國立政治大學國際事務學院

國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：邱坤玄 博士

# 兩岸共同打擊跨境犯罪之研究－2008 年後大陸地區人民非法來臺案件為例

研究生：黃柏森　撰

中華民國一百零六年七月

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 謝　誌

記得在母校 2 年的學習過程中，下班後，必須在晚上或星期假日的時間前來上課，雖然辛苦，但能夠在 20 餘年前大學畢業後，回校重拾書本，其實是一種幸福的感覺。緊湊的生活中，時間不知不覺地飛快流逝，在工作地點不斷的遷調下，能夠完成學分修習及論文撰寫，雖然辛苦，但這段時間的點滴回憶，著實給我一段極為充實的經驗，種種甘苦回憶將常在我心。而在母校學習期間，各位師長的授課風采及深厚學識，亦帶給我極大共鳴與讚嘆。

本論文得以如期完成，首先感謝指導教授邱坤玄老師的悉心指導，從訂定研究題目、資料彙整蒐集、綱目架構擬定、初稿修改及口試排定等，恩師不嫌駑鈍，諄諄教誨，在治學處世上，不斷給予鞭策與期勉，獲益良多；朱新民教授於論文審查及口試期間，悉心審查拙文，並提供寶貴建言，致撰寫內容更能充實，遂使論文順利付梓完成，謹致上最誠摯的敬意與謝忱。

母校求學期間，承鄧前院長中堅及李院長明等任課師長傳授知識，賴欣儀助教熱心協助，得以在學習之路上走的順利；感謝同學慶揚、巧玲、勝理、孟傑、順隆、筱君、文鎮、志銨、彥彬、睿騏、丁央、晨晰、達智及嘉鴻，在我學習的過程上，提供給我政府各機關對於各類問題的觀點，這讓我獲益良多，永難忘懷。

此外，工作崗位上的長官、同事及身旁親友們的鼓勵，是我得以完成學業的動力來源，特此感謝署長謝立功的支持，讓我如願錄取政大國安專班；另外感謝組長謝文忠在工作上的包容與支持，讓我公務繁忙之際，能有餘力完成學業；亦感謝同學勝理幫忙論文的外文部分校對，讓本文得以順利付梓。

最後，僅以本論文獻給我最親愛的父母，因為有您們的養育與栽培，才有現在幸福的我；亦獻給我的內人，在努力修習期間，為這個家所付出的一切，謹一併致上最誠摯謝意！

柏森　謹誌於臺北

106年7月

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 摘　要

傳統的國家安全威脅之應處，係以確保國家軍事、政治及外交衝突等國家安全問題為目標。隨著冷戰結束後，全球化時代來臨，國際戰略環境的變遷與威脅性質的演變，「非傳統安全」威脅已逐漸取代「傳統安全」威脅。換言之，傳統安全思維僅著重在主權國家的軍事安全層面，非傳統安全則是基於整體人類安全的考量。我國在面對非傳統安全威脅下，如何調整適應環境之變化，以確保生存及發展，已成為當前刻不容緩之要務。

非傳統安全議題相當廣泛，主要包括：經濟及金融安全、自然生態環境安全、網路資訊安全、大規模殺傷性武器擴散、疫情傳播、恐怖主義、跨境犯罪、走私販毒、非法移民、海盜、洗錢等。中國大陸對臺威脅亦包含傳統與非傳統安全威脅性質。傳統安全係以軍事戰略威脅為主，非傳統安全威脅則來源多元、形式多樣，所呈現以走私、海盜、偷渡、偽造貨幣、詐欺、洗錢等跨境犯罪最為顯著，

本論文將探討兩岸共同打擊跨境犯罪背景發展，並分析兩岸交流衍生之大陸民眾非法來臺所呈現之態樣與現況，闡明我國所面臨的非傳統安全威脅，希冀由相關資料分析比較，藉此驗證現行實務面執行運作成效，並針對實務運作所面臨之困境提出研究建議，供相關單位參考，建立一個兩岸和平安全的互動環境。

**關鍵詞：跨國犯罪、跨境犯罪、非傳統安全、兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議**

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# Abstract

The aim of dealing with the traditional threats to national security is to ensure the national security in the aspects of military, politics and diplomacy. After the end of the Cold War comes the era of globalization, international strategic environment changes as well as the substantial of threat evolves. As a result, “non-traditional security (NTS)” threats have gradually taken the place of “traditional security” treats. In other words, the concept of traditional security only focuses on the aspects of military security of a sovereign state, whereas the consideration of non-traditional security is based on the general human safety. While confronting with threats of non-traditional security, it’s crunch time to make adjustments and adaptation so as to ensure existence and development of Taiwan.

The issues of non-traditional security are extremely wide-ranging, mainly including: economic and financial security, ecological and environmental security, information and network security, the proliferation of weapons of mass destruction (WMD), the spread of epidemics, terrorism, transnational crime, narcotics and smuggling, illegal immigration, piracy, money laundering, and so on. The threats to Taiwan from China include traditional security threats and non-traditional security threats. The main threat of the traditional threats is military hostility, while non-traditional security threats stem from various sources and come out in multitudinous forms, especially in the fields of transnational crime such as smuggling, piracy, stowaways, currency counterfeiting, fraud, money laundering, etc.

This study discusses the background and context of the cross-strait joint fight against transnational crime, and analyzes the current situation and patterns of illegal immigration of the people from Mainland China resulting from the cross-trait exchanges, as well as explicates the non-traditional security threats confronted by Taiwan, whereupon, in the hope of examining the practice performance by means of comparative analysis of related materials, proposed suggestions and strategies for these predicaments are finally concluded as a reference to the competent authorities to build a peaceful and secure environment for cross-strait interactions accordingly.

**Key words: transnational crime, cross-border crime, non-traditional security, cross-strait joint fight against crime and mutual legal assistance agreement**

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 目 錄

目錄……i

圖目錄……iii

**第壹章　緒論**……1

第一節　研究背景……1

第二節　研究動機與目的……2

第三節　文獻探討與名詞定義……4

第四節　研究方法與流程……8

第五節　研究範圍與限制……11

**第貳章　兩岸共同打擊跨境犯罪之背景因素**……13

第一節　兩岸跨境犯罪之歷史發展……14

第二節　兩岸跨境犯罪之影響與分析……20

第三節　兩岸共同打擊跨境犯罪聯繫機制與協議簽署……30

第四節　小結……52

**第參章　大陸地區人民非法來臺成因途徑、方法、態樣與現況分析**……55

第一節　大陸地區人民非法來臺成因……55

第二節　大陸地區人民非法來臺途徑方法……62

第三節　大陸地區人民非法來臺態樣與現況分析……88

第四節　小結……93

**第肆章　大陸地區人民非法來臺影響及因應作為**……95

第一節　大陸地區人民非法來臺對國家安全之影響……96

第二節　兩岸共同打擊非法來臺案件現況……101

第三節　兩岸共同打擊非法來臺案件政策限制……106

第四節　小結……114

國立政治大學 National Chengchi University

**第伍章　結論**……117

第一節　研究發現……117

第二節　政策建議……120

**參考文獻**……123

國立政治大學
National Chengchi University

# 圖目錄

**圖 1-1 本論文研究流程**……..……10

國立政治大學
National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 第壹章　緒論

## 第一節　研究背景

臺灣海峽兩岸的人民，經過近七十年的分離、分治，產生許多的隔閡與問題，隨著 1987 年 7 月間，我國政府宣布解嚴；同年 11 月間，開放我國人民赴大陸探親後，兩岸人流來往日趨頻繁，兩岸經濟、貿易、文化各方面之互動更為密切，不可避免的，衍生許多犯罪問題[1]。復因當時兩岸政治情勢變化劇烈，合作、對立更迭，兩岸交流始終未趨穩定。

由於我國經濟環境、國民所得遠較大陸為好，為牟取暴利，不法分子利用當時兩岸司法權無法進行合作之漏洞下，相互勾結，大肆利用各種管道安排大陸地區人民非法來臺，亦即我們所稱的偷渡；渠等來臺後續遭人蛇集團控制，慘遭性剝削、勞力剝削，更有甚者，人蛇集團轉與其他犯罪集團合作，進而衍生走私毒品、走私槍械、殺人、洗錢、地下通匯、偽造人民幣、詐領保險金等各類重大案件。由此可見，偷渡為各類案件起源，凡此種種不僅對兩岸交流產生負面之影響，更對我國治安及經濟造成莫大之危害。

雖兩岸存在著主權爭議與政治立場的矛盾，但面對上述兩岸交流所衍生之各類犯罪，雙方均無法逃避，兩岸執法機關進行聯繫，並共同合作打擊犯罪，以維護兩岸的社會秩序，保障兩岸人民的共同權益，已成為一種趨勢。

為因應上述情形，兩岸於 1990 年 9 月 12 日分別授權雙方紅十字會組織在金門簽署了「金門協議」；期間兩岸雖經過多次協商，但對於共同打擊犯罪這個事務性協商議題，始終因兩岸存在的政治對立、互有堅持而無法簽署書面協議，所以對於兩岸共同合作打擊犯罪仍屬於個案配合辦理；時隔 20 年，終於在 2009

1 潘錫堂、黃天中，**兩岸社會交流之評析-中國大陸研究**（臺北：五南圖書出版公司，1994 年），頁 499。

年 4 月 26 日兩岸簽訂了「海峽兩岸共同打擊犯罪和司法互助協議」。但是，兩岸畢竟仍存在著主權問題，互信基礎薄弱，且因兩岸的法律衝突、文化差異及司法制度差異均深刻影響兩岸共同合作打擊犯罪的成效。

由於兩岸交流基本性質係屬人流的往來，是故大陸地區不法份子利用各種管道入境我國，大肆進行各類犯罪，已對我國民眾福祉及基本權益帶來傷害，並對我國家安全造成重大影響。本研究將針對兩岸跨境犯罪發展、影響、大陸地區人民非法入境臺灣之案例、使用手段、防制上述案件之未來因應作為等面向進行研析，期能提供相關機關參考，以維持兩岸人流往來健康化及正常化。

## 第二節　研究動機與目的

### 一、研究動機

隨著兩岸人民開放交流以來，兩岸的疆界愈來愈模糊，人口的流動也愈加頻繁，雖然為經濟發展帶來機會，卻也衍生國家安全問題。自早期大陸地區人民係以搭乘漁船躲藏密艙方式，橫渡臺灣海峽偷渡來臺，隨著兩岸交流日趨多元化，開放來臺項目增多下，大陸地區人民逐漸演變使用各類不法手段，以結婚、探親、商務、專業人士、觀光、醫美健檢等理由申請搭機來臺，而這亦是偷渡行為之一，自早期以海路方式偷渡來臺，演變至今以搭機來臺，渠等偷渡來臺時間更為縮短，移入數量更為眾多，對我國政府的入出境管理已造成重大負擔，不但嚴重影響國內治安，亦對國境安全造成極大傷害。

人蛇偷渡行為即係向被偷渡國的邊界進行挑戰，一旦遭突破後，即可針對被偷渡國內部進行各類不法行為，是故人蛇偷渡直接、間接或衍生之問題，均為兩岸社會及政府所共同關切，並亟思加以解決、因應。

自兩岸開始協商，至簽署「金門協議」、「海峽兩岸共同打擊犯罪和司法互助協議」兩項協議以來，究竟在現行制度下共同打擊人蛇偷渡犯罪的合作模式進行

是否順暢？執行推動或合作過程中面臨何等困境？共同打擊跨境犯罪的成效如何？未來如何強化雙方合作，為本研究之動機。

## 二、研究目的

我國自 1987 年後，開放赴大陸探親後，大陸地區人民亦亟欲來臺尋找賺錢機會，而由於法令規範不足，少數不法分子不惜鋌而走險，利用綿長海岸線，船、筏進出港時機，盡各種掩蓋、矇騙能事，趁機招攬夾藏大陸地區人民偷渡上岸，影響臺灣地區治安、國家安全甚鉅。

解嚴前，海岸線係由前臺灣警備總司令部所屬漁港檢管所（49 所）、檢管站（335 站）負責，計 4,176 人執勤，屬該總司令部檢查管制處轄下單位。解嚴後，本於三不（不中斷、不疏漏、不脫節）原則，交予警察機關依轄區所在地，由各直轄市、縣（市）警察局接辦[2]。

承接時，內政部警政署本於中央精減原則之指示，將需求人數降為 3,607 人，另逐年檢討，按船筏數、漁民數，逐年裁減併[3]，迄 2000 年，始交由新成立之行政院海岸巡防署接辦。然由於諸多複雜因素，偷渡仍無法完全禁絕，爰陸續執行相關查緝專案，整體而言，成立中央機關專責管轄已有立竿見影成效[4]，迄 2008 年，經由海上偷渡案件數量已大幅滑落。

至目前起而代之者為以合法方式入境，再從事與許可原因不符之活動或工作，此仍為偷渡行為，惟帶來更多社會問題。本研究目的在：

一、期有效杜絕不法偷渡情事，維護社會安定與國家安全，透過本研究，發覺問題，並探討如何有效解決。

---

2 內政部警政署，**各級警察機關接辦安全檢查工作警力需求計畫**（臺北：內政部警政署，1988 年），頁 5。

3 吳傳安，「臺灣省漁港走私與偷渡問題之研究」，中央警察大學行政警察研究所碩士論文（1999 年），頁 1。

4 行政院海岸巡防署，**各機關執行靖海專案成效表**（臺北：行政院海岸巡防署，2008 年），頁 1。

二、如何遏止假藉合法方式入境後（含探親、探病、奔喪、團聚、觀光、漁工、結婚等），來臺後即行方不明，從事與許可目的不符之活動或工作，以導正兩岸交流秩序。

三、如何與對岸執法部門加強合作，以減少大陸地區人民以各種非法管道來臺，有效解決影響國家安全及國內治安危險因子。

## 第三節　文獻探討與名詞定義

### 一、文獻探討

社會科學研究經常須要藉助於文獻蒐集與分析，以助於研究人員瞭解欲研究之議題的基礎及研究程度；有方法有系統的文獻蒐集與分析，可以避免重複他人之研究，亦可繼續在前人既有的研究基礎上，以不同的面向角度切入做更深入的研究。換言之，文獻探討可以將特定領域中，已被思考與研究過的資訊，彙集、摘要、整合，並提供未來研究之建議。

因此，本論文期藉由不同面向的文獻，瞭解隨著兩岸的頻繁交流，探討在互動時隨之發生的人蛇偷渡等跨境犯罪問題，對兩岸社會治安產生之重大影響，復因此項社會問題，攸關兩岸社會秩序、經濟發展及政治穩定甚鉅，故兩岸執法人員間如何達成相互合作、跨境偵查犯罪、證據交流相互取用、以及建立一個有效的共同打擊跨境犯罪機制，已是兩岸必需處理及重視的課題。

為此，本論文將以「金門協議」、「海峽兩岸共同打擊犯罪和司法互助協議」等二項協議、歷年兩岸就共同打擊跨境犯罪的協商內容為出發點，先探討兩岸共同打擊跨境犯罪的制度演進；再輔以各時期發生的人口偷渡實際案例分析，進一步找出兩岸共同打擊人口偷渡跨境犯罪的實際執行成效、及執行共同打擊犯罪實務上所面臨的困境，以期找出影響兩岸共同合作打擊犯罪時成效不彰的因素究竟為何，並進而提出未來兩岸共同打擊人口偷渡跨境犯罪的參考方向與展望，作為

國立政治大學 National Chengchi University

日後兩岸在協商簽訂相關合作協議，或建立共同打擊犯罪機制時的政策參考方向。相關代表性研究文獻如下：

(一) 跨境犯罪部分

沈道震等合著「兩岸共同打擊犯罪之可能性研究」[5]，全文係以大陸人民非法入境臺灣為始，探討非法入境之方式及其對臺灣地區之影響，並輔以大陸地區人民處理中心問卷調查分析，以瞭解偷渡犯身分指標及其相關偷渡成因，並提出兩岸打擊偷渡犯罪之比較研析，最後從政策、法治與執行三大面向提出結論與建議。

(二) 非法移民部分

沈道震等合著「兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析」[6]，文中係以兩岸人民交流頻繁，衍生諸多人身自由與財產犯罪問題，該文藉由探討兩岸地區現行法令、制度、執行程序，研擬雙方均可接受，又無損各自司法管轄權或喪失尊嚴之虞的合作模式。該研究主題不僅涉及兩岸司法機關執行法令上認知差異，且具體提出實務上執法人員具體操作所面臨的問題，其研析之兩岸犯罪類型著重於偷渡等面向。

(三) 共同打擊犯罪部分

1. 謝立功所著「2008兩岸共同打擊犯罪之理想與現實」[7]，係從政治層面探討自中共總書記胡錦濤所提出之兩岸政策基調及中共制訂頒佈反分裂法中明訂兩岸共同打擊犯罪統戰戰略，前總統陳水扁的回應等，兩岸共同打擊犯罪有其共識基礎。該文並以共識基礎提出宜由指定案類由小而大、由易而難、先建立彼此互信後，再逐步擴展合作面向，自加強犯罪情資交流、逮捕遣返罪犯、追查犯罪資金流向、設立跨境犯罪案件協查中心為合作目標，鼓勵司法人員多接觸交流，以相互瞭解，最後，希以修正「金門協議」內容作為兩

[5] 沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑、謝立功，**兩岸共同打擊犯罪之可能性研究**（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2001 年 5 月）。
[6] 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，**兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析**（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002 年 5 月）。
[7] 謝立功，2008 兩岸共同打擊犯罪之理想與現實，**展望與探索**，第 6 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 50-59。

岸共同打擊跨境犯罪解決之道。該文已具體提出設立跨境犯罪案件協查中心，為以往學者未曾提出面向。

2.謝立功、蔡庭榕所著「跨境犯罪偵查之理論與實務」[8]，針對兩岸跨境犯罪問題如非法移民、組織犯罪、毒品犯罪、跨境洗錢等問題以實例舉出歷年來偵破之個案，並輔以國際上區域司法互助合作機制，為兩岸找尋可合作之偵查空間，最後針對各類型跨境犯罪問題提出具體建議。

世界各民族均曾有遷徙史，人們會從一個地點遷徙到另一個地點，各有其動機、時代背景。在國家出現前，人口的遷移和流動顯然不受國家主權和公民權約束，邊境相當開放，無簽證問題，亦不存在非法遷徙問題。然當現代民族國家建立後，國家主權和公民認同愈越突顯，各國便建置了一套複雜、嚴密的主權和公民權法律體系與管理機制，嚴格限制自由遷移，有些人即設法衝破現代民族國家對遷移的限制，其目的含政治性、經濟性、文化性、醫療性等，均有可能，於是非法遷徙問題應運而生。各國雖然極力控制，然非法遷徙問題並未隨著時間推移有所改善，反而不斷發展，甚至引發一連串負面效應。為應研究需要，以下就與非法遷徙有關的概念分述之。

## 二、名詞定義

### (一) 非法移民

「移民」是指「遷往國外某一地區永久定居的人或較大數量、有組織的人口遷移」。在漢語中是一個相對籠統的概念，不管是移民出境還是移民入境，抑或國際移民或國內移民，其實移民都是以重新定居為其最終目標，這是移民區別於人口流動或人口遷移現象的主要標準。

非法移民問題是當今社會最首要的一個討論議題。非法移民是指通過非正常

[8] 謝立功、蔡庭榕，**跨境犯罪偵查之理論與實務**，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，2001 年 10 月。

途徑進行居住點的遷移，以謀求改變地域身分的移民行為或活動，由於不被接受國或地區承認、許可，故被稱為非法。聯合國經濟合作組織下的定義：其旅行、到達、逗留、就業等違背國際協議或國家法律。

(二) 偷渡

依1957年「布魯塞爾」偷渡公約第1條，偷渡者之定義為：「未得船東或船長（或其他主管船舶之人)之允許，潛入船上並隨船離開登船地點或港口之人」。各國移民法律或入出國管理法律對偷渡者之界定，非僅限於以船舶為之，故一般俗稱的偷渡，多係指違反一國入出境管理法律，逃避或欺騙入出境檢查，從不准通過的地區秘密入出國境，或通過持用偽冒證件及使用其他欺詐手段，從開放口岸入出國境的行為，均可稱之為偷渡[9]。惟一般言，偷渡一詞僅為通俗之說法，若依法律上之用語言之，以「非法入出境」稱之較能符合現今各國對「偷渡」內容之詮釋及法律條文用詞。

(三) 走私

聯合國2001年打擊跨國有組織犯罪公約關於打擊陸、海、空偷運移民之補充議定書第3條規定，偷運移民，係指為直接或間接獲取金錢或其他物質利益，安排非某一締約國國民或永久居民之人非法進入該締約國；更定義非法進入，係指以不符合法進入接收國規定之方式越境。另方面，走私，一般係指物品，但涉及「走私人口」時，亦視為偷渡。大美百科全書在「走私」條文中，即將移民法所禁止的人員偷運至另一國國界，亦認定為走私[10]。

(四) 人口販運

1. 人口販運

依我國「行政院防制人口販運行動計畫」所稱「人口販運」，係指以買賣或質押人口，性剝削、勞力剝削或摘取器官等為目的，而以強暴、脅迫、恐嚇、監控、藥劑、催眠術、詐術、不當財務約束或其他強制方法，組織、招募、運送、轉運、藏匿、媒介、收容國內外人口或使之隱蔽之行為。剝削至少含

[9] 王國良、屈健，偷越國（邊）境活動及其對策研究，**河山法學**，20 卷，2 期，2002 年 3 月，頁 92。

[10] 張增樑，**大陸地區人民非法入境問題之研究**（臺北：三鋒出版社，1995 年 3 月，初版），頁 6。

利用他人賣淫進行剝削或其他形式的性剝削、強迫勞動或服務、奴役或類似奴役的做法、勞役或切除器官[11]。

2.人口販運被害人

(1) 遭他人買賣或質押人口，性剝削、勞力剝削或摘取器官等為目的，而被強暴、脅迫、恐嚇、監控、或被施以藥劑、催眠術、詐術、不當財務約束或其他強制方法，並被組織、招募、運送、轉運、藏匿、媒介、收容於國內外或使之隱蔽之人。

(2) 未滿18歲或從事性交易者，無論其是否出於志願，均視為被害人。

(五) 人蛇集團

人蛇，因偷渡客多人擠在小密室中進行偷渡，有如蛇蜷縮於洞內，俗稱非法偷渡客為人蛇。組織與安排偷渡者，即稱為蛇頭。因此，一般即將居間媒介、安排他人偷渡者所組合而成的犯罪組織，稱之為人蛇集團。但我國現行法令中並無該名稱，其意間接隱喻偷渡組織猶如蛇之陰暗滑溜[12]。

## 第四節　研究方法與流程

### 一、 研究方法

一般係指用來蒐集及處理資料的手段，以及其進行的程序。社會科學應該要做的是探究事實真相進而解釋其發生原因。本論文研究方法係採用文獻分析法、歷史研究法及比較研究法為主，同時以法律研究法為輔。茲就本論文研究方法略述如下：

(一) 文獻分析法

文獻分析法，是一種強調對研究議題有關的各類檔（資）料作探索性的比對分析，以利對某議題取得宏觀的歷史脈絡，藉以發現新事務，或是支持對某一主

[11] 法務部，**人口販運案件刑事法令彙編**（臺北：法務部編印，2008 年 1 月），頁 1。
[12] 同註 10，頁 85。

觀見解的看法。本研究參考相關政府之行政措施、法令規定、法院判決書、查緝等相關資料、出版品、新聞報導、檔案文件、期刊論文、著作等資料，將其彙整、歸納、比較與分析，並依據上述研究途徑進行探討分析，以期深度與廣度均能兼顧，建構整體之概念。

(二) 歷史研究法

歷史研究法，係指盡可能依照時間先後順序，鋪陳重要歷史記載資料，藉檢驗歷史紀錄，尋求歷史事實真相，以組成一般原理之方法，在實作上包括史料之蒐集、檢驗、分析及解釋等四個主要步驟，其特點為：在某些限度內，此種研究方法有助於我們瞭解過程、重建過去、解釋現在及預測未來。

(三) 比較研究法

比較研究法，係分析兩種以上的研究主題，找出其間的異同與優劣，將之歸納成趨勢、原則，以作為解決、改進問題的參考，應用此法，本研究主要就兩岸警方長期合作之歷程及偵辦模式，歸納分析、比較研判其利弊，藉此瞭解偵查模式之差異，以找出存在之優劣，進而提出更有利之對策建議。

## 二、研究流程

本論文研究流程如下圖所示：

國立政治大學 National Chengchi University

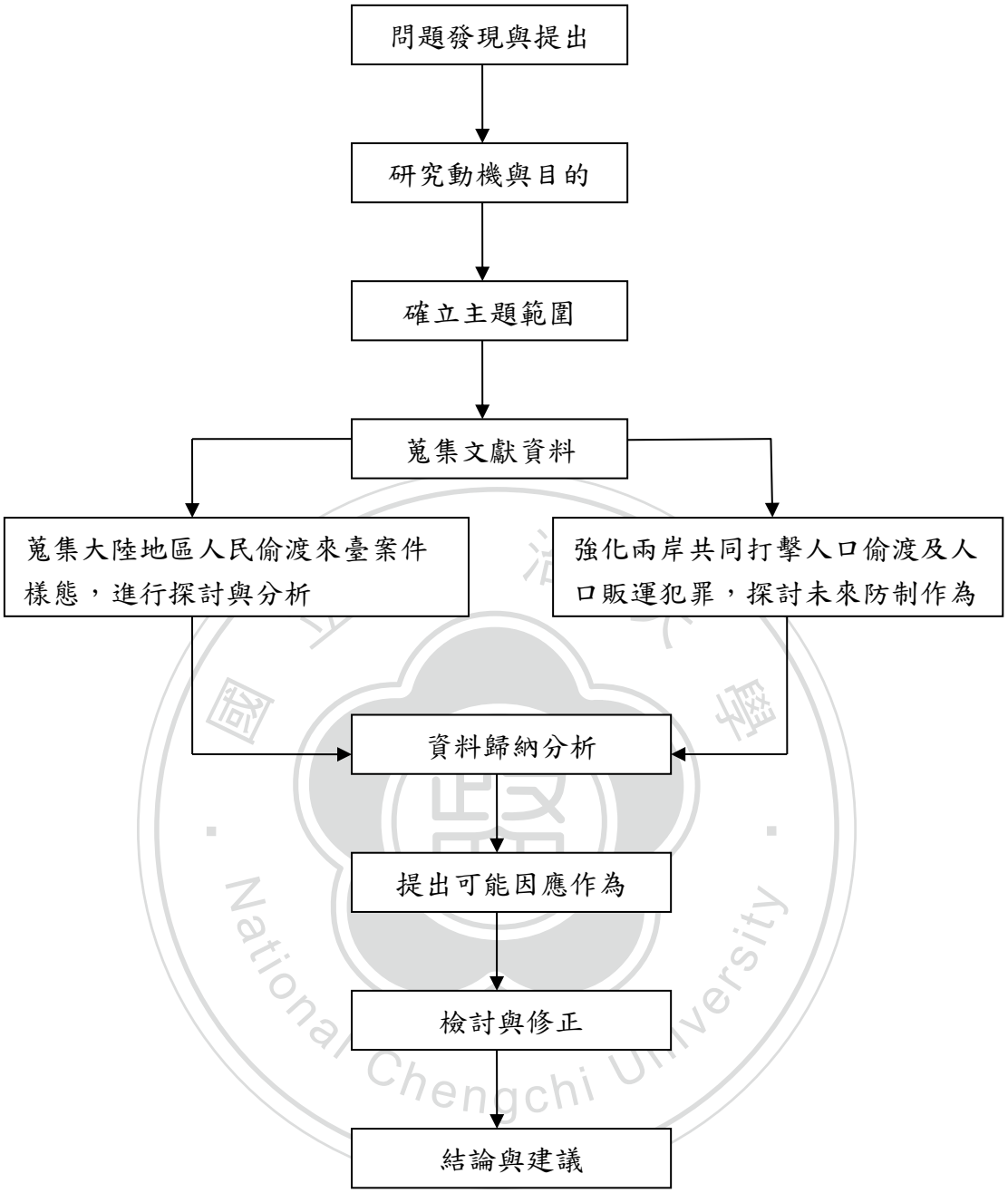
問題發現與提出
研究動機與目的
確立主題範圍
蒐集文獻資料
蒐集大陸地區人民偷渡來臺案件樣態，進行探討與分析
強化兩岸共同打擊人口偷渡及人口販運犯罪，探討未來防制作為
資料歸納分析
提出可能因應作為
檢討與修正
結論與建議

圖 1-1：本論文研究流程

## 第五節　研究範圍與限制

### 一、研究範圍

本論文主要探討 1987 年大陸改革開放與我國解嚴後，開放赴大陸探親，兩岸民間交往密切，尤其兩岸人民在生活水準與國民所得之差距，使大陸地區人民非法入境臺灣地區形成風潮，前仆後繼，絡繹於途，對我國國家安全、海防、國境管理所帶來的衝擊。因兩岸交流往來亦可能衍生其他走私、販毒、販槍…等犯罪問題，惟偷渡係不法分子直接突破我國境線，長趨直入我國之內部，其影響層面及力度既廣且深，遠較其他犯罪更為嚴重，偷渡以外之犯罪，則非本文研究範圍。

另本研究之範圍，將探討兩岸跨境犯罪之歷史發展、影響、兩岸執法機關聯繫機制之建立及共同打擊跨境犯罪協議之簽署執行現況，又大陸地區人民非法來臺對國家安全之影響、樣態為何？為何會冒生命危險偷渡來臺？居間仲介之「人蛇集團」又扮演何種角色？兩岸執法機關共同打擊偷渡犯罪之現況？並從法制面與執行面去探討兩岸之防制作為；至於臺灣地區人民非法入境大陸地區亦非本研究之範圍。

### 二、研究限制

對於研究中共的政治而言，最困難的莫過於官方資料取得的不易，相關資料的蒐集也很難藉由問卷調查或訪談方式取得，而本文的研究又因涉及國家安全領域，許多相關的機密無法使用，特別是兩岸偵查主體之差異與法律職能之不同，，在研究方法上僅能使用文獻分析法及歷史研究法進行，例如：從兩國的官方聲明、報紙公布的資料及高層領導的談話及各類專書、期刊等論著，來蒐集、分析、彙整，至於政策決定之過程資料，更是秘而不宣，且亦無解密的期限，大幅增加資料收集的困難度，因此本論文僅能就目前已能公開取得之相關資料進行論述；基

於國際現實政治與國家主權問題的考量，導致諸多政策於推行上受到許多限制，導致執行成效不彰或窒礙難行，相關研究限制如下：

(一) 公務機密及犯罪黑數之限制

有關偷渡犯罪問題，由於法院判決較缺，難以經由法院判決檢視實務機關移送後之審理結果，部分涉公務機密無法完整取得，另實務上亦難以推估潛藏不法之黑數，實屬遺憾。

中國大陸係人治國家，人口眾多，戶政管理困難。在國內常發現某中國大陸地區人民偷渡來臺，遭我國緝獲後，日後復使用不同姓名再次偷渡來臺，究竟中國大陸戶政及入出境執法機關確實管理制度為何？又中國大陸各港口、機場查獲渠等人民偷渡臺灣正確數據為何？凡該等數據均難取得。

(二) 以公開（我國及中國大陸官方）數據為主之限制

人蛇偷渡係犯罪態樣之一，屬於治安的範疇，惟與一般犯罪不同在於偷渡成功後，所衍生的犯罪樣態更多元化，嚴重影響國家安全。而我國早期係由警備總部專責海岸查緝海路偷渡案件，繼轉由內政部警政署接管，再轉由行政院海岸巡防署專責查緝。

另大陸地區人民偷渡樣態自海路轉變為搭機來臺，此犯罪行為原由內政部警政署業管，轉由新成立之移民署負責。由於人蛇偷渡樣態快速演變，業管機關亦轉變快速，是以各公部門統計資料完整、正確性有所缺乏，在基礎資料不完整的情況下，本研究據以推論恐難免有所偏誤。

國立政治大學 National Chengchi University

# 第貳章　兩岸共同打擊跨境犯罪之背景因素

基於兩岸特殊政治情勢，積極主張兩岸統一之對岸，亟欲將「協議」導向同一國家間之區際刑事司法互助原則；而主張維持現狀之我方，為避免引發矮化國格、捨棄主權爭議，則傾向將「協議」導向主權國家間採用之國際刑事司法互助原則，惟我方應特別注意的是，該協議未明文排除主權國家間「政治犯、軍事犯、死刑犯、本國國民不引渡原則」，亦未採行不予協助項目之明文立法方式，爾後適用上恐有疑義，恐易遭對岸蓄意導入「國內區際刑事司法互助原則」框架，失去引用該協議之主導權，僅得被動遭牽制援用。設若該協議屬性若非屬聯合國有關主權國之間之條約，則相關罪犯之遣返及協助逮捕等司法互助事項，便無法依照國際慣例要求對方履行，且我國目前非聯合國會員國，中國大陸亦不承認我方主權，倘中國大陸要求遣送他們所要的政治犯、軍事犯，我國恐無法受到聯合國規定的正當制約予以拒絕，反受中國大陸約束。

兩岸簽署「協議」，就政治層面而言，有其重要意義。兩岸學者普遍認為雙方技巧性避開司法互助之「國際」、「區際」主權爭議，有助於追訴犯罪及潛返罪犯，中國大陸亦不再是臺灣罪犯之天堂。此外，前揭「協議」雙方跳脫政治框架，以平等互惠方式進行協商，不僅突破兩岸文書送達、跨境取證及經濟罪犯遣返之限制，並包括協助緝捕及遣返人犯，等同國際司法互助之引渡性質，已超越目前我國與國際間其他國家司法互助範圍。本章內容就「協議」簽署背景之角度切入研究。

## 第一節　兩岸跨境犯罪之歷史發展

### 一、兩岸關係與跨境犯罪之發展

國、共兩黨經過數十年來，在中國大陸土地上的激烈內鬥，國民黨失去民心，節節敗退。自 1947 年起，國民黨逐漸退出大陸，積極將政治、軍事重心及力量移往臺灣本島，形成海峽兩岸對峙局勢，自 1949 年國民黨政府完全撤退來臺之後[1]，兩岸正式分裂、分治。而共產黨自 1949 年 10 月在大陸正式建立政權之初，即奠定以黨領政原則[2]，所有政治、軍事力量均掌握在黨主席手中，絕對的集權來操縱領政，並公開向國際社會提出「一個中國」政策[3]。當時「鐵幕」因而建立起來，大陸陸路、沿海等邊界均由解放軍駐軍嚴密看守，人民入出境受到限制及監控，兩岸交流管道完全斷絕，尤其中國大陸在共產黨一黨專政下建立了一個封閉的社會，國家與社會可說是重疊的，在黨與政府嚴格控制之下，各類犯罪發生極為有限。

1978 年中國大陸採取改革開放政策後，中國大陸正式宣告，將以和平手段解決臺灣問題，鼓吹兩岸應結束軍事敵對狀況，進行和平商談。續於 1982 年 1 月公開指出，解決臺灣問題應就「一個國家，兩種制度」[4]的大方向去走。1983 年間，即所謂的「後鄧小平」及「後蔣經國」時期，中國大陸發表闡述實現臺灣和大陸和平統一的六條具體構想[5]，歷史上稱之為「鄧六條」，公開倡議兩岸和平統一，在這時期，兩岸情勢仍然嚴峻，官方、民間無任何交流，兩岸仍各自處

---

[1] 「風雲變色！1949 年國民黨撤退來台照片曝光」，**中時電子報**，http://hottopic.chinatimes.com/20150816001979-260812（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[2] 「中國共產黨大事記-1949 年」，**人民網**，http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64164/4416007.html（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[3] 「一個中國原則」，**中華人民共和國中央人民政府**，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-07/29/content_18293.htm（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[4] 「我們對一國兩制之看法」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=8BC495F27125B834（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[5] 「鄧六條」，**中國網**，http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-12/20/content_5733737.htm（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

理己方犯罪問題，兩岸不法份子亦無機會進行合作，因而更無所謂兩岸跨境犯罪問題。

我國則於 1987 年 7 月 1 日正式實施「國家安全法」[6]，其主要目的是為解除戒嚴作準備，當時總統蔣經國並在同年 11 月 2 日宣布，正式開放我國居民赴中國大陸探親[7]，正式結束兩岸「不接觸、不談判、不妥協」[8]的「三不」政策，相關規定除我國現役軍人及現任公職人員外，凡在中國大陸有血親、姻親、三親等以內的親屬者，得先行登記赴中國大陸探親，真正開啟對中國大陸交流的開端。其實中國大陸自 1978 年後，即逐漸小幅度對外界採取開放政策，而我國仍堅守兩岸「不接觸、不談判、不妥協」的「三不」政策，對民間偷跑至中國大陸探親、投資經商等違法、規行為仍嚴厲禁止，惟民間赴中國大陸探親、經商仍大有人在，形勢無法禁絕，使兩岸交流稍微打開僵局，開始私下發展以小額經貿為主軸之交流。

兩岸人民商務往來逐漸加溫，再加上兩岸在經濟、地理位置上有若干程度之互補性，且血緣上同文同種，使得中國大陸成為臺商對外投資的首要地區。隨著臺商紛紛到中國大陸投資，輸入大量資金、市場、技術，並創造大量就業出口及外匯，其產業結構往高科技方向調整，中國大陸經濟成長極為迅速，促使早期海峽兩岸關係呈現「政冷經熱」、「官冷民熱」等奇特現象。

自正式開放赴中國大陸探親後，兩岸間各種經貿往來日趨頻繁，各種交流活動絡繹不絕，由此而衍生之各種磨擦、糾紛日增，犯罪事件亦有增無減。然因兩岸政治及法律制度之隔閡與互不信任，復因政治局勢的劇烈變化，兩岸共同打擊

---

[6] 「國家安全法」，**全國法規資料庫**，http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030028（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[7] 「開放大陸探親」，**公視新聞議題中心**，http://pnn.pts.org.tw/main/2011/11/02/%E3%80%90%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%AD%B7%E5%8F%B2%E9%9A%A7%E9%81%93%E3%80%911987-11-2%E9%96%8B%E6%94%BE%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%8E%A2%E8%A6%AA/（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[8] 「堅持四原則的兩岸關係」，**行政院大陸委員會**，http://subsite.mac.gov.tw/public/MMO/RPIR/book429.pdf（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

犯罪及司法互助合作議題始終無法真正進行合作，當時中國大陸已淪為臺灣犯罪者的天堂，可謂為「臺灣犯罪，大陸藏匿」。而長期以來兩岸不法份子，紛紛利用兩岸交流之漏洞及政治氛圍之混亂，共謀從事兩岸間各種跨境犯罪，如人口販運、人蛇偷渡，以不法手段申請來臺從事犯罪、走私槍枝、毒品、擄人勒贖、詐欺、恐嚇取財等重大犯罪，嚴重影響兩岸間之治安，危害兩岸人民生命財產之安全。除了兩岸之間跨境犯罪猖獗，中國大陸更是臺灣各類通緝要犯逃匿、隱藏之溫床，司法正義無法伸張。

兩岸為因應交流所衍生各類問題，自 1991 年起，分別成立了海基會、海協會等官方授權之民間機構展開交流與協商[9]，惟兩岸間因長期分治，觀念差異甚大，交流過程仍充滿敵意，復因兩岸領導人政治觀念隔閡，中國大陸於 1995 年公然針對我國發動導彈試射演習，致使海峽兩岸關係急速倒退，幾乎發生軍事衝突。中國大陸續於 2000 年 2 月 21 日公布所謂的「一個中國原則與臺灣問題」白皮書[10]，仍然明列對臺動武「三個如果」[11]（如果臺灣出現以任何名義從中國分割出去、如果外國勢力侵占臺灣、如果臺灣當局無限期拒談）條件。特別是在中國大陸 2002 年 11 月所召開「第十六屆全國人大常委會」中，江澤民明白指出，在處理臺灣問題上，重申「堅持一中」、「反對臺獨」、「儘早恢復兩岸對話」及「直接三通」[12]等主張，不承諾放棄使用武力。那時期由於兩岸政治的嚴重衝突，導致官方對話管道封閉，因而造成兩岸跨境犯罪熱度極速擴張，活動空間大增，猖狂程度達到最高點。

惟隨著海峽兩岸政經局勢的改變，全球化快速的發展，海峽兩岸的敵意隨著領導人的諒解態度，敵意逐漸消退，重新建立彼此間的互信。而我國自 2008 年

---

[9] 「海基會的成立與沿革」，**財團法人海峽交流基金會**，http://www.sef.org.tw/ct.asp?xItem=1548&CtNode=3798&mp=19（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[10] 「一個中國的原則與臺灣問題」，**人民網**，http://www.people.com.cn/BIG5/channel1/14/20000522/72540.html（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

[11] 丁樹範，**胡錦濤時代的挑戰**（臺北：新新聞出版社，2002 年），頁 312-345。

[12] 「中國共產黨第十六屆中央委員會」，中國共產黨新聞網，http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/index.html（2017 年 3 月 20 日閱覽）。

由國民黨重新執政以來，兩岸關係解凍，海峽兩岸交流合作提升，2009 年 4 月 26 日，海基、海協兩會簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」[13]，藉由兩岸司法及警察機關之聯繫及合作，始逐漸對兩岸各類跨境犯罪能有效遏止，廣泛斷絕兩岸不法份子合作管道，並有效維護我國治安，保障我民眾之福祉及安全。

## 二、兩岸共同打擊犯罪機制之建構

### (一)起自金門協議

1990 年，兩岸初期的來往無任何規範，我國在「不接觸、不談判、不妥協」的「三不」政策[14]下，兩岸人員往來和交流所衍生的問題很多，但又無管道溝通。於 1990 年 7 月，發生我國軍警逮捕「閩平漁 5540 號」漁船載運 76 名大陸漁民偷渡至臺灣的事件[15]，最後整起事件中，25 人慘遭悶死。該起事件導致中國大陸輿論譁然，對海峽兩岸關係產生巨大衝擊，大陸民眾和媒體對我國軍方扣押驅逐方式，及我國政府對此事件的態度產生了普遍不滿和反感。同年 8 月，我國遣返大陸「閩平漁 5202 號」漁船途中[16]，遭護航船隻碰撞翻覆，造成 50 名遣返大陸漁民中，21 人溺水死亡案件。

兩岸政府為防止前述兩次意外事件重演，於是透過紅十字會積極協調，此為兩岸共同打擊犯罪之雛形。1990 年 9 月 11、12 日，當時海峽兩岸紅十字會秘書長陳長文與韓長林於金門地區進行工作商談，就執行海上遣返事宜協商簽訂「金門協議」[17]。「金門協議」的簽訂，使以往單方、隱密進行的遣返作業，此後得

---

[13] 「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，**法務部**，https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=271421&ctNode=32132&mp=001（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

[14] 同註 8。

[15] 「金門協議影響兩岸關係 20 年」，**金門日報**，http://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/4189/186279（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

[16] 「1990 年 8 月 8 日 中國來臺偷渡客的遣返悲劇」，**公視新聞議題中心**，http://pnn.pts.org.tw/main/2010/08/08/1990%E5%B9%B48%E6%9C%888%E6%97%A5-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%BE%86%E5%8F%B0%E5%81%B7%E6%B8%A1%E5%AE%A2%E7%9A%84%E9%81%A3%E8%BF%94%E6%82%B2%E5%8A%87/（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

[17] 同註 5。

以公開、雙方合作的方式進行，充分符合人道精神，免遭「黑箱作業」之譏，從此遣返作業邁向一個新的里程碑。「金門協議」的簽訂，事實上是後來「九二共識」的前身[18]。

依據「金門協議」舉凡違反有關規定進入對方區域的居民或刑事嫌疑犯與刑事犯，經一方將查獲的待遣返人士造冊後，經由兩岸紅十字會傳送到另一方主管部門，經查核無誤後，依協定內容執行遣返。而前述雙方商訂之馬祖至福建馬尾的遣返交接地點，可依被遣返人員的原居地分佈情況及氣候、海象的因素，經雙方同意得另擇金門至廈門作為遣返交接地點。

「金門協議」是最早簽署的唯一非經濟領域的協議，兩會在優先商談經濟議題的時候，能在互信積累的基礎上，務實地面對保障經濟和人民安全的社會法制議題，不以政治和意識形態來影響民眾的司法保障，「金門協議」標誌著兩岸直接聯繫攜手合作打擊跨境犯罪法制基礎。

(二)兩岸警政機關正式交流

1993 年時任「中華民國刑事偵防協會」榮譽理事長盧毓鈞，情商「財團法人紅十字會」協助結識亦曾為「金門協議」的主持人之一樂美真[19]，因兩岸交流日漸開放，跨境犯罪勢必成為未來兩岸民間交流重要環節，雙方本著打擊犯罪沒有邊界，打擊犯罪攸關兩岸交流秩序、人民權益和福祉的理念，循序漸進，使聯繫管道暢通，運作有效，兩岸警方初步交流由此開端。

1996 年，「刑事偵防協會」開啟兩岸警政合作之先鋒，成為兩岸警方非正式的溝通橋樑，榮譽理事長盧毓鈞以該協會名義，率現職警察人員組團赴北京，協

[18] 「兩岸金門協議今滿二十周年紅十字會專書重回歷史現場」，**金門縣政府**，http://web.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=74626&frame=17&LanguageType=1（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

[19] 「從全球治理觀點論兩岸共同打擊電信詐欺犯罪」，**法務部調查局**，https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/89ca07fe2c7b48dc9b00aa11833774a0/Section_file/fd895b7d08e84295871ea88b6da5695c.pdf（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

商兩岸合作打擊犯罪破冰之旅[20]，為臺灣逃往中國刑事罪犯的逮捕與引渡，做出極為重要的貢獻，奠定兩岸警方未來合作的良好基礎。

(三)建立兩岸共打聯絡窗口

鑒於兩岸特殊、重大緊急之跨境槍枝、毒品、擄人勒贖、電信詐欺等案件層出不窮，情報交流、協查已不符實際需求，為加強推動兩岸合作共同打擊犯罪，於 2005 年 7 月，由刑事警察局派相關業務人員前往澳門地區[21]，與大陸公安部人員會面研商，建立「兩岸合作共同打擊犯罪聯繫窗口」。

(四)正式簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」

為保障海峽兩岸人民權益，維護兩岸交流秩序，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會就兩岸共同打擊犯罪及司法互助與聯繫事宜，經平等協商，於 2009 年 4 月 26 日第三次江陳會談[22]，於大陸南京地區正式簽署協定，並於 6 月 25 日生效；協定簽署後，兩岸警方展現共同打擊跨境犯罪之決心，迅速於 2009 年 4 月 30 日，將潛逃大陸地區多年之重大刑事要犯黃 O 豐遣返回臺[23]，對治安維護工作有重大正面意義。

《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》的簽署，為兩岸共同打擊犯罪建立制度化的合作平臺，兩岸同意在民事、刑事領域開展協助，採取措施共同打擊雙方均認為涉嫌犯罪的行為，重點打擊涉及綁架、槍械、毒品、人口販運及跨境

[20] 「跨越臺灣海峽 抗制兩岸犯罪」，**刑事警察局**，https://www.cib.gov.tw/Upload/Monthly/0200/files/assets/basic-html/page1.html（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

[21] 「法網恢恢　兩岸共同打擊犯罪」，**中央網路報**，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/touch/detail.jsp?coluid=111&kindid=0&docid=103649627（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

[22] 「對等、尊嚴、務實、互利-第三次江陳會談」，**中華民國行政院**，http://www.ey.gov.tw/policy5/cp.aspx?n=4326BCFE40D0A361（2017 年 3 月 22 日閱覽）。

[23] 「毒梟教父犯台　霹靂小組嚴陣以待」，**TVBS 新聞網**，https://news.tvbs.com.tw/local/128912（2017 年 3 月 23 日閱覽）。

有組織犯罪等重大犯罪，以及侵占、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪[24]。

兩岸可以依該協議交換涉及犯罪有關情資，協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並可跨越臺灣海峽，共同合作偵辦刑事犯罪。另兩岸雙方同意依己方國內法律之規定，於不違反己方法律之前提下，相互協助調查取證，包括取得證言及陳述、提供書證、物證及視聽資料、確定關係人所在或確認其身分、勘驗、鑑定、檢查、訪視、調查、搜索及扣押[25]。

另雙方可相互協助送達司法文書、調查取證、罪贓移交，認可及執行民事裁判與仲裁裁決，移管被判刑人[26]。我國民眾如果在大陸地區受到拘禁，家屬可以透過政府的協助，赴陸進行探視；受刑人在符合雙方規定且有意願，政府也可以協助接返，並在完成應有的司法程序後，早日重返社會。

同時，雙方民眾民事私權經裁判或仲裁的權益狀態，也可透過互惠原則，予以認可或執行，對當事人的私權紛爭，提供更完整的司法保障。協議簽署後，兩岸共同打擊犯罪之互助合作關係已進入一個嶄新的紀元，透過司法互助，將來更可以把更多橫跨兩岸的不法之徒，繩之以法。

## 第二節　兩岸跨境犯罪之影響與分析

犯罪學中，認為犯罪係社會生活中互相模仿學習的過程，這種模仿從城市擴展到反社會行為方式，到後來成為集團的犯罪活動，這種集體犯罪的傾向，由兩岸地區間的跨境犯罪已可見其端倪。簡言之，犯罪可謂侵害社會共同生活利益之行為，而兩岸地區間的跨境犯罪更顯現出前述模仿、集體化的性質。臺灣地理位置位處東南亞，東北亞中間戰略地緣關係，且佔據太平洋、臺灣海峽及巴士海峽極重要海洋通道，四周環海地理位置特殊，位於中國大陸東南要地近海，與中國

[24] 同註 13。
[25] 同前註。
[26] 同前註。

大陸地理位置最近，復與中國大陸居民同文同種，語言、文化、風俗、習慣、宗教、生活等淵源特色相同，在兩岸交流及互動日趨頻繁趨勢，兩岸往來各種交通方式發展多元化下，人流來往密切，導致兩岸不法份子利用各式管道合作來往從事各類犯罪行為，因而跨境犯罪問題也日益惡化嚴重。

復以早期兩岸政治情勢特殊，我國及中國大陸互不承認對方存在，彼此存有極大戒心，而另一方又不得不接受兩岸人民探親等各類交流，種種情形演變成兩岸各類跨境犯罪不斷滋長，而官方沒有互動及交流，兩岸事務性協商機制長期以來均無有效突破，致使跨境犯罪問題處於灰色地帶，兩岸官方無法循正式機制及制度化管道，就兩岸持續產生的相關犯罪問題進行研議及因應，因而兩岸官方共同研議打擊及防範跨境犯罪終究成為高空的夢想及議題，兩岸民間的交流雖帶來親情的溫暖及經濟的繁榮，惟兩岸官方無法正式合作及交流，亦帶來負面的缺陷及潛在威脅，跨境犯罪嚴重影響雙方安全與利益。

兩岸跨境犯罪在官方無法共同合作防制之下，已逐漸影響兩岸社會福利體系、經濟發展建設、社會治安及人民相互觀感各方面領域，更嚴重影響係兩岸犯罪集團毀壞綱紀法律，還能逃竄兩岸，躲避政府追緝，已對人民對政府信任及信心造成嚴重破壞，進而威脅到國家的主權安全及穩定，兩岸跨境犯罪已成為一個非常嚴重的問題，有必要針對其成因先行加以分析，俾利研議加以防制及打擊。

## 一、**跨境犯罪成因**

### (一)地理鄰近、文化同宗

我國與中國大陸在地理、地緣上僅由臺灣海峽隔離，其中我國新竹縣、中國大陸福建省平潭縣相隔僅 68 海浬（1 海浬=1.852 公里，約 126 公里），早期兩岸人民藉由上述兩地進行漁船交流，交換農、漁、酒類及小型日常電子產品，促成兩岸小額貿易蓬勃發展，可見兩岸地理位置極為相近，兩岸人民極容易突破政治的障礙，而進行密切的交流。另兩岸人民在官方語言溝通上並無困難，中國大陸

東南沿岸各省分習俗、信仰及文化幾乎共通，復以血緣、情感源於同宗，兩岸人民自見面後情感交流極為快速，自 1987 年，兩岸人民開放探親交流後[27]，檯面上彼此間互動關係熱絡非常，檯面下經濟、犯罪等方面交流更是數倍於正常交流，當時如兩岸人民各自在兩地犯罪後，由於兩岸海域距離極近，逃匿地點係兩岸為首選，當時尤以臺灣不法份子搭乘漁船偷渡到對岸案件極多，渠等在臺犯下重大案件，即透過管道偷渡至中國大陸藏匿。安然偷渡上岸後，彼此膚色相同、語言相通，加以在海岸等候的集團犯罪份子接應，極快融入到對岸的生活圈中，達到藏匿避責的效果。

中國大陸人民若欲偷渡到臺灣打工，也因距離近、時間短，所需費用也比偷渡到其他地區為低，所以臺灣遂成為「人蛇集團」黃金地區，中國大陸偷渡客淘金的天堂，更由於兩岸地理距離近、海域密接，大陸漁民時常跨越中線，搶劫我方在海上作業的漁船、漁民，導致海事糾紛頻傳、猖獗，不僅對兩岸人民的交流、互動產生負面影響，也對我國家安全造成嚴重衝擊。兩岸地理、地緣鄰近，文化同宗的因素，自然成為兩岸跨境犯罪發生原因。

(二)不法份子鑽營法令漏洞

自我國於 1987 年開放人民赴大陸地區探親以來[28]，由於在探親交流先行開放情形之下，經濟交流並未隨著開放，導致人流開放，不可避免的，地下經濟交流當然隨之而來。中國大陸人民對臺灣經濟的富庶，除了大開眼界之外，心中當然幻想有一天能到臺灣，尋找機會企求發財。我國人民經過數十年的隔離後，重新踏上神州土地，受到昔日親友的熱烈歡迎，難免在心態上，對中國大陸共產黨政權的隔閡及敵意逐漸降低，而有所期待。

由於兩岸經濟發展及生活條件有極大落差情形下，加上中國大陸一般人民長期以來對臺灣的好奇，大陸人民迎接開放，受到臺灣資本主義物質生活的享受的

[27] 同註 7。
[28] 同前註。

誘發，刺激了大陸人民民智的啟發及享受慾念，紛紛利用各種不法管道來臺從事各類不法行為，這種現象赤裸裸表現出社會一般民眾為貪利而做出利己害人、破壞社會秩序及社會公義的行為，從事各種非法活動而走入犯罪歧途。

大陸長年以來的隔離與封閉，中共的極權統治造成人民思想行為極為保守，官方貪腐嚴重，人民不敢表達任何意見，遇事用錢即可疏通擺平。我國不法份子知曉大陸民間及官方文化，在臺灣為非作歹，犯下大案後，紛紛利用管道偷渡至大陸後，買通官方安心於大陸置產投資，躲避我方政府追緝，甚而躲避大陸地區繼續遙控臺灣幫眾從事販毒、走私、殺人等重大案件，而兩岸政府卻無正式管道可資合作應對打擊，導致兩岸人民頻鑽上述漏洞，只要有錢一切好辦事，兩岸地下交流，由於無官方約制，逐漸走向功利及拜金主義，價值觀趨於貪得無厭、唯利是圖，進而作出利己害人的行為。兩岸不法份子甘為牟取不法利益不惜鋌而走險，亦造成兩岸間跨境犯罪案件的層出不窮，也成為兩岸間社會安定最大的隱憂。

(三)兩岸法規認知差異

兩岸分治近 70 年，早已形成兩個互不相隸屬的政治實體，雖然兩者在政治上為了主權和領土問題而彼此爭執不休，但在兩岸進行經濟貿易方面，卻是彼此有共同的目標，亦即朝向追逐利益，在此共同目標及利益下，兩岸人民私從事小額貿易，早已不是秘密，隨著兩岸人流的開放，加上對立關係的緩和，兩岸經濟共榮共生的型態已經形成。

我國政府自遷臺以來，政治方面仍為禁忌，只要人民服從黨國的領導，不討論干涉政治事務，政府對其他領域則是採開放態度，如經濟方面，當時政府鼓勵人民從事中小企業的設立，對人民出國爭取訂單不加以限制，對臺灣累積驚人的外匯有極大貢獻，因政府在經濟方面採取極大自由度的資本主義制度，在兩岸人

民開放往來契機下，由於語言文化的相通，地理位置的相鄰，自然而然加強了兩岸經貿的快速發展，多年來的經貿發展，已呈現多面向的特色與趨勢。

在全球化、資訊化及國際商品快速流通下，我國人民需要前往大陸地區開展及爭取廣大土地、勞動力及潛在市場等相關資源，藉以累積更多財富。而大陸人民為了以最快速度爭取經濟升格，並使少地區先富起來，以帶動全國人均收入快速成長，因此大陸亟需引進我國地區資金、技術與管理知能，以活絡沿海省份各項產業投資及經濟開發。

基此，我國人民手握大筆現金，急需尋找比國外地區更近的處女地加以投資開發，自然而然大陸地區為當然首選之地，復以中國大陸在統一兩岸的大前提之下，幾乎擺脫所有法律限制，特別為臺灣資金創造免稅圈地，建立便捷運輸線等相關優待政策，兩岸一拍即合，創造了經濟先行，經熱政冷等奇特現象。但在我國尚未提出兩岸經貿開放決策下，大陸地區人民即在我國不法集團安排下紛紛偷渡來臺打工，甚或從事殺人、販毒、詐騙等更重大情事；另在兩岸不法集團合作下，臺灣海峽中線交界等海域，亦紛紛出現海上非法交易、走私等犯罪，此等情事尤其嚴重，因不論人蛇偷渡均由海域管道來臺，可想而知，農產品、酒類、甚而毒品、槍械均能由海域管道進入臺灣本島，嚴重影響我國社會治安。如民國70年代，大陸軍方黑星手槍源源不絕[29]，自大陸沿海走私進入臺灣本島，造成我國社會當時槍擊案件層出不窮，即為當時兩岸不法集團從事跨境犯罪惡行之一。

我國人民在大陸地區從事非法交易，極易不慎而引發衝突，進而在兩岸衍生搶劫、殺人或其他犯罪行為。如在陸投資經商之臺商，為求經營順利，不得不以賄賂等方式與大陸官方保持關係，進而牟取更大利益，若臺商本身行為極為高調極易引起旁人覬覦，遭到大陸地區人士的設計陷害，甚至引發人身安全疑慮，由

[29] 「瀝青廠欲火併？枋寮抄出黑星」，**中時電子報**，http://www.chinatimes.com/newspapers/20100707000591-260107（2017年3月23日閱覽）。

上述情形可知，兩岸經貿投資的熱絡，也刺激了兩岸間跨境犯罪的猖獗，並進而影響到社會治安動盪及安定。

(四)跨境犯罪持續惡化

兩岸自中國大陸於 1949 年建政、我國政府播遷來臺後，至今已歷近 70 年，當時兩岸的軍事對抗日趨白熱化，我國積極整軍戰備，準備數年內反攻大陸，而中國大陸亦集結重兵於東南沿海，準備渡海血洗臺灣，進而發動古寧頭、八二三炮戰等追擊戰役，惟在美國政府支援下，挫敗大陸軍事行為，進而鞏固臺澎金馬領域安全，兩岸正式展開長期隔絕及相互叫囂，中國大陸自建政初期，即分別主張「武力解放血洗臺灣」、「和平解放臺灣」、「和平統一」、「一國兩制」等口號及原則[30]，對臺灣進行恫嚇及威脅。

惟我國始終以「不接觸、不談判、不妥協」之「三不政策」[31]來對應中國大陸。因兩岸雙方政治制度與主權認知的差異，加上中國大陸始終未放棄以武力犯臺意圖，當兩岸人民開始進行實質交流後，類似利用海峽中線從事的船隻交換貨品，表面看似通商行為，或者是利用船隻載運人員來往兩岸等行為，在兩岸法令上當然係犯罪行為，但在兩岸政治氣氛和緩情形下，上述行為只要不是涉及重大犯罪，或影響到國家安全，基本上兩岸政府多採寬容的態度，而這也產生給了兩岸不法集團從事跨境犯罪的空間，加上兩岸人流及龐大資金的頻密往來，也給跨境犯罪一個良好的溫床，跨境案件逐漸增多情形下，已嚴重影響社會秩序及安全，兩岸政府必須投注正視這個問題。

## 二、兩岸跨境犯罪影響

[30] 「臺海兩岸關係的發展」，行政院大陸委員會，http://subsite.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=68279&CtNode=5836&mp=4（2017 年 3 月 23 日閱覽）。
[31] 同註 8。

由於兩岸政府歷經長期分治，在政治，經濟、通信、交通等各方面均遭嚴密控管，無任何交流，自 1987 年 11 月我國正式開放臺灣民眾赴大陸地區探親[32]，1988 年 11 月後，又採取局部開放大陸人民申請來臺探親、探病、奔喪及觀光等相關政策[33]以來，基本上兩岸人民交流的大門正式打開，有關探親、團聚、商務等人流來往數量均逐漸增加，而兩岸跨境犯罪案件也日趨上升惡化，為有效控制兩岸跨境犯罪案件的增加，俾維持我方社會安全及安定，除了深入瞭解上述有關兩岸跨境犯罪的各項成因外，亦必須針對兩岸跨境犯罪所造成的影響加以探討：

(一)不法集團聯手從事跨境犯罪

犯罪是一種反社會行為，亦是一種社會中的規則現象[34]，係直接破壞社會安全的行為，在一個社會中犯罪係由社會生活中互相模仿學習的過程，這種模仿將自小群體逐步衍生至集體的犯罪活動，原本局限於一個社會或區域中，進而因為多種因素，而由兩個不同社會或區域中不同的不法集團取得聯繫，共同合作從事跨境犯罪，將將這危害擴散到極致。

兩岸不法集團從事人口販運、人蛇偷渡、組織賣淫、販毒、走私、詐欺、賭博、洗錢以及武器交易等犯罪行為，不但違反善良人民意志，利用暴力、恐嚇、詐騙等手段實行犯罪，謀取暴利，跨境犯罪集團獲得利益後、可吸引更多不法份子共同參與犯罪，甚而以利益吸收不肖公務人員參與其中，加以掩護隱匿，躲避追緝。

跨境犯罪若不加以打擊壓制，最終導致社會人民福祉、司法正義蕩然無存，且犯罪行為在政府官員協助之下，可輕易逃避追緝情形下，將形成社會病態現象，人人從事犯罪，最後造成社會崩潰。

---

[32] 同前註。

[33] 「交通部觀光局之觀光政策白皮書」，**觀光局行政資訊系統**，http://admin.taiwan.net.tw/upload/contentFile/auser/b/wpage/chp1/1_1.3.htm（2017 年 3 月 23 日閱覽）。

[34] 「犯罪學」，**國立空中大學**，http://www.nou.edu.tw/~dpa/learning981-8.htm（2017 年 3 月 23 日閱覽）。

有關針對跨境犯罪研究發現，以人口偷渡及走私毒品案件最需跨境不法集團聯手從事，而此二種犯罪型態均需完善跨境組織及管道，始能運作，僅單靠單方面的不法集團，無法成事。

目前兩岸地理、語言、人文等背景相通，這給予兩岸不法集團絕佳機會及溫床，使得兩岸司法警察機關打擊防杜跨境犯罪不易，而兩岸跨境犯罪已直接危及兩岸人民人身生命安全，並擾亂社會道德、經濟秩序，對兩岸社會安全造成破壞，且對兩岸周邊國家的穩定也構成一定的威脅。

(二)破壞經貿秩序，威脅經濟體制運行

跨境犯罪集團主要目的係牟取巨大利益，無論是人蛇偷渡、毒品、違禁品或應稅貨品走私等犯罪，最終目的要以最小成本、最短時間，不計任何手段，獲取最大利益為前提，因而跨境犯罪案件日益滲透至經濟領域各方面，繼而嚴重破壞社會經濟貿易秩序，政府及人民福祉嚴重受損。

跨境犯罪集團為躲避警方追查，慣以合法外表掩護非法方式，以求安全順利獲取最大利益，且不遺餘力拓展與政府官員關係，將雙方關係建立於金錢上，以獲得政府不肖人員的庇護，如美墨邊境毒品戰爭就是明顯例子[35]，兩國跨境不法集團聯手建立毒品來源生產地後，藉由賄賂墨西哥軍警人員手段，保護不遭查緝，再由美國邊境不法集團以各種不法手段將毒品源源不斷走私入境美國，美國針對邊境毒品走私案件仍無法有效予以打擊。

由此明顯可見，欲有效打擊跨境犯罪，單靠單方面政府的努力是不足的，絕對需要雙方政府的合作及協調，方能克竟全功。跨境犯罪以非法方式追求巨大利益，直接破壞兩岸經濟秩序，若此情形未遭有效壓制及打擊，終究跨境犯罪集團是不可能居就於兩岸市場，臺灣、大陸周邊眾多國家不法集團勢將取得合作及聯

[35] 「毒梟還在蹂躪墨西哥」，**中國時報**，http://belongnews.pixnet.net/blog/post/32041990（2017 年 3 月 24 日閱覽）。

繫，意圖拓展市場及範圍，以牟取更大利益，對兩岸周邊各國家經濟系統的正常運作將構成巨大威脅。

(三)跨境犯罪附帶傷害，成為非傳統安全威脅

冷戰結束後，國際關係學理中出現有關「非傳統安全」的概念，既有「非傳統安全」的概念，與此相對的即是「傳統安全」的概念。「傳統安全」係指涉及傳統軍事、政治及外交衝突等國家安全問題[36]，而「非傳統安全」則是指隨著冷戰的結束、全球化的出現所產生的安全問題[37]。

進一步瞭解，「非傳統安全」與「傳統安全」二者皆係一種安全觀念，相異之處在於對安全的主體、安全認知的觀點、安全的性質與內容、及對於安全的定義有所不同。由於「傳統安全」著重於國家及軍事安全的層面，這使得國防武力的強大及存在與否，成為「安全」的主要思考；但是在「非傳統安全」的思維影響之下，國防武力的角色淡化，取而代之的是對整體安全的考量，例如經濟、社會、文化等不同面向。一般來說，「非傳統安全」問題主要包括：經濟安全、金融安全、生態環境安全、資訊安全、資源安全、恐怖主義、武器擴散、疾病蔓延、跨境犯罪、走私販毒非法移民、海盜、洗錢等，已經成為國際社會高度重視的議題。跨境犯罪對不同國家、不同區域已帶來前所未見之威脅及挑戰，並已成為解決「非傳統安全」威脅的主要課題之一。

跨境犯罪所造成傷害的對象，不只是個人或民眾團體，而是升高至國家安全的層次。欲有效打擊壓制跨境犯罪此類「非傳統安全」威脅主要課題，需要不同國家、不同區域密切合作協調下，始有成效。例如 2012 年 2 月，美國政府宣布凍結跨境犯罪集團俄羅斯兄弟圈（Brothers’ Circle）與日本山口組多名首腦在美

[36] 「變遷中的我國國家安全威脅內涵」，幼獅文化，http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980107-a.htm（2017 年 3 月 24 日閱覽）。
[37] 同前註。

國的資產[38]，並禁止任何美國公民或企業對該組織進行轉帳，以削弱其經濟實力及保護國際金融體系。

上述俄羅斯、日本跨境犯罪集團係從事武器、毒品交易、珠寶與金融詐欺、人口走私等不法行為牟利，活動範圍遍及歐洲、亞洲與中東。上述美國政府的作法，係先一步瞭解到跨境犯罪集團所從事各類不法交易，其金額之龐大、所為犯行對美國社會各階層之影響，已非一般人民所能想像，是故早期切斷該組織的金流，係最有效的作法，美國政府對跨境犯罪組織的作法，係以國家的力量來加以打擊及壓制，而這也印證了跨境犯罪組織所為帶來的影響，已非一般人民或單一社會所能承受，必須將其以國家安全的層級處置。

(四)鑽營法律漏洞，破壞司法體制

由於兩岸法律及認知差異，且兩岸司法管轄權不及對方之情形下，跨境犯罪集團從事不法行為後，遭到追緝調查，渠等當然鑽營漏洞，逃至兩岸另一地窩藏即可，如在臺灣犯下許多重大案件之重大通緝要犯，案發後均利用各種管道逃逸至大陸地區躲藏，我國在欠缺司法溝通管道情形下，眼見此類情形一再發生，而無力阻止及防制，此類罪犯甚而在大陸地區以賄賂手段買收當地官員予以掩護照應，繼續遙控組織幫眾在臺從事跨境犯罪而高枕無憂，這不但嚴重破壞臺灣司法正義，且給予民眾不佳觀感，將深度懷疑究竟政府對逃至海外之重大罪犯能否查捕返國接受制裁，是否可拿出有效作法？若政府無法有效解決此類問題相反的渠等罪犯還能自海外繼續指使集團份子在臺犯罪，相信人民將對政府產生極大質疑外，並將鼓勵意志不堅民眾轉而從事跨境犯罪行為，造成臺灣社會快速崩潰。

要有效解決此類問題，惟有加強兩岸政府溝通管道，建立兩岸共同打擊跨境犯罪機制，協商解決兩岸刑事司法規定歧異，加以相互適用，方能達成一致的共識以打擊壓制跨境犯罪。

---

[38] 「美制裁跨國犯罪 鎖定俄日黑道」，大紀元，http://www.epochtimes.com/b5/12/2/24/n3521682.htm（2017 年 3 月 24 日閱覽）。

## 第三節　兩岸共同打擊跨境犯罪聯繫機制建立與協議簽署

兩岸自 1949 年正式分治以來，中國大陸即以「武力解放臺灣」作為「對臺政策」主軸[39]，而我國政府也不放棄奪回中國大陸政權的希望，積極準備反攻中國大陸，除了多次深入中國大陸進行攻擊與破壞外，亦整軍建武擇時對中國大陸進行軍事行動。

當時兩岸水火不容，決心進行武力及軍事的鬥爭，不但民間毫無接觸機會，兩岸跨境犯罪亦無發生之可能。直至 1978 年，鄧小平實質成為實際的掌權者[40]，另同年 12 月 16 日與美國正式建交後[41]，積極加入各類國際組織，主要目的係提升國際地位，當時對內推行「改革開放」政策[42]，而「對臺政策」也在此一氣氛下進行改變，鄧小平提出「和平統一、一國兩制」、進行國共第三次合作、開啟兩岸交流、逐步消除敵對，逐漸化解長期軍事對峙緊張狀態。

當時我國前總統蔣經國對採取「不接觸、不談判、不妥協」的三不政策[43]，態度仍未改變，雖當時僅大陸一方採取開放交流態度，我國仍未開放情形下，仍有許多大膽民眾及臺商在違背法令情形下，隱密自第三國將資金、人力轉赴大陸進行經商及投資第三國，而大陸東南沿海省分民眾也紛紛利用漁船海運方式違法從事交換民生用品、農產品、菸酒類及小家電等小額貿易，另兩岸不法集團利用漁船海運從事走私人口、毒品及槍械等重大跨境犯罪亦首發其端，逐漸興盛。

單方開放交流的態勢，直至 1987 年 11 月，我國始對大陸採取開放前往探親政策[44]，進而開放黨禁、報禁，並進一步推動解除戒嚴，至此我國具有合作的意

---

[39] 同註 30。
[40] 「改變中國歷史軌跡的鄧小平」，**紐約時報中文網**，https://cn.nytimes.com/obits/20140822/c22deng/zh-hant/?mcubz=3（2017 年 3 月 25 日閱覽）。
[41] 「中美建交與鄧小平副總理訪美」，**中華人民共和國外交部**，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t9007.shtml（2017 年 3 月 25 日閱覽）。
[42] 同註 4。
[43] 同註 8。
[44] 同註 7。

願，真正開始採取對大陸開放的態度，惟當時開放的區塊係人流的往來，如探親、奔喪等交流，並未開放商業投資往來，兩岸人民遊走灰色地帶的投資及金錢交流，甚而從事完全違法的各類犯罪以來，至今兩岸雙方採取開放交流政策，兩岸不法集團乘勢大張旗鼓，多管道從事各類跨境犯罪，嚴重影響兩岸治安。

為維護社會治安及人民福祉，並維繫兩岸交流秩序及公平，雙方政府均應將政治立場的考量擺在一旁，認真研究如何建立兩岸執法機關聯繫管道及處理機制，以共同有效打擊跨境犯罪，本節將針對兩岸政治情勢、兩岸共同打擊犯罪背景、過程演變，聯繫機制建立及「兩岸海峽共同打擊犯罪及司法互助協議」簽署加以探討。

**一、1949-1986 年**

我國政府自 1949 年撤退來臺，同年中共在北京建立中華人民共和國，此時期開啟了毛澤東、周恩來時期的「對臺鬥爭」階段，政策包含：對國民黨政權的鬥爭、對臺灣人民的統戰、對大陸臺胞的工作、對海外華僑的工作、對美帝國主義的鬥爭等 5 大內容。就該政策而言，很清楚可以瞭解對臺政策就是「武力解放臺灣」、「革命戰爭進行到底，消滅殘餘敵軍，解放全國領土，完成統一中國的偉大事業」[45]，因而 1958 年隨即發起八二三砲戰，針對金門進行砲擊，我國政府亦以隔海發砲還擊。砲戰期間，雙方海軍艦艇和空軍也多次戰鬥，直到 1979 年與美國建交，始停止砲戰。

上述時期，我國政府亦積極準備反攻大陸，並輔以多次派員深透大陸進行攻擊與破壞。而在砲戰時期，深知兩岸間隔臺灣海峽，臺灣易守難攻，復以美國支持臺灣政策堅定，遂轉變改採取「武力為主，和平為輔」的解放臺灣策略，周恩來於 1963 年將其推納為「一綱四目」[46]。1979 年「全國人大常委會」發表「告

[45] 楊開煌，中共「對台政策」解釋與評估--決策人物取向之研究，東吳政治學報，第 7 期，1997 年 3 月，頁 7。
[46] 「從“一綱四目”到“一國兩制”」，**中國共產黨新聞網**，http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n/2012/0913/c85037-19000689.html（2017 年 3 月 25 日閱覽）。

臺灣同胞書」[47]及 1981 年委員長葉劍英發表臺灣回歸祖國的「葉九條」[48]，1979 年美國與正式建立外交關係後，再經 1984 年鄧小平正式提出「一國兩制」的統一模式後[49]，逐漸具體將的對臺政策導入和平統一階段，其核心策略是要迫使臺灣走向談判桌，經由談判的方法達成統一，其後對臺策略迄今均定調「和平統一、一國兩制」。

在此時期，我國前總統蔣經國於 1979 年 4 月 4 日在中國國民黨中常會發表聲明提及：「中華民國不論在任何情況下絕對不與政權交涉，並且絕對不放棄光復大陸解救同胞的神聖任務，這個立場絕不會變更」，此即眾所週知「三不政策」基調。

直至 1987 年 1 月，我國政府開放黨禁、報禁，11 月開放我國民眾赴大陸探親，並進一步推動解除戒嚴，始對實施開放政策，至此我國才開始對有合作的傾向與意願。在 1987 年前，由於中國大陸堅持「解放臺灣」政策，而我國定調「三不政策」，因此，兩岸官、民間根本無任何交流，兩岸跨境犯罪亦無任何誘因滋生，而兩岸共同打擊犯罪議題無從提出。雖於其間發生偷渡來臺及貨機遭劫持至大陸等單純案件外，該時期兩岸嚴禁交流，跨境犯罪亦無發生機會。

**二、1987-1999 年**

1987 年我國開放民眾前往大陸探親後[50]，兩岸開啟交流日益頻繁，當時對內推行「改革開放」政策，且積極全面介入國際社會事務，企圖改變大陸之國際地位，因而對臺政策也在此一氣氛下進行改變。提出「和平統一、一國兩制」[51]、進行國共第三次合作、開啟兩岸交流、逐步消除敵對、不承認對臺放棄武力等基

---

[47] 「全國人大常委會告台灣同胞書」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t10733.shtml（2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[48] 「葉劍英發表台灣回歸祖國」，大公網，http://news.takungpao.com.hk/history/jinian/2013-09/1937532.html (2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[49] 同註 4。

[50] 同註 8。

[51] 同註 4。

調；而我國政府宣布終止動員戡亂時期，並續於 1990 年 10 月成立國家統一委員會[52]；1991 年 2 月國統會第三次會議通過「國家統一綱領」[53]（簡稱：國統綱領），同年 3 月行政院第 2223 次會議[54]亦通過該統一綱領，國統綱領係我國針對大陸地區應對政策的最高指導原則，亦對兩岸互動關係提出了新型架構與範圍，國統綱領內容可分為三大部分：

（一） 目標[55]

建立民主、自由、均富的中國。

（二） 四大原則[56]

1. 大陸與臺灣均是中國的領土，促成國家的統一，應是中國人共同的責任。
2. 中國的統一，應以全民的福祉為依歸，而不是黨派之爭。
3. 中國的統一，應以發揚中華文化，維護人性尊嚴，保障基本人權，實踐民主法治為宗旨。
4. 中國的統一，其時機與方式，首應尊重臺灣地區人民的權益並維護其安全與福祉，在理性、和平、對等、互惠的原則下，分階段逐步達成。

（三） 三個階段的進程[57]

1. 近程（互惠交流階段）

---

[52] 「【1990 歷史上的今天】國家統一委員會成立」，**華視新聞網**，http://news.cts.com.tw/cts/life/201610/201610071806176.html#.WZ77iT4jG70 (2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[53] 「國家統一綱領」，**行政院大陸委員會**，http://subsite.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=68276&CtNode=5836&mp=4(2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[54] 「行政院郝柏村院長核定行政院第 2223 次會議報告」，**行政院珍貴史料展示**，http://history.ey.gov.tw/item/FileDetail/bc31d52c-0c38-48ef-8eee-b6f0113f765b?title=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E9%83%9D%E6%9F%8F%E6%9D%91%E9%99%A2%E9%95%B7%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E7%AC%AC2223%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E5%A0%B1%E5%91%8A%E4%BA%8B%E9%A0%85%E6%9C%89%E9%97%9C%E3%80%8C%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E7%B5%B1%E4%B8%80%E7%B6%B1%E9%A0%98%E3%80%8D%E4%BA%A4%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E5%8D%94%E8%AA%BF%E5%90%84%E6%A9%9F%E9%97%9C%E9%85%8D%E5%90%88%E8%BE%A6%E7%90%86%E3%80%82(2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[55] 同註 53。

[56] 同前註。

[57] 同註 53。

(1) 以交流促進瞭解，以互惠化解敵意；在交流中不危及對方的安全與安定，在互惠中不否定對方為政治實體，以建立良性互動關係。

(2) 建立兩岸交流秩序，制訂交流規範，設立中介機構，以維護兩岸人民權益；逐步放寬各項限制，擴大兩岸民間交流，以促進雙方社會繁榮。

(3) 在國家統一的目標下，為增進兩岸人民福祉：大陸地區應積極推動經濟改革，逐步開放輿論，實行民主法治；臺灣地區則應加速憲政改革，推動國家建設，建立均富社會。

(4) 兩岸應摒除敵對狀態，並在一個中國的原則下，以和平方式解決一切爭端，在國際間相互尊重，互不排斥，以利進入互信合作階段。

2. 中程（互信合作階段）

(1) 兩岸應建立對等的官方溝通管道。

(2) 開放兩岸直接通郵、通航、通商，共同開發大陸東南沿海地區，並逐步向其他地區推展，以縮短兩岸人民生活差距。

(3) 兩岸應協力互助，參加國際組織與活動。

(4) 推動兩岸高層人士互訪，以創造協商統一的有利條件。

3. 遠程（協商統一階段）

成立兩岸統一協商機構，依據兩岸人民意願，秉持政治民主、經濟自由、社會公平及軍隊國家化的原則，共商統一大業，研訂憲政體制，以建立民主、自由、均富的中國。

就上述兩岸互動基調的提出，確實有效將兩岸緊張氣氛減緩。惟當時兩岸仍然互不通信及不通郵，但兩岸民眾頻密的接觸與交流，終究帶來各類問題，而必須加以溝通解決，1987 年，我國前總統蔣經國授權民間團體中華民國紅十字會代表政府，與大陸的民間團體中國紅十字會接觸，作為兩岸溝通的窗口，再透過國際紅十字會駐東亞地區（香港）辦事處作為中轉單位，而這也是兩岸官方正式建立聯繫管道前的濫觴。

自 1987 年以來，兩岸人民交流正式啟動，人流往來日益增多，勢必帶來各類型的跨境犯罪，例如人口販運、人蛇偷渡、貨品走私、槍械、毒品走私、漁事糾紛、偽造文書等案件，隨著兩岸民眾要求解決案件的呼聲抗議不斷，當時兩岸政府只能遵循甫建立的兩岸紅十字會溝通窗口，來協助人民解決上述案件，此種模式係兩岸合作共同打擊犯罪的最初方式，在兩岸政府尚未進行直接聯繫接觸下，來進行兩岸跨境犯罪的偵辦及司法互助。惟此種聯繫管道解決案件時效緩不濟急，透過紅十字會層層轉陳，偵辦案件先機已失，若成功偵破案件，後續解交人犯、贓物證等行動，尚須透過國際紅十字會駐東亞地區辦事處或第三地中轉模式來執行，對維護兩岸民眾福祉及人民權益，有其不足之處。

1988 年 7 月，發生服役我國海軍士兵許志 O 自軍艦失足落海漂流，由大陸籍漁船救起載回大陸廈門救治，我國軍方遍尋不著，經廈門市紅十字會與我國紅十字會多次聯繫，確定許員人在大陸，並商定兩岸船隻於金廈海域大膽至青嶼口海域會合進行載運交接返回我國[58]。

於同年 10 月 12 日，廈門市紅十字會 301 號船隻與懸掛紅十字旗臺灣協和號船隻，於當日上午 9 時 40 分在預定的海域交接，廈門市紅十字會副會長朱玉珍和臺灣紅十字會徐祖安分別代表雙方在交接書上簽字，順利將許員護送返臺。

這是兩岸紅十字會人員自 1949 年以來第一次直接接觸，也是兩岸最早進行的人員交接。由於大陸人民人數與臺灣人民人數差距甚大，而當時大陸經濟水平遠不及臺灣情形下，兩岸各類跨境犯罪不斷發生，確實對臺灣社會帶來嚴重的影響，為有效解決上述問題，兩岸紅十字會於 1990 年 5 月在中國大陸進行會談，雙方達成 5 項口頭協議[59]，兩岸紅十字會代表並未簽署任何書面文件，約定爾後不再透過第三地或第三機構互傳訊息。口頭協議內容如下：

---

[58] 「史海拾貝」，**中國紅十字會總會**，
http://news.redcrossol.com/miropaper/article.aspx?aid=3648(2017 年 3 月 25 日閱覽)。
[59] 「金門協議：兩岸智慧典範」，**台灣英文新聞**，
https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/1371265(2017 年 3 月 25 日閱覽)。

（一） 查人、轉信工作[60]

以前兩岸經由香港聯繫中轉，日後兩岸紅十字會開始直接聯繫。

（二）探視工作[61]

兩岸人民往來時，衍生之傷、病、死亡及證件逾期等事宜，兩岸紅十字會應給予積極必要的協助。

（三）漁船、海難事件[62]

透過兩岸紅十字會相互通知，且給予積極協助，並本於人道主義作業及交涉。

（四） 大陸人民繼承臺灣人民遺產[63]

出具的機關證明文件，應經大陸紅十字會蓋章、臺灣地方法院才能認可，而臺灣紅十字會將提供臺灣律師公會名冊予中國。

（五） 其他[64]

兩岸紅十字會，將積極努力促進兩岸雙向交流。.

上述雙方口頭協議實則開啟兩岸追求直接聯繫接觸的意向，惟該次會面協商並無白紙黑字可資遵循。復於於 1990 年 7 月，發生我國軍警逮捕「閩平漁 5540 號」漁船偷渡 76 名大陸人民至臺灣案件[65]，另於同年 8 月，我國遣返大陸「閩平漁 5202 號」漁船途中，遭護航船隻碰撞翻覆，造成 50 名遣返大陸漁民中，21 人溺水死亡案件[66]，迫使兩岸政府必須積極思考兩岸人民安全遣返的議題。

[60] 同註 59。
[61] 同前註。
[62] 同前註。
[63] 同前註。
[64] 同前註。
[65] 同註 15。
[66] 同註 16。

雙方為求加速建立直接聯繫管道及範疇，於 1990 年 9 月，由我國紅十字總會秘書長陳長文、副秘書長常松茂及國際組主任徐祖安等 5 人與大陸紅十字總會秘書長韓長林、主任張希林、國務院對臺辦副局長兼紅十字總會理事樂美真等 5 人，雙方在金門仁愛之家招待所，針對雙方遣返違反有關規定進入對方地區之居民、刑事嫌疑犯及刑事犯等議題進行研議協商，所達成遣返作業協議[67]，這是兩岸第一個書面協議，即「金門協議」[68]，亦是兩岸司法警察機關共同打擊跨境犯罪的合作基礎，成功建立了兩岸共同打擊跨境犯罪的開端。金門協議雖係兩岸民間組織紅十字會共同簽署，惟該協議係經雙方政府所認可的文件，實質上係等同雙方政府所簽署的協議，效力無庸置疑。金門協議內容如下：

（一） 遣返原則[69]

應確保遣返作業符合人道精神與安全便利的原則。

（二） 遣返對象[70]

1. 違反有關規定進入對方地區的居民(但因捕魚作業遭遇緊急避風等不可抗力因素必須暫入對方地區者，不在此列）。
2. 刑事嫌疑犯或刑事犯。

（三） 遣返交接地點[71]

雙方商定為馬尾-馬祖，但依被遣返人員的原居地分佈情況及氣候、海象等因素，雙方得協議另擇廈門-金門。

（四） 遣返程序[72]

---

[67] 「見證遣返」，**中華民國紅十字會總會**，http://www.redcross.org.tw/home.jsp?pageno=201205070043 (2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[68] 「金門協議」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=1494D59CE74DF095 (2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[69] 同前註。

[70] 同註 68。

[71] 同前註。

[72] 同前註。

1. 一方應將被遣返人員的有關資料通知於對方，對方應於二十日內核查答復，並按商定時間、地點遣返交接，如核查對象有疑問者，亦應通知對方，以便複查。
2. 遣返交接雙方均用紅十字專用船，並由民用船隻在約定地點引導，遣返船、引導船均懸掛白底紅十字旗（不掛其他旗幟，不使用其他的標誌）。
3. 遣返交接時，應由雙方事先約定的代表二人，簽署交接見證書。

（五） 其他[73]

本協議書簽署後，雙方應儘速解決有關技術問題，以期在最短期間內付諸實施，如有未盡事宜，雙方得另行商定。

1990 年 3 月李登輝總統經國民大會投票當選為總統後，傾向與開啟對等交流談判。而大陸第三代領導人江澤民亦自天安門事件後，逐漸穩固掌握權力，並且建議兩岸進行政治談判。

1990 年，江澤民嚴厲批評我國的「一國兩府」政策[74]為「兩個中國」、「一中一臺」的分裂政策。他建議，中國共產黨與中國國民黨對等商談統一，並且加速實現「三通」、擴大交流。當時兩岸領導人皆有聯繫接觸意願，為了積極拓展交流，雙方同意成立專責的政府機關與經政府授權的半官方性質組織來處理兩岸事務，並進行研議協商。

因此臺灣紅十字總會秘書長陳長文在我國授權下，於 1990 年 6 月負責籌備「財團法人海峽交流基金會」[75]（簡稱海基會），該會續於 1991 年 3 月正式掛牌運作，首任董事長係由辜振甫擔任，陳長文擔任副董事長，其主要核心業務係

[73] 同前註。

[74] 「解決兩岸問題　李登輝曾提一國兩府」，**東森新聞雲**，http://www.ettoday.net/news/20120323/33864.htm?t=%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%95%8F%E9%A1%8C%E3%80%80%E6%9D%8E%E7%99%BB%E8%BC%9D%E6%9B%BE%E6%8F%90%E4%B8%80%E5%9C%8B%E5%85%A9%E5%BA%9C (2017 年 3 月 25 日閱覽）。

[75] 「海基會的成立與沿革」，**財團法人海峽交流基金會**，http://www.sef.org.tw/ct.asp?xItem=1548&CtNode=3798&mp=19 (2017 年 3 月 26 日閱覽）。

接受政府委託行使部分的公權力，處理涉及兩岸公權力之民間交流事務性、功能性工作，而處理政策性工作不在業務之列。另處理兩岸事務的政府專責機關「行政院大陸委員會」亦在 1991 年 1 月正式成立[76]。

為積極與海基會對應聯繫，中國大陸隨即於 1991 年 12 月成立「海峽兩岸關係協會」[77]（簡稱海協會），該會係具有民間團體性質，由政府授權專責與我國海基會對口聯繫，並接受對臺小組及國務院臺灣辦公室直接領導，由汪道涵擔任首任會長、唐樹備擔任副會長。

海基會與海協會成立的主要目的係協助解決兩岸人民因交流所衍生的糾紛問題外，並負有拓展兩岸事務性關係的任務，兩岸兩會成為了兩岸事務性協商的對口單位、也是兩岸政府進行溝通的中介團體，兩岸關係的交流，朝向更為制度化的方向發展。兩會自成立以來，雙方董事長在各自政府的授權之下，進行了數次會談如下：

（一） 第一次辜汪會談[78]（1993 年 4 月）

大陸海協會於 1992 年致函邀請我國海基會董事長辜振甫前往大陸進行訪問會談，雙方經過多次預備性磋商後，將會談性質定調為民間性、事務性、經濟性與功能性。並在時任新加坡共和國國務資政李光耀的斡旋下，會談地點定於新加坡舉行。

1993 年 4 月 27 至 29 日間，兩岸辜、汪董事長分別率團赴新加坡進行會談，該會談係海峽兩岸自 1949 年雙方分治以來，首度正式進行具有半官方性質的會談。經過連續三天密集協商，雙方在 1993 年 4 月 29 日簽署「辜汪會談共同協議」

[76] 「成立緣起」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=D0A96AFB69833077 (2017 年 3 月 26 日閱覽）。
[77] 「海峽兩岸關係協會簡介」，**海峽兩岸關係協會**，http://big5.arats.com.cn/bhjs/201704/t20170420_11750718.htm (2017 年 3 月 26 日閱覽）。
[78] 「兩岸協議」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=1494D59CE74DF095 (2017 年 3 月 26 日閱覽）。

[79]，會中就本年度協商議題確定為「違反有關規定進入對方地區人員之遣返及相關問題」、「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」、「協商兩岸海上漁事糾紛之處理」、「兩岸智慧財產權（知識產權）保護」及「兩岸司法機關之相互協助（兩岸有關法院之間的聯繫與協助）」[80]等議題進行事務性協商。

由上述議題可見，兩岸會談所關心重點明顯為兩岸跨境犯罪防制等議題，對未來兩岸簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」奠定重要基石。第一次辜汪會談共同協議如下：

1. 協商議題[81]

   就「違反有關規定進入對方地區人員之遣返及相關問題」、「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」、「協商兩岸海上漁事糾紛之處理」、「兩岸智慧財產權保護」及「兩岸司法機關之相互協助」等議題進行事務性協商。

2. 經濟交流[82]

   雙方均認為應加強兩岸經濟交流、互補互利，同意就臺商在大陸投資權益及相關問題、兩岸工商界人士互訪等問題，擇時擇地繼續進行商談。

3. 能源資源開發與交流[83]

   雙方同意就加強能源、資源之開發與交流進行磋商。

4. 文教科技交流[84]

   雙方同意積極促進青少年互訪交流、兩岸新聞界交流以及科技交流，舉辦青少年才藝競賽及互訪，促成青年交流、新聞媒體負責人及資深記者互訪。

   促進科技人員互訪、交換科技研究出版物以及探討科技名詞統一與產品規格標準化問題，共同促進電腦及其他產業科技之交流等相關事宜再行商談。

5. 簽署生效[85]

---

[79] 同前註。
[80] 同註 78。
[81] 同前註。
[82] 同註 78。
[83] 同前註。
[84] 同前註。

本共同協議自雙方簽署之日起 30 日生效實施

1993 年 4 月第一次辜汪會談後，1994 年 3 月，24 位我國旅客、6 名中國大陸船員及 2 名導遊乘坐「海瑞號」在浙江省千島湖觀光時，遭大陸籍歹徒持械搶劫後，放火焚燒船隻，造成總共 32 人死亡慘案，稱為「千島湖事件」[86]。

該案發生後，大陸浙江省公安局封鎖相關新聞，復因大陸刑偵人員欠缺鑑識科學的辦案能力，案件無法突破情形下，經海基會、海協會磋商下，同意我國警政署刑事警察局人員，以專家身分赴大陸案發現場，瞭解相關案情，該案係我國司法警察機關人員赴大陸協助偵辦案件之首例，亦是第一次辜汪會談後，兩岸司法警察機關共同打擊犯罪之重大突破。

（二） 第二次辜汪會晤（1998 年 10 月）

原定 1995 年 8 月兩岸在北京舉行的第二次辜汪會談，因當時我國總統李登輝持續推行「務實外交」政策，並於同年 6 月訪問美國母校康乃爾大學，演講提出「中華民國在臺灣」、「民之所欲、常在我心」等基調[87]，中國大陸表示不滿，國臺辦即在同月中旬片面宣布第二次辜汪會談不依期舉行，陸方也中斷了為第二次辜汪會談所做的準備。

另兩岸協商機制，也因 1995 至 1996 年間，我國舉行第一次總統直選，以及大陸針對臺灣的導彈演習而中斷。當時總統李登輝續提出「戒急用忍」政策[88]，兩岸關係因缺乏直接聯繫管道而不穩定。直至 1998 年 10 月，辜振甫率團訪問大

---

[85] 同前註。

[86] 「21 周年 還千島湖慘案真相」，**中時電子報**，http://www.chinatimes.com/newspapers/20150331002157-260310（2017 年 3 月 26 日閱覽）。

[87] 「前進的動力：外交前輪帶退兩岸後輪」，**遠見雜誌**，https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_5170.html（2017 年 3 月 27 日閱覽）。

[88] 「戒急用忍政策說明」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=59EF4DC683BC6FAD（2017 年 3 月 27 日閱覽）。

陸上海、北京進行會晤，順利與汪道涵、陳雲林、錢其琛與江澤民等人進行對話，達成恢復兩岸協商機制等方面的共識[89]。該次會晤達成共識如下：

1. 雙方同意加強對話，以促成制度化協商的恢復[90]。
2. 雙方同意加強推動兩會各層級人員交流活動[91]。
3. 雙方同意就涉及人民權益之個案，積極相互協助解決[92]。
4. 臺灣邀請汪道涵回訪，汪道涵同意在適當時機來臺訪問[93]。

（三） 第三次辜汪會談（原定 1999 年舉行，因故取消）

1998 年第二次辜汪會晤後不久，1999 年，我國李登輝總統發表「特殊國與國關係」，即「兩國論」[94]，為兩岸關係定位，導致兩岸關係再度趨於緊張，原定第三次辜汪會談未能如期於 1999 年舉行。

2000 年民主進步黨贏得總統直選在我國執政後，陳水扁總統拒不承認一個中國的原則，亦不承認兩岸兩會達成的九二共識，兩岸關係持續陷入緊張僵局，兩會未能再續協商，汪辜無法再度會晤，第三次辜汪會談遂始終未能實現。辜汪會談的主角辜振甫與汪道涵，於 2005 年先後去世，辜汪會談正式走入歷史。

三、**2000-2007 年**

2000 年我國舉行總統大選，民主進步黨贏得總統直選，首度執政臺灣，陳水扁總統續於 2000 年 5 月第十任總統就職演說中，針對大陸政策提出「四不一沒有」[95]，其具體內容為只要無意對臺動武，在其任期之內，政策保證如下：

---

[89] 「兩岸歷次會談總覽」，**行政院大陸委員會**，http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldWeb/www.mac.gov.tw/ct3806.html?ctNode=5703&mp=101（2017 年 3 月 27 日閱覽）。
[90] 同前註。
[91] 同註 89。
[92] 同前註。
[93] 同前註。

[94] 「曙光乍現 「兩國論」後急轉直下」，**遠見雜誌**，https://www.gvm.com.tw/Boardcontent_30173.html（2017 年 3 月 27 日閱覽）。
[95]「四不一沒有」，**國家政策研究基金會**，http://www.npf.org.tw/1/9613（2017 年 3 月 27 日閱覽）。

（一） 不會宣布獨立[96]。

（二） 不會更改國號[97]。

（三） 不會推動兩國論入憲[98]。

（四） 不會推動改變現狀的統獨公投[99]。

（五） 沒有廢除國統綱領與國統會的問題[100]。

陳水扁當選臺灣總統後，即保持「積極管理、有效開放」之大陸政策兩大基調，而中國大陸並沒有對我國採取強烈的動作，反而是對陳水扁總統採取非常低調的「聽其言、觀其行」態度。針對陳水扁總統溫和調控基調，中國大陸開始採取對我國較為寬鬆的「一個中國」政策[101]，亦即「一個中國」可以不是指中華人民共和國，臺灣和大陸都是中國的一部份。另外「一個中國」原則可以不再是「三通」談判的前提，中國大陸在處理兩岸關係上，顯得極為柔軟。

在此時期，兩岸關係尚處於緊張狀態，我國海基會、中國大陸海協會聯繫窗口停滯中斷，惟兩岸人流往來仍呈增長趨勢，跨境犯罪隨著時間而日益惡化，兩岸兩會無法有效及時解決跨境犯罪問題，社會治安、人民權益福祉均受到嚴重影響。顯見兩岸共同打擊犯罪之合作歷程與背景，均與兩岸政治關係之冷熱演變緊緊結合。由於第一次辜汪會談，已就「違反有關規定進入對方地區人員之遣返及相關問題」、「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」、「協商兩岸海上漁事糾紛之處理」、「兩岸智慧財產權（知識產權）保護」及「兩岸司法機關之相互協助(兩岸有關法院之間的聯繫與協助)」等[102]共同打擊犯罪等相關議題，

[96] 同前註。
[97] 同註 95。
[98] 同前註。
[99] 同前註。
[100] 同前註。

[101] 同註 3。
[102] 同註 78。

進行後續事務性協商，惟數年來，因政治態度隔閡，造成兩岸關係急速降溫，原辛苦建立兩岸兩會半官方聯繫管道亦已冰封，兩岸共同打擊犯罪議題遭嚴重拖延。

惟兩岸跨境犯罪問題仍須解決，當時須依靠雙方司法警察機關彼此情誼及默契，來進行協調與合作。我國司法警察機關當時經由民間組織團體「中華民國刑事偵防協會」開展兩岸警政交流，於 2001 年透過「中華民國刑事偵防協會」及中央警察大學等民間與學術單位邀請大陸「中國警察學會」來臺參加「2001 年犯罪防制研討會」[103]，藉此會面機會，除從事警政學術研討外，亦就兩岸跨境犯罪案件進行研辦，並要求協助偵查，此研討會係兩岸司法警察機關交流之始，對解決兩岸跨境犯罪案件極有助益。同年 12 月由「中華民國刑事偵防協會」榮譽理事長盧毓鈞率警政署人員使用該協會名義，接受大陸「中國警察學會」前往北京、上海、廣東、福建等地進行參訪[104]，藉以強化兩岸共同打擊犯罪的互動關係。

因在兩岸兩會聯繫管道停滯情形下，我國為求有效研商打擊兩岸跨境犯罪問題，2003 年 9 月在行政院大陸委員會指導與協助下，經由「中華民國刑事偵防協會」名義再次邀請「中國警察學會」會長顧林昉率 12 位代表來訪臺灣，參加「2003 年海峽兩岸警政與犯罪防治學術研討會」，雙方就遣返人犯、防制偷渡、走私等跨境犯罪及偵查犯罪技術等各項議題進行研商[105]。

2004 年陳水扁總統贏得大選，再次連任總統，大陸經過 4 年觀察，認為陳水扁總統所領導的民進黨仍進行「臺獨」活動，並企圖改變國號，不斷提出「臺灣正名」、「統獨公投」、「推動兩國論入憲」、「去中國化」、「一邊一國」等議題，並廢除國統會及國統綱領，且違背「四不一沒有」基調[106]，兩岸關係更

---

[103] 「法政業務」，**行政院大陸委員會**，http://www.teco-hk.org/ct.asp?xItem=45821&ctNode=5995&mp=1（2017 年 3 月 28 日閱覽）。
[104] 同前註。
[105] 「兩岸警政與犯罪防治研討會將在台北舉辦」，**人民網**，http://tw.people.com.cn/BIG5/14812/14874/2112331.html（2017 年 3 月 28 日閱覽）。
[106] 同註 95。

加降至低溫，中國大陸為恫嚇臺獨勢力，2004 年 12 月，全國人大常委會公布將審議「反分裂國家法」草案，隨後提交全國人大審議，並以極快速度於 2005 年 3 月，交由第十屆全國人大第三次會議表決通過「反分裂國家法」[107]，國家主席胡錦濤並於通過當日簽署第 34 號主席令，宣布正式頒布該法，並從即日起生效。該法共 10 條，在第一條開宗明義地表明「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」[108]，強力宣示「一個中國」基調，另在第五條提出和平統一後臺灣將「可以實行不同於大陸的制度，高度自治」[109]。另為爭取臺灣人民民心，在第六條則訂定積極發展兩岸關係的基調[110]：

（一） 鼓勵和推動兩岸人員往來[111]。

（二） 鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，直接通郵通航通商[112]。

（三） 鼓勵和推動兩岸教育、科技、文化、衛生、體育交流[113]。

（四） 鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪[114]。

（五） 鼓勵和推動有利於維護臺灣海峽地區和平穩定、發展兩岸關係的其他活動[115]。

由「反分裂國家法」條文可清楚瞭解，中國大陸對我國施行「底線清晰」與「彈性務實」等原則，「硬的更硬、軟的更軟」，「硬」的部分表現在上述的「非和平方式」，「軟」的則展現於具體兩岸事務，就該法「鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪」內容可知，中國大陸非常清楚兩岸共同打擊犯罪是所有兩岸議題中重點，若無法維護兩岸人民生命財產安全，縱有再多的交流與互惠，也是徒勞無功的。

---

[107] 「反分裂國家法」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=6ED529FBF24465B3&s=6C2E141D58017986（2017 年 3 月 28 日閱覽）。
[108] 同前註。
[109] 同註 107。
[110] 同前註。
[111] 同前註。
[112] 同前註。
[113] 同前註。
[114] 同前註。
[115] 同前註。

而為緩和反分裂國家法通過後，所引發國內負面效應，中國大陸將兩岸人民感受最烈的「兩岸共同打擊犯罪」議題，列入最優先研議商討議題。

自 1987 年我國對陸開放人流往返以來，跨境犯罪情勢愈演愈烈，例如人口販運、人蛇偷渡、槍械及毒品走私等重大案件層出不窮，已引發民眾極大抱怨，嚴重侵害我國民眾生命、財產權益。既然中國大陸有共同打擊跨境犯罪意願，經過探詢溝通，決定由兩岸司法警察機關派員會面協商建立聯繫機制，於 2005 年 7 月由我國內政部警政署刑事警察局、中國大陸公安部港澳臺辦公室分別派員在澳門會面，研商並建立兩岸共同打擊犯罪聯繫機制，除了就兩岸跨境犯罪問題進行溝通外，雙方同意就特殊重大個案先行確立處理方式，自此，兩岸司法警察機關直接聯繫管道已有了初步雛形，惟兩岸共同打擊跨境犯罪尚無白紙黑字協議。

**四、2008－2009 年 6 月 25 日(協議生效日)**

自第二次辜汪會晤後，由於政治基調的差異，兩岸交流管道歷經 10 餘年的停擺，造成兩岸交流發展形成「經濟熱絡，政治冷淡」的特殊現象。2008 年 3 月我國總統大選再度政黨輪替，民進黨落敗，由馬英九領導的國民黨獲勝執政，同年 5 月馬英九總統就職演說中表示[116]，將以最符合臺灣主流民意的「不統、不獨、不武」的理念[117]，在我國憲法架構下，維持臺灣海峽的現狀，繼續在「九二共識」的基礎上，儘早與大陸恢復協商，並秉持 2008 年 4 月副總統蕭萬長在博鰲論壇[118]中提出的「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」，尋求雙方共同利益的平衡點，未來也將與大陸就我國國際空間及兩岸和平協議進行協商，兩岸不論在臺灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中相互協

[116] 「中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=8940E5C0456177C3&sms=2A725F666F2160C6&s=C0AD3D3E90007DE7（2017 年 3 月 29 日閱覽）。
[117] 同前註。
[118] 「2008 年年會」，**博鰲亞洲論壇**，http://www.boaoforum.org/（2017 年 3 月 29 日閱覽）。

助、彼此尊重，兩岸關係也由冰封停滯，轉趨於溫暖和緩而再次開啟兩岸協商大門。

我國陸委會依據「以臺灣為主，對人民有利」基調，重啟推動兩岸交流政策，改變以往的「衝撞」及「對立」方式，調整成和平發展的路線，以確保兩岸人民的福祉與安定。有關兩岸人民最關切的「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」簽署，即是在此時期的第三次江陳會談所決議的議題。

（一） 第一次江陳會談[119]（2008 年 6 月）

馬英九總統於 2008 年 5 月就任以來，隨即任命江丙坤擔任海基會董事長，並於同年 6 月率領代表團前往北京，與大陸海協會董事長陳雲林會面，舉行第一次江陳會談，該會談針對兩岸包機及大陸人民來臺觀光兩項議題進行協商，會中正式簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」。此次會談係 1998 年第二次辜汪會晤後，兩會之間重新啟動的制度性協商。會談重要內容及共識如下：

1. 兩岸兩會正式恢復制度化對話協商機制[120]。
2. 簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」[121]。
3. 為未來兩會協商議題作了後續安排[122]。
4. 為未來兩岸交流與合作提出方向[123]。

[119] 「兩岸協議」，行政院大陸委員會，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=1494D59CE74DF095（2017 年 3 月 29 日閱覽）。
[120] 同前註。
[121] 同註 119。
[122] 同前註。
[123] 同前註。

5. 強化兩會對話及交流[124]。

6. 陳雲林同意適時回訪臺灣[125]。

（二） 第二次江陳會談[126]（2008 年 11 月）

為求儘速彌補先前長達 10 年的中斷交流，兩岸兩會在各自政府授權之下，相隔第一次江陳會談不到半年的時間下，續於 2008 年 11 月在臺北圓山飯店舉行第二次江陳會談，會中針對兩岸共同打擊犯罪、兩岸包機直航新航線及增加班次與航點、兩岸海運直航、全面通郵、食品安全管理機制，以及面對世界金融風暴兩岸如何應對等問題進行協商，會中並就「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸食品安全協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」等進行簽署儀式，並研商第三次江陳會談內容為簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸金融合作協議」以及「海峽兩岸空運補充協議」等 3 項協議。這是海基會、海協會首度在我國舉行的協商談判，本次協議內容生效後，兩岸將全面開啟大三通。

（三） 第三次江陳會談[127]（2009 年 4 月）

為持續執行第二次江陳會談決議共識及議題，兩岸兩會續於 2009 年 4 月前往南京舉行第三次江陳會談，會中簽署了「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸金融合作協議」以及「海峽兩岸空運補充協議」等 3 項協議，並就共同推動陸資來臺投資等議題，與大陸方面獲致共識，雙方也同意以「兩岸漁業勞務合作」、「兩岸農產品檢疫檢驗」、「兩岸標準檢測及認證合作」、「避免雙重課稅」等 4 項議題，作為 2009 年 12 月舉行的第四次江陳會談之協商議題。其中有關「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」主要內容如下[128]：

---

[124] 同前註。
[125] 同前註。
[126] 同前註。
[127] 同前註。
[128] 「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，**全國法規資料庫**，http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=Q0070013（2017 年 3 月 29 日閱覽）。

1. 兩岸共同打擊犯罪四大面向[129]

(1) 資訊交換[130]

兩岸治安主管機關將建立犯罪資訊交換機制，使雙方得以利用犯罪情資的即時交換，機先掌握諸如跨境電信詐欺等犯罪行動的相關情資，並直接進行犯罪打擊，斷絕非法者的生路，以減少民眾財產的損害。

(2) 合作範圍[131]

不分犯罪類型，只要是刑事犯罪，兩岸都擴大範圍、全面合作打擊，特別是有關雙方人民共同關切的重要犯罪類型，包括電信詐欺、毒品走私及經濟犯罪等犯罪型態，兩岸治安機關更將加強合作力度，以確保人民生命財產的安全。

(3) 協助偵辦[132]

兩岸在協議的基礎上，可以透過犯罪情資交換、協助偵辦與採證、遣返罪犯等合作方式，使兩岸的跨境犯罪活動一舉成擒。

(4) 人員遣返[133]

雙方對罪犯遣返的合作基礎將更為穩固，以根本阻絕罪犯潛逃，讓罪犯無所遁逃，並建立更完整的制度化遣返機制，使遣返作業更為順暢、安全、迅速與便利。本協議並參考國際刑事司法互助慣例，納入「軍事犯、政治犯、宗教犯不遣返」及「己方人民不遣返」原則，在協議中亦明定「受請求方認為有重大關切利益等特殊情形者，得視情決定遣返」等文字，確保兩岸遣返合作機制，符合民主基本價值。

2. 兩岸司法互助六大內容[134]

(1) 文書送達[135]

---

[129] 同前註。
[130] 同註 128。
[131] 同前註。
[132] 同前註。
[133] 同前註。
[134] 同前註。

透過兩岸司法互助管道，及時有效送達文書，確保訴訟案件合法進行，對於民眾跨境進行訴訟程序，能夠有效主張及維護自身權利。

(2) 調查取證[136]

經由司法互助機制，可洽請對方協助調查、合法取證，協助法院及當事人順利進行訴訟程序，解決法律爭議，伸張社會正義。

(3) 罪贓移交[137]

透過兩岸協議,協助移轉犯罪不法所得,使受害人得以獲得賠償或減輕損失，不讓罪犯從中牟利。

(4) 裁判認可[138]

透過聲請程序，經由雙方法院依據各自法律並基於互惠原則，對他方法院之判決、仲裁判斷予以認可，以利後續執行、主張權益。

(5) 人道探視[139]

雙方將針對受刑人家屬之探視，提供便利與必要之協助，並經由兩岸司法互助管道，確保雙方民眾因案受到羈押時，合法權益受到保障。

(6) 罪犯接返[140]

基於人道考量，兩岸經由司法互助管道，建立接返機制，在尊重當事人意願及符合雙方法規之情形下，對於因案在對方受到判刑及監禁的民眾予以接返，並進行後續司法程序。

國立政治大學 National Chengchi University

---

135 同前註。
136 同前註。
137 同前註。
138 同前註。
139 同前註。
140 同前註。

## 第四節　小結

兩岸在 1987 年之前，共同打擊犯罪幾乎無任何關聯，直至我國開放民眾前往大陸探親後，隨著民間交流日益頻繁、範圍持續擴大，經貿互動頻繁密切，同時也衍生社會治安等非傳統安全問題，對兩岸人民和社會均造成相當程度的困擾，亦增加兩岸維持社會安全與秩序的內政成本，雙方共同打擊犯罪也隨政治關係的轉變而有所微妙之蛻變，遂於 1990 年簽訂「金門協議」，達成遣返作業共識，使偷渡犯及刑事犯的遣返有管道可依循，奠定兩岸共同打擊犯罪基礎。

為有效打擊犯罪，必需掌握應處先機及其時效性，方能達到之成效。基此，1996 年，我國刑事偵防協會盧毓鈞榮譽理事長率團赴大陸參訪，正式開啟兩岸警務交流。2001 年，盧榮譽理事長協同刑事局人員赴大陸進行高層參訪，針對通緝犯、刑事犯以海運或空運的遣返方式，遣返地點以金門、馬祖或第三地（如香港或澳門，即「澳門模式」）達成共識，為兩岸合作打擊犯罪帶來新契機。

2005 年，由刑事局派員前往澳門與大陸公安部人員研商，建立「兩岸合作共同打擊犯罪聯繫窗口」。隨後，建構兩岸警務個案合作模式，2008 年，刑事局派員與大陸公安部、福建省公安廳達成加強個案合作、優先打擊跨境電信詐欺犯罪之共識。有關兩岸共同打擊毒品走私犯罪活動係於 2006 年，法務部調查局與

大陸福建省緝毒機關循小三通模式建立緝毒合作機制後，開始建立情資交換、案件偵查合作之里程碑。

自 2006 年起，由大陸、香港、澳門及我國輪流舉辦「海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會」，與會人員涵蓋四地學術界及實務界，藉此建構兩岸共同打擊犯罪學術研究與實務交流平臺，除了建立合作共識，分享研究成果外，針對新興毒品犯罪的趨勢以及對策、跨境電信詐騙犯罪的打擊策略、網絡貨幣的犯罪以及大數據網絡調查、分析跨境反恐合作機制、回顧及展望跨境犯罪的警務合作模式、探索新興媒體對犯罪的預防宣導、論述各地警方處理公眾活動的法律框架等議題。實際加強海峽兩岸暨香港、澳門之間的警務合作，有助聯合預防及打擊跨境犯罪，確保兩岸四地的良好治安環境，迄今已舉辦 11 屆，備受各界肯定。

在「金門協議」後歷經 19 年的協商，兩岸兩會於 2009 年 4 月 26 日簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，確為兩岸司法警察機關共同打擊跨境犯罪的重大里程碑，而該協議自 2009 年 6 月 25 日生效以來，我國積極整合司法院、法務部、法務部調查局、內政部警政署、內政部移民署、行政院海岸巡防署等相關司法警察機關，積極就人口販運、人蛇偷渡、殺人、綁架、毒品槍械走私、緝捕外逃罪犯及通緝犯等重大案件進行偵辦，另亦就調查取證、司法文書送達、民事裁判與仲裁判斷之認可執行等事項進行兩岸司法互助，兩岸共同打擊犯罪為兩岸人民所殷切盼望，現終簽署協議完成，但這只是兩岸共同打擊犯罪的起點，兩岸司法警察機關應積極利用每年度機關人員互訪交流機會，增進彼此瞭解，以克服兩岸人民文化、法律、制度及觀念的重大差異，並藉雙方共同偵辦案件之經驗，加以研商改進，能逐步針對協議中不合時宜之處進行修訂或補充解釋，俾建立良好兩岸共同打擊跨境犯罪環境，有效降低跨境犯罪數量，替兩岸人民謀求更大利益與福祉。

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 第參章　大陸地區人民非法來臺成因途徑、方法、態樣與現況分析

隨著兩岸關係緩和，民間經濟交流密切，中國大陸人民不斷假藉結婚、探親、觀光等交流名義，或偽造證件及偷渡等非法方式來臺，加上兩岸偷渡集團相互勾結牟取暴利，以仲介、誘騙、招募等手段安排大陸人民偷渡來臺，除影響國內勞動市場、衍生販賣人口、逼良為娼之類罔顧人權及危害社會治安等問題，造成我國家安全及國境管理之困擾，亦衍生因交流活動頻繁造成違法或違常情事，政府相關部門雖已進行管制，但大陸人民利用各種方式交互運用，手段方法日益更新，且橫行無阻、來去自如之現象，對我國家安全、社會安定確實造成影響。

本章內容就實際查獲案件資料現況，歸納、整理案情，選擇重要案件進行追蹤，以分析大陸人民非法來臺成因、方法、手段、態樣等背景之角度切入研究。

## 第一節　大陸地區人民非法來臺成因

所謂偷渡係非法入境的通俗說法，偷渡犯罪通常指違反出入國管理法規而跨越國境的行為，情節嚴重者即構成偷渡犯罪。由於偷渡問題大多屬非正常管道的勞務流動，為國際組織犯罪集團所操控，嚴重影響各國社會治安。大多數國家移民法之規定「凡未持有合法入出境證件，且未經主管機關許可，而企圖入出境者」，皆可稱之為「偷渡者」；同時，各國移民法中對「偷渡者」之界定，亦非僅限於以船舶為之者，始可稱之為「偷渡」，如持偽、變造證件企圖入出境（由機場、港口、邊境關卡入出），亦可稱之為「偷渡」。

由於臺灣四周環海，兩岸開放交流以來，使中國大陸人民有可乘之機，紛紛經由各種管道非法入境來臺；造成大陸人民偷渡來臺之原因種類繁多，然於基本性質上則可概略分為以下種類：

## 一、社會經濟差距因素，致貧困人口向外找尋機會

自 1949 年以來，兩岸歷經近 70 年分治下，所施行之政治、經濟體制均有極大差異，中國大陸實行社會主義，一黨獨裁，人口已達 13 億人，人口中絕大部分為貧窮農人及從事基本勞動工人，雖中共自 1978 年來，在鄧小平帶領下從事經濟改革[1]，開放經商自由，盼先以民間從事小額貿易手段，讓少部分人先富裕起來，再逐漸帶動大部分人民脫離貧窮，雖中國大陸進行之經濟改革初階段已獲得顯著成效，由於沿海城市因進出口商業發展及各類企業均在此地設立據點、工廠，經濟改革所得財富逐漸聚集於沿海城市，城鄉發展差距加大，經濟生活對比更加懸殊，復以市場決定供需，導致非沿海城市貧困人民紛紛前往沿海城市找尋經商賺錢機會，結果是從事農業耕種人口大幅下滑，農地減少失衡，經濟改革提高經商賺錢的副作用卻導致大量勞動人口就業困難，另大陸當局推動國家企業改革，造成大量工人勞動力下崗失業問題爆發，各省分發展失衡。

然而，中國大陸所實行之具有社會主義特色之市場經濟制度，僅為富二代、紅二代帶來更多的財富，大部分人民仍然無法脫離貧困，不但造成貧富差距更大懸殊，隨著物價水平不斷上升下，一般民眾更加謀生不易，基於經濟生活壓力，必須離開家鄉向外地發展，或者利用各種管道冒險偷渡至海外工作謀生。

我國經濟制度自 1980 年代以來逐漸鬆綁，走向國際化、自由化，當時在政府積極推動新修訂經濟政策推動下，國民所得快速成長，民間經濟活動發展多元化，國家外匯存底均列世界前茅。而在國內中小型製造業、科技工業及金融業的蓬勃發展下，國民因生活水準大幅提昇，在就業方面均避免選擇骯髒、危險、辛苦之「3D」行業（Dirty、Dangerous、Difficult），導致國內 3D 產業的人力需求遽增，進而產生勞工不足現象。另我國經濟景氣逐漸上升，國際熱錢大舉流入臺灣，導致股市、房地產大漲，「臺灣錢淹腳目」正足以說明當時寫照，聲色行業

[1] 「我們對一國兩制之看法」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=8BC495F27125B834（2017 年 4 月 2 日閱覽）。

亦如春筍初生，亟需大量女子投入相關市場，而當時大陸人民平均薪資所得僅為我國人民數十分之一，我國高度發展的經濟環境當然具有強烈吸引力，復因臺灣地區擁有資金、技術及管理知識等優勢，大陸地區則具備眾多廉價勞工等低生產成本之優勢，雙方一拍即合，促使大陸人民不論男女均利用各種手段及方式冒險偷渡來臺，此種情勢愈演愈烈。

**二、兩岸地理位置近，文化語言相通，易橫跨海峽來台**

臺灣四面環海，地理位於東南亞與東北亞航道中段交界，隔著臺灣海峽與中國大陸福建省相對，其中兩岸最短水路距離為我國新竹南寮至福建平潭，直線航行距離約 126 公里，且臺灣本島海岸線長達 1 千多公里，以臺灣西邊各段海岸線而論，因中央山脈自臺灣東部直洩西部形成平原，造成西部海岸線地勢平緩，且多沙岸，形成大陸人民偷渡上岸的極佳環境。

如以大陸福建省而言，相對臺灣沿海鄉鎮市如福清、福州、平潭、連江、惠安、泉州、石獅、廈門等地居民自數百年前，即以臺灣海峽海域為謀生場所，捕撈各類魚獲維生，對臺灣海峽海域、海線及各類地形十分嫻熟，早年大陸福建省人民即不顧政府禁令，僅駕無動力簡陋舢舨，即可橫渡臺灣海峽安全到達臺灣，可見一斑。

現兩岸地理位置不變，加以航海技術日精月異，比起數百年前，橫跨海峽到達臺灣得時間將更為快速。據了解，兩岸開放交流早期，大陸福建漁民操作動力舢舨，靠著臺灣海岸燈塔、沿海城市、巨大工業建築燈光，即可在數小時內上岸，復以臺灣早期海岸執法人員人力有限，大陸地區人民偷渡上岸成功機率相當高。

另大陸福建省平潭、廈門、泉州、漳州等地居民所操當地語言，均與臺灣居民「河洛話」相同，渠等話語、文化、信仰及習俗均相同相通情形下，當地人民當然竭盡所能利用各種方式偷渡臺灣，一旦成功上岸後，散居臺灣各鄉鎮市，我國治安人員極難查緝，對臺灣居民權益及福祉造成嚴重傷害。

### 三、偷渡來臺從事不法行為，本輕利厚，人蛇集團積極介入

1980 年代，我國邁向經濟蓬勃發展的時期，相較於中國大陸，兩岸嚴重的城鄉差距與貧富懸殊問題，造成大陸人民對我國的嚮往，大陸人民為了快速脫離貧窮生活，最快途徑當然是前往快速經濟發展的臺灣尋找各類機會，而為了刺激大陸人民追求物質生活享受的慾望，兩岸不法集團懂得利用這難得機會，操縱誆騙安排大陸人民偷渡來臺從事不法行為，從中牟取不當暴利，而從事不法行為的大陸人民，大多無法得到相同的利益，如 1989 年 7 月間，我國臺北市警察局寧夏分局，從華西街私娼寮救出遭迫賣淫的大陸女子，此係我國偵破第一宗大陸女子被騙來臺賣淫案件，經持續追查發現，渠等女子均由漁船自對岸載運偷渡至臺灣上岸，再由境內不法份子接應至私娼寮賣淫接客，顯見當時兩岸初步開放階段，兩岸不法人蛇集團早已合流，先在大陸沿海省分找尋年輕貌美，經濟狀況不佳的女子，加以引誘誆騙臺灣工作收入高，保證安全偷渡上岸，並即安排工作賺錢，短期內即可賺得大陸數年之薪資，答應後，即先交付人蛇集團一定金額之前金，俟偷渡臺灣成功，並進入特種行業上班後，再將後金付予人蛇集團。確實偷渡臺灣可賺取遠較大陸高之薪資，此種情形愈演愈烈，甚而眾多未成年大陸女子也紛紛偷渡來臺赴特種行業上班，造成我國入出境海防門戶洞開，造成國家安全極大問題。

另臺灣西岸各縣長年從事沿海漁業撈捕之人員，因西部海域水深較東部太平洋為淺，漁產種類原已較少，且經濟價值遠較深海魚類低，復因居住臺灣西部平原消費人口眾多稠密，西部海域漁業資源因過度撈捕而日益短少，導致漁業從業人員收入逐漸減少。而當時漁民並無復育觀念，在惡性循環下，為了生活所需，加上不法人蛇集團以利益引誘下，部分漁民不得不挺而走險，與人蛇集團進行合作，提供海上駕駛、載運、熟悉海域水路專長，前往臺灣海峽中線，接應由大陸沿海省份漁船載運會合之大陸地區人民，再由臺灣漁船偷渡至我國西部海域上岸。當時載運大陸偷渡犯利潤相當可觀，載運 1 個大陸偷渡犯，收費新臺幣 2 至 3

萬元，如每次載運 15 人即可賺取 30 至 40 餘萬元，所得堪稱暴利，當時兩岸小額貿易盛行，我國漁民將船隻駛至臺灣海峽中線，多以小型電子產品、日常輕工業用品向大陸漁民換取酒類、漁獲、農產品等物，惟船隻抵港後，須將物品藏匿入關，成功入關後，又須有人搬運分貨，層層關卡難以通過，所得利潤往往不如預期，若改運毒品，遭查獲難逃死刑刑罰，現改載運大陸地區人民偷渡上岸，一旦成功上岸，即由人蛇集團接應負責，與漁民無涉，且查獲刑罰不重，復以利益優厚引誘，部分漁民轉而與人蛇集團合作從事偷渡犯罪。

當時兩岸人蛇集團在鉅額暴利驅使下，積極介入、主導、掌控偷渡犯罪之手段及程度日趨高度分工化及組織化，集團進行剝削活動觸及範圍亦日益擴張。人蛇集團首腦利用犯罪組織深入大陸沿海省份低下階層社會，有分工化、有組織化建立運作模式，並安排各項偷渡細節，藉由收買賄賂大陸邊防武警、公安等相關官員，在固定時間將固定人數安排上船載運出海進行偷渡臺灣活動。就上所述，大陸人蛇集團當然要與臺灣人蛇集團進行合作，方能克竟全功，兩岸偷渡犯罪問題，在兩岸人蛇集團合作及計畫安排下，日益嚴重。

**四、大陸沿海省份多為移居海外謀生之大本營，衣錦還鄉造成羨慕與跟隨心理**

大陸偷渡移居海外活動具有其歷史背景，早於 600 年前，鄭和下西洋即開啟了移居海外謀生之風氣，鄭和下西洋歷時 28 年，估計有 12 萬人參與[2]，當時即有不少華人是隨鄭和船隊出去，在海外久居成家立業成為最早期華僑，如鄭和第 3 次下西洋時，返回中國清算人數減少了 6,000 人之多，顯見扣除病死、失蹤人數，有極大部分人數滯留海外，從事各種工作，以求較中國更好的生活[3]。當時鄭和不但開創了「海上絲綢之路」，也意外促成眾多的中國人前往南洋各地經商和謀生，由於鄭和下西洋打通海域通道及航線，並留下許多航海資料即途經各地

[2] 「鄭和下西洋推動華僑華人大規模出現」，**中國網**，http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/zhxxy/897687.htm（2017 年 4 月 2 日閱覽）。
[3] 同前註。

的詳細記載，促成中國貨品如茶葉、絲綢快速向海外銷貨，而移居海外之中國僑民即紛紛以仲介、銷售中國貨品為生，進而融入當地國經濟拓展及開發。

由於當時中國吏治不彰，貪污腐敗極為嚴重，復因全國經濟及政治中心仍在北部，在中國南部沿海省份如福建、廣東、廣西等省非政府著重之地，當地人民謀生困難，僥倖搭上鄭和下西洋船隻，移居南洋等地立業有成，衣錦還鄉造成親眾羨慕與跟隨心理，當然引起移居海外風氣。數百年來，福建即有「華僑之鄉」的美名，證諸東南亞各國大實業家、大財團均與華僑脫離不了關係，當然給了中國沿海省份人民一個夢想，沿續至今仍延綿不絕。

1980 年代，兩岸開啟交流之初，當然引起中國大陸福建省人民的夢想，亟欲偷渡來臺工作謀生，如福建沿海地區福州、平潭、廈門等地偷渡來臺活動不絕，日益嚴重。復因大陸沿海省份執法人員，薪資微薄，且缺乏法治觀念，囿於當地鄉親請託，對偷渡犯罪行為網開一面，甚而給予幫助包庇，亦使得中國大陸沿海省份偷渡犯罪更加惡化。

當時中國大陸經濟仍處於貧窮階段，大部份人民生活僅能維持在溫飽階段，數百年來偷渡移居海外致富案例不勝枚舉，許多人民將偷渡視為窮人致富之道，並將偷渡出境打工賺錢養家，視為理所當然，且對於家鄉建設會帶來貢獻，一旦賺錢返家，興建新房子，購買新車，在當地鄉親眼中即是成功商人，光宗耀祖，而這更形成一股學習跟隨風氣，使得年輕人紛紛向家中籌措偷渡費用，此偏差觀念與崇拜心理作祟，加上鄉親資助，以及當地執法人員縱容包庇，導致偷渡風氣無法遏止。

**五、兩岸開放交流、引發偷渡熱潮**

自 1987 年開放赴大陸探親後[4]，兩岸人民開始循正式管道進行接觸後，中國大陸人民始了解臺灣經濟繁榮，人民生活富足之真相，與大陸官方宣稱臺灣落後

[4] 「開放大陸探親」，公視新聞議題中心，

的說法有極大落差，另加上赴陸經商的臺商投資充沛的資金於沿海省份，帶動該省份的經濟發展，也讓沿海省份居民見識到臺灣的經濟規模，引起了許多大陸人民對臺灣的憧憬。

透過臺商瞭解，我國工作薪資係大陸數倍以上，只要成功偷渡來臺，工作所得將可回家過好日子，紛紛探求來臺的管道，惟當時來臺規定仍嚴格，無法正式申請入境，故選擇「偷渡來臺」，係是唯一方法。渠等亦瞭解，若偷渡失敗，則累積成本更多，若偷渡的資金係借貸而來，在還錢的壓力下，勢必一而再再而三的嘗試偷渡來臺，直到成功為止。另兩岸開放交流之後，失散多年的親人再度團聚，在親情與經濟的考量之下，臺灣親人幫助大陸後輩偷渡來臺工作案例，亦時有所聞。

在大陸人民瞭解臺灣經濟發達，人民生活水準高的情形下偷渡來臺淘金，在我國解除臺灣地區戒嚴令後，對大陸人民偷渡來臺的行為，並無嚴格處罰，加上中國大陸「關於嚴懲組織、運送他人偷越國（邊）境犯罪的補充規定」第五條，偷越國（邊）境者，處十五日以下拘留，單處或併處一千元以上五千元以下罰款規定。另中國大陸刑法第二百三十二條，對偷越國（邊）境情節嚴重者，最重也僅處以一年之有期徒刑[5]。換言之，單純偷渡者僅接受行政處罰，而無刑事處罰，而蛇頭情節輕微者幾無刑責可言。在無重罰的威脅下，偷渡犯承擔成本極低，當然給予一般人民偷渡成功可賺大錢，如果失敗，亦遭罰極少金錢，且短期內將遣返回大陸，不用坐牢。上述情形當然給予有心偷渡之大陸地區人民極大誘因，而禁斷不絕。

## 第二節　大陸地區人民非法來臺途徑方法

http://pnn.pts.org.tw/main/2011/11/02/%E3%80%90%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%AD%B7%E5%8F%B2%E9%9A%A7%E9%81%93%E3%80%911987-11-2%E9%96%8B%E6%94%BE%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%8E%A2%E8%A6%AA/（2017 年 4 月 2 日閱覽）。

[5] 陳國恩，兩岸偷渡犯罪現況研究，**展望與探索**，第 6 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 29。

1987 年兩岸正式開放交流以來，我國政府開放民眾赴大陸探親，而大陸人民係於 1988 年始獲准來臺交流，除具黨、政、軍之特殊身分人員須事先審查外，其餘均可申請來臺從事與許可目的相符之活動。而開放初期，係以大陸人民來臺從事探親、探病、奔喪及團聚等人道探視之社會交流為主，其餘相關如文教、經濟等專業活動、觀光及小三通交流，仍在未開放之列，兩岸人民交流範圍極為狹窄，審查管道極為嚴格，若在臺灣無近親親人，則申請來臺非容易之事。復因當時我國經濟正處於高速成長期，熱錢流竄，因大陸沿海省份人民苦無正式管道申請來臺，是故多以搭乘漁船方式，越海偷渡臺灣。

我國陸續於 1990 年，開放大陸地區人民來臺從事學術、文化交流，1992 年開放大陸人民來臺從事經貿相關之參訪活動，1992 年，開放大陸配偶申請來臺居留，2002 年，開放第 2 類及第 3 類旅居海外大陸人士來臺觀光，惟當時來臺管道多元化程度仍低，搭船偷渡臺灣案件仍多有發生，直至 2003 年 8 月間，一批 26 名大陸地區人民自對岸搭船越海偷渡臺灣，駛至臺灣苗栗沿海時，船長因害怕遭臺灣警方追緝，在尚未抵岸情形下，即將載運之偷渡犯推入海中，造成 6 名大陸女子溺斃案件[6]，該案隨即成為國際新聞，嚴重影響我國際形象，並引起兩岸政府對本案之重視，案發後，我國由行政院協調各部會組成專案小組，掃蕩打擊偷渡犯罪，於 2003 年 11 月間正式成立跨部會的「查緝偷渡犯罪組織專案」，並定名為「獵蛇專案」；另中國大陸亦於同時期展開為期 5 個月的全國性「反偷渡事項行動」，此為兩岸政府首度針對兩岸偷渡犯罪同時展開掃蕩打擊作為，為多年來猖獗之偷渡犯罪進行壓制，致使當時偷渡犯罪案件有下降的趨勢。

2000 年至 2008 年民進黨執政時期，多與中國大陸當局採取針鋒相對態度，在政治立場上亦唱反調，是故兩岸關係不睦，交流亦趨冷調，兩岸交流多元化管道無法有效擴展，2008 年，我國舉行總統大選，政黨再度輪替，國民黨獲勝，

[6] 「6 大陸妹溺斃 惡船長判死刑」，**蘋果日報**，http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/property/20031126/523953/（2017 年 4 月 2 日閱覽）。

由馬英九總統正式執政。秉持對人民有利原則下，兩岸交流重新獲得希望，兩岸會談亦同時進行。在更加快速開放兩岸人民交流管道情形下，使用航空器往來兩岸機會大增，大陸地區人民使用海路船隻偷渡管道逐漸式微，而利用兩岸各項交流名義，以專業、商務、結婚、探親、觀光、醫美、假證件、大陸漁工等合法管道掩護非法入境案件逐年遞增，成為大陸人民非法來臺主流方式。以下將就 1987 年兩岸正式開放交流至 2008 年，及 2008 年馬英九總統執政至 2016 年，大陸人民非法來臺方法、手段作一分析。

**一、1987-2008 年**

1987 年開放國人赴大陸探親以後[7]，兩岸人民、文化、經濟層面得以接觸、瞭解，而中國大陸福建省與臺灣最為相鄰，自古即對臺灣懷有憧憬之意，其中又以平潭島與我國新竹縣距離最近，僅相距 126 公里，得地緣之便兩地漁民駕船時常相遇，瞭解臺灣經濟狀況遠較大陸為佳，收入亦高出許多，且很容易找到工作賺錢，當地貧苦居民為脫離現狀，多賺點錢以改善生活環境，於是想盡各種方法要到臺灣，由於當時正式來臺管道相當嚴格，且必須具備很高資格及條件方能申請，對一般窮苦民眾想要循合法管道來臺是極不可能的事，但為了改善生活，情急之下，不得不利用搭載船隻的偷渡方式，先期探詢想要來臺灣工作賺錢的親友，大家情商熟悉兩岸海路的船長，並購買船隻，或直接搭載船長的船隻，作為偷渡來臺的工具，各種方法如下：

(一) 憑靠自身力量，搭乘大陸籍船隻來臺

欲偷渡來臺之大陸地區人民，自身找尋關係，情商船老大並付費搭乘大陸籍船隻駛至鄰近臺灣海岸之淺水區域後，隨即下船涉水上岸，船隻隨即掉頭返回臺灣海峽中線，此種方式並無臺灣人士接應，上岸後極易暴露行蹤，遭我方查獲機率非常高。例如行政院海岸巡防署臺南機動查緝隊據民眾舉報，前往臺南七股漁塭附近，當場查獲偷渡來臺之大陸地區福建省王 O 強

[7] 同註 4。

及翁 O 梅等 2 人，渠等在問訊中坦承，係出資搭乘大陸籍船隻，由大陸福建省平潭島乘船越過臺灣海峽，駛至臺灣北部某不知名海岸，船老大告知下船獨自涉水上岸，在臺自行找尋同情之民眾，私下以極低薪資僱用從事勞力工作、打雜為生。

另有大陸籍原以走私為常業之船隻，為快速賺取更高額暴利，亦加入載運偷渡者橫渡臺灣海峽行業。通常該船隻均加裝馬力強大之引擎，船身尖頭流線型，遇有臺灣海峽風浪平靜期間，船老大即向偷渡者收取搭船費用，藉夜間海防巡邏薄弱時刻，以極高速度自大陸福建平潭地區出發，直接駛至新竹沿海海岸，由偷渡者涉水搶灘上岸，據悉，平潭、新竹間距離約 126 公里，該類快速船隻僅需約 3 小時，即可抵達，成功上岸機率極高，令我方防不勝防。

(二) 搭乘我國籍船隻來臺

由於早期兩岸交流封閉，中共嚴厲禁止大陸地區人民與我方接觸，因而大陸籍船隻絕少機會越過海峽，瞭解熟悉臺灣沿岸海域情形，為了增加偷渡上岸機率，有心之偷渡者，轉而透過關係情商，付費給不肖臺灣籍船老大，直接在大陸地區沿海省份港口上船，載運渠等偷渡至臺灣海岸，由於船老大熟悉臺灣海域，與港口警方人員熟識，在不引人注目情形下，多半得以順利進港，成功躲避警方稽查，此類偷渡方式，不須歷經涉水溺水之風險，直接以港口對港口方式進行偷渡，成功率大增。例如行政院海岸巡防署在臺灣北部鼻頭角外海，針對行蹤可疑之臺灣籍「達億 168 號」船隻進行登船臨檢時，在該船的密艙裡，當場查獲年齡不到 18 歲之 23 名大陸女性偷渡客[8]，根據這些大陸女子供稱，她們都不會游泳，為了不願承擔涉水上岸

[8] 「大陸妹偷渡漂流三天」，**蘋果日報**，http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20030820/286751/（2017 年 4 月 2 日閱覽）。

風險，並增加偷渡成功機率，她們透過大陸友人介紹臺灣籍船老大，並付出較高費用搭船來臺。經清查發現偷渡者中，絕大部分仍為福建省籍。

另亦曾查獲大陸福建省民眾潘 O 添、林 O 健等 6 名女性偷渡者，經深入清查發現渠等係集資新臺幣 20 萬元的代價，僱用我國籍漁船直接自福建省沿海港口出發，橫越臺灣海峽，成功於臺灣港口上岸，早期本案所付偷渡費用，係數倍於搭乘大陸籍船隻進行涉水偷渡，顯見為求成功偷渡臺灣工作賺錢確已形成熱潮，不惜付出重金，亦要達到目的。

(三) 集資購買破舊小船、舢舨，自行駕船來臺

窮苦弱勢的大陸民眾於不得已情形下，所採取的方法，為賺取數倍於大陸地區的薪資，渠等不顧一切集資購買老舊小型船隻、舢舨，自行駕船橫越臺灣海峽進行偷渡，惟此類行為，因不諳海流、氣候及方向，危險性極高，若能順利靠近臺灣沿岸，涉水上岸溺斃可能性極高，而無法有效控制船隻正確行進方向，遭查獲機率相當高。例如我國警方於苗栗縣後龍鎮外埔海岸盤查行蹤可疑民眾，當場查獲大陸地區福建省福清市籍偷渡客黃 O 發、楊 O 興等 8 人，經持續追查發現渠等每人係集資人民幣 6 千元不等代價購買破舊木殼船，自福建省福清市港口登船，利用自身淺薄航海知識，駕駛該木殼船橫越臺灣海峽偷渡上岸。另我國警方亦曾於淡水外海查獲大陸女子搭乘簡陋舢舨偷渡來臺，此等行為已顯示大陸地區人民為求提升經濟狀況，不擇手段，不顧自身安全，只想偷渡來臺工作賺錢。

(四) 兩岸不法份子安排搭乘大陸籍船隻，轉載臺灣籍船隻進行偷渡

透過兩岸人蛇集團安排，在大陸先以大陸籍船隻將偷渡者，自福建省份沿海載運至還峽中線，再由海峽中線等候之臺灣船隻接續轉載偷渡者，駛至臺灣近海沿岸上岸。此類偷渡方式，僅係負責橫越臺灣海峽交通線部分，上岸後，均無人士帶往棲身之處或安排工作，而係偷渡者本身自行處理，

國立政治大學 National Chengchi University

靠天吃飯。例如警方執行路檢勤務時，當場查獲袁O芳、韓O梅等2名大陸女性偷渡客，經持續追查發現，渠等係由不詳人士安排自福建省平潭島搭乘大陸籍船隻，航行至臺灣海峽中線時，再轉搭不詳臺灣籍人士駕駛之臺灣籍船隻駛至臺灣北部海岸港口，成功偷渡上岸。

(五) 假冒漁工身分暫居臺灣外海「海上旅館」，再伺機偷渡上岸

兩岸交流開放早期，因兩岸經濟薪資的差距，導致我國籍漁船出海作業，卻招不到國人上船工作，為解決漁業人力不足問題，因此僱用薪資便宜的大陸籍漁工上船作業，便成為因應之道，政府亦默許此類情形。當時為了便利緣故，國內船主喜好以海上接駁僱用載運大陸籍漁工上船作業，是故海上設置定點停泊船隻，供大陸籍漁工居住船隻內，便利臺灣籍船主挑選僱用，可立即上船作業等方式，最受喜愛，並成主流運作模式。

惟人蛇集團利用此漏洞，將偷渡者以大陸漁工身分送往「海上旅館」暫居，伺機再以臺灣籍船隻載運偷渡上岸。例如警方查獲大陸地區福建省福清市民眾黃O明，係由人蛇集團份子安排下，給付人民幣3萬元自福建省福清市港口搭乘臺灣籍船隻，假稱大陸籍漁工身分暫居宜蘭外海「海上旅館」數天，再由不詳人士安排下搭乘船隻自宜蘭縣海岸成功偷渡上岸。

(六) 偷渡模式演變為「一條龍」方式

早期兩岸人蛇集團安排偷渡僅負責海岸線至海岸線部分，上岸後，其餘如派人安排棲身住處、找尋在臺親友、安排工作等部分一概不管，惟絕大部分上岸偷渡者均在極短時間內，遭民眾舉報，由警方逮捕遣送。當初付出偷渡費用尚未工作賺錢回本，即遭警方查獲收容，損失慘重，遣返後，經濟情況尤為雪上加霜。

因此偷渡者的不斷要求，並願意多付酬勞情形下，導致兩岸人蛇集團組織分工擴張，衍生至上岸後棲身住處、找尋在臺親友、工作等相關安排均統

包收費，造成更多大陸地區人民踴躍嘗試偷渡至臺灣的歪風，禁絕不止，兩岸人蛇集團收入更為增多，對臺灣治安造成嚴重影響。

(七) 先載運至金門、馬祖、澎湖之離外島藏匿，再以偽、變造臺灣身分證件購票搭機來臺

我國警方曾於臺北市進行路檢勤務時，當場查獲大陸福建省廈門市籍女性偷渡犯陳 O 莉、施 O 凡等 2 人，經持續追查發現，渠等係由人蛇集團安排自福建省廈門海邊搭乘大陸籍木質船隻出發，約航行 2 小時後，抵達金門沿岸海域，船隻靠岸後，2 人順利偷渡上岸。上岸後，即有數名不詳男子駕車前來接應，隨即安排前往旅館休息，並提供我國偽、變造身分證成功購票搭機，偷渡至臺灣本島。

前述早期大陸人民欲偷渡臺灣工作賺錢者，均僅能透過搭乘船隻橫越臺灣海域偷渡方式來臺，在偷渡方法演變過程中，自最初期合資僱用大陸籍船隻進行偷渡而言，因偷渡者資金微薄，船隻內能躲藏多少人，就儘量擠進最多人數，所有偷渡者都窩在船艙內，歷經 20-30 小時不等的時間，且需忍受風浪顛簸，加上大陸籍船長對臺灣西部海岸線並不熟悉，不清楚易上岸處，並找出警方巡邏漏洞死角，為儘速達成偷渡目的，並在警方發現行蹤前得以順利逃逸，因此大陸籍船長多依賴臺灣西邊沿岸巨型建築物明顯燈光作為引導目標[9]，將大陸偷渡犯送抵臺灣海岸近海後，便由偷渡者自行涉水上岸，船長隨即駕駛船隻返回大陸。

當偷渡者成功上岸後，因無人交通接應，亦無電話可供聯絡，復因穿著、語調及精神緊張等各項因素，極易遭當地居民發現行蹤有異，通報警方而遭逮捕。

[9] 「查緝經驗交流」，**海岸巡防總局**，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=33110&ctNode=4092&mp=999044（2017 年 4 月 2 日閱覽）。

另偷渡者僥倖順利安全上岸，且未在海岸線遭警方查獲，上岸後因無當地民眾給予立即接應，並安排住宿安頓場所，單靠偷渡者本身尋找棲身之處，亦為相當困難之處；若幸運尋獲住宿之處後，後續尋找工作機會期間，極易暴露行蹤，遭警方查獲機率相當的大。是故許多來自對岸的偷渡者，前仆後繼搭乘大陸籍或我國籍的船隻來到臺灣的海岸，並順利上岸後，卻又在極短時間內遭警方查獲收容，再由海路遣送回大陸，這使得他們苦思對策，要如何順利偷渡到臺灣後，除了躲避警方的追緝外，卻同時又能獲得安全的棲身住所及賺錢的工作機會，因此，為了賺取大量的暴利，並進而剝削大陸偷渡者的金錢、勞力，兩岸的不法份子及集團進行了合作及串聯，由大陸不法份子在當地招攬有意願偷渡來臺工作賺錢的民眾，再搭乘不法集團所安排不論是大陸籍，或是我國籍的船隻，橫越臺灣海峽到達指定的海岸，上岸後即由不法集團安排之車輛載運至安排住宿處所安頓後，經過梳洗短暫休息後，再轉往安排的處所進行工作，此種集團化、專業分工化經營方式逐漸成為偷渡方式的主流，而此集團就是上述所稱「人蛇集團」。

因大陸人民亟須來臺工作賺錢，且經過兩岸人蛇集團安排下，不但順利偷渡臺灣機率極高，且上岸後還有專人安排住處及工作，人蛇集團財源滾滾而來，為了躲避警方的查緝，組織運作更趨分工細密，行事謹慎低調，大陸人民偷渡來臺情勢愈演愈烈。「人蛇集團」運作模式如下：

(一) 招攬大陸地區有意願偷渡來臺工作賺錢者

大多數係在沿海福建地區招攬欲來臺工作賺錢民眾，由於大陸沿海福建、廣東省分自明清時期，因生活困苦，民不聊生，當地民眾為求活命機會，即紛紛搭乘船隻前往東南亞各國經營小本生意，致富衣錦還鄉者大有人在，是故該等省份亦稱為「僑鄉」。

沿海省份成功偷渡來臺賺取金錢者，返鄉後口耳相傳，導致內陸省份之城鎮亦引起偷渡臺灣熱潮，紛紛受「人蛇集團」招攬前來沿海省份等候搭乘船隻偷渡臺灣機會，造成臺灣極大困擾。

(二) 先傳授相關民情習慣，成功偷渡上岸後，得以迅速融入，減低遭查獲機率

為有效逃避警方追查，並儘早融入我國社會，以求順利工作賺錢，「人蛇集團」係計劃先將繳付偷渡費用者集中居住，教導學習臺灣話語腔調、日常話語用法、臺灣日常風土民情、社會習慣、來臺後應注意事項等「教戰守則」。

復因福建省分居民早期與臺灣居民血統同出一系，文化、宗教信仰、飲食習慣均極為相同，再經由人蛇集團提醒學習後，偷渡來臺有專人安排住處及工作，且工作外保持低調，不隨便前往不熟悉地點，渠等可迅速隱沒社會，在在增加警方查緝難度。

(三) 伺機以闖關出港或賄賂大陸當地相關執法官員等方式偷渡

均利用夜晚氣候光線較不佳時刻出航，一方面大陸人蛇集團容易觀察打探當地執法官員動態，夜晚氣候光線不佳時刻，亦能增加官員執法難度，甚而鬆懈渠等心防，若能躲避渠等查緝，就省去一筆買通官員放行的費用，增加集團獲利；若時機不利偷渡，則付費買通官員放行，亦為不得已方法之一。

(四) 以大陸籍船隻航行至中線，在與臺灣籍船隻會合轉載偷渡者

為了載運安全及避免警方攔檢，此階段人蛇集團均安排兩岸船隻於臺灣海峽中線水域會合，渠等偷渡者快速由大陸籍船隻，換乘至臺灣籍船隻密窩躲藏後，再由海峽中線向臺灣本島航行。由於兩船會合地點均位於臺灣海峽中線，遠離禁止、限制水域範圍外，該海域距離兩岸均遠，且為許多船隻之無害通過隻海域航道，兩岸執法船隻不易前往查察，此造成人蛇集團

長期密集利用此漏洞，大肆進行載運偷渡等犯罪行為，對我國入境之安全造成亟大之危害。

(五) 安排臺籍人士接應，有效躲避查緝

人蛇集團分子在船隻將抵達海岸前，即使用人頭申請之行動電話與船老大聯繫，渠等當時均須觀察警方執勤動態、海洋潮流、潮汐方向、船隻抵岸之相關地形及接運車輛行駛之動線等相關情形,始能順利接運偷渡上岸者。接運上岸後，必須迅速駛離現場前往安排之安全住所。

就上述情形觀察得知，偷渡上岸來臺，並成功躲避警方追緝，實在不是一件容易的事，這必須在兩岸人蛇集團縝密合作安排之下，方能成功。而這也使得兩岸偷渡犯罪，在兩岸人蛇集團的控制之下，不斷剝削弱勢的大陸地區人民，對我國的國際形象造成傷害。

(六) 人蛇集團隨即安排工作機會，展開剝削歷程

偷渡者成功上岸並接應前往安全住所，經短暫梳洗休息後，隨即安排前往工作，以償還部分偷渡費用。通常偷渡者工作處所均為隱密、較不與人所知之場所，男性偷渡者多從事繁重勞動力之工作，女性則大多前往地下應召站、私娼寮從事賣淫工作，渠等因須賺錢償還偷渡費用，極為害怕警方查獲遣返，而在此一不利情形下，人蛇集團大肆從事勞力剝削、性剝削等犯罪行為，渠等偷渡者處境堪憐。

**二、2008-2016 年**

馬英九總統於 2008 年贏得大選執政後，有別以往封閉的兩岸政策，在執政初期，兩岸交流逐漸增溫，在經濟、文化等各方面開始了破冰的跡象，除加強常態性的互動外，就交流項目而言，也逐步進行法規鬆綁及開放，讓更多兩岸人民得以進行更多元化的互動及交流。而大陸地區人民係於 1988 年始

獲准來臺交流[10]，除具黨、政、軍之特殊身分人員須事先審查外，其餘均可申請來臺從事與許可目的相符之活動。

開放初期，係以大陸人民來臺從事探親、探病、奔喪及團聚等人道探視之社會交流為主。另我國政府陸續於 1990 年，開放大陸人民來臺從事學術、文化等專業活動交流，1992 年開放大陸人民來臺從事商務活動交流，1992 年，開放大陸配偶申請來臺居留，2002 年，開放第 2 類及第 3 類旅居海外大陸人士來臺觀光，2012 年，開放大陸人士來臺接受健檢及醫美。惟當時來臺管道極為繁瑣及嚴格，大陸人士極少使用此管道偷渡來臺。

自 2008 年我國選舉再次輪替執政後，兩岸關係趨於和緩，兩岸會談亦同時加強進行。在更加快速開放兩岸人民交流管道情形下，使用航空器往來兩岸機會大增，復以中國大陸此時期經濟發展日益茁壯，2010 年中國大陸國內生產毛額為 39 兆人民幣[11]，超越日本，成為世界第二大經濟體，僅次於美國，在此情形變化下，大陸人民所得級距增加，再以早期困苦方式，使用海路船隻偷渡管道逐漸式微，遂轉而利用兩岸各項交流名義，以合法管道掩護非法入境案件逐年遞增，成為大陸人民非法來臺主要方式。茲就上述開放大陸人士來臺之社會交流、專業活動交流、商務活動交流及觀光所使用之方法、手段作一說明。

(一) 社會交流

包含團聚、探親、奔喪、探視等項目，而其中又以大陸與臺灣人民結婚後，大陸配偶來臺團聚人數為大宗，大陸配偶來臺制度於 1992 年即以「臺灣地

[10] 「交通部觀光局之觀光政策白皮書」，**觀光局行政資訊系統**，http://admin.taiwan.net.tw/upload/contentFile/auser/b/wpage/chp1/1_1.3.htm（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

[11] 「2010 年大陸 GDP 逾 39 兆」，**Yahoo 奇摩新聞**，https://tw.news.yahoo.com/2010%E5%B9%B4%E5%A4%A7%E9%99%B8gdp%E9%80%BE39%E5%85%86-20110228-050616-493.html（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

區人民與大陸地區人民關係條例」第 17 條[12]來規範管理，在 1992 年至 2003 年此段期間內，管理制度上並無特別改革及變動，惟該期間內，許多大陸配偶家庭不斷陳情，表達工作權議題，係於 1997 年間，因考量大陸配偶取得在臺居留資格時，渠在臺生活已歷經一段時間，對臺灣歷史文化、社會脈動亦有一定的瞭解，為了減輕大陸配偶家庭生活負擔，遂放寬大陸配偶於在臺居留期間擁有工作權的規定。並於 2001 年增訂相關規定，為照顧兩岸婚姻家庭中弱勢者，有條件放寬大陸配偶於「團聚」期間可向勞委會申請工作許可，只要符合條件，即可在臺工作。

1992 年至 2003 年間，礙於法令，大陸配偶來臺無法居留，只能申請來臺「探親」停留 3 個月，每年累計最長停留時間僅有 6 個月，臺灣、大陸夫妻相處每年有 6 個月時間分居兩地，對夫妻婚姻相處有其不利之處，且對長期維持婚姻的決心有所考驗。政府為落實對大陸配偶人性的照護，研擬「生活從寬、身分從嚴」政策，於 2004 年間調整大陸配偶來臺制度為「團聚」、「依親居留」、「長期居留」、「定居」等 4 階段，取消大陸配偶每 6 個月須往返臺灣、大陸探親，放寬大陸配偶結婚後，即可以「團聚」事由申請來臺，在臺一次停留期間最多為 2 年[13]，除減少舟車往返之苦，亦利家庭夫妻長久相處，免分隔兩地。

如結婚滿 2 年以上，或已有生產子女之大陸配偶，即可申請「依親居留」，另參酌各國永久居留制度，增加「長期居留」階段；同時可依大陸配偶選擇繼續申請「定居」，以取得臺灣身分證，也可繼續以大陸人民身分在臺長期居留。

[12] 「臺灣地區人民與大陸地區人民關係條例」，**全國法規資料庫**，http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=Q0010001（2017 年 4 月 3 日閱覽）。
[13] 「陸委會關懷大陸配偶專區」，**行政院大陸委員會**，http://www2.mac.gov.tw/RuleView.aspx?RuleID=4&TypeID=3（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

據統計自 1987 年兩岸開放交流至今，兩岸婚姻人數已超過 30 萬對，近年來，不僅婚姻人數繼續增加，年輕人因工作、就學相互認識，進而結婚者亦有相當數量。

2008 年馬政府執政後，為消除臺灣社會對於大陸配偶的刻板印象及歧視，並回應國人及相關人權團體不斷呼籲重視大陸配偶基本權益情形下，能夠確實照護大陸配偶在臺基本權益，政府為落實「反歧視」、「民主國家的法治原則」、「保障真實婚姻的大陸配偶在臺生活基本權益」、「假結婚應杜絕於外」等 4 項原則，續於 2009 年 7 月 1 日修正「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 17 條、第 17 條之 1、第 18 條、第 57 條及第 67 條等規定，並於同年 8 月 14 日施行[14]。此次修正重點係放寬大陸配偶工作權、縮短身分證取得時間、取消繼承數額限制及放寬長期居留可繼承不動產等相關權益，重新調整應對大陸配偶政策，使大陸配偶在臺生活及其臺灣家庭都能獲得更為完善的保障。

原依兩岸關係條例第 17 條規定，按時程依序區分為「團聚」、「依親居留」、「長期居留」及「定居」等 4 階段。於 2009 年 8 月 14 日兩岸關係條例修正施行前，大陸配偶最低條件需要歷經在臺「團聚」2 年、「依親居留」4 年（每年最少在臺居住 183 天以上）、「長期居留」2 年（此階段，每年最少亦在臺居住 183 天以上）後，始有資格申請定居，取得臺灣身分證，在此制度下，亦即最少需 8 年時間，才能取得臺灣地區身分證[15]。

另 2009 年 8 月 14 日修正施行後的大陸配偶來臺新制，除將團聚調整為過渡性質，取消「團聚」在臺需 2 年規定[16]，亦即大陸配偶與國人完成結婚手續後，馬上申請來臺團聚，夫妻 2 人於抵達國際機場時，須接受移民署人員立即實施面談，俟 2 人面談通過，且即前往戶籍所在地之戶政事務所辦

[14] 同註 12。
[15] 同註 13。
[16] 同註 13。

妥結婚登記後，即可馬上向移民署申請依親居留，縮短了 2 年在臺「團聚」的時間。而依親居留階段，仍按舊制，在臺居留滿 4 年，且每年居住超過 183 天以上，進而申請長期居留；在臺長期居留滿 2 年，且每年居住超過 183 天以上，即可申請定居取得臺灣地區身分證，2009 年通過新制，將在臺大陸配偶取得身分證時間，由舊制 8 年縮短為 6 年。

2009 年 8 月 14 日兩岸關係條例修正施行前之舊制規定，除大陸配偶家庭中具有弱勢者，且須向勞委會申請工作許可，經同意後，始可在臺工作外，原則上，大陸配偶於團聚 2 年期間在臺並無工作權，俟進入在臺依親居留階段，亦須符合一定條件，且事先申請獲得工作證後，才可獲准在臺工作；只有進入在臺長期居留階段後，始具有工作權，不須申請工作證，即可在臺工作。

基於兩岸婚姻家庭經濟穩定性及養育子女之人道因素考量，2009 年 8 月 14 日施行之新制，即針對大陸配偶在臺工作權全面開放[17]。依兩岸關係條例第 17 條之 1 規定，大陸配偶通過機場面談，入境辦理結婚登記後，申請並經許可在臺依親居留後，在臺即擁有工作權，不需等待數年時間，也無任何條件限制，且不用申請工作證便可工作，大大有助家庭經濟的改善，也使大陸配偶在臺生活更具尊嚴及保障。另大陸配偶求職或受僱條件及適用情形，均與國人相同，皆受「就業服務法」及「性別工作平等法」之保障，雇主不可因大陸配偶身分，予以就業歧視或差別待遇，亦不可以大陸配偶懷孕、分娩或育兒而加以解僱。

大陸配偶若受僱於適用勞動基準法的事業單位，其勞動條件亦受相關法律保障，除不得低於基本工資之條件外，雇主依法亦應為大陸配偶投保勞工保險、就業保險及全民健康保險，與國人就業條件及處遇均為相同標準。

[17] 「大陸配偶來台 即可工作」，**蘋果日報**，http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090424/31573258/（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

惟兩岸之間的經濟條件仍有差異，且生活條件亦有距離，臺灣經濟條件、較高所得仍有吸引之處，隨著大陸經濟狀況亦越來越好情形下，有心人士屏除過去以船隻偷渡橫越臺灣海峽，涉水上岸的冒險作法，改循以各類來臺交流方式，以合法申請方式，掩護非法來臺從事與來臺目地不符之活動，依據內政部移民署統計，申請來臺團聚、探親、居留、定居期間，為大陸地區人民來臺從事非法打工、逾期停留、賣淫、假冒親屬關係、虛偽結婚等非法活動之最主要途徑，如以假結婚為手段，申請來臺團聚，惟渠等來臺目的當然不是與家庭團聚，而是非法工作、賣淫，甚或來臺具有其他目地。人蛇集團改變策略，只要安排兩岸有心人士，在大陸各地舉行結婚儀式，並據以登記取得結婚證進行公證下，兩岸婚姻當事人合乎各項入境規定外，再加上 2 人說詞一致，臺灣政府僅能准其所請，遂予人蛇集團可乘之機，與色情等各類不法業者相互勾結，以合法掩護非法之方式，將大陸女、男性配偶引進臺灣從事不法活動。以下就實際發生案例及手段，來瞭解大陸人士係如何利用各種手段及方法，千方百計以「假結婚」申請來臺：

1. 透過兩岸人蛇集團安排，以免費旅遊、食宿，或每月給予固定報酬為號召，吸引臺灣有心民眾前往大陸地區，與已安排好欲來臺大陸女子進行結婚後，申請來臺[18]：

1 名來自福建福州的大陸女子，透過兩岸人蛇集團安排，她先與大陸配偶辦理離婚，再與前來的臺灣人士辦理結婚，續於 2003 年 7 月以結婚團聚名義入境臺灣。抵達臺灣後，未與人頭配偶同住，隨即在人蛇集團安排下，前往高雄、屏東等地從事非法工作。由於害怕遭警方查獲非法工作遭遣返回大陸，該大陸配偶透過臺灣人頭配偶及人蛇集團，在不同的雇主間不斷的轉換工作，短則一、二個月，長則半年以上。由於在臺居留期限仍有一

[18] 「大陸人士以假結婚方式來台打工問題研析」，**立法院全球資訊網**，http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=3344（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

定限制，每次返回大陸後，來臺仍須臺灣人頭配偶的同意下，辦理入出境證件回臺，基本上，此類大陸配偶均受到人頭配偶及人蛇集團的控制及剝削工資。一些不願遭剝削者若能逃離控制，仍只能靠在臺親戚、朋友找尋工作，違法居留，處境堪憐。

她們希望靠非法工作在臺多賺錢寄回家用，並早日償還來臺所負債務，做一天算一天，直到被查獲遣返為止。渠等願意付出高額人民幣之仲介費來臺，真正原因是在臺灣工作賺錢，比在大陸賺錢容易，且薪水高出甚多。另警方亦曾破獲在萬華開阿公店的主嫌為擴展更多大陸女子來臺陪酒，竟找龍山寺附近為數眾多的遊民當人頭配偶，起初以喝酒招待方式吸引遊民，俟遊民同意以假結婚方式引進大陸女子，並可獲得免費赴陸食宿招待，且有零用金可花，即由兩岸人蛇集團安排以假結婚名義引進大陸女子來臺茶室、卡拉 OK 陪酒，若陸女成功入境，遊民每月可領新臺幣數千元，與實際行情差距甚多。該主嫌為規避查緝，要求大陸女子上班陪酒時，人頭配偶之遊民必須在龍山寺附近待命，若遇警方臨檢，可隨時到場解圍[19]。

2. 大陸人士透過兩岸人蛇集團安排，與臺灣人頭配偶假結婚，順利入境後，渠親屬再藉由「探親」名義申請來臺，從事非法工作：

假結婚大陸籍配偶之同村親屬，多因年齡、經費問題無法辦理假結婚來臺，人蛇集團轉而以「探親」名義申請來臺，來臺後隨即失聯，均由人蛇集團安排至臺灣各地從事非法工作，渠等所從事的工作多為家庭幫傭、看護，店員，帶小孩或是照顧老人、殘障、植物人等國人不願從事的工作，有些甚至從事賣淫、坐檯或脫衣陪酒工作。

[19] 「找遊民當假老公 陸女假結婚來台陪酒」，**Yahoo 奇摩新聞**，https://tw.news.yahoo.com/%E6%89%BE%E9%81%8A%E6%B0%91%E7%95%B6%E5%81%87%E8%80%81%E5%85%AC-%E9%99%B8%E5%A5%B3%E5%81%87%E7%B5%90%E5%A9%9A%E4%BE%86%E5%8F%B0%E9%99%AA%E9%85%92-070843816.html（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

例如在臺知名連鎖火鍋店，因非法雇用大陸勞工，警方接獲檢舉派員前往調查，發現該店老闆涉嫌僱用來臺探親的大陸女子擔任洗碗工工作，每月支付薪水 2 萬 8 千元[20]。遭查獲後，老闆供稱，該名大陸女子當時拿著居留證來應徵，態度又很誠懇，所以錄用，沒想到這樣已經觸法，現在嚇得根本不敢再僱用大陸勞工。警方查出這名大陸女子，因他的妹妹嫁來臺灣，當初安排她妹妹結婚來臺的大陸朋友表示，可以安排姊姊以探親的名義來臺灣工作，於是姐姐繳交人民幣 4 萬元給朋友代辦來臺，並前往該火鍋店應徵工作，負責洗菜、洗碗，一個月賺 2 萬 8 千元。只是才工作不到 1 個月就被檢舉查獲。其實臺灣雇主不可能不知道隨便僱用大陸人士的風險，追根究底就是想以便宜的薪水僱用幫手，而如此心態，也造成了大陸人士不顧一切願意冒險前來臺灣賺取更高的薪水的風潮。

3. 我國國人自願充當人頭配偶，自行找尋管道赴陸與欲來臺大陸女子假結婚，辦理來臺，每月領取人頭配偶費用：

我國警方破獲以國人為首的兩岸假結婚集團，查獲 2 年內將近有 10 位大陸女子與臺灣人頭配偶在陸辦理假結婚後[21]，申請來臺團聚。警方進一步追查，本案主嫌本人也是人頭配偶，每月自大陸配偶領取新臺幣 3 萬元作為報酬，據警方持續追查，發現假結婚之 10 名大陸女子之臺灣人頭配偶彼此均為同學、同事及親屬關係，案情相當特別，渠等坦承原係主嫌透過大陸熟識朋友安排與大陸女子假結婚後，女子來臺後每月均給予人頭配偶費用，覺得很好賺，於是自己找尋拉攏不務正業的同學、同事及親屬共同前往大陸如法炮製，大賺其錢。此類手段對無正當收入，且不務正業之臺灣男子確是一筆不少收入，從而導致了兩岸假結婚案件不斷發生，且禁絕

[20] 「陸籍女探親打工　知名火鍋店出包」，**TVBS 新聞網**，https://news.tvbs.com.tw/local/112329（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

[21] 「大陸富家女假結婚來台 動機不明」，**中時電子報**，http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150521004169-260402（2017 年 4 月 3 日閱覽）。

不止。且警方亦查出部分假結婚之大陸女子其實家境不錯，並不需要來臺灣賺錢。究竟渠等在臺除了賺錢之外，是否還有其他目的，則不得而知。

4. 大陸下單，臺灣接單出貨赴陸，人頭配偶無限量供應

警方兵分多路前往臺中、嘉義、臺南、臺東等地，破獲以臺灣人士為首的假結婚人蛇集團，共計查獲臺灣人頭配偶 10 餘人。經持續追查發現，臺灣主嫌利用經營人力派遣公司為幌子，標榜「大陸下單、臺灣接單」的人頭配偶量販店[22]，長期跨境與大陸地區福建省一帶的不法集團合作，大量引進大陸女子來臺從事不法活動，只要大陸有人頭配偶需求，主嫌即以招募員工、登報等方式，從中物色需錢孔急的適合對象，由公司出具在職及薪資證明，以假結婚方式使大陸女子得以順利入境臺灣非法工作，且該公司經營企業化，訂定履約保證，由於主嫌為使人頭配偶通過臺灣面談，提供該公司開立的在職證明、薪資表等文件掩護過關。本案初估主嫌以假結婚方式引進之大陸女子超過上百名，係中臺灣最大人頭配偶量販店。

5. 兩岸人蛇集團深入合作，積極分工，提供「一條龍」、「半套」等多元化假結婚來臺方式，賺取暴利：

大陸人士欲以假結婚方式來臺非法工作，當然需要兩岸不法人士相互合作，始能克竟全功，而此演變出兩岸人蛇集團精密分工，並具有高度組織化的運作模式。所謂「一條龍」的安排，亦即大陸有心來臺人士，只要透過人蛇集團的安排，即自挑選臺灣假結婚配偶、辦理結婚手續、宴客、證書公證、辦理申請赴臺手續、購買機票、教授面談守則、抵臺接機、在臺住宿、安排工作等相關過程，均由兩岸人蛇集團分工安排，來臺大陸人士不用自身安排任何細節。而所謂「半套」模式，則只保證大陸女子假結婚成功入

[22]「大陸下單，臺灣接單出貨，人頭老公無限量供應，移民署破獲中臺灣最大人頭配偶量販店」，中華民國移民署北區事務大隊，http://servicestation.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1238836&ctNode=35598&mp=noAC（2017 年 4 月 4 日閱覽）。

臺，對之後的工作、住宿及生活不予安排，此類方式更加劇大陸女子假結婚來臺案件的發生，此種具有彈性模式，反而使許多懷有不同目的來臺的女子，紛紛選擇經由假結婚管道來臺。

警方破獲多起案件中，發現多名大陸女子為旅居大陸已婚臺商之女友，臺商為享「齊人之福」，遂透過人蛇集團管道安排該大陸女友與另名無關係之臺灣人頭配偶假結婚，申請進入臺灣後，入住臺商所安排的住所「金屋藏嬌」。

如桃園某已婚臺商在大陸經商時，與大陸女子交往，數年前委由人蛇集團安排渠公司員工與大陸女友辦理假結婚方式申請來臺，惟因準備不周，神情緊張怪異，在機場遭警方察覺有假結婚嫌疑，拒絕入境並當場遣返。該名臺商仍不放棄，續於日前再委由人蛇集團安排大陸女友再度以假結婚方式申請來臺，但該女子早有拒絕入境紀錄，仍再次為警方拒絕入境。警方查出經「半套」模式來臺之大陸女子從事之工作種類多樣化，與先前主要從事賣淫工作類型大不相同，顯見渠等來臺目的已非單純。

(二) 專業、商務活動交流

為落實民主政治、憲政體制健全發展，我國政府於 1987 年 7 月宣告解除「戒嚴令」，同年 11 月開放我國民眾赴大陸探親，以上措施使得原本隔離的兩岸關係開展新的交流階段。

惟當時兩岸並無正式窗口可資聯繫，亦無專責的官、民機構負責處理兩岸交流事務，有關臺灣民眾赴大陸探親的事務，當時係先由紅十字會及該會在陸之探親服務處，代辦臺灣民眾前往大陸探親手續。直到政府於 1991 年 5 月宣布廢止「動員戡亂時期臨時條款」，改由內政部警政署入出境管理局辦理臺灣民眾赴大陸探親相關事務，亦在同年設置「行政院大陸委員會」，專責處理兩岸官方交流互動等相關事務。

「財團法人海峽交流基金會」係政府與民間出資成立，接受我國政府委託，辦理兩岸民間交流中涉及公權力，但不便由政府出面處理的事務性、技術性事務，亦同時成立。而大陸最早係於 1972 年與美國簽訂「上海公報」後，成立「對臺辦公室」，1988 年 9 月，當行政院設置「大陸工作會報」後，中國大陸也設立「國務院臺灣事務辦公室」，專責處理及協調「國務院」及地方政府相關單位之涉臺事務。續於 1991 年 12 月成立「海峽兩岸關係協會」[23]，亦相同於「海基會」民間角色，協助大陸官方單位來處理具敏感度之兩岸交流事務。

兩岸交流開始初期，經過數十年的隔閡，雙方並無交流的基礎及規定可資遵循，我方因應交流需要，僅能臨時制定行政法令來規範兩岸交流的事務，但隨著兩岸關係日益密切、活動頻繁，簡單的行政法令已不足因應現實局勢的發展。為明確規範臺灣地區人民與大陸地區人民之交流往來事項的基本準則，我國於 1992 年 7 月制定公布「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，並於同年 9 月施行[24]，此舉確使兩岸交流正式進入法制化時代，而在「兩岸人民關係條例」主法的授權下，政府各相關機關針對涉及兩岸交流的業管，亦陸續制訂相關子法。

內政部隨於 1993 年 2 月制訂公布「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」，讓大陸人士可依各種不同類別目的申請來臺。

而為因應兩岸社會不斷變動情形下，在「兩岸人民關係條例」主法授權下，除「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」制訂完備外，另制訂「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」、「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」、「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」、「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」、「試辦金門馬祖澎湖與大陸

[23] 「海峽兩岸關係協會簡介」，海峽兩岸關係協會，http://big5.arats.com.cn/bhjs/201704/t20170420_11750718.htm (2017 年 4 月 4 日閱覽)。
[24] 同註 12。

地區通航實施辦法」、「大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法」、「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」等規定[25]。除了最後的「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」性質係規範在臺居留、定居外，其餘規定均係規範在臺停留性質。

惟兩岸交流自 1993 年以來正式進入法制化以來，兩岸官方、民間在經貿、文教、社會等各項交流愈趨頻繁，觀諸上述大陸地區人民申請來臺之各項法規類別相當繁複，且不同類別適用不同規定，一般人士難窺全貌。因此民間商團多次向政府建議應適當修正「兩岸人民關係條例」等上述大陸人士來臺相關規定，特別是針對開放大陸廣告登臺、開放大陸人士來臺招商等議題，以利民間商業交流，創造更大經濟利益。馬英九總統自 2008 年執政以來，多次與民間商團會面商議，強調將會針對現有兩岸政策及法規部分重新檢討，並針對各界有共識的部分先進行調整。在放寬陸資來臺部分，在國內各界廣具共識大前提條件下，未來將繼續放寬。

對大陸人士來臺進行採購、投資及商務洽商等部分，亦將研擬更具實務性法規來加以保護、促進，以提高渠等來臺投資意願。馬英九總統並強調在「黃金 10 年、國家願景」計畫中[26]，宣示 10 年內將持續推動制度化協商，洽簽兩岸和平協議，建議兩岸人員常態化往來機制，並循序穩健推動兩岸互設辦事機構，並擴大陸資來臺，加強兩岸文教、經貿交流，強化兩岸經貿相關安全管理機制等措施。為因應馬英九總統要求，並跟上蓬勃發展的兩岸交流事務腳步，經政府相關機關研商，認為有統合整併上述各項大陸人士來臺相關法規需要，並決定須完成「簡併大陸人士來臺之申請事由及程序，便捷兩岸人員往來交流」近程目標，我政府決定將現行有關停留性

[25] 「大陸事務法規」，**行政院大陸委員會**，http://www.mac.gov.tw/Content_List.aspx?n=22C3B697A101DF19(2017 年 4 月 4 日閱覽)。

[26] 「黃金十年國家願景」，**行政院**，http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=631B45FCB3FE2D7E&sms=4ACFA38B877F185F&s=4C2D9CB0DB5E8CF6 (2017 年 4 月 4 日閱覽)。

質之法規，初期加以進行研修整併。惟「陸客觀光辦法」、「陸生就學辦法」有其特定規範對象、特定目的及法源依據，目前先不加以更動為宜。現階段為了使大陸人民來臺申請程序簡化及事由簡併，並落實「強化安全、動態管理」原則，內政部移民署會商相關機關將「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」、「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」及「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」等 3 許可辦法內容，整併融入主法「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」規範，並於 2014 年 1 月 1 日正式實施。

惟隨著兩岸交流各類名目多元化發展下，除了最早期大陸人士最常利用假結婚管道非法來臺外，復以大陸經濟活絡、商業蓬勃發展下，許多有心大陸人士除了假結婚管道外，又多了一條來臺管道，是故兩岸人蛇集團看準此龐大商機下，紛紛安排以使用假資格證件、假身分等方式，名義上安排大陸人士來臺從事專業、商務活動，事實上在臺期間多從事與來臺目的不符之活動，嚴重影響兩岸交流秩序，亦對我國家安全造成影響。以下就實際發生案例及手段，來了解大陸人士係如何利用各種手段及方法，以「專業、商務人士身分」申請來臺：

1. 在臺大型股票上市光電公司利用來臺技術交流名義，申請大陸專業、商務人士來臺，實際從事「假研習、真打工」：[27]

   為節省在臺僱用工人薪資，某在臺大型股票上市從事光電產業公司多次向經濟部投審會申請大陸專業、商務人士來臺進行技術交流，每一梯次均申請數十名大陸人士來臺，惟渠等在臺均無從事技術交流等相關活動，而係在該公司廠房內從事非法工作。本案經向警方檢舉，在該公司 3 處廠房內查獲 28 名大陸年輕女子疑似「非法工作」，並當場查扣相關薪資資料、上

[27] 「假研習、真打工？ 檢搜洋華光電 帶回 28 名中國女勞」，**自由時報**，http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/444490(2017 年 4 月 4 日閱覽）。

下班簽名表等證物。經持續追查，該公司申請來臺的大陸「專業、商務人士」，實際上都是來自大陸各省的年輕女民工，且來臺前均任職該公司之大陸生產工廠；她們來臺後，被安排直接進駐在臺公司廠房生產線，公司配發她們與一般員工上下班使用相同的電子感應卡，還有考核用的「個人產量表」，上下班都要簽名報到，得配合加班，完全沒有安排任何進修課程，而這些大陸女民工的薪資都由該公司之大陸工廠支付，明顯違反馬英九總統的「禁止大陸勞工來臺」之相關政策。

2. 欲來臺非法工作之大陸人士，透過兩岸人蛇集團安排以商務人士假身份偽造在職證明跟學歷證明等假證件，再由在臺空頭公司函發邀請函來臺洽談訂單為由，成功申請入境臺灣進行斂財[28]：

某婦人行經臺北市重慶南路，向巡邏員警反映，表示她旁邊的和尚一直要她捐款，她雖然拒絕，對方卻跟著糾纏不休。員警上前盤查，這名和尚竟然拿出護照表示自己是大陸人士，今年 35 歲，是合法申請入境的。警方覺得有異，遂將渠帶回警局進行查證，查出該名男子係以「浙江省大和染整工廠業務副理」身分，由臺灣一家展覽推廣發展協會向經濟部申請來臺商務考察，且在臺已逾期停留。警方致電到在臺邀請公司查證，均無人應答。

經持續追查，該男子坦承，來臺前住在廣東珠海，平日在餐廳擔任洗菜工，因為臺灣就業機會多，非法打工收入也高，於是透過大陸代辦業者安排申請來臺手續，代辦業者向他收取人民幣 1 萬元代辦費，數天後交付 1 張來臺入出境證，並交代他熟背「浙江省大和染整工廠業務副理」身分及在臺邀請公司等相關背景，另強調到達臺北市萬華區，將有人提供和尚袈裟及布背包，便可前往臺北市鬧區佯裝僧侶募款。

[28] 「陸客扮和尚 鬧區化緣撈金」，**聯合報**，http://city.udn.com/54543/2961119(2017 年 4 月 4 日閱覽)。

3. 警方破獲以綽號「寶哥」為首的人蛇集團，涉嫌安排偽造在職證明跟學歷證明，讓大陸女子假冒高階主管名義，如「高階經理人」、「高級顧問」、「董事」申請來臺[29]：

安排在臺設立空頭公司發函邀請上述大陸女子來臺從事商務考察或洽談商務訂單，一旦成功入境臺灣後，立即被載運到臺灣北部各摩鐵、賓館應召賣淫，警方查獲 1 名 25 歲大陸女子來臺灣 1 年，銀行戶頭存款就有 2 百萬元人民幣，接近新臺幣 1 千萬，令人瞠目結舌。

4. 南臺灣最高地標「東帝士 85 大樓」，已遭大陸女子集體入駐招攬賣淫，氣焰十分囂張，案經警方掃蕩查察，發現絕大多數賣淫之大陸女子均以「商務考察」名義堂而皇之入境臺灣從事不法活動[30]。經深入追查，兩岸人蛇集團打出只要花人民幣 3 萬元，就能輕易取得各項偽、變造的在職證明，及臺灣企業的假邀訪函，連識字不多的大陸女子，都能變身成為大陸的百貨公司或房地產業的高階主管，蒙混來臺賣淫。因應兩岸交流熱絡，開放亦趨多元化，惟兩岸未互設辦事處，兩岸相關證件真偽查證極為不易，導致有心人士利用此弱點，紛紛以假身分、假證件、假邀請函，以「專業、商務」名義申請來臺案件數量大增。

5. 30 歲具有師範大學高學歷的大陸籍女子，還有健美教練執照，為求快速賺取金錢，在人蛇集團的安排下，以偽造的在職證明，在臺公司邀請函等文件，以「商務活動」名義，來臺考察金融市場，該女子順利入境臺灣後，隨即由臺灣人蛇集團接應前往飯店、汽車旅館賣淫，居然在短短 2 星期內，迅速賺取數十萬現金。

---

[29] 「陸企經理人當幌子」，**三立新聞網**，http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=68439（2017 年 3 月 27 日閱覽）。

[30] 「她叫 CEO！商務來臺職務賣淫」，**自由時報**，http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/436159（2017 年 3 月 27 日閱覽）。

案經移民署在該女子入境臺灣，執行第二次清查後發現該女子申請來臺商務活動的相關資料中，在臺邀請公司情形有異，雖有人應答，但針對該女子受邀行程內容卻支支吾吾，無法解釋，案經該女子搭機離境返陸時，於機場航空公司櫃檯前遭警方逮捕。經深入追查，該女子坦承確係經大陸不詳代辦公司辦理假商務考察來臺，實則應召賣淫。渠亦表示，每天工作時間從下午 2 點到隔日清晨 4 點，工作時間長達 14 小時，每次性交易費用 8 千元以上，其中 6 成由主嫌分配給在臺人蛇集團經紀人、車伕等人。

6. 為求來臺非法工作，大陸人士自行偽造「商務來臺」之入出境證，持憑闖關來臺：[31]

移民署國境事務大隊查獲首宗大陸人士偽造「商務來臺」之入出境證闖關來臺案件。大陸湖南省女子搭機持憑「商務來臺」之入出境證接受查驗，由於該入出境證上的署徽還是舊的入出國及移民署，不是甫改制的移民署，且移民官在證照查驗詢問該女子時，發現她的言行談吐、外觀裝扮與一般商務投資旅客明顯有異，在深入追查下，該女子坦承，係以人民幣 1 萬元代價向不知名代辦業者購買此張「商務來臺」入出境證，企圖來臺非法工作賺錢。渠另表示，原本在湖南新化家鄉開小吃店，但收入不豐，託人取得該張入出境證後，輾轉經廣州取得香港特區通行證，再轉赴香港搭機抵達桃園機場等候查驗入境，惟遭警方查獲。該張入出境證在警方電腦系統查無該筆申請資料，最後確認該女子所持入出境許可證係整版偽造。

(三) 觀光活動

兩岸交流自最早期階段開始，交流項目少，條件亦相當嚴格，是以大陸有心人士欲來臺工作賺錢，以橫跨臺灣海峽偷渡方式係唯一方法；隨著交流

[31] 「陸女持假入臺證闖關，開放陸客首度遭逮」，內政部移民署國境事務大隊，http://servicestation.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1307236&ctNode=32638&mp=bwc（2017 年 3 月 28 日閱覽）。

項目增加，來臺資格條件愈形放寬情形下，欲來臺非法工作或從事其他不法活動等大陸有心人士，越有其發展空間。

渠等大肆利用假結婚、以假資格證件、假邀請函申請「專業、商務」來臺，造成臺灣治安不小影響。而隨著時代不斷推展演變，大陸人士來臺觀光已成為進一步擴大開放項目，而這也使得大陸人士更加容易前來臺灣，而對臺灣政府當然是更嚴峻考驗，如何一方面維持臺灣國境安全，另一方面又要增進兩岸交流的熱度，這的確是非常不容易的課題。

隨著早期「社會交流」（結婚團聚、探親）、「專業活動交流」、「商務活動交流」的開放，針對民間不斷的要求及現實經濟的考量下，政府於 2002 年 1 月先行試辦開放大陸人士來臺觀光，惟初期開放對象係「第三類」身分之大陸人士（旅居國外之大陸人士，必須在居留國工作滿 4 年以上，始能申請來臺觀光），因來臺觀光人數數量及成效不佳，為提升政策效果，政府續於 2002 年 5 月修正發布「大陸人民來臺從事觀光活動許可辦法」，再將「第二類」身分之大陸人士（赴國外短期旅遊或商務考察，中轉來臺觀光）納入，實施數年後，為因應更多大陸人士來臺期望及需求，亦為增加國內經濟財源收入，配合兩岸直航班機的開通，馬英九總統確立了中國大陸人士赴臺旅遊的方針，並且簽署了「海峽兩岸關於大陸居民赴臺旅遊協議」，並於 2008 年 7 月開放「第一類」身分之大陸人士（居住大陸地區境內居民，經由香港、澳門地區來臺旅遊）來臺，亦即針對全體大陸人士全面開放來臺觀光。

惟上述無論係屬何類身分之大陸人士，仍須以團進團出的方式申請來臺，為因應國際觀光潮流及趨勢，政府再於 2011 年 6 月開放「陸客自由行」，大陸人士來臺觀光人數再度提升，對我國內經濟亦帶來更多收入。惟有開放，當然帶來風險，政府陸續開放大陸人士來臺政策，對提升我國旅遊市場經濟，有其正面效應，但在政府發展經濟背後，少數大陸觀光客藉觀光

名義入臺，實際從事與目的不符之工作或活動，對我國的社會治安及國家安全帶來負面影響。以下為實際以「觀光」申請來臺，發生之案例及手段：

移民署在桃園等地區破獲以「發哥」為首之「假觀光、真賣淫」方式，非法引進大陸女子並予以性剝削之人口販運集團，現場拘提賣淫集團成員 4 名，追查發現，該集團由色情應召站業者物色年輕大陸女子，利用自由行來臺觀光名義，實際來臺從事非法賣淫活動，以每 15 天即更換 1 批大陸女子為號召[32]。

## 第三節　大陸地區人民非法來臺態樣與現況分析

兩岸交流至今已將近 30 年，期間歷經兩岸關係高低潮，惟兩岸民間交流始終保持高熱度，而大陸地區人民對臺灣的嚮往始終不變。但無論是交流早期，大陸人士所慣用之船隻偷渡橫越臺灣海峽方式，演變至今，兩岸交流項目多元化，大陸人士來臺目的合乎臺灣方面法令規範，依規申請均可前來臺灣從事與許可目的相符之活動，是以有心之大陸人士必定為了某種特定目的來臺，而且與申請來臺的表面目的大不相同。

大陸人民非法偷渡來臺原因甚為多樣化，經過時代演變，牽涉更為複雜。早期大陸人士以船隻偷渡來臺之目的單純係打工賺錢或與親戚團聚共同生活，演變至賣淫、走私、畏罪潛逃來臺藏匿，甚而攜帶槍彈、毒品、炸藥偷渡、在臺充當保鑣、參與偷竊、搶劫、歛財等案件，近年來亦有來臺調研、前往國內各大軍事要塞窺探、拍攝、紀錄等情事發生，不排除大陸當局利用合法來臺管道派遣情報人員滲透來臺，進行特定目的蒐情。以下就大陸人士非法來臺後，常見行為態樣進行現況分析：

### 一、賣淫

[32] 「強調半個月換貨，賣淫集團遭偵破」，**中時電子報**，http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160413005456-260402（2017 年 3 月 28 日閱覽）。

自兩岸交流開放以來，大陸女子來臺賣淫行為禁絕不止，分析 1987－2008 年間遭查獲賣淫大陸女子，來臺途徑均係透過兩岸人蛇集團安排，利用漁船橫跨臺灣海峽偷渡入境，上岸後即由臺灣人蛇集團接應安排前往應召站賣淫工作。由於大陸人士搭乘船隻橫跨海峽偷渡來臺風險極高，除海象變化莫測的因素外，亦可能在未抵達臺灣海岸前即遭查緝；能夠成功上岸者，因未擁有合法證件，仍須隱密行蹤處處躲藏。因偷渡艱苦不易，且過程具高度風險，另渠等偷渡前均已繳付一筆金錢給人蛇集團，是故絕大部分偷渡來臺之大陸女子，想盡方法要以最快時間賺取最多金錢為最主要來臺目的，因此在臺賣淫是首要選擇，既可短時間內，賺取更多金錢，且在臺灣不法集團掩護安排下，不需在公開場合工作，僅需在隱密空間內工作，遭警方查獲機率減少很多。

隨著兩岸交流不斷演變熱絡下，兩岸人民往來逐漸頻繁，男女通婚者與日俱增。由於兩岸經濟條件差異下，大陸女子嚮往臺灣之自由與富裕生活，兩岸婚姻案件急速增加；導致兩岸婚姻仲介業大量興起，臺灣地區男子與大陸女子結婚風氣日盛，而這也讓兩岸人蛇集團看出端倪與漏洞，為了牟取暴利，並減少偷渡橫越臺灣海峽失敗機會，人蛇集團遂大肆利用兩岸婚姻管道，安排大陸假老婆、臺灣假老公在大陸地區辦理結婚，大陸女子隨後持不實手段申獲文件，申請來臺與配偶團聚，入臺後隨即由臺灣人蛇集團接應安排賣淫，嚴重危害社會治安及入出境安全。

其實「假結婚」係指婚姻形式完全符合雙邊結婚之法律規定，實際卻非真正夫妻婚姻關係。大陸人民係藉結婚為手段，達到來臺賣淫賺錢之主要目的。由於大陸女子來臺賣淫風氣日盛，復以兩岸有組織性人蛇集團居中安排、控制及剝削，導致美國於 2006 年間國際人口販運報告中[33]，將我國從第 1 級

[33] 「美國 2006 年人口販運問題報告」，**美國在台協會**，https://www.ait.org.tw/zhtw/2006-trafficking-in-persons-taiwan-tier-2-watch-list-zh/（2017 年 3 月 28 日閱覽）。

降為第 2 級觀察名單，嚴重影響我國國際形象。有關大陸女子與臺灣男子假結婚後來臺賣淫主要現象如下：

（一） 假結婚來臺之大陸女子原工作即為風化場所執業女子，與臺灣同類工作相比，收入顯不相當，在利字當頭觀念影響下，加上人蛇集團遊說及安排，在大陸辦理假結婚後申請來臺團聚，搭機入境後，抵達機場即由臺灣人蛇集團接應，安排前往應召站或聲色場所工作。

（二） 在大陸原本即有正當職業之女子，因生活入不敷出，或因羨慕更好生活為由，受人蛇集團誆騙及慫恿，表示來臺打工短期內可賺取數倍於大陸的薪水，打動大陸女子，透過安排與臺灣男子辦理假結婚，惟來臺後發現與事實不相符合，在人蛇集團遊說下，同意前往應召站或聲色場所工作。

（三） 曾有臺灣男子欲與大陸女子結婚共組家庭，在不知情情形下，透過人蛇集團安排會面相親，與大陸不知情女子結婚，人蛇集團隨即申請大陸女子來臺團聚，入境抵臺後，即遭藏匿控制行動，並安排至應召站強迫賣淫。

（四） 大陸女子來臺賣淫已在臺形成一龐大產業，在此產業中，包括了色情業、飯店旅宿業、大陸賣淫女子、兩岸蛇頭、人頭配偶、保鑣、車夫等均有利可圖，形成牢不可破之結構。既有暴利可圖，無論是大陸女子，或貪圖利益之臺灣男子，願意冒險者所在多有。

兩岸開放交流前期，大陸女子來臺賣淫管道較為狹窄，係以船隻偷渡及假結婚等來臺管道為大宗，而自 2008-2016 年間，兩岸情勢緩和，交流管道多元化，大陸女子來臺賣淫，除假結婚管道仍為大宗外，其餘來臺管道如專業、商務、觀光及醫美健檢等管道來臺也逐漸被兩岸人蛇集團趁隙利用

**二、非法入出國**

伴隨兩岸民間互動交往頻繁，雙方因具有共同的語言、文化與習俗，而使得兩岸人民在從事跨區犯罪活動時，具備更多地理及人文背景優勢，其中又以兩岸的偷渡情況由來已久，探究其主要原因，大陸地區因為人口眾多，至工資低廉，爰使許多大陸沿海地區人民，透過各種管道，偷渡到臺灣打工牟利，加以中國大陸政府對邊境管理問題的不甚積極，致使透過漁船或小型舢舨、持用偽變造證件，偷渡進入國內，且有逐漸轉型趨勢，經人蛇集團以企業化管理、多元化的經營方式，使得更多的大陸偷渡犯得以順利滲透來臺，縱有各治安機關的強力查緝，但每年所緝獲的人數與實際偷渡來臺的人數，仍然還有相當大的黑數存在，主要偷渡入境方式如下：

（一） 以海上偷渡進入

早期係搭乘漁船，利用天黑時海上能見度不佳，以岸際有明顯燈標為目標，至近海後下水游泳上岸，近期發現，偷渡者集資購買老舊漁船或舢舨，同樣於利用天黑時，且岸際有明顯目標，且依據該海域潮汐狀況，利用漲潮時機，駕船衝岸後，拋棄其犯罪工具，偷渡登岸成功。近年來破獲偷渡案件中，因有利可圖，兩岸不法分子積極介入，以安全上岸之保證方式吸引偷渡者，隨即透過人蛇集團安排，以漁船將偷渡者運送至限制水域外後，再以小艇接駁衝岸。

（二） 以合法掩護非法進入，相關入境管道分列如下：

1. 假結婚：

係指兩岸人民結婚，在形式及法律上，完全符合兩岸婚姻之相關規定，惟實際上卻無夫妻關係，僅藉藉結婚之手段，所達到特定之目的；早期大陸地區人民因以海上偷渡來臺風險較高，為達成來臺淘金美夢，在兩岸人蛇集團策劃下，以假結婚方式申請來臺，抵臺後在由不法份子掩護下，從事賣淫等不法情事，倘遭查獲，因對於假結婚之舉證又有諸多窒礙，致許多欲來臺非法之大陸民眾，紛紛以假結婚方式申請來臺。

2. 假探親：

大陸地區人民為來臺非法打工，利用探親、探病等管道申請來臺期間，逕行打工賺錢。

3. 假觀光：利用申請觀光名義來臺，脫隊從事非法行為。

4. 假證件：持用偽造或變造證件入境，或轉機前往其他國家以從事非法行為。

## 三、走私毒品

聯合國對於毒品問題之重視，可由 1961 年「麻醉藥品單一公約」、1971 年「精神藥物公約」、1982 年「聯合國海洋法公約」及 1988 年「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」中，透過各會員國簽署及合作，積極加以防制，遏止毒品氾濫，惟仍然無法有效解決毒品問題，儘管毒品已列為「萬國公罪」，隨著全球化的發展趨勢，助長在全球的氾濫，成為威脅國際社會安全的重大議題。

毒品犯罪現已成為各國最為困擾的重大犯罪問題，嚴重腐蝕社會安全與經濟發展，各國政府無不積極投入防制毒品工作，我國在各地方法院檢察署、警察機關、調查局、行政院海岸巡防署、財政部關稅總局、國防部憲兵司令部等近年來均強力執法，積極查緝毒品，以阻斷毒品來源。臺灣雖推行許多防制與查緝作為，但毒品並未消聲絕跡，原因在於販售毒品有相當大的獲利，且均由其幕後黑道組織集團操控，伴隨著不法組織為掌控毒品市場，以使用槍械掌控其地盤，因而演變為槍毒犯罪合流。

目前全世界毒品的主要產地，以「金三角地區」(泰國、緬甸及寮國的交界地帶)、「金新月地區」(阿富汗、巴基斯坦及伊朗的交界地帶)、「銀三角地區」(哥倫比亞、秘魯及玻利維亞的交界地帶)等三個地區最負盛名[34]。而造成大

[34] 張忠龍，「海峽兩岸犯罪問題之研究」，淡江大學大陸問題研究所碩士論文(2002 年)，頁 50。

陸毒品氾濫的主因，便是「金三角地區」透過雲南保山、德宏等地入境，其中一條路線係由廣西、廣東輾轉到香港、澳門；另一條路線則經由貴州、四川南下廣東，沿線省分都成為毒品危害劇烈的地區。由於海峽兩岸地域鄰近，隨著交流的日益頻繁密切，衍生之兩岸跨境犯毒層出不窮，其中形成之新興毒品傳播區域，影響不容小覷。隨著社會環境的演變，近年兩岸四地毒品問題產生相當變化，毒品防治工作面臨更加嚴峻挑戰。

由於海峽兩岸同文同種，地理環境上僅隔一線海峽，毒品犯罪問題，存在已久，毒梟在兩岸之間遊走遠比其他毒源區自在，近年走私毒品方式不斷推陳出新，走私方式更是極盡巧思，透過偵破案件歸納分析，走私毒品的方式有：入出關之旅客夾帶、郵遞包裹走私、空運走私、漁船走私、船員攜帶、商船走私、貨櫃夾帶等，其中又以漁船走私、貨櫃走私等為大宗，這也常是臺灣地區人民前往大陸，或經由國際販毒集團安排，私運毒品回臺銷贓牟利的結果。

在我國漁業資源日逐枯竭情況下，許多漁民為了生計，鋌而走險，利用本身所有之漁船，來往兩岸從事走私或偷渡等不法勾當，根據遭查獲之案例分析利用漁船走私，可歸納為海上接駁裝卸私貨或丟包、快艇走私、利用船筏近岸搶灘、以漁貨掩護逃避檢查、改造漁船裝設密窩等方式為之。

## 第四節　小結

在中國大陸以快速崛起的大國之態勢下，兩岸不論在資金、商品、勞務，甚至資訊交換等各層面，交流的形式只會更趨多元化及複雜化，國家相關法令

不及跟上社會的快速進步的脈絡，形成挑戰國家安全維繫與管制的局勢，衝擊政府因應治安的妥協或轉變。

現今兩岸人民交流頻繁，新興犯罪手法也隨之相互仿效，就近期查獲跨境詐欺犯罪而言，不法份子利用兩岸現況，拜通訊科技因素，造成兩岸司法單位查緝不易，且跨境詐欺犯罪具有高度模仿性，犯罪集團製作教戰守則、嚴密組織內部分工，並運用高科技設備，以智慧型手機通訊軟體，常見如「假中獎」或「假綁票勒贖」等手段，詐騙兩岸民眾財產，並製造社會動盪不安之氛圍。

此類犯罪已嚴重影響兩岸人民生命、財產安全，兩岸警方應更積極於推動兩岸合作共同打擊犯罪工作，不僅限於個案協查、遣返，必要時應針對特定跨境犯罪，同步實施掃蕩專案，以收事半功倍之效。以行政院海岸巡防署與中國大陸廈門市公安邊防，於金門海域實施同步執法為例，中國大陸不肖漁船集團性大舉入侵，中國鐵殼船、快艇肆虐我國海域，行徑囂張，我國為維護金門地區海洋生態資源，展現政府執法決心，除藉由整合各海巡單位船艦，並與內政部空中勤務總隊直升機能量，架構海空防線，全力取締外，兩岸海上執法機關更透過聯繫管道，相互有默契地於同日同時同地，於各自管轄海域合作同步執法行動，進行專案威力掃蕩工作，針對大陸越界漁船採取嚴懲重罰手段，對於進入金門禁止、限制水域從事非法漁撈作業或滯留之大陸漁船，依法進行帶案處分，除沒入漁具、漁獲外，並將視違規情節，輕則處以高額罰鍰，重則沒入漁船作為處分，藉以達到對大陸漁民產生嚇阻效果，並淨化海域治安。

兩岸無論是在經貿投資、觀光旅遊、兩岸通婚聯姻上，彼此往來日趨熱絡，不法份子常趁隙勾結串聯，犯下販毒等重大跨境犯罪。因此，促成兩岸司法單位交流正常化發展，建立兩岸長期穩定、制度化共同打擊刑事犯罪互動機

制，均有其急迫性，並強化彼此司法制度比較研究，以共同解決困擾兩岸的跨境有組織犯罪問題，共創兩岸人民雙贏的局面。

國立政治大學
National Chengchi University

# 第肆章　大陸地區人民非法來臺影響及因應作為

綜觀國際社會中，大規模移民的現象常因戰亂、政治或經濟等因素造成，以 2011 年 3 月開始的「阿拉伯之春」為例，數量激增的難民或是經濟移民，從中東、非洲和亞洲等地，經地中海及巴爾幹半島進入歐盟國家尋求居留而產生的移民潮，此次難民危機已在歐洲引發嚴重的社會及經濟的危機，而且還未見結束的那一日，在全球化的趨勢下，直接促成了移民的國際化。

我國四面環海，是一個典型的海島國家，因此國家安全除重視邊境安全外，尚包括機場、港口等安全檢查工作，國家安全攸關國家的生存發展、利益與價值，以及人民福祉，當前影響我國家安全的因素，又以中共為國家安全之主要威脅，自 1987 年開放大陸探親以來，兩岸民間社會、經貿、文化、觀光等交流發展密切，持續頻繁熱絡。相對地，因交流所衍生的安全議題亦逐漸擴大，面對中共的傳統性國家安全威脅，例如：外交、軍事帶來嚴重的考驗，另外許多非傳統性國家安全威脅議題，嚴重性日趨顯著，例如：大陸地區人民偷渡入臺、毒品、槍械等走私、兩岸組織犯罪、動植物防疫檢疫等問題，對國家安全的衝擊，亦不容小覷。

由於大陸地區人民可能透過偷渡入境，對我國家進行情蒐、滲透、竊密、破壞等工作，甚至透過利用走私槍毒、組織犯罪活動，惡化治安，更可能用於謀殺破壞、影響政經局勢安定，導致加重非傳統性安全威脅之程度，其對於國家安全的重要性絕對不亞於傳統性國家安全威脅。基此，本章將探討中國大陸人民非法來臺影響及因應作為之角度切入研究。

國立政治大學 National Chengchi University

## 第一節　大陸地區人民非法來臺對國家安全之影響

隨著冷戰結束之後，全球化現象快速發展，國家安全問題已不再局限於傳統的軍事、政治及外交衝突等議題，國際戰略環境變遷與質變，「非傳統安全」威脅已逐漸取代「傳統安全」威脅，換言之，傳統安全思維僅著重在國家與軍事安全的層面，非傳統安全則是基於整體安全的考量，在面對非傳統安全威脅下，我國如何調整適應變化之環境已確保其生存及發展，已成為當前刻不容緩之要務。

非傳統安全問題，主要包括：經濟及金融安全、自然生態環境安全、網路資訊安全、大規模殺傷性武器擴散、恐怖主義、跨境犯罪、走私販毒、非法移民、海盜、洗錢等。中國大陸對臺威脅亦包含傳統與非傳統安全威脅性質，傳統安全係以軍事戰略威脅為主，非傳統安全威脅則來源多元、形式多樣，所呈現以走私、海盜、偷渡、偽造貨幣、詐欺、洗錢等跨境犯罪最為顯著。

傳統國家安全觀念往往影響政策方向，冷戰時期，國家安全議題集中於國防、軍事等傳統性安全議題，冷戰結束後，國家安全呈現多元方式論述，諸如經濟安全、非法移民、毒品走私、恐怖主義、環境安全、資訊網路安全等非傳統性安全威脅之重要性不亞於傳統的國防、軍事等議題，成為安全領域的重心，國際情勢與戰略變化，均會影響臺灣之國家安全，然我國國家安全與中國大陸間的關係，有著密不可分的關係。不可否認的，當前中國大陸對我國的國家安全而言，具有最不可忽視的威脅，源於對岸中共政權及其軍事威脅。雖然爆發戰爭的可能性降低，但是各領域層面的衝突安全機會卻是相對增加，國家安全關注的焦點不將僅再侷限於軍事方面，然政治、社會、經濟等領域之重要性顯得格外重要，安全議題勢必更加的複雜，當前非法入出境問題儼然成為非傳統性安全中重要議題。

雖然我國四周有海洋作為屏障，可減緩類似諸如內陸地國境不易防守的安全危機，但若外來威脅以海空夾擊方式進逼，臺灣本島長達一千二百公里的綿長海

岸線，因欠缺縱深且無具特殊優勢地形相互支援的戰略地形下，無法形成內線作戰的優勢作為，而成為國境安全的負擔。

中國大陸自改革開放以來，長期採陸權思維的中國在經濟崛起後，也開始轉向海權發展[1]，透過解放軍與海洋執法機構的密切合作所構築的戰略環境，從南海填礁造島爭端到南極資源探勘競爭，明顯宣示新海洋時代的到來，也給全球政經發展帶來新的氣象，讓全球見識到中國積極的海洋擴張政策，具體展現成為海洋強國的氣勢。

兩岸過去從以武力為核心的戰線，轉變成為以非傳統安全為中心總體戰線。解嚴前，兩岸均由軍事力量負責近岸及海上的保衛事宜，對於於海岸線監控及各重要港口的進出管制均嚴格管制，然偷渡的情況仍會發生。解嚴後，兩岸也逐步開放海洋，原本由國防部海岸巡防司令部負責的海防工作，該司令部亦被整併至行政院海岸巡防署，惟因編裝配備、人員編制與原始規劃差異甚大，加上兩岸交流熱絡，大陸偷渡客進入臺灣的事件更是急速增加，其所採取偷渡入境的方式，確實已經嚴重危及我國國境安全，對於我國政治、經濟與國家安全造成重大威脅。中國大陸人民非法來臺對國家安全之影響，分述如下：

**一、國防軍事面**

情報蒐集工作不分戰爭時期或承平時期，其中又以軍事活動及相關的資訊，為各國對外蒐集情報的主要目標，舉凡軍事戰略思想、軍備實力、軍隊編制、軍事訓練、武器編裝、戰力部署、作戰計畫與相關國防科技產業的技術水準、生產能力等，都屬於軍事情報的範疇。一般情報蒐集工作絕對無法排除以各種合法身份進行掩護，特工人員進入臺灣遂行情報蒐集與布建的工作，可能採取偷渡等非

[1] 「中國的軍事戰略」，中華人民共和國國防部，http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm（2017 年 5 月 20 日閱覽）。

法的方式進入臺灣，因此，中國大陸偷渡客對臺灣國家安全的危害，首在情報安全。

對於我國而言，中國大陸不明人士偷渡或假藉其他合法身分來臺，更可能對於臺灣安全造成潛在之威脅。例如，前述大陸人士潛入或入境臺灣後，除行蹤不明、行蹤飄忽而難以掌控外，且可能長期隱藏身分，待命行事或伺機著手實施特種任務，如遂行統戰或發展組織、煽動民意或鼓動暴力、破壞國家重要基礎建設、利用或招募犯罪組織、結合槍毒走私、竊取國家機密或提供最新情勢資訊、攻擊政府機關或重要官署、擔任內應角色等，皆係值得重視之潛在威脅與安全顧慮。

**二、政局安定面**

中國大陸人民偷渡來臺，除前述國防安全隱憂外，亦可能負有政治任務，從事統戰或發展特工黨組或情蒐等工作。行政院大陸委員會亦曾具體指出，中共當局直接利用偷渡管道，對臺進行滲透，並在軍事基地或高科技廠區附近取得較低層工作，如搬運工、清潔工、建築工、計程車司機等，以便伺機蒐集情報[2]。根據法務部調查局報告顯示，大陸偷渡犯中有可能潛藏負有政治任務的中共情工組織、公安、共軍等人員夾雜其間，從事統戰或發展特工黨組或情蒐等工作；此外，中共情工組織，亦運用兩岸黑社會組織，派員滲入臺灣從事活動。

其中又以人蛇集團等犯罪組織，以組織化、企業化、國際化方式，經由合法的管道，藉「合法掩護非法」方式仲介大陸偷渡客入臺，甚而夾帶情工人員滲透入境，以「假結婚、買賣淫」、「假結婚、真打工」及「假觀光」等為主要方式入境。其藏身於社會各階層，除了打工賺錢等經濟因素外，亦不乏負有政治目的者，

[2] 「1999 年兩岸交流大事紀」，行政院大陸委員會，http://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=9B90C00067BE6B33&s=BA767E2CF3E6D171（2017 年 5 月 20 日閱覽）。

從事情報蒐集工作，對我國進行滲透、破壞、分化、竊密、顛覆或製造騷亂，對我政治、心理、經濟、社會，乃至於國家安全造成嚴重挑戰與威脅。

**三、邊境防衛面**

臺灣海岸線綿長達一千二百多公里，相關海域安全，從以往到現在都分布在各部會中，並由行政院國土安全辦公室協調聯繫，當實際進行處理時，統合各部會相關能量執行與運作。就個別功能而言，扮演重要地位者仍為行政院海岸巡防署，阻絕槍枝、毒品、偷渡、走私物品等危害於境外。

行政院海岸巡防署下轄兩個總局，分別為海洋及海岸巡防總局[3]，其中，所屬之海洋巡防總局，主要進行任務有海域犯罪偵防、海洋災害救護、海洋環境保護及保育、海上非通商口岸查緝走私、海上交通秩序管制及維護、海上涉外事務之協調、調查及處理、海難救助漁業資源巡護等相關海上安全任務，實屬邊境防衛之最前線，以 2017 年臺北市政府舉辦之世界大學運動會為例，海洋巡防總局就是負責提升國境安全能量之主要機關。

另海岸巡防總局，區分為北、中、南、東四個地區巡防局，任務以加強海岸巡防工作為主，並負責轄區內各著要港灣及地域之陸地巡查與安檢的工作[4]，以免發生偷渡走私，及潛逃出境等事件。行政院海岸巡防署自 2007 年起執行「安海專案－邊境安全管制」，杜絕槍械、毒品走私與不法分子非法偷渡。

然兩岸人蛇集團時常利用各種偷渡工具及國境防線上的漏洞，恣意進出，將危及國境安全。由於國境線亦多為敏感地區，對於護漁驅逐漁船以及盤查可疑偷

[3] 「所屬機關簡介」，**行政院海岸巡防署**，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/lp?ctNode=1013&mp=999&idPath=600_601_781_1013（2017 年 5 月 20 日閱覽）。

[4] 「業務職掌」，**行政院海岸巡防署**，http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=16619&ctNode=1931&mp=9992（2017 年 5 月 20 日閱覽）。

渡船隻，都可能因為爭議與糾紛的處理不善而成為危機的引爆點，為此更需增加國境安全的巡護兵力。

**四、社會安定面**

國家內部的社會現況及發展，如族群關係、各階層利益衝突等，亦為關切的對象，因為社會文化衝擊或族群間衝突，不僅會直接影響原有社會秩序的穩定，也可能會對政治情勢產生衝擊，而改變該國的對外政策，以致影響到其他國家或地區，甚至撼動整個世界情勢。對於任何國家或政府而言，非法偷渡入境，即係對國家主權完整之重大挑戰，削弱國家統治管轄效能；出現漏洞的國境管制，無論是海岸線或國際機場、港口等，皆將構成國家安全的潛在威脅。事實上，人蛇集團雖擅長偷渡或販運人口，但也可能轉而從事毒品或槍械或違禁品走私，甚至與國際組織犯罪團體建立聯盟與合作關係，相互勾結牟利，凡此現象及趨勢皆會對國家安全構成壓力與威脅。

以假結婚為例，婚姻是促進族群融合與社會安定的人類群聚方式，倘中國大陸人士欲至臺灣從事各項不法活動，人蛇集團通常會以假結婚獲得身份掩護，進而衍生出大陸新娘受到特定政治團體運作，操控做為打擊政治公信力，假藉人權、人道之名行政治抗爭的現象，不僅影響婚姻所產生的家庭安定功能，更造成婚姻價值的錯亂，降低家庭功能，形成社會問題，而這些提供假結婚掩護的臺灣人民，因內心失去安定感，也容易衍生各種家庭糾紛，乃至激化族群對立，造成社會的動亂。

**五、經濟秩序面**

中國大陸偷渡客來臺通常是以出賣體力換取工作機會，從事高勞動力行業，或是在餐廳非法打工等。雖然使得本地雇主的勞工缺乏問題，獲得紓解，亦規避許多雇主應負擔的責任及，並可以低廉工資，降低生產成本。然而，此舉造成對

我國勞工產生排擠效應，不僅無助於經濟生產力的再提升，恐將減緩整體產業升級的速度，並間接影響經濟發展；更會加重社會福利資源的負擔，造成經濟上的衝擊，間接助長我國失業勞工逐漸增加之趨勢，此一問題值得國人正視與深思。

**六、防疫檢疫面**

防疫檢疫安全是指因為偷渡及非法移民，倘出自疫區且帶有其病原體，進而產生各種流行性疾病與傳染擴散。以 2002 年 3 月發生的 SARS 疫情為例，經過國際衛生單位與中國大陸的調查顯示，其發病的源頭就在於大陸廣州，並透過人員的流動接觸，形成傳播途徑。連透過相關檢查程序，經過通過檢疫，然病毒仍於人體潛伏期間，有可能通透過檢疫機制，傳入我國，造成致命傳染病的大規模流行，更何況是偷渡人士，在偷渡工具與環境簡陋、髒亂與毫無防疫單位把關的情況來看，偷渡將成為影響我國防疫檢疫安全的最大威脅來源。

## 第二節　兩岸共同打擊非法來臺案件現況

隨著兩岸交流頻密，犯罪兩岸化儼然成為許多刑事犯或是經濟犯，利用兩岸刑事司法互助不足的特殊形勢，潛逃大陸地區藏匿之途徑。尤其大哥級刑事犯經常隔海遙控，趁機與大陸犯罪集團串聯，並聯合香港、澳門、日本或東南亞地區等境外犯罪組織，進行跨境犯罪活動，已成為犯罪偵防的死角。此種犯罪型態，不僅是臺灣治安的威脅，亦是大陸治安的威脅，這是兩岸必須正視的問題。

然而，兩岸犯罪型態錯綜複雜，兩岸警方合作偵查犯罪，常囿於不可預知的因素，亦有陷入困境之時，也只能「默默耕耘、以靜制動」，卻因此影響偵防效能。由於兩岸間特殊形勢使然，必要運用綜合、非傳統性的安全概念，尋求兩岸合作機制，以因應全球化與區域化的挑戰。依循犯罪偵防規劃需求，積極開拓聯繫管道，有效運用犯罪情資，擴大兩岸共同打擊犯罪實效，逐步推動兩岸警務合作與交流。

現階段海峽兩岸對共同打擊犯罪，已有基本共識，未來不僅要鞏固原有基礎，更要深化彼此合作力道，秉持「善意溝通、積極合作、永久聯繫」的原則下，推動兩岸合作共同打擊犯罪工作，積極促成兩岸警方關係的正常化發展，從而建構兩岸「長期穩定、制度化」共同打擊刑事犯罪互動機制，擴大犯罪偵查功能。

依據兩岸所簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」中有關兩岸合作事項[5]，為雙方同意在刑事領域相互提供協助、合作內容如下：

**一、** 共同打擊犯罪[6]；

**二、** 送達文書[7]；

**三、** 調查取證[8]；

**四、** 認可及執行民事裁判與仲裁裁決[9]；

**五、** 移管（接返）被判刑人[10]；

**六、** 雙方同意之其他合作事項[11]。

兩岸人民認為共同打擊犯罪，對兩岸社會、人民均能互蒙其利，且增進彼此信任、友好觀感等普世價值。基此，兩岸在平等互惠及對等尊嚴的框架下，持續合作推動共同打擊犯罪工作，積極促成兩岸合作交流之正常化發展，從而建構長期穩定、制度化共同打擊刑事犯罪互動機制，維護兩岸人民生命財產安全。「協議」之簽署，主要在建構制度化之兩岸共同打擊犯罪模式及司法互助機制，除以兩岸警察及公安機關共同打擊犯罪之「刑事偵防」合作事項外，並以「犯罪資訊交換」、「全面合作，重點打擊」、「協助偵辦」及「人員遣返」為主，保障兩岸民

---

[5] 「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議全文」，**法務部**，https://www.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=32132&CtUnit=11767&BaseDSD=7&mp=001（2017 年 5 月 22 日閱覽）。

[6] 同前註。

[7] 同註 5。

[8] 同前註。

[9] 同前註。

[10] 同前註。

[11] 同前註。

眾之生命財產安全外，亦可就與兩岸民眾切身相關之司法保障事項，進一步擴大互助範圍，有效推動兩岸交流秩序的之正常化。

兩岸共同打擊犯罪著重於「刑事領域」，以兩岸警察及公安機關共同打擊犯罪之「刑事偵防」合作事項，並主要以「犯罪資訊交換」、「全面合作，重點打擊」、「協助偵辦」及「人員遣返」為主：

**一、 犯罪情資交換**

係指我國與國外政府、機構、國際組織間，為預防、調查或偵查犯罪，必要時，相互請求提供、交換或接受與有關犯罪資訊。目前各國司法機關順應國際趨勢並仿效國家或區域間之司法互助模式。

目前我國與國際間各執法機關雖未曾簽署書面合作協議情形下，先不論以何種形式下之名義合作，未曾中斷與各國執法機關共同合作打擊跨國犯罪之機制，尤其是在情況急迫之情形下，如跨國擄人勒贖案件，檢察官指揮偵辦過程中，必須由相關負責偵辦之執法機關，倘循司法互助流程應處，必定緩不濟急。若以犯罪偵防的角度而言，打擊犯罪除立即反應，對於犯罪的事先預防也非常重要，良好的情報資訊交換可以事先防範犯罪的發生及即時打擊犯罪，這即是兩岸開啟犯罪情資交換之濫觴。

針對犯罪情資交換，倘為我方提出案件請求，由我國警政署刑事局兩岸科，傳遞給大陸公安部港澳臺辦事處，依犯罪情資屬性，轉發給禁毒局、刑偵局或其他公安單位，後來為爭取時效之故，爰開放可與各對應窗口直接聯繫。如果犯罪情資是由大陸傳遞給我方，再依屬性轉交相關權責機關協查偵辦，原則上對應窗口有固定對應聯絡人，惟在個別案件協查時，由該案對應大陸公安單位互為議定專人聯繫，如採書面傳真認證，並以雙方對應窗口長官簽署之意向書為憑證，案件結束後，此聯繫管道及人員即撤除。

## 二、 全面合作，重點打擊

依據「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」中，第 4 條合作範圍如下[12]：

（一） 涉及殺人、搶劫、綁架、走私、槍械、毒品、人口販運、組織偷渡及跨境有組織犯罪等重大犯罪[13]；

（二） 侵占、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪[14]；

（三） 貪污、賄賂、瀆職等犯罪[15]；

（四） 劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪[16]；

（五） 其他刑事犯罪[17]。

兩岸簽署落實執行共同打擊犯罪與司法互助秉持「全面合作，重點打擊」之原則，不分犯罪類型，合作防制所有犯罪，並重點打擊電信詐騙、經濟犯罪、毒品走私、人口販運等犯罪，結合實際合作打擊犯罪經驗，針對跨國性犯罪，加強與國際性的治安維護組織合作，建構全面性的犯罪防制網絡，提升我國對於跨境犯罪防制之地位。

有關兩岸共同打擊犯罪合作範圍，雙方同意共同打擊雙方均認為涉嫌犯罪的行為，並經雙方同意著重打擊重大犯罪、經濟犯罪、職務犯罪、恐怖活動及其他刑事犯罪（即一方認為涉嫌犯罪，另一方認為未涉嫌犯罪，但有重大社會危害，得經雙方同意個案協助），協議第 4 條關於合作範圍[18]，雙方同意採取措施共同打擊雙方均認為涉嫌犯罪的行為。

---

[12] 同註 5。
[13] 同前註。
[14] 同前註。
[15] 同前註。
[16] 同前註。
[17] 同前註。
[18] 同前註。同前註。

## 三、 協助偵辦

兩岸在協議的基礎上，可以透過犯罪情資交換、協助偵辦與採證、遣返罪犯等合作方式，一網打盡兩岸跨境犯罪活動。對於犯罪嫌疑人犯罪潛逃對岸藏匿行為依法應由犯罪地法院管轄，雙方應尊重對方司法機關管轄權，對潛逃己境之案犯協助緝捕並予以移交遣返，除援例可透過國際刑警組織，緝捕刑事犯及刑事嫌疑犯外，應依據互惠原則，提供必要協助。

此外，為確保協議順利執行，依其協議規定，進行此項協助時，除基於重大關切利益保留原則外，雙方不得以嚴格的「雙重犯罪」為理由拒絕協助[19]。在程序方面，請求方應提出已掌握之犯罪事實及法律依據，受請求方經審查認為符合協助條件時，應依己方規定，在境內緝捕罪犯，必要時得經雙方協商，合作協查偵辦。

然而，大部分人憂心未來大陸罪犯潛逃臺灣，請求我方給予協助，是否由我方將人犯加以逮捕後，交由大陸遣返，由於涉及領域管轄權的相互尊重，兩岸已有若干共識，我方決不允許由大陸公安來臺灣自行逮捕人犯的情事發生。以涉嫌於 2009 年 3 月 17 日，在高雄市苓雅區交橫二路，犯下殺害郭姓女子一案之犯罪嫌疑人許 OO 為例[20]，本案之犯罪嫌疑人許 OO 並未在大陸犯下任何刑事罪名，大陸受理我方正式司法互助之請求後，即依據司法互助之模式，積極協助逮捕許 OO，無待承辦檢察官發布通緝，即得依檢察官拘捕令狀提供協助。因此，兩岸共同打擊犯罪的迅速性及有效性、雙方合作型式及範圍都依據司法互助之模式，有所突破。

[19] 林振耀，「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議簽署後，我國警察機關執行成效之研究」，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所（2014 年），頁 72。
[20] 同前註，頁 73。

**四、 人員遣返**

1990 年 9 月至 2009 年 6 月協議生效前，循「金門協議」遣返之我方受刑人或犯罪嫌疑人，均是在對岸觸犯大陸相關刑事犯罪，由中國大陸公安經「馬祖-馬尾」、「金門-廈門」，以船隻接駁方式遣返，建立兩岸司法互助制度化遣返機制之模式，雙方合作緝捕並遣返罪犯，杜絕我方嫌犯潛逃大陸之動機，兩岸協議對於引渡、遣返依循國際慣例，雙方對於死刑犯、政治犯、軍事犯及本國國民依循國際慣例達成共識，以不引渡、不遣返原則，爰協議簽訂之前，兩岸人員遣返作業概遵循「金門協議」進行。

2009 年協議簽署後，我國則依協議內容在原有基礎上，增加海運或空運直航方式，使人員遣返作業更加安全、迅速、便利。司法機關經法務部授權後，得與中國大陸公安部直接聯繫，執行遣返事宜。自從兩岸簽署協議後，關於遣返人犯，必先遵守兩罰原則，即兩岸針對此行為，於兩岸需認定為刑事犯罪，成為可否遣返的前提，為避免在法律認知差異，爰關於得遣返犯罪以列舉方式條列，如殺人、組織犯罪、販毒、經濟、貪污、劫機與恐怖活動等犯罪，就我方逃往中國大陸之犯罪嫌疑人所犯罪刑，以組織、經濟與貪污犯罪類型居多，藉由協議簽署，可使司法協助程序更加明確化，有共同作業基準，有助於遣返流程的便利性，並有效防止潛逃中國大陸規避查緝及訴訟漏洞。

## 第三節　兩岸共同打擊非法來臺案件政策限制

人口販運行為多屬跨國性質，在移動過程中必定牽涉到不同地域與國家、不同國籍人士的介入，甚至涉及層面廣泛，如何有效實施跨國間合作，是每個政府都必須思考的議題。然而，兩岸不論在偵查階段，乃至司法體制與運作差異性甚大，且對於所關注司法議題也大為不同，中國大陸較著重在司法體系運作的有效性的建立、相關法律規範的訂定與執法的強度等方面，而臺灣則較強調犯罪行為

的防制與偵查。兩岸警察及公安機關在共同打擊犯罪上，實務操作仍面臨不少限制：

**一、情資回覆時程難掌控**

犯罪情資在偵辦案件上，運用價值高低取決於其具有之「正確性」及「時效性」。在兩岸共同打擊犯罪，兩岸警方合作執行工作，大部分以犯罪情資交換、通緝犯嫌犯遣返及案件的協查偵辦為主，實務上，因中國大陸地幅廣闊、省分縣市距離遠，亦可能人力不足，文書傳送費時，不論是犯罪情資交換或調查證據上，中國大陸回復時程，多數無法如約定期程交付，喪失許多調查先機。

兩岸共打協議雖規範情資交換，惟兩岸警方尚未建立制度性及時效性的犯罪情資交換機制，不能將相關案件的即時犯罪情資進行交流，阻礙對犯罪嫌疑人的活動狀況或犯罪前科等資訊掌握。甚至有些情資雖為大陸方面進行傳遞情資交流，但臺灣方面收到該情資時，早已時過境遷，影響查緝或逮捕關鍵時機。

另有我方協請大陸公安單位協查案件，不論是基資協查、犯罪事實、通聯紀錄等，回覆時間均難以預期，無法掌握偵辦時效，延宕破案時機。且現行跨境犯罪皆依賴雙方指定聯繫窗口傳遞相關情資與提供協助，由於透過第三者，並非實際偵查人員直接聯繫，造成情資層轉，延誤偵查時效，並與偵查機關實際需求有落差，而往返公文耗時，致喪失偵辦案件先機。

**二、偵查主體差異**

兩岸分治近 70 年，在刑事及司法體系存有極大的差異性，中國大陸偵查的主體為公安部門，而我國之偵查主體為檢察官，警察僅為輔助偵查機關，分別協助或受檢察官指揮，即可看出兩岸在執法機關的功能角色定位上有明顯的迴異。

我國實行檢警一體化，刑事偵查主導檢察機關，檢察官為偵查主體，檢察官依法得指揮警察偵辦刑案，並有權主導偵查行為之開展與運用強制手段，司法警

察並不具強制處分權，警察機關僅為輔助偵查機關，無獨立的強制處分權，要採取拘提或逮捕作為時，需向檢察官申請簽發拘票。而大陸方面公安機關與檢查系統均屬平行偵查主體，均具有獨立刑事偵查權，可採取逮捕以外之任何強制措施。

以涉及兩岸非法入境之犯罪案件為例，大陸警方受理案件後，符合形成案件要件者，即依法進行偵查，對犯罪嫌人可採取強制措施。而我方與大陸警方交涉、交換情資或請求陸方協助查緝、逮捕，應透過法務部或報請檢察官指揮偵辦，並須考慮是否違反「偵查不公開」原則，欲完備法律程序，恐失先機。兩岸偵查主體的不同，臺灣警察當然無法像大陸公安在打擊犯罪時，直接作主決定，影響偵查時程、作為上的順暢性。

**三、政治因素干擾**

協議之簽訂具高度政治導向及指標意義，其成效取決於雙方執政者關係密切與否，協議之執行成效便成為兩岸關係之風向球。此外，正因該協議之簽訂具高度敏感度，動輒成為在野黨關注之焦點，基此，舉凡兩岸間意見協商、協議簽訂、人員遣返等動見觀瞻，非常容易成為攻擊的目標，兩岸共同打擊犯罪之進行，政府相關部門均以高度機密為之，致影響相關機關之互動、協調，為避免政治因素干擾，應將打擊犯罪機制、作法、過程予以透明化、公開化，適時公布具體成效，善用媒體力量，加強民間參與力度，落實兩岸平等互惠原則，強化協商機制，才能增加執行成效。

**四、跨境犯罪難度提升**

隨著海峽兩岸經貿關係和兩岸人民的交流往來日益的頻繁，涉及兩岸的各類型犯罪也呈現上升趨勢，科技器材助長犯罪優勢，犯罪手法不斷翻新，高智慧型、

高機動性移動、組織化程度也越來越高，未來兩岸共同打擊跨境犯罪案件在偵辦上，將面臨愈來愈難的困境給兩岸民眾侵害更為嚴重損失。

組織犯罪集團以其擁有經濟實力，僱用高科技人員，利用電信網路、現代摹仿偽造技術及列印技術實施偽造證件，走私販毒、擄人勒贖等犯罪組織為獲取高額不法利益，配備先進通訊設備、快捷的交通工具，打擊難度將與日俱增。跨境案件具有盤根錯節的複雜性，打擊此類犯罪就極為不易，犯嫌甚至藉由高科技裝備、技術於犯罪中的應用，倍增案件偵辦的難度，由此也顯示未來兩岸執法合作的必要性並面臨艱辛挑戰。

另因臺灣法令基於人權保障思維，修訂更趨嚴謹的法令，如通訊保障及監察法、個人資料保護法，相對提高刑事偵查的門檻，亦導致追查跨境犯罪案件益顯不易。

**五、權責機關整合困難**

依據本人實際參與兩岸共打工作經驗，深感各打擊犯罪權責機關間存在整合問題，國內涉及兩岸共同打擊犯罪相關機關如內政部移民署、警政署（刑事警察局）、法務部調查局（經濟犯罪防制處）、行政院海岸巡防署（巡防處、情報處）、行政院大陸委員會、司法院等機關，因本位主義影響，除定期每季召開會報，檢討成效外，相互間並無任何意見交流，各自為政。因此，如何落實執行相關措施，及跨機關協調整合問題，在在影響共同打擊犯罪之成效。

為符合實際需求，應設立專責機構作為雙方查緝犯罪之單一聯繫窗口，非法入出境犯罪查緝方面可由移民署統籌，提供兩岸組織性跨境偷渡、走私槍械、毒品、人口販運情資，供前述各打擊犯罪機關參考，或提供集團活動情形與犯罪手法，包括兩岸接洽方式、活動範圍、運作模式、資金流向及洗錢途徑、走私時間及地點等相關情資，共同查緝犯罪集團首腦，將刑事司法互助規範化、制度化及法律化，並導入正軌，機先防制偷渡及跨境毒品、走私等跨境犯罪活動。

雖然有關中國大陸人民非法偷渡來臺之查緝、收容及遣返作業係已由內政部警政署交給移民署執行，但僅屬防制偷渡工作的一環，必須整合情報、經濟、海巡、警政、衛生、戶政等各政府機關業務及執掌，甚至與對岸政府進行犯罪防治合作，才能有效防治與根絕偷渡事宜，針對上述限制，歸納兩岸共同打擊海上犯罪尚待努力方向如下：

**一、 共同建立完善法規制度**

因兩岸司法體制及法律不同，兩岸應就法制方向，推動兩岸立法機關，以《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》為基礎，持續辦理交流會談，以共同打擊侵害兩岸人民生命安全及財產權益之跨境犯罪，所遇到窒礙難行之查緝現況為修正，或增加司法互助條文內容，相關防制作為以法律形式訂定明確律定，使兩岸共同打擊犯罪的司法互助行動有明確法律依據，協助的成果具備法律的效力，並。不受兩岸關係影響，而改變打擊犯罪之決心。

**二、 強化兩岸防制偷渡與犯罪之合作與資訊交流平臺**

由於跨境犯罪所富有的組織性、秘密性及複雜性，高於一般犯罪案件，掌握及時且準確的資訊對於打擊跨境犯罪極為重要，為有效防治偷渡與國境犯罪，陸方與公安單位已釋出善意，建立警政機關合作機制，不僅可交換兩岸偷渡活動的資訊，監控可疑份子活動之外，更可藉此建立在兩岸制度化與常態性交流合作模式的基礎，進而積極推動相關事務的交流活動，建立雙方互信與共識，共同打擊犯罪，遏止偷渡走私。

為落實「協議」內容，推動共同打擊犯罪及司法互助，雙方應設置對等交流平臺，我方可由法務部擔任，負責規劃及協調國內司法警察機關及司法院，並儘快與對岸公安、檢察、法院及司法部門展開事務性工作會談，律定合作之架構、流程及各項細則。

當前兩岸打擊海上犯罪，交流管道尚屬暢通，惟兩岸合作偵辦之跨境刑事案件，偵查資料在兩岸各自認證上有其困難。故應先釐清犯罪資料之定義、範圍、用途與認證方式後，始有資料交換之基礎。有關兩岸情資交流及犯罪案件偵辦協助事項，應建立由兩岸指派固定人員定期往來方式，就事務性議題進行協商或交換情資。在犯罪情資交換、案件偵辦、刑事犯遣返等訊息傳遞，由我方刑事警察局與部分省級沿海公安單位及香港、澳門警方建立業務聯繫機制或派駐警察聯絡官，發生重大緊急刑事案件時，由雙方指定實際偵辦單位，針對個案直接聯繫偵辦。現行已設立大陸事務工作小組中，透過各種研討會、遣返，與對岸溝通出具體化作法，由個案累積出經驗，再建立管道和機制。

惟就現行兩岸有關司法形式協助聯繫事項，係經由兩岸兩會辦理，為求專責效率，共同打擊犯罪，應透過協商設立專門聯繫窗口機制，舉行定期會晤，交換傳遞犯罪情資，合作協調查緝行動，針對爭議事項建立共識，積極鼓勵從事兩岸實務交流及對相關刑事司法學者專家參與。

**三、 設立專責整合查緝機關**

兩岸共同打擊犯罪應建立經常性之專責執法機構，助於雙方隨時展開合作，現行兩岸警方尚未建立經常性之專責執法機構，大陸方面聯繫窗口並未設於公安機關，除福建省公安廳與我方刑事警察局有直接聯繫窗口外，主要聯繫仍掌握於港澳臺事務辦公處，傳遞管道不暢通情形下，勢必造成效率不彰、程序複雜等情形，將嚴重影響打擊犯罪成效。

我國除現行負責查緝中國大陸偷渡有行政院海岸巡防署所屬海洋巡防總局、海岸巡防總局、內政部移民署及警政署等司法警察機關外，並無統合查緝偷渡之專責機關，對於偷渡成功之中國大陸人民，相關如地區憲調站、檢調單位、情治機構，甚至與地區戶政機構之間都應建立橫向聯繫、通報與合作功能，向上溯源後續追查其上游及下游不法集團，發揮情報交換與整合效能，避免人力與資源的

重複浪費，抵銷各單位查緝功能。尤其地方鄰里和管區員警的查察與通報，更是落實戶政查詢與管制，防治地下人口流動的重要基礎。

兩岸簽訂特定協議，理應建立專責執法機構作為聯繫窗口，為避免爭議，應明定拒絕協助條件及限制，同時該聯繫窗口必須透過類似聯絡中心方式，派駐聯絡官，建立情報聯繫網絡，以港、澳與大陸司法合作模式作為借鏡，依循由個案司法合作走向通案司法協助，提供兩岸組織性跨境犯罪或集團活動情形與犯罪手法，包括兩岸接洽方式、活動範圍、運作模式、資金流向及洗錢途徑、走私時間及地點等相關情資，積極主動查緝犯罪集團首腦，將刑事司法互助規範化、制度化及法律化，並導入正軌，機先防制偷渡及跨境毒品、走私等跨境犯罪活動。

此外，亦可參考國際刑警組織運作模式，透過固定業務聯繫窗口，指定雙方偵辦人員直接聯繫合作辦案，以爭取偵辦時效，必要時安排見面研商。兩岸查獲跨境犯罪集團如偵悉涉及對岸犯罪時，應立即通報對方，以利即時查緝行動。

由於犯罪資料涉及保密等安全機制問題，若能於犯罪通報系統中指定固定窗口聯繫人員，建立快速資料傳遞管道，則應視實際狀況再評估是否有資料庫連線之需求。基於建立整體安全管理考量，宜先建立完整之安全指導、監控與預警機制，針對各項重要影響因素，訂定相關規範，始得防止犯罪問題發生。

**四、 散用非官方組織交流機制**

為避免政治因素干擾，影響打擊犯罪機制，可借鏡及承襲兩岸簽訂協議的模式，由民間團體先行交流座談、官方後續表態認可授權的策略穩健推進。在兩岸兩會框架下，商請兩岸社會企業，出資籌設相關機關，對於積極參與出資籌設的企業，兩岸管理權責機關可釋出相關投資優惠。

共同打擊犯罪首重強化兩岸警務人員彼此的合作，基此，為落實並提升兩岸共同打擊犯罪的目標和成果，兩岸有必要，就執行協助之業務事項會晤諮商，規

劃實務偵防犯罪人員系統培訓與交流，對兩岸警察任務目的、治安理念、政策管理目標，決策體制與過程以及法律制度等均需有所了解與認知，增進警務人員共同打擊犯罪的素質及互信默契，方能有效提升雙方共同打擊犯罪效率。

**五、 強化入出境管理及證照查驗**

在先進技術下，偽造、變造證件易如反掌，縱使防偽科技再進步，也會因偽造技術高明，出現防不勝防的漏洞。因此，在證件核發與申領手續上，除應嚴格核對申請者相關資料，防止偷渡犯利用各種不法手段申領真實證件外，更應增強國境機場港口查驗人員辨識證照真偽能力，並增購先進科技儀器以補強查驗功能。以有效維護國境安全的基本工作，國境安全方能獲得具體成效。

**六、 強化已入境人員管理**

不可諱言的，中國大陸人民假藉結婚、探親、觀光等交流名義及各種非法方式來臺者日益增多，加上原有合法入臺者人數極為龐大，很難以有效的管理手段，監控與防止渠等從事不法活動，造成各司法警察及情報機關針對在臺中國大陸人民行蹤之掌握之作為仍須再精進及加強。

目前勤區員警及相關司法警察人員在獲得有關大陸人民入境資料之後，如果沒有見到當事人申報登記，必須主動前往其申報居住地址洽查，並於其居留期間，定期前往查察，如確實發現行蹤不明，必須儘速通報及建檔。惟此舉僅能就合法入境中國大陸人民所實施之管控方式，對於以各類偷渡方式入境者，就只能靠各司法警察機關人員的線索來進行盤查與犯罪偵防，或成立如祥安專案之類的專案任務，加強查處行蹤不明之非本國籍人士在臺非法活動等專案工作來被動因應，所能發揮的效果有限。

國立政治大學 National Chengchi University

## 第四節　小結

隨著政府兩岸政策的鬆綁，兩岸之間人民往來及經貿交流事務日益頻繁，兩岸人民往來及經貿交流日漸密切，也衍生出了各種各樣的法律糾紛及犯罪樣態，亟需政府負責任地面對與處理，以保障人民的權益。其中亦不乏以各種非法手段來臺工作或從事不法活動者，固然不能因少數人的不法與犯罪行為而全盤否定，甚至刻意歧視或給予不平等待遇，相關機關須基於國家安全為優先考量之情況下，摒除政治意識形態與族群的好惡，參酌各國對移民、偷渡犯罪行為的規範與法律，採取常理性態度，以務實方式修訂各類入出境等相關法令。

兩岸囿於現實政治因素影響之故，迄今始建立制度面的司法互助，事實上雙方存在共同打擊犯罪的需要，在簽署「協議」之後，將長期以來兩岸治安機關間協助緝捕，以及遣返人犯的個案協處現狀，予以制度化。在「打擊犯罪無疆界地域的限制」原則下，擱置兩岸主權爭議，共同合作防制各類不法犯罪，並重點打擊超越國界、跨境蔓延的電信詐欺、經濟犯罪、毒品走私、人口販運等犯罪，以確保兩岸民眾的財產安全。兩岸應秉持「司法互助」、「警務合作」、「人道關懷」及「業務交流」等原則下，採取不同程度的刑事司法互助、引渡，達到刑案偵處、移轉等完成兩岸共同打擊犯罪架構，維護兩岸治安之目標。

兩岸自從 1987 年開放以後，以往臺灣的犯罪者為規避追訴，而逃至美國或其他地區的情形，因地理位置因素，已慢慢轉變至前往大陸地區藏匿，然而在兩岸互不承認對方主權的情況下，也就無法從事相互的司法互助，自然形成犯罪防治上的漏洞。在 2009 年 4 月 26 日所簽署的「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，其內容涵蓋廣泛，等同於將國際間合作打擊犯罪之雙邊協定，如一般之刑事司法互助、引渡及換囚均包含在內，如果可以有效的落實執行，將大為提升兩岸共同打擊犯罪的功效，並在既有合作基礎上，進而擴大到第三地跨境合作，為證明打擊犯罪無疆界地域限制，在 21 世紀全球化的趨勢下，拓展兩岸與香港、

澳門及世界各地警方的力量，共同聯手打擊跨境犯罪，樹立了打擊犯罪新典範，確保民眾財產安全。

國立政治大學
National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 第伍章　結論

## 第一節　研究發現

自簽署「金門協議」以來，兩岸犯罪情報之聯繫傳達，須經兩岸紅十字會及海基、海協兩會函電往返，常有緩不濟急抑或漏失情形，致無法迅速有效打擊犯罪，因而造成流竄兩岸間海上走私、偷渡、海盜、搶劫等犯罪活動時有發生，陸上犯罪亦伴隨著海上犯罪之延伸日益猖獗嚴重，擴大蔓延滋生之犯罪對我治安影響甚劇，當時雙方皆希望能透過適當機會與管道，在秉持互利、互惠原則之下，儘速建立合作打擊犯罪機制。

因兩岸間因政治因素中斷協商已久，因此，藉由兩岸執法人員組成交流團或參訪團相互交流、參訪、座談，以建立合作之工作情誼，再經由海基、海協二會正式管道進行聯繫合作。內政部警政署刑事警察局則透過兩岸紅十字會及刑事偵防協會民間組織居間協調，加強兩岸犯罪防制經驗交流，交換走私槍毒、偷渡等犯罪活動情資。其具體作法為：加強對實體個案之合作，累積雙方互惠合作意願，建立處理模式，以奠定雙方互信的基礎。雙方並就合作經驗，互相交換意見，以促進兩岸共同打擊犯罪。

自第三次江陳會後，「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」於 2009 年 6 月 25 日生效，兩岸警方落實協議內容，建立合作機制，積極打擊跨境犯罪，獲致具體成果，兩岸警方在共同打擊犯罪的既有合作基礎上，也擴大到第三地跨境合作，主要因係兩岸間互涉刑事案件增多，重大惡性犯罪也時有發生，甚至出現了犯罪組織化、科技化等特點，大幅增加打擊難度，使兩岸在聯手實施打擊犯罪等方面，現實的障礙逐漸出現，影響執行成效，在雙方政治背景、社會文化及偵查制度等均存有差異的情況下，取得平衡點，構建完善的共同打擊犯罪機制，以縮短情資傳遞、資料回覆時間、減少案件偵辦落差及同步行動打擊犯罪等應是未

國立政治大學 National Chengchi University

來兩岸亟須共同努力的目標，本論文研究發現，可供兩岸共同打擊犯罪發展政策建議如下：

**一、落實查察非法入出境人員**

全球經濟快速發展及地球村效應，國際間人士商務往來、旅遊、求學、工作及結婚絡繹不絕。兩岸關係日趨緩和，往來密切，在龐大的跨國性人口移動現象中，衍生逾期停留、居留、非法工作、非法入境、人口走私販運及觸犯我國刑事、行政法令規章等行為，非法移民對於我國政治、社會、經濟、衛教及國境安全等相關層面，均產生重大的影響，爰落實非法入境管制工作日形重要。

為避免發生假結婚、人口販運等問題，移民署及警政署應建立橫向聯繫機制，成立聯合查緝編組，於實施訪查勤務時，全面清查並確實掌握轄內非本國籍配偶生活狀況及動態資料，以發現渠等在臺從事不法情事之具體事證，達到強化管理作為，藉此杜絕不肖業者或人蛇集團使用不法手段，非法仲介非本國籍女子假藉結婚名義來臺打工、從事坐檯陪酒或賣淫等行業，以端正我國社會風氣、導正國際視聽及提升國際地位。

對於查獲之非法入境人民，對於其留置處所，應積極改善收容空間及品質，對其採人性化雙向溝通方式管理，依相關協議，加速遣返作業，並確保遣返作業符合人道精神與安全便利為原則，非法入境人民收容管理及遣送工作，攸關我國國際形象，如何加速安全遣送出境及有效降低平均收容天數等作為，應透過通盤性的政策、計畫及跨部會協調，以達成嚴密國境安全管理之目標。

**二、兩岸跨境犯罪逐漸轉變**

隨著兩岸交流日趨熱絡及科技的日新月異，所衍生的犯罪問題亦逐漸呈現多樣化及複雜化，探究其成因，各類型犯罪多數具有關聯性，如臺灣幫派份子在臺犯案後，常潛逃至大陸地區藏匿，並與當地不法份子聚眾結派，從組成人蛇偷渡集團，誘騙大陸女子來臺賣淫，進而共同從事跨境電信詐欺、走私槍械毒品、擄

人勒贖等犯罪，俟發展成為集團化後，開始幫助在臺犯罪之通緝犯逃往大陸，犯罪之不法所得，透過地下匯兌管道進行洗錢、漂白贓款。

此外，近年來隨著電信、網路科技的不斷推陳出新，智慧型手機的普及化，導致新興詐欺犯罪亦如雨後春筍般的蓬勃發展，電信詐欺犯罪具有低成本、低刑罰、高獲利、不易追查等特性，在相對低風險的情況下，以往強盜擄人勒贖、走私槍械毒品等跨境犯罪集團，紛紛轉行，從事跨境電信詐欺犯罪，電信詐欺犯罪儼然已成為兩岸間，最為迫切解決之犯罪問題；在以往雙方協同查緝案件失衡，我方請求對岸協助大於對岸請求我方協助的情況下，致使我方在打擊跨境犯罪案件，其執行成果與破獲率與國人的預期有所落差，隨著電信詐欺侵害兩岸人民財產安全，對於打擊此類型犯罪有急迫性的需求，加上我方在處理此類案件的經驗較對方豐富，所以，應可利用研商打擊跨境詐欺犯罪的機會拓展至其他犯罪類型之合作，以擴大打擊層面。

**三、持續強化聯繫管道**

近年來隨著兩岸互動日趨熱絡，雙方亦透過該聯繫管道共同破獲多起重大跨境犯罪，甚至大陸方面更授權廣東及福建省公安單位，與我方建立直接聯繫管道，縮短行政作業所耗費時程，但跨境犯罪之區域亦有擴大，甚至轉移之趨勢，以電信詐欺犯罪為例，大陸地區之受害民眾已從以往的沿海地區逐漸移至內陸，且除廣東與福建省在聯繫管道暢通外，其餘省份仍需透過北京公安部或由其指定之聯繫窗口層轉，影響案件偵辦時效，倘各省均能與我方建立個案偵辦直接聯繫管道，節省情資傳遞時效。

案件偵辦講求時效，以目前的情資傳遞及協查資料狀況來看，雙方聯繫管道尚有強化之空間。隨著「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」的簽訂，雙方均有共識認為必須將打擊面擴大，爰此，我方不妨藉由此機會強化聯繫管道，在

既有的基礎及架構上，擴大其聯繫面，並就相關成功案例進行檢視、檢討，以達到案件情資分享、資料立即回復及強化共同行動打擊跨境犯罪之目標。

## 第二節　政策建議

在 2016 年 1 月進行總統大選中，民進黨主席蔡英文贏得勝選，再次政黨輪替，民進黨又重新執政，相對於兩岸關係又再次面臨考驗。蔡英文總統在就職大典的演說中，一如同社會大眾臆測，未提及九二共識，在同年的雙十國慶致詞時，亦再次重申就職演說主張，兩岸關係又回到了重新摸索與變動的狀況。受限現階段兩岸政治僵局，中國大陸採取包括中斷兩岸官方協商措施，陸委會與國臺辦、海基會與海協會終止對話機制。

兩岸關係穩定，臺灣才能安定發展；兩岸關係動盪，臺灣的國際空間與經貿活動也受到打壓，相信不是任何執政者或人民所樂見的，蔡英文總統上任以來，兩岸關係急凍，不僅制度化協商機制中斷，陸客不來導致觀光產業叫苦連天，連兩岸共同打擊犯罪也大受響，包括通緝犯緝捕遣返、合作偵辦案件及業務交流都停擺。原本兩岸在建立共同打擊犯罪機制上，針對在臺灣犯罪後潛逃至大陸藏匿的刑事嫌疑犯或被告，或在臺灣的大陸刑事嫌疑犯，在原有金門協議基礎上，建立更完整的遣返制度，開啟司法互助新頁，兩岸制度化合作機制，有效發揮聯手打擊垮境犯罪的功能。但是蔡政府上任以來，刑事局請求通緝犯緝捕遣返人數掛零，我方與大陸合作偵辦案件也完全停擺。潛逃至中國大陸的犯罪嫌疑人，因而在兩岸互不往來的情況下，看似得以暫時安全。

對於我方向陸方的請求，目前雖看不到回應，到底陸方有沒有作為，抑或是根本不執行遣返，無從瞭解，雖然雙方都沒有否認兩岸共同打擊犯罪協議的效力，兩岸都有司法互助的需求，也有繼續加強共同打擊犯罪的必要，但現在陸方回應冷淡，對兩岸打擊跨境犯罪不利，雖然後續效應不會立即浮現，但值得持續觀察。兩岸關係發展是雙方共同的責任，期望兩岸關係可以注入新的元素和機會，加強

雙方溝通，並減少意見歧異，並藉由本研究結果，所提出的政策建議，提供後續未來研究方向，促使兩岸拋開成見，加強雙方司法互動，以有效落實深化兩岸共同打擊犯罪協議內容，為兩岸人民維護治安良好的環境。

國立政治大學
National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

# 參考文獻

## 一、中文部分

### 中文專書


丁樹範，**胡錦濤時代的挑戰**（臺北：新新聞出版社，2002 年）。

中共年報編輯委員會，**2013 年中共年報**（臺北：中共研究雜誌社，2013 年）。

王文科，**質的教育研究法** (台北：師大書苑，2000 年)。

王玉民，**社會科學研究方法原理** (北市：洪葉文化，1994 年)。

王泰銓，**歐洲聯盟條約與歐洲共同體條約譯文及重要參考文件**(台北：翰蘆圖書，2006 年)。

王曙光，**海洋開發戰略研究**（北京：海洋出版社，2004 年）。

王曙光，**論中國海洋管理**（北京：海洋出版社，2004 年）。

丘宏達，**現代國際法**（臺北：三民，2007 年）。

丘宏達，**關於中國領土的國際法問題集**（臺北：臺灣商務，2004 年）。

成良文，**刑事司法協助**(北京：法律出版社，2003 年)。

朱松柏、蔡增家，**新世紀亞太情勢與區域安全**（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2003 年）。

朱聽昌，**中國周邊安全環境與安全戰略**（北京：時事出版社，2002 年）。

行政院大陸委員會，**第三次江陳會談成果-打擊犯罪與司法篇**(台北：行政院大陸委員會，2009 年)。

沈克勤，**國際法**（臺北：臺灣學生書局，1984 年）。

沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，**兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析**（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002 年）。

沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑、謝立功，**兩岸共同打擊犯罪之可能性研究**（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2001 年 5 月）。

沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，**兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析**（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2002 年 5 月）。

俞寬賜，**國際法新論**(台北：國立編譯館主編，啟英文化印行，2007 年)。

徐焰，**中國國防導論**（北京：國防大學出版社，2006年）。

徐葆光，**中山傳信錄第 10 帙**（上海：著易堂）。

馬進保，**國際犯罪與國際刑事司法協助**(北京：法律出版社，1999 年)。

張小明，**冷戰時期新中國的四次對外戰略抉擇**（北京：世界知識出版社，1997 年）。

張亞中、左正東合著，**國際關係總論(第三版)**（新北市：揚智文化出版，2011 年）。

張智輝，**國際刑法通論**(北京：中國政法大學，2009 年)。

張增樑，**大陸地區人民非法入境問題之研究**（臺北：三鋒出版社，1995 年 3 月）。

許慶雄、李明峻，**現代國際法入門**(台北：月旦，1993 年)。

陳向陽，**中國睦鄰外交：思想、實踐、前瞻**（北京：時事出版社，2003 年）。

陳勁，**歐盟外交政策與對外關係**(台北：五南出版社，2002 年)。

陳榮傑，**引渡之理論與實踐** (台北：三民書局，1985 年)。

陳麗娟，**歐洲共同體法導論**，增訂二版(台北：五南圖書，2005 年)。

傅崐成，**海洋的能源通道安全與中國**（臺北：問津堂，2009 年）。

彭峰，**引渡原則研究** (北京：知識產權出版，2008 年)。

曾正一、宋筱元、劉進福、沈道震合著，**兩岸合作共同打擊犯罪-可行模式之評估與分析**(台北：遠景基金會，2002 年)。

黃伯青，**國際刑事司法合作中的一事不在理原則研究**(上海：人民出版社，2011 年)。

黃進，**區際衝突法研究** (上海：學林，1991 年)。

黃進、黃風主編，**區際司法協助研究** (北京：中國政法大學出版社，1993 年)。

葉自成，**地緣政治與中國外交**（北京：北京出版社，1998 年）。

趙秉志、何超明，**中國區際刑事司法協助探索**（中國北京：中國人民公安大學出版社，2003 年）。

趙秉志等，**跨國跨地區犯罪之懲治與防範**(北京：中國方正出版社，1996 年)。

齊文遠、劉代華，**國際犯罪與跨國犯罪研究**(北京：北京大學出版社，2004 年)。

潘錫堂、黃天中，**兩岸社會交流之評析-中國大陸研究**（臺北：五南圖書出版公司，1994 年）。

蔡墩銘等，**涉及兩岸刑事案件處理方式研究**(台北：行政院大陸委員會，1993 年)。

鄧秋陽，**中國霸權：軍事和外交**（香港：哈耶出版社，2013 年）。

鄭啟榮，**改革開放以來的中國外交（1978-2008）**（北京：世界知識出版社，2008 年）。

謝望原，**臺、港、澳刑法與大陸刑法比較研究**（中國北京：中國人公安大學出版社，1998 年）。

竇暉編，**中華人民共和國對外關係概述**（上海：上海外語教育出版社，1989 年）。

顧立民、**趙忠傑合著，大陸政策與兩岸關係**(台中：博明文化，2010 年)。

A.T. Mahan著，范利鴻譯，**海權對歷史的影響The Influence of Sea Power upon History**（西安：陝西師範大學，2007年）。

Carolyn W. Pumphrey編，國防部始政編譯室譯，**中共在亞洲崛起之安全意涵（The Rise of China in Asia: Security Implications）**（臺北：國防部始政編譯室，2003 年）。

Free Hill, Conrad Waters 著，王志波譯，**中國最尖端武器-海軍-中國艦隊**（香港：全球防務出版公司，2012 年）。

Ian Brownlie 著，曾令良、余敏友等譯，**國際公法原理**(北京：法律出版社，2007 年)。

Janet M. Ruane 著，王修曉 譯，**研究方法概論**，初版(台北：五南，2007 年)。

國立政治大學 National Chengchi University

K. J. Holsti 著，譚溯澄，李偉成譯，**國際政治分析架構 International Politics, A Framework for Analysis**（臺北：幼獅，1995 年）。

**期刊論文**

王冠雄，「南海爭端之國際法觀點分析」，**展望與探索**，第 9 卷第 8 期（2011 年 8 月），頁 13-20。

王冠雄，「南海最新情勢以及我國因應之道」，**戰略安全研析**，第 76 期（2011 年 8 月），頁 18-27。

王重陽，「從比較法觀點看海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，**展望與探索**，第 7 卷第 6 期（2009 年），頁 103-120。

王國良、屈健，「偷越國（邊）境活動及其對策研究」，**河山法學**，20 卷，2 期，2002 年 3 月，頁 92。

朱蓓蕾，「兩岸交流衍生的治安問題：非傳統性安全之概念分析」，**中國大陸研究**，49（5）（2003 年），頁 21-53。

宋燕輝，「2011 年南海情勢發展研析」，**戰略安全研析**，第 73 期（2011 年 5 月），頁 5-12。

李金明，「海峽兩岸在南海問題上的默契與合作」，**臺灣研究集刊**，第 5 期（2010 年 10 月），頁 67-75。

林文程，「中國全球佈局中的海洋戰略」，**全球政治評論**，第36期（2011年10月），頁19-42。

邱坤玄，「中國在周邊地區的多邊外交理論與實踐」，**遠景基金會季刊**，第 11 卷第 4 期（2010 年 10 月），頁 1-41。

洪銘德、游智偉，「中國東南亞外交之研究：從軟權力的角度分析」，**展望與探索**，第 7 卷第 12 期（2009 年 12 月），頁 49-70。

張亞中、孫國祥、李英明，「美國主導下的亞太和平」，**亞太安全綜合年報 2001-2002**（臺北：遠景基金會，2002 年 6 月），頁 103。

國立政治大學 National Chengchi University

許志嘉，「中國新睦鄰外交政策：戰略意涵與作為」，**遠景基金會季刊**，第 8 卷第 3 期（2007 年 7 月），頁 43-90。

許綿延，「如何整合及協調水上警察、海關、國軍等單位，以強化我國海域執法機制與力量」，**海軍學術月刊**，第176期(1998年8月)，頁9。

趙文志，「美越雙邊發展與其戰略意涵」，**戰略安全研析**，第74期（2011年6月），頁41-48。

歐錫富，「從南海看解放軍海軍的發展與挑戰」，**戰略安全研析**，第 73 期（2011 年 5 月），頁 5-12。

蕭全政，「論中國大陸的和平崛起」，**政治科學論叢**，第22期（2004年12月），頁4-5。

謝立功，「2008 兩岸共同打擊犯罪之理想與現實」，**展望與探索**，第 6 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 50-59。

龔迎春，「中國大陸海軍2010年軍力評估之三」，**尖端科技**，第310期（2010年6月），頁62-67。

**機關委託研究案**

謝立功、蔡庭榕，**跨境犯罪偵查之理論與實務**，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，2001年。

吳東明，**借鏡美日韓各國、探討我國海巡署發展策略之研究**，行政院海岸巡防署委託研究，2004年。

姜皇池、陳國勝、張志清，**海洋事務統合法制之研究**，行政院研究發展考核委員會委託研究，2009年9月。

陳國勝，**從海巡機關組織變革對偵防工作定位與功能之研究**，行政院海岸巡防署委託研究，2005年。

鍾堅，**海域執法與國防安全體制之互動關係研究**，行政院海岸巡防署委託研究，

2001年。

**碩、博士畢業論文**

吳芳豪，「中國海權之發展-建構主義途徑分析」，國立中山大學大陸研究所碩士論文（2006 年）。

吳傳安，「臺灣省漁港走私與偷渡問題之研究」，中央警察大學行政警察研究所碩士論文（1999 年）。

林光榮，「中共海權發展之研究」，國防大學國防管理學院國防決策科學研究所碩士論文（2002 年）。

林振耀，「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議簽署後，我國警察機關執行成效之研究」，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所（2014 年）。

紀愛云，「試論 21 世紀中國海洋戰略的構建」，河北師範大學國際政治研究所碩士論文（2008 年）。

張忠龍，「海峽兩岸犯罪問題之研究」，淡江大學大陸問題研究所碩士論文(2002年)。

陳建達，「中共經濟成長、國防費與軍事能力關係之研究」，國防管理學院資源管理研究所碩士論文（2002 年）。

趙棠雍，「南海主權紛爭及其解決模式之研究」，中國文化大學碩士論文（2005年）。

劉志慶，「我國維護海上安全能量之研究」，國立政治大學國際事務學院國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文（2010 年）。

**研討會論文**

翁明賢，「臺灣海洋戰略新思維」，發表於臺灣週邊海域情勢及對策研討會(臺北：行政院海岸巡防署，2005 年 6 月 28 日)。

趙哲一，「中共國家安全觀演進之歷史分析」，發表於陸軍軍官學校八十三週年校

國立政治大學 National Chengchi University

慶基礎學術研討會（高雄：陸軍軍官學校，2007 年 6 月 1 日）。

劉復國，「國家安全與臺灣推動區域共同發展合作方案之研究」，發表於臺灣安全戰略與南海問研討會（臺北：國立政治大學國際關係研究中心、亞太安全合作理事會中華民國委員會臺灣綜合研究院戰略與國際研究所共同主辦，2000 年 3 月 4 日）。

**官方出版品**

中國大陸國家海洋局海洋發展戰略研究所編，**中國海洋發展報告2010**（北京：海洋出版社，2010年）。

中國大陸國家海洋局海洋發展戰略研究所編，**中國海洋發展報告2013**（北京：海洋出版社，2013年）。

中華人民共和國國務院，**2008年中國的國防**（北京：中華人民共和國國務院，2009年）。

內政部警政署編印，**各級警察機關接辦安全檢查工作警力需求計畫**（臺北：內政部警政署，1988 年）。

行政院海岸巡防署，**2013 年海巡報告書**（臺北：行政院海岸巡防署，2013 年）。

行政院海洋事務推動委員會編印，**海洋政策白皮書**（臺北：行政院研究發展考核委員會，2006年）。

法務部編印，**人口販運案件刑事法令彙編**（臺北：法務部編印，2008 年 1 月）。

國防部「國防報告書」編纂委員會，**中華民國102年國防報告書**(臺北：國防部，2013年)。

解放軍國際關係學院國際關係研究所，**2008國際安全**，（北京：時事出版社，2009年）

行政院海岸巡防署編印，**各機關執行靖海專案成效表**（臺北：行政院海岸巡防署，2008 年）。

**二、外文部分**

**外文專書**

Bassey, M., *Case Study Research in Educational Settings*. （Buckingham and Philadelphia: Open University Press 1999.）

Beare,Margaret E., *Critical Reflections on Transnational Organized Crime.* （Money Laundering, and Corruption. 2003.）

Houston, J.＆ Parsons. W. W., *Criminal Justice and the Policy Process*, （Chicago, IL:Nelson –Hall Publisher. 2009.）

Kennedy, Paul. , T*he Rise and Fail of The Great Power*, （New York: Random House,Inc. 1989.）

**三、網路網路資源**

**網站**

TVBS 新聞網。http://news.tvbs.com.tw/

人民網。http://www.people.com.cn/BIG5/

大公網。http://www.takungpao.com.hk/

大紀元。https://www.epochtimes.com/b5/

中央網路報。http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/

中時電子報。http://www.chinatimes.com/

中時電子報。http://www.chinatimes.com/

中國大陸國家海洋局。 http://www.soa.gov.cn

中國共產黨新聞網。http://cpc.people.com.cn/

中國紅十字會總會。http://www.redcrossol.com/

中國軍事網。http://www.chinaha.net

中國新聞網。http://www.chinanews.com.cn

中國網。http://big5.china.com.cn/index.shtml

國立政治大學 National Chengchi University

中華人民共和國中央人民政府。http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/

中華人民共和國外交部。http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/

中華人民共和國國防部。http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm

中華民國內政部海域資訊專區網站。http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/

中華民國外交部。http://www.mofa.gov.tw/webapp/mp.asp

中華民國行政院。http://www.ey.gov.tw/policy5/Default.aspx

中華民國法務部。https://www.moj.gov.tw/mp001.html

中華民國紅十字會總會。http://www.redcross.org.tw/index.jsp

中華網。http://big5.china.com/gate/big5/xgnr.blog.china.com

公視新聞議題中心。http://pnn.pts.org.tw/main/

幼獅文化。http://www.youth.com.tw/publication/index.php

全國法規資料庫。http://law.moj.gov.tw/Index.aspx

刑事警察局。https://www.cib.gov.tw/

尖端科技網站。http://photo.dtmonline.com/showphoto/display.asp?FID=20090000_049_006&CatID=204

行政院大陸委員會。http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=95069&CtNode=7159&mp=1

行政院海岸巡防署。http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=25755&ctNode=650&mp=999

行政院海洋事務推動小組。http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/aioshow.aspx?path=29&guid=b1bf9791-d117-4a57-b192-89d3ee7689b0&lang=zh-tw

亞太安全合作理事會中華民國委員會。http://iir.nccu.edu.tw:8080/cscap/b1.asp

東森新聞雲。http://www.ettoday.net/

法務部調查局。http://www.mjib.gov.tw/

國立政治大學 National Chengchi University

財團法人海峽交流基金會。http://www.sef.org.tw/mp1.html

財團法人國家政策研究基金會。http://www.npf.org.tw/

國家政策研究基金會。http://www.npf.org.tw/post/1/7538

華視新聞網。http://www.cts.com.tw/

新浪網。http://news.sina.com/102-000-101-101/2009-03-02/1939560484.html

維基百科。https://zh.wikipedia.org/wiki/Wikipedia

遠見雜誌。https://www.gvm.com.tw/

遠景基金會。http://www.pf.org.tw:8080/FCKM/inter/research/report_detail.jsp?report_id=8995

聯合新聞網。http://udn.com/news/

蘋果日報。http://www.appledaily.com.tw/

國立政治大學
National Chengchi University