

第五章 結論與建議

經過第四章綜合相關文獻探討與個、類案之研究發現與分析後所獲得之結果，予以分析、歸納、綜合後，發現本研究於危機處理策略過程中所產生一些成效是值得借鏡學習之處，另外亦有需要改進的現象，本章區分研究發現、建議及後續研究方向等三節次進行論述。

第一節 研究發現

經前章節研究發現與分析得知，海巡署於本研究個案危機處理策略過程中，在「海巡署反應迅速的危機處理機制」、「跨部會、多面向的危機處理方式」、「正面的危機新聞處理方式」、「傳遞迅速的危機資訊」及「減少生命財產損失的決策作為」等五項作法，在危機處理策略上，是值得肯定學習的。另外從文獻探討、實地訪談與相關案件統計分析等研究中，對「小三通」施行後帶來之問題，研究發現在兩岸對犯罪認定差異影響執法、非法「小額貿易」有其經濟之需求、共同打擊犯罪，實有「兩岸共同利益」存在之事實等三項事亟待檢討改善方面。本節次就研究發現成效進行論述，茲論述如下：

壹、危機處理策略形成發現

一、海巡署反應迅速的危機處理機制

依第二章文獻探討，許多學者專家均建議危機發生時，要成立「危機處理小組」專責解決危機，能有效的防止災害的擴大。然經本研究發現：海巡署（含）以下，各級機關均有「勤務指揮中心」的編制，採 24 小時輪值，全天候專人處理一般及突發狀況；並視危機狀況範圍及大小，依規定成立各級「緊急應變中心」及

「前進指揮所」，以專案、專人、專責方式，處理危機狀況，可有效抑制危機災害的擴大，本個案研究，海巡署於第一時間成立「緊急應變中心」、「前進指揮所」，並有效將危機災害局限於危機發生之初始狀態，危機災害才無擴大漫延的跡象。

二、跨部會、多面向的危機處理方式

經前述研究得知，海巡署於本研究個案及類案危機處理時，均會依照民 96 年 7 月頒布之「常用勤務執行標準作業程序彙編」8.2.5 特殊機敏案類通報流程：視情節通報國安、國防、外交、交通、環保、農政、原能會、國科會、海基會、陸委會、空勤總隊等部外單位，尋求協處。海巡署情報處亦與大陸福建省公安、邊防建立「兩岸共同防制海上犯罪聯繫機制」，能於海上危機發生時，熱線聯繫共同協助打擊犯罪，淨化海域安全，本研究個案因得力於危機發生時，立即通報大陸公安、邊防、海協會、紅十字會等單位協助，縮小事件處理層級，才得免於檯面上行政、政治上的衝突。

三、重疊的經濟海域，仍充滿環境危機因子

經前述研究發現與分析得知：「沿海國對海域執法認知差異性，易引爆行政衝突」是海域執法上重要的危機因子，有關台日方面：我方雖已明確劃定「暫定執法線」護漁範圍，但日方還依其劃定之「中間線」為海域執法範圍，兩國重疊海域及釣魚台列嶼主權歸屬及漁業資源權益，亦將成為日後台日兩國海域衝突的引爆點，卻也凸顯應重啟台日漁業事務性會談之必要性；有關兩岸方面：長期以來，大陸漁民大多無海域疆界觀念，認為台灣海域為其內海，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。經檢視本國既有法規命令，有關規範大陸漁船者，未盡明確，「兩岸人民關係條例」亦未有強制性之罰鍰及船舶沒入規範，故在海域執法上易形成執法漏洞，兩岸對於海域上認知範圍，仍有相當大的落差，執法上極易造成行政衝突。雖然海巡署歷年來處理兩岸及台日海域執法爭議案件，已累積相當經驗，進行交涉過程中均能秉持安全、和平原則，但僅靠海巡署單方面的努力，無法每次都保證安全無慮，海域環境危機因子依然存在，並時時刻刻威脅著漁民及海域執法人員的安全。

四、正面的危機事件新聞處理方式

危機最緊急的特徵在於媒體的介入，因為媒體對於危機發展的方向有很大的影響力，尤其台灣媒體數量龐大競爭激烈，加上我國的幅員較小，媒體的報導常常會影響大眾視聽與觀感，是以新聞媒體可能是在危機處理的所有策略之中，最重要的其中一項，尤其在我國如此特殊的媒體環境之下，在經營與處理媒體關係中，瞭解媒體妥善因應更是事件好轉或惡化的關鍵，易言之，就是危機處理的關鍵。本研究個案危機新聞處理中，海巡署於最短的時間、以最快的速度、最誠懇的態度、呈現最真實的處理過程，滿足新聞媒體「發掘事件的本能」需要，因此，記者在無法挖掘到不同的新事證後，又無法探知有不一樣的聲音，危機自然僅剩「一日新聞」的價值，日後消失的新聞媒體，對事後處理，變的異常的流暢。

五、傳遞迅速的危機資訊

決策過程起始於組織面對外來環境的刺激與資訊流通，在外在資訊與組織(個人、團體)互動或影響下，決策單位(包括個人、團體、組織)產生知覺與認知，經由個人知識(包括經驗、能力、個性)的運

作(包括人與人之互動)，形成不同的選擇方案，再由各方案中選取適當的執行方案，執行之後可能產生回饋，再度形成資訊情境，影響決策過程與行為。本研究個案在資訊的傳遞、追蹤上，均依照海巡署所訂定之規定，並全程錄音執行，堪稱流暢及蒐集完整，致使回傳資訊綜整後，幕僚分析並列舉許多可行的方案，供現場指揮官、署長作決策參考，因為正確的資訊，能提供正確策略指導作為，才能有效防止本研究個案生命財產沒有繼續的擴大損失之跡象。

六、減少生命財產損失的決策

組織、團體及個人時時都在進行決策，決策正確與否，端視是否有充足的資訊、理性的思考、決策者的認知、知覺等，其決策結果是危機的蔓延或是危機的終止，是危機災害影響範圍的擴大或是縮小，有決定性的指標意義。本研究個案確保我方人員、裝備安全，並免於公務船及人員、武器、裝備同時滯留大陸，遭受邊防、公安扣押偵審而引發政治、行政衝突事件，因而縮小了危機災害的範圍；前署長許惠祐定調「海難事件」之策略指導，亦讓大陸方面將此事降低到地方層級事務性處理，避免引發國際事件，因而終止危機的蔓延擴大，災害危機僅止於初始。

貳、金馬小三通施行後之問題發現

一、兩岸對犯罪認定差異影響執法

造成成效自從金馬「小三通」開辦以來，由於民眾誤解「小三通」真正的意涵；政府在除罪化做法上的畏首畏尾；中共政府當局對大陸民眾來金門參訪門檻設定太高，與金門、馬祖地區民眾期望仍有落差，形成雙向「小三通」只有金門、馬祖熱、中國大陸冷，

導致「小三通」之成效與預期成效已有相當大的差異；另經訪談中驗證施行「小三通」後，金門、馬祖與台灣地區的走私、偷渡犯罪率明顯增加三倍之多，對台灣的治安造成相當的威脅，是急待解決的問題之一。是故，政府未來應積極思考如何一方面可以促進經濟發展與兩岸貿易繁榮，另一方面又可以保有金門、馬祖地區長治久安，實為當下探討小三通議題之際須深思熟慮，不容忽略！

二、非法「小額貿易」有其經濟之需求

從金廈地區歷史、地理、環境與文化、經濟之探討分析，發現金門、馬祖地區人民與廈門、福建地區人民血濃於水，民俗風情相似，兩岸近在咫尺，經濟互動頻繁且依賴日深。金門、馬祖地區的高粱酒替金門、馬祖帶來豐厚的收入，然而其材料自產不足，必須仰賴對岸的輸入，此外一些觀光餐飲業也需藉由「小額貿易」提供貨品，因此金門的經濟發展與非法「小額貿易」息息相關；目前兩岸貿易情況多為由台灣本島中轉至金門、馬祖後，再藉由金門、馬祖非法移轉至大陸，礙於大陸與我國法治規範不一，因而時常衍生以合法掩護非法的情事一再發生。此外本論文研究發現無論「小三通」政策、精神、目的或兩岸民眾期望以及「地下小三通」盛行之實況看來，都在在證明目前有再鬆綁之必要性。

三、共同打擊犯罪，實有「兩岸共同利益」存在之事實

「小三通」施行前後之走私偷渡與槍、毒、刑事案件增加之統計數字與人民的感受反應，另者，大陸地區官方欠缺積極，經常放任其國內非法組織或人民來台從事犯罪行動，不僅如此，更於事後亦不與台灣檢、警、調或相關官方單位合作，遂使組織犯罪集團跨

區兩岸合作犯罪之事例層出不窮。因而當前除卻檢討小三通政策的整體性外，更確有加強兩岸「共同打擊犯罪」之必要與急迫性。

第二節 研究建議

經前節研究發現得知，海巡署於本研究個案危機處理策略成效中，有五項策略作法，是值正面得肯定學習的；亦有負面極待改善的，基於作者身為海岸巡防機關之一員，有義務與責任對前述負面極待改善之處，另本研究中可以瞭解在金廈「小三通」開放後，金門地區的海域、海岸執法仍有精進空間與「小三通」政策上諸多「修法」之必要；並且從本研究中發現，犯罪集團是兩岸不法份子共同合作所為，兩岸共同打擊犯罪有其「共同效益」存在，但目前多屬我單方面作強化，如何促成兩岸共同打擊犯罪，則首應跳脫出「政治問題」，其解決之道要有「治安不涉政治性」之政策，方可竟全功。因而有待「兩岸協商處理」之問題及相關解決之道，茲提出幾點建議：提出建議，建議如下：

壹、去除海域環境危機因子

台灣位於花采列島形狀最內彎曲處，目前我國經濟海域與鄰國重疊部分，包括，向北與中國大陸、日本重疊，向東、南則與日、菲二國重疊，西向則與中國大陸重疊，迄今均未協調劃定海域疆界，常常引發我國在主權及漁業權益的爭議，導致民眾產生對政府信任危機，政府應本務實態度與各沿海國在重疊海域爭議上，秉持「聯合國海洋法公約」之規定，在國際法基礎上協議劃定，以追求公平合理之結果，合法保障我國漁民之漁業權益，並以去除海域執法之環境危機因子。

貳、強化人員專業訓練

海域執法充滿了不確定性、移動性、無法掌控性、人物力支援不易性及資訊獲得有限等特性，第一時間的危機處理決策，多取決於海域執法者個人，如能強化一線個人危機處理能力，必能化解應發生而未能發生的危機事故。雖然「危機管理」已列為海巡署警佐晉升警正、軍士官進修及深造教育課程，基層執行人員已習得知「危機管理」的基本概念，但不容否認地，策略執行人員擁有較多與較豐富的專業訓練，較能作出明智而正確的決策，優秀的策略執行人員應該在專業與通識能力上都具有一定水準。雖然海巡機關已將各類重大狀況處置製作成「常用勤務執行標準作業程序彙編」供下屬參考運用，但是還是缺乏全程危機處理綜合性的演練及專案任務訓練，冀能藉由狀況誘導的實兵演訓方式，將能有效提升組織及個人危機處理實質能力。

參、研修相關法令，有效遏阻不法活動

依現行懲治走私條例、海關緝私條例暨兩岸人民關係條例規定，其對於走私、偷渡行為之處罰，雖按情節輕重不同而異。惟在司法實務上，對於走私、偷渡之處理，司法政策卻傾向從輕處罰(處以較輕之有期徒刑或易科罰金，甚至給予緩刑)。如此審慎用法，係基於「犯罪情節之考量；或由於兩岸政治因素」無從得知，且基於司法獨立之原則，他人亦無置喙之餘地。然偷渡、走私行為之目的，皆為「獲得不法利益」，雖現行法令已有處罰規定，但一直有人願意以身試法，究其原因不外是為了「高額報酬」，如能修法對其犯罪行為「併科較高額度之罰金或造成其一定之損失」，使其無法自其中獲利，必能降低其犯罪之意願。而扣押其用以犯罪之工具，即能使其造成損失並無法立刻東山再起，進而降

低再度犯罪之機率。另政府於 2001 年 6 月 26 日修正「懲治走私條例」，「大幅提高罰金」期發揮對私梟的遏阻力，即可證之。準此以言，在兼顧司法獨立性之考量下，若兩岸有關機關能針對相關違法犯罪之罰責，增訂有期徒刑及罰金(鍰)之下限，將更能有效遏阻不法。

肆、建立協商互助機制，以利金廈地區治安管理

大陸邊防機關與我海岸巡防機關分別均為雙方國境安全之守護者，其任務性質、執法範圍十分近似，兩岸機關可就其法定掌理事項中具有同質性者，在現行法令許可及能夠配合之條件下，依對等互惠原則，互助合作。並針對證據收集、採認、文書辨識防偽、人犯遣返等重要課題，先行協商處理方式。同時可依「試辦兩岸通航」之現行機制為基礎，以任務編組之方式，依據雙方相關部門法令，研究常設一事務性對口協商單位，並建立協商處理機制，以促進兩岸新關係之開展。

伍、建立情資交流合作機制，有效共同防治，打擊犯罪

在兩岸未正式簽訂協議前，針對「小三通」所衍生之犯罪問題，兩岸治安相關單位似可以透過雙方所舉辦之學術研討會時機，彼此建立互信與默契，尋求雙方均可接受方式建立情資交流管道。尤應在治安不涉政治、軍事前提下，本著對等、互惠、務實、善意之原則，儘速由權責層級協商建立金門、廈門的兩岸治安聯防體系及協調機制，並確實施行。首重共同打擊犯罪之情報交流與治安管理之合作，提升實質成效，以實現 2003 年 2 月在金門舉辦的「金、廈地區治安管理學術研討會」中兩岸代表之合作共識。執行過程採「由地方至中央」、「由基層至高層」、「由間

接至直接」、「由不定期至定期」循序漸進，並視整體發展規劃實施兩岸交流互訪活動，俾全面建立各層級有效、靈活之聯繫機制，以利嚇阻海上不法，維護兩岸治安、秩序。在此提出幾項具體做法以供各部門主管機關參處：

- 一、由海岸巡防署所屬金門地區機構，透過當地工商團體、民意機關代表等，以間接或引介後直接聯繫方式，與大陸地區邊防、公安單位建立聯繫、溝通管道。
- 二、運用兩岸依「金門協議」辦理偷渡犯遣返時機，考量對方接運人員層級，派員參與作業，藉機熟識並建立聯繫管道。
- 三、透過治安退休人員協會之互訪、聯繫，持續培養互信關係，並相機由其引介海域、海岸、治安執法機關幹部連絡，以建立聯繫管道。
- 四、藉參加國際性相關會議或活動機會，在海外與大陸執法相關幹部交流，以建立聯繫管道。
- 五、透過民間或學術交流方式，相機熟識大陸地區各層級執法機關幹部，以建立兩岸聯繫管道。
- 六、委請雙方認可具有公信力之法人代為轉傳兩岸犯罪情報及偵防合作。
- 七、在海巡署尚未正常建立兩岸海上犯罪情報合作及共同防治、打擊海域犯罪機制前，相關需求及作業悉依兩岸「海基會」、「海協會」兩會之正式管道聯繫解決。

陸、岸際偵防工作之提昇及治安管理之有效作為

加強岸際偵防的工作，對於金門、馬祖地區的走私、偷渡行為，應加強岸際的防範與查緝作為。首應透過地方政府、教育機構、公共媒體加強宣導「小三通」之政策目的與法律規範，使金門公教人員以身作則導引人民正確之觀念與守法精神，以減輕岸際巡防、查緝人員的壓力。在岸際偵防的強化措施方面，則應持續精進下列作為：

- 一、強化專案情蒐功能：透過「金門、馬祖地區安全聯繫會報」具體分工加強蒐集下列情報、情資，並有效藉以及早運用於防制作為：
 - (一)不明船、筏穿越我海域，並有影響安全、防務之舉動。
 - (二)大陸漁船(民)非法入境或滯留、徘徊我限制、禁止海域，企圖不明或有蒐情、非法走私、偷渡行為和預警情資。
 - (三)國際組織(分子)利用商、貨輪或漁船企圖在海峽中線或我海域內走私槍械、毒品等活動或預警情資。
 - (四)國內私梟或兩岸黑道幫派(分子)利用交通船、漁船、筏、舢舨、快艇或其他運輸工具夾帶槍械、毒品或走私、偷渡行為。
 - (五)不法商人大量走私煙、酒、農、漁、牧產品或保育類動、植物及藥品等，擾亂、影響我市場經濟或國際形象、病媒感染之預警情資。
 - (六)兩岸從事或仲介偷渡及走私集團(分子)及其管道、手法等情資。
 - (七)專營或假藉經營海釣船、海上觀光、水產養殖等，以合法掩護非法活動或變(偽)造假證件等手法，從事影響治安、安全之集團(分子)事實或情資。

(八)非法僱用偷渡犯、通緝犯或大陸人民從事不法活動、色情媒介等情事。

(九)其他危害或影響國家安全、社會治安、經濟金融、犯罪等事實及情資。

二、熟練運用海巡署建置完成之七座近岸雷達及港區監視系統，有效偵蒐海域、海岸及港區之船、筏、人、車動態，確達早期預警，機先防制，提昇查緝效能。

三、繼續添購先進夜間偵搜、安全檢查及通訊、監視、機動力強之運輸工具等各種科技器材與裝備，以利更有效能地查緝不法，增進海域、海岸安全及治安維護。

四、加速採購高性能巡邏、偵緝艇、艦、筏，使能有效阻攔、查緝不法於海上，並能兼顧海上災難、環保、保育之救援、維護等服務工作。

五、精進金門、馬祖地區、金廈、兩馬、台金航線(海域)治安管
理，聯合打擊犯罪及防治組織性不法活動：透過「金門、馬祖地區安全聯繫會報」功能之強化，由國安局嚴格管考各情報、調查、海防、巡防、安全、檢疫、衛生、緝私、治安等機構，俾平時即確能各司其職，落實情蒐打擊不法；並隨時因應治安情勢，有效統合、分工，發揮整體力量，精進任務效能。

六、持續落實金門、馬祖地區防衛軍務及海巡人員、裝備、器材之勤訓精練，促使人人提高安全警覺，增進執勤能力。尤應針對金廈、兩馬地區海域、海岸特性及兩岸人民關係，合情、

依理、適法遂行任務。

七、全面協力政府在金門、馬祖地區推行「小三通」政策，除有效貫徹其應具有之目標外，同時能肩負治安維護任務。並鼓勵官員、人民守法和依法行政，共同維護金門地區海岸國境安全。

第三節 對後續研究之建議

海洋資源逐漸被各國普遍重視，各沿海國無不竭盡往海域發展，以獲取更多的海洋資源，相對的在各自主張重疊之海域中，發生了許多個人、團體或組織上的糾紛，如危機處理能力不足，將會引發更重大的災害、甚至國際衝突。海巡署面對不確定性高、人物力支援不易、資訊獲得困難及具有移動性的海上危機事故，其危機處理策略，相對性較其它政府機關部門困難，除要掌握機先、移動性的資訊，還要立即成立「危機處理小組」，並尋求跨部會資源、人力共享，並以專人、專職、專業態度處理危機，化危機為轉機，以降低危機的危害程度。故一個有責任積極進取的政府，本應創造一個有立即處理能力的組織，盡力解決危機帶給組織及人民的危害，來應付不可預知的危機。

本研究限於人力及行政院組織調整在即，許多資訊尚進行中，須仰賴後續研究者進行更深入完整的追蹤分析驗證。茲提供以下後續研究方向，以作為對本議題有興趣之研究者參酌：

壹、為避免爾後再次發生我國與大陸及我國日本間之國際衝突危機事件，有必要對於本議題後續作為，做進一步之深入研究，以解除海域環境危機因子的威脅。

- 貳、為強化我海巡機關人員海域執法專業能力，並具備有在自身專業領域內之初步危機處理之專業能力，對基層海巡人員專業能力之培訓議題，亦有值得進一步做深入研究。
- 參、由於目前海巡署存在源自軍、警不同組織機關之文化生態，未來有必要進一步的融合，以利海巡任務之達成，但組織融合必須作縝密規劃，因此，有必要做後續之研究。
- 肆、以今日「小三通」之施行成效與衍生問題，來建構未來「大三通」的藍圖，因此，有必要做後續之研究。
- 伍、從「小三通」的兩岸經貿往來，如何拓展致司法合作以及文化等層面之交流，因此，有必要做後續之研究。

