

RDEC-RES-100-006（委託研究報告）

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

中華民國 100 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-100-006（委託研究報告）

大陸地區人民來臺管理機制之研究

受委託單位：中華亞太菁英交流協會

研究主持人：范教授世平

協同主持人：邱助理教授垂正

計畫顧問：莫副教授皓帆

研究員：陳助理教授淑敏

研究員：李助理教授岳牧

研究助理：王士維

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國 101 年 6 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

提 要

一、研究緣起與研究目的

(一) 研究緣起

隨著兩岸關係情勢的快速變遷，雙方在各層面的互動往來愈發錯綜複雜，兩岸交流的形式、管道、層次均不斷的提升和擴展，兩岸互動所衍生的諸多問題早已迥異於往昔。在兩岸交流秩序邁向正常化的同時，大陸地區人民來臺交流的新趨勢，也已從「量變」轉向「質變」，而有必要配合新階段大陸地區人民來臺交流的新趨勢，針對大陸地區人民來臺的管理機制，做一全面性的檢視，以重構合理開放、有效管理及落實執行的大陸地區人民來臺安全管理新機制，並維護兩岸交流秩序。特別是在 2011 年 6 月 28 日首批自由行陸客來臺後，兩岸人員跨境移動又進入了另一個新的里程碑，在此情況下，所牽涉的管理議題也將愈趨廣泛，亟待探討與研議因應對策。

(二) 研究目的

在上述的背景發展及問題意識的基礎上，本研究將透過對於我政府現行大陸地區人民來臺運作機制和法令制度的整體檢討，並藉由世界各國對於大陸地區人民入境的制度設計比較分析，重新審思兩岸交流新趨勢下的大陸地區人民來臺管理制度，以歸結未來制度重構的思考方向，據以提出具體政策建議，作為我政府政策規劃之參據。

二、研究方法

(一) 文獻分析法

本研究團隊透過蒐整我政府大陸地區人民來臺「社會交流」、「專業商務交流」、「觀光」及「小三通」等四種類型的既有文獻、法令規範、期刊論文與統計資料等，並進行分析。另，對於大陸地區人民出境主要國家或地區以及中國大陸本身的入境管理及相關法規制度，本研究團隊也透過對於各國境管單位所公布法令規範進行蒐集，並比較分析。

(二) 焦點團體座談法

本研究係依據大陸地區人民來臺的「事由」作為區隔，分別就「社會交流」、「專業交流」、「商務交流」、「觀光」以及「小三通」等五種類型，進行了五場次焦點團體座談，每場次各邀請涉及或關切各類型大陸地區人民來臺的特定利害關係人進行座談，據以深入瞭解不同利害關係群體，對於現階段大陸地區人民來臺管理機制的看法。

(三) 深度訪談法

本研究針對曾經將參與大陸地區人民來臺管理機制政策制訂或實務執行的政府官員及專家學者，以「半結構式訪談」的研究方法，整合事先擬定的訪談大綱和相關的問題，讓受訪者以開放式的回應方式，進行陳述。本研究之深度訪談，並與焦點座談相搭配，亦以「社會交流」、「專業交流」、「商務交流」、「觀光」以及「小三通」等五種類型，分別各邀請三位專家進行訪談。

(四) 問卷調查法

至於在問卷調查研究方法的執行部分，本研究將以上述文獻分析、焦點團體座談和深度訪談所獲致的資料為問卷內容規劃方向，進行「大陸地區人民來臺管理機制」的問卷設計，並針對對於大陸人士來臺管理機制的第一線人員進行調查，其主要調查對象為「管理」面的人員，故以大陸人士來臺的「審查」(境外管理)、「執行」(國境線上管理)及「查處」(境內管理)的第一線執行人員，作為問卷調查實施對象。

三、研究重要發現

(一) 政策面的發現

1、全球化人員移動趨勢下，人流政策已從「管制」轉向「管理」：根據本研究分析各國移民管理機制的基礎，以及參酌全球化人口移動的相關政策發展，可以發現，各國都已經正視全球化人員移動的現象，並且依據自身國家的發展需求，調整相應的移民管理政策，逐步將過去「管制」的政策觀念，轉化成為「管理」的政策方向。

2、臺灣的大陸人士來臺管理機制，也朝向「鬆綁管制範圍」重構：政府為落實兩岸交流秩序正常化的核心價值，透過大陸政策的開放鬆綁，創造兩岸人員往來的衡平交流。主要包括：

- (1) 重構管制流程，創造便利大陸人士來臺交流之趨力
- (2) 明確管制對象，正常化大陸人士來臺交流樣態
- (3) 檢討管制事項，保障合法入境大陸人士之權益

3、政府對於大陸人士管理機制，尚未有明確政策定位：政府雖有「鬆綁管制範圍」的大陸人士來臺管理機制調整，但從其後衍生出的問題與挑戰來看，似乎缺乏了總體性的宏觀政策，其主因還是在於政府對於大陸人士來臺的總體政策方向，未有明確定位之故。

(二) 管理機制面的發現

1、管理能量嚴重不足，無法負荷大陸人士來臺的「量變」：，無論是從境外、國境線上到境內，對於從「審查」、「執行」到「查處」的人力，均認為相當匱乏，一定程度造成管理能量的不足，可能是現階段「量變」後的大陸人士管理機制有所缺陷的直接主因。

2、管理機制轉化有限，致使無法達到「管制鬆綁」所預期的效果：由於政策定位未明，往往造成在管理機制重構過程中的左支右絀，導致無法達到「管制鬆綁」的預期效果。

3、「境外管理」的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，也導致在管理機制的調整上尚未完善「事前管理」的風險控管機制。

4、「國境線上」的管理效能提升有限：面對全球化的口移動和經濟需求的誘因，世界各國無不強化國境線上「服務」和「效能」的提升，臺灣也不例外，但面對無論是「質」或「量」均產生轉變的大陸人士來臺問題，政府在「國境線上」管理效能的提升仍相當有限。

5、境內「事後管理」的課責力道不足：現階段的管理機制，多仍著重在

事前的控管，較缺乏事後的課責，以事後懲處和政策嚇阻等來達到風險預防的效果。

四、政策主要建議

(一) 短期的政策建議

1、總體面：

(1) 擴增大陸人士來臺管理的人力和管理能量（主辦機關：移民署；協辦機關：觀光局）。

(2) 全面檢討重構大陸人士來臺之數據資料統計機制，俾做為政策規劃之參據（主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、國安局等國安單位）。

2、觀光

(1) 重新檢視陸客自由行「保證人」、「保證金」的管理機制（主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會等相關國安單位、觀光局）。

(2) 提高臺灣的旅遊品質與安全（主辦機關：觀光局；協辦機關：陸委會、衛生署、經濟部、移民署、消保會等相關單位）。

3、專業及商務交流

(1) 重構專業人士的審查流程，僅以「機敏人士」納入聯審會（主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會等相關參與「聯審會」之單位）。

(2) 便利商務人士來臺管理機制、並規劃核發商務人士的「多次簽證」（主辦機關：移民署；協辦機關：經濟部投審會、陸委會等相關單位）。

(3) 整合各國安系統之間的「重要大陸人士資料庫」（主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、國安局等等相關國安單位）。

4、社會交流

(1) 強化大陸配偶入境後的動態管理機制（主辦機關：移民署；協辦機關：移民署）。

(2) 建立大陸配偶國境線上的生物特徵辨識系統(主辦機關：移民署；協辦機關：移民署)。

(二) 中長期的政策建議

1、總體面

全面檢視並重構大陸人士來臺及整體移民政策之政策方針(主辦機關：內政部、陸委會；協辦機關：國安局、移民署等人口及移民政策相關單位)。

2、觀光

(1) 規劃成立「兩岸旅遊合作固定協調機制」(主辦機關：觀光局；協辦機關：陸委會、移民署、國安局等相關單位)。

(2) 兩岸境管單位應互設代表處(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、觀光局、國安局等相關單位)。

3、專業及商務交流

(1) 推動由陸方先發證，以縮短專業及商務的審查流程(主辦機關：移民署、陸委會；協辦機關：經濟部、國安局等相關單位)。

(2) 讓「專業交流」回歸以「事由」為基礎的管理機制，和國際同步化(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、經濟部、國安局、外交部等相關單位)。

4、社會交流：在大陸地區設置辦事機構，以利進行大陸配偶申請的認證作業(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、海基會)。

目 次

提 要	V
目 次	X
表 次	XIII
圖 次	XX
第一章 前言	1
第一節 研究緣起與目的	1
第二節 文獻回顧與檢閱	5
第三節 研究設計與研究方法	16
第四節 研究範圍與章節安排	26
第二章 世界各國對大陸地區人民入境管理機制的探討	29
第一節 美國	29
第二節 日本	32
第三節 韓國	35
第四節 新加坡	38
第五節 香港	41
第六節 歐盟	47
第七節 中國大陸	51
第八節 小結	55
第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題	63

第一節 觀光.....	63
第二節 專業及商務交流.....	80
第三節 社會交流	95
第四節 小三通.....	123
第五節 小結.....	140
第四章 大陸人士來臺管理機制的問卷分析	143
第一節 抽樣設計及受訪者基本資料	143
第二節 審查面.....	154
第三節 執行面.....	213
第四節 查處面.....	235
第五節 小三通.....	266
第五章 結論與建議	271
第一節 研究發現	271
第二節 政策建議	274
參考書目	281
附錄	289
附錄一：【小三通陸客來金旅遊管理機制之研究】焦點座談題綱 與會議紀錄	289
附錄二：【大陸人士來臺專業交流問題與趨勢之研究】焦點座談 題綱與會議紀錄	293
附錄三：【大陸人士來臺商務交流問題與趨勢之研究】焦點座談	

題綱與會議紀錄	297
附錄四：【陸客來臺旅遊管理機制之研究】焦點座談題綱與會議紀錄	301
附錄五：【大陸配偶管理機制之研究】焦點座談題綱與會議紀錄	303
附錄六：【小三通陸客來金旅遊管理機制之研究】深度訪談紀錄	307
附錄七：【大陸人士來臺商務交流問題與趨勢之研究】深度訪談紀錄	311
附錄八：【大陸人士來臺專業交流問題與趨勢之研究】深度訪談紀錄	315
附錄九：【大陸配偶管理機制之研究】深度訪談記錄	321
附錄十：「大陸地區人民來臺管理機制之研究」問卷	329
附錄十一：「大陸地區人民來臺管理機制之研究」委託研究期末報告審查意見回應對照表	339

表 次

表 1-1：【大陸地區人民來臺管理機制之研究】焦點團體名單.....	19
表 1-2：【大陸地區人民來臺管理機制之研究】深度訪談名單.....	22
表 2-1：新加坡非移民簽證及種類簡表.....	38
表 2-2：我國「專業交流」與美國、日本、韓國及中國大陸制度比較表.....	55
表 3-1：陸客來臺我國相關法令整理表.....	63
表 3-2：陸客來臺旅遊團體人數最低限制比較表.....	67
表 3-3：中國大陸三類民眾來臺旅遊送件所需資料整理表.....	69
表 3-4：「大陸人民來臺觀光辦法」規範陸客來臺旅遊申請程序整理表.....	71
表 3-5：陸客來臺旅遊脫團處理程序整理表.....	73
表 3-7：《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 17 條修正前後對照表.....	96
表 3-8：2011 年 1~10 月底止來臺社會交流較去年同期增加之比例表.....	101
表 3-9：大陸配偶在臺定居新舊制比較表.....	102
表 3-10 查處大陸地區人士在臺從事非法活動統計表.....	104
表 3-11 臺灣政府小三通政策主要演進概況.....	124
表 3-12：金門一日遊、自由行來金遊客累計數比較.....	135
表 4-1：內政部入出國及移民署業務單位員額表.....	141
表 4-2：受訪者性別比例表.....	143
表 4-3：受訪者年齡分佈表.....	144
表 4-5：受訪者單位部門分佈表.....	145
表 4-6：受訪者工作經歷時間表.....	146
表 4-7：受訪者工作區域分佈表.....	148
表 4-8：受訪者工作職級表.....	149
表 4-9：對於現階段觀光審查的時間之意見次數分配表.....	151
表 4-10：對於現階段觀光審查的時間之意見交叉分析表.....	152
表 4-11：對於現階段觀光案件的數量之意見次數分配表.....	153
表 4-12：對於現階段觀光案件的數量之意見交叉分析表.....	154

大陸地區人民來臺管理機制之研究

表 4-13:對於現階段觀光的審查人力問題之意見次數分配表.....	156
表 4-14:「對於建議大幅增加證照審查人員之數額編制政策建議」之意見次數分配表.....	157
表 4-15:對於現階段觀光的審查人力問題之意見交叉分析表.....	159
表 4-14:「對於建議大幅增加證照審查人員之數額編制政策建議」之意見交叉分析表.....	160
表 4-17:「對於陸客來臺自由行的財產門檻問題」之意見次數分配表.....	162
表 4-18:「對於陸客來臺自由行設定財產門檻,建議放寬或取消政策建議」之意見次數分配表.....	163
表 4-19:「對於陸客來臺自由行的財產門檻問題」之意見交叉分析表.....	164
表 4-20:「對於陸客來臺自由行設定財產門檻,建議放寬或取消政策建議」之意見交叉分析表.....	165
表 4-21:「對於陸客來臺自由行,需在申請書中填寫「緊急聯絡人」,以擔負脫團時協尋義務作法」之意見次數分配表.....	167
表 4-22:「對於取消陸客來臺自由行的保證人制度」之意見次數分配表.....	168
表 4-23:「對於陸客來臺自由行,需在申請書中填寫「緊急聯絡人」,以擔負脫團時協尋義務作法」之意見交叉分析表.....	169
表 4-24:「對於取消陸客來臺自由行的保證人制度」之意見交叉分析表.....	170
表 4-25:「對於現階段專業及商務交流審查的時間」之意見次數分配表.....	171
表 4-26:「對於現階段專業及商務交流審查的時間」之意見交叉分析表.....	173
表 4-27:「對於現階段專業及商務交流案件的數量」之意見次數分配表.....	175
表 4-28:「對於現階段專業及商務交流案件的數量」之意見交叉分析表.....	176
表 4-29:「對於現階段專業及商務交流審查的人力問題」之意見次數分配表.....	177
表 4-30:「對於現階段專業及商務交流審查的人力問題」之意見交叉分析表.....	178
表 4-31:「對於陸方發證時程不明問題」之意見次數分配表.....	179
表 4-32:「對於比照大陸人士來臺觀光,由陸方先發證後,再經由我方審查發證來臺,以縮短專業及商務的審查流程政策建議」之意見次數分配表.....	181

表 4-33：「對於陸方發證時程不明問題」之意見交叉分析表.....	182
表 4-34：「對於比照大陸人士來臺觀光，由陸方先發證後，再經由我方審查發證來臺，以縮短專業及商務的審查流程政策建議」之意見交叉分析表...	183
表 4-35：「對於大陸黨政軍人士的民間團體身份問題」之意見次數分配表.	184
表 4-36：「對於現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請之政策建議」之意見次數分配表.	186
表 4-37：「對於大陸黨政軍人士的民間團體身份問題」之意見交叉分析表.	187
表 4-38：「對於現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請之政策建議」之意見交叉分析表.	188
表 4-39：「對於大陸商務人士申請流程問題」之意見次數分配表.....	189
表 4-40：「對於開放經常往來且具一定身份資格的大陸商務人士，辦理多次簽證之政策建議」之意見次數分配表.....	191
表 4-41：「對於大陸商務人士申請流程問題」之意見交叉分析表.....	192
表 4-42：「對於開放經常往來且具一定身份資格的大陸商務人士，辦理多次簽證之政策建議」之意見交叉分析表.....	193
表 4-43：「對於在境外先進行大陸配偶的說明與輔導」之意見次數分配表.	194
表 4-44：「對於在大陸地區設置類似「外館」的機構，以利進行大陸配偶的認證作業之政策建議」之意見次數分配表.....	196
表 4-45：「對於在境外先進行大陸配偶的說明與輔導」之意見交叉分析表.	197
表 4-46：「對於在大陸地區設置類似「外館」的機構，以利進行大陸配偶的認證作業之政策建議」之意見交叉分析表.....	198
表 4-47：「對於擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額之政策建議」之意見次數分配表.....	200
表 4-48：「對於擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額之政策建議」之意見交叉分析表.....	201
表 4-49：「對於放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女限制之政策建議」之意見次數分配表.....	203
表 4-50：「對於放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女限制之政策建議」之意見交叉分析表.....	204

大陸地區人民來臺管理機制之研究

表 4-51：「對於現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親之政策」之意見次數分配表.....	206
表 4-52：「對於現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親之政策」之意見交叉分析表.....	207
表 4-53：「對於當前陸客來臺在進行通關時，相關證照與資料是否完備」之意見次數分配表.....	209
表 4-54：「對於當前陸客來臺在進行通關時，相關證照與資料是否完備」之意見交叉分析表.....	210
表 4-55：「對於當前陸客來臺人數過多，造成通關時證照與資料查驗上的困擾」之意見次數分配表.....	212
表 4-56：「對於是否應該大幅增加證照查驗人員之數額編制」之意見次數分配表.....	213
表 4-57：「對於當前陸客來臺人數過多，造成通關時證照與資料查驗上的困擾」之意見交叉分析表.....	214
表 4-58：「對於是否應該大幅增加證照查驗人員之數額編制」之意見交叉分析表.....	215
表 4-59：「對於是否要放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定之政策建議」之意見次數分配表.....	217
表 4-60：「對於是否要放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定之政策建議」之意見交叉分析表.....	218
表 4-61：「對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，是否能夠達到真正的管理效果」之意見次數分配表.....	220
表 4-62：「對於上述大陸地區特定機敏人士的入境通報應該限縮於特定範圍之政策建議」之意見次數分配表.....	221
表 4-63：「對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，是否能夠達到真正的管理效果」之意見交叉分析表.....	222
表 4-64：「對於上述大陸地區特定機敏人士的入境通報應該限縮於特定範圍之政策建議」之意見交叉分析表.....	223
表 4-65：「對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議」	

之意見次數分配表.....	225
表 4-66：「對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議」 之意見交叉分析表.....	226
表 4-67：「對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議」之 意見次數分配表.....	228
表 4-68：「對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議」 之意見交叉分析表.....	229
表 4-69：「對於相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率甚低」之意見 次數分配表.....	231
表 4-70：「對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議」之意 見交叉分析表.....	232
表 4-71：「對於目前陸客來臺脫團的管理機制」之意見次數分配表.....	234
表 4-72：「對於當前陸客來臺的脫團通報系統與流程之完善度」之意見次數分 配表.....	235
表 4-73：「對於目前陸客來臺脫團的管理機制」之意見交叉分析表.....	236
表 4-74：「對於當前陸客來臺的脫團通報系統與流程之完善度」之意見次數分 配表.....	237
表 4-75：「對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力問題」 之意見次數分配表.....	239
表 4-76：「是否贊同增加專勤人力，強化對於入境後的專業及商務交流大陸人 士進行動態管理之政策建議」之意見次數分配表.....	240
表 4-77：「對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力問題」 之意見交叉分析表.....	241
表 4-78：「對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力問題」 之意見交叉分析表.....	242
表 4-79：「對於專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式」之意見次數分 配表.....	244
表 4-80：「對於針對入境後的專業及商務人士進行動態管理，往往會因為實 際行程有所落差而無法掌握」之意見次數分配表.....	245

大陸地區人民來臺管理機制之研究

表 4-81：「對於對入境後的專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，建議應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果之政策建議」之意見次數分配表.....	246
表 4-82：「對於專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式」之意見交叉分析表.....	247
表 4-83：「對於針對入境後的專業及商務人士進行動態管理，往往會因為實際行程有所落差而無法掌握」之意見交叉分析表.....	248
表 4-84：「對於對入境後的專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，建議應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果之政策建議」之意見交叉分析表.....	249
表 4-85：「對於強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導之政策建議」之意見次數分配表.....	251
表 4-86：「對於強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導之政策建議」之意見交叉分析表.....	252
表 4-87：「對於建議擴增專勤大隊人力」之意見次數分配表.....	253
表 4-88：「對於建議專勤大隊在境內強化對於婚姻真實性的面談和查察之政策建議」之意見次數分配表.....	254
表 4-89：「對於建議擴增專勤大隊人力」之意見交叉分析表.....	256
表 4-90：「對於建議專勤大隊在境內強化對於婚姻真實性的面談和查察之政策建議」之意見交叉分析表.....	257
表 4-91：「對於是否應經過審查會議，才可強制大陸配偶出之政策建議」之意見次數分配表.....	259
表 4-92：「對於是否應經過審查會議，才可強制大陸配偶出之政策建議」之意見交叉分析表.....	260
表 4-93：有關小三通金門港埠出入境作業，於六月開始陸續增加「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」等，請問目前執行入境通關相關人力是否足夠意見統計表.....	261
表 4-94：有關小三通金門港埠出入境作業，於六月開始陸續增加「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」等，	

表次

請問上述三項業務哪一項業物最為吃重之意見統計表.....	262
表 4-95：有關金門小三通若要實施所謂「落地簽」〔當天來岸辦證〕，最主要克服哪些因素之意見統計表.....	263
表 4-96：有關為吸引小三通陸客客源的簡便措施中，您是否贊成將專業交流審核權〔如局廳級以下〕下放到金門，不必轉至臺北審查之意見統計表.....	264
表 4-97：有關陸客來金門入境後，有關金門境內查訪或聯合服務中心業務，應由誰來主政較為適宜之意見統計表.....	265

圖 次

圖 1-1：研究架構圖	18
圖 2-1：大陸居民一般出國流程	53
圖 2-2：陸客赴日個人遊(自由行)流程	54
圖 2-3：大陸居民港澳自由行流程	54
圖 2-4：大陸居民港澳團體遊流程	55
圖 3-1：大陸專業人士來臺人數成長趨勢圖	81
圖 3-2：大陸商務交流來臺人數	83
圖 3-3：大陸地區人民來臺從事專業交流活動之整體法規架構	84
圖 3-4：大陸地區人民來臺從事專業交流申請流程圖	86
圖 3-5：大陸地區人民來臺從事專業交流安全管理機制圖	87
圖 3-6：民國 93 年前兩岸人民在臺辦理結婚登記流程圖	96
圖 3-7：大陸配偶舊制在臺定居之流程圖【89 年至 93 年 2 月】	97
圖 3-8：民國 93 年後兩岸人民在臺辦理結婚登記流程圖	100
圖 3-9：大陸配偶新制在臺定居流程圖	102
圖 3-11：大陸配偶國境線上面談作業流程圖	108
圖 3-12：國境線與二次面談作業流程圖	109
圖 3-13：境內面談作業流程圖	110
圖 4-1：受訪者性別比例	146
圖 4-2：受訪者年齡分佈	147
圖 4-3：受訪者教育程度	148
圖 4-5：受訪者單位部門分佈	149
圖 4-5：受訪者工作經歷時間	150
圖 4-6：受訪者工作區域分佈	152
圖 4-7：受訪者工作職級	153
圖 4-8：對於現階段觀光審查的時間之意見	154
圖 4-9：對於現階段觀光案件的數量之意見	157

圖 4-10 對於現階段觀光的審查人力問題之意見	160
圖 4-11 對於建議大幅增加證照審查人員之數額編制政策建議之意見.....	161
圖 4-12：對於陸客來臺自由行的財產門檻問題之意見.....	165
圖 4-13：對於陸客來臺自由行設定財產門檻，建議放寬或取消政策建議的意見.....	167
圖 4-14：對於陸客來臺自由行，需在申請書中填寫「緊急聯絡人」，以擔負脫團時協尋義務作法之意見.....	170
圖 4-15：對於取消陸客來臺自由行的保證人制度之意見.....	172
圖 4-16：對於現階段專業及商務交流審查的時間之意見.....	175
圖 4-17：對於現階段專業及商務交流案件的數量之意見.....	178
圖 4-18：對於現階段專業及商務交流審查的人力問題之意見.....	181
圖 4-19：對於陸方發證時程不明問題之意見.....	184
圖 4-20：對於比照大陸人士來臺觀光，由陸方先發證後，再經由我方審查發證來臺，以縮短專業及商務的審查流程政策建議之意見.....	185
圖 4-21：對於大陸黨政軍人士的民間團體身份問題之意見.....	189
圖 4-22：對於現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請之政策建議的意見.....	190
圖 4-23：對於大陸商務人士申請流程問題之意見.....	194
圖 4-24：對於開放經常往來且具一定身份資格的大陸商務人士，辦理多次簽證之政策建議的意見.....	195
圖 4-25：對於在境外先進行大陸配偶的說明與輔導之意見.....	199
圖 4-26：對於在大陸地區設置類似「外館」的機構，以利進行大陸配偶的認證作業之政策建議的意見.....	200
圖 4-27 對於擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額之政策建議的意見.....	204
圖 4-28：對於放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女的限制之政策建議的意見.....	207
圖 4-29：對於現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親之政策的意見.....	210

圖 4-30：對於當前陸客來臺在進行通關時，相關證照與資料是否完備之意見	213
圖 4-31：對於當前陸客來臺人數過多，造成通關時證照與資料查驗上的困擾 之意見.....	216
圖 4-32：對於是否應該大幅增加證照查驗人員之數額編制之意見.....	217
圖 4-33：對於是否要放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定之政策 建議的意見.....	221
圖 4-34：對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，是否能夠達 到真正的管理效果之意見.....	224
圖 4-35：對於上述大陸地區特定機敏人士的入境通報應該限縮於特定範圍之 政策建議的意見.....	225
圖 4-36：對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議的意見	229
圖 4-37：對於建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫之政策建議的意見	232
圖 4-38：對於相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率甚低之意見	235
圖 4-39：對於目前陸客來臺脫團的管理機制之意見.....	238
圖 4-40：對於當前陸客來臺的脫團通報系統與流程之完善度的意見.....	239
圖 4-41：對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力問題之 意見.....	243
圖 4-42 是否贊同增加專勤人力，強化對於入境後的專業及商務交流大陸人士 進行動態管理之政策建議的意見.....	244
圖 4-43：對於專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式之意見.....	248
圖 4-44：對於針對入境後的專業及商務人士進行動態管理，往往會因為實際 行程有所落差而無法掌握之意見.....	249
圖 4-45：對於對入境後的專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，建議 應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果之政策建 議的意見.....	250
圖 4-46：對於強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導之政策	

圖次

建議的意見.....	255
圖 4-47：對於建議擴增專勤大隊人力之意見.....	258
圖 4-48：對於建議專勤大隊在境內強化對於婚姻真實性的面談和查察之政策 建議的意見.....	259
圖 4-49：對於是否應經過審查會議，才可強制大陸配偶出之政策建議的意見	263

第一章 前言

第一節 研究緣起與目的

一、研究緣起與問題意識

(一) 兩岸人員往來的新趨勢

自 1987 年政府年開放探親以降，兩岸交流逐步升溫，人員往來也日漸頻密，據中共國家旅遊局統計，至 2010 年底，臺灣地區人民赴大陸地區已超過 6016 萬人次；另，據我內政部移民署統計，自開放大陸地區人民來臺，至 2011 年 11 月，大陸地區人民來臺也超過 600 萬人次大關。顯見自兩岸自開放交流以降，雙方的人員往來，在數量上均有所增長。然而，臺灣地區人民赴陸的人次，卻仍遠遠大於大陸地區人民來臺，可見兩岸的人員交流，長期以來呈現出「去多來少」的不平衡狀態。

但必須指出，過去兩岸人員往來的不平衡，確有其特殊情勢的時空背景，但在 2008 年馬英九總統上臺之後，在「擱置爭議，共創雙贏」的基礎上，開啟了制度化的兩岸交流與互動，也使得兩岸人員往來漸趨正常化。僅以 2009 年為例，兩岸之間的人員往來，超過了 540 萬人次，其中大陸地區人民來臺（包含觀光、專業、商務和社會交流），超過 95.6 萬人次，較 2008 年（29.1 萬人次）大幅成長 330%，足見大陸地區人民來臺交流「量」的大幅增加。此外，若進一步以內政部移民署所公布的 2010 年大陸地區人民來臺的統計資料，與 2009 年整年的比較分析，則可以發現：在社會交流部分，2010 年計有 77,193 人次，與 2009 年的 71,994 人次差距不大；而在專業商務交流部分，2010 年計有 249,170 人次，與 2009 年整年的 181,082 人次相比，年增率超過 30%，顯見大陸地區專業人士來臺的潛在需求，已隨著我政府人員往來政策的鬆綁逐漸浮現遞升；而最讓人注目的，則是大陸地區人民來臺觀光，相較於 2009 年的 589,589 人次，單單 2010 年一年，已達到 1188,929 人次，預計年

增率將大幅成長 100%，而成為 2010 年大陸地區人民來臺的主要事由。由此觀之，隨著兩岸交流的正常化，大陸地區人民來臺不但漸有數量上的增長，來臺的方式、身份與事由，也已出現了結構性的重大「質變」。

（二）重新檢視大陸地區人民來臺管理機制的必要性

長期以來，我政府對於大陸地區人民來臺交流的安全管理，不僅著墨甚深，並卓有成效。以大陸地區人士來臺後從事非法活動的管理與取締為例，自內政部移民署 93 年實施大陸配偶面談制度以來，大陸地區人民來臺從事非法活動佔總來臺人次的比例，自 93 年的 5.63%，大幅降低至 99 年 1~11 月的 0.99%，足見我政府相關安全管理措施確有所成效。此外，自 91 年 12 月政府開辦大陸地區人民來臺觀光以來，截至 97 年 11 月為止，共計 346,950 人，行方不明有 124 人（含第 1 類 1 人，第 2 類 123 人），僅佔總人次比例的 0.35%，顯知我政府對於大陸地區人民來臺觀光的境內行蹤管理等配套措施，運作極為成功。

然而，隨著 520 後兩岸關係情勢的快速變遷，雙方在各層面的互動往來愈發錯綜複雜，兩岸交流的形式、管道、層次均不斷的提升和擴展，兩岸互動所衍生的諸多問題早已迥異於往昔。在兩岸交流秩序邁向正常化的同時，大陸地區人民來臺交流的新趨勢，也已從「量變」轉向「質變」，而使得原本的大陸地區人民來臺交流安全管理機制逐漸出現了不堪負荷的巨大落差，並造成法律規範與現實情狀許多不合理的矛盾衝突。特別是在去年 6 月第五次「江陳會談」簽署了「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）之後，兩岸之間的互動將更為深化，但是現階段大陸地區人民來臺的樣態與管理，還是維持著現階段政府所規範的社會交流、專業交流、商務交流和觀光等類型，但幾乎可以預期，面對後 ECFA 時期兩岸更為頻密的經貿互動和人員往來，將衍生經濟商務活動需求的增加（例如公司派駐人員、經常性商務會議、投資考察活動等等）、陸客來臺自由行的開放、陸生來臺就學、陸客來臺就醫等等不同來臺的事由或類型，將進一步產生出與過往截然不同的「質變」。

面對上述兩岸關係的主客觀環境變化，並配合新階段大陸地區人民來臺交流的新趨勢，我政府對於大陸地區人民來臺的管理機制，確實有必要做一

全面性的檢視，諸如大陸地區人民在臺法律地位、相關權益保障或交流秩序維護、社會安全管理等事項，均有必要加以重新檢討，以重構合理開放、有效管理及落實執行的大陸地區人民來臺安全管理新機制，並維護兩岸交流秩序。

（三） 問題意識：大陸地區人民來臺管理機制的檢討與重構

誠如上述，近年來，兩岸民間往來益趨密切，隨著多項協議陸續簽署完成，經濟、教育、文化、觀光及社會等民生議題達成協議，一方面政府透過正式協商管道，建立互惠互動關係，而民間也在兩岸直航及開放陸客觀光後加速往來。以觀光交流為例，兩岸於 2008 年 6 月簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」開放第 1 類陸客來臺觀光政策，迄 2010 年為止，已超過每日來臺上限 3 千人之規模，未來在開放陸客自由行後，兩岸人員跨境移動的數量將更為遽增。在此情況下，所牽涉的管理議題廣泛，亟待探討與研議因應對策。特別是在馬英九總統所揭櫫的「兩岸交流秩序正常化」的政策目標下，大陸地區人民來臺的各項管理機制，是否已經能夠符合此政策目標，並且創造出兩岸人員往來的正常化和安全管理的合理化，更需要有全面性的檢視。爰此，本研究的核心關懷，就在於針對大陸地區人民來臺各項管理議題與機制，進行檢討與重構，俾提出符合「兩岸交流正常化」政策目標的大陸地區人民來臺管理機制之政策建議。進一步言，本研究認為，大陸地區人民來來臺管理機制的重構，應該兼顧「管理」和「開放」的衡平，才能夠真正因應大陸地區人民來臺的「量變」與「質變」---其中，所謂「量變」，在於上述近年來大陸地區人民來臺人次的大幅增加；而所謂「質變」，則是指過去以「社會交流」、「專業交流」為主的來臺事由，已轉向以「觀光」為主。茲具體論述如下：

1、 開放鬆綁、便利人員往來，因應大陸地區人民來臺交流量變之新趨勢：

面對 520 後兩岸關係發展的新趨勢，大陸地區人民來臺交流的人數已逐漸拉升，而可預見的，在「擱置爭議、追求雙贏」的兩岸關係氛圍下，兩岸人員往來與交流—特別是大陸地區人民來臺交流部分，將會有持續的成長。同時，政府為落實兩岸交流秩序正常化的核心價值，勢必透過大陸政策的開

放鬆綁，打破過去「去多來少」的失衡狀態，創造兩岸人員往來的衡平交流。為因應此種大陸地區人民來臺交流在數量上產生重大變化的新趨勢，我政府應首重大陸地區人民來臺交流政策的開放鬆綁，一方面提供大量大陸地區人民來臺交流的管理效率，一方面也創造讓更多大陸地區人民來臺交流政策誘因。

2、 風險控管、提升管理效能，因應大陸地區人民來臺交流質變之新趨勢：

為追求兩岸交流秩序的正常化，我政府鬆綁人員往來政策，以促進全面性的兩岸交流，讓大陸地區人民能夠以不同需求的事由樣態往來兩岸之間。但在開放鬆綁的同時，大陸地區人民來臺交流的樣態內涵，可能也將逐步出現結構上的變遷，面對此種大陸地區人民來臺交流的「質變」，我政府應在維持兩岸交流秩序正常運作的基礎上，重新檢視大陸地區人民來臺交流質變下衍生的風險，並透過風險控管的政策導向，重新配置大陸地區人民來臺交流的安全管理資源，以提升安全管理機制運作的效能。

二、 研究目的

在大陸地區人民來臺交流人數、管道日增的新趨勢下，衍生出了上述不同層面的問題與挑戰，對此，本研究認為，應針對大陸地區人民來臺不同的身份、事由與活動性質，更加合理、務實及細緻地評估其對國家安全、社會治安及交流秩序不同等級的風險程度，並釐清各類事由不同性質、層面的管理需求，以作為檢視重構大陸地區人民來臺各項管理機制之依據。

然而，隨著大陸地區人民來臺的鬆綁與開放，對於其來臺管理機制和現況的相關政策研究卻仍付之闕如，而無法及時提出有效的政策建言，俾供政府建構有效合理的大陸人士來臺安全管理機制。對此，本研究將針對政府在此議題可能面臨的各項管理議題，納入研究範圍，並聚焦於大陸人士來臺的國境線上及境內管理，俾於研究完成後，向政府相關機關提出短、中長程之政策建議。

基於上述的研究方向，本研究擬透過對於我政府現行大陸地區人民來臺運作機制和法令制度的整體檢討，並藉由世界各國對於大陸地區人民入境的

制度設計比較分析，重新審思兩岸交流新趨勢下的大陸地區人民來臺管理制度，以歸結未來制度重構的思考方向，據以提出具體政策建議，作為我政府政策規劃之參據。而本研究規劃的主要研究方向，包括：

- (一) 釐清我國對大陸地區人民來臺管理法令制度、實務運作沿革、發展趨勢與現況。
- (二) 透過實證資料蒐集與分析，探討兩岸開放政策下，我國現行大陸地區人民來臺管理制度所面臨之問題與挑戰。
- (三) 檢視大陸地區人民出境主要國家或地區（如美國、日本、新加坡、韓國、香港等）、以及中國大陸本身的入境管理及相關法規制度，並藉以作為制度重構之比較基礎。
- (四) 根據前述研究結果，研擬未來大陸地區人民來臺管理機制，並提出跨機關分工與協調機制的政策建議。

第二節 文獻回顧與檢閱

誠如上述，政府現階段對於大陸地區人民來臺的管理機制，主要乃是以「事由」作為切割，而大致可以分為「社會交流」、「專業及商務交流」、「觀光」以及「小三通」等四種類型。而對於「大陸地區人民來臺管理機制」全面性關照的相關學術研究，其實極為少見。其中，李冠弘（2005）以移民和國家安全的觀點，來分析大陸地區人民入境的相關管理機制，但其較為側重國家認同與非傳統安全的觀點，對於現階段兩岸交流的發展趨勢及人員往來的頻密需求，已有相當程度的落差，惟其強調了全球化的人口移動與國家安全的關連性，仍值得關注；而邱丞燁（2005）則是著重在「國境線上」的安全管理機制，其就大陸地區人民來臺從事與申請事項不符之工作或活動，而採取之各項防弊措施，包括現已實施之線上面談、按捺指紋等措施，或是來臺後之查察行為等作法，逐一檢視探討，據以分析我國國內在兩岸十數年間之交往所面臨之問題與隱憂，如國家安全、社會治安與人口結構之變化等衝

擊，及其對我國之未來之移民政策的影響提出探討；至於黃紹祥（2008）則是以法制面的分析，梳理了大陸人士來臺的安全管理機制，包括了「社會交流」、「專業及商務交流」及「觀光」等面向，為「大陸地區人民來臺管理機制」提供了較為全面的法制梳理參考。然而是類研究的時空背景，仍處在民進黨政府執政的管制時期，與 2008 年馬政府上臺後大陸鬆綁開放的有著極大的落差，也使得的魚「大陸地區人民來臺的管理機制」，必須有著不同的思考視野。至於在馬英九政府時期，對於大陸人士來臺管理的相關研究則更為少見，主要以謝立功（2011）從大陸地區人民來臺的交流趨勢、安全情勢、管理機制、問題困境等面向，進行一個全面性的分析與介紹。

此外，有更多的學術研究，則是將大陸地區人民來臺管理的研究焦點，集中在「非法」來臺的部分，例如人口販運、偷渡等跨境犯罪的分析之上（丁渝洲，2004、2005；朱蓓蓓，2005；謝立功，2008），雖然與本研究的「合法」入境類型有所差異，但其多從「非傳統安全」的角度，提供了不同的理論研究視角，仍值得吾人注意。

除了上述全面性的關照之外，事實上，大陸地區人民來臺還有其管理機制的「流程問題」。簡言之，所謂「出入境」，最簡易的理解應只「入出國境」而言，即一國的公民為進入另一國家或從另一國家返回本國而通過國界之活動。從人口學與地理學的角度而言，入出境是一種跨越國界的人口流動現象¹，而國境的定義，則是指各國領土之區分界線，亦即國家高權行使之中止線²。而所謂入出境管理，廣義而言係針對入出一國國境之人、物（包括物及交通工具）所施行措施之總稱³。一國家對於入出國事務所行使的行政措施與法律管轄，其主要功能乃一個國家的政府部門依據相關法令對本國國民的出境、入境和對外國人的入境、過境、居停留和出境採行監督與控管。從整體性而言，入出境管理制度應包括入境前之護照或簽證之核發、入出境當時之

¹ 刁仁國，2001，《外國人入出境管理法論》，中央警察大學出版，頁 13。

² 李震山，1995，〈論入出境管理之概念與範疇〉，《警專學報》第 8 期，頁 211。

³ 同上註，頁 207。

國境線上管理、以及入境後之停居留管理⁴。若依入出境性質定義，以人口移動概念和所涉及的法制內涵區別，其「縱剖面」的流程可以區分為「境外管理」、「國境線上管理」和「境內管理」等三類。然而，上述「縱剖面」的分析，迄今可謂是付之闕如。但若放大至「兩岸人員往來」的相關研究，則有王智盛（2008）以「縱剖面」的概念，對於臺灣地區人民進入大陸地區，區分為計有「單一戶籍」、「入出境許可」、「擔任職務或為其成員」、「合作行為、聯合設立法人及締結聯盟」、「臺灣地區人民經小三通進入大陸地區」五項，並結合國家安全和管制理論的基礎，進行政治和法律面的分析。王文提供了本研究在思考大陸地區人民來臺管理機制的另一個啟發，也就是除了將「橫剖面」的事由納入研究外，對於「縱剖面」的「境外管理」、「國境線上管理」和「境內管理」的來臺管理流程，也必須併同考量，透過交叉的分析梳理，方能真正釐清現階段大陸地區人民來臺管理機制的制度規範與問題挑戰。

除上述整體面的「大陸地區人民來臺管理機制」的相關研究文獻，本研究團隊另分別針對「觀光」、「專業與商務交流」、「社會交流」及「小三通」等四個區塊，進行文獻檢閱與分析，茲分述如下：

一、觀光

由於陸客來臺是從 2002 年開始發展，迄今時間甚為短暫，因此相關的研究成果較為有限，且多以臺灣地區的研究為主，基本上可以區分為以下模式：

（一）陸客來臺消費滿意程度之研究

包括林鴻偉、林國賢與容繼業、陳怡如等均從管理學的領域探討陸客來臺旅遊之消費模式，其中林鴻偉透過問卷調查來探討陸客來臺的基本型態與模式，臺灣的觀光形象對於陸客所形成的滿意程度，以及未來陸客願意再度造訪臺灣的動機；基本上陸客來臺多為團體旅遊，由於必須「團進團出」因此旅遊活動內容缺乏自主性，活動內容以環島旅遊模式居多，陸客來臺的滿

⁴ 刁仁國，1996，〈入出境管理範圍與事權分配初探〉，中央警察大學國境警察學系學術研討會論文，頁 2~3。

意程度均較高，且未來若有機會多數陸客也願意再度來到臺灣旅遊。⁵林國賢亦透過問卷來瞭解陸客來臺旅遊的態度與動機，基本上陸客由於從小教育的因素，對於臺灣的旅遊資源多有深入瞭解，特別是阿里山與日月潭，加上兩岸長期以來的對峙而大陸民眾來臺不易，因此陸客來臺旅遊的動機相當強烈。⁶而陳光華、容繼業、陳怡如則針對以團體旅遊為模式的陸客，藉由問卷調查方式瞭解其來臺旅遊的滿意度，以及未來陸客願意再度造訪臺灣的意願；基本上從我國開放「第二類」陸客來臺，多數對於臺灣的旅遊資源、服務模式均感到滿意。⁷

（二）陸客來臺相關法令與政策的研究

江東銘在其著作中從旅行社的運作角度，簡要介紹大陸民眾來臺入出境與簽證之相關規定，⁸陳嘉隆也從旅行社經營與管理的實務角度出發，介紹了陸客來臺之接待程序。⁹

范世平則探討了陸客來臺旅遊之發展背景，特別是當兩岸旅遊交流自 80 年代末便快速開展，但長期以來均為臺灣民眾單方面前往大陸旅遊，形成嚴重的失衡發展，加上近年來臺灣入境旅遊增長有限與大陸蓬勃的出境旅遊，因此政府也逐步開放陸客來臺旅遊；此外，探討了開放陸客來臺旅遊政策之發展過程與法令架構，基本上在 2005 年時對於陸客來臺旅遊的相關法令中，對於陸客的限制相當多，針對陸客脫團的規定較為嚴謹，而臺灣業者要從事接待陸客業務的資格也甚為嚴格，但另一方面陸客的消費者權利是受到充分保障的；因此從陸客來臺旅遊之相關法令顯示，開放的幅度仍然有限，但隨著未來的全面性開放與兩岸直航，勢必對於臺灣旅遊產業與兩岸關係形成重

⁵ 請參考：林鴻偉，2002，「大陸來臺旅客之旅遊參與型態、觀光形象滿意度與重遊意願關係之研究」，世新大學觀光事業研究所碩士論文。

⁶ 請參考：林國賢，2003，「大陸民眾來臺旅遊態度與動機之研究」，朝陽科技大學休閒事業管理研究所碩士論文。

⁷ 陳光華、容繼業、陳怡如，2004，「大陸地區來臺觀光團體旅遊滿意度與重遊意願之研究」，《觀光研究學報》第 10 卷第 2 期，頁 95-110。

⁸ 江東銘，2002，《旅行業管理與經營》，臺北：五南圖書公司，頁 78-118。

⁹ 陳嘉隆，2004，《旅行業經營與管理》，臺北：自印，頁 339-359。

大影響。¹⁰范世平另一篇著作，則是從全球化與混合經濟理論來探究臺灣開放陸客來臺旅遊之相關法制變遷，其中可區分為專業人士參訪、小三通與觀光旅遊等三種模式，但由於開放幅度相當有限因此呈現「官方熱、民間冷」的情況，加上若干限制有歧視陸客之嫌與大陸對此政策的冷處理態度，以及大陸未將臺灣列為自費出國旅遊目的地與脫隊頻傳，凡此種種形成惡性循環，因此成效十分有限；未來在開放陸客來臺有兩個發展方向，一是全面開放「第一類」觀光客來臺，另一則是兩岸直接通航，基本上從全球化的理論出發開放陸客來臺是符合其中「過程論」之觀點，而「混合經濟」將是最有利於臺灣的管理模式。¹¹范世平的另一篇著作，則探討 2008 年 3 月馬英九先生當選總統後，不但使得臺灣完成了第二次的政黨輪替，更恢復停滯 8 年的兩岸協商，而陸客也終於在 7 月 4 日得以來臺，基本上中共對陸客來臺政策之基本態度，首先是在胡錦濤主導下採取積極主動的態勢，並對於馬政府的要求給予正面回應，其次是海基與海協雖為談判機制但國共平臺並未弱化；至於陸客來臺所出現的政治經濟問題，首先是陸客人數讓臺灣民眾甚為失望甚至使得馬政府遭致批評，其中若干技術問題有待突破，至於有無政治因素則值得關注，而大陸則是充分掌握了發展的主導權，但是短期對於臺灣的經濟貢獻則是較為有限；至於未來陸客全面來臺所可能產生的政治經濟影響，在經濟方面是臺灣對於大陸的經濟依賴勢必更加嚴重，而臺灣各縣市觀光收益則呈現不平衡的發展，政治方面則可能影響我國的國家安全與治安，由於中共仍然不改其一貫的統戰思維，使得臺灣各縣市政府因吸引陸客的多寡而陷入集體焦慮，至於社會方面由於陸客的諸多不文明現象，將可能與臺灣民眾產生文化上的摩擦，而在旅遊產業方面，旅遊資源與服務不佳反而成為負面宣傳，大陸旅遊業一條龍的經營模式與陸資入臺則可能造成臺灣業者的衝擊，甚至陸客來臺過多也可能形成其他國際觀光客的排擠效應，至於臺灣業者對於陸

¹⁰ 范世平，2005，「開放大陸民眾來臺旅遊法令規範之研究」，臺北：《展望與探索》第 3 卷第 12 期，頁 76-95。

¹¹ 范世平，2006，「開放中國大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究」，臺北：《遠景基金會季刊》第 7 卷第 2 期，頁 217-267。

客所採取的低價策略雖有短暫利益卻是殺雞取卵。¹²

范世平與陳建民則探討大陸擴大開放陸客前來金門旅遊的相關政策，以及其背後所代表胡錦濤對臺政策的改變。事實上從 2001 年元旦開始我國就開放大陸地區人民以旅行名義前來金門、馬祖，然而由於兩岸對於「一個中國」的看法迥異，大陸當時堅持必須在「體現一國內部事務」的原則下商談，而我國無法接受，因此談判無法開展。我方在「可操之在我」的前提下，陸客以小三通模式前來金馬是由我方片面開放，而並未與大陸方面進行磋商。故大陸所採取的是消極抵制的態度，而不願意積極配合，這使得雖然金馬地區廣開大門但真正前來旅遊者數量甚少。在金馬地區人士的大力奔走下，2004 年 9 月中共福建省副省長王美香首度宣布將儘快實施開放福建地區居民到金門、馬祖旅遊，該年 12 月 7 日果然正式開放。此一發展模式首先有利於金馬地區的旅遊發展，其次是「金廈兩馬旅遊圈」隱然成行，第三則是因臺灣尚未開放陸客因此代表中共將金馬與臺灣進行區隔；此一開放政策與胡錦濤於 2004 年 9 月在中共十六屆四中全會所提出的關於對臺工作的四點意見：要始終堅持「一個中國」原則；要大力促進兩岸的經濟文化交流；要深入貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針；要團結兩岸同胞共同推進中華民族的復興，有相當密切的關係。¹³

范世平亦從中國大陸的角度出發，探討 2006 年大陸所發布的「大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法」（以下簡稱「赴臺旅遊管理辦法」）之內容，由於 2002 年我國宣布開放陸客來臺旅遊，未經兩岸協商，故此一措施為我方單方面開放，而大陸並不承認。但 2005 年大陸開始由被動轉為主動，2006 年更發布此一法令。該辦法就法律意義而言，一方面屬於位階較低之「部門規章」，另一方面則顯示赴臺旅遊規範已經自成體系。而就該辦法之條文內容而言，包括以下重要意涵：赴臺旅遊係以團體旅遊為原則並必須搭配領隊；採取特許經營模式與配額規定，而大陸組團社仍被國營大型旅行社所壟斷，至於臺

¹² 范世平，2009，「開放大陸觀光客來臺對當前兩岸關係發展之研究」，臺北：《展望與探索》第 7 卷第 1 期，頁 60-74。

¹³ 范世平、陳建民，2006，「從大陸擴大開放民眾來金旅遊看胡錦濤對臺政策之嬗變」，臺北：《中共研究》第 40 卷第 6 期，頁 77-91。

商旅行社則無法成為大陸組團社；赴臺旅遊採取嚴格管制方式，大陸對臺灣旅行社進行直接的掌控；嚴防陸客滯留不歸但欠缺罰則。至於該辦法發布後之影響包括：大陸已將旅遊外交轉變為對臺旅遊統戰、海峽兩岸旅遊交流協會（以下簡稱海旅會）已開始正式運作、發布之形式意義高於實質意義、陸資進入臺灣旅遊產業將難以避免、大陸深知臺灣旅行業者難為談判對手、臺灣導遊的競爭優勢必須提昇等。¹⁴

二、專業與商務交流

相較於大陸地區人民來臺「觀光」、「社會交流」或「小三通」研究文獻多元豐富，「專業與商務交流」的研究文獻就顯得極為匱乏，除了散落在上揭「整體面」的文獻之中以外，單就大陸地區人民來臺專業或商務交流進行討論的，僅有左正東「我國對於大陸專業人士工作居留的制度初探」，其指出引進國外專技人才的政策，從延攬海外學人歸國逐漸轉向吸引外籍科技專才來臺，其中最受爭議的，就是開放大陸專技人員來臺，而大陸專技人員來臺工作的居留制度，如何堅固國家安全與企業需求，還尚待研究建立。¹⁵但左文對於大陸專業人士來臺問題的焦點，在於處理其來臺「工作」與「居留」的問題，但鑑於目前政府尚未開放大陸人士來臺工作，此種討論僅可視為前瞻性的研究，對於現階段大陸地區專業及商務人士來臺管理機制的分析，尚屬缺乏。更顯得對於大陸地區人民來臺「專業與商務交流」管理機制相關研究的迫要性。

三、社會交流

事實上，對於大陸地區人民來臺管理「橫剖面」的相關研究，更多是集中在單一類型的深入分析之上，特別在早期以「社會交流」為大陸地區人民主要來臺事由的階段，確有不少以大陸配有來臺管理機制作為探討的相關研究，例如：白少華與周佳靖對於以「社會交流」事由來臺的大陸配偶，在臺

¹⁴ 范世平，2006，「中國大陸發布大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法影響之研究」，臺北：《展望與探索》第4卷第7期，頁76-92。

¹⁵ 左正東，2006，〈我國對於大陸專業人士工作居留的制度初探〉，中央警察大學「移民政策新視野」學術研討會，2006年12月。

灣的社會化過程及可能衍生的社會安全問題多有著墨，而蔡培源則是探討大陸配偶在「國境線上」的「面談」制度問題。

從全球化與地球村趨勢觀看人口結構的發展，可發現人口遷移及跨國婚姻、婚姻移民已成為全球化變遷下新世代的產物，也正成為臺灣近年來極為重要的社會文化現象。尤其隨著兩岸關係的迅速變遷引起了很大的漣漪。兩岸人民同文同種，自政府開放探親、大陸同胞來臺依親定居、延期照顧、奔喪及從事各項交流活動以來，因接觸頻繁而使得兩岸聯姻不斷增加。

自 1992 年開放大陸配偶來臺迄今，兩岸的通婚比例不斷上昇。大陸配偶問題在處理對策上一直在人道考量與社會資源分配間不斷掙扎，截至 2011 年 9 月底止在臺大陸配偶人數已達 29 萬多人，由此顯現兩岸婚姻已是普遍的社會現象。據內政部統計資料顯示，2011 年全臺平均每 100 對結婚中，就有 9 對為兩岸聯姻；其中，金門地區由於小三通之便捷，其大陸配偶人數占金門總外籍配偶的八成。由此可見，兩岸婚配情形隨著兩岸交流的頻繁，與大陸女性自主性的增長，而有顯著的增加。

來臺的大陸配偶人數逐年增加，這些藉由婚姻關係遷徙臺灣的新移民，根據人口遷移理論，應存在原居住地社會經濟等負向條件的「推力」，以及遷移目的地正向吸引的「拉力」。造成大陸地區婚姻移民增長的原因，乃是由於兩岸同文同種與交流開放，而資本主義全球化的發展，勞力從邊陲國家輸入半邊陲與核心國家，連帶也造成商品化的跨國婚姻現象。因此，「大陸配偶」這樣的婚姻長久以來往往被簡化為「買賣婚姻」、「郵購婚姻」，而此種偏見更導致了各種現實生活上的磨擦及傷害，使之受到歧視及差別待遇。這群藉由婚姻管道嫁娶遷來臺的大陸配偶，隨著人數不斷增加，依內政部截止至 2011 年 10 月底止之統計，大陸籍配偶為 294,177 人。從性別比例來觀察，大陸籍配偶普遍以女性為主，共計 281,080 人，男性人數比例相對較低，但仍有 13,097 人。而其中已經取得居留證的人數上，依親居留者，共計 63,829 人，而長期居留者，共計 30,453 人。若再審視已取得定居證者，則其人數也已高達 92,390 人。可見，大陸配偶在臺的規模和人數，已儼然有其代表性，而相對衍生許多家庭、婚姻、文化及教育的問題，社會適應則面臨更大的挑戰及

困難。

念及兩岸的政治因素及軍事對立深切影響開放的腳步及大陸配偶政策的演變，制定相關政策所需考量層面也較為複雜，面對全球化與多元文化的建立，未來的臺灣社會，大陸配偶將成為另一重要族群，多元族群社會的來臨已是不可避免，族群差異所衍生的社會問題及兩岸間錯綜複雜的政治問題深切影響大陸配偶對我國家認同的程度，雖不如兩岸經貿互動等經濟議題來得切身及明顯，然而一旦發生問題，均可能危及我國家安全。

然而，反觀對目前移民政策與規範上，係對大陸配偶來臺採取比東南亞籍配偶更為嚴格管控措施，如訂定每年來臺依親數額限制、來臺前要求面談機制及按捺指紋規定、工作權益、身分取得時限等等，除造成大陸配偶強烈反彈外，亦突顯出跨國移動人口的人權保障將如何獲得落實成為目前首要面對的主要課題。我們應以更包容的心，容納新移民，尊重不同的文化，消彌在地人對新移民的偏見。

四、小三通

綜觀小三通實施十年相關研究文獻，若以研究途徑(research approach) 區分，大致可分為三大類型，第一、與安全議題相關的小三通研究途徑；第二、經濟發展與旅遊合作相關的小三通研究途徑；第三、後直航時代(大三通) 對小三通影響的研究途徑。茲將各主要文獻綜整歸納，說明如下：

(一) 安全議題相關的小三通研究

政府啟動小三通以來，安全議題便成為兩岸政府開展小三通政策的主要關注焦點，安全議題研究便一直是小三通的研究主軸，包括隨著小三通的不斷擴大實施，從國家安全與安全管理角度切入，探討小三通的安全管理機制，以及不同階段小三通開放措施對安全影響認知等。

曾擔任警官、外交官的國立金門大學休閒管理學院院長陳建民教授，曾有系統開展對金廈「小三通」對金門安全影響的研究，包括從金門民眾的認知、走私與偷渡跨境犯罪、檢疫機制、經濟安全、環境安全，信心建立機制、以及中共在金廈「小三通」的策略運用等，擴及傳統與非傳統安全等多元議

題，均有深入研究。¹⁶。

在安全議題領域，小三通開辦十年來相關著作日益豐富，特別是近年來不少負責小三通實際業務的官員，以學術理論結合其實務的工作經驗，推出不少研究，例如潘邦威以漸進主義分析前五年小三通逐步擴大成果的研究¹⁷，張多馬以戰略與安全觀點檢視兩岸小三通的政策作為，以及許競任以系統理論分析小三通與金馬戰略角色的調整等。¹⁸

（二）經濟發展與旅遊合作相關的小三通研究

小三通開辦主因之一，係離島民意代表以振興離島經濟發展積極爭取有關，包括，2001 開辦小三通的法規--「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」就是根據離島建設條例第十八條的法源依據。因此，以金廈經濟發展與小三通旅遊合作為研究途徑的文獻著作不少，茲將重要扼要歸納如下：

首先，政府為振興離島經濟所提出的政府委託規劃案，例如經建會 2009 年提出「金馬中長期經濟發展規劃（金門篇）」，就是目前金門發展的具體藍圖。¹⁹

其次，研究「小三通」對金門島嶼經濟發展影響之相關研究，主要有王翔煒以小三通政策對金門地區經濟發展變遷的實徵研究，²⁰范世平則以旅遊活動帶動經濟發展角度，分析小三通模式將對金廈兩馬旅遊圈成形，對金門經濟將有明顯助益。²¹陳建民則針對大陸旅客來金旅遊的旅遊行為與滿意度進行

¹⁶ 陳建民，2008，《兩岸「小三通」議題研究》，秀威出版社；陳建民，2009，《兩岸交流與社會發展---「小三通」與旅遊研究文集》，秀威出版社，頁 3-89。

¹⁷ 潘邦威，2005，《民進黨政府『小三通』政策之研究—漸進主義的分析》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士班論文。

¹⁸ 張多馬，2004，《臺灣推動兩岸『小三通』之研究》，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班論文。許競任，2003，《小三通與金馬戰略角色之調整—系統理論的分析》，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士班論文。

¹⁹ 經建會，2009，《金馬中長期經濟發展規劃（金門篇）》，受託單位：中華經濟研究所，2 月。

²⁰ 王翔煒，2007，《離島小三通政策對金門地區經濟發展變遷之實證研究》，國立中山大學公共事務管理研究所博士班論文。

²¹ 范世平，2006，《開放中國大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究》，臺北，《遠景基金會季刊》，第七卷第二期，4 月。

意向調查分析，²²進而體檢金門觀光資源與服務品質。2008年5月臺灣政黨輪替以來，兩岸關係和緩，小三通政策歷經三次擴大適用，透過小三通吸引陸客自由行與招收陸生等可行性評估研究，也成為新的研究題材。²³

近年大陸當局與福建地方政府積極發展「海峽西岸經濟區」（簡稱海西區），金馬離島與小三通如何相嵌在整個海西區經濟發展成為兩岸學者討論重點，例如蔡承旺以互賴理論觀點分析金廈經濟合作的可行性，建議要將金門定位在「兩岸合作的創新基地」，²⁴葉張繼實徵分析的金馬在海西區建設的經濟角色探討，²⁵至於大陸基於對臺經濟對接政經目的，大陸學者針對海西區與金馬對接等相關研究更加豐碩。²⁶

（三）兩岸後直航時代對小三通衝擊評估研究

2008年5月臺灣政黨輪替，兩岸關係緩和，兩岸兩會重啟協商並簽訂多項協議，在同年6月、9月及2010年7月，共進行三次「小三通」正常化的政策檢討，並採取放寬措施，這段期間內所討論小三通議題大都集中在兩岸正式直航後（大三通後）對小三通的影響評估，包括陳建民、邱垂正以人流管理途徑的角度討論兩岸直航後對於小三通衝擊影響，以及楊杰頤研究「金廈旅遊自由行」模式，建議要以金廈自由行模式，作為建立兩岸旅遊圈合作機制的先試區，突破兩岸直航對小三通的邊緣化的威脅。

（四）新「小三通」人流管理機制評估

2008年5月臺灣政黨輪替，兩岸關係緩和，兩岸兩會重啟協商並簽訂多

²² 陳建民，2009，〈金門觀光服務品質與觀光資源---對大陸旅客旅遊行為與滿意度之研究〉，收錄於《兩岸交流與社會發展---「小三通」與旅遊研究文集》，秀威出版社，頁175-200。

²³ 楊杰頤，2010，〈金廈旅遊自由行之研究---兩岸直航後小三通的機會與挑戰〉，國立金門技術學院島嶼休閒資源發展研究所碩士論文，6月。黃蕙菊，2010，〈開放陸生來臺就讀高校可行性之研究〉，國立金門技術學院中國大陸研究所碩士論文。

²⁴ 蔡承旺，2011，〈金廈經濟合作---以互賴理論的觀點分析〉，《國立金門大學學報》，第一期，頁101-112。

²⁵ 葉張繼，2007，〈金馬在海西區建設的經濟角色探討：跨海峽之調查與比較分析〉，國立政治大學行政管理碩士學程論文。

²⁶ 唐永紅，2007，〈兩岸經濟一體化問題研究：區域一體化理論視角〉，鷺江出版社，廈門，10月。李建平、李閩榕、林卿主編，2007，「海峽經濟區探索發展」，社會科學文獻出版社，北京，11月。

項協議，在同年6月、9月及2010年7月，共進行三次「小三通」正常化的政策檢討，並採取放寬措施，這段期間內所討論小三通議題大都集中在兩岸正式直航後（大三通後）對小三通的影響評估，包括陳建民、邱垂正以人流管理途徑的角度討論兩岸直航後對於小三通衝擊影響，²⁷以及楊杰頤研究「金廈旅遊自由行」模式，建議要以金廈自由行模式，作為建立兩岸旅遊圈合作機制的先試區，突破兩岸直航對小三通的邊緣化的威脅。²⁸

綜上所述，因兩岸新形勢的快速發展，學界與政府部門都來不及給予回應，現有的文獻大都缺乏整合性觀點，目前文獻不是過度強調安全觀點與單純管理機制的強化，就是過度凸顯兩岸合作的整合利益所帶來的榮景，面對兩岸直航後，未來「小三通」應如何定位，新的管理機制應如何建構？並兼顧發展金門的經濟與旅遊產業，迫切需要一套整合性的綜合思維，才能建構下一代小三通的新管理機制，而目前的研究水平仍遠遠趕不上形勢的變化。

第三節 研究設計與研究方法

一、研究設計與研究架構

從上述文獻檢閱的釐清，本研究認為，要深入剖析「大陸地區人民來臺管理機制」，則必須兼顧「橫剖面」和「縱剖面」的相關面向。依據目前「大陸地區人民來臺管理機制」的制度內涵。在「橫剖面」上，主要就是「專業及商務交流」、「社會交流」和「觀光」等三項，但吾人也不可忽略了已經率先實行10年，具有一定「先行先試」政策指標意義的「小三通」；²⁹而在「縱

²⁷ 陳建民、邱垂正，2009，《兩岸直航後對於小三通影響之研究》，行政院陸委會委託研究，10月。

²⁸ 楊杰頤，2010，《金廈旅遊自由行之研究---兩岸直航後小三通的機會與挑戰》，國立金門技術學院島嶼休閒資源發展研究所碩士論文，6月，頁130。

²⁹ 「小三通」自2001年1月1日實施迄今，已逾十年，其間超過200萬人次經由小三通往來兩岸，已成為重要的兩岸人員往來渠道，特別是在2011年1月上旬，陸委會主委賴幸媛視察馬祖小三通時，宣布金馬小三通將率先實施「陸客自由行」，更讓「小三通」在兩岸人員往來中「先行先試」的地位更為凸顯，而值得另外加以研究及關注。

剖面」上，本研究則援引上述以人口移動概念和所涉及的法制內涵，區分為「境內管制」、「國境線上管制」、「境外管制」等三類，進而說明如下：

(一) 境外管制：

從人口移動的角度分析，係指大陸地區人民來臺之前，在大陸內部的人流控管機制，主要指的是「簽證管理」制度，包括了簽證的種類（單次簽證或多次簽證）、簽證的效期、簽證的事由（觀光、社會、專業或商務交流），以及簽證核發的管理機制等等。

(二) 國境線上管制：

從人口移動的角度分析，係指大陸地區人民來臺時，在臺灣國境線上的人流控管，主要指的是國境線上的狹義「入出境管理」制度，其中包括了大陸配偶的「面談機制」、大陸觀光客的「保證人機制」，以及規劃實施的「生物特徵辨識」等，甚至還包國境線上的安全管理查核機制、疫病管控及通報機制等等。

(三) 境內管制：

從人口移動的角度分析，係指大陸地區人民來臺後，在境內（臺灣地區）的行為控管，包括了可能衍生的社會安全（例如跳機脫逃）或國家安全（例如刺探國家機密）等問題，也涵括了其來臺之後的生活便利及人身安全等問題。

從上述的研究設計說明，則可進一步建構出本研究的研究架構，而如下圖 1-1：

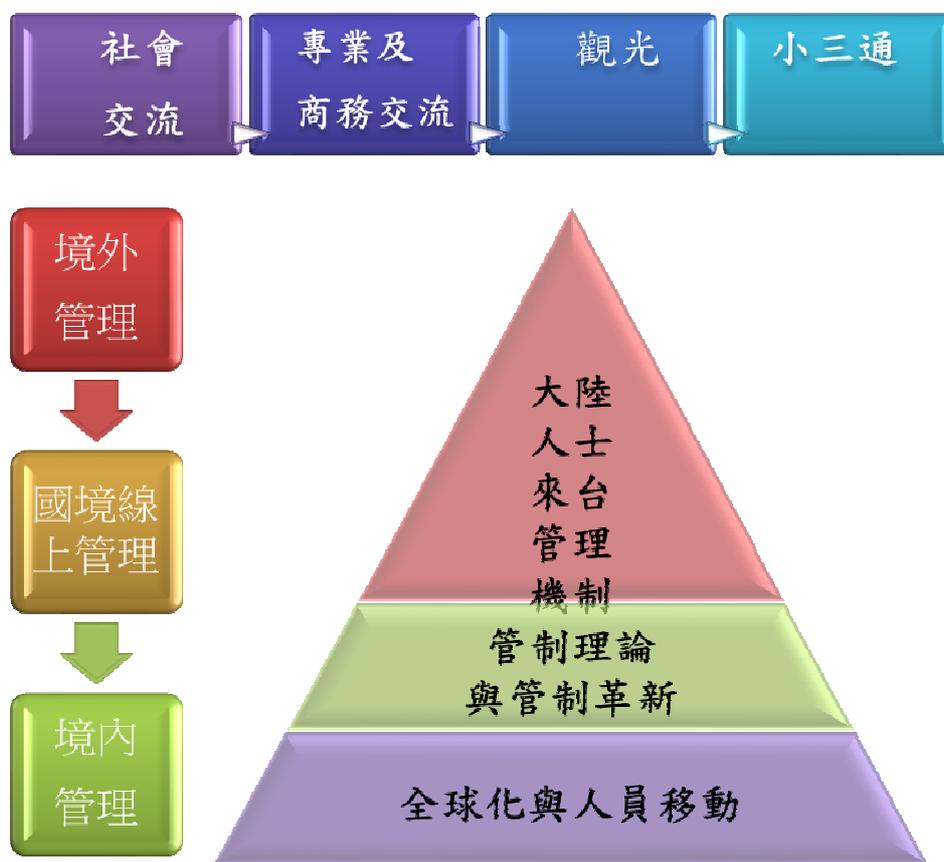


圖 1-1：研究架構圖

二、研究方法

依據本研究團隊所提出的研究計畫書，本研究將採用「文獻分析法」、「焦點團體座談法」、「深度訪談法」及「問卷調查法」。以下茲各項研究方法之執行進度，分別具體說明。

(一) 文獻分析與法規解釋法

本研究團隊，已初步蒐整我政府大陸地區人民來臺四種類型的既有文獻、法令規範、期刊論文與統計資料等，並進行分析，使對問題有更進一步

的釐清與認識。至於「社會交流」、「專業商務交流」、「觀光」及「小三通」等四種「大陸地區人民來臺管理機制」的具體資料與文獻蒐整分析，另於下節中說明。

另，對於大陸地區人民出境主要國家或地區（美國、日本、新加坡、韓國、香港等）、以及中國大陸本身的入境管理及相關法規制度，本研究團隊則是透過對於各國境管單位所公布的第一手法令規範及統計數據，以及相關的研究期刊及網路資料等進行資料蒐集，俾從文獻中的相關法規分析和解釋，進行比較分析。

（二） 焦點團體座談法

焦點團體座談方法，係指針對某特定問題或特定族群，組成小型焦點團體進行資料收集，其目的在於讓研究除了文獻的瞭解外，更可深入明確瞭解研究對象的實際情況。對此，本研究係依據大陸地區人民來臺的「事由」作為區隔，分別就、「觀光」、「社會交流」、「專業交流」、「商務交流」³⁰四種類型，以及特殊的「小三通」人員往來政策等共計五大面向，進行了五場次焦點團體座談，每場次各邀請涉及或關切各類型大陸地區人民來臺的特定利害關係人進行座談，據以深入瞭解不同利害關係群體，對於現階段大陸地區人民來臺管理機制的看法。其中，本研究尤甚著重於邀請相關民間團體及產業之重要代表，以利瞭解與大陸地區人民來臺的利害關係人之觀感。另，鑑於現階段大陸地區人民來臺從事商務交流，仍多有透過工商團體及旅行社安排之方式，以及偶有藉「商務」名義來臺但卻造成社會治安問題等現象，故本場次焦點座談邀請對象，仍擴及相關工商團體、學者專家及安全單位。至各場次焦點座談之進行情形可如下表 1-1（另，各場次焦點座談題綱及會議記錄，如附錄一至附錄五）。

表 1-1：【大陸地區人民來臺管理機制之研究】焦點團體名單

座談主題	與談人	訪談代號
------	-----	------

³⁰ 按，專業及商務交流雖為屬性相同的類型，但為了更為精準地釐清差異，本研究爰予以切割並邀請不同領域的學者專家進行座談。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

座談主題	與談人	訪談代號
觀光 (E-1) (6人)	臺灣大學國家發展研究所教授	E-1-1
	政治大學國家發展研究所教授	E-1-2
	旅行商業公會全國聯合會	E-1-3
	中華觀光產業發展協會	E-1-4
	臺灣觀光領團人員發展協會	E-1-5
	臺灣師範大學餐旅管理研究所教授	E-1-6
社會交流 (D-1) (6人)	中華民國新住民關懷及照顧協會	D-1-1
	中華兩岸婚姻協調促進會	D-1-2
	中華民國新住民關懷及照顧協會行政助理	D-1-3
	臺灣新住民關懷協會理事	D-1-3
	臺北市就服處推薦大陸配偶	D-1-4
	臺北市就服處推薦大陸配偶	D-1-5
專業交流 (C-1) (6人)	致理技術學院教授	C-1-1
	臺灣大學國家發展研究所教授	C-1-2
	中華港澳之友協會	C-1-3
	法務部調查局	C-1-4
	中國海峽友誼旅行社	C-1-5
	普欣旅行社	C-1-6
商務交流 (B-1)	工業總會	B-1-1
	法務部調查局	B-1-2

座談主題	與談人	訪談代號
(6人)	明新科技大學助理教授	B-1-3
	中原大學助理教授	B-1-4
	臺商權益諮詢服務協會	B-1-5
	太魯閣旅行社	B-1-6
小三通 (A-1) (6人)	移民署金門縣服務站	A-1-1
	國立金門大學教授	A-1-2
	金門縣政府研考室	A-1-3
	金門縣交通旅遊局	A-1-4
	金門縣議員	A-1-5
	金馬旅行社	A-1-6

(三) 深度訪談法

深度訪談法 (in-depth interview) 是指由受訪者與施測者就工作所需知能、工作職責、工作條件……等進行面對面溝通討論的一種方法，以廣泛的蒐集所需要的資料。訪談最主要是在探討現象的當前情況，以了解問題，故此一方法適用於探索性研究，而非驗證性的研究。又依據訪談的性質，可分為結構性訪談 (structured interview) 與非結構性訪談 (unstructured interview)，前者為訪談的內容與順序在訪談進行之前就已標準化，訪談的實施完全遵照預定的訪談表格 (interview schedule) 逐一進行；後者則未使用訪談表格與事先決定好的訪談程序，對於受訪者的反應也未有任何限制，訪談情境較開放，且具較高的彈性與自由。³¹ 為了在訪談中能夠清楚地界定本文所需的兩岸交流協議社會風險辨識和評估的資訊，本文訪談的設計將採取「半結構式訪談」：以上述次級資料的分析為經緯，事先擬定好預設的訪談大

³¹ Ranjit Kumar 著，潘中道、黃瑋瑩、胡龍騰譯，「研究方法：步驟化學習指南」(臺北：學富文化)，頁 130-131，2000 年。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

綱和相關的問題組合，並於訪談中，讓受訪者透過開放式（open-ended）的問題回應方式進行陳述，除可使受訪者對於原先已設定的於結構性問題能提出個人看法之外，亦有機會激發出受訪者個人獨特之觀點，俾利於進一步拓展研究的發現。

對於深度訪談法的運用，本研究針對曾經將參與大陸地區人民來臺管理機制政策制訂或實務執行的政府官員及專家學者，以「半結構式訪談」的研究方法，整合事先擬定的訪談大綱和相關的問題，讓受訪者以開放式的回應方式，進行陳述。本研究之深度訪談，並與焦點座談相搭配，亦以「社會交流」、「專業交流」、「商務交流」、「觀光」以及「小三通」等五大面向，分別各邀請三位專家進行訪談。其中，鑑於屬於「觀光」類型的「陸客來臺自由行」，甫於 2011 年 6 月 22 日正式換文生效，6 月 28 日首批自由行陸客來臺，為使本研究更能契合現階段大陸地區人民來臺的重要趨勢與發展，亦邀請相關重要官員或專家，執行深度訪談，俾助更為全面的瞭解「陸客來臺自由行」的管理機制，並提出相關建言。此外，鑑於現階段大陸地區人民來臺從事商務交流，仍多有透過工商團體及旅行社安排之方式，以及偶有藉「商務」名義來臺但卻造成社會治安問題等現象，故本場次焦點座談邀請對象，仍擴及相關工商團體、學者專家及安全單位。以下，茲就本研究團隊所執行、或預定執行之深度訪談名單，列如下表 1-2（另，各場次深度訪談題綱及記錄，分別如附錄六至附錄九）。

表 1-2：【大陸地區人民來臺管理機制之研究】深度訪談名單

類型主題	訪談名單	訪談代號
觀光 (E-2) (3人)	觀光局業務組	E-2-1
	內政部移民署	E-2-2
	中華民國旅遊品質保障協會	E-2-3
社會交流	臺北市政府勞工局就服處大陸配偶業務輔導員	D-2-1

類型主題	訪談名單	訪談代號
(D)	內政部入出國及移民署專勤隊	D-2-2
(3人)	內政部入出國及移民署專勤隊	D-2-3
專業交流	內政部入出國及移民署	C-2-1
(C)	前陸委會官員	C-2-2
(3人)	臺灣大學國家發展研究所教授	C-2-3
商務交流	經濟部投審會	B-2-1
(B)	工業總會	B-2-2
(3人)	中華文化經濟交流協會	B-2-3
小三通	移民署金門服務站	A-2-1
(A)	金門縣議員	A-2-2
(3人)	國立金門大學教授	A-2-3

(四) 問卷調查法

至於在問卷調查研究方法的執行部分，本研究將以上述文獻分析、焦點團體座談和深度訪談所獲致的資料為問卷內容規劃方向，進行「大陸地區人民來臺管理機制」的問卷設計，說明如下：

- 1、研究母體：因本研究係側重於現階段大陸人士來臺管理機制的檢視，而不去觸及上位階的大陸政策制訂，爰以辦理大陸人士來臺管理的審查、執行及查處的第一線公務人員為主，包括移民署本部、國境大隊、專勤隊等。
- 2、抽樣架構：於調查期間，依內政部移民署本部（入出國事務組、移民事務組、國際事務組）、國境事務大隊大隊、專勤事務大隊共約 1500 人為抽樣架構依據。
- 3、抽樣方法：採立意抽樣法（purposive sampling）。

(1) 方法說明：

立意抽樣又稱為專家抽樣(expert sampling)、或判斷抽樣(judgment sampling)，是指研究人員根據某種目的，刻意尋找具備某種特質的個體來組成研究樣本。

立意抽樣法具有簡便易行，符合調查目的和特殊需要，可以充分利用調查樣本的已知設計調查者對總體的有關特徵具有相當的瞭解（明白研究的具體指向）的情況下，資料、被調查者配合較好，資料回收率高等優點。但要能夠充分發揮立意抽樣的優點，研究者必須對總體的基本特徵必須相當清楚，才可能使所選定的樣本具有代表性，從而透過對所選樣本的調查研究，瞭解、掌握整個總體的情況。

鑑於本案為具有政策建議導向之委託研究案，問卷設計係以瞭解第一線政策執行者對於現況問題的認知和具體的政策建議，復限於有限之時間、人力及資金，研究團隊擬採取立意抽樣法，透過內政部移民署的協助，提升對於研究母體的掌握度，可獲代表性較高的樣本、獲得高回收率的有效問卷，充分發揮上述立意抽樣法之優點。

(2) 抽樣規劃：

經行政院研考會協助提供「內政部入出國及移民署業務單位員額表」，該署員額計有 2355 人，並分為入出國事務組、移民事務組、國際事務組、移民資訊組、服務事務大隊、專勤事務大隊、國境事務大隊、收容事務大隊等。然本研究係針對對於大陸人士來臺管理機制的的第一線人員進行調查，其主要調查對象應為「管理」面的人員，研究團隊依據研究架構，將大陸人士來臺橫向的管理流程，區分為「境外」、「國境線上」及「境內」等三類，故對於實質的管理人員，也以此區分為大陸人士來臺的「審查」(境外管理)、「執行」(國境線上管理)及「查處」(境內管理)的第一線執行人員，作為問卷調查實施對象，並排除移民署內屬於「移民服務」或「庶務工作」的群體（包括：移民資訊組、服務事務大隊、收容事務大隊等）。故主要調查對象為：

甲、 審查(境外管理): 包括入出國事務組、移民事務組、國際事務組共 230

人，主要負責大陸人士來臺前的資格審查及相關政策制度的規劃等。

乙、執行（國境線上管理）：國境事務大隊，共 698 人，主要負責大陸人士來臺入境時的查核及管理。

丙、查處（境內管理）：專勤事務大隊，共 547 人主要負責大陸人士來臺入境後的行蹤掌握及相關案件處理等。

為掌握本研究從境外、線上、到境內第一線執行人員的調查意見，本研究將採取分層配額的立意抽樣，即：將預定施測的 300 份問卷，平均配額給上述三層（審查、執行、查處），依此三層母體清冊，透過內政部移民署的協助，以立意抽樣方法，分別選擇適合的人員 100 位，來進行填答問卷。

另，有關警政署航警局及各地警察局外事警察人員部份，經相管學者專家於本研究之「問卷設計座談會」上說明，前者並不負責大陸人士來臺「管理」的事務，而是處理機場安全工作的維護，而後者亦非以大陸人士的境內查主為主要權責工作。鑑於該二者均非屬所謂「大陸人士來臺管理的第一線執行人員」，爰不納入本次問卷調查對象。

4、 樣本數目：完成 357 份有效樣本。

5、 問卷內容：依據本研究計畫之架構，在問卷設計上，乃是就大陸人士來臺的「審查」（境外管理）、執行（國境線上管理）及查處（境內管理）等三個層次，分別就「觀光」、「專業及商務交流」、「社會交流」進行問卷題目設計，相關問題的建構與選擇，則是先透過焦點團體座談與深度訪談的彙整分析，所精鍊出的相關問題，並經移民署內部重要長官及專業官員先行評估及前策後，精進調整內容，如附錄十。

6、 方法限制：

由於本研究核心關懷在於瞭解現階段大陸疫區人民來臺管理機制的運作問題與挑戰，俾提供相關執行單位精進調整，因此問卷實施對象乃以移民署第一線行政人員為主。至於該署其他部門人員（如資訊室、秘書處等），則因專業屬性不同，如進行施測，反可能造成問題無法釐清。此外，儘管陸委會、經濟部投審會、交通部觀光局及刑事警察局外事警察隊等均有涉於大陸地區人民來臺的相關業務，但人數極為有限，且非為第一線的執行人員，若以問

卷施測，恐無法真正反映在執行管理機制上的問題，故本研究多以焦點座談或深度訪談方式，另瞭解是類機關之立場態度，此係本研究問卷施測之主要限制之一，合併敘明。

第四節 研究範圍與章節安排

一、研究範圍

誠如前述，由於近年來兩岸民間往來益趨密切且，隨著多項協議陸續簽署完成，雙方也在兩岸直航及開放陸客觀光後加速往來。因此，隨著兩岸人員跨境移動的數量的遽增，有關「大陸人士來臺管理」牽涉的管理議題面向其實也極為廣泛而複雜，諸如社會治安、疾病防治、入境管理、就學、工作等問題亟待政府部門探討與研議因應對策。但其中，有關疾病防制部份，由於「疫病無國界」，政府在全球防疫的架構下，也並非單單「針對」大陸人士來臺進行疫病的防制與管理，而是鑲嵌在疫病防制的總體架構之下，並配合「國際衛生條例」(IHR2005)的規範，進行從國境線上的「檢疫」、到入境後的「防疫」等一系列的完整政策措施，且兩岸之間已在2010年底簽署「兩岸醫藥衛生合作協議」，可透過協議平臺來推動兩岸防疫事務，故不再納入本研究「大陸人士來臺管理機制」之研究範圍；至於有關「就學」問題，目前「陸生來臺」還是適用在「專業交流」的相關法規規範之內，為使研究結構完整，仍納入「專業交流」中進行探討；至「工作」問題，截至目前為止，政府並未開放大陸人士來臺工作、馬總統也多次宣示不會開放大陸人士來臺工作，故依循現階段政府的政策方向，本研究也無法處理有關「工作」之問題，此外，另值得注意的是，大陸人士來臺的旅遊糾紛或人身安全等風險，將隨著來臺人數的增加而高升，雖以超出本文研究範圍，但未來仍值得關注。爰此，本研究的核心關懷，仍將擺聚焦「大陸人士來臺」中，有關「觀光」、「專業及商務交流」、「社會交流」和「小三通」等四個面向的管理機制檢討與重構。

二、章節安排

面對兩岸交流新趨勢與人員往來的質變和量變，我政府思考重構大陸地

區人士來臺管理制度，以因應頻密的人員往來需求，以同時滿足便利化大陸地區人民來臺程序及合理化大陸地區人民入境管理制度等政策目標。基於此一政策目標，本研究案規劃之相關研究方向及重點，包括了有關於大陸地區人民入境管理制度的「現行制度規範的爭點」、「世界各國相關政策的探討」、「未來政策規劃方向及建議」等三大面向。依據本研究計畫上述理論基礎和研究設計，擬具研究大綱如次：

第一章：前言。主要是說明本文的問題意識、研究動機與研究目的，並藉由相關研究文獻的檢閱與分析，釐析出本文研究的核心關懷；另並說明本文的研究方法，並安排出本文的章節架構。

第二章：世界各國對大陸地區人民入境管理機制的探討。本章著重於就美國、日本、韓國、香港、新加坡、歐盟對於大陸地區人民入境管理制度的內涵，並具以分析世界各國對於大陸地區人民入境管理制度的優劣。此為，本章也將就中國大陸自身的境管制度進行梳理，作為比較分析的基礎。

第三章：現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題。首先，本章將釐清我政府現行大陸地區人民來臺管理機制與法令規範；其次，則是分析現階段兩岸人員往來新趨勢，對大陸地區人民來臺管理制度影響；最後，則是釐清現行大陸地區人民來臺管理制度與法令規範的潛在問題與未來挑戰。

第四章：大陸人士來臺管理機制的問卷分析。依據本研究深度訪談及焦點座談之成果，以涉及本項不特定利害關係人—第一線進行大陸人士安全管理之政府公務人員為抽樣，進行「大陸地區人民來臺管理機制」的問卷調查設計，以瞭解其認知和立場，俾作為本研究分析和政策建議的重要參據。

第五章：結論與建議。透過以上研究資料的綜合整理與橫向比較分析，提出本研究相關發現及成果。並且基於本研究之成果與發現，提出對於大陸地區人民來臺在國境線上及境內管理之機制設計、政策檢等短期和中長期之政策建議。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

第二章 世界各國對大陸地區人民入境管理機制的探討

為了瞭解世界各國對於大陸地區人民入境的相關管理制度，以掌握在全球化人口移動和國境管理制度變革的趨勢下，世界各主要國家究竟如何面對越來越多的中國大陸人口出境問題，本章將先對著重於就美國、日本、韓國、香港、新加坡等國對於大陸地區人民入境管理制度的內涵，此外，本章也將就中國大陸自身的境管制度以及對臺灣民眾的入境管理制度進行梳理，作為比較分析的基礎。

值得注意的是，由於和臺灣所面臨的兩岸關係特殊結構有所不同，世界各國並未在一般人員入境制度上，特別區分「中國人」和「非中國人」(即本研究稱之「大陸地區人民」和「外國人」)，但由於「觀光」涉及到中國大陸本身旅遊外交政策的特殊性，以及世界各國對於「陸客觀光」的接納度和經濟需求，因此各國多有特別針對「陸客觀光」的特別規範。以下，本文也將區分為各國的一般性入境管理規範，以及「陸客觀光」管理規範，分別說明之。

第一節 美國

一、一般性入境管理規範

美國主要的簽證分為二類，一是非移民簽證，二為移民簽證。所謂非移民簽證是發給欲入境美國做短暫停留期滿後離開美國的人。美國法律對非移民簽證定有不同的類別，包括觀光、商務、短期應聘、留學、過境、投資、受訓、及其它目的；移民簽證則是發給想要永久居留美國的人。根據美國法律，移民簽證通常是保留給美國公司或擁有美國永久居留權者的探親，或應聘到美國從事被認為目前在美國相關技術人才不足的工作³²。

³²營志宏，2004，《美國移民法》，臺北：揚智出版社，頁 12-17。

而美國對於大陸人士非移民簽證的核發，以「短期」或「旅遊訪問」簽證為主，只允許在美國做短期停留。美國對於大陸人士非移民簽證的類別主要根據申請人訪美的「事由」進行劃分簽證的核發，除了「商務」、「工作」、「觀光探訪」等類別外，另有針對學生或學者核發的學生及訪問學者簽證。在此制度之上，各種專業身份類別的大陸人士，則是依據不同的赴美事由進行申請³³：

(一) 商務及旅遊簽證：B1 簽證頒發給赴美從事短期商務活動的申請人，活動包括協商簽訂合同、參加展覽或會議、短期培訓或與供應商或客戶洽談業務等。B2 簽證頒發給赴美旅遊的申請人，包括觀光、探親訪友及醫療治病等。

(二) 學生簽證：美國移民法為赴美留學人員提供了兩種非移民簽證類別。其中 F 簽證發放給赴美進行學術學習的留學生，而 M 簽證則發放給進行非學術或職業學習的留學生。

(三) 交流訪問學者簽證：交流訪問學者簽證旨在促進教育、藝術和科學領域內人員的知識和技術交流，核發簽證為 J 簽證。對象包括各公司、機構和辦事處在職培訓的人員、教授學者、赴醫療或相關機構進行專業培訓的人員以及赴美進行諮詢、研究、培訓等活動的訪問學者等。

(四) 短期工作簽證：H、L、O、P 類簽證頒發給赴美短期工作的申請人。這幾類簽證都要求準備僱傭申請人的美國公司或其他機構首先在美國公民及移民事務署遞交僱傭外國員工的申請書。批准申請人即可申請。

(五) 新聞和廣播媒體工作者簽證：簽發給新聞和廣播媒體工作者的非移民簽證類別因其訪美目的不同而種類不同，包括了發給以進行現場實事報導為目的 I 簽證、以出席會議、購買銷售媒體設備或播映權的媒體代表的 B 簽證、參加藝術性質節目製作而需短期工作的 H、P、O、L、Q 類簽證。

綜觀美國對於大陸人士簽證核發之規範，在制度設計上與美國對於其他

³³ 「非移民簽證詳細說明」，《美國在臺協會》，<http://www.ait.org.tw/zh/visa/niv/#visas>。

國家並無太大差異，但對於大陸人士在核發簽證實務運作上的寬鬆嚴謹程度，則另需進行訪談觀察而暫不得而知。

二、「陸客觀光」管理規範

美國具體開放大陸人士申請團隊赴美觀光，始於美中於 2007 年 12 月 11 日簽署《便利中國旅遊團隊赴美旅遊諒解備忘錄》，大陸首批赴美旅遊團在 2008 年 6 月 17 日始抵達美國華府。在為期 6 個月的第一階段中，開放範圍為北京、天津、河北等九省市。當時雙方約定，在 6 個月後，根據情況確定開放的進一步走向。隨著赴美遊的開放，赴美旅遊簽證申請預約點也將進一步擴大。且在 2008 年年底前，成都、瀋陽兩地，已開放為赴美旅遊簽證預約地點，目前統計旅遊簽證通過率達到了 90%。

（一） 審核程序

大陸人士如欲來美觀光，雖無所謂須先申請「陸證（通行證）」之審核程序，但因其以來美觀光為由，申請護照時，大陸官方均會要求申請者提出財力證明（如有人民幣十萬元以上存款），始准予核發中國護照，具有事先過濾查核之作用。

美國對於大陸觀光客審核程序，悉於國外美國使領館完成，而目前大陸觀光團概可分為旅遊團、商務團、學生團與政府團，團體申請須兩個月前，先循「綠色通道（指定旅行社且每家旅行社指定兩名送件人）」預約送件，且 14-79 歲之申請人須集體面談與按捺 10 指紋，經核准後核發 3 個月期間有效之 B2 觀光簽證。

（二） 入境限制

美國駐大陸使領館核發大陸人士來美觀光簽證，原效期均為簽證簽發日後 3 個月，但美國國務院已於 2008 年 10 月 15 日宣佈，由於實務上需要，自發佈日起，開始核發大陸來美觀光客 12 月有效多次觀光簽證。³⁴

對於大陸觀光團並無具體「團進團出、不得自由行」等限制規定，其管制悉由入境時負責旅客查驗之美國國土安全部邊境及海關保護局官員依具體

³⁴ B2 觀光簽證效期種類，計有 3 個月、1 年 3 年與 5 年等 4 種。

狀況決定，而一般大陸觀光客如係 Leisure Travel 團隊申請之簽證，第一線查驗人員會注意是否落單或曾有逾期停留記錄，而轉第二線備勤室(Secondary)詳查。但如移民官員無法查到具體事證足資證明該旅客有抵美非法移民、工作或有再度逾期停留之實證時，則由第二線備勤室受理官員簽報值班組長決定，限制其在美停留時間，但此為舊金山機場港口政策，全美各地可能有所不同。³⁵

(三) 入境後安全管理措施

在美中 2007 年 12 月 11 日簽署「便利中國旅遊團隊赴美旅遊諒解備忘錄」之前，大陸人士赴美國駐中國大使（領事）館申請來美觀光，均需出具在美人士之邀請函，該等觀光（訪問）團如有大批脫隊跳機狀況，則該邀請單位主管或相關人士均需接受聯邦調查局或移民執法局官員調查，深入了解有無涉及人蛇集團非法事宜。目前因大陸經濟狀況提升，且美國對國際旅客查詢重點改以反恐為主，對類此案件，則以選擇性或指標性重點查察為主³⁶。

美國政府一般對於外國人非法跳機或逾期停留等案件，係歸屬於「民事違法」(civil violation)，警察機關並不涉入管理事宜，而是由前述歸併到國土安全部之國境管理單位執行。對於大陸抵美觀光客抵達後，除非有具體線報該大陸觀光團有不法之虞，否則此等相關單位並無例行性派員查訪等之勤務編排。

第二節 日本

一、一般性入境管理規範

日本對於大陸人士赴日之簽證核發，除了「探親訪友」的社會性活動、「觀光」的旅遊活動外，最為重要的即為「短期商用」類別的簽證核發。所謂「短期商用」，包括了赴日目的為文化交流、地方政府間友好交流、體育交

³⁵ 參考自移民署駐外單位提供資料。

³⁶ 姬虹，2002，〈9·11 事件與美國移民政策〉，嘉義：國際論第 3 期，第 58 頁。

流及短期在日本從事聯繫業務、出席會議、商談、簽訂合約、進行售後服務、宣傳、市場調查等商務活動。而為辦理短期商務、探親訪友簽證之外的赴日簽證，首先需由日本國內的邀請人（單位）在法務省入國管理局為簽證申請人辦理相關的「在留資格認定證明書」。在留資格認定證明書自簽發之日起有效期為 3 個月。簽證申請人須在該證明書有效期內在所屬日本駐華使領館申辦簽證，並入境日本。

由日本的簽證核發制度可以發現，其亦採用「事由」作為核發規範，並將社會性活動及觀光旅遊以外的各種事由樣態，統整為「商用在留」，並在「商用在留」資格中進一步細分不同類別，但整體來說，只要是非涉及營利活動之事項，無論是文化、宗教、研究、技術等活動，基本上均無特別之申請限制。

二、「陸客觀光」管理制度

（一）大陸居民前往日本個人遊之發展

除了香港之外，日本於 2000 年首度對大陸民眾開放團體觀光，以觀光目的到日本的陸客可停留 15 天。2009 年 7 月起，對於擁有上海，江蘇，浙江，安徽，江西戶籍的遊客；或在上述地區居住的中華人民共和國公民（持居住證或 6 個月以上暫住證的），年收入 25 萬人民幣以上富裕階層開放個人觀光簽證，此即「赴日自由行」之濫觴。分別在北京、上海、廣州 3 地辦理簽證發放，但須由大陸領隊與日本導遊隨行，³⁷如表 11 所示，根據日本國土交通省觀光廳統計，2009 年共有 106 萬陸客蒞臨日本，其中參加自由行者僅 7,688 人，顯示效果不彰。³⁸

2010 年 7 月，日本進一步放寬申請對象，將年收入降至 10 萬元人民幣，但須持有 VISA 或 MASTER CARD 等主要信用卡，且職業需為公務機關或大企業主管職（課長級）以上者；至於資產不足和 16 歲以下者，在親屬出示資

³⁷ 「吸引大陸有錢人遊日本，日本開放自由行」，中廣新聞網，2009 年 7 月 23 日，請參考 <http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,50401136+132009070701110,00.html>。

³⁸ 「吸引大陸客，南韓放寬旅遊簽證」，中央社，2010 年 7 月 2 日，請參考 <http://udn.com/NEWS/MAINLAND/BREAKINGNEWS4/5701075.shtml>。

產證明後，也可單獨前往日本自由行。³⁹日本觀光廳估計此一對象超過 4 億 3,700 萬人，佔大陸總人口約三分之一。此外，核發簽證的領事館增加了重慶、瀋陽、青島與大連，始得申請更為便利。⁴⁰2010 年來日自由行陸客的人數增至 51,748 人，顯示資格放寬後的效果相當明顯，但仍然不符合日本政府的期待。

因此從 2011 年 9 月 1 日開始，進一步放寬相關規定，首先在經濟能力的限制上，毋須提出信用卡證明，職業類別門檻也予以取消；另一方面，在停留天數上則增加為 30 天，以方便陸客進行長期旅行。

(二) 日本對於大陸個人遊旅客之管理措施

有關於大陸旅遊客赴日的個人旅遊，就是大陸旅客赴日簽證的一種，和團體觀光簽證不同的是，不需要領隊，而且可以自己決定赴日地點和想住的賓館，但是不包括觀光以外(商務、探親)為目的的對象。其申請方法僅限制於特定受理“個人旅遊”的旅行社申請，不可以不通過旅行社直接在領館申請。陸客赴日個人旅遊的所需簽證有：

1、護照原件：

- (1) 護照需有 6 個月以上的有效期，至少留有 2 頁以上的空白簽證頁。
- (2) 護照最後一頁必須有本人簽名，不可用鉛筆。
- (3) 有老護照的申請者需新老護照一起提供，若遺失，請提供遺失說明。
- (4) 不受理有在日本非法滯留或拒簽紀錄的申請者。

2、2 吋正面免冠彩色證件照面 2 張。

3、本人身分證(正反兩面)、戶口本複印件(戶口本上每一頁都需複印)。

³⁹ 吳貴奉，「陸客自由行考驗臺灣承受度，最快明年元宵節實施，限額、旅館、交通等仍待研究」，旺報，2010 年 7 月 8 日，請參考 <http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50504160x112010070800489,00.html>。

⁴⁰ 賀靜萍，「搶陸客商機，日簽證大鬆綁」，工商時報網站，2010 年 5 月 10 日，請參考 <http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50503597x122010051000163,00.html>。

- 4、如是已婚人士需提供結婚證複印件，如遺失，請提供遺失說明。
- 5、日本簽證申請書 DOC(本人自己填寫，簽名與護照上一致)。
- 6、資產證明(至少提供其中一項，提供資產金額愈多對簽證愈有利)

(1) 針對在職人員：

年收入 10 萬以上的在職證明，同時蓋有公司工張和財務章，如申請人本人是法人代表，請企業人士負責人簽名，不可以自己簽名。本人工作單位營業執照副本複印件或事業單位機構代碼正複印件，年收入 10 萬以上的近六個月銀行出具的工資明細，年收入 10 萬以上的個人所得稅納稅申報單，需要有稅務局蓋章、房產證複印件、購車證複印件、定期存單或者存摺(過去一年內的存款金額至少 10 萬元以上)

(2) 針對退休人員、自由職業者或學生：

退休人員或自由職業者可提供父母、配偶或子女名下的下述任一資產，同時提交雙方的關係證明。年收入 10 萬以上的在職證明，同時蓋有公司工張和財務章，如申請人本人是法人代表，請企業人士負責人簽名，不可以自己簽名。本人工作單位營業執照副本複印件或事業單位機構代碼正複印件，年收入 10 萬以上的近六個月銀行出具的工資明細，年收入 10 萬以上的個人所得稅納稅申報單，需要有稅務局蓋章、房產證複印件、購車證複印件、定期存單或者存摺(過去一年內的存款金額至少 10 萬元以上)，退休人員提供退休證複印件、學生提供學生證複印件或學校證明。

- 7、獲得簽證後需支付每人 5 萬元----15 萬元保證金。

第三節 韓國

一、一般性入境管理制度

韓國對於大陸人士簽證的核發相關規範，除對於執行公務或參加國際比賽、國際會議的人員及中共政府行政機關人員核發所謂「公務簽證」外，其餘申請短期入境停留之大陸人士，則是依據停留申請之事由，核發不同類別

的短期簽證，其中包括：

- (一) 臨時採訪(C-1)簽證：由中國的報紙、電視臺、雜誌等報導機構所派遣，進行短期採訪、報導的人員。
- (二) 短期商務(C-2)簽證：與國內企業簽定採購合同、進行市場調查或洽談業務的人員；以學習進出口設備的安裝、維修、檢修，使用等為目的而短期停留者。
- (三) 短期綜合(C-3)簽證：加各種活動及會議，參觀、文化藝術、參加宗教儀式、收集學術資料及其它類似非盈利目的而短期停留者。
- (四) 短期就業(C-4)簽證：以短期演出、廣告、時裝模特、講課、演講、研究、技術指導等盈利目的而進行短期就業活動者。

綜觀韓國對於大陸人士簽證核發之規範，基本上仍是以「事由」為基準，主要區分為「商務」、「綜合」、「工作」三大類別，並依據各類不同申請事由，提出相關之證明文件以茲檢核。

二、「陸客觀光」管理制度

中國大陸人士赴韓國觀光，須申請 90 天以內之短期停留簽證(代碼為：C-3)，並區分為團體觀光簽證及個別觀光簽證，說明如下：

- (一) 團體觀光簽證：5 人以上的觀光團體由中、韓二地的旅行社負責代辦簽證，韓國旅行社需檢附團簽申請表、中國團體遊客接團事實確認書；中國旅行社需檢附團體簽證申請表、歸國保證書、韓國旅行計劃書；申請人需檢附護照、照片、簽證申請表、身份證影本、個人簡歷、在職證明書、任職公司營業執照影本及暫住證明。
- (二) 個別觀光簽證：由個人自行辦理，惟簽發對象限經證明有足夠經濟能力進行家庭旅行或個人旅遊者。申請人需檢附護照、照片、簽證申請表、身份證影本、個人簡歷、在職證明書、任職公司營業執照影本、經濟能力證明文件，例如如信用卡帳單、金融機構存摺或存款證明、房地產所有權證明等，及暫住證明。

韓國政府對於赴韓觀光之大陸人士的管理工作，原則上是責由代辦之旅行社控管，由旅行社扮演類似保證人角色，此與我國與日本的作法大致相同；惟不論個人或團體赴韓國觀光均視為一般外國人，其停留期間之權利義務係全依照韓國移民法令規範，且警察機關並未派員執行訪查或控管。⁴¹

此外，韓國為了擴大吸引中國大陸民眾赴韓旅遊，其出入境外國人政策總部發佈中國遊客簽證制度的改善方案，並於 2010 年 8 月 1 日起正式施行，主要政策包括⁴²：

(一) 為了吸引更多中產階層遊客，擴大多次簽證簽發對象範圍：

原有政策僅限參加學術會議、國際活動等的教授等專家，以及金卡級別以上的信用卡持有者等最優秀人才或高收入群體簽發；在政策改善調整後，範圍擴大到律師等資格證持有者、大學專職講師或教師、退休金領取者、中國 500 強企業領導和員工、著名大學畢業生等中產階層。同時，也將簽證有效期從 1 年增至 3 年。

(二) 為擴大中國人的簽證選擇權，引進「兩次有效多次簽證（兩次簽證）」政策：

原有政策因不屬於多次簽證簽發身分者，簽證選擇範圍過小，導致每次入境時，必須都要去領事館辦理，從而造成諸多不便；在政策改善調整後，除多次、單次簽證外，新設「兩次簽證」，根據遊客的計畫到訪次數，擴大簽證選擇權。

(三) 為吸引更多以家庭為單位的遊客，擴大家庭成員認定範圍等

原有政策經身份或經濟能力審查後獲得多次簽證者的配偶和未成年子女被認定為家庭成員，僅限提交家庭成員關係證明即簽發相同的簽證；在政策改善調整後，把只能通過家庭成員關係證明獲得相同簽證的家庭成員範圍，擴大至父母與配偶的父母。

(四) 吸引更多青年遊客的方案

⁴¹ 同前。

⁴² 見韓國出入境外國人政策總部網站，網址：
http://chinese.visitkorea.or.kr/chs/MA/MA_CHG_9_4.jsp?cid=1071135。

原有政策中，大學生因難以提交經濟能力證明，導致背包旅行、修學旅行、短期研修等入境困難；在政策改善調整後，對就讀中國政府指定著名大學的在校生，免除經濟能力證明，只需提交在校證明，即可簽發簽證。

(五) 簡化特定身分申請人單次簽證的提交資料方案

原有政策對於以具有一定社經地位的特定申請人，要求提供較為繁複的申請資料，造成是類人士赴韓旅遊意願降低；在政策改善調整後，對於特定身份的申請人，允許提交更簡單的經濟能力或身份證明材料，並從原來的兩種簡化為一種，包括：

- 1、最近 6 個月信用卡使用詳情表
- 2、個人所得稅納稅證明或 3 個月以上社會保險繳納證明
- 3、確認月薪資的 6 個月存款詳情

而在改善措施中，也針對以下特定身分人士，僅要提供下列資料，已可申請赴韓旅遊：

- (一) 政府機關工作人員：在職證明書或身份證影本
- (二) 上市企業的科長級別以上：營業執照影本及在職證明書
- (三) 「211 工程」大學的在校生：在校證明書或學生證影本
- (四) 曾赴美國、日本（團體旅遊除外）、加拿大、澳大利亞、新西蘭、EU 國家或兩次以上正常赴韓者：可確認出入境記錄的材料（護照影本等）

第四節 新加坡

一、新加坡核發大陸人士非移民簽證的制度

由於沒有所謂的戶籍制度，因此舉凡公民（citizen）、永久居民（PR）皆會發給居民身份證（IC），公民是粉紅色，永久居民是淺藍色；另在新加坡停（居）留的外國人則是持各種類型探訪准證（social visit pass），其中

包括學生簽證 (student pass)、工作簽證 (Employment Pass, 簡稱 EP, 需要工作單位擔保和 2,600 新元以上的基本月薪)、工作准證 (Work Permit, 簡稱 WP, 主要發給低收入的工地外勞、藍領工人等)、S 准證 (SPass, 介於 EP 和 WP 之間, 主要發給月薪 2,000 新元左右的技術工人、護士等, 目前在新加坡大學畢業的外國學生如欲留在該國工作, 則須申請此種准證, 一年後再視情形申請永久居民)、長期探訪准證 (Long-Term Social Visit Pass, 主要給公民和永久居民的配偶、父母、子女等, 尤其是需要讓父母入境照顧孩童者, 有效期為 5 年, 需要先持短期簽證入境新加坡, 再經過體檢、申請程序) 等⁴³。

此外, 對於短期前往新加坡旅遊之外國人則須申請「旅遊簽證」, 即單次入 (出) 境的探訪准證。目前新加坡還有一種需要公民或永久居民擔保的 2 年期探訪准證, 每次入境可以停留 30 日內, 到期時不能再申請延期, 若為一般公民或永久居民擔保必須繳交 5,000 新元給「移民及查驗局」; 若擔保人能夠證明是入境者的父母、配偶、子女或兄弟姐妹等近親, 則毋需繳交保證金, 適合外國親屬短期赴新加坡探訪。有關新加坡非移民簽證的種類如表 2-1 所示。

表 2-1：新加坡非移民簽證及種類簡表

類別	名稱	居停留期限	規定及限制
短期簽證	旅遊簽證	96 小時 (即 4 日)	發給前來新加坡旅遊的團體, 團體人數須達 2 人以上, 且須一起進出, 不可延期, 由旅行社負擔保責任。如果到期之後沒有離境的人員則會被處以罰款, 金額為每人 1,000 元新幣。
	商務簽證	14 天	主要發給前來新加坡從事商務活動人士, 需要有新加坡的公司邀請和擔保, 簽證不可延期, 由邀請人擔保。如果到期之後沒有離境的人員則會被處以罰

⁴³ “Immigration Act”, see Singapore Statutes Online: <http://statutes.agc.gov.sg>

			款，金額為 2,000 元新幣。
	探親訪友簽證	30 日	簽發給前來新加坡探親訪友的人士。需 要有新加坡公民或永久居民作擔保人 及邀請人。並向移民局繳交保證金新幣 5,000 元。簽證不可延期，必須按時離 境，並退還保證金。若到期後沒有離境 的人員會被罰款，金額為每人 5,000 元 新幣。
長期簽證	長期訪問簽證	6 個月	主要發給前來新加坡與兒女團聚的人 士，凡新加坡永久居民的父母和配偶之 父母，均可申請，毋需繳交保證金，簽 證到期可再申請延長居留。
	學生准證	至少 3 個月	發給年齡 26 歲以下，欲前往新加坡求 學的人士。就讀政府大學和理工學院者 可免交保證金。
	就業准證	工作准證	6 個月或一 年
就業准證		發給普通勞工，簽證到期可再申請延 期，毋需繳交保證金。	

資料來源：整理自新加坡移民及查驗局網站。

二、新加坡核發大陸人士非移民簽證的原則

有關大陸人士赴新加坡的簽證方式可分為二類，第一、屬於過境轉機類型者，即大陸人士自 2005 年 10 月 1 日起，只要出示在 96 小時內離境的機票，或是持有澳洲、加拿大、日本、紐西蘭、英國、美國、德國、瑞士等國的第三國有效簽證/長期通行證（至少 1 個月的有效期），毋需提供航空公司的擔保函，且在新加坡轉機者，可享有 96 小時特許過境免簽證入境新加坡之待

遇，此項作法主要是針對大陸人士在新加坡轉機到第三國而提供。惟此類人士必須符合新加坡的入境規定方能獲准入境，且此項特許過境免簽證不允許任何居留延長。第二、則是針對專程前往新加坡實施短期停（居）留之大陸人士，在這個部分大陸人士享受之待遇與其他國家外國人的規定要求相同，即對於外國人入境新加坡持有之非移民簽證，大致可區分為商務簽證（前往進行商務談判，參加會議和講座者）、觀光簽證（前往旅遊，探親者）與入境簽證（已獲得「移民及查驗局」批准新加坡永久居民通知書者、原則上已能獲得「移民及查驗局」或「人力部」核發之工作許可證、受雇准證，學生准證，長期訪問准證等人士以及已獲「移民及查驗局」批准並通知他們在「新加坡駐中國領事館」領取簽證者），而這些簽證可向新加坡「移民及查驗局」申請，亦可向「新加坡駐中國領事館」（或領事館）申請⁴⁴。

三、入境申請程序方面：

目前大陸人士因公或私人行程欲前往新加坡前，必須先依照簽證申請之類別，親自將相關資料送至新加坡駐中國北京、上海、廣州、廈門、成都與香港等 6 個領區之領使館，並繳交相關費用、填寫簽證表，並且提供輔助審核資料。在審查程序方面，新加坡目前並未實施申請簽證之面談機制，而是以書面審查為主，因此只要完成申請程序，且能夠完整提供權管單位所需之查核資料，通常經過 3 日工作天時間，當事人即可獲得入境簽證或准證。另有關入境申請人之身分查核，則是交由新加坡各機場、港口與陸路交通關口之國境管理人員負責。

第五節 香港

一、一般性管理規範⁴⁵

香港實施寬鬆和開放的入境政策，但以總量管制方式管理陸客入境。關於赴港旅遊（包括觀光、探親或公幹）或過境的入境簽證 / 進入許可申請，

⁴⁴ 見：「中國網」，網址：<http://www.china.com.cn/chinese/TR-c/762205.htm>。

⁴⁵ 見：中國公安部入出境管理局「內地居民申請往來港澳地區」網站，網址：<http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84211/n84273/index.html>。

如符合下列準則，可獲考慮批准：申請人來港的真正目的並無疑問；申請人備有足夠旅費支付留港期間的費用而無須在港工作；除過境前往中國內地或澳門特別行政區外，申請過境簽證 / 進入許可的人士須持有前往目的地的續程車 / 船 / 機票。

任何人欲赴港就業、就讀、開辦或參與任何業務、居留或以訪客身份在港逗留超過可獲豁免簽證的逗留期限，均須申領入境簽證 / 進入許可。雖然會因應每宗申請的個別情況作出考慮，惟申請人必須符合一般的入境規定(例如：持有用以返回原居國或所屬國的有效旅行證件；沒有刑事記錄，且其入境不會對香港特區構成保安或刑事問題；以及不可能成為香港的負擔等)，並符合下文詳列的有關特定資格準則，方可獲考慮發給入境簽證或進入許可。

處理陸客入港申請時間管理方面，香港入境事務處在收到全部所需文件後，「一般需時四至六個星期處理一宗簽證 / 進入許可的申請。入境事務處在收到申請後，會將認收申請的回條寄給申請人。除非有絕對需要，否則不要查詢申請的進展情況，因為此舉可能會延誤處理申請的時間。」至於向駐京辦入境事務組遞交申請，如旅遊 / 過境的簽證 / 進入許可的申請，一般需時三個工作天處理，而其他簽證 / 進入許可的申請，則在收到全部所需文件後，一般需時四至六個星期處理。駐京辦入境事務組在收到申請後，會將認收申請的回條寄給申請人。」

除了赴港定居外，香港對陸客短期停居留有非常詳細的區分，大致分為公、私兩大類。就因公訪港而言，「內地因公人員如欲來港旅遊，應就其來港目的向國務院港澳事務辦公室申請簽發《因公往來香港澳門特別行政區通行證》和相關的赴港簽注。」另外，就因私訪港而言，包括探親、團體旅遊、個人旅遊、就業、就學等。就探親而言，「內地居民如欲來港探親，必須取得由有關內地公安機關所簽發的《往來港澳通行證》和『探親』簽證。」而陸客赴港旅遊可區分為「團隊旅遊」、「個人旅遊」、「商務訪問」、「其他旅遊目的」以及「附帶行程」。

(一) 商務訪問

「內地居民如欲以私人身份來港經商，必須持有由內地公安機關所簽發

的《往來港澳通行證》和『商務』簽注。」

(二) 其他旅遊目的

「內地居民因為其他目的例如：就醫、奔喪、訴訟等而欲以訪客身份來港，必須取得由有關內地公安機關所簽發的《往來港澳通行證》和『其他』簽注。」

(三) 附帶行程規定

主要是鑒於陸客訪港期間，或會順道到諸如澳門鄰近地區或境外短暫觀光（包括乘船往公海遊覽），為方便該等內地訪客完成上述「附帶行程」後需取道香港返回內地，香港入境事務處有下列措施：「若旅客完成『附帶行程』再抵港時的日期早於前次入境時獲准留港的期限，而該旅客符合一般入境條件，將再次給予先前逗留期限，讓該旅客入境」；「如旅客的再抵港日剛好為先前逗留期限的最後一天，而該旅客符合一般入境條件，將給予額外一天的逗留期限，以便其取道本港返回內地」。基本上，「附帶行程」不限次數，但將以返回內地任何地區後結束，然 2008 年 9 月 1 日起，持有往來港澳通行證而沒有赴澳簽注的內地居民，澳門當局將不允許其經香港進入澳門。

(四) 赴港工作居留

就因公赴港工作人員而言，「內地因公派往駐港國營或合資企業 / 機構工作的人員，應向國務院港澳事務辦公室或獲授權的省市人民政府外事辦公室申領工作簽注。」就輸入勞工言，「內地工人如欲透過『補充勞工計劃』來港工作，其申請必須經由已獲得原則性批准輸入勞工的僱主遞交香港入境事務處。由受聘人直接遞交的申請概不受理。受聘人及其僱主應分別填寫申請表格。

2003 年 7 月 15 日起，香港實施「輸入內地人才計劃」，以取代「輸入優秀人才計劃」和「輸入內地專業人才計劃」。「內地居民（受聘人）如欲根據該計劃赴港工作，應填寫申請表格 ID990A 及 ID990B。所有申請必須由受聘人的僱主提出，而有關僱主必須是在香港註冊的公司。受聘人直接遞交的申請則不受理。正以訪客身份在港逗留的內地人士，不得以遞交了『輸入內地人才計劃』申請書為理由，要求延長在港逗留的期限。申請如獲批准，入境

事務處會簽發赴港工作進入許可標籤，由在港的僱主領取後轉交受聘人。受聘人必須向備存其戶口登記記錄的公安局辦事處申領《往來港澳通行證》和適當的赴港簽注。」

(五) 非本地畢業生留港 / 回港就業安排

「在香港修讀經本地評審全日制課程而獲得學位或更高資歷的內地居民，可根據『非本地畢業生留港 / 回港就業安排』申請留港 / 回港工作。申請人如在畢業日期（即畢業證書所載日期）起計的六個月內遞交在港就業申請，均屬於應屆非本地畢業生類別；而在畢業日期起計的六個月後遞交回港就業申請的申請人，則屬於回港非本地畢業生類別。所有申請人應填寫申請表格 ID990A，回港非本地畢業生的僱主則應填寫申請表格 ID990B。」

(六) 陸客赴港受訓

「受聘於本港的跨國公司或大型公司的內地僱員或獲這些公司資助來港的業務夥伴，可申請來港接受為期不超過 12 個月的短期培訓。」「因公來港受訓的內地居民，應向國務院港澳事務辦公室申領培訓簽注。以私人身分來港受訓的內地居民，則應把填妥的申請表格 ID992A 及 ID992B 直接寄交或透過其在港的保證人遞交香港入境事務處。入境事務處會將培訓進入許可標籤直接寄交申請人或經其在港的保證人轉交給他們。申請人應向內地有關公安機關出示進入許可標籤及所需文件，以便申領《往來港澳通行證》和培訓簽注。」

(七) 陸生赴港就讀

內地居民可報讀「全日制經本地評審的專上課程；為期不多於一年的全日制學士學位或以上程度的交換生課程；由大學教育資助委員會資助院校開辦兼讀制經本地評審的研究院修課課程；在內地老師陪同下，經教育局批准為期不多於兩星期的中學交換生課程；及短期課程，但須符合以下條件：有關課程由擁有學位頒授權的香港高等教育院校（不包括院校的持續及專業教育部門）開辦；以及學生修讀短期課程的累計修業期，在任何 12 個月內不得超過 180 日。」

「申請人及其本地保證人應分別填妥申請表格 ID995A 及 ID995B。所有申請均須經由取錄申請人的院校（以保證人身份）遞交入境事務處。『進入許可』標籤須由在港的保證人領取並轉交申請人。申請人應向內地備存其戶口登記記錄的公安局辦事處申領《往來港澳通行證》和赴港簽注。如學生來港後終止修讀課程，有關院校須在終止日起計七個工作天內以書面形式（「終止修讀課程通知書」）通知入境事務處。」

二、「陸客觀光」管理規範

根據「中國公民因私事往來香港地區或者澳門地區的暫行管理辦法」的規定，相關程序與規定如下⁴⁶：

（一） 港澳旅遊通行證有效時間

旅遊簽注發給赴香港或者澳門旅遊的人員。有效期為 7 天或者 14 天，一次(或兩次)進入有效。進入截止日期為自簽注簽發之日起 3 個月。

（二） 大陸居民赴港澳旅遊簽注流程

1、 提交填寫完整的「內地居民往來港澳地區申請表」一份，申請人近期正面免冠藍底彩色光學照片（規格為 48X33mm）三張，其中一張貼在申請表上。再次申請的，還須提交「往來港澳通行證」。

2、 提交居民身份證（16 週歲以下交驗出生證）和戶口名簿或者其他戶籍證明復印件，交驗原件。

3、 首次申請，申請人須本人申請，但申請人未滿 16 週歲或者已滿 60 週歲，可以由委託人代為申請；在同一受理部門、持用同一本「往來港澳通行證」再次申請個人旅遊簽注的人員，可以由委託人代為申請。

4、 單位或派出所意見。具體要求如下：

（1） 國家公職人員，由組織人事部門按幹部管理權限出具意見。

（2） 國有和國有控股企業、事業單位員工，由所在企、事業單位法人代表或其授權的單位人事、保衛部門簽署意見，法人代表本人申請赴香港或者

⁴⁶ 同上註。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

澳門，由相應的人事管理部門出具意見。

(3) 大、中學校在校學生，由其所在學校出具意見。

(4) 未滿 14 周歲兒童，免交單位或公安派出所意見，但需提交其父母或其他監護人對其赴香港或者澳門的意見。

5、 其他人員，由其常住戶口所在地公安派出所出具意見。

(三) 首次申請屬於以下情形的免交單位或派出所意見：

1、 未滿 16 週歲的兒童。

2、 年滿 60 週歲的居民，但縣（處）級以上離退休人員仍須回原單位加具意見。

3、 實行憑身份證戶口簿申領護照地區的普通居民（國家機關公職人員、金融系統、財政稅務等人員除外）。

4、 大陸居民已持有效通行證，再次申請往來香港或者澳門的，或者定居國外的大陸公民來內地后申請來香港或者澳門，以及申請換、補發往來港澳通行證的，也無須提交工作單位或公安派出所意見。

(四) 赴港澳地區旅遊辦證須知

經批准前往香港、澳門定居的大陸公民，由公安機關出入境管理部門發給前往港澳通行證。持證人應當在前往香港、澳門之前，到所在地公安派出所註銷戶口，並在規定的時間內前往香港、澳門。

1、 受理機關

申請人常住戶口所在地的區公安分局出入境管理科。

2、 承諾時限

首次申請「往來港澳通行證」及簽注的，15 個工作日辦結；再次申請簽注的，10 個工作日辦結。

3、 收費標準

證費：100 元/本；簽注費：三個月一次有效（香港或澳門）20 元/個；三個月二次有效（香港或澳門）40 元/個。

4、提示

（1） 為了方便出行，根據需要選擇申請三個月一次有效或三個月兩次有效訪問簽注。

（2） 持個人訪問簽注，在有效期內可自行持證往來香港、澳門，無須參加旅遊團。申請人每次在香港或澳門停留時間不能超過七天。

（3） 簽注用完后，可再次向公安機關提出申請，個人旅遊的申請次數不受限制。

（4） 申請個人赴港澳旅遊的人員須嚴格遵守「中華人民共和國出境入境管理法」及港澳兩地的有關法律，如違反上述法律，將依法查處。對在港澳期間違反當地法例、非法居留、非法就業以及行騙等，公安出入境管理部門按照有關規定，1-5 年內不再批准其出境申請。

第六節 歐盟

一、一般性入境管理規範

（一）申根簽證

申根簽證（Schengen Visa），係指根據申根協定而簽發的簽證。這項協議由於在盧森堡的申根簽署而得名，它規定了成員國的單一簽證政策。據此協議，任何一個申根成員國簽發的簽證，在所有其他成員國也被視作有效，而無需另外申請簽證。而實施這項協議的國家便是通常所說的「申根國家」。截至 2010 年底，申根的成員國增加到 25 個：奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、冰島、義大利、希臘、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亞、波蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、

立陶宛、瑞士和馬爾他。這些國家是今天的申根國⁴⁷。

在歐盟申根簽證的管理制度下，主要常見的申根簽證種類有：

- 1、C類（TypeC）：最常見的短期申根簽證，允許有效期內一次、兩次或多次入境。
- 2、D類（TypeD）：此類簽證原則上只允許進入簽證中注明的國家，但是也會允許在必要情況下於入境之前從另一個申根國家（於5日之內）過境。
- 3、D+C類（TypeD+C）：此類簽證結合了C類和D類的基本特徵，一方面屬於單個國家的簽證，同時也可以進入其它申根國家。
- 4、B類（TypeB）：過境簽證。

（二）歐盟與申根簽證國家的差異

歐盟現有27個成員國，其宗旨是歐洲聯盟大家庭「通過建立無內部邊界的空間，加強經濟、社會的協調發展和建立最終實行統一貨幣的經濟貨幣聯盟，促進成員國經濟和社會的均衡發展」，因此統一的簽證管理政策，應為歐盟努力實現的目標之一。

但事實上，申根簽證國家和歐盟國家是兩個完全不同的概念，雖然有不少國家同屬這兩個概念的範圍，但是也有不少例外，例如：屬於申根國家的挪威和冰島不屬歐盟，屬於歐盟的英國和愛爾蘭則不實施申根協定。目前歐盟的27個成員國，若非實施申根協議規定的簽證政策，即是實施本國獨立的簽證政策，換言之，歐盟迄今還沒有一種統一的、所有歐盟國家都接受的簽證。

（三）大陸地區人民申根簽證的規範

基本上，大陸地區人民申請申根簽證的規範及流程，與其他國家並無太大差異，主要包括⁴⁸：

⁴⁷ 見：外交部領事事務局網站，網址：<http://www.boca.gov.tw/content.asp?Cultem=671>。

⁴⁸ 見：中國簽證資訊網，網址：<http://www.qianzhengdaiban.com/changshi/changshi5.html>。

1、申請類型

- (1) 以旅遊為目的的簽證
- (2) 以商務訪問或短期職業培訓為目的的簽證
- (3) 以探親訪友目的的簽證
- (4) 以文化/體育活動為目的申根簽證

2、審查國家：

有資格負責審查和決定統一申根簽證申請的成員國分以下幾種情況：

- (1) 如果申請人訪問的目的地只涉及一個申根國，那麼該申根國就是有資格負責審查和決定統一申根簽證申請的成員國。
- (2) 如果申請人訪問的目的地不只涉及一個申根國，那麼按照申請人逗留時間的長短和其停留的目的而確定出的主要目的國就是有資格負責審查和決定統一申根簽證申請的成員國。
- (3) 當主要訪問目的地無法界定時，申請人進入各申根成員國的首入國就是有資格負責審查和決定統一申根簽證申請的成員國。

3、簽證時間：最長有效期為九十天。

4、申請資料：大陸地區人民無論申請哪一個歐盟國家的申根簽證，簽證的必備資料有機票訂單、酒店訂單、邀請函、旅行計畫書、資產證明、相關的認證、申根保險等，具體可區分為：

- (1) 申請以商務訪問或短期職業培訓為目的的簽證所需證明文件：
 - a.機票預訂單。
 - b.申請人償付能力證明：最近 3 至 6 個月的銀行對帳單，無需存款證明。
 - c.住宿證明：涵蓋在申根國家停留的全部期間。
 - d.公司的營業執照和雇主證明信原件。
 - e.活動或培訓主辦方的邀請函原件。

(2) 申請探親訪友目的申根簽證所需證明文件：

- a.機票預訂單。
- b.邀請函：由目的地申根國政府出具的官方邀請函或者由擔保人簽字的邀請信（6 個月內有效）。
- c.擔保人財務擔保原件。
- d.與擔保人的關係證明：其中探親簽證需提交經外交部認證的申請人和擔保人親屬關係公證書；訪友簽證：需提交能證明申請人和擔保人朋友關係的文件原件、照片原件、邀請信等。
- e.戶口名簿原件，另針對大陸地區人民，要求提供戶口名簿所有頁的影本。
- f.申請人償還能力證明

(3) 申請文化/體育活動為目的申根簽證所需證明文件

- a.機票預訂單。
- b.食宿證明：涵蓋在申根國家停留的全部期間。
- c.活動的所在國主辦方的邀請函原件：須明確包含如下資訊:訪問的目的和停留時間；詳細的日程和路線安排；注明學習/體育活動的費用以及支付費用的單位；注明整個停留期間的住所。
- d.中國文化或體育機構的證明信原件

二、「陸客觀光」管理規範

2004 年，中國大陸與歐盟國家 ADS 協議簽署後，已經使歐洲成為大陸地區人民出境遊客在亞洲之外的首選之地。自 1995 年以來，每年中國大陸觀光客將歐洲（不包含俄羅斯）作為出國旅遊目的地國家的人數，一直穩定的在 10%~12%之間成長，在 1996 年僅有 25 萬人次，而到了 2010 年已經突破 250

萬人次⁴⁹。而歐洲申根國家，近年來對於大陸地區人民赴歐觀光的申請流程，也再不斷的簡化和便利當中，目前大陸地區人民申請以旅遊為目的的簽證，所需提交的證明資料清單，包括：

- (一) 機票預訂單
- (二) 戶口名簿原件，另針對大陸地區人民要求提供戶口名簿所有頁的影本。
- (三) 住宿證明：涵蓋在申根國家停留的全部期間。
- (四) 旅行計畫：能夠清晰展示旅行計畫的資料，如交通方式預訂、行程單等。
- (五) 申請人償付能力證明：最近 3 至 6 個月的銀行對帳單。

第七節 中國大陸

一、中國大陸對於臺灣民眾簽證核發之規範及作為⁵⁰

中共對我民眾進入大陸地區，核發「臺灣地區居民往來大陸通行證」(即臺胞證)及「中華人民共和國旅行證件」兩種。臺灣居民赴大陸地區絕大多數均使用臺胞證。對於臺胞證核發的事由，根據「中國公民往來臺灣地區管理辦法」，主要是以「事由」作為切割，約略區分為「社會性」活動、「訪問性」活動及「經濟性」活動三類：

- (一) 定居、探親、訪友、旅遊、接受和處理財產、處理婚喪事宜(單次簽證)。
- (二) 進行經濟、科技、文化、教育、體育、學術等活動(單次簽證)。
- (三) 在大陸投資、貿易等經濟活動或者因其他事務(多次簽證)。

同時，中共原先對於「臺港澳居民」入境管理表格的事由填寫上(已於

⁴⁹ 見：中國出境旅遊資訊網，網址：
http://www.outbound-tourism.cn/detail.asp?newsid=News_1227&class=208。

⁵⁰ 見：中國公安部入出境管理局「臺灣居民申請來往大陸」網站，網址：
<http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84211/n84288/index.html>。

2006年廢除)，則是分為「會議/商務」、「訪問」、「觀光旅遊」、「探親訪友」、「就業」、「學習」、「定居」、「返回常居地」、「其他」等九項，亦是以「事由」作為區分基準。儘管如此，但在實務運作上，中共當局在核發我方民眾臺胞證的管理流程，並非以「事由」作為真正的審查標準，而是以「身份」進行篩選。因此，「凡涉及到被認為入境後可能進行危害我國國家安全和利益的其他活動的」的臺灣民眾，都可能被拒核發臺胞證而被拒絕入境，其中例如「臺獨份子」、「法輪功成員」、「支持藏獨人士」等等。至於具政治指標意義的「特殊人士」，如欲申請入境大陸，雖無明確之規範可資依循，但根據過往的運作經驗可知，均以「政治性」逕行專案考量，考量因素包括當時兩岸政治氣氛（如我總統大選前後緊縮相關學術參訪團）、中共對特定人士有無統戰需求（如中共強調要關注臺灣中南部、中下階層民眾）、或是否有特殊政治意涵（如是否要讓民進黨人士入境），而核發結果包括是否核發、是否要求團進團出、准予入境停留時限等等。由此可知，中共對我核發入境簽證，表面上雖以「事由」作為管理標準，但在實際操作上，卻是以「是否涉及國家安全」的政治理由作為核發與否的判斷基準。此種方式，基本上與我對於「大陸地區專業人士來臺」中「黨政軍人士」的考量基準相當，但我方對於前述人士是否准予來臺，自有一套跨部會的聯審機制進行實質審查，但大陸方面之審查原則卻是不得而知，僅能理解為「政治判斷」原則。

二、大陸居民到其他國家出境旅遊之流程⁵¹

以下僅就大陸居民至其他國家參與團體旅遊與個人遊之流程，進行探討。

(一) 大陸居民至其他國家參與團體旅遊之流程

大陸居民一般出國流程，是先向各省市公安廳入出境管理局申請出國（簽）證，而經由公安局審核過後，向當地旅行社購買行程與代辦簽證，再送至各國大使館申請旅遊簽證，通過後發還給旅行社，大陸民眾就可前往該國旅遊（如圖 2-1）。

⁵¹ 參見：中國出境旅遊資訊網，網址：<http://www.outbound-tourism.cn/index.asp>。

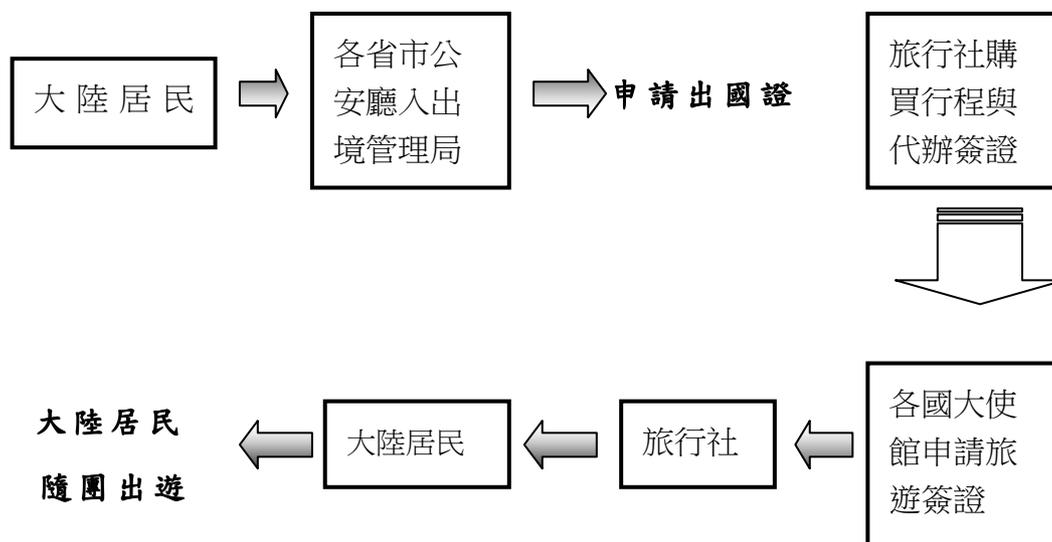


圖 2-1：大陸居民一般出國流程

(二) 大陸居民至其他國家參與個人旅遊之流程

目前大陸民眾至其他國家參加個人旅遊，僅有日本一國，因此本研究僅能以日本的案例來進行說明。首先，大陸居民是先向各省市公安廳入出境管理局申請出國(簽)證，而經由公安局審核過後，向當地旅行社購買行程與代辦赴日簽證，再送至日本駐大陸之大使館申請旅遊簽證，通過後發還給旅行社，大陸民眾就可前往日本參加個人遊之旅遊(如圖 2-2)。

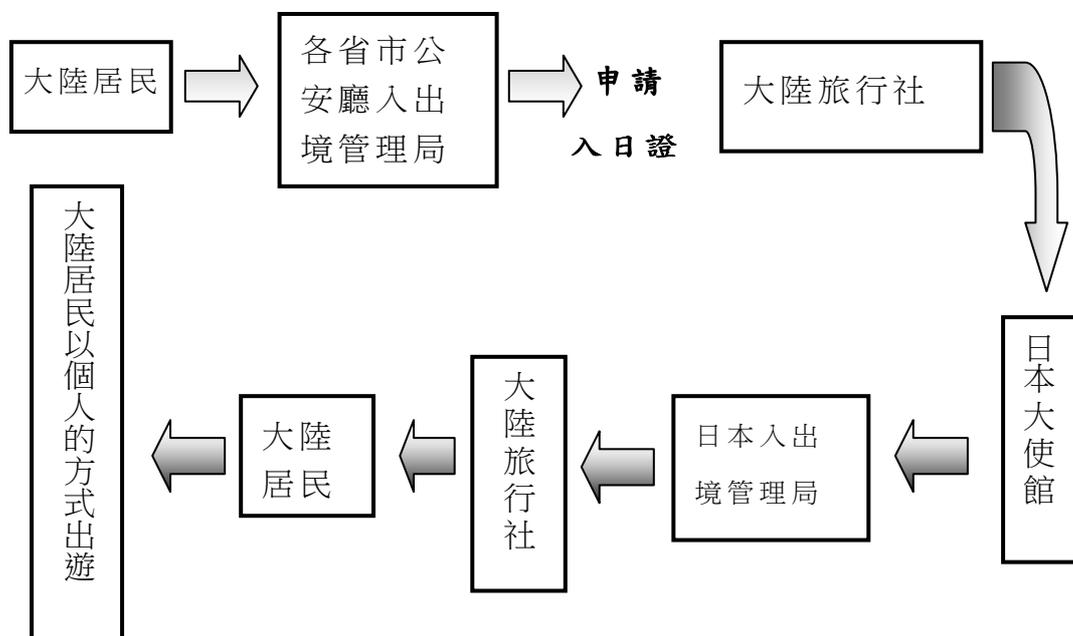


圖 2-2：陸客赴日個人遊(自由行)流程

(三) 大陸居民赴港、澳旅遊之流程

2003 年由於爆發 SARS 疫情，對於香港與澳門旅遊業造成直接衝擊，同年 6 月 28 日北京與香港、澳門簽訂關於建立「更緊密經貿關係的安排」(Closer Economic Partnership Arrangement，簡稱 CEPA)，開放大陸民眾可以不必「團進團出」的限制，成為大陸旅遊中唯一能夠自由行的地區；同時，在程序上也是最簡便的流程：向各省市公安廳入出境管理局申請通過後，拿到「往來港澳通行證」後即可前往港澳旅遊(如圖 2-3)。

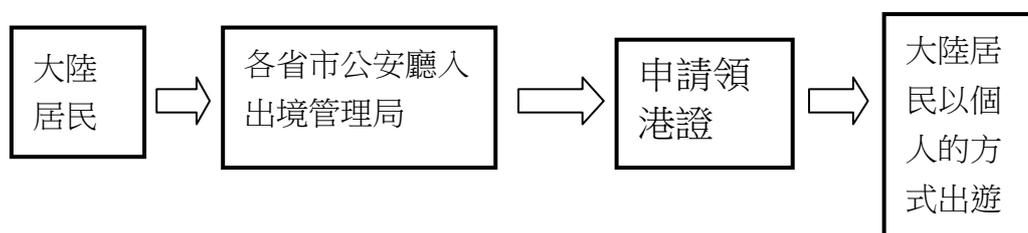


圖 2-3：大陸居民港澳自由行流程

相對地，奠基於大陸民眾前往港澳旅行的便利性，大陸居民前往港澳的團體旅遊流程，僅在於申請到「往來港澳通行證」後，再向旅行社購買行程，民眾確認後就可前往港澳旅遊(如圖 2-4)。

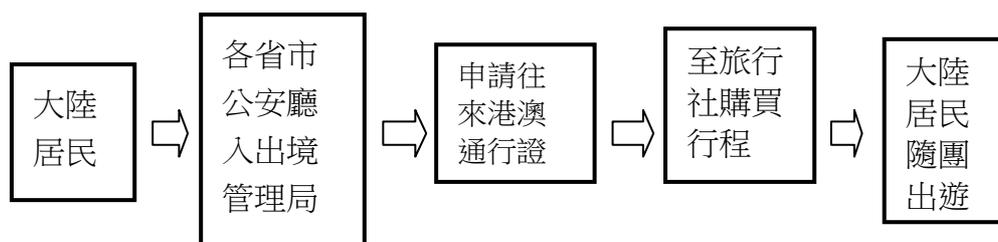


圖 2-4：大陸居民港澳團體遊流程

第八節 小結

一、各國對於大陸人士停留管理政策的趨勢探討

從總體面來看，若僅就各國對於大陸人士赴該國短期停留（而非長期居留或移民）的管理政策趨勢，可以發現幾項特點：

首先，世界各國對於中國大陸人士入境停留的管理政策，與對於其他國家（包括臺灣）並無不同。而相較於我國，由於兩岸政治結構的特殊性使然，存在著「大陸地區人民」和「外國人」的法制和管理規範區分，但值得深思的是，隨著全球化人員流動的普及性，「大陸地區人民」在法制定位上或可依據憲法以下而有所區隔，但在管理規範上是否有必要和「外國人」有所差異，頗值深思。

其次，比較上述國家的政策趨勢及管理規範，除美國仍處在以「反恐」為規臬的國土安全架構外，於各國對於商務、觀光等具有經濟效益的短期停留規範，均有朝向愈趨鬆綁開放的趨勢—包括面對中國大陸人士也不例外。此一趨勢的發展，除了球是上述全球化流動的趨勢使然之外，同時也是各國對於「停留」和「移民」政策差別運作上的新思維。此對於近年來大陸地區人民來臺短期停留人數大幅增加的我國而言，或許也應該從更宏觀的全球化

人員流動的思維，來思考建構大陸地區人民來臺的管理政策。

二、各國對於大陸人士一般入境管理規範的比較探討

首先，比較我國核發外籍人士簽證之規範、中共核發我方民眾赴陸簽證之規範、以及上述美國、日本、韓國等核發大陸人士簽證之規範，可以發現，在制度形式上，各國均是以「事由」作為核發簽證的基準，扣除探親訪友之社會性簽證與觀光簽證外，不外為商務簽證、工作簽證、訪問簽證與研習簽證等類型。相較於我國對於大陸人士來臺，主要區分為「商務交流」、「社會交流」、「觀光」及「專業交流」，如非前三者之來臺申請事由，基本上均歸類為「專業交流」，以致專業交流目前共區分為 25 類，並在「事由」的基礎上，進一步以「身份」作為核發簽證與否的判準，成為世界各國在國境管理及簽證核發制度上的特殊案例。茲可就我國「專業交流」與美國、日本、韓國及中國大陸之入境管理制度比較彙整如下表 2-2：

表 2-2：我國「專業交流」與美國、日本、韓國及中國大陸制度比較表

專業人士種類	大陸地區專業人士來臺從事之專業活動	臺灣對外籍人士	中共對臺灣民眾	美國對大陸人士	日本對大陸人士	韓國對大陸人士
一、大陸地區宗教專業人士	宗教活動，指與宗教有關之學術研討、佈道、弘法、演講、參觀訪問、會議、展覽、研修宗教教義或其他公益性活動。	宗教	訪問會議	B1 商務	短期商用	C3 短期綜合
二、大陸地區土地及營建專業人士	有關土地或營建之學術研究、參觀訪問、會議或其他相關活動。 為取得或設定在臺灣地區不動產之考察、參	訪問	訪問會議	B1 商務	短期商用	C3 短期綜合

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

專業人士種類	大陸地區專業人士來臺從事之專業活動	臺灣對外籍人士	中共對臺灣民眾	美國對大陸人士	日本對大陸人士	韓國對大陸人士
人士	觀訪問、會議或其他相關之活動。					
三、大陸地區財金專業人士	財金事務相關活動，指有關財稅、金融、信用卡、保險、證券、期貨、會計及其他有關事務之參觀訪問、會議或研習等活動。	訪問 研習	訪問 會議 商務	B1 商務	短期商用	C3 短期綜合
四、大陸地區文教專業人士及學生	文教活動，指學術、文化、教育或與學校體育相關性質之參觀、訪問、比賽、演講、領獎、示範觀摩、參加會議、擔任評審及從事傳習、講學、研修、教練、表演、展覽等活動及其他公益性之文教活動。	訪問 研習	訪問 會議	F、M 學生 J 交流 訪問學者	短期商用	C3 短期綜合
五、大陸地區體育專業人士	體育專業活動，指有關體育之參觀、訪問、比賽、演講、領獎、示範觀摩、參加會議、擔任評審及從事傳習、講學、研修、教練、表演、展覽等活動。	訪問 研習	訪問 會議	J 交流 訪問學者	短期商用	C3 短期綜合

大陸地區人民來臺管理機制之研究

專業人士種類	大陸地區專業人士來臺從事之專業活動	臺灣對外籍人士	中共對臺灣民眾	美國對大陸人士	日本對大陸人士	韓國對大陸人士
六、大陸地區法律專業人士	法律專業活動，指與法律事務相關之參觀訪問、參加會議、演講等活動。	訪問	訪問會議	B1 商務	短期商用	C3 短期綜合
七、大陸地區經貿專業人士	經貿性質之參觀訪問及參加會議。 參加國際展覽及相關活動。 參觀展覽及相關活動。	訪問 國際會議 商展	訪問會議 商務	B1 商務	短期商用	C2 短期商務 C3 短期綜合 C4 短期就業
八、大陸地區工會專業人士	工會專業活動，指工會專業技藝或工會會務之示範、觀摩、參加會議、演講、參觀、訪問等活動。	訪問	訪問會議	B1 商務	短期商用	C3 短期綜合
九、大陸地區交通專業人士	交通事務相關活動，指有關郵政、電信、海運、港埠、空運、鐵路、公路、氣象、旅行事務之學術研討、參加會議、郵展等活動。	訪問	訪問會議	B1 商務	短期商用	C3 短期綜合
十、大陸	大眾傳播專業活動，指大陸地區大眾傳播人	訪問 短期	訪問	I 現場時事報	短期商用	C1 臨時採訪

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

專業人士種類	大陸地區專業人士來臺從事之專業活動	臺灣對外籍人士	中共對臺灣民眾	美國對大陸人士	日本對大陸人士	韓國對大陸人士
地區大眾傳播人士	士依其工作性質來臺參觀訪問（包括與其工作性質相關之參觀、訪問、比賽、演講、領獎、頒獎、評審等活動）、採訪、拍片、製作節目、合理且必要之宣傳活動，及依其許可目的性質召開記者會、接受大眾傳播媒體（含報紙、雜誌、電視、廣播）訪問，參加無線廣播電臺、無線電視電臺、有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統及衛星廣播電視節目供應事業非戲劇節目表演。	工作（表演）	會議	導 B1 會議、銷售播映權及媒體設備 H、P、O、L、Q 短期工作簽證		C3 短期綜合 C4 短期就業
十一、大陸地區衛生專業人士	衛生專業活動，指衛生相關性質之參觀訪問、參加會議、演講、研習、研究或臨床教學之活動。但臨床教學，限於教學醫院內為之。	訪問 研習	訪問 會議	J 交流 訪問學者	短期商用	C3 短期綜合
十二、大	環境保護專業活動，指環境保護相關性質之	訪問 研習	訪問 會議	J 交流 訪問學	短期商用	C3 短期綜合

大陸地區人民來臺管理機制之研究

專業人士種類	大陸地區專業人士來臺從事之專業活動	臺灣對外籍人士	中共對臺灣民眾	美國對大陸人士	日本對大陸人士	韓國對大陸人士
陸地區環境保護專業人士	參觀訪問、會議或研習等活動。			者		
十三、大陸地區農業專業人士	農業相關活動項目，包括參觀、訪問、參加會議、研習及示範觀摩等。	訪問 研習	訪問 會議	J 交流 訪問學者	短期商用	C3 短期綜合
十四、大陸地區傑出民族藝術及民俗技藝人士	民族藝術及民俗技藝專業活動，指從事民族藝術及民俗技藝相關性質之傳習活動。	訪問 研習	訪問 會議	J 交流 訪問學者	短期商用	C3 短期綜合
十五、大陸地區科技人士	學術科技活動，指會議、演講、研習等活動為主。 參與科技研究，包括參與研究、技術指導及講學等相關事項。	訪問 研習	訪問 會議	B1 商務 J 交流 訪問學者	短期商用	C3 短期綜合 C4 短期就業
十	消防專業活動，指有關	訪問	訪問	J 交流	短期商	C3 短

專業人士種類	大陸地區專業人士來臺從事之專業活動	臺灣對外籍人士	中共對臺灣民眾	美國對大陸人士	日本對大陸人士	韓國對大陸人士
六、大陸地區消防專業人士	消防及災害防救之學術研究、參觀訪問、會議、訓練或研習等活動。	研習	會議	訪問學者	用	期綜合
十七、大陸地區消費者保護專業人士	消費者保護或糾紛調處相關性質之參觀訪問、會議或研習活動。	訪問 研習	訪問 會議	J 交流 訪問學者	短期商 用	C3 短 期綜合
十八、大陸地區社會福利專業人士	社會福利活動，指有關社會福利或社會工作之研討、座談、學術研究、參觀訪問、會議或其他相關活動。	訪問 研習	訪問 會議	J 交流 訪問學者	短期商 用	C3 短 期綜合
十九、大陸地區產業科技人士	以會議、演講、研習、技術指導等活動為主。 產業研發或產業技術指導活動。 產業研發或產業技術指導活動。	訪問 研習	訪問 會議	B1 商務 J 交流 訪問學者	短期商 用	C3 短 期綜合 C4 短 期就業

此外，比較各國一般入境管理規範，發現大陸地區人民以非移民名義申請前往他國，與其他外國人士待遇相同，並無特殊差異。例如以新加坡為例，

大陸人士前往新加坡短期停（居）留期間，其身分待遇和其他國家外國人在新加坡境內被要求遵守相關規範相同，亦即大陸人士以非移民名義申請前往新加坡者，與其他外國人士相同。而我國在對於「大陸人士」和「外國人」境管制度上，卻始終存在著特殊差異，是否能夠符合世界主要的人員往來管理趨勢，或頗值思考。

三、「陸客觀光」管理規範的比較探討

世界各國的境管制度中，除了美國基於 911 事件反恐主義和國土安全概念，而建構一套嚴格複雜的管理制度外，其他國家其實在面對全球化的人口移動和經濟需求下，基本上都是採取愈趨便利的境管制度，以提升管理的效能和獲致經濟的效益為目標，其中尤以吸引大陸人士觀光旅遊最為重要。經上述各國對於「陸客觀光」的管理制度比較，可以發現，特別是中國大陸鄰近的周邊國家或地區，例如日本、韓國、新加坡及香港等，近年來無不在旅遊簽證和入境管理上大幅度的鬆綁開放，或加速審查流程、或減少申請證件的繁瑣，其目的自然是希望透過更便捷化的管理流程，提升大陸觀光客赴該國旅遊的意願。相較於我國開放陸客來臺觀光的「團體行」和「自由行」，在管理機制和申請流程上時有過於繁複的議論，或許各國近年來大陸鬆綁開放的政策趨勢，也值我國借鏡。

最後，若從政策生態角度來看，如為「移民」政策，按一般移民推拉理論，主要還是在於經濟的「推力」和「拉力」，而非「大小」，故美國與中國都屬「大國」，但在人員移動上卻會呈現不同的態樣。而據本研究分析，除美國外，各主要國家其實不分大小國，對於經濟性的投資移民和具短期經濟效益的觀光或商務停留，均逐步採取便利友善的措施，以因應全球化下的競爭，可能更是值得我國在面對大陸人士來臺停留（而非移民）的重要觀點。

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

第一節 觀光

一、政策沿革與發展趨勢

(一) 政策及法規沿革

2001年8月底政府召開的「經濟發展諮詢委員會議」其中的「兩岸組」達成了「投資、貿易、通航、觀光」四大共識決議後，陸委會決定採取「政策宣布、局部試辦、正式實施」的方針，於2001年11月23日由行政院院會通過「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」(以下簡稱「大陸人民來臺觀光推動方案」)，⁵²並於同日宣布自2002年元旦開始局部試辦開放大陸海外人士來臺旅遊。而在法令方面根據「兩岸人民關係條例」第十六條的規定「大陸地區人民得申請來臺從事商務或觀光活動，其辦法，由主管機關定之」，依此法源2001年12月10日內政部發布「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」(以下簡稱「大陸人民來臺觀光辦法」)，成為正式開放陸客來臺旅遊之法令。

另一方面如表3-1所示，2001年12月11日當時的內政部警政署出入境管理局又發布「大陸地區人民申請來臺從事觀光活動作業規定」(以下簡稱「大陸人民來臺觀光作業規定」)與「大陸地區人民來臺觀光送件須知」(以下簡稱「大陸人民來臺觀光送件須知」)；交通部觀光局也發布「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項與作業流程」(以下簡稱「大陸人民來臺觀光注意事項與作業流程」)使相關規範更為周延。

⁵² 該方案在政策目標上強調「增進大陸人民對臺灣之認識與了解，促進兩岸關係之良性互動」與「擴大臺灣觀光旅遊市場之利益，促進關聯產業之加速發達」；在開放原則上，「在考量國家安全前提下，循序漸進開放大陸地區人民來臺觀光；在整體規劃兩岸人員交流前提下，合理規範並確保大陸地區人民來臺觀光之品質；在兩岸良性互動前提下，落實推動大陸地區人民來臺觀光」。

表 3-1：陸客來臺我國相關法令整理表

發布日期	發布單位	法令名稱	附 註
2001 年 12 月 10 日	內政部	大陸地 區人民 來臺從 事觀光 活動許 可辦法	1. 該辦法分別在 2002 年 5 月 8 日、2005 年 2 月 23 日、2007 年 3 月 2 日、2008 年 6 月 20 日、2009 年 1 月 17 日與 12 月 1 日、2010 年 8 月 16 日、2011 年 6 月 22 日經過八次修改。 2. 簡稱「大陸人民來臺觀光辦法」。
2001 年 12 月 11 日	內政部警 政署出入 境管理局	大陸地 區人民 申請來 臺從事 觀光活 動作業 規定	1. 該規定分別在 2002 年 5 月 10 日；2004 年 10 月 13 日；2009 年 4 月 24 日、7 月 9 日、12 月 1 日；2010 年 1 月 6 日、7 月 1 日、8 月 16 日、9 月 1 日與 12 月 31 日經過十次修改。 2. 發布單位之境管局已升格為移民署。 3. 簡稱「大陸人民來臺觀光作業規定」。
2001 年 12 月 11 日	內政部警 政署出入 境管理局	大陸地 區人民 來臺觀 光送件 須知	1. 該須知原名為「旅外大陸人士來臺觀光送件須知」。 2. 發布單位之境管局已升格為移民署。 3. 簡稱「大陸人民來臺觀光送件須知」。
2002 年 1 月 8 日	交通部觀 光局	旅行業 辦理大	1. 該流程分別在 2007 年 7 月 16 日與 2008 年 1 月 24 日、6 月 20

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

		陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項與作業流程	日與 9 月 26 日；2010 年 9 月 21 日經過五次修正。 2. 簡稱「大陸人民來臺觀光注意事項與作業流程」。
2008 年 6 月 20 日	交通部觀光局	旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項	1. 該注意事項分別在 2008 年 9 月 26 日、3 月 20 日、4 月 29 日；2011 年 1 月 14 日經過經過四次修正。 2. 簡稱「大陸人民來臺觀光品質事項」。
2009 年 1 月 17 日	交通部觀光局	大陸地區人民來臺觀光旅行業保證金繳納之收取保管及支付作業要點	簡稱「大陸人民來臺觀光旅行業保證金作業要點」

資料來源：筆者自行整理。

(二) 政策與法規的發展趨勢

隨著陸客於 2008 年 7 月 18 日正式來臺，如表 3-1 所示相關法令也一一出現，2008 年 6 月 20 日交通部觀光局發布「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」(以下簡稱「大陸人民來臺觀光品質事項」)，2009 年 1 月 7 日又發布「大陸地區人民來臺觀光旅行業保證金繳納之收取保管及支付作業要點」(以下簡稱「大陸人民來臺觀光旅行業保證金作業要點」)。

基本上，當前對於開放陸客來臺旅遊的相關法令發展，呈現以下的特色：

1、來臺資格限制大幅放寬

2002 年 1 月試辦時，開放的對象僅為「第三類」陸客，但排除旅居港澳的大陸人士；然而因開放成效有限，2002 年 5 月所修改發布之「大陸人民來臺觀光辦法」中，正式將「第二類」陸客納入，並且於 5 月 10 日正式開放其來臺旅遊，此外也將「第三類」陸客的範圍擴增為旅居港澳地區的大陸人士。至於「第一類」陸客則是在 2008 年 7 月 18 日才得以正式開放，如此使得陸客來臺人數大幅增加。

2011 年 6 月「大陸人民來臺觀光辦法」增加了第三條之一的規定，「大陸地區人民設籍於主管機關公告指定之區域，符合下列情形之一者，得申請許可來臺從事個人旅遊觀光活動(以下簡稱個人旅遊)：年滿 20 歲，且有相當新臺幣 20 萬元以上存款或持有銀行核發金卡或年工資所得相當新臺幣 50 萬元以上。年滿 18 歲以上在學學生。前項第一款申請人之直系血親及配偶，得隨同本人申請來臺」，此即所謂的自由行。

2、入境人數與停留期間大幅放寬

首先，是有關陸客來臺人數上的限制大幅放寬。在 2008 年開放「第一類」陸客後，根據「大陸人民來臺觀光送件須知」第六點與「大陸人民來臺觀光作業規定」第十點的規定，移民署每日公告的陸客人數為 4,311 人，顯見人數大幅增加。⁵³

其次，是有關陸客所持證件有效期限的限制有所改變，根據「大陸人民來臺觀光辦法」第八條的規定，對於「第一類」陸客所發給臺灣地區之「入出境許可證」，⁵⁴其有效期間自核發日起的 1 個月內；而「第二類」與「第三類」陸客之「入出境許可證」，其有效期間則放寬自核發日起的 2 個月內。基

⁵³ 內政部入出國及移民署，「大陸地區人民來臺觀光送件須知」，內政部入出國及移民署網站，2009 年 7 月 31 日，請參考 http://www.immigration.gov.tw/aspcode/show_menu22.asp?url_disno=82。

⁵⁴ 在 2001 年所發布之「大陸人民來臺觀光辦法」，大陸民眾來臺旅遊之入境證件為「旅行證」。

本上，此一規定自 2001 年「大陸人民來臺觀光辦法」首次發布後一直到 2010 年才改變，根據「大陸人民來臺觀光辦法」第八條的規定，「依前條規定發給之入出境許可證，其有效期間，自核發日起三個月」。

第三，則是陸客在臺停留期間的限制有所放寬。根據「大陸人民來臺觀光辦法」第九條的規定「大陸地區人民經許可來臺從事觀光活動之停留期間，自入境之次日起不得逾 15 日；逾期停留者，治安機關得依法逕行強制出境」，⁵⁵此在「大陸人民來臺觀光作業規定」第九點與「大陸人民來臺觀光送件須知」第八點亦有相同之規定。⁵⁶然而在 2002 年開放之初，陸客來臺停留期間僅有 10 天，因此在大幅延長為 15 天後，也就使得陸客來臺的時間安排更具彈性。

3、參觀區域限制有所放鬆

陸客來臺後並不是任何地方均可前往，仍有其限制範圍，根據「大陸人民來臺觀光辦法」第十五條的規定，應該排除軍事國防地區、科學園區、國家實驗室、生物科技、研發或其他重要單位。「大陸人民來臺觀光注意事項與作業流程」則進一步規定「為確保軍事設施安全，凡經依法公告之要塞、海岸、山地及重要軍事設施管制區均不允納入大陸人民觀光行程」、「國軍實施軍事演習期間，得中止或排除大陸人士前往演習地區之觀光景點」。⁵⁷之後，「大陸人民來臺觀光辦法」第十五條，則將科學園區的限制取消，顯示參觀地區的限制更為寬鬆。

4、團進團出限制大幅放寬

如表 3-2 所示，「第二類」陸客在申請階段時的人數要求門檻較高而為 7

⁵⁵ 「大陸人民來臺觀光辦法」第九條第二項規定「前項大陸地區人民，因疾病住院、災變或其他特殊事故，未能依限出境者，應於停留期間屆滿前，由代申請之旅行業代向入出國及移民署申請延期，每次不得逾七日」；第三項規定「旅行業應就前項大陸地區人民延期之在臺行蹤及出境，負監督管理責任，如發現有違法、違規、逾期停留、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，應立即向交通部觀光局通報舉發，並協助調查處理」。

⁵⁶ 內政部入出國及移民署，「大陸地區人民來臺觀光送件須知」，內政部入出國及移民署網站，2009 年 7 月 31 日，請參考 http://www.immigration.gov.tw/aspcode/show_menu22.asp?url_disno=82。

⁵⁷ 交通部觀光局，「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」，交通部觀光局網站，2009 年 8 月 9 日，請參考 http://admin.taiwan.net.tw/law/File/200809/辦理陸客觀光作業流程_971001.doc。

人，鑑於申請者可能因其他突發狀況而無法真正成行，因此實際入境時的人數限制降低為 5 人。

表 3-2：陸客來臺旅遊團體人數最低限制比較表

	申請階段			入境階段	
	大陸人民來臺觀光辦法第六條（2001 年原條文）	大陸人民來臺觀光辦法第六條（2002 年第一次修正）	大陸人民來臺觀光辦法第六條（2005 年第二次修正）	大陸人民來臺觀光辦法第五條（2009 年第五次修正）	大陸人民來臺觀光作業規定第十六點（大陸人民來臺觀光辦法第十七條）
依據法令與條文					
第一類	15 人以上	15 人以上	15 人以上	5 人以上	5 人以上
第二類	10 人以上	7 人以上	7 人以上	7 人以上	5 人以上
第三類	10 人以上	7 人以上	免團進團出	免團進團出	免團進團出

資料來源：作者自行整理。

二、制度分析

（一）業者資格與申請程序

隨著 2008 年 5 月之後兩岸氣氛和緩與恢復協商，加上臺灣旅遊業者的殷切期盼，將陸客來臺視為臺灣觀光產業發展的契機，使得政府必須有所開放，以

朝向提高經濟效率、全面發展經濟與達到社會福利最大化的「混合經濟」發展目標。

1、業者資格要求嚴格但保證金標準降低

根據「大陸人民來臺觀光辦法」第十條與「大陸人民來臺觀光注意事項與作業流程」第二點的規定，⁵⁸旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應具備下列要件，並經交通部觀光局申請核准：

- (1) 成立 5 年以上之綜合或甲種旅行業，為省市級旅行業同業公會會員，或於交通部觀光局登記之金門、馬祖旅行業。
- (2) 最近 5 年未曾發生依發展觀光條例規定繳納之保證金被法院扣押或強制執行、受停業處分、拒絕往來戶或無故自行停業等情事。
- (3) 向交通部觀光局申請赴大陸地區旅行服務許可獲准，經營滿 1 年以上年資者，或最近 1 年經營接待來臺旅客外匯實績達新臺幣 100 萬元以上，或最近 5 年曾配合政策積極參與觀光活動對促進觀光活動有重大貢獻者。

根據該辦法第十二條的規定，旅行業辦理大陸地區人民來臺觀光業務，應向交通部觀光局或其委託之團體繳納新臺幣 100 萬元保證金，旅行業未於 3 個月內繳納保證金者，由觀光局廢止其核准；然而該辦法在 2009 年 1 月修改之前，臺灣旅行社繳交之保證金為 200 萬元，顯示政府對於旅行社接待陸客的標準降低，也因此「大陸人民來臺觀光辦法」第十一條第三項的規定「本辦法中華民國 98 年 1 月 17 日修正施行前，旅行業已依規定繳納新臺幣 2 百萬元保證金者，由交通部觀光局自本辦法修正施行之日起 3 個月內，發還保證金新臺幣 1 百萬元」。

2、代陸客申請之文件與程序複雜但有所簡化

在臺灣旅行社代陸客申請之文件方面，對於大陸民眾的要求與其他國家觀光客相較，顯然有較為嚴苛之規定，而在程序方面也繁雜甚多，分述如下：

⁵⁸ 交通部觀光局，「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」，交通部觀光局網站，2009 年 8 月 9 日，請參考 <http://admin.taiwan.net.tw/law/File/200809/辦理陸客觀光作業流程 971001.doc>。

(1) 陸客所需證件相當繁雜，其規定如表 3-3 所示：

表 3-3：中國大陸三類民眾來臺旅遊送件所需資料整理表

	第一類	第三類	第二類
主要法令依據	「大陸人民來臺觀光辦法」第六條	「大陸人民來臺觀光辦法」第六條	「大陸人民來臺作業規定」第二點與第三點第一款
團體名冊	需要（二份），並須加附標明大陸地區帶團領隊資料，該領隊應加附大陸地區核發之領隊執照影本	需要（二份）（雖取消團進團出但法令並未修改）	需要（二份）
旅遊計畫及行程表	需要	需要	需要
入出境許可證申請書 ⁵⁹	需要（每一人一份）	同左	同左
旅客證明文件	1. 大陸地區所發有效證件影本，包括居民身分證、尚	1. 大陸地區所發尚餘 6 個月以上效期之護照影本。	1. 自國外「轉來」臺灣地區觀光者，附效期尚餘 6 個月以上之大

⁵⁹ 「入出境許可證」在 2002 年修訂之「大陸人民來臺觀光辦法」第七條規定時稱之為「旅行證」。

⁶⁰ 根據「大陸人民來臺觀光作業規定」第二點第五款第一、二、三目，「第一類」陸客需具備相關文件之要求如下：1、以有固定正當職業資格申請者，應檢附下列文件之一：（1）員工證件影本。（2）在職證明影本。（3）薪資所得證明影本。2、以在大陸地區學生身分申請者，應檢附國小以上各級學校有效學生證影本或在學證明影本。3、以有等值新臺幣

	第一類	第三類	第二類
	<p>餘 6 個月以上效期之往來臺灣地區通行證(或護照影本)。</p> <p>2. 固定正當職業、在學或財力證明等文件⁶⁰。</p>	<p>2. 國外、港澳在學證明及再入國簽證影本、現住地永久居留權證明、現住地居住證明及工作證明或親屬關係證明⁶¹。</p>	<p>陸地區所發護照影本。</p> <p>2. 固定正當職業、在學或財力之證明文件，其規定同對於「第一類」觀光客之規定，詳細規範亦同於「大陸人民來臺觀光作業規定」第五點第五款第一、二、三日。</p>
兩岸業者契約	<p>應具備我國旅行社與大陸地區旅行社簽訂之合作</p>	<p>無</p>	<p>應具備我方旅行社與大陸地區旅行社簽訂之合作契約影本</p>

20 萬元以上存款資格申請者，應檢附下列文件之一：（1）等值新臺幣 20 萬元（相當人民幣 5 萬元）以上之銀行或金融機構存款證明影本或存摺影本，數筆存款可合併計算。家庭成員同時申請者，得以成員其中一人之存款證明影本或存摺影本代替。但存款總額應達每人等值新臺幣 20 萬元（相當人民幣 5 萬元）以上。家庭成員指配偶、直系血親或居住同一戶籍具有親屬關係者。家庭成員應檢附親屬關係證明影本或常住人口登記卡影本。（2）基金或股票逾等值新臺幣 20 萬元以上，檢附存摺影本或金融機構開立 1 個月內之證明影本。股票價值以面額計算。（3）不動產估價逾等值新臺幣 20 萬元以上，開立 1 個月內之證明影本。（4）具退休身分申請者，得以退休證明影本代替。

⁶¹ 根據「大陸人民來臺觀光作業規定」第二點第四款第四、五、六、七日，「第三類」大陸人民需具備相關文件之要求如下：1、以在國外、香港或澳門留學生資格申請者：附有效之學生簽證影本或國外當地教育主管機關立案之正式學歷學校在學證明正本，以及再入國簽證影本。其隨行之配偶或直系血親附親屬關係證明。2、以旅居國外取得當地永久居留權資格申請者：附現住地永久居留權證明影本。其隨行之配偶或直系血親附親屬關係證明。3、以旅居國外 4 年以上且領有工作證明資格申請者：附蓋有大陸、外國出入國查驗章之護照影本及國外、香港或澳門工作人出境許可證明影本。其隨行之配偶或直系血親附親屬關係證明。4、以旅居香港、澳門取得當地永久居留權資格申請者：（1）符合香港澳門關係條例第四條資格者，請依香港、澳門居民身分申請。有隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親者（尚未取得當地永久居留權者）則檢附本人之港澳身分證及親屬關係證明。（2）未符合香港澳門關係條例第四條資格者（如現尚持有中國護照者），檢附本人香港、澳門永久居民身分證明影本或效期尚餘 6 個月以上之香港、澳門護照影本。有隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親者，檢附本人香港、澳門居民身分證明影本及親屬關係證明。

	第一類	第三類	第二類
	契約		

資料來源：作者自行整理。

(2) 申請程序雖然繁瑣但逐步簡化

根據「大陸人民來臺觀光辦法」第六條與第七條的規定，陸客申請來臺從事觀光活動，應依循以下之申請程序，這些程序之繁雜程度遠高於其他國家來臺之觀光客，相關規定詳見表 3-4：

表 3-4：「大陸人民來臺觀光辦法」規範陸客來臺旅遊申請程序整理表

	「第一類」觀光客	「第三類」觀光客 (含第二類)
業者收件	由經交通部觀光局核准之旅行業代觀光客申請，並檢附相關文件，包括團體名冊、行程表、入出境許可證申請書、旅客證明文件、證件影本、兩岸旅行社合作契約等（第六條）	觀光客應檢附入出境許可證申請書、有效護照影本、旅客證明文件，送臺灣駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構審查 ⁶² （第六條）
業者送審	承辦之旅行業將相關資料送申請許可，並由旅行業負責人擔任保證人（第六條）	未規定

⁶² 「大陸人民來臺觀光辦法」第六條第二項規定「駐外館處有人出國及移民署派駐入國審理人員者，由其審查；未派駐入國審理人員者，由駐外館處指派人員審查」。

	「第一類」觀光客	「第三類」觀光客 (含第二類)
核發文件	申請經審查許可者，由移民署發給「臺灣地區入出境許可證」(第七條)	同左(第七條)
文件轉發模式	「臺灣地區入出境許可證」交由接待之旅行業轉發申請人，申請人應持憑連同「大陸地區往來臺灣地區通行證」正本或大陸地區所發護照正本，經機場、港口查驗入出境(第七條)	「臺灣地區入出境許可證」交由負責接待之旅行業轉發申請人，申請人應持憑連同大陸地區所發6個月以上效期之護照正本，經機場、港口查驗入出境。(第七條)
備註	<p>1. 旅行業辦理「第一類」陸客業務，應與大陸地區旅行社訂有合作契約(第十五條)。</p> <p>2. 旅行業應請大陸地區旅行社協助確認經許可來臺從事觀光活動之大陸地區人民確係本人，如發現虛偽不實情事，應通報交通部觀光局並移送治安機關依法強制出境(第十五條)。</p> <p>3. 大陸地區旅行社應協同辦理確認大陸地區人民身分，並協助辦理強制出境事宜(第十五條)。</p>	在「大陸人民來臺觀光辦法」第七條之規定除針對「第三類」陸客外，另包含「第二類」陸客，即「自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民」

資料來源：作者自行整理。

(3) 審批時間大幅縮短

大陸地區人民來臺管理機制之研究

過去，由於陸客來臺簽證必須送到臺灣辦理，審查往往需要半個月，造成兩岸旅行業者與陸客的不便，因此「大陸人民來臺觀光送件須知」第八點在修改後規定，陸客的臺灣審批時間大幅縮短至 5 天而不含例假日，⁶³即若是本週一送件就可於下週一領證，使得來臺旅遊更為便利

3、政府因應脫團問題更為嚴謹

由於過去「人蛇集團」透過各種非法之偷渡管道，將許多想來臺灣淘金之大陸民眾運送來臺的方式，近年來已逐漸消失，而似有逐漸走向「合法來臺」之方式，復以世界各國也陸續發生多起大陸人民利用「旅遊」為名義，在海外集體失蹤的案件，政府對於陸客來臺的脫隊問題極為重視。對於陸客的脫團問題，政府採取較為嚴謹的防範方式，其具體作為與措施如表 3-5 所示。

表 3-5：陸客來臺旅遊脫團處理程序整理表

		規 定	條 文
立 通 報 系 統	入 境 前	1. 於團體入境前 1 日 15 時前將團體入境資料（含旅客名單、行程表、入境航班、責任保險單、遊覽車、派遣之導遊人員等）傳送觀光局。團體入境前 1 日應向大陸組團社確認來臺旅客人數，如旅客人數未達入境最低限額時，應立即通報。	大陸 人民 來 臺 觀 光 辦 法 第 二 十 二 條 （ 「 大 陸 人 民
	活 動 期 間	2. 於團體入境後 2 個小時內填具接待報告表，其內容包含入境及未入境團員名單、接待大陸地區旅客車輛、隨團導遊人員及原申請書異動項目等資料，傳送或持送觀光局，並由導遊人員隨身攜帶接待報告表影本一份。團體入境後，應向觀光局領取旅客意見反映表，並發給每位團員填寫。	
		3. 每 1 團體應派遣至少 1 名導遊人員，事實上在第二十一條	

⁶³ 內政部入出國及移民署，「大陸地區人民來臺觀光送件須知」，內政部入出國及移民署網站，2009 年 7 月 31 日，請參考 http://www.immigration.gov.tw/aspcode/show_menu22.asp?url_disno=82。

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

	<p>中即規定「旅行業辦理接待大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應指派或僱用領有導遊執業證之人員執行導遊業務」。如有急迫需要須於旅遊途中更換導遊人員，旅行業應立即通報。</p> <p>4. 行程之住宿地點變更時，應立即通報。</p> <p>5. 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。</p> <p>6. 團員因傷病、探訪親友或其他緊急事故，需離團者，除應符合交通部觀光局所定離團天數及人數外，並應立即通報。</p> <p>7. 發生緊急事故、治安案件或旅行糾紛，除應就近通報警察、消防、醫療等機關處理，應立即通報。</p>	<p>來臺觀光注意事項與作業流程」第五點規定亦同⁶⁴)</p>
入境後	<p>8. 團體出境 2 個小時內，應通報出境人數及未出境人員名單，此通報事項由交通部觀光局受理之。</p>	
第三類	<p>9. 「第三類」觀光客因不需團進團出，應依上述第一、第五、第七點之規定辦理，但其旅客入境資料及入境通報內容得免除行程表、接待車輛、隨團導遊人員等。</p>	
查訪規定	<p>主管機關或交通部觀光局對於旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，得視需要會同各相關機關實施檢查或訪查；旅行業對前項檢查或訪查，應提供必要之協助，不得拒絕或妨礙</p>	第二十四條
	<p>旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，有大陸地</p>	第二

⁶⁴ 交通部觀光局，「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」，交通部觀光局網站，2009年8月9日，請參考 http://admin.taiwan.net.tw/law/File/200809/辦理陸客觀光作業流程_971001.doc。

相關罰則	區人民逾期停留且行方不明者，每一人扣繳第十一條保證金新臺幣 10 萬元，每團次最多扣至新臺幣 100 萬元；逾期停留且行方不明情節重大，致損害國家利益者，並由交通部觀光局依發展觀光條例相關規定廢止其營業執照。	十五條
------	--	-----

資料來源：作者自行整理。

但是值得注意的是，在 2008 年修改後的「大陸人民來臺觀光注意事項與作業流程」第十點規定，「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，97 年 6 月 20 日許可辦法修正發布後發生大陸地區人民逾期停留且行方不明情形，每一人扣繳旅行業保證金新臺幣 10 萬元」，「前項扣繳每團次最多扣至新臺幣 100 萬元」⁶⁵，顯示政府要求旅行社必須擔負陸客逾期停留的更多責任，以防止此類事件在陸客大量來臺後層出不窮。

三、運作問題

(一) 審查面的問題

1、審查流程與人力不足問題

有關現階段觀光的審查時間，時常為一般申請旅行社所詬病，但其實究其原因，根據座談會與談人表示，則是認為主要是在於我方管理機制的人員不足：

會產生這種原因，除了是我們臺灣移民署的人手不夠的問題之外，大陸那邊。因為我們現在知道它的流程是透過大陸旅行社，先送到臺灣的移民署這邊來審查，然後再發它入臺證 (E-1-3)。

依我個人的瞭解來說，目前從開放到廈門，有幾個約束，第一個約束太多，這個旅行社是被動的，然後管理不當，人手不足，經驗不夠，都是各方面造成的 (E-1-4)。

但除此之外，另一位與談人也提到，大陸方面對於陸客來臺旅遊的證件

⁶⁵ 交通部觀光局，「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」，交通部觀光局網站，2009 年 8 月 9 日，請參考 <http://admin.taiwan.net.tw/law/File/200809/辦理陸客觀光作業流程 971001.doc>。

審核，也是造成陸客來臺觀光審查流程冗長或不確定的原因之一：

大陸這邊的話，證件審核也是他們的一個方式。但是他們的長度、時間都抓的太緊。就像我們以前出國一樣，他們也是要出國都不是隨性，都是即性，說我今天要出國。不像歐美跟我們現在的臺灣都有計劃性，所以時間綁得很緊。是他們的問題多了。但是我們接待社也要配合組團社。因為如果說你不給他方便的話，他也不給你。所以我們也要配合他。即使時間很趕的時候，我們也是趕件，但趕件的方式要通過全聯會。要全聯會有改進的機制。那你要多 300 塊錢。這樣目前就是 600 塊錢了。那你通過全聯會還要 300 塊(E-1-5)。

2、對於陸客來臺自由行的證財產門檻要求過於嚴格

陸客來臺自由行自 100 年 6 月底開放至今，似乎成效有限，但其實相關專家仍然看好未來陸客自由行的市場潛力。然而，對於現階段對於陸客來臺自由行的證財產門檻要求，是否過於嚴格，相關與談人則認為可能是陸客來臺自由行意願低落的原因之一：

其實在目前我比較看好先前的自由行，因為市場不夠大。第二如何增加自由行的使用。可能它會散拼模式。類似香港模式，還是掌握在大陸旅行社。然後它會增長，自由行有兩大部分。第一：成本很高為什麼？你自由行的時候要怎麼一定要透過旅行社的機制。你現在跟航空公司是包月的，團購團體的票。像自由行一樣。你去 FIT 跟航空公司買散票，他講的是散兵團體，掌握在旅行社，至於保證人那不是問題。第二個說這個團體住人怎麼樣呢，就是說如果現在，你現在開自由行來團費會半價為什麼？因為它的影響不大。現在同意的北京、上海真的是縮水率很高的。但是真的要核准的人口是有限的，一個你看，以上統計上海北京來團多少人。來過才能夠第二次。上海是 2300 萬人，現在臺灣有沒有十分之一？沒有嘛(E-1-5)。

3、陸客來臺自由行中以「緊急聯絡人」擔負脫團時協尋義務的作法

政府為了確保陸客來臺自由行不會有脫團或其他社會治安管理上的風險，在相關管理機制上，特別增加了所謂的「緊急聯絡人」，以擔負脫團時協尋義務。但此種管理機制，與談人則認為不具實際的管理效果：

這裡面的風險必須要有兩邊的機制來處理。當然就說從職業、收入、地區這三個傳統的方式，現在看起來保證的問題好像不太可行。因為那個機制會造成很大的糾紛。因為你人不見了，那個保證它也不會出來。所以這個問題大概沒法處理。而且到臺灣之後其實是出現兩個問題。一個是有問題，就是傳統上有去處理。第二就是自然的問題或者交換的問題，因為傳統是由旅行社在中間當間面，比如說你去買東西有糾紛怎麼來處理，或者說住旅館，甚至有些出了治案的問題怎麼來處理。那我覺得到目前來講，沒有一個好的管理機制。所以這個未來是個比較困難的地方。第三個，我覺得大家剛剛張理事長提到說商務，那商務客跟自由行不太一樣。因為商務客是由公司來邀請的。所以它是由公司來做承擔來做擔保的，可自由行不是這樣的。但是我覺得，我剛有提到過說是不是可以讓大陸客去有商務簽證，那麼優先進來。這樣的話或許可以降低。因為由其它國家先審完戶，我們就降低了它的風險。所以過去這是一個替代的方式，各位可以考慮看看 (E-1-4)。

(二) 執行面之問題

1、大陸當局與旅行社在陸客身份與證照查核的力度

對於來臺觀光的陸客，無論是團體行或自由行，與談人認為，真正值得擔心的，是其真實身份的掌握與證照查核的驗證，是否符合我方對於安全管理的需求，其表示：

因為我們都看不到對方的東西，你沒有去驗證它的東西。那所以在一個形式上，所以既然由臺理會到大陸之後，這一塊實質審查功能有沒有可能擴張。如果不行的話，能不能仿效 2008 年之前的案例。2008 年前我們開放第三類跟第二類。市場上有些機制在，我沒有辦法審查，大陸也不配合。可是我們有一個國外的簽證包括商務簽證，包括觀光簽證甚至第三地的拘留證。那是不是可能透過這種方式來作為一個降低風險的審查機制。如果我們不能在大陸當地做實質的審核。能不能透過第三國的審核機制，來強化我們的這個審核的可

能性。我想這是第四個部分 (E-1-2)。

(三) 查處面之問題

1、 相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率問題

在查處面上，依據陸委會、觀光局和移民署的宣導資料顯示，相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率是最低的，平均僅有十萬分之四。對此，與談人認為，主要還是因為我們課與相關履行業者的責任規範很多所致：

各位都出國過，內蒙古像大家講的一樣，別人一進去就是 65 塊，一個月之間還沒有出團的要 25 塊。每天跟股盤一樣，跟股價上市一樣。一天三四翻。這個動盪下降來不及。這個導遊不好，我們那邊講的問題，應該是你有什麼經驗，要著實講的。它引爆的這種政治風爆上寫了很多協議，講話太實在了也不行，就這樣。所以今天我們講這個檢查機制是什麼樣的。其實基本上沒有改變，前陣子在管制說你進來。如果因為我們管理很多，如果你通報你的飯店、導遊、車輛、餐飲與進來走的不一樣的時候，就通報，記點。記到多少點就一個月三個月六個月給你撤牌，或者跑掉。現在政府已經改了，就是說跑掉，不會撤盤。說撤牌就是不能做大陸。你的牌還在只是不能做大陸人士來臺。像三富這麼大這個牌已經停止住了。為什麼呢？因為它是違規的。有些違規的記點它就把你停了。那我一個團來一兩萬，因為違規的時候可以記點。那我的團怎麼辦？一定我要找第二牌、第二牌以上的 (E-1-1)。

2、 目前團體旅遊的臺灣導遊人員對於陸客行蹤的掌握

儘管現階段對於陸客管理及行蹤掌握的機制，相對而言卓有成效，但對與談人而言，諸如要求臺灣導遊人員掌握陸客行蹤的政策作法，其實認為頗有與時俱進的需要：

那個我覺得目前政府對一些管理的機制，已經不合時宜。第一個就是說在三年前的時候，跳機的部份，當時設定的人數沒多少人，三年來不到 35 個吧。30 個而已。以記點的方式跟他們，我們剛剛理

事長不是提到說那是因為旅館的改變，不是我們的問題。間接變成受害者。其實這個條的法令應該可以修改。就是說應該讓所謂團體更自由一點，更開放一點。不要限制性太多太多。住旅館要限制更改也要報備。然後餐廳也被報備，什麼都要報備的話導遊是很麻煩的 (E-1-2)。

3、當前陸客來臺的脫團通報系統與流程

而對於陸客脫團通報系統的執行，對於一切課責在旅行社之上，與談人似乎也頗有微詞：

跑掉是你負責的。但是要花錢，10 萬塊就扣掉，就捐給國家，愛心捐款十萬塊。這就是愛心捐款。那如果說你違規，不照規定來的有撤牌的疑慮，那這個又很冤枉，車子故障，有些它講究的是 A，最後給住 B。那我怎麼知道 (E-1-1)。

第二節 專業及商務交流

一、政策沿革與發展趨勢

(一) 專業及商務交流實施沿革及發展趨勢

1、現行已開放 25 類大陸專業人士來臺交流

內政部於 1998 年 6 月 29 日訂頒「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」後，已彙整各種專業交流類別，由內政部統一受理大陸專業人士申請來臺交流案件。同時為擴大兩岸專業交流層面，政府逐步放寬調整專業交流類別，目前已有宗教、土地營建、財金、文教、體育、法律、經貿、工會、交通、大眾傳播、衛生、環保、農業、傑出技藝、科技、消防、消保、社會福利及產業科技等 25 類大陸專業人士得循專業交流管道來臺。

2、專業交流以往呈現穩定微幅成長趨勢

自政府開放大陸專業人士來臺從事專業交流迄今，總計有逾 50 萬人次，

循各種專業類別入境從事交流活動，整體而言，專業交流人數除因特殊外部因素影響而有較大波動外（如 2003 年 SARS 事件），整體交流人數呈現穩定微幅成長趨勢，自 1998 年起，每年實際入境人數均超過 1 萬人次，而至 2010 年已超過 23 萬人次，10 年來平均年成長率為 15%，特別是 2008 年 520 之後，專業交流自 2008 年的 45106 人、2009 年的 113673 人到 2010 年的 158530 人，人數呈現極大幅度的成長，而如下圖 3-1。

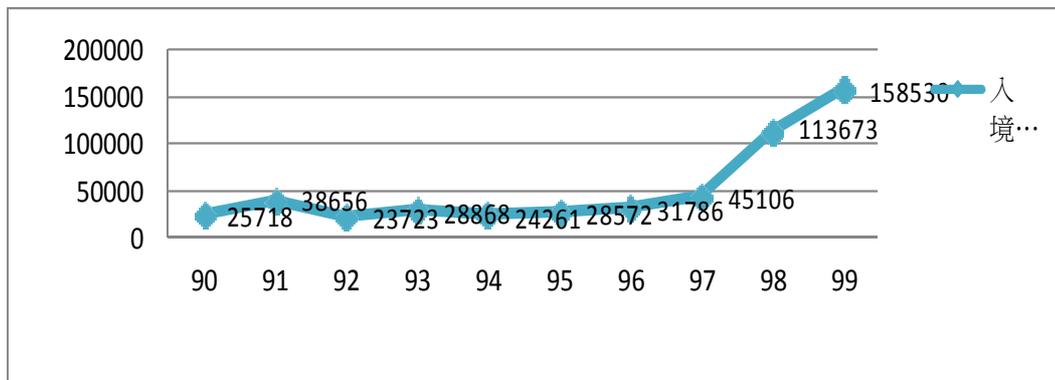


圖 3-1：大陸專業人士來臺人數成長趨勢圖

3、520 後專業交流申請人數暴增，交流組團人數亦屢創新高

520 新政府上任後，專業交流申請人數不斷攀升，以 2009 年第 3 季為例，共計 19,509 人次申請來臺專業交流，較去年同期 11,446 人次，增加幾達 2 倍。且同一專業交流團組來臺人數，亦有逐漸增加之趨勢，組團人數動輒逾百人，如該年 9 月底兩岸出版交流 20 週年活動有 617 人來臺、10 月底臺北國際旅展有 279 人來臺、10 月底兩岸會計師研討會有 181 人來臺、11 月初更有大陸亞德客企業員工 1117 人來臺觀展，交流組團人數屢創新高，此與兩岸政策鬆綁不無關聯，其未來發展應持續密切觀察。

（二） 商務交流實施沿革及發展趨勢

大陸地區人民原本即可透過經貿類專業交流事由來臺，政府為履踐我國成為世界貿易組織會員國對服務業貿易總協定承諾事項，並回應企業界促進商務人士往來便捷性，以活絡兩岸經貿往來之需求，爰於 2005 年 2 月 1 日發布實施「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」，並由移民署會同經濟部

大陸地區人民來臺管理機制之研究

建置審查作業平臺。移民署將上述經貿及商務交流事由，以經濟交流合稱並加以統計之，惟商務交流仍佔經濟交流中之大多數。故目前大陸地區人民來臺從事商業活動，主要還是分為專業人士、商務人士及跨國企業內部人員調動等三類，其所適用之法規分別如下：

- 1、專業人士（經貿交流）—大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法。
- 2、商務人士—大大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法。
- 3、跨國企業—跨國企業內部調動之大陸地區人民申請來臺服務許可辦法。

依移民署統計，自 2005 年開放申請至 2010 年底，透過商務交流事由來臺之大陸人士歷年累計逾 35 萬人次，特別是 2008 年 520 新政府上任後，申請並獲核准來臺專業及商務交流之人數不斷攀升，自 2008 年的 26811 人次、2009 年 49176 人次到 2010 年的 74022 人次，年成長率分別達 90%、55%，大體上呈現較高幅度成長之趨勢，且同一交流團組來臺人數動輒逾百人，亦有逐漸增加之趨勢，而可如下圖 3-2 所示：



圖 3-2：大陸商務交流來臺人數

二、制度分析

(一) 專業交流的管理制度與流程

1、法規架構

依據「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」，目前大陸地區專業人士來臺從事專業活動計有 20 種類，分別如下：宗教、土地及營建、財金、文教及學生、體育、法律、經貿、工會、交通、大眾傳播、衛生、環境保護、農業、傑出民族藝術及民俗技藝、科技、消防、消費者保護、社會福利及產業科技。上述各類專業人士來臺需由邀請單位向移民署提出申請，並由我國目的事業主管機關審理，或由移民署定期召開「大陸地區專業人士來臺參觀訪問聯合審查會」會議審議。

而有關大陸地區人民來臺從事專業交流活動之整體法規架構，可如下圖 3-3 說明之：



圖 3-3：大陸地區人民來臺從事專業交流活動之整體法規架構

2、申請流程

依據「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」，專業交流之申請流程，乃是由我方先行審查核發「中華民國臺灣地區入出境許可證」後，申請人再據以向大陸有關單位提出申請核發「大陸居民往來臺灣通行證」，其中：

(1) 申請人在大陸地區：申請人來臺專業及商務交流前須先向任職單位申請「立項」→取得立項同意→申請人透過邀請單位附具「大陸居民身份證」影本等文件向移民署申請來臺→移民署同意後核發「入出境許可證」→申請人檢附我方核發之「入出境許可證」等文件向陸方申請審批→陸方審批同意後發給「往來臺灣通行證」（如申請人持有有效大陸護照，此2項程序有可能略過，無須另取得「往來臺灣通行證」）→大陸人士持憑「往來臺灣通行證」

(或「大陸護照」)及「入出境許可證」經我機場或港口通關查驗後來臺交流。

(2) 申請人在海外或港澳：申請人持憑「大陸護照」向我駐外館處申請來臺→透過邀請單位向移民署申請「入出境許可證」→移民署參考駐外館處意見，同意後核發「入出境許可證」→大陸人士持憑「大陸護照」及「入出境許可證」經我機場或港口通關查驗後來臺交流。

其相關申請流程，可以圖 3-4 表示之：

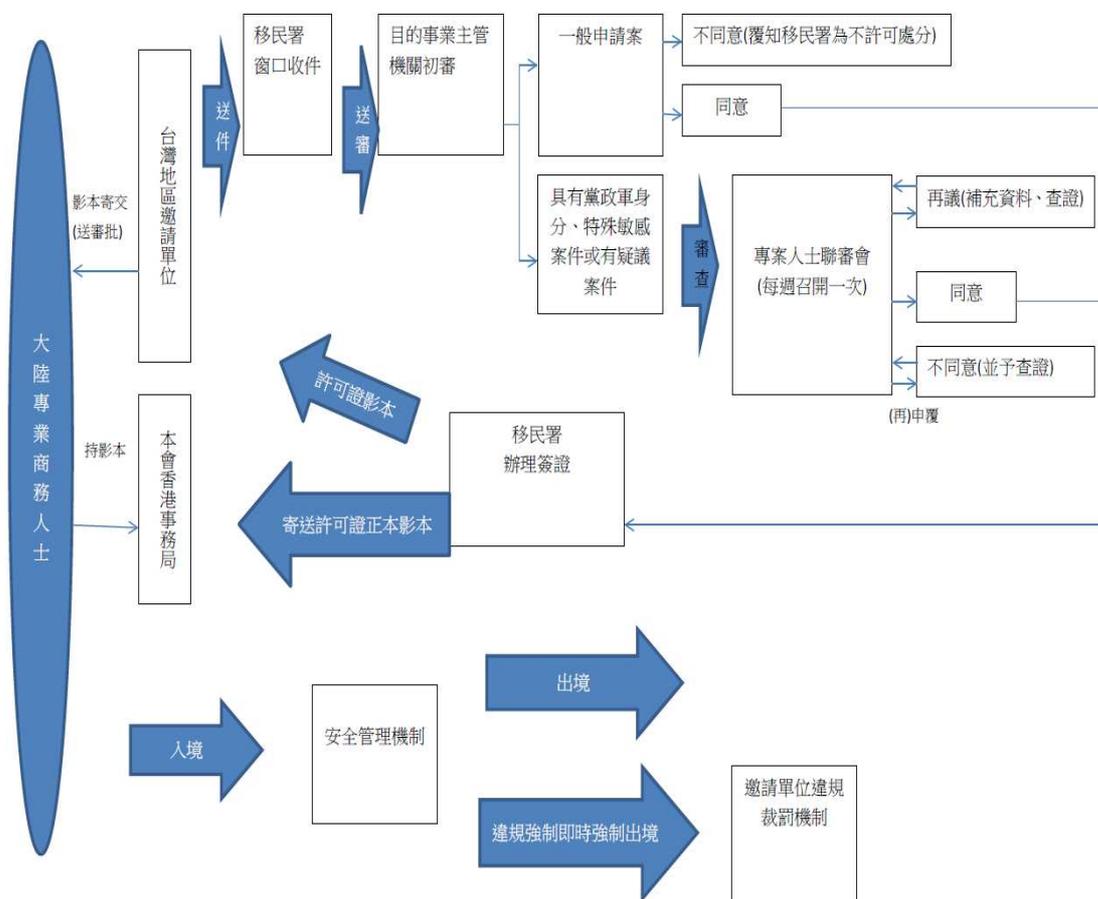


圖 3-4：大陸地區人民來臺從事專業交流申請流程圖

3、安全管理機制

至於大陸地區人民來臺從事專業交流之安全管理機制，主要包括「入境前申請審核」、「入境後動態管理」等項，可以圖 3-5 表示之。

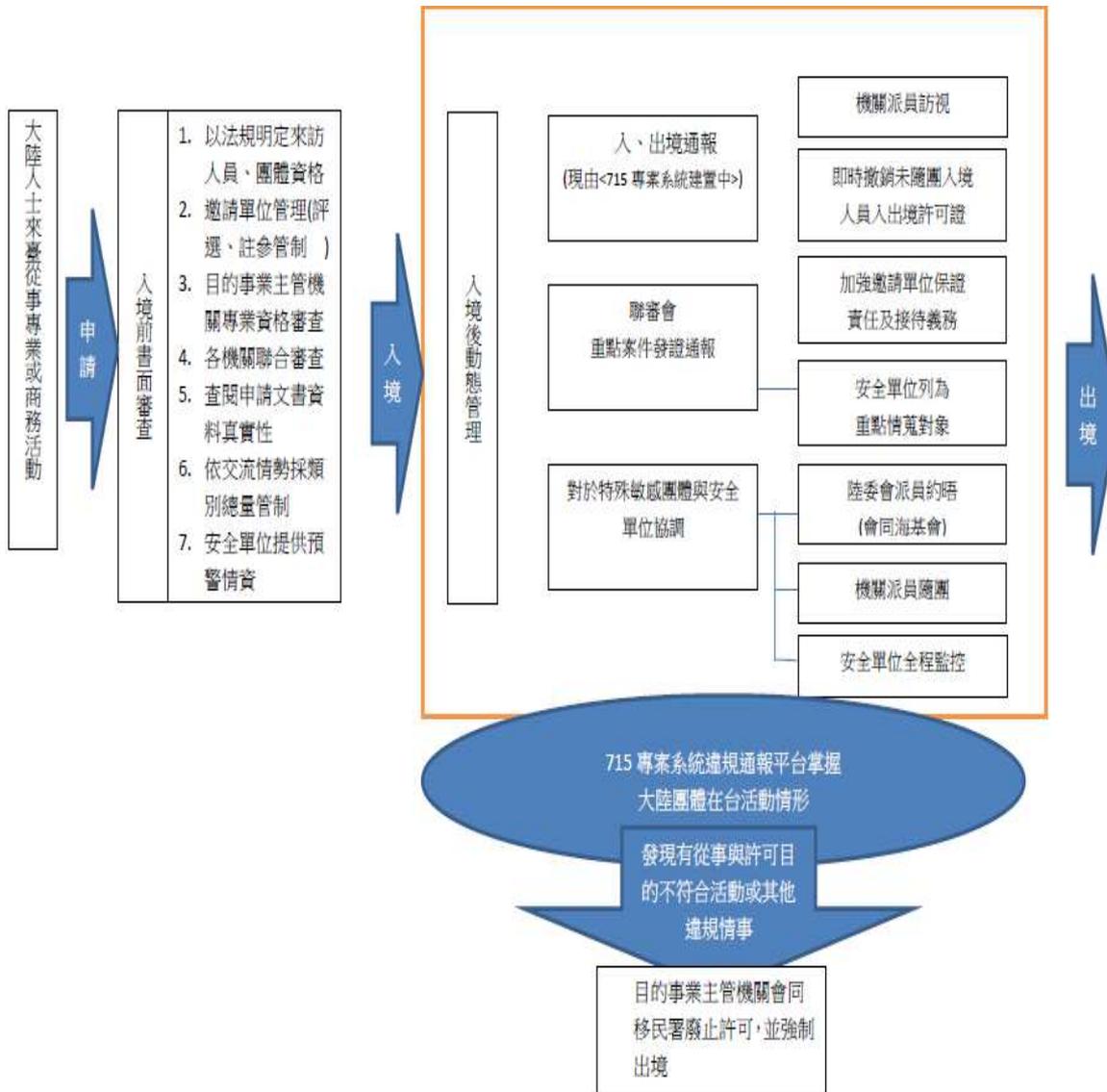


圖 3-5：大陸地區人民來臺從事專業交流安全管理機制圖

至其具體內容，主要包括：

- (1) 入境前審查：由內政部(移民署)會同相關機關組成聯合審查會，目的事業主管機關初審，有黨政軍背景者由各機關聯合審查（在一定層級以上之黨政軍人士方提聯審會審查，自98年6月起開始實施），對於層級較高官員

大陸地區人民來臺管理機制之研究

來訪及有安全顧慮之重點案件進行入境通報，對於身分特殊、疑有危害國家安全或社會安定之敏感團體進行安全通報。

(2) 入境後動態管理：相關機關派員訪視大陸團組在臺行程，安全單位重點監控大陸團組在臺行程，即時查處違規並強制出境。

(3) 處罰管控與輔導機制：對違規之大陸人士，註參管制一定期間不得來臺；對違規之邀請單位，註參管制一定期間不得邀請大陸人士；對於「使」大陸人士來臺從事不法活動者，依兩岸條例第15條第3款裁罰。另依邀請單位辦理大陸專業團體邀訪、接待業務之優劣情形，予以評等註記，於程序上予以「便利」或「嚴審」等區別處理。

(二) 商務交流的管理制度與流程

依據「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」所稱之商務活動，系指下列各項：商務訪問、商務考察、商務會議、演講、商務研習及受訓、履約服務活動、參加商展、參觀商展等。「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」自 2005 年訂定發布施行後，為因應兩岸經貿交流發展趨勢之需求，歷經 5 次修正（最近一次為 2012 年 1 月）；並就擴大邀請單位及受邀對象之範圍、大陸商務人士申辦多次入出境許可證、縮短發證（含受理及審核）時間等事項持續檢討、調整相關規定。至於其相館管理制度規定，略為：

1、適用對象：應邀請單位所邀請之大陸地區人民

- (1) 企業負責人或經理人。
- (2) 專門性或技術性人員。
- (3) 上述人員因商務活動需要，得同時申請配偶及直系親屬一人陪同。

2、邀請單位資格：

(1) 本國企業、僑外投資事業年度營業額達新臺幣一千萬元，或公司資本額達新臺幣五百萬元之新設本國企業、新設僑外投資事業。

(2) 外國公司在臺分公司年度營業額達新臺幣一千萬元，或營運資金達新臺幣五百萬元之新設外國公司在臺分公司。

(3) 外國公司或大陸地區公司在臺辦事處採購實績達一百萬美元。但金融服務業在臺辦事處，不受採購實績限制。

(4) 大陸地區公司在臺分公司年度營業額達新臺幣一千萬元，或營運資金達新臺幣五百萬元之新設大陸地區公司在臺分公司。但金融服務業在臺分公司，不受營業額及營運資金限制。

(5) 自由貿易港區設置管理條例第三條第二款所定之自由港區事業。

(6) 加工出口區設置管理條例第三條第一項所定之區內事業。

3、邀請單位邀請人數之限制：

(1) 設立未滿一年且年度營業額未達新臺幣一千萬元或前條第三款之邀請單位，其每年邀請人數不得超過五十人次。

(2) 邀請單位年度營業額為新臺幣一千萬元以上、未達新臺幣五千萬元者，其每年邀請人數不得超過一百人次。

(3) 邀請單位年度營業額為新臺幣五千萬元以上、未達新臺幣一億元者，其每年邀請人數不得超過二百人次。

(4) 邀請單位年度營業額達新臺幣一億元，其每年邀請人數不得超過四百人次。

4、申請方式：應於預定行程一個月前提出申請。其申請方式如下：

(1) 在大陸地區者：由邀請單位代向臺灣主管單位申請。

(2) 在第三地區者：由申請人向臺灣駐外館處申請，並同時檢具相關檔電子檔。邀請單位得同時檢具相同檔一式三份，向臺灣主管單位申請備查。

5、申請流程：我方先行審查核發「中華民國臺灣地區入出境許可證」後，申請人再據以向大陸有關單位提出申請核發「大陸居民往來臺灣通行證」。

(1) 申請人在大陸地區：申請人來臺專業及商務交流前須先向任職單位申請「立項」→取得立項同意→申請人透過邀請單位附具「大陸居民身份證」影本等文件向移民署申請來臺→移民署同意後核發「入出境許可證」→申請人檢附我方核發之「入出境許可證」等文件向陸方申請審批→陸方審批同意

大陸地區人民來臺管理機制之研究

後發給「往來臺灣通行證」(如申請人持有有效大陸護照，此 2 項程序有可能略過，無須另取得「往來臺灣通行證」)→大陸人士持憑「往來臺灣通行證」(或「大陸護照」)及「入出境許可證」經我機場或港口通關查驗後來臺交流

(2) 申請人在海外或港澳：申請人持憑「大陸護照」向我駐外館處申請來臺→透過邀請單位向移民署申請「入出境許可證」→移民署參考駐外館處意見，同意後核發「入出境許可證」→大陸人士持憑「大陸護照」及「入出境許可證」經我機場或港口通關查驗後來臺交流

6、單次簽證及多次簽證

大陸地區人民經許可進入臺灣地區從事商務活動者，發給單次入出境許可證，其有效期間自核發之翌日起算為三個月。但大陸地區人民須經常來臺從事商務活動，經主管機關認有必要者，得發給逐次加簽入出境許可證，其有效期間自核發之翌日起算一年至三年。

此外，大陸地區人民經許可進入臺灣地區從事商務活動，而該大陸地區人民或其邀請單位符合下列情形之一，經主管機關會同相關目的事業主管機關認有必要者，得發給多次入出境許可證，其有效期間自核發之翌日起算一年至三年：

- (1) 邀請單位年度營業額達新臺幣五千萬元以上。
- (2) 邀請單位為第五條第五款或第六款之事業。
- (3) 受邀人為旅居海外地區之大陸地區人民。
- (4) 受邀人為大陸地區年度營業額達新臺幣一百億元以上企業之負責人或經理人。
- (5) 受邀人為大陸地區股票上市公司之負責人或經理人。

7、停留期間及注意事項

(1) 從事商務訪問、商務考察、商務會議、演講、參加商展及參觀商展者，其停留期間不得逾 1 個月。

- (2) 從事商務研習或驗貨、售後服務、技術指導等履約活動者，其停留期間不得逾 3 個月。
- (3) 大陸地區人民經許可進入臺灣地區從事商務活動，來臺日期或行程如有變更，邀請單位應于申請人入境前或行程變更前檢具確認行程表，送主管機關及相關目的事業主管機關備查。
- (4) 大陸地區人民經許可進入臺灣地區從事商務活動，應於入境後依流動人口登記辦法規定辦理流動人口登記。
- (5) 大陸地區人民申請來臺從事商務活動之原因消失者，應自原因消失之翌日起三日內出境，主管機關得廢止其許可，並註銷其入出境許可證；其眷屬亦同。
- (6) 規定團進團出，故若非同一時間進出者，應分團辦理。

三、現階段管理機制的問題

自開放大陸專業與商務人士來臺交流，迄 2010 年底，二者總計已逾 95 萬人次，循經貿、商務、文教、體育等不同類別，入境從事交流活動，總歸其相關管理問題如下：

(一) 審查面

1、現階段專業及商務交流的政府審查流程於冗長

長期以來，大陸地區專業人士來臺得申請流程過於冗長，一直是相關申請單位共有的經驗。但對此種現象，就有與談人認為，此係因兩岸交流形式改變之後，專業交流的審查程序卻沒有相應調整所致：

現在兩岸交流的形式改變了，從兩岸開始專業交流之後，大陸直航專業人士來臺被排在後面去，看起來專業人士沒有變動，整個許可辦法也變化不大，所以相對來看專業人士來臺程序冗長。形式變了以後，許可辦法卻沒有改變，這是需要檢討的。申請程序上又比其他項目來得慢，因為必須等到證件下來才能往後的程序，結果很多地方會變成他們不敢隨便訂票。實際上是否必要，還是有要再探討的面向與考量(B-1-1)。

2、現階段專業及商務交流的申請時程過長的問題，主要是因為大陸方面發證時程不明所致

但對於上述申請時程過長，卻也有相關專家認為，問題並非在臺灣的相關審查單位之上一包括移民署在內的相關審查單位，近年來已大幅簡化相關申請流程—其主因應該還是在於大陸方面的發證時程不明所致：

講到詬病之處不外乎就是時間，當然還有退補件，這個是我們承辦單位最不能掌控的地方，因為每次只要遇到政策緊縮的時候，退補件的都是意想不到的東西，像驗證也是這幾年才出現的東西，往往會出現很大很大的時間差(C-1-6)。

如果是走經貿交流進來的還有專業證明，光等待文件有時候一等就是七天、十天不等，要視對方收集的時間，我們常常等一、兩月還沒有來，我們要送件的資料也沒有拿到，他們本來要填一些表格，光是這個文書，從拿到名單可以送件，這個差距從七天到一個月，這個就有時間的落差(C-1-5)。

3、現階段專業交流中的大陸黨政軍人士來臺的管理機制

事實上，政府單位對於大陸人士來臺專業交流，最為在意的安全管理問題，乃是其中的大陸黨政軍人士，其來臺後得行程及相關作為，但在現階段的管理機制上，主要卻是要求大陸黨政軍人士必須掛上民間團體身份才能申請，對於真正的身份掌握和安全管理，並不具實質意義。相關與談人即表示：

大陸黨政軍人士來臺前雖經邀請單位申請，我中央目的事業主管機關先行審查，但大陸幅員廣闊，中央或地方政府黨政軍人士難以確實掌握，甚至異動時，無法隨時更新，以至於審查時難以判定真實身分或層級(B-1-3)。

歷年來查獲數量眾多之大陸黨政軍官員申請來臺，所填報現任職單位職稱涉有隱匿、偽冒等不實情事。經查不實情形，多為掩飾渠等

來臺具有招商引資或從事具有統戰性質活動之目的，而刻意隱瞞渠等地方首長、經貿或高新開發區官員或其他特定類型（如農業類）之官員身分，而僅填報其民間團體兼職身分；或進而偽冒成為民間企業主管、媒體界人士、教職人員等虛偽身分提出申請。因此，僅重視所謂「民間團體」的身份其實以不具真正的管理意義(C-1-2)。

4、商務交流要求部分大陸人士提出本職公正文書及驗證的問題

在商務交流中，時有要求部分大陸人士提出本職公正文書及驗證的問題，其利益雖然良好，但往往流於形式，反而容易造成兩岸商機的延誤，就有與談人指出：

初審制度，除非送審或受邀人士身分特殊。不過現在很多大陸學者都有兼職，所以這部分流程如同虛設。他可能只是兼任地方政協某教授的大學教授，然後還要去提報說明他的身分，這是多餘的部分，以國家安全來講是無可厚非的，但是能夠達到的效果有限(B-1-1)。

此外，另一位與談人也表示：

現在專業人士來臺幾乎都是用公費，觀光部分則是用個人的錢，如果專業部分申請不過，就改為申請觀光，反正一樣也都能進來臺灣(B-1-5)。

5、對於經常往來兩岸的大陸商務人士核發「多次簽證」的問題

兩岸經貿往來的頻密，使得不僅許多臺商經常需要往來兩岸之間，隨著陸資來臺投資的開放，也陸陸續續有更多的大陸地區商務人士需要經常往返兩岸，因此對於是類人士必須每次申請單次簽證，感到不符合經濟效益，而時有要求開放「多次簽證」的呼籲。相關與談人就指出：

在申請程序上有很多細節的部份，不是那麼的符合實際，大陸人士有時候來座談時提出最多意見的，多是申請的時間實在太長了，不管是官員來的經貿交流，或者是一般的商務人士，都希望能夠針對某些階層的特定人士發給一年多次(C-1-1)。

此外，另一位與談人也表示：

如果是常常來的多簽，那就不要多簽改逐簽，這樣就不用每次都要

跑這個流程，好比說我就是每年固定來臺灣採購六次，時間到了我逐簽，不用再送那些證件，第一可以解決時間的問題，第二對國安單位來說要控管的成本負荷也比較低。(C-1-4)。

(二) 執行面

1、對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報的管理機制

現階段在國境線上，對於大陸地區特定機敏人士，移民署在其在入境時有進行所謂的「入境通報」管理機制，但其實際的效果，相管與談人有卻不同的意見：

沒有必要在事前去過濾國家安全，這個問題要導回來去問，當我們專業交流已經頻繁到這個程度，在入境對於特定人士進行所謂的「通報」，意義究竟在哪？對於掌握他的行程有幫助嗎？或者說，我們都核准他入境了，還去通報的目的是什麼？而通報之後，就真的能夠達到掌握行蹤、確保國家安全的目的嗎？是不是還有必要，是值得思考的(C-1-4)。

(三) 查處面

1、針對入境後的專業及商務交流大陸人士採取事前查察方式的意義

相管與談人很明確的指出，在大陸人士來臺專業交流的實務運作上，許多旅行社其實是假借民間社團的名義，以專業交流之名，行觀光旅遊之實，因此，所謂的「事前查察」，其實不具管理意義：

部分民間團體或旅行業者借用人民團體名義，假藉專業交流名義，大量邀訪大陸人士以行觀光旅遊之實。而政府要求針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理，往往會因為實際行程的機動調整，造成落差而無法掌握，使得「事前查察」的方式不具效果(C-1-4)。

對此，另外另一位與談人也表示，「事後管理」比「事前查察」更具有實際的管理效果：

現在是說，有沒有必要在事前做這麼多的管控，我們在事後發生事情的時候，能夠立刻查到是誰，做了什麼，該怎麼辦，然後確保以後不會再發生類似案件，這才是重點(B-1-2)。

2、針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力不足

面對近年來大陸人士大量的來臺從事各項活動，移民署的管理人力一直顯得不足。此在大陸人士來臺從事專業交流和商務交流上，也是如此。就有與談人指出：

因為現在量實在太大，總會有萬一的情況，我覺得最簡單的方法就是增加移民署的建制。以往專業審查大陸人士的機制，大部分都集中在專業人士，因為他們的身分很好查核，但是一般民眾觀光簽證就比較來自於世界各地。我覺得不管是國境警察大隊也好，或是移民署本身審核的建制也好，須要做一個擴大化，從量的方面去做一個補強(B-1-1)。

大陸人士一年來臺十幾萬人，包括大陸自由行這是難以做計的人量，目前包括境管單位或是國安單位幾乎沒有辦理做一個清理，他只能對有相關的記錄人員做一個考核(C-1-2)。

第三節 社會交流

一、政策沿革與發展趨勢

(一) 民國 81 年至 93 年期間

兩岸條例在民國 81 年至民國 93 年間較無重大變動，僅修正「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」、「大陸地區人民在臺灣地區居留或定居許可辦法」等相關子法部分條文，及增訂「大陸地區配偶在臺灣地區停留期間工作許可及管理辦法」。而其中有關大陸配偶來臺生活的管理流程，便是如下圖 3-6 所示，依序為由臺灣民眾辦理在臺單身證明公證書及準備相關文件、到大陸婚姻登記處與大陸配偶辦理結婚登記及結婚公證書、到大陸公證處辦理結婚公證書、回到臺灣到海基會辦理結婚公證書驗證、到戶政事務所辦理結

婚登記，最後再至境管局（現為移民署）申請大陸配偶來臺，此一結婚登記流程由民國 81 年至 93 年期間，持續地運作，詳如圖 3-6 所示。

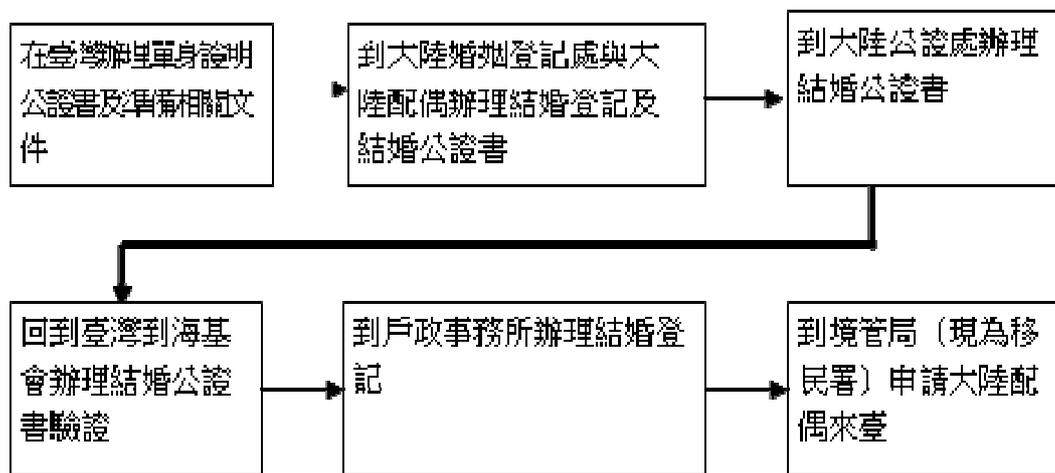


圖 3-6：民國 93 年前兩岸人民在臺辦理結婚登記流程圖

資料來源：出自曲虹（2007）。⁶⁶

當結婚登記流程完成後，大陸配偶便需要展開在臺居留的相關申請，基於家庭團聚及成員照顧的考量，及落實「生活從寬、身分從嚴」的政策宣示，在民國 89 年境管局（現為移民署）修正「大陸地區人民在臺灣地區許可辦法」規定，增訂大陸配偶以「團聚」的事由申請在臺灣長期的停留期間為 1 年到 3 年不等，⁶⁷將大陸配偶制度調整為「探親→團聚→居留→定居」4 個階段。因此，在民國 89 至民國 92 年期間便確立四個審核階段，分別是：探親→團聚→居留→定居等。

⁶⁶ 曲虹，〈大陸配偶來臺移民制度及輔導與管理之研究〉，國立中山大學大陸研究所碩士在職專班碩士論文，2007 年。

⁶⁷ 行政院大陸委員會，「大陸地區人民來臺（社會交流類）相關法規彙編（第二版）」（臺北：行政院大陸委員會），2005 年。

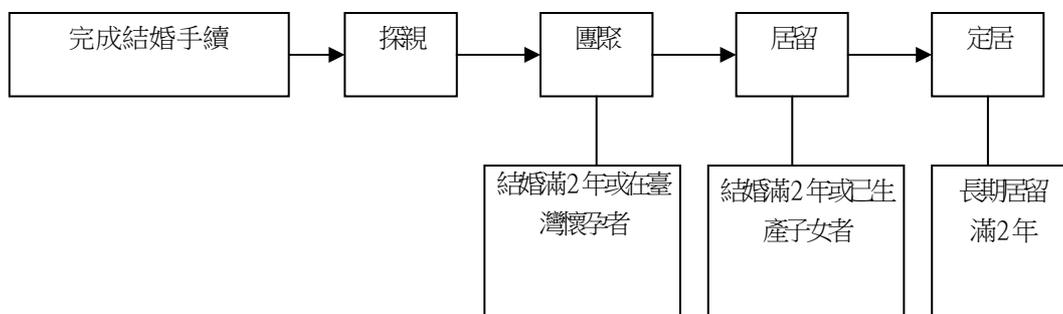


圖 3-7：大陸配偶舊制在臺定居之流程圖【89 年至 93 年 2 月】

資料來源：整理自黃彥傑(2010)。⁶⁸

雖然將整體制度的運作予以規範化，但受限於兩岸交流與互動的背景與條件，這段時間的行政制度運作上仍在幾項疑義，諸如：大陸配偶的家庭團聚未與一般的探親制度分開、大陸配偶等待居留數額的時間冗長、尚未建立過濾假結婚的機制造成社會治安的隱憂、未設有統一事權及專責移民管理及輔導事務機構等。這些疑義和政策未及周延之處，至民國 93 年由於《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》之修訂後，針對大陸地區人民為臺灣地區人民配偶，得依法令申請進入臺灣地區團聚，經許可入境後，得申請在臺灣地區依親居留。

(二) 民國 93 年之後

自民國 93 年 3 月 1 日起，臺灣地區與大陸地區人民申請辦理結婚登記配合面談的施行修正流程，依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 17 條進行修正，修正之後的對照，如下表 3-7 所示。

⁶⁸ 黃彥傑，〈大陸地區人民在臺居留制度之研究〉，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2010 年。

表 3-7：《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 17 條修正前後對照表

93 年 3 月 1 日前	93 年 3 月 1 日後
<p>大陸地區人民有左列情形之一者，得申請在臺灣地區居留：</p> <p>一、臺灣地區人民之配偶，結婚已滿二年或生產子女者。</p> <p>二、其他基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量，經主管機關認為確有必要者。</p> <p>前項第一款情形，臺灣地區之配偶於民國七十六年十一月一日以前重婚者，申請前應經該後婚配同意。</p> <p>大陸地區人民依第一項規定，每年申請在臺灣地區居留之類別及數額，得予限制；其類別及數額，由行政院函請立法院同意後公告之。</p> <p>依第一項規定申請居留者，在臺灣地區連續居留二年後，得申請定居。</p> <p>依本條例規定經許可居留者，居留期間內，得在臺灣地區工作。</p> <p>依第一項第一款許可居留或依第四項許可定居之大陸地區人民，有事實足認係通謀而為虛偽結</p>	<p>大陸地區人民為臺灣地區人民配偶，得依法令申請進入臺灣地區團聚；有下列情形之一者，得申請在臺灣地區依親居留：</p> <p>一、結婚已滿二年者。</p> <p>二、已生產子女者。</p> <p>前項以外之大陸地區人民，得依法令申請在臺灣地區停留；有下列情形之一者，得申請在臺灣地區商務或工作居留，居留期間最長為三年，期滿得申請延期：</p> <p>一、符合第十一條受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民。</p> <p>二、符合第十條或第十六條第一項來臺從事商務相關活動之大陸地區人民。</p> <p>經依第一項規定許可在臺灣地區依親居留滿四年，且每年在臺灣地區合法居留期間逾一百八十三日者，得申請長期居留。</p> <p>內政部得基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量，專案許可大陸地區人民在臺灣地區長期居留，申請居留類別及數額，得予限制；其類別及數額，由內政部擬訂，報請行政院核定後公告</p>

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

93年3月1日前	93年3月1日後
<p>婚，撤銷其居留許可或戶籍登記，並強制出境。</p> <p>大陸地區人民在臺灣地區逾期停留或未經許可入境者，在臺灣地區停留期間，不適用前條及第一項之規定。</p> <p>前條及第一項申請定居或居留之許可辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。</p>	<p>之。</p> <p>經依前二項規定許可在臺灣地區長期居留者，居留期間無限制；長期居留滿二年，並符合下列規定，得申請在臺灣地區定居：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、在臺灣地區每年合法居留期間逾一百八十三日。 二、年滿二十歲。 三、品行端正，無犯罪紀錄。 四、提出喪失原籍證明。 五、有相當財產足以自立或生活保障無虞。 六、符合國家利益。 <p>內政部得訂定依親居留、長期居留及定居之數額及限制，報請行政院核定後公告之。</p> <p>第一項人員經許可依親居留、長期居留或許可定居，有事實足認係通謀而為虛偽結婚者。撤銷其依親居留、長期居留、定居許可及戶籍登記，並強制出境。</p> <p>大陸地區人民在臺灣地區逾期停留、居留或未經許可入境者，在臺灣地區停留、居留期間，不適用前條第一項至第四項之規定。</p> <p>前條及第一項至第五項有關居留、長期</p>

大陸地區人民來臺管理機制之研究

93 年 3 月 1 日前	93 年 3 月 1 日後
	居留、或定居條件、程序、方式、限制、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。

資料來源：行政院大陸委員會網站。⁶⁹

承上述，臺灣配偶與大陸配偶在大陸辦完結婚登記，回到臺灣辦理結婚公證書驗證等相關手續，先向境管局（現為移民署）申請大陸配偶來臺，大陸配偶在國境線上需先接受面談且通過後，入境後持加蓋「通過面談」戳記之入出境許可證才能向戶政事務所辦理結婚登記，⁷⁰據此，完整的兩岸人民在臺辦理結婚登記流程，詳如下圖 3-8 所示。

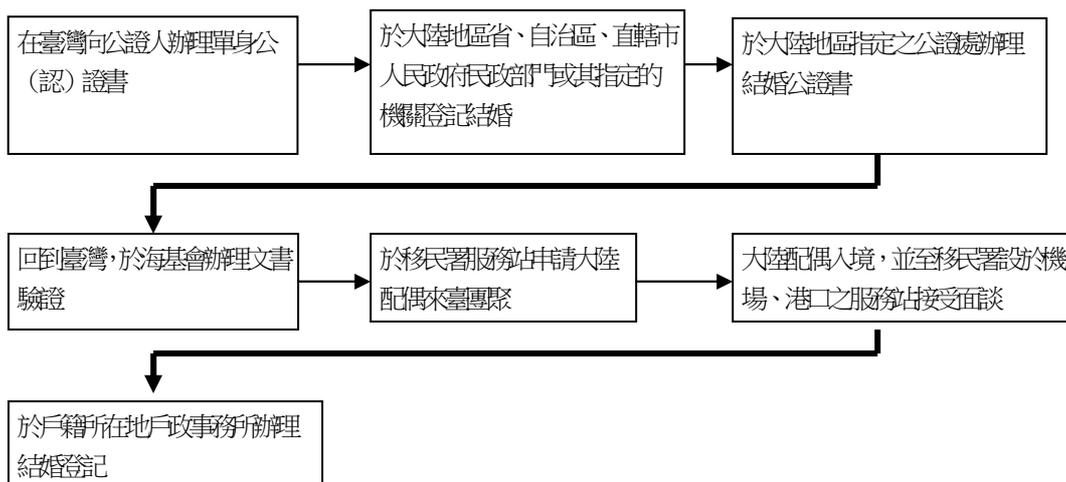


圖 3-8：民國 93 年後兩岸人民在臺辦理結婚登記流程圖

⁶⁹ 行政院大陸委員會，〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例（歷史條文）〉，行政院大陸委員會：<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=61545&ctNode=5659&mp=1>

⁷⁰ 臺南市南化區戶政事務所，〈大陸人士與國人結婚在國內申請戶籍登記流程表〉，http://www.nanhwa.gov.tw/new_page_5.htm

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

資料來源：筆者整理自行政院大陸委員會（2009）。⁷¹

對應於法規的修改，大陸配偶申請在臺居留的流程，也所有調整，詳如下圖 3-9 所示：

⁷¹ 行政院大陸委員會，〈臺灣地區人民與大陸地區人民結婚及申辦大陸配偶來臺應行注意事項及流程〉，<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5685&CtUnit=3968&BaseDSD=7&mp=1>。

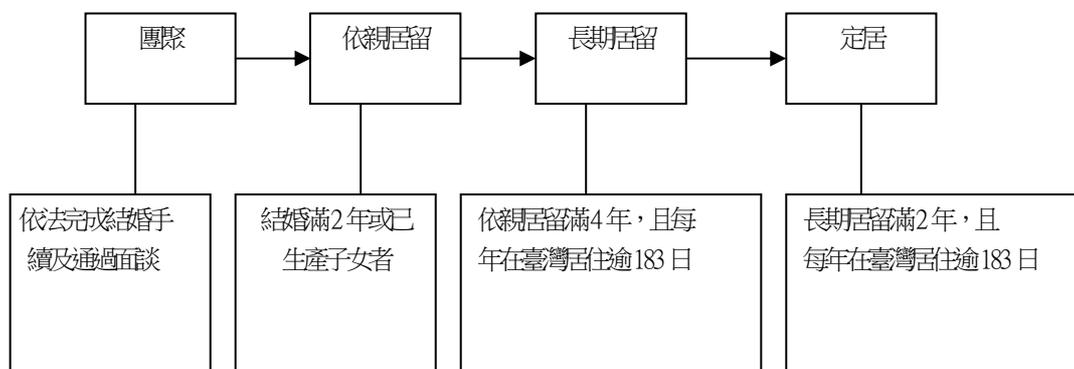


圖 3-9：大陸配偶新制在臺定居流程圖

資料來源：整理自黃彥傑（2010）。⁷²

從 93 年起，對於大陸配偶來臺或在臺生活的管理和限制上，有數項重要的變化，包括：取消探親的規定、移入人數合理的增加範圍內提前取得居留資格、增訂類似永久居留制度的長期居留階段、建立面談制度及按捺指紋、採單一戶籍制度、申請定居須經過審查會的審查、大陸配偶須有長期在臺生活之事實、比照外籍配偶檢附財力證明文件、減少臺灣配偶控制的程度等。

（三） 現階段的政策方針

1、 確立大陸配偶在臺生活的管理原則

因此，自馬總統 2008 年主政後，基於選前「放寬外籍配偶及大陸配偶工作資格，嚴禁歧視待遇」及「保障婚姻移民享有完整工作權與社會權，不因入籍與否而有差別」等政見，秉持「反歧視」、「民主法治」、「保障真實婚姻權益」及「杜絕假結婚」原則，修法調整大陸配偶相關制度，包括：取消二年團聚階段，將取得身分證年限縮短為六年、全面放寬工作權、取消繼承不得逾新臺幣二百萬元的限制、在強制出境前須先召開審查會等措施，以大陸配偶保障在臺權益，促使社會大眾以尊重的態度以待，逐步消除社會歧視。

然而，在放寬大陸配偶在臺相關限制並賦予相對權益的同時，亦需積極

⁷² 黃彥傑，〈大陸地區人民在臺居留制度之研究〉，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2010 年。

維護國家安全、社會治安、入境管理或社會安定等考量下，以免除社會相關疑慮，有民意代表便質疑，政府放寬大陸配偶身分證取得的限制，恐會使得大陸配偶在取得身分證後即離婚，導致單親問題激增，在這些疑慮與顧慮之下，秉持「保障合法、杜絕非法」乃為當前辦理大陸配偶相關政策與業務的基本原則。⁷³

除了政策舉措方面有積極作為之外，自馬總統主政之後，亦從法規制度層面著手，以明確化大陸地區人民申請在臺依親居留、長期居留或定居案件當予以駁回時，其法規之依據，制訂了《大陸地區人民申請在臺灣地區依親居留長期居留或定居案件經不予許可撤銷或廢止許可不得再申請期間的處理原則》（民國 97 年 7 月 24 日內政部臺內移字第 0971027569 號訂定發布），一方面發揮赫阻效果；另一方面也可促進法規制度的完善。

上述較為偏面對於法規制度層面的管制，但與此同時，對於由於各項社會交流所衍生出的人道需求，我政府也逐步建立相觀的人道作為，以 2011 年為例，至 10 月底止，准社會交流人數總計達 7,084 人，且有關入境探親、入境奔喪、入境就醫等項目，在辦理入境人數的比例上皆較往年有所增加，如下表 3-8 所示。

表 3-8：2011 年 1~10 月底止來臺社會交流較去年同期增加之比例表

項次	較上年 1-10 月累計增減率
入境探親	15.0%
入境奔喪	7.1%
入境就醫	80.0%

資料來源：內政部入出國及移民署（2011）。⁷⁴

2、放寬在臺居留的申請規定

若進一步比較大陸配偶在臺定居的新舊制，則可以歸納如下表 3-9 所示：

⁷³ 行政院大陸委員會，2011 年，〈陸委會就報載「陸配有人拿到身分證就離婚，造成單親問題激增」之說明〉，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=80882&ctNode=5615&mp=1>

⁷⁴ 內政部入出國及移民署，〈100 年 10 月份兩岸交流統計比較摘要〉<http://www.mac.gov.tw/public/Data/112214122871.pdf>

表 3-9：大陸配偶在臺定居新舊制比較表

流程	團聚	依親居留	長期居留	定居
98 年 8 月 14 日修正實行	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 團聚期間為 6 個月，不能辦理延期。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 大陸配偶在國境線上通過面談，入境後辦妥結婚登記後，即可申請依親居留。 ◆ 不用申請工作證，亦無條件限制，馬上可以在臺工作。 ◆ 大陸父母親可以來臺探親，每次 2 個月，每年最多申請 3 次。 ◆ 依親居留證件效期 3 年，每次延期 2 年，發給逐次加簽證件。 ◆ 配偶死亡、經法院判決因家暴離婚有未成年親生子女、離婚有子女監護權者，繼續居留，不用出境。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 在臺灣地區依親居留滿 4 年，且每年居住逾 183 日，始得申請長期居留，證件效期 3 年，每次延期 2 年，發給逐次加簽證件。 ◆ 大陸父母親可以來臺探親，每次 2 個月，每年最多申請 3 次。 ◆ 配偶死亡、經法院判決因家暴離婚有未成年親生子女、離婚有子女監護權者，繼續居留，不用出境。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 長期居留連續滿 2 年，每年居住逾 183 日，可申請定居。 ◆ 不用檢附財力證明文件。 ◆ 檢附喪失原籍證明文件。 ◆ 配偶死亡，長期居留滿 4 年，每年居住逾 183 日，得申請定居。
93 年 3 月 1 日修正實行	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 條件：結婚即可申請。 ◆ 停留期限六個月，每次延期六個月，總停留期限二年。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 結婚滿二年或已生產子女者，可申請依親居留。 ◆ 繳附良民證(經海基會驗證最近五年之未受刑事處分公證書)、健康檢查表及大陸通行證影本。 ◆ 許可者核發二年效期居留證及六個 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 依親居留滿四年，且每年在臺居住逾 183 日者，可申請長期居留。核發三年效期之居留證及多次證，每次延期二年六個月。 ◆ 每次出境在三個月以內者，免附未受刑事處分公證書 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 長期居留滿二年，且每年在臺居住逾 183 日者，可申請定居。 ◆ 繳附大陸地區除

流程	團聚	依親居留	長期居留	定居
		月效期逐次加簽出入證，每次延期一年。	及健康檢查表。 ◆ 可在臺工作，免申請工作證。	籍證明及在臺共同戶籍申請人、配偶及其父母之財力證明（合計38萬存款或每月平均收入合計31680元以上）。
舊制	◆ 條件：結婚滿兩年或在臺懷孕者。 ◆ 停留期限每次六個月，可延期六個月。生產子女者，總停留期限三年。	無	◆ 結婚滿二年或生產子女者，可申請居留。 ◆ 有數額限制，每年3600人；另排配四年，且婚後曾在臺合法停留二年者，不予數額限制。 ◆ 可在臺工作，免申請工作證。	長期居留滿二年，即可申請定居。

資料來源：整理自黃彥傑（2010）。⁷⁵

3、加強查處大陸地區人士在臺從事非法活動

對於社會交流最為普遍的顧慮，莫過於大陸地區人士以「假結婚」途徑合法入境對臺灣社會之影響，可能引發某些效應。包括：國家安全方面，中共相關部門可透過人蛇集團以假結婚或探親、依親之方式，掩護其「特工」

⁷⁵ 黃彥傑，〈大陸地區人民在臺居留制度之研究〉，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2010年。

身分，正式管道入境國內，從事情資蒐集。近年來，國內所破獲的案例顯示，的確存在不少大陸地區人民藉假結婚入境從事疑似滲透、不法活動。在社會治安方面，兩岸人蛇集團將大陸地區人民以「假結婚」方式引進臺灣，不論其係「假結婚、真賣淫」或「假結婚、真打工」，這些利用「假結婚」合法入境從事非法活動，對於社會安全必然造成影響。而當前「人口販運」也為全球高度關注議題，臺灣在防治策略上，除與著墨於人口販運之查緝成效外，最主要的是設計多種大陸配偶面談機制與流動人口之複查，防止受害者遭人口販運團成員以各種名義非法入境，進而遭到不平等之待遇。質言之，建立完備的「預防」、「起訴」、「保護防治」機制，乃係重要之政策及積極努力的目標。另外，由於大陸配偶來臺、在臺生活後，而致引發某些負面的活動，包括：偽變造證件、冒用親屬關係、虛偽結婚、來臺賣淫、非法打工等，歷年來皆有相關非法活動，自 96 年來迄今，在政府掃蕩、查察等施為下，有日漸消彌之勢，如下表 3-10 近年來查處大陸地區人士在臺從事非法活動統計表顯示，包括偽變造證件、冒用親屬關係、虛偽結婚、來臺賣淫、非法打工等，仍持續有相關案件發生。

表 3-10 查處大陸地區人士在臺從事非法活動統計表

	偽變造證件	冒用親屬關係	虛偽結婚	來臺賣淫	非法打工	合計
96 年	42	50	405	136	690	1,323
97 年	56	60	839	130	528	1,613
98 年	39	16	557	68	262	942
99 年	37	15	427	46	295	820
100 年	18	21	318	18	203	1,156

資料來源：專勤事務第一大隊（2011）。⁷⁶

註：本表累計欄係指自 77 年 11 月 09 日起至 100 年 10 月 31 日之統計數字

⁷⁶ 專勤事務第一大隊，〈查處大陸地區人士在臺從事非法活動統計表〉，<http://www.immigration.gov.tw/public/Attachment/142210153317.xls>。

大陸配偶來臺雖然仍有上述某些負面的顧慮，但是，馬政府執政以來，突破意識型態的限制並且朝著人權、人道的原則，提升大陸配偶在臺生活的權益，讓真實婚姻配偶的權利受到政府保障；並且讓面談機制更趨公正性，以增進人民對政府的信賴。

二、制度分析

(一) 面談機制

自民國 92 年 9 月開始施行大陸配偶國境線上的面談，但是，當大陸配偶有違法或違規之情形，若是大陸配偶在臺團聚期間，則依「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」；若是為大陸配偶在臺依親居留、長期居留期間，則依「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」管制，規範其再次來臺時間。

民國 93 年始於「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」增訂第 10 條之 1「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。」⁷⁷境管局（現已改隸移民署）在民國 92 年 9 月即先開始實施面談。目前是以入境的機場執行面談作業，即稱為國境線上面談，盡量將不法杜絕於境外，國境線上的面談也有明確的作業流程，如下圖 3-11 所示。

⁷⁷ 法務部，〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉，全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001>

1、國境線上面談

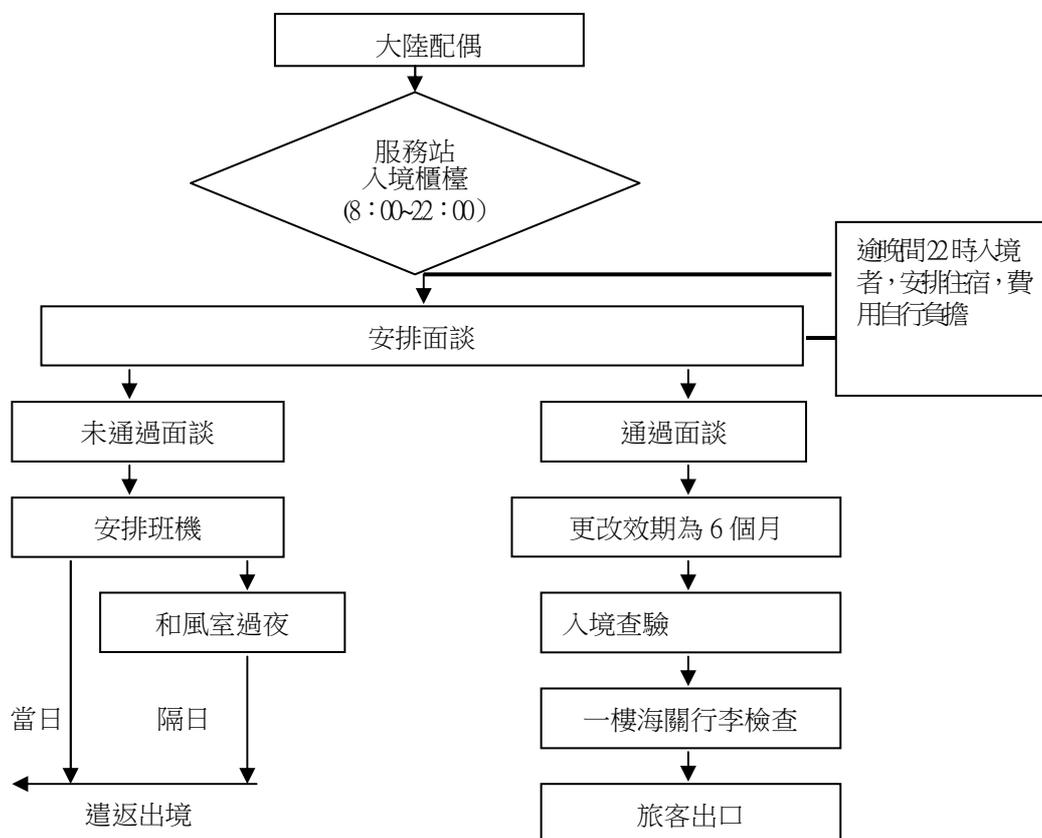


圖 3-11：大陸配偶國境線上面談作業流程圖

資料來源：內政部入出國及移民署。⁷⁸

2、國境線與二次面談

當國境線上面談未能通過之際，則可以撤銷取可，拒絕入境；但若是因婚姻狀態仍有疑慮者，則以入境效期一個月的時程，申請入境後，再由專勤隊進行二次面談，對於有疑義者消除顧慮，而對於合法入境者保障其權益，如下圖 3-12 所示。

⁷⁸ 內政部入出國及移民署，〈臺灣桃園國際機場·大陸配偶國境線上面談作業流程〉，http://www.immigration.gov.tw/public/immiold/flow_c.pdf

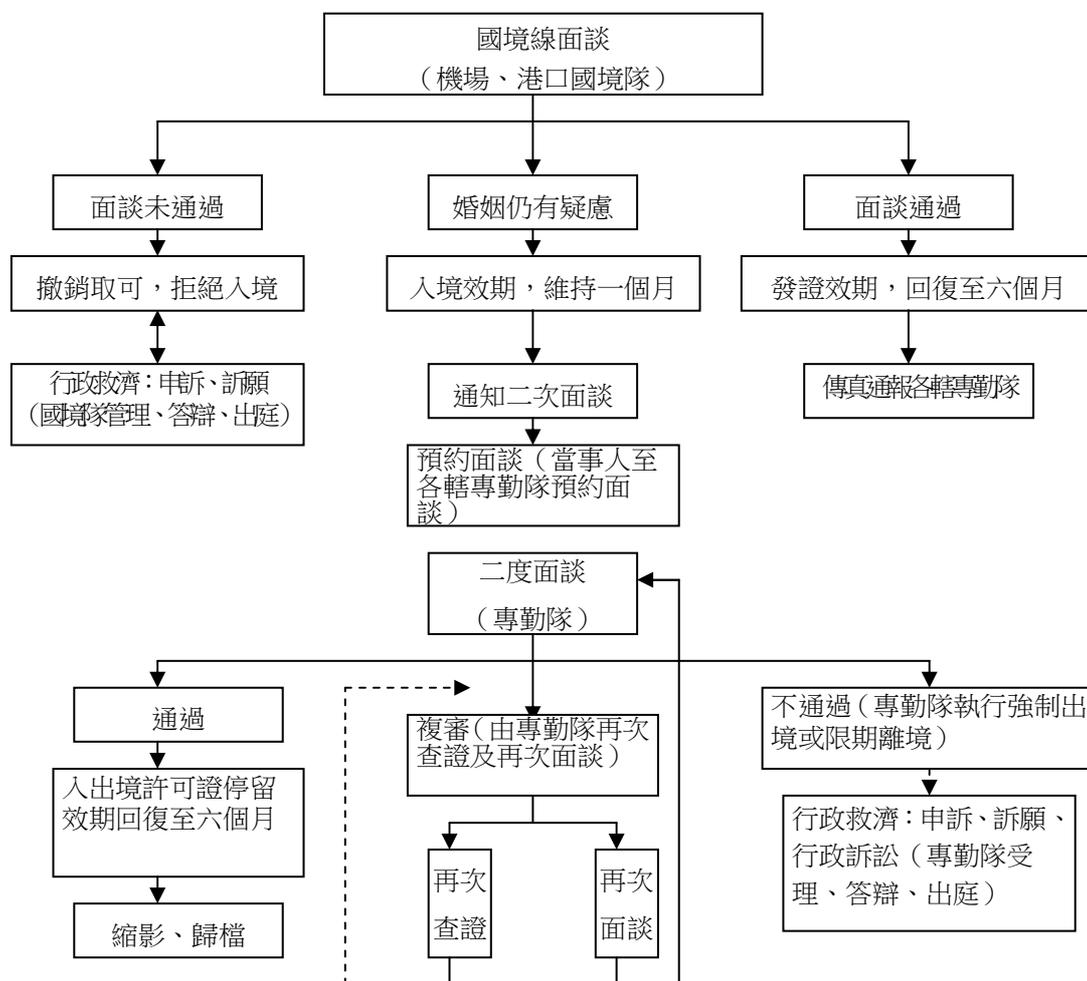


圖 3-12：國境線與二次面談作業流程圖

資料來源：出自翁靜如 (2009)。⁷⁹

3、境內面談作業

在境內面談作業上，則有服務站或專勤隊受理對保，專勤隊進行對保訪

⁷⁹ 翁靜如，〈大陸配偶面談機制之研究〉，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2009年。

談，並且依婚姻有無其他疑慮之考量後，分別予以通過、不通過的審核，詳如下圖 3-13 所示：

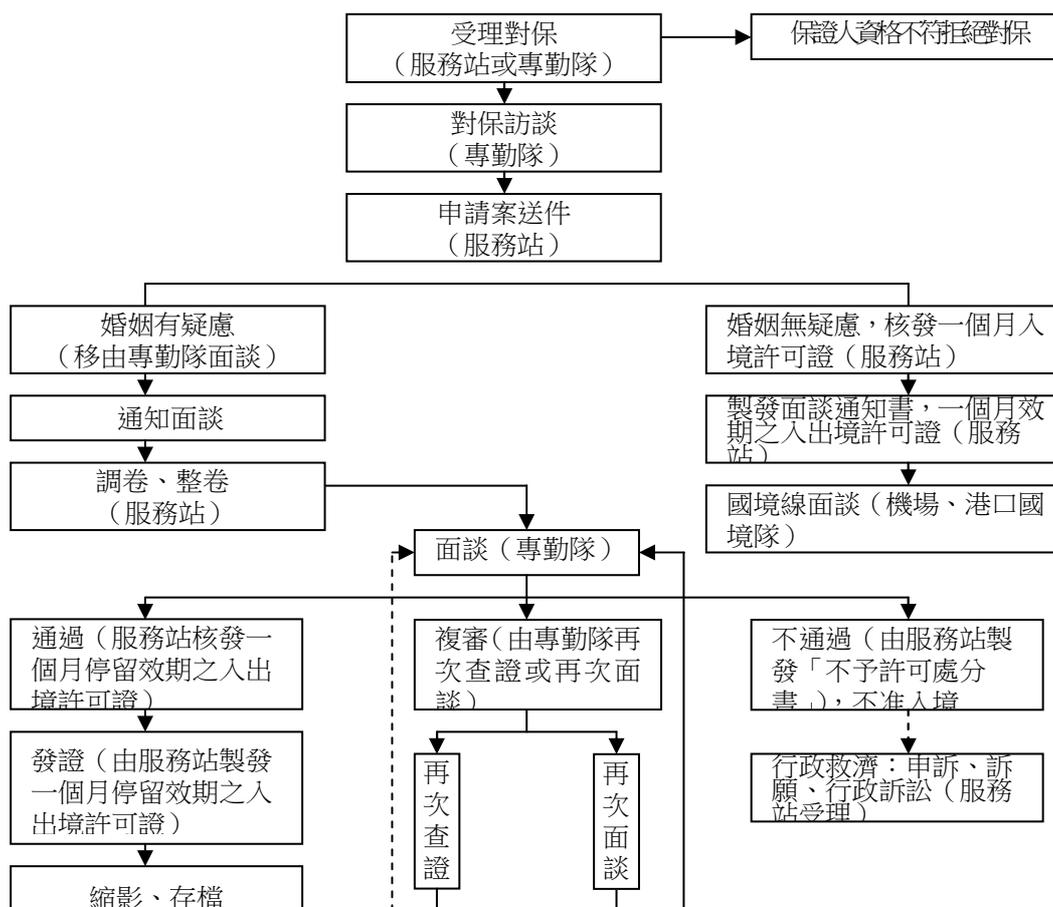


圖 3-13：境內面談作業流程圖

資料來源：出自翁靜如(2009)。⁸⁰

⁸⁰ 翁靜如，〈大陸配偶面談機制之研究〉，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2009年。

4、按捺指紋及建檔管理作業

根據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第十條的規定：「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之；未接受面談、按捺指紋者，不予許可其團聚、居留或定居之申請。其管理辦法，由主管機關定之。」，此方面於 93 年起便已制訂「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」，近來考量各項個人資料安全的維護，特別於民國 99 年 5 月 25 日內政部臺內移字第 0990930805 號令修正發布其中第五條有關資料運用的規範，明確指出：「按捺單位應利用資訊科技設施或其他方式，將指紋資料建檔儲存，並透過網路連線，將檔案傳輸至內政部入出國及移民署(以下簡稱入出國及移民署)指紋資料庫集中管理。指紋檔案之傳輸、儲存及查詢過程，應遵守資訊安全相關規範，確保指紋資料庫安全，防範不法入侵及資料外洩。」這方面的作為也可謂對於大陸地區人民來臺、在臺相關權益的保障。而為了具體落實於政策上，則後續可以朝向增訂航前個人資料之運用程序規定、資料誤用與濫用之防制機制、設置獨立的「個人資料保護委員會」、落實隱私衝擊評估制度或建立個人資料保護救濟機制。⁸¹

三、現階段管理機制的問題分析

(一) 大陸配偶就業議題

1、有關大陸配偶在臺工作的管理與變遷

由於非法打工的疑慮和圍堵，因此，外籍配偶在臺的工作權受到某些程度的限制，但至 2008 年後，已經對此加以鬆綁。然而，此次訪談過程發現，其實，社會或企業普遍對此認知較不充分，使得執行的行政承辦人仍遭遇到相關的質疑。主要緣於：

大陸配偶現在臺灣不用另外經勞委會申請工作許可證，法令更新的速度，雇主還來不及反應，滿大的外商公司、本土企業，人資人員不知道大陸配偶不需要工作證就可以工作 (D-2-1)。

⁸¹ 陳文欽，〈「航前旅客資訊系統」對國境管理效能及個人資料保護影響之研究〉，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2009 年。

另一位與談人表示：

由於，政府對於陸配沒有工作證即可以工作的部份應要再強化宣導，在我們行政執行過程中，是自己花費滿多時間和雇主端溝通（。工作權這方面的宣導，這個勞委會做得非常的差，其實勞委會應該是要負最大的責任，他應該要去宣導大陸配偶已經有工作的權益，不用再取得工作證（D-2-1）。

可見，雖然針對大陸配偶就業之工作證的要求已經取消，並且具體形成政策規範，加以實踐；然則政策的美意，卻因宣導不足而無法得以普行和落實。

另外，在焦點座談會議中，無論臺灣民間團體代表或者大陸配偶，皆主動提及大陸配偶在臺服務公職的相關規範，認為：

我覺得應該是要開放比較低階的公務人員，所謂的公職應該要分，而非統括公職，公職應該幾職等幾職等這樣。我覺得像移民署的第一線聘僱人員，第一個大陸配偶他可以很瞭解大陸配偶的需要，他可以去這個服務的工作（D-1-2）。為什麼要排斥我們大陸人？我們同樣也是人，外籍也是人。我是真的覺得有些時候，臺灣講人道人權、民主自由，哪裡自由（D-1-3）？大陸地區人民到臺灣地區拿到身分證，戶籍登記未滿十年，不得登記為公職候選人。我如果等十年都已經老了，十年太久了（D-1-6）。

這個部分，大陸配偶對於實現完全的政治公民身分和權益上有所期待。

（二）大陸配偶就業和使用就業輔導體系的特性

與談人表示：

雖然，基本上，陸配的素質其實參差不齊仍是一個明顯的趨勢，而且，就業歷程中，由於有些大陸配偶會於特定時間回大陸，但陸配臨時跟他講不做了，理由是要回大陸，說大陸那邊家人臨時發生狀況要回去，形成臺灣雇主對於聘用大陸配偶就業有所微詞（D-2-1）。

再者，目前有關輔導大陸配偶進入職場的進展上，主要有幾個重要議題逐漸浮現，特別是近年來抵臺的大陸配偶其人口結構已經不同於過去年齡較為偏高或二次婚姻者，相對地，已經有愈來愈多的大陸配偶年齡層較為年輕者。但面對年輕化的大陸配偶則有其他情況衍生，例如：

雖然就業輔導員協助其就業，但是年輕的陸配做得不高興，就會再換，可能不久之後又來你這邊，重新登記尋職。之所以如此，乃因年輕的大陸配偶本身之條件、意願、求職動機或經濟急迫性較低，求職的動較弱，她可能只是想來找你看有沒有工作機會，或是她聽朋友說，你這邊可以幫忙介紹工作，那有沒有好的工作，打聽或觀望沒有像她想的一樣錢多事少離家近，她就放棄找工作的念頭 (D-2-1)。

目前政府已有開放大陸配偶有臨時工作津貼，但大配配偶反應時間仍有所不足，座談者表示：

當我們剛剛熟悉的時候，這個權利馬上就沒有了 (D-1-6)。對於執事人員而言，其實也瞭解應該利用大陸配偶尋職期間，盡量地使其認識和融入臺灣就業環境？故而，為了增進大陸配偶對於在臺尋職和就業的認識，除了臺灣行政人員的引介與說明之外，若能善用同鄉會的組織，則很快可以打破疆局，信任度會大大提升。這也形同對於處理大陸配偶就業輔導體系或資源的消耗，值得正視。我必須更強化和陸配去溝通。近來大陸配偶行政人員也漸漸意識到，為了避免資源的浪費，不能只是著墨於求職，尚須從職前觀念開始建立。例如開辦團輔班，將生涯規劃的觀念導入，很希望有些姊妹找工作之前先停看聽，這個工作是不是你真正要做，工作的動機是什麼，好不容易投入就業市場，遇到挫折是不是要用另外一種方式，告訴她們是不是要忍耐或怎麼樣 (D-2-1)。

(三) 大陸配偶就業相關的歧視情形

當大陸配偶在臺求職受挫時，便可能將議題屬性指向就業歧視時，座談者表示：

因為有就業歧視的部份，就會把它套在那個框架上，不錄用我，面

試不成功就是你歧視我 (D-2-1)。

這樣的情形確仍然存在，但主要係與大陸配偶的就業能力與雇主期待有所落差所致。例如：

雇主會質疑我們的工作要會臺語，你的陸配會臺語嗎，我的工作機會當然要給本國勞工啊，為什麼要先給大陸配偶？(D-2-1)。

但是，本次訪談發現另一個值得探詢的現象就是，有企業因為之前透過就業輔導所推介的大陸配偶表現良好，轉而習慣地要以大陸配偶為優先的人力資源。可是當這樣的現象發生時，對於臺灣的求職者而言，便產生較大的反彈，甚至投訴說：「這是臺灣嗎？為什麼我不是大陸配偶就不晉用我？」。而對於承辦此業務的行政人員也感受到此族群議題彼此拉扯的壓力。面對這當中的衝突，行政承辦人員為自己的專業和族群身分之間建立一個論述，於此座談者表示：

我也必須很同理我的陸配，因為和她們接觸的過程中，我盡量以女人的角色去看，而不是臺灣人、大陸人，專業上必須完全以她們為導向 (D-2-1)。

(四) 大陸配偶面談議題

1、國境線上面談的現況與疑義

大陸配偶抵臺採取在國境線上進行面談，實乃因兩岸之間的特殊關係，故而，雙方並無類似外館的設計，但當涉及人民往來之際，如何瞭解大陸配偶的背景和條件，此係重要的國境安全議題。此次訪談結果發現，專勤隊執事人員有相當清晰的認識，表示：

國境上線面談是一定要談的，如果有疑慮，簽證發的時間可以比較短，再要求專勤隊針對哪一個案件，去做一次面談，這時候婚姻雙方可會同，確定沒有問題，便可符合團聚六個月的規定，而每當涉及身分轉換時，則再度安排面談 (D-3-1)。

然而，雖是如此執行人員也剖析，相較於外館的設置，採取國境線上面

談其實仍有不足之處，特別是：由於雙方文書認證的機制仍薄弱，對於如何掌握大陸地區中個別省份的經濟狀況或社會發展狀況，其實是有困難的。例如：

為什麼申請來的是黑龍江比較多？就不太能做後續判斷；然而，若有外館的機制，則可以清楚移入者居住地的情勢？是否為貧窮地區？或者，不同條件的移入者會採取何種方式來臺？目前仍然作不到。特別是基於大陸地區和臺灣地區人民的生活水準是有別的，尤其大陸地區幅員寬廣，貧富差距大，也許沿海幾個城市的人不太願意過來，但鄉下地方或其他內陸地方仍很想至臺灣生活。

如果真的有辦事處，類似外館的駐地，則專勤大隊的負擔就可以有所調整，當在大陸端嚴格審核，至臺灣之後則較能寬鬆處理。反之，你那邊不做，我們這邊就要用很緊。目前我方在大陸沒有機制做境外篩選，以致於要進來才做篩選，這真的是問題。某些時候，大陸那邊根本沒有把關，例如：我前兩個禮拜面談的時候，被我面談的那個人就笑著對我說，大陸那邊的認證都玩假的，她說在她前面有一個大陸配偶要來臺灣，那個驗證官問她學歷，但她連字都不會寫，但仍寫是國小畢業，隨便認證過去，放過來都是臺灣的問題，也不是大陸的問題。很容易想，大陸那邊怎麼可能嚴格幫我們把關，有事情都是在臺灣發生（D-3-1）。

事實上，若是大陸地區有所作為，則有遏止之效，大陸那邊會做控管，比方陸客脫團的問題，看起來這幾年數字就很少，我們所知道檯面下的東西是大陸那邊提高很多的押金，那邊資料做得很詳實，一旦逃跑，我們海基、海協會透過聯繫，那邊的公安就馬上去那邊的家屬，就什麼動作都出來，威脅、恐嚇逼出她在臺灣的訊息，我們這邊就馬上去抓，這是看不得到的（D-4-1）。

即使是民間的意見，亦有相同看法，表示：現在政府少做一樣東西，就是境外工作。就是大陸配偶有沒有做到境外工作，沒有。大陸配偶準備來臺的時候，他到底對臺灣的法律瞭解多少？對他們之後包括幾年可以拿身分證、或有沒有工作權、家暴的時候要找誰，怎麼

去走這些程序，她到底瞭解多少？我們這邊要瞭解怎麼去那邊，那她們要瞭解來到這邊有什麼權益。我覺得這個東西應該要上升到政府的架構（D-1-2）。

綜言之，國境線上面談雖然為目前大陸配偶來臺時折衝的政策施為，但，從執事人員的角度而言，仍有無法迄及的面向，如大陸配偶原居住地的發展概況、文書認證的真確性、以及無法在國境之外採取較為嚴格的審查作業等等，這個部分仍值得考量後續的因應之道。

2、兼顧面談的有效性和人權

專勤隊過去在進行面談時，較傾向於以偵查的態度去判斷是否為虛偽結婚，人權意識高漲與非營利組織的關注，專勤隊的執行人員，也需要對應調整面談的態度，但任何面談都只是一要確定婚姻的真實性。根據座談人表示：

面談機制是團聚、定居、長期居留，再加上永久居留，身分轉換期間都要做面談。其實面談機制是在身分轉換的階段，原則上我們可以不定期做查察，她們困擾點不曉得是在面談還是查察，也許對她們來講都是一樣。只要來臺超過六個月以上的外來人口，我們都要不定期去做查察。所以我們去看的理由有很多，有可能是有人投訴或檢舉。所有問題就是「婚姻的真實性到底存不存在」（D-3-1）。

非營利組織如果還在抨擊我們移民署是在問很私密的問題，那就是拿舊的資訊來抨擊我們，這人權團體就是很虛偽的。每次只要人權團體喊這個問題的時候，我們高層就會去求證，調錄影帶，但就沒有嘛！但我已經被你抹黑了，你也打擊了我們的士氣。人權和社會的觀感怎麼做平衡，我們一直放進來，很多婦女也是罵，你們怎麼一直放假結婚的進來？如果不做管理，直接就放進來，現在是開放大城市，生活水平沒什麼問題，邇後開放其他城市，有心人要進來打工，可能就會成功，所以是要站在哪個角度去看這個問題，國家安全要不要維護。專勤隊執行人員在面對婚姻真實性和面談或訪查過程的人權議題，的確是存在某些模糊地帶，其質問：「我站在國家管理面來做這件事，你覺得我有侵犯到他嗎？對此，其期盼國家政

策法律的支持力度應該要更有力 (D-4-1)。

其他與談人表示：

面對現階段的政策調整上，由於專業人士或是觀光都可以來到臺灣，是不是這些安全機制需要調整，我是覺得要調整，所以應該要有一個制度就是讓大陸配偶在還沒有結婚之前，可以有個方式來瞭解臺灣配偶的家庭狀況。自由行其實緩不濟急。例如：大陸配偶一直處於不對等的狀況，就是說臺灣的配偶可以到大陸去，也可以瞭解大陸配偶所有的家庭環境跟成員，包括配偶本身的情形。可是大陸的配偶他們可能面臨一個狀況，就是他們沒有辦法到臺灣來瞭解臺灣家庭的狀況，所以會造成後續這些家庭狀況，或婚姻不美滿 (D-1-2)。

再者，以後陸客自由行之後，這種認識的管道更多，面談機制愈來愈受限，再加上不能去設點的話，我做的只是形式 (D-3-1)。現在開放自由行是三個點，都是所得比較高的，以這三個點來分析，嫁來臺灣本來就不多，以後一直開放到二線城市的時候，情況更加複雜 (D-4-1)。可以預想的是，透過自由行更容易來臺灣，這時候她就會考慮不一定要用假結婚的方式來臺，因此，可能假結婚的量會愈來愈少，但日後所需的訪查的案件會愈來愈多 (D-4-2)。

換言之，陸客自由行之後，兩岸婚姻的可能性或許更高，也許在假結婚的案件會減少，然而，就國家安全管理而言，如何持續地實施訪查，將是挑戰。

(五) 兩岸聯姻的婚姻屬性和複雜程度更為顯著

1、婚姻結構的失衡與對於大陸配偶在臺灣權益的影響

過去僑民娶大陸配偶目的多數為「照顧自己」，而大陸配偶結婚目的主要為「臺灣是個好地方」、「只要離開大陸就好」及「為改善娘家經濟狀況」。雙方各有不同的需求。大陸配偶此次多為第二次婚姻，部分大陸配偶遠嫁臺灣，還有一個主要原因，目前在大陸社會中，對離婚或喪夫婦女第二婚姻，

仍有歧視及困難。⁸²根據與談人表示：

過去傳統社會意識的問題，國人男生配偶找不到太太，會去找大陸配偶會有威權、父權意識型態，你來了之後要聽我的，即便我是用一種很正常的交往方式，循序漸進和你交往，把你申請過來了，你還是要聽我的（D-3-1）。男性找不到生活的對象，所以才找一些相對經濟弱勢，或地位有一些歧視或威權主義存在。這問題不處理的話，專勤隊的控管再嚴格都沒有辦法處理所有的問題。一位受訪的大陸配偶表示：原來在家裡照顧孩子、出去外面學習，後面他有女朋友，我就想說我要自己獨立阿。萬一他跟我離婚，孩子他也不要，那我一個人帶著孩子我怎麼過，所以我很努力的去學習、找工作賺錢。萬一他不要我，我沒地方住、沒東西吃，還沒錢可以回家，我覺得好慘，所以我都努力賺錢（D-1-5）。

我們的身分要從先生那邊取得同意，才能取得合法權益，辦證件今天高興就辦，不高興就給你亂答。那無同居事實，我說什麼假結婚，我還覺得你是不是侵犯我的隱私權呢！無同居事實的判斷根據太分散，有些太細微、太苛刻、不合理。

尤其在面談機制的實施上，可能存在某些模糊地帶，當中的判準和依據，實屬不易。與談人舉例說明：

我們兩個去面談，感情很好完全可以配合你，今天心情不好，就是不要你拿身分證，就亂答嘛，這是很現實的。你們8月22號在幹嘛，她就說我陪先生去看病，因為病歷證都拿出來，她老公怎麼答，說我好像打麻將去了，說這是老婆答錯了，為什麼罰是罰大陸配偶，而且罰5年出境，因為她申請長期掛掉的，本來做到四年了要申請長期居留證，那罰你5年出境以後，那要什麼時候再來？什麼移民署會接受說無同居事實。我是真結婚又不是假結婚，兩夫妻吵架是

⁸² 哈明球，〈榮民與大陸配偶接受退輔會輔導後之生活適應－以臺北市為例〉，東吳大學社會學系碩士論文，2009年。

難免的。我是覺得臺灣人和大陸人在面談的時候，我們明明答的是真的，為什麼是判我們出境（D-1-3）？我一來，他對我不好，我要求回大陸去，他不讓我回去，就把我的證件鎖起來，後面我就想說總有一天我會拿到證件回去的，等11個月以後，因為我的機票來回是一年，才把證件給我。講得我怎樣怎樣壞，說我年輕漂亮出去找男人，反正隨他怎麼講，說抓到我就把我遣送回去（D-1-4）。

2、兩岸聯姻與臺灣人口消長議題

與談人表示：

大陸部分，你來看，很多都是三、四十歲嫁過來，不生孩子，所以也要考慮人口政策這部份，更不用說國家安全。大陸都是二婚、三婚嫁來臺灣，很多是嫁給老先生，沒什麼生育力，要不要去注重這一塊，站在人口政策的角度來討論假結婚、自由行，牽扯到婚姻這一塊也要站在人口政策來看這件事會比較周延（D-4-1）。

最近常接到的就是，因為我們都是80後很多都是獨生子女，他們嫁過來之後就比較任性，所以說離婚就很乾脆的就離婚，可是小孩她完全沒想到，回去之後才想到我想小孩了怎麼辦？這邊法院是有判說你有監護權，可是她沒辦法過來了阿，連探視權都沒有，她等於說沒辦法過來看小孩子。一種就是他們期限上的調整；第二種就是如果說有這種離開，可是要能夠賦予他正當或是回臺探視的權力的可能性，因為現在這個可能性是沒有的，如果我跟你離婚，我沒有辦法來（D-1-7）。

目前大陸配偶來講，年輕一輩的滿多的，她也想父母親也可以來，第一個他們會面臨的問題就是70歲以上的能不能來臺定居三個月以上，70歲以下一年只能來臺三次，一次兩個月。所以探親的部份我們應該把層次分開，就是說父母的親等跟兄弟姊妹的親等應該是要分開的，我覺得父母親的親等應該是可以比較常時間的來臺探親，那兄弟姊妹或是子女那個部份可能就可以減少。因為現在年輕的大陸配偶非常多，且因為大陸一胎化的關係，他們也希望說自己的父母親可以來臺。因為現在有很多前婚姻子女，之前在大陸生的

小孩，分為 14 歲以下跟 18 歲以下兩種，那他的配額是共用 36 個，我覺得應該是分開。我覺得應該是拿到身分證申請 18 歲那個配額應該比較少一點。而是在長期居留或是依親居留那個階段，申請 14 歲以下小孩子來的那個配應該不能用一樣的，應該要用比較多。因為年紀比較小，應該要在媽媽旁邊照顧，這個部份的配額不能用同一個，應該要分開，我覺得這應該要建議給政府，現在已經排到民國 120 幾年，配額已經弄到 20 幾年以後，我覺得配額應該要處理 (D-1-2)。

3、婚姻關係結束之後對親子關係或互動的衝擊

與談者表示：

沒有拿到身分證之前，像我們大陸配偶跟先生離婚，是要馬上回去的，除非有小孩子拿監護權，小孩也是我生的，我沒有經濟能力，那我先生在，難道我就不能看他嗎？我經常聽到大陸配偶跟我說要離婚，她們很痛苦。先生要離婚時，他們很矛盾，他們又很想說要回去，其實在大陸日子比較好過，但小朋友又捨不得，有的媽媽就沒有辦法，只能放棄這個權益。我覺得我們在臺灣更好的生活，我回去，她們說你生活愉不愉快啊？我說很好，那我們親戚朋友會說我想去看，我覺得在我老家，很多人都想來臺灣，但他們覺得臺灣很多人就會歧視，很多大陸的朋友都跟我說他們受到歧視 (D-1-6)。

4、媒體渲染的污名化效應明顯

此外，臺灣新聞對大陸配偶的報導所造成的負面印象，也有所衝擊。針對此與談者表示：

所以覺得大陸配偶是衝著錢來的 (D-1-7)。只要新聞媒體一報導，其實我跟我先生感情非常好，可是他們家人都覺得我們是來幹嘛幹嘛的！其實我覺得他們家還不如我們家，我覺得我們家還不錯，我爸在北京大學，我哥哥也是法官，我們家就我們兩個，我們家庭背景非常不錯，他們就覺得我們要來幹嘛幹嘛。好像沒有辦法去認識

到真正的你，他們就說你看你們大陸人，你們大陸都是來騙錢的（D-1-6）！

我是福建省泉州人，我現在是住在臺北縣板橋市，來臺灣三年。我們家也有外籍配偶，我舅舅的老婆是印尼人，她是兩年就拿身分證，我舅媽是移民，她來2年就拿身分證，我是大陸要6年才能拿，我們6年就比他們多了4年，她就覺得她自己比較高等，因為其實大家都是平等的（D-1-7）。

（六）大陸配偶管理人力資源配置與分工

根據資料顯示，目前團聚案申請最多就是北北桃，桃園是大宗，新北市、臺北市也是，這三個大站人力是配最多的。與談者表示：

基本的面談都要做，團聚申請案從服務站收件之後，一個月內我們專勤隊員一定要去做訪查。第二階段就是如果你沒有問題，我可以一次訪查、兩次訪查、三次訪查，確定訪查結果出去，我們把結果給服務站，他們再做審查，團聚都還是停留階段，先發一個短期停留的證，先發一個月，線上面談通過以後，才加簽5個月，這段時間再來申請依親居留，依親居留要再做面談。而整個專勤隊只有428人卻要負責各縣市的面談，33萬大陸配偶，10幾萬是外籍配偶（D-3-1）。

因此，大陸配偶的伴侶，便指出：「三分面談七分訪查，這也是他們的口號，可是七分訪查事實上他們是沒有做的」，訪查應該是要去到家裡面，除了宣導制度外，藉訪查的時候去瞭解這個大陸配偶有沒有什麼需求，會不會有家暴的狀況，會不會有其他婚姻的狀況，存在人力不足（D-1-4）。

而真正擔任相關職務的行政同仁，也認為：

政府給我們的任務和工作也不確定，因為上面的人不是從警察體系過來，有可能是委外行政或從移民輔導切入，我們決策層級的人，跟實際執行任務的人就沒有一致的觀念（D-3-1）。

特別針對人權議題和意識的進展，更顯受絀。專勤隊感受到的壓力就是

人權的提升是很確定的，針對此與談人表示：

人權意識一直在提醒我們，不要跟老警察是一樣的，一看就知道拍桌子，一看就知道你們婚姻是假的，調查的方式、詢問的態度或問題內容會比較符合個人隱私或是當事人的隱私安全（D-3-1）。

如果不增加移民署人員，而讓你在內部做調配，這是第一個方法。第二個方法就是城鄉的調配，比方說新北市、嘉義或臺南人員調動的問題，這是移民署內部應該要做的事。再來，不增加移民署的情況之下，又怎麼把這些工作都做好，是不是請警察負擔一部份，這也是一個，可是現在警察都說移民署的，如果站在行政一體這樣就很奇怪，就好像抓外勞，現在行政院、勞委會、內政部分配協調是說我們抓三成，他們抓七成，因為大家也看到我們移民署人力就是不足以應付嘛，因為行政院總員額法框在那裡，人員如果沒有辦法做流動，就看事權大家怎麼共同解決這個問題，站在行政院的角度是這樣（D-4-1）。協調警方怎麼支援人力或是支援這部份的工作，或是協助查緝，配給他們一些績效或壓力。新北市的話是人力不足的問題，這是移民署內部失衡，北北桃佔全國外來人口一半以上，可是我們配置的人力卻很少（D-4-1）。

（七） 逐漸發展系統性的管理制度並建立資料庫

與談者表示：

陸委會要按捺指紋是希望能讓大陸配偶快速通關，那個按捺指紋應該是要在海關出境的那個地方那才適宜，可是問題是因為我們的機器都還沒有做好，所以才叫他到房間去按，可是另外一種想法，就是為什麼要叫我去小房間按（D-1-4）？

我們想建資料庫的原因也是因為要輔佐，可是相關文件是透過海基會的驗證系統去取得身分，大陸地區偽造文書太厲害了，她們學歷可以偽造，工作經驗也可以偽造，身分證也可以偽造，面談官只知道大陸配偶是誰誰誰三個字而已，資料驗證是透過陸方給我們，可

是陸方能不能確定她的資料是正確的 (D-3-1)。

面談有沒有面談效果，查察有沒有查察效果，我個人是主張有沒有效果比較重要，這兩個合在一起比較容易有效果。因為查察管理辦法，不能說這個人有問題就做一些行政處份，一定要帶回來做筆錄、簽名，與其這樣，那我們比較主張兩者合一，兩個動作變成一個動作，一個是在外面查，訪查這一戶，也有可能訪查他的各戶鄰居，有沒有看過這個人，或者是鄰長，或者是管區，或者是親友，訪查是蒐集旁邊的證據，縮小範圍，再針對他們去突破，覺得時機可以了就請他們來面談或直接帶回來，或是反向操作，談一談有問題馬上帶出去看，不用很死板的面談就是面談，查察就是查察 (D-4-1)。

大陸配偶雖以「婚姻」的方式移入臺灣，但是在未成為臺灣地區人民以前屬於外來移入人口，大多數國家對於外來移入人口在歸化前有一套的管理機制，大陸配偶目前是數量最為龐大的外來移入人口，因此對於他們入境臺灣後亦有管理機制，更何況我方在大陸無法設立辦事處，日後對於假結婚或疑義個案難以查察及尋求協助，政府從大陸配偶在入境前的單身證明及結婚公（驗）證系統至入境後即已建立一套管理系統，目前這四套管理系統資料庫已於民國 95 年 5 月 1 日初步連結完成「外籍與大陸配偶資料庫系統」。

第四節 小三通

一、政策沿革與發展趨勢

(一) 政策及法規沿革

自馬政府上臺以來，兩岸已進行了六次江陳會，簽署了近十五項兩岸重要協議，包括兩岸直航、陸客來臺、司法互助，以及兩岸經濟合作協議架構 ECFA 等等，雖然兩岸經濟社會交流已積累相當不錯的成果，但卻不能忽略「小三通」對兩岸營造善意和解、培養雙方合作默契的重要作用。

十年「小三通」象徵是一道推進兩岸關係發展重要的時間與空間座標，在時間角度而言，十年標記著一個發展重要階段，它是兩岸雙方維繫管道不

中斷最久的兩岸互動政策，過去十年兩岸政府曾因政治立場不同，常有引發緊張對立情勢，甚至陷入關係惡化低盪影響著小三通的流量，但卻始終沒有削弱「小三通」的運作與暢通，換言之，目前從來沒有一項兩岸政策可以歷經十年完整地兩岸政府所刻意地遵守著。在 2009 年兩岸直航前，小三通是兩岸直航的唯一管道，也是兩岸人民直接往來最便捷管道，並在兩岸劍拔弩張時發揮極大緩衝作用，時時為冰冷僵硬的兩岸氣氛注入絲絲暖流。

從空間座標來說，「小三通」是兩岸營造和平重要的空間座標，金門鄰近大陸曾歷經國共血戰，飽嚙砲火摧殘達三十年之久，而小三通實施對金廈雙方而言意義深遠，雙方從過去兵戎相見的前線，轉化為兩岸和平互信的試點，發揮著新功能主義的外溢效果（spillover effect），也為日後兩岸互動提供的制度建立的路徑依賴（dependent path），為現今開啟兩岸大交流、大合作奠定必要的基礎。同時也讓金門也從臺灣的邊陲離島，成為兩岸往來的中繼站與交會點。

小三通實施 10 年以來，從人員往來分析，兩岸民眾利用金廈小三通交通便捷機制的出入境人數，合計已突破 600 萬人次，其中臺灣民眾利用金門進出大陸的人數達 520 多萬人次，大陸民眾則超過 80 萬人次。

若以十年來小三通實施成果的發展歷程（2001.1.1-2010.12.31）加以劃分，基本上可大致分為四個階段時期：

1、臺灣先行期（2001-2004）

臺灣政府於 2000 年 12 月 15 日發佈「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，翌年元旦開始實施，讓行之多年的金廈岸邊非法交易，有了除罪化的法律機制，讓金門馬祖民眾與大陸地區進行合法的直接經貿往來，同時，也有限度地開放大陸地區船舶、貨品及人員進入金馬地區。

當時由於兩岸政府對「一個中國」立場迥異，兩岸兩會無法進行協商，臺灣政府基於立法院離島民代提案要求，先以「操之在我」的務實作法，先行片面開放小三通措施，但因未與大陸方面進行磋商，屬於臺灣方面的片面開放，因此開放前幾年，大陸方面正處於對臺灣政策測試期，回應立場謹慎

而消極，2001 年全年臺灣民眾利用金門進出大陸共計，出境（9738 人）與入境（9751 人）人數各不及萬人，而大陸民眾被核准利用金門小三通出境（937 人）與（951 人）入境更是低於千人以下。

但自第二年開始臺灣民眾利用金門「小三通」出入境人數逐步加溫，2003 年全年出入境人數各達七萬五千人以上，同時期大陸成長極微緩慢僅達二千餘人，在此「臺灣先行期」過程中，兩岸使用「小三通」人數比例懸殊，臺灣民眾遠多於大陸民眾。

2、僵持互動期（2004-2008.520）

這段時期雖然兩岸關係大結構仍呈現僵持格局，但雙方經過三年的磨合與測試，「小三通」作為培養兩岸善意互動，也積累培養出兩岸政府與人民某種程度務實感。大陸方面於 2004 年 9 月主動宣佈開放福建省居民到金馬旅遊，2005 年 5 月大陸國家旅遊局提出「閩臺旅遊交流」的八項新措施。自此階段開始兩岸「小三通」穩定發展，2004 年底臺灣民眾利用金門「小三通」進出大陸逼近各 20 萬人次，大陸民眾則是逼近萬人，自 2005 年開始到 2008 年民進黨執政為止，「小三通」優勢效應開始發酵，人數持續增長，四年來臺灣民眾利用金門「小三通」出入境人數，從各有 24 萬、27 萬、31 萬到 44 萬，「小三通」這此時期逐漸展現兩岸便捷化往來優勢。

3、全面擴大期（2008-2009）

2008 年 5 月 20 日臺灣實現二次政黨輪替，2008 年 6 月 19 日行政院通過「小三通擴大放寬政策」，全面放寬臺灣地區人民、外國人、港澳居民，由金馬地區進入大陸；同年 9 月 4 日通過「小三通正常化方案」，進一步放寬「小三通」人員、航運與貿易往來限制，並適度提供大陸人士「來岸取證」便捷措施，10 月 15 日澎湖也加入小三通行列。而大陸方面在 2008 年 9 月 7 日也擴大 13 個省市可以透過小三通中轉來臺，為兩岸正式啟動「大三通」直航前，共同先為「小三通」一起加溫，為全面擴大「小三通」量能攜手合作，締造出兩岸良性互動合作擴大交流的成果典範。在兩岸直航前夕，本時期兩岸共同為金門「小三通」的全面擴大進行合作，締造出一年內入出境人數，總計突破超越一百萬人次的佳績。

4、後直航發展期（2009.4.26--）。

2009年4月兩岸簽署空運補充協議，同年8月31日開闢了往來廈門與臺灣的直航航班，「小三通」正式遭遇「大三通」的挑戰與衝擊，並開啟了後直航「小三通」發展期。正當兩岸政府與金門各界擔憂小三通是否被兩岸直航所取代或邊緣化之際，歷經2009、2010年考驗，不但往來金門「小三通」的臺灣民眾創下出入境各64萬人次的歷史新高，值得注意的是，在此時期大陸民眾利用金門「小三通」，不但受兩岸直航影響，利用金門「小三通」往來兩岸人數更是迭創新高，2009年出入境各有11萬人次，2010年更創下各17萬人次歷史紀錄，證明「小三通」作為兩岸往來的交通模式深具時間與價格雙重成本優勢，成為難以取代的兩岸重要便捷通道。

「小三通」歷經十年四個發展時期，它為兩岸關係發揮了多重功能，除了為兩岸民眾提供便捷往來通道外，也扮演著積累兩岸點點滴滴善意合作的匯聚平臺功能，當兩岸緊張冰凍時，它往往發揮著為兩岸僵局溶冰效果；此外，「小三通」更為「大三通」實踐，提供許多寶貴的心理基礎與實務的經驗，為今日的大三通奠下雄厚的經驗基礎。如今嶄新面貌的「小三通」，不但不會因兩岸直航成功而功成身退，相反地，歷程十年「小三通」試驗運行，經歷不斷地提高效能與精緻服務，目前正以「快速通關、舒適便捷」的高品質服務新面貌，來迎接另一個兩岸新十年，它已成為吸引越來越多兩岸與國際的旅人，一個便捷往來兩岸優質選擇。

二、制度分析

小三通實施十年以來，臺灣政府的小三通政策演進如下表3-11所示。而其發展過程中，除2003年因為SARS的因素曾經停辦一段時間外，其餘時間相關政策的發佈，可以看出皆在促進並擴大小三通實施適用範圍，放寬標準，增加小三通的便利性與使用的成效。

表 3-11 臺灣政府小三通政策主要演進概況

	時間	事件	相關法源依據	效益
修法訂定「小三通」管理依	2001年 12月	中華民國行政院據「離島	「離島建設條例」、「臺灣與大	確立實施小三通的法源依據。

第三章 現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題

據	13 日	建設條例」通過「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，以作為小三通的管理依據。	陸地區人民關係條例」	
開始實施	2002 年 1 月 1 日	「小三通」開始實施。	「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」	兩岸全面三通的試金石以及促進離島地區建設與發展。
	2004 年 03 月	福建籍榮民可經金、馬進出大陸。		皆使得經由小三通入境的人數增多。
	2004 年 05 月	旅臺金馬鄉親可經金、馬進出大陸。		
	2005 年 02 月	89.12.31 前設籍金馬之臺灣地區人民及其一定範圍內之親屬，可以組團方式經金馬進出大陸		
	2007 年 03 月	開放澎湖居民及榮民可經由金門進出大陸		

<p>「中三通」方案</p>	<p>2008 年上半年</p>	<p>原擬實施中三通方案(放寬小三通的限制，為「中三通」，可能要求旅客在金門、馬祖過夜)，但後來未實施。</p>	<p>「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」</p>	<p>刺激過境旅客在金門、馬祖地區當地消費。</p>
<p>擴大「小三通」</p>	<p>2008 年 6 月 19 日</p>	<p>擴大小三通方案正式實施，臺灣地區人民、外國人、香港及澳門居民，得持憑入出境有效證件，經內政部入出國及移民署查驗許可後，由金門、馬祖入出大陸地區。</p>	<p>「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」</p>	<p>增加臺商及民眾往返兩岸的便利性，促使「小三通」成為兩岸往來的正常管道。</p>
<p>「小三通」正常化</p>	<p>2008 年 9 月 4 日行政院通過陸委會提報的「『小三通』正常化推動方案」</p>	<p>2008 年 9 月起，進一步放寬「小三通」人員、航運、貿易等往來限制，包括：適度開放大陸人民運用「小三通」進出臺灣；簡化人員入出手</p>	<p>「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」</p>	<p>便利兩門（金門、廈門）及兩馬（馬祖、馬尾）的互動往來，提供金馬民眾便利及經濟福祉；有助澎湖發展。</p>

	2008年9月30日完成相關政策調整措施、2008年10月15日實施澎湖「小三通」常態化	續；貿易及航運便捷化措施等。10月15日開始，澎湖加入「小三通」的行列。		
「小三通」正常化	因應兩岸直航發展、配合金門馬中長期發展規劃，2010年7月15日行政院通過第三次「小三通」正常化方案	第三次「小三通」正常化方案重點包括：1、全面提供大陸人民經由「小三通」中轉便利性，放寬探親、探病奔喪親等範圍與停留期間，讓社會交流類能可經由小三通往返；擴大港澳居民至小三通落地簽，2、放寬大陸人民經「小三通」之許可有效及停留期間，3、增訂就讀非學分班發給多次簽，4、促進	「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」	促使小三通與臺灣人流管理制度一致化，並強化小三通營運的競爭力。

		小三通海運管理之合理化與制度化。		
「金門一日遊」	2011年6月13日	金門縣政府與大陸廈門創造出金廈延伸性旅遊一日遊。隨著自由行政策開放，金廈兩岸旅遊業者與各單位協商後，6月13日正式啟動。陸客先向陸方申請大陸居民來往臺灣通行證（大通證），大陸旅遊社再將大通證與相關文件，交由金門旅行社代向金門。	「金門一日遊」政策	增加來金旅客數量，繁榮金門旅遊產業。從6月13日至6月28日，共有1143人次來金一日遊，平均每日約百餘人。
動陸客「自由行」	2011年6月28日	兩岸正式啟動陸客自由行，依照現行	開放陸客自由行政策	增加來金旅客數量，繁榮金門旅遊產業

		規定，陸客來臺自由行政策，目前僅開放上海、北京、廈門居民得申請來臺自由行。每日五百名。		
「小三通」自由行	2011年7月28日	開放大陸福建省居民透過小三通來金、馬、澎自由行，但不得中轉臺灣。	擴大自由行來金陸客人數	目的增加來金、馬、澎離島的旅客數量，繁榮離島旅遊產業

資料來源：陸委會網站 <http://www.mac.gov.tw/> 研究團隊自行製表。

由這些小三通政策發展脈絡可以得知，民進黨執政時期，對於小三通政策，主要是一些技術性、局部性的放寬，並未有結構性改變的政策；政黨輪替後，兩岸關係大幅躍進，此時制訂的政策，皆造成結構性的改變。

其中最重要的三項結構性政策放寬為，包括一、2008年6月19日的「擴大小三通」政策，二、2008年9月4日的「小三通正常化」政策，三、2010年7月15日的第三次「小三通正常化」政策。上述三次擴大小三通與正常化政策，解除對於利用小三通做為往來通道的人員身份管制，因此只要持合法證件即可出境或入境。而小三通正常化政策，則進一步開放落地簽，簡化通關手續。此兩項改變，皆造成利用小三通出入境的臺灣與大陸人民大幅增加。

基本上，政黨輪替後，進行三次「小三通」正常化政策檢討後，進行三次結構性的政策放寬，確實在強化小三通的競爭力，使小三通與兩岸直航比較起來，仍具有時間與價格成本的優勢，尚沒有出現小三通邊緣化的情勢出現。

但在人流管理機制與國境管理 CIQS 卻出現在管理人力、通關設施與製證

設備嚴重不足的現象。此一人流通關量大，相關安全管理配套措施不足的情況，在陸客自由行、金廈延伸旅遊「一日遊」陸續實施後，人力短絀更加嚴峻。

三、現階段管理機制的問題

(一) 境外源頭管理高度依賴大陸廈門方面

由於目前臺灣在大陸地區並沒有設立核發入臺簽證機構，針對陸客若要實施境外管理，必須與大陸當局有關方面進行協商建立合作機制，這涉及申請人與大陸有關單位的意願與配合程度，經由小三通社會交流、專業交流與商務交流，因有明確交流目的且申請人與邀請人配合較高，我方審核作業與聯審制度較能進行實質審查。但政府自 2008 年 7 月 18 日起開放陸客以「團進團出」方式來臺觀光，以及 2011 年 6 月 28 日啟動陸客自由行，則是高度依賴大陸公安境管部門與組團社進行實質審查，而臺灣移民署僅能進行形式審查。

至 2011 年 5 月陸客的脫團率只有 0.003%（10 萬分之 3），對比陸客在日本行蹤不明的比率為 0.09%（萬分之 9），兩岸透過協議所建立起來的機制，現階段在境外的源頭管理與入境審查，運作成效相當良好。然而從風險管理角度，臺灣未能在大陸設立核發旅行簽證的辦事處，直接處理申請來臺審查事宜，全部依賴大陸境管部門以及隸屬在黨政部門的組團社，負責協助來臺申請的實質審核作業，將出現三項對臺不利風險：第一、可能造成我方在判定身分真偽上產生一些困難，使得我方在入境審核上受到侷限，大陸當局取得某種程度的赴臺審批權，可彰顯「一國兩制」的實施成果；第二、將使客源資料全部掌握在陸方手中，陸客的質量水平、行程路線與消費能力易受大陸官方控制，使陸客來臺的非市場機制影響因素明顯增加，臺灣未來與大陸進行旅遊協商的議價籌碼受限制。第三、屬於國家安全層面風險，若兩岸關係出現逆轉，輕者減少或停止陸客赴臺，重者藉由兩岸人流管理的境外源頭集中在大陸手上，輸入與來臺旅遊目的不符人員，對我國家安全的危害將不小。

透過小三通往返兩岸的陸客，人數不斷攀升，2010 年已達 17 萬人次，

加上大陸廈門方面於，2011 年 6 月基於金廈旅遊圈延伸旅遊設計，推出赴「金門一日遊」正式上路，就是將金門當成大廈門的旅遊景點，並在五緣灣成立辦證中心，擁有 80、90 位人力編制，超過臺灣金門水頭服務站的 13 位編制。

(二) 金門服務站國境線上管理的人力、設備設施嚴重不足

面對兩岸 2011 年下半年逐步開放並增溫的陸客自由行、陸客離島自由行新增業務，在國境線小三通作業，金門服務站目前最大的挑戰是人力嚴重不足。

金門服務站現有編制人力 13 名，包括主任 1 名、專員 1 名、科員 6 名、約僱人員 4 名、助理員 1 名尚未補齊，扣除每日休假同仁與幹部人力，平均每日上班實際執行操作人力為 7 至 8 人。

執行業務包括：1、核心業務主要是小三通案件，包括一般申請案（含第一類交流、第二類旅行等案件）；「臨時入境停留通知單」（俗稱落地簽）案件，大陸人士停留、居留、定居申請案審查與核發；大陸人士入出境許可證加簽延期案件審查等。2、外國與涉外案件的審查與核發。3、近日新增業務包括「金門一日遊」、派員赴各鄉鎮的「行動下鄉」等。以 2010 年業務量分析，受理各類申請案含大陸事務、外事，全年共 15 萬 1611 件，平均每月 12634 件，平均每日 549 件，平均每位同仁每日工作量 78 件，平均每小時每位同仁 9.75 件，平均每件申請案審核所需花費時間 6 分鐘，堪稱移民署工作負荷量最為沈重服務站。若與大陸在東渡、五通碼頭的查驗發證人力配置比較，十分懸殊。

以小三通的新興業務「金門一日遊」為例，在沒有增加人力之前，該站同仁是以每日延後 2 小時下班（變項強迫加班），來加以因應。因此陸客自由行，以及尚待協商完成的陸客離島自由行，若有新量能增加，服務站人力根本無法負荷，查核作業品質勢必低落。

目前金門服務站在人力機器設備不增加的情況下，「臨時入境停留通知單」（俗稱落地簽）案件每日最多約可處理 300 件，扣除「金門一日遊」的 100 件，未來金門服務站能承受辦理自由行的發證量每日約為 200 件。

(三) 金門境內管理沒有設聯合服務中心，中央地方事權缺乏整合

目前陸客在金門仍以團體遊為主，都有隨團領隊與導遊協助陸客相關事宜，最近開放的陸客金門一日遊也是團體遊型態。未來陸客在金門自由行，或是未來開放陸客離島自由行，若陸客單獨在金門自由行活動，若有意外或旅遊糾紛可能就會出現「求助無門」的窘境。

交通部觀光局目前並無在金門駐點，而金門過去因設置國家公園隸屬內政部，其他離島縣的澎湖、馬祖皆被內入觀光局的國家風景區，觀光局長期就缺乏對金門瞭解與觀光行銷。就連觀光局近日因開放陸客自由行，所製作的陸客自由行須知小冊，就完全沒有金門的訊息。

未來若有陸客透過小三通來金門旅遊或有從臺灣來的自由行陸客，金門縣政府與中央駐金單位，並未成立旅客聯合（跨機關的單一窗口）服務中心，以解決陸客來金自由行所衍生之意外事件協處，或提供旅遊服務資訊等協助。

四、現階段小三通「自由行」、「一日遊」實施成效與挑戰

經過 2008 年實現小三通中轉化後，2009 年陸續實施兩岸直航，使得小三通便面臨被直航取代的陰影，經過 2009、2010 兩年的試驗，小三通並沒有被邊緣化，它在票價與時間成本仍具有一定優勢，2010 年往來小三通人數達 138 萬人次，2011 年預計小三通往來更將突破 160 萬人次，如今金門縣政府官員也在積極思考如何將實施已 10 年的小三通繼續升級規劃，持續發揮小三通便捷化優勢(A-2-1)，以避免小三通受到直航的邊緣化影響。

本研究小三通部分，6 月 30 日曾於金門召開座談會，當時開辦小三通「金門一日遊」已於 6 月 13 日開始，兩岸的自由行也剛於 6 月 28 日開放北京、上海、廈門陸客赴臺自由行，當時兩岸尚在協商小三通自由行，亦即大陸福建居民赴金馬澎，如今我們有機會總結小三通新開放措施實施經驗，以及所面臨的問題與挑戰為何？

（一）現階段小三通開放「一日遊」「自由行」措施實施成果

而 2011 年小三通重要新開放措施，主要有有三：6 月 13 日「金門一日遊」、6 月 28 日開放大陸北京、上海、與廈門的兩岸「自由行」以及 7 月 28 日開放大陸福建居民透過小三通赴金馬澎旅遊，亦即「小三通自由行」。根據

移民署金門水頭碼頭服務站統計，從開放日至 12 月 8 日，「金門一日遊」項目共申請 1073 團，24089 人次，核發 23256 人次；自由行部分，自開放日至 12 月 8 日為止，申請 4007 人次，核准發證為 3786 人次。陸客申請經由小三通入境案件，「一日遊」是「自由行」的 6.14 倍，由實際入境人數，「一日遊」比「自由行」則相差為 10 倍左右(A-1-5)。

1、「金門一日遊」部分：

(1) 兩岸推動開放「金門一日遊」之構想與執行

與談者表示：

「金門一日遊」目前是陸客來金門旅遊的主力，是團體行的變種，雖然陸客已開放大陸各省市赴金門旅遊，去年大陸人士利用小三通也達 17 萬人次，但大都是過境前往臺灣，會以金門作為主要旅遊目的仍為少數，而「金門一日遊」卻以金門為主要旅遊項目(A-1-3)。

每年來廈門旅遊的人次高達兩千萬人次，去年更高達三千萬人次，其中「海上看金門」旅遊項目，每年高達一百萬人次，在兩岸協商人員與金門縣政府共同合作努力下，在小三通通航試辦辦法的制度框架下開啟的「金門一日遊」(A-2-1)。

在大陸廈門方面則突破了異地辦證限制，廈門市政府還在五緣灣成立「廈門暫住人口來金辦證中心」，並編列 60 餘位專職工作人員，核發大陸居民來往臺灣通行證（簡稱：大通證）。

(2) 「金門一日遊」申辦程序

為陸方旅行社向廈門辦證中心申請「大通證」，時間約一日，之後由大陸旅行社將大通證及相關文件交由金門旅行社，由金門旅遊社代向大陸旅行社，向臺灣移民署金門服務站申請入出境許可證，採團進團出方式，服務站於製證完畢後，在轉交給國境隊進行基本資料審核與相片黏貼。

(3) 「金門一日遊」實施成果

從 6 月 13 日開始實施，至 8 月 31 日累積來金團數為 308 團、6348 人次，至 9 月 30 日累計 745 團、9488 人次，至 10 月 31 日累計達 14403 人次，至

大陸地區人民來臺管理機制之研究

11月30日累計達22165人次，每月累計人數不斷增加，從三千、五千到七千人，目前已成為金門當地旅遊業主要的陸客來源。

2、「自由行」部分：

(1) 兩岸推動開放「小三通自由行」之構想與執行

依照制度設計目前可申請前往金門自由行的陸客有兩種，一是6月28日的北京、上海、廈門的赴臺自由行，二是7月28日針對福建省居民透過小三通赴金旅遊，即「小三通自由行」。前者中國大陸三都市赴臺自由行型態，申請赴金門自由行的人數幾乎沒有，赴金門自由行主要以「小三通自由行」為主。

相對於臺灣本島，金門四周環海，人口不多且關係密切，在旅遊安全方面，較有條件防範遊客行方不明，因此先行開放福建省居民來金自由行旅遊，可行性較高。因此目前「小三通自由行」人數，從7月28日起至8月31日累積自由行人數為580，累計至9月30日為1227人，累計至10月31日為2078人次，累計至11月30日為3355人次，累計至12月8日人數為3768人，平均每月尚不足千人（如下表3-12）。

表 3-12：金門一日遊、自由行來金遊客累計數比較

金門一日遊、自由行來金遊客累計數比較		
	一日遊	自由行
~8/31	308 團	
	收 6751 人次	收 609 人次
	發 6348 人次	發 580 人次
~9/30	745 團	
	收 10126 人次	收 1278 人次
	發 9488 人次	發 1227 人次
~10/31	644 團	
	收 14403 人次	收 2101 人次
	發 13985 人次	發 2078 人次
~11/30	1110 團	
	收 22799 人次	收 3410 人次
	發 22165 人次	發 3355 人次
~12/8	1073 團	
	收 24089 人次	收 4007 人次
	發 23256 人次	發 3786 人次

資料來源：移民署金門服務站口頭提供研究團隊自行製表。

備註：

1. 「金門一日遊」100年6月13日開辦

2. 金門自由行包括：自100年6月28日開辦北京、上海、廈門對臺灣自由行，以及100年7月28日開辦大陸福建居民的「小三通自由行」

(二) 小三通開放「一日遊」「自由行」人流管理的問題與挑戰

截至 12 月 8 日為止，「金門一日遊」加「自由行」來金門旅遊的陸客已近三萬人，對整個水頭碼頭流量大陸民眾利用率明顯增加，加上旅遊目的是以金門為主，對金門經濟貢獻，不無小補。但就人流管理問題，則造成移民署金門站同仁沈重負擔，也衍生後續管理問題。

1、目前移民署金門服務站人力嚴重不足，亟待增補

與談人表示：

小三通金門水頭碼頭 2011 年全年正常客流量，可望創下出入境 160 萬人次歷史新高，加上開放以金門為旅遊目的的「金門一日遊」、「自由行小三通」兩項開放措施，也增加新業務量，造成移民署金門服務站人力調度十分吃緊，目前國境隊 26 人、專勤隊 9 人，服務站 12 人等人力編制，從本研究從六月召開研討會至今未曾人力補實，幾乎每人都要加班來因應，士氣低落，人力不足堪稱全國最嚴重 (A-1-5)。

加上未來又準備開辦小三通夜航，移民署金門站人力有必要在短時間增補必要人力，以因應未來越來越多的辦證數量與通關查驗需求。

移民署金門站在目前不增加人力設備下，可以承擔辦理自由行簽證量是每天 200 件，以辦理「金門一日遊」、「自由行」而言，因時間因素與大陸配合因素，必須申辦短期停留通知單(俗稱落地簽)，截至 12 月 8 日，總計 2011 年已核發 44,542 件，為去年的數倍。這其中有近三萬件係因應「金門一日遊」、「自由行」新業務所致，目前單就「一日遊」每天人數就已經逼近三百件，很難消化更多人數，也造成大陸對岸官員常以移民署辦證不及與效率不彰為由，說明為何無法組織更多的人前往金門觀光。

此外，根據陸委會官員表示，⁸³小三通試辦通航辦法早已授權移民署在金門水頭碼頭辦理落地簽，但移民署金門站評估認為，目前的辦證與檢驗人力

⁸³ 2011 年 11 月研究團隊訪問陸委會經濟處負責小三通的官員表示。

編制嚴重不足，以及港埠碼頭候船空間狹小不足以因應，只能以 24 小時前提出申請「臨時入境停留通知單」，第二天再以「來岸取證」方式入境，這種辦證模式根本稱不上是實質意義的落地簽，這種「前日申請、來岸取證」模式，是以官員核准簽證的量能作為政策設計的依據，而非以便捷兩岸民眾往來來設想。

因此，政府因為移民署金門站人力不足與候船大廳空間不足為由，將「落地簽」扭曲為必須 24 小時前申請的特殊機制，這種「前日申請、來岸取證」不僅不是真正「落地簽」的意義，同時凸顯政府效能低落，貽笑兩岸，實應立即改善。與談人表示：

另外，陸客臺灣自由行已採用電子簽模式，未來無論是「金門一日遊」或「小三通自由行」經由小三通入境申請「臨時入境停留通知單」，若能採行電子簽模式，可望有效疏解部分人力不足的壓力(A-1-5)。

2、對岸成立五緣灣發證中心的作法與規模值得參考

中國大陸為世界少有的嚴格管制人民出境的國家，為了配合陸客透過小三通的出境作業，突破異地辦證限制，⁸⁴特別在廈門五通碼頭附近五緣灣成立核發「大通證」的辦證中心，並一口氣就編制了六十名員額人力。與談人表示：

我方若要提升小三通的便捷性，除了強化國境線上的服務質量外，政府應思考在對岸廈門地區成立境外「辦證中心」，以有效消化辦證需求，提高辦證效率，同時，在境外就能透過面談或審查，進行過濾篩選，減少遣返機率，發揮境外管理功能，對國境線上的通關作業必將助益明顯。但此核發簽證涉及領事事務，事涉敏感，必須交由兩岸兩會協商決定(A-1-4)。

3、於金門境內宜成立旅遊服務中心

⁸⁴ 中國大陸民眾若要出國必須回戶籍地辦理出境申請，或在某一出境大城居住滿一年以上才可在居住地辦理出境，大陸為配合小三通作業成立辦證中心，取消或縮減戶籍地與居住地限制，證明大陸當局對小三通發揮兩岸交流往來給予應有的重視。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

金門的陸客以「金門一日遊」人數最多，「金門一日遊」為團進團出型態且停留時間不過夜，加上又有隨團領隊與導遊，若能落實通報機制，以金門島嶼地形與人文特色，境內人流管理應能落實無慮。

至於自由行境內管理部分，移民署官員(A-1-5)、金門縣政府官員(A-1-4)都主張，中央與地方整合一個單一服務窗口有其必要，且過去金門僅有一件跳機事件，因此未來應以旅客服務中心來加以定位，提供必要旅遊資訊之諮詢外，主要在協助可能衍生的消費旅遊糾紛與緊急意外事件。

歸納上述，現階段要完善小三通人流管理，依照人流管理環節，可分成三個部分，包括：

第一、國境線上管理部分，亟需增補人力，落實真正的「落地簽」，並推廣電子簽。並積極擴建水頭港埠提供舒適的候船大廳，方便臺商與兩岸民眾遊客使用(A-2-6)。

第二、協商境外發證中心，以有效消化辦證需求，強化境外篩檢，並直接提供陸客旅遊資訊。

第三、成立金門境內管理服務中心，落實管控入境人流。

第五節 小結

本章對於大陸地區人民來臺的管理機制，前已分別從「觀光」、「專業及商務交流」、「社會交流」和「小三通」的四個類型，分別就「法制沿革及發展趨勢」、「現階段制度分析」和「現階段管理機制問題分析」等三個面向進行分析，並透過產、官、學的焦點團體座談和深度訪談。而若進一步綜整比較，可以發現：

首先，在法制沿革及發展趨勢面向，儘管調整的速率不一，但四種類型基本上都是朝向逐步開放鬆綁管制措施的政策趨勢。其中，由於小三通乃是從民進黨時期就開始推動實施的經驗積累，加上具有「小三通」的政策特殊性，故開放時程歷時最長，相關政策和法制鬆綁也最多；而「觀光」則是馬

總統上任以來的重要大陸政策之一，可說開放速度和幅度均屬最快；而社會交流則由於涉及到兩岸親屬往來的人道需求，近年來相關權利的維護的則是最為凸顯；至於專業交流，由於屬於具有「兩岸特殊性」的人員往來法制，相較於其他三類，則顯得法制面的管制仍較為繁複。

其次，從現階段制度分析來看，基本上可以看得到政府在對於大陸地區人民來臺的管理機制，已分別在各種類型上，從「境外」、「國境線上」到「境內」建構出不同的管理流程。其中特別值得注意的是，從現階段的制度內涵來看，其實政府也和前述世界各主要國家對於大陸人士入境停留的管理趨勢類同，逐步朝向「便捷化」的政策方向去調整。

最後，從現階段管理機制問題來看，不論哪一種類型，基本上還是都可以歸結為「境外的審查機制」、「國境線上的執行機制」和「境內的查處機制」等三個區塊，而儘管各個類型的具體問題有所不同，但其隱含著的問題趨勢卻大同小異：從管制作為來看，現階段的問題多在於過於繁複，而與上述「便捷化」的政策方向趨勢有所衝突；而從管理能量來看，無論是觀光、專業及商務交流、社會交流乃至於小三通，均突顯出現有能量的不足；而從管理效能觀察，除了行之有年且較不具來臺迫切性的社會交流外，觀光、專業及商務交流等類型的學者專家，則對於境外和國境線上的管理效能多有所詬病。可以說，從上述的問題綜整，可以發現，現階段我政府的整體制度設計觀察，其實還沒有脫離「大陸地區人民來臺特殊化」的政策思維。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

第四章 大陸人士來臺管理機制的問卷分析

第一節 抽樣設計及受訪者基本資料

一、抽樣設計說明

鑒於大陸人士來臺交流人數、管道日增的新趨勢，本研究希望能夠針對其來臺不同的身份、事由與活動性質，檢視大陸人士來臺各項管理機制，俾作為未來相關政策制訂參考。有鑑於此，已於上章中，先透過專家座談與深度訪談，瞭解大陸人士來臺安全管理的發展趨勢、現行制度與問題挑戰，並據以設計問卷，俾後續針對第一線進行大陸人士安全管理之政府公務人員進行問卷調查（參詳附錄十：問卷）。

本研究系採取立意抽樣法（purposive sampling）。立意抽樣又稱為專家抽樣（expert sampling）、或判斷抽樣（judgment sampling），是指研究人員根據某種目的，刻意尋找具備某種特質的個體來組成研究樣本。立意抽樣法具有簡便易行，符合調查目的和特殊需要，可以充分利用調查樣本的已知設計調查者對總體的有關特徵具有相當的瞭解（明白研究的具體指向）的情況下，資料、被調查者配合較好，資料回收率高等優點。但要能夠充分發揮立意抽樣的優點，研究者必須對總體的基本特徵必須相當清楚，才可能使所選定的樣本具有代表性，從而透過對所選樣本的調查研究，瞭解、掌握整個總體的情況。

鑑於本案為具有政策建議導向之委託研究案，問卷設計係以瞭解第一線政策執行者對於現況問題的認知和具體的政策建議，復限於有限之時間、人力及資金，研究團隊擬採取立意抽樣法，透過內政部移民署的協助，提升對於研究母體的掌握度，可獲代表性較高的樣本、獲得高回收率的有效問卷，充分發揮上述立意抽樣法之優點。

經行政院研考會協助提供「內政部入出國及移民署業務單位員額表」，該署員額計有 2355 人，並分為入出國事務組、移民事務組、國際事務組、移民資訊組、服務事務大隊、專勤事務大隊、國境事務大隊、收容事務大隊等（如下表）。

表 4-1：內政部入出國及移民署業務單位員額表

單位	員額	實際員額			
		正式人員	約聘人員	約僱人員	合計
總計		1824	113	418	2355
入出國事務組		53	1	8	62
移民事務組		62	9	5	76
國際事務組		67	2	3	72
移民資訊組		26	98	79	203
服務事務大隊		314	3	125	442
專勤事務第一大隊		285	0	0	285
專勤事務第二大隊		262	0	0	262
國境事務大隊		508	0	190	698
收容事務大隊		247	0	8	255

(統計至 100 年 7 月 31 日止)。

然本研究係針對對於大陸人士來臺管理機制的第一線人員進行調查，其主要調查對象應為「管理」面的人員，研究團隊將依據本研究計畫書，就大陸人士來臺的「審查」(境外管理)、「執行」(國境線上管理)及「查處」(境內管理)的第一線執行人員，作為問卷調查實施對象，並排除移民署內屬於

「移民服務」或「庶務工作」的群體（包括：移民資訊組、服務事務大隊、收容事務大隊等）。故主要抽樣調查對象為：

（一）審查（境外管理）：包括入出國事務組、移民事務組、國際事務組共 230 人，主要負責大陸人士來臺前的資格審查及相關政策制度的規劃等。

（二）執行（國境線上管理）：國境事務大隊，共 698 人，主要負責大陸人士來臺入境時的查核及管理。

（三）查處（境內管理）：專勤事務大隊，共 547 人主要負責大陸人士來臺入境後的行蹤掌握及相關案件處理等。

另，有關警政署航警局及各地警察局外事警察人員部份，經相管學者專家於本研究之「問卷設計座談會」上說明，前者並不負責大陸人士來臺「管理」的事務，而是處理機場安全工作的維護，而後者亦非以大陸人士的境內查主為主要權責工作。鑑於該二者均非屬所謂「大陸人士來臺管理的第一線執行人員」，爰不納入本次問卷調查對象。

二、受訪者基本資料

因本研究係側重於現階段大陸人士來臺管理機制的檢視，而不去觸及上位階的大陸政策制訂，爰以辦理大陸人士來臺管理的審查、執行及查處的第一線公務人員為主，包括移民署本部、國境大隊、專勤隊。此外，鑑於本案為具有政策建議導向之委託研究案，問卷設計係以瞭解第一線政策執行者對於現況問題的認知和具體的政策建議，復限於有限之時間、人力及資金，研究團隊擬採取立意抽樣法，透過內政部移民署的協助，提升對於研究母體的掌握度，可獲代表性較高的樣本、獲得高回收率的有效問卷，充分發揮上述立意抽樣法之優點。經向移民署上揭單位實施問卷施測，本研究共分發 400 份問卷，並回收 357 份問卷，受訪者相關基本資料說明如下：

（一）性別

受訪者中有 51.9% 為男性、48.1% 為女性，如下圖 4-1。

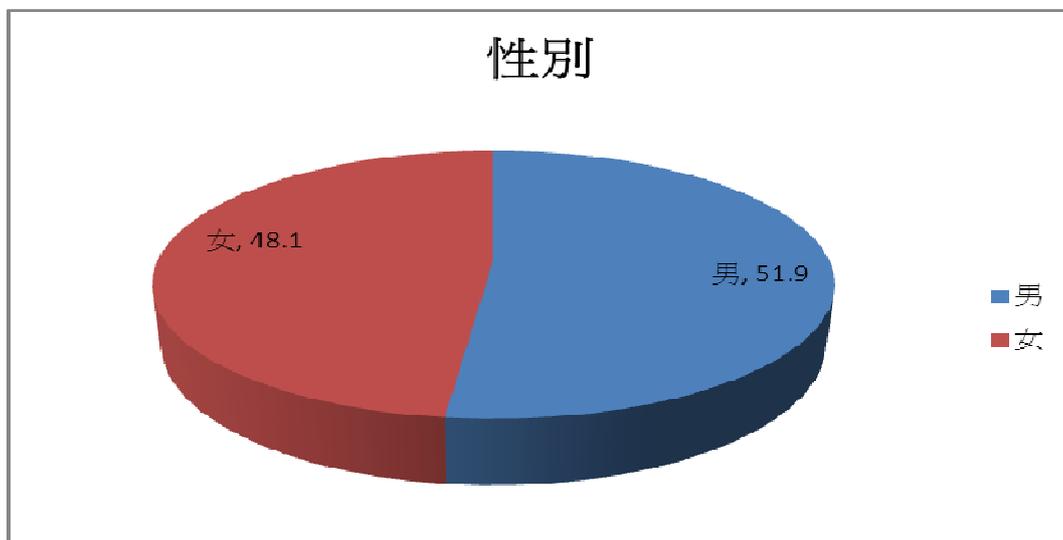


圖 4-1：受訪者性別比例圖

表 4-2：受訪者性別比例表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 男	179	50.1	51.9	51.9
2 女	166	46.5	48.1	100.0
小計	345	96.6	100.0	
遺漏值 9 漏答	12	3.4		
合計	357	100.0		

(二) 年齡

有關受訪者年齡分佈，20-29 歲佔 14.9%、30-39 歲佔 33.2%、40-49 歲佔 37.5%、50-59 歲佔 13.2%、而 60-69 歲佔 1.1%，如下圖 4-2。

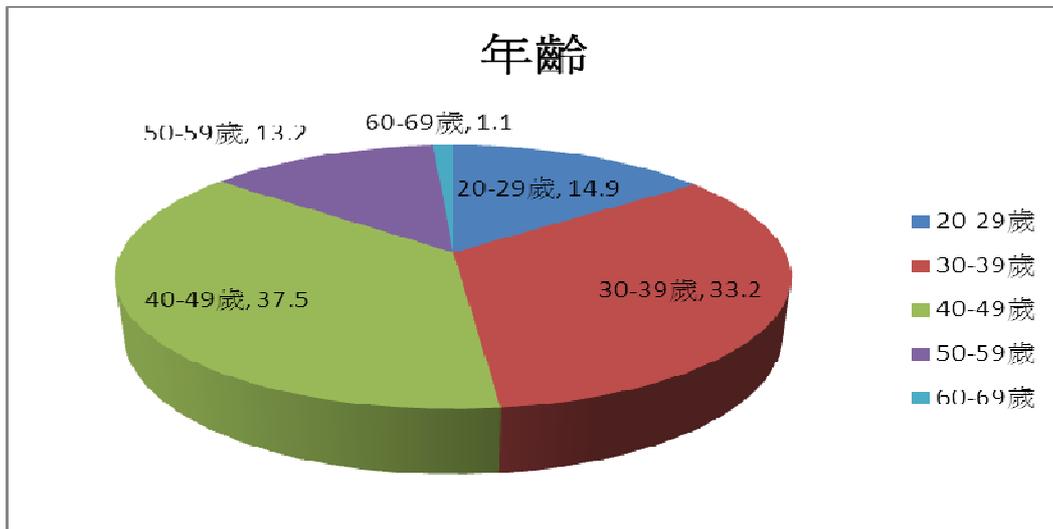


圖 4-2：受訪者年齡分佈圖

表 4-3：受訪者年齡分佈表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 20-29 歲	52	14.6	14.9	14.9
2 30-39 歲	116	32.5	33.2	48.1
3 40-49 歲	131	36.7	37.5	85.7
4 50-59 歲	46	12.9	13.2	98.9
5 60-69 歲	4	1.1	1.1	100.0
小計	349	97.8	100.0	
遺漏值 9 漏答	8	2.2		
合計	357	100.0		

(三) 教育程度

在受訪者教育程度方面，大學畢業者佔超過半數的 52.1%，其次分別是專科畢業的 29.2%、研究所畢業的 14%和高中職畢業的 4.6%，如下圖 4-3。

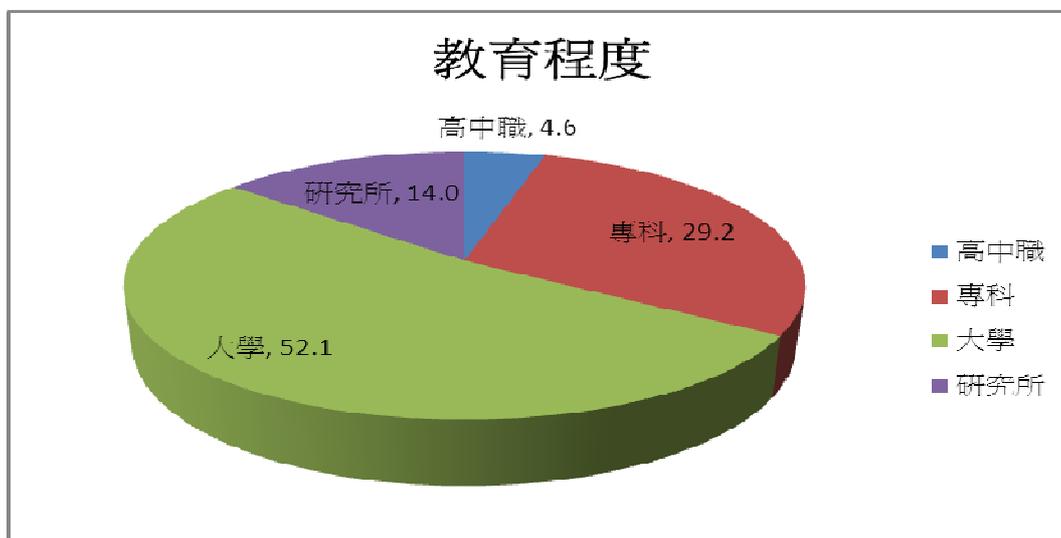


圖 4-3：受訪者教育程度圖

表 4-4：受訪者年齡分佈表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 高中、職畢業	16	4.5	4.6	4.6
2 專科畢業	102	28.6	29.2	33.8
3 大學畢業	182	51.0	52.1	86.0
4 研究所以上	49	13.7	14.0	100.0
小計	349	97.8	100.0	
遺漏值 9 漏答	8	2.2		
合計	357	100.0		

(四) 單位部門

在各單位部門的分配上，本次問卷施測，在移民署的協助之下，以署本部同仁受測最多，佔 43.9%、國境大隊次之，戰 31.4%，而專勤大隊較少，戰 24.7%，如下圖 4-4。

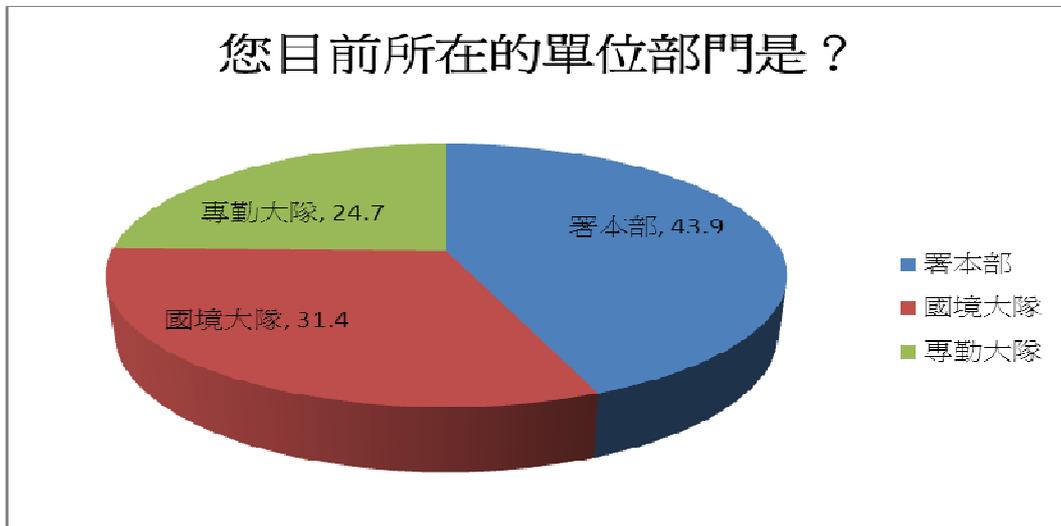


圖 4-4：受訪者單位部門分佈圖

表 4-5：受訪者單位部門分佈表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 移民署署本部	151	42.3	43.9	43.9
2 移民署國境大隊	108	30.3	31.4	75.3
3 移民署專勤大隊	85	23.8	24.7	100.0
小計	344	96.4	100.0	
遺漏值 9 漏答	13	3.6		
合計	357	100.0		

(五) 工作經歷時間

有關受訪者參與大陸人士來臺籍移民相關事務的工作經歷及時間，則是以 3~6 年最多，佔了 35.6%，其次是 6 年以上，也佔了 31.6%，其次分別是 1~3 年的 21.7% 和未滿一年的 11.1%，如下圖 4-5。

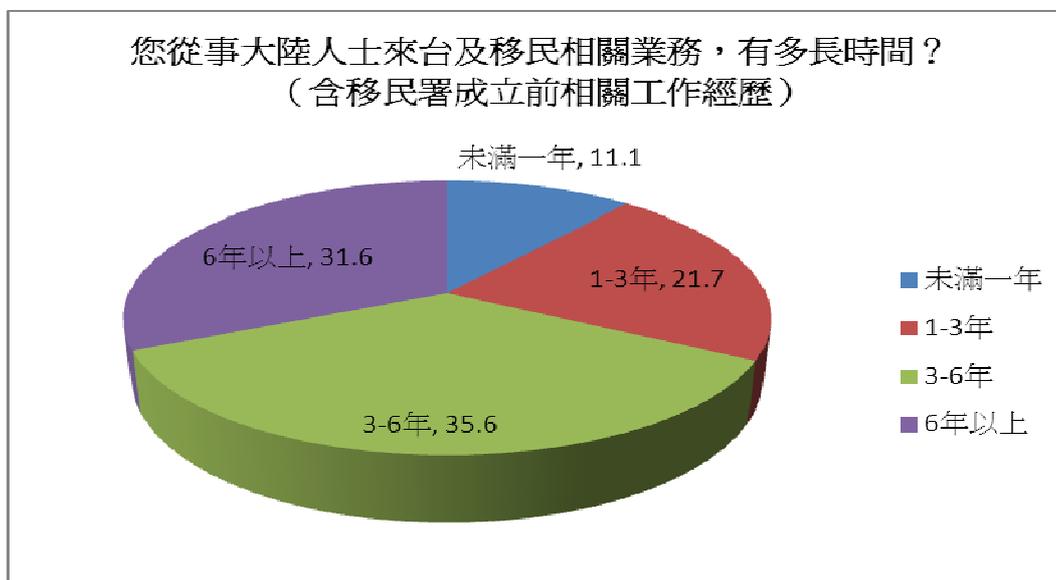


圖 4-5：受訪者工作經歷時間圖

表 4-6：受訪者工作經歷時間表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 未滿一年	39	10.9	11.1	11.1
2 1-3 年	76	21.3	21.7	32.8
3 3-6 年	125	35.0	35.6	68.4
4 6 年以上	111	31.1	31.6	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

(六) 工作區域

有關工作區域部份，本次受測對象，大部分仍集中在北部，佔了 79.3%，而中部、南部及東部分別佔了 4.3%、4.9%及 1.1%，此外，為了較為明確的

第四章 大陸人士來臺管理機制的問卷分析

理解小三通政策，本次受測對象中，也有 10.3%的離島人員，如下圖 4-6。

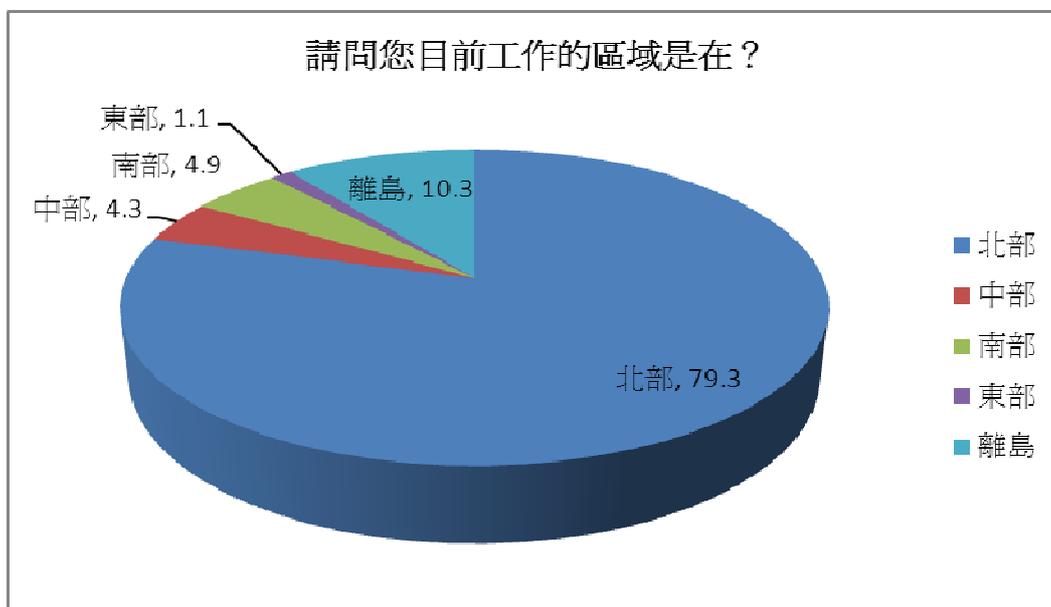


圖 4-6：受訪者工作區域分佈圖

表 4-7：受訪者工作區域分佈表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 北部	276	77.3	79.3	79.3
2 中部	15	4.2	4.3	83.6
3 南部	17	4.8	4.9	88.5
4 東部	4	1.1	1.1	89.7
5 離島	36	10.1	10.3	100.0
合計	348	97.5	100.0	
遺漏值 9 漏答	9	2.5		
合計	357	100.0		

(七) 工作職級

至於有關受訪者的工作職級部份，以薦任的 48.3% 最多，次為委任的 23.4

%，而約聘僱人員也佔了 24.6%，而簡任僅佔 1.7%，另也有 1.7%為其他，如下圖 4-7。

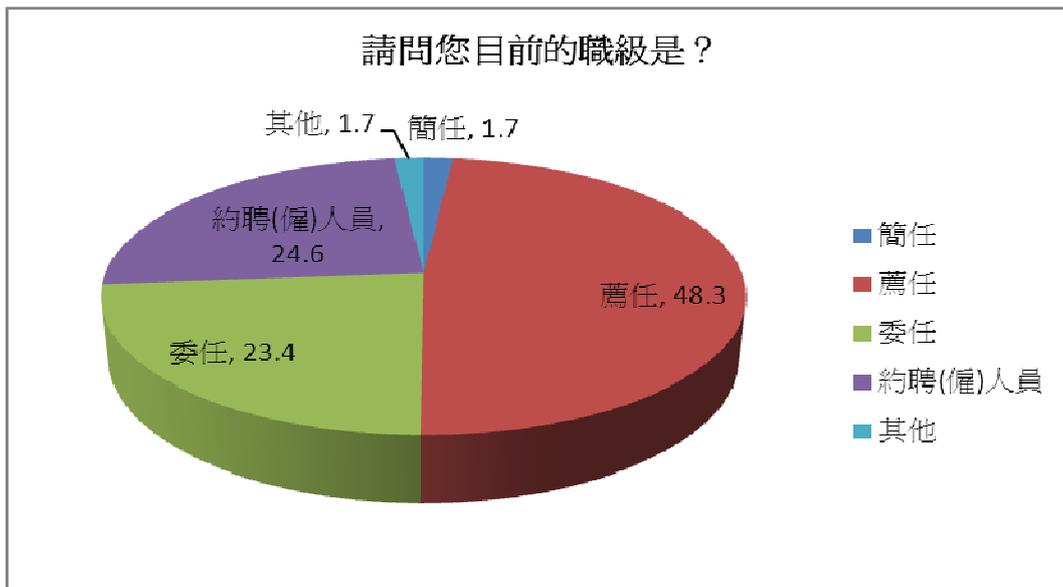


圖 4-7：受訪者工作職級圖

表 4-8：受訪者工作職級表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 簡任	6	1.7	1.7	1.7
2 薦任	169	47.3	48.3	50.0
3 委任	82	23.0	23.4	73.4
4 約聘(僱)人員	86	24.1	24.6	98.0
5 其他	6	1.7	1.7	99.7
6	1	.3	.3	100.0
合計	350	98.0	100.0	
遺漏值 9 漏答	7	2.0		
合計	357	100.0		

以下，則是依據問卷設計，分別由「審查面」、「執行面」和「查處面」，就大陸人士來臺之「觀光」、「專業及商務交流」、「社會交流」等議題進行分析。

第二節 審查面

一、觀光

(一) 現階段觀光審查的時間

依據圖 4-8 所示，對於現階段大陸人士來臺觀光審查的時間，儘管需要 2 日，但有超過 8 成的業務執行人員表示還算適當（其中「非常同意」佔 27.2%、「同意」佔 53.8%），足見在「時間」議題上，並非現階段大陸人士來臺管理議題的主要問題。

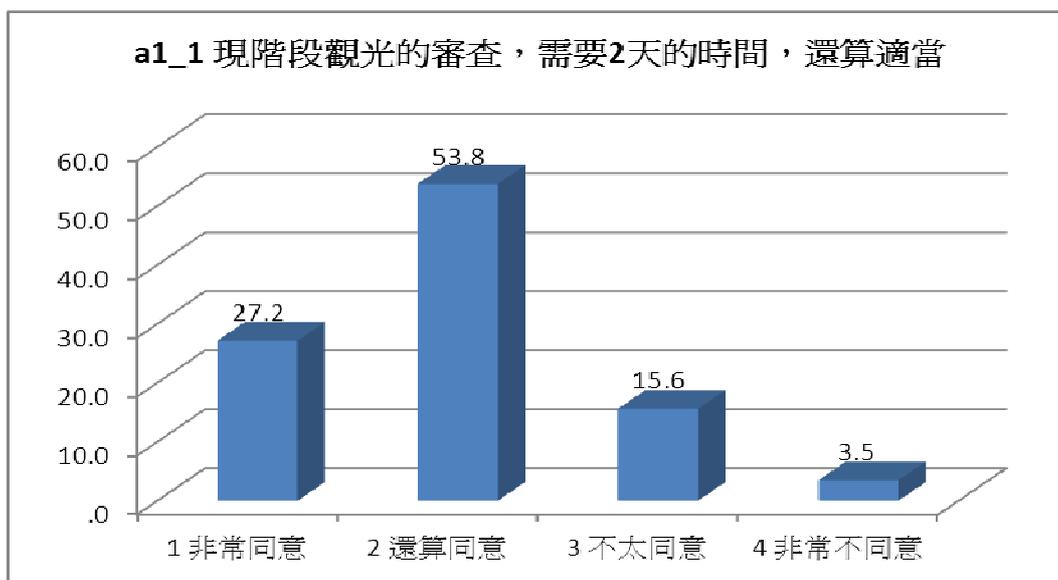


圖 4-8：「對於現階段觀光審查的時間」意見圖

表 4-9：「對於現階段觀光審查的時間」意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	94	26.3	27.2	27.2
2 還算同意	186	52.1	53.8	80.9
3 不太同意	54	15.1	15.6	96.5
4 非常不同意	12	3.4	3.5	100.0
小計	346	96.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	11	3.1		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-10)，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-9 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於本題的造成不同的看法差異。

表 4-10：「對於現階段觀光審查的時間」意見交叉分析表

		現階段觀光的審查，需要2天的時間，還算適當				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	30.2%	55.2%	11.0%	3.5%	172	51.5%
	女	24.7%	51.2%	20.4%	3.7%	162	48.5%
年齡	20-29歲	21.2%	53.8%	23.1%	1.9%	52	15.4%
	30-39歲	31.6%	51.8%	10.5%	6.1%	114	33.7%
	40-49歲	24.8%	55.2%	16.8%	3.2%	125	37.0%
	50-59歲	25.6%	58.1%	16.3%	.0%	43	12.7%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	26.7%	60.0%	6.7%	6.7%	15	4.4%
	專科畢業	25.5%	45.9%	24.5%	4.1%	98	29.0%
	大學畢業	26.0%	57.6%	13.6%	2.8%	177	52.4%
	研究所以上	33.3%	54.2%	8.3%	4.2%	48	14.2%
任職單位	移民署本部	24.1%	47.6%	23.4%	4.8%	145	43.5%
	移民署國境大隊	31.4%	54.3%	9.5%	4.8%	105	31.5%
	移民署專勤大隊	28.9%	60.2%	10.8%	.0%	83	24.9%
相關業務年資	未滿一年	15.4%	59.0%	20.5%	5.1%	39	11.5%
	1-3年	30.3%	59.2%	9.2%	1.3%	76	22.4%
	3-6年	27.1%	50.8%	17.8%	4.2%	118	34.7%
	6年以上	29.0%	50.5%	16.8%	3.7%	107	31.5%
工作區域	北部	29.7%	53.0%	15.4%	1.9%	266	78.9%
	中部	20.0%	53.3%	13.3%	13.3%	15	4.5%
	南部	12.5%	62.5%	12.5%	12.5%	16	4.7%
	東部	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	19.4%	55.6%	19.4%	5.6%	36	10.7%
職級	簡任	66.7%	16.7%	.0%	16.7%	6	1.8%
	薦任	28.1%	57.5%	11.9%	2.5%	160	47.9%
	委任	30.9%	53.1%	12.3%	3.7%	81	24.3%
	約聘(僱)人員	18.8%	48.2%	28.2%	4.7%	85	25.4%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		27.1%	53.4%	15.9%	3.5%	338	100.0%

(二) 現階段觀光案件的數量

但對於現階段觀光案件的「數量」問題，也有高達八成的第一線執行人員對於「現階段觀光案件過多」表示「非常同意」(34.6%)和「同意」(49%)，而認為「不同意」或「非常不同意」者僅佔了15%左右，顯見現階段大陸人士來臺觀光的「數量」問題，一定程度造成了在管理機制上的負荷，如下圖 4-9。

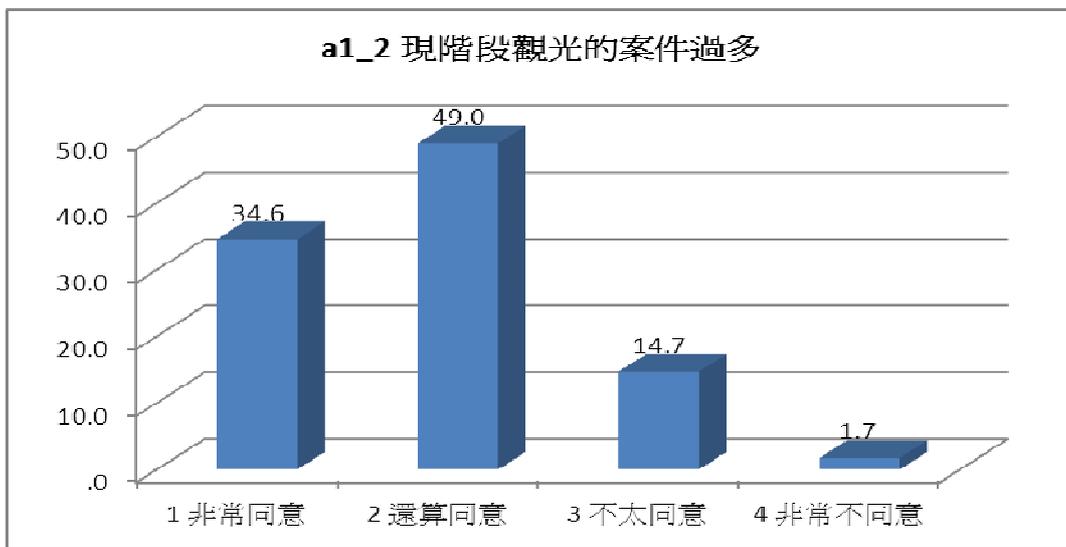


圖 4-9：「對於現階段觀光案件的數量」意見圖

表 4-11：「對於現階段觀光案件的數量」意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	120	33.6	34.6	34.6
2 還算同意	170	47.6	49.0	83.6
3 不太同意	51	14.3	14.7	98.3
4 非常不同意	6	1.7	1.7	100.0
小計	347	97.2	100.0	
遺漏值 9 漏答	10	2.8		
合計	357	100.0		

大陸地區人民來臺管理機制之研究

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-12),則可以發現,無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對,基本上和上表 4-11 的次數分配差異不大,足見受訪者的不同類型,並未對於本題的造成不同的看法差異。

表 4-12：「對於現階段觀光案件的數量」意見交叉分析表

		現階段觀光的案件過多				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	32.9%	47.4%	18.5%	1.2%	173	51.6%
	女	36.4%	50.0%	11.1%	2.5%	162	48.4%
年齡	20-29歲	38.5%	50.0%	9.6%	1.9%	52	15.3%
	30-39歲	36.8%	54.4%	8.8%	.0%	114	33.6%
	40-49歲	30.6%	48.4%	18.5%	2.4%	124	36.6%
	50-59歲	31.1%	37.8%	26.7%	4.4%	45	13.3%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	37.5%	31.3%	25.0%	6.3%	16	4.7%
	專科畢業	27.6%	55.1%	15.3%	2.0%	98	28.9%
	大學畢業	39.0%	44.6%	14.7%	1.7%	177	52.2%
	研究所以上	31.3%	58.3%	10.4%	.0%	48	14.2%
任職單位	移民署本部	35.9%	48.3%	13.1%	2.8%	145	43.4%
	移民署國境大隊	34.9%	46.2%	17.0%	1.9%	106	31.7%
	移民署專勤大隊	30.1%	54.2%	15.7%	.0%	83	24.9%
相關業務年資	未滿一年	35.9%	59.0%	5.1%	.0%	39	11.4%
	1-3年	36.8%	47.4%	14.5%	1.3%	76	22.3%
	3-6年	35.3%	46.2%	16.8%	1.7%	119	34.9%
	6年以上	31.8%	49.5%	15.9%	2.8%	107	31.4%
工作區域	北部	34.0%	48.9%	15.3%	1.9%	268	79.3%
	中部	14.3%	78.6%	7.1%	.0%	14	4.1%
	南部	25.0%	62.5%	12.5%	.0%	16	4.7%
	東部	25.0%	50.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	52.8%	30.6%	16.7%	.0%	36	10.7%
職級	簡任	.0%	83.3%	16.7%	.0%	6	1.8%
	薦任	36.3%	47.5%	14.4%	1.9%	160	47.8%
	委任	29.6%	53.1%	14.8%	2.5%	81	24.2%
	約聘(僱)人員	39.5%	44.2%	15.1%	1.2%	86	25.7%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		34.7%	48.8%	14.7%	1.8%	339	100.0%

(三) 現階段觀光審查的人力問題

在下圖 4-10 中，針對現階段觀光審查人力的問題，第一線執行人員普遍認為「人力不足」，有 54.1%的執行人員表示「非常同意」，也有 31.7%的人表示「還算同意」。

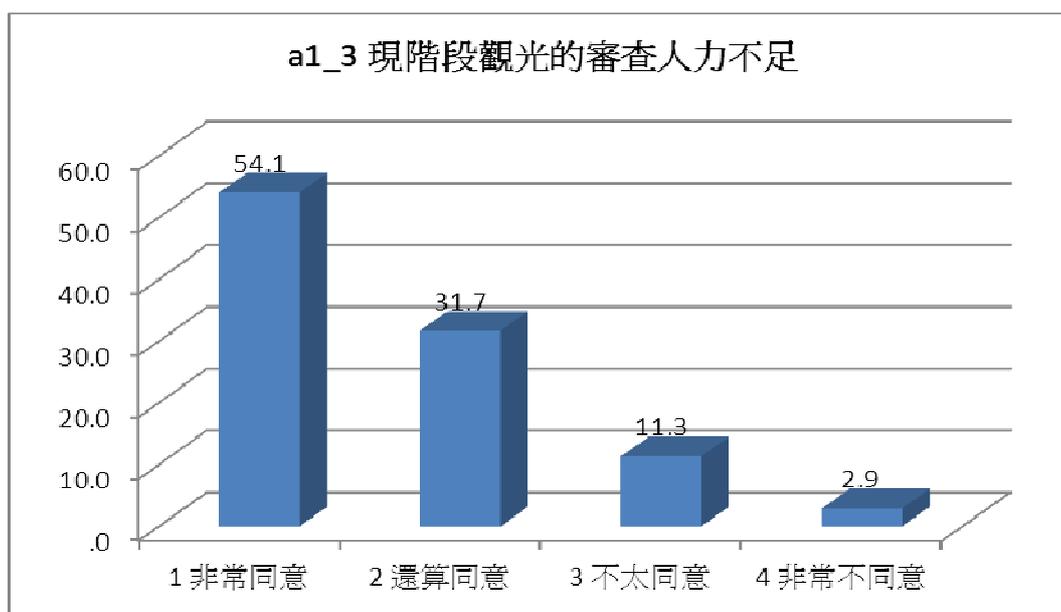


圖 4-10：「對於現階段觀光的審查人力問題」之意見圖

表 4-13：「對於現階段觀光的審查人力問題」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	186	52.1	54.1	54.1
2 還算同意	109	30.5	31.7	85.8
3 不太同意	39	10.9	11.3	97.1
4 非常不同意	10	2.8	2.9	100.0
小計	344	96.4	100.0	
遺漏值 9 漏答	13	3.6		
合計	357	100.0		

也因此，對於「大幅增加證照審查人員之數額編制」的政策建議，也有超過半數（57.8%）的執行人員表示「非常同意」，另有 31.9% 表示「還算同意」，兩者比例合計高達近 9 成，如下圖 4-11，顯見「人員不足」的確是現階段大陸人士來臺管理機制中一個急迫的問題。

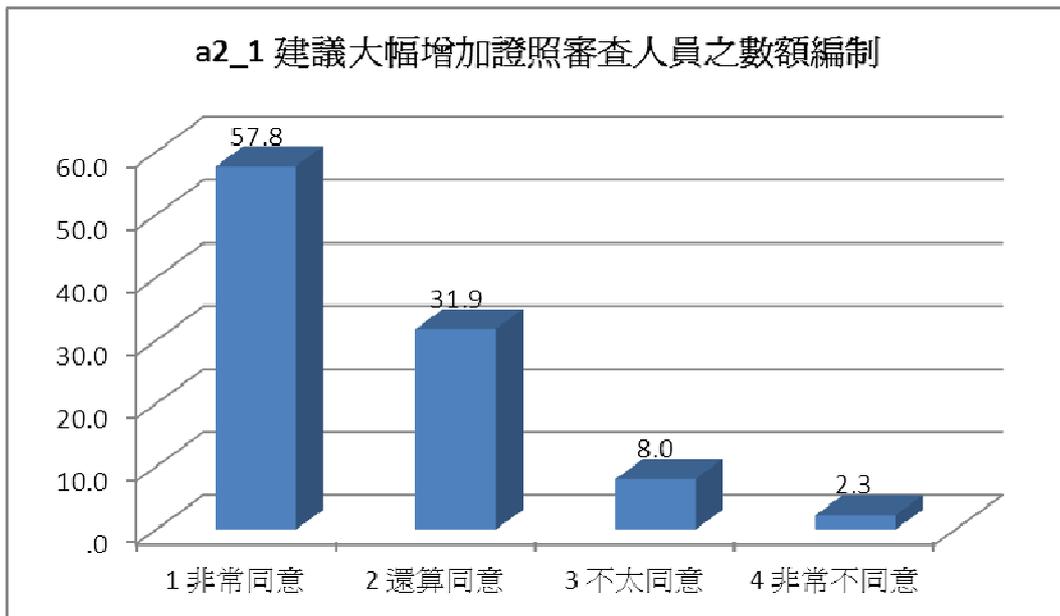


圖 4-11：「對於建議大幅增加證照審查人員之數額編制政策建議」之意見圖

表 4-14：「對於建議大幅增加證照審查人員之數額編制政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	201	56.3	57.8	57.8
2 還算同意	111	31.1	31.9	89.7
3 不太同意	28	7.8	8.0	97.7
4 非常不同意	8	2.2	2.3	100.0
小計	348	97.5	100.0	
遺漏值 9 漏答	9	2.5		
合計	357	100.0		

大陸地區人民來臺管理機制之研究

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-15、4-16），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-13、表 4-14 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上二題的造成不同的看法差異。

表 4-15：「對於現階段觀光的審查人力問題」之意見交叉分析表

		現階段觀光的審查人力不足				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	54.4%	32.2%	10.5%	2.9%	171	52%
	女	54.7%	31.7%	11.2%	2.5%	161	48%
年齡	20-29歲	53.8%	32.7%	11.5%	1.9%	52	15%
	30-39歲	55.0%	35.1%	8.1%	1.8%	111	33%
	40-49歲	51.6%	29.8%	15.3%	3.2%	124	37%
	50-59歲	55.6%	28.9%	8.9%	6.7%	45	13%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1%
教育程度	高中、職畢業	56.3%	25.0%	12.5%	6.3%	16	5%
	專科畢業	50.5%	32.0%	13.4%	4.1%	97	29%
	大學畢業	52.6%	33.1%	11.4%	2.9%	175	52%
	研究所以上	64.6%	29.2%	6.3%	.0%	48	14%
任職單位	移民署本部	54.2%	33.3%	8.3%	4.2%	144	44%
	移民署國境大隊	57.5%	28.3%	11.3%	2.8%	106	32%
	移民署專勤大隊	46.9%	34.6%	17.3%	1.2%	81	24%
相關業務年資	未滿一年	55.3%	36.8%	7.9%	.0%	38	11%
	1-3年	60.0%	29.3%	9.3%	1.3%	75	22%
	3-6年	55.0%	31.7%	10.8%	2.5%	120	36%
	6年以上	47.6%	32.4%	14.3%	5.7%	105	31%
工作區域	北部	49.8%	33.2%	14.0%	3.0%	265	79%
	中部	53.3%	40.0%	6.7%	.0%	15	4%
	南部	75.0%	25.0%	.0%	.0%	16	5%
	東部	33.3%	33.3%	.0%	33.3%	3	1%
	離島	80.6%	19.4%	.0%	.0%	36	11%
職級	簡任	33.3%	16.7%	50.0%	.0%	6	2%
	薦任	55.3%	31.4%	10.1%	3.1%	159	48%
	委任	50.6%	35.8%	9.9%	3.7%	81	24%
	約聘(僱)人員	57.1%	28.6%	11.9%	2.4%	84	25%
	其他	50.0%	33.3%	16.7%	.0%	6	2%
總和		54.0%	31.8%	11.3%	3.0%	336	100%

表 4-16：「建議大幅增加證照審查人員數額編制政策建議」之意見交叉分析表

		建議大幅增加證照審查人員之數額編制				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	56.6%	30.6%	10.4%	2.3%	173	51.5%
	女	60.1%	33.1%	4.3%	2.5%	163	48.5%
年齡	20-29歲	55.8%	38.5%	5.8%	.0%	52	15.3%
	30-39歲	57.0%	33.3%	6.1%	3.5%	114	33.5%
	40-49歲	60.0%	27.2%	10.4%	2.4%	125	36.8%
	50-59歲	55.6%	31.1%	11.1%	2.2%	45	13.2%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	62.5%	31.3%	6.3%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	58.2%	27.6%	11.2%	3.1%	98	28.8%
	大學畢業	56.7%	33.1%	7.3%	2.8%	178	52.4%
	研究所以上	58.3%	35.4%	6.3%	.0%	48	14.1%
任職單位	移民署本部	58.2%	31.5%	7.5%	2.7%	146	43.6%
	移民署國境大隊	64.2%	26.4%	7.5%	1.9%	106	31.6%
	移民署專勤大隊	47.0%	39.8%	10.8%	2.4%	83	24.8%
相關業務年資	未滿一年	64.1%	30.8%	5.1%	.0%	39	11.4%
	1-3年	63.2%	30.3%	6.6%	.0%	76	22.2%
	3-6年	60.0%	24.2%	10.8%	5.0%	120	35.1%
	6年以上	48.6%	42.1%	7.5%	1.9%	107	31.3%
工作區域	北部	54.1%	34.3%	9.3%	2.2%	268	79.1%
	中部	73.3%	13.3%	6.7%	6.7%	15	4.4%
	南部	68.8%	31.3%	.0%	.0%	16	4.7%
	東部	25.0%	50.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	75.0%	19.4%	2.8%	2.8%	36	10.6%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.8%
	薦任	62.7%	28.0%	6.8%	2.5%	161	47.9%
	委任	46.9%	39.5%	9.9%	3.7%	81	24.1%
	約聘(僱)人員	60.5%	29.1%	9.3%	1.2%	86	25.6%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		57.5%	32.0%	8.2%	2.3%	340	100.0%

(四) 陸客來臺自由行的財產門檻問題

在現階段對於陸客來臺自由行的管理規範中，要求陸客需提出存款新臺幣 20 萬元的證明，或年薪人民幣 12 萬元，或持有信用卡金卡等財產門檻要求，而根據下圖 4-12 的分析，對此政策，約有 45% 的執行人員認為「過於嚴苛」（非常同意 13.2%、還算同意 31.3%），但卻也有 55% 左右的執行人員認為不會太過於嚴苛（不太同意 37.4%、非常不同意 18.1%）。足見有關陸客來臺自由行的財產門檻管理問題，其實意見仍然分歧。

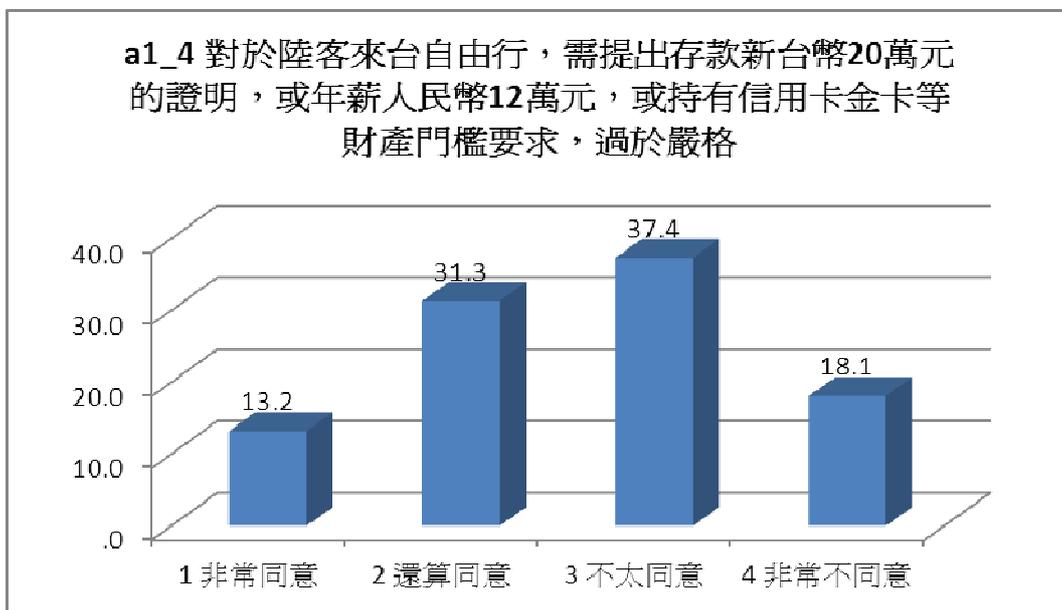


圖 4-12：「對於陸客來臺自由行的財產門檻問題」之意見圖

表 4-17：「對於陸客來臺自由行的財產門檻問題」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	46	12.9	13.2	13.2
2 還算同意	109	30.5	31.3	44.5
3 不太同意	130	36.4	37.4	81.9
4 非常不同意	63	17.6	18.1	100.0
小計	348	97.5	100.0	
遺漏值 9 漏答	9	2.5		
合計	357	100.0		

而這樣的分歧，也出現在對於「對於陸客來臺自由行設定財產門檻，建議放寬或取消」的政策建議當中，而可如下圖 4-13：同樣地，約有四成左右的執行人員贊成「放寬或取消」（11%非常同意、30.8%還算同意），但卻也有近六成不贊成放寬或取消相關財產限制（35.7%不太同意、22.5%非常不同意）。由此觀之，對於陸客來臺自由行，其實還是有較多的執行人員，站在國境管理和安全的角度，認為不應該為鼓勵陸客來臺的自由和便利，而犧牲掉一定程度的管理機制。

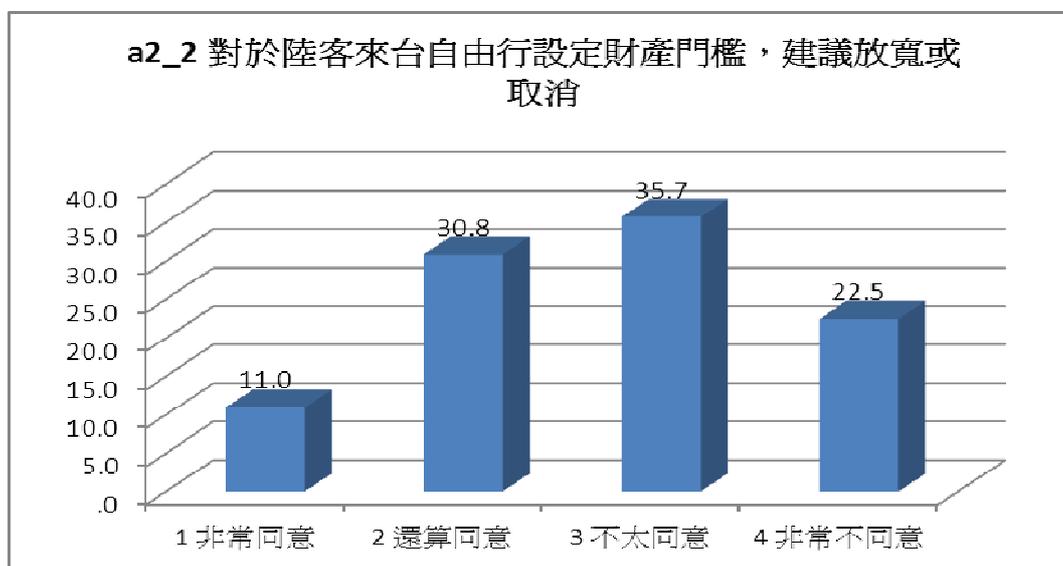


圖 4-13：「對於陸客來臺自由行設定財產門檻，建議放寬或取消政策建議」的意見圖

表 4-18：「對於陸客來臺自由行設定財產門檻，建議放寬或取消政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	38	10.6	11.0	11.0
2 還算同意	107	30.0	30.8	41.8
3 不太同意	124	34.7	35.7	77.5
4 非常不同意	78	21.8	22.5	100.0
小計	347	97.2	100.0	
遺漏值 9 漏答	10	2.8		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-19、4-20），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-17、表 4-18 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上二題的造成不同的看法差異。

表 4-19：「對於陸客來臺自由行的財產門檻問題」之意見交叉分析表

		對於陸客來台自由行，需提出存款新台幣20萬元的證明，或年薪人民幣12萬元，或持有信用卡金卡等財產門檻要求，過於嚴格				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	12.7%	30.6%	35.3%	21.4%	173	51.5%
	女	14.7%	31.9%	39.9%	13.5%	163	48.5%
年齡	20-29歲	5.8%	15.4%	55.8%	23.1%	52	15.3%
	30-39歲	11.4%	31.6%	36.0%	21.1%	114	33.5%
	40-49歲	16.0%	37.6%	32.8%	13.6%	125	36.8%
	50-59歲	13.3%	35.6%	35.6%	15.6%	45	13.2%
	60-69歲	75.0%	.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	18.8%	37.5%	43.8%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	16.3%	42.9%	23.5%	17.3%	98	28.8%
	大學畢業	12.4%	24.7%	43.3%	19.7%	178	52.4%
	研究所以上	8.3%	31.3%	41.7%	18.8%	48	14.1%
任職單位	移民署本部	13.7%	39.0%	32.2%	15.1%	146	43.6%
	移民署國境大隊	13.2%	30.2%	35.8%	20.8%	106	31.6%
	移民署專勤大隊	13.3%	21.7%	45.8%	19.3%	83	24.8%
相關業務年資	未滿一年	2.6%	28.2%	59.0%	10.3%	39	11.4%
	1-3年	7.9%	26.3%	40.8%	25.0%	76	22.2%
	3-6年	16.7%	27.5%	35.8%	20.0%	120	35.1%
工作區域	6年以上	17.8%	41.1%	28.0%	13.1%	107	31.3%
	北部	13.4%	32.1%	36.9%	17.5%	268	79.1%
	中部	6.7%	20.0%	46.7%	26.7%	15	4.4%
	南部	12.5%	37.5%	31.3%	18.8%	16	4.7%
	東部	.0%	50.0%	25.0%	25.0%	4	1.2%
職級	離島	19.4%	27.8%	38.9%	13.9%	36	10.6%
	簡任	33.3%	33.3%	.0%	33.3%	6	1.8%
	薦任	11.8%	28.6%	38.5%	21.1%	161	47.9%
	委任	17.3%	33.3%	39.5%	9.9%	81	24.1%
	約聘(僱)人員	11.6%	34.9%	33.7%	19.8%	86	25.6%
	其他	16.7%	33.3%	50.0%	.0%	6	1.8%
總和		13.5%	31.4%	37.2%	17.9%	340	100.0%

表 4-20：「建議放寬或取消陸客來臺自由行設定財產門檻」之意見交叉分析表

		對於陸客來台自由行設定財產門檻，建議放寬或取消				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	11.0%	35.8%	30.6%	22.5%	173	51.6%
	女	11.1%	25.3%	41.4%	22.2%	162	48.4%
年齡	20-29歲	9.6%	15.4%	44.2%	30.8%	52	15.3%
	30-39歲	8.8%	29.8%	35.1%	26.3%	114	33.6%
	40-49歲	12.8%	37.6%	34.4%	15.2%	125	36.9%
	50-59歲	9.1%	34.1%	34.1%	22.7%	44	13.0%
	60-69歲	75.0%	.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	25.0%	12.5%	50.0%	12.5%	16	4.7%
	專科畢業	12.2%	36.7%	28.6%	22.4%	98	28.9%
	大學畢業	9.0%	29.9%	37.9%	23.2%	177	52.2%
	研究所以上	10.4%	29.2%	37.5%	22.9%	48	14.2%
任職單位	移民署本部	12.4%	26.2%	40.7%	20.7%	145	43.4%
	移民署國境大隊	10.4%	32.1%	34.0%	23.6%	106	31.7%
	移民署專勤大隊	9.6%	38.6%	27.7%	24.1%	83	24.9%
	未滿一年	2.6%	23.1%	53.8%	20.5%	39	11.4%
相關業務年資	1-3年	6.6%	30.3%	32.9%	30.3%	76	22.3%
	3-6年	13.3%	28.3%	35.8%	22.5%	120	35.2%
	6年以上	15.1%	37.7%	30.2%	17.0%	106	31.1%
工作區域	北部	11.6%	31.5%	37.1%	19.9%	267	79.0%
	中部	.0%	13.3%	40.0%	46.7%	15	4.4%
	南部	12.5%	31.3%	31.3%	25.0%	16	4.7%
	東部	25.0%	50.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	11.1%	33.3%	22.2%	33.3%	36	10.7%
職級	簡任	33.3%	16.7%	33.3%	16.7%	6	1.8%
	薦任	10.6%	34.2%	32.3%	23.0%	161	48.1%
	委任	12.3%	30.9%	34.6%	22.2%	81	24.2%
	約聘(僱)人員	8.2%	29.4%	38.8%	23.5%	85	25.4%
	其他	33.3%	.0%	66.7%	.0%	6	1.8%
總和		11.2%	31.2%	35.3%	22.4%	339	100.0%

(五) 陸客來臺自由行的保證人問題

依據下圖 4-14 所示，有關「對於陸客來臺自由行，需在申請書中填寫「緊急聯絡人」，以擔負脫團時協尋義務」的作法，竟有超過六成的執行人員認為不具實質效果（26.2%非常同意、35.4%還算同意），而「不太同意」者佔有 23.9%、「非常不同意」者佔有 14.9%；換言之，第一線的執行人員，對於目前要以「保證人」或「聯絡人」的方式，要求負擔脫團協尋義務的政策作為，多有所意見，也不太認為此能達成具體的管理執行成效。

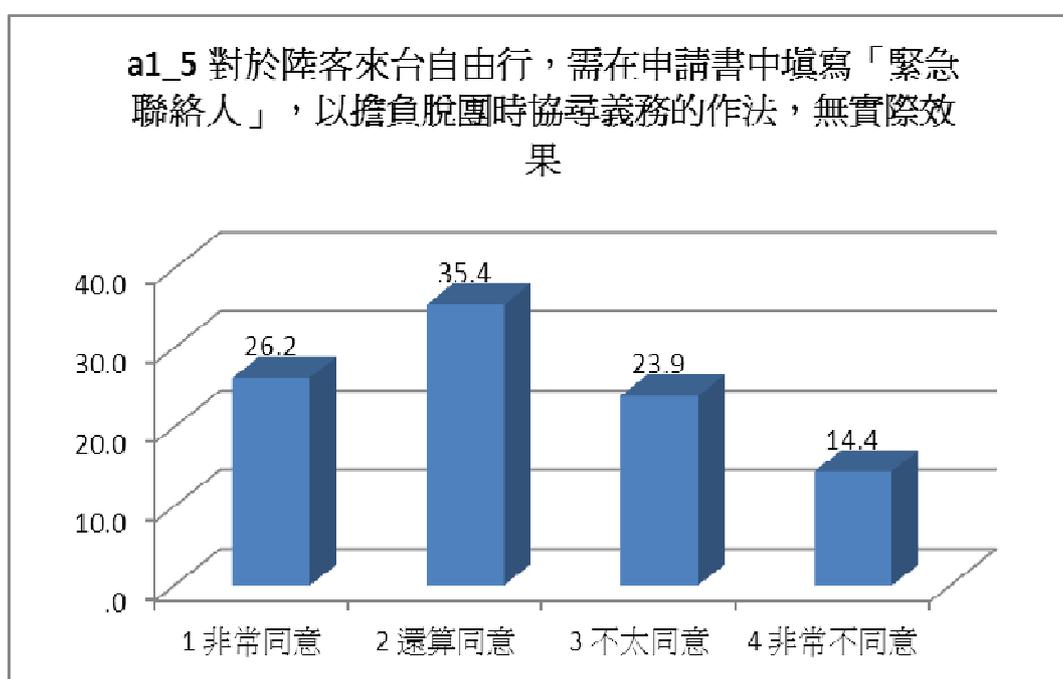


圖 4-14：「對於陸客來臺自由行，需在申請書中填寫「緊急聯絡人」，以擔負脫團時協尋義務作法」之意見圖

表 4-21：「對於陸客來臺自由行，需在申請書中填寫「緊急聯絡人」，以擔負脫團時協尋義務作法」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	91	25.5	26.2	26.2
2 還算同意	123	34.5	35.4	61.7
3 不太同意	83	23.2	23.9	85.6
4 非常不同意	50	14.0	14.4	100.0
小計	347	97.2	100.0	
遺漏值 9 漏答	10	2.8		
合計	357	100.0		

儘管因為多數的第一線執行人員認為陸客來臺自由行的保證人制度，並無實際效果，但對於「取消陸客來臺自由行的保證人制度」一事，依據下圖 4-15 顯示，確有高達七成的執行人員不表贊同（不太同意佔 38.8%、非常不同意佔 32.5%），而似乎與上題的數據結果呈現相反的趨勢。但深入分析，研判應為現階段陸客來臺自由行的「保證人」制度卻無實際效益，但並不代表在陸客來來自由行的管理機制中，就不需要一個完善的保證人制度，對第一線的執行人員來說，如何強化並完善現行保證人制度的不足，才是其所真正關切的問題，而非直接將該制度予以取消。

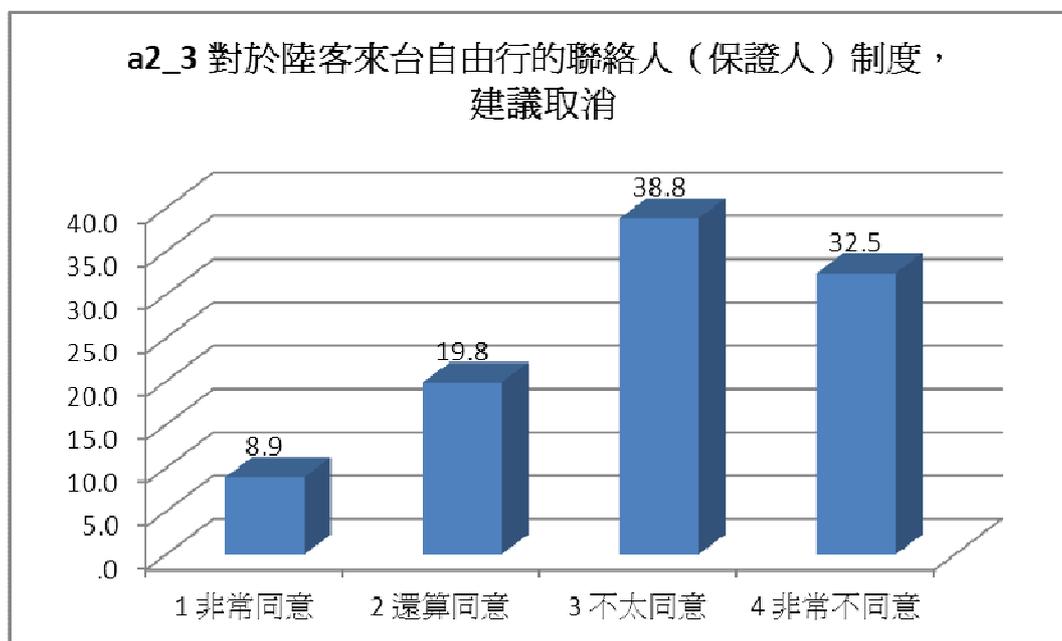


圖 4-15：「對於取消陸客來臺自由行的保證人制度」之意見圖

表 4-22：「對於取消陸客來臺自由行的保證人制度」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	31	8.7	8.9	8.9
2 還算同意	69	19.3	19.8	28.7
3 不太同意	135	37.8	38.8	67.5
4 非常不同意	113	31.7	32.5	100.0
小計	348	97.5	100.0	
遺漏值 9 漏答	9	2.5		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-23、4-24），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-21、表 4-22 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上二題的造成不同的看法差異。

表 4-23：「對於陸客自由行申請書填寫緊急聯絡人作法」之意見交叉分析表

		對於陸客來台自由行，需在申請書中填寫「緊急聯絡人」，以擔負脫團時協尋義務的作法，無實際效果				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	29.7%	34.9%	21.5%	14.0%	172	51.3%
	女	22.7%	36.2%	27.6%	13.5%	163	48.7%
年齡	20-29歲	17.3%	36.5%	30.8%	15.4%	52	15.3%
	30-39歲	27.4%	33.6%	25.7%	13.3%	113	33.3%
	40-49歲	28.8%	36.8%	22.4%	12.0%	125	36.9%
	50-59歲	26.7%	35.6%	17.8%	20.0%	45	13.3%
	60-69歲	50.0%	50.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	43.8%	31.3%	18.8%	6.3%	16	4.7%
	專科畢業	35.7%	32.7%	16.3%	15.3%	98	28.9%
	大學畢業	18.6%	37.9%	29.4%	14.1%	177	52.2%
	研究所以上	29.2%	35.4%	22.9%	12.5%	48	14.2%
任職單位	移民署本部	26.2%	36.6%	24.8%	12.4%	145	43.4%
	移民署國境大隊	24.5%	30.2%	30.2%	15.1%	106	31.7%
	移民署專勤大隊	30.1%	38.6%	15.7%	15.7%	83	24.9%
相關業務年資	未滿一年	15.4%	25.6%	43.6%	15.4%	39	11.4%
	1-3年	18.4%	38.2%	28.9%	14.5%	76	22.3%
	3-6年	35.3%	31.1%	23.5%	10.1%	119	34.9%
	6年以上	26.2%	42.1%	15.0%	16.8%	107	31.4%
工作區域	北部	23.6%	39.0%	23.2%	14.2%	267	79.0%
	中部	20.0%	40.0%	33.3%	6.7%	15	4.4%
	南部	31.3%	25.0%	37.5%	6.3%	16	4.7%
	東部	25.0%	.0%	25.0%	50.0%	4	1.2%
	離島	47.2%	16.7%	25.0%	11.1%	36	10.7%
職級	簡任	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
	薦任	30.6%	30.0%	21.3%	18.1%	160	47.8%
	委任	19.8%	43.2%	24.7%	12.3%	81	24.2%
	約聘(僱)人員	23.3%	37.2%	30.2%	9.3%	86	25.7%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		26.2%	35.6%	24.4%	13.8%	339	100.0%

表 4-24：「對於取消陸客來臺自由行的保證人制度」之意見交叉分析表

		對於陸客來台自由行的聯絡人(保證人)制度，建議取消				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	8.1%	23.7%	34.1%	34.1%	173	51.5%
	女	9.2%	16.0%	44.2%	30.7%	163	48.5%
年齡	20-29歲	1.9%	13.5%	44.2%	40.4%	52	15.3%
	30-39歲	12.3%	19.3%	38.6%	29.8%	114	33.5%
	40-49歲	8.0%	24.0%	37.6%	30.4%	125	36.8%
	50-59歲	4.4%	22.2%	35.6%	37.8%	45	13.2%
	60-69歲	50.0%	.0%	25.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	12.5%	12.5%	56.3%	18.8%	16	4.7%
	專科畢業	8.2%	21.4%	39.8%	30.6%	98	28.8%
	大學畢業	9.0%	20.8%	37.1%	33.1%	178	52.4%
	研究所以上	4.2%	18.8%	37.5%	39.6%	48	14.1%
任職單位	移民署本部	11.0%	18.5%	41.8%	28.8%	146	43.6%
	移民署國境大隊	7.5%	24.5%	37.7%	30.2%	106	31.6%
	移民署專勤大隊	6.0%	16.9%	34.9%	42.2%	83	24.8%
	未滿一年	2.6%	12.8%	48.7%	35.9%	39	11.4%
相關業務年資	1-3年	3.9%	19.7%	36.8%	39.5%	76	22.2%
	3-6年	10.0%	16.7%	37.5%	35.8%	120	35.1%
	6年以上	13.1%	27.1%	37.4%	22.4%	107	31.3%
工作區域	北部	9.3%	20.5%	40.3%	29.9%	268	79.1%
	中部	.0%	.0%	46.7%	53.3%	15	4.4%
	南部	12.5%	25.0%	25.0%	37.5%	16	4.7%
	東部	25.0%	25.0%	.0%	50.0%	4	1.2%
	離島	2.8%	25.0%	30.6%	41.7%	36	10.6%
職級	簡任	16.7%	33.3%	16.7%	33.3%	6	1.8%
	薦任	8.7%	20.5%	35.4%	35.4%	161	47.9%
	委任	6.2%	23.5%	37.0%	33.3%	81	24.1%
	約聘(僱)人員	10.5%	15.1%	45.3%	29.1%	86	25.6%
	其他	16.7%	33.3%	50.0%	.0%	6	1.8%
總和		8.8%	20.2%	38.4%	32.6%	340	100.0%

二、專業及商務交流

(一) 現階段專業及商務交流審查的時間

依據下圖 4-16 所示，對於現階段大陸人士來臺專業及商務交流審查的時間，儘管需要約兩週的工作日，但有超過 8 成的業務執行人員表示還算適當（其中「非常同意」佔 23.3%、「同意」佔 61.4%），足見在「時間」議題上，並非現階段專業及商務人士來臺管理的主要問題。

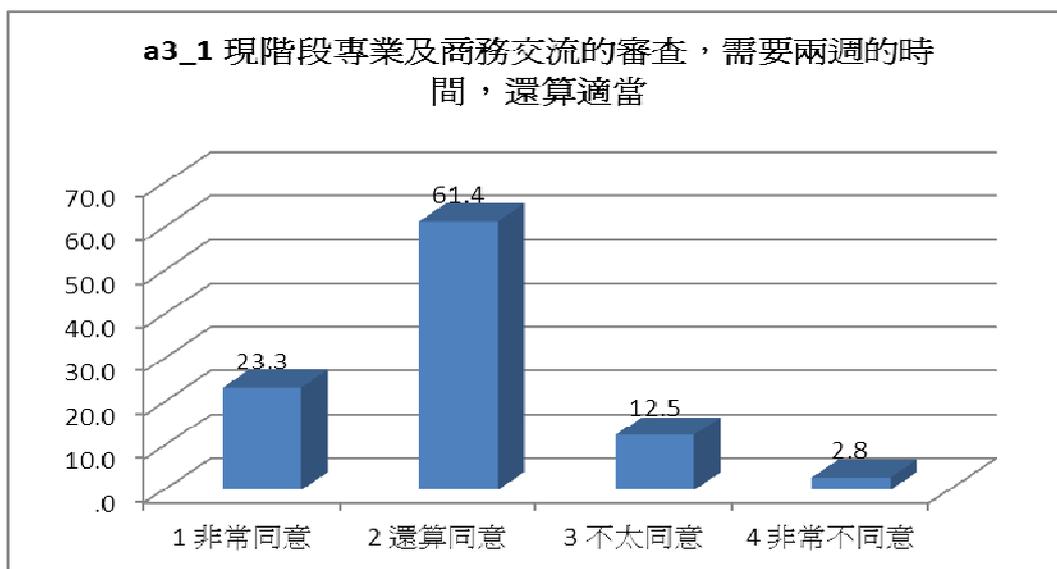


圖 4-16：「對於現階段專業及商務交流審查的時間」之意見圖

表 4-25：「對於現階段專業及商務交流審查的時間」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	82	23.0	23.3	23.3
2 還算同意	216	60.5	61.4	84.7
3 不太同意	44	12.3	12.5	97.2
4 非常不同意	10	2.8	2.8	100.0
小計	352	98.6	100.0	
遺漏值 9 漏答	5	1.4		
合計	357	100.0		

大陸地區人民來臺管理機制之研究

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-26),則可以發現,無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對,基本上和上表 4-25 的次數分配差異不大,足見受訪者的不同類型,並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-26：「對於現階段專業及商務交流審查的時間」之意見交叉分析表

		現階段專業及商務交流的審查，需要兩週的時間，還算適當				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	23.3%	59.7%	13.6%	3.4%	176	51.6%
	女	23.0%	64.2%	10.3%	2.4%	165	48.4%
年齡	20-29歲	21.2%	65.4%	13.5%	.0%	52	15.1%
	30-39歲	23.5%	63.5%	8.7%	4.3%	115	33.4%
	40-49歲	21.3%	59.8%	15.7%	3.1%	127	36.9%
	50-59歲	26.1%	60.9%	10.9%	2.2%	46	13.4%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	12.5%	75.0%	12.5%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	26.7%	62.4%	7.9%	3.0%	101	29.4%
	大學畢業	17.9%	63.1%	15.6%	3.4%	179	52.0%
	研究所以上	37.5%	52.1%	8.3%	2.1%	48	14.0%
任職單位	移民署署本部	26.7%	58.0%	10.7%	4.7%	150	44.2%
	移民署國境大隊	22.6%	63.2%	12.3%	1.9%	106	31.3%
	移民署專勤大隊	19.3%	63.9%	15.7%	1.2%	83	24.5%
	未滿一年	17.9%	59.0%	17.9%	5.1%	39	11.3%
相關業務年資	1-3年	22.4%	64.5%	13.2%	.0%	76	22.0%
	3-6年	23.8%	64.8%	8.2%	3.3%	122	35.3%
	6年以上	24.8%	57.8%	13.8%	3.7%	109	31.5%
工作區域	北部	24.0%	62.7%	11.1%	2.2%	271	79.0%
	中部	20.0%	73.3%	.0%	6.7%	15	4.4%
	南部	17.6%	58.8%	17.6%	5.9%	17	5.0%
	東部	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
	離島	13.9%	58.3%	25.0%	2.8%	36	10.5%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	23.8%	57.3%	14.6%	4.3%	164	48.1%
	委任	25.6%	61.0%	12.2%	1.2%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	16.3%	73.3%	8.1%	2.3%	86	25.2%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		22.9%	62.0%	12.2%	2.9%	344	100.0%

(二) 現階段專業及商務交流案件的數量

但對於現階段專業及商務交流案件的「數量」問題，也有高達八成的第一線執行人員對於「現階段專業及商務交流案件過多」表示「非常同意」(38%)和「還算同意」(44.5%)，而認為「不同意」或「非常不同意」者僅佔了18%左右，顯見現階段大陸人士來臺專業及商務交流的「數量」問題，一定程度造成了在管理機制上的負荷(見圖 4-17)。

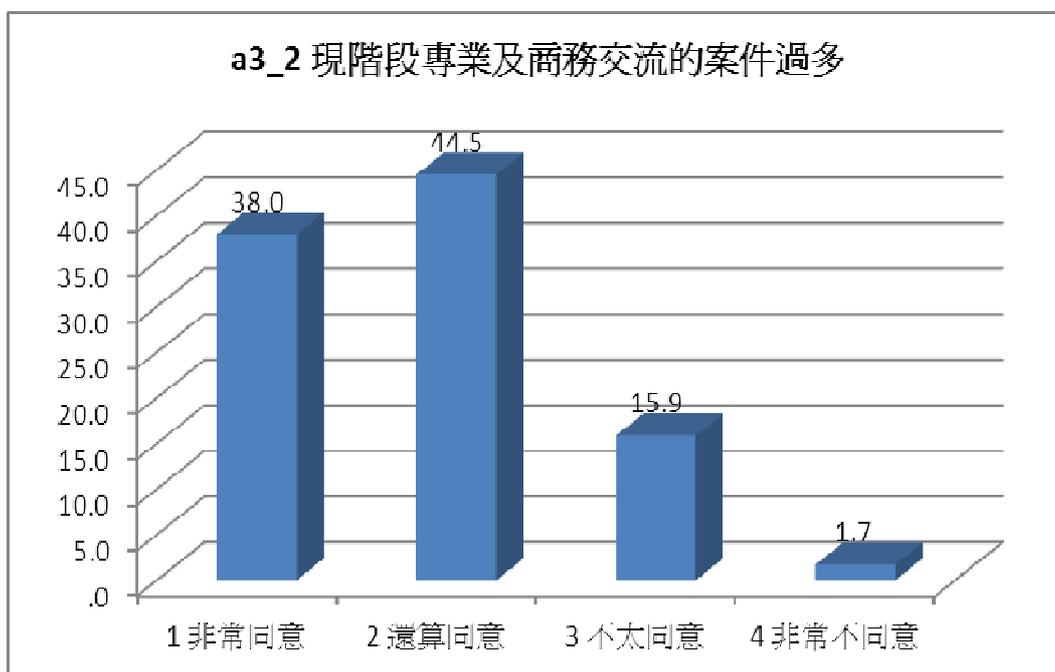


圖 4-17：「對於現階段專業及商務交流案件的數量」之意見圖

表 4-27：「對於現階段專業及商務交流案件的數量」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	134	37.5	38.0	38.0
2 還算同意	157	44.0	44.5	82.4
3 不太同意	56	15.7	15.9	98.3
4 非常不同意	6	1.7	1.7	100.0
小計	353	98.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	4	1.1		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-28)，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-27 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-28：「對於現階段專業及商務交流案件的數量」之意見交叉分析表

		現階段專業及商務交流的案件過多				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	29.0%	48.3%	19.9%	2.8%	176	51.6%
	女	47.9%	40.6%	10.9%	.6%	165	48.4%
年齡	20-29歲	36.5%	48.1%	15.4%	.0%	52	15.1%
	30-39歲	39.1%	41.7%	18.3%	.9%	115	33.3%
	40-49歲	35.2%	44.5%	16.4%	3.9%	128	37.1%
	50-59歲	43.5%	45.7%	10.9%	.0%	46	13.3%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	62.5%	31.3%	6.3%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	46.5%	38.6%	13.9%	1.0%	101	29.3%
	大學畢業	34.1%	46.9%	17.3%	1.7%	179	51.9%
	研究所以上	26.5%	51.0%	18.4%	4.1%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	50.0%	38.0%	8.7%	3.3%	150	44.1%
	移民署國境大隊	31.1%	46.2%	22.6%	.0%	106	31.2%
	移民署專勤大隊	25.0%	52.4%	21.4%	1.2%	84	24.7%
	未滿一年	38.5%	41.0%	20.5%	.0%	39	11.2%
相關業務年資	1-3年	35.5%	44.7%	19.7%	.0%	76	21.9%
	3-6年	38.2%	48.0%	13.0%	.8%	123	35.4%
	6年以上	39.4%	41.3%	14.7%	4.6%	109	31.4%
工作區域	北部	40.4%	41.2%	16.9%	1.5%	272	79.1%
	中部	46.7%	40.0%	6.7%	6.7%	15	4.4%
	南部	35.3%	41.2%	17.6%	5.9%	17	4.9%
	東部	.0%	100.0%	.0%	.0%	4	1.2%
	離島	22.2%	63.9%	13.9%	.0%	36	10.5%
職級	簡任	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.7%
	薦任	34.5%	46.1%	15.8%	3.6%	165	48.4%
	委任	39.0%	41.5%	19.5%	.0%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	45.3%	41.9%	12.8%	.0%	86	25.2%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		38.2%	44.2%	15.9%	1.7%	345	100.0%

(三) 現階段專業及商務交流審查的人力問題

在下圖 4-18 中，針對現階段專業及商務交流審查人力的問題，第一線執行人員普遍認為「人力不足」，有 49.9% 的執行人員表示「非常同意」，也有 39% 的人表示「還算同意」，認為人力還算充足的，大約只有 10% 顯知「人力」問題，在大陸人士來臺專業及商務交流管理上，也是一個極為重要的問題。

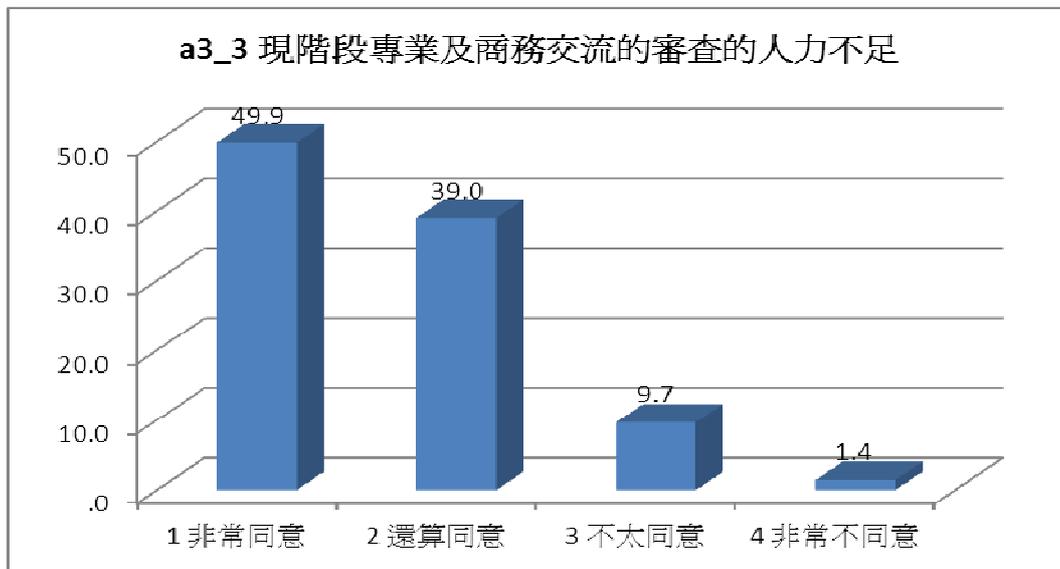


圖 4-18：「對於現階段專業及商務交流審查的人力問題」之意見圖

表 4-29：「對於現階段專業及商務交流審查的人力問題」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	175	49.0	49.9	49.9
2 還算同意	137	38.4	39.0	88.9
3 不太同意	34	9.5	9.7	98.6
4 非常不同意	5	1.4	1.4	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

大陸地區人民來臺管理機制之研究

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-30),則可以發現,無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對,基本上和上表 4-29 的次數分配差異不大,足見受訪者的不同類型,並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-30：「對於現階段專業及商務交流審查的人力問題」之意見交叉分析表

		現階段專業及商務交流的審查的人力不足				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	42.9%	43.4%	12.0%	1.7%	175	51.6%
	女	56.7%	36.0%	6.7%	.6%	164	48.4%
年齡	20-29歲	48.1%	40.4%	11.5%	.0%	52	15.2%
	30-39歲	47.4%	44.7%	7.9%	.0%	114	33.2%
	40-49歲	48.8%	35.4%	12.6%	3.1%	127	37.0%
	50-59歲	58.7%	34.8%	6.5%	.0%	46	13.4%
	60-69歲	50.0%	50.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	68.8%	25.0%	6.3%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	49.5%	40.6%	8.9%	1.0%	101	29.4%
	大學畢業	45.8%	41.2%	11.3%	1.7%	177	51.6%
	研究所以上	55.1%	36.7%	8.2%	.0%	49	14.3%
任職單位	移民署本部	56.0%	37.3%	5.3%	1.3%	150	44.4%
	移民署國境大隊	44.8%	42.9%	11.4%	1.0%	105	31.1%
	移民署專勤大隊	43.4%	38.6%	16.9%	1.2%	83	24.6%
	未滿一年	51.3%	35.9%	12.8%	.0%	39	11.3%
相關業務年資	1-3年	52.6%	42.1%	5.3%	.0%	76	22.0%
	3-6年	47.2%	42.3%	10.6%	.0%	123	35.7%
	6年以上	48.6%	36.4%	11.2%	3.7%	107	31.0%
工作區域	北部	50.0%	37.0%	11.9%	1.1%	270	78.9%
	中部	26.7%	66.7%	.0%	6.7%	15	4.4%
	南部	58.8%	35.3%	5.9%	.0%	17	5.0%
	東部	.0%	75.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	52.8%	47.2%	.0%	.0%	36	10.5%
職級	簡任	50.0%	33.3%	16.7%	.0%	6	1.7%
	薦任	48.8%	40.9%	8.5%	1.8%	164	48.4%
	委任	51.2%	36.6%	11.0%	1.2%	82	24.2%
	約聘(僱)人員	50.6%	41.2%	8.2%	.0%	85	25.1%
	其他	16.7%	33.3%	50.0%	.0%	6	1.8%
總和		49.1%	39.8%	9.9%	1.2%	343	100.0%

(四) 陸方發證時程不明問題

在本研究訪談及座談的過程中，多有外界專家認為現階段專業及商務交流來臺申請時程過長的問題，主要是因為大陸方面發證時程不明所致。對此，移民署第一線執行人員，也有接近九成的人表示認同(31.3%非常同意、56.8%還算同意)，足見此項問題對大陸人士來臺管理機制之影響(見圖 4-19)。

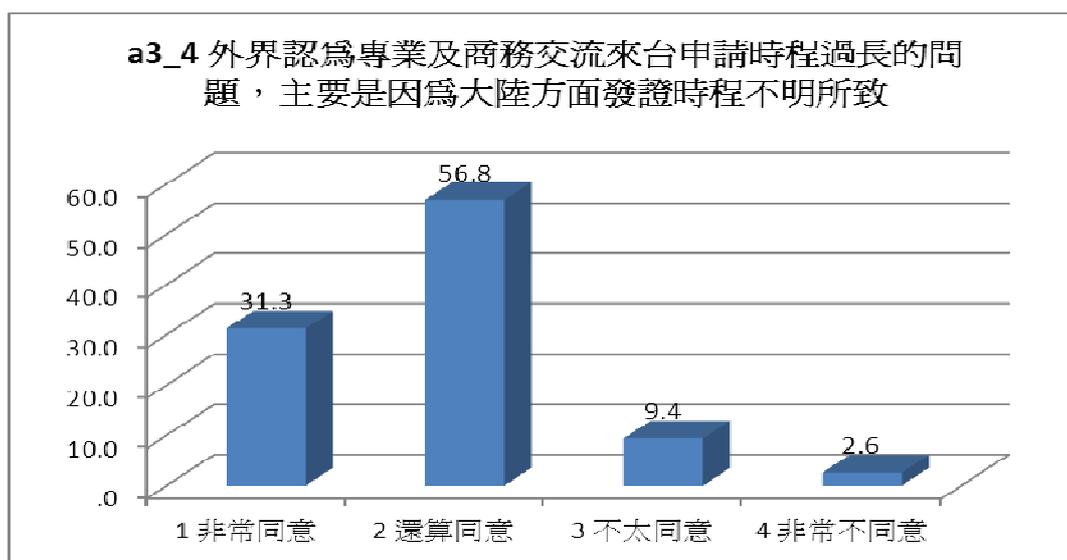


圖 4-19：「對於陸方發證時程不明問題」之意見圖

表 4-31：「對於陸方發證時程不明問題」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	110	30.8	31.3	31.3
2 還算同意	200	56.0	56.8	88.1
3 不太同意	33	9.2	9.4	97.4
4 非常不同意	9	2.5	2.6	100.0
小計	352	98.6	100.0	
遺漏值 9 漏答	5	1.4		
合計	357	100.0		

也因此，在圖 4-20 中，對於「比照大陸人士來臺觀光，由陸方先發證後，再經由我方審查發證來臺，以縮短專業及商務的審查流程」的政策建議，也獲得了接近八成的執行人員的支持（32%非常同意、46.2%還算同意），顯知此項政策建議，或可為我檢討相關機制時的重要參考。

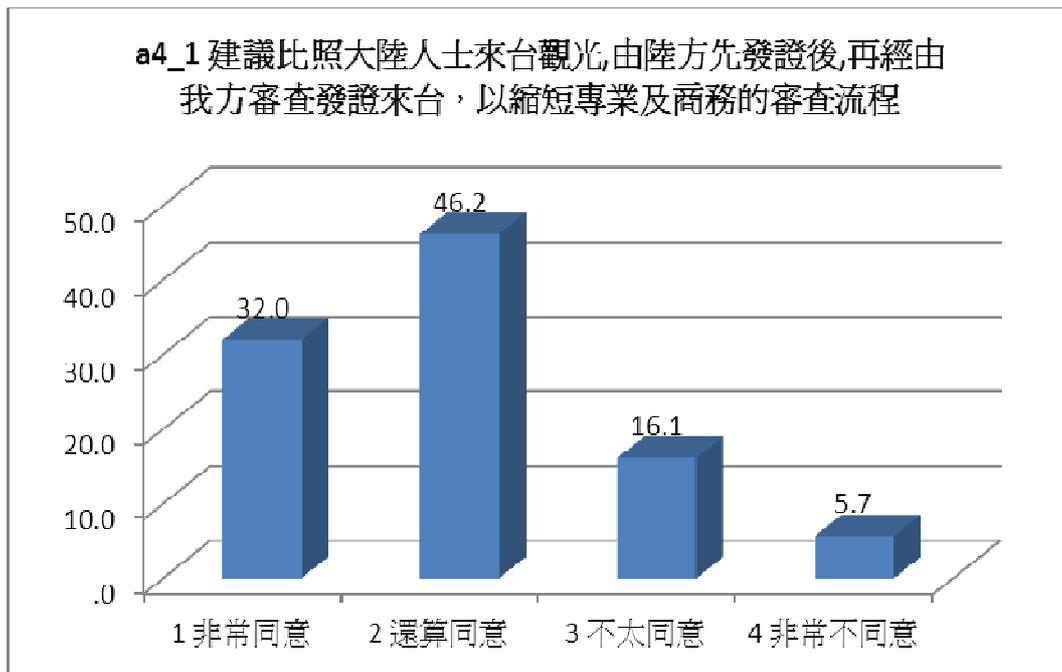


圖 4-20：「對於比照大陸人士來臺觀光，由陸方先發證後，再經由我方審查發證來臺，以縮短專業及商務的審查流程政策建議」之意見圖

表 4-32：「對於比照大陸人士來臺觀光，由陸方先發證後，再經由我方審查發證來臺，以縮短專業及商務的審查流程政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	113	31.7	32.0	32.0
2 還算同意	163	45.7	46.2	78.2
3 不太同意	57	16.0	16.1	94.3
4 非常不同意	20	5.6	5.7	100.0
小計	353	98.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	4	1.1		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-33、4-34），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-31、表 4-32 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-33：「對於陸方發證時程不明問題」之意見交叉分析表

		外界認為專業及商務交流來台申請時程過長的問題，主要是因為大陸方面發證時程不明所致				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	26.1%	59.1%	12.5%	2.3%	176	51.8%
	女	37.8%	54.3%	6.1%	1.8%	164	48.2%
年齡	20-29歲	28.8%	57.7%	11.5%	1.9%	52	15.1%
	30-39歲	30.4%	61.7%	6.1%	1.7%	115	33.3%
	40-49歲	28.9%	55.5%	14.1%	1.6%	128	37.1%
	50-59歲	37.0%	52.2%	4.3%	6.5%	46	13.3%
	60-69歲	100.0%	.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	50.0%	43.8%	.0%	6.3%	16	4.7%
	專科畢業	32.7%	53.5%	10.9%	3.0%	101	29.4%
	大學畢業	29.8%	58.4%	10.1%	1.7%	178	51.7%
	研究所以上	26.5%	63.3%	8.2%	2.0%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	43.6%	43.0%	10.7%	2.7%	149	44.0%
	移民署國境大隊	26.4%	65.1%	5.7%	2.8%	106	31.3%
	移民署專勤大隊	14.3%	71.4%	13.1%	1.2%	84	24.8%
相關業務年資	未滿一年	12.8%	76.9%	10.3%	.0%	39	11.3%
	1-3年	36.8%	52.6%	7.9%	2.6%	76	22.0%
	3-6年	34.1%	52.8%	11.4%	1.6%	123	35.5%
	6年以上	30.6%	57.4%	8.3%	3.7%	108	31.2%
工作區域	北部	29.9%	57.9%	10.0%	2.2%	271	79.0%
	中部	46.7%	40.0%	13.3%	.0%	15	4.4%
	南部	29.4%	47.1%	17.6%	5.9%	17	5.0%
	東部	25.0%	50.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	36.1%	61.1%	.0%	2.8%	36	10.5%
職級	簡任	66.7%	33.3%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	24.8%	61.8%	10.9%	2.4%	165	48.5%
	委任	36.6%	58.5%	4.9%	.0%	82	24.1%
	約聘(僱)人員	36.5%	49.4%	9.4%	4.7%	85	25.0%
	其他	16.7%	33.3%	50.0%	.0%	6	1.8%
總和		31.0%	57.1%	9.6%	2.3%	344	100.0%

表 4-34：「對於由陸方先發證，再由我方審查發證建議」之意見交叉分析表

		建議比照大陸人士來台觀光,由陸方先發證後,再經由我方審查發證來台,以縮短專業及商務的審查流程				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	31.8%	46.0%	16.5%	5.7%	176	51.6%
	女	32.1%	46.7%	16.4%	4.8%	165	48.4%
年齡	20-29歲	30.8%	51.9%	11.5%	5.8%	52	15.1%
	30-39歲	23.5%	51.3%	19.1%	6.1%	115	33.3%
	40-49歲	39.1%	41.4%	15.6%	3.9%	128	37.1%
	50-59歲	37.0%	41.3%	17.4%	4.3%	46	13.3%
	60-69歲	25.0%	25.0%	.0%	50.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	37.5%	43.8%	6.3%	12.5%	16	4.6%
	專科畢業	37.6%	40.6%	17.8%	4.0%	101	29.3%
	大學畢業	28.5%	49.7%	16.2%	5.6%	179	51.9%
	研究所以上	30.6%	44.9%	18.4%	6.1%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	40.7%	42.0%	12.7%	4.7%	150	44.1%
	移民署國境大隊	28.3%	45.3%	21.7%	4.7%	106	31.2%
	移民署專勤大隊	22.6%	54.8%	15.5%	7.1%	84	24.7%
相關業務年資	未滿一年	17.9%	59.0%	20.5%	2.6%	39	11.2%
	1-3年	30.3%	46.1%	17.1%	6.6%	76	21.9%
	3-6年	33.3%	48.8%	13.0%	4.9%	123	35.4%
	6年以上	36.7%	38.5%	18.3%	6.4%	109	31.4%
工作區域	北部	30.5%	46.7%	16.5%	6.3%	272	79.1%
	中部	26.7%	40.0%	20.0%	13.3%	15	4.4%
	南部	41.2%	47.1%	11.8%	.0%	17	4.9%
	東部	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
	離島	38.9%	41.7%	19.4%	.0%	36	10.5%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	32.7%	45.5%	16.4%	5.5%	165	48.4%
	委任	30.5%	46.3%	18.3%	4.9%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	31.4%	45.3%	16.3%	7.0%	86	25.2%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		32.1%	46.0%	16.5%	5.5%	345	100.0%

(五) 大陸黨政軍人士的民間團體身份問題

對於現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，還必須掛上民間團體身份才能申請，是否還具有時值審查和管理意義的問題，依據下圖 4-21 顯示，也有高達八成的執行人員，認為此一制度並不具有實質的管理意義（35.1%非常同意、45.3%還算同意），而只有不到二成的人認為仍有其實質管理效果（14.4%不太同意、5.1%非常不同意）。

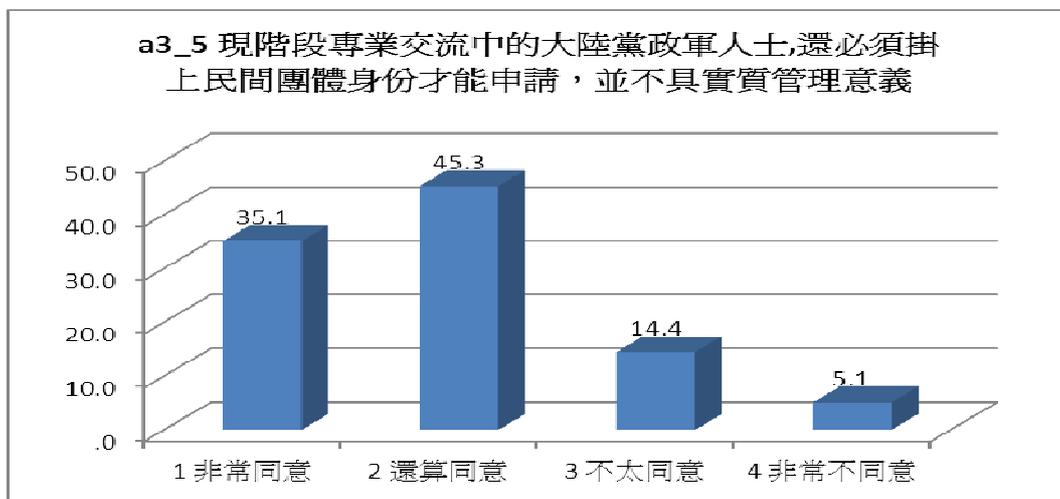


圖 4-21：「對於大陸黨政軍人士的民間團體身份問題」之意見圖

表 4-35：「對於大陸黨政軍人士的民間團體身份問題」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	124	34.7	35.1	35.1
2 還算同意	160	44.8	45.3	80.5
3 不太同意	51	14.3	14.4	94.9
4 非常不同意	18	5.0	5.1	100.0
小計	353	98.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	4	1.1		
合計	357	100.0		

也因此，對於「現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請」的政策建議，也獲得了近八成執行人員的支持（30.6%非常同意、48.2%還算同意）；換言之，第一線執行人員普遍認為，要求大陸黨政軍人士誠實申報本職身份，比透過民間團體身份更具有管理的實質效果，此亦極值得未來政策研修之參考（見圖 4-22）。

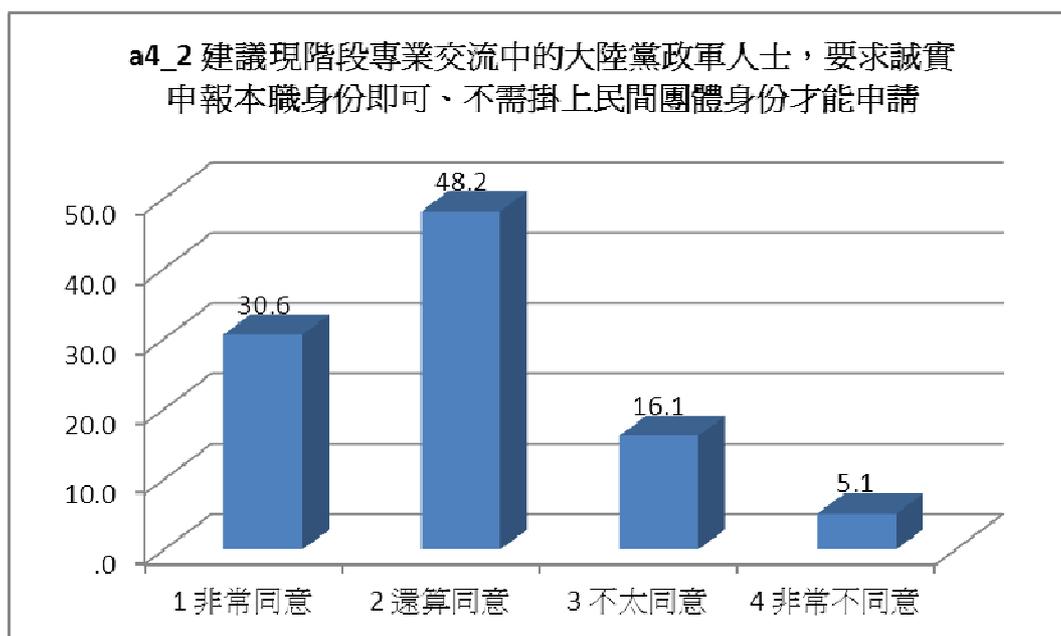


圖 4-22：「對於現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請之政策建議」的意見圖

表 4-36：「對於現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	108	30.3	30.6	30.6
2 還算同意	170	47.6	48.2	78.8
3 不太同意	57	16.0	16.1	94.9
4 非常不同意	18	5.0	5.1	100.0
小計	353	98.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	4	1.1		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-37、4-38），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-35、表 4-36 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-37：「對於大陸黨政軍人士的民間團體身份問題」之意見交叉分析表

		現階段專業交流中的大陸黨政軍人士,還必須掛上民間團體身份才能申請,並不具實質管理意義				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	34.7%	45.5%	13.1%	6.8%	176	51.6%
	女	34.5%	46.1%	17.0%	2.4%	165	48.4%
年齡	20-29歲	25.0%	51.9%	13.5%	9.6%	52	15.1%
	30-39歲	35.7%	48.7%	13.0%	2.6%	115	33.3%
	40-49歲	35.9%	43.0%	16.4%	4.7%	128	37.1%
	50-59歲	41.3%	37.0%	17.4%	4.3%	46	13.3%
	60-69歲	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	50.0%	37.5%	12.5%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	41.6%	40.6%	12.9%	5.0%	101	29.3%
	大學畢業	29.6%	48.0%	16.2%	6.1%	179	51.9%
	研究所以上	34.7%	49.0%	14.3%	2.0%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	41.3%	39.3%	14.7%	4.7%	150	44.1%
	移民署國境大隊	33.0%	44.3%	17.0%	5.7%	106	31.2%
	移民署專勤大隊	27.4%	54.8%	13.1%	4.8%	84	24.7%
相關業務年資	未滿一年	15.4%	56.4%	17.9%	10.3%	39	11.2%
	1-3年	31.6%	47.4%	15.8%	5.3%	76	21.9%
	3-6年	47.2%	37.4%	11.4%	4.1%	123	35.4%
	6年以上	31.2%	48.6%	16.5%	3.7%	109	31.4%
工作區域	北部	33.8%	46.0%	15.8%	4.4%	272	79.1%
	中部	40.0%	40.0%	13.3%	6.7%	15	4.4%
	南部	47.1%	35.3%	17.6%	.0%	17	4.9%
	東部	25.0%	50.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	38.9%	44.4%	8.3%	8.3%	36	10.5%
職級	簡任	33.3%	50.0%	.0%	16.7%	6	1.7%
	薦任	35.2%	47.3%	12.1%	5.5%	165	48.4%
	委任	30.5%	51.2%	14.6%	3.7%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	39.5%	36.0%	19.8%	4.7%	86	25.2%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		35.0%	45.4%	14.7%	4.9%	345	100.0%

表 4-38：「對於現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請之政策建議」之意見交叉分析表

		建議現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	32.4%	48.3%	15.3%	4.0%	176	51.6%
	女	28.5%	48.5%	17.0%	6.1%	165	48.4%
年齡	20-29歲	28.8%	36.5%	28.8%	5.8%	52	15.1%
	30-39歲	25.2%	53.9%	12.2%	8.7%	115	33.3%
	40-49歲	28.9%	52.3%	17.2%	1.6%	128	37.1%
	50-59歲	45.7%	41.3%	10.9%	2.2%	46	13.3%
	60-69歲	75.0%	.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	37.5%	50.0%	12.5%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	31.7%	42.6%	20.8%	5.0%	101	29.3%
	大學畢業	28.5%	49.7%	15.6%	6.1%	179	51.9%
	研究所以上	32.7%	55.1%	10.2%	2.0%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	36.7%	48.0%	12.7%	2.7%	150	44.1%
	移民署國境大隊	21.7%	44.3%	26.4%	7.5%	106	31.2%
	移民署專勤大隊	31.0%	52.4%	10.7%	6.0%	84	24.7%
相關業務年資	未滿一年	7.7%	66.7%	15.4%	10.3%	39	11.2%
	1-3年	31.6%	36.8%	22.4%	9.2%	76	21.9%
	3-6年	35.8%	44.7%	16.3%	3.3%	123	35.4%
工作區域	6年以上	32.1%	54.1%	11.9%	1.8%	109	31.4%
	北部	31.3%	47.8%	15.8%	5.1%	272	79.1%
	中部	26.7%	53.3%	20.0%	.0%	15	4.4%
	南部	35.3%	52.9%	5.9%	5.9%	17	4.9%
	東部	50.0%	.0%	25.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	25.0%	50.0%	22.2%	2.8%	36	10.5%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	33.9%	47.9%	14.5%	3.6%	165	48.4%
	委任	32.9%	46.3%	15.9%	4.9%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	20.9%	51.2%	19.8%	8.1%	86	25.2%
	其他	33.3%	33.3%	33.3%	.0%	6	1.8%
總和		30.6%	48.3%	16.2%	4.9%	345	100.0%

(六) 大陸商務人士申請流程問題

依據現階段商務交流之規範，政府相關部門會要求部分大陸人士提出本職公正文書及驗證，外界認為此造成申請流程冗長，而使得大陸商務人士不願來臺，甚至耽誤商機。對此，第一線的執行人員則呈現正反兩種不同意見(見圖 4-23)，雖約有八成左右的人贊同上述看法(16.7%非常同意、38.2%還算同意)，但也有近五成的人認為不至如此(33.1%不太同意、11.9%非常不同意)。

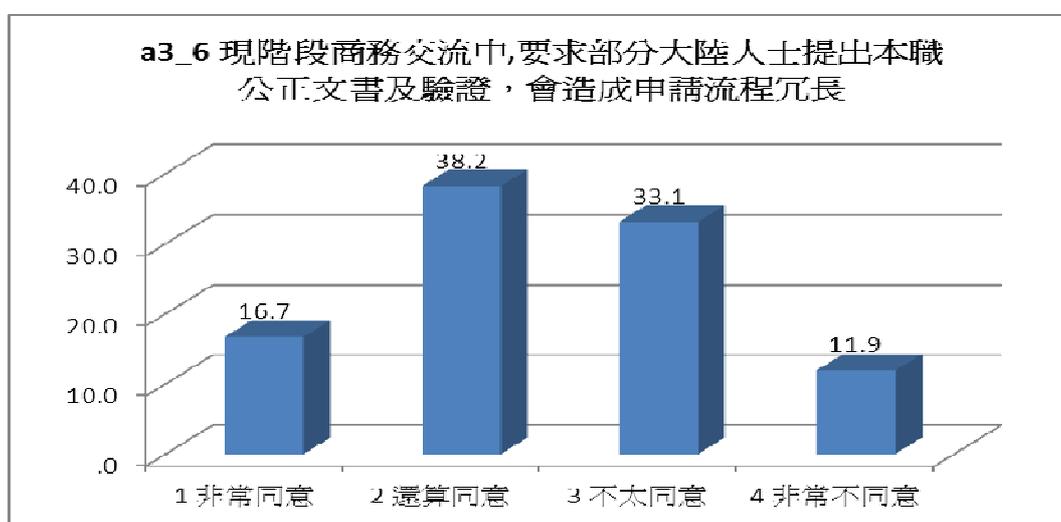


圖 4-23：「對於大陸商務人士申請流程問題」之意見圖

表 4-39：「對於大陸商務人士申請流程問題」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	59	16.5	16.7	16.7
2 還算同意	135	37.8	38.2	55.0
3 不太同意	117	32.8	33.1	88.1
4 非常不同意	42	11.8	11.9	100.0
小計	353	98.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	4	1.1		
合計	357	100.0		

但從政策建議上來看，對於「開放經常往來且具有一定身份資格的大陸商務人士，辦理多次簽證」之政策建議，則有高達八成五的執行人員表示認同（34.8%非常同意、51.3%還算同意），並認為有利於兩岸經貿需求及管理效能，應可作為兩岸經貿交流深化和商務往來頻密的政策策進建議（如圖 4-24）。

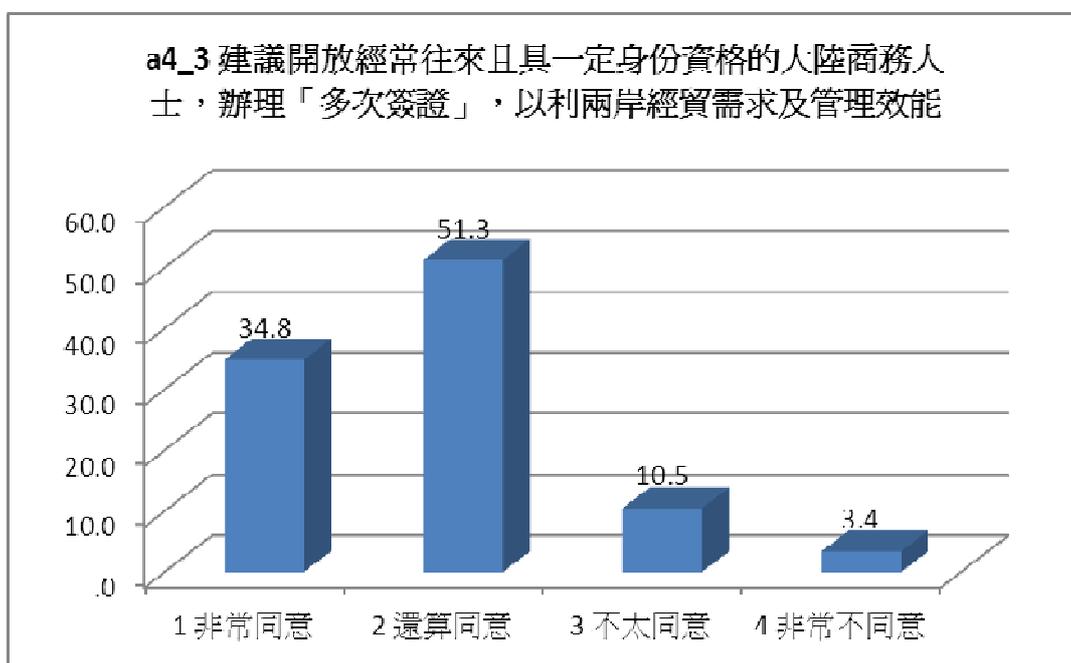


圖 4-24：「對於開放經常往來且具有一定身份資格的大陸商務人士，辦理多次簽證之政策建議」的意見圖

表 4-40：「對於開放經常往來且具有一定身份資格的大陸商務人士，辦理多次簽證之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	123	34.5	34.8	34.8
2 還算同意	181	50.7	51.3	86.1
3 不太同意	37	10.4	10.5	96.6
4 非常不同意	12	3.4	3.4	100.0
小計	353	98.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	4	1.1		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-41、4-42），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-39、表 4-40 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-41：「對於大陸商務人士申請流程問題」之意見交叉分析表

		現階段商務交流中,要求部分大陸人士提出本職公正文書及驗證,會造成申請流程冗長				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	18.2%	36.4%	33.5%	11.9%	176	51.6%
	女	15.2%	40.0%	33.3%	11.5%	165	48.4%
年齡	20-29歲	7.7%	44.2%	32.7%	15.4%	52	15.1%
	30-39歲	16.5%	34.8%	38.3%	10.4%	115	33.3%
	40-49歲	19.5%	41.4%	28.1%	10.9%	128	37.1%
	50-59歲	19.6%	32.6%	34.8%	13.0%	46	13.3%
	60-69歲	50.0%	.0%	25.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	25.0%	43.8%	18.8%	12.5%	16	4.6%
	專科畢業	21.8%	31.7%	35.6%	10.9%	101	29.3%
	大學畢業	14.0%	40.2%	33.0%	12.8%	179	51.9%
	研究所以上	14.3%	40.8%	34.7%	10.2%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	21.3%	34.0%	33.3%	11.3%	150	44.1%
	移民署國境大隊	17.9%	39.6%	29.2%	13.2%	106	31.2%
	移民署專勤大隊	9.5%	41.7%	38.1%	10.7%	84	24.7%
相關業務年資	未滿一年	2.6%	43.6%	33.3%	20.5%	39	11.2%
	1-3年	14.5%	36.8%	36.8%	11.8%	76	21.9%
	3-6年	22.0%	34.1%	33.3%	10.6%	123	35.4%
	6年以上	18.3%	41.3%	30.3%	10.1%	109	31.4%
工作區域	北部	15.8%	39.7%	33.8%	10.7%	272	79.1%
	中部	6.7%	20.0%	60.0%	13.3%	15	4.4%
	南部	29.4%	41.2%	17.6%	11.8%	17	4.9%
	東部	25.0%	.0%	50.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	22.2%	36.1%	22.2%	19.4%	36	10.5%
職級	簡任	16.7%	50.0%	16.7%	16.7%	6	1.7%
	薦任	18.8%	34.5%	32.1%	14.5%	165	48.4%
	委任	18.3%	43.9%	28.0%	9.8%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	12.8%	38.4%	39.5%	9.3%	86	25.2%
	其他	16.7%	16.7%	66.7%	.0%	6	1.8%
總和		17.1%	37.9%	33.2%	11.8%	345	100.0%

表 4-42：「開放一定身份資格的大陸商務人士辦理多次簽證」意見交叉分析表

		建議開放經常往來且具有一定身份資格的大陸商務人士，辦理「多次簽證」，以利兩岸經貿需求及管理效能				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	35.2%	47.2%	13.1%	4.5%	176	51.6%
	女	33.9%	56.4%	7.9%	1.8%	165	48.4%
年齡	20-29歲	25.0%	59.6%	13.5%	1.9%	52	15.1%
	30-39歲	33.0%	55.7%	8.7%	2.6%	115	33.3%
	40-49歲	35.9%	47.7%	10.9%	5.5%	128	37.1%
	50-59歲	39.1%	50.0%	10.9%	.0%	46	13.3%
	60-69歲	100.0%	.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	43.8%	43.8%	12.5%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	38.6%	47.5%	8.9%	5.0%	101	29.3%
	大學畢業	30.7%	55.3%	11.2%	2.8%	179	51.9%
	研究所以上	36.7%	51.0%	10.2%	2.0%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	44.7%	43.3%	9.3%	2.7%	150	44.1%
	移民署國境大隊	31.1%	56.6%	9.4%	2.8%	106	31.2%
	移民署專勤大隊	23.8%	59.5%	11.9%	4.8%	84	24.7%
相關業務年資	未滿一年	20.5%	71.8%	7.7%	.0%	39	11.2%
	1-3年	31.6%	56.6%	9.2%	2.6%	76	21.9%
	3-6年	40.7%	45.5%	9.8%	4.1%	123	35.4%
	6年以上	35.8%	47.7%	12.8%	3.7%	109	31.4%
工作區域	北部	32.0%	54.0%	11.0%	2.9%	272	79.1%
	中部	46.7%	26.7%	13.3%	13.3%	15	4.4%
	南部	52.9%	47.1%	.0%	.0%	17	4.9%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	44.4%	47.2%	8.3%	.0%	36	10.5%
職級	簡任	.0%	66.7%	33.3%	.0%	6	1.7%
	薦任	38.8%	47.9%	10.3%	3.0%	165	48.4%
	委任	29.3%	57.3%	9.8%	3.7%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	37.2%	51.2%	8.1%	3.5%	86	25.2%
	其他	16.7%	66.7%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		35.0%	51.7%	10.1%	3.2%	345	100.0%

三、社會交流

(一) 在境外先進行大陸配偶的說明與輔導

對於此項政策建議，超過九成的移民署第一線執行人員都表示贊同其中，甚至有過半的人表示「非常同意」(51.3%)，另有 41.3%表示「還算同意」，應可作為後續政策規劃方向的重要參考依據（見下圖 4-25）。

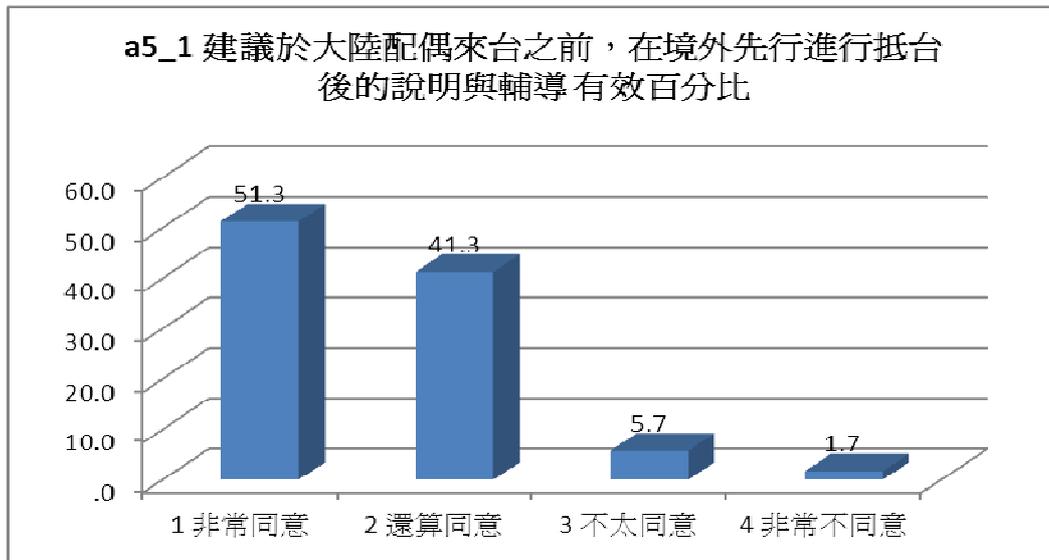


圖 4-25：「對於在境外先進行大陸配偶的說明與輔導」之意見圖

表 4-43：「對於在境外先進行大陸配偶的說明與輔導」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	179	50.1	51.3	51.3
2 還算同意	144	40.3	41.3	92.6
3 不太同意	20	5.6	5.7	98.3
4 非常不同意	6	1.7	1.7	100.0
小計	349	97.8	100.0	
遺漏值 9 漏答	8	2.2		
合計	357	100.0		

與上項政策建議相配套的措施，則是建議在大陸地區設置類似「外館」

的機構，以利進行大陸配偶的認證作業，對於此項政策建議，第一線執行人員的支持率也高達九成，其中，表示「非常同意」的也有 55.9%，而表示「還算同意」的有 36.4%，也頗值關注與參考（見下圖 4-26）。

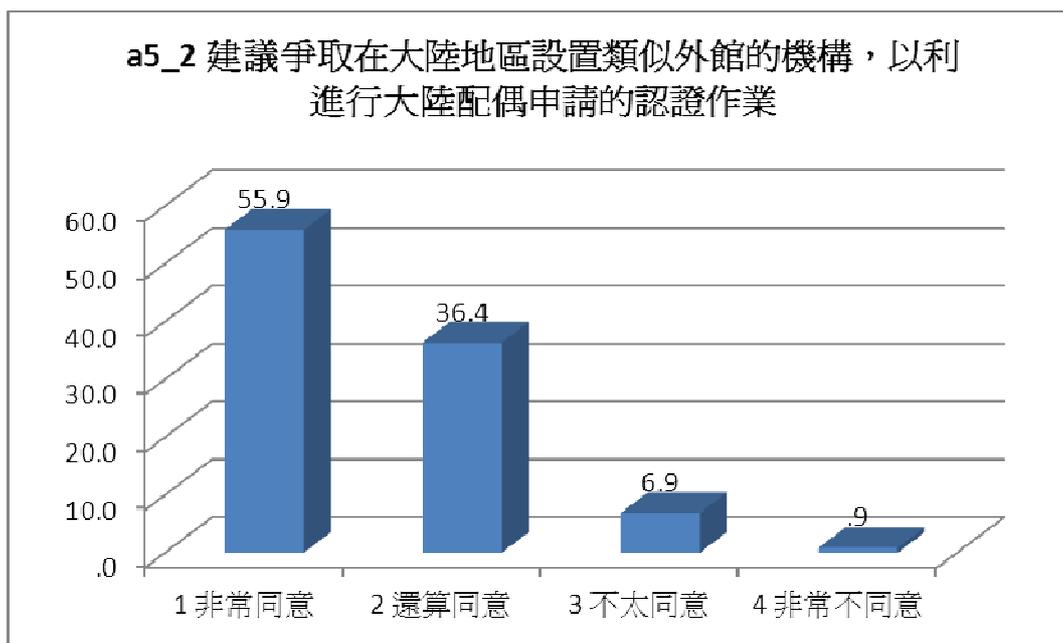


圖 4-26：「對於在大陸地區設置類似「外館」的機構，以利進行大陸配偶的認證作業之政策建議」的意見圖

表 4-44：「對於在大陸地區設置類似「外館」的機構，以利進行大陸配偶的認證作業之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	195	54.6	55.9	55.9
2 還算同意	127	35.6	36.4	92.3
3 不太同意	24	6.7	6.9	99.1
4 非常不同意	3	.8	.9	100.0
小計	349	97.8	100.0	
遺漏值 9 漏答	8	2.2		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-45、4-46），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-43、表 4-44 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-45：「對於在境外先進行大陸配偶的說明與輔導」之意見交叉分析表

		建議於大陸配偶來台之前，在境外先行進行抵台後的說明與輔導				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	54.3%	38.3%	5.1%	2.3%	175	51.9%
	女	48.1%	44.4%	6.8%	.6%	162	48.1%
年齡	20-29歲	45.1%	43.1%	9.8%	2.0%	51	14.9%
	30-39歲	51.3%	43.5%	4.3%	.9%	115	33.6%
	40-49歲	50.8%	42.2%	5.5%	1.6%	128	37.4%
	50-59歲	56.8%	34.1%	6.8%	2.3%	44	12.9%
	60-69歲	100.0%	.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	50.0%	31.3%	18.8%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	54.0%	39.0%	5.0%	2.0%	100	29.3%
	大學畢業	48.3%	44.3%	5.7%	1.7%	176	51.6%
	研究所以上	57.1%	38.8%	4.1%	.0%	49	14.4%
任職單位	移民署本部	50.0%	41.9%	6.8%	1.4%	148	44.0%
	移民署國境大隊	49.1%	45.3%	3.8%	1.9%	106	31.5%
	移民署專勤大隊	58.5%	35.4%	4.9%	1.2%	82	24.4%
	未滿一年	50.0%	42.1%	7.9%	.0%	38	11.1%
相關業務年資	1-3年	49.3%	42.7%	6.7%	1.3%	75	21.9%
	3-6年	57.0%	36.4%	5.0%	1.7%	121	35.3%
	6年以上	46.8%	45.9%	5.5%	1.8%	109	31.8%
工作區域	北部	51.1%	41.4%	6.3%	1.1%	268	78.8%
	中部	66.7%	26.7%	6.7%	.0%	15	4.4%
	南部	29.4%	64.7%	.0%	5.9%	17	5.0%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	55.6%	38.9%	5.6%	.0%	36	10.6%
職級	簡任	83.3%	16.7%	.0%	.0%	6	1.8%
	薦任	59.5%	34.4%	4.9%	1.2%	163	48.4%
	委任	49.4%	43.2%	6.2%	1.2%	81	24.0%
	約聘(僱)人員	37.6%	52.9%	7.1%	2.4%	85	25.2%
	其他	16.7%	66.7%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		51.2%	41.5%	5.8%	1.5%	341	100.0%

表 4-46：「對於在大陸地區設置類似「外館」的機構，以利進行大陸配偶的認證作業之政策建議」之意見交叉分析表

		建議爭取在大陸地區設置類似外館的機構，以利進行大陸配偶申請的認證作業				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	54.3%	35.4%	9.7%	.6%	175	51.9%
	女	58.6%	36.4%	4.3%	.6%	162	48.1%
年齡	20-29歲	52.9%	37.3%	9.8%	.0%	51	14.9%
	30-39歲	56.5%	36.5%	6.1%	.9%	115	33.6%
	40-49歲	56.3%	34.4%	8.6%	.8%	128	37.4%
	50-59歲	56.8%	40.9%	2.3%	.0%	44	12.9%
	60-69歲	100.0%	.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	68.8%	31.3%	.0%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	60.0%	32.0%	8.0%	.0%	100	29.3%
	大學畢業	50.0%	40.9%	8.0%	1.1%	176	51.6%
	研究所以上	67.3%	28.6%	4.1%	.0%	49	14.4%
任職單位	移民署本部	60.1%	33.8%	4.7%	1.4%	148	44.0%
	移民署國境大隊	52.8%	36.8%	10.4%	.0%	106	31.5%
	移民署專勤大隊	57.3%	35.4%	7.3%	.0%	82	24.4%
相關業務年資	未滿一年	50.0%	47.4%	2.6%	.0%	38	11.1%
	1-3年	54.7%	38.7%	6.7%	.0%	75	21.9%
	3-6年	64.5%	28.9%	6.6%	.0%	121	35.3%
	6年以上	50.5%	38.5%	9.2%	1.8%	109	31.8%
工作區域	北部	52.6%	39.2%	7.5%	.7%	268	78.8%
	中部	73.3%	20.0%	6.7%	.0%	15	4.4%
	南部	64.7%	35.3%	.0%	.0%	17	5.0%
	東部	75.0%	.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	69.4%	25.0%	5.6%	.0%	36	10.6%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.8%
	薦任	64.4%	30.1%	4.9%	.6%	163	48.4%
	委任	55.6%	34.6%	9.9%	.0%	81	24.0%
	約聘(僱)人員	43.5%	47.1%	8.2%	1.2%	85	25.2%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		56.1%	36.3%	7.0%	.6%	341	100.0%

(二) 擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額

但對於「擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額」的政策建議，儘管外界學者專家有其看法，但根據下圖 4-27，移民署第一線執行人員則有不同的見解：約有近六成的人認為不需要再繼續擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額（38.6%不太同意、20.7%非常不同意），而只有月四成的人表示認同（12.4%非常同意、28.2%還算同意），顯知本項政策並不在移民署執行人員所認為的大陸配偶來臺管理調整優序之列。

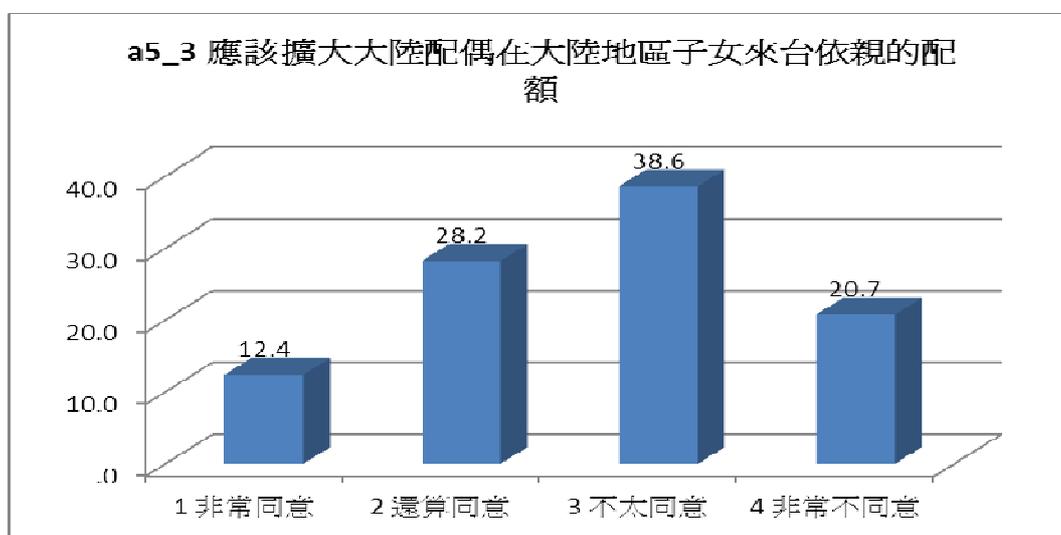


圖 4-27：「對於擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額之政策建議」的意見圖

表 4-47：「對於擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額之政策建議」
之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	43	12.0	12.4	12.4
2 還算同意	98	27.5	28.2	40.6
3 不太同意	134	37.5	38.6	79.3
4 非常不同意	72	20.2	20.7	100.0
小計	347	97.2	100.0	
遺漏值 9 漏答	10	2.8		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-48)，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-47 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-48：「建議擴大大陸配偶在大陸子女來臺依親配額」之意見交叉分析表

		應該擴大大陸配偶在大陸地區子女來台依親的配額				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	14.3%	30.9%	38.3%	16.6%	175	52.2%
	女	10.0%	27.5%	38.8%	23.8%	160	47.8%
年齡	20-29歲	10.0%	26.0%	38.0%	26.0%	50	14.7%
	30-39歲	7.9%	36.8%	39.5%	15.8%	114	33.5%
	40-49歲	14.1%	25.8%	39.1%	21.1%	128	37.6%
	50-59歲	20.5%	22.7%	36.4%	20.5%	44	12.9%
	60-69歲	25.0%	.0%	.0%	75.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	18.8%	6.3%	50.0%	25.0%	16	4.7%
	專科畢業	15.2%	25.3%	38.4%	21.2%	99	29.2%
	大學畢業	11.4%	30.9%	37.7%	20.0%	175	51.6%
	研究所以上	8.2%	36.7%	36.7%	18.4%	49	14.5%
任職單位	移民署本部	13.7%	22.6%	37.7%	26.0%	146	43.7%
	移民署國境大隊	15.1%	34.0%	36.8%	14.2%	106	31.7%
	移民署專勤大隊	7.3%	32.9%	40.2%	19.5%	82	24.6%
	未滿一年	2.6%	23.7%	63.2%	10.5%	38	11.1%
相關業務年資	1-3年	13.5%	32.4%	31.1%	23.0%	74	21.7%
	3-6年	12.4%	31.4%	32.2%	24.0%	121	35.5%
	6年以上	14.8%	25.0%	41.7%	18.5%	108	31.7%
工作區域	北部	12.0%	28.6%	38.7%	20.7%	266	78.7%
	中部	.0%	13.3%	40.0%	46.7%	15	4.4%
	南部	17.6%	35.3%	23.5%	23.5%	17	5.0%
	東部	25.0%	.0%	50.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	13.9%	38.9%	38.9%	8.3%	36	10.7%
職級	簡任	50.0%	33.3%	.0%	16.7%	6	1.8%
	薦任	11.0%	29.4%	39.9%	19.6%	163	48.7%
	委任	14.8%	21.0%	39.5%	24.7%	81	24.2%
	約聘(僱)人員	10.8%	36.1%	33.7%	19.3%	83	24.8%
	其他	.0%	16.7%	66.7%	16.7%	6	1.8%
總和		12.4%	28.8%	38.2%	20.6%	339	100.0%

(三) 放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女的限制

根據下圖 4-28 顯示，有關「放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女的限制」的政策建議，多是數的移民署第一線執行人員還表示贊同（16.9%非常同意、51.1%還算同意），僅有約三成不表贊成（21.1%不太同意、10.9%非常不同意）。因此可視為後續檢討策進的政策方向之一。

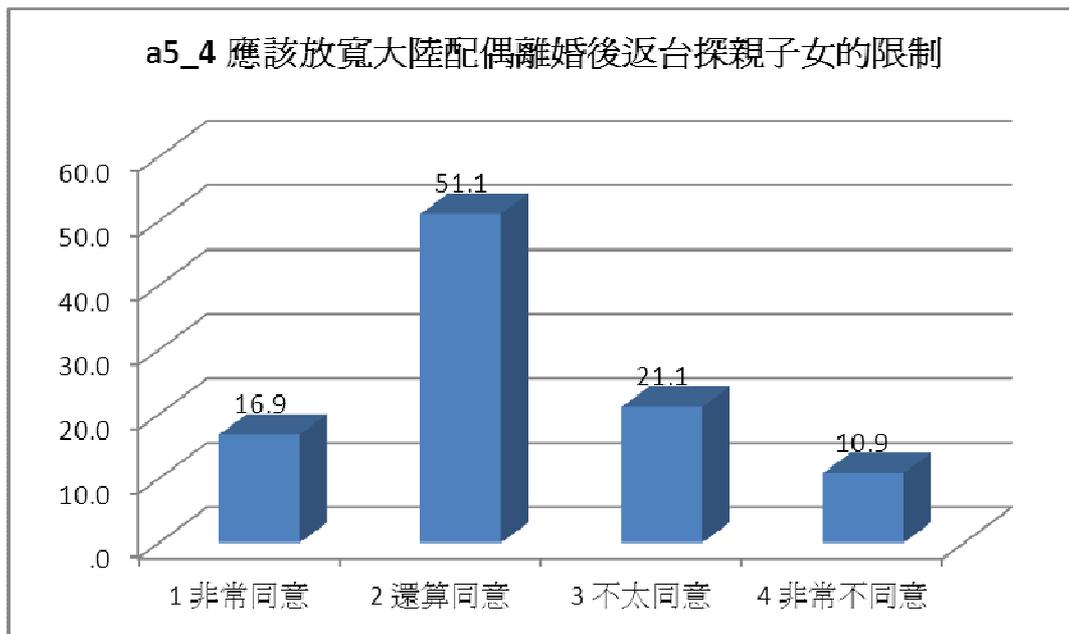


圖 4-28：「對於放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女限制之政策建議」的意見圖

表 4-49：「對於放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女限制之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	59	16.5	16.9	16.9
2 還算同意	179	50.1	51.1	68.0
3 不太同意	74	20.7	21.1	89.1
4 非常不同意	38	10.6	10.9	100.0
小計	350	98.0	100.0	
遺漏值 9 漏答	7	2.0		
合計	357	100.0		

若進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-50），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-49 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-50：「建議放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女限制」意見交叉分析表

		應該放寬大陸配偶離婚後返台探親子女的限制				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	19.4%	45.1%	22.3%	13.1%	175	51.8%
	女	13.5%	58.3%	20.2%	8.0%	163	48.2%
年齡	20-29歲	13.7%	43.1%	35.3%	7.8%	51	14.9%
	30-39歲	16.5%	53.0%	19.1%	11.3%	115	33.6%
	40-49歲	15.6%	54.7%	18.0%	11.7%	128	37.4%
	50-59歲	20.5%	50.0%	18.2%	11.4%	44	12.9%
	60-69歲	50.0%	.0%	50.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	25.0%	56.3%	12.5%	6.3%	16	4.7%
	專科畢業	15.0%	52.0%	17.0%	16.0%	100	29.2%
	大學畢業	16.9%	49.2%	24.3%	9.6%	177	51.8%
	研究所以上	14.3%	57.1%	22.4%	6.1%	49	14.3%
任職單位	移民署本部	16.8%	51.7%	18.8%	12.8%	149	44.2%
	移民署國境大隊	20.8%	50.9%	22.6%	5.7%	106	31.5%
	移民署專勤大隊	11.0%	50.0%	25.6%	13.4%	82	24.3%
	未滿一年	13.2%	57.9%	26.3%	2.6%	38	11.0%
相關業務年資	1-3年	17.3%	45.3%	25.3%	12.0%	75	21.8%
	3-6年	16.5%	52.9%	21.5%	9.1%	121	35.2%
	6年以上	17.3%	51.8%	16.4%	14.5%	110	32.0%
工作區域	北部	16.4%	50.2%	21.9%	11.5%	269	78.9%
	中部	13.3%	46.7%	20.0%	20.0%	15	4.4%
	南部	17.6%	58.8%	11.8%	11.8%	17	5.0%
	東部	25.0%	50.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	16.7%	63.9%	16.7%	2.8%	36	10.6%
職級	簡任	33.3%	66.7%	.0%	.0%	6	1.8%
	薦任	17.2%	49.7%	19.6%	13.5%	163	48.2%
	委任	21.0%	43.2%	25.9%	9.9%	81	24.0%
	約聘(僱)人員	10.5%	62.8%	18.6%	8.1%	86	25.4%
	其他	16.7%	50.0%	33.3%	.0%	6	1.8%
總和		16.6%	51.6%	21.0%	10.8%	342	100.0%

(四) 放寬大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親政策

對於現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親的政策，許多學者專家基於人道立場，認為可以再繼續放寬，但由下圖 4-29 顯示，高達近九成的執行人員，認為現行大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親的政策已經足夠，不需要再放寬（非常同意 37.5%、50.7% 還算同意），因此此項政策或許也還不在整體大陸人士來臺管理機制的檢討之列。

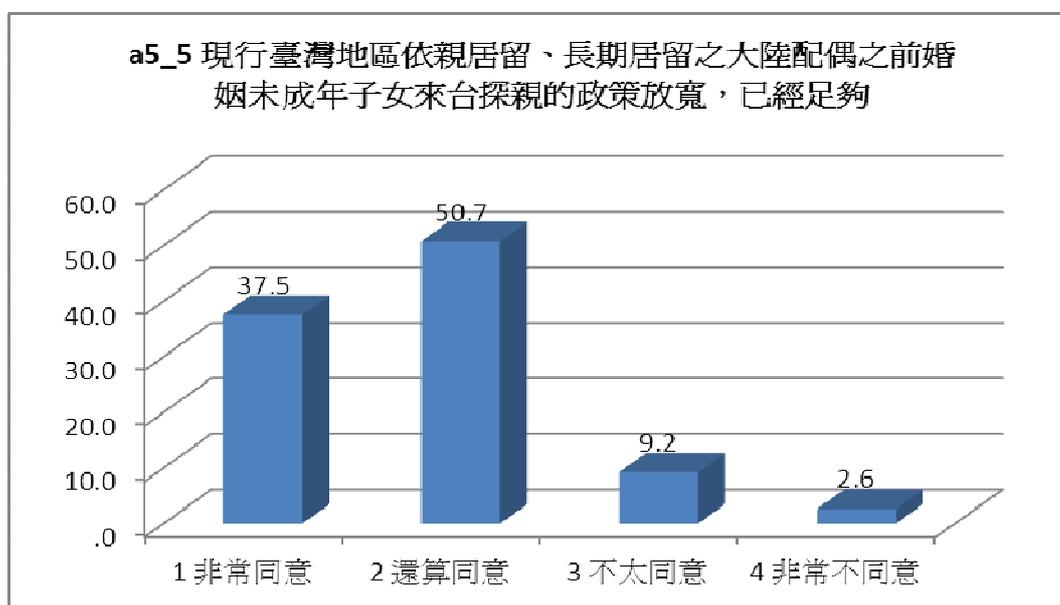


圖 4-29：「對於現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親之政策」的意見圖

表 4-51：「對於現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親之政策」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	131	36.7	37.5	37.5
2 還算同意	177	49.6	50.7	88.3
3 不太同意	32	9.0	9.2	97.4
4 非常不同意	9	2.5	2.6	100.0
小計	349	97.8	100.0	
遺漏值 9 漏答	8	2.2		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-52)，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-51 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-52：「對於現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親之政策」之意見交叉分析表

		現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親的政策放寬，已經足夠				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	34.9%	48.6%	12.6%	4.0%	175	51.9%
	女	40.1%	54.3%	4.9%	.6%	162	48.1%
年齡	20-29歲	35.3%	58.8%	5.9%	.0%	51	14.9%
	30-39歲	33.0%	53.0%	12.2%	1.7%	115	33.6%
	40-49歲	37.5%	50.0%	7.8%	4.7%	128	37.4%
	50-59歲	50.0%	40.9%	9.1%	.0%	44	12.9%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	62.5%	37.5%	.0%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	45.0%	47.0%	6.0%	2.0%	100	29.3%
	大學畢業	31.3%	54.0%	12.5%	2.3%	176	51.6%
	研究所以上	36.7%	53.1%	6.1%	4.1%	49	14.4%
任職單位	移民署本部	47.3%	41.9%	6.8%	4.1%	148	44.0%
	移民署國境大隊	29.2%	60.4%	9.4%	.9%	106	31.5%
	移民署專勤大隊	32.9%	53.7%	12.2%	1.2%	82	24.4%
	未滿一年	26.3%	57.9%	13.2%	2.6%	38	11.1%
相關業務年資	1-3年	32.0%	57.3%	10.7%	.0%	75	21.9%
	3-6年	43.8%	44.6%	9.9%	1.7%	121	35.3%
	6年以上	38.5%	51.4%	5.5%	4.6%	109	31.8%
工作區域	北部	36.9%	52.2%	9.3%	1.5%	268	78.8%
	中部	46.7%	33.3%	13.3%	6.7%	15	4.4%
	南部	29.4%	47.1%	11.8%	11.8%	17	5.0%
	東部	75.0%	.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	36.1%	58.3%	5.6%	.0%	36	10.6%
職級	簡任	33.3%	66.7%	.0%	.0%	6	1.8%
	薦任	38.7%	45.4%	11.7%	4.3%	163	48.4%
	委任	37.0%	53.1%	8.6%	1.2%	81	24.0%
	約聘(僱)人員	37.6%	56.5%	5.9%	.0%	85	25.2%
	其他	16.7%	83.3%	.0%	.0%	6	1.8%
總和		37.4%	51.2%	9.1%	2.3%	341	100.0%

第三節 執行面

一、觀光

(一) 陸客來臺進行通關的查驗事宜

對於陸客來臺通關的查驗事宜，首先，對於當前陸客來臺在進行通關時，相關證照與資料是否完備的問題，約有近八成的執行人員表示已相當完備（14.2%非常同意、67.5%還算同意），可知現階段的證照資料查驗的管理程序，尚屬完善（如下圖 4-30）。

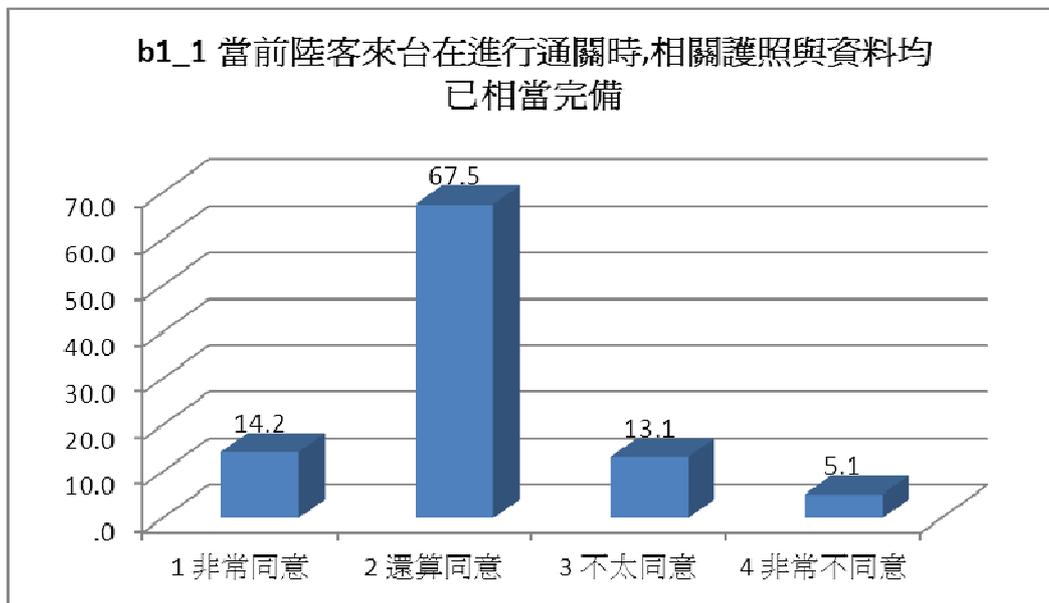


圖 4-30：「對於當前陸客來臺在進行通關時，相關證照與資料是否完備」之意見圖

表 4-53：「對於當前陸客來臺在進行通關時，相關證照與資料是否完備」之意見次數分配表

有效值	1 非常同意	50	14.0	14.2	14.2
	2 還算同意	237	66.4	67.5	81.8
	3 不太同意	46	12.9	13.1	94.9
	4 非常不同意	18	5.0	5.1	100.0
	小計	351	98.3	100.0	
遺漏值	9 漏答	6	1.7		
合計		357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-54），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-53 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-54：「當前陸客來臺通關相關證照與資料是否完備」意見交叉分析表

		當前陸客來台在進行通關時，相關護照與資料均已相當完備				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	15.9%	64.8%	14.2%	5.1%	176	51.9%
	女	12.3%	71.8%	12.3%	3.7%	163	48.1%
年齡	20-29歲	9.8%	70.6%	15.7%	3.9%	51	14.9%
	30-39歲	11.3%	68.7%	15.7%	4.3%	115	33.5%
	40-49歲	16.3%	70.5%	9.3%	3.9%	129	37.6%
	50-59歲	20.5%	54.5%	15.9%	9.1%	44	12.8%
	60-69歲	25.0%	75.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	25.0%	62.5%	6.3%	6.3%	16	4.7%
	專科畢業	13.0%	67.0%	15.0%	5.0%	100	29.2%
	大學畢業	12.4%	71.3%	11.8%	4.5%	178	51.9%
	研究所以上	18.4%	61.2%	16.3%	4.1%	49	14.3%
任職單位	移民署本部	14.8%	69.1%	11.4%	4.7%	149	44.1%
	移民署國境大隊	18.7%	61.7%	15.0%	4.7%	107	31.7%
	移民署專勤大隊	8.5%	72.0%	14.6%	4.9%	82	24.3%
相關業務年資	未滿一年	2.6%	78.9%	15.8%	2.6%	38	11.0%
	1-3年	16.0%	64.0%	14.7%	5.3%	75	21.7%
	3-6年	17.2%	69.7%	9.8%	3.3%	122	35.4%
工作區域	6年以上	13.6%	65.5%	14.5%	6.4%	110	31.9%
	北部	13.0%	68.1%	13.7%	5.2%	270	78.9%
	中部	6.7%	66.7%	20.0%	6.7%	15	4.4%
	南部	5.9%	82.4%	5.9%	5.9%	17	5.0%
	東部	50.0%	25.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
職級	離島	27.8%	66.7%	5.6%	.0%	36	10.5%
	簡任	33.3%	66.7%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	14.0%	71.3%	9.1%	5.5%	164	48.4%
	委任	11.1%	64.2%	23.5%	1.2%	81	23.9%
	約聘(僱)人員	15.1%	66.3%	11.6%	7.0%	86	25.4%
其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%	
總和		14.2%	68.0%	13.1%	4.7%	343	100.0%

但在查驗人力的問題上，依據下圖 4-31，有超過八成的執行人員，認為當前陸客來臺人數過多，造成通關時證照與資料查驗上的困擾（29.4%非常同意、50.6%還算同意），顯知陸客來臺觀光的查驗人力問題，確實給第一線執行人員造成一定壓力。也因此，當問到是否「應該大幅增加證照查驗人員之數額編制」，竟有高達九成的執行人員表示支持（56.7%非常同意、35.6%還算同意），更可以瞭解到，對於大陸人士來臺觀光的管理機制，「查驗人力」實為迫切需要正視面對的一項議題（見下圖 4-32）。

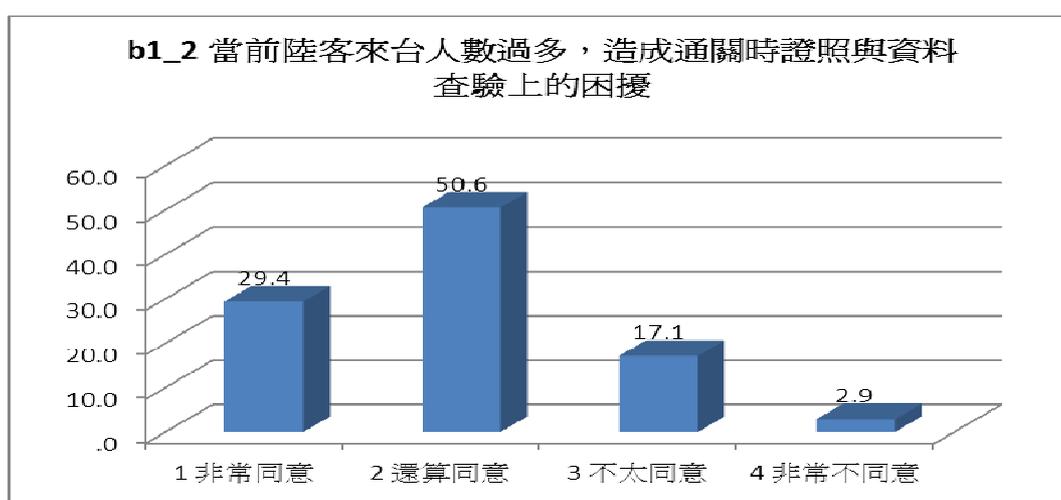


圖 4-31:「對於當前陸客來臺人數過多，造成通關時證照與資料查驗上的困擾」之意見圖

表 4-55:「對於當前陸客來臺人數過多,造成通關時證照與資料查驗上的困擾」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	103	28.9	29.4	29.4
2 還算同意	177	49.6	50.6	80.0
3 不太同意	60	16.8	17.1	97.1
4 非常不同意	10	2.8	2.9	100.0
小計	350	98.0	100.0	
遺漏值 9 漏答	7	2.0		
合計	357	100.0		

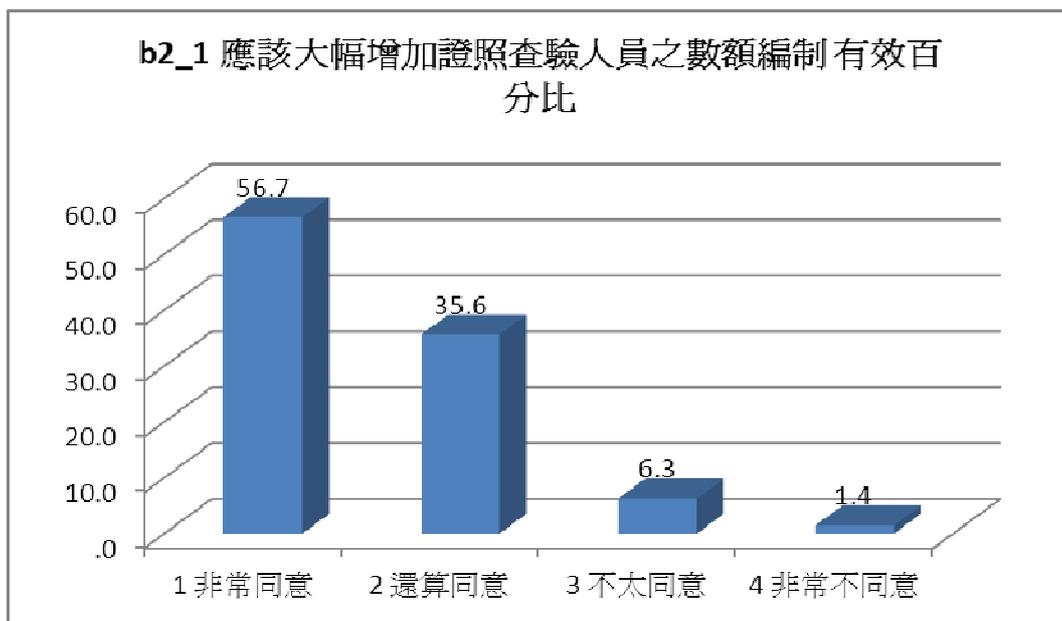


圖 4-32:「對於是否應該大幅增加證照查驗人員之數額編制」之意見圖

表 4-56：「對於是否應該大幅增加證照查驗人員之數額編制」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	199	55.7	56.7	56.7
2 還算同意	125	35.0	35.6	92.3
3 不太同意	22	6.2	6.3	98.6
4 非常不同意	5	1.4	1.4	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-57、4-58），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-55、表 4-56 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-57：「當前陸客來臺人數過多，造成通關證照查驗困擾」意見交叉分析表

		當前陸客來台人數過多，造成通關時證照與資料查驗上的困擾				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	26.7%	52.8%	17.6%	2.8%	176	52.1%
	女	30.9%	50.0%	17.3%	1.9%	162	47.9%
年齡	20-29歲	33.3%	41.2%	21.6%	3.9%	51	14.9%
	30-39歲	34.8%	50.4%	14.8%	.0%	115	33.5%
	40-49歲	22.5%	55.0%	17.1%	5.4%	129	37.6%
	50-59歲	25.0%	54.5%	20.5%	.0%	44	12.8%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	31.3%	50.0%	18.8%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	30.0%	58.0%	11.0%	1.0%	100	29.2%
	大學畢業	28.8%	48.6%	19.2%	3.4%	177	51.8%
	研究所以上	26.5%	46.9%	22.4%	4.1%	49	14.3%
任職單位	移民署本部	25.7%	53.4%	19.6%	1.4%	148	43.9%
	移民署國境大隊	38.3%	42.1%	14.0%	5.6%	107	31.8%
	移民署專勤大隊	24.4%	56.1%	18.3%	1.2%	82	24.3%
相關業務年資	未滿一年	42.1%	47.4%	10.5%	.0%	38	11.0%
	1-3年	30.7%	49.3%	14.7%	5.3%	75	21.8%
	3-6年	25.4%	53.3%	18.9%	2.5%	122	35.5%
工作區域	6年以上	27.5%	51.4%	19.3%	1.8%	109	31.7%
	北部	27.1%	52.8%	17.8%	2.2%	269	78.9%
	中部	20.0%	73.3%	6.7%	.0%	15	4.4%
	南部	23.5%	52.9%	23.5%	.0%	17	5.0%
	東部	.0%	75.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
職級	離島	52.8%	27.8%	13.9%	5.6%	36	10.6%
	簡任	16.7%	50.0%	33.3%	.0%	6	1.8%
	薦任	29.9%	50.0%	17.1%	3.0%	164	48.5%
	委任	28.4%	55.6%	13.6%	2.5%	81	24.0%
	約聘(僱)人員	29.4%	48.2%	20.0%	2.4%	85	25.1%
其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%	
總和		29.2%	51.0%	17.2%	2.6%	342	100.0%

表 4-58：「是否應該大幅增加證照查驗人員之數額編制」之意見交叉分析表

		應該大幅增加證照查驗人員之數額編制				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	54.0%	36.9%	6.8%	2.3%	176	51.8%
	女	59.8%	35.4%	4.9%	.0%	164	48.2%
年齡	20-29歲	59.6%	34.6%	5.8%	.0%	52	15.1%
	30-39歲	58.3%	36.5%	3.5%	1.7%	115	33.4%
	40-49歲	51.9%	37.2%	8.5%	2.3%	129	37.5%
	50-59歲	65.9%	27.3%	6.8%	.0%	44	12.8%
	60-69歲	50.0%	50.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	62.5%	25.0%	12.5%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	55.0%	35.0%	7.0%	3.0%	100	29.1%
	大學畢業	54.7%	38.5%	5.6%	1.1%	179	52.0%
	研究所以上	65.3%	30.6%	4.1%	.0%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	55.7%	36.2%	8.1%	.0%	149	44.0%
	移民署國境大隊	65.7%	29.6%	3.7%	.9%	108	31.9%
	移民署專勤大隊	48.8%	40.2%	6.1%	4.9%	82	24.2%
	未滿一年	57.9%	36.8%	5.3%	.0%	38	11.0%
相關業務年資	1-3年	57.9%	34.2%	7.9%	.0%	76	22.0%
	3-6年	54.9%	39.3%	2.5%	3.3%	122	35.3%
	6年以上	57.3%	31.8%	10.0%	.9%	110	31.8%
工作區域	北部	55.0%	36.2%	7.4%	1.5%	271	79.0%
	中部	40.0%	60.0%	.0%	.0%	15	4.4%
	南部	64.7%	35.3%	.0%	.0%	17	5.0%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	72.2%	22.2%	5.6%	.0%	36	10.5%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	59.4%	33.3%	4.8%	2.4%	165	48.5%
	委任	56.8%	35.8%	6.2%	1.2%	81	23.8%
	約聘(僱)人員	53.5%	38.4%	8.1%	.0%	86	25.3%
	其他	33.3%	33.3%	33.3%	.0%	6	1.8%
總和		56.5%	35.7%	6.4%	1.4%	344	100.0%

(二) 放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定

然而，對於是否要「放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定」的政策建議，執行人員則呈現出兩極化的意見：如圖 4-33 所示，約有一半的人表示贊同（14%非常同意、37.6%還算同意），但也有一半的人表示反對（36.2%不太同意、12.3%非常不同意），從執行者的角度來看，本項政策或許還有更多的討論空間。

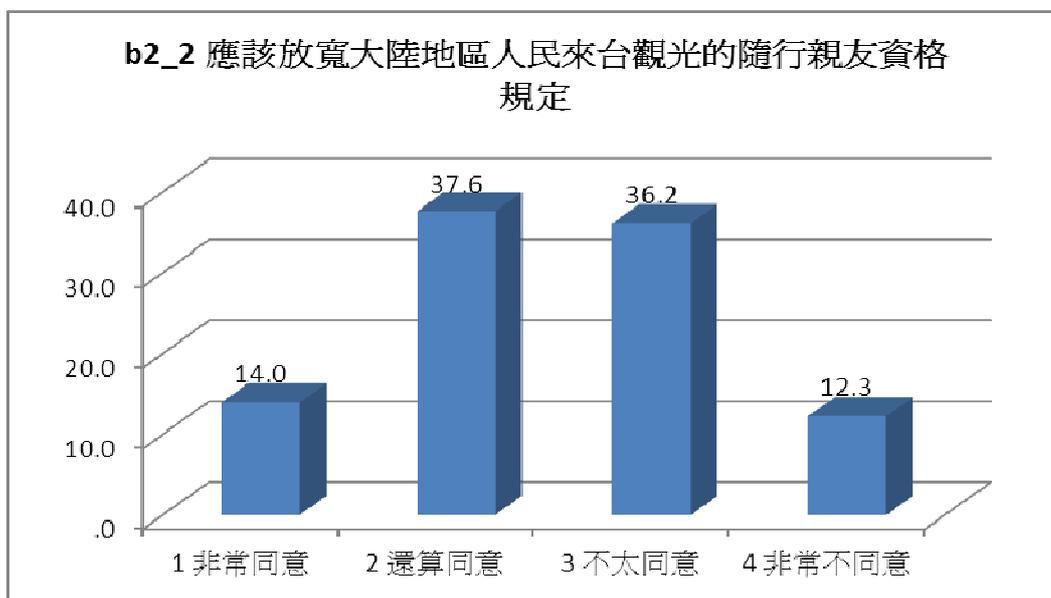


圖 4-33：「對於是否要放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定之政策建議」的意見圖

表 4-59：「對於是否要放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	49	13.7	14.0	14.0
2 還算同意	132	37.0	37.6	51.6
3 不太同意	127	35.6	36.2	87.7
4 非常不同意	43	12.0	12.3	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-60)，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-59 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-60：「是否放寬大陸人民來臺觀光的隨行親友資格規定」意見交叉分析表

		應該放寬大陸地區人民來台觀光的隨行親友資格規定				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	11.9%	43.8%	35.2%	9.1%	176	51.8%
	女	15.9%	31.1%	37.2%	15.9%	164	48.2%
年齡	20-29歲	3.8%	36.5%	42.3%	17.3%	52	15.1%
	30-39歲	12.2%	39.1%	39.1%	9.6%	115	33.4%
	40-49歲	16.3%	38.8%	31.8%	13.2%	129	37.5%
	50-59歲	20.5%	27.3%	38.6%	13.6%	44	12.8%
	60-69歲	25.0%	75.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	25.0%	25.0%	31.3%	18.8%	16	4.7%
	專科畢業	14.0%	39.0%	31.0%	16.0%	100	29.1%
	大學畢業	13.4%	35.8%	40.2%	10.6%	179	52.0%
	研究所以上	10.2%	44.9%	34.7%	10.2%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	14.8%	35.6%	34.2%	15.4%	149	44.0%
	移民署國境大隊	13.9%	38.9%	41.7%	5.6%	108	31.9%
	移民署專勤大隊	12.2%	39.0%	32.9%	15.9%	82	24.2%
	未滿一年	.0%	44.7%	42.1%	13.2%	38	11.0%
相關業務年資	1-3年	13.2%	31.6%	42.1%	13.2%	76	22.0%
	3-6年	13.9%	37.7%	37.7%	10.7%	122	35.3%
	6年以上	19.1%	39.1%	28.2%	13.6%	110	31.8%
工作區域	北部	14.4%	38.4%	34.3%	12.9%	271	79.0%
	中部	13.3%	33.3%	26.7%	26.7%	15	4.4%
	南部	11.8%	47.1%	35.3%	5.9%	17	5.0%
	東部	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	8.3%	33.3%	52.8%	5.6%	36	10.5%
職級	簡任	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.7%
	薦任	15.2%	37.6%	38.8%	8.5%	165	48.5%
	委任	16.0%	27.2%	34.6%	22.2%	81	23.8%
	約聘(僱)人員	8.1%	47.7%	31.4%	12.8%	86	25.3%
	其他	16.7%	33.3%	50.0%	.0%	6	1.8%
總和		13.9%	37.7%	35.9%	12.5%	344	100.0%

二、專業及商務交流

(一) 對於大陸地區特定機敏人士的入境通報管理

對於現階段專業交流中，對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，是否能夠達到真正的管理效果，依據下圖 4-34 所示，約有超過七成的第一線執行人員認為無法達到真正的管理效果（24.8%非常同意、47.6%還算同意），而分別只有 21.9%、5.7%對此表示「不太同意」和「非常不同意」。也因此，對於上述大陸地區特定機敏人士的入境通報應該限縮於特定範圍的政策建議，則有約八成的人表示認同（27.6%非常同意、54.7%還算同意），顯見此項政策的檢討與調整，應該有其必要性和迫切性(見圖 4-35)。

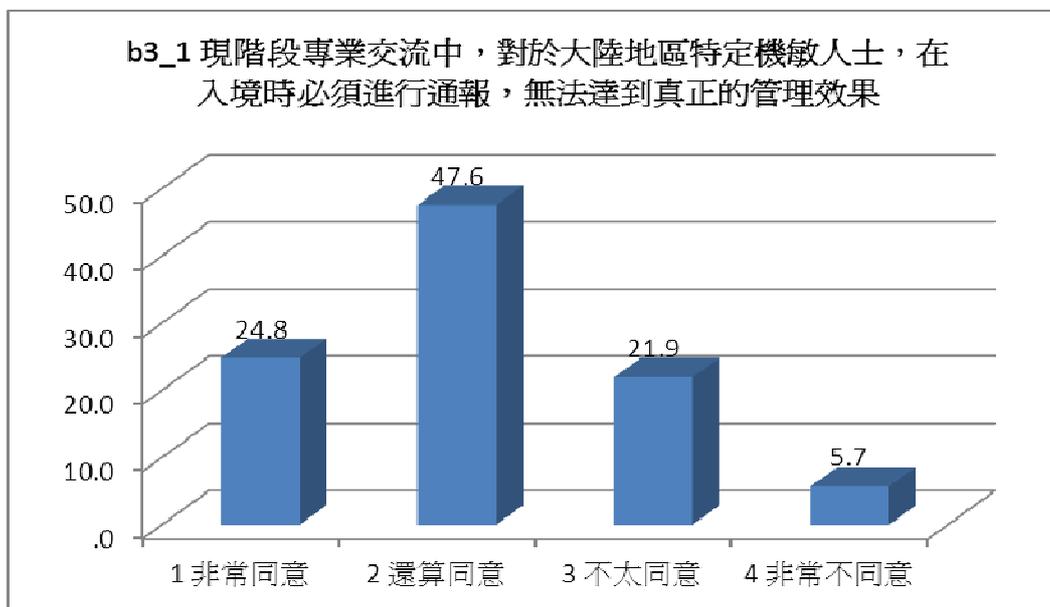


圖 4-34：「對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，是否能夠達到真正的管理效果」之意見表

表 4-61：「對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，是否能夠達到真正的管理效果」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值				
1 非常同意	87	24.4	24.8	24.8
2 還算同意	167	46.8	47.6	72.4
3 不太同意	77	21.6	21.9	94.3
4 非常不同意	20	5.6	5.7	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值				
9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

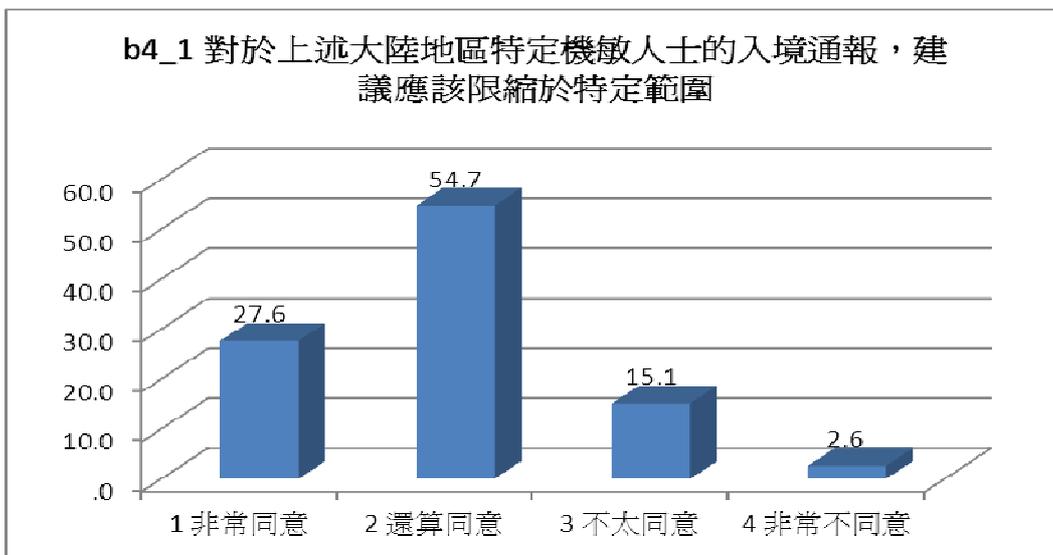


圖 4-35：「對於上述大陸地區特定機敏人士的入境通報應該限縮於特定範圍之政策建議」的意見圖

表 4-62:「對於上述大陸地區特定機敏人士的入境通報應該限縮於特定範圍之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	97	27.2	27.6	27.6
2 還算同意	192	53.8	54.7	82.3
3 不太同意	53	14.8	15.1	97.4
4 非常不同意	9	2.5	2.6	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-63、4-64），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-61、表 4-62 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-63：「大陸地區機敏人士入境通報，能否達到管理效果」意見交叉分析表

		現階段專業交流中，對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，無法達到真正的管理效果				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	25.6%	47.2%	20.5%	6.8%	176	51.8%
	女	23.8%	49.4%	22.6%	4.3%	164	48.2%
年齡	20-29歲	21.2%	53.8%	23.1%	1.9%	52	15.1%
	30-39歲	26.1%	46.1%	22.6%	5.2%	115	33.4%
	40-49歲	25.6%	47.3%	20.9%	6.2%	129	37.5%
	50-59歲	22.7%	47.7%	22.7%	6.8%	44	12.8%
	60-69歲	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	43.8%	56.3%	.0%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	29.0%	46.0%	20.0%	5.0%	100	29.1%
	大學畢業	20.7%	49.2%	25.7%	4.5%	179	52.0%
	研究所以上	24.5%	44.9%	18.4%	12.2%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	27.5%	43.0%	22.8%	6.7%	149	44.0%
	移民署國境大隊	25.0%	47.2%	23.1%	4.6%	108	31.9%
	移民署專勤大隊	20.7%	54.9%	19.5%	4.9%	82	24.2%
相關業務年資	未滿一年	13.2%	50.0%	28.9%	7.9%	38	11.0%
	1-3年	21.1%	44.7%	28.9%	5.3%	76	22.0%
	3-6年	32.0%	45.9%	18.9%	3.3%	122	35.3%
	6年以上	23.6%	51.8%	17.3%	7.3%	110	31.8%
工作區域	北部	24.4%	48.7%	22.1%	4.8%	271	79.0%
	中部	33.3%	33.3%	26.7%	6.7%	15	4.4%
	南部	23.5%	58.8%	11.8%	5.9%	17	5.0%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	22.2%	44.4%	25.0%	8.3%	36	10.5%
職級	簡任	16.7%	50.0%	16.7%	16.7%	6	1.7%
	薦任	24.8%	47.9%	20.0%	7.3%	165	48.5%
	委任	25.9%	46.9%	23.5%	3.7%	81	23.8%
	約聘(僱)人員	24.4%	47.7%	24.4%	3.5%	86	25.3%
	其他	16.7%	83.3%	.0%	.0%	6	1.8%
總和		24.6%	48.1%	21.7%	5.5%	344	100.0%

表 4-64：「大陸地區機敏人士的入境通報應該限縮範圍」意見交叉分析表

		對於上述大陸地區特定機敏人士的入境通報，建議應該限縮於特定範圍				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	29.0%	50.6%	17.0%	3.4%	176	51.8%
	女	25.0%	60.4%	12.8%	1.8%	164	48.2%
年齡	20-29歲	23.1%	61.5%	15.4%	.0%	52	15.1%
	30-39歲	27.0%	54.8%	15.7%	2.6%	115	33.4%
	40-49歲	27.1%	54.3%	15.5%	3.1%	129	37.5%
	50-59歲	29.5%	52.3%	13.6%	4.5%	44	12.8%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	31.3%	50.0%	12.5%	6.3%	16	4.7%
	專科畢業	27.0%	52.0%	18.0%	3.0%	100	29.1%
	大學畢業	24.6%	60.3%	12.8%	2.2%	179	52.0%
	研究所以上	34.7%	44.9%	18.4%	2.0%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	25.5%	57.0%	15.4%	2.0%	149	44.0%
	移民署國境大隊	34.3%	49.1%	13.0%	3.7%	108	31.9%
	移民署專勤大隊	22.0%	58.5%	17.1%	2.4%	82	24.2%
相關業務年資	未滿一年	18.4%	65.8%	15.8%	.0%	38	11.0%
	1-3年	26.3%	53.9%	18.4%	1.3%	76	22.0%
	3-6年	30.3%	53.3%	11.5%	4.9%	122	35.3%
	6年以上	28.2%	53.6%	16.4%	1.8%	110	31.8%
工作區域	北部	25.8%	56.8%	14.8%	2.6%	271	79.0%
	中部	26.7%	60.0%	6.7%	6.7%	15	4.4%
	南部	23.5%	52.9%	17.6%	5.9%	17	5.0%
	東部	25.0%	50.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	41.7%	38.9%	19.4%	.0%	36	10.5%
職級	簡任	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.7%
	薦任	29.1%	50.9%	17.0%	3.0%	165	48.5%
	委任	28.4%	58.0%	12.3%	1.2%	81	23.8%
	約聘(僱)人員	22.1%	61.6%	12.8%	3.5%	86	25.3%
	其他	33.3%	33.3%	33.3%	.0%	6	1.8%
總和		27.2%	55.1%	15.1%	2.6%	344	100.0%

三、社會交流

(一) 簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間

依據下圖 4-36 所示，對於「簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間」的政策建議，約有七成左右的第一線執行人員表示贊同（24.4%非常同意、43.3 還算同意），而只有 23.1%不太同意、9.4%非常不同意，可被視為強化大陸配偶入境管理的政策思考方向之一。

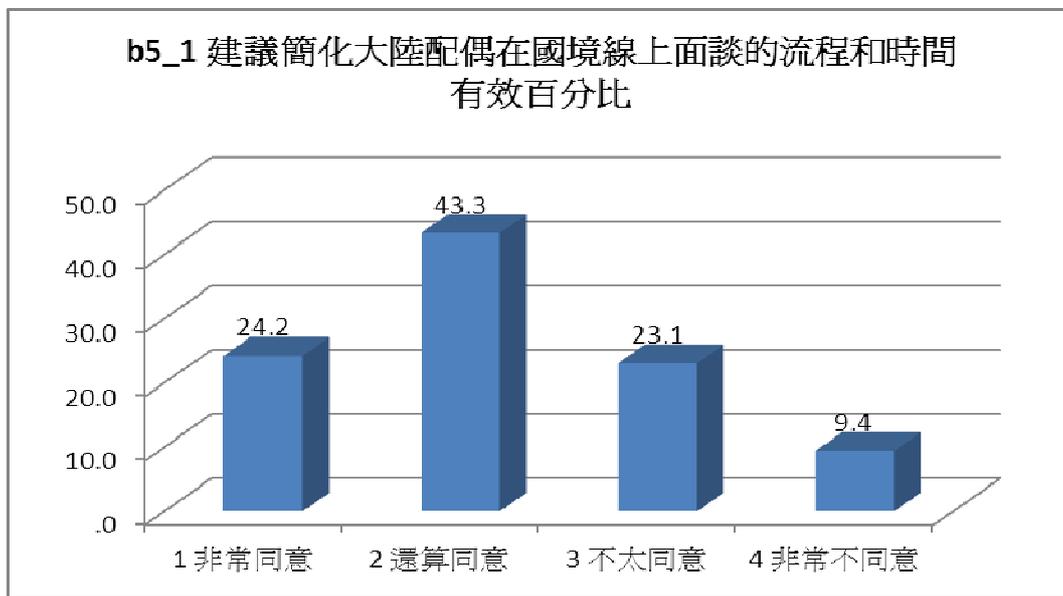


圖 4-36：「對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議」的意見圖

表 4-65：「對於簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	85	23.8	24.2	24.2
2 還算同意	152	42.6	43.3	67.5
3 不太同意	81	22.7	23.1	90.6
4 非常不同意	33	9.2	9.4	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-66)，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-65 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-66：「建議簡化大陸配偶國境面談的流程和時間」意見交叉分析表

		建議簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	25.0%	43.2%	22.2%	9.7%	176	51.8%
	女	23.2%	43.9%	24.4%	8.5%	164	48.2%
年齡	20-29歲	17.3%	40.4%	34.6%	7.7%	52	15.1%
	30-39歲	26.1%	37.4%	28.7%	7.8%	115	33.4%
	40-49歲	27.9%	46.5%	15.5%	10.1%	129	37.5%
	50-59歲	15.9%	50.0%	20.5%	13.6%	44	12.8%
	60-69歲	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	31.3%	50.0%	6.3%	12.5%	16	4.7%
	專科畢業	23.0%	45.0%	18.0%	14.0%	100	29.1%
	大學畢業	25.1%	41.3%	26.8%	6.7%	179	52.0%
	研究所以上	20.4%	42.9%	26.5%	10.2%	49	14.2%
任職單位	移民署本部	20.1%	45.6%	22.8%	11.4%	149	44.0%
	移民署國境大隊	32.4%	37.0%	25.0%	5.6%	108	31.9%
	移民署專勤大隊	22.0%	46.3%	20.7%	11.0%	82	24.2%
相關業務年資	未滿一年	10.5%	44.7%	31.6%	13.2%	38	11.0%
	1-3年	21.1%	35.5%	31.6%	11.8%	76	22.0%
	3-6年	27.9%	45.1%	19.7%	7.4%	122	35.3%
工作區域	6年以上	27.3%	45.5%	18.2%	9.1%	110	31.8%
	北部	19.9%	45.4%	25.5%	9.2%	271	79.0%
	中部	20.0%	40.0%	13.3%	26.7%	15	4.4%
	南部	17.6%	47.1%	17.6%	17.6%	17	5.0%
	東部	.0%	25.0%	50.0%	25.0%	4	1.2%
職級	離島	63.9%	27.8%	8.3%	.0%	36	10.5%
	簡任	16.7%	83.3%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	27.9%	43.6%	17.6%	10.9%	165	48.5%
	委任	22.2%	42.0%	24.7%	11.1%	81	23.8%
	約聘(僱)人員	20.9%	40.7%	31.4%	7.0%	86	25.3%
其他	16.7%	33.3%	50.0%	.0%	6	1.8%	
總和		24.3%	42.9%	23.2%	9.6%	344	100.0%

(二) 建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫

此外，對於「建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫」的政策建議，更是獲得高達九成以上的第一線執行人員的支持，其中表示非常同意者更高達 59.6%，而另有 33.8% 表示還算同意，可知對於大陸配偶的國境線上管理，建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫可能是當務之急（見下圖 4-37）。

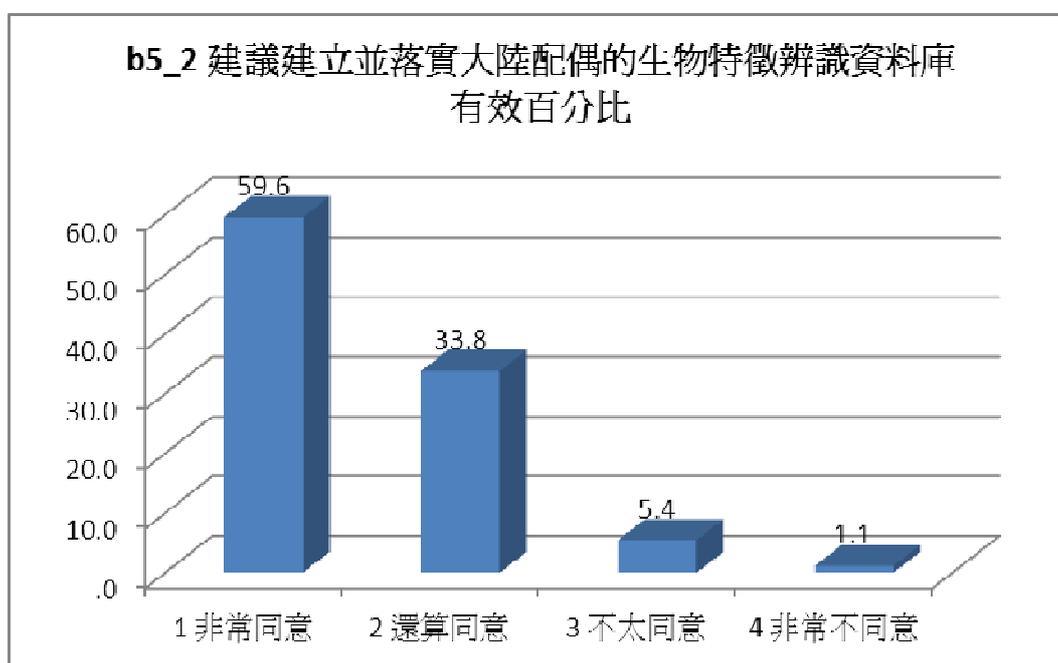


圖 4-37：對於建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫之政策建議的意見

表 4-67：「對於建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	208	58.3	59.6	59.6
2 還算同意	118	33.1	33.8	93.4
3 不太同意	19	5.3	5.4	98.9
4 非常不同意	4	1.1	1.1	100.0
小計	349	97.8	100.0	
遺漏值 9 漏答	8	2.2		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析(如下表 4-68)，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-67 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-68：「建議建立大陸配偶生物特徵辨識資料庫政策」意見交叉分析表

		建議建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	60.6%	31.4%	6.9%	1.1%	175	51.8%
	女	58.9%	36.2%	3.7%	1.2%	163	48.2%
年齡	20-29歲	61.5%	32.7%	3.8%	1.9%	52	15.2%
	30-39歲	57.9%	36.8%	3.5%	1.8%	114	33.2%
	40-49歲	60.5%	32.6%	6.2%	.8%	129	37.6%
	50-59歲	61.4%	27.3%	11.4%	.0%	44	12.8%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	68.8%	25.0%	6.3%	.0%	16	4.7%
	專科畢業	68.0%	26.0%	5.0%	1.0%	100	29.2%
	大學畢業	54.5%	38.2%	5.6%	1.7%	178	52.0%
	研究所以上	60.4%	33.3%	6.3%	.0%	48	14.0%
任職單位	移民署本部	61.2%	32.0%	6.1%	.7%	147	43.6%
	移民署國境大隊	57.4%	34.3%	6.5%	1.9%	108	32.0%
	移民署專勤大隊	63.4%	31.7%	3.7%	1.2%	82	24.3%
	未滿一年	55.3%	42.1%	.0%	2.6%	38	11.0%
相關業務年資	1-3年	57.9%	32.9%	7.9%	1.3%	76	22.1%
	3-6年	63.6%	29.8%	6.6%	.0%	121	35.2%
	6年以上	58.7%	34.9%	4.6%	1.8%	109	31.7%
工作區域	北部	57.6%	34.9%	6.3%	1.1%	269	78.9%
	中部	80.0%	20.0%	.0%	.0%	15	4.4%
	南部	64.7%	29.4%	.0%	5.9%	17	5.0%
	東部	50.0%	25.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	66.7%	30.6%	2.8%	.0%	36	10.6%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.8%
	薦任	68.3%	26.2%	4.3%	1.2%	164	48.5%
	委任	59.3%	34.6%	4.9%	1.2%	81	24.0%
	約聘(僱)人員	47.1%	43.5%	8.2%	1.2%	85	25.1%
	其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		59.8%	33.5%	5.5%	1.2%	342	100.0%

第四節 查處面

一、觀光

(一) 相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率甚低

對於本項議題，儘管政府相關部門的數據資料有此顯示，但卻只有 16.5% 的執行人員表示非常同意、52.1% 的人表示還算同意，比例雖然不低，但似乎與政府所傳遞的文宣訊息還有所落差，而分別還有 19.7% 表示不太同意和 11.7% 的人表示非常不同意，顯見在本項議題的執行成效上，或尚有可以探討之處。

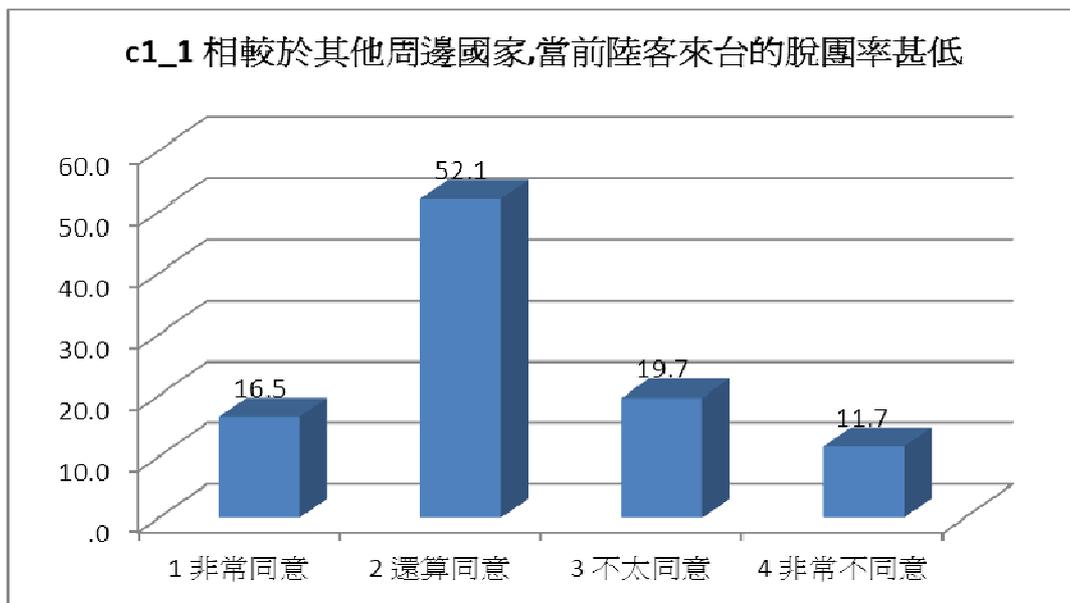


圖 4-38：「對於相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率甚低」之意見圖

表 4-69：「對於相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率甚低」之意見
次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	58	16.2	16.5	16.5
2 還算同意	183	51.3	52.1	68.7
3 不太同意	69	19.3	19.7	88.3
4 非常不同意	41	11.5	11.7	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-70），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-69 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-70：相較其他周邊國家，當前陸客來臺脫團率甚低」之意見交叉分析表

		相較於其他周邊國家,當前陸客來台的脫團率甚低				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	21.3%	47.2%	18.0%	13.5%	178	51.9%
	女	10.9%	58.2%	21.8%	9.1%	165	48.1%
年齡	20-29歲	9.8%	43.1%	31.4%	15.7%	51	14.7%
	30-39歲	14.7%	56.0%	20.7%	8.6%	116	33.4%
	40-49歲	19.8%	52.7%	16.0%	11.5%	131	37.8%
	50-59歲	17.8%	51.1%	17.8%	13.3%	45	13.0%
	60-69歲	25.0%	50.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	25.0%	50.0%	12.5%	12.5%	16	4.6%
	專科畢業	9.8%	57.8%	21.6%	10.8%	102	29.4%
	大學畢業	17.8%	48.9%	21.1%	12.2%	180	51.9%
	研究所以上	22.4%	55.1%	14.3%	8.2%	49	14.1%
任職單位	移民署本部	18.5%	55.0%	19.2%	7.3%	151	44.2%
	移民署國境大隊	17.9%	51.9%	18.9%	11.3%	106	31.0%
	移民署專勤大隊	10.6%	47.1%	22.4%	20.0%	85	24.9%
相關業務年資	未滿一年	5.1%	53.8%	23.1%	17.9%	39	11.2%
	1-3年	10.7%	54.7%	29.3%	5.3%	75	21.5%
	3-6年	15.2%	52.8%	19.2%	12.8%	125	35.8%
	6年以上	25.5%	50.0%	12.7%	11.8%	110	31.5%
工作區域	北部	17.2%	49.6%	21.2%	12.0%	274	79.2%
	中部	6.7%	73.3%	13.3%	6.7%	15	4.3%
	南部	23.5%	41.2%	29.4%	5.9%	17	4.9%
	東部	25.0%	50.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	11.1%	69.4%	11.1%	8.3%	36	10.4%
職級	簡任	83.3%	16.7%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	19.0%	51.2%	17.3%	12.5%	168	49.0%
	委任	11.0%	43.9%	28.0%	17.1%	82	23.9%
	約聘(僱)人員	12.9%	62.4%	20.0%	4.7%	85	24.8%
	其他	.0%	83.3%	.0%	16.7%	6	1.7%
總和		16.4%	52.3%	19.8%	11.5%	347	100.0%

(二) 目前陸客來臺脫團的管理機制

目前對於陸客來臺團體旅遊的境內管理和查處，一方面乃是由團體旅遊的臺灣導遊人員掌握陸客行蹤，防止陸客脫團與犯罪。對此，約有六成的移民署第一線的執行人員認為，尚可有效防止陸客脫團與犯罪(10.2%非常同意、47.2%還算同意)，但也有30.4%表示不太同意、12.2%表示非常不同意。換言之，本項管理機制的推動，應被認同，但還有檢討精進的空間(如下圖4-39)。

而對於當前「陸客來臺的脫團通報系統與流程」的完善度，依據下圖4-40所示，也是約莫有六成左右的執行人員表示認同(13.1%非常同意、47.4%還算同意)，但也分別有28.3%、11.1%的人員表示不太同意或非常不同意，顯示所謂的「陸客來臺的脫團通報系統與流程」，也還有進一步完善的檢討事項。

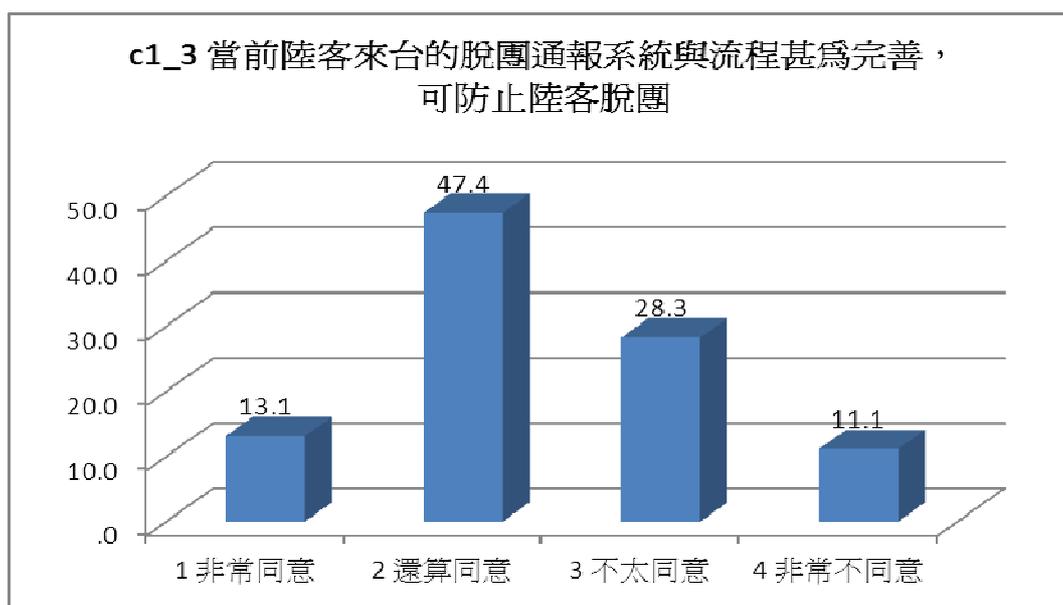


圖 4-39：「對於目前陸客來臺脫團的管理機制」之意見圖

表 4-71：「對於目前陸客來臺脫團的管理機制」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值				
1 非常同意	46	12.9	13.1	13.1
2 還算同意	166	46.5	47.4	60.6
3 不太同意	99	27.7	28.3	88.9
4 非常不同意	39	10.9	11.1	100.0
小計	350	98.0	100.0	
遺漏值				
9 漏答	7	2.0		
合計	357	100.0		

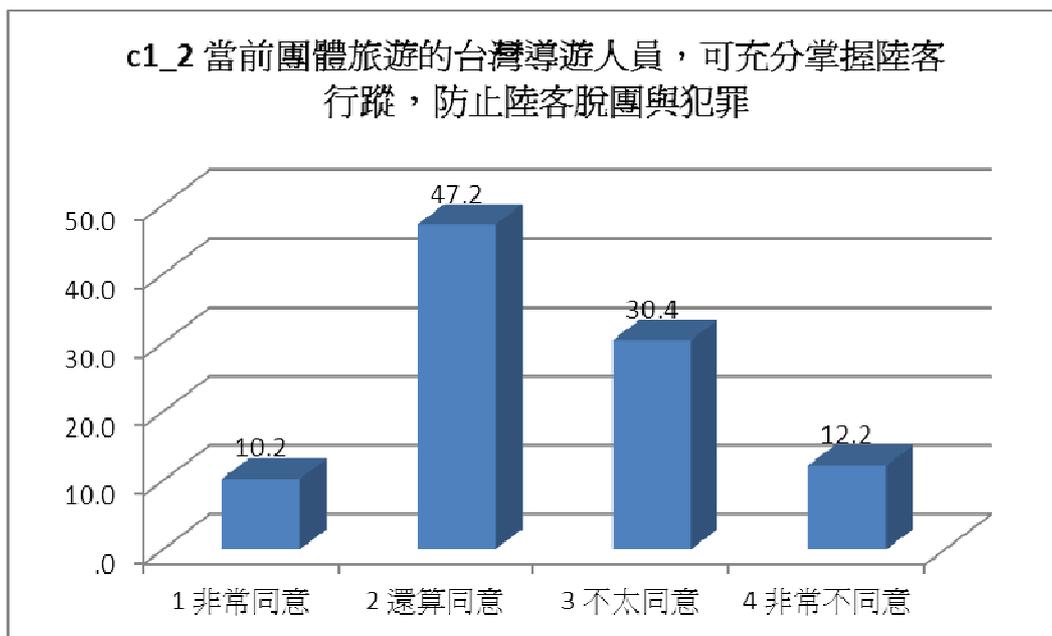


圖 4-40：「對於當前陸客來臺的脫團通報系統與流程之完善度」的意見圖

表 4-72：「對於當前陸客來臺的脫團通報系統與流程之完善度」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	36	10.1	10.2	10.2
2 還算同意	166	46.5	47.2	57.4
3 不太同意	107	30.0	30.4	87.8
4 非常不同意	43	12.0	12.2	100.0
小計	352	98.6	100.0	
遺漏值 9 漏答	5	1.4		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-73、表 4-74），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-71、4-72 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-73：「對於目前陸客來臺脫團的管理機制」之意見交叉分析表

		當前團體旅遊的台灣導遊人員，可充分掌握陸客行蹤，防止陸客脫團與犯罪				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	10.1%	43.8%	31.5%	14.6%	178	51.7%
	女	9.0%	51.8%	30.1%	9.0%	166	48.3%
年齡	20-29歲	5.9%	39.2%	43.1%	11.8%	51	14.7%
	30-39歲	6.9%	44.8%	31.0%	17.2%	116	33.3%
	40-49歲	10.7%	54.2%	26.7%	8.4%	131	37.6%
	50-59歲	17.4%	41.3%	30.4%	10.9%	46	13.2%
	60-69歲	25.0%	75.0%	.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	25.0%	37.5%	25.0%	12.5%	16	4.6%
	專科畢業	4.9%	48.0%	35.3%	11.8%	102	29.3%
	大學畢業	8.3%	50.8%	30.4%	10.5%	181	52.0%
	研究所以上	20.4%	36.7%	24.5%	18.4%	49	14.1%
任職單位	移民署本部	12.6%	41.7%	34.4%	11.3%	151	44.0%
	移民署國境大隊	8.4%	58.9%	27.1%	5.6%	107	31.2%
	移民署專勤大隊	7.1%	43.5%	27.1%	22.4%	85	24.8%
相關業務年資	未滿一年	5.1%	33.3%	38.5%	23.1%	39	11.1%
	1-3年	9.3%	50.7%	32.0%	8.0%	75	21.4%
	3-6年	7.2%	47.2%	34.4%	11.2%	125	35.7%
	6年以上	15.3%	50.5%	22.5%	11.7%	111	31.7%
工作區域	北部	11.3%	47.6%	29.8%	11.3%	275	79.3%
	中部	.0%	26.7%	53.3%	20.0%	15	4.3%
	南部	5.9%	52.9%	17.6%	23.5%	17	4.9%
	東部	50.0%	25.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	2.8%	55.6%	30.6%	11.1%	36	10.4%
職級	簡任	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.7%
	薦任	11.2%	45.0%	30.2%	13.6%	169	49.1%
	委任	9.8%	43.9%	32.9%	13.4%	82	23.8%
	約聘(僱)人員	5.9%	56.5%	28.2%	9.4%	85	24.7%
	其他	16.7%	16.7%	66.7%	.0%	6	1.7%
總和		10.0%	47.3%	30.7%	12.0%	348	100.0%

表 4-74：「當前陸客來臺的脫團通報系統與流程之完善度」之意見交叉分析表

		當前陸客來臺的脫團通報系統與流程甚為完善，可防止陸客脫團				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	11.9%	45.2%	29.4%	13.6%	177	51.8%
	女	13.3%	52.1%	26.1%	8.5%	165	48.2%
年齡	20-29歲	9.8%	43.1%	35.3%	11.8%	51	14.7%
	30-39歲	12.1%	45.7%	30.2%	12.1%	116	33.5%
	40-49歲	11.5%	51.5%	25.4%	11.5%	130	37.6%
	50-59歲	20.0%	44.4%	28.9%	6.7%	45	13.0%
	60-69歲	25.0%	75.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	18.8%	50.0%	25.0%	6.3%	16	4.6%
	專科畢業	9.8%	46.1%	35.3%	8.8%	102	29.5%
	大學畢業	11.7%	50.6%	26.7%	11.1%	180	52.0%
	研究所以上	20.8%	39.6%	22.9%	16.7%	48	13.9%
任職單位	移民署本部	14.7%	46.0%	28.0%	11.3%	150	44.0%
	移民署國境大隊	11.3%	50.0%	34.0%	4.7%	106	31.1%
	移民署專勤大隊	11.8%	48.2%	21.2%	18.8%	85	24.9%
	未滿一年	7.7%	41.0%	33.3%	17.9%	39	11.2%
相關業務年資	1-3年	14.9%	45.9%	29.7%	9.5%	74	21.3%
	3-6年	8.1%	55.6%	23.4%	12.9%	124	35.6%
	6年以上	18.9%	42.3%	31.5%	7.2%	111	31.9%
工作區域	北部	14.7%	46.2%	28.2%	11.0%	273	79.1%
	中部	.0%	46.7%	46.7%	6.7%	15	4.3%
	南部	5.9%	58.8%	17.6%	17.6%	17	4.9%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	2.8%	61.1%	27.8%	8.3%	36	10.4%
職級	簡任	50.0%	33.3%	16.7%	.0%	6	1.7%
	薦任	11.8%	45.0%	31.4%	11.8%	169	49.4%
	委任	13.6%	44.4%	32.1%	9.9%	81	23.7%
	約聘(僱)人員	11.9%	57.1%	19.0%	11.9%	84	24.6%
	其他	.0%	50.0%	50.0%	.0%	6	1.8%
總和		12.7%	47.8%	28.5%	11.0%	346	100.0%

二、專業及商務交流

(一) 專業及商務交流大陸人士入境後動態管理的人力問題

依據圖 4-41 顯示，對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力問題，竟有高達九成五左右的第一線執行人員表示不足，其中非常同意的有 45%、還算同意的有 49.9%。此一驚人的比例，顯示出了移民署在境內查處人力上的匱乏。而若進一步詢問是否贊同「增加專勤人力，強化對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理」，則也有與上相當的比例，表示贊同（非常同意 53.7%、還算同意 41.8%），而反對的意見僅約 5%，顯見增加專勤人力的迫切性（見下圖 4-42）。

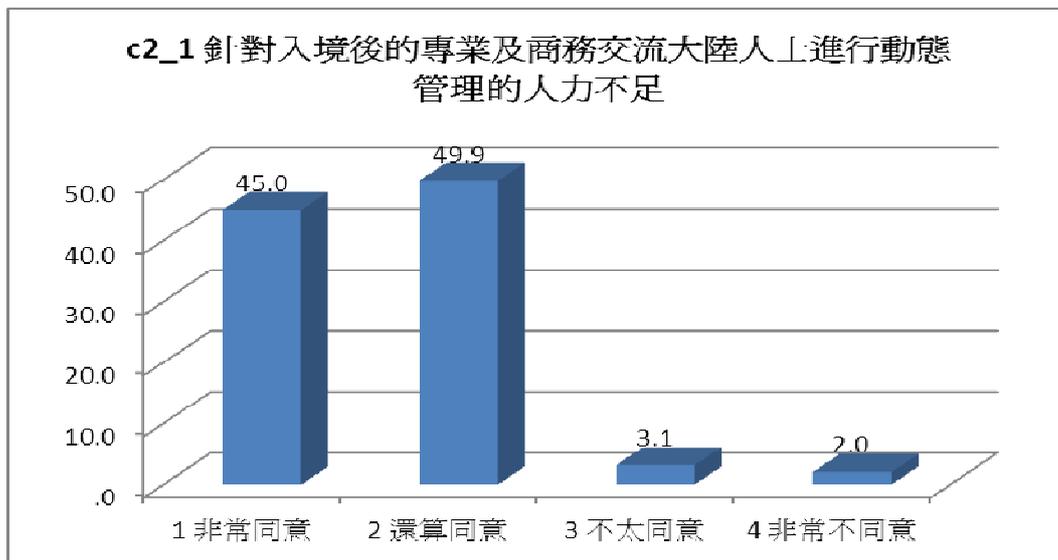


圖 4-41：「對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力問題」之意見圖

表 4-75：「對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力問題」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值				
1 非常同意	158	44.3	45.0	45.0
2 還算同意	175	49.0	49.9	94.9
3 不太同意	11	3.1	3.1	98.0
4 非常不同意	7	2.0	2.0	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值				
9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

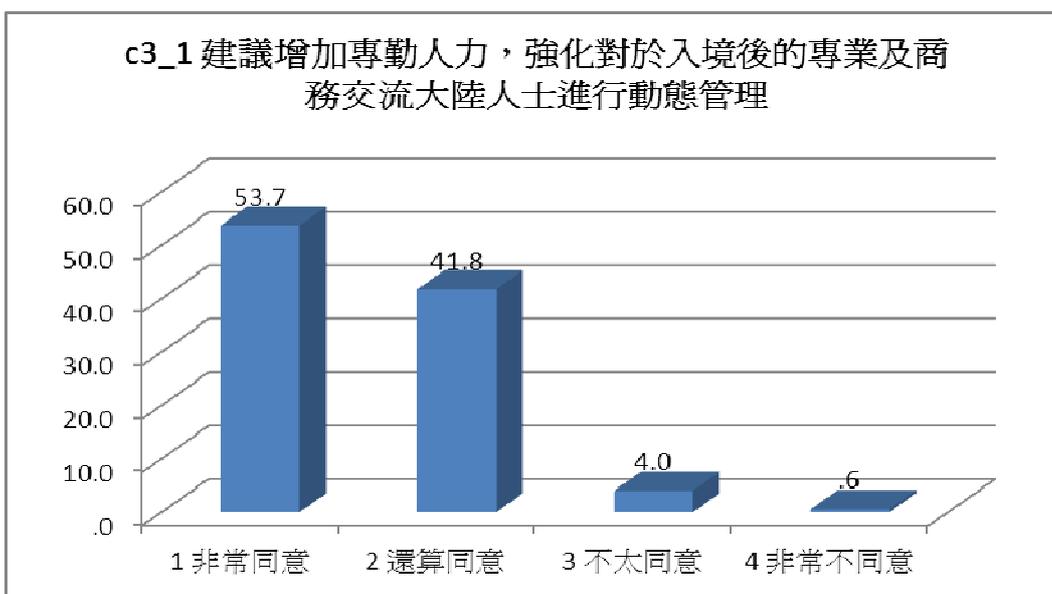


圖 4-42：「是否贊同增加專勤人力，強化對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理之政策建議」的意見圖

表 4-76：「是否贊同增加專勤人力，強化對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	189	52.9	53.7	53.7
2 還算同意	147	41.2	41.8	95.5
3 不太同意	14	3.9	4.0	99.4
4 非常不同意	2	.6	.6	100.0
小計	352	98.6	100.0	
遺漏值 9 漏答	5	1.4		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-77、表 4-78），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-75、4-76 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-77：「入境後的專業及商務交流大陸人士動態管理人力不足」交叉分析表

		針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力不足				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	46.1%	48.3%	3.4%	2.2%	178	51.9%
	女	44.2%	52.7%	2.4%	.6%	165	48.1%
年齡	20-29歲	35.3%	58.8%	5.9%	.0%	51	14.7%
	30-39歲	42.2%	52.6%	3.4%	1.7%	116	33.3%
	40-49歲	46.6%	48.9%	2.3%	2.3%	131	37.6%
	50-59歲	56.5%	41.3%	2.2%	.0%	46	13.2%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	56.3%	37.5%	6.3%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	52.9%	44.1%	2.0%	1.0%	102	29.4%
	大學畢業	38.3%	55.6%	4.4%	1.7%	180	51.9%
	研究所以上	49.0%	49.0%	.0%	2.0%	49	14.1%
任職單位	移民署本部	52.7%	44.7%	1.3%	1.3%	150	43.9%
	移民署國境大隊	33.6%	57.9%	6.5%	1.9%	107	31.3%
	移民署專勤大隊	45.9%	51.8%	1.2%	1.2%	85	24.9%
	未滿一年	33.3%	64.1%	2.6%	.0%	39	11.2%
相關業務年資	1-3年	46.7%	49.3%	2.7%	1.3%	75	21.5%
	3-6年	47.2%	47.2%	2.4%	3.2%	125	35.8%
	6年以上	46.4%	49.1%	4.5%	.0%	110	31.5%
工作區域	北部	43.1%	52.2%	3.6%	1.1%	274	79.2%
	中部	46.7%	53.3%	.0%	.0%	15	4.3%
	南部	58.8%	41.2%	.0%	.0%	17	4.9%
	東部	75.0%	.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	52.8%	41.7%	2.8%	2.8%	36	10.4%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	46.2%	49.7%	3.0%	1.2%	169	49.3%
	委任	45.1%	50.0%	3.7%	1.2%	82	23.9%
	約聘(僱)人員	46.4%	47.6%	3.6%	2.4%	84	24.5%
	其他	16.7%	83.3%	.0%	.0%	6	1.7%
總和		45.4%	50.0%	3.2%	1.4%	347	100.0%

表 4-78：「增加人力，強化專業及商務交流大陸人士動態管理」交叉分析表

		針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理，往往會因為實際行程落有所落差而無法掌握				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	43.8%	48.9%	6.7%	.6%	178	51.7%
	女	45.8%	51.8%	2.4%	.0%	166	48.3%
年齡	20-29歲	35.3%	60.8%	3.9%	.0%	51	14.7%
	30-39歲	48.3%	50.0%	1.7%	.0%	116	33.3%
	40-49歲	45.0%	45.8%	8.4%	.8%	131	37.6%
	50-59歲	47.8%	47.8%	4.3%	.0%	46	13.2%
	60-69歲	25.0%	75.0%	.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	56.3%	37.5%	6.3%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	50.0%	44.1%	4.9%	1.0%	102	29.3%
	大學畢業	38.7%	56.4%	5.0%	.0%	181	52.0%
	研究所以上	51.0%	44.9%	4.1%	.0%	49	14.1%
任職單位	移民署本部	49.7%	45.7%	4.6%	.0%	151	44.0%
	移民署國境大隊	41.1%	51.4%	6.5%	.9%	107	31.2%
	移民署專勤大隊	40.0%	56.5%	3.5%	.0%	85	24.8%
相關業務年資	未滿一年	38.5%	56.4%	5.1%	.0%	39	11.1%
	1-3年	48.0%	49.3%	2.7%	.0%	75	21.4%
	3-6年	47.2%	47.2%	4.8%	.8%	125	35.7%
	6年以上	42.3%	51.4%	6.3%	.0%	111	31.7%
工作區域	北部	44.0%	49.8%	6.2%	.0%	275	79.3%
	中部	46.7%	53.3%	.0%	.0%	15	4.3%
	南部	35.3%	64.7%	.0%	.0%	17	4.9%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	55.6%	44.4%	.0%	.0%	36	10.4%
職級	簡任	33.3%	66.7%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	45.0%	50.3%	4.7%	.0%	169	49.1%
	委任	46.3%	48.8%	3.7%	1.2%	82	23.8%
	約聘(僱)人員	47.1%	47.1%	5.9%	.0%	85	24.7%
	其他	16.7%	66.7%	16.7%	.0%	6	1.7%
總和		45.0%	49.9%	4.9%	.3%	348	100.0%

(二) 對專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式

首先，由於現階段對於專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，主要採取所謂的「動態管理」，即依據事前審查的行程資料，動態性的「抽查」是否符合，但外界的學者專家，認為往往因為來臺專業及商務交流的人數太多，採取此種事前審查的方式實在不具效果。對此，第一線的執行人員，則有超過八成五的比例表示認同（36.6%非常同意、50.9%還算同意），顯知現階段此項管理機制，的確有其障礙（見下圖 4-43）。

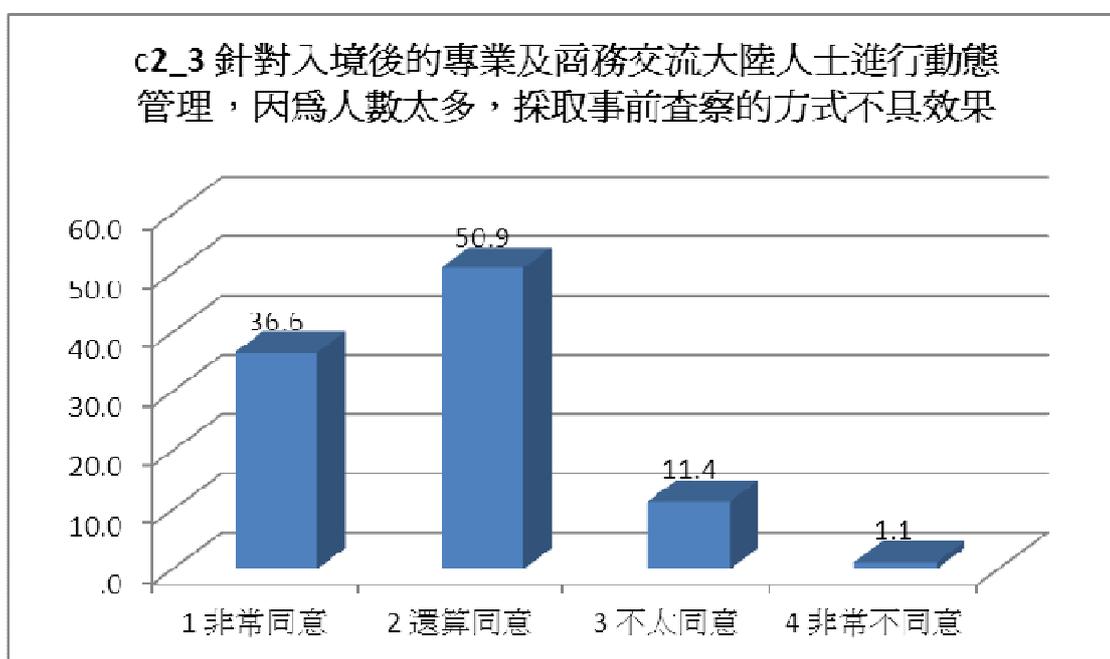


圖 4-43：「對於專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式」之意見圖

表 4-79：「對於專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值				
1 非常同意	128	35.9	36.6	36.6
2 還算同意	178	49.9	50.9	87.4
3 不太同意	40	11.2	11.4	98.9
4 非常不同意	4	1.1	1.1	100.0
小計	350	98.0	100.0	
遺漏值				
9 漏答	7	2.0		
合計	357	100.0		

同樣的，由於「事前管理」重點在於對於大陸人士的「行程」掌握，但外界多所認為，往往因為實際行程的落差，導致管理上的缺陷。對此，第一線的管理人員也不諱言，竟有超過九成的人表示同意（44.6%非常同意、49.7%還算同意），也呈現出對於現階段專業及商務人士境內管理機制的的不合理性（如下圖 4-44）。

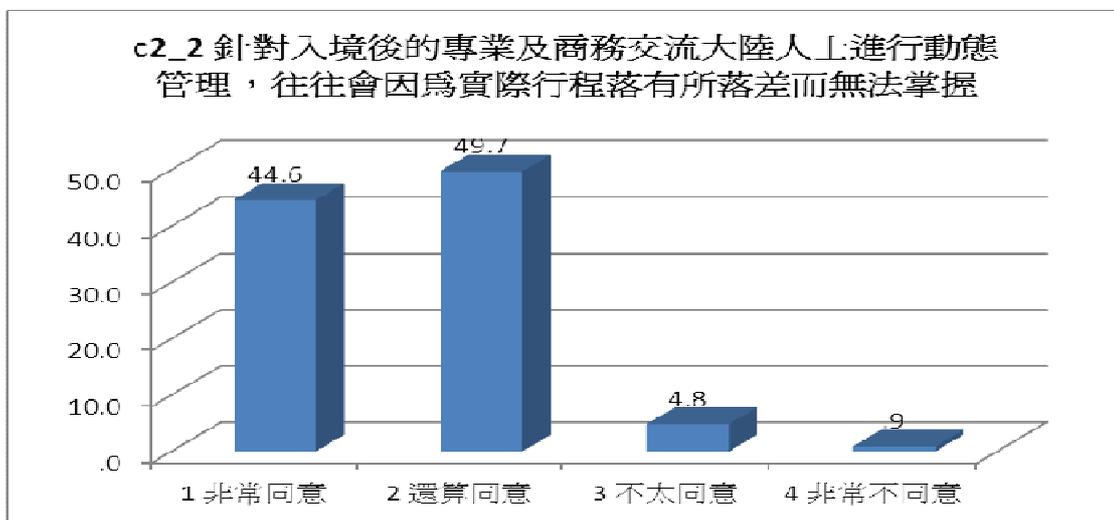


圖 4-44：「對於針對入境後的專業及商務人士進行動態管理，往往會因為實際行程有所落差而無法掌握」之意見圖

表 4-80：「對於針對入境後的專業及商務人士進行動態管理，往往會因為實際行程有所落差而無法掌握」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值				
1 非常同意	157	44.0	44.6	44.6
2 還算同意	175	49.0	49.7	94.3
3 不太同意	17	4.8	4.8	99.1
4 非常不同意	3	.8	.9	100.0
小計	352	98.6	100.0	
遺漏值				
9 漏答	5	1.4		
合計	357	100.0		

最後，在政策建議的面向上，對於本研究所提出：「對入境後的專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，建議應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果」之政策建議，則有高達九成的移民署第一線管理人員表示同意（48.6%非常同意、42.2%還算同意）或許可以做為未來政策檢討與管體機制調整的重要參考依據（如圖 4-45）

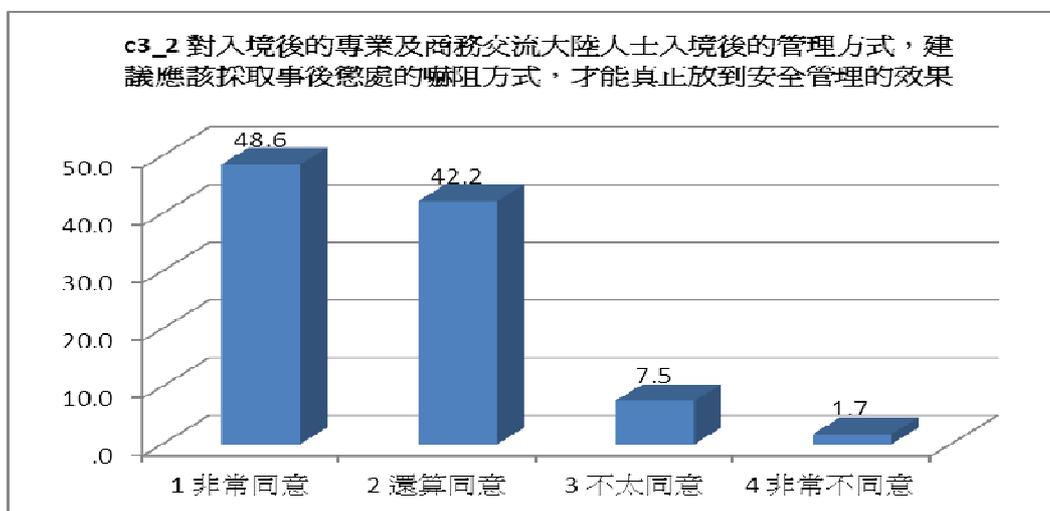


圖 4-45：「對於對入境後的專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，建議應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果之政策建議」

的意見圖

表 4-81：「對於對入境後的專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，建議應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	168	47.1	48.6	48.6
2 還算同意	146	40.9	42.2	90.8
3 不太同意	26	7.3	7.5	98.3
4 非常不同意	6	1.7	1.7	100.0
小計	346	96.9	100.0	
遺漏值 9 漏答	11	3.1		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-82、表 4-83、表 4-84），則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-79、4-80、4-81 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-82：「對於針對入境後的專業及商務人士進行動態管理，往往會因為實際行程有所落差而無法掌握」之意見交叉分析表

		針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理，往往會因為實際行程有所落差而無法掌握				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	43.8%	48.9%	6.7%	.6%	178	51.7%
	女	45.8%	51.8%	2.4%	.0%	166	48.3%
年齡	20-29歲	35.3%	60.8%	3.9%	.0%	51	14.7%
	30-39歲	48.3%	50.0%	1.7%	.0%	116	33.3%
	40-49歲	45.0%	45.8%	8.4%	.8%	131	37.6%
	50-59歲	47.8%	47.8%	4.3%	.0%	46	13.2%
	60-69歲	25.0%	75.0%	.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	56.3%	37.5%	6.3%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	50.0%	44.1%	4.9%	1.0%	102	29.3%
	大學畢業	38.7%	56.4%	5.0%	.0%	181	52.0%
	研究所以上	51.0%	44.9%	4.1%	.0%	49	14.1%
任職單位	移民署本部	49.7%	45.7%	4.6%	.0%	151	44.0%
	移民署國境大隊	41.1%	51.4%	6.5%	.9%	107	31.2%
	移民署專勤大隊	40.0%	56.5%	3.5%	.0%	85	24.8%
相關業務年資	未滿一年	38.5%	56.4%	5.1%	.0%	39	11.1%
	1-3年	48.0%	49.3%	2.7%	.0%	75	21.4%
	3-6年	47.2%	47.2%	4.8%	.8%	125	35.7%
	6年以上	42.3%	51.4%	6.3%	.0%	111	31.7%
工作區域	北部	44.0%	49.8%	6.2%	.0%	275	79.3%
	中部	46.7%	53.3%	.0%	.0%	15	4.3%
	南部	35.3%	64.7%	.0%	.0%	17	4.9%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
	離島	55.6%	44.4%	.0%	.0%	36	10.4%
職級	簡任	33.3%	66.7%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	45.0%	50.3%	4.7%	.0%	169	49.1%
	委任	46.3%	48.8%	3.7%	1.2%	82	23.8%
	約聘(僱)人員	47.1%	47.1%	5.9%	.0%	85	24.7%
	其他	16.7%	66.7%	16.7%	.0%	6	1.7%
總和		45.0%	49.9%	4.9%	.3%	348	100.0%

表 4-83：「對專業及商務交流大陸人士入境後管理方式」意見次交叉分析表

		建議增加專勤人力，強化對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	55.6%	39.3%	5.1%	.0%	178	51.7%
	女	51.8%	44.6%	3.0%	.6%	166	48.3%
年齡	20-29歲	49.0%	49.0%	2.0%	.0%	51	14.7%
	30-39歲	56.9%	38.8%	4.3%	.0%	116	33.3%
	40-49歲	53.4%	40.5%	5.3%	.8%	131	37.6%
	50-59歲	54.3%	43.5%	2.2%	.0%	46	13.2%
	60-69歲	50.0%	50.0%	.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	68.8%	31.3%	.0%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	57.8%	38.2%	3.9%	.0%	102	29.3%
	大學畢業	48.6%	46.4%	4.4%	.6%	181	52.0%
	研究所以上	59.2%	36.7%	4.1%	.0%	49	14.1%
任職單位	移民署本部	55.6%	39.1%	5.3%	.0%	151	44.0%
	移民署國境大隊	46.7%	48.6%	3.7%	.9%	107	31.2%
	移民署專勤大隊	60.0%	37.6%	2.4%	.0%	85	24.8%
相關業務年資	未滿一年	61.5%	38.5%	.0%	.0%	39	11.1%
	1-3年	41.3%	54.7%	4.0%	.0%	75	21.4%
	3-6年	55.2%	40.0%	4.8%	.0%	125	35.7%
工作區域	6年以上	58.6%	36.0%	4.5%	.9%	111	31.7%
	北部	53.5%	42.5%	3.6%	.4%	275	79.3%
	中部	53.3%	40.0%	6.7%	.0%	15	4.3%
	南部	64.7%	29.4%	5.9%	.0%	17	4.9%
	東部	75.0%	.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
職級	離島	50.0%	47.2%	2.8%	.0%	36	10.4%
	簡任	100.0%	.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	60.9%	36.1%	3.0%	.0%	169	49.1%
	委任	48.8%	45.1%	6.1%	.0%	82	23.8%
	約聘(僱)人員	44.7%	49.4%	4.7%	1.2%	85	24.7%
	其他	16.7%	83.3%	.0%	.0%	6	1.7%

表 4-84：「建議對入境後的專業及商務交流大陸人士，採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果之政策建議」之意見交叉分析表

		對入境後的專業及商務交流大陸人士入境後的管理方式，建議應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正放到安全管理的效果				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	48.6%	41.8%	7.9%	1.7%	177	52.1%
	女	48.5%	42.9%	6.7%	1.8%	163	47.9%
年齡	20-29歲	50.0%	38.0%	10.0%	2.0%	50	14.5%
	30-39歲	53.0%	41.7%	4.3%	.9%	115	33.3%
	40-49歲	43.5%	45.8%	9.2%	1.5%	131	38.0%
	50-59歲	51.1%	35.6%	8.9%	4.4%	45	13.0%
	60-69歲	50.0%	50.0%	.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	50.0%	43.8%	.0%	6.3%	16	4.7%
	專科畢業	46.5%	39.6%	10.9%	3.0%	101	29.4%
	大學畢業	48.6%	43.0%	7.3%	1.1%	179	52.0%
	研究所以上	54.2%	41.7%	4.2%	.0%	48	14.0%
任職單位	移民署本部	58.1%	31.8%	8.8%	1.4%	148	43.7%
	移民署國境大隊	36.1%	57.4%	6.5%	.0%	108	31.9%
	移民署專勤大隊	50.6%	38.6%	6.0%	4.8%	83	24.5%
相關業務年資	未滿一年	56.8%	43.2%	.0%	.0%	37	10.7%
	1-3年	49.3%	37.3%	10.7%	2.7%	75	21.7%
	3-6年	47.6%	42.7%	8.1%	1.6%	124	35.8%
	6年以上	46.4%	44.5%	7.3%	1.8%	110	31.8%
工作區域	北部	47.6%	42.4%	7.7%	2.2%	271	79.0%
	中部	53.3%	33.3%	13.3%	.0%	15	4.4%
	南部	58.8%	35.3%	5.9%	.0%	17	5.0%
	東部	75.0%	.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	44.4%	52.8%	2.8%	.0%	36	10.5%
職級	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	53.0%	40.5%	4.8%	1.8%	168	49.4%
	委任	42.5%	45.0%	10.0%	2.5%	80	23.5%
	約聘(僱)人員	48.8%	39.3%	10.7%	1.2%	84	24.7%
	其他	.0%	83.3%	16.7%	.0%	6	1.8%
總和		48.4%	42.3%	7.5%	1.7%	344	100.0%

三、社會交流

(一) 強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導

在大陸配偶境內管理的機制上，其實因為其身份上的特殊性，應著重在協助融入臺灣社會及相關人權保障之上，對此，本研究建議，應「強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導」，也獲得移民署第一線執行人員超過九成的支持（48.7%非常同意、44.7%還算同意），應可做為未來思考的重要政策目標之一（如下圖 4-46）。

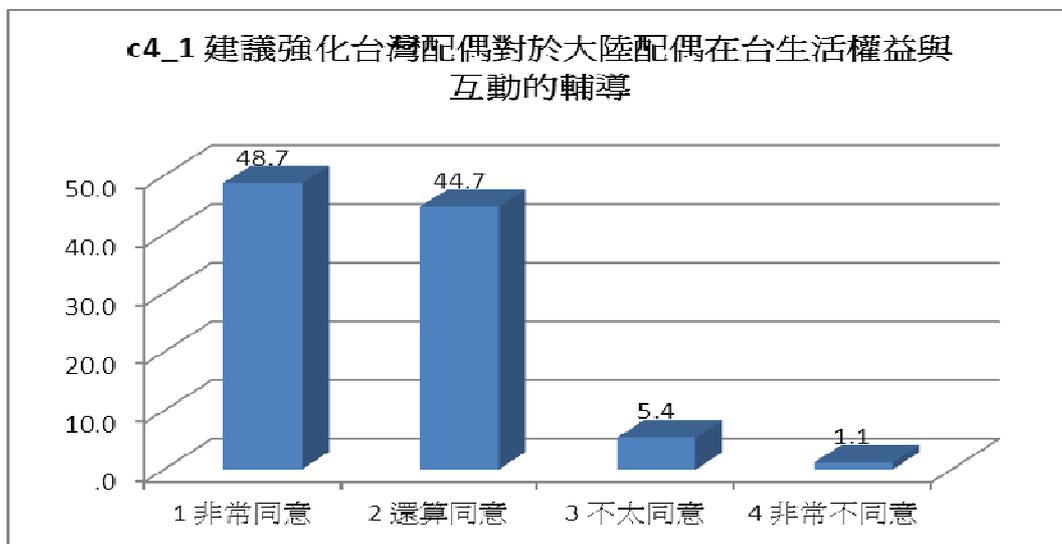


圖 4-46:「對於強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導之政策建議」的意見圖

表 4-85:「對於強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	171	47.9	48.7	48.7
2 還算同意	157	44.0	44.7	93.4
3 不太同意	19	5.3	5.4	98.9
4 非常不同意	4	1.1	1.1	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-86，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-85 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-86：「建議強化大陸配偶在臺生活權益與互動輔導」意見交叉分析表

		建議強化台灣配偶對於大陸配偶在台生活權益與互動的輔導				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	45.8%	46.4%	6.7%	1.1%	179	52.0%
	女	50.9%	44.2%	4.2%	.6%	165	48.0%
年齡	20-29歲	50.0%	48.1%	1.9%	.0%	52	14.9%
	30-39歲	49.6%	45.2%	5.2%	.0%	115	33.0%
	40-49歲	47.3%	44.3%	6.9%	1.5%	131	37.6%
	50-59歲	50.0%	43.5%	4.3%	2.2%	46	13.2%
	60-69歲	50.0%	25.0%	25.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	56.3%	37.5%	6.3%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	52.9%	41.2%	4.9%	1.0%	102	29.3%
	大學畢業	44.5%	48.9%	5.5%	1.1%	182	52.3%
	研究所以上	52.1%	41.7%	6.3%	.0%	48	13.8%
任職單位	移民署本部	51.3%	40.7%	6.0%	2.0%	150	43.7%
	移民署國境大隊	46.3%	45.4%	8.3%	.0%	108	31.5%
	移民署專勤大隊	45.9%	52.9%	1.2%	.0%	85	24.8%
相關業務年資	未滿一年	47.4%	50.0%	2.6%	.0%	38	10.9%
	1-3年	50.0%	47.4%	1.3%	1.3%	76	21.7%
	3-6年	51.2%	38.4%	8.8%	1.6%	125	35.7%
	6年以上	45.9%	48.6%	5.4%	.0%	111	31.7%
工作區域	北部	48.7%	45.5%	5.5%	.4%	275	79.3%
	中部	60.0%	26.7%	6.7%	6.7%	15	4.3%
	南部	23.5%	64.7%	5.9%	5.9%	17	4.9%
	東部	75.0%	.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
	離島	52.8%	44.4%	2.8%	.0%	36	10.4%
職級	簡任	66.7%	33.3%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	51.5%	42.6%	4.1%	1.8%	169	49.1%
	委任	46.3%	45.1%	8.5%	.0%	82	23.8%
	約聘(僱)人員	47.1%	48.2%	4.7%	.0%	85	24.7%
	其他	16.7%	66.7%	16.7%	.0%	6	1.7%
總和		48.7%	45.0%	5.4%	.9%	348	100.0%

(二) 強化專勤大隊的管理能量

從社會交流的角度來看，擴增專勤大隊人力資源的政策建議，也獲得了移民署執行人員高度的認同，有超過一半（57.5%）的人表示非常同意，另也有 36.2% 的人表示還算同意，顯見無論是從專業及商務交流、或是從社會交流的境內管理來看，「擴增專勤大隊人力」均是一項重要而急迫的議題（如下圖 4-47）。

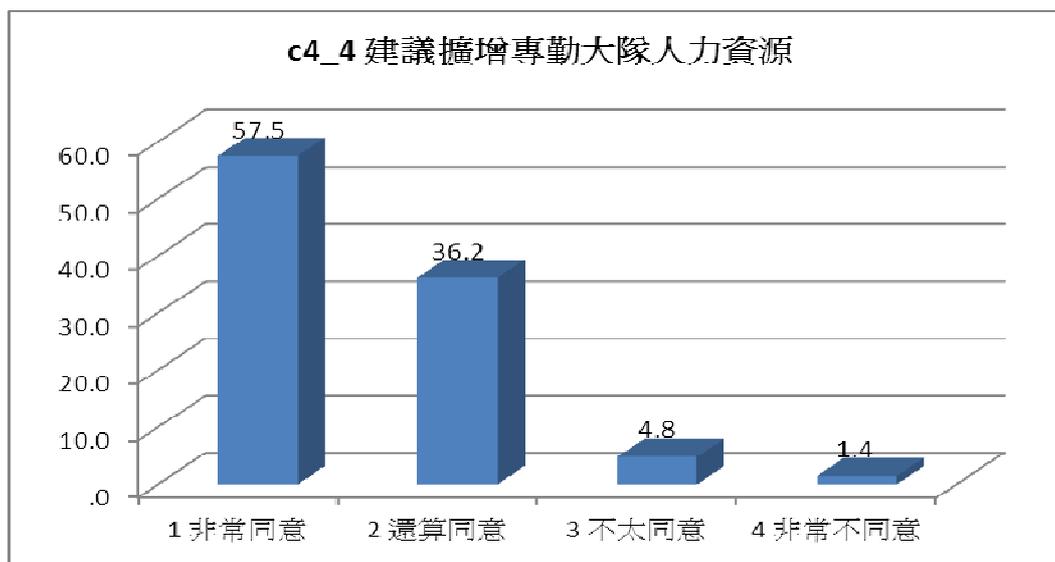


圖 4-47：「對於建議擴增專勤大隊人力」之意見圖

表 4-87：「對於建議擴增專勤大隊人力」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	202	56.6	57.5	57.5
2 還算同意	127	35.6	36.2	93.7
3 不太同意	17	4.8	4.8	98.6
4 非常不同意	5	1.4	1.4	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		

合計	357	100.0		
----	-----	-------	--	--

而對於專勤大隊在境內強化對於婚姻真實性的面談和查察，基本上移民署的執行人員也給予高度的贊同，有高達 59.8% 的人表示非常同意，而有 31.6% 的人表示同意，顯知對於執行人員來說，在社會交流的境內管理機制上，強化對於婚姻真實性的面談與訪查，應為其重要的管理機制之一（如圖 4-48）。

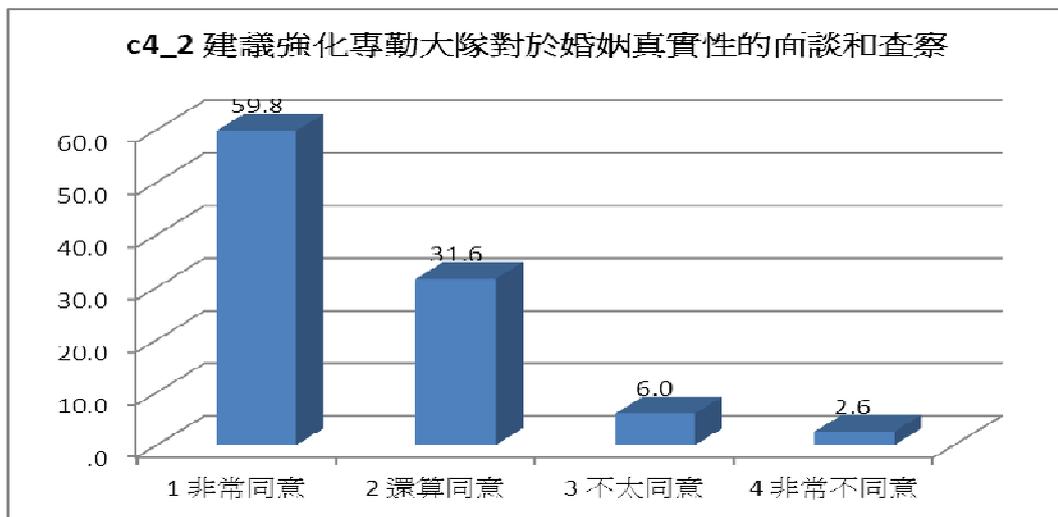


圖 4-48:「對於建議專勤大隊在境內強化對於婚姻真實性的面談和查察之政策建議」的意見圖

表 4-88:「對於建議專勤大隊在境內強化對於婚姻真實性的面談和查察之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	210	58.8	59.8	59.8
2 還算同意	111	31.1	31.6	91.5
3 不太同意	21	5.9	6.0	97.4
4 非常不同意	9	2.5	2.6	100.0
小計	351	98.3	100.0	
遺漏值 9 漏答	6	1.7		
合計	357	100.0		

大陸地區人民來臺管理機制之研究

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-89，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-90 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-89：「對於建議擴增專勤大隊人力」之意見交叉分析表

		建議擴增專勤大隊人力資源				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	58.7%	34.1%	6.1%	1.1%	179	52.0%
	女	55.8%	39.4%	3.6%	1.2%	165	48.0%
年齡	20-29歲	59.6%	28.8%	9.6%	1.9%	52	14.9%
	30-39歲	57.4%	38.3%	3.5%	.9%	115	33.0%
	40-49歲	53.4%	38.9%	6.1%	1.5%	131	37.6%
	50-59歲	67.4%	32.6%	.0%	.0%	46	13.2%
	60-69歲	75.0%	25.0%	.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	62.5%	37.5%	.0%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	56.9%	35.3%	5.9%	2.0%	102	29.3%
	大學畢業	53.8%	39.6%	6.0%	.5%	182	52.3%
	研究所以上	70.8%	27.1%	.0%	2.1%	48	13.8%
任職單位	移民署本部	53.3%	39.3%	6.0%	1.3%	150	43.7%
	移民署國境大隊	56.5%	36.1%	5.6%	1.9%	108	31.5%
	移民署專勤大隊	68.2%	29.4%	2.4%	.0%	85	24.8%
相關業務年資	未滿一年	71.1%	28.9%	.0%	.0%	38	10.9%
	1-3年	63.2%	27.6%	9.2%	.0%	76	21.7%
	3-6年	51.2%	41.6%	4.8%	2.4%	125	35.7%
工作區域	6年以上	56.8%	38.7%	3.6%	.9%	111	31.7%
	北部	59.6%	34.9%	4.7%	.7%	275	79.3%
	中部	40.0%	40.0%	20.0%	.0%	15	4.3%
	南部	52.9%	47.1%	.0%	.0%	17	4.9%
	東部	75.0%	.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
職級	離島	52.8%	44.4%	2.8%	.0%	36	10.4%
	簡任	50.0%	33.3%	16.7%	.0%	6	1.7%
	薦任	62.7%	34.3%	3.0%	.0%	169	49.1%
	委任	62.2%	32.9%	2.4%	2.4%	82	23.8%
	約聘(僱)人員	45.9%	42.4%	10.6%	1.2%	85	24.7%
其他	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%	
總和		57.9%	36.4%	4.9%	.9%	347	100.0%

表 4-90：「建議專勤大隊強化境內婚姻真實性的面談和查察」意見交叉分析表

		建議強化專勤大隊對於婚姻真實性的面談和查察				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	52.0%	34.6%	10.1%	3.4%	179	52.0%
	女	69.1%	28.5%	1.8%	.6%	165	48.0%
年齡	20-29歲	63.5%	28.8%	5.8%	1.9%	52	14.9%
	30-39歲	55.7%	36.5%	5.2%	2.6%	115	33.0%
	40-49歲	60.3%	29.0%	7.6%	3.1%	131	37.6%
	50-59歲	65.2%	30.4%	4.3%	.0%	46	13.2%
	60-69歲	100.0%	.0%	.0%	.0%	4	1.1%
教育程度	高中、職畢業	81.3%	18.8%	.0%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	64.7%	27.5%	4.9%	2.9%	102	29.3%
	大學畢業	57.7%	33.5%	6.0%	2.7%	182	52.3%
	研究所以上	52.1%	37.5%	10.4%	.0%	48	13.8%
任職單位	移民署本部	68.7%	25.3%	3.3%	2.7%	150	43.7%
	移民署國境大隊	58.3%	31.5%	9.3%	.9%	108	31.5%
	移民署專勤大隊	47.1%	42.4%	7.1%	3.5%	85	24.8%
相關業務年資	未滿一年	52.6%	34.2%	13.2%	.0%	38	10.9%
	1-3年	64.5%	28.9%	2.6%	3.9%	76	21.7%
	3-6年	56.8%	33.6%	6.4%	3.2%	125	35.7%
工作區域	6年以上	63.1%	30.6%	5.4%	.9%	111	31.7%
	北部	58.2%	33.8%	6.2%	1.8%	275	79.3%
	中部	66.7%	26.7%	6.7%	.0%	15	4.3%
	南部	58.8%	29.4%	.0%	11.8%	17	4.9%
	東部	75.0%	.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
職級	離島	69.4%	22.2%	8.3%	.0%	36	10.4%
	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	58.0%	30.8%	7.7%	3.6%	169	49.1%
	委任	63.4%	31.7%	2.4%	2.4%	82	23.8%
	約聘(僱)人員	63.5%	30.6%	5.9%	.0%	85	24.7%
其他	33.3%	50.0%	16.7%	.0%	6	1.7%	
總和		59.9%	31.8%	6.0%	2.3%	348	100.0%

(三) 大陸配偶人權保障與境內管理的衡平

近年來對於大陸配偶的人權保障已經逐步深化落實，但對於「是否應經過審查會議，才可強制大陸配偶出境」一事，移民署第一線的執行人員，則還是有著不同的意見，雖有大約七成左右的人表示贊同（26.9%非常同意、43.3%還算同意），但也有三成左右不表認同（22.1%不太同意、7.7%非常不同意），或許是另一個值得後續深化討論、凝聚共識的重要議題（如下圖 4-49）。

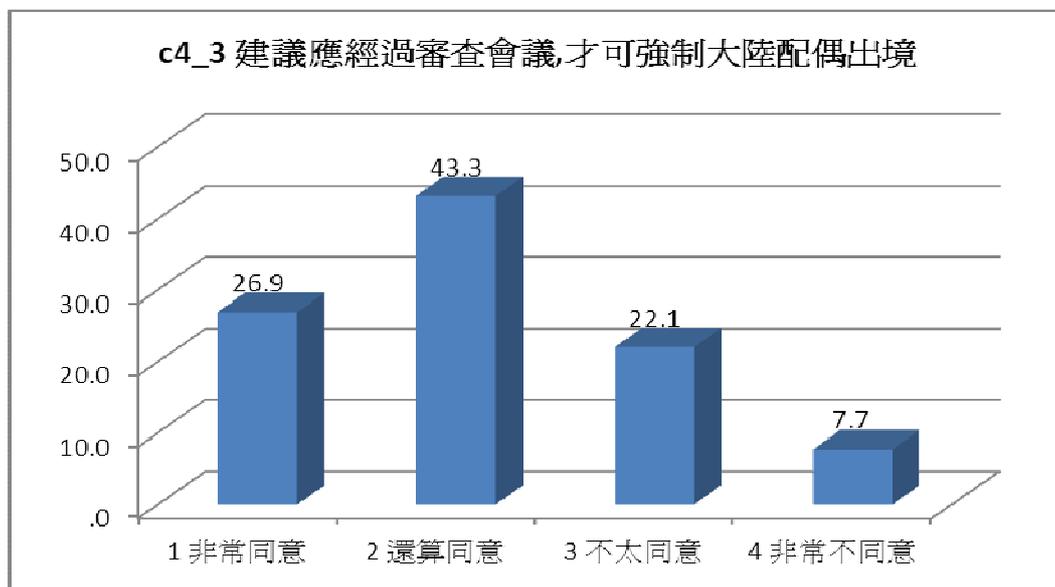


圖 4-49：「對於是否應經過審查會議，才可強制大陸配偶出之政策建議」的意見圖

表 4-91：「對於是否應經過審查會議，才可強制大陸配偶出之政策建議」之意見次數分配表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常同意	94	26.3	26.9	26.9
2 還算同意	151	42.3	43.3	70.2
3 不太同意	77	21.6	22.1	92.3
4 非常不同意	27	7.6	7.7	100.0
小計	349	97.8	100.0	
遺漏值 9 漏答	8	2.2		
合計	357	100.0		

進一步就受訪者相關資料進行本題的交叉分析（如下表 4-82，則可以發現，無論是在受訪者性別、年齡、教育程度、單位部門、工作經歷、工作區域等次上的交叉比對，基本上和上表 4-91 的次數分配差異不大，足見受訪者的不同類型，並未對於以上題目造成不同的看法差異。

表 4-92：「建議應經審查會議才可強制大陸配偶出」之意見交叉分析表

		建議應經過審查會議,才可強制大陸配偶出境				總和	
		非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意	樣本數	%
性別	男	26.8%	42.5%	22.3%	8.4%	179	52.3%
	女	27.0%	45.4%	22.7%	4.9%	163	47.7%
年齡	20-29歲	30.8%	36.5%	21.2%	11.5%	52	15.0%
	30-39歲	28.7%	45.2%	20.0%	6.1%	115	33.2%
	40-49歲	23.3%	45.7%	24.0%	7.0%	129	37.3%
	50-59歲	28.3%	41.3%	21.7%	8.7%	46	13.3%
	60-69歲	25.0%	50.0%	25.0%	.0%	4	1.2%
教育程度	高中、職畢業	18.8%	56.3%	25.0%	.0%	16	4.6%
	專科畢業	29.7%	40.6%	24.8%	5.0%	101	29.2%
	大學畢業	25.4%	46.4%	20.4%	7.7%	181	52.3%
	研究所以上	27.1%	35.4%	22.9%	14.6%	48	13.9%
任職單位	移民署本部	28.9%	38.3%	24.8%	8.1%	149	43.7%
	移民署國境大隊	23.4%	51.4%	23.4%	1.9%	107	31.4%
	移民署專勤大隊	28.2%	40.0%	17.6%	14.1%	85	24.9%
相關業務年資	未滿一年	21.1%	50.0%	18.4%	10.5%	38	10.9%
	1-3年	32.9%	42.1%	18.4%	6.6%	76	21.8%
	3-6年	26.4%	44.0%	22.4%	7.2%	125	35.9%
工作區域	6年以上	25.7%	41.3%	25.7%	7.3%	109	31.3%
	北部	28.9%	44.7%	18.3%	8.1%	273	79.1%
	中部	26.7%	33.3%	33.3%	6.7%	15	4.3%
	南部	11.8%	52.9%	23.5%	11.8%	17	4.9%
	東部	50.0%	25.0%	.0%	25.0%	4	1.2%
職級	離島	16.7%	36.1%	47.2%	.0%	36	10.4%
	簡任	50.0%	50.0%	.0%	.0%	6	1.7%
	薦任	26.0%	42.0%	24.3%	7.7%	169	49.4%
	委任	28.0%	37.8%	20.7%	13.4%	82	24.0%
	約聘(僱)人員	26.5%	49.4%	21.7%	2.4%	83	24.3%
其他	33.3%	66.7%	.0%	.0%	6	1.8%	
總和		27.1%	43.2%	22.2%	7.5%	346	100.0%

第五節 小三通

針對上述小三通人流管理可能出現的問題，除了 6 月 30 日舉行陸客小三通來金旅遊安全座談會、11 月 29 日舉行未來十年金門新小三通升級規劃之可行方案座談會之外，研究團隊歸納了菁英與各相關焦點團體的意見後，也特別針對移民署金門水頭港埠所屬服務站、國境隊、專勤隊等 33 位基層同仁進行全體問卷調查。問卷題目、調查結果依序歸納如下：

一、小三通金門港埠出入境作業，於六月開始陸續增加「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」等，請問目前執行入境通關相關人力是否足夠？

表 4-93：有關小三通金門港埠出入境作業，於六月開始陸續增加「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」等，請問目前執行入境通關相關人力是否足夠意見統計表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值				
1 非常足夠	1	3.0	3.0	3.0
2 還算足夠	1	3.0	3.0	6.0
3 普通	1	3.0	3.0	9.0
4 不太足夠	6	18.2	18.2	27.2
5 非常不足夠	24	72.3	72.3	100.0
小計	33	100.0	100.0	
遺漏值				
9 漏答	0	0		
合計	33	100.0		

第一題問卷主要在瞭解「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」等新業務開辦，相關人力配置是否足以應付，33 位同仁，有 30 位回答不足夠，其中更有 24 位回答「非常不足夠」。

二、小三通金門港埠出入境作業，於六月開始陸續增加「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」等，請問上述三項業務哪一項業務最為吃重？

表 4-94：有關小三通金門港埠出入境作業，於六月開始陸續增加「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」等，請問上述三項業務哪一項業務最為吃重之意見統計表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 金門一日團體遊	7	21.2	21.2	21.2
2 北京、上海、廈門自由行	1	3.0	3.0	24.2
3 大陸福建居民小三通自由行	2	6.1	6.1	30.3
4 三項業務都很吃重	23	69.7	69.7	100.0
5 三項業務都不吃重	0	0	0	
小計	33	100.0	100.0	
遺漏值 9 漏答	0	0		
合計	33	100.0		

第二題主要在探詢「金門一日團體遊」、「北京、上海、廈門自由行」、「大陸福建居民小三通自由行」三項業務，那一項業務最為吃重，其中答三項都很吃重有 23 位，回答「金門一日遊」吃重的有 7 位，其餘依序是「小三通自由行」有 2 位、大陸三都會自由行的有 1 位，不但與菁英說法一致，也符合入出境統計量的基本比例。

三、有關金門小三通若要實施所謂「落地簽」〔當天來岸辦證〕，最主要克服哪些因素？〔可複選〕

表 4-95：有關金門小三通若要實施所謂「落地簽」〔當天來岸辦證〕，最主要克服哪些因素之意見統計表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 增加人力	31	26.7	26.7	26.7
2 增加設備	23	19.8	19.8	46.5
3 需要大陸組團旅行社配賀	26	22.4	22.4	68.9
4 需要臺灣接待社配合	22	19.0	19.0	87.9
5 需要大陸政府配合	14	12.1	12.1	100.0
小計	116	100.0	100.0	
遺漏值 9 漏答	0	0		
合計	116	100		

第三題主要想探知移民署若要在金門口岸在實施落地簽，需要有那些配套措施，以及相關條件與資源的配置優先程度為何，調查顯示，回答「增加人力」部分最多，共有 31 人，其次是需要大陸組團社配合（26 人）、增加設備（23 人）、臺灣（金門）接待社配合（22 人），最後為需要「大陸政府配合」（14 人）。因此，基層同仁認為落地簽無法開辦是因人力不足為主要因素，其他大陸組團社是否配合、設備設施是否足夠等因素也頗為重要。

四、為吸引小三通陸客客源的簡便措施中，您是否贊成將專業交流審核權〔如局廳級以下〕下放到金門，不必轉至臺北審查？

表 4-96：有關為吸引小三通陸客客源的簡便措施中，您是否贊成將專業交流審核權〔如局廳級以下〕下放到金門，不必轉至臺北審查之意見統計表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值 1 非常贊成	4	12.1	12.1	12.1
2 還算贊成	2	6.1	6.1	18.2
3 沒意見	9	27.3	27.3	45.5
4 不太贊成	10	30.3	30.3	75.8
5 非常不贊成	8	24.2	24.2	100.0
小計	33	100.0	100.0	
遺漏值 9 漏答	0	0		
合計	33	100		

第四題是針對金門縣政府官員（A-1-3）認為要簡化流程，建議將大陸專業交流申請案，將大陸團最高審查級別，由目前處級以下，提升至在局廳級（或副廳級）以下，可下放到移民署金門港埠自理，不必再送到臺北審核，以提高審查速度，縮短申請時效。調查結果顯示，超過半數同仁（18 位）不贊同此一提議，贊成者僅 6 位，沒意見有 9 位，顯示金門縣政府與金門移民署基層同仁主要意見仍有許多差異。

五、請問陸客來金門入境後，有關金門境內查訪或聯合服務中心業務，應由誰來主政較為適宜？

表 4-97：有關陸客來金門入境後，有關金門境內查訪或聯合服務中心業務，應由誰來主政較為適宜之意見統計表

	原始次數	百分比	有效百分比	累計百分比
有效值				
1 金門縣政府	12	36.3	36.3	36.3
2 移民署金門服務站	5	15.2	15.2	51.5
3 金門國家公園	1	3.0	3.0	54.5
4 交通部觀光局	10	30.3	30.3	84.8
5 金門防衛司令部	5	15.2	15.2	100.0
小計	33	100.0	100.0	
遺漏值				
9 漏答	0	0		
合計	33	100.0		

第 5 題主要著眼於入境管理的統合或主辦單位誰較適宜，調查顯示，金門縣政府最為適宜（有 12 人），其他依序為交通部觀光局（有 10 人），移民署金門站（5 人）、金防部（5 人），以及金門國家公園（1 人）。雖然這個問題意見較為分歧，但仍有脈絡理由可尋。

贊成由縣政府主政原因為「金門一日團體遊」、「大陸福建居民小三通自由行」這兩項來金旅遊項目，是由現任縣長與縣府團隊爭取實現的，並非中央政府主動政策規劃給予的，其次，嘉惠的受益民眾以金門地區為主，在受益範圍的考量下由縣政府負起服務遊客的責任也較適宜，其三、縣政府財政穩定，增加人力與辦公處所都將會比中央單位更快可以到位，開辦較易成功。

主張由交通部觀光局主政，原因是涉及大陸事務係中央政府權責，不宜由地方政府包攬，加上臺灣有關陸客自由行服務皆由交通部觀光局負責，金門雖沒有交通部觀光局相關單位的建制，但依執掌自然觀光局作為主政機關是合理的依法推估。

至於金防部負有金門全島安全防務之職責，移民署也有境內安全管制之專勤編制，自然有其分工，並不意外。

第五章 結論與建議

第一節 研究發現

一、政策面的發現

(一) 在全球化人員移動趨勢下，必須依據自身國家發展需求調整人員往來的管理政策

根據本研究分析各國移民管理機制的基礎，以及參酌全球化人口移動的相關政策發展，可以發現：過去各國面對人口的流動，乃是著眼於「管制」--避免他國的人口移入造成本國的國家安全、經濟秩序乃至社會治安等問題；在 2001 年 911 事件後，以美、英等國為首的西方國家，甚至進一步深化「管制」的國境管理政策，以極為嚴苛的入境管理制度來過濾潛在的恐怖主義威脅。但隨著全球化的逐步深化，我們透過世界各國的移民管理政策比較可以發現，除了美國還服膺在反恐主義和國境安全的政策路線之外，其餘的國家，諸如日本、新加坡、韓國等，都已經正視全球化人員移動的現象，並且依據自身國家的發展需求，調整相應的移民管理政策，逐步將過去「管制」的政策觀念，轉化成為「管理」的政策方向；換言之，我政府在面對全球化人員流動的趨勢，以正面看待大陸地區人民來臺的議題，而在管理機制上，也可參酌各國的政策規劃方向，轉為透過「有效的管理」來極大化人員流動的正面效益、極小化人員流動的負面影響。

(二) 臺灣的大陸人士來臺管理機制，也朝向「鬆綁管制範圍」重構

為追求兩岸交流秩序的正常化，我政府鬆綁人員往來政策，以促進全面性的兩岸交流，讓大陸人士能夠以不同需求的事由樣態往來兩岸之間。政府為落實兩岸交流秩序正常化的核心價值，勢必透過大陸政策的開放鬆綁，打破過去「去多來少」的失衡狀態，創造兩岸人員往來的衡平交流。

本研究發現，在上述揭櫫的核心價值與總體政策目標指導下，我政府對於大陸人士來交流的因應策略，基本上也朝向了「鬆綁管制範圍」進行管理

機制的調整，以因應大陸人士來臺交流的量變與質變：此又包括了：

1、重構管制流程，創造便利大陸人士來臺交流之趨力

為因應兩岸發展新形勢，政府已落實兩岸人員往來來相關法規政策，並在鬆綁開放的基礎上，重構管制流程，一方面為大陸人士來臺交流創造便利化的趨動力，另一方面也為龐大數量的大陸人士來臺需求。例如：簡化大陸人士來臺觀光的申請流程、縮短大陸專業及商務人士來臺的申請時程等，均為顯例。

2、明確管制對象，正常化大陸人士來臺交流樣態

大陸人士來臺交流除有逐漸攀升的龐大數量外，更有潛在的「質」的結構轉變。而面對大陸人士來臺交流可能衍生的結構變遷，政府也重新釐定明確管制對象，針對不同的身份樣態與交流需求，進行不同強度和範圍的管理密度鬆綁，使大陸人士來臺的交流樣態逐步邁入正常化軌道。例如：將陸客來臺觀光依據「團體行」和「自由行」設定不同的管理規範、擴大專業交流的樣態至 25 種、正常化小三通之適用對象等等均可屬之。

3、檢討管制事項，保障合法入境大陸人士之權益

大陸人士來臺的法規政策鬆綁開放，也進一步落實在具體的管理事項的檢討與調整之上，除將不合時宜的管制事項漸次取消，更重要的，是在維護兩岸交流秩序的前提下，調整相關管理機制，以確保合法入境大陸人士之各項權益，讓兩岸之間的人員往來能夠逐漸邁向正常化的目標。例如，對於來臺社會交流的大陸人士，給予更為合理且符合人權潮流的相關待遇即屬之。

（三）政府對於大陸人士管理機制，尚未有明確政策定位

儘管政府很明確地因應兩岸關係的變遷，而有「鬆綁管制範圍」的大陸人士來臺管理機制調整，但從其後衍生出的問題與挑戰來看，似乎缺乏了總體性的宏觀政策，而出現矛盾不一的現象。例如，希望透過陸客來臺自由行擴大觀光經濟效益的利基，卻又在諸如「保證金」、「保證人」等細微的政策管制上抵觸上述目標；此外，再不斷擴大開放兩岸經貿往來的同時，對於商務人士來臺的規範卻始終無法同步調整。如整體觀之，儘管政府往往強調此

係為了追求「鬆綁開放」與「安全管理」的衡平，但本研究的深度訪談和焦點座談發現，從產業界和專家學者的觀點，主要著重於開放，但在政府部門的立場，卻會有安全管理部門（例如移民署）和政策開放部門（例如觀光局）的落差，之所以會出現此類爭議或矛盾，主因還是在於政府對於大陸人士來臺的總體政策方向，未有明確定位之故，而導致在政策制訂或調整時，形成主張「開放」的政策單位和主張「安全」的政策單位之間的拉扯和妥協，而出現了各種令人眼花撩亂、但卻標準不一的管理政策。

二、管理機制面的發現

（一）管理能量嚴重不足，無法負荷大陸人士來臺的「量變」

隨著 2008 年 520 馬總統就任以來，兩岸之間的交流快速發展，大陸人士來臺的數量也屢創新高，不僅在 2009 年取代日本，成為來臺最多的境外地區、2010 年超過 135 萬人次、今（2011）年甚至有希望挑戰 200 萬人次大關，足見大陸人士來臺的「量變」。但根據本研究訪談及問卷調查的結果，無論是從境外、國境線上到境內，也無論是學者專家或是執行官員，對於從「審查」、「執行」到「查處」的人力，均認為相當匱乏，一定程度造成管理能量的不足。換言之，現階段落實管理機制的人員不足，是造成「量變」後的大陸人士管理機制有所缺陷的直接主因。

（二）管理機制轉化有限，致使無法達到「管制鬆綁」所預期的效果

由於上述政策面的大陸人士來臺管理政策定位未明，往往造成在管理機制重構過程中的左支右絀：明知應該要跳脫出過去「原則禁止、例外許可」的「管制」概念，轉向「原則許可、例外禁止」的管理思維，但在機制設計和運作上，卻往往無法實現。例如在陸客來臺自由行之初所發生的移民署「公告」陸客來臺自由行不得從事的活動清單一事，或是希望簡化專業人士審查流程，卻有越來越多的案件進入「聯審會」的現象等等，都是因為管理效能未同步提升，導致無法達到「管制鬆綁」的預期效果。

（三）「境外管理」的風險控管機制未能完善建立

從人員往來的「管制」轉向「管理」，更有賴於事前風險控管機制的建立，但由於在政策思維上並未完全落實，也導致在管理機制的調整上尚未完善「事

前管理」的風險控管機制。例如，對於大陸黨政軍機敏人士，據了解政府相關國安部門迄今未有整合性的管理系統，又如大陸配偶的管理機制，始終未能延伸到境外以過濾風險，而專業人士來臺的身份判別，卻始終必須由我方先行管控過濾等等，均導致事前的「境外管理」的風險控管機制未臻完善。

（四）「國境線上」的管理效能提升有限

面對全球化的口移動和經濟需求的誘因，世界各國無不強化國境線上「服務」和「效能」的提升，臺灣近年來也不例外，以今年移民署大力推動的「國人自動通關系統」即屬一例。但面對無論是「質」或「量」均產生轉變的大陸人士來臺問題，政府在「國境線上」雖多有努力，但管理效能的提升似乎仍相當有限。例如，對於大陸人士生物特徵辨識系統的建立，或是大陸地區機敏人士的國境線上管控，乃至於大陸上物人士的多次簽證便利等等，都還需要進一步的落實，才能真正提升國境線上的管理效能。

（五）境內「事後管理」的課責力道不足

以「管理」為核心概念、風險控管為基礎的大陸人士來臺管理機制的重構，應逐步削弱「原則禁止、例外許可」的事前性許可管制，使開放鬆綁的兩岸人員往來措施能夠真正的落實，同時也應將事前性的管制機制，轉化為事後性的課則機制，透過事後課則能力的強化，讓機制的管理效率獲得提升。但現階段的管理機制，多仍著重在事前的控管，較缺乏事後的課責，諸如對於脫團或「假冒身份」的事後懲處和政策嚇阻等，來達到風險預防的效果，致使「事後管理」的課責力道不足。

第二節 政策建議

由上述研究發現中，可以得知，現今世界各主要國家在面對全球化人員流動的趨勢，對於大陸人士的入境管理，已經逐步放棄了繁複的「事前管制」，逐漸轉向「事後管理」，而臺灣的大陸人士來臺管理機制，雖然也逐漸朝向「鬆綁管制範圍」重構，但對於如何建構一個可以衡平「鬆綁開放」與「安全管

理」的大陸人士來臺管理機制，也仍然在不斷的探索當中，而出現了本研究從制度檢討、深度訪談和焦點座談中所歸結的，對於現階段管理機制在管理能量不足、鬆綁成效有限、管理效率不彰等問題。因此，依據本研究的研究發現，以下則是從提升管理能量、簡化管制範圍和流程、強化管理效率等面向，提出「短期」以及「中、長期」等兩類政策建議。其中，「短期」的政策建議，如經各主管機關認可，建議應立即著手進行，以面對並處理大陸人士來臺的相關管理議題；至於「中、長期」的政策建議，則建議考量整體的政策方針和兩岸人員往來的後續進程及發展需求，逐步推動。

一、短期的政策建議

(一) 總體面

1、擴增大陸人士來臺管理的人力和管理能量(主辦機關：移民署；協辦機關：觀光局)

建議事項說明：誠如本研究所發現，「人力不足」是現階段大陸人士來臺管理機制管理能量無法提升的主因之一，因此，擴大招募現階段管理人力應為當務之急。事實上，移民署已規劃自明(2012)年起開辦「移民特考」，招聘新血人力，長遠來看，應有助於解決「人力不足」的政策執行困境，但短期而言，如何利用明年度行政院組織整併的契機，快速的綜整人力資源、強化管理能量，應可為相關機關當前思索的主要政策方向之一。

2、全面檢討重構大陸人士來臺之數據資料統計機制，俾做為政策規劃之參據(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、國安局等國安單位)

建議事項說明：現階段移民署在網路上所公布的大陸人士來臺相關數據資料雖已十分快速且符合一般民眾查詢所需，但若要進一步滿足「大陸人士來臺管理機制」，恐仍嫌不足。例如，對於陸客來臺觀光的省分來源並沒有確切資料、對於專業人士來臺的各種類型統計也告缺乏，甚至在小三通的人數統計上，也沒有不同事由的區隔，此對於「大陸人士來臺管理機制」的政策規劃機關或人員，其實往往會造成數據資料缺乏的盲點，以致於無法更為細緻的分析和判斷，有鑑於此，本研究建議應由政府相關機關或委託專精學者，全面檢討重構大陸人士來臺之數據資料統計機制，俾做為政策規劃之參據。

(二) 觀光

1、重新檢視陸客自由行「保證人」、「保證金」的管理機制(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會等相關國安單位、觀光局)

建議事項說明：經本研究訪談及問卷分析發現，上述「保證人」或「保證金」的制度，不僅對於陸客來臺自由行的經濟效益沒有幫助，也未能真正達到「管理陸客」的政策目標。因此，宜參酌世界其他國家對於大陸觀光客的管理機制，重新界定我政府對於「陸客自由行」的核心目標，以重新檢視並調整相關管理機制，發揮「效益極大化、風險極小化」的政策效果。

2、提高臺灣的旅遊品質與安全(主辦機關：觀光局；協辦機關：陸委會、衛生署、經濟部、移民署、消保會等相關單位)

建議事項說明：在全球化人員移動思維下的「人流管理」，不僅只是確保安全，更重要的也包括經濟效益的實踐，因此，為了提高陸客來臺自由行之意願，我國應積極開發會議、醫療、美容、健康檢查等專業旅遊，增加自由行在經濟上的附加價值；其次，強化各種導覽資訊，增加大眾交通工具的便利性，以提昇自由行的便利性。第三，增進旅遊景點的安全維護，防止意外事件的發生。第四，強化業者服務品質，避免發生購物糾紛。

(三) 專業及商務交流

1、重構專業人士的審查流程，僅以「機敏人士」納入聯審會(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會等相關參與「聯審會」之單位)

建議事項說明：隨著大陸人士來臺「量」和「質」的轉變，原本移民署「聯審會」的性質和任務也隨之調整，但由於在「管理」思維尚未能與時俱進，目前聯審會的處理量能不減反增，而喪失了過濾大陸特定機敏人士或黨政軍人士的機制重構目的。因此，實有必要再次重新檢討聯審會機制的流程和規範，賦予各主管機關足夠的管理能量，先由國安單位召集相關會議，界定上述「機敏人士」的範圍（例如職務、級別）等，並將「機敏人士」納入聯審會機制，與下述之「重要大陸人士資料庫」等整體國安動態管理機制連動，方能達到「便利化一般專業人士來臺」和「特殊化機敏人士管理」的衡

平目標。

2、便利商務人士來臺管理機制、並擴大核發商務人士的「多次簽證」(主辦機關：移民署；協辦機關：經濟部投審會、陸委會等相關單位)

建議事項說明：兩岸經貿日趨深化，大陸商務人士來臺的需求也愈見增加，對於重要商務人士而言，時間就是金錢，兩岸之間的商機，極有可能在一來一往的文件申請中就告流失，因此，如何更為「便利化」大陸商務人士來臺，實須主管機關跳脫過去「原則禁止、例外許可」的管制思維，以「原則許可、例外禁止」的概念進行全面性的重構。此外，對於已經經常往來的大陸商務人士，繼續擴大朝向核發「多次簽證」的方向實施，提供往來兩岸的便利與快捷。

3、整合各國安系統之間的「重要大陸人士資料庫」(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、國安局等等相關國安單位)

建議事項說明：對於具機敏性大陸專業人士的管理需求，其前提在於能夠竟卻而快速的判斷其是否具備「機敏」身份。而具本研究團隊瞭解，迄今相關國安機關雖均有所謂「大陸人士資料庫」，但彼此之間的橫向聯繫似乎有限，往往造成資源重複配置、或造成資料訊息之落差。為落實對於所謂「機敏人士」的管理，應儘速整合各國安系統之間的「重要大陸人士資料庫」，並落實在大陸人士管理機制之中，方能真正起到「管理」實效。

(四) 社會交流

1、強化大陸配偶入境後的動態管理機制(主辦機關：移民署；協辦機關：移民署)

建議事項說明：在兩岸通婚也愈正常化的今日，對於大陸配偶其實也應該更著重在入境後「婚姻事實」的查察，並在擴增移民署人力的基礎上，仿效世界其他國家，強化入境後動態管理的能量，以確保大陸配偶婚姻的真實性，並且可及時提供「新住民」必要的移民服務需求。

2、建立大陸配偶國境線上的生物特徵辨識系統(主辦機關：移民署；協辦機關：移民署)

建議事項說明：在移民署已經推動「國人自動通關系統」的同時，可優

先推動建立大陸配偶國境線上的生物特徵辨識系統，一方面可便利大陸配偶往來兩岸的國境管理，一方面也可以作為日後全面擴大實施至所有大陸人士的政策參考依據。

二、中長期的政策建議

(一) 總體面

1、全面檢視並重構大陸人士來臺及整體移民政策之政策方針(主辦機關：內政部、陸委會；協辦機關：國安局、移民署等人口及移民政策相關單位)

建議事項說明：面對全球化人員流動的趨勢，以及未來 ECFA 逐步深化的影響，甚至考量臺灣總體產業結構變遷、人力資源訴求以及少子化等因素，政府相關單位實有必要全面性的檢視臺灣的整體移民政策，並將大陸人士來臺的政策方針一併鑲嵌於移民政策之脈絡下，進行具有前瞻性的規劃與調整，其中包括了是否要開放大陸地區專技和投資移民、白領專業人才（如高科技人才），乃至於是否要將大陸地區人民來臺的管理機制與外國人的管理機制趨同化等等，都需要政府全面性的政策評估。

(二) 觀光

1、強化目前兩岸「旅遊小兩會」功能，規劃建制「兩岸旅遊合作固定協調機制」(主辦機關：觀光局；協辦機關：陸委會、國安局、移民署等相關單位)
主/協辦機關：觀光局/陸委會、移民署、國安局等相關單位。

建議事項說明：兩岸現階段已有「臺旅」、「海旅」的「旅遊小兩會」機構互設，未來應在此基礎上，比照「兩岸經濟合作委員會」的模式，建構「兩岸旅遊合作委員會」，結合產、官、學界，每半年定期集會，針對兩岸旅遊發展所衍生之問題，進行面對面的溝通，即時解決相關爭議，以強化「小兩會」之功能。

2、兩岸境管單位應互設代表處(主辦機關：移民署；協辦機關：國安局、陸委會、觀光局等相關單位)

建議事項說明：目前陸客來臺，必須在大陸官方的出境審核通過後，由

大陸的組團旅行社將通行證寄到至臺灣，由臺灣接待旅行社送交內政部入出國及移民署審核，通過後將入臺證寄回臺灣接待社，再由臺灣接待社寄回大陸組團社，這些手續往來甚為耗時。加上目前來臺自由行陸客毋須繳納保證金，因此陸客的存款證明與在學證明是否真實、保證人的身份為何、保證內容為何就相當重要，而如何查證就成為技術上的問題。因此，鑑於縮短陸客申請證件的時間與方便資料查核，應就兩岸境管單位互設代表處進行協商。如此一方面可以充分對大陸旅客資料進行確認與審查，另一方面則可節省目前陸客資料往返於兩岸之時間損耗。

（三）專業及商務交流

1、推動由陸方先發證，以縮短專業及商務的審查流程(主辦機關：移民署、陸委會；協辦機關：國安局、經濟部等相關單位)

建議事項說明：目前專業及商務人士來臺，均由我方先行發證後，再由陸方核發入臺證件，不僅與陸客來臺觀光不同，也和世界各國先由出境國核發出境證件、再由入境國核發入境簽證的管理流程相異，不僅造成我方相關管理單位的時效壓力，也往往必須由我方來承擔大陸人士來臺的身份、事由等課責風險，而與國際慣例不符。對此，長遠之計應推動要求陸方先行發證，以縮短審查流程，並將相關人員清查的責任歸屬，課責於陸方，方能建置合力的專業及商務人士來臺機制。

2、讓「專業交流」回歸以「事由」為基礎的管理機制，和國際同步化(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、經濟部、國安局、外交部等相關單位)

建議事項說明：究其根本，大陸人士的「專業交流」制度自然有其特殊的政治背景脈絡，但隨著兩岸交流的質變，是否還需要以專業的「身份資格」作為核發入臺簽證的判準，似可以各國簽證核發制度的比較分析中獲得啟發：應可將專業交流中疊床架屋的經濟相關類別直接劃入商務簽證、將涉及營利事務的專業交流事項化為工作簽證、將其餘涉及學術或專業性質訪問活動納入訪問簽證，讓「專業交流」回歸以「事由」為基準的簽證核發規範，和我國對於外籍人士及世界各國對於大陸人士之簽證核發趨於同步，在一個類同的框架規範下，以「來臺事由」為基準判斷其來臺目的，並依不同目的進行實質審查，更能符合達到「鬆綁專業人士來臺申請、控管專業人士來臺

大陸地區人民來臺管理機制之研究

目的」的政策目標。至於外界所關注的特殊機敏人士，如能完善建構上述短期政策建議中的「大陸人事資料庫」，必然可以起到過濾及預警的效果，而相輔相成。

(四) 社會交流

1、在大陸地區設置辦事機構，以利進行大陸配偶申請的認證作業(主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會、海基會)

建議事項說明：對於兩岸通婚的頻密，若能夠在境外（大陸地區）涉有辦事機構，不僅有利於大陸配偶的申請認證作業，同時也能夠於大陸配偶來臺之前，在境外先行進行抵臺後的說明與輔導，充分發揮事前管理及便利往來的管理效能。

參考書目

“十一五”時期海峽西岸經濟區發展定位與發展進程若干問題研究課題組編著，2006，《東中西互動戰略視角下的海西區發展定位研究》，福建論壇：人文社會科學版，10月。

Earl Babbie 著，李美華等譯，1998，《社會科學研究方法》，臺北：時英出版社。

Peter Stalker 著，蔡繼光譯，2002，《國際遷徙與移民：解讀「離國出走」》，臺北，書林出版社。

Ranjit Kumar 著，潘中道、黃瑋瑩、胡龍騰譯，2000，《研究方法：步驟化學習指南》，臺北：學富文化。

丁渝洲主編，2004，《臺灣安全戰略評估 2003-2004》，臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會。

刁仁國，2001，《外國人入出境管理法論》，中央警察大學出版。

中共國家旅遊局，[http//：www.cnta.com](http://www.cnta.com)

內政部移民署網站，

<http://www.immigration.gov.tw/np.asp?ctNode=29698&mp=1>

內政部，〈98年國人結婚登記之外籍與大陸港澳配偶人數統計〉，內政統計通報：[http：//sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm](http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm)

內政部入出國及移民署，〈100年大陸地區、港澳居民、無戶籍國民來臺人數統計表〉，

[http：//www.immigration.gov.tw/np.asp?ctNode=29698&mp=1](http://www.immigration.gov.tw/np.asp?ctNode=29698&mp=1)

內政部入出國及移民署，〈大陸配偶新舊制比較及申請流程圖〉，

<http://upload.taichung.gov.tw/upload/0d22a4f7-272c-43f0-b863-2b9dc682aedb.pdf>

內政部入出國及移民署，〈100年外籍配偶人數與大陸(含港澳)配偶人數〉，

大陸地區人民來臺管理機制之研究

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1106836&ctNode=29699&mp=1>

內政部入出國及移民署，〈99年我國人士與外籍人士結婚統計〉，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1106836&ctNode=29699&mp=1>

內政部入出國及移民署，〈臺灣桃園國際機場·大陸配偶國境線上面談作業流程〉，http://www.immigration.gov.tw/public/immiold/flow_c.pdf

內政部入出國及移民署，〈100年10月份兩岸交流統計比較摘要〉<http://www.mac.gov.tw/public/Data/112214122871.pdf>

內政部入出國及移民署，2009，《移民行政白皮書》，臺北：內政部入出國及移民署。

內政部入出國及移民署全球資訊網頁，網址：

<http://www.immigration.gov.tw/>。

王秀好，2006，《臺灣推動兩岸小三通政策之探討》，國立中山大學大陸研究所碩士班論文。

王昆義、蔡裕明，2004，〈全球化、人類安全與後 SARS 時代：兩岸非傳統安全的新議題〉，臺北：《遠景基金會季刊》第 5 卷第 2 期，頁 153~195。

王秉安、王侃，2007，《海峽經濟區競爭力研究報告》，社會科學文獻出版社，北京，12 月。

王智盛，2008，《兩岸人民關係條例的國家安全解析—以「臺灣地區人民進入大陸地區」為例》，臺灣大學國家發展研究所博士論文，2008 年 2 月。

王智盛，2010，〈後 ECFA 時期大陸在臺人士之安全管理〉，中華亞太和平基金會座談會。

王智盛，2010，〈陸客來臺自由行對我政府之挑戰〉，中華亞太和平基金會座談會。

王翔煒，2007，《離島小三通政策對金門地區經濟發展變遷之實證研究》，國立中山大學公共事務管理研究所博士班論文。

- 王衛煌，2004，《小三通後金廈經濟整合可行性之評析》，淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班論文。
- 白少華，2003，《大陸女性配偶來臺定居、居留之政策分析》，臺中：東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 伍長南等著，2006，《福建產業集群發展研究》，中國經濟出版社，北京，9月。
- 曲虹，2007，《大陸配偶來臺移民制度及輔導與管理之研究》，高雄：國立中山大學大陸研究所碩士在職專班碩士論文。
- 朱之文、潘征主編，2008，《海峽西岸發展研究論集（1）》，經濟科學出版社，北京，4月。
- 朱雅宏，2010，《大陸配偶來臺管理機制之研究(1992-2009)：兼論對我國家安全之影響》，嘉義：國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文。
- 朱蓓蓓，2005，《兩岸交流的非傳統性安全》，臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會。
- 行政院大陸委員會，〈臺灣地區人民與大陸地區人民結婚及申辦大陸配偶來臺應行注意事項及流程〉，<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5685&CtUnit=3968&BaseDSD=7&mp=1>
- 行政院大陸委員會，〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例(歷史條文)〉，臺北：行政院大陸委員。
- 行政院大陸委員會，2005，《大陸地區人民來臺(社會交流類)相關法規彙編(第二版)》，臺北：行政院大陸委員會。
- 行政院大陸委員會，2010，《大陸事務法規彙編》第七版。
- 何智輝，2003，《非合作賽局在兩岸經貿關係之研究》，國立臺北科技大學生產系統工程與管理研究所碩士班。
- 吳卓憲，2006，《『小三通』對金門地方經濟發展之探討》，銘傳大學公共事務學系碩士班論文。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

- 李冠弘，2005，〈移民對我國家安全之研究-以大陸地區合法入境人民為例〉，中央警察大學公共安全研究所碩士論文。
- 李南，2008，《港口民營化改革的理論與政策》，中國經濟出版社，北京，6月。
- 李建平、李閩榕、林卿主編，2007，《海峽經濟區探索發展》，社會科學文獻出版社，北京，11月。
- 李政展，2009，《全球化人口移動之國境管理安全之研究》，國立中山大學中國與亞太區域研究所碩士論文。
- 李震山，1995，〈論入出境管理之概念與範疇〉，《警專學報》第8期。
- 周佳靖，2005，《大陸地區人民來臺管理之研究》，逢甲大學公共政策所碩士論文。
- 林上根，2002，《由經貿角度探討小三通及金馬發展兩岸經貿和平特區之研究》，國立高雄第一科技大學碩士班論文。
- 林宜男，2002，〈兩岸關係條例下之人員交流與社會影響〉，臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究「兩岸關係條例之檢討與展望」座談會。
- 法務部，〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉，全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0010001>
- 邱丞燁，2005，《大陸地區人民來臺管理之研究--以國境安全維護為中心》，中央警察大學外事警察研究所碩士論文。
- 金門縣政府主計室，《金門縣政統計年報》，金門縣政府，第54期，2008年11月。
- 哈明球，2009，《禁民與大陸配偶接受退輔會輔導後之生活適應－以臺北市為例》，臺北：東吳大學社會學系碩士論文。
- 姚思敏，2005，《陳水扁執政時期兩岸經貿政策之分析（2000~2004年）》，國立政治大學東亞研究所碩士班論文。

- 姜華、張春霞、王侃編著，2008，《福建工業競爭力地圖》，社會科學文獻出版社，北京，3月。
- 施樹蔭，2007，《在建設海峽西岸經濟區中做強做大廈門港》，中國港口，3月。
- 紀國棟，2004，《兩岸通航策略與國家安全之研究》，國立中興大學國際政治研究所碩士班論文。
- 范世平，2006，〈開放中國大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究〉，臺北，《遠景基金會季刊》，第七卷第二期，4月。
- 范世平，2010，《大陸觀光客來臺政策變遷與影響之研究》，臺北：秀威資訊科技公司。
- 范世平、王士維，2005，《中國大陸出境旅遊政策》，臺北：秀威資訊科技公司。
- 范世平、吳武忠，2004，《中國大陸觀光旅遊總論》，臺北：揚智出版公司。
- 唐永紅，2007，《兩岸經濟一體化問題研究：區域一體化理論視角》，鷺江出版社，廈門，10月。
- 翁靜如，2009，《大陸配偶面談機制之研究》，桃園：中央警察大學外事警察研究所碩士論文。
- 專勤事務第一大隊，〈查處大陸地區人士在臺從事非法活動統計表〉，
<http://www.immigration.gov.tw/public/Attachment/142210153317.xls>
- 張多馬，2004，《臺灣推動兩岸『小三通』之研究》，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班論文。
- 張登及，2010，〈聯合國人類發展報告對臺灣安全的啟示：以兩岸人員流動為例〉，臺北：《戰略安全研析》第57期，頁17-21。
- 張錫模，2004，〈非傳統性安全威脅的總合分析架構〉，載於：國家安全局編，《非傳統安全威脅研究報告》，臺北：國家安全局。
- 許競任，2003，《小三通與金馬戰略角色之調整—系統理論的分析》，淡江大

大陸地區人民來臺管理機制之研究

學國際事務與戰略研究所碩士班論文。

陳文欽，2009，《「航前旅客資訊系統」對國境管理效能及個人資料保護影響之研究》，桃園：中央警察大學外事警察研究所碩士論文。

陳秀雅，2008，《臺灣大陸配偶人權問題之研究》，臺中：逢甲大學公共政策研究所碩士論文。

陳松德，2006，《政府開放『小三通』政策對金門經濟發展之影響－以農產品及旅遊產業為例》，國立高雄大學高階經營管理碩士在職專班論文。

陳建民，2008，《兩岸「小三通」議題研究》，秀威出版社。

陳建民，2009，《兩岸交流與社會發展---「小三通」與旅遊研究文集》，秀威出版社。

陳建民、邱垂正，2009，《兩岸直航後對於小三通影響之研究》，行政院陸委會委託研究，10月。

陳煒仁，2004，《金馬特殊法律地位戰地政務實施與解除後之檢討》，文化大學法律學研究所論文。

馮天賜，2003，《金門港埠經營管理策略之研究》，銘傳大學管理科學研究所碩士在職專班論文。

黃彥傑，2010，《大陸地區人民在臺居留制度之研究》，桃園：中央警察大學外事警察研究所碩士論文。

黃紹祥，2008，〈大陸人民來臺安全機制探討〉臺北：第二屆國境安全與人口移動學術研討會，頁 21-43。

楊杰頤，2010，《金廈旅遊自由行之研究---兩岸直航後小三通的機會與挑戰》，國立金門技術學院島嶼休閒資源發展研究所碩士論文，6月。

經建會，2009，《金馬中長期經濟發展規劃（金門篇）》，受託單位：中華經濟研究所，2月。

葉張繼，2007，《金馬在海西區建設的經濟角色探討：跨海峽之調查與比較分

- 析》，國立政治大學行政管理碩士學程論文。
- 臺南市南化區戶政事務所，〈大陸人士與國人結婚在國內申請戶籍登記流程表〉，http://www.nanhwa.gov.tw/new_page_5.htm
- 臺南市南化區戶政事務所，〈大陸人士與國人結婚在國內申請戶籍登記流程表〉，http://www.nanhwa.gov.tw/new_page_5.htm
- 劉邦儀，2002，《閩臺經濟發展與區域合作》，國立中山大學大陸研究所碩士班論文。
- 潘邦威，2005，《民進黨政府『小三通』政策之研究—漸進主義的分析》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士班論文。
- 蔡承旺，2011，〈金廈經濟合作—以互賴理論的觀點分析〉，《國立金門大學學報》，第一期，頁 101-112。
- 蔡培源，2004，《臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十條之一「面談」規定之剖析及其實施現況之研究——併提出修法建議》，臺北：中國文化大學法律學研究所碩士論文。
- 蔡朝明等，2009，《馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向》，臺北：遠景基金會。
- 閻兆萬、劉慶林、馬衛剛等著，2008，《多區港聯動—基於開放的區域發展新模式研究》，山東人民出版社，濟南，1月。
- 謝立功，2008，《兩岸人口販運犯罪問題之研究》，展望與探索，第六卷第五期。
- 謝東航，2004，《『小三通』對金門軍事安全影響研究—兼論兩岸直航策略》，政治作戰學校政治研究所碩士班論文。
- 譚智敏，1998，《臺灣地區人民進入大陸地區現行許可制之探討》，內政部警政署入出境管理局研究報告。
- 行政院大陸委員會全球資訊網頁，網址：<http://www.mac.gov.tw/>。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

附錄

附錄一：【小三通陸客來金旅遊管理機制之研究】焦點座談題綱與會議紀錄

一、座談題綱：

因應即將開放的陸客自由行，兩岸旅遊將邁向新里程碑。對於當前陸客團體小三通來金門旅遊的申請與審查機制所衍生的問題，有必要進行全面性的檢討與審視，總結過去團客經驗，進而針對即將開放的陸客金廈自由行，提出妥善因應策略與配套措施，以建立便捷安全的人流管理新機制，達成金廈小三通旅遊合作的有效對接，讓「小三通」營運全面升級，為打造「小三通」成為兩岸人流往來的黃金孔道，特邀請金門地區產官學代表，貢獻智慧與經驗。

(一) 當前小三通陸客來金團體旅遊申請與審查機制所面臨的問題

(二) 現階段金廈旅遊合作人流對接改善建議

(三) 小三通陸客來金非法滯留問題之情況

(四) 開放陸客自由行目前規劃之申請與審查機制

(五) 金門旅遊業者如何看待開放陸客自由行

(六) 政府各部門對於金廈開放自由行的因應作為

二、時間：2011年6月30日（星期四）下午3時

三、地點：金門大學休閒管理學院觀光學系 228 教室

四、主持人：范世平 教授

與談人：

大陸地區人民來臺管理機制之研究

國立金門大學休閒管理學院院長 陳建民

金門縣政府研考室主任 陳朝金

金門縣警察局長 蔡蒼柏

金門縣交通旅遊局大陸事務課課長 許績鑫

移民署金門縣服務站專員 謝聰智

金門縣議員 楊應雄

金馬旅行社總經理 張國土

李岳牧 博士

邱垂正 教授

王智盛 博士

五、會議紀錄：

(一) 陸客進入金門的管理層面問題：1.陸客進入金門或臺灣的第一道審核，皆是大陸公安做出境審批。2.保證金制度是否能夠明確。3.若陸客跑掉，旅行社需負連帶責任，臺灣範圍較大，跑掉可能性較高；金門需待觀察。4.CIQS，這些相關管理人員、設備是否已足以應付？

(二) 由於大陸來臺人士修法太快，移民署難以因應變動的情事，如人員、設備不足，在製證、審查、發證，等流程方面都有問題。

(三) 移民署金門服務站辦證數量 99 年各類案件總受理共 151611 件，月均 12634 件，日均 549 件，日均工作量 78 件/位，每小時工作量 9.75 件/位，每件審核辦理時間約 6 分鐘。所以工作十分的辛苦，人力嚴重不足(以本站而言，科員都想要離開服務站)，每人所負擔的工作量很大，加上增加的業務需要更大的空間，因此會建議增加空間，建請中央在金門再

找一個地方成立聯合服務辦公廳(含職工宿舍)。

(四) 目前有團體遊、個人遊、一日遊，三種樣態的旅行方式，希望未來在金門要落實旅遊服務跟安全管理，陳朝金主任建議如下：資訊上的提供方式，由於大陸無法看到臺灣 GOV 官方網域，可能要將資訊轉移到 NET 網域。另外陸客遇到治安事件、急難等事故，該如何向官方請求協助的部分，都需要提供旅客相關的資訊；在辦證服務方面，以研考部門的認知，服務流程要設定目標，旅客申請後多久可以領取。政府相關人力不足、設備不足，則要提出人力與設備量的最適規模，但需解釋如何為最適規模，金門的 CIQS 或者是辦證中心可以不必限定在碼頭，縣政府會儘量來協助解決；如果要有效的消化辦證的需求，提高辦證效率，政府應思考在對岸設立辦證中心，但這需要兩岸再協商解決；為了解決陸客入境後，可能衍生消費者的糾紛與其他意外事件，應該提供一個，陸客自由行旅遊的服務中心；未來縣政府可以在重要景點，派駐解說員；同時，業者也應該將土特產品方面資訊透明化，同時引進臺灣的優質產品，強調是在同品質同價格的優質產品；相對於臺灣其他地方，金門的治安相對較好，我們可以標榜金門治安的素質，對於自由行的陸客也是一很大的誘因；另外各離島間也可以相互聯合進行行銷合作。

(五) 以前是小三通，現在已經全面大三通，如果金馬地區切割了獨立起來，小三通與大三通切割後成為獨立區塊，來金門的陸客就可以建立一個屬於小三通的配套措施，包括事前的管理(申請資格條件、審查居留證等)由中央授權、還有陸客的動態管理(建立出入境的資料管理系統、旅遊服務中心等)、還有事後管理(例如移民署的出入境資訊系統，發現陸客落地簽(15 天)過期仍留在境內，要如何遣送處理等等)。另外若開放自由行後，會不會出現大陸的政治庇護潮，這也要考慮難民法的相關配套措施，畢竟兩邊的制度不一樣。

(六) 關於金門地區大陸配偶證件到期前的通知，可以請

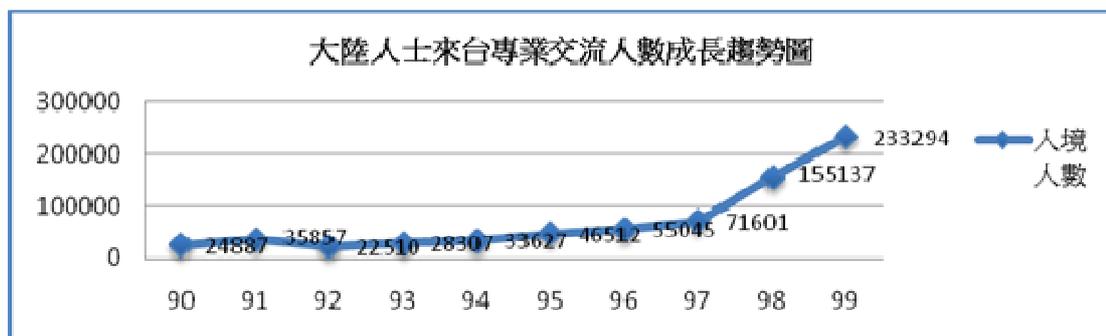
大陸地區人民來臺管理機制之研究

移民署金門服務站提出，縣府盡量予以協助；關於針對自由行，建立單一管理機制窗口。過去有許多經驗，目前港口的聯合協調中心，在建置時根據行政程序法，予以委託(委任)，否則有些時候是無法去履行、擴張公權力的；關於軍事設施是否有可以納入陸客參觀的地點，其實目前金門已有開放類似獅山砲陣地等，以前的軍事設施列為景點供旅客參觀，而不是指目前有駐軍的軍事設施；關於金門在小三通的定位，或許可以不僅針對廈門，應該往漳、泉地區擴張，促進金門發展。

附錄二：【大陸人士來臺專業交流問題與趨勢之研究】焦點座談題綱與會議紀錄

一、座談提綱：

內政部於 1998 年 6 月 29 日訂頒「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」後，實施迄 2010 年底止，已有 96.7 萬人次，循宗教等 20 類專業交流事由來臺，特別是 2008 年 520 之後，大陸專業及商務人士來臺的數量大幅增加，而如下圖：



目前大陸人士來臺從事專業交流，其申請流程可如附件一，主要乃是由我方先行審查核發「中華民國臺灣地區入出境許可證」後，申請人再據以向大陸有關單位提出申請核發「大陸居民往來臺灣通行證」。但面對兩岸人員往來的新趨勢，目前「專業交流」的相關法規制度和實務運作，是否足以滿足民間相關的需求？是否又足以確保整體安全管理？此為本研究案及本次座談會所關切的核心議題。

(一)從國境線上管理來看，目前「專業交流」相關申請及發證的制度與流程，各位與談人認為如何？

- 1、 相關申請制度與程序是否嚴謹，能夠過濾對我國家安全之風險？
- 2、 相關申請制度與程序是否冗長，造成來臺專業交流之不便或相關損失？
- 3、 面對兩岸交流新形勢，大陸專業交流人數及需求暴增，行政部門

大陸地區人民來臺管理機制之研究

如在有限的人力及資源下，如何有效提昇審查能量，強化安全管理機制效能，讓大陸專業人士來臺交流審理效能極大化？

4、相關申請制度或程序，是否還有其他需要改進的地方，以達到「提高效能」及「強化管理」？

(二) 從境外管理來看，就各位與談人所知，目前一般大陸受邀對象，對於現階段「專業交流」管理制度，有何意見？

- 1、就各位與談人所知，目前一般大陸受訪對象，對我「專業交流」制度最為詬病之處在於？
- 2、目前先有我方發證，再轉由陸方核給證件的流程，是否有所疑義？
- 3、兩岸專業交流愈趨頻密，態樣複雜，從實務經驗上來看，目前是否有無法以「專業交流」申請來臺的個案（例如模特兒、宗親會交流、少數民族交流、殯葬禮儀業等），各位與談人認為原因為何？未來類型應該如何調整？

(三) 從境內管理來看，各位與談人認為，目前大陸人士來臺從事專業交流，在入境後的安全管理制度與執行如何？

- 1、目前一般大陸受邀對象，主要多以從事何種交流為多？實際來臺的狀況如何？是否符合相關申請目的及行程？
- 2、就各位與談人所知，目前在府相關單位，是否對於來臺從事專業交流之大陸人士，在入境後有進行安全查核或或其他相關管理程序？

二、時間：2011年6月16日上午10時

三、地點：臺灣大學國家發展研究所202室

四、主持人：景文科技大學 李岳牧教授

與談人：

臺灣大學國家發展研究所 周繼祥教授

致理技術學院 王正旭教授

中華港澳之友協會 張仕賢秘書長

法務部調查局 謝中仁先生

中國海峽友誼旅行社 連郁卿總經理

普欣旅行社 凌榮俊總經理

五、會議記錄：

(一) 臺灣是一個很美好的地方，觀光客來故宮看完翠玉白菜和豬肉就要走了，可是專業人士會花時間來探討這個東西它的來歷，是怎樣保存下來的，政府應該要去控制，保存它的品質、品味。500人只是大潭中的小水滴，13億人口只放500人，我們應該要管制的是高層的人，現在很多人進不來，商務就跑到觀光裡去，而且專業人士還不能隨便做拜會，沒有通報還會增加協會的記程，一年內不能再申請進來，這中間有很多的矛盾。

(二) 文教交流的主管機關是教育部，所以教育部有成立一個大陸小組，在那邊做初審的制度，除非送審或受邀人士身分特殊。不過現在很多大陸學者都有兼職，所以這部分流程如同虛設。但是對於聯審單位而言，多一分防範就多一分安全保障，以國家安全來講是無可厚非的，但是能夠達到的效果有限。至於國家安全來講，因為現在量實在太大，總會有萬一的情況，最簡單的方法就是增加移民署的建制。以往專業審查大陸人士的機制，大部分都集中在專業人士，因為身分很好查核，但是一般民眾觀光簽證就比較來自於世界各地。不管是國境警察大隊也好，或是移民署本身審核的建制也好，必須要做一個擴大化，從量的方面去做一個補強。

(三) 目前遇到的是申報行程與實際行程是否一致的問題。短期比較沒有這個問題，但是長期還要做行程表，這在未來行政革新上應該要去做檢討。最難的還是核證程序，所以專業交流申請的程序應該要比照觀光的程序，而且有其重要性，要繼續維持，還要簡化程序，因為專業交流跟自由行不一樣，有其必要性。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

附錄三：【大陸人士來臺商務交流問題與趨勢之研究】焦點座談題綱與會議紀錄

一、 座談題綱：

內政部於 2005 年 2 月 1 日發布實施「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」，實施迄 2010 年底止，每年人數均呈成長之趨勢，而如下圖：



目前大陸人士來臺從事商務交流，主要乃是由我方先行審查核發「中華民國臺灣地區入出境許可證」後，申請人再據以向大陸有關單位提出申請核發「大陸居民往來臺灣通行證」。但面對兩岸人員往來的新趨勢，目前「商務交流」的相關法規制度和實務運作，是否足以滿足民間及產業界相關的需求？是否又足以確保整體安全管理？此為本研究案及本次座談會所關切的核心議題。

(一) 從國境線上管理來看，目前「商務交流」相關申請及發證的制度與流程，各位與談人認為如何？

- 1、 相關申請制度與程序是否嚴謹，能夠過濾對我國家安全之風險？
- 2、 相關申請制度與程序是否冗長，造成來臺商務交流之不便或相關經濟活動（例如洽談生意）上的損失？
- 3、 面對後 ECFA 的兩岸交流新形勢，兩岸商務交流人數及需求暴增，行

大陸地區人民來臺管理機制之研究

政部門如在有限的人力及資源下，如何有效提昇審查能量，強化安全管理機制效能，讓大陸商務人士來臺交流審理效能極大化？

- 4、商務交流相關申請制度或程序，是否還有其他需要改進的地方，以達到「提高效能」及「強化管理」？（例如是否有必要考慮往多次簽註方向思考？）

(二)、從境外管理來看，就各位與談人所知，目前一般大陸受邀對象，對於現階段「商務交流」管理制度，有何意見？

- 1、各位與談人所知，目前一般大陸受邀對象，對我「商務交流」制度最為詬病之處在於？

- 2、目前「商務交流」和「專業交流」中的「經貿交流」，實務申請上如何區分？對於此種分類方式，從安全管理或促進經貿合作的角度來看，與談人有何建言？

(三)、從境內管理來看，各位與談人認為，目前大陸人士來臺從事商務交流，在入境後的安全管理制度與執行如何？

- 1、兩岸因應 ECFA 簽署後的人員往來，如陸資企業來臺投資、陸資銀行來臺設立分行等，將衍生更多大陸人士來臺商務交流在臺較長時間的「停留」，就與談人經驗，目前此種「較長時間的停留」，其在臺生活是否便利？是否可能衍生出其他的安全顧慮？

- 2 就各位與談人所知，目前在政府相關單位，是否對於來臺從事商務交流之大陸人士，在入境後有進行安全查核或或其他相關管理程序？

二、時間：2011 年 6 月 24 日下午 2 時

三、地點：臺灣大學國家發展研究所 206 室

四、主持人：景文科技大學 李岳牧教授

與談人：

工業總會資深專員

葉欣沛

法務部調查局犯罪防制組調查官	陳茂益
明新科技大學助理教授	徐慶發
中原大學通識中心助理教授	王智盛
臺商權益諮詢服務協會副秘書長	洪儒明
太魯閣旅行社顧問	田永豐

五、會議紀錄：

(一) 從兩岸的經貿發展，還有一些業界的需求，商務交流可能面臨更多所謂的管理問題，可能不是管理來了之後會不會有問題，而是怎麼樣讓管理流程鬆綁更符合兩岸現在交流的現況。兩岸的商務交流，尤其是大陸人士來臺的商務交流，從民國八十幾年就有活動開始進行，相關的行政法令一直在變動不同的名稱，但一貫的原則就是愈來愈寬鬆。從早期大陸地區人民從事經貿相關活動的許可辦法，專業人士來臺從事相關專業活動的許可辦法，到後來去修改或是增訂到目前看到主要的辦法就是大陸地區人民來臺從事商務或是許可辦法，或是跨國企業內部調動相關人員的許可辦法，這些辦法從民國八十幾年到現在經過將近二十年，整個變動不外乎對邀請單位或是邀請人數還有申請的手續還有停留的期間，還有大陸人士攜伴或是陪客，做的到有放寬，這麼多的放寬，當然放的愈寬對國家怎麼樣去有效的控管，當然是不容易，所以怎麼樣去過濾，大陸人士一年來臺十幾萬人，包括大陸自由行這是難以做計的人量，目前包括境管單位或是國安單位幾乎沒有辦理做一個清理，他只能對有相關的記錄人員做一個考核。

(二) 司法互助並沒有查商務，我們是定位他已經犯罪了，前置條件，兩岸的司法互助就是要清查調查局這個對相本身就已經犯罪了，這個商務人士你並沒有辦法規避，所以我們在前年一直在推動兩岸司法互助到去年簽訂生效，兩岸司法互助的前提這個人已經是犯罪，才有調查舉證、儘執夾辦的問題，如果商務人士沒有犯罪純粹入境，在國家機制裡面並沒有適用前科或是他的背景去舉證調查，人數這麼多在實務上也不可能，如果有個案身份敏感是黨政軍隱藏在商務人士，由個案去認

定，不然實務上是沒有去查核的。

（三） 以外勞來講的話，外勞雖然都是依照規定引進，可是進來之後常常發現說沒有多久就逃跑了，這些逃跑的人怎麼去管制，怎麼去做後續的動作，雖然我們臺灣有很多的外藉看護，並沒有一個很妥善的管理機制，譬如像日本、美國等地，像非法入境、滯留的管理機制，民主國家大都會有這樣的一個機制，我們也希望即便人數再多也做合理的追蹤機制，我想對我們國家對各方面來說都很好，建議是希望政府單位透過機制來做妥善的管理。

（四） 兩岸交流愈來愈頻繁，也愈來愈密切，一方面有自由行，一方面有大陸學生來臺就讀，商務人士兩岸應回歸正常化比較這些辦理，不管是用工作簽或是用公事簽，不要程序上去阻礙人家，國安單位常常小心就是匪諜就在你身邊，就算匪諜就在你身邊，你還是要能保護國家安全，這才是國安單位該做的事情，而不是在書面上判斷人家來是不是會妨礙國家安全的問題，我覺得這個是我們希望政府單位或是管理制度規範上法令上，應該考慮到目前兩岸情勢上、實務上是否契合實際，不要有不切實際的規定，和申請程序，卻沒辦法落實。

附錄四：【陸客來臺旅遊管理機制之研究】焦點座談題綱與會議紀錄

一、座談題綱：

- (一) 當前陸客來臺團體旅遊申請與審查機制所面臨的問題
- (二) 陸客來臺非法滯留問題之情況
- (三) 開放陸客自由行目前規劃之申請與審查機制
- (四) 旅行社業者如何看待開放陸客自由行
- (五) 政府各部門對於開放陸客自由行的因應作為

二、時間：2011年5月23日上午9時

三、地點：臺灣大學國家發展研究所

四、主持人：范世平 教授

與談人：

臺灣大學國家發展研究所 陳明通教授

政治大學國家發展研究所 童振源教授

中華民國觀光領隊協會理事 顏正豐先生

中華觀光產業發展協會理事長 陳治平理事長

臺灣觀光領團協會前理事長、專業參訪團導遊 張振煌先生

五、會議紀錄：

(一) 政府應該有一個完整的政策，讓業界來做參考。使其在評估規劃上面會比較容易一點。另外就是風險問題怎麼控制整個風險變的旅行社在管控。在承擔。不過事實上兩岸關係比較特殊，因為跟其它國家的狀況不太一樣。

(二) 客源問題方面，目前客源還是有限定，客源是由中國大陸在管

大陸地區人民來臺管理機制之研究

控。所以這個客源未來怎麼樣來擴大，又不能造成旅行社這邊的負擔過重是必須思考的。質的管控問題方面，導遊素質、路線規劃等等都需要加以檢討規劃。

（三） 中國大陸到日本、香港、澳門的自由行經驗應該做一個彙整，可做為政策制定的依據與參考，實行後的效應如犯罪或者是經濟效益等也可多所參考與借鏡。

（四） 保證人機制是否可行與有效仍待觀察與更進一步的討論，後續產生的糾紛是否有處理的程序與平臺也是值得討論的議題。

附錄五：【大陸配偶管理機制之研究】焦點座談題綱與會議紀錄

一、座談題綱：

由於某些違規違常事件，如非法打工、預期停留、賣淫、假結婚、假冒親屬等，臺灣地區對於大陸人士和配偶來臺，有相關的管理機制。本研究旨在探討當擴大交流或來臺人士日增之後，對於大陸配偶來臺的檢查和管理機制，是否有哪些值得調整和改進之處。

（一）對於目前政府所運作的安全管理機制，有哪些較為影響權益或不合時宜之處？

（二）對大陸配偶實施面談及按捺指紋制度，是否有需要調整之處？

（三）為執行查處假結婚案件，而採取的相關措施中，是否有對一般婚姻者的權益有負面影響之處？

（四）對來臺之大陸人民違規情形之註參列管的作法，所知道的案例有哪些？是否有過度之虞？

（五）對於目前實施的長期居留及定居案件之審查機制和流程，有無調整的建議？

（六）有關大陸配偶抵臺後的面談、查察和輔導措施，是否有哪些造成不便或值得調整之處？

二、時間：2011年5月13日

三、地點：大同大學教學發展中心會議室

四、主持人：陳淑敏老師

與會人：

中華兩岸婚姻協調促進會理事長 鍾錦明先生

新住民關懷協會理事長 陳敏生先生

大陸配偶 張君霞小姐

大陸配偶 周連英小姐

大陸配偶 周宏玲小姐

五、會議記錄：

(一) 政府待遇在受限的情形之下，中間階層區塊的大陸配偶可能反而沒有工作權益，只有老夫少妻、低收入戶、或是家境比較困難的大陸配偶家庭，才有工作的權益，所以早期是非常不合理的情形，比較需要照顧的其他家庭反而沒有，比較拮据的才有辦法工作。到現在來講，政府都沒有真正對婚姻移民、大陸配偶這個區塊做最通盤的考量。

(二) 大陸配偶以及婚姻移民的子女現在可以來臺了，但有配額的限制。很多相關法令在修正的時候，眼前修正了，但後續的配套措施沒有去處理，導致很多配套措施逾越了政策的實行，本來政策實行是美意，但配套沒有去做，導致原本的美意其實是被打折。

(三) 大陸配偶工作權，還有依親居留，政府是有改變的，時間是有縮短，但整理而言還是不夠。臺灣不承認我們大陸的學歷，這必須要認證且公正。針對大陸配偶職訓的課程就只認證到高中，如果是大專怎麼辦，如果想學更多東西，是不是就只能學高中這方面的。

(四) 另外針對大陸實施面談及指紋還有面談機制，程序及內容上雙方應該彼此體諒與尊重。

(五) 關於外籍配偶或是大陸配偶，有一很明顯的衝突，我們在觀念上，想要走開放，可是在作為上又做了很多細節去限制，這的確是臺灣政府存在的情況。

(六) 其實大陸配偶一直處於不對等的狀況，就是說臺灣的配偶可以到大陸去，也可以瞭解大陸配偶所有的家庭環境跟成員，包括

配偶本身的情形。可是大陸的配偶他們可能沒有辦法到臺灣來瞭解臺灣家庭的狀況，所以會造成後續這些家庭狀況，或婚姻不美滿。所以應該要有一個制度就是讓大陸配偶在還沒有結婚之前，可以有個方式來瞭解臺灣配偶的家庭狀況。

（七） 自由行其實緩不濟急，大家都覺得自由行這個架構是很大的，但其實沒有。會開放的是上海或北京，或是一些家庭經濟狀況比較好的大陸地區人民來臺，可是沒辦法擴及全部大家，這必須還要一段很長的時間慢慢去實施，大陸那邊也不可能馬上放這麼多人來臺。

（八） 關於境外工作所有的流程跟事項應該要敘明，而且建立溝通與傳遞的管道。公職部分可以開放比較低階的公務人員，所謂的公職應該要分，而非統括公職，公職應該幾職等幾職等這樣。例如移民署的第一線聘僱人員，大陸配偶可以很瞭解大陸配偶的需要，可以去做這個服務的工作。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

附錄六：【小三通陸客來金旅遊管理機制之研究】深度訪談紀錄

深度訪談（一）

一、時間：2011 年 5 月 31 日

二、地點：移民署金門服務站

三、受訪人：移民署金門服務站 謝友發主任

四、訪談紀錄

問題一：

小三通陸客來金自由行，大陸人民境外辦證進入臺灣的可能性？

回答：

小三通陸客來金自由行，讓大陸人民在境外辦證方面，仍需建請上級單位派駐人手，至大陸地區成立辦事處處理相關業務。

個人認為，如果可以讓大陸人民在境外辦證，可大幅減少本站相關業務量，且對於國境線上的管理，整體效益較高。

問題二：

小三通陸客來金自由行，在辦證上是否有問題？

回答：

因應此次陸客自由行，在辦證項目上與先前開放團體旅遊申請幾乎無異，僅有微調。由原先僅能團體旅遊，變更為團體旅遊與個人自助旅行皆可。但仍需在 24 小時前，由大陸旅行社向移民署金門服務站申請辦證，屆時入境後再行取證，並且每日僅可受理約 400 人。然而需 24 小時前申請並且可受理人數甚少的原因，是因為本站審核辦證人力不足，人力方面不僅只是需要人，還需要相關專業，例如對兩岸相關法規、業務熟稔。

問題三：

大陸地區人民來臺管理機制之研究

小三通陸客來金自由行辦理落地簽的可能性？

回答：

目前來說，不太可能做到。如要做到的話，需解決以下問題：

1.本站人力嚴重不足。目前各層級單位人事大幅縮編，故要增加相應人力之可能性較低，且本人至署本部開會時，上級在開會一開始即表明，除了錢跟人以外都可以講。所以在硬體設施、人力擴充上，基本上是不太可能的。

2.擴大旅客辦證等候空間，但受限於水頭商港大樓，故擴大的空間可能不足以因應人潮。

深度訪談（二）

一、時間：2011年6月30日

二、地點：金門大學國際暨大陸事務學系辦公室

三、受訪人：金門縣議員（民進黨籍） 陳滄江議員

四、訪談紀錄

問題一：

當前小三通陸客來金團體旅遊與開放陸客自由行目前規劃之申請與審查機制，所面臨的問題與改善建議與政府各部門對於金廈開放自由行的因應作為。

回答：

本人對於開放陸客來金自由行旅遊是抱正面態度的。

如果從金門戰地政務結束開始、到小三通、大三通、兩岸直航到現在走向一日遊自由行，對金門來說，在一些美麗的數據背後，總是沒有得利，因為金門都是白老鼠，在政策執行後金門民眾抱很大的期望，而且每次得來都換來落空。所以本人對一日遊、自由行持正面態度，但是對機制的建立是悲

觀的，就個人認知提出幾個看法：

(一) 治安管理的風險，就如陳主任所說要讓陸客觀看軍事設施，雖然現在正在裁軍、撤軍，但金門還是戰地，且有很多軍事設施，但是在國家安全的考量下是有問題的，開放陸客真的很多人來的話，對於地方治安會帶來衝擊，金門的警力真的夠嗎?據本席瞭解警力還不到澎湖的一半。

(二) 人員管理方面，兩岸人民在法治價值觀念、文化認知的差異，那麼我們努力要建立守法、有秩序的金門，需要有一個管理機制，避免兩岸民眾產生衝突與糾紛。例如：兩岸人民在搭機的習慣與方式有所不同，透過適當方式，說明雙方差距與整合雙方標準習慣，將有助於減少摩擦。

(三) 旅遊服務品質的管理，包括商店、餐廳、旅館、遊覽車的服務品質，這些都要做好，如果都沒有做好，現在開放的一日自由行，陸客還是會將金門當成小三通的一個過境，金門就無法得到一些實質的經濟效益。

當初小三通的主要目的之一，是增加金馬地區人民的福利，可是 11 年來都沒感受到小三通帶來的效益，金門縣政府與金門縣民都是政策配合者，每次期望都是落空，但是這是我們必須面臨的問題，基於一個民意代表，我在坊間所知道的例如安全管理、治安管理、人員管理、旅遊服務品質管理、兩岸人民統臺、兩岸人民旅遊管理等提出建議。

問題二：

對於小三通陸客來金非法滯留問題之情況

回答：

之前是小三通，現在已經全面大三通，如果金馬地區切割了獨立起來，小三通與大三通切割後成為獨立區塊，來金門的陸客就可以建立一個屬於小三通的配套措施，包括事前的管理(申請資格條件、審查居留證等)由中央授權、還有陸客的動態管理(建立出入境的資料管理系統、旅遊服務中心等)、還有事後管理(例如移民署的出入境資訊系統，發現陸客落地簽(15 天)過期仍留在境內，要如何遣送處理等等)。另外若開放自由行後，會不會出現大陸民眾藉機申請政治庇護，而形成政治庇護潮，金門因地理位置，首當其衝，這也要考慮難民法的相關配套措施，畢竟兩邊的制度不一樣。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

附錄七：【大陸人士來臺商務交流問題與趨勢之研究】深度訪談紀錄

- 一、時間：2011 年 5 月 30 日
- 二、地點：經濟部投審會
- 三、受訪人：經濟部投審會江河組長
- 四、訪談紀錄：

問題一：

從國境線上的管理來看，目前商務交流相關的申請及發證的制度與流程，請問受訪人認為如何？相關申請制度是否嚴謹，能夠過濾對我國國家安全之風險？

回答：

整個制度的設計上面來講，可以遠從外國人他來臺灣從事商務活動，怎麼樣審查，怎麼樣管理，若外國人不管是來商務還是有其他的活動，來觀光他可能要向外管來申請，核發簽證，由各個外管來受理，問題是大陸人我們沒有辦法有一個外管機制來審查、面談，來核發他的許可，所以現行的不管是商務活動或是專業活動，制度的設計面透過移民署收件，是臺灣有一個邀請單位，而這個邀請單位就是保證單位，就是保證人，透過這樣的一個機制設計以後，移民署收件以後，因為涉及各個目的事業主管機關的專業，所以送到各個目的事業主管機關去審查，把這個審查送移民署作為是不是發證的參考，從制度面看起來他設想是雖然不是很理想，因為他沒有辦法面談，就我個人看法目前沒有辦法裡面的唯一的辦法，算是沒有最好的制度，只有一個比較好的制度，目前他的制度設計是這個樣子，這樣的設計透過目的事業主管機關專業的審查，能不能達到對國家安全風險的過濾，我認為這個有點未免陳意過高，因為國安也是一個專業，包括不管是治安、國安都是不同的專業，就目的事業主管機關他沒有能力去對國安，除非像 NCC，譬如說大陸人士要來從事商務活動，你可能要進到遠傳的機房裡面，這個時候有國安的

問題，除非業務面跟他有關，但對人員的身份，譬如說這些人你怎麼知道他真實身份是什麼，包括了不管是 NCC 還是經濟部都是面臨同樣的問題，我們沒有辦法去辯別他真正的身份，我們看到的都是一些書面，沒有辦法辯別他真實的身份，但來臺的目的呢？在他的行程表、來臺的目的裡面會有說明，但是這個說明的問題，真正的問題是在哪裡，是這個目的、日期、行程是真的還是假的。

問題二：

相關申請制度是否冗長，造成來臺陸商商務交流之不便或相關經濟活動上之損失，這個部份有些人民團體跟業者覺得非常的冗長，可是公務人員有公文旅行時間上的問題，想請教受訪者的意見？

回答：

原則上，現在也不一定，我們也有按件的風險高低，還有難易，比較簡單風險低的就會很快，比如說有一些會藉由研習受訓來這邊工作，這種案子時間會比較長，比如說來的人比較多、來的時間比較長超過一個月，這個我們不但自己審之外還要送到工業局去審，或者是能源局，我們背後還有目的事業主管機關，我們只是一個窗口，所以他還有涉及到一些專業，到底這麼長的時間、這麼多的人合不合理、適不適當我們還要再去問他，這個公文一來一往又是要耽誤時間，所以有的案子時間會比較長。

問題三：

面對 ECFA 之後兩岸交流新的趨勢，兩岸商務交流的人數及需求爆增，行政部門如何在有限的人力及資源下如何有效提升能量，強化安全管理機制效能，讓大陸人士來臺交流審理效能的極大化？

回答：

我在很多的場合建議移民署，這個量一定是愈來愈多，因為大陸正好對臺灣很有興趣，到臺灣來玩一玩，或者從事商務，兩岸交流一定愈來愈密切，這個是現在的趨勢，目前政府的政策也是促進兩岸交流，以多交流的方向來走，繼然這樣的一個政策導引之下，案件量一定是愈來愈多，在很多場合我

建議移民署，第一個不要把所有事情攬在身上，因為攬在身上的結果是你做不來，一定分到各部會，各部會負荷不了這個案子就癱患了，而且他的審查程序只有一種，不管是臺積電還是營業額只有一千萬的小公司，通通一樣的審查程序，一樣的許可程序，沒有區分層級化的審查，風險高的應該從嚴審查，風險低的應該是從寬審查、簡易審查，甚至是審報，這些要去分流，第一個行政委託，比如說你在科學園區為什麼要跑來我們這邊審查，而我們又不了解他，你科學管理園區你最了解自己的廠商，他有沒有申請大陸人士來這邊不管是研習、商務活動最清楚，而且將來他進來以後你還可以去工作有沒有在研習，但是他通通送到我們這邊來審查，變成我們鞭長莫及，我們對他不了解，而且增加了我們的案件量，對廠商來講把他的案件和在那一堆的案件，他跟小公司一樣要等很久很久的時間，那他是不是會有很多怨言，會影響到他商務的推動。

問題四：

就各位受訪者所知目前一般大陸受邀的對相對我們商務、專業交流的制度最為詬病之處在於何處，目前的商業、經貿交流實務上面要如何區分？以及對這種分類方式從安全管理，或者促進經貿合作的角度來看，請問江組長您有什麼樣的看法？回答：

最為詬病之處，唯一的地方就是申請的程序太過於冗長，進來要獲得許可，對他來講凡是要經過許可，他們就認為是一種障礙，我們經常接到不一定是受邀人本身而是邀請單位，包括一些外商，他說我們要辦會議絕對不會在臺灣辦，因為你們找大陸人進來要許可，我寧願在新加坡、香港辦，這些商機平白讓新加坡、香港賺去了，他們說我們有很多大型的會議不敢在臺灣辦，大陸人要來要經過許可，許可還不一定能夠通過，會造成他會議主辦的一個困擾，當然這個問題已經挑戰我們兩岸本身的問題設計，就大陸人來要經過許可，他們的訴求，無疑就是不要許可，或是落地簽，就現階段兩岸的情況做到這一步還有一段距離，有許可就有管理，有許可就有准駁。

問題五：

從境內管理來看受訪者認為，目前大陸人士來臺從事商務、專業交流在入境後的安全管理制度與執行如何？兩岸簽署 ECFA 之後人員往來，如陸資

企業來臺投資，陸資銀行來臺設立分行，將衍生更多大陸籍人士來臺商務交流在臺較長時間的停留，就您的經驗目前此種較長時間的停留，在臺生活是否便利，是否衍生出其他的安全顧慮？

回答：

我們投審會負責陸資來臺的審查，陸資來臺以後他在臺灣經營事業，他必須有人員來，就我目前的資料有一百五十位，投資金額是一億五千萬美金左右，在臺灣陸資來臺的金額，來臺的人大概有一百五十人次，去年有人就來了，今年又要重新申請，實際上沒有這麼多人，大概一百多個人，那麼陸資企業經營狀況，我們會裡面有個計畫去委託外面的民間團體會去訪視他們，了解他們企業經營的環境，當然順便了解一下是真的投資還是假的投資，你來投資的營業狀況，還有你來臺投資的真正目的，後續我們會有另外一個單位，會有一個管理的計畫，每一家會去訪談會去查核，去了解每一個在臺灣包括人的狀況，公司經營的狀況，這是全面性的，計畫還沒有啟動，我們有這個計畫，這涉及到陸資來臺進來之後的管理問題，這個是特別針對陸資，第二個問題不管是按照專業、商務活動，都有規定說大陸人士進來以後，包括移民署、目的事業主管機關都可以隨時派人去訪查，甚至必要的時候可以隨團，可是問題法規是有一條規定，因為限於人力，案子審不完，我們現在採取意外管理的做法，比如說大陸的省級訪問團來招商，開論壇的那天，我們會派員全程看他們有沒有藉著看論壇來臺灣辦招商，這是入境事後的訪查，商務活動我們怕他來工作，移民署就會組合聯合查核小組包括幾個部會，我們會針對申請案件比較多的，人員比較多的，天數比較長的，像日月光，友達，都會聯合查核，但不可能去那邊陪他們三個月，我們抽查到底有沒有在這邊工作，是來研習還是來工作，這個工作一直持續在做，但不可能做到完善，因為有限，包括移民署也是一樣，他一個外勤隊相當於一個派出所的人，他一個縣他只有二十幾個人，所有的縣所有來的大陸人怎麼去訪查。

附錄八：【大陸人士來臺專業交流問題與趨勢之研究】深度訪談紀錄

一、時間：2011 年 5 月 30 日

二、地點：蒙藏委員會

三、受訪人：蒙藏委員會主任秘書陳會英（前陸委會文教處處長）

四、訪談紀錄：

問題一：

從國境線上管理來看，目前專業交流，相關申請以及發證的制度流程是否嚴謹，能夠過濾對我國國家安全的風險部份？

回答：

申請的程序和制度上，專業交流的規範上，相關專業團體才能夠申請，譬如學術類的大陸人士，必須具有相對專業性的團體才能提出申請，這個在專業上有他的要求，相關的專業事項都有主管機關，現在已有 20 類，各個類別都有主管機關，事業主管機關就申請案件會做實質的審查，不是只是程序的審查，程序審查是移民署收件時在應備文件上做程序的審查，目的事業主管機關會做實質的審查，這個是第一層，如果說就專業上面，這個都沒有問題，沒有特殊身份的話就合了，如果具有黨政軍的身份，身份比較特殊的就有聯審的機制，這樣的一個程序流程是算嚴謹的，如果身份上純粹的一個專業人士，這個程序理論上應該是滿快的，現在應該是在十個工作天以內就可以發證了。如果具有黨的身份，就要進入到聯審機制，聯審機制就是相關機關大家會來討論，大家會來討論這個案子對我們國家安全上做考慮，而不是從專業上做考慮，有一個整體的風險管理上面來做。

問題二：

相關程序和制度會不會過於冗長造成來臺專業交流之不便或相關的損失？有沒有節省或是簡化的必要性？

回答：

以現在來看流程已經是相當簡化，剛開始交流時要二個月前提出申請，因為整個流程需要這麼長的時間，若拿二個月和十天相比還能說是冗長嗎？我們經過這麼長的一段時間，建立了一套審查的流程，現在也很順利，各個機關知道它的角色和任務是什麼，可能是民眾對於這個機制不是很清楚，甚至說要跟誰申請也不是很清楚，十幾年前開始那時還是境管局還沒有成立，移民署就是單一窗口，不管今天申請那一類的大陸專業人士，只要跟這個窗口遞件就可以了，過去可能是教育部管的就要跟教育部遞件，新聞局管的就跟新聞局遞件，那個時候大家更搞不清楚這個案子要找哪一個機關去申請，現在不管是哪一類只要遞到移民署，它會去分給目的事業主管機關去處理，對於民眾來說減輕很多不清楚的，只要跟他申請就好了，只是說在送件的時時候可能有應備文件不齊的這個部份，要他們補件可能會有些怨言，一定要補件的話時間就會比預定的要長，我們這邊的要求就是，今天你大陸人士具有黨政軍的身份沒有關係，但一定要據實填報，如果沒有據實填報，一定會影響到審查的流程，只要你據實填報，連審會他們會去做處理，不是說你據實填報這個案子就會有問題，不填反而有問題，你有隱匿，相關機關反而會有疑慮說你是故意隱匿身份，有什麼特殊的目的。在這種情況之下，民眾會說我這個案子為什麼要花比較長的時間，這個是該填的沒填，該應備的文件沒有備齊，才會造成民眾這樣的印象。實際上，我在這個領域時間比較長，所以它怎麼發展過來的我看的比較清楚，從現在的製作來看，其實已經算是很快了，現在聯審會一個禮拜開二次，甚至說有一些比較急迫的可以開臨時會，馬上來處理馬上來解決，我們的政府所標榜的是便民的政府，我們是要有效率，現在當然還沒有電子簽，在網路上就可以申請，就給你發證，還沒有進展到這樣的程序，那個是在觀光旅遊的部份可能會往那個方向，但在專業交流方向，因為是專業交流強調是有專業性的，跟旅遊是不一樣的，旅遊只是觀光旅遊不要專業性，但專業交流是跟我們這邊的專業人士、團體做交流，本身必須要有專業性，當然一定會有些要求條件證明你的專業性。

問題三：

面對兩岸交流新形式，大陸專業交流人數及需求爆增，行政部門如何在有限的人力及資源下，做最有效的提升審查能量強化管理機制的效能？

回答：

其實現在需要提到聯審的案件應該不到二分之一，很多案子主管機關就核掉了，譬如說教育部，很多一些交流的案子，他們審沒有問題就核了，就直接把他的意見回給移民署，沒有意見移民署就發證了，也不需要進入的聯審的機制，聯審會記錄到有一些黨政軍的身份，是不是還有另外的考慮，就是可能主管機關不明確，牽涉到二個、三個主管機關要協調，協調方式就是在聯審會大家來協調，這種案件才要進入到聯審，我們現在聯審開會的頻率也增加，我記得這在劉兆玄院長在的時候提出來，縮短了這個時間，所以大家會在很短的時間來處理，在我們行政機關的內部，過去可能還要簽呈，現在我們內部大家開會把意見彙整，代表去的把意見彙整就帶出去了，行政流程內部都各自在做簡化，我們希望能夠在效率上能做提升，行政機關的人力始終不是很充裕，像移民署人力也是很不夠，他們不只專業交流，所有入境案、觀光旅遊所有全部都是他管的，大約就是這些人，而且他滿多都是雇員，他們要處理這麼多案子，所以在可能情況下增加人力是最好的，過去陸委會也滿支持移民署提出這樣的需求，也支持移民署增加人力，內政部有他們的考慮，整個政府的人力配置上也要做全盤的考慮，是不是能夠給他們所足夠需要的人力來處理這些事情，我們希望是能夠有，在還沒達到這樣的滿足點之前，以現有的人力大家就盡量做。

問題四：

申請制度和程序還有沒需要改進的地方？

回答：

我個人看法是認為，專業交流跟觀光要做一個區隔，專業是專業，觀光是觀光，一般我們去其他國家來講的話，我們觀光簽證也是很容易取得，交流性質上就是不一樣，是來這邊和我們專業人士交流，有的其實時間是滿長的，一些人民團體以為說專業交流也只不過是十天，其實不然，我們專業交

流很多類，我們的專業交流最多有到六年，科技業人士來這邊都到六年；我們開放學生來這邊唸書是要四年的，這個時間都不是說很短，還有來這邊的那些老師，短則一個學期，長則一年，這個時間都很長，不是說他只是來這邊走馬看花玩一玩而已，他實際上來做交流，今天你要觀光就走觀光，今天你是需要專業交流的話就走專業交流，我們不是說特別設下一些什麼障礙讓你困難，其實你想來觀光就走觀光這很容易的，不是說特別去做一些設限，實際的專業條件，當然在臺灣的時間比較長，會比觀光時間長，觀光的時間個人是十五天，專業交流可以一個月，至少可以有一個月的時間待在這邊，條件是不一樣的，來這邊從事的活動內容也不一樣，所以才會有這樣的區隔。不能單從申請的流程來看，要看一個整體。

問題五：

就境外管理來看，受邀者您所認知，現在大陸受邀的對象，對現階段專業交流管理制度有何意見？

回答：

其實他們的認知未必是完全正確的，以之前交流例子而言，就是不直航花費了這麼長的時間，要轉機，幾乎都在講要直接通航，當然在這方面並不是直接涉及到專業交流的部份，而是兩岸直接通航的問題，不能直接通航會讓他們覺得說很不方便，要轉機，要花了一天的時間，我們去大陸也是一樣，要花一天的時間在轉機上面，我們不會表達一些什麼，因為我們知道癥結在哪裡，他們就會藉來訪的機會，或是我們去了他們也會說你們花了這麼多的時間就在轉機上面，能夠直接通航多好。還有就是我們為什麼辦手續辦這麼久，其實，癥結在對方不在我們這邊，他們也不知道，他們只知道辦這個手續辦了很久，我們都會跟他們說，其實我們這邊很快，我們大概十天就辦出來了，問題是在於他們那邊，現在我不知道有沒有什麼改進，從開始交流的時候，我們這邊邀請函去了，先要立向，立向了之後，他要辦入臺申請，他們那邊要先申請能夠入臺，我們這邊入臺證給他了，他要去公安那邊辦一個證件，先是臺辦，臺辦准了之後最後出來要到公安那邊再去辦，那如果他戶籍不在他的工作所在地的話會很麻煩，他要回到戶籍所在地去辦，這個是

附錄八：【大陸人士來臺專業交流問題與趨勢之研究】深度訪談記錄

他們那邊制度的問題，有的時候他也搞不清楚說怎麼辦理申請這麼久，我們也能體會到他們所抱怨的問題是他們那裡，比較不會說是我們這邊。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

附錄九：【大陸配偶管理機制之研究】深度訪談記錄

深度訪談(一)

一、時間：2011年6月1日

二、地點：臺北市就業服務處

三、受訪人：臺北市就業服務處劉輔導員

四、訪談紀錄：

問題一：

大陸配偶現在在臺灣不用另外經勞委會申請工作許可證，什麼許多雇主會沒辦法知道？

回答：

法令是98年才修法，現在才100年6月，時間沒有那麼長。我們在宣導的部分，陸配還滿常去萬華新移民會館、南港新移民會館，或是和民政局跟區公所合作的部份，或大陸配偶滿常去的中華救助總會，有機會都會去做宣導，後來發現成效好像…，就是政府在陸配沒有工作證可以工作的部份，宣導的部份要再強化，我們自己是花了滿多時間和雇主端溝通。

問題二：

您會直接跟企業主接洽，還是你們會跟另外一個仲介互動嗎？

回答：

求職者會有各種方式或管道到我們這裡來，有些是在我們的網站看到有輔導員之類的，救助總會或其他協會社工轉介過來的，只要是我們這邊的陸配，工作機會看了之後，幫她打電話給雇主約面試時間，會協助她這個歷程。有些陸配的需求不是這麼長。政府鼓勵就業競爭力比較弱的求職者，之前在臺灣沒有工作經驗，來臺灣累積半年的職場適應，可以銜接到就業市場。

問題三：

大陸地區人民來臺管理機制之研究

您的工作主要是做大陸配偶嗎?還是有涉及其他類別的就業?如果處理這個，你工作量會太重嗎?

回答：

變成我自己時間的節奏要去設定，每年陸配要辦兩場就業輔導班，兩場團輔班，一個禮拜三五，我們剛剛才結束團輔班的活動，三五三五，連續四天，算是一場團輔班。團輔班的學員大概是 11 個人以內，就研班比較大，是宣導性質，35 個人以上，每年都會有辦就研班的績效或服務個案的績效，或是到各地像中華救助總會或臺北市婦女中心，會去做據點。

深度訪談(二)：

一、時間：2011 年 6 月 2 日

二、地點：移民署

三、受訪人：移民署專勤大隊魏視察

四、訪談紀錄：

問題一：

移民署專勤大隊的同仁認為還是應該在裡面做把關?

回答：

長官的態度或政策的壓力變成比照國境線上查驗人員的方式去作業，對他們來講會有衝突，你跟我去辦案，我告訴你這對一定是假的，那對一定 ok，對他們來講，也許透過一些事證的蒐集或是你講的理由，而且他們也常常接觸逃跑的，陸配失蹤協尋之後，最常發生的就是妨礙家庭，或是違反社福法的部份，所以看狀況就知道如何處理，甚至覺得你這個人個性比較軟弱，如果稍微用詞比較嚴厲或果斷，你剛才不是說你有介紹人多少錢，介紹人為什麼會收介紹費，從這個開始去查事實，碰到心理層面比較弱的就會直接說了。

問題二：

承辦同仁，或包括你自己，對於現在這個階段的運作流程，有沒有哪裡

要做調整？

回答：

我們同仁希望談的次數可以多一點，去查的時間可以更多次，因為有些東西不是你來談我們就可以知道，因為今天去做國人訪查，發現居住的環境也不是很好。

問題三：

希望更多的查察和面談時間的用意是什麼？是說目前制度還是有缺失？

回答：

因為有些東西回答得也非常好，不會讓人家不過，就覺得可以，透過我們想知道定居和永居的時候去看生活狀況的時候，她們會有那個壓力，我在想她們應該是身分轉換期間太冗長，需要不定期的查察，我們法令規定更嚴格，只要來臺超過六個月以上的外來人口，我們都要不定期去做查察。所以我們去看的理由有很多，有可能是有人投訴或檢舉。

問題四：

所以陸配訪查最想發現的是什麼？

回答：

不只賣淫，還有婚姻媒合，或是你這個人常常掛我的名字，就可以在臺灣打工，在臺灣拿到身分，可是實際上和我沒有婚姻關係，所做的任何面談都只是要確定婚姻的真實性，所有問題就是一句話，婚姻的真實性到底存不存在。

深度訪談(三)

一、時間：2011年6月2日

二、地點：移民署

三、受訪人：移民署專勤大隊林科員、蔡科員

四、訪談紀錄：

問題一：

政府將開放陸客自由行，大陸配偶面談和查察的工作還是會詳盡做或者會有怎樣的改變嗎？

回答：

林科員：我們比較著重在實效，以前訂面談管理辦法，後來才增訂查察辦法，比較注重面談有沒有面談效果，查察有沒有查察效果，我個人是主張有沒有效果比較重要，這兩個合在一起比較容易有效果。因為查察管理辦法，不能說這個人有問題就做一些行政處份，一定要帶回來做筆錄、簽名，與其這樣，那我們比較主張兩者合一，兩個動作變成一個動作，一個是在外面查，訪查這一戶，也有可能訪查他的各戶鄰居，有沒有看過這個人，或者是鄰長，或者是管區，或者是親友，訪查是蒐集旁邊的證據，縮小範圍，再針對他們去突破，覺得時機可以了就請他們來面談或直接帶回來，或是反向操作，談一談有問題馬上帶出去看，不用很死板的面談就是面談，查察就是查察。

蔡科員：我覺得陸客自由行開放之後，面談和查訪主要是著力在有沒有虛偽結婚，因為虛偽結婚是大陸人民想要非法來臺的一個管道，那日後開放自由行之後，比較不會用這個管道進來臺灣，因為自由行會更方便，虛偽結婚量就會降低，所以我覺得日後面談案件會變少，查訪案件可能會變多。

問題二：

查核過程中，大陸配偶可能會覺得侵犯到我的人權，懷疑我結婚的真實性，那你們會覺得要堅持維護國家社會安全，還是會漸漸走向人權？

回答：

林科員：我先導正一個視聽，包括現在人權團體都會說我們面談有問到很私密的問題，錯的，96年成立經過一年的混亂期，我們現在的問法不是這樣問，那是以前入出境管理局的時代他們的問法，這是第一個要導正的視聽，我們沒有這樣問。我們常常講美國最講究人權，美國移民官去人家家訪，不也問你們有沒有睡在一起，你老公內褲是什麼顏色，你老公喜歡穿什麼顏色。你說結婚是真婚姻，我拿結婚證書給你看，我真的結婚，但你是什麼心態去

結婚，這東西是很主觀，周邊證據就是顯示你們沒有住在一起的時候，我才做第一個突破而已，還必須要你親口承認，你打死都不承認，我們很難去做突破，婚姻很難構成虛偽結婚，移送法辦那種，那我們只能退而求其次說你們夫妻沒有共同同居事實，因為這是客觀事實，這部份我們做得到，是這樣而已。

蔡科員：其實侵犯到人權都是很久以前，我們長官或我們自己都有要求比較私密的問題，我們現在都不會再問，會從別的方式來瞭解到底有沒有住在一起，甚至問鄰居有沒有看到這對夫妻出入，已經改用很多方式。

問題三：

面談的制度還有必要存在嗎？

回答：

那把面談改為「訪談」，你認為呢？以前的刻板印象，會讓民眾覺得面談就是這樣，我今天是執行國家法律要去「訪談」你，那可不可以去「訪談」你，可以嘛，因為國家賦予我去訪談這對夫妻的真實性，或是我接到檢舉函，我來做訪談，那「訪談」會不會對你的刻板印象有改變？

問題四：

面談和訪查有需要做其他改善的地方嗎？

回答：

蔡科員：因為是法律的東西，只是我們現在已經改變作法是我們主動出擊，到現地去訪查，現地沒有問題就會減少面談的量，這也是解決面談耗時的方法。現地訪查看起來沒有問題，基本上連面談都不需要，程序都省略。回到剛剛自由行的部份，如果真的是假結婚的話，現在透過自由行更容易來臺灣，這時候她就會考慮我要不要用結婚這麼麻煩的方式來，我預設假結婚的量會愈來愈少，但訪查的量會愈來愈多。我們現在訪查的量就有比往年多，面談的量是愈來愈少。

林科員：我們常常接獲檢舉，比方要分家產的時候，他們家屬就跳出來說是假結婚，你覺得我們移民署要不要去查這段婚姻的真實性。還有另外一

個，保險的時候，涉及私人財產要做分配，利益糾葛的時候，都常常接到這種通知，或是鄰居、兄弟姐妹看不慣，兒子檢舉老爸娶大陸配偶的也有。

問題五：

實際上執行職務的過程中，有遭遇困難或衝突的地方嗎？

回答：

林科員：我覺得法律賦予我們的支持不太夠，還有民間的聲音，很多 NGO 團體也一直攻擊我們。若是問新北市的話是人力不足的問題，這是移民署內部失衡，北北桃佔全國外來人口一半以上，可是我們配置的人力卻很少，其他地方就很輕鬆，他們綽綽有餘，可以做普遍的訪查，一般性的訪查，不用等到接到公文或檢舉才去訪查，平常就可以去查。我們是上面給我們公文或是檢舉來了，光這樣我們就沒有辦法負荷了，而且等待期很長就產生民怨，可是有些東西是要等待，就像警察去抓什麼東西要埋伏，他就要等待獵物出現，有些時間是要拖長才看得出來，但民眾沒有辦法接受。針對外來人口在每個區有多少人，人力配置怎麼樣，要做一番查證，可能會比較完善。

蔡科員：查察上的困難，我們會請人家開櫃子給我們看，我們會變得比較保守，因為牽涉到法律層面，是要去看有沒有夫妻同住嘛，看有沒有女孩子的衣服，請老公開衣櫃給我們看，雖然是沒有遇到被拒絕，可是有時候想說如果他今天拒絕開給我看的話，那我到底要算他是假的嗎？我有時候會自己想這個問題。

問題六：

針對大陸配偶來臺管理機制，有什麼建議要給中央決策機關嗎？

回答：

蔡科員：基本上我們人力不足，這是第一，很現實的問題，我們這幾十個人做的是以前新北市全部共同警察在做，這落差已經變得很大了。移民署成立之後，看到外國人就說這是移民署的事情，所以現在警察也不會主動去抓，現在都落到移民署來做。本來是全體警察在做的事情，現在變成我們十

幾個人在做，移民署小小的單位在做，所以人力上已經落差很大。那法律修法當然是趨勢，但不是我們能夠決定。

林科員：如果不增加移民署人員，而讓你在內部做調配，這是第一個方法。第二個方法就是城鄉的調配，比方說新北市、嘉義或臺南人員調動的問題，這是移民署內部應該要做的事。再來，不增加移民署的情況之下，又怎麼把這些工作都做好，是不是請警察負擔一部份，這也是一個，可是現在警察都說移民署的，如果站在行政一體這樣就很奇怪，就好像抓外勞，現在行政院、勞委會、內政部分配協調是說我們抓三成，他們抓七成，因為大家也看到我們移民署人力就是不足以應付嘛，因為行政院總員額法框在那裡，人員如果沒有辦法做流動，就看事權大家怎麼共同解決這個問題，站在行政院的角度是這樣。也因為我們人不夠，我講的大陸配偶包括外籍配偶，應該是去做主動性的訪查，而不是被動，因為太多的案例是被動中讓她取得國籍，也因為我們人力不足，戶政機關會做第一道的把關，有孩子的基本上就不給我們訪查，就認定是真結婚，可是有的孩子不是那個先生的，這也是一直在發生的事。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

附錄十：「大陸地區人民來臺管理機制之研究」問卷

第壹部份：問卷說明

敬啟者：

隨著兩岸關係情勢的快速變遷，雙方交流的形式、管道、層次均不斷的提升和擴展，兩岸互動所衍生的諸多問題早已迥異於往昔。在兩岸交流秩序邁向正常化的同時，更有必要重新審思兩岸交流新趨勢下的大陸地區人民來臺管理制度，以歸結未來制度重構的思考方向，據以提出具體政策建議，作為我政府政策規劃之參據。

行政院研究發展考核委員會爰委託本協會辦理「大陸地區人民來臺管理機制之研究」，針對大陸地區人民來臺的管理機制，做一全面性的檢視，以重構合理開放、有效管理及落實執行的大陸地區人民來臺安全管理新機制。素養您具有專業豐富的實務經驗，對本研究主題必能提供精闢見解，希能藉由本次問卷調查，瞭解您對於現階段「大陸地區人民來臺管理機制」的看法。

本問卷採取匿名方式，且內容僅供研究之用，您的任何意見都將受到嚴密的保護，敬請放心作答。您的幫忙，對本研究助益甚大，在此向您表達誠摯的謝意。

中華亞太菁英交流協會副理事長

國立師範大學政治學研究所

范世平教授

第貳部份：問卷題目

甲、審查面

一、對於大陸地區人民來臺觀光（含自由行）的現行審查機制，有以下各種意見，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	現階段觀光的審查，需要 2 天的時間，還算適當	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	現階段觀光的案件過多	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	現階段觀光的審查人力不足	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	對於陸客來臺自由行，需提出存款新臺幣 20 萬元的證明，或年薪人民幣 12 萬元，或持有信用卡金卡等財產門檻要求，過於嚴格	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	對於陸客來臺自由行，需在申請書中填寫「緊急聯絡人」，以擔負脫團時協尋義務的作法，無實際效果	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

二、對於下列有關大陸地區人民來臺觀光（含自由行）的審查機制的政策建議，請問您同不同意？

附錄十：【大陸地區人民來臺管理機制之研究】問卷

題序	選項	非常 同意	還算 同意	不太 同意	非常 不同意
1	建議大幅增加證照審查人員之數額編制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	對於陸客來臺自由行設定財產門檻，建議放寬或取消	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	對於陸客來臺自由行的聯絡人（保證人）制度，建議取消	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

三、對於大陸地區人民來臺專業及商務交流的現行審查機制，有以下各種意見，請問您同不同意？

題序	選項	非常 同意	還算 同意	不太 同意	非常 不同意
1	現階段專業及商務交流的審查，需要兩週的時間，還算適當	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	現階段專業及商務交流的案件過多	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	現階段專業及商務交流的審查的人力不足	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	外界認為專業及商務交流來臺申請時程過長的問題，主要是因為大陸方面發證時程不明所致	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，還必須掛上民間團體身份才能申請，並不具實質管理意義	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 6 現階段商務交流中，要求部分大陸人士提出本職公正文書及驗證，會造成申請流程冗長

四、對於下列有關大陸地區人民來臺專業及商務交流審查機制的政策建議，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	建議比照大陸人士來臺觀光，由陸方先發證後，再經由我方審查發證來臺，以縮短專業及商務的審查流程	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	建議現階段專業交流中的大陸黨政軍人士，要求誠實申報本職身份即可、不需掛上民間團體身份才能申請	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	建議開放經常往來且具有一定身份資格的大陸商務人士，辦理「多次簽證」，以利兩岸經貿需求及管理效能	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

五、對於下列有關大陸地區人民來臺進行社會交流審查機的政策建議，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
----	----	------	------	------	-------

附錄十：【大陸地區人民來臺管理機制之研究】問卷

1	建議於大陸配偶來臺之前，在境外先行進行抵臺後的說明與輔導	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	建議爭取在大陸地區設置類似外館的機構，以利進行大陸配偶申請的認證作業	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	應該擴大大陸配偶在大陸地區子女來臺依親的配額	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	應該放寬大陸配偶離婚後返臺探視子女的限制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	現行臺灣地區依親居留、長期居留之大陸配偶之前婚姻未成年子女來臺探親的政策放寬，已經足夠	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

乙、執行面

一、對於大陸地區人民來臺觀光的執行機制，有以下各種意見，請問您不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	當前陸客來臺在進行通關時，相關證照與資料均已相當完備	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	當前陸客來臺人數過多，造成通關時證照與資料查驗上的困擾	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	大陸當局與旅行社已經相當配合我方，盡力在陸客身份與證照的查核上	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

加強力度

二、對於下列有關大陸地區人民來臺觀光執行機制的政策建議，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	應該大幅增加證照查驗人員之數額編制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	應該放寬大陸地區人民來臺觀光的隨行親友資格規定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

三、對於大陸地區人民來臺專業及商務交流的執行機制，有以下意見，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	現階段專業交流中，對於大陸地區特定機敏人士，在入境時必須進行通報，無法達到真正的管理效果	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

四、對於下列有關大陸地區人民來臺觀光執行機制的政策建議，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
----	----	------	------	------	-------

附錄十：【大陸地區人民來臺管理機制之研究】問卷

- 1 對於上述大陸地區特定機敏人士入境通報，建議應該限縮於特定範圍

五、對於下列有關大陸地區人民來臺社會交流執行機制的政策建議，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	建議簡化大陸配偶在國境線上面談的流程和時間	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	建議建立並落實大陸配偶的生物特徵辨識資料庫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

丙、查處面

一、對於大陸地區人民來臺觀光的境內查處管理機制，有以下各種意見，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	相較於其他周邊國家，當前陸客來臺的脫團率甚低	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	目前團體旅遊的臺灣導遊人員，可充分掌握陸客行蹤，防止陸客脫團與犯罪	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	當前陸客來臺的脫團通報系統與流程	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

甚為完善，可防止陸客脫團

二、對於大陸地區人民來臺專業及商務交流的境內查處管理機制，有以下各種意見，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理的人力不足	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理，往往會因為實際行程落有所落差而無法掌握	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	針對入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理，因為人數太多，採取事前查察的方式不具效果	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

三、對於下列大陸地區人民來臺專業及商務交流的境內查處管理機制的政策建議，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	建議增加專勤人力，強化對於入境後的專業及商務交流大陸人士進行動態管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	對入境後的專業及商務交流大陸人士	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

入境後的管理方式，建議應該採取事後懲處的嚇阻方式，才能真正收到安全管理的效果

四、對於下列大陸地區人民來臺社會交流境內查處管理機制的政策建議，請問您同不同意？

題序	選項	非常同意	還算同意	不太同意	非常不同意
1	建議強化臺灣配偶對於大陸配偶在臺生活權益與互動的輔導	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	建議強化專勤大隊對於婚姻真實性的面談和查察	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	建議應經過審查會議，才可強制大陸配偶出境	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	建議擴增專勤大隊人力資源	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

第參部份：基本資料

1、性別： 男 女

2、年齡： 20歲~29歲 30歲~39歲 40歲~49歲 50歲~59歲 60歲~69歲

3、教育程度：
 高中、職畢業 專科畢業 大學畢業 研究所以上

4、您目前所在的單位部門是？
 移民署本部 移民署國境大隊 移民署專勤大隊

5、您從事大陸人士來臺及移民相關業務，有多長時間？（含移民署成立

前相關工作經歷)

未滿1年 1~3年 3~6年 6年以上

6、請問您目前工作的區域是在？

北部 中部 南部 東部 離島

7、請問您目前的職級是？

簡任 薦任 委任 約聘（僱）人員 其他

問卷到此結束，請檢查有無遺漏之處。感謝您的協助！

附錄十一：「大陸地區人民來臺管理機制之研究」委託研究
 期末報告審查意見回應對照表

審查意見	修正說明
<p>楊教授開煌</p> <p>1、本文提出文獻分析法，然本文使用的方法是法規解釋，而非文獻分析。商務交流的焦點團體部分，「有專業並不對口」，有說明的必要。</p>	<p>已於頁 17 補充說明。</p>
<p>2、在問卷調查的部分，第一，題項共 43 題過多，似乎不符合一般的問卷調查；第二，所擬之問題亦非一般人民所知曉之問題；第三，此份問卷與本計畫之關聯性為何，以及研究方法為面訪或電話調查，亦有必要加以說明。</p>	<p>有關問卷調查部分，頁 22 以下已有完整說明。</p>
<p>3、在第二章的探討中，第 27 至 52 頁除了日本部分有若干註解之外，其餘多節並無註解，僅使用移民署資料，建議應加以分類、分析以及歸納優劣，並將各國之管理法規列入附錄。</p>	<p>1.已增補於頁 29、31、36、38、40、44、47、50、51 等處。 2.各國法規納入附錄光碟。</p>
<p>4、第 20 至 21 頁深度訪談的對象和「商務交流」的關係，請補充說明或調整呈現方式。</p>	<p>已加入本文如頁 22。</p>
<p>5、第 70 頁「人蛇集團」與赴臺觀光的相關性為何？第 75 頁有業者提到 35-30 人跳機，因此，對人蛇集團放置在觀光的章節中是不合理的，建議予以調整。</p>	<p>文字及內容已調整如頁 73。</p>

審查意見	修正說明
<p>6、第 198 頁之（三）的結論，提出開放與安全的困境，在正文中似乎沒有明確的研究過程。第 200 頁所提到的脫團假冒身分等，在正文中亦無實例可以佐證；反而「聯審會」在資訊不足、審查者並非專業的情況下，失去功能，徒增不便的手續，並沒有在結論中強調，建議補充相關論述。</p>	<p>1.已補說說明如業 267~268。 2.原 200 頁「脫團」已刪除。 3.本研究並未發現「聯審會」有左列所謂「審查者非專業」等問題，爰不納入結論。</p>
<p>7、第 204 頁中長期政策建議（三）第 2 點所提的「專業交流回歸以『事由』為基礎的管理機制」與短期政策建議（三）第 3 點身為基礎的「大陸人事資料庫」有互相矛盾的情形，關於資料庫之政策建議是否仍以「身分」為區分標準，請斟酌。</p>	<p>已於頁 274 調整修正。</p>
<p>8、在「境外管理」方面，應強化現行兩岸互設的觀光辦事處功能即可，無須設立「兩岸旅遊合作固定協調機制」。</p>	<p>現行辦事處及本研究所建議之「固定協調機制」內涵並不相同（如頁 273），本項建議爰不修正。</p>
<p>9、針對旅遊糾紛、人身安全以及專業人士之行動規範、政治規範等，建議再予深入討論，並提出具體建議。</p>	<p>1.針對旅遊糾紛及人身安全議題，已超出本研究「安全管理」範圍，惟鑑於有相當重要性已於本文頁 26 處強調為未來研究重點方向之一。 2.查我政府目前並無所謂對於專業人士之行動規範及政治規範，審查委員意見，本研究予以尊重。</p>
<p>10、由於本研究中並未清楚說明當前（馬總統上臺之後）的管理缺失或重大</p>	<p>已於頁 3 補充說明。</p>

附錄十一：期中報告審查意見回應對照表

審查意見	修正說明
<p>問題，致使本研究的問題意識有欠明確。基本上，本計畫之研究問題，應是針對未來大陸人民來臺數量驟增的情況下，測試目前臺灣的維安能量是否足夠。</p>	
<p>11、本文研究之第 3 至 4 頁所謂的「量變」到「質變」宜予清楚說明，何謂「質變」？有何質變？「質變」的情況下，對目前的維安威脅為何？在問題意識一段均未說明，建請加以補充。</p>	<p>已於頁 3~4 補充說明。</p>
<p>12、本計畫之所以必要，應源自對臺灣未來安全的顧慮。從安全的角度來看，應區分為國家安全與社會安全兩大類；而類目上可以分為傳統安全與非傳統安全，建議本計畫應補充針對上述安全的漏洞之預測分析，檢視目前的管理機制，以突顯可能的問題所在，及本計畫之研究目的。</p>	<p>本研究之目的及研究範圍，已於研究目的和研究範圍中明確界定審查委員對於「安全」之界定方式，或可另納為後續研究方向參據。</p>
<p>13、報告第 5 頁以「事由」區分為 4 類，然「小三通」與其他類別不宜作為類別之一，另第 20 頁又加上「商務交流」。分類未盡一致，請加以統一。</p>	<p>已於頁 5 補充說明。</p>
<p>14、「社會交流」一項，在安全管理議題上與其他交流類不相同，建議分別討論。本文中所討論之「社會交流」，也只有大陸配偶一項，其實以中、長期居留的觀點來看，陸生及交換生在拘留時間上均可以歸為一類，相關的社會安全</p>	<p>依目前相關法令，大陸人士來臺「居留」，僅有大陸配偶，餘均為來臺「停留」，且陸生來臺目前仍是以「專業交流」名義申請，審查委員意見本研究予以尊重。</p>

審查意見	修正說明
<p>管理，可以一併討論；其他的交流，則為短期交流。</p>	
<p>柯副教授兩瑞： 1、有關結論與建議部分，建議可參考移民署謝立功署長民國 100 年發表於調查局《展望與探索》期刊之著作〈大陸地區人民來臺現況及因應作為〉中與本案有高度相關的論點。</p>	<p>已於頁 4 納人文獻參考。</p>
<p>2、在中國大陸對臺軍力尚未減緩的情形之下，如何做好兩岸安全管理為一重要議題，建議可用部分篇幅討論臺灣涉及國土安全及兩岸國境安全管理之事務與權責。</p>	<p>「國土安全」議題極為重要，但為保持本研究架構之完整，審查委員意見可另納為後續研究方向參據。</p>
<p>張副教授佑宗（臺灣大學政治學系）： 1、本研究為探索性研究，惟目前報告卻未將大陸地區人民來臺相關的議題聚焦，且未提出管理問題及解決之道。建議應再聚焦，才能使研究設計與研究發現更有意義。</p>	<p>已於頁 3 中將問題意識強化，俾明確大陸人士來臺之管理機制問題及政策建議。</p>
<p>2、目前的研究對象有些偏差，問卷調查部分只訪問政策執行者，會使得問題呈現的方式有些偏差。如果只就移民署同仁，依據執行者自我評估的結果，容易產生「人力不足」、「目前管理方法相當合宜」等結論，建議研究者應再斟酌。</p>	<p>本研究係經過焦點座談及深度訪談始形成問卷，而非單純偏向政策執行者，故應無類此問題。另，頁 24 亦有相關說明補充。</p>
<p>3、目前第四章各個國家與地區出入境</p>	<p>各國法規部份已蒐錄於附錄光碟，</p>

附錄十一：期中報告審查意見回應對照表

審查意見	修正說明
制度只有簡略 1 至 2 頁介紹，對於各國制度分析過於簡略，建議蒐集分析各國出入境法規，比較分析法規是否過於嚴格或值得參考之處，且應加強與其他各章節的連結度。	至「法規比較分析」，鑑於各國國情不同，故仍從「制度面」宏觀的探討，並已於第二章第 8 節中從「趨勢」、「一般管理制度」、「陸客觀光管理制度」等面向比較。
4、問卷設計題目建構邏輯應加以說明，例如觀光、社會交流及專業商務交流，又如何從審查、執行、查處等面向去發展出各題，請補充說明問卷架構及各題項建構理由。	補充於頁 24。
5、抽樣設計部分應說明為何採用立意抽樣而非隨機抽樣。立意抽樣在實務上難以估計抽樣誤差，請說明母體清冊的取得，與後來抽樣的選擇理由。	已於頁 43 中說明。
6、請補充樣本與母體之檢定，使讀者瞭解完成訪問的樣本與母體之間的一致性，以及本研究參考性。	按，由於本研究採立意抽樣（已於頁 43 中說明），而非一般隨機抽樣，故已無檢定母題之必要，並無作推論母體之分析，合併敘明。
7、目前資料分析只有單向分析，無法看出 4 類大陸地區來臺人士之中哪一類的來臺者有特別的管理問題，建議應進一步深度分析。	已調整各交叉分析表，納入各題總和百分比及次數。
8、建議加強調查結果和政策建議的連結度。	已檢視調整於 207~271。
<p>林副大隊長宏恩（內政部入出國及移民署）：</p> <p>1、原以人口移動概念結合各國管理現況的分析相當具有意義，然本文著重以</p>	政策趨勢、管理問題和政策建議等，均已在本研究第三到五章的分析當中有所探討。

審查意見	修正說明
<p>觀光、商務、專業、小三通及社會交流等面向分析，未見政策面、管理面、法規面等問題與建議的提出。</p>	
<p>2、以政策生態角度分析，歐盟、美國及中國大陸屬於大國，與韓國、日本、新加坡、香港及我國，在移民政策方向必有相當之不同，建議各國制度分析部分應注重政策生態，並再深入分析比較。</p>	<p>按，從政策生態角度來看，若為「移民」政策，按一般移民推拉理論，主要還是在於經濟的「推力」和「拉力」，而非「大小」，故美國與中國都屬「大國」，但在人員移動上卻會呈現不同的態樣。而據本研究分析，除美國外，各主要國家其實不分大小國，對於經濟性的投資移民和具短期經濟效益的觀光或商務停留，均逐步採取便利友善的措施，以因應全球化下的競爭，可能更是值得我國在面對大陸人士來臺停留（而非移民）的重要觀點，茲於此說明之，並納入頁 61。</p>
<p>3、本研究屬於政策研究，建議應深入探討大陸地區人民來臺管理法規與憲法、國際公約競合關係，例如法規與人類遷徙自由權利是否抵觸等。</p>	<p>本研究屬分析現階段大陸人士來臺管理機制之政策研究，至法規與人權問題之探討，為極具意義之法規研究，或可納為後續研究之參據。</p>
<p>4、本研究缺乏顧客面分析，是較為可惜之處，使得部分問題分析較為零散。</p>	<p>受限於研究設計，本研究業於焦點座談與深度訪談中以產、學為代表，俾兼顧「顧客面分析」。</p>
<p>盧科長重任（內政部入出國及移民署）： 1、大陸地區人民來臺自民國 77 年 11 月發展至去（100）年 11 月總計有 630</p>	<p>本研究四大類型中業以「觀光」最多，且小三通中也特別針對「小三通自由行」另作分析，均與審查委</p>

附錄十一：期中報告審查意見回應對照表

審查意見	修正說明
萬人次入境，其中自 97 年 5 月後就有 433 萬人次，觀光又佔了 300 萬人次，因此本研究對於觀光部分應加強分析。	員意見相符。
2、目前在觀光入境流程是由中國大陸先發證，再由我方審閱文件；專業及商務交流則是由我方先發證，再來才是中國大陸審閱，二者的差別或許可以提供其他入境管理制度參考。	本研究原先之政策建議中即已有提及，請參頁 274。
<p>(六) 林專門委員燕美 (交通部觀光局)：</p> <p>1、有關移民署與觀光局統計數據之差異，移民署係以入境許可證明進行統計，觀光局以旅行社通報為主，造成二者之誤差補充說明。</p>	對此，本研究認為，基於「政府一體」之立場，對於大陸人士來臺的重要統計數據，應有統一性，避免造成外界錯誤認知。
2、短期政策建議中，重新檢視陸客自由行「保證人」、「保證金」的管理機制，此因涉安全管理事項，爰建議修改為一主辦機關：移民署；協辦機關：陸委會等相關國安單位、觀光局。(提要頁 IV、頁 201)	已修正於提要頁 IV、頁 270。
3、提要頁 I 一(一)研究緣起第 7 行，(2011)年 6 月 28 日，正式開放陸客來臺自由行…，建議修改為 2011 年 6 月 22 日換文生效，6 月 28 日首批自由行陸客來臺。(頁 21 第 1 行同)	已修正於頁 I、頁 22。
4、頁 62 第 6 行，至於「第一類」陸客則是在 2008 年 7 月 4 日才得以正式開放…，宜修改為 2008 年 7 月 18 日。	已修正於頁 65。

審查意見	修正說明
<p>5、頁 71 表 3-5 規定第 4，「行程之遊覽景點及住宿地點變更時，應立即通報。」，因「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 4 款業於 2010 年 8 月 16 日修正為「行程之住宿地點變更時，應立即通報。」爰建議改列新規定。另「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」相關規定業於 2010 年 9 月 21 日業修正為第 5 點，亦建議改列新規定。</p>	<p>已修正於頁 73~75 之表 3-5。</p>
<p>6、頁 72 第 1 段部分，實際情形係 2009 年 1 月 17 日「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」第 25 條第 1 項由原「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，有大陸地區人民逾期停留且行方不明者，每 1 人扣繳第 11 條保證金新臺幣 20 萬元，每團次最多扣至新臺幣 200 萬元；…」修正為「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，有大陸地區人民逾期停留且行方不明者，每 1 人扣繳第 11 條保證金新臺幣 10 萬元，每團次最多扣至新臺幣 100 萬元；…」。另「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」於 2009 年 9 月 15 日配合修正全文，刪除原第 10 點與前揭許可</p>	<p>已修正於頁 75。</p>

附錄十一：期中報告審查意見回應對照表

審查意見	修正說明
<p>辦法第 25 條第 1 項保證金相關之重複規定。</p>	
<p>陸委會（提供書面意見）： 1、報告第 17 頁有關文獻分析法部分，本研究案介紹美國等國家對大陸地區人民之入境管理制度，建請研究團隊除蒐集各該國家入境管理制度外，對於可供我國借鏡之處，能研提相關建議，以供政策規劃參考。</p>	<p>本研究於總體政策建議部份，即參酌各國對於大陸人士入境之管理趨勢及政策鬆綁而研提相關政策建議，如頁 266、273 等處。</p>
<p>2、報告第 22 頁有關問卷調查法部分，本研究主題探討大陸人士來臺商務交流問題與趨勢，然針對「觀光」部分的研究，內容及問卷設計偏重在內政部入出國及移民署人員之意見探詢，建議應酌增主管機關觀光局之意見調查。</p>	<p>相關問卷調查方式，以說明如頁 24。</p>
<p>3、有關第三章現行大陸地區人民來臺管理機制的運作與問題，分述如下： (1)專業與商務交流 A、有關第 80 頁圖 3-3 所示「大陸地區人民來臺從事專業交流活動之整體法規架構」，除經貿、文教、新聞、演藝等交流之細項處理原則（審核要點）外，尚有其他審查原則，建議此處改以例示方式呈現。 B、第 82 頁「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」自 94 年訂定發布施行後，為因應兩岸經貿交流發展趨勢，曾歷經 4 次修正（最近一次為 100 年 5</p>	<p>A.按依陸委會編印之「大陸事務法規」，並無其他之審查原則公布，爰維持本圖。 B.相關文字已納入頁 86 表述。 C.已修正調整於頁 IV、頁 88、頁 210 等。 D.本表已刪除，僅以文字表述。</p>

審查意見	修正說明
<p>月)；並就擴大邀請單位及受邀對象之範圍、大陸商務人士申辦多次入出境許可證、縮短發證(含受理及審核)時間等事項持續檢討、調整相關規定，建請研究團隊適度增加相關論述。</p> <p>C、本研究指出商務交流之主管機關仍採「原則禁止、例外許可」之管制思維，並建議規劃核發「多次簽證」等意見(如提要第IV頁、第5章第202頁)，與現況有所出入，請適度修正。</p> <p>D、有關本研究第86頁「表3-6：不同商務活動停留期限與邀請人數比較表」，請依照現行「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」予以調整、修正。</p>	
<p>(2)社會交流</p> <p>A、第102頁報告所提大陸配偶來臺「驗證、戶政、境管、警政」等四大系統應不適用於現行制度，因移民署於96年1月2日成立後，其中「境管」及「警政」系統應歸屬該署，爰建議刪除。</p> <p>B、本節內容偏重「婚姻」部分，尤其詳述93年前後修法之比較，建請第90頁應增加其他社會交流之型態(如探親、探病、奔喪、專案長期居留、專案許可來臺從事與許可目的相符之活動等)，較為完整。至於婚姻部分，則建</p>	<p>A.已刪除。</p> <p>B.有關社會交流的「婚姻」部份，本研究已納入並著重於98年修法後的相關制度分析(如頁106以下)，至其他社會交流之型態，鑑於在本研究「管理機制」的議題比重不高，為確保本研究目前內容的一致性(包括訪談、座談、問見等等)，仍建議不納入。</p> <p>C.已調整如頁101。</p>

審查意見	修正說明
<p>議著重在 98 年兩岸條例及相關子法修法後之制度（即現行制度）內涵。</p> <p>C、第 97 頁第三段內容述及「...，對於由於大陸配偶在臺而衍生的各項社會交流...」，段末並附「表 3-8 2011 年 1-10 月底止來臺社會交流較去年同期增加之比例表」，然目前各項社會交流非僅因大陸配偶而衍生，建議酌予修正文字；另建議「表 3-8」增加人數一欄，使讀者更易於了解人數增減之變化。</p>	
<p>(3)小三通</p> <p>有關研究團隊認為從風險管理角度，臺灣未能在大陸設立核發旅行簽證的辦事處，直接處理申請來臺審查事宜，全部依賴大陸境管部分以及隸屬在黨政部門的組團社，負責協助來臺申請的審核作業，將出現三項對臺不利風險：第一、傷害臺灣政府在入境審核權的主導性；第二、客源資料全部掌握在陸方手中，陸客質量水平等亦受大陸官方控制，使陸客來臺的非市場機制影響因素明顯增加；第三、如兩岸關係出現逆轉，輕者減少或停止陸客赴臺，重者藉由兩岸人流管理的境外源頭集中在大陸手上，輸入與來臺旅遊目的不符人員，對我國家安全危害將不少（第 127 頁）。惟我方是否許可大陸地區人民來臺，事屬我方境管裁量權限，至於大陸</p>	<p>已酌予調整相關文字。另，有關小三通的人流管理政策建議，如後第五章。</p>

審查意見	修正說明
<p>是否許可其人民出國，屬陸方權限，兩岸未設辦事處，雖造成我方在判定身分真偽上產生一些困難，惟以「傷害我方入境審核主導性」此種結果論述，有所不宜。建請研究團隊針對現行兩岸未能設辦事處下之境管措施，提出具體建議。</p>	
<p>4、有關研究發現與結論部分： (1)觀光交流 A、有關中長期觀光政策建議「規劃成立『兩岸旅遊合作固定協調機制』」(第203頁)，依據海峽兩岸關於大陸居民赴大陸臺灣旅遊協議，臺旅會與大陸海旅會已定期針對兩岸旅遊相關事項進行磋商，目前該機制運作良好，似無須另行設置相關機制進行協商。 B、有關研究團隊認為，因目前兩岸雙方入境許可證發證時間冗長，擬建議「兩岸境管單位應互設代表處」一事(第204頁)，按國際慣例大多經由官方駐外領事館或辦事處進行審核及發放作業，有關兩岸互設代表處一節，尚需審酌兩岸關係發展，作周全的研究與評估，尋求可行機制。政府將秉持對等、尊嚴原則，在適當時機，納入兩岸協商，加以推動。至於縮短大陸遊客來臺許可證審核及發放作業流程部分，移</p>	<p>A.已調整相關內容。 B.電子化部分政府業已著手進行，至「互設境管代表處」本為符合國際慣例的中長期政策方向，著眼於兩岸關係發展，本研究認為政府部門更應該提早規劃。</p>

附錄十一：期中報告審查意見回應對照表

審查意見	修正說明
<p>民署已陸續推出簡化措施，並推動線上辦證及電子郵件寄送通行證等便利方案，大幅縮短工作時間，故未來應可思考如何朝向電子化處理陸客來臺許可證事宜。</p>	
<p>(2)專業及商務交流</p> <p>A、關於「短期政策建議」中，建議「重構專業人士審查流程，僅以『機敏人士』納入聯審會」乙節（第 202 頁），「大陸機敏人士」之資格範圍應如何界定？與整體國安動態管理機制應如何連動配套？建議可適度酌予補充，以增加本政策建議論述完整性。</p> <p>B、有關專業及商務交流之現階段管理機制部分，報告內容主要係由審查面、執行面、查處面等面向探討現行實務面所遭遇之問題（第 204 頁），建議可針對相關問題的措施與對策再予補充加強（或可參考世界各國對出入境事務的管理機制），以供政府未來因應與政策參酌之用。</p>	<p>A.已增補如頁 210。</p> <p>B.鑑於我國對於大陸人士來臺管理有其特殊性，且與「外國人」不同，世界各國的境管機制，雖有參考價值，但若過度參用，恐流於「大陸人士」與「外國人」相同，而是否符合我政府兩岸政策原則，不無疑義，故本研究對於各國管理機制，乃以政策精神和趨勢作為主要參考面向。</p>
<p>(3)社會交流</p> <p>報告第 203 頁「第二節政策建議」之「中長期的政策建議」有關社會交流部分，僅提出在大陸設置辦事機構，以利大陸配偶申請的認證作業一項，請研究團隊研究是否尚有其他政策建議，以提供政府機關研擬政策之參考。</p>	<p>馬總統上任後對於大陸配偶相關權益大幅增進，故本研究認為，有關「來臺管理機制」的相關政策建議其實已極為有限，未來是類人士恐更側重「居留」與社會化問題。</p>

審查意見	修正說明
<p>研考會意見：</p> <p>1、本研究係在兩岸開放的潮流背景下，探討大陸地區人民來臺管理制度所面臨的各項問題，並且預為研擬因應對策。就研究議題屬性而言，本案偏重政策實務分析，透過「來臺事由」及「入境階段」交叉綜整分析，大體可有效綜整大陸地區人民來臺各項管理問題，惟目前各章節之焦點及連結性稍嫌不足，建議再行檢視補強。</p>	<p>已檢視並增補如第三章小結、第五章政策建議，分別如頁 138~139、頁 270~271，俾加強連結。</p>
<p>2、本研究透過問卷調查瞭解移民署第一線行政人員對於大陸地區人民來臺管理議題之意見，本會前於問卷設計階段建議之調查對象尚包含陸委會、交通部觀光局及刑事警察局外事警察隊，建議研究團隊可於問卷調查部分補充目前所設定之調查對象可能的限制，及調查議題與對象之政策意涵。</p>	<p>已於頁 24 補充說明。</p>
<p>3、報告第 77 頁指出專業及商務交流「行方不明尚未尋獲者計 24 人次，所佔比例不到萬分之 1…」，且報告本文指出「整體安全管理之運作尚稱良好」，前於期中報告審查階段，研究團隊表示為引用官方資料論述，惟未補充資料來源，另建議可補充相關治安機關對此類管理問題因應之道。</p>	<p>查本段資料來源為政府內部資料，爰刪除本段。</p>
<p>4、本研究透過問卷調查蒐集相當豐富</p>	<p>已於第 4 章內增補。</p>

附錄十一：期中報告審查意見回應對照表

審查意見	修正說明
之資訊，惟仍建議增加交叉分析（性別、年齡、教育程度及單位部門與各題交叉），俾瞭解各種不同類型受訪者對於各項議題之看法。	
5、建議於第三章及第四章各增加「小結」，系統性綜整各章研究發現，並且加強各章節連結度，俾瞭解所蒐集資料之研究成果。	已增補。
6、有關第五章第一節研究發現一、（一）「…，人流政策已由管制轉向管理」，似難以回應本研究主軸，亦無研究之實質意涵，請審酌是否予以調整。另同節政策面研究發現第（二）及（三）可能有矛盾，請團隊參酌。	已於頁 266～268 處，調整相關文字，以避免誤解。
7、有關附錄深度訪談及焦點座談紀錄，應徵得受訪者及與談人員同意及確認內容，始列入名稱。另於報告本文引用之訪談記錄之標註尚難以理解引用規則，請補充編碼說明。	附錄（含光碟完整版）之會議記錄，予以依本文中代號予以調整。
8、報告格式部分： (1) 報告文獻未依照學術引用格式，請再行檢視並統一；另部分文獻未列入參考書目，亦請補充。 (2) 圖 3-4、3-5 解析度模糊，請調整。 (3) 第四章問卷結果分析部分，目前各題項次數分配表均無表頭，請補充調整。	(1) 已調整。 (2) 已調整如頁 84、85。 (3) 已補充。 (4) 已再次檢視。

大陸地區人民來臺管理機制之研究

審查意見	修正說明
(4) 部分格式如排版、錯(漏)字等疏漏，請一併檢視修正。	
9、目前報告大致能運用研究方法蒐集之資料呈現研究成果，惟仍請注意研究發現與研究建議之連結度，俾增加報告整體性與一貫性。	已增補如頁 270~271。
10、相關內文格式請依照本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。	已再檢視調整。