

第四章 資料分析與研究結果

第一節 海巡機關危機處理個案研究分析

經作者研究發現，海巡署於個案發生時，在危機處理策略形成上，「立即成立緊急應變小組」，並以「生命安全」為優先考量，成功遏止危機所帶來生命財產的損失；另定調為「海難事件」策略指導，並運作「跨部會的支援」及「正面的危機新聞處理方式」，成功減緩了危機所帶來政治、行政上的衝突。然沿海國對海域執法範圍認知的差異，卻亦成為我國海域執法潛在的危機因子。本節僅就生命財產損失及行政衝突兩方面，論述策略形成後所獲得之成效，茲發現成效分析如下：

壹、生命財產損失

作者研究發現，個案發生時在海域執法初期危機處置成效應該是負面的，因而危機擴大到形成對組織層級的危害程度，應有檢討之必要性。本案經組織層級介入處理後，在危機處理策略形成時，因為立即成立「緊急應變小組」，而且發揮了應有功能，所以避免了生命財產的損失持續擴大。倘若當時危機處理策略不當，可能接續會擴大衍生出其他行政、政治衝突事件，將導致生命財產損失，其後果非僅到此為止而已。經檢視在危機發生時，作初期危機處理，防止事態擴大，確保我事故人員生命財產安全。海巡署前署長許惠祐亦指示：立即成立「緊急應變小組」，並與海上、岸上前進指揮官進行熱線聯繫，瞭解及掌控瞬息萬變的危機資訊，迅速形成因應指導策略，以降低後續危害程度，經受訪者描述，海巡署於重大狀況發生時，即依此模式，立即成立「緊急應變小組」介入處理，掌控全程、指導下級作危機處理，以防止危機災害持續向上擴大到危及組織，甚至危及到國家的層

級。

一、立即成立「緊急應變小組」，以遏止危害擴大

依受訪者 A1 所述：對發生重大狀況接獲下級通報後，署長會依狀況之重要性，先行下達導「控制現場、派船支援、攔截勿往大陸方向航行，安撫喊話，確保我方人船安全等」初部指導作為後，請勤指中心立即召集三位副署長、主秘、巡防、情報、後勤處長、秘書、勤指主任等一級單位主管於勤指中心成立「緊急應變處理小組」，首先由勤指中心主任報告事故經過及現狀態勢，再由各處、室依專業知識提出事故分析、研判，並提出於業管範圍內可提供解決之方案，各處、室報告後，再由主秘及三位副署長依業管及經驗提出決策方案，最後由署長依各處、室建議，我方能力、現場狀況、可能支援、影響危害等，下達決策，供一線單位據以執行。

依受訪者 A2 所述：海巡署接獲下屬陳報之重大事故及災害發生時，先以電話直接與事故單位聯繫，查證事故程度，如經確認符合本署重大事故及災害發生範圍，即依「海岸巡防機關狀況通報作業程序」¹⁰⁰報告署長知悉，署長會先以電話連繫事發單位，並作初步的指導，隨即依「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」¹⁰¹，召集成員至勤務指揮中心成立「緊急應變小組」，處理重大事故及災害。首先由勤指中心高勤官報告事故狀況，再由各處室依其業管，提出專業建議，最後由署長綜合考量各業管之建議，下達決策，並交由勤務指揮中心執行、掌握、管制、協調、回報至重大事故結案為止。

依受訪者 A3 所述：發生海上重大狀況時，本單位即於勤務指揮中心成立「緊急應變小組」，副主官及各一級單位主管參加，會議中副主官及各業管主管依當前狀況及專業知識，提供建議，最後主官依各幕僚主

¹⁰⁰行政院海岸巡防署，〈海岸巡防機關狀況通報作業程序〉，民 93.7.22。

¹⁰¹行政院海岸巡防署，〈緊急應變小組作業要點〉，民 90.3.7。

管之意見、參考當前所接獲的資訊，下達決策，交與業管指揮督導下級執行。如狀況緊急會以手機、衛星電話直接與海上巡防艇艇長聯繫，並下達決策指示，隨時督導實施，以防產生新的變數，使危機擴大。

依受訪者 A4 所述：對緊急重大狀況發生時，各一線單位於十分鐘之內，會依重大狀況處置回報要領，以邊處置邊回報的方式，向主官、勤指、業管等三線回報，主官依狀況發生之重要性，先指導下級一線執行單位開設「前進指揮所」、地區局及本單位於勤指中心開設「緊急應變中心」，由主官、各專業主管進駐，瞭解資訊、調派人力、物力支援、尋求各機關協助、研擬對策，給予下級處理決策，以降低危害的擴大。

依第二章文獻探討，孫本初、詹中原、李仲平、李湧清及黃啟賓等均指出，危機發生時立即成立「危機處理小組」，在整合資源分配、追蹤狀況發展、專業專案處理及提供決策者解決方案等，在學術理論與實質執行上均有其成立之重要性存在，能有效抑制危機災害的擴大。

綜上組織策略、學者、受訪者 A1、A2、A3、A4 所述得知，危機發生後，最忌諱群龍無首，如此可能使危機迅速擴散，擴大生命與財產損失，到無法收拾之地步，依前所述，海巡署各級機關於重大（危機）狀況發生時，均會成立「緊急應變中心」及「前進指揮所」，迅速形成初步決策、最終決策等，指導下級危機處理，以減緩生命財產之損失及防止事態擴大，對遏止危機擴大有一定的功效存在。

二、以「生命財產」為優先考量的策略指導

經研究發現，於個案發生時，海巡署前署長許惠祐接獲訊息後，除立即成立「緊急應變小組」，並指示五項策略指導作為：「（1）嚴正本署執法尊嚴應有的態度、（2）注意人命安全，包括本署執勤人員及大陸人民、（3）注意勿引起兩岸紛爭、（4）請情報處依循管道知會大陸相關單位。以搶救「生命安全」為第一優先，除有效厄止生命財產損失持續擴大外，亦成功的緩和兩岸的行政與政治上的衝突，倘若無

先以「生命財產」為優先考量的策略指導，危機將導致生命財產損害持續擴大，甚至將會危害我方船隊員的生命安全，組織層級將會承受到社會輿論、政府高層的壓力。一般而言，海巡署在海域巡防勤務策略形成上，均依政府公告或核定的海域範圍為主，本不製造衝突、不示弱處理態度，儘量以和平方式維護我國海域主權權利，對與我國專屬經濟海域相互重疊國家之船舶以「共管共用、平等互惠」原則處理¹⁰²，對於非與我海域相重疊國家船舶違反我國法規行為時，依法處理，若在海域執法的過程中發生「挾持事件」、「公務船對峙事件」及「兩岸漁船衝突事件」，海巡署均以「生命財產」為危機處理策略形成優先考量主因，依受訪者所述，海巡署於類案之危機處理時策略指導亦同於上情所述。

依受訪者 A1 所述：**本署重大事故及災害時，即刻通報鄰近海巡艦艇開赴支援，協助圍捕，以優勢艦艇對抵抗或拒不受檢之船舶實施強力登（臨）檢，甚至攻堅，但要以維護人、船安全為首要，如遭受攻擊時應即刻使用器械採取反制，並利用各種方式回報上一級單位。**

依受訪者 A2 所述：**海巡機關政策擬定以「服務便民」為主，在緊急策略決策上，均以「生命、安全、人民財產」為優先考量，例如：訂定前述「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」即以「確保海域、海岸及人員生命、財產安全」為目的，轄屬海洋及海岸總局再依本署要點，分別訂定細部規劃作業要點。**

依前述列舉於民 90 年 5 月 17 日海巡署緊急應變成功帶回「財富一號」漁船案例¹⁰³：海巡署前署長王郡為首之「七人危機處理小組」於事故發生時，以「和平而安全的帶回台灣漁船及船員」為最高處理原則，其次是要「對等尊嚴」，並指示要以「兩岸共同合作打擊犯罪」的觀念打進對方的心坎，

¹⁰² 行政院海岸巡防署，〈海岸巡防機關海域執法作業規範〉，民 94.11.28。

¹⁰³ 楊培華、黃敦硯，〈護漁對峙 兩岸武裝人員首度海上談判〉，《自由電子新聞》，民 90.5.17，<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/may/17/index.html>。

以「大家同是吃公家飯、執法的」贏取同理心，由於指導策略的成功，最後成功的將財富一號人船安全帶回。

綜上各類案、組織決策者及受訪者 A1、A2 得知，海岸巡防機關於歷次危機處理案例及各項策略指導作為時，均會以「保障生命財產安全、人船安全帶回、不衝突及對等尊嚴」，為海巡機關危機處理策略形成之考量重要因素，經檢視歷年類案顯示，海巡署對海上危機事件發生後，均能有效的保全自身及漁民之生命財產安全，降低危機災害的程度，同時也避免兩岸的行政衝突。

貳、行政衝突

一、定調「海難事故」，以化解可能的行政衝突

經研究發現，海巡署前署長許惠祐為避免我國武裝公務船遭大陸邊防逮捕偵辦，引發國際事件，故定調為發生「海難事件」處理，其旨意在沖淡兩岸行政與政治上的衝突，避免引發國際衝突，倘若以行政與政治處理面向切入，其結果可能會造成兩岸官方浮上檯面處理，其高度性、複雜性、災害性，將有可能會引爆國際爭議事件，危機事件後果非僅此而已。定調為「海難事件」，其實際過程已符合 1982 年聯合國海洋公約第 221 條所指船隻碰撞、擱淺或其它航行事故所揭示之「海難」¹⁰⁴事件，致使身為聯合國海洋公約國的大陸，亦只能遵循 1982 年聯合國海洋法公約該公約中第 98 條：「救助在海上遇到的任何有生命危險的人；如果得悉有遇難者需要救助的情形時，在可以合理地期待其採取救助行動，儘速前往拯救；每個沿海國應促進有關海上和上空安全的足敷應用和有效的搜尋和救助服務的建立、經營與維

¹⁰⁴ 〈聯合國海洋公約〉，1982。

持」之規定，辦理海上緊急救援事件¹⁰⁵。

綜上組織決策者及現行國際公約得知，「海難事故」為聯合國海洋法公約締約國應遵循之事，大陸為海洋法公約締約國，沿海國對轄屬海域發生海難事件，理應依前述全力救援，以降低兩岸之敏感性，亦讓福建邊防總隊將此案歸類為地方性事務處理，卸除了兩岸敏感的政治、行政衝突性。

二、尋求跨部會支援運作，縮小危機影響層級

危機發生時，組織及單位應運用所有行政資源、整合可用之專業能力，投入危機處理上，並於最短的時間內將危害降到最低的影響程度。

依受訪者 A1 所述：本署會依重大事故情節適時通報國安局、國防部、外交部、農委會、陸委會、海基會、警政署、空勤總隊等單位協助處理，以降低海上重大事故對政府、組織及個人的傷害。

依受訪者 A2 所述：本署為強化安全應變機制，迅速因應緊急重大事故及災害發生，並適時指導所屬或協調有關機關立即採取必要之處置，以防止事態擴大，降低所損害程度，確保海域、海岸及人員生命、財產安全，於民 90 年 3 月 7 日訂定「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」，以適應各種狀況的發生。

綜上組織策略、受訪者 A1、A2 得知，危機事件處理，非僅靠一個部會就能克盡全功獨立完成的，政府應整合各機關行政資源、專業能力、集體智慧、全方面應變、多面向著手等，才能化解危機擴大危害的程度，海巡署亦於 96 年 7 月頒布「常用勤務標準作業程序彙編」8.2.5「特殊機敏案類通報流程」，將跨組織支援單位納入常態作業規範，共同協力解決危機事件。

¹⁰⁵行政院海岸巡防署，〈海難救護作業手冊〉，民 94.11，附錄-101 頁。

三、主動新聞處理方式，以減少外界對危機事件的臆測

經研究發現，個案發生時，海巡署為避免面對媒體詢問產生負面渲染報導，造成危機事件的擴大，依「行政院海岸巡防署及所屬機關新聞發布與聯繫作業規定」¹⁰⁶及海巡署預先擬定之新聞稿、蒐證錄影帶、事故海圖等召開記者說明會，倘若海巡署之新聞處理決策，是待危機事件調查清楚、釐清責任歸屬後再統一召開記者說明會，此其間記者的負面臆測、杜撰、渲染、謠言等等，將極不利於本個案之後續危機處理，亦同前章文獻所述之「危機階段」，有再次循環至危機「爆發階段」的可能性。在新聞處理的具體作為如下：

（一）主動面對媒體

若單位刻意迴避媒體，勢將使記者對事件形成臆測或杜撰，或迫使媒體為搶新聞而轉向員工、民眾探詢，造成不明究理或一知半解的員工傳遞出錯誤的資訊，而衍生單位處理的困擾，甚至可能使危機災害的擴大。

（二）態度誠懇

發言人接受媒體訪問時，尤其是電子媒體，應注意個人儀態外，面對鏡頭時，應保持沈著、誠懇，勿顯現不耐或不屑情緒，以誠摯的心態面對媒體。依海巡署預擬新聞稿範圍，即時回答記者媒體的問題，進而有效解除臆測與疑慮。

（三）輔助資料

面對媒體前，如有充裕時間，宜先備妥相關書面資料，如發言稿、新聞稿、錄影帶、圖表、海報及案件處理經過等，俾方便採訪記者參考運用，必要時亦可主動補充最新狀況及目前處理

¹⁰⁶行政院海岸巡防署，〈行政院海岸巡防署及所屬機關新聞發布與聯繫作業規定〉，民 89.8.18。

情形等，幫助平面媒體記者充實版面，如此可避免杜撰或自由心證，引起外界誤解。

綜上組織策略、報載得知，新聞媒體的工作就是「即時且準確報導最新的事務」¹⁰⁷，媒體基於民眾有知的權利，常會蜂湧而至，爭相報導，此時單位發言人即應將事件發生原因、處理的經過及如何檢討與善後等，做妥適的說明。於召開記者說明會之前，海巡署「緊急應變小組」即依狀況發展、處置過程及後續作為等，撰擬備妥新聞稿，分送記者媒體參閱，以正視聽，海巡署正面、主動面對媒體開誠布公之危機新聞處理作法，成功消弭媒體挖掘、炒作、渲染、誇大等不正常的報導。

四、海域執法範圍認知差異性，易引發沿海國間的行政衝突

經研究發現，海巡署於我國公告海域範圍執勤時，我國漁船及海巡艦艇與大陸及日本方面有多次因海域執法範圍認知差異，引發被劫持、衝突、對峙事件，所幸多能妥適處理，圓滿收場，但環境危機因子依然存在，隨時都有復發的可能性。隨時都有可能成為危機事件的導火線，其執勤之敏感度，不得不謹慎為之。

據曾任台灣北方護漁之海巡隊長所述：歷年以來在暫定執法線周邊作業之漁船，大部份為台灣基隆、宜蘭、台北縣境內漁港設籍之漁船為主，因釣魚台列嶼為我國傳統漁場，日方對釣魚台列嶼周邊海域即採取強力護漁行為，屢次扣押、驅離在釣魚台列嶼周邊海域作業之我國漁船，衍生台日雙方對釣魚台列嶼周邊海域漁業資源爭議。又云：日本及大陸不與台灣實施重疊之經濟海域劃分界線，就是不願承認台灣為一個主權獨立之國家實體，暫定執法線內的海域執法工作亦是過渡性暫行作法，且單靠海巡署護漁、驅離大陸漁船越界捕魚之行為，因為大陸視台灣為其轄屬海域，在自家經濟海域捕魚，理所當然是不犯法之行為，故大陸方面放任式行為，助長

¹⁰⁷國家文官培訓所，〈危機預防與處理〉，〈警佐升警正訓練教材〉，頁 132。

大陸漁船越界捕魚之合理化，故我方單方面之驅離、帶案沒收漁具漁獲產生不了嚇阻作用，日復一日，事件不斷的重演，危機狀況自然不斷，故應從對日外交、對大陸海基海協會談判著手，才為更本解決之道。

經作者研究發現，我國專屬經濟海域與日本、大陸、菲律賓重疊，更與大陸僅一水相隔，在海域執法上產生了許多領土主權、海域範圍、執法對象、執法認知上的差距及許多的衝突，成為導致危機事件之主要遠因之一，倘若能有效消除這些海上環境危機因子，海上危機事件將會大幅度的減少，以下就我國與大陸及我國與日本二方面危機事件遠因部份進行論述：

（一）我國與大陸方面

依據我國海洋立法，海洋區域可區分為內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層及公海等幾個部份，除此，另因兩岸關係特殊且敏感，依據兩岸關係人民條例第二十九條第二項「大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域、台北飛航情報區限制區域，前項限制或禁止水域及限制區域由國防部公告之」，禁止、限制水域乃係因應現實兩岸關係所特別創設的水域管轄制度，其創設之理由主要有二¹⁰⁸：

- 1.兩岸關係人民條例立法當時，係以「台灣地區」與「大陸地區」相互定位，基此，兩岸間管轄權的範圍爭議，尚不宜直接適用國際法原則。
- 2.中國大陸始終不放棄武力作為解決台海問題的手段，

¹⁰⁸ 許惠佑，《台灣海洋》。台北：行政院海岸巡防署，民94，頁26。

自不能任由具敵意的大陸船舶航行於台灣地區鄰近海域，而毫無管制措施。

對於非經主管機關許可進入限制或禁止水域之大陸船舶，依據兩岸人民關係條例第四條、三十二條及其施行細則第四十二條、第四十三條規定「對於入侵我限制、禁制海域，經過驅離無效者，一律強制執行帶案行政處分，由當地縣（市）政府沒入越界捕魚大陸漁船之漁具、漁獲，如有涉及其它我國刑事案件者，則依法偵辦移送」。

綜上依現況言、依受訪者所述，大陸漁政單位為專屬經濟海域永續漁業資源，於 1979 年開始實施一段時間內之休漁期，休漁範圍之經、緯度已將我國部分內水、領海及鄰接區均遭劃入，實質上已侵犯我國之海域主權，視我方海域為大陸海域之一部分，而長期以來，大陸漁民大多無海域疆界觀念，認為台灣海峽海域為其內海，肆無忌憚越界捕魚，此種狀況於兩岸開放小三通後尤為明顯。另檢視本國既有法規命令，有關規範大陸漁船者，未盡明確，且大陸地區人民適用之「兩岸人民關係條例」於罰責裁處上未有強制性之罰鍰規定及船舶沒入規範標準，故在海域執法易形成執法漏洞，兩岸對於海域上之認知範圍，有相當大的落差，形成執法上易造成行政衝突，例如，第一章所列舉個案所述：我國澎湖籍漁船分別於 92 至 96 年間有 3 次共計 17 艘漁船，被廣東省漁政總隊漁政船，於大陸與我國海域重疊極高之「閩粵交界海域」以違反大陸伏季休漁規定扣押，欲帶返大陸廣東審判，此即大陸與我在海域執法範圍認知差異，而造成的行政衝突，所幸在危機處理下，圓滿解決，但此一海域執法範圍認知一日不解決，行政衝突終有再發生的一天。

（二）我國與日本方面

我國與日本經濟海域有相當大重疊部分，致在釣魚台主權與其海域漁業資源方面爭議不斷，內政部為維護國家主權考量、給漁民一個安全捕魚範圍及便於執法，於 92 年 11 月 18 日函頒「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」¹⁰⁹（以下簡稱暫定執法線，參照圖 1-1）在案，以作為我國海域執法之依據，另行政院於 95 年 11 月 27 日核定「政府在暫定執法線內、外界之護漁立場及作為」¹¹⁰，並函請內政部、外交部、農委會及海巡署依下列原則辦理：

1. 暫定執法線內

我國漁民在暫定執法線內作業，遭日方干擾作業，政府將派艦護漁，並協助處理。

2. 暫定執法線外

我國漁民在暫定執法線外作業，遭日方取締時，政府將不派艦護漁，惟適時提供必要之外交協助等事宜。

3. 海上執法對峙

我國漁民在暫定執法線外作業，若遭日方追逐至暫定執法線內之我方專屬經濟海域，發生台日公務船對峙時，循外交途徑協商解決。

綜上依現況言、受訪者所述，歷年以來，在「暫定執法線」周邊作業之漁船，大部份為台灣基隆、宜蘭、台北縣境內漁港設籍之漁船為主，因釣魚台列嶼為我國傳統漁場，自 1971 年美國政府將釣

¹⁰⁹ 內政部：公告〈中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線〉，民 92.11.18。

¹¹⁰ 行政院：公告〈政府在暫定執法線內、外界之護漁立場及作為〉，民 95.11.27。

魚台列嶼與琉球群島一併「歸還」日本後，日方對釣魚台列嶼周邊海域即採取強力護漁行為，屢次扣押、驅離在釣魚台列嶼周邊海域作業之我國漁船，衍生台日雙方對釣魚台列嶼周邊海域漁業資源與主權的爭議衝突¹¹¹，例如，第一章所列舉二則案例所述：97年6月10日，台北縣深澳籍海釣船「聯合號」在釣魚台海域，遭到日本海上保安廳巡邏艦以「入侵領海」為由撞沉，16名釣客落海後雖被救起¹¹²、94年6月8日我國籍「漁津128號」等4艘漁船於蘇澳東北方60海浬處遭日本海上保安廳巡防艇「白丸號」驅離後，引發蘇澳地區漁船強烈反彈等，此即因釣魚台列嶼主權與周邊海域漁業資源，在執法範圍認知上爭議衝突¹¹³，造成民眾對政府維護主權及護漁信任危機，我國雖已劃定「暫定執法線」並函頒護漁辦法原則，但其僅為政府單方面暫行辦法，尚未完全解決，日後難保再有「保釣」、「護漁」案件再起，引發台日間再次的行政衝突。

第二節 小三通後海巡機關執法案件分析

自政府試辦「金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」以來，迄2009年12月31日止，試辦「通航」期間，金門海岸地區走私、非法入出國不法活動並未減少，僅就海巡署所屬金門岸巡總隊、馬祖岸巡大隊資料，分析如後：

壹、走私案件分析

走私概可區分為直接交易、海岸走私與間接中轉等三種走私方

¹¹¹林肇成，〈台灣周邊海域情勢及對話研討會—海巡署在我國專屬經濟海域之執法行為〉，2005年台灣海洋系列活動，民94.6，頁96-97。

¹¹²《自由電子報》，民97.6.18，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/17/today-p2.htm>。

¹¹³《自由時報》，民94.6.10，<http://www.libertytimes.com.tw/>。

式。在直接交易方面，金門地區漁民利用出海作業機會，在海上與大陸漁民交易或直航大陸沿岸港口從事交易；在海岸走私方面，又可分類為岸際接運、岸際交易與岸際丟包等三種。岸際接運為私梟以行動電話先行向大陸約定時間、地點訂貨，大陸方面再以機漁船或小型舢舨、或以保麗龍製成，裝上電動引擎驅動之電動筏利用夜暗航行至漁港、澳口附近隱密處，由大陸漁工或私梟僱用之臨時工搬運上岸，再以車輛接駁駛離；岸際交易為大陸漁民將民生物資或商品，利用舢舨、電動筏，於漲潮時載運至金門沿海地區，在潮間帶直接向不特定之金門民眾兜售或將該貨物交予訂貨者整船交易；岸際丟包為私梟或金門百姓以行動電話先向大陸訂貨，大陸方面即以舢舨、電動筏利用夜暗漲潮時航行里岸際丟包，由訂貨者逕行取貨。

而最後一種走私方式為間接中轉，其方式為由台灣貨運業者將受託之電子零件、手機、魚苗、鰲苗、失竊車輛或贓車等物品，以空、船運方式運抵金門，再由金門當地人士聯絡大陸舢舨或金門籍船筏，伺機於岸際接運至大陸地區；或者金門百姓依前述「直接交易」及「海岸走私」方式取得大陸走私產品後，將之以大宗包裹走私運往台灣。

貳、偷渡案件分析

金門、馬祖地區偷渡案件中，可區分為我國籍人士自金門偷渡至大陸或是自大陸偷渡至金門、馬祖；大陸籍人士自大陸偷渡自金門、馬祖等三種方式。我國籍人士自金門偷渡至大陸之方式為金門、馬祖籍娛樂漁業漁船以招攬臺籍來金遊客假藉從事娛樂漁業活動為由，自漁港發航躲避雷達偵搜、海上查緝，直赴大陸地區旅遊後原船返航，亦或是由金門、馬祖漁船船主招攬臺籍來金旅客，利用夜暗於岸際搭乘舢舨再接駁至漁船，躲避雷達偵搜及海上查緝，直赴大陸地區旅遊後原船返航。我國籍人士自大陸地區偷渡至金門、馬祖地區之方式為搭乘大陸漁船或舢舨，混入「小額貿易」人群中，伺機自岸際偷渡上岸；

以行動電話先行與金門、馬祖籍漁船聯繫，後再搭乘大陸漁船航行至中線，再換乘金門、馬祖籍漁船自岸際偷渡上岸；或以行動電話先行與金門、馬祖籍漁船聯繫，直接赴大陸地區接運返回金門、馬祖於岸際上岸等上述三種方式。

大陸籍人士自大陸偷渡至金門、馬祖亦可分為三種。第一種為搭乘大陸籍漁船或舢舨航行至低潮線，利用小額貿易混入人群中下灘徒步上岸，第二種為大陸漁民搭乘漁船或舢舨，於海水低潮時航行至金門、馬祖沿岸潮間帶逕行下船採捕，最後一種為大陸漁民使用其他水上運輸工具或其他浮具直接航行至金門、馬祖上岸或於半渡泗水上岸。從表 4-1 可清楚得知，金門岸巡總隊、所查獲偷渡案件中，從 2001 年小三通實施後，在 2004 年達到高峰，偷渡案件當年度有 63 案共 136 人，之後遂有逐年遞減之態勢。

表 4-1 金門岸巡總隊查緝成效統計表

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	總計
走私	大宗 走私 案	4	9	12	10	4	2	1	1	1	0	44
	小額 貿易 案	1674	708	599	273	85	33	22	8	2	0	3404
	嫌犯 人	286	93	146	15	4	25	15	11	5	1	601
	農漁牧 產品 公斤	235909	71052	84681	56653	29597	11613	7084	2517	28	15	499146
	未稅 私煙 條	12149	5950	3611	4805	3823	137	0	0	50	30	30555
	走私 酒類 瓶	7918	6584	9924	6756	920	395	163	0	0	0	32660

	活體動物	隻	0	0	6	0	53	29976	0	0	0	0	30029
偷渡	非法入出境	案	4	36	32	63	27	17	10	6	6	4	205
		人	11	64	53	136	34	22	17	5	6	4	352
其他	通緝案件	案	0	0	14	17	14	27	21	67	1	2	163
		人	0	0	14	17	16	27	21	67	1	2	165
	環保案件	案	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
	非法電魚	案	0	0	6	4	0	5	1	2	0	3	21
		人	0	0	14	8	0	15	2	3	0	6	48
	救難救生	案	0	0	11	20	1	0	2	1	0	0	35
		人	0	0	38	56	1	0	1	2	0	0	98
	浮屍處理	案	0	0	2	1	2	2	4	2	0	1	14
	妨礙公務	案	0	0	3	3	1	1	0	0	0	0	8
		人	0	0	5	3	1	6	0	0	0	0	15
	船隻驅離	案	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
艘		0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
人		4	36	32	63	27	17	10	6	6	0	201	

(作者自行彙整)

表 4-2 馬祖岸巡大隊查緝成效統計表

			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	總計
走私	大宗走私	案	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	小額貿易	案	0	1	2	0	0	6	3	4	9	1	26
	嫌犯	人	0	0	4	0	0	4	4	3	15	1	28
	農漁牧產品	公斤	0	0	296.2	0	0	323.9	1317.08	558.5	2051.6	801	5348.28
	未稅私煙	條	0	0	0	0	0	0	0	0	7.8	0	7.8
	走私酒類	瓶	0	0	68	0	0	0	0	0	228	0	296
	活體動物	隻	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
偷渡	非法入出境	案	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
		人	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
其他	通緝案件	案	0	0	0	0	0	0	0	5	7	4	9
		人	0	0	0	0	0	0	0	5	7	4	16
	環保案件	案	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	非法電魚	案	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		人	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	救難	案	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	5

救生	人	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	6
浮屍處理	案	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
妨礙公務	案	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	人	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
船隻驅離	案	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	艘	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	人	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(作者自行彙整)

依受訪者 A5 所述：**自從推行小三通政策之後，小額貿易也漸漸消失了，取而代之的是合法到大陸以「跑單幫」的方式，帶大陸貨品進到金門來賣。**

依受訪者 A6 所述：**政府實施「小三通」為兩岸互動關係向前邁進一大步，確有助金門地區開發與建設，但和平的背後往往潛藏危機，利益的背後往往伴隨禍害。**

綜上依現況言、受訪者所述，走私偷渡行為除了具有跨境犯罪的特色，相關的非法組織亦極其複雜。在犯罪組織上則是有智慧化、經濟化、以及企業化的傾向。這些組織通常潛藏於地下或是以合法掩護非法，除了透過確切的犯罪事實加以查緝外，很難有其他方法防制，因此，在偵辦上有其困難度存在。綜合整理本次研究發現金門、馬祖地區當前執法之困境如下：

一、「小額貿易(灘岸交易)」除罪化疑慮，造成岸際執法難題：

金、廈兩岸對「小額貿易」認知有差異，大陸當局認係境內交易，船民只要向邊防公安機關報完手續即可出海交易；但這已違犯我方「兩岸人民關係條例」暨「海關緝私條例」，我方因「小三通」政策規範，必須「港對港、專船限量」申報，並透過檢疫、完稅。因迄今金、廈

地區無專船營運，以致造成灘岸交易猖獗；金門民眾亦誤認為「小額貿易除罪化」以致爭相岸際交易，甚有勾聯對岸聚眾暴力，如用石塊、棍棒、鐵勾、炸藥、爆裂物等物攻擊海巡一線執法人員。

二、金廈特殊因素及「微罪不罰」造成查緝顧慮：

緝獲上岸之偷渡犯或違法登岸交易或檢拾廢五金、紙類及偷竊行為者，未經法院判決前均責付緝獲單位負責收容看管，判決亦以微罪不罰而責由緝獲單位透過紅十字會協調遣返。但對岸配合度低，往往造成收容、監管與安全上之壓力。

三、金廈地理環境、民情特殊，造成軍方、情治單位難發揮統合力量：

大陸漁船常聚集於海峽中線遊走漁撈作業，一方面伺機快速越界搶灘進行雜貨交易，又有金門聚眾掩護、阻擾海巡人員查緝；若未靠岸之船，海巡艇只能驅離。海巡人員嚴重不足，軍方又以海峽兩岸政治、軍事情勢特殊、敏感，未能適時支援查緝，檢、警、調人員少，亦於安全上顧慮，以致任由海巡人員孤軍奮鬥。

四、民眾對法律認知淡薄，造成非法活動，查緝困難：

大、小金門及周邊島嶼海岸線綿長，距廈門沿岸或大陸所屬島嶼近在咫尺，經常聚集百餘艘，甚至近三百艘漁船、筏與快艇包圍我方前往驅離之海巡艇，並經常有近百挑夫同時一處扛貨上岸，金門私梟搬運工亦多為青壯年並夾雜老弱婦孺，故意以人身阻擾海巡人員執法。蒐證困難，驅離、取締、查緝則更難矣；槍、毒、違禁物品隨之走私進入金門地區。

五、兩岸欠缺連繫機制，海上驅離履趕履進，致使岸際抓不勝抓：

海峽兩岸及金、廈海域環境特殊，施行「小三通」後，治安惡化加速，又缺乏兩岸聯繫、協調機制，海域執法很難有效追緝(恐引發情勢緊張)，大陸漁船有恃無恐，以致有多次越界或登岸被緝獲並多次遣返紀錄者。

金門、馬祖地區走私猖獗，究其原因為金門、馬祖地區物產不豐，所需民生物資多須靠船隻運補，不論是由台灣運補或由金、廈直航之合法管道運補，均受航程、天候、港區、課稅、物資保存時限等客觀因素之限制，相較於可以直接電話叫貨、當天送達、廉價方便之「岸際走私」，當然不易取得優勢地位；金門、馬祖為海島地形，海岸線長、灘淺、潮間帶縱深大、臨近村落便於接運，再加上有軌條岩或蚵架掩護、岸上接應之民眾(私梟)使用行動電話與船上聯繫可隨時變換上岸地點，執法單位實在查緝不易；「私運小額貨物」雖因未報關課稅故屬違法，惟查獲時其貨額之完稅價格「未超過十萬元以上，重量亦未達一千公斤」，故未達懲治走私條例處罰標準，僅能依海關緝私條例科以「行政罰」，由於罰責輕致嚇阻效果不大，且金門、馬祖民眾利用(假借)前往蚵田區採蚵之便，夾帶、接運貨品上岸，不但非常方便，而且海巡人員到達現場時採証困難；如當大陸船隻駛離水際線時，只要金門、馬祖當地民眾身上沒有攜帶私貨，就只能以岸際丟包案處理。

金門、馬祖地區未因小三通實施走私情況有所減緩，但在金門岸巡總隊、馬祖岸巡大隊陸續設置新型岸際雷達、勤務重新調整規劃後，海岸走私偷渡等非法情事已有減緩跡象。

第三節 兩岸合作共同打擊犯罪

當兩岸政府漸將交流重點放在金廈地區，建立金廈地區治安

機關合作管道與機制，以有效共同打擊兩岸跨境犯罪，是目前金廈非常重要的工作。跨境犯罪的產生經常無法就地理上清楚的界線作分野，因為犯罪經常是流動性而非固定性的，因此必須組成組織間的合作機制，背後也在顯示治安是整體的工作，所有的治安機關都有責任；相對的，有關走私偷渡問題，也不應由海巡署負完全責任。應該說，這種背後存在的市場誘因不除，金廈走私偷渡問題不可能一日禁絕，而這背後制度形成的誘因，除市場供需因素外，金廈缺乏合作管道或是罰則太輕等因素。或謂，這種跨金廈的走私偷渡根本無法禁絕，因此除加強海防查緝外，金廈治安機關共同合作建立合作機制是必須發展的方向。

建立金門、馬祖地區治安聯防體系，主要分從個人、團體、組織進行思考，而今場景換成金廈地區，其實有著相同的理論基礎。從另一角度分析，因為環境的需求，也就是治安上的需要，促使金廈治安機關必須合作，或環境因素，讓兩岸治安人員自然而然的產生合作。

應該說，金門、馬祖地區治安機關有治安聯防整合的問題，廈門地區也有其治安聯防問題亟待整合，同樣的道理，金廈地區也可以視為一個整體的治安聯防區域，就像概念上外交領域上有亞太地區、東亞地區、東南亞地區、東北亞地區、南太平洋地區等，有其區域的概念，都在進行區域性的合作，區域整合的治安概念當然也可以作如此推論或推廣。因此，以個人、團體、組織等三個層次作為進行對金廈地區治安機關合作機制架構的思考。

壹、個人間

金廈治安聯防始於兩地治安人員間的接觸與合作，唯治安人員若作廣義定義，可以將所有與金廈治安相關的政府人員或甚至一般民眾都涵蓋在內，換句話說，任何關心金廈治安者，都可算是金廈治安聯防體系的一員。不過，就實際的執行面分析，金廈地區治安機關人員直接

接觸，對治安管理成效的提升最有幫助，因為治安機關畢竟是直接負責治安事務的單位。因此，在金門、馬祖地區的金門、連江縣警察局員警與海巡署機關人員，以及在廈門地區的廈門、馬尾市公安局、福建省公安廳、邊防總隊等治安機關人員個人間的合作，都具有很重要的意義。所以金廈治安機關任何個人間的接觸與連繫，都有促進金廈治安聯防或治安管理成效的功能，值得鼓勵。

事實上，個人與個人間的合作因受到的限制較少，彈性較大，因為個人間的合作可以在任何時間、任何地點以任何方式進行，如前述，兩地治安人員透過電話進行合作(不一定要熟識，只要有共識就可以)，是很好的方式。只是有關個人與個人間合作管道的建立，牽涉到誘因與困境的問題。也就是個人間合作必須存在誘因，讓參與合作的個人感覺合作是件快樂的事，因此所謂誘因不一定指實質的獎勵，也包括成就感與尊榮感在內，而就目前兩岸治安實務人員，都對兩岸交流存在高度意願，因此誘因比較不成問題。

另一方面，治安機關領導者間的接觸與合作，雖屬個人層次，但因領導者擁有龐大的行政資源，能夠發揮的治安管理成效能量將更為驚人。具體而言，個人間的合作僅是點對點的合作，必須擴大到線、面甚至立體的合作，不能只靠個人，所以要靠整體(團體與組織)的力量進行合作，而這是下兩個部分的論述重點。

貳、團體間

根據團體的定義，是指兩人或兩人以上，具有共同目標，且心理上相互意識到其為團體中的一員，就是團體。但要能發揮能量，團體還要能進一步發展成為團隊，存在團隊精神。而根據前述團體的定義，金門縣警察局、第九海巡隊、第九岸巡總隊等內部分別存很多團體，例如各工作單位、部門都是團體。當然也可以形成組織內部跨部門的工作團隊，例如專案小組或委員會，而且也可以形成跨組織的治

安工作團隊，例如成立由金門地檢署指揮監督與主導的查緝團隊。同樣的道理，廈門公安局、邊防隊、福建省公安廳可以分為形成內部的治安工作團隊，以及跨組織的治安團隊。

當然，如果前述這邏輯說的通，金廈地區也可以著手建立金廈的治安工作團隊，建立虛擬團隊，可以在任何地點、時間，以各種方式成立治安工作團隊。或者，更進一步的是，可以建立各團隊間的連繫合作機制，也就是整合成團隊間的合作網絡，所能發揮的治安管理成效更大。再者，如果我們將正式與非正式團體再作進一步劃分，所謂團體概念的運作性其實更廣，正式團體雖重要(如刑警隊、分駐所、各課室是也)，非正式團體有時更為重要(正式則代表發自內心的認同，如同鄉、同學、同理念之團體)，因為非正式團體往往有較正式團體有高的凝聚力。重點在於，團隊成員對於跨區犯罪必須存在合作的共識，才可能發揮功能。

參、組織間

組織是指兩個人以上，有正式且完整之分工，為達共同目標，透過正式與非正式交流活動，所結合而成的社會實體。根據這定義，派出所、分隊、各課室或其它正式分工不完整的單位，都不能稱為組織，僅警察分局、警察局、警政署、縣市政府可以稱為組織。如前述，組織間的合作往往要透過個人與團體間的合作，只是，若將思考的層次擴大，透過組織領導者間的合作，等於將組織的資源投入合作機制內運作，當然可以獲致的治安管理成效將更為驚人。換言之，組織間合作的思考空間更大，擁有更多資源，可以創造更多共生或相互依賴關係。重點在於，每個組織有其特定的任務範圍，或組織自然會形成一定的界線，造成組織間合作難以突破的障礙。而這界線可能是心理上的、可能是法令上的、可能是業務上的，也有可能是地理上的，或是依受訪者 A7 所述：**違反禁止三通規定之犯罪主要係為保護國家安全法益，若再**

小三通除罪化評估中，發現可能造成對國家綜合性安全及經濟安全之危害，則須審慎因應。蓋就法益權衡原則，國家安全法益之保護仍應先於離島經濟建設發展。

依受訪者 A8 所述：現今小三通進行地區均屬於外離島地區，在人力及物品各項資源均極度缺乏，在執行各項安全檢查時難免會有許多地方無法徹底清查。

依受訪者 A9 所述：讓金馬市面上很多從大陸走私進口的農漁產品，能夠全面、儘快地循正常貿易管道辦理通關入境及簡易、檢驗手續，以維護地方治安及金馬居民的健康。

依受訪者 A10 所述：槍械、毒品走私漏洞。馬祖地區雖有聯合檢查人員如國境入出境管理局、關稅局、海岸巡防局等查驗入出中國大陸人員，然查驗過程卻不如台灣入出國境之國際機場嚴謹。

綜上述四種因素的界線及受訪者所述，領導者與第一線實作工作人員在進行界線上的定義，例如在金廈海域執法：雖存在所謂的中線，但金廈經常的往來，往往造成界線的模糊，或界線往往成爭議。例如過年期間，台商中轉人數在金門成長十倍，我交通部於是考慮將金門中轉的春節輸運專案變成通案，這其實就屬組織界線的擴大或突破。而能在金門舉辦金廈地區治安學術研討會，因為對兩岸、對金廈都是第一次，所以也可以說是界線上的突破。因此，金廈地區之治安機關惟有在個人間、團體間與組織間都能相互配合，建立金廈地區治安機關合作管道與機制，才能有效共同打擊兩岸跨境犯罪。

第四節 加強檢疫問題與因應對策

小三通實施後，小額貿易風氣盛行，從大陸引進之農漁產品更帶給我方檢疫系統方面面臨極大的壓力，至於走私入境之農漁產品所產生之相關問題，更是難以管理。目前因為金門、馬祖地區傳統產業生態已然丕變，市場過渡依賴大陸物品，民眾不事生產，從而影響經濟，並會造成疫情的傳播。

壹、小三通面臨相關檢疫相關問題

一、兩岸檢疫機制的不對等問題

小三通是兩岸因各方面交往不斷擴大的客觀需要所發展出來的結果，基於兩岸關係的複雜性，所沿用的檢疫機制，並無任何國際慣例可循。目前的檢疫體制，既具有政治上的敏感性，又具有業務上的迫切性。由於兩岸目前對「一個中國」的原則仍無共識，小三通的檢疫機制就大陸方面而言，係在一國兩制的基礎架構的基礎架構上，比照港澳的模式辦理；然而，就台灣的機制而言，則是比照國際港埠檢疫規則，是一種國與國之間的機制。在此情形之下，大陸方面常常本著「一國兩制」和國家主權統一的觀念，為了因應其主動積極且逐漸擴大的對台工作，因而在檢疫方面逐步提供多項優惠和寬鬆政策，台灣方面則往往處於被動地位。若台灣方面不相應配合大陸方面之政策，則易招致民怨和體制上、執法上的不對等；反之，若台灣方面全然加以配合，則易增加我方的風險。

二、兩岸檢疫法規不一，對檢疫執法造成困擾

由於兩岸之檢疫法律與法規不同，在執法上極易造成落差和標準不一。例如：台灣農委會將輸入動物及動物產品分為「禁止輸入的動物、有條件輸入的動物、禁止輸入的動物產品、有條件輸入的動物產品」等種類，針對不同類別規定相應的檢驗檢疫管理條件。此外，根據1970年公佈的「植物檢疫限制輸入規定」，

其內容亦包括「禁止輸入部分、有條件輸入的部份、因應實施隔離栽植檢疫」的植物種類，制定禁止、限制輸入植物名稱及部位，以及所分布的國家或地區和禁止輸入的病蟲害名稱。反觀大陸的動植物

檢疫法規也有禁止進口動植物及其產品的規定，但禁止進口的植物及其產品只有 8 類而且很少變化。大陸方面既沒有規定限制輸入的動植物種類，只有規定輸入的檢疫條件，也沒有規定需要隔離種植檢疫的植物種類而在受理檢疫整批提出要求。另外，例如：台灣輸入經規定有檢疫條件要求的植物及其產品和輸入動物時，才需要交驗輸出國檢疫機關給的檢疫證明書。如無法提供檢疫證書，則加大取樣量 1-5 倍，提高檢疫費用，加長檢疫時間。大陸方面則規定輸入動植物及其產品一律要求附有輸出國家或地區政府植物檢疫機關出具的檢疫證書等。如此一來，兩岸因不同的法律法規造成檢疫上的標準不一，極易產生執行上的困擾和落差。

具體而言，中國大陸在實施小三通方面，比照對香港、澳門港口的制度，在金門的對口口岸廈門，以及馬祖的對口口岸馬尾分別設置檢疫單位，並依據相關法規行使相關職權，其機制如下：

(一) 入出境動物檢疫法律法規

1. 法律法規：《中華人民共和國進出境動植物檢疫法》、《中華人民共和國進出境動植物檢疫法實施條例》、《中華人民共和國動物防疫法》、《重大動物疫情應急條例》。
2. 配套規章：《中華人民共和國進境動物一、二類傳染病、寄生蟲病民錄》、《中華人民共和國禁止攜帶、郵寄進境的動物、動物產品及其他檢疫物名錄》等部門規章。
3. 國際規則：SPS 協定、OIE 法典和以及診斷手冊。
4. 其他：包括檢驗檢疫協定和議定書，雙邊貿易國家或地區主管部門簽訂政府協定，雙邊協定或檢疫條款議定書以及 SPS 合作備忘錄等，用以解決雙方市場准入的具體條件。

(二) 入出境禽類及其他產品檢疫方式

1. 入境檢疫方式

(1) 簡易依據

中國法律法規規定的檢疫要求，強制性檢疫標準或其他必須執行

的簡易要求標準；中國與輸出國家或地區法簽訂的雙邊檢疫協定、議定書等；貿易合同或協議書中訂明的簡易要求；「進境動植物檢疫許可證」列明的簡易要求。

(2)主要檢疫方式

- A. 入境動物及其產品的風險分析。
- B. 簽訂雙邊檢疫議定書或條款。
- C. 簡易審批。
- D. 禁止入境。
- E. 申報檢查。
- F. 檢疫。包括現場檢疫、取樣、實驗室檢疫、檢疫紀錄、結果評定、樣品管理等。入境活禽鳥還須按規定調運至檢疫部門指定的動物隔離現場實施 30 天的隔離檢疫。隔離檢疫期間，檢疫人員對隔離禽鳥進行臨床檢查，採樣並做實驗室檢測；對入境禽鳥及其產品，經檢驗合格的放行；檢出高致病性禽流感的，做退回或銷毀處理。
- G. 檢疫放行。檢疫合格者出具有關證書放行。

2. 出境禽鳥類及其他產品檢疫方式。

(1)簡易依據

中國法律法規規定的檢疫要求，強制性檢疫標準或其他必須執行的簡易要求標準；中國與輸入國家或地區政府簽訂的雙邊檢疫協定、議定書、備忘錄等；輸入國或地區檢疫要求；貿易合同或信用證訂明的檢疫要求。

(2)主要檢疫方式

- A 註冊登記管理。
- B. 申報檢查。
- C. 檢疫。
- D. 監督管理。
- E. 口岸查驗。

而我方未因應小三通，相關檢疫、防疫(含動植物檢疫)機制相關

規定如下：

1. 港埠檢疫

由衛生署疾病管制局在料羅港及福澳港設置檢疫站，執行港埠檢疫工作，包括：

- (1) 船舶人員檢疫。
- (2) 港區衛生管理。
- (3) 進口水產品檢疫。

2. 一般檢疫、防疫工作

(1) 疫情監視：由衛生署協助金門、馬祖衛生局加強一般防檢疫工作，包括：

- A. 掌握大陸地區之疫病資訊。
- B. 提升檢驗水準。
- C. 加強衛生防疫工作人員相關訓練，辦理疫情調查。

(2) 提升檢驗水準。

(3) 加強衛教宣導及人員訓練。

3. 動植物防檢疫

農委會動植物防疫檢疫局高雄分局於金門設置檢疫站，執行相關動植物防檢疫工作，包括：

- (1) 加強大陸地區輸入金門之動植物及其產品之檢疫。
- (2) 加強金門運往台灣本島之動植物及其產品之檢查及處理。
- (3) 防杜走私境外動植物及其產品挾帶病蟲害入侵我國。

三、擴大小三通風險控制問題

近年來，大陸方面爲了發展經濟，提升縱合競爭力，並希望藉以發揮對台優勢，積極促進閩台的經濟整合，乃依據中共福建省委頒布的「海峽西岸經濟區建設綱要」，推動以福建為主體，涵蓋周邊地區，對應台灣海峽的區域經濟縱合體，並積極擴大小三通，以求重點是突

破。在此情況下，大陸福建當局進而配合開放多項對台檢疫優惠政策和措施。隨著小三通交流持續擴大，基於「均等化」的原則理論，衛生落後、瘟疫流行率高的國家，因為交通方便與自由往來的關係，自然很容易把它的瘟疫傳染到衛生先進的國家。由於大陸地區的衛生條件相較台灣仍有差距，且大陸又曾是 SARS 和禽流感的高危險區，小三通擴大實施若無法有效的管理機制，可能帶來金門地區甚至台灣地區較高的風險。

四、兩岸加入 WTO 面臨之檢疫問題

兩岸在相繼加入 WTO 後，預估輸入農產品之種類及數量將大幅成長，輸入國家地區亦將擴大，國外疫病害蟲隨農產品侵入之風險將形增加。大陸與我地理位置鄰近，土地大且勞力便宜，農產品對我國具比較優勢。倘台灣對大陸不採取排除條款，則原被禁止輸入之多項大陸農漁畜產品及其製品，將可能大量輸入；鑒於大陸為多種惡性動物傳染病及植物疫病蟲害之疫區，而其相關防疫檢疫之疫情資訊及防治措施不明，如此一來，我農業生產恐將面臨更大的疫病蟲害風險。

貳、因應策略與建議

綜受訪者 A11、A12、A13、A14 所述得知，兩岸小三通實施以來，在檢疫方面所面臨的問題以及爾後兩岸直航的檢疫機制應有的策略，提幾點建議如下：

一、加強合作交流，建立互信互利的防疫機制

包括加大兩岸相關的技術研究，拓展以雙邊動物疫病及植物種苗的病蟲害調查，分析和風險評估，逐步建立兩岸完善的動植物疫情的

風險評估與監測防疫體系，以建立兩岸調協合作防疫機制、技術人員支援機制、防控和檢測技術支援機制、資訊傳遞與共用機制等。此外，兩岸亦應加強區域化的研究，定期召開疫情疫病防控研討會，並訂時通報有關情況。

二、加強兩岸口岸檢疫把關措施，嚴防疫情跨境傳播

兩岸應進一步加強對進出口貨物、運輸工具、以及人員的檢疫等把關工作，期能在口岸檢驗檢疫方面，做到確保疫情不通過口岸跨境傳撥，並從基本上加強相關從業人員的培訓工作。

三、加強兩岸信息化建設，提升檢驗檢疫之力度

應建立兩岸間以疫情信息分析為主的監控體系，及時追蹤與疫情、疫病有關的爆發和傳撥情況。

四、適時檢討相關檢疫法律法規，以達有效之執法

兩岸應根據雙邊疫情的變化、發展以及防疫需求，適時檢討、修訂相關檢疫法規，並加強前期監督和後期管理，以提高檢疫執法的功能和效率。

五、加強查緝兩岸海域走私偷渡，以杜絕規避檢疫的非法管道

走私與偷渡嚴然是防疫上的一大漏洞。例如：在 SARS 疫情蔓延之際，部分台灣漁船無視疫情擴散的危險，仍在海峽中線交易，形成防疫上的大缺口。再如海巡查獲漁船載運大陸偷渡客上岸，且大多為來台賣淫女子，亦成為防疫上一大死角。

六、因應兩岸加入 WTO 後應有的做法

爲了防範境外危險性疫病蟲害之入侵，未來我國在檢疫上，除須強化邊境管制，加強辦理動植物及其產品輸入我國之檢疫把關工作外，亦應適時增修定我國法規或採取符合 SPS 協定規範之因應措施，以防範境外疫蟲害之輸入。此外，亦應加強對大陸農產品輸入之檢疫，在金馬離島地區設立檢疫站，加強對大陸農畜產品之檢疫；並建立兩岸動植物檢疫證明文件之認證制度，促進兩岸檢疫業務溝通、協商與互惠，並進行產地檢疫查證。