

## 議題研析

### 一、題目：跨職等簡任公務員申請進入大陸地區之法制研析

### 二、議題所涉法規

臺灣地區與大陸地區人民關係條例

### 三、背景說明（緣起）

我國公務員進入大陸地區管制主要規定於臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）第 9 條第 3 項<sup>1</sup>規定，同條例第 9 條第 12 項並授權訂定臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法（下稱許可辦法）。惟前開許可辦法部分內容，是否已增加法律所無之限制，容有討論空間。

### 四、問題爭點

兩岸條例第 9 條第 3 項但書規定，簡任第 10 職等以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員赴大陸地區，無庸向內政部申請許可。但依許可辦法第 3 條第 2 項<sup>2</sup>及第 4 條第 1 項<sup>3</sup>規定，將尚未合格實授但所任職務列等跨列簡任第 11 職等者納入應經主管機關許可後，始得進入大陸地區之適用對象，是否逾越律授權

<sup>1</sup> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 9 條第 3 項規定：「臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。但簡任第 10 職等及警監 4 階以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區，不在此限；其作業要點，於本法修正後 3 個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。」

<sup>2</sup> 臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法第 3 條第 2 項規定：「本辦法所稱簡任（或相當簡任）第 11 職等以上公務員及警監 3 階以上警察人員，指所任職務之職務列等或職務等級跨列簡任（或相當簡任）第 11 職等以上及警監 3 階以上者。」

<sup>3</sup> 臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法第 4 條第 1 項規定：「未涉及國家安全、利益或機密之簡任（或相當簡任）第 11 職等以上之公務員、警監 3 階以上之警察人員及前條第 3 項第 1 款人員，應經主管機關許可後，始得進入大陸地區。」

範圍，恐存爭議。

## 五、探討研析

### (一) 人民入出境權利，受憲法基本權保障，如欲限制，須符合法律保留原則

按司法院釋字第 454 號解釋，憲法第 10 條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利。對人民上述自由或權利加以限制，必須符合憲法第 23 條所定必要之程度，並以法律定之。

### (二) 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 9 條第 3 項但書規定係以「簡任第 10 職等以下公務員」為認定標準，而非以「職務列等跨列簡任第 11 職等」為標準

兩岸條例第 9 條第 3 項規定，臺灣地區公務員應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。但簡任第 10 職等以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員赴大陸地區，不在此限。

復依公務人員任用法第 9 條第 1 項<sup>4</sup>規定，公務人員係依法銓敘合格任用。因而有論者認<sup>5</sup>，兩岸條例第 9 條第 3 項規定之「簡任職等」係指公務人員經銓敘部銓審後，合格實授所取得之職等。

是以，兩岸條例第 9 條第 3 項但書規定之「簡任第 10 職等以下公務員」，應係指依法銓敘合格實授之簡任第 10 職等以下公務員，而不包含「合格實授簡任第 10 職等，但職務列等跨列簡任第 11 職等」之公務員。

### (三) 臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法第 3 條及第 4 條規定，將尚未合格實授但所任職務列等跨列簡任第 11 職等者列入赴陸申報義務，增加法律所無之限制，有違法

<sup>4</sup> 公務人員任用法第 9 條第 1 項規定：「公務人員之任用，應具有左列資格之一：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法升等合格。」

<sup>5</sup> 蔡政杰、蕭政忠，我國公務員赴陸管制之法制及實務研究，內政部移民署自行研究報告，106 年 12 月，頁 17。

## 律保留原則之虞

依兩岸條例第 9 條第 12 項授權訂定之許可辦法第 3 條第 2 項及第 4 條第 1 項規定，該辦法所稱簡任第 11 職等以上公務員係指所任職務之職務列等或職務等級跨列簡任第 11 職等以上者，且屬經主管機關許可後，始得進入大陸地區。

此一規定致使依法合格實授簡任第 10 職等公務員，僅因所任職務之職務列等跨列簡任第 11 職等，即須負向內政部申請許可始得進入大陸地區之義務，明顯增加法律（即兩岸條例第 9 條第 3 項）所無之限制，有違法律保留原則之虞。

### **（四）主管機關要求僅合格實授簡任第 10 職等之公務員填具申請表並勾選其為「簡任第 11 職等以上公務員」，恐使填表公務員陷於放棄出境或使公務員登載不實疑慮之兩難困境**

內政部移民署目前提供予全國人事單位及公務人員填具之赴大陸地區申請表，共分為 2 種格式，分別為「政務人員、直轄市長、涉及國家安全、利益或機密業(公)務人員（含上開三類退職或受委託終止人員）、縣（市）長或簡任(或相當簡任)第十一職等以上公務員進入大陸地區申請表（下稱「簡任第 11 職等以上公務員進入大陸地區申請表）」、「簡任或相當簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區申請表」<sup>6</sup>，以「簡任第 11 職等以上」、「簡任第 10 職等以下」為 2 種表格適用分界。

「簡任第 11 職等以上公務員進入大陸地區申請表」內文僅有「簡任第 11 職等以上公務員」之選項得為勾選，並無「跨列簡任第 11 職等以上公務員」選項，且查「公務人員赴陸許可線上申請須知」之適用對象亦僅載明「簡任第 11 職等以上公務員」，而未包含「跨列簡任第 11 職等以上公務員」。因此，主管機關要求僅合格實授簡任第 10 職等之公務員須填具「簡任第 11 職等以

<sup>6</sup> 相關申請書表，網址：<https://niapsa.immigration.gov.tw/useGuide>，最後瀏覽日期：114 年 5 月 28 日。

上公務員進入大陸地區申請表」，並勾選「簡任第 11 職等以上公務員」選項，恐使填表公務員陷於放棄出境或使公務員登載不實疑慮之兩難困境，如經該服務機關之證明該等公務員確僅係簡任第 10 職等，入出境之移民執法單位仍以跨職等管制，恐易陷執法公務員登載不實之刑事究責。

#### **(五) 結語**

許可辦法第 3 條及第 4 條規定，將尚未合格實授但所任職務列等跨列簡任第 11 職等者納入應經主管機關許可後，始得進入大陸地區之適用對象，增加法律所無之限制，並讓相關機關無所適從，及易使公務員觸犯登載不實或使公務員登載不實之刑事究責，允宜儘速檢討修正，以符合憲法第 10 條保障人民居住遷徙自由之意旨。

撰稿人：陳韋佑