

立法院法制局法案評估報告

編號：1255

本報告僅供委員參考

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、  
第九條之三及第九十一條修正草案評估報告

法 制 局 呂 文 玲 撰

中華民國 106 年 9 月

# 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三及第九十一條修正草案評估報告

## 目 次

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 壹、背景說明.....                                                                                                     | 4  |
| 貳、草案重點.....                                                                                                     | 5  |
| 參、問題評估與建議.....                                                                                                  | 6  |
| 一、臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可及管理<br>規定，應由法律授權以辦法定之（草案第 9 條）.....                                                     | 6  |
| （一）臺灣地區人民進入大陸地區制度之沿革.....                                                                                       | 6  |
| （二）作業要點之位階為行政規則，毋庸法律授權訂定，宜將<br>管理內容提昇位階為法規命令，併同許可辦法規範，以落<br>實國會監督 .....                                         | 9  |
| 二、從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員於應經審查會<br>審查許可之期間屆滿後，進入大陸地區前後之申報對象、<br>期間、程序及其他應遵行事項之辦法，應明定由內政部會<br>同相關機關定之（草案第 9 條） ..... | 13 |
| （一）赴陸應經審查許可之列管及申報期間.....                                                                                        | 13 |
| （二）赴陸應向(原)服務機關申報之授權辦法，應明定由內政<br>部會同相關機關擬定，報請行政院核定之.....                                                         | 14 |
| 三、特定身分之退離職人員參與大陸地區黨務、軍事、行政或<br>具政治性機關(構)、團體在大陸地區舉辦慶典或活動之限<br>制，應依規範意旨明定領導人之範圍，始符法律明確性原<br>則（草案第 9 條之 3） .....   | 15 |
| 四、特定身分之退離職人員違反參與大陸地區政治活動之限制                                                                                     |    |

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| 規定，有關明定應依其他刑事法律規定處罰之規定，應予刪除（草案第 91 條） .....                    | 18 |
| 五、法案性別及人權影響評估 .....                                            | 20 |
| 肆、結論.....                                                      | 21 |
| 伍、條文對照表.....                                                   | 24 |
| 參考文獻.....                                                      | 39 |
| 附錄.....                                                        | 41 |
| 一、「臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三及第九十一條修正草案」評估報告（初稿）座談會紀錄及參採情形 ..... | 41 |
| 二、主管機關「法案及性別影響評估檢視表」.....                                      | 48 |
| 三、立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表.....                                    | 59 |

## 摘要

臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）依憲法增修條文之授權而制定，其第 9 條就臺灣地區人民進入大陸地區為特別之規定。本次行政院略以，鑑於近期各界期待強化現職及退離職公務員之赴陸管理機制，以維護國家利益與安全，爰於民國 106 年 7 月 7 日以院臺法字第 1060166884 號函送「臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三及第九十一條修正草案」（以下簡稱本草案）請本院審議，本草案尚未交付委員會審查。本報告爰針對草案內容進行檢討分析，提出現職公務員之赴陸管理機制、許可管制期屆滿後之赴陸申報制度、特定身分之退離職人員赴陸參加政治活動限制及其罰則之數點修正建議，俾供委員問政參考。

# 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三及第九十一條修正草案評估報告

## 壹、背景說明

民國 80 年 5 月 1 日制定公布之憲法增修條文第 10 條（民國 86 年 7 月 21 日修正公布時移為第 11 條）規定，自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。基於本憲法增修條文之授權，為規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）於民國 81 年 7 月 31 日制定公布，同年 9 月 18 日施行。

兩岸條例制定之立法目的，乃基於為確保臺灣地區安全與民眾福祉<sup>1</sup>，故此立法精神貫穿整部法律之規定，歷次修法亦以安全維護為核心目標。而近年來，「非傳統安全」議題逐漸成為國家安全之研究焦點，已非拘泥於政治軍事領域。兩岸開放交流後，因人員移動所產生之非傳統安全議題對臺灣之影響，如非法移民、走私、洗錢或組織犯罪等，乃至於兩岸特殊錯綜複雜之問題，如何進行規範，亦屬安全維護之重要關鍵，相關管理規範亦趨嚴謹。

依內政部統計資料，以民國 106 年上半年而言，國人出國（境）計有 7,749,700 人次，首站抵達地以日本占最多，其次即為大陸地區，高達 1,920,911 人次，占 24.79%，與去年同

---

<sup>1</sup> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 1 條規定：「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。」

期相較，增加近 17 萬人，為所有地區增加最多者<sup>2</sup>，可見國人赴大陸地區日益頻繁，兩岸交往密切，故因此所發生之爭議亦愈需明確規範。兩岸條例第 9 條就臺灣地區人民進入大陸地區為特別之規定，本條亦分別於民國 92 年 10 月 29 日、民國 95 年 7 月 19 日修正。本次行政院略以，鑑於近期各界期待強化現職及退離職公務員之赴陸管理機制，以維護國家利益與安全，爰於民國 106 年 7 月 7 日以院臺法字第 1060166884 號函送「臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三及第九十一條修正草案」（以下簡稱本草案）請本院審議，本草案尚未交付委員會審查。

## 貳、草案重點

本草案重點如下：

- 一、公務員退離職後赴陸管制期間，修正為最短 3 年，僅得增加，不得縮減；針對特定身分逾管制期間之退離職人員，增訂(原)服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向(原)服務機關申報(草案第 9 條)。
- 二、針對特定身分之退離職人員，增訂參與大陸地區政治活動之限制(草案第 9 條之 3)。
- 三、配合前開申報機制及參與政治活動之限制，增訂相關罰則(草案第 91 條)。

---

<sup>2</sup> 內政部統計處，內政部統計通報 106 年第 32 週，民國 106 年 8 月 12 日，第 4 頁。

## 參、問題評估與建議

### 一、臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可及管理規定，應由法律授權以辦法定之（草案第 9 條）

#### （一）臺灣地區人民進入大陸地區制度之沿革

民國 76 年 11 月政府開放民眾赴大陸地區探親後，兩岸人民往來愈來愈密切，為統籌處理有關大陸事務，行政院設大陸委員會為專責機關，其亦為兩岸條例之主管機關。兩岸條例提供兩岸人民往來之規範基礎，亦關涉國家安全，共分為 6 章，分別為「總則」、「行政」、「民事」、「刑事」、「罰則」、「附則」，兩岸條例第 9 條屬第 2 章「行政」之規定，乃就臺灣地區人民進入大陸地區相關行政事項進行規範。

依司法院釋字第 558 號解釋理由書所揭櫫之意旨：「憲法第 10 條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。…惟為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之，方符憲法保障人民權利之意旨」是以，限制入出境涉及憲法對人民遷徙自由保障之限制，相關規定應符合比例原則及法律保留原則。

兩岸條例第 9 條當初制定時，乃基於國家安全及利益之考量<sup>3</sup>，明定臺灣地區人民進入大陸地區，應向主管機關申請許可，其許可辦法則授權訂定之，並明文限制經許可進入大陸地區之臺灣地區人民，不得從事妨害國家安全或利益之活動。而依兩岸條例

---

<sup>3</sup> 立法院公報，第 81 卷第 51 期，院會紀錄，民國 81 年 6 月 26 日，第 94-96 頁。

第 9 條第 3 項規定之授權，民國 82 年 4 月 30 日訂定「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」，其後並歷經 4 次修正。然而，因經許可進入大陸地區人數與實際上申請大陸台胞證人數差距過大，該許可制與真實情況不符，亦即，多數人根本未依兩岸條例申請許可即赴大陸地區，許可制形同具文<sup>4</sup>。

嗣兩岸條例於民國 92 年 10 月 29 日大幅修正時，將該條例基本精神由「原則禁止，例外許可」轉變為「原則許可，例外禁止」，以第 9 條而言，僅限制公務員及特定身分人員進入大陸地區時，應申請許可，一般身分者無需申請許可，以符實況。而民國 93 年 3 月 1 日前述辦法名稱修正為「臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法」。

而民國 95 年 7 月 19 日修正時，將前述應申請許可之範圍再限縮，即將簡任第 10 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排除在外。除許可辦法於民國 95 年 10 月 19 日修正施行，其後並歷經 5 次修正外，另依本條授權，民國 95 年 10 月 17 日訂定「簡任第 10 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」；並自 95 年 10 月 19 日生效，嗣於民國 97 年 12 月 30 日、民國 99 年 9 月 1 日分別再修正。

綜上所述，兩岸條例自最初係臺灣地區人民進入大陸地區，皆須申請許可，嗣限縮至公務員及特定身分人員進入大陸地區始須申請許可，後來再排除簡任第 10 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，其限制範圍逐漸縮小。目前規

---

<sup>4</sup> 王智盛，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，國立臺灣大學國家發展研究所博士論文，民國 97 年 1 月，第 127-130 頁。

定之適用，係以身分為區分，主要規定整理如下：

1. 臺灣地區人民：一般出境查驗程序。

2. 公務員（指公務員服務法第 24 條規定之人員）：

|                                                  |                                                                                                                                                                                                                                   |                    |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| a. 簡任第 10 職等及警監四階以下之公務員及警察人員                     | 涉及國家安全機密者                                                                                                                                                                                                                         | 應向內政部申請許可，始得進入大陸地區 |
|                                                  | 未涉及國家安全機密者                                                                                                                                                                                                                        | 無需向內政部申請許可         |
| b. 簡任（或相當簡任）第 11 職等以上公務員及警監三階以上警察人員              | 應向內政部申請許可，始得進入大陸地區                                                                                                                                                                                                                |                    |
| c. 政務人員、直轄市長                                     | <p>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</p> <p>（有關許可條件，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，應符合下列情形之一，始得申請進入大陸地區：在大陸地區有設戶籍之配偶或四親等內之親屬；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；進入大陸地區從事與業務相關之交流活動或會議；經所屬機關（構）</p> |                    |
| d. 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 |                                                                                                                                                                                                                                   |                    |
| e. 縣（市）長                                         |                                                                                                                                                                                                                                   |                    |

|  |                  |
|--|------------------|
|  | 遴派或同意出席專案活動或會議。) |
|--|------------------|

### 3. 特定身分人員：

|                                                          |                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. 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                                                                                                                                                                                                  |
| b. 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未具公務員身分之人員 | 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<br><br>(有關許可條件，涉及國家機密人員，應符合下列情形之一，始得申請進入大陸地區：在大陸地區有設戶籍之配偶或四親等內之親屬；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；進入大陸地區從事與業務相關之交流活動或會議；經所屬機關(構)遴派或同意出席專案活動或會議。) |
| c. 受前述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                        |                                                                                                                                                                                                                     |
| d. 前述 2C、2D、3B、3C 退離職未滿三年之人員                             |                                                                                                                                                                                                                     |

(二) 作業要點之位階為行政規則，毋庸法律授權訂定，宜將管理內容提昇位階為法規命令，併同許可辦法規範，以落實國

## 會監督

去(105)年11月，三十餘位退役將領赴大陸地區參加由大陸地區中央領導人主持之活動，引發輿論不同意見<sup>5</sup>。有關民意對兩岸條例第9條等修正草案看法，依行政院大陸委員會於民國106年7月31日至8月2日進行之民意調查，66%民眾認為政府為維護國家安全，將原來退離職政務官或涉密公務員依規定前往中國大陸有3年管制期間，並可以增加或減少這個年限，改為「至少三年，只能增加不能減少」的作法適當；75.4%民眾認為臺灣退休的高階官員或將領去中國大陸，參加官方舉辦的慶典活動或閱兵儀式的行為不適當，61.6%民眾贊成政府為維護國家安全與尊嚴，要求退休高階官員及將領赴陸參加政治活動，必須事前獲得同意，而且參與活動時不得有唱頌大陸國歌或向大陸國旗敬禮等行為(61.6%)，另65.8%認為政府對退休高階官員和將領違法前往中國大陸參加政治活動，將視違法行為的輕重，採取由罰款或減少月退休金，到取消全部月退休金的不同程度罰則之作法是合理的<sup>6</sup>。

本草案第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，並於但書規定簡任第10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

---

<sup>5</sup> 自由時報，退將赴中 立委提案促取消退俸，民國105年11月15日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1051946> (最後瀏覽日：民國106年8月31日)。

<sup>6</sup> 行政院大陸委員會，「民眾對兩岸相關議題之看法」民意調查 (2017-07-31~2017-08-02)，電訪民意調查，[http://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=34D9690F2F8BCE53&sms=B5449820D7077391&s=625AB42C54289BA0](http://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=34D9690F2F8BCE53&sms=B5449820D7077391&s=625AB42C54289BA0) (最後瀏覽日：民國106年8月31日)。

警察人員赴大陸地區，不在此限，並於本項後段規定「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。」

按行政程序法第 150 條、第 159 條分別規定法規命令及行政規則之定義，行政程序法所稱法規命令須具備「行政機關基於法律授權訂定」及「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」二要件，僅符合要件之一則不屬之<sup>7</sup>。惟本條既言「作業要點」，卻係由法律授權訂定，其性質為何，容有疑義。

雖然兩岸條例第 95 條之 3 規定：「依本條例處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，不適用行政程序法之規定。」惟觀其立法理由，乃指不適用行政程序法之程序規定<sup>8</sup>。而且，即便不論及行政程序法，按中央法規標準法第 3 條規定：「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。」同法第 7 條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」而立法院職權行使法於第 10 章定有「行政命令之審查」，自第 60 條至第 63 條，規定各機關訂定之命令送達立法院後之審查程序。亦即，命令送達立法院後，應提報立法院會議，出席委員對於該等命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有 15 人以上連署或附議，即交付有關委員會審查；如行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，

---

<sup>7</sup> 參見法務部民國 105 年 5 月 6 日法律字第 10500562960 號函。

<sup>8</sup> 立法院，第 5 屆第 2 會期第 12 次會議議案關係文書，討 470-471 頁，民國 91 年 12 月 10 日。

或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。故若以「作業要點」為之，即規避送立法院監督之義務。

依兩岸條例第 9 條授權訂定之規定有二，一為授權依據係第 9 條第 3 項之「簡任第 10 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」，二為授權依據係第 9 條第 9 項之「臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法」。本草案第 9 條將現行條文第 9 項移為第 10 項，因作業要點之位階為行政規則，毋庸法律授權訂定，惟如前所述，實宜將管理內容提昇位階為法規命令，併同本草案第 9 條第 10 項許可辦法規範，爰建議本草案第 9 條第 3 項後段有關「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。」文字刪除，將管理部分亦納入辦法規範。

另基於本草案第 9 條第 3 項之作業要點，係由內政部會同相關機關擬訂，再報請行政院核定之，其第 4 項所定審查會亦規定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，而本草案第 9 條第 2 項所定主管機關得要求航空公司或旅行相關業者辦理出境申報程序，依兩岸條例第 3 條之 1 規定，本條例主管機關為行政院大陸委員會，雖兩岸條例各條之主管機關可能有所不同，惟既涉及不同機關權責，本草案第 9 條第 10 項卻僅規定授權辦法由內政部擬訂，報請行政院核定之，權責即難以顧全。按兩岸條例就授權辦法之訂定機關有不同體例規定，有明定由何機關定之，例如：第 4 條之 1 第 5 項規定「…比照方式、計算標準及經費編列等事項之辦法，由行政院定之。」；

或明定由某機關會同某機關定之，例如：第 11 條第 6 項規定「…許可及其管理辦法，由行政院勞工委員會會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。」其第 7 項亦同，第 13 條第 2 項規定「…收費標準及管理運用辦法，由行政院勞工委員會會同財政部擬訂，報請行政院核定之。」為期周全，爰建議將本草案第 9 條第 10 項修正為「第二項申報程序及第三項、第四項許可及管理辦法，由內政部會同相關機關擬定，報請行政院核定之。」

二、從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員於應經審查會審查許可之期間屆滿後，進入大陸地區前後之申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，應明定由內政部會同相關機關定之（草案第 9 條）

#### （一）赴陸應經審查許可之列管及申報期間

本草案為公務員赴陸許可制之修正，並新增其赴陸申報制。本次行政院一併送本草案及國家機密保護法部分條文修正草案到本院審議，而本草案為強化公務員赴陸之管理，其第 9 條第 6 項將各機關或受託團體、機構得依其所涉及國家機密及業務性質「增減」列管期間之規定，修正為僅得「增加」；而國家機密保護法部分條文修正草案基於相同立場，修正其第 26 條規定，將國家機密核定機關就退離職或移交業務涉密人員之出境管制期間得視情形「縮短或延長」之，修正為僅得「延長」之。而國家機密保護法部分條文修正草案於其第 26 條之說明欄特別說明「考量國家機密之保密期限因其機密等級而有不同，且涉及國家安全情報來源或

管道之國家機密應永久保密，爰難以定明得延長之上限，宜由國家機密核定機關視該國家機密實際狀況予以審酌。」詳言之，因國家機密之保密期限不一，且依國家機密保護法第 12 條規定，涉及國家安全情報來源或管道之國家機密，應永久保密，故該條文無法明定出境管制期間之上限。

本草案第 9 條第 6 項及第 7 項所定赴陸應經審查許可之列管期間及赴陸應向(原)服務機關之申報期間，依行政院大陸委員會新聞稿表示，原服務機關對部分必要人員並得要求終身申報<sup>9</sup>。按行政院大陸委員會對此部分，係以因兩岸機密有些具永久保密之必要，故本條尚難訂定出一定之期限，況因許可制並非禁止，只是須經過審核程序准許，如並無禁止赴陸事由，並不會禁止，至於申報僅為通知性質，未通報僅是有罰則，並不影響赴陸行為<sup>10</sup>。

## **(二) 赴陸應向(原)服務機關申報之授權辦法，應明定由內政都會同相關機關擬定，報請行政院核定之**

本草案新增於許可管制期屆滿後之赴陸申報制度，其為現行條文所無，本草案於第 9 條新增第 7 項規定，明定曾任於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員，於應經審查會審查許可之期間屆滿後，(原)服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向(原)服務機關申報。

---

<sup>9</sup> 行政院大陸委員會，「行政院院會審查通過兩岸人民關係條例修正草案，強化退離職公務員及軍職人員赴中國大陸之管理規範，將儘速函請立法院審議」，陸委會新聞稿編號第 048 號，民國 106 年 7 月 6 日，[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=B383123AEADAE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=091933EF3C702009](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=091933EF3C702009)（最後瀏覽日：民國 106 年 8 月 31 日）。

<sup>10</sup> 參見民國 106 年 9 月 12 日本報告初稿座談會，行政院大陸委員會蔡科長碧家之發言意見。

兩岸條例之特色為大量法律授權與不確定法律概念<sup>11</sup>，司法院大法官亦肯認立法機關此舉，此自司法院釋字第 618 號解釋理由書可窺知，其謂：「兩岸關係事務，涉及政治、經濟與社會等諸多因素之考量與判斷，對於代表多元民意及掌握充分資訊之立法機關就此所為之決定，如非具有明顯之重大瑕疵，職司法律違憲審查之釋憲機關即宜予以尊重。」兩岸條例所定政策透過許多法規命令、行政規則予以細部落實，而以本草案第 9 條規定而言，除前述第 3 項、第 10 項之授權，配合新增之第 7 項規定，其新增第 11 項之授權規定，即針對從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員，明定申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。

承前所述，於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員進入大陸地區事項，既由內政部、國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成審查會進行審查，則有關渠等期滿後，何種人員應受到限制以及其期間、程序為何，自應由相關機關研擬辦法，始屬周妥。

綜上，爰建議本草案第 9 條第 11 項規定修正為「第七項申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同相關機關擬定，報請行政院核定之。」

### 三、特定身分之退離職人員參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在大陸地區舉辦慶典或活動之限制，

---

<sup>11</sup> 許宗力，兩岸關係條例中的委任立法與國會監督，憲政時代，第 19 卷第 2 期，民國 82 年 10 月，第 54-58 頁。

應依規範意旨明定領導人之範圍，始符法律明確性原則（草案第 9 條之 3）

本草案第 9 條之 3 規定，新增特定人員赴大陸地區參加政治活動之限制，依其第 1 項序文及該項第 1 款規定，曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或中將以上人員，或情報機關首長，不得從事「參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在大陸地區所舉辦，由大陸地區領導人主持之慶典或活動。」惟有關何人主持之慶典或活動，本條說明欄則謂「…由大陸地區『中央』領導人(包括黨務、軍事、行政、人民代表大會、政治協商會議之領導人)主持之慶典或活動，因屬象徵大陸地區政權之重要活動，爰於第 1 款定明前開人員不得參與。」二者要件有所不同。

因違反本草案第 9 條之 3 規定，依本草案第 91 條第 5 項規定，尚有行政處罰，其區分高密度管制及低密度管制之人員，對於高密度管制人員，停止其領受 5 年之月退休(職、伍)給與百分之十至百分之百；低密度管制人員，停止其領受 5 年之月退休(職、伍)給與百分之十至百分之五十；情節重大者，得自行為時起剝奪月退休(職、伍)給與，並規定非領取月退休(職、伍)給與者之罰鍰。

按處罰法定原則乃民主法治國家基本原則之一，行政罰法第 4 條規定，違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。另依行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」所謂明確性原則，係國家行為包括法律、法規命令及行政處分，內容必須明確，涉及人民權利義務事項時，始有清

楚之界限與範圍，使人民可據此預見並考量其行為之法律效果<sup>12</sup>。尤以本草案乃行政法領域，若涉及對於人民權益侵害之干預行政，基於法治國原則之要求，更應將何者可為或不可為，以法律明確加以規定，使人民據此得以瞭解其範圍，並為行為之準繩。

司法院釋字第 432 號解釋，即謂「…必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。」其並提出「立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」之判斷方式，即不得謂與法律明確性原則相違。迨至釋字第 636 號解釋，明確指出「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。」

再者，比例原則最重要之功能，係為防止國家公權力對人民基本權利之過度侵犯<sup>13</sup>，而若參與大陸地區任何層級領導人主持之慶典或活動，皆處以停止其領受 5 年之月退休(職、伍)給與百分之十至百分之百或至百分之五十，或剝奪月退休(職、伍)給與，其手段是否適當、是否已逾越立法意旨之必要程度或衡平性，而有違憲法第 23 條所定比例原則之虞，或可再予審酌。

綜上，由於法律明確性原則具有預先告知與防止恣意執法之功能<sup>14</sup>，本草案第 9 條之 3 第 1 項第 1 款之條文與說明欄之要件並

---

<sup>12</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，增訂第 14 版，三民書局股份有限公司，民國 106 年 3 月，第 70-72 頁。

<sup>13</sup> 黃舒玓，比例原則及其階層化操作：一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反思，中研院法學期刊，第 19 期，民國 105 年 9 月，第 7 頁。

<sup>14</sup> 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，臺大法學論叢，第 41 卷

不一致，惟本草案第 9 條之 3 規定涉及行政處罰之構成要件，基於處罰明確性原則，並考量比例原則，其何種層級之領導人應予明定，參酌本草案第 9 條之 3 第 1 項第 1 款說明欄係謂「由大陸地區中央領導人(包括黨務、軍事、行政、人民代表大會、政治協商會議之領導人)主持之慶典或活動」<sup>15</sup>，然而，因稱「中央」領導人，行政院大陸委員會認為在法制上有承認對方主權之意涵<sup>16</sup>，爰建議本草案第 9 條之 3 新增第 2 項規定為「前項第一款所稱領導人，指大陸地區黨務、軍事、行政、人民代表大會及政治協商會議之最高領導人。」以界定本款所定領導人之範圍，而本草案第 9 條之 3 第 2 項文字配合修正為「第一項第二款所稱…」並移列為第 3 項規定。

#### 四、特定身分之退離職人員違反參與大陸地區政治活動之限制規定，有關明定應依其他刑事法律規定處罰之規定，應予刪除（草案第 91 條）

本草案第 9 條之 3 新增特定人員赴大陸地區參加政治活動之規範，並於本草案第 91 條配套新增第 5 項有關違反第 9 條之 3 之行政罰規定，而另於本草案第 91 條新增第 8 項規定，違反第 9 條之 3 規定者，如觸犯內亂罪、外患罪、洩密罪或其他犯罪行為，

---

第 4 期，民國 101 年 12 月，第 1685 頁。

<sup>15</sup> 依行政院大陸委員會蔡科長碧家之發言意見，本草案第 9 條第 1 項第 1 款規範意旨，係為規範參加大陸地區國家領導人主持之慶典或活動，而國家領導人乃指中央政治局常委，目前有 7 位。按中央政治局常委為中國共產黨真正的最高領導機關，詳見趙春山主編，兩岸關係與政府大陸政策，三民書局股份有限公司，民國 102 年 9 月，第 76-77 頁。

<sup>16</sup> 參見民國 106 年 9 月 12 日本報告初稿座談會，行政院大陸委員會陳科長志仲、蔡科長碧家之發言意見。

應依刑法、國家安全法、國家機密保護法及其他法律之規定處罰。

依兩岸條例第 1 條後段規定，本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。準此，本條例為規範兩岸事務之特別立法，但如本條例未規定者，自仍應適用現行其他有關法令之規定。而違反本草案第 9 條之 3 規定者，依本條例既僅規定行政處罰，法律適用上，並不妨礙其他刑事法律之適用。按行政罰法為各類行政罰之統一性、綜合性法律，以使行政罰之解釋及適用遵循一定原則與準繩<sup>17</sup>，而依行政罰法第 26 條第 1 項規定，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之，但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。因刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用<sup>18</sup>。故如違反本草案第 9 條之 3 規定，而同時違反刑事法律規定者，原則上當先適用刑事規定。而本條說明欄亦謂「違反第 9 條之 3 規定者，如觸犯內亂罪、外患罪、洩密罪或其他犯罪行為，因已涉及刑事犯罪，自應適用刑事法律處罰之。」準此，本草案第 91 條第 8 項規定實屬贅文，依相關法律規定本有適用順序之規定，爰建議應予刪除本草案第 91 條第 8 項規定。

---

<sup>17</sup> 立法院，「院總第 989 號 政府提案第 9218 號」議案關係文書，民國 92 年 9 月 24 日，政 21-22 頁。

<sup>18</sup> 立法院公報，第 94 卷第 6 期，院會紀錄，民國 94 年 1 月 14 日，第 382 頁。

## 五、法案性別及人權影響評估

本草案性別與人權影響評估，主管機關提出性別統計，其中全國公務人員性別比率為：(1)至 104 年，男性 202,669 人(占 58%)、女性 144,883 人(占 42%)，合計 347,522 人；(2)至 105 年 9 月底，男性 198,991 人(占 58%)、女性 144,299 人(占 42%)，合計 343,290 人。高階(簡任)公務人員性別比率為：(1)至 104 年，男性比率為 68.7%、女性比率為 31.3%；(2)至 105 年 9 月底，男性比率為 68.4%、女性比率為 31.6%。向內政部申請進入中國大陸之公務員性別比率為：(1)104 年全年度，男性 4,543 人(占 79.8%)、女性 1,148 人(占 20.2%)，合計 5,691 人；(2)105 年全年度，男性 4,517 人(占 80.9%)、女性 1,063 人(占 19.1%)，合計 5,580 人。

有關成本效益分析及對人權之影響，主管機關認為本次修法無須增加人員及經費，其效益為透過修法強化對公務員赴陸之管理，以維護政府形象，又本草案對憲法第 10 條規定之人民遷徙自由有部分影響，但符合憲法第 23 條為增進公共利益所必要而以法律所為之限制，另本草案符合「公民與政治權利國際公約」第 12 條第 3 款之規定。有關性別議題相關性，主管機關認為本草案係針對退離職公務員赴陸作整體規範，而非以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象；本草案通過後對於所有性別公務員將一體適用，執行方式不因性別、性傾向或性別認同不同而有差異；另本草案係針對退離職公務員赴陸作整體規範，對於不同性別、性傾向或性別認同者不致產生不同結果。

而經主管機關送請專家學者檢視，認為本評估已提供高階公

務員性別比例，以及向內政部申請前往中國大陸公務人員之性別比例，後者顯示男性高出女性甚多，其雖非針對退休人員的統計，但亦可推測本草案影響對象可能以男性為主，惟尚無相關性別議題。本評估引用之人權公約條文，亦稱妥適（詳如附錄二）。另本局送請專家學者提出本草案之性別與人權影響評估意見，亦認為本草案就其內容觀之，該修正規定不論公務人員之性別，一律適用，故可謂無涉於性別議題，本案建請擬議與性別無關（詳如附錄三）。

## 肆、結論

兩岸因地理位置及文化因素，往來密切而頻繁，兩岸條例如何有效管理人員移動問題，攸關國家安定與社會秩序。為強化現職與退職公務員及特定身分者赴大陸地區之管制機制，本草案針對兩岸條例第 9 條、第 91 條規定提出修正，並增訂第 9 條之 3 規定，本報告檢討後提出建議如下：

- 一、本草案第 9 條第 3 項但書規定「簡任第 10 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。」（即無需先向內政部申請許可，始得進入大陸地區），並於本項後段規定「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。」惟「作業要點」卻由法律授權訂定，其性質容有疑義，況依中央法規標準法第 3 條、第 7 條規定，若以「作業要點」為之，即規避送立法院監督之義務，實宜將管理內容提昇位階為法規命令，併同本草案第 9 條第 10 項許可辦法規範，爰建

議本草案第 9 條第 3 項後段有關作業要點之文字刪除。另基於本草案第 9 條第 10 項既涉及不同機關權責，但該項卻僅規定由內政部擬訂，報請行政院核定之，權責即難以顧全。爰建議將本草案第 9 條第 10 項規定修正為「第 2 項申報程序及第 3 項、第 4 項許可及管理辦法，由內政部會同相關機關擬定，報請行政院核定之。」

二、有關於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員進入大陸地區事項，既由內政部、國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成審查會進行審查，則有關該等人員期滿後，何種人員應再受到限制以及其期間、程序為何，自應由相同機關研擬辦法，始屬周妥。爰建議本草案第 9 條第 11 項規定修正為「第 7 項申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同相關機關擬定，報請行政院核定之。」

三、本草案第 9 條之 3 第 1 項第 1 款之條文與說明欄之要件並不一致，惟其涉及行政處罰之構成要件，基於處罰明確性原則，並考量比例原則，其何種層級之領導人應予明定，爰建議本草案第 9 條之 3 新增第 2 項規定為「前項第 1 款所稱領導人，指大陸地區黨務、軍事、行政、人民代表大會及政治協商會議之最高領導人。」而本草案第 9 條之 3 第 2 項文字配合修正為「第 1 項第 2 款所稱…」並移列為第 3 項規定。

四、兩岸條例雖為規範兩岸事務之特別立法，但依其第 1 條但書規定，本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。而違反本草案第 9 條之 3 規定者，依本草案第 91 條第 5 項既僅規定

行政處罰，法律適用上，依行政罰法第 26 條第 1 項規定，並不妨礙其他刑事法律之適用。本草案第 91 條第 8 項規定「違反第 9 條之 3 規定者，如觸犯內亂罪、外患罪、洩密罪或其他犯罪行為，應依刑法、國家安全法、國家機密保護法及其他法律之規定處罰。」實屬贅文，依相關法律規定本應先適用刑事法律規定，爰建議應予刪除。

## 伍、條文對照表

### 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三及第九十一條修正草案條文對照表

| 行政院提案條文                                                                                                                                                                                                                          | 本報告建議條文                                                                                                                                                                                                                             | 現行條文                                                                                                                                                                                                                            | 說明                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第九條 臺灣地區人民進入大陸地區，應經一般出境查驗程序。</p> <p>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。</p> <p>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<u>國家安全、利益或機密之公務員及警察人員</u>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</p> | <p>第九條 臺灣地區人民進入大陸地區，應經一般出境查驗程序。</p> <p>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。</p> <p>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<u>國家安全、利益或機密之公務員及警察人員</u>赴大陸地區，不在此限。</p> <p>臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申</p> | <p>第九條 臺灣地區人民進入大陸地區，應經一般出境查驗程序。</p> <p>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。</p> <p>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<u>國家安全機密之公務員及警察人員</u>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</p> | <p>行政院說明：</p> <p>一、第三項至第六項所使用涉及「國家機密」之文字，實務上常被誤解為與國家機密保護法所稱「國家機密」相同，而產生混淆，考量本條有關維護國家安全及利益之立法意旨，爰將相關涉及「國家機密」之文字，修正為涉及「國家安全、利益或機密」。另關於第四項之「情治」機關，配合國家情報工作法之用語，修正為「情報」機關。</p> <p>二、第四項及第六項立法意旨，對納入列</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>訂，報請行政院核定之。</p> <p>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：</p> <p>一、政務人員、直轄市長。</p> <p>二、於國防、外交、科技、<u>情報</u>、大陸事務或其他相關機關從事涉及<u>國家安全、利益或機密業務</u>之人員。</p> <p>三、受前款機關委託從事涉及<u>國家安全、利益或機密公務</u>之個人或民間團體、機構成員。</p> <p>四、前三款退離職未滿三年之人員。</p> <p>五、縣(市)長。</p> <p>前項第二</p> | <p>請，並經內政會同國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會審查許可：</p> <p>一、政務人員、直轄市長。</p> <p>二、於國防、外交、科技、<u>情報</u>、大陸事務或其他相關機關從事涉及<u>國家安全、利益或機密業務</u>之人員。</p> <p>三、受前款機關委託從事涉及<u>國家安全、利益或機密公務</u>之個人或民間團體、機構成員。</p> <p>四、前三款退離職未滿三年之人員。</p> <p>五、縣(市)長。</p> <p>前項第二款至第四款所列人員，其涉及<u>國家安全、利益或機密</u>之認定，由(原)服務機關、委託機</p> | <p>請行政院核定之。</p> <p>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：</p> <p>一、政務人員、直轄市長。</p> <p>二、於國防、外交、科技、<u>情治</u>、大陸事務或其他經核定<u>與國家安全</u>相關機關從事涉及<u>國家機密業務</u>之人員。</p> <p>三、受前款機關委託從事涉及<u>國家機密公務</u>之個人或民間團體、機構成員。</p> <p>四、前三款退離職未滿三年之人員。</p> <p>五、縣(市)長。</p> <p>前項第二</p> | <p>管對象者係以退離職後列管三年為原則，惟實務上多以縮減列管期間為常態，未盡符合立法意旨；其次，退離職人員於列管期間內，得依程序申請許可進入大陸地區，並未完全禁止當事人於列管期間內進入大陸地區。為此，爰將第六項各機關或受託團體、機構得依其所涉及<u>國家機密及業務性質</u>增「減」之規定，修正為僅得增「加」，不得縮減，藉以強化公務員赴陸之管理。</p> <p>三、對於曾任第四項第二款所定人員，就其中從事涉及重要<u>國家安全、利益或機</u></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>款至第四款所列人員，其涉及<u>國家安全、利益或機密之認定</u>，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。</p> <p>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<u>國家安全、利益、機密及業務性質增加之</u>。</p> <p>曾任第四項第二款人員從事涉及<u>重要國家安全、利益或機密業務者</u>，於前項應經審查會審查許可之期間屆滿後，（原）服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向（原）服務機關申報。</p> <p>遇有重大</p> | <p>關或受託團體、機構依相關規定及業務性質辦理。</p> <p>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<u>國家安全、利益、機密及業務性質增加之</u>。</p> <p>曾任第四項第二款人員從事涉及<u>重要國家安全、利益或機密業務者</u>，於前項應經審查會審查許可之期間屆滿後，（原）服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向（原）服務機關申報。</p> <p>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</p> | <p>款至第四款所列人員，其涉及<u>國家機密之認定</u>，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。</p> <p>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<u>國家機密及業務性質增減之</u>。</p> <p>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</p> | <p>密業務者，於第六項應經審查會審查許可之期間屆滿後，（原）服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向（原）服務機關申報，以利（原）服務機關對特定人員赴陸及返臺資訊有所掌握，如有疑慮，亦可作善意提醒，爰增訂第七項。</p> <p>四、現行第七項至第九項依序遞移為第八項至第十項，內容未修正。</p> <p>五、增訂第十一項，定明第七項申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，由本條所定之主管機關內政部定之。</p> <p>六、第一項及第二項未修正。</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p><u>第七項申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</u></p> | <p>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。</p> <p>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。</p> <p>第二項申報程序及第三項、第四項許可及<u>管理辦法</u>，由內政部會同相關機關擬定，報請行政院核定之。</p> <p>第七項申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同相關機關擬定，報請行政院核定之。</p> | <p>議，視為同意；但情況急迫者，得於事後追認之。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> | <p><b>本報告說明：</b></p> <p>一、第三項後段規定「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。」惟「作業要點」卻由法律授權訂定，其性質為何，容有疑義，況依中央法規標準法第三條、第七條規定，若以「作業要點」為之，即規避送國會監督之義務。爰將第三項後段有關作業要點之文字刪除，併同第十項許可辦法規範。另基於該作業要點係由內政部會同相關機關擬訂，再報請</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |  |  |                                                                                                                                                                                    |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | <p>行政院核定之，而第四項所定審查會亦規定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，則第二項所定主管機關得要求航空公司或旅行相關業者辦理出境申報程序，依本條例第三條之一規定，本條例主管機關為行政院大陸委員會，雖本條例各條之主管機關可能有所不同，惟既涉及不同機關權責，第十項卻僅規定由內政部擬訂，報請行政院核定之，權責即難以顧全，爰修正</p> |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                      |                                      |  |                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      |                                      |  | <p>第十項規定。</p> <p>二、於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員進入大陸地區事項，既由內政部、國家安全局、法務部及行政院大陸委員會組成審查會進行審查，則有關渠等期滿後，何種人員應受到限制以及其期間、程序為何，自應由相同機關研擬辦法，始屬周妥，爰修正第十一項規定。</p> |
| 第九條之三 曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或中 | 第九條之三 曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或中 |  | <p><b>行政院說明：</b></p> <p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、增訂第一項如下：</p> <p>(一)審酌曾任國防、外交、大</p>                                                                                    |

|                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                        |  |                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>將以上人員，或情報機關首長，不得從事下列各款行為。但退離職滿十五年者，不在此限：</p> <p>一、參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在大陸地區所舉辦，由大陸地區領導人主持之慶典或活動。但報經(原)服務機關同意者，不在此限。</p> <p>二、參與其他大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在大陸地區所舉辦之慶典或活動，而有妨害國家尊嚴之行為。</p> <p>前項第二</p> | <p>將以上人員，或情報機關首長，不得從事下列各款行為。但退離職滿十五年者，不在此限：</p> <p>一、參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在大陸地區所舉辦，由大陸地區領導人主持之慶典或活動。但報經(原)服務機關同意者，不在此限。</p> <p>二、參與其他大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在大陸地區所舉辦之慶典或活動，而有妨害國家尊嚴之行為。</p> <p><u>前項第一</u></p> |  | <p>陸事務或與國家安全相關機關(如總統府、國家安全會議、行政院等)之政務副首長或中將以上人員(包括駐外政務大使或代表)，或情報機關(依國家情報工作法，包括國家安全局、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、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)首長，縱使卸任公(軍)職後身分仍屬特殊，與一般臺灣地區人民有別，基於國家利益及國家尊嚴之維護，爰定明其</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                     |                                                                                                                         |  |                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>款所稱妨害國家尊嚴之行為，指向象徵大陸地區政權之旗、徽、歌等行禮、唱頌或其他類似之行為。</p> | <p><u>款所稱領導人，指大陸地區黨務、軍事、行政、人民代表大會及政治協商會議之最高領導人。</u></p> <p><u>第一項</u>第二款所稱妨害國家尊嚴之行為，指向象徵大陸地區政權之旗、徽、歌等行禮、唱頌或其他類似之行為。</p> |  | <p>退離職未滿十五年者，參與大陸地區相關活動之限制。</p> <p>(二)關於大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在大陸地區所舉辦，由大陸地區中央領導人(包括黨務、軍事、行政、人民代表大會、政治協商會議之領導人)主持之慶典或活動，因屬象徵大陸地區政權之重要活動，爰於第一款定明前開人員不得參與。但報經(原)服務機關同意者，不在此限。</p> <p>(三)至參與其他非大陸地區領導人所主持之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體在</p> |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | <p>大陸地區所舉辦之慶典或活動，則不得有妨害國家尊嚴之行為，爰於第二款定明之。</p> <p>三、為期明確，爰於第二項定明所稱妨害國家尊嚴之行為，指向象徵大陸地區政權之旗、徽、歌等行禮、唱頌或其他類似之行為，以資遵循。</p> <p>四、為期曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或中將以上人員，或情報機關首長，其退職未滿十五年者，得在本次修正施行後，能獲知修法資訊並予遵循，(原)服務機關應將相關限制規定及法律效果，以適當</p> |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                   |
|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | <p>方式通知前開人員，以保障及維護其權益。</p> <p>五、關於現職公務員進入大陸地區，第九條第三項、第四項及其授權法規，已有相關條件、程序、限制及應遵行事項，如違反相關規定者，第九十一條並定有罰則。另，現職公務員如有違法、失職情形，得依公務員懲戒法、公務人員考績法、公務員服務法等相關規定，而為必要處置。</p> <p><b>本報告說明：</b></p> <p>第一項第一款係規定不得參與「由大陸地區領導人主持之慶典或活動」，惟有關何人</p> |
|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                        |                                                                                        |                                                                                        |                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                        |                                                                                        |                                                                                        | 主持之慶典或活動，說明欄則謂「由大陸地區『中央』領導人」主持之慶典或活動，因其涉及行政處罰之構成要件，基於處罰明確性原則，其何種層級之領導人應予明定，參酌第一項第一款說明欄係謂「由大陸地區中央領導人(包括黨務、軍事、行政、人民代表大會、政治協商會議之領導人)主持之慶典或活動」，爰新增第二項規定，而原第二項文字配合酌修並移列為第三項規定。 |
| <p>第九十一條 違反第九條第二項規定者，處新臺幣一萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第九條第三項或第八項行政院公告之處置規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。</p> | <p>第九十一條 違反第九條第二項規定者，處新臺幣一萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第九條第三項或第八項行政院公告之處置規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。</p> | <p>第九十一條 違反第九條第二項規定者，處新臺幣一萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第九條第三項或第七項行政院公告之處置規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。</p> | <p>行政院說明：</p> <p>一、配合現行條文第九條第七項修正移列至第八項，爰修正第二項援引之相關項次。</p> <p>二、增訂第四項，對於違反第九條第七項規定未進行</p>                                                                                 |

|                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                         |                                        |                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>違反第九條第四項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</p> <p><u>違反第九條第七項規定，應申報而未申報者，(原)服務機關得處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</u></p> <p><u>違反第九條之三規定者，依下列規定處罰之：</u></p> <p><u>一、曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長以上人員或上將，或情報機關首長，得由(原)服務機關視情節，自其行為時起停止領受五年之月退休(職、伍)給與之百分之十至</u></p> | <p>違反第九條第四項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第九條第七項規定，應申報而未申報者，(原)服務機關得處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第九條之三規定者，依下列規定處罰之：</p> <p>一、曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長以上人員或上將，或情報機關首長，得由(原)服務機關視情節，自其行為時起停止領受五年之月退休(職、伍)給與之百分之十至</p> | <p>違反第九條第四項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</p> | <p>申報之退離職人員，(原)服務機關得處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p> <p>三、增訂第五項，針對違反第九條之三規定者，區分高密度管制及低密度管制之人員，定明不同之罰則。高密度管制之人員，指曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長以上人員或上將，或情報機關首長，其退離職未滿十五年者；低密度管制之人員，指曾任中將且退離職未滿十五年者，兩者罰則輕重有別。對於高密度管制人員，停止其領受五年之月退休(職、伍)</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                   |  |                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>百分之百，情節重大者，得剝奪其月退休(職、伍)給與；已支領者，並應追回之。其無月退休(職、伍)給與者，(原)服務機關得處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰。</u></p> <p>二、前款以外人員，得由(原)服務機關視情節，自其行為時起停止領受五年之月退休(職、伍)給與之百分之十至百分之五十，情節重大者，得剝奪其月退休(職、伍)給與；已支領者，並應追回之。其無月退休(職、伍)給</p> | <p>百分之百，情節重大者，得剝奪其月退休(職、伍)給與；已支領者，並應追回之。其無月退休(職、伍)給與者，(原)服務機關得處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰。</p> <p>二、前款以外人員，得由(原)服務機關視情節，自其行為時起停止領受五年之月退休(職、伍)給與之百分之十至百分之五十，情節重大者，得剝奪其月退休(職、伍)給與；已支領者，並應追回之。其無月退休(職、伍)給</p> |  | <p>給與百分之十至百分之百；低密度管制人員，停止其領受五年之月退休(職、伍)給與百分之十至百分之五十。情節重大者，則得自上開人員行為時起剝奪月退休(職、伍)給與。另基於衡平性、相當性考量，定明非領取月退休(職、伍)給與者之罰鍰。</p> <p>四、增訂第六項，定明前項處罰，應經(原)服務機關會同國家安全局、內政部、法務部、行政院大陸委員會及相關機關組成之審查會審認。</p> <p>五、增訂第七項，定明違反第九條之三規定者，其領取之獎、勳(勛)章及其執</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>與者，(原)</u><br/><u>服務機關</u><br/><u>得處新臺</u><br/><u>幣二十萬</u><br/><u>元以上一</u><br/><u>百萬元以</u><br/><u>下罰鍰。</u><br/><u>前項處</u><br/><u>罰，應經(原)</u><br/><u>服務機關會同</u><br/><u>國家安全局、內</u><br/><u>政部、法務部、</u><br/><u>行政院大陸委</u><br/><u>員會及相關機</u><br/><u>關組成之審查</u><br/><u>會審認。</u><br/><u>違反第九</u><br/><u>條之三規定</u><br/><u>者，其領取之</u><br/><u>獎、勳(勛)章及</u><br/><u>其執照、證書，</u><br/><u>應予追繳註</u><br/><u>銷。但服務獎</u><br/><u>章、忠勤勳章及</u><br/><u>其證書，不在此</u><br/><u>限。</u><br/><u>違反第九</u><br/><u>條之三規定者</u><br/><u>，如觸犯內亂罪</u><br/><u>、外患罪、洩密</u><br/><u>罪或其他犯罪</u><br/><u>行為，應依刑法</u><br/><u>、國家安全法、</u><br/><u>國家機密保護</u><br/><u>法及其他法律</u><br/><u>之規定處罰。</u></p> | <p>與者，(原)<br/>服務機關<br/>得處新臺<br/>幣二十萬<br/>元以上一<br/>百萬元以<br/>下罰鍰。<br/>前項處<br/>罰，應經(原)<br/>服務機關會同<br/>國家安全局、內<br/>政部、法務部、<br/>行政院大陸委<br/>員會及相關機<br/>關組成之審查<br/>會審認。<br/>違反第九<br/>條之三規定<br/>者，其領取之<br/>獎、勳(勛)章及<br/>其執照、證書，<br/>應予追繳註<br/>銷。但服務獎<br/>章、忠勤勳章及<br/>其證書，不在此<br/>限。</p> |  | <p>照、證書，應<br/>予追繳註<br/>銷。但關於服<br/>務獎章、忠勤<br/>勳章及其證<br/>書，參考獎章<br/>條例第十一<br/>條規定，考量<br/>其涉及過去<br/>服務年資之<br/>成績或事<br/>績，不因嗣後<br/>違規行為而<br/>消滅，爰定明<br/>無須追繳註<br/>銷。<br/>六、增訂第八項，<br/>定明違反第<br/>九條之三規<br/>定者，如觸犯<br/>內亂罪、外患<br/>罪、洩密罪或<br/>其他犯罪行<br/>為，因已涉及<br/>刑事犯罪，自<br/>應適用刑事<br/>法律處罰<br/>之，如刑法、<br/>國家安全<br/>法、國家機密<br/>保護法及其<br/>他法律之相<br/>關規定。<br/>七、第一項、第三<br/>項未修正。<br/>本報告說明：<br/>依第一條後段規</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |  |                                                                                                                                                                                                       |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <p>定，本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。因本條例為規範兩岸事務之特別立法，如本條例未規定者，自仍應適用現行其他有關法令之規定。而違反第九條之三規定者，依本條例既僅規定行政處罰，法律適用上，並不妨礙其他刑事法律之適用。因刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。第八項規定實屬贅文，爰刪除之。</p> |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 參考文獻

### 一、政府出版品、圖書：

1. 王智盛，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，國立臺灣大學國家發展研究所博士論文，民國 97 年 1 月。
2. 吳 庚，行政法之理論與實用，增訂第 14 版，三民書局股份有限公司，民國 106 年 3 月。
3. 趙春山主編，兩岸關係與政府大陸政策，三民書局股份有限公司，民國 102 年 9 月。
4. 內政部統計處，內政部統計通報 106 年第 32 週，民國 106 年 8 月 12 日。
5. 立法院公報，第 81 卷第 51 期，院會紀錄，民國 81 年 6 月 26 日。
6. 立法院，第 5 屆第 2 會期第 12 次會議議案關係文書，民國 91 年 12 月 10 日。
7. 立法院，「院總第 989 號 政府提案第 9218 號」議案關係文書，民國 92 年 9 月 24 日。
8. 立法院公報，第 94 卷第 6 期，院會紀錄，民國 94 年 1 月 14 日。

### 二、期刊論文：

1. 許宗力，兩岸關係條例中的委任立法與國會監督，憲政時代，第 19 卷第 2 期，民國 82 年 10 月，第 54-62 頁。
2. 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，

臺大法學論叢，第 41 卷第 4 期，民國 101 年 12 月，  
第 1685-1742 頁。

3. 黃舒芃，比例原則及其階層化操作：一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反思，中研院法學期刊，第 19 期，民國 105 年 9 月，第 1-52 頁。

### 三、網路資源

1. 自由時報，退將赴中 立委提案促取消退俸，民國 105 年 11 月 15 日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1051946>。
2. 行政院大陸委員會，「行政院院會審查通過兩岸人民關係條例修正草案，強化退離職公務員及軍職人員赴中國大陸之管理規範，將儘速函請立法院審議」，陸委會新聞稿編號 第 048 號，民國 106 年 7 月 6 日，[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=091933EF3C702009](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=091933EF3C702009)。
3. 行政院大陸委員會，「民眾對兩岸相關議題之看法」民意調查 (2017-07-31~2017-08-02)，電訪民意調查，[http://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=34D9690F2F8BCE53&sms=B5449820D7077391&s=625AB42C54289BA0](http://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=34D9690F2F8BCE53&sms=B5449820D7077391&s=625AB42C54289BA0)。

## 附錄

### 一、「臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三及第九十一條修正草案」評估報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：中華民國 106 年 9 月 12 日（星期二）上午 9 時 30 分

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：蘇副局長純淑

記錄：呂文玲

出席人員：

#### 一、學者專家：

中央警察大學 國境警察學系 王助理教授智盛

#### 二、機關代表：

行政院大陸委員會 法政處 陳科長志仲

蔡科長碧家

#### 三、本局出席人員：

蘇研究員顯星

#### 發言要點：

王助理教授智盛：

一、本報告結論所提修正建議，個人均贊同。首先在本草案第 9

條第 3 項授權訂定作業要點部分，因目前簡任第 10 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係依「簡任第 10 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」，而其他公務員或國家安全局、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係依「臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法」，為何要分開規定，確實可予以檢討。

二、有關本報告建議相關授權辦法應由內政部會同相關機關擬定，此項建議應係為法條規定較為周全而考量，惟可能應考量整部兩岸條例就訂定機關之體例，按兩岸條例有些係主管機關擬定，有些有會同其他機關，然以性質相當之兩岸條例第 33 條所定合作行為而言，其係規定由行政院大陸委員會會商各該主管機關擬訂，報請行政院核定之，故該等條文之情形可供參採。

三、本報告建議應明定參加何層級領導人一節，按本報告之修正建議精準而明確，不過，因在實務上，所謂領導人通常即指中央領導人，不會是指地方之領導人。

四、有關本草案第 91 條第 8 項規定，個人贊同本報告應予刪除之建議，因相關規定如有其他法律可資依循，自可依該等法律為之，毋庸再行規定。

五、兩岸條例第 9 條係規範公務員之入出境行為，但本草案新增的第 9 條之 3 規定，係規範特定高階公務員或涉密人員於大陸地區所做的行為，並非入出境行為，體系上似應置於第 33 條規定較為適宜。

**參採情形：**

- 一、第一點、第二點及第四點意見，錄供參考。
- 二、第三點意見，本報告係認為本草案第 9 條之 3 第 1 項第 1 款所定構成要件不明確，尤以違反本條規定，其處罰尚屬嚴厲，故應更清楚界定規定範圍。按本條說明欄係謂「由大陸地區中央領導人(包括黨務、軍事、行政、人民代表大會、政治協商會議之領導人)主持之慶典或活動」，應可更進一步說明本款所定領導人之範圍，爰建議本條新增第 2 項規定為「前項第一款所稱領導人，指大陸地區黨務、軍事、行政、人民代表大會、政治協商會議之最高領導人。」而本草案第 9 條之 3 第 2 項文字配合修正為「第一項第二款所稱…」並移列為第 3 項規定。
- 三、第五點意見，詳見以下陳科長志仲發言意見第六點、蔡科長碧家發言意見第四點。

**陳科長志仲：**

- 一、本草案第 9 條第 3 項確實是特殊體例之立法，其係於民國 95 年時由立法委員提案修正者，目的係讓基層公務員、員警可以赴大陸地區旅遊，鬆綁法律規定，其應可解讀為立法者係有意以作業要點而非以辦法來規範基層公務員、員警。當然，現在修正為辦法，並非不可，只是當年有其立法背景。
- 二、有關本報告建議相關授權辦法應由內政部會同相關機關擬定，報請行政院核定之，按以兩岸條例之立法體例觀之，大多數授權辦法係規定由主管機關擬定，並未明文要求會同其

他機關，例如第 9 條之 2、第 22 條、第 23 條、第 27 條、第 36 條、第 37 條及第 40 條之 1，惟實務上主管機關研擬辦法條文時，程序上亦會邀請相關機關會商，故似無必要明定應會同其他機關擬定。

三、有關本報告所提中央領導人，因我國憲法或法律均未承認中共主權，故法律用語上不以「中央」稱之，但為避免誤解，故在條文說明欄稱係「中央領導人」。

四、本草案研擬時，因有輿情反映縱兩岸條例明定退將赴陸參加不當活動有相關處罰，但易令人誤解僅行政處罰而已，未有其他刑責，故本草案乃於第 91 條第 8 項增訂宣示性質之規定，提醒並非僅有行政罰則，而是如有涉及刑事法律，亦有刑事責任。

五、本草案第 9 條第 6 項將各機關或受託團體、機構得依其所涉及國家機密及業務性質增「減」之規定，修正為僅得增「加」，此舉係限縮行政機關權限，按因曾有案例係首長將自己管制期間由 3 年縮減為 3 個月者。而本條第 7 項規定特定人員於第 6 項應經審查會審查許可之期間屆滿後，(原)服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向(原)服務機關申報，有關撰稿人所提應申報期間之上限問題，按本項申報期間，依本草案第 9 條第 11 項規定，係授權內政部以辦法定之，期間長短由法規命令定之，但此種申報僅為告知，並非許可制，故對人民之權利限制較輕。本項之立法有參考美國、德國對退伍軍人有關忠誠義務之要求。

六、本草案新增第 9 條之 3 規定，其立法規範內容確實並非入出

境行為，故不把規定內容置於第 9 條而單獨另列 1 條，且其與第 33 條所定合作行為亦有差異，故斟酌之下，就新增第 9 條之 3 規定。

**參採情形：**

- 一、第一點意見，依中央法規標準法第 3 條、第 7 條規定，如以「作業要點」為之，即規避送立法院監督之義務，爰本報告維持原建議。
- 二、第二點意見，因本報告已敘明基於兩岸條例第 9 條第 3 項、第 4 項係由內政部會同相關機關擬訂或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等由，故建議授權辦法明定由內政部會同相關機關定之。另可參考王助理教授智盛發言意見第二點。
- 三、第三點意見，詳見王助理教授智盛發言意見項下參採情形之第二點。
- 四、第四點意見，因依行政罰法第 26 條規定，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之，而行政罰法為各類行政罰之統一性、綜合性法律，以使行政罰之解釋及適用遵循一定原則與準繩，故本草案第 91 條第 8 項規定實屬贅文，本報告爰仍建議應予刪除。
- 五、第五點意見，錄供參考；第六點意見係回應王助理教授智盛之第五點意見，爰錄供參考。

**蔡科長碧家：**

- 一、本草案第 9 條第 3 項所定作業要點，因當初係為鬆綁簡任 10

職等以下人員赴大陸之管制規定，由許可制修正為無需許可，故該等人員赴大陸僅為管理事項，依行政程序法第 159 條規定，關於人事管理等一般性規定，由行政規則進行規範即可。

- 二、有關本草案第 9 條之 3 第 1 項第 1 款規定，其立法目的係為規範參加大陸地區國家領導人主持之慶典或活動，而國家領導人乃指中央政治局常委，目前有 7 位，因法條上無法用「國家領導人」之用語，故代換成「大陸地區領導人」。而若稱中央領導人，在法制上會有承認對方主權之意涵。本條說明欄亦指出，大陸地區中央領導人，指包括黨務、軍事、行政、人民代表大會、政治協商會議之領導人。而本草案第 9 條之 3 第 1 項第 2 款規定，係指並無國家領導人主持之慶典或活動。
- 三、至於撰稿人所提本草案第 9 條第 4 項及第 6 項管制期間，本草案與國家機密保護法之修法意旨相同，因兩岸機密有些具永久保密之必要，故很難訂定出一定之期限，況且許可制並非禁止，只是須經過審核程序准許，如無禁止赴陸事由，並不會禁止。而申報僅為通知性質，未通報只是有罰則，並不影響赴陸行為。
- 四、另本草案第 9 條第 9 項規定「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。」，本草案新增之第 9 條之 3 係自規範不得從事妨害國家安全或利益之活動而來，而且係對公務員之管理，與兩岸條例第 33 條係規範全體人民不同，故將條文置於第 9 條之後，較為適當。

#### 參採情形：

- 一、第一點意見，詳見陳科長志仲發言意見項下參採情形之第一

點；第二點意見，詳見王助理教授智盛發言意見項下參採情形之第二點。

二、第三點意見，錄供參考；第四點意見係回應王助理教授智盛之第五點意見，爰錄供參考。

#### 蘇研究員顯星：

一、基於法制業體例一致性及各權責機關本於職權應參與相關作業規範之需要，贊同本報告建議有關本草案第 9 條第 3 項之作業要點提升位階為法規命令，以及應由內政部會同相關機關擬訂，再報請行政院核定之規定。

二、本報告基於處罰明確性原則，建議修正本草案第 9 條之 3 第 1 項第 1 款規定。惟如考量陸委會所提中央領導人有承認主權之虞，建議或可修正為「參與…在大陸地區所舉辦，由其領導人主持之慶典或活動。但報經(原)服務機關同意者，不在此限。」

三、本報告以草案第 91 條第 8 項規定實屬贅文，建議應予刪除，唯本條係屬宣示性條文，具有一定之宣示意義存在，爰建議可以保留本項。

#### 參採情形：

一、第一點意見，錄供參考。

二、第二點意見，詳見王助理教授智盛發言意見項下參採情形之第二點。第三點意見，詳見陳科長志仲發言意見項下參採情形之第四點。

散會（上午 10 時 45 分）

## 二、主管機關「法案及性別影響評估檢視表」

### 法案及性別影響評估檢視表

【第一部分】：本部分由機關人員填寫

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                    |                          |                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 填表日期：106 年 1 月 12 日 修正日期：106 年 8 月 23 日                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                    |                          |                                       |
| 填表人姓名：陳文林                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                    | 職稱：專員                    |                                       |
| 電話：02-23975589-5026                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                    | e-mail：wenlin@mac.gov.tw |                                       |
| 身分： <input checked="" type="checkbox"/> 業務單位人員 <input type="checkbox"/> 法制單位人員 <input type="checkbox"/> 其他，請說明：_____                                                                                                                                                                                                           |                                    |                          |                                       |
| <p style="text-align: center;"><u>填 表 說 明</u></p> <p>一、行政院所屬各機關主管法律案報院審查，應依「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」及「中央行政機關法制作業應注意事項」規定辦理。</p> <p>二、除廢止案（及配合行政院組織改造整批處理、單純訂修之法律案）外，皆應依據本表進行「法案及性別影響評估」。</p> <p>三、建議各單位於法案研擬初期，即徵詢性別平等專家學者或各部會性別平等專案小組的意見；法案研擬完成後，應併同本表送請民間性別平等專家學者進程序參與（至少預留 1 週的填寫時間），參酌其意見修正法案內容，並填寫「玖、性別影響評估結果」後通知程序參與者。</p> |                                    |                          |                                       |
| 壹、法案名稱                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三、第九十一條修正草案 |                          |                                       |
| 貳、主管機關                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 行政院大陸委員會                           | 主辦機關                     | 行政院大陸委員會(法政處)                         |
| 參、法案內容涉及領域：                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                    |                          | 勾選（可複選）                               |
| 3-1 權力、決策、影響力領域                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                    |                          | <input checked="" type="checkbox"/> V |
| 3-2 就業、經濟、福利領域                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                    |                          | <input type="checkbox"/>              |
| 3-3 人口、婚姻、家庭領域                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                    |                          | <input type="checkbox"/>              |
| 3-4 教育、文化、媒體領域                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                    |                          | <input type="checkbox"/>              |
| 3-5 人身安全、司法領域                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                    |                          | <input type="checkbox"/>              |
| 3-6 健康、醫療、照顧領域                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                    |                          | <input type="checkbox"/>              |
| 3-7 環境、能源、科技領域                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                    |                          | <input type="checkbox"/>              |
| 3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                    |                          | <input type="checkbox"/>              |
| 肆、問題界定與訂修需求                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                    |                          |                                       |

| 項 目      |                    | 說 明                                                                                                                                                                                                                    | 備 註                                                                                                       |
|----------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4-1 問題界定 | 4-1-1 問題描述         | 1、部分機關卸任首長卸任前自行縮短赴陸管制期間，引發外界關注。<br>2、退役將領赴陸參加大陸官方主辦政治性活動引發爭議，外界要求加強退離職人員赴陸管理機制。                                                                                                                                        | 簡要說明所面臨問題之梗概。                                                                                             |
|          | 4-1-2 執行現況及問題之分析   | 1、兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項規定退離職人員赴陸管制期間以 3 年為原則；惟部分機關常有縮短管制期間之情形。<br>2、退離職人員逾 3 年管制期後，如須赴中國大陸，現行法令未要求須向原服務機關申報，造成原服務機關無法掌握其赴陸行程。<br>3、退離職人員如赴陸參加政治性活動妨害國家尊嚴，現行法規無罰則，爰有需要增訂。                                                  | 1.業務推動執行時，遭遇問題之原因分析。<br>2.說明現行法規是否不足、須否配合現況或政策調整。                                                         |
|          | 4-1-3 相關之性別統計及性別分析 | 1、全國公務人員性別比率：<br>(1)至 104 年，男性 202,669 人(占 58%)、女性 144,883 人(占 42%)，合計 347,522 人。<br>(2)至 105 年 9 月底，男性 198,991 人(占 58%)、女性 144,299 人(占 42%)，合計 343,290 人。<br>2、高階(簡任)公務人員性別比率：<br>(1)至 104 年，男性比率為 68.7%、女性比率為 31.3%。 | 1.透過相關資料庫、圖書等各種途徑蒐集既有的性別統計，並作出性別分析，以說明該問題是否會對不同性別人口造成不同影響。<br>2.性別統計與性別分析應儘量顧及不同性別、性傾向及性別認同者之年齡、族群、地區等面向。 |

|                      |                           |                                                                                                                                                                                                                              |                                    |
|----------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                      |                           | <p>(2)至 105 年 9 月底，男性比率為 68.4%、女性比率為 31.6%。</p> <p>3、向內政部申請進入中國大陸之公務員性別比率：</p> <p>(1)104 年全年度，男性 4,543 人(占 79.8%)、女性 1,148 人(占 20.2%)，合計 5,691 人。</p> <p>(2)105 年全年度，男性 4,517 人(占 80.9%)、女性 1,063 人(占 19.1%)，合計 5,580 人。</p> |                                    |
|                      | <b>4-1-4 須強化的性別統計及其方法</b> |                                                                                                                                                                                                                              | 如既有性別統計不足，請提出須強化之處及其建置方法。          |
| <b>4-2 訂修需求</b>      | <b>4-2-1 解決問題可能方案</b>     | <p>1、退離職人員赴陸管制年限訂為至少 3 年，原服務機關只能增加、不能縮減。</p> <p>2、對特定身分逾管制期間之退離職人員，建立申報機制，以利原機關掌握退離職人員赴陸情形。</p> <p>3、對特定身分之退離職人員，增訂赴陸參與政治性活動之限制及罰則，以維護國家尊嚴。</p>                                                                              | 請詳列解決問題之可能方案及其評估（涉及性別平等議題者，併列之）。   |
|                      | <b>4-2-2 訂修必要性</b>        | 因相關事件皆引起媒體廣泛報導，對政府形象造成負面影響，有必要儘速通過修法完善相關管理規範。                                                                                                                                                                                | 請說明最終必須訂修法案以解決問題之理由；如有立委提案，並請納入研析。 |
| <b>4-3 配套措施及相關機關</b> |                           | 1、內政部須配合訂定申報制度相關                                                                                                                                                                                                             | 配套措施諸如人力、經費需求或                     |

|                       |                                                                                                                       |                                                                                                       |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 協力事項                  | 辦法。<br>2、另相關機關也須配合對特定身分之退離職人員加強宣導新修正管理措施。                                                                             | 法制整備等；相關機關協力事項請予詳列。                                                                                   |
| 伍、政策目標                | 強化並完善退離職公務員赴陸管理機制。                                                                                                    | 簡要說明政策取向。                                                                                             |
| 陸、徵詢及協商程序             |                                                                                                                       |                                                                                                       |
| 項 目                   | 說 明                                                                                                                   | 備 註                                                                                                   |
| 6-1 法案主要影響對象          | 各機關退離職公務員(含軍職人員)                                                                                                      | 請說明法案內容主要影響之機關(構)、團體或人員。                                                                              |
| 6-2 對外意見徵詢            | 於 105 年底透過國家發展委員會眾開講平臺徵詢民眾意見。                                                                                         | 1. 請說明對社會各界徵詢意見及與相關機關(構)、地方自治團體協商之人事時地。                                                               |
| 6-3 與相關機關(構)及地方自治團體協商 | 1、陸委會於 105 年 12 月 6 日召開「研商兩岸條例第 9 條第 4 項涉密人員範圍與赴陸管制期間核列事宜會議」。<br>2、行政院 105 年 12 月 21 日召開「研商公務員及特定身分人員出國(境)管理機制相關事宜會議」 | 2. 徵詢或協商時，應敘明其重要事項、有無爭議、相關條文、主要意見、參採與否及其理由(含國際參考案例)，並請填列於附表；如有其他相關資料，亦請一併檢附。<br>3. 對社會各界徵詢意見，應落實性別參與。 |
| 柒、成本效益分析及對人權之影響：      |                                                                                                                       |                                                                                                       |
| 項 目                   | 說 明                                                                                                                   | 備 註                                                                                                   |
| 7-1 成本                | 本次修法無須增加人員及經費。                                                                                                        | 1.關於成本及效益，指政府及社會為推動及落實法案必須付出之代                                                                        |

|            |                    |                                                              |                                                                               |
|------------|--------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 7-2 效益     |                    | 透過修法強化對公務員赴陸之管理，以維護政府形象。                                     | 價及可能得到之效益。<br>2.得量化者應有明確數字，難以量化者亦應有詳細說明。                                      |
| 7-3 對人權之影響 | 7-3-1 憲法有關人民權利之規定  | 本修正草案對憲法第 10 條規定之人民遷徙自由有部分影響，但符合憲法第 23 條為增進公共利益所必要而以法律所為之限制。 | 請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。                                                   |
|            | 7-3-2 公民與政治權利國際公約  | 符合「公民與政治權利國際公約」第 12 條第 3 款之規定。                               | 依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。     |
|            | 7-3-3 經濟社會文化權利國際公約 |                                                              | 依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。 |

#### 捌、性別議題相關性

##### 8-1 規範對象：

- (1) 若 8-1 任一指標評定「是」者，應繼續填列項目「捌、8-2 及 8-3」及「第二部分－性別影響評估程序參與」；如 8-1 皆評定為「否」者，則免填「捌、8-2 及 8-3」，逕填寫「第二部分－性別影響評估程序參與」，惟若經程序參與後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正「捌、8-1 至 8-3」，並補填列「玖、性別影響評估結果」。
- (2) 本項不論評定結果為「是」或「否」，皆需填寫評定原因。

| 項 目 | 評定結果<br>(請勾選) |   | 評定原因 | 備 註 |
|-----|---------------|---|------|-----|
|     | 是             | 否 |      |     |

|                                                  |  |   |                                                  |                                                      |
|--------------------------------------------------|--|---|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 8-1-1 訂修內容以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象                   |  | V | 本次修正草案係針對退離職公務員赴陸作整體規範，而非以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象。   | 如規範對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，請評定為「是」。 |
| 8-1-2 訂修內容未區別對象，但執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同而有差異         |  | V | 本次修正草案通過後對於所有性別公務員將一體適用，執行方式不因性別、性傾向或性別認同不同而有差異。 | 規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，請評定為「是」。       |
| 8-1-3 訂修內容所規範對象及執行方式無差異，但對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果 |  | V | 本次修正草案係針對退離職公務員赴陸作整體規範，對於不同性別、性傾向或性別認同者不致產生不同結果。 | 規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，請評定為「是」。        |

## 8-2 性別目標

| 項 目                            | 說 明 | 備 註                                                                                                |
|--------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8-2-1 採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等 |     | 基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。(本項及 8-2-2 不得全部填列無關)               |
| 8-2-2 營造平等環境，預防及消除性別歧視         |     | 消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。(本項及 8-2-1 不得全部填列無關) |

## 8-3 性別效益

| 項 目 | 說 明 | 備 註 |
|-----|-----|-----|
|-----|-----|-----|

|                                                   |  |                                                                       |
|---------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------|
| 8-3-1 對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效                     |  | 請詳加說明性別效益何在，本項不得填列無關。                                                 |
| 8-3-2 符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約CEDAW)、性別平等政策綱領等要求 |  | 依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，請檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，並請再查核法案內容之合宜性，本項不得填列無關。 |

玖、性別影響評估結果：請填表人依據性別平等專家學者意見之檢視意見提出綜合說明，包括對「第二部分、性別影響評估程序參與」主要意見參採情形、採納意見之法案調整情形、無法採納意見之理由或替代規劃等；經「第二部分－性別影響評估程序參與」後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「無關」者，9-1至9-3免填。

9-1 評估結果之綜合說明

9-2 參採情形

9-2-1  
說明採納意見後之  
法案調整

9-2-2  
說明未參採之理由  
或替代規劃

9-3 通知程序參與之專家學者本法案的評估結果（請填寫日期及勾選通知方式，請勿空白）：

已於 106 年 1 月 12 日將「評估結果」以下列方式通知程序參與者審閱

☐傳真      ☒e-mail      ☐郵寄      ☐其他\_\_\_\_\_

拾、法制單位復核（此欄空白未填寫者，將以不符形式審查逕予退件。）

10-1 法案內容：      ☐提經法規會討論通過      ☒已會法制單位表示意見

10-2 徵詢及協商程序：      ☒已徵詢及協商法案主要影響對象

☒已適當說明與回應徵詢及協商對象所提之主要意見

10-3 對人權之影響：      ☒已由法規會具人權專長委員、曾受人權教育訓練之參事、其他高階人員或委請之人權學者專家檢視

10-4 訂修程序：      ☒本檢視表已完整填列

復核人姓名及職稱： 鍾瑞楷專員

**【第二部分－性別影響評估程序參與】：本部分由性別平等專家學者填寫**

|                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 拾壹、性別影響評估程序參與：若採用書面意見的方式，至少應徵詢 1 位以上性別平等專家學者意見，並填寫參與者的姓名、職稱及服務單位；專家學者資料可至台灣國家婦女館網站參閱（ <a href="http://www.taiwanwomencenter.org.tw/">http://www.taiwanwomencenter.org.tw/</a> ）。 |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                  |
| <b>（一）基本資料</b>                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                  |
| 11-1 程序參與期程或時間                                                                                                                                                                   | 106 年 1 月 12 日至 106 年 1 月 18 日                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                  |
| 11-2 參與者姓名、職稱、服務單位及其專長領域                                                                                                                                                         | 蔡麗玲（國立高雄師範大學性別教育研究所副教授）                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                  |
| 11-3 參與方式                                                                                                                                                                        | <input type="checkbox"/> 法案研商會議 <input type="checkbox"/> 性別平等專案小組 <input checked="" type="checkbox"/> 書面意見                                                                                                                                                  |                                                                                                                  |
| 11-4 業務單位所提供之資料                                                                                                                                                                  | 相關性別統計資料                                                                                                                                                                                                                                                    | 法案內容                                                                                                             |
|                                                                                                                                                                                  | <input checked="" type="checkbox"/> 有 <input checked="" type="checkbox"/> 很完整<br><input type="checkbox"/> 可更完整<br><input type="checkbox"/> 現有資料不足須設法 補足<br><input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 應可設法找尋<br><input type="checkbox"/> 現狀與未來皆有困難 | <input type="checkbox"/> 有，且具性別觀點<br><input checked="" type="checkbox"/> 有，但不具性別觀點<br><input type="checkbox"/> 無 |
| 11-5 法案與性別議題關聯之程度                                                                                                                                                                | <input type="checkbox"/> 有關 <input checked="" type="checkbox"/> 無關<br>（若性別平等專家學者認為第一部分「捌、8-1 規範對象」8-1-1 至 8-1-3 任一指標應評定為「是」者，則勾選「有關」；若 8-1-1 至 8-1-3 均可評定「否」者，則勾選「無關」）。                                                                                     |                                                                                                                  |
| <b>（二）主要意見：就前述各項之合宜性提出檢視意見，並提供綜合意見</b>                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                  |
| 11-6 性別統計及性別分析之合宜性                                                                                                                                                               | 合宜                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                  |
| 11-7 正當程序中性別參與之合宜性                                                                                                                                                               | 尚可                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                  |
| 11-8 性別目標之合宜性                                                                                                                                                                    | 尚無明顯相關之性別目標                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                  |
| 11-9 性別效益說明之合宜性                                                                                                                                                                  | 尚無明顯相關之性別目標                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                  |
| 11-10 綜合性檢視意見                                                                                                                                                                    | 本評估已提供高階公務員性別比例，以及向內政部申請前往中國大陸公務人員之性別比例，後者顯示男性高出女性甚多，其雖非針對退休人員的統計，但亦可推測本修正案影響對象可能以男性為主，惟尚無相關性別議題。本評估引用之人權公約條文，亦稱妥適。                                                                                                                                         |                                                                                                                  |
| <b>（三）參與時機及方式之合宜性</b>                                                                                                                                                            | 合宜                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                  |
| 本人同意恪遵保密義務，未經部會同意不得逕自對外公開所評估之法案。<br>（簽章，簽名或打字皆可）蔡麗玲                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                  |

\* 第一部分「捌、8-1 規範對象」8-1-1 至 8-1-3 皆評定為「否」者，若經程序參與後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正列第一部分「捌、8-1 規範對象」，並補填列「捌、8-2 性別目標、8-3 性別效益」及「玖、評估結果」。

本表所提專有名詞之定義及參考資料，請詳見「性別影響評估操作指南」(網址：<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=FC0CD59A5BF00232>)。

### 陸、徵詢及協商程序之附表

| 重要事項                                          | 有<br>無<br>爭議                                                        | 相關<br>條文          | 相關機關(構)、團體或人員之主要意見            | 參採與否及其理由<br>(含國際參考案例)          |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1. 退離職人員赴陸管制期限 3 年是否太短、足夠或太長                  | <input type="checkbox"/> 有<br><input checked="" type="checkbox"/> 無 | §9<br>§9-3<br>§91 | 多數民眾表示，3 年管制期間太短。             | 已參採民眾意見，將管制期間訂為最短 3 年，視需要可再延長。 |
| 2. 退離職人員如有影響國家尊嚴或利益之行為應如何處罰？如告誡、罰鍰、取消退休金或其他方式 | <input type="checkbox"/> 有<br><input checked="" type="checkbox"/> 無 | §9<br>§9-3<br>§91 | 多數民眾表示，應取消退休金。                | 有關罰則之訂定，已參採民眾意見，予以通盤考量。        |
| 3. 修正草案對各機關退離職人員權益之影響                         | <input type="checkbox"/> 有<br><input checked="" type="checkbox"/> 無 | §9<br>§9-3<br>§91 | 經陸委會及行政院開會邀集相關機關徵詢意見，並達成具體共識。 | 已參採相關機關意見修正相關文字內容。             |
| 4.                                            | <input type="checkbox"/> 有<br><input type="checkbox"/> 無            |                   |                               |                                |
| 5.                                            | <input type="checkbox"/> 有<br><input type="checkbox"/> 無            |                   |                               |                                |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|

\* 註：為茲簡明，「相關條文」欄位中，各條、項、款、目等，分以下列方式表達：條→§（條號以阿拉伯數字表達）、項→I（羅馬符號）、款→(1)（括弧內置阿拉伯數字）、目→（圓圈內置阿拉伯數字），目以下則以「之○（阿拉伯數字）」表達。

### 三、立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表

|                             |                                       |                                                                                                               |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 壹、法案名稱                      | 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條、第九條之三、第九十一條修正草案    |                                                                                                               |
| 貳、主管機關                      | 行政院大陸委員會                              |                                                                                                               |
| 參、法案內容涉及領域：                 | 勾選（可複選）                               |                                                                                                               |
| 3-1 權力、決策、影響力領域             | <input checked="" type="checkbox"/> V |                                                                                                               |
| 3-2 就業、經濟、福利領域              | <input type="checkbox"/>              |                                                                                                               |
| 3-3 人口、婚姻、家庭領域              | <input type="checkbox"/>              |                                                                                                               |
| 3-4 教育、文化、媒體領域              | <input type="checkbox"/>              |                                                                                                               |
| 3-5 人身安全、司法領域               | <input type="checkbox"/>              |                                                                                                               |
| 3-6 健康、醫療、照顧領域              | <input type="checkbox"/>              |                                                                                                               |
| 3-7 環境、能源、科技領域              | <input type="checkbox"/>              |                                                                                                               |
| 3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域） | <input type="checkbox"/>              |                                                                                                               |
| 肆、主管機關法案及性別影響評估檢視表檢視結果      |                                       |                                                                                                               |
| 檢視項目                        | 內容                                    | 檢視結果                                                                                                          |
| 4-1 提案機關之性別影響評估之檢視          | 4-1-1 檢視表是否檢附到立法院                     | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明）       |
|                             | 4-1-2 檢視表是否依程序填報                      | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明）       |
|                             | 4-1-3 是否為相關之性別統計及性別分析                 | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明）       |
| 4-2 與本法案相關之配套法案及機關          | 4-2-1 是否因性別觀點而需配套修正之相關法案              | <input type="checkbox"/> 是，法案名稱：<br><input checked="" type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明） |
|                             | 4-2-2 是否因性別觀點而需協力之機關                  | <input type="checkbox"/> 是，協力機關：<br><input checked="" type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明） |
| 伍、機關提案之性別議題相關性              |                                       |                                                                                                               |
| 5-1 規範對象                    |                                       |                                                                                                               |
| 項 目                         | 檢視結果                                  | 備 註                                                                                                           |
| 5-1-1 法案內容是否以特定             | <input type="checkbox"/> 是            | 例如規範對象以男性或女性為                                                                                                 |

|                                                    |                                                                                                         |                                                  |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 性別、性傾向或性別認同者為規範對象                                  | <input checked="" type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明）                               | 主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，是否涉及本法案條文。       |
| 5-1-2 法案內容未區別對象，但是否其執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同而有差異        | <input type="checkbox"/> 是<br><input checked="" type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明） | 規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，是否涉及本法案條文。 |
| 5-1-3 法案內容所規範對象及執行方式無差異，但是否對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果 | <input type="checkbox"/> 是<br><input checked="" type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明） | 規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，是否涉及本法案條文。  |

## 5-2 性別目標

| 項 目                                                     | 檢視結果                                                                                                    | 備 註                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5-2-1 法案內容是否採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等；營造平等環境，預防及消除性別歧視目標 | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明） | 一、基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地地位之平等。<br>二、消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。<br>三、本法案是否須採更積極作為以符合預防及消除性別歧視目標。 |

## 5-3 性別效益

| 項 目                                                    | 檢視結果                                                                                                    | 備 註                                                              |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 5-3-1 法案是否對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效                      | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明） | 主管機關所列性別效益，是否有助消弭性別歧視、促進性別平等有積極正面綜效。                             |
| 5-3-2 法案是否符合憲法、國際規範（包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW）、性別平等政策綱領等要求 | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明） | 依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，主管機關應檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，請再檢核本法案內容是否合宜。 |

## 陸、機關提案對人權之影響

| 6-1 對人權之影響                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 項 目                                                                        | 檢視結果                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 備 註                                                                           |
| 6-1-1 法案是否符合憲法有關人民權利之規定                                                    | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明）                                                                                                                                                                                      | 請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。                                                   |
| 6-1-2 法案是否符合公民與政治權利國際公約                                                    | <input checked="" type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input type="checkbox"/> 其他（請說明）                                                                                                                                                                                      | 依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。     |
| 6-1-3 法案是否符合經濟社會文化權利國際公約                                                   | <input type="checkbox"/> 是<br><input type="checkbox"/> 否<br><input checked="" type="checkbox"/> 其他（請說明）<br>無關                                                                                                                                                                                | 依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。 |
| <b>柒、性別與人權影響評估結果：</b><br>依據參加本法案評估報告草案座談會或書面審查之專家學者意見，綜合說明本法案之性別與人權影響評估意見。 |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                               |
| 7-1 專家學者意見綜合說明                                                             | 本兩岸條例修正草案，係依憲法增修條文之授權而制定，其第 9 條就臺灣地區人民進入大陸地區為特別之規定。就其內容觀之，該項修正規定不論公務人員之性別，一律適用，故可謂無涉於性別議題，本案建請擬議與性別無關。<br><br><div style="text-align: right;">             簽名：張瓊玲 <span style="float: right;">（必填）</span><br/>             日期：1 0 6 年 9 月 6 日 <span style="float: right;">（必填）</span> </div> |                                                                               |
| 7-2 參採情形                                                                   | 7-2-1<br>說明採納意見後之報告調整                                                                                                                                                                                                                                                                        | 專家學者意見認為本草案無涉性別議題，錄供參考。                                                       |
|                                                                            | 7-2-2<br>說明未參採之理由或替代規劃                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                               |