

調 查 報 告 (公 布 版)

壹、案由：臺灣地區與大陸地區人民關係條例第9條第3項及相關子法明定，公務員應經內政部或服務機關許可，始得進入大陸地區；惟查近十年公務員因違法及違規赴陸遭懲處事件達數百件以上，其它未經發現者恐數倍於此，主管機關現有赴陸管理機制疑有欠嚴謹，且對於公務員人身安全保障、忠誠義務保持及公務機密維護之作為疑有重大疏漏，實有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

本院前調查「國人赴陸頻遭中共國安單位騷擾及限制人身自由案」(113內調42)期間，為瞭解公務員赴大陸地區遭受中共當局惡意騷擾情形，向法務部調閱「赴陸人員返臺通報表」資料，注意到各機關通報公務員違法違規赴陸案件數明顯異常，爰申請調查本案。

《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)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、利益或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3個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」，第91條第2項規定：「違反第9條第3項……者，處新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰」。前開條文所稱之公務員，依〈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)第3條第1項¹及〈簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點〉(下稱公務員赴陸作業要點)第3點第1項規定²，指《公務員服務法》第2條規定之人員：「受有俸給之文武職公務員及公營事業機構純勞工以外之人員。……」惟因軍職人員(武職公務員)及涉及國家安全、利益或機密之文職公務員，實務上大部分人員已另依《國家機密保護法》第26條、《入出國及移民法》第5條等規定採高強度之全面出境管制，須先提交出境申請經權責機關審查核准後內政部移民署(下稱移民署)始准查驗出境³，且部分機敏人員與一般文職公務員之人事管理制度有別，爰本案之調查對象界定為「適用兩岸人民關係條例第9條第3項規定，且未涉及國家安全、利益或機密之文職公務員」。

現行公務員赴大陸地區之許可機制(下稱赴陸許可制)，依兩岸人民關係條例第9條第3項規定，採官職等分流管理，簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員為兩岸人民關係條例第9條第3項之規範客體，未獲內政部許可逕赴大陸地區係違反行政法上義務(下稱違法赴陸)；簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員則依公務員赴陸作業要點規定辦理，未獲所屬或上級機關許可逕赴大陸地區係違反人事管理行政規則(下稱違規赴陸)；另現行公務員赴陸作業要點僅能直接適用行政院與所屬中央及地方機關(構)、學校公務員(下稱行政院所屬公務員)，爰本案公務員違規赴陸調查範圍並不包括總統府、國家安全會議、立法院、司法院、考試院及本院所屬簡

¹公務員赴陸許可辦法第3條第1項：「本辦法所稱公務員，指公務員服務法第2條規定之人員」

²公務員赴陸作業要點第3點第1項：「本要點所稱公務員及警察人員，指公務員服務法第2條規定之人員」。

³詳內政部移民署辦理或核定國家機密現職退職或移交人員出境作業規定、涉及國家安全人員申請出國聯繫要點。

任(或相當簡任)第十職等以下公務員。

經本院向行政院、大陸委員會(下稱陸委會)、內政部、教育部、法務部、人事總處、銓敘部、國家安全局(下稱國安局)及部分違法或違規赴陸公務員之任職機關(構)、學校(下稱服務機關)調閱案關卷證資料，另於民國(下同)113年3月4日詢問陸委會、內政部、法務部、人事總處及國安局等有關機關主管人員，並請內政部協助查核111年10月至113年2月間簡任(或相當簡任)第十一職等以上之公務員有無違法赴陸情事及提供裁罰資料，另向移民署調閱案關公務員入出境通關查驗紀錄比對。經調查發現，102年1月至113年2月間計有318名公務員違法或違規赴陸，並確信尚有未經發現之違法或違規赴陸人員之「黑數」存在，是主管機關及國安相關單位如何賡續詳查適處，積極落實各級公職人員赴陸交流揭露制度，以因應當前兩岸情勢日趨嚴峻之事態，亦屬涉及國安之重大課題。全案已調查完竣，茲臚列調查意見如下：

- 一、102年1月至113年2月間，全國計有簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員55人，因違反兩岸人民關係條例第9條第3項規定「違法赴陸」，經內政部裁罰或免除其處罰；又102年1月至112年12月間，行政院所屬機關計有簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員258人，因違反公務員赴陸作業要點規定「違規赴陸」，經權責機關發布履歷存記或申誠以上懲處令，另有5人未予懲處，故實際「違規赴陸」人數合計263人。前開違法或違規赴陸人數尚不包括未經發掘、已逾越時效而未裁罰、懲處或於履歷存記之「黑數」。倘以目前唯一定期辦理全面清查之警察機關屬員違法或違規赴陸人數合理推算，一般公務員違法或違規赴陸之人數恐遠超過前開有案可稽之318人。按公務員違

法及違規赴陸現象存在已久，行政院及所屬主管機關知情卻未能妥採有效應處作為，各級公務員赴陸交流揭露制度亦迄未能落實，不惟有違兩岸人民關係條例等規定維護國家安全立法意旨，並動搖國民對於公務員應踐履「恪遵憲法及法律，效忠國家及人民，增進國家利益及人民福祉」有關忠誠義務的信賴，核有怠失之咎：

(一)102年1月至113年2月間，全國查有簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員55人，因違反兩岸人民關係條例第9條第3項規定「違法赴陸」，經內政部裁罰或免除其處罰，其中行政院所屬中央及地方公務員計有53人，考試院及司法院所屬公務員各1人：

1、102年1月1日至109年3月20日期間⁴，計有24位簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員因違反兩岸人民關係條例第9條第3項規定「違法赴陸」，經內政部裁罰：

- (1) 依裁罰核定年度區分：103年3人，104年5人，105年2人，106年2人，107年1人，108年8人，109年3人，111年1人⁵。
- (2) 依任用身分區分：政務人員2人，公務人員5人，教育人員17人。
- (3) 惟因，102年1月1日至109年3月20日移民署出入境管理系統尚未介接人事總處無法及時篩濾，僅能依賴事後檢舉，故應有未被發掘之黑數或發掘後認為已逾越行政罰法第27條所定3年裁處權時效而未送內政部裁罰。實際上，內

⁴ 109年3月21日至111年10月12日中央流行疫情指揮中心提升全球旅遊疫情建議為第三級，入境國人均須接受居家隔離或檢疫措施5日至14日，故邊境管制期間查無公務員違法或違規赴陸案件。

⁵ 以內政部完成調查工作，核定裁罰之年度計算，故於111年有1件裁罰案。

政部提供本院此類裁罰卷宗，確有記錄逾越裁罰權時效未予完整調查之相關案件。是以，簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員「違法赴陸」實際人數應不只24人。

2、111年10月13日至113年2月29日期間，計有31位簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員因違反兩岸人民關係條例第9條第3項規定「違法赴陸」，經內政部裁罰或免除裁罰：

- (1) 自111年7月16日起，移民署出入境管理系統介接人事總處「人力資源管理資訊系統」(WebHR)及「人事服務網」(eCPA)之人事資料報送系統，藉由每日自動更新由人事單位報送之簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員名冊資料，國境事務大隊查驗人員得於監控臺畫面篩濾赴陸列管人員。若列管人員經告知後仍執意通關赴陸，因兩岸人民關係條例第9條第3項並無邊境管制拘束力，查驗人員發給赴陸應經許可之告知單，提醒列管人員為赴陸應申請許可對象，未經許可赴陸，將函送主管機關依兩岸人民關係條例第91條第2項規定處新臺幣(下同)2萬元以上10萬元以下罰鍰後放行。
- (2) 本院函請內政部提供111年10月13日至113年2月29日，移民署查驗人員於國境篩濾經開立告知單後仍執意通關赴陸之簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員名冊；惟出境第三地(含香港、澳門)後轉赴大陸地區或人事總處未即時上傳名冊恐有缺漏，本院於113年3月4日機關約詢會議詢問內政部出席官員，獲復資訊技術上可予克服，爰依監察法第30條規定囑請內政部專案清查111年10月13日至113年2月29日

簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員「違法赴陸」相關統計情形。

(3) 上開移民署篩濾及內政部專案清查結果，內政部業已完成裁罰違法赴陸之簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員，共計31人：

〈1〉依任用身分區分：公務人員2人、法官1人、警察人員1人、公營事業機構人員3人、醫事人員5人、教育人員18人、聘用人員1人。

〈2〉「違法赴陸」人員之服務機關：衛生福利部、內政部警政署、衛生福利部金門醫院、臺北榮民總醫院、臺中榮民總醫院、高雄榮民總醫院、國立傳統藝術中心、中華郵政股份有限公司、臺北市立大學、國立中興大學、國立政治大學、國立臺灣大學、國立臺北大學、國立臺北商業大學、國立臺北科技大學、國立臺灣師範大學、國立東華大學、國立體育大學、國立高雄科技大學、國立臺南藝術大學、國立彰化師範大學、國立暨南國際大學、國立臺東大學、考試院、臺灣彰化地方法院。

〈3〉前開31人之「違法赴陸」事實及內政部裁罰結果摘要如下表：

表1 111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表

案次	案件事實與裁罰結果
1	<p>(1) 案1為公務人員，銓敘審定為簡任第十職等，惟其所任職務為職務列等簡任第十一職等之職缺，112年10月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案1陳述其已依公務員赴陸作業要點規定經服務機關核准赴陸在案，經移民署查驗人員告知後始知自己誤解兩岸人民關係條例第9條第3項界定對象為銓敘審定官職等(註：應為所任職務之職務列等)，並非故意違反規定，因訪友行程已定，仍依原行程前往。服務機關函復內政部案1業已向機關申請赴陸，惟錯用簡任第十職等以下人員程序。</p>

案次	案件事實與裁罰結果
	<p>(3) 內政部依兩岸人民關係條例第91條第2項、公務員赴陸許可辦法第3條及「入出國及移民法與臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例罰鍰案件裁罰基準」(下稱裁罰基準)規定，第1次違規者處2萬元罰鍰，惟案1赴陸已經服務機關核准，該服務機關亦未察覺有誤，致未依規定向內政部申請許可赴陸，應受責罰程度有別於蓄意規避申請或疏忽未提出申請書者，並非完全歸責於案1，依行政罰法第18條減輕處罰至法定罰鍰最低額二分之一，即1萬元。</p>
2	<p>(1) 案2為法官，112年12月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案2陳述已預先於機關差勤系統，出國或赴大陸地區項下，申請休假至大陸旅遊，並於該系統內填具申請赴大陸之表單，當時並不知悉此外應另向內政部提出赴大陸之申請，且赴大陸之休假申請，需經代理人、單位主管批核，因流程有所延遲，致人事單位未能及時知悉並告知相關法令規定。因有親人同行，不得已只能依原規劃出境赴陸。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案2為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
3	<p>(1) 案3為公務人員，112年11月欲出境赴陸以轉機前往第三地，經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案3服務機關函復內政部略以：案3已依規定申請並經服務機關同意，人事承辦同仁於案3出發前使用Edge瀏覽器至移民署「公務員赴陸許可線上申請系統」(下稱申請系統)提出申請時，系統未通知申請失敗，又承辦同仁疏未確認尚未接獲通知許可之電子郵件，致未能完成申請程序，案3抵達目的地後緊急聯繫服務機關人事單位，再洽系統客服人員建議改以Chrome瀏覽器操作，方完成返國過境大陸地區申請，案3係因承辦同仁新手上路不熟悉系統，且COVID-19疫情期間，該機關逾3年無簡任第十一職等以上公務員赴陸案件，又受前述瀏覽器限制，相關操作經驗確實生疏致有錯漏。</p> <p>(3) 內政部原依裁罰基準，第1次違規者處2萬元罰鍰，但考量案3違法行為係因赴陸轉機所致，情節較實際入境大陸地區輕微，依行政罰法第18條第1項及第3項規定，減輕處罰至法定罰額最低額之二分之一。復案3於出境前已完成服務機關內部赴陸書面申請程序，赴陸申請表並有填寫電子郵件，該欄位已有提醒申請人留意信件，於赴陸前應確認是否已經完成許可程序之文字，服務機關承辦人疏未確認有無送件申請成功，然案3於出境前經告知應經許可仍於簽收告知單後出境赴陸，難謂不可歸責於當事人，仍應裁處，惟考量其並非故意規避不申請，情節輕微，且機關人事承辦人員疏於登錄，並非案3不作為，再減輕裁罰，至法定罰額最低額之三分之一，即6,700元。</p> <p>(4) 另調閱申請系統登入檔紀錄，案3赴陸前並無該服務機關登</p>

案次	案件事實與裁罰結果
	入紀錄，故非該服務機關宣稱之瀏覽器問題，應係人事承辦人員疏忽忘記上傳至申請系統所致。
4	<p>(1) 案4為警察人員，113年1月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案4陳述係因師長邀請其赴陸旅遊，因不想驚動長官，且即將退休，故參加該次旅遊團。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案4為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
5	<p>(1) 案5為醫事人員，職位為衛生福利部某醫院副院長，112年4月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案5陳述其為相當簡任第十職等職務，已依公務員赴陸作業要點規定申請並經服務醫院同意赴陸在案，該醫院向內政部陳述依89年12月30日考試院令修正之「丁、地方機關職務列等表之十五」，該醫院副院長為薦任第九職等職務。</p> <p>(3) 內政部查該醫院已改隸為衛生福利部，依該部各醫院組織準則規定，部屬各醫院副院長由師一級之醫事人員兼任，其官職等以編制表定之，該醫院組織編制表副院長未列職等，依案4之銓敘資料及銓敘部107年5月31日函：「醫事人員經銓敘審定師一級610俸點以上，相當簡任第十一職等」認定，故案5依裁罰基準，第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
6	<p>(1) 案6為醫事人員，112年7月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。案6未作陳述。</p> <p>(2) 內政部依裁罰基準，案6為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
7	<p>(1) 案7為醫事人員，112年10月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。案7未作陳述。</p> <p>(2) 內政部依裁罰基準，案7為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
8	<p>(1) 案8為醫事人員，112年11月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案8陳述係為參加醫學會議，且業向服務醫院申請核准在案。該醫院函復內政部略以：案8申請案已在院內核准，惟其赴大陸許可資料疑似未成功上傳至申請系統。</p> <p>(3) 內政部檢視申請系統登入檔紀錄，案8赴陸前並無該服務醫院登入紀錄，應係人事承辦人員疏忽忘記上傳至申請系統所致。案8原依裁罰基準第1次違規者處2萬元罰鍰，考量案8已於出境前向服務醫院申請赴陸並獲醫院核准，並非不作為，係因該醫院人事承辦人員未上傳至申請系統登錄，可見其並非故意規避不申請，非完全可歸責，其應受責罰程度有別於蓄意規避申請或疏忽未提出申請書者，爰依行政罰法第18條減輕處罰至法定罰鍰最低額之二分之一，即1萬元罰鍰。</p>
9	<p>(1) 案9為聘用人員，112年6月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案9陳述其依規定於服務機關差勤系統完成「出國或赴大陸</p>

案次	案件事實與裁罰結果
	<p>地區申請」手續，機關並已核准，但因係聘用人員不熟悉公務人員簡薦委身分，至機場後方被告知另有申請程序。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案9為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
10	<p>(1) 案10為公營事業人員，112年10月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案10未陳述意見；惟其服務機構函復內政部略以：案10誤填簡任第十職等以下赴陸申請表，承辦人事人員一時疏漏，未發現案10係相當簡任第十一職等以上公務員，致未及時請其改填簡任第十一職等申請表陳送上級核轉內政部辦理線上申請及審核作業。</p> <p>(3) 內政部查案10誤以簡任第十職等申請書向服務機構提出赴陸申請，又因人事承辦人員疏漏未依申辦程序向內政部提出申請，並非案10不作為可完全歸責於案10，其應受責罰程度有別於蓄意規避申請或疏忽未提出申請書者，爰本案依行政罰法第18條規定減輕處罰至法定罰鍰最低額之二分之一，即1萬元罰鍰。</p>
11	<p>(1) 案11為公營事業人員，113年2月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案11陳述因家人臨時排定過年赴陸旅遊行程，雖然申請時人事承辦同仁已告知超過時間無法登錄申請系統，惟不便更改行程，其服務機構函復內政部已於當下充分告知違法赴陸之罰則並建議取消或更改行程。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案11為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
12	<p>(1) 案12為公營事業人員，113年2月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案12陳述赴陸係為探親，因係利用連續假期赴陸，誤認既非工作日、無須請假即無須向服務機構申報，致未經事先許可進入大陸地區。服務機構函復內政部表示案12先前曾有申請赴陸並經內政部許可紀錄，對程序有認知，但溝通後發現案12對規定存有誤解。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案12為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
13	<p>(1) 案13為兼任相當簡任第十二職等行政職務教育人員，112年5月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案13陳述未說明赴陸原因，另說明因新冠疫情影響5年未赴陸參加研討會，未能注意到法規規定接任國立大學系主任依法應申請赴陸。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案13為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
14	<p>(1) 案14為兼任相當簡任第十二職等行政職務教育人員，112年6月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案14陳述係為參加學術研討會並擔任主講者，已於出發前2</p>

案次	案件事實與裁罰結果
	<p>日向服務學校提出請假，但對於申請赴陸規定模糊，為避免失信於人仍決定出發。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案14為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
15	<p>(1) 案15為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，112年7月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案11陳述赴陸係為轉機至歐洲參加學術演討會，因過去10年未曾赴陸，且認知自己為學校教師而非在行政機關服務之公務員，不甚清楚相關規定。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案15為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
16	<p>(1) 案16為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，112年8月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案16陳述係因受國家運動訓練中心邀請赴陸參加培訓隊移地訓練，均已於出國前向服務學校完成請假及赴陸申請程序，惟錯用簡任第十職等以下表單陳核。服務學校函復內政部表示：疫情解封，校內師長申請出國人數激增，行政單位未查覺案16填錯申請表，致漏未申報赴陸許可。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案16為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
17	<p>(1) 案17為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，112年6月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案17陳述係受對岸大學邀請參加學術演講活動，按疫情前出國慣例，在出發前一日至學校差勤系統辦理差假申請時，方於系統上看見任主管職需事先申請許可之註記，出發日趕緊請系辦公室協助向人事室遞交申請書，但已逾申請時限。此次活動包含演講、論文發表等皆已規劃，且肩負帶團角色，難以不按時前往。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案17為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
18	<p>(1) 案18為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，112年6月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案18陳述係受對岸商業展覽會邀請擔任演講主講人赴陸，因疏忽未注意，僅完成請假程序而未同時向內政部申請許可。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案18為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
19	<p>(1) 案19為兼任相當簡任第十二職等行政職務教育人員，112年8月及9月2次出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案19自述赴陸係為祭祖及將親人骨灰送回家祠，完成落葉歸根遺願，兩次均已完成請假手續，惟不熟悉法規而未申請赴陸。</p> <p>(3) 案19參照之前裁罰相似違規情形之案例(國立中正大學案、</p>

案次	案件事實與裁罰結果
	<p>臺北高等行政法院98年簡字第651號行政判決)，加以移民署係首次查獲案19之2次違規行為，爰2次違規行為均以第1次違規論處並分別處罰之，而不按次加重處罰；另案19為盡孝道而赴陸，經考量其情節，其所受責難之程度及所生影響尚屬輕微，依行政罰法第18條減輕處罰至法定罰鍰最低額二分之一，即分別各處1萬元，合計裁處2萬元。</p>
20	<p>(1) 案20為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，移民署於112年9月28日接獲案20之服務學校傳真赴陸申請表，惟查申請系統無許可案，且案20已於112年9月27日出境赴陸。</p> <p>(2) 案20陳述係為參與競賽考察團，惟面臨不可預見的行政延誤和緊急文件需要優先處理，導致其未能在正常期限內完成申請。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案20為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
21	<p>(1) 案21為兼任相當簡任第十二職等行政職務教育人員，112年10月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案21陳述係應大陸地區大學邀參加學術論壇，已向學校呈報相關行程但疏忽辦理申請程序，因行程已排定仍按照原定計畫前往。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案21為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
22	<p>(1) 案22為兼任相當簡任第十二職等行政職務教育人員，112年10月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案22無陳述意見，其服務學校函復內政部表示案21於期限內填具申請表並完成申請在案，惟承辦人員因作業疏失，漏未於期限內將申請表上傳至申請系統，已核予懲處承辦人事人員申誡乙次。</p> <p>(3) 內政部查該校人事承辦人雖疏未將案22申請資料上傳至申請系統，並經該校懲處在案，然案22於出境前經移民署告知應經許可仍於簽收告知單後出境赴陸，難謂不可歸責於當事人，仍應裁處，惟考量其並非故意規避不申請，情節輕微，且機關人事承辦人員疏於登錄，並非案22不作為，減輕處罰至法定罰鍰最低額之二分之一，即1萬元罰鍰。</p>
23	<p>(1) 案23為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，112年11月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案23陳述係赴歐洲參加影展，由影展主辦單位協助購買機票，惟未事前提醒航班須至大陸地區轉機並須申請赴陸許可，且接獲通知後全力準備參展、媒體訪談及演講內容，並兼顧教學工作，時程非常匆促，且信任專業代辦，因此未能依限於2日前申請，另因須配合主辦方團進團出，遂仍決定赴陸。</p> <p>(3) 案23為第1次違規。內政部鑑於違法行為係因赴陸轉機所致，</p>

案次	案件事實與裁罰結果
	情節較實際入境大陸地區輕微，經考量情節並參照之前裁罰相同違規情形之案例，依行政罰法第18條第1項及第3項規定，減輕處罰至法定罰額最低額之二分之一，即裁處1萬元罰鍰。
24	<p>(1) 案24為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，112年12月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案24陳述赴陸係為參加研討會，因第一次兼任行政工作，有簽過人事室切結書但已遺忘內容，回國後重新閱讀才發現切結書告知赴陸應向內政部申請等情。另於出境查驗時，當下詢問是否會處罰，移民署人員含糊帶過，自認已經校方准假完成程序，才會決定出境。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案24為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
25	<p>(1) 案25為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，113年1月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案25陳述赴陸目的係為家庭旅遊，因係代理行政職務，且甚少出國，而一時疏漏赴陸相關規定，又同行長輩已出境，只得繼續行程。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案25為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
26	<p>(1) 案26為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，113年1月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案26陳述誤認此行程僅為非公務性質之家庭旅遊，未涉及任何官方接觸或學術參訪，且於寒假期間，故未察覺須遵循前往大陸地區事先申請的規範，直至出境時方知此行程違反相關規定。</p> <p>(3) 內政部依裁罰基準，案26為第1次違規者處2萬元罰鍰。</p>
27	<p>(1) 案27為兼任相當簡任第十二職等行政職務教育人員，113年2月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸；另依案27陳述赴陸係為轉機至歐洲，從歐洲返國時再一次未經申請赴陸。</p> <p>(2) 案27陳述赴陸係為至歐洲旅遊轉機，自動通關系統查驗不過經移民署告知為管制人員，因查驗人員告知赴大陸地區有管制，但可以填資料通過，查驗人員請案27簽署3張文件後，並告知簽名後可通過，誤以為尚未出境都可以申請和簽署文進即是完成申請，隨即出境。</p> <p>(3) 案27係首次同時查獲計2次違規行為，均以第1次論處，內政部鑑於案27違規行為係因赴陸轉機所致，情節較實際進入大陸地區輕微，並參考前案，依行政罰法第18條第1項及第3項規定，減輕處罰至法定罰額最低額之二分之一，即分別裁處1萬元，計2萬元罰鍰。</p>
28	(1) 案28為醫事人員，本院函請內政部辦理專案清查，發現案28

案次	案件事實與裁罰結果
	<p>於112年1月自大陸地區返臺，惟查無該次赴陸之申請紀錄；另案28於113年2月出境經移民署篩濾並由查驗人員當場開立告知單後，仍執意赴陸。</p> <p>(2) 案28陳述112年1月係原本因自紐西蘭返臺，遇上當地洪災原定班機取消，因有急要公務返臺，不得已改搭尚有運作之中國國際航空班機經大陸地區轉機回臺；另113年2月係為前往杜拜參加國際研討會，原定搭乘113年2月1日長榮航空直飛杜拜班機，代辦旅行社臨時告知因長榮航空勞資協商不成，機師決議罷工霸飛，原訂搭乘之航班取消，改訂中國南方航空班機經大陸地區轉機。</p> <p>(3) 針對案28之112年1月行為，內政部認定屬於法務部106年9月14日法律字第10603511560號函釋之不可抗力因素，係人力所不能抗拒之事由，且依最高行政法院102年度判字第611號行政判決要旨，凡公權力行為課予人民義務者，如在事實上或法律上無法期待人民遵守時，該行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則難謂無違於期待可能性原則，實難歸責於案28，案28未經申請許可經陸轉機之行為不予處分。</p> <p>(4) 針對113年2月之行為，內政部認定未於出發前向服務機關提出赴陸申請，其尚難免責，為第1次違規，依裁罰基準規定，第1次違規者處2萬元罰鍰。</p> <p>(5) 惟本院查長榮航空並無直飛杜拜航班，且113年1月長榮工會與公司達成協議後於春節前取消罷工，再查案28陳述意見時並無檢附長榮航空電子機票等證明文件，案28之陳述應非真實。</p>
29	<p>(1) 案29為醫事人員，本院函請內政部專案清查時，發現案29於112年1月自大陸地區返臺，惟查無該次赴陸之申請紀錄。</p> <p>(2) 案29陳述係於112年春節期間赴紐西蘭探視親友，惟因遇到當天洪災，原定班機及改訂班機接連取消，在急於返臺工作下，不得已搭乘當時在機場尚有運作之中國國際航空，經大陸地區轉機返臺。</p> <p>(3) 內政部查案29原定直飛回臺之航班，因遭遇不可預期之天災被取消，為接續醫療門診及排定公務行程，雖曾嘗試改訂由香港轉機回臺之班機，然因故被取消，故最終只得搭乘當時尚能運作之中國國際航空，經大陸地區轉機回臺，屬法務部106年9月14日法律字第10603511560號函釋之不可抗力因素，係人力所不能抗拒之事由，且依最高行政法院102年度判字第611號行政判決要旨，凡公權力行為課予人民義務者，如在事實上或法律上無法期待人民遵守時，該行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則難謂無違於期待可能性原則，實難歸責於案29，案29未經申請許可經陸轉機之行為不予處分。</p>
30	<p>(1) 案30為兼任相當簡任第十一職等行政職務教育人員，本院函</p>

案次	案件事實與裁罰結果
	<p>請內政部專案清查時，發現案30於112年8月27日出境至大陸地區(移民署未能篩濾)，112年9月4日從大陸地區返臺，未有申請赴陸紀錄。</p> <p>(2) 案30陳述係與家人赴歐洲地區旅行，來回乘坐吉祥航空航班經由大陸地區轉機赴歐洲，案30於112年8月1日接任行政職務，對於赴陸相關規定未加以留意，亦無接受到人事法規之宣導。</p> <p>(3) 內政部查察結果，案30於112年8月27日赴陸未能在出境時篩濾原因，係因案30之服務學校於112年8月31日始建檔上傳至人事總處。</p> <p>(4) 案30係首次查獲計2次違規行為，2次違規行為均以第1次違規論處，並分別處罰之，依裁罰基準規定，第1次違規者處2萬元罰鍰，鑑於案30違規行為係因赴陸轉機所致，情節較實際進入大陸地區輕微，並參據類案，依行政罰法第18條第1項及第3項規定，減輕處罰至法定罰額最低額之二分之一，即分別裁處1萬元，計2萬元罰鍰。</p>
31	<p>(1) 案31為兼任相當簡任第十二職等行政職務教育人員，本院函請內政部專案清查時，發現案31於112年3月27日自大陸地區返臺，惟查無該次赴陸之申請紀錄。</p> <p>(2) 案31陳述係因服務學校邀請至對岸碩士在職專班EMBA開設課程，原採線上授課，對岸防疫鬆綁改回實體授課，並請EMBA承辦人協助安排大陸授課行程，112年3月25日EMBA承辦人通知秘書因其疏失未於規定期間內送交赴陸申請表，立即填報提交人事室，並由人事室於112年3月27日上傳申請系統。返臺後向EMBA承辦人詢問，係因其為疫情後首次安排師長至大陸地區授課，因對赴陸流程不熟悉，致未留意需填報赴陸申請。服務學校陳述，案31的假單於112年3月21日遞送，於112年3月24日職務代理人批核假單，該假單於112年3月25日甫至該校人事室承辦人差勤系統，人事室察覺已立即通知案31填寫赴陸申請表並上傳。</p> <p>(3) 內政部查察結果，案31於112年3月27日出境係前往第三地轉赴大陸地區，故未能在出境時篩濾；另申請案應於預定進入大陸地區當日之2個工作日前申請，如逾出境日始上傳資料無法受理，故案31既已於112年3月24日出境，該校於112年3月27日登入線上申請系統，僅得登入查詢而無法上傳資料建立申請案。</p> <p>(4) 案31確為未經許可赴陸，依裁罰基準規定，案31為第1次違規者，處2萬元罰鍰。</p>

資料來源：本院整理自內政部、人事總處及當事人服務機關資料。

(4) 另查111年10月13日至113年2月29日期間，計有簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員7

人未經申請意圖赴陸，經移民署查驗人員於國境線上篩濾告知後，取消赴陸行程。前開人員之服務機關分別為：衛生福利部臺北醫院、臺中榮民總醫院、臺北市政府、中央研究院、國立金門大學、國立中興大學、臺北市立大學。

(二)102年1月至112年12月止，行政院所屬中央及地方簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員「違規赴陸」懲處案查有280件，計懲處258人，另有5人雖有違規事實但未予懲處，以上合計「違規赴陸」共263人：

- 1、本院函請人事總處提供102年1月至112年12月，行政院所屬公務員，因違反公務員赴陸作業要點，經服務機關或主管機關依公務人員考績法或考成法規，核定懲處之獎懲案件資料；本院另函請移民署提供行政院與所屬各中央及地方機關(構)、學校為辦理追究違規赴陸行政責任，函調所屬人員出入境紀錄資料，並函請法務部提供赴陸人員返臺通報異常案件資料。經交叉比對，依懲處案件數、官職等及懲處結果，將有關行政院所屬中央及地方簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員違規赴陸懲處案資料綜整如下表2：

表2 102年1月至112年12月行政院所屬人員違規赴陸案懲處資料

懲處核定年度	懲處案件數	依簡薦委官職等(或相當)區分案件數				依懲處結果區分案件數					
		簡任	薦任	委任	其他	大過1次	記過2次	記過1次	申誡2次	申誡1次	履歷存記
102	35	0	20	12	3	2	0	0	10	21	2
103	52	1	27	22	2	0	3	5	11	33	0
104	20	0	13	5	2	0	0	1	5	14	0
105	25	0	10	14	1	0	0	0	4	20	1
106	24	0	15	7	2	0	0	0	4	18	2
107	19	0	12	5	2	0	0	0	6	12	1
108	39	0	23	13	3	1	1	3	7	27	0
109	22	0	12	8	2	0	1	2	2	14	3
110	13	0	10	1	2	0	0	0	1	2	10
111	22	0	16	6	0	0	0	0	1	0	21
112	9	0	5	4	0	0	0	0	0	9	0
總計	280	1	163	97	19	3	5	11	51	170	40

資料來源：本院自行整理。

註1：各懲處權責機關有採一行為一案懲處，或採數行為一案懲處，亦有同一人經懲處後再犯情形，為避免混淆，以「懲處案件數」計算，同一案無2人以上受懲處。

註2：本表以懲處令核定年度統計，故於新冠肺炎疫情邊境管制期間(109年3月22日至111年10月12日)仍有案件數。

註3：履歷存記指機關簽陳懲處案，經考績(成、核)委員會決議「書面告誡」、「書面警告」、「警惕」、「劣跡存註」等註記於公務人員履歷表情形。

註4：另已知至少有4件4人經機關核定「口頭警告」，1件1人未簽辦懲處，前開5件5人均不計入本表。

2、依懲處令核定年度區分，102年間至112年間違規赴陸案件計有280案件共計258人，其中懲處案件以警察人員188案件最多，計有165人，懲處案由以「赴陸旅遊未經申請允准」為多數；另有4件計4人經機關考績委員會決議口頭警告，1件1人為機關當時查察後未予追究行政責任，故合計「違規赴陸」263人。

3、至於警察人員占多數之原因，係因內政部警政署

(下稱警政署)每年度定期辦理所屬及地方政府警察單位人員赴陸抽查之故，其他機關僅於接獲檢舉後始辦理個案查察，故實際上應有漏未察覺之「違規赴陸」案件；此外，部分機關發掘屬員違規赴陸案件後，未予追究行政責任，或僅以口頭告誡未留存紀錄方式懲處，初步瞭解案件「黑數」並非少數，是仍待主管機關及國安相關單位持續關注查察。

(三)行政院曾於103年3月21日開會研議處理公務員違法及違規赴陸問題，並提出因應方案，惟公務員違法及違規赴陸情形迄今仍未能根絕，顯示相關策進作為成效不彰，卻未見行政院與相關主管機關續行檢討適處：

1、查103年因公務員赴陸修讀學位衍生多起國安及公務機密洩密疑慮事件，行政院於103年3月21日召開「研商本院陸委會所報有關公務員赴陸進修與違規違常問題探討與策進作為相關事宜會議」(下稱研商會議)，該次會議針對公務員赴陸部分決議如下：

- (1) 對於公務員未經許可或報准，即違規赴陸，請安全機關將相關違規情資，先送請公務員所屬服務機關清查有無違規情事，清查結果可由各機關列入人事懲處。如屬公務員赴陸許可辦法適用對象，另送請移民署依兩岸人民關係條例第91條裁罰。
- (2) 對於赴陸進修及違規赴陸部分，研擬具體提醒文字，送請移民署修正申請表背面對公務員赴大陸地區之提醒注意事項。
- (3) 加強宣導，提醒各機關人事單位可於差勤系統提供警語，告知赴大陸地區應申請許可或核准。

- (4) 請安全機關檢視公務員赴陸期間接受不正利益以低價優惠於大陸地區從事投資置產、涉足不正當場所與其他違規違常態樣；如涉貪瀆相關犯罪情資，可移請廉政署查處；如屬公務員風紀問題，則送請公務員所屬服務機關進一步查處。並請安全機關考量公務員違規違常案件之統計資料之分析，彙送陸委會參考。
 - (5) 請法務部廉政署(下稱廉政署)於查處上開案件後，將相關違規態樣併同涉及公務員風紀問題之案例，通函各機關進行宣導；另請人事總處亦協助配合宣導。並請廉政署及人事總處考量律定相關抽查機制，以杜絕公務員違規違常情事。
 - (6) 請廉政署及人事總處轉知各機關政風、人事單位，落實公務員赴陸「返臺意見反映表」之填報作業。另請移民署發函各機關，重申公務員赴陸許可辦法、公務員赴陸作業要點，對於公務員赴陸返臺上班後一週內應填具「返臺意見反映表」，送交所屬機關備查等規定。
- 2、公務員赴陸法制及執行面涉及陸委會、內政部、人事總處、法務部等機關之權責(如下頁表3)，另因公務員服務法第2條適用對象並不僅限於狹義公務人員，特定人事任用之主管機關於執行面上亦負有協力義務(例如教育人員、公營事業人員等)，且本案已知的數百人違法或違規赴陸公務員遍布行政院所屬各機關，行政院作為共同上級機關，應發揮協調機關政策業務及監督所屬人員之責。

表3 赴陸管理權責機關分工表

權責機關	權責劃分
陸委會	統籌處理有關兩岸事務，為政策協調機關，並為兩岸人民關係條例主管機關；個案相關業務執行層面部分，分由不同主管機關主責辦理。
內政部	兩岸人民關係條例第9條規定，為公務員及特定身分人員出入境大陸地區業務之法制及執行主管機關。
人事總處	轄管各機關之人事人員辦理公務員赴陸法規宣導、赴陸申請審核、報送移民署「公務員赴陸許可線上申請系統」審查、違法及違規赴陸案件行政懲處工作。
法務部	法務部調查局(下稱調查局)及廉政署辦理機關安全防護工作，廉政署轄管各機關之政風人員配合辦理安全維護業務。實務工作上，公務員申請赴陸返臺後應向機關政風單位繳交返臺通報表，政風單位就反映事項彙整循政風體系陳報廉政署後轉調查局處理。

資料來源：本院自行整理。

3、查行政院於103年3月21日召開研商會議後，即無針對公務員違法及違規赴陸問題再行辦理類此跨機關協調會議；嗣本院函詢行政院有關該次研商會議相關機關辦理成果，該院於113年4月2日函復各權責機關皆已回復辦理完竣。如前所述，行政院作為各權責機關之共同上級機關，允應發揮各機關間政策協調及監督所屬人員之責。惟近10年公務員違法及違規赴陸仍未能澈底根絕，顯然上開策進作為並未完全發揮預期成效，行政院於過往10年間未見積極檢討作為，顯有怠失。

(四)公務員未依法規赴陸行為，除違反兩岸人民關係條例或公務員赴陸作業要點相關規定外，同時違反公務員人事管理法規，亦可能不經意觸犯刑事不法，

且與公務員服務法第6條有關公務員有保持品位義務之要求悖背，嚴重影響機關聲譽與公務紀律之維持：

- 1、實務上，公務員依法定程序申請赴陸，服務機關及內政部幾乎照准，惟經清查結果，至少仍有318位公務員違法或違規赴陸。上開公務員除國立中央大學前教授(兼任該校通訊系統研究中心主任)陳錕山投共案⁶外，部分違法或違規赴陸的公務員，背後原因似非僅係旅遊、探親等單純原因，包括在大陸地區交友、不正當男女關係、違規修讀學位、參加學術研討會、私人置產或是經營商業等。行政院實應深思，何以極為簡單且核准率近乎百分之百的赴陸申請程序，仍有公務員不願依法依規申准赴陸之深層因素。
- 2、公務員未依法規赴陸之行為，除簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員違反兩岸人民關係條例第9條第3項所定行政法上義務受有行政罰外，並違反公務員赴陸辦法(作業要點)，未盡公務員服務法第6條：「公務員應誠信清廉、謹慎勤勉，不得有損害公務員名譽及政府信譽之行為」之保持品位義務，並已嚴重違背「恪遵憲法與政府法令」之公務人員服務誓言⁷。
- 3、再以，公務員如以請「國內休假」方式赴陸且年度休假超過10日，卻隱瞞赴陸事實而仍向機關申

⁶臺灣臺中地方法院113年度訴更一字第9號民事判決：「…被告(陳錕山)前為原告所聘任之教授，兼任通訊系統研究中心主任，自民國102年9月16日起無故擅離職守、棄職逃匿大陸地區不到職，經原告發函通知，仍未歸校到職，原告遂於106年間向被告提起背信罪之刑事告訴，被告拒未到庭，已被通緝在案。…」

⁷依公務人員任用法施行細則第3條第2項前段、第29條規定訂定之公務人員服務誓言：「余誓以至誠，恪遵憲法與政府法令，以清廉、公正、忠誠及行政中立自持，關懷民眾，勇於任事，充實專業知能，創新改革，興利除弊，提昇政府效能，為人民謀求最大福祉。如違誓言，願受最嚴厲處分。謹誓。」

請每日休假補助費600元，可能在不經意情況下，構成刑事不法，人事總處與廉政署應加強宣導：

- (1) 行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第5點：「應休畢日數以外之休假部分：依國內休假日數，按日支給休假補助費新臺幣600元……」，公務員年度休假10日內，無論國內外，均依休假日數每日請領休假補助費1,600元；超過10日部分，國內休假得按日請領休假補助費600元，國外休假則不得請領休假補助費。倘若原不得請領休假補助費卻仍請領，依最高檢察署見解似將觸法刑法第339條第2項詐欺得利罪⁸。
- (2) 經查違法及違規赴陸案件事實發現，少數公務員係為隱瞞服務機關而以國內休假方式赴陸，且休假日數超過10日以上，請領休假補助費疑有溢領及構成刑法不法問題。除違法或違規赴陸外，一般隱瞞出國事實亦有可能構成上開問題，人事總處及廉政署應自請假內控機制精進並加強宣導，以避免公務員誤觸法網。

(五) 綜上所述，102年1月至113年2月間，全國計有55位簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員，因違反兩岸人民關係條例第9條第3項規定「違法赴陸」，經內政部裁罰或免除其處罰，其中行政院所屬中央及地方公務員計有53人，考試院及司法院所屬公務員各1人；102年1月至112年12月間，行政院所屬機關計有簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員258人，因違反公務員赴陸作業要點規定「違規赴陸」，

⁸最高檢察署111年2月25日新聞稿：「公務員詐領加班費、值班費、差旅費及休假補助費以詐欺罪論處」，惟目前實務法院見解並未受拘束，仍有法官變更起訴法條改依貪污治罪條例判決案例。

經權責機關發布履歷存記或申誡以上懲處令，另有5人未予懲處，故實際「違規赴陸」人數合計263人。事實上，前開違法或違規人數尚不包括未發掘、已逾越時效而未裁罰、懲處或於履歷存記之「黑數」，倘以當前唯一辦理定期全面清查之警察機關違法或違規赴陸人數合理推估，實際上違法或違規赴陸公務員之人數應遠超過前開紀錄有案的318人。按公務員違法及違規赴陸現象存在已久，行政院及所屬主管機關知情卻未能妥採有效應處作為，各級公務員赴陸交流揭露制度迄亦未能落實，有違兩岸人民關係條例相關規定維護國家安全之立法意旨，並動搖國民對於公務員應踐履「恪遵憲法及法律，效忠國家及人民，增進國家利益及人民福祉」有關忠誠義務的信賴，實難辭怠失之咎。

二、赴陸管理事涉公務員人身安全保障、忠誠義務保持及公務機密維護，各機關自應追究所屬違法及違規赴陸公務員之行政責任，惟查102年1月至113年2月間「違法赴陸」之行政院所屬簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員，除經內政部裁罰外，其服務機關均查無相關行政懲處紀錄，有違公務人員考績法等法規「綜覈名實、信賞必罰」之旨；且相較於簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員「違規赴陸」即受機關懲處，顯有失衡之虞，是行政院應即責成所屬研議追究尚在懲處權行使期間之違法赴陸公務員行政責任；另查，兩岸人民關係條例有關公務員「違法赴陸」之裁罰基準規範要件密度明顯不足，及公務員「違規赴陸」案件懲處情節，同一違規事實，各機關懲處由核予「大過乙次」至「履歷存記(書面警告)」不等之懲處，甚有以「口頭警告」或根本未簽辦追究行政責任，是其

懲處寬嚴程度不一，亦有違平等原則。行政院未確實監督權責機關研議合理裁罰(量)基準或相關配套措施，並督促各機關追究違法及違規赴陸公務員行政責任與修正赴陸管理內控機制，核有怠失：

(一)102年1月至113年2月間違法赴陸之行政院所屬中央及地方簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員53人，除經內政部裁罰外，均查無履歷存記、申誡以上之懲處紀錄，其等服務機關明知所屬高階公務員有「違法赴陸」之事實，卻未依法追究其等行政違失責任：

1、102年1月至113年2月間，全國計有55位簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員，因違反兩岸人民關係條例第9條第3項規定違法赴陸，經內政部裁罰或免除其處罰，其中53位係行政院所屬中央及地方公務員，經向人事總處查察結果，均查無「履歷存記」(書面警告等)或「申誡」(《公務人員考績法》或《公務員懲戒法》)以上之行政懲處紀錄。按內政部接獲檢舉案件或移民署函報篩濾人員名冊，經初步查證後，內政部即函請違法赴陸人員之服務機關確認人事資料及代轉聯繫當事人陳述意見與提供佐證資料，並於裁罰後將裁處文書函請服務機關轉交當事人，故當事人服務機關均已知悉違法赴陸事實，惟未予追究當事人行政責任。

2、本院於113年3月4日詢問人事總處代表，為何服務機關未追究「違法赴陸」人員行政責任，人事總處表示：「……如服務機關依據違失情節輕重認為行政罰就夠，不另予辦理懲處，亦為結果之一。」上開人員服務機關作為顯然混淆「行政罰」和「懲戒罰(懲處)」意義。蓋兩岸人民關係條例

第91條第2項規定：「違反第9條第3項……者，處新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰。」係令簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員遵守赴陸管理法規之公法上義務，並就違反該義務者課予「行政罰」，此與公務人員考績法等法規明定機關對部屬懲罰與儆戒性質之「懲戒罰」，兩者性質全然不同，並無「一行為不二罰」原則適用，是人事總處於約詢時亦坦述：「違反兩岸人民關係條例倘涉及行政責任，現行係採取行政罰及懲處併行」。

- 3、移民署出入境管理系統於111年7月16日介接人事總處「網際網路版人力資源管理資訊系統」及「人事服務網」之人事資料報送系統，藉由每日自動更新由人事單位報送之簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員名冊資料，使國境事務大隊查驗人員於監控臺畫面篩濾赴陸管制人員，並開立告知單，當事人如仍執意赴陸，則違法事實益臻明確。高階公務員本應以身作則，切實依照兩岸人民關係條例相關規定報准後始得前往大陸地區，其有故意違反者特應加重其行政懲處，以生懲儆公示之效。然長久以來，簡任(或相當簡任)第十一職等以上之高階公務員「違法赴陸」遭舉報查獲，僅須課以行政罰，卻無須承受懲戒罰；相對而言，較低階之簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員「違規赴陸」，卻遭處以「申誡」到「大過」不等之懲戒罰，不惟二者之懲處已失衡平，且易使外界誤解「高官罰錢了事」或「只許州官放火」之訾議，前開現象允應予以導正。從而，行政院及所屬人事總處亟應督促所屬各機關首長及人事單位，於接獲內政部認定屬員涉及

違法赴陸後，一併追究當事人行政責任，以符法制。

- 4、續前，前開表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」31件個案中，經查除第2案為司法院管轄，另第1案、第3案、第5案、第8案、第10案、第16案、第22案之當事人已於規定期限向服務機關申請並獲機關同意，因機關人事單位疏失未送內政部申請系統審查外，其餘案件均仍在懲處權行使期間。是以，行政院允應督促所屬機關依其身分所適用之公務人員考績法等規定追究違法赴陸人員之行政責任。

(二)本案部分機關接獲內政部函詢所屬人員「違法赴陸」案件，未積極配合內政部調查工作，亦無主動修正機關之赴陸管理內控機制缺失：

- 1、各機關接獲內政部函詢所屬人員「違法赴陸」案件，應予配合向違法赴陸人員詢問赴陸事由及行程內容，並請其提出佐證資料：
 - (1) 公務員赴陸許可辦法第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……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。」各機關接獲內政部調查屬員「違法赴陸」請求，除提供人事資料及轉請當事人陳述意見外，應依許可辦法第8條規定請當事人說明赴陸事由及行程內容和佐證資料。
 - (2) 前開表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」之31件個案，當事人固有詳盡陳述赴陸行程事由者，亦有少數當事人

敷衍以生成式AI產製陳述意見書，另少數當事人則根本未為陳述，或陳述內容未附任何行程佐證資料，致部分案件雖然經過內政部裁罰，仍無法知悉違法赴陸人員實際赴陸行程及事由。按「違法赴陸」人員於調查過程若拒絕或未詳實說明赴陸事由及行程，除由內政部裁罰及服務機關懲處外，現行赴陸管理機制並未明定處理方式，容有國安疑慮，主管機關與國安相關單位允宜協力研謀適切之防處作為。

2、赴陸人員返臺7日內提交「赴陸人員返臺通報表」(下稱返臺通報表)為法定義務，故因不可抗力因素而臨時須進入大陸地區之公務員，亦應立即或至遲於前開期限內向機關報告並提交返臺通報表：

- (1) 公務員赴陸許可辦法第10條規定：「(1)……人員於返臺後七個工作日內，應填具赴陸人員返臺通報表……(2)各機關(構)收到通報表後，應將通報表以網際網路方式傳送主管機關……(3)各機關(構)發現通報內容未盡完整或有疑慮者，得要求第一項人員於一定期間內補正；必要時，亦得請其說明……」。明定公務員返臺7日內通報義務。本院前向內政部調閱前開表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」之31位當事人返臺通報表，惟內政部表示申請系統原始設計問題，故無法隨申請案件上傳返臺通報表，內政部已向本院表示會後即將修正相關系統。
- (2) 另查表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」之第28案及第29案，赴陸人員經內政部認定係因不可抗力之天然災

害因素臨時進入大陸地區轉機回臺，雖未經申請構成「違法赴陸」，惟認為無期待可能性，不予處分。然而，上開2案之當事人因故臨時進入大陸地區未立即通知服務機關，或至遲於返臺7日內提交返臺通報表一併向機關陳報，仍有違公務員赴陸許可辦法之事實，難謂無行政責任可予非難，亦請各機關人事單位處理時注意之。此外，各機關接獲屬員涉及「違法赴陸」案件，應確實瞭解原因，如非屬員惡意為之，宜同步檢視機關內控機制缺漏，避免相同事件一再發生。

(三)兩岸人民關係條例有關公務員「違法赴陸」之裁罰基準規範要件密度不足，至公務員「違規赴陸」案件建議懲處基準表則付之闕如，均有待檢討研訂：

1、兩岸人民關係條例第91條第2項有關公務員「違法赴陸」之裁罰基準粗糙：

(1) 兩岸人民關係條例第91條第2項有關違規之裁罰基準僅有粗略規定：「一、第1次違規者，處新臺幣2萬元罰鍰。二、第2次違規者，處新臺幣5萬元罰鍰。三、第3次以上違規者，處新臺幣10萬元罰鍰。」經查，內政部就前開表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」31件「違法赴陸」案件之裁罰決定，其裁罰要件規範密度顯然不足。

(2) 茲舉數例如下：前開表1數件個案均係援引前案(106年國立中正大學裁罰案)裁罰結果辦理；再就「查獲數行為之次數計算」(例如第19案：首次查獲2個違規行為，爰建議2個違規行為均以第1次違規論處並分別處罰之，而不按次加重處罰)及「依行政罰法第18條之特殊減免事

由」(例如：第1案人事單位疏失未上傳送審、第30案轉機未入境)等，均未明訂於裁罰基準中；另就違法赴陸人員於內政部調查過程拒絕說明赴陸事由及行程情形，其罰鍰額度得為不同認定，於裁罰基準亦宜有明確規範，以利調查順遂進行。

2、人事總處未與有關機關會商研訂「違規赴陸」案件建議懲處基準表，肇致懲處失衡：

- (1) 前開表2「102年1月至112年12月行政院所屬人員違規赴陸案懲處資料」，280件違規赴陸懲處案大部分為未經申請赴陸旅遊，但懲處結果從履歷存記(書面警告)、申誡到大過不等，另有未於表2之4案簽陳轉為無實質懲處意義之口頭警告，1案調查屬實未送機關考績委員會情形。同一違失事實懲處結果卻輕重不一，同一人之數次違規赴陸行為有合併懲處，亦有一案一罰，均造成懲處失衡，有違平等原則，是人事總處應與有關單位會商訂定違規赴陸案件建議懲處基準表。
- (2) 另就上開「履歷存記」，或稱書面警告、書面告誡、劣跡註記等，定性為「平時考核懲處」之人事行政行為⁹，然違失事實既永久註記於公務人員履歷表，對當事人權益與日後職涯發展非無影響。惟查公務人員考績法等人事管理法律對於「履歷存記」均無定義其構成要件、懲處權行使時效及救濟制度，故此類人事行政行為有無違反法律保留原則，非無探究餘地，是人事總處宜與考試院等主管機關研商「履歷存

⁹ 公務人員保障暨培訓委員會「人事行政行為一覽表」。

記」相關法制疑義。

(四)綜合前述，赴陸管理事涉公務員人身安全保障、忠誠義務保持及公務機密維護，各機關自應追交所屬違法及違規赴陸公務員之行政責任，惟查102年1月至113年2月間「違法赴陸」之行政院所屬簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員，除經內政部裁罰外，其服務機關均查無相關行政懲處紀錄，有違公務人員考績法等法規「綜覈名實、信賞必罰」之旨；且相較於簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員「違規赴陸」即受機關懲處，顯有失衡之虞，是行政院應即責成所屬研議追究尚在懲處權行使期間之違法赴陸公務員行政責任；另查，兩岸人民關係條例有關公務員「違法赴陸」之裁罰基準規範要件密度明顯不足，及公務員「違規赴陸」案件懲處情節，同一違規事實，各機關懲處由核予「大過乙次」至「履歷存記(書面警告)」不等之懲處，甚有以「口頭警告」或根本未簽辦追究行政責任，是其懲處寬嚴程度不一，亦有違平等原則。行政院未確實監督權責機關研議合理裁罰(量)基準或相關配套措施，並督促各機關追究違法及違規赴陸公務員行政責任與修正赴陸管理內控機制，核有怠失。

三、102年1月至113年2月間違法赴陸之簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員達55人，惟查部分「違法赴陸」案件當事人已向服務機關申請赴陸獲准，非屬惡意赴陸，係因服務機關人事單位之疏失，或未為上傳申請表，或錯認官職等誤用簡任(或相當簡任)第十職等以下赴陸申請程序，致影響當事人權益，且查部分發生違法違規赴陸案件之機關，未落實公務人員請假規則有關准假始得離開任所規定，服務機關及人事總處對

人事人員之監督確有不周；另查前開「違法赴陸」公務員中，國立大專校院兼任行政職務之教育人員即占35人，且遍布各國立大專校院，內政部雖已函請各國立大專校院遵守赴陸管理法規，然部分教育人員卻不甚明瞭赴陸管理法規，抑有少數教育人員故意不遵循教師請假規則，致使「違法赴陸」事件頻傳，教育部對國立大專校院未盡宣導與監督責任，顯有怠忽：

(一)部分違法赴陸案件當事人業已向機關申請赴陸核准，惟因機關人事單位之疏失，未送內政部申請系統審查。人事總處應就下列本院發現之人事單位疏失情形澈底檢討，強化人事人員赴陸管理業務之專業性：

1、申請人已依限填寫「簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員進入大陸地區申請表」完成內部程序後，惟因完全可歸責於人事人員因素(遺忘或混淆法規程序)，未上傳至內政部申請系統：

(1)前開表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」之第3案、第8案及第22案，申請人均已於法定期限內填具申請表，並完成機關內部程序，惟人事人員疏未將申請資料上傳至內政部申請系統。經檢視申請系統登入紀錄檔，查無上開3案之機關使用者帳號登入成功或失敗之紀錄，亦即並非上開3案機關向內政部主張之「上傳不成功」或「Edge瀏覽器無法上傳」，研判係單純承辦人事人員遺忘或與簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員申請程序混淆所致。

(2)另查申請表之申請人電子郵件信箱欄位已註明：「請詳實填寫，並隨時留意信件，申請案之補件、准駁或相關提醒事項均將以電子郵件通知，赴陸前應確認是否已完成許可程序，不得因未

讀取信件而免除相關責任。」依內政部裁罰之實務見解：「……填寫電子郵件，該欄位已有提醒申請人留意信件，於赴陸前應確認是否已經完成許可程序之文字，……疏未確認有無送件申請成功，然申請人於出境前經移民署告知應經許可仍於簽收告知單後出境赴陸，難謂不可歸責於當事人，仍應裁處……」，故申請人亦應注意內政部准駁結果，縱人事單位疏忽未上傳，申請人亦不能主張免責。

- (3) 前開3案之服務機關向內政部主張「係因新冠肺炎疫情邊境管制期間未有赴陸人員申請，久而生疏申請流程及系統操作。」顯見平時教育訓練未落實，亦無訂定標準操作手冊可供參考，致生人事人員疏忽，人事總處就此難謂無監督不周之責，應予檢討改進；不惟如是，該項疏失係完全可避免，且完全可歸責於承辦人員，並已嚴重影響申請人之權益，人事總處應予檢討前開3案承辦人員之行政責任。

2、申請人誤認身分或混淆申請程序，錯用「簡任(或相當簡任)第十職等及警監四階以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區申請表」，人事單位未於會辦過程及時察覺導正：

- (1) 申請人發生下列情形，誤解非兩岸人民關係條例第9條第3項前段適用對象，而錯誤依簡任(或相當簡任)第十職等以下程序辦理(參照前開表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」案件)：

〈1〉按公務員赴陸許可辦法第3條規定：「本辦法所稱……職等……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」，申請人誤將職務列等認為銓敘審定官職等(第1案)。

〈2〉機關經改制後新訂編制表，所任職務之官職等業已調整，申請人仍依舊官職等辦理赴陸程序(第5案)。

〈3〉申請人因非屬「簡薦委制」人員，換算簡薦委制官職等時發生錯誤(第10案)。

〈4〉申請人應外部機關邀請或奉派赴陸，該外部機關於公文僅檢附簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員申請表，致申請人發生誤會(第16案)。

(2) 申請人誤認身分或混淆申請程序，錯用「簡任(或相當簡任)第十職等及警監四階以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區申請表」，人事單位於會辦過程應發現及時糾錯，詎仍予以核章，顯見承辦人事人員之專業性不足，人事單位內控機制落空，允有加強平時教育訓練之必要。

3、另查，申請人於上班日請假赴陸案件，機關如能落實差假核准程序，亦能及早發現更正：

(1) 公務人員請假規則第11條規定：「請假、公假或休假人員，應填具假單，經核准後，始得離開任所。但有急病或緊急事故，得由其同事或家屬親友代辦或補辦請假手續。」公務員於非疾病或緊急事故請假出國或赴陸，應經機關核准假單後，始得離境。申請人本應預留充裕請假行政流程時間，使機關能在請假事由得知是否前往大陸地區。

(2) 以表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴

陸案件事實摘要表」之第2案為例，該「違法赴陸」人員係申請於112年12月3日(週日)至12月6日(週三)赴陸旅遊，112年11月28日(週二)於服務機關請假系統提出申請，其職務代理人於112年12月1日(五)批核，直屬主管於112年12月3日(週日)批核，人事主任於112年12月4日(週一)批核，機關首長於112年12月6日(週三)核准。第2案當事人未於事前向內政部提出赴陸申請，經移民署國境值勤人員篩濾告知後仍執意前往大陸地區，固然應自負責任；惟就上開請假流程，人事總處尚有檢討赴陸請假流程之處：

- 〈1〉因高階公務員赴陸請假，應檢附內政部核准通知作為請假附件，第2案之當事人並未檢附該核准通知，機關陳核過程中未予發覺同意其赴陸，已屬疏失；另經檢視表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」其他案件，亦有申請人尚未經內政部核准，機關即已核准請假情形。
- 〈2〉當事人遞送假單時，人事單位尚有足夠時間發現並協助向內政部申請，惟因職務代理人及直屬主管批核假單拖延，致請假流程至人事主任發現時，當事人已離境赴陸。
- 〈3〉當事人請假尚未經核准，且無急病或緊急事故事由，即已離開任所，亦凸顯機關並未落實公務人員請假規則第11條規定。

4、各機關人事人員應確實、及時至人事總處「人力資源管理資訊系統」報送簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員名冊資料：

- (1) 111年7月16日起，移民署出入境管理系統介接

人事總處「人力資源管理資訊系統」，移民署國境查驗人員得於監控臺畫面篩濾赴陸列管人員，及時告知未經許可赴陸。惟查表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」內部分違法赴陸人員反映，移民署查驗人員均無法肯定告知是否出境將遭受裁罰，原因在於現行介接資料仍非百分之百正確，除因系統於法規定義上發生邏輯判讀錯誤須個案修正外，主要原因在於人事人員未能及時報送簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員名冊。

(2) 實務上移民署查驗人員確曾陳報數起案例，當事人已非列管人員，惟因人事人員未及時至「人力資源管理資訊系統」報送，致生當事人及移民署查驗人員困擾。

(3) 另本院函請內政部專案清查發現，表1「111年10月13日至113年2月29日違法赴陸案件事實摘要表」之第30案應於112年8月1日列管，惟移民署查驗人員未能於112年8月27日赴陸時篩濾，係因該員之服務機關採每月彙整報送，直至112年8月31日始建檔上傳，至移民署出入境管理系統並無相關當事人資料可稽。

(二)102年1月至113年2月簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員「違法赴陸」公務員查有55人，其中各國立大專校院兼任行政職務教育人員即占35人，前開「違法赴陸」之教育人員多數向內政部表示不知赴陸管理法規，另查前開教育人員請假情形亦有違教育人員請假規則規定之情形：

1、教育部自96年公告各學校兼任相當簡任(或相當簡任)第十一職等以上之公立各級學校行政職務

之教育人員(教師)為公務員赴陸許可辦法適用對象¹⁰。102年1月至113年2月違法赴陸公務員總計55人，其中各國立大專校院兼任行政職務之教育人員計35人，占63%；如以新冠肺炎疫情國境解封後(111年10月13日至113年2月29日)計算，違法赴陸公務員總計31人，國立大專校院兼任行政職務之教育人員計18人，亦占58%之高。其中，尤以102年「國立中央大學前教授(兼任通訊系統研究中心主任)陳錕山投共案」，情節最為嚴重。

- 2、上揭教育人員向內政部之陳述，除惡意「違法赴陸」情形外，大致可歸納為「學校未宣導教師因兼任簡任第十一職等以上行政職務後為兩岸人民關係條例第9條第3項適用對象」、「誤認行程非屬公務性質或轉機未入境大陸地區即無須申請」、「因疫情因素久未出國，已經遺忘相關規定。」……等，關於教師不諳赴陸法規，大專校院向所屬教師之宣導顯然未盡落實，實應思考現行校務會議宣導或以電子郵件函轉內政部公文之方式外，其他更周全及更為有效的宣導作為。
- 3、另查教育人員請假規則第13條規定：「教師請假、公假或休假，應填具假單，經學校核准後，始得離開。但有急病或緊急事故，得由其同事或親友代辦或補辦請假手續。」經查第17案當事人向內政部陳述：「按疫情前出國慣例，在出發前一日至學校差勤系統辦理差假申請時，方於系統上看見任主管職需事先申請許可之註記……」；第31案當事人服務機關向內政部說明：「112年3月24

¹⁰教育部96年7月20日台人(二)字第0960910045A號函：簡任(或相當簡任)第十一職等以上之公立各級學校兼任行政職務之教師進入大陸地區，以其兼任之行政職務有公務員服務法之適用，爰為赴陸許可辦法之適用對象。

日至3月27日赴陸，假單於112年3月21日遞送，於112年3月24日職務代理人批核假單，該假單於112年3月25日甫至該校人事室承辦人差勤系統……」；亦有赴陸請假未檢附內政部核准通知、請假尚未核准即已離開任教學校，未落實教育人員請假規則情事。

- 4、另查，上開新冠疫情國境解封後111年10月13日至113年2月29日期間，「違法赴陸」之兼任行政職務教育人員18人，以國立臺灣大學3人最多，其餘各校僅1人，惟該校3次函復內政部內容，均未若其他學校一併說明相關內控機制檢討改進措施，僅函復當事人之人事資料並代轉個人書面說明。謹按國立臺灣大學為國內高等教育翹楚，實應正視兼行政職教師「違法赴陸」問題，並宜有更積極之檢討作為。
- 5、是以，違法赴陸之教育人員遍及全國國立大專校院，並非單一學校一時疏失，而是長期存在的教育人員宣導及差勤管理不周之系統性問題。教育人員違法赴陸事件頻傳，該部對各國立大專校院未盡宣導及監督責任，核有怠忽。

(三)綜上，102年1月至113年2月間違法赴陸之簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員達55人，惟查部分「違法赴陸」案件當事人已向服務機關申請赴陸獲准，非屬惡意赴陸，因機關人事單位之疏失，或未為上傳申請表，或錯認官職等誤用簡任(或相當簡任)第十職等以下赴陸申請程序，且查部分發生違法違規赴陸案件之機關，未落實公務人員請假規則有關准假始得離開任所規定，致影響當事人權益，服務機關及人事總處對人事人員之監督確有不周，亟應檢討改進；另查前開「違法赴陸」公務員中，

國立大專校院兼任行政職務之教育人員即占35人，且「違法赴陸」人員遍布各國立大專校院，內政部雖函請各國立大專校院遵守赴陸管理法規，然部分教育人員卻不甚明瞭赴陸管理法規，抑有少數教育人員故不遵循教師請假規則，致使教育人員違法赴陸事件頻傳，迄未稍戢，教育部對國立大專校院未盡宣導與監督責任，顯有怠忽。是以，教育部應就如何防杜兼任行政職務教育人員「違法赴陸」情事一再發生，積極與內政部及人事總處研謀可行改善措施，以資因應。

四、102年至112年間行政院所屬中央及地方簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員至少263人未經服務機關核准「違規赴陸」，行政院於103年即已知悉公務員「違規赴陸」問題，並於同年3月21日研商會議作成「律定相關抽查機制，以杜絕公務員違規違常情事」決議，惟迄今仍僅有警政署及陸委會落實抽查機制；又服務機關縱已察覺屬員疑似「違規赴陸」，難以向移民署調閱入出境紀錄查證，致公務員有恃無恐未能恪遵赴陸管理規定提出申請。從而，行政院未確實監督所屬各主管機關落實研商會議決議辦理，核有怠失：

(一)現行簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員赴陸管理業務，採取電腦化全面自動勾稽尚未可行，因之定期抽查是極為重要管理方法，且行政院已於103年確立建立抽查機制：

1、查公務員赴陸作業要點第2點規定：「公務員及警察人員所任職務之職務列等最高在簡任第十職等及警監四階以下或職務等級相當簡任第十職等以下，且未涉及國家安全、利益或機密申請赴大陸地區者(以下簡稱申請人)，依本要點規定辦

理。」第4點規定：「申請人應於預定赴大陸地區當日之5個工作日前填具申請表，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……」。準此，行政院所屬簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員赴陸管理係屬申請人服務機關權責範圍，經機關核准後相關申請書亦由服務機關留存。

- 2、本院函詢人事總處及內政部是否可能透過電腦稽核模式，例如人事總處開發之WebITR差勤系統(即俗稱公版差勤系統)與移民署入出境通關查驗系統介接及反饋資料，達成線上即時抽查勾稽及簡化赴陸申請程序，人事總處及內政部均復稱實務上電腦軟硬體設備及法規上均不可行。是以，現行簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員赴陸管理業務，無法比照簡任(或相當簡任)第十一職等以上申請案件於國境查驗時篩濾告知，或由電腦自動勾稽，是各機關除被動接受檢舉公務員「違規赴陸」外，抽查機制之建立是目前較可行且具實質嚇阻效果的方法。況行政院早於103年3月21日召開研商會議業已決議：「請廉政署及人事總處考量律定相關抽查機制，以杜絕公務員違規違常情事」，已如前述。

(二)現行行政院與所屬中央及地方各機關(構)、學校僅有警政署及陸委會執行所屬公務員赴陸抽查作業，足徵人事總處及廉政署顯未落實前開會議之決議，確實律定相關抽查機制：

- 1、行政院103年3月21日研商會議決議有關抽查機制辦理情形，經廉政署及人事總處於103年5月至7月回復後，該院即未予後續列管追蹤。嗣本院調

查本案後獲悉，迄今僅有陸委會責由政風室常年辦理該會公務員赴陸抽查工作；另內政部警察署由督察室主政辦理年度例行全國警察人員赴陸清查。其餘行政院與所屬中央及地方機關(構)、學校均為個案受理檢舉後之事後調查，並無訂定一般、通常之抽查機制，顯見行政院結案極為草率，無法發揮抽查遏止違規之功效。

2、申言之，102年間至112年間「違規赴陸」人員共計263人，其中全國警察人員占165人，原因並非警察人員特別頑劣故「違規赴陸」人數較多，係因警政署定期辦理清查之故。且若以警察人員占公務員比率粗略推估，對於沒有抽查機制的一般公務機關「違規赴陸」人員累積恐逾上千人，應非虛言。特以當前中共謀我日亟，國軍近來屢屢破獲共諜案件，國人已深以為憂；唯今「違規赴陸」公務員人數迄未能有效清查統計，究有無不肖公務員涉及不忠不法情事，其國安疑慮難以完全排除，行政院如未能責成所屬機關落實相關抽查機制，積極建構完整公務員赴陸交流揭露制度，實無以因應當前情勢之需要。

(三)各機關為調查所屬人員「違規赴陸」，向移民署函調入出境通關查驗紀錄卻屢屢遭遇困難，致未能及時調查及辦理懲處，亦使公務員赴陸作業要點規定形同具文。對此跨主管機關法律衝突事項，行政院應有更積極之協調作為：

1、各機關為調查所屬人員違規赴陸，向移民署函調入出境通關查驗紀錄(下稱查驗紀錄)，移民署於103年7月8日前，依當時97年7月施行之〈入出國查驗及資料蒐集利用辦法〉(下稱查驗資料辦法)

第19條¹¹(現行法為第22條)及《個人資料保護法》(下稱個資法)第15條規定，每以函調機關欠缺法令依據及違反個資法為由，拒絕提供查驗紀錄資料，致使各機關除當事人自述外，幾乎無從獲取完整的當事人入出境資料，致使後續調查無以為繼，公務員赴陸作業要點也因而形同具文。

2、上情直至103年7月8日法務部(當時個資法之主管機關)作成函釋¹²：「政風機構基於調查機關內部人員不法事項之職權需要，移民署配合提供特定公務員查驗紀錄，符合個資法第16條但書第2款『為維護國家安全或增進公共利益』之要件，並無違反個資法規定。」移民署始允許機關之政風機構為調查屬員違規赴陸得函調查驗紀錄。至於移民署接獲其他機關為調查屬員違規赴陸，以機關名義發文函調屬員查驗紀錄，均以發文字號及內文確認該公文承辦單位是否為政風機構，如為人事等單位，則重申法務部103年7月8日函釋意旨委婉拒絕提供。經核上揭實務作法有以下值得商榷之處：

- (1) 以機關名義作成之函文對外即代表機關，殊難想像移民署仍需分辨函查機關之內部承辦單位情形。
- (2) 次查99年5月26日個資法第16條修正理由略以：「現行條文第2款『有正當理由而僅供內部使用者』已涵蓋於『執行法定職務內，且符合蒐

¹¹查驗資料辦法(97.7.14)第19條：「公務機關或非公務機關需要入出國之個人資料檔案時，應以書面敘明法令依據、使用目的及資料內容，向入出國及移民署請求提供；公務機關因公務需要，經常利用入出國之個人資料檔案時，得經入出國及移民署核准後，以資訊系統轉接介面線上取得個人資料檔案。前項公務機關或非公務機關應授權特定人員利用及管理個人資料檔案」。

¹²法務部103年7月8日法廉字第10307007990號函。

集之特定目的』中，無贅引之必要，爰予刪除。」因之，機關為追究屬員「違規赴陸」之行政責任（即依公務人員考績法第12條或其他人事法規規定辦理平時考核），去函移民署敘明為調查行政責任目的，且調閱查驗資料範圍符合函內所執理由，並僅供內部追究行政責任程序使用，係屬「執行法定職務內，且符合蒐集之特定目的」，要無違背個資法規定，應無庸置疑。

3、是以，機關向移民署函調屬員查驗紀錄，如已敘明係為調查屬員「違規赴陸」之行政責任，且該函調查驗紀錄範圍具體明確，無論是否為機關政風單位函調，移民署基於「行政一體」，自有協力義務¹³而應予提供。

（四）另查，違規赴陸人員部分為初任公職之公務員（或教育人員初次兼任行政職務），對於相關規定並不熟稔，人事總處允應責成各機關人事單位加強前開人員宣導工作，另考試院亦宜於公務人員基礎訓練將公務員赴陸管理相關規定納入課程，以強化赴陸規定之基礎認知。

（五）綜上以觀，102年至112年間行政院所屬中央及地方簡任（或相當簡任）第十職等以下公務員至少263人未經服務機關核准「違規赴陸」，行政院於103年即已知悉公務員違規赴陸問題，並於同年3月21日研商會議作成「律定相關抽查機制，以杜絕公務員違規違常情事」決議，惟迄今仍僅有警政署及陸委會落實抽查機制；又服務機關縱已察覺屬員疑似違規

¹³ 行政程序法第19條：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助……」。

赴陸，難以向移民署調閱入出境紀錄查證，致公務員有恃無恐未能恪遵赴陸管理規定提出申請。從而，行政院未確實監督所屬各主管機關落實研商會議決議辦理，核有怠失。

五、93年3月1日施行之兩岸人民關係條例第9條第3項明定公務員赴陸許可制：「臺灣地區公務員……，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。」嗣立法院因應基層公務員及警察人員開放赴陸旅遊訴求，95年6月30日於行政院無對案下，朝野黨團協商修正上開條文為：「臺灣地區公務員……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……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3個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」經行政院核定於95年10月19日施行。自此公務員赴陸許可制改依官職等分流管理，簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員由行政院訂定公務員赴陸作業要點，以人事管理「行政規則」由所屬或上級機關准駁赴陸申請。惟前開條文涉及限制公務員遷徙自由等基本權，在層級化法律保留原則、法制體例、用字詞語均難謂妥適，且公務員赴陸作業要點並無直接拘束行政院與所屬中央及地方機關(構)、學校以外公務員之效力，有法規效力及管理漏洞疑慮，行政院允宜正視並積極研謀改善：

(一)公務員赴陸許可制之演變：

1、我國於76年7月15日解除戒嚴，並於同年11月2日開放兩岸探親，海峽兩岸民眾接觸日趨頻繁，行政院於79年提出兩岸人民關係條例草案送立法院審議，因考量「中共與我仍處於敵對狀態，為避免中共統戰，維護國家安全，爰明定臺灣地區人

民進入大陸地區，應向主管機關申請許可。」嗣81年9月18日兩岸人民關係條例公布施行¹⁴，該條例第9條明定不分身分，臺灣地區人民赴陸均應經主管機關內政部核准。

- 2、隨兩岸交流人數遽增，內政部簡化許可程序(一次許可，3年多次進出)後仍不敷實際現況，造成內政部行政成本龐大負擔，行政院爰於92年向法院提出兩岸人民關係條例全文修正草案時，於該條例第9條第3項明定：「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。」將赴陸許可制實施對象限縮為公務員及特定身分人員，其修正意旨：「為維護臺灣地區安全、建立兩岸交流秩序，對於一般公務員、情治機關未具公務員身分之人員，及涉及國家機密之特殊身分人員，仍應採行許可機制予以規範……所稱公務員，係指公務員服務法第24條規定之人員。」(修正條文於93年3月1日施行)。
- 3、94年至95年間，立法委員分別提出兩岸人民關係條例第9條第3項修正草案(如下表4)，旨在開放基層公務員及警察人員赴陸，94年12月22日經立法院內政及民族委員會審查(行政院未提出相應修法草案)，決議保留送黨團協商¹⁵。95年6月30日經朝野黨團協商，決議修正並於同日三讀通過兩岸人民關係條例第9條第3項：「臺灣地區公務

¹⁴ 兩岸人民關係條例(81年7月26日制定，同年9月18日施行)第9條：「臺灣地區人民進入大陸地區，應向主管機關申請許可。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。第1項許可辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。」

¹⁵ 張顯耀委員等38人提案於94年12月22日經內政及民族委員會審查，決議保留送黨團協商；其餘4案經院會決議自委員會抽出逕付二讀，與相關提案併案協商。

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3個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」其後，行政院核定該修正條文於95年10月19日施行，並於同日訂定公務員赴陸作業要點及修正公務員赴陸許可辦法。

表4 94年至95年立法委員對兩岸人民關係條例第9條第3項相關提案

提案人	提案修正條文 (底線標記為修正內容)	提案說明(節錄)
張○耀 委員等 38人 (委員提案 第6297號)	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 <u>(三線一星警監官階之警察人員除外)</u> 。	基層警員平日工作辛勞，常須站在第一線維護治安，有生命危險之虞；且基層員警除出生入死保衛市民安全外，與國家機密幾無關聯，在此情形之下，連赴大陸地區旅遊皆須受限，實違人情之常理。
張○文 委員等 37人 (委員提案 第6642號)	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公務員 <u>以及未具公務員身分之人員</u> ，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。 <u>但薦任九職等以下、警正一階以下警察人員未涉及國家安全機密者不在此限。</u>	政府防止基層員警與公務員到大陸地區旅遊，其目的是在防止洩漏「國家機密」，然而自基層員警與公務員從事的業務來看，不僅業務項目單純而且千篇一律，其內容毫無「國家機密」可言。……，限制這些整日為國家付出心力的基層員警與公務員前去大陸地區旅遊權益。
張○耀 委員等 41人 (委員提案 第6518號)	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， <u>但荐(註：薦)任九職等以下、警正一階以下警察人員未涉及國家安全機密之公務員、警察人員不在此限。</u>	近年來大陸政策日益開放，兩岸敵對狀態逐漸解除，負責國家安全機密之中央部會退職首長、高階退職將領、及各級民代均相繼開放赴大陸參訪，基層公務員、警察人員平日工作辛勞，所負職務與國家安全機密關係不大，限制往大陸參訪實有違人情常理。

提案人	提案修正條文 (底線標記為修正內容)	提案說明(節錄)
李○教 委員等 35人 (委員提案 第6560號)	<u>臺灣地區簡任第十職等以上、警監四階以上警察人員或相當簡任第十職等以上</u> 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 <u>公務員及未具公務員身分之人員</u> ，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。	依內政部規定「臺灣地區公務員及特定身分人員造入大陸地區許可辦法」，公務人員僅能申請前往大陸地區從事探親、探病、奔喪或從事與其業務相關講學、訪問、觀摩及國際會議等活動，並未允許前往大陸觀光，造成許多公務員以參訪名義到大陸，實際則從事觀光活動。對於政府規定公務人員(包括警察)除了探親、掃墓及從事學術交流外，不得到大陸觀光，主要目的在於防範公務人員「洩漏國家機密」，然而這種墨守成規、違背潮流的嚴厲管制，根本不切實際、不合情理。
朱○芝 委員等 44人 (委員提案 第6591號)	<u>臺灣地區公務員除薦任第九職等以下、警正一階以下警察人員外</u> ，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關公務員及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。	……屢屢以「涉及國家安全」、「防範機密外洩」等理由予以拒絕，漠視基層公務員及警務人員赴大陸之權益……。一般基層員警(警正一階以下)及薦任第九職等以下公務員所管業務，並無涉及國家機密或安全，實無須加以限制，應予開放。

資料來源：本院整理自立法院公報。

4、迄108年因兩岸人民關係條例第9條但書之「國家機密」文字常被誤解為與國家機密保護法所稱國家機密相同，爰將條文內容「國家機密」文字修正為「國家安全、利益或機密」：「……但簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區，不在此限……」(修正條文於108年9月1日施行)。

(二)兩岸人民關係條例第9條第3項條文規範對象未完全採正面表列，係以但書負面排除規範對象，惟但書條文內容在法律上解釋出現歧異，致使規範對象不明確，行政院允宜通盤檢討相關條文之法制用語：

1、93年3月1日施行之兩岸人民關係條例第9條第3項

明定公務員赴陸許可制：「臺灣地區公務員……，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。」95年6月30日於同項條文增訂但書：「臺灣地區公務員……，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……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3個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」立法者將簡任第十職等以下公務員及警監四階以下警察人員排除向內政部申請許可對象，另立法授權行政院訂定行政規則位階之「作業要點」方式，制定上開人員赴陸許可機制。

- 2、警監四階警察人員相當於簡任第十職等公務員¹⁶，若但書條文僅規定「簡任第十職等以下公務員」文意，尚得認為係立法疏漏之「法律漏洞」，可擴張解釋為「簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員」，即得包含「警監四階以下警察人員」；惟前開但書條文將「簡任第十職等以下公務員」及「警監四階以下警察人員」併列，因無立法理由¹⁷、立法委員提案說明或立法院會議紀錄等可明確佐證立法者本意，僅能以文義解釋，在無「相當」、「等」例示規定文字，並將本即包含於「公務員」範圍內之「警察人員」列舉，因之該但書條文「簡任第十職等以下公務員」及「警監四階以下警察人員」應係「明示其一，排除其他」之列舉規定。亦即按法條文義解釋，僅有「簡薦委制公務人員」（含原依派用人員派用條例銓敘審

¹⁶ 警察人員人事條例第22條附表二：「警察人員與一般行政人員及技術人員相互轉任官等官階(職等)及相當俸級之俸額俸點換敘對照表」參照。

¹⁷ 兩岸人民關係條例(95.6.30)第9條修正立法理由：「照黨團協商條文通過」。

定有案之簡薦委派用人員)及「警察人員」得以適用但書排除規定。

- 3、惟查，現行公務員任用法規多元，尚有關務人員、醫事人員、公營事業機構人員(生產事業分類職位、交通事業資位、金融事業金融職等人員)、司法官(法官、檢察官)等；另依公務員服務法、司法院大法官解釋或銓敘部函釋，聘用人員、約僱人員、兼任行政職務之中央研究院研究人員及研究技術人員、兼任行政職務之大學專業技術人員及研究人員、兼任行政職務之教育人員(含各級學校教師、社會教育機構聘任之專業人員、學術研究機構聘任之研究人員)，均適用公務員服務法，為兩岸人民關係條例第9條第3項規範對象，但依上開文義解釋，並非該項但書排除範圍，故上開人員赴陸似仍應向內政部申請許可。
- 4、此外，公務員赴陸許可辦法第3條第2項規定：「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……」，以法規命令加註「(或相當簡任)」，是否無違母法兩岸人民關係條例第9條第3項文義，尚非無疑，行政院允宜通盤檢討相關條文之法制用語。

(三)公務員赴陸作業要點為法律授權訂定之「行政規則」位階之人事管理規定，惟內容實質限制公務員之遷徙自由權利，尚非屬執行法律之細節性、技術性次要事項，宜以「法規命令」以上位階訂定之：

- 1、參照司法院釋字第443號解釋：「憲法第10條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第23條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機

關以命令訂定。」該號解釋理由書摘以：「……何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異……涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許」。

- 2、兩岸人民關係條例第9條第3項但書條文：「簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區……其作業要點……由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」該條但書授權內政部得報請行政院訂定簡任第十職等及警監四階以下公務員及警察人員赴陸人事管理規定，惟係授權制定「行政規則」¹⁸而非「法規命令」，因無立法理由，已無從瞭解當初立法之原委。查公務員赴陸作業要點第4點，機關具有准駁公務員赴陸之權限，實務上違反該要點規定者，機關亦以考績、考成法規為懲處，具有拘束力，實際上條文內容具體創設公務員赴陸遷徙自由基本權限制事項，並非單純細節性、技術性次要事項，實應以「法規命令」以上位階訂定之。

¹⁸中央法規標準法第3條：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，學理與實務上認為法規命令不以上開七種名稱為限，惟依同法第7條規定，法規命令下達或發布後應即送立法院。經查公務員赴陸作業要點制定及歷次修正，均未送立法院審查（參照立法院職權行使法第10章「行政命令之審查」），亦未刊登於行政院公報（「有法律授權依據，非屬中央法規標準法所列7種名稱之法規命令」項目），故該作業要點之性質並非法規命令，而係行政規則位階之人事管理規定。

(四)公務員赴陸作業要點僅具「行政規則」位階，依行政程序法第159條規定，並無直接對行政院與所屬中央地方各機關(構)、學校以外所屬公務員發生法規範效力，致生赴陸管理規範漏洞之疑慮：

- 1、兩岸人民關係條例第9條第12項規定：「……第3項……許可辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。」內政部據此立法授權訂定「法規命令」層級之公務員赴陸許可辦法，依行政程序法第150條規定：「法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」具有拘束全國簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員之法規範效力。
- 2、至兩岸人民關係條例第9條第3項但書授權內政部擬定，行政院核定之公務員赴陸作業要點，則為行政程序法所稱之「行政規則」，該法第159條：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於……人事管理等一般性規定。」是以，依前開條文定義，公務員赴陸作業要點規範對象應僅限於與行政院具有上下隸屬關係之中央及地方各機關(構)、學校，似不包括總統府、國家安全會議、立法院、司法院、考試院及本院所屬公務員，說明如下：

- (1) 公務員赴陸作業要點訂定(95年10月17日)於行政程序法施行後(91年1月1日)，行政程序法第3條第3項：「下列事項，不適用本法之程序規定：……七、對公務員所為之人事行政行為。」係指不適用該法之「程序規定」，惟行

政程序法為兼具實體法及程序法性質法律，該法第159條行政規則定義即屬實體法部分，公務員赴陸作業要點仍有該條適用。

- (2) 行政程序法施行後，行政院就公務員廉潔管理及品德義務事項，訂定「公務員廉政倫理規範」(99年7月30日)，該規範性質亦一般性人事管理性質之行政規則，依該規範第1點：「行政院為使所屬公務員……」，是其法規範效力範圍僅及於行政院所屬人員；另參考「公務人員領有勳章獎章榮譽紀念章發給獎勵金實施要點」等類似人事管理性質行政規則，應經行政院和考試院會銜程序，始有規範全國公務員之效力。
 - (3) 經查95年6月30日增訂兩岸人民關係條例第9條第3項但書規定修正之立法理由為：「照黨團協商條文通過」，另查詢立法院公報並無其他書面紀錄，無從得知立法者是否有意將「全國」簡任(或相當簡任)第十職等及警監四階以下赴陸規範均委由內政部訂定。
- 3、是以，公務員赴陸作業要點之法規範效力範圍，並不包括總統府、國家安全會議、立法院、司法院、考試院及本院所屬公務員；另公務員赴陸許可制涉及限制公務員之遷徙自由權利，應有法律授權，上開機關始得訂定有關赴陸許可制之人事管理法規命令或行政規則，惟兩岸人民關係條例第9條第3項但書並無授權上開機關訂定，故上開機關簡任(或相當簡任)第十職等以下未涉及國家安全利益或機密公務員赴陸，無法可管，均顯係立法漏洞。
 - 4、另查，兩岸人民關係條例第9條第3項但書：「其作業要點，……，由內政部會同相關機關擬訂，

報請行政院核定之。」其立法體例雖與同條第12項：「……第三項……許可辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。」一致，惟因所制定之規範為「法規命令」或「行政規則」位階之差異，其法規效果亦有別。公務員赴陸作業要點除95年10月17日制定時由行政院核定發布外，97年12月30日、99年9月1日、109年2月12日及112年11月7日等4次修正，係由內政部自行發布，如依行政程序法第159條規定之意旨觀察，及立法者已明訂須由行政院核定，修正條文是否對內政部以外之行政院所屬公務員發生效力，亦有疑問。

- (五)綜上以觀，93年3月1日施行之兩岸人民關係條例第9條第3項明定公務員赴陸許可制：「臺灣地區公務員……，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。」嗣立法院因應基層公務員及警察人員開放赴陸旅遊訴求，95年6月30日於行政院無對案下，朝野黨團協商修正上開條文為：「臺灣地區公務員……，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……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3個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」經行政院核定於95年10月19日施行。自此公務員赴陸許可制改依官職等分流管理，簡任(或相當簡任)第十職等以下公務員由行政院訂定公務員赴陸作業要點，以人事管理「行政規則」委由所屬或上級機關准駁赴陸申請。惟查，兩岸人民關係條例第9條第3項條文規範對象未完全採正面表列，係以但書負面排除規範對象，但書條文內容在法律上解釋出現歧異，致使規範對象不明確，行政院允宜通盤檢討相關條文之法制用語；另公務員赴陸作業要點為法律授權訂定之「行政規則」位

階之人事管理規定，惟內容實質限制公務員之遷徙自由權利，尚非屬執行法律之細節性、技術性次要事項，宜以「法規命令」以上位階訂定之；又公務員赴陸作業要點僅具「行政規則」位階，依行政程序法第159條規定，並無直接對行政院與所屬中央及地方各機關(構)、學校以外所屬公務員發生法規範效力，致生赴陸管理規範漏洞之疑慮，是行政院允宜正視並積極研謀改善。

六、赴陸公務員返臺後7個工作日內，應填具返臺通報表送交服務機關，如公務員在陸期間遭遇中共國安單位留難審訊等異常事件，相關情資之通報機制，對於國家安全工作極為重要，惟目前欠缺法定程序，致重要國安情資未能及時傳達有關機關，並對全體公務員為必要之風險警示。行政院應責成所屬盡速檢討公務員赴陸許可辦法及公務員赴陸作業要點有關返臺通報表之機制，以符實需：

(一)現行返臺通報表權責單位及向上反映機制仍有欠明確：

- 1、公務員赴陸許可辦法第10條規定：「……人員於返臺後7個工作日內，應填具赴陸人員返臺通報表……送交所屬機關(構)，機關首長送交所屬機關之上一級機關」；另公務員赴陸作業要點第4點規定：「……返臺後7個工作日內，應填具赴陸人員返臺通報表，送交所屬機關(構)，機關首長應送交直屬上級機關備查」，明定赴陸公務員返臺後7個工作日內，應向服務機關送交返臺通報表，簡任(或相當)簡任第十一職等以上公務員之返臺通報表並應上傳至內政部赴陸申請系統。
- 2、續前，公務員除違反兩岸人民關係條例案件由服務機關函請主管機關處理外，赴陸人員於返臺通

報表通報異常情資，例如遭中共國安人員扣留審訊或個人攜帶資訊產品內載有敏感內容檔案無故遭竊，內政部及服務機關接獲赴陸公務員通報後應如何處理，並無訂定作業程序，致使部分赴陸人員反映具體異常事項，國安局及陸委會未能獲悉並作情資統整運用。

- 3、現行赴陸人員反映異常情資，係由服務機關之政風單位(人員)循政風體系陳報至廉政署，再轉調查局，惟查上開體制運作並非順遂，蓋並非所有機關均有政風單位(人員)之設置，人事總處於本院函詢時亦明確表示：「返臺通報表業務非屬人事人員權責」，故未有設置政風單位(人員)之機關，赴陸人員反映異常情資之通報過程，實際運作情形常有掛一漏萬狀況，有待行政院責成各主管機關協調檢討赴陸人員返臺通報機制。

(二)中共近期持續加強國安領域之立法，目的在形塑可任其恣意操作的對外法治鬥爭環境，陸方國安單位於法律及技術上可鎖定特定背景公務員進行攻堅滲透，近年來赴陸公務員遭中共國安人員留難情事屢見不鮮，主管機關應彙整並定期向全體公務員揭示返臺通報表通報之異常情訊，提升公務員赴陸之風險意識：

- 1、返臺通報表顯示近期發生多件經核准赴陸之公務員，於大陸地區遭中共國安人員惡意騷擾事件，茲以兩則實際案例予以說明：
 - (1)某機關公務員赴陸旅遊，返臺後向機關通報遭中共國安人員盤查身分、質問所任職務，並詢問職務上工作事項，該名公務員表示均以「忘記了」答復。
 - (2)某學術機構公務員赴陸參與學術交流活動，返臺後通報遭陸方人士以招待、贈送物品、邀約

參與陸方委託研究案等方式進行接觸，且其在陸期間個人筆記型電腦遭竊，內儲存數件研判為陸方關切之重要檔案。

- 2、查陸委會於112年7月17日發布新聞稿：「我國大學老師應邀前往中國大陸進行兩岸智庫的學術交流，有位老師卻在入境時，遭到機場人員扣留、盤查達4小時之久，最後雖然放行入境，身心已受到極大的衝擊。此外，這位老師的行李、手機、筆電等私人物品一度遭到查扣。」¹⁹國內學術界廣為流傳國內學者在大陸地區遭留置盤查，曾有類似遭遇者可能不在少數。
- 3、中共於近年訂定〈網信部門行政執法程序規定〉、〈國家安全機關辦理刑事案件程序規定〉、〈國家安全機關行政執法程序規定〉等法令，然中共的法律規定及實行常服務於政治，罔顧人權與人身安全，且國安部門權力不斷擴張，已從實體擴張至數位空間，從境內擴張至海外，國安人員辦案得不遵循刑事訴訟無罪推定、緘默權等普世原則，並明文賦予國安執法人員可以檢查入境人士之隨身物品、電子裝置等權限，不僅對於公務員之人身安全威脅遽增，且我公務員普遍使用私人資訊產品處理及聯繫公務，對於政府機敏事項洩漏風險遽增，亦不能排除赴陸公務員在中共威逼或利誘之下，返臺後作出危害國家安全行為的可能性，因此政府在公務員申請赴大陸地區之前，應提醒公務員赴陸之相關風險，並須於陸委會網站辦理登錄，且勿攜帶任何處理或儲存政府資訊產品赴陸，返臺後亦應落實填寫返臺通報表，如在大陸地區遭遇異常情事，尤須切實通報。

¹⁹ 陸委會112年7月17日新聞稿：「陸委會再度提醒國人 近期赴陸面臨風險升高」。

(三)綜上以論，赴陸公務員返臺後7個工作日內，應填具返臺通報表送交服務機關，如公務員滯陸期間遭遇中共國安單位留難審訊等異常事件，相關情資之通報機制，對於國家安全工作極為重要，惟目前欠缺法定程序，致重要國安情資未能及時傳達有關機關，並對全體公務員為必要之風險警示。行政院應責成所屬盡速檢討公務員赴陸許可辦法及公務員赴陸作業要點有關返臺通報表機制，以符實需。又中共近期持續加強國安領域之立法，目的在形塑可任其恣意操作的對外法治鬥爭環境，陸方國安單位於法律及技術上可鎖定特定背景公務員進行攻堅滲透，近年來赴陸公務員遭中共國安人員留難情事屢見不鮮，主管機關應彙整並定期向全體公務員揭示返臺通報表通報之異常情訊，提升公務員赴陸之風險意識。

七、陸委會未能掌握公務員於大陸地區動態，且與相關單位間橫向情資交流存在隔閡，亟待改善。(調查意見不公布)

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正行政院及所屬人事行政總處、教育部。
- 二、調查意見二，函請行政院轉飭所屬檢討違法赴陸公務員之行政責任見復。
- 三、調查意見五至七，函請行政院研處並督促所屬權責機關確實檢討改進見復。
- 四、調查意見一至三，函請司法院就所屬人員違法赴陸部分研處見復。
- 五、調查意見，函請考試院及國家安全局研處見復。

調查委員：林文程