

臺灣入境管制初探

——以民國38年陳誠擔任省主席時期為例

薛月順

摘要

本文除前言與結論外，首先討論入境管制的時代背景與實施目的，次論其實施經過，接著討論實施之後所遇到的阻力與陳誠的因應對策，最後檢討其成效與影響。

民國38年臺灣入境管制的特點，是它所限制的對象，及於本國國民，與一般民主國家之僅限制外國人士入境不同，這種特殊現象的產生，有其特殊的時空環境。

首先，入境辦法的實施，深受國共戰局的影響。其次是陳誠個人因素。陳誠身兼政、軍、黨三方面要職，權限之大，較其前任的陳儀或魏道明，有過之而無不及。也由於陳誠大權在握，方得以力排眾議，推行入境管制。第三是戒嚴的宣告。無可諱言地，戒嚴涉及更深層的政治社會問題，當初宣告戒嚴，亦不僅是為了配合入境辦法，但是戒嚴與入境管制之間，存在著一定的關聯性，彼此互為因果關係。

入境辦法之實施，亦隨著戰局的緊張而緊張。初期在執行上較為鬆散，但是戰爭的影響，使入境管制愈趨嚴格，普通人民來臺灣的入境不容易申請。其成效，確已阻止人口的過度增加。然而，一波接一波的大陸軍民不斷來臺，臺灣人口總數兩、三年內增加150餘萬人，並沒有達到減輕臺民負擔的目的。另一方面，它阻止了可疑的中共分子入臺，達到防制「匪諜」的功效。而其影響，就統治者來說隔離了可能威脅其政權的人，也達到鞏固政權的結果，但是就一般普通百姓而言，造成人民的不便。

關鍵詞：入境管制、陳誠、移民

A Preliminary Research on the entry restrictions in Taiwan--the Instance of Chen Cheng as the Taiwan Provincial Governor in 1949

Hsueh Yueh-shun

Abstract

This study mainly investigated the entry restrictions of Taiwan in 1949, first of all, background and purposes, then actions and reactions, obstructions and the countermeasures of Governor Chen Cheng (陳誠), finally, effects and influences.

A distinctive feature of the entry restrictions in Taiwan was the objects to be restricted. Unlike the situations of many democratic countries, such entry restrictions not only set for the aliens but also applied to the natives. This unusual state of affairs occurred from some particular conditions.

In the first place, the entry restrictions of Taiwan were deeply influenced by the circumstances of the Chinese Civil War. The second, Chen Cheng ranked very high and important positions in government and the army, also in Kuomintang (KMT) the ruling party of Taiwan. He held greater power than the Former governors Chen Yi (陳儀) and Wei Tao-ming (魏道明). With such immeasurable power, Chen Cheng prevailed over all dissenting opinions, and stood his ground to carry out the entry restrictions. The third, Chen Cheng proclaimed Taiwan under the order of Martial Law in 1949. Indeed, this proclaim complicatedly involved other political and social conditions, not just simply for the entry restrictions. But obviously, there was a causal relationship between the entry restrictions and the Martial Law.

The entry restrictions were executed slackly in the beginning. Nevertheless, with the deterioration of the Nationalist's military situation in the Civil War, the entry restrictions were tightened gradually, and the measures of restrictions became more and more stringent. It was not so easy for the common people of Mainland to apply for entering Taiwan. However, millions of people accompanying by the Nationalist army removed from Mainland to Taiwan in waves. The population of Taiwan rapidly increased more than 1,500,000 in first two or three years. In fact, the entry restrictions did not check the encumbrance of overpopulation. On the other hand, the entry restrictions successfully prevented the CCP's spies and saboteurs infiltrating and subverting Taiwan. The entry restrictions contributed to strengthen KMT regime, but inconvenient to ordinary people.

Key words: entry restriction, Chen Cheng, immigration

臺灣入境管制初探

——以民國38年陳誠擔任省主席時期為例

薛月順*

壹、前言

民國38年1月陳誠正式接任省主席後不久，2月10日臺灣省警備總司令部即與臺灣省政府會銜公布「臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」（以下簡稱「入境辦法」），並於3月1日開始正式實施。¹

入境辦法規定入臺之前須經過申請手續，核可給證之後始得入境，無證入境者則予以遣返，是為本文所稱的入境管制。因為陳誠擔任省主席的一年，適值政府遷臺前夕，具關鍵及特殊性意義，同時，戰後臺灣實施全面性的入境管制，亦始於陳誠，所以本文以民國38年陳誠擔任省主席時期作為研究主題。

戰後對於大陸地區居民來臺，無論是入境管制或安全檢查方面，臺灣省行政長官公署時期，並未有嚴格的限制。²其後魏道明擔任臺灣省主席時，臺灣全省警備司令部僅對於出入臺灣的安全檢查，訂定辦法，辦理旅客登記，軍人由憲兵核查，非軍人由警察核查，對於「可疑之旅客及行李，得在泊岸後由憲警會同海關人員繼續舉行查問。」³既未規定入境軍旅須事前申請，也沒有遣返或限期出境的處置。

到了37年底，總統府曾電令臺灣省政府實施嚴格的入境管制，⁴臺灣全省警備司令部亦

* 國史館助修

1 入境辦法的公布日期，本文採用臺灣省保安司令部工作報告中所記載的2月10日為準。臺灣省保安司令部：《臺灣省保安司令部八年工作概況》（臺北：著者發行，民國46年9月，油印本，未編頁碼。）

2 長官公署時期曾針對公署及警備總部之職員眷屬由滬赴臺，要求辦理登記及赴臺許可證。但是這項規定，目的在於幫助其取得便捷之交通工具，而非限制其入境。「民政處通告」（民國35年4月24日），〈員眷由滬經滬來臺辦法〉，《臺灣省政府地政處檔案》，國史館藏，目錄號：453，案卷號：213。

3 〈臺灣省出入境旅客登記暫行辦法憲警執行守則〉，《臺灣省政府公報》，民國37年春字第48期。

4 本文雖無法引述該電文，但是根據民國38年2月21日《省政府公報》所公布的入境辦法第二條：「本辦法係遵照總統亥寒府貳代電訂定之，絕對禁止無正當職業者入境。」可以推測得知總統府於37年12月14日曾電令臺灣省政府管制入境。

擬具了「加強執行出入境旅客登記及取締散兵遊勇辦法」，凡是無身分證者一律拒絕入境，原輪原機送回，緝捕之散兵遊勇統由警備司令部處理。⁵換言之，魏道明之於管制入境，只做到了憑國民身分證入境的階段，當時因為未帶身分證而不准登岸或被原船遣回者，也曾發生數起，⁶但是從未訂定入境前需先申請的辦法。到了陳誠擔任省主席之後，才真正落實了總統府的這項命令。

至於因為被懷疑可能是共產黨分子，而遭驅離者，民國38年3月1日入境辦法實施之前，僅限於「外人」，⁷非及於中華民國國民。

本文以入境管制為中心，除前言與結論外，首先討論入境管制的時代背景與實施目的，次論其實施經過，接著討論實施之後所遇到的阻力與陳誠的因應對策，最後檢討其成效與影響。

至目前為止，與本文主題較為相關的研究，為薛化元：〈陳誠與國民政府統治基盤的奠定——以一九四九年臺灣省主席任內為中心探討〉（刊載於《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》，2000年）與胡春惠：〈香港調景嶺營的出現與其在歷史上的意義〉（刊載於《港澳與近代中國學術研討會論文集》，2000年）二文。薛著全面性地探討陳誠擔任臺灣省主席任內之政策，文中述及入境辦法及其實施概況，有助於理解臺灣入境管制的背景；胡著則深入研究香港調景嶺營的大陸難民，較少論及臺灣入境辦法。其他關於大陸人士移民來臺的研究，研究議題大多集中於族群關係，研究對象多為「眷區」，⁸並未討論他們來臺的過程。

至於本文所使用的史料，除了檔案、口述訪問紀錄外，以民國38年在臺灣刊行的報紙，《臺灣新生報》、《中央日報》以及其他地區性報紙為主，如《民族報》（臺北）、《臺灣民聲日報》（臺中）、《中華日報》（臺南）與《東臺日報》（臺東）等。此外，陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶〉一文，記載陳誠對入境管制的態度，頗具參考性，

⁵ 「臺灣全省警備司令部代電臺灣省警務處」（民國37年12月2日），〈加強旅客出入境登記拘捕散兵遊勇〉，《臺灣省警察單位檔案》，國史館藏，目錄號：474，案卷號：1678。

⁶ 吳廷肅：〈關於臺省入境辦法〉，《大公報》，上海，民國38年4月13日，版6。

⁷ 例如民國37年8月，韓僑×××，因為個人恩怨，遭另一名臺灣韓僑協會成員控告：「行動不檢，實有間諜之嫌」，警務處依法報請上級核示驅逐出境。〈韓僑驅逐出境〉，《臺灣省警察單位檔案》，國史館藏，目錄號：474，案卷號：1295。

⁸ 如胡臺麗：〈芋仔與蕃薯——臺灣「榮民」的族群關係與認同〉，《中央研究院民族學研究所集刊》（1990年）；趙剛、侯念祖：〈認同政治的代罪羔羊：父權體制下的眷區女性〉，《臺灣社會研究季刊》（1995年）與李紀平：〈寓兵於農的東部退撫老兵〉（東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，1998年）…等。

亦為本文引用的資料。

檔案方面，國防部史政編譯局所藏之《國軍檔案》中，有許多出入境資料，雖然至今少見民國38年的案例，但是〈東南軍政長官公署工作報告〉提供了許多相關訊息。此外，國史館所藏《行政院會議議事錄》、《臺灣省警察單位檔案》及《臺灣省警務處檔案》亦提供少許線索。

然而這些檔案所能供給的養分，尚不足以重建史實，支撐本文的完成，另外還需仰賴大量的報紙報導。除了當時在臺灣發行的報紙之外，為瞭解大陸居民對於入境辦法的反應，因此發行於大陸的報紙也是不可或缺的資料，然各省市的報紙成千累萬，實難遍覽，只能以較常見的上海《大公報》以及《中央日報》為對象。

貳、時代背景與實施目的

二次大戰結束，臺灣脫離日本殖民地統治之後，大陸地區即不斷有人往來於兩岸之間。到了民國37、38年，因為國共戰爭的關係，受國軍在大陸地區軍事失利的影響，造成大陸人士湧入臺灣的現象，這一波新移民，可說是政治性移民，而非自然的人口移動現象。臺灣省主席陳誠為了減輕臺民的負擔，以及預防來臺的民眾之中，夾雜著中共分子潛入臺灣，進行滲透破壞工作，因此制定了入境辦法。該辦法是因應大陸地區居民來臺者日眾的措施，而這項管制措施得以推動的原因，集黨、政、軍大權於一身的陳誠實居重要地位。以下就此討論入境辦法的時代背景與實施目的。

一、國共戰爭

二次大戰結束後，國民黨與共產黨之間，雖然有國際勢力介入調處，展開了多次會談，但是國共之間的戰役還是不斷地進行，雙方勝負互見，36年3月，國軍甚至攻下共軍的革命根據地—延安。但是37年3月之後，國軍進入優劣易勢之後的艱困作戰。西北方面，宜川之役使得劉戡之整編二十九軍全軍覆沒；東北方面共軍林彪部於錦瀋會戰後，大舉入關，致使平津陷落。因此，38年1月21日總統蔣中正引退，以弭戰消兵，而北平於元月24日淪陷

後，除太原尚在苦戰外，整個華北已為共軍所有。⁹

此後，38年1月至12月，國軍陷入孤立苦戰之下，慘遭潰滅，政府亦由京、粵、渝、蓉輾轉流徙。¹⁰5月27日共軍完全占有上海，國軍第二十一軍、一二三軍降共，湯恩伯率第五十四軍自吳淞撤退。僅淞滬一役傷亡即達15萬人。¹¹8月4日共軍林彪部進入長沙，17日福州亦不守，31日閩南共軍陳毅部占泉州。9月4日共軍又占西寧、23日復占寧夏。10月15日共軍陳賡部占廣州，港穗交通斷絕，17日共軍攻占廈門，國軍改守金門。¹²

38年中之後，國軍所傳回的捷報，除了8月17日青樹坪大捷，湘西國軍大敗林彪部第五十一軍外，¹³主要有10月26日的金門古寧頭大捷，登陸金門的共軍約二萬人，為國軍所消滅，一週後，舟山登步島之共軍又鎩羽而歸，於是國軍軍威為之一振。¹⁴但是，國軍小勝之後，11月22日共軍又占桂林、30日占重慶、12月6日占南寧。12月7日政府宣布遷設臺北，並在西昌設大本營，統率陸海空軍在大陸作戰，國軍在大陸地區的主戰場，已無力挽回。自12月26日共軍占領了成都之後，¹⁵共軍勢力深入華南、西南，國軍退據康、滇。

39年初，雲南的盧漢於昆明降共，3月27日國軍在大陸的最後一役—西昌戰役，終告失敗，由是大陸有組織的正規戰鬥，遂告結束。¹⁶

國軍痛失大陸，除了戰略、經濟、社會、政治與國際等方面的原因之外，時常將軍事失利歸因於「匪諜」潛伏，保密防諜工作失敗，予敵人滲透顛覆機會，以及反共組織不夠嚴密、反共警覺未能提高等因素。¹⁷而陳誠檢討國軍受挫的原因，也認為係對於中共的滲透作用（間諜）與政治攻勢（宣傳）疏於防範且未能迅謀對策的緣故。¹⁸所以戰爭的失敗，使得

⁹ 國防部史政編譯局編印：《戡亂戰史》，第3冊——戰爭經過概要（臺北：編者印行，民國73年3月），頁86。

¹⁰ 同前註，頁1-6。

¹¹ 解力夫：《解放戰爭實錄》，下冊（河北：河北人民出版社，1991年3月），頁552。

¹² 郭廷以：《中華民國史事日誌》，第4冊（臺北：中央研究院近代史研究所，民國74年5月），頁874-910。

¹³ 同前註，頁893。

¹⁴ 國防部史政編譯局編印：《戡亂戰史》，第3冊——戰爭經過概要，頁103。

¹⁵ 郭廷以：《中華民國史事日誌》，第4冊，頁920。

¹⁶ 國防部史政編譯局編印：《戡亂戰史》，第3冊——戰爭經過概要，頁109。

¹⁷ 例如國防部檢討作戰的缺失：「往往我軍行動計畫，尚未付諸實行，即為共匪所知，預為佈置，使國軍墜入其圈套，遭受其殲滅，更有匪諜潛伏我高級司令部，竊據要津，利用職權，以種種手段，影響或改變我之計畫。」詳國防部史政編譯局編印：《戡亂戰史》，第15冊——總檢討（臺北：編者印行，民國73年3月），頁69；而來臺的國軍軍官的回憶或口述訪談錄中，也常提及因為共黨的滲透破壞，使得大陸淪陷，例如徐枕：《胡宗南先生與國民革命》（臺北：王曲十七期同學會，民國79年）等，此類詞語不勝枚舉。

¹⁸ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶（二）〉，《傳記文學》，第63卷第6期（民國82年12

防制「匪諜」潛伏的考量，在此後臺灣主政當局的決策過程中扮演重要角色，入境管制即其中之一例。

二、新移民——大陸人士入臺

戰後大陸人士來臺灣，有跟隨國軍來臺者，也有中央各機關派赴臺灣工作者。此外，還有一批既不是軍人軍眷，也不是公務人員及其眷屬，只是來臺經商貿易尋求發展，以及純粹旅行的普通人民。

民國34年，臺灣重歸中國統治，對於從未到過臺灣、打算來臺的大陸人士來說，想像臺灣，此一遠在對岸的島嶼，有如四季如春的世外桃源，「臺灣處處是寬敞平坦的柏油路，具有濃厚藝術味的建築物，一排排、一叢叢青蔥欲滴的樹木，花是終年地開，溪水是晝夜地流……生活在這無際的綠色的土地上，香蕉、波羅蜜，可以讓你吃個夠。」¹⁹他們來臺灣可能只是想旅行，想看看這個一抬頭，就可抓把水果，一邊走一邊吃的地方，而不是逃難。²⁰

至於來臺發展者，如海派京劇名伶顧正秋。顧學藝與發跡於上海，民國35年組「顧劇團」赴南京、徐州等地公演，37年11月受邀至臺北延平北路永樂戲院獻藝。五年後顧劇團結束在永樂戲院的演出，成員大多進入軍中劇團，如海光、陸光、大宛、飛駝等，為臺灣的京劇發展貢獻不少心力。²¹

這些來臺軍人與旅客之中，不乏飽學之士以及各種專門技術人才、行政人員、學生等，有部分輿論認為，能夠在短時間內網羅各種人才，相當不易，人才集臺是盛事，也是建設臺灣、繁榮臺灣的難得機會。²²但是，一時之間，人數方面的激增，確也使得當時的臺灣社會產生若干問題，首先是吃的問題。戰後初期，臺灣遭受戰害與風災，民國34、35年各縣市糧食生產復原情形普遍不佳，米糧供應頓成問題。²³

月)，頁43。

¹⁹ 〈珍愛臺灣〉，《中央日報》，臺北，民國38年3月12日，副刊。

²⁰ 許多大陸來臺人士回憶當初對於臺灣的嚮往，在腦海中多有「臺灣糖甜津津，甜在嘴裏痛在心」的影像，對臺灣懷抱新奇的衝動。〈尤懷燕女士訪問紀錄〉、〈王逸雲女士訪問紀錄〉、〈吳惟靜女士暨司馬中原先生訪問紀錄〉，陳三井、朱浣源、吳美慧訪問，吳美慧紀錄：《女青年大隊訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，民國84年9月），頁196、272、306；趙彥寧：〈國族想像的權力邏輯〉，《臺灣社會研究》，第36期（1999年12月），頁40。

²¹ 當時也有大陸京劇界人士來臺北看看有何發展機會，卻認為臺北街道太冷清，沒有市場價值，所以又回去了。顧正秋：《休戀逝水》（臺北：時報文化，1997年），頁222、278、348。

²² 〈來臺人才的處理問題〉，《民族報》社論，臺北，民國38年6月10日，版1。

²³ 二次大戰對臺灣造成許多直接和間接損失，除了空襲之外，臺灣的水利、交通設施與農業生產均遭受極

又如住的問題。早在陳誠主臺初期，即注意到駐臺軍人與軍眷住屋不足的問題，屏東、嘉義等地空軍曾因住房問題與陸軍部隊發生爭執，後雖經勸導，問題始終未曾解決，因此，38年元月8日陳誠電呈總統蔣中正，建議由國防部主辦，增建房舍，所需五金材料由上海訂購，餘由臺灣盡量供應。²⁴ 其後，陳誠出任東南軍政長官公署長官時（38年8月至39年3月），特在公署內設立軍眷管理處，將東南區各前方軍人眷屬集中管理，指定地區分配住所，統發眷糧。²⁵

其他公務部門及機關也為其員工住的問題大傷腦筋，如省婦女工作會在38年初，曾為從內地來臺的單身婦女添設女子公寓，一開辦，三十餘鋪位馬上就住滿了人，後來登記者，很難編到住宿的機會。²⁶

增建房舍緩不濟急，頂屋、租屋等房屋糾紛層出不窮，房屋投機之輩亦因之而生，房租無理無限制地提昇，只是少數房東私肥，卻害了許多人受苦。²⁷ 雖然受害者亦不分省籍，不能獨獨怪罪內地來臺人士，但是問題的源頭，總因人口暴增，以致供不應求。

其他諸如用電等問題。臺電公司總經理劉晉鈺視察全省所屬機關之後，招待記者，指出內地來臺者，以時局關係，頂租房屋居住者日眾，原來房屋，電燈數目較少，但新遷入住戶，往往任意增加電器用品，漫無限制，以致各處變壓器，多因負荷過載燒燬；並且說明該公司資金短絀，無力補充更新陳舊的輸電配電器材，希望新遷來臺各用戶，勿浪費電力。²⁸

三、大權在握的陳誠主政臺灣

陳誠於38年1月5日正式接任臺灣省主席，3月14日行政院委其負責指揮監督中央駐臺各機關人員；軍事方面，2月1日就任臺灣省警備總司令，8月15日，東南軍政長官公署

大的損失。因此，臺灣在經過戰火洗禮之後，可說是陷入殘破的局面。相關研究詳張建偉：〈二次大戰臺灣遭受戰害之研究〉，《臺灣史研究》（臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，民國86年6月），頁149-196。

²⁴ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶〉，《傳記文學》，第63卷第5期（民國82年11月），頁17。

²⁵ 〈東南軍政長官公署將成立航務委員會〉，《東臺日報》，臺東，民國38年11月17日，版4。

²⁶ 〈婦女工作會自顧不暇，沒有空宿舍容納別人〉，《民族報》，臺北，民國38年5月27日，版2。

²⁷ 當時也有輿論認為：不少的大亨避難來臺，以黃金美鈔購買房屋，從中取利，而且他們帶來的游資充斥市場，也是造成本省物價波動的部分因素。〈談談房租問題〉，《民族報》社論，臺北，民國38年7月2日，版2；〈管制物價的對策〉，《臺灣新生報》社論，臺北，民國38年2月10日，版2；〈關於本省限制旅客入境〉，《臺灣新生報》社論，臺北，民國38年3月12日，版2。

²⁸ 〈劉晉鈺招待記者：新遷來臺住戶應節省用電〉，《民族報》，臺北，民國38年5月29日，版2。

成立，長官一職亦由陳誠擔任；黨務方面，5月1日，又正式兼任臺灣省黨部主任委員。總之，陳誠身兼政、軍、黨三方面要職，權限之大，較其前任的陳儀或魏道明，有過之而無不及。²⁹他雖然於同年12月底卸下省主席職務，但仍握有東南軍政長官公署之大權，可說是掌控臺灣的舵手，影響力不容輕忽。

陳誠所面對的局勢，臺灣經歷「二二八事件」不久，本土菁英對政府統治的威脅有限，島內主要的挑戰來自於經濟方面的問題，如通貨膨脹以及農村租佃制度等。但是外在的環境，國共戰爭的發展愈來愈不利於國軍，共軍節節進逼至長江以南，中國大陸地區不斷移入的人口，其間夾雜著散兵遊勇以及潛伏的中共分子，或將破壞臺灣的安定，必需積極有所作為，阻止可能由對岸進入臺灣的不利因素。³⁰因此陳誠公布入境辦法，邁開了防制共諜的第一步。

入境管制的管理機關，為臺灣省警務處與臺灣省警備總司令部，依申請者背景之不同，分別辦理一般旅客、公教員眷與軍人軍眷入出境案件之審查發證。臺灣省警務處隸屬省政府管轄，變化較少。但是警備機關，無論名稱或其首長，隨行政首長之去就而有所不同，其演變情形如表一所示。

表一：臺灣省警備系統名稱、機關首長與任期表（民國34年～47年）

名 稱	機關首長	任 期	備 註
臺灣省警備總司令部	陳儀	34.9.1~36.5.10	
臺灣全省警備司令部	彭孟緝	36.5.10~38.2.1	
臺灣省警備總司令部	陳誠	38.2.1~38.8.31	初期的名稱亦見「臺灣警備總司令部」行文者，但以「臺灣省警備總司令部」為多，故從之。
臺灣省保安司令部	彭孟緝	38.9.1~38.12.16	
臺灣省保安司令部	吳國楨	38.12.16~42.4.15	彭孟緝擔任副司令一職，至43.8.29日卸任
臺灣省保安司令部	俞鴻鈞	42.4.16~43.6.5	
臺灣省保安司令部	嚴家淦	43.6.5~46.8.16	
臺灣省保安司令部	周至柔	46.8.16~47.5	

資料來源：臺灣省保安司令部：《臺灣省保安司令部八年工作概況》（臺北：著者發行，民國46年9月，油印本。）

臺灣省警備總司令部，最早係由臺灣省行政長官公署長官陳儀兼任總司令，36年5月10日臺灣省政府成立前夕，該機關改組成立「臺灣全省警備司令部」，司令由高雄要塞司令彭孟緝轉任；等到陳誠就任主席一職，又改回原來的名稱，並由省主席兼任，彭孟緝退居副座。陳儀與陳誠均以行政首長兼任警備總司令，中間的文人主席魏道明就任時，未兼警備司令職，但是在體制上，全省警備司令部仍由省主席指揮。

38年8月15日東南軍政長官公署成立後，臺灣省警備總司令部旋即撤銷，9月1日另設「臺灣省保安司令部」掌理肅奸防諜與入出境事宜。此後，全省出入境及保防治安事項概由保安司令部負責，同時，省警務處亦歸該部指揮監督。直到民國47年5月，國防部下設「臺灣警備總司令部」（係改編自保安司令部、防衛總司令部、衛戍總司令部、民防司令部等四個單位）為止。³¹

38年8月15日以後，臺灣的軍事系統統歸東南軍政長官公署節制，保安司令部亦同，而保安司令一職，初始由彭孟緝任司令一職，省主席不兼該職。吳國楨繼任省主席時，陳誠本來反對保安司令由非軍人的省主席兼任，後來雖同意，但只是名義上的，軍事事務仍交給副司令彭孟緝負責。³²

由上述入境管理機關的演變，可知實施入境管制主要的關鍵人物是陳誠與彭孟緝，民國38年警備總部和保安司令部均受轄於陳誠，繼其位擔任臺灣省主席的吳國楨，權力不及於保安司令部。

四、實施目的

民國38年在臺灣實施入境管制，為陳誠入主臺省的重要政策之一，他認為情勢已然到了最嚴重的關頭，只剩下臺灣這一艘救生艇了，而共產思想無遠弗屆，非海洋所能阻止，因此必須加以防制，以建造「政治、經濟上的防波堤」，否則將不足以保障這艘救生艇的安全。³³

²⁹ 薛化元：〈陳誠與國民政府統治基盤的奠定——以一九四九年臺灣省主席任內為中心探討〉，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》（臺北：國史館，民國89年12月），頁264。

³⁰ 同前註，頁265。

³¹ 臺灣省保安司令部：《臺灣省保安司令部八年工作概況》。

³² 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilber）訪問整理，吳修垣譯：《從上海市長到臺灣省主席——吳國楨口述回憶》（上海：上海人民出版社，1999年11月），頁101。

³³ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶（二）〉，頁43。

入境辦法實施目的主要有二項：(一)預防人口過度增加：防止不必要的人口增加，以減輕臺民的負擔，(二)防止共諜的滲透破壞：使中共的滲透戰術無法施展於臺島。³⁴

(一)預防人口過度增加

因為受國共戰爭，國軍軍事失利的影響，37年底形成了大陸人士湧入臺灣的現象。大陸地區旅客爭往臺灣，不但由上海飛臺班機滿客，臺滬間定期客輪中興輪也極為擁擠。³⁵人口突然增加，所產生的問題，已如前述。對於因人口增加而起的問題與現象，臺灣省參議員多表憂慮。³⁶因此當陳誠提出管制辦法，減少入臺人數，以減輕臺民食、住等方面的負擔時，省參議會亦表同意。

(二)防止共諜滲透破壞

但是隨著國共戰局的日益緊張，令主政當局更憂心的是那些由對岸來臺的人士當中，恐攙雜著共黨分子，潛入臺灣，進行滲透破壞。陳誠說：

國軍在大陸上，既已成頹勢，短期內不獨無法挽回，最後且非盡行撤退來臺不可，我既負責防守臺島，為防患未然計，自不能不迅速採取有效辦法。³⁷

38年冬，陳誠更進一步明確指出，入境管制的目的在於防止共黨滲透破壞。該年11月，香港政府宣布，凡臺北與海口去的旅客，須有香港政府發給的入境許可證始得入境，但是由中國大陸至港的華人並不受限。³⁸因此，記者訪問陳誠，港政府此舉是否係針對臺灣入境辦法，所採取之報復行動，陳誠不以為然，表示此舉甚令人不解，實有歧視性質，而違反香港為自由港之精神，並申明：「臺灣之入境辦法實施已在半年以上，而目的在防止匪諜潛入。」³⁹

總之，入境辦法之頒行隨著國共戰爭而起舞，且因應對岸不斷湧入的政治性移民，為了防止不必要的人口增加，減輕臺灣人民的負擔並防止共諜潛入滲透破壞，陳誠力主入境管制。也正由於他在黨、政、軍各方面握有實權，當推行入境辦法，出現反對聲音時，方得以排除阻力，繼續推動這項政策。陳誠所面對的阻力，擬於下文論述。

³⁴ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁43-44。

³⁵ 〈旅客爭往臺灣〉，《大公報》，上海，民國37年12月1日，版1。

³⁶ 〈內地人到多，臺參議員憂慮〉，《大公報》，上海，民國37年12月21日，版1。

³⁷ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁43。

³⁸ 〈港限制臺旅客入境〉，《民族報》，臺北，民國38年11月13日，版2。

³⁹ 〈處處為人民著想，從不作自私打算〉，《民族報》，臺北，民國38年11月13日，版2。

叁、實施經過

臺灣省警備總司令部於2月10日與臺灣省政府會銜公布入境辦法後，隨即召集省方各相關單位，以及航空公司、旅行社、輪船公司代表共99人，說明即將實施管制的辦法條文內容，表示再三考慮，為顧及商人利益與確保臺省安定，不得限制無正當職業者入臺。⁴⁰以下就入境辦法所限制的對象、初期的權宜措施與後來執行的嚴格化三方面論述之。

一、入境辦法所限制的對象

如前文說明，戰後大陸人士來臺灣，大致可分成三種身分：軍人、公務人員（包含眷屬）與普通人民。依照入境辦法的規定，不同背景的人，申請來臺的方式和核准單位不同。

軍事機關及部隊來臺，不須個別申請入境證，僅須將部隊名稱或番號、主管姓名、人數、武器及任務、駐地等，事先通知警備總司令部備查。⁴¹係整批整隊辦理的方式，不須個別提報證明文件申請入境手續。

公務人員，如中央各機關派臺工作人員及其眷屬，或是中央各院部會及各省市政府，因公派赴來臺者，僅須主管機關發有證明文件，並通知警備總司令部或省政府有案可查者，即發給入境證。此類人物如資源委員會來臺的員工等是；又如女青年大隊，係國防部於民國38年前後，在大陸各大都市招訓來臺的。⁴²

另外，也有警備總司令或省主席邀請、特許來臺者，不需經過申請入境的手續。如抗戰時曾任陳誠侍從秘書的劉真，於民國38年4月6日，「突然接獲陳辭公自臺北打來的電報，囑我立刻來臺」，因此即由上海搭乘中興輪於4月8日下午抵達基隆。⁴³

⁴⁰ 〈警備總部召開會議討論入境暫行辦法〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年2月20日，版5。

⁴¹ 〈臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法〉，《臺灣省政府公報》，民國38年春字第43期，頁395。

⁴² 民國37年6月至38年5月陸軍副總司令孫立人向層峰建議，對於共軍進入黃河及淮河流域後，成千累萬滿懷悲憤的男女青年「普予招收、訓練，俾作反共抗俄新生力量」，男生另設教導總隊（設於鳳山），女生則成立女青年大隊，直接隸屬於陸訓部。因此女青年大隊在各省各大都市公開招考年齡在十五歲到二十五歲的女性知識青年，並於38年3月至翌年6月間，分八批載運來臺，受訓的四百餘名女學員，全部招自大陸各地，訓練地點在屏東。詳陳三井、朱浚源、吳美慧訪問、吳美慧紀錄：《女青年大隊訪問紀錄》，頁3。

⁴³ 胡國台訪問：《劉真先生訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，民國82年12月，初版），頁57。

入境許可證的核發單位，軍人及其眷屬均由警備總司令部，其餘由省政府統一發給；警備總司令部的承辦機關為政工處，省政府為警務處。所有准許入境軍公人員及旅客，應於十日內向到達地區之主管戶政機關及警察機關申請登記，否則限令出境，如發現有可疑事實及不法情事者，得予扣留。⁴⁴

由以上所述可知，入境管制辦法對於軍公人員以及少數特權階級，手續較為簡便。然而，對於既非軍人、軍眷，也不是被派來臺工作人員及其眷屬，只是純粹旅行、經商或求職的普通人民則未必如此。民國38年3月以後，雖然陳誠以為該辦法對於有正當職業不獨不加限制，且儘量給予便利，⁴⁵但是，普通人民須向警局提出申請，經查屬實後，再由警察局轉呈警務處批准。⁴⁶

欲來臺的普通人民，首先須向擬到地區之縣市政府，填具入境旅客申請書，經當地警察機關查明，確有商務在臺，並經呈報省政府核准，始發給入境許可證。由國外來臺，應持有中國使領館之證明文件，由香港來臺者由兩廣特派員公署發給證明文件，並於入境口岸或機場補具入臺旅客登記表。⁴⁷開始實施後的第一天，又頒布補充辦法，來臺遊歷者，經辦理申請許可手續，准許入境，但應依限出境。⁴⁸

依上述分析，下列幾類大陸人士，是屬於入境辦法所限制的對象，較難以來臺的一群：
1.純以旅行為目的的遊客；2.沒有公司行號的單幫商人；3.擬來臺謀職的失業人；4.非軍公人員的嫡系親屬而又無依無靠的老幼婦孺；4.散兵遊勇；5.淪陷區的難民。這些人正是入境辦法中所謂的「無正當職業者」。

而且，普通人民欲來臺，由臺省縣市警察局受理初步審核，再送省警務處呈省主席批准，申請的地點在臺灣，核准的單位也在臺灣。在第一關縣市警局審核時，可能即遭拒，即使審核通過，入境申請書送呈總局，再送警務處呈省主席批准，領一紙入境證費時半月或一月，當天領出者亦有其人，但絕不是普通老百姓。如此一來，請領入境證無異於請領出國護照。⁴⁹因此，就某種程度而言，普通人民來臺入境難以申請，要查入境證，也要查身分證，並不是那麼容易說來就來的。⁵⁰

⁴⁴ 〈臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法〉，《臺灣省政府公報》，民國38年春字第43期，頁594。

⁴⁵ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁44。

⁴⁶ 〈限制入境已三週〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年3月23日，版5。

⁴⁷ 〈臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法〉，《臺灣省政府公報》，民國38年春字第43期，頁595。

⁴⁸ 〈旅客入境開始限制，省當局頒補充辦法〉，《臺灣民聲日報》，臺中，民國38年3月2日，版4。

⁴⁹ 吳廷肅：〈關於臺省入境辦法〉，《大公報》，上海，民國38年4月13日，版6。

⁵⁰ 有關來臺入境申請的回憶可參考：〈黃正女士訪問紀錄〉、〈孫敬婉女士訪問紀錄〉，陳三井、朱滄源、吳美慧訪問、吳美慧紀錄：《女青年大隊訪問紀錄》，頁72、118。

二、初期的權宜措施

開始實施之後的第一個月，由於事先缺乏政治動員，人民對此政策認識不足，增加執行技術上的困難。⁵¹ 很多人不僅不明白其用意，也不知該如何辦理手續。因此輪船進入港口之後，人貨均留在碼頭邊，問題即在於入境證還未辦妥，大部分不合手續，有的身分不明，有的證件不足，有的填寫錯誤。⁵² 例如臺灣和上海之間定期的客船中興輪，3月9日來臺旅客192人中，只有78人持有准許入境旅客證，有的是已申請而未給證，有的則連證明文件均付諸闕如。⁵³

所以入境辦法實施初期，不免有些權宜的措施。如某些立委反對臺灣的入境管制，陳誠為了表示此一制度僅為防堵共黨的進入，且為便利國大代表、立法委員、監察委員等來臺，3月下旬，他們只要憑出席證或監察證，即可自由出入臺灣，免辦入境手續。⁵⁴ 後來審核證件時又放寬了尺度，只要來臺者有居所，有親朋及有職業者，大多得到許可。⁵⁵

另外，入境辦法實施的第一天，航空公司停飛臺灣，因為沒有一個擁有入境證的乘客，中國公司總經理劉敬宜特為此事飛臺，商請省府變通辦法。因此飛機乘客可以先入境再補辦手續。⁵⁶

三、嚴格執行入境辦法

入境辦法執行的嚴格化可以38年8月為分水嶺，8月之後的管制日趨嚴格化。原因是國共戰爭方面，繼上海淪陷後，8月17日，福州為共軍所占。從福州到臺灣，相隔不過一百餘海里，福州一陷落，臺灣西南海岸，即暴露於共軍的直接攻擊。

而38年8月15日東南軍政長官公署的成立，即標誌著戰爭狀態之緊張化，需要更高權力集中的軍政組織。其主要使命，在確保東南基地，配合大陸作戰。公署隸屬行政院，轄臺、閩、浙、蘇四省，對轄區內之政治與軍事，分別受行政院各有關主管部會與國防部之指導與指揮監督。⁵⁷ 臺灣之軍政各方面因此皆受到東南軍政長官公署之節制，所以公署成立的

⁵¹ 〈限制入境評議〉，《民族報》專論，臺北，民國38年3月27日，版1。

⁵² 〈怎樣辦理入境證？〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年3月13日，版5。

⁵³ 〈入境旅客銳減〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年3月10日，版5。

⁵⁴ 〈全省戶口總檢查〉，《臺灣民聲日報》，臺中，民國38年3月23日，版4。

⁵⁵ 〈本省入境辦法實施後的檢討〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年4月19日，版2。

⁵⁶ 吳廷肅：〈關於臺省入境辦法〉，《大公報》，上海，民國38年4月13日，版6。

同時，即裁撤掌管軍務的臺灣省警備總司令部，9月1日另成立保安司令部，辦理肅奸防諜、保防及出入境事宜。⁵⁸

保安司令部成立後，即修改入境辦法，除了將原屬警備總司令部之職務，改歸其辦理並規定：「軍事機關及部隊來臺須經東南軍政長官公署核准」之外，新增一項規定：「匪區突圍歸來之軍公人員及義民由臺灣省政府及保安司令部專案向東南軍政長官公署請示辦理。」

59

針對以往入境管制在執行上的許多疏漏，省政當局後續有許多的補救措施，而且隨著國共戰爭情勢的日漸緊張，入境管制益趨嚴格執行。

(一)未及辦證，來臺之後補辦手續者：在8月之前尚有不少入境之後再補辦證者，例如開始實施時不明究竟而未事先辦證者，以及後來有些從「匪區」受盡了辛酸，輾轉逃避來臺者，准其先具保登岸，再補辦入境手續者。⁶⁰但是8月23日陳誠於東南軍政長官公署會議室，召開限制入境座談會與改進入境檢討會議之後，即嚴格規定，無論乘飛機、乘船旅客，無入境證者，一律不許入境，予以強迫遣回或懲處。⁶¹而且各輪船公司須憑入境證賣票，如將無證者載來臺，不但遣送回原地的費用由船公司負擔外，還要受罰。⁶²

此外，警務處也清理7月之前無入境證的積案，無入境證者的原籍淪陷者，准覓保居留，未陷者，則驅逐出境。⁶³

(二)假借名義入境：入境辦法施行後，有許多人假借商行、工廠、店號的經理、股東或店員等名義申請入境，因此6月4日又訂定臺灣省防止虛偽申請入境實施事項兩點，規定工商行號新僱員工不准入境以及在臺軍公人員及旅客，其家屬申請入境以直系血親及配偶為限。⁶⁴9月以後，復重申如請託或假借名義或虛偽證明者，一律不准發證並予查辦。⁶⁵

(三)走私入境者：雖然嚴格執行入境管制，無入境證者，仍可利用與檢查人員的私交，甚

⁵⁷ 〈東南軍政長官公署工作報告〉（民國38年），《國軍檔案》，國防部史政編譯局藏，檔號：109.3/5090。

⁵⁸ 臺灣省保安司令部：《臺灣省保安司令部八年工作概況》。

⁵⁹ 「臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法」，〈東南軍政長官公署工作報告〉（民國39年），《國軍檔案》，國防部史政編譯局藏，檔號：109.3/5090。東南軍政長官公署成立後，除了修改原有的入境辦法之外，為加強出入境之限制，先後核定「乘搭海空軍艦艇飛機乘客出入境檢查辦法」、「防止假冒軍公人員眷屬出入境及清查辦法」及「各游擊部隊申請出入境限制辦法」公布實施。

⁶⁰ 〈來歸青年請求補辦入境手續〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年9月1日，版10。

⁶¹ 〈限制旅客入境仍應嚴格舉行〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年8月24日，版5。

⁶² 〈長官公署今座談〉，《中央日報》，臺北，民國38年3月23日，版3。

⁶³ 〈未辦入境證旅客驅逐出境〉，《中央日報》，臺北，民國38年7月21日，版3。

⁶⁴ 〈限制入境辦法有二項新規定〉，《民族報》，臺北，民國38年6月5日，版2。

⁶⁵ 〈省令嚴格檢查〉，《中央日報》，臺北，民國38年9月28日，版5。

或走私入境，於輪船靠岸以前，雇隻划子溜走，臺灣的海岸線綿長，不難從其他港口登陸。也有的是偷渡，如軍差船和飛機，更是走私入口的大漏洞。⁶⁶對於這項缺失，則是增加入境檢查站以因應。原先只有基隆、高雄兩港，松山、臺南兩機場4個檢查站，到了10月底已經增加了131個檢查站，聯合軍、警、憲統一指揮，同時夜間派放步哨，對於上下車船的旅客，加以嚴密檢查。⁶⁷

(四)其他投機取巧的方法：如先將戶籍副本及身分證寄來臺灣，取得臺灣的戶籍之後，再申請「回臺」，因此警務處於7月1日以後規定，須在身分證上加蓋入境證，否則不准申報戶口。⁶⁸

綜上所述，臺灣省入境管制，隨著國共戰爭之逆轉，日益嚴格。省政府於9月23日上午召開的第117次例會中，主席陳誠指示：「入境檢查應嚴格執行」。⁶⁹入境申請書上的「事由」一欄，必須詳細填寫由何處來，來臺何幹，否則一律不准入境。⁷⁰

此外，旅居省外的臺胞，如要返省，本來只要經調查確係家居在臺，並無其他情事後，就可以具保入境，但自10月17日共軍攻占廈門，國軍改守金門以後，返省時也要依照入境辦法填具申請書並附繳照片。⁷¹到了11月，省府當局為限制非必要而出入境的旅客，特規定：往返省內外遊歷、訪友、探親以及藉詞採辦貨物接洽商務等，一律不予發證。如省民因事欲往省外而事畢返臺者，經調查屬實，也應該在未出境，先行申請入境證，以免入境時發生困難。⁷²

另一方面，輾轉從港澳方面來臺的大陸人士，日漸減少。⁷³到了民國39年，退至香港的難民人數激增，他們的入臺檢查更是嚴格，入境證不容易辦，⁷⁴除非有特殊關係，否則不容易入臺。⁷⁵

⁶⁶ 〈如何肅奸防諜？〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年7月17日，版2。

⁶⁷ 〈確保本省治安實行四大措施〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年10月28日，版5。

⁶⁸ 〈嚴防旅客偷入省境〉，《中央日報》，臺北，民國38年7月13日，版3。

⁶⁹ 〈入境檢查嚴格簡化〉，《民族報》，臺北，民國38年9月23日，版2。

⁷⁰ 〈申請來臺人士注意〉，《中華日報》，臺南，民國38年11月10日，版4。

⁷¹ 〈旅居省外的臺胞入境也要先申請〉，《民族報》，臺北，民國38年10月17日，版2。

⁷² 〈入境申請將更嚴格〉，《民族報》，臺北，民國38年11月17日，版2。

⁷³ 〈東南軍政長官公署工作報告〉（民國39年），《國軍檔案》，國防部史政編譯局藏，檔號：109.3/5090。

⁷⁴ 民國39年，限於入境手續困難，不能來臺，滯留香港調景嶺難民營的國軍官兵為數不少。詳〈出入境〉（39年案），《國軍檔案》，國防部史政編譯局藏，檔號：0553.1/2277。

⁷⁵ 例如來臺參加女青年大隊的黃珏，民國39年大陸淪陷後，其父由長沙，逃到廣州，再轉到香港，因為陳誠特別發給他入臺證，始得准予入臺。〈黃珏女士訪問紀錄〉，陳三井、朱浚源、吳美慧訪問、吳美慧紀錄：《女青年大隊訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，民國84年9月），頁60。

肆、立法院的態度與陳誠的應對

入境辦法係屬臺灣省政府的單行法規，限制了人民的居住遷徙自由，因此陳誠推行入境辦法，並非沒有遇到阻力，反對的聲音來自於大陸地區的立法委員，反對的理由正是它與憲法中人民之居住遷徙自由的原則相牴觸。當時島內的異議反而少見，臺灣的報紙上，少見有人提出反對意見。陳誠因應的對策除了與立委溝通，反覆說明不得不實行入境管制的理由，最後更訴諸更強而有力的政治手段——亦即宣告臺灣戒嚴。

一、立法院的態度

入境辦法公布後，臺灣省參議會議員與臺籍立法委員大多持肯定的態度。全省各縣市參議會議長，於38年3月10日，對限制入境問題共同發表一份書面意見，表示此舉為臺灣民眾的要求，四海之內皆兄弟，對大批來臺人士，本當歡迎，但因人口激增，發生食住恐慌，不得不要政府暫時採取權宜措施。⁷⁶24日省參議會再電呈立法院，說明入境管制為全省人民公意，不得不採取管制辦法。⁷⁷

但是立法院中，連謀、丘漢平等76位立法委員，以違憲的理由，簽署提案，擬由院會決議，咨請行政院廢止之。⁷⁸因此陳誠一方面於3月15日因公晉京，就近對許多立委說明，希望取得諒解。另一方面也為了表示入境辦法，目的為防堵共諜滲透與不必要的人口增加，因此國大代表、立法委員、監察委員等只要憑出席證或監察證，即可自由出入臺灣，免辦入境手續。⁷⁹

經陳誠的奔走，立法院於4月1日討論該議案時，原提案簽署的76人中，有32人發表文件要求保留該案。76人連署、退出32人，尚有44人，仍足法定人數，所以4月5日繼續討論該案。立委開議討論時出現三種意見：保留、改成質詢案與交付審查。除了違憲之外，贊成交付審查的理由，為臺灣乃中國領土的一部分，不可有如此特殊現象。而臺籍立委，如

⁷⁶ 〈本省限制人口入境是臺灣民眾的要求〉，《臺灣民聲日報》，臺中，民國38年3月11日，版4。

⁷⁷ 〈省參議會昨電立法院解釋入境暫行辦法〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年3月25日，版5。

⁷⁸ 該提案名稱為：「為臺灣省入境軍公人員及旅客暫行辦法違反憲法，剝奪人民居住遷徙行動自由，阻塞交通，割裂統一，應咨請行政院廢止，以保人民而便商旅案。」〈臺灣入境限制立委提議廢止〉，《大公報》，上海，民國38年4月2日，版2。

⁷⁹ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁44。

黃國書與蔡培火等，則與陳誠持相同看法，認為入境辦法是臺灣人民的公意，主張保留提案，反對交付審查。中間的游離分子則主張將該案改成質詢案。表決的結果，贊成保留者 24 人，贊成改為質詢案者 96 人，贊成交付審查者 125 人，因此立法院會議決交付內政及地方自治委員會審查。⁸⁰4 月 14 日交付審查的結果，決議：「原辦法未盡妥善，咨請行政院飭令臺灣省政府會同省參議會予以修正」。⁸¹並未廢止入境辦法。

4 月 19 日臺中及臺南兩縣人民團體，包括商會、工會、農會及婦女會等，對於立法院的反對言行，聯名致電中央，擁護入境辦法。⁸²而陳誠的態度，則認為它只不過是一種臨時的行政措施，而且只限於入境，更何況行政上的臨時措施，原為不得已之舉，不必以嚴格的法律意義相繩。⁸³

立法院廢止之議雖未成功，但是行政院會討論入境辦法時，還是因為它與憲法牴觸，暫且擱置。⁸⁴後因 38 年 5 月 19 日臺灣宣告戒嚴而出現變化。

二、陳誠的應對——宣告戒嚴

由上述可知，立法院廢止入境辦法的提議，並未成功，但是省政府將入境辦法送交行政院核議後，行政院亦擱置該案。此案後來得以通過行政院會議的原因，除了陳誠的多方溝通與反覆陳述管制入境乃應臺民的要求，不得不為之之外，戒嚴的宣告影響頗深。

當時不僅臺灣實施入境管制，大陸各地也有同樣情況。以上海市為例，為了防制敵人潛入，擾亂治安，上海於 38 年 4 月 23 日起，限制旅客入境，而且實行得比臺灣更徹底，只要是華北、蘇北等，為共軍所占領地區的人民，一律不准入境。⁸⁵

然而上海市的這項管制，並未引起立法院的異議，原因是淞滬警備司令部早已於 37 年 11 月 11 日宣布上海地區戒嚴。依照戒嚴法第十一條第九項之規定：「居住於戒嚴地域內者，必要時得命其退出或對其遷入限制或禁止之。」⁸⁶於法有據，故立法院無從反對。這件

⁸⁰ 〈臺灣入境辦法案立法院會議決付審查〉，《大公報》，上海，民國 38 年 4 月 2 日，版 2。

⁸¹ 〈臺灣入境辦法請令當地修正〉，《大公報》，上海，民國 38 年 4 月 15 日，版 2。

⁸² 〈擁護限制入境辦法〉，《臺灣新生報》，臺北，民國 38 年 4 月 21 日，版 4。

⁸³ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁 44-45。

⁸⁴ 〈本省限制入境辦法行政院決議准試辦〉，《東臺日報》，臺東，民國 38 年 6 月 9 日，版 1。

⁸⁵ 〈限制入境〉，《中央日報》，上海，民國 38 年 4 月 24 日，版 3。

⁸⁶ 〈上海戒嚴〉，《大公報》，上海，民國 37 年 11 月 12 日，版 2。關於戒嚴與入境管制的先後順序，上海與臺灣不同之處，是上海戒嚴在先，入境管制在後；而臺灣則是入境管制在先，戒嚴在後。

事是否影響陳誠，起而效法，宣布戒嚴？依現有的史料，無法得知。但是從他日後公開的演說中，可以看出戒嚴與入境管制之間，具有一定的關聯性。

入境管制對於可疑的中共分子，多以驅逐出境的方式處理。但是如果當局認定，需要遣送出境的人數過多時，執行遣送業務，不免造成困擾，因此最重要的還是入境管制工作必須要確實，才能有效防堵，不讓「紅禍」波及臺灣。於是陳誠宣告戒嚴，使入境管制在法律上更站得住腳，他說：

肅清內部還不夠，因為匪諜仍可從大陸源源而來，因此規定出入境辦法。為了法律根據，才請示中央，臺灣實行戒嚴。…今天臺灣之能安定，限制出入境的關係很大。⁸⁷

臺灣於民國38年5月19日為「確保臺灣之安定，俾能有助於戡亂工作的最後成功。」宣告戒嚴，⁸⁸這一宣告，直到76年7月15日才解嚴，實施時間之久，史無前例，對於日後臺灣之政治與社會各個層面的影響，至深且鉅。然而，除了戡亂之外，可能還有其他因素。陳誠宣告戒嚴的原因，可能基於多項考量，牽涉頗廣，本文亦無意斷言，臺灣戒嚴是為了配合實施入境管制，但是它可說是其中的一項要素。

陳誠又說：

三十八年這一年，對於匪諜以及散兵遊勇的案件，不是以百以千計而是以萬計的。這種人要把他關起來，我們沒有那麼多的房子，也沒有那麼多糧給他吃，要槍斃也沒有那麼多子彈。以後我一船一船的把他送走，當時我們又想到一個問題，送走三、四萬，再來三、四萬也是可能的，這又怎樣辦呢？以後我就請求中央給我們臺灣戒嚴。…根據戒嚴令，我們就限制入境，使大陸上的匪諜不能到這裏來。當時反對這個方案的人很多，我還是不管，我認為入境不限制，不要說匪諜進來給我們臺灣鬧翻，光是吃也要把我們吃垮。為這件事，我考慮很多，不管各方面怎樣反對，我還是做…。⁸⁹

臺灣宣告戒嚴之後，行政院於38年6月9日的例會中，決議准予試辦入境辦法。行政院

⁸⁷ 〈陳兼主任講總裁行誼〉（民國47年4月5日，陳誠對革命實踐研究院臺灣省第四屆縣市議員同志講習班第一、二期研究員講），革命實踐研究院：《革命實踐研究院陳兼主任訓話紀錄》，第5集（臺北：著者印行，民國47年），頁32。

⁸⁸ 臺灣省警備總司令部發言人童平山回答記者所說明戒嚴的理由。〈全省畫為五個戒嚴區〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年5月20日，版5。

⁸⁹ 〈主任訓話錄〉（民國47年5月20日，陳誠對臺灣省第四屆縣市議員講習班第二期研究員講），革命實踐研究院：《革命實踐研究院陳兼主任訓話紀錄》，第5集（臺北：著者印行，民國47年），頁4。

推翻先前擱置的決議，准予試辦的原因有三：一是臺灣業已宣布戒嚴，所以在戒嚴期間施行，尚不無法律依據。二是此限制辦法，係遵照總統指示擬訂。三是入境辦法事實上施行已久，不必多予修改。⁹⁰

所以行政院最初的態度雖然不認同臺灣入境管制，但是因為它已是既成事實，又事先經過總統的認可，再加上臺灣宣告戒嚴，得以限制或禁止人民的遷移，最後還是准予試辦入境辦法。

戒嚴實施之後，使得入境管制的目標及層面得以深化，對於防患「匪諜」，不僅以入境管制的方式防堵，也可以更進一步從無線電臺通訊、書信檢查，以及機場檢查、港口船舶管理等方面，頒布各式各樣的行政命令，來達到防止中共滲透的目標。⁹¹

也因為此戒嚴令，警備總司令部除嚴格執行入境辦法外，再訂「出境軍公人員及旅客登記辦法」，於5月28日實施，凡出境人員應持身分證向船（機）公司填具申請書彙送主管機關審核查驗放行。⁹²連同原來的入境辦法，即成了日後臺灣出入境管理的依據。⁹³

伍、成效檢討

陳誠認為，實施入境辦法之後，在防止人口的增加方面，收到顯著的效果。至於防止共諜滲透方面，臺灣不因大陸變色而影響它的安定，也是入境辦法發揮了功效。⁹⁴實際情況如何？以下就前文所述入境辦法實施的兩項目的來檢討其成效。

一、就預防人口過度增加而言

⁹⁰ 惟對於外國人出入臺境部分，行政院建議應修改為領館（外交官、領事官或使領館）職員來臺或離臺者，仍依中華民國境內外人出入及居留規則辦理。〈本省限制入境辦法政院決議准試辦〉，《東臺日報》，臺東，民國38年6月9日，版1。

⁹¹ 相關的辦法如：「臺灣省戒嚴期間無線電臺管制辦法」、「臺灣省戒嚴期間無線電發射器材管制辦法」、「臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」……等。

⁹² 〈配合本省戒嚴法令，出境登記辦法公佈〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年5月24日，版5。

⁹³ 但是，臺灣省出入境管理辦法始終未曾經過立法院的正式提案討論通過。民國40年3月2日立委胡鈍俞於第七會期第三次會議中提案，認為出入境辦法，與人民自由有關，要求行政院（時陳誠擔任院長）咨送立法院完成立法程序。當時內政部長余井塘代表行政院說明：出入境辦法，有戒嚴法為依據，不必再經過立法程序。最後，於4月2日的第九次會中，多數立委均認為，此一辦法訂定之初，手續或有欠缺，但大家應審度時勢，以國家利益為前提。因此臺灣省出入境辦法始終未提立法院審議，完成法律程序。詳陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶（二）〉，頁45-46。

⁹⁴ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶（二）〉，頁44。

首先就幾項統計數字，來分析入境辦法的成效。警務處旅檢組每日收到各方申請入境者，達百餘件之多。⁹⁵根據3月1日至3月22日的統計數字，臺北市奉准發給入境證者共2,004人，因不合規定初步審核被警察局批駁不准入境者672人，二次審核被警務處批駁不准入境者436人。⁹⁶總計經兩道審查手續之後，被批駁未拿到入境者為1,108人，其中，除了不准入境者外，應包括一部分尚待調查未決案件。

又，根據全省各縣市統計，3月份准許入境旅客數目為9,723人，其中以臺北市5,119人最多，基隆市1,298人次之。審核不准者計727人。⁹⁷不准入境者不足10%。但是這項數字是經過第二關警務處的審核後的統計，有一部分人已經在第一關的縣市警局遭退件。因此不准入境者與准許入境者的比例，比較正確的推斷，應為二比五。⁹⁸

另有資料顯示，臺南縣警局3至4月處理入境申請的個案，經呈送省府核發入境證者僅約占半數，⁹⁹亦可以做為佐證。甚至高雄市曾有一次記錄，於6月1日至22日為止，申請入境者118名，經省府核准入境者僅11名，¹⁰⁰通過審查、核准入境的比例僅10%。

再對照臺灣省保安司令部的統計數字，38年一年當中，申請入境者為260,571人，核准入境者為249,725人，實際入境人數為233,438人。¹⁰¹根據保安司令部的這項統計，核准入境的比率為95%。但是這項統計的對象除了軍人軍眷外，看不出來是否包括普通人民。由於資料中並未顯現詳細內容，無法做細部分析，因此本文對此暫且存疑。

入境管制實施之後，大陸來臺者的總數並未減少。如以上所述報紙中所顯示的零星資料，臺滬間定期客船中興輪載客率創新低，¹⁰²而且某些縣市核准入境的比例極低，確實已達到減少人口入境的成效。但是入境辦法管制的對象，實際上對於普通人民嚴格管制，至於軍人軍眷或公職人員，一般來說管制較不嚴。

而且隨著國共戰況的變化，來臺國軍人數不斷增加，基隆港內駛進一艘艘載滿撤退國軍的輪船，曾有兩天之內進港31艘的紀錄，其內載運的是撤退部隊以及軍差。¹⁰³

⁹⁵ 〈全省戶口總檢查〉，《臺灣民聲日報》，臺中，民國38年3月23日，版4。

⁹⁶ 〈限制入境已三週〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年3月23日，版5。

⁹⁷ 〈三月分准許入境九千餘人〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年4月6日，版5。

⁹⁸ 吳廷肅：〈關於臺省入境辦法〉，《大公報》，上海，民國38年4月13日，版6。

⁹⁹ 〈入境限制放寬〉，《中華日報》，臺南，民國38年4月28日，版4。

¹⁰⁰ 〈未辦妥入境旅客遣往廣州〉，《中華日報》，臺南，民國38年6月23日，版4。

¹⁰¹ 臺灣省保安司令部：《臺灣省保安司令部八年工作概況》。

¹⁰² 〈入境旅客銳減〉，《臺灣新生報》，臺北，民國38年3月10日，版5。

¹⁰³ 38年6月7日基隆港由青島載撤退部隊18艘，次日，又有13艘來船，全係軍差。〈輪船來臺太多，基隆港不足容納〉，《民族報》，臺北，民國38年6月7日，版2。

甚至，政府一面實施入境管制，另一方面，基隆市參議會於7月8日更提案通過建築可以容納萬人兵舍，以供過境部隊駐紮，並設立救濟院，收容貧病難民。¹⁰⁴

一般估計，政府遷臺前後，大陸潰退來臺的軍民約為150餘萬人，¹⁰⁵所以入境辦法雖然減少了不必要的人口增加，但是兩、三年內增加150餘萬人，並未減輕臺民的負擔，¹⁰⁶原因在於入境辦法所限制的對象，是一般普通老百姓，對於軍公人員以及少數特權人士，則少加以限制。

二、就防止共諜滲透而言

入境辦法實施近半年後，陳誠表示限制散兵遊民入境，已獲預期效果，且於召開改進入境檢討會議時發表訓詞：

入境政策實施以來，使臺灣能夠安逸如常，這是各位一定感覺安慰，我們不能以此自滿，因為我們今天的任務和使命，要確保臺灣七百餘萬人民的生命財產，並由此基地反攻大陸，因此必須徹底防止共匪第五縱隊的潛伏與確實制止其分子之活動，所以對於入境政策，更須有確實改進與嚴密的檢查，希望諸位詳細研究與徹底執行，以達成保障人民肅清共匪的任務。¹⁰⁷

臺灣未淪入共軍之手，即已達到「建造政治上的防波堤」的功效。而從陳誠的諸多談話中，亦可看出他對於入境管制政策之滿意度：

今天臺灣之能安定，限制出入境的關係很大。¹⁰⁸

臺灣比較安定，還可以做點生產建設事業，這是一個非常重要的措施。¹⁰⁹

最初曾受各方的激烈反對，而最後卻又獲得各方的衷誠擁護者，莫過於實施入境限制這件事。¹¹⁰

肅諜防奸工作之所以能夠如此迅捷徹底，這固由於主管當局的工作努力，以及

¹⁰⁴ 〈基隆市參昨閉幕〉，《民族報》，臺北，民國38年7月8日，版2。

¹⁰⁵ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁44。

¹⁰⁶ 換個角度來看，戰後大批軍民由大陸來臺，亦使得臺灣文化更添多元色彩，此應另作他論，本文不擬討論。

¹⁰⁷ 〈東南長官公署召開改進入境檢討會〉，《東臺日報》，臺東，民國38年8月25日，版2。

¹⁰⁸ 〈陳兼主任講總裁行誼〉（民國47年4月5日，陳誠對革命實踐研究院臺灣省第四屆縣市議員同志講習班第一、二期研究員講），頁32。

¹⁰⁹ 〈主任訓話錄〉（民國47年5月20日，陳誠對臺灣省第四屆縣市議員講習班第二期研究員講），頁4。

¹¹⁰ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁43。

各級人員的合作無間所使然，而出入境辦法的施行，實為其關鍵所在。¹¹¹

陳誠認為，經由入境管制，除了加強治安以外，還可以掌握人口的異動情形，有利於戶籍的調查，而「多數共諜案件之破獲，往往就是在其入境或出境時獲得線索，共諜不獨不易進入，進入亦不易隱藏；有時明知其為匪，故意使其進入，以便從中探得其整個組織。」¹¹²目前缺乏資料說明，究係有多少共諜案件是經由這項管道破獲？但是由此也可以間接瞭解，實施入境辦法的同時，政府可能掌握了一部分特定名單，於審核入境資格時，嚴密加以控制。

當然，再嚴密的管制，亦難以防範各種走私和不法的行為。例如有人賄買入境證，¹¹³也有人企圖冒充船員潛入。¹¹⁴入境辦法更難以杜絕共諜以偷渡、化裝商旅、掩護走私等方式入臺。然而戰後臺灣防制共諜的措施之中，入境辦法只是其一。它是防制共諜滲透的第一步，並與其他措施之間，彼此環環相扣，共織就一張綿密的網，始得竟其功。¹¹⁵

總之，入境管制的成效，雖然減少了部分人口的增加，但是並未減少湧入臺灣的總人口數，反而是而在於保防方面較具功效。實施之後，確實阻止了許多人來臺，只不過後來局勢的發展，在戰場上失利的國軍及大陸地區的公職人員，不斷移入臺灣，如前文所述，這些人入境的手續簡便，並不在「無正當職者」之列，也不是入境辦法所限制的主要對象。時勢演變的結果，使得減輕臺民負擔的因素，遠比不上防止共諜潛入的因素，更足以影響入境管制的施行。

陸、結果與影響

一、就統治者而言——入境管制鞏固了政權

¹¹¹ 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁44。

¹¹² 陳誠口述、吳錫澤筆記：〈陳誠主臺政一年的回憶(二)〉，頁44。

¹¹³ 38年10月省保安當局查獲有人以美金五十元賄買入境證。〈有人賄買入境證〉，《民族報》，臺北，民國38年12月4日，版2。

¹¹⁴ 例如由廈門來臺的英輪船旅客14名，勾結船員，企圖冒充船員潛入。〈無證旅客入境警務處將拘訊〉，《民族報》，臺北，民國38年8月3日，版2。

¹¹⁵ 防止共諜潛入的措施之中，入境管制與戶口檢查、取締散兵遊勇和戒嚴的實施等作為息息相關。如果不慎有共諜混入關，透過戶口檢查與取締散兵遊勇，可以揪出潛伏者；而戒嚴實施之後，根據戒嚴法，得以頒布更多更繁複的行政命令，進一步深化上項措施。這些政策之間，彼此環環相扣，共織就一張綿密的網，企圖使共諜難以隱藏。但是入境管制是首要的第一步，如果確實做好管制工作，使共諜不得其門而入，自然可以節省在島內取締的精力。

民國 38 年實施入境管制的基本思想，是統治者隔離可能威脅其政權的人，隔離的方法是不准入境或是驅逐出境，以為只要這些不良份子遠離其統治地域，就可以確保其子民不受影響。

如此思維邏輯背後，不難發現統治者鞏固政權的企圖，類似古時候之放逐與流放邊疆的處置。倘若對照同一時期政府對於「匪俘」的處理，或可反應當時這種鞏固政權的考量，若隱若現的情形。

民國 38 年東南軍政長官公署在軍事上的成就，重要者有金門大捷與登步島大捷兩次戰役。這兩次戰役的戰俘中，有高級官佐與幹部，也有一般的士兵，他們的籍貫，幾乎均屬外省籍，這批人為共產黨服務，替共軍打國軍，無疑均屬中共同路人，按照前述的入境辦法，有「匪諜」嫌疑者，皆應遠離臺灣。那麼這些「貨真價實」的「匪諜」，豈非更該在驅逐之列。

事實上，這些戰俘大多係無辜的老百姓，他們也許迫於無奈，走上戰場，也許根本不清楚共產主義的真義。可是他們身上具有宣傳價值，所以多數被送來臺灣。

戰俘總數超過六千人，對於在國共戰爭中，處於劣勢的國軍而言，彷彿從這些人的身上，看到了一線曙光：

這次的勝利是一個真正結結實實的勝利，登陸的匪軍精銳約二萬人，除在戰場上被殲滅者外，其餘全部被俘……這一次的勝利，不僅重新振奮了我們的軍心，重新強化了我們的民氣，並從這一次的勝利出發，只要我們自己好自為之，很可能走近反守為攻，反敗為勝的轉捩點。¹¹⁶

所以他們一到臺灣，就被當作勝利宣傳品，遊行示眾。11月3日，金門「匪俘」中的255名官佐，由基隆押解乘火車到達臺北車站，即分乘卡車9輛沿臺北市遊行一周，每輛車上書寫著「金門大捷，新生軍官」八個大字，遊行隊伍經重慶南路、愛國西路、萬華、成都路、衡陽路、博愛路、延平北路、南京路、中山北路、中山南路、羅斯福路、南昌路、中山南路、中正東路、中正西路，最後又回到臺北車站，轉赴第三地集中管訓。當「匪俘」從車站列隊上車時，觀眾四、五千人麇集在臺北車站，觀看這批「走向光明的新生軍官」。¹¹⁷遊行示眾的另一個意義，也蘊含著殺雞儆猴的意味，警告潛伏島內的敵人，有朝一日亦將成為階下囚。

戰俘中的高級幹部，雖可以從中蒐集敵人黨、政、軍各方面資料，¹¹⁸但是其中也有不少

¹¹⁶〈匪俘的處理問題〉，《民族報》社論，臺北，民國38年11月2日，版1。

是所謂「腦筋已經長期毒化」者，如果等同於一般戰俘，改編補充到隊伍裏去，可能會「到處發生匪諜作用」，如此一來等於為共軍帶來一批地下工作人員。因此這批所謂的「匪幹及匪黨黨員」（共597名）由保安司令部籌組新生訓導總隊，使其能「改過自新、效命國家」。

¹¹⁹ 新生訓導總隊藉著討論、個別談話及時事座談，以偵察他們的思想及受「毒化」的程度，對於所謂「老弱頑固」者，最後仍然遣返大陸，以免影響其他人。¹²⁰

總之，鞏固政權的考量與入境管制之間，互為因果。然而，當時大陸人士來臺者，不管是否無證入境，甚或是為中共打仗而遭國軍俘擄者，都是中華民國國民，只因為他們可能是中共分子、有「匪諜」嫌疑，或其思想不為統治者所喜，政府為了鞏固政權起見，不允入境，甚至執行遣返或驅逐出境，以免威脅其統治基礎。如此作法，在當時戰爭的時空環境下，或可稱之為不得已之舉，但是有趣的是，相同的作風，相同的思考模式，影響所及，民國76年，在解嚴之後的臺灣統治者身上，依然清晰可見。¹²¹

二、就一般人民而言——入境管制造成不便

（一）增加人民入臺的不便與影響商業活動

入境管制對於非居住在臺灣的一般普通人民來說，赴臺十分不便，申請手續麻煩，審查機關又在臺灣。申請來臺之困難與不便，已於前文說明，不再贅述。因此實施一週後，臺滬間定期輪船中興輪，從一票難求到客票只愁賣不出去。¹²²申請手續繁難，是旅客銳減的原

¹¹⁷ 〈俘匪二五五人遊行本市示眾〉，《民族報》，臺北，民國38年11月4日，版2。

¹¹⁸ 〈東南軍政長官公署工作報告〉（民國38年），《國軍檔案》，國防部史政編譯局藏，檔號：109.3/5090。

¹¹⁹ 民國38年底臺灣省保安司令部籌組感訓機構，39年1月24日奉東南軍政長官公署令頒新生總隊編制，2月1日正式成立。總隊下轄訓導、編審、總務三組，3月1日接收該批共黨幹部，實施感訓工作。次年3月改編為新生訓導處，5月由臺北遷至臺東綠島。臺灣省保安司令部：《臺灣省保安司令部八年工作概況》。

¹²⁰ 〈東南軍政長官公署工作報告〉（39年），《國軍檔案》，國防部史政編譯局藏，檔號：109.3/5090。

¹²¹ 民國38年的思維邏輯，一直持續到1980年代，歷經38年之後，民國76年訂定的國家安全法，在出入境管制方面，依然未改，只不過管制對象的重心改變了，由管制「匪諜」入境，轉而限制海外異議分子返臺，目的都是為了鞏固政權。所以民國76年解嚴的形式意義大於實質意義，「解嚴前」與「解嚴後」也非二元對立的關係，以入境管制為例，政府在觀念及作法上，相當程度地延續民國38年及戒嚴時期的思維方式與直接反應。

¹²² 〈臺灣入境管制〉，《大公報》，上海，民國38年3月8日，版4。

因。它同時也限制了商人的活動，使得省內一些行業營業範圍受到影響與阻礙，碼頭上的報關行、運輸業、貨棧業，間接生意清淡。¹²³其影響商業活動，立即而明顯。

除此之外，38年5月12日上海淪陷前夕，抵臺的中興輪中有三百多人無入境證，必需遣返。其中有許多人是從蘇杭淪陷區逃出，根本無法領入境證，不僅於此，他們也沒有上海市身分證，即使遣返上海，也無法上岸，進退兩難，在船上已經歷幾次徒勞往返。輪船公司為了減少損失，特呈請京滬杭警備司令部函請臺省當局特別通融，准許該批旅客上岸。¹²⁴此事雖然未見報紙的追蹤報導，是否准許上岸不得而知。但是淪陷區的難民來自大陸各省市，一葉知秋，可以推測他們也面臨同樣的情況，更何況8月之後，即嚴格規定無入境證者，一律不准入境。因此類似這種即使遣返大陸後，無法上岸，進退兩難的情形，可能不是個案。難民中可能真有共諜，但大多數欲來臺，卻無辜受累的平民，對於臺灣入境管制實在無可奈何。

(二) 冷酷無情的政策

由下述案例，可以反映出臺灣入境管制，對於無權無勢的平民百姓，冷酷無情的一面。

民國38年由入境管制實施的演變可知，原係預防臺灣人口暴增，後來主要是為了防止共諜潛入而設，之後政府處理大陸人士入臺申請時，也以其是否為「匪諜」作為主要的考量。

民國38年，國軍來臺之手續簡便，但是在政府遷臺前夕，約38年底39年初，有一千餘名由華南地區撤退，集至香港的傷殘官兵及眷屬，欲轉赴臺灣，國防部派員前往考察後，考慮下列幾個因素，提出不擬接運來臺的建議案：

1. 匪方政策慣以陷區無用之人遣至我方，增加我之負累。
2. 該項人員分子複雜且多無證件，無從甄選，匪諜潛伏，自可斷言。
3. 該項人員即非匪方驅使亦係零星自動至港，政府實無力負擔，亦無處理責任。
4. 英政府承認共匪偽政權後，中英邦交已非昔比，似不必顧慮其負累。
5. 海南糧房兩缺，事實上無法容納，若准予遣送入臺，則共匪可能將陷匪無用之人，繼續大量驅使入港，轉入我後方，並掩護匪諜潛入，後果堪虞。¹²⁵

¹²³〈限制入境評議〉，《民族報》專論，臺北，民國38年3月27日，版1。

¹²⁴〈臺灣嚴禁無證入境〉，《大公報》，上海，民國38年5月14日，版1。

¹²⁵「行政院第114次會議」（民國39年2月1日），《行政院會議議事錄》，臺第1冊，國史館藏，目錄號：105-1，案卷號：001。

這批退集香港的國軍傷殘官兵、散兵及眷屬，不但多不堪服役，又係零星到港，缺乏證件，無從測知忠誠度。而且當時陸續由大陸至香港，欲轉赴臺灣的人數不斷增加，此類案件如何處理，頗費周章。¹²⁶

行政院起初決議：如國防部所擬辦理。但是香港政府以當地治安考量，軟硬兼施，一方面不理會國民黨是否同意，先後遣送兩批至臺、兩批至瓊；另一方面，致函臺灣省當局請求主管機關准許該批傷兵入境。¹²⁷

由此可見，戰爭之影響，使得無辜的百姓，在國共兩黨夾縫間艱難求生。退集香港的傷殘國軍官兵，因蒙「匪諜」之嫌，礙於臺灣之入境管制，進退失據。臺灣政府方面，在不得已的情形之下，對於已抵達臺、瓊兩地者，分別派員查驗與安置；同時也轉知香港政府，此後無論任何團體或個人，雖運抵臺灣港口，一律拒絕登岸，原船遣回。那兩批搭乘夏利南輪及貴陽輪來臺的國軍傷殘官兵，由臺灣省保安司令部及臺灣省政府警務處會同，密切復查、偵察思想行動。無疑問者，分別交由主管單位（如軍醫署等）收容安頓，如果認為行跡可疑者，則予以管訓。針對這類思想行為可疑者的處置，國防部提議，一律送往火燒島（亦即綠島），以資隔離，一面由政府籌發農具使其開墾生產，自耕自食，以節省管訓期間之負擔。

128

柒、結 論

民國38年臺灣入境管制的特點，是它所限制的對象，及於本國國民，與一般民主國家之僅限制外國人士入境不同，這種特殊現象的產生，有其特殊的時空環境。

¹²⁶ 民國39年中共佔領大陸的一年中，大陸人民湧出奔香港者，即有100萬人之多。詳胡春惠：〈香港調景嶺營的出現與其歷史上的意義〉，《港澳與近代中國學術研討會論文集》（臺北：國史館，民國89年5月），頁536。

又，香港難民來臺，牽涉問題頗深，例如39年初約260名國立大學教員相繼輾轉至港，請求教育部救濟，又如調景嶺難民營與美國「援助中國知識分子協會」的運作，涉及社會、經濟、外交等複雜層面。本文受限於篇幅，無法論述，將另文探討之。

¹²⁷ 英國留淡水領事曾致函臺灣省政府秘書長稱：「香港政府鑒於蔣總裁夫人曾宣稱…擬即設法將該批傷兵運送來臺，俾蔣總裁夫人可予收容照拂。」「行政院第121次會議」（民國39年3月17日），《行政院會議議事錄》，臺第2冊，國史館藏，目錄號：105-1，案卷號：002。

¹²⁸ 至於抵瓊之人員，是否也有查驗與收容安頓或管訓的處置，以現有史料，尚未得知。「行政院第121次會議」（民國39年3月17日），《行政院會議議事錄》，臺第2冊，國史館藏，目錄號：105-1，案卷號：002。

首先，入境辦法的實施，深受國共戰局的影響。因為民國38年國軍節節敗退，於是大陸地區居民大量湧入臺灣，造成許多實質上的問題，如食、住與其他隨之而起的諸多問題，但是更令主政當局憂心者，是來臺人士愈來愈多，其中難免夾雜著共諜，進行滲透破壞，必須妥為防範，以免臺灣淪落敵手。為了預防人口過度增加與防止共諜潛入，乃有入境辦法的頒布。

其次是陳誠個人因素。陳誠身兼政、軍、黨三方面要職，權限之大，較其前任的陳儀或魏道明，有過之而無不及。他雖然於38年12月21日卸下省主席職務，但仍掌握東南軍政長官公署之大權，可以說是當時臺灣的主要舵手。也由於陳誠大權在握，方得以力排眾議，推行入境管制。

第三是戒嚴的宣告。入境辦法的推行，並非沒有遇到阻力。反對的聲音主要來自立法院，立法院部分委員以入境辦法，違反憲法中人民有居住遷徙自由原則的理由，提案請行政院廢止之。陳誠對此情勢則是宣告戒嚴以因應，將入境管制訴諸更強而有力的政治手段，使異議者無從反對。結果立法院廢止之議未成，行政院亦准予試辦。無可諱言地，戒嚴涉及更深層的政治社會問題，當初宣告戒嚴，亦不僅是為了配合入境辦法，但是戒嚴與入境管制之間，存在著一定的關聯性，彼此互為因果關係。

再就其實施情況而論，入境辦法之執行，亦隨著戰局的緊張而緊張。初期在執行上較為鬆散，只要來臺者有居所，有親朋及有職業者，大多得到許可證，又如立法委員、國大代表與監察委員，僅憑出席證或監察證，即可自由出入臺灣，免辦入境手續，另外，也有不少先覓保入境再補辦證者。

但是戰爭的影響，使入境管制愈趨嚴格，普通人民申請來臺灣愈來愈難，要查入境證，也要查身分證，不是那麼容易說來就來。對於從淪陷區突圍歸來之軍公人員及義民，也必須由臺灣省政府及保安司令部，專案向東南軍政長官公署請示辦理。而且規定無入境證者，一律不許入境，予以強迫遣回或懲處。此外，還增加了131個檢查站，聯合軍、警、憲統一指揮，同時夜間派放步哨，對於上下車船的旅客，加以嚴密檢查。

甚且，旅居省外的臺胞，如要返省，本來只要經調查確係家居在臺，並無其他情事後，就可以具保入境，但自38年10月，福建局勢變化後，返省時也要依照入境辦法辦理。到了民國39年，退至香港的難民人數激增，他們的入臺檢查更是嚴格，入境證不容易辦，除非有特殊關係，否則不容易來臺。

總之，入境管制，為了預防臺灣人口過度增加，也為了防止大陸地區所謂的「匪諜」以

旅遊、經商等名義來臺，保障臺灣成為反共的基地。因此，大陸人士入臺前必先經過申請的手續，核可後發給入境證，始得來臺。也就是說入境辦法之頒行是因應對岸不斷湧入的政治性移民，因此陳誠力主入境管制，也正由於他在黨、政、軍各方面握有實權，方得以主導該政策的推行。只是後來局勢的發展，使得預防人口過度增加的因素，比不上防止共諜潛入的因素，更足以影響入境管制的施行。

倘以入境管制實施的目的來檢討其成效，就預防臺島人口過度增加而言，從各縣市的幾項統計數字，准許入境的比例並不高，確已阻止人口的增加。然而，一波接一波的大陸軍民不斷來臺，臺灣人口總數兩、三年內增加150餘萬人，雖使臺灣文化更添多元色彩，但是並沒有達到減輕臺民負擔的目的。另一方面，就保防的功效而言，它阻止了可疑的中共分子入臺，達到防制「匪諜」的功效。至於這項政策的影響，就統治者來說隔離了可能威脅其政權的人，也達到鞏固政權的結果，實施之後，相對地造成了人民的不便。而對於大多數想來臺灣，到不了，又回不去大陸的黎民百姓來說，入境管制是項冷酷無情的政策。

徵引書目

(一)檔案、工作報告

《臺灣省警察單位檔案》(臺北國史館藏)

474/1678, 〈加強旅客出入境登記拘捕散兵游勇〉。

474/1295, 〈韓僑驅逐出境〉。

《行政院會議議事錄》(臺北國史館藏)

105-1/001, 〈行政院第114次會議〉(民國39年2月1日), 臺第1冊。

105-1/002, 〈行政院第121次會議〉(民國39年3月17日), 臺第2冊。

《國軍檔案》(國防部史政編譯局藏)

109.3/5090, 〈東南軍政長官公署工作報告〉(民國38年)。

109.3/5090, 〈東南軍政長官公署工作報告〉(民國39年)。

《臺灣省政府地政處檔案》(臺北國史館藏)

453/213, 〈員眷由渝經滬來臺辦法〉。

臺灣省保安司令部, 《臺灣省保安司令部八年工作概況》。臺北: 著者發行, 民國46年9月, 油印本, 未編頁碼。

(二)公報、報紙

《大公報》, 上海, 民國37年

《大公報》, 上海, 民國38年

《中央日報》, 臺北, 民國38年

《中華日報》, 臺南, 民國38年

《臺灣民聲日報》, 臺中, 民國38年

《臺灣省政府公報》, 民國37年春字第48期。

《臺灣省政府公報》, 民國38年春字第43期

《臺灣新生報》, 臺北, 民國38年

《民族報》, 臺北, 民國38年

《東臺日報》，臺東，民國 38 年

(三)專書

胡國台訪問，《劉真先生訪問紀錄》。臺北：中央研究院近代史研究所，民國 82 年 12 月，初版。

徐枕，《胡宗南先生與國民革命》。臺北：王曲十七期同學會，民國 79 年。

國防部史政編譯局編印，《戡亂戰史》第 3 冊—戰爭經過概要（臺北：編者印行，民國 73 年 3 月）

國防部史政編譯局編印，《戡亂戰史》第 15 冊—總檢討。臺北：編者印行，民國 73 年 3 月。

郭廷以，《中華民國史事日誌》第 4 冊。臺北：中央研究院近代史研究所，民國 74 年 5 月。

陳三井、朱浚源、吳美慧訪問，吳美慧紀錄，《女青年大隊訪問紀錄》。臺北：中央研究院近代史研究所，民國 84 年 9 月。

解力夫，《解放戰爭實錄》，下冊。河北：河北人民出版社，1991 年 3 月。

裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilber）訪問整理，吳修垣譯，《從上海市長到臺灣省主席—吳國楨口述回憶》。上海：上海人民出版社，1999 年 11 月。

顧正秋，《休戀逝水》。臺北：時報文化，1997 年。

(四)期刊論文

〈主任訓話錄〉（民國 47 年 5 月 20 日，陳誠對臺灣省第四屆縣市議員講習班第二期研究員講），革命實踐研究院，《革命實踐研究院陳兼主任訓話紀錄》，第 5 集。臺北：著者印行，民國 47 年。

〈陳兼主任講總裁行誼〉（民國 47 年 4 月 5 日，陳誠對革命實踐研究院臺灣省第四屆縣市議員同志講習班第一、二期研究員講），革命實踐研究院，《革命實踐研究院陳兼主任訓話紀錄》，第五集。臺北：著者印行，民國 47 年。

胡春惠，〈香港調景嶺營的出現與其在歷史上的意義〉，《港澳與近代中國學術研討會論文集》。臺北：國史館，民國 89 年 5 月。

