

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：政府實施小三通政策將屆四年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳；經濟部公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目及免稅進口物品項目，未能切合金馬當地民眾需求，民生必須物品走私情形仍然嚴重，小額交易風氣依然盛行；台商生產所需原料無法經由小三通途徑進入大陸地區，以致兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍，且食品衛生檢查工作無法落實執行，嚴重影響食品安全及消費者權益；行政院暨相關部會執行「小三通」業務洵有疏失，爰依監察法第二十四條之規定提案糾正。

參、事實與理由：

本院前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，案經調查竣事，認「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」，並經本院提案糾正在案，合先敘明。

有關政府對大陸實施小三通政策迄九十三年八月業三年餘，迭有民眾、台商抱怨有定位不明、通關不便、航班不足、人通貨不通等缺失，因此衍生走私檢疫問題嚴重，載人貨的地下行業猖獗活躍等情乙案，本院地方巡察委員認有深入瞭解之必要，案經申請自動調查，並經派查在案。

本院為釐清案情，調查委員獲得行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）之同意，於民國（以下同）九十三年八月二十三日至二十七日親自走訪廈門、漳州、泉州、福州等地區，與台商協會座談，聽取小三通興革意見；並於九十三年十月十二日以（九十三）院台調壹字第○九三○八○五二七一號函請行政院秘書長查復相關事項及提供卷證資料，復於九十三年十二月十五日約詢內政部、交通部、行政院衛生署（以下簡稱衛生署）、行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、行政院海岸巡防署（以下簡稱海巡署），財政部、金門縣政府、連江縣政府及陸委會等相關單位暨人員到院說明，案經調查竣事，發現政府實施「小三通」迄今，仍有下列缺失未見改善，茲詳實臚列如下：

一、政府實施小三通政策將屆四年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳，亟須檢討改善：

（一）按八十九年立法通過之「離島建設條例」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。「行政院爰積極進行評估規劃，並於九十年元月一日推行試辦金馬「小三通」，其宗旨是在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；並經由雙方經貿關係的正常發展，增進兩地人民的福祉，同時，推動雙向直接往來，展現具體的善意與誠意，改善兩岸整體關係，增進良性互動。

(二)查「小三通」的規劃是定位為「邊區貿易」，亦即在安全及有效管理下循序開放，政府推動「小三通」，係在有效控管風險，並建立完善配套措施下，循序推動各項開放政策，同時考量國家安全的問題，因此，在具體作法上，「小三通」是在「安全」、「安定」的前提下，以「整體規劃、階段實施」的方式，循序開展，開放離島地區與大陸地區進行人員、貨物、船舶及金融等往來，並優先實施「除罪化」及「可操之在我」部分，由於中共方面未能配合，致使「小三通」運作及成效受到很大限制。就執行現況以觀，政策宣稱「除罪化」，給人一種可以自由進出的感覺，因此民眾希望金馬具有免稅自由港的定位，相關法令與措施卻無法配合修正；而金馬小三通究係免稅特區抑或經貿特區，當地民眾確實混淆不清，且地方政府對於自身之方向及定位，依然多所疑惑。

(三)次查，「小三通」試辦迄今，相關航運、人員、貨品、金融往來等已次第展開運作，

並達到一定規模。截至九十三年十月底，雙方不定期航班往來有四、五三〇航次，其中我方船舶，金門至廈門一、五一〇航次，馬祖至福州地區八四四航次；大陸船舶往來金門、馬祖計二、一七六航次；人員入出境方面，我方人民進入大陸地區逾二十八萬人次，其中由金門地區實際赴大陸地區約二十七萬二千人，馬祖地區約一萬三千人次。至於大陸人民進入金門馬祖僅有一六、七九一人次（其中探親、探病、大陸配偶等社會交流案有一二、三〇二人次）；另進出口報關件數總計二、〇六三件，金額逾新臺幣四億九、四八〇萬元。由於中共方面日前才宣布開放大陸人民赴金馬觀光旅遊，對我方開放台灣貨物經金馬中轉仍採限制措施，因此導致目前「小三通」人員往來呈現「去多來少」，貨物往來呈現「來多去少」之現象，顯有失衡。

（四）綜上，小三通實施將屆四年，由於中國大陸堅持以接受「一個中國」原則及「九二共識」做為恢復兩岸正式協商的前提，以致兩岸迄今尚無法恢復協商，其「增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標尚難以達成；且據金門縣政府答復本院時指陳：「小三通規劃之目標，係為『改善生活品質、增進居民福利』，但實施將近四年，縣民所得並未明顯提升，九十二年為台灣六七·五六%」，所揭示「促進金馬地區的建設與發展」之指標仍然落空；且徵諸銘傳大學針對實施「金廈小三通政策」二週年所作民意調查顯示，金門民眾針對開放「小三通」兩年來打了五十八·六分不及格的分數；該校復於小三通實施三週年再次民意調查結果，金門民眾對這

項政策更僅給了五十六·六分，不但不及格而且不增反減，顯見金門地區民眾對小三通之失望。根據分析，金廈小三通政策因申辦程序繁瑣、軟硬體設備不足、未能開放人貨中轉、中央政策目標保守，以及對金門的經濟發展和建設沒有很大的助益所致，職此，政府實施小三通政策將屆四年，由於定位不明，規劃目標仍無法達成，執行成效不佳，亟須檢討改善。

二、金馬地區實施小三通後，經濟部業於九十一年十一月十四日公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目計二九六項，惟實際申請進口之民生必須物品件數甚低；且免稅進口物品雖有三一八種，但並未切合金馬當地民眾之需求，以致僅得以走私管道進入，確有未當：

- (一) 金門、馬祖毗鄰福建沿海地區，解嚴以後，兩地即存有非法「小額貿易」往來。自「小三通」實施以來，由於金、馬地區之走私模式，多以「搶灘上岸」、「海岸攤販」等方式為之，小額交易之物品價位不高，以米、蔬菜、水果、香菇、菸酒等民生物資為主，當地民眾鑑於兩岸物價差距，致小額交易之風氣依然盛行。
- (二) 為進一步落實除罪化目標，行政院雖於九十一年六月十九日院會通過陸委會提報之「小三通」重要政策調整之建議案，未來將在總量管制下，適度擴大開放大陸農產品得以進口金門、馬祖，並配合減免關稅，以利建立正常的民生用品商業進口管道，讓非法小額貿易及走私行為能夠逐步消除。經濟部依上開決定業於九十一年十一月十四日公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目計二九六項，其中農產

品限量開放禽蛋、桂圓肉、米、紅豆、花生、糖等二十二項貨品（乾香菇及金針等則尚未開放），工業產品限量開放紡織品二七四項。然查，截至九十三年十一月三十日止金馬地區進口民生物品數量統計，金門地區：蔬菜部分，僅九十一年十二月二十二日進口一批次，計二・一五噸；高粱部分，則於九十二年七月二十日進口十四噸，九十二年十月三十日進口三十噸，九十二年十二月四日進口一、二〇〇噸，占總進口噸二三一、八六九、二六四噸數，可謂微乎其微。馬祖地區：有關髮菜、果花菇、蝦干蝦仁、金鯊魚翅、鮑翅、鮑魚翅、黃花魚翅及干貝魚翅、蛭干、干貝、鮑片、螺片、魷魚干、蛭干蝦干、海半干紅菇等項，僅於九十二年一月十六日進口一批次，計三〇・五公斤；香菇部分，僅九十一年四月四日進口一批次，計二噸；香菇菌種包，於九十一年十一月十一日、九十一年十一月二十二日、九十一年十二月十三日、九十二年一月六日、九十二年四月二日進口五批次，計有一一五・五噸，占總進口噸一五八、五一九、五八三噸數，亦不足為道。綜上，經濟部固於九十一年十一月十四日公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目計二九六項之多，惟實際申請進口之民生必須物品件數甚低，金馬地區民眾僅得以走私管道進入，確有未當。

（三）其次，依據「離島建設條例」第十條第二項規定：「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。」財政部依據該條例之授權規定，於八十九年十月四日發布實施「澎湖金門馬祖地區

進口商品免徵關稅實施辦法」；另免徵關稅之商品項目，經會商有關機關，包括行政院農業委員會、經濟部及離島縣政府等機關，於同年十月六日及九十年七月十三日分別公告「澎湖金門馬祖地區進口免徵關稅項目清表」一六四項及一五四項商品，共三一八項商品免徵關稅。經查，上開免稅商品大略分為：咖啡食品、葡萄酒及威士忌酒類、藥用物品、化妝飾品、盥洗用品、辦公物品、家具物品、廚房物品、運動用品、衣著物品、毛皮製品、棉紡織品、纖維製品、電器產品、照相器材、其他玩具及模型等類，並未切合金馬當地民眾之需求。徵諸金門、連江縣政府答復本院時均指陳：「目前公告之三一八項免稅項目，迄今金馬並無實際受益，考其原因，係不能契合民眾實需，基於政策上規定進口到金馬之貨物不得中轉台灣，考量金馬人民民生需求，及落實除罪化，建議擴大免稅項目，以能符合民生需求為目標，將地下經濟導向正軌」，誠為一針見血之諍言。財政部雖擬議增加免稅項目，因國內產業公會憂慮免稅商品回流台灣本島而表示反對，澎湖與金馬地區亦有不同意見，迄今仍待協商相關機關辦理。上開行政院所揭示「適度擴大開放大陸農產品得以進口金門、馬祖，並配合減免關稅，以利建立正常的民生用品商業進口管道，讓非法小額貿易及走私行為能夠逐步消除」之政策仍然無法實現，引發民怨，尤待檢討改善。

三、台商生產所需原料無法經由小三通途徑進入大陸地區，造成「人通貨不通」之現象，並衍生穿梭兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍，實有未當：

(一)「小三通」實施初期，雙方往來確有「通人不通貨」的現象，且多為我方「單向直航」，主要原因除中共因素使「小三通」實施進度較為緩慢，且過去金馬地區與大陸進行交流並無合法商業管道，在「小三通」實施後，正常商業機制之建立亦須若干時間的醞釀發展，因此初期雙向人貨往來及經濟效益較難顯現。自九十年三月三十一日首艘大陸籍貨船自漳州載運砂石順利運抵金門，相關貨運往來申請已逐漸展開。為促進離島建設，增加金馬地區商機，政府在九十一年十二月開放福建台商生產所需物品可經金馬中轉大陸，但因大陸方面未能配合開放，以致於貨物往來呈現「大陸來的多，我方去的少」之現象。

(二)經查，「福建台商生產所需物品可經金馬中轉大陸」係貨物中轉政策措施，因涉及大陸方面配合問題，目前仍無法順利推行，以致衍生兩岸載人貨地下行業猖獗活躍，其實際情形略為：

- 1、走私中轉案件，係以漁船改裝之貨船，從事兩岸間海上非法轉運，轉運物品以電子產品、汽車零件、電腦及工業半成品、民生用品等，其中不乏為台商在大陸設廠所需之零件。
- 2、人員非法進入大陸：目前金門、馬祖地區因環境特性所致，與大陸交通往來僅能依靠海路，因此國人非法赴陸只有選擇搭船，單趟交通費用僅約台幣一千元至三千元不等，行程約四十至六十分鐘便可抵達福建黃歧港。而入出境可概分為下列方式：漁船報關非法赴陸方式、未報關非法赴陸方式、利用海釣娛樂船非法赴陸



方式、及利用島際交通船非法進出大陸方式等。

- (三)海巡署所屬巡防單位，雖針對船上人員與載運各項汽車零組件、五金、化學原料等物品及疑欲從事中轉走私之船筏加強查察盤問，瞭解貨主、送貨人及貨物用途等資料外，並於可疑船隻出港後，以雷達鎖定航向，發現與所供目的地航向不符或前往大陸時，即通報在航巡防艇追檢或於該船到達目的地港後，詳查船上貨物數量狀況等作為，惟仍無法有效遏止，造成穿梭兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍之現象，金門、連江縣政府答復本院時均指陳：「小三通實施近四年，人之通行已有較大幅度改善，偷渡出境情形，已較前大幅減少，而貨物運送因受限於船之申請許可問題，仍以『走私接駁』為之」，益顯其問題之嚴重；且對於走私槍、毒、經濟管制物品（如各種農漁種苗等）及台灣黑道、司法案犯之偷渡入侵等影響外資投資意願及擾亂社會治安之犯罪問題亦將更趨嚴重，相關主管機關迄未策定標本兼治方案，均有未當。

四、政府實施小三通後，對於食品衛生檢查工作仍有疏漏，經財團法人中華民國消費者文教基金會實地採樣檢驗結果發現：商品標示不清、漂白劑、防腐劑過量、檢出「鎘」、「汞」、「黃麴毒素」及氧化氫殘留、市售髮菜偽品充斥、中藥亦檢出摻加西藥成分，且乾貨類食品比生鮮食品不符規定之比率為高，嚴重影響食品衛生及消費者權益，顯有疏失之處：

- (一)按輸入之食品於港埠之查驗工作，依食品衛生管理法第二十四條第二項規定，由衛

生署委託經濟部標準檢驗局執行輸入查驗工作，另大陸產品銷台，比照國外輸入之規定辦理。輸入食品依「輸入食品查驗辦法」應辦理查驗，其方式包括逐批查驗、抽批查驗、監視檢驗等，俾達有效邊境管制。經濟部標準檢驗局亦訂定「輸入食品查驗作業要點」，明訂作業細節。為加強金門地區進口大陸食品之管理，經濟部標準檢驗局已在金門成立標準檢驗局高雄分局金門辦事處，職司輸入食品之查驗業務，為加強大陸食品之管理，經濟部標準檢驗局每年另訂有監視計畫，針對較有不符合規定情形之食品（如乾香菇、乾魚翅、竹筴、農產品等）加強管控。該局並訂定金門馬祖蔬果殘留農藥檢驗監視計畫自九十年四月一日起實施。另為確保消費大眾知的權益，金、馬地區衛生單位不定期稽查市售大陸食品之標示，並抽樣食品及蔬果送藥物食品檢驗局檢驗，並隨時上網更新檢驗結果供大眾參考，另亦發布新聞及辦理相關宣導活動，呼籲民眾勿購買未經進口檢驗把關的走私食品。

（二）惟依據「消費者報導」二八一一期（2004年9月號）刊載「直擊金門問題食品和中藥」

一文總結略以：

- 1、商品標示可以表現出廠商販賣商品的負責態度，這是消費行為中重要的進步指標。然而在本次二十五件有包裝的樣品中，卻有十九件樣品的標示不符合法令規定，不合格比例高達七成六，其中甚至有八件完全沒有標示，顯示商品的標示概念應該要再加強。另外，觀察到市面上存有由中國大陸輸入的商品，該類商品也應該以進口商品的模式，做完整的中文標示，以保障消費者的權益。

- 2、竹筴、金針及魚翅：竹筴及金針檢出過量的漂白劑，魚翅檢出過氧化氫殘留及蘿蔔乾防腐劑過量等等諸多問題，有賴金門當地衛生機關加強商品稽查抽驗，防止不合衛生標準的食品進入市場，以保障消費者食的安全。
- 3、巴西蘑菇、小干貝：由本次檢驗的結果來看，巴西蘑菇的重金屬問題確實不可忽視，尤其是「鎘」及「汞」的檢出量均透露出嚴重的警訊，消費者選購巴西蘑菇一定要特別小心。另外，本次抽驗亦發現「小干貝」有檢出重金屬「鎘」的情形，所以消基會呼籲衛生單位除了重視巴西蘑菇的重金屬問題外，其他的水產品也應該一併納入調查和考量，並應儘速制定相關的衛生標準並加強檢驗，以保障消費者的安全。
- 4、髮菜：髮菜是一種生長在沙漠草原的菌類植物，它可以含水固土避免草原沙漠化，站在維護生態環境的立場，髮菜是重要珍貴且需要保育的菌類植物。此次檢驗髮菜，並不是要鼓勵消費者去買真的髮菜，而是希望藉此機會讓消費者認識髮菜，瞭解市售髮菜大多為偽品，進而推動保育的概念，共同來維護大家居住的地球環境。
- 5、貢糖：本次的花生及貢糖的檢驗結果，巴號「紅高粱竹葉貢糖」檢出的黃麴毒素已接近其他類食品的衛生標準 10 µg/g 限量，由於貢糖的黃麴毒素來源主要來自花生，而該貢糖的花生成分（扣除麥芽、芝麻等成分）若占貢糖總量 1/2 以下，則表示其花生原料的黃麴毒素含量已經超過花生的 15 µg/g 衛生標準。此嚴重的警

訊，顯示貢糖業者對於原料及產品的整個流程和環節似乎出現漏洞，亟需檢討改進，才不會讓黃麴毒素壞了貢糖的聲譽。

6、壯陽類調製劑中藥：本次檢測的壯陽類調製劑中藥，均為大陸商品，四件樣品中檢出摻加西藥比例高達七成五，而所摻加的西藥成分為 sildenafil citrate（VIAGRA 威而剛）或 tadalafil（Cialis 犀利士），對於有服用含有硝化甘油西藥的消費者，必須注意不確定成分的壯陽類調製劑中藥可能摻加西藥所帶來的嚴重後果。

（三）又本院為瞭解「政府實施小三通後衍生走私檢疫問題」，委請財團法人中華民國消費者文教基金會派員至金門地區針對肉類、水產及蔬果等項進行抽樣，其檢驗結果：生鮮蔬果及包裝茶葉，檢測的十六件中，有二件殘留農藥超過標準，不合格率為一二·五％。

（四）綜上，有關輸入之食品於港埠之查驗工作，金、馬地區衛生單位雖不定期稽查市售大陸食品之標示，並抽樣食品及蔬果送藥物食品檢驗局檢驗，衛生署中醫藥委員會亦查緝不法藥品等，對於食品衛生檢查工作，已逐漸步上正軌。然財團法人中華民國消費者文教基金會於九十三年六月十七日、十八日及七月二十三日，直接於金門地區的消費市場購買，共計購得六大類，三十五件樣品。又於九十三年十一月底，直接於金門地區的消費市場及觀光景點購得包括：生鮮禽畜及魚類十四件、生鮮蔬果及茶葉類十六件、米酒類二件，共三十三件樣品，進行抽樣檢驗結果有如前揭三、

四兩項之缺失，職此，金馬地區食品安全衛生問題，不容輕忽。且資料顯示「乾貨類食品比生鮮食品不符規定之比率為高」，而乾貨食品因得以攜回臺灣本島，對於遊客權益及健康影響更深，況衛生署於本院約詢時坦承「食品由大陸中轉（走私）至臺灣之案例，應該是有」，顯現其問題之嚴重，相關主管機關無法嚴格執行食品衛生檢查工作，顯有疏失之處。

綜上所述，政府實施小三通政策將屆四年，由於定位不明，規劃目標無法達成，執行成效不佳；經經濟部公告擴大開放准許金門、馬祖地區輸入大陸物品項目及免稅進口物品項目，未能切合金馬當地民眾需求，民生必須物品走私情形仍然嚴重；又台商生產所需原料無法經由小三通途徑進入大陸地區，造成「人通貨不通」之現象，並衍生穿梭兩岸載人貨的地下行業猖獗活躍，小額交易風氣依然盛行；另政府實施小三通後，對於食品衛生檢查工作仍有疏漏，經財團法人中華民國消費者文教基金會實地採樣檢驗結果發現：商品標示不清、漂白劑、防腐劑過量過、檢出「鎘」、「汞」、「黃麴毒素」及氧化氫殘留、市售髮菜偽品充斥、中藥亦檢出摻加西藥成分，且乾貨類食品比生鮮食品不符規定之比率為高，嚴重影響食品衛生及消費者權益；行政院暨相關部會執行「小三通」業務洵有疏失，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。

中 華 民 國 九 十 三 年 十 二 月 日

提案委員：