

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

111年度訴字第1552號

113年1月25日辯論終結

原告 黃小琛
訴訟代理人 林淑娟 律師
被告 教育部
代表人 潘文忠（部長）
訴訟代理人 黃旭田 律師
 賴秉詳 律師
 蔡賢俊 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，原告不服行政院中華民國111年10月27日院臺訴字第1110187282號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：被告以原告自民國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。清華海峽研究院為大陸地區教育部所屬北京清華大學及各級人民政府之廈門市人民政府共同成立之事業單位，是行政院大陸委員會（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）大陸地區黨務、軍事、行政或政治性機關（構）、團體之政務系統所屬事業單位，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，原告以擔任清華海峽研究院兩岸產業促進中心之執行長身分，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，並未經許可與北

01 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
02 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
03 第1項第1款規定。被告以111年1月21日臺教文（二）字第00
04 00000000號函附同號裁處書（下稱原處分），就原告違反兩
05 岸人民關係條例第33條第2項規定部分，依兩岸人民關係條
06 例第90條第3項規定，處新臺幣（下同）30萬元罰鍰，就一
07 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
08 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
09 罰法第24條第1項規定，裁處20萬元，共處50萬元罰鍰。原
10 告不服原處分，提起訴願，遭訴願決定駁回，原告仍不服，
11 提起本件行政訴訟。

12 二、原告主張略以：

13 （一）兩岸產業促進中心為臺灣清華大學校友自主成立之校友交流
14 平台，非被告管轄之單位，被告作成原處分不當。兩岸產業
15 促進中心僅使用清華海峽研究院所承租之場地，不隸屬清華
16 海峽研究院，清華海峽研究院非被告管轄之單位，被告以清
17 華海峽研究院未經其許可即在臺成立清華海峽研究院分支機
18 構作成原處分，無管轄權。另三創論壇菁英學院平台為訴外
19 人臺灣智財科技股份有限公司（下稱智財科技公司）以「三
20 創」名義所營運之商務平台，原告僅參加此活動，被告未調
21 查此事實即答辯此活動為教育相關事務，應是不當。

22 （二）清華海峽研究院成立時間為104年4月，同時新竹辦公室在臺
23 設立，原告於106年始擔任兩岸產業促進中心執行長，106年
24 5月新竹清華認知與心智科學中心入駐等新聞，與原告無
25 關。兩岸產業促進中心非清華海峽研究院之分支機構，清華
26 海峽研究院亦無權為兩岸產業促進中心掛牌，被告現場訪查
27 亦未見清華海峽研究院兩岸產業促進中心招牌，被告認定事
28 實有誤。

29 （三）啟迪之星參訪為原告個人於中國參訪之社交活動，當地記者
30 未經查證誤植職稱。清華海峽研究院網路廣宣資料指出106
31 年5月25日臺灣新竹清華大學認知與心智科學中心正式進駐

01 兩岸產業促進中心，被告訪視該樓層僅見清華海峽研究院掛
02 牌，未見兩岸產業促進中心，原告與該心智科學中心無任何
03 往來。清華校友三創大賽是由北京清華大學校友總會及廈門
04 市政府等單位指導，其中主辦方所指臺灣校友會是指北京清
05 華大學在臺設立之校友會，與臺灣清華大學、臺灣清華大學
06 校友總會及原告無關。清華海峽研究院109年第4季兩岸技術
07 發表會暨投資說明會活動為臺灣校友自行舉辦，邀請清華海
08 峽研究院人員線上參與，非辦理活動。原告受邀參加智財科
09 技公司所舉辦之三創論壇，原告照片被主辦單位片面擷取作
10 為宣傳，至菁英學院及三創論壇感謝狀為智財科技公司以菁
11 英學院名義對願意支持活動之第三方會主動發給感謝狀、聘
12 書，聊表感謝，均為民間普遍且便宜的禮尚往來情況。原告
13 未與北京清華大學及廈門市人民政府在主觀上有彼此互相同
14 意、合作之意思，客觀上分工協力之行為。被告以大陸網路
15 資料為佐證，卻不知大陸網路資料多有偏頗，大陸地區及其
16 他相關網路資料之登載僅為清華海峽研究院及各單位廣宣之
17 單方行為，非原告可得置喙，被告據認原告有違法之情事，
18 不符合事實。

19 (四)根據廈門市政府單位隸屬圖，不見清華海峽研究院，可知清
20 華海峽研究院非廈門市政府單位。清華海峽研究院僅為北京
21 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，
22 運作上主要為科技創新、技術移轉等職能之法人，性質上不
23 同於北京清華大學，非大陸地區教育部直屬機構，亦非系爭
24 公告之政務系統所屬事業單位。原告擔任臺灣清華校友自主
25 成立之兩岸產業促進中心執行長，與清華海峽研究院無任何
26 法律關係，不違反兩岸人民關係條例第33條第2項規定。如
27 本院認原告為清華海峽研究院成員，加以北京清華大學非黨
28 校軍校，按陸委會鼓勵兩岸進行正常之交流，相關人員不違
29 反兩岸人民關係條例第33條規定。原告僅受邀參與三創論壇
30 高階經理人實務研討、廈門舉辦第4屆清華校友創意創新創
31 業大賽海峽賽區決賽，活動後參訪啟迪之星福州基地、清華

01 校友三創大賽、技術發表會暨投資說明會，協助臺灣校友擴
02 展視野，非此研討會或活動之主持、主辦及召集，自無擔任
03 中國大陸黨政軍機構職務，亦無影響臺灣地區之安全及安定
04 甚鉅，不違反系爭公告。被告僅以網路資料即認定原告為兩
05 岸人民關係條例第33條規定之成員，全然無查明原告受聘或
06 受邀取得之身分及法律關係，實無理由。

07 (五)被告以網路資料，依系爭公告認定清華海峽研究院與北京清
08 華大學之屬性相同，於原告提起行政訴訟後始向陸委會確認
09 國人不得在此團體擔任職務或為其成員，以行政解釋擴張之
10 實，創設或變更法律之效力，違反法律明確性及授權明確
11 性。原告未與政務系統所屬事業單位為任何形式「主觀上有
12 彼此相互同意、合作意思、客觀上具分工協力行為，以達成
13 共同目標之協同行動」合作行為，不違反兩岸人民關係條例
14 第33條之1第1款之規定。被告於110年11月17日時，請陸委
15 會就適用兩岸人民關係條例第40條之2規定表示意見，未明
16 確回覆，被告於未見相關單位確認清華海峽研究院為系爭公
17 告之政務系統所屬事業單位，竟以網路資料認定清華海峽研
18 究院為系爭公告之政務系統所屬事業單位，對原告裁處，於
19 法無據。被告所列舉之業務活動均為原告參加活動之照片，
20 並無其他證據，且原告未侵害「交易安全」及「臺灣地區人
21 民權益」之法益，自不違反兩岸人民關係條例第40條之2第1
22 項規定之餘地。清華海峽研究院非系爭公告之政務系統所屬
23 事業單位，兩岸產業促進中心為臺灣清華校友成立的自主性
24 平台，兩者不隸屬，不違反兩岸人民關係條例第33條之1第1
25 項第1款及第40條之2第1項規定。

26 (六)被告至今尚未就兩岸產業促進中心為清華海峽研究院之隸屬
27 單位舉證，亦未認定原告受聘或受邀取得之身分及所擔任職
28 務是否涉及危害國家安全及利益，僅以網路、未經查證之資
29 料即認定原告擔任兩岸產業促進中心執行長可受責難程度較
30 高，且不知其所舉事務非教育相關事務，是商業事務，而處
31 罰鍰，實在不公。被告未參考過往裁處資料，處50萬元罰

01 緩，違反比例原則。況財團法人自強工業科學基金會（下稱
02 自強基金會）亦僅處10萬元罰鍰，被告竟針對原告處50萬元
03 罰鍰，違反比例原則。

04 (七)原告為臺灣清華大學校友自主成立兩岸產業促進中心之執行
05 長，然因使用清華海峽研究院所租用之辦公室，故造成被告
06 誤解，原告亦已表示異議。被告迄今仍然無法說明兩岸產業
07 促進中心執行長之重要性，亦無法說明原告之編制與核心職
08 權，僅以原告列席會議、受邀請、參與社交活動，就認定原
09 告違反兩岸人民關係條例第33條第2項規定，尚屬率斷。被
10 告已查證自強基金會協助清華海峽研究院進行空間代管並給
11 付代管費用，如原告為清華海峽研究院成員，則清華海峽研
12 究院應得自行管理空間，不需付費委託自強基金會代為管
13 理，顯見兩岸產業促進中心非清華海峽研究院成員，被告辯
14 稱兩岸產業促進中心為清華海峽研究院設立，實不足採。

15 (八)證人林唯耕證述應校友徵詢是否接任兩岸產業促進中心執行
16 長，惟證人林唯耕因專心系務，而推薦原告接任兩岸產業促
17 進中心執行長，該中心是臺灣校友交流平台，為臺灣校友服
18 務。證人黎耀基證述清華海峽研究院組織章程裡面無兩岸產
19 業促進中心，是自強基金會承租創新育成大樓5樓場地，至
20 如何使用此場地亦由自強基金會決定，被告查訪時，並無兩
21 岸產業促進中心之招牌，三創論壇高階經理人實務研討非兩
22 岸產業促進中心主辦，原告在其中無角色。證人賴信任證述
23 陸委會於110年11月17日時僅表示疑似及未確認，被告自行
24 作成行政處分，再去函詢，此部分顯有瑕疵。

25 (九)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

26 三、被告答辯略以：

27 (一)根據證人林唯耕證述，可知兩岸產業促進中心舉辦清華海峽
28 研究院西元2020年第4季兩岸技術發表會暨投資說明會，地
29 點在清華大學創新育成大樓5樓，且由原告擔任主持人，並
30 由原告邀請證人林唯耕出席該發表會。根據證人黎耀基證
31 述，可知自強基金會提供清華大學創新育成大樓5樓之辦公

01 處所，證人黎耀基因應清華海峽研究院之要求，招募山西、
02 廈門等陸方投資機構線上參與該說明會，以投資臺灣創業團
03 隊為目的，可見兩岸產業促進中心為招募中國資金進入臺灣
04 之單位，非單純之校友交流平台。證人黎耀基未擔任清華海
05 峽研究院、兩岸產業促進中心之職務，對清華海峽研究院、
06 兩岸產業促進中心之人事、財務及業務均不清楚，證人黎耀
07 基僅瀏覽清華海峽研究院官網，毋寧為主觀臆測，無法證明
08 兩岸產業促進中心是否存在和清華海峽研究院與兩岸產業促
09 進中心間關聯性，原告無法透過其證詞證明原處分違法。

10 (二)原告擔任清華海峽研究院兩岸產業促進中心執行長，未經主
11 管機關許可，與北京清華大學及廈門市人民政府共同為推動
12 清華海峽研究院之營運，參與「三創論壇」及籌備「海峽知
13 識產權交流會」，參訪「中國啟迪之星福州基地」，與中共
14 廈門市委人才工作領導小組辦公室等中國機構共同舉辦第5
15 屆清華校友三創大賽，暨籌備清華海峽研究院2020年第4季
16 兩岸技術發表會暨投資說明會，旨在整合兩岸產業及教育等
17 資源，協助清華海峽研究院推動兩岸青年學術交流、人才培
18 訓等教育相關事務之進行，又權衡清華海峽研究院之據點及
19 前揭活動均位在清華大學校園內，陸委會函請被告依法查
20 處，亦具體確認清華海峽研究院在臺從事業務活動相關事項
21 為被告之權責範圍，故被告為本件主管機關具作成原處分之
22 權責。

23 (三)清華海峽研究院官網載明其為北京清華大學、廈門市人民政
24 府共同成立之事業單位。原告對清華海峽研究院為「北京清
25 華大學」事業單位亦不爭執，足徵清華海峽研究院為中國教
26 育部直屬高等學校「北京清華大學」事業單位。原告自承清
27 華海峽研究院之經費以廈門市人民政府與清華大學的聯合建
28 設清華海峽研究院協議書為依據，清華海峽研究院之經費為
29 廈門市政府補助款項，種種跡證均顯示清華海峽研究院為廈
30 門市人民政府所屬事業單位，該當兩岸人民關係條例第33條
31 第2項、第33條之1第1項、第40條之2第1項規定。況訴外人

01 自強基金會亦因提供清華海峽研究院使用辦公室，遭經濟部
02 認定處10萬元罰鍰確定，而未有任何爭執。

03 (四)被告實際查訪位在清華大學創新育成大樓5樓「清華海峽研
04 究院新竹辦公室」，查得此據點為「清華海峽研究院（廈
05 門）」向「自強基金會」承租，亦查得清華海峽研究院之掛
06 牌、兩岸產業促進中心職員之辦公用品、贈清華海峽研究院
07 兩岸產業促進中心執行長即原告之感謝狀。原告不爭執其擔
08 任「兩岸產業促進中心執行長」，對外均以「清華海峽研究
09 院兩岸產業促進中心執行長」職稱自居，益證原告確係擔任
10 「清華海峽研究院兩岸產業促進中心執行長」，該當兩岸人
11 民關係條例第33條第2項規定。

12 (五)被告細繹三創論壇活動單位致贈原告之感謝狀，應認原告有
13 協助清華海峽研究院在三創論壇籌備海峽知識產權交流會，
14 又第5屆清華校友三創大賽之地點為創新育成大樓5樓即清華
15 海峽研究院兩岸產業促進中心之據點，且原告協助籌備清華
16 海峽研究院2020年第4季兩岸技術發表會暨投資說明會並擔
17 任主持人，故原告協助清華海峽研究院整合產學合作、推動
18 兩岸青年學術交流、人才培訓等業務內容之進行，堪認原告
19 及清華海峽研究院主觀上有彼此相互同意、合作之意思，客
20 觀上具有分工協力之行為，該當兩岸人民關係條例第33條之
21 1第1項第1款、第40條之2第1項之規定。

22 (六)並聲明：原告之訴駁回。

23 四、前揭事實概要欄所載，除後述爭點外，為兩造所不爭執，並
24 有系爭公告（本院卷一第177-180頁）、國立清華大學及自
25 強基金會間109年10月22日合約書（原處分可閱卷，下稱原
26 處分卷，第31-43頁）、自強基金會及清華海峽研究院（廈
27 門）間空間代管使用協議書及其補充條款（原處分卷第45-5
28 7頁）、被告查得之網頁資料（原處分卷第3-29頁）、陸委
29 會110年5月21日陸文字第0000000000號函（原處分卷第1
30 頁）、陸委會110年10月26日陸文字第0000000000號函（本
31 院卷一第277-279頁）、110年11月9日專案調查國立清華大

學海峽研究院研商會議紀錄及照片（本院卷一第293-294、395-399頁）、110年11月17日調查清華海峽研究院跨部會專案小組會議（本院卷一第295-296頁）、教育部110年11月18日臺教文（二）字第0000000000號請原告陳述意見函（原處分卷第61-62頁）、110年12月14日調查清華海峽研究院跨部會專案小組會議（本院卷一第297頁）、原處分（原處分卷第63-66頁）、訴願決定（原處分卷第67-82頁）在卷可佐，應予認定。本件爭點：被告是否有裁處權限？清華海峽研究院是否為大陸地區清華大學及廈門市人民政府共同成立之事業單位？兩岸產業促進中心是否為清華海峽研究院分支機構？原告有無擔任兩岸產業促進中心執行長，並未經許可，從事業務活動或為合作之行為？被告作成原處分是否適法？

五、本院之判斷

（一）本件應適用之法規及法理

1. 兩岸人民關係條例第33條規定：「……（第2項）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5項）第2項及第3項職務或成員之認定，由各該主管機關為之；如有疑義，得由行政院大陸委員會會同相關機關及學者專家組成審議委員會審議決定。（第6項）第2項及第3項之公告事項、許可條件、申請程序、審查方式、管理及其他應遵行事項之辦法，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。……」立法之初理由表示：臺灣地區人民、法人、團體或其他機關擅自為大陸地區法人、團體或其他機構之成員或擔任其任何職務，或與大陸地區人民、法人、團體或其他機構聯合設立法人、團體、其他機構或締結聯盟關係，易落入中共統戰之圈套，影響臺灣地區安全及安定，爰設本條規定，非經主管機關許可不得為之，以杜其弊等語，嗣修正理由揭示：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；鑑於兩岸交流行為態樣日益增多，以及任職或為成員之性質亦呈多樣性變化，對於所任職務或為成員，是否屬於修正條文第2項或第3項公告禁止或應經許可事項，明定應由各該主管機關本於權責認定，惟對於職務或成員之性質不明確或有疑義者，為期能在客觀公平情形下予以考量衡酌，並得由陸委會會同相關機關及學者專家，組成審議委員會審議決定，爰增訂本項規定；為符合行政程序法揭示之授權明確性原則，對修正條文第2項及第3項之公告事項、許可及管理相關事項，授權由陸委會會商各該主管機關擬訂單一辦法加以規範等語。同條例第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。」

2. 參據司法院釋字第497號及第618號解釋意旨，人民之自由權利固受憲法之保障，惟基於公共利益之考量及權衡個人私益所受影響，於符合憲法第23條規定之要件者，立法機關得以法律為適當之限制；又憲法於一定條件下明確授權立法機關制定法律為特別規定時，法律於符合上開條件範圍內，亦不生牴觸憲法問題。鑒於兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異，兩岸人民關係條例第11條乃依據憲法增修條文第11條授權而制定，其第33條第2項規定臺灣地區之人民、法人、團體或其他機構，不得擔任經陸委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，核係為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，所為之特別規定，其目的屬合理正當，與憲法增修條文第11條無違，亦無牴觸憲法第23條之規定。陸委會系爭公告附件「……二、有關大陸地區黨務、軍事、行

政或具政治性機關（構）、團體，說明如次：……（三）政
務系統：1、國務院及其所屬各部委：……、教育部、……
及該等機關所屬機構、事業單位、團體。……2、各級人民
政府（省、直轄市、自治區；縣區市旗、鄉鎮行政組織）、
各級人民法院、各級人民檢察院及該等行政機關所屬機構、
事業單位、團體。」揆諸兩岸人民關係條例第33條第2項及
第90條第3項之規定意旨，足見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。行政主管機關自無違背立法意旨，
復就具體個案審查是否發生具體危險或實質損害之裁量餘
地。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，其不
具該條例第9條第4項身分，亦非現職及退離職未滿3年之公
務員者，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
（最高行政法院109年度上字第1056號判決意旨參照）。

3. 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。」於92年10月29
日修正公布立法理由明揭：「……自本條例施行以來，因實
務上產生若干權責或主管機關認定疑義之情形，爰行政院大
陸委員會組織條例及香港澳門關係條例相關規定，適度呈現
大陸委員會在權責上所扮演統籌處理大陸事務之功能與角

01 色。本條新增係明定『本條例之主管機關』，此與『本條例
02 所稱主管機關』之立法體例不同；因此，大陸委員會與本條
03 例各該條文所定事務之執行主管機關，自然仍有區別。」可
04 知，陸委會係依其權責功能與角色，依法為兩岸人民關係條
05 例之主管機關，與該條例各該條文所定事務之執行主管機關
06 有別。復依該條例第33條之1規定：「（第1項）臺灣地區人
07 民、法人、團體或其他機構，非經各該主管機關許可，不得
08 為下列行為：一、與大陸地區黨務、軍事、行政、具政治性
09 機關(構)、團體或涉及對臺政治工作、影響國家安全或利益
10 之機關(構)、團體為任何形式之合作行為。」立法理由揭
11 示：本條係原條文第33條第1項後段規定，修正移列；持續
12 推動兩岸交流係政府既定的政策，惟兩岸間的交流仍應維持
13 一定之秩序，且中共迄未放棄武力犯臺，爰於第1項明定非
14 經主管機關許可，不得從事之行為，以資明確；第1項所稱
15 許可，係由各該主管機關認個案許可裁量，而不採取授權訂
16 定許可辦法之方式，至各該主管機關之認定，按原條例施行
17 細則第32條規定，可作為處理依據等語。復參以該條例第90
18 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
19 規定者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並得按次連
20 續處罰。」第94條規定：「本條例所定之罰鍰，由主管機關
21 處罰；……。」該規定於81年7月31日制定公布之立法意旨
22 謂：「本條例所訂罰鍰，由主管機關處罰之。所謂主管機
23 關，應依業務性質而定，例如第71條之罰鍰，由新聞主管機
24 關或其他主管機關處罰之，第75條之罰鍰，由交通主管機關
25 處罰之。」是該條規定「由主管機關處罰」之「主管機
26 關」，係依業務性質而定，並非指該條例第3條之1所定之主
27 管機關陸委會。又該條例施行細則原第32條配合母法(兩岸
28 人民關係條例)92年12月29日修正，移列修正至第46條規
29 定：「(第1項)本條例第33條、第33條之1及第72條所稱主管
30 機關，對許可人民之事項，依其許可事項之性質定之；對許
31 可法人、團體或其他機構之事項，由各該法人，團體或其他

01 機構之許可立案主管機關為之。(第2項)不能依前項規定其
02 主管機關者，由行政院大陸委員會確定之。」嗣107年5月30
03 日修正為：「(第1項)本條例第33條、第33條之1及第72條所
04 稱主管機關，指中央主管機關。(第2項)前項中央主管機
05 關，依所涉事項之性質定之。不能定其主管機關者，由行政
06 院大陸委員會確定之。」足徵兩岸人民關係條例係以第3條
07 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
08 色，至於該條例所涉各領域事務仍依其業務性質，由各該所
09 定權限主管機關執行(最高行政法院109年度上字第1102號判
10 決意旨參照)。準此，兩岸人民關係條例第33條之1所謂許可
11 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
12 機關，應係指各該合作行為業務及不得擔任之機關(構)、團
13 體業務等性質之目的事業主管機關而言。

- 14 4. 兩岸人民關係條例第40條之2第1項規定：「大陸地區之非營
15 利法人、團體或其他機構，非經各該主管機關許可，不得在
16 臺灣地區設立辦事處或分支機構，從事業務活動。」立法理
17 由表示：針對大陸地區非營利法人、團體或其他機構，在臺
18 設立辦事處或分支機構，從事業務活動之需求，採行許可
19 制，建立必要之管理機制，爰明定第1項規定。同條例第93
20 條之3規定：「違反第40條之2第1項或第2項規定者，處新臺
21 幣50萬元以下罰鍰，並得限期命其停止；屆期不停止，或停
22 止後再為相同違反行為者，處行為人2年以下有期徒刑、拘
23 役或科或併科新臺幣50萬元以下罰金。」依前揭相同說明及
24 立法目的、歷史、文義及體系解釋，同條例第40條之2第1項
25 所謂許可暨違反該規定所為處罰之主管機關，應係指從事該
26 業務活動業務性質之目的事業主管機關。復依兩岸人民關係
27 條例第33條之1第1項、第40條之2第1項之規定意旨，同係考
28 量國家安全之重大性與不可回復性，按前述說明可知，未經
29 許可而違反第33條之1第1項規定，與大陸地區政治性機構或
30 團體為任何形式合作行為，及未經許可而違反第40條之2第1
31 項規定，在臺灣地區設立辦事處或分支機構，從事業務活

動，已可評價對國家之自由民主憲政體制已具有抽象危險，仍應予規範禁止，是行政主管機關自無違背立法意旨，就具體個案審查是否發生具體危險或實質損害之裁量餘地，因此，毋庸將「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。原告主張被告應考量其無影響臺灣地區之安全及安定，未侵害交易安全及臺灣地區人民權益云云，實屬誤解，尚無可採。

(二)被告有作成原處分之權限

1. 按教育部組織法第2條第1款、第3款與第10款之規定，被告教育部職掌之事項包括：「一、高等教育、技術職業教育政策之規劃，大專校院發展、師資、招生、資源分配、品質提升、產學合作之輔導及行政監督。……三、國際與兩岸教育學術交流、國際青年與教育活動參與、海外華語文教育推廣、留學生、外國學生、僑生、港澳生與陸生之輔導、外僑學校、大陸地區臺商學校與海外臺灣學校之輔導及行政監督。……十、其他有關教育事項。」可知，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告職掌之事項。
2. 查原處分據以裁處所認定之事實係原告擔任大陸地區「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，且清華海峽研究院為大陸地區「教育部所屬北京清華大學」及各級人民政府之廈門市人民政府共同成立之事業單位，是系爭公告大陸地區黨務、軍事、行政或政治性機關（構）、團體之政務系統所屬事業單位，而違反兩岸人民關係條例第33條第2項規定；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，原告以擔任清華海峽研究院兩岸產業促進中心之執行長身分，從事業務活動，復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，而違反兩岸人民關係條例第40條之2第1項及第

33條之1第1項第1款規定，顯與被告職掌兩岸教育學術交流、高等教育產學合作其他有關教育事項之輔導與行政監督等事項相關。且依104年4月21日福建日報報載清華海峽研究院係以兩岸清華交流為基礎，兩岸各項合作為重點，依兩岸清華在學術、文化等方面合作交流的深厚基礎，整合並發揮兩岸清華的學科、人才、研發優勢，形成兩岸清華的共同創新中心，同時依各類智庫、組織及相關活動、平台，促進兩岸在學術、科技、產業、文化等各方面的交流合作，重點推動青年交流和人才培訓，促進兩岸文化交流與融合，將成為廈門以及區域發展的新磁場，不斷吸引智力及財力的匯聚等情(本院卷二第49-50頁)，及清華海峽研究院網頁簡介所載依兩岸清華大學技術、人才、充分發揮三方優勢，服務於海峽西岸經濟區和一帶一路核心區建設，打造創新創業生態圈，支持福建省及廈門市快速發展，促進海峽兩岸融合，推動福建自貿區發展等情(原處分卷第5頁)。並參諸清華海峽研究院之在臺據點及從事業務活動及合作行為(詳後述)均位在清華大學校園內，堪認清華海峽研究院之事業性質係以兩岸學術研究之交流合作為基礎，以達到兩岸人才與產業的促進與融合為目的。況陸委會110年5月21日陸文字第0000000000號函稱：「主旨：關於媒體報導國立清華大學與中國大陸北京清華大學共同設立『清華海峽研究院』乙案，請卓處。說明：……二、請貴部查明旨案所涉我方國立清華大學參與人員、所屬單位及陸方相關合作情形、國立清華大學及我方參與人員是否依兩岸人民關係條例相關規定先報經主管機關許可，並請本於權責卓處。」(原處分卷第1頁)、110年10月26日陸文字第0000000000號函稱：「……五、前述『清華海峽研究院新竹辦公室』於105年在臺設立，並於106年赴陸考察，以及協助我清大學術中心進駐轄下『兩岸產業促進中心』等情事，疑為『清華海峽研究院』在臺從事業務活動，恐已違反前揭規定，因屬貴管，爰請貴部釐清該辦公室是否存續及近期在臺從事業務活動具體情形，本於權責依

法查處。」(本院卷一第277-279頁)，已具體確認清華海峽研究院在臺為合作行為與從事業務活動等相關事項之查處乃被告之權責，並徵被告確係本件原處分之主管機關而具作成原處分之權限。原告主張被告非本件管轄機關云云，實不足採。

3. 原告另主張依證人即被告科長賴信任證稱：110年11月17日調查清華海峽研究院跨部會專案小組會議，陸委會僅表示疑似違反兩岸人民關係條例第33條第2項、第33條之1第1項第1款、第40條之2第1項規定，並未確認，被告即自行認定有權限作成行政處分，嗣於訴願時再函詢陸委會，顯有瑕疵云云。然被告係有裁處權限之主管機關，已如上述，且證人賴信任具結證稱：實際上於110年12月14日調查清華海峽研究院跨部會專案小組會議，已確認原告違反條文，當下陸委會認為引用之條文合適，僅是嗣於訴願階段函請陸委會提出正式說明等語(本院卷一第509-510頁)，並有該會議資料及陸委會111年7月12日陸文字第0000000000號函附卷足憑(本院卷一第299-301頁)，是原告之主張並無影響原處分之合法性。

(三)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，為系爭公告之大陸地區政務系統所屬事業單位

1. 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，由廈門市政府、大陸地區清華大學和臺灣地區新竹清華大學校友會簽訂共建清華海峽研究院協議(原處分卷第5頁、本院卷二第49頁)。且被告實際查訪位於臺灣地區清華大學創新育成大樓5樓之「清華海峽研究院新竹辦公室」，查得該據點乃由自強基金會向臺灣地區清華大學承租，並繳納使用費，再由「清華海峽研究院(「廈門」)」向「自強基金會」承租，且自大陸地區銀行匯款繳納承租費用(本院卷一第199-225頁)。被告亦查得該據點有清華海峽研究院之掛牌(本院卷一第293-294頁研商會議紀錄、本院卷一第395頁現場照片)，現場查訪人員賴信任科長並證稱：我們到清華

01 大學創新育成大樓5樓時，有自強基金會同仁協助接待，現
02 場發現有清華海峽研究院掛牌放置於裡面辦公桌上，且發現
03 創新育成大樓5樓係由自強基金會與學校承租後，再轉租給
04 清華海峽研究院使用，所以現場有清華海峽研究院掛牌等語
05 (本院卷一第508頁)，應堪認定。原告雖主張清華海峽研究
06 院非廈門市人民政府之事業單位云云。然原告自承：清華海
07 峽研究院之經費是依據廈門市人民政府與清華大學的聯合建
08 設『清華海峽研究院協議書』，自2017年起每年給予清華海
09 峽研究院研究經費，並提出網頁資料為參(本院卷一第311、
10 347頁)，且廈門市人民政府人員曾親赴清華海峽研究院新竹
11 辦公室進行參訪(本院卷二第53頁)。又清華海峽研究院主辦
12 之第5屆清華校友三創大賽海峽賽區初賽，廈門市委人才工
13 作領導小組辦公室、廈門市科學技術局、○○市○○區人民
14 政府也參與主辦(本院卷一第410-415頁)，顯示清華海峽研
15 究院確屬廈門市人民政府所屬之事業單位。原告此部分主
16 張，顯屬無據。

- 17 2. 大陸地區清華大學係大陸地區教育部直屬高等學校(本院卷
18 二第51頁)，是清華海峽研究院確屬中國教育部直屬高等學
19 校「北京清華大學」之事業單位，係屬系爭公告禁止之大陸
20 地區政務系統之行政或具政治性機構或團體。且廈門市人民
21 政府係屬系爭公告禁止之大陸地區政務系統之各級人民政府
22 等行政或具政治性機構或團體。從而，清華海峽研究院為大
23 陸地區清華大學及廈門市人民政府共同成立，為系爭公告之
24 大陸地區政務系統所屬事業單位，應屬明確。

25 (四)兩岸產業促進中心為清華海峽研究院分支機構，原告並擔任
26 兩岸產業促進中心執行長

- 27 1. 觀諸清華海峽研究院105年4月28日之新聞資訊記載：「清華
28 海峽研究院於臺灣新竹清華大學校內為新竹辦公室隆重舉行
29 揭牌儀式……清華海峽研究院新竹辦公室的功能是整合發揮
30 兩岸清華的學科、人才、研發優勢，圍繞海峽兩岸經濟社會
31 與科技創新的發展需求，為區域發展提供有力的智力支撐，

01 並成為兩岸合作發展的獨特紐帶，重要智庫及強力引擎，為
02 海峽兩岸的產業對接和發展揭開新的篇章。……辦公室同時
03 成立清華海峽研究院兩岸產業促進中心……。」（原處分卷
04 第3頁），及106年6月1日新聞資訊所載：「……5月25日，臺
05 灣新竹清華大學認知與心智科學中心正式進駐我院新竹清華
06 辦公室兩岸產業促進中心……。」（本院卷一第253-254頁）。
07 且上開清華海峽研究院所載成立之宗旨核與前述104年4月21
08 日福建日報報載及清華海峽研究院網頁簡介所載清華海峽研
09 究院成立之目的相符，堪認兩岸產業促進中心，係以兩岸學
10 術研究之交流合作為基礎，以達到兩岸人才與產業的促進與
11 融合為目的，確屬清華海峽研究院設立之分支機構無訛。

- 12 2. 原告對外係以「清華海峽研究院兩岸產業促進中心執行長」
13 自居，有清華大學工程與系統科學系諮詢委員名單、財團法
14 人核能與新能源教育研究協進會財務報表之董監事名單在卷
15 可稽(本院卷一第227-230頁)，並為原告所不爭執(本院卷一
16 第15、319頁)。原告並於個人臉書專頁公開表示其自106年7
17 月起在清華海峽研究院兩岸產業促進中心擔任執行長(本院
18 卷二第55-57頁)。復證人即臺灣地區清華大學教授林唯耕證
19 稱：伊知道原告擔任兩岸產業促進中心執行長，伊與原告參
20 與過兩岸產業促進中心舉辦之清華海峽研究院2020Q4兩岸技
21 術發表會/投資說明會，地點是創新育成大樓等語(本院卷一
22 第498-499頁)，證人即臺灣地區清華大學教授黎耀基亦證
23 稱：伊與原告參與過清華海峽研究院2020Q4兩岸技術發表
24 會/投資說明會，清華海峽研究院說要連線，就遠距辦理，
25 有臺灣的投資人及創業團隊、山西及廈門的投資組織參與，
26 地點是創新育成大樓5樓，伊有參與109年5月第5屆清華校友
27 三創大賽海峽區初賽，並與原告在臺灣賽點之臺灣清華海峽
28 研究院辦公室留影等語(本院卷一第501-505頁)。以上足認
29 原告確有擔任清華海峽研究院兩岸產業促進中心執行長之
30 意。

01 3. 佐以，如前所述，被告實際查訪位於清華大學創新育成大樓
02 5樓之「清華海峽研究院新竹辦公室」，查得該據點乃「清
03 華海峽研究院(廈門)」向「自強基金會」承租並繳納承租費
04 用，亦查得清華海峽研究院之掛牌、兩岸產業促進中心職員
05 之辦公用品、三創論壇與菁英學院致贈「清華海峽研究院兩
06 岸產業促進中心」執行長即原告籌備海峽知識產權交流會之
07 感謝狀等情(本院卷一第397-399頁)，現場查訪人員賴信任
08 科長除前述外並證稱：現場另有兩岸產業促進中心職員相關
09 文具及檔案，還有致贈予兩岸產業促進中心執行長黃小琛的
10 感謝狀等語(本院卷一第508頁)。且原告於108年2月間以清
11 華海峽研究院執行長身分，參與三創論壇高階經理人實務研
12 討會，經臺灣地區工商時報報導在案；原告於108年3月以清
13 華海峽研究院兩岸產業促進中心執行長身分，參加第4屆清
14 華校友創意創新創業大賽海峽賽區決賽，活動後參訪啟迪之
15 星福州基地；原告於109年5月參加第5屆清華校友三創大賽
16 海峽區初賽，在臺灣賽點之臺灣清華海峽研究院辦公室以執
17 行長身分留影；原告於109年12月，以海峽院兩岸產業促進
18 中心執行長身分，在清華海峽研究院2020Q4兩岸技術發表
19 會/投資說明會致辭，該會係清華海峽研究院委託兩岸產業
20 促進中心在臺灣新竹清華大學辦理，有廈門會場與新竹會場
21 採線上方式進行，期日後更多臺灣地區科技創新項目在廈門
22 落地發展，搭建對臺交流的橋梁等情(本院卷一第403-419
23 頁)。益徵兩岸產業促進中心係屬清華海峽研究院設立之分
24 支機構，原告有擔任兩岸產業促進中心執行長並推動清華海
25 峽研究院之事業宗旨之行為甚明。

26 4. 原告雖主張上開活動是媒體記者誤植職稱，或經片面擷取宣
27 傳，網路資料多有偏頗云云，然上開活動資料雖屬網路資
28 料，然就原告身分多次報導，核與原告前開對外自述，並與
29 證人林唯耕、黎耀基前開所述相符，且上開活動內容、地點
30 也與前開清華海峽研究院官網新聞資料所示創立目的、據點
31 相符，況兩岸產業促進中心使用之場地、辦公室租金，確係

01 來自於大陸地區銀行匯款，並由「清華海峽研究院(廈門)」
02 承租繳納，難認與事實不符。原告另以黎耀基證稱並無兩岸
03 產業促進中心這個組織為其有利之依據，核與前述事實不
04 符，應無可取。綜上，被告以原處分認原告擔任大陸地區政
05 務系統「清華海峽研究院」下設之「兩岸產業促進中心」執
06 行長之行為，違反兩岸人民關係條例第33條第2項之規定，
07 並無違誤。

08 (五)原告未經許可與清華海峽研究院為合作行為並從事業務活動

- 09 1.如前所述，清華海峽研究院兩岸產業促進中心，係以兩岸學
10 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
11 合為合作目的。惟原告未經許可，於108年2月間以清華海峽
12 研究院執行長身分，參與三創論壇高階經理人實務研討會，
13 經臺灣地區工商時報報導在案；原告於108年3月以清華海峽
14 研究院兩岸產業促進中心執行長身分，參加第4屆清華校友
15 創意創新創業大賽海峽賽區決賽，活動後參訪啟迪之星福州
16 基地，三創論壇與菁英學院並致贈「清華海峽研究院兩岸產
17 業促進中心」執行長即原告籌備海峽知識產權交流會之感謝
18 狀；原告於109年5月參加清華海峽研究院、廈門市委人才工
19 作領導小組辦公室、廈門市科學技術局、○○市○○區人民
20 政府共同主辦之第5屆清華校友三創大賽海峽區初賽，並在
21 臺灣賽點之臺灣清華海峽研究院辦公室留影；原告於109年1
22 2月，以海峽院兩岸產業促進中心執行長身分，在清華海峽
23 研究院2020Q4兩岸技術發表會/投資說明會致辭，該會係清
24 華海峽研究院委託兩岸產業促進中心在臺灣新竹清華大學辦
25 理，有廈門會場與新竹會場採線上方式進行，期日後更多臺
26 灣地區科技創新項目在廈門落地發展，搭建對臺交流的橋梁
27 等情，不但主觀上有與大陸地區清華海峽研究院彼此互相同
28 意暨合作之意，客觀上具有分工協力之行為，並以兩岸產業
29 促進中心從事兩岸學術研究之交流與人才產業的促進等活
30 動，遑論實際上兩岸產業促進中心使用臺灣地區清華大學場
31 地租金，也係由「清華海峽研究院(廈門)」承租繳納，訴外

01 人自強基金會業因將辦公室空間提供清華海峽研究院使用，
02 為經濟部認定係與大陸地區政務系統從事合作行為，違反兩
03 岸人民關係條例第33條之1第1項規定裁處10萬元確定(本院
04 卷一第401-402頁)，並徵清華海峽研究院確屬陸委會公告禁
05 止之大陸地區行政或具政治性機構。

06 2. 原告雖主張三創論壇之活動其僅係受邀參訪云云，惟對照三
07 創論壇之活動單位致贈原告之感謝狀，應認原告有協助清華
08 海峽研究院進行活動之籌備(本院卷一第309頁)。原告雖又
09 主張第5屆清華校友三創大賽其僅係參加活動非主辦方云
10 云，然查該活動之地點係於創新育成大樓5樓即清華海峽研
11 究院兩岸產業促進中心之據點，經證人黎耀基證稱如前，原
12 告復經報導為該活動之「臺灣辦公室人員」(本院卷一第413
13 頁)。原告復主張其非清華海峽研究院2020Q4兩岸技術發表
14 會/投資說明會之召集或主持人云云，惟證人林唯耕已證稱
15 原告擔任兩岸產業促進中心執行長，該活動是兩岸產業促進
16 中心舉辦，地點是創新育成大樓等語，黎耀基並證稱該活動
17 係清華海峽研究院說要連線而遠距辦理，有臺灣的投資人及
18 創業團隊、山西及廈門的投資組織參與，地點是創新育成大
19 樓5樓等語。況原告確實協助籌辦該活動，已如前述，是原
20 告前開主張均僅係卸責之詞，委無可採。

21 3. 綜上，堪認原告未經許可與大陸地區清華大學及廈門市人民
22 政府，共同為推動清華海峽研究院之事業宗旨從事合作行
23 為、進行業務活動，實已因多次合作及活動行為，同時違反
24 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
25 等二個行政法上義務規定。

26 (六)被告作成原處分應為適法

27 1. 按「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程
28 度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量
29 受處罰者之資力。」「一行為違反數個行政法上義務規定而
30 應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額

度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」行政罰法第18條第1項、第24條第1項分別定有明文。

2. 查本件原告非屬過失違反態樣，被告審酌原告自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，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(10萬元至50萬元)，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，考量原告長期並多次未經許可，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，而從一重於法定罰鍰額度內(10萬元至50萬元)裁罰20萬元，尚與比例原則無違。至前開自強基金會遭經濟部裁處10萬元罰鍰，係因未經許可，長期與清華海峽研究院簽訂空間代管使用協議之合作行為，違反兩岸人民關係條例第90條之2規定，核與原告因擔任政治性機構之職務行為遭裁處有別，且原告未經許可從事合作行為而違反同條例第90條之2規定外，尚同時另因進行業務活動也違反同條例第93條之3規定，其行為之可責難程度與對公益之影響要屬不同，自難相提並論。至原告所舉立委質詢資料遭裁罰案件，並未有相關事實與規定，其裁罰情節實難與本件相較而認有違反比例原則。

六、綜上，原告所訴各節，均無可採。原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本案事證明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 2 月 29 日

審判長法 官 蕭忠仁

法 官 林秀圓

法 官 羅月君

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理

01

訴 訟 代 理 人	法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關 業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上 訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋 明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 113 年 2 月 29 日

03

書記官 陳又慈