
目 錄

糾 正 案 復 文

一、行政院函復本院前糾正金門馬祖與大陸地區試辦「小三通」，其所據以訂定法規命令之法律授權未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背；實施迄今尚難達成「促進離島地區之建設與發展、增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標；且當地民眾認知與政策及法令規定落差甚大；安檢及檢疫工

作亦無法落實執行，非法交易仍然盛行，該院暨相關部會執行「小三通」業務成效不彰案查處情形。…………… 1

一 般 法 規

一、總統令：公布「中華民國憲法增修條文」修正第一條、第二條、第四條、第五條、第八條及增訂第十二條條文…………… 64

糾正案復文

一、行政院函復本院前糾正金門馬祖與大陸地區試辦「小三通」，其所據以訂定法規命令之法律授權未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背；實施迄今尚難達成「促進離島地區之建設與發展、增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標；且當地民眾認知與政策及法令規定落差甚大；安檢及檢疫工作亦無法落實執行，非法交易仍然盛行，該院暨相關部會執行「小三通」業務成效不彰案查處情形。（糾正案文見本院公報第 2386 期）

行政院 函

受文者：監察院

發文日期：中華民國 91 年 11 月 8 日

發文字號：院臺秘字第 0910089941 號

附件：如文

主旨：貴院函，為金門、馬祖與大陸地區，試辦「小三通」，其所據以訂定法規命令之法律授權，未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背；實施迄今，尚難達成「促進離島地區之建設與發展，增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標；且當地民眾認知，與政策及法令規定，落差甚大；安檢及檢疫工作，亦無法落實執行，非法交易仍然盛行，本院暨相關部會執行「小三通」業務成效不彰，洵有違失。爰依法提案糾正，囑確實檢討妥處

見復一案，業經轉據本院大陸委員會商相關機關函報糾正事項說明與改善處置情形，經核尚屬實情，復請查照。

說明：

- 一、復 貴院九十一年九月九日（九一）院台內字第○九一一九〇〇五四四號函。
- 二、檢附本案糾正事項說明與改善處置情形一份。

院長 游錫璿

監察院專案調查「小三通」執行成效糾正事項說明與改善處置情形

壹、行政部門規劃推動「小三通」之整體說明

經檢視 貴院調查報告及糾正事項之相關內容，可能是調查委員對行政部門推動「小三通」整體規劃之背景、目的、實施方式、客觀條件限制等，未有充分認識與瞭解，以致產生若干誤會及推測之見解。鑑此，爰就行政部門評估規劃及推動執行「小三通」之基本考量，作以下說明：

一、行政部門規劃推動金馬「小三通」，係為因應當地非法「小三通」問題之持續擴大，並考量當地民意，依據離島建設條例及立法院決議辦理：

（一）因應非法「小三通」問題之持續擴大：金門、馬祖與大陸福建地區毗鄰而處，當地民眾因生活上之便利，早已與大陸方面有直接往來之違法情事，尤自八十一年十一月金馬地區終止戰地政務，加上大陸方面發布「對臺灣地區小額貿易管理辦法」，誘使當地民眾與大陸從事海上貿易及各種非法

走私行為。而金馬地區海域遼闊，在終止戰地政務後，軍方已不能直接介入處理非法活動，面對廣闊漫長之海岸線，執法人員受人力限制取締不易，以致各種非法行為，包括海上走私、岸際及灘頭交易、非法入出境等日益猖獗，因而衍生之各種問題，不能不面對處理。

(二)考量當地民意：當地民意強烈要求政府開放「小三通」，並鼓吹將金馬地區建設為經貿特區，作為兩岸「三通」之實驗區。尤自實施國軍精實案後，外島兵力大幅縮減，在需求日漸緊縮之狀況下，當地居民更期待開放「小三通」，以活絡經濟，對政府造成之壓力日漸增加。

(三)順應立法院要求：依據八十九年三月二十一日立法院三讀通過之「離島建設條例」第十八條規定，在臺灣地區與大陸地區實施「通航」前，得先試辦金門、馬祖、澎湖與大陸地區通航。新政府成立後，鑒於前述問題之嚴重性，爰依據離島建設條例第十八條規定及八十九年六月十三日立法院院會決議，積極推動「小三通」之評估規劃工作，期將金門、馬祖地區日益擴大之「非法小三通」亂象，逐步納入正軌，亦期藉由「小三通」之逐步推動，為金門、馬祖及大陸福建地區之正常互動建立基礎，以作為兩岸「三通」實施之參考。

(四)綜上，行政部門規劃推動金馬「小三通」，是積極面對解決戰地政務解除及中共對金馬地區強力統戰所導致愈演愈烈之非法「小三通」問題，亦係依據法律授權，及對立法院決議充分

負責之行政作為。

二、金馬「小三通」之規劃，係從可長可久之發展方向，訂定宏觀目標，但實際執行則考量國家安全及客觀條件，循序漸進、分階段推動，避免因躁進而難以達成長期目標：

(一)從長期觀點訂定兩大目標：政府推動金馬「小三通」，首要目的係為照顧離島地區民眾之生活及經濟建設需要，因此，配合離島之長期建設目標，將「小三通」定位為邊區貿易，納為整體建設中之一環，擴大金馬地區發展利基。其次，政府考量金門、馬祖與大陸福建在地理上相互毗鄰，並有密切之血緣、文化關係，各方面發展難以截然分割，因此，從促進兩地經貿關係正常化之觀點規劃「小三通」，具體展現我方主動改善兩岸關係之善意與誠意。

(二)實際執行作務實考量：絕大多數金馬地區民眾希望政府儘速全面開放「小三通」，並將當地建設成為經貿特區。經相關部門審慎評估後，認就長期而言，金馬地區應在兩岸關係正常化之架構下，依據金馬地區之經濟特色，規劃發展為商務及觀光遊憩中心。惟現階段考量國家安全、經濟效益及「三通」政策之整體性等因素，認為「小三通」之推動實施，必須在有效控管風險下，配合客觀條件，分階段進行。初期可實施之範圍相當有限，並以「除罪化」及「可操之在我」部分為第一階段之重點，同時亦對人、貨中轉採取限制措施，以避免因「三通」限制所形成中轉需求之假象，造成投資之浪費。此一務實考量，與當

地民意認知原本即有巨大落差。此外，地方利益團體為擷取「小三通」過渡階段之最大利益，亦不斷對當地民意代表施加壓力，企圖影響決策，惟經行政部門與金門、連江縣政府及當地立委、民意代表積極溝通後，多數認為先行跨出「小三通」之第一步至為重要，亦為扭轉當地失序現象，開展新局之重要起點。另一方面，衡酌在兩岸「三通」及整體關係未有突破之前，若能從開放「小三通」著手，展現我方推動兩岸經貿關係正常化之決心，亦有助於緩和對立情緒，改善兩岸互動。因此，政府決定依既定規劃於九十年一月一日開始試辦金馬「小三通」。

(三)持續檢討擴大「小三通」運作，縮小與民意之認知差距：「小三通」實施後，在各種配套逐步正常運作，及配合「地區安全協調會報」之加強運作，尚能有效防止政策開放可能衍生之負面影響。在累積執行經驗及風險已能控管之情況下，兼以「除罪化」之有效性，並非單純法律變更為已足，尚涉及建立正常商業機制等考量，行政部門爰持續檢討放寬「小三通」實施之範圍與限制，擴大運作之規模及增加商機。截至本（九十一）年八月已進行三次大規模之檢討，並進行多項政策調整。最近一次檢討，在不衝擊整體「三通」政策，及客觀條件可以配合，如定期航線開通及水頭碼頭臨時設施完成等之前提下，已適度開放人、貨之中轉，並配合當地需要，擴大開放農工產品進口，應可適度回應當地民意之需求。

(四)「小三通」對兩岸互動之正面影響不容否定：在兩岸互動方面，「小三通」實施後，對中共當局形成可觀之政策壓力，並促使其逐步採取相對之配合措施，使「小三通」之運作漸次穩定，規模亦逐漸擴大。雖然大陸內部對「小三通」之意見分歧，不同單位及地方勢力亦競相角逐利益，影響雙方之有效溝通，進而對我「小三通」政策仍有所保留，但事實證明，「小三通」之實施，對兩岸互動之正面意義不容否定，國際間亦持續給予我方正面肯定的評價。

三、「小三通」實施凸顯長期存在之走私、非法交易、檢疫及執法漏洞等複雜問題，須靠耐心、毅力逐步建立法治觀念及健全相關制度，方能有效克服解決：

(一)「小三通」相關規範凸顯長期存在之失序問題：「小三通」實施後，中央相關機關將貿易及入出境規範，包括通關、檢驗、防檢疫等規定及作業程序帶入地方，並派駐人員執行相關作業。由於當地民眾過去即習於就近向大陸買貨及從事非法「小三通」之行為，因此，短期間內難以適應新規範與限制，以致各種非法現象仍難消除，尤其農產品走私及灘頭、岸際交易行為依然十分猖獗。在中央進駐單位加強執法下，經常造成執法者與民眾之爭執與衝突。同時，由於中央防檢疫單位之進駐管理，充斥市面大陸商品之檢驗及防檢疫問題，亦漸次暴露，使當地飲食安全問題受到高度關注。此等問題早已存在多時，卻因以往得過且過之政策而未受到應有之重視。在「小三通」實施後，各種問題自

然暴露出來。將當地失序現象歸諸於「小三通」政策之實施，似失諸「倒果為因」。

(二)防杜中轉措施造成民眾不滿：在「三通」尚未實現之前，為避免大陸貨品經由「小三通」途徑傾銷本島，中央政府爰訂定防杜中轉措施，並在機場、港口及郵局設置檢查關卡，因此讓過去自由進入臺灣之大陸走私貨品遭到擋關或查禁。此亦造成金馬地區民眾對「小三通」之嚴重不滿。

(三)須有耐心及毅力逐步解決失序問題：上述各種失序問題之解決，牽涉極為複雜，以金門灘頭交易為例，相關機關、縣政府及當地民意代表皆曾建議設置小規模貿易專區，將之導入合法途徑。但經評估，金門海岸線過長，開放灘頭交易非但管理不易，且若無大陸方面之配合，反可能加劇走私行為。且從事灘頭及岸際交易者，多屬小規模商店及個別民眾，若未予以疏導或輔導轉業，可能衍生更複雜之問題，必須秉持耐心與毅力，在開放制度、管理法規、執法人力及兩岸互動等層面，進行配套規劃，始能逐步克服解決。

貳、關於「金門馬祖與大陸地區試辦『小三通』」，法制尚欠周妥，其所據以訂定法規命令之法律授權未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背」之說明

一、兩岸「小三通」之規劃實施，係依據「離島建設條例」第十八條之立法意旨及立法院決議，行政院對立法院充分負責：
(一)「離島建設條例」於八十九年三月二十一日經立法院三讀通過，並於同年四月五日公布施行，該條例第十八條

規定：「為促進離島發展，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，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制；其實施辦法，由行政院定之。」同年六月十三日立法院第二十三次院會決議：「(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。」

(二)行政部門充分尊重立法院上述決議，依據「離島建設條例」第十八條規定，積極展開「小三通」之評估規劃作業，同時經過與立法部門充分溝通後，擬定「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」(以下簡稱小三通實施辦法)，於八十九年十二月十五日發布，九十年一月一日正式施行。

二、所指行政院規劃試辦「小三通」法律授權未臻明確，與「依法行政」原則違背一節，依「離島建設條例」第十八條之授權，於法制上行政權容有操作空間，且授權明確性之問題，不應僅著眼於形式上之條文文字意涵，而應通觀整體立法過程、行政立法間之互動精神，綜合考量，始能完整呈現授權之目的、範圍及內容：

(一)兩岸事務有其特殊性，對於授權明確性問題，司法實務係採取較大彈性與空間。按兩岸事務有其複雜性，高度技術性及政治性，且須考量未來情勢之不確定性，及處理因應之時效性，

因此，在法制上多僅作原則性規範，並授予行政機關較大彈性。參諸臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）立法係以「原則禁止，例外許可」為規範架構，諸多條文係採取空白授權方式，授權行政機關審度情勢，訂定法規命令以為補充；另司法院釋字第四九七號解釋意旨：「內政部依該條例第十條及第十七條之授權分別訂定『大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法』及『大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法』，明文規定大陸地區人民進入臺灣地區之資格要件、許可程序及停留期限，係在確保臺灣地區安全與民眾福祉，符合該條例之立法意旨，尚未逾越母法之授權範圍。」據此，於司法實務上，兩岸事務之規範，對於授權明確性原則，亦採取較大之空間。

(二)兩岸「小三通」係整體大陸政策之一環，初期規劃實施通航之各項交流內涵須逐步推展呈現，尚難於事前具體逐一規範；且立法之授權內容及範圍，非僅「通航」而已，尚包括試辦通航及通航所必然衍生之人、貨與相關商業往來事項：

1. 「小三通」係屬整體大陸政策之一環，因通航事務所必然衍生之人、貨與相關商業往來事項，頗為複雜，因此，於「離島建設條例」第十八條規定僅就「試辦通航」為概括之空白立法授權，尚難鉅細靡遺逐一規範，嗣經行政與立法間之互動，乃得使授權之範圍、目的及內容，逐步呈現與明確。
2. 就立法過程而言，「離島建設條例

」第十八條之制定，係由立法委員提案；就行政與立法之互動而言，立法院八十九年六月十三日院會討論「新黨黨團、國民黨黨團及親民黨黨團為金馬兩地實施『小三通』，行政院應即遵照『離島建設條例』第十八條之立法意旨，從速訂定施行細則或相關執行辦法，並於三個月內完成」一案，其說明謂：「金馬兩地實施『小三通』，行政院應即遵照『離島建設條例』第十八條之立法意旨，從速訂定施行細則或相關執行辦法；並於三個月內完成。使存在多年之地下化交易活動得以導入正軌、有效管理，並藉以激勵當地經貿發展生機，達成繁榮離島之目的。」由此可知，立法院之授權內容及範圍，絕非僅止於「通航」而已，包括試辦通航及通航所必然衍生之人、貨與相關商業往來事項，藉以激勵當地經貿發展，並使地下化交易活動能導入正軌及有效管理之相關規範，而其授權目的，亦在使試辦通航相關事務，能維持一定之社會秩序，並增進公共利益，以助於兩岸「小三通」之廣續推展。

3. 參諸司法院釋字第四三二號、第五二一號解釋意旨「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。」因通航事務所必然衍生之人、貨與相關商業

往來事項，確屬複雜，且交流內涵未能具體呈現，難於立法之初，逐一明確規定，故以「通航」概稱，嗣經行政與立法間之互動，使「離島建設條例」第十八條之授權內容、目的及範圍，逐步明確。

4. 兩岸間之通商、通航事宜，於兩岸條例第二十八條、第二十九條、第三十五條、第三十六條、第三十八條、第四十條等，均已有許可制之規範，金門、馬祖亦屬臺灣地區一部分，因此，縱認「離島建設條例」第十八條對於「小三通」之通商、通航規定授權有未盡明確之虞，惟依前揭兩岸條例之許可授權規定，對於兩岸間之通商、通航，先就金門、馬祖局部實施「小三通」，仍得基於行政裁量而為之，亦無違兩岸條例之授權精神。

(三)「小三通」事務係屬試辦性質，試辦實施項目，均屬原為禁止事項，確有另訂作業規定之必要：

1. 「小三通」事務係屬試辦性質，試辦實施項目，均屬原為禁止事項，並非對人民權利義務直接附加額外限制，而係對試辦實施項目予以解除限制，似尚非不得以法規命令方式為之。基此，試辦實施項目多屬專業性、技術性或細節性事務，如離島兩岸通航港口檢查協調中心之設置，及有待大陸方面配合需階段性實施事項，如金融機構之往來等，為使行政機關能進一步作細緻化之配合，由相關機關另定作業規定，確有其必要性。

2. 至司法院釋字第五二四號解釋，關

於「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」之意旨，係對法律本身規範涉及人民權利義務者，並已授權依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足之情形，顯與前揭「試辦」之性質，在於解除限制，尚有不同。

(四)試辦實施區域有其侷限範圍，以法規命令與本島區隔規範，尚符合授權精神及法律保留原則：

1. 小三通實施辦法雖為法規命令位階，惟其法源依據係依「離島建設條例」第十八條授權訂定。由於兩岸通航所衍生之問題至為複雜，難於「離島建設條例」中一一臚列，故有委任立法之必要，苟其內容未逾越母法授權範圍，則尚無違法或是否合憲問題。至所謂法律保留原則，係指涉及人民權利義務有關事項，應以法律定之，此處所謂「法律」，包括經立法院制定公布之法律及經法律授權之法規命令，此參諸司法院釋字第五二二號解釋「涉及人民權利之限制，其刑罰之構成要件，應由法律定之；若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確」亦明，故有關人民權益事項經法律明文授權以法規命令規範，而該法規命令之內容並未逾越法

律授權之範圍與立法精神，並非法所不許，亦難謂有違背中央法規標準法之規定。

2. 依「離島建設條例」第十八條「先行試辦」、「金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航」之規定，明文侷限試辦之實施區域，對於試辦實施區域與臺灣本島間，自應有其區隔之適度規範，此由本條之立法精神可以得知，且依此授權之法律規定，對於試辦實施區域與本島間作適度之管理限制規範，人民本得預見其行為限制，其授權應屬明確。參諸司法院釋字第五二二號解釋意旨「若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。」因此，小三通實施辦法相關規定，雖有涉及人民權利之限制事項，惟有關通航及所衍生之人、貨與相關商業往來事項規範，係用以維繫試辦通航之順利運作，增進社會秩序與公共利益所必需，以法規命令之位階加以規範，就整體立法授權精神，應尚難謂有違背授權之目的、內容及範圍。

3. 綜上，依「離島建設條例」第十八條之授權規定，試辦實施區域既有其侷限範圍，以法規命令與本島區隔規範，人民已得預見其行為之限制，因此，以授權法規命令訂定實施辦法，尚符合授權精神及法律保留原則。專家學者之諮詢意見，仍應適度配合檢視立法精神及實務操

作情形，始有助於客觀論斷，及因應行政機關處理事務之必要彈性，減少學理與實務執行之落差。

三行政機關已於兩岸條例修正草案增訂「小三通」授權法源相關規定：

(一)如前所述，「小三通」係屬整體大陸政策之一環，本院研擬「離島建設條例」修正草案送請立法院審議時，並無此條規定，立法委員所研提之該條例修正草案中，亦無此項規定，係該修正案於立法院審議時，經朝野立法委員協商，始予以納入。

(二)為免卻外界對依法行政之相關疑慮，且讓「小三通」回歸兩岸正常法制規範，本院陸委會業已於兩岸條例修正草案增訂「小三通」授權法源相關規定，俾「小三通」得納入大陸事務整體規範，以利法制架構之完整及周延，本院並已於本（九十一）年九月三十日將兩岸條例修正草案送請立法院審議。

四小結：

(一)依「離島建設條例」第十八條規定之授權，行政權在法制面容有操作空間，且授權明確性問題，應通觀整體立法之過程、行政立法間之互動精神，始能完整呈現授權之目的、範圍及內容。「小三通」係整體大陸政策之一環，初期規劃實施之各項交流內涵需逐步推展呈現，尚難於事前具體逐一規範，立法授權「通航」之內容及範圍，由立法過程與行政立法間之互動，實包括試辦通航及通航所必然衍生之人、貨與相關商業往來事項，應無疑義。另基於兩岸條例之許可授權規定，在兩岸間先就金門、馬祖實施局

部「小三通」之通商、通航，仍得基於行政裁量而為之，尚無違背授權明確之問題。

(二)依「離島建設條例」第十八條之授權規定，「試辦」實施區域本有其侷限範圍，對於試辦實施區域與本島間作適度之管理限制規範，人民本得預見其行為限制，縱或涉及人民權利義務事項，以法規命令與本島區隔規範，尚非不得為之；且參諸大陸事務有其特殊性、不確定性，兩岸條例之概括授權規範架構，司法實務係採取較大之彈性與空間，「小三通」係屬試辦性質，亦為整體大陸事務一環，試辦實施項目，係將原禁止事項解除限制，並非對人民權利義務直接附加額外限制，因此，以法規命令規範尚符合授權精神及法律保留原則。

(三)為免卻外界對依法行政之相關疑慮，並利法制架構之完整及周延，本院陸委會已在兩岸條例修正草案，增訂「小三通」授權法源相關規定，本院並已送請立法院審議中。

參、關於「政府試辦金門馬祖與大陸地區『小三通』，尚難達到『促進離島地區之建設與發展，增進兩岸良性互動，改善兩岸關係』之規劃目標，相關作為亟需檢討調整」之說明

一、課予「小三通」擔負離島建設之全責，有期待過高之虞；且「小三通」之實施，無論在兩岸互動、政府施政及民間經驗，均可作為大三通之借鑑，應無庸置疑：

(一)期待「小三通」之實施，完成促進離島地區建設與發展，有期待過高之虞：推動離島開發建設、健全產業發展

、維護自然生態環境、保存文化特色、改善生活品質、增進居民福利，係「離島建設條例」立法之宗旨（參照該條例第一條）。是以，為促進離島地區之建設與發展目標，有賴該條例整體規範之配合協調運作，包括重大建設投資計畫、土地使用變更調整、營業稅及關稅減免、國民義務教育費用之補助、醫療機構之補助、水電費率減免、開發建設專款支應、離島建設基金設置等，始得竟其全功。然「小三通」之實施，僅係整體「離島建設條例」規範之一小環，課予「小三通」之實施，完成促進離島地區建設與發展，似期待過高，惟「小三通」為離島建設所帶來之正面價值與意義，仍不容否定。

(二)「小三通」之實施，無論在兩岸互動、政府施政及民間經驗，均可作為大三通之借鑑：

1.就兩岸互動而言：在我方推動小三通之初，中共採取「不理睬、不回應、不拒絕」之三不政策，實務上，亦採相對保留與觀望之態度。惟小三通推動以來，民間互動漸趨頻繁，我政府亦持續針對本案進行檢討，逐步開放，或做務實、彈性之處理，已促使中共當局之態度有所轉變，並有進一步配合之事實。顯然中共對我方主導之政策，採取延遲方式逐步正面回應，乃我方可確認之經驗。

2.就我方政府措施而言：我方之政策規劃，係從建立穩定、正常之兩岸關係為出發點，並考量短、中、長程之不同情況，以「整體規劃、階

段實施」方式進行，且「小三通」涉及通航，及衍生之人、貨往來及相關商業行為，與兩岸三通具有高度關聯性。如小三通之規劃及籌備過程，自與未來大三通多數相關；另小三通實施後，在船舶、人員、貨物、資金等管理上，甚多足為大三通之借鑑。

3. 就民間經驗而言：「小三通」實施迄今，相關航運、人員、貨品、金融往來等，雖未盡如金馬地方之期待與需求，致與民眾期望有所落差，惟亦已達一定規模，並逐漸熱絡。誠如貴院之指正，政府必須依法執行走私取締等違法行為，亦須考量中共之配合意願，在此前提下，儘量滿足地方民眾之需求，其間容或存在落差，但亦促使民間瞭解合法之兩岸「小三通」，並非如以往之為所欲為，忍受不便乃為必要之代價，此一經驗對當地民眾而言，當極為可貴。
4. 就行政機關之協調經驗言：「小三通」實施後，中央相關機關將貿易及入出境規範，包括通關、檢驗、防檢疫等規定及作業程序帶入地方，並派駐人員執行相關作業，惟各部會間之協調運作仍尚有改善空間；且「小三通」之實施，亦有賴中央與地方間之共同配合，「小三通」實施一年多來，中央與地方政府在「小三通」之協調經驗，於未來規劃實施「大三通」時，類如航點選定等，可作為珍貴之參考。又行政機關與立法機關間，在「離島建設條例」立法制定過程及實施「小

三通」前後之互動過程，均堪為大三通之借鏡。

二、政府主動推動「小三通」之善意作為，促使中共正視新政府緩和兩岸情勢、增進兩岸互動之決心，宜綜合國內外各界看法後再作論斷，較為公允、客觀：

(一) 立法院在「離島建設條例」立法過程，立法委員充分表達該條例係對中共善意之開始，並希望離島與大陸地區之通航帶頭示範，開啟兩岸和諧之契機。茲引述八十九年三月二十一日立法院第四屆第二會期院會三讀通過「離島建設條例」後，各黨派委員相繼發言摘要如次：（詳參立法院公報第八十九卷第十二期院會紀錄第一五三頁以下）

1. 李委員炆烽：「…尤其是其中第十八條的規定，如何配合這樣一個法律儘速完成離島與大陸之間的小三通，這不僅是金門、馬祖及澎湖共同的期待，也成為臺灣突破既有的限制，及完成臺灣與大陸之間大三通的前置作業與橋樑。…」
2. 林委員政則：「…同時本條例第十八條規定，可先行試辦金馬、澎湖與大陸地區之通航。可見本條例的通過對兩岸間善意的解凍具正面意義。」
3. 陳委員清寶：「尤其是『離島建設條例』最主要的精神是得先行試辦與中國大陸的小三通。在目前兩岸關係緊張的態勢下，這未嘗不是一個善意的開始。…」
4. 林委員炳坤：「…我們也期盼，在三組總統候選人皆呼籲三通的情形下，離島及金、馬能作為三通的開

始，成為三通的重要橋樑。」

5. 邱委員太三：「…為了促進離島地區的發展，兩岸應建立互惠，並先由澎湖、金門、馬祖等離島與大陸通航帶頭作示範，以開啟未來兩岸和諧、互信、安全、安定的契機。藉由離島建設條例的通過同時表達對中共善意的開始，本席也希望中共對此也能有所體會…。」

(二)八十九年六月十三日立法院第四屆第三會期院會討論「新黨黨團、國民黨黨團及親民黨黨團為金馬兩地實施『小三通』，行政院應即遵照離島建設條例第十八條之立法意旨，從速訂定施行細則或相關執行辦法，並於三個月內完成」一案，各黨派委員亦相繼發言，對於朝野協商「小三通」之實施，認係對中共釋出善意的表現：（詳參立法院公報第八十九卷第三十四期院會紀錄第五二頁以下）

1. 鄭委員龍水：「昨天的朝野協商及行政院的對話，終於通過兩岸的小三通及宗教的通航，並將於六個月內實施。…藉此機會本席要呼籲中共，中華民國行政院及立法院已釋出善意的行動，希望中共也同樣釋出善意予中華民國一趕快恢復兩會的對談…。」
2. 曹委員爾忠：「…其中第十八條規範了試辦直航，大陸的最高當局即表示這是新政府的善意，意外地緩和了兩岸的緊張對峙，形成了對兩岸更具彈性及緩和的效果。」

(三)「小三通」開放之初，美、日、英、法、德、俄、加等多家國際媒體對此一政策均做出報導，雖有部分持保留

態度，認為兩岸認知尚存歧見，未來發展仍待觀察。但整體觀之，多認為我方主動推出「小三通」是一項歷史性之突破，有助於緩和兩岸關係。美、日官方且視「小三通」為雙方恢復對話之重要前奏，有利於緩和區域緊張情勢。

(四)專案報告引述學者意見：「至於釋出善意，如果我方的動作無法改變對方的思維方式，甚至讓對方認為這是種惡意的行為時，那麼我們就無法達到政策目標，因為我們並無法改變對方的思維模式與行為舉止。因此，從對兩岸釋出善意的角度來看，這項政策也是失敗的。」之說法，可能誤導國人曲解政府改善兩岸關係之深刻用心，將大陸方面對「小三通」不配合之責任，全部歸咎於我政府，有失公允。

三、「小三通」的實施對中共形成政策壓力，同時對我國國際形象亦有所助益，兩岸關係亦漸次穩定，所獲致之正面意義與價值，應不容否定：

(一)「小三通」之實施固然不足以啟動兩岸復談，但「小三通」仍有部分項目需與大陸協商，可為兩岸復談提供切入點。由於現階段中共仍企圖迫我接受其政治前提，致不願無條件談判「小三通」議題，且中共因為兩岸關係變化，惟恐我藉「小三通」拖延三通，故在政策上採取對「小三通」先存保留之態度。專案調查報告中學者、專家指稱「至於釋出善意，如果我方的動作無法改變對方的思維方式，甚至讓對方認為這是種惡意的行為時，那麼我們就無法達到政策目標，因為我們並無法改變對方的思維模式與行

為舉止。」此一評論並未周延考量中共之基本政策與目標，且將釋出善意與對方回應時間觀察侷限於一年，係不熟悉中共策略及兩岸互動本質。

(二)「小三通」之實施，我方立場自始即朝單純化處理，將「小三通」與兩岸三通有所區隔，且我方主動實施「小三通」後，在議題主導權方面，中共似已陷入被動；其次，我方藉小三通向大陸拋出善意，國際輿情對小三通，亦多給予正面評價，對中共形成政策壓力，同時對我國國際形象亦有所助益，此亦為小三通之正面價值。

(三)由於中共之政治杯葛，臺海情勢原已甚為僵持，八十九年三月我國總統選舉結果產生之後，兩岸情勢曾一度陷入緊繃。有鑒於此，新政府在五月二十日接事後不久，即宣布將評估規劃推動金馬「小三通」，並在半年內完成所有規劃及實際作業之準備工作，如期開始試辦。政府此一主動與善意之作為，促使中共正視新政府緩和兩岸情勢、增進兩岸互動之決心。換言之，政府排除萬難推動「小三通」，在當時對於穩定兩岸關係確實具有重大之意義。

四貴院所指「小三通」尚難達成「促進離島地區之建設與發展；增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標一節，係未將「小三通」的最終目標與過渡做法加以區隔：

(一)「小三通」固以「促進離島地區之建設發展；增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」為最終目標，但在推動實施上，則以國家安全為最優先考量，採取漸進式之做法，並優先實施「除罪

化」及「可操之在我」部分，因此，初期對雙方航運、人員、貨品等往來，仍有相當限制，希望在累積更多經驗後，再循序漸進放寬限制。專案調查報告以「小三通」之最終目標評斷「小三通」之實施成效，未充分考量「小三通」必須有過渡時期之做法及大陸方面之配合。

(二)「小三通」經過持續檢討與改進後，「可操之在我」部分已盡可能放寬，但因中共方面未能配合，使「小三通」運作及成效受到很大限制。惟政府仍持續改善兩岸互動，讓「小三通」之規模與運作逐步擴大順暢，期能突破瓶頸，逐漸達成最終目標。

肆、關於「金門馬祖與大陸地區『小三通』之試辦，配套措施不足，影響執行績效；且民眾滿意度偏低，政府實際作為與民眾認知、期待落差甚大」之說明

一、實施「小三通」配套措施不足、民眾滿意度偏低之整體說明：

(一)研訂「兩岸『小三通』推動方案及執行計畫」整體規劃實施：

1. 考量金門、馬祖毗鄰大陸福建沿海地區，具有密切之血緣、文化關係，當地經濟生活與社會發展亦和對岸難以分割。為照顧金馬地區民眾生活及經濟建設需要，並為解決因兩岸分隔所造成非法「小三通」等問題，爰依據「離島建設條例」第十八條規定，並援引國際間行之多年之「邊境貿易」精神，循序規劃金門、馬祖與大陸福建地區進行「邊區貿易」，乃至「邊區經濟合作」。
2. 依據八十九年十二月二十一日本院核定之「兩岸『小三通』推動方案

及執行計畫」，有關商貿交易已有完整規劃及具體措施，主要為：配合兩岸「三通」及經貿關係正常化，開放離島地區與大陸地區貨物、人員、船舶及金融全面正常往來。同時，因應「小三通」規模逐步擴大，配合免稅購物及「兩岸貨品交易中心」設置，建設金門、馬祖成為商務活動、觀光購物及休閒遊憩中心。

(二)地方居民過度期待，未能體察兩岸間之不確定性，忽略離島之客觀條件與先天環境因素，以致在主觀認知與實踐上產生落差與盲點：

1. 「小三通」實施前，當地民意強烈要求政府開放，並鼓吹將金馬地區建設為經貿特區，作為兩岸「三通」之實驗區，尤自實施國軍精實案後，外島兵力大幅縮減，在需求日漸緊縮之狀況下，當地居民更期待藉由「小三通」，以活絡經濟。
2. 誠如前述，「小三通」之實施，僅係整體「離島建設條例」規範之一小環，課予「小三通」完成促進離島地區建設與發展之目標，有期待過高之虞，然而，地方居民之期待，希望將「小三通」能引領至類如香港之繁榮，顯然忽略離島本身之客觀條件與先天環境因素。
3. 至地方一致所期待之「免稅自由港特區」，除有衝擊本島之問題外，各項基礎建設、條件均有不足，如料羅港地理條件不佳，水頭碼頭欠缺完善設備，空運交通有限，加以大陸方面不確定因素影響，地方行政能力不足等因素，軟硬體均仍欠

缺下，尚不足以建置「免稅自由港特區」。

4. 地方之宣傳工具有限，且多為地方所掌握，致民意傾向，多為地方所主導，同時地方利益團體為擷取「小三通」過渡階段之最大利益，亦不斷對當地民意代表施加壓力，企圖影響決策，亦加深民眾認知與施政之落差。

(三)民眾滿意度之觀察，需考量離島與本島間利益平衡問題，及民調在時間及整體環境之差異：

1. 政府推動「小三通」，必須顧及金馬當地居民需求與臺灣本島民眾利益，如金馬物品走私數量最多之大陸香菇、乾金針等特定農產品，其開放問題，即因臺灣本島農民及民意代表堅持反對開放，迄今尚難協調定案，充分反映出彼此利益難免有所衝突之問題。行政部門推動「小三通」必須兼顧金門、馬祖及臺灣整體利益間之平衡，無可避免必須採取循序改善之做法。
2. 「小三通」推行之初，本院陸委會曾蒐集國內媒體及相關機關所做之十三項民調，該民調綜合結果顯示，對「小三通」政策支持之民眾仍屬多數（六成）。至少數媒體針對金、馬地區民眾之意見調查，表示對該政策不滿之比例偏高一節，經查該等調查均係在「小三通」政策實施甫一個月，民眾對其內涵未盡瞭解，以及實施之初開放之幅度較小之情況下，所產生之印象。政策實施迄今，已經多次檢討調整，開放之幅度亦迭有擴大，金馬地區民

眾一般反應均屬正面。 貴院專案調查報告中所引述之民調在時間及整體環境上，與目前情況似有落差。

3. 金馬地區之利益須與臺灣本島之利益作整體考量，當地民眾對「小三通」政策之局部不滿，可以理解，惟與 貴院所指政令宣導不足，並無必然關係。

二、加強宣導及溝通措施：

(一) 加強政策宣導，減少民意落差：

1. 政府實施「小三通」，需考量平衡離島與本島間之利益不同問題，並配合「三通」之整體規劃，基於「小三通」之「試辦」本質，考量大陸方面之配合問題，及離島整體環境之特性，現階段「小三通」之實施仍將在「試辦」原則下，定位「邊區貿易」模式，並循序漸進改善。上揭情形，固然與當地民意需求、期待有所落差，未來仍將加強政策之宣導，配合地方宣導工作，減少民意落差。
2. 九十年一月一日試辦金馬「小三通」後，行政部門即本諸循序漸進原則，並根據當地民意反應及相關執行經驗，持續進行檢討改進，一年十個月來，已進行三次大規模檢討，並針對小三通實施辦法進行兩次修正，未來仍將持續檢討調整，逐漸縮小民意落差。

(二) 加強中央與地方政府溝通：

1. 兩岸交流涉及地方事務等事項，政府均聽取地方意見做為政策規劃與評估之參考，本院亦已研訂「兩岸小三通互動協商作業規範」，在中央有效掌控之範圍內，地方政府可

在對促進兩岸間瞭解、溝通上扮演一定角色，以有效管理兩岸就「小三通」之溝通與協商，確保我國家整體利益。

2. 「小三通」實施以來所作之三次大規模檢討，均根據當地民意反應及相關執行經驗，並在地方政府意見之充分參與下進行。「小三通」法源依據已納入兩岸條例修正草案，刻由立法院審議中，立法院預計本年十一月底前完成修正，將配合會同地方政府並參酌當地民意，於本年底進行「小三通」之第四度檢討。

伍、關於「金馬地區漁船管理、安檢未依法落實執行，私載旅客或公開赴大陸採購貨物案件頻傳，甚有走私毒品入境情事，嚴重影響地區治安；且非法走私物品充斥，檢疫工作無法落實，相關權責單位迄無有效對策，顯有疏失」之說明及改進措施

一、非法往來走私、船運及檢疫問題之整體面說明：

(一) 金門、馬祖離島建設有其先天因素之瓶頸，加以中共策略運用小額貿易拉攏，民眾對非法往來習以為常：

1. 金門、馬祖離島建設問題根源：(一) 發展條件受限：金門、馬祖及澎湖地區受到地理環境、人口稀少、資源貧瘠等因素影響，發展程度遠落後於臺灣本島。而金馬地區在八十一年解除戰地任務後，雖然民生建設與觀光發展受軍事管制影響程度降低，但「國軍精實案」實施後，防區官兵減少，亦影響當地消費需求，使工商業發展更為不易。因金馬地區與大陸福建僅一水之隔，爰

期藉由「小三通」或設置「經貿特區」，擴大與大陸經貿交流，以振興地方經濟。(二)農、漁生產衰退：金門、馬祖地區民眾多以農、漁業為生，但因農業經營條件惡化，及近海漁業資源耗竭，生計發生困難，而轉向大陸直接購買農、漁產品，再予轉售牟利，因此造成走私、直航大陸等非法「小三通」問題。(三)大陸漁民侵擾問題：近年來，大陸漁船經常越界進入金門、馬祖及澎湖水域捕魚，甚至炸魚、電魚、破壞漁業資源、與我漁民發生漁事糾紛等情事，層出不窮，不僅造成我方管理上之極大困擾，亦影響兩岸正常互動。(四)裁軍影響：金門、馬祖過去為軍事管制區域，在戰地政務解除之後，軍隊數量驟減，原有之經濟型態尚難在短暫時間調整，需有相當之過渡與因應，始能循序漸進朝向正常發展。(五)社會因素：金馬地區（尤其是馬祖地區）居民因血緣關係，與隔岸大陸親友往來密切。戰地政務終止後，當地民眾與大陸地區通婚者甚眾，居民基於探親理由，亦造成「小三通」之需求。

2. 中共之策略運用：中共對臺灣一直採取「一手軟，一手硬」兩手策略，對離島地區策略亦復如此，其基於統戰考量，在福建沿海各港口設立臺胞接待站，為臺胞提供探親、經貿及代辦證件等服務，企圖拉攏我方民眾，並訂定「對臺灣地區小額貿易管理辦法」，利誘臺灣及離島地區民眾與大陸進行小額貿易，

八十八年五月一日在金門對岸之大嶼島成立「小額貿易專區」，企圖將小額貿易走私化暗為明。

3. 非法往來民眾習以為常：金門、馬祖與大陸福建僅一水之隔，人文、社會背景相近，且有深厚血緣關係，基於此等因素及民生需要，自有強烈動機與大陸福建進行直接經貿往來，加上中共統戰誘導，因而形成直航大陸進行小額貿易及探親訪友等情事，民眾均已習以為常。另金馬地區物資匱乏，當地人民具有就近向大陸買貨之誘因，復以中共當局刻意訂定「對臺灣地區小額貿易管理辦法」，鼓勵沿海小額貿易，以致造成日益嚴重之走私行為，包括在沿岸進行之「丟包」、「搶灘」、海上交易，以及金門盛行之「岸際交易」等，非法往來、走私問題無法根絕。

4. 非法往來在「小三通」實施前早已存在：

(1) 金門、馬祖地區與大陸漁民海上貿易極為頻繁，甚已衍生至岸邊交易，而為逃避取締，多以電話訂貨，海上定點取貨方式為之。自大陸走私之物品內容，除農、漁產品外，包括各種南北雜貨、酒類、水產品等；自金門、馬祖地區轉運大陸之貨品，包括電子零件、行動電話等通信產品，及汽機車零件、引擎等高價位、高關稅產品。

(2) 根據連江縣警察局統計，從八十四年至八十八年，查獲走私大陸農漁產品（未逾公告數額者）計

一百一十五件、六十五人次，走私物品逾十二公噸。另違反懲治走私條例移送刑事案件計二件、四人次；根據金門縣警察局統計，八十四年至八十八年查獲走私大陸農漁產品（未逾公告數額者）計三百六十四件、四百七十九人次，走私物品市價逾五千萬元，另違反懲治走私條例移送刑事案件計六十四件、一百四十七人次。

(3)非法入、出境及直航大陸部分：依據連江縣警察局統計，馬祖地區自八十四年起至八十八年止，非法入、出境及直航計有五十一件，一百三十七人次；據金門縣警察局統計，金門地區自八十四年起至八十八年止，非法入、出境及直航部分計五十三件，一〇二人次。

(4)另據本院海巡署查獲走私案件統計，在實施「小三通」前，民國八十九年統計查獲八〇九案、二二七人、二七五船次；實施「小三通」後，民國九十年計查獲一一五九案、四八七人、三四八船次，計增加三五〇案、二六〇人、七三船次。比較「小三通」實施前後，查獲走私案件，固然有所增加，然此與加強查緝走私力度有所關聯。且依上揭數據亦可瞭解，非法走私案件，在實施「小三通」之前早已存在。

(5)以上統計數字係以查獲者為主，但因各種非法行為至為頻繁，取締困難，尤其是海上交易行為，

故實際數字應超過數倍以上。

(二)地方習以為常之認知，地方意見代表關切說項阻撓執法，及地方政府囿於民意與壓力，漠視公眾健康維護權責，造成相關機關執法面臨阻礙：

1.地方習以為常之認知尚難一夕之間扭轉：誠如前述，對於非法往來之模式，在金門、馬祖先天因素、地理條件、中共策略運用及就近向大陸買貨誘因等，地方早已習以為常，尚難在一夕之間予以扭轉。倘強力取締手段能獲致成效，「小三通」實施之前，包括尚未精實之金門、馬祖駐軍，應即可獲致絕對之禁絕成果，惟事實上並非如此，當地民眾之此種認知，確實造成執法上之障礙。

2.地方意見代表關切說項阻撓執法，態度不盡一致：當地意見代表屢見關切，造成執行阻礙。誠如專案調整報告所指述，當地意見代表於座談會中剴切指出：「農產品走私猖獗」、「走私猖獗，百姓游走法律邊緣，引發海巡與民眾糾紛」，惟當查獲不法走私情事時，屢見當地意見代表進行關切，致未能有效執法，顯見當地意見代表，在面對具體糾紛時，所採取之態度並不全然一致，亦造成執行上之阻礙。

3.地方政府囿於民意與壓力，漠視公眾健康維護權責：專案調查報告所指陳「金馬地區大陸農漁產品已充斥商場，而經合法進關者微乎其微，絕大部分係由走私管道而來，然其權責卻由地方政府承擔，地方政府囿於民意考量及人情壓力，難以

主動辦理，造成檢疫工作之一大漏洞」。中央政府各機關面對金門、馬祖民情，同時亦有民意考量及人情壓力，與地方政府本無不同，而地方政府依其法令上權責，可以此藉詞免去維護公眾健康義務之承擔，顯待斟酌。因此，檢疫工作之漏洞根源，實源自於走私情形之猖獗，如在走私問題之根本解決上，未能有具體措施，加以地方政府漠視市面上檢疫工作之進行，檢疫問題確難有積極之改善成果。

(三)過渡期間之轉換過程困難，有賴中央與地方之齊心協力：

- 1.自實施國軍精實案後，外島兵力大幅縮減，在需求日漸緊縮之狀況下，地方經濟面臨實質之轉型考驗，「小三通」之實施，希望循序規劃金門、馬祖與大陸福建地區之「邊區貿易」，導引習以為常之非法往來模式於正軌，惟此種過渡期間之轉換過程最為艱難，有賴中央與地方之有效配合。
- 2.九十年十二月二十五日本院金馬「小三通」指導委員會召開第三次會議，會中決議「小規模商業活動專區」將加速推動，並由金門縣政府進行先期規劃，惟「小規模商業活動專區」因涉及兩岸互動，且大陸方面亦認為海上「小額貿易」為非法走私行為，並無法配合，金門縣政府爰決定暫緩推動。
- 3.有關「兩岸貨品交易中心」之設置規劃部分，依本院金馬「小三通」指導委員會九十年七月九日召開之第二次會議決議，請金門縣及連江

縣政府委請專家儘速就設置「兩岸貨品交易中心」事宜，進行可行性評估，並提出具體建議案，送請該指導委員會審議。目前金門、連江縣政府均已委託學者專家完成研究，後續推動將有助於地方經濟之正常化。

(四)貴院專案調查報告，未將「小三通」最近調整措施納入考量：

- 1.九十年一月一日試辦金馬「小三通」，行政部門即本諸循序漸進原則，並根據當地民意反應及相關執行經驗，持續進行檢討改進，一年十個月來，已進行三次大規模之檢討，並針對小三通實施辦法進行兩次修正。最近一次檢討，係本年六月十九日本院院會通過之「各機關對金馬『小三通』之重要建議事項及處理意見」案，其重要調整事項包括在管控數量之前提下，擴大金馬地區大陸農工產品進口項目並配合減免關稅、適度開放人員中轉及有限度開放臺灣貨品單向中轉大陸地區等重大政策調整事項，目的即在逐步消除非法小額貿易及走私行為，並擴大「小三通」之規模及商機。
- 2.上述政策調整措施，大多已通過相關法規修正，並在本年八月一日發布實施。本院陸委會亦在本案於本院院會通過後，將「小三通」政策調整措施及相關資料，立即送請貴院參考。但 貴院之專案調查報告，並未將此部分予以納入考量。

(五)循序漸進改善非法往來問題，加強打擊犯罪：

- 1.在「小三通」未實施之前，金門、

馬祖民生物品走私問題即已非常嚴重，「小三通」之目的，係期漸進式改善走私問題，將各種非法進口大陸物品行為，逐步納入制度化之管理。如將金馬地區走私問題歸咎於「小三通」政策之實施，可能失諸「倒果為因」。

2. 政府試辦金馬「小三通」，係以確保國家安全為最高考量，在「小三通」實施後，亦加強地區安全協調會報機制之運作，致力維護治安，加強打擊犯罪。「小三通」試辦迄今，並無重大安全事故發生。同時，金馬地區海、岸巡防單位，亦持續強化各項偵監設備、加強人力部署，加強查緝走私偷渡、驅離越界之大陸漁船，以及偵辦不法赴大陸案件等，已有所成效。
3. 從司法機關偵辦案件來看，「小三通」實施之後，雖然走私案件因加強取締而略有增加現象，但全部刑事案件則明顯減少，整體治安狀況尚稱良好，且金馬地區相關治安單位亦廣續加強查緝毒品走私工作，防制不法份子走私毒品入境。

二、相關機關改善意見之說明：

(一) 地區安全維護改善說明：

1. 國安局：本年六月二十五日函請金馬防部透過「地區安全會報」，強化統合協調功能，並協調相關海巡署、內政部警政署、法務部調查局、憲兵司令部等有關機關，配合海巡署執行強力掃蕩驅離作業。
2. 海巡署：對影響治安、重大走私、偷渡等案件，除藉地區安全協調會報機制聯合地區軍、憲、警、檢、

調等治安單位共同掌握及防杜不法外，並強化下列作為：(1)加強雷情偵蒐，派員進駐陸軍近岸雷達站，運用雷情傳遞早期預警，全面掌握週邊海域船筏動態，對列管有案之船筏除依程序施檢外，並於出港後通知雷哨實施監控及由航海巡艇追蹤臨檢。(2)每月定期召開「地區巡防工作會報」交換經驗與情資，期能掌握不法動態，適時有效查緝。(3)先期擬訂岸際、安檢各種突發狀況處置要領，規劃預備機動警力，依雷情、兵要及通航船班時間，增強岸際監控、巡邏及查察勤務，防杜不法份子從事走私非法入出境。

3. 法務部：去年一月十一日函請調查局、福建高等法院金門分院檢察署、福建金門地方法院檢察署，持續加強金馬地區刑事案件之偵辦，以強化該地區安全防護。

(二) 走私查緝問題改善說明：

1. 海巡署：(1)密切配合「離島兩岸通航港口檢查協調中心」作業，有效運用攜帶式熱像儀、高性能金屬探測器、手持式金屬探測器、成套檢查搜索鏡及毒品爆裂物偵檢器等高科技安檢裝備，加強對往返兩岸船舶、人員、物品安檢勤務，以杜絕走私、偷渡違法事件。(2)前推海岸哨所十二處及協調進駐金、馬防衛部所屬雷哨十二處（金門八處、馬祖四處），以嚴密掌控岸海狀況，防杜走私、偷渡。(3)分由金門岸巡總隊及馬祖海巡隊，召集金、馬地區海岸巡防機關（包含岸、海、安檢等單位），每月定期召開「巡防

工作會報」，整合轄區內各巡防單位情資外，並藉參加「地區安全協調會報」時機，與各單位互通情資，掌握不法動態，適時採有效查緝手段，共同達成巡防工作。(4)對查獲之私貨處理規範及認定標準，係按財政部關稅總局及農委會漁業署法規辦理，倘對貨品認定有疑義時，均移請海關或當地縣政府漁牧課、財政局等貨品主管機關認定處理。

2. 財政部：(1)金馬地區非法走私物品查緝部分，按通關或一般私貨，如有產地疑義，為求時效，可依下列方式辦理：一般大陸物品，由海關負責，將採集市面私貨樣本，建立資料庫，供查緝比對；大陸農產品，由農委會派駐金馬地區之農產品專責單位負責，品樣鑑定並提供簡易比對不同之方法。大陸水產品，由水產試驗所負責，品樣鑑定並提供簡易比對私貨之方法，供查緝參考。(2)財政部業已邀集相關部會組成跨部會走私小組，並研擬「走私農產品查緝專案小組執行計畫暨相關措施」報本院核准實施，並函請各相關部會依上開措施積極辦理在案，在查緝分工之作業上，海關將執行通商口岸及通航港口之私查緝，海岸巡防署則執行海域、海岸、河口以及非通商口岸等地區之私查緝，走私農產品之合查緝則由專案小組接獲密告或蒐證後進行突檢；關稅總局亦配合農委會落實農產品及食品檢疫之工作；另亦請農委會「農產品協助鑑定小組」即時協助查緝單位鑑定可疑之走私農產品及

將常見走私農產品之特徵、產期、產地及彩色圖片等資料編列成冊，供查緝參考。(3)成立「走私農產品查緝專案小組暨市面走私農產品查緝專案分組」，在金門、馬祖分別設立市面走私農產品查緝專案分組，加強防杜農漁產品之走私進口問題。

(三)漁船、娛樂漁船管理改善說明：

1. 海巡署：除加強海上船舶之檢查察作為外，規劃於九十二年建置金門七座岸際雷達、馬祖四座岸際雷達，俾有效掌握海面目標動態；並已購置撥發夜視（情蒐）裝備，規劃建置金、馬地區各四艘近岸巡防艇，以提昇海岸監控及機動查緝能力。另規劃於金門七處重要港口，建置港區監視系統，屆時可掌握港區動態，嚇阻不法走私行為。
2. 農委會：金門縣政府依「娛樂漁業管理辦法」訂定「金門縣娛樂漁業管理要點」，其活動時間與臺灣地區同，已促請金門縣政府，應就地方之特殊性，儘速重新檢討；至連江縣政府目前研擬之訂定管理要點，亦請其將本問題納入考量。
3. 國防部：函請金門防部在不影響戰備任務及保密原則下，配合治安單位偵處。

(四)防疫檢疫問題改善說明：

1. 衛生署：(1)依據食品衛生管理法第二十四條規定，市售食品之衛生安全管理事項屬於地方衛生主管機關之權責，而金門、馬祖地區市面大陸物品充斥一事，非關檢疫問題，係當地業者游走法律邊緣，不願

依照規定通關檢疫，為維護民眾之健康福祉，衛生局不應過度考量民意及人情壓力，應加強抽驗大陸物品，以防止民眾食用大陸走私食品而引發疫病，中央機關將加強督導地方衛生單位發揮權責，以維護公眾健康。(2)未經檢疫通關程序之人員及水產品，由地方衛生局加強境內防疫監測工作，以防範疫情發生，如傳染病通報系統、定點醫師通報系統、症候群通報系統及實驗室通報系統等。(3)疾病管制局在「加強全國傳染病防治計畫」項下，編列經費補助建構金門縣及連江縣疫情處理中心，加強防疫措施，以防範「小三通」後所帶來之疫病衝擊。

2.農委會：(1)金馬地區民眾以小額貿易方式走私農產品以規避正規檢疫行為，造成動植物檢疫工作無法全面落实，根本解決之道即將現行金馬地區小額貿易方式走私農產品行為，予以遏止。(2)防疫檢疫之權責劃分：依據「動物傳染病防治條例」及「植物防疫檢疫法」規定，動植物檢疫工作由農委會防檢局負責；另有關防疫工作，在中央係由農委會防檢局負責動植物防疫法規、政策、措施、方案之制定、擬定與督導等工作，在地方則由各縣市政府相關農業單位負責有關工作。至於防檢疫工作辦理情形如次：(1)強化金馬地區檢疫設施設備，嚴格把關以防杜大陸地區疫病蟲害入侵。(2)建立動植物疫情監測通報體系，加強辦理金馬地區動植物防疫工作。(3)修訂相關法規「動物傳染病防

治條例」、「植物防疫檢疫法」，及簡化檢查作業程序。(4)加強防疫檢疫宣導工作。(5)由農委會防檢局金門、馬祖檢疫站派員督導金馬地區肉品屠宰衛生檢查。

三本院陸委會於本年十月四日邀集相關機關，就有關 貴院調查「小三通」執行成效事宜檢討，茲將有關漁船管理、檢疫防疫、查緝走私等各機關處理情形彙整如後附補充資料。

陸、綜合結語

一兩岸「小三通」之規劃實施，係依據「離島建設條例」第十八條之立法意旨及立法院決議，係本院對立法院充分負責之展現；依「離島建設條例」第十八條之概括授權，於法制上行政權容有操作空間，而授權明確性之問題，不應僅著眼於形式之條文文字意涵，而應通觀整體立法之過程、行政立法間之互動精神，始能完整呈現授權之目的、範圍及內容，包括試辦通航及通航所必然衍生之人、貨與相關商業往來事項，應無疑義；另試辦實施區域有其侷限範圍，以法規命令與本島區隔規範，有其必要，尚符合授權精神及法律保留原則。惟為免卻外界相關疑慮，且讓「小三通」回歸兩岸正常法制規範，本院陸委會業於兩岸條例修正草案增訂「小三通」授權法源相關規定，以利法制架構之完整及周延，本院並已於本年九月三十日將兩岸條例修正草案送請立法院審議。

二課予「小三通」擔負離島建設之全責，有期待過高之虞；且「小三通」之實施，無論在兩岸互動、政府施政及民間經驗，均可作為大三通之借鑑，應係無庸置疑。政府推動「小三通」此一主動與

善意之作為，促使中共正視新政府緩和兩岸情勢、增進兩岸互動之決心，宜綜合國內外各界看法後再作論斷，始為公允、客觀，國內各黨派及國際輿論，對於「小三通」分持肯認及正面評價態度，應不宜予以忽略。由於中共之政治杯葛，臺海情勢原已甚為僵持，八十九年三月我國總統選舉結果產生之後，兩岸情勢曾一度陷入緊繃，政府排除萬難推動「小三通」，在當時對於穩定兩岸關係確實具有重大之意義。因此，政府試辦金門、馬祖與大陸地區『小三通』，仍將秉持「促進離島地區之建設與發展，增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標，賡續推動，至於相關作為或未盡完美，將持續檢討改進。

三、「小三通」之實施，主要依據八十九年十二月二十一日本院核定之「兩岸『小三通』推動方案及執行計畫」，完整規劃具體措施，並循序漸進逐步推展，至於地方居民過度期待，未能體察兩岸間之不確定性，忽略離島之客觀條件與先天環境因素，在主觀認知與實踐上產生落差與盲點，可以理解，但政府施政仍須由臺灣地區整體面來作考量。另外，民眾滿意度之觀察，亦須考量離島與本島間利益平衡問題及民調在時間及整體環境之差異，金馬地區之利益與臺灣本島之利益難免有所不同，當地民眾對「小三通」政策之局部不滿，亦可理解，惟與政令宣導不足，並無必然關係；行政機關亦將加強地方的宣導事宜，與加強與地方政府之溝通協調工作。

四、金門、馬祖離島建設有其先天因素之瓶頸，加以中共策略運用小額貿易拉攏，致非法往來民眾習以為常，此現象在「

小三通」實施前早已存在，似不能忽視此項事實，尤有甚者，地方習以為常之認知，地方意見代表關切阻撓執法，及地方政府囿於民意與壓力，漠視公眾健康維護權責等，均造成相關機關執法面臨阻礙，再者，自實施國軍精實案後，外島兵力大幅縮減，地方經濟面臨實質之轉型考驗，過渡期間之轉換過程最為艱難，亦有賴中央與地方之有效配合，因此，如將金馬地區走私問題歸咎於「小三通」政策之實施，可能失諸「倒果為因」。

五、自「小三通」實施以來，行政部門即本諸循序漸進原則，並根據當地民意反應及相關執行經驗，進行三次大規模檢討，最近一次檢討，其重要調整事項，包括在管控數量之前提下，擴大金馬地區大陸農工產品進口項目並配合減免關稅、適度開放人員中轉及有限度開放臺灣貨品單向中轉大陸地區等重大政策調整事項，目的即在逐步消除非法小額貿易及走私行為，並擴大「小三通」之規模及商機，惟 貴院專案調查報告，未將「小三通」最近調整措施納入考量。

六、行政機關仍將秉持循序漸進方式，逐步改善非法往來問題，並將非法往來逐步納入制度化之管理，配合加強有效打擊犯罪，導入合法正軌。

行政院 函

受文者：監察院

發文日期：中華民國 92 年 7 月 7 日

發文字號：院臺秘字第 0920032284 號

附件：如文

主旨：貴院函，為本院函復：關於政府實施「小三通」七個月以來，經 貴院委

員會前往金門實地巡察，發現當地民眾認知與政策法令規定有落差；又中央各機關派駐金門各單位權責劃分不清，橫向聯繫不足，非法交易盛行，本院相關部會執行「小三通」業務成效不佳之辦理情形。檢附 貴院內政及少數民族委員會會議通過之審核意見參、肆兩項，囑持續追蹤列管，並依糾正及調查意見旨，將具體改善成果每半年見復，暨 貴院據福建省金門縣政府函陳：有關該府對本院相關部會執行「小三通」業務檢討之建議，囑併上述審核意見之意旨，將具體改善成果每半年見復等案，業經交據本院大陸委員會會商相關機關函報具體改善之情形，經核尚屬實情，復請 查照。

說明：

- 一、復 貴院九十二年一月二十九日（九二）院台內字第○九一〇一一〇八四一號及九十二年五月二十六日（九二）院台內字第○九二〇一〇三〇二八號函。
- 二、檢附本案具體改善情形及附件各一份。

院長 游錫璿

監察院專案調查「小三通」執行成效糾正事項之具體改善成果暨監察院據金門縣政府函陳該府對行政院相關部會執行「小三通」業務檢討建議之說明

壹、「小三通」政策之整體說明

一、持續推動「小三通」：

- (一)為落實執行「離島建設條例」第十八條規定，本院於八十九年十二月二十五日發布「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，自九十年一月一日

開始試辦「小三通」，因試辦成效尚稱良好，為彰顯政府持續照顧金馬地區民眾之決心，本院於九十一及本（九十二）年分別續予延展試辦通航期間一年。

- (二)「小三通」自試辦以來，政府依據執行情形及金馬民意反應，已持續進行檢討改進，並於九十一年八月一日修正發布「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，適度開放一定人員及貨物中轉，改進港口作業，並持續強化查緝走私及防檢疫工作，使「小三通」運作能更符合政策目標。

- (三)整體而言，最近一年「小三通」之執行已逐漸步上軌道，截至本年底止，相關航運、人員、貨品、金融往來已達一定規模（詳見附錄）（略）。金馬地方建設因砂石、建材等可自大陸進口而降低成本，地方民眾亦逐漸感受到「小三通」帶來之便利與預期商機，並強烈期待能逐步擴大，以促進馬地區經濟發展。

二、「小三通」之限制：

- (一)「小三通」實施目標之一即為達到「除罪化」，將非法「小額貿易」導入正常之商業機制。惟因中共方面仍將「小三通」視為邊區貿易，設有諸多限制，復以臺灣本島強烈反對若干大陸物品免稅進入金馬地區，因此，正常商貿管道及交易秩序之建立仍須循序克服。

- (二)「小三通」政策「可操之在我」部分已盡可能檢討放寬，惟因中共方面未能配合，致使「小三通」運作及成效受到很大限制，人員往來呈現去多來少之情形，政府仍持續努力克服雙方

互動之瓶頸，相關之運作已有明顯之改善。

貳、因應「嚴重急性呼吸道症候群」（以下簡稱 SARS）疫情調整「小三通」之運作

一、局部暫停「小三通」運作：

(一)為因應金馬地區民意關切 SARS 疫情，本院業依「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」第三十五條第二項，試辦期間，如有危害國家利益、安全之虞或其他重大事由時，得由本院以命令終止一部或全部之實施之規定，調整金馬「小三通」運作，於本年四月一日及五月十七日起分別暫停馬祖、金門與大陸客、貨船之往來。

(二)在暫停期間之相關措施如下：

1. 持續強化地區防檢疫及醫療資源等工作，包括強化金門港口及機場防檢疫措施及加強運輸工具、人、貨防檢疫等工作。
2. 為因應和平醫院集體感染 SARS 疫情事件，自本年四月二十八日起實施「政府因應和平醫院集體感染 SARS 疫情持續擴大採取之措施」，國人經由離島兩岸通航港口入境（小三通）者，其「入境者居家隔離措施」亦比照國人自國際機場返臺規定辦理，俾對疫情有效管控。
3. 加強取締走私活動成效，以杜絕防疫漏洞，本院陸委會協調海巡署、海關、農漁等機關實施「淨疫專案」，強力進行金馬地區走私、偷渡等非法行為之查緝與取締，除海上交易外，對於金馬地區市集上大陸貨品交易，亦由財政部會同各有關單位加強查察，務使不法活動能「

阻絕於海上、查緝於岸際、肅清於內陸」。

二、局部恢復「小三通」貨運往來：

(一)在疫情趨緩後，連江縣政府及金門縣政府先後致函本院陸委會表示，為避免暫停「小三通」客、貨運往來，影響金馬地區各項重大基礎建設與產業經營，同時為活絡當地旅遊及便利赴大陸商務活動，建議該會同意恢復「小三通」運作。經該會評估並會商本院衛生署等相關機關意見，鑑於國內疫情趨於緩和，並考量金馬地區民意及貨物傳播疫疾之風險甚低，在配合整體防疫政策下，報請本院同意自本年六月十九日起局部恢復「小三通」貨運往來，相關措施如下：

1. 金馬地區輸入經濟部已公告准許輸入之大陸砂石、建材及陶瓷品，可依現行輸入規定辦理；金馬地區產製物品包括高粱酒、貢糖與麵線等，輸往大陸地區可依現行輸出規定辦理。
2. 經航政主管機關專案核准之貨船航次，必須加強防檢疫工作，對於大陸地區及外國籍船員或服務於船舶之人員應儘量勸導不上岸，本國籍船員或服務船舶之人員入境依現行「邊境防檢疫措施」及「入境者居家隔離措施」規定辦理。

參、關於 貴院內政及少數民族委員會針對「小三通」政策及執行問題關切事項，本院陸委會及相關機關持續進行檢討改善。茲就法制層面、中轉政策等重要事項，以及為強化金馬地區防檢疫工作採行重要措施之具體改善成果，說明如下：

一、完善法制作業：

為免卻外界對「小三通」法制建構及依法行政之相關疑慮，讓「小三通」回歸兩岸正常法制規範，本院九十一年九月三十日送請立法院審議之「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」修正草案業增納「小三通」授權法源之相關規定。該草案經立法院內政及民族委員會審查完竣，惟於朝野協商時，各黨派立委仍有岐見，迄今未能完成立法程序，本院陸委會將持續協調立法院儘速審議通過。

二人員進出與中轉政策檢討：

九十一年六月十九日本院通過陸委會所提報之「小三通」政策調整建議案，已適度開放一定之人員與貨品中轉：

(一)在人員中轉方面：開放範圍包括大陸福建臺商及臺籍幹部、金馬居民在臺灣本島設籍之配偶及直系親屬得隨行、大陸福建地區之大陸配偶及其隨行之配偶、直系親屬、專案核准原籍金馬之臺灣人民參與金馬團體交流、臺灣本島民眾以包機或包船方式經金馬搭船赴大陸從事宗教或其他專業交流者。上述調整措施業已完成相關法規修正，並於同年八月一日發布實施，迄今效果逐漸顯現，尤其經金馬中轉者，已成為臺商往來兩岸之管道。

(二)在貨品中轉方面：經濟部業於九十一年十二月公告有限度開放臺灣貨品單向中轉大陸地區，以供應大陸福建臺商（經濟部核准登記有案者），惟因大陸方面未能相應配合，迄今僅極少數貨品可經此管道銷往大陸。

(三)為使「小三通」政策能循序進行，有關人員及貨物中轉範圍，本院陸委會將視其成效，會同相關機關配合實際

狀況，持續檢討改進。

三加強海上及岸際走私查緝：

(一)本院海巡署本年一至五月進行金馬地區海上及岸際走私查緝，計查獲各類毒品二件（一級毒品一、七二七·七公克）；其他管制物品及農漁產品三九二件，市值四千餘萬（其中農漁畜產品三七、一四一公斤、菸一千九百餘包、酒四千四百餘公升）；非法入出國二十四件，偷渡犯九十四人；越區捕魚二百七十件；驅離船隻四百六十五件。

(二)為防範 SARS 疫情藉由「小三通」管道入侵金馬地區，本院海巡署除於本年四月四日頒布「金馬地區巡防單位因應 SARS 防處作為」，指導海洋及海岸巡防總局同步訂定具體強化查緝措施，對越界之大陸漁船採加強執行驅離之措施，對驅離無效之大陸漁船，亦要求執勤人員在做好相關防疫措施後，登臨檢查，並在無 SARS 徵候下，採海上即時處分後再行強制驅離。另自本年四月二十八日起，於金門、馬祖與大陸間海域中線內採二十四小時嚴密監控之查緝作為，並於五月五日由臺灣本島調派兩艘巡防艇前往支援金門地區，五月十九日再增援四艘膠筏、組員四十人執行金門水域之查緝；同時岸上兵力亦前推於岸際重點地區，全面防制小額貿易之接觸。

四加強市面私貨查緝：

(一)財政部業依本院院長九十年十一月十三日主持「加入 WTO 對我國農業之影響及其因應對策」會議之裁示，邀集相關部會組成跨部會小組，統合相關部會力量，積極做好走私防杜工作

，該部並於九十一年三月二十六日根據本院核定之「走私農產品查緝專案小組執行計畫暨相關措施」，分別於馬祖及金門地區組成市面走私農產品查緝專案分組。依據該計畫暨相關措施查緝作業規定，係採各單位根據有關情報或蒐證結果提交專案分組研判適當查緝時機，並召集專案分組人員進行突檢。財政部關稅總局續於九十一年十月八日函請內政部警政署、法務部調查局加強農產品走私情報蒐集；馬祖、金門兩辦事處亦已邀集轄區內相關單位召開會議或於相關會議請其加強走私情資蒐集，俾對儲存走私大量農產品之倉庫或場所實施聯合查緝。

(二)為有效杜絕防疫缺口，並配合實施「淨疫專案」，財政部於近期強力進行金馬地區走私及市面走私農產品聯合查緝，自本年五月二十七日起，金馬地區已各實施十一次查緝活動，在金門部分，經查緝專案分組於大金門各地商店、市場實施聯合查緝，並採溫和勸導商家不得擺售走私物品；馬祖地區亦同步展開查緝工作，雖有部分商家仍陳列少量大陸農產品，為避免抗爭，仍採溫和勸導不得再擺售之方式處理。

五、加強市售食品衛生檢驗：

(一)進口食品檢驗係經濟部標準檢驗局（以下簡稱標檢局）代為執行查驗業務。金馬地區進口大陸食品，係比照進口食品管理，由本院衛生署委託標檢局負責執行查驗工作，該局已在金門成立高雄分局金門辦事處及在馬祖地區成立基隆分局馬祖辦事處，負責相

關查驗工作。經統計該二辦事處受理自大陸進口食品報驗資料，九十一年共報驗一〇〇批，取樣檢驗十五批，檢驗結果不符規定六批（殘留農藥超量一批，人工甘味料超量三批，防腐劑超量二批）；本年共報驗五十六批，取樣檢驗三批，檢驗結果均符合規定。

(二)為確保民眾健康及消費者權益，金門及連江縣政府衛生局針對市場流竄之少量交易走私物品，不定期抽檢，如有不合格之蔬果、食品，均發布新聞，提供民眾週知，金門縣政府衛生局並將相關資訊公布於該局網站，民眾可隨時查閱。

六、上開貴院調查糾正事項，除涉及「小三通」整體政策與法令配套問題外，其他執行措施尚包括：港區運作之規劃改善、港口拖駁船之撥補建置、機場機坪及跑道阻絕設施之增設、兩岸貨品交易中心規劃設置、檢疫措施之落實與手續簡化、金門地區大陸人民收容中心之設置、加強漁船管理等七項業務，有關具體改善成果業經本院陸委會彙整各執行機關意見如後附「監察院調查『小三通』執行成效所提執行層面事項彙整表」（附表一）。

七、貴院另函轉金門縣政府於本年三月二十六日提報「行政院相關部會執行『小三通』業務檢討之建議」，該府建議事項包括：明確授權地方政府處理「小三通」事務性及技術性工作、委託金門縣警局辦理金門港區治安維護、放寬人員經金門往返兩岸範圍、辦理「小三通」政策宣導說明會及相關座談會、有效遏止小額貿易、規劃建立兩岸疫情資訊交流

及對談通報機制等六項，上開建議各機關意見及處理情形業經彙整如後附「金門縣政府針對行政院相關部會執行『小

三通』業務檢討之建議」(附表二)。其中執行尚有困難者，亦將配合「小三通」運作持續進行檢討。

附表一

監察院調查「小三通」執行成效所提執行層面事項彙整表

調查糾正事項	具體改善成果
一、港區運作之規劃改善，如港口管制、港口安全設備及入出境旅客貨物通關	交通部： 在金門水頭碼頭部分，俟「金門水頭旅客通關服務中心暨聯合辦公大樓」興建完成後，應可改善整體通關流程。
二、港口拖駁船之撥補建置	交通部： 交通部、連江縣政府及國防部等機關已參加立法院曹委員原彰多次協調會議，原則上請連江縣政府先接收基隆港務局贈與之六百匹馬力拖船以應作業所需，後續再由該府養護建置。
三、機場機坪及跑道阻絕設施之增設	交通部： (一)馬祖北竿機場在跑道東移工程完成後，於跑道臨塘后村端所建地下車行箱涵附近，裝設有鏈式鐵絲網柵欄等阻絕設施，機場其他臨海部分，因受地形限制，為天然阻絕設施；交通部民航局現正進行北竿機場航站擴建工程，而該工程將於管制區內設置圍籬設施加以阻絕。 (二)金門尚義機場部分，目前停機坪及航站區已設有阻絕設施；交通部民航局並在中期改善計畫中考量增設機場界圍，預計於九十三年四月底前全部佈設完成。
四、兩岸貨品交易中心規劃設置	本院陸委會： 有關「兩岸貨品交易中心」之設置規劃，「行政院金馬『小三通』指導委員會」九十年七月九日召開之第二次會議決議：請金門縣及連江縣政府委請專家儘速就設置「兩岸貨品交易中心」事宜，進行可行性評估，並提出具體建議案，送請該指導委員會審議。相關辦理情形如下： (一)金門縣政府：金門縣政府委託中華經濟研究院規劃之「兩岸關係中金門產業發展規劃研究—設置兩岸貨品交易中心、加工產業區規劃」案，目前已完成全案之規劃作業。關於設置「兩岸貨品交易中心」議題，依金門『兩岸「小三通」推動方案』之構想，就「互市貿易」精神，准許臺灣地區及金門民眾進入採

調查糾正事項	具體改善成果
	<p>購物品，交易貨品以品質較高、需求較大之民生用品為主，交易金額設上限。</p> <p>(二)連江縣政府：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.兩岸貨品交易中心俟福澳國內商港碼頭完工後，積極爭取中央補助興建。目前福澳商港尚在施工中，預定九十四年底完工，本府規劃碼頭空間使用，將納入規劃。 2.儘速推動「小三通」兩岸貨品交易中心，在福澳商港未完工前，將先行併入兩岸漁獲中心規劃商品陳列展售空間乙處，先行辦理兩岸經貿交流事宜。 <p>經濟部：</p> <p>俟金門縣政府、連江縣政府審慎評估設置「兩岸貨品交易中心」之可行性，並提出具體建議案送請「行政院金馬『小三通』指導委員會」審議後，配合辦理。</p>
<p>五.檢疫措施之落實與手續簡化</p>	<p>本院農業委員會：</p> <p>(一)為因應「小三通」之施行，本會動植物防疫檢疫局（簡稱防檢局），業於金馬地區分別設置檢疫站，對於自大陸地區輸入或旅客攜帶之動植物及產品，依現行國際規範及我國動植物檢疫法規，嚴格執行檢疫。由於大陸目前係狂犬病、馬鼻疽、口蹄疫、家禽流行性感冒等動物疫病及甘薯象鼻蟲、馬鈴薯癌腫病、番石榴果實蠅及稻莖線蟲等植物疫病蟲害疫區，加上大陸未能主動向世界動物衛生組織（OIE）或國際植物保護公約（IPPC）公布其境內之疫情，致多項疫病蟲害之疫情不明，故比照國際慣例視為疫區，對其大部分農產品禁止輸入。</p> <p>(二)綜觀九十年一月一日起開始試辦「小三通」迄今，辦理自大陸地區以貨運方式輸入動植物及其製品至金門、馬祖之申報檢疫案件計三〇批，均屬合格案件；另辦理自大陸地區入境金門、馬祖旅客攜帶動植物及其製品檢疫計一、一四八批，其中除乾龍眼一批屬合格案件外，其餘均屬不合格案件，對於不合格案件之處理，均依規定予以銷燬。</p> <p>(三)為提升檢疫功能與品質，本會防檢局業於金馬地區興建檢疫實驗室、整修動物隔離場、設置焚化爐、掩埋銷燬處理堆肥場等，並完成採購檢疫檢驗儀器及設備；又為加速通關檢查作業及提升便民服務效率，亦建置完成金馬地區之檢疫申報發證系統。</p> <p>本院衛生署：</p>

調查糾正事項	具體改善成果
	<p>(一)本署為落實「小三通」政策，在金門料羅港及馬祖福澳港設置檢疫辦事處，依據「國際港埠檢疫規則」對兩岸「小三通」船舶、人員及水產品施行國際港埠檢疫作業，近期因國際間爆發 SARS 流行，本署即時增派人力加強金門及馬祖之檢疫防疫作業，防範疫情境外移入。</p> <p>(二)在簡政便民方面，本署為配合金門縣政府設置水頭港旅客服務中心，由料羅港派員到該中心辦理旅客入出境檢疫作業，免除旅客往返料羅、水頭港辦理通關檢疫手續之勞頓。</p>
六設置金門地區大陸人民收容中心	<p>內政部警政署：</p> <p>(一)設置大陸人民金門處理中心案，因涉及金門都市計畫變更、私有土地之價購及公有土地之撥用等事宜，目前均已完成法定程序，預定九十二年底前完成新建及整建工程，九十三年開設。</p> <p>(二)為辦理該中心新建及整建工程，日前已申請取得建築執照，目前正辦理工程發包事宜。惟因預算不足，施作工程項目較多，無人投標，已經連續二次流標。為爭取時效並確保預算執行，經開會檢討減少工程施作項目後，已於本年六月二十七日完成發包作業。</p>
七加強漁船管理	<p>本院農業委員會：</p> <p>(一)為防止金門、馬祖地區違法漁船至大陸地區載運魚貨，積極輔導馬祖地區漁船轉營貨船，截至本年五月三十一日止，計有二十四艘漁船申請註銷漁業執照核准轉營貨船。金門地區由於漁民將所有漁船轉營水產品載運船意願不高，致遲遲無漁船完成轉營貨船，惟經該府積極輔導後，目前當地已有十艘漁船申請轉營貨船，正依規定辦理相關手續。</p> <p>(二)金門縣政府為防止漁船從事非漁業行為至大陸地區載運魚貨，已於本年五月二十二日公告禁止漁業人及漁業從業人於出海作業時從事非漁業行為。</p> <p>本院海岸巡防署：</p> <p>本署派駐金、馬地區巡防單位均已針對金、馬地區航行兩岸間之船隻，凡有偏離航道、兩船併行、會合及航跡可疑、高速航行等異常現象，即予加強監控、注偵，並列為海上巡緝及安檢重點目標，以防杜不法情事。</p> <p>金門縣政府：</p> <p>(一)本府九十一年十月起陸續接獲中部地區巡防局第九岸巡總隊函</p>

調查糾正事項	具體改善成果
	<p>送本縣漁船九十一年七月至十二月於水頭碼頭違反漁業法從事非漁業行為，計有十八艘漁船、筏，總計三百餘船次，本府乃依相關規定核處最低之罰鍰，且所處分之漁業人大部分已提起訴願，案經行政院農委會撤銷原處分，本府乃於本年五月十四日公告禁止漁業人及漁業從業人於出海作業時從事非漁業行為。自本年七月一日起從事非漁業行為，將依「漁業法」相關規定核處。</p> <p>(二)為防止及杜絕前述行為繼續發生，本府於本年一月十七日、四月十一日邀集相關單位研議本縣二十噸以下漁船輔導轉營為貨船等相關事宜。</p> <p>(三)本縣港務處亦於本年五月十三日公告「金門地區申請籌設離島海上貨運行」，避免漁業人繼續觸犯相關法規。</p> <p>連江縣政府：</p> <p>(一)提升漁船船員素質：由於近年來，我經濟發展快速，陸上就業容易，以致願意上漁船工作人員日漸減少，漁船船員不僅在數量上供不應求，在素質上亦不能配合漁業現代化之發展需要，從業人口亦有明顯老化現象，為配合政府政策及漁業界需要，本縣將配合行政院農委會漁業署遠洋漁業開發中心持續加強辦理各項漁船船員訓練，培植遠洋漁船幹部船員及普通船員，以提升漁業人力素質。</p> <p>(二)防止漁船違規被扣事件：加強漁民對漁業法令有關規定之瞭解，包括作業須知、漁業現況、涉案走私漁船及船員處分規定及國際海洋法公約、國際上對資源保育之規定、幹部船員之領導統御等課程講述，使船員守法重紀，減少海事糾紛。</p> <p>(三)防止漁船海難事件之發生：因應聯合國國際海事組織一九九七年漁船安全國際公約之實施，配合行政院農委會漁業署遠洋漁業開發中心持續辦理加強漁民海難應變能力，實施船員海上求生、船舶滅火、急救及救生筏操演等單項災害防護訓練，特別注重實際操作及定期演練，以維護漁船船員海上人命安全，對幹部船員訓練班增加海難分析課程，編印「漁船船員工作安全手冊」、「漁船海難事故防範手冊」及「緊急救護諮詢手冊」等訓練教材及錄製「國際海上避碰規則」，以電腦多媒體製成動畫錄影帶教學，以加強幹部船員對防止海難事故發生之應變及處理能力。同時因應聯合國國際海事組織自一九九九年二月一日起實施全球海上遇險及安全系統（GMDSS），全面調訓在職幹</p>

調查糾正事項	具體改善成果
	部船員，接受專業模擬訓練，以提升幹部船員處理緊急事故應變能力。
八加強海上及岸際走私查緝	<p>本院海岸巡防署：</p> <p>(一)為防範 SARS 疫情藉由「小三通」管道以外之非法途徑侵入金馬地區，本署除於本年四月四日頒布「金馬地區巡防單位因應嚴重急性呼吸道症候群（SARS）防處作為」，指導海洋及海岸巡防總局同步訂定具體強化查緝措施，對越界之大陸漁船採加強執行驅離之措施，對驅離無效之大陸漁船，則要求執勤人員在做好相關防疫措施後，登臨檢查，並在無 SARS 徵候下，採海上即時處分後再行強制驅離。另自本年四月二十八日起，於金門、馬祖與大陸間海域中線內採二十四小時嚴密監控之查緝作為，復於五月五日由臺灣緊急調派兩艘巡防艇前往支援，五月十九日再增援四艘膠筏、組員四十人執行金門水域之查緝；同時岸上兵力亦前推於岸際重點地區，全面防制小額貿易之接觸。</p> <p>(二)本年一至五月份金馬地區查緝走私成效表詳如附表（略）。</p> <p>內政部警政署：</p> <p>(一)內政部警政署為加強金馬「小三通」後查緝走私工作，已函發「因應『小三通』加強查緝走私計畫」，要求金門縣、連江縣警察局依據轄區特性，訂定查緝走私細部計畫，加強查緝。</p> <p>(二)為防止境外 SARS 藉走私途徑傳至國內，本部警政署已函發「淨疫專案」實施計畫一查緝走私部分，要求各警察機關於專案期間加強查緝走私。</p> <p>(三)本年一至五月查緝走私績效如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.金門縣警察局查獲走私案件十三件、嫌疑犯十七人，起出私貨估值二千餘萬元，包括槍枝三枝、毒品（海洛因及安非他命）七、七一一點二公克。 2.連江縣警察局查獲走私案件三件、嫌疑犯二人，起出私貨估值十三萬餘元。 <p>金門縣政府：</p> <p>(一)配合海巡淨海專案及岸巡總隊淨疫專案，九十一年查獲走私進口大陸農產品計一一八、一九五公斤，本年一月至五月查獲大陸農產品計三九、〇七五公斤，均依規定裁處處理。</p> <p>(二)本府每月執行三、四次海上聯合查緝，由區漁會、行政院農委</p>

調查糾正事項	具體改善成果
	<p>會水試所及本府配合聯合查緝，取締越界捕魚等違規行為，自本年一月至六月止登檢大陸漁船六十九艘、沒入網具七十八件。</p>
<p>九市面私貨查緝</p>	<p>財政部：</p> <p>(一)財政部基隆關稅局馬祖辦事處、高雄關稅局金門辦事處已依行政院九十一年三月二十六日核定之「走私農產品專案小組執行計畫暨相關措施」規定，分別於馬祖及金門地區組成市面走私農產品查緝專案分組。依上揭計畫暨相關措施查緝作業規定，係採各單位根據有關情報或蒐證結果提交專案分組，研判適當查緝時機，召集專案分組人員進行突檢，由於未見相關單位提供走私情資，財政部關稅總局於九十一年十月八日函請內政部警政署、法務部調查局加強農產品走私情報蒐集；馬祖、金門兩辦事處亦已邀集轄區內相關單位召開會議或於相關會議請其加強走私情資蒐集，俾對儲存走私大量農產品之倉庫或場所實施聯合查緝。</p> <p>(二)近為防止 SARS 疫情蔓延及配合政府暫停「小三通」期間，為加強金門馬祖市面走私農產品之查緝，金門、馬祖兩辦事處除於本年五月二十二日函請其轄區相關單位加強走私情報蒐集外，並已召集相關單位加強實施市面走私農產品聯合查緝，自本年五月二十七日起迄今，金門、馬祖已各實施十一次，且仍廣續實施中。</p> <p>(三)茲將基隆關稅局馬祖辦事處及高雄關稅局金門辦事處最近實施市面走私農產品聯合查緝執行情形略述如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.金門部分：經查緝專案分組於大金門金城、山外、沙美、金湖、金沙之商店、市場實施聯合查緝，未發現大陸生鮮水果、食米或豬肉，僅於查緝相關場所發現少量之蒜頭、生薑、香菇、普洱茶、花生仁等農產品，為避免抗爭，專案分組係採開立勸告單，予以溫和勸導不得再擺售，如再發現即予查扣之方式處理，部分商家已知查緝人員在查緝走私農畜產品，均主動收攤不擺售。至在小金門烈女廟、湖井頭、東林街等之商店、市場聯合查緝，則由於 SARS 疫情影響，沒有觀光客，因此店家幾乎停業關門，加上兩岸均加強查緝小額貿易，故未見有大陸農產品擺售。 2.馬祖部分：查緝專案分組依相關單位提供蒐集走私情資，於本年六月三日查獲走私大陸物品乙批（計高麗菜一二二公斤

調查糾正事項	具 體 改 善 成 果
	<p>、蕃茄十六公斤、白蘿蔔六十公斤、老薑十六公斤、白米二〇公斤、蒜頭十六公斤、大白菜一六六公斤及大陸酒鬼酒五十六瓶)；六月十五日查獲走私大陸物品乙批(計小玉西瓜十六公斤、米五〇〇公斤、蒜頭二〇〇公斤、羊肉十五公斤及青島啤酒四、三二〇瓶)，其餘聯合查緝結果並未查獲大陸物品。至商家所見大部分亦為少量大陸農產品，為避免抗爭，專案分組亦採溫和勸導不得再擺售，下次如再發現即予查扣之方式處理。</p>
<p>十、食品衛生檢驗</p>	<p>本院衛生署：</p> <p>(一)金門、馬祖地區進口之大陸食品，係比照進口食品管理，由經濟部標檢局負責執行查驗工作，該局已在金門成立高雄分局金門辦事處及在馬祖地區成立基隆分局馬祖辦事處，職司此項工作。</p> <p>(二)為確保民眾健康及消費者權益，金門及連江縣政府衛生局針對市場流竄之少量交易走私物品，不定期抽檢，如有不合格之蔬果、食品，均發布新聞，提供民眾週知。金門縣政府衛生局並將相關資訊公佈在該局網站 (http://www.kmhb.gov.tw/a003/main.htm)，民眾可隨時查閱。</p> <p>經濟部標檢局：</p> <p>(一)目前進口食品檢驗係行政院衛生署委託經濟部標檢局代為執行查驗業務。凡進口衛生署公告應實施查驗之食品(即輸入代號為 F01、F02 者)，即由標檢局依據衛生署訂定之「食品衛生管理法」、「輸入食品查驗辦法」及衛生署專案核准同意輸入改善等相關規定執行邊境查驗工作。其查驗方式，依產品危害因子之風險高低，分為逐批查驗、逐批查核、抽批查驗、書面審核及監視等五種方式。</p> <p>(二)有關檢驗項目與判定標準均依據衛生署訂定之「食品衛生管理法」、「食品添加物使用範圍及用量標準」及其相關衛生標準予以評定，凡經查檢符合規定後，始得輸入。不合格之產品，由標檢局核發不合格通知書予業者，並通報衛生署。有關輸入食品之內銷市場監督與管理，於中央屬衛生署之權責，在地方由衛生局負責抽查與檢驗業務。</p> <p>(三)經統計標檢局高雄分局金門辦事處及基隆分局馬祖辦事處受理自大陸進口食品報驗資料，九十一年共報驗一〇〇批，取樣檢</p>

調查糾正事項	具體改善成果
	<p>驗十五批，檢驗結果不符規定六批（殘留農藥超量一批，人工甘味料超量三批，防腐劑超量二批），九十二年共報驗五十六批，取樣檢驗三批，檢驗結果均符合規定。</p> <p>金門縣政府：</p> <p>(一)為確保縣民健康、消費者權益，本縣衛生局進行市場採檢食物檢體，本年一至五月共抽驗蔬果及食品計七十六件，送請行政院衛生署藥物食品檢驗局化驗，其中蔬果農藥檢測不合格率為百分之五，食品不合格率為百分之三十六（大多因標示不全）。凡不合格者，均發布新聞稿及上網公布提供消費者週知。（www.kmhb.gov.tw/a003/main.htm）</p> <p>(二)辦理各鄉鎮巡迴宣導及座談計十三場次。</p> <p>連江縣政府：</p> <p>九十年抽查市面販售蔬菜、水果、水產品等大陸農漁產品八十五件（蔬菜部分係由縣府衛生局自行查驗，未明確區分臺灣地區與大陸地區），一件水產品不合格，已請商家自行下架，不再販售；九十一年縣府已委請專業機構代為抽驗，共計抽驗大陸地區農漁產品及酒類九十六件，其中不合格蔬菜十件，水果三件；本年一至六月共抽驗二十四件，其中年貨食品有三件不合格。</p>

附表二

金門縣政府針對行政院相關部會執行「小三通」業務檢討之建議

建議事項	相關機關處理意見與說明
<p>一、建請中央針對「小三通」事務性、技術性工作，明確授權地方政府，期能突破現有瓶頸。</p>	<p>本院大陸委員會：</p> <p>針對「小三通」之兩岸溝通與協商事宜，涉及「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」規定及整體政策考量，對此陸委會已進行通盤性之規劃。有關「小三通」事務性及技術性部分之必要溝通，地方政府均已進行或有參與。惟兩岸事務有其特殊性及複雜性，相關之溝通及涉及政策面之問題，仍宜由中央政府做整體考量，目前尚不宜做個案或通案性之授權。</p>
<p>二、為利金門港進出管理，宜依法設置港務警察，由專業之警察單位負責執行港區治安，在設置「港務警察」前，建議</p>	<p>內政部警政署：</p> <p>依「商港法」第三條：「商港由交通部主管。」第十一條：「交通部為管理商港，於各港設商港管理機關。」第五條：「商港管理機關為維護港區治安、客貨安全，並協助從業人員執行職務，得依法設置港務警察」規定，目前交通部於基隆港、臺中港、高雄港</p>

建議事項	相關機關處理意見與說明
<p>依法辦理職權委託，由縣警察局執行「金門」港區治安維護。</p>	<p>、花蓮港等四個港設有港務局，內政部警政署依「商港法」及「內政部警政署港務警察局組織通則」第二條第二項：「內政部警政署為辦理港務警察事務，得設港務警察局」之規定於各該港設港務警察局辦理港務警察業務。</p> <p>交通部：</p> <p>依據「商港法」第五條規定，港區係「得」設置港務警察，而非「應」設置。另目前在國內，僅具國際港埠功能之商港，始設有港務警察。</p>
<p>三建議再次修正放寬「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」相關規定：</p> <p>(一)優先放寬在大陸投資之臺資企業負責人、幹部及其眷屬，允許由金門地區進出入大陸地區，而不限於福建地區，且不限需經經濟部許可之投資事業。</p> <p>(二)「本籍」或「出生地」為福建省金門縣或曾「設籍」於福建省金門縣一定期日之臺灣現住民眾，得准由金馬進入出大陸地區，不受全團二分之一比例及住在金馬地區親屬陪伴前往之限制。</p> <p>(三)原籍金門之華僑經由廈門入境金門者，放寬為「本籍金門之華僑」，另放寬該等停留金門期間為「三個月</p>	<p>本院大陸委員會：</p> <p>(一)人員往來問題宜從整體面衡酌，分階段逐步實施，政府實施兩岸「小三通」，在確保國家安全及金門馬祖人民生活上實際需求與便利之前提，以及建立完善配套措施下，以「整體規劃、階段實施」之方式進行。現有金門、馬祖之機場、港埠設施，與相關之軟硬體配套及管理，如海關查驗、證照查驗、檢疫、緝私、安全防護、警衛等交通相關設施均有待進一步加強。</p> <p>(二)有關建議擴大中轉範圍一節，將配合「小三通」法制作業調整，納入通盤檢討考量。</p>

建 議 事 項	相 關 機 關 處 理 意 見 與 說 明
<p>」及「得往返臺灣地區」。</p> <p>(四)依「大陸地區人民在臺灣地區居民或居留許可辦法」許可進入臺灣地區之大陸人民得經由金門進出入大陸地區。</p> <p>(五)經依「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」，允許赴臺之大陸地區專業人士，得經由金門進出臺灣本島。</p> <p>(六)設籍臺灣之大陸籍榮民及年滿六十五歲以上之「金馬以外之台灣地區人士」經金門進出入大陸。</p> <p>(七)臺灣同胞每年由第三地轉赴大陸旅遊者不計其數，為讓金門執行與大陸通航後所具備之柵門機制充分發揮對國家安全的作用，並進而帶動金門與臺灣地區觀光產業之發展，請同意規劃國內人士「金廈五日旅遊方案」，讓臺灣同胞得由金門轉赴廈門旅遊，以振興國內觀光產業。</p> <p>(八)放寬大陸新娘及其配偶可經由「小三通」</p>	

建議事項	相關機關處理意見與說明
<p>管道往來金廈，不限於設籍福建地區。</p>	<p>本院大陸委員會：</p> <p>(一)陸委會對加強宣導「小三通」極為重視且不遺餘力，二年多來除針對「小三通」議題主動規劃，將政府試辦「小三通」目的及相關法律規範，以舉行記者會等各種方式，爭取社會大眾及當地居民之瞭解及支持。例如提供新聞參考資料、於例行記者會中說明相關問題、主動邀請金、馬地區立委說明政策、委託中廣製作「兩岸話題」及中央「兩岸之間」廣播節目等。</p> <p>(二)為增進金馬地區民眾對執行「小三通」中央進駐單位業務之瞭解，並利於溝通聯繫，印製試辦「小三通」年曆卡供參，並協請金門縣、連江縣政府代為分送當地家庭每戶一份、中央各進駐單位相關人員，並置於金馬當地重要公共場所，供民眾索取。</p> <p>內政部警政署：</p> <p>內政部警政署為配合「小三通」之實施，自八十九年十二月起，陸續指導所屬金門縣、連江縣警察局辦理「小三通」之專案講習或納入訓練課程，爾後仍將廣續辦理。</p> <p>交通部：</p> <p>交通部將配合相關單位安排宣導航政作業事宜。</p> <p>經濟部：</p> <p>(一)金馬當地縣政府為使當地相關業者明瞭貨物進出口手續及檢驗等規定，前經舉辦多場座談會，經濟部貿易局及標檢局均前往就貿易實務及申請手續等提供相關之說明與資訊。</p> <p>(二)有關「小三通」准許輸入大陸物品項目及進出口相關規定，均已建置於經濟部貿易局網站，提供最新資訊供各界查詢。</p> <p>(三)未來亦將繼續輔導，並協助金馬當地縣政府，加強對當地業者就從事進出口貿易實務及手續之教育與宣導，並隨時提供縣政府相關之經貿資訊，以供當地業者參考。</p> <p>本院農業委員會：</p> <p>關於舉辦「小三通」政策宣導說明會及其相關座談會，聽取當地民意反應及實際需求，以有效推動「小三通」政策：為配合「小三通」政策，有效推動動植物防疫檢疫措施，本會防檢局自八十九年底起即逐年積極規劃各項宣導活動，以加深金馬當地民眾及旅客對動植物防疫檢疫業務之重視，營造推動各項防疫檢疫措施</p>

建議事項	相關機關處理意見與說明
	<p>之有利環境，並藉以聽取當地民意反應及實際需求。詳述如下：</p> <p>(一)八十九年十二月至九十年六月間辦理臺灣地區（含括金門、馬祖）動植物防疫檢疫業務宣導，並於九十年補助金門縣及連江縣政府經費以策劃辦理各項動植物防疫檢疫宣導、說明會。</p> <p>(二)為擴大宣導民眾瞭解動植物檢疫、檢查作業，於九十年一月九日及十六日分別於金門、馬祖舉辦檢疫宣導說明會，與當地民眾進行雙向溝通，並將檢疫、檢查措施詳細告知當地民眾及各機關、團體代表。</p> <p>(三)由於金門、馬祖地區走私大陸農產品頻仍，本會防檢局於九十年八月間辦理「鼓勵民眾檢舉走私動植物及其製品宣導計畫」，鼓勵民眾主動檢舉走私行為；另於九十年九月起於全國（包括金門、馬祖），辦理「全民重視動植物防疫檢疫業務宣導計畫」，以加強民眾對動植物防疫檢疫業務之重視。</p> <p>(四)因應兩岸「小三通」賡續試辦，防檢局於九十一年五月至十月利用金門及馬祖地區之有線電視公司，利用衛星字幕及廣告託播方式，以深入淺出及密集方式宣導各項動植物防疫檢疫措施。</p> <p>(五)預定於本年七月間，在金門縣辦理「動植物防疫檢疫宣導及農特產品嚐園遊會」，期藉由活動之舉辦，將防疫檢疫觀念深植民心，以落實「全民防疫 專業檢疫」之目標。</p> <p>本院海岸巡防署： 本署第九（金門）岸巡總隊、海巡隊除每六個月定期辦理漁民座談，實施教策宣導、與當地漁民溝通外，並配合出席金門區漁會召開之相關會議，解說漁民之問題與疑惑，執行迄今成效良好。</p>
<p>五.小額走私方式影響正規檢疫行為，建請安檢主管單位檢討現行作法，有效遏止非法。</p>	<p>本院海岸巡防署：</p> <p>(一)本署金門巡防單位為二十四小時服勤，現行查緝走私農漁畜產品作業程序為：緝獲時，即通報檢疫單位先行完成檢疫後，再交由金門縣政府於當日銷毀；目前各單位協調、配合狀況良好。</p> <p>(二)目前大陸地區為國際認定之疫區，除近期發生之 SARS 疫情外，仍有禽流感等多項傳染病，已建請金門縣政府對民眾加強宣導，不可從事非法小額貿易及購買未經檢疫之農漁畜產品，以避免傳染病移入，害人害己。</p> <p>內政部警政署： 為落實「小三通」後查緝走私工作，內政部警政署指導金門縣警察局訂頒「金門縣警察局查緝走私計畫」，要求所屬各警察所於岸</p>

建 議 事 項	相 關 機 關 處 理 意 見 與 說 明
	<p>際與內陸加強查緝，並配合金門縣政府查察商家販賣陳列私劣酒。復自本年五月起，要求該局戮力執行警政署函頒「淨疫專案」一加強查緝走私之任務，期能有效遏止走私，避免影響正規檢疫行為。</p>
<p>六請中央主管單位規劃建立兩岸疫情交流及對談通報機制，聯手防堵傳染病境外移入及蔓延擴散。</p>	<p>本院農業委員會：</p> <p>(一)由於大陸目前係多項重大動植物疫病蟲害疫區，且大陸未能主動向世界動物衛生組織（OIE）或國際植物保護公約（IPPC）公布其境內之疫情，致多項疫病蟲害之疫情不明，本會防檢局自成立以來，即相當重視大陸動植物疫情，每年均派員赴大陸地區訪問相關之防疫檢疫機關、學術研究單位，並與之技術交流，以實地瞭解大陸動植物防疫檢疫法規與實務，並藉以蒐集動植物疫情。</p> <p>(二)為因應「小三通」及兩岸同時加入世界貿易組織（WTO）所衍生之動植物防疫檢疫問題，兩岸自九十年起即由雙方輪流舉辦「兩岸動植物防疫檢疫研討會」，針對雙方關切之議題交換意見，加強兩岸動植物防檢疫合作，共同防杜重大動植物疫病蟲害之發生與蔓延，尤其透過相互參訪活動，促進雙方防疫檢疫人員及技術之交流。</p> <p>本院大陸委員會：</p> <p>(一)由於本次 SARS 疫情對兩岸人民生命財產安全造成嚴重傷害，已讓國際社會深刻理解，雖然我方各級政府及衛生主管機關、醫療機構全力動員對抗，卻因我方未能加入 WTO 體系，以致無法及時獲得必要之資訊與協助，使防疫工作產生若干程度困難。再者，由於臺灣遭受大陸方面之政治阻撓，被完全排斥在 WTO 之外，臺灣人民之生命財產安全未能受到充分保障。</p> <p>(二)海基、海協兩會曾就兩岸疫情通報之相關事宜進行意見交換，嗣因制度化協商管道中斷，未能獲致具體結果。鑑於兩岸交流密切，人員往來頻繁，雙方疫情通報機制之建立確有迫切需要，我方對於與大陸方面建立兩岸疫情資訊之交流及對談通報機制，樂見其成，惟應在對等、尊嚴下進行，我已一再呼籲大陸方面不要矮化、阻撓臺灣參與 WTO 或與相關國家及國際組織進行合作、交流，以便對兩岸關係更有助益，避免一再傷害臺灣人民之感情，才能建立永續之交流及各項機制，未來相關部會將積極規劃可行作法，加以推動。</p>

行政院 函

受文者：監察院

發文日期：中華民國 93 年 1 月 5 日

發文字號：院臺秘字第 0930080106 號

附件：如文

主旨：貴院函，為本院函復： 貴院前調查關於政府實施「小三通」以來，經貴院委員會前往金門實地巡察，發現當地民眾認知與政策及法令規定有落差；又中央各機關派駐金門各單位權責劃分不清，橫向聯繫不足，非法交易仍盛行，本院相關部會執行「小三通」業務成效不佳案之具體改善情形，囑持續追蹤列管本案，依 貴院糾

正、調查意見意旨及 貴院內政及少數民族委員會會議通過之審核意見第參項辦理，並將具體改善成果每半年見復一案，業經交據本院大陸委員會商相關機關函報具體改善之情形，經核尚屬實情，復請 查照。

說明：

一、復 貴院九十二年九月二十二日（九二）院台內字第○九二○一○六六五一號函。

二、檢附本案具體改善情形一份。

院長 游錫璿

監察院對「小三通」執行情形審核意見各機關辦理情形彙整表

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
一、「兩岸貨品交易中心規劃設置」乙節，目前金門縣政府及連江縣政府刻正規劃辦理中，請積極協調儘速辦理。	行政院大陸委員會、經濟部、金門縣政府、連江縣政府	(一)有關研議規劃在金馬設置「兩岸貨品交易中心」，經大陸委會函洽金門及連江縣政府，辦理情況如次： 1.金門縣政府 (1)金門地區設置兩岸貨品交易中心案，經委託中華經濟研究院規劃，其區位以目前工 2-7 的土地（面積約九點七公頃）較具開發潛力，該區域目前正進行都市計畫之細部計畫。 (2)未來之開發費用需龐大預算（每平方公尺約五千餘元），地方財政難以負荷，需中央特別補助。此外，對於自大陸進口之免稅品品項若無大幅擴大，則誘因不高，更重要的是應推動大陸人士來金觀光，進入交易中心購置臺灣產品，以及約束其人民不得到岸際走私，形成完整之配套，方能落實本案。 2.連江縣政府 (1)因連江縣政府財源短絀，尚無法專案委託規劃，僅配合相關規劃案併行。 (2)併入兩岸漁貨中心規劃，惟因不符合漁貨交易市場規劃，故取消併入規劃。

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>(3)現階段正積極向經濟部爭取「地方產業交流中心規劃設置案」，俟爭取硬體建設經費後，將「兩岸貨品交易中心」併入規劃。</p> <p>(二)設置「兩岸貨品交易中心」係促進金馬地區經濟發展之中長期規劃，惟因涉及開發財源、兩岸互動（包含大陸方面准許其人民在我方進行交易及大陸開放其人民來金馬觀光）等，陸委會將俟時機與條件成熟再協調金門、連江縣政府研議推動。</p>
<p>二有關下列各項，攸關民眾健康及消費者權益至鉅，請相關主管機關持續加強辦理：</p> <p>(一)「加強海上及岸際走私查緝」</p>	<p>行政院海岸巡防署、財政部、內政部（警政署）、金門縣政府、連江縣政府</p>	<p>行政院海岸巡防署</p> <p>(一)加強查緝措施：</p> <p>1.調派巡防船艇，厚植查緝能量：為防範槍、毒及農漁產品藉由「小三通」管道以外之非法途徑中轉臺灣地區，海巡署除要求基隆及高雄兩港之安檢所，針對金、馬來臺之船舶加強安全檢查外，並於九十二年七月三日增派二艘巡防艇，以及成立莒光海巡分隊等具體強化查緝作為，強化金門、馬祖與大陸間海域中線與近岸淺水之查緝。另岸際巡防單位則配合海上查緝行動，同步實施岸際清查管制與重點地區加強巡邏等措施，期全面防杜兩岸小額貿易及槍、毒之不法行為。</p> <p>2.加強越界大陸漁船之驅離：</p> <p>(1)為杜絕大陸漁船於臺、澎、金、馬地區禁止、限制水域越界及違法捕魚，海巡署除擴大「淨海專案」查緝勤務外，並於馬祖成立第十海巡隊莒光分隊，執行越界大陸漁船之驅離作業，以強化查緝能量與海洋生態資源保護。另針對烏坵海域時有大陸漁船越界情事，海巡署派遣中部機動海巡隊派遣巡防艦，除定期每月執行烏坵地區巡邏勤務二航次（每次三天）外，並依當地海域情況實施不定期巡邏勤務，以遏阻大陸漁船越界捕、炸魚與大陸漁民進入礁岩採摘作業。</p> <p>(2) SARS 防疫期間，海巡署嚴密實施「淨疫專案」，加強金馬與大陸間海域二十四小時巡邏，</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>杜絕兩岸走私、偷渡接觸管道。</p> <p>3.建置新式雷達及港區監視系統強化偵蒐效能：為強化金馬地區雷達偵蒐效能，海巡署於金門地區建置七處、馬祖地區建置四處新型雷達，已於九十二年十二月二十七日完工啟用，屆時更可有效監控大陸漁船動態，以提升金、馬地區查緝效能。另亦於九十二年完成金門、馬祖地區重要港口建置港區監視系統七處（金門新湖、羅厝、料羅三處港口；馬祖福澳港、中柱港、白沙港、青帆港等四處港口），可有效監控港區及周邊動態。</p> <p>4.籌購高科技安檢裝備：充分配合「離島兩岸通航港口檢查協調中心」作業，並加強金、馬地區港口安檢暨為民服務工作，於九十二年度持續購置高科技安檢裝備（如：高性能金屬探測器、水下查緝設備、電子內視檢查搜索器及微波檢查搜索器等裝備），對往返兩岸船舶、人員、物品實施安檢，同時對列管及可疑人員、船（筏）加強注檢，出港後通報在航船艇實施監控及追蹤臨檢，以期杜絕走私、偷渡違法事件發生。</p> <p>(二)金馬與馬祖地區巡防單位執行巡防任務成效如次：</p> <p>1.金門地區往返大陸地區船舶旅客安全檢查：執行出入料羅港、水頭碼頭船舶清艙安全檢查共九二六航次（客輪七五三航次、貨輪一七三航次）、入出境人員安全檢查共九一、三一〇人次。</p> <p>2.馬祖地區往返大陸地區船舶旅客安全檢查：執行出入福澳港船舶清艙安全檢查共一四一航次（客輪三十八航次、貨輪一〇三航次）、入出境人員安全檢查共二、八一五人次。</p> <p>3.金門與馬祖地區九十二年七月一日迄十月三十一日止查緝成效：查獲槍械彈藥二件，嫌犯一人、彈藥一〇六顆、炸（火）藥二十五公斤；其他管制物品及農漁、畜產品二四〇件，嫌犯二四二人（市值二〇、四五二千元）；非法入出國十七件，偷渡犯四十二人；越區捕魚二八〇件，二八六艘、嫌犯一、二三五人；驅離船隻三七八件，七五</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>五艘；取締破壞海洋海岸資源行為八件，嫌犯二十五人；救難救生十四件，十三艘、三十三人。</p> <p>財政部</p> <p>(一)依據「海關緝私條例」第六條規定，目前海關執行查緝範圍為通商口岸部分，高雄關稅局金門辦事處、基隆關稅局馬祖辦事處已對通商港口之進出船隻、貨物從嚴查驗及監視。由於金門、馬祖地區，澳口極多，私梟經常利用漁船從澳口以接駁、偷渡，或在沿海岸線以丟包方式私運貨物上岸，亦即源自澳口、灘頭交易猖獗，正本清源宜有效於源頭防杜或加強管理，而澳口、灘頭之接駁、丟包走私上岸，係發生在海關查緝範圍外之非通商口岸，目前係由海巡機關負責查緝。</p> <p>(二)高雄關稅局金門辦事處及基隆關稅局馬祖辦事處除召開「市面走私農產品查緝專業分組」會議，組成聯合查緝分組外，並經常協調海巡機關各查緝單位及金門、連江縣政府警察局對所轄海域、海岸、海港、漁村之走私加強情資布建監控，如發現走私情事，請依職權各司其責，逕行執行查緝任務，加強金、馬地區海上及岸際走私查緝，以杜走私管道。</p> <p>內政部（警政署）</p> <p>(一)內政部警政署為加強「小三通」後查緝走私工作，函發「因應『小三通』加強查緝走私計畫」，要求金門縣、連江縣警察局依據轄區特性，訂定查緝走私細部計畫，加強查緝。</p> <p>(二)另內政部警政署為防止境外 SARS 藉走私途徑傳至國內，函發「淨疫專案」實施計畫一查緝走私，要求各警察機關於專案期間加強查緝走私。</p> <p>(三)九十二年一至十一月查緝走私績效，金門縣警察局查獲十六件、嫌犯二十二、估值一百九十餘萬元；連江縣警察局查獲六件、嫌犯二人（四件無主物）、估值二十八萬餘元。</p> <p>金門縣政府</p> <p>依行政院核定之「台灣地區查緝走私分工與執行配套措施」，查緝走私透過攔截海上（海巡海洋總局）阻絕</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>岸際（海巡巡防總局）與內陸查緝（警察局）三段分工，金門縣警察局係主辦第三線內陸之查緝，惟對有關海上與岸際等之走私情資，本治安一體及情資分享，均適時通報主管機關知悉，並協辦查緝通商口岸與海域之走私。</p> <p>連江縣政府 連江縣警察局配合相關單位進行查緝活動。</p>
<p>(二)「市面私貨查緝」</p>	<p>財政部等有關機關、金門縣政府、連江縣政府</p>	<p>財政部</p> <p>(一)金門、馬祖地區市面走私農產品查緝專案分組依陸委會九十二年五月二十六日召開之「行政院嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困委員會境外管制組第二十二次會議」決議，在防 SARS 期間務必加強離島聯合市面查緝（尤其生鮮農畜產品），該兩查緝專案分組已自五月底至七月下旬分別實施市面走私農產品聯合查緝各二十餘次，執行以來，成果豐碩，雖曾引起部分商民不滿，辯稱其貨源係向入境旅客收購，若不准其販賣，如何維生，認係政府擾民之行為，並有聚眾圍堵抗爭狀況發生，惟該項查緝措施確已對不法業者產生嚇阻作用。</p> <p>(二)鑒於市面查緝走私大陸物品辨識困難，爭議甚多，金門、馬祖地區市面走私農產品查緝專案分組成員為免引起抗爭，損傷公權力，自九十二年八月起已暫停每週一次之例行主動查緝方式，回歸正常體制面，依行政院九十一年三月二十六日院臺農字第○九一○○○八七六六號函核定之「走私農產品查緝專案小組執行計畫暨相關措施」規定，遇有接獲走私情資通報，始通知各相關查緝單位進行聯合查緝，以避免造成擾民情事。</p> <p>(三)金門、馬祖毗鄰福建沿海地區，具有密切血緣文化關係，當地經濟生活與對岸難以割捨，在此特殊環境下，市面聯合查緝易遭商民反彈抗爭。根本解決之道，似宜在離島規劃設置兩岸貨品交易中心，將所有小額貿易漁船及貨物納入管理，集中駛往特定海港專區，上岸時當場檢疫，並訂定免稅限額，超</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>額繳稅放行；倘在其他海岸搶灘交易者，查獲即以懲治走私條例裁處嚴辦。</p> <p>金門縣政府 針對市面查緝重點，金門縣警察局訂頒「金門縣警察局查緝走私工作計畫」，律定要求於岸際協助與內陸主管雙管齊下，加強查緝之作法，並配合縣府「菸酒查緝小組」，查察商家販賣陳列私劣酒。另於九十二年五月六日訂頒「查緝私、劣酒工作細部執行計畫」，並依內政部警政署函頒「淨疫專案」等計畫，戮力推動查緝工作，以維護消費者權益。</p> <p>連江縣政府 連江縣政府依據「菸酒管理法」、「菸酒查緝及檢舉案件處理作業要點」及「連江縣執行抽檢菸酒稽查工作實施方案」等相關規定，除定期或不定期派「菸酒查緝小組」及警察局相關人員赴市面查緝違法菸酒及宣導外，並配合地區海關、岸巡、查緝隊等相關單位人員，進行市面私貨查緝工作，期能有效遏止走私大陸酒，擾亂市場，以確保民眾的權益與健康。</p>
(三)「食品衛生檢查」	行政院衛生署、經濟部（標準檢驗局）、金門縣政府（衛生局）、連江縣政府（衛生局）	<p>行政院衛生署</p> <p>(一)依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第四十條規定，由大陸地區輸入之物品以進口論，而輸入食品由行政院衛生署委託經濟部標準檢驗局辦理，該局已在金門成立標檢局高雄分局金門辦事處，專責大陸地區食品抽驗、化驗等工作。</p> <p>(二)金門縣衛生局及連江縣衛生局於九十二年度共進行市場採檢食物檢體計一六九件、計二十五件不符規定，不合格率百分之十四·七，凡檢驗不合格者發布新聞稿週知外，同時公布在網路上供民眾查閱，另外，亦辦理各鄉鎮巡迴宣導及座談輔導廿餘場次。</p> <p>經濟部（標準檢驗局）</p> <p>(一)目前應施查驗之大陸食品，經濟部標準檢驗局依「食品衛生管理法」及「輸入食品查驗辦法」規定，以及行政院衛生署專案核准同意輸入改善等相關規定執行邊境查驗，其查驗方式，依產品危害因子之</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>風險高低，分為逐批查驗、逐批查核、抽批查驗、書面核放及監視五種方式執行。凡經查驗符合規定後，始得輸入，不合格之產品不得輸入，並核發不合格通知書給業者及通報行政院衛生署。有關輸入食品之內銷市場監督與管理，於中央屬行政院衛生署之權責，在地方由衛生局負責抽查與檢驗。</p> <p>(二)經濟部標準檢驗局金門及馬祖辦事處受理進口大陸食品報驗資料，九十一年報驗一〇〇批，取樣檢驗十五批，檢驗結果不符合規定六批（殘留農藥超量一批，人工甘味料超量三批，防腐超量二批）。九十二年十月十三日止共報驗五十八批，其中五十六批係參展，取樣報驗五批，檢驗結果均符合規定。</p> <p>金門縣政府</p> <p>(一)為確保縣民健康、消費者權益，金門縣衛生局於九十二年一月份起至今，共進行採檢一五一件食物檢體，送請行政院衛生署食品檢驗局化驗，凡不合格者，均發布新聞稿及上網公布提供消費週知。(www.kmbh.gov.tw/a003/main.htm)</p> <p>(二)辦理各鄉鎮巡迴宣導及座談計二十場次。</p> <p>連江縣政府</p> <p>針對市售走私大陸蔬果、畜產品及水產品、執行農藥殘留檢測，除將結果公布縣政府衛生局網站及地區報紙外，亦對商家進行一對一訪談，籲請商家勿進大陸走私食品、宣導民眾勿購買大陸走私食品，以維護地區民眾食的安全。</p>

行政院 函

受文者：監察院

發文日期：中華民國 93 年 7 月 5 日

發文字號：院臺陸字第 0930031011 號

附件：如文

主旨：貴院函，為本院函復關於政府實施「小三通」七個月以來，經貴院委員會前往金門實地巡察，發現當地民眾認知與政策及法令規定有落差；又中央

各機關派駐金門各單位權責劃分不清，橫向聯繫不足，非法交易仍盛行，本院相關部會執行「小三通」業務成效不佳案之辦理情形，囑持續追蹤列管本案，依糾正及調查意見意旨，持續將具體改善成果每半年見復一案，業據本院大陸委員會洽詢各有關機關函報本（九十三）年上半年具體改善情形，復請 查照。

說明： 二檢附本案具體改善情形彙整表一份。

一、復貴院九十三年二月二十四日（九三）

院台內字第○九三○一○○一二五號函。 院長 游錫璿

九十三年上半年度各機關辦理監察院對「小三通」執行事項審核意見具體改善情形彙整表

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
<p>一、「兩岸貨品交易中心規劃設置」乙節，目前金門縣政府及連江縣政府刻正規劃辦理中，請積極協調儘速辦理。</p>	<p>經濟部、行政院大陸委員會、金門縣政府、連江縣政府</p>	<p>(一)有關研議規劃在金馬設置「兩岸貨品交易中心」，經行政院大陸委員會函洽金門及連江縣政府，辦理情況如次：</p> <p>1.金門縣政府</p> <p>(1)金門地區設置兩岸貨品交易中心經委託中華經濟研究院規劃，其區位以目前工 2-7 的土地（面積約九點七公頃）較具開發潛力，該區域目前正進行都市計畫之細部計畫。</p> <p>(2)未來之開發費用需龐大預算（每平方公尺約五千餘元），地方財政難以負荷，需中央特別補助。此外，對於自大陸進口之免稅品品項若無大幅擴大，則誘因不高，更重要的是應推動大陸人士來金觀光，進入交易中心購置台灣產品，及約束其人民不得到岸際走私，形成完整之配套，方能落實本案。</p> <p>2.連江縣政府</p> <p>(1)因連江縣政府財源短絀，尚無法專案委託規劃「兩岸貨品交易中心規劃設置」案，僅配合相關規劃案併行。</p> <p>(2)連江縣政府已完成「地方產業交流中心設置規劃案」，俟向經濟部爭取硬體建設經費後，將「兩岸貨品交易中心」併入硬體規劃。</p> <p>3.經濟部</p> <p>金門及連江縣政府目前尚未就設置「兩岸貨品交易中心」相關事宜研提具體建議案，經濟部將視該二單位之規劃方案及實際需要，積極配合辦理。</p> <p>(二)設置「兩岸貨品交易中心」係促進金馬地區經濟發展之中長期規劃，惟因涉及開發財源、兩岸互動（包含大陸方向何時願意准許其人民在我方進行交易及開放大陸人民來金馬觀光）等因素，陸委會將俟時</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		機成熟再協調金門、連江縣政府研議推動。
<p>二有關下列各項，攸關民眾健康及消費者權益至鉅，請相關主管機關持續加強辦理：</p> <p>(一)「加強海上及岸際走私查緝」</p>	<p>行政院海岸巡防署、財政部、內政部警政署、金門縣政府、連江縣政府</p>	<p>行政院海岸巡防署</p> <p>(一)加強查緝措施：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.整合巡防勤務，提昇查緝效能：為強化金、馬地區岸際巡防勤務，海巡署海岸巡防總局長於九十三年四、五月份親赴當地岸際巡防單位實施「親考親教」，並巡防勤務整合及岸、海聯合查緝等議題研擬精進作為，以厚植查緝執行能力。 2.傳染病疫情防制作為：因應去(九十二)年十二月九日金門岸巡單位查獲 H5NI (高病原性)活體及本(九十三年)四月廿二日大陸發生 SARS 病例後，海巡署除比照 SARS 模式辦理，將查緝走私活(屠)體工作視與查緝槍毒同等重要外，並加強金馬與大陸間海域全天候巡防查察、驅離及港口檢查管制，妥適隔離偷渡人員，阻絕疫病入侵管理。本(九十三年)迄今，金馬地區已查獲走私活體動植物十三案。其中二月六日在金門查獲無主雞九隻、鴨八隻，經送驗後鴨帶有 H6N2 病毒，均由當地防疫分局即時銷毀。 3.加強越界大陸漁船之驅離：為杜絕大陸漁船於台、澎、金、馬地區禁止、限制水域越界及違法捕魚，除於東北季風期間，由海巡署海洋總局統一調派大型船艦，結合各轄區海巡隊巡防艇，及聯合空偵隊直昇機，每月實施三次擴大威力掃蕩勤務，轄區海巡隊則自行規劃每週至少一次之分區威力掃蕩，以強化查緝能量。另針對馬祖地區燕鷗繁殖期(四至九月)，於五月十五日，另調派巡防艇二艘支援，以維海洋生態資源保護。 4.籌購高科技裝備：鑑於金、馬地區地形曲折，地勢高低起伏，縱橫向道路不利人員進入灘岸，且不法份子走私、偷渡手法日益更新，更不利執勤人員實施近距離蒐證，為有效掌握不法活動跡證，刻正籌購大倍率望眼鏡、遠距離攝影機及運輸載具遠端傳輸系統等情蒐裝備，以提昇查緝效能。

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>5.配合辦理「大陸台商春節返鄉暨總統大選經小三通管道返鄉投票專案」：配合輸運大陸台商九十三年春節返鄉暨總統大選返鄉投票專案，海巡署除增派海巡隊自動扶正搜救艇一艘，維護海上安全外，另岸巡單位亦提供返鄉旅客安全、便捷之快速通關服務，及配合海關、疾管局、防檢局加強疫病防範工作，兩專案期間總計實施安檢入（出）境旅客四萬四五九五五人、船舶五四〇艘，均未發現感冒、發燒及攜帶非法物品等異常狀況。</p> <p>(二)金馬與馬祖地區巡防單位執行巡防任務成效如次（九十三年一月至五月）：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.金門地區往返大陸地區船舶旅客安全檢查：執行入出料羅港、水頭碼頭船舶清艙安全檢查共一、六四七航次（客輪一、三三二航次、貨輪三一五航次）、入出境人員安全檢查共一二九、三六九人次。 2.馬祖地區往返大陸地區船舶旅客安全檢查：執行入出福澳港船舶清艙安全檢查共二四四航次（客輪九十四航次、貨輪一五〇航次）、入出境人員安全檢查共七、五三一人次。 3.金門與馬祖地區九十三年一月一日迄五月三十日止查緝成效：查獲其他管制物品及農、漁、畜產品一八七件，嫌犯一七九人（市值一一、三二九千元）；非法入出國三十五件，偷渡犯一〇二人；越區捕魚四十八件，五七艘、嫌犯二二三人；驅離船隻三四八件，七四五艘；取締破壞海洋海岸資源行為四件，嫌犯九人；救難救生二三件，二二艘、七十八人。 <p>財政部</p> <p>(一)防杜通商口岸走私與偷渡：基隆關稅局馬祖辦事處（以下簡稱馬祖辦事處）及高雄關稅局金門辦事處（以下簡稱金門辦事處），分別執行福澳港、金門料羅港及水頭臨時商港進出口貨物通關及旅客行李檢查，辦理「小三通」船隻、貨物進出港區之監視及查驗，除防範走私物品進入金門地區外，並協調金</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>門料羅港及水頭臨時商港港區各查緝單位，嚴密監控「小三通」船隻動態，落實人員、貨物之檢查，以防止走私及偷渡事件之發生。</p> <p>(二)簡化加速大陸砂石進口通關：金門辦事處配合陸委會及交通部所研擬之「大陸進口砂石經金門『小三通』原船中轉離島卸貨相關配套措施」，金門辦事處已與金門縣政府達成協議，由第九岸巡隊將原船押抵卸貨地九宮碼頭後，再由金門辦事處派員前往查驗，各查緝機關間互相配合、支援情形良好，確已收簡政便民之效。至馬祖辦事處為因應陸委會及交通部航政主管機關開放北竿白沙港得以逐船專案審查方式，准許大陸船載運大陸進口砂、石，得經福澳港區查驗、檢疫及檢驗後，原船中轉白沙港卸貨之措施。在衡酌白沙港區目前無海關進駐，欲徹頭徹尾查驗滿載之砂、石，恐力有未逮，乃依據「行政院海岸巡防署與財政部協調聯繫辦法」第三、五及八條規定，協調馬祖岸巡大隊白沙港安檢所協助，代為監視船邊所卸貨物是否與「卸貨准單」、「提貨單」所載貨名相符。如發現有非屬砂、石之其他貨物，將逕予查扣，並即刻通知馬祖辦事處派員處理。截至目前為止，查緝機關間互相配合支援情形良好。</p> <p>(三)加強寄台郵包之檢查：凡經檢查超過限量規定者，即請郵局退回原寄件人，因不能化整為零或無郵寄誘因，退件比例降低，金門辦事處九十三年一至四月降至百分之〇·一三一四，馬祖辦事處九十三年一至三月降至百分之〇·二〇〇五一，已產生嚇阻作用。</p> <p>(四)持續加強對走私水產品牡蠣之查緝管制：金門辦事處依據高雄關稅局九十二年九月十七日第〇九二〇八〇四三二八號函公告「金門地區養殖牡蠣銷台認證措施」，將牡蠣產地查證工作轉移至採收牡蠣之岸邊，要求先經岸巡人員認證後始由海關放行，由於二單位之密切合作防堵，已有效遏阻大陸牡蠣走私</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>銷台。</p> <p>內政部</p> <p>(一)內政部警政署為加強「小三通」後查緝走私工作，函發「因應小三通加強查緝走私計畫」，要求金門縣、連江縣警察局依據轄區特性，訂定查緝走私細部計畫，加強查緝。</p> <p>(二)九十二年一至十二月查緝走私績效，金門縣警察局查獲十八件、嫌疑犯廿四人、估值二百餘萬元；連江縣警察局查獲七件、嫌疑犯二人、估值三十二萬餘元。</p> <p>(三)九十二年一至五月查緝走私績效，金門縣警察局查獲廿七件、嫌疑犯三十一人、估值四百四十餘萬元；連江縣警察局查獲二件、嫌疑犯〇人、估值一萬餘元。</p> <p>金門縣政府</p> <p>(一)目前金門地區執行查緝走私工作，自八十九年二月海岸巡防署成立後，海域及岸際之查緝走私任務即由該署負責，第一線海域查緝由該署海洋巡防總局負責，第二線岸際查緝工作由該署海岸巡防總局負責，金門縣警察局為第三線負責內陸查緝工作，以透過「攔截海上、阻絕岸際、內陸查緝」三段式任務分工，且依行政院九十二年二月廿七日院台財字第〇九二〇〇〇〇〇九六號函頒「台灣地區查緝走私分工與執行配套措施」，對查緝權責亦有明確規範，金門縣警察局賡續透過加強查緝大陸走私物品，確保國人生命身體健康。</p> <p>(二)依行政院核定之「台灣地區查緝走私分工與執行配套措施」，金門縣警察局主要任務係負責內陸之市面查緝，除與海關等相關單位成立市面走私農產品查緝小組外，金門縣警察局刑警隊及各警察所亦戮力執行查緝走私之工作，九十二年計查獲大陸口罩二萬個、高接梨枝十萬餘支、大陸豬腳筋二千公斤等大陸物品，另小額走私案件共十九件十五人。</p> <p>(三)為防杜走私危及地區治安及防疫體系，金門縣警察</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>局秉治安一體情資分享，適時通報與協同友軍查緝，九十三年一至二月查獲帶禽流感病毒雞鴨及價值數十萬元洋酒案。</p> <p>(四)走私的一般物品(含農、漁、畜產品等)部分：依關稅機關或檢察機關的處分書，將緝獲涉案走私之農漁產品，進行燒燬、掩埋等處置，以九十二年為例，總計銷毀農漁畜產品一三八、四九五公斤。</p> <p>(五)涉案走私漁船員部分：於接獲查機關、關稅機關、檢察機關之有關通知後，依九十年四月三日行政院農業委員會農漁字第九〇一三二〇六二三號令頒「漁船及船員涉案走私處分原則」辦理。</p> <p>連江縣政府</p> <p>(一)九十二年十一月三日連江縣警察局以連警陸字第〇九二〇〇一一九三九訂頒「提升安檢暨走私、偷渡情報諮詢布置效能執行計畫」要求所屬警察(派出)所及外勤隊積極運用民力，提升諮詢布置深度與效能，並掌握私梟、人蛇動態，有效杜絕不法，並以電腦過濾具有前科資料或可疑之漁民，達到「以人追船」之目標。</p> <p>(二)平常除與各相關單位保持密切連繫外，並利用地區「保防會報」及「地區安全協調會報」與各相關單位：馬祖調查站、海巡署海巡隊、岸巡隊、海關、馬祖防衛司令部及「小三通」中央駐馬單位海關、航政等單位交換情資，共享情資，發現可疑對象加強注監。</p> <p>(三)九十三年元月九日配合馬祖防衛司令部每季舉辦之「平海演習」派員會同相關單位前往轄內海域無人島(大、小坵)查察，以防止不法份子及私梟做為走私偷渡場所。</p> <p>(四)利用擴大臨檢等勤務方式要求各警察(派出)所巡邏勤務應與各海巡班哨加強會哨，並設置會簽簿或設巡邏箱簽到，以備考核。</p> <p>(五)針對轄內有走私、人蛇等前科素行或之虞者全面列冊建檔管制，並通報南、北竿航警派出所及岸巡大隊，加強檢覈查察且檢視過濾其出入境狀況，另外</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		對連江縣警察局情報諮詢人員適時交付蒐情任務，利用各種場合或機會探詢有無違法走私、偷渡之情事，以有效獲得先期之預警情資。
(二)「市面私貨查緝」	財政部等有關機關、金門縣政府、連江縣政府	<p>財政部</p> <p>(一)加強口頭及書面宣導：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.金門辦事處已主動於尚義機場向搭乘飛機返台旅客、觀光客、軍人及探親人士加強口頭宣導，並張貼如下文宣：「返台旅客攜帶金門地區生產產品不限量，但攜帶大陸地區物品，必須符合『自金門馬祖郵寄或旅客攜帶進入台灣本島或澎湖之少量自用大陸地區物品限量表』規定」。 2.馬祖辦事處積極向搭乘台馬輪、合富輪及立榮航空等返台旅客、觀光客、軍人及探親人士加強宣導：「返台旅客攜帶馬祖地區生產產品不限量，但攜帶大陸地區物品必須符合『自金門馬祖郵寄或旅客攜帶進入台灣本島或澎湖之少量自用大陸地區物品限量表』規定」。 <p>(二)嚴格執行禁止中轉：金門與馬祖兩辦事處協調中央派駐金馬各單位，持續向返台旅客加強宣導，並落實嚴格檢查，凡超量或不准攜帶（如生鮮蔬果、魚、肉類等）之大陸物品，一概不能攜帶出境，旅客必須自行處理超量或不准攜帶之物品。由於海關及各派駐金馬單位通力合作及嚴格執行，目前絕大部分返台旅客均能遵守規定，僅按限量攜帶或不再攜帶大陸物品返台。由於攜帶大陸物品返台的人數日漸減少，故進入金馬地區之走私物品隨之減少，市面出現之私貨亦隨之減少。</p> <p>(三)鑑於金馬地區市面農產品查緝專案分組辦理市面私貨查緝工作，必須先行分析相關查緝單位所獲之走私情資，始能前往涉嫌處所進行聯合查緝，故農產品走私情報之蒐集、佈建與運用，為查緝專案分組極為重要之工作項目之一，金門辦事處及馬祖辦事處已分別函請轄區各相關單位持續主動蒐集情資，</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>俾利實施市面聯合查緝。</p> <p>(四)由於「查緝專案分組」單位成員（海巡、警察單位）之努力，共同加強查緝海上、岸際走私與市面查緝，九十二年十月至九十三年四月，緝獲私貨移金門辦事處處理案件計二百四十四件，緝獲大蒜、花生等農畜產品計四萬多公斤，移馬祖辦事處處理案件十四件，緝獲大陸花菇、大陸酒等計五千多公斤。</p> <p>金門縣政府</p> <p>依行政院核定之「台灣地區查緝走私分工與執行配套措施」，金門縣警察局主要任務係負責內陸之市面查緝，除與海關等相關單位成立市面走私農產品查緝小組外，金門縣警察局刑警隊及各警察所亦戮力執行查緝走私之工作，九十二年計查獲大陸口罩二萬個、高接梨枝十萬餘支、大陸豬腳筋二千公斤等大陸物品，另小額走私案件共十九件十五人。</p> <p>連江縣政府</p> <p>(一)九十二年十一月三日連江縣警察局以連警陸字第〇九二〇〇一一九三九訂頒「提升安檢暨走私、偷渡情報諮詢布置效能執行計畫」要求所屬警察（派出所）所及外勤隊積極運用民力，提升諮詢布置深度與效能，並掌握私梟、人蛇動態，有效杜絕不法，並以電腦過濾具有前科資料或可疑之漁民，達到「以人追船」之目標。</p> <p>(二)連江縣警察局目前列管之易為走私場所計有三十五處，涉嫌有走私嫌疑者計有二十八員，除利用警察局諮詢人員加強情報蒐報外，亦要求外勤單位加強防處，發現不法即規定處理。</p> <p>(三)針對市面私貨查緝，連江縣警察局於九十二年七月十日訂頒「查獲大陸走私物品查處作業程序書」、「查獲大陸走私物品查處作業指導書」及「連江縣警察局查緝走私工作計畫」律定要求各警察所於岸際與內陸雙管齊下加強查緝，並配合縣政府「菸酒查緝小組」查察商家販賣陳列私劣酒，於九十二年三</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>月廿四日訂頒連江縣警察局「察緝私、劣酒工作細部執行計畫」期能有效遏止走私大陸酒赴台，並戮力執行內政部警政署函頒「淨疫專案」等任務，以維護消費者權益。</p> <p>(四)檢附連江縣警察局九十二年一至十二月分查緝馬祖地區不法走私案件統計表一份(略)。</p>
(三)「食品衛生檢查」	<p>行政院衛生署、經濟部標準檢驗局、金門縣政府(衛生局)、連江縣政府(衛生局)</p>	<p>行政院衛生署</p> <p>(一)有關金馬地區大陸食品衛生檢查工作，金門縣及連江縣衛生局均已列入例行市售食品稽查及抽檢作業，其稽查結果亦均透過網路及相關宣導活動或舉辦講習等方式週知民眾。</p> <p>(二)前項稽查抽檢作業係針對市售大陸蔬果執行農藥殘留檢測，以及對市售農、畜、水產品執行添加物、藥物殘留及病原菌檢驗，檢驗結果之公告以不合格食品為主，合格者不予公布，以避免為品質不一又無法追溯源頭之大陸食品背書。九十二年間，金門縣衛生局抽驗市售大陸蔬果食品二一五件及水產品三二五件，檢驗結果蔬果合格率九十四%，水產品皆未檢出霍亂弧菌；連江縣抽驗市售大陸蔬果食品三十二件及水產品一六三件，其中蔬果合格率为九三%，市售食品合格率为八八%，水產品皆未檢出霍亂弧菌。</p> <p>(三)九十三年一月中旬行政院消費者保護委員會消保官前往金門，會同該縣衛生局人員赴該縣各鄉鎮的傳統市場及大陸街抽驗春節年貨食品，金門縣衛生局局長亦於春節前親自率員展開食品稽查工作，發現有不符衛生規定者，皆當場要求業者改善，以確保消費者權益及維護民眾健康。</p> <p>(四)連江縣衛生局除在網站及地區報紙公告查驗結果不合格食品名單及呼籲民眾勿買來路不明大陸食品，以維護民眾食的安全。</p> <p>經濟部標準檢驗局</p> <p>(一)目前應施查驗之大陸食品，經濟部標準檢驗局依照</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>「食品衛生管理法」及「輸入食品查驗辦法」規定執行邊境查驗，其查驗方式，依產品危害因子之風險高低，分為逐批查驗、逐批查核、抽批查驗、書面核放及監視五種方式執行。凡經查驗符合規定後，始得輸入，不符合規定者，發給申請廠商不符合通知書並通知行政院衛生署。</p> <p>(二)經濟部標準檢驗局基隆分局馬祖辦事處及高雄分局金門辦事處受理進口大陸食品報驗資料，去(九十二年)共報驗六十一批，取樣檢驗八批，另本(九十三年)一月一日至五月三十日共報驗十四批，取樣檢驗五批，查驗結果均符合規定。</p> <p>金門縣政府</p> <p>(一)為確保縣民健康、消費者權益，金門縣衛生局均本於職權進行市場檢體，送請行政院衛生署食品檢驗局化驗，凡不合格者，均發布新聞稿及上網公布提供消費週知。(www.kmbh.gov.tw/a003/main.htm)</p> <p>(二)辦理各鄉鎮巡迴宣導及座談計十三場次。</p> <p>連江縣政府</p> <p>檢附連江縣政府衛生局執行市售大陸食品抽驗檢驗結果統計表一份(略)。</p>

行政院 函

受文者：監察院

發文日期：中華民國 94 年 1 月 3 日

發文字號：院臺陸字第 0930061063 號

附件：如文

主旨：貴院函，為本院函復關於政府實施「小三通」七個月以來，經貴院委員會前往金門實地巡察，發現當地民眾認知與政策及法令規定有落差；又中央各機關派駐金門各單位權責劃分不清，橫向聯繫不足，非法交易仍盛行，本院相關部會執行「小三通」業務成效不佳案之辦理情形，囑持續追蹤列

管本案，依糾正及調查意見意旨，續將具體改善成果每半年見復一案，業據本院大陸委員會函報各有關機關九十三年下半年具體改善成果彙整如附，復請 查照。

說明：

- 一、復貴院九十三年九月十四日(九三)院台內字第○九三○一○六一○七號函。
- 二、檢附本院大陸委員會九十三年十二月二十八日陸經字第○九三○○二二四五—號函及附件影本各一份。

院長 游錫璿

九十三年下半年度各機關辦理監察院對「小三通」執行事項審核意見彙整表

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
<p>一、「兩岸貨品交易中心規劃設置」乙節，目前金門縣政府及連江縣政府刻正規劃辦理中，請積極協調儘速辦理。</p>	<p>經濟部、行政院大陸委員會、金門縣政府、連江縣政府</p>	<p>金門縣政府：</p> <p>(一)金門地區設置兩岸貨品交易中心經委託中華經濟研究院規劃，其區位以目前工 2-7 的土地（面積約九點七公頃）較具開發潛力，該區域目前正進行都市計畫之細部計畫。</p> <p>(二)未來之開發費用需龐大預算（每平方公尺約五千餘元），地方財政難以負荷，需中央特別補助。此外，對於自大陸進口之免稅品品項若無大幅擴大，則誘因不高，更重要的是應推動大陸人士來金觀光，進入交易中心購置台灣產品，及約束其人民不得到岸際走私，形成完整之配套，方能落實本案。</p> <p>連江縣政府：</p> <p>(一)本年度因本府財源短絀，尚無法專案委託規劃「兩岸貨品交易中心規劃設置案」，僅配合相關規劃案併行，原計劃於經濟部「地方產業交流中心設置規劃案」併入規劃，然因該「兩岸貨品交易中心規劃設置案」經專家學者審核，未能符合「地方產業交流中心設置規劃案」之主要設置目的及精神，已排除併入此一規劃案，且「地方產業交流中心設置規劃案」於本年度核定完成。</p> <p>(二)有關「兩岸貨品交易中心規劃設置案」，將配合本縣國內商港建置完工後，評估其設置地點，再行檢討編列預算規劃。</p> <p>經濟部：</p> <p>(一)金門縣政府觀光局表示目前因無經費，尚無有關設置之規劃；連江縣政府原擬將該中心納入「地方產業交流中心」一併規劃，惟因該中心不涉及兩岸事務，無法執行，故目前尚無進度。</p> <p>(二)金門及連江縣政府目前尚未就設置「兩岸貨品交易中心」相關事宜研提具體建議案，本部將視該二單位之規劃方案及實際需要，積極配合辦理。</p> <p>陸委會：</p> <p>設置「兩岸貨品交易中心」係促進金馬地區經濟發展之中長期規劃，依金門、連江縣政府意見仍涉及開發</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		財源籌措、地點選擇及兩岸互動等（包括大陸方何時願意准許其人民在我方進行交易及常態有規模開放大陸人民來金馬觀光）等因素，本會將俟時機條件成熟再協調金門、連江縣政府共同研議推動。
<p>二有關下列各項，攸關民眾健康及消費者權益至鉅，請相關主管機關持續加強辦理。</p> <p>(一)加強海上及岸際走私查緝</p>	<p>行政院海岸巡防署、財政部、內政部警政署、金門縣政府、連江縣政府</p>	<p>海巡署：</p> <p>(一)加強查緝措施：</p> <p>1.持續加強越界大陸漁船之驅離： 為有效驅離越界捕魚之大陸漁船，除持續執行「淨海專案」查緝勤務外，並不定期實施全面性岸、海聯合威力掃蕩，驅離及取締非法大陸漁船，以遏止其進入我禁止、限制水域，直接阻斷走私管道。</p> <p>2.賡續執行防疫查緝作為： 為防範疫病藉走私、中轉入境，本署除比照 SARS 模式辦理，將查緝走私活（屠）體工作視與查緝槍毒同等重要外，並協調動植物防疫檢疫局於 93 年 11 月 19 日完成移撥六具「全頻式晶片判讀機」，供本署所屬單位協助查緝走私犬隻之用。</p> <p>3.實施執檢人員裝備操作鑑測： 為強化執檢人員裝備操作能力，本署海岸總局於 7、11 月分別對金門總隊及馬祖大隊人員實施鑑測，務求達到瞭解裝備性能及熟練操作、組裝之要求，進而促進人員對裝備操作技巧的鑽研，全面提昇查緝技能。</p> <p>4.籌購高科技安檢裝備： 為加強金、馬地區港口安檢暨為民服務工作，本年度續籌購「微波檢查搜索鏡」及「電子內視檢查搜索鏡」等二項高科技安檢裝備 8 具，分別撥交金門總隊及馬祖大隊所屬安檢所使用；另為利於執勤人員監控，有效掌握不法活動，籌購熱像儀、夜視鏡及強力探照燈等情蒐裝備，以提昇查緝效能。</p> <p>5.賡續加強擴大漁民服務： 本「服務便民」之原則，擴大漁民服務項目</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>，透過漁民座談、親水活動、救難服務及海域資源維護等，強化互動溝通管道，並宣導對執法機能與防疫作為，增進全民打擊犯罪能量。</p> <p>(二)金門與馬祖地區巡防單位執行巡防任務成效如次：</p> <p>1.金門地區往返大陸地區船舶旅客安全檢查： 執行入出料羅港、水頭碼頭船舶清艙安全檢查共 1,126 航次（客輪 840 航次、貨輪 286 航次）、入出境人員安全檢查共 194,351 人次（出境 97,350 人次、入境 97,001 人次）。</p> <p>2.馬祖地區往返大陸地區船舶旅客安全檢查： 執行入出福澳港船舶清艙安全檢查共 831 航次（客輪 130 航次、貨輪 701 航次）、入出境人員安全檢查共 9,490 次（出境 4,691 人次、入境 4,799 人次）。</p> <p>3.金門與馬祖地區 93 年 7 月 1 日迄 10 月 31 日止查緝成效： 其他管制物品及農、漁、畜產品 121 件，嫌犯 108 人（市值 19,709,000 元）；非法入出國 29 件，偷渡犯 47 人；越區捕魚 71 件，82 艘、嫌犯 286 人；驅離船隻 277 件，598 艘；取締破壞海洋海岸資源行為 5 件，嫌犯 28 人；救難救生 6 件，2 艘、18 人。</p> <p>財政部： 加強「小三通」通商口岸查緝之具體措施，包括： (一)「小三通」船舶之登輪理船、檢查： 1.落實進出口船舶理船、檢查作業，以防制走私及偷渡。 2.船舶預報進港即先行過濾，根據其起運口岸、以往紀錄良窳等資料，決定是否登輪抄查。以防杜私梟在船上設置密窩藏匿私貨或偷渡客，並防制船員將走私物品夾藏艙間。</p> <p>(二)加強港區巡邏、監視： 1.每日定時或不定時派員巡邏港區，監視「小三通」船隻由卸貨至結關出港。 2.協調海巡署派駐單位、港務警察單位等，派員協</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>助監控「小三通」船隻動態，大陸船員僅限於船上活動工作，不准下船；加強本國籍船員之檢查，以防止走私及偷渡事件之發生。</p> <p>3.不定期抽查停靠港區國內貨輪，防止丟包走私並嚇阻企圖夾帶走私大陸物品上岸。</p> <p>(三)落實貨物查驗：金馬小三通進口之貨物雖大部分為砂石、石材、石製品及小部分民生物品等，但海關關員仍然注意查驗工作，防止該等貨物夾藏走私物品，矇混進口。</p> <p>(四)防止私梟以接駁、偷渡及丟包方式走私貨物上岸：協調海巡署、警察局及港務警察單位對所轄海域、海岸、漁村、警務區之農產品，加強情資布建查察，如發現走私情事，逕依職權執行查緝，以杜走私、偷渡管道。</p> <p>(五)改善通關環境，增添查緝軟硬體設備：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.金門辦事處已於水頭新建完成之旅客通關服務中心聯合辦公大樓通關入境處，安裝 X 光行李檢查儀乙台，並俟新建通關專用浮筒碼頭完工啟用後，將裝在水頭臨時旅客通關服務中心之 X 光行李檢查儀遷移至新聯合辦公大樓出境通關處使用，入出境分開辦理通關，以服務旅客加速通關，提昇服務品質。 2.馬祖於南竿島安裝 X 光行李檢查儀乙台，於東引島亦安裝 X 光行李檢查儀乙台，雖為馬祖縣政府提供借予岸巡大隊安檢所使用，對提昇查緝亦有助益。 <p>(六)持續加強對於走私水產品牡蠣之查緝管制：本部高雄關稅局公告「金門地區養殖牡蠣銷台認證措施」，將牡蠣產地查證工作轉移至採收牡蠣的岸邊，先經由海巡署之岸巡人員認證屬實後始由海關放行。由於該二單位之密切合作防堵，終使大陸走私牡蠣數量因無法銷台而大量減少。</p> <p>(七)加強未開放大陸物品貨物中轉之查緝：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.旅客部分：落實嚴格檢查返台旅客行李，目前絕大部分返台旅客均能遵守按限量規定攜帶，因此

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>市面私貨隨之減少。</p> <p>2.郵包部分：加強以 X 光檢查儀檢查寄台郵包，若查獲有不合規定者，立即請郵局退回原寄件人，執行以來，馬祖辦事處退件比例持續降低，由去（92）年 0.5%降低至今年 1 月至 10 月底百分之 0.32%；而金門辦事處每日三處檢查點一包括料羅港旅客服務中心、尚義機場貨運站及行李托運站，其不合規定者，應予退運，平均每日約 3 件，已產生有效嚇阻作用。</p> <p>(八)加強政令宣導：向搭乘輪船及飛機返台之旅客、觀光客、軍人及探親人士，積極加強宣導：「返台旅客攜帶大陸地區物品必須依照『自金門馬祖郵寄或旅客攜帶進入臺灣本島或澎湖之少量自用大陸地區物品限量表』規定辦理。</p> <p>(九)不定期巡視及抽查停靠港區台金、台馬航線貨輪：以防杜彼等夾帶走私大陸物品。</p> <p>(十)其它因應措施：對於經陸委會及交通部航政主管機關開放馬祖北竿白沙港、東引中柱港及莒光猛澳、青帆港得以逐船專案審查方式，准許載運進口大陸砂、石，於福澳港區查驗、檢疫及檢驗後，原船中轉白沙、中柱等港口卸貨之大陸船隻，基隆關稅局馬祖辦事處均根據「行政院海岸巡防署與財政部協調聯繫辦法」第三條、第五條及第八條規定，請馬祖岸巡大隊各安檢所協助，代為監視船隻所卸貨物與海關核發之「卸貨准單」與「提貨單」所載貨名是否相符，如發現非屬砂、石之其他貨物，則逕予查扣，並即通知海關派員處理。同時該辦事處多次參與「馬祖福澳港口檢查協調中心」所召開之「大陸進口砂石於工區卸載作業業務協調會議」並落實其會議結論：「…大陸貨船進入我港必需遵守本港相關規定，嚴禁攜帶違禁品，若查獲除依法究辦外，並停止航線之申請…」，實施以來，已收嚇阻之效，截至目前為止，各查緝機關與海關相互之間配合情形良好。</p> <p>內政部：</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>(一)內政部警政署為加強「小三通」後查緝走私工作，函發「因應『小三通』加強查緝走私計畫」，要求金門縣、連江縣警察局依據轄區特性，訂定查緝走私細部計畫，加強查緝。</p> <p>(二)另內政部警政署為防止境外 SARS 藉走私途徑傳至國內，函發「淨疫專案」實施計畫－查緝走私，要求各警察機關於專案期間內加強查緝走私。</p> <p>(三) 92 年 1 至 12 月查緝走私績效，金門縣警察局查獲 18 件、嫌疑犯 24 人、估值二百餘萬元；連江縣警察局查獲 7 件、嫌疑犯 2 人、估值三十二萬餘元。</p> <p>(四) 93 年 1 至 11 月查緝走私績效，金門縣警察局查獲 32 件、嫌疑犯 33 人、估值三百餘萬元；連江縣警察局查獲 3 件、嫌疑犯 0 人（無主物）、估值四萬餘元。</p> <p>金門縣政府：</p> <p>(一)目前金門地區執行查緝走私工作，自 89 年 2 月海岸巡防署成立後，海域及岸際之查緝走私任務即由該署負責，第一線海域查緝由該署海洋巡防總局負責，第二線岸際查緝工作由該署海岸巡防總局負責，金門縣警察局為第三線負責內陸查緝工作，以透過「攔截海上、阻絕岸際、內陸查緝」三段式任務分工、且依行政院 92 年 2 月 27 日函頒「台灣地區查緝走私分工與執行配套措施」，對查緝權責亦有明確規範，本局廣續透過加強查緝大陸走私物品，確保國人生命身體健康。</p> <p>(二)依行政院核定之「台灣地區查緝走私分工與執行配套措施」，本縣警察局主要任務係負責內陸之市面查緝，除與海關等相關單位成立市面走私農產品查緝小組外，本縣警察局刑警隊及各警察所亦戮力執行查緝走私之工作。</p> <p>(三)取締成果：</p> <p>1.件（人）數：90 年查獲 36 件 50 人；92 年 1 月至 12 月查獲 18 件 22 人；93 年 1 至 10 月止查獲 17 件 19 人。</p> <p>2.種類（重量）：查獲大陸香煙 6,340 包、酒 3,802</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>瓶、香菇 2,565 公斤、花生 1,722 公斤、大陸米 3,252 包、大陸豬腳筋 2,874 公斤、大陸口罩 20,000 個、高接梨枝 100,000 餘支、大蒜 7,725 公斤、冬筍 2,250 公斤、草莓乾 5,000 包等。</p> <p>(四)取締行為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.本縣警察局依據行政院核定之「台灣地區查緝走私分工與執行配套措施」及內政部警政署函頒「加強查緝走私工作實施計劃」，針對「市面查緝」和「非通商口岸」部分於 90 年 10 月 16 日以金警刑字第 0910011310 號函頒「加強查緝走私工作細部執行計畫」，要求各單位採「對外斷源（查緝於岸際）、對內查緝（肅清於內陸）」原則及方式，強化各項勤務偵防及查緝行為，透過嚴格取締及大力宣導，務使走私不法杜絕本轄。 2.配合金門縣政府「菸酒聯合查緝小組」整體運作及媒體宣導，逐一清查及防堵商家販售陳列私劣酒，以有效降低購買誘因，進而保障消費者權益。 3.依據內政部警政署訂頒「淨疫專案」任務實施，針對未經合法通關檢疫之農產品、各種雞和鴨等肉類製品，加強勤務查察及宣導防範措施。 4.依據內政部警政署檢字第 0910130974 號函訂頒本局「強化安檢暨走私、偷渡情報蒐集運用及績效評比執行計畫」，加強情報蒐集運用及查緝能力，並與友軍情資分享協同查緝。 5.依據內政部警政署檢字第 0910130974 號函訂頒本局「加強查緝走私偷渡工作業務督導評核計畫」，藉督導訪視提昇查緝走私績效，遏制走私不法行徑。 <p>連江縣政府：</p> <p>(一)海上查緝行動目前雖由本轄海巡隊負責查緝，本局亦和該隊經常互通連繫，遇有需派遣警力支援，均立即出動支援出海並於岸際待命接應。</p> <p>(二)根據警政署訂 93 年度加強查緝走私與大陸偷渡犯及大陸人民港澳居民合法入境非法工作專案，針對有走私之虞的漁民，以及各可能上岸的澳口，加強查</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		緝及佈建諮詢人士。
(二)市面私貨查緝	財政部等有關機關、金門縣政府、連江縣政府	<p>財政部：</p> <p>(一)加強「市面私貨查緝」之具體措施：</p> <p>1.鑑於嚴格執行禁止中轉之後，市面私貨因而減少，並為免擾民，前於防治 SARS 期間密集「市面私貨查緝」之作業方式，自 92 年 8 月 1 日起暫停每週之例行性市面私貨查緝，回歸正常體制，即依行政院 91 年 3 月 26 日院台農字第 0910008766 函核定之「走私農產品查緝專案小組執行計畫暨相關措施」規定，遇有情資或接獲密報時再行研判召集各相關單位（包括法務部調查局福建省調查處、行政院農委會動植物訪防疫檢疫局、海巡單位及縣警察局）實施聯合查緝。</p> <p>2.馬祖、金門辦事處辦理小三通之「市面私貨查緝」具體改善成果詳如附表（略）。</p> <p>金門縣政府：</p> <p>與前項「加強海上及岸際走私查緝」併同說明。</p> <p>連江縣政府：</p> <p>(一)對於已流通市面上之私貨，除依規定查扣沒入外，並持續追蹤其進入的口岸及運輸的人士，以直接及間接的方式進行查緝及蒐證，本局 93 年 5 至 7 月間計查獲大陸走私農產品 42 公斤、啤酒 1,490 罐，能有效壓制私梟氣焰，回復市場機能。</p> <p>(二)根據署訂 93 年度加強查緝走私與大陸偷渡犯及大陸人民港澳居民合法入境非法工作專案，本局成立情蒐小組，持續進行情報蒐集工作。</p>
(三)食品衛生檢查	行政院衛生署、經濟部標準檢驗局、金門縣政府（衛生局）、連江縣政府（衛生局）	<p>行政院衛生署：</p> <p>(一)金門縣衛生局 93 年 1 至 6 月抽檢市售蔬果農藥殘留 43 件，均合格；抽檢市售食品 53 件，有 26 件不符規定、其中 20 件屬標示事項不符規定，另 6 件不符規定事實為違法使用食品添加物。</p> <p>(二)連江縣衛生局 93 年 1 至 6 月抽檢市售蔬果農藥殘留 32 件，2 件不合格；抽檢市售食品 27 件，1 件不合</p>

監察院審核意見	主協辦機關	具體改善情形與說明
		<p>格，不符事實為花生粉含黃麴毒素。</p> <p>經濟部標準檢驗局：</p> <p>(一)本局執行輸入食品查驗工作，係受行政院衛生署委託依照「輸入食品查驗辦法」規定辦理邊境查驗，其查驗方式，依產品危害因子之風險高低，分為逐批查驗、逐批查核、抽批查驗、書面核放及監視 5 種方式執行。經查驗結果符合「食品衛生管理法」、「食品衛生管理法施行細則」、「食品衛生標準」及「食品添加物使用範圍及用量標準」等規定者，始得輸入，查驗結果不符合規定者，發給申請廠商不符合通知書並通知行政院衛生署。有關自中國大陸進口之食品，應依前述規定辦理輸入查驗。至於輸入食品之國內市場監督與管理，於中央屬行政院衛生署權責，在地方屬衛生局負責抽查與檢驗。</p> <p>(二)本局基隆分局馬祖辦事處及高雄分局金門辦事處受理大陸進口食品報驗，93 年 1 月 1 日至 10 月 28 日共計受理報驗 47 批，取樣查驗 2 批，其中 1 批查驗結果不符規定（檢出殘留農藥），本局即依「輸入食品查驗辦法」規定將該產品改採逐批查驗，俟連續五批查驗符合規定後，始改採抽批查驗方式辦理查驗。</p> <p>金門縣政府：</p> <p>(一)為確保縣民健康、消費者權益，均本於職權自 93 年 1 月份起至 10 月止，共進行市場採檢 148 件食物檢體，送請行政院衛生署藥物食品檢驗局化驗，凡不合格者，均發佈新聞稿及上網公布提供消費者週知。 (www.kmhb.gov.tw/)</p> <p>(二)辦理各鄉鎮巡迴宣導及座談計 20 場次。</p> <p>連江縣政府：</p> <p>連江縣 93 年 1 至 10 月份市售大陸食品抽驗檢驗結果統計如附表（略）。</p>

註：本案經本院內政及少數民族委員會第 3 屆第 137 次會議決議：「結案存查」。

一 般 法 規

一、總統令：公布「中華民國憲法增修條文」修正第一條、第二條、第四條、第五條、第八條及增訂第十二條條文

總統令

中華民國 94 年 6 月 10 日
華總一義字第 09400087551 號

國民大會複決通過修正中華民國憲法增修條文第一條、第二條、第四條、第五條、第八條及增訂第十二條條文，茲公布之。

總 統 陳水扁
行政院院長 謝長廷

中華民國憲法增修條文修正第一條、第二條、第四條、第五條、第八條及增訂第十二條條文

中華民國 94 年 6 月 10 日公布
第 一 條 中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。

憲法第二十五條至第三十四條及第一百三十五條之規定，停止適用。

第 二 條 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、

副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。

總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。

總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

副總統缺位時，總統應於三

個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。

第四條 立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：

一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。

二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。

三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。

前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。

立法院於每年集會時，得聽

取總統國情報告。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。

第五條 司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年實施，不適用憲法第七十九條之規定。司法院大法官除法官轉任

者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。

司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。

中華民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年，不適用前項任期之規定。

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。

政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。

司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。

第八條 立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。

第十二條 憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。