職務內容進行審查，即便，內政部移民署有心針對職務內容進行實質審查，亦無可供認定之標準作為審查準則，就法制面而言，仍應有再予強化之需要。

若以管制人員對象之明確性而言，本辦法第3條第3項所稱「特定身分人員」，相對於「公務員」之規範，則有較為明確之條列式規定，主要係在於規範非屬現職公務員之「未具公務員身分之人員」及「退離職人員」，管制核心則在於該等人員工作性質之「機敏性」，以下將針對特定身分人員之規定，逐項研討：

一、本辦法第9條第3項第1款規定：兩岸人民關係條例第9條第3項所定國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各機關未具公務員身分之人員

國家安全局、國防部、法務部調查局等機關，均屬「國家情報工作法」所規定之（準）情報機關³⁶，依機關工作特性，本身就較具有機敏性，因此，該等機關及其所屬機關之未具公務員身分之人員，不論於機關內擔任何種職務，其工作內容確實都有接觸機敏性業務之可能，爰將渠等全面列為特定身分人員，亦有其必要性。其他依「國家情報工作法」規定之準情報機關尚有行政院海岸巡防署、內政部警政署及內政部移民署等機關，該等機關都具有本職業務，不是單純之情報機關，係因其本職業務範圍有機會接觸情報資訊，始被列為準情報機關，該等機關所屬之未具公務員身分之人員亦多為一般行政人員，所接觸之工作內容並無機敏性可言，因此，行政院海岸巡防署、內政部警政署及內政部移民署雖與法務部調查局同為準情報機關，但仍由各機關視所屬人員實際從事業務之狀況予以管制赴陸即可，無須對所屬人員作全面性之管制。

二、本辦法第9條第3項第2款規定：兩岸人民關係條例第9條第4項第2款所定未具公務員身分之人員

按兩岸人民關係條例第9條第4項第2款規定「於國防、外交、科技、情治、大陸事務或其他經核定與國家安全相關機關從事涉及國家機密業務之人員」之意旨，其不論是公務員或未具公務員身分之人員，只要實際從事涉及國家機密業務者，均為該款管制之對象；然而，本辦法所稱特定身分人員，則僅係指未具公務員身分而從事涉及國家機密業務之人員，並不包含具公務員身分之人員。

三、本辦法第9條第3項第3款規定：兩岸人民關係條例第9條第4項第3款及第4款所定人員

³⁶依「國家情報工作法」第3條第1項第1款規定：「本法用詞定義如下：一、情報機關：指國家安全局、國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部軍事安全總隊。」；同條第2項規定：「行政院海岸巡防署、國防部政治作戰局、國防部憲兵指揮部、內政部警政署、內政部移民署及法務部調查局等機關（構），於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。」

兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項第 3 款所規定之對象，即為受同條項第 2 款所委託之個人、或民間團體、機構成員，性質上亦屬從事涉及國家機密業務之未具公務員身分之人員，與同條項第 2 款所規定之未具公務員身分人員之差異，在於第 2 款為直接從事機密業務之未具公務員身分之人員，第 3 款則為受委託從事機密業務之未具公務員身分之人員；而同條項第 4 款則係規範退離職未滿 3 年之直轄市長、政務人員、從事涉及國家機密業務之人員及受委託從事國家機密業務之個人、或民間團體、機構成員，主要是對於已離職之重要職務或是涉密人員設定赴陸之旋轉門條款。

貳、管制程序

依本辦法第 4 條至第 9 條規定，公務員及特定身分人員赴陸之管制，程序上之類別可分為「申請許可」、「列冊管制」、「申請事由、期間及方式」，分別論述如下：

一、申請許可

本辦法第 4 條規定之管制對象，可分為兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項之國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各機關未具公務員身分之人員、未涉及國家機密之簡任(或相當簡任)第 11 職等以上之公務員及警監 3 階以上之警察人員³⁷，以及同條第 4 項之政務人員、直轄市長、涉密人員(含前 3 類之退離職人員未滿 3 年者)及縣(市)長等二類對象，前者須向主管機關申請許可後，始得赴陸；後者申請進入大陸地區，則應經內政部會同國家安全局、法務部及陸委會組成之審查會共同審查許可，必要時，得徵詢申請人(原)服務機關(構)或委託機關意見。然本辦法第 4 條之條文內容，僅係原文照錄兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項及第 4 項之條文內容，並無針對所稱申請之過程或要件等細部事項，作進一步之規定，如此一來，授權辦法與母法所用之條文文字均為一致，使授權辦法可有可無，似失去訂定許可辦法之用意。

二、列冊管制

本辦法第 5 條規定，各機關對於所屬之兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項之政務人員、直轄市長、涉密人員(含前 3 類之退離職人員未滿 3 年者)及縣(市)長，均應列冊函送內政部移民署。由移民署再將列冊人員逐一建檔輸入國境查驗系統，其立法用意蘊含了境管理論之運用，為列冊人員如未經許可而欲前往大陸地區，移民署人員即可於國境線上查驗時予以攔阻，達到事前管制之效果，防範非法於未然，是一種直接且屬有效之管制手段之一。依本辦法之管制人員繁

³⁷ 參閱公務員赴陸許可辦法第 4 條第 1 項之規定。

多，而規定須列冊管制之對象竟只限於兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項規定之人員，對於未涉及國家機密之公務員則無列冊管理之規定，從境管理論探討，無論管制對象為何，其管制目的均在於保障一定之合法性，不應因對象不同而有不同之管制手段；另從管制理論探討，既然所管制之對象赴陸申請同樣係採許可制，在法制規範上也不應因對象不同而有所偏差。因此，究竟何種對象應列冊管制，何種對象不予列冊管制，在立法說明上，應該進一步詳細給予合於法理之解釋，才不致於發生法律差別待遇之情形。

三、申請事由、期間及方式

本辦法第 6 條規定擔任行政職務之政務人員、直轄市長、縣（市）長及涉及國家機密人員赴陸，需以「探親」、「探視（病）」、「業務交流」及「機關遴派或同意」等事由始得申請赴陸，相較於免受管制之臺灣地區人民、採申請制之未涉密中高階以下公務員、或是採一般許可制之未涉密高階以上公務員等對象，以正面表列事由管制赴陸之作法，是屬於比較嚴格之管制手段，且其所規定之赴陸事由，係從 82 年訂定「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」就已限制至今，已逾 25 年仍未改變，實已不符現代兩岸交流之現況，按其規定，本辦法規定之人員係無法赴陸旅遊、探望在大陸地區生活之臺灣親人或好友、或參加任何私人行程活動³⁸。而放眼國際之資本主義民主國家中，亦僅有少數敵對國家或地區之間，會對本國人民作如此嚴格之出境管制措施，例如美國政府視美國人前往古巴旅遊為違法行為³⁹、另外南韓與北韓、以色列與阿富汗等敵對國家之間的人民往來，在國境管理上也均採相當嚴格的管制措施。臺灣與大陸之間在政治上之敵意或許短期內仍難以解決，但是兩岸之間民間社會交流已相當密切，本辦法第 6 條規定管制赴陸事由之對象，雖然多少具有政治意涵，但渠等被管制者亦屬於生活在臺灣社會之一份子，在兩岸交流的洪流中，難免也有社會層面往來之需求，如何在政治與社會需求中，顧及公務員之基本人權，亦是政府之重要課題。

³⁸ 如親生子女為臺灣地區人民，而在大陸地區舉辦婚禮，本辦法第 6 條規定之對象，依法亦不得申請前往大陸地區參加親生子女之婚禮。

³⁹ 吳英，〈古巴狂人已逝 美國人古巴觀光遊仍犯法〉，《大紀元電子報》，2016 年 11 月 28 日，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/16/11/27/n8532130.htm>。依據本篇報導，根據美國財政部的網站，截至今年 10 月 14 日更新的規定，美國人去古巴，必須符合 12 項「授權旅行」的其中一項，包括：1)探親；2)美國政府、外國政府和某些政府間組織的公務出差；3)新聞採訪；4)專業研究和專業會議；5)教育活動；6)宗教活動；7)公共演出、看診、研討會、運動、其它比賽、展覽；8)支持古巴人民的活動；9)人道主義項目；10)私人基金會或研究或教育機構的活動；11)出口、進口或傳播信息或信息材料等活動；12)某些授權的出口交易。並不包含「觀光旅遊」。

依本辦法第 7 條規定兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項之國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各機關未具公務員身分之人員、未涉及國家機密之簡任(或相當簡任)第 11 職等以上之公務員及警監 3 階以上之警察人員應於預定進入大陸地區當日之 2 個工作日前，而同條第 4 項之政務人員、直轄市長、涉密人員(含前 3 類之退離職人員未滿 3 年者)及縣(市)長則應於預定進入大陸地區當日之 7 個工作日，前向主管機關提出赴陸申請；兩者在申請期間有所差距，主要也在於許可制與審查許可制之差異性，許可制之程序相對單純，耗費之行政流程時間較短，審查許可制之程序則較為繁複，耗費行政流程之時間當然也較長，但整體而言，申請期間均尚屬合理之範圍。

惟本辦法第 7 條規定之各類人員進入大陸地區，應於一定期間前向主管機關申請，依其條文規定之申請主體應為「人員」，而非「機關」；惟依本辦法第 8 條規定，申請人在填具申請表後，卻須由所屬中央機關(構)、直轄市、縣(市)政府、委託機關或其授權機關審核並於線上向內政部申請，兩條文規定之申請程序，似有矛盾之處。又如申請人非服務於中央機關，而係地方政府，在申請程序上，申請人如何依本辦法第 8 條規定由中央機關提出申請，亦有規定不盡完整之處。

參、禁止規定及返臺管理作為

以上所論述本辦法第 4 條至 9 條之管制程序規定，可歸納屬源頭安全管理之手段，目的在於申請人赴陸前事先發現問題，以減少赴陸後可能產生之風險因子，而本辦法第 10 條則屬於事中管理之手段，明定臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區不得有下列情事：

- 一、從事妨害國家安全或利益之活動。
- 二、違反兩岸人民關係條例第 5 條之 1 或第 33 條之 1 第 1 項規定，擅自與大陸地區人民、法人、團體或其他機關(構)，簽署協議或為其他任何形式之合作行為。
- 三、洩漏或交付法令規定應保守秘密之文書、圖畫、消息、物品或資訊。
- 四、從事其他法令所禁止或應經業務主管機關許可而未經許可之事項。

從以上前 3 款對於臺灣地區公務員及特定身分人員赴陸後可能發生之狀況，以列舉式規定，具有明顯之警示效果，最後 1 款則係作概括式規定，避免法令有掛一漏萬之情形。

本辦法第 10 條第 2 項規定公務員及特定身分人員於在大陸期間如遇有強暴、脅迫、利誘等手段致發生不法情事，應立即或於返臺後 1 個月內通報，必要時，請法務部調查局協處。此規定將法務部調查局納入協處機關，按該局之工作屬性，不免令人合理連想條文中所稱之不法情事，

應與國家安全、保防有直接關連性。本辦法第 10 條在立法之思維上透露出反情報、反滲透、反統戰之政治意涵，與上述本辦法第 6 條之立法體例相似，已非單純以法制理論為立法出發點，而係已參雜著兩岸間政治關係作為考量而訂之赴陸管制作為。

另本辦法第 11 條規定，管制赴陸之對象，無論其為現職或退離職人員，於赴陸返臺後一星期內，均應填具返臺意見表（如下表 3），送交指定之機關（構），此一管制手段已屬事後管理之作為，透過對象填表之內容，瞭解其赴陸之狀況，以掌握必要之情資；其立法之實質用意，應與上述本辦法第 6 條及第 10 條相似。然而，本辦法第 10 條第 2 項已規定遇有狀況者，於返臺後 1 個月內通報，而本辦法第 11 條卻要求所有對象應於返臺上班後一星期內填具意見反映表，按其所填之接格內容，如於赴陸期間遇有狀況者，亦可於返臺意見反映表中呈現，何以再要 1 個月內通報，兩條文之間似有矛盾之處，法意未明，容易造成混淆。

表 三-2 赴大陸地區返臺意見反映表

赴大陸地區返臺意見反映表											
											年 月 日填
姓名		出生 日期	民國 年 月 日		國民身 分證統 一編號						
服務 單位		職 等 職 稱			電 話 傳 真						
赴大陸 地區起 訖日期	年 月 日起 年 月 日止 共 日	本年度曾 赴大陸地 區次數			赴大陸 地 區 地 點						
活 動 類 型	<input type="checkbox"/> 交流活動 <input type="checkbox"/> 旅遊 <input type="checkbox"/> 探親 <input type="checkbox"/> 探病 <input type="checkbox"/> 奔喪 <input type="checkbox"/> 其他										
反 映 事 項	1. 是否遭刺探國家、公務機密事項。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否										
	2. 是否莫名遭盤查身分、詢問職務上工作事項。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否										
	3. 是否擅自與大陸簽訂協議或為其他任何形式之合作行為。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否										
	4. 是否曾參加行程以外，大陸黨、政、軍方主辦、協辦之下列活動： <input type="checkbox"/> 邀請 <input type="checkbox"/> 約談 <input type="checkbox"/> 參觀訪問 <input type="checkbox"/> 公開演講或座談會 <input type="checkbox"/> 其他活動 <input type="checkbox"/> 無										
	5. 是否遭遇大陸地區黨、政、軍人士企圖不當招待或贈送物品。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否										
	6. 是否在大陸地區有被竊或遭搶劫情事。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否										
	7. 是否因本活動或於赴陸期間在大陸地區涉及訴訟案件。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否。 需否協助：_____										
	8. 是否在大陸地區遭傳染疫病。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否										
	9. 是否需政府協助。 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否 協助事項：_____										
	10.其他補充：_____										
填寫人					單 位 主 管						
政風室					批 示						
人事室											
核 稿											

第四章 我國公務員赴陸管理機制實務探討

第一節 公務員赴陸管理機制現況

我國公務員赴陸管制作為，實務上均由移民署依法負責執行，如按照依時序而言，可區分為事前管制、赴陸審查、國境管制、事後反映及行政裁罰之管制手段，本節將針對各種管制手段之執行現況，依法令規定及筆者之實務工作經驗，分別論述如下：

壹、事前管制

依公務員赴陸許可辦法第 5 條規定，各機關應將所屬兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項規定之各款人員，即政務人員、直轄市長、涉及國家機密業務人員(含上開 3 類退離職人員未滿 3 年者)及縣(市)長，列冊函送內政部移民署；實務上，移民署接獲前揭各機關函送之名冊後，均立即於資訊系統內建檔，利用大數據資料庫掌握管制人員名冊。

對於未經許可赴陸之公務員，依許可制之罰則，係事後裁罰之原則，惟對於較具機敏性之對象，如僅採事後採罰方式，管制效果似較為不足，因此，移民署於 2014 年 12 月起即著手規劃改採國境線上事前管制，以避免未經完成許可程序即赴陸之情形發生，而遭事後裁罰，造成政府管理上之壓力；於歷經相關資訊系統之建置、測試等作業及對各機關人員之宣導後，自 2015 年 12 月 1 日起，先行針對涉密人員(含退離職)試辦推行，如於事前未完成許可程序而欲赴陸時，不予查驗出境；並自 2016 年 8 月 1 日起，將管制對象全面擴及至政務人員、直轄市長、涉密人員(含前 3 項之退離職人員)及縣(市)長。

對於未涉及國家機密之簡任(或相當簡任)第 11 職等以上之公務員、警監 3 階以上之警察人員及國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，因其實際上並未具機敏性又人數眾多，且依現行法令並未規定各機關須列冊函送移民署；因此，在國境線上並未對其採事前管制作為，惟如有發現未經許可赴陸之情形，依法仍予事後追懲，處以行政罰鍰。

又對於簡任第 10 職等及警監 4 階以下且未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區，依法免經內政部許可，各機關(構)亦無須列冊函送移民署作事前管制；惟內政部仍訂定「簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點」，規定當事人應向所屬機關申請後，始可赴陸。

貳、赴陸審查

公務員及特定身分人員申請赴陸之管制作為，依其審查機制，可分為「向所屬機關（構）申請許可」、「向內政部申請許可」、「經審查會審查許可」、「向內政部移民署申請許可」等4類；依申請人身分則可分為「簡任第10職等以下及警監4階以下未涉及國家安全機密之人員」、「未涉及國家機密之簡任（或相當簡任）第11職等以上公務員、警監3階以上警察人員」、「國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各機關未具公務員身分之人員」、「政務人員、直轄市長、涉密人員(含前3類退離職人員)及縣(市)長」及「金馬澎縣長、政務人員」等5類，詳如「公務員及特定身分人員申請赴陸審查機制表」（如下表）：

表 四-1 公務員及特定身分人員申請赴陸審查機制表

審查機制	申請人身分	申請流程	申請時間
向所屬機關(構)申請	簡任第 10 職等以下及警監 4 階以下未涉及國家安全機密之人員	由申請人逕向所屬機關(構)提出申請。	赴陸 7 個工作日前填具申請表，向所屬機關(構)申請。
應經內政部許可	1. 未涉及國家機密之簡任(或相當簡任)第 11 職等以上公務員、警監 3 階以上警察人員(含金馬澎) 2. 國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各機關未具公務員身分之人員	申請人向所屬機關(構)提出申請後，由所屬機關(構)先行審查後，再至線上系統登錄申請，內政部審查。	赴陸 2 個工作日前，由所屬機關(構)至線上系統登錄申請。
應經內政部會同國家安全局、法務部及陸委會組成之審查會審查許可	政務人員、直轄市長、涉密人員(含前 3 類退離職人員)及縣(市)長	1. 由申請人向(原)服務機關(構)提出申請，由(原)服務機關(構)先行審查後，再至線上系統登錄申請。 2. 由內政部會同國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會審查許可。	赴陸 7 個工作日前，由所屬機關(構)至線上系統登錄申請。
應經移民署許可	金馬澎縣長、政務人員	申請人向所屬機關(構)提出申請表，由所屬機關(構)先行審查後，再至線上系統登錄申請，經移民署審查許可。	赴陸 3 個工作日前，由所屬機關(構)至線上系統登錄申請。

資料來源：由筆者自行研究繪製

兩岸條例第 9 條第 4 項所定之政務人員、直轄市長、涉及國家機密業務之人員（含前 3 類退離職仍在赴陸管制期間之人員）、縣（市）長申請進入大陸地區，依公務員赴陸許可辦法第 7 條第 2 項規定，應於預定進入大陸地區當日之 7 個工作日前，於移民署公務員赴陸線上系統登錄申請，並經內政部會同國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會審查許可。審查會每週召開，如申請案未依上開時間提出申請或赴陸行程係於審查會召開時間之前，於公務員赴陸線上系統會同上開相關機關審查。另基於特殊地緣因素，金門、連江及澎湖縣縣長及服務於金門、連江及澎湖縣各機關之政務人員另於「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」第 11 條第 1 項及第 2 項有特別規範，前開縣縣長及服務於前開縣各機關之政務人員申請赴大陸地區從事交流活動，得向移民署申請許可；同條第 3 項規定，移民署為前項許可前，必要時，得會商相關機關。前述申請赴陸審查作業流程如下圖：

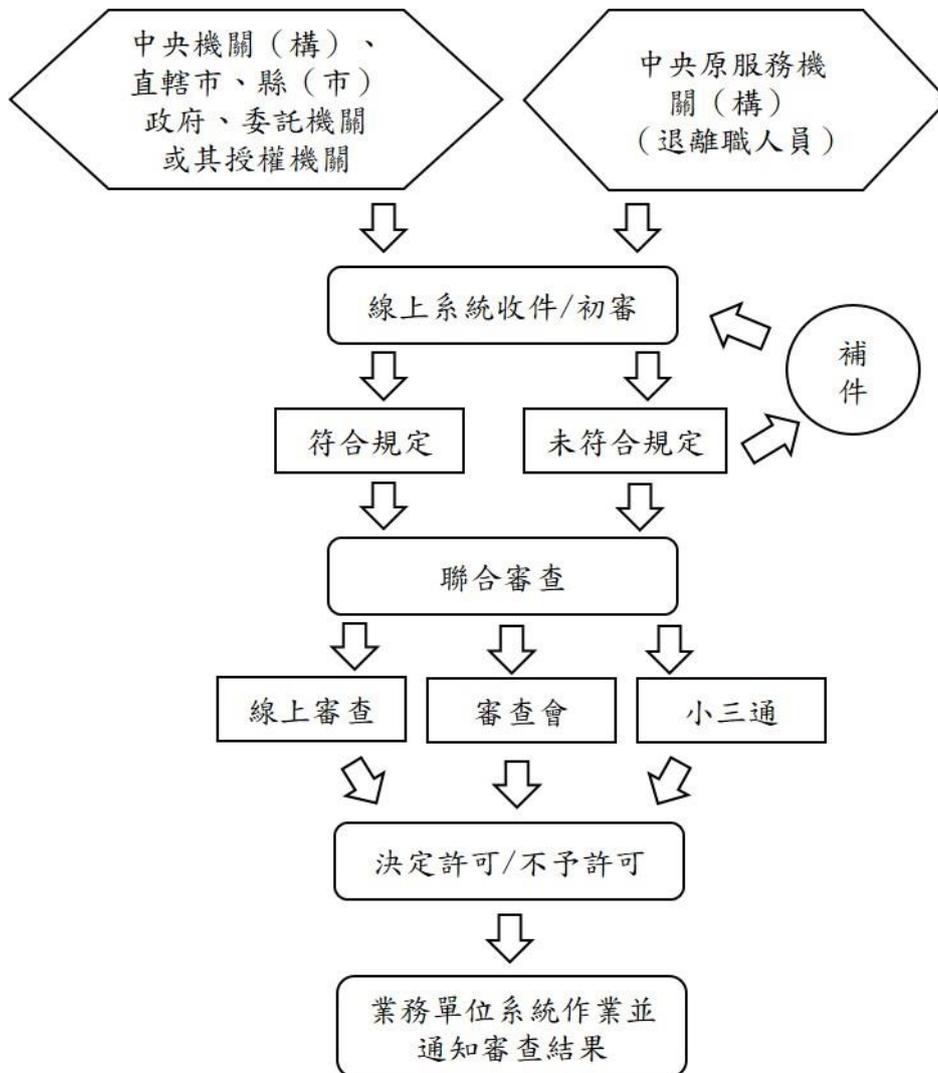


圖 四-1 政務人員、直轄市長、涉密人員（含前開 3 類退離職人員）及縣（市）長申請赴陸審查作業流程圖

資料來源：筆者依據實務工作經驗繪製

參、事後反映機制

為確實掌握赴陸人員在大陸地區之活動狀況，俾利健全管理機制，對於依規定申請許可出境之公務員及特定身分人員，返臺上班後一星期內，應填具「赴大陸地區返臺意見表」，送交所屬機關（構），機關首長送交所屬機關之上一級機關，縣（市）長送交主管機關，直轄市長送交行政院，受委託人員送交委託機關；退離職人員送交原服務機關（構）、委託機關備查⁴⁰。倘有具體情事涉及其他主管機關業務者，移請各相關主管機關處理。

肆、行政裁罰

依兩岸人民關係條例第 91 條規定，政務人員、直轄市長、縣（市）長、涉及國家機密人員如未經許可即進入大陸地區，可處新臺幣 20 萬至 100 萬元罰鍰，簡任 11 職等以上未涉密公務員，則可處 2 萬至 10 萬元罰鍰。對於 10 職等以下未涉密公務員違規赴陸，服務機關可以依照「公務人員考績法」、「公務員懲戒法」等相關規定予以懲處。

自 2007 年移民署成立以來迄 2016 年止，公務員及特定身分人員未經許可赴陸之違規遭裁罰情形計有 18 人 31 案次（如下表），裁罰金額計新臺幣 139 萬 7,000 元，其中政務人員、直轄市長、縣（市）長、涉及國家機密人員者計有 7 人 12 案次，簡任 11 職等以上未涉密公務員計有 11 人 19 案次。

⁴⁰ 參閱公務員赴陸許可辦法第 8 條規定。

表 四-2 自 2007 年起公務員及特定身分人員未經許可赴陸裁罰案件及金額統計表

年度	裁罰人數	裁罰案次	裁罰金額(新臺幣)
96	0	0	0
97	0	0	0
98	1	1	20,000
99	2	2	40,000
100	2	2	134,000
101	0	0	0
102	2	2	267,000
103	4	9	274,000
104	5	9	274,000
105	2	6	388,000
合計	18	31	1,397,000

第二節 公務員赴陸現況分析

本研究針對近 5 年申請赴陸經許可之「直轄市長、縣(市)長」、「政務人員」、「涉及國家機密人員」、「退離職政務人員」、「退離職涉及國家機密人員」、「簡任第 11 職等以上非涉及國家機密人員」之人次進行統計分析(如以下 6 圖)，發現申請人數最多者為「簡任第 11 職等以上非涉及國家機密人員」，近 5 年來，每年平均約有 2 千 7 百餘人經許可赴陸，然而自 2012 年起，每年申請人次則呈現逐年下漸之狀況，至 2016 年，僅有 2,160 人申請，比起均值下滑 22%，約少 600 餘人。申請赴陸經許可之人數第二多者為「涉及國家機密業務之人員」，近 5 年來，每年平均約有 330 餘人許可赴陸，自 2012 年至 2015 年之 4 年間，每年申請人有逐漸上升之情形，2015 年為申請人次為 580 人，為最多之一年，但 2016 年許可人數卻崩盤式直線下降至 50 人，也是各類申請人員中，變化起伏最大之一類人員。申請赴陸經許可人數第三多者為「政務人員」，近 5 年來，每年平均約有 280 餘人許可赴陸，2013 年為許可人數 409 人為最高峰，之後逐年下降，至 2016 年許可人數僅餘 130 人。

未涉及國家機密之高階公務員因無須列冊函報移民署列管，因此尚無法掌握其總人數之多寡，惟據天下雜誌於報導，簡任層級公務員總人數約有 9 千至 1 萬人左右⁴¹，與管制赴陸之涉及國家機密人員之總人數相當，然而，未涉及國家機密之高階公務員每年赴陸人數約有 2 千 7 百餘人，占全國高階公務員之總數約 3 分之 1，比例相當高，而涉及國家機密人員每年赴陸之人數僅有 300 餘人，差距 9 倍，相較之下，高階公務員與大陸交流則相當頻繁，兩者總人數相當，赴陸之人數差距卻如此大，應與未涉及國家機密之高階公務員申請程序較為便捷有關，且因身分未具機敏性，申請赴陸並無需特定事由，移民署在審核過程中，亦僅作形式審查，只要申請者資料齊備經服務機關同意並於法定期間內完成申請，無其他特別因素者，幾乎都獲許可赴陸；而涉及國家機密人員申請赴陸需有特定事由，不能前往大陸觀光旅遊，且因其身分本來就較為敏感，如提出赴陸申請時，機關多會投以關懷之眼光，再者，尚須經過審查會審查，因此，一般涉密人員即使符合赴陸之事由，其申請意願亦較為低落。

就上述赴陸人次統計中，最為特別的即是 2016 年赴陸之涉及國家機密人員之人次，呈現懸崖式下降，其主因應是受政治因素影響，2016 年是總統大選之年，但在 2015 年之時，雖然是由對大陸比較友善之國民黨執政，但社會上呈現之選舉態勢已相當明確，與大陸比較不友善之民

⁴¹ 林倖菲，〈政府的腰力 文官的挑戰〉，《天下雜誌》，第 498 期，2012 年 5 月 30 日，
<<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5033221>>。

進黨獲得政權的呼聲相當高，此一政治態勢，亦轉移到公務員赴陸之人次變化，尤其涉及國家機密人員身分更為特殊，雖然公務員均秉持行政中立之立場，但特殊身分之公務員，申請赴陸時也不得不注意兩岸之政治氛圍，再加上預測民進黨執政後之兩岸交流將發生極大變化之預期心理，才造成申請赴陸之人數大幅下降。

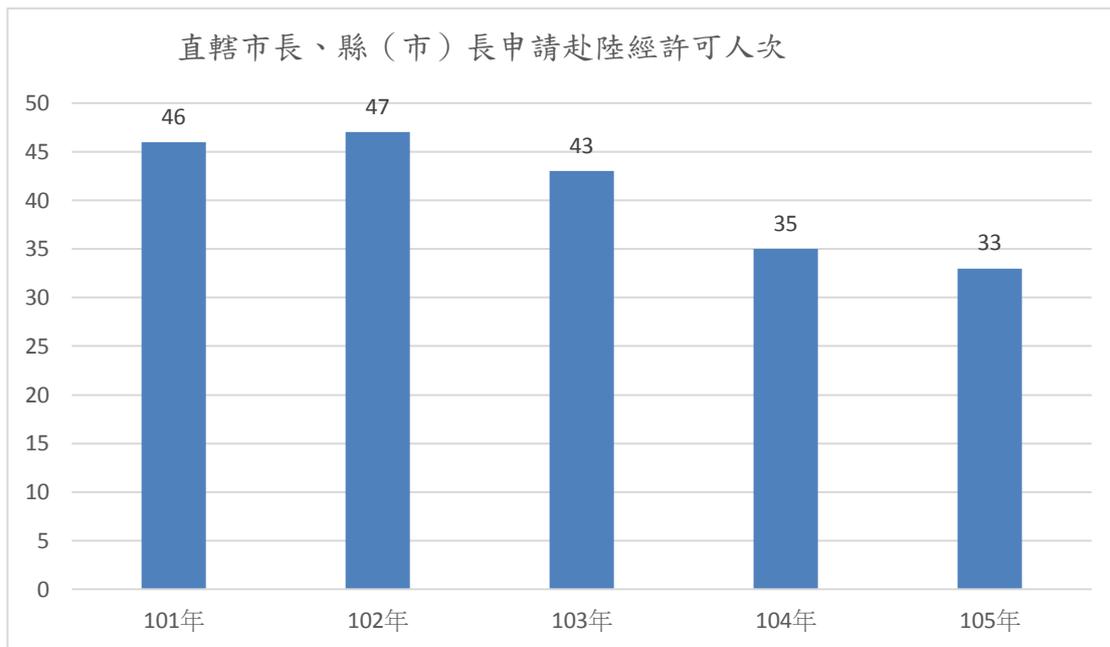


圖 四-2 近 5 年直轄市長、縣(市)長申請赴陸經許可人次

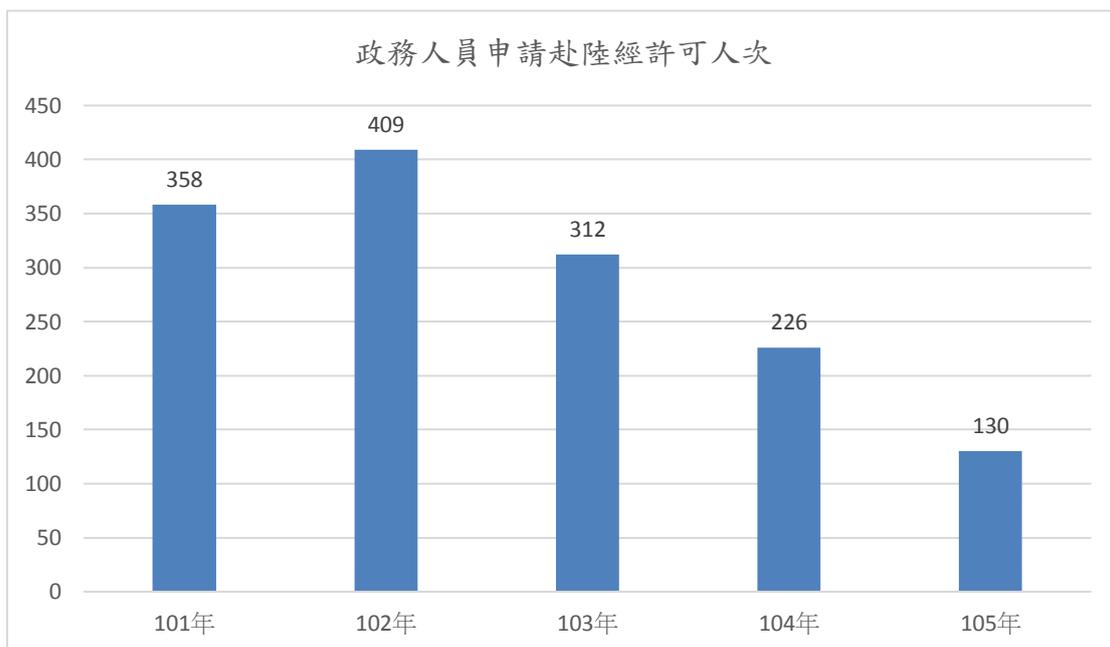


圖 四-3 近 5 年政務人員申請赴陸經許可人次

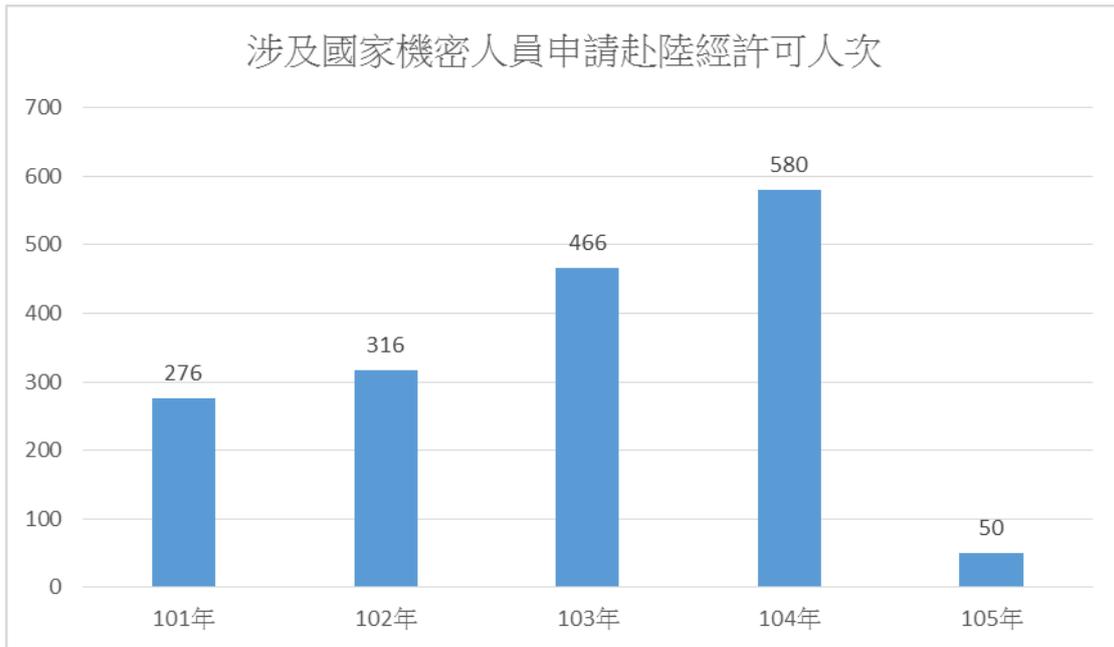


圖 四-4 近 5 年涉及國家機密人員申請赴陸經許可人次

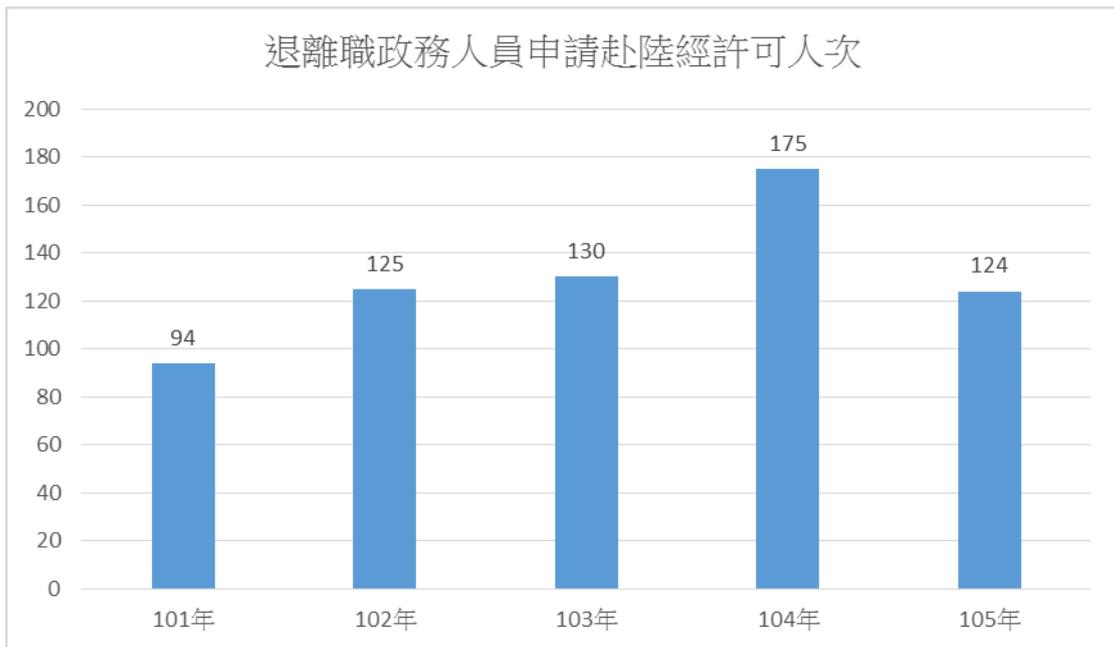


圖 四-5 近 5 年退離職政務人員申請赴陸經許可人次

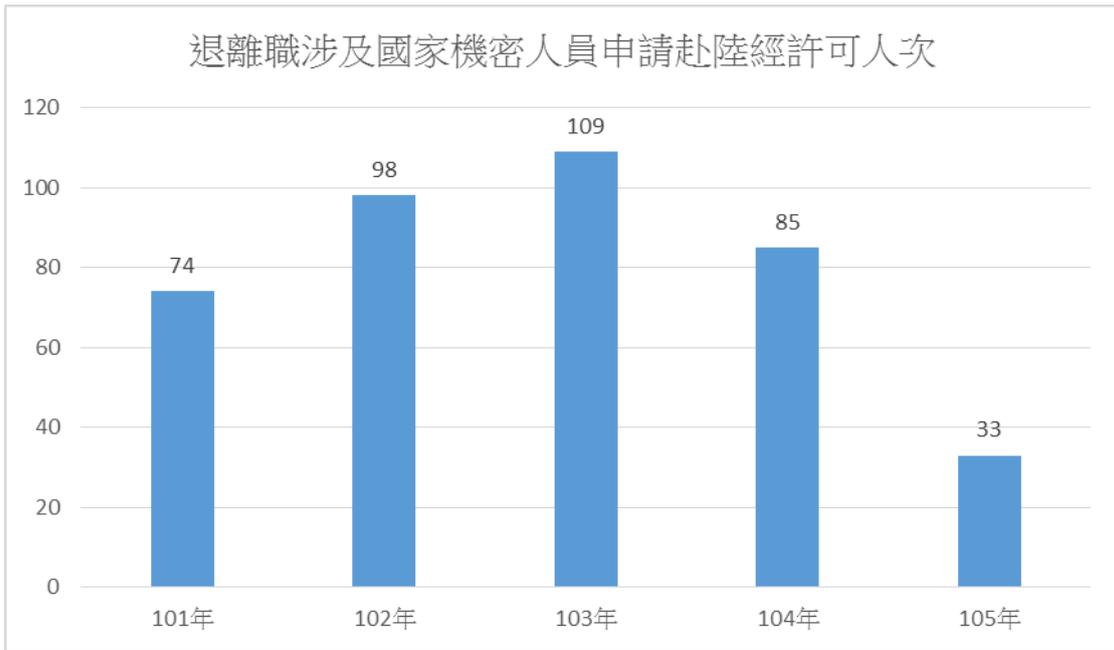


圖 四-6 近 5 年退離職涉及國家機密人員申請赴陸經許可人次

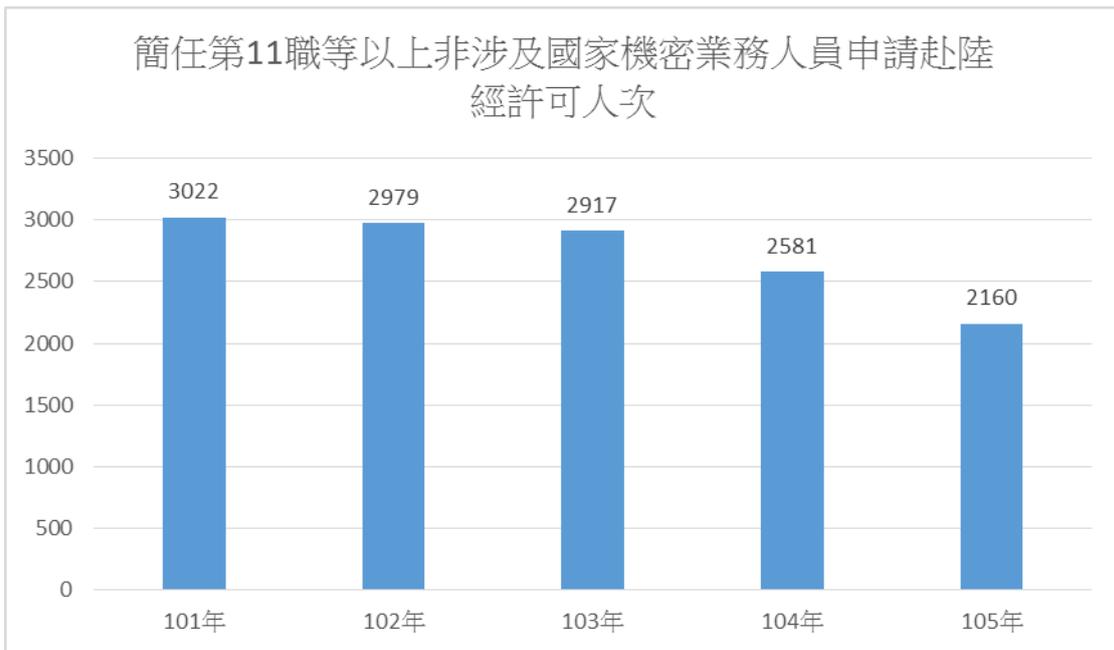


圖 四-7 近 5 年簡任第 11 職等以上未涉及國家機密業務人員申請赴陸經許可人次

第五章 研究發現與研究建議

第一節 研究發現

壹、法制面

人民得自由出入自己的國家，是基本人權之體現，依公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）第 12 條第 2 項規定：「人人應有自由離去任何國家，連其本國在內」，另同條第 3 項規定：「上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限」，所以，國家如果要對於本國人民，包含公務員，於入出國境時施以管制之手段，按上開公約規定，必須有明確之法律規定且要合乎其必要性。就我國對管制公務員赴陸之立場，係以保護國家安全為立基點，進而制定相關相令施以限制性行為，以符合我國一向主張人權、法治及民主之精神，但經本研究一系列探討公務員赴陸之相關法令後，發現其法制規範尚未充分發揮民主、法治、人權之立法精神。

本研究在境管理論、管制理論及源頭安全管理之架構下，對於我國管制公務員赴陸之主要法制進行探討後，發現我國對公務員赴陸管制之法制尚有部分問題尚待改善，茲論述如下：

一、法制程序之規範不足

公務員及特定身分人員赴陸須經申請，再經許可，此為法定許可制之行政程序，申請人有依法申請之程序，主管機關有依法許可之程序，即使結果為不予許可，亦應有不予許可之法定程序及理由，若無不予許可之法定理由，則主管機關理應遵循憲法保障人民自由之權利。因此，就現行之法令，無論是大陸地區人民來臺，或是我國公務員赴陸，兩岸人民關係條例均授權由主管機關訂定許可辦法，其目的即在於透過許可辦法之訂定，來完備法制程序之規範。然而，本研究卻發現，兩岸人民關係條例雖授權訂定公務員赴陸許可辦法，但其對於公務員赴陸之申請程序及主管機關之許可程序，都沒有較為明確之規定，法條內容明顯缺乏實務之可操作性，對公務員赴陸權益之重視程度，似乎不如大陸地區人民來臺之權益，且就現行法條內容觀察，缺乏法制程序規範之條文，也容易被解讀為政治多過於法治，對於公務員之人權可能產生負面的表現。以下則就申請程序及許可程序規範不足之研究發現，分別論述：

（一）申請程序規範不足

兩岸人民關係條例已規定公務員赴陸應經申請，相關申請程序理應有其制度可循，惟查公

務員赴陸許可辦法，僅於第 4 條提及公務員赴陸應向主管機關申請，及同法第 8 條則提及公務員應填具申請書及檢附必要之佐證資料，由所屬中央機關...等機關（構），以網際網路方式向主管機關提出申請，至申請之方式、應備之文件等細節事項，並沒有詳加規定；又前開辦法第 4 條規定申請之主體為公務員，第 8 條之申請主體又成了中央機關...等機關（構），同辦法之間之申請程序似有矛盾之處。

申請時所檢附之文件，通常為主管機關作為許可處分之重要參據資料，檢附文件齊備與否，當屬申請之重點，然現行辦法並無逐款明定應備文件，僅以「檢附必要之佐證資料」一語概括，未免草率，此立法例，易被解讀為主管機關有擴權之虞，只要主管機關認為屬於必要之資料，都可以要求申請人檢附，則法律賦予主管機關之裁量權限過大，不符法律明確性原則，尤以公務員赴陸管制之措施原本即涉有兩岸間政治敏感問題，如未能完備法治程序，反之，就容易被政治化操作，易產生對行政機關之負面形象。

在申請方式部分，依法僅規定由中央機關...等機關（構）向主管機關申請，該申請階段已屬申請之末段程序，前段應尚有公務員向所屬服務機關申請，再由所屬服務機關核轉中央機關之程序，才能算是完整之申請方式。如與同由兩岸人民關係條例授權訂定之「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」進行對比，該辦法對於大陸地區人民申請或代申請來臺之方式、應備文件、保證人、申請責任等相關程序均有較為明確之規定，反觀，公務員赴陸許可辦法在申請程序上之規範，確有所不足之處。

（二）無法定之不予許可事由

兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項之「許可」與同條第 4 項之「審查許可」，其規範對象不同，許可主體亦有分別，在管制程度上，理應有所區別性，屬主管機關許可者，管制程度較輕，程序上較為單純，屬審查會聯合審查許可者，管制程度較嚴謹，程序上也較為複雜；然不論是採準則主義或許可主義之觀點，就許可制之本質而言，兩者之間仍無太多差異，其許可之目的，仍在於恢復憲法保障人民之權利，若法律未明定不予許可之條件，本於人權主義，則應給予人民許可之權利。

兩岸人民關係條例授權訂定之「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」、「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」、「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」等行政命令，都屬許可制之授權辦法，在辦法中均有明定「不予許可」、「撤銷或廢止許可」之法定要件。反觀，公務員赴陸許可辦法卻未訂有「不予許可」、「撤銷或廢止許可」等相關規定，如依行政程序法第 96 條有關行政處分之要式規定，行政處分應記載事項中，包含了主旨、事實、理

由及其法令依據，公務員赴陸許可辦法因無明文規定不予許可之條款，若主管機關及審查會不予許可公務員赴陸之行政處分，則可能有未符行政程序規定之虞，相對於大陸地區人民來臺之相關辦法，我國公務員之出境之權益似乎較於薄弱。

二、管制對象之範圍籠統

依兩岸人民關係條例及其授權之公務員赴陸許可辦法規定，赴陸管制之對象除公務員外，尚有涉及國家機密且未具公務員身分之特定身分人員，且在公務員赴陸許可辦法中，均有定義管制對象之範圍，其中特定身分人員之定義較為明確，尚無疑慮，惟對公務員定義之範圍卻顯籠統。

公務員，本有廣義及狹義之分，如基於國家安全考量下，對公務員所施予國境管理之管制作為，其管制之對象，當屬廣義之公務員，亦是公務員服務法第 24 條所稱之公務員；然而，兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項但書之規定，卻僅明定「簡任公務員」及「警監警察人員」之用語，若將前後條文對照解讀，兩岸人民關係條例所謂臺灣地區公務員，是否只包含簡、薦、委任職等之公務員及警監、警正、警佐階級之警察人員，否則，何以但書僅特別明列排除其二類身分人員，其他如軍職人員、教育行政職人員、公立醫事人員、國營事業人員等廣義之公務員則均未明文規範？又在母法規定範圍籠統之情形下，其所授權之公務員赴陸許可辦法卻將前述「簡任」一詞改為「簡任（相當簡任）」，其用意應在於將公務員之管制範圍，擴大解釋為廣義公務員，但是廣義公務員之類型眾多，其欲規範之相當簡任公務員，究竟係包含何類型之廣義公務員，卻未詳列。參考銓敘部業管之「各機關機要人員進用辦法」第 5 條之立法例⁴²，其將「相當簡任」及「公務員類別」以兩種不同變項方式處理，是值得借鏡之典範，亦即所稱「相當簡任」僅係指所任之「職務」變項，而究竟管制之對象是屬於交通事業人員、教育人員、甚至是民選公職人員...等，則屬於「公務員類別」之變項，兩者均應於法令中闡明，始符合法律之明確性原則；但依我國目前管制公務員赴陸之相關法令，若非實務操作人員，僅就法條文字解讀，恐無法理解究竟應管制赴陸之公務員對象為何。管制赴陸之公務員範圍如此籠統，在無法令未明文規定之情況下，僅由法令主管機關憑藉實務經驗或客觀見解，逕予解釋何種公務員身分應予管制赴陸，實非法治國

⁴² 各機關機要人員進用辦法第 5 條規定：「各機關進用之簡任職務機要人員，應具有下列條件之一：

- 一、曾任簡任、簡派或相當官等職務者。具有各該官等資格者，亦同。
- 二、曾任交通事業人員、公營事業人員、軍職人員或聘用人員相當簡任職務者。
- 三、曾任教育人員相當簡任職務者。曾任私立學校教師相當職務者，亦同。
- 四、曾任民選公職人員相當簡任職務者。
- 五、……」

家應有之法制作為

再者，對於管制赴陸之公務員，依其「層級」、「職務重要性」及「業務機敏性」，應有管制程度之分，依兩岸人民關係條例第9條第4項規定，退離職之直轄市長、政務人員赴陸需管制，縣（市）長退離職後則無須管制赴陸，然就直轄市長與縣（市）長兩者之間，無論依「層級」、「職務重要性」及「業務機敏性」，所掌理之市、縣（市）之政務內容，差異性並不大，何以退離職後，要單獨排除縣（市）長赴陸之管制？又所稱政務人員分為中央及地方之政務人員，部分縣（市）政府局處主管亦屬政務人員，不論就「層級」、「職務重要性」及「業務機敏性」各方面而言，縣（市）長所涉之程度均應高於所屬局處之政務主管，何以退離職後，縣（市）政府所屬政務局（處）長需管制赴陸，而縣（市）長無須管制赴陸？其管制對象之範圍究竟為何？在法理上似難合乎邏輯。

貳、實務面

公務員赴陸管制之實務執行上，仍面臨一些一時半刻難以解決之難題，雖然部分問題移民署已與相關機關進行協商討論，尋求解決之共識，但在問題尚未解決之前，仍然需提出探討，作為解決方案之參考。

一、簡任第 11 職等以上公務員赴陸，未採國境線上事前管制：

因依公務員赴陸許可辦法第5條規定，各機關僅需將所屬兩岸人民關係條例第9條第4項各款人員名冊函送移民署，對於簡任第11職等以上公務員，並無規定需列冊函送移民署；經研究發現，實務上確實有簡任第11職等以上公務員未經許可赴陸而遭裁罰之情形，在管制手段上似需要再予強化。

再者，依兩岸條例第9條第3項及第4項所規定之人員，進入大陸地區須採許可制，雖有主管機關許可及審查會審查許可之差別，但許可制之本質並無不同，在同一管制機制下，卻施以不同之管制手段，似不符合平等原則，亦有違國境管理之理論，有檢討之空間。

二、形式審查下之主管機關許可權限未明

誠如上文所述，移民署對於未涉及國家機密之高階公務員申請赴陸，只要資料齊備，且經服務機關同意並於法定期間內提出申請，幾乎都予許可赴陸，實屬於形式上之審查；反之，如果服務機關不同意當事人赴陸，自然不會提出申請案，移民署亦無從許可，然而，實質上，申請人之赴陸權利是受到影響的。依法令規定，公務員赴陸之許可權是屬於主管機關，但是受到形式審查

的影響，實務上，對於申請人赴陸之決定權反而是服務機關，只要服務機關同意送件，幾乎就等於許可，如果服務機關不同意送件，實質上也就是不予許可；如此實務之作為不論是與立法原意，或是在行政程序上，似都有扞格之處，在許可權限不明之狀態下，也將使公務員不知該循何種管道提出訴願，嚴重影響其行政救濟之權利。

三、審查會缺乏申請機關參與之機制：

須經審查會審查許可之對象，均屬身分較為特殊之對象，因此，審查會之組成機關對於申請人赴陸之理由及行程，均會進一步研商討論，決定是否同意其赴陸，其審查過程係屬實質審查，與單純由主管機關許可之對象採形式審查有所差別。然而，各機關之業務屬性均不相同，尤其涉及國家機密之人員究竟涉及何種機密，與前往大陸地區之關連性為何，負責參與審查會之人員並不會清楚，僅有服務機關最為瞭解。

以媒體報導前副總統吳敦義可能將前往大陸地區一案為例⁴³，吳前副總統如此高之層級，如申請前往大陸地區，在召開審查會時，若無邀請總統府相關人員參與討論，單就審查會組成機關之陣容，恐難以決定准駁；如審查會組成機關僅依據總統府申請時之准駁建議，核予准駁，成為形式審查，則不符兩岸人民關係條例立法成立審查會之用意，亦容使外界認為審查會成為橡皮圖章，失去審查之意義。

第二節 研究建議

壹、法制面

兩岸分治近 70 年以來，彼此之間的關係隨著歷史的演進，變化相當大，尤其在近年來的兩岸關係發展更是熱絡，從 97 年起至今，兩岸兩會⁴⁴已舉行 11 次高層會談，簽署 23 項協議，兩岸間交流亦逐步朝向法制化發展。我國政府在兩岸政策方面，也主張兩岸都應共同珍惜與維護過去 20 多年來，雙方交流協商累積形成的現狀與成果，並持續推動兩岸關係和平穩定發展，務

⁴³ 中央社，〈吳敦義欲赴陸 陸委會：須依規申請〉，《中央通訊社電子報》，2017 年 6 月 1 日，網址：

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%90%B3%E6%95%A6%E7%BE%A9%E6%AC%B2%E8%B5%B4%E9%99%B8-%E9%99%B8%E5%A7%94%E6%9C%83-%E9%A0%88%E4%BE%9D%E8%A6%8F%E7%94%B3%E8%AB%8B-091153918.html>。

⁴⁴ 兩岸兩會係指臺灣之財團法人海峽交流基金會(通稱海基會)與大陸之海峽兩岸關係協會(通稱海協會)之統稱。

實解決兩岸交流及攸關人民權益的各項問題，以保障臺灣人民權益⁴⁵。

從兩岸之間熱絡發展的過程，以及現今政府主張持續推動兩岸關係和平穩定發展之立場，反思公務員及特定身分人員赴陸之管制措施，並未與時俱進，20 多年如一日，在這 20 多年期間內，亦於 95 年時有曇花一現之寬鬆政策，放寬了簡任第 10 職等以下公務員及警監 4 階以下警察人員赴陸免經許可外，其他於政策面並無大幅度之調整，存在不符時宜之法制，如：直轄市長、政務人員…等對象赴陸事由過於限縮；也存在法令規定相互矛盾之不足之處，如赴陸管制法令之法治程序不足、赴陸管制之對象籠統；亦存在政治與法治、人權之間相互拉扯…等問題。

再者，比起 20 幾年前，現代科技之運用已相當純熟，尤其國境管理手段在科技運用上亦已相當普遍，除入出國(境)查驗已全面系統化以外，其他尚有 e-Gate 自動通關系統、生物特徵辨識系統⁴⁶、航前旅客資訊系統(Advanced Passenger Information System, APIS)、航前旅客審查系統(Advanced Passenger Processing System, APP)…等科技，都是國境人流管理之利器。反思，公務員赴陸之管制手段是否仍只能停留在這 20 幾年來所採用之審查許可思維，或是能跳脫現有之法制框架，利用各種資訊系統，作大數據資料庫整合之應用，發揮在管制作為上，都是可以再思考之方向。

本研究雖發現公務員赴陸之部分法制問題，但並不打算針對該些法制問題逐一提出建議修正方案，筆者認為，現行公務員赴陸之法制及管理機制，實有全面整修之必要，而非只是採用頭痛醫頭、腳痛醫腳之局部修法策略。

綜整以上結論，本研究就法制面僅提出以下建議方向，作為政府機關未來檢討公務員赴陸政策之參考：

- 一、應秉持法治精神：公務員與國家之間雖具有特別權力義務關係，使國家對於公務員權益得以限縮管理，但管理手段仍應以法治為主，不宜加諸政治因素作為管理之用，避免造成公務員與國家政府之對立。
- 二、制定合乎時宜之法令：公務員雖為國家體系之一環，但也是社會體系之一員，政府對於公務員赴陸採行之管制措施，不應使公務員產生與社會關係脫節之情形，理應從歷史角度，考量兩岸交流之時空背景，制定適應時宜之公務員赴陸管理策略，顧及公務員於社會生活之權益。
- 三、在既有框架外重新建構機制：國定法令本應隨著科技之發展及時空背景之變遷而與時俱

⁴⁵ 參考行政院大陸委員會官方網站於 2017 年 11 月 7 日於兩岸協議執行成效專區之公布資料。
<<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=3788E6E04BC17563&s=CF85AFF04D9EB245>>。

⁴⁶ 國境管理之生物特徵辨識方式包含臉部特徵辨識及指紋辨識。

進，但所謂之進步如僅是在現存之法制框架下，作局部之法令修正，實施效果恐屬有限；應跳脫既有框架，就現今之兩岸關係及社會現象，重新建構公務員赴陸管制之機制。

貳、實務面

不論公務員赴陸管制之法規如何完備，如在實務上缺失執行力，或是發現根本窒礙難行，也是枉然，因此，如何將法令落實於實務操作，是相當重要之一環，解決實務上之問題，尤為重要。本文亦針對研究發現實務上之問題，提出以下之具體之建議，期能對於公務員赴陸管制之實務運作上有所助益：

一、將未涉及國家機密之簡任第 11 職等以上公務員同列為國境線上事前管制之對象：

兩岸人民關係條例第 9 條第 3 項及第 4 項規定之對象，既然同為法定許可制之管制對象，其管制手段應為一致，以符平等原則；且實務上已有違規案例發生，在執行上予以強化管理，亦屬合理之管制手段，至於列管之修法及相關配套措施，則仍須再與有關之主管機關會商討論，避免產生執行上漏洞。

二、加強宣導主管機關之許可權限：

依兩岸人民關係條例第 9 條規定，公務員申請赴陸之係由主管機關，亦即內政部許可，或由審查會審查許可，服務機關雖有初步審核之權利，但法令並未賦予服務機關許可權限；因此，申請人如向服務機關提出赴陸申請案，服務機關可以表達審核意見，但不能直接駁回申請案，仍應向內政部提出申請，由內政部決定准駁。惟部分機關對於上述法令規定及行政程序並不瞭解，主管機關除應通函向各機關重申說明，以維護公務員之權益。

三、審查會納入服務機關參與機制，落實實質審查

審查會除由內政部會同國家安全局、法務部及陸委會等業務相關機關組成外，應考量遇到身分較為特殊或敏感之對象申請赴陸時，可邀請其服務機關共同參與審查會，提供申請人較為詳盡之資料供審查會參考，才能使審查會落實實質審查，發揮功效，讓審查會之決議更具公信力，必要時，亦可納入當事人親至審查會說明之機制，更能進一步維護公務員之權益。

參考文獻

壹、中文部分

- 王寬弘(2012)，〈國境安全檢查若干法制問題之探討〉，《中央警察大學國境警察學系 2012 年『國境管理與執法』學術研討會論文集》。
- 王智盛(2008)，〈兩岸人民關係條例的國家安全分析：以「台灣地區人民進入大陸地區」為例〉，《國立台灣大學國家發展研究所博士學位論文》。
- 王智盛(2017)，〈台灣地區人民赴陸的國境執法管理：兩岸條例第 9 條的再檢視〉，《中央警察大學國境警察學系 2017 年-移民事務與國境管理學術研討會論文集》。
- 李震山 主編(1999)，《入出國管理及安全檢查專題研究》，桃園：中央警察大學出版社。
- 李建良 主編(2017)，《憲政主義與人權理論的移植與深耕—憲法解釋之理論與實務》，第九輯，台北：中央研究院法律學研究所。
- 汪毓璋(2008)，〈台灣「國境管理」應有之面向與未來發展〉，《中央警察大學國境警察學系 2008 年「國境安全與人口移動」學術研討會論文集》。
- 汪毓璋(2012)，〈移民與國境管理〉，《中央警察大學國境警察學系 2012 年『國境管理與執法』學術研討會論文集》。
- 柯兩瑞、蔡政杰(2012)，〈論我國對於大陸地區人民來臺觀光之國境人流管理機制之現況與檢討〉，《中央警察大學國土安全與國境管理學報》，第 17 期。
- 許義寶(2012)，《入出國法制與人權保障》，台北：五南。
- 許義寶(2012)，〈論人民出境安全檢查與航空保安〉，《中央警察大學國境警察學系 2012 年『國境管理與執法』學術研討會論文集》。
- 高佩珊 主編(2017)，《全球化下之國境執法》，台北：五南。
- 謝立功(2007)，〈由國境管理角度論國土安全防護機制〉，《行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告》。
- 簡建章(2006)，〈入出國許可基本問題之研究〉，《中央警察大學國境警察學報》，第 6 期。

貳、英文部分

Peter Drahos(2017), *Regulatory Theory*, Australian: ANU Press.

Eytan Meyers(2004). *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. NY:PALGRAVE MACMILLAN.

附錄

附錄一 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條

修正日期：2015年6月17日

臺灣地區人民進入大陸地區，應經一般出境查驗程序。

主管機關得要求航空公司或旅行相關業者辦理前項出境申報程序。

臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。但簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區，不在此限；其作業要點，於本法修正後三個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申請，並經內政部會同

國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會審查許可：

一、政務人員、直轄市長。

二、於國防、外交、科技、情治、大陸事務或其他經核定與國家安全相關機關從事涉及國家機密業務之人員。

三、受前款機關委託從事涉及國家機密公務之個人或民間團體、機構成員。

四、前三款退離職未滿三年之人員。

五、縣（市）長。

前項第二款至第四款所列人員，其涉及國家機密之認定，由（原）服務機關、委託機關或受託團體、機構依相關規定及業務性質辦理。

第四項第四款所定退離職人員退離職後，應經審查會審查許可，始得進入大陸地區之期間，原服務機關、委託機關或受託團體、機構得依其所涉及國家機密及業務性質增減之。

遇有重大突發事件、影響臺灣地區重大利益或於兩岸互動有重大危害情形者，得經立法院議決由行政院公告於一定期間內，對臺灣地區人民進入大陸地區，採行禁止、限制或其他必要之處置，立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意；但情況急迫者，得於事後追認之。

臺灣地區人民進入大陸地區者，不得從事妨害國家安全或利益之活動。

第二項申報程序及第三項、第四項許可辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。

附錄二 臺灣地區公務員進入大陸地區許可辦法

修正日期：2015 年 12 月 30 日

第 1 條

本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）第九條第九項規定訂定之。

第 2 條

本辦法之主管機關為內政部。

第 3 條

本辦法所稱公務員，指公務員服務法第二十四條規定之人員。

本辦法所稱簡任（或相當簡任）第十一職等以上公務員及警監三階以上警察人員，指所任職務之職務列等或職務等級跨列簡任（或相當簡任）第十一職等以上及警監三階以上者。

本辦法所稱特定身分人員，指下列各款人員：

- 一、本條例第九條第三項所定國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員。
- 二、本條例第九條第四項第二款所定未具公務員身分之人員。
- 三、本條例第九條第四項第三款及第四款所定人員。

本辦法所稱涉及國家機密人員，指本條例第九條第四項第二款及第三款所定人員。

第 4 條

未涉及國家機密之簡任（或相當簡任）第十一職等以上之公務員、警監三階以上之警察人員及前條第三項第一款人員，應向主管機關申請，經許可後，始得進入大陸地區。

本條例第九條第四項各款人員，申請進入大陸地區，應經主管機關會同國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會共同審查許可；必要時，得徵詢申請人（原）服務機關（構）或委託機關意見。

第 5 條

各機關（構）、委託機關或受託團體、機構，應將本條例第九條第四項第一款至第三款及第五款人員，列冊函送內政部移民署（以下簡稱移民署），並副知當事人；人員異動時，亦同。

本條例第九條第四項第四款人員，原服務機關（構）、委託機關或受託團體、機構應於其退離職前，造具名冊送達移民署，並副知當事人。

第 6 條

擔任行政職務之政務人員、直轄市長、縣（市）長及涉及國家機密人員，符合下列各款情形之

一者，始得申請進入大陸地區：

一、在大陸地區有設戶籍之配偶或四親等內之親屬。

二、其在臺灣地區配偶或四親等內之親屬進入大陸地區，罹患傷病或死亡未滿一年，或有其他危害生命之虞之情事，或確有探視之必要。

三、進入大陸地區從事與業務相關之交流活動或會議。

四、經所屬機關（構）遴派或同意出席專案活動或會議。

前項涉及國家機密人員為中央各機關（構）所派駐外人員、任職國家安全局、國防部、法務部調查局與其所屬各級機關（構）人員及其他從事有關國防或機密科技研究者，不得以前項第一款事由申請進入大陸地區。

第 7 條

第三條第二項及第三項第一款未涉及國家機密人員申請進入大陸地區，應於預定進入大陸地區當日之二個工作日前，向主管機關申請。

本條例第九條第四項各款人員申請進入大陸地區，應於預定進入大陸地區當日之七個工作日前，向主管機關申請。

因辦理兩岸協商、執行特種勤務或處理緊急事故申請進入大陸地區，經主管機關同意者，不受前二項所定申請時間之限制。

第 8 條

依本辦法申請進入大陸地區之現職人員，應填具進入大陸地區申請表及檢附必要佐證資料，並詳閱公務員及特定身分人員進入大陸地區注意事項後簽章，由所屬中央機關（構）、直轄市、縣（市）政府、委託機關或其授權機關審核其事由，並附註意見後，以網際網路方式向主管機關申請。但申請文件機密等級屬機密以上者，應以紙本方式申請之。

前項申請人為直轄市長、縣（市）長以外機關首長者，應於主管機關許可前，報經所屬機關之上一級機關核准。

依本辦法申請進入大陸地區之退離職人員，應填具進入大陸地區申請表及檢附必要佐證資料，並詳閱公務員及特定身分人員進入大陸地區注意事項後簽章，由原服務機關（構）、委託機關審核其事由，並附註意見後，以網際網路方式，向主管機關申請；原服務機關（構）、委託機關經裁撤或改組者，應由承受其業務之機關（構）或其直接上級機關申請之。

第 9 條

依本辦法申請進入大陸地區檢附之相關文件不全得補正者，主管機關應通知申請人及前條第一

項或第三項機關（構）限期補正；屆期不補正或補正不全者，駁回其申請；不能補正者，逕駁回其申請。

第 10 條

臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區，不得有下列情事：

- 一、從事妨害國家安全或利益之活動。
- 二、違反本條例第五條之一或第三十三條之一第一項規定，擅自與大陸地區人民、法人、團體或其他機關（構），簽署協議或為其他任何形式之合作行為。
- 三、洩漏或交付法令規定應保守秘密之文書、圖畫、消息、物品或資訊。
- 四、從事其他法令所禁止或應經業務主管機關許可而未經許可之事項。

前項人員在大陸地區受強暴、脅迫、利誘或其他手段，致有違反前項規定或相關法令之虞，應立即或於回臺後一個月內通報（原）服務機關（構）、委託機關或監督機關長官；必要時，請法務部調查局協助處理。

依本辦法申請進入大陸地區之現職人員，不得從事入學進修、選修學分、專題研究等各種型態之進修活動。

第 11 條

第八條第一項人員於返臺上班後一星期內，應填具赴大陸地區返臺意見反映表，送交所屬機關（構），機關首長送交所屬機關之上一級機關，縣（市）長送交主管機關，直轄市長送交行政院，受委託人員送交委託機關；第八條第三項人員送交原服務機關（構）、委託機關備查。有具體情事涉及其他主管機關業務者，移請各相關主管機關處理。

第 12 條

本辦法自發布日施行。