

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：金門馬祖與大陸地區試辦「小三通」，其所據以訂定法規命令之法律授權未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背；實施迄今尚難達成「促進離島地區之建設與發展、增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標；且當地民眾認知與政策及法令規定落差甚大；安檢及檢疫工作亦無法落實執行，非法交易仍然盛行，行政院暨相關部會執行「小三通」業務成效不彰，洵有違失，爰依監察法第二十四條之規定提案糾正。

參、事實與理由：

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：「在台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，並函報行政院核轉立法院備查。各機關依據上述評估報告，就其主管部分展開細部規劃

及實施準備工作，經由陸委會彙整統合，據以擬定兩岸小三通推動方案及執行計畫報請行政院於同年十二月二十一日核定實施，並於同年十二月十五日發布「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，同年十二月二十五日施行，於是兩岸「小三通」自九十年元月一日正式實施。

本院為瞭解行政院試辦金門、馬祖與大陸地區之「通航」相關規劃及辦理情形，內政及少數民族、國防及情報、財政及經濟、交通及採購、司法及獄政等五委員會聯席會曾於九十年八月間前往金門實地巡察發現行政院相關部會執行「小三通」業務成效不佳，內政及少數民族委員會爰於九十年九月四日第三屆第六十二次會議決議，組成專案小組進行調查。案經本院於九十年十月十九日以（九十）院台調壹字第九〇〇八〇五二八五號函請行政院查復相關資料，並分別與當地地方人士舉行座談會；九十年十二月二十一日召開專案諮詢會議，邀請學者專家提供卓見；九十一年一月三十一日、二月一日至馬祖地區實地勘查，九十一年二月二十一日、二十二日至金門地區實地勘查；九十一年三月二十日約詢交通部、經濟部、財政部、內政部、行政院農業委員會、行政院衛生署及陸委會等副首長，九十一年三月二十二日約詢國家安全局、國防部、行政院海岸巡防署、法務部及陸委會等副首長，復於九十一年五月二十二日約詢陸委會蔡主任委員英文就本案綜合說明，茲將調查結果所發現之違失臚列如下：

- 一、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：

- (一) 按「離島建設條例」之制定，依其第一條規定，旨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。其第十八條並規定：「為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制；其實施辦法，由行政院定之」。行政院爰據以訂定「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」），並核定「小三通」推動方案及執行計畫，推動金門馬祖與大陸地區「小三通」。
- (二) 惟查，上開「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。本院諮詢學者、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。」顯非無見。

- (三) 次查，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。
- (四) 復查，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。」、「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。陸委會蔡主任委員於本院約詢時答稱：「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。

- 二、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：
- (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、五九〇人次（金門縣計一四、一二〇人次；連江縣計有二、四七〇人次）；船舶往來統計部分，雙方不定期航班往來進行三〇五航次，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、九三〇、一四七元，其中進口八十件，金額為新台幣一九、九三六、九九六元，主要進口項目為砂石及各式建材（約三一、七六〇噸）；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（約六〇、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？近一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，陸委會於本院約詢時答稱：「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。」本院諮詢學者、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一年，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」迄今已逾一年餘，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。

三、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。本院諮詢學者、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。

- (四) 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。

四、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，而中央相關機關於本院約詢時亦坦承：「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；經核所為，洵有諸多違失，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 六 月 二 十 八 日