最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第280號

上　訴　人　黃小琛
訴訟代理人　林淑娟　律師
被 上訴 人　教育部
代　表　人　鄭英耀
訴訟代理人　黃旭田　律師
　　賴秉詳　律師

上列當事人間臺灣地區與大陸地區人民關係條例事件，上訴人對於中華民國113年2月29日臺北高等行政法院111年度訴字第1552號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人代表人由潘文忠變更為鄭英耀，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、被上訴人以上訴人自民國106年7月至110年10月止，擔任大陸地區「清華海峽研究院」下設在臺分支機構「兩岸產業促進中心」執行長職務，違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸人民關係條例）第33條第2項規定，且清華海峽研究院未經主管機關許可，即在臺成立分支機構清華海峽研究院新竹辦公室及兩岸產業促進中心，上訴人以擔任清華海峽研究院兩岸產業促進中心執行長身分，從事業務活動，違反兩岸人民關係條例第40條之2第1項規定，且未經許可與北京清華大學及廈門市人民政府共同為推動清華海峽研究院之營運而從事合作行為，亦違反兩岸人民關係條例第33條之1第1項第1款規定，以111年1月21日臺教文（二）字第0000000000號函附同號裁處書（下稱原處分），就上訴人違反兩岸人民關係條例第33條第2項規定部分，依同條例第90條第3項規定，處新臺幣（下同）30萬元罰鍰，就一行為違反兩岸

人民關係條例第40條之2第1項、第33條之1第1項第1款規定，依同條例第93條之3、第90條之2第1項及行政罰法第24條第1項規定，裁處20萬元，共處50萬元罰鍰。上訴人不服原處分，提起訴願遭決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。案經臺北高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第1552號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷。

三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠清華海峽研究院為兩岸清華大學及廈門市人民政府共同在廈門成立，清華海峽研究院經費是依據廈門市人民政府與清華大學的聯合建設「清華海峽研究院協議書」，自西元2017年起每年給予。又廈門市人民政府人員曾親赴清華海峽研究院新竹辦公室進行參訪，且清華海峽研究院主辦第5屆清華校友三創大賽海峽賽區初賽，廈門市委人才工作領導小組辦公室、廈門市科學技術局、廈門市湖里區人民政府參與主辦，顯示清華海峽研究院確屬廈門市人民政府所屬之事業單位。是以，清華海峽研究院為大陸地區清華大學及廈門市人民政府共同成立，為行政院大陸委員會(下稱陸委會)93年3月1日陸法字第0930003531之1號公告（下稱系爭公告）之大陸地區政務系統所屬事業單位。

㈡兩岸產業促進中心為清華海峽研究院分支機構，上訴人擔任兩岸產業促進中心執行長，且未經許可與清華海峽研究院為合作行為並從事業務活動。原處分認：上訴人擔任大陸地區政務系統「清華海峽研究院」下設之「兩岸產業促進中心」執行長之行為，違反兩岸人民關係條例第33條第2項之規定；上訴人未經許可與大陸地區清華大學及廈門市人民政府，共同為推動清華海峽研究院之事業宗旨從事合作行為、進行業務活動，因多次合作及活動行為，同時違反兩岸人民

關係條例第33條之1第1項第1款、第40條之2第1項等2個行政法上義務規定，並無違誤。原處分分別依兩岸人民關係條例第90條第3項規定之法定授權裁處額度內，裁罰30萬元，併依兩岸人民關係條例第90條之2第1項、第93條之3規定，而從一重於法定罰鍰額度內裁罰20萬元，均與比例原則無違等語，爰判決駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠兩岸人民關係條例第3條之1規定：「行政院大陸委員會統籌處理有關大陸事務，為本條例之主管機關。」第94條前段規定：「本條例所定之罰鍰，由主管機關處罰。」依立法理由所載，係明定兩岸人民關係條例之主管機關為陸委會，此與「本條例所稱主管機關」之立法體例不同，因此，陸委會與本條例各該條文所定事務之執行主管機關，自然仍有區別。兩岸人民關係條例所訂罰鍰，由主管機關處罰之，所謂主管機關，應依業務性質而定。由於兩岸事務係處理涉及2個主權互不隸屬之政府及其所屬人民往來之事項，相關政策及規範應具有全國一致之性質，應由中央各有關主管機關為權責機關，統籌處理。是以，兩岸人民關係條例施行細則第46條第1項規定：「本條例第33條、第33條之1及第72條所稱主管機關，指中央主管機關。」明定兩岸人民關係條例第33條及第33條之1等前揭事項，應由中央各有關主管機關為權責機關，統籌處理（包括受理、審核、許可核駁、行政裁罰等）。足徵兩岸人民關係條例係以第3條之1之規定定位陸委會扮演統籌處理大陸事務之功能與角色，至於該條例所涉各領域事務仍依其業務性質，由各該所定權限主管機關執行。準此，兩岸人民關係條例第33條之1所謂許可暨違反同條例第33條及第33條之1規定所為處罰之各該主管機關，應係指各該合作行為業務及不得擔任之機關(構)、團體業務等性質之目的事業主管機關而言。兩岸教育學術交流、高等教育產學合作或其他有關教育事項之輔導及行政監督乃被上訴人職

掌之事項。原判決認原處分係以上訴人擔任大陸地區「清華海峽研究院」下設在臺分支機構「兩岸產業促進中心」執行長職務，而未經許可與清華海峽研究院為合作行為與從事業務活動等相關事項而為裁處，乃被上訴人之權責，被上訴人確係本件原處分之主管機關而具作成原處分之權限，所持見解，核無違誤。上訴意旨主張其非教職人員，且兩岸產業促進中心係臺灣清華大學校友自主成立之校友交流平台，並非受被上訴人管轄，而本件爭議係上訴人擔任兩岸產業促進中心執行長是否違反兩岸人民關係條例規範，亦非被上訴人職掌範疇，甚至被上訴人列舉（三創論壇）對上訴人裁罰者為商業事務，並非教育相關事務，惟被上訴人卻作成原處分，顯屬不當云云，自無足採。

㈡依兩岸人民關係條例第33條第2項規定：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，不得擔任經行政院大陸委員會會商各該主管機關公告禁止之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員。」第90條第3項規定：「不具備前2項情形，違反第33條第2項或第3項規定者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰。」基於臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，如擔任大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員，影響臺灣地區之安全及安定甚鉅，爰明定禁止，以杜其弊；惟為明確規範應禁止之範圍，並規定大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）之職務或成員，尚需經陸委會會商各該主管機關公告者，始予禁止。立法者係考量國家安全之重大性與不可回復性，經評價臺灣地區人民、法人、團體或其他機構擔任大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員，對國家之自由民主憲政體制已具有抽象危險，應予規範禁止。故臺灣地區人民擔任經陸委會公告禁止之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員，即違反兩岸人民關係條例第33條第2項之規定，自應按同條例第90條第3項之規定處

罰。又兩岸人民關係條例第33條第2項或第90條第3項禁止臺灣地區人民於大陸地區任職之規定，既未採取具體危險犯或實害犯之立法體例，將「致生妨害國家安全或利益之虞」或發生妨害國家安全或利益之實害，列為其違規行為之成立要件或處罰要件，核屬立法形成自由範疇，行政法院無從於具體個案以該違規行為未致生妨害國家安全或利益之虞或發生實害為由，而排除兩岸人民關係條例第33條第2項或第90條第3項之適用。系爭公告依兩岸人民關係條例第33條第6項之授權而訂定，禁止擔任大陸地區黨務、軍事、行政或其政治性機關（構）、團體之職務或為其成員之原則，係以涉及國家認同或基本忠誠度、對臺統戰工作及有妨害國家安全或利益之虞。系爭公告有關禁止之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體，係包含政務系統、國務院及其所屬各部委（教育部）、所屬事業單位、各級人民政府等。上訴意旨主張系爭公告僅明列應予禁止擔任職務或為其成員之大陸地區黨政軍機關（構）、團體，而未公告應予禁止之「職務」，若不問職務內容為何，一概不准於該機關（構）、團體任職，因其屬於限制工作權之「選擇職業自由之客觀條件」，恐難通過合憲性之嚴格審查標準云云，核屬對法律之誤解，自無足採。

㈢經查，清華海峽研究院為大陸地區清華大學及廈門市人民政府共同成立，大陸地區清華大學係大陸地區教育部直屬高等學校；廈門市人民政府係屬大陸地區政務系統之各級人民政府等行政或具政治性機構或團體；清華海峽研究院屬中國教育部直屬高等學校「北京清華大學」之事業單位，為系爭公告之大陸地區政務系統所屬事業單位；兩岸產業促進中心為清華海峽研究院分支機構，上訴人並擔任兩岸產業促進中心執行長等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原判決據此認定上訴人擔任大陸地區政務系統「清華海峽研究院」下設之「兩岸產業促進中心」執行長之行為，違反兩岸人民關係條例第33條第2項之規定，應依同法第90條第3項

規定處罰，審認上訴人非屬過失違反態樣，其自106年7月至110年10月31日長期擔任兩岸產業促進中心執行長，對公益之影響非屬輕微，原處分裁罰30萬元，與比例原則無違，經核並無違誤，原判決維持此部分原處分，駁回上訴人此部分之訴，已詳述得心證之理由，並就上訴人主張，何以不足採取，予以指駁在案，認事用法並無違誤，並無判決違背法令情形。上訴意旨主張兩岸產業促進中心非屬清華海峽研究院編制而不隸屬之，則上訴人擔任兩岸產業促進中心執行長之職務，與清華海峽研究院並無法律關係，原判決未令被上訴人舉證，逕為上訴人不利之認定，違反舉證原則，有判決不適用法規或適用不當之違法，清華海峽研究院僅係北京清華大學在大陸各地結合地方政府資源成立之「地方研究院」，性質與北京清華大學之教育屬性不同，原判決有判決適用系爭公告不當之違法，上訴人並無擔任中國大陸黨政軍機構職務，且無「影響臺灣地區之安全及安定甚鉅」及系爭公告三原則之情事，北京清華大學雖屬政務系統，但並非黨校軍校，縱認上訴人為清華海峽研究院成員，並不違反兩岸人民關係條例第33條規定云云，無非執其於原審已提出、業經原判決論駁不採之主張，及對原審認定事實、取捨證據之職權行使事項再為爭議，並非可採。

㈣兩岸人民關係條例第33條之1第1項第1款規定：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，非經各該主管機關許可，不得為下列行為：一、與大陸地區黨務、軍事、行政、具政治性機關(構)、團體或涉及對臺政治工作、影響國家安全或利益之機關(構)、團體為任何形式之合作行為。」第90條之2第1項規定：「違反第33條之1第1項或第33條之2第1項規定者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。」第40條之2第1項規定：「大陸地區之非營利法人、團體或其他機構，非經各該主管機關許可，不得在臺灣地區設立辦事處或分支機構，從事業務活動。」第93條之3前段規定：「違反第40條之2第1項或第2項規定者，處新臺幣50萬

元以下罰鍰，並得限期命其停止。」準此，兩岸間的交流應維持一定之秩序，且中共迄未放棄武力犯臺，爰明定非經主管機關許可，不得與大陸地區黨務、軍事、行政、具政治性機關(構)、團體或涉及對臺政治工作、影響國家安全或利益之機關(構)、團體為任何形式之合作行為。另針對大陸地區非營利法人、團體或其他機構，在臺設立辦事處或分支機構，從事業務活動之需求，採行許可制，建立必要之管理機制。違反兩岸人民關係條例第33條之1第1項第1款及第40條之2第1項等規定，自應按同法第90條之2第1項及第93條之3前段等規定處罰。

㈤經查，清華海峽研究院兩岸產業促進中心，係以兩岸學術研究之交流合作為基礎，達到兩岸人才與產業的促進與融合為合作目的，上訴人未經許可與清華海峽研究院為合作行為，而以兩岸產業促進中心從事兩岸學術研究之交流與人才產業的促進等業務活動等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，並無違反論理法則及經驗法則。原判決據此論明上訴人未經許可與大陸地區清華大學及廈門市人民政府，共同為推動清華海峽研究院之事業宗旨從事合作行為、進行業務活動，實已因長時間合作及活動行為，同時違反兩岸人民關係條例第33條之1第1項第1款、第40條之2第1項等兩個行政法上義務規定，審認上訴人長期未經許可，與大陸地區機構共同為推動清華海峽研究院之營運合作、進行相關業務活動，可受責難程度較高，對公益影響非屬輕微，原處分從一重依兩岸人民關係條例第90條之2第1項規定於法定罰鍰額度內裁罰20萬元，尚與比例原則無違，原判決因而維持此部原處分，駁回上訴人此部之訴，於法並無不合。原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人於原審所主張，何以不足採取，予以指駁在案，認事用法核無違誤，並無判決違背法令之情事。上訴意旨主張：兩岸產業促進中心是臺灣校友交流平台，為臺灣校友服務，不是兩岸產業促進中心主辦，原判決未依證人證述之結果判斷，亦未審酌上訴人所

提證據，原處分共處以50萬元之罰鍰，殊嫌過當，顯然違反比例原則，原判決有理由不備之違法云云，核係主觀一己之見解，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，暨援引與原處分無關之案例，泛言原判決違法，並無可採。

㈥綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　7　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　張　國　勳

法官　鍾　啟　煒

法官　陳　文　燦

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　7　　日

書記官　張　玉　純