

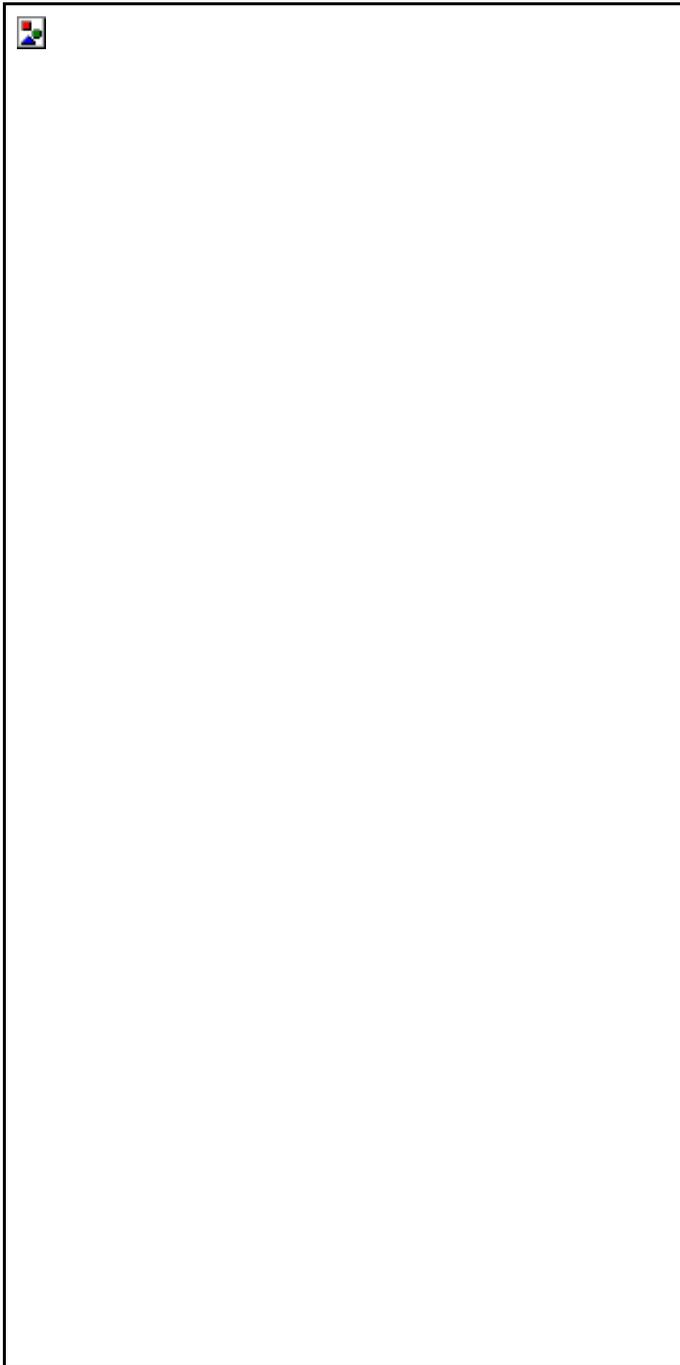
# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

兩岸政策（中國大陸問題），從中華民國在台灣起，就在公共政策中往往成為最敏感與複雜的議題（從蔣中正時代漢賊不兩立的意識型態 被迫退出聯合國 後蔣經國時期開放探親 李登輝時代特殊的國與國 戒急用忍 陳水扁時代一邊一國），因此實際上也無形及有形的影響人民心理層面最廣（兩岸分隔五十幾年，兩岸親人因政治而分離，是中國有史以來前所未有的政治生態）。而兩岸關係從近代清初的禁止來臺開墾至今，不論專制至民主時代，仍有許多人前仆後繼來台詢找出路或是機會，現在只是物換星移，現在由許多台商去大陸尋找機會罷了，這是商人的天性及追求競爭的本能，兩岸的交流很難以政治因素的來阻撓，兩岸執政者應該認清楚這個事實。而從開放探親至今，事實上兩岸民間互動是非常頻繁且深入，我們可以從下表 1-1 及 1-2 看出兩岸交流的頻繁與密切。

表 1-1 台灣地區人民進入大陸地區人數表



資料來源：海基會網站。

表 1-2 兩岸近年經貿往來表

項 目	9 1 年	9 0 年	歷 年 總 計	資 料 來 源
兩岸經貿總額	114.55 億美元 (1-4)	245.71 億美元	2,333.65 億美元 (80.1-91.4)	經濟部國際貿易局
台灣對大陸出口總額	92.22 億美元 (1-4)	197.04 億美元	1,962.22 億美元 (80.1-91.4)	
台灣自大陸進口總額	22.33 億美元 (1-4)	48.67 億美元	371.43 億美元 (80.1-91.4)	
經濟部核准赴大陸投資件數	512 件 (1-5)	956 件	24,442 件 (80.1-91.5)	經濟部投審會
經濟部核准赴大陸投資金額	12.07 億美元 (1-5)	23.29 億美元	206.37 億美元 (80.1-91.5)	
大陸公佈台商協議投資件數		4,214 件	50,838 件 (1979.1-2002.)	大陸「外貿經部
大陸公佈台商協議投資金額		69.1 億美元	547.3 億美元 (1979.1-2002.)	
大陸公佈台商實際投資金額		29.8 億美元	291.4 億美元 (1979.1-2002.)	
境外航運中心貨運量	274,059 標準櫃 (1-6)	508,242 標準櫃	1,981,202 標準櫃 (86.4-91.6)	高雄海關
受理經貿糾紛案件	63 件 (1-5)	104 件	901 件 (80.1-91.5)	海基會
經貿糾紛涉及人身安全事件	39 件 (1-5)	67 件	440 件 (80.1-91.5)	

資料來源：海基會網站。

而根據 TVBS 在九十年一月十二日至十五日對「小三通」作的民調，金馬地區二十歲以上民眾（有效樣本數八百四十五）作的調查有六成以上的民眾支持，幫助的比率分別為三成八及四成二。在「小三

通」試行滿月後，由聯合報民意調查中心，對金門縣成年民眾九百五十八位作有效問卷，有六成一的民眾對「小三通」相關措施表示不滿意，但四成一的民眾肯定此一開放措施使兩岸人民能夠正式往來。惟其是否有助於兩岸關係的發展，民眾的看法分歧，認為有幫助及沒幫助的比率分別為三成八及四成二。現今台灣在主客觀的因素之下，已從當年可以大膽西進的優勢，演變至今 WTO 兩岸經貿的不得不開放，雖然有排除條款作為一個緩衝，台灣反而需要步步為營，因為這時間不會給你太久（兩岸同時承受這種壓力，只是程度上的高低及性質上的不同），其實這段時間才不過短短的幾年，而這中間唯一可以比較提出的積極外交攻勢，我想除了「小三通」的政策形成制定外，並沒有別的大陸政策在性質上及地位重要性可以與此比擬。這是「小三通」值得去重視及研究的原因之一。

撇開個人主觀感受，在客觀的層面而言，兩岸政策實際上在國際間它也一直受到世界強權美國、蘇聯（現今俄羅斯）、日本等三國長久的關注，他們利用兩岸之間的衝突，不論是現實利益的考量<sup>1</sup>或是戰略合作之名<sup>2</sup>，甚至外交事務上的兩國聯合公報<sup>3</sup>等，其關注及牽涉的程度，不單只是扮演國際間公正第三者（國際警察）或是和事佬

---

<sup>1</sup> 今年三月行政院長訪美表示，未來十年對美國採購軍事武器，超過七千億美金。

<sup>2</sup> 美、日安全保障共同宣言（1996 04 17）及飛彈防禦系統（TMD），把台灣間接也納入共同防禦範圍。

<sup>3</sup> 中、美「台灣關係法」，大陸與美「817公報」、「上海公報」等。

的單純角色及心態而已？在兩岸共同 WTO 加入之後，兩岸的互動，在國際政治及經濟舞臺就更無法缺席也更趨複雜，面對這一波全球化及地球村的潮流中，台灣又擋不住產業往大陸西移的奔流中，如何在這國際及內政經濟惡化交迫的現況中開創新局，是至關重大，台灣過去十年以電子業創造的台灣經濟奇蹟，也隨全球的不景氣及產業西移而走到生死存活的關卡。我們不得不從新思量目前執政者對大陸政策的制定，是否合乎人民及國家未來的需要，因為以台灣一個島國，是否可以自絕於全球化，捨世界經濟的脈動而流於意識型態之爭（本土化與全球化之爭），我想這是一個有無本錢（資源）的客觀事實，今日如能以「戒急用忍」的政策阻擋彼岸的經濟發展，我想我個人都舉雙手贊成，但顯然連日本經濟專家大前研一來台受訪時，都明白的表示，全世界都無法阻擋彼岸的經濟進步；而「小三通」的試辦就是大陸政策的風向球，雖說走私「除罪化」為首要目標，但簡單的說它將跟我們未來的每一位台灣人生活變得更好或更壞息息相關。而「大三通」這攸關整個國家政策的政策問題，其實其首要精神無非就是「除意識型態化」，對學公共政策的我來說有著非常大的吸引力，是否與公共政策理論相行或相悖。這是個人研究動機之二。

九十年一月一日金門、馬祖開始試辦之「小三通」，是在 1995 年「戒急用忍」政策實施後，對新執政黨（民進黨）而言是對中國政策

的一大邁步，但在台灣方面這只是將大陸沿海以及金門、馬祖之間人員偷渡及物品走私等行為「除罪化」<sup>4</sup>，目的將長時期地下的經濟活動給予合法化及考慮到當地民生的需求，另外還有一點最重要的是以地緣、血緣之關係，許多當年因民國三十八年政權變動，而分隔兩地之血親宗族，在民國七十六年開放大陸政策之後，已經關係日漸密不可分，可以說不僅民生需求互有往來，通婚或依親情形，對大陸的認識瞭解比臺灣更為直接（甚至有人批評離島金、馬地方上的人民對大陸產生另外一種傾陸思潮），也要重視大陸沿海近幾年來的經濟發展突發猛進，已漸有與台灣本島相比擬的社會、經濟環境。

離島在歷史的脈動上，顯然是有許多曲折，台灣長期駐重兵於金馬，當地戰地化也繁榮當地方經濟事不爭的事實，但自從解除戰地軍管之後，還有國軍「精實方案」之影響，讓金馬地區民眾深感被「邊陲化」，經濟變差，而且從「小三通」實施至今，地方民眾並不滿意這政策，除了我們單一方面的實施造成困窘之外，地方民眾實際受惠還未顯見，如許多煩雜的行政手續（如農、漁產品的報稅及檢疫，人員的進出管制）就足夠讓人退怯，而實施「小三通」政策，在當地的居民只能是接受，在中央以繁榮離島，期待能勾勒出離島經濟美麗的遠景之時，似乎不考慮對岸地方因官方下令抵制不能前來，兩造不利

---

<sup>4</sup> 中國大陸於1993年「對外貿易經濟合作部」、「海關總署」以對台灣通過實施小額貿易，以及漁民的落地簽證。

的因素下，依行政院大陸委員會之統計如下表 1-3 及 1-4 看出端倪。

表 1-3 金馬「小三通」航運往來統計表  
(單位：以每航次的正式往返統計)

月份	我方船舶		大陸船舶	
	金門-廈門	馬祖-福州	金門-廈門	馬祖-福州
90 年度	83	54	34	11
91 年度	288	147	116	42
92 年 1 月	47	31	32	0
2	39	20	43	1
3	37	40	43	0
4	39	4	48	0
5	8	0	27	0
6	0	0	0	0
小計	541	296	343	54
合計	837		397	
總航次	雙方航運往來 1234 航次			

說明：資料統計時間至民國九十二年六月三十日。

製表來源：入出境管理局（作者自繪）

表 1-4 金馬「小三通」人員往來統計表

月份	我方人民（以出境人數統計）		大陸船舶（以入境人數統計）	
	金門-廈門	馬祖-福州	金門-廈門	馬祖-福州
90 年度	9738	1991	951	90
91 年度	26151	1936	1039	319
92 年 1 月	3664	201	87	38
2	8018	308	58	138
3	6728	223	42	116
4	4940	13	117	35
5	839	0	223	0
6	0	0	0	0
小計	60678	4672	2517	736
合計	64750		3253	
總人次	雙方人員往來 68003 人次			

說明：資料統計時間至民國九十二年六月三十日。

製表來源：入出境管理局（作者自繪）

，而地方政府面臨這新增組織人員未訓練、通航管理問題以及從前不需報稅的農產品，現在要課稅等等問題，我想「小三通」政策的實施，雖有達成「去走私化」的目的，但是否有繁榮地方經濟之實？這是個人研究動機之三。

個人目前服務於入出境管理局，專司大陸地區人民陳情及訴願之行政救濟，也包括各級民意代表大陸人民問題的答覆及民國三十八年赴大陸地區原馬祖地區人民返台定居專案研究<sup>5</sup>，對金、馬地區民眾與大陸地區人民交流的程度，及「小三通」機關組織、人員設立的情形不能說不瞭解。筆者看「小三通」從問題的設定至政策形成，看到來自民間及地方政府對中央政府要求開放大陸政策（譬如通航）的急迫性及必要性，但另一方面，很不幸也的看到立法授權行政機關政策制定的急就章，在此不是論對錯，只是想從公共行政宏觀的角度來客觀論述政策形成的過程（以處理兩岸第一線的小公務員，戰戰兢兢反映現況），期能當理論遇上實務時，明知「小三通」未帶來繁榮地方經濟之實，如下表 1-5 金門縣家庭收支概況可以看出並未提高經濟收入。

---

<sup>5</sup>由「台灣與大陸地區人民關係條例」中：民國三十八年原馬祖地區大陸人民可申請入境定居（需有原鄰里三人以上作保），但中間因民國四十五年以前馬祖地區無戶籍登記，大陸人民許多原出生第並不在馬祖出生，也以偽保方式入境，因涉舉證問題，境管局與大陸地區人民還有許多因此而有行政訴訟問題。

表 1-5 金門縣家庭收支概況

金門縣家庭收支概況							
年(歷年)	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年
全體家庭戶數	12,425	12,747	17,078	17622	17,534	17,626	18,334
平均每戶人口數	4.01	4.37	4.08	3.74	3.70	3.67	3.63
平均每戶就業人數	1.45	1.33	1.44	1.30	1.16	1.20	1.16
平均每戶所得總額	889,771	945,193	1012468	936111	850,818	909,621	922,000
平均每戶可支配所得	790,264	773,767	852,572	784826	689,375	755,729	745,565
平均每戶消費支出	391,405	472,458	481,730	437965	425,494	457,608	467,036
平均每戶儲蓄	398,859	301,308	370,842	346861	263,882	298,121	278,529
儲蓄率(%)	50.47	38.94	43.50	44.20	38.28	39.45	37.36

資料來源：金門縣政府網站（作者自繪）

個人期許能在兩岸關係混沌未明之時，另闢蹊徑，解決公共政策中行政執行實際的困境；這也是作為一個公共行政的學生更應該嚴肅且比他人關心面對的課題，這是個人研究動機之四。

## 貳、 研究目的

### 一、 學術上的研究目的

個人對從事研究的第一個目的，無非希望藉由公共政策中的政策

制定理論來與「小三通」政策的制定互相驗證。而事實上國內政策的制定一直與理論有很大的差距，有幸成為處理兩岸事務第一線的公務員，而另一方面有機會一窺公共政策理論之海，深深感觸到行政工作的挫折往往需要理論的補救及解決。

「小三通」的制定其實來自「外在催生模式」，就是利益團體發動有關（Cob, Ross & Ross, 1976），例如離島的立法委員及行政首長獲企業團體等；而政策的如何形成，在「小三通」政策當時的提出無非想滿足離島民眾得需求，解決非法走私的問題，但實際的離島現況與複雜的大陸問題，又牽涉到政策利害關係人，使我們發現「西方經驗」政策理論，很難與「台灣經驗」太多相符（丘昌泰，2001：3），如何在實務的運用上加以修正與調適，以符合實際最大的效益，這是公部門的責任，也是我們共同努力在學術上研究的方向及目的。

## 二、實務上研究的目的

作者的第二項研究目的，期望藉著「小三通」個案的實施，能夠讓政府相關部門及地方政府，重新檢視大陸政策的制定過程，不論是以質化或是量化的研究方法，能以更多元的途徑，及更多的模型加以推演及分析，讓政策制定更貼近民心，政策的執行更是符合人民及國家最大的利益，而不要以少數的精英模式來制定，而最後落到被監察

院糾正的下場<sup>6</sup>，而這一政策不是只有未落實繁榮地方經濟，這背後還隱藏著國家安全與經濟興衰的指標性作用。

最近幾年政府對大陸的經濟政策從「戒急用忍」至今，政策上一直採取是管制及不鼓勵，但實際上你又真的管不住台商錢進大陸的事實，而金額數額有多少，粗步估算，到 90 年第三季為止，上市櫃公司，合計為一千兩佰多億，而另一說法是證期會卻指出流向大陸的資金高達三兆五仟多億，上市櫃公司實際「登陸」資金十分驚人，姑且不論不同版本何者較正確，但都證實「資金極少回流」，三個單位的統計都證實，台商赴大陸投資後，再匯回台灣資金都不到十億元，佔匯出總金額不到百分之一，顯示台資「登陸」一去不復返，國內資金流失問題十分嚴重，而我們為何卻不見民意代表、國家安全會議、行政院大陸委員會正視此一問題，卻企圖將「小三通」這個杯水車薪的政策澆向如野火燎原般的「登陸錢潮」，希望藉由「小三通」，來達到繁榮離島的建設，但離島民眾是否真的感到滿意？以及台灣本島的民眾是否受益？是否達到學理上的「政策分析」的定義及期望？「小三通」政策的執行是否為提升離島經濟的最佳良方呢？這些問題在實務上均值得探討及評估，希望藉此提出提出若干改善可行之建議方案，俾使政府日後從事該項政策制定時，作為政策持續、政策修正與政策

---

<sup>6</sup> 910904 監察院通過糾正行政院試辦「小三通」案。

終結的根據，或成為日後大三通新政策的參考。

## 第二節 研究概念的界定

### 壹、政策分析的概念界定

政策分析可以說是一門新興的學科，大致上來說，只有五十多年的歷史。許多人認為「政策分析」一詞的產生，主要歸功於耶魯大學社會及政治學者林布隆（Charles Lindbloom）於 1958 年所提出。

政策分析(policy analysis)一詞係指對政策可能選擇方案進行有系統的調查與研究，並對其每一方案之正反意見，作整合性分析的一種過程。一般來說，政策分析是一種「問題解決」(problem-solving)的方法，就所蒐集的資料進行解釋，嘗試在可能採擇的行動結果中作某一種政策性的預測。政策分析對幫助政府機構處理日益複雜的公共事務，解決千頭萬緒的公共問題以及擬定大眾攸關的公共政策都有實質上的效果。

威馬與范寧（Weimer and Vining，1992：1）指出：「政策分析是以主僱導向、表現社會價值，且於公共決策有關的諮詢活動。」這個定義至少指出政策分析的主要產物是為主僱提供公共決策的諮詢，且該諮詢本身必須表現出某種社會價值與理想。海納門（Heineman，et al，1990）認為：政策分析是為強化政策過程的瞭解

與改進政策過程的投入，將分析技術應用於社會問題的一種專業。

學者對於政策分析的定義看法並不一致，主要是因所強調的研究重點和範圍不同之故。大致言之，有兩種看法：其一認為政策分析指研究分析決策過程，包括問題認定、方案規劃、方案合法化等；其二認為政策分析應對政策方案從制定、執行到評估所有各階段的活動加以分析。國內學者吳定認為以採取第一種看法為宜。

## 貳、 政策形成概念的界定

關於公共政策行程過程界定的定義，種類繁多，各家的說法，各有其立場其時空背景，主要牽涉到「政策問題的特性」，舉例來說並不是所有的人民問題都屬於政策問題，政策行成[前]的問題界定，議程設定與政策行程活動等，都是重要的過程之一。政策是「政府對被認知的問題所做的聲明及所採取的聲明」，因此簡單的描繪我們可以知道構成政策的兩個要素，一是「問題」，另一是「對策」，從「問題」到「對策」，這中間牽涉到一個過程，而這個過程相當複雜。所謂的「政策過程」，就是從「問題」的產生到政府提出「對策」的過程或歷程，而這個政策過程是幾個階段所構成，而這幾個階段就是：議程的設定，政策的規劃及合法化、政策執行、政策評估。我們可以從下圖 1-1 來加以表示（朱志宏，民 84：130）：

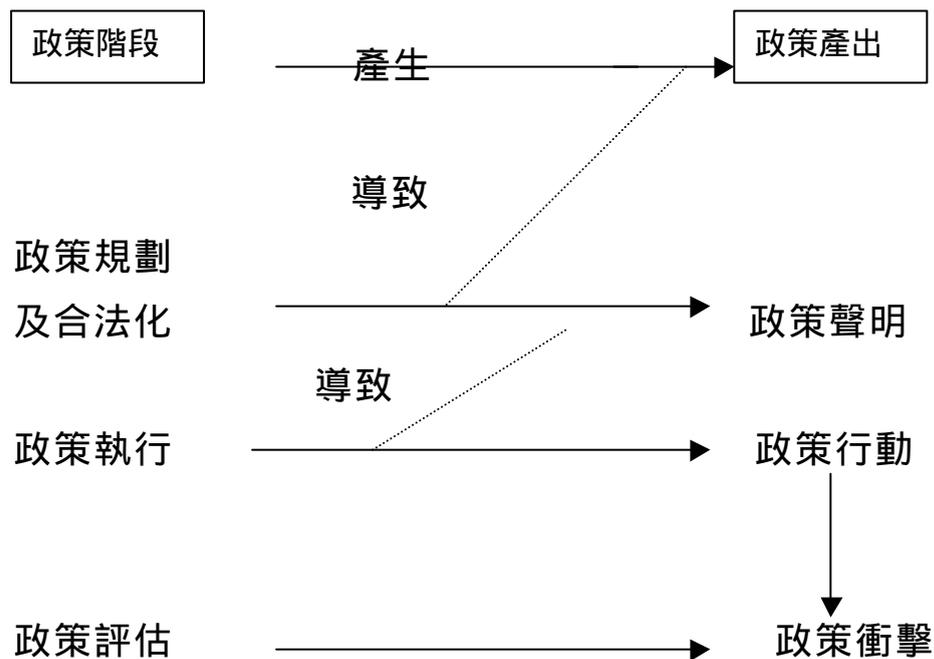


圖 1-1 政策過程之綜觀圖

資料來源：朱志宏，民 84，公共政策，台北：三民書局，頁 130

而政策形成過程中乃權力運作與互動，以民意為基礎，各種利益團體參予，最後透過議事制度而制定，而國內學者丘昌泰教授（民 84：106-107）指出政策過程的意義，應從政策過程所顯現的特點著眼：

#### （一）動態性

政策過程既然是一種過程，就不是終止的靜態現象，問題的發生固然是動態的，問題的解決也不表示停止不動，環境因素與政策行動者的動作，都可能使解決方案發展成為另一個新的問題，啟動了另一個新的政策過程。

## （二）互動性

政策制定過程中有許多政策參予者，不論政府內部或政府以外的行動者，他們都以「命運共同體」的密切型態，生存於政策社區（policy communities）當中，彼此互動。

## （三）彈性

政策制定過程雖有各種不同的步驟，但並不表是每一步驟都必須經過，無有例外。事實上，每一個政策都有自己的流程，其中某些步驟對某種政策來說，可能沒有必要；但對某些政策而言，卻是不能缺少。

## （四）流動性

政策過程本身是流動性的，沒有任何政策參予者可以長久的固守某種地點或職位。利益團體表達意見後，很可能就消失蹤影；制定某項政策的領導者，很可能放棄它所作成的政策。政黨政治的精神就在此種意義下，顯現出來，不過政策過程雖是流動的，但民主國家已經建立政權交替的制度，因而「人亡但政未息」。

### 第三節 小三通概念的界定

長期以來金馬同胞與對岸彼此登陸、互通有無的事實，世人都知道的秘密，官方更是心知肚明！所以在睜一隻眼閉一隻眼的態度下，

鮮少有人因此入罪，對於大陸方面，也早就開放台輪靠泊及小額貿易，金門馬祖的船員到大陸，基本上都可以獲得上岸落地簽證，台灣漁船在二十年前，早已停靠大陸沿岸漁港，兩岸小額貿易每年也都有新台幣一億多元的成交額，只是台灣以往都視此為走私論處，故兩岸小三通事實上早就如火如荼地進行中，並不是從 90 年元旦才開始。在台灣方面我們並未和中共就小三通進行任何協商和協議，大陸只要按原辦理條例即可。而我們是基於「除罪化」及繁榮地方發展為出發點。民國八十九年三月二十一日經立法院通過「離島建設條例」，並於四月五日公佈實施，該條例第十八條規定：「在台灣本島與大陸地區全面通航之前，先試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航不受台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」。行政院於五月十八日邀集有關機關協商「離島建設條例」相關子法訂定事宜，指定由陸委會與交通部事實研訂「試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航實施辦法」。

陸委會根據行政院指示，針對「離島建設條例」第十八條所規定試辦金門、馬祖、澎湖與大陸地區之「通航」，以及因「通航」所必然衍生的人、或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劃下，加強促進離島之經濟建設與發展。

八十九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，隨即實施優失試辦項目：1、『除罪化』。2、『可操之在我』部分。(二) 在前向架構下，政府應優先試辦離島宗教直航。(三) 在評估與規劃同時，政府應盡力推動兩岸協商之恢復。」

行政部門基於立法院之決議，積極展開「小三通」之評估規劃作業，由內政部、國防部、財政部、經濟部、交通部、經建會、陸委會、衛生署、海巡署、以及國安單位等，分別從國防安全、社經秩序、經濟建設、法令適用、大陸政策以及執行面，分兩階段進行影響評估作業，由陸委會加以彙整，並於八十九年九月中旬完成兩岸「小三通」影響評估報告後，函報行政院核轉立法院備查。

各機關依據上述評估報告，就各主管部分展開細部規劃及實施準備工作，並由陸委會彙整統合，據以擬定「小三通」推動方案及執行計劃，以及「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，我們明顯看出這個政策形成時，其實完全符合前揭所述之動態性、流動性、互動性、彈性。

#### 第四節 相關文獻的檢討

作者利用國家圖書館索引系統蒐集有關本研究之相關書籍、期刊

論文、政府機關報告，以了解目前學術界與實務界對於此類研究題目的進度狀況。

## 壹、文獻檢視過程分析

### 一、利用中華民國期刊論文索引系統搜尋

(一) 若以「議程設定」為關鍵字進行文獻的搜尋結果，自 85 年開始自 89 年，共獲得 8 篇文章，其中敘明「議程設定」為 4 篇。

(二) 若以「政策形成」為關鍵字進行文獻的搜索結果，共獲得 24 篇，其中敘明「政策形成」為 20 篇。

(三) 若以「政策分析」為關鍵字進行文獻的搜索結果，共獲得 140 篇，其中敘明「政策分析」為 96 篇。

(三) 若以「小三通」之議題進行搜索，有關本議題的討論文獻為 18 篇，與本文有關有 16 篇。

表 1-6 搜尋「議程設定」、「政策形成」、「政策分析」  
及「小三通」相關文獻結果表

關鍵字	篇數	與本文相關篇數
議程設定	8	4
政策執行	24	20
政策分析	140	96
小三通	18	16

資料來源：作者自繪

### 二、利用全國碩博士論文摘要檢索系統搜尋

(一) 若以「議程設定」為關鍵字進行文獻的搜尋結果，自 71 年開

始自 90 年，共獲得 19 篇文章，其中敘明「議程設定」為一篇；有關「政策制定」有一篇；有關「政策過程」有一篇；有關「議題運作」有一篇。

(二) 若以「政策形成」為關鍵字進行文獻的搜索結果共有 322 篇，自 88 至 90 年其中敘明「政策形成」共有 11 篇；有關「中國政策」有四篇。

(三) 若以「政策分析」為關鍵字進行文獻的搜索結果共有 308 篇，自 89 至 91 其中敘明「政策分析」共有 1 篇。

(三) 若以「小三通」為關鍵字進行文獻的搜索結果，檢索結果共 81 筆，其中敘明「小三通」有一篇，與本文大陸政策有關有三篇（表 1-2）。

表 1-7 「議程設定」、「政策形成」及「小三通」相關篇數表

關鍵字	篇數	與本文相關篇數
議程設定	19	3
政策執行	322	11
政策分析	830	1
小三通	81	4

資料來源：作者自繪

## 貳、重要文獻內容文獻分析

作者就依照國家圖書館索引系統搜尋有關本論文相關論文與著作進行檢閱，所有相關文獻選自民國 88 年至 90 年間，依其研究者、出

處、年份、研究題目、主要內容與研究方法列舉如表 1-8、表 1-9。

國內對政策形成及中國大陸政策相關書刊、期刊、論文之研究收集彙

整如下表 1-8、1-9：

表 1-8 依照國家圖書館索引系統資料搜尋國內相關學者論文一欄表

研究主題	研究者	研究題目	研究摘要	研究方法	研究出處
新政府核四政策形成過程：「3I」決策分析	鄭勝分 (民 90)	新政府核四政策之形成探討	政策形成乃權力運作與互動的過程，本文從理念、利益及制度三個概念探討新政府核四政策形成過程，分析發現新政府因理念而停建核四，後又因利益而續建核四。	文獻研究法	政治大學公共行政學系博士班研究生
大陸工作參考資料	行政院大陸委員會 (民 90)	大陸政策	大陸政策重要聲明文件與中共「對台政策」重要聲明及文件	文獻研究法	陸委會
小三通對台灣之影響	劉文彬 (民 90)	「小三通」對台灣之影響	以台灣及中共對小三通的態度談「小三通」對台灣之影響及衝擊，以加入 WTO 之後，小三通的功能勢必逐漸式微，提出金門、馬祖地區是否會因此之故，進而與大陸結合，終於擺脫台灣，成為大陸的一部份？是有待進一步觀察與考驗？	文獻研究法	共黨問題研究 (27 卷)

議程設定的理論出發，探討民主國家公共政策形成過程初期，民意與媒體互動與公共議程形成的關聯性	陳敦源、韓智先 (民 89)	是誰告訴人麼他們要什麼？媒體、民意與公共議程設定	媒體在公共政策議題設定過程中雖佔有關鍵位置，但是具有策略思考能力的政治人物，他們的行為才是整個過程的動力核心。	文獻研究法	研考雙月刊
兩岸三通問題的探討	潘錫堂 (民 89)	兩岸三通相關問題的探討 - 從中共策略性轉變與入會的關聯到小三通的奠基	中共對三通策略性的轉變與兩岸加入 WTO 與三通的關聯性，如何以「小三通」先行，創造兩岸全面三通的契機，提供許多寶貴的意見，如何避免將來台灣受制於「一個中國」的框架及企業龐大利益的考量	文獻研究法	政策月刊第 61 期
兩岸三通問題的探討	蔡宏明 (民 89)	小三通的政治難題與經濟影響	小三通的定位與政治障礙以及衍生而出的經濟安全問題	文獻研究法	政策月刊第 61 期
政策分析家角色類型	陳正隆 (民 88)	政策分析家角色類型之探討：兼論我們需要何種政策分析家	從「分析技術」、「政治藝術」歸內出「政策專家」、「政策倡導者」、「顧客專家」與「政策企業家」	文獻研究法	政治大學公共行政學報

資料來源：作者自繪

表 1-9 國內相關碩士論文一欄表

民進黨中國政策	王智盛 (民 89)	2000 年總統大選民進黨中國政策之研究	大選期間各政黨之中國政策及最後贏得勝選後之大陸政策之方向	文獻研究法	台灣大學三民主義研究所
金門定位與兩岸開放後對金門的影響	羅德水	兩岸關係發展與金門定位變遷之研究	以觀察者兼具被訪者身份及背景將金門從台海危機至戰地政務解除特殊的歷史地位突顯出來	文獻研究法 實地訪談法	淡江大學中國大陸研究所碩士論文
兩岸經貿互動	雷政儒 (民 89)	兩岸經貿互動與臺商投資之演變分析	從辜汪會談至『戒急用忍』從突破至迅速發展至緊縮台商投資之演變面對加入 WTO 的未來，如何調整我方經貿政策	文獻研究法	台北大學公共行政暨政策學系研究所

資料來源：作者自繪

#### 第四節 研究架構建立

「小三通」是扁政府對中國政策積極的務實作為，但在彼岸要回到九二共識的大原則下才願意做出實質回應，大陸方面對「小三通」原則是抵制的，但我方受當初總統大選競選宣告或是來自民間的經貿需求，或是離島走私的除罪化，還是為加入 WTO 前為大三通做暖身，政策的形成牽涉到多元的內外環境因素影響，本論文希望藉由理論與實務的結合，為兩岸關係覓出一條彼此都可以接受的共同道路（市場），也可以在來檢視政策形成過程的理論。

本研究的建構，以「小三通」為例，主要目的為「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」，議程的設定基於前揭所述雖目標明確，但問題的流程在此是多元（來自兩岸），而最後自政治流程中自離島建設條例中，以法律授權方式促成政策形成及合法化，而現階段之執行地方及中央都有落差，它可能互相影響存在而時時回饋修正，進而政策分析評估「小三通」持續性或未來「大三通」的參考，本研究大綱如下圖 1-5：

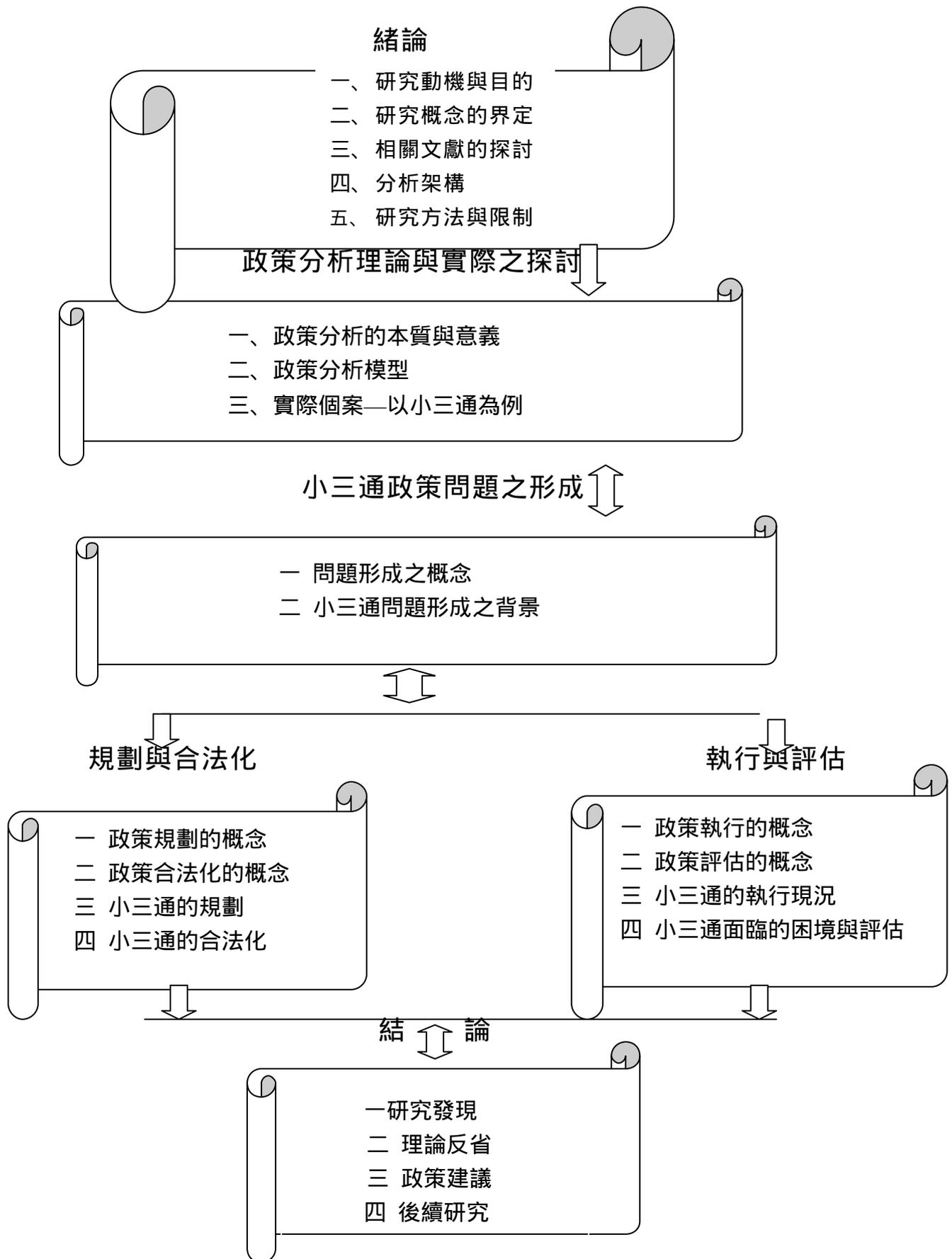


圖 1-2 本研究之架構圖

## 第五節 研究方法與限制 研究方法與限制

研究方法一般分為兩部分：一是研究途徑（approach）二是研究方法（method）兩方面；在研究「途徑」是指選擇問題及資料的準則方面，如制度、法律及系統研究途徑等；而研究「方法」係指搜集及處理資料的技術，如比較法、分析法、問卷調查法、實地訪談法、觀察法等。

### 壹、 研究途徑

#### 一、 歷史研究途徑（historical approach）

所謂歷史研究途徑，主要是運用歷史資料來描述和分析歷史事實的方法，並解釋各部分之間的前因後果的關係，其目的是想從歷史事實的描述，發掘出某一特定時空發生的事實，並從其因果關聯去了解過去如何演變到現在，以及現在如何演變到未來，並在掌握未來趨勢可能的變遷中，融入我們的，期望達成我們的理想。

因此任何政策的演進，皆為一定時空下的產物，所以對於歷史文獻的回顧和檢討及掌握決策者的動機與思維，探討內外環境對決策的影響。

#### 二、 系統研究途徑（SYSTEMATIC APPROACH）

系統研究途徑係起於美國學者伊斯頓 ( DAVID EASTON ) 在一九五零年代初期所提出的政治系統理論，也就是政治系統為了適應環境的壓力，必須採取相對應的措施，作成必要的決策。

系統理論學者相信社會行為不可能在個別的水平上來加以解釋，社會現象不僅是一群個體，而是一種系統化的實體，由一套完整的相關構造來加以描述，我們可以用政治體系簡圖來加以說明。

1. 環境 ( environment ) :

所謂的環境就是政治系統之外的情境或狀況。凡與政治系統屬於相同的社會，而不在政治系統範圍之內的社會或物理環境稱之為內在社會系統。社會系統包羅萬象，只要稍有變動，就會影響到政治系統，「小三通」在此現象中即為實例。

2. 輸入 ( input ) :

包括需求 ( demand ) 與支持 ( support )，需求的發生在於個人 ( 各種利害關係人 ) 或團體 ( 政黨或利益團體 ) 反應實際或想像的環境條件後，請求政府回應與解決，支持則表示個人或團體接受選舉的結果，遵守法律的規定，順應政府各項政策的決定。

3. 轉化過程 ( conversion ) :

任何系統均可能同時接受各種不同的需求或支持，政治系統將需求與支持，運用政策制定過程，使其轉變為權威性的社會價值分配。

4. 輸出 ( output ) :

由決策者或決策中心作成權威性的價值分配。

5. 政治系統 ( political system ) :

政策制定之機構及內部組織的結構。

6. 回饋 ( feed back ) :

即政策執行後引起環境的反應，又重新成為需求與支持，再輸入政治系統的過程；且此一回饋過程會不斷的重覆。

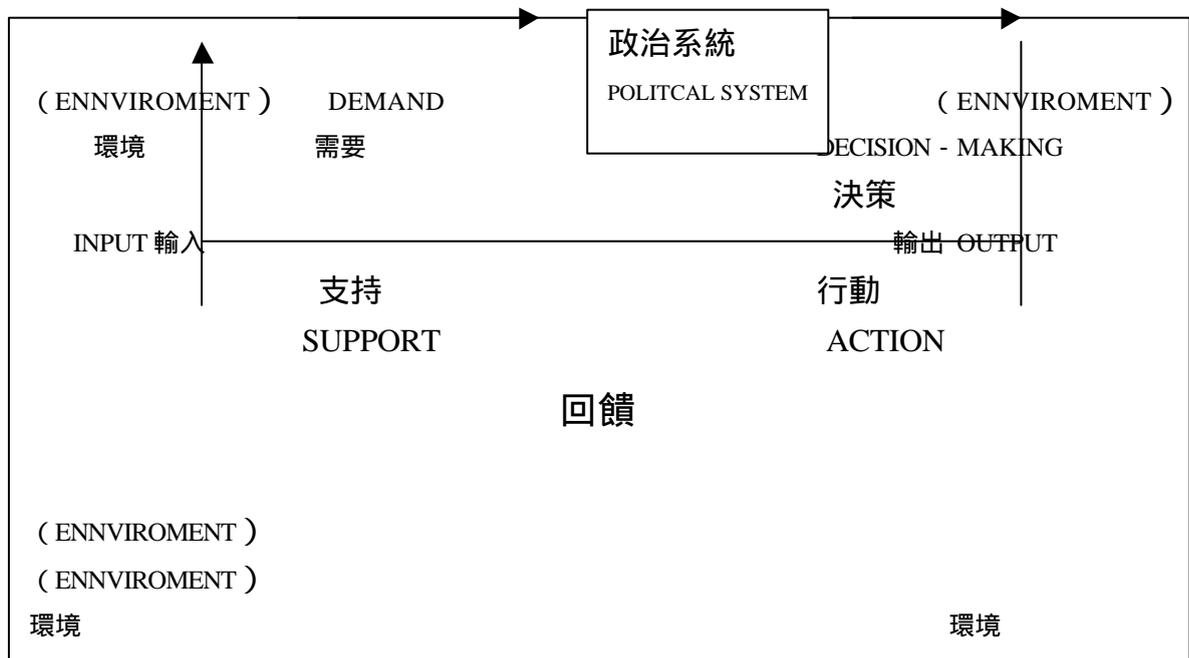


圖 1-3 DAVID EASTON 系統理論圖

資料來源：Hall,1965：112

### 三、 決策研究途徑

決策研究法，係根據實際決策行為的一種理想狀態，分析構成決策的基本要素而建立起來的型模。我們這一部份來自行政院大陸委員會的兩岸「小三通」推動方案及執行計劃，以及立法院的大陸政策之議案關係文書等，及兩千年總統大選民進黨中國政策，基本上是由

上而下政治精英漸進途徑。

#### 四、 政治經濟學分析途徑

由於本文以小三通為例，此項研究不僅牽涉到經濟層面，同時探討到兩岸當局得政治意圖及手段，「新政治經濟學發展」(New Political Economy of Development) 再一九七零年代中期以後，發展出公共政策研究途徑，且政治科學家試圖以經濟學的「理性抉擇」的實際觀點取代社會學的抽象理論，以成為公共政策論者普遍的主張。該分析趨勢把經濟學看成是「抉擇的科學」，而政治經濟學，是「探討政治抉擇對經濟影響的學問」或「經濟決策對政治影響的學問」。政治經濟學相當著重於探討影響經濟政策制定之政治因素與背景，或是經濟政策在政治方面所產生的影響。

## 貳、 研究方法

本研究主要將政策制之形成之理論與「小三通」未來發展方向及途徑做一理論與實務的探討，而這一過程只是兩岸關係之中的小過程。故在方法論上乃採用質的研究方法，而「小三通」相關統計數字作為輔助說明，主要所運用的方法闡述如下：

### 一、 文獻分析法

針對公共政策形成過程理論<sup>7</sup>、兩岸關係、國際情勢、執政黨

---

<sup>7</sup> 根據吳定教授之說法，政策分析即是政策制定之研究(民 83 頁 17)，因此本文未將兩者加以

的大陸政策等範疇，蒐集國內外相關文章、專書、期刊、論文、報紙之專刊等相關文獻做為參考；並進一步彙集、研析期盼在與實例相結合之後，能提供未來在兩岸關係發展之研究。

## 二、 個案研究法

以「小三通」為例，其興起之背景、主要內容、組織設立、交流現況，做深入的觀察分析，並針對觀察結果提出建議。

## 三、 深度訪談法

訪談方式主要採取面對面訪談法，訪談單位包括政策議題提出及設定者（立法委員及助理）、規劃、合法化及執行者（大陸委員會、入出境管理局、海巡署、立法委員等），對「小三通」當地相關之人員進行深度訪談，以面對面訪談當地民眾（筆者目前服務於境管局負責馬祖台籍人員定居業務之輔導管理）<sup>8</sup>、電話訪談（與小三通業務相關單位如海巡署）、電子郵件的連絡方式瞭解現階段施行情況，由於業務方便使然，與離島民眾接觸頻繁，方便進行評估。

## 參、 研究限制

研究公共政策制定形成之過程，我們從問題的形成開始，在時間的序列上我們主要是從行政院從民國八十九年五月十八日邀請有關

---

區分。

<sup>8</sup> 依台灣地區與大陸地區人民關係條例第十六第二項第六款規定，台籍人員於民國三十八年政府遷台前赴大陸地區；但馬祖地區人民於民國四十五年後，才有戶籍登記；本局為因應防堵偽保，設立面談機制，每週最少可以一次以上。

機關協商「離島建設條例」相關子法訂定事宜及西元二千年的民進黨的大陸政策至現階段「小三通」實施，在政黨輪替之後，無法對「小三通」當初參予的行政官員及立法委員作即時訪談，此為限制之一。在實際資料的取得或是訪談之中，基於行政倫理許多受訪人員，不願意身份表明，但其所提供的資料卻是一手，可說是參與其中，但內容卻無法在此透露，也一方面個人的工作及職務是直接接觸，有時也深怕主觀引導意識，而失去客觀，此為限制之二。第三對中共方面當初制定前的反應本身也無法取得第一手資料，除了文獻參考，以及報章方面來自官方的傳媒報導之外，無法取得大陸當地民眾及地方政府的看法，只能透過第三者深度訪談（如紅十字會及台商）來了解對岸情形，而且在中共方面刻意打壓「小三通」的情形之下，這一方面就可能無法做有效的評估，另一方面實地（金門、馬祖）訪察時間次數不多，許多是透過次級資料分析而得，此為限制之三。

## 第二章 政策分析理論與實際之探討

### 第一節 政策分析的本質與意義

#### 壹、前言

在討論政策分析的本質之前，必須先了解何謂公共政策，有人說公共政策乃指「政府選擇作為（to do）與不作為（not to do）事項」。

Lasswell 和 Abraham Kaplan 則謂：「政策乃係某種目標、價值以及實踐而設計之計劃」。

伊斯頓(David Easton) 認為：政策是政府對整個社會的價值權威的分配。但是該定義也可以說只有政府能「權威地」在「整體」社會上採取行動，且政府准許作為或不作為的每一件事，皆導致「價值的分配」。

James Anderson 表示：政策乃是某一人或是某些人處理一項問題或一件關心事項之有目的性的行動方案。而公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策。

Carl Friedrich 指出：政策概念的基本要素，在於其必有一個目標、目的或宗旨的存在（goal，objective or purpose）。

這些定義隱含著特定政府行為以及朝向特定目標的總體計畫之間的

差異性。

林水波和張世賢教授何著：「公共政策」一書中，將政策界定為：「政策是執行行動的指引，他是一個人、團體獲政府固定的環境中，所擬定的一個行動計劃」。

Austin Ranny 表示：公共政策應符合以下條件：「1.有一個或一組特定的目標；2.有一個擬定的方針-即為達到上述的目標，而擬具一套特定的行動過程；3.有一條以選定的行動路線-即有前項擬定的方針，選擇一條正確可行的行動路線；4 意圖的宣佈-即決策者以公開或秘密的方式、宣佈決策的目的及執行的方法；5.意圖的執行-即意圖宣佈後，付諸實際的行動」。

政策分析(policy analysis)一詞係指對政策可能選擇方案進行有系統的調查與研究，並對其每一方案之正反意見，作整合性分析的一種過程。一般來說，是一種問題解決(problem-solving)的方法，就所蒐集的資料進行解釋能採擇的行動結果中作某一種政策性的預測。政策分析對幫助政府機構所需的公共事務，解決千頭萬緒的公共問題以及擬定大眾攸關的公共政策都有，其重要性是不言可喻。

## 貳、政策分析的意義與特質

「政策分析」一詞之產生，主要應歸功於學者林布隆(Charles

E.Lindblom)於一九五八年的提出(Lindblom,1958:298-312),其次公共行政學者卓爾一九六七年九月號之「公共行政評論」(PAR)發表《政策分析:公務中一項新的專業性角色》(Policy Analysis : A New Professional Role in Government Service)一文呼籲政治學及公共行政學方面的專家學者應致力發展「政策分析」科學。然而,政策分析所指到底為何?學者間之看法多有分歧,分別就不同角度提出其看法,茲分述如下:

有就靜態觀點定義者,如梅茲納(Meltsner, 1976)認為:「政策分析乃是蒐集、整理及分析與政策方案相關之資訊」;此時政策分析家之角色相當單純,僅止於資訊之處理。又如戴伊(Dye, 1976)指出:「政策分析就是描述與解釋政府活動的原因與結果」,他主張各個政策階段皆可加以分析,惟仍僅止於描述與解釋,政策分析家未有積極、主動之推介行為。此外,馬克瑞及魏爾德(MacRae & Wilde 1979)亦持類似見解,他們認為:「政策分析就是使用推理與證據,從諸多替選方案中選擇一個最佳政策的行為」。

另外,唐恩教授認為(Dunn,1994):「政策分析乃是一門運用多種研究調查及論辯方法,以製造並變成政策相關資訊,藉以在某種政治環境中解決政策問題的應用社會科學」國內公共政策學者吳定教授(吳定,民 80)則認為:「...政策分析是指決策者或政策分析家為解決某項

公共問題，應用科學知識與推理方法，採取分析的理論架構及技術，系統性的設計並評估比較各替選方案，以供決策者判斷及作決定之參考的相關活動」。二者看法相當深入與完整，但可惜皆未能兼顧政策分析中相當重要的「顧客導向」(client-orientation)特性。班恩(Behn,1982)則簡潔的說：「政策分析的工作就是在協助其顧客(即所謂決策者或政府高層官員)解決特定的公共政策難題。至於威瑪和范寧(Weimer&Vining,1992)對政策分析之看法與班恩非常接近。他們認為：「政策分析是顧客取向的建議，此種建議與公共決策有關並且考量社會價值」。魏雅儒(WHdavsky,1996)則認為：「政策分析就是發現問題癥結之所在，研擬政策方案，建立標準，依據這些標準權衡政策方案之利弊得失，設計執行政策的方法以及評估政策執行之結果」；並且認為政策分析不但是一門技術(craft)亦是一門藝術(art)。本研究對政策分析之定義即採上述三者之綜合。

### 參、政策分析之特質

綜合上述諸位學者對「政策分析」之定義並歸納貝克曼(Beckman,1977)與戴伊(Dye, 1978)之看法以及當代公共政策之趨勢，政策分析應有以下幾項特徵：

(一)政策分析者的主要旨趣應在「開處方」(prescription)而不僅止

於解釋 ( ex-planation ) 或描述(description)。

(二)以嚴肅的態度及科學的頭腦，來分析公共政策的前因及後果。

(三)對公共政策的因果問題，致力探尋統一的命題，並逐漸累積  
具有一般性、能夠普遍適用的、可靠的研究成果。

(四)政策分析是整合性的以及科際性的(integrative and  
interdisciplinary)學科與工作。

(五)政策分析是預期性的(anticipatory)。

(六)政策分析是決定取向的(decision-oriented)。

(七)政策分析是顧客取向的(client-oriented)。

綜合上述可知：分析是描述性的( descriptive )，用以解釋有何困難；  
分析是診斷性的 ( prescriptive )，主要在提供建議該如何何作；分析  
必定也是選擇性的 ( selective )，是由擁有權力、金錢及資源的人從建  
議中做抉擇;分析可能是客觀性的(objective)，它讓人在很多不同的替  
選方案結果中取得同意;分析不可避免的是論證性的(argumentative)，  
合理化某個觀點，拒絕其他的;分析是回溯性的(retro-spective)，因為  
經由過去之比較可驗證預期將來之好;分析也是創造性的(inventive)，  
它在資源與目標間創造並列;分析是前瞻性的(prospective)，它尋求未  
來之報償;分析同時也必定是主觀的(subjective)，要選擇什麼問題來解  
決以及什麼替選方案之考量都是由特定人以其個人利益(或興趣)所作

成。因此，分析是一套相反的概念(前瞻與回溯、主觀與客觀 )或是不同情形下的不同事情呢?很明顯的:兩者都是!個人研究也傾向這種方法。

## 第二節 政策分析的模型

### 壹、政策分析的濫觴

在政策分析模型之前，其實政策科學從 1951 年拉斯威爾與冷內納( Lasawell and Lerner )所發表的 < 政策科學 >( The Policy Sciences )一書之後開啟政策取向研究的重要興性之後，經後世學者的經營與努力，它逐漸發展出一門公認的獨立學科，不過很遺憾地，五十年來努力的政策科學運動，並未整合出統合的力量，不緊僅理論內涵方面呈現百家爭鳴，在理論方面是進入多元典範的時代，如孔恩 ( Thomas Kuhn )的典範( Paradgim )觀念而論，政策科學典範的發展脈絡為何，是幾乎是很難與以回答的問題。在西方米諾吉 ( Minogue,1993 )檢視當代公共政策的理論與實際，它發現兩種不同的典範:一為重視技術、強調經濟理性的管理觀點(Managerial perspective)，另一種為追求理論、重視政治系絡的政策觀點(Policy perspective)。賽爾夫(Self,1972)指出:公共政策研究可以視為政治學與管理學兩種不同觀點相互競爭的競技場。又有唐恩(Dunn,1988)則從問題建構的角度出發，認為政策

科學理論可以劃分為傳統與當代的問題建構典範，所謂的傳統與現代的政策科學公共政策，從上至下，可以分為四種不同的層次：(丘昌泰，2000：5)

第一、政治政策 (political policy)：又稱為政黨政治，這是指政黨向社會民眾所提供的公共政策，通常具有一般性、原則性、或理想性的色彩。

第二、政府政策 (government policy)：又稱為國家政策，政黨一旦取得執政權，入主政府部門，就開始組閣，行成自己的政策主張，以落實政黨的政治政策，因此，政府政策通常比政治政策更為具體，「小三通」是當時落實「九二共識」的產物。

第三、首長政策 (executive policy)：又稱為執行政策，是指機關首長在政府政策的指示下，依據計劃的優先順序預算配置的狀況而擬定的政策，例如最近農漁會的改革。

第四、行政政策 (administrative policy)：這是只為了實踐政府政策與首長所擬定的一系列行動綱領，包括成立相關單位、配置相關預算、研擬行動計劃、建立監督機制等具體的細部計劃，如小三通行政機關內部規則的推動。

## 貳、政策分析的模型

政策分析模型(model)是現實世界某些面向的簡單化呈現，它可以

是一種實體的呈現—例如一個飛機模型、或設計師和建築師所採用的桌上模型，它用來顯示其所欲完成計畫的模樣。模型也可以是一種圖示(diagram)例如，一種街道圖、或是政治學者用來指出一項法案如何成為法律的流程圖。依據政治學者戴依(Thomas R.Dye)在(Understanding Public Polic) 其研究模型為概念模型(conceptual model)。以下是模型所嘗試之事：

- 1 簡化或澄清我們對政治和公共政策的思維。
- 2 指出政策說題的至要面向。
- 3 過將焦點集中在政治生活的重要特徵，而有助於我們彼此之間的溝通。
- 4 藉由指出公共政策中何者至要以及何者不重要，而引導我們對公共政策更加地瞭解。
- 5 解釋公共政策的要素，以及預測其影響。

政策模型的選擇：數年來，政治學就像其他科學領域一樣，都會發展一些模型來協助我們理解政治的生活。我們將嘗試瞭解這些模型是否帶來公共政策研究上的效益。我們將特別從以下四個模型的觀點，來審視公共政策：1 制度模型。2 過程模型。3 菁英模型。4 系統模型。

上述每項名詞皆是重要的概念模型，它們可以在政治學的文獻

中找到。這些模型沒有任何一個特別用來研究公共政策，然而每個模型皆提供了個別思考公共政策的途徑，且甚至指出公共政策一般性的原因與結果。

這些模型彼此並不互相排斥，換言之，任何一個模型都可被認為是最佳的模型。每個模型提供對政治生活的各類焦點，而且有助於我們瞭解有關公共政策的不同事物。乍看之下，雖然有些政策可透過某個特定模型來加以解釋，但是大部分政策皆是理性規劃、漸進主義、利益團體活動、菁英偏好、系統動力、博奕賽局、公共選擇、政治過程以及制度影響之下的綜合產物。在實際政策制定過程中，這些模型將進行個別與綜合地套用，以描述和解釋特定的政策。以下段落將簡略地闡述每一模型，尤其關注於審視公共政策的個別方式。而小三通可與下列幾個模型作為政策分析，藉由數種不同的研究方法模型，分析其結果是否能匯合（converge）於固定的共同結論。

#### 一、 制度論:政策即制度產生

長期以來，政府機構一直是政治學研究的焦點。傳統上，政治學會被界定成政府機構的研究。政治活動一般圍繞在特定政府機構之內(包括國會、總統、法院、官僚組織、州政府、市政府等)。公共政策是由這些機構透過權威力式來加以制定、執行和貫徹；「小三通」的產生很明顯的就是由此制度產生而來。

公共政策與政府機構之間的關係是非常密切的。嚴格地說，某項政策直到被政府機構採用、執行和貫徹，才稱得上是公共政策。政府機構賦予公共政策三種特定性質：首先，政府賦予政策某種程度的正當性（legitimacy）。政府政策一般被視為具有法律上的權威（以離島建設條例第十八條為母法），而得以導引公民的忠誠感。政府政策涉及法律上的權威（次定試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法）。惟有政府政策得以擴展至社會上的所有人；至於其他團體或組織的影響則僅觸及社會的部分人士。最後，政策享有社會上強制力（coercion）的壟斷 - 只有政府可以合法地監禁違反政策者。至於社會上其他團體或組織可以使用的懲罰，則較為侷限。整體而言，政府有能力要求其所有子民效忠國家，政府亦可執行支配整個社會的政策，並且壟斷合法使用強制力的管道，以鼓勵個人或團體將他們內心的偏好轉變為政策。

傳統上，政治學上的制度研究途徑並未投注太多注意力於政府結構與公共政策內容之間的關聯。反而，制度研究通常在描述特定的政府機制（它們的結構、組織、職責與功能），至於制度特徵對政策產生的影響，則缺乏系統的研究。憲政和法律安排被巨細靡遺地描述，然而，有關憲政安排與政策之間的關聯，大部分依舊未獲討論。儘管政治學早期的制度研究焦點較為侷限，但制度研非全然不可取。政府

機構是個人和團體行為的結構化模式，有必要記住的是，制度安排對公共政策的影響，是一種值得加以研究的經驗性問題。

有些求好心切的改革者經常認為某項制度結構的特定變動，在無需探究結構與政策彼此間關係的情況下，就能產生公共政策的改變。他們陷入制度變革將引發政策改變的假設陷阱。我們必須謹慎評估關於結構對政策的影響，否則我們很有可能發現結構與政策大部分皆由社會或經濟因素所決定，如果其他變因維持不變，則精心設計的制度安排，對於公共政策僅產生些微的影響。

## 二、過程論：

數十年來，政治過程與行為一直都是政治學的核心焦點自第二次世界大戰以後，現代「行為主義」，政治學被用來研究選民、利益團體、立法者、總統、官僚人員、法官以及其他政治人物的活動。其主要目的之一，就是在發掘活動的模式(或所謂的「過程」)。近年來，有些政治學者嘗試根據這些活動與公共政策之間關係，來對這些活動加以歸類。於是，產生一系列政策過程 ( policy processes )，其過程如下列所示：問題的提出 - 決策議題的設定 - 政策倡議的行程 - 政策的正當性 - 政策執行 - 政策的評估。政策研究過程在於政治過程，而避免分析政策的內容。

他們研究應如何做成決策，但不允許他們對公共政策實質內涵進

行評論 - 誰得到什麼以及為何得到，事實上，甚至可能發生政策制定方式影響了公共政策內涵的情況，或者出現相反的情況。至少此為一項值得關注的問題。

但再一次強調，如假定政策制定過程的改變總是造成政策內涵的變遷。也許由於社會、經濟或技術上的限制是如此強大，以致於不管政策過程是開放的或封閉的、競爭的或非競爭的、多元的或菁英的等情況，皆對政策內涵沒有影響，或影響程度不大。學者沈迷於討論一項法案如何變成法律，甚至不同利益團體如何在某特定政策問題上，成功地贏得支持。但不管改變正式或非正式的決策過程，卻可能會，也可能不曾改變公共政策的內涵。我們可能都比較喜愛生活在如下的政治體系中：人人皆具平等的政策制定發言權；許多不同利益團體對公共問題提出解決方案；討論、辯論與決策皆開放接近管道給所有人；政策選擇的採納是民主方式的；執行是合理、公平、富同情心的。但我們偏好這種政治體系，並不必然意味著在國防、教育、福利、衛生或刑事司法等方面，就會產生顯然不同的政策。過程與內涵之間的連結關係仍然必須深加探究。

### 三、菁英理論：政策及精英的偏好

公共政策也被認為反映了統治菁英(governing elite)的偏好與價值。縱使公共政策常被聲稱是為了反映「人民」的需要，但它在美國

民主社會中所表達的仍是神話多於現實。菁英理論認為人民對公共政策興趣缺缺且所知無多，實際上都是菁英塑造群眾對於公共政策的意見，而非群眾塑造菁英的意見。因此，公共政策成為菁英偏好的產物。公務員與行政人員僅是執行菁英所決定的政策。政策乃從菁英由上往下施行；政策不是群眾需求的產物。菁英理論的要義可以簡單歸納以下幾點：

1. 社會可劃分成擁有權力的少數人，以及未擁有權力的多數人。僅有一些人言有分配社會價值的權力；至於群眾則未能影響公共政策。
2. 少數管理者並不具多數被管理者的代表性。菁英的拔擢都是不成比例地來自社會經濟地位較高的上層階級。
3. 非菁英往菁英地位的流動必須緩慢而持續，以維持社會穩定並避免革命發生。唯有已經接受菁英基本共識的非菁英，才能被接納進入統治團體。
4. 菁英為了社會體系的基本價值，以及為了保護此社會體系而分享彼此的共識。在美國，菁英共識的基礎包括財產權的神聖性、有限政府與個人自由。
5. 公共政策所及映的不是群眾的需求，而是菁英普遍性的價值。公共政策變遷不是革命性而是漸進性。

6.積極的菁英很少受到冷淡群眾的影響。菁英影響群眾多於群眾影響菁英。

菁英理論對公共政策有何意涵呢?首先，菁英論隱含著公共政策並不反映人民的需求，而是反映菁英的利益與價值。菁英論視多數群眾皆為被動的、冷淡的且掌握不多的訊息;群眾的觀感常受菁英所操縱，而非群眾觀感影響菁英的價值;且在多數情況下，菁英與群眾之間的溝通管道是由上而下。因此，普選與政黨競爭並無助於群眾的統治。公共政策很少經由選舉，或經由政黨所提出的政策方案而交由人民決定這些民主制度(選舉與政黨)，其重要性大抵僅限於象徵性的價值。他們提供選民在選舉日扮演其角色，並提供可資認同的政黨，以便將群眾連繫在政治體系中。菁英論認為群眾頂多對於菁英的決策行為具有間接的影響力而已。菁英論同時主張:他們分享背後支撐社會體系的根本價值之共識，菁英們認同基本的遊戲規則，也認同社會體系本身的延續性。體系的穩定性、甚至存活性，有賴於菁英對體系根本價值的共識，而惟有共識內的政策方案才會獲得認真的考慮。

#### 四、系統理論:政策即系統輸出

另一種思索公共政策的方法，就是將其視為政治系統對外在環境所加諸力量的反應。環境所產生的力量對政治系統的影響稱之為輸入(input)。環境(environment)是任何外在於政治系統界線外的狀況或事

態。政治系統(political system)是一群相互關聯的結構與過程，其可進行權威性的社會價值分配。政治系統的輸出(output)是該系統的權威性價值分配，而這些分配構成了公共政策。此種政治活動與公共政策的觀念化表示。這個圖解（如本文第一章所提）是政治學者伊斯頓(David Easton)以更長篇幅描述政治系統觀念的簡化版本。此政治系統的觀念，已經被許多學者以明示或隱含的方式加以應用，他們藉此分析公共政策的原因和結果。

系統理論將公共政策形容為政治系統的輸出項。系統的概念隱含著一套可認定的社會制度或活動，透過其運作可將需求轉化為需要全體社會支持的權威性決定。系統的概念尚隱含著系統內的要素是彼此相關的，系統可以回應環境的力量，而系統也會藉此保護自己。輸入項是以需求和支持的形式進入政治系統內。當個人或團體為回應真正的或想像的環境狀態，而採取行動以影響公共政策時，便產生需求。當個人或團體接受選舉結果、服從法律繳納稅賦、一般情況下又服從政策決定時，便有支持的產生。任何一個系統皆吸納各式各樣的支持，其中某些可能彼此產生衝突。為了將支持轉化為輸出(公共政策)，它必須進行問題的解決，並將解決方法實行在相關利害關係人之中。目前大家瞭解輸出(公共政策)對環境會產生調整的效應，並從環境中產生需求，而且也會對政治系統的特質產生影響。

系統以下列方式保護自己:製造適當且充分的輸出;依賴根深蒂固於系統本身的附屬系統;使用或威脅將使用武力。

而系統模型對政策分析的價值，從系統模型所提出的下列問題可以看出端倪：

- 1.什麼是產生對政治系統需求的重要環境面向？
- 2.什麼政治系統的重要特質，其可將需求轉化為公共政策，並維持本身長久的程定呢？
- 3.環境的輸入如何影響政治系統的特質？
- 4.政治系統的特質如何影響公共政策的內涵？

### 第三節、實際個案 - 「小三通」為例

#### 壹、小三通政策的形成

傳統政策科學家對於政策過程研究的興趣相當濃厚，他們曾提出許多不同的看法。第一類的說法十分強調政策過程的「政治性」，重視政治因素在政策過程中所扮演的關鍵性角色。加納瓦羅(Navapro,1984)指出:美國公共政策與過程實際上就是公共利益與私人利益相互競爭的政策賽局(Policy game);某些場合，特定的利益團體與意識型態會偷竊美國政府部門的利益，而犧牲了公共利益。納氏的說法有些悲觀，但並不過分，許多公共政策的確是私人利益與企業財

團的縮影;因比，我們如能了解政策制定過程，則私人利益擄獲公共利益的惡例就不會發生。而「小三通」此政策制定當初由立法委員主導，與精英模型，有異曲同工之妙，在台灣目前立法機關與私部門(企業)關係未撇清之前，立法委員與行政部門及私人企業關係複雜狀況下，很難讓民眾相信立法過程，不為私人企業之利益所擄獲；此乃典型的鐵三角 (Iron Triangles)。

## 貳、 小三通之政策模型

金敦 (Kingdon, 1984:35) 認為:公共政策的制定可以從一組過程來考慮，包括:(1) 議程設定 (2) 方案的陳述 (3) 權威性的選擇 (4) 決策的執行。這個過程是一種政治與社會過程，有許多可見的與隱藏的參與者 (visible and hidden participants) 周遊於該過程中，政府部門以內的參與者，上自總統，下至常任文官都涉入該過程，如以民進黨在 2000 年總統大選期間之大陸政策所提之「單向直航」，是明顯的「政治政策」;至於政府部門以外的利益團體、學術界人士、大眾傳播，乃至於一般公民都不僅是視察而已，他們還運用資源及影響力，企圖改變決策過程，此部份在「小三通」雖可見，但個人認為在質量上並無法與前者比擬。

第二類的說法則重視政策過程的中立性與理性，不認為政治因素是

無可治理的。布希賀茲(Buchholz,1992)從公共政策問題的管理觀察政策過程，該政策過程的三個階段皆需施行不同的策略管理(Strategic management): (1) 民意形成階段，必須以溝通策略掌握民意的動態;(2) 公共政策規劃階段，必須以參與策略吸納各種不同團體的意見;(3) 公共政策執行階段，必須以服從策略監督政策的執行。布氏從策略管理角度出發，相信政策過程中的每一階段是可加以「管理」的，而這類代表與過程論及系統理論事互有通用之處，顯然這類是強調政策過程的可操控性，例如在議題的設定及形成顯然是掌握在特的族群獲利益團體，但在現階段台灣民主化的過程中，尤其在政策制定過程中，還是很欠缺布氏所謂的「管理」，個人認為「公共管理」，在台灣還在萌芽階段，需要成熟的社會及穩定的政治環境才能滋養長大，而個人觀察如以「小三通」為例，以「公共管理」切入政策分析，似乎能尋到政策解套的途徑，不過這部分無法在此詳述，非前述政策分析理論的過程及目的，此論點我們將在最後一章提出。

### 第三章 小三通政策問題之形成

#### 第一節 公共政策問題形成之概念

##### 壹、問題建構的重要

一般而言，一項政策的形成與執行，必須針對某些特定的需求或既存的問題應運而生，「小三通」此一議題亦不是例外，以往金馬地區與大陸的小額貿易（未合法）問題存在已久，問題的性質為何？如何形成？這是分析的第一步。

所謂的問題建構 (problem structuring)、問題界定 (problem definition)、問題診斷 (problem diagnosis) 或問題認定 (problem identification) 都是同義名詞，意指針對問題的癥結與成因結構進行認定與澄清的過程。問題建構可以說是政策分析過程的第一步驟，也是核心的關鍵步驟，問題建構做不好，以下的政策分析步驟現偏頗的現象，當然就不能指望政策方案具有解決問題的效果。因此，很多政策分析家認為：政策分析過程其實是問題建構過程，可見其重要性。

舉例加以說明，隨著近年來中國大陸社會的日漸富足，台灣的經濟最近的走下坡，失業率的竄升，產業的西移。而假定許多台灣資金單方面外流進入大陸，影響台灣經濟很大，於是從這個實例中，我們以

看到整個事件的發展過程是如下的：

一、 政策議題出現的階段：

早期大陸政策是以國統綱領為目標導向，從近程 - 中程 - 遠程計劃；而目前是民間從大膽西進演變成政府要企業根留台灣，並以「戒急用忍」框住資金流向，且離島的經濟又從國軍精實之後一落千丈，去走私化的「小三通」於是出現，當初有以此為振興經濟的強心針的心態；政府未來大陸政策的試金石。

二、 政策問題建構的階段：

許多產官學認為台灣經濟環境不好，是產業西移的結果，但真正原因台灣對大陸政策錯誤所引起，而這原因個人認為是行政機關並未對資金、產業等相關事項做出應有的回應及評估做出即時的管理；卻由利益團體、國會議員主導及媒體報導推波助瀾，結果過成卻在國家安全的波折考量之下的，政策合法化之後，政策的執行就可想而知；行政機關面臨上下之間的壓力與反彈，根本已無多大發揮的空間。

公共政策的修正，如果是要由下而上，時間與成效是成反比，時間卻是不等人，問題（例如三通）已如雪球般建構橫至於眼前。

三、 採取政策行動的階段：

大陸政策因應不了國內產業不斷西移的壓力，除了戒急用忍之

外，如果未經報備投資大陸在今年更訂定處罰事業主，雖然在今年在「經發會」會形成共識，對大陸投資採取較開放的態度，但呈現的卻是更加緊縮，如果在這樣搖擺不定，就算採取行動有時也為時已晚。

儘管如此，我們看到很多政策制定者卻忽了問題建構的重要性，國內學者丘昌泰（公共政策 2000）認為他們非常熱衷於找尋「解決方案」，以致於形成「方案浮濫，策略充血」的高血壓徵兆。（因為「藥方」服用太多之故，藥方就是解決方案），殊不知「問題建構」往往決定了「解決方案」的效果；到底應該如何找到關鍵性的有效方案呢？顯然這是因為建構工作做得不好，沒有把問題的真正癥結與成因界定出來，以致於研擬出欠缺效果的解決方案。很遺憾的，我們發現許多政策制定者往往一股腦地追尋解決對策，幾乎將三分之二以上的精力都花費在解決方案的尋找上，在他們眼裡，解決方案是他們的「最愛」，政策分析乃是「藥方學」。實際上，如果不能診斷出問題的真正癥結與成因性質，徒然浪費精力而已。因此我們認為：政策分析應該重視問題建構與分析上，而絕對不會在還搞不清楚問題定義的狀況下，就全神貫注的投入解決方案的找尋；我們可以來檢視「小三通」是否也是如此。

## 壹、 政策問題的意義

學者丘昌泰（公共政策 2000）認為政策問題的意義是指一種無法實現的需求、價值或機會，也許可以透過公共行動加以改善。一般而言，政策問題通常具有下列特性：

### 一、 互賴性

政策問題並非是單獨存在的孤立實體，而是交互依賴、相互影響的「命運共同體」，某一領域的政策問題經常會影響另一領域的政策問題，因而發生交錯縱橫的複雜互動關係，增加了解決問題的困難度。例如「去走私化」問題是交互依賴的，因為漁民、當地民生、當地政府三個機關是互相影響。因此當我們分析政策問題時，眼光絕對不宜狹隘，而應以巨視的整體觀點，將它視為問題系統，集合與該問題有關的資源和機關加以解決，而不能將之視為一個單獨的問題，基於本位主義加以解決。同時解決問題的方式絕不能僅將問題分解成為若干獨立的次級問題，再針對每一次級問題運用分析途徑加以解決。相反的，我們必須視政策問題為一個無法分割與交互依賴的關係系統，必須運用整體研究途徑來解決問題。這種解決問題的方式雖然十分辛苦，但是惟有如此才能正確的認定問題的本質；如果問題性質的認定正確，這種解決途徑往往可以「畢其功於一役」，可能一口氣同時解決十個相互關聯的問題。

### 二、 主觀性

政策問題是人類對環境採取行動的思考產物，它並不是客觀存在的實體，而是人類以概念詮釋問題情境的感覺產物；它是一種心靈的人為產物，我們所感受到的是一種問題情境，而非問題本身。政策制定者對於周遭環境的感覺已經發生變化了，慢慢覺得走使離島環境變的非常惡劣等。但環境的需求是有些人（利害關係人等）提出設身處地主觀意識行為。

### 三、 人為性

政策問題是人類主觀判斷的產物，它不能脫離那些試圖界定該問題的利害關係團體或個人；因此政策問題是基於社會需要而建構、維持與改變的，並不是突然出現或經過自然演化而來。例如離島何以會出現經濟問題呢？政策問題的人為性，使得我們重視政策利害關係人或團體的重要性，當我們分析一項決策時，千萬不能忘記公共政策的制定可能影響某些人的權益，也可能有些人企圖影響公共政策，唯有從這些角度進行分析，才能診斷出具體的問題癥結和成因。

### 四、 動態性

政策問題與解決方案之間是動態關係，並非固定不變的：當我們設計一項解決方案時，必須審視問題的本質有沒有發生變化？若有，就必須重新建構問題，研擬方案；否則一夕之間，問題癥結改變了，當然解決方案也要跟著變化。事實上許多政策問題的解決方案，經過

不同時間與空間的洗禮，很可能會轉變為另一種不同性質的問題，必須重新加以界定，否則該項問題會繼續惡化。同時政策問題本身絕對不會一成不變地等待解決，必須主動地建構問題的性質，以檢視解決方案的成效，如問題性質未被正確的加以界定，則解決方案自然是無效的。基此政策問題的動態或告訴我們，必須時時抱持警惕之心界定政策問題，眼前的政策問題固定得到解決，但同時也必須注意問題情境是否發生變化，導致解決方案無法發揮解決問題的效果？有無可能發生另一個不同性質的問題？

## 五、 目的系統

基於前述四項問題特性，我們可以知道：政策分析家所面對的問題系統並非是機械的、不變的孤立實體，而是相當複雜、動態的目的系統。一個目的取向之問題系統具有下列特性：(一)沒有任何一個問題的性質是相同的；(二)某一問題必然對整體問題系統發生影響；(三)一個問題是否影響整體問題系統，端視另一問題的性質而定；(四)一個問題的次級系統也對整體的問題系統發生交互依賴的影響關係。因此當我們分析一個問題時，千萬不能妄想將它分割若干獨立的次級組合，因為冒著以正確的政策方案解決錯誤的政策問題的風險。

## 貳、 政策問題的類型

關於政策問題的類型，可以從兩個角度加以分類：

一、 從政策問題的層級性分類：

從政策問題的層級性來看，政策問題從上至下可以分為四個層級：

1. 主要問題(major issues)：這是指政府或公部門所必須面對的整體問題，因應該項問題的策略必須包括整體社會的長期發展目標之設定與發展方向之預測，並且負責協調以下各層級問題的規畫、執行與評估策略；例如，離島建設之「繁榮離島經濟」是一項全國性的主要問題。
2. 次要問題(secondary issues)：這是指某個政策領域所必須面對的問題，其涵蓋範疇較主要問題狹窄，層級較低，因應該項問題的策略主要是界定標的團體、研擬計畫目標與執行策略；例如，「小三通」人員、貨物交通問題、境外轉運問題。
3. 功能問題(functional issues)：這是指某行政機關內為了執行政策所必須面對的預算、人力與物力等資源配置的問題；例如，在兩岸三通之下，必須面對的功能問題為：海關的人力如何配置，以維護台灣安全？空運與海運的管制資源應如何配置？
4. 輕微問題(minor issues)：這是指達成政策目標所需要的具體行動措施，乃是最低階層的問題，也是指涉範疇最狹窄的問題。例如兩岸三通之後的通關程序為何？應該採取那些具體的預防偷渡措施？

根據這個問題的層級性，我們可以看出：問題的層級越高，則問題性質愈趨複雜，不確定性亦愈高。因此政策制定的目標大都是總體目標，所涉及的決策都是屬於「策略性」決策，至於層級愈低，則問題性質愈趨簡單，確定性程度亦愈高，因此政策制定目標為技術性的單位目標，所涉及的大都是屬於「戰略性」決策。

## 二、 從政策問題的結構性分類：

從政策問題的結構性程度可以分為三種類型：結構良好(well structured)、結構適度(moderately structured)、與結構不良(ill-structured problems)的政策問題。欲區別這三種不同的政策問題的性質，我們可以從決策制定者、政策方案、效用或價值、後果與機率五種標準加以區辨：

### (一)結構良好的政策問題：

此類政策問題涉及的決策制定者人數甚少，解決問題的政策方案相當有限；政策目標所顯現的規範性價值，可以根據決策制定者的偏好加以排列；每一個政策方案的後果也是可以預知的或具有完全的確定性。此類政策問題是一個可以完全「電腦化」的技術問題，政策方案的後果也可以透過電腦程式加以預測，因此許多政府機關所處理的例行性、作業性問題皆屬於此類。

### (二)結構適度的政策問題：

涉及的決策制定者與政策方案相當有限，對於政策目標的價值具有相當共識。然而政策的方案本身後果是不確定性的，而且也無法加以估算。典型的結構適度之問題為以賽局理論為核心的政策模擬問題。最簡單的賽局理論是兩位競賽者分別採取兩種不同的策略；政策方案的後果雖屬不確定性，但其程度不會像結構不良的政策目如此高度的不確定性(可能的後果僅有四種，故預測成功率為四分之一)。例如，我國的海基會與大陸的海協會所進行的雙邊會談，這類會談所衍生的政策問題即是屬於此類；因為我們可以透過事前的縝密規劃，推測中共對於某些爭論性議題的立場與策略，從而研擬出我方的對應之道。

### (三)結構不良的政策問題：

此類政策問題涉及多元決策制定者與政策方案，政策利害關係人對於政策目標不具共識，甚至是相互衝突的；政策方案的後果是無法預估的，其發生的機率也是無法計算的。前述兩種政策問題類型對政策方案的偏好是可以遞移性的，從而可以選出一個比較偏好的方案，但結構不良的問題的偏好順序是無法排列的。例如「小三通」就是一個相當複雜例子，難以解決；而且這些決策單位之立場與態度截然分明，相互分明，很難得到一個為眾人所滿意的正確答案，；從國安局及國家安全會議、陸委會至立法院各級民意代表與當地民眾就利益衝

突，其中利害關係人還包括企業團體，其困難度是可以預見。

由這個分類看來，結構不良的政策問題才是政策分析家所關切的問題類型，也是困難度最高，對於社會影響最大的政策問題。唐恩認為：結構優良的政策問題，則可以稱之為第一類型的政策問題；至於結構不良的政策問題，則可以稱之為第二類型的政策問題。通常第二類型的政策問題具備政策問題的四種性質：互賴性、主觀性、人為性與動態性；政策分析家必須認清此類問題的性質，才能研擬出有效的解決方案。

## 參、 問題建構的方法

### 一、 意義：

問題建構方法是指將利害關係人之間透過相互辯論與溝通，將影響一個公共問題的癥結或成因，按照嚴重性加以評比的科學過程；從這個定義中，我們知道問題建構方法具有下列特性：

第一、 它是利害關係人對互動對談的結果，並非是決策者或分析家

單方面的主觀判斷：問題建構強調大家坐下來冷靜的對談，經過辯論後取得共識，絕非政策分析家個人閉門造車的結果。政策分析家以自己的專業知識所判斷的問題癥結，必須得到利害關係人的認同才算數，因為專家判斷可能是錯誤的、偏頗的，

甚至是悖離民意的。

第二、它是找出問題癥結或問題成因的科學過程：這種問題癥結或成因必是具體明確的、並且真正反映利害關係人內心想法與實際的需求；例如：影響離島經濟問題的癥結為何？如果建構出來的答案是：「天然環境不好」與「小三通效益不大」，這樣的界定結果太過含混(例如：政府機關為什麼作不好？民眾在哪方面沒有配合好？)必須再行界定清楚如下：「政府機關的政策沒有規劃好」與「民眾沒有去走私化的習慣」。

第三、它必須按照嚴重性程度加以評比排列的過程：造成一個公共問題的癥結結構或成因性質非常之多，但必須按照嚴重性程度加以排列，就好比一個醫師，能夠排列「主要」病因與「次要」病因一樣，醫師當然通常先治好前者，再治療後者，對於我們來說，「評比排列」並不是困難的事，至少絕對比「量化」來得簡單，這是我們何以要採用評比排列的原因。

## 二、 建構主義方法論：

問題建構的方法有許多不同途徑，這是因為科學哲學的淵源背景有所差異的緣故，若是採用建構主義(construction)，這是將社會問題看成是主觀的社會建構的產物，乃是一群具有各種不同動機與價值信仰的政策利害關係人，透過語言與行為的互動結果。誠如史派特與科

蘇斯從價值衝突的觀點解釋政策問題乃是許多個人或團體基於利益或價值「向某些認知情境發出抱怨要求的一組活動」，換言之社會問題是社會人群所做的主觀意思表示，社會問題就是製造主張的過程 (claim-making process)；政策分析家進行問題建構時，不過時找出主觀意思表示背後所隱藏的真正意義而已。

從這個角度來看，政策問題根本不可能是客觀存在的或維持意識型態的中立性，它是具有動機與價值信仰的政策利害關係人，透過語言所建構出來的心靈建構的成果，政策問題乃是對於實際現象的社會建構，因此作為一位政策分析家的最重要責任在於營造一個能夠進行問題建構的人性環境，讓許多參與者能夠加入問題建構的行列，如此就能對問題癥結或成因的排列與評比產生共識。

### 三、 第三類型錯誤 (Errors of the Third-Type)

公共政策所處理的問題大多數是結構不良的問題，今天政府所面對的也大都屬於結構不良的政策問題。解決此類問題的方法，絕不能採用傳統的分析途徑，亦即：視政策問題為結構良好的，企圖將它分割為若干獨立的要素，運用精緻的量化分析技巧(如成本效益分析)，從事問題的界定。

面對結構不良的政策問題，最好的方法就是建構主義的途徑，這種分析方法的特質是：政策分析家在認定政策問題時，以「人同此心，

心同此理」心境體會真實的問題情境，以洞察力觀察真正的問題性質，以批判精神反省自己的問題界定，唯有兼具同理心、洞察力與批判精神的問題建構者，才能掌握解決問題的基本方向。

我們之所以如此重視建構主義者的問題建構方法，主要理由是：正確的問題建構，不僅可以減少政策資源的浪費，而且也等於解決了一大半的問題；過去許多政策制定者總是將太多的資源與精力花費在答案的找尋上，答案雖然有了，但由於問題癥結或成因的認定並不正確，辛苦找到的答案也完全失去意義。在資源有限、時間有限的狀況下，唯有採用建構主義的方法論，才能研議出解決問題的政策方案。因此艾克福指出：「成功的問題解決必須針對正確的問題找出正確的答案，我們失敗與其說是因為解決了一個錯誤的問題，倒不如說是針對正確的問題找到一個錯誤的答案。」這告訴我們，很多政策分析家所犯的錯誤並不是「解決方案」(藥方)的錯誤，而是「問題建構」(把脈)的錯誤，這種錯誤稱為「第三類型錯誤」；事實上統計學家在從事假設檢定的工作時容易犯第一與第二類型錯誤，這種錯誤還不是很危險，第三類型錯誤乃是政策分析過程中相當致命的錯誤，因此就一位好的政策分析家而言，必須儘量避免蹈入此種錯誤。

#### 四、 問題建構的注意事項：

進行政策問題在建構必須注意以下幾點：

1. 將問題建構的重心擺在利害關係人的「需求」方面，以找到真正的問題癥結或成因。
2. 問題建構過程參與者之代表性要廣泛，背景差異要大，愈是對政策主管機關有敵意或對立的利害關係人，愈要邀請加入，使問題界定觀點更趨多元，更能反映現實；
3. 千萬不可不加思索接受來自民意代表、特定利害關係團體或上級長官的問題定義，須以理性專業昉式、公共利害精神表達自己對於該問題界定的不同看法。
4. 不僅界定「本機關」權限範圍內的問題癥結，而且要界定「其他相關機關」權限範圍內的問題癥結，將完整的問題癥結結構寫在政策分析報告內，讓機關首長解決「後者」的問題。
5. 問題建構是一個發揮創意的過程，因此發揮想像力是相當重要的。
6. 經常採取循環式的問題建構法，重新回頭檢視所建構的問題癥結或成因是否反應實際狀況。

## 第二節 小三通問題形成之背景

### 壹、小三通緣起

從歷史脈絡看來，其實臺海兩岸在金馬地區及與福建沿海早已有

互通之實。1992年3月大陸福建省提出「兩門（廈門和金門）對開，兩馬（馬尾港和馬祖）先行」的「小三通」構想，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；另計劃准許赴大陸台胞在福州、廈門兩機場辦落地簽證。1994年1月片面地實施「關於對台灣地區小額貿易的管理辦法」，指定福建、廣東、浙江、江蘇、上海、山東等東南沿海口岸，由台灣居民和大陸對台小額貿易公司進行『小額貿易』（不得經營一般性的進出口業務）。大陸當局將小額貿易定位為非官方的直接貿易與經濟交流，以彌補兩岸間接貿易的不足，並打擊走私活動；但是若依照台灣的關稅法小額貿易係屬於走私活動。而1994年6月，「金馬愛鄉聯盟」提出「金馬與大陸小三通說帖」，主要是希望政府能考量讓金門對廈門，或馬祖對馬尾港載運旅客、貨物貨郵件，能直接航行至對岸。他們建議以「單方通航」、「定點直航」或「先海後空」、「現貨後客」等方式，漸漸地進行小三通。1997年4月19日，開始進行高雄與福州、廈門間「不通關、不入境」的境外通航。2000年3月21日於立法院通過「離島建設條例第十八條」，其明訂「為促進離島發展，在台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」，為金門、馬祖、澎湖與大陸地區通航（通稱小三通條款），以解決兩岸人民關係條例的限制，提供法源，並於同年4月5日公佈

實施。2000 年 12 月 13 日，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」，以作為小三通的管理依據。而陸委會亦完成「金馬試辦小三通說明書」，其中說明小三通的目的是、基本原則、開放項目、兩岸協商及小三通對金馬的展望等。2001 年元月 1 日，金門、馬祖與對岸的小三通開始實施，詳見下表 3-1：

表 3-1 小三通發展歷年表

1992 年	3 月，福建省提出「兩門對開；兩馬先行」的小三通構想
1994 年	1 月，片面實施「關於對台灣地區小額貿易的管理辦法」 6 月，「金馬愛鄉聯盟」提出「金馬與大陸小三通說帖」
1997 年	4 月 19 日，開始進行高雄與福州、廈門間境外通航
2000 年	3 月 21 日，立法院通過「離島建設條例第十八條」 4 月 5 日，「離島建設條例第十八條」公佈實施 12 月 13 日，行政院通過「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」
2001 年	元月 1 日，金門、馬祖與對岸的小三通開始實施

資料來源：作者自繪。

## 貳、小三通的問題之形成

小三通在開跑之後，從報章雜誌、媒體的報導看來，民眾的反應似乎不慎樂觀，「小三通有」通」之名，卻無」通」之實」，小三通目前只允許金馬地區與大陸通，台灣本島與大陸間仍需透過第三地才能通，小三通只是將第三地由香港擴充至金馬地區，此外國人仍須辦理證件（金馬專用入出境證）才能通行。還有其他的相關配套措施，也因太匆促而不夠完善，導致許多人民對於小三通怨聲載道。

離島地區(金門、馬祖、澎湖)地區與大陸地區人民非法交易以及在海上衍生的人、貨往來及相關行為，事實上已經行之有年(在對岸還以「小額貿易」稱之)。惟考量去「走私化」，其實對國家安全、社經秩序及大陸政策等各層面都構成一定程度的衝擊，須有正確的問題建構（問題形成之背景）才能有下一步完備的配套措施，我們可以從下列政治、社會、經濟及法律面來建構小三通問題，其主要問題經過深度訪談發現為前兩項居多；不外乎天然資源有限，發展觀光卻又受到中國大陸的抵制根本沒有光團前來觀光；台灣對人的中轉又諸多限制所引起：

#### 一、 離島經濟發展之問題根源

（一）地理位置發展條件受限：金門、馬祖及澎湖地區受到地理環境、人口稀少、資源貧瘠等因素之影響，發展程度遠落後於台灣本島。而金馬地區在民國八十一解除戰地任務後，雖然民生建設與觀光發展受

軍事管制影響程度降低，但近來來金馬的經濟發展來因為「國軍精實案」實施，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。而金馬地區與大陸福建僅一水之隔，澎湖地區位於，台灣海峽中線地帶，因此希望藉由「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,這是典型問題的互賴性。

(二) 農漁生產衰退：金、馬、澎湖地區民眾很多以農、漁業為生，但因為農業經營條件惡化，及近海漁業資源耗竭，生計發生困難，因而向大陸直接購買農、漁產品，再予轉售牟利，但也因此造成走私、直航大陸等非法「小三通」問題，這是典型問題的人為性。

(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，且影響兩岸正常互動，這是典型問題的人為性。。

(四) 社會因素：金馬地區(尤其是馬祖地區)居民因血緣關係，與隔岸大陸親友與往來密切。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，這是典型問題的變動性。

## 二、 非法「小三通」問題日益嚴重

現行政策及法令規定，台灣及離島與大陸地區間之貿易、人員交

流及運輸方式，均須經由第三地進行。惟過去金、馬、澎湖地區因農、漁業生產衰退再加上地緣、血緣關係及中共統戰因素，與大陸地區之非法「小三通」日益擴大。尤其自金馬地區終止戰地政務以後，非法入、出境、直航大陸走私等問題更趨嚴重，茲略述如吹：

#### （一）金馬地區

1、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。另據金門縣警察局的統計，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。

2、非法走私部分：近年來金馬地區與大陸漁民海上貿易極為頻繁，衍生至岸邊交易。而為逃避取締，很多係以電話訂貨，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，而自金門、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，以及汽機車零、引擎等高價位、高關稅產口。

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。根據金門警察局的統計，八十四年至八十八年查獲走私大陸農漁產品(未逾公

共數額者)計二百六十四件、四百七十九人次，走私物品市價逾五千萬、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) 澎湖地區：澎湖地區由於海域遼闊，政府執行公權力不易，致海上走私猖獗、大陸漁產品經由走私進口，嚴重打擊澎湖的漁業生產環境。依據澎湖縣警察局統計，八十四年至八十八年間，查獲大陸地區走私並移送法辦六十八件，計二三人人次，物品包括炸藥、雷管、洋煙、酒及農漁產品，價值估計一億四千萬元。在還未實施「小三通」之前，政府也有因應對策如下：

- 1、為舒解金、馬及澎湖地區建設落後之問題，近年來，中央政府配合縣政府擬定整體建設計畫，並撥付經費，協助離島建設，舉凡港口、機場、道路公共建設擴建，觀光遊憩設施，地區醫院及醫療網建立，創造城鄉新風貌，推動生活圈建設等，均已積極規劃，並付諸執行。

- 2、已鑑於金馬地區所面臨問題牽涉範圍廣泛，且包括漁民生計、工商發展、大陸漁民侵擾，非法走私、偷渡乃至醫療、供水等，皆相互關聯影響，難以有處理問題。因此，行政院於(八十八)年一月擴大成立「金馬發展指導小組」，使各項跨部會之事務得以統籌協調處理(該小組已完成階段任務部分功能則併入行政院治安會報)。海岸巡防著成立後，亦加強走私、偷渡等非法行為，使問題獲得有效舒解。

### 參、中央制定政策與地方政府期待的落差

從上述兩點中，顯然靠中央的補助離島建設並不能滿足離島地區人民的期望，問題的建構上，顯然主客觀及目的性不一致。例如政治的限制如果未突破，如果要以觀光來帶動經濟提昇，單單靠台灣本島的民眾是沒有遠景及榮景可以期待，因此在「小三通」是當地人民期待已久的經濟大餅，也是當地立法委員及各級民意代表重要的政見及行銷策略，但另一方面也可能是中央行政機關拿來測試中國大陸的態度，也可被當作為「大三通」的試金石的對比下，顯然地方政府的期望與中央保守的政策是有很大的落差，顯然「問題建構」錯誤，也就是所謂的「第三類型錯誤」，因此從「小三通」問題的建構錯誤，在此不難看出將來需要解決的方向在何處！

## 第四章 小三通政策方案的規劃與合法化

### 第一節 政策規劃化的概念

所謂政策規劃，根據 Charles O .Jones 定義，係指「發展一個計劃、方法和政策，以滿足某種需求」，James E.Anjderson 則將其界定為「發展中可以接受的行動過程，以處理公共問題」，而 Y.Dror 則為其為「為達成目標，藉希欲之手段，對未來採取之行動，做決定之準備過程。」由此可知，政策規劃是針對未來，為能付諸行動以解決公共問題，發展中且可接受之動態過程。一般而言，政策規劃活動除政策方案設計、評估比較、設計外，尚包括合法化過程。

#### 壹、 政策規劃的重要

政策規劃為公共政策過程中的重要階段，政策學者英格漢指出：公共政策研究已經從政策執行與政策評估的研究，逐漸轉變為政策規劃的研究。另一位政策學者威馬，以為公共政策分析可以邏輯分為三階段：問題界定、政策規劃和評估；在此三階段中，若干年來，政策規劃開始受到廣泛注意，他們將政策規劃視為替政策問題尋找解進方案的藝術，使能連接運作手段與預定目標之間的因果關係。亞歷山大則以都市計劃為例指出：一個好的政策規劃可以成為決策制定與政策

發展的必要成分，一個好的政策不會盲目接受既定的選擇方案。因此他認為：政策規劃是政策制定過程中相當重要的部分。

依上所述，以個人工作經驗，曾在行政院大陸委員會時提出修改大陸政策（台灣地區與大陸地區人民關係條例第十六條<sup>9</sup>）時，此案在規劃時，就準備三個方案供選擇；如以此觀之，規劃政策內容之好壞或是否具有說服力，主導者以及與會的單位（利害關係人）是否願意背書？關係到下一步的向立法機關提案；因此個人深刻體會政策規劃在整個政策過程中居於樞紐的地位，惟有事前進行一個好的政策規劃，得到一個可以為社會接受的可行方案，政策過程才能進展順利，如果沒有好開始，政策執行必須遭遇到這多窒礙難行之處。因此政策規劃是非常重要的課程，在政府機關服務的公務人員就又要要有政策規劃的觀念，以協助處理公共問題。

## 貳、政策規劃的意義

梅伊爾以多年從事社區社會服務工作與都市計劃的經驗為基礎，認為政策規劃即是區域計劃或社區性的政策計劃（這與小三通區域性的規劃不謀而合）；定義是：「為選擇與設計集體行動的理性途徑，以達成未來事務狀態的過程。」由此看來，政策規劃具有下列特性：

---

<sup>9</sup> 兩岸關係條例第十六條第二項第一款至第六款乃針對「台籍人員」訂定返台定居之規定，此法規是過渡性條款，實施已超過十年，其中許多原台籍馬祖大陸人士，依此此條第六款而來台依親定居；如未設法亡羊補牢，大陸來台定居者將遽增，輕者健保給付負擔增加，重者禍延子孫

- 一、 目標導向：未來事務狀態就是一種政策目標的表現，故政策目標必須具備前瞻性，將政策未來的發展遠景描繪出來，以作為實踐的標竿，以「小三通」為例，其主要目標未來去走私化。
- 二、 設計選擇：政策規劃的活動是設計與選擇備選方案，設計方案必須創造性，選擇方案則求務實性，惟有兼顧創造與務實才能實現政策目標，例如本案「小三通」之規劃，首先以離島為實施對象，以實現「操之在我」的選擇。
- 三、 變遷導向：政策規劃必然導致現狀的改變，而且這種改變是期望能夠朝著美好的方向發展，故政策規劃通常都意味著變遷導向，例如國民黨籍之立法委員章孝嚴積極推動春節兩岸包機直航，就是一例。
- 四、 理性途徑：政策規劃必須兼顧工具與實質理性，前者係指手段，後者是指目標，進行政策規劃必須審慎評估目標的合理性，才能設計出可行的政策方案，以現階段「小三通」政策制定的內容，當初規劃以「操之在我」作選擇，事實上是以政黨協商方式為最後的產物。
- 五、 集體行動：政策規劃不只是一決策者的智慧與精力就可完成，而是需要透過群體的力量，共同參與，群策群力，以產生集體行動的共識。

## 參、政策規劃的模式

政策規劃模式為發展規劃模式，依福利德曼（Friedman，1967）的分析為基礎：第一、在民主社會中，通常都會有決定政策目標的政治制度與過程，諸如憲法的制定、公民複決的行使或議會的立法行動。第二、政策規劃者可以透過人類的理性選擇手段，以完成政策目標。該模式基本論點是：政策規劃是問題解決導向的，人類所遭遇的任何社會問題，都可以找到最適當的解決方法。一般而言，發展規劃模式有下列特點：

### 一、 政治與規劃中心的匯合

由於政策目標的決定非常重要，政治與規劃中心必須要保持分工合作的伙伴關係，才能實踐目標。一般而言，政治機構是以國會為中心，規劃機構則以行政部門為中心，彼此相互制衡合作。例如由政治中心機構決定一般性的政策目標，規劃中心機構則研擬具體的行動計劃；當規劃機構執行該計劃時，一旦發生價值衝突，該機構亦可以從政治中心機構中找尋明確的指示。

### 二、 共同目標的清晰性

政策的共同目標必須是清晰具體的、層次分明的、可以排列優先順序的。政策目標可以分為總目標、主目標與分目標，彼此之間形成

一個次序井然的目標層級體系。同時政策的目標是多元的，但可以按照政治重要性排列其優先順序。

### 三、 共同目標的共識性

政策目標除了必須清晰外，發展規劃模式也強調這個目標的共識性，它是經過政治中心與規劃中心分工合作、牽制平衡而達成的共識結果，擁有絕大多數民意支持，故政治中心機構能將目標實現工作委任給規劃中心機構執行。

### 四、 實質與完全理性

發展規劃模式強調解進問題必須進行手段與目標的最佳選擇，兼顧手段與目標的思考就是實質理性的表現。同時該模式主張政策規劃者應以盡善盡美的思考邏輯追求完善的資訊、研擬完整的方案，以展現人類無有界限的理性思考能力，這就是完全理性。

### 五、 包容性

發展規劃模式所強調的包容性並非指窮盡性，而是指整合性。在預測未來的事務狀態時，發展規劃模式分析政策系統每一成分間的交互依賴關係造成的影響，呈現包容整體。本該模式是從「技術」觀點規劃政策問題解決。任何社會問題都是客觀存在實體，政策規劃者就是要以精緻工作方法，加以評比後並作最佳選擇。

### 肆、 政策規劃的原則

政策規劃 依丘昌泰學者（公共政策，2000）須遵行以下原則：

#### 一、 開放性

政府機關應視為開放系統，讓民眾可以參與政策規劃過程，使政策備選方案更周全，不能閉門造車，因為這樣的決策必定窒礙難行。

#### 二、 前瞻性

政策規劃眼光應是未來取向，能看到未來五年、十年後的發展藍圖，政策規劃者唯有具備前瞻眼光，才能設計出足以改變現狀，更美好的政治藍圖。

#### 三、 策略性

政策規劃是策略導向的，必須針對不同的人、事、時、地、物研擬出不同發展策略，俾能在資源有限情況下，研議出最具可行性的備選方案。

#### 四、 權變性

政策規劃所面臨的環境充滿不確定性，各種因素都將影響政策規劃過程，故應隨著環境變化而採取不同規劃模式。

### 第二節 政策合法化的概念

「政策合法化」就政治學的觀點而言就是等於「立法過程之研究」，其乃針對政府機關對公共問題規劃解決方案後，將方案提出經

有權機關、個人或團體，例如立法機關、決策委員、行政首長等，加以審議核准，完成法定程序，以便付諸執行得動態過程。邱祖賢（民 85）指出，政策合法化的三個層次包括：是屬本於職權立法的層次；是屬於委任立法的層次；是屬於法規立法的層次。胡濤（民 69）就指出我國法律制定過程大致上須經過：提案、審查、決議、覆議、公布。

## 壹、合法性與政策合法化的意義

### 一、合法性的意義

政府為解決政策問題在經過政策問題認定、政策規劃兩個階段後，產生了政策方案，即須進入政策合法化（Policy legitimation）階段，以獲得政策的合法性。儘管政策運作過程每一個階段的活動，都相當的富有政治性。不過，政策合法化過程所呈現的政治性質更為濃厚。許多與政策問題有關的利害關係人，可能在政策問題優先順序的認定方面及方案規劃的內容方面，未能爭得滿意的戰果，他們很可能將主力戰場轉移至合法化的階段一決勝負。他們希望有利的政策主張能夠在行政機關核准政策方案時，或在立法機關審議法案（政策方案以法案的形式表現）時，獲得強化或補充。

政策合法化的問題所以會受到大家的重視，因為它還牽涉到更上一層次的所謂「合法性」（legitimacy）的問題。如果有權批准政策方

案的行政機關、行政首長及其行政程序，或立法機關及其立法過程，在合法性方面不被社會大眾所認同，則由他們所批准或同意的方案也就不可能被認為具有合法地位。所以，我們首先必須對合法性的概念予以闡釋了解。合法性牽涉幾個層面：

(一)最高層面指統治機關的合法性。統治者如果無法讓被統治者承認其擁有正當合法的統治地位，則他們所作的任何決定都有可能遭受懷疑或拒絕。所以我們看到，那些以政變方式取得統治權者，莫不處心積慮地設法讓人民相信他們擁有正當的統治權。他們或是藉助於宗教的宿命論教育人民、或是透過公民投票的方式，以取得合法地位。

(二)其次是立法機關、或行政機關。人們認為其是否具有合法性。

(三)再其次，有權力賦予政策方案「合法性」的機關是否在賦予該政策方案合法地位的過程中，逾越了其權限範圍、或其程序本身是否具有合法性。如果無權、或該程序不具合法性，則該政策方案仍不認為是合法的。我國憲法、中央法規標準法、立法院職權行使法、行政程序法等均有關於「合法性」的規定。例如：如果監察院通過「小三通」糾正案，則該項議決在於試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法之法制上欠週妥，其所

訂定之法規命令之法律授權未臻具體名確顯於依法行政原則相違背<sup>10</sup>。又例如，公共政策依中央法規標準法第五條規定，應以法律定之者，卻未以法律定之，而以行政命令定之，則為不合法。

合法性的涵義，超越了符合法律規定的狹義範疇，只要符合法律規定，而不問人們心理認為該項規定是否具有正當性，稱為「狹義的合法性」(legality)。合法性涉及權威 (authority)、同意 (consent)、義務 (obligation) 及支持 (support) 等人們內心認為正當的問題。對於統治機關，合法性就是大多數國民對該統治機關所表現的支持程度。如果大多數的國民表現支持的態度，該統治機關即具有合法性；如果大多數的國民表現不支持的態度，則該統治機關的合法性就有問題。總之，合法性是民主法治社會應該特別關注的課題。它是政策合法化的基礎，政策方案能否取得合法地位的先決條件。

## 二、合法化的意義

合法化的概念較合法性為單純，它主要是涉及政策運作程序上的問題。簡單地說，政策合法化是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，例如立法機關、決

---

<sup>10</sup>詳見監察院對「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」糾正案文

策委員會、行政首長等，加以審議核准，完成法定程序，以便付諸執行的動態過程。其研究重點在探討有權核准者的個性、動機、政治資源；有權核准的團體或機關將方案予以合法化的過程及其相關事項，包括如何在行政機關或立法機關建立支持的大多數，以及如何從事必要的交易協商等。政策合法化的活動通常在兩類機關運作，一為民意機關，另一為非民意機關。

就民意機關言，立法院就須依立法院職權行使法，進行政策方案（以法案方式表現）合法化。其他各級民意機關，依議事規則進行政策方案的合法化過程。

就非民意機關言，則以行政機關為主體，此乃因行政機關為處理國家主要政務之機關，業務既繁雜，機關單位甚多，且工作人員最眾之故。行政機關內部的政策合法化主要是透過兩種方式進行。一種方式是政策或計畫的方案，依據行政程序法，透過層級節制的指揮權責系統，由行政首長予以批准。另一種方式則依據行政程序法，透過委員會的運作由委員以取得共識或多數決定的原則，將政策方案予以批准。

就行政首長個人作決策的方式來說，政策分析人員如欲求政策方案獲得批准，必須事先了解首長的個性、專長、作風、人際關係、動機、決策的經驗等。然後政策分析人員或業務承辦者才能有效的說服

首長接納該方案。當然，此種政策推薦過程極富政治性，因為與政策方案有關者會在此合法化的階段進行不同的遊說活動。

就委員會作決策的方式來說，首先應當了解「誰可說最後一句話：准或不准？」有些決策委員會確實是每位委員具有同樣的影響力與決策權，方案能否獲取批准取決於共識或多數意見；但有些決策委員會則以主任委員馬首是瞻，或被少數委員所操控。因此，政策分析人員或業務承辦者在推薦政策方案給決策委員會前，應對委員會的性質、成員狀況、決策過程、乃至團體決策理論等，作深入的了解分析，並採取適當的合法化策略，才能使政策方案順利的獲得批准，取得合法化地位。

## 貳、建立支持多數的主要手段

政策合法化過程的主要目的之一是透過各種方法或手段的運用，使政策方案在立法機關獲得支持的多數，完成可以付諸執行的法定地位。當然，從反面的角度來看，反對某政策方案者，也希望能夠利用各種方法，在立法機關取得反對該方案的多數，而打消該方案。建立支持多數主要指就某項議題或公共政策而言，設法在立法機關獲得在數目上多數支持的所有相關活動。建立支持多數的結果，可以使政策方案獲得立法機關的通過而完成合法化的程序。在民主政治制度下，立法

機關負責制定法律與重大的公共政策，所以立法人員彼此間設法建立支持多數的作法就無可避免。事實上，欲使某項法案或政策獲得立法機關的審議通過，必須要經過多次建立支持多數的過程，此乃因立法機關內部還設有各種委員會和小組，而法案必須通過這些關卡的緣故。由於對某一個議題能夠達成一致看法的立法人員，通常不是很多，所以就必須透過議價協商的方式，建立支持多數聯盟。此處所謂多數是指依會議規則而定，有時指總額的過半數，有時指出席人數的過半數，有時指投票數的過半數，有時指有效票的過半數，有時指較多數；有時指要達三分之二之特別多數。此外，建立支持的多數這個策略也可能發生在其他政策合法化的場合，例如在行政機關必須以委員會委員多數決通過的方案，或司法機關採取合議庭審判案件的狀況，均需獲得多數支持才能作最後的決定。

### 參、政策如何在行政機關獲得合法化

行政機關既為推動國家政務的主要機制，則絕大多數的政策、方案、計畫等，也就由行政機關的人員擬訂、合法化及執行，只有極少數重大的法案及政策才須提經立法機關審議核准。就負責擬訂政策、方案或計畫的政策分析人員或行政機關的內部人員而言，如欲使其推薦的方案或計畫獲得接納，必須分別從行政機關及立法機關的政策合

法化的情勢著力，分析政策合法化相關的事項，以創造有利的合法化條件。

決策者通常已在行政機關任職多時，使他們在工作層面上形成某些特性，足以影響他們接納政策方案的取向。最顯著的工作特性有以下三項：

(一)經驗上的特性：決策者認為他們從過去的工作經驗，已經「知道」成功或失敗的政策各具有那些特徵，並且也「知道」它們成敗的理由為何。因此，主觀意識甚強。

(二)責任上的特性：決策者（即使是最基層的行政人員）常常「相信」他所作的決定對他所屬機關、整個政府、甚至可能整個世界的未來利益，會有某種程度的影響力。因此，決策的態度非常慎重。

(三)視野上的特性：決策者常因受所屬機關的影響，心胸可能變成開闊或閉塞，因此顯示進取或保守的心態。另外，因為專注實務太久，可能缺乏政策分析人員所共有的學術與科學背景，因此不諳政策方案所使用的專門術語。

決策者在工作上所具的這些特性，顯然異於政策分析人員。所以政策分析人員在推薦方案時應了解決策者的心態，以耐心、誠心、信心的態度，妥善地的應對，方案才可望獲得接受。

### 三、對決策團體的瞭解

我國有些行政機關的組織形態是採取委員制，例如行政院經濟建設委員會、文化建設委員會、農業發展委員會等。就理論上而言，這些機關的決策應採團體決策型態（但實際運作上，主任委員已形同行政首長）或是為某些特殊計畫需要而成立決策委員會，例如都市計畫委員會，政策方案便需透過該委員會取得合法地位，亦即經由團體決策方式合法化政策。

政策分析人員首先必須對決策團體的成員參與程度、內容及扮演角色之差異，進行分析研究。大致上可分成五種團體決策的方式：

- (一)權威型：最終決定由某一「強人」裁決。例如前述的主任委員。
- (二)少數決：最終決定由少數幾個人所操控。
- (三)多數決：最終決定以過半數之意見為準。
- (四)全體通過：利用策略使少數反對者同意多數人意見。
- (五)一致贊同：決策以「全體衷心贊同而非被迫同意」完成。

政策方案如果希望以前三種決策方式通過，當較為容易，如面臨的決策屬於後二者，則政策分析人員可能要付出更多的心力。

#### 肆、 政策如何在立法機關獲得合法化

儘管絕大多數的政策、方案及計畫等是在行政機關制定、執行與終結，但是真正關係國計民生，人民權利義務的法案，仍然必須經過

立法機關的合法化。因此立法機關的政策化合法化過程便顯得多彩多姿，非常熱鬧，因為所有的利害關係者會集中全力在此一搏。於是在整個合法化過程中，遊說、協商、討價還價、衝突等現象，便不一而足。

行政機關在將政策方案（法案）提送立法機關審議時，總是希望能夠照案或小幅度修正通過，而不希望被大幅度刪改或全案推翻。但是如何才能達到這個目的呢？行政機關的政策方案促銷者（包括決策者及政策分析人員），至少應從以下三方面努力：

#### 一、了解政策合法化參與者的立場

每個政策方案的參與者均不可能一樣，所以應當針對提交立法機關審議的法案，蒐集有關參與者的資料，例如民意代表、利益團體、政黨、意見領袖、學者專家、當事人等。可以將這些參與者分成三類：支持者（supporters）、無所謂者（indifferent）及反對者（opposers），並且對他們的動機、信念及角色作深入的研究分析，以便掌握運用。

#### 二、設法建立支持的多數

政策方案在立法機關審議的過程中，隨時需要「支持的多數」對方案作正面的辯護。因此行政機關的主其事者，應深諳「建立支持多數」（majority-building）的技巧，亦即設法爭取多數民意代表支持該方案。首先應了解，「支持的多數」的建立須因政策本身、合法化過

程的場合（如大會或委員會）合法化的進行時間之不同，而採用不同的策略，以形成不同的聯盟（coalition）。

其次，主其事者應明白，欲在民意代表中建立支持的多數一定少不了交易與協商的行為。換言之，它是一種彼此互惠的行為。所以如果想要獲得多數民意代表的支持，則行政機關應在平時或適時的給予他們某種的利益做為條件。行政機關與立法機關間的交易協商，其實是一種相當自然且正常的行為。因為憲法設計行政與立法機關彼此制衡的關係，也因為這是一個民主多元的社會，意見分歧，及政策方案常具有相互依賴關係之緣故。

### 三、採取適當的合法化策略

行政機關為使其法案能在立法機關獲得通過，可採用各種有效的策略，其中包括：

(一)試探性的發布消息：法案在正式向立法機關提出前，先將內容向社會透露，以觀察社會各界的反應，如果外界（包括民意代表）反應不良，即暫勿提出，俟作適當修正後，再行提出。

(二)把握適當提出時機：在政治情勢、社會條件、立法機關內部氣氛對該法案有利的情況下，提出法案獲通過的機會較大。

(三)爭取社會資源協助：行政機關可透過支持其立場的一般大眾、傳播媒體、學者專家、利益團體等，對民意代表施加壓力，從其採取支

持的態度。

(四)加強聯繫維持情誼：行政機關平時即應利用各種方式，加強與民意代表間的聯繫，增進他們對行政機關業務的了解，並維持密切的情誼，庶幾在法案合法化階段，可助其一臂之力。

(五)提供資訊增進了解：民意代表無暇對法案作深入研究分析，行政機關可適時提供其相關的資訊，增進其對法案的認識，而採支持的立場。

(六)列席各項相關會議：為爭取民意代表對法案的認同與支持，行政機關的首長應列席立法機關的各審查委員會、座談會、及聽證會等，一則為法案辯護，二則為接受民意代表詢問並作必要的解釋，澄清疑慮。

(七)運用立法聯絡人員：機關可設置專責單位或人員，從事與立法人員之間的聯絡溝通工作。例如我國行政院已在民國七十九年初成立國會聯絡小組，並在立法院設置行政院聯絡室。目的就在維繫兩院間業務往來的密切關係，對政策合法化的聯繫溝通，亦具有穿針引線的功能。目前各級地方政府的行政機關，也都設有府會聯絡人，對行政機關所提出各項議案，在立法機關獲得合法化極有助益。

(八)發揮黨政協調功能：對於阻力較大的法案，可以透過政黨的力量，居中穿梭協調，對黨籍民意代表或曉以大義、或施以黨紀，要求其採

取支持的立場。

以上所舉諸策略，僅不過是犖犖大者，事實上，尚有許多作法均有採用價值，無法盡述。

### 第三節 小三通政策規劃

「小三通」實際在「離島建設條例」之立法目的及整體規範下，我們可以從「小三通」規劃目標與原則為主軸看出整體規劃架構：

#### 一、規劃目標

##### （一）促進離島地區之建設與發展

小三通的基本宗旨是照顧離島地區民眾的生活需求，降低當地民眾犯罪風險，並且希望藉由開放與大陸地區航運、人員、貨品、金融、郵政等雙向直接往來，擴大離島地區發展的利基，促進經濟繁榮。

##### （二）增進兩岸良性互動，改善兩岸關係

從兩岸互動觀點，金門、馬祖及澎湖與大陸地區接近，尤其金門、馬祖與大陸福建在地理上達為一體，經濟、社會、人文等各方面發展幾乎不可分割推動小三通，可以促進雙方經貿關係的正常發展，增進兩地人民的福祉，同時，我方推動雙向直接往來，展現具體的善意與誠意，必然有助於改善兩岸整體關係，增進良性互動。

#### 二、規劃原則

#### (一) 國家安全為最優先考量

小三通之規劃與實施，須在確保國家安全的前提下，循序漸進實施。而國家安全之內涵，除國防安全外，亦包括社經秩序、經濟及金融安定等廣義範圍。

#### (二) 不悖離「離島建設條例」之整體立法精神

「小三通」係根據「離島建設條例」第十八條規定進行規劃，必須符合「離島建設條例」之立法宗旨，並非因「三通」政策之限制所作之例外考量，亦即「小三通」不以兩岸「三通」之限制而進行規劃，而係以離島可長可久之發展為著眼點。

#### (三) 與加入 WTO 及「三通」政策相互配合

「小三通」涉及「通航」及衍生之人、貨往來及相關商業行為，與我加入 WTO 及兩岸「三通」具高度關聯性，因此，「小三通」之規劃，是與加入 WTO 及「三通」政策作整體考量，相互配合。

(四) 盡最大可能維持離島地區發展與台灣本島的連結以「整體規劃、階段實施」方式進行

1. 開放離島地區與大陸地區「小三通」，必須防範離島地區特別是金門、馬祖經濟依存關係與政治立場向大陸方面傾斜，因此，須盡最大可能維持離島與台灣本島在經濟建設與發展上的連結，以凝聚生命共同體的關係。

2. 為鞏固離島民眾之向心力，並考量離島貧乏之資源條件，「小三通」係在政府給予離島建設長期支持(包括建設經費)之原則下，進行配合規劃。

#### (五) 金馬與澎湖地區作區隔考量

金馬地區與澎湖地區，無論在與台灣及大陸之經濟依存關係、發展條件或國安維繫上，都有截然不同的考量，因此予以區隔規劃。本方案規劃金門、馬祖與大陸地區之「小三通」，採「邊區貿易」模式；澎湖與大陸地區則採試點通航模式。在執行上，先行試辦金門、馬祖與大陸地區「小三通」，視實施成效，再考量澎湖與大陸地區之通航。

(六) 從建立穩定、正常的兩岸關係為出發點，並考量短程及中長程之不同情況，以「整體規劃、階段實施」方式進行

1. 推動「小三通」，須前瞻兩岸關係發展，本於「雙向往來」、「互惠互惠」原則，從最大開放限度，作整體規劃，但其實施則需考量國家安全及風險管理，配合客觀條件，分階段實施。

2. 就規劃時程區分，近程規劃將有限度開放離島地區與大陸地區進行貨物、人員、船舶及金融等往來；中長程則配合「三通」及兩岸經貿關係正常化，開放離島地區與大陸地區貨物、人員、船舶及金融等全面正常往來。

3. 就實施階段區分，在不同規劃時程中，再根據兩岸關係及各種客

觀條件，分階段推動實施。

## 參、金馬「小三通」規劃項目

考量金門、馬祖毗鄰大陸福建地區，具有密切的血緣、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之需要，並為解決因兩岸分隔所造成非法「小三通」等問題，因此，依據「離島建設條例」第十八條規定，並援引國際間行之多年的「邊境貿易」精神，循序規劃金門、馬祖與大陸地區進行「邊區貿易」乃至「邊區經濟合作」。近程規劃係有條件開放金門、馬祖與大陸福建地區進行航運、貨運、人員、金融集郵政往來。其實施之原則與步驟如下：

### 一、規劃項目實施之基本原則

金馬「小三通」規劃項目之推動實施，係掌握以下三大基本原則：

（一）安全。「小三通」係以國家安全為最優先考量，所有開放項目之實施，都須在全管理無虞之前提下進行。

（二）秩序。「小三通」的實施，係以建立秩序為前提，初期開放項目須能配合治安維護，並引導金門、馬祖與大陸地區經貿交流之紀律化，以逐漸減少非法「三通」的問題。

（三）漸進開放。「小三通」開放係採循序漸進原則，配合兩岸關係

發展及試辦離島「通航」之成果，逐步擴大開放項目，以確保能增進金門、馬祖人民的福祉及國家整體之利益。

## 二、優先實施「險罪化」及「可操之在我」部分

依據上述原則，金馬「小三通」將優先實施「險罪化」及「可操之在我」部分，分述如次：

### (一)「除罪化」

#### 1.「除罪化」之意義：

針對非法「小三通」之犯罪行為包括走私物品、人員非法入出境、船舶非法直航等，採取適當之措施，以達到「除罪化」之目的：

- (1) 以行政開放措施將非法行為合法化，達到「除罪化」之目的。
- (2) 藉由「小三通」開放項目，引導金門、馬祖與大陸地區經貿交流之「紀律化」，間接達到「除險罪化」之目的。

#### 2.「除罪化」之原則：

兼顧金門、馬祖人民生活之需求及秩序之維護：

- (1) 若犯罪行為係出於當地民生之所必需，且無礙國家安全及治安者，優先考量開放或放寬管制，予以「除罪化」。
- (2) 若犯罪行為非關當地民生需求，或危害國家安全或社會秩序者，則不予「除罪化」。

3. 「小三通」初期可以「除險罪化」之項目，例示如次：

- (1) 金門、馬祖一般船舶（客貨船：漁船可依規定改裝）經許可後，可以合法在金門馬祖與大陸福建從事客貨運輸（限於大陸方面亦相對開放者）。
- (2) 金門、馬祖現有漁船亦可依據縣政府之許可條件，直航大陸地區。
- (3) 金門、馬祖人民及公司行號可以合法與大陸進行直接貿易，採購必要的民生用品，包括目前走私最嚴重的大陸農漁產品。
- (4) 金門、馬祖人民經許可後，可以合法前往大陸地區探親、訪友、接洽商務、旅行等。

(二) 「可操之在我」部分

1 「可操之在我」之意義：

「可操之在我」係指「小三通」之規劃事項，不必然須經兩岸協商，即可運作者，大致可分為兩類：

- (1) 大陸方面已對我方民眾或業者開放，只要該等開放措施不改變，即可運作者。
- (2) 我方對大陸民眾或業者主動開放，若大陸方面不作相對限制，即可運作者。

2. 「小三通」實施「可操之在我」之項目，例示如次：

(1) 我方片面操作「小三通」容易實現：

我方船舶經主管機關許可後，只要符合大陸方面規定，即可往來

於金門、馬祖及大陸福建之開放港口

- 我方進出口商、法人及自然人可依規定與大陸業者從事直接貿易。
- 金馬地區人民設籍六個月以上經許可後，可以不論事由前往大陸地區。

(2) 我方可主動開放大陸船舶、人員進入金門、馬祖，但其實現須依我方規定，並以中共不予抵制為前提

- 大陸船舶若經中共許可，可向我航政主管機關申請往來金門、馬祖與大陸福建地區港口，但須依我方進出港口相關規定辦理。

- 大陸地區人民若經中共放行，可以在限額內申請進入金門、馬祖從事商務、學術、探親、探病、奔喪、返鄉探視及旅行等。

#### 肆、澎湖地區與大陸地區試點「通航」之規劃

澎湖地區與台灣本島距離接近，不適合開放類似金門、馬祖與大陸地區進行「邊區貿易」，惟基於「離島建設條例」第十八條之規定，並考量澎湖地區經濟建設與長期發展之需要，將依據試點「通航」之觀念，規劃以專案核准方式，准許澎湖與大陸地區就特定活動進行試點「通航」以增加澎湖地區商業活動與就業機會。

但是，基於國家安全之考量，澎湖試點「通航」之實施，將於金馬「小三通」試辦一段時間，運作順利後，再予考慮。以下澎湖地區與大陸地區試點「通航」之初步規劃項目，大致說明如次：

## 一、航運方式

(一) 範圍：初期限於海運。

(二) 港口：

1. 指定澎湖適當港口為「離島兩岸通航港口」，並以馬公港為優先選擇。

2. 大陸地區港口依申請航線由主管機關核准。

(三) 航線：以不定期航線之包船方式進行「通航」，並須逐船逐航向航政機關專案申請核准。

(四) 航船：中華民國客貨船。

(五) 中轉之限制：船舶由台灣本島經澎湖進入大陸地區，或由大陸港口經澎湖進入台灣本島，須專案申請核准。

## 二、試辦專案通航之項目

(一) 自大陸地區專案進口特定貨物（如砂石）。

(二) 經專案許可之兩岸重要文化、宗教交流活動。

(三) 為台商大陸幹部所辦理之專業訓練活動。

(四) 經專案許可之兩岸重要會議。

(五) 經專案許可之兩岸農漁業合作事項。

(六) 其他經許可之項目。

### 三、中長程規劃

(一) 研議設置「兩岸產業園區」如電腦軟體園區之可行性。

(二) 配合兩岸「三通」，採「經濟特區」模式，給予澎湖在兩岸航運之特殊考量，並逐步開放澎湖地區與大陸地區正常經貿往來，以建設澎湖成為國際觀光、遊憩渡假及會議中心。

## 第四節 「小三通」政策合法化

### 壹、政策合法化

#### 一、實施法源

(一) 依據「離島建設條例」第十八條規定，配合「小三通」近程規劃之實施內容 研擬「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」(以下簡稱「試辦通航辦法」)。

(二) 將視「試辦通航辦法」之執行情形，進一步考慮是否將該辦法提升為「金馬小三通實施條例」。

#### 二、訂定執行法規

(一) 各機關就「試辦通航辦法」所牽涉之執行細節，或適用其他相關法令之情形，訂定作業要點或注意事項。

(二)「小三通」所牽涉之執行層面相當廣泛，為利執法及減小爭議，將由有關機關訂定作業手冊，針對相關作業流程及實施辦法、作業要點注意事項等之規定，予以提醒，以利將來操作面之進行更為順利。

### 三、協調事項

「小三通」實施後，可能衍生兩岸犯罪相關問題之處理，因涉及兩岸共同打擊犯罪、司法互助及機關間之協助事項，將另設協調處理機制，就通案或具體個案研商解決。

### 四、執行時程及協調聯繫

#### (一) 實施期間

本方案金馬「小三通」部分試辦期間自民國九十年一月一日至九十一年十二月三十一日，最近業經行政院核定，九十二年仍繼續為持運作。

(二) 在試辦期間，如有危害國家利益、安全之虞或其他重大事由時，得由行政院以命令終止或全部之實施。

## 第五章 小三通政策執行與評估

### 第一節 政策執行的概念

#### 壹、政策執行的概念與定義

雖然政策執行是技術層次的政府事務，總不如政策決定、議題規劃來得受到重視，然而，在民主制度運作的社會裡，政務官受到民意機關之監督，並在獲得多數支持與配合下進行決策，事務官據以執行，已經成為一般人的刻板印象，實際上，一位成功的公共政策，絕對不能只有理念或政策，卻無法將目標與理想付諸實現。美國甘迺迪總統曾經簽署一項新法案成為法律時就說過：「現在這項法案已變成國家的法律，讓我們期望我們能夠使政府落實執行這項法律( Now the bill is the law of the land, let' s hope we can get our government to carry it out. )」他點出對政策執行的關切、期許與狐疑，時至今日，政策執行之順遂與否，仍是各國政府面臨最具挑戰性的課題之一，前內政部長林洋港先生就曾說過，台灣的法律多如牛毛，但執行的成效卻是打折扣；目前需要執行的公共政策亦是如此，但實際執行可能又是另外一回事。因此，參與、監督政務執行，不僅是事務官工作的核心，也是政務官日常工作必須重視要務，「小三通」亦是就如。可以說，政策

執行是政府機關發揮功能的必經過程，有規劃，沒有執行，固然產生不解決社會問題，創造民眾福祉的效益，但是縱然將政策化為計畫，並具體行動，如果執行有偏差或未能落實，其後果輕者影響效益的高低，重者產生極大的不良副作用，可能要付出極大的代價。

政策執行可以界定為「政策方案在經過合法化程序，取得合法地位後，由主管部門負責擬訂施行細則，確定執行專責機關，配置必要資源，以適當管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案順利付諸實施，俾達成預定目標或目的之所有相關活動的動態性過程而言。」

## 貳、政策執行的作業內涵

依據前述定義，政策在執行過程中主要的作業內涵包括擬訂具體的作為，將抽象的政策目標、策略轉換成方案、作業要點或施行細則，並指定負責推動工作的機關或單位、配置必要的人力、經費與設備機具等資源，採行適當的管理方法以及必要的對應行動等。就實務而言，政策執行所涵蓋的活動內涵通常同時並行，而非一樣接一樣的流程，惟為說明方便，爰分別敘述如下。

### 一、 擬訂具體的作為

政策通常僅係原則的規範，如要落實執行仍須化為具體可行的作為。如果缺乏這個動作，政策無疑是空泛不實的。但若訂定的具體作

為有偏差，執行的結果將更偏離政策目標。擬定具體的作為應包括確定方案實施的對象及現場執行的標準作業程序，尤其如果涉及管制個人或法人行為，影響人民權益重大者，更應審慎規劃。

此外，值得注意的是，擬定具體作為的工作大部分雖都由業務主管機關來規劃辦理，以充分掌握環境及其他可能的變數，例如教育改革由教育部主政當毫無疑問。但是，當政策內容屬於新興業務，或業務性質特殊、橫跨許多主管機關時，如何指定專責機關就變得頗為棘手。例如「小三通」商品檢驗工作時，究竟應由那個機關主管，引起相當大的爭議，後來雖指定由經濟部主管，但實際執行上，卻有其困難，譬如很難要求標準檢驗局對於千變萬化的數百種大陸產品輸入能夠判別何種是「大陸物品有條件准許輸入項目」（總共計輸入項目五七八六項，惟高粱一項則由無條件輸入改為有條件輸入），而予以適當的判斷，終須各相關機關給予協助。

## 二、 配置必要的人力、經費與設備機具等資源

「小三通」在實際運作之前，在人力及經費方面，並不是在編列年度預算之內，而是動用政府預備金，而且也是先有政策要（已）實行，再有機構及人員的設立，與一般行政機構的設立完成後，再政策推動不同，在實際訪談中，行政機關的人員面臨因為「小三通」急就章的成立，在職訓練根本來不及做的情況之下，政策執行就打折扣也

不覺得意外。由此可見執行一項政策所需資源有時極為複雜，並非全部可以由經費預算來克服，而是需要參與機關用心與智慧逐一化解。

### 三、 採行適當的管理方法

採行適當的管理方法是指將執行政策資源予以有效整合運用，所需之協調、溝通與管制等方法而言。在管理過程中，資訊的蒐集、掌握扮演重要的角色。近年來隨著資訊、網路科技發展日新月異，促使行政機關引進此方面的先進科技來推動業務。例如入出境管局在馬祖及金門所設置之服務站，就有當地警力支援，以應付人力之不足。

### 四、 執行政策必要的對應行動

執行政策必要的對應行動包括讓參與執行人員、標的人口順服政策的獎懲措施，以及推動有助於達成政策目標的配套作為等。

### 參、 政策執行的分析架構

對於實際從事推展業務的公務人員而言，政策執行分析的目的在于了解工作進展的狀況，有那些產出，產生何種影響，更重要的是經由分析人力、經費與機具設備的運用缺失，檢視政策方案預定提供服務或施以管制之對象接受的程度，以回饋改進執行的績效，提升施政

效能。另對於涉及政策內涵所可能顧慮不周或疏失之處，尤應記錄，以供擬訂政策或修正計畫之參考。

一般來說，政策執行之研究可以從三個途徑來分類，亦即先是第一代由上而下的研究途徑、其次為第二代由下而上的研究途以及最新發展的整合性研究途徑。

#### 一、第一代由上而下的研究途徑（Top-down approach）

此種研究途徑以 Pressman 和 Wildavsky 的奧克蘭計畫個案研究最為著名，強調政策制訂者決定政策目標和指導行動，政策執行者不過是執行目標和實現政策，基本上執行人員是依據決策者之意志，在由上而下嚴密服從的科層體制下成就決策者的意志，執行人員要以科學方法管理行政事務，用較少的成本，獲致較大的效果實現目標，達成效率的要求，決策者居於優越地位指導，執行人員從屬於決策者，因此有所謂「政策一旦制定，政策即被執行。」的說法。Saboteur and Mammalian 由此觀點推論影響政策執行之因素主要有六項：

1. 有清楚一致的目標
2. 干預作為或福利服務與產生的影響有因果關係
3. 建立功能性的法律機制
4. 具有認同感及有知能的執行人員
5. 利益團體與政治人士的支持

## 6. 必要的社經條件

上述第一代由上而下的研究途徑是一種理性模式，經不起與現實運作比較，最明顯的就是執行人員的有意或疏失怠於執行。另外對於政策目標的解釋也會隨各自環境或地方的需要而調整，此一研究途徑因為忽視執行人員的行為動機、意願、態度以及價值觀，大大影響第一代研究途徑的解釋能力。

### 二、第二代由下而上的研究途徑（Bottom-up approach）

此種途徑的基本命題是強調多元組織的執行結構，在執行過程中各方執行人員有些想法、認知不盡全然與政策決策者的意圖與目標一致，有效的政策執行須繫於決策者與執行人員互動過程中對建立共識的努力。科層結構的指揮命令系統受制於各級執行機關裁量權的行使，執行要忠實依原規劃辦理，必須上層與基層、決策者與執行者協調，甚至妥協，不能一味強調考核、督導，即便是接受政策服務或管制的標的團體也非全然居於順從的地位，被動受政府執行人員之干預，因此，標的團體在政策執行的角色亦不可輕忽。

本研究途徑的代表人物為 Hjern and Porter，他們發展出政策網路（policy network）的研究方法，來掌握執行結構的多元組織互動狀況，重視各方執行者的認知、策略與目標，不侷限於正式組織的計畫目標，認定行動者網路，據以了解正式或非正式組織、公私部門活動

與互動關係，進而由下而上，從地方、區域，到全國如何交互影響，完成執行計畫之事實描繪。

第二代由下而上的研究途徑之缺點在於過份重視執行人員，忽略政策目標之設定，計畫規劃理性、應然的一面。政策本身帶有民眾深切的期許，不可能價值中立，執行人員固有其認知、偏好，而政策之功能正是提供領導者將不同者加以整合，以合力達成某項政策，解決特定的社會問題，政府若未能完成民眾所期望者，就失去存在之理由

### 三、整合型研究模式（Integrative approach）

鑑於前述兩種政策執行之研究途徑各有所偏，乃有整合型研究模式產生，包括 Noggin 等人主張將政策執行視為「一系列發生於不同時間與空間的行政與政治決策和行動的過程」，重視探討政策執行的動態面向；Saboteur 主張政策執行是「改變政策內涵、政策取向學習的過程」；以及 Winter 提出「規劃過程/執行結果」模式，企圖建構一般性理論，他認為影響執行結果（產出、影響）之變項因素包括：

（一）政策規劃過程/立法一項，檢視政策形成衝突性高低、政策工具與影響之因果關係、是否為象徵性應付作為以及政策形成參與狀況、受到注意、關注的程度。

（二）執行過程一項，含有組織與組織間的執行行為、基層官僚行為以及標的團體與社經環境。

從上述政策執行研究途徑之討論，可知政策執行理論分析仍在發展之中，丘昌泰教授主張第一代由上而下的政策執行模式，最適合應用於管制性政策（如污染管制）與重分配政策（如所得稅累進稅制），而第二代由下而上的執行模式則適用於自我管制政策（如大學教育政策）與分配政策（如文化下鄉政策），值得提供實務人員參考。

#### 肆、執行力分析

施能傑等教授對於政策執行所歸納的基本模式，亦屬整合型的政策執行分析，他認為政策執行能否產生生產力取決於執行組織網路、政策本身內容與政策標的團體三者。

執行組織網路涉及組織的層級、功能專責化程度和組織新設與否。另外，組織內部結構設計、管理文化以及內部協調整合機制，皆能影響組織的執行能力。其次，組織所處的執行環境是一種網絡結構，其特色是多元參與者、多層政府、多元權力、公私協力和跨國政府，在政策通常由公務人員來執行，但人員隸屬於政府組織，由其來界定成員的權責，依設置規程或組織條例所訂職掌，訂定辦事細則，整合內部人員，並與其他機關發生相互協調、服從指揮或監督、督導關係。由於政策執行能否有效運作與交付的機關組織關係至為密切，因此國內對於某項政策施行效果不彰，第一個想到的問題總是執行機

關，究竟有否交付適當的機關來主政，業務是否分散到太多機關，其層級是否適當。當代解析政府治理社會，推動政策執行的實際情況，有所謂政策網絡的理論。主張中央或地方機關，在推動政策時，規劃與執行階段是相互依賴的，隨時調整互動，並非傳統所認為中央機關係優越的，地方機關是從屬、服從的角色，而是「交互依賴、共存共榮」的網絡關係，突顯「基於相互的需要，各自擁有其不同的目標與資源，因而採取不同的策略，在公共政策執行過程中取得不同的優勢地位」，這種網絡關係不僅是政治的，也可能是經濟的，社會的，或是政府與民間、學界的關係，包括人際、結構以及部門的互動，其特色為多元參與、多層政府參與、公私互動以及行政、司法與立法跨越領域的參與，而這個理論基礎的推動與落實是個人認為在「小三通」較為欠缺的，而問題在歸劃之時，對金馬的定位，就因政治問題而影響後來的管理途徑。除組織有無專責、層級高低外，內部組織劃分方式劃也會影響其政策執行能力，究竟依業務流程分工，或業務性質分工，在本位主義作祟下，有時會使某些公共議題形成被遺棄，無人管的現象，或增加單位彼此協調互動的麻煩，目前因為量不是很大還未出現此問題，但如果不再限制設籍六個月以上，前述的問題一定會出現，屆時又將回饋至規劃重新設計。

## 伍、政策內容與工具

政策內容指包括法令權威、經費、人力與技術的處理與安排，而政策工具指政策執行機構為達成政策目標或產生影響力、促成效果的手段。關於人力方面，影響政策執行能否落實至鉅，執行人力數量是否足夠以及素質適當與否成為受關注的兩項焦點，另外亦應顧及執行人員執行意願、認知與上層長官溝通是否暢通等因素。

就公共政策研究理論而言，政策內容與工具通常在政策規劃過程就會大體決定，及至執行階段僅止於調整而已，惟實務上不乏基於時效的考量或因應快速變遷的客觀環境需要，在執行過程中才進行的案例。

## 陸、政策執行無法落實的常見原因

政策執行原希望達成原設定目標，整治社會問題，有益社會福祉，早期美國公共政策學者史密斯（Thomas Smith）即宣稱：「政策一旦制定，政策即被執行，而政策的結果將與政策制定者所預期的相差無幾」，然而此種論調已經禁不起後來學者的研究驗證，更與實際運作有極大的差異，政策執行通常事與願違，無法百分之百達成預期目標，以我國為例，其原因在於：

## 一、 我國政府組織缺乏彈性，多年未調整

根據「中央法規標準法」規定，國家機關組織需以法律加以規範，而現行組織法規，無論有永久性質的組織條例，或臨時性的組織規程，對於機關之單位設置、員額數、職稱與職等高低等，都規定非常詳盡，如此以來，組織缺乏彈性，很難因應客觀環境的變遷，以及民眾對解決新興問題的迫切需要。以全國最高行政機關行政院為例，「行政院組織法」自三十六年國民政府公布施行至四十一年間歷經七次的修正，其後迄今四十七年來，只有在六十九年進行過一次幅度極小的修正。原來的組織架構，在經過幾十年主客觀環境的變化後，已經不能適應新的情勢與需要。因此，行政院所屬各機關迫於情勢所需，只能另訂個別的組織法律。但由於缺乏整合的結果，一旦許多新興問題陸續產生，業務由誰主管往往有待行政院逐一依個案來解決，因此也容易造成權責劃分不妥適或互相重疊的現象，影響政府政策長遠的執行。

其次就垂直面而言，中央與地方權責體系劃分一致時，執行政策較易落實，也較不致產生偏差或怠於執行的情形。舉例來說，我國人事、主計制度係採一條鞭制，對於貫徹政令有其正面的助益。可是，也有些中央制定的政策不能在各級政府有相對的執行單位，而形成虎頭蛇尾的現象。

二、 政策需要人力、經費才能執行，惟常有未能及時配置之情形

政策如果以計畫形式出現，透過年度預算編列程序，獲得民意機關在會計年度開始前支持通過，經費就不成問題，可是有三種狀況，往往令執行機關頭痛：一種是預算通過但有附帶決議，勢將影響政策目標者；另外一種是預算遭大幅刪減，或延後幾個月才通過者，雖執行機關有政策執行決心，但巧婦難為無米之炊，只能徒呼奈何。其實，即使是行政機關間也有此問題，例如中央機關對地方政府的補助，常因中央計畫核定作業過遲、經費層層轉撥耗時等因素，延宕辦理時程，導致地方無法於年度終了前辦理完成，同時也改變原定政策管制或服務之傳輸，形成標的團體爭取稀少資源，或集結採行反管制作為，扭曲原訂政策的目標。

至於人力問題，由於長久以來，組織員額嚴格限制，公務人員受永業化制度的保障，相對也有忠實履行職務、服從長官命令及服不定勤務之義務，所以，政策執行除了涉及硬體工程建設以及成立新機關外，少有因為要執行某項政策而配置專案人員者。通常上級要求總是就現有員額自行調配，但在第一線與標的團體直接接觸的機關，有時面臨龐大標的團體壓力，甚至彼此利益衝突的不同標的團體，執行政策就產生極大的困難，最後不是以聘請臨時或約聘人員上場，就是選擇性執法，而影響執行的績效與品質。

現實的考量未能容許公務人員足夠的時間籌備，也沒有耐心等待執行成果成功的政策執行需要適當的時間與足夠的資源，惟在實務上，時間經常是最珍貴，也最為欠缺的要素，理由在行政事務外，常有許多政治面的考量。政策未能植基於有效的理論，提出適當的工具切入滿足解決問題所需的因果關係，政策執行即難臻理想

政策制定者規劃政策，參酌學理，期能對症下藥，已經是現代行政界經常對政府提出的一項訴求。然而，實務上往往迫於時間的壓力，或驅服於無知或其他因素的影響，政策在不完整的資訊下決定並執行者仍然所在多有，尤其對於新興問題的解決更是如此。

### 三、 未能建立政策執行共識

政策執行的本身必須經由公務人員先對政策內容進行一連串的解釋，將政策化為具體、詳盡的工作事項後，轉請不同層級的人員來推動。在闡釋過程中難免受其好惡、偏好、習慣與利益影響，若政策與執行者原有好惡、偏好、習慣等相符，執行顯然較能落實。此種立論，即為執行理論學者所說的政策順服（policy compliance）的問題。

### 四、 公務人員本身的知能與政策執行能否落實關係至為重大

近年來科技快速進步及國際互動頻繁，政策需要執行人員提升知能之情況愈來愈多。因此，在考試院主導下，加強公務人員的在職訓練，並提出終身學習的號召，確實掌握了時代的潮流。

## 五、 政策未能取得司法、民意機關之支持，無法順利執行

中央管制政策在地方執行是否能順利推展的更有賴當地民意機關的支持。至於司法機關在政策執行上所扮演的是最後、最高的公權力，也是對違規、違法者最嚴厲懲處的一道防線。

本節探討政策執行之無法落實，達成預期目標之原因，目的絕對不在於對政府部門出糗，而是著眼於掌握政策無法順利推動的癥結，了解這些原因，以事先強化，加以預應，期使政策執行達到最大程度的落實。何況，當代公共行政學者大多同意，「決策的知識，應該依據過去的行政；決策者所訂的政策，應該是可行的政策；而同時行的任何階段，都應以知識為根據。」

## 第二節 政策評估分析

### 壹、 政策評估的概念與意義

#### 一、 政策評估的定義與功能

社會愈趨現代化，民眾期盼政府解決的公共問題、社會問題愈來愈多，政府的功能愈趨複雜，提出政策，推動計畫措施，來因應民眾需求是政府業務的核心。然而在民主社會，民眾要求政府的不只是需求的滿足，而且要求整體社會資源的適當運用、政策的正確與效率，

以至於政策執行後績效如何，對社會產生什麼樣的影響，對問題的解決程度也要政府有所交待，畢竟所有政府的支出來自於納稅人，政府有責任告訴民眾，經費的使用效率與效能。美國自一九三〇年代社會學者對羅斯福總統的「新政社會計畫」進行評估以來，政策評估即做為檢視資源分配妥適性及衡量政策成效的主要工具，在學界努力下，已經發展成為公共政策與公共行政的重要領域，也在行政機關，民意機關等實務界廣為使用，政策評估結果更是政治論辯經常引用的題材。Rossi and Freeman 指出所謂評估係有系統運用社會科學研究程序（social research procedures），以衡量政府干預計畫（social intervention programs）之概念（conceptualization）、設計（design）、執行（implementation）與其產生之效用（utility）。因此，政策評估的功能是多重的，不僅用於施政計畫實施以後，對於執行情況的評估，而且尚運用於計畫規劃期間以及計畫結束後。前者評估研究焦點在於估量所要處理問題之嚴重性，需要什麼樣的干預，政府如何介入以及政策的規劃設計等。後者評估注重衡量政策所產生的效益以及提出該政策計畫是否應持續，規模縮小或擴大或合併，不理想者是否應刪減之建議，另外對於計畫執行成敗權責歸屬、成本效益及與替代方案之比較等亦屬評估者研究所希望提供解答者。

## 二、 政策評估的發展

在第二次世界大戰之前，美國的政策評估以實驗設計為主，注意實驗組、控制組的比較，並以隨機方式進行兩組之配置，也重視測度的問題，故又稱測量評估時期。及至戰後至一九六〇年代，對先前實驗設計的人為控制情境與社會現象有異產生置疑，評估研究調查轉至實地，例如學校、工作地點、街道等，稱為實地實驗評估時期。一九六〇年代在詹森、尼克森先後執政時期，推出許多社會計畫，企圖化解隨同經濟發展所帶來的都市、貧窮與所得分配不均等問題，政府部門、民意機關以及社會學者莫不重視執行運作情況與效益，而親自參與推動計畫之主管與承辦人員基於管理需要，尤其希望透過政策評估，加強改善執行績效，並依據評估結果，修正計畫。於是，政策評估已成普遍的行政作為，在許多相關法律規定內，不難發現要求使用一定比率之經費於評估研究案者。到了一九七〇年代中期迄今，政策評估更趨蓬勃發展，政府機關、學術團體，乃至於民間公司多有以政策評估為主要業務核心者，而在評估方法上則日益走向多元途徑，包括量化評估途徑（quantitative evaluation）與質化評估途徑（qualitative evaluation），前者意指評估資料係用結構性的問卷調查（structured questionnaire）所搜集而來，或依統計時間系列趨勢資料，以量化數字作為表示，並以統計分析驗證假設成立與否。後者則以自然調查或尋問（natural inquiry），在自然而非實驗設計的情境下，進

行觀察而以歸納式的邏輯，來對政策實施評估，因此，也稱為自然評估法（naturalistic evaluation）。其實，中國西周時代，設官採詩、觀風，所謂「王者不窺牖戶，而知天下」，就有質化評估的理念。

### 三、政策評估執行的困難與限制

雖然，政策評估在實務上可以發揮許多功能，也在學術上具有累積社會科學知識，增進人類解決社會問題的作用，但是在評估研究進行中，仍有一些執行的困難與限制需要評估者時時加以注意，才能提升評估結果的信度與效度，並不致誤以為評估十全十美，而發生濫用或誤用評估的情形，進一步將其結果用在恰當的時機與場合，使政策評估的使用消費者了解其限制。前述所謂信度與效度，簡單地說，信度就是評估由不同專業評估人員或在不同時間取得一致性的要求，而效度指在評估中是否衡量、解答了正確的問題，即評估出來的結果與評估關切的問題之間的相關程度，如果高度相關即表示效度高。

依據丘昌泰教授的看法，政策評估的執行困難包括；「政策方案與實際產生影響間之因果關係不易確定、政策的影響或衝擊常是廣泛分散而不易評估、政策評估所需之資料不易取得以及有時政府機關未必支持。」，至於政策評估應用上的限制包括：

1. 評估報告過於抽象，不夠具體明確，或者將建議實施期程拖延過久，在政治上不可能付諸實施。

- 2.品質太差，評估不夠嚴謹。
- 3.評估問題結構與使用者所需未能契合。
- 4.政治與官僚偏好保守的評估結果，不能認同與一般看法不同，但也許正確的評估結果。

政策評估過程與利害關係人互動情形影響評估報告使用的機率，畢竟決策者的第一要務是在鞏固選票，而非在意評估結果是否被運用。

## 貳、 政策評估類型簡介

美國評估研究學會（ Evaluation Research Society ）將評估區分為六大類別，而個人認為「小三通」適用的評估如下：

- 一、前置分析（ front-end analysis ）是一種評估新興計畫是否適宜進行的研究分析，估計可行性與預期產生效益與有無附帶不良副作用，八十九年底於陸委會作過。
- 二、過程評估（ process evaluation ）關注計畫執行的具體活動過程，例如執行機關的權責分配、上下指揮關係、橫向協調整合與服務、管制傳輸過程以及管理策略等，過程評估主要用於行政機關內部，發揮修正原計畫之功能，也可及時提供關心計畫相關利害關係人之執行資訊，如監察院提出糾正案亦是一種過程評估。

三、影響評估（impact evaluation）關注焦點在於衡量政策或計畫執行後所產生的效益，與原訂目標之差異，就如同一個人生病，打針吃藥一樣，病人癒後復原程度要衡量，但是病癒與打針吃藥並不必然相關，影響病人恢復健康的因素很多，要將針藥的功效說清楚，必須先將其他因素控制或排除，因此，影響評估進行研究過程中，最為要緊的是將觀察到的變化或效益，釐清其產生因素，究竟是政策或計畫所致或有其他內在或外在因素影響這些變化或效益。影響評估結果經常成為政治議題，也是政策論辯、攻防的有力工具，惟評估過程必須嚴謹，否則即無異口水之爭，目前是最需要的，但對「小三通」政策而言卻無法做到，這也是目前行政機關無法執行的困境之一。

最後是整合評估（meta-evaluation，有譯成後設評估、混合評估），其評估方式以整合分析對同一主題的不同評估報告，其報告數目經常要相當數量，以利數量與統計分析，驗證顯著性等，然後提出綜合結論的一種評估方法，個人也希望透過量化的數據作為佐證，對「小三通」目標的錯置提出更有力的證明。

### 第三節 小三通的執行現況與困境

#### 壹、小三通現況

小三通自九十年元旦開始，為金、馬開啟了一扇通航大陸的窗口，也由過去五十餘年的反共堡壘，變成兩岸交流的急先鋒。但因兩岸共識仍然模糊，民意與中央的焦距也仍未對準，陸委會的開放政策比不上民意走向，連江縣長陳雪生也向中央強烈傳答基層不滿的聲音。如今馬祖 - 馬尾、金門 - 廈門試辦「小三通」，也就是金、馬人民倡議「兩馬先行、兩門對開」，至今已兩年一個月，但馬蹄尚未衝跑，即礙手礙腳，嚴格以對門戶並未洞開，金、馬民間普遍反應政府無法滿足民意真正的需求，二年多來要求檢討開放、擴大「小三通」實施範圍的聲浪不斷，而主政單位仍在評估，與金、馬地區的認知形成極大差距。

## 貳、小三通執行面臨的困境

在本研究過程數次訪談之中，及個人工作在入出境管理局的職務之便所獲得的訊息，目前在金、馬執行現況及困境作一分析：

### 一 人員、貨物中轉問題

試辦小三通後，金、馬地方再爭取「中轉」，希望台灣、大陸的人、貨經由金、馬直接中轉進入兩岸，不但省時且省錢，也為金、馬帶來中轉的人潮和商機。尤其大陸福建一帶台商，更是盼望金、馬能

取代港、澳的「中轉」角色，但陸委會卻靜觀其變，讓金、馬民眾與福建台商氣結，台商常不諱言的指出，為什麼政府寧願讓掛五星旗的香港、澳門賺錢；也不願意讓自己人（金、馬、澎）賺錢；而且時常以戒急用忍來限制台商；中國時報針對「小三通」曾在專欄提到：殊不知生意人是動物，逐水草而居，何處有利潤，就算你門戶難進，他們也想辦法用錢及權來敲開這個金礦大門；政治人物，是植物，離不開這片土地，根一離地，就無權也無勢，所以叫大家根留台灣，雖是玩笑話的成分居多，但對現況的描述卻頗為傳神。台商及離島居民反映，雖然貨物運轉有一定的程序，進出港與物品裝卸也有所規定，但是諸多違法進行卻也無從規範，業主各憑本領，遊走法律邊緣，這才是執行時的最大，如近來一連多起海難，都和貨物中轉業務有關，貨船沉沒血本無歸，造成財物損失，政府開放兩岸小三通首重產業，而產業又以商品來往為重點，如果連貨物中轉都屬違法行為，那麼中央所強調的推動小三通是為了繁榮金、馬外島經濟，就失去實質的意義，因此政府應把貨物中轉合法規範，亦即將「除罪化」列為優先考量。

## 二、各級民意代表強烈質疑問題

中央方面「小三通」是為了繁榮金、馬外島經濟而設計，當時把「除罪化」列為主要項目之一 但是在小三通實施以來，「除罪化」卻

無相關法令規範（已由監察院提出檢討糾正），導致民間貨物中轉依然違法，業者只有利用夜間避開聯檢的管道，卻衍生諸多安全問題，過去一年多來已有多艘貨船翻覆事件，奪去兩條人命，各級民意代表不論是地方首長或是中央民代，有關兩岸互動諸多事宜，如設籍時間等，都提出強烈質疑，因在中央政策尚未鬆綁下，導致地方伸展空間受限，今天小三通推動效果不彰的因素固然很多，中央對地方政府缺乏信賴與授權，是其主因在地方方面「小三通」原本強調地方對地方互動，亦即所謂的「兩馬先行」及「兩門對開」，但是地方是聽中央的（兩岸都是），現今問題的癥結都在中央高層，北京與台北因為政治意識形態而互不讓步，地方卻成為犧牲者，面對這種情況，金門、馬祖人民向中央表達地方的困難與需要。在中共方面因為「小三通」是由我方主動提出並實施，希望中共當局能夠配合，對此，中共雖有回應，但是善意不足，二年多來金、馬民間透過各種管道和中共高低層協商，但是講歸講、做歸做，許多問題依然存在，據瞭解，近來中轉的貨物，在大陸檢查很嚴格，業者無所適從，兩岸經過半個多世紀的隔絕，開放互動必然會出現問題，必定需要邊執行邊修正，最後雙方協商後建立制度，做為遵循的依據，小三通如何執行，不論由何方提出，如果能夠為兩岸接受，對雙方都有益處，特別是中共以其優勢吸引投資、置產、觀光，更是小三通的最大贏家。

### 三、兩岸三地配合問題

「小三通」實施兩年多來，目前中共所持的立場，已突破當時的堅持，能否因為金、馬今年（九十二年）春節包機直航而獲得改善，有待時間的考驗，不過，金、馬發展不能久等，在政策允許範圍之內追求發展空間，則是現階段金、馬人思考的重點，對此，金門佔有地理位置和龐大人氣之優勢，已是在馬祖之前。整體而言，馬祖實施小三通的條件不如金門，不過，有些工作需要規劃設計，力求改善。今天地方鄉親對實施小三通，除了可以直接進入大陸之外，似乎見不到其他好處，儘管市場上出現不少大陸貨，但價格卻不低。據悉，馬尾、廈門均屬福建省，馬尾港區相關收費比廈門高，其他農漁產品銷售，大陸民眾更是食髓知味，漫天叫價，未來如果有了直接供銷的管道，不論港口交易或市場出售，均需有良性競爭，才能符合自由市場經濟，達到消費者是贏家的目標。目前小三通政策執行，極需兩岸三地配合，金、馬地方首長及民意代表曾以兩岸三地作為訪問對象，並從中央相關部會反應以及金、馬兩地建立共識，看到未來遠景，至於大陸的動作，仍有待努力，因為金、馬人民注重耕耘更期待收穫。

### 四、中央與地方問題

馬祖地方與中央政府為落實促進小三通政策，所達成五項共識，分別包括中央駐馬祖相關單住人員進出大陸、旅台鄉親組團往返兩

岸、砂石運送、大陸與馬祖人士互訪以及兩岸共同打擊海上不法活動等，都是地方在過去所積極爭取的，現在有了初步結論，對政府而言也算是一項突破。不過今日政府決策常因主客觀因素而改變，在這五項共識中，最大的突破與收穫，在於地方行政的首長職權大了，簡言之，中央在某種事務上授權給地方，如維護兩岸海洋資源及共同打擊槍、毒等犯罪，未來將由地方首長策劃並邀集海巡、岸巡、警察等單位，就適當的時機與對岸公安、武警、邊防洽談海上救生機制及共同打擊犯罪事宜，人人皆知海域是馬祖最大的資源，近年來因為兩岸情勢較為緩和，無形中提供不法分子的犯罪空間，儘管在馬祖迄今尚未發現重大犯罪事件，但是同屬外島的金門已是不法分子作案天堂，基於現實環境考量，仍須經由兩岸合作模式，各盡其責，才能達到預防犯罪的目標。

## 五、福州台商中轉問題

金、馬小三通實行後，福州台商返鄉的路終於達成由馬祖「中轉」返台。雖然這條路走的有些不順暢，但也算跨出了最艱難的第一步，在今（九十一）年清明節，台商由廈門取道金門返台，突破金、廈兩門小三通的先例之後，福州台商也以端午節返鄉探親之石，破解兩馬小三通另一門檻，福建台商回家的路，取道金、馬返台是他們的一個選擇，而福州、馬尾的台商以地緣之便，兩馬航線較金廈航線便捷。因

此，福州台商會透過此間向陸委會爭取由馬祖中轉，減輕車程奔波之苦，而取道馬祖至台灣之途，目前唯一不便的即是須再搭船至機場，及不確定的空中交通航班，也是台商的最大困擾。經查台商由金、馬「中轉」返台，費用高低及申請手續簡便與否，是延續這項通道的最大關鍵，例如：清明節金、廈、台往返的費用是人民幣一千一百五十元，以一比四元換算合新台幣四千六百元 而經馬祖中轉的往返費用，據了解是人民幣一千五百元，約新台幣六千元，比金廈貴一千四百元。以六千元計算，含往返台馬機票三千四百元、船費優惠則約二千六百元，對台商來說，勉強接受。而與目前兩馬所收費用三千九百九十元相比，地方民眾認為還是有議價空間。其申請手續則是台商先向大陸當局申請，在向我方境管局以專案組團名義申請，但在時效上還是無法單獨配合兩馬直航對台商往返意願直接受到影響。

清明節，台商由廈門取道金門返台，突破金、廈兩門小三通的先例之後，福州台商也以端午節返鄉探親之石，破解兩馬小三通另一門檻，福建台商回家的路，取道金、馬返台是他們的一個選擇，而福州、馬尾的台商以地緣之便，兩馬航線較金廈航線便捷。因此，福州台商會透過此間向陸委會爭取由馬祖中轉，減輕車程奔波之苦，而取道馬祖至台灣之途，目前唯一不便的即是須再搭船至機場，及不確定的空中交通航班，也是台商的最大困擾。

經查台商由金、馬「中轉」返台，費用高低及申請手續簡便與否，是延續這項通道的最大關鍵，例如：清明節金、廈、台往返的費用是人民幣一千一百五十元，以一比四元換算合新台幣四千六百元 而經馬祖中轉的往返費用，據了解是人民幣一千五百元，約新台幣六千元，比金廈貴一千四百元。以六千元計算，含往返台馬機票三千四百元、船費優惠則約二千六百元，對台商來說，勉強接受。而與目前兩馬所收費用三千九百九十元相比，地方民眾認為還是有議價空間。其申請手續則是台商先向大陸當局申請，在向我方境管局以專案組團名義申請，但在時效上還是無法單獨配合兩馬航 對台商往返意願直接受到影響。小三通的路走得艱辛，台商回家的路也走得不順暢，據行政院七月三十一日通過的「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」部分條文修正草案的重點得知，其中與馬祖當地民生經濟發展有關的部分，例如在人員中轉方面，對於獲經濟部許可赴大陸地區投資之大陸福建台商及台籍幹部與其親屬、台商子女返回金門馬祖就學者、金、馬居民之同行台灣親屬等，得經由金門、馬祖中轉往返兩岸;此外，對於在大陸福建設籍之大陸配偶及其同行親屬，也將可以經金門、馬祖中轉往返兩岸，與現有規定僅限在金門、馬祖設籍滿六個月以上居民者始得由金、馬往返大陸相較，行政院院會所通過人員中轉部分的開放幅度確實變寬，事實上 以馬祖目前與台灣本島的海、空

交通運量而言，在台商及大陸配偶極可能大量取道馬祖往返兩岸情況下，未來所面對的首要問題在於如何儘速提高台馬間的旅客載運量，而目前馬祖南竿新機場的儘速啟用，更顯示其迫切性。

其次針對現在諸多貨物中轉限制，行政院也做相當程度的條文修正，其中對於大陸物品輸入金、馬部分，將參酌金門、馬祖當地產業發展狀況，部分項目得免檢附產地證明書，許可輸出至台灣本島，具體項目則由經濟部公告之，以簡化輸出流程。對於台灣地區物品運送至大陸部分，則有限度開放台灣物品單向由金、馬中轉大陸地區，許可條件由經濟部公告之。根據以往經驗，國內許多產業界對於金、馬小三通是否會造成國內產業的衝擊，一向抱持戒慎恐懼的心態，尤其對於大陸部分產品項目的開放中轉本島，可預期的，必然會引起國內傳統產業的反彈，但經濟部站在輔導立場，以往對於小三通的中轉多持保留態度，因此，即使行政院會通過授權由經濟部公告開放中轉的產品項目，但未來開放項目多寡，也將直接影響小三通的執行成效。總之以金、馬人民立場而言，即應把小三通的重重設限解除，才能真正符合「三通」的本意。

## 六、民生供水問題

「金航貳號」從福州馬尾載運二千多噸水送至福澳港，為兩岸歷史性運水揭開序幕，這項行動不但暫時緩和了地區限水壓力，同時也是

兩岸小三通以來的重大突破。馬祖地區雨量不多，又無河川流域，因此長久以來，一直存在著缺水的危機狀況，從大陸運水也經常被人提議，過去受限於兩岸隔絕，所以沒有具體動作，現在大環境已經改變，有了小三通作基礎，才能有更進一步的發展空間。

## 七、大陸農產品衛生安全問題

幾年前，航少中國大陸因為開放很晚，絕大多數人民生活依然困苦，所以千方百計想賺錢，對於農產品出口，總是在品質與產量上動腦筋，而在一個農業落後的地方，產量與品質往往與農藥畫上等號，我們在市场上看到光鮮的農產品，可能就是大量農藥使用的結果。由於小三通的實施，近來大陸各種產品，其中又以農漁產品佔多數，源源不斷湧進來，馬祖雖然不像金門設有「大陸街」，但是位於馬祖介壽材的獅子市場，大陸貨也可以用琳琅滿目來形容，而且價格也比台灣進口貨便宜，這對消費者而言，自然是一大誘因，從市場反應可以看出，大陸貨在地區只會愈來愈多、愈來愈受歡迎，大陸貨既然是擋不住的趨勢，我政府應加強檢驗的工作，提供金門、馬祖軍民快速又準確的資訊，讓消費大眾瞭解事實真象，建議地區農業和衛生單位對於大陸進口的農漁產品，實施不定期的抽查。而中央檢驗單位更是任重道遠，因為他們守在第一關，如果能夠針對其產品，隨時進行抽檢，即可減少農漁產品進口檢疫問題。

## 八、海上交通問題

自（九十）年元旦實施「小三通」以來，兩岸最大的突破就是海運，在雙方民間多次協商之下，目前已有定期海上客運，鄉親也感受到往返大陸的便利，儘管在客運進行過程中，由於大陸方面種種因素，只見地區民眾前往、投資或旅遊，不見大陸相對的回應，形成馬祖一頭熱的現象，儘管如此，地方各界依然十分珍惜，畢竟這是經過半個世紀隔絕之後而得到的結果，再者，兩岸通航之後，地區部分民眾也得到一些利益，事實不能抹煞，然而需要強調的是，任何商業行為，都要做到互利才能長久，現今這種一頭熱的情況，如果不能立即而有效的改善，「兩馬關閉大門」不無可能。事實上，在連江縣議會第一次定期大會中，有超過半數的縣議員以強硬言詞指出，假如馬尾方面對馬祖的要求依然置之不理，而且缺乏誠意，將考慮關閉協商大門，或許是氣話，但是突顯出馬祖實施地方自治後，縣府施政受到議會的監督壓力，對於民意的動向，政府必須慎重考量與尊重，才能求得全民之福祉。

## 九、海上環保問題

馬祖號稱為閩江口外的一串珍珠，如果有去過觀光的人，一定同意這段話，如你從北竿的「海盜村」所改的民宿往海邊眺望，天空真的很「希臘」，但美中不足的是近年來由於大陸海上的穢物經常隨著海

風漂流到馬祖，造成嚴重的環境污染，引起地方各界關切，儘管地區結合軍方、義工、清潔人員的力量加以清理，但是因為漂流物不斷的湧到，且數量也愈來愈多，軍民常常顧此失彼，且已到了忍無可忍的地步，根本的解決辦法，就是協調大陸方面做好環保，禁止民眾再把垃圾傾倒在海邊，因為環境保護是人類共同的責任。生活在地球村中，無論在何處製造汙染，都將為整體環保帶來傷害，大陸與馬祖近在咫尺，如果大陸的垃圾在海上四處漂流，馬祖首當其衝為受害者。所謂解鈴還需繫鈴人，唯有透過協調告知大陸方面注重環保，並嚴格禁止民眾把垃圾傾倒海上，才能保持海域的清潔。

#### 第四節 小三通面臨的困境與評估

##### 壹、前置分析

政策評估對於一項政策是否達成預期的效果而言是相當重要，依前一節所述，本節依實際操作情形以兩方面進行評估。

按「離島建設條例」於民國（以下同）八十九年三月二十一日經立法院三讀通過，並奉總統於同年四月五日公布施行，該條例第十八條規定：「在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，不受台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。」行政院大陸委員會（以

下簡稱陸委會)依行政院指示,針對「離島建設條例」第十八條所規定試辦金門、馬祖、澎湖與大陸地區之「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,八十九年九月中旬完成兩岸「小三通」影響評估報告,並函報(小三通執行可行評估)行政院核轉立法院備查(八十九年十月十九日於第四屆第四會期)。各機關依據上述評估報告,就其主管部分展開細部規劃,此乃第一次事前評估,各界及金馬民意對政府規劃推動「小三通」雖大致表示肯定,但仍有若干顧慮:

- (一) 部分人事擔憂「小三通」對國家安全造成負面影響
- (二) 很多金馬民眾擔憂「小三通」可能影響當地治安,尤其擔心開放大陸人、船進入金馬地區對治安的負面衝擊。
- (三) 部分金馬民眾認為僅進行「小三通」對地方建設幫助有限,尤其部分農、漁民及小商家擔憂「小三通」可能對目前產銷或營業造成衝擊。
- (四) 部分民意反映,「小三通」若未與大陸方面協商,則僅能達到「除罪化」效果,與現狀無太大差異,因此,對「小三通」政策抱持懷疑態度。

鑒於前揭所述對此之「前置分析」,乃經過兩階段縝密的國家及經濟影響評估後,獲致以下重要結論:

(一) 漸進、局部實施「小三通」據可行性：

為兼顧離島建設及確保國家安全，評估結果確認在有效控管風險，並建立完善配套措施下，可以採取漸進、局部方式「小三通」。

(二) 金門、馬祖可優先實施

從國家安全角度、開放金馬「小三通」對台灣本島防衛衝擊較小，而澎湖為於海峽海峽中線一帶，對本島防衛具有關鍵影響。就經濟面考量，金門、馬祖因地緣關係，與大陸福建直接經貿往來不可避免，澎湖則與台灣本島較為密切。因此「小三通」可優先在金、馬實施，俟運作正常後，再評估與大陸地區，有限度「通航」。

(三) 開放與大陸航運、人、貨、金融等往來應循序漸進

- 1、 優先開放金、馬與大陸福建海運「通航」：因金、馬與大陸福建甚為接近，開放海運「通航」已可滿足基本需要，而進行空中「通航」，經濟效益有效，但對防衛安全衝擊設大，故暫不實施。
- 2、 大陸人、貨進入金門、馬祖規模、數量均宜限制：金馬幅員極小，人口有限，若大量開放，可能造成治安問題及增加管理負擔。在商品貿易方面，亦需適度保護當地產業，並做好通關、檢疫措施。

(四) 初期不宜開放中轉：原因如下

- 1、 國安衝擊：從國安觀點，開放離島進行中轉，由於數量可觀，且中轉過程中人員及貨品停留或落地時間短暫，不易落實安檢工作。
- 2、 經濟效益問題：從經濟觀點，開放台灣地區人員及貨品可經離島中轉大陸，雖可產生局部經濟效益，增加當地民間投資，但是此一效益可能極為短暫，因為，在兩岸「三通」之後，但是，此一效益可能極為短暫，因中轉帶來隻商機可能隨之消失，形成投資的浪費。
- 3、 影響「三通」之整體規劃：就「小三通」與兩岸「三通」配合作考量，未來進行「三通」，基於管理、安全考量，通商口岸必須有所限制；「小三通」選擇合適之離島口岸，開放與大陸進行「通航」，此係對離島建設亦有長其助益。但是若在「三通」之前作開放「中轉」，必然衝擊「三通」之整體政策規劃；離島「通航」的適當性亦會受到質疑。

## 貳、過程評估分析

九十一年九月四日監察院針對「小三通」提出糾正岸文，其中對「小三通」目前規劃及執行困境提出各項評估分述如下：執行困境如下：

(一)依行政院八十九年十二月二十一日核定之「兩岸小三通推動方案及執行計畫」所示，「小三通」規劃之目標在於：「1、促進離島地區之建設與發展。2、增進兩岸良性互動，改善兩岸關係。」惟依陸委會統計資料指出：金馬「小三通」自九十年元月一日正式實施截至九十一年四月底止，金馬民眾藉由「小三通」進入大陸地區者計有一六、五九 人次(金門縣計一四、一二 人次；連江縣計有二、四七 人次)；船舶往來統計部分，雙方不定期航班往來進行三 五航次，其中金門至廈門地區一四四航次，馬祖至福州地區八十二航次，大陸船舶往來金門、馬祖計七十九航次；進出口貿易統計部分，金門地區登記為進出口廠商者有一三五家，進出口報關件數總計有一一三件，總金額達新台幣三九、九三 、一四七元，其中進口八十件，金額為新臺幣一九、九三六、九九六元，主要進口項目為砂石及各式建材(約三一、七六 噸)；出口三十三件，金額為新台幣一九、九九三、一五一元，主要出口項目為高粱酒及貢糖(約六一噸)。馬祖地區登記為進出口廠商者有六家，進口報關件數總計有六十二件，總金額達新台幣一九、四一四、五四四元，主要進口項目為砂石及各式建材(約六、七七七噸)，據上資料以觀，「小三通」目前實施範圍僅侷促一隅，並未依陸委會規劃目標全面展開。

(二)就「促進離島地區之建設與發展」而言，希望藉由人貨往來擴大

離島地區發展之利基，促進經濟繁榮，以照顧金馬民眾生活。然而，觀諸實際執行情形，可發現「小三通」並未能滿足或符合金馬地區民眾之需求，尤其是在「小三通」所創造之經濟利益方面，與預期目標尚有距離。事實上，由於金馬地區當地居民原本不多，經濟發展條件並不佳，再加上駐軍人數大幅減少，市場規模小，消費能量有限，而「小三通」又禁止大陸貨物「中轉」來台，基此，在當地居民的認知中，「小三通」又何能促進當地經濟繁榮？

此外，就「增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」而言，其目標應在展現我方善意，爭取對岸之相對回應，並期望能夠藉由單方、片面或「可操之在我」的作為，促成兩岸關係獲得改善。然而，「小三通」是否能換取中共同樣善意之回應？近二年來之實踐結果顯示，除非國際社會的關注發揮作用，否則實難以期待藉由「小三通」之實施，能夠有效導引兩岸走向實質和解。(三)按「小三通」之實施，雖提供金馬與大陸地區往來之便利，並縮短交流之時間及節省金錢成本，但「小三通」之規劃推動，現階段對金門、馬祖與大陸人貨往來依然採取相當的限制，因此實施成效與規劃目標尚有差距，陸委會於監察院約詢時答稱：「政府試辦『小三通』目前仍因中共方面的限制及選擇性的配合，致使定期航線尚未開航，商業運轉也未全面啟動，大陸人民迄今仍難自由前往金門、馬祖，從而為地方帶來的經濟利益不多。」監

察院諮詢學者、專家亦指出：「小三通並未促進全面大三通的實踐，因為小三通已經試行二年，但是大三通並未因小三通的試辦而學到很多經驗，也無法瞭解到大三通該如何操作或是如何促進大三通另一種思維的格局。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。綜上而論，政府實施「小三通」迄今已逾二年餘，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，政府相關作為亟須調整。

在依據相關數據之下監察院認為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，其中事評估如下：

一、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：

(一) 執行小三通必然面臨之相關問題，本應於實施前研議評估並妥適因應，惟查：港區運作之規劃改善，港口管制、港口安全設施之備置及入出境旅客貨物通關作業；港區拖駁船之撥補建

置；機場機坪及跑道阻絕設施（北竿與尚義）之增設；「兩岸貨品交易中心」規劃設置；檢疫措施之落實實施與手續簡化；防治走私具體作為之律定；金門地區大陸人民收容中心之增設；海巡、岸巡、治安能量及人員之調度因應、金門地區（馬祖已設靖廬）收容大陸地區人民之「靖廬」設置、以及漁船配套管理等相關問題，尚乏有效配套措施，相關業務無法全面展開，造成民怨。監察院諮詢學者、專家即明確指出：「小三通沒有周全的配套：應有的配套，第一個是關於金馬海防安全問題，我必須承認金馬沒有海防。另外，海關的人員都是採取輪調的方式，大概幾個月就輪調一次，而不是長駐，所以無法瞭解當地走私的特色，人員也算是新手，如此一來，不但人員不足，在執法上又是採輪調而非長駐性的方式，因此在執法上確實會造成一些問題。」

（二）金馬民眾對於小三通之認知與實踐上，認為小三通等於海上小額貿易除罪化，但實際上並非如此，查離島建設條例第十八條所謂：「不受兩岸條例等法令」之限制，其不受限制之法令範圍，究係不受兩岸條例其中部分條文之限制，或完全排除台灣地區與大陸地區人民關係條例之適用？例如兩岸條例中之刑罰規定，金馬地區是否仍有適用？除兩岸條例外，究竟還有那些

法令亦屬試行小三通之金馬地區，可不受限制者？例如是否仍有懲治走私條例、國家安全法之刑罰適用？金馬地區小三通，究應適用何種法律來規範金馬地區人民之權利與義務，相關主管機關均未適時明確之宣導，造成民眾之誤解與認知之錯誤，徒增民怨，顯有未當。

(三)又據九十年度陸委會蒐集十三次國內媒體調查資料，民意對「小三通」政策之認知及意見，經彙整並進行綜合分析顯示：對於開放離島地區（金門、馬祖）先行試辦「小三通」的政策，有六成以上的民眾表示支持，惟其是否有助於兩岸關係的良性發展，民眾看法分歧，認為有幫助及沒幫助的比率分別為三成八及四成二。在「小三通」政策試行滿月後，有六成一的金門民眾對於「小三通」相關措施表示不滿意，有四成一的民眾肯定此一開放措施使兩岸人民能夠正式往來。對於「必須戶籍設在金馬地區六個月以上者才能申請進出大陸」的規定，有五成六民眾認為沒必要。揆諸上開資料，政府實施小三通以來，民眾對於「小三通」相關措施滿意度偏低，相關主管機關應引以為鑑。

綜上所述，政府實施小三通前，相關主管機關並未妥適擬定周密之配套措施，預先研判地域特殊因素，掌握問題核心並籌謀解

決，造成政策與法令的矛盾（如除罪化），執法者與人民之對立，顯有未當；且政府小三通基本政策，乃規劃金門、馬祖與大陸福建地區進行「邊區貿易」乃至「邊區經濟合作」，惟事實上陸委會第一階段開放之目標，僅止於「通商口岸」式的國際貿易模式，而金馬地區人民、地方政府及民意機關一致所期待的，則是「免稅自由港特區」。如此對小三通模式，從法令規定，政策目標，乃至民意需求、與民眾期待落差甚大，民眾滿意度偏低，政策宣導成效不彰，至為明顯。

二、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：

（一）經查金馬地區現有商、漁港（第三、四類）九處（金門四處、馬祖五處）及未經公告之泊地十四處（金門四處、馬祖十處），金、馬地區岸巡單位除派駐有固定巡防人員執行船舶安全檢查外，並依情資、入出港船舶數量及種類等因素，適時增派勤務人員，執行查緝任務，並與地方漁船管理單位保持密切協調聯繫；農委會並依漁業法等有關規定辦理漁船汰建及核發漁業執照，並於金門新湖漁港設有漁船及船員電腦系統協助安檢單位查核。另漁船進出及停泊商港，均需按商港法有關規定

向港務單位申請核准始得進出及調泊。惟漁船進出及停泊漁港，依現行漁港法規定，漁船並不須經漁港機關核准，致漁船私載旅客或公開赴大陸採購貨物，甚有走私毒品入境情事發生，嚴重影響地區治安，相關主管機關對於漁船之管理、安檢執行不夠嚴謹，應予深入檢討。

(二)又金、馬當地娛樂漁業漁船業者依當地政府所定之辦法規定，多以合法方式招攬遊客赴海上釣魚，卻經常利用出海機會，避開軍、警治安機關之監控，違規變相赴大陸地區旅遊，甚有在當地計程車司機及漁船業者之招攬下，自行僱船到廈門玩，於廈門大嶝島上岸後，即被邊防單位以非法入境（偷渡）罪名逮捕，並送往當地拘留所留置之案例發生。為求有效防治。海巡單位除應加強海上船舶的臨檢查察作為外，並宜加強具體防範作為如：規劃建置岸際雷達有效掌握海面目標動態；籌購夜視（情蒐）裝備、建置金、馬地區近岸巡防艇以提升海岸監控及機動查緝能力；規劃建置港區監視系統掌握港區動態，以期嚇阻不法走私偷渡行為。

(三)其次，金馬地區非法走私物品盛行，相關查緝工作成效不彰，當地意見代表於本院舉行「小三通執行成效」金門馬祖地區座談會中剴切指出：「農產品走私猖獗」、「走私猖獗，主

要原因是一般民眾對於便宜的物品趨之若鶩，且認為政府開放小三通後，人員既能自由往來，貨物應能自由流通，造成民眾與執法者之間認知不同，爭執不斷」、「走私猖獗，百姓游走法律邊緣。引發海巡岸巡與民眾糾紛」等等，而中央相關機關於監察院約詢時亦坦承：「根據政府現階段之大陸政策，進入金馬地區之貨品均不得中轉，惟許多敏感性農產品(例如大蒜、乾香菇、乾金針、畜產品與雜碎等)走私情況十分猖獗」、「金門、馬祖地區走私大陸農產品頻仍」、「小三通後，偷渡、走私情事仍未杜絕」顯見走私問題之嚴重，當地主管機關應儘速協調相關機關採集市面私貨樣本建立資料庫，並提供簡易比對不同之方法，供查緝比對參考；並由相關權責機關組成聯合查緝小組，積極提升各級執勤能力，強化查緝作業功能。並實施預防犯罪宣導，以杜絕走私違法事件。

(四)除了走私問題以外，檢疫工作未能澈底執行，亦為一項隱憂。經查，行政院衛生署對於通關之大陸進口水產品物之檢疫，比照現行「進口水產品物之霍亂檢疫規定」辦理：附霍亂弧菌陰性證明者，採抽驗監視但以切結方式放行或留置檢驗；未檢附霍亂弧菌陰性證明者，由業者選擇退運或銷毀。若進口水產品檢出毒性霍亂弧菌時，則迅速追回貨品予以銷毀，並由當地

衛生局對市場環境消毒及通知轄區開業醫師加強腸胃道疾病監測。如未經通關港埠者，不列入檢疫範圍，由地方衛生局加強境內防疫監測工作。至於市場貨品則以抽驗方式辦理，食品衛生由當地縣政府辦理。行政院農業委員會對大陸地區輸入金門、馬祖之動植物及其產品，依我國動植物檢疫法規及現行國際規範，執行檢疫，對於金馬地區運往或攜帶至台灣地區之動植物及其產品亦由上述檢疫站實施檢查；合法進口農產品由農委會防疫檢疫單位執行檢疫，境內部分則由該會與地方防疫單位以監測方式辦理。綜上，有關「檢疫分工」事宜，依規定申請通關進口之大陸水產品物、動植物及其產品，均依現行法規由中央權責主管機關辦理檢疫工作，其未經進關部分，則由地方政府辦理。以目前流通於金馬地區之大陸貨品經合法進關者微乎其微，絕大部分係由走私管道而來，然其檢疫權責卻悉由地方政府承擔，因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，嚴重威脅當地民眾生命與健康，中央主管機關本位消極處理態度，顯非適當。由於金馬地區大陸農漁貨品已充斥商場，中央主管機關應儘速協同地方政府展開檢疫工作，避免金門「口蹄疫」事件再度發生。

綜上所述，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；政府試辦金門馬祖與大陸地區「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，相關作為亟須檢討調整；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；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。

## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

金門馬祖與大陸地區試辦「小三通」，是兩岸政策的一大突破，其最終的目的無非在追求台灣地區人民之最大幸福，否則其存立之基礎必遭質疑。但不幸的是兩岸關係就如同人與人之間，往往因缺乏互動而產生猜忌，而不自覺有先入為主的主觀意志，操控一切行為（政策）。從李登輝時代後期至陳水扁政府，大陸政策都是採取「戒急用忍」，在經濟政策上，政治途徑思考模式是大於管理緊縮途徑的思考模式，是顯而易見的，然而政策行成分析之研究，最大之功效必須提供目前現階段政策執行有所助益，我們從前述各章節的政策行成分析與探討，並以「小三通」作為實例探討，並在此一政策執行之過程，所發現的缺失所遭遇的困難，提出興革之政策建議。

「小三通」從開辦至實施至今，除了在前述各章節中已為該制度之細部評論外，並發現這個制度可議論之處甚多，甚至包含其有於逾越母法（試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法）之嫌。綜合來說，計有下列數點：

#### 壹、違反依法行政原則

依法行政，是行政機關執行政策最基本之原則，但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，「離島建設條例」第十八條規定係採概括授權之方式，其授權內容、目的及範圍並不明確。按立法機關得以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法之所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始符憲法第二十三條之意旨，司法院釋字第五二二號解釋甚明。況涉及人民權利之限制亦僅得授權以命令為補充規定，並非全然以命令替代；至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。故涉及人民權利之限制，其構成要件，即應由法律定之；若法律就其限制人民權利之構成要件，授權以命令為補充規定，其授權之目的、內容及範圍即應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之限制，方符明確性原則。學者、專家即指出：「人民權益不明確。以命令的位階來訂定實施辦法（按係指試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法），違背中央法規標準法的規定與大法官第五二二號的解釋。」另依，試辦通航辦法第六條第一項「本辦法施行前已設籍金門、馬祖之漁船，經依船舶法申請變更改用途，並於註銷漁業執照或獲准休業後，得向當地縣政府申請許可從事金門、馬祖與大陸兩岸間之水產品運送；其許可條件，

由當地縣政府定之。」；第二十八條第二項「前項直接往來業務，應報經財政部洽商中央銀行後許可之；直接往來及間接往來之幣別、作業規定，由財政部洽商中央銀行後定之。」；第二十九條「金門、馬祖之金融機構辦理大陸地區人民之外幣現鈔或旅行支票結售、結購規定，由中央銀行定之。」；第三十條第三項「前項動植物及其產品，由行政院農業委員會定之。」；第三十四條第二項「交通部為協調海關檢查、入出境證照查驗、檢疫、緝私、安全防護、警衛、商品檢驗等業務與相關之管理事項，得設置離島兩岸通航港口檢查協調中心；其設置要點，由交通部另定之。」等規定，按「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法令規定不足者，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。」司法院釋字第五二四著有解釋。試辦「小三通」相關法令攸關人民權利義務至鉅，尤其對於人身自由、人民之財產權、工作權影響更大，應有明確之規範，並有法律保留原則之適用，上開規定在法律無轉委任之授權下逕行委由相關機關定之，是否逾越母法之授權範圍，令人質疑。離島建設條例之制定，目的在推動離島開發建設，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。因此該條例之立法目的僅在於提振離島之

全面發展。而「小三通」之實施，除為促進離島地區之建設與發展外，並在於增進兩岸良性互動，改善兩岸關係，二者目的、範圍並不一致。且離島建設條例第十八條僅授權訂定試辦「通航」之實施辦法，惟「小三通」推動方案、執行計畫等全面規範商品貿易、人員往來、金融往來、郵政往來、工商發展及農漁業發展等牽涉人民之權利義務事項，相關規定顯已逾越法律授權訂定「通航實施辦法」之「必要」範圍。按「若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能抵觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。」<sup>1</sup>「有關人民自由權利之限制應以法律定之，並不得逾越必要之程度，應依法律規定之事項不得以命令定之，憲法第二十三條、中央法規標準法第五條、第六條均有明定。若以法律授權限制人民自由權利者，須法有明示其授權之目的、範圍及內容並符合具體明確之要件，主管機關根據授權訂定施行細則，自應遵守上述原則，不得逾越母法規定之限度或增加法律所無之限制。」迭經司法院釋字第三六七、第四七四號解釋在案。

陸委會蔡主任委員曾於監察院約詢時答稱：「未來應於情況穩定後，以「小三通條例」予以規範，長遠上是有其必要性，時間順序上，

於今年下半年辦理。目前正在檢討臺灣地區與大陸地區人民關係條例，若有關於『小三通』者，將一併處理。」職此之故，主管機關應審慎檢討有關實施「小三通」相關之法律、法規命令、行政規則等規定，以建構周妥之法制規範，落實依法行政之原則。

## 貳、「去走私化」並未落實繁榮地方建設之目的

離島建設條例設置的目的，主要是開發離島建設，促進地方繁榮，但目前現況卻未達成，其原因如下：

（一）按前一點說明，我們看到在法的基礎上就有問題，如以行政程序法的觀點觀之，行政機關行使各種公權力必須在程序上合法，才能繼續下一步實體的內容，很不幸的我們看到第一點所述，「小三通」本身未依法行政並違反法律保留之原則，自然行政執行內容就打折扣，不僅無法保障人民權益，加強行政監督，自然無法兼顧公正與效率，所謂的「去走私化」與當地民眾認知差距甚大，以最簡單的例子來說明金馬民眾以「小三通」的模式至大陸帶農產品回來，何者是合法，何者需要檢驗的項目，對民眾及海關來說，都很難清楚狀況。

（二）尚未開放「中轉」，如果只要擁有中華民國國籍者，可以

從金馬地區進出；根據入出境管理局最近三年台灣地區人民前往大陸地區報備人數為 88-90 年為 272082、514862、548762 人數來看，只要八成的人數經金馬地區至大陸，金馬地區單是船票大約五千元來計算，就大概約有二十二億新台幣的進帳，以金、馬兩地每年的預算而言就足夠了。

### 參、政治因素干擾

政治政策或政府政策，最易受決策者的政治意識影響，台灣與大陸領導人，目前各有堅持，兩岸政府的立場非常明確。中共要的是一中各表、九二共識想以通促統；台灣方面是對於三通只有政策宣示，並無具體作為，原則上對此有政治、經濟、安全及心理上的因素。中共對於三通，如以中共國台辦李炳才元旦之文告觀之，對此是積極卻不焦急；而另一方面，台灣因為經濟的下滑，陳總統在今年之元旦文告表明，台灣願意與中共建立和平穩定的互動架構，共創發展立基，要求兩岸協商復談等，我們是焦急而不積極；但中共對於陳總統是「聽其言、觀其行」，目前是理都不理，他是看盡台灣內外交困的窘態，他也不想台灣輕易藉著三通來強化本身的經濟，增加政治籌碼，贏得下屆總統大選；因此由此觀之，以目前的情勢觀之，大三通是短時間不可行的，在雙方歧見未能化解之前，「小三通」是目前唯一台灣可

以操控的有利政策。

#### 肆、離島人民反映不一

最近我們可以由離島人民民調反映看出目前在離島民眾的反應：由銘傳大學公共事務學研究所設在金門校區的國家發展與兩岸關係碩士在職專班 91 年 12 月 28 日在台大校友會館三樓，針對金門民眾對小三通實施兩週年所做的民意調查，向媒體發表該所對小三通金門民意調查的結果：本次調查共計收到 1,068 份有效樣本，問卷內容包括小三通的個人親身經驗、小三通對日常生活的影響、對岸邊交易的影響、對金門經濟的影響、政策執行的滿意度及未來的信心六大部份，這是小三通實施兩年來對金門民眾所作最完整的一次民調，該次民調在 95% 信心水準下正負誤差不超過 3%。

小三通政策推動時，中央政府宣誓的三項政策目標包括小額貿易除罪化，加速金門建設及改善兩岸關係。金門民眾認為小三通對金門地區經濟發展有幫助的只佔不到 25%，但超過 50% 的民眾認為沒有幫助或根本沒有幫助。近半數的民眾認為小三通根本未達成促進金門地區的建設與發展，贊成的僅有 17.8%。至於開放小三通後，金門岸邊交易的情況有高達 60% 的民眾認為比以前更嚴重，只有 10.4% 的民眾

認為有改善。此外超過 56%的金門民眾根本不同意在「岸邊交易」購買大陸貨是犯罪的行為，同意或非常同意的民眾只有不到三成，以如此懸殊的民意表現，可見取締大陸貨物非法入侵金門的困難。根據調查結果顯示，開放小三通後最讓金門民眾擔心的不是治安變壞、大陸貨充斥，更不是金廈之間的船班太少，而是兩年來金門人已深感覺到金門資金嚴重的流向大陸，有超過 60%的金門人認同此項說法。還有近八成的民眾同意開放小三通後，金門人在大陸投資置產的情形增加了。即使不計算投資部份，單以小三通兩年來就有 54%的金門人經由小三通去過大陸，如果以三萬二千人計算每人平均一次花費一萬九千元，二年來金門人已有六億餘元的經費流到大陸去了。難怪有 45%的金門人覺得金門在經濟上對大陸的依賴愈來愈重，只有 26.4%的民眾不同意此種說法。至於中央政府擔心的小三通會使金門人在政治上逐漸向大陸靠攏，其實只有不到四分之一(23.5%)的金門人同意，有 39%的金門人不同意金門人在政治上會向大陸靠攏。這個研究顯示卻在個人對境管局金門服務站主任做的訪談中，他有不同見解，他個人認為，金門民眾不是「小三通」之後才去對岸置產，而是「去走私化」之下，化暗為明應該呈現的數據，事實上能化暗為明，地方人士表示在安全上民眾是較有保障，不會像偷渡，到對岸會被無故扣押，這是實地訪談與民調最大的差別，也是「小三通」當地民眾肯定之處，個

人覺得只有金門不能代表一切，經濟利益最大化，政治民主自由化，是共通的結論。

## 第二節 理論的反省

### 壹、政策順序的系統理論

我們在進行結論前，我們先再對本文的理論部分作一簡單的回顧，作為綜合論述的依據。在第二章中，我們介紹了幾個公共政策形成的模式，包括制度決策模式、過程決策模式、菁英決策模式、漸進決策模式、系統理論等模式，我們也提到這些模式都各有擅場，在不同的條件下都有各自適用的空間，也都不失為解釋公共政策形成的好方法，本文的結構，以公共政策順序性的分成五個階段來安排章程，分析模式為系統途徑，因為實際的公共政策運作，可能是「跳躍式」及「反複性」的，而非「順序性」的，但我們認為，為方便分析政策運作過程各相關要素起見，仍可分成五個階段予以探討。個人所採用的公共政策研究架構係由兩個理論模式所構成，一為政策順序模式（policy sequential model）即階段性理論；另一為系統理論（systems theory）。就政策順序模式而言，基本上，一般公共政策的運作多始自政策問題的形成，然後才有解決問題之政策方案規劃、合法化、執行、

與評估等活動，所以大致上是有順序性的，但並非每個公共問題的發生及處理都會依此順序進行，它可能是不規則的，跳躍式的。此項政策順序模式與鍾斯（Charles O. Jones）所使用的政策過程架構（policy process framework）是相似的。他把政策運作過程的主要活動，依順序分成以下數類予以探討：1.問題察覺與界定（perception / definition）、2.問題觀點匯集（aggregation）、3.受問題影響者的組織狀況（organization）、4.代表提出問題者（representation）、5.議程設定（agenda setting）、6.方案規劃（formulation）、7.方案合法化（legitimation）、8.預算（budgeting）、9.方案執行（implementation）、10.方案評估（evaluation）、11.方案調整或終止（adjustment / termination），而這是在理論上完美的假設，也是實際操作很好檢視公共政策過程的方法。

其次，就系統理論應用於本公共政策研究架構而言，主要是將該理論之投入（inputs）、轉換（throughput）、產出（outputs）、回饋（feedback）及環境系絡（內、外環境）因素（environmental context）等各項變數互動的概念，應用於公共政策運作狀況分析。例如，我們可以將政策問題形成視為「投入」項，將政策規劃視為「轉換」項，此處「轉換」項，也就是將問題加以處理，提出解決方案的過程，而政策合法化即可視為「產出」項，亦即將解決方案予以合法化，以便

付諸執行。由研究架構中的「回饋」因素可知，任何後面階段的政策活動，在經過分析後，都可以回饋到前面任何一個階段去作必要的修正或採取對應行動。此外，架構中的環境系絡因素會影響各政策運作階段的運作狀況，它可能產生積極的促進作用，但也可能產生消極的阻礙作用。此類環境因素的範圍極廣，包括國內外各種政治、經濟、社會、文化等因素。本文各章即基於此研究架構，分別探述整個公共政策運作過程（包括五個階段、回饋及環境系絡的互動、政策議題及未來展望等）的要點。

## 貳、政策分析理論的反省

由於公共政策的本質相當複雜，牽涉的層面極為廣泛，政策分析理論亦是如此，我們究竟應採取何種觀點，從何種角度，採取何種方式去分析、瞭解、及處理政策問題，使問題獲得圓滿解決，乃涉及應用何種研究途徑（research approach）的問題。因此本文研究途徑，乃是質化的系統分析模型並以具體事項（小三通）為例之研究途徑，但他還是與一般階段性理論有所差別：

一、總體而言，「階段性理論」方便分析每一個階段，但每一個階段在現實運作情況下，不一定是按順序；在江明修教授認為不論是質化或量化的研究方法或途徑，必須加上時間的因素（三角定位法），才

有意義，原則是政策分析過程，理性與非理性（政治）過程兼具，視不同環境即時空而定也許前階段是政治過程多元主義的結合而產生議題及如何規劃及合法化；但後半段則是理性的執行評估，而個人認為古語有云：「法與時轉則治，治與時移則有功」，其理事相通，而本理論的階段性也是在系統分析模型中的大框架之下，受環境時空的影響而產生質變，也就是在每一個階段因執行的問題產生而回饋，例如目前「小三通」規劃時的合法化已被質疑，甚至被監察院提出糾正，最近已由行政院核轉立法院準備將相關法規併在台灣地區與人民關係條例之中，與當初定位附屬在離島建設條例是有很大的差別（當初試辦金馬通航辦法不受兩岸人民關係條例限制）。

二、兩岸的交流經貿之熱絡年年增加，政策規劃目前之侷紮，必受政策執行的困境回饋而必須有所改變，而當初政策規劃來自事前的評估，而事前的評估在現在看來是有明顯的瑕疵，政策評估並未提供有效資訊的功能，其關鍵點不在於理論架構的薄弱或是錯誤，而在於政策決策者的決心，當初政策制定的過程明顯的需要大陸的參予，卻因種種內外環境因素而錯過，為何在事前評估沒有提出，反倒是看出理論再怎麼完美，也需要有心人去規劃及落實，而這或許是理論還有伸展空間的部分。

三、當初政府以「境外航運中心」經驗，依據交通部「通航規劃方案」，

兩岸三通基本原則是「先海後空」、「先貨後客」繁榮地方建設，不論現在「小三通」施行成效如何？其政策目標是明確的，但政策成功標準的界定是難判斷也就是難以評估，尤其當計劃及評估趕不上勢局變化，政策的評估又能提供多少有用及適切的效果，是理論遇上實際難免產生一種窒礙難行的一種現象。

### 第三節 政策建議

#### 壹、建立兩岸船舶往來機制

自九十年元旦實施小三通以來，雙方互動多有進展，其中又以客運往來最為密集，但也衍生諸多問題，例如：靠泊與出關時間無法配合等等這些問題因為涉及到旅客的權益，所以特別敏感，也有可能傷害雙方好不容易建立的感情，希望兩岸能夠朝務實方向著力，以建立良好機制模式，進而互得其利。

#### 貳、強化兩岸合作機制

馬祖與大陸僅一水之隔，過去軍事對峙期間，是典型的楚河漢界，兵戎相見，現在大環境改變，又因為小三通成為兩岸互動的橋樑，而且隨著時間的進程，對於事務工作的協調與解決，雙方愈來愈有默契，今天不論是馬祖為搜救大陸漁民所投入的資源。或是大陸為處理

我駐外島劉姓士兵不明原因落海事件所做的助力，都是兩岸友好的具體表現，而在民間組織或非營利組織(紅十字會)協商機制行之多年，且互動良好。放眼未來，兩岸有關海上事務必然有增無減，問題也會層出不窮，所以有必要建立人動援助救難機制，透過雙方的連繫與協助，以減少彼此傷亡與損失，增進兩岸之互動。

### 參、實施小三通，人的中轉不可免

陸委會於九十一年六月十九日就金、馬重要建議事項，提報行政院作調整，經院會通過有關人的中轉大陸範圍，包括台商、原籍金、馬人士、金、馬居民在台配偶及直系親屬以及專案許可的台灣專業交流團體等，其幅度雖以放寬，但以春節包機直航所受限制(機位還剩一半的呈現)，小三通的中轉如以上海至台北段，時間及金錢還經濟(包機直航約一萬五千元、不含轉機時間約四小時，小三通九千元約三個半小時)，小三通是有很好的發展空間。

### 肆、貨物出境設限範圍宜減少

金門、馬祖地區所產植物與植物產品，行政院農委會已正式公告，在出境時免附書表及數量限制，可以無限量攜帶。這項政策從表面上看來，有助於地區農業發展，但是以馬祖農村現況，似乎助益不

大，因為農民生產物，目前僅能達到自給自足，既無力加工 也無大宗出口能力，充其量提供旅客攜帶一些贈送台灣親友而已，中央方面唯有准予大陸農產品轉運或在馬祖加工出口 對馬祖地區經濟才有正面的意義，也是未來馬祖人努力爭取的目標。

#### 伍、提供台商子弟在金馬就讀機會

九十一年立法院內政部民族委員會委員一行至馬祖考察並評估台商子弟在馬就讀的可行性，對於連江縣政府提出的相關要求，給予正面的回應，這是重要的起步，希望經由各方的努力與配合，朝既定目標邁進，不但提供台商子弟就學問題，也為地方帶來人氣與觀光發展，此乃兩全其美的好辦法亦當為各界所樂見。對於發展中的馬祖，需要多方面資源，爭取台商子弟前來就學，對地方整體發展也是利多，同屬外島的金門，在這方面已經起步在先，當然他們的資源比馬祖豐富，因此，提高地區本身優渥的條件與誘因，才能引起台商的興趣，值得大家思考的方向。

#### 第四節 後續研究

以「小三通」為例，雖是地方行政的體現，卻是大陸政策的指標，其後續研究格局應是氣度恢弘，不是僅限於政策行成的分析，畢竟分

析理論只能描述，無法全觀呈現出政策行成的複雜全貌，但當以公共政策理論的觀點，來窺視分析「小三通」的行成，我們看清楚目前政府公部門從政策的行成至執行，事實上還是順序性的經過議題行成 - 議程提出 - 政策規劃及合法化 - 至政策執行，因此也讓我們看到許多理論的限制及實務的困境，其能下列幾點建議以「小三通」的案例經驗，為日後相關公共政策研究提供更多貢獻：

## 壹、學術上

一、政策執行時 - 以「小三通」為例，目前欠缺以公共管理的角度切入探討，造成本身政策執行得諸多缺失，卻無有效的解決方法，就公共政策實務方面，相關研究尚停留在傳統的第二代或第三代政策執行，而與目標導向的績效管理相配合是較少研究的範圍，但是卻是不可避免的趨勢。

二、大陸政策是公共政策的一環，但國內卻是減少以公共政策的方法去分析，以公共管理的角度去提出解決之道，畢竟這兩大領域相結合的呈現實例並不多，希望未來研究者能以更多元、更精闢的思維邏輯，研擬出解決問題之道。

三、本研究方法之參與觀察時效上，礙於筆者能力及時間的限制，再加上資料蒐集能力、整合歸納能力、及論文撰寫能力諸多方面

素質不足的影響，故僅能以單一個案研究，從當代多元主義觀之，似有不足之處，故尚待日後有志者承先啟後。

## 貳、實務上

在實務研究上，因作者本身任職於入出境管理局，同時具備觀察者與參與者的雙重角色，主觀意識難免影響分析之角度，研究立場就無法客觀，希望日後有興趣者，也能以不同的研究角度及方向來進行評估及深入研究。

## 參考書目

### 一 中文部分

#### (一) 書籍

吳定

民 90 公共政策辭典，台北：五南圖書

民 83 公共政策，台北：華視文化事業公司

民 83 公共政策概述，台北市公務人員訓練中心教材

丘昌泰

民 90 公共政策（當代政策科學理論之研究）台北：巨流圖書出版社

民 90 政策執行與評估（李允傑合著）台北：國立空中大學

民 90 政策規劃（朱志宏合著）台北：國立空中大學

民 90 公共政策台北：三民書局

民 90 公共管理（理論與實務手冊）台北：元照出版社

民 90 公共政策基礎篇，台北：巨流圖書出版社

林水波

民 89 公共政策新論，台北：智勝出版社

民 84 公共組織理論（問題分析與改革建議）台北：華城電腦有限公司

林水波、張世賢

民 84，公共政策，台北，五南書局

朱志宏

民 81，公共政策，台北，三民書局

孫本初、江岷欽

民 88，公共管理論文精選，台北：元照出版社

孫本初

民 88，公共管理，台北：智勝出版社

張潤書

民 87，行政學，台北，三民書局

林鍾沂

民 80，公共政策與批評理論，遠流出版事業

曹俊漢

民 88，公共政策，台北，三民書局

曾文昌

民 90，入出國及移民法釋論，台北，正中書局

施正鋒

民 89，台灣政治建構，台北，旭昇圖書

## 二、英文部分

Kingdom , John W

1999 , Agenda , Alternatives , and Politics , New York : Harper Collins  
college Publishers

Thomas R.Dye.

1999 , Understanding Public Policy , Florida State University Prentice  
Hall Inc , a Simon & Schuster Company

Harry , Harry P , Louis Blair , Donald Fisk

1979 , Public Policy Evaluation , New York : St Martin' s Press

Nakamura , Roabert T.and Smallwood , Frank.

1980 , The Politics of Policy Implement.New York:St.Martin' s press

## 三、報紙

中國時報

太陽報 ( 香港 )

文匯報 ( 香港 )

自由時報

明報 ( 香港 )

星島日報 ( 香港 )

聯合報

#### 四、網路資源

##### (一)官方網站：

中華人民共和國外交部：<http://www.fmprc.gov.cn>

中華民國外交部：<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/index.htm>

中華民國海基會：<http://www.sef.org.tw>

中華民國陸委會：<http://www.mac.gov.tw/cschrono/sc.htm>

中華民國監察院：<http://www.cy.gov.tw>

美國國防資訊中心：<http://www.cdi.org>

美國國務院：<http://www.state.gov/index.cfm>

##### (二)兩岸網站：

中央社：<http://www.taipei.org/teco/cicc/news/chinese/index.htm>

中共新華社網站：<http://www.xinhua.org>

中國台灣網：<http://big51.chinataiwan.org>

中國新聞網站：<http://www.chinanews.com.cn>

兩岸交流遠景基金會：<http://www.future-china.org>

兩岸事務網站：<http://www.future-china.org>

新華網：[http://gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2002\\_1\\_24.htm](http://gptaiwan.org.tw/~cylin/China/2002_1_24.htm)

海峽交流基金會：<http://www.sef.org.tw/www/html/koo2.htm>。

中時電子報：

<http://tw.news.yahoo.com/2002/10/27/polity/twdaily/3613360.html>。

專家時論：

<http://china.management.org.tw/InvChina/9907/9907-009.html>

中廣新聞網電子報：

<http://tw.news.yahoo.com/2002/09/24/twoshore/bcc/3553442.html>。

台灣日報：

<http://tw.news.yahoo.com/2002/09/24/polity/twdaily/3551283.html>。

中共人民網：

<http://www.peopledaily.com.cn/BIG5/shizheng/16/20021117/868436.htm>

1 大洋新聞：<http://dailynews>。

民視網站：2002 年 11 月 9 日，

<http://tw.news.yahoo.com/2002/11/09/polity/ftv/3638273.html>

台灣日報：

<http://tw.news.yahoo.com/2002/11/14/polity/twdaily/3647551.html>。

(三)政黨網站：

台聯黨：<http://www.tsu.org.tw>

民進黨：<http://www.dpp.org.tw>

國民黨：<http://www.kmtppcc.org.tw>

新黨：<http://www.np.org.tw>

#### (四)智庫網站

美國出版之中國研究論著：

<http://www.taipei.org/teco/cicc/journal/select.htm>

湯本論壇 <http://www.tangben.com>

蘭德公司 ( RAND ) : <http://www.rand.org>

戰略暨國際研究中心 ( CSIS ) : <http://www.iiss.org/scripts/inde>

## 錄一：訪談題目：

### 一、訪談對象：政府機關

- 1、 請問任公職多久、目前從事這公職多久時間，職務為何？
- 2、 您認為「小三通」目前執行狀況如何？執行之人力及物力方面相關軟硬體是否不足？是否有達預期評估或困難之處？
- 3、 您認為「小三通」目前執行問題何在？有何建議？
- 4、 您認為「小三通」目前執行成效如何？是否達預期評估？
- 5、 （個別）您認為「小三通」制定時，你是否瞭解其過程？對你而言，行政機關在規劃時，是否有提出建議？
- 6、 請發表感言，以作為結論。謝謝您！

### 二、訪談對象：地方民眾、利害關係人

- 7、 請問「小三通」在實施之前，離島走私情況如何？
- 8、 請問「小三通」實施之後，經濟狀況是否好轉？
- 9、 您認為「小三通」目前執行最迫切需要改進的地方在哪裡？
- 10、 請問「小三通」是否改善離島交通情形（包括對大陸）？你個人覺得如何做比較好？
- 5、 請問「小三通」是否影響離島的治安？
- 6、 請問你個人對「小三通」是否有任何感想意見或建言？謝謝你接受訪談？

## 附錄二：訪談紀錄

### 一、政府機關

#### 編號一（金門小三通服務站主任）

個人從事公職二十七年，目前任職於入出境管理局金門服務站，職務上從事主管業務，在境管局有二十餘年，從警總戒嚴時代至今兩岸開放，對兩岸政策不能說不瞭解，對小三通的開放個人認為是政策上一大突破，在離島民眾心中也有很大的期望，畢竟有合法途徑保證勝過非法途徑的風險，以一年多次效期簽證為主要申請大宗（大概有三萬人），但是對台商而言，並未全部適用（只限於福建地區），因此成效有限，個人觀察（就執行面而言），目前因人員入出量不大，所以服務機關之人員就執行公務而言是可以勝任，但是，是以目前中共抵制的狀況下而言，如果以「操之在我」的部分，將台商全部開放，可以利用金、馬中轉，而且不限春節等特殊時段，這是我個人在金門地區服務感受到離島居民的需求。

#### 編號二（小三通機關人事主任）

「小三通」當初的規劃，由於時間匆促，相關細部規程訂定闕如，個人是負責機關的人事，針對人事及機關的設立部分在此在一些說明，首先，整個行政機關的成立完全是為「小三通」而設，依中央法

規標準法第五條第三款，關於國家機關組織應以法律定之，但實際上並未如此，個人認為會造成法令不備之行政，如此壹來容易造成法律漏洞或是無相關法令造成人民權益受損，這是當初我預見，而後實際也發生的。

而「小三通」實施的第一年因大陸的抵制，可以說只有嘉惠離島民眾，對岸同胞也無法來觀光，可以說是符合陳總統競選總統時提出的『單向直航』，個人觀察以實際上離島民眾至大陸交通費在偷渡費只有正式航行船費的一半情形下，會有多大的實質效益，我們政府機關是心知肚明，在還未賺進對岸同胞的錢之錢，政府已經先花費巨額來興建軟硬體，而且全是公務人員進駐離島，並非觀光客，振興經濟有限；民眾首先面對大陸的物資打稅及有些物品需檢疫禁運。

我個人前面所提國家機關之組織及特定領域的行政行為，尤其是干預人民自由權利之行為，其行事所依據之法規範，應保留給立法者，以法律訂定，不得宜由行政機關命令訂之，除了中央法規標準法第五條有明訂之外，此違反法律保留之原則，也由監察院行文與以糾正。

從行政人員的職前訓練也無的狀況下，個人當初對「小三通」的實施，抱著不是很樂觀的看法，不是行政機關不配合，而是政策並不是很清楚，離島的民眾，感受不到政策的誠意及經濟性及這方面有所振

興的願景，那種醫療邊緣化及人口流失的無奈，也沒有起色，謝謝你的訪談，個人一吐為快，請保留個人真實身分，謝謝。

### 編號三（馬祖警察局刑警隊）

目前個人服公職約二十三年職務是主管，從事維護治安工作，從本島至離島都與大陸業務相關，在離島有將近五年的時間，正好經歷離島從國軍的精實方案裁減駐軍，至小三通實施，個人從第三者眼光觀察離島居民的種種，以及從走私的防範至安檢工作的規劃及實施，我都參與，從大的環境角度來觀察金馬兩地，時間上可從戒嚴時期至解嚴，經濟上從軍管的繁榮至邊陲的沒落，離島的許多行政官員及民意代表，有歡心（宵禁解除）也有沮喪（少了阿兵哥的大財源），如今他們另闢財源，目標當然是對岸，許多民眾在對岸都有投資，不論是買屋或生意，對岸也有親戚，這是不爭的事實，最快的致富方法就是走私偷渡任何容易賺的商品，目前離島都可以與中國大陸的中國電聯漫遊，只要一通電話，就可以將貨物運行到海上交易目的地，個人認為，去走私化是沒有多大的實質利益，民眾可以規避，就盡量規避。而在人的方面，人蛇集團利用合法掩護非法的情況日新月異，如只靠警察及海巡署也是無多大的功效，民眾才是犯罪偵防最大的武器，一旦民眾與走私者站在同一邊時，狀況就很複雜；另一方面，專責警力根本沒有建立，對此難有什麼大的赫阻及功效出現，目前離島沒有因

小三通而出狀況，個人認為除了運氣好之外，另外是犯罪黑數所至，時機還未到，冰山還在海面下，一但冒出，就不知道那末治安首長要觸礁下台，許多無人小島，目前變為從事非法交易的碼頭，這中間又牽涉到許多不為人知的利益，套句檢察總長盧仁發所言：不能說，說了這個案子就死光光；我知道內情，也不能說，就算告訴你，你也不能寫在你的論文之中，歷史將會見證這些你正在寫的論文，個人佩服你的勇氣，這是一個高難度的政策研究，希望你能成功。

#### 編號四（入出境管理局行政室）

我是機關小三通業務承辦人，本身也是金門人，任公職十五年，小三通的實施是我們離島居民意料之中，但我們需要的是像大三通的人及貨物的中轉，人的方面不需設籍六個月以上，也不要只限於台商，因為這樣就會造成不公平，許多假冒台商的現象就會出現，造成社會正義問題，因為憲法賦予國人遷徙的自由也被挑戰，不僅如此這也讓社會與經濟機會公正平等原則被打破，而貨物方面我們希望成立如免稅特區，這樣才可能真的去「走私化」這是我看此政策所衍生的另一個問題。

在執行面我們與對岸因無常設機構，卻要做實質的交流，單就文書真偽的認證就有困難，勢必要彼此上談判桌才能敲定，全世界最怪異的兩個分隔實體就在這裡，美蘇冷戰時代兩個軍事強國還互設使

館，而南北韓也有熱線連絡等，而我們卻什麼也沒做，卻要以「小三通」來建設離島繁榮地方，簡直就是緣木求魚，我不知道是什麼利益團體在操控這一個議題，如果不能面對離島真的需求，只是在台北吹冷氣的辦公室，就把「小三通」制定出來，我們離島民眾毫無參與的情況下，再多的數據量化制定而成的，不一定能精準做出適合離島民眾需求；台商有春節包機直航，為什麼不直接中轉即可；我們離島的交通，也可以增加與本島的飛航班次；不再有一票難求之慨；我們不想在被當兩岸之間的籌碼被運用；意識型態的作祟及政客的操控我們看得很清楚，最後希望你能將我們的心聲反映出來，我們要靠觀光永續經營，不會因過渡時期的政策所擺佈，「大三通」之後，我們將又何去何從？我們的政府有告訴我們嗎？不要再把我們當傻子了！沒有未來的政策，除了在選舉時看出，我們鄉親也用腳作選票，高喊政策口號我們不需要這些，離島發展的機會就看這一次了，只要政府有心，配合觀光，一定大有可為。

#### 編號五（立法委員助理）

我當立委助理超過五年，「小三通」的議題設定及提出過程我都參與其中，其中的「黑箱作業」可你聊聊就好，請不要寫出來（筆者尊重當事人，不提出），「小三通」當初闖關成功後，新黨及國民黨團曾經提出人的中轉（也就是不需設籍六個月以上），最後功敗垂成，是

令人扼腕之處，這個議題後來也就沒有下落，如今回頭看意識型態掌控一切政黨對大陸政策的制定，不是以專業及國家利益考量是最大的敗筆，其實不從小三通的路線行走，國家的虧損不亞於核四的重建賠償，國家經濟如今如此地步，錯誤的政策要負責很大的責任，只是人民都不自覺，一個行政院長下台，就像也台戲一樣上上下下，全國民眾對這個戲碼意惺闌珊，但演的人不知是麻木不仁還是樂在其中完全不理會台下人民的怨聲載道，我們的政策就由少數人所把持，在此就是明證。

法案制定的過程，個人感受到立委諸公們對離島的居民，充滿不信任感，以更口語的說法就像是在防賊一樣，雖然其目的是去走私化，但是這樣的行政態度、立法精神，讓離島民眾更覺得自己是次等公民，與對岸對待他們的方式相比較是有很大的落差（或與有人說這又是統戰），不過人民不就是要選擇最自己最有利的政府嗎？我想人民為什麼要政黨輪替，不就是要追求更好的經濟生活及美好的願景；「小三通」個人覺得利益甚好，只是內容欠佳，政策的督導及考核是我們很欠缺的，我想單單只有監察院的糾正文，是起不了多大的作用，政策制定者沒有設身處地的替人民謀最大的福祉，人民也沒有使用罷免的意識，注定讓當政者謀自己最大財富，台灣幾乎每個政治人物從政後都變得更有錢，反對「小三通」是無法從中獲得利益，因為

讓人民獲利，自己就失去許多籌碼，這是許多立委心知肚明之事，當初提案簽署的許多立委，在新的會期也不復存在；不過歷史會記上一筆，如果可以公佈內容的話（受限檔案法）我想許多人、都會有許改變，個人是政治系畢業，我想要改變這些，唯有公民社會的來到才有可能改觀。

## 二、民眾部分

### 編號一（紅十字會總務處處長）

本人曾身為台灣紅十字會社會處處長多年，負責兩岸的遣返工作，與兩岸相關機關接觸頻繁，算是對兩岸工作有實際執行經驗，最重要的是我們是非營利性的國際組織，可以在兩岸之間遊走，立場較為公正；已我所知「小三通」大陸官方的反應，在此可以稍作說明，首先兩岸經濟在這幾年有了很大的微妙變化，此消彼長讓離島民眾對未來恐慌，地方官員及民代都心急，而且知道對岸的商機在那？彼岸的沿海各省地方官員也非常樂意與我們小三通，但是中央刻意打壓「小三通」，在未有九二共識下，一切免談，這是政治部分，個人認為「小三通」在此部份是有窒礙難行之處；在經濟上沿海各省，的確在經濟上有長足的進步，當地民眾也很有興趣前來台灣旅遊，並且表達能由金馬中轉降低旅遊成本是更好，許多對岸的地方官員（大陸或台灣）已經私下積極運作，而這後面代表著極大的利益所在，是不言

而喻。

我想我們台灣政府部門都常以對岸是以商逼政或逼統的意志型態去套在身上，事實上是許多講反對的立法委員，其實許多也在大陸也有投資，以致造成只許州官放火不許百姓點燈的民眾對中央許多不滿，我們在兩岸之間都看到這種現象，只是台灣民眾獲得的資訊更快，期望愈高，失望也就愈高；而大陸民眾只是眾多因素的限制接收訊息，而不致表現出來罷，這是兩岸的眾多差異之一，我提出來是希望，類似小三通的消息在規劃時，顯得很單面，我們都知道閉門造車是不好，更何況牽涉到對岸，這難度是更高，原本以為離島民眾也會很高的迴響，事實上民眾覺得在一次受中央所騙，一步步將他們逼上對岸的懷抱中，古人說的好「近水樓台先得月」，道理不難明白，只是中央是否聽到真正的聲音，到現在我還心存質疑，至於治安方面，大陸的公安比我們某些方面是更有效率，他們倒是反應我們的許多通緝要犯都逃到大陸去，他們更怕我們，這是當初我意想不到之事，兩岸遣返工作與「小三通」息息相關，但是在這次政策制定時也遺忘了，如能加個備忘錄，然後在以非營利性的團體進行協商，我想以紅十字會如此巨大的國際團體，說不定能在兩岸之間先行當個緩衝門，取得彼此更大的信任（我指官方），這會比官方彼此談判會更容易，也符合陳總統所說的「第三條路」之精神，謝謝！。

## 編號二（金門民眾）

我今年三十五歲，金門人，政治大學公共行政研究所畢業，父母親還在金門，如果你問我還是否願意回離島，我的答案一定是不想回去，除非有比本島更好的就業空間，因為我身邊的同學，親人，朋友幾乎全部在本島，我只是衷肯的說出事實，記得小時後，第一次到台灣，我就告訴自己，我一定要長大後來台灣生活，就像許多本島的許多人有辦法也移民美、加，這不是很稀奇的事，對了，我可不可以自己用自己的方式回答你的問題，謝謝！

首先「小三通」是要改善離島經濟，主因是民國 81 年起金馬解除戰地任務後，因防區官兵減少，亦影響當地消費需求，使工商業發展不易，而離島地區民眾許多以農、漁業為主，但因為農業經濟條件惡化，及近來因為海上漁業資源枯竭，生計發生困難，因而直接向大陸直接購買農漁產品，在與以轉售牟利，但「小三通」本質上是降低這樣管道的收入，而一但去走私化，一切輸出入都必須課稅，你如果去我們的市場去參觀看看，幾乎都是大陸貨；過年期間還有台灣來的觀光團搶辦年貨，這樣你就知道原因了；當初我們想要的事「經貿特區」或是類似香港「免稅特區」或是在航運上能取代香港中轉的功能，但事與願違，我們不曉得未來會如何？我們小老百姓看著對岸愈來愈有發展，心中更不是滋味，原本我們發展是在們之前，現在卻相反；希

望執政黨能好好的重新規劃方向，趁一切都還來得及之時，不然總統大選時票一開出來你們就知道，金門都是幾個宗族大姓在把持；至於治安，我們的感覺並沒有差別，因為根本沒有大陸人來。

### 編號三（當地居民退伍榮民）

我是當初隨政府國軍來台，38年後就留在金門，「小三通」給我個人最大的好處是回鄉探親方便許多，個人對政府的放寬充滿感激，但「小三通」由於中共的阻撓，對岸的親人就無法享受到這個優惠，這是我較遺憾之處。

事實上再還未「小三通」之前，我們就可以登陸了，對我們來說實在沒有多大的實質差異，我的小孩也在對岸唸書，也有工作的，從前的復興基地如今對我來說已經較無具體的意義，一方面新的執政黨讓我們這一批從大陸過來的人，覺得被排斥，急於獨立的心態與大陸劃清界限，常以族群對立來劃分彼此，我們角色更加為難，離島居民最近幾年，許多人在大陸的投資勝過在本島的投資，「小三通」最大的好處，更多離島居民去大陸投資，我想「小三通」並沒有促進離島建設繁榮，倒是將更多的錢流向大陸，我想政府一定沒有想到會如此；至於治安方面沒有什麼差別，我是軍旅出身，退休之後也年年出國，對岸這幾年對金馬也沒有興趣了，個人認為不要再讓那些政戰人員假國家安全之名，行浪費公帑之實，個人最後認為政府要拿出誠

意，離島民眾才有向心力，新台灣人不是侷限在一島就可以安身立命，領導人要有宏大的願景才能帶我們走到世界先進國家之林。

#### 編號四 （當地居民；原服務境管局）

我是從馬祖公務機關退休的公職人員，本身也是馬祖人，早年也在本島服務過將近二十年，退休這幾年，也在「小三通」實施前去過大陸旅遊，原則上「小三通」對我們離島等於終於可以擺脫戰地或是反共的前哨是有很大的助益，名正才言順（讓對岸感受到我們的誠意），就我所知大陸方面領導階層很是在意意識型態的問題，在思想層次上，不論何事都是由黨的領導來貫徹政策的遂行，所以他們連在偏遠的雲貴高原也在固定上思想課，我想這是我們自由民主社會所想像不到之事，地方政策之事，其實在中共方面也是由獨裁的中央所操控，原則上兩岸不討論無法座下來討論，那這種政策能有多大的成效，我們心知肚明，兩岸這幾年的變化呈現的事記弔詭又兩極，尤其反映在政治及經濟，當然這是難解的課題，只是我在離島土生土長，尤其退休後曾想仿效希臘地中海經營民宿，像歐州人一樣，我只要夏日經營，冬日就關門去旅遊，尤其「小三通」在制定前，我們離島曾懷抱著這個夢想，如今「小三通」實施並不算成功；如真的想改善離島經濟，個人建議，短程開放中轉，中程設置免稅特區，遠程兩岸問題和平解決以觀光給離島永久的永續發展，這是我內心最大的期望，謝

謝，希望這篇文章能獲得中央的重視，重新思考離島經濟發展模式，  
不要這麼短視近利或是任離島日漸邊陲化。

## 附錄參：法規類

### 一、臺灣地區與大陸地區人民關係條例

民國八十一年七月三十一日總統華總 義字第三七三六號令公布

民國八十一年九月十六日行政院臺八十一法字第三一六六九號令自民國八十一年九月十八日施行

民國八十二年二月三日總統華總 義字第四五 號令修正公布第十八條條文並經行政院訂定自同年十一月八日施行

民國八十三年九月十六日總統華總 義字第五五四五號令修正公布第六十六條條文並經行政院訂定自同年同月十八日施行

民國八十四年七月十九日總統華總 義字第五一一六號令修正公布第六十六條條文並經行政院訂定自同年同月二十一日施行

民國八十五年七月三十日總統華總 義字第八五 一九 一六 號令修正公布第六十八條條文並經行政院訂定自同年九月十八日施行

民國八十六年五月十四日總統華總 義字第八六 一 九二五 號令公布增訂第二十六條之一、第二十八條之一、第六十七條之一、第七十五條之一及第九十五條之一；並修正第五條、第十條、第十一條、第十五條至第十八條、第二十條、第二十七條、第三十二條、第三十五條、第六十七條、第七十四條、第七十九條、第八十條、第八十三條、第八十五條、第八十六條、第八十八條及第九十六條條文並經行政院訂定自同年七月一日施行

民國八十九年十二月二十日華一字第八九 三 一一一 號令公布增訂第十七條之一；並修正第二條、第十六條及第二十一條條文並經行政院訂定自九十年二月二十日施行

#### 第一章 總 則

第 一 條 國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。

第 二 條 本條例用詞，定義如左：

一、臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。

二、大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土。

三、臺灣地區人民：指在臺灣地區設有戶籍之人民。

四、大陸地區人民：指在大陸地區設有戶籍之人民。

第 三 條 本條例關於大陸地區人民之規定，於大陸地區人民旅居國外者，適用之。

- 第 四 條 行政院得設立或指定機構或委託民間團體，處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務。  
前項受託民間團體之監督，以法律定之。  
第一項委託辦理事務之辦法，由行政院定之。  
公務員轉任第一項之機構或民間團體者，在該機構或團體服務之年資，於回任公職時，得予採計為公務員年資；本條例施行前已轉任者，亦同。前項年資採計辦法，由考試院會同行政院定之。
- 第 五 條 依前條規定設立或指定之機構或受委託之民間團體，非經主管機關授權，不得與大陸地區法人、團體或其他機構訂定任何形式之協議。  
前項協議，應經主管機關核准，始生效力。但協議內容涉及法律之修正或應另以法律定之者，並應經立法院議決。
- 第 六 條 為處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，行政院得依對等原則，許可大陸地區之法人、團體或其他機構在臺灣地區設立分支機構。  
前項設立許可事項，以法律定之。
- 第 七 條 在大陸地區製作之文書，經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證者，推定為真正。
- 第 八 條 應於大陸地區送達司法文書或為必要之調查者，司法機關得囑託或委託第四條之機構或民間團體為之。

## 第二章 行 政

- 第 九 條 臺灣地區人民進入大陸地區，應向主管機關申請許可。  
臺灣地區人民經許可進入大陸地區者，不得從事妨害國家安全或利益之活動。  
第一項許可辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。
- 第 十 條 大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。  
經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動。前二項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。
- 第 十一 條 僱用大陸地區人民在臺灣地區工作，應向主管機關申請許可。  
經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，其受僱期間不得逾一年，並不得轉換雇主及工作。但因雇主關廠、歇業或其他特殊事故，致僱用關係無法繼續時，經主管機關許可者，得轉換雇主及工作。  
大陸地區人民因前項但書情形轉換雇主及工作時，其轉換後之受僱期間，與原受僱期間併計。  
雇主向行政院勞工委員會申請僱用大陸地區人民工作，應先以合

理勞動條件在臺灣地區辦理公開招募，並向公立就業服務機構申請求才登記，無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請。但應於招募時，將招募內容全文通知其事業單位之工會或勞工，並於大陸地區人民預定工作場所公告之。

僱用大陸地區人民工作時，其勞動契約應以定期契約為之。

第一項許可及其管理辦法，由行政院勞工委員會會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第十二條 經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，其眷屬在勞工保險條例實施地區外罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付。

第十三條 僱用大陸地區人民者，應向行政院勞工委員會所設專戶繳納就業安定費。

前項收費標準及管理運用辦法，由行政院勞工委員會會同財政部擬訂，報請行政院核定後發布之。

第十四條 經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，違反本條例或其他法令之規定者，主管機關得撤銷其許可。

前項經撤銷許可之大陸地區人民，應限期離境，逾期不離境者，依第十八條規定強制其出境。

前項規定，於中止或終止勞動契約時，適用之。

第十五條 左列行為不得為之：

一、使大陸地區人民非法進入臺灣地區。

二、招攬臺灣地區人民未經許可使之進入大陸地區。

三、使大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可目的不符之活動。

四、僱用或留用大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或與許可範圍不符之工作。

五、居間介紹他人為前款之行為。

第十六條 大陸地區人民得申請來臺從事商務或觀光活動，其辦法，由主管機關定之。

大陸地區人民有左列情形之一者，得申請在臺灣地區定居：

一、臺灣地區人民之直系血親及配偶，年齡在七十歲以上、十二歲以下者。

二、其臺灣地區之配偶死亡，須在臺灣地區照顧未成年之親生子女者。

三、民國三十四年後，因兵役關係滯留大陸地區之臺籍軍人。

四、民國三十八年政府遷臺後，因作戰或執行特種任務被俘之前國軍官兵。

五、民國三十八年政府遷臺前，以公費派赴大陸地區求學人員。

六、民國三十八年政府遷臺前，赴大陸地區之臺籍人員，在臺灣地區原有戶籍且有直

系血親、配偶或兄弟姊妹者。

七、民國七十六年十一月一日前，因船舶故障、海難或其他不可抗力之事由滯留大陸地區，且在臺灣地區原有戶籍之漁民或船員。

大陸地區人民依前項第一款規定，每年申請在臺灣地區定居之數額，得予限制。

依第二項第三款至第七款規定申請者，其大陸地區配偶、直系血親及其配偶，得隨同本人申請在臺灣地區定居；未隨同申請者，得由本人在臺灣地區定居後代為申請。

第十七條 大陸地區人民有左列情形之一者，得申請在臺灣地區居留：

一、臺灣地區人民之配偶，結婚已滿二年或已生產子女者。

二、其他基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量，經主管機關認為確有必要者。

前項第一款情形，臺灣地區之配偶於民國七十六年十一月一日以前重婚者，申請前應經該後婚配偶同意。

大陸地區人民依第一項規定，每年申請在臺灣地區居留之類別及數額，得予限制；其類別及數額，由行政院函請立法院同意後公告之。

依第一項規定申請居留者，在臺灣地區連續居留二年後，得申請定居。

依本條例規定經許可居留者，居留期間內，得在臺灣地區工作。

依第一項第一款許可居留或依第四項許可定居之大陸地區人民，有事實足認係通謀而為虛偽結婚者，撤銷其居留許可或戶籍登記，並強制出境。

大陸地區人民在臺灣地區逾期停留或未經許可入境者，在臺灣地區停留期間，不適用前條及第一項之規定。

前條及第一項申請定居或居留之許可辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第十七條之一 大陸地區人民為臺灣地區人民之配偶，已依前條第一項規定提出居留申請者，其在臺灣地區停留期間內，得向主管機關申請許可受僱在臺灣地區工作。

主管機關為前項許可時，應考量臺灣地區就業市場情勢、社會公益及家庭經濟因素；其許可及管理辦法，由行政院勞工委員會擬訂，報請行政院核定之。

第十八條 進入臺灣地區之大陸地區人民，有左列情形之一者，治安機關得逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機

關之同意。

一、未經許可入境者。

二、經許可入境，已逾停留期限者。

三、從事與許可目的不符之活動或工作者。

四、有事實足認為有犯罪行為者。

五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。

前項大陸地區人民，於強制出境前，得暫予收容，並得令其從事勞務。

前二項規定，於本條例施行前進入臺灣地區之大陸地區人民，適用之。但其為臺灣地區人民配偶，而結婚於本條例施行前者，得於出境前檢附相關證據申請在臺灣地區居留；

其申請案件確定前，除顯無申請理由或證據者外，不得強制其出境。

前項但書之臺灣地區人民配偶，結婚已滿二年或已生產子女者，得申請在臺灣地區定居。其在臺灣地區連續居留滿二年者，亦同。第一項之強制出境處理辦法及第二項收容處所之設置及管理辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。

第十九條 臺灣地區人民依規定保證大陸地區人民入境者，於被保證人逾期不離境時，應協助有關機關強制其出境，並負擔因強制出境所支出之費用。

前項費用，得由強制出境機關檢具單據影本及計算書，通知保證人限期繳納，逾期不繳納者，移送法院強制執行。

第二十條 臺灣地區人民有左列情形之一者，應負擔強制出境所需之費用：  
一、使大陸地區人民非法入境者。  
二、非法僱用大陸地區人民工作者。  
三、僱用之大陸地區人民依第十四條第二項或第三項規定強制出境者。

前項費用有數人應負擔者，應負連帶責任。

第一項費用，由強制出境機關檢具單據影本及計算書，通知應負擔人限期繳納；逾期不繳納者，移送法院強制執行。

第二十一條 大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得登記為公職候選人、擔任軍公教或公營事業機關（構）人員及組織政黨。但法律另有規定者，從其規定。

大陸地區人民經許可進入臺灣地區設有戶籍者，得依法令規定擔任大學教職、學術研究機構研究人員或社會教育機構專業人員，不受前項在臺灣地區設有戶籍滿十年之限制。

前項人員不得擔任涉及國家安全或機密科技研究之職務。

第二十二條 臺灣地區人民與經許可在臺灣地區定居之大陸地區人民，在大陸地區接受教育之學歷檢覈及採認辦法，由教育部擬訂，報請行政

院核定後發布之。

第二十三條 臺灣地區、大陸地區及其他地區人民、法人、團體或其他機構，不得為大陸地區之教育機構在臺灣地區辦理招生事宜或從事居間介紹之行為。

第二十四條 臺灣地區人民、法人、團體或其他機構有大陸地區來源所得者，應併同臺灣地區來源所得課徵所得稅。但其在大陸地區已繳納之稅額，准自應納稅額中扣抵。

前項扣抵之數額，不得超過因加計其大陸地區所得，而依其適用稅率計算增加之應納稅額。

第二十五條 大陸地區人民、法人、團體或其他機構有臺灣地區來源所得者，其應納稅額分別就源扣繳，並應由扣繳義務人於給付時，按規定之扣繳率扣繳，免辦理結算申報。

第二十六條 支領各種月退休一職、伍一給與之退休一職、伍一軍公教及公營事業機關一構一人員，經許可赴大陸地區並擬在大陸地區定居者，依其申請就其原核定退休一職、伍一年資及其申領當月同職等或同官階之現職人員月俸額，計算其應領之一次退休一職、伍一給與為標準，扣除已領之月退休一職、伍一給與，一次發給其餘額；無餘額或餘額未達其應領之一次退休一職、伍一給與半數者，一律發給其應領一次退休一職、伍一給與之半數。

前項人員在臺灣地區有受其扶養之人者，申請前應經該受扶養人同意。

第二十六條之一 軍公教及公營事業機關一構一人員，在任職一服役一期間死亡，或支領月退休一職、伍一給與人員，在支領期間死亡，而在臺灣地區無遺族或法定受益人者，其居住大陸地區之遺族或法定受益人，得於各該支領給付人死亡之日起五年內，經許可進入臺灣地區，以書面向主管機關申請領受公務人員或軍人保險死亡給付、一次撫卹金、餘額退伍金或一次撫慰金。但不得請領年撫卹金或月撫慰金；逾期未申請領受者，喪失其權利。

前項保險死亡給付、一次撫卹金、餘額退伍金或一次撫慰金總額，不得逾新臺幣二百萬元。

本條例修正施行前，依法核定保留保險死亡給付、一次撫卹金、餘額退伍金或一次撫慰金者，其居住大陸地區之遺族或法定受益人，應於本條例修正施行之日起五年內，依第一項規定辦理申領，逾期喪失其權利。

民國三十八年以前在大陸地區依法令核定應發給之各項公法給付，其權利人尚未領受或領受中斷者，於國家統一前，不予處理。

第二十七條 行政院國軍退除役官兵輔導委員會安置就養之榮民，經許可進入

大陸地區定居者，其原有之就養給付及傷殘撫卹金，仍應發給。前項發給辦法，由行政院國軍退除役官兵輔導委員會擬訂，報請行政院核定後發布之。

第二十八條 中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得航行至大陸地區。

前項許可辦法，由交通部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第二十八條之一 中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，不得私行運送大陸地區人民前往臺灣地區及大陸地區以外之國家或地區。

臺灣地區人民不得利用非中華民國船舶、航空器或其他運輸工具，私行運送大陸地區人民前往臺灣地區及大陸地區以外之國家或地區。

第二十九條 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、臺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。

第一項許可辦法，由交通部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第三十條 外國船舶、民用航空器及其他運輸工具，不得直接航行於臺灣地區與大陸地區港口、機場間；亦不得利用外國船舶、民用航空器及其他運輸工具，經營經第三地區航行於包括臺灣地區與大陸地區港口、機場間之定期航線業務。

前項船舶、民用航空器及其他運輸工具為大陸地區人民、法人、團體或其他機構所租用、投資或經營者，交通部得限制或禁止其進入臺灣地區港口、機場。

第一項之禁止規定，交通部於必要時得報經行政院核定為全部或一部之解除。

第三十一條 大陸民用航空器未經許可進入臺北飛航情報區限制進入之區域，執行空防任務機關得警告飛離或採必要之防衛處置。

第三十二條 大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要之防衛處置。前項扣留之船舶、物品，或留置之人員，主管機關應於三個月內為左列之處分：

一、扣留之船舶、物品未涉及違法情事，得發還；若違法情節重大者，得沒入。

二、留置之人員經調查後移送有關機關依本條例第十八條收容遣返或強制其出境。

本條例實施前，扣留之大陸船舶、物品及留置之人員，已由主管機關處理者，依其處理。

- 第三十三條 臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，非經主管機關許可，不得為大陸地區法人、團體或其他機構之成員或擔任其任何職務；亦不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機構聯合設立法人、團體、其他機構或締結聯盟。  
前項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。  
本條例施行前，已為大陸地區法人、團體或其他機構之成員或擔任職務，或已與大陸地區人民、法人、團體或其他機構聯合設立法人、團體、其他機構或締結聯盟者，應自前項許可辦法施行之日起六個月內向主管機關申請許可，逾期未申請或申請未核准者，以未經許可論。
- 第三十四條 臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，非經主管機關許可，不得委託、受託或自行於臺灣地區為大陸地區物品、勞務或其他事項，從事廣告之進口、製作、發行、代理、播映、刊登或其他促銷推廣活動。  
前項許可辦法，由行政院定之。
- 第三十五條 臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，非經主管機關許可，不得在大陸地區從事投資或技術合作，或與大陸地區人民、法人、團體或其他機構從事商業行為。  
臺灣地區與大陸地區貿易，非經主管機關許可，不得為之。  
前二項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。  
本條修正施行前，未經核准從事第一項之投資或技術合作者，應自本條例修正施行之日起三個月內向主管機關申請許可，逾期未申請或申請未核准者，以未經許可論。
- 第三十六條 臺灣地區金融保險機構及其在臺灣地區以外之國家或地區設立之分支機構，非經主管機關許可，不得與大陸地區之法人、團體、其他機構或其在大陸地區以外國家或地區設立之分支機構有業務上之直接往來。  
前項許可辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定後發布之。
- 第三十七條 大陸地區出版品、電影片、錄影節目及廣播電視節目，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區，或在臺灣地區發行、製作或播映。  
前項許可辦法，由行政院新聞局擬訂，報請行政院核定後發布之。
- 第三十八條 大陸地區發行之幣券，不得進出入臺灣地區。但於進入時自動向海關申報者，准予攜出。  
主管機關於必要時，得訂定辦法，許可大陸地區發行之幣券，進出入臺灣地區。  
前項許可辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定後發布之。

第三十九條 大陸地區之中華古物，經主管機關許可運入臺灣地區公開陳列、展覽者，得予運出。

前項以外之大陸地區文物、藝術品，違反法令、妨害公共秩序或善良風俗者，主管機關得限制或禁止其在臺灣地區公開陳列、展覽。

第四十條 輸入或攜帶進入臺灣地區之大陸地區物品，以進口論；其檢驗、檢疫、管理、關稅等稅捐之徵收及處理等，依輸入物品有關法令之規定辦理。

### 第三章 民事

第四十一條 臺灣地區人民與大陸地區人民間之民事事件，除本條例另有規定外，適用臺灣地區之法律。

大陸地區人民相互間及其與外國人間之民事事件，除本條例另有規定外，適用大陸地區之規定。

本章所稱行為地、訂約地、發生地、履行地、所在地、訴訟地或仲裁地，指在臺灣地區或大陸地區。

第四十二條 依本條例規定應適用大陸地區之規定時，如該地區內各地方有不同規定者，依當事人戶籍地之規定。

第四十三條 依本條例規定應適用大陸地區之規定時，如大陸地區就該法律關係無明文規定或依其規定應適用臺灣地區之法律者，適用臺灣地區之法律。

第四十四條 依本條例規定應適用大陸地區之規定時，如其規定有背於臺灣地區之公共秩序或善良風俗者，適用臺灣地區之法律。

第四十五條 民事法律關係之行為地或事實發生地跨連臺灣地區與大陸地區者，以臺灣地區為行為地或事實發生地。

第四十六條 大陸地區人民之行為能力，依該地區之規定。但未成年人已結婚者，就其在臺灣地區之法律行為，視為有行為能力。

大陸地區之法人、團體或其他機構，其權利能力及行為能力，依該地區之規定。

第四十七條 法律行為之方式，依該行為所應適用之規定。但依行為地之規定所定之方式者，亦為有效。

物權之法律行為，其方式依物之所在地之規定。

行使或保全票據上權利之法律行為，其方式依行為地之規定。

第四十八條 債之契約依訂約地之規定。但當事人另有約定者，從其約定。前項訂約地不明而當事人又無約定者，依履行地之規定，履行地不明者，依訴訟地或仲裁地之規定。

第四十九條 關於在大陸地區由無因管理、不當得利或其他法律事實而生之債，依大陸地區之規定。

- 第五十條 侵權行為依損害發生地之規定。但臺灣地區之法律不認其為侵權行為者，不適用之。
- 第五十一條 物權依物之所在地之規定。  
關於以權利為標的之物權，依權利成立地之規定。  
物之所在地如有變更，其物權之得喪，依其原因事實完成時之所在地之規定。  
船舶之物權，依船籍登記地之規定；航空器之物權，依航空器登記地之規定。
- 第五十二條 結婚或兩願離婚之方式及其他要件，依行為地之規定。  
判決離婚之事由，依臺灣地區之法律。
- 第五十三條 夫妻之一方為臺灣地區人民，一方為大陸地區人民者，其結婚或離婚之效力，依臺灣地區之法律。
- 第五十四條 臺灣地區人民與大陸地區人民在大陸地區結婚，其夫妻財產制，依該地區之規定。但在臺灣地區之財產，適用臺灣地區之法律。
- 第五十五條 非婚生子女認領之成立要件，依各該認領人被認領人認領時設籍地區之規定。  
認領之效力，依認領人設籍地區之規定。
- 第五十六條 收養之成立及終止，依各該收養者被收養者設籍地區之規定。  
收養之效力，依收養者設籍地區之規定。
- 第五十七條 父母之一方為臺灣地區人民，一方為大陸地區人民者，其與子女間之法律關係，依父設籍地區之規定，無父或父為贅夫者，依母設籍地區之規定。
- 第五十八條 受監護人為大陸地區人民者，關於監護，依該地區之規定。但受監護人在臺灣地區有居所者，依臺灣地區之法律。
- 第五十九條 扶養之義務，依扶養義務人設籍地區之規定。
- 第六十條 被繼承人為大陸地區人民者，關於繼承，依該地區之規定。但在臺灣地區之遺產，適用臺灣地區之法律。
- 第六十一條 大陸地區人民之遺囑，其成立或撤回之要件及效力，依該地區之規定。但以遺囑就其在臺灣地區之財產為贈與者，適用臺灣地區之法律。
- 第六十二條 大陸地區人民之捐助行為，其成立或撤回之要件及效力，依該地區之規定。但捐助財產在臺灣地區者，適用臺灣地區之法律。
- 第六十三條 本條例施行前，臺灣地區人民與大陸地區人民間、大陸地區人民相互間及其與外國人間，在大陸地區成立之民事法律關係及因此取得之權利、負擔之義務，以不違背臺灣地區公共秩序或善良風俗者為限，承認其效力。  
前項規定，於本條例施行前已另有法令限制其權利之行使或移轉者，不適用之。

國家統一前，左列債務不予處理：

一、民國三十八年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券及民國三十八年黃金短期公債。

二、國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務。

第六十四條 夫妻因一方在臺灣地區，一方在大陸地區，不能同居，而一方於民國七十四年六月四日以前重婚者，利害關係人不得聲請撤銷；其於七十四年六月五日以後七十六年十一月一日以前重婚者，該後婚視為有效。

前項情形，如夫妻雙方均重婚者，於後婚者重婚之日起，原婚姻關係消滅。

第六十五條 臺灣地區人民收養大陸地區人民為養子女，除依民法第一千零七十九條第五項規定外，有左列情形之一者，法院亦應不予認可：

一、已有子女或養子女者。

二、同時收養二人以上為養子女者。

三、未經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證收養之事實者。

第六十六條 大陸地區人民繼承臺灣地區人民之遺產，應於繼承開始起三年內以書面向被繼承人住所地之法院為繼承之表示；逾期視為拋棄其繼承權。

大陸地區人民繼承本條例施行前已由主管機關處理，且在臺灣地區無繼承人之現役軍人或退除役官兵遺產者，前項繼承表示之期間為四年。

繼承在本條例施行前開始者，前二項期間自本條例施行之日起算。

第六十七條 被繼承人在臺灣地區之遺產，由大陸地區人民依法繼承者，其所得財產總額，每人不得逾新臺幣二百萬元。超過部分，歸屬臺灣地區同為繼承之人；臺灣地區無同為繼承之人者，歸屬臺灣地區後順序之繼承人；臺灣地區無繼承人者，歸屬國庫。

前項遺產，在本條例施行前已依法歸屬國庫者，不適用本條例之規定。其依法令以保管款專戶暫為存儲者，仍依本條例之規定辦理。

遺囑人以其在臺灣地區之財產遺贈大陸地區人民、法人、團體或其他機構者，其總額不得逾新臺幣二百萬元。

第一項遺產中，有以不動產為標的者，應將大陸地區繼承人之繼承權利折算為價額。

但其為臺灣地區繼承人賴以居住之不動產者，大陸地區繼承人不得繼承之，於定大陸地區繼承人應得部分時，其價額不計入遺產總額。

- 第六十七條之一 前條第一項之遺產事件，其繼承人全部為大陸地區人民者，除應適用第六十八條之情形者外，由繼承人、利害關係人或檢察官聲請法院指定財政部國有財產局為遺產管理人，管理其遺產。繼承人之遺產依法應登記者，遺產管理人應向該管登記機關登記。第一項遺產管理辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定後發布之。
- 第六十八條 現役軍人或退除役官兵死亡而無繼承人、繼承人之有無不明或繼承人因故不能管理遺產者，由主管機關管理其遺產。前項遺產事件，在本條例施行前，已由主管機關處理者，依其處理。第一項遺產管理辦法，由國防部及行政院國軍退除役官兵輔導委員會分別擬訂，報請行政院核定後發布之。本條例修正施行前，大陸地區人民未於第六十六條所定期限內完成繼承之第一項及第二項遺產，由主管機關逕行捐助設置財團法人榮民榮譽基金會，辦理下列業務，不受前條第一項歸屬國庫規定之限制：
- 一、亡故現役軍人或退除役官兵在大陸地區繼承人申請遺產之核發事項。
  - 二、榮民重大災害救助事項。
  - 三、清寒榮民子女教育獎助學金及教育補助事項。
  - 四、其他有關榮民、榮譽福利及服務事項。
- 依前項第一款申請遺產核發者，以其亡故現役軍人或退除役官兵遺產，已納入財團法人榮民榮譽基金會者為限。財團法人榮民榮譽基金會章程，由行政院國軍退除役官兵輔導委員會擬訂，報請行政院核定之。
- 第六十九條 大陸地區人民不得在臺灣地區取得或設定不動產物權，亦不得承租土地法第十七條所列各款之土地。
- 第七十條 未經許可之大陸地區法人、團體或其他機構，不得在臺灣地區為法律行為。
- 第七十一條 未經許可之大陸地區法人、團體或其他機構，以其名義在臺灣地區與他人為法律行為者，其行為人就該法律行為，應與該大陸地區法人、團體或其他機構，負連帶責任。
- 第七十二條 大陸地區人民、法人、團體或其他機構，非經主管機關許可，不得為臺灣地區法人、團體或其他機構之成員或擔任其任何職務。前項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。
- 第七十三條 大陸地區人民、法人、團體或其他機構，持有股份超過百分之二十之外國公司，得不予認許。經認許者，得撤銷之。外國公司主要影響力之股東為大陸地區人民、法人、團體或其他機構者，亦同。
- 第七十四條 在大陸地區作成之民事確定裁判、民事仲裁判斷，不違背臺灣地

區公共秩序或善良風俗者，得聲請法院裁定認可。  
前項經法院裁定認可之裁判或判斷，以給付為內容者，得為執行名義。

前二項規定，以在臺灣地區作成之民事確定裁判、民事仲裁判斷，得聲請大陸地區法院裁定認可或為執行名義者，始適用之。

#### 第四章 刑 事

第七十五條 在大陸地區或在大陸船艦、航空器內犯罪，雖在大陸地區曾受處罰，仍得依法處斷。但得免其刑之全部或一部之執行。

第七十五條之一 大陸地區人民於犯罪後出境，致不能到庭者，法院得於其能到庭以前停止審判。但顯有應諭知無罪或免刑判決之情形者，得不待其到庭，逕行判決。

第七十六條 配偶之一方在臺灣地區，一方在大陸地區，而於民國七十六年十一月一日以前重為婚姻或與非配偶以共同生活為目的而同居者，免予追訴、處罰；其相婚或與同居者，亦同。

第七十七條 大陸地區人民在臺灣地區以外之地區，犯內亂罪、外患罪，經許可進入臺灣地區，而於申請時據實申報者，免予追訴、處罰；其進入臺灣地區參加主管機關核准舉辦之會議或活動，經專案許可免予申報者，亦同。

第七十八條 大陸地區人民之著作權或其他權利在臺灣地區受侵害者，其告訴或自訴之權利，以臺灣地區人民得在大陸地區享有同等訴訟權利者為限。

#### 第五章 罰 則

第七十九條 違反第十五條第一款規定者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。

以犯前項之罪為常業者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。第一項之未遂犯罰之。

第八十條 中華民國船舶、航空器或其他運輸工具所有人、營運人或船長、機長、其他運輸工具

駕駛人違反第二十八條第一項規定或違反第二十八條之一第一項規定或臺灣地區人民違反第二十八條之一第二項規定者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以上一千五百萬元以下罰金。但行為係出於中華民國船舶、航空器或其他運輸工具之船長或機長或駕駛人自行決定者，處罰船長或機長或駕駛人。前項中華民國船舶、航空器或其他運輸工具之所有人或營運人為法人者，除處罰行為人外，對該法人並科以前項所定之罰金。但法人之代表人對於違反之發生，已盡力為防止之行為者，不在此

限。

刑法第七條之規定，對於第一項臺灣地區人民在中華民國領域外私行運送大陸地區人民前往臺灣地區及大陸地區以外之國家或地區者，不適用之。

第一項情形，主管機關得處該中華民國船舶、航空器或其他運輸工具一定期間之停航，或註銷、撤銷其有關證照，並得停止或撤銷該船長、機長或駕駛人之執業證照或資格。

第八十一條 違反第三十六條規定未經許可直接往來者，其參與決定之人，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以上一千五百萬元以下罰金。

前項情形，除處罰參與決定之人外，對該金融保險機構並科以前項所定之罰金。前二項之規定，於在中華民國領域外犯罪者，適用之。

第八十二條 違反第二十三條規定從事招生或居間介紹行為者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。

第八十三條 違反第十五條第四款或第五款規定者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。

意圖營利而違反第十五條第五款規定者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六十萬元以下罰金。

以犯前項之罪為常業者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。

法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前三項之罪者，除處罰行為人外，對該法人或自然人並科以前三項所定之罰金。但法人之代表人或自然人對於違反之發生，已盡力為防止行為者，不在此限。

第八十四條 違反第十五條第二款規定者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。

法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰行為人外，對該法人或自然人並科以前項所定之罰金。但法人之代表人或自然人對於違反之發生，已盡力為防止行為者，不在此限。

第八十五條 違反第三十條第一項規定者，處新臺幣三百萬元以上一千五百萬元以下罰鍰，並得禁止該船舶、民用航空器或其他運輸工具所有人、營運人之所屬船舶、民用航空器或其他運輸工具，於一定期間內進入臺灣地區港口、機場。

前項所有人或營運人，如在臺灣地區未設立分公司者，於處分確定後，主管機關得限制其所屬船舶、民用航空器或其他運輸工具駛離臺灣地區港口、機場，至繳清罰鍰為止。但提供與罰鍰同額

- 擔保者，不在此限。
- 第八十六條 違反第三十五條第一項規定從事投資、技術合作或商業行為者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰，並限期命其停止投資、技術合作或商業行為；逾期不停止者，得連續處罰。  
違反第三十五條第二項規定從事貿易行為者，除依其他法律規定處罰外，主管機關得停止其二個月以上一年以下輸出入貨品或撤銷其出進口廠商登記。
- 第八十七條 違反第十五條第三款規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。
- 第八十八條 違反第三十七條規定者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。前項出版品、電影片、錄影節目或廣播電視節目，不問屬於何人所有，沒入之。
- 第八十九條 違反第三十四條第一項規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。前項廣告，不問屬於何人所有或持有，得沒入之。
- 第九十條 違反第三十三條第一項規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。
- 第九十一條 違反第九條第一項規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。
- 第九十二條 違反第三十八條第一項規定，未經申報之幣券，由海關沒入之。
- 第九十三條 違反依第三十九條第二項規定所發之限制或禁止命令者，其文物或藝術品，由主管機關沒入之。
- 第九十四條 本條例所定罰鍰，由主管機關處罰；經通知繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。

## 第六章 附 則

- 第九十五條 主管機關於實施臺灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入臺灣地區工作前，應經立法院決議；立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意。
- 第九十五條之一 各主管機關依本條例規定受理申請許可、核發證照，得收取審查費、證照費；其收費標準由各主管機關定之。
- 第九十六條 本條例施行細則及施行日期，由行政院定之。  
本條例修正條文施行日期，由行政院定之。

## 臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則

民國八十一年九月十六日行政院臺八十一法字第三一六六六號令發布

民國八十三年十月十九日行政院臺八十三法字第三九三四三號  
令修正發布第四十三條條文

民國八十七年五月六日行政院臺八十七法字第二一四七 號令發布增訂第二十五條之一至第二十五條之八、第五十四條之一；刪除第十二條、第十六條；並修正第一條、第四條至第六條、第九條、第十條、第十八條、第二十六條至第二十九條、第三十一條、第三十三條、第三十四條、第三十九條、第四十三條、第四十七條、第五十六條文

第 一 條 本細則依臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱本條例）第九十六條第一項規定訂定之。

第 二 條 本條例第一條、第四條、第六條、第四十一條、第六十二條、第六十三條及第六十九條所稱人民，係指自然人、法人、團體及其他機構。

第 三 條 本條例第二條第二款所稱大陸地區，包括中共控制之地區及外蒙古地區。

第 四 條 本條例第二條第三款所稱在臺灣地區設有戶籍之人民，包括左列人民在內：

一、曾在臺灣地區設有戶籍而尚未依本條例第二條第四款規定轉換其身分為大陸地區人民者。

二、在大陸地區出生，其父母均為臺灣地區人民，未在大陸地區設有戶籍者。大陸地區人民經許可進入臺灣地區定居，並設有戶籍者，為臺灣地區人民。

第 五 條 本條例第二條第四款所稱在大陸地區設有戶籍之人民，包括左列人民在內：

一、在大陸地區出生並繼續居住之人民，其父母雙方或一方為中國人者。但前條第一項第二款人民，不包括在內。

二、在臺灣地區出生，其父母均為大陸地區人民，未在臺灣地區設有戶籍者。本條例第二條第四款所稱前往大陸地區繼續居住逾四年，係指自進入大陸地區之翌日起，四年間未曾返回臺灣地區或曾前往第三地區每次未逾三十日而言。但受拘禁、留置、遭遇天災或其他不可避免之事變或依法令而停留在大陸地區之期間，不予計算。

第 六 條 本條例第三條所稱大陸地區人民旅居國外者，不包括旅居國外四年以上之左列人民在內：

一、取得當地國籍者。

二、取得當地永久居留權並領有我國有效護照者。

前項所稱旅居國外四年之計算，係指自抵達國外翌日起，四年間返回大陸地區之期間每次未逾三十日而言，其有逾三十日者，當年不列入四年之計算。但返回大陸地區有左列情形之一者，不在此限：

一、懷胎七月以上或生產、流產，且自事由發生之日起未逾二個月者。

二、罹患疾病而離開大陸地區有生命危險之虞，且自事由發生之日起未逾二個月者。

三、在大陸地區之二親等內之血親、繼父母、配偶之父母、配偶或子女之配偶在大陸地區死亡，且自事由發生之日起未逾二個月者。

四、遭遇天災或其他不可避免之事變，且自事由發生之日起未逾一個月者。

第七條 行政院設立或指定之機構或委託之民間團體，驗證大陸地區製作之文書時，應比對其製作名義人簽字及鈐印之真正，或為查證。

第八條 依本條例第七條規定推定為真正之文書，其實質上證據力，由法院或主管機關認定。文書內容與待證事實有關，且屬可信者，有實質上證據力。

第九條 推定為真正之文書，有反證事實證明其為不實者，不適用推定。本條例第十三條第一項所稱僱用大陸地區人民者，係指依本條例第十一條規定，經行政院勞工委員會許可僱用大陸地區人民工作之雇主。

第十條 本條例第十六條第一項第三款所稱民國三十四年後，因兵役關係滯留大陸地區之臺籍軍人，係指臺灣地區直轄市、縣（市）政府出具名冊，層轉國防部核認之人員。本條例第十六條第一項第四款所稱民國三十八年政府遷臺後，因作戰或執行特種任務被俘之前國軍官兵，係指隨政府遷臺後，復奉派赴大陸地區有案之人員。前項人員由其在臺親屬或原派遣單位提出來臺定居申請，經國防部核認者，其本人及配偶、直系血親卑親屬及其配偶，得准予入境。

第十一條 依本條例規定強制大陸地區人民出境前，該人民有左列各款情事之一者，於其原因消失後強制出境：

一、懷胎五月以上或生產、流產後二月未滿者。

二、罹患疾病而強制其出境有生命危險之虞者。

大陸地區人民於強制出境前死亡者，由指定之機構依規定取具死亡證明書等文件後，連同遺體或骨灰交由其同船或其他人員於強制出境時攜返。

第十二條 〔刪除〕

第十三條 本條例第十八條第一項第一款所稱未經許可入境者，包括持偽造、變造之護照、旅行證或其他相類之證書，或以其他非法之方法入境者在內。

第十四條 本條例第十八條第一項第四款所稱有事實足認為有犯罪行為

者，係指涉及刑事案件，經治安機關依左列事證查證屬實者：

- 一、檢舉書、自白書或鑑定書。
- 二、照片、錄音或錄影。
- 三、警察或治安人員職務上製作之筆錄或查證報告。
- 四、檢察官之起訴書、處分書或審判機關之裁判書。
- 五、其他具體事證。

第十五條 本條例第十八條第一項第五款所稱有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者，得逕行強制其出境之情形如左：

- 一、曾參加或資助內亂、外患團體或其活動而隱瞞不報者。
- 二、曾參加或資助恐怖或暴力非法組織或其活動而隱瞞不報者。
- 三、在臺灣地區外涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣者。

第十六條 ~~（刪除）~~

第十七條 大陸地區人民經強制出境者，治安機關應將其身分資料、出境日期及法令依據，送內政部警政署入出境管理局建檔備查。

第十八條 本條例第二十一條所稱軍公教或公營事業機關~~（構）~~人員，不包括左列人員：

- 一、經中央目的事業主管機關核可受聘擔任學術研究機構、專科以上學校及戲劇藝術學校之研究員、副研究員、助理研究員、研究講座、客座教授、客座副教授、客座助理教授、客座專家及客座教師。
- 二、經濟部及交通部所屬國營事業機關~~（構）~~之聘僱人員。

第十九條 本條例第二十四條第二項所稱因加計其大陸地區所得，而依其適用稅率計算增加之應納稅額，其計算公式如左：

- 一、有關營利事業所得稅部分：

$(\text{臺灣地區所得額} + \text{大陸地區所得額}) \times \text{稅率} - \text{累進差額} = \text{營利事業國內所得額應納稅額。}$

$(\text{臺灣地區所得額} \times \text{稅率}) - \text{累進差額} = \text{營利事業臺灣地區所得額應納稅額。}$

$\text{營利事業國內所得額應納稅額} - \text{營利事業臺灣地區所得額應納稅額} = \text{因加計大陸地區所得而增加之結算應納稅額。}$

- 二、有關綜合所得稅部分：

$[(\text{臺灣地區所得額} + \text{大陸地區所得額}) - \text{免稅額} - \text{扣除額}] \times \text{稅率} - \text{累進差額} = \text{綜合所得額應納稅額。}$

$(\text{臺灣地區所得額} - \text{免稅額} - \text{扣除額}) \times \text{稅率} - \text{累進差額} = \text{臺灣地區綜合所得額應納稅額。}$

$\text{綜合所得額應納稅額} - \text{臺灣地區綜合所得額應納稅額} = \text{因加計大陸地區所得而增加之結算應納稅額。}$

第二十條 本條例第二十五條所稱規定之扣繳率，準用各類所得扣繳率標準中有關中華民國境內居住之個人，或在中華民國境內有固定營業

場所之營利事業適用之扣繳率辦理扣繳。

第二十一條 依本條例第二十六條第一項規定申請改領一次退休一職、伍一給與人員，應於赴大陸地區定居之三個月前，檢具左列文件，向原退休一職、伍一機關或所隸管區提出申請：

- 一、申請書。
- 二、支領一或兼領一月退休一職、伍一給與證書。
- 三、申請人全戶戶籍謄本。
- 四、經許可赴大陸地區之證明文件。
- 五、決定在大陸地區定居之意願書。
- 六、在臺灣地區有受扶養人者，經公證之受扶養人同意書。

原退休一職、伍一機關或所隸管區受理前項申請後，應詳細審核並轉報核發各該月退休一職、伍一給與之主管機關於二個月內核定。其經核准者，申請人應於赴大陸地區前一個月內，檢具入出境等有關證明文件，送請支給機關審定後辦理付款手續。軍職退伍人員經核准改支一次退伍之同時，發給退除給與支付證。

第二十二條 申請人依前條規定領取一次退休一職、伍一給與後，未於二個月內赴大陸地區定居者，由原退休一職、伍一機關追回其所領金額。申請人如有以詐術或其他不正當方法領取一次退休一職、伍一給與者，由原退休一職、伍一機關予以追回並移送法辦。

第二十三條 第二十一條申請經各該月退休一職、伍一給與之主管機關核定後，未依規定追回其所領金額者，申請人不得以任何理由請求回復支領月退休一職、伍一給與。

第二十四條 兼領月退休一職一給與人員，依本條例第二十六條第一項規定申請其應領之一次退休一職一給與者，應按其兼領月退休一職一給與之比例計算。

第二十五條 本條例第二十六條第二項所稱受其扶養之人，係指依民法第一千一百十四條至第一千一百十八條所定應受其扶養之人。

前項受扶養人為無行為能力人者，其同意由申請人以外之法定代理人或監護人代為行使；其為限制行為能力人者，應經申請人以外之法定代理人或監護人之允許。

第二十五條之一 大陸地區人民依本條例第二十六條之一規定請領保險死亡給付、一次撫卹金、餘額退伍金或一次撫慰金者，應先以書面並檢附相關文件向死亡人員最後服務機關一構一、學校申請，經初核後函轉主管一辦一機關核定，再由死亡人員最後服務機關一構一、學校通知申請人，據以申請進入臺灣地區領受各該給付。但軍職人員由國防部核轉通知。

前項公教及公營事業機關一構一人員之各項給付，應依死亡當時適用之保險、退休一職一、撫卹法令規定辦理。各項給付之

總額依本條例第二十六條之一第二項規定，不得逾新臺幣二百萬元。本條例第六十七條規定之遺產繼承總額不包括在內。

第一項之各項給付請領人以大陸地區自然人為限。

應受理申請之死亡人員最後服務機關一構一、學校已裁撤或合併者，應由其上級機關一構一或承受其業務或合併後之機關一構一、學校辦理。

死亡人員在臺灣地區無遺族或法定受益人之證明，應由死亡人員最後服務機關一構一、學校或國防部依據死亡人員在臺灣地區之全戶戶籍謄本、公務人員履歷表或軍職人員兵籍資料等相關資料出具。如無法查明者，應由死亡人員最後服務機關一構一學校或國防部登載公報或新聞紙後，經六個月無人承認，即可出具。

第二十五條之二 大陸地區法定受益人依本條例第二十六條之一第一項規定申請保險死亡給付者，應檢具左列文件：

- 一、給付請領書。
- 二、死亡人員之死亡證明書或其他合法之死亡證明文件。
- 三、死亡人員在臺灣地區無法定受益人證明。
- 四、經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證之法定受益人身分證明文件一大陸地區居民證或常住人口登記表一及親屬關係證明書。

第二十五條之三 大陸地區遺族依本條例第二十六條之一第一項規定申請一次撫卹金者，應檢具左列文件：

- 一、撫卹事實表或一次撫卹金申請書。
- 二、死亡人員之死亡證明書或其他合法之死亡證明文件；因公死亡人員應另檢具因公死亡證明書及足資證明因公死亡之相關證明文件。
- 三、死亡人員在臺灣地區無遺族證明。
- 四、經死亡人員最後服務機關一構一、學校查證屬實之歷任職務證明文件。

五、經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證之大陸地區遺族身分證明文件一大陸地區居民證或常住人口登記表一及撫卹遺族親屬關係證明書。前項依公務人員撫卹法或學校教職員撫卹條例核給之一次撫卹金之計算，按公務人員退休法或學校教職員退休條例一次退休金之標準辦理。

依本條例第二十六條之一第三項規定請領經依法保留之一次撫卹金者，除應檢具第一項規定之相關文件外，其一次撫卹金之計算，依左列規定辦理：

- 一、民國三十八年以後六十年六月五日以前死亡之公務人員，依公務員撫卹法第七條規定辦理；民國六十年六月六日以後

死亡之公務人員，按公務人員退休法一次退休金之標準辦理。

二、民國三十八年以後六十一年四月二日以前死亡之學校教職員，依民國三十七年四月十日修正公布之學校教職員撫卹條例第七條規定辦理；民國六十一年四月三日以後死亡之學校教職員，按學校教職員退休條例一次退休金之標準辦理。

前項一次撫卹金，均依死亡人員最後在職時經主管機關審定之本俸（薪）額為標準計算。但民國三十八年以後五十六年六月以前死亡人員，依其最後在職時經主管機關審定之俸（薪）級，按民國五十六年七月在職同等級人員之本俸（薪）或年功俸（薪）額為標準計算。

第二十五條之四 大陸地區遺族依本條例第二十六條之一第一項規定申請餘額退伍金或一次撫慰金者，應檢具左列文件：

- 一、餘額退伍金或一次撫慰金申請書。
- 二、死亡人員支（兼）領月退休金證書。
- 三、死亡人員之死亡證明書或其他合法之死亡證明文件。
- 四、死亡人員在臺灣地區無遺族或合法遺囑指定人證明。
- 五、經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證之大陸地區遺族或合法遺囑指定人身分證明文件（大陸地區居民證或常住人口登記表）及親屬關係證明書。
- 六、遺囑指定人應繳交死亡人員之遺囑。

第二十五條之五 依本條例第二十六條之一規定得申請領受各項給付之申請人有數人時，應協議委託其中一人代表申請，受託人申請時應繳交委託書。

申請人如無法取得死亡人員之死亡證明書或其他合法之死亡證明文件時，得函請死亡人員最後服務機關（構）、學校協助向主管機關查證或依主管權責出具。但軍職人員由國防部出具。

依本條例第二十六條之一第三項規定請領依法核定保留之各項給付，應依第二十五條之一至前條之規定辦理。但非請領公教及公營事業機關（構）人員之一次撫卹金者，得免檢附死亡證明書或其他合法之死亡證明文件。

在大陸地區製作之委託書、死亡證明書、死亡證明文件或遺囑等，應經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證。

第二十五條之六 死亡人員最後服務機關（構）、學校受理各項給付申請時，應查明得發給死亡人員遺族或法定受益人之給付項目。各項給付由主管（辦）機關核定並通知支給機關核實簽發支票函送死亡人員最後服務機關（構）、學校，於遺族或法定受益人簽具領據及查驗遺族或法定受益人經許可進入臺灣地區之證明文件及遺族或法定受益人身分證明文件（大陸地區居民證或常住人口登

記表一後轉發。

各項給付總額逾新臺幣二百萬元者，死亡人員最後服務機關（構）、學校應按各項給付金額所占給付總額之比例核實發給，並函知各該給付之支給機關備查。死亡人員最後服務機關（構）、學校應將遺族或法定受益人簽章具領之領據及餘額分別繳回各項給付之支給機關。但軍職人員由國防部轉發及控管。

遺族或法定受益人如有冒領或溢領情事，其本人及相關人員應負法律責任。

第二十五條之七 大陸地區遺族或法定受益人依本條例第二十六條之一第一項規定申請軍職人員之各項給付者，應依左列標準計算：

一、保險死亡給付：

民國三十九年六月一日以後五十九年二月十三日以前死亡之軍職人員，依核定保留專戶儲存計息之金額發給。

民國五十九年二月十四日以後死亡之軍職人員，依申領當時標準發給。但依法保留保險給付者，均以八十六年七月一日之標準發給。

二、一次撫卹金：

民國三十八年以後至五十六年五月十三日以前死亡之軍職人員，依法保留撫卹權利者，均按五十六年五月十四日之給與標準計算。

民國五十六年五月十四日以後死亡之軍職人員，依法保留撫卹權利者，依死亡當時之給與標準計算。

三、餘額退伍金或一次撫慰金：依死亡人員死亡當時之退除給與標準計算。

第二十五條之八 有關請領本條例第二十六條之一各項給付之申請書表格及作業規定，由銓敘部、教育部、國防部及其他主管機關另定之。

第二十六條 本條例第二十八條第一項及第二十八條之一所稱中華民國船舶，係指船舶法第二條各款所列之船舶；所稱中華民國航空器，係指依民用航空法令規定在中華民國申請登記之航空器。

本條例第二十九條第一項所稱大陸船舶、民用航空器，係指在大陸地區登記之船舶、航空器，但不包括軍用船舶、航空器；所稱臺北飛航情報區，係指國際民航組織所劃定，由臺灣地區負責提供飛航情報服務及執行守助業務之空域。

本條例第三十條第一項所稱外國船舶、民用航空器，係指於臺灣地區及大陸地區以外地區登記之船舶、航空器；所稱定期航線，係指在一定港口或機場間經營經常性客貨運送之路線。

本條例第二十八條第一項、第二十八條之一、第二十九條第一項及第三十條第一項所稱其他運輸工具，係指凡可利用為航空或航

- 海之器物。
- 第二十七條 大陸民用航空器未經許可進入臺北飛航情報區限制區域者，執行空防任務機關依左列規定處置：
- 一、進入限制區域內，距臺灣、澎湖海岸線三十浬以外之區域，實施攔截及辨證後，驅離或引導降落。
  - 二、進入限制區域內，距臺灣、澎湖海岸線未滿三十浬至十二浬以外之區域，實施攔截及辨證後，開槍示警、強制驅離或引導降落，並對該航空器嚴密監視戒備。
  - 三、進入限制區域內，距臺灣、澎湖海岸線未滿十二浬之區域，實施攔截及辨證後，開槍示警、強制驅離或逼其降落或引導降落。
  - 四、進入金門、馬祖、東引、烏坵等外島限制區域內，對該航空器實施辨證，並嚴密監視戒備。必要時，應予示警、強制驅離或逼其降落。
- 第二十八條 大陸船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關依左列規定處置：
- 一、進入限制水域者，予以驅離；可疑者，命令停船，實施檢查。驅離無效或涉及走私者，扣留其船舶、物品及留置其人員。
  - 二、進入禁止水域者，強制驅離；可疑者，命令停船，實施檢查。驅離無效、涉及走私或從事非法漁業行為者，扣留其船舶、物品及留置其人員。
  - 三、進入臺灣、澎湖禁止水域從事漁撈行為者，得扣留其船舶、物品及留置其人員。
  - 四、前三款之大陸船舶有拒絕停船或抗拒扣留之行為者，得予警告射擊；經警告無效者，得直接射擊船體強制停航；有敵對之行為者，得予以擊燬。
- 第二十九條 依前條規定扣留之船舶，移由有關機關查證其船上人員有左列情形之一者，沒入之：
- 一、有搶劫臺灣地區船舶之行為者。
  - 二、對臺灣地區有走私或從事非法漁業行為者。
  - 三、有搭載大陸地區或臺灣地區人民非法入境或出境之行為者。
  - 四、對執行檢查任務之船艦有敵對之行為者。
- 扣留之船舶從事漁撈行為，或經主管機關查證該船有被扣留二次以上紀錄者，得沒入之。
- 扣留之船舶無前二項情形，且未涉及違法情事者，得予以發還。
- 第三十條 本條例第三十二第一項、第二項所主管機關，係指執行海防、水上警察或緝私任務之機關及金門、馬祖、東引、烏坵、東沙、南沙等外島之當地最高軍機關。
- 第三十一條 前條之主管機關依第二十八條扣留之物品，屬違禁、走私物品或

用以從事非法漁業行為之漁具或漁獲物者，沒入之；扣留之物品如係用以從事漁撈行為之漁具或漁獲物者，得沒入之；其餘未涉及違法情事者，得予以發還。但持有人涉嫌犯罪移送司法機關處理者，其相關證物應併同移送。

- 第三十二條 本條例第三十三條及第七十二條所稱主管機關，對許可人民之事項，依其許可事項之性質定之；對許可法人、團體或其他機構之事項，由各該法人，團體或其他機構之許可立案主管機關為之。不能依前項規定其主管機關者，由行政院大陸委員會確定之。
- 第三十三條 本條例所稱大陸地區物品，其認定標準，準用進口貨品原產地認定標準之規定。
- 第三十四條 本條例第三十五條第一項所稱商業行為，係指經中央目的事業主管機關公告應經許可或禁止者。  
本條例第三十五條第四項所稱從事第一項之投資或技術合作，係指該行為於本條例修正施行時尚在繼續狀態中者。
- 第三十五條 本條例第三十六條第一項所稱臺灣地區金融保險機構，係指依銀行法、保險法、證券交易法、國外期貨交易法或其他有關法令設立或監督之本國金融保險機構及外國金融保險機構經許可在臺灣地區營業之分支機構；所稱其在臺灣地區以外之國家或地區設立之分支機構，係指本國金融保險機構在臺灣地區以外之國家或地區設立之分支機構，包括分行、辦事處、分公司及持有已發行股份總數超過百分之五十之子公司。
- 第三十六條 本條例第三十八條第一項、第二項所稱幣券，係指大陸地區發行之貨幣、證券、銀行鈔券、獎券、彩票或其他類似之票券。
- 第三十七條 本條例第三十八條第一項但書規定之申報，應以書面向海關為之，並由旅客自行封存於海關，於出境時准其將原幣券攜出。
- 第三十八條 本條例第三十九條第一項所稱中華古物，係指文化資產保存法所定之古物。
- 第三十九條 本條例第四十條所稱有關法令，係指商品檢驗法、動物傳染病防治條例、野生動物保育法、藥事法、關稅法、海關緝私條例及其他相關法令。
- 第四十條 本條例第三章所稱臺灣地區之法律，係指中華民國法律。
- 第四十一條 本條例第四十二條所稱戶籍地，係指當事人之戶籍所在地；第五十五條至第五十七條及第五十九條所稱設籍地區，係指設有戶籍之臺灣地區或大陸地區。
- 第四十二條 本條例第五十七條所稱父或母，不包括繼父或繼母在內。
- 第四十三條 大陸地區人民依本條例第六十六條規定繼承臺灣地區人民之遺產者，應於繼承開始起三年內，檢具左列文件，向繼承開始時被繼承人住所地之法院為繼承之表示：

- 一、聲請書。
- 二、被繼承人死亡時之全戶戶籍謄本及繼承系統表。
- 三、符合繼承人身分之證明文件。

前項第一款聲請書應載明左列各款事項，並經聲請人簽章：

- 一、聲請人之姓名、性別、年齡、籍貫、職業及住、居所；其在臺灣地區有送達代收人者，其姓名及住、居所。
- 二、為繼承表示之意旨及其原因、事實。
- 三、供證明或釋明之證據。
- 四、附屬文件及其件數。
- 五、法院。
- 六、年、月、日。

第一項第三款身分證明文件，應經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證，同順位繼承人如為多數人時，每人均應增附繼承人完整親屬之相關資料。

第一項聲請為繼承之表示經准許者，法院應即通知聲請人、其他繼承人及遺產管理人。但不能通知者，不在此限。

#### 第四十四條

大陸地區人民依本條例第六十六條規定繼承臺灣地區人民之遺產者，應依遺產及贈與稅法規定辦理遺產稅申報；其有正當理由不能於遺產及贈與稅法第二十三條規定之期間內申報者，應於向被繼承人住所地之法院為繼承表示之日起二個月內，準用遺產及贈與稅法第二十六條之規定申請延長申報期限。但該繼承案件有大陸地區以外之納稅義務人者，仍應由大陸地區以外之納稅義務人依遺產及贈與稅法規定辦理申報。

前項應申報遺產稅之財產，業由大陸地區以外之納稅義務人申報或經稽徵機關逕行核定者，免再辦理申報。

#### 第四十五條

大陸地區人民依本條例第六十六條規定繼承臺灣地區人民之遺產，辦理遺產稅申報時，其扣除額適用遺產及贈與稅法第十七條之規定。

納稅義務人申請補列大陸地區繼承人扣除額並退還溢繳之稅款者，應依稅捐稽徵法第二十八條規定辦理。

#### 第四十六條

大陸地區人民依本條例第六十七條第二項規定繼承以保管款專戶存儲之遺產者，除應依第四十三條規定向法院為繼承之表示外，並應通知開立專戶之被繼承人原服務機關或遺產管理人。

#### 第四十七條

本條例第六十七條第四項規定之權利折算價額標準，依遺產及贈與稅法第十條及其施行細則第三十一條至第三十三條規定計算之。

#### 第四十八條

本條例第六十八條第二項所稱現役軍人及退除役官兵之遺產事件，在本條例施行前，已由主管機關處理者，係指聯合勤務總司

令部及行政院國軍退除役官兵輔導委員會依國軍陣一死一亡官兵遺骸安葬暨遺物處理辦法及國軍退除役官兵死亡暨遺留財物處理辦法之規定處理之事件。

- 第四十九條 本條例第六十九條所稱取得，包括原始取得及繼受取得。
- 第五十條 大陸地區人民死亡在臺灣地區遺有財產者，納稅義務人應依遺產及贈與稅法規定，向財政部臺北市國稅局辦理遺產稅申報。大陸地區人民就其在臺灣地區之財產為贈與時亦同。前項應申報遺產稅之案件，其扣除額依遺產及贈與稅法第十七條第一項第七款至第十款規定計算。但以在臺灣地區發生者為限。
- 第五十一條 繼承人全部為大陸地區人民者，其中一或數繼承人依本條例第六十六條規定申請繼承取得應登記或註冊之財產權時，應俟其他繼承人拋棄其繼承權或已視為拋棄其繼承權後，始得申請繼承登記。
- 第五十二條 本條例第七十二條第一項所稱大陸地區人民、法人，不包括在臺公司大陸地區股東股權行使條例之在臺公司大陸地區股東。
- 第五十三條 經濟部辦理外國公司申請認許案件時，得令申請人報明有無本條例第七十三條規定情事，必要時並得令其檢具相關資料送核。
- 第五十四條 本條例第七十三條第二項所稱主要影響力之股東，係指公司董事、監察人或對於公司之經營實際上行使支配影響力之股東。
- 第五十四條之一 依本條例第七十四條規定聲請法院裁定認可之民事確定裁判、民事仲裁判斷，應經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證。
- 第五十五條 在臺灣地區以外之地區犯內亂罪、外患罪之大陸地區人民，經依本條例第七十七條規定據實申報或專案許可免予申報進入臺灣地區時，許可入境機關應即將申報書或專案許可免予申報書移送該管高等法院或其分院檢察署備查。前項專案許可免予申報事項，由行政院大陸委員會定之。
- 第五十六條 本細則自本條例施行之日施行。  
中華民國八十七年五月六日修正發布之修正條文，自發布日施行。  
國軍各軍事機關及部隊為辦理前二項事務，得協調地區港務機關不定期實施應變演習。
- 第三十四條 為處理試辦通航相關事務，行政院得在金門、馬祖設置行政協調中心，其設置要點由行政院定之。  
交通部為協調海關檢查、入出境證照查驗、檢疫、緝私、安全防護、警衛、商品檢驗等業務與相關之管理事項，得設置離島兩岸通航港口檢查協調中心；其設置要點，由交通部另定之。
- 第三十五條 依本辦法試辦通航期間為一年，如有必要得予延展。

前項試辦期間，如有危害國家利益、安全之虞或其他重大事由時，得由行政院以命令終止一部或全部之實施。

第三十六條 本辦法施行日期，由行政院定之。

## 離島建設條例

### 第一條 (立法目的及法律適用)

為推動離島開發建設，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，特制訂本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。

### 第二條 (離島之定義)

本條例所稱之離島；係指與台灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。

### 第三條 (重大建設投資計畫之定義)

本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。

### 第四條 (主管機關及離島建設委員會之設置)

本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。

前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。

### 第五條 (離島綜合建設實施方案之內容)

縣(市)主管機關應依據縣(市)綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內容如下：

- 一、方案目標及實施範圍。
- 二、實施策略。
- 三、基礎建設。
- 四、產業建設。
- 五、教育建設。
- 六、文化建設。
- 七、交通建設。
- 八、醫療建設。
- 九、觀光建設。

- 十、警政建設。
- 十一、社會福利建設。
- 十二、天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善。
- 十三、分年實施計畫及執行分工。
- 十四、分年財務需求及經費來源。
- 十五、其他。

第六條 (離島綜合建設實施方案之核定、檢討與修正)

離島綜合建設實施方案應經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。

前項實施方案，縣(市)主管機關每四年應通盤檢討一次，或配合縣(市)綜合發展計畫之修正，進行必要之修正；其修正程序，依前項程序辦理。

第七條 (土地使用變更之審議程序期限及重大建設投資計畫之認定標準與核定)

為鼓勵離島產業發展，經中央主管機關認定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。

前項重大建設投資計畫之認定標準，由離島建設指導委員會擬定，報請行政院核定之。

重大建設投資計畫其土地使用變更由縣(市)政府核定之，不受非都市土地使用管制規則暨相關法令之限制。

第八條 (重大建設投資計畫用地之取得程序及方式)

離島重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政

目的事業主管機關或縣（市）政府為因應民間機構投資離島重大建設取得所需土地，得選定適當地區，報請中央主管機關核准後逕行辦理區段徵收；區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，不受平均地權條例第五十三條及第五十五條之二之限制。

第九條（實施戰地政務終止前有償徵收之公有土地，原所有權人或繼承人購回及調處規定）

本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，原土地所有權人或其繼承人得於本條例公布之日起三年內向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告土地現值計算之地價購回其土地。但徵收、價購或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回，土地管理機關接受申請審查合於規定者，應通知該申請人於三十日內繳價，逾期不繳價者，視為放棄。土地管理機關於接受申請後，應於三十日內答覆申請人，申請人得向土地所在地縣（市）政府申請調處。

縣（市）政府為前項調處時，得準用土地法第五十九條規定處理。

澎湖地區之土地，凡未經政府法定程序徵收、價購或徵購者，應比照辦理。

第九條 之一（補償地價之準用）

本條例適用之土地於金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例第十四條之一適用期間申請發還土地者，因該土地為政府機關使用或已移轉於私人致無法發還土地，得自本條例修正施行之日起二年內，請求該管地管理機關或原處分機關以申請發還時之地價補償之，其補償地價準用土地徵收條例第三十條規定辦理。

前項補償條件、申請期限、應附證件及其他事項之辦法，由行政院定之。

第九條 之二（參與荒地承墾者之補償）

本條例適用之地區於實施戰地政務終止前，曾於金馬地區申請核准荒地承墾並已依限實施開墾，倘其後因軍事原因致未能繼續

公告土地現值計算補償之。

前項補償條件、申請期限、應附證件、補償金額及其他事項之辦法，由行政院定之。

第十條（離島之營業稅及關稅免稅規定）

澎湖、金門及馬祖地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。

澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；其免稅項目及實施辦法，由財政部定之。

第十一條（軍事管制措施）

各離島駐軍或軍事單位，在不妨礙國防及離島軍事安全之原則下，應積極配合離島各項建設，並隨時檢討其軍事防務，改進各種不合時宜之軍事管制措施。

為辦理前項事項，行政院應每年定期召集國防部及相關部會、當地民意代表及社會人士，舉行檢討會議，提出配合離島建設與發展之具體措施。

第十二條（國民義務教育費用之補助）

離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助之。

因該離島無學校致有必要至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費用，由教育部編列預算補助之。

第十三條（醫療機構之補助、獎勵辦法）

為維護離島居民之生命安全及身體健康，行政院應編列預算補助在離島開業之醫療機構，並訂定特別獎勵及輔導辦法。

對於應由離島緊急送往臺灣本島就醫之急、重症病人，其往返交通費用，由行政院衛生署補助之。

第十四條（用水、用電費率之收取及營運虧損撥補）

離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。但蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用應予免收。

第十五條（離島開發建設之經費來源）

依本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之。

#### 第十六條 (離島建設基金之來源)

為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣參佰億元，基金來源如下：

- 1．中央政府分十年編列預算或指定財源撥入。
- 2．縣（市）主管機關編列預算撥入。
- 3．基金孳息。
- 4．人民或團體之捐助。
- 5．其他收入。

離島建設基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

#### 第十七條 (補助辦法之擬訂)

第十二條至第十四條之補助辦法，由離島建設指導委員會會同各目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

澎湖、金門及馬祖地區之教育文化應予保障，對該地區人才之培養，應由教育部會同相關主管機關訂定保送辦法，以扶助並促其發展。

#### 第十八條 (兩岸通航之試辦)

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，臺灣地區人民經許可後得憑相關入出境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區，或由大陸地區進入試辦地區，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。

#### 第十九條 (施行細則)

本條例施行細則，由中央主管機關定之。

#### 第二十條 (施行日)

本條例自公布日施行。

---

### 離島建設條例(01235)

#### 第一條 (立法目的及法律適用)

為推動離島開發建設，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，特制訂本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。

#### 第二條 (離島之定義)

本條例所稱之離島；係指與台灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。

第三條 (重大建設投資計畫之定義)

本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。

第四條 (主管機關及離島建設委員會之設置)

本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。

前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。

第五條 (離島綜合建設實施方案之內容)

縣(市)主管機關應依據縣(市)綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內容如下：

- 一、方案目標及實施範圍。
- 二、實施策略。
- 三、基礎建設。
- 四、產業建設。
- 五、教育建設。
- 六、文化建設。
- 七、交通建設。
- 八、醫療建設。
- 九、觀光建設。
- 十、警政建設。
- 十一、社會福利建設。
- 十二、天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善。
- 十三、分年實施計畫及執行分工。
- 十四、分年財務需求及經費來源。
- 十五、其他。

第六條 (離島綜合建設實施方案之核定、檢討與修正)

離島綜合建設實施方案應經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。

前項實施方案，縣(市)主管機關每四年應通盤檢討一次，或配合縣(市)綜合發展計畫之修正，進行必要之修正；其修正程序，依前項程序辦理。

第七條 (土地使用變更之審議程序期限及重大建設投資計畫之認定標準與

核定)

為鼓勵離島產業發展，經中央主管機關認定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。

前項重大建設投資計畫之認定標準，由離島建設指導委員會擬定，報請行政院核定之。

重大建設投資計畫其土地使用變更由縣（市）政府核定之，不受非都市土地使用管制規則暨相關法令之限制。

#### 第八條（重大建設投資計畫用地之取得程序及方式）

離島重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。

離島重大建設投資計畫屬交由民間機構辦理公共建設者，其所需用地屬私有土地時，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議以一般買賣價格價購，協議不成或無法協議時，目的事業主管機關得辦理徵收；於徵收計畫中載明以聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。

目的事業主管機關或縣（市）政府為因應民間機構投資離島重大建設取得所需土地，得選定適當地區，報請中央主管機關核准後逕行辦理區段徵收；區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，不受平均地權條例第五十三條及第五十五條之二之限制。

#### 第九條（實施戰地政務終止前有償徵收之公有土地，原所有權人或繼承人購回及調處規定）

本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，原土地所有權人或其繼承人得於本條例公布之日起三年內向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告土地現值計算之地價購回其土地。但徵收、價購

或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回，土地管理機關接受申請審查合於規定者，應通知該申請人於三十日內繳價，逾期不繳價者，視為放棄。土地管理機關於接受申請後，應於三十日內答覆申請人，申請人得向土地所在地縣（市）政府申請調處。

縣（市）政府為前項調處時，得準用土地法第五十九條規定處理。

澎湖地區之土地，凡未經政府法定程序徵收、價購或徵購者，應比照辦理。

#### 第九條 之一（補償地價之準用）

本條例適用之土地於金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例第十四條之一適用期間申請發還土地者，因該土地為政府機關使用或已移轉於私人致無法發還土地，得自本條例修正施行之日起二年內，請求該公地管理機關或原處分機關以申請發還時之地價補償之，其補償地價準用土地徵收條例第三十條規定辦理。

前項補償條件、申請期限、應附證件及其他事項之辦法，由行政院定之。

#### 第九條 之二（參與荒地承墾者之補償）

本條例適用之地區於實施戰地政務終止前，曾於金馬地區申請核准荒地承墾並已依限實施開墾，倘其後因軍事原因致未能繼續耕作取得所有權者，承墾人或其繼承人自本條例修正施行之日起二年內，得向該公地管理機關申請補償其開墾費，其已取得耕作權者，按其取得耕作權之年限，以申請時之公告土地現值計算補償之。

前項補償條件、申請期限、應附證件、補償金額及其他事項之辦法，由行政院定之。

#### 第十條（離島之營業稅及關稅免稅規定）

澎湖、金門及馬祖地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。

澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；其免稅項目及實施辦法，由財政部定之。

#### 第十一條（軍事管制措施）

各離島駐軍或軍事單位，在不妨礙國防及離島軍事安全之原則下，

應積極配合離島各項建設，並隨時檢討其軍事防務，改進各種不合時宜之軍事管制措施。

為辦理前項事項，行政院應每年定期召集國防部及相關部會、當地民意代表及社會人士，舉行檢討會議，提出配合離島建設與發展之具體措施。

#### 第十二條（國民義務教育費用之補助）

離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助之。

因該離島無學校致有必要至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費用，由教育部編列預算補助之。

#### 第十三條（醫療機構之補助、獎勵辦法）

為維護離島居民之生命安全及身體健康，行政院應編列預算補助在離島開業之醫療機構，並訂定特別獎勵及輔導辦法。

對於應由離島緊急送往臺灣本島就醫之急、重症病人，其往返交通費用，由行政院衛生署補助之。

#### 第十四條（用水、用電費率之收取及營運虧損撥補）

離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。但蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用應予免收。

#### 第十五條（離島開發建設之經費來源）

依本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之。

#### 第十六條（離島建設基金之來源）

為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣參佰億元，基金來源如下：

- 1．中央政府分十年編列預算或指定財源撥入。
- 2．縣（市）主管機關編列預算撥入。
- 3．基金孳息。
- 4．人民或團體之捐助。
- 5．其他收入。

離島建設基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

#### 第十七條（補助辦法之擬訂）

第十二條至第十四條之補助辦法，由離島建設指導委員會會同各目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

澎湖、金門及馬祖地區之教育文化應予保障，對該地區人才之培養，應由教育部會同相關主管機關訂定保送辦法，以扶助並促其發展。

第十八條（兩岸通航之試辦）

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，臺灣地區人民經許可後得憑相關入出境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區，或由大陸地區進入試辦地區，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。

第十九條（施行細則）

本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第二十條（施行日）

本條例自公布日施行。

試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法

民國八十九年十二月十五日行政院台八十九秘字第三五 五一號令發布，定自八十九

年十二月二十五日施行，試辦期間自九十年一月一日至十二月三十一日

- 第 一 條 本辦法依離島建設條例第十八條規定訂定之。
- 第 二 條 依本辦法試辦通航之港口，由交通部報請行政院指定為離島兩岸通航港口後，公告之。
- 第 三 條 中華民國船舶或大陸船舶經申請許可，得航行於離島兩岸通航港口與經交通部核定之大陸地區港口間；外國籍船舶經特許者，亦同。大陸船舶入出離島兩岸通航港口及在港口停泊期間應遵行之相關事項，得由交通部或有關機關另定之。
- 第 四 條 經營離島兩岸通航港口與大陸地區港口間之定期固定航線業務

者，依航業法向當地航政主管機關申請，核轉交通部許可後，始得航行。

大陸地區之船舶運送業應委託在臺灣地區船務代理業，申請前項許可。

第 五 條 經營前條業務以外之不定期航線業務者，應逐船逐航次專案向離島兩岸通航港口之航政機關申請許可，並報請交通部備查後，始得航行。

第 六 條 本辦法施行前已設籍金門、馬祖之漁船，經依船舶法申請變更改用途，並於註銷漁業執照或獲准休業後，得向當地縣政府申請許可從事金門、馬祖與大陸兩岸間之水產品運送；其許可條件，由當地縣政府定之。

前項以船舶經營水產品運送而收取報酬者，應另依航業法相關規定向航政主管機關申請營業許可證。

第一項已設籍金門、馬祖之漁船，經許可得航行至大陸地區，其許可條件，由當地縣政府擬訂，報請中央主管機關核定。

第 七 條 船舶入出離島兩岸通航港口，應依指定之航道航行。  
前項航行航道，由交通部會同相關機關劃設並公告之。  
船舶違反第一項規定者，得廢止其航行許可，並按其情節，得對所屬船舶運送業者申請船舶航行案件，不予許可。

第 八 條 船舶入出離島兩岸通航港口，應開啟國際海事通信頻道，並依交通部規定，於一定期限內裝設船位自動回報系統或電子識別裝置。

第 九 條 船舶入出離島兩岸通航港口，港務及棧埠管理相關業務，應依各該港口港務及棧埠管理規定辦理。

第 十 條 在金門、馬祖設有戶籍六個月以上之臺灣地區人民，得向內政部警政署入出境管理局在金門、馬祖所設服務站(以下簡稱服務站)申請許可核發入出境證，經查驗後由金門、馬祖進入大陸地區。前項人民戶籍遷出金門、馬祖或有入出國及移民法第六條第一項各款情形者，不予前項之許可；已許可者，得撤銷或廢止其許可。第一項人民具役男身分者，應先依役男出境處理辦法規定辦理役男出境核准；具公務員身分或臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法第十五條之一第一項第三款及第四款規定之人員，應依該辦法規定辦理。

經許可在金門、馬祖居留或永久居留六個月以上者，得憑相關入出境證件，經查驗後由金門、馬祖進入大陸地區。

經公立醫院證明需赴大陸地區就醫者，及其同行照料之父母、配偶或子女，不受第一項設有戶籍六個月以上或前項居留六個月以上之限制。

處理試辦通航事務或相關人員，經內政部警政署入出境管理局專案許可者，得憑相關入出境證件，經查驗後由金門、馬祖進入大陸地區。

第十一條 臺灣地區人民在經政府核准往返金門、馬祖與大陸地區航行之船舶服務之船員或服務於船舶之人員，因航行任務進入大陸地區者，得持憑主管機關核發之證件，經查驗或檢查後，由金門、馬祖進入大陸地區。

第十二條 大陸地區人民有下列情形之一者，得申請許可進入金門、馬祖：  
一、商務活動：大陸地區福建之公司或其他商業負責人。  
二、學術活動：在大陸地區福建之大學教職員生。  
三、探親：其父母、配偶或子女在金門、馬祖設有戶籍者。  
四、探病、奔喪：其二親等內血親、繼父母、配偶之父母、配偶或子女之配偶在金門、馬祖設有戶籍，因患重病或受重傷，而有生命危險，或年逾六十歲，患重病或受重傷，或死亡未滿一年者。  
五、返鄉探視：在金門、馬祖出生者。  
六、旅行：經交通部觀光局許可，在金門、馬祖營業之綜合或甲種旅行社代申請者。

前項第六款應組團辦理，每團人數限十人以上二十五人以下，整團同時入出，不足十人之團體不予許可，並禁止入境。

第一項各款每日許可數額，由內政部公告之。

大陸地區人民於金門、馬祖海域，因突發之緊急事故，得申請救助進入金門、馬祖避難。

依第一項或第四項規定申請者，其停留地點限於金門、馬祖。

第十三條 依前條第一項第一款至第五款規定申請者，應由金門、馬祖同性質廠商、大學或親屬備申請書及相關證明文件，向服務站代申請進入金門、馬祖，並由負責人或其親屬擔任保證人；前條第四項情形，由救助人代申請之。

依前條第一項第六款規定申請者，應由代申請之綜合或甲種旅行社備申請書及團體名冊，向服務站申請進入金門、馬祖，並由負責人擔任保證人。

第十四條 大陸地區人民依第十二條規定申請經許可者，發給往來金門、馬祖旅行證，有效期間自核發日起十五日，由當事人持憑連同大陸居民身分證或其他足資證明居民身分之文件，經服務站查驗後進入金門、馬祖。以旅行事由進入金門者，停留期間至入境之次日止；進入馬祖者，停留期間自入境之次日起不得逾二日；依其他事由進入金門、馬祖者，停留期間自入境之次日起不得逾六日。經許可進入金門、馬祖之大陸地區人民，因疾病住院、災變或其他特殊事故，未能依限出境者，得向服務站申請延期停留，每次

不得逾七日。在停留期間之相關費用，由代申請人代墊付。其係以旅行事由進入者，應申請個別旅行證持憑出境。

經許可進入金門、馬祖之大陸地區人民，需過夜住宿者，應由代申請人檢附經入境查驗之旅行證，向當地警察機關一構一辦理流動人口登記。

第十五條 大陸地區人民經依大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法或大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法規定許可進入臺灣地區，且其來臺地址為金門、馬祖者，得持旅行證或入境證件正本，經服務站查驗後進入金門、馬祖。

依大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法規定申請許可來臺者，不適用前項規定。

第十六條 大陸地區人民在經政府核准往返金門、馬祖與大陸地區航行之船舶服務之船員或服務於船舶之人員，因航行任務抵達離島兩岸通航港口，須離開港區臨時停留者，得由所屬之

船舶運送業者在金門、馬祖之船務代理業者，向服務站代申請臨時停留許可證，並經查驗

後進入金門、馬祖，停留期間不得逾船舶靠泊港口期間。

第十七條 大陸地區人民申請進入金門、馬祖，有下列情形之一者，得不予許可；已許可者，得

撤銷或廢止其許可：

一、現在中共黨務、軍事、行政或其他公務機關任職者。

二、參加暴力或恐怖組織，或其活動者。

三、涉有內亂罪、外患罪重大嫌疑者。

四、涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣者。

五、曾未經許可入境者。

六、曾經許可入境，逾停留期限者。

七、曾從事與許可目的不符之活動或工作者。

八、曾有犯罪行為者。

九、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。

十、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。

十一、其他曾違反法令規定情形者。

有前項第五款情形者，其不予許可期間至少為二年；有前項第六款或第七款情形者，

其不予許可期間至少為一年。

第十八條 進入金門、馬祖之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得以原船或最近班次

船舶逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機

關之同意：

- 一、未經許可入境者。
- 二、經許可入境，已逾停留期限者。
- 三、從事與許可目的不符之活動或工作者。
- 四、有事實足認為有犯罪之虞者。
- 五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。
- 六、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。

第十九條 大陸地區人民經依第十二條規定申請許可進入金門、馬祖，而有逾期停留、未辦理流動人口登記或從事與許可目的不符之活動或工作者，其代申請人、綜合或甲種旅行社，內政部得視情節輕重，一年以內不受理其代申請案件；其已代申請尚未許可之案件，不予許可。未依限帶團全數出境之綜合或甲種旅行社，亦同。

大陸地區船員或服務於船舶之人員經許可臨時停留，違反第十六條規定者，該船舶所屬之船舶運送業者在金門、馬祖之船務代理業者，六個月內不得以該船舶申請大陸地區船員或服務於船舶之人員臨時停留。

金門、馬祖之旅行業辦理接待大陸地區人民來金門、馬祖旅行業務，其監督管理，由交通部或其授權之機關辦理。

第二十條 中華民國船舶有專案申請由臺灣本島或澎湖航行經金門、馬祖進入大陸地區必要時，應備具船舶資料、活動名稱、預定航線、航程及人員名冊，向主管機關申請航行許可及核發入出境證；船舶經金門、馬祖應停泊，人員並應上岸，經查驗船舶航行文件及人員入出境證後，得進入大陸地區。

前項專案核准，由交通部會同有關機關辦理。

第二十一條 金門、馬祖與大陸地區貿易，得以直接方式為之，並應依有關法令取得許可或免辦許可之規定辦理。

第二十二條 大陸地區物品，不得輸入金門、馬祖。但符合下列情形之一者，不在此限：

- 一、經濟部公告准許金門、馬祖輸入項目及其條件之物品。
- 二、財政部核定並經海關公告准許入境旅客攜帶入境之物品。

- 三、其他經經濟部專案核准之物品。  
前項各款物品，經濟部得停止其輸入。
- 第二十三條 經濟部依前條第一項第一款公告准許輸入之大陸地區物品，包括下列各項：  
一、參照臺灣地區准許間接輸入之項目。  
二、金門、馬祖當地縣政府提報，並經貨品主管機關同意之項目。
- 第二十四條 輸入第二十二條第一項之物品，應向經濟部申請輸入許可證。但經經濟部公告免辦輸入許可證之項目，不在此限。
- 第二十五條 金門、馬祖之物品輸往大陸地區，於報關時，應檢附產地證明書。其產地證明書之核發，經濟部得委託金門、馬祖當地縣政府辦理。
- 第二十六條 金門、馬祖與大陸地區運輸工具之往來及貨物輸出入、攜帶或寄送，以進出口論；其運輸工具、人員及貨物之通關、檢驗、檢疫、管理及處理等，依有關法令規定辦理。  
前項進出口貨物未經許可，不得轉運金門、馬祖以外之臺灣地區或大陸地區；違者，依海關緝私條例第三十六條、第三十八條或第三十九條規定處罰。  
金門、馬祖私運、報運貨物進出口之查緝，依海關緝私條例之規定；離島兩岸通航港口，就通航事項，準用通商口岸之規定。
- 第二十七條 自金門、馬祖進入臺灣本島或澎湖之旅客，攜帶少量自用大陸地區物品，其品目及數量限額如附表。  
前項旅客攜帶之大陸地區物品，其項目、數量超過前項限制範圍者，由海關依關稅法第五十五條之一規定處理。
- 第二十八條 金門、馬祖之金融機構，得與大陸地區福建之金融機構，從事匯款及進出口外匯業務之直接往來，或透過臺灣地區與大陸地區以外之第三地區金融機構，從事間接往來。  
前項直接往來業務，應報經財政部洽商中央銀行後許可之；直接往來及間接往來之幣別、作業規定，由財政部洽商中央銀行後定之。  
第一項之匯款金額達中央銀行所定金額以上者，金融機構應確認與該筆匯款有關之證明文件後，始得辦理。
- 第二十九條 金門、馬祖之金融機構辦理大陸地區人民之外幣現鈔或旅行支票結售、結購規定，由中央銀行定之。
- 第三十條 為防杜大陸地區疫病蟲害入侵，動植物防疫檢疫機關得在金門、馬祖設置檢疫站。  
運往或攜帶至金門、馬祖以外臺灣地區之動植物及其產品，應於運出金門、馬祖前，由所有人或其代理人向動植物防疫檢疫機關申請檢查，未經檢查合格或經檢查不合格者不得運出。  
前項動植物及其產品，由行政院農業委員會定之。

- 第三十一條 運往金門、馬祖以外臺灣地區之動物，其所有人或管理人應詳實記錄畜牧場內動物之異動、疫情、免疫、用藥等資料，經執業獸醫師簽證並保存二年以上，所在地動物防疫機關應不定時檢查畜牧場之疾病防疫措施及有關紀錄。
- 第三十二條 運往或攜帶至金門、馬祖以外臺灣地區之動植物及其產品經檢查結果，證明有罹患、疑患、可能感染動物傳染病或疫病蟲害存在時，動植物防疫檢疫機關得將該動物、植物或產品連同其包裝、容器，予以消毒或銷燬；其費用由所有人負擔。
- 第三十三條 我國軍艦進出離島兩岸通航港口港區，由地區軍事機關負責管制；如遇緊急狀況時，有優先進出及繫泊之權利。  
軍用物資之港口勤務作業及船席指泊，由地區軍事機關及部隊分配船席辦理及清運。  
國軍各軍事機關及部隊為辦理前二項事務，得協調地區港務機關不定期實施應變演習。
- 第三十四條 為處理試辦通航相關事務，行政院得在金門、馬祖設置行政協調中心，其設置要點由行政院定之。  
交通部為協調海關檢查、入出境證照查驗、檢疫、緝私、安全防護、警衛、商品檢驗等業務與相關之管理事項，得設置離島兩岸通航港口檢查協調中心；其設置要點，由交通部另定之。
- 第三十五條 依本辦法試辦通航期間為一年，如有必要得予延展。  
前項試辦期間，如有危害國家利益、安全之虞或其他重大事由時，得由行政院以命令終止一部或全部之實施。
- 第三十六條 本辦法施行日期，由行政院定之。