

《我國商港安全檢查之理論與實務研究》

A Study on the Theory and Practice of Commercial Harbours Security Inspection

王寬弘 簡建章 柯雨瑞*

Wang Kuan-Horng ; Chien Kien-Chang ; Ko Yu-Rey

【目次】

壹、前言

貳、商港安全檢查之法理分析

》一、商港安全檢查之法律依據

》二、商港安全檢查之法律性質

》三、警察執行商港安全檢查之主要方式

參、我國商港安全檢查之現況與問題發現分析----以基隆、花蓮、台中港務警察所為例

》甲、基隆港務警察所商港安全檢查工作之現況與問題發現

》》一、基隆港務警察所商港安全檢查工作現況之研究

》》》(一)基隆港警所組織編制及預算編列概況

》》》(二)轄區概況與地區特性

》》》(三)檢查目的

》》》(四)商港安檢廢除陪檢制度

》》》(五)實施船舶評鑑制度

》》》(六)商港安檢由「普檢」改為「抽查」

》》》》1、依據

》》》》2、人員編組

》》》》3、抽查方式

》》》》4、抽查重點

》》》》5、抽查比率

》》》》6、協調連繫

》》》》7、一般檢查規定

》》》》(七)成立聯合服務中心

》》》》(八)革新商港安全檢查作業流程

》》》》1、革新前之商港作業流程

》》》》2、革新後之商港作業流程

》》》》3、商港作業流程革新前、後之比較

* 王寬弘，本校警政研究所碩士，曾任巡官、所長、組員，現任本校國境警察學系教官；簡建章，本校警政研究所碩士，曾任刑事組長、科員，現任本校國境警察學系教官；柯雨瑞，本校警政研究所碩士，曾任分隊長、警務員，現任本校國境警察學系助教。

》》》(九)聯合檢查作業方面

》》二、基隆港務警察所商港安全檢查問題發現之研究

》》(一)在安檢績效方面

》》(二)在船舶評鑑資料之取得與更新方面

》》(三)攝影機、電子監視系統輔助安檢工作方面

》》(四)安檢隊的組織架構方面

》》(五)強化國境警察的職權方面

》》(六)商船偷渡犯之處理

》乙、花蓮港務警察所商港安全檢查工作之現況與問題發現

》》一、花蓮港務警察所商港(商船)安全檢查工作現況之研究

》》》(一)轄區概況與地區特性

》》》(二)安檢警察隊組織編制

》》》(三)商輪安全檢查之法令依據

》》》(四)進出花蓮港各類型船舶及其清艙安全檢查重點分析

》》》(五)商船船邊警衛之派遣

》》》(六)商船安全檢查之一般性原則：

》》》(七)港口聯合檢查業務方面

》》》(八)「寬頻區域網路監控及警報系統」輔助商船、漁船安全檢查工作之執行

》》二、花蓮港務警察所商港安全檢查問題發現之研究

》》》(一)「寬頻區域網路監控及警報系統」效能方面

》》》(二)商船安全檢查績效不易被彰顯

》丙、台中港務警察所商港安全檢查工作之現況與問題發現

》》一、台中港務警察所商港(商船)安全檢查工作現況之研究

》》》(一)轄區概況

》》》(二)商港安全檢查法令依據

》》》(三)台中港商船進港檢查程序

》》》(四)台中港商船出港檢查程序

》》》(五)商船清艙檢查之原則

》》》(六)旅客船員檢查

》》》(七)行李、貨物及貨櫃檢查

》》二、台中港務警察所商港安全檢查問題發現之研究

肆、結論與建議

》一、國家安全法第四條「安全檢查」係為「任務條款」或「職權條款」

》二、強化國境警察所擁有的職權方面

》三、在商港安檢績效方面

》四、在船舶評鑑與外國籍船員犯罪資料之取得與更新方面

》五、攝影機、電子監視系統輔助商港安檢工作方面

》六、商船偷渡犯之處理方面

》七、港口聯合檢查協調中心的功能方面

【參考書目】

摘要

本文就當前我國基隆、花蓮、台中港務警察所依據國家安全法第四條執行商港安全檢查工作之現況與遭遇之問題，加以研究分析。本文認為：一、國安法第四條有關安全檢查的規定，似應屬任務條款而非職權條款；二、國境警察在執行安全檢查的任務時，其本身所擁有的職權與範圍，似可用法律加以明確賦予與規範；三、在安檢情報、船員資料的蒐集、使用、傳遞、變更、儲存方面，似可彷德國聯邦國境保護法的立法例，用法律加以明確立法；四、為因應亞太營運中心的發展，便利國際港口航商的快速通關，如何在國家安全與便民之間，取得平衡，實是商港安全檢查的一大挑戰。

【關鍵詞】商港、漁港、安全檢查、港務警察所、國家安全法、海關緝私條例、警察、德國聯邦國境保護法、國境警察

壹、前言

基於國家領土主權的概念，並為維護國家安全與社會安定，各國均立法明文對入出境大門加以管制，因而實施入出境安全檢查，用以落實管理。而商港安全檢查的目的，即在於確保海運秩序及港埠設施的安全，並防止走私、偷渡、及劫船、破壞等不法情事的發生。

警察機關自民國 76 年接辦商港安檢工作以來，其安全檢查的方式，與解嚴前由警備總部所執行的安檢方式，兩者在本質上，是相差無幾的。隨著行政院於民國 84 年 1 月 5 日通過「發展台灣成為亞太營運中心計畫」的通過，商港安檢在外在大環境、大趨勢下，存在那些問題？如何因應整個外在環境的需求與變化（諸如航商、漁民要求快速通關）？以上，是本文所關切與興趣之所在，故從事本項研究，並提出結論與建議，提供給學術與警察實務機關參考。

貳、商港安全檢查之法理分析

一、商港安全檢查之法律依據

我國商港安全檢查之主要法律依據，為國家安全法及其施行細則¹，彼等有關商港安全檢查規定，茲分為「入出境檢查」及「境內檢查」說明：

首先，在入出境檢查方面，係依國家安全法第四條規定，其規定警察機關或海岸巡防機關於必要時，對於搭乘船舶入出境之旅客及其物件，與該船舶之客貨、船員及其物

¹ 有關國家安全法之立法法源，於其過程中曾有爭議，以內政部官員為主之國家安全法專案小組認為，憲法第二十三條為國家安全法憲法法源。但有部分學者不以為然，認為憲法第二十三條不能做為國家安全法憲法法源；因為依憲法第二十三條之規定，立法者欲限制人民之自由權利只有在下列四種情況下方得為之，即：為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益。如果為國家安全之維護而限制人民之自由權利，在憲法第二十三條似難找到其適當的依據。復有認為，憲法已就國家之安全之維護權保留給所謂國家緊急權；另在常態法制下，如有危害國家安全之行為發生，如內亂罪或外患罪亦有刑法之制裁。易言之，以現行法制，確實執法，即可維持國家安全與社會安定，自無必要在刑法之外另定特別法。此爭議最後在立法者考量國家安全法有防止劫機、劫船、反制中共偷襲與經濟統戰的特別功能，係現有刑法所欠缺者，故有特別規定之必要。洪文玲，漁港安全檢查之研究，中央警官學校國境警察學系學術研討會，民國 82 年 3 月 25 日。

件，得依其職權實施安全檢查。為遂行該項職權，國家安全法施行細則第二十條明定其檢查之範圍及內容，於該條第一款明定，對於入出境船舶及其他運輸工具，應核對證照與艙單，並得作清艙檢查，以防止劫船、破壞或利用船舶及其他運輸工具藏運偷渡人員入出境，或載運管制、危險物品。至於旅客、船員、漁民及其行李、物件，依該條第二款規定，準用該施行細則第十九條第一項第二款至第五款之規定檢查，即：進入商港管制區之人員、車輛及其所攜帶、載運之物品，應經檢查，憑相關證件進出；旅客、船員之安全檢查，實施儀器檢查或搜索其身體，搜索婦人之身體，應命婦女行之，但不能由婦女行之者，不在此限；旅客、船員手提行李，應由其自行開啟接受檢查；旅客托運之行李，應經檢查，惟若經檢查送入船艙後，如該旅客不進入船舶時，其托運行李應予取下，使准起航，但經船舶公司具結保證安全者，不在此現，此托運行李應予取下，使准起航，依法理而言，並未排除準用之規定，然因目前航行之船舶多為貨輪，且其危害性亦不如航空器嚴重，故實務上對此規定，多未予執行²。

其次，在境內檢查方面，稱航行境內者，係指該船舶出發地、航線及最終目的地均在台灣地區而言³。凡航行境內之船舶及其運載之人員、物件，亦為國家安全法第四條所規定實施安全檢查之對象，至其檢查範圍及內容，依該法施行細則第二十二條規定，準用該施行細則第二十條規定（即準用入出境之檢查）辦理，至於搭乘該船舶之旅客，雖不用持有出境證照，然為便於辨識，其於登船時應查驗身分證明。

。 。

二、商港安全檢查之法律性質

行政機關為達成行政目的，經常有以「檢查」為手段者，可稱為行政檢查，行政檢查並不必然與安全有關，與安全有關者，有些屬社會安全體系中私人安全，有些則屬公共性安全，易言之，檢查之目的在防止公共安全、社會秩序有關之危害，應屬安全檢查範圍⁴。而行政檢查、行政調查及行政蒐集資料三個概念經常交互使用，內涵多所重疊。若從比較法制言，美國稱之為 Administrative Investigation 吾人譯之為行政調查，日本亦以行政調查稱之，德國分別以行政檢查及資料蒐集表示，我國則以行政調查及行政檢查稱之⁵。

² 李建聰，警察機場港口安全檢查之研究，民國 84 年 4 月修訂版，第 128 頁。另國家安全法施行細則第二十條第一項第三款另對進口之貨櫃得於目的地實施落地檢查，現行警察機關由保三總隊辦理，非屬港警所之權責，不在此行考察之範圍，故本文未予納入，併此敘明。

³ 李建聰，前揭書，第 131 頁。

⁴ 李震山，論警察干預權—以警察依國家安全法執行安全檢察任務為例，警學叢刊第 23 卷第 4 期，民國 82 年 6 月，第 7 頁。

⁵ 學者李震山認為，究其實，此三種用語之概念常是互為表裡，不易強行分割，若能將上述三種名稱中之行政調查列為上位概念，而將行政檢查及資料蒐集列屬其方法或手段，整體或可成為行政作用法上的一種制度。因此李氏以為行政調查，可稱為是行政機關為達到特定行政目的，因調查資料或證據之必要，依法所採取之蒐集資料或檢查措施之謂，李震山，中央警察大學學報第 31 期，第 13 至 14 頁。另依法治斌教授主持所撰「行政檢查之研究」一書中，論及行政檢查之意義：「行政機關為實現行政法規內容，督促人民遵守法令，並確保行政機關合法適當行使各項職權，必須向特定行政客體進行查察蒐集資料活動。此種活動，行政法學上有稱之為「資訊取得〔Acquisition of Information〕」，或所謂「行政調查〔Administrative Investigation〕」或「行政檢查〔Administrative Inspection〕」，乃行政機關為達成特定之行政目的，對於特定行政客體所為之查察蒐集資料活動。是行政法中不可或缺之行政輔助手段。」，行政院研考會編印，85 年 6 月，第 14 頁。

行政檢查依其檢查之功能可分為取締性、規劃性及規制性檢查三種。由於取締性檢查對人民財產權、隱私權乃至自由權，可能構成相當程度的威脅或侵害，從法治國家法律保留原則來看，自應有法律依據。所以取締性檢查通常須有法定個別具體權限行使的法律依據，又此種檢查是以取締違法為目的，可預期到將遭受反抗，為排除反抗順利取得資料，通常在立法時即賦予檢查機關有強制力。而強制力之強弱，則隨著該項檢查對象與公共利益的關係程度不同而異。如果檢查對象的違法情節影響到公眾生命、身體健康等重大法益，法律大都賦予檢查機關有直接強制力。除此之外，大都採間接強制手段，即以罰則事前造成被檢查者之心理壓力，間接強制其接受檢查，通常對拒絕檢查者之罰則是採用行政罰之罰鍰為主，但有極少數立法採用刑罰來制裁拒絕檢查者。

有關規劃性之行政檢查一般稱為立法調查而不稱為檢查，此乃為提供行政機關規劃未來施政方向、擬訂國家政策、制訂行政計畫及研討現行法令修正內容所為之資料蒐集活動。因其調查對象廣泛、調查事項包羅萬象，因其並非針對特定對象的個別調查，而是做普遍性、一般性的調查，故又稱之為一般調查，在資料處理運用保密措施上不完善之階段，學者大多主張不宜課予拒絕調查者罰則負擔，故規劃性調查大多採取任意性，盡量宣導促使民眾配合，而不用間接強制或直接強制等手段⁶。但制定法不乏採間接強制手段以擔保調查實效者，例如戶口普查法第十三條規定：人民對於普查之詢問有意規避，或拒絕查記，或故意妄報者，處二百五十元以下罰鍰。阻撓他人申報或誘迫妄報者，處二百五十元以上五百元以下罰鍰。

至於規制性之行政檢查，因與公眾安全關係密切之行業或行為皆須遵守嚴格法令之規範管制，該管機關為使人民遵守法令，有時採取許可制來管制，以避免不利國民健康之產品流入市面或有害公共福祉之行為發生，此時便須實施規制性檢查活動。由於此種檢查非以取締違法為目的，而是希望藉由此檢查督促業者自動履行法定義務，並確實遵守法律，為避免無謂抵抗，法律常賦予行政機關對拒絕檢查者採取不利益處分，例如不發給許可證、撤銷補助金發放等。當然行政機關在進行規制性檢查活動之時，偶而會發現違法情事，此時可進一步採取取締性檢查活動，自不待言⁷。

國家安全法第四條所實施之安全檢查，李震山氏認為具有以下特性：1、與公共安全、社會秩序有關；此從國家安全法之立法目的「為確保國家安全，維護社會安定」可知。2、具有干預性；在檢查程序中，不論是攔阻、詢問、檢查、進入交通工具、搜索等，皆涉及人民之自由與權利。3、具有強制性；除受檢者自願配合之行為外，如施行細則第十九條第一項第四款：「旅客、機員手提行李，應由其自行開啟接受檢查。」，若不履行法令直接課予之義務，則可實力介入，以達成安檢任務。4、刑事制裁之規定；依國家安全法第六條第二項：「無正當理由拒絕或逃避依第四條規定所實施之檢查者，處六個月以下有期徒刑、拘役或併科新台幣一萬五千元以下罰金。」⁸，故商港安全檢查之法律性質係行政檢查之一種類型，採間接強制手段，即以刑罰事前造成被檢查者之心理壓力，間接強制其接受檢查。

⁶ 神長勳，「行政調查」收於雄川一郎等編，現代行政法大系，二卷，昭和五十九年，頁326以下。引自法治斌，前揭書，第20頁。

⁷ 法治斌，前揭書，第21頁。

⁸ 李震山，論警察干預權—以警察依國家安全法執行安全檢察任務為例，警學叢刊第23卷第4期，民國82年6月，第8頁。

三、警察執行商港安全檢查之主要方式

警察執行國家安全法所稱之安全檢查，必要時須行使干預權，而該干預權若從憲法所保障之人民自由與權利以觀，約可分為干預人身自由、居住自由、身體不可侵犯權、財產權、資訊自決權等措施，若從個別警察職權以觀，有查證身分之盤查權，對人、物、住（場）所之搜索權，對物之扣留（押）等權，強制執行權等，一般警察措施尚有不准啟航（施行細則第十九條第一項第五款，第三十條第一項第二款）、清艙檢查（施行細則第二十條第一項第一款）等。因此安全檢查之際，最常行使之干預權約可分為三類，其一，是確認身分，其中措施包括攔阻、詢問、交付證件檢查、採行鑑識措施、攜往警所、個人資料之蒐集等。第二類為搜索、扣留及對財產權（物品）之干預。第三類則為行政強制權之行使⁹。

國家安全法第四條係賦予警察之任務條款或職權條款，或兼而有之，尚待釐清。因為該項安全檢查之內容兼具干預性及隨之而來的強制性，若授權方式僅以任務賦予規範（Aufgabenzweisungsnorm），藉以行干涉取締，則與法治國家依法行政原則不符，此為我國警察立法上亟待加強的一部分，即一貫將任務與職權條款視為一體。在警察實務上，安全檢查一詞有被認為任務，有被理解為工作，大多數人認為其係職權，可據以執行搜索、扣押，李震山氏則將之定位為任務，因此，警察若依國家安全法第四條及其施行細則相關規定作為行使干預權之依據，從嚴格法治主義言，都會遭致質疑¹⁰。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¹¹。

德國多數邦之警察法在體系上，皆將任務、權限、職權分別規定，前二者僅具宣示性質，可作為警察發動非干預權利措施（Massnahmen ohne Rechtseingriffe）之依據，至於干預權之行使，必須以職權條款為依據¹²。我國現行警察法制並未如此規範，有關任務法、組織法、職權法、勤務法未能截然劃分，即將任務、勤務、權限與職權條款視為一體，致法律若賦予警察任務、勤務時，警察依法就有執行之職權的認知誤解，為我國警察法制健全建立，符合法律保留之原則，宜參照德國警察法制之體系，將任務、權限、

⁹ 有關警察機關執行國家安全法上安全檢查所採行之重要干預權，可參考以下四文：李震山，前揭文，第8至13頁。李震山，警察盤查權之研究，西德警察保護個人資料之立法趨勢，收錄於 Scholler/李震山合著，警察法案例評釋一書，77年7月版，第90至110，137至155頁。李震山，論行政程序之民主法治化，中央警察大學學報第三期，第13至24頁。

¹⁰ 李震山，警察任務法論，增訂二版，（高雄，登文書局，民國81年4月），第23至24頁。

¹¹ 蔡庭榕，前揭書，第42頁。

¹² 李震山，前揭書，第2頁。

參、我國港口安全檢查工作實況與問題發現----以基隆、花蓮、台中港務警察所為例

甲、基隆港務警察所商港安全檢查工作現況與問題發現

一、基隆港務警察所商港安全檢查工作現況之研究

(一)基隆港警所組織編制及預算編列概況¹⁴

1、其外勤隊設有保安隊、消防隊、安檢隊等三個隊，分駐所計有外港、老碼頭、新港、蘇澳等四個分駐所，並有五個派出所，分別為：新碼頭、港東、大沙灣、和平島、八尺門等五個派出所。而其中安檢隊目前的人員編制，係有隊長1人、副隊長1人、組員2人、小隊長2人、巡佐1人、辦事員1人、雇員4人、隊員32人、查驗員1人，合計45人。
2、基隆港警所八十七年度之預算，分為二個部份，一為公務單位預算，約5億5千6百萬元，另一為基隆港務局預算，約1億561百萬元，合計約6億6千萬元¹⁵。

(二)轄區概況與地區特性¹⁶：

1、基隆港之港口向西北方向開啟，其水路長約2000公尺，寬約400公尺；港區分為東西兩岸，水域面積3.84平方公里，陸地面積2.43平方公里，環港船席9000公尺，碼頭57座。

2、基隆港區每日活動人口包括船員、航商、理貨員、貨運業、有關港埠作業人員等約10000人，各碼頭人、車進出頻繁，極易為不法份子滲透、破壞，為港區安全維護之重點。

3、基隆漁港區域遼闊，停泊漁船約五百餘艘，是易於發生走私偷渡等不法情事之地

¹³ 有關「職權」一語，李震山氏將「任務」與「職權」區分，故有「任務法」與「職權法」之分。然有學者將「職權」一語解釋為「職掌」、「主管事項」、「掌理事項」、「辦理某某事件」或「任務」(管歐，中國行政法總論，著者發行，68年4月修訂版，第135頁)，故梁添盛氏則另稱為「權限」；至於警察任務之規定，可否作為警察權限發動之依據？梁氏分析日本學說上及實務上各種不同之見解，而認為以限於剝奪或限制人民自由及權利之事項，始須有法律或自治規章授權之見解，較為允當。而警察權限中，有強制手段與任意手段兩種之分，其中，除非有特別之法律規定，否則不得行使強制手段；至於任意手段，則縱然無特別之法律規定，亦得為之。以上，參閱梁添盛，警察官權限法序說，收錄於氏著警察法專題研究(一)，1997，2月，20日初版六刷，第15至38頁。

¹⁴ 其外事組、刑事組係為業務單位，基隆港警所簡報資料，民國86年8月13日；業務單位區分為行政、刑事、經濟、後勤、外事等五組，及督察室、人事室、保防室、會計室、勤務指揮中心，合計十個業務單位，編制員額為699員，預算員額670員，現有員額647員，缺額23員。

¹⁵ 公務單位預算係指省政府自籌的經費及中央補助的經費；其中省自籌的經費約4億4056萬元，中央補助約1億1544萬元，其項目分別為人事費及業務費；由基隆港務局所編列的預算項目分別為經常門業務費(約8千301萬)及資本門財產設備費(2千261萬)，參照基隆港警所簡報，民國八十六年8月13日。由上亦可得知，基隆港警所之年度預算，約有16%係由基隆港務局所編列的，其他的84%預算，則分別由省及中央支給。由預算的編列，可看出基隆港警所與基隆港務局兩者的關係亦非常密切。

¹⁶ 台灣省基隆港務警察所工作簡報，民國八十六年八月十三日；中央警察大學國境警察學系前主任李震山率蔡庭榕副教授、簡建章教官、及筆者等二人，於民國86年8月13日下午參觀、考察台灣省基隆港警所，並與該所長、副所長、督察長、秘書、安檢隊長、外事組長及相關警察員警舉行座談，本部份，即為當時商港安檢工作座談時，該所工作簡報之書面資料。

帶。

4、每有颱風來襲，在台灣外海作業之香港、大陸、日本、韓國等籍漁船蜂擁進港避風，常達 400 餘艘，造成航道壅塞，對港區安全及秩序維護影響至鉅。

(三) 檢查目的：¹⁷

確保海運秩序及港埠設施安全，並防止走私、偷渡及劫船、破壞等不法情事。

(四)、商港安檢廢除陪檢制度¹⁸

為避免增加航商負擔及考慮員警紀問題，基隆港警所自 84 年 7 月起，禁止外事、安檢查船人員搭乘航商所提供之車輛或許程車，並依航商排定之船舶查驗時間，自行前往施檢。

(五) 實施船舶評鑑制度¹⁹

為落實安檢工作，實施船舶評鑑制度，依動靜態資料，予以分析評鑑，找出重點檢查對象，以電腦建檔管制。計重點甲類商船 23 艘，乙類商船 58 艘；重點甲類漁船 10 艘，乙類漁船 15 艘，形成檢查重點，於進出港時應用技巧嚴密檢查，對於一般無安全顧慮之船隻，則予以快速檢查通關。每半年定期複評，全盤掌握狀況，以有效防制不法情事²⁰。

(六)、商港安檢由「普檢」改為「抽查」²¹

1、依據：

計有國家安全法第四條、國家安全法施行細則、台灣地區商港安全檢查作業規定、

¹⁷ 李建聰，前揭書，頁 234。另亦有將港口安全檢查之目的定義為「對進出港之船舶或其他運輸工具及其載運之人員、物品實施安檢，防止走私、偷渡、劫船、破壞等情事」請參閱台灣省高雄港務警察所工作簡報，民國八十年八月十八日之書面資料，轉引自蔡庭榕氏，機場港口安全檢查工作之研究，警學叢刊 23 卷 3 期，民國八十二年三月。

¹⁸ 基隆港警所工作簡報，民國 86 年 8 月。另在民國 84 年 5 月 24 日由基隆港警所召開之「八十四年航運暨相關事業座談會」中，主持人(港警所所長)宣佈：「基於服務便民，減輕業者負擔，凡船務代理完成進出港排班後，安檢人員自行到船舶泊靠碼頭登輪施檢，完畢後自行返回，各船務代理公司無需安排交通工具及派人陪同，並自 6 月 1 日起實施。」之所以會廢除陪檢制度，其原因係為數十年來，一向由陪檢人員租用計程車或交通船接送查驗人員執行檢查任務，復有少數不肖陪檢人員，車資以少報多，增加航商負擔，致航商迭有怨言，影響警察形象；另一原因是檢查人員之收受陋規，即執行船舶檢查工作，收受洋菸之不當饋贈，係幾十年年之積習。少數員警觀念未清，認此為國際禮儀，利用查驗機會，以陪檢人員為媒介管道，收受洋菸酒。惟解嚴後，舊習仍然未完全根除。另一個原因是基於航商之反應，在民國 81 年 4 月 29 日，中華民國輪船商業同業公會以台聯(81)173 號函交通部，建請轉請有關單位廢除港口聯合檢查排班及航商拉送檢查人員等規定；由航商之建議中，可得知兩個問題，一個是港口聯合檢查排班問題，另一個問題即是陪檢制度。取消陪檢後之航商反應如何呢？在 84 年 10 月 19 日由中華民國船務代理商業同業公會全國聯合會寫給基隆港警所所長之一封信中可看出，其中提到：「關於進口船舶安檢手續蒙 貴所(此係指基隆港警所)大力改革，不須代理行派員陪同，並自本年 8 月中旬起採抽查方式辦理，大幅縮減船舶進港靠泊所需時間，同業稱便，咸表欽佩。特著本會代表函陳感謝之意。」信中提到改革安檢手續、取消陪檢制度、安檢採抽檢方式辦理等，獲得船務代理商之好感。以上，參閱基隆港警所著，「安檢革新作為報告」，民國八十五年出版。

¹⁹ 基隆港警所，安檢革新作為報告，民國 85 年。

²⁰ 實施船舶評鑑制度後，安檢的成效如何呢？根據前述安檢革新作為報告指出，基隆港警所找出重點檢查之對象，且實施抽查制度，可增加警力對注檢船舶之嚴密檢查，故工作績效明顯提昇，民國 84 年計查獲走私 21 件，私貨價值 131 萬元，安全與便民得以兼顧。於考察當日(86 年 8 月 13 日)，據港警所警察同仁表示，漁船評鑑較商港評鑑效果好，因為漁船、漁民均為本國籍，商船則有外國籍，船員有外國人，其資料之掌控，無法像本國漁船評鑑分類那樣的正確。

²¹ 基隆港警所，安檢革新作為報告，民國 85 年；另參閱基隆港務警察所抽查入出港船舶實施計畫。

內政部警政署 84 年 7 月 12 日(84)警署檢字第 4166 號函規定²²基隆港務警察所抽查入出港船舶實施計畫。

2、人員編組：

(1)抽中清艙檢查之船舶，由安檢隊、外事組派員依職責與分工一同前往執行檢查任務。

(2)安檢隊、外事組應視檢查重點、旅客人數多寡及其他狀況派遣適當警力執行之。

(3)未抽中清艙檢查之船舶，由外事組依權責自行前往檢查。

(4)安檢隊對列為抽查重點之注檢船舶，應派遣兩名以上人員登輪施檢，並由小隊長(巡佐)以上幹部或指定資深人員帶班。

3、抽查方式

(1)核對入出境船舶載貨艙單並實施抽檢。

(2)安檢隊值日人員應依翌日船舶進出港預報情形繕造清冊。

(3)將進出港船舶清冊輸入電腦，按抽查比率及亂碼排序方式，由電腦隨機決定 檢查之船舶。

(4)電腦設備或程式尚未完成者，由分(小)隊長，依安檢(治安)任務需要及警力多寡，按抽查比率及抽查重點簽報安檢隊長(副隊長)核定之。

無進出港預報資料，初次或臨時進出港之船舶列為必查之對象。

4、抽查重點²³

甲類：有下列情形之一者

(1)最近三年曾有走私槍械、彈藥、毒品或偷渡紀錄者。

(2)涉嫌為大陸控有之船舶者。

(3)最近一年多次查獲未稅物品紀錄，經本所經濟組列為甲種管制船舶者。

(4)有關機關通報或情報顯示有不法之行為者。

(5)其他重大不法紀錄者。

乙類：有下列情形之一者

(1)最近一年查獲未稅物品紀錄，經本所經濟組列為乙種管制船舶者。

(2)最近三年曾有船員登岸逾時不歸、行方不明紀錄者。

(3)有載運大陸船員、旅客者。

(4)其他有列為一般注檢之必要者。

丙類：航經槍械、毒品氾濫或檢管鬆散地區者。

5、抽查比率

(1)甲類船舶：100%抽檢(甲類船隻，每艘都檢查)

(2)乙類船舶：70%

(3)丙類船舶：30%

6、協調連繫

(1)對進口原木、廢金屬船舶，應會同海關檢查。

(2)船舶清艙抽檢後，為確保港區安全，依港務警察規範及港務警察手冊，保安隊及

²² 根據內政部警政署 84 年 7 月 12 日(84)警署檢字第 4166 號函之規定，商港安全檢查由「普查」改為「抽查」。基隆港警所依據上述公函之規定，擬定「基隆港務警察所抽查入出港船舶實施計畫」，奉臺灣省警務處 84 年 8 月 9 日(84)警檢字第 95854 號函核定實施，此為商港抽查之由來。

²³ 甲、乙類重點船舶每年檢討一次，由基隆港警所所長(副所長)召集安檢隊、外事組、經濟組、刑事組、保安隊、勤務指揮中心主管研討評鑑之。

分駐(派出)所應加強船舶警衛、守望、巡邏、人車進出口管制等措施。

(3)查獲走私漏稅案件，應立即通知海關派員處理，其物品由海關製據扣押，涉嫌犯罪者，另依法移送司法機關處理。

(4)進出港船舶及其載運人員無正當理由拒絕或逃避檢查者，應依國安法第六條第二項規定，移送司法機關處理。

7、一般檢查規定

(1)安全檢查人員執行檢查時，應穿著制服或工作服，並配帶證件執行檢查，每艘船舶以不超過二小時為原則，檢查完畢即行離去，不得任意耽延或擅自扣留人員、船舶或載運物件²⁴。

(2)檢查船員或旅客房間，應由船上(方)人員陪同證明，不得單獨逕行施檢。

(3)檢查時應依規定派班，按時出勤。排班人員應將執檢人員登錄於船舶進出港檢查排班紀錄簿，非經上級主管核准，不得擅自換班或委託他人代理檢查。

(4)船員或與船舶有關工作人員，其上下船或進出碼頭，如已經船邊警衛或管制區警衛施行檢查，非有明顯違法事證時，應避免重複檢查。

(七)、成立聯合服務中心²⁵

基隆港警所鑑於其安檢隊、外事組散居於基隆海港大樓各樓層，航商洽公不便。嗣經多方協調爭取，始獲基隆港務局收回前警總聯絡組廳舍，轉交港警所使用。於84年7月1日成立聯合服務中心，作為安檢隊、外事組集中辦公處所，添置傳真機、電腦設備，供航商傳真排班之用，便利航商洽公、詢問及各項服務。

(八)革新商港安全檢查作業流程²⁶

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

²⁴ 根據「臺灣地區商港安全檢查作業規定」第十二條第一項之規定，執行檢查，每艘船舶以不超過二小時為原則。

²⁵ 基隆港警所，安檢革新作為報告，民國85年。

²⁶ 基隆港警所，安檢革新作為報告，民國85年。從民國81年至83年間，航商曾五次反應，應改進商港船舶安全檢查之規定。詳如下述：

1、81年4月29日，中華民國輪船商業同業公會以台聯(81)字第173號函交通部，建議轉請有關單位廢除港口聯合檢查排班及航商接送檢查人員等規定。

2、81年5月15日中華民國輪船商業同業公會聯合會以台聯(81)字第204號函交通部，建議改善港口檢查作業，縮短檢查時間，以利船舶營業。

3、82年11月23日在「基隆港國際港口82年航商與聯檢工作座談會」中，航商反應改進排班方式，以符合便民要求。

4、83年3月3日在「基隆港國際港口聯檢作業方式研討會」中，與會代表建議改進檢查方式。

5、83年8月4日交通部轉高雄市國際輪船商業公會、高雄市國際輪船商業公會83高市輪(6)良字第028號函及83高市船代會字第083號函：建議取消安檢規定及改革簡化船舶進出港檢查方式，俾船舶快速進出港。

除了上述原因外，另為配合使台灣成為亞太營運中心，商港安檢亦不得不作革新。根據行政院經濟建設委員會的「發展台灣成為亞太營運中心計畫」，與商港安全檢查具有密切關係者即為「健全港口及附加價值活動之營運環境」，責成交通部、內政部、台灣省政府就「檢化聯檢作業及港區安全手續」方面，修正「國際商港港務管理規則第六條」、「國際港口聯合檢查中心作業程序」、「台灣地區商港安全檢查作業規定」，基於上述原因，遂進行商港安全檢查之革新作業，以上參閱王建中，「亞太營運中心體系下之商港安檢」，民國85年3月26日，中央警察大學國境警察學系學術論文研討會論文，頁1--7。

請排班檢查，並聯絡安檢、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。革新前之商港作業流程，詳如下述(每艘船入出港，船公司或船務代理行派員作業及陪檢，約需 3 小時 20 分鐘)：

- (1) 船公司或代理行派員作業。
- (2) 進出港前 24 小時送「船舶進出港預報單」(車程 30 分鐘)。
- (3) 船舶進出港當日送「船舶進出港預報單」(車程 30 分鐘)。
- (4) 船公司或代理行派員分別到外事組、安檢隊聯絡檢查人員(約 20 分鐘)。
- (5) 接送檢查人員登輪(車程 30 分鐘)。
- (6) 陪同警察人員一同檢查(約 60 分鐘)。
- (7) 接送檢查人員返回單位(車程 30 分鐘)。

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。

(九)、聯合檢查作業方面

根據「國際港口聯合檢查協調中心設置辦法」(76 年 9 月 15 日交通部修正發佈)第三條之規定，港口聯檢協調中心主任 1 人，由當地港務局長兼任，統一督導及港口有關單位辦理檢查及管制勤務；根據上述設置辦法，目前基隆港聯檢協調中心主任係由基隆港務局局長兼任，負責協調連繫基隆港有關單位(檢疫所、證照查驗、海關、商品檢驗局、入出境管理局港口服務站、港務警察所、憲兵隊)的業務²⁷。

。 。

二、基隆港務警察所商港安全檢查問題發現之研究

(一) 在安檢績效方面

在國際商港安全檢查工作的績效方面，因其安檢警力有限、商船空間大、商輪停港時間有時效性等等因素，績效不易被彰顯。根據上述的「安檢革新作為報告」指出，自民國 76 年 7 月解除戒嚴至 83 年 12 月止，共計查獲違反國家安全法案件 4 人，大小走私案件 36 件，價值約 110 萬元，成效不彰²⁸。

²⁷ 然亦有警察同仁認為目前「基隆港口聯合檢查協調中心」之功能未能有效的發揮，主張可考慮聯檢中心存廢之問題，上述意見，得自於筆者一行人於 86 年 8 月 13 日下午參觀考察基隆港警所警察同仁之意見；然筆者認為如能有效的發揮聯檢中心的功能，當可有效發揮其統籌、協調的功能，因各個機關之間，或多或少存有本位主義，若有一個超然的協調單位，各個機關之間，將有協調、溝通的管道，如有發生重大事故，亦可會商解決。

²⁸ 中央警察大學國境警察學系前主任李震山率蔡庭榕副教授、簡建章教官、及筆者等二人於民國 86 年 8 月 13 日下午由安檢隊隊長黃崑坤陪同下，實際登上「立榮號」貨櫃輪參觀，並由黃隊長介紹施檢要領，商船檢查係由上而下，其救生艇、船頭的錨鏈間、機械室等，均是檢查重點。根據該船大副表示，該船一個月大約停靠 16 個碼頭，在其印象中，台灣商港安全檢查要求最嚴格，他並表示，立榮號係為貨櫃船，停港有時效性，其公司要求停港時間為 1 小時。在實際參觀該船後，筆者認為要在 1 到 2 個小時內作好商船清艙檢查工作，實非易事，尤其在商船的機艙內，空間非常大、很吵、很熱，執行安全檢查時，相當吃力；若無正確的安檢情報，用土法煉鋼的檢查方式，可說是事倍功半，僅具有嚇阻性、象徵性的效果。

(二)在船舶評鑑資料之取得與更新方面²⁹

在外國船籍與外國船員方面，如能透過國際協調、合作的方式，取得該商船與船員的治安紀錄，輸入電腦，爾後，待該船及預報進港時，只需將船籍與船員名字輸入電腦比對，就如同比對犯罪嫌疑人的指紋般，如發現有前科紀錄，則列為檢查重點，加強清艙檢查；然上述的作法，需相關國家惠予提供該國船籍與船員的素行資料，尤其與我國無邦交的國家，是否願意提供其國船員的前科素行資料，有待日後的不斷努力。

(三)攝影機、電子監視系統輔助安檢工作方面

基隆港警所目前正在規劃使用電子監控系統，待其完成後，勢必當可輔助商港安檢工作之推行。

(四)安檢隊的組織架構方面

安檢隊目前人員約 40 餘位，似可依其工作性質，區分為二個組，一個為勤務組，另一個則為業務組，分組辦公。

(五)強化國境警察的職權方面

國境警察在貨櫃船上執行安檢任務時，海關認為警察不得任意拆剪商船上面的貨櫃封條，如有需要檢查貨櫃內部貨物，則需會同海關行之；筆者認為，國境警察在此方面的職權，似可再加以強化。國家安全法與海關緝私條例相比較，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。似可仿「德國聯邦國境保護法」³⁰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)、留置權(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)³¹、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)等等；上述具體的職權，似可彌補國安法第四條安全檢查概括條款的不足。

(六)商船偷渡犯之處理

目前處理方式係入港預報時，若有向警察機關報備，則原船遭返；若未報備，一旦查獲，則依國安法處理；然原船遭返，易生問題，因為一則偷渡客的身份查證困難，難以確定其國籍之歸屬，即使確定其國籍，該商船不一定會行駛經過其母國；遂有船主待商船航行到公海時，將偷渡客放在救生艇上，任其漂流，實為違反人道的作法。如要船長切結原船遭反偷渡客，因欠缺法令，使航商蒙受損失，易生爭議，此問題實需加以注意³²。

。 。

²⁹ 民國 81 年 9 月 18 日李震山氏等一行人考察台灣省高雄港務警察所會中討論之問題，亦有提到「船籍及船員資料多，無電腦設備，翻閱困難」；會中認為建立全省性安檢資料電腦檔案，以供使用，似為可為之方案；筆者認為，如能建立國與國之間的資料交流，將大大有助於防制犯罪之發生，參閱蔡庭榕氏，機場港口安全檢查工作之研究，警學叢刊 23 卷 3 期，民國 82 年 3 月，頁 15。

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。

³¹ 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。

³² 蔡庭榕氏，機場港口安全檢查工作之研究，警學叢刊 23 卷 3 期，民國 82 年 3 月，頁 14。

乙、花蓮港務警察所商港安全檢查工作現況及問題發現之研究

一、花蓮港務警察所商港(商船)安全檢查工作現況之研究³³

(一) 轄區概況與地區特性

花蓮港是一個以東西防坡堤環抱而成的人工港，航道長度 2595 公尺，內港可供 1 萬 5000 噸以下船隻靠泊，外港可供 3 至 10 萬噸級船隻靠泊，航道最寬 245 公尺，最窄 100 公尺，港區水上面積計 136 萬 8 千 4 百平方公尺。

(二) 安檢警察隊組織編制

現有隊長 1 人、副隊長 1 人、組員 3 人、查驗員 1 人、小隊長 4 人、隊員 18 人，合計 28 人，分別辦理內勤之安檢、民防、聯檢等業務及外勤由警隊員執行商船安全檢查、證照查驗、港區安全維護等勤務。在東堤分駐所警力方面，現有分駐所長 1 人、巡官 1 人、小隊長(含巡佐)5 人、警員 27 人。

(三) 商輪安全檢查之法令依據

1、國家安全法第四、六條。

2、國家安全法施行細則第 20、22 條。

3、台灣地區國際港口及機場檢查工作聯繫作業規定。

4、台灣地區商港安全檢查作業規定。

5、入出境管理作業程序。

6、外籍船員僱用許可及管理辦法。

(四) 進出花蓮港各類型船舶及其清艙安全檢查重點分析

1、水泥船：檢查重點為船首、住艙、駕駛台、機艙、船尾等部位。

2、砂石、花崗石船：此類型船舶，其船齡老舊，構造較老舊、骯亂，檢查重點在於船首、住艙、機艙、船尾等部位。

3、木片（渣）船：清艙安全檢查的重點為住艙、艙面、機艙、船尾等部位。

4、煤炭、銅渣、石膏船：清艙安全檢查的重點為船首、住艙、機艙等部位。

5、貨櫃船：此種船舶安檢同上述各類型船，惟對貨櫃之檢查，應會同海關施檢。

6、客輪：清艙安檢大致以巡視查察為主，對有疑異物件，即要求船上陪檢人員開驗，餘儘可能不動，免生不必要的困擾。同時，亦應著重於人員在上下船時，攜帶物品的檢查，因而，檢查人員亦應立於船梯口施檢為主。

(五) 商船船邊警衛之派遣有下列之情形發生時，即需派遣船邊警衛：

1、列入抽查重點之船舶。

2、客輪或客貨兩用輪。

3、裝載危險物品貨輪。

4、非列入抽查之船舶，但有異常現象，經反映列為有必要派遣者。

(六) 商船安全檢查之一般性原則：

1、對有走私紀錄或來自東南亞地區之船舶加派施檢外，並派船衛 24 小時監控，同時通報各管制口對人、車進出港區加強管制。

2、對核發使用之「港區通行證」、「臨時登輪證」查證力求嚴密，以收防止從事不法

³³ 中央警察大學國境警察學系前主任李震山等一行人(含筆者 2 人)於 86 年 8 月 15 日上午參觀考察台灣省花蓮港務警察所並與該所譚明喜所長、陳祥泰督察長、安檢隊陳永琳隊長及相關之員警舉行座談，此部份資料，係參閱座談當時之花蓮港警所安檢工作簡報，另參閱花蓮港警所編著，「商輪安全檢查作業程序與重點」，民國 86 年 3 月 1 日。

活動之效。

3、大陸外僱船員航抵花蓮港，一律不准登岸，除專案申請核准者外，並由安檢隊派員監護。

4、與「花東聯合緝私協調小組」密切配合，充份發揮聯檢功能，強化執行績效³⁴。

(七)、港口聯合檢查業務方面

「花蓮國際港口聯合檢查協調中心」設於基隆安檢隊，港警所所長擔任執行秘書，安檢隊長擔任協調官，負責協調港區各編組單位執行聯合安全檢查事宜³⁵。

(八)「寬頻區域網路監控及警報系統」輔助商船、漁船安全檢查工作之執行

目前國內僅有花蓮港裝設本套系統，其功能在於遠距離傳輸遙控取景簡易快速，全部監控節點所提供的影音訊號均可同步呈現到主控室(設在勤務指揮中心)可分割之 33 吋電視螢幕上，可做全天候 24 小時錄影存證，俾事後查證之用。

。 。

[回目次](#) >

二、花蓮港務警察所商港安全檢查問題發現之研究

(一)「寬頻區域網路監控及警報系統」效能方面

本系統雖可 24 小時監控，然其缺點在於光線不夠時，攝影的效果會較看不清楚；另一個缺點是攝影機會出現死角，綜上所述，其在商港安檢的角色，尚屬輔助性質，安全檢查的執行，仍以人力的執行為主。

(二)商船安全檢查績效不易被彰顯³⁶

統計花蓮港務警察所 84 年 6 月至 86 年 4 月之間的績效，較大案件為五件，其中 2 件為經濟案件、一件為外國人偷渡案件、一件為大兩岸偷渡件案、一件為觸犯國家安全法案件，合計五件。

。 。

[回目次](#) >

³⁴ 花蓮港警所安檢隊長兼任「花東地區聯合緝私協調小組」副執行秘書，負責協調港區相關單位，獲有情資互通報連繫協調，共同打擊犯罪。以上參閱花蓮港警所安檢工作簡報，民國 86 年 8 月 15 日；該聯合緝私協調小組之角色，據參與本次座談會之同仁表示，是在協調海上、陸上有關緝私單位，一同緝私，其辦公室設在海關(主導單位以海關為主)，以海巡部為主要的執行單位，同時，保安警察第七總隊亦是成員之一；花蓮港警所在其中的角色，係協調者的角色；並有警察同仁表示，「花蓮聯合緝私協調小組」的功能似乎是較「花蓮國際港口聯合檢查協調中心」的功能為強。

³⁵ 筆者一行人於民國 86 年 8 月 15 日上午與花蓮港警所相關警察同仁舉行座談時，據警察同仁表示，目前聯合檢查作業，實際係由花蓮港警所安檢隊部運作，然其功能似較「花東聯合緝私協調小組」的功能為小。根據「國際港口聯合檢查協調中心設置辦法」(交通部於 76 年 9 月 15 日修正發佈)第一條的規定，其設置目的係交通部為便於國際港口海關檢查、證照查驗、檢役、緝私、安全檢查、安全防護、警衛、及商品檢驗等業務之執行與管理，特設立「國際港口聯合檢查協調中心」(簡稱國際港口聯檢協調中心)；前述辦法第二條規定，由有關單位各派代表 1 人聯合組成，辦理協調聯繫業務，相關單位計有港口檢疫所、證照查驗站、海關、商品檢驗局或所屬單位、港務警察所、港口憲兵隊。由上述其設置之目的及參與機關來分析，本設置辦法當初的立意非常良好。

³⁶ 花蓮港務警察所編，台灣省花蓮港務警察所安檢工作簡報，民國 86 年 8 月 15 日。

丙、台中港務警察所商港安全檢查工作現況及問題發現之研究

一、台中港務警察所商港(商船)安全檢查工作現況之研究³⁷

(一)轄區概況

台中港目前為配合政府將台灣發展成為亞太營運中心之政策，港區深水碼頭及工業區規劃等工程均正陸續施工中，進港靠泊裝卸貨商船，平均每日約有 35 艘次。

(二)商港安全檢查法令依據

1、國家安全法及其施行細則

2、商港法

3、懲治走私條例

4、海關緝私條例

5、臺灣地區與大陸地區人民關係條例暨其施行細則

6、機場、港口安全檢查作業規定

7、臺灣地區國際港口及機場檢查工作聯繫作業規定

(三)台中港商船進港檢查程序

1、進港預報；2、查船派班；3、勤前整備；4、登輪檢查；5、簽發證件；6、檢查報告。

(四)、台中港商船出港檢查程序

1、出港預報；2、查船派班；3、勤前整備；4、管制登輪；5、執行檢查；6、簽發證件；7、監視離港；8、檢查報告。

(五)、商船清艙檢查之原則

1、依船舶種類、噸位大小、啟航地區、情報資料等，適度派遣檢查人員，並劃分責任區，逐項施檢，避免疏漏。

2、請船公司或船長派員陪同施檢，以明責任。

3、有走私違規紀錄或航經械彈、毒品管制鬆弛地區之船舶，應予注檢。

4、特殊船隻應派遣船邊警衛，並與岸上警戒人員保持連繫，以防範突發狀況。

(六)旅客船員檢查

1、縝密核對客貨艙單、船員、旅客人數，並查驗其身分，防制矇混入出境。

2、加強登輪、登岸檢查，確實做到「查核再發證，認證亦認人」。

3、對列管或涉嫌可疑對象，應依規定實施檢查、注檢。

(七)行李、貨物及貨櫃檢查

1、旅客、船員手提行李、物件應由其自行開啟接受檢查，檢查時注意有無夾層及包裝標誌有無異樣。

2、托運行李檢查有無危險及易燃物品，並協調船公司注意或禁止裝運上船。

3、對進口原木、廢金屬應協調(會同)海關施檢，以防夾藏械彈或其他管制、違禁物品入境。

4、進口貨櫃依規定施檢，對港區待運之轉口(運)貨櫃，應嚴密監控，防止調櫃(包)

³⁷ 台中港務警察所編，台中港務警察所商(漁)港安全檢查工作簡報，民國 86 年 8 月 19 日；中央警察大學國境警察學系李震山主任及筆者計六人，於民國八十六年八月二十八日下午參觀台中港務警察所，並與該所警察同仁舉行座談，此為當時座談會中之簡報資料。

走私。

。 。

二、台中港務警察所商港安全檢查問題發現之研究

筆者一行人於八十六年八月二十八日下午參觀台中港務警察所，並同所內之警察同仁登上「立銘貨櫃輪」實地了解安全檢查實施之情形；據該船船長指出，該貨櫃輪航行作業之地區為東南亞與中東，在國外的 C.I.Q 制度，係船舶在未進港前，先將船籍與船員資料傳真給船務代理行，由其代為處理進港事宜；移民官員登輪從事證照查驗與清艙檢查的次數較少，且較少看見制服警察登輪從事安全檢查。

在考量提升我國競爭力與作好國家安全維護問題時，有效掌控船籍資料與船員有無前科犯罪資料，是有效作好商船檢查的焦點所在。如能透過國際間情報合作的方式，利用電腦資訊的相互傳遞，取得外國籍船員相關的治安資料，建立資訊庫，待船舶欲申請進港時，只要將人名輸入電腦比對，即可判斷是否要實施清艙檢查？如此，或可有效作好商港安全檢查之工作。

。 。

肆、結論與建議

一、國家安全法第四條「安全檢查」係為「任務條款」或「職權條款」

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為例」一文中指出，其將國安法第四條定位在「任務條款」³⁸，筆者亦認為第四條安全檢查係屬「任務條款」，而非一般的或特別的職權條款。根據 1994 年修訂的德國聯邦國境保護法³⁹的規定，其第一章係規範聯邦國境警察的任務與運用(從第一條到第十三條)，第二章、賦予聯邦國境警察「職權」的相關規定，計有兩節：第一節、一般職權與一般規定，第二節、「特別職權」；上述的第二章第二節特別職權又分四個部份：一、資料蒐集；二、個人資料儲存、變更、利用；三、驅離、管束、搜索；四、補充規定；第三章、損失補償規定；第四章、組織與管轄權；第五章、終結條款；共有五章，七十條的條文。之所以要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⁴⁰。上述法治國原理，或可作為國家安全法修法的基礎與參考。

。 。

二、強化國境警察所擁有的職權方面

國安法第四條有關安全檢查之規定，較具有概括之性質，似可仿「德國聯邦國境保護法」的立法例，將國境警察所擁有一般的與具體(亦可稱為特別)的職權，透過立法的方式，使其具有明確化、可預測性、可度量性，一方面使警察擁有明確的職權；一方面，透過國會立法的方式，使得人民能夠監督警察的權力，避免其權力膨脹。

。 。

³⁸李震山，「論警察干預權」，警學叢刊 23 卷 4 期，民國 82 年 6 月。

³⁹ 許文義，前揭譯文。

⁴⁰李震山，「論警察干預權」，警學叢刊 23 卷 4 期，民國 82 年 6 月。

三、在商港安檢績效方面

在國際商港安全檢查工作的績效方面，因其受限於安檢警力、商船空間大、安檢員警執檢之專業能力、商輪貨輪停港時間有時效性等等因素，商港安檢績效不易被彰顯出來。

。 。

四、在船舶評鑑與外國籍船員犯罪資料之取得與更新方面⁴¹

在外國船籍與外國船員方面，如能透過國際協調、合作的方式，取得該商船與船員的治安紀錄，建立資料庫，爾後，待該船及預報進港時，只需將船籍與船員名字輸入電腦比對，如發現有施檢之必要，則列為檢查重點，加強清艙檢查，當可充分發揮有限的安檢警力，並且達到事半功倍的效果。

五、攝影機、電子監視系統輔助商港安檢工作方面

使用電子監控系統，可輔助商港安檢工作之推行。由於使用遠距離傳輸遙控，自船舶尚未進港即可開始無形監控，且全部監控影訊同步呈現於勤指中心之指控室，較易從螢幕上察覺有無異狀，且錄影存證之錄影帶子亦可供事後查證之用，上述作法，似可彌補警力不足之壓力。

。 。

六、商船偷渡犯之處理方面

目前處理方式係採原船遣返，然上前述作法，易生問題。因為偷渡客的身份查證困難，難以確定其國籍之歸屬，即使確定其國籍，該商船、貨船不一定會行駛經過其母國；遂有船主待商船航行到公海時，將偷渡客放在救生艇上，任其漂流，實為違反人道的作法。如要船長切結原船違反偷渡客，因欠缺法令，使航商蒙受損失，易生爭議，此問題實需加以注意。

七、港口聯合檢查協調中心的功能方面

雖有外勤警察同仁質疑聯檢中心的功能，然筆者認為如能繼續發揮聯檢中心的功能及運作，當可有效發揮其統籌、協調的功能；因各個機關之間，或多或少存有本位主義，若有一個超然的協調單位，各個機關之間，將有協調、溝通的管道，如有發生重大事故，亦可會商解決。

。 。

參考書目：

◎Frauz-Ludwig Knemeyer 著，劉淑範譯(1989)，德意志聯邦共和國憲法(基本法)對於法治國家

⁴¹ 「將資料傳遞至國外，觸及各該國家對資料保護之問題，與德國法律狀況能相比擬者，僅有少數國家，例如新的奧地利安全警察法，尤其是該法第五十一條至第八十條，但像在義大利、葡萄牙及西班牙，則完全付之闕如。所有警察法皆在各該職權條款中有相當於聯邦個人資料保護法之限制規定，即當資料傳遞至國外，而該國之使用資料有違德國法之目的，或有牴觸當事人值得保護之利益之虞時，可不為傳遞。」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，民國 84 年，頁 216；由上可知，國與國之間的個資料傳遞，尚有需努力之處。

警察法之要求，憲政時代，第四期。

◎H. Scholler／李震山合著(1988)，警察法案例評釋，初版，高雄：登文書局。

◎Scholler/Schloer 合著(1995)，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。

◎內政部警政署 1995 年 7 月 12 日(84) 警署檢字第 4166 號函。

◎內政部警政署保安警察第三總隊副總隊長秦元昌等六員(1992)，貨櫃安全檢查業務出國考察報告書，台北：內政部警政署保安警察第三隊。

◎內政部警政署編(1989)，警察實務，初版，台北市：內政部警政署。

◎王建中(1995)，亞太營運中心體系下之商港安檢，中央警察大學國境警察學系學術論文研討會論文，頁 1--7。

◎王洸，貨櫃化運輸與我國貨櫃化運輸的創辦，航運季刊，第七卷第三期。

◎王寬弘(1989)，論警察之國家賠償責任—兼論台北市政府警察局國家賠償事例，中央警官學校警政研究所碩士論文。

◎台中港務警察所編(1997)，台中港務警察所商(漁)港安全檢查工作簡報。

◎台灣省基隆港務警察所(1997)，台灣省基隆港務警察所工作簡報。

◎司法院司法行政聽(1993)，行政計畫與行政訴訟。

◎交通部運輸研究所(1993)，我國台灣地區港埠行政與營運分立之研究。

◎朱武獻(1991)，公法專題研究(一)，二版，台北：輔仁大學法學叢書編輯委員會。

◎余美玲(1996)，公營事業代理問題之研究—以基隆港務局為例。國立台灣海洋大學航運管理學系研究所碩士論文。

◎吳庚(1979)，行政救濟制度與行政作用的方式，憲政思潮，第四十四期。

◎吳庚(1993)，行政法之理論與實用，增訂版，台北市：三民書局。

◎吳庚(1996)，行政法之理論與實用，台北：三民書局，增訂三版。

◎李金泉(1992)，SPSS/PC+實務與應用統計分析，初版，台北市：松崗書局。

◎李建聰(1995)，警察機場港口安全檢查之研究，修訂版，第 128 頁。

◎李復甸(1981)，貨櫃運送之法律問題，初版，台北市：聯經出版社。

◎李震山(1986)，西德警察與秩序法原理，初版，高雄：登文書局。

◎李震山(1988)，警察盤查權之研究，西德警察保護個人資料之立法趨勢，收錄於 Scholler/李震山合著，警察法案例評釋一書，第 90 至 155 頁。

◎李震山(1989)，論警察法之概括條款，警政學報第十五期。

◎李震山(1992)，警察任務法論，增訂二版，高雄，登文書局，第 23 至 24 頁。

◎李震山(1993)，論行政法上比例原則與裁量原則之關係，警政學報，第二十三期。

◎李震山(1993)，論警察干預權—以警察依國家安全法執行安全檢查任務為例，警學叢刊，第二十三卷第四期。

◎李震山(1993)，論警察干預權—以警察執行國家安全法之安檢任務為例，中央警官學校國境警察學系學術研討會論文。

◎李震山(1993)，警察任務法論，增訂三版，高雄市：登文書局。

◎李震山，論行政程序之民主法治化，中央警察大學學報第三期，第 13 至 24 頁。

◎李鴻禧(1986)，籲請慎重釐訂國家安全法規，民眾日報，第二版。

◎李鴻禧，言論出版自由之民主憲政意義(中)，中國論壇，第二二七期。

- ◎周偉(1991)，德國行政法—普通法的分析，台北：五南圖書出版有限公司。
- ◎林山田(1986)，國家安全法似無必要制定，自立晚報，第三版。
- ◎林光(1988)，海運學，再版，台北市：華泰書局。
- ◎林光(1993)，海運學，台北：華泰書局，增訂版。
- ◎林宗材(1994)。公法人概念之研究。私立東海大學法律學研究所碩士論文。
- ◎林紀東(1990)，中華民國憲法逐條釋義，五版，台北市：三民書局。
- ◎林紀東(1992)，行政法，再修訂初版，台北市：三民書局。
- ◎林錫堯(1991)，事實行為，財稅人員進修月刊，第一〇七期。
- ◎林錫堯(1993)，行政法要義，三版，台北市：法務通訊雜誌社。
- ◎林錫堯(1998)，行政法要義，台北：三民書局，增修版。
- ◎法治斌(1996)，行政檢查之研究，行政院研考會編印，第14頁。
- ◎花蓮港務警察所編(1997)，台灣省花蓮港務警察所安檢工作簡報。
- ◎花蓮港警所編著(1997)，商輪安全檢查作業程序與重點。
- ◎邱崇訓(1996)。城市限制之研究—從市港合一政策過程探析。國立中山大學政治研究所碩士論文。
- ◎邱華君(1985)，警察法，桃園：中央警官學校。
- ◎邱華君(1991)，警察學通論，台北：國立編譯館，一版。
- ◎城仲模(1991)，行政法之基礎理論，增訂初版，台北市：三民書局。
- ◎城仲模(1996)，行政法之一般法律原則，台北：三民書局。
- ◎洪文玲(1992)，行政調查，刑事警察學系系刊，第二十期。
- ◎洪文玲(1993)，漁港安全檢查之研究，中央警官學校國境警察學系學術研討會。
- ◎倪安順(1997)。台灣地區港市合一問題與對策之研究。航運季刊第6卷第1期，頁36-64。
- ◎唐富藏(1983)，運輸學(上冊)，初版，台北市：作者自印。
- ◎孫堂福(1968)，貨櫃化與保險，航運季刊，第五卷第三期。
- ◎孫堂福(1971)，海上保險學，台北。
- ◎涂懷瑩(1992)，行政法原理，增修五版，台北市：五南書局。
- ◎翁岳生(1987)，行政法實用講義，台北：司法官訓練所。
- ◎翁岳生(1990)，行政法與現代法治國家，十一版，台北市：臺灣大學法學叢書編輯委員會。
- ◎翁岳生(1998)，行政法，台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- ◎翁岳生等(1990)，行政程序法草案，初版，台北市：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組委託國立台灣大學法律學研究所研究，經社法規研究報告。
- ◎耿雲卿(1982)，中華民國憲法新論。
- ◎袁世義(1994)，商港管理實務，台北：大中國圖書公司。
- ◎財政部貨物通關自動化規劃推行小組編(1993)，海運貨物通關自動化作業流程規劃及需求報告，修訂版，台北市：財政部。
- ◎基隆港務局(1985)，基隆港建港百年紀念文集。
- ◎基隆港務局(1995)，台灣省行政規定彙編。
- ◎基隆港務警察所(1997)，基隆港務警察所抽查入出港船舶實施計畫。
- ◎基隆港警所(1996)，安檢革新作為報告。
- ◎基隆港警所(1997)，基隆港警所簡報。

- ◎崔延絃(1992)，海洋運輸學，台北：國立編譯館。
- ◎張守真、許一男(1996)，高雄港記事，高雄市立中正文化中心管理處。
- ◎張有恆(1990)，儲運管理，初版，台北市：華泰書局。
- ◎張和平(1988)，交通行政管理—理論與實務，台北：泉源出版社，初版。
- ◎張治安(1991)，中國憲法及政府，初版一刷，台北市：五南圖書出版有限公司。
- ◎張家洋(1993)，行政法，六版，台北市：三民書局。
- ◎張嫻安(1990)，行政行為中之事實行為，輔仁法學，第九期。
- ◎張瓊文(1980)，從法治國家思想之演變論依法行政原則，國立政治大學法律學研究所碩士論文。
- ◎曹競輝(1984)，國家賠償法實用，修訂版，台北。
- ◎曹競輝(1991)，國家賠償立法與案例研究，三版，台北：作者自印。
- ◎梁添盛(1993)，警察法專題研究(一)，初版，桃園：中央警官學校出版社。
- ◎梁添盛(1997)，警察官權限法序說，收錄於氏著警察法專題研究(一)，日初版六刷，第15至38頁。
- ◎梁學政(1992)，論事實行為之權利救濟—以公共設施為中心，中興大學法律學研究所碩士論文。
- ◎莊國榮(1986)，稅捐法上行政規則之研究，台灣大學法律研究所碩士論文。
- ◎許文義(1992)，從憲法遷徙自由論我國入出境管理，中央警官學校國境警察學系學術研討會論文。
- ◎許文義(1993)，論國家安全法中對安全檢查規定之妥當性，中央警官學校國境警察學系學術研討會論文。
- ◎許文義(1993)，警察職務協助法論，初版，高雄市：登文書局。
- ◎許文義，德國聯邦國境保護法(譯文)，新知譯粹71期，中央警察大學印行。
- ◎許文義，德國聯邦國境保護法(譯文)，新知譯粹72期，中央警察大學印行。
- ◎許宗力(1993)，法與國家權力，增訂二版，台北市：台灣大學法學叢書編輯委員會。
- ◎許宗立(1994)，法與國家權力，台北：月旦出版社股份有限公司，二版。
- ◎陳世鴻，我國憲法第二十三條條文涵義的檢討，法學叢刊，第二期。
- ◎陳立中(1991)，警察行政法，增訂版，台北市：作者自印。
- ◎陳明傳、趙森嚴等著(1990)，科學的警政管理：第一步驟，系統方式的民意取向之警政方案，台北市：行政院國家科學委員會專題研究計劃成果報告。
- ◎陳敏(1998)，行政法總論，台北：三民書局。
- ◎陳敏，憲法之租稅概念及其課徵限制，政大法學評論，第二十四期。
- ◎陳清秀(1991)，行政訴訟上有關行政處分之研究，再版，台北市：司法周刊社。
- ◎陳新民(1991)，憲法基本權利之基本理論(上冊)，再版，台北市：三民書局。
- ◎陳新民(1992)，行政法總論，三版，台北市：作者自印。
- ◎陳新民，憲法基本權利及對第三者效力理論，政大法學評論，第三十一期。
- ◎陳瑞通(1991)，為國境警察局催生，中央日報，第十二版。
- ◎陳鴻瀛(1991)，海關通關實務，六版，台北市：作者自印。
- ◎彭銘淵(1998)，新編海事法規，台北：五南圖書出版有限公司。
- ◎曾錦源(1988)，公法上比例原則之研究，輔仁大學法律學研究所碩士論文。

- ◎馮先勉、翁光輝(1995)，土地開發實務，台北：基泰建設股份有限公司。
- ◎黃異(1992)，行政法總論，修訂初版，台北市：三民書局。
- ◎黃銘輝(1998)。公法人概念之學理與實務。憲政時代季刊第 24 卷第 2 期。
- ◎楊國樞等編(1992)，社會及行為科學研究法(上冊)，十三版四刷，台北市：東華書局。
- ◎楊崇正(1993)，中華民國航政管理體制改革一元化政策問題之研究，台北：航貿圖書出版社，初版。
- ◎葉俊榮，行政裁量與司法審查，台灣大學法律學研究所碩士論文。
- ◎詹中原(1993)。民營化政策：公共行政理論與實務之分析。臺北市：五南。
- ◎廖義男(1981)，國家賠償法，初版，台北：作者自印。
- ◎廖義男(1995)，國家賠償法，台北：三民書局。
- ◎管歐(1989)，交通法規概要，台北：三民書局，修訂再版。
- ◎管歐(1993)，行政法精義，初版一刷，台北市：五南書局。
- ◎劉汝森(1989)，關稅制度與報關業務，三版，台北市：環球書局。
- ◎劉宗榮(1991)，海上運送與貨物保險論文選集，初版，台北市：三民書局。
- ◎劉春堂(1994)，國家賠償法，台北：三民書局。
- ◎蔡志方(1993)，行政法三十六講，初版，台北市：作者自印。
- ◎蔡志方(1993)，行政救濟與行政法學(二)，初版，台北市：三民書局。
- ◎蔡星平(1985)，海關實務，修訂十版，台北市：作者自印。
- ◎蔡庭榕(1993)，入出境安全檢查之研究，初版，桃園：中央警官學校出版社。
- ◎蔡庭榕(1993)，論貨櫃安檢與走私查緝，中央警官學校國境警察學系學術研討會論文。
- ◎蔡庭榕(1993)，機場港口安全檢查工作之研究，警學叢刊 23 卷 3 期，頁 14。
- ◎蔡墩銘(1986)，國家安全需要什麼法律保護？，自立晚報，第二版。
- ◎蔡震榮(1990)，論比例原則與基本人權之保障，警政學報第十七期。
- ◎蔡震榮(1991)，由法律保留來探討立法和行政權的界限，警政學報，第十九期。
- ◎蔡震榮(1991)，行政法理論與基本人權之保障，初版，台北：三鋒出版社。
- ◎蔡震榮(1993)。公法人概念的探討。翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編輯，翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集。台北市：月旦。
- ◎駱平沂(1994)，我國警察進口貨櫃安全檢查之研究，初版，台北：三鋒出版社。
- ◎聯合報社論(1987)，如何看國家安全法的幾個爭議問題，第二版。
- ◎謝安石(1983)，企業研究方法，台北：作者自印。
- ◎謝瑞智(1990)，社會變遷與法律，台北市：文笙書局。
- ◎顏月珠(1991)，商用統計學，再修訂七版，台北市：三民書局。
- ◎羅傳賢(1993)，行政程序法基礎理論，初版一刷，台北市：五南書局。

。 。

[回首頁](#) >>