

第一章

國境安全檢查



第一節 國境安全檢查之概念與法理基礎

一、國境安全檢查概念

安全檢查概念，廣義上凡檢查目的與安全有關者均屬之。在我國實定法上常見有與安全有關之檢查行為的規定。至於所謂「國境安全檢查」乃因安全目的於國境所為之安全檢查行為，其概念可分為學理上、實定法及實務上探討說明之。

首先探討學理上之國境安全檢查，學理上之國境安全檢查意義，謂警察法學者根據國家安全法規，參照行政法原理對國境安全檢查所為之釋義，至少有以下釋義¹：

警察機關實施安全檢查係由所屬人員執行，乃警察依法行使職權之行政行為，受檢查者有忍受之義務；其功能在發現危害治安目標與犯罪行為與違禁物、供犯罪所用或供犯罪預備之物，因犯罪所得之物及其他違法行為、危險物等。

¹ 陳中立，警察行政法論，增訂版，臺北：自印，1999年1月，頁738-739。許文義，國家安全法中「安全檢查」工作之研究，頁70。蔡庭榕，入出國檢查之研究，中央警察大學出版社，1993年6月，頁8。上列學者釋義見解，引自洪文玲，國境安全檢查之法理探討，收於入出國管理及安全檢查專題研究，中央警察大學印行，1999年8月初版，頁212-214。及李震山，入出國管理範疇，收於入出國管理及安全檢查專題研究，中央警察大學印行，1999年8月初版，頁26-28。許義寶，論人民出國檢查之法規範與航空保安，中央警察大學國土安全與國境管理學報第17期，2012年6月，頁124。

安全檢查之意義，係指警察或海岸巡防機關為確保國家安全，維護社會安定，於必要時，對入出國之旅客船舶、航空器或其他運輸工具或航行境內的船筏、航空器及其客貨，以及上述相關人員及其所攜帶之物件，依職權實施檢查而言。

安全檢查有廣義、狹義之別，廣義安全檢查包含一般行政機關之行政檢查；狹義安全檢查，係指警察或海岸巡防機關為確保國家安全，維護社會安定，於必要時得依其職權對入出國或航行境內之人員、物品及運輸工具實施檢查而言。

國境檢查應有廣、狹二義，廣義者泛指行政機關依各該法令對進出國境之人員、物品或運輸工具實施檢查之行爲，例如海關緝私檢查、移民證照查驗²、衛生檢疫、商品檢驗、憲兵及海岸巡防機關之安全防衛檢查等，係屬廣義之範疇。狹義的安全檢查，則侷限國家安全法之範圍，僅指警察或海岸巡防機關，本於國家安全法規賦予之國境管理權，為防止人員、物品或航行境內之人員、物品或運輸工具違法進出邊境，於必要時實施檢視察查，包括查驗身分，核對證照與艙單、使用儀器探測或用目視、觸碰、搜查等行爲。

安全檢查屬於國家之公權力行爲，依法執行之過程，會對人民之自由權利產生一定之影響。安全檢查屬於行政調查之具體執行，其目的在確認行爲人或物品是否符合法律之規定，及確認相關之事實概況，以作為後續行政處分之依據。人民出國或出境之程序，均須要經過確認身分與安全檢查；確認身分在於入出國行政上之正確統計人民出入國之資料，或執行相關之管制與禁止出國目的。而安全檢查，則在於防止攜帶不法物品或危害安全物品到航空器，以免造成其他危害之發生。安全檢查屬於廣義之概念，其目的除了管制危險物之攜帶上航空器之外，另外其他管制物品（查禁物）、違禁物、走私物品等，亦在安全檢查實施之目的中。所謂「安全」，可指防止有立即危害顧慮之物品、或該物品有違反國內法之情形，皆屬於安全檢查須執行之對象。

次論實定法上之國境安全檢查，實定法上之國境安全檢查乃依國家

² 證照查驗原由警察機關辦理，於民國96年內政部入出國及移民署成立後，移撥入出國及移民署辦理，特此敘明。

安全法而定義，該法第4條：「警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：一、入出境之旅客及其所攜帶之物件。二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。三、航行境內之船筏、航空器及其客貨。四、前二款運輸工具之船員、機員、漁民或其他從業人員及其所攜帶之物件。對前項之檢查，執行機關於必要時，得報請行政院指定國防命令所屬單位協助執行之。」

另外，主管機關內政部警政署在警察實務中對安檢工作實務有所定義，為「安全檢查乃為配合國家安全偵防與保密防諜之需要，對入出國之人員、貨物、交通工具實施嚴密的檢視與查驗。其目的在揭發不法活動，使敵人進不來，被管制人員出不去，違法、違禁物品無法輸入，達成維護國家整體安全。」³

二、國境安全檢查之特性

依《國家安全法》第4條所實施之國境安全檢查，至少具有以下特性⁴：

(一)具安全秩序目的性

其立法目的為確保國家安全、維護社會安定，因此其實施與公共安全、社會秩序有關。

(二)具有干預性

在檢查程序中，不論是攔阻、詢問、檢查、進入交通工具、搜索等，皆涉及人民之自由與權利。

(三)具有強制性

除受檢查者自願配合之行爲外，若不履行法令直接賦予之義務，則可以實力介入，以達成安檢任務。

³ 內政部警政署，安檢工作實務，收於該署《警察實務》一書中，內政部警政署，1989年6月初版，頁147。

⁴ 李震山，警察機關執行安全檢查行使干預權之主要態樣，收於入出國管理及安全檢查專題研究，中央警察大學印行，1999年8月初版，頁304-305。

(四)具有刑罰性

無正當理由拒絕或逃避國境安全檢查者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一萬五千元以下罰金。

三、國境安全檢查與海關稅務檢查之區別

國境安全檢查與海關稅務檢查，兩者均在國境線上執行，但二者在現行法制上有其區別及任務競合情形。

首先說明二者區別如下：

(一)立法目的不同

1. 國境安全檢查之目的在於預防不法人、物進入國境並維護航空安全，確保國家安全，維護社會安定。

2. 海關稅務檢查之目的在查緝偷漏關稅、逃避管制之走私活動，以確保關稅法令貫徹。財政收入增加及稅賦公平。

(二)法律依據不同

1. 國境安全檢查之法律依據為國家安全法、民用航空法。

2. 海關稅務檢查之法律依據為海關緝私條例、關稅法。

(三)檢查範圍不同

1. 國境安全檢查之範圍，入出境或航行境內之人、物品及運輸工具。依《國家安全法》第4條規定得實施檢查對象有：「一、入出境之旅客及其所攜帶之物件。二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。三、航行境內之船筏、航空器及其客貨。四、前二款運輸工具之船員、機員、漁民或其他從業人員及其所攜帶之物件。」

2. 海關稅務檢查之範圍為進出口貨物、通運貨物、轉運貨物、保稅貨物、郵包、行李、運輸工具、存放貨物之倉庫與場所及在場之關係人。

(四)執行機關不同

1. 國境安全檢查之執行機關為警察與海岸巡防機關，分別屬於警政署和海巡署。

2. 海關稅務檢查之執行機關為海關，屬於財政部⁵。

(五)規避處罰不同

1. 依據國家安全法第6條項之規定，無正當理由拒絕或逃避國境安全檢查者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一萬五千元以下罰金。

2. 違反海關稅務檢查相關規定者，得依海關緝私條例第10條第1項、第11條及第12條實施勘驗、搜索關係場所、搜索身體或詢問嫌疑人、證人及其他關係人，並得處罰緩。

依上述得知國境安全檢查與海關稅務檢查有許多不同之處，然兩者亦有其任務競合之情形，最主要者，乃查察之客體常有重疊，對此情形，相關之規定及論述如下：

(一)海關緝私條例之規定

觀諸海關緝私條例，查緝走私由財政部海關全權負責，在人力及裝備不足時，可依海關緝私條例之規定，請求軍警單位支援。為使事權統一，有效執行，則依通商口岸與非通商口岸分別規定，分工如次⁶：

1. 通商口岸之查緝

依《海關緝私條例》第6條規定，由海關負責，又依同條例第16條第1項規定，遇有必要時，得請軍警及其他有關機關協助之，原則上有海關之請求，始得協助執行查緝。

⁵ 惟上述海關緝私僅限於中華民國通商口岸、沿海24浬以內之水域及依海關緝私條例或其他法律得為查緝之區域或場所，若軍警機關在非通商口岸得逕行查緝，但應將查緝結果，連同緝獲私貨移送海關處理。

⁶ 邱俊傑，論機場公權力執行與人權保障——以桃園機場安全檢查為中心，中央警察大學外事警察研究所碩士論文（2010年），頁71-72。

2. 非通商口岸之查緝

指「通商口岸」以外，凡海關依海關緝私條例規定得為查緝走私之區域或場所，軍警機關如發覺違反海關緝私條例之情事，依同條例第16條第2項規定，得逕行查緝，原則上係不待海關之請求而協助，與前述不同。

(二) 實務之作業規定

實務上，為便於國際港口、機場海關與警察機關對入出境旅客、人員、行李、貨物、貨櫃及運輸工具检查工作聯繫需要，特依國家安全法第4條暨其施行細則第19條、第20條、第48條及海關緝私條例第16條之規定，訂定臺灣地區國際港口及機場检查工作聯繫作業規定。有關各項檢查之執行，依下列規定辦理：

1. 空運機邊驗放檢查：

(1) 出口物件，由海關會同警察機關辦理。

(2) 進口物件，原則上由海關辦理。但警察機關接獲密報，或發現影響安全，認有施行檢查必要時，應以通報單，送交海關會同辦理，其情況急迫者，得先會同辦理，事後補辦有關手續。

2. 入出境旅客托運行李之檢查：由海關會同警察機關為之，經會同以X光儀器檢查者，除發現可疑外，不再會檢。

3. 海運進口貨櫃之檢查，除警察機關接獲密報或發現影響安全，認有施行檢查必要時，應以通報單，送交海關會同辦理，其情況急迫者，得先會同辦理，事後補辦有關手續外，整裝貨櫃，由海關抽驗。未經海關查驗者，警察機關得實施追蹤落地檢查，實施追蹤落地檢查時，業（貨）主應派員在場協助之，如有逃避檢查或未經檢查而自行開櫃，除涉嫌走私由海關依海關緝私條例處理外，警察機關另依其他有關法律究辦。併裝貨櫃由海關抽驗，警察機關免會同查驗。

(三) 學者之見解

另有學者對此競合情形，提出可將之區分為進口貨物和出口貨物分