

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係委員自動調查。

貳、調查對象：行政院大陸委員會、內政部移民署。

參、案由：邇來自香港地區赴台旅遊、就讀及移民諮詢人數遽增，惟香港事務局之服務組(移民署)香港工作組面臨預算受限、人力負荷量大、申辦業務大廳設備及安全維護等軟、硬體不足之困境，已嚴重影響業務正常運作，恐妨礙我國與香港之觀光、經濟及文化交流等情案。

肆、調查意見：

一、近年來香港居民赴台旅遊及就讀人數快速攀升，「香港事務局服務組(移民署)香港工作組」受理申請及驗發證件之件數(不含網路簽證)由100年6萬餘件逐年遞增至103年之12萬餘件。移民署依組織規程編制表應派駐副組長等6人至該組，該署於100年以發證、入出境管理等業務量遽增為由獲行政院核撥104名人員。惟該署卻以海外秘書薪資為國內同職等員工薪資3倍等不當理由，核撥104人中派至該工作組者0人，100年迄今僅派駐正式員工秘書1人，其餘均為編制外雇員。該組103年受理申請件數為100年之2倍，人力卻由100年之16人減為103年之14人，104年又因業務費編列不當漏編退休金而再減至13人。該署無視編制表之員額，違背104人之核撥目的，漠視香港赴台申請工作之重要性，導致該組人力嚴重短缺，有損該組服務品質及業務推展，核有嚴重違失。

(一)陸委會香港事務局(下稱香港事務局)之成立沿革，係西元1997年7月1日英國將香港移交大陸後，政府統籌香港事務之機關由外交部改為陸委會，該會依「行政院大陸委員會組織條例」第20條之1規定：「本會得視業務需要，於香港地區或澳門地區設辦事機構；其組織規程由本會擬訂，報請行政院核定之」，於86年7月1日在香港設置「行政院大陸委員會香港事務局」(對外名稱援用西元1966年成立之「中華旅行社」，100年7月15日又成立為「台北經濟文化辦事處」)，將政府各機關(包括外交部、經濟部、前行政院新聞局、前內政部警政署入出境管理局等)原駐港單位納入運作，以維持原有服務國人及香港居民之功能，解決往

來相關問題，並繼續加強台港間之各項關係。

- (二)近年來不論是香港居民、居港大陸人士抑或是香港學生，透過香港事務局服務組申請證件赴台旅遊、就讀的人數不斷攀升；而隨著香港赴台旅遊熱潮，申請件數不斷增長。依行政院等機關函覆本院之統計資料顯示，香港事務局服務組(移民署)受理香港居民之書面申請、居港大陸人士之書面申請及驗發入台簽證之件數(不包括網路簽證)，100年6萬891件、101年8萬1,154件、102年10萬8,576件，逐年遞增至103年12萬4,235件，業務不斷快速成長，103年件數為100年件數之2倍(詳如附表所示)。
- (三)香港事務局之組織編制及業務職掌明定於「行政院大陸委員會香港事務局組織規程」，該規程第2條規定，香港事務局分5組辦事及各組之職掌事項，其中服務組掌理關於旅行證件服務等事項。陸委會依據該組織規程第7條規定，於101年10月25日訂定「行政院大陸委員會香港事務局編制表」，自101年5月20日生效。依該編制表附註三明定：該局服務組由外交部派駐組長1人、秘書3人，內政部入出國及移民署派駐副組長1人、秘書3人、專員1人、組員1人，合計10人。
- (四)惟查，移民署服務組依上開編制應有6人，卻僅派駐秘書1人，造成僅有正式員工1人，其餘均為編制外雇員之不合理現象。再者，其為紓緩該工作組困境，以業務費聘用雇員，卻無視於該工作組業務103年受理件數為100年2倍之事實，不僅不增補人力，反由100年之15人另加工友1人共16人，減為103年之14人，到104年又因業務費編列不當為支應退休人員之退休金而減為13人(詳如附表

所示)。

(五)關於該服務組員額未按法律規定給予足額人力問題，行政院人事行政總處林副處長○○稱：「內政部移民署成立以來，因應大陸來台人士業務，104年也給足人力處理相關業務，行政院及內政部共核給480名人力。人力由內政部移民署調整、調配。從編制來看職員6名，目前預算員額1名，係由內政部移民署調配。」關於行政院100年核撥移民署104名人員，為何未將人員移至該服務組服務問題，移民署陳組長○○稱：「當時係因國境機場業務需求，所以優先從新進人員補足機場人力需求。才未將員額派赴海外工作」、趙科長○○稱「104名的人力是在100年8月16日獲行政院支持核列，而香港事務局編制表係101年5月20日才生效，我們的上開員額都是要支援國內業務緊急需求。且海外秘書的薪資是國內相同職等員工薪資3倍，我們預算不足因應。」惟依移民署99年12月31日移署人編媛字第0990192760號函，係以因面對持續開放之兩岸包機直航、擴增航點、陸客來台之政策趨勢，在來台人數快速攀升之狀況下，相關發證、入出境管理等業務量遽增情形之理由，報由內政部轉陳行政院請增員額，計請增526名人力，並於100年8月16日獲行政院支持核列104名，移民署卻將相關員額，69名員額移撥專勤事務大隊、18名員額移撥國境事務大隊、10名員額移撥收容事務大隊，7名員額移撥署內業務單位，以強化查緝非法外來人口及國境查驗工作。卻未考量香港事務局服務組之移民署香港工作組，面臨之業務申請案件數不斷增長，人力工作負荷量不足之困境。

(六)綜上，有關香港事務局之服務組(移民署)香港工作

組，依法定編制表所定，應由移民署派駐副組長 1 人、秘書 3 人、專員 1 人、組員 1 人共 6 名員額，移民署卻僅派駐專責秘書 1 人。該署於 100 年以因應陸客來台人數快速攀升之狀況下，相關發證、入出境管理等業務量遽增之理由，獲行政院核撥 104 名人員。該署無視於上開編制應有 6 人之規定、於 100 年獲行政院核撥 104 名人員係以發證及入出境管理等業務量遽增為理由、以及該工作組業務逐年快速增長等事實，將該 104 人全部移撥國內單位，並無 1 人增派至該工作組，造成 100 年迄今僅派駐正式員工秘書 1 人，其餘均為編制外雇員，且該工作組 103 年受理件數高達 12 萬餘件，為 100 年受理件數 2 倍，人力反由 100 年之 15 人另加工友 1 人共 16 人，減為 103 年之 14 人，到 104 年又因業務費編列不當為支應退休金而減為 13 人，造成該組人力嚴重短缺，影響服務品質，有礙業務推廣，核有嚴重違失。

二、陸委會及移民署罔顧該署服務組申請件數自 100 年至 103 年激增兩倍，該組人力難以負荷之事實，不僅不增加人力，竟以業務量能、100 年機場辦事處裁撤、目前預算員額只有 1 名等不正當理由，於 102 年提出「駐香港辦事處編制表草案」，將其於 101 年 10 月 25 日訂定之「行政院大陸委員會香港事務局編制表」中關於該署服務組員額 6 人規定修正 1 人，漠視服務組移民署人力嚴重不足問題，輕忽香港居民赴台申請業務之重要性，均核有違失。

(一)如前所述，依 101 年 10 月 25 日訂定之「行政院大陸事務委員會香港事務局編制表」，現行香港事務局服務組編制員額為：由外交部派駐組長 1 人、秘書 3 人，移民署派駐副組長 1 人、秘書 3 人、專員

1 人、組員 1 人，合計 10 人。

(二)惟陸委會於 102 年 5 月 15 日函報行政院人事行政總處「大陸委員會香港辦事處編制表草案」，擬將現行編制表修正為：「服務組：由外交部派駐組長 1 人、秘書 1 人、組員 1 人；內政部移民署派駐副組長 1 人，合計 4 人。」其修正緣由及過程略以：

- 1、陸委會 99 年 10 月 13 日函報行政院審查編制表草案，考量當時外交部及移民署實際派駐人員人數及業務量能，將服務組訂為「由外交部派駐組長 1 人、秘書 2 人（其中 1 人得列簡任），移民署派駐副組長 1 人、秘書 1 人，合計 5 人」。
- 2、該會於 100 年 1 月 14 日召集相關派駐機關、銓敘部及人事行政總處研商大陸委員會香港辦事處暨澳門辦事處組織規程及編制表草案，將服務組調整為「由外交部派駐組長 1 人、秘書 1 人、組員 1 人；移民署派駐副組長 1 人、秘書 1 人，合計 5 人」。
- 3、該會於同年 9 月 7 日再次召開研商會議，因業務簡化及機場辦事處於 100 年 3 月 24 日裁撤，將服務組調整為「由外交部派駐組長 1 人、秘書 1 人、組員 1 人，內政部移民署派駐副組長 1 人，合計 4 人」。
- 4、該會於 102 年 4 月 26 日拜會人事行政總處會商香港辦事處編制員額事宜，並經人事行政總處確認香港辦事處職員 30 人及當地僱用人員 36 人之編制員額總數。陸委會即據以修正香港辦事處編制表草案，於同年 5 月 15 日函報人事行政總處並副知銓敘部。

(三)本院詢問時，陸委會林主任○○稱：「香港辦事處服務組移民署組改後編制員額從 6 名縮為 1 名，是

因為目前預算員額只有 1 名，組改後依行政院通案原則，係從業務量能、機場辦事處裁撤等相關因素綜合考量，所以編制員額 1 名」。行政院人事行政總處林副處長○○稱：「從編制來看職員 6 名，目前預算員額 1 名，係由內政部移民署調配。現行香港事務局各組人力由陸委會邀集相關單位開會決定。」移民署陳組長○○稱：「因為預算問題，從 96 年境管局時代沿襲至移民署時代，就是海外工作組只有 27 位秘書，受限於員額及預算無法增加」。惟查，陸委會係於 100 年 3 月裁撤駐香港國際機場辦事處，裁撤前，服務組移民署有 27 人(26 人+工友 1 人)，其中機場聘僱人員有 8 人。依 101 年 10 月 25 日訂定之「行政院大陸事務委員會香港事務局編制表」，服務組應由移民署副組長等 6 人，係依據機場裁撤後之 101 年 10 月 25 日訂定之「行政院大陸事務委員會香港事務局編制表」，因此，陸委會及移民署不能以機場裁撤作為縮編員額之理由。再者，近年來隨著香港赴台旅遊熱潮，透過香港事務局服務組申請證件赴台旅遊、就讀的人數不斷攀升，申請件數不斷增長，100 年 6 萬 891 件申請件數，至 103 年已遞增至 12 萬 4,235 件，業務不斷快速成長，已如前述，因此，陸委會以業務量能作為縮編員額之理由，顯非妥適。至於預算員額，係由移民署調配，其以預算員額只有 1 名為由，亦欠缺正當性。

(四) 綜上，近年來隨著香港赴台旅遊熱潮，透過香港事務局服務組申請證件赴台旅遊、就讀的人數不斷攀升，申請件數不斷增長，100 年 6 萬 891 件申請件數，至 103 年已遞增至 12 萬 4,235 件，業務不斷快速成長。依陸委會 101 年 10 月 25 日訂定之「行

政院大陸委員會香港事務局編制表」規定，該香港事務局服務組員額，移民署係應派駐副組長 1 人、秘書 3 人、專員 1 人、組員 1 人，陸委會及移民署卻以業務量能、機場辦事處裁撤、預算員額只有 1 名等不正當理由，於該編制表修正草案擬將該現行法定編制表服務組員額，由派駐副組長 1 人、秘書 3 人、專員 1 人、組員 1 人，修正為僅派駐副組長 1 人，罔顧服務組移民署人力工作難以負荷之事實，輕忽香港居民赴台申請業務之重要性，核有違失。

三、有關陸委會香港事務局服務組相關辦證大廳與辦公室，係於 77 年沿用至今，相關空間規劃、設備及安全維護等軟、硬體設施，均顯有改善之必要，陸委會應妥予預為規劃因應改善，以免影響我國與香港之觀光、經濟及文化交流等業務之正常運作。

(一)有關香港事務局服務組申辦業務大廳設備及安全維護等軟硬體不足之問題，依陸委會說明情形略以：

- 1、由於台港關係持續改善，赴陸委會香港事務局申辦入台證人數日增，而該局辦證大廳空間在部分時段因辦證人數過於集中，已明顯不敷使用，並造成民怨。4 樓民眾辦證大廳與香港事務局服務組(移民工作組)辦公室之隔間，係於 77 年沿用至今，其設計已不符目前之實際需要，造成內部辦公區域寬鬆，而辦證大廳擁擠等問題，致使整體空間利用效率不佳，確有改善之必要。
- 2、對此香港事務局已改善包括大廳外觀、如重鋪大廳長凳坐墊、更換大門前地氈、茶水間給水系統、增設民眾用飲水機、大廳液晶顯示屏、壓克力指示牌、更換櫃檯同仁座椅、更換兩台影印機，

在提高服務品質後，已減少民眾怨懟。最近3年，該局陸續支援服務組(移民工作組)人力及硬體設備，除陸續添購辦證大廳之各項硬體設施，並支援該組之修繕工作，相關費用共計港幣132,165元；另因該組承辦來台升讀大學之港生簽證事宜，爰亦由海外聯合招生委員會支援1至3名工讀生、1名臨時清潔工，以及1名警衛等，俾協助處理來台升學之相關查詢及領證事宜，以及辦證大廳之庶務工作。

- 3、對於民怨反應軟體部分，移民署駐香港事務局移民工作組處理情形及檢討改善之因應對策，係以流程管理控制人流分段進入申辦案件，並視狀況機動調配人力配置以滿足民眾需求。另簡化多次入台許可證申請方式，進而減少短期內需重新申請入台證的人次，以期上開改善對策能有效舒緩人流，提升案件處理效率。

(二)陸委會後續改善對策

1、調整辦證大廳空間配置

- (1)因應香港事務局服務組現址租約將於104年10月15日期滿，該局從改善目前辦證大廳空間、內部辦公空間寬鬆，以及節省租金等規劃考量，已勘查同棟大樓適合租用之辦公室，初步覓得11樓之1106室(建築面積2,270平方英尺)及1109室(建築面積2,935平方英尺)兩間辦公室，合計5,205平方英尺。其中1106室實用面積1,700平方英尺，比目前4樓之辦證大廳1,380平方英尺較為寬敞，可望舒緩辦證大廳人流擁擠情況。至於4樓現址內部辦公區域隔間因設計寬鬆，致有空間閒置未妥善利用問題，擬藉租用面積較小之1109室重新配

置內部辦公區域隔間，避免內部空間閒置，使整體空間利用得以改善。此外，並能因減少租用辦公室面積，減少租金支出，以節省公帑。有關洽租上述辦公室事宜，該局正與業主磋商中，並將續辦有關編列及爭取預算等事宜。

(2) 本案之裝修或搬遷工作均屬重大事項，考量規劃、陳報、採購、執行，以及驗收等期程，均需作業時間，而房舍租約即將到期，陸委會爰已提醒香港事務局加速相關作業，以避免因辦理不及而被迫續租，或是發生解約賠償等情形。

2、辦證流程簡化及人力調整

移民署將規劃推動香港居民申請入台許可全面改為線上網簽（現行作法為在大陸地區或海外出生之香港居民首次來台，須至香港事務局臨櫃申辦），倘修法完成，該工作組之案件受理量可望大幅減緩。在移民署上述改善措施尚未落實前，陸委會將基於統籌香港事務之職責，持續予服務組（移民工作組）經費及軟硬體方面之必要協助。

(三) 綜上，按近年來，不論是香港居民、居港大陸人士抑或是香港學生，透過香港事務局服務組申請證件來台旅遊、就讀的人數不斷攀升；隨著香港赴台旅遊熱潮，申請人數持續增長。依香港事務局服務組其大陸港澳入境許可申請案件統計量，自 100 年 6 萬 891 件、101 年 8 萬 1,154 件、102 年 10 萬 8,576 件，逐年遞增至 103 年 12 萬 4,235 件，因申請人數眾多，辦證大廳部分時段，因辦證人數過於集中擁擠，而造成民怨。惟該局相關辦證大廳與香港事務局服務組辦公室，係於 77 年沿用至今，相關空間

規劃、設備及安全維護等軟、硬體設施，均顯有改善之必要，陸委會應妥予預為規劃因應改善，以免影響我國與香港之觀光、經濟及文化交流等業務之正常運作。

調查委員：高委員鳳仙、江委員綺雯、包委員宗和

附表、行政院大陸委員會香港事務局服務組 86 年~104 年內政部移民署負責各項業務統計及人力增減情形（內政部移民署統計資料）：

主要業務 年份	香港居民		居港大陸人士 書面申請		人力	備註
	書面申請	網路簽證	書面申請	驗發大陸人士 入台證件		
86 年 7 ~12 月	32,443				27 人(含香港事務局聘僱 4 人+秘書 3 人)	
87 年	147,197				27 人(含香港事務局聘僱 4 人+秘書 3 人)另加工友 1 人	
88 年	208,464		267	59,523	26 人(含香港事務局聘僱 4 人+秘書 2 人)另加工友 1 人	
89 年	243,864		476	61,926	24 人(含秘書 1 人+香港事務局聘僱 4 人)另加工友 1 人	
90 年	273,193		512	81,706	22 人(含秘書 1 人+香港事務局聘僱 4 人)另加工友 1 人	90 年 8 月起開放港澳居民落地簽
91 年	126,118		514	54,301	24 人(含秘書 1 人+香港事務局聘僱 4 人)另加工友 1 人	機場設立辦事處處理老兵、國難救助

						及核發 大陸人 士入台 證件
92年	39,151		237	54,458	25人(工作組16人+秘書1人;香港事務局聘僱機場8人)另加工友1人	
93年	35,897		278	42,878	25人(工作組16人+秘書1人;香港事務局聘僱機場8人)另加工友1人	
94年	35,615	121,904	296	50,023	26人(工作組16人+秘書2人;香港事務局聘僱機場8人)(秘書1人派駐機場)另加工友1人	94年1月1日開辦港澳居民網路簽證
95年	33,297	129,045	423	59,008	26人(工作組16人+秘書2人;香港事務局聘僱機場8人)(秘書1人派駐機場)另加工友1人	
96年	36,616	165,288	529	64,880	26人(工作組16人+秘書2人;香港事務局聘僱機場8人)(秘書1人派駐機場)	

					另加工友 1 人	
97 年	48,436	263,637	817	61,932	26 人(工作組 16 人+秘書 2 人; 香港事務局聘僱機場 8 人)(秘書 1 人 派駐機場) 另加工友 1 人	
98 年	55,569	327,412	1,155	17,047	26 人(工作組 16 人+秘書 2 人; 香港事務局聘僱機場 8 人)(秘書 1 人 派駐機場) 另加工友 1 人	
99 年	58,913	262,926	6,525		16 人(含秘書 1 人) 另加工友 1 人	99 年 9 月 1 日起簡化網簽
100 年	51,706	*4,226	9,185		15 人(含秘書 1 人) 另加工友 1 人	*網簽後續協助案件 **結束機場業務
101 年	67,240	*5,020	13,914		15 人(含秘書 1 人) 另加工友 1 人	
102 年	81,397	*6,353	20,627		15 人(含秘書 1 人)	
103 年	93,806	*8,165	22,264		14 人(含秘書 1 人)	
104 年 1-4 月	28,075	*2,586	7,352	821	13 人(含秘書 1 人)	

註：

1. 以上主要業務不含電話答詢、櫃檯答詢、香港僑生及其他交辦事項。
2. 業務統計及人力增減分析說明：

(1) 歷經四個時期：

- A. 民國 90 年未開放港澳居民臨時入境停留(含落地簽及網路簽證)前，香港居民不論是初次或再次來台，均須至入出境管理局駐香港事務局境管工作組(以下稱該工作組)臨櫃書面申請入台證件，惟當時該工作組加香港事務局聘僱協助的人力合計 22 人(含香港事務局聘僱 4 人及移民署秘書 1 人)。
 - B. 民國 91 年之後，為處理榮民及驗發大陸地區人民入台證業務，香港事務局在香港機場設立辦事處，並另增聘本地雇員 8 人，當時該工作組加上機場人力亦一度達 25 人(含香港事務局聘僱機場 8 人及秘書 1 人)。
 - C. 民國 94 年~99 年開辦港澳居民網簽業務，該工作組除辦理香港居民書面申請入台證業務，亦負責核發香港居民網路簽證，當時除該工作組，另加香港事務局機場辦事處聘僱人力共 26 人(含香港事務局聘僱機場 8 人及移民秘書 2 人，其中 1 名秘書派駐機場)。
 - D. 民國 99 年 9 月 1 日簡化網簽作業後，該工作組雖不再核發香港居民網路簽證，惟從上述數據顯示，香港居民及居港大陸人士書面申請入台證件業務，人數逐年增加，以 103 年為例，香港居民加上居港大陸人士申請件數共 11 萬 6,070 件，人數較 99 年的 6 萬 5,438 件，成長率高達 77.4%，此外，香港居民因網簽資料有誤或無法上網等各種原因，至該工作組請求協助的網簽後續案件，據統計由 99 年 9 月 1 日迄今共 3 萬 0,393 件，而該工作組人力亦由 26 人減至目前 13 人(含移民秘書 1 人，香港事務局於 100 年在香港機場辦事處裁撤，機場辦事處 8 名聘僱人員不再續聘)。
- (2) 目前該工作組受理之香港居民申請件主要來源為持單程證來港的大陸新移民，這些人每年平均有 5 萬人(住滿 7 年後，可申請成為香港永久居民，據估計，由 86 年迄今，共約 50~60 萬人符合成為香港永久居民資格)。