臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第1334號
114年5月15日辯論終結

原　　告　王志安
訴訟代理人　康皓智　律師
　　夏家偉　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳
訴訟代理人　劉筆琴

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113年9月20日院臺訴字第1135016926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、本件經過：

㈠、原告為大陸地區人民，於民國112年9月25日檢附其在職證明及日本國居留證等應備文件向被告所屬移民署（下稱移民署）申請許可來臺從事觀光活動，經移民署於112年10月11日核發原告中華民國臺灣地區入出境許可證（許可證號：000000000000，下稱系爭許可證），許可證類別為大陸地區人民多次入出境許可證，有效期限至113年10月10日止。

㈡、原告於113年1月7日持系爭許可證入境，並於同年月21日出境。嗣被告查悉原告來臺從事觀光活動期間，於113年1月20日應邀參與「○○○○○」網路節目（下稱系爭節目）並發表言論（下稱系爭活動），有從事與許可目的不符之活動情形，乃依大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法（下稱觀光許可辦法）第16條第1項第6款及第3項第1款規定，以113年1月24日內授移入字第1130932238號處分書（下稱原處

分），廢止原告觀光活動停留許可並註銷系爭許可證，並自原告出境之日（113年1月21日）起，5年內不予許可其申請來臺從事觀光活動。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠、原處分認定系爭活動該當觀光許可辦法第16條第1項第6款規定，顯有違誤：

1.系爭活動與一般觀光客透過網路社群、電視媒體等現代傳播方式分享旅遊經驗，實質上並無二致。即便節目播出可能提高原告評論之影響力，亦不宜遽認違反觀光目的。原處分將系爭活動視為禁止事項，實質架空觀光本質。

2.臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）第1條規定，旨在預防危害臺灣地區安全與民眾福祉之行為，指足以實質侵害臺灣整體利益，或發生危及廣大臺灣人民生命、身體、財產、自由之虞，情節達到一定之重大程度。解釋觀光許可辦法第16條第1項第6款規定，應以兩岸條例第1條規範旨趣為目的性限縮。原告針對我國選舉發表評論，難認危害臺灣地區安全或民眾福祉之具體重大危險，原處分以觀光目的不符為由，對政治言論嚴加管控，洵難謂允。

3.觀光許可辦法第16條第1項第6款規定所稱「許可目的」及入境許可之「觀光目的」，屬不確定法律概念，揆諸司法院釋字第509號解釋、憲法法庭111年憲判字第8號判決保障言論自由之客觀價值秩序，其判斷應綜合考量觀光活動之一般社會通念，以及言論表現之多元樣態，始能充分實現基本權之保護功能。原處分指系爭活動逾越觀光目的，將觀光言論保障範圍限縮在傳統印象，違背言論自由作為基本權客觀價值秩序對行政權之拘束力，嚴重影響原告基本權行使，符合前開釋字、憲法判決之違憲要件。

㈡、原處分牴觸比例原則：

原告在臺期間，未從事任何犯罪或危害公共利益之行徑，僅因原告為系爭活動，即逕予廢止入境許可，與觀光許可辦法立法目的顯無實質關聯，缺乏適當性。縱認原告言論失當，

被告本應給予改過機會，卻逕行剝奪原告入境資格長達5年，不分情節輕重，率予從嚴從重，非必要手段，不符最小侵害原則。原告未涉及犯罪或危害公益之言行，更未獲取不法利益，遭不得入境長達5年，被告隻字未提欲達成之公共利益為何，原處分之侵害嚴重性逾其所欲追求之公益。

㈢、原處分有裁量濫用及動機不正之瑕疵：

1.原處分即使非直接針對言論內容，然採取高度不利處分之手段，對言論自由造成重大限制。訴願決定認原處分未涉言論審查，已有疏於注意之違失。

2.縱認原處分未涉限制言論自由，被告於訴願答辯時稱以身心障礙者權益保障法（下稱身權法）第16條規定作為原處分依據，理由顯已矛盾。換言之，被告坦承原處分以原告言論是否妥適納入裁量，方得以身權法作為論據，被告竟又矢口否認，自難自圓其說。

3.被告主張原處分與言論審查無涉，顯與事實不符。原處分之作成，顯已摻雜對原告特定言論之不當價值評斷，而非單純就其「非法危害行為」為制裁，堪認出於政治偏頗之不當動機。原處分未能秉持行政中立，恣意將「搶救王義川」此等令執政黨不悅之言論，作為裁量考量，援引不相干之身權法規定，其裁量濫用及觀點歧視意圖，至為灼然。

4.身權法立法目的在保障身心障礙者權益，其規範內容、規範對象及法律效果均與管理大陸地區人民來臺觀光活動之目的有別。被告將身權法規範作為原處分裁量因素，無異將「歧視性言論」恣意轉化為「逾越觀光目的」之判斷基礎，違反「合義務性裁量」。準此，被告援引身權法規定作為廢止系爭許可證之理由，違反法律保留原則及依法行政原則，更構成重大裁量瑕疵。

㈣、原處分實質上導致原告須離境，性質上屬強制出境，依司法院釋字第710號解釋意旨，應給予當事人陳述意見之機會，被告未給予原告陳述意見機會，違反正當法律程序原則。

㈤、綜上所述，原處分有觀點歧視及裁量瑕疵之違法，亦未踐行正當法律程序，應予撤銷。

㈥、並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯略以：

㈠、原處分以原告從事與許可目的不符活動為由，廢止其觀光活動停留許可並註銷系爭許可證於法有據，無裁量濫用情形：

1.大陸地區人民經許可來臺探親、觀光、參訪或從事其他專業活動，活動本身即在直接達成許可來臺目的，本屬許可活動；其來臺期間之食衣住行、就醫、購物等相關活動，雖非與許可目的直接相關，但係在臺停留期間日常生活不可或缺行為，間接輔助許可目的之達成，亦應認為係與許可目的相符之活動。

2.原告申請來臺之事由係觀光，惟系爭活動既非觀光活動本身，亦非屬參觀他國文物制度、政教習俗之活動，亦非達成前揭目的不可或缺之必然附隨行為，原處分以原告從事與許可目的不符活動為由，廢止觀光活動停留許可，並無逾法規授權目的，洵無可採。

㈡、原處分認事用法符合比例原則：

被告以原告來臺觀光期間從事與觀光之許可目的不符之活動為由，依觀光許可辦法第16條第1項第6款及第3項第1款規定，廢止其觀光活動停留許可、註銷系爭許可證及管制一定期間不予許可其申請來臺從事觀光活動，就國家安全與社會秩序等各種應考量之因素，被告綜合予以考量作成原處分，其行政行為之手段與行政目的之間符合比例原則。

㈢、原處分並無侵害原告言論自由情事：

1.倘言論內容涉及對身心障礙者之歧視，違反身權法第16條第1項規定，同法對違反者並定有相關罰則，屬立法者依憲法第23條就言論自由所為法律限制。

2.原告主張其享有言論自由，惟原處分並未對原告言論自由進行規範限制，或直接針對言論所傳達之訊息、思想或觀點等進行規範，原告稱原處分侵害其言論自由並無理由。

㈣、綜上所述，被告審認原告來臺觀光期間，有從事與許可目的不符活動之情形，原處分依法並無違誤。

㈤、並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠、應適用之法令及說明：

1.按80年5月1日公布之憲法增修條文第10條（現行增修條文改列為第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。」兩岸條例即係依上開增修條文所制定，為國家統一前確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範兩岸人民間權利義務之特別立法。兩岸條例第10條規定：「（第1項）大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。（第2項）經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動。（第3項）前二項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定之。」第16條第1項規定：「大陸地區人民得申請來臺從事商務或觀光活動，其辦法，由主管機關定之。」

2.觀光許可辦法係基於兩岸條例第16條第1項規定授權訂定，該辦法第16條第1項第6款、第3項第1款規定：「（第1項）大陸地區人民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：六、現（曾）從事與許可目的不符之活動或工作。（第3項）大陸地區人民申請來臺從事觀光活動，有下列情形之一，已入境者，自出境之日起，未入境者，自不予許可、撤銷或廢止許可之翌日起算，於一定期間內不予許可其申請來臺從事觀光活動：一、有第1項第4款至第8款情形者，其不予許可期間為5年。」經核觀光許可辦法就大陸地區人民來臺灣地區從事觀光活動之許可要件、許可程序、數額、方式、停留期間及逾期停留之處分等事項所為之規定，雖該辦法第16條第1項第6款、第3項第1款規定，對大陸地區人民之行動自由等基本權利有所限制，惟僅在其經許可來臺從事觀光活動，有現（曾）從事與許可目的不符之活動或工

作之情形，或出境後，欲申請來臺從事觀光活動時才有適用，尚難認已達影響嚴重之程度，再者，該規定係在確保臺灣地區安全與民眾福祉，符合兩岸條例之立法意旨，尚未逾越兩岸條例之授權範圍，為維持社會秩序或增進公共利益所必要，且未增加兩岸條例所無對人民自由或權利之限制，自有法之拘束力。

㈡、如本件經過欄所載事實，有原告112年9月25日來臺從事觀光活動入出境許可證申請書（被告答辯可閱覽卷第1頁）及申請資料（原告中華人民共和國護照〔被告答辯可閱覽卷第3頁〕、原告112年9月21日在職證明書〔被告答辯可閱覽卷第5頁〕、原告之日本國政府在留卡影本〔被告答辯可閱覽卷第7、13、15、17、19、21頁〕、原告護照內頁〔其上有日本國簽證及入出境戳章〕〔被告答辯可閱覽卷第9至11頁〕、原告112年9月19日日本東京都文京區住民票〔被告答辯可閱覽卷第23頁〕）、系爭許可證（本院卷第27頁）、原告參與系爭節目網站畫面截圖（訴願可閱覽卷第16、157頁，被告答辯可閱覽卷第41頁，本院卷第31頁）、原告於網路社群平台Twitter（現為X網站，下稱Twitter）陳述參加系爭節目之推文畫面截圖（訴願可閱覽卷第20至21頁，被告答辯可閱覽卷第43至44頁）、原處分（訴願可閱覽卷第13、151頁，被告答辯可閱覽卷第25頁，本院卷第23頁）、訴願決定（被告答辯可閱覽卷第29至35頁，本院卷第49至55、99至105頁）在卷可稽，堪以認定。

㈢、原告係大陸地區人民，申經被告許可來臺從事觀光活動，發給系爭許可證，效期至113年10月10日止，原告於113年1月7日持該證入境，並於113年1月21日出境。原告來臺從事觀光活動期間，於113年1月20日應邀參與系爭節目，該節目於113年1月22日上傳至Youtube網站，原告並於113年1月23日及28日在Twitter發表參與系爭節目及接受採訪之情形，有上開申請書及申請資料、原告參與系爭節目網站畫面截圖、原告於Twitter陳述參加系爭節目之推文畫面截圖附卷可稽。被

告以原告來臺從事觀光活動期間，參加系爭節目並發表言論，從事與許可目的不符之活動，乃依觀光許可辦法第16條第1項第6款及第3項第1款規定，以原處分廢止原告觀光活動停留許可，註銷系爭許可證，5年內不予許可其申請來臺從事觀光活動，揆諸前開規定及說明，尚無違誤。

㈣、至原告主張其參加系爭節目，就其觀察我國選舉發表評論，符合觀光一詞包含「參觀他國的文物制度、政教習俗」之解釋，無違兩岸條例第1條立法原意，原處分罔顧言論自由之基本權保障功能，恣意限縮觀光活動所衍生之言論表現空間及觀光目的之解釋，違反比例原則，有裁量濫用及動機不正瑕疵云云。惟：

1.按兩岸條例第10條、第16條第1項規定，已如前述，兩岸條例第22條規定：「（第1項）在大陸地區接受教育之學歷，除屬醫療法所稱醫事人員相關之高等學校學歷外，得予採認；其適用對象、採認原則、認定程序及其他應遵行事項之辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定之。（第2項）大陸地區人民非經許可在臺灣地區設有戶籍者，不得參加公務人員考試、專門職業及技術人員考試之資格。（第3項）大陸地區人民經許可得來臺就學，其適用對象、申請程序、許可條件、停留期間及其他應遵行事項之辦法，由教育部擬訂，報請行政院核定之。」大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法（下稱進入許可辦法）係基於兩岸條例第10條第3項及第16條第1項規定授權訂定，大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法（下稱來臺就讀辦法）係基於兩岸條例第22條第3項、大學法第25條第3項及專科學校法第32條第1項規定訂定，準此，有關大陸地區人民進入臺灣地區之相關規定，包括觀光許可辦法、進入許可辦法、來臺就讀辦法等，依前開辦法等之規定，大陸地區人民來臺之事由包括社會交流、專業交流、商務活動交流、醫療服務交流、觀光活動及來臺就學等，大陸地區人民來臺須依據其來臺之目的，申請相符之事由；倘大陸地區人民來臺之目的係從事參觀、訪問、考察

等活動，應依進入許可辦法相關規定申請專業交流、商務活動交流事由之入出境許可證，持憑入境後在臺從事相應事由之活動，並應遵守相對應事由之規範，不得從事與許可目的不符之活動或工作。大陸地區人民來臺從事之行為如非與許可目的直接相關、非為間接輔助許可目的達成之日常生活所不可或缺之行為、違反國家安全或社會安定、違反法令、從事營利、須具專業執照、違背對等尊嚴原則、未經許可活動或違反公共秩序、善良風俗者，即得審認為從事與許可目的不符之活動。原告申請來臺之事由係觀光，不得從事與許可目的不符之活動，其在臺接受媒體邀請參加節目並發表言論，尚非其所述參觀他國文物制度、政教習俗等觀光行為之範疇，亦非達成前揭目的之必然附隨行為，其若欲來臺接受媒體邀請參與節目，應依上揭規定申請相應事由之入出境許可證，原處分僅涉及原告是否可以從事觀光活動事由進入臺灣地區，尚未限制其依其他法令申請進入臺灣地區，尚難認構成重大之損害。是原告主張其非從事與觀光許可目的不符之活動，原處分違反比例原則云云，尚非可採。

2.按經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動，已許可來臺從事觀光活動者，有從事與許可目的不符之活動或工作之情形，得廢止其許可，並註銷其入出境許可證，5年內不予許可其申請來臺從事觀光活動，兩岸條例第10條第1項、觀光許可辦法第16條第1項第6款、第3項第1款規定定有明文。該規定乃因已許可來臺從事觀光活動之大陸地區人民，從事與許可目的不符之活動或工作，方廢止其許可、註銷其入出境許可證、一定期間不予許可其申請，並非賦予被告審查言論本身之職權，亦未就人民得自主發表言論有所限制。查原處分係以原告於來臺從事觀光活動期間，從事與觀光目的不符之活動為由，並非以其發表特定內容言論為由而廢止其許可、註銷入出境許可證及5年內不予許可其申請來臺從事觀光活動，是以，原處分未對原告言論自由進行限制，或直接針對言論所傳達之訊息、思想或觀

點等進行規範，不涉及言論自由之審查。是原告主張原處分有裁量濫用、審查原告特定言論之不正動機之瑕疵云云，實無可採。

3.大陸地區人民來臺從事觀光活動，應依觀光許可辦法之規定，事前先申請主管機關許可，倘若該大陸地區人民經許可來臺從事觀光活動，有從事與許可目的不符之活動或工作者，業已顯現其不受兩岸條例及觀光許可辦法等規定規範之危險性，對臺灣地區安全與民眾福祉，已形成危害，被告自得依前揭觀光許可辦法之規定，廢止其許可，註銷入出境許可證，5年內不予許可其申請來臺從事觀光活動，藉由排除對臺灣地區安全與民眾福祉有危害之大陸地區人民停留境內及將來再入境，以直接預防其人停留境內及將來入境可能發生之危害。是原告主張系爭活動無違兩岸條例第1條立法原意云云，尚不足採。

㈤、至原告主張被告未予其陳述意見機會云云。惟按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第114條第1項第3款、第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：……三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。……（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；……。」賦予違反程序或方式規定之行政處分，在訴願程序終結前，得以補正瑕疵之機會。查原告以：其參加系爭節目，接受訪談內容為其觀察我國113年選舉之心得，符合教育部重編國語辭典修訂本對觀光一詞之解釋，且其為一般市井小民，對我國政局及國安毫無掌控力，在我國境內亦無犯罪行為，對我國人民無法益侵害；其無償參加網路節目接受訪談闡述個人心得，並與主持人及臺下觀眾之交流行為，本即觀光所必然產生之附隨行為，未逾越觀

光目的，原處分過度限縮觀光一詞之解釋，忽略其觀察我國政治選舉制度心得之政治性言論自由，並帶有告誡其上節目與我國人民交流選舉經驗及心得之意味，屬對其積極言論自由之事後追懲，違反比例原則；被告未給予其陳述意見機會等為由，爭執原處分之適法性，業經原告於提起訴願時已提出，此有113年3月6日訴願書在卷可考（訴願卷第8至12頁），經被告提出答辯：基於國家安全防衛之能力與權力，對外來人口入出國（境）之管理，為國家主權表現方式之一，各國對於外來人口之入出國（境）、停居留等，藉由立法形塑入境及移民政策，目的即在於掌握人流，以維持社會安定與民眾福祉。有關兩岸條例第10條、第16條及第22條規定，並授權訂有進入許可辦法、觀光許可辦法及來臺就讀辦法，依據前開辦法規定，大陸地區人民來臺須依據其來臺之目的，申請相符之事由，並應遵守相對應事由之規範，不得從事與許可目的不符之活動或工作。原告來臺觀光活動期間，應邀參與系爭節目，該節目上傳Youtube 網站，其從事與許可目的不符活動之事實已足堪認定，被告作成原處分，於法並無違誤等語，有被告訴願答辯書在卷可稽（訴願卷第2至7頁），經訴願決定機關根據原告訴願書及被告答辯書所陳，為事實及法律上全盤重新省察後，作成訴願無理由予以駁回之決定，足見訴願程序終結前，已給予原告陳述意見之機會。

五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告以原告於經許可來臺從事觀光活動期間，從事與許可目的不符之活動為由，以原處分廢止其許可，並註銷其入出境許可證，且自廢止許可之翌日起算5年內，不予許可其申請來臺從事觀光活動，認事用法俱無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

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

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　28　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　魏式瑜

法　官　林季緯

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
㈠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。
㈡非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二

形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　28　　日

書記官　王月伶