

論我國對於大陸地區人民來臺觀光 之國境人流管理機制之現況與檢討*

柯雨瑞** 蔡政杰***

要 目

壹、前言	伍、大陸地區人民來臺觀光對我國國 境人流管理之影響
貳、國境人流管理概念之剖析	陸、我國針對國境人流管理之弱點可 行之因應對策
參、大陸地區人民來臺觀光之現況 分析	柒、結論與建議
肆、我國對陸客來臺之國境人流管 理機制之現況分析	

* 本文承蒙匿名審查人多方費心指導及修正，令本文具有更佳之學術及實務雙重價值性，在此表達十分感謝之意。

** 柯雨瑞，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，曾任內政部警政署保三總隊分隊長、警務員，中央警察大學助教、講師，現為中央警察大學國境警察學系專任副教授。

*** 蔡政杰，中央警察大學外事警察研究所碩士，現為內政部入出國及移民署入出國事務組專員。

摘 要

我國對於大陸地區人民來臺採許可制，大陸地區人民來臺須先向內政部入出國及移民署提出申請，經審核許可後，發給入出境許可證供其持憑入出境我國，而大陸地區人民申請來臺之事由種類相當繁雜，可分為「觀光」、「專業人士」、「商務人士」、「社會交流」及「居留定居」等五大類別，前四類大多屬於短期停留性質，其中「觀光」又可分為「第一類」、「第二類」、「第三類」及「自由行」等4類事由，而近年來，以第一類觀光事由申請來臺之大陸地區人民為數最多。自2002年起，大陸地區人民開始以第二類或第三類觀光事由來臺旅遊，當時兩岸交流尚未頻繁，且陸方立場並未表明同意陸客來臺旅遊，因此，截至2008年止，將近6年之時間，總入境人數僅達30萬餘人；但自從2008年7月起，開放陸客來臺從事第一類觀光，另於2011年6月開放陸客來臺自由行以來，截至2012年3月止，於4年期間，第一類陸客來臺及自由行人數，兩者合計約已達352萬人次左右，陸客人數之暴增，相對亦影響與挑戰我國國境人流管理之諸多作為。

大陸地區人民來臺觀光對國境管理之影響層面，如下所述：1、簡化陸客申請文件，可能造成身分查核不實；2、陸客申請案件審核之人力及專業性不足，影響入境前之身分安全查核；3、法令修正頗為過速，執法人員因應不及，影響國境安全之執法；4、我方危機意識與心防漸弱(失)。本文綜合文中之論述，臚列以下具體可行之建議，以作為政府施政參考之用：1、明確兩岸政策之方向，掌握陸客來臺主導權；2、簽署兩岸境管協議，加強國境管理合作；3、加強陸客申請案件審核機制，以達到源頭管理為目標；4、在大陸地區設立辦事處，完善「事前管理」之能量；5、有效使用國境管理之資訊設備及系統，執行陸客入出境查驗等工作；6、國安團隊建置之大陸

人士資訊系統互享資源，應提供給基層執法人員使用；7、我國有必要於大陸地區先行採集陸客及其他大陸身分人士之生物特徵，並回傳台灣國內國境管理機關，以利陸客及其他大陸身分人士入境時比對之用；8、有效掌蒐特殊大陸人士在臺從事相關違法行為之情事；9、移民署宜適度擴增陸客來台申請案件之專業審核人力名額。

關鍵詞：陸客、國境人流管理、第一類觀光、自由行、審核機制

壹、前言

我國對於大陸地區人民來臺係採許可制，大陸地區人民來臺須向內政部入出國及移民署（以下簡稱移民署）申請經審查許可後，由移民署發給申請人入出境許可證，用以持憑入出境我國。而大陸地區人民來臺事由相當繁雜，概可分為「觀光」、「專業人士」、「商務人士」、「社會交流」及「居留定居」等五大類別，其中又可細分如以下53類事由，而近年來，以第一類觀光事由申請來臺之大陸地區人民為數為多：

- 一、「觀光」：分為第一類¹、第二類²、第三類³及個人旅遊⁴等4類事由⁵。
- 二、「專業人士」：分為宗教專業人士、土地及營建專業人士、財金專業人士、文教專業人士及學生、體育專業人士、法律專業人士、經貿專業人士、勞動專業人士、交通專業人士、大眾傳播人士、衛生專業人士、環境保護專業人士、農業專業人士、傑出民族藝術及民俗技藝人士、學術科技人士、消防及防災專業人士、消費者保護專業人士、社會福利專業人士、產業科技人士、優秀專業技術人士、警政專業人士、電信專業人士、藏傳佛教專業人士、僑務專業人士、核能科技及核能學術專業人士等25類事由。

1 第一類——可經由團進團出之方式申請來臺觀光。

2 第二類——大陸地區人民經由第三國家中轉來臺觀光。

3 第三類——旅居在國外之大陸地區人民向我國駐外館處提出申請來臺灣觀光。

4 「個人旅遊」一詞為大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法之法律用詞，通常旅行業者或媒體習慣將陸客個人旅遊，稱作「自由行」。

5 各類別觀光形態，將另於文章內作說明。

- 三、「商務人士」：分為商務訪問、商務考察、商務會議、演講、商務研習受訓、履約服務活動、參加商展、參觀商展等8類事由。
- 四、「社會交流」：分為探親、團聚、探病或奔喪、延期照料、就醫伴醫、健檢醫美、運回骨骸、公法給付、領取遺產、人道探視、刑事訴訟、專案許可、隨行團聚或探親等13類事由。
- 五、「居留定居」：分為「依親居留」、「長期居留」及「定居」等3類事由。

自2001年12月10日內政部會銜交通部訂定發布大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法(以下簡稱觀光活動許可辦法),依法令規定,大陸地區人民不分身分別,如有符合申請資格,即可以利用觀光之事由申請來臺,但因法令訂立之初,兩岸之間政治衝突問題仍然存在,尚未建立起良好之溝通管道,陸方並未公開表明開放陸客來臺觀光之立場,因而大陸地區人民只能經由第三國家中轉來臺觀光(即為第二類觀光),或是僅旅居在國外之大陸地區人民始可以向我國駐外館處提出申請來臺灣觀光(即為第三類觀光),而自91年開放至今,經由第二類、第三類觀光來臺之陸客,每日平均入出境之陸客人數僅約為100餘人次⁶。因此,以往在國境管理之機制上,並未將來臺觀光之陸客視為重要之管理議題。

⁶ 請參照附表1數據資料。

表1 歷年第二類加第三類來臺觀光陸客入出境人數一覽表⁷

年(月)	入境人次		出境人次	
	總數	每日平均數	總數	每日平均數
2002年	2,151	-	2,065	-
2003年	12,768	35	12,677	35
2004年	19,150	52	18,508	51
2005年	54,162	148	52,909	145
2006年	98,548	270	98,631	270
2007年	81,903	224	81,772	224
2008年	35,786	98	35,808	98
2009年	9,220	25	7,375	20
2010年	13,974	38	13,591	37
2011年	33,626	92	30,124	82
2012年3月止	6,243	67	7,291	80
合計	367,531	108	360,751	106

資料來源：內政部入出國及移民署(2012)，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1103653&ctNode=29699&mp=1>。

自馬英九先生當選第12任中華民國總統，其團隊執政便積極地改善兩岸關係，且採取階段性之方式推動放寬兩岸政策，其中在陸客來臺觀光方面，經過協商程序後，雙方同意大陸地區人民自2008年7月18日起可經由團進團出之方式申請來臺觀光（即為第一類觀光），而且根據兩岸簽署之海峽兩岸空運協議，大陸地區人民可以直接由大陸機場飛抵臺灣機場，正式邁向大三通之通航階段。第一類觀光初期每日開放陸客來臺人數為3,000人，移民署每日實際受理申

⁷ 筆者自行彙整製表，因第二類觀光與第三類觀光開始時間不一致，第二類觀光是自2002年5月10日開放，第三類觀光則是自2002年1月1日開放，因此，在兩者合計之數據中，2002年即無法統計每日平均數。資料來源為：內政部入出國及移民署(2012)，業務統計資料，上網瀏覽時間2012年5月15日，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1103653&ctNode=29699&mp=1>。

請案件上限為4,311件，至100年1月1日起，開放人數調整為4,000人，移民署每日實際受理申請案件上限為5,840件⁸，而自開放日起至2012年3月止，總入境人數達346萬458人，總出境人數達343萬3,402人，較以往第二類及第三類觀光之陸客來臺人數比例，明顯呈現大幅度成長之情形。而在陸客來臺之人數如此迅速成長之情況下，國內媒體卻對於桃園機場之各項設施老舊、漏水問題，以及移民署查驗系統跳電問題均有大篇幅報導予以評論⁹，對比之下，突顯出我國國境管理之諸多問題之所在。

貳、國境人流管理概念之剖析

國家主要之構成為土地、人民及主權。為保障國民能在國家之土地上安全無虞之生活，其國家主權是相當重要之象徵，而國境管理屬於國家行政規範之一種，是屬於國家主權之行為表現，其目的在於確認人民入出國境資訊行為，與防止外來之侵害，實施過濾特定被禁止入國之人士，防止其入國，以維護國家安全與利益¹⁰，亦

⁸ 每日開放第一類觀光人數為3,000人，一年365日總計開放第一類觀光人數為109萬5,000人；以行政院人事行政局公布每年上班日為254日為基數平均計算，內政部入出國及移民署每日可受理申請第一類觀光人數為4,311人。自100年1月1日起，移民署將第一類觀光人數調整為每日4,000人，再依據上述之算法，每日可受理申請之人數為5,840人。

⁹ 林志偉(2011)，機場有瀑布，管線漏水，員工成落湯雞，上網瀏覽時間2011年10月21日，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=betty0045520110905163059。

姚介修、羅添斌(2009)，移民署境管電腦凸槌，當機36小時，丟臉丟到國際，上網瀏覽時間2011年10月21日，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jan/7/today-life1.htm>。

¹⁰ 許義寶(2010)，論人民之入出國及其規範，中央警察大學警學叢刊第40卷4期，

稱為入出境管理。國境管理之制度，可針對入出國境之人、物（包含貨物及交通工具）所施行措施之總稱，人之管理方面，略可分為入國前之許可、入出國當下之國境管理、入國之後之居留管理及違法違規時之強制出境作為等；在物之管理方面，涉及關稅、緝私及安全檢查等制度¹¹。

論及國境管理之內容，則是基於國家主權原則所衍生之國家利益原則，國家得依法設置相關國境管理單位以進行國境檢查¹²。在國境檢查(Board inspection)方面，可分為廣義及狹義兩種，所謂廣義之國境檢查，是指政府機關依所職掌之法令對於入出境之人民、物品或交通工具實施檢查行為，例如海關之緝私檢查、移民機關之證照查驗、衛生機關之檢疫、貨品之檢驗、警察機關之安全檢查¹³、海巡機關之海防檢查...等等，均屬於國境檢查之範疇。就上述廣義之國境檢查而言，所涉及之相關執法機關，包括 C.I.Q.S.，所謂之 C. I. Q. S.，C.指海關，I.指移民機關，Q.指檢疫機關，S.則指安全檢查機關，如警察、海巡機關等。C.I.Q.S.之執法作為，係代表國家主權之行使。

若以狹義之觀點而言，則限於維護國家安全之基點上，由警察機關、邊境防衛機關本於職權，防止恐怖主義活動，禁止人員及運

頁3。

¹¹ 簡建章(2006)，入出國許可基本問題之研究，中央警察大學國境警察學報第6期，頁221。

¹² 李震山等編著(1999)，入出國管理及安全檢查專題研究，桃園：中央警察大學出版社，頁215-216。

¹³ 有關安全檢查之概念及法律問題，可參閱：王寬弘(2012)，國境安全檢查若干法制問題之探討，桃園：中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集，頁1-14。許義寶(2012)，論人民出境安全檢查與航空保安，桃園：中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集，頁35-36。

輸工具違法入出邊界，於必要時對於入出國或航行國內之人員、貨物及運輸工具所作之檢查行為¹⁴。不同之國家因情勢發展之不同，所面對之威脅與挑戰不同，自然會有不同之國境管理之定義¹⁵。雖然各國對於國境管理之定義有所差異，但各國之國境管理之最首要目的，無非在於阻絕非法於境外，以保障國家與人民之安全，達到維護國家主權之效果。

有關於國境管理之定義，雖然其概念不容易被加以定義¹⁶，不過，本文仍嘗試加以釐清其定義。國境管理是屬於一種管理之機制(Management is a mechanism)，涉及國境管理執法機關之組織與監控能量之層面，國境管理機關藉諸規制(管制)之手段，及執行國家之法令，俾利能解決國家在促進與規制合法人流與物流所面臨之諸多挑戰；確保與管制對於通過國境之人流與物流，係為處在合法之狀態(regulate legitimate movements on borders)，且藉諸上述合法通過國境之人流與物流所帶來之各種不同效益，以符合國家在文化、社會及經濟各個不同及相互交集層面(cultural-social-economical

¹⁴ 謝立功(2007)，由國境管理角度論國土安全防護機制，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，頁6-7。

¹⁵ 就美國之觀點而言，「國境管理」包括「國境安全」(Border Security)與「風險管理」(Risk Management)兩個要素；就歐盟之觀點而言，歐盟對於國境管理則提出「整合性國境管理」(Integrated Border Management, IBM)之概念；就英國之觀點而言，英國使用之「國境管理」(Border Arrangement)，包括「國境控制」(Border Control)與「國境之保護性安全」(Protective Security at the Border)，以上涉及「國境管理」之諸多定義，請參閱以下重要之文獻：汪毓瑋(2008)，台灣「國境管理」應有之面向與未來發展，桃園：中央警察大學國境警察學系2008年「國境安全與人口移動」學術研討會論文集，頁5-10。

¹⁶ 涉及國境管理之定義部分，亦有學者主張本質上具有無限擴張之可能性，故不易將其定位清楚，有關此一方面之論述，尚可參閱：汪毓瑋(2012)，移民與國境管理，桃園：中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集，頁57-70。

interactions)發展之所需(to meet the various needs of the nation)¹⁷。除此之外，國境管理機關尚須確保國境之安全(to ensure the security of national borders)¹⁸。

因此，國境管理(Border Management)之定義，它所指涉之內容，係為對於涉及國境之相關行政事務進行管制(規制) (controlling the administrative affairs of the borders)，而上述之相關行政事務，包括國家主權之神聖性(ensuring their sanctity)、尊嚴性及不可侵犯性¹⁹。

根據上述有關於國境管理之定義，本文嘗試推導出國境管理定義之構成要件，如下所述：

1. 它是屬於一種管理之機制，係指涉及國境管理機關之組織與監控能量之管理層面；
2. 目的在於確保國家邊境(防)之安全；
3. 執行國家之法令；
4. 對於涉及國境之相關行政事務進行管制(規制)；
5. 確保對於通過國境之人流與物流，係為合法之狀態；

¹⁷ 就美國而論，國境安全管理之系統，它是一個較為次級之系統，係屬於國土安全系統之概念之中。美國國土安全之任務，乃著重於：1、保衛國家免遭受恐怖攻擊；2、強化國境與運輸安全；3、有效緊急防衛與應變；4、預防生化與核子攻擊等。請參閱：陳明傳(2012)《公私協力之國土安全管理發展之研究》，桃園：中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集，頁15-34。

¹⁸ Shreesh Kumar Pathak(2012), Concept of Border Management. Retrieved May 16, 2012, from http://jnu.academia.edu/ShreeshKumarPathak/Papers/139942/Concept_of_Border_Management。另有學者提出以下有關於國境管理之定義：「控制國境之常態性責任，是與人員、運輸方法與貨品有關，必須要控制國境之穿越，避免未有控制之人與物進入國境，例如尋求難民庇護、逮捕未有合法文件人員等之處理。」以上，請參閱：汪毓璋(2008)，台灣「國境管理」應有之面向與未來發展，同上註。

¹⁹ Ibid. Shreesh Kumar Pathak(2012), Concept of Border Management .

6. 且藉諸合法通過國境之人流與物流所帶來之效益，以符合國家在文化、社會及經濟各個不同及相互交集層面發展之所需；

7. 維持國家主權之神聖性、尊嚴性及不可侵犯性；

人員跨越國境之流動，稱為人流，或稱入出境²⁰。本文針對於國境人流管理之概念，提出以下之定義，即是對人員跨越國境之流程進行管理，亦即，對人員跨越國境之流程，透過與移民相關之政府組織、調度和運用各種人力、技術、財務、實體、知識、資訊、資產或其它無形資源之活動(包含規劃、決策、組織、領導和控制)，以有效率且有效用(果)之方式，達成政府相關組織對人員跨越國境管控之總體目標，國境人流管理具有相當濃厚之國家主權色彩²¹。

參、大陸地區人民來臺觀光之現況分析

依據兩岸人民關係條例第10條規定，大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區；其許可之定義，一般而言，特定之活動或計畫，其本質雖非法律政策上受負面評價者，但為預防在個案中發生違法情事，法律特別規定，須經主管機關「許可」始得為之。惟主管機關之審查結果，如不能證明有法律上應拒絕之理由，即應予以許可。據此，除人民對於行政機關許可之作成，具有請求權外，許可更具有以下二種特質²²：

²⁰ 葉宗鑫(2004)，政府人流管理機制之考察與我國制度之省思，行政院退除役官兵輔導委員會主辦，兩岸經貿研究中心「族群與文化發展」學術研討會論文集。

²¹ 有關於國境人流管理之相關學術論述，可進一步參閱：吳學燕(2009)，移民政策與法規，台北：文笙書局，頁340-374。

²² 簡建章(2006)，入出國許可基本問題之研究，同前註，頁219-246。

- 一、暫時禁令之解除：法令內涵中，對某個別事件為暫時之禁止，換言之，即非永久性、終結性之禁止，此項禁止，經由主管機關對該事項之審核而同意後，仍得予以准許，在未獲准許之前，處於暫時禁止狀態。因此，亦有將之稱為附許可保留之禁止。
- 二、預行控制之手段：行政機關為確保審查程序之實施，對於具體事件經常以法律為一般性限制，但自始保留許可之可能性，此種事前抑制，在法治國理念之下，是被允許。所留下之問題，僅是如何依禁止事項之性質，來劃定此種預行控制之界限。是以，依據上開預防之許可保留原則，而核發無疑慮證明書之行政行為，即謂之許可。

所謂行政許可之意義，當然亦包含不予許可之概念在內，而並非所有申請案件，主管機關均須加以許可，行政機關亦有裁量權限²³。許可與不予許可之決定，取決於申請案件審查之結果，而審查必須有一套嚴謹之制度作後盾，亦是所謂之審核制度（*examination and approval system*），在大陸方面則稱審批機制，其所指之意義，不單純僅為申請案件之文書審查作業，而是指從「審」（*examine*）到「核」（*approve*）之整體系統性之概念，在審核制度之概念中當然亦包含法律制度規範、審核人員及審查工具等各項組成原素，完整建構這些組成原素，即能健全整個審核制度。

反之，若其中有單一原素不夠完善，影響之所及，可能是一整套審核制度之成敗。法令制度及審查工作（如：電腦系統）均屬於輔助性質之審核工具，由於申請案件之態樣及變化性相當廣泛，法

²³ 有關於台灣對於大陸地區人民來台之國境管理機制之理論基石，此部分之論述，可參閱：王智盛(2012)，大陸地區人民來台的國境管理機制---以管制理論分析，桃園：中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集，頁57-70。

令無法全面性之規範，電腦系統亦不可能設計出萬無一失之邏輯性自動審查功能，因此，僅有審核人員之專業判斷，始會牽涉到一個申請案之准駁決定，審核人員始是整個審核制度之重心所在。

綜上所論，大陸地區人民申請進入臺灣地區必須經由主管機關進行一定審核機制後，並在審查無疑慮且在法律上無拒絕之理由時，給予許可入境，並核發入出境許可證作為經入、出境查驗使用，對於來臺觀光之陸客亦同。而我國對於陸客來臺申請案之審核程序上，與其他事由大陸地區人民申請來臺之流程有所差別，社會交流類、專業類、商務類等事由大陸地區人民申請來臺時，須由臺灣之親屬、旅行社或邀請單位先在臺灣代向移民署提出申請案，待移民署審核申請案件無誤之後，會發給代申請人中華民國臺灣地區入出境許可證（以下簡稱許可證）轉寄到大陸地區給申請人，申請人取得許可證後，再持憑向陸方公安部之出入境管理部門，申辦大陸居民往來臺灣通行證（以下簡稱大通證），其取得大通證與許可證之後，大陸地區人民即可以出入境大陸與臺灣地區，此種審核流程，為我國先審發，陸方後審發，因此，我國在審核此類申請案時，較為謹慎且規定較多。而陸客來臺觀光之申請流程卻是相反，係由大陸公安部先審核發給大通證後，我國再以陸客所持之大通證為審核要件之一，審核發給許可證。就目前陸客申請來臺流程而言，大致上可分為送件申請、審查、准駁等三個步驟，茲分述如下²⁴：

一、送件申請

目前在陸客來臺觀光送件申請之規定方面，移民署訂有「大陸

²⁴ 因本文共同發表人蔡政杰本身在移民署入出國事務組即從事於陸客相關業務，並負責修訂陸客來臺之相關申請須知等行政規則，因此，本文所列之審核機制內容，均為蔡政杰本身工作經驗所得資訊。

地區人民來臺觀光送件須知」、「大陸地區人民來臺從事個人旅遊觀光活動送件須知」、「大陸地區人民來臺從事觀光活動線上申請須知（第一類一團進團出）」及「大陸地區人民自國外或香港澳門來臺從事觀光活動線上申請須知」等4種行政規則，明確規範陸客申請來臺之程序及應備文件，而不論是第一類觀光或是個人旅遊，均須經交通部觀光局核准辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，及已繳納保證金之旅行社（以下稱為臺灣接待社）向移民署申請，能向移民署送件，並提出陸客來臺觀光案件之申請案者，僅有臺灣接待社，一般民眾、陸客之親友或公司企業是均未具有代為申請之資格；而依陸方之規定²⁵，陸客申請來臺從事第一類觀光或自由行，均須向公安機關出入境管理部門申請大通證及相對應之簽注，但是僅有團體旅遊之對象，需事先向大陸組團社登記。此亦說明陸客必須備齊申請應備文件²⁶，先向大陸組團社登記來臺旅遊，並在大陸先申請

²⁵ 大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法第11條規定：「1大陸居民赴臺旅遊應向其戶口所在地公安機關出入境管理部門申請辦理《大陸居民往來台灣通行證》及相應簽注；參加團隊旅遊之，應事先在組團社登記報名。」

²⁶ 來臺從事第一類觀光活動之陸客，依大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法第6條第1項規定，須備文件有：一、團體名冊，並標明大陸地區帶團領隊。二、經交通部觀光局審查通過之行程表。三、入出境許可證申請書。四、固定正當職業（任職公司執照、員工證件）、在職、在學或財力證明文件等，必要時，應經財團法人海峽交流基金會驗證。陸地區帶團領隊，應加附大陸地區核發之領隊執照影本。五、大陸地區居民身分證、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之護照影本。六、我方旅行業與大陸地區具組團資格之旅行社簽訂之組團契約。七、其他相關證明文件。另外，來臺從事自由行之陸客，依觀光許可辦法第6條第4項規定，須備文件有：一、入出境許可證申請書。二、大陸地區居民身分證、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之大陸居民往來臺灣通行證及個人旅遊加簽影本。三、相當新臺幣二十萬元以上金融機構存款證明或銀行核發金卡證明文件或年工資所得相當新臺幣五十萬元以上之薪資所得證明或在學證明文件。四、直系血親親屬、配偶隨行者，全戶戶口簿

取得大通證後，始由大陸組團社將陸客申請資料交由臺灣接待社向移民署提出申請；雖然陸方法規上並未規範自由行之陸客須向大陸組團社登記，但實務上，仍一律要求臺灣接待社在承接陸客自由行申請案時，仍應透過大陸組團社承轉案件，不能直接由陸客本身承接申請案件。移民署為加快審核陸客來臺觀光申請案件之速度，在該署資訊系統中建置「大陸港澳地區短期入臺線上申請暨發證管理系統」(以下簡稱線上管理系統)，並已於100年6月13日起開放陸客第一類觀光之申請案使用，於6月22日起開放陸客個人旅遊之申請案使用。在開放初期，移民署受理陸客來臺觀光之申請案件之方式仍採用臨櫃申請及線上申請雙軌併行，至100年12月1日起，停止臨櫃申請作業，全面採用線上管理系統受理陸客來臺觀光之申請案，在大陸組團社在取得陸客申請應備文件後，利用移民署線上管理系統離線版輸入陸客申請所需之基本資料，並將應備文件紙本資料掃描上傳至移民署線上管理系統，再匯出成檔，寄送臺灣接待社轉檔後，由臺灣接待社以工商憑證登錄後，至移民署線上管理系統網路版進行申請，並上傳所需之檔案，取得申請案號後，即完成申請程序。惟實務運作上，大陸組團社常礙於資訊設備有限及臺灣接待社爭搶生意之因素，大部分組團社仍然將陸客申請所需之紙本資料直接寄送臺灣接待社，由臺灣接待社直接至移民署線上管理系統輸入陸客申請所需資料，及掃描上傳各項文件。

二、分案審查

依據移民署之業務權責劃分，陸客申請來臺之審核工作應由移

及親屬關係證明。五、未成年者，直系血親尊親屬同意書。但直系血親尊親屬隨行者，免附。六、簡要行程表，包括由大陸地區親屬擔任緊急聯絡人之相關資訊。七、已投保旅遊相關保險之證明文件。

民署服務事務大隊業管，其執行面則是由服務事務大隊所屬各縣（市）服務站負責。不過，在目前之實務工作上，卻是由該署移民資訊組人員先行初審，再由臺北市服務站人員進行複審，其審查程序為臺灣接待社於線上管理系統送件後，所有申請案資料均匯入線上管理系統資料庫，再由系統依設定之流程將申請案件分別派給該署移民資訊組各初審人員，初審人員如以個人帳號密碼登錄線上管理系統，即可點取由系統分給個人待審之申請案件，並直接在電腦螢幕上進行申請案件審核工作，毋庸再列印紙本，節省不少資源。初審人員之審核程序，又稱為「形式審查」，主要係應依法令規定檢視代申請之臺灣接待社對象是否具有合格之身分、申請人是否符合法令規定之申請資格、所送之申請文件是否齊全、文件內容是否有缺漏...等，若該申請案件內容單純，則初審人員亦可在審核申請案件後，直接核予許可，²⁷若該申請案件較為複雜或申請人曾有違法、違常之情形者，則會透過系統轉送複審人員進行實質審查。複審人員會對於曾經申請來臺而有違法、違規、違常情形之陸客，將會比對移民署檔案資料庫，逐筆查明申請人之身分背景，及調閱申請人前案資料作為參考，再據以准駁申請案件。

三、入出國及移民署之准駁作業

入出國及移民署初審人員在審核申請案件後，若申請人背景單純且無違法、違規之虞或曾有違法之紀錄者，且所檢附之應備文件完整者，初審人員可直接許可發證；若申請人有缺漏文件者，初審

²⁷ 就實務上而言，所稱單純之案件，通常是指該申請人是第一次來臺，在臺並未有任何入出境紀錄，亦未有任何違法或違常紀錄，且其申請身分亦不具有大陸官方黨、政、軍背景者，因此，不須要經由複審人員決定，初審人員在核對基本資料無誤後，就可以直接許可該申請案。

人員亦會透過線上管理系統傳送訊息給臺灣旅行社，要求補正文件，俟文件補齊後，再予許可發證；惟初審人員若發現申請人有違法、違規之虞者，無法直接處分該申請案件不予許可，而必須將申請案件轉送複審人員進行實質審核，複審人員在審核無虞後，即可許可發證，若複審人員發現有不符申請要件或得不予許可之情形者，則依移民署100年11月17日訂定之「審查大陸地區人民申請來臺從事觀光活動退件及不予許可撤銷或廢止許可處理原則」，處分其申請案不予許可或通知退件。

陸客來臺觀光申請案件在經由移民署審核通過後，由線上管理系統自動通知臺灣接待社於線上進行繳費，系統於確認繳費完成後，即會自動發給「中華民國台灣地區入出境許可證」之 PDF 電子檔²⁸。在移民署核發上開許可證電子檔之後，由臺灣旅行社使用 A4 白紙，並以彩色雷射印表機自行列印，送至大陸組團社轉交陸客持憑入境；或由臺灣接待社直接將許可證 PDF 電子檔傳送至大陸組團社，由大陸組團社直接列印交給陸客持憑入境，則可減少寄送之時間及金錢。

自2008年7月開放第一類觀光及2011年6月開放自由行之陸客來臺後，截至2012年3月底止，第一類觀光陸客申請人數計有3,520,027人次，核准人數計有3,415,885人次，入境人數計有3,460,458次，出境人數計有3,433,042人次；個人旅遊陸客申請人數計有68,539人次，

²⁸ 在上開許可證之格式方面，本證主要有15個欄位，如下所述：1、附記，在本部份，通常會附記：請持本證正本登機（船）；入境應備6個月以上效期之「大陸居民往來台灣通行證」及回程機（船），於效期內得入出境1次；許可停留期限：自入境翌日起15日；2、入境查驗；3、公務註記；4、出境查驗；5、本許可證號碼；6、發證日期；7、本證截止日期；8、事由：觀光（個人旅遊）；9、姓名；10、「大陸居民往來台灣通行證」號碼；11、身分證號碼（係為18個數字）；12、出生日期；13、性別；14、居住地；15、在台地址。

核准人數計有61,468人次，入境人數計有58,498人次，出境人數計有55,901人次²⁹。

表2 第一類觀光之陸客人次一覽表

年月別	申請人次	核准人次	入境人次	出境人次
2008年	57,420	55,107	54,249	52,645
2009年	595,150	581,044	592,534	585,730
2010年	1,175,109	1,164,302	1,174,955	1,170,991
2011年	1,244,116	1,236,103	1,234,395	1,238,481
2012年至3月	448,232	379,329	404,325	385,195
合計	3,520,027	3,415,885	3,460,458	3,433,042

資料來源：內政部入出國及移民署(2012)，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1103653&ctNode=29699&mp=1>。

表3 自由行之陸客人次一覽表

年月別	申請人次	核准人次	入境人次	出境人次
2011年6月	297	283	278	46
2011年7月	1,903	1,492	580	507
2011年8月	4,907	4,860	3,529	3,264
2011年9月	6,974	6,653	4,287	3,322
2011年10月	5,826	5,141	6,679	7,047
2011年11月	8,111	7,043	6,729	6,580
2011年12月	10,598	10,364	8,199	7,329
2012年1月	7,897	7,380	10,431	9,608
2012年2月	7,541	5,141	6,480	8,226
2012年3月	14,485	13,111	11,306	9,972
合計	68,539	61,468	58,498	55,901

資料來源：內政部入出國及移民署(2012)，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1103653&ctNode=29699&mp=1>。

²⁹ 內政部入出國及移民署(2012) 業務統計資料，上網瀏覽時間2012年5月15日，<http://www.immigration.gov.tw/np.asp?ctNode=29698&mp=1>。

2011年6月22日內政部增修觀光許可辦法第3條之1，開放陸客來臺個人旅遊，凡符合年齡及財力資格之陸客，並設籍於內政部公告北京市、上海市及廈門市等3個指定區域者，即可申請來臺自由行，每日限額500人。惟實施至今，僅於2012年1月及3月兩個月份，來臺個人旅遊之陸客人數較高，但亦未達限額。政府機關為使兩岸政策能具體落實，積極與陸方協商第二波開放個人旅遊之試點城市，終於在2012年3月底雙方達成共識，並於2012年4月初透過媒體宣布消息，內政部則於2012年4月12日正式公告第二波試點城市增加天津市、重慶市、南京市、廣州市、杭州市及成都市，加上原本之3個城市，共計開放9個城市居民可來臺從事個人旅遊，限額則由500人提高至1,000人，開放第二批試點城市後，首波個人旅遊陸客於2012年4月28日入境，但人數僅有數十人，並未如預期，未來陸客個人旅遊是否能成為兩岸觀光交流之主要方式，則尚待時間驗證。

在全球化之思維模式之下，各國不論在政治、經濟、社會、文化等各方面領域，會彼此影響，相互強化。迫使著人們必須從一元化之思維模式，轉變成多元化（多樣化）之思維模式，從以往之「去異求同」走向「存異求同」。再者，國家會由過去之「領土典範」轉變為「跨國典範」。當我方與陸方逐漸放下過去之敵對意識形態，開放陸客來臺觀光，正顯示兩岸正從「去異求同」走向「存異求同」之方向，而當陸客跨越領土來臺觀光時，亦與我國人民進行全方位之結合與互動，當然亦包括大陸人民向台灣人民學習具政治意涵之民主思維和機制³⁰。以陸客來臺觀光之近況觀察，對兩岸關係而言，是趨向於良性之發展。

陸客來臺觀光之人數，雖因旅遊淡旺季之分，而互有衰長之情

³⁰ 范世平(2010)，大陸觀光客來台對兩岸關係影響的政治經濟分析，台北：秀威圖書公司，頁50-58。

形，但整體看來，陸客來臺之總人數確有逐年（月）增加之狀況，尤其第一類觀光之陸客入境人數，一直維持著穩定之成長，另外個人旅遊陸客之入境人數雖未如預期，但是亦是成小幅度成長之狀況，如此一來，亦增加兩岸人流管理之重要性。再者，陸客來臺觀光模式除第一類觀光及個人旅遊以外，另於2011年6月13日起開放「金廈一日遊」及於2011年7月29日開放「離島自由行」，主要是利用小三通模式，鼓勵陸客至離島作一日旅遊，建立兩岸一日共同生活圈，使陸客來臺觀光樣態更趨多元化。

肆、我國對陸客來臺之國境人流管理機制之現況分析

我國國境管理之制度包括入國前之護照與簽證之核發，入出國當時之國境管理，入國後之居停留管理，以及必要時出國之強制³¹。若將國境管理之對象限縮於陸客，則對於陸客管理程序上可區隔為入境前管理、入出境時管理、入境後管理及出境後管制，茲分述如下：

一、入境前管理

就國際現況而言，人民欲前往其他國家，須向欲進入國家派駐原籍國之使領館或辦事處申請簽證，由使領館人員審查申請人資格及背景，確認資格符合及無危害國家安全之虞者，始核發簽證令申請人進入該國；因此，簽證原則上均在國境外審發，始能落實源頭安全管理，阻絕危害於境外。但是我國與大陸地區關係特殊，並不以國家對國家之立場處理相關事務，陸客來臺，並不以護照及簽證

³¹ 蔡庭榕(2000)，警察百科全書（9）外事與國境警察，桃園：中央警察大學出版社，頁155。

作為入出境文件，而是持大陸核發之大陸居民往來臺灣通行證（具護照性質）及我國核發之入出境許可證（具簽證性質）來臺；又兩岸政治情況特殊，目前並無互相派駐入出境管理單位人員作入出境許可之審核，因此，只能透過兩岸旅行社作為橋樑，由臺灣接待社幫陸客向移民署提出申請，但是如此一來，移民署人員只能就書面資料審查，無法具體瞭解陸客之身分背景，且因申請案件量龐大，又有審核期間之限制，根本無法深入追查陸客來臺之動機，幾乎均在審核應備文件無誤，且未曾在臺有違法紀錄者，即同意其來臺觀光，等到陸客入境發生危害後，始正式接觸陸客且進一步瞭解陸客來臺之動機，此種處理危害於境內之作為，就國境安全管理之角度而言，具有相當之風險性。

二、入境時管理

外來人口於入出境我國時，需出示護照、簽證或其他文件接受查驗通關，此為最基本之入出境管理作為。另外，在國境線上對於不同之入出境對象又會有其他不同之管理作為，舉例而言，對於初次結婚來臺之大陸配偶，在入境時，即需由臺灣配偶陪同一起在機場接受面談；因案受管制出境之外國人，在出境接受查驗時，查驗系統即會顯示列管資料，拒絕其出境...等，諸如種種入出境時之管理作為，目的均在於確認入出境對象之身分，及發覺入出境對象是否有違法情形或危害國家社會之虞。

而陸客入出境之管理作為可以用申請類別作為區隔，第一類陸客為團體旅遊，需團進團出且有大陸領隊帶隊³²，因此，在入出境

³² 大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法第5條規定：「大陸地區人民來臺從事觀光活動，應由旅行業組團辦理，並以團進團出方式為之，每團人數限五人以上四十人以下。」

之管理作為上，除證照查驗外，尚必須請其出具團員名冊，核對領隊身分及團員是否均已入出境，若因故未搭同一班機而提早或延遲入出境團員，是否另有處理作為；若是個人旅遊陸客，除證照查驗外，則需查明是否有申請隨行人員，隨行人員有無同時入出境，若因故未搭同一班機而提早或延遲入出境隨行人員，是否另有處理作為...等。

三、入境後管理

除來臺停留超過三個月以上或在臺居留之外來人口，移民署會在一定期間內執行查察登記以外³³，我國對於短期在臺停留之外來人口並無相關管理規定。而對陸客來臺觀光之相關法令上，亦僅有約束帶團導遊在發現陸客有違規違常情形時，應立即通報外³⁴，對於陸客本身並無特別管理之規定。

因此，在對於陸客入境後之管理作為上，第一類陸客部分，原

同法第6條規定：「大陸地區人民符合第三條第一款或第二款規定者，申請來臺從事觀光活動，應由經交通部觀光局核准之旅行業代申請，並檢附下列文件，向入出國及移民署申請許可，並由旅行業負責人擔任保證人：一、團體名冊，並標明大陸地區帶團領隊。二、...(下略)」。

³³ 內政部入出國及移民署實施查察及查察登記辦法第3條第1項規定：「入出國及移民署對在我國停留期間逾三個月、居留或永久居留之臺灣地區無戶籍國民、外國人、大陸地區人民、香港及澳門居民，應於其停留期間逾三個月、取得居留證、永久居留證或辦理居留住址、服務處所變更登記之日起一個月內執行查察登記。」

³⁴ 大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法第22條第1項第5款規定：「旅行業及導遊人員辦理接待符合第3條第1款、第2款或第5款規定經許可來臺從事觀光活動業務，或辦理接待經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民業務，應遵守下列規定：...(前略)五、發現團體團員有違法、違規、逾期停留、違規脫團、行方不明、提前出境、從事與許可目的不符之活動或違常等情事時，應立即通報舉發，並協助調查處理。...(下略)」

則是交由臺灣接待社負責陸客在臺活動及行為，遇有違法情形時，再通報相關單位處理；而個人旅遊部分，則是在陸客住宿時，由旅宿業者負責登記陸客基本資料，每日晚上送交當地轄區派出所備查，所以個人旅遊之陸客在臺旅遊期間，是未有任何追蹤管理機制。而不論是第一類陸客或個人旅遊陸客，在申請入境時，即需在移民署線上管理系統登錄預定入出境日期及行程，所登錄之資料將和入出境查驗系統結合，若陸客未按預定行程出境時，查驗系統會自動顯示未出境之資訊，若陸客逾15天未出境時，查驗系統則會顯示陸客在臺逾期停留³⁵。自開放陸客來臺觀光至101年3月份為止，第一類觀光逾期停留人數計有108人，已尋獲64人；第二類觀光逾期停留人數計有123人，已尋獲113人；第三類觀光逾期停留人數1人，已經尋獲；個人旅遊部分並無逾期停留之情形；整體而言，陸客來臺逾期停留行方不明比例約占入境總人數之10萬分之3，與陸客至日本旅遊之脫團率10萬分之66及陸客至澳洲旅遊之脫團率10萬分之280相較之下，陸客在我國脫團之比率明顯較低³⁶。

四、出境後管制

若陸客在國內有發生違法違規情形，在依法論處之後，最終手段仍應將其強制出境，避免將不法之人繼續留在國內，影響國家社會安定。而對於來臺有違法違規情形之陸客，在其出境之後，亦應有相關之管制再入境作為，以避免明知不法之對象，再次入境對國家社會造成危害。其對於陸客出境後管制之作為，依據觀光許可辦

³⁵ 陸客來臺觀光停留期間自入境之翌日起算15日，但通常旅遊行程只會安排7~10日，若陸客未依預訂出境日期出境，移民署查驗系統會顯示未出境資訊，但仍不算逾期停留；自入境之翌日起算第16日，查驗系統始會顯示逾期停留資訊。

³⁶ 內政部入出國及移民署入出國事務組業務統計資料。

法第16條之規定，大陸地區人民申請來臺從事觀光活動，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，並註銷其入出境許可證：

- (一) 有事實足認為有危害國家安全之虞。
- (二) 曾有違背對等尊嚴之言行。
- (三) 現在中共行政、軍事、黨務或其他公務機關任職。
- (四) 患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病。
- (五) 最近五年曾有犯罪紀錄、違反公共秩序或善良風俗之行為。
- (六) 最近五年曾未經許可入境。
- (七) 最近五年曾在臺灣地區從事與許可目的不符之活動或工作。
- (八) 最近三年曾逾期停留。
- (九) 最近三年曾依其他事由申請來臺，經不予許可或撤銷、廢止許可。
- (十) 最近五年曾來臺從事觀光活動，有脫團或行方不明之情事。
- (十一) 申請資料有隱匿或虛偽不實。
- (十二) 申請來臺案件尚未許可或許可之證件尚有效。
- (十三) 團體申請許可人數不足第五條之最低限額或未指派大陸地區帶團領隊。
- (十四) 符合第三條第一款、第二款或第五款規定，經許可來臺從事觀光活動，或經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民未隨團入境。
- (十五) 最近三年內曾擔任來臺個人旅遊之大陸地區緊急聯絡人，且來臺個人旅遊者逾期停留。但有協助查獲逾期停

留者，不在此限。

前項第一款至第三款情形，主管機關得會同國家安全局、交通部、行政院大陸委員會及其他相關機關、團體組成審查會審核之。

伍、大陸地區人民來臺觀光對我國國境人流管理之影響

開放陸客來臺觀光確實改變我國許多國境管理之模式，就現今政府所推動之兩岸政策方向，所有之改變及未來之規劃必然是希望朝著對國家人民有利之方向作調整，以期能增進兩岸有良性之互動及交流、藉此提升國內旅遊業之蓬勃發展，增加人民之經濟收入，並簡化陸客來臺申辦流程作業，提高政府行政效率及行政機關形象，加快通關速度，並且同時在通關查驗時顧及安全管理之需求。但是大陸地區人民出境旅遊之模式，是與一般國家不同，大陸地區人民出境旅遊之目的地以及出境旅遊之人數，均由政府介入在掌控³⁷，不是屬於自發性之旅遊，因此，在就國境管理之層面仍不適合將其視為一般之外國旅客看待，而且目前對於開放陸客來臺觀光，已造成以下之衝擊與困境：

一、簡化陸客申請文件，可能造成身分查核不實

在2001年觀光許可辦法施行初期，由於政治上及技術上之因素，陸方不願意為當時我國之執政黨創造利多，且雙方一直無法協談第一類觀光模式，陸客僅能以第二類及第三類觀光模式來臺，且人數極少，因此陸方對於第二類及第三類之陸客是採取「冷處理」之態

³⁷ 范世平（2010），大陸觀光客來台對兩岸關係影響的政治經濟分析，同前註，頁101-102。

度，甚至將其視為非法活動而加以取締³⁸；由於當時兩岸立場並不如現在融洽，我國人民對於陸客之態度亦不是很友善，因此對陸客來臺之審核機制上亦相對嚴謹，審核人員對於陸客申請案件之敏銳度均相當高，然而，上述之作法，有利於國境管理之安全防衛，若陸客身分稍有疑慮，想申請進入臺灣地區，並不是如此容易。而2008年執政黨輪替之後，便轉向積極與陸方協商開放第一類及自由行觀光之陸客來臺，而原本在開放第一類觀光初期，對於陸客來臺仍有相當安全意識，所要求之申請資格，須有固定正當職業或學生，或是提出有等值新臺幣二十萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明³⁹，始可申請來臺從事第一類觀光活動，但是實施來以，發現陸客來臺之人數未如預期，政策支票恐怕很難兌現之下，政府即於2009年1月17日修正觀光許可辦法，訂出所謂之霸王條款，其規定僅要持有其他經大陸地區機關出具之證明文件之陸客，即可以申請來臺觀光⁴⁰。而在實際申請之程序上，如陸客持有大通證，

³⁸ 同上，頁：121-129。

³⁹ 2009年1月17日修正前之大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法第3條規定：「大陸地區人民符合下列情形之一者，由經交通部觀光局核准之旅行業代為申請許可來臺從事觀光活動：

- 一、有固定正當職業者或學生。
- 二、有等值新臺幣二十萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明者。
- 三、赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權或旅居國外四年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居國外配偶或直系血親。
- 四、赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權或旅居香港、澳門四年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親。」

⁴⁰ 2009年1月17日修正之大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法第3條規定：「大陸地區人民符合下列情形之一者，得由經交通部觀光局核准之旅行業代為申請許可來臺從事觀光活動：

向移民署提出申請，即代表著符合來臺觀光之基本資格，如此簡化之申請文件，對於陸客、旅行業者、觀光地區之旅宿業者及周邊既得利益者，當然均給予政府十分肯定之鼓勵，且在僅有掌聲未有罵聲之情況下，政府機關亦會認為此為一個對之政策方向，而且是值得推行之政策；但是，對於國境管理之安全性上而論，卻是相當危險之作為，就某種程度而言，陸客來臺之資格，已不是由我國在審訂，而是由陸方在決定，若陸方刻意發給情工人員假身分之大通證作為來臺之用，藉此管道進行諜報工作或其他滲透破壞，縱使我國有再好之情蒐系統，亦是很難完全防備其陸方人員入境。

再者，一般大陸地區人民申請來臺所檢附之文件，均須經大陸公證機關公證，再交由財團法人海峽交流基金會驗證⁴¹，但陸客來臺觀光所附之身分證明等相關文件卻免經驗證，通說之理由是申請案件量太大，為求審核之速度及簡化申請程序，即不用再要求驗證文件，且亦擔心因文書驗證之流程太過繁雜及耗時，會影響陸客來臺之意願。另一說法則是，陸客均由陸方先行核發通行證，已通過源頭管理，我國應可省去要求驗證之程序。

然而若僅因申請數量過大、怕陸客不來臺，即免去身分證明文

-
- 一、有固定正當職業者或學生。
 - 二、有等值新臺幣二十萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明。
 - 三、赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權或旅居國外四年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居國外配偶或直系血親。
 - 四、赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權或旅居香港、澳門四年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親。
 - 五、其他經大陸地區機關出具之證明文件。」

⁴¹ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第7條規定：「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。」

件之驗證程序，亦或認為陸方已作源頭管理，即免再重複審驗其陸客身分，如此之思維模式，雖可作為推行兩岸政策之考量，惟恐不符國境安全管理之作為；因在國境線上查驗陸客證件，主要目的之一係在於確認陸客人別與其所持之來臺證件是否吻合？若陸客係使用未經驗證之偽變造身分證明文件申請來臺，且因此取得合法之入出境許可證，估且不論其來臺目的為何，或入臺後是否果真有行方不明或脫逃之虞，單就其於入境查驗時，無法查核真實之身分，即可能錯放應予管制或國際上不受歡迎之人員入境，除危害台灣國境安全管理作為之外，亦影響我國之國際形象。

二、陸客申請案件審核之人力及專業性不足，影響入境前之身分安全查核

所稱審核人力，係指移民署移民資訊組初審人員及臺北市服務站複審人員之人數；依據移民署網站公布之統計資料，2012年1月至3月，第一類觀光陸客申請案件有448,232件，個人旅遊陸客申請案件則有29,923件，合計陸客申請案件有478,155件。

目前移民署移民資訊組負責初審人員約有30人，臺北市服務站複審人員約有10人，而初審未能准駁須由系統轉送複審之申請案件約占總申請案件量之百分之40⁴²，就上述2012年1月至3月期間（實際上班天數為58日）及申請案件量作為統計基數，移民資訊組於每日須負責審核之陸客申請案件數量計有8,244件，平均每人每日須審核274件，以每日上班8小時計算，每人每件審核時間為1.75分⁴³；而臺北市服務站在同上述期間之複審案件總數量約為191,262件，每

⁴² 初審及複審人員人數係筆者實務工作觀察所得之數據，另初審案件轉送複審之比例，則是筆者於執行業務工作報告時，就業務資料自行統計所得之數據。

⁴³ 8小時*60分鐘/274件=1.75分。

日須負責審核之陸客申請案件數量計有3,297件，平均每人每日須審核330件，以每日上班8小時計算，每人每件審核時間為1.45分⁴⁴。而以筆者本身實務上經驗而言，如欲完整審查一件申請案件，以經驗豐富之老手，仍需視案件之複雜度，至少耗費3至5分鐘，更甚者尚需耗費10分鐘以上作詳細背景調查，而陸客申請案件實際上卻僅有短暫之審核時間，其審核之精確度確實堪慮。

另外，就審核人員之背景而言，無論是移民署初審或複審人員，其組成人員均為約聘僱人員，並無正式職員擔任審核工作，而其年齡以21歲至30歲為最多，百分之80以上之審核人員在從事審核工作前，並未有與現職相關之工作經驗，且百分之85以上人員在從事審核工作之前並未接受過職前教育訓練⁴⁵。

綜上情形，就審核人員之年齡及工作經驗而言，整體上是相當缺乏審核案件之專業性，且絕大多數人員均未受過相關教育訓練。在人力不足且審核人員資格未具完備之情況下，若無相關配套之抽查之機制作為複檢，或定期辦理在職訓練加強審核人員之專業度，則陸客來臺申請案件審核之信、效度恐將被質疑。且在此狀況之下，若稍有不慎，將不應許可入境之對象核准許可，對國境管理所造成之衝擊及影響，影響頗為嚴重。又審核人員均為約聘僱人員，與正式職員相較之下，其工作穩定性並不高，而相對風險性則相當高，容易有風紀問題之產生，如2009年時，移民署即有約僱人員收受業者賄賂，令大陸地區人民以「假考察、真觀光」名義來臺，獲取不法利益達新臺幣一百萬元⁴⁶，應作為前車之鑑。

⁴⁴ 8小時*60分鐘/330件=1.45分。

⁴⁵ 蔡政杰(2011)，大陸地區人民申請來臺觀光審核機制分析研究，台北：內政部入出國及移民署2011年度自行研究報告，頁1-5。

⁴⁶ 王定傳(2012)，移民署約僱人員收賄百萬，放行中國旅客，上網瀏覽時間2012年5月15日，<http://tw.news.yahoo.com/%E7%A7%BB%E6%B0%91%E7%B>

三、法令修正頗為過速，執法人員因應不及，影響國境安全之執法

管理作為首要在於源頭制度之相對穩定性，若未有相對穩定之制度作為規範，則管理作為將難以落實執行，此為管理之基本概念，用於國境管理亦是如此，國境管理之規定一向以安全為前提，鮮有大幅度之變動及調整，但因應開放陸客來臺觀光，法令隨著政策轉彎，規定隨著法令改變，法令來不及修正者，更有以行政命令先為代行之狀況，造成申請案件審核人員及國境線上查驗人員均很難適從，茲就開放陸客來臺觀光以來，所修正法令規定之內容摘要之演進，分析如下表：

表4 陸客來臺觀光法規修正之內容摘要之演進一覽表⁴⁷

法規名稱/ 修訂日期	修訂條文	修訂內容摘要
觀光許可辦法 /2009年1月17日	修正發布第 3、5、9、11、 17、25條條 文	增訂大陸地區人民有其他經大陸地區機關出具之證明文件，得申請來臺觀光；團進團出每團人數限10人以上修正為限5人以上；停留期間，自入境之次日起，不得逾10日，修正為不得逾15日；旅行社繳交新臺幣200萬元保證金，修正為新臺幣100萬元；陸客團體不足8人禁止入境，修正為不足5人禁止入境；陸客脫團1人扣旅行社保證金新臺幣20萬，至多扣新臺幣200萬，修正為脫團1人扣10萬，至多扣新臺幣100萬。
觀光許可辦法 /2009年12月1日	修正發布第 3、6、7、9、 25 條條文	取消需由交通部觀光局核准之旅行社代為申請之規定；增訂行程表須經交通部審查通過；取消第三類觀光需檢附團體名冊之規定；增列持

D%B2%E7%B4%84%E5%83%B1%E4%BA%BA%E5%93%A1%E6%94%B6%E8%B3%84%E7%99%BE%E8%90%AC-%E6%94%BE%E8%A1%8C%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%97%85%E5%AE%A2-203546905.html。

⁴⁷ 筆者自行就各階段修法之內容，查閱歷史條文，比較分析並整理製表。

法規名稱/ 修訂日期	修訂條文	修訂內容摘要
		香港、澳門核發之旅行證之陸客得申請來臺觀光；修正查驗入出境之規定，將第一類、第二類及第三類分述；增訂陸客在臺發生意外，其大陸家屬及官方人員來臺協處之入境申請規定；增訂第三類觀光脫團者不用扣繳旅行業者之保證金。
觀光許可辦法 /2010年8月16日	修正發布第 3、6、8、16、 22條條文	第三類觀光陸客之資格增訂依親居留權並有等值新臺幣二十萬元以上存款條件，並增訂其申請應備文件；許可證1個及2個月效期修正統一為3個月效期；增訂最近5年有違反公共秩序或善良風俗之行為之陸客，不予許可來臺；增訂旅行業及導遊人員辦理接待符合第3條第3款對象之相關規定。
觀光許可辦法 /2011年6月22日	修正發布第 6、7、14、 16～19 條 條文；增訂 第 3-1、 25-1條條文	增訂申請來臺自由行觀光陸客之資格規定及相關應備文件等相關規定；增訂自由行觀光陸客之投保規定；增訂第16條第1項第15款，增訂不予許可最近三年內曾擔任來臺個人旅遊之大陸地區緊急聯絡人，且來臺個人旅遊者逾期停留之大陸地區人民申請來臺觀光；增訂自由行觀光陸客未備妥回程機（船）票者，禁止入境；增訂自由行陸客通報傳染病規定；增訂自由行陸客不受團體通報規範之規定；增訂自由行陸客來臺逾期停留，代辦證件旅行業者之處罰規定。
觀光許可辦法 /2012年1月20日	修正發布第 6、9、25、 26條條文	修正旅居香港、澳門大陸地區人民可透過旅行業者代為申請來臺觀光。
大陸地區人民來 臺從事觀光活動 線上申請須知 (第一類－團進 團出) /2011年6 月13日	新增	為規範大陸地區人民來臺從事觀光活動線上申請程序及發證作業等相關規定，特訂定之，截至2012年3月止已修正3次。

法規名稱/ 修訂日期	修訂條文	修訂內容摘要
大陸地區人民來臺從事個人旅遊觀光活動送件須知/2011年6月22日	新增	為規範大陸地區人民來臺從事個人旅遊觀光活動（以下簡稱個人旅遊）申請程序及發證作業等相關規定，特訂定之，至2012年3月止已修正2次。
大陸地區人民自國外或香港澳門來臺從事觀光活動線上申請須知/2012年3月12日	新增	為規範大陸地區人民自國外或香港澳門線上申請來臺從事觀光活動程序及發證作業等相關規定。

資料來源：作者自行整理及劃表。

有關於歷次修訂之法令規章對國境管理之衝擊與影響方面，如下所述：

- (一) 增訂陸客持有大通證⁴⁸即能符合來臺觀光資格之規定，使陸客來臺資格之主導權轉移至陸方手上，而造成是否令陸客來臺，係由陸方決定，將使在國境管理之事先預防審核功效大大降低，亦較容易令有心人士輕易進入臺灣。
- (二) 將入境團體人數從10調降至5人，入境團體人數減少，即代表著入境之門檻調降，使陸客更容易申請來臺，陸客人數勢必增加，考驗國境線上查驗人力是否足以應付。
- (三) 開放陸客來臺自由行觀光，增訂相關申請規定，增訂相關申請須知，將新增一類審核案件類型，對於申請案件審核人員而言，會延長審核時間，及提升審核之複雜度。
- (四) 開放線上管理系統申請第一類觀光及自由行觀光，可由旅行業者自行列印許可證，除增加證件類別，造成查驗辨別

⁴⁸ 係指大陸居民往來台灣通行證。

之困難外，自行列印之許可證除以二維條碼辨識外，並無其他防偽功效，相較其他類型之許可證、簽證或護照而言，偽造之可能性大為增加，是國境管理之隱憂，再加上查驗人員之異動頻繁，缺乏訓練，辨識證件真偽之專業性亦不足，確實對國境管理作為上有相當大之影響。

- (五) 團體陸客須隨團來臺，但免點名入境，自由行陸客免隨團來臺，造成查驗時無法判別應隨團入境之陸客究有無隨團入境之事實；舉例而言，以目前查驗方式，若應隨團入境之陸客提早兩天入境，恐怕將等到兩天後該團入境查驗比對時，始會發現已有一名陸客已先行入境，再去追查亦為時已晚；同樣是陸客有不同之查驗規定，確實造成國境線上查驗之複雜度。
- (六) 就本文之研究發現，每次法令修正均屬枝微末節，執法人員稍有不留意即容易忽略，且將陸客區分過多種類，規定均不同，相當容易混淆，又法令修正次數如此頻繁，臨時增訂之規定又如此多，執法人員很難在第一時間獲知最新規定為何？嚴重造成國境管理之困擾。舉例而言，線上管理系統試行第一天，其許可證是由移民署以「防偽紙」印製交由旅行業者，再寄送陸客持憑入境，但航運業者，甚至查驗人員竟有未獲訊息者，造成許多陸客無法持證登機(船)或入境。又因旅行業者反映由移民署列印證件交由業者再寄送陸客，實不符線上申請之理念，因此，不到1個月之時間，又即開放由旅行業者自行列印無防偽功能之證件，變化之快，使航運業者及查驗人員均不及適應上述之新變人，又造成陸客所持之證件不被承認，而無法登機(船)或入境之情形發生；是類情形，對國境管理而言，造成相當嚴重之衝擊。

四、我方危機意識與心防漸弱（失）

根據美國國防部部長辦公室(Office of the Secretary of Defense of U.S.A)於2012年公布之「向美國國會提交例行性年度報告——2012年涉及中華人民共和國之軍事及安全發展」(Annual Report to Congress——Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012)之內容資訊，顯示中國人民解放軍(Chinese People's Liberation Army，簡稱為 PLA)於2011年時，仍將台灣視為最重要之潛在性軍事打擊目標(Taiwan remained the PLA's most critical potential mission)。近年來，儘管 PLA 力主其任務之安排與律定，應更加地擴展(大)(Even as the PLA is contending with this growing array of missions)；然而，在諸多之 PLA 軍事任務之中，PLA 仍是聚焦於如何有效因應台海之間意外性之軍事衝突活動之事前準備工作(preparing for contingencies in the Taiwan Strait remains the principal focus)；PLA 於2011年之軍事投資費用，多數軍費仍是置放於因應台海之軍事衝突(driver of much of China's military investment)⁴⁹。

在2011年，於潛在性之台海衝突中(in a potential cross-Strait conflict)，為了有效地遏阻台灣宣佈獨立建國(deter Taiwan from declaring independence)，及制止(deter)、延阻(delay)、拒卻美國勢力之介入(deny effective U.S. intervention)，同時，於台海軍事衝突之中，能擊敗台灣之軍事力量(to defeat Taiwan forces in the event of hostilities)，PLA 持續地強化及建構攻台所需之軍事打擊能量(PLA continued to build the capabilities)，及發展所需之訓練(develop the

⁴⁹ Office of the Secretary of Defense of U.S.A.(2012), Annual Report to Congress---Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012, pp1-44.

doctrine)⁵⁰。

綜合上述2012年「向美國國會提交例行性年度報告——2012年涉及中華人民共和國之軍事及安全發展」之內容，可得知 PLA 之最核心目標，就目前而論，是準備台灣宣布獨立之時，為了攻台作準備。此外，因 PLA 考量美軍有可能介入台海衝突，故 PLA 之軍力，必須達到有效制止(deter)、延阻(delay)及拒卻美國勢力之介入(deny effective U.S. intervention)之程度。換言之，PLA 從未放棄以武力解決台灣之國家主權問題。同時，PLA 不排除利用軍事力量，強力地排除美軍及第3國軍隊之介入(intervention)。基於以上之論述，顯見兩岸之軍事及政治，仍是處於嚴重對抗之態勢之中。台灣主權之政治問題，如稍有處理不當，即會引發災難性之軍事衝突。

承上脈絡所述，在國境管理層面之上，我國最為在意者，應是開放陸客來臺觀光之後，陸方對我國進行之「統戰影響」⁵¹。誠如前述，大陸地區人民出境旅遊是操作於官方之手，在前執政黨時代，陸方對於陸客來臺一律採「冷處理」態度，至2008年政黨輪替後，隨即開放陸客來臺觀光，在其政策背後之政治動機其實相當明顯，主要原因在於希望透過此一方式對我國人民達到「政治社會化」之效果，亦是陸方所稱「統戰」⁵²。因統戰之政治層面仍是存在，如此國境管理之種種作為，是否有助於反統戰及反軍事情蒐之效果，

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ 中國對於台灣之軍事威脅，仍是存在。根據相關數據顯示，中國準備攻擊台灣用之對台導彈之數量（包含巡弋飛彈），截至2012年止，約在1500枚至1800枚之間，以上數據，請參閱：曹郁芬、蘇永耀(2012)，對台短程飛彈，已部署1200枚，上網瀏覽時間2012年6月27日，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/19/today-t3.htm>。在此情況下，如何強化兩岸交流，同時提升台灣國境人流安全管理之能量，是一個非常值得加以重視之議題。

⁵² 范世平(2010)，大陸觀光客來台對兩岸關係影響的政治經濟分析，同前註，頁257。

在兩岸政策至上，法令隨之朝令夕改之狀況下，恐怕對於統戰影響之層次，已不是國境管理之範圍所能及。

陸、我國針對國境人流管理之弱點可行之因應對策

陸客來臺觀光之影響層面相當廣泛，最重者莫過於國家安全層面之影響，其次，政治面之影響亦相當重要，對於國境管理之衝擊，雖非列為第一順位之重要影響，但其重要性完全無法加以輕忽之，其次，始是社會層面之影響，以及經濟層面之衝擊。更進一步來講，國家安全之影響，是屬於政策性之影響，兩岸政策之方向，對國家安全之本質會產生重大之影響力，而陸客來臺觀光亦是兩岸政策之一部分，所以對國家安全亦是有一定之影響性存在。而政治層面之影響，是屬於主權觀念之影響，常在主權相關之議題上打轉，如陸客之思維模式是臺灣是中國之一部分，但我國之思維模式則是大陸是中華民國之一部分，陸客來臺觀光之政治性亦不在話下。在社會層次面之影響，以陸客不文明行為與「全球在地化」來解釋為明確不過，從陸客到全球各國旅遊，許多不文明現象一再發生，包括缺乏公德心、隨地吐痰、亂丟垃圾、大聲喧嘩、爭先恐後、狼吞虎嚥、恣意抽煙、胡亂殺價、穿睡衣外出、衛生習慣不佳、潑辣不講理、集體抗爭罷機、將飯店物品攜回、小孩隨地便溺、脫鞋斜躺在公共座椅、天熱穿著內衣四處行走，除造成陸客形象嚴重受損外，亦令其他國家感到尷尬，甚至造成當地民眾之反感和衝突，其行徑雖不違法，卻已造成國家之間文化衝突不斷，引發爭議⁵³，對社會衝擊影響是相當大。

本文綜合上述之相關論述，臚列以下具體可行之對策：

⁵³ 同上註，頁260-261。

一、明確兩岸政策方向，掌握陸客來臺主導權

陸客申請來臺觀光資格之霸王條款，亦是觀光許可辦法第3條第5款之規定，大陸地區人民僅須經陸方核發大通證者，即具有申請來臺之資格，再加上我國對於陸客來臺之人數未落實總量管制，換句話說，陸方欲核准何人來臺，及其來台之人數，均由陸方在決定，我國幾乎是照單全收，或許持反對意見者會認為，我國仍有審核機制存在，並不是將陸客來臺觀光之申請案件全數核准。但是從移民署網站公布之統計資料顯示發現，自97年開放陸客第一類觀光至2012年3月止，申請核准人數之比率高達98%，未予核准之百分比僅有2%，而此2%未予核准之因素，可能包括申請文件不齊備、申請人同時申請專業或商務事由入境、行程變更自行撤案等情形，並不全然因審核時，被發現有不予許可入境之情形，而予以駁回處分；另外由於陸客旅遊之機制，是完全由陸方官方在掌握，它並不是一個自由市場，陸客來臺是被操作性之結果。從此兩點來看，不難發現陸客來臺主導權目前陸方掌控之成份居多。

我國在接受由陸方主導來臺觀光陸客之資格條件及人數以後，所影響之範圍，將不限於我國之觀光產業，因觀光是一種複雜之社會現象，涉及到社會、政治、經濟、文化、歷史、地理、法律等各個領域，如果產業面而言，主要涉及到之產業有旅行業、旅館業、休閒娛樂業、文化產業、餐飲業、交通運輸、保險業……等，由主要產業所牽涉之次要產業，如旅行業會涉及到服務業（call center）、網路業（訂房系統）、郵遞業（寄送簽證、機票）等；旅館業會涉及到製造業（旅館用品，如毛巾、肥皂）、洗衣業（定期清洗床單、被單）、清潔業（外包清潔公司）等；交通運輸業會涉及到石化業（車輛用油）、維修業（車輛定檢）、貿易業（大車用底盤、輪胎）等，這些均足以影響我國整體民生經濟結構之傳統產業，在看似單純之

觀光活動背後，其產業網絡似乎並不單純。

我國現階段與陸方關係正處於和平相處狀態，陸方開放大批陸客來臺觀光，對我國大部分之產業而言，均屬於利多之作為，反應在民間之聲音亦均讚聲大於罵聲，所以政府之政策亦隨時陸客來臺之人數愈趨開放，而此一批批之陸客，已經逐漸成為我國產業結構中之一部分，一旦陸客來臺之結構面有任何變化，我國政府為不違背主流民意所趨，勢必跟著改變政策方向，如此，我國政策容易隨著陸方之主導而轉向，此亦是陸方最擅於運用之觀光外交手段，將觀光客在地化，社會化，進而影響該國之產業層面，對於經濟能力較弱小之國家，甚至能掌控該國之經濟脈動，此為本研究所發現之一大問題所在。

如欲重新掌握陸客來臺之主導權，兩岸政策之方向是非常重要的關鍵因素，因它影響各個行政機關執行兩岸事務之動態。因此就國境管理之角度來看，國家安全局應在不受政策方向之影響下，就陸客來臺之安全性作完整且客觀之完整評估，提供給陸客觀光之兩個政策主導機關行政院大陸委員會及交通部觀光局作政策指導，建立明確且安全之兩岸政策，令各個行政機關在執行兩岸事務上能有所遵循。

二、簽署兩岸境管協議，加強國境管理合作⁵⁴

兩岸往來關係已相當之密切，人員往來進出亦相當頻繁，截至2010年9月為止，兩岸已簽署18項協議（含補充性協議）、3項備忘

⁵⁴ 有關於國境管理之雙邊協議方面，美國與墨西哥及加拿大均有簽定相關之重要國境管理之雙邊協議，可作為兩岸參考之用。此方面之文獻，可參閱：汪毓璋(2012)，移民與國境管理，桃園：中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集，頁57-70。

錄，但未有一項是專門針對國境管理項目簽署之協議，僅在2009年4月26日簽署之「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」中，在合作範圍有關雙方同意著重打擊犯罪項目中，提及打擊跨境有組織犯罪、劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪，另在人員遣返方式規定中，算是與國境管理有所關聯，但亦非屬國境管理主軸。由於兩岸人流往來密度已相當高，應可在國境管理之作為上有所規範，如兩岸在通關查驗方面可比照美國與加拿大之模式，簽署通關協議，提高國境之安全性及通關速度⁵⁵，若礙於國家主權之政治因素，不能以國境或邊境為由簽署協議，亦可配合兩岸關係條例以地區對地區之方式簽署，若不能以獨立事由簽署，亦可以架構在兩岸共打之機制下簽署境管協議，雖然國境管理之主要目的是在於預防犯罪為主，但是預防始是打擊之本，若能在兩岸共打之機制下納入預防犯罪相關之補充協議，並在其中規範境管議題，如此始能提升兩岸國境管理之安全與品質，以及加快兩岸人民通關之速度。

三、加強陸客申請案件審核機制，以達到源頭管理為目標

我國目前對於陸客來臺觀光之申請案件審核機制，不論是從審核人員層面，或是從審核作業流程看來，均過於缺乏危機意識，很容易造成國家安全之漏洞產生，而主要之原因是在於執政者認為兩岸之間已經是相當友善之關係，而使得行政機關已將陸客來臺之狀況視為常態，而漸漸失去危機觀念，始會令陸客申請來臺之程序愈來愈簡便，令陸客對我國之行政機關愈來愈予取予求，始會令毫無

⁵⁵ 加拿大與美國之間訂有 NEXUS 計畫，是由加拿大國境事務署（The Canada Border Services Agency, CBSA）及美國海關及邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）之間建構之關聯系統，它之設計是專程對於低風險性、曾經許可之對象，快速在美國與加拿大之間陸、海、空管道通關使用。

接受安全訓練及專業知識之約聘僱人員及資訊人員負責審查陸客來臺觀光申請案，若以目前陸客來臺之數量與申請案件審查之速度作一比較，是可以大膽之假設，大多數之陸客來臺觀光之申請案件，恐係未進行全面性之審查，即給予發證。否則，依目前之審核人數及其人員背景，欲每日消化數千件，甚至接近萬件之陸客來臺觀光之申請案件，實是近乎一件不可能之任務，但仍達到98%之核准發證率，令人對國境管理之安全頗感到憂心。

雖然陸客來臺觀光是政策性開放，各行政機關為迎合政策執行，必須負起政策執行之成敗責任，但行政機關亦必須是本著各別之行政職權下盡力去達到政策之要求，而不是為執行國家政策而疏忽機關本身之職責；尤其當各行政機關，甚至於整個政府團隊，更甚至於是民間企業、民眾，均已經將陸客來臺觀光視為常態，而把陸客當成是我們日常生活中之朋友一般，完全未有保防危機意識後，此完全達到陸方所欲達到之社會面之統戰成果，滲透於無形，每一名陸客來臺觀光所得到看似片面而無用之資料，回到大陸經過陸方專業人員整合後，即會轉化為有用之情報資料，此為國境管理所難以防範之層面，但所涉及之部分，卻是比國境安全更為高層次之國家安全。站在國家之立場，是很難去對全民灌輸保防之概念，但至少，對於負責陸客來臺相關業務之行政機關人員，宜進行全面之保防教育，當然亦包括陸客來臺觀光申請案件之審核人員。

申請案件之審核人員是整個審核機制之核心，案件之審核可以透過電腦資料來輔助判斷，但是絕對無法僅憑電腦之審核，而賦予准駁，重點仍是在於人。建議應由適當之人做適當之事，審核案件是如此重要之工作，應由經過國家考試合格之專業公務人員來負責審核，而非僅由非專業性之約聘僱人員或委外人員來進行審核，即使因人力不足須由約聘僱人員或委外人員審核，亦應聘用與國安體制有合作關係且具有專才之民間團體人員來負責審核，而非為搶

救失業率，而僱用由縣市政府就業輔導中心推薦之一般民眾來進行重要之申請案件審核，更不能以資訊外包人員來進行申請案件之審核。整個陸客來臺觀光之申請審核機制，必須先加強審核人員之專業性，以求符合審核體制，再來對於審核流程進行全面性檢討。而既然是入境申請案件之審核，審查之重點應是以國家安全作第一優先考量，而非以國家政策、人民福祉、人權保障等因素作為案件審核之優先考量，如此，始能完備整體之審核機制，始能為國境管理之安全機制再添一份保障。

四、在大陸地區設立辦事處，完善「事前管理」之能量

另外，我國「境外管理」之風險控管機制未能完善建立：由於在政策思維上並未完全落實，亦導致在管理機制之調整上尚未完善「事前管理」之風險控管機制⁵⁶。境外管理等同於核發許可證之事前管理，即是所謂之源頭管理，但是欲落實陸客來臺之源頭管理，即必須在大陸地區設立辦事處及配置工作人員，其所涉及之層面相當廣泛，但不論其難度為何，均應以此作為目標管理，將入出境許可之作為回歸正常化之源頭管理，始能落實國境安全管理之目的。

五、有效使用國境管理之資訊設備及系統，執行陸客入出境查驗等工作

移民署為求國境管理之作為能與國際接軌，目前正全面更新國境資訊系統，建置航前旅客資訊系統(APIS)、自動通關系統(e-Gate)，並配合旅客生物特徵辨識功能進行比對使用，在國境管理之設備及系統建置上，無疑已達國際化之水準，但是在使用之層面上卻未能

⁵⁶ 范世平(2011)，大陸地區人民來臺管理機制之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究案，中華亞太菁英交流協會執行，頁271-280。

普及，是在比較可惜之地方。

以 APSI 而言，雖然移民署和航空公司之間已經開始在進行資料傳輸比對，亦確實能有效達到旅客入境前之身分掌握，但若欲更進一步運用 APIS 之資訊，務必須透過國際組織(如：IATA)來進行與各國之間之資料交換，尤其我國在國際上非屬強國，若不透過 IATA 來與各國進行 APIS 之資料交換，而欲與各國之間進行 P2P(Point to Point)之資料交換，恐怕難與各國逐一商議，且如美國，亦是透過 IATA 來進行 APIS 資料交換，再者，不同之國家有不同之資料格式，以我國單一之 APIS，恐怕亦難以一一比對資料。目前，我國係礙於經費編列之問題，無法與 IATA 進行資料交換，建議應由行政院以上之層級介入協調經費之編列方式，勢必須透過 IATA 作資料交換，始能令 APIS 發揮更大之作用，亦始能實際與國際之國境管理措施接軌，以達到安全預防之作用。

另外，在自動通關系統(e-Gate)設備之使用上，目前僅開放國人註冊使用，但就國境管理之角度來看，安全管理之對象主要是外來人口，再者，以目前陸客來臺之數量如此龐大，已造成國境線上查驗人力嚴重不足，有如此之設備，若不能開放給大陸地區人民或其來外來人口通關使用，易令人感覺得是浪費國境管理之資源，但是使用自動通關設備之確是須有配套措施，始能達到快速且安全之通關作用。因此，建議可比照美國與加拿大模式，建立一套旅客信任制度，對於經常往來我國，且無安全顧慮之虞旅客(包含大陸地區人民及其他外來人口)，開放可於網路上註冊使用我國自動通關設備，以提升設備之使用性，及增加國境管理之效能。不過，對於目前使用自動通關系統之對象，並無給予任何通關憑證，亦未有在護照上加蓋入出境章戳之作法，作法似乎不妥，入出境之對象仍應有相關書面入出境紀錄較為妥適，不應只由電腦紀錄其入出境時地。建議可比照美國或加拿大之方式，將自動通關系統視為輔助人工查

驗系統，可選擇由系統自動出具一紙入出境憑證貼紙，可令旅客自行黏貼在護照內頁；或是在自動通關系統之外，仍需有查驗人員對旅客之護照加蓋入出境章戳，惟不必再查驗身分，如此一來亦不會耽誤查驗時間，既能快速通關，亦能顧及安全性，對於國境管理而言是相當具有助益之作為，可行性極高。

六、國安團隊建置之大陸人士資訊系統互享資源，應開放供基層之執法人員使用

一般陸客來臺對於國家安全影響並不大，若基於國安之顧慮，應是大陸地區具有黨政軍背景等身分較為機敏之人士，而對於大陸機敏人士之管理需求，並前提在於能夠精確而快速之判斷其是否具備機敏身分，而我政府相關國安機關均有所謂「大陸人士資料庫」⁵⁷。以國安團隊之運作模式，在國家安全至上之前提之下，所建立之大陸人士資料庫應有資料共享之平台，但由於第一線之執法人員目前並無從查詢大陸機敏人士身分，因此，應僅有相關業務單位及主辦人員始有查詢權限。

但是，實務上陸客來臺之後，若在地方上有從事任何可疑之行為被發現者，通常到場處理之人，均為第一線之基層執法人員，如派出所員警或移民署專勤隊人員。因到場之基層執法人員無法查詢大陸機敏人士身分，只能就所持之相關證件進行調查，若該大陸機敏人士所持之證件合法，且從事之活動僅屬可疑，並無違法，基層執法人員只能任其離去繼續活動，至多僅作個內部紀錄留存，並不會把此一類之案件向上陳報，即使有向上陳報，此類案件陳報層級

⁵⁷ 王智盛(2012)，大陸地區人民來台的國境管理機制---以管制理論分析，桃園：中央警察大學國境警察學系2012年『國境管理與執法』學術研討會論文集，頁69。

通常並不會到達有權限查詢「大陸人士資料庫」之業務單位，即因如此，往往忽視陸客在臺所作之情報蒐集工作。

因此，對於國安團隊所建立之「大陸人士資料庫」，除橫向之資訊分享外，亦應縱向廣泛加以使用，若恐機密資料外洩，則在帳號管理及資料分級閱覽之程序上，均可有所設限，就重要資料之本質上而言，應是合法合理之分享，以達到資料蒐集目的，發揮最佳之效果，而非過度保密使用，浪費資源。

七、我國有必要於大陸地區先行採集陸客及其他大陸身分人士之生物特徵，並回傳台灣國內國境管理機關，以利陸客及其他大陸身分人士入境時比對之用

根據大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法第3條第1項之規定，大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應按捺指紋；未按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。另外，依據入出國及移民署公告之大陸地區人民按捺指紋建檔方式之規範，申請來臺團聚、依親居留、長期居留或定居時，須按捺左、右手拇指指紋；其他事由如來臺觀光、商務、參觀、訪問，及6歲以下兒童不須按捺。依據上述相關之規定，按捺指紋之對象，係指：1、來臺團聚；2、依親居留；3、長期居留；4、定居；但不包括陸客。

目前之實況，因諸多之因素，如部分立委反對等⁵⁸，截至2012年上半年為止，我國尚未於大陸地區先行採集陸客之生物特徵辨識資訊。由於無法順利地採集陸客之生物特徵資訊，故亦無法回傳台灣國內，以利陸客入境時比對之用，此會導致國境安全管理產生頗大之缺失及風險。觀諸美國及日本等先進之國家，均有對外國旅客

⁵⁸ Yonyshell (2007)，生物辨識，藍委：陸客是恐怖分子嗎？上網瀏覽時間2012年5月18日，<http://www.wretch.cc/blog/tonyshell/6361820>。

採集生物特徵之機制，它已是國際社會上，國境人流管理機制中之國際主流之趨勢與先進作法。

故台灣實有必要於大陸地區先行採集陸客之生物特徵⁵⁹，並結合陸客自動通關之機制，作為陸客入境時，自動通關比對之用。它具有以下之效能：1、加速通關之速度，令陸客入境時，感受到尊嚴及高尚之對待；2、強化台灣國境人流管理效能；3、減少國境事務大隊移民官之工作及心理層面之巨大壓力；4、解決目前事前審查之諸多弊端（已如前文所述）。

生物辨識系統被廣泛地運用於航空旅行及運輸方面，以機場入出國通關查驗之國境人流管理為例，以下，擬介紹全球各主要地區之國境人流管理執法機關採集及辨識旅客不同樣式生物特徵之實務實踐情形。在北美地區，國境人流管理機關辨識入出國通關旅客之生物特徵，主要係為人臉(Face)、虹膜(Iris)及指紋(Finger)。其中，以採用辨識入出國通關旅客指紋(Finger)生物系統之作法，是屬於非常流行之方式；但辨識人臉及虹膜部分，則尚非主流之生物辨識措施，有部分之機場已開始採行。在中東地區，因飽受恐怖主義之威脅，故中東國境人流管理執法機關辨識旅客不同樣式生物特徵之作法，較為強勢，主要係為人臉、虹膜及指紋。其中，以採用辨識虹膜生物系統之作法，是屬於最普遍之方式；此外，辨識人臉及指紋部分，則亦屬於頗為主流之生物辨識措施。在中南美洲地區，最主流之作法，則為辨識指紋之生物辨識措施。位於中南美洲之相關國家，最偏愛指紋之生物辨識措施；其他之生物辨識作為，諸如：人臉及虹膜部分，中南美洲之相關國家並未採行及接納，亦即，這些

⁵⁹ 有關採集陸客之生物特徵之相關文獻，尚可參閱：施明德(2010)，實施個人生物特徵蒐集對入出境通關查驗流程之影響，台北市：內政部自行研究報告，頁1-75。

國家之人民，對於人臉及虹膜之生物辨識措施，似乎是較為排斥，但對於指紋之生物辨識措施，則普遍願意接受之⁶⁰。

在歐洲地區，亦因受到恐怖主義之實際威脅與危害，故歐洲地區國境人流管理執法機關之辨識旅客生物特徵之作法，亦採用高規格之作法，主要係為虹膜及較為軟性(soft)之生物特徵作為。其中，最受到接受之作為，係為虹膜之生物辨識措施。在歐洲地區之主要機場，最流行之作為，係為配置精密且高科技之虹膜生物辨識措施。在非洲地區，宛如中南美洲地區一般，最主流之作法，乃為辨識指紋之生物辨識措施。位於非洲之相關國家，最偏愛指紋之生物辨識措施；但，對於人臉及虹膜之生物辨識措施，似乎是較為排斥，普遍不願意接受之。非洲地區與中南美洲地區兩者均對於辨識指紋之生物辨識措施感到可以接受，但均對於人臉及虹膜之生物辨識部分，均加以排斥。在亞洲及太平洋邊緣之島嶼地區，國境人流管理機關辨識入出國通關旅客之生物特徵，主要係為人臉及指紋。其中，以採用辨識入出國通關旅客指紋生物系統之作法，是屬於最為流行之方式；此外，涉及人臉生物特徵之作為，亦被廣泛地被加以採用之。在虹膜之生物辨識部分，則未受到運用。在上述6個地區中，就虹膜之生物辨識而論，人們普遍願意接受，且最流行之地區，乃為中東及歐洲地區；在北美地區，人們對於虹膜之生物辨識系統之接受程度，尚非普遍，僅在北美部分之機場，有佈置虹膜之生物辨識系統。在指紋之生物辨識系統方面，此為全球各地最願意接受之作為⁶¹。

美國對外國旅客採集生物特徵之機制，如下所述。美國國土安全

⁶⁰ Matt Billeri & Abel Sussman(2012), *Biometrics in Travel and Transportation*, Retrieved May 19, 2012, from <http://identity.utexas.edu/media/id360/ID360-2012-MatthewBilleri-Presentation.pdf>.

⁶¹ Ibid.

部為保障美國之國土安全，開發一套採集生物特徵之系統，名為「美國訪客暨移民身分指示科技」(United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology，簡稱為 US-VISIT)⁶²。美國國務院駐外館處之領事官員(U.S. Department of State consular officers)，以及美國「海關暨國境保護局」之執法人員(U.S. Customs and Border Protection officers)，會針對所有14歲至79歲之非美國公民(all non-U.S. citizens between the ages of 14 and 79)(除非有例外之情事)，當其向美國國務院之駐外館處申請進入美國之簽證之際(when they apply for visas)，或者，為抵達美國主要之入境口岸時(arrive at major U.S. ports of entry)，由上開執法人員向外國旅客蒐集生物特徵辨識資料(collect biometric information)，包括：數位化之指紋(digital fingerprints)及人臉照片(a photograph)。US-VISIT系統係由「海關暨國境保護局」管理，藉由上述系統所蒐集之外國旅客蒐集生物特徵辨識資料，會提供給美國其他聯邦機關及美國國務院之駐外館處使用，它是一套分享之機制，並不限於僅供「海關暨國境保護局」使用⁶³。

US-VISIT系統所蒐集之外國旅客蒐集生物特徵辨識資料，會被「海關暨國境保護局」傳輸至「自動生物特徵辨識系統」(Automated Biometric Identification System)。再者，此一「自動生物特徵辨識系統」之資料，亦會聯結至「入出境(國)資訊系統」(Arrival Departure

⁶² 有關於 US-VISIT 系統之介紹，尚可參閱以下重要之文獻：汪毓璋(2012)，移民與國境管理，同前註，頁57-70。

⁶³ Jonah Czerwinski (2007), GAO on Sentinel, US-VISIT, DOS Visas, Retrieved May 18, 2012, from <http://www.hlswatch.com/2007/08/05/gao-on-sentinel-us-visit-dos-visas/>.

Wikipedia(2012), US-VISIT, Retrieved May 18, 2012, from <http://en.wikipedia.org/wiki/US-VISIT>.

Information System)。「入出境(國)資訊系統」儲存旅客之入出境資料，該系統會自動比對入出境旅客之身分資料。「海關暨國境保護局」透由 US-VISIT 系統，俾利比對入出國旅客之資料，提升國境人流管理之效能⁶⁴。

日本對外國旅客採集生物特徵資料之機制，如下所述。約從2007年至2008年以後，日本正式開展一套類似於美國 US-VISIT 系統之移民及國境管理資訊系統(immigration and border management system)，名為 J-VIS。所有之外國旅客(All foreign nationals)，如不符合豁免之情形，於入國之前，均須按捺指紋(index fingers scanned)及拍攝人臉照片(a facial photograph taken)，外國旅客如拒絕接受生物特徵辨識資料之採集(refuse to comply)，則日本政府會拒絕其入國(be denied entry into Japan)，之後，並強制其離開日本(forced to leave)⁶⁵。日本為何會採用 J-VIS 系統？主要之目的，亦是仿效美國之 US-VISIT 系統，旨在提升日本國境人流管理之成效。

日本所建置之生物辨識系統，係為自動化國境通關系統(Automated Border Clearance)，本套系統之緣起，承如上述，主要是模仿美國國境管控之生物辨識作法(Border control by Biometrics like USA)，並採集旅客之人臉與指紋影像(Face and Fingerprint images)。在配置地點之部分，生物辨識系統已配置在日本全國34個海、空港口，在所投注之經費方面，共計投入約4400萬美元(約新台幣132000萬元)於生物特徵系統之讀取設備之上(biometric reading devices)⁶⁶。生物辨識系統適用之主要對象，係為日本國民及持有再次入國准證之外國人(foreign nationals in possession of a re-entry permit)；在採集

64 Ibid.

65 Ibid.

66 不包括支援系統。

之生物特徵方面，主要係為指紋及人臉。每日所能處理之旅客，最大之上限能量，係為25000人(system processes up to 25,000 travelers per day)⁶⁷。

每年約有為數1000萬名之旅客，透由上述之生物特徵系統加以辨識處理(10 Million travelers per year are processed)，並與由日本政府所建構之觀察名單(through a government watch-list)進行即時之交叉比對。日本生物辨識系統之功能頗為強大，在2009年12月，有一名中國婦女於按捺指紋以利辨識時，將右手指紋按壓於左手指紋辨識區(had the fingerprints on her left hand switched with the fingerprints on her right hand)，企圖干擾生物辨識系統之掃描及辨識，上述作法，結果被識破。於2010年元月，有一名被日本政府禁止入國之南韓人士，持偽變造之護照(a fake passport)，並將指紋貼上特殊功能之膠帶(by using special tape on fingers)企圖闖關，結果亦被識破⁶⁸。

英國首都倫敦之 Heathrow 機場，它繁忙之程度，在全球之中，可謂首屈一指，是全球最為繁忙之國際機場。英國國境人流管理執法機關如何作好入出國旅客之身分查驗工作？此為一項頗為嚴峻之考驗。有鑑於此，全球第一個配置旅客生物辨識系統之機場，即為倫敦 Heathrow 機場。它採用紅外線極光影像識別科技系統(infrared light Aurora Imaging Recognition Technology，簡稱為 AIR)，AIR 能在各種不同光源條件之下(in a variety of lighting conditions)，拍攝通關旅客之虹膜，最大距離之虹膜採樣標準，則為36英吋(at a maximum distance of 36 inches)；亦即，通關旅客之虹膜，在距離 AIR 36英吋之內，旅客之虹膜均可被讀取及識別。上述之 AIR，則

⁶⁷ Matt Billeri & Abel Sussman(2012), op,cit.

⁶⁸ Ibid.

分屬於一個更大範疇之旅客判別掃描系統(Passenger Authentication Scanning System，簡稱為 PASS2)之中⁶⁹。

就阿拉伯酋長聯合大公國(United Arab Emirates，簡稱為 UAE)之虹膜(iris)生物辨識系統而論，本套系統分別被配置於國際機場、港口及陸地之通關卡站之上。在 UAE 之國境線上，計有7座之國際機場，7個港口及3個陸地通關卡站。每日進入 UAE 境內之平均人次，約為6500人；而因驅逐出國且被 UAE 登錄受到管制入國之黑名單，計有42萬人420,000 registered UAE expellees。UAE 為有效防制非法移民(illegal immigrants)及之前曾遭驅逐出國之人(former expellees)等，利用偽變造之假旅行證件(fraudulent travel documents)再度非法入國，遂在國境線上，佈置虹膜生物辨識系統。所有抵達 UAE 之旅客(all arriving passengers)，其虹膜影像均會被採集及辨識，並與儲存已事先註冊之旅客虹膜之中央資料庫(enrolled central database)，進行即時之比對(compared in real-time)，在進行比對之際，旅客之電子化虹膜影像，亦會同時清晰地出現於其上方之電子螢幕之上。UAE 藉諸上述之虹膜生物辨識系統，以強化 UAE 國境人流管理之效能⁷⁰。

由於美國、日本、英國、阿拉伯酋長聯合大公國及其他國家等，對於外國旅客均會蒐集其生物特徵辨識資料，此種之國境人流管理之作法，事實上，已是一種國際之主流作為，廣受全球各地人士接受。是以，台灣為提升國境人流管理之效能與能量，有必要在大陸地區受理陸客來台觀光，及其他來台事由之入出境許可證之申請作業；於陸客申請之時，對陸客及其他大陸身分人士按捺指紋及拍攝

69 Ibid.

70 Ibid.

人臉照片⁷¹，並回傳台灣。同時，亦宜賦予陸客及其他大陸身分人士，於國際及相關機場及港口自動通關之機制，並將上述兩者之功能結合，俾利陸客及其他大陸身分人士於入境時，能快速通關。

八、有效掌蒐特殊大陸人士在臺從事相關違法行為之情事

台灣正式開放陸客自由行之時程，係為2011年6月之後。在此之前，根據國家安全局於立法院所提供之相關資訊顯示，中國大陸之相關情治單位，為達到對台灣進行情蒐之目的，常以官方、民間、學者……等各種不同之方式來台，直接之目的，則為進行情報蒐集。在實際之現況中，事實上，亦有數個嚴重之案件，已遭地檢署起訴之中⁷²。上述所論，係為台灣未正式開放陸客自由行前之情形，是以，由以往之經驗可得知，有必要掌控特殊大陸人士在臺從事相關違法之行為，避免彼等侵害台灣之國家利益⁷³。

自從2008年以來，台灣正式開放陸客來台觀光，截至2012年上半年為止，陸客常發生與治安相關之違法行為，最常發生之違法類型，係為脫團，其次則為較為零星少見之犯行，諸如：違法拍攝軍事要地，此部分之犯行，我方通常是用柔性勸導之方式，禁止陸客之違法拍攝行為，罕見將其移送檢察及警察機關偵辦。

就脫團而論，從2008年以來，陸客下落不明之脫團人數，約有

⁷¹ 鍾錦隆(2008)，防止陸客及外國人士逃跑，政府擬引進生物特徵照片，上網瀏覽時間2012年5月18日，http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=158345。

⁷² 耿豫仙(2011)，陸客6月自由行，國安局長：行蹤難掌控，上網瀏覽時間2012年5月15日，<http://www.epochtw.com/11/5/27/166512.htm>。

⁷³ 謝立功教授亦有類似之主張，謝教授認為：我國實有必要確實掌握大陸特定人士在臺從事與申請目的不符之活動，或違反兩岸關係條例等有關違法(規)、違常之有關情資線索與事證。以上資料，請進一步參閱：謝立功(2011)，大陸地區人民來臺現況及因應作為，展望與探索第9卷第9期，頁29-35。

100多人左右；至2012年3月為止，約剩40多人下落不明，脫團率是10萬分之3，所查獲之脫團陸客，均未涉及國家安全。雖然，來台之陸客，從過去之經驗，未涉及國安，不過，防制中國之情報蒐集工作，我方仍宜戒慎恐懼為佳⁷⁴。

在違法拍攝軍事要地部分，花蓮空軍基地因位處於風景秀麗之七星潭旁，易遭導遊及陸客雙方從圍牆外，或從對面大賣場頂拍攝基地內相關之地形、軍機數量及起降情形⁷⁵，上述之行為，恐有違反「要塞堡壘地帶法」第4條及第5條之規定，即非受有國防部之特別命令，不得為測量、攝影、描繪、記述及其他關於軍事上之偵察事項；上開之行為，依據同法第9條之規範，可論以「測繪要塞處所罪」，即犯第4條第1款或第5條第1款之規定者，處1年以上、7年以下有期徒刑。是以，政府主管機關有必要對導遊及陸客加強宣導，及於適當地點裝設高解析度之攝錄影機，以免導遊及陸客觸犯「要塞堡壘地帶法」第4條、第5條及第9條之相關規定；同時，有效保障花蓮空軍基地等相關要塞堡壘地帶之軍情與安全。

-
- ⁷⁴ 陳培煌(2012)，移民署：查獲脫團陸客無涉國安，上網瀏覽時間2012年5月18日，<http://tw.news.yahoo.com/%E7%A7%BB%E6%B0%91%E7%BD%B2-%E6%9F%A5%E7%8D%B2%E8%84%AB%E5%9C%98%E9%99%B8%E5%AE%A2%E7%84%A1%E6%B6%89%E5%9C%8B%E5%AE%89-034911068.html>。
- 張永泰(2012)，逾期不歸陸客是否影響台灣國安？上網瀏覽時間2012年5月18日，<http://www.epochtimes.com/b5/12/3/8/n3534142.htm%E9%80%BE%E6%9C%9F%E4%B8%8D%E6%AD%B8%E9%99%B8%E5%AE%A2%E6%98%AF%E5%90%A6%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%9C%8B%E5%AE%89>。
- ⁷⁵ Youtube(2012)，中華民國規定禁止窺視軍事基地！七星潭陸客窺拍、賣場遠眺！上網瀏覽時間2012年5月19日，<http://www.youtube.com/watch?v=fpY5MzrWcmg>。

九、移民署宜適度擴增陸客來台申請案件之專業審核人力名額

陸客來臺申請案件為移民署之主要業務工作之一，其申請案件之准駁，乃屬行政機關之行政處分作為，影響人民權益甚大，而申請案件審核人員掌有准駁之權限，其重要性自然不在話下。然而，目前移民署囿於人力之因素，僅指派約聘僱人員審核陸客來臺申請之案件，在專業上尚有補強之處，且審核人力亦明顯不足，宜為適度擴增。移民署自101年起舉辦公務人員特種考試移民行政人員考試，計錄取2等考試人員20人、3等考試人員90人及4等考試人員20人，共計130人，錄取人員在接受為期1年之訓練後，即可分派移民署任職，因此未來移民署補強正職人員，應不是問題；惟當務之急，在移民行政特考錄取人員尚未正式到職之前，審核權責單位仍應就內部正職人員先作適當之人力調整，申請案件審核人員似應盡量以正職人員為主，一般性業務則可先行聘僱職務代理人為之，後待移民行政特考錄取人員分派任職，以補足所需之審核人力。

再者，移民署乃屬全國性之行政機關，各縣、市均有所屬之外勤站、隊，通常，市區單位與郊區或離島單位之業務量差異甚大，但因應各單位基本勤、業務人數之需求，單位人數與業務量並不是完全成正比，亦即，郊區或離島單位人員之工作負擔，通常會比市區單位人員較為輕鬆。由於目前陸客來臺申請案件係全面採線上申請、審核及發證之方式，故移民署可考量將陸客來臺申請之案件，透過電腦指定給郊區或離島單位正職人員進行審核，如此並不影響代申請旅行社之申請程序或發證程序，即可提升審核人員之專業性，也可稍微平衡市區單位與郊區或離島單位之業務工作量，理論上，應為可行之道。

倘若上述工作調整確有窒礙難行之時，仍應以擴增人力為優先，

續增聘約僱人員進行申請案件審核工作，惟須連同現職審核案件之約聘、僱人員一同辦理專業訓練為上策，內容除審核案件之相關法令及專業審核技術之教授外，其他法學素養、公務倫理及風紀觀念等課程，亦一併納入訓練範疇，始能達到其審核申請案件所需之專業性。

柒、結論與建議

經綜合整理前述所提及之相關觀點與論述，本文提出以下之結論與建議；首先，在結論方面，兩岸間之經濟、社會、文化、體育、宗教、觀光等之交流與互動關係，近年來，隨著馬總統之執政，有呈現良性之互動交流。然而，兩岸之緊密相依，並不意味中國業已放棄武力攻台。兩岸在政治及軍事上，仍處於高度緊張之關係。尤其在軍事方面，根據前文所提及美國政府「向美國國會提交例行性年度報告---2012年涉及中華人民共和國之軍事及安全發展」(Annual Report to Congress---Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012)之內容，顯示中國人民解放軍在攻台作戰任務方面，不斷地在強化打擊台灣及與有可能介入台海軍事衝突之美軍進行對抗之能量、力道及軍備，隨時為攻台及排除第3國勢力作準備⁷⁶。中國人民解放軍對台準備發動點穴戰，用以攻擊台灣之對台導彈之數量（包含巡弋飛彈），截至2012年止，約在1500

⁷⁶ 中國對台灣之政治主權主張，除了使用軍事手段加以解決之外，似乎，中國亦可朝更具有文明化及人性化之方式解決，如政治民主化之方向改革，當兩岸之民主政治均頗為成熟時，兩岸政府與民眾對於台灣主權之議題，有可能會是另外一種之解讀方式。再者，戰爭是一種殺人之行為，用殺人之手段，以解決中國對台灣之政治主權主張之目標（此目標尚具有高度爭議性），手段與目標之關聯性方面，似乎是不符合比例原則。

枚至1800枚之間。在如此之氛圍下，實難導出兩岸已遠離戰爭之風險。比較正確及務實之觀察，兩岸軍事衝突之風險，似乎並未降低。

以上之相關資料均顯示，兩岸在政治及軍事上，仍處於高度對抗之關係中，事實上，兩岸間之經濟、社會、文化、體育、金融、宗教、教育、觀光……等之良善交流，並未減緩兩岸在政治及軍事上之對立，是以，針對陸客來臺觀光之課題，台灣仍應強化國境人流管理之作為。在陸客自由行部分，我國之政策目標，即所謂「機會極大化，風險極小化」之原則，全力降低安全風險，本文亦非常支持上述陸客來臺觀光之政策。

不過，在國境人流管理之作為部分，似乎仍有改善之空間。大陸地區人民來臺觀光對國境管理之影響層面，如下所述：1、簡化陸客申請文件，可能造成身分查核不實；2、陸客申請案件審核之人力及專業性不足，影響入境前之身分安全查核；3、法令修正頗為過速，執法人員因應不及，影響國境安全之執法；4、我方危機意識與心防漸弱(失)。上述國境人流管理之缺失部分，台灣仍有精進之空間。

另外，就建議而論，本文臚列以下具體可行之建議，以作為政府施政參考之用：1、明確兩岸政策之方向，掌握陸客來臺主導權；2、簽署兩岸境管協議，加強國境管理合作；3、加強陸客申請案件審核機制，以達到源頭管理為目標；4、在大陸地區設立辦事處，完善「事前管理」之能量；5、有效使用國境管理之資訊設備及系統，執行陸客入出境查驗等工作；6、國安團隊建置之大陸人士資訊系統互享資源，應提供給基層執法人員使用；7、我國有必要於大陸地區先行採集陸客及其他大陸身分人士之生物特徵，並回傳台灣國內國境管理機關，以利陸客及其他大陸身分人士入境時比對之用；8、有效掌蒐特殊大陸人士在臺從事相關違法行為之情事；9、移民署宜適度擴增陸客來台申請案件之專業審核人力名額。

A Study on the Current Situation and Reviewing of Border People Movement Management Mechanism for the Sightseeing of People from Mainland China to Taiwan

Ko, Yui Rey Tsai, Chen Chien

Abstract

The people coming from Mainland China to Taiwan should get permission from our country immigration authorities for entry and departure in advanced. Those who want to come to Taiwan should firstly apply for entry permission from the National Immigration Agency (NIA) of the Ministry of Interior. After passing the authentication and auditing of status, the National Immigration Agency will issue the entry and departure permit for Mainland China sightseeing applicants, and they become admissible to Taiwan with permit. The kinds of grounds for the people who want to apply for Taiwan are very complex and they can be divided into five major categories, such as : sightseeing, professionals, business people, social communications, and residence and domicile etc. The residence and domicile category belongs to long time settlement in Taiwan , and the others belong to short stay to Taiwan. The tourism grounds can be divided into four types, such as: First Type, Second Type, Third Type, and Free Sightseeing Tourism etc. For the recent years, the most popular tourism ground for the people coming from Mainland China to

China is the First Type. From the 2002 year, the people coming from Mainland China begin to come to Taiwan for sightseeing through applying for permission by Second Type, or Third Type ground. Owing to the unfrequent communication for both Mainland China and Taiwan and the unclear circumstances of Mainland China authorities on their tourists traveling to Taiwan, the total arrival number from Mainland China tourists is only 300 thousands from 2002 to 2008 year during near six years period. Owing to the opening of the First Type sightseeing from July 2008 year and the opening of Free Sightseeing Tourism from June 2011 year for Mainland China tourists to Taiwan, the Mainland China tourists number of above both sightseeing tourism reached up about 3.52 million people as the end of March 2012 year during near four years period. The surging number of Mainland China tourists has produced relative impacts and challenges on the Taiwan border people movement management mechanism.

The sightseeing tourism by Mainland China tourists to Taiwan has produced following impacts on the Taiwan border people movement management mechanism : 1. owing to simplify the application procedures for documents of Mainland China tourists, it may cause a false and uncorrect identity and status check; 2. because of lacking enough immigration officers human resources and professional ability for auditing the application cases, it may influence the pre-entry identity security reviewing; 3. because the regulations have been amended so rapidly, the border law enforcement officers cannot properly response, and it has negative effect for border security enforcement; 4. the Taiwan people sense of crisis from Mainland China military threats and psychological defense have lost more and more.

This article synthesizes above discussions and proposes following specific and feasible suggestions as Taiwan governmental policies

references: 1. to clarify the policy direction between Taiwan and Mainland China , and to control the dominant power on the sightseeing by Mainland China tourists to Taiwan; 2. to sign the agreement on the border people movement management mechanism between Taiwan and Mainland China , and to strengthen border management cooperation mechanism between both sides; 3.to enhance the auditing mechanism for the sightseeing tourism application cases to Taiwan by the Mainland China tourists in order to achieve the goal of “source management”; 4. to set up branches on Mainland China in order to improve the energy of the “proactive management”; 5. effectively and efficiently to utilize the IT equipment and systems for the border people movement management in order to implement the inspection of the entry and departure by Mainland China sightseeing tourists; 6. to share the Mainland China people watchlist information system established by the national security team to the field law enforcement officers;7. it is necessary to collect the biological characteristics of the Mainland China sightseeing tourists in China area and then return to Taiwan agencies of border people movement management in order to identify and authenticate their true status when they arrive and pass the border ports of Taiwan; 8. to effectively control the illegal behaviours engaged by specific Mainland China sightseeing tourists in Taiwan; 9. to increase the professional auditing manpower of the National Immigration Agency (NIA) of the Ministry of Interior for the sightseeing tourism application cases to Taiwan by the Mainland China tourists.

Keywords: Mainland China sightseeing tourists, border people movement management, First Sightseeing Type, Free Sightseeing Tourism, auditing mechanism