

調 查 報 告

壹、案由：中國大陸福建省發行「福馬同城通」交通卡，且預先儲值人民幣300元供馬祖居民申請使用，連江縣政府疑配合代辦該卡之申請服務等情。究連江縣政府有無協助申辦及核發交通卡之相關事務？有無違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

中國大陸福建省發行「福馬同城通」交通卡，且預先儲值人民幣300元供馬祖居民申請使用，媒體報導連江縣政府疑有配合代辦該卡之申請服務等情。究連江縣政府有無協助申辦及核發交通卡之相關事務？有無違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸人民關係條例）？均有深入瞭解之必要等情案。為釐清事件全貌，經分別函請連江縣政府、大陸委員會（下稱陸委會）、國家安全局（下稱國安局）等機關查復說明並檢附相關卷證資料供參；嗣於民國（下同）113年11月28日詢問陸委會李副主任委員及相關業管人員；另於同（113）年12月18日詢問連江縣政府陳副縣長及相關業管人員，全案業已調查完竣，茲將調查意見分敘如下：

- 一、中國大陸一向視臺澎金馬等地區為其主權之一部分，並將兩岸之統一定位為本世紀核心任務，且從未放棄以武促統之決心與行動，迄仍屬陸海空軍刑法所謂之「敵人」。中共領導人習近平於公元2012年11月15日上任以來，仍持續透過統戰作為爭取我民心向背之手段，而且對臺文攻武嚇、統戰和滲透變本加厲，冀以促成其所謂中國統一的歷史進程。馬祖地理上鄰近中國大陸，對中共之統戰作為應有更深的體認及警覺性。2024年2月福建省人民政府推出「福馬同城通」交通卡，即為落實中共中央對臺促融促統，推進「福馬、廈金同城生活圈」統戰作為之重要組成部分。從而連江縣政府要求各鄉公所行政資源向馬祖民眾推廣並協助受理民眾申請該交通卡，形同協助對岸向縣民推銷該卡，旋引發外界統戰疑慮與關切，顯非妥適。嗣經陸委會提醒勸阻，縣府始懸崖勒馬幸未落入中共統戰陷阱，並及時化解地區居民個資外洩之風險。惟經歷此一事件後，縣府竟仍認對岸推動「福馬同城通」交通卡與

「福馬同城生活圈」等統戰措施並無關連性；更稱陸方此次祭出「福馬同城通」交通卡僅類同旅遊行銷手段，以交通、住宿等優惠措施吸引馬祖鄉親前往觀光消費，至於有無統戰促融之目的，則無從猜測等語，顯然敵我意識不足。連江縣政府昧於事實，輕忽與中國大陸地方政府往來所涉風險，並刻意淡化陸方「融陸促統」統戰作為可能引發之負面效應，嚴重欠缺危安意識，顯有未洽，亟應檢討改進：

- (一)中國大陸一向視我國之臺灣、澎湖、金門、馬祖等地區為其主權之一部分，並將兩岸之統一定位為本世紀核心任務，且為達此一目的，從未放棄以武促統之決心與行動，故迄今仍屬陸海空軍刑法所謂之「敵人」：

自38年我國播遷來臺後，迄今中共對我臺、澎、金、馬地區發動計有古寧頭戰役、大膽島之役、九三砲戰、八二三砲戰、六一七砲戰及八四-八五年臺海危機事件等大小戰事。雖我國政府於76年宣告終止動員戡亂時期，此後陸續有開放人民探親、通商通航而交流頻繁，惟中共仍不斷威脅以武力犯臺，舉如85年3月我國進行第1次全民直選第九任總統投票前夕，中共即以發射飛彈方式封鎖基隆、高雄兩港，並於其東南沿海部署千餘枚之引導飛彈對準我國，此屬眾所周知之事實。中共更於其2004年¹國防白皮書與2005年反分裂國家法中，循法律戰模式，一再強調未放棄以武力進犯臺灣，再再足認中共自其成立迄今，與我國始終處於武力對峙之狀態，且我國98年4年期國防總檢討第一章、第二節復說明：「我國新政府上任後，致力於尋求創造兩岸和

¹ 涉陸事務改以公元紀年。

解與和平的環境，開啟對話與溝通的機會之窗，雙方重啟協商。然而，目前兩岸關係雖然和緩發展，軍事緊張程度降低，惟雙方仍舊維持軍事對峙狀態。在中共迄未放棄對我使用武力的情況下，我國面臨的軍事威脅仍然明顯存在，國軍的戰備整備工作不可一日鬆懈。」此亦為我國軍自38年以來不變之核心思想。又國防部100年國防報告書亦提到97年底，共軍對臺軍事整備情況，以及兩岸局勢發展變化，將對臺軍事戰略「以武反獨」，提升至「反獨促統」階段；98年底，要求共軍須深化應急作戰準備成果，期於109年前具備對臺大規模作戰及抗擊外軍介入臺海戰事之能力。雖中共近期對臺言論，凡針對非涉及主權事項之謀臺策略，均可採取更軟之姿態，然軍事方面，中共對臺威脅仍未稍減，並因應臺海局勢可能之突變，要求加強應急作戰準備，期平時戰備快速轉換成對臺攻勢戰力，顯示中共因應臺海局勢變化亦將採取更強硬之手段，在軍事上中共與我國仍舊維持武力對峙狀態，乃屬陸海空軍刑法第10條所謂之「敵人」，要無疑義（臺灣高等法院高雄分院103年軍上重更（一）字第1號判決參照）。

- （二）中共領導人習近平上任以來，堅持「統一戰線」是克敵制勝、執政興國的重要法寶，並藉由統戰作為爭取港澳臺與海外人心，促進其所謂的中國統一，實現中華民族偉大復興：

按「統一戰線」簡稱統戰，1939年10月毛澤東在《共產黨人發刊詞》中總結中國共產黨18年革命鬥爭的歷史經驗時指出：「統一戰線、武裝鬥爭、黨的建設，是中國共產黨在中國革命中戰勝敵人的三大法寶。『統一戰線』就是無產階級如何組織和領導

同盟軍的問題，它是無產階級組織浩浩蕩蕩的革命大軍，向一切敵人發動進攻的有力武器。」易言之，「統一戰線」是一種由共產主義者採用的政治鬥爭方式，指聯合及團結不同政治團體及社會各界的力量，為同一政治目的而共同奮鬥，通過「統一戰線」，共產黨人得以聯合不同的工農階級，推翻敵對的資本主義勢力。中共領導人習近平上任以來，對統戰工作強調法制化、機制化、整體布局及黨的全面領導，2021年11月中共中央通過《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》，將堅持「統一戰線」列為中共百年奮鬥十條歷史經驗之一。習近平更於2022年7月中共中央統戰工作會議表示，「統一戰線」是「克敵制勝、執政興國的重要法寶，是團結海內外全體中華兒女實現中華民族偉大復興的重要法寶」，應藉由統戰爭取港澳臺和海外人心。現階段中共對臺灣的統戰工作，常特指以各種政治、經濟、文化等多樣手段，並透過「融陸促統」諸般作為，打壓臺獨勢力、持續壯大臺澎金馬內部親共力量，積極促進所謂的中國統一。

(三)中國大陸福建省2024年2月21日推出「福馬同城通」交通卡，其政策源於中共中央、國務院提出《關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見》（簡稱「福建惠臺政策21項」），支持福州與馬祖深化融合發展，打造「福馬同城生活圈」，推動馬祖居民在福州同等享受當地居民待遇：

- 1、本案「福馬同城通」交通卡係由中國大陸福建省人民政府於2024年2月21日推出，提供馬祖地區居民於福州市搭乘公車、地鐵、酒店住宿優惠、福州文化景點免費觀光、行政服務中心專線諮詢

代辦、綠色服務通道流程諮詢等服務。其政策源於中共中央、國務院2023年9月12日提出有關「福建惠臺政策21項」相關舉措之一環。中共福建省委、福建省人民政府2023年12月24日賡續提出關於貫徹落實《中共中央國務院關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見》，其涉及面向相當廣泛，包括從傳統的企業投資與產業合作、就業與就學、民間文化交流等，更涵蓋臺灣民眾在福建地區的社會參與，以及落地生活的國民待遇與社會保障；此外值得關注的是，新的福建惠臺政策中強調了「全域融合發展」，特別是將福建省內各地全面與金門、馬祖對接，例如提出支持並推進福州與馬祖創新融合機制，制定馬祖居民享受福州同城待遇的政策舉措，打造「福馬同城生活圈」，便利更多馬祖居民前往福州發展。此為具有針對性的對臺方案，不單只是臺灣融入中國地方，同時有將金馬地區列入「先行示範區」的意涵，即在延續以往「促融」的脈絡之外，凸顯「全域性」、「雙向性」及「地方性」的新作法，此為關注中共對臺政策須予以重視的轉變。

- 2、有關中國大陸福建省及福州市發布「福馬同城生活圈」相關措施，有關發布單位、發布時間、政策措施與內容等事項，詳如下表1（統計至113年11月8日止）：

表1 陸方發布「福馬同城生活圈」相關措施

發布單位	發布時間 (年.月.日)	政策措施	內容（涉及馬祖福州融合部分）
中共中央、 國務院	112.9.12	福建惠臺政策21項 --《中共中央 國務	四、促進福建全域融合發展 (十二) 支持福州與馬祖深化融

發布單位	發布時間 (年.月.日)	政策措施	內容(涉及馬祖福州融合部分)
		院關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見》	合發展。 <u>打造「福馬同城生活圈」</u> 支持馬祖居民在福州同等享受當地居民待遇。
中共福建省委、福建省人民政府	112.12.24	關於貫徹落實《中共中央 國務院關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見》的實施意見	五、以點帶面整體推進，構建福建全域融合發展新格局 (十六) 推進福州與馬祖創新融合。制定馬祖居民享受福州同城待遇的政策舉措， <u>打造「福馬同城生活圈」</u> ，便利更多馬祖居民到福州發展。
福建省人民政府	113.2.21		推出「福馬同城通」交通卡，提供公車、地鐵搭乘、酒店住宿優惠、福州文化景點免費觀光、行政服務中心專線諮詢代辦、綠色服務通道流程諮詢等服務。
福建省人民政府	113.4.28	關於貫徹落實《中共中央 國務院關於支持福建探索海峽兩岸融合發展新路建設兩岸融合發展示範區的意見》的實施意見第二批政策措施	1. 便利臺胞來閩交流和工作方面面向馬祖同胞推出「福馬同城通」交通卡。馬祖同胞可持卡享受福州全市範圍公共交通及指定酒店住宿優惠、入住臺胞免租房、子女入學等便利，推動打造「福馬同城生活圈」。目前可在福州琯岐、黃岐對臺客運碼頭，以及政務服務中心、市民卡各直屬營業點等申請。
福州市人民政府	113.5.16	福馬「同城生活圈」10條措施	第一、積極推動福馬產業合作園設立，確定連江縣琯頭鎮粗蘆島區域內作為先行先試區，福州市每年安排人民幣1億元，用於支持有關福馬產業合作園中馬祖企業的發展。 第二、支持馬祖設立兩岸貿易集散中心，爭取加密馬尾至馬祖、黃岐海上貨運航線，鼓勵兩岸貿易經馬祖中轉，福

發布單位	發布時間 (年.月.日)	政策措施	內容(涉及馬祖福州融合部分)
			州市每年安排人民幣4,000萬元給予補助。 第三、支持馬祖居民在福州同等享受當地居民教育相關待遇,可以申請就讀(含轉學)福州中小學、幼兒園,並建立學籍。 第四、福州具備招收臺灣學生資質的市屬高校可面向馬祖高中生展開招生。 第五、支持推動直接採認臺灣地區職業資格工作,在連江設立台胞職業資格服務窗口,就近受理馬祖等地台胞的職業資格直接採認業務。 第六、支持馬祖居民在福州置辦不動產,享受福州居民購房辦貸政策,海峽銀行提供人民幣10億元專項利率優惠貸款額度,用於支持馬祖居民貸款。 第七、支持馬祖設立高端健康管理中心,以發放大健康和旅遊消費券的形式,鼓勵福州居民赴馬祖進行健康遊。 第八、積極推動福州新區與平潭綜合實驗區建立對臺融合協同機制,實現一體化、高質量發展。 第九、支持符合條件的馬祖地區以及在福州登記註冊的台資企業申報「福州老字號」,支持馬祖地方產品在福州銷售,對符合條件的銷售企業可予以獎勵,對馬祖居民、企業在福州區域內租用市屬國有房產經營馬祖產品,前3年可予以租金減免

發布單位	發布時間 (年.月.日)	政策措施	內容(涉及馬祖福州融合部分)
			50%。 第十、優化「福馬同城通」卡辦理方式，積極拓展線上辦理管道，完善提升「福馬同城通」卡在住房、醫療、教育、交通等領域優待舉措。
福建海峽銀行	113.10.25 (媒體報導)		在原有「福馬同城通」卡各項優惠措施政策基礎上，新增金融服務功能，提供綜合理財、個人貸款、新臺幣兌換、薪資匯出、轉帳取款、生活繳費、線上支付等功能。馬祖居民可以在福建海峽銀行福州閩江支行、福州廣達支行直接辦理一站式領卡。

資料來源：陸委會。

(四)陸委會審認「福馬同城通」交通卡之推動，係福建省為落實中共中央對臺促融、促統、推進「福馬、廈金同城生活圈」之統戰作為，殆無疑義：

本案連江縣交通旅遊局曾於113年3月7日協請陸委會駐馬祖行政協調中心，釐清縣府協助馬祖居民申請「福馬同城通」交通卡之作法，是否違反兩岸人民關係條例相關規定，陸委會研處意見摘述如下：

- 1、有關中國大陸福建省政府主辦，針對設籍馬祖民眾發行「福馬同城通」交通卡，提供馬祖居民持卡者在交通方面與持有「榕城通」卡的福州市民享同等的待遇，在住宿、文旅、落戶、就學、住房等享有優惠或諮詢等服務，係福建省為落實中共中央對臺促融、促統、推進「福馬、廈金同城生活圈」之作為。縣府委託各鄉公所行政資源配合向馬祖民眾推廣，並協助陸方受理民眾申請，雖係基於服務鄉親立場，惟已引發外界統戰疑慮及立委關

切，恐非妥適。

- 2、「福馬同城通」交通卡由福建省人民政府國有資產監督管理委員會(下稱福州市國資委)100%持股之福州左海控股集團有限公司旗下福州市民卡有限公司發行，縣府交通旅遊局委託各鄉公所彙整資料，再交由中國大陸之對接單位申辦，似尚無涉及兩岸人民關係條例第40條之1規定，……至於是否涉及構成兩岸人民關係條例第33條之1合作行為之法律要件，目前尚無足夠資訊認定，惟所合作之對象，可能構成涉及兩岸人民關係條例第33條之1規定之合作行為，併提醒縣府注意。

(五)綜上所述，中國大陸一向視臺灣、澎湖、金門、馬祖等地區為其主權之一部分，並將兩岸之統一定位為本世紀核心任務，中國大陸為達此一目的，從未放棄以武促統之決心與行動，尤其近來共機共艦繞臺靡日而寧，且共諜派遣來臺伺機蒐情案件益發猖獗，故中國大陸為我陸海空軍刑法所謂之「敵人」，不容置疑。復且中共領導人習近平自上任以來，仍堅持透過統戰作為爭取臺灣人民向心，現階段更變本加厲藉由各種政治、經濟、文化、認知戰等多樣手段，企圖壯大臺灣內部親共力量，以促進所謂的中國統一歷史進程。2024年2月中國大陸福建省人民政府推出「福馬同城通」交通卡，其政策源於中共中央、國務院提出之「福建惠臺政策21項」，係福建省為落實中共中央對臺促融、促統，推進「福馬、廈金同城生活圈」統戰作為的重要組成部分，冀以達成「融陸促統」之政治目的，實彰彰明甚。另國安局查復本院表示，中國大陸推動「福馬同城生活圈」，並發行「福馬同城通」交通卡，謀增進離島民眾對陸認同，爰籲請我政府宜提醒持卡人恐有個資

洩漏風險，以及勿落入中共對臺統戰促融陷阱。從而連江縣政府委託各鄉公所行政資源配合向馬祖民眾推廣，並協助陸方受理民眾申請，雖係基於服務鄉親立場，卻形同幫助對岸推廣「福馬同城通」卡，引發外界統戰疑慮與關切，做法非常不當。惟查，連江縣政府竟復院稱，福建省人民政府推動「福馬同城通」交通卡與「福馬同城生活圈」相關措施並無關連性；更稱陸方此次祭出之「福馬同城通」交通卡僅類似旅遊行銷手段，以交通、住宿、旅遊等優惠措施吸引馬祖鄉親前往觀光消費，至於陸方有無統戰促融之目的，則無從猜測等語。足見連江縣政府昧於事實，輕忽與中國大陸地方政府往來所涉風險，事先就對岸發行「福馬同城通」卡缺乏掌握，事後又刻意淡化陸方「融陸促統」統戰作為可能引發之負面效應，嚴重欠缺危安意識，顯有未洽，亟應檢討改進。

- 二、連江縣王忠銘縣長率員前往福州市馬尾地區參加「兩馬鬧元宵」活動，期間另參與中共福建省委贈予首張「福馬同城通」交通卡儀式，此與其向內政部申請赴陸之事由、活動範圍及目的似有未符；又王縣長事先未獲陸方告知，竟仍配合參與受贈首張交通卡儀式，不無落入對岸統戰宣傳之虞；又現況縣政府常態性採用對岸通信軟體「微信」作為與陸方溝通之方式，且多未留存任何書面紀錄憑佐，縣府人員用公務預算赴中國大陸協商，亦未留下任何書面紀錄，與我公務體系彼此間及與民間機構間概以公文函件往返的通常聯繫方法迥異，殊為不當，不惟難昭公信，亦有礙後續行政或法律責任之釐清；另查連江縣政府於王縣長受贈交通卡後，旋製表函請各鄉公所統計有意申請人數，且需記載申請人相關個資，核有思慮欠周、過程草率

之失；復以縣府對於「福馬同城通」交通卡有關陸方之主辦機關、執行機關、發放對象及通用地區等細節，均一概推稱無從得知，其任事態度殊嫌輕漫草率；此外，本案凸顯縣府對於兩岸人民關係條例法令與實務之理解尚有不足，亟待強化相關教育訓練工作，俾提升縣府兩岸工作主辦人員之素質，期使兩岸各類交流活動更能契合法令規範與目的：

(一)連江縣王縣長率員前往福州市與馬尾地區參加「兩馬鬧元宵」活動，期間參與受贈「福馬同城通」交通卡儀式，疑與其向內政部申請赴陸之事由、活動範圍及目的不符：

1、中國大陸福建省推行「福馬同城通」交通卡之緣起，以及連江縣政府協助統計有申辦該卡意願之鄉親人數經過，係因連江縣王縣長率領縣府相關團隊成員前往福州市參加「兩馬鬧元宵」活動。該項活動據悉自92年起已舉辦21屆，由馬祖經貿交流聯誼會(我方)、馬尾經濟交流合作中心(陸方)共同承辦，於每年春節元宵期間，遊客搭船至福州市參加馬尾舉辦的「兩馬鬧元宵」慶祝晚會，活動內容以展示福州及馬祖的各種民間民俗技藝表演為主，並安排元宵煙火秀，為陸方馬尾區與我方連江縣政府合作推動之兩岸城市文化交流活動。109年至111年疫情期間小三通停航，112年小三通1月7日初步復航，惟尚有諸多限制而未開啟兩岸交流。至113年2月20日起福州市人民政府循例舉行「兩馬鬧元宵」民間廟宇慶典，並邀請連江縣政府派員前往出席同慶。

2、連江縣政府由王縣長率同縣府人員共13人出席，赴陸行程如下表：

表2 連江縣政府赴大陸參加兩馬同春鬧元宵燈展活動行程表

時間	地點
113年2月20日（星期二） 09：50—11：00 14：00—17：00 19：00—21：00	馬祖福澳港前往馬尾琅岐港 拜會馬尾區台辦及活動主辦單位 參加元宵燈會點燈活動
113年2月21日（星期三） 08：30—11：00 11：00—11：30 12：30 12：30—14：00 14：00—16：30	前往（大陸）福建連江縣人民會堂參加招商會開場致詞介紹馬祖產業 縣長由招商會場返回馬尾登船 琅岐出發返回福澳港 產業發展處長一行前往福建連江縣 漁業養殖及技術交流座談
113年2月22日（星期四） 08：00—11：00 11：00—12：00 12：30	養殖場及漁船修繕場會勘 前往琅岐碼頭 返回馬祖

資料來源：連江縣政府

3、續前，中共福建省常委林寶金113年2月20日於「福馬同城通」發布儀式上，親自致贈首張「福馬同城通」交通卡予連江縣王縣長，並在展場發布「福馬同城通」交通卡新聞，告知馬祖民眾申請。據連江縣政府稱，該次前往參加元宵燈會陸方事先並未告知縣府將於「福馬同城通」發布儀式上，將安排陸方官員致贈該卡予王縣長，且該卡當時仍處規劃階段，尚未完成實體卡片，故當下僅舉辦象徵性之致贈儀式等語。

4、惟經檢視上開連江縣政府赴大陸參加兩馬同春鬧元宵燈展活動行程表，並無縣長受贈「福馬同城通」交通卡相關行程之安排；復據陸委會接受本院約詢時陳述：「連江縣政府王縣長當時赴陸雖然有提出申請，也有經過內政部召開聯審會議，但王縣長實際上活動範圍與申請目的有所出

入。」是以，連江縣政府由王縣長率員前往福州市與馬尾地區，期間參與受贈「福馬同城通」交通卡活動，與其向內政部等受理機關申請赴陸之事由、活動範圍及目的似有未符，有否違反兩岸人民關係條例等法令應予處分之情事？允請內政部本於權責覈實查處見復。

(二)連江縣王縣長未獲陸方事先告知，竟仍配合參與受贈首張「福馬同城通」交通卡儀式，不無落入對岸統戰宣傳之虞；又現況縣府常態性以對岸通信軟體「微信」作為與陸方溝通之方式，且多未留存任何書面紀錄憑佐，與我公務體系間及與民間機構間通常聯繫作法迥異：

- 1、據連江縣交通旅遊局劉局長接受本院約詢時述稱：「『福馬同城通』交通卡的背景是每一年連江縣和福州有兩次民生議題磋商，疫情前是一來一往，疫情後是我方單向過去，皆係福州臺辦聯繫我方。我方赴陸前先將該次民生相關議題送交對方，因為實際磋商只有1.5個小時，故會先交議題給對方知悉。然而『福馬同城通』交通卡是在正式磋商會議前，對岸在會議場地旁邊的休息室發給一宣傳DM，告知我方對岸即將推行此一措施。縣府在與陸方磋商現場才知道『福馬同城通』交通卡一事，此前並沒有任何訊息與協議，就像是陸方突然給我方一個大型DM一樣。……『福馬同城通』交通卡與福州馬祖『同城生活圈』惠馬10項措施連結，但這些措施都沒有事先與縣府進行協議，都是對岸單方面提出的措施。……縣府都以免費的『微信』通訊軟體與陸方對口單位聯繫。」職是，中共福建省委關於推動「福馬同城通」交通卡方案，既未事先照會連江縣政府相關

對口單位，亦即縣府在事先毫無所悉情形下，王縣長竟仍配合對岸演出參與受贈首張交通卡之儀式，而有落入對岸統戰宣傳之虞。

- 2、復據縣府表示，近年有關陸方推出福州馬祖「同城生活圈」等多項惠馬措施，皆未與縣府進行協議，均係對岸單方主動提出，且連江縣政府常態性以大陸免費通信軟體「微信」與對岸對口單位聯繫，無留存任何書面紀錄供參，縣府與對岸人員見面會談，主責人員原則上亦是不經簽署認證。另連江縣政府陳副縣長接受約詢亦坦稱：「縣府常態用『微信』與對岸聯繫，沒有留下書面紀錄，陸方也不會發書面請求。縣府和對岸人員見面時，有個原則是不帶筆進場簽名」等語。前開連江縣政府與陸方聯繫協調模式，與我公務體系間及與民間機構間通常之聯繫方法迥異，不惟難昭公信，亦有礙事後行政或法律責任歸屬之釐清。是以，內政部、陸委會均宜深入瞭解前開馬祖與陸方聯繫模式之妥當性與適法性，並予以必要之行政指導，期將兩岸交流實務逐步導入正軌。

(三)連江縣王縣長113年2月20日自陸方受贈「福馬同城通」首張交通卡後，縣府旋於同年2月29日函請各鄉公所統計有意申請人數，且需記載申請人相關個資，俟同年3月7日請示陸委會認有違反兩岸人民關係條例之虞，縣府始中止該協助統計作業：

- 1、福建省福州市人民政府113年2月20日推行「福馬同城通」交通卡供設籍馬祖居民申請後，因提供交通優惠及預存300元人民幣等多項便利措施，馬祖地區居民詢問度甚高，連江縣交通旅遊局旋以113年2月29日連交航字第1130001037號函請

各公所，協詢地區居民申請該交通卡之意願，並製表發交各鄉公所進行人數統計，經查該「福馬同城通」交通卡資訊表內統計下列各項：「姓名、臺胞證號（臺灣居民往來大陸通行證）、臺灣身分證號、住址及是否有到過大陸」等，申請時間為113年3月6日至3月12日，該函中尚敘明「後續本局將持續協調再次核發同城卡相關事宜，並以定期及定點方式受理申請」。

- 2、其後，連江縣交通旅遊局再於113年3月7日以通訊軟體LINE請陸委會駐馬祖行政協調中心，轉報陸委會釐清縣府協助鄉親申請「福馬同城通」交通卡之作法，有否違反兩岸人民關係條例相關規定，內容如下：「一、福州市人民政府發行『福馬同城通』交通卡，提供設籍馬祖居民申辦，因需親至福州琅岐碼頭、福州市政務服務中心申辦，民眾反映不便，連江縣政府基於服務鄉親角度，協助鄉親彙整資料，集體申辦，以提升發卡效率。二、申請『福馬同城通』交通卡所需提供個人資料為『姓名、身分證字號、臺胞證號、戶籍地址（須設籍馬祖）』，請貴會協助釐清上述作為是否有違反兩岸人民關係條例相關規定。」
- 3、嗣陸委會受理駐馬祖行政協調中心轉報，由該會洽簽各單位表示意見，相關研處意見內容已如前述。陸委會為使連江縣政府瞭解協助陸方受理民眾申辦「福馬同城通」卡的嚴重性，避免縣府持續協助民眾參與陸方融合措施，該會前詹副主任委員於113年3月15日上午7時致電縣府陳副縣長說明所涉問題，並請縣府停止此一違法的行為。陳副縣長獲知後即向王縣長報告，並復稱：「本案縣府並不會代替對方蒐集申請案及提供個資，只

是應對方之請，幫忙調查可能申請的『人數』，以利對方製作卡片的參考依據。將來申請是鄉親抵達對岸後，個別提出，不會經過縣府。縣府也不會就本案作新聞處理，未來也會配合陸委會的提醒。」等語，且縣府表示已立即停止統計並銷毀相關資料。

- 4、按連江縣王縣長於113年2月20日自陸方受贈「福馬同城通」交通卡後，縣府旋於同年2月29日函請各鄉公所，協詢鄉親申請該交通卡之意願，並製表發交各鄉公所統計人數，並要求註明申請人之姓名、臺胞證號、身分證號及申請人等個資，申請期間為113年3月6日至3月12日，該函尚敘明該局將持續協調再次核發同城卡相關事宜，並以定期及定點方式受理鄉親之申請。以上經核縣府所為已有符合陸委會97年9月30日陸法字第0970018251號函釋，有關兩岸人民關係條例第33條之1規定之「合作行為」，指雙方在主觀面有彼此互相同意、合作之意思，客觀面有分工協助之行為，以達成共同目標之協同行為，而有違反該兩岸人民關係條例規定之虞。所幸縣府交通旅遊局尚能及時請示陸委會上情有無適法疑慮，且於該會釋示後亦立即停止統計並銷毀相關資料，尚未致觸法。惟上情仍凸顯連江縣政府函請各鄉公所統計有意申請該交通卡之舉措核有思慮欠周、過程草率之失，允應引以為殷鑒切勿再犯。

- (四)連江縣政府對於「福馬同城通」交通卡有關陸方之主辦機關、執行機關、發放對象及通用地區等細節均推稱無從得知，任事態度至為輕漫草率；另本案凸顯縣府對於兩岸人民關係條例相關法令之認知尚有不足，允應強化教育訓練，提升兩岸工作主辦

人員之學養素質：

- 1、關於中國大陸福建省福州市推行「福馬同城通」交通卡之主辦機關，據陸委會查復稱，該交通卡係由福州市國資委100%持股之左海控股公司旗下福州市民卡有限公司發行。據網路公開資訊，福州市國資委主要負責對福州市所屬的國有企業及國有資產進行監督與管理。左海控股公司是福州市國有獨資企業，主營福州市全市交通、工業及園區領域之投資、建設及運營等。而福州市民卡有限公司隸屬於左海控股公司，主營業務為市民卡系統與市民卡資訊化技術開發、建設與服務、市民卡應用領域的實體卡及電子虛擬卡發行服務等。以上均為網路公開資訊，一般人略查即知，亦得透過陸委會、國安局等機關協助瞭解。特以馬祖地區長期以來經由「小三通」與陸方頻密交流，此次陸方發行「福馬同城通」交通卡，業經兩岸政策主管機關認定係屬陸方統戰作為之一環，且不無涉及居民個資外洩風險與政府對等尊嚴之虞，是連江縣政府務宜審慎，並就對岸發卡相關細節善盡查證之能事，始克當之。惟縣府竟查復本院稱關於該交通卡聯繫接洽事宜，其與陸方對接窗口均為當地對臺事務辦公室，至於該交通卡陸方之主辦機關、執行機關、發放對象及通用地區等細節皆無從得知等語。此顯然為託詞，蓋上諸情連江縣政府理應查知、且能查知、竟仍怠於查知，其任事態度輕漫草率至此，要難辭怠忽之咎。
- 2、依據兩岸人民關係條例第3條之1規定，陸委會為統籌處理有關大陸事務，為本條例之主管機關；次依兩岸人民關係條例施行細則第46條規定略

以，本條例第33條之1所稱主管機關，指中央主管機關，並依所涉許可事項之性質定之，不能定其主管機關者，由陸委會確定之。本案連江縣政府於彙整鄉親申辦「福馬同城通」交通卡意願及個人資料過程中，為釐清該作法有否違反兩岸人民關係條例第33條之1規定，透過陸委會駐馬祖行政協調中心向該會提出詢問。陸委會除先就可能涉及兩岸人民關係條例第33條之1規定部分提醒縣府注意外，後續再以「福馬同城通」交通卡之性質為交通部主管事項，另於113年5月14日函請交通部就可能涉及兩岸合作行為等情，依據具體事證審認如有違反情事，可依兩岸人民關係條例第90條之2規定進行裁處。嗣交通部於113年7月9日函復陸委會認連江縣政府未將民眾個資交付陸方，並請民眾自行赴陸申辦，爰應尚無違反兩岸人民關係條例第33條之1條相關規定等情。是由兩岸人民關係條例第3條之1規定可知，陸委會固為統籌處理有關大陸事務之主管機關，惟於「福馬同城通」交通卡業務性質事涉交通部主管權責，則連江縣政府何以未同步向交通部查詢相關適法性問題？據連江縣政府陳副縣長接受本院約詢時表示：「陸委會並無告知縣府有關『福馬同城通』交通卡是交通部權責」等語。益徵連江縣政府對於兩岸人民關係條例相關法令規定之認知與理解，仍多所欠缺。是連江縣政府允宜協調陸委會辦理兩岸交流法令與實務之宣教工作，有效提升縣府兩岸事務主辦人員之學養素質，以期兩岸各類交流活動更能契合法令規範與目的。

(五)綜合前述，連江縣王忠銘縣長率員前往福州市與馬尾地區參加「兩馬鬧元宵」活動，期間並參與「福

馬同城通」交通卡受贈儀式，與其向內政部申請赴陸之事由、活動範圍及目的似有未符，有否違反兩岸人民關係條例等法令規定應予處分之情事，內政部允應本於權責覈實查處見復。又王縣長事先既未接獲陸方告知，仍配合參與受贈首張交通卡儀式，不無落入對岸統戰宣傳之虞；再以現況連江縣政府常態性以對岸通信軟體「微信」做為與陸方溝通之方式，且多未留存任何書面紀錄憑佐，與我公務體系間及與民間機構通常之聯繫方法迥異，不惟難昭公信，亦有礙事後行政或法律責任歸屬之釐清，是行政院允宜責成內政部、陸委會深入瞭解此一聯繫模式之妥當性與適法性。復查王縣長113年2月20日自陸方受贈「福馬同城通」交通卡後，縣府旋於同年2月29日函請各鄉公所統計有意申請人數，且需記載申請人相關個資，俟請示陸委會認有違反兩岸人民關係條例之虞，始嘎然中止該協助統計作業，是縣府此一舉措核有思慮欠周、過程草率之失。另縣府對於「福馬同城通」交通卡有關陸方之主辦機關、執行機關、發放對象及通用地區等細節均推稱無從得知，此顯為託詞，益見其任事態度輕漫草率，難辭怠忽之咎；此外，本案凸顯縣府對於兩岸人民關係條例之認知與理解尚有不足，允有協調陸委會協助精進縣府與對岸往來法令與實務教育訓練之需要，俾能提升兩岸工作主辦人員之學養素質，期使兩岸各類交流活動更能契合法令規範與目的。

- 三、陸委會宜以正式管道與方式向連江縣政府嚴正表達協助陸方受理民眾申辦「福馬同城通」交通卡所涉法律問題，並確實導正外島縣府擬協助地區民眾參與陸方各類融合措施之偏差；另該交通卡之事務性質依兩岸人民關係條例既屬於交通部業管，是陸委會除應告知

連江縣政府依法主管機關為交通部外，亦宜同步告知交通部就縣府可能涉及兩岸合作行為等情形，依據具體事證進行審認或裁處等相關處置；此外，陸委會對本案相關情資之掌握度尚嫌不足，允宜持續聯繫連江、金門縣政府及國安單位密切瞭解事態發展，俾能適時介入疏處，有效因應中共統戰陰謀作為，切實維護兩岸對等尊嚴與國家整體安全：

- (一)承前述，連江縣政府於113年3月7日請陸委會駐馬祖行政協調中心，釐清協助鄉親申請「福馬同城通」交通卡之作法，有否違反兩岸人民關係條例相關規定。陸委會受理後經洽簽有關單位表示意見，並綜整研處意見略以，有關中國大陸福建省政府針對設籍馬祖民眾發行「福馬同城通」交通卡，係陸方福建省為落實中共中央對臺促融、促統、推進「福馬、廈金同城生活圈」之作為。縣府委託各鄉公所行政資源配合向馬祖民眾推廣，並協助陸方受理民眾申請，恐非妥適。又縣府委託各鄉公所彙整資料，再交由中國大陸之對接單位申辦，所合作之對象，可能構成涉及兩岸人民關係條例第33條之1規定之合作行為。上情經查陸委會內部原於113年3月13日簽擬：「為讓連江縣政府了解協助陸方受理民眾申辦『福馬同城通』交通卡的嚴重性，避免縣府持續協助民眾參與陸方融合措施，擬正式行文該府，提醒上述應注意事項。」並檢附函稿送陳。後因陸委會詹副主任委員於113年3月15日致電連江縣政府陳副縣長說明所涉問題，請縣府停止此一涉及違法行為後，陸委會即決定不正式行文連江縣政府。惟查本案係相當具有指標性之案例，且據陸委會李副主任委員接受本院約詢時表示，對岸福建省有關「福馬同城通」交通卡之推動，仍持續朝多角化方

向演變，不排除陸方會推出更多惠馬相關措施，另金門廈門間，未來對岸也可能有類似統戰措施等情。是以，陸委會允宜以正式公文告知連江、金門縣政府，藉此嚴正表達有關涉及協助陸方受理民眾申辦類似「福馬同城通」交通卡所涉法律問題，並確實導正外島縣府協助地區民眾參與陸方各類融合措施之偏差行徑，以資慎重。

(二)陸委會宜以正式管道與方式告知連江縣政府有關協助陸方受理民眾申辦「福馬同城通」交通卡適法性與政治風險問題外，由於該交通卡之事務性質依據兩岸人民關係條例第33條之1及其施行細則第46條規定，係屬交通部主管業務，陸委會自亦應明確告知連江縣政府依法主管機關為交通部，以達兩岸人民關係條例之法令教示功能。與此同時，陸委會並宜同步告知交通部基於主管機關權責宜向連江縣政府進行溝通瞭解，並適時提醒地方政府注意遵守兩岸人民關係條例相關規範，切勿觸法。惟陸委會遲於113年5月14日始函請交通部就連江縣政府上述可能涉及兩岸合作行為等情形，依據具體事證審認與裁處。距離此前連江縣政府於113年2月29日函請各鄉公所協助統計有意申辦「福馬同城通」交通卡事宜，業已逾2個月餘，於此陸委會不無遷延之失，允有檢討改善之必要。

(三)末查，陸委會主管人員接受本院約詢表示，馬祖地區居民有意願申辦「福馬同城通」交通卡人數約3,000人，惟此一人數據該會接受本院約詢表示，係透由他方面得悉，惟現今該卡實際申領之人數，該會坦承尚無最新數據可資提供；又有關馬祖地區居民領取該卡後之實際之狀況？申領者使用後評價與持續持用意願？對於陸方統戰促融成效有何影

響？該卡未來可能擴大使用範疇與方向？會否衍生其他違反兩岸人民關係條例之情事？以上各項陸委會官員亦坦承未予掌握。此外，本院113年8月29日即獲情訊，謂除中國大陸福州市人民政府之外，廈門市人民政府近擬對金門推動類似「福馬同城通」交通卡措施。詎陸委會113年8月28日復院稱「本(113)年3月至目前，本會並無接獲其他地方政府與中國大陸間有類似『福馬同城通』交通卡相關資訊」；俟本院於約詢陸委會主管人員前，請該會先行提報書面查復說明資料，竟仍為相同之答復；直至113年11月8日約詢現場，該會官員才改稱已接獲廈門、金門亦有類似統戰舉措之訊息，足證陸委會對於相關情資之掌握度尚嫌不足。是以，陸委會允宜持續聯繫連江、金門縣政府及國安局密切瞭解事態發展，俾能適時介入疏處，有效因應中共統戰陰謀作為，切實維護兩岸對等尊嚴與國家整體安全。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請行政院督同大陸委員會督導連江縣政府切實檢討改進見復。
- 二、調查意見二之（一）、（二），函請行政院轉請內政部檢討見復。
- 三、調查意見三，函請行政院轉請大陸委員會檢討辦理見復。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，上網公布。

調查委員：林文程