

# 金門—— 浯江情緣

朱朝亮

金門，我祖籍福建省同安縣對岸的海島。從小時聽祖父談及祖先從同安唐山過台灣的篳路藍縷，四叔說他參與金門 823 炮戰的英勇，不料我竟也在民國 67 年大學畢業，即中美斷交當年抽中金馬獎 319 師虎軍，來到金門服預官役 1 年 4 個月，駐地就在太武山下的南雄。當時是戰地軍情緊急，父母揪著心，日日提心吊膽的等我退伍。退伍時坐上太武輪回頭望太武山，心想最好不要再來戰地了。詎世事難料，相隔 23 年後 90 年 7 月 12 日我又再渡金門，這次是在 98 年 12 月兩岸開放小三通之翌年，來到金門接任地檢署擔任檢察長，直到 92 年 7 月 10 日才離開。誰知一個台中鄉下小孩，人生竟會二度遠渡金門，因公駐金長達三年四月，算來前世應與浯江有約、才有此情此緣。

回想第一次前來金門時，兩岸處於尖銳敵對狀態，加上中美斷交軍情嚴峻，整天整軍備戰，心情是相當沉重與嚴肅的，惟彼時身為少尉油料經理軍官，戰備上人微言輕，談不上重責大任。唯民國 90 年二度前來金門時，台灣已解除戒嚴，兩岸展開小三通，大和解的氛圍及地緣便利，反使金馬反成為偷渡、走私、洗錢、販毒新管道，彼時初派金門地檢署檢察長，雖有金防部司令官主持「金馬地區治安協調會報」，但實際金門地區治安之重責大任，反全落在地檢署主持的「檢警聯繫會議」，尤其是面臨兩岸全新政局及新型犯罪萌生，彼時全署確面臨重大挑戰。

當時，我甫到任金門地檢署才二星期，就遇到監察委員剛好前來視察小三通政策執行情形，及金門治安在小三通後有何變化諸情勢，要求地檢署提出業務報告。事前幾經詢問先我到任之主任檢察官黃朝貴、檢察官林圳義問題徵結所在，並探求各界意見外後，我即向監察委員報告，金馬小三通政策確實出現下列問題，已造成中央機關與當地機關執法上矛盾：

## 一、沒有明確定位：

從 89 年 3 月通過之離島建設條例第 18 條規定，完全看不出金馬地區與大陸小三通之法律定位？蓋若依當地居民期盼的是「免稅自由港」模式；而行政院大陸委員會 89 年 12 月 26 日公布的兩岸小三通推動方案，則定位為「邊境貿易」模式；惟觀之「試辦金門、馬祖與大陸地區通航實施辦法」之規定，顯為指定通商



口岸之「一般國際貿易」模式。況在大陸未放棄武力犯台前，金馬地區尚駐有重軍，號稱台灣最前哨，政府對於金馬地區，實際上仍有國家安全不可忘，應從嚴執法之戒嚴心態（金馬地區每月皆由防區司令官召開治安聯防協調會報）。如此民眾之期待、政策之宣傳、法令之規定、及實際之執行模式皆不相同，實施結果，小三通「開而不放」的積極管制措施，反而造成人民極大的心理預期落差。普遍觀感是，小三通究竟在「通三小（台語）」，對政府實施小三通之誠信，存有極大反感。

## 二、沒有周全準備：

「試辦金門、馬祖與大陸地區通航實施辦法」從89年12月15日公佈，到90年1月1日實施僅15天，彼時相關法令配套，皆未配合修正，甚至執法之人力、設備，預算迄今仍樣樣不足，即匆匆上路。以舊法施新政的結果，因新政策與舊法令的矛盾，造成執法者與人民間之對立，執法標準地方從寬，中央從嚴，寬嚴不一，更徒增民怨。

## 三、沒有溝通管道：

自李登輝總統提出兩國論主張後，彼時海基會及海協會之兩岸唯一合法溝通管道，實際上已經中斷，故小三通後，我方僅能就操之在我的部分，採取單向措施。惟因兩岸沒有可適宜溝通管道可資溝通，舉凡兩岸文書送達、查證，司法互助、打擊犯罪及解決民事糾紛等等，皆無從進行，小三通突成犯罪者遊走兩岸，從事不法最便捷之管道。

## 四、政策宣導超前法治配套，造成誘民入罪之民怨。

金馬地區人民、地方政府及民意機關一致所期待的小三通是「免稅自由港特區」模式。惟行政院之小三通政策固定調在「邊境貿易」，而事實上陸委會第一階段開放之目標，僅止於「通商港岸」式的國際貿易模式，故彼時對於兩岸交流

事項之管制法令仍適用「戒嚴時期」懲治走私條例（經查：嗣於90年11月29日，行政院會才正式修改走私條例之公告丁及戊項目，取消「匪偽物品」，「淪陷地區」與「自由地區」等戒嚴時期敵對用語），惟政府在相關法令，尚未完成除罪化之修法前，即大聲高呼「積極開放」、「三通除罪化（見上開兩岸小三通推動方案及執行計劃之六）」，致彼時司法機關、行政院陸委會、金馬地方機關各唱各的調，造成人民無所適從，成為不守法藉口，造成司法機關認真執法時，動輒遭致擾民之指責。如放寬執法，似又怠忽職守之兩難。

此外，本署復向監委報告，當前金馬小三通後，司法實務面臨下列執法困難問題，請其代為促請相關單位注意：

## 一、金馬地區海防管制缺乏法源

有關金馬地區海岸管制。在「金門、馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例（下稱安輔條例）」實施之軍管期間，固經國防部依兩岸條例第29條第2項之規定，於87年6月22日以87戎戎字第2622號公告「東引、馬祖、烏坵、金門、東沙、南沙地區限制、禁止水域及限制空域管制範圍及事項」，惟依自「離島建設條例」於89年4月5日生效後，依離島建設條例第18條：「金馬地區試行通航，不受兩岸條例等法令之限制」之規定，則上開國防部公告之「限制、禁止水域及限制空域管制範圍及事項」，自離島建設條例公告實施後，解釋上已然不再具有公告管制之法律效力。又自安輔條例於87年6月24日廢止後，國防部並未曾會同內政部，依國家安全法第5條第1項及第3項規定：指定海岸、山地或重要軍事設施區，劃為管制區並公告之，或指定並公告限建及禁建區並公告之。則金馬地區海岸地區，即成為未經公告管制之海岸地區，不再有國家安全法第7條第1項及第2項處罰之適用。致在兵力嚴重不足下，無法以刑罰嚇阻代替兵力佈署，維護金馬地區海防安全。

## 二、金門地海防執法人力不足問題

彼時負責防守金馬地區海岸線者為岸巡總隊，以金門地區言，總兵力不過六百人，只能駐防料羅港、水頭碼頭、九宮碼頭及數個漁港等 important 據點，其餘海岸線只能靠定時巡邏及不定時埋伏，形成海防極大空洞。加上上述金馬地區海岸地區，為未經公告管制之海岸地區，不再有國家安全法第 7 條第 1 項及第 2 項處罰之適用，造成金馬地區人民得以自由進出海岸潮間帶，與大陸地區人民從事小額交易，無法可資管制。因而徒予當地居民及大陸地區人民走私可乘之機，長期間已形成兩岸人民合作走私貿易模式，造成金馬當地居民，視進出大陸管制規定如無物，指有關單位之取締為擾民，甚至金馬縣政府還一度想以「岸邊交易」作為吸引台灣旅客前來金馬觀光之特色，後經本署以有違法之虞及會影響島內合法商家生意勸止，始作罷。惟以彼時大陸仍未放棄以武力統一中國，則位居最前線的金馬地區，海防竟如此門戶大開，不但安全堪慮，更談不上有效管理。

## 三、違反海岸管制不能以刑罰處罰，執法無嚇阻力：

依兩岸條例第 28 條及 28 條之 1 之規定，僅針對中華民國船舶及其他運輸工具，未經許可不得進入大陸地區，及未經許可不得私行運送大陸地區人民前往台灣地區及大陸地區以外之國家及地區等行為，設有刑罰規定。至於大陸地區船舶及其他運輸工具，非法進入台灣地區限制或禁止水域者，因無刑罰規定，實務上都僅依兩岸條例第 32 條之規定：實施逕行驅離或扣留其船舶，物品、留置其人員或為必要之防衛處置。加上台灣地區靖蘆已人滿為患，對於留置大陸地區人員，每每意興闌珊，故執行單位對於違規進入台灣地區海域採捕漁類之大陸漁船及船工，通常皆予驅逐了事，造成大量大陸漁船不畏取締，大量前來台灣海域濫行採捕漁類，恣意破壞台灣漁業

資源之情事。

監察委員在聽取本署報告後，即允代為反應上開情事，旋於同年 12 月 21 日在監察院召開小三通問題專案諮詢會議，本人應邀參加該次專家諮詢會議時，再整理上述小三通法令及實務問題促請上級正視解決。嗣監察院於 91 年 6 月 3 日對行政院通過 91 內正 30 號糾正案時，即採納本署意見，正式指出：「小三通所據以訂定法規命令之法律授權未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背；實施迄今尚難達「促進離島地區之建設與發展、增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標，且當地民眾認知與政策及法令規定落差甚大；安檢及檢疫工作亦無法落實執行，非法交易仍然盛行，行政院暨相關部會執行「小三通」業務成效不彰，洵有違失」，始獲行政院相關單位正視，並允改進。本署終克服實施小三通以來，法制不備之執去困境。

除此之外，本署因職責所在，為解決小三通衍生之新型犯罪問題，亦採取下列因應策略：

## 一、請金防部強化「金馬地區安全協調會報」功能。

小三通實施後，為因應小三通所帶來治安的衝擊，雖金馬各縣警察局、調查處站及海巡、岸巡、查緝隊皆有相當完備之規劃，此外金馬防衛司令部在司令官主持下，亦設有：「金馬地區治安協調會報」，就治安體系架構言，不可謂不備。惟就各機關之法定職掌言：自金馬地區解除戰地政務回歸正常法治，及國防部實施精實案金馬大舉撤軍後，金馬防衛司令部對金馬地區之政經主導地位逐漸喪失，且一般司法案件之偵查指揮權在檢察機關，軍方亦無從介入指揮司法警察機關，加上檢察署、金馬駐軍、金馬縣警察局、調查處站、海巡署間，本互不相統屬，則如何建立一套聯合駐軍、檢察、警察、調查、憲兵、海巡單位的「治安統合聯防體系」，以防治橫跨兩岸之犯罪，即有必要。加上橫跨兩岸之犯罪者，大抵皆為金馬在地民眾與對岸大陸地區民眾合作為之，對於此類犯罪，金馬駐軍，固有紀律操守



最嚴謹的軍人，有性能最佳的船艦、雷達偵搜設備、復據有最佳瞭望觀測據點，足以查獲追緝渠等犯行，惟對於一般民眾之犯法走私，軍方根本無權取締。而檢察、警察、調查、憲兵、海巡單位縱有權取締，卻苦無完備的偵蒐設備、充足的人力、良好的觀測點，可供即時蒐證查緝，則如何統合軍民偵查設備、能量及職權，構建「金馬治安聯防體系」，於政府取消「戒急用忍」，改行「積極開放，有效管理」政策，兩岸互動更加頻繁，金門戶戶益形開放之際，更有其急迫性。

乃建請金防部強化「金馬地區安全協調會報」功能：

- (1) 金馬地區之安全，不僅建立在兩岸軍事安全，尤須注意島內治安維護，二者缺一不可。故金馬地區安全協調會報之定位，應不僅定位在「治安協調會報」，應進而定位為「治安執行會報」。俾構建金馬地區軍民聯防體系，維護金馬地區安全。
- (2) 金馬地區軍民聯防體系之執行會報，應本「國安、治安併重」理念，依「情資互通，資源共享，職能分工」原則，以「兩岸情蒐，海港採證，陸上查緝」策略，進行全程、全面偵查作為，始能有效查緝跨岸犯罪。故首應建立軍、檢、警、調、憲、海巡等單位之情資聯繫管道；次應建立資源共享之支援系統；再依各單位之職能分工，建構查緝跨岸犯罪之指揮平台。

## 二、在本署設立「金馬地區治安聯防中心」作為整合金馬全體司法單位共同防治跨岸犯罪之平台：

正如田納西司法改革委員會於 2001 年一份名為「司法為人民服務」之報告中即稱：「如果司法制度是為人民服務的，則它就必須向人民有所報告」。美國大法官馬歇爾 Marshall 亦說：「司法機關的唯一力量，就是人民的尊敬及信賴。」面對彼時報章及電視常見報導：小三通已使金馬成為偷渡、走私、販毒管道之說，導致外界對金

馬治安有負面評價，本署及當地各司法首長皆同感我們是否盡責之壓力。加上司法機關文化，習於鋒芒內斂，安分守己，默默耕耘，反常讓百姓不易感受各司法機關的辛勞及成果，相對於報紙版面充滿犯罪新聞，結果反讓民眾常以為治安確已惡化不堪，生活缺乏安全感，導致民眾對政府的治安施政滿意度，經常是低落的，更讓歹徒以為有機可乘，導致犯罪預防成效因而不彰。

面對外界負面評論及上級質疑，本署乃提出「及時預警治安、積極規劃專案、主動行銷成果」策略因應。蓋「主動行銷成果」以「積極規劃專案」為前提，「積極規劃專案」以「及時預警治安」為前提。行銷最終目的是要藉由媒體之大量報導各機關執法事蹟，向人民完整報告我們大家已為社會治安提供如何的服務，做出如何的犧牲和奉獻，進而贏得人民尊敬與信賴。為達此目的，本署乃要求各機關皆應有事先及時預警治安問題所在之能力，並積極規劃有效因應治安問題之行動專案。惟有讓受害民眾體認司法有在傾聽、留意並回應其安全需求，更要讓民眾有正義已獲伸張之滿足感，再加上有主動行銷治安執行成果之策略，如此才能讓民眾普遍認同我們有在傾聽、回應其心聲，體認司法是有效的，可信賴的，真正贏得人民的尊重及支持。

在此理念下，本署即於 92 年 3 月正式成立：「金馬地區治安聯防中心」作為整合金馬全體司法單位共同防治跨岸犯罪之平台，規定每月定期開會，要求各機關首長皆應自行建立有效之「治安預警系統」，尤其是輪調比較頻繁的單位，平時應充實建檔，列管危安之人物、場所、事件移交。並應定期積極規劃「治安專案」，按時執行威力掃蕩及搜索，提高平時人民見警率，地方首長參與率，查緝成果見報率。多邀請高層首長親自主持，或聯合其他機關共同執行大型聯合查緝行動，以大動作及大成果之見報，宣誓維護治安之決心，以回應民眾之治安需求，並預防犯罪之發生。

當年金馬地區治安聯防中心，即就接獲各單位通報之情資分析，除走私及假金酒案件外，本



署同時擇定下列跨案犯罪類型，列為當前治安預警通報重點事項：1、大陸台商公司出具不實「在職證明」，向入出境管理局申辦「金馬專用入出境證」，再共同出售謀利之異常現象。2、盜採金門海砂。3、台灣賊車中轉大陸。4、大陸女子上岸賣淫集團。5、走私大陸海蚶中轉台灣案件。6、偽造身分證照集團販賣身分證案。7、大陸漁船電魚、炸魚案。8、大陸走私漁船施暴案。9、妨害查緝走私公務案等。要求各機關應列舉重點人物，地區，積極蒐集最新情資，按月通報最新發展。並由各機關自行規劃大掃蕩作為，本署檢察官將視情況到場指揮。之後也確實在台商通關證照查驗、中轉台灣貨品港口走私、海上或岸際走私大掃蕩、海砂或陸砂盜採、公共工程抽查大行動上多有斬獲。也由於此平台之設立，本署雖是全國編制最小地檢署，但在偵查能量上的展現

上，不論在緝毒、緝私、查賄、肅貪皆毫不遜色。

行筆致此，還要特別感謝先後偕同駐金的黃朝貴、莊正、徐錫祥三位主任檢察官，林圳義、張世和、宋重和三位檢察官在檢察業務的傑出奉獻，陳佩鳳觀護人在柔性司法的巧思創意，還有才華洋溢的孫國粹官長鼎力襄助，優秀幹練的董秀珍科長、孫金丁科長、黃景煌科長等全力協助，讓我駐金之行，行囊充滿感恩懷念。

除此之外，駐金之行，更讓我及家人懷念不已的是，全家同遊水頭得月樓的古樸風華；翟山坑道的固若金湯；沙美燒餅、烈嶼聖祖貢糖的齒頰留香；金城高粱美酒的醇厚有勁；山外太湖的人形雁陣；古寧頭海邊的鱉魚活化石；金城海邊林哨的蟲鳴鳥叫；太武山海印寺的健行遠眺……，至今仍讓我們全家津津樂道呢。

(作者曾任金門、雲林、台南地檢署檢察長)



〈泉州府志 泉州海圖〉/ 金門縣政府