

離島「小三通」出入境安全控管
之研究－
以馬祖地區「小三通」為例

內政部入出國及移民署自行研究報告

中華民國 101 年 9 月

101-301140000A0021

離島「小三通」出入境安全控管
之研究－
以馬祖地區「小三通」為例

研究人員：蔡振挺

內政部入出國及移民署自行研究報告

中華民國 101 年 9 月

MINISTRY OF THE INTERIOR
RESEARCH PROJECT REPORT

**Immigration Border Control
-on "Mini Three Links" of Matsu Islands**

BY

TSAI CGENG TING

September10, 2012

目次

表次	III
圖次	IV
摘要	V
第一章 緒論	1
第一節 小三通緣起與背景	1
第二節 研究動機	1
第三節 研究目的	2
第二章 馬祖小三通實施現況分析	3
第一節 小三通歷史進展	3
第二節 馬祖小三通出入境概況分析	5
第三節 港務設施對出入境查驗之影響	13
第四節 地方政府推動小三通成效	20
第五節 兩岸協議執行之成效	23
第三章 出入境安全控管之重要性	29
第一節 安全控管政策分析	29
第二節 人民出入境安全控管機制	31
第四章 面談機制與安全控管	37

第一節	面談與人權	37
第二節	訪談與人權	39
第三節	馬祖小三通面談問題與成效	40
第五章	治安犯罪與安全控管之關係	44
第一節	治安犯罪之探討	44
第二節	安全控管之途徑	46
第三節	小三通對社會治安的衝擊	47
第六章	建議與結論	48
第一節	建議	48
第二節	結論	49
附錄一	金門協議	50
附錄二	海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議	51
附錄三	外籍人士來臺免簽證適用國家名單	54
附錄四	中華民國簽證介紹	55
附錄五	申請停留簽證流程圖	57
附錄六	申請居留簽證流程圖	58

表次

表 2-1	例年金馬小三通統計表·····	59
表 2-2	金門地區歷年小三通人數統計·····	60
表 2-3	馬祖地區歷年小三通人數統計·····	61
表 2-4	基隆港國境事務隊福澳港分隊破獲案件績效·····	62
表 2-5	大陸地區人民非法入境歷年收容遣返·····	63
表 4-1	內政部移民署面談統計表·····	64
表 4-2	馬祖福澳港國境分隊面談人數統計·····	65
表 5-1	查處大陸人士在臺從事非法活動統計表·····	66
表 5-2	司法警察機關查緝人口販運案件統計表·····	67

圖次

圖 2-1	馬祖與金門小三通出入境人數比較圖	68
圖 2-2	中華民國晶片護照；金馬證基資頁	68
圖 2-3	馬祖列島港區位置圖	69
圖 2-4	南竿福澳港旅客服務中心	69
圖 2-5	南竿福澳碼頭區域圖	70
圖 2-6	北竿白沙港碼頭區域圖	70
圖 2-7	軍方駐守港區之港運營	71
圖 2-8	南竿福澳港碼頭實景	71
圖 4-1	馬祖福澳港國境隊面談人數統計圖	72

摘要

關鍵字：小三通、觀光、安全控管

兩岸從 1949 年將金門與馬祖列為軍事戰略重要地區，是我國前所未有的政治生態。但自 2000 年 12 月 25 日立法三讀通過試辦「小三通」，打破隔絕多年雙方互不往來的政治型態，讓馬祖在長期的軍管下，因著實施「小三通」而顯現出一線生機，也讓執政當局在大陸政策上得以自豪的政績。

觀看臺灣與大陸或馬祖與馬尾之間存在著相似的經濟型態，兩岸關係因冷戰切割了彼此的經濟體系，我國轉而向美國尋求出口市場，正如金馬必須依賴臺灣的駐軍消費，以維持經濟成長一樣，都有捨近求遠的情形。所以自動員戡亂時期終止、冷戰結束、大陸市場興起等內外環境的變遷，必然衝擊原有的經濟結構。不僅臺灣與大陸貿易依存度的日益加深，而「小三通」的實施，最大的意義是增進離島地區觀光與商業生機，並促進離島經濟繁榮；使離島地區與大陸地區的貿易正常化，降低離島地區民眾犯罪率，增進兩岸安全控管與良性互動，改善兩岸關係，實現兩馬之間的跨界整合，促成離島馬祖戰略角色的變革與調整。然本論文僅以馬祖地區為例，希望從整合理論的思考架構，完成以下研究目的：

- 一、馬祖「小三通」形成的歷史背景、政策規劃、執行現況和缺失檢討，並觀察馬祖「小三通」政策與政府大陸政策之間的連動性。
- 二、馬祖「小三通」出入境安全對兩岸關係、政治、經濟、社會環境之影響。
- 三、「小三通」如何影響馬祖地區的經濟發展及馬祖在未來兩岸互動的過程中，所扮演的角色與安排。
- 四、希望本研究可提供相關單位在未來擬訂大陸政策上參考。

本研究發現，「小三通」仍是中央政府藉以發揮在政治面操作居多，相反的，馬祖連江縣地方政府則是以政策面看待「小三通」，中央與地方雙方看法與目的分歧。本研究針對出入境控管做為分析探討馬祖「小三通」在政治考量與經濟期待雙重壓力下，「小三通」的試辦對於馬祖地區安全、經濟及當地居民所期待是否相等，找出差異及解決方案；本論文重點不在評論中央或地方政府政策之是非，而是探求實務真相，藉由實務與理論的結合，為馬祖地區發展生機，奉獻個人棉薄心力。

ABSTRACT

The two sides of the Strait designated Kinmen and Matsu as important areas of military strategy from 1949, which is an unprecedented political situation for us.

"Mini three links" on a trial basis since December 25, 1989 has broken the isolated situation of the years while mutual has no contact between the two political parties. The implementation of the "mini three links" not only finally has shown a chance of survival for Matsu after being under the military control of the long-term but also let the ruling authorities takes pride in the achievement in the mainland policy.

We can observe the economic similarity between Taiwan and the mainland or Matsu and Mawei. The economic relations cross-strait were cut because of the Cold War, Taiwan had turned to the United States to seek export markets, As the the Kinmen and Matsu must rely on the Taiwan Garrison consumption to sustain economic growth, both has a detour situation. Since the end of the Cold War, the rise of the mainland market will definitely has an impact on the original structure of the economy. The dependence and partnership of Taiwan and the Mainland has been deepening day after day. The greatest significance of implementation of the "mini three links" is to promote the tourism and commercial vitality of the outlying islands, and to promote economic prosperity of the Islands,normalize the trade between the outlying islands and the mainland areas, reduce the crime rates in the outlying islands, promote cross-strait security control and positive interaction between people. Improve cross-strait relations to achieve the integration of cross-border between Matsu and Mawei. Contributed to the change and adjustment of the strategic role of island Matsu. But this research only takes Matsu island as an example, researcher trys to complete the following research purposes

from the integration of the theoretical framework of thinking.

1.The study of historical background, policy planning statement of Matsu "mini three links" , the current status of implementation and the review of the defect.

2.The influence of Matsu "mini three links" on immigration security, cross-strait relations, political, economic and social levels.

3.How Matsu "Mini three links" has affected the economic development of Matsu , the role in the future of cross-strait interaction process and arrangements.

4.Hope that this study provides the relevant units of reference on the future development of mainland policy.

This study found that the "mini three links" is still mostly a political measure of the central government in order to express an political attitude. On the contrary, Matsu Lianjiang County treats the "mini three links" as local governance. There is a huge difference on the purpose between the local and central government. This study has a focus on immigration control ,discuss Matsu "mini three links" looking forward to deal the dual pressures of political and economic considerations. The trial of Matsu "mini three links" has met the expectation of local residents on regional security, economic development. The purpose of this study is to find out the differences and solutions. In this thesis, the focus is not to comment on the central or local government policy, but rather to explore the truth of the practice of the policy. Hope that the dedication of personal effort can do little help to the development and vitality the Matsu area ,by a practical and theoretical combination.

第一章 緒 論

我國離島地區自 2001 年實施試辦小三通迄今已邁進第十一年頭，各界評論毀譽參半，有褒亦有貶，執政當局則表示這是政府德政政策，在野人士則是貶多於褒，大多持否定態度，然而離島試辦小三通是好是壞，唯有金、馬、澎當地居民感受最深亦最為清楚，而今研究者想藉由馬祖地區為例，從出入境角度來探討馬祖地區之安全控管關係。本章節分為第一節敘述小三通緣起與背景；第二節為研究動機；第三節為研究目的，以作為相關單位規劃與改善離島地區之安全控管，進而確保小三通出入境安全控管與提升服務品質供參。

第一節 小三通緣起與背景

「離島建設條例」於 2000 年 3 月 21 日經立法院三讀通過，並於當年 4 月 5 日公布實施。陸委會根據行政院指示，針對「離島建設條例」第 18 條所規定試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區「通航」以及因「通航」所必然衍生的人、貨往來及相關商業行為，即所謂「小三通」，積極進行評估規劃，期能在「離島建設條例」之立法目的及整體規範下，加強促進離島之經濟建設與發展。

根據 2000 年 6 月 13 日立法院第 23 次院會決議：「（一）政府應在三個月內完成『小三通』評估，再三個月內完成規劃後，隨即實施優先試辦項目：1. 『除罪化』。2. 『可操之在我』部分。（二）在前項架構下，政府應優先試辦離島宗教通航。（三）在評估與規劃同時，政府應盡力推動兩岸協商之恢復。」在此背景下，研究小三通實施十一年後，針對馬祖地區為例，探討小三通出入境安全控管上之問題所在。

第二節 研究動機

實施「小三通」雖具有可行性，但須有配套管理措施，達到有效控管風險之目的。基於離島防務、安檢負荷等因素考量，採漸進方式，「先貨後人」、「先海後空」，開放航運、人、貨往來等規模及數量適度的限制。但是小三通實施至今，馬祖地區並未因小三通而讓馬祖地區經濟繁榮，反而是因為駐軍大量撤退，

讓馬祖地區商家店面生意一落千丈，紛紛關門倒店，無疑小三通試辦以來，並未帶給馬祖地區經濟及生活安全上的保障，因此，為讓馬祖走出另一條生存之路，實有必要針對試辦小三通政策做一探討研究，找出問題癥結及解決方案，建言提供政府或其他相關部門單位參考，以利發展馬祖地區之經濟及提升離島居民生活水準。

第三節 研究目的

自從小三通試辦以來，初期中轉臺商一直是馬祖小三通最主要的出入境客源，入出境人數也在擴大小三通後有進一步成長，但近年來因經濟景氣不佳加上馬祖地區的惡劣氣候以及駐軍撤退等，讓馬祖經濟一直蕭條不振，往返大陸旅客亦逐漸減少，出入境旅客數量，根本比不上金門地區的熱絡，金馬兩地出入境人數相比約為 20 比 1。本研究目的係在瞭解馬祖小三通出入境或中轉旅客過境馬祖對當地安全之影響，以供相關單位規劃與改善地區安全控管設施、提升出入境服務品質，協助全面實施大三通之後，小三通的航線與旅運出入境安全控管及服務品質的改善提出供參。

第二章 馬祖小三通實施現況分析

本章重點在分析馬祖小三通實施至今之實務概況，分為第一節簡略說明小三通歷史進展；第二節介紹馬祖小三通出入境概況；第三節討論港務設施對出入境查驗之影響；第四節敘述地方政府推動小三通成效；第五節 有關兩岸協議執行之成效，從文獻及實務上進展研析比較小三通現況及變化歷程。

第一節 小三通歷史進展

海峽兩岸實施的小型三通模式，係於 2001 年 1 月 1 日自金門、馬祖與對岸的廈門、馬尾開始實施小三通，以實現兩岸小規模的通商、通航和通郵。自從中華人民共和國在 1949（民國 38 年）年成立，中華民國國民黨政府遷臺之後，蔣介石的政府宣佈停止臺灣對大陸的一切形式的通商、通航和通郵。期間兩岸居民被禁止往來長達近 40 年，中間亦發生數起兩岸間的劫機事件。之後在 1980 年代中國大陸改革開放，首先引進香港的投資者到內地設廠生產，令中國大陸沿岸地區經濟「先富起來」。1987 年大陸放寬臺灣居民以探親名義到中國大陸，兩岸民間的交流漸漸繁忙。由於福建省和臺灣只隔一水對望，地緣關係使很多臺灣人到福建省探望被分隔多年的宗親。

基於當時兩岸仍在意識形態上有重大的分歧，重現三通的機會極微，但實際上兩岸民間在福建沿海和金馬地區早已有經濟上的交往。1992 年 3 月中國福建省提出「兩門對開，兩馬先行」的「小三通」構想。這是由於「兩門」（即廈門和金門）和「兩馬」（即馬尾和馬祖）均只是相距咫尺的地方，在此進行小規模的「三通」是可以說是在當時的限制中，帶來有利於兩岸民間發展的辦法。初步的小三通構想，是在馬尾、廈門、湄洲灣興建供兩岸直航的專用碼頭，在廈門、金門兩島間鋪設海底電纜，和准許到大陸的臺灣人在福州、廈門兩機場辦落地簽證。

兩岸通商自 1994 年 1 月由中國大陸片面地實施《關於對臺灣地區小額貿易的管理辦法》，指定福建、浙江、江蘇、上海、山東等東南沿海口岸，由臺灣居民和大陸對臺小額貿易公司進行「小額貿易」，「小額貿易」並不等於一般性的進出口業務。大陸當局將這種小額貿易定性為非官方的直接貿易和經濟交流。

兩岸通航係自 1994 年 6 月由金馬愛鄉聯盟提出《金馬與大陸小三通說帖》，

表達希望能以「單向通航」、「定點直航」或「先海後空」、「先貨後客」等方式，漸漸進行小三通。1997年4月19日，兩岸開始進行高雄與福州、廈門間的「不通關、不入境」的境外通航。及至2000年3月21日我國立法院通過《離島建設條例》第18條，明訂「為促進離島（指金、馬、澎地區）發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航」（俗稱小三通條款），條例於同年4月5日實施。2000年12月13日，我國行政院根據《離島建設條例》通過《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，以作為小三通的行政依據。並於2001年1月1日開始實施，定點定時的貨客運通航。

自2008年6月19日，我國擴大小三通方案正式公告實施，由即日起只要持有兩岸入出境有效證件，就可以從金門或馬祖進出中國大陸。擴大小三通是政府照顧金馬地區民眾的一項政策，緩和未來兩岸直航所帶來的影響。擴大小三通方案正式公告後，即在金門碼頭，一艘載著200多名乘客的客輪隨即從金門出發駛往對岸，成為擴大「小三通」實施後的第一個航班。在擴大案實施後，金馬逐漸發展成為來往兩岸的一個轉運站。但大量非本地旅客利用金馬往來臺灣本島的航線，造成當地居民購票的困難。另外，由於離島居民購買機票有補助，也吸引臺灣居民遷戶口至金馬地區，導致金馬實住人口僅約戶籍人口的一半，甚至還少。

兩岸本來希望透過小三通作試點，促成兩岸全面三通。可是全面大三通無法規避敏感政治問題、又有兩岸互搶利益的問題，使得小三通未能引發全面三通。而小三通初期的相關配套措施，也因太匆促而不夠完善，導致初期使用者對小三通怨聲載道。另一方面，小三通的最大能力也無法滿足中央實施全面三通之需求；而政府在實施假日包機或直航，事實上已對金馬民眾權益產生極大損害，因為臺灣過去對小三通使用者的身分規範，使得一些常穿梭在兩岸的臺灣人，選擇將戶籍遷至金門或馬祖，因為原本處於人口外流的金馬地區開始變成人口成長區，其中金門的增加幅度尤其明顯。

另外，小三通對於金門、馬祖的幫助最大的維持金馬到臺灣本島的班機密度及參觀金馬的中國大陸觀光客，其他方面的經濟助益其實非常小，因為經由小三通往返兩岸者大多只是把金馬當成中繼站，並沒有在當地住宿消費。小三通對臺灣經濟也無多大的正面影響，因為小三通無法讓臺灣獲得經由臺灣轉機至中國大

陸的航運市場，也不是貨運直航（空運）的替代方案。

第二節 馬祖小三通出入境概況分析

第一項 歷年小三通旅客出入境概況

試辦小三通之初，離島馬祖居民尚不能明瞭真正小三通的意義，在半信半疑中大多以試試看心情視之，雖經馬祖地方政府大力促銷宣傳，起初各界並不看好，民眾參與度也不熱絡，試辦小三通直到第四年馬祖地區出入境總人數才突破萬人，出入境人數才逐年增加漸有起色。經統計自 2001 年 1 月起至 2012 年 3 月 31 日止，馬祖地區歷年小三通人數統計資料，出入境人數共計 444,431 人次（入境人數計 228,480 人次；出境人數計 215,951），這十年間自 2001 年馬祖小三通開放以來前幾年旅客出入境均有顯著的成長量，尤其以 2009 年當年出入境人數高達 90,333 人次最多，但好景不常，自 2010 年起經由馬祖往返大陸旅客人數逐漸走下坡，並有逐年遞減趨勢，截至今（2012）年 3 月止馬祖小三通出入境旅客人數僅為 9,879 人次。

馬祖地區自 2001 年實施小三通，當年旅客出入境僅有四千多人，但國人仍看好未來小三通的發展性，出入境人數每年平均也有 1.5 倍成長量，直到 2010 年起旅客量才遽減，並以 1.5 倍的負成長量下降，且有逐漸遞減趨勢，往來旅客遠不如金門小三通熱絡。馬祖地區載運旅客之船舶數從原本每日六航次往返兩岸，但自 2011 年底起即減班僅剩二航次載運旅客往返於兩岸，即可看出端倪。

離島小三通自 2001 年試辦以來，截至 2012 年 3 月止，金門與馬祖兩地出入境之總人數為 8,385,282 人次，如表 2-1；金門為 7,940,851 人次，如表 2-2；馬祖則僅為 444,431 人次，如表 2-3，有 94% 旅客是從金門前往大陸，僅有 6% 旅客從馬祖往返大陸，可見馬祖實施小三通以來並未帶給馬祖地區之發展，反而讓馬祖發展更加退步，且逐漸失去競爭能力，如下圖 2-1。

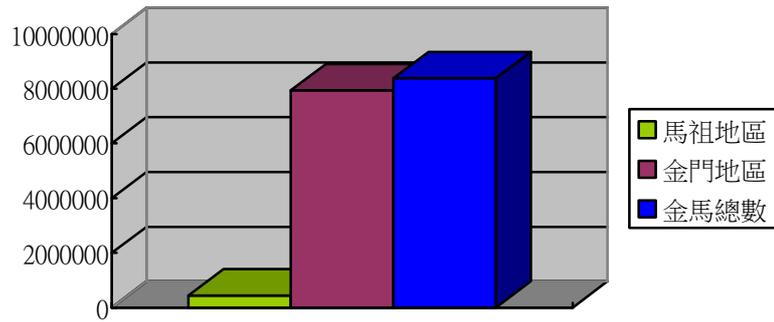


圖 2-1：馬祖與金門小三通出入境人數比較圖（作者自畫）

第二項 馬祖地區小三通出入境「C. I. Q」查驗

何謂小三通出入境「C. I. Q」聯檢機制查驗？所謂「C」係指財政部海關(Customs)；所謂「I」係指內政部入出國及移民署證照查驗(Immigration)作業；所謂「Q」係指檢疫檢查(Quarantine)。這三樣查驗動作是在出入本國或他國國境時必經之手續，統稱為官方手續(Government formalities)。在我國的國際機場、國際商港及小三通港口均設有「C. I. Q」檢查單位。分述如下：

一、海關(Customs)

旅客進入國境時，海關有權對旅客攜帶入境之財物(行李)予以檢查，必要時依照稅法(關稅法及其施行細則及海關緝私條例)予以扣稅、沒收或處罰等。旅客進入國境，其攜帶物品有一定的免稅額度，在免稅額度內不需課稅，但若物品攜入數量或總金額超過時，則有被課稅的可能。另外，有些國家規定入境時要申報所攜帶的外幣金額，若未誠實申報，出境時就不能攜帶出境。

二、證照查驗(Immigration)

證照查驗也稱為護照管制(Passport Control)，在某些國家是移民局管制，在我國則是內政部入出國及移民署負責。由移民署國境事務大隊官員對進出國境的旅客進行紀錄審查，一方面防止國內通緝要犯出境，也防止外國人非法入境，或恐怖份子潛入肇事。此外，有些國家在兩國間訂有相互免簽證¹協

¹ 資料提供：外交部領事事務局，日期：101.6.29，我國准予其他國家免簽入境名單，外籍人士來臺免簽證適用國家，共計 42 國

◎三十天免簽證適用國家：(共 4 國)

亞太地區：澳大利亞、馬來西亞、新加坡 (共 3 國)；北美地區：美國 (共 1 國)

◎九十天免簽證適用國家：(共 38 國)

亞太地區：日本、韓國 (101.7.1 起實施)、紐西蘭 (共 3 國)；亞西地區：以色列 (共 1 國)；

定，或單方面給予對方免簽證優惠。在吸引外國遊客，促進觀光產業的立場上，免簽證優惠有其必要。隨著國際間交流日益頻繁，今後國與國之間相互觀光簽證的優惠，將會逐漸增加。

目前在我國出入境不需要填寫出入境卡(E/D Card)，僅填寫入境卡（即所謂A卡），連同護照交給證照查驗官查核入境。同時，查驗官會在護照上核蓋入境日期的查驗戳記，但目前我國桃園、松山、小港及金門水頭商港等國際機場港口設有自動通關系統，旅客出入境時只要透過申請建檔，即可由無人查驗之自動通關查驗系統完成通關手續，在護照上不再核蓋出入境章戳。

內政部入出國及移民署所建置之入出國自動查驗通關系統業已開始實施，(自2011年3月1日起在金門水頭港實施營運；自2011年8月1日起高雄機場、松山機場及桃園機場將陸續開始試營運)。入出國自動查驗通關系統試營運適用對象為年滿14歲，身高140公分以上，未受入出國及移民法第6條禁止出國處分之有戶籍國民。且2011年2月1日修正「入出國查驗及資料蒐集利用辦法」第12條之1規定，旅客經自動查驗通關系統入出國者，得免於其護照內加蓋入出國查驗章戳，旅客使用自動查驗通關系統後，若須於護照內核蓋當次入出國查驗章戳，可於當日至各機場（港口）公務櫃檯請求補蓋。

三、檢疫檢查(Quarantine)

檢疫在我國是屬於衛生署疾病管制局檢疫組所管轄，原則上在旅客回國時予以檢查。若以赤道為中心，南北緯度各15°的非洲地區旅行，在入境時要提出黃熱病(Yellow Fever)預防接種證明的國際預防接種證明書(Yellow Card，俗稱黃皮書/黃卡)。在重大傳染期間內，若旅客至有傳染病發生的國家，出入該國的旅客有義務接受預防接種。此外，攜帶動物或植物入境時，要接受動物檢疫(Animal Quarantine)或植物檢疫(Plant Quarantine)，我國的管轄單位為行政院農委會動植物防疫檢驗局。

北美地區：加拿大（共1國）；歐洲地區：英國、愛爾蘭、奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、冰島、義大利、列支敦斯登、盧森堡、馬爾他、摩納哥、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、捷克、波蘭、斯洛伐克、匈牙利、立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛維尼亞、梵蒂岡城國、保加利亞、羅馬尼亞、賽普勒斯（共33國）

第三項 旅客出入境違常案件分析

我國人民或外國人民出入我國境，其管理單位原由「警政署」掌管，但自 2007 年 1 月 2 日成立「內政部入出國及移民署」以來，即交由移民署接掌管理，移民署組織編制下設有國境事務大隊專責職司旅客出入境證照查驗²工作，在國內離島地區（指金門、馬祖及澎湖）亦設有查驗單位（國境事務隊/分隊），經查自 2007 年成立移民署以來，馬祖小三通出入境從 2008 年至 2012 年 6 月止在離島馬祖地區查獲違常出入境案件計有 52 件，如表 2-4，包括通緝、偽造文書、違反兩岸關係條例等，雖然馬祖地區非人蛇集團偷渡之最佳地點，但亦有少部分不法人士企圖藉由馬祖小三通企圖闖關偷渡出境，因此，在國境出入境安全控管上不得不加以防範，不能讓馬祖地區成為偷渡或走私之犯罪死角。

類別\年度	98 年	99 年	100 年	101 年
詐欺	5	4	3	2
偽造文書	4	1	2	1
兩案條例	2	3	1	1
毒品防制	2	1	3	0
恐嚇	1	0	1	0
槍砲彈藥刀械	0	0	2	0
公共危險	1	0	1	0
賭博	0	1	0	0
妨害家庭	0	1	0	0
冒用身分	0	2	0	0
妨害性自主	0	1	0	0
盜竊	0	0	2	0
遺棄	0	1	0	0
替代役條例	0	0	1	0
國家安全	0	0	1	1

² 所謂證照查驗，也稱為護照管制(Passport Control)，在某些國家是移民局管制，在我國則是由內政部入出國及移民署負責。移民署國境事務大隊官員對進出國境的旅客進行紀錄審查，一方面防止國內通緝要犯出境，也防止外國人非法入境，或恐怖份子潛入肇事。

合計	15	15	17	5
----	----	----	----	---

表 2-4：基隆港國境事務隊福澳港分隊破獲案件績效表

近年來偶有不法國人利用小三通企圖闖關等違常案件發生，茲列舉案例分析如下：

- (一) 案例一：查獲國人連○隆涉嫌利用馬祖小三通偷渡前往大陸，違反移民法案。

案情摘要：國人連○隆，1954年2月17日生，因案被禁止出境，連員於2010年7月24日就企圖搭乘馬祖小三通船舶潛逃出境，卻被移民署查驗官員攔下後無法順利出境。連員遂於翌(25)日預先購買國內航線臺馬輪及小三通航線船票各一張，並利用國內航線臺馬輪通關時刻持臺馬輪船票先行通關進入碼頭管制區後，未登船躲藏於管制區內，待小三通進行旅客通關時，再持小三通船票直接登船，規避了小三通出境通關查驗程序，企圖潛逃大陸，遂由移民署國境隊查獲，以違反移民法移送。

- (二) 案例二：查獲國人李○文涉嫌從大陸企圖偷渡入境馬祖，違反國安法及移民法案。

案情摘要：國人李○文，1957年5月10日生，於2010年6月11日涉嫌從大陸以人民幣8仟元代價，自中國大陸福建省連江縣黃岐鎮海邊搭乘不知名漁船至我國連江縣東引海域企圖偷渡入境，由移民署專勤隊查獲，以違反國安法及移民法移送。

- (三) 案例三：查獲大陸人民林○興涉嫌冒用國人王○斌身分企圖從馬祖小三通闖關偷渡出境，由移民署國境隊查獲，違反國安法及移民法案。

案情摘要：大陸人士林○興，1972年7月7日生，冒用已故國人王○斌身分，持偽變造王員護照於2010年4月10日企圖利用馬祖小三通闖關偷渡出境，被移民署國境隊查獲，以違反國安法及移民法移送。

- (四) 案例四：查獲大陸人民賴○美涉嫌冒用大陸人民陳○英身分以結婚之名，企圖來臺非法打工，由移民署國境隊查獲，違反移民法案。

案情摘要：大陸人民賴○美，1966年11月25日生，冒用大陸人民陳○英身分於2005年10月13日與楊姓國人結婚後入境來臺，因要歸還受冒

用人陳○英身分而出境返回大陸，再以真正身分（賴○美與國人呂○文結婚）於2010年12月17日利用馬祖小三通再度來臺，於馬祖福澳港入境通關前接受指紋比對時，被移民署國境隊查獲賴○美冒用大陸人民陳○英身分來臺案。

（五）案例五：國人莊○三冒用國人譚○之船員身分登船工作，由移民署國境隊查獲，違反偽造文書罪案。

案情摘要：國人莊○三，1944年4月6日生，企圖冒用國人譚○之船員身分於2011年7月31日在馬祖福澳港力豪輪登船工作，在出港安檢查驗時被移民署國境隊查獲，以違反偽造文書罪移送。

從以上案例當中發現仍有諸多不法人士企圖利用馬祖小三通闖關偷渡出入境，究其原因，分述如下：

- （一）離島馬祖（連江縣）地區毗鄰中國大陸，近在咫尺，是偷渡客最佳捷徑路線。
- （二）福澳港區內國內線與小三通航線通關時間間隔太短，讓不法人士有機可趁，規避小三通查驗，達到偷渡大陸目的。
- （三）國內線臺馬輪人員未能確切掌握實際登船旅客數量，海巡署查驗人員控管不當。
- （四）港口管制設施欠缺，國內線與小三通航線登輪動線設計不良，容易造成旅客混淆，誤登船舶。
- （五）福澳港口硬體設施簡陋，管制區內警政單位員警管控不當，容易造成不法者藏匿管制區內。
- （六）公務執勤人員嚴重不足，且缺乏危機意識，難以達到管控目的。
- （七）國軍大量撤離離島地區，當地居民嚴重缺乏保防意識，逐漸形成無危機意識，國家安全觀念式微。

第四項 小三通旅客旅行證件種類

目前我國開放旅客得經由馬祖小三通航線搭乘定期航班往返大陸地區，旅客持有出入境旅行文件繁多，例如國人可持本國護照通關查驗（如設籍金馬地區人民可持金馬證通關查驗）、外國人可持外國護照通關查驗（非免簽國家須辦理外交

部簽證³許可)、大陸地區或港澳地區人民可持入臺許可證或網路簽證許可證件通關查驗，旅客從馬祖前往大陸與臺灣本島前往大陸，其通關證件大致相同，並無太大差異，比起早期戒嚴或未開放時期已是相當進步了，但因旅客旅行證件繁多，偽變造證件查覺不易，容易造成國境安全管控上之隱憂。我國護照及金馬證，如下圖 2-2 所示。



圖 2-2：左圖-中華民國晶片護照；右圖-金馬證基資頁

我國護照是由外交部所簽發予中華民國國民的護照。凡具有中華民國國籍，無論是否持有其他國家及地區之護照或旅行證（中國大陸地區除外）都可申請。申請時必須提出具有中華民國國籍的證明文件，例如在中華民國政府核發的戶籍謄本、國民身分證、戶口名簿、舊護照、國籍證明書、華僑登記證、華僑身分證證明書、父或母之一方具有中華民國國籍證明加上申請人本人出生證明或者其他經內政部認定的證明文件。中華民國護照由外交部領事事務局，以及中華民國駐外大使館、領事館或駐外代表處負責簽發。

依照《護照條例》，大陸地區、香港及澳門居民在法理上雖具有中華民國國籍，但不具中華民國戶籍，故非經中華民國外交部特許，否則無法直接申請。旅

³ 簽證：係指一個國家的主權機關在本國或外國公民所持的護照或其他旅行證件上的簽注、蓋印，以表示允許其出入本國國境或者經過國境的手續，也可以說是頒發給他們的一項簽注式的證明。

居海外且獲定居資格的中國大陸地區居民，依照外交部領事事務局《護照條例施行細則》第 18 條之規定可經得主管部門審核後取得中華民國護照。

惟受限兩岸情勢關係，現持中華民國護照並不能直接入境中國大陸地區，而必須使用臺灣居民來往大陸通行證（即臺胞證）。香港由於英國在 1950 年後，僅承認中華人民共和國政府為代表全中國的唯一合法政府，因此中華民國國民進入香港時，需持中華民國護照併同事先申請與護照分開的由香港入境事務處簽發的入境許可證，或持臺胞證入境香港。澳門則可免簽證直接入境。

中華民國護照在中國大陸地區遺失或效期截止時，不能就地補換發，必須至中華民國政府派駐香港的臺北經濟文化辦事處或駐澳門的臺北經濟文化辦事處辦理。中國大陸地區的邊防檢查機關（即出入境管理）亦不會在中華民國護照蓋任何章戳。

出入境證照查驗是控管非法人士潛逃出入境最佳途徑，查驗人員除透過預先輸入之電腦管制檔資防止管制對象出入境外，現場查驗更應落實三方比對方式，審慎比對電腦畫面資料與旅客所持護照及相片與本人核對無誤後，完成安全證照查驗程序，有效控管旅客出入境之安檢查核，才能達到維護國境安全之目的。

第四項 馬祖地區小三通貨物出入通關

馬祖小三通進行貨物出入通關運往大陸地區，目前係由財政部基隆關稅局負責查驗把關；有關動植物檢疫係由農委會動植物檢局把關；有關傳染疾病係由行政院衛生署派駐人員把關；海岸防線係由行政院海巡署把關；馬祖福澳港口管制區係由警政署基隆港務警察局把關；旅客出入境查驗係由移民署負責把關，在馬祖福澳港小三通形成一個港口聯檢中心，各單位各司其職，負責馬祖地區小三通出入境安全控管之任務。

第五項 專案出入境查驗

為了促進離島馬祖地區經濟發展及觀光產業商機，當地政府不虞餘力推動各項觀光政策，吸引旅客前往馬祖旅遊，因此馬祖地區除了一般旅客出入境通關外，尚有較為特殊之專案通關方式，如經過專案申請許可者可在非通商口岸進行旅客通關查驗出入境前往大陸地區，例如馬祖當地離島居民為因應每年宗教進香團前往大陸進行宗教交流，可透過專案申請報請中央單位申請核准後，由港口聯檢中

心 C、I、Q 派員前往當地口岸進行通關查驗工作；另有一種係由臺灣本島從基隆國際港口以定期大型國際郵輪載客彎靠馬祖福澳港下船觀光，雖可讓馬祖觀光事業增添不少商機，但因天然氣候及地形地物之缺陷與不足，讓彎靠馬祖觀光之安全風險控管徒增不少困擾。

第三節 港務設施對出入境查驗之影響

第一項 馬祖港口軟硬體設施

馬祖國內商港（包括南竿福澳港、北竿白沙港、東引中柱港、西莒青帆港、東莒猛沃港等五座碼頭），奉行政院於 1997 年 11 月 26 日核定成立，1998 年 1 月 1 日起實施，連江縣政府於 1999 年 7 月 1 日正式接管所有港務管理工作，並設置「連江縣港務處」專責管理機構，為因應往後觀光旅遊及配合離島小三通海運之需求，目前已積極辦理福澳港擴建計劃及加強各島港埠設施，以因應未來擴大觀光事業之發展。

第二項 馬祖地區所屬港區位置分布

馬祖列島位於臺灣本島西北方，距基隆港約 210 哩，在福建省閩江口外，與大陸僅一水之隔，分別由南竿、北竿、東莒、西莒、東引、大坵、小坵、高登、亮島等二十餘個島礁組成，隸屬福建省連江縣管轄。馬祖港口分散在五個島嶼，分別為南竿-福澳港、北竿-白沙港、西莒-青帆港、東莒-猛澳港以及東引-中柱港等五處碼頭區，其位置如下圖 2-3 所示。



圖 2-3：馬祖列島港區位置圖

福澳碼頭區：位於南竿島牛背嶺西南側福澳灣內，港口面向西北，灣內風浪小，為良好之避風港，是馬祖離島最大港口，亦是兩岸通航口岸，提供小三通船舶及臺馬輪靠泊。

白沙碼頭區：位於北竿島西南側，港口面向南南西之小灣澳，亦為兩岸通航口岸。

青帆碼頭區：位於西莒島南側，為港口面向南南西之小灣澳。

猛澳碼頭區：位於東莒島西側突岬，係利用防波堤兼碼頭之型式靠船。

中柱碼頭區：位於東引島西側，為東引鄉主要出入門戶，可提供臺馬輪靠泊。

一、南竿福澳港

本港區位於北緯 26.05°、東經 119.943°，為馬祖港五碼頭區中最具規模者。因其所在位置南竿鄉為連江縣政經中心，故此碼頭區成為馬祖地區與臺灣本島、馬祖各離島以及小三通之主要客、貨運港口，如圖 2-4。



圖 2-4：南竿福澳港旅客服務中心

目前本港區之配置大致可分為 2 區域，即現有營運碼頭區及施工中之深水碼頭區。現有營運碼頭區為一開口外張之水域，水深介於-2.0~-8.0m 間；施工中之深水船渠為一長方型水域，長 310m、寬 200m、規劃水深為-8.0m，分二期工程執行。依前期規劃第一期工程預定 2005 年 12 月完成，但因山坡地開挖塊石不足及地質問題導致工程延誤，於 2003 年提出第一次變更計畫，追加工程費約 5.6 億元。目前因塊石數量再度不足，以及已完成之 S2 碼頭法線位移，而再度提出第二次變更計畫，預計追加經費 6.9 億元，但目前第二次變更計畫尚未核定。第二期工程則因第一期工程延誤至今尚未發包施工，如圖 2-5。

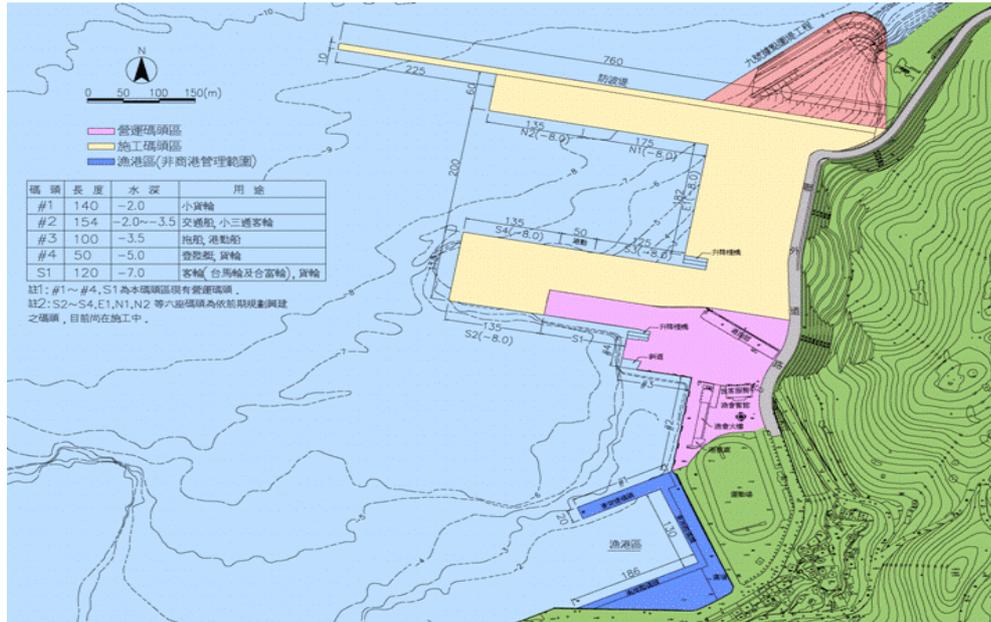


圖 2-5：南竿福澳碼頭區域圖

本碼頭區位在福澳灣內，由於灣內風浪小，因此，外廓設施僅配置單支防波堤，無明顯之港口，加上防波堤堤頭與對岸之鵝首鼻相距約 1,000m，其間水域寬廣，水深介於-10m 至-13m，可供 5,000DWT 以上船舶航行。因此，並無設置浮燈標等助導航設施標示港口、航道或迴船池，船舶進入係沿防波堤堤頭外之水域分別進入各碼頭前靠泊。

港內現有營運碼頭五座，分別供小貨船、臺馬貨輪、離島交通船及小三通客輪使用，後線設施有旅客服務中心、漁會大樓、港務處、港指部港運營及加油站等。原規劃於 2005 年底完成長度 760m 之拋石式防波堤，其中有 535m 內側構築碼頭，堤線方向為 $N80^{\circ}W$ ，目前只完成 660 公尺，剩餘 100 公尺未來視港埠需求再檢討延伸。

二、北竿白沙港

本港區位於北緯 26.205° 、東經 119.967° 。本碼頭區可分為內港區與外港區，外港北防波堤長 135m，堤線方向 $N100.5^{\circ}W$ ，以阻擋東北季風波浪為主；南防波堤長 130m，堤線方向 $N44.5^{\circ}W$ ，以阻擋西南氣流波浪為主；外港之水域面積約 3.8 公頃，港口寬約 90~100m，方向 $N62.5^{\circ}W$ ，迴船池直徑 200m，航道長度 210m，水深介於-5m~-6m 間，船舶進港方向可依東北季風及西南氣流不同時期調整；外港

包括南、北兩座碼頭，長度分別為 140m 及 115m，水深均為-5.0m，主要供貨輪靠泊，後線為露置場，如圖 2-6。

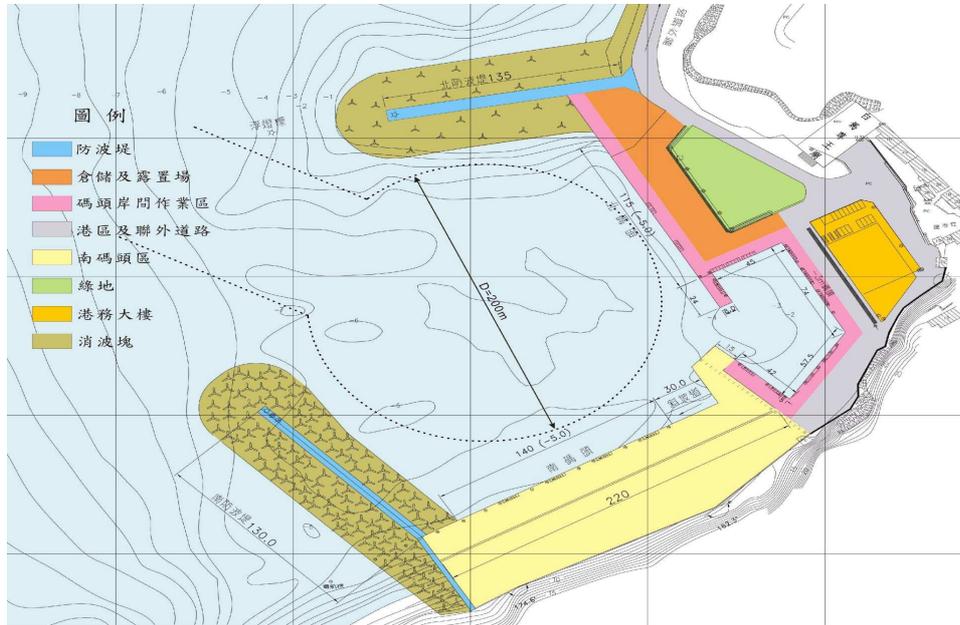


圖 2-6：北竿白沙港碼頭區域圖

目前南碼頭因北防波堤長度不足，靜穩度不佳，經常無法使用，因此，貨輪大多使用北碼頭。內港為一小型船渠，由 24m 長之北內堤及 42m 長之南內堤所構成，為淺水碼頭，長度共 217m，水深-3.0m，供交通船、小貨船及漁船等靠泊，其水域面積約 0.51 公頃，水深-3.0m，後線則為港務大樓。

三、港口駐守單位安全控管

目前駐守於港口單位除了軍方港運營（如圖 2-7）以外，尚有警政署基隆港務警察局派出（駐）所及海巡署海岸巡防總局與海洋巡防總局各有大隊派駐港口，職司港口與海洋之安全控管任務。港運營是一軍方單位，駐守於福澳港區內，負責軍方船舶載運官兵或軍用補給品抵港時之搶灘清運任務，並配合民間船舶因航行任務所需之協助任務；港區派出所則負責福澳港管制區內外之安全管制與社會治安秩序之維護；海巡署則分由岸巡總局與洋巡總局兩個單位負責海岸之安全控管及走私查緝工作。



圖 2-7：軍方駐守港區之港運營

四、港口設施及通關動線影響

馬祖國內商港擴建計畫於民國 2001 年奉行政院核定，原定在 2005 年底完工，但歷經計畫變更、工程遭遇困難及施工廠商因財務問題無力繼續履約而終止契約，被外界視為是一個最爛的爛攤子。但在近兩年釐清工程延宕原因後，再重新送交通部核定，將前期未完成之福澳碼頭工程納入尚未計畫完成之「馬祖港埠整體規劃及未來發展計畫」辦理，研提個案計畫奉核定後，據以繼續施工，以完成福澳港碼頭區擴建工程，如圖 2-8。



圖 2-8：南竿福澳港碼頭實景

至於福澳碼頭區擴建後續計畫的另一項重大工程—即興建新行政旅運大樓，目前已經進入細部設計中，很快就會進行發包作業，延宕近十年的馬祖海運相關建設，目前正一步步邁向實踐的時程，預計在2014年12月完成的福澳碼頭區擴建後續工程，加上明（2013）年底完工下水的新臺馬輪，將會讓馬祖海運進入下一個里程碑。

但是另一個問題，即是現有的馬祖福澳港口小三通入境通關動線設計不良，讓通關旅客與民眾抱怨連連，旅客從下船到通關查驗處口須步行一段路程，連江縣政府港務處雖正視小三通的通關動線問題，但也僅能動用替代兵役及內部職員工來引導服務旅客，改善彌補旅客通關動線不良所帶來的不便。另福澳港候船大樓內的小三通出境作業，由於驗關與行李檢查的動線設計不當，每當人數眾多（以60-70個旅客以上而言）時，旅客與行李都會擠成一團，通關時間大受影響，究其原因，福澳港候船大樓不是空間不足，而是原先動線規劃不當，又不力求改善，才會嚴重影響通關速度及安全之控管，不但造成旅客不滿，就連現場作業的海關、移民、檢疫、岸巡等相關聯檢單位人員也認為亟需改善。

五、馬祖前線大裁軍⁴

離島馬祖地區是國共內戰時留下來的歷史產物，也是六十幾年前飛彈時代尚未來臨前的戰略選擇。軍事上做為反攻中國的跳板，政治上做為連結兩岸的臍帶，這是馬祖過去所肩負的任務。但是隨著科技的進步，政治情勢的轉變，馬祖不論是在軍事上或政治上的意義都已經被削弱，因此自金馬撤軍後，馬祖早已經無險可守，除了有政治上的意義外，在軍事上價值逐漸不被重視。

馬祖在逐步撤離軍隊後，可以劃定為無武裝的和平區，就政治上而言，一來可以向國際社會傳達臺灣在兩岸問題上的善意，二來可以做為臺灣與中國的緩衝區，三來一但將金馬劃定為無武裝和平區，在兩岸出現軍事危機時，中國反而會忌憚國際輿論的壓力，不會輕易的攻擊金馬地區。就軍事上來說，目前臺灣仍然在金門與馬祖維持了兩個防衛指揮部，總共駐防了近萬名的官兵，耗費巨大的軍事資源，對目前本來就窘迫的臺灣國防預算而言是一大沉重的負擔。而且近萬名

⁴ 節錄於2012 臺灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved—淺談金馬撤軍與配套措施，作者紀永添。

的部隊部署在金門與馬祖，並未能發揮其應有的效益。在過去，金門與馬祖除了擔任反攻中國的跳板以外，還有警戒臺灣海峽海域，擴大防空縱深的功能，但是時至今日，這些功能已經被新型雷達與預警機所取代，軍方的部署重心也逐漸轉移到澎湖、東引等離島。尤其是東引，在歷次的裁軍中，兵力不降而升，並且部署多型飛彈，早已經慢慢取代馬祖扼守臺灣海峽北端的功能。

六、興建福澳港新行政旅運大樓

連江縣政府為改善臺馬輪和「小三通」航線通關與出入境動線問題，及因應中國大陸旅客自由行需求，縣政府規劃擴建南竿福澳港，興建新行政旅運大樓，以重新規劃船隻運載大陸旅客抵達馬祖的出、入境動線，同時把港務和辦理「小三通」人員辦公空間集中於新行政旅運大樓。

福澳港行政旅運大樓初估耗資新臺幣 2.6 億元興建，已獲得交通部同意補助 1 億多元；同時連江縣政府亦積極爭取陸委會支持興建馬祖南竿福澳港擴建行政旅運大樓預算，以迎接大陸觀光客的到來。

縣府預計能於 2011 年 3 月前完成初步設計，7 月完成細部設計，並於 10 月發包，發包後預計 2 年後完工啟用。不過，由於數度工程招標不成及行政旅運大樓所需資金還有部份有待籌措，且大樓設施也涉及「小三通」管理業務，期盼中央政府陸委會能給予協助。另連江縣亦積極與陸委會爭取對岸同意增闢馬祖往返對岸黃岐的「黃岐航線」，雖然中央政府已經聽到離島馬祖居民心聲，但何時才能完成擴建行政旅運大樓，因進度緩慢，工程延宕，完工之日遙遙無期，讓馬祖地區居民漸失信心。

第四節 地方政府推動小三通成效

第一項 當地政府推動觀光配套措施

連江縣政府 2012 年度施政計畫目標與重點，如 2012 年施政計畫係參照「行政院施政方針」、「連江縣第三期(100-103)離島綜合建設實施方案」、「2012 年度離島建設基金計畫」、「建構觀光旅遊，發展樂活休閒島」等政策，作為未來發展落實小三通施政目標，並審酌財源，權衡輕重緩急及優先順序而編定施政政策。

我國離島三縣府（即金門縣政府、澎湖縣政府、連江縣政府）共同議題「離島區域合作平臺」⁵，建議金馬澎三縣成為自由貿易區先試行，讓大陸觀光客「免簽證」通關，加強雙方的交流，讓金、馬、澎離島能實質受益。2008年6月19日，行政院院會通過「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」修正案，擴大「小三通政策」後，似乎為離島地區帶來新的契機；然而，當兩岸關係快速的從航空包機、海空運直航，又再次衝擊著離島地區發展機會。在兩岸三通趨勢下，離島三縣漸漸失去主導兩岸交流的「邊際貿易」、「邊區經濟合作」限定區域等空間角色的優勢地位，而且因為空運交通的限制，將逐漸失去競爭力。

離島三縣由於兩岸直航，觀光客源減少，自主財源有限，居民就業工作機會減少造成人口外流，為促進離島區域經濟發展，地方政府建議將離島三縣納入「自由貿易區」，分述如下：

- (一)人員進出自由：故需簡化入出境手續。
- (二)貨物進出自由：區內視為地主國的境外，故貨物無通關手續。
- (三)保稅：因自由貿易區視同境外，區內免除關稅與其他稅捐。
- (四)資金開放：自由貿易區視同境外，金融措施以境外金融辦理。
- (五)資訊流通快速：中央的相關限制，於區內可完全開放。

第二項 馬祖人民之反應與感受

(一)馬祖居民生活需求

離島馬祖地區「小三通」實施難免參雜政治因素與條件的開放，然對馬祖而言，「小三通」象徵解除馬祖幾十年來的歷史定位，從首要戰地位置角色，轉換為兩岸和平經貿開端的試辦管道。馬祖居民當然在乎這樣的變化，過去數十年生活在戰爭的恐懼中，現在他們可以享有更自在的生活，自然對開放充滿期待。在這樣的時空環境，中央若未能有明確政策與執行能力，造成的結果勢必無法滿足住民期望。當地居民對「小三通」接受度是占多數的，極少有反對「小三通」開放的看法，換言之，對開放是樂見其成，僅針對小三通政策未快速帶來實質效益，受限於政治考量的期待落空與失望。政府政策規劃，固然有多方考量，但馬祖地區實施的「小三通」已達十一年，似乎已沒有理由推託大幅開放腳步，因經濟民

⁵ 摘錄網址：連江縣政府/資訊公開/離島建設方案資料/離島區域合作平臺三縣共同議題。

生需求仍是當地居民最大的需求。

馬祖地理位置與自然條件因素，長期須仰賴臺灣供應民生物資。但馬祖與臺灣距離，不論以海運或空運所耗時間及能源成本，均高於本島與離島間的往返。因此，「小三通」開放由大陸提供的各項需求姑且不論其品質，對於離島馬祖的民生便利性助益是全面性的，包括食、衣、住、行、育、樂甚至醫療服務等。馬祖居民雖長期恐懼於戰事，但前線實施較嚴格的宵禁管制，在治安上相對能享有安定的生活。由於戰地角色轉為觀光與交通樞紐的定位，對這樣的改變，當地居民認為不至於帶來更大的負擔與恐懼，反而是政府政策躊躇不前，放與不放之間拿捏不準，才是馬祖離島居民最大的失望與不滿。

（二）離島馬祖賭上觀光夢，催生博弈公投

離島馬祖自開放陸客自由行至今，似乎並未帶來馬祖觀光潛力與商機，因此讓沈寂已久的離島博弈再度活絡，連江縣政府委託中華經濟研究院催生「博弈公投」，要讓馬祖可以開設賭場，成為媲美香港及澳門的觀光新樂園。這項名為「馬祖發展國際觀光娛樂中心附設觀光賭場—縣民公投」規劃，馬祖希望透過發展博弈帶動地方經濟發展，進而向中央爭取更多基礎建設，興建一個具備國際級水準的機場，讓馬祖與香港及澳門並駕齊驅，成為東南亞熱門的轉運點。根據中華經濟研究院規劃，將先在馬祖各鄉中選出二個適合興建大型度假村的示範點，再進行附設賭場的可行性分析，同時也會對人才培訓及如何維護當地治安，進行深入研究並提出解決辦法，先找出可能發生的問題及解決的辦法，再進行博弈公投。

馬祖天然觀光資源豐富，長久以來，當地觀光產業一直受制於氣候不佳、濃霧頻繁，空中及水上交通經常停擺，使得觀光客對赴馬祖旅遊裹足不前。政府雖有心想改善當地基礎交通建設，但因所需資金高達30億元，投資報酬率不高，一直無法下定決心。雖然金門縣政府尚未舉辦博弈公投，但因烈嶼鄉自辦公投過關，已帶起一波投資金門熱潮。看好博弈產業發展潛力，臺開及泰偉都已在金門取得土地，先一步卡位籌建大型度假村。

馬祖於今（2012）年7月7日舉行博弈公投，結果博弈公投過關，成為全臺灣第一個可合法開設賭場的地區。根據連江縣選委會統計，全縣有7,762張選票，投票率約40.76%，其中1,795票支持、1,341票反對，博弈案過關。專家認為，博弈

公投過關，反映馬祖居民對現況不滿與未來焦慮，希望藉發展博弈有所改善，若博弈專法立法順利，馬祖最快五年半以後會有賭場營運。

馬祖列島是中國福建沿海的一個群島，位於臺灣海峽正北方，面臨閩江口、連江口，與中國大陸只有一水之隔，距大陸最近點約9.5哩。1949年劃為軍事重地，1992年解除戰地政務。對於公投結果出爐，連江縣長楊綏生欣慰地說，將先啟動觀光度假區的建設，根據離島建設條例第10條之2規定，必須要有觀光度假區設施，然後賭場是設在觀光度假區內，因為博弈章法目前尚未立法通過，但觀光度假區是辦法，只要主管機關把辦法訂出來，經過行政院核定後，開發觀光度假區的部分建設就可以先啟動。

三年前澎湖「博弈公投」，居民大票數否決興建賭場。這次博弈公投的主角換成馬祖，由於馬祖的環境條件狀況遠比澎湖差，更讓贊成和反對比例在民調過程中互相拉鋸。但公投結果出爐，令反賭人士感到無奈與失望，但馬祖當地受限天候條件，一年有半年受霧季、颱風與東北季風「鎖島」，中央始終無法解決，如今藉由博弈公投過關企圖能爭取到中央政府的建設經費補助。根據縣府表示，推動博弈公投能順利過關，係透過引進財團來解決馬祖交通，財團開出未來每人每月最高八萬元的回饋金、擴建機場等支票「誘惑」鄉親，使得博弈公投順利過關。而在其他離島方面，澎湖擔心帶動澎湖二度的博弈公投，澎湖反賭聯盟擔心，馬祖博弈公投過關，可能使得澎湖博弈公投再度啟動。至於綠島、蘭嶼離島當地，目前仍強調沒有意願設博弈專區。

相對的未來在馬祖建設觀光度假區同時設立博弈特區，對未來是否能帶動馬祖地區經濟發展，喜憂參半，但是有一件事絕對是會帶來很大的衝擊，即是外籍及大陸人士出入馬祖地區將會遽增，必然造成當地人口生活圈變得複雜，對當地治安及出入境安全控管影響甚鉅。

第五節 兩岸協議執行之成效

第一項 金門協議歷史背景

1990年9月11日在金門戰地的晨曦中，一場因兩起遣返船難事件引發的秘密會談、一次為後來兩岸事務性商談樹立經典模式的談判，正悄悄地舉行，從此

開啟了兩岸會談的歷史帷幕。1990年9月12日《金門協議》⁶在金門簽署，開創了兩岸會談的模式，兩岸攜手共同打擊犯罪掀開了嶄新的一頁。1990年發生了兩起海上慘案，當年7月22日，臺灣當局將渡海入臺的大陸同胞裝進漁船底艙遣返，用6寸長釘釘死，25人被悶死在船艙。8月13日，臺灣海軍押送福建漁船駛回福建，軍艦與漁船相撞，遣返的人中有21人溺斃。

兩起慘案之後，兩岸紅十字組織互通電話聯繫，商討今後改進之法，也在探索見面商談的渠道。但是我方提出「中線交接」、「第三地研究」的思路後，雙方的聯繫進入了實質性探討。大陸提出自己的看法，「兩岸自己的事情，不要到別人家去談」。最後，兩岸協議選定金門簽署，仍是時任行政院長郝柏村的果斷提議。

當雙方同意談判時，當時陳長文曾打電話向郝柏村報告進度並提及正在考慮談判地點問題，郝柏村問：為什麼不到金門來？但1990年是「動員戡亂」時期，金門是戰地，大陸紅十字會的人員理應多是共產黨員，在金門和共產黨接觸涉及叛亂，是何等危險的事。陳長文追問院長，是真的嗎？郝柏村說：為什麼不可以？他轉念一想，金門機密且隱秘，確是談判好地方，於是1990年9月1日晚，敲定雙方可以在金門會談。

時任當時金防部司令李禎林指出，1990年8月底接獲軍方密令，表示兩岸將在今門會談，一切行政支援都由金防部負責。當時上層還親自致電指示細節，強調兩岸會談非同小可，務必力求隱密。雙方各有堅持，但中國人的智慧解決了問題，那就是擱置爭議，求同存異。

1990年9月11日清晨7點30分，大陸商談代表5人乘坐150噸的「廈漁507」從廈門東渡碼頭準時向金門方向出發，10點半抵達金門。兩岸紅十字組織人員都住在金寧鄉仁愛新村招待所。大陸方面仔細研究了臺灣方面寫的備忘錄草案，有關遣返對象、非法入境的表述和偷渡的提法不夠嚴謹，最後改成違反有關規定，進入對方地區的居民。

⁶ 金門協議於民國79年9月12日由兩岸代表在金門簽訂。開創了兩岸會談的模式，兩岸攜手共同打擊犯罪掀開了嶄新的一頁。

有關落款的名稱，為了避開敏感字眼，最後均不使用雙方的全稱，而是用了「海峽兩岸紅十字組織」，簽字人就是雙方代表韓長林、陳長文。有關遣返的交接點，原來商定的是廈門與金門交接，最後我們提出增加馬尾與馬祖。有關遣返的工具，原來是用漁船和客輪，因不夠安全，建議用登陸艇，改裝後掛上紅十字旗，作為專用遣返船。落款的時間，採取雙方各簽各的時間，年份分別寫成1990和79，達到靈活務實。

第二項 金門協議與兩岸共同打擊犯罪之關係

「金門協議」簽署後，在兩岸聯手打擊犯罪方面發揮了重要作用，據統計，自1990年「金門協議」簽署至2009年1月止，兩岸紅十字組織共同實施雙向遣返作業212批，雙向遣返38,936人，其中接回私渡人員38,570人。大陸向我方遣返非法入境人員、刑事犯、刑事嫌疑人91批366人，完成接受大陸劫機犯罪嫌疑人5批18人，向臺灣遣返劫機犯罪嫌疑人1批1人。特別是2007年1月25日及26日順利完成臺灣重大通緝要犯陳益華、薛球、李漢揚、李金瓚以及黃玉蘭、楊介文兩個電信詐騙集團的遣返，在海峽兩岸引起了很大迴響。

「金門協議」簽訂以來，兩岸合作打擊犯罪聯絡的管道是通暢的，運作是有效的，為兩岸合作打擊犯罪做出了貢獻。我們將秉持兩岸合作打擊犯罪的立場，繼續推進兩岸共同打擊犯罪，希望未來兩岸能以實際行動營造有利於兩岸合作打擊犯罪的氛圍和條件。

第四次江陳會又在熱鬧的歡迎與抗議聲中登場，歷次的江陳會所談判的重點，似乎都圍繞在與主權爭議較無關的經貿問題上，惟獨在2009年4月26日所簽署的「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，則是涉及與主權有關的刑事司法權，而比較令人驚奇的是，在此項協議簽署後，雙方請求司法互助的案件，已高達四千多件，似乎已看出了此協議的成效，但檢視此協議的成效，是否僅憑數量為斷？雖然兩岸的特殊關係，使得兩岸的刑事司法合作，必須是在不涉及主權爭議的前提下為協議，自然無法由政府機關出面，而必須委由民間團體為談判，早在1990年，我方即經由紅十字會與對岸針對人犯遣返問題簽署「金門協議」，而在2009年所簽署的司法互助協議中，其內容即更進一步擴大至協助偵查與共同打擊犯罪上，

但關於此協議內容的擴大，不過是將已經存在的司法合作予以明確與明文化，真正對於防制犯罪具有實質影響的，仍是關於遣返的問題。

根據移民署移民事務組提供資料顯示，自 1992 年起至 2012 年 3 月止全國各收容所收容對象中男性計 25,726 人；女性計 7,866，共計 33,592 人。執行遣返總數計有 187 次，遣返對象中男性計 25,405 人；女性計 7,880，共計 33,285 人。如下表 2-5。

大陸地區人民非法入境歷年收容遣返統計表

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：移民事務組

收容遣返 年月	收容人數			遣返次數及人數			
	男	女	小計	次數	男	女	小計
81年	2,749	155	2,904	12	1,698	114	1,812
82年	5,684	260	5,944	25	5,709	277	5,986
83年	3,056	160	3,216	23	4,514	196	4,710
84年	2,094	154	2,248	7	1,332	95	1,427
85年	1,449	200	1,649	10	2,072	178	2,250
86年	1,071	106	1,177	6	1,052	164	1,216
87年	1,183	111	1,294	5	1,030	91	1,121
88年	1,656	116	1,772	6	1,092	74	1,166
89年	1,201	326	1,527	7	1,083	147	1,230
90年	872	597	1,469	12	1,269	679	1,948
91年	826	1,206	2,032	9	794	608	1,402
92年	538	2,920	3,458	14	680	1,557	2,237
93年	706	1,077	1,783	9	330	1,110	1,440
94年	936	177	1,113	14	745	1,607	2,352
95年	747	87	834	9	925	671	1,596
96年	398	48	446	5	462	133	595
97年	228	57	285	3	308	57	365
98年	170	76	246	5	168	68	236
99年	100	21	121	3	95	48	143
100年	56	12	68	3	47	6	53
101年 1~3月	6	0	6	0	0	0	0
合計	25,726	7,866	33,592	187	25,405	7,880	33,285

說明:1.大陸地區人民非法入境之收容、遣返統計，係自本部81年7月1日起。

接辦（國防部）業務起計。

2.本表每月收容人數係指該月份全國各機關查獲解送至收容所人數。

表 2-5：大陸地區人民非法入境歷年收容遣返

第三項 海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議執行成效

「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」自 2009 年 6 月 25 日生效以來，執行成效，分述如下：

一、海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議之實質成效⁷良好：

兩岸於2009年4月26日簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，自2009年6月25日協議生效起至2010年9月30日止，除受刑人罪犯接返部分，陸方回應且我方已接返罪犯1件外，其餘在人員協助緝捕方面，我方向陸方請求265件、陸方已完成63件；陸方向我方請求1件已完成、在犯罪情資方面，我方向陸方請求788件、陸方已完成409件；陸方向我方請求207件，我方已完成189件、在調查取證部分，我方向陸方請求160件，陸方已完成17件；陸方向我方請求6件，我方已完成3件、在重要訊息通報方面，我方向陸方提出請求查詢221件，陸方已完成132件；陸方向我方通報900件，我方已回覆895件、在業務交流方面，我方向陸方請求41件及陸方向我方請求22件，均已完成、在文書送達方面，我方向陸方請求8,082件，陸方已完成5,478件；陸方向我方請求339件，我方已完成339件等，均有顯著成效。

二、兩岸在打擊跨境電信詐騙方面績效卓著：

兩岸自協議生效後至2010年8月底止，共查獲17起重大跨境詐欺犯罪案件，逮捕嫌犯1,254人(臺灣籍706人，大陸嫌犯548人)。自該協議生效後至2010年8月底止，臺灣方面詐欺案件發生率下降23%，財物損失下降41%，已有很大成果；大陸方面詐欺案件發生率則下降約30%。足見兩岸簽訂該協議後，對於共同打擊跨境犯罪已有良好績效。

三、刑事犯、刑事嫌疑犯之遣返及受刑人罪犯接返共64人：

法務部依「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，以國家利益、社會安定、人民福祉為依歸，全力推動，其中有關臺灣向大陸請求刑事犯及刑事嫌疑犯之緝捕及遣返已完成63件，包括社會矚目之彰化縣前議長白鴻森、10年前槍擊檢察官逃亡大陸之黃上豐、2009年3月在高雄犯殺人逃匿至大陸之許秧榮及外逃重大經濟罪犯吸金40億元之劉凱齊等人；至於接返於陸方之臺籍受刑人方面，因依該協議第11條規定「海峽兩岸同意基於人道、互惠原則，在雙方及受判決人均同意之情況下，接返在他方服刑之受判決人」，此須本

⁷ 資料來源：99年10月26日法務部檢察司提供。

於「依己方法律執行」原則，雙方依照各自現有法令來推動，並兼顧兩岸長久分離，法制差異且認知有別之情形，端賴雙方逐步磋商、增進瞭解、建立互信以逐步推展。我方推動前開刑事犯、刑事嫌疑犯遣返及受刑人罪犯接返業務，均謹守「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 75 條之規定，亦了解該項業務對我方法律制度、打擊犯罪、社會安定及人民權益等影響重大，日後仍將依平等互惠原則及從人道精神出發，積極地、持續地與大陸地區主管部門就該協議進行協調與聯繫，以落實協議之執行。

第三章 出入境安全控管之重要性

本章節分為第一節探討出入境安全控管政策分析，談論兩岸對談管道、人口販賣集團、國家安全與出入境關係；第二節有關我國人民出入境安全控管，如役男或軍人、管制對象、外籍與大陸人士等出入境安全控管機制。

第一節 安全控管政策分析

第一項 兩岸對談管道及發展情形

臺灣地區自從 1987 年解除戒嚴及開放人民赴大陸地區探親以來，兩岸關係有了明顯的蛻變，從先前的武力對峙、互不來往，到逐漸開啟民間交流，甚至發展到現在政府組織間之合作，兩岸關係有日趨緊密發展之勢，但兩岸之間僅臺灣海峽相隔，最窄處亦僅 78 哩，在雙方政府開放民間交流之背景因素下，兩岸間跨境海上犯罪逐漸增加，兩岸政府初於 1990 年 9 月委由兩岸紅十字會簽訂了《金門協議》，針對違規進入彼岸、刑事嫌疑犯及刑事犯，在未觸及雙方司法管轄之敏感議題上，將前開人等單純的移交遣返回原居住地，以利各自實現司法上的訴追目的。

然兩岸海域管轄範圍界線不明及執法機關之組織架構迥異，彼此政權對立，故難以透過一般正常合作管道進行交流，兩岸間並不可能援引國際刑事司法互助之方式解決跨境犯罪問題，而是必須另循國際刑事司法互助模式，藉由擱置主權爭議方式，以共同打擊犯罪為共同目標。遂於 2009 年透過兩會⁸模式簽署了《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，對於合作之範圍、聯繫機制、程序問題、共同遵守原則等內容加以規範，2008 年 11 月 4 日第二次江陳會在臺北召開，雙方簽署兩岸《空運直航》、《海運直航》、《郵政合作》、《食品安全》等四項協議；2009 年 4 月 26 日第三次江陳會在南京召開，雙方簽署《海峽兩岸空運補充協議》、《海峽兩岸金融合作協議》、《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》等三項協議；2009 年 12 月 21 日第四次江陳會在臺中召開，雙方簽署《海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議》、《海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議》、《海峽兩岸漁船船員勞務合作協議》等三項協議。其中，第三次江陳會所簽署之《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，可謂為《金門協議》及《辜汪會談共同協議》之後，兩岸

⁸ 所謂「兩會」，係指我國之財團法人「海峽交流基金會」(Straits Exchange Fundation，縮寫為 SEF) 及大陸之「海峽兩岸關係協會」(Association for Relations Across the Taiwan Straits，縮寫 ARATS)。

間在打擊犯罪及司法互助方面，最為完整也兼顧多方考量的具體文獻，為兩岸打擊犯罪機關奠立法規授權的基礎，也提供兩岸司法機關執行的準則與共識。

第二項 人口販賣與出入境安全控管

依據我國《人口販運防制法》第 2 條第 1 款對人口販運之定義：(1) 指意圖使人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取他人器官，而以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、催眠術、詐術故意隱瞞重要資訊、不當債務約束、扣留重要文件、利用他人不能、不知或難以求助之處境，或其他違反本人意願之方法，從事招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留國內外人口，以前述方法使之從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。(2) 指意圖使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官，而招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留未滿十八歲之人，或使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。

另同條第 2 款對人口販運罪之定義為：指從事人口販運，而犯本法、刑法、勞動基準法、兒童及少年性交易防制條例或其他相關之罪。因此，本法有關人口販運應包含性販運、勞動販運及摘除器官販運三大類型，而在構成要件上行為人主觀上應具有「剝削意圖」及「販運故意」，客觀上應有「販運行為」及「使用不法手段」之行為要件，販運對象如未滿 18 歲，則不以使用不法手段為必要，對違犯本法從事人口販運行為者，則依第 31 條至第 34 條規定懲罰之。

兩岸雖已訂立協議，但其畢竟是屬於兩岸所屬各執法機關均可適用的執法依據，內容係原則性、概略性的規定，定期舉辦學術研討，交流海域執法規範、移民執法機關即為行政院內政部移民署，如應分別與之建立聯繫，以應維護工作所需，並應注意此聯繫窗口屬性必須與我方勤務指揮中心同樣係 24 小時執勤，方能暢通聯繫管道；另聯繫窗口建立亦可運用派駐連絡官之方式，以提升實質聯繫成效。至於如何具體落實在共同打擊犯罪上，則有待雙方執法機關進一步訂立協調聯繫辦法，俾使執法工作能真正落實。

第三項 出入境與國家安全法之討論

為保障我國人民出入境之法益，期使每人均得享有免於恐懼之自由，對於任

何破壞我國主權，我國分別於《刑法》、《懲治走私條例》、《國家安全法》、《兩岸人民關係條例》、《入出國及移民法》等有其相關規定。非法入出境就法律而言，係犯罪行為，偷渡犯罪是入出國境重要犯罪形態之一，國家基於主權及領域管轄權，得對入出國境人員進行管理，無論入境、出境或過境，均需經過當地國政府之許可，任何未取得合法許可或未經法定程序而闖關越境者，均屬非法入境之偷渡犯罪行為。

第四項 兩岸簽訂協議之分析探討

司法互助一般係存在於國家與國家之間，然而兩岸雙方同意在司法領域相互提供協助，完全在於兩岸間對於「一個中國」之認知情形下，能擱置主權之爭議，簽署打擊犯罪及司法互助協議，顯見雙方的交流合作已具備相當程度之互信基礎。然因司法權乃國家三大主權之一，與行政權及立法權併立且相互制衡，不容其他國家代行或侵犯，藉以維護主權之完整，惟司法互助畢竟是國家與國家間的產物，兩岸間屬於兩個國家或一個國家底下的兩個政治實體，非無爭議，或謂兩岸循國際合作模式，就實質合作需求進行交流，以克服現有既存的政治與犯罪問題。

第二節 人民出入境安全控管機制

第一項 役男出入境管制機制

役男之定義：男子年滿 18 歲之翌年 1 月 1 日起役，至屆滿 36 歲之年 12 月 31 日除役，稱為役齡男子。但軍官、士官除役年齡，不在此限。男子年滿 15 歲之翌年 1 月 1 日起，至屆滿 18 歲之年 12 月 31 日止，稱為接近役齡男子。（兵役法第 3 條）

役男出境須經申請核准：役齡男子尚未履行兵役義務者之出境應經核准。（兵役法施行法第 48 條第 1 項、役男出境處理辦法第 4 條第 1 項）接近役齡男子之出境不需申請核准。惟接近役齡男子首次出境，應於其護照末頁核蓋「尚未履行兵役義務」戳記。前項護照應加蓋之戳記，各相關單位若發現其未註記者，應請其至外交部領事事務局補蓋。（接近役齡男子出境審查作業規定第 3 點、第 4 點）

役男出境之項目及其限制：在學役男修讀國內大學與國外大學合作授予學士、碩士或博士學位之課程申請出境者，最長不得逾 2 年；其核准出境就學，依

每1學程為之，且返國期限截止日，不得逾國內在學緩徵年限。其申請方式，由其國內就讀學校造冊，並以公文檢附相關證明，向戶籍地直轄市、縣（市）政府申請核准。

代表我國參加國際數理學科（不含亞洲物理、亞太數學及國際國中生科學）奧林匹亞競賽或美國國際科技展覽獲得金牌獎或一等獎，經教育部推薦出國留學者，得依其出國留學期限之規定辦理；其就學年齡不得逾30歲。其申請方式，經教育部推薦出國留學役男申請出境，由其自行檢附相關證明，向戶籍地直轄市、縣（市）政府申請核准。

在學役男因奉派或推薦出國研究、進修、表演、比賽、訪問、受訓或實習等原因申請出境者，最長不得逾1年，且返國期限截止日，不得逾國內在學緩徵年限；其以研究、進修之原因申請出境者，每1學程以2次為限。其申請方式，由其國內就讀學校造冊，並以公文檢附相關證明，向戶籍地直轄市、縣（市）政府申請核准。未在學役男因奉派或推薦代表國家出國表演或比賽等原因申請出境者，最長不得逾6個月。其申請方式，由其自行檢附護照及相關證明，向戶籍地鄉（鎮、市、區）公所申請核准。因前4款以外原因經核准出境者，每次不得逾4個月。【實務上稱為「觀光名義短期出境」】。其申請方式，由其自行檢附護照及身分證，向戶籍地鄉（鎮、市、區）公所申請核准。但20歲以上在學緩徵役男，得向入出國及移民署申請核准。役男申請進入大陸地區者，準用前項（第3款至第5款）規定辦理。（役男出境處理辦法第4條、第7條第1項、第2項）

役齡前出境在國外就學役男申請再出境：目前我國尚未開放役男出國留學。凡具役齡男子身分（19歲之年1月1日以後）欲出國就學者，依現行兵役法令規定，應於履行兵役義務後始得出國留學。必須於役齡前（18歲之年12月31日以前）出境就學（所謂「就學」：指出境至國外後有在學之事實）。役齡前入境及出境不用申請核准，只須持憑護照返國、出國，不受任何限制；屆役齡後（19歲之年1月1日以後）申請再出境，如無符合規定之國外高中以上正式學歷學校在學證明，即不能依法向入出國及移民署申請再出境繼續就學。役齡前出境國外就學役男，在學期間返國後申請再出境，必須持憑經驗證之國外學校修習高中以上正式學歷課程在學證明及護照正本，向內政部入出國及移民署各縣市服務站申

辦；所提憑之在學證明須受就學學歷及最高年齡之限制，即大學至 24 歲，研究所碩士班至 27 歲，博士班至 30 歲，均計算至當年 12 月 31 日止。役齡前出境國外就學役男，在學期間並不辦理緩徵。返臺探親或度假，在國內停留期間，每次不得逾 2 個月；如國外就讀學校尚在連續假期間，得檢附經驗證之連續假期期間證明，向入出國及移民署各縣市服務站辦理延期出境 2 個月（即單次國內停留期間最長可達 4 個月）。（兵役法施行法第 48 條第 2 項、役男出境處理辦法第 5 條）。

第二項 一般國人出境管制機制

入出國及移民法第六條規定應不予許可（經申請而被動地不予許可）或禁止（主動地查察禁止）國民出國之 9 款事由，而對於租稅欠稅限制出境僅得適用該條概括規定之第 1 項第 9 款：「依其他法律限制或禁止出國者。」再者，入出國及移民法細則第 5 條規定：本法第 6 條第 1 項第 1 款及第 9 款應禁止出國之事由，分別由司法、軍法機關或該管中央主管機關通知內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署）；其他應禁止入出國之事由，由各權責機關通知移民署。移民署對於受禁止出國者，應以書面敘明理由通知當事人，依法送達。移民入出國及移民法細則第 6 條規定：各中央主管機關或權責機關通知移民署禁止入出國之案件，無繼續禁止之必要時，應即通知移民署註銷。

故我國人民出境自由或出國旅行權乃是人民之基本權利，我國憲法第 10 條之居住與遷徙自由可含括、或謂憲法第 8 條人身自由權之延伸、或為憲法第 22 條之概括規定作為依據。在日本國亦未能於其憲法找到明確出國自由權之依據，有稱係憲法第 22 條第 1 項或第 2 項，亦有認為係屬一般自由權，受憲法第 13 條保障。雖美國憲法並無明文規定，係由判例及正當法律程序原則適用導出，以保障人民之出境自由。故出境自由屬於人民之基本權利之一，並應有其基本權之一定功能，不能一意禁止或無理由的不予許可，以維護人民基本權利。

1948 年聯合國世界人權宣言第 13 條規定，除在第 1 項強調人人在其國境內有權自由遷徙與居住外，更在同條第 2 項進一步明定：「人人有權離開任何國家，包括其本國在內，並有權返回他的國家。」在「公民及政治權利國際盟約」第 12 條第 1 項第 2 款明定：「人人應有自由離去任何國家，連其本國在內。」並於第 3 款指出：「上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛

生或妨害風化、或他人權利與自由所必要，且與本盟約所確認之其他權利不抵觸之限制，不在此限。」此為出入境自由下了最佳界定。

依據我國憲法，人民出入境自由不論屬於人身自由或遷徙自由或其他憲法概括保障之權利，可確定地是其屬於人民之基本人權，若有必要予以干預、限制、或剝奪，必須考量其必要性，並以法律為之，始符合民主法治國之人權保障之要求。然而，我國過去在戒嚴之非常時期下，原本國民出入國即受到管制，必須在政府許可下，始得為之。

第三項 外國人、大陸人士入出境控管

內政部入出國及移民署（下稱移民署）依照入出國及移民法第 18 條規定，對於外國人有攜帶違禁物，在我國或外國有犯罪紀錄、有逾期居留、非法打工、冒用護照等情形之一者，得禁止外國人、外籍勞工入境。

另外，依照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。又依照大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法（下稱許可辦法），對於假結婚、或未通過面談、持偽造文件申請、參加暴力組織、未經許可入境、逾期停留、居留、從事與許可目的不符之活動或工作、有事實足認為有犯罪行為等情形之大陸人士，主管機關都可以管制大陸人士入境（依據許可辦法第 19 條參照）。

主管機關依據前述入國作業規定第 2 條至第 4 條、許可辦法第 19 條等規定，對於外國人或大陸人士並可管制一定期間不得入境（期間依其情形短則 1 年，長則 10 年）。例如，外國人從事與申請停留、居留目的不符之活動，而經驅逐出國者，禁止入國期間為 3 年至 5 年（入出國作業規定第 2 條第 9 款規定參照）；大陸人士如有假結婚之情形，依前述許可辦法第 19 條第 3 項第 6 款規定，其管制期間（即不予許可期間）更長達 5 至 10 年。

外國人遭禁止入境可以提起行政救濟？本國人遭受行政機關所為之違法行政處分，而侵害權益時，自得依訴願法、行政訴訟法等規定，提起訴願、行政訴訟等救濟，然而外國人遭受行政機關違法行政處分時，是否可以比照本國人一樣表示不服提起訴願、行政訴訟等行政救濟嗎？我國法制有無一視同仁？

就此，實務見解似認為，就訴願法及行政訴訟法等規定而言，法條規定賦予

「人民」對於行政機關「違法行政處分」得提起訴願、行政訴訟等救濟，並未限於「中華民國國民」（限於中華民國國民才有之權利，例如憲法第 130 條規定所指，中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權；年滿 23 歲者，有依法被選舉之權）。因此，外國人對於行政機關之禁止入境之行政處分，認為違法且侵害其權利時，也是可以提起訴願、行政訴訟，並未因外國人身份排除其提起行政救濟之權利。

此有臺北高等行政法院 92 年度訴字第 4830 號判決認為：「按『人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。…』、『自然人、法人…其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。』訴願法第 1 條第 1 項及第 18 條訂有明文…。查外國人出入境具高度政治性，因此行政程序法第 3 條第 2 項第 2 款規定，該事項不適用該法之程序規定，以賦予行政機關較大之自由形成空間，但並非謂行政機關就該事項所為之判斷，均不受司法審查；此揆諸上揭訴願法第 1 條第 1 項及第 18 條規定自明。本件原告申請居留簽證，遭被告否准並註銷其前申獲居留簽證，原告不服，依上揭規定，自得提起行政爭訟，請求救濟」之判決理由可稽。

外國人、大陸人士禁止入境管制例外，雖然實務見解認為「是否准許外國人出入境，事涉國家主權之行使，為國家統治權之表徵，故主管機關是否准許外國人出入境，自較一般之行政行為享有更高之裁量自由」（最高行政法院 100 年度判字第 1958 號判決理由參照）。然而，縱使有裁量自由，但是如果認定事實錯誤（例如沒有假結婚卻被認定為假結婚、申請文件為真正卻被認定為偽造等）、裁量逾越、濫用等，外國人或大陸人士仍可就違法之行政處分提起行政救濟（行政訴訟法第 201 條規定參照）。而且縱使遭到管制入境之處分，前述許可辦法、入國作業規定仍存有例外規定（大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第 19 條第 4 項、第 5 項、禁止外國人入國作業規定第 6 條至第 9 條規定參照）。例如，遭限制入境之外國人、大陸人士，在臺灣有未成年子女，已經離婚需有未成年子女監護權（權利義務之行使或負擔），其入境的管制是可以獲得解除的（前述許可辦法第 19 條第 4 項規定參照；前述作業規定第 9 條第 1 項第 3 款、第 6 款參照，其第 7 款規定尚包括「因遭受家庭暴力經法院判決離婚，且有在臺灣地區設有戶籍之未成年親

生子女」)。例如，報載知名命理師李建軍⁹，過去持大陸護照後改持東加王國護照，因遭檢舉原工作許可期滿後仍參加電視錄影，移民署於去（2011）年3月管制3年不得入境後，移民署考量李建軍配偶是臺灣人，且有兩名子女，依據「禁止外國人入國作業規定」（下稱入國作業規定）同意解除李建軍禁止入國管制，而准予入境參加書展。

綜上所述，外國人或大陸人士，當遭到移民署管制入境一定期間時，無論外國人或大陸人士，均可依訴願法、行政訴訟法提起訴願、行政訴訟等行政救濟，法律並未限制或區分外國人、大陸人士之爭訟權限。而且縱使遭入境管制，在一定條件下，仍可獲得解除管制，並非無法救濟¹⁰。

⁹ 資料來源：參照 2011 年 11 月 7 日中央社新聞以及 2012 年 1 月 31 日中國時報新聞報導命理師李建軍遭管制事件。

¹⁰ 資料來源：法治國律師事務所 / 指導：王泓鑫主持律師 / 撰文：張明宏律師 / 出刊日期：2012/03/19

第四章 面談機制與安全控管

本章節主要分析面談、訪談與人權之間關係，第一節為面談與人權，討論大陸配偶來臺面談機制與問題；第二節訪談與人權；第三節概述馬祖小三通面談問題與成效。

第一節 面談與人權

政府推動「小三通」係秉持三大基本原則：安全、秩序、漸進開放。係以國家安全為最優先考量，以建立秩序為前提逐漸減少大陸人士非法入出境、走私、偷渡、逾期停留等問題。俟建立秩序後，再進一步擴大雙向之商業化往來。

隨著兩岸交流日趨頻繁，兩岸通婚數量統計自 1998 年至 2012 年 3 月止已達 250,077 對¹¹，為杜絕大陸人士以「假結婚、真打工」或「假結婚、真賣淫」之名行入境之實，國境線上面談與入境後查訪機制越來越重要，但為求真正保障合法大陸配偶在臺的權益，國境線上面談與入境後查訪機制更顯得重要。

我國對於大陸配偶來臺面談機制對於個人基本權均有所限制，依據大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法第 10 條：大陸地區人民接受面談，有下列情形之一者，其申請案不予許可；已許可者，應撤銷或廢止其許可：

- 一、無正當理由拒絕接受面談。
- 二、其臺灣地區配偶未接受或未通過訪談。
- 三、經面談後，申請人、依親對象無同居之事實或說詞有重大瑕疵。
- 四、面談時發現疑似有串證之虞，不聽制止。
- 五、經面談及其他相關佐證資料，無積極事證足認其婚姻為真實。
- 六、經查有影響國家安全、社會安定之虞。

依據兩岸人民關係條例第 10 條之 1 規定，大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。若以人性尊嚴來看，這是嚴重的侵害人權，憲法在法律位階最高，任何人不得違反，我國憲法在第 5 條明定，中華民國各民族一律平等。也就是說只要是中華民族種族、階級、黨派，在法律上一律平等。而目前中華民國及大陸地區人民同為中華民族，依憲法保障原則其應有

¹¹ 資料來源：101 年 3 月 31 日戶政司網站－我國人與外籍人士結婚統計。

平等待遇。

依據聯合國大會 1948 年 12 月 10 日 第 217A(III)號決議通過並宣布『世界人權宣言』(The Universal Declaration of Human Rights)中第 2 條規定：人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的、政治的、行政的或國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。在公民、政治、權利章第十六條中規定：(1) 成年男女，不受種族、國籍或宗教的任何限制，有權婚嫁和成立家庭。他們在婚姻方面，在結婚期間和在解除婚約時，應有平等的權利。(2) 只有經男女雙方的自由的和完全的同意，才能締結婚姻。(3) 家庭是自然的和基本的社會單元，並應受社會和國家的保護。其特別強調，組成家庭，為人類所應被賦予之基本權利。且家庭此一基本單位應受特別保護。

1967 年 3 月 23 日生效，公民與政治權利國際公約第 23 條規定：「一、家庭為社會自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。二、男女已達結婚年齡者，其結婚及成立家庭之權利應予確認。三、婚姻非經婚嫁雙方自由完全同意，不得締結。四、本公約締約國應採取適當步驟，確保夫妻在婚姻關係存續期間，以及在婚姻關係消滅時，雙方權利責任平等。婚姻關係消滅時，應訂定辦法，對子女予以必要之保護。」亦對家庭基本權有明文之保護規定。

但當國家基於為了維護國內人民的生命財產時，不得不訂下有關法律規定，以達到保護之目的，而藉以法律規定之手段，就必須對某些少數人的自由產生限制，就臺灣地區與大陸地區人民關係條例而言，將大陸地區人民進入臺灣而以犯罪嫌疑人對待，依刑事訴訟法第 205 條之 2(調查及蒐證之必要處分—採取指紋等)檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，對於經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，得違反犯罪嫌疑人或被告之意思，採取其指紋、掌紋、腳印，予以照相、測量身高或類似之行為；有相當理由認為採取毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作為犯罪之證據時，並得採取之。大陸地區人民進入臺灣地區團聚、居留或定居，在未違反中華民國法律前提下，人權均應受保

障及維護。

以上所論似乎對人權有一定之限制，但以世界人權宣言第 29 條規定而言，針對人對社會行為有義務，但必需建立在自由與法律的保障之下，來保有它的自由與道德。一、人人對社會負有義務，因為只有在社會中他的個性才可能得到自由和充分的發展。二、人人在行使他的權利和自由時，只受法律所確定的限制，確定此種限制的唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和尊重，並在一個民主的社會中適應道德、公共秩序和普遍福利的正當需要。三、這些權利和自由的行使，無論在任何情形下均不得違背聯合國的宗旨和原則。

就今日臺灣情勢而言，在國際上是非常特殊而少見的，大陸地區對臺灣從未放棄武力犯臺，對我方進行統戰也從無間斷，因此我方不得不以國家安全為最大考量，訂定『臺灣地區與大陸地區人民關係條例』加以限制及考核，因為一但讓有心份子藉機潛入，我國國安必將陷入危機。

第二節 訪談與人權

內政部移民署專勤事務大隊對外籍人民的家戶訪查、治安顧慮人口查訪等，亦因程度不一地侵犯人民私權、人身自由及營業自由等自由、權利，而引發不少爭議及民怨，因此，國家公權力作為之合法、適法性探討以及人民自由權利之保障，皆逐漸受到國家及社會大眾的普遍重視。移民署執法之前提，必須有法律明確授權，且於符合一般法律原則之基礎下，進行各該項作為或措施之發動，以兼顧保障人權和達成維護治安任務。

茲就家戶訪查所可能涉及之公權力作為進行闡述，進而了解所可能影響之憲法上基本權。住宅係憲法保障人民居住自由之主要範疇，也因為家宅是人的最後堡壘，受到憲法更嚴格的權利保障，故有關訪查之職權，皆應得到權利主體之同意方為適法，由於警察蒐集個人資料牽涉人民基本權利至深且鉅，特別是憲法上人身自由、通訊自由、言論自由、穩私權，又蒐集個人資料係警察欲順利達成其法定任務之前提，故有關個人資料之蒐集、儲存、運用、傳遞等措施之立法與執行，均須符合正當目的原則、比例原則及法律保留原則，以兼顧其治安維護與人權保障之重大任務。

實施家戶訪查雖已有法律保留原則，惟其目的僅係為達成一般、普遍性之犯

罪預防、為民服務及社會治安調查所為之社會治安蒐集活動，其與長期監視或利用科技工具秘密蒐集個人資料，主要是為防止重大法益之具體危害或為預防重大犯罪之目的不同，然而其可能干預人民自由權利之強度不同，應為不同之處理。訪查可能影響之憲法基本權、人性尊嚴、居住等之概念，來探討訪查可能影響之憲法基本權，以兼顧保障人民權利和維護國安任務。

行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確」，揭示了明確性原則作為行政行為之指導原則，大法官於我國釋憲實務上，透過運用個案中之解釋，逐漸形成明確性原則。明確性原則係源於憲法法治國家思想，學者於分析本原則時，將其分為法律明確性及行政行為明確性，法律明確性又為法律本身規定及法律授權之法規命令。依據行政程序法第150條之規定，將授權明確性之要求分為二，形式上要求法規命令之內容應明列其法律授權之依據，事實上要求法規命令之內容不得逾越法律授權之範圍與立法精神。學理上在判斷授權明確性原則時，有二種判斷方式：一為授權條款之規定必須明確到足以令人預見行政權將於何種場合，循何方向行使授權，以及根據授權所訂定之命令可能具備之內容，始合乎授權明確性之要求。另一指授權內容、目的與範圍無須在法律條文內明定，只要就授權條款與該項法律其他條文之關連性，以及制定過程中所表現之整體追求目的，適用通常法學解釋原則得知授權條文之內容、目的與範圍即為已足。

第三節 馬祖小三通面談問題與成效

政府為確保真實婚姻的大陸配偶的權益，杜絕假結婚者入境臺灣，於2003年9月起，於中正、小港機場及金馬小三通港口對中國大陸配偶¹²施行國境線上面談，並於2004年3月1日公布「大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法」，施行面談制度，藉著在機場、港口面談大陸配偶的措施查核婚姻的真偽，達到面談三原則：「讓真的可以進來」、「假的絕對阻絕在外」、「真實婚姻配偶的權利與政府保障」。惟面談制度初施行時，執行者缺乏經驗，當事人偶而因為題目太細瑣、難以回答，無法入境而不能與臺灣配偶團聚；有時一些面談問題又涉及個人隱私

¹² 依據『大陸配偶在臺灣地區停留期間工作許可管理辦法』第2條規定，所稱「大陸配偶」係指大陸地區人民為臺灣地區人民之配偶，以『臺灣地區與大陸人民關係條例』第17條第1項規定提出居留，且經許可在臺灣地區停留者。

造成新聞話題，引發抱怨、抨擊，更導致大陸配偶群體抗議。但是「面談機制」仍是防堵以「虛偽結婚¹³」之方式來臺從事非法工作之兩岸通婚情形的重要機制。而後隨著兩岸交流日趨頻繁及人權方面的重視，面談作業經過不斷微調與修正，我國「面談機制」實施迄今，對於防堵藉由虛偽結婚而入境者，仍有很大的成效。

根據移民署提供資料顯示，自 2003 年起至 2012 年 3 月底止，兩岸人民結婚而接受面談人數共計 261.926 人次，其中通過面談者計 191.354 人次；強制出境者計 6.012 人次；不予通過面談者計 28.572 人次；再（二）次面談者計 36.292。不予通過面談率佔 13.20%，如表 4-1。

¹³ 依『臺灣地區與大陸地區人民關係條例』第52條第1項規定：「結婚或兩願離婚之方式及其他要件，依行為地之規定」，換言之，兩岸人民若有結婚之情事，則其婚姻之成立，生效與否，將因渠在大陸地區或臺灣地區為之，而異乎兩地之方式及要件。所謂「假結婚」就是當事沒有真正結婚的意思，而形式上在臺灣地區辦理了結婚登記。這裡所稱之「假」，就是指我方『民法』總則第87條之「通謀虛偽」意思表示。通謀虛偽雙方之串通合謀，與單獨虛偽及詐欺的情形不同。『民法』第997條規定結婚若有被害人詐欺或脅迫者，或第87條之通謀虛偽（假結婚）等情形，依法均得撤銷其婚姻；反之，若無法定撤銷原因，婚姻符合法定之要件，客觀上婚姻關係就依法有效存在了。當事人若要實際消滅婚姻關係，自可依照法定之協議或裁判等方式辦理離婚。

內政部入出國及移民署《面談統計表》

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：專勤事務第一大隊(AKR0651)

年月	通過面談	強制出境	不予通過面談	再次面談	合計	不予通過比例
92年	6,338	891	939	1,132	9,300	19.68%
93年	43,571	1,445	3,334	3,985	52,335	9.13%
94年	31,619	1,369	5,076	4,119	42,183	15.28%
95年	26,654	1,001	3,541	4,662	35,858	12.67%
96年	27,469	477	5,267	6,936	40,149	14.31%
97年	20,904	216	3,510	5,870	30,500	12.22%
98年	20,302	113	2,744	5,527	28,686	9.96%
99年	7,799	24	1,874	2,461	12,158	15.61%
100年	5,541	0	1,983	1,298	8,822	22.48%
101年 (1~3月)	1,157	0	476	302	1,935	24.60%
101.01	341	0	128	125	594	21.55%
101.02	381	0	172	79	632	27.22%
101.03	435	0	176	98	709	24.82%
總計	191,354	6,012	28,570	36,292	261,926	13.20%

說明：1.92年9月開始實施面談。

2.不予通過比例%=(不予通過面談+強制出境)÷合計×100%。

3.統計數字以製表日期當時電腦資料為準。

表 4-1：內政部移民署面談統計表

而馬祖地區小三通執行面談機制，自 2007 年成立移民署統計起至 2012 年 6 月止接受面談人數共計 505 人次，其中通過面談並准予延期者計 388 人次；再(二)次面談者計 114 人次；不予通過面談並拒入遣返者計 3 人次。不予通過面談並拒入遣返者僅有三人，佔面談總人數比率少之又少。詳如表 4-2；圖 4-1。

年份	准予延期	二次面談	拒入遣返	合計
96年	19	6	0	25
97年	17	13	0	30
98年	162	37	0	199
99年	117	35	3	155
100年	61	18	0	79
101年6月	12	5	0	17
總計	388	114	3	505

表 4-2：馬祖福澳港國境隊面談人數統計表（研究者自行製作）

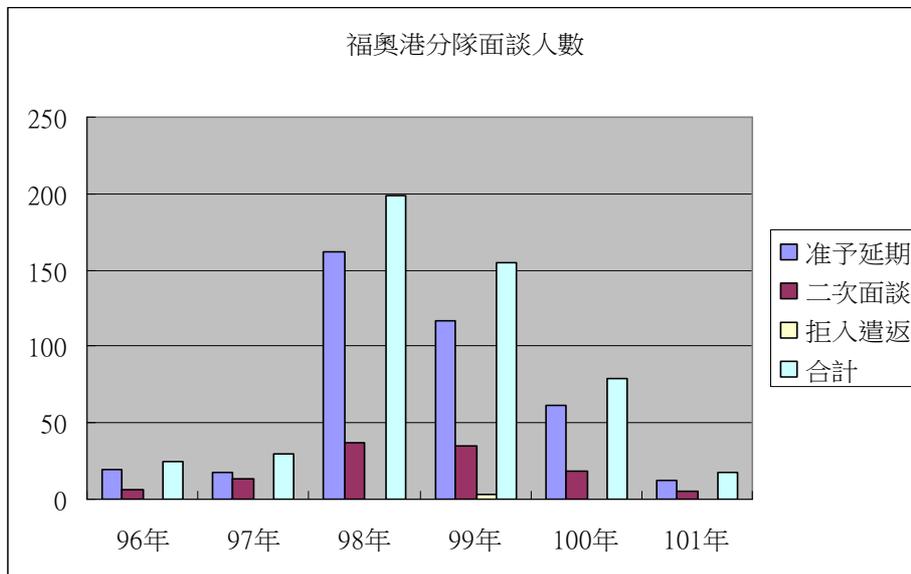


圖 4-1：馬祖福澳港國境隊面談人數統計圖（研究者自行製作）

第五章 治安犯罪與安全控管之關係

本章節討論治安犯罪與安全控管之關係，第一節治安犯罪之探討，研析大陸人士在臺從事非法活動產生治安問題；第二節安全控管之途徑，防止不肖份子非法入境在臺從事犯罪，影響我國治安；第三節小三通對社會治安的衝擊，在開放大陸地區人民來臺觀光後，勢必衝擊現行許可機制，影響社會治安甚鉅，對於來臺觀光人員背景難以查核，在臺活動掌握不易，極可能讓中共進行滲透、統治與情報蒐集工作。

第一節 治安犯罪之探討

行政院於2000年12月訂頒「試辦金門馬祖與大陸地區通航施辦法」，2001年1月2日連江縣政府舉辦「媽祖首航平安進香」活動，由馬祖直接航行大陸，劃下兩岸直航歷史新頁；因著小三通實施兩岸往來更加密切，人員交流更加頻繁。事實上，小三通實施前，馬祖民眾即屢屢經由第三地前往大陸福州投資、置產、通婚及旅遊，已逐漸形成經濟生活圈，馬祖當地許多民生蔬果、漁產、砂石、建材均仰賴大陸供應；小三通之後，不僅觀光探親等交流明顯增加，雙方經貿往來更與日俱增。隨著「兩馬」互動日益密切，「小三通」航班也趨熱絡，導致人口、船隻進出頻繁，難以掌握人員背景及動態。不僅申請來馬祖的大陸人士，常有不依限期離境情事，更偶有走私、偷渡及運毒等案件發生，伴隨而來的經濟、刑事犯罪也日趨增加，地區治安工作勢將面臨嚴格的考驗。

小三通實施至今仍呈現諸多治安問題，亟待解決，如地方民眾普遍認為「小三通」仍有太多限制，導致居民擅自搭乘漁船赴大陸等非法行為依然存在。在馬祖地區國內商港目前係由連江縣政府管理，受限於地方財政及中央派駐馬祖地區執行小三通人員多屬任務編組，現階段除南竿福澳港及北竿白沙港外，其他各離島碼頭均無法執行小三通查驗業務，僅依賴海巡、岸巡及各碼頭轄區警力維護治安。

早期馬祖地區從事走私活動之「北海艦隊」更轉為其他走私形態，例如，假報關運送貨物至無人居住之大坵島，實際運往大陸地區，報關內容顯不合常理；而馬祖福澳至大坵航線又認定為國內航線，再加我國對國內航線貨物運輸往往不

設防，已形成「臺灣→馬祖→大坵→大陸」之走私新路線。馬祖面積狹小，各處軍事設施、人員、物品流動，一般民眾均可掌握，且大陸定居人士漸多，幾乎毫無機密可言。小三通開放後，地區情報更易洩漏，民眾僅希望藉由擴大小三通，改善經濟蕭條現況，但民眾憂患意識淡薄，鞏固國防觀念更早已鬆懈。

從解嚴以來我國開放大陸人士申請來臺，大陸人士在臺從事非法活動種類眾多，諸如持偽變造證件申請來臺團聚、冒用他人身分、假藉虛偽結婚、從事賣淫工作及非法打工等非法案件即達44,767件¹⁴。自1988年起至今（2012）年3月止，查處在臺之大陸人士從事非法活動案件中仍以非法打工居多，其次為從事賣淫工作，嚴重影響我國社會治安。如表5-1：

查處大陸地區人士在臺從事非法活動（因案註參）統計表

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：專勤事務第一大隊

日期 \ 類型	偽變造證件	冒用親屬關係	虛偽結婚	來臺賣淫	非法打工	合計
96年	42	50	405	136	690	1,323
97年	56	60	839	130	528	1,613
98年	39	16	557	68	262	942
99年	37	15	427	46	295	820
100年	32	23	437	25	287	804
101年 (1~3月)	5	6	114	2	67	194
101.01	1	1	45	0	32	79
101.02	0	4	35	0	10	49
101.03	4	1	34	2	25	66
累計	8,924	547	8,238	9,365	17,693	44,767

註：本表累計欄係指自77年11月09日起至101年3月31日之統計數字

表 5-1：查處大陸人士在臺從事非法活動統計表

根據移民署移民事務組統計資料顯示，我國情治單位如警政署、移民署、海巡署、調查局等機關，自 2007 年起至 2012 年 3 月止查緝人口販運¹⁵案件中，警政

¹⁴ 資料提供：移民署專勤大隊，資料統計至 101 年 3 月止。

¹⁵ 資料提供：移民署移民事務組，各司法警察機關查緝人口販運案件統計表，資料統計至 101 年 3 月止。

署緝獲人口販運案件計 418 件；移民署緝獲人口販運案件計 120 件；海巡署緝獲人口販運案件計 59 件；調查局緝獲人口販運案件計 59 件，全國緝獲人口販運案件總計 658 件，近五年來仍以勞力剝削及性剝削為最多。如表 5-2：

各司法警察機關查緝人口販運案件統計表

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：移民事務組

年度	警政署			移民署			海巡署			法務部調查局			總計		
	勞力剝削	性剝削	計	勞力剝削	性剝削	計	勞力剝削	性剝削	計	勞力剝削	性剝削	計	勞力剝削	性剝削	計
96年	45	109	154	4	12	16	2	13	15	2	10	12	53	144	197
97年	19	41	60	15	3	18	4	6	10	2	9	11	40	59	99
98年	18	25	43	16	6	22	6	5	11	6	4	10	46	42	88
99年	36	30	66	26	6	32	5	5	10	10	5	15	77	46	123
100年	37	42	79	22	4	26	7	3	10	7	4	11	73	53	126
101年 (至3月底止)	7	9	16	5	1	6	1	2	3	0	0	0	13	12	25

單位：件

表 5-2：司法警察機關查緝人口販運案件統計表

第二節 安全控管之途徑

兩岸犯罪問題日益嚴重，對於相關國家治安，可能構成直接影響，政府宜藉由媒體及相關研討會等場合加強宣導有關兩岸共同合作打擊犯罪對於兩岸社會安定的重要性，使有關兩岸犯罪資訊能更有效的運用，藉由兩岸交流方式促使大陸提昇與我方合作的意願，達到防制犯罪的目標。

為防止不肖份子從事重大犯罪後，搭乘接應船隻逃往大陸，造成離島治安漏洞，基此，警政單位除加強巡邏勤務外，並將馬祖防衛司令部、海巡署（第十海巡隊、岸巡大隊）、移民署（國境隊、收容所、專勤隊）等駐馬單位均納入編組，結合馬祖地區各情治單位力量，以構築嚴密之治安防護網，使歹徒難逃「天羅地網」封鎖，達到迅速偵破之遏止效果。

針對馬祖地區曾犯有走私、人蛇、販毒等前科素行或列管之治安顧慮人口，全面列冊建檔管理，並通報航空警察局及岸巡大隊，加強檢核查察，且檢視過濾

其入、出境狀況，另外對情報諮詢人員適時交付走私、偷渡、販毒蒐情任務，以有效獲得先期之預警情資。

地方警察應主動投入社區營造，並將警政理念灌注其中，使斷垣殘壁不成吸毒暗窟；使防空洞成為文物展覽館，不是治安死角。馬祖愈夜愈美麗，經過社區整體營造的地區更是如此。譬如馬祖南竿津沙村當地警察主動投入社區營造工作，協助擬定計畫、籌措經費，致使聚落得以保存，並且展現鄉村新風貌，同時讓治安愈見良好。

第三節 小三通對社會治安的衝擊

兩岸人民交流愈來愈密切，勢必擴大雙方人民的互訪往來，特別是開放大陸地區人民來臺觀光後，由於大幅開放大陸人民得申請來臺，勢必衝擊現行許可機制，影響社會治安甚鉅。由於來臺觀光人員背景難以查核，在臺活動掌握不易，有利中共進行滲透、統治與情報蒐集工作。來臺觀光人員非法打工、逾期停留、脫隊活動、從事不法行業及其他不法犯罪之情事將更普遍，對我社會治安產生影響。大陸人民以觀光名義來臺，將影響現行探親、探病、參訪等許可機制，且輿論對於現行限制措施可能要求放寬，勢必衝擊現行管理機制。由於兩岸人員、經貿密切往來，模糊民眾的敵我意識，衍生逾期停留、走私、商業糾紛等情事，也將影響社會治安。

綜合而言，為兩岸三通後對社會治安產生的衝擊，首應在擴大兩岸交流同時應規劃整體的配套措施，凝聚朝野共識，尤其在擴大交流政策確立前，宜透過朝野協商機制，凝聚國人共識，避免因內部對立，抵銷政策效果。其次建構整體國家安全網，基於整體考量，統合相關部會建立完整之安全指導機制，針對經濟安全、人員管理、金融秩序等各項影響國家安全因素，分層負責，深入評估，訂定適切規範，並各依權責，由主管機關召集會議，研擬因應對案，以求周全。再則建立安全監控與預警機制，由於擴大兩岸交流後，大陸人士與外國人士將大量進入臺灣及離島地區，相關主管機關應建立安全監控與預警機制，掌握各項危安因素，適時提出危安預警，以利及時籌謀因應。最後透過兩岸兩會機制訂定協議，以及加強國人健全保防觀念，強化國人敵情觀念與憂患意識，才能有效確保國家安全。

第六章 建議與結論

第一節 建議

- 一、落實聯合安檢機制：將「機場、港口聯合調查協調中心」組成編制，辦理檢疫、證照查驗、貨物通關、商品檢驗及機場港口安全維護等工作，以及建立統合資訊連結系統，以完善安全管理機制。
- 二、加強緊急應變措施：由於大陸人員、資金、物品等進出頻繁，為防杜中共藉機破壞，應加強現有各項演習訓練及難度，以應付緊急狀況發生。
- 三、增補中央單位駐馬人力、經費與裝備：現有人力趨於飽和，兩岸擴大交流，各項勤業務工作勢必更加繁重，在人力、經費部署方面，短期應在現有編制、額度內，進行適度調配，以因應開放政策所形成的安全顧慮；中長期規劃上應向有關單位爭取增加人員編制與經費編列，以期能負荷工作需要。在裝備器材上，則應強化監測、偵查等基本裝備，研發採購高科技蒐證器材，並要求工作人員均能熟練操作，適切運用。
- 四、落實機關與社會保防工作：面對大陸人士大量來臺，必須訂定嚴密機關與社會保防工作策略，建構內部安全防範機制，充分防制中共滲透、蒐情作為，杜絕機密外洩，維護國家安全與利益。
- 五、提升偵防能力：加強對中共人員、資金、商品等來臺之有關偵防作為與反情報工作，並主動提列偵防線索目標，妥定佈建計劃配合科技行為，積極偵查蒐證，掌握敵諜活動，並且針對執行缺失與衍生問題，定期進行檢討與意見交換，研究反制敵人做法，有效達成偵防任務。
- 六、建立協調通報作業機制：整合中央駐防離島之海岸巡防機關、移民機關與警察機關之人力資源，有效打擊跨境犯罪行為，無異是警力的再擴充，更能有效提升治安之服務品質。
- 七、興建福澳港新行政旅運大樓：儘速興建福澳港新行政旅運大樓，縝密規劃新的聯檢 C、I、Q、S 出入境查驗動線，提供完善且便捷的硬體設施，加速通關時間與提升服務品質，以因應未來大三通或博弈特區設立後所帶來的大量觀光人潮。

第二節 結論

離島「小三通」旨在加強促進離島地區之建設與發展，提升離島地區民眾生活品質，同時亦藉此增進兩岸良性互動，開啟兩岸和平發展之新局。基此，從前瞻、務實的觀點而言，進行「小三通」有效控管風險及完善配套措施，俾能確保離島在安全無虞環境下發展商機。

離島小三通實施至今正面臨轉型的問題，未來馬祖地區增設的博弈特區將牽動到社會、經濟、政治、交通、國防等問題，層面甚廣，對於出入境及治安的維護，尚牽涉警察機關、海巡、移民、檢疫及海關等單位，對於境安的漏洞，必須要能事前防範於未然，降低對離島治安產生之衝擊。因此，必須在健全法令配套及完善規劃下，防範犯罪集團藉由小三通以「合法掩護非法」入境，將是未來馬祖地區治安安全控管工作上的重要課題。

總之，離島小三通在經濟與安全層面上的成效，至目前為止，或許未臻理想，然而以兩岸關係與金馬地區的地方需求而言，確有其改進的需求性，為了維持金馬地區的經濟發展不致因此而沒落，更要落實擴大執行小三通政策。除了金馬地區政府與民間業者為地方生存的目標而努力外，更要有中央政府完善的政策充分授權金馬地方政府，並且摒棄政治紛爭，才是突破小三通瓶頸的關鍵，期許小三通不僅是一條兩岸間的通路而已，而是建構兩岸全面的、持續的發展經濟的指標。

附錄一：

金門協議—民國七十九年九月十二日

海峽兩岸紅十字組織代表本年九月十一日至十二日進行兩日工作商談，就雙方參與見證其主管部門執行海上遣返事宜，達成以下協議：

一、遣返原則：

應確保遣返作業符合人道精神與安全便利的原則。

二、遣返對象：

(一)違反有關規定進入對方地區的居民(但因捕魚作業遭遇緊急避風等不可抗力因素必須暫入對方地區者，不在此列)。

(二)刑事嫌疑犯或刑事犯。

三、遣返交接地點：

雙方商定為馬尾←→馬祖，但依被遣返人員的原居地分佈情況及氣候、海象等因素，雙方得協議另擇廈門←→金門。

四、遣返程序：

(一)一方應將被遣返人員的有關資料通知對方，對方應於二十日內核查答復，並按商定時間、地點遣返交接，如核查對象有疑問者，亦應通知對方，以便複查。

(二)遣返交接雙方均用紅十字專用船，並由民用船隻在約定地點引導，遣返船、引導船均懸掛白底紅十字旗(不掛其它旗幟，不使用其它的標誌)。

(三)遣返交接時，應由雙方事先約定的代表二人，簽署交接見證書(格式如附件)。

五、其他：

本協議書簽署後，雙方應儘速解決有關技術問題，以期在最短期間內付諸實施，如有未盡事宜，雙方得另行商定。

本協議書於金門簽字，各存一份。

陳長文七九·九·十二

韓長林九〇·九·十二

附錄二：

2009年4月26日我國海峽交流基金會董事長江丙坤與大陸海峽兩岸關係協會會長陳雲林在南京簽署《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，並自2009年6月25日協議生效。

海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議全文如下：

為保障海峽兩岸人民權益，維護兩岸交流秩序，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會就兩岸共同打擊犯罪及司法互助與關係事宜，經平等協商，達成協議如下：

第一章 總則

一、合作事項：

雙方同意在民事、刑事領域相互提供以下協助：

- (一) 共同打擊犯罪。
- (二) 送達文書。
- (三) 調查取證。
- (四) 認可及執行民事裁判與仲裁裁決（仲裁判斷）。
- (五) 移管（接返）被判刑人（受刑事裁判確定人）。
- (六) 雙方同意之其他合作事項。

二、業務交流

雙方同意業務主管部門人員進行定期工作會晤、人員互訪與業務培訓合作，交流雙方制度規範、裁判文書及其他相關資訊。

三、聯係主體

本協議議定事項，由各方主管部門指定之聯絡人聯係實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯係。

本協議其他相關事宜，由海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會聯係。

第二章 共同打擊犯罪

四、合作範圍

雙方同意採取措施共同打擊雙方均認為涉嫌犯罪的行為。雙方同意著重打擊下列犯罪：

- (一) 涉及殺人、搶劫、綁架、走私、槍械、毒品、人口販運、組織偷渡及跨境有組織犯罪等重大犯罪；
- (二) 侵佔、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪；
- (三) 貪污、賄賂、瀆職等犯罪；
- (四) 劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪；
- (五) 其他刑事犯罪。

一方認為涉嫌犯罪，另一方認為未涉嫌犯罪但有重大社會危害，得經雙方同意個案協助。

五、協助偵查

雙方同意交換涉及犯罪有關情資，協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並于必要時合作協查、偵辦。

六、人員遣返

雙方同意依循人道、安全、迅速、便利原則，在原有基礎上，增加海運或空運直航方式，遣返刑事犯、刑事嫌疑犯，並于交接時移交有關證據（卷證）、簽署交接書。

受請求方已對遣返對象進行司法程序者，得于程序終結後遣返。

受請求方認為有重大關切利益等特殊情形者，得視情決定遣返。

非經受請求方同意，請求方不得對遣返對象追訴遣返請求以外的行為。

第三章 司法互助

七、送達文書

雙方同意依己方規定，盡最大努力，相互協助送達司法文書。

受請求方應于收到請求書之日起三個月內及時協助送達。

受請求方應將執行請求之結果通知請求方，並及時寄回證明送達與否的證明資料；無法完成請求事項者，應說明理由並送還相關資料。

八、調查取證

雙方同意依己方規定相互協助調查取證，包括取得證言及陳述；提供書證、物證及視聽資料；確定關係人所在或確認其身分；勘驗、鑒定、檢查、訪視、調查；搜索及扣押等。

受請求方在不違反己方規定前提下，應盡量依請求方要求之形式提供協助。

受請求方協助取得相關證據資料，應及時移交請求方。但受請求方已進行偵查、起訴或審判程序者，不在此限。

九、罪贓移交

雙方同意在不違反己方規定範圍內，就犯罪所得移交或變價移交事宜給予協助。

十、裁判認可

雙方同意基于互惠原則，于不違反公共秩序或善良風俗之情況下，相互認可及執行民事確定裁判與仲裁裁決（仲裁判斷）。

十一、罪犯移管（接返）

雙方同意基於人道、互惠原則，在請求方、受請求方及被判刑人（受刑事裁判確定人）均同意移交之情形下，移管（接返）被判刑人（受刑事裁判確定人）。

十二、人道探視

雙方同意及時通報對方人員被限制人身自由、非病死或可疑為非病死等重要訊息，並依己方規定為家屬探視提供便利。

第四章 請求程序

十三、提出請求

雙方同意以書面形式提出協助請求。但緊急情況下，經受請求方同意，得以其他形式提出，並于十日內以書面確認。

請求書應包含以下內容：請求部門、請求目的、事項說明、案情摘要及執行請求所需其他資料等。

如因請求書內容欠缺致無法執行請求，可要求請求方補充資料。

十四、執行請求

雙方同意依本協議及己方規定，協助執行對方請求，並及時通報執行情況。

若執行請求將妨礙正在進行之偵查、起訴或審判程序，可暫緩提供協助，並及時向對方說明理由。

如無法完成請求事項，應向對方說明並送還相關資料。

十五、不予協助

雙方同意因請求內容不符合己方規定或執行請求將損害己方公共秩序或善良風俗等情形，得不予協助，並向對方說明。

十六、保密義務

雙方同意對請求協助與執行請求的相關資料予以保密。但依請求目的使用者，不在此限。

十七、限制用途

雙方同意僅依請求書所載目的事項，使用對方協助提供之資料。但雙方另有約定者，不在此限。

十八、互免證明

雙方同意依本協議請求及協助提供之證據資料、司法文書及其他資料，不要求任何形式之證明。

十九、文書格式

雙方同意就提出請求、答復請求、結果通報等文書，使用雙方商定之文書格式。

二十、協助費用

雙方同意相互免除執行請求所生費用。但請求方應負擔下列費用：

- (一) 鑑定費用；
- (二) 筆譯、口譯及謄寫費用；
- (三) 為請求方提供協助之證人、鑑定人，因前往、停留、離開請求方所生之費用；
- (四) 其他雙方約定之費用。

第五章 附則

二十一、協議履行與變更

雙方應遵守協議。

協議變更，應經雙方協商同意，並以書面形式確認。

二十二、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應盡速協商解決。

二十三、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

二十四、簽署生效

本協議自簽署之日起各自完成相關準備後生效，最遲不超過六十日。

本協議於四月二十六日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

財團法人海峽交流基金會 董事長 江丙坤
海峽兩岸關係協會 會長 陳雲林

附錄三：

外籍人士來臺免簽證適用國家名單（共計 42 國）更新日期:101.6.29

◎三十天免簽證適用國家：（共 4 國）

亞太地區：澳大利亞、馬來西亞、新加坡（共 3 國）

北美地區：美國（共 1 國）

◎九十天免簽證適用國家：（共 38 國）

亞太地區：日本、韓國（101.7.1 起實施）、紐西蘭（共 3 國）

亞西地區：以色列（共 1 國）

北美地區：加拿大（共 1 國）

歐洲地區：英國、愛爾蘭、奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、冰島、義大利、列支敦斯登、盧森堡、馬爾他、摩納哥、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、捷克、波蘭、斯洛伐克、匈牙利、立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛維尼亞、梵蒂岡城國、保加利亞、羅馬尼亞、賽普勒斯（共 33 國）

附錄四：

中華民國簽證介紹

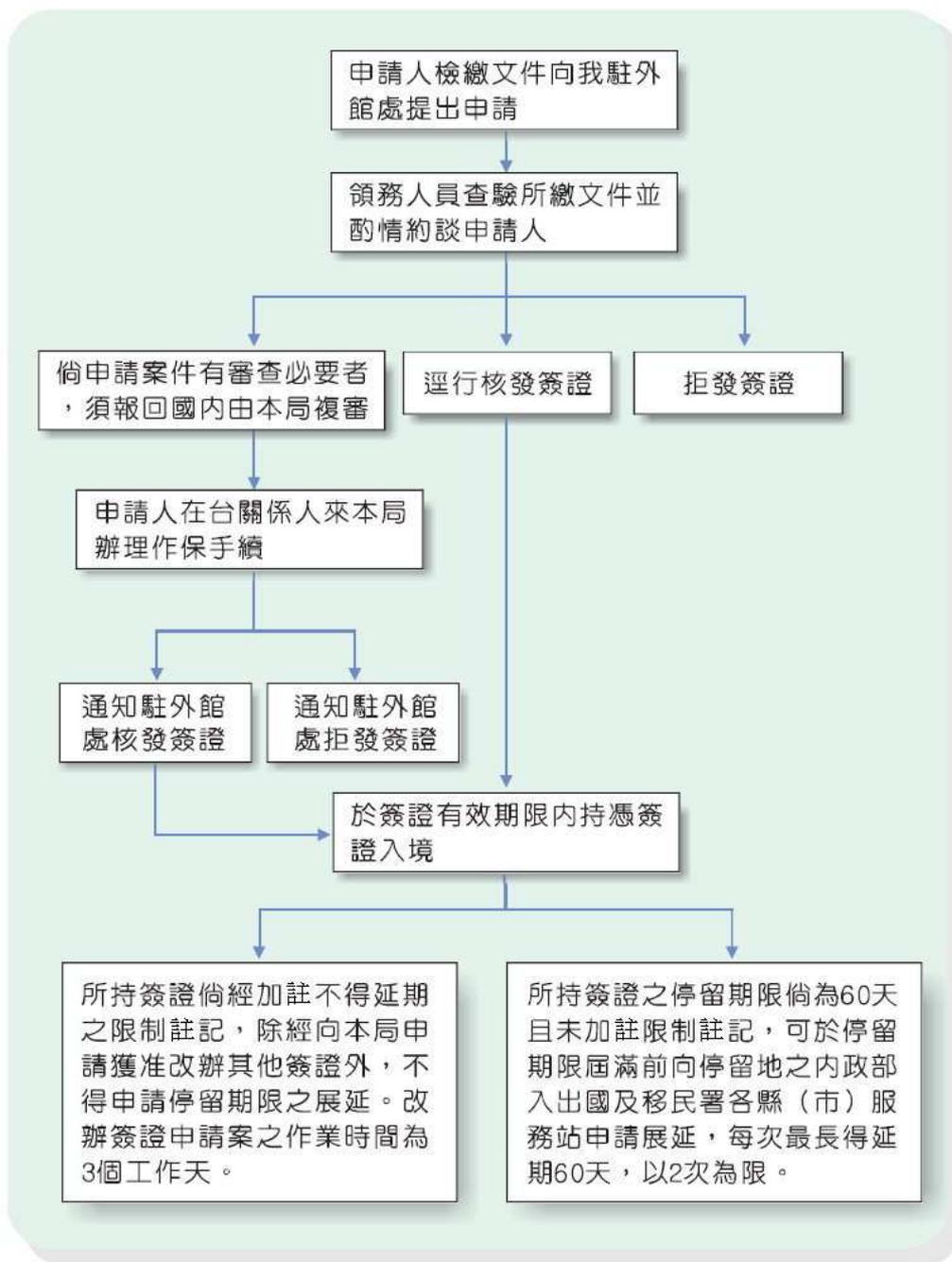
簽證之意義：簽證在意義上為一國之入境許可。依國際法一般原則，國家並無准許外國人入境之義務。目前國際社會中鮮有國家對外國人之入境毫無限制。各國為對來訪之外國人能先行審核過濾，確保入境者皆屬善意以及外國人所持證照真實有效且不致成為當地社會之負擔，乃有簽證制度之實施。

*依據國際實踐，簽證之准許或拒發係國家主權行為，故中華民國政府有權拒絕透露拒發簽證之原因。

1. 簽證類別：中華民國的簽證依申請人的入境目的及身分分為四類：
 - 停留簽證 (VISITOR VISA)：係屬短期簽證，在臺停留期間在 180 天以內。
 - 居留簽證 (RESIDENT VISA)：係屬於長期簽證，在臺停留期間為 180 天以上。
 - 外交簽證 (DIPLOMATIC VISA)。
 - 禮遇簽證 (COURTESY VISA)。
2. 入境限期 (簽證上 VALID UNTIL 或 ENTER BEFORE 欄)：係指簽證持有人使用該簽證之期限，例如 VALID UNTIL (或 ENTER BEFORE) APRIL 8 , 1999 即 1999 年 4 月 8 日後該簽證即失效，不得繼續使用。
3. 停留期限 (DURATION OF STAY)：指簽證持有人使用該簽證後，自入境之翌日 (次日) 零時起算，可在臺停留之期限。
 - 停留期一般有 14 天，30 天，60 天，90 天等種類。持停留期限 60 天以上未加註限制之簽證者倘須延長在臺停留期限，須於停留期限屆滿前，檢具有關文件向停留地之內政部入出國及移民署各縣 (市) 服務站申請延期。
 - 居留簽證不加停留期限：應於入境次日起 15 日內或在臺申獲改發居留簽證簽發日起 15 日內，向居留地所屬之內政部入出國及移民署各縣 (市) 服務站申請外僑居留證 (ALIEN RESIDENT CERTIFICATE) 及重入國許可 (RE-ENTRY PERMIT)，居留期限則依所持外僑居留證所載效期。
4. 入境次數 (ENTRIES)：分為單次 (SINGLE) 及多次 (MULTIPLE) 兩種。
5. 簽證號碼 (VISA NUMBER)：旅客於入境應於 E/D 卡填寫本欄號碼。
6. 註記：係指簽證申請人申請來臺事由或身分之代碼，持證人應從事與許可目的相符之活動。(簽證註記欄代碼表)

附錄五：申請停留簽證流程圖

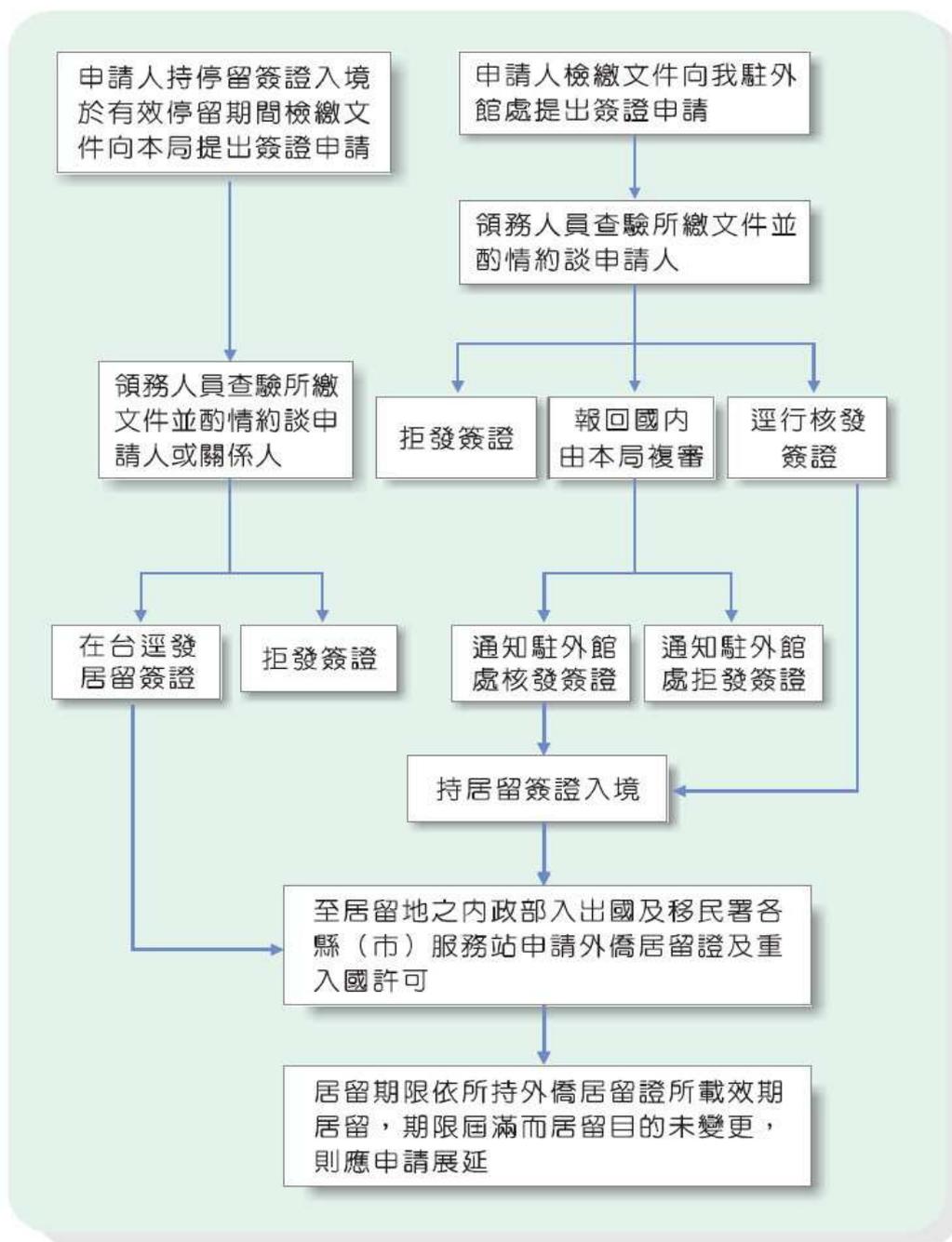
申請停留簽證流程圖



停留簽證申辦流程圖

附錄六：申請居留簽證流程圖

申辦居留簽證流程圖



居留簽證申辦流程圖

表 2-1：例年金馬小三通統計表

歷年金馬小三通統計表

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：移民資訊組

單位：人次

年度	入境人數				出境人數				入出境人數 合計
	台灣地 區人民	大陸地 區人民	外國 人民	總人數	台灣地 區人民	大陸地 區人民	外國 人民	總人數	
90年	11,693	1,041	-	12,734	11,729	1,006	-	12,735	25,469
91年	27,485	1,358	-	28,843	28,087	1,254	-	29,341	58,184
92年	79,350	3,760	-	83,110	81,759	2,488	-	84,247	167,357
93年	201,077	12,409	-	213,486	202,371	11,344	-	213,715	427,201
94年	258,426	18,607	-	277,033	258,243	19,997	-	278,240	555,273
95年	290,818	41,929	-	332,747	294,769	41,410	-	336,179	668,926
96年	333,441	53,322	-	386,763	338,618	53,284	-	391,902	778,665
97年	472,582	43,714	2,089	518,385	481,740	43,350	2,528	527,618	1,046,003
98年	565,529	108,067	10,419	684,015	568,724	109,358	10,308	688,390	1,372,405
99年	531,439	174,533	12,533	718,505	531,002	180,703	12,360	724,065	1,442,570
100年	539,200	199,801	15,735	754,736	538,781	204,847	15,654	759,282	1,514,018
101年 1~3月	123,695	36,430	3,497	163,622	124,375	37,675	3,539	165,589	329,211
101.01	42,902	7,047	990	50,939	43,712	11,199	1,005	55,916	106,855
101.02	39,810	9,541	933	50,284	40,978	7,673	961	49,612	99,896
101.03	40,983	19,842	1,574	62,399	39,685	18,803	1,573	60,061	122,460
合計	3,434,735	694,971	44,273	4,173,979	3,460,198	706,716	44,389	4,211,303	8,385,282

表 2-2：金門地區歷年小三通人數統計

金門地區歷年小三通人數統計

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：移民資訊組

單位：人次

年度	入境人數				出境人數				入出境人數合計
	台灣地區人民	大陸地區人民	外國人民	總人數	台灣地區人民	大陸地區人民	外國人民	總人數	
90年	9,751	951	-	10,702	9,738	937	-	10,675	21,377
91年	25,545	1,039	-	26,584	26,151	946	-	27,097	53,681
92年	76,369	2,936	-	79,305	78,782	2,016	-	80,798	160,103
93年	192,273	9,865	-	202,138	193,937	9,475	-	203,412	405,550
94年	244,099	14,132	-	258,231	244,504	15,984	-	260,488	518,719
95年	273,738	35,399	-	309,137	278,060	35,833	-	313,893	623,030
96年	313,202	45,509	-	358,711	319,502	46,883	-	366,385	725,096
97年	443,748	35,392	2,052	481,192	453,273	36,314	2,490	492,077	973,269
98年	533,172	94,095	10,049	637,316	537,524	97,220	10,012	644,756	1,282,072
99年	508,498	167,395	12,136	688,029	509,680	174,011	11,966	695,657	1,383,686
100年	525,512	194,782	15,026	735,320	524,843	199,840	14,933	739,616	1,474,936
101年 1~3月	120,140	35,377	3,317	158,834	120,448	36,696	3,354	160,498	319,332
101.01	41,773	6,912	926	49,611	41,626	10,815	936	53,377	102,988
101.02	37,988	8,858	873	47,719	39,812	7,181	903	47,896	95,615
101.03	40,379	19,607	1,518	61,504	39,010	18,700	1,515	59,225	120,729
合計	3,266,047	636,872	42,580	3,945,499	3,296,442	656,155	42,755	3,995,352	7,940,851

表 2-3：馬祖地區歷年小三通人數統計

馬祖地區歷年小三通人數統計

資料截止日期：101 年 3 月 31 日

資料來源：移民資訊組

單位：人次

年度	入境人數				出境人數				入出境 人數 合計
	臺灣地 區人民	大陸地 區人民	外國 人民	總人數	臺灣地 區人民	大陸地 區人民	外國 人民	總人數	
90 年	1,942	90	-	2,032	1,991	69	-	2,060	4,092
91 年	1,940	319	-	2,259	1,936	308	-	2,244	4,503
92 年	2,981	824	-	3,805	2,977	472	-	3,449	7,254
93 年	8,804	2,544	-	11,348	8,434	1,869	-	10,303	21,651
94 年	14,327	4,475	-	18,802	13,739	4,013	-	17,752	36,554
95 年	17,080	6,530	-	23,610	16,709	5,577	-	22,286	45,896
96 年	20,239	7,813	-	28,052	19,116	6,401	-	25,517	53,569
97 年	28,834	8,322	37	37,193	28,467	7,036	38	35,541	72,734
98 年	32,357	13,972	370	46,699	31,200	12,138	296	43,634	90,333
99 年	22,941	7,138	397	30,476	21,322	6,692	394	28,408	58,884
100 年	13,688	5,019	709	19,416	13,938	5,007	721	19,666	39,082
101 年 1~3 月	3,555	1,053	180	4,788	3,927	979	185	5,091	9,879
合計	168,688	58,099	1,693	228,480	163,756	50,561	1,634	215,951	444,431

表 2-4：基隆港國境事務隊福澳港分隊破獲案件績效表

福澳港分隊破獲案件績效表				
年度	98 年	99 年	100 年	101 年
詐欺	5	4	3	2
偽造文書	4	1	2	1
兩案條例	2	3	1	1
毒品防制	2	1	3	0
恐嚇	1	0	1	0
槍砲彈藥 刀械	0	0	2	0
公共危險	1	0	1	0
賭博	0	1	0	0
妨害家庭	0	1	0	0
冒用身分	0	2	0	0
妨害 性自主	0	1	0	0
盜竊	0	0	2	0
遺棄	0	1	0	0
替代役 條例	0	0	1	0
國家安全	0	0	1	1
合計	15	15	17	5

表 2-5：大陸地區人民非法入境歷年收容遣返

大陸地區人民非法入境歷年收容遣返統計表

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：移民事務組

收容遣返 年月	收容人數			遣返次數及人數			
	男	女	小計	次數	男	女	小計
81年	2,749	155	2,904	12	1,698	114	1,812
82年	5,684	260	5,944	25	5,709	277	5,986
83年	3,056	160	3,216	23	4,514	196	4,710
84年	2,094	154	2,248	7	1,332	95	1,427
85年	1,449	200	1,649	10	2,072	178	2,250
86年	1,071	106	1,177	6	1,052	164	1,216
87年	1,183	111	1,294	5	1,030	91	1,121
88年	1,656	116	1,772	6	1,092	74	1,166
89年	1,201	326	1,527	7	1,083	147	1,230
90年	872	597	1,469	12	1,269	679	1,948
91年	826	1,206	2,032	9	794	608	1,402
92年	538	2,920	3,458	14	680	1,557	2,237
93年	706	1,077	1,783	9	330	1,110	1,440
94年	936	177	1,113	14	745	1,607	2,352
95年	747	87	834	9	925	671	1,596
96年	398	48	446	5	462	133	595
97年	228	57	285	3	308	57	365
98年	170	76	246	5	168	68	236
99年	100	21	121	3	95	48	143
100年	56	12	68	3	47	6	53
101年 1~3月	6	0	6	0	0	0	0
合計	25,726	7,866	33,592	187	25,405	7,880	33,285

說明:1.大陸地區人民非法入境之收容、遣返統計，係自本部81年7月1日起。

接辦〔國防部〕業務起計。

2.本表每月收容人數係指該月份全國各機關查獲解送至收容所人數。

表 4-1：內政部移民署面談統計表

內政部入出國及移民署《面談統計表》

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：專勤事務第一大隊(AKR0651)

年月	通過面談	強制出境	不予通過面談	再次面談	合計	不予通過比例
92年	6,338	891	939	1,132	9,300	19.68%
93年	43,571	1,445	3,334	3,985	52,335	9.13%
94年	31,619	1,369	5,076	4,119	42,183	15.28%
95年	26,654	1,001	3,541	4,662	35,858	12.67%
96年	27,469	477	5,267	6,936	40,149	14.31%
97年	20,904	216	3,510	5,870	30,500	12.22%
98年	20,302	113	2,744	5,527	28,686	9.96%
99年	7,799	24	1,874	2,461	12,158	15.61%
100年	5,541	0	1,983	1,298	8,822	22.48%
101年 (1~3月)	1,157	0	476	302	1,935	24.60%
101.01	341	0	128	125	594	21.55%
101.02	381	0	172	79	632	27.22%
101.03	435	0	176	98	709	24.82%
總計	191,354	6,012	28,570	36,292	261,926	13.20%

說明：1.92年9月開始實施面談。

2.不予通過比例%=(不予通過面談+強制出境)÷合計×100%。

3.統計數字以製表日期當時電腦資料為準。

表 4-2：馬祖福澳港國境隊面談人數統計（研究者自行製作）

馬祖福澳港國境分隊面談人數統計				單位：人次
年份	准予延期	二次面談	拒入遣返	合計
96 年	19	6	0	25
97 年	17	13	0	30
98 年	162	37	0	199
99 年	117	35	3	155
100 年	61	18	0	79
101 年 6 月	12	5	0	17
總計	388	114	3	505

表 5-1：查處大陸人士在臺從事非法活動統計表

查處大陸地區人士在臺從事非法活動（因案註參）統計表

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：專勤事務第一大隊

日期 \ 類型	偽變造證件	冒用親屬關係	虛偽結婚	來臺賣淫	非法打工	合計
96年	42	50	405	136	690	1,323
97年	56	60	839	130	528	1,613
98年	39	16	557	68	262	942
99年	37	15	427	46	295	820
100年	32	23	437	25	287	804
101年 (1~3月)	5	6	114	2	67	194
101.01	1	1	45	0	32	79
101.02	0	4	35	0	10	49
101.03	4	1	34	2	25	66
累計	8,924	547	8,238	9,365	17,693	44,767

註：本表累計欄係指自77年11月09日起至101年3月31日之統計數字

表 5-2：司法警察機關查緝人口販運案件統計表

各司法警察機關查緝人口販運案件統計表

資料截止日期：101年3月31日

資料來源：移民事務組

年度	警政署			移民署			海巡署			法務部調查局			總計		
	勞力 剝削	性剝削	計	勞力 剝削	性剝削	計	勞力 剝削	性剝削	計	勞力 剝削	性剝削	計	勞力 剝削	性剝削	計
96年	45	109	154	4	12	16	2	13	15	2	10	12	53	144	197
97年	19	41	60	15	3	18	4	6	10	2	9	11	40	59	99
98年	18	25	43	16	6	22	6	5	11	6	4	10	46	42	88
99年	36	30	66	26	6	32	5	5	10	10	5	15	77	46	123
100年	37	42	79	22	4	26	7	3	10	7	4	11	73	53	126
101年 (至3月 底止)	7	9	16	5	1	6	1	2	3	0	0	0	13	12	25

單位：件

圖 2-1：馬祖與金門小三通出入境人數比較圖

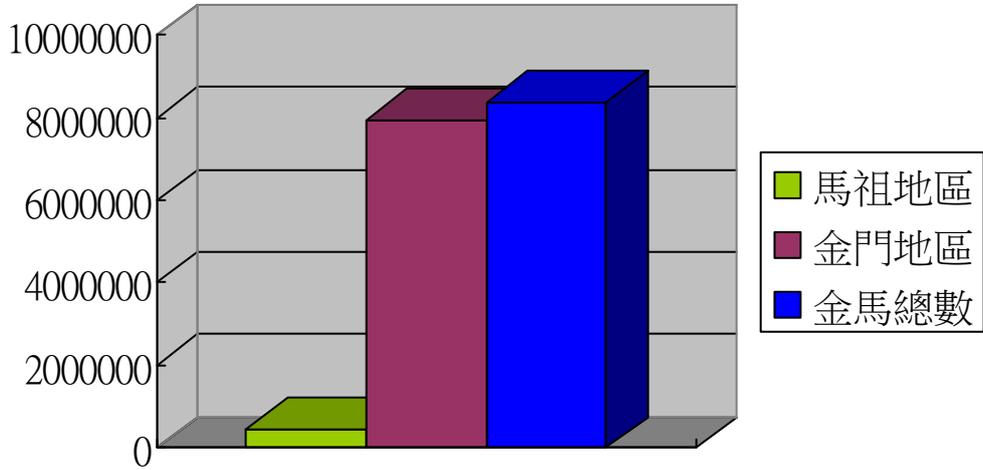


圖 2-2：左圖-中華民國晶片護照；右圖-金馬證基資頁

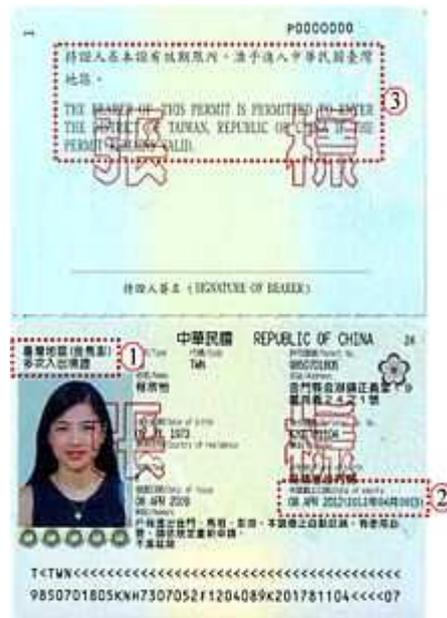


圖 2-3：馬祖列島港區位置圖



圖 2-4：南竿福澳港旅客服務中心



圖 2-5：南竿福澳碼頭區域圖

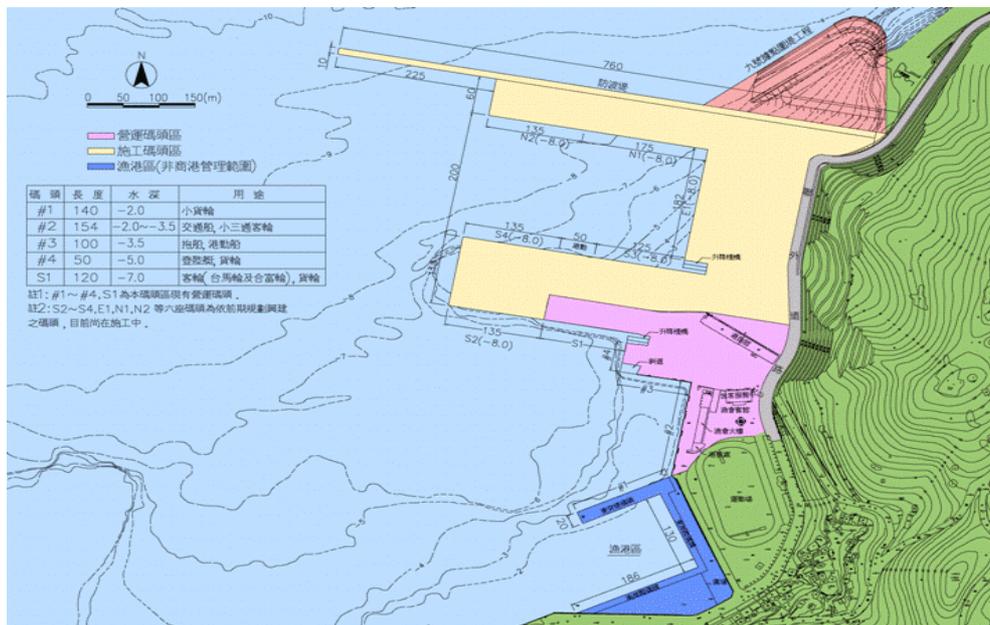


圖 2-6：北竿白沙港碼頭區域圖

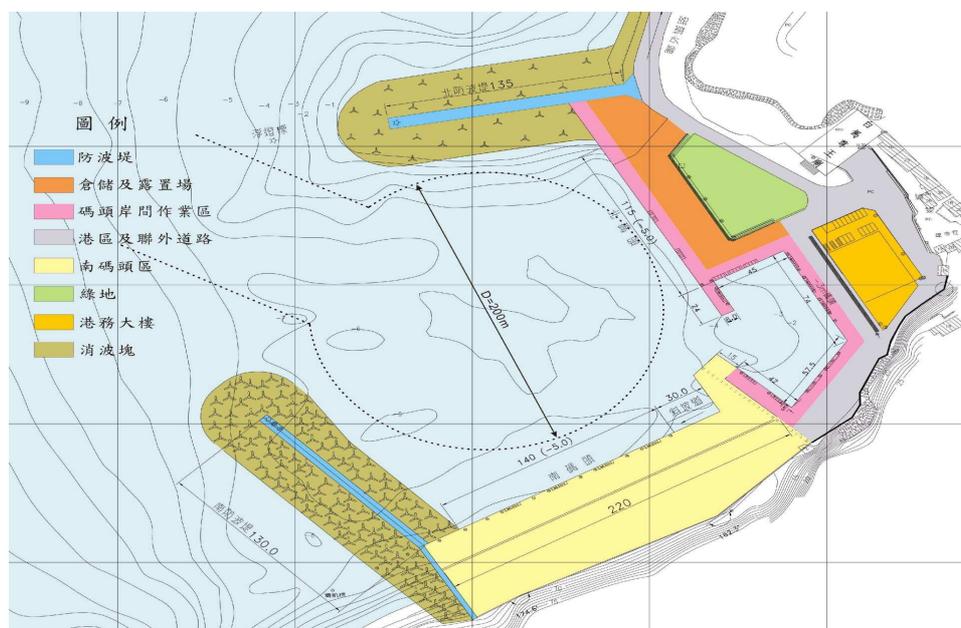


圖 2-7：軍方駐守港區之港運營



圖 2-8：南竿福澳港碼頭實景



圖 4-1：馬祖福澳港國境隊面談人數統計圖

