

國境警察因應「發展台灣成爲亞太營運中心」 所面臨之問題現況與具體對策

刁仁國、許義寶、柯雨瑞*

A1KOB545

目次

壹、研究緣起	肆、國境警察執行「以顧客導向之服務理念」所面臨之問題現況與具體對策
貳、「發展台灣成爲亞太營運中心計畫」之背景、內涵、作法及成果	伍、國境警察執行「入出國管理」所面臨之問題現況與具體對策
參、國境警察在機場及港口執行「安全檢查」所面臨之問題現況與具體對策	陸、結論與建議

關鍵字：海關、國境警察、安全檢查、入出國管理、顧客導向、亞太營運中心、證照查驗

摘要

我國在解除戒嚴後十幾年來，國境警察在維護國家國境治安上，扮演非常重要角色。警察之「危害防止」爲國家重要職能與任務，但國家行政機關間之分官設職，在組織上必須求和諧、有效率、相配合。並在於組織成立當初，或情事有變更同時，在其組織法上，即應明確賦予其特定之管轄及任務，以爲執行任務職權之法律依據。以國境警察爲例，在面對我國經濟及社會有重大發展，

* 刁仁國，現任中央警察大學國境警察學系專任講師，負責撰寫「入出國管理」與後記部分；許義寶，現任中央警察大學教務處專任助教，負責撰寫「以顧客導向之服務理念」；柯雨瑞，現任中央警察大學國境警察學系專任講師，負責撰寫研究緣起、背景說明與「安全檢查」部分。本文非常感謝匿名審查者所提供之寶貴審查意見。另國境警察學系王寬弘教官亦提供寶貴之資料供本文參考，本文亦非常感謝其熱心之協助，在此一併致謝。

其執行任務之方式、觀念，亦自應有所調整。如與財政部海關檢查之配合、人民入出國之安檢程序、國家經濟發展所需配合之各項入出國安檢工作等，即須作一定之修正配合措施。今我國已正式提出以發展成為「亞太營運中心」為目標，並積極推動各項作法：如 1、提昇行政效率……推動亞太營運中心計畫。2、顧客導向之服務理念與實踐。3、人員與貨物進出與亞太營運中心的關聯性。4、自由化與國際化下的企業型政府。本文並認為國境警察為推動之重要部門之一。因此，在學理及實務上有必要對可能發生之問題，加以探討。

壹、研究緣起

行政院經濟建設委員會曾於 87 年 4 月 27、28 日兩天，委託公務人力發展中心假台北市劍潭海外青年活動中心舉辦「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會¹，計分為三組：

1. 第一組討論題目為：「如何整合海關與警察查緝系統，減少不必要之貨物通關程序(解除不必要之管制)」；
2. 第二組討論題目為：「執行政策時，如何落實以顧客導向之服務理念，避免不當措施，干擾業界實務作業，增加業者成本負擔」。
3. 第三組討論題目為：「有關外國人入國之證照查驗，如何減少入國旅客在證照查驗之延滯，縮短整體入國時間，並仍然符合安全的需要。」

在本次研討會之課程設計方面，其第 1 天之課程計有：1、提昇行政效率……推動亞太營運中心計畫。2、顧客導向之服務理念與實踐。3、人員與貨物進出與亞太營運中心的關聯性。4、自由化與國際化下的企業型政府。在 87 年 4 月 28 日之課程，則為分組討論及綜合座談。在參加之機關人員方面，計有警政署、入出國管理局、航空警察局、保三總隊、水上警察局、台灣省各港警所(花蓮港警所除外)、中央警察大學、關稅總局及基隆、台北、台中、高雄等關稅局關員參加。筆者深感

¹ 本校(中央警察大學)計有蔡庭榕主任、王朝煌主任、簡建章教官、王寬弘教官、刁仁國講師、許義寶助教、柯雨瑞講師參與此次「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會。其中王朝煌主任、王寬弘教官、柯雨瑞講師參與第一組討論。蔡庭榕主任、許義寶助教參與第二組討論。簡建章教官、刁仁國講師參與第三組討論。

我國國境警察在因應「台灣發展成為亞太營運中心」所面臨之問題現況及其具體可行因應對策之重要性，故在研討會結束之後，搜集國內外相關之文獻資料，並與參加會議及相關人員相互討論後，加以綜合整理、研析，提出本文之看法，期望對於國境警察在「發展台灣成為亞太營運中心計畫」中，其角色定位能更明確化。

貳、「發展台灣成為亞太營運中心計畫」之背景、內涵、作法及成果

一、「發展台灣成為亞太營運中心計畫」之背景說明

以地理位置優勢而言，台灣掌握了速度的絕佳優勢。台灣位處於東亞經濟圈的中心點，從西太平洋八個主要城市來看，台北至其他七大城市的平均飛行時間只要二小時五十五分鐘，是八個城市中最短的。而從亞太主要六個港口間的平均航行時間來看，高雄至其他五個港口的平均航行時間也是最短的，只要五十三個小時。下面二個表²分別是：1 台北至亞太其他七大主要機場間平均飛行時間比較表、2：高雄港與亞太五個主要港口間平均航行時間一覽表。

表一、西太平洋八個主要城市機場間平均飛行時間一覽表

(平均航行時間計算單位：小時)

機場	台北	香港	上海	馬尼拉	漢城	東京	新加坡	雪梨
平均航行時間	2.55	3.05	3.25	3.30	4.00	4.15	4.55	6.15

表二、高雄港與亞太五個主要港口間平均航行時間一覽表

(平均航行時間計算單位：小時)

機場	新加坡	東京	上海	馬尼拉	香港	高雄
平均航行時間	124	110	78	68	64	53

上述為台灣在地理上掌握了速度的絕佳優勢，另一個有利台灣發展成為亞太營

² 行政院經濟建設委員會，發展台灣成為亞太營運中心計畫-----第一階段成果及第二階段辦理情形，民國 87 年 4 月，頁 6。

運中心之條件是亞太地區將成為未來全球經濟發展的重心³，而華人經濟區又為其中成長之核心，北美西歐跨國企業需在亞太建立區域營運基地，台灣具有地緣及文經之吸引力。另一個因素是當台灣國內經濟與國外市場之依存度達 70% 以上時，其成長受限於國內市場之幅員，為因應未來市場環境之變遷，我們必須尋找更有利之利基。因此，在進出口導向之經濟外，另應再發展轉運、加工再出口及加值型之經濟，以收相輔相成、相互支援之效，此為發展台灣為亞太營運中心之政策⁴。

二、意義內涵分析

行政院經濟建設委員會主任江丙坤先生指出，「其實亞太營運中心要作的，就是以自由化、國際化和效率化來創造良好的投資環境，把台灣變成科技島⁵」。宏基電腦董事長施振榮先生指出，「台灣發展亞太營運中心是必要而且唯一的路。因為台灣是一個孤島、貿易國，必須國際化。全球有很多中心，但在亞太區域，台灣會是重心。⁶」

綜上所述，即提升自由化、國際化⁷程度，吸引本國或外國企業以台灣為據點，

³ 目前，全球經濟區主要分為三個主要地區，分別為西歐、北美及亞太地區。最早形成之經濟區域是西歐，起始於工業革命；次之則為北美經濟區域，自第二次世界後，發展迅速；其次則為亞太地區，在越戰期間，亞洲四小龍已成格局，自越戰、韓戰後，亞太地區發展快速，與北美、西歐共同成為全球三大主要經濟區域。從成長率來看，亞太不比西歐、北美差，甚有可能成為全球經濟之火車頭。以上參閱毛治國，「人員與貨物進出與亞太營運中心的關聯性」，於「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會中所發表之口頭資料，行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，87年4月27、28日。

⁴ 毛治國，「人員與貨物進出與亞太營運中心的關聯性」，於「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會中所發表之書面資料，行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，87年4月27、28日，頁1。

⁵ 行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會所發行之「亞太營運中心專輯」，87年4月27、28日。

⁶ 行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會所發行之「亞太營運中心專輯」，87年4月27、28日。

⁷ 行政院經濟建設委員會副主委薛琦先生認為，所謂自由化，即鬆綁法令，解除不必要管制(Deregulation)，釋放民間活力，發揮自由市場機能。所謂國際化，即建立國際規範與提供國民待遇。修改我國法令規章，以符合國際規範；對外國投資人提供國民待遇，以促進資源流

從事投資並開發、經營東南亞與大陸市場，同時發展與亞太區域各成員間全方位的經貿關係，使台灣成為區域經濟活動之中心點，其終極目標要建設台灣成為科技島，全面提升國家競爭力⁸。

三、「發展台灣成為亞太營運中心計畫」之具體作法⁹

其具體作法中，計分為二大部份：(一)、為總體經濟之調整；(二)、為推動三大類之經濟活動、六大專業營運中心。

- (1)在總體經濟之調整方面，其所規劃之藍圖為完全自由化、國際化的無障礙環境。並經由下列五項原則來達成。1、以競爭政策為主，產業政策為輔。2、以興利為主，防弊為輔。3、調整政府職能，由同時兼具經營者與管理者角色，轉變為單純管理者，並鼓勵民間參與。4、提升行政效率，以核備制取代審查制，並提供以客戶為導向的全方位服務。5、追求政策透明化，明示政府責任的範圍。
- (2)在製造中心方面，其意義是以高附加價值、高科技產業為核心，加強推動投資與研發計畫，進一步塑造有利產業發展及加速產業升級的大環境，將台灣建設為「亞太高科技製造中心」；其所規劃之藍圖為以發展高科技及生產高附加價值產品為主的「科技島」。
- (3)在金融中心方面，所規劃之藍圖為完成資金自由進出，建立符合國際規範的金融體制。
- (4)在電信中心方面，其意義為發展台灣成為亞太地區跨國企業網路管理、區域轉接及客戶通信服務中心。
- (5)在媒體中心方面，其意義為發展台灣成為亞太地區媒體產業之重要據點。
- (6)在海運轉運中心方面，其意義為：1 發展台灣成為東亞地區貨櫃轉口中心，

通。以上參閱薛琦，「自由化與國際化下的企業型政府」，於「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會中所發表之書面資料，行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，87年4月27、28日，頁3。

⁸ 請參閱江丙坤，「推動跨世紀國家建設提升國家競爭力」，行政院經濟建設委員會出版，86年3月，頁27。

⁹ 行政院經濟建設委員會出版，「發展台灣成為亞太營運中心計畫-----第一階段成果及第二階段辦理情形」，民國87年4月。

並發展相關附加價值活動。2 增強台灣成為亞太地區商業中心的功能。3 支援製造中心的發展。

(7)在航空轉運中心方面，其意義為：1 使台灣成為東亞及北美地區人員及貨物快速轉運地點。2 帶動機場周邊地區發展。

下表則為「發展台灣成為亞太營運中心計畫」三大類之經濟活動、六大專業營運中心及其負責部會相互關係一覽表：

三大類之經濟活動	六大專業營運中心	負責部會
生產製造	製造中心	經濟部
專業服務	金融中心	財政部、中央銀行
	電信中心	交通部
	媒體中心	新聞局
轉運服務	海運轉運中心	交通部
	航空轉運中心	交通部

四、「發展台灣成為亞太營運中心計畫」執行成果

(一)「發展台灣成為亞太營運中心計畫」第一階段之成果

發展台灣成為亞太營運中心計畫在第一階段¹⁰之成果，本文介紹與國境警察業務較相關之成果，有關海運轉運中心部份，其中之成果計有：¹¹

(1)第五項之成果計為：建立通關自動化系統，平均通關時間(狹義)由 6.97 小時縮短為 4.2 小時。

(2)第六項之成果計為：簡化聯檢作業，每年減少 60%至 70%之船舶檢查量，

¹⁰ 發展台灣成為亞太營運中心計分為三個時程：第一階段：1995 年至 1997 年 6 月。第二階段：1997 年 6 月 30 日至 2000 年。第三階段：2000 年開始。參閱行政院經濟建設委員會，發展台灣成為亞太營運中心計畫-----第一階段成果及第二階段辦理情形，民國 87 年 4 月，頁 8。

¹¹ 發展海運轉運中心係將台灣發展成為東亞地區貨櫃轉口及相關附加價值活動之集中地點，其目的在暢通台灣與東亞地區貨物運輸，增強台灣作為亞太地區商業中心的功能，並發揮支援製造中心發展的作用。請參閱(1)、行政院經濟建設委員會，「發展台灣成為亞太營運中心計畫-----第一階段成果及第二階段辦理情形」，民國 87 年 4 月，頁 29。(2)、另請參閱亞太營運中心之網址：<http://www.aproc.gov.tw/>

檢查時間由 3 小時縮減為 0.5 小時¹²。

有關航空轉運中心部份，其中之成果計有¹³：

- (1)第二項之成果計為：設置專差快遞專區(84 年 4 月)與快遞貨物專區(84 年 12 月)，出口通關不超過 1 小時，進口通關不超過 2 小時，大幅縮短貨物通關時間(過去通關時間 46 小時，進口通關時間 108 小時)。
- (2)第四項之成果計為：聯邦快遞公司(FedEx)已於 86 年 8 月於中正機場設置專屬倉庫，該公司每週起降架次由 55 架次增為 96 架次以上。另外，優比速(UPS)公司每週起降架次由 24 架次增為 48 架次以上¹⁴。
- (3)第五項之成果計為：中正機場航空貨物自 86 年 9 月中旬起三班制 24 小時放行貨物。
- (4)第六項之成果計為：對歐、美、日、加等國旅客實施綠線通關後，旅客通關

¹² 以基隆商港為例：

- (1)革新前之商港作業流程：船公司或代理行，應於船舶進出港 24 小時前，填具「船舶進出港預報單」，派員送聯檢中心。船舶進出港當日規定時段為 8 時至 17 時，復填寫「船舶進出港預報單」，申請排班檢查，並聯絡基隆港務警察所安檢、外事人員，以車船接送檢查人員登輪檢查，造成航商浪費人力、物力。
- (2)革新後之商港作業流程：基隆港於 84 年 6 月 1 日取消陪檢，復將原作業流程改為於船舶進港當日將資料傳真聯合服務中心即可。其餘各項作業，均由服務中心處理並派員自行前往檢查。
- (3)商港作業流程革新前、後之比較：革新前之作業流程，船公司或代理行派員作業及陪檢時間約 3 小時 20 分；革新後之作業流程，船公司或代理行僅以電話傳真資料至聯合服務中心，餘由聯合服務中心處理並派員自行前往檢查，節省人力作業及陪檢時間約 3 小時 20 分，有效落實簡政便民措施。

以上參閱基隆港警所，安檢革新作為報告，民國 85 年。

- ¹³ 發展航空轉運中心係以台灣作為東亞地區航空旅客接駁及貨運轉運的地點。其目的在建立並擴充與東亞及北美地區間人員與貨物快速接駁運輸之網路，以利在台灣發展區域性商業活動；同時藉建設空運中心帶動機場周邊地區的整體發展。以上參閱(1)、行政院經濟建設委員會，發展台灣成為亞太營運中心計畫-----第一階段成果及第二階段辦理情形，民國 87 年 4 月，頁 31--32。(2)、另請參閱亞太營運中心之網址：<http://www.aproc.gov.tw/>
- ¹⁴ 行政院經濟建設委員會出版，「亞太營運中心計畫-----海運/空運/電信中心執行績效」，民國 87 年 4 月，頁 16。

時間由 3 分鐘縮短爲 1 分鐘。

(二)、「發展台灣成爲亞太營運中心計畫」第二階段擬完成之具體目標

有關第二階段之具體目標，本文介紹與國境警察業務較相關之成果。在涉及海運轉運中心部份，其具體目標中，有一項爲海運貨物進口作業平均時間(到港至放行)，由 3 天縮短爲 1 天。涉及航空轉運中心部份，其具體目標中，有一項爲航空貨物平均出倉時間由 3 天縮短爲 4 至 8 小時。¹⁵。

依警察法第五條第三款，「國境警察」係掌理出入國境管理與警備邊疆等事項¹⁶。國境警察爲達成上述之目標，所採行之手段，本質上，具有強烈的干預性質。而「亞太營運中心」目標之一，在促使國內、外人員、貨物、服務能更便捷地流通，即以自由化、國際化和效率化來創造良好的投資環境，把台灣變成科技島。因國境警察之任務與「亞太營運中心」之目標，兩者在本質上，或多或少有其衝突存在；因此，

¹⁵ 行政院經濟建設委員會，發展台灣成爲亞太營運中心計畫-----第一階段成果及第二階段辦理情形，民國 87 年 4 月，頁 75、84。

¹⁶ 學者蔡庭榕氏認爲，民國七十六年七月十五日解嚴後，隨著機場、港口安全檢查工作移撥由警察機關接辦以來（原由警備總司令部辦理），國境警察有關業務係分由左列單位負責：

- (1)安全檢查業務之規劃、督導——內政部警政署安檢組。
- (2)入出國許可事宜——內政部警政署入出國管理局。
- (3)證照查驗工作——目前各級警察機關之外事警察單位兼理。
- (4)機場安全檢查——航空警察局。
- (5)商港（含商港內之漁港）安全檢查——各港務警察所。
- (6)各縣市漁港安全檢查——各縣市警察局。
- (7)港澳以外海岸線之安全檢查與管制——海岸巡防司令部負責。
- (8)距海岸線十二浬內之海面有關安全檢查——內政部警政署保安警察第七總隊。
- (9)貨櫃安全檢查——內政部警政署保安警察第三總隊。

以上請參閱蔡庭榕，入出國安全檢查之研究，(桃園：中央警察大學出版社，民國 82 年)，頁 62。另請參閱黃漢鏡，「國境線警察如何因應『亞太營運中心』民營政策的發展」，警光雜誌第 483 期，第 47 頁。黃氏在前揭文中，其認爲警察法第五條第二款(保護外僑、處理涉外案件之外事警察業務)、第六款(防護航空等專業設施之專業警察業務)，以及仍待定位之檢工作，應可從寬視爲「國境警察業務」。而黃氏認爲水上警察業務因其不涉及入出國事項，以自成體系爲宜。

國境警察之任務與「亞太營運中心」之目標，如何加以調和，誠屬重要，本文針對國境警察執行出入國境管理與警備邊疆任務與「亞太營運中心」之目標間，現存有何種問題？加以探討，並嘗試提出解決之道。

參、國境警察在機場及港口執行「安全檢查」所面臨之問題 現況與具體對策¹⁷

「整合海關與警察查緝系統，減少不必要之貨物通關程序」這個議題在本次「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會討論當中，海關關員與員警在研討會中，不論是在分組討論或綜合座談時，參會者均發言踴躍，且不乏有針鋒相對之意見出現。本文擬就其中相當重要之若干個子題，分別加以探討，並提出國境警察在因應「發展台灣成爲亞太營運中心」所面臨之現況問題與具體可行之對策。

一、國境警察於執行國家安全法第四條「安全檢查」所面臨之問題 現況分析

(一)、國境警察對海運進口貨櫃執行安全檢查之妥適性問題

有關國境警察是否應以常設性之機關組織型態與海關一同從事海運進口貨櫃安全檢查工作，在本次研討會之討論當中，海關相當質疑警察機關介入貨櫃安檢之妥當性？此涉及國境警察機關與海關之間一般行政危害防止任務分配問題，換言之，主要是就警察機關與海關間如何分配危害防止之任務¹⁸而言。傳統上，我國警察規

¹⁷ 本文此部份之探討與分析，係針對「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會當時討論非常熱烈之第一組之討論內容，會後，再搜集相關之文獻，加以綜合整理、研析，標題冠以：國境警察在機場及港口執行「安全檢查」所面臨之問題現況與具體對策。筆者之目的乃爲了讓讀者能先以一種較爲宏觀之角度來探討、鳥瞰相關重要之子題後，再來思索「整合海關與警察查緝系統，減少不必要之貨物通關程序」這個子題時，將能以更加寬廣、多角度及深層之面向來思索本問題，並能洞悉核心問題。

¹⁸ 機關間之執行類別約可分爲：1、行政機關自設駐衛警，有關規劃、管理、監督、執行皆由一機關完成；2、行政機關下設專業警察機關，完成某些行政機關部分危害防止任務；3、警察以「專責協助」方式執行，即規劃、管理、及監督統由一般行政機關處理，遇有強制執行者

制受德、日影響甚深，二次世界大戰後，德、日兩戰敗國受佔領國政策之影響，警察防止危害之任務接受到重分配的命運，主要是將衛生、建築、環保、勞動、稅務等昔日行政警察事務權限，劃歸一般行政機關，這種轉變在德國被稱為脫警察化（Entpolizeilichung）或警察除權化¹⁹。

「危害防止」既是國家重要職能與任務，而國家分官設職，在組織上必須求和諧、有效率，不能等個案發生再逐一審酌分配，必須在組織成立當初，即在其組織法上明確賦予特定管轄與任務，以為執行之法律依據，然因危害防止任務分配間之標準，確不易尋獲。事實上皆有其疏漏之處，學者李震山教授提出兩個分配標準，足資參考。其一，某危害之防止在時間上是否具有不可遲延性（危害是否有急迫性）。其二，危害防止之執行是否應經常使用強制力。若此兩標準同時存在，該危害之防止則應賦予警察，其餘原則上交由一般行政機關負責之，若一般行政機關在執行中確有困難者，在依輔助性原則及職務協助原則由警察機關介入，以防危害防止任務產生疏漏，影響人民權益²⁰。針對本文主題而論，筆者認為，除了上述之分配標準外，似亦可斟酌參考以下之判斷準據：1、外國制度；2、國情及歷史²¹；3、海關之行政執行力；4、經濟成本效益因素²²；5、其他因素（秩序、法益、性質）²³等綜合考

交由警察機關處理；4、警察以「聯合取締（查緝、檢查）」方式執行；5、警察以接受「委託」方式執行，即警察以「職務協助」方式執行，即規劃、管理、監督由一般行政機關處理，遇有強制執行者，先行自行執行，能力不足者，請求警察機關協助；以上參閱，李震山，警察任務法論，登文書局，87年3月增訂四版，第58至64頁。在此，國境警察執行貨櫃安檢工作，似均非屬於以上各類型，因警察係依國安法第四條從事安檢工作，但部份之任務，則或似可劃入前揭之第3或第4類型。

¹⁹ 李震山，警察任務法論，登文書局，87年3月增訂四版，第44頁。

²⁰ 參閱李震山，警察任務法論，登文書局，87年3月增訂四版，頁46至47頁。

²¹ 在此，特別是指兩岸間政治與軍事對立之考量。

²² 此指國境警察從事貨櫃安檢工作，政府每年分配給保三總隊之預算，從經濟效益之觀點來看，是否真正符合危害防止任務之需求？政府是否會投入過高之成本？

²³ 請參閱李震山，警察任務法論，登文書局，87年3月增訂四版，47頁。將此原則運用到本文，即國境警察與海關在「利用海運貨櫃走私所產生之危害防止任務分配」之判斷準據問題上，除上述之判斷標準外，尚可自秩序、法益、性質等三個方面探討如下：1、由國境警察機關負責法律秩序，海關負責人類共同生活基本規範有關之社會秩序。2、或將絕對法益(Absolute Gueter)保障，由擁有強制力之國境警察機關負責，而由海關負責相對法益(Relative

量，作為兩個機關間任務分配之標準。然根據上述所提之若干個判斷標準來評估本問題，是否能有效得到答案？結果似乎並非令人相當滿意。因警察與海關所著重考量之因素不同，故得到之結論往往是完全相反的。

(二)、國境警察與海關間之權責劃分不明問題

就海運進口貨櫃之安全檢查而言，國境警察與海關間之權責劃分問題，諸如國境警察在貨櫃集散站內，其所執行之會檢、站檢、櫃場巡邏等勤務方式，易與海關之職權產生重疊之處。根據一項研究指出²⁴，在 318 位受訪之執行進口貨櫃安檢員警中，有百分之 40.9 員警認為執行貨櫃安檢之國境警察與海關間之權責劃分不清楚，有百分之 16.4 員警認為國境警察與海關間之權責劃分非常不清楚，兩者合計為百分之 57.3，約近乎六成。而認為非常清楚者，佔受訪者百分之 4.4；認為清楚者，佔百分之 18.2，兩者合計亦僅為百分之 22.6。若以服務地區為自變項，觀察員警之看法，其中，保三總隊高雄大隊之安檢員警，認為國境警察與海關間之權責劃分不清楚者佔百分之 50，持非常不清楚看法者佔百分之 21.6，兩者合計高達 71.6%，即近約有七成之員警認為「國境警察與海關間之權責劃分不清楚」。

國境警察對「警察與海關間之權責劃分是否清楚」問題之看法差異表

單位：人數/百分比

員警之服務地區	非常清楚	清楚	尚可	不清楚	非常不清楚	橫列合計
基隆	7 5.5%	24 18.9%	32 25.2%	45 35.4%	19 15.0%	127 39.9%
桃園	1 2.1%	10 21.3%	9 19.1%	19 40.4%	8 17.0%	47 14.8%
台中	1 1.4%	14 20.0%	17 24.3%	29 41.4%	9 12.9%	70 22.0%

Rechtsgueter)之保障，其只需以管理監督或給付方式即可達成。3、或將治安性質工作歸國境警察機關，非治安性質之行政工作，委由海關執行。有關秩序、法益、性質等三個方面之判決準據，請參閱 Wolfgang Seidel, Die Problematik der Verteilung der Gefahrenabwehr auf verschiedene Behoerder, 1965.S.195 ff.轉引自李震山，警察任務法論，登文書局，87 年 3 月增訂四版，47 頁

²⁴ 張國治、柯雨瑞，海運進口貨櫃安全檢查勤務方式及其相關問題之研究，收錄於中央警察大學國境警察學系「入出國及安全檢查」學術論文研討會論文集，民國 86 年 4 月 29 日，頁 214。

員警之服務地區	非常清楚	清楚	尚可	不清楚	非常不清楚	橫列合計
高雄	5 6.8%	10 13.5%	6 8.1%	37 50.0%	16 21.6%	74 23.3%
縱列合計	14 4.4%	58 18.2%	64 20.1%	130 40.9%	52 16.4%	318 100.0%
卡方值爲 16.47306			P=0.17052			

另一個研究²⁵亦指出，國境警察與海關間之權責劃分不夠清楚。在受訪之 564 位執行貨櫃安檢之國境警察，調查其對「對於海運進口貨櫃實施安全檢查的警察機關與查緝貨櫃走私漏稅的海關，兩者在權責的劃分，常混淆不清」之看法，結果顯示，有 23.4% 之員警持非常同意之看法，有 49.3% 之員警同意本題之看法，兩者合計爲 73.3%，即有近約七成之員警持非常同意或同意之看法，與前揭之調查研究結果相近。

國境警察「對於海運進口貨櫃實施安全檢查的警察機關與查緝貨櫃走私漏稅的海關，兩者在權責的劃分，常混淆不清」之看法統計表

看法	人數	百分比	累積百分比
非常同意	132	23.4	23.6
同意	278	49.3	73.3
沒意見	79	14.0	87.5
不同意	59	10.5	98.0
非常不同意	11	2.0	100.0
未填	5	0.9	
合計	564	100.0	

由上述兩個實證研究可明顯得知，執行貨櫃安全檢查之國境警察，對「警察與海關間之權責劃分」認爲不清楚或非常不清楚者，合計約在六成與七成之間。此問題之核心，恐係產生在兩個機關之法定職權有重疊現象，有效之解決方式，似應使兩個機關之法定職掌作清楚劃分，本文所提出之建議，係國境警察可改變傳統的勤務方式，將國境警察機關之定位與勤務重點擺在入出國走私犯罪之刑事偵防方面，詳如文後具體對策所述。

(三)、國境警察之職權問題

學者李震山氏在「論警察干預權----以警察依國家安全法執行安全檢查任務爲

²⁵柯雨瑞，我國進口貨櫃安全檢查工作之研究，中央警察大學碩士論文，83年6月，頁212。

例」一文中指出，其將國安法第四條定位在「任務條款」²⁶。另外，學者洪文玲氏在「行政調查與法之制約」一書中，其認為我國國家安全法第四條係目前實施安檢工作之法律依據，條文內容指出檢查機關、檢查對象、檢查範圍及檢查發動要件，其雖接近「根據規範」²⁷之概念，但在檢查發動要件僅提示必要性原則，行為類型僅籠統列出「檢查」一項，無法看出包含於檢查概念下之各種具體行為類型與權力界限。故性質接近「職權概括條款」²⁸，僅依此一條文即謂之符合法律保留原則，恐將令人質疑。

學者蔡庭榕氏則認為，國家安全法第四條所規定之安全檢查係職權規定；警察為達成法令所賦予的任務，除在組織法上揭示其權限外，多藉職權法授予具體職權，譬如盤查、管束、搜索...等，此等以權利行使為基礎，經類型化的職權，在法治主義原則下，其構成要件與行使程序皆應十分明確且具可預見性，但具體規定，難免在執行上產生疏漏，尚須一般性職權條款彌補之。依此而審視國家安全法之規定，其任務已於第一條宣示以「為確保國家安全、維護社會安定」，至於權限則應分別於各機關組織法上規定，該法第四條雖明定由軍警機關實施，如此立法是否妥當？不無疑義；而最大問題則是僅於該法第四條賦予安全檢查之概括條款，因未單獨立法，將該職權類型化，致其構成要件與行使程序未有明確規定，亦因此造成國家安全法有任務法、權限法與職權法混淆不清之譏²⁹。

根據 1994 年德國聯邦國境保護法³⁰第二章第一節之規定，其將一般職權規範在第十四條。其第十四條第一項規定：「國境保護警察局為達成第一條至第七條之任務，得採取防止危害之必要措施，但本法對境保局職權有特別規定者，不在此限。」

²⁶ 李震山，「論警察干預權」，警學叢刊 23 卷 4 期，民國 82 年 6 月。

²⁷ 日本行政法學者認為法律保留原則所言之法律係指形式意義之法律，而國會制定之法律依其與行政之關係不同，可分為三種類型：組織規範、規制規範與根據規範。所謂組織規範，係規定行政組織掌理事務範圍之法律；規制規範係規定使某行政活動適正行使之法律；而根據規範，則係規定行政機關具體權力種類與權力界限之法律，作為行政機關行使特定行政權之根據。法律保留論所研究之重點，即在指「根據規範」而言，探討何種行政行為，除有組織規範外，另須有根據規範。詳見鹽野宏著，劉宗德、賴恆盈譯，行政法 I，月旦出版社，頁六十以下。以上，轉引自洪文玲，行政調查與法之制約，(台北：學知出版公司，1998 年 3 月)，頁 270。

²⁸ 洪文玲，行政調查與法之制約，(台北：學知出版公司，1998 年 3 月)，第 270-1 頁。

²⁹ 蔡庭榕，入出國安全檢查之研究，(桃園：中央警察大學出版社，民國 82 年 6 月)，第 42 頁。

³⁰ 許文義，德國聯邦國境保護法(譯文)，新知譯粹 71、72 期，中央警察大學印行。

在上述之條文規範中，「得採取防止危害之必要措施」之規定，似即為「一般的職權條款」；同法第十四條第一項但書之規定「但本法對境保局職權有特別規定者，不在此限」，此種規範指出若構成要件該當特別職權規定之適用時，應排除「得採取防止危害之必要措施」之適用。即應優先適用特別職權之規定，若構成要件無法該當特別職權之適用規定時，才有「得採取防止危害之必要措施」(所謂之一般的職權條款)之適用。而且，必須採用較嚴重的標準，方符合「例外從嚴」的標準。而在同法(1994年德國聯邦國境保護法)第二章第二節以下，係規範國境警察所擁之多種特別職權。綜上，本文則較傾向認為我國國安法第四條安全檢查之性質，似係屬「一般的職權條款」而非「特別的職權條款」，亦非任務條款，因其任務已於第一條中宣示之：「為確保國家安全、維護社會安定」。而釐清任務條款與職權條款的目的，是在於警察行使干預權，要受法律保留原則的拘束；即警察行使干預權的法規範，應保留給立法者以法律規定，不得由行政機關以行政命令訂之，具體而言，警察行使干預權(諸如搜索、扣押等)，除有法律授權基礎外，該法律規定尚需具有明確性、可預見性、可度量性，因而使人民對該法律產生信賴，此係法治國原理中，法安定性之基石³¹

(四)、國境警察與海關之協調配合問題

根據前揭研究調查指出³²，在 317 位受訪之保三總隊員警中，整體觀察，員警對「警察與海關關員相處是否融洽」問題之看法，認為非常融洽者，佔 1.9%，認為融洽者，佔 14.5%，合計為 16.4%，未到二成。其中，在高雄地區服務之保三總隊員警，認為非常融洽者，佔 0%，認為融洽者，佔 9.6%，合計為 9.6%，未到一成；相反地，認為非常不融洽者，佔 20.5%，認為不融洽者，佔 43.8%，合計為 64.3%，約近六成。數據顯示，兩個機關間之協調配合似乎有間隔存在，並非理想。

國境警察對「警察與海關關員相處是否融洽」問題之看法差異表

單位：人數/百分比

員警之服務地區	非常融洽	融洽	尚可	不融洽	非常不融洽	橫列合計
基隆	6 4.7%	21 16.4%	45 35.2%	35 27.3%	21 16.4%	128 40.4%
桃園	0	9	20	10	8	47

³¹李震山，「論警察干預權」，警學叢刊 23 卷 4 期，民國 82 年 6 月。

³²張國治、柯雨瑞，海運進口貨櫃安全檢查勤務方式及其相關問題之研究，收錄於中央警察大學國境警察學系「入出國及安全檢查」學術論文研討會論文集，96 年 4 月 29 日，頁 214。

	0%	19.1%	42.6%	21.3%	17.0%	14.8%
台中	0	9	33	24	3	69
	0%	13.0%	47.8%	34.8%	4.3%	21.8%
高雄	0	7	19	32	15	73
	0%	9.6%	26.0%	43.8%	20.5%	23.0%
縱列合計	6	46	117	101	47	317
	1.9%	14.5%	36.9%	31.9%	14.8%	100.0
卡方值為 29.30886				P=0.00354		

另一項研究中，研究人員指出，兩個機關間之協調配合不夠週延，恐是存在於下列各項情形之中³³：

1. 保三總隊對於關貿網路資訊取得不便，使得海關與警察機關各行其事。例如海關建檔之廠商基本資料電腦檔與警察機關安檢責任區廠商基本資料之建立，常是重複為之，因資訊無法共享，造成警力浪費在安檢責任區廠商基本資料之文書建立工作上。
2. 警察機關對於艙單之取得，往往無法取得完整之艙單，且又依法無據，延宕時效。
3. 警察機關向海關機動隊注檢密報登錄掛號時，常與海關機動隊產生認知之不同，不能立即開櫃檢查，不但延誤緝私契機，更延誤商機，造成貨主因配合延遲之檢查，產生不便民之現象。
4. 贓車貨櫃之追緝，於接獲情報後，欲開櫃驗櫃時，亦須配合海關正常上班時間為之(每日八時至十八時)，常產生緝私之不便。另在緝獲贓車後，其吊、卸貨櫃費用支付問題，更造成查緝之警察機關之困擾。

二、國境警察執行「安全檢查」任務，其可採行具體對策之評估

在具體對策之評估方面，本文則從政策面、法制面及執行面等三個角度來分別作論述。

(一)、政策面之對策

- 1、國境警察(保三總隊)似可繼續執行進口貨櫃安檢工作。

³³ 參閱陳明華、張國治，「如何整合海關與警察查緝系統，減少不必要之貨物通關程序」，「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會中未發表之書面資料，行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，87年4月27、28日。

本主題在「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會第一組及綜合討論中，最受到與會人員之重視，討論最爲熱烈。整體觀察研討會之發言，海關關員幾認爲內政部警政署保安警察第三總隊應退出貨櫃安檢³⁴，內政部警政署及其所屬之保三總隊之看法³⁵則完全相反。

關於本問題，本文提出之判斷準據如下：1 危害是否有急迫性、2 是否經常使用強制力、3 先進國家制度之差異性比較、4 國情及歷史、5 海關之行政執行力、6 經濟成本效益因素、7 國與國間之零關稅政策、8 其他因素(秩序、法益、性質)等綜合考量，作爲兩個機關間任務分配之標準。

國境警察與海關間任務分配之判斷標準因子表

34 當時，與會之海關關員之立論大約可分爲幾個面向來看此問題，海關認爲：

- (1)法制面：海關緝私條例等相關法令所賦予海關之權責，實已包括國安法所賦予警察之權限，是故海關與警察有權責重疊之情形，綜上，保三可裁撤。
- (2)國境警察與海關之職權行使有重疊現象：在海運進口貨櫃課稅及安檢過程中，當貨櫃在岸邊時，海關已先行過濾一次；在通關驗貨時，海關關員會審核一次；在貨櫃拖到貨櫃場內，駐庫關員會過濾一次；在海關在事後稽查之過程中，機動隊會再過濾一次。警察是乎沒有必要再進行站內及站外追檢，綜上論述，保三可裁撤。
- (3)查緝槍枝及毒品績效面：保三在最近數年來，就國安法第四條所賦予之查緝槍枝及毒品任務來審查其查獲實際績效，結果是寥寥無幾，大都爲經濟走私案件，是故保三可裁撤。
- (4)行政組織面：查緝貨物走私(含危安物品)是海關之法定職責，且 C.I.Q 制度爲世界通行之制度，警察介入此項工作，無異是國家機關及公務員人力資源之浪費。
- (5)先進國家制度之差異性比較：認爲國外先進國家，警察機關罕介入貨櫃安檢工作。

³⁵ 與會之警察實務工作者，其立論大約是集中在「國家安全之維護」上，多數之警察同仁認爲貨櫃走私槍械及毒品之途徑要在入出國之關口當時，即要加以偵防，用以防衛國內治安，是以警察應設立常態性機關來執行貨櫃安檢工作，其立論原因歸結如下：

1. 警察具有全天候 24 小時之執勤能力。
2. 警察具有充分之執勤警力，可彌補海關在落地追蹤檢查人力之不足。
3. 警察具有偵查危安物品、毒品及犯罪之專業能力。
4. 警察擁有使用武器之專業能力。
5. 警察具有高度蒐集走私犯罪情報之能力。

判斷準據	海運進口貨櫃走私模式之可能型態 ³⁶					
	碼頭(港區)走私之防制	碼頭至碼頭轉運走私之防制	碼頭至進儲陸貨櫃途中走私之防制	進儲內陸貨櫃集站轉運貨櫃走私之防制	不同關區間轉運貨櫃走私之防制	貨櫃集散站走私之防制
危害是否有急迫性	1	1	1	1	1	1
是否經常使用強制力	1	1	1	1	1	1
先進國家制度中，警察是否以常設性機關介入	0	0	0	0	0	0
國情及歷史	3	3	3	3	3	3
海關之行政執行力	2	2	2	2	2	2
警察機關經濟成本效益因素	2	2	2	2	2	2
未來國與國間之零關稅政策，將導致以警察機關為偵防入出國境走私之主體	3	3	3	3	3	3
法律秩序屬性	3	3	3	3	3	3
法益屬性	3	3	3	3	3	3
治安屬性	3	3	3	3	3	3

(方格中之數字，其愈大者，表愈有左列項目之屬性，其愈低者，表愈沒有左列項目之屬性。其屬性之最高與最低分，本文為說明方便，分別訂為 3 分與 0 分)

在所產生之危害是否有急迫性方面，因其並非具有高度之急迫性，然亦非完全不具有急迫性，故給予 1 分。在是否經常使用強制力因素方面，因海關或國境警察於執法時，其對強制力之行使，諸如對武器行使之可能性程度較不高，故給予 1 分。在先進國家制度中，警察是否以常設性機關介入方面，因為國外罕有警察機關以常設性之組織型態一同與海關(諸如我國之保三總隊)執行取締、查緝入出國之走私犯罪，故在這一個因子上，給予 0 分。在國情及歷史方面，在檢查主體方面，因 76 年解嚴以前(由警備總部主導)，及至 76 年解嚴後(由保三總隊主導)，治安機關一直介入貨櫃安檢工作；另從兩岸軍事對峙著眼，不論是民國 85 年、86 年間兩岸之飛

³⁶ 請參閱(1)、張國治，我國海運進口貨櫃走私犯罪之研究，中央警察大學犯防所碩士論文，民國 86 年 6 月。(2)、陳文卿，海運進口貨櫃安全檢查理論與實務，(台北縣：內政部警政署保安警察第三總隊印行，民國八十六年十月)。

彈危機，或是今(88)年，美國國防部向國會所作之報告中，指出中共在東南沿海省份，部署數百顆之飛彈等事件，均讓我國國家安全機關對中共之軍事企圖，抱持高度警戒心。因此，遂不敢對海運進口四十呎之貨櫃掉以輕心。故從國情及歷史之角度考量，本文給予 3 分。在海關之行政執行力方面，筆者個人認為其查緝入出國之走私犯罪執行力方面，約為中等能力，故給予 2 分³⁷。在經濟成本效益因素方面，在此，所謂經濟成本效益因素，係指政府成立保三總隊來執行貨櫃安檢之機關年度所需預算之經濟成本效益，因一個機關之運作，每年亦需要數億元之經費³⁸，筆者認為以數百人之外勤警力來執行貨櫃安檢工作，考量其實際之各類案件破獲數之總生產量，本文認為政府成立一個保三總隊所產生之效益，約近乎中等，故給予 2 分。在未來國與國間之零關稅政策因素方面，即未來之二十一世紀，可能國際間之貨物關稅將近乎零，此時，海關課稅之功能恐受到質疑，警察機關或將取代海關之功能，故本文給予 3 分。在秩序、法益、治安性質屬性因素方面，因其均與社會治安有高度相關，故給予 3 分。綜上所述，再逐一檢討兩個機關間任務分配之標準之後，本文較傾向於國境警察似可繼續以常態性機關來執行貨櫃安檢工作，但其重點工作似應放在入出國走私犯罪集團之偵防工作，而非著力於例行性之檢查工作。因這部份工作職掌(走私犯罪集團之偵防工作)，較不會與海關之工作職掌重疊，可發揮各機關之專門功能。

2、隨著國與國間零關稅時代之可能來臨，有關國境走私犯罪之查緝，似可以國境警察為查緝之主導系統。

本文認為似有以下四種方案可供選擇：

- (1)第一種方案：國境警察與海關一同執行查緝走私危安物品之任務。
- (2)第二種方案：以國境警察系統為主導
- (3)第三種方案：以海關系統為主導
- (4)第四種方案：以民營之保全系統為主導

以上四種方案，就目前而言，似以第一種方案為宜；從海關角度而論，其係依海關緝私條例第一條之規定：「私運貨物進出口之查緝，由海關依本條例之規定為之。」執行相關之緝私任務；從警察角度而論，其係依國安法及相關法令規定來執

³⁷ 這是一個見仁見智之問題，在此，僅是代表筆者之個人意見而已。

³⁸ 以民國 88 年度之預算為例，約需 10 億新台幣。

行查緝危安物品之任務³⁹。兩者任務不同，故就目前而言，似以第一種方案為宜。

就未來而言，如全球各國對進出口貨物課予關稅之發展政策逐步達到統一之共識，即各國間已取消貨物關稅。此時，值得深思的問題是：是否仍需要海關執行課稅工作？就不無疑義。有一種選擇，即將原來海關關員之人力，改投注於貨物安檢工作。此時，國境警察機關似即可撤出目前之安檢工作。然須要值得考慮的一個非常重要因素，是零關稅時代之來臨，將原有海關關員之人力，改投注於貨物安檢工作，透過高普考管道而進用之海關關員是否真正有查緝及偵防入出國境走私犯罪之實質能力？不無疑義。

同樣的思維模式，民間保全業之保全人員是否真正有查緝及偵防入出國境走私犯罪之實質能力？不無疑義⁴⁰。民間保全業另須面對之問題尚有未來之全球刑事司法政策的發展趨勢是否允許讓民間保全人員擁有國家所獨享之刑事追訴權？或是，允許民間保全人員以警察之助手角色模式，來執行刑事追訴權？本文認為允許民間保全人員以警察助手角色之模式，或有其可能性，然最終是以警察為主導。

另一個問題似亦值得思索，即零關稅之時代真的會來臨嗎？本文認為似乎短期數年內，恐尚待觀察。未來，國與國間的零關稅時代來臨時，究以何者為查緝系統之主體？綜上所述，似以國境警察系統為查緝主體較有可能性。

(二)、法制面之對策

國境警察所擁有之職權方面，本文認為似可再加以強化。以我國國家安全法與海關緝私條例相互來比較，則海關所擁有的職權較具體化，諸如命令運輸工具停駛、回航、降落指定地點(第八條)、勘驗、搜索(第十、十一條)、詢問(第十二條)、扣押(第十七條)、查封(第十九條)；相形之下，國安法第四條有關安全檢查之規定，則較具有概括之性質。筆者認為似可仿「德國聯邦國境保護法」⁴¹的立法例，使國境警察擁有具體(亦可稱為特別)的職權，諸如個人資料之蒐集(第二十一條)、詢問權(第二十二條)、留阻權(第二十二條)、查證身份權(第二十三條)、留置權(第二十三條)、鑑

³⁹ 學者蔡庭裕氏曾深入地對警察機關所執行之安全檢查任務與海關所執行之走私查緝任務作清楚地釐清，其從十五個面向來比較兩者之差異，諸如法令依據、檢查主體、檢查客體----等等之差異，詳見蔡庭裕，「論貨櫃安檢與走私查緝」，發表於中央警察大學國境警察學系學術研討會，民國82年3月25日。

⁴¹ 許文義，德國聯邦國境保護法(譯文)，新知譯粹71、72期，中央警察大學印行。

識權(第二十四條)、傳喚權(第二十五條)、攝影、錄音權(第二十六條)、特殊方法之資料蒐集權(第二十八條)⁴²、儲存、變更、利用個人資料權(第二十九條)、登錄個人資料權(第三十條)、國境警察監控之登錄權(第三十一條)、個人資料傳遞權(第三十二條)、個人資料之比對權(第三十四條)、驅離權(第三十八條)、管束權(第三十九條)、對人的搜索權(第四十三條)、對物的搜索權(第四十四條)、住宅之侵入及搜索權(第四十五條)、扣押權(第四十七條)、對扣押物之保管權(第四十八條)、對扣押物之變賣、銷毀權(第四十九條)、雇用適當人員為警察協勤人員之職權(第六十三條)、對基本權利之限制(第七十條)等等；上述具體的職權，似可彌補國安法第四條安全檢查所規範的不足。

「德國聯邦國境保護法」中國境警察所擁有之職權一覽表

條文	國境警察擁有具體(亦可稱為特別的)職權
第二十一條	個人資料之蒐集
第二十二條第一項	詢問權、留阻權
第二十二條第二項	受詢問人之回答義務、報告義務
第二十三條	查證身份權、搜索物品權
第二十三條	留置權
第二十四條	鑑識權
第二十五條	傳喚權
第二十六條	攝影、錄音權
第二十七條	裝設自動攝影及錄影器材之權
第二十八條第二項	特殊方法之資料蒐集權(此指監視、攝影或錄影、監聽、錄音、使用線民)
第二十九條	儲存、變更、利用個人資料權
第三十條	登錄個人資料權
第三十一條	國境警察監控之登錄權
第三十二條	個人資料傳遞權
第三十四條	將個人資料與國境警察所擁有之國境追緝檔案之比對權
第三十八條	驅離或禁止進入權
第三十九條	管束權
第四十三條	對人的搜索權及攜往勤務處所權
第四十四條	對物的搜索權

⁴² 德國聯邦國境保護法第二十八條第二項所謂之特殊方法，係指常期監視、攝影、錄影、監聽、錄音。

條文	國境警察擁有具體(亦可稱為特別的)職權
第四十五條	住宅之侵入及搜索權
第四十七條	扣押權
第四十八條	對扣押物之保管權
第四十九條	對扣押物之變賣、銷毀權
第六十三條	雇用適當人員為警察協勤人員之職權
第七十條	對基本權利之限制(即德國基本法所規範之身體不可侵犯權、人身自由權、遷徙自由權、住宅不受侵犯權等基本人權依本法「德國聯邦國境保護法」之規定限制之)

(三)、執行面之對策：

1、執行海運進口貨櫃安全檢查之國境警察與海關之權責，似應作明確釐清依「臺灣地區國際港口及機場檢查工作聯繫作業規定」之規範意旨，在於落實機關間之聯繫作業，以便利進口貨櫃之快速通關及安全檢查之作業。前揭作業規定中，有關抽檢海運進口貨櫃之要點如下：

- (1)海運進口整裝貨櫃之抽檢，應否會同警察機關辦理，當應以國家安全考量為前提，似不宜由海關單方面認定有無必要，若對進口整裝貨櫃如不能全程配合作業，勢必造成空隙，對國家安全不無虞慮。
- (2)進口貨櫃，如為不法份子利用偷運武器械彈、爆裂物等入國，對國家安全與社會安定將帶來嚴重之影響，因此對有安全顧慮之貨櫃，必須加以檢查。
- (3)警察人員執行檢查貨櫃，以維護「安全」為目的，重點為有無妨害(影響)安全之人與物為目標，與安檢無關之稅務檢查與認定為關務人員之職責者，警察安檢員警不予干預，以免產生不必要之誤會。

海關與警察同為查緝貨櫃走私之兩個機關，依上述作業之規定，是否須要對貨櫃加以檢查之認定標準，原則上，似不宜由海關單方面認定有無為必要。然在實務運作上所產生之問題，除了對「海運進口整裝貨櫃之抽檢，應否會同警察機關辦理」之會檢認定問題會產生不同之認知差距，即會對「國家安全顧慮」這個不確定法律概念會產生認知差距外，另外一個問題，對有涉及「危安物品」及「經濟管制物品」案件，在案件的查緝及移送方面，亦常產生認定迥異之情形。目前之作法，係警察機關查獲違反經濟管制案件移由海關處理，然而，另一方面，海關於查獲危安

案件時，其並未將查獲之危安案件移送警察機關(保三總隊)來進行偵辦，反而移送給法務部調查局⁴³偵辦，甚至發生二個機關同時移送給地檢署檢察官，造成重複之情形。另一種情形是對所緝獲之走私案件產生適用「刑事罰」或「行政罰」之執法認知差距，即對行為人之行為究竟是適用「海關緝私條例」或是適用「懲治走私條例」？兩個機關之見解會有差異。往往警察機關將價值十萬元以上或重量在一千公斤以上之走私案件以「刑事案件」移送法院之地檢署偵辦，海關則以「行政罰鍰或沒入」處罰之⁴⁴。關於第二種情形，問題可能是產生在「價值十萬元以上」之認定標準，可能之狀況，是同一種行為，兩個機關之對「價值十萬元以上」之認定及計算標準不同，以致於產生適用「刑事罰」或「行政罰」之執法認知差距。然，此對民眾而言，從法治國之精神來看，實已違反法令應有可預測測性、可預見性、可度量性之法治國原則。

綜上所述，警察與海關間執行貨櫃走私查緝之任務，實有必要充份協調聯繫。在貨櫃安檢之作業流程標準化方面，其做法似可依下列程序為之：

- (1)首先，警察與海關訂定聯繫要點，以利兩者之權責能相互分配、協調。
- (2)訂定貨櫃安檢之統一流程與法令規範，明確規定業者應配合之義務，相關機關檢查之依據。
- (3)印製貨物通關手冊，使檢查程序明確化，業者與檢查機關能預測檢查程序及時間。
- (4)兩個機關對「價值十萬元以上」之認定及計算標準似宜統一，以符合法治國之法令規範應讓民眾有可預測測性、可預見性、可度量性之原則。

2、以科學之方法，重新設計國境警察之新式勤務方式及警力配置之比例

在警察機關之勤務設計作為方面，應避免與海關既有之職權產生重疊，以國境警察執行進口貨櫃安檢為例，會檢勤務即與海關產生職權重疊問題⁴⁵。除了會檢勤

⁴³ 本文認為若是涉及政治偵防之國家安全案件或是非常重大之走私犯罪，已超越警察機關所能偵查之能力者，則由法務部調查局偵辦外，一般之走私漏稅或社會治安案件，宜由警察機關偵辦為宜，以免混淆警察機關與法務部調查局之權責任務分配。

⁴⁴ 參閱陳明華、張國治，「如何整合海關與警察查緝系統，減少不必要之貨物通關程序」，行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會中未發表之書面資料，87年4月27、28日。

⁴⁵ 目前，已無會檢勤務。然，警察機關如認為某進口貨櫃有國家安全顧慮，亦可依「臺灣地區

務外，由警察機關經向海關機動隊注檢密報登錄掛號，請求就可能走私之貨櫃加以開櫃，由警察與海關一同進行檢查之貨櫃，亦有可能與海關機動隊產生職權重疊之問題發生⁴⁶。

在勤務設計問題上，本文認為可使用新的犯罪偵防策防，諸如：

- (1)強化國境警察執行入出國走私犯罪之各類情報蒐集、線民佈建、各類走私犯罪情報之監聽、過濾⁴⁷、跟監及犯罪偵防之能力；
- (2)運用高科技之犯罪情報蒐集及犯罪偵查器材；⁴⁸
- (3)重新設計以偵防入出國境走私犯罪之各類情報蒐集、監聽、過濾及截取、線民佈建、跟監、錄音(錄影)、長期監視等為主軸之新國境警察勤務方式，以取代傳統式的、被動式的、例行式、嚇阻式之安全檢查勤務方式⁴⁹；或

國際港口及機場检查工作聯繫作業規定」之規範，通報各關區之海關驗貨關員一同會檢某一可疑之貨櫃。

⁴⁶ 筆者曾於 86 年間，與基隆關稅局所屬之機動隊成員 X 先生交換過意見。據其告訴筆者：「根據其工作經驗法則，經由保三總隊向海關機動隊注檢密報登錄掛號，請求就可能走私之貨櫃加以開櫃，由警察與海關一同進行檢查之貨櫃，很少查獲真正之危安案件。是以，他個人認為：警察機關是否有非常可靠之走私情報？還是僅依直覺？」本問題似可突顯，警察機關介入貨櫃安檢，似應朝建立本身之專業能力著手，諸如著重刑事危安案件之情報蒐集與偵防，避免與海關既有之職權產生重疊，如需搜索、扣押，亦應依刑訴法之相關規定來執法為宜，因為國安法並未賦予警察行使之職權，若係透過海關之相關職權來行使聯合緝私，易發生職權重疊之問題。若依刑訴法之相關規定來執法，亦可藉由檢察官對警察權行使之監督，更可確保憲法對基本權中之人身自由權及財產權之保障。

⁴⁷ 筆者曾與從事貨櫃走私偵防工作之刑警 A 先生交換意見，據其表示，其在執行監聽工作時，發現其他情治機關執行監聽工作之時間，亦有長達數年之久之情形。筆者亦認為，如有確實走私犯罪之情報，似應成立專門小組，長期加以監控，用以蒐集各類可用之情報，此種有特定目標之偵查，比僅用直覺來進行追檢、站檢、會檢等方式，更能產生實際效益。

⁴⁸ 筆者曾經請教過有監聽經驗之刑警 A 先生，他告訴筆者目前被監聽之走梟，反應非常靈敏，其如果發現電話或大哥大行動電話之音質，聲音有異，即與另一位私梟說：「這電話有問題，有人監聽，我們老地方見，見面再講。」本文認為目前監聽器材似可再加以改良或使用高品質之監聽器材，否則，如本個案中，即無法繼續監聽，而僅能改採其他方式，諸如埋伏或跟監。是以，使用高品質之監聽器材，有助於提高警察截取走私犯罪情報之實際效益。

⁴⁹ 以荷蘭鹿特丹港為例，其負責毒品偵防之部會層級機關有：1 司法部、2 財政部及 3 內政部。

是，嚇阻式之安全檢查勤務方式所佈置之警力應以少數爲宜，即其所佔之比例不宜過高，而將較大多數之警力佈置在新式之勤務方式上。

3、重新調整國境警察之組織編制，改組成爲以刑事偵防爲主的組織架構

在組織架構上，就保三總隊而言，似可將目前各大隊、中隊、分隊、小隊之傳統式組織型態，改組成爲以警政署刑事警察局外勤刑事警察隊模式，以刑事偵防工作爲主之組織架構編制與人力配制，無須再強調以制服警力之嚇阻式型態執法，或是，減少制服警力之比例。此種改變，似更能發揮國境警察之專業執法角色與能力。航空警察局及港務警察局組織架構之重組，似亦可類同上述之重組原理。另外，國境警察機關似可成立專門之研究部門或研究小組⁵⁰，專門從事研究入出國境之各種走私模式及其偵防模式，以因應日新月異之走私犯罪模式與手法。

4、國境警察似可在未來適當之時機下，將機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行

而在內政部下所屬之警察機關中，負責在鹿特丹港偵防毒品之相關警察機關，如下所述：

- (1)河道警察 (the River Police)負責取締與港口有關之犯罪；即與港口連鎖有關之組織犯罪。
- (2)地區犯罪偵查隊 (the Regional Crime Squad)：其特別任務爲偵查組織犯罪。
- (3)刑事情報分局 (the Criminal Intelligence Branch)負責犯罪偵查中之初步分析與控制。

另外，就司法部而言，是另一個取締犯罪與毒品之機關，特別是司法部所屬之公共檢察局 (the Public Prosecution Service)扮演著主要角色。最重要者爲公共檢察局領導犯罪偵查和運用通訊監聽、過濾、截取與控制資訊或信件傳遞等特殊偵查方法。以上參閱蔡庭榕撰，「參加國際機場港口警察首長協會第二十九年會後報告」，內政部出國考察報告，民國 87 年 8 月。由上述荷蘭鹿特丹港之毒品偵防機關所實施之偵防策略及技巧可得知，河道警察、地區犯罪偵查隊、刑事情報分局之角色著重於「偵防組織犯罪及負責犯罪偵查中之初步分析與控制」，而司法部所屬之公共檢察局更是運用通訊監聽、過濾、截取與控制資訊或信件傳遞等特殊之偵查方法。由上分析可知，荷蘭鹿特丹港之執法機關執法策略是強調刑事偵查，並運用較隱密式之情報偵防技巧，筆者即建議國境警察之勤務策略及執行技巧，似可朝此方向修正。

⁵⁰ 本文認爲研究部門之人員似可用現社會科學計量之方法，並結合統計學、電腦統計軟體(諸如 S.P.S.S.)，透過社會科學中量的(諸如描述或推論統計)或質的研究方法，分析、統計私梟犯罪之動機、犯罪方式、有無犯罪集團參與？有無警察或海關關員包庇涉案？如何包庇？行銷管道爲何？犯罪時段、地點多集中何時、何地？歸納出入出國走私之各種模式(model)及模擬各種可採行之偵防模式。

在國內，國境警察在國際機場原先所執行之航空器清艙檢查，現已由航空公司自行負責。在國外，以下若干國家或地區之機場，均有保全人員實施安檢工作⁵¹：1、美國舊金山國際機場之出國檢查。2、美國洛杉磯國際機場之出國檢查。3、美國甘迺迪機場。4、美國紐華克機場。5、韓國金浦機場。6、日本成田機場。7、日本關西機場。8、新加坡樟宜機場⁵²。9、香港啓德機場。

⁵¹ 此部份之資料係參閱郭志裕、薛友禎，國際機場安全檢查委託私人執行相關問題之研究，警學叢刊，28 卷 5 期，頁 39--42。

⁵² 學者蔡庭榕氏，在其所撰：「參加國際機場港口警察首長協會第二十九年會會後報告」一文中指出，新加坡「樟宜機場」安全檢查之特色，如下所述：（1）樟宜機場航空貨運中心（Changi I Airfreight Centre）係屬管制區域，於入口處設有檢查哨，查驗通行證外，內部的警衛及安全檢查工作，由航空公司雇用二家民間組成之輔助警察（Auxiliary Police Forces）公司（Singapore Airport Terminal Services，簡稱 SATS；the Changi International Airport Services，簡稱 CIAS）負責（由各國之航空公司自行選擇一家協助其安檢與清艙），輔助警察在空運區內執行職務時，具有國家警察之同等地位，平時分著制服巡邏，便衣監視及閉路電視監控（設有專門之監控錄影室，然據作業人員稱：將於近期內改錄製於 CD 中，以利管理與保存）等方式，達成庫區及建物之安全維護任務。但國家警察隨時可加入其執行公務，以達到督導之效果。（2）輔助警察公司之人員並不具有正是警察人員身份，僅應各航空公司請求行李押送或航機檢查，提供服務但須收費，如期查獲相關不法之人或物均須即送交正式警察處理。（3）樟宜機場之人員之證照查驗、旅客人身及行李之安全檢查、機場安全與秩序維護、機邊警衛均由二家公司之輔助警察負責執行，空運中心之貨物，原則不執行安檢工作，貨物隨到隨辦，但如有可疑情報消息則可隨時介入檢查。安檢措施採 X 光機、爆裂物偵察儀，必要時可開箱檢查。（4）輔助警察公司與海關採獨立作業。輔助警察公司接受業者之委託進行飛機警衛、安全檢查、秩序維護等工作；另一查驗單位為海關，新加坡是免稅國家，空運中心依法劃定為自由貿易區，除少數應稅物品外，均不予抽稅，因此貨物均可在區內自由交流。海關人員在機場並不特別凸顯，如無特別可疑，並未予以檢查，因此，在蔡庭榕氏入國新加坡時，並未有任何安檢人員或稅務人員進行檢查，但據稱海關人員對有合理懷疑者仍須檢查，對應稅品及違法違禁品仍予查緝。至於有關查獲槍械彈藥、毒品等案件，則移由警察機關處理。以上引自蔡庭榕撰，「參加國際機場港口警察首長協會第二十九年會會後報告」，內政部出國考察報告，民國 87 年 8 月。本校（中央警察大學）國境警察學系系主任蔡副教授庭榕於本（87）年 6 月赴新加坡參加國際機場港口警察首長協會第二十九年會，並實地參觀樟宜機場之安檢民營措施，本文認為蔡副教授庭榕文中所提及之新加坡模式，頗值得我國參考。

觀察未來之發展趨勢，政府將機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行之可能性愈來愈有可能。就誠如 Professor . Rolf Stober 所言，公權力並非不可轉移，機場安檢目的是確保飛航安全，只要民間有能力確保飛航安全，政府只須負責設計一套完善之制度，讓民間得以參與公共行政事務，雖然造成警察權力之萎縮，但警察可將人力集中至其他綜合性、複雜性、國際性的警察任務上，譬如面對組織犯罪刁鑽犯行之挑戰、逾越國界及國際犯罪之抗制、抗制貪污、恐怖主義之犯罪，藉此，可減輕對警察不必要任務之負擔⁵³，應亦符合警察本身之利益⁵⁴。本文亦非常贊同 Professor . Rolf Stober 之看法，就我國而言，「設計一套完善之制度」恐是政府將機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行之先決條件。筆者認為在機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行後，國境警察之未來發展，似乎是應將著力點放在誠如

⁵³ 就警察不必要之任務而言，黃藻鏡氏曾指出：【近年國內受國際化及自由化影響，航空警察局及各港務警察所協助執行事項，已倍受挑戰質疑，其至被評為形同「事業經營體」之「保全公司」。「亞太營運中心計畫」在於「營造一個公平競爭的環境」，國際機場商港民營後，協助執行事項有關之預算，將難獲各級民意機關支持。因此應由經營之公司，以設駐衛警察或僱保全公司執行；機場港口警察機關，依地區整體治安規劃，執行必要之查察、巡邏及臨檢等勤務，重要或特殊港口週邊海域，則由保安警察第七總隊（水上警察局）配合實施海上勤務。】以上資料係引自黃藻鏡，設置「國境警察局」之必要性與組織構想兼評估「內政部入出國及移民署」效益，中央警察大學國境警察學系「入出國管理及安全檢查學術研討會」之論文，民國 86 年 4 月 29 日。以國境警察目前所協助執行事項當中之「門禁管制」為例，黃氏認為目前航空警察局及港務警察所協助執行「門禁管制」，應始於其設置同時，其後國家安全法施行細則並將之納入第十九條及第二十條。國際機場及商港民營後，「門禁管制」究應列為國境警察協助事項或安檢事項，或有爭議，但原則上應不再執行。另外，Professor . Rolf Stober 之看法則是保全人員可執行安檢工作。綜上，黃氏認為國際機場及商港民營後，「門禁管制」之工作可由民間保全公司來執行，Professor . Rolf Stober 則是更進一步地指出只要民間有能力確保飛航安全，亦可由民間保全公司來執行安檢工作。本文對以上之論點，均表贊同。參閱 Rolf Stober, Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe Die dritte Entpolizeilichung als Grundlage fuer "Police -Privte-Partnerships"。李震山譯，國家公權力獨佔與私人保全業第三次脫警察化作為「警民合作」之基礎，Pro. Rolf Stober 博士於 85 年 5 月 31 日蒞臨中央警察大學演講內容。轉引自郭志裕、薛友禎，國際機場安全檢查委託私人執行相關問題之研究，警學叢刊，28 卷 5 期，頁 43。

⁵⁴ 同上註，頁 43。

Professor . Rolf Stober 所言之逾越國界及國際犯罪之抗制、恐怖主義之犯罪等等，其執行之勤務方式、有關之組織架構重組及國境警察所應有之職權等等相關一系列之必要配套措施，詳如本文前面所述。

肆、國境警察執行「以顧客導向之服務理念」所面臨之問題現況與具體對策

一、國境警察在執行「以顧客導向之服務理念」所面臨之問題現況

要同時兼顧執行「效率化」政策與國家安全之維護，實是國境警察目前階段及未來在機場與港口執法之最大考驗。在台灣發展成爲亞太營運中心計畫中，其最根本精神還是在效率；投射到實際成果，展現的就是速度⁵⁵。國境警察之執法是從國家安全之角度來著眼，對入出國之人與物進行安全檢查。速度與安全是否有衝突存在？基本上，本文認爲似有衝突之處。然值得探討的，是如何在維護國家安全之總體目標下，讓入出國之通關速度達到最快，真正落實以顧客爲導向之服務理念，這似乎是非常值得嘗試的。

二、國境警察執行「以顧客導向之服務理念」之具體對策

(一)、國境警察似應朝向使用現代高科技儀器與設備執行安檢任務，以縮短業者之貨櫃通關時間

強化科技儀器，可縮短貨櫃通關及查驗時間。在貨櫃管理方面，除可採取歐、美、日本之貨櫃自主化管理方式，加強業者對貨櫃集散站管理之策略外，另外，值得重視的，是現代高科技 X 光貨櫃偵檢系統的應用，乃未來貨櫃安檢的新趨勢。爲達快速通關便民與安檢工作上求其平衡點，關警共同參與「貨櫃自主化」及購置「X 光貨櫃偵檢系統」的規劃，以縮短業者貨櫃通關及查驗時間。國境警察對有可疑爲危害物品之查驗，亦應以朝向儀器查驗爲主，俾能快速及正確的查出危安物品，及避免浪費人力。

⁵⁵ 行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會所發行之「亞太營運中心廣告專輯」，87 年 4 月 27、28 日。

以高科技儀器檢查之優點有：

- (1)儀器能正確查出危安及可疑不法物品。
- (2)能快速檢查。
- (3)代替人力，避免人爲疏忽之缺點。
- (4)有充份檢查能力，爲快速通關與安全目的上所必需使用。

(二)、海關似應將開放其所有之關貿網路系統中有關廠商之詳細電腦資料給國境警察偵防犯罪之用

就海運進口貨櫃安全檢查而言，國境警察(保三)與海關間應資料共享，電腦連線，強化篩選系統，並且分依查緝走私、危安取締之不同指標設計，以爲電腦抽檢依據。因海關與警察同爲檢查貨櫃之兩個單位，但從八十三年十一月起海運貨櫃通關自動化實施以來，警察機關事實上是並未被列入「貨物通關自動化實施辦法」建立關貿網路的連線機關中，這種情形，使得警察(保三總隊)在相關通關文件資料的取得與查詢，往往延誤緝私先機。而且警察機關在發現有走私之虞案件時，於求助海關相關通關網路資料，常耗時廢日，間接地延宕進口商通關時限，造成不便民之窘態。因此，建議海關能開放相關「海關查緝走私中央情報系統」、「防止冒用績優廠商查詢系統」及廠商基本資料等「關貿網路」連線資訊，供警察機關(保三總隊)使用，並列入「貨物通關自動化實施辦法」的規範中，使國境警察機關(保三總隊)在取得相關通關文件資料時，於法有據，更達到查詢、傳訊、追緝的快速緝私能力⁵⁶。或者，保三總隊在經費允許下，亦可自行建立一套「警察機關查緝走私情報系

⁵⁶ 參閱陳明華、張國治，「如何整合海關與警察查緝系統，減少不必要之貨物通關程序」，行政院經濟建設委員會主辦，公務人力發展中心執行，「亞太營運中心(警政與關務人員)種籽營」研討會中未發表之書面資料，87年4月27、28日。另亦有執行貨櫃安檢工作之警察實務者許家銘氏，其在本次研討會中未發表之書面資料亦指出，海關所主導設計之關貿網路電腦系統，有關廠商、貨物之訊息相當豐富，但開放給予保三總隊可供查詢者，卻是寥寥無幾，其理由爲有關商業機密，不宜開放，許氏則質疑：「若警察機關不能保密，又何談打擊犯罪？」其質疑之理由，亦不無道理。據筆者與參與研討會之員警討論結果，有論者認爲：海關非常質疑警察從76年解嚴後至今，查獲入出國境危安走私案件之專業執法能力，似非合理。因海關未對警察機關開放關貿網路電腦系統中，業者及其進出關貨物之詳細資料給警察機關。在

統」，將過去曾有違規紀錄之廠商、私梟、報關行、拖車行司機、跨載車司機---等等資料，建立於前揭查緝系統之中，以強化本身之情報蒐集及運用之能力，如此，或可不必受制於其他機關。

(三)、落實顧客導向之服務理念⁵⁷

學者蔡庭裕氏，其在「國境警察在亞太營運中心應有之角色與作為」一文中，建議國境警察似應具有積極主動為民服務之觀念，及相關法律、專業知識與守法、公正、負責任、及迅速確實之態度。其所採行之措施應儘量透明化、一致化、並因加強宣導政令作為，以使廠商及納稅義務人得以遵循。尤其在執行法令、政策、措施時，對於違背法律或未臻合法、合理或不合時宜之規章或措施，執行者應主動積極反應、建議，以做適當之修正，以積極適當維護廠商及人民之合法權益。

伍、國境警察執行「入出國管理」所面臨之問題現況與具體對策

發展我國成為亞太營運中心的三個重要指標：自由化、國際化、效率化，就入出國管理制度而言，即是除了在效率、便民與國家安全之間取得一個平衡點外，尚且能符合國際人權標準。有關「入出國管理」現況檢討與具體之建議，茲臚列如下：

一、我國「入出國管理」制度所面臨之問題現況

(一)、入出國管理事權過於分散

我國入出國管理制度自始即缺乏一整體規劃及統一事權之主管機關。雖然依據內政部警政署組織條例第三條規定，「警政署掌理警察法第五條所列全國性警察業務，並辦理下列事項：…九、關於人民入出國許可…。十、關於外僑居留、停留管理、入出國證照查驗…。」內政部警政署係我國入出國管理之主管機關，理應發揮統一事權之功能，但是實況未然。入出國管理事權中有關證照查驗之規劃督導與執行、本國人與外國人居留停留管理之規劃督導與執行之事項分由數個層級不一的機

警察機關無法掌握走私情報下，海關此種質疑，顯非合理的。本文認為無法掌握走私情報下之執檢方式，幾近乎是「土法煉鋼式」的，恐甚難查獲走私。

⁵⁷ 蔡庭裕，「國境警察在亞太營運中心應有之角色與作為」，中央警察大學慶祝建校六十二週年校慶特刊，87年9月，頁37。

關或單位負責，致境管業務欠缺整體連貫性。⁵⁸既由單一、獨立之機關辦理我國人民及外國人之入出國管理，我境管業務理應健全，然現況似非如此。

依警察法中「管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務」之規定，其中有關入出國境的證照查驗工作應由國境警察負責執行，但目前我國警察組織體系上並無專責獨立「國境警察」之機關，警政署乃委由各國際機場、港口警察機關設置證照查驗單位（目前由外事警察）代為執行；本國人民之入出國，依國家安全法及相關法規，另由入出國管理局負責；外國人居停留管理，則屬各外事警察單位之權責。此一分工體系，使得入出國管理中證照查驗、本國人入出國管理及外國人居停留管理之工作與職掌分由數個機關或單位負責，層級不一、缺乏整體連貫性、境管業務未臻統一，亦未盡符合「警察法」之相關規定，據此，若能將屬全國性警察業務，國際機場、港口入出國證照查驗，更為性質相同之國境警察業務，基於目的、專業化、完整統一、指揮運如與管理經濟等組織原則，實可將證照查驗各事權單位及業務整合，由單一機關統籌規劃與執行。再者，整合功能相同或相似的機關，或將許多功能相同或相似的不同單位合併成少數的較大單位，以精簡組織、減少功能重疊、使決策更有效能，亦可在最有效的運作下，減少政府開銷，符合「經濟」的原則，更符合組織重組之目的⁵⁹。當然政府規劃中之入出國及移民署，亦可達成境管整合之相同目標，其所差異者，僅是從警察體系脫離，並且應修改警察法相關之規定。

（二）、法律規範不足或法律位階過低

由於入出國管理事權分散，致規範入出國業務之法規無法整合，目前規範入出國之法規，僅有「國家安全法」及「台灣地區與大陸地區人民關係條例」係法律，其他多以行政命令行之。諸如「外國人入出國境及居留停留規則」、「外國護照簽證辦法」、「外國人免簽證入國停留辦法」、「台灣地區入出國管理作業規定」、「國人入國短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」、「民用航空器過境乘客過夜住宿管理辦法」等法規，其中或有涉及人民權益事項，未以法律規範，不符司法院大法官會議

⁵⁸ 張文瑞，「我國入出國管理制度之檢討兼評警政署國境警察局之行性」，桃園：中央警察大學國境警察學系學術研討會論文，民國八十六年四月二十九日，第 45 頁以下。

⁵⁹ 參閱，陳建臻，「我國入出國管理機關組織重組之研究」（桃園：中央警官學校警政研究所碩士論文，民國八十四年六月），第 59-60 頁；讀草案並於民國 88 年五月通過。

釋字第 394、第 402 號、第 454 號解釋意旨，宜儘速立法⁶⁰，以符合法律保留之精神。

另，我國在立法上欠缺規範難民處理之法律，目前存在的有「外國船舶及人民海上非法入國案件處理聯繫作業要點」為各機關執行時之準據，事實上，我國因無難民處理及收容之長久政策，只有「不收容，不准登岸，即行驅離」為原則，該作業要點在法律位階上只是內部規則而已，尚不足以作為法律依據，這亦是政府長久以來未對難民政策加以重視使然⁶¹。

(三)、資訊系統待整合

現行入出國查驗電腦資訊系統由入出國管理局掌理之王安電腦系統，各縣市警察局使用警察資訊系統，該系統係由警政署資訊室掌理之 N E C 電腦系統，兩單位所使用之電腦需加速整合，裨利入出國證照查驗與境內居留停留管理單位之配合更形簡便，避免重複投資，導致人力的浪費。

二、具體對策

基上所論述，本文擬就各點，提出個人研究之心得以供政府未來在規劃入出國管理制度之參考。

(一)、政策面

入出國管理制度，涉及國家安全，外交關係，政治經濟情勢、人口政策，勞力市場、人道考量等因素，故宜賦予主管機關較廣泛之裁量權，以肆應快速變化的國內、外政、經、社會情勢，而作整體考量。但，然仍必須定期受國會之監督，以避免行政機關濫權。

我國目前尚未有永久居留的制度，未來不妨考慮加入，以讓有心長期居留我國之外籍人士有法可依⁶²。我國雖非如美國等是所謂的移民國家，但不妨審度人口發

⁶⁰ 惟行政院於民國八十七年十月十五日通過內政部所提「入出國及移民法」草案，目前已近入一讀程序；該草案並已於民國 88 年 5 月通過。

⁶¹ 鄭立民，「從美國移民法論難民問題處理方式」，桃園：中央警官學校國境警察學系學術研討會論文，民國八十四年三月二十三日，第 21 頁。

⁶² 1998 年美僑商會針對該會九百名會員所做之一份企業信心問卷調查（共回收兩百一十八份問卷），其中一項問題，對於允許外國人申請永久居留身份將有助於台灣發展為亞太營運中心，認為非常同意者(Highly Agree)佔 30.3%，認為同意者佔 49.1%，不同意者佔 7.8%，認為

展，在不影響本地勞工權益下，擴大歸化的條件，此可參酌美國優先制(Preference System) 或加拿加之計分制 (Point System)⁶³，訂定配額及依人才需求，年齡，語言能力等條件以吸優秀人才，為我國所用。

入出國管理制度設計時，應符合國際社會的一般標準，如避免制定有種族歧視之規定及建立一種公平、正義、合理符合人道的制度。入出國管理制度設計時，應符合國際社會的一般標準，如避免制定歧視種族、膚色、性別、語言、宗教、政治意見或社會團體歧視之規定。規定及建立一種公平、正義、合理符合人道的制度。

(二)、組織面

近年來整合現存境管組織與統一事權之呼聲不斷。實有必要參考美國移民改革委員會 (U.S. Commission on Immigration Reform，簡稱 CIR)⁶⁴，成立跨黨派之

非常不同意者(Strongly Disagree)佔 0.9%，無意見者佔 11.51%、不知道者占 0.5%，很同意與同意者合計約八成，可見外僑對申請永久居留身份之冀期， see The American Chamber of Commerce in Taipei, *Taiwan White Paper(1998-99)*, Topic, Vol. 28 No 7, September 1998, p.29。

對於欲申請永久居留之外籍人士，目前我國尚無法令可供依循，惟行政院於民國八十七年十月十五日通過內政部所提「入出國及移民法」草案，並進入一讀程序，其中第二十三條已有永久居留的規定，內政部並已草擬「外國人停留居留永久居留辦法草案」，外國人只要在我國合法居留期間品行端正，並有相當的財產或藝能足以自立者，就可向政府申請永久居留。

⁶³ See ;Kitty Calavita, 'U.S. Immigration and Policy Responses: The Limits of Legislation' pp. 75-8; Manuel Garcia y Griego, 'Canada: Flexibility and Control in Immigration and refugee Policy', pp. 114-9, Wayne A. Cornelius (et al.) ed., *Controlling Immigration: A Global Perspective* (California: Stanford University, 1994), ; see also, Ann Dummett. *Towards a Just Immigration Policy*(London: Cobden Trust, 1986), pp. 56-93。

⁶⁴ 該委員會由美國國會係依據一九九〇移民法 (Immigration Act of 1990) 成立，委員由兩黨各推舉相同數目之委員，委員會主席由總統指派。該委員會五年評估期間，曾提出不少已落實為法律的研究報告如 U.S Immigration Policy Restoring Credibility; Legal Immigration: Setting Priorities; U.S. Refugee Policies: Taking Leadership, 最近一次報告則提議，裁撤權利過於集中的移民歸化局 (INS)，將相關業務分散至勞工部 (如外籍勞工之工作地點管理)，國務院 (簽證發給、歸化等外人服務事項)，及司法部 (其他執法事項) 等政府相關部門。see, U.S. Commission on Immigration Reform, '1997 Report to Congress Executive

入出國管理改革委員會，以整合各方意見，規劃出一套符合時代潮流，切合國家需要，達到簡政便民，保障人權的組織制度。

美國聯邦政府為改進其入出國管理制度，1997 年美國移民改革委員會向國會報告，建議重新調整相關機關的角色，包括設置部會層級的入出國管理局、明確劃分各機關之權責⁶⁵。將入出國管理權責依其業務所屬之個別特性，作分散式管理可能之發展趨勢，在我國此時正積極籌設「入出國及移民署」之同時，似乎是值得我國加以注意與參考。

至於「境管機關」究竟是否應脫離警察系統，隸屬於內政部或法務部，若參究外國境管體制而言，歐陸大陸法系國家如德、法、奧、荷、挪威、愛爾蘭，均由警察機關執行境管工作，並無被稱為「警察國家」之顧慮，機關形象良窳之關鍵，主要應在於執法品質與程序之保障。而英美法系則由非屬警察系統之移民局官員負責（日本在世界二次大戰期間受美軍佔領期間，由警政系統脫離改隸法務部）。惟將行政機關「脫警察化」，固係時代潮流，但既「脫警察化」，則不可能再擁有大部份之「警察權」，則衍生日後之執行能力問題，屆時仍需警察機關之配合，此時，如何分配治安任務與非治安任務，如何區分保護國境及入出國管理業務，則屬立法應事先克服之重要課題⁶⁶。

本文以為在未決定境管機關歸屬之前，若干事權可先做調整，即可提昇工作效

Summary---Becoming an American : Immigration and Immigrant Policy 。

⁶⁵ 其中，在司法部(Department of Justice)之下，建立更高層級與單一窗口機關：「移民執法局」(Bureau for Immigration Enforcement)，以適應入出國管理之多變性。該局負責規畫、管理、評估美國境內、海外入出國管理執行事宜。以上參閱 1997 Report to Congress Executive Summary----Becoming an American :Immigration and Immigrant Policy 。

⁶⁶ 參閱李震山，「論入出國管理之概念與範疇」，警專學報第一卷第八期，第 225 頁，李教授區分治安任務與非治安任務之準據為「危害急迫性」及強制力經常行使之必要性，可作為政策決定立法時之參表考，參閱氏著，警察任務法論（高雄：登文書局，民國 87 年，增訂四版，第 46—49 頁。另，有論者認為入出國管理與治安息息相關，新設之境管機關若斷然「脫警察化」，將無龐大警力為後盾，誠難落實查據處非法外勞、逾期居（停）留與大陸偷渡犯等問題，「移民署」勢必增加員額編制，以增強本身行政執行之能力，此又與當前政府「人事精簡」之減肥計劃相扞格；倘以職務協助之方式，委由警察機關協助查處，不僅喪失新機關之美意，更與目前境管單位現行運作方式，差異無幾矣，參閱，陳建臻，前揭論文，第 121 頁。

能、服務品質與兼顧國家安全。例如，護照、簽證業務仍由外交部負責，但可授權境管機關辦理落地簽證，以節省人力。另，似可現將分別負責我國人民及大陸人民入出國事務之境管局與負責外國人境管業務、以及航警局、各港警所之證照查證職掌先行整合，各縣市警察局外事警察辦理外國人居停留管理業務不變，但改由境管局督導，應可先改善目前境管事權過度分散以及管理雙重國籍者漏管情形。而大陸人士居停留管理，目前不妨仍由境管局負責，蓋其人數較少，且兩岸關係詭譎多變，由單一機關負責較能迅速應變。再就管制業務而言，本文以爲當務之急，應是警政署、境管局、外交部三者電腦規格或應統一，如此，彼此交換、傳遞資料，方不致因廠牌不同，無法流通，另須花費人力、經費各自建檔、核對。

日後境管局之組織角色，似應偏重於「外國人」之入出國管理，有關國人之入出國則不必作過多之限制，此當可精簡不少人事，減少入國證照查驗之延滯，亦較符合憲法保障人民遷徙自由之意旨。

即使日後成立入出國及移民署職掌本國人、外國人之入出國管理，仍與其他部會之業務會有所關聯與交集，如外交部(簽證之發給)、勞委會(外勞管理)、教育部(外籍學生、演藝人員)、衛生署(檢疫)、僑委會(華僑認定)、警政署(外國人犯罪之追緝)。是以，如能成立跨部會之聯繫會議，可以預見的，藉由意見之相互交換，易形成執法之共識，並有助於對本國人及外國人基本人權之保障。

(三)、法制面

入出國管理影響國家安全、社會安寧至深且鉅，尤以我國當前與中共對峙之特殊情況，因此有必要以依法管制，惟入出國之問題牽涉甚廣，每因規範對象不同有相異，例如外國人尚包括難民、無國籍人及外交領事人員本國人可區分爲台灣地區、金馬地區、港澳、大陸地區、僑居國外地區，其處理亦應有別，如此錯綜複雜之問題，非僅以國家安全法第三條，可竟全功。況如前所述，目前規範中、外國人入出國之主要相關法令，多爲職權命令⁶⁷，卻限制人民自由權利之規定，實

⁶⁷ 另我國缺乏合乎國際人權標準及符合法治國原則之外人入出國管理法制，諸如入國前之審查許可(admissions)、入出國限制(restrictions)、收容(detention)、遣返出國(deportation)、逾期停留(overstay)、延長居停留(extension)、難民認定(refugee recognition)以及救濟程序，大多爲職權命令，或付之闕如，依司法院大法官決議釋字第三九〇、三九二、四〇二、四五四號解釋之意旨，涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款之規定，應以法律定之；若法律授權以命令爲補充規定者，授權之目的、內容及範圍，

有違法治國原理中法律保留精神，宜儘速制定入出國管理法，作整體規劃。而已具法律保留之形骸之法律，應更進一步檢討是否「過度管制」，以臻自由化、國際化、保障人權之理想。

目前實務上，對於逾期停留之外人，雖可援用行政執行法處以六百元之罰鍰，惟對於故意違意違規之外人，實難收嚇阻之效果，造成管理之困難。因此，增訂對於非法入國、逾期停留之罰則⁶⁸，課以航空器、船艦之機長或所有人，將非法入國旅客遣送出國之責任，似可參酌外國相關法律增訂之。

(四)、執行面

台灣地區入出國許可證件計有：多次入出國證、逐次加簽入出國證、入出(出入)境證，出國證、逐次加簽出國證、許可先行入出國旅客通知單、臨時入國停留入出國通知單、權字回台加簽及海外華僑再出國證副本、臨人字入出國許可條碼、旅行證、多次旅行證、單次臨時旅行證、入國證及居留證、入國證及定居證、居留證、入國證明函、入出國許可條碼等十餘種。入出國證件種類之多與複雜，實為世所少見⁶⁹，此固因特殊政治情勢所致，惟同時繁雜的入出國證件亦應儘速檢討簡化。

在我國，外國人較多之大城市應可參照日本成立外國人相談室(諮詢中心)，備有翻譯人員，可解答疑難，提供必要的資訊及服務(如法令解釋⁷⁰、緊急醫療、報案

應具體明確，始得據以發布命令，行政機關逕以職權命令為之，恐有違憲之虞。再從保障人權之觀點，我現行有關外人入出國管理法令中，缺乏明文規定，申訴救濟之途徑、遣送出國之程序，實務上雖可透過外交部或內政部陳情、申訴，實未若將救濟程序明定於相關法律中，則更能周全保障人權，亦表示我國邁向現代民主法治國家之努力，以贏得國際社會之尊重。

⁶⁸ 未來對逾期停留者是否應參照英、美等國，科處刑事責任？值得進一步探討。蓋「罪責相當」是現代文明國家法治基本原則，對於單純僅逾期停留者或沒有犯罪意圖的非法入國者，是否有必要動用具有「謙抑性」之刑法手段，殊值商榷。

⁶⁹ 依照國民之返鄉權(right to return)之固有本質，本國國民本得自由回自己的國家，據此，祇要持本國之護照返國，不得做任何限制，此亦為國際法之慣例，惟目前持有中華民國護照(無入出國許可)者，如果護照無「回台加簽」時，仍不得入國台灣，此種特殊規定，固因國情特殊所致，但實難令外人所能理解。

⁷⁰ 美僑商會所做的調查，如果政府能提供英文版的行政法規資料，將可增加台灣的企業競爭力，認為非常同意與同意者合計高達 93.1%， see *The American Chamber of Commerce in Taipei, Taiwan White Paper(1998-99)*, Topic, Vol. 28 No 7, September 1998, p. 32。

電話)。目前我國採用之 MPR 系統之護照，可縮短證照查驗之時間，除此之外，應可採用其他高科技鑑識系統如 (Photo -Phone)以提高查獲偽造護照之效率，減少查驗之遲滯。而「外國人重入國許可」之效期，若有正當理由，宜准予在海外辦理延期，方符合便民之道。⁷¹

對於提供非法入國、逾期停留或非法工作之外國人之檢舉情報並因而查獲者，給予一定額度之檢舉獎金，除可彌補人力之不足，且可提查緝成效。此外宜審慎處理外國人按捺指紋問題，以避免引起「種族歧視」之抗議。⁷²

此外，公務人員首應以積極服務代替消極管制心態，情治單位若仍停留戒嚴時期之「滴水不漏」、無所不管心態，應儘速調整。例如不應爲預防百分之一之犯罪人，而讓其他百分之九九的無辜人民受到影響。成本效益之觀念亦應引入行政機關。

陸、結論與建議

台灣在亞太地理上掌握了速度的絕佳優勢，另一個有利台灣發展成爲亞太營運中心之條件是亞太地區將成爲未來全球經濟發展的重心，而華人經濟區又爲其中成長之核心，北美西歐跨國企業需在亞太建立區域營運基地，台灣具有地緣及文經之吸引力。另一個因素是當台灣國內經濟與國外市場之依存度達 70%以上時，其成長受限於國內市場之幅員，爲因應未來市場環境之變遷，我們必須尋找更有利之利基。因此，在進出口導向之經濟外，另應再發展轉運、加工再出口及加值型之經濟，以收相輔相成、相互支援之效，此爲發展台灣爲亞太營運中心之政策。國境警察之任務職司「出入國境管理」與「警備邊疆」等事項，爲國家安全之屏障，國境警察爲達成維護國家安全之目標，所採行之手段，常具有強烈之干預性質。而「亞太營運中心」目標之一，在促使國內、外人員、貨物、服務能更便捷地流通，即以自由化、國際化和效率化來創造良好的投資環境，把台灣變成科技島。據此，國境警察之任務與「亞太營運中心」之目標，兩者之間，如何加以調和？乃是本文嘗試解決之問題。茲將本文之結論與建議，臚列如下，以供政府相關部門施政之參考：

一、國境警察似可繼續以常態性機關來執行貨櫃安檢工作

⁷¹ 劉進福著，論我國外事警察之外國人管理 -- 與日本比較研究，桃園：中央警官學校，民國八十二年一月，頁 431-435。

⁷² 同前註，頁 434。

有關國境警察機關與海關之間一般行政危害防止任務分配問題，本文提出之判斷標準如下：1 危害是否有急迫性、2 是否經常使用強制力、3 先進國家制度之差異性比較、4 國情及歷史、5 海關之行政執行力、6 經濟成本效益因素、7 國與國間之零關稅政策、8 其他因素(秩序、法益、性質)等綜合考量，作為兩個機關間任務分配之標準。再逐一檢討兩個機關間任務分配之標準之後，較傾向於國境警察似可繼續以常態性機關來執行貨櫃安檢工作，但其重點工作似應放在入出國走私犯罪(集團)之偵防工作，而非著力於例行性之安全檢查工作之上。因這部份工作職掌(走私犯罪之偵防工作)，較不會與海關之工作職掌重疊，可完全展現國境警察機關之專業執法能力，此種角色定位，較易為民眾及海關所接受。

二、隨著國與國間零關稅時代之可能來臨，似可以國境警察為查緝之主導系統。

零關稅時代之來臨，若將原有海關關員之人力，改投注於貨物安檢工作，海關是否真正擁有偵防入出國走私危安物品之實質能力？未來，國與國間的零關稅時代來臨時，究以何者為查緝系統之主體？本文認為或可以警察系統為查緝主體。

三、「欲工善其事，必先利其器」-----論強化國境警察之職權

似可仿「德國聯邦國境保護法」的立法例，透過立法之方式，使國境警察擁有以下之職權，諸如個人資料之蒐集(第二十一條)、詢問權(第二十二條)、留阻權(第二十二條)、查證身份權(第二十三條)、留置權(第二十三條)、鑑識權(第二十四條)、傳喚權(第二十五條)、攝影、錄音權(第二十六條)、特殊方法之資料蒐集權(第二十八條)、儲存、變更、利用個人資料權(第二十九條)、登錄個人資料權(第三十條)、國境警察監控之登錄權(第三十一條)、個人資料傳遞權(第三十二條)、個人資料之比對權(第三十四條)、驅離權(第三十八條)、管束權(第三十九條)、對人的搜索權(第四十三條)、對物的搜索權(第四十四條)、住宅之侵入及搜索權(第四十五條)、扣押權(第四十七條)、對扣押物之保管權(第四十八條)、對扣押物之變賣、銷毀權(第四十九條)、雇用適當人員為警察協勤人員之職權(第六十三條)、對基本權利之限制(第七十條)等等；上述的職權，似可彌補國安法第四條安全檢查所規範的不足⁷³。

⁷³ 可行之道是加快目前內政部警政署草擬「警察職務執行法草案」之腳步，使其能早日完成立法程序。屆時，各式之警察職權規定，國境警察或其他之專業警察即可行使之。有關「警察職務執行法草案」中，各式之警察職權相關規定，諸如：個人資料之蒐集、詢問權、留阻權、

四、以科學之方法，重新調整國境警察組織架構，並重新設計偵防入出國走私犯罪專用之執勤方式

在組織架構上，以保三總隊為例，似可將目前各大隊、中隊、分隊、小隊之傳統式組織型態，改組成為以警政署刑事警察局外勤刑事警察隊之以刑事偵防工作為主之組織編制與人力配制⁷⁴。無須再強調以制服警力之嚇阻式執法型態(或是，另一種可行之策略，即減少制服警力之人力佈置，諸如追檢、櫃場巡邏、站檢等制服勤務)，而是將勤務之重點改放在入出國走私犯罪(集團)之便衣偵防工作，諸如入出國走私犯罪情報之蒐集、對極有可能涉嫌從事入出國境走私之私梟，加以監聽、錄音、錄影、長期監視、佈線(運用線民)等等。上述係以保三總隊為例，另航空警察局、港務警察所、各漁檢所之組織架構及勤務制度，似亦可類推適用。

五、成立專門之入出國走私犯罪研究部門，從事國境警察相關問題之研究

國境警察機關似可在其機關內部成立專門之研究部門或研究小組，專門從事研究入出國走私之各種模式及其偵防模式；並逐年編列預算，出國考察國外重要機場及港口之毒品及槍械執法查緝系統，以便作比較性之分析研究；以因應日新月異之

查證身份權、留置權、鑑識權、傳喚權、集會或人群聚集處所之蒐集資料、臥底、線民、錄影、攝影、錄音、於住宅內或外蒐集資料、警察監視、警察對資料之儲存、警察對資料之變更、警察對資料之利用、警察對資料之傳遞、警察對資料之比對、警察對資料之全面比對追緝權、警察對資料之註銷、銷毀、封鎖、管束權、對人的搜索權、對物的搜索權、住宅之侵入及搜索權、扣押權、對扣押物之保管權、對扣押物之變賣、銷毀權等等之構成要件、行使程序、界限等規定，請參閱行政院內政部警政署委託中國文化大學法律學系，由李震山、鄭善印、許文義、蔡庭榕、簡建章、許義寶、李泰澄等執行之「警察職務執行法草案」之研究期末報告，民國 88 年 6 月。在具體之警察職權中，並有引進德國先進之警察法制，諸如警察對個人資料之蒐集、處理、傳遞、銷毀等等。以上，另請參閱 Scholler/Schloer 合著，李震山譯，德國警察與秩序法原理，中譯二版，(高雄市：登文書局，1995 年 11 月)，頁 163-238。

⁷⁴ 同時，似亦可強化國境警察對犯罪偵防之能力，筆者建議似可從常年訓練或在職教育訓練著手，藉由刑事偵防之講習或訓練(有計畫之課程設計與安排)，聘請法官、律師、刑法、刑事訴訟法之學者專家、檢察官、海關機動隊之有豐富經驗關員、對刑事偵防有經驗之偵查員等擔任講授人，藉由有計畫之教育、訓練，用以提升國境警察對犯罪偵防之執法技巧及專業之法學素養。

走私犯罪模式與手法。另外，似亦可編列年度學術研究經費預算，就機關所面臨之組織、法制、勤務、目標---等問題，委託相關學術機構(如中央警察大學等)從事相關主題之研究，其研究成果，當可使理論與實務相結合，並解決國境警察機關所面臨之問題。

六、國境警察似可在適當之時機下，將機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行

觀察全球未來之發展趨勢，政府將機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行之可能性愈來愈有可能。就誠如 Professor . Rolf Stober 所言，公權力並非不可轉移，機場安檢目的是確保飛航安全，只要民間有能力確保飛航安全，政府只須負責設計一套完善之制度，讓民間得以參與公共行政事務，雖然造成警察權力之萎縮，但警察可將人力集中至其他綜合性、複雜性、國際性的警察任務上，譬如面對組織犯罪刁鑽犯行之挑戰、逾越國界及國際犯罪之抗制、抗制貪污、恐怖主義之犯罪，藉此，可減輕對警察不必要任務之負擔，應亦符合警察本身之利益。本文亦非常贊同 Professor . Rolf Stober 之看法，就我國而言，「設計一套完善之制度」恐是政府將機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行之先決條件。筆者認為在機場安檢業務逐步委託民營保全公司執行後，國境警察之未來發展，似乎是應將著力點放在誠如 Professor . Rolf Stober 所言之逾越國界及國際犯罪之抗制、恐怖主義之犯罪等等。

七、落實顧客導向之服務理念

國境警察應具有積極主動為民服務之觀念，及相關法律、專業知識與守法、公正、負責任、及迅速確實之態度。尤其在執行法令、政策、措施時，對於違背法律或未臻合法、合理或不合時宜之規章或措施，執行者應主動積極反應、建議，以做適當之修正，以積極適當維護廠商及人民之合法權益⁷⁵。如有關「外國人重入國許可」之效期，本文認為若有正當理由，宜准予在海外辦理延期，方符合便民之道，同時，對於目前我國繁雜的入出國證件亦應儘速檢討簡化。

在外國人較多之大城市，應可參照日本之外國人相談室(諮詢中心)成立外國人諮詢服務中心，備有翻譯人員，可解答疑難，提供必要的資訊及服務(如法令解釋、

⁷⁵ 此外，公務人員首應以積極服務代替消極管制心態，情治單位若仍停留過去戒嚴時期之「滴水不漏」、無所不管心態，應儘速調整。例如不應為預防百分之一之可能犯罪者，而讓其他百分之九十九的無辜人民受到影響。而成本效益之觀念亦應引入行政機關。

緊急醫療、報案電話)，凡此種種，皆可改善對於外國人服務品質，有助於提昇我國形象。⁷⁶

八、海關似應將開放其所有之關貿網路系統中有關廠商之詳細電腦資料給國境警察(保三總隊)偵防犯罪之用

本文認為似應繼續協調海關開放相關「海關查緝走私中央情報系統」、「防止冒用績優廠商查詢系統」及廠商基本資料等「關貿網路」連線資訊，供警察機關使用，並列入「貨物通關自動化實施辦法」或比命令更高之法律層次之規範中，使國境警察在取得相關通關文件資料時，於法有據，更達到查詢、傳訊、追緝的快速緝私能力⁷⁷。

九、統一入出國電腦規格

警政署、境管局、外交部三者電腦規格或應統一，如此，彼此交換、傳遞資料，方不致因廠牌不同，無法流通，另須花費人力、經費各自建檔、核對。

十、建議入出國管理局之角色似應偏重以管理「外國人」入出國為主

未來，境管局角色似應偏重於「外國人」入出國管理，有關本國人之入出國則不必作過多之限制，此當可精簡不少人事，以及減少入國證照查驗之延滯，亦較符合憲法保障人民遷徙自由之意旨。

⁷⁶ 歐洲方面，如德國尚有外國人諮詢委員會（Auslaenderberaete），瑞典、比利時與盧森堡亦成立移民諮詢委員會（consultative councils for immigrants）提供外國人有關住屋、翻譯、與提供資訊等服務，see, Ergun Oezsunay, 'The Participation of the Alien in Public Affair', in *Colloquy on Human Right of Aliens In Europe*(Martinus Nijhoff Publishers, 1985), p242。

⁷⁷ 如海關認為「海關查緝走私中央情報系統」等資訊情報系統，係屬「高度機密」，不便提高給國境警察作防止危害或犯行追緝之用。本文認為：國境警察機關似可考慮，逐年編列預算，自行建立屬於警察自己本身之「入出國境查緝走私情報系統」。並可將國境警察機關歷年來所查獲各類型危安或經濟走私犯罪之各種基本資料，如走私之行為人、方式、來源國、廠商名稱、地址、走私之次數、走私之物品、涉案之報關行等等相關資料，逐年逐步建立「查緝走私情報系統」中，並連線至各外勤之分、小隊，提供給執勤之第一線警察人員查詢之用。如此，或將更可提高執法之效率，且不受制於其他機關。

十一、宜儘速整體規劃、制定入出國管理之相關法制，以符合法治國原理中法律保留與憲法保障人權精神

入出國管理影響國家安全、社會安寧至深且鉅，尤以我國當前與中共對峙之特殊情況，因此有必要以依法管制，惟入出國之問題牽涉甚廣，每因規範對象不同有相異，例如外國人尚包括難民、無國籍人及外交領事人員本國人可區分為台灣地區、金馬地區、港澳、大陸地區、僑居國外地區，其處理亦應有別，如此錯綜複雜之問題，非僅以國家安全法第三條，可竟全功。況如前所述，目前規範中、外國人入出國之主要相關法令，多為職權命令，卻限制人民自由權利之規定，實有違法治國原理中法律保留精神，宜儘速制定入出國管理法，作整體規劃。而已具法律保留之形骸之法律，應更進一步檢討是否「過度管制」，以臻自由化、國際化、保障人權之理想。

後記：

民國八十八年五月二十一日總統公布「入出國及移民法」，並由行政院發佈命令於同日施行。如本文所建議，該法已有永久居留制度之設計，對於外國人的收容遣返、逾期停留或居留之處罰，出入國境之證照查驗等，獎勵舉發違法者，皆有明確之法律依據。此外，該法第二條規定居住在台灣地區設有戶籍國民，自該法施行一年後，入出國即不需申請許可，對於國民遷徙自由之保障，更進一步，值得讚許，與本文之結論之一：盡量減少本國人的管制，著重於外國人之入出國管理，十分契合。

為避免目前入出國管理事權過於分散，欲改善目前多頭馬車的情形，依入出國及移民法第二條第二項中，規定「內政部為辦理本法規範之入出國及移民業務，設入出國及移民署」，希望達到統一事權的目的，而該項但書卻規定有關查察逾期停留、居留及非法入國之業務，由入出國及移民署會同警政署辦理。

至於日後警察機關應如何配合辦理？以及如何避免反客為主，違反當初成立入出國及移民署之本意，尚待進一步之觀察。