

金門地區治安組織聯防運作之見證

張蒼波

- 壹、前言
- 貳、組織聯防分析
- 參、相關案例之分析
- 肆、建議
- 伍、結論

壹、前言

一、一九九三年四月間，首次辜汪會談在新加坡舉行。二〇〇〇年十二月十三日行政院會通過「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」。據此，金門與福建地區於二〇〇一年元月一日正式進行「歷史性」之「小三通」。筆者時任「金門縣警察局長」（一九九五年四月一日起至二〇〇二年八月七日止），有幸參與（於小三通世紀首航之旅隨金門縣政府團隊赴大陸參訪）及見證實施前後治安事項之規劃與執行，「如人飲水，冷暖自知」，深知箇中甘苦，也略領會治安對於整個「小三通」後機制成敗之意義。

二、二〇〇一年一月一日起金門進入另一嶄新歷史階段—「金門」與「福建」進行小三通，兩岸小三通實施以來雖然「跌跌撞撞」、「進展有限」，金馬地區居民亦多未感受到具體之實質利益，但其對於兩岸關係由當初之「軍事對峙」→「氣氛緊張」→「氣氛緩和」→「有來有往」→到近來之「有序發展」、「共創雙贏」演變歷程，仍具相當之貢獻，則不宜抹煞。

三、回想起金門地區在八十一年十一月七日終止戰地政務及八十七年六月二十四日廢止金馬安輔條例之後，一切回歸憲政常態運作，期間兩岸民間非良性互動日益頻繁，國軍實施精減方案裁減金馬駐軍，防區軍事防務略為調整，國境安全產生重大變化；但現行治安組織結構人力及能量卻沒有規劃配套措施或擴充編制，軍方單位又



常以緝私及大陸船舶未經許可進入我禁止、限制水域非屬其權責，又不具司法警察權，執行查緝取締工作身敏感，及兩岸政治因素考量為由，欠缺執行力之決心，形成當時海防鬆懈，走私猖獗之空窗期。建民國八十九年二月海岸巡防署成立，金門地區才由海巡、岸巡、警察共構海上、岸際、內地治安環境，有效劃分權責各司其職。民國九十年小三通後兩岸交流更趨頻繁，隨之而來的是兩岸三地（大陸、金門、臺灣）犯罪的增加，因此，金門地區各治安組織結構曾積極尋找出金門地區各治安組織共同聯防與合作的模式，以作為預防與偵辦兩岸跨境犯罪之參考。

四、適逢福建高等法院金門分院檢察署成立六十週年慶，承蒙 邢檢察長泰釗盛情邀約共襄盛舉，唯筆者才疏學淺，斗膽謹以曾於八十四年四月至九十一年八月任職金門縣警察局局長服務期間就金門地區治安組織聯防運作情形加以剖析，酌擇部分案例分析見證留下紀錄。

貳、組織聯防分析

一、金門地區安全協調會報

(一) 設立依據及目的

為有效達成行政院「金馬安全指導小組」指示之任務（加強查緝金門、馬祖與福建地區走私偷渡案件），金門地區成立「金門地區安全協調會報」，由陸軍金門防衛指揮部（前身為陸軍金門防衛司令部）召集地區檢警調等單位，每季召開會議，作為統籌金門地區治安機關作法之決策機關，並檢討精進金門地區安全工作，統合協調執行安全事務，維護地區安全。

(二) 運作情形

- 1、會報未規範各組織成員之權利義務。
- 2、缺乏持續誘因，執行成效受限。
- 3、目前之運作已流於彙報治安成果及協調小三通相關行政事務。

金門地區安全協調會報組織運作困境分析

| 項目 | 因素分析 |
|-------|--|
| 合作之誘因 | 一、未獲中央增加資源（無法獲得中央持續性之經費奧援）。 二、各參與組織本身能獲得之利益有限。 三、執行成效好壞與軍事主管陞遷無關；故執行時間愈久效果卻愈小。 |
| 合作之意願 | 一、怕落口實，引起兩岸衝突。 二、流於會報治安成果及協調小三通之相關行政事務。 |
| 合作之能力 | 一、其成員均非熟悉治安事務。 二、會報內容大多涉及治安事務，與軍事較無直接關聯。 |
| 合作之能量 | 一、未能發揮縱的指揮權限及橫的協調共識。 二、缺乏指揮權、監督權及其他具有影響力之獎懲規定。 三、未規範各組織成員之權利義務。 |

二、金門縣治安會報

(一) 設立依據及目的

金門縣治安會報係為因應金廈小三通治安變化，結合金門縣政府各部門力量，發揮整體功能，以有效防制犯罪，確保金門地區人民生命財產安全，特別依據市、縣（市）政府設立治安會報實施要點及內政部九十一年五月二十九日台內警字第 0910078649 號函，於二〇〇二年七月十七日簽奉縣政府核定後以任務編組方式成立。俟於二〇一〇年二月十二日，金門縣警察局以府警刑字第 09900110620 號函頒「金門縣治安會報設置要點」，每月召開會報一次，會中各縣府內外一級機關、單位及檢調、學校等列席單位均針對金門地區治安問題，提出報告及解決方案。

(二) 運作情形

- 1、組織成員鄉愿成風，縣長重視程度成關鍵。
- 2、受限於法令及組織權限，難以全盤主導地區治安。

金門縣治安會報組織運作困境分析

| 項 目 | 因 素 分 析 |
|-------|---|
| 合作之誘因 | 一、組織成員鄉愿成風。 二、三分之一以上公務員是在「戰地政務實施期間」任命，並長久住在金門，不敢得罪人，公私價值觀常衝突。 |
| 合作之意願 | 一、對於違規營業，尤其少年法事件、違規電玩事件、漁業法事件，若警察局不開單移送給其處罰，甚少主動積極舉發。 二、「多做多錯」，「少做少錯」，「不做不錯」之「惡習」 三、機關之間流於文書作業。 |
| 合作之能力 | 一、議會（民代）質詢及選舉時地方勢力（各種壓力）阻撓。 二、會報重點著重在縣政府主管法令之違法事件。 |
| 合作之能量 | 一、受限於法令及組織權限，難以全盤主導地區治安。 二、僅能指揮兼具有司法調查及行政檢查權之縣警察局，對其他司法機關無從指揮。 |

三、金門地區保防會報執行會議

(一) 設立依據與目的

1、設立依據

「金門地區保防會報執行會議」係根據「全國保防工作作業規定」第三條規定：

「保防工作會報區分全國保防工作會報與地區保防會報執行會議，地區保防會報執行會議之組成單位及人員如下：1、由各保防體系主管機關指定駐在該地區之相關單位組成。2、各該地區之保防會報執行會議由所屬調查處（站）召集之，並為秘書單位。3、地區保防會報執行會議得視需要邀請各該地區各保防體系所屬單位及相關業務主管列席」。目前已改為「金門縣地區保防工作執行會報」，由福建省調查處召集，每半年召開會議一次。

2、設立目的

金門地區保防會報執行會議設立之目的如

下：

- (1) 落實執行全國保防工作分配之任務。
- (2) 加強金門地區各保防體系間之協調配合。
- (3) 精進金門地區各保防體系工作執行能力。

(二) 運作情形

- 1、傳統正式組織，運作穩定正常。
- 2、合作誘因充分及合作能力受肯定是成功之主因。
- 3、參與者過份謙讓影響「集思廣益」所形成之更大效果。

金門地區保防會報組織運作分析

| 項 目 | 因 素 分 析 |
|-------|--|
| 合作之誘因 | 一、提供出席人員車馬補助費。 二、從優獎勵著有績效之參與者。 |
| 合作之意願 | 一、相互尊重。 二、運作久遠，彼此信任。 三、情報共享。 |
| 合作之能力 | 一、秘單位本身之「作業能力」、「協調聯繫能力」等均高。 二、參與者過份謙讓影響「集思廣益」效果。 |
| 合作之能量 | 一、為強化參與會議運作之各組織之誘因，該合作會議，訂定法令以為依據。 二、具有成效之正式組織。 三、運作穩定度相當高之正式組織。 |

四、金門地區治安聯防中心

(一) 成立背景、定位與目的

1、成立背景

- (1) 金門、連江縣警察局、調查處、海巡隊、岸巡總隊及查緝隊，對於「兩岸小三通」後之治安衝擊，雖各有相當完備之規劃，而金、馬防衛司令部（陸軍金門、馬祖防衛司令部前身）在各該司令主持下，亦設有「地區安全協調會報」常態運作，就治安體系而言，不可謂不備。惟自金馬地區解除戰地政務回歸正常法治，及國防部實施精實案，金馬大舉撤軍後，金、馬防衛司令部對於金馬地區之政經主導地位逐漸喪



失，且一般案件之偵查指揮權在檢察機關，軍方亦無從介入指揮司法警察機關，加上檢察署、金馬駐軍、縣警察局、調查處站、海巡署間本互不相統屬，目前各司法單位派駐金馬地區人力，較之實際所需人力遠遠不足，為「化零為整」，則如何建立一套統合駐軍、檢察、警察、調查、憲兵、海巡單位的「治安聯防中心」，以防制跨岸犯罪，因應小三通後可能之治安衝擊。

- (2) 目前跨岸犯罪者，大抵皆為金馬在地民眾與對岸大陸地區民眾合作所為，對於此類犯罪，金馬駐軍，固有紀律操守最嚴格的軍人，有性能最佳的船艦、雷達偵蒐設備，復具有最佳瞭望觀測地點，足以查獲、追緝渠等之犯行，惟對於一般民眾之違法走私，軍方根本無權取締。而檢察、警察、調查、憲兵、海巡單位縱有權取締，卻苦無完備之能量及職權。於中央政府廢止「戒急用忍」，而改採「積極開放，有效管理」政策後，兩岸互動必然更加頻繁，金馬門戶將益形洞開，建構「金馬治安聯防中心」更有其急迫性。
- (3) 金門地區之安全，不僅建立在軍事防衛上，尤須注意地區治安之維護，二者缺一不可。金馬地區治安聯防會報之定位，應不限於「治安成果會報」，應進而定位為「統合

執行會報」。本諸「情資互通，資源共享，職能分工」原則，依「兩岸情蒐，海港採證，陸上查緝」策略，為進行全程、全面之偵查作為，有效查緝跨岸犯罪，自應從速建立軍、警、調、憲、海巡等單位之情資聯繫管道，次應建立資源共享之支援管道，再應依各單位之職能分工，構建統合查緝機關之指揮體系，此即「治安聯防中心」之緣起。

2、主要定位

金門地區治安聯防中心之成立主要定位於：

- (1) 重大治安犯罪案件。
- (2) 組織犯罪案件。

3、設立目的

- (1) 知己知彼，百戰百勝；減少人力之浪費。
- (2) 統合戰力，共享績效。

(二) 運作情形

- 1、該中心由金門地檢署召集各軍、憲、警、調、海巡機關，不定期進行聯繫，成立後對金門地區之治安事務已發揮相當之功能。惟隨著治安機關首長的更替，該中心已停止聯繫及運作。
- 2、重大刑案之偵破率在該中心成立後尤其顯著增長。
- 3、經常爭論首功，影響組織間合作機制之發揮。

金門地區治安聯防中心運作分析 (如下表)

| 金門地區治安聯防中心運作分析 | |
|----------------|---|
| 項 目 | 因 素 分 析 |
| 合作之誘因 | 一、情資無法落實互通，資源共享，職能分工原則。 二、無法分享「兩岸情蒐，海港採証，陸上查緝」策略。 |
| 合作之意願 | 一、經常爭論首功，影響組織間合作機制之發揮。 二、組織間關係的合作共識問題，宜思考藉由法規或規則制定而進一步強化。 |
| 合作之能力 | 一、金、馬駐軍，固有紀律操守最嚴格的軍人，有性能最佳的船艦、雷達偵蒐設備，復具有最佳瞭望觀測地點，足以查獲、追緝渠等之犯行，對於一般民眾之違法走私，軍方根本無權取締。 二、檢察、警察、調查、憲兵、海巡單位縱有權取締，卻苦無完備之能量及職權。 |
| 合作之能量 | 組織成員在個案之偵查行動上經常會各自隱瞞情資，應有之機制也受到相當之抵銷 |

參、相關案例之分析

一、清境專案

(一) 案情摘要

行政院鑑於金門、馬祖地區長期實施戰地政務，各項基礎建設顯較台灣本島落後，國民所得偏低，生活品質低落，又臨近大陸地區，海上執法之軍、警力均不足，部分不法份子貪圖近利，私下與大陸地區人民勾結，走私、偷渡案件逐漸增加，並引爆出喧騰一時之「牛蹄疫事件」，對於國家安全、經濟秩序、防疫體系及社會安定等層面，造成重大之損害及震撼，遂於一九九九年間成立「金馬發展指導小組」，訂定「銀河專案」，該專案中之第五議題：「強化相關安全措施，以維護社會安定與繁榮」要求警政署研擬具體措施，送行政院核定後開始生效。金門、馬祖地區依行政院指示立即成立「安全協調會報」組織合作機制，作為決策、發號施令之中樞，協調各相關機關落實執行。內政部警政署為達成上級機關所交付之任務—杜絕金門地區走私活動，並有效統合運用警力與資源，與友軍單位保持密切聯繫及相互支援，特別訂定「杜絕金門馬祖地區走私專案工作(代名清境專案)執行計畫」，作為金門縣警察局及其他支援警察單位之執行依據，此即為清境專案之由來。

(二) 運作情形

1、「清境專案」係金門地區各治安機關間合作模式之發端

金門地區各治安機關因組織法令任務不同；並各有上司(分別隸屬於中央及地方機關)；也可能因金門長期軍管，造成「鎖島」現象，而無合作之機會，因此向無發展出「組織間合作」之概念及經驗。「清境專案」之執行適巧提供此一前所未有的經驗。

2、「清境專案」正確「對症下藥」，符合「府際管理理論」宗旨

「大陸貨進不來，出不去」及「海上攔截、岸際阻絕、內陸肅清」為「清境專案」之決策目標。在組織體系設計方面，

本專案組織成員計有：金防部、金門縣警察局、當時「水上警察局第九隊」、福建省調查處、航空警察局台北分局金門分駐所。其任務為：當時之「水上警察局第九隊」及「金防部兩棲部隊」負責海上攔截任務；「保一總隊支援中隊」及「金防部各海防部隊」負責岸際阻截；福建省調查處、金門縣警察局及航空警察局台北分局金門分駐所負責內陸肅清任務。其他單位成員則協助提供情資。所有成員構成一完整之組織合作網。在執行一段時間後，結果發現：在海上部分，金門北海岸越界捕魚之大陸船隻明顯減少，小額貿易及走私偷渡者困難度及風險增加；在岸際部分，海岸漏洞減少；在內陸部分，私梟取貨難度增加，市面商家、觀光據點及攤販私貨來源遽減，貨品數量大幅減少。事後證明，該策略正確無誤，並符合「府際管理理論」講究「有效解決問題」之宗旨。

3、金門縣警察局及水上警察局因同質性高，合作默契最佳

金門縣警察局及水上警察局之成員均出自警察大學或警察專科學校，自學校階段即朝夕相處，情同手足，所受之教育內容及訓練相同，思想相近；當時又均隸屬於「內政部警政署」，相互「信任」對方，經常合作無間。然而隨者分道揚鑣(海巡總局第九海巡隊已改隸「行政院海巡署」)日久，可能因「未常往來，友情生疏」，以及「各有上司」，感覺上合作之熱情日減，「組織關係理論」中所謂「具有同質性背景之組織較容易合作」，似有必要再加上「有同一上司」之條件。

4、官僚主義作祟，影響部分組織成員主動共同或配合執行意願

在「清境專案」執行期間，除金門縣警察局及水上警察局金門隊外之職掌與治安有關之機關，僅限福建省調查處。依據法務部調查局組織條例第二條規定，調查



局掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項。具體言之，即為下列九項職掌：內亂罪、外患罪、洩露國家機密罪、貪瀆及賄選罪、毒品罪、組織犯罪協同查獲、重大經濟犯罪及洗錢罪、國內安全調查事項、其他與國家安全及利益有關事項、保防。而憲兵（機關）單位則職司「拱衛領導中心」、「鞏固國家安全」、「支援軍事作戰」、「維護社會治安」。本「清境專案」係以防制兩岸走私、偷渡為任務，並未列入前述二機關（單位）之法定任務之內，在其上級機關未積極命令及監督，又無實質誘因獎勵情形下，該二機關之表現並未突出，應可以理解。

二、大陸偷渡犯孫鋼擄人勒贖案

（一）案情摘要

中國大陸人士孫鋼（一九六一年十二月十二日生於福建省建甌市，有違犯中共特務罪【反革命罪】之前科，並被判刑二十年），於一九九六年七月十八日凌晨攜帶黃色炸藥二公斤、雷管二支、引爆器炸藥包一組，獨自駕駛小型舢舨自中共福建省「圍頭港」出發，經六小時後抵達金門料羅港外海時棄船再利用保麗龍浮球，游至金城鎮歐厝村海濱「大岩嶼」上休息；隔（十九）日晚間再利用黑夜之掩護，登陸歐厝，夜宿防風林，翌日步行至「賢庵國小」、「金城車站」及「金城市區」等地，二十二日十五時四十分許潛入「金門縣政府」文書股辦公室，進入辦公室後，宣稱持有爆裂物，同時挾持縣政府員工何女等五人，要求縣長陳水在接見，並訴說其偷渡來金目的，係欲請求縣長陳水在同意接納其他四位「反共救國軍」來金，倘若不從，將當場與人質同歸於盡。政風室主任陳炳仁獲知，立即向金門縣警察局勤務指揮中心報案，請求派員處理。此即震驚台灣、金門之「孫鋼擄人勒贖案」。

（二）處置情形

1、平常互動密切，建立相當情誼，他日遭遇危機，他人容易挺助。

(1) 本案發生後，幸賴縣政府翁主任秘書廷為、

政風室陳主任炳仁、調查處長主動提供相關情資，並對於贖金部分參與規劃，居間折衝；金西師（現重新整編為金西守備隊）副師長劉青雲親率除爆小組戰士加入打擊陣容，使得本案得以迅速、和平落幕。

(2) 值得提出討論之問題為：「為何其他友軍願意在你（妳）遭遇危機時拔刀相助？」筆者認為此應歸功於彼此之間平常密切之互動關係。

(3) 金門地區幅員小，出產中外馳名之高梁酒，軍、警、政之間平常往來，原本相當頻繁。又筆者一到金門就任數日後發現：一旦在金發生重大之治安事故時，來自台灣本島之支援恐怕不易，即使可能，亦「緩不濟急」，為解決此難題而加強研議，由金門地區擁有相關資源及權限之機關著手進行，應是「就地取材」之妥適方式。概念一決定，即勉勵各單位主管，就自己責任區，加強與相關機關之互動，例如，在對方舉行慶典或有活動時，適時前往道賀，加強情誼；在自己單位有慶典時，亦邀對方來共襄盛舉，如此不斷一來一往之中，彼此友誼及信任逐漸累積。

2、平素建立「危機管理」體系，案發時才能「處變不驚」

金門地區長期在嚴厲之軍事管理下，人民雖無法過問政治，接觸外面新資訊，自由權利也受相當之限制，但在公共秩序方面，可以稱得上井然有序；在社會治安上，可以夜不閉戶，故上級機關始終認為並維持「金門縣警察局不需調整組織、不需要增加員額、毋庸提昇配備、調訓員警等等」思維，待一夕之間突然發生大陸人孫鋼在金擄人勒贖案，才震驚台灣、金門各界（尤其孫鋼係持爆裂物為脅迫工具，並直攻金門縣政府），方警覺事態非同小可，亡羊應補牢。本案發生當時，若非金門縣警察局同仁平常模擬訓練有素，所有當問題降臨時能處變不驚，並見機行事，

當時之警政署長姚高橋及縣長陳水在決策果斷；當時檢察長王崇儀鎮靜、篤定；當時金西師副師長劉青雲素養深厚，團隊冷靜、有信心、加上時運頗佳，否則結局可能不是如此！

3、金門地區海防及岸防安全網密度仍顯不足

受到一九九二年金門地區戰地政務結束，兩岸關係趨於緩和，人民權利意識逐漸高漲，我方為表示「善意」而大幅地進行撤軍行動，以及外在等因素影響，金門與廈門間水域經常上演兩岸人民非法接觸、走私、偷渡情事，此情事不但直(間)接衝擊到民眾之「安全意識」，也形成或擴大金門地區海防及岸防安全網之漏洞，刑事犯孫鋼即在此一環境背景下乘機犯案。

三、劉保才等企圖劫機案

(一) 案情摘要

中國大陸人士楊明德、林文強、師月波、王志華等四人與劉保才、李向譽、王玉英、羅昌華、鄒維強九人原係劫機犯，經台灣高等法院判刑確定，並入獄服刑。於一九九九年符合假釋之條件，依慣例並將被強制遣返大陸。楊明德等四人於同年知悉海基會即將執行此計畫後，即共謀準備於遣返之當日，手持以事先從「新竹靖廬」廁所所取得之鐵片(長14.5公分×寬1.7公分×厚0.3公分)，劫持人質飛往美國。嗣於一九九九年二月八日十四時許，楊明德等九人由財團法人海峽交流海基會及警政署刑事警察局人員由警政署大陸地區人民新竹處理中心提出，載運至台北松山機場之後，再由財團法人海峽交流基金會副秘書長詹志宏率大陸事務委員會、刑事警察局等機關(單位)人員陪同於同日十四時許搭乘「立榮航空公司」專機飛往金門尚義機場，在飛行途中，楊德明假藉向副秘書長詹志宏陳情，俟機以預藏之鐵器刺向被害人詹副秘書長左頸部，致被害人左頸受傷，隨行戒護人員黃金誠、郭俊廷立即上前制服楊嫌，並奪下兇器，專機於同日下午

十五時抵達金門尚義機場。其他大陸人士則依計畫於二月九日下午四時七分強制搭上大陸籍「海峽號」遣返大陸繼續接受中共司法體系之審理。

(二) 處置情形

1、計畫雖周詳，但執行不落實

由陸委會紀錄內容得知，陸委會之計畫內容相當周詳及可行(完整之相關機關成員、仔細之任務分工、主權人道兼顧等等)，相關臨時任務組織成員，均能按部就班執行，只可惜發生計畫外之環節—新竹大陸人民處理中心於其出中心前未仔細搜身，致釀成本事件。

2、飛安上危機處理向未受重視

在飛安危機處理上，以往台金航線一直被忽視(其他國內外航線亦同)，直到劉保才等準備遣返大陸途中企圖劫機事件發生，民航局及相關單位才開始注意台金的飛安狀況。整體而言金門航空站目前通關檢查的績效在國內是值得肯定的。筆者及前金門刑警隊長翁宗堯均認為：「劉保才案曝露了安檢搜身的問題，劉保才等從新竹靖廬由霹靂小組人員押解到松山機場，期間在靖廬出發前之檢查，或登機前之檢查都不夠嚴密，導致劉保才等有機可乘，幸能在飛機上機警予以制伏，才免造成國際笑柄。此案，金門縣警察局從尚義機場接管戒護到偵訊、移送、遣返，在刑事局侯副局長友宜的細心指導及海基會許秘書長惠佑的協助下，不眠不休，一氣呵成，顯現機動、認真、任勞任怨、圓滿達成任務的決心，處理過程獲得上級及各界讚賞」。

3、組織成員間聯繫、協調仍不夠密切

依陸委會於一九九九年二月一日邀集相關機關(單位)「研商辦理遣返劉保才等九名大陸劫機犯分工事宜」，均有妥善任務分工。但是，在實際執行中，因新竹處理中心應負責處理之體檢、清點劫機犯個別行李有缺失，刑事警察局所負責遣返交



接過程人員安全戒護工作不落實，造成楊明德等人趁機企圖劫持人質，打亂整個計畫，也降低大部分之目的。組織成員無法充分瞭解核心成員之想法及作法，也會影響總體成效。例如，就金門縣警察局於而言，在本案中經分工為「負責戒護工作」，然而對於遣返對象基本資料、背景認知有限；對其情緒反應、行為習性掌握之資訊不多，故不易預防突發狀況及案發後之偵辦。

四、案例分析小結

- (一)「清境專案」執行績效及成效均佳，可以算是治安組織聯防運作成功的典範。主要之原因有：「大陸貨進不來，也出不去」及「海上攔截、岸際阻絕、內陸肅清」之查緝策略正確；組織體系設計完整而週詳；執法主力一金門縣警察局及水上警察局同質性高、「合作之意願」強；「合作能力及能量」強。但就整個組織成員表現觀察則發現一部分組織成員因缺乏誘因，執行受限，例如金防部受限於本身屬性（軍事任務）及立場，及未獲中央增加資源；執行成效好壞與軍事主官陞遷無關而難持續發揮；調查處、憲兵單位因法令及本身立場，缺乏上級機關獎勵情形下，影響其參與之意願及積極求表現之作為。
- (二)「孫鋼擄人勒贖案」之成功落幕主要在於「緊急危機應變小組」各成員間同心協力，共抗犯罪之決心及作為；平素建立「危機管理」體系，案發時「處變不驚」。但是仍然可以發現：金門地區海防及岸防安全網密度顯然不足；對於本國人、外國人；台灣人、大陸人之人權都應受到平等保障之觀念未建立於各治安機關每一位成員心中，造成相對人之怨懟；既有之犯罪偵查體系不足因應新興之犯罪；「金門地區安全協調會報」不足因應專業治安問題，而有成立一跨部門機制之必要。

- (三)「劉保才、楊明強等企圖劫持立榮班機事件」顯示出：計畫周詳但執行不落實或監督功能式微時仍將功虧一簣；台金航線飛安上危機處理向未受重視；組織成員間聯繫、協調及整合性仍不夠密切。
- (四)筆者曾於九十年元月二日至五日隨金門縣政府訪問團首航廈門並照團長喻示利用晚間，尋覓與大陸福建、廈門、泉州地區公安、邊防等治安機關人士對談，建議兩地雙方建立打擊犯罪之聯繫默契及共識，能積極控制大陸地區不法分子偷渡、走私及犯罪，減少傷害雙方人民之情感。彼方亦提出諸多治安、海防問題意見，諸如建立兩岸（地）治安工作聯繫管道，相關事務人員先建立默契及共識，並尋求通報及協商機能；對於金廈海域間之炸魚、毒魚、電魚及利用流刺網捕魚事件，大對此類案件除嚴禁並依法偵辦，我方對此問題，可以錄影、拍照方式蒐證後將資料統案傳輸送給大陸偵辦；雙方相互提供犯罪資料，透過網際網路接觸管道的建立進行資訊交流；雙方必須加強治安人口的控管，有效維護雙方人民安全；於三個月內各選定議題互邀在金門或廈門舉辦兩岸治安聯防體系研討會或治安學術交流座談會，增進交流默契與共識（行政院大陸委員會、海巡署、中央警察大學、金門縣政府及金門縣警察局等曾於九十二年二月二十一日至二十二日假國立高雄應用科技大學金門分部共同主辦「金廈地區治安管理學術研討會」，由兩岸三地學者、專家進行學術和實務研討）。兩岸治安機關能積極催生舉辦研討會或座談會加強交流，對兩岸治安而言是互利的，如何透過金廈治安管理机制的建立，提昇金廈治安管理的成效，有賴兩岸政府的重視、推動。

肆、建議

一、組織結構部分：

(一)金門應成立「緊急治安危機處理小組」及訂定組織法令

中庸說：「凡事豫則立，不豫則廢」。孟子亦言：「迨天之未陰雨，徹彼桑土，綢繆牖戶」。「美國人作夢也沒想到會發生九一一事件」；「世人也沒想到美國人能如此迅速處理危機」。金門地區經數十年安逸生活之後，官民皆已逐漸喪失憂患意識，及處理緊急危機之能力。然而平素若無訂定周全之應變計畫及不斷之演練，一旦有事發生，將正如台灣二〇〇三年四月開始爆發之「SARS」大危機，全國付出慘痛之代價，前車之鑑，應引以為誡，而有成立「金門地區緊急治安危機處理小組」，及訂定相關「危機處理法令」之必要。

(二)「金門地區安全協調會報」、「金門縣地區保防工作執行會報」與「金門縣治安會報」應有效整併

「金門地區安全協調會報」、「金門縣地區保防工作執行會報」、「金門縣治安會報」參加之機關及人員有相當程度重疊，由「資源有限」、「組織功能」及「法律觀點」之角度以觀，可以整合併入「金門地區安全協調會報」。且發生重大罪犯時，實際能發揮協調統合打擊犯罪者，只有地方檢察署之主動指揮，或依靠各機關首長與各友軍首長之私人情誼相互提供。因此筆者建議如該會報要定位在協同地方及中央行政機關，金門地區安全會報執行要況，宜改由省政府主席召集之，會比軍方召集更合適。

二、組織運作部分：

(一)強化「合作誘因」、「合作意願」、「合作能力」及「合作能量」，促使各參與合作之組織發揮最大效能

司馬遷於「史記」一書記載：「天下熙熙皆為利來，天下攘攘皆為利往。」戰國時梁惠王一見孟子即問道：「叟不遠千里而來，亦將利於吾國乎」。以「利」出發點，固然有時會傷及道德，但合乎人性，不矯情造作，「何錯之有」？孔子曰：「天下無信不立」、「人而無信，不知其可？」除非智能不足或新出道者，陌生人當然不可相信，既然不可信其人，二者間之合作意願就會受影響。數組織間雖有「合作誘因」及「合作意願」，但所有合作成員若缺乏「專業技術能力」，合作能量終究有限。

(二)治安組織成員應捐棄成見，適度分工，共同發揮其機能

金門地區治安組織聯防運作在各召集人及參與單位努力之下，已有不錯成效，如果各單位再能不分彼此，捐棄己見，毫無保留的貢獻所知，尤其召集單位就各單位特性，作適度分工，而在各專業領域上發揮所長，共同努力，不因競爭、保留而削弱應有的實力與共識，相信聯防運作會產生更大的效果。

三、組織聯防部分

(一)金門地區安全協調會報可藉由法規制定而進一步強化體質

金門地區安全協調會報主持人應改善現存組織間運作所出現爭論首功及缺乏橫向合作共識問題，以免影響組織間合作機制之發揮；各組織間成員與其第一線下屬所存在相當程度之落差問題亦需盡速解決。此外，更冀望能使各治安組織聯防行動一致化，並就法規、政策及標準程序在內有效規範，形成組織間關係結構性計畫的一部份或尋求法制化，以解決合法依據、合法行使、獲得經費、延長存續期間及避法過度擴權。

(二)縣長重視治安會報程度成為地區治安良窳關鍵



金門地區公務員因礙於鄉親壓力，例如，對於違規營業（尤其少年法事件）、違規電玩事件、違反漁業法事件之查處，若警察局不開單移送給其處罰，甚少主動積極舉發。自召開「治安會報」以來，警察局雖提出諸多需要配合之事項，主管機關也會在下次會議時以書面答覆，但實際改善成效多打折扣。然而，如果主持人（縣長）非常重視該項執行成效時，該項成效則會特別好！此現象值得縣長參考。

四、未來金廈治安組織聯防部分

（一）以「金門協議」為基礎，分別制訂相關法規規範

金廈地區治安管理首應建立暢通聯繫管道、司法互助、犯罪情報之提供交換。由於大陸地區治安、情報單位多而複雜，不同案件要找的對口單位也不盡相同，因此相互建立聯繫窗口（包含主管事務者、聯絡人、電話、住址等），方便協調合作，並定期召開共同打擊犯罪會報，即有必要。兩岸警方似可以「金門協議」為基礎，制定相關之法制及標準程序，互相配合，密切合作，及時互通信息，共商對策。

（二）兩岸定期輪辦治安聯防研討會，可增進默契與共識

就兩岸共同打擊犯罪及適用法律問題，雙方認為在兩岸未進行有效溝通協調情形下，對犯罪事件必有盲點及遺漏之處，權宜作法上，除必須各自加強治安人口的控管，建立資訊交流外，可選定議題每年定期在金門或廈門舉辦兩岸治安聯防體系或治安學術交流座談會。九十二年二月二十二日在金門所舉辦之「金廈地區治安管理學術研討會」，已為兩岸聯手打擊犯罪及交流跨出良好之一步，也期冀能於往後續在廈門催生接續的學術研討會，建構兩岸定期的學術交流或實務意見交換的模式。

伍、結論

一、「生於斯、長於斯」—金門是我的家園，離開家鄉已近十載餘，隨著加大經濟、文化、宗教、學術、旅遊等兩岸交流愈來愈密切，金門成為兩岸交流窗口的優先趨勢愈來愈明顯，促進兩岸民間交流交往，當然也會衍生出兩岸跨境犯罪問題，若能健全金門地區治安組織聯防運作，加以金廈地區治安學術交流或實務意見的溝通與交換能有效的突破，則建議可朝兩岸各治安組織間結構、運作、聯防等面向作進一步探討及相互努力。

二、兩岸交流日益頻繁，大陸投資、觀光旅遊、經貿往來相互依存，跨境犯罪偵查與刑事司法互助將是當前論述及突破的重點。因此，金廈治安機關共同打擊犯罪、兩岸犯罪防制、金廈海域危機處理、災害防救措施等等，相關法令、情報資訊資源共享及其他具體配套措施之研擬及操作應值得努力，以竟事功。

（作者曾任金門縣警察局局長，現為臺中市政府警察局督察長）



沙漠中的情侶 / 趙昌平