

調 查 意 見

緣於 99 年 10 月 7 日自由時報刊載「中國勞工變相登台馬承諾跳票」，內容披露洋華光電股份有限公司近一年涉嫌以合法申請該公司大陸廠員工來臺從事商務研習（含受訓）活動之方式引進大陸地區人民來臺非法打工，涉及「假研習、真工作」。基於「不引進中國大陸勞工」為政府一再宣示之政策，該公司以商務研習名義引進中國子公司數十名大陸勞工來臺，遭檢方搜索，此事究係法令有漏洞或政府相關單位執行偏差，為深入瞭解及釐清全案事實，本院向內政部、經濟部、行政院勞工委員會、行政院大陸委員會等機關調取相關資料，復約詢內政部入出國及移民署署長謝 00、經濟部投資審議委員會執行長范 00、陸委會法政處副處長胡 00 及相關人員等主管及相關人員，相關機關並分別於 100 年 1 月 14 日、3 月 25 日、5 月 3 日、7 月 28 日及 8 月 17 日及 26 日提供相關資料到院，業經調查竣事，茲將調查意見臚列如次：

- 一、洋華光電股份有限公司以商務研習名義引進中國子公司大陸地區人民來臺，因相關規範未盡周延，致移民署雖分別於 99 年 10 月 7 日及 22 日實施行政調查，仍未能蒐獲事證以釐清事實，迨至 99 年 11 月 16 日展開司法偵查後，始查獲「假研習、真工作」之事證，惟移民署未就蒐獲該公司引進 48 名大陸地區人民，以商務研習之名來臺卻從事與原許可目的不符之活動情事予以裁罰，處置延宕，顯有違失：
 - (一)依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例(下稱兩岸條例)第 15 條第 3 款及第 4 款規定：「下列行為不得為之：……三、使大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可目的不符之活動。四、僱用或留

用大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可範圍不符之工作。」第 83 條第 1 項規定：「違反第十五條第四款或第五款規定者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。」第 87 條規定：「違反第十五條第三款規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」復依「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」（下稱商務活動許可辦法）第 26 條第 4 項規定¹：「主管機關或相關目的事業主管機關就大陸地區人民來臺從事商務活動，得隨時會同相關機關進行訪視、隨團或其他查核行為；其屬從事商務研習（含受訓）者，得由主管機關會同經濟部、行政院大陸委員會、行政院勞工委員會及相關目的事業主管機關組成聯合查察小組，進行訪視或其他查核行為。」又「違反兩岸條例第 15 條第 3 款行政裁罰機制標準作業程序-專業交流」參、二及肆規定：「目的事業主管機關負有協力義務：本條款係以內政部為裁罰主管機關……一、啟動調查程序（一）內政部大陸專業人士聯合審查會於接獲大陸人士在臺從事未經許可或與許可目的不符活動之資訊後，先協請相關目的事業主管機關進行查證，……。 （二）如目的事業主管機關依機關相關情況判斷，復疑有人『使』該等大陸人士從事上開違規活動情形時，應將各種可疑情形詳細填載於上開『大陸專業人士在臺從事違規活動調查表』，連同相關證據資料移請裁罰機關啟動調查程序。」

（二）查洋華光電股份有限公司（下稱洋華光電公司）經

¹ 99 年 4 月 2 日商務活動許可辦法第 26 條第 3 項規定：「主管機關或相關目的事業主管機關就大陸地區人民來臺從事商務活動，得隨時會同相關機關進行訪視、隨團或其他查核行為。」上開規定修正後於 100 年 5 月 16 日修正至 26 條第 4 項。

營觸控式面板製造業務，自 98 年 10 月 13 日至 99 年 9 月 15 日止，向移民署申請大陸地區人民來臺從事商務研習計 8 案，實際入境人數 112 人，入境停留日期為 19 日至 2 個月，99 年 6 月至 9 月計有 5 案研習之部分期間相互銜接（表 1）。嗣 99 年 10 月 7 日媒體報導²本案涉及「假研習、真工作」情事，內政部入出國及移民署（下稱移民署）當日會同經濟部投資審議委員會（下稱經濟部投審會）實地訪視，研判尚無違反相關法規具體事證。同年 10 月 19 日行政院長吳敦義指示由內政部召集經濟部、行政院大陸委員會（下稱陸委會）及行政院勞工委員會（下稱勞委會）組成專案小組展開複查，移民署遂於同年 10 月 22 日會同上開機關進行訪視，認為蒐證資料尚難認定該公司確有「假研習、真工作」情事。嗣移民署於 99 年 11 月 16 日展開司法偵查，該署專勤第一大隊桃園縣專勤隊於同年 11 月 24 日以移署專一桃縣孫字第 0998173473 號刑事案件移送書，以該公司確有非法聘僱大陸人士來臺從事工作之嫌，依兩岸條例第 15 條第 4 款及第 83 條規定，將該公司及管理部協理移送臺灣桃園地方法院檢察署偵辦，其犯罪事實略以：洋華光電公司以研習之名引進陸勞非法工作，每日工作時間區分為早班及晚班，且來臺之陸勞均有配發與一般正式員工相同之上下班刷卡使用的「電子感應卡」及線上產品製造考核之「個人產量表」、「產品流程卡」及相關事證，足以證實該公司確有「假研習之名，行真工作之實」。惟移民署未就查獲之洋華光電公司申請大陸地區人民來臺以商務研習受訓之名，使 48 名大

² 99 年 10 月 7 日自由時報刊載洋華光電公司近一年涉嫌以合法申請該公司大陸廠員工來臺從事商務研習方式引進大陸地區人民來臺非法打工，涉及「假研習、真工作」。

陸人民從事與原許可目的不符之活動事證，依兩岸條例第 15 條第 3 款及「違反兩岸條例第 15 條第 3 款行政裁罰機制標準作業程序-專業交流」與相關規定，辦理後續處置。

(三) 復查本案發生前，大陸地區人民申請商務研習與申請一般商務活動並無區別，來臺目的及行程部分，僅填具「商務相關活動計畫書及預定行程表」內容過於簡略，且對於大陸地區人民申請來臺研習期間相互銜接、大陸地區所從事之工作內容與來臺研習內容類似、研習時間安排於夜間和週末或假日進行、行政調查聯合查察小組等問題，均未明訂規範。直至本案發生後，經濟部投審會及移民署始於 99 年 11 月 23 日以經審三字第 09900470030 號函訂定「大陸地區人民來臺從事商務研習（含受訓）審查要項」、移民署於 99 年 11 月 23 日以移署出停雄字第 0990169943 號函訂定「執行大陸地區人民來臺從事專業、商務活動抽查訪視計畫」及「本署會同目的事業主管機關及相關機關執行大陸地區人民來臺從事專業、商務活動訪視案件標準作業程序」，內政部於 100 年 5 月 16 日以台內移字第 1000929504 號令修正商務活動許可辦法相關規定，顯見本案事前所訂相關規範未盡周延。

(四) 綜上所述，洋華光電公司以商務研習名義引進中國子公司大陸地區人民來臺，因相關規範未盡周延，本案移民署 99 年 10 月 7 日會同經濟部投審會實施行政調查結果，研判尚無違反相關法規具體事證，後因行政院院長吳敦義指示，移民署再會同經濟部、陸委會及勞委會實施行政調查，認為蒐證資料尚難認定有「假研習、真工作」情事，仍未能蒐獲事證資料以釐清事實，迄至 99 年 11 月 16 日展開司法偵

查後，始查獲洋華光電公司引進大陸人士相關證據資料，確有假研習之名，行真工作之實，惟該署未針對該公司以商務研習之名，使 48 名大陸人士來臺從事與原許可目的不符之活動情事，依兩岸條例第 15 條第 3 款、「違反兩岸條例第 15 條第 3 款行政裁罰機制標準作業程序-專業交流」及有關作業規定予以裁罰，處置延宕未盡周妥，顯有違失。

二、政府宣示「不引進中國大陸勞工」來臺政策，以保障國人就業權益，然為因應兩岸經貿及商務往來日趨熱絡之需求，目前雖訂定相關規定，惟移民署、陸委會、勞委會、經濟部在相關法規適用及執行上仍有疑義及尚待檢討之處，行政院應積極整合各機關之意見，以避免類似案件再次發生，並符合實際需要：

- (一) 依據兩岸條例第 15 條第 3 款規定：「下列行為不得為之：……三、使大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可目的不符之活動。」第 87 條規定：「違反第十五條第三款規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」第 94 條規定：「本條例所定之罰鍰，由主管機關處罰；依本條例所處之罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。」復依商務活動許可辦法第 2 條第 2 項規定：「主管機關機關審查相關申請事項，必要時得會同各目的事業主管機關及相關機關處理之。」第 4 條第 5 款規定：「本辦法所稱商務活動以下列各款為限：五、商務研習（含受訓）。」第 7 條規定：「大陸地區人民申請來臺受訓者，以受僱於下列事業之主管或技術人員為限：一、本國企業在大陸地區或第三地區之投資事業。二、外國公司、大陸地區公司或其投資之事業。受僱於前項第二款事業之大陸地區人民申請來臺受訓者，邀請單位以該外國公

司、大陸地區公司在臺之投資事業為限。」另依「違反兩岸條例第15條第3款行政裁罰機制標準作業程序-專業交流」參、二規定：「本條款係以內政部為裁罰主管機關……。」肆、六之（三）規定：「裁罰機關對於違反本條款之行為態樣、情節及危害程度，訂定具體之裁罰基準。」

（二）政府因兩岸關係尚未正常化，引進大陸勞工將衍生國家安全、就業安定之疑慮，並恐對政治、經濟、社會各層面產生負面影響，故宣示「不引進中國大陸勞工」來臺政策，以保障國人就業權益，然兩岸經貿日趨熱絡，查經濟部投審會審查大陸地區人民來臺從事商務活動情形，從94年之6,848件、同意人數為15,140人，逐年遞增至99年之16,587件、同意人數為33,449人，其中商務研習及受訓從94年之1,535件、同意人數4,174人，逐年遞增至99年之2,016件、同意人數略減為3,725人；再就94年至100年7月之整體情形觀之，商務活動件數為93,561件、審核人數213,290人、同意人數183,467人、同意人數占審核人數達86%，商務研習及受訓件數為12,628件、審核人數30,047人、同意人數25,523人，同意人數占審核人數達84.9%。本案發生後100年1月至7月經濟部投審會均未同意大陸地區人民來臺從事商務研習及受訓（表3）。基於活絡兩岸經貿及商務往來需求，對於以邀約、引介、安排等方式，「使」大陸地區人民來臺從事商務研習活動，雖訂定兩岸條例及商務活動許可辦法等規定，惟移民署、陸委會、勞委會、經濟部在相關法規適用及執行上仍有疑義及尚待檢討之處，茲分述如下：

1、移民署及陸委會部分：

- (1) 移民署表示，因兩岸條例主管機關為陸委會，有關涉嫌「假研習、真工作」，究係應以同條例第 15 條第 3 款之行政調查抑或第 15 條第 4 款發動偵查調查作為³一節，事涉相關法律解釋部分，係屬陸委會職權，移民署認為上開 2 條款因「活動」及「工作」未有明確法律定義，區別認定不易，易使邀請單位遊走疑義邊緣，產生社會大眾質疑政府不開放大陸勞工來臺工作之政策。有關具體個案查察認定部分，陸委會認為商務活動許可辦法所定「活動」類型多元，為落實管理，由各該目的事業主管機關明訂其適用條件，至於具體個案查察認定部分，由主管機關移民署會同相關目的事業主管機關認定個案實況，是否符合原申請許可活動範疇，如認有疑義者，可由查察小組配合處理，惟移民署表示，認有疑義時，查察小組如何具體配合處理，仍未獲明確解釋。
- (2) 移民署表示，本案行政調查時發現洋華光電公司工廠廠區遼闊，囿於人力限制，不易掌握，且其為股票上市公司，如何妥適進行訪視及搜索必須多方兼顧，考驗內政部查察作為，訪視查核作為若未兼顧比例原則，亦易引起工商團體反彈，徒增困擾。
- (3) 陸委會訂定之「違反兩岸條例第 15 條第 3 款行政裁罰機制標準作業程序-專業交流」規定，其法令依據係兩岸條例第 15 條第 3 款、第 87 條、第 94 條，經陸委會 94 年 9 月 26 日第 162 次委員會議通過，於同年 10 月 11 日以陸法字

³ 兩岸條例第 15 條第 3 款規定「從事與許可目的不符之活動」係屬行政罰，違反同條文第 4 款規定「從事與許可範圍不符之工作」，係屬刑事罰。

第 0940018472 號函送相關機關在案。內政部為裁罰主管機關，惟查移民署未依上開作業程序肆、六之（三）規定，訂定裁罰基準。

2、勞委會部分：

（1）兩岸條例第 15 條第 3 款及第 4 款對於活動及工作之界定仍宜有適當規範，俾資依循：因兩岸之特殊關係，不同於一般我國與外國關係，故兩岸條例除「工作」外，另有「活動」之法制設計，以因應兩岸間複雜、敏感之交流所需，外界就大陸地區人士來臺從事相關活動，其性質已被質疑，因商務活動許可辦法所定「活動」類型多元，為有效落實管理，各業務主管機關應針對不同類型活動，予以細緻化相關審查機制與許可要件，並有效落實相關查核作為。經檢視目前臺灣地區事業單位邀請大陸人士來臺從事商務活動申請表件，移民署修正「大陸人士來臺從事商務活動辦法」修正內容分析，尚難明確聯結研習目的，並具體界定研習範圍，恐事後認定仍有爭議。

（2）外界有大陸人士來臺以「假研習」之名，行「真工作」之質疑，基於保障國人就業權益之考量，建請爾後審查邀請大陸人士來臺從事研習活動，宜納入以下條件：

<1>大陸人士來臺研習人員之資格應有所限制及規範：依商務活動許可辦法第 7 條規定，來臺受訓人員應以主管或技術人員為限，因此對於研習人員之資格應訂定明確之條件，以符合前開規定。

<2>大陸人士來臺生產線上之研習人數及時間應予限制：對於生產線上之研習應以種子師

資或幹部培訓為主，對於事業單位一次邀請之人數過多時，應予以刪減，另研習時間應視其研習內容予以核定，且避免有人員重複來臺研習之情事。

〈3〉大陸人士研習時間配合本國勞工上班時間安排於夜間進行，似有不妥，建議未來類似申請案件應予限制，以免外界疑慮。

3、經濟部部分：

對於大陸商務或專業人士申請案之審查有其技術上之限制及困難，申言之，各該申請案不但案件量龐大、又均具有時效性，復因無法直接與當事人面談，或即使訪談邀請單位，亦難以確認其真正企圖。因此，必須在制度、邊境之管制及入境後之追蹤管理機制上，有更週詳之設計，始能有效防杜；又商務活動許可辦法並未明定相關給付之許可範圍，惟如給付工資或報酬，因屬工作性質，應非許可給付範疇。

(三)綜上，政府宣示「不引進中國大陸勞工」來臺政策，以保障國人就業權益，然為因應兩岸經貿及商務往來日趨熱絡之需求，對於以邀約、引介、安排等方式，「使」大陸地區人民來臺從事商務研習活動，雖訂定兩岸條例及商務活動許可辦法等規定，惟本案發生後，100年1月至7月大陸地區人民來臺從事商務研習及受訓均未獲同意，移民署、陸委會、勞委會、經濟部在相關法規適用及執行上仍有諸多疑義及尚待檢討之處，行政院應積極整合各機關之意見，以避免類似案件再次發生，並符合實際需要。