

100-301140000A2-027

「大陸地區人民申請來臺 觀光審核機制分析研究」

研究人員：蔡政杰

內政部入出國及移民署自行研究報告

中華民國 100 年 9 月

NATIONAL IMMIGRATION AGENCY

MINISTRY OF THE INTERIOR

RESEARCH PROJECT REPORT

**AN ANALYTICAL STUDY OF
EXAMINATION AND APPROVAL SYSTEM
FOR THE PEOPLE OF THE MAINLAND
AREA APPLY TO ENTER INTO TAIWAN
FOR THE PURPOSE OF TOURISM**

BY
CHEN CHIEN TSAI
Sep 20, 2011

目錄

表次.....	II
圖次.....	III
摘要.....	V
Abstract.....	VI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與背景.....	1
第二節 研究目的.....	5
第三節 研究方法與架構.....	6
第二章 陸客申請來臺觀光之現況探討.....	8
第一節 陸客申請來臺觀光之法令規範.....	8
第二節 陸客申請來臺觀光之流程.....	14
第三節 小結.....	23
第三章 陸客申請來臺觀光之審核機制.....	24
第一節 審核機制之概念.....	24
第二節 審核人員.....	25
第三節 審查工具.....	35
第四節 小結.....	38
第四章 結論與建議.....	39
第一節 研究發現.....	39
第二節 研究建議.....	44
第三節 結論.....	46
參考文獻.....	47

表次

表 1-1	歷次江陳會談時地與簽署協議一覽表	2
表 2-1	陸客從事各類觀光入境人數	10
表 2-2	大陸組團社分佈一覽表	14
表 2-3	臺灣接待社分布一覽表	16

圖次

圖 1-1	研究流程圖.....	7
圖 1-2	研究架構圖.....	7
圖 2-1	陸客第一類觀光申請核准入境數長條圖.....	18
圖 2-2	陸客自由行申請核准入境數長條圖（資料日期 100 年）	18
圖 2-3	第一類觀光陸客入境人數立體曲線圖.....	19
圖 2-4	自由行陸客入境人數立體曲線圖（資料日期：100 年）	19
圖 2-5	陸客申請來臺觀光審理流程示意圖.....	22
圖 3-1	審核人員（含初審及二審）性別分析圓餅圖.....	27
圖 3-2	移民資訊組初審人員進用方式分析圓餅圖.....	28
圖 3-3	審核人員（含初審、二審）年齡分析長條圖.....	28
圖 3-4	移民資訊組初審人員學歷分析圓餅圖.....	29
圖 3-5	臺北市服務站二審人員學歷分析圓餅圖.....	29
圖 3-6	審核人員（含初審、二審）從事現職工作年資分析長條 圖.....	30
圖 3-7	移民資訊組初審人員工作經驗分析圓餅圖.....	31
圖 3-8	臺北市服務站二審（櫃檯）人員工作經驗分析圓餅圖	31
圖 3-9	移民資訊組初審人員接受與工作相關教育訓練分析圓 餅圖.....	32
圖 3-10	臺北市服務站二審（櫃檯）人員接受與工作相關教育訓 練分析圓餅圖.....	32
圖 3-11	移民資訊組初審人員現職工作學習管道分析圓餅圖	33

圖 3-12 臺北市服務站二審(櫃檯)人員現職工作學習管道分析
圓餅圖33

摘要

關鍵詞：陸客、第一類觀光、自由行、審核機制

隨著大陸政經局勢的轉變，兩岸交流情勢日益頻繁，交流管道也從探親、通婚…等之社會交流、專業人士之文教交流以及商務人士之經濟交流模式，逐漸走向觀光旅遊之全面性交流。雖然兩岸民間交流已非常熱絡，但由於兩岸的政治形態仍處於對立狀況，我方對於申請來臺從事各類交流的大陸地區人民，仍保持謹慎的態度，預防陸方有心人士來臺從事情蒐、滲透、破壞或統戰工作。因此，對於大陸地區人民申請來臺的審核機制仍然甚為嚴謹。

由於目前對於申請來臺從事社會交流、文教交流及經濟交流之大陸地區人民，在其身分上有一定之資格限制，部分申請案件還須經由國家安全局、行政院大陸委員會、入出國及移民署、法務部調查局及各目的事業主管機關等組成之聯合審查會逐案審查後，才能核予准駁，其審核機制堪稱完善；自 97 年 6 月 13 日兩岸簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」後，我方正式開放了大陸地區人民直航來臺從事團體旅遊觀光活動，而今（100）年 6 月 22 日更開放陸客來臺自由行，讓設籍北京市、上海市及廈門市的大陸居民可以來臺從事個人旅遊觀光活動，造成陸客來臺的人數大幅成長，但相較以其他特定事由來臺的大陸地區人民，陸客的身分背景應為相對複雜，其來臺目的及活動範圍更難以掌握，更應有較為完善之審核機制來加以控管。

因此，本文即就現行陸客申請來臺的審核機制進行研究分析，並對與審核機制有關的法規進行探討，期能在維護觀光的經濟效益及對兩岸的開放影響最小的前提下，充分發揮審核機制的效用，才不致於顧此失彼。也期能透過本文的研究，從各種不同的角度發現問題所在，以作為實務檢討或法令修正之建議。

Abstract

Keywords: tourist from Mainland China, tourism of first kind, individual travel, examination and approval system

The cross-strait exchange is getting more frequent with the change of the political and economic situation on mainland China. The Means to exchanges are gradually moving forward comprehensive exchange of sightseeing tours from social exchanges of visiting relatives, marriages etc., professionals' cultural and educational exchanges, and businessmen's economic exchanges. Although the non-governmental exchanges are very active between two peoples across the Strait, we still take a cautious attitude toward mainland China's people applying to enter into Taiwan engaged in all kinds of exchanges due to the political opposition in order to prevent them from collecting, infiltrating, sabotaging or united front working. Therefore, the reviewing mechanism on mainland China's people applying for approval for entry into Taiwan is quite rigorous.

We have particular limited qualification to mainland China's people applying to enter into Taiwan engaged in social exchanges, cultural and educational exchanges and economic exchanges. In some applying cases, each of them has to be reviewed by the coalition committee composed of National Security Agency, Mainland Affairs Council of Executive Yuan, National Immigration Agency, Investigation Bureau of Ministry of Justice and other competent authorities. The reviewing mechanism is almost perfect. We have officially permitted mainland tourists traveling to Taiwan in groups by charter flights since the cross-strait agreement signed on Jun 13, 2008 concerning mainland tourists traveling to Taiwan. Furthermore, since Jun 22 this year (2011), we have permitted mainland tourists traveling to Taiwan individually, that mainland China's residents of Beijing, Shanghai and Xiamen may travel to Taiwan individually, the number of mainland tourists traveling to Taiwan have been grown substantially. Compared to other mainland people entering into

Taiwan for specific purposes, we should have a better reviewing mechanism to control them due to their relatively complex backgrounds and their purposes and the scope of activities hard to grasp,

This essay will analyze the current reviewing mechanism on mainland China's people applying to enter into Taiwan, and discuss the regulations relating to that, in order to make the mechanism work fully effectively on the premise of minimal impact on economic benefits of tourism and on opening up trend. We also hope the study of this essay, finding out problems in varied aspects, can give some suggestions on review in practice and amendments to regulations.

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

近年來，大陸經濟產業快速發展，逐漸從世界的工廠轉變成世界的經貿中心，對於全球經濟的影響力已不可小覷，而大陸居民的所得及消費能力也相對提升，出國旅遊人數年年增長。舉例而言，雖然 2003 年 SARS 疫情造成全球旅遊產業低迷，但大陸出境旅遊人數仍比前一年增加 21.8%，達到 2,022 萬人次，成為全球第 7 大出國旅遊花費國；另根據聯合國世界旅遊組織（World Tourism Organization, UNWTO）的預測，至西元 2020 年，大陸地區每年將有近 1 億名觀光客出國¹。爰此，我國也不得不以全球化的思維，重新考量兩岸之間的交流關係，並為增加我國觀光的經濟收益，與陸方協議開放陸客²來臺觀光。然而，由於開放大陸居民出國旅遊已成為陸方的外交政策之一，因為大陸為全球新興而潛力無限的旅客輸出國，另一方面在大陸威權的獨裁政體下，仍能嚴格而有效的進行出境旅遊管制（范世平，民 95），所以我方雖然開放陸客來臺觀光，但在其入境申請審核機制上仍不可掉以輕心。

馬英九先生在 2008 年第 12 任總統就職典禮演說中表示，海峽兩岸將繼續在「九二共識」³的基礎上，儘早恢復協商，並秉持同年 4 月 12 日在博鰲論壇⁴中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點。兩岸走向雙贏

¹ 范世平（民 95），大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析，台北：秀威。

² 在我國的現行兩岸相關法令條文中，並無以「陸客」來稱呼大陸地區人民；而本文所稱之「陸客」則指以觀光事由出國旅遊的大陸地區人民之通稱。

³ 九二共識，跟屬於兩岸關係的政治術語，用於概括兩岸在 1992 年香港會談中就「一個中國」問題及其內涵進行討論所形成之見解及體認的名詞。因為它只是經由口頭協商形成的共識，沒有明確地寫成文件，雙方對它的理解與解釋也不同，因此目前存在許多爭論。陸方認為，九二共識的精神是兩岸各自以口頭方式，表述兩岸均堅持一個中國原則的共識。兩岸都堅持反對臺獨，堅持互信，就能擱置爭議、求同存異。我方則認為，其核心內容與精神是「一個中國，各自表述」與「交流、對話、擱置爭議」。簡單來說，雙方對於一個中國認為：陸方，一個中華人民共和國；我方，一個中華民國；但都互相承認對方為政治實體，並願意擱置主權爭議，以進行交流。參考資料：維基百科網頁 <http://zh.wikipedia.org>。

⁴ 博鰲亞洲論壇是一個非政府、非營利的國際組織，目前已成為亞洲以及其他大洲有關國家政府、工商界和學術界領袖就亞洲以及全球重要事務進行對話的高層次平臺。博鰲亞洲論壇致力於通過區域經濟的進一步整合，推進亞洲國家實現發展目標。博鰲亞洲論壇由菲律賓前總統拉莫斯、澳大利亞前總理霍克及日本前首相細川護熙於 1998 年發起。2001 年 2 月，博鰲亞洲論壇正式宣告成立。論壇的成立獲得了亞洲各國的普遍支持，並贏得了全世界的廣泛關注。從 2002 年開始，論壇每年定期在中國海南博鰲召開年會。參考資料：亞洲論壇官方網頁 <http://www.boaforum.org/html/home.asp>

的起點，是經貿往來與文化交流的全面正常化，我們已經做好協商的準備。希望 7 月即將開始的週末包機直航與大陸觀光客來台，能讓兩岸關係跨入一個嶄新的時代⁵。

從馬英九先生以上的就職演說，就可以清楚明白政府現階段對於推動兩岸政策的主軸及方向。2008 年 6 月，財團法人海峽交流基金會（以下簡稱海基會）董事長江丙坤先生與海峽兩岸關係協會（以下簡稱海協會）會長陳雲林先生在北京展開第一次江陳會談，針對兩岸包機及大陸人民來臺觀光兩項議題進行協商，這是 1998 年第二次辜汪會談之後，海基會與海協會之間重新啟動的制度性協商。在此之後，兩會更於 2008 年 11 月、2009 年 4 月、12 月、2010 年 6 月及 12 月展開密集性的會談，分別對於海峽兩岸之間的「通郵」、「海運」、「空運」、「食品安全」、「金融合作」、「共同打擊犯罪」、「農產品檢驗」、「標準計量檢驗認證」、「漁船船員勞務合作」、「經濟合作架構」（ECFA）、「智慧財產權保護合作」及「醫藥衛生合作」等議題簽署協議⁶。至此，海峽兩岸之間的交流，已不再像以往一般只侷限在特定階層之社會交流⁷或商務、專業交流⁸，儼然已經邁入一個全面性交流的嶄新局面。

表 1-1 歷次江陳會談時地與簽署協議一覽表⁹

日期	地點	簽署協議名稱	備註
2008. 6. 12	北京市	1. 海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議 2. 海峽兩岸包機會談紀要	2008. 6. 13 簽署協議
2008. 11. 3	台北市	1. 海峽兩岸空運協議 2. 海峽兩岸海運協議	2008. 11. 4 簽署協議

⁵ 中華民國總統府網頁資料 <http://www.president.gov.tw/>。

⁶ 行政院大陸委員會網頁資料 <http://www.mac.gov.tw/>。

⁷ 行政院大陸委員會於 99 年 11 月編印大陸地區人民來臺（社會交流類）相關法規彙編（修訂 6 版），將大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法、大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法及試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法等納入社會交流類規範，凡大陸地區人民申請來臺事由為：探親、探病、奔喪、團聚、居留、定居...等，均為社會交流類之範疇。

⁸ 依據大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法第 3 條規定，大陸地區人民具備 1. 企業負責人或經理人 2. 專門性或技術性人員，得由邀請單位代向主管機關申請許可來臺從事商務活動。另依據大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法及內政部公告之大陸地區專業人士來臺從事專業活動邀請單位及應備具之申請文件表規定，可申請來臺之專業人士計有 20 類。

⁹ 參考行政院大陸委員會網頁資料及該會 99 年 9 月編印臺灣地區與大陸地區人民關係條例暨施行細則有關兩岸協議部分資料，彙整製表。

		3. 海峽兩岸郵政協議 4. 海峽兩岸食品安全協議	
2009. 4. 26	南京市	1. 海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議 2. 海峽兩岸空運補充協議 3. 海峽兩岸金融合作協議	同日簽署協議
2009. 11. 22	台中市	1. 海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議 2. 海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議 3. 海峽兩岸漁船船員勞務合作協議	同日簽署協議
2010. 6. 29	重慶市	1. 海峽兩岸經濟合作架構協議 2. 海峽兩岸智慧財產權保護合作協議	同日簽署協議
2010. 12. 21	台北市	海峽兩岸醫藥衛生合作協議	同日簽署協議

以往，大陸地區人民若想申請進入臺灣地區，都必須有特定之事由，最為普遍者莫過於透過團聚（結婚）、探親或探病等事由申請來臺；此外，在兩岸文教、經濟交流日趨頻繁的情況下，也有許多的大陸地區人民經由臺灣的企業、公司或文教機構等，以商務人士或專業人士的名義邀請來臺；然而以上述事由申請來臺之大陸地區人民，原則上都需具有特定之身分，比如必須為臺灣地區人民之親屬、必須具有專業人士資格或必須為與臺灣企業有商務往來之對象。而負責審理大陸地區人民申請來臺案件的內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署），也較容易掌握申請人之身分背景，在安全管理的機制上，部分以專業、商務人士事由申請來臺的案件較有疑慮者，都會經由聯合審查會逐案審查，相關審核機制已行之有年，堪稱完善。

自 97 年 6 月 13 日兩岸簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」及「海峽兩岸空運協議」後，我方已全面開放陸客直航來臺從事團體旅遊觀光活動（以下稱為第一類觀光），另於 100 年 6 月 22 日修正大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法（以下簡稱觀光許可辦法），正式開放陸客來臺從事個人旅遊觀光活動（以下稱為自由行）。從 97 年 7 月開放第一類觀光以來至 100 年 8 月止，短短 3 年間，第一類觀光的

陸客總入境人數已高達 2,644,974 人次¹⁰，對我國觀光產業的影響實在不容小覷，相較以其他特定事由來臺的大陸地區人民，陸客的身分背景相對複雜，其來臺動機及活動範圍更難以掌握，理應有更為完善之審核機制來加以控管。

所謂的觀光就是旅行遊覽活動，是一種複雜的社會現象，涉及到社會、政治、經濟、文化、歷史、地理、法律等各個社會領域，也是一種娛樂活動，世界旅遊組織所稱之旅客，是指某人出外最少離家 55 哩¹¹。就因為觀光涉及的領域如此繁複，在審核的機制更需要完善，因此，本文即就現行陸客申請來臺的審核機制進行分析，並對於與審核機制有關的法規進行探討，期能在對觀光的經濟效益及兩岸的開放趨勢影響最小的前提下，充分發揮審核機制的效用，以不致於顧此失彼。也期能透過本文的研究，從各種不同的角度發現問題所在，以提作實務檢討或法令修正之建議。

¹⁰ 入出國及移民署入出國事務組業務統計數據。

¹¹ 吳繼文（民 96），會議展覽服務業叢書 6—獎勵旅遊，台北：經濟部商業司。

第二節 研究目的

逐步開放陸客來臺觀光，為我國推行兩岸政策的方向之一，在觀光政策方面，也為迎合國內外觀光不同的需求，拓展觀光市場深度與廣度，吸引國際觀光客來台旅遊，而訂定開放大陸人士來台觀光，並規劃開放配套措施及規劃旅行業接待作業¹²。而在兩岸關係及觀光發展雙方面的政策推動下，相關行政機關、各縣市政府相關局處，乃至於到各旅行公會、旅遊業者及旅遊相關產業等團體，無不致力配合兩岸政策之推動，提升兩岸觀光產業交流之層次。

在各界的努力的配合推動下，短短的數年間，陸客來臺觀光的模式已從間接來臺旅遊，轉變成可直航來臺的團體旅遊，更進而可以來臺自由行。從觀光的角度來比較兩岸之間其他類別的交流模式，觀光交流開放的速度可謂相當快，且獲得的效益也不在話下。但政策變化太快，常會導致相關法令及行政規則修正的頻率相對提高¹³，而太過頻繁的修法，則會造成民眾無所適從，也造成執法人員不易調適，也就成了欲來臺觀光的陸客不知道申請程序該如何辦理，而准駁申請案件的行政機關人員不知道該如何審理，致產生法令執行的空窗期，對於人民，對於政府，都有一定程度的傷害。

因此，本文將從法令規範、審核人員、審查工具等面向，研究現行陸客申請來臺觀光的審核機制，並希望藉由本文之研究，能達到以下之目的：

- 一、期能發現與審核機制相關之法令或行政規則不完備之處，作為檢討修正之建議。
- 二、期能發現審核機制之疏漏，作為加強安全管理之建議。
- 三、期能瞭解審核人員之狀況，作為人力調整或請增人力之參考。
- 四、期能瞭解審查工具是否完善，作為檢討之建議。

¹² 交通部觀光局，觀光政策白皮書，下載網站：http://admin.taiwan.net.tw/upload/contentFile/auser/b/wpage/page1_20090902.htm?no=121，下載日期：2011.9.12。

¹³ 如自馬政府 2007 年 5 月 20 日執政以來，觀光許可辦法已歷經 97 年 6 月 20 日、98 年 1 月 17 日、12 月 1 日、99 年 8 月 16 日及 100 年 6 月 22 日五次修正，就法律的穩定性原則而言，其修正頻率不可謂不高。

第三節 研究方法與架構

本文採用的研究方法如下，並據以繪成本文之研究流程圖（如圖 1-3-1）；另本文研究架構將從法令、人員及工具來探討整體之審核機制，並據以繪成研究架構圖（如圖 1-3-2）：

- 一、文獻探討法：透過學術文獻分析，瞭解目前陸客來臺觀光之相關研究理論與探討情形，並藉由蒐集官方相關資料，現行法令措施、實務作為情形，加以歸納整理，進行全面性之分析及研究。
- 二、歷史研究法：從我國過去開放陸客來臺觀光之歷史沿革著手蒐集資料，藉此瞭解開放陸客來臺觀光之歷史演進，從過去累積的經驗獲取知識，作為未來的借鏡。
- 三、問題分析法：從文獻探討資料，官方數據資料作為研究之參考；另就歷史研究資料，比較各階段開放陸客來臺觀光之入出境管理措施，與政策推行配合之情形，加以分析發現問題所在，並針對問題提出研究建議。
- 四、問卷調查法：為瞭解審核人員之基本背景資料，本文就所需背景資料，對於陸客來臺觀光申請案件之審核人員以問卷方式進行調查，以取得第一手資料作為分析。

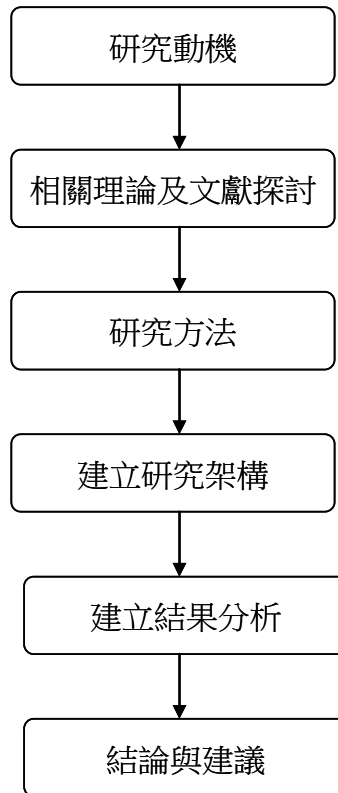


圖 1-1 研究流程圖

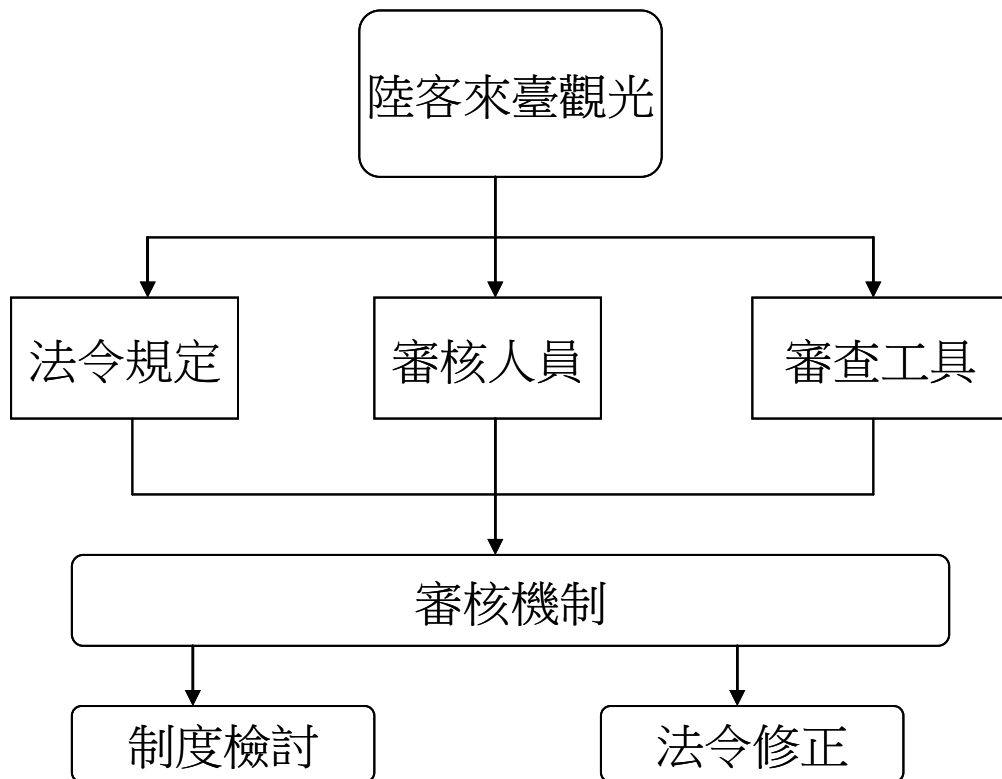


圖 1-2 研究架構圖

第二章 陸客申請來臺觀光之現況探討

第一節 陸客申請來臺觀光之法令規範

從國境管理（Border Management）的角度來看，基於國家主權原則及所衍生之國家利益原則，一國乃得依法律設置相關管理單位對入出境之外來人口實施檢查，凡未依法定程序入出國或持用假證件企圖闖關者，均購成違法的行為¹⁴。我國入出國及移民法第4條對此也明文規定，入出國者，應經移民署查驗；未經查驗者，不得入出國。通常在國際間的人口移民，一般均採屬地主義，且以國境為界，我國入出國管理法制亦不例外，甚至將此移民的人口區分為國民（包含設有戶籍國民及無戶籍國民）、外國人（包含無國籍人）、大陸地區人民及香港、澳門居民等四大類，而入出國移民法所稱之入出國者，則是指此四大類對象。

另依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸人民關係條例）第10條規定，大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區；其許可的定義，一般而言，特定的活動或計畫，其本質雖非法律政策上受負面評價者，但為預防在個案中發生違法情事，法律特別規定，須經主管機關「許可」始得為之。惟主管機關之審查結果，如不能證明有法律上應拒絕之理由，即應予以許可。據此，除人民對於行政機關許可之作成，具有請求權外，許可更具有以下二種特質¹⁵：

- （一）暫時禁令的解除：法令內涵中，對某個別事件為暫時之禁止，換言之，即非永久性、終結性的禁止，此項禁止，經由主管機關對該事項之審核而同意後，仍得予以准許，在未獲准許之前，處於暫時禁止狀態。因此，亦有將之稱為附許可保留之禁止。
- （二）預行控制的手段：行政機關為了確保審查程序的實施，對於具體事件經常以法律為一般性限制，但自始保留許可之可能性，此種事前抑制，在法治國理念之

¹⁴ 謝立功（民95），由國境管理角度論國土安全防護機制，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫報告。

¹⁵ 簡建章（民95），入出國許可基本問題之研究，國境警察學報第六期，頁：219-246。

下，是被允許的。所留下的問題，僅是如何依禁止事項的性質，來劃定此種預行控制之界限。是以，依據上開預防之許可保留原則，而核發無疑慮證明書之行政行為，即謂之許可。

爰此，大陸地區人民申請進入臺灣地區必須經由主管機關進行一定程序之審查後，並在審查無疑慮且在法律上無拒絕之理由時，給予許可入境，並核發入出境許可證作為經入、出境查驗使用。

大陸地區人民申請進入臺灣地區的事由相當多，依不同的申請事由，對應有不同的許可辦法規範其入境許可事宜；依據兩岸人民關係條例所授權許可大陸地區人民申請進入臺灣地區的許可辦法主要有「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」、「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」、「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」、「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」、「跨國企業內部調動之大陸地區人民申請來臺服務許可辦法」及「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」等 6 種，雖然法律迥異，但其內容重點均在於規範大陸地區人民申請來臺的事由、身分資格、應備文件、申請方式、保證制度、不予許可或撤銷、廢止許可情形、停留期間、延期方式、證件類別及入出境注意事項等。移民署審核人員即是依各類許可辦法之規定，來作為大陸地區人民進入臺灣地區申請案件審核之基準，裁以准駁之處分。而陸客申請來臺之主要法律為觀光許可辦法，係由兩岸人民關係條例第 16 條第 1 項授權訂定，本節僅針對與審核機制相關的部分條文作初步研究。

觀光許可辦法第 2 條規定，本辦法之主管機關為內政部，其業務分別由各該目的事業主管機關執行之。而有關於入出境管理業務係由移民署負責，因此，陸客來臺觀光申請案件亦是由移民署負責審理。續依觀光許可辦法第 3 條及第 3 條之 1 規定，陸客的申請來臺的資格如下：

- (一) 有固定正當職業或學生（第一類、第二類）。
- (二) 有等值新臺幣二十萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明（第一類、第二類）。
- (三) 赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權、旅居國外取得當地依親居留權並

- 有等值新臺幣二十萬元以上存款且備有金融機構出具之證明或旅居國外一年以上且領有工作證明及其隨行之旅居國外配偶或二親等內血親（第三類）。
- (四) 赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權、旅居香港、澳門取得當地依親居留權並有等值新臺幣二十萬元以上存款且備有金融機構出具之證明或旅居香港、澳門一年以上且領有工作證明及其隨行之旅居香港、澳門配偶或二親等內血親（第三類）。
- (五) 其他經大陸地區機關出具之證明文件（第一類、第二類）。
- (六) 年滿二十歲，且有相當新臺幣二十萬元以上存款或持有銀行核發金卡或年工資所得相當新臺幣五十萬元以上。款申請人之直系血親及配偶，得隨同本人申請來臺（自由行）。
- (七) 年滿十八歲以上在學學生（自由行）。

上開陸客申請資格，除自由行陸客須設籍於主管機關公告指定之區域¹⁶外，大陸地區各省市居民，包括旅居國外及香港、澳門之大陸地區人民都可申請來臺觀光。根據移民署統計資料，各類觀光自開放日起至 100 年 8 月 31 日止，第一類觀光入境人數有 2,644,974 人次、第三類觀光入境人數 35,367 人次、自由行入境人數有 4,341 人次¹⁷，其陸客來臺人數已具有一定之規模，對我國入出境安全管理之影響也會增加，因此，不可不重視其申請來臺時之審核機制。

表 2-1 陸客從事各類觀光入境人數

從事觀光類別	統計期間（自開放日起算）	入境人次
第一類觀光	97 年 7 月 18 日至 100 年 8 月 31 日	35,367
第二類觀光	91 年 5 月 10 日至 100 年 8 月 31 日	303,723
第三類觀光	91 年 1 月 1 日至 100 年 8 月 31 日	2,644,974

¹⁶ 內政部 100 年 6 月 22 日以台內移字第 1000929569 號公告，目前指定區域為大陸地區北京市、上海市及廈門市。

¹⁷ 大陸地區人民來臺觀光方式尚有金廈一日遊及小三通自由行等，惟因其入境人數未達一定之規模，因此不列入本文中討論。另自第三國中轉來臺的第二類觀光，因在開放第一類觀光及自由行後，目前已無大陸地區人民以第二類觀光方式入境，因此，亦不列入本文之研究範圍。

自由行	100年6月22日至100年8月31日	4,314
累計總入境數	298萬8,738人次	

再者，依觀光許可辦法第4條規定，大陸地區人民來臺從事觀光活動，其數額得予限制，並由主管機關公告之。依據內政部公告，移民署每日受理陸客從事觀光活動人數為5,840人¹⁸，另每日受理自由行陸客人數為500人¹⁹。另根據移民署統計資料，截至100年8月31日為止，第一類觀光剩餘數額尚有1,138,767人，而自由行剩餘數額也有28,852人，陸客來臺人數並未達到預期的總量限制數。

依觀光許可辦法第6條規定，第一類觀光及自由行陸客申請來臺從事觀光活動，應由經交通部觀光局核准之旅行業（以下稱臺灣接待社）代向移民署提出申請，並擔任保證人；而第三類觀光旅居國外及港澳的陸客，其申請案件需由我國駐外使領館、代表處、辦事處或其他經政府授權機構（以下簡稱駐外館處）於審查後交由臺灣接待社代向移民署提出申請；此外，旅居國外陸客的申請案件還可選擇由駐外館處審查後直接核轉移民署辦理。另不同類別的觀光型態也需檢附不同的申請應備文件，茲分述如下：

（一）申請第一類觀光應備文件：

1. 團體名冊，並標明大陸地區帶團領隊。
2. 經交通部觀光局審查通過之行程表。
3. 入出境許可證申請書。
4. 固定正當職業（任職公司執照、員工證件）、在職、在學或財力證明文件等，必要時，應經財團法人海峽交流基金會驗證。大陸地區帶團領隊，應加附大陸地區核發之領隊執照影本。
5. 大陸地區居民身分證、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之護照影本。
6. 我方旅行業與大陸地區具組團資格之旅行社簽訂之組團契約。

¹⁸ 內政部99年12月29日台內移字第0990929781號公告，並自100年1月1日起實施。

¹⁹ 內政部100年6月22日以台內移字第1000929569號公告。

7. 其他相關證明文件。

(二) 申請第三類觀光應備文件：

1. 旅客名單。
2. 旅遊計畫或行程表。
3. 入出境許可證申請書。
4. 大陸地區所發尚餘六個月以上效期之護照或香港、澳門核發之旅行證件影本。
5. 國外、香港或澳門在學證明及再入國簽證影本、現住地永久居留權證明、現住地依親居留權證明及有等值新臺幣二十萬元以上之金融機構存款證明、工作證明或親屬關係證明。
6. 其他相關證明文件。

(三) 申請自由行應備文件：

1. 入出境許可證申請書。
2. 大陸地區居民身分證、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之大陸居民往來臺灣通行證及個人旅遊加簽影本。
3. 相當新臺幣二十萬元以上金融機構存款證明或銀行核發金卡證明文件或年工資所得相當新臺幣五十萬元以上之薪資所得證明或在學證明文件。
4. 直系血親親屬、配偶隨行者，全戶戶口簿及親屬關係證明。
5. 未成年者，直系血親尊親屬同意書。但直系血親尊親屬隨行者，免附。
6. 簡要行程表，包括由大陸地區親屬擔任緊急聯絡人之相關資訊。
7. 已投保旅遊相關保險之證明文件。

由上述各類觀光申請應備文件可知，只有第一類觀光陸客需以團體方式入境，且其行程必須事先通過交通部觀光局審查通過，並須有大陸地區領隊帶團；而第三類觀光及自由行陸客，則都是個人旅遊之概念，不須由大陸地區領隊帶領，亦不須找臺灣地區導遊帶領，其行程又不需事先審查。但兩者之間不同的是，自由行陸客有投保旅遊保險及尋找緊急聯絡人之額外規定，第三類觀光陸客則無。

另外，從國際法上的觀點，國家有接納國民之義務，除了國民以外，國家並無允

許外來人口入國之義務。有關外來人口之權利，實務上認為含有主權性質之權利，則排除外來人口享有。另所謂憲法第七條所定之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的，而為不同之規範²⁰，而入國許可事項即屬之²¹。種種理論，均在說明我國對於外來人口入境事項，本於主權是可以拒絕的，而陸客申請來臺之事項亦不例外。依據觀光許可辦法第16條規定，陸客申請來臺從事觀光活動，有下列情形之一者，得不予許可；已許可者，得撤銷或廢止其許可，並註銷其入出境許可證：

- (一) 有事實足認為有危害國家安全之虞。
- (二) 曾有違背對等尊嚴之言行。
- (三) 現在中共行政、軍事、黨務或其他公務機關任職。
- (四) 患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病。
- (五) 最近五年曾有犯罪紀錄、違反公共秩序或善良風俗之行為。
- (六) 最近五年曾未經許可入境。
- (七) 最近五年曾在臺灣地區從事與許可目的不符之活動或工作。
- (八) 最近三年曾逾期停留。
- (九) 最近三年曾依其他事由申請來臺，經不予許可或撤銷、廢止許可。
- (十) 最近五年曾來臺從事觀光活動，有脫團或行方不明之情事。
- (十一) 申請資料有隱匿或虛偽不實。
- (十二) 申請來臺案件尚未許可或許可之證件尚有效。
- (十三) 團體申請許可人數不足第五條之最低限額或未指派大陸地區帶團領隊。
- (十四) 符合第三條第一款、第二款或第五款規定，經許可來臺從事觀光活動，或經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民未隨團入境。
- (十五) 最近三年內曾擔任來臺個人旅遊之大陸地區緊急聯絡人，且來臺個人旅遊者逾期停留。但有協助查獲逾期停留者，不在此限。

²⁰ 司法院大法官釋字第412號解釋理由書前段闡示。

²¹ 許義寶(99)，論人民之入出國及其規範，警學叢刊40卷4期，頁55-88。

第二節 陸客申請來臺觀光之流程

陸客來臺觀光申請案件審核權限屬移民署職權，由移民署指定之各服務站負責辦理，可分為申請、送件、審查、准駁等四種程序。

一、申請程序

在上一節陸客申請來臺觀光之法令規範中已經說明，陸客來臺之申請手續須由臺灣接待社負責辦理；另外，依據「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」第六點所規範之申請程序，大陸地區旅行社（以下稱大陸組團社）與臺灣接待社應分別代辦並相互確認旅遊者之通行手續。因此，陸客來臺觀光應先至大陸組團社登記報名，並辦理相關旅遊通行手續，由陸方先行核發「大陸居民往來臺灣地區通行證」給陸客持憑出入大陸地區，另由大陸組團社負責接洽並將陸客申請資料轉送臺灣接待社，再由臺灣接待社代向移民署提出申請。

目前承辦陸客來臺觀光之大陸組團社有 164 家，分佈於大陸 31 個省、市、區，其中兼受理自由行業務之旅行社有北京、上海及廈門計有 33 家。而臺灣接待社計有 373 家，分佈於 21 縣市，目前臺北市已有 3 家臺灣接待社有違規情形，遭交通部觀光局處分停止辦理陸客觀光業務中。

表 2-2 大陸組團社分佈一覽表²²

省、市、區	組團社數量(家)	百分比	備註
北京	20	12%	受理自由行業務
天津	5	3%	
遼寧	6	3.6%	
上海	9	5.4%	受理自由行業務
江蘇	8	4.8%	
浙江	9	5.4%	

²² 筆者整理，資料來源：財團法人台灣海峽兩岸觀光旅遊協會網站，網址：<http://tst.org.tw/>，瀏覽日期：2011 年 9 月 6 日。

福建	10	6%	其中 4 家受理自由行業務，分別為廈門建發國際旅行社有限公司、廈門旅遊集團國際旅行社有限公司、廈門春輝國際旅行社有限公司、福建省中國旅行社。
山東	7	4.2%	
湖北	5	3%	
廣東	13	7.9%	
重慶	5	3%	
雲南	5	3%	
陝西	4	2.4%	
河南	6	3.6%	
湖南	5	3%	
廣西	3	1.8%	
海南	2	1.2%	
四川	6	3.6%	
河北	4	2.4%	
山西	4	2.4%	
吉林	3	1.8%	
黑龍江	3	1.8%	
安徽	3	1.8%	
江西	3	1.8%	
貴州	3	1.8%	
內蒙古	2	1.2%	
西藏	2	1.2%	
甘肅	2	1.2%	
青海	2	1.2%	

寧夏	2	1.2%	
新疆	3	1.8%	
小計	164 家		

表 2-3 臺灣接待社分布一覽表²³

縣市	接待社數量(家)	百分比	備註
基隆市	1	0.2%	
臺北市	271	72.6%	其中新亞、山富及環宇旅行社因違規被處分停止辦理陸客觀光業務，期間分為至 100 年 12 月 31 日、9 月 30 日及 101 年 3 月 31 日。
新北市	5	1.3%	
桃園縣	3	1.3%	
桃園市	2	0.4%	
新竹縣	1	0.2%	
新竹市	3	1%	
臺中市	13	3.4%	
彰化縣	3	0.4%	
南投縣	1	0.2%	
嘉義縣	1	0.2%	
嘉義市	1	0.2%	
雲林縣	1	0.2%	
臺南市	8	2.1%	
高雄市	49	13.1%	

²³ 同註 21。

屏東縣	1	0.2%	
連江縣	1	0.2%	
金門縣	5	1.3%	
澎湖縣	1	0.2%	
花蓮縣	1	0.2%	
臺東縣	1	0.2%	
小計	373 家		

既然談到申請程序，就必須對於目前陸客申請來臺的現況作初步研析，97 年第一類觀光申請案件達 57,420 件，核准 55,107 件，入境 54,229 人次；98 年第一類觀光申請案件達 595,150 件，核准 581,044 件，入境 592,534 人次；99 年第一類觀光申請案件達 1,175,109 件，核准 1,164,302 件，入境 1,170,991 人次；100 年至 7 月底為止²⁴，第一類觀光申請案件達 681,224 件，核准 674,394 件，入境 687,579 人次。另陸客自由行部分，100 年 6 月份申請案件 397 件，核准 385 件，入境 378 人次；100 年 7 月份申請案件 1,826 件，核准 1,490 件，入境 574 人次；100 年 8 月份申請案件 4,925 件，核准 4,873 件，入境 3,462 人次²⁵。

就現況數據分析，自開放陸客來臺觀光至今，申請案件數量有年年成長之趨勢，且順應兩岸關係愈趨融洽，未來申請案件仍還有成長的可能性，預估陸客將會佔我國外來觀光客相當重之比例，開放陸客來臺觀光 3 年以來，全體陸客已創造新臺幣 2,154 億的外匯收入²⁶。

²⁴ 本文撰寫時，100 年 8 月份申請之案件，尚未完全審核准駁完成，無法統計至 100 年 8 月份之數據，因此統計數據僅至 100 年 7 月份。

²⁵ 資料來源：入出國及移民署入出國事務組業務統計資料。

²⁶ 旺報，100 年 8 月 25 日，A18 版，報導引述觀光局賴瑟珍局長發言內容。

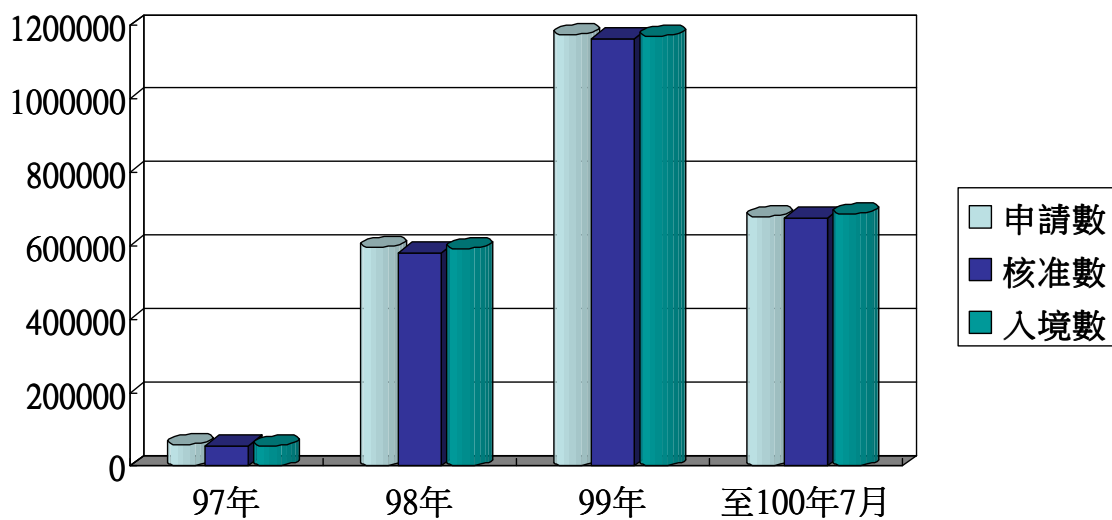


圖 2-1 陸客第一類觀光申請核准入境數長條圖

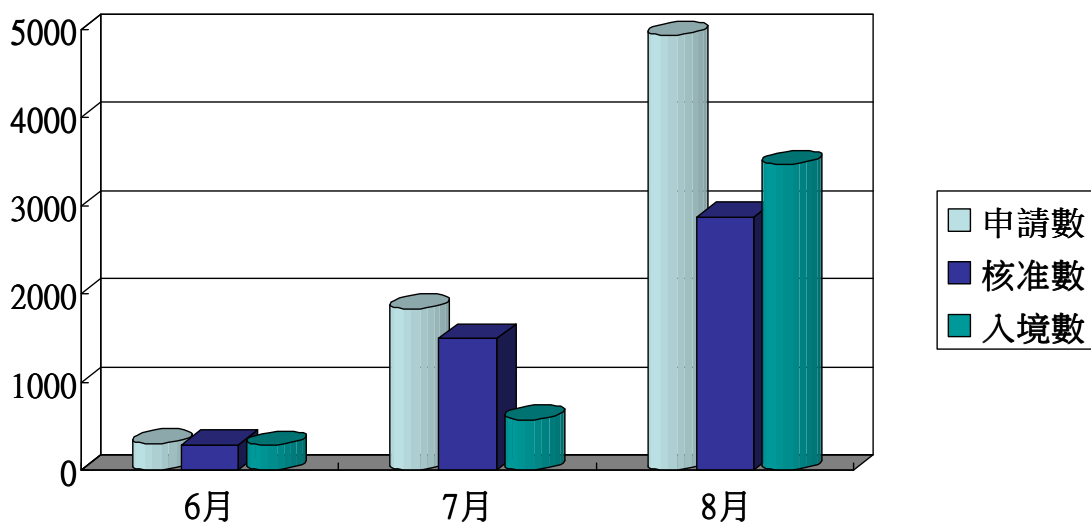


圖 2-2 陸客自由行申請核准入境數長條圖 (資料日期 100 年)

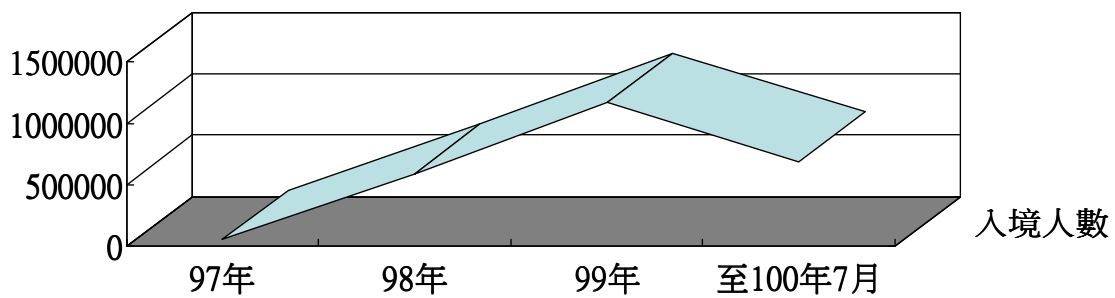


圖 2-3 第一類觀光陸客入境人數立體曲線圖

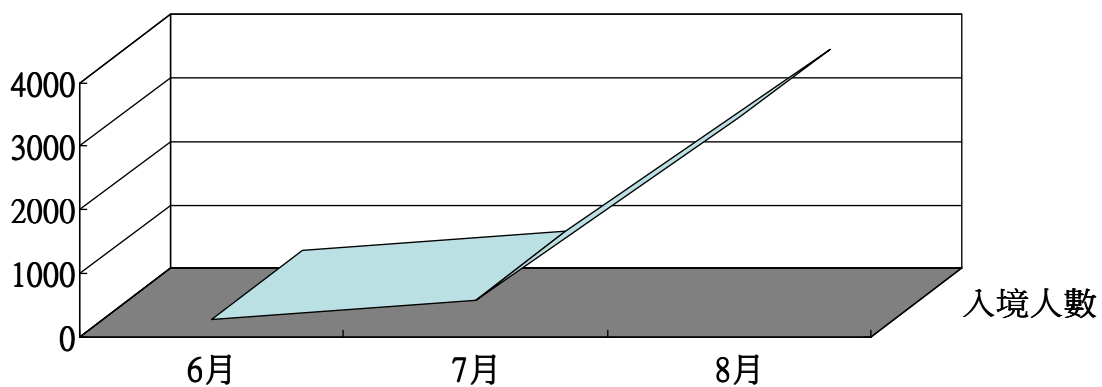


圖 2-4 自由行陸客入境人數立體曲線圖 (資料日期：100 年)

二、送件程序

移民署掌理我國所有外來人口入出國(境)管理事宜，其有關大陸地區人民之入出境、停留或居留之審理、許可，及其定居之審理，屬移民署服務事務大隊所掌理²⁷，

²⁷ 依據移民署處務規程第 13 條規定，服務事務大隊掌理事項如下：一、有戶籍國民之入出國服務。二、臺灣地區無戶籍國民之入出國、停留、居留或定居之審理、許可。三、大陸地區人民之入出境、停留或居留之審理、許可，及其定居之審理。四、香港澳門居民之入出境、停留、居留或定居之審理、許可。五、外國人之停留延期、居留、永久居留或重入國之審理、許可。六、移民輔導之執行。七、

服務大隊下設 25 個服務站²⁸，專門負責受理各項外來人口申辦案件。97 年開放陸客來臺觀光之初，因初期申請案件數量不高，移民署乃依臺灣接待社分佈區域之情形，指定臺北市服務站、臺中市服務站、高雄市服務站及花蓮縣服務站成立專責櫃檯，辦理陸客申請來臺業務，全面採用紙本方式收件，臺灣接待社需代陸客填妥申請表格，影附所有身分及證明文件，送指定服務站專責櫃檯受理，在申請文件齊備的狀況下，5 個工作天即可取得入出境許可證。

隨著陸客來臺人數之增長，移民署一方面規劃建置線上收件及審核系統，一方面於 99 年 12 月份時，將原本收件之 4 處服務站擴增為 10 處，分別為臺北市、臺中市第一、臺中市第二、高雄市第一、高雄市第二、花蓮縣、臺東縣、金門縣、連江縣及澎湖縣服務站，以因應快速成長之陸客人數。在資訊系統方面，也建置了「大陸港澳地區短期入臺線上申請暨發證管理系統」，並於 100 年 6 月 13 日開始試營運，開放臺灣接待社可至線上系統申請陸客第一類觀光案件，旅行業者僅須在線上系統登打申請人資料，及掃描上傳各項應檢附文件即可，免再紙本作業，節省相當多人力、物力資源；另於同年 6 月 22 日也開放了陸客自由行申請案可經由線上送件。移民署目前即以雙軌併行方式，開放臨櫃及線上兩種送件方式提供臺灣接待社申辦陸客來臺觀光案件。

三、審查程序

陸客來臺觀光申請案件審查程序，因送件方式不同的因素，可區隔為臨櫃紙本送件與線上系統送件方式之審查作業，而所謂審查程序則又可細分為形式審查及實質審查，分別說明如下：

（一）臨櫃送件審查程序：

1. 形式審查：移民署各指定服務站專責櫃檯人員於臨櫃受理臺灣接待社所送之申請案件時，應依法令規定檢視代申請之臺灣接待社對象是否具有合格之身分、申請人是否符合法令規定之申請資格、所送之申請文件是否齊全、文件內容是否有缺

違反入出國及移民相關法規行為之舉發。八、逾期居留、停留之裁罰。九、移民業務機構之管理。十、移民管理及大陸地區婚姻媒合廣告管制之執行。十一、其他有關入出國及移民服務事項。

²⁸ 同上第 4 條第 12 款規定，服務事務大隊，設 25 服務站辦事。

漏。在檢視相關文件無誤後，始予收費、掛號，讓申請人取得觀光配額；此即本文所稱為形式上之審查，亦即僅就書面文件作初步審查，並未針對申請人之身分、背景深入查考。在臨櫃初審階段，櫃檯人員並無核予該申請案件准駁之權限。

2. 實質審查：移民署對於曾經申請來臺而有違法、違規、違常之大陸地區人民，均有建檔註參（以下稱註參檔）；另對於任職於大陸黨政軍人員，亦有建置資料庫檔案（以下稱人物誌檔）供審核人員查詢。而對於陸客來臺觀光之申請案件，移民署各指定服務站均有指定之二線審核人員（以下簡稱二審人員）專責審理。通過形式審查後之申請案件，將由專責人員逐筆將申請基本資料輸入資訊系統，讓所輸入之個人資料先與系統內之註參檔、人物誌檔…等資料庫作初步比對，之後產生比對資料報表（以下稱分文清單），再由電腦系統採隨機分文方式，將申請案件平均分送各指定服務站二審人員進行實質審查，二審人員除須審查申請人之基本資料外，亦需參考分文清單資料，逐筆查明申請人之身分背景，及調閱申請人前案資料，以作為該申請案准駁之依據，若審核無誤者，二審人員則可逕予核章許可，並交由發證單位製發入出境許可證。

（二）線上系統送件審查程序：

1. 形式審理：經由線上系統送件之申請案，由移民署移民資訊組資料處理科負責接收，並指派初審人員作形式審查，其初審內容與上述臨櫃送件之形式審查內容大致相同，差別在於透過審核線上系統送件之申請案件，在旅行業者將其申請資料傳送到移民署時，移民署資訊系統已先將申請資料與註參檔、人物誌檔等系統資料庫比對，並產生分文清單，移民資訊組初審人員則可直接於電腦螢幕上檢視各項申請資料，若檢視資料無誤，且分文清單內容為空白者（該名陸客是初次申請來臺）表示並無任何資料須更進一步作實質審查，則初審人員即可直接於線上系統核准該申請案；因此，在此一初審階段，移民資訊組初審人員具有准駁申請案之權限。
2. 實質審理：經上述形式審查之申請案，若初審人員發現申請檢附文件有疑慮且不能以補件方式處理時，應透過線上系統將申請案件傳送各指定服務站二審人員作

實質審查²⁹，另若初審人員發現分文清單上有註記相關代碼³⁰者，亦應將申請案件傳送各指定服務站二審人員作實質審查。

四、核准或駁回程序

陸客來臺觀光申請案在形式審查及實質審查時，若審核人員發現有缺漏申請文件之情形，應負責通知臺灣接待社限期補正文件，逾期未補正者，應予退件³¹。另若發現有違反觀光許可辦法第 16 條各款規定之情形者，應裁以不予許可之處分。若通過形式審查及實質審查者，則由審核人員核予許可入境，並發給入出境許可證。除第一類觀光團之大陸領隊係發給多次入出境許可證外，一般陸客一律發給單次入出境許可證。

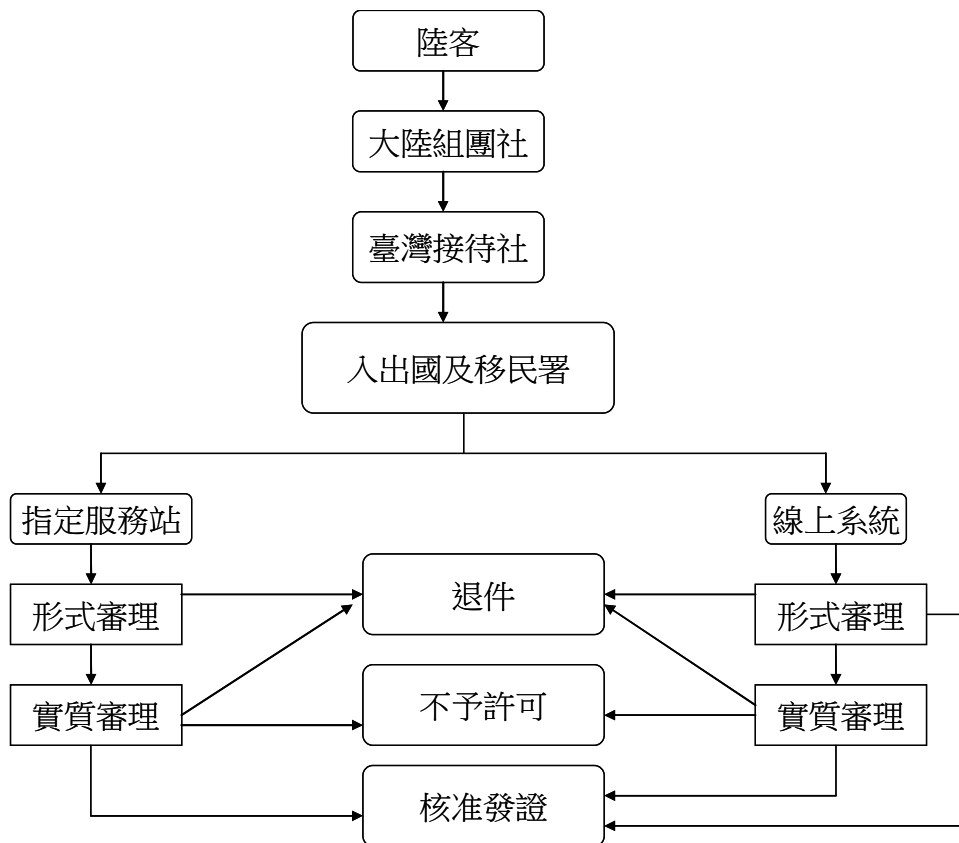


圖 2-5 陸客申請來臺觀光審理流程示意圖

²⁹ 以目前實務作為，線上系統實質審理之二審人員，均由臺北市服務站二審人員擔任，在撰寫本文期間，並未發現有其他指定服務站二審人員負責審理線上系統送件之申請案。

³⁰ 請參閱附錄一，分文清單代碼一覽表。

³¹ 觀光許可辦法第 6 條第 5 項規定，旅行業或申請人未依前四項規定檢附文件，經限期補正，屆期未補正者，應予退件。

第三節 小結

在國家政策開放的帶領下，陸客申請來臺的人數確實有大幅度的增長，但近日來卻發現媒體紛紛報導陸客來臺觀光人數趨減，部分矛頭指向交通部觀光局自 100 年 9 月起，嚴格限制陸客每人每天旅遊費用必須 60 美金以上，旅遊業者為暫避風頭暫停或取消低價團，一夜住宿費用新臺幣 2 千元以下的房間紛紛傳出被退房上萬間³²。對於此一現象，馬英九總統也說明這並不是壞事，並表示觀光業的趨勢確實是多元發展，不是陸客一枝獨秀，並認為發展觀光應增加投資、提高品質、擴大行銷，以質量並重才能打出臺灣名聲，同時也要展現「美景、美食、美德」的三美特色³³。

就以上引述媒體報導的內容，馬總統在陸客觀光政策上有了較新方向的定調，不再以衝陸客申請量為目標，而把重心轉向觀光的品質。在這樣的政策轉念下，預計短期內申請來臺觀光的陸客結構將會有明顯的變化，也可能會再降低陸客來臺的總人數；至於陸客來臺的申請人數是否真會與去年同期有明顯下滑之現象，相信在今年大陸的「十一黃金週」³⁴即可看出端倪。

從陸客申請來臺觀光的現況，即可大致瞭解整體陸客來臺觀光的政策方向，陸客來臺人數不斷成長，表示政策是開放的，兩岸溝通是良好的；陸客來臺人數成長速度若稍有停滯，往往就會被解讀政策轉彎，兩岸之間溝通出了問題或是陸方政治性手段操控陸客來臺的人數，這與先前所提學者認為大陸是嚴格而有效的對於居民進行出境旅遊管制的論點，有不謀而合之處，但畢竟都只是推測，並無實際證據或狀況可為證明。由此觀之，陸客申請來臺的情形，除了觀光本身的意義存在之外，所涉及之政治意味也相當濃厚，是目前推動兩岸政策的重頭戲，也可能將是 2012 年總統大選的攻防議題之一，更是兩岸交流情形的重點觀察指標。因此，除了要重視申請來臺陸客之人數外，相對的也必須要瞭解陸客申請來臺之重要背景。

³² 中國時報，100 年 8 月 25 日，A19 版，封殺低價陸客團，主題遊臺爆紅。

³³ 自由時報，100 年 8 月 25 日，A14 版，中國客減少，馬：不為衝量犧牲品質。

³⁴ 10 月 1 日是大陸的國慶日，人民可以休連續 7 天的長假，也通常都會利用這段期間出遊，是大陸地區的重要假期。

第三章 陸客申請來臺觀光之審核機制

第一節 審核機制之概念

法律規定，陸客申請來臺觀光需經主管機關許可後始得入境。所謂許可的意義，當然也包含了不予許可的概念在內，而並非所有申請案件主管機關都非予許可不可。許可與不予許可之決定，取決於申請案件審查的結果，而審查就必須要有一套嚴謹的制度作後盾，也就是本章所要討論的審核機制(examination and approval system)。

本章所探討的審核機制，在大陸方面稱作審批機制，其所指的意義不單純只是申請案件的文書審查作業，而是指從「審」(examine)到「核」(approve)的整體系統性的概念，在審核機制的概念中當然也包含了法律制度規範、審核人員及審查工具等各項組成原素，健全了這些組成原素，也就能健全了整個審核機制；反之，若其中有單一原素不夠完整，影響的可能就會是一整套審核機制的成敗。因此，在本章各節，會對於這些審核機制的重要組成原素作分析研究，以期能達到研究之目的，順利發現審核機制疏漏之處，並提出具體修正之建議。

因本文所探討的審核機制仍限於陸客來臺觀光的申請案件，而其相關法律制度部分，業已於本文第一節作初步探討，在本章中將不再重複贅述；由於法令制度及審查工作都是死的，只有審核人員活的，審核人員的審理觀念，牽涉到一個申請案的准駁決定，因此，審核人員才是整個審核機制的重心所在。再從管理學的論點來看，人才永遠是企業最重要的資源之一，只要能掌握好的人才，就不怕企業會能發展不出好的績效³⁵。企業的管理是一種機制，申請案件的審核也是一種機制，而兩者機制同樣都是相當重視人才。所以，本章的研究重心將會放在審核人員身上，並對於審核人員作背景資料的問卷調查，而在審查工具方面的探討，也將從審核人員的立足點作觀察研究，以論述兩者之間之彼此關係，及對整體審核機制之影響。

³⁵ Peter F. Drucker, Management Challenges for the 21st Century, 2000.

第二節 審核人員

（一）審核人員數量

在整體審核機制中，審核人員係最為重要的一環，在良好的法令制度和軟、硬體設備下，若沒有人員來從事審核工作，也都是徒然。然而審核人員數量的多寡，關係到每位審核人員審查案件的數量，也影響到審核案件的精準度，進而影響入出境許可證件核發情形，因此審核人員之於審核機制是為相當的重要。

據移民署入出國事務組業務統計資料顯示，今（100）年度（至 8 月份止）陸客申請來臺的數量統計分析，陸客第一類觀光申請案件有 712,939 件，其中有 638,162 件為臨櫃申請，74,777 件為線上系統申請；另陸客自由行申請案件有 7,048 件³⁶。另移民署各指定服務站受理陸客第一類觀光申請案件比例，以臺北市服務站所佔 82% 為最高，因此，本節有關於審核人員統計之對象，係為以負責線上系統申請初審工作之移民署移民資訊組審核人員，在臨櫃送件及審核及線上系統複審核工作的人力，則以各指定服務站收件比例最高之移民署臺北市服務站作為指標。

據實證調查³⁷，目前移民署臺北市服務站二審人員有 10 人，其中 2 人需以輪值方式負責櫃檯收件工作（即為形式審理人員），實際從事二審人員則維持在 8 人；另移民署移民資訊組資料處理科初審人員有 29 人，負責線上系統申請案件之形式審理工作。

以上述申請案件數量分析，臨櫃申請案件有 638,162 件，以 82% 計算，臺北市服務站受理臨櫃申請案件約計有 523,292 件，以 8 個月期間計算，平均每日受理案件約為 2,153 件。而目前收件櫃檯僅配置 2 位人員，平均每人每天需受理申請案件 1,076 件，以一天工作時數 8 小時來計算，每位收件人員每分鐘需收 2.2 件申請案，且還需

³⁶ 陸客自由行申請案件不論採臨櫃送件或線上系統送件，都一律將申請資料輸入線上申請系統送移民署移民資訊組初審人員審理；而陸客第一類觀光申請案件採臨櫃送件者，將不會經過移民署移民資訊組人員審理，而直接由櫃檯完成形式審理後，送移民署各指定服務站二審人員實質審理；本處數據主要在於統計審理人員之平均申請案處理量，因此，不再將陸客自由行案件作臨櫃送件與線上系統送件之區隔。

³⁷ 以筆者親自到臺北市服務站及移民資訊組統計人數，並發給問卷調查統計。

完成每一件申請案之形式審理，收費、掛號等工作。而實務上要完整檢視受理文件，且完成掛號收費等作業，以經驗豐富之老手而言，每受理一件申請案件尚需耗費 1 分鐘作業時間計算，如此推算，若要在 8 小時內依規定完成工作，則需配置 4 至 5 名櫃檯人員。

而臺北市服務站目前配置 8 名二審人員，以上述受理案件數及 8 個月期間計算，每人每天需審理申請案件數約為 270 件，以一天工作時數 8 小時計算，每件申請案件平均審理時間僅有 1.7 分鐘，而還須包含查核註參檔及人物誌檔等各類資料庫中之申請背景資料，及查核申請人是否曾經在臺有違法、違規、違常…等之工作。相同的，在實務上若要完整審理查核一件申請案件，以經驗豐富之老手，仍需視案件的複雜度，至少耗費 3 至 5 分鐘，假設以審理每件申請案件需耗費 3 分鐘計算，若要在 8 小時內完成全部審理工作，則至少需配置 13 至 14 名二審人員，明顯有人力不足之情形。

在線上系統部分，以上述申請案件數量分析，陸客第一類觀光及陸客自由行申請案件計有 81,825 件，平均每日受理案件數為 1,035 件³⁸，而移民資訊組初審人員目前配置 29 人，每人每天需審理申請案件約 35 件，以一天工時 8 小時計算，每件申請案平均審理時間為 13 分鐘，其中須包含因申請文件不符而通知退補件之時間；然以初審之複雜度而言，每件申請案件耗費 13 分鐘，恐有人力過剩之情形。

綜上分析結果，審核人員的人力確實有不足之情形，但內部人力調配上似仍有運用之空間，在考量對外徵補人力的同時，也應重新考量案件分配審核情形，先作內部人力適當之調整較為適宜。

（二）審核人員背景

審核人員之背景及經歷，對審理案件之准駁有極大之影響，若審核人員無相關審理入出境申請案件之概念，將對於入出境人流安全管理之重要性、申請應備文件之必要性及申請人背景資料之完整性會缺乏敏感度，容易誤審誤核，影響我國入出境之安

³⁸ 由於線上系統是從 100 年 6 月 13 日起試營運，因此，申請案平均件數計算日數是從 6 月 13 日起算至 8 月 31 日止。

全管理作為。因此，本文特別對於審核人員背景就初步的調查分析，以問卷方式，請在移民署移民資訊組擔任初審人員及臺北市服務站擔任二審及櫃檯人員，分別就性別、進用方式、年齡、學歷、工作年資、工作經驗、教育訓練、學習方式等事項回答，共發給初審人員 29 份，二審（含櫃檯）人員 10 份，計 39 份問卷，並全數回收³⁹，其主要分析情形如下：

1. 性別分析：

(1) 移民資訊組初審人員：男性 4 人；女性 25 人。

(2) 臺北市服務站二審（櫃檯）人員：全部 10 人均為女性。

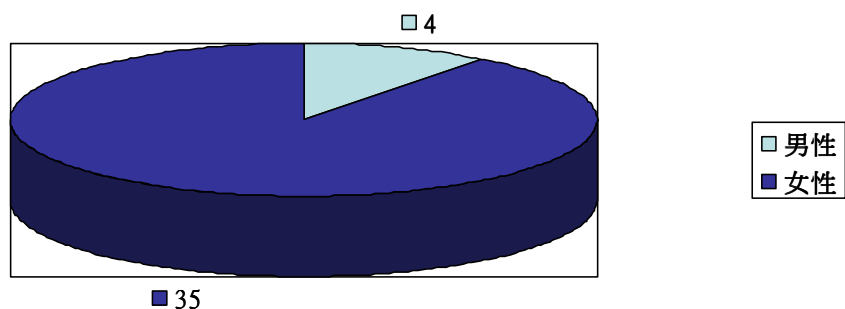


圖 3-1 審核人員（含初審及二審）性別分析圓餅圖

³⁹ 如附錄二

2. 進用方式：

(1) 移民資訊組初審人員：約聘人員 1 人、約僱人員 3 人、臨時人員(外包)：25 人。

(2) 臺北市服務站二審(櫃檯)人員：全部 10 人均為約僱人員。

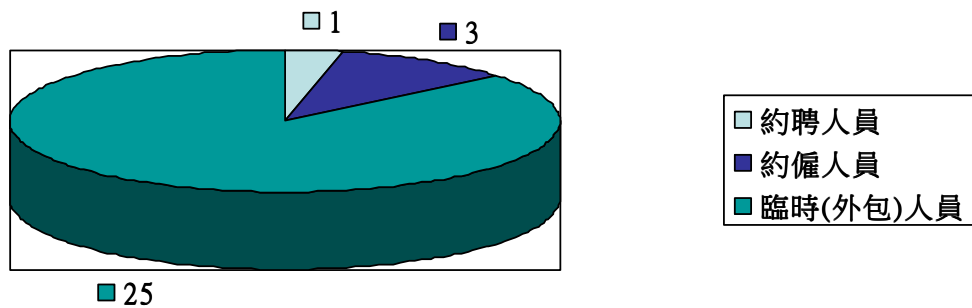


圖 3-2 移民資訊組初審人員進用方式分析圓餅圖

3. 年齡

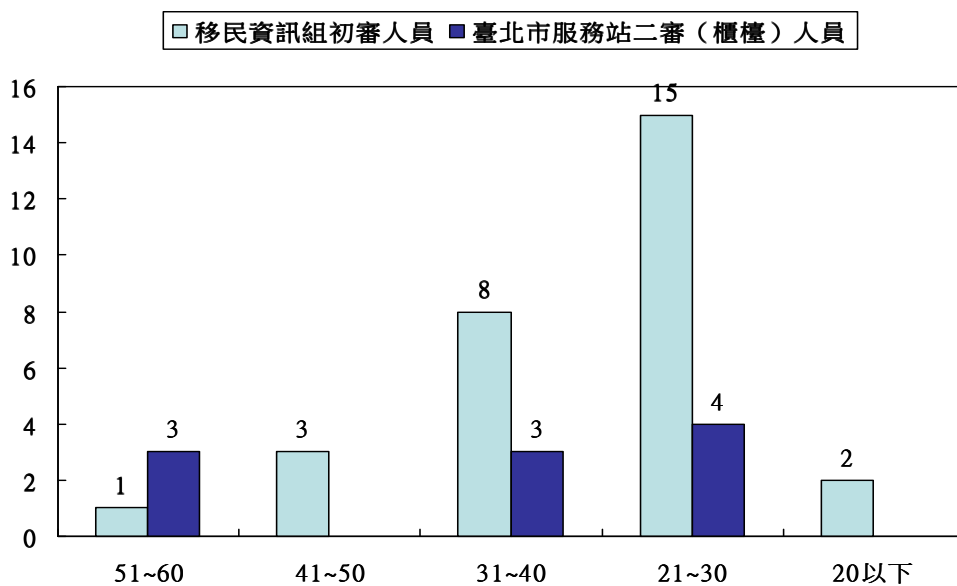


圖 3-3 審核人員(含初審、二審)年齡分析長條圖

4. 學歷：

(1) 移民資訊組初審人員：大學 13 人、專科 12 人、專科以下：4 人。

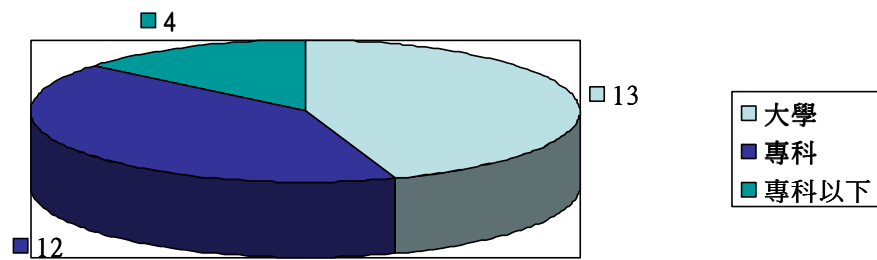


圖 3-4 移民資訊組初審人員學歷分析圓餅圖

(2) 臺北市服務站二審（櫃檯）人員：大學 7 人、專科 3 人。

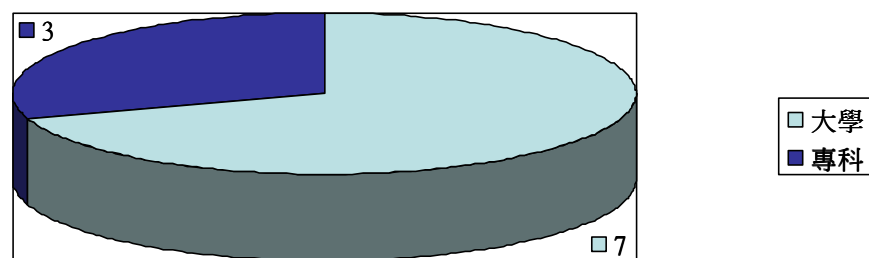


圖 3-5 臺北市服務站二審人員學歷分析圓餅圖

5. 工作年資分析：

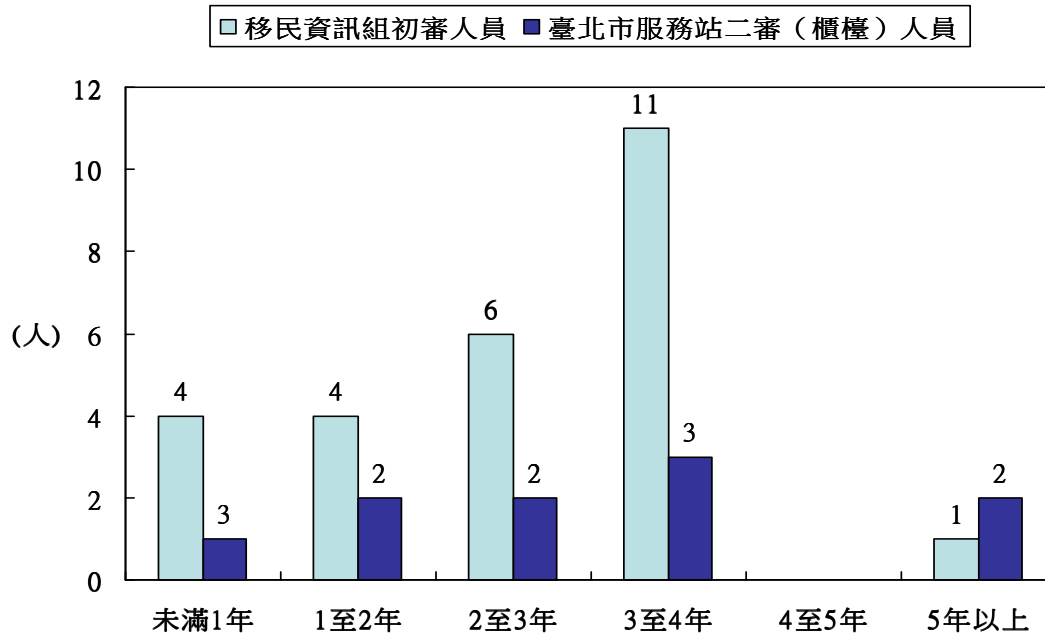


圖 3-6 審核人員（含初審、二審）從事現職工作年資分析長條圖

6. 工作經驗分析：

(1) 移民資訊組初審人員：曾從事與現職工作相關之工作人數為 0 人；無與現職工作相關工作經驗人數為 27 人；本次為初次就職人數為 2 人。

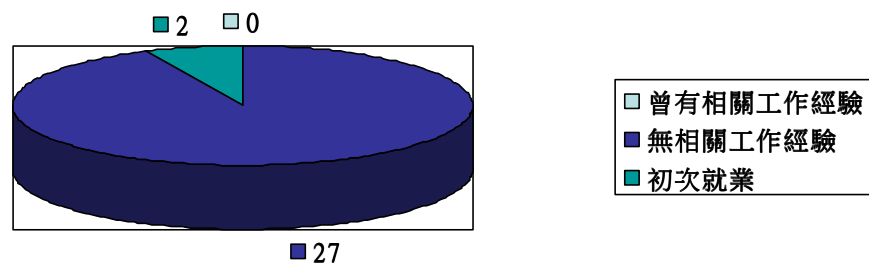


圖 3-7 移民資訊組初審人員工作經驗分析圓餅圖

(2) 臺北市服務站二審（櫃檯）人員：曾從事與現職工作相關之工作人數為 8 人；無與現職工作相關工作經驗人數為 2 人；本次為初次就職人數為 0 人。

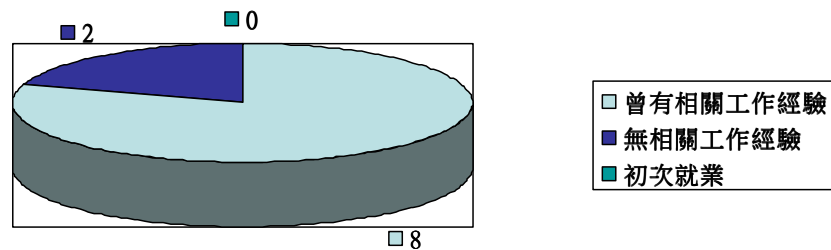


圖 3-8 臺北市服務站二審（櫃檯）人員工作經驗分析圓餅圖

7. 接受與現職工作相關教育訓練分析：

(1) 移民資訊組初審人員：曾接受教育訓練者有 2 人；未曾接受教育訓練者有 27 人。

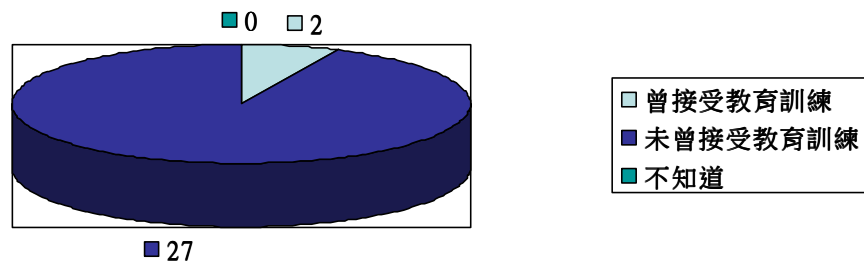


圖 3-9 移民資訊組初審人員接受與工作相關教育訓練分析圓餅圖

(2) 臺北市服務站二審（櫃檯）人員：曾接受教育訓練者有 1 人；未曾接受教育訓練者有 8 人；不知何為教育訓練者有 1 人。

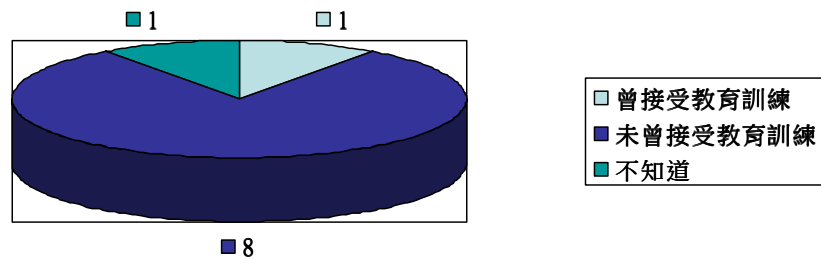


圖 3-10 臺北市服務站二審(櫃檯)人員接受與工作相關教育訓練分析圓餅圖

8. 現職工作經驗學習管道分析：

(1) 移民資訊組初審人員：透過教育訓練者有 2 人；透過工作標準書 (SOP) 者有 10 人；透過資深同仁教導者有 17 人。

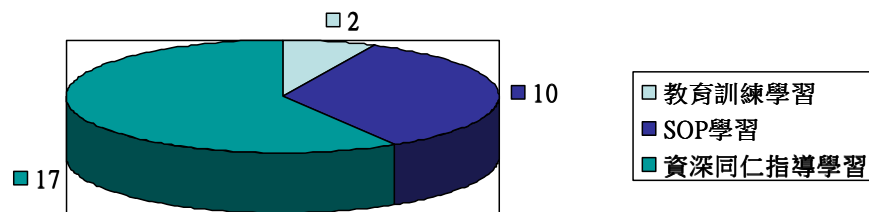


圖 3-11 移民資訊組初審人員現職工作學習管道分析圓餅圖

(2) 臺北市服務站二審 (櫃檯) 人員：透過工作標準書 (SOP) 者有 5 人；透過資深同仁教導者有 3 人；透過其他方法者有 2 人。

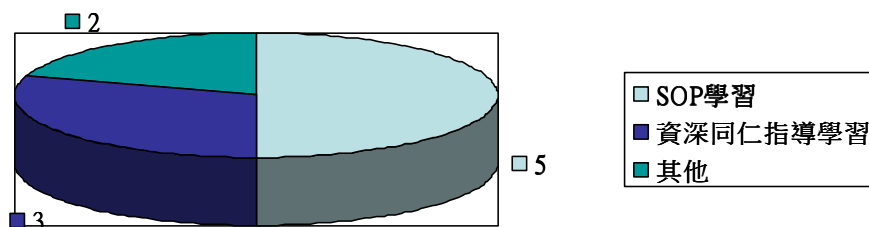


圖 3-12 臺北市服務站二審(櫃檯)人員現職工作學習管道分析圓餅圖

綜合以上以各種調查對初審、二審及櫃檯人員的背景條件作為分析，可以清楚瞭解負責審查陸客來臺申請案件人員均為臨時人員及約、聘僱人員。從學理上的公務員理論來看，公務員須經任用程序，且與國家發生公法上之職務關係，此種公法上之職務關係是與僱傭關係有所差異的，此一關係表現於公務員執行者即為「職務」，並非經濟性質之工作，其任職之目的亦非為換取酬勞，而係取得與身分相當之生活照顧。而在行政機關服務之人員，不具有此項公法之職務者，或依契約雇用之聘僱人員，或屬於擔任體力勞動性質之技工、工人，均與公務員有別⁴⁰。因此，依學者見解，約聘僱人員雖為公務機關契約任用之對象，但在工作的性質上，公務員是在執行職務，而約聘僱人員則是履行契約行為，雖然都可代表公務機關為一定之意思表示，但在程度上仍然是有所區別的。僅以約聘僱人員，甚至是契約外包之臨時人員，就某些較為單純之陸客來臺觀光的申請案件，即可代表移民署作出准駁之決定，雖無違反法令之規範，且在整體申請程序上對陸客而言是相對便捷，但其身分代表及其所為之行政處分是否妥適，仍可再論；若不論審核人員為臨時人員或約聘僱人員之身分職位，只要對份內審核工作盡責，且工作經驗充足並具有相當之專業知識，則雖無公務員身分，尚可從專業素質能力方面作考量，以彌補目前移民署整體人力不足之窘境。但根據上述分析資料顯示，除臺北市服務站二審部分人員有與現職相關之工作經驗外，大多數審核人員並無相關工作經驗，少數人員還是第一次就業，完全無工作經驗；再進一步分析發現，大部分人員除無從事過與審核申請案類似之工作經驗外，更沒有接受過任何與審核工作相關之教育訓練，且大部分人員對於現職工作的知識及經驗汲取，大多來自之於前輩的教導，對於與審核機制相關法律規範亦不熟稔。如此情形若不儘速改善，將造成審核機制嚴重漏洞，更甚者，也有可能產生人為之弊端，進而影響機關之形象，實為不可輕忽之重要環節。

⁴⁰ 吳庚（民98），行政法之理論與實用，增訂十版，台北：三民。

第三節 審查工具

「工欲善其事，必先利其器」，在一套完整的審核機制中，除了法令規範及人員以外，審查工具也是不可缺少的重要環節。本節所謂的審查工具，指的是對入出境申請案件進行審查時，為查明申請人與代申請人之身分背景、申請來臺動機、申請文件之真實性及是否有法令規定不予許可入境之情形，而需要使用的輔助工具，在這個觀念架構下可以得知，審核人員所需要具備最基本的審查工具其實就是法律規範，換言之，若審核人員不瞭解陸客申請來臺的相關法律，又該如何判斷其申請案件是否得予許可，將會無從據以審核。其次重要的審查工作就是電腦資訊系統，審查時，必需依靠完整的資訊系統來比對並瞭解申請人的身分背景，以協助審核人員憑藉本身的工作經驗及資訊系統提供的有限資料，客觀去判斷申請人來臺的動機為何，並進一步查核其申請文件之真實性，以杜絕不法案件之發生。另外重要的審查工具，就是審核人員本身對於申請案件的敏感度，但由於審核人員對於申請案件的敏感度是靠其工作經驗累積，難以量化分析，恐無法以具體研究方式呈現；因此，本節主要只針對審查時所需使用之資訊系統進行研究，但研究的重點仍從審核人員使用的角度切入並分析，未對於系統本身程式設計等專業性問題作研究討論。

在 96 年以前移民署尚未成立時，當時亦未開放第一類觀光，以其他事由申請來臺之大陸地區人民申請案件係由內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）負責審理，當時境管局已有建置資訊系統（以下稱為境管資訊系統）⁴¹用來管理全部大陸地區人民來臺之申請案件，並就申請人資料，自動比對系統資料庫，協助查明申請人之背景及前案資訊，產生分文清單，以使審核人員可由分文清單上得知申請人之相關資訊，例如是否曾經來臺及其來臺事由、歷次來臺入出境日期、在臺是否曾有違法、違規或違常情事發生、是否有兩個以上申請案同時申請、是否為中共黨政軍人員、是否有遭臺灣法院通緝…等。而前開資訊均以代碼方式呈現，審核人員必須以人工方式

⁴¹ 是警政署入出境管理局時期所使用最為主要之資訊系統，其功能相當龐大且複雜，包含了境管局各項業務所需之作業系統及資料庫，亦可產生各項業務所需之報表；而本文僅就該系統與申請案審查有關之部分系統作初步探討，並非探討該系統之全貌。

判讀代碼，必要時再調閱前案縮影檔，以助釐清申請人之身分，作為是否許可核發入出境許可證的重要參考依據。

96年1月2日移民署成立，鑑於入出境人數逐年增長，境管資訊系統所需處理資料量大幅增加，導致負荷不良，常造成機場查驗線上系統當機，影響旅客入出境時間；再者，資訊程式日新月異，而境管資訊系統年代已久，為跟上時代潮流，亦有重新整修之必要性，因此，移民署以入出境查驗系統為中心，耗資規劃建置一套新的資訊系統（包含軟、硬設備），期能慢慢的汰換現行的境管資訊系統，而在新規劃的資訊系統之下，也包含了可提供線上申請、審核及發證的「大陸港澳地區短期入臺線上申請暨發證管理系統」，以取代舊有的申請、審核及發證之作業模式。然而，新資訊系統推行至今，與境管資訊系統仍存有極大之差異性，如兩系統之間產生的資料並無法完全的整合，造成了查核申請案件資料的準確性降低，影響審核機制的安全性，也造成了申請案件相關統計資料錯誤百出。除此之外，新資訊系統因硬體設施及軟體介面均與境管資訊系統不同，審核人員必須改變原有的審核習慣，又因資料無法整合，為求審核作業之落實，審核人員則須同時使用兩套系統進行申請案之審查，如此一來，新資訊系統並未增加該發揮之效益，反而徒增審核時間，在審核人力已明顯不足之情況下，更加重審核人員的負擔，原本欲善其事之器，反而成為礙事之器，極需力求改善。

另系統資料庫是為相當重要之審查輔助工具，相關申請人之背景資料，端賴於系統資料庫作查詢比對，其資料庫之完整性，則有賴於專人定期之維護，有了完整的資料庫，才得以詳細的審核申請人員之背景資料，若系統資料庫內之資訊不完整或過期未更新，將嚴重影響審核申請案件之準確性。舉例而言，依觀光許可辦法規定，陸客若具有陸方黨政軍背景者，移民署得不予許可其來臺或需經聯合審查會審查後，才能據以准駁其申請案件；若無法查明申請人員之黨政軍背景，以致審核上有所疏失，使陸方黨政軍背景人員能輕易入出我方國境，對我方國安系統必定有深遠之影響；因此在現行審核機制的設計上，陸客申請來臺時，均須在申請表上自行填寫是否具有黨政軍背景，此為第一道審核機制；另審核人員審理案件時，境管資訊系統也將透過人物

誌檔資料庫自動比對申請人是否具有黨政軍背景，並自動產生分文清單告知審核人員其比對結果，此為第二道審核機制。雖然在兩道審核機制設計上是沒有缺陷的，但問題卻在於目前人物誌檔所建立之資料庫多為殘缺不全之資訊，難以作精確比對，大部分申請案件僅能以姓名資料作模糊比對，又大陸人口眾多，同名同姓者也甚多，審核人員很難單就姓名資料去分辨是否為同名異人之情形；加上若申請人本身未於申請書上誠實表明身分，實在無從查明其黨政軍背景身分，而大部分審核人員在這種無法查證之狀況下，只能依循審查結果，如不能證明有法律上應拒絕之理由，則即應予以許可，也只能認定其為同名異人對象，而同意其入境。從此可證，縱然有良好的審核機制，但若審核工具無法應全，定將嚴重影響審核機制之運作，使審核人員背負審核不落實之名。

第四節 小結

本章旨在探討審核機制的組成原素及其重要性，並想藉由本章之研究發現，深入了解審核人員之身分背景，以及審查工具之使用狀況，再回頭與審核相關法律規範作結合，再全面性檢視現行對於陸客申請來臺觀光之審核機制是否確有檢討之處。從審核機制設計本身來看，是沒有太大的問題，但從審核機制組成原素個別分析，就能一一發現問題所在。再完整的理論架構，都有可能隨著時代的變遷，時空背景的不同而被推翻，最好的理論應是在不斷接受批判後，持續修正理論架構，重建理論，這是一種良性循環。同樣的，要建立一套完整之審核機制，當然也要先經得起各種的檢驗及批判，持續的修正架構，才能建立起「當下」最完美的審核機制，但若以陸客來臺觀光政策變化如此快速的情況下，這個「當下」將會相當短暫，也很難有理想中的完美審核機制出現，在研究分析後總是能找出最壞的結果，但很少提的出最好的建議；本章雖然研究後發現種種可能需要改進的問題，但對審核機制本身而言，並不全然是壞事，反之，若能利用所發現的問題作為參考，重新思考審核機制的架構，也不失為是一種契機。

回應本章開頭的序言，審核機制的重點還是在於審核人員，但研究過程中，卻發現移民署對於整體審核機制的重心，第一順位是法律規範，遇有政策轉變或民怨狀況就修法以為因應；第二順位是資訊系統，也一直在不停的規劃建置新系統；在審核人員的部分，是最不被重視的一塊，甚至於關心的方向，只是審核人力充不充足，卻未考量審核人員的能力適不適合，似乎未察覺到，法律及資訊系統，都只是給「人」所使用的工具，若用的人不對，則工具再完美，也都難以發揮應有的效能。因此，本章重點還是在強調審核人員的重要性，人對了，事情就對了，其餘的種種都只是輔助性質的作用。

第四章 結論與建議

第一節 研究發現

根據本文的研究架構圖，以及在本文研究中所發現的問題，本章將會從法律規範、審核人員及審查工具三方面，分別將研究所見問題一一臚列，並提出較為具體之研究建議，作為檢討及改進之參考。

(一) 法律規範方面：

1. 機關職權劃分不明確，審核機制作用難以發揮

觀光許可辦法第6條所訂各項申請應備文件，都是審核人員依法之必要審查文件，缺一不可，但對於文件內容是否也需作實質審核，法令上則無明確規範；惟就立法本意而言，既然規定了應備文件事項，當然就該審視其文件內容是否合法有效，否則其法令規定則徒具形式效用，失去了審核的本意。依職權劃分，目前陸客申請來臺觀光之應備文件是由移民署人員負責審查，但部分應備文件內容是否合法有效卻是屬於交通部觀光局的職權認定。舉例而言，兩岸觀光交流主要是依據「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」簽訂內容辦理，其協議文是由台灣海峽兩岸觀光旅遊協會（以下簡稱台旅會）與海峽兩岸旅遊交流協會（以下簡稱海旅會）簽訂⁴²，而台旅會會長乃係由交通部觀光局局長擔任，亦即其協議文所訂相關事項應屬交通部觀光局業管。因此有關雙方旅行社應簽訂商業合作契約（合同）部分，除在協議文中有提及規定外，在交通部觀光局所主管之旅行業管理規則第24條亦有「…團體旅遊文件之契約書應報請交通部觀光局核准後，始得實施」等相關規定，可見組團契約之審核權責應屬交通部觀光局主政。但現行作法卻將組團契約訂於觀光許可辦法申請來臺之應備文件中，單純就入出境許可之概念而言，組團契約似乎與入出境審查沒有直接之關連性，因此，在實質上並無審核之意義，只因審核人員依法必須詳審各項應備文件，所以必

⁴² 協議文第一條即明文敘明雙方聯繫主體，如內容為：1.本協議議定事宜，雙方分別由台灣海峽兩岸觀光旅遊協會與海峽兩岸旅遊交流協會聯繫實施。2.本協議的變更等其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

須代為審查組團契約，但因其非屬移民署業管範圍，審核人員對於契約內容往往不知該如何審理⁴³，惟僅能就簽約雙方名稱及簽署日期進行形式審理，並無法審查契約項目之合法性。就審核機制的效能而言，如此之作法恐怕是徒浪費審查時間並增加審核人員之審查風險。

另法令規範陸客自由行應投保個人旅遊保險，並且將保險單列入陸客申請來臺之應備文件中，此種作法，也造成與上述審理組團契約時類似之困擾。法律對於同樣來臺觀光之第一類及第三類陸客並無強制要求需投保個人旅遊保險，但對於自由行之陸客卻以法律規定要求檢附個人旅遊保險之保單。基於法律不應有差別性之原則，由於對外國遊客、第一類及第三類陸客，均未以法律規範旅客個人投保事宜，卻僅針對自由行之陸客予以法律限制，是完全不符合其公平性，必然引發申請人之不滿。再者，其他國家也鮮有要求入境者需強制投保個人保險之規定。此外，保險業務也非屬移民署職權範圍，保單內容之有效性及投保項目之必要性究竟如何審理，也常使審核人員為難，到頭來僅能與上述組團契約一樣，僅就保單基本資料作形式審查，完全失去審核機制的意義。

2. 不予許可陸客來臺法令文字過於簡要，審核標準無法達到一致性

觀光許可辦法第 16 條規定不予許可陸客申請來臺的各款要件，其中多款條件均有期間之限制，如「最近五年曾有犯罪紀錄、違反公共秩序或善良風俗之行為」或「最近三年曾逾期停留」…等，由於法律用語過於簡要，將使審核人員在依法據以處分時無所適從。以最近五年有犯罪紀錄為例，所稱最近五年之起算日究竟是從犯罪被查獲之日起算？犯罪判決確定之日起算？犯罪刑責執行完畢之日起算？或是犯罪刑責執行完畢後，強制出境之日起算？在審核人員的觀念中，並無一定之標準；另外，所稱有犯罪紀錄行為，究竟是指在臺灣地區犯罪？在大陸地區犯罪？或是在其他國家犯

⁴³ 近來新聞媒體把陸客來臺人數下降之焦點，鎖定在臺灣旅遊業以自律公約執行陸客團每人每天最低 60 美金，大約 1700 元台幣團費，導致大陸組團社利潤減少，而不願意發團來臺（中廣新聞網：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110815/1/2wwvi.html>）。而團費金額是屬於觀光政策面的問題，但在雙方簽訂的契約中，卻訂有團費事項，依觀光許可辦法規定審核申請人員需審查契約，但團費多寡非關入出境管理事項。因此，審核人員多未理會契約內容，但若有旅行業者不遵守觀光政策而私訂低於行情之團費，而破壞觀光市場，移民署人員卻同意其入境，是否有涉及審查不實之情形，在現行法令規範中，是一大盲點。

罪？又若非指在臺灣地區犯罪，而是包含了在大陸地區或其他國家犯罪者，則以我國目前之刑事紀錄系統，又將如何與其他國家或大陸地區之刑事紀錄系統連結審查，以求落實審查機制。法令條文內容徒具形式，失去審查的實質意義，也給予審核人員相當大的裁量空間，遇有違反法令之申請案件，全憑審核人員之心證給予准駁，恐怕容易引發弊端，也會造成民怨。

3. 現行審核機制有違反移民署處務規程之虞

在本文第二章第二節有關審理的研究中發現，移民署移民資訊組負責初審之臨時人員對於初次臺觀光之陸客申請案，在文件審查無誤後，則可逕予核准發證，免再將申請案件送臺北市服務站二審人員進行審理。惟依據 97 年 5 月 28 日內政部台內移字第 0971036020 號令修正發布之「內政部入出國及移民署處務規程」第 13 條第 3 款規定，有關大陸地區人民之入出境、停留或居留之審理、許可，及其定居之審理事項，是由服務事務大隊掌理，且該處務規程第 8 條所訂移民資訊組掌理事項中，並無授以任何相關審核案件之權責。因此，由移民資訊組人員負責審核並同意發證，已明顯與移民署處務規程之規章不符。

.. 4. 法令規範不完整，陸客來臺太過自由

依據兩岸簽署的「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」第 6 點申辦程序中，明訂組團社、接待社應分別代辦並相互確認旅遊者的通行手續，也就已經說明了陸客來臺觀光必須經由雙方旅行社代辦其入臺手續。此項協議內容相當重要，而且與陸客申請來臺觀光的程序密切關聯，但觀光許可辦法對於應由雙方旅行社代辦陸客來臺手續之規定隻字未提。在開放陸客第一類觀光後，因為需有大陸領隊和臺灣導遊協助相關來臺手續，所以並未發生有陸客未依協議未透過大陸組團社代辦來臺手續情事；如今開放陸客自由行，陸客個人只要先在大陸地區取得大陸居民往來臺灣通行證（以下簡稱通行證）並完成簽注⁴⁴，即有可能跳過大陸組團社，直接接洽臺灣接待社辦理入境手續，也由於陸客自由行申請案件免附組團契約，臺灣接待社若隱瞞陸客未透過大

⁴⁴ 陸客申請來臺觀光之前，需先在大陸地區申請取得通行證，並依觀光方式申請簽注，核准後，會在通行證簽注頁面上打印簽注代碼，如個人旅遊為 G，團體旅遊為 L。

陸組團社代為辦理之情形，而逕向移民署提出申請，移民署恐怕也無從查證。少了大陸組團社的代辦手續的程序，也就代表少了第一層的源頭管理，未來陸客在臺若發生任何違法情事或意外事件，陸方大可不配合協助查處，而臺灣旅行社也可以用無明確法令規定為由來避責，恐怕最終責任都將落在政府部門的政策規劃不周及入境安全審核不力之上。

（二）審核人員方面：

1. 人力未充分調配，整體審核申請案件人力仍然不足

就本文第三章第二節的研究發現，臺北市服務站審核陸客來臺觀光案件數量遠高於移民資訊組，但臺北市服務站與移民資訊組審核人員人力比例卻是 1:3，造成人少事多，人多卻事少之情形，完全不符合人力資源配置的觀念。但即使重新就現有人力作調整分配，以目前受理的陸客申請來臺觀光案件數量與現在全部的審核人員人數相比之下，人力狀況仍然不足，無法讓審核人員有充分的時間落實審查每一件申請案。

2. 教育訓練不足，缺乏專業知識

本文研究調查發現，調查對象之審核人員全都不是正式之公職人員⁴⁵，且僅有少數 1 至 2 人受過教育訓練，而大部分人員對於審查案件之技能多來自於資深同事的教導，又審核人員多數並未曾從事過與現職相關的工作。綜此觀之，審核人員在審查案件的專業知識明顯不足，且又沒有足夠之法律素養及工作經驗作為背景，恐怕將會嚴重影響申請案件之審查品質。

（三）審查工具方面：

1. 資料庫建置內容不完整，資料比對無法落實

在本文第三章第三節研究內容即提到人物誌檔資料庫建置不完整，除此之外，其他如註參檔或前次申請案資料檔亦有同樣狀況，審核人員在登入資料庫後，常見註參資料不完整，或前次申請案資料有缺漏建檔情形，雖然都是小缺失，但都將造成審核人員審查資料比對上之困擾。

⁴⁵ 依筆者自己之看法，陸客來臺觀光申請案件需依據法令進行審查，因正式之公務人員有通過國家考試認證，已有基礎之法學素養及行政觀念，比起約、聘僱人員或臨時人員，較適合擔任審核人員。

2. 新舊資訊系統整合不全，影響審核機制

境管資訊系統所涵蓋層面甚大，除了審核申請案件所需之各類資料庫外，也包含了入出境查驗系統、報表統計系統…等，另也有與警政署之前科、通緝系統及內政部戶政司之戶役政系統作介接查詢，所涉程式甚多，複雜度又高，惟使用年代已久，若要以新資訊系統取代並不容易，也非一朝一夕可作全面之更新，應作長期性之規劃準備。目前兩系統在轉換過程中所遭遇之阻力甚多，除在技術面有待克服外，新舊人員在溝通上也常有磨擦之情形，應一併考量處理，否則影響的不單只是申請案件的審核機制，而是國家入出境管理上的安全問題。

第二節 研究建議

- (一) 為使陸客來臺觀光申請案件審核單純化，所要求檢附之文件應隨之單純，非與入出境管理安全有關之文件，應可考量將其刪除，或回歸業管機關逕予審查；建議可比照外國人申請應聘事由居留之作業方式，應聘資格審核由行政院勞工委員會負責全權負責審理，於核准後，發給工作許可函，在外國人申請居留時，僅須檢附基本申請表格與工作許可函即可，毋庸再檢附與工作許可相關之文件。同樣的，陸客申請來臺觀光，有關觀光政策規範方面所需審理之條件，應可由交通部觀光局全權負責審理，與核准後，發給觀光許可文件，陸客或臺灣接待社僅須檢附基本之申請表格及觀光許可文件即可提出申請。如此在審核機制上，即可回歸到單純的人別審核，可全面提升審核工作之行政效率，並減少審核申請案件之人力。
- (二) 觀光許可辦法對於不予許可陸客來臺之部分條文規定不夠明確，另對於臺灣組團社違反兩岸協議私接陸客來臺觀光申請業務之管理規範，應可列入修正觀光許可法之考量，作較為完整及全面性之規劃。惟若顧及陸客觀光係屬於政策性工作，不宜於法令條文上作太嚴謹之規定者，至少應就條文規定不足之處，以機關函釋或行政規則方式予以補充，給予審核人員有一致性之審查標準，也可避免產生無謂的弊端。
- (三) 依移民署處務規程規定，雖然移民署移民資訊組人員不具有審核申請案件之職權，但機關首長本就有權可針對機關內部職務依實際需要作適度調整，惟仍應配合修正相關內部規章，以免遭有心人士發現並大做文章，影響機關形象。
- (四) 審核人員人力不足且缺乏教育訓練及專業知識，在無法完全補足之人力之前，應統計全省各服務站及移民資訊組專責審核申請案件人員之總人數，再以審核案件數量比例為考量，於影響其他業務工作最小之範圍內，將審核人員人力重新調整分配。而對於新進人員應辦理密集且專職之教育訓練，而非令其參加一般性業務介紹較為形式性之教育訓練。在講師部分，也應以具有豐富之實務審

核經驗且有基礎法學素養之資深人員為考量，不建議初期即聘請專家學者或機關內單位主管擔任實務講師，因為初期之教育訓練應首重實務，以求在最短時間內能讓新進人員上手作業；此外，也應該不定期辦理在職訓練，於在職訓練時，再請專家學者或機關內單位主管就學術理論面予以授課，相信新進人員在先有了基本實務經驗後，再去接受學術理論，才能充分吸收，提升專業素養。

- (五) 系統資料庫不完整或資料無法即時更新部分，建議移民署可編列經費以委外研究的方式去蒐集陸方相關資訊，如陸方黨政軍背景人士，若能委由我軍方學術機構進行研究，相信其資料將會更趨完整；另在全面更新資訊系統之過程中，和舊系統作資料介接時，必然會產生相當多之衝突，這也是必要的過度期；但是系統更新可以有過度期，國境安全管理卻不容有過度期，而是要無縫銜接，這在當初規劃新系統之時，就應該作過相當慎密的評估，以防有漏洞產生。如今新系統運作後效果不如預期，應立即作專案檢討發現問題所在，涉及系統問題應請專業廠商及顧問公司提供解決方案，涉及人員問題應由移民署內部盡速作適當之調整，以免耽擱誤事。

第三節 結論

本文以機關內部研究之方式，初步探討了陸客來臺觀光申請案件審核機制的幾個面相，在性質上其實是偏向於內部實務工作的研究，因此所參考的文獻資料及爰引的理論基礎並沒有相當廣泛，因其主要重點還是在於發掘實務面的問題，作為機關的參考。另外，也礙於本文是屬於個人自行研究之範疇，研究期程並不長，且無編列相關研究經費，在此，僅以拋磚引玉的方式，對於基礎法令、人員結構及資訊設備作初步探討，希望能引起相關研究者對於入出境審核機制的重視，再予深入研究，發掘更具深度之問題。

在本文研究之初，並未料及會發現如此多的問題，研究過程中，甚至有發現更細微的問題，但都礙於研究期程的限制，尚未及在本文研究報告中提出，比如法律規定自由行陸客來臺須投保個人旅遊險，且不論其適法性如何，單就法論法，其究竟應在臺灣投保或在大陸投保？若在臺灣投保，則在大陸飛往臺灣的飛機上發生事故，是否可以理賠？而若在大陸投保，其保單內容若未符合臺灣法令規定，在法律上將如何規範…等等枝微末節的問題，相信若能有較長時間及經費深入研析，不論從學理面或實務面都很有研究的價值。也可以說，因為兩岸關係是當前相當受重視的議題，只要是涉及到兩岸關係的事務，屬於特別關係的範疇，而不是單方面法律可以解決的問題，大部分都是學者或研究者偏愛的研究主題。

本文所提之研究建議，均為筆者個人從事研究所見，並輔以筆者個人實務經驗所作成之建議，雖然部分建議事項所涉層面廣泛，但理應都為可試行之道，也期望本文之研究能為整體陸客申請來臺觀光的審核機制上，盡到一絲改善的努力，讓主政者、執事者及其他研究者，透過本文初步所拋出之的研究議題，能得到更些許動機，再投入研究，以求作出更具價值的改變或發現。

參考文獻

中文資料：

范世平（民 95），大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析，台北：秀威。

行政院大陸委員會（民 99），大陸地區人民來臺（社會交流類）相關法規彙編，修訂 6 版，台北：行政院大陸委員會。

行政院大陸委員會（民 99），臺灣地區與大陸地區人民關係條例暨施行細則，台北：行政院大陸委員會。

吳繼文（民 96），會議展覽服務業叢書 6—獎勵旅遊，台北：經濟部商業司。

楊晴媛（民 97），旅行業電子商務營運績效之研究，世新大學資訊傳播學系碩士論文。

汪毓偉（民 97），台灣「國境管理」應有之面向與未來發展，第二屆「國境安全與人口移動」學術研討會論文集，頁：1-20。

謝立功（民 96），由國境管理角度論國土安全防護機制，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。

簡建章（民 95），入出國許可基本問題之研究，國境警察學報，第 6 期，頁：219-246。

陳明傳（民 93），反恐與國境安全管理，國境警察學報，第 3 期，頁：35-56。

許義寶（民 99），入出國法制與家庭保護權，國境警察學報，第 14 期，頁：111-150。

許義寶（民 99），論人民之入出國及其規範，警學叢刊，第 40 卷第 4 期，頁：59-88。

吳庚（民 98），行政法之理論與實用，增訂十版，台北：三民。

交通部觀光局，觀光政策白皮書，下載網站：http://admin.taiwan.net.tw/upload/contentFile/auser/b/wpage/page1_20090902.htm?no=121，下載日期：2011.9.12。

中華民國總統府網頁資料，網址：<http://www.president.gov.tw/>。

行政院大陸委員會網頁資料，網址：<http://www.mac.gov.tw/>。

內政部入出及移民署網頁資料，網址：<http://www.immigration.gov.tw/>。

交通部觀光局網頁資料，網址：<http://www.taiwan.net.tw/>。

外文資料：

United Nations Statistical Commission, International Recommendations for Tourism Statistics 2008, Series M No. 83/Rev.1, New York, 2010.

Peter F. Drucker, Management Challenges for the 21st Century, 2000.