

### 第三章 大陸偷渡人民對臺灣國家安全之影響

國家安全的範疇乃攸關國家的生存發展、利益與價值，以及人民福祉。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，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，<sup>118</sup>成爲安全領域的重心。雖然戰爭的可能性降低，但是安全領域各層面的衝突機會卻相對增加，國家安全所關注的焦點不再僅限於軍事方面，政治、社會、經濟等領域的重要性顯得格外重要，而安全議題也必然更加的複雜。

當前偷渡問題已然納入非傳統性安全議題，學者Myron Weiner強調國際移民(包括偷渡)與國家安全的關聯性。<sup>119</sup>尤其是，受到2001年美國911事件的衝擊，使得偷渡與國家安全呈現顯著的聯結關係。在911事件之前，移民偷渡主要是國內政治的議題，與國家安全的關係僅限於經濟發展與內部社會安定的考量。但在911事件之後，由於蓋達組織(Al Qaeda)的恐怖分子，以移民偷渡的身分，潛伏在美國從事恐怖活動，使得移民偷渡對國家安全的影響有了重新的定義，其不僅影響經濟安全、社會結構與發展、人口危機等，<sup>120</sup>且移民偷渡的接納與邊界管制政策也受到嚴格的考驗，更成爲綜合性安全之一環。

偷渡問題是跨國犯罪、國際性組織犯罪的型態之一，是一個既存在且亟需國際社會重視與積極共同合作尋求解決之道。尤其是，隨著全球化趨勢之發展偷渡問題已朝向組織化、多元化、國際化方向演進，其雖然對各國國家安全尚不致產生「立即而明顯」的安全威脅，但是若未及時妥善處理而任由其發展，則有可能對各國之社會治安造成危害，甚而對國家安全產生進一步的影響，其重要性不容

---

<sup>118</sup>筆者註：美國白宮曾經在2000年公布「國際犯罪威脅評估」報告，將人員偷渡、毒品走私、恐怖主義、生態環境、資訊網路等議題，尤其是組織犯罪團體所控制與介入的不法活動等，視爲美國國家安全利益的威脅，顯示美國政府相當關注此類問題之嚴重性與危害性。

<sup>119</sup> Weiner, Myron. "Security, Stability and International Migration," *International Security*, Vol. 17, No. 3, Winter, 1992-3, pp. 91-126。

<sup>120</sup>姜家雄，《移民與國家安全》（臺北：政治大學外交系，2004年6月25日），頁1-9。

忽視，更有賴各國透過相關管理、安全機制之運作，和國際間之協調合作，以達成控制及預防犯罪之功能效果。

大陸偷渡人民對臺灣社會的安全威脅具有多重意涵。首先，從前述兩岸交流衍生的大陸偷渡現況解析。可以得知大陸偷渡問題之嚴重性及複雜性。特別是，我國有關大陸偷渡人民的遣返與處理，不同於美國、加拿大、英國、法國、德國及日本等國際各國對大陸偷渡人民之處置。我國現階段對大陸偷渡人民遣返作業，主要依據《金門協議》辦理，按照遣返程序，我方僅有通知遣返人員資料之權。在實際運作方面，以目前作業方式，我方無實際遣返主控權，只能被動靜候大陸遣返通知。<sup>121</sup>換言之，中共掌握遣返作業主控權。在中共漠視大陸地區人民偷渡入臺情況下，使得我國所遭遇的偷渡問題叢結日漸惡化，其對國家社會的危害性較其他國家更為多元化與複雜化。

其次，與世界其他國家的經驗類似，當大陸偷渡人民入臺之後，臺灣社會經濟結構的正常與合法管道不足以吸納這些非法潛入的外來人口，此時這些偷渡客便極易走向地下，其中一部分則會成為犯罪世界的一部分。當偷渡人民入臺的數量日益增多時，這些偷渡人民便可能成為臺灣地下犯罪世界的一環，並因此具有長期生存的組織能力。在很多情況下，這些偷渡人民會利用本身在原生社會(中國大陸)即具有特殊的社會連結方式與網絡，而此一社會連結方式與網絡又明顯有助於這些偷渡客在臺灣的生存，並通過此一網絡來吸引更多的偷渡人民潛入臺灣，形成惡性循環，甚至因此累積成一定的人口數量而漸次形成令臺灣社會不可忽視的「離散民族」(diaspora)。<sup>122</sup>

就實而論，偷渡問題造成各國的主要威脅莫過於社會治安問題；惟特別值得注意的是，偷渡問題一旦與組織犯罪集團結合，形成跨國性「策略聯盟」的犯罪集團，從事犯罪活動，其牽引了國際犯罪集團和人蛇集團的利益，形成偷渡、色情、毒品、暴力等問題的惡性循環效應。甚而，與恐怖主義相結合，從事恐怖破壞、情蒐工作等，則不宜僅將其視為治安層次問題，而應將此等問題提升為非傳統性安全威脅議題。

---

<sup>121</sup> 內政部警政署編，《警政白皮書》（臺北：內政部警政署，2004年），頁209-216。

<sup>122</sup> 丁渝洲，《臺海安全戰略評估 2003-2004》（臺北：遠景基金會，2004年），頁197-202。

大陸偷渡人民入臺所可能對軍事、政治、心理、社會、經濟等安全層面方面造成的安全問題與影響，擇要分述如後：

### 第一節 軍事安全層面

2001年1月，「小三通」開始實施，開啓了金門、馬祖與大陸直接往來的歷史新頁，由於「小三通」涉及「通航」及衍生之人、貨往來及相關商業行爲，與我加入WTO及兩岸「三通」具高度關聯性，故「小三通」之規劃，需與加入WTO及「三通」政策作整體考量、相互配合，並迂衡短程及中長程之不同情況，以「整體規劃、階段實施」方式進行。「小三通」實施數月以來，由於中共採取「冷處理」，因此兩岸間相關航運、人員、貨品之往來，並未達到預期效果。<sup>123</sup>

我國於2001年11月11日加入WTO，進入世貿組織後，爲了履行「國際規範」，依據世貿組織貿易自由化精神，將立即面臨開放全面「三通」（通航、通郵、通商）的強大壓力。一旦開放「三通」，兩岸船隻、人員、商品將全面正常往來，屆時大陸地區人民以不同方式偷渡來台、非法停留、走私等問題，將益形嚴重，對我國境管理、國家安全將帶來前所未有的衝擊。

據有關單位分析，多年來大陸漁民透過偷渡與被遣返作業，已對臺灣軍警部署、勤務分配、兵力現況等相當瞭解，且目前成功潛臺之比例頗高，如共軍先遣部隊利用快艇、漁船偷渡入境，我方勢難全數緝獲，加以在臺的偷渡人員如成爲內應，則我在戰時，勢將面臨海上、陸上兩面作戰的不利困境，另據以往破獲的案例來看，偷渡人員中確有情治特工混雜其中，顯示海上偷渡管道的建立，亦爲中共特工的主要工作之一。<sup>124</sup>筆者認爲，中共似有利用偷渡管道輸送偵察兵來臺進行情蒐之企圖，期藉此培訓戰時登陸部隊的「響導」或「內應」。另有一些以假證件矇混來臺的特工，則負有「沉底魚」（長期潛伏）任務。

「三通」後，兩岸海空往來頻繁，首當其衝者乃國軍整體作戰規劃，相關部

<sup>123</sup>以人員往來爲例，截至2001年10月21日，我方人民進入大陸地區者，共計9,468人次，其中金門地區實際赴大陸地區參訪者，逾7,600人次。至於大陸地區人民進入金門、馬祖者，僅573人次。參閱行政院大陸委員會之「小三通」實施概況報告，2001年10月25日，頁3。由「小三通」後兩岸人員往來數字比例觀察，可見中共官方對於「小三通」所持之態度。

<sup>124</sup>沈道震、劉進福、張增樑、宋筱元編，《現階段兩岸有關偷渡之相關法令、管理及其問題之研究—兼論「三通」後兩岸共同防制偷渡之可能性》，（臺北：財團法人兩岸交流基金會，2002年3月），頁49—50。

署、兵力結構，均需適度調整，以爲因應。其次，我海防與國防亦將面臨前所未有的挑戰。在空防上，將處於預警極爲短暫或毫無預警狀態。在海防上，大陸船舶大量進入我方水域，防空縱深與防禦縱深亦將遭到嚴厲考驗，對於空防與海防之應變很是不利。同時，雙向的頻繁往來，將造成臺海中線模糊化，使原具緩衝區「安全瓣」的功能，作用大爲降低。而金、馬、澎湖等外島的戰略地位，亦必須面臨重新定位。

如果兩岸直航，中國大陸到臺灣的飛航時間不到一個小時（其中廣州軍區更不到半小時），目前中共有軍機四千多架，若緊貼民航機而閃避雷達追蹤，在我方軍事雷達上只呈現爲「一個光點」，雖然不可能多架民航機同時在一個航線上，然若一旦對臺灣實施單點突擊，那對我民心及國家安全，將造成嚴重威脅與傷害。<sup>125</sup>

對於任何國家或政府而言，非法移民或人口販運偷渡入境，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，無論是海岸線或陸地國界，抑或是機場與港口，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。

對於我方而言，大陸人民，尤其是不明大陸人士偷渡或假借其他合法身分來台，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、擔任第五縱隊之內應角色等，皆係值得重視之潛在威脅與安全顧慮。

---

<sup>125</sup> 同上註，頁 50。

若就當前大陸人民偷渡來臺之現象與情勢而言，渠等來臺之動機雖多以經濟(勞力打工、色情淘金)因素居多，然仍不能排除政治動機或其他意圖，近年以來，即有下列著名案件受到矚目：

- 一、2004/06/05，國安會秘書處長表示，中國政府已派遣相當數量之特勤人員在臺布建「細胞」組織，從事輿情蒐集及輿情製造之任務，據估計，在臺之中國「細胞」至少已達數百人。<sup>126</sup>
- 二、2003/04/03，孫榮華人蛇集團疑與中共公安勾結取得假證件，並懷疑中共有計畫透過該集團偷渡臺灣，並疑似夾帶中共特工入境案件。<sup>127</sup>
- 三、2002/02/08，超過千餘名之「假馬祖人」利用假人頭保證等方式，進而矇混獲許入境，其中部分人士之身分特殊與下落不明之情事外。<sup>128</sup>
- 四、不明意圖且不明數量之大陸偷渡客(包括無證偷渡與合法身分掩護入境者)確實潛藏本島各處，雖有可能多為打工賺錢，然卻不能排除負有其他政治甚至破壞任務。

事實上，陸委會1997年研究報告雖指出，大多數偷渡客於問卷調查偷渡目的時，均提到「來臺賺錢」，只有少數為「非經濟因素」來臺。不過，該研究報告同時亦研判，大陸人民偷渡來臺有其政治、經濟、社會因素，其中，在政治方面，「中共為達到政治滲透政策目的，故有意縱容大陸人民大批偷渡來臺，使偷渡熱潮不斷」，另外，「中共無誠意配合接回偷渡客，是為達到勞務輸出及某種政治之目的至為明顯」。換言之，偷渡問題之所以難以遏阻，中共當局懷有政治目的，實有以致之。

總之，經由兩岸「人蛇集團」聯手偷渡或私自潛入臺灣地區的大陸人民，不僅人數似將會持續增加與累積，並可能形成一政府難以有效掌握、管理和控制之地下社會，且由於缺乏背景資料調查及衛生檢疫過程，即可能形成社會治安及公共衛生問題之根源，尤其是其中混雜不少負有「政治任務」之「特殊身分」者，藉參訪、座談、交流之名，伺機進行各項滲透、統戰、竊密、破壞等不法活動，

---

<sup>126</sup> 《聯合報》，2004年6月5日，版6。

<sup>127</sup> 《聯合晚報》，2003年4月3日，版4。

<sup>128</sup> 《聯合報》，2002年2月8日，版6。

勢將使得維持社會安全和公共秩序的問題更加複雜與惡化，對於強調人權保障與民主開放的臺灣社會而言，將是一亟待重視之潛在安全威脅。

相較於美國白宮於去(2000)年公布「國際犯罪威脅評估」報告，將人員偷渡，尤其是組織犯罪團體所控制與剝削之人員偷渡及人口買賣等不法活動，將其視為國家安全利益威脅之用意，臺灣對於中共當局輕忽、放縱、利用或操縱人員偷渡，尤其是混雜負有政治任務之特工之作爲，似應不能再以治安層次的觀點來看待與因應此項非傳統性安全威脅議題。尤其是，區域國際恐怖組織之活動，例如，印尼之回教祈禱會 (JI)、菲北之「新人民軍」(NPA)、菲南之阿布薩亞夫組織(ASG)等叛亂或恐怖組織似有向外擴展與蔓延之趨勢，一旦與人蛇集團或大陸偷渡人民掛勾，或將有可能伺機偷渡進入臺灣進行破壞活動，勢必造成國家安全之重大潛憂或威脅。<sup>129</sup>

## 第二節 政治安全層面

大陸地區人民偷渡入臺，除了軍事安全隱憂外，亦有其政治、心理、經濟、社會等「非經濟因素」。大陸偷渡人民可能負有政治任務，從事統戰或發展特工黨組或情蒐等工作。例如：臺灣高檢署曾指出，一些動機不明的大陸偷渡人民，可能是中共派遣來臺情蒐的主要佈建，而國安局亦曾表示，潛伏在臺身分、動機不明的偷渡客約有二千人左右。<sup>130</sup>陸委會亦曾具體指出，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。<sup>131</sup>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。<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup>內政部警政署委託研究報告，《防制大陸地區人民非法移民之研究-從國家安全利益觀點之分析與對策》(臺北：內政部警政署，2005年8月)，頁138。

<sup>130</sup>《聯合報》，1996年10月18日，版4。

<sup>131</sup>《中央日報》，1999年1月29日，版3。

<sup>132</sup>法務部調查局編《臺海及中國大陸地區偷渡問題調查研究》(臺北：法務部調查局2001年4月)，頁8-19。

特別是，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，以「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，其中以「假結婚、買賣淫」、「假結婚、真打工」方式為主要模式，2004年又出現「假觀光」非法入境模式。這些偷渡客多次來臺者為數不少，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，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。

根據有關單位的資料，中共可能在廣西等地專門訓練一批女子，藉假結婚名義合法入境後，從事不法活動。至於中共官方人員如公安部、公證處人員，與仲介假結婚之人蛇集團勾結，利用職務之便，製造假身分證明文件，提供大陸人民矇混來臺的案例，則是層出不窮。<sup>133</sup>國內情治機關認為，中共政府部門人士應不只是單純收賄圖利，其中可能有刻意運作大批大陸人士，一波波潛入臺灣活動的動機。

例如孫榮華案。2003年4月上旬，檢調單位偵辦孫榮華大陸人蛇集團涉嫌以假結婚、假依親安排大陸人來臺案，經搜索核心成員職所，查扣大批大陸人士公證書、文書資料及帳冊，還發現有關國內政情、2004年總統大選選情、社經狀況的剪報資料，中共疑透過該集團安排十多名情報人員來臺刺探機密及蒐集情報。據報導，孫榮華是大陸福建人，乃中國大陸東南沿海一帶的人蛇集團首腦；2001年假依親偷渡入臺後擔任集團蛇頭，他找的人頭對象多以眷村榮民、軍官及現職軍人為主，並派人赴大陸打通公安及公證單位，取得大陸人士假結婚、假依親的來臺名義，從事與許可目的不相符的活動，<sup>134</sup>這些偷渡人民隱匿於社會各階層，並伺機從事情蒐工作，形成我方之安全穩憂。

---

<sup>133</sup> 《中國時報》，2000年2月1日，版18。桃園縣警察局保防室，於2000年1月30日破獲仲介兩岸假結婚人蛇集團案，臺灣的潘姓主嫌與一名曾任邊防檢查哨副所長的男子合作，聯手從事仲介大陸地區人民假結婚申請來臺之不法行為。經查獲之6對假結婚案中，丁姓、翁姓兩名大陸人民，曾多次偷渡來臺，在透過假結婚來臺前，先與大陸官方勾結以取得不實身分證明，始能順利以探親名義來臺。詳見「仲介假結婚引進大陸客人蛇落網」。

<sup>134</sup> 《聯合報》，2003年4月5日，版8。「孫榮華人蛇集團 十多名共諜 已用化名登臺」。

中共對於處理兩岸偷渡問題可謂態度冷淡，甚至將之泛政治化，<sup>135</sup>主因大陸地區人民偷渡入臺壓力在臺，其偷渡黑數成爲我國治安網和安全網之漏洞。此外，大陸地區人民利用合法來臺居停留從事與許可目的不相符之活動者爲數眾多。警察機關於2000年底執行大陸地區人民來臺清查工作，總計查獲大陸地區人民在臺違反法令案件高達3,647人，其違法行爲類型以「從事與許可目的不符之工作」爲最多，共計有1,150人被移送法辦或強制出境，占31.5%。<sup>136</sup>

有鑑於此，警政署自2000年4月起，依據《查緝大陸偷渡犯與大陸地區人民及香港澳門居民合法入境非法工作或活動實施計劃》，全面查緝大陸及港澳地區人民非法入境工作或活動情況，自2000年至2005年底止，共計查獲11,338人。<sup>137</sup>顯示大陸地區人民以合法掩護非法模式來臺從事非法工作者不在少數，尙未查獲之犯罪黑數可能倍數於此，形成社會潛在壓力，其危害性值予重視。

此外，合法專業交流雖然對兩岸交流具正面效益，但是可能易爲中共藉機吸收、竊取我方商業、學術、科技等相關業務機密，形成相當程度之安全威脅。尤其是，在交流過程中，一旦被中共國安情治單位或有心人士吸收、利用，有計畫地竊取我方高科技等國防機密，勢必對國家安全造成無法彌補之危害，葉裕鎮共諜案即是顯例。<sup>138</sup>

<sup>135</sup>《中央日報》，1999年7月15日，版10。「中共爲達到政治滲透政策目的，故有意縱容大陸人民大批偷渡來臺，使偷渡熱潮不斷」。詳見陸委會之中共縱容偷渡犯來臺；內政部警政署編，《警政白皮書》（臺北：內政部警政署，2001年），頁51。

<sup>136</sup>內政部警政署編，《警政白皮書》（臺北：內政部警政署，2003年），頁202-204。

<sup>137</sup>內政部警政署編，《警政白皮書》（臺北：內政部警政署，2004年），頁209-212。

<sup>138</sup>葉裕鎮涉嫌爲中共刺探並蒐集我國軍事情報起始於1999年間，國安局曾發現1999、2000年間，陸續有20多個團體進入工研院及中科院參觀，其中不乏具中資背景及與中共生意往來的科技公司，而葉裕鎮的艾尹喜科技公司是其中之一。國安局鑑於事態嚴重，建議層峰指示國家級的科技場所建立申請參觀名單制並嚴格審查，並於1999年間將參觀團體及公司名單移由臺灣高檢署指揮調查局進行偵辦。2001年開始，調查局正式報請高檢署指揮對葉裕鎮進行全面監控，又花了兩年時間，查清葉裕鎮所接觸並轉手過管制的飛彈及戰機夜視系統等軍事機密資料，也對中科院技術員陳士良密切監控，直到2003年8月5日卻定旅居美國的許希哲搭機來臺，調查局乃報請高檢署發多張搜索票收網補魚。詳見「2年搜證 2年跟監 共諜案收網」，《聯合報》，2003年8月6日，第4版；「臺美三諜刺蒐 TMD 交中共」，《中國時報》，2003年8月6日，版1；臺灣高等法院，「葉裕鎮聲請具保停止羈押」，臺灣高等法院刑事裁定，2003年度偵聲字第4號，2003年11月27日。



### 第三節 心理安全層面

海峽兩岸目前的政治措施，有角色互換的趨勢，以致對兩岸來的人員互相產生了不同的對待態度。過去在大陸，祇要你有海外關係或臺灣關係，就有可能會被打成國特或美帝特務，遭致清算鬥爭的下場；但是今天，在「四個現代化」與加速「祖國統一」的政治要求下，這種在過去會導致人頭落地的反革命背景，一夕之間成為人人爭相拉攏的關係，在這種情況下，中共開始自1977年起，先後在廣東、福建、浙江沿海成立「臺灣漁民接待站」，各接待站皆配有專職接待人員，並配備有車輛等設備，以歡迎參觀、贈送禮品、代尋親友或安排會見，供給淡水和食物、招待住宿、修補機船、醫療疾病、交換貨物等接待我方因避風、機器故障、船舶破損、突發疾病等，到達大陸沿岸之漁民，並協助以補漁為幌子的走私活動，美其名為「小額貿易」。在如此的接待下，我方漁民已逐漸無所謂「敵我意識」，反共已成高調。中共此種「請君入甕」的鬥爭策略，的確是一步高招。但是，遺憾的是，雖然我們早已看出中共的策略，然而政府一些與大陸事務及處理此種事務有關的單位，卻遲遲未能妥擬出一套完整的對應措施，以及一明確而不與過去太脫節的大陸政策，以便作為有關單位的處置依循，不致如現在的視大陸客如大敵，造成許多不必要的困擾。一個政策的轉變不要太急速，過去視之為反共義士的大陸客，雖然今日物換星移，也大可不必一夜之間就將大陸來客全當階下囚的對待，經驗告訴我們，要對主事者嚴辦，對附從者從輕發落，如此始可減少民怨。

近年以來，各種跨國犯罪行為不僅日趨多樣化和複雜化，且更加組織化與智慧化，尤其是以貪腐取代暴力，收買官員為其所用，更已成為國際社會之矚目焦點，如聯合國已於2005年完成「聯合國對抗貪腐公約」草約，目前正鼓勵各國簽署及批准，其目的即在呼籲各國政府展現決心，重視貪腐問題，並以法制加以規範與處罰，即係顯例。

偷渡或人口販運係屬當前跨國犯罪之常見類型之一，而跨國犯罪除鑽營法制規範、政策防制、執行不足或失誤等漏洞之外，最常見的手段，便是賄賂、收買或貪腐政府相關官員，透過疏縱、包庇或參與犯罪之途徑，達到犯罪行為之目的。

換言之，「貪腐」(Corruption)不僅影響國家治理(National Governance)之成效，並已發展成爲當前國際安全的重要議題。

對於臺灣而言，近年來，人蛇組織與人口販運集團除自行發展偷渡管道及犯罪網絡外，並常以賄賂手段，收買國境、移民、治安、海巡、警察等政府官員，企圖利用腐化政府官員之途徑，以突破海防安檢及國境入境管制防線，換言之，大陸偷渡問題可能成爲司法警察人員另一得以藉機貪腐之機會，不僅腐化國家公務員之操守與紀律，且損及政府政策之推動與落實，減低政府治理之品質與成效，其中較顯著且近期之案例，包括：

- 一、2005/08/03，高雄檢調查獲南部境管及高雄、臺南警察人員涉嫌勾結色情業者，收賄並假造對保證明，且讓假結婚方式入境的大陸女子能通過面試，順利來台賣淫。
- 二、2005/3/25-29，調查局桃園調查站在桃園地檢署之指揮下，偵辦境管官員涉嫌掩護這大陸人蛇案件，赴中正機場搜索及約談一名入出境管理局官員，又另帶回十幾名大陸賣淫女及車伕進行偵訊，而桃園分局亦有兩名員警涉案被送辦。
- 三、2005/3/18，桃園地檢署偵辦大陸人民在臺灣轉機偷渡案，查出有少數入出境官員及航警遭人蛇集團買通，進入機場管制區掩護偷渡客闖關之不法情事。
- 四、2005/01/26，嘉義市警一分局警員遭指控收受賄賂，出具不實大陸人士流動人口遷登記單，讓大陸女子順利辦理延長居留。
- 五、2005/01/25，航警局安檢隊支援境管局面談勤務員警，疑與人蛇集團掛鉤，涉嫌縱放以假結婚名義來臺的大陸新娘，此案發生後引起國安局及調查局高度關切，全面介入調查。
- 六、2004/09/15，臺南市第一分局警員涉及勾結、包庇色情行業，引進大陸偷渡女子賣淫，遭檢方拘提到案。
- 七、2004/06/24，雲林檢調偵辦桃園人蛇集團，查出海巡署臺南機動查緝隊少校查緝員涉嫌爲兩岸人蛇集團牽線，遭拘提到案。<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup>內政部警政署委託研究報告，《防制大陸地區人民非法移民之研究-從國家安全利益觀點之分析與對策》(臺北：內政部警政署，2005年8月)，頁133-135。

大致而言，前述案件之數量雖不少，然大多應係互無關連之員警風紀或操守不佳之個案，並無組織性或結構性犯罪現象，抑或僅由少數不肖員警所組成之地方性、小型犯罪組織結構，其所造成之危害後果、層面或範圍尚屬有限，且無證據顯示其有擴大或惡化之趨勢，對於我方之威脅應較無嚴峻情勢或急迫壓力。

不過，若就可能造成之影響層面或威脅性質而言，警察或司法人員疏縱、包庇甚或參與非法移民或偷渡犯罪，應與包庇賭博、娼妓或其他暴力犯罪等不法行為有所差別，蓋因後者雖亦值得關切與重視，然其不一定會對國家安全利益造成嚴重性、立即性之危害，但前者卻因其與海防安全、國境管制與國家安全工作息息相關，稍有不慎、疏夫或貪腐，即將造成臺灣國境門戶洞開之窘迫後果，犯罪或不明人士得以在海峽兩岸間來去自如，即有可能造成國家安全利益之嚴峻性、急迫性之威脅或傷害，是以，對於員警包庇人口偷渡或非法移民之問題，實有必要投入應有之政策關注與資源。

易言之，境管官員、海巡或警方負責管制國境出入或維護社會治安，倘若遭到收買、腐化或利用，勢必造成國境安全出現漏洞，社會治安浮現隱憂，不法或不明人士將能自由來去，不僅可遂行槍毒走私，且能偷渡出入境及執行任務，其對國家安全利益之影響，即將形成難以估計之潛在威脅。

#### 第四節 社會安全層面

據警政署統計，大陸偷渡人民，自1987年11月政府開放民眾赴大陸探親以來，至2004年，查獲之大陸偷渡人民累計已達49,252人(請見表2-2)。其中，2003年8月發生大陸女子偷渡不幸溺斃事件，引起國際社會的關注，嚴重影響臺灣國際形象。證諸2004年6月美國國務院公布的《2004年度人口販運問題報告》，將臺

灣列為第一列「特別觀察名單」(special watch list)，<sup>140</sup>顯示臺灣人蛇集團等組織犯罪團體仲介大陸地區人民偷渡等活動相當嚴重，已引起國際社會的重視，不僅危害國內社會治安，更嚴重損及國家尊嚴與形象。

在合法入境非法居留方面，從1988年11月政府開放兩岸雙向社會交流以來，到2004年12月，大陸地區人士來臺從事社會交流者，累計已達842,616人次。<sup>141</sup>值得注意的是，兩岸人蛇集團與色情業者串聯，以「假結婚、真賣淫」的合法掩護非法方式，仲介大陸偷渡人民來臺謀取暴利，其幕後經營者均與犯罪集團、幫派分子或前科犯關係密切，危害社會善良風俗，成為治安的隱憂。此外，2002年政府開放第二類大陸旅客來臺觀光後，於2004年7月發生首例17名大陸觀光客集體失蹤事件，<sup>142</sup>8月又發生大陸觀光客集體失蹤案，<sup>143</sup>反映人蛇集團可能已經找到「低費用、低風險、高獲利」的「假觀光」方式，成為繼「假結婚」之後另一「以合法掩護非法」來臺的途徑。

據治安機關指出，近年查獲非法偷渡入境人數逐年遞減，主要是愈來愈多大陸偷渡客利用現行管制寬鬆，「以合法掩護非法」途徑，如「假結婚」、「假觀光」等方式來臺。為杜絕大陸女子來臺從事不法工作，自2003年10月1日起，入出境管理局實施「安偶專案」全面清查大陸配偶，迄2003年12月31日止，計清查

99,926人(男性4,879人，女性95,047人)，依法處理案件1,588人，其中查獲

---

<sup>140</sup>美國國務院於2004年6月公布的「2004年度人口販運問題報告」中指出，臺灣、香港被提列為第一列觀察名單，中共則是第二列觀察名單。所謂「特別觀察名單」分為三列，第一列：政府完全遵守〈保護法〉最低標準的國家。第二列：政府完全沒有遵守〈保護法〉最低標準，但正在為此做出重大努力的國家。第二列觀察物件：政府沒有完全遵守〈保護法〉最低標準，但正在為此做出重大努力，並兼具以下特徵之一的國家：1.嚴重形式販運活動的受害者的絕對人數很多或正在大幅度增加；2.未能具體證明打擊嚴重形式人口販運的努力比上一年增強；3.被列為正在為達到〈保護法〉最低標準而做出重大努力的國家是因為曾做出將在下一年進一步採取措施的承諾。第三列：政府沒有全面遵守〈保護法〉最低標準，而且沒有為此做出重大努力的國家。詳見2004年度人口販運問題報告—東亞太平洋地區排列名單，「美國國務院國際資訊局」。

<sup>141</sup>行政院大陸委員會編，《大陸地區人民進入臺灣地區申請案件統計表》（臺北：行政院大陸委員會，2004年12月）。

<sup>142</sup>《聯合報》，2004年7月21日，版3。「第一樁17大陸觀光客集體跳機」；《聯合新聞網》，2004年7月20日。「中國觀光客集體失蹤 陸委會：疑涉及人蛇集團」。

<sup>143</sup>《聯合報》，2004年8月20日，版13。「脫團再上演 沒跑的四個大陸客又跑了一個」。

行方不明者414人。<sup>144</sup>據統計，自1988年開放社會交流到2004年6月底為止，已有3,638名大陸人士來臺後，行方不明。<sup>145</sup>此一流動人口黑數正在不斷遞增中，造成社會治安的死角，在在凸顯大陸非法移民問題對我國社會安全之衝擊。

陸委會的研究報告曾指出，多數大陸偷渡客於問卷調查偷渡目的時，均提到「來臺賺錢」，只有少數為「非經濟因素」來臺。<sup>146</sup>一般而言，大陸偷渡客知識水準偏低，若其動機僅係單純打工賺錢，在臺期間安分守法，又無長期居留打算，對臺灣經濟的影響利弊互見，<sup>147</sup>其影響多屬社會治安層面，尚不致構成安全威脅。

值得注意的是，在兩岸人蛇集團的聯手下，不知已順利接運過多少大陸偷渡客進入臺灣內陸，同時，亦使不少國內罪犯從容偷渡出境，逍遙法外，業已造成我國境管理之重大威脅。人蛇集團與組織犯罪團體相結合，朝向組織化、企業化、國際化方式經營「偷渡」事業，對社會治安維護造成嚴重挑戰。

近年來，人蛇集團的工作業務範圍已逐漸擴大，並以「企業化」、「多元化」方式經營，其所提供的「服務」可謂包羅萬象、無微不至，更發展出跨國性的犯罪組織，其偷渡方式主要為：1.由偷渡客本國的蛇頭負責在當地招攬偷渡的對象。2.偷渡人數確定後，立即通知目的國或目的地方面的接應人員及偽造護照(證)集團，先透過竊盜集團或與其他不法分子勾結，設法尋覓身分、年齡相仿的護照，取得護照後，即進行變造。由於變造技術高超，唯妙唯肖、真偽難辨，不易識破。3.護照等證件變造完成後，送至中繼站----第三國或第三地(例如香港、澳門)，供偷渡客使用，其使用之方式分為兩種，一是持偽、變造護照搭乘飛機偷渡到目的國或目的地；二是搭乘漁船到目的國或目的地。<sup>148</sup>

由於躲藏在臺灣各角落的偷渡客，人數正不斷增加中，且有一些不法分子混雜在偷渡客之中，與國內黑社會幫派互相串聯。<sup>149</sup>前內政部長黃主文曾在立法院

---

<sup>144</sup>內政部警政署編，《警政白皮書》(臺北：內政部警政署 2004 年)，頁 213。

<sup>145</sup>《民生報》，2004 年 7 月 21 日，版 3。「兩岸開放 16 年 3.638 大陸客行蹤不明」。

<sup>146</sup>行政院大陸委員會編，《防制大陸地區人民非法入境》，頁 28。該問卷調查之 421 位偷渡犯對象，有 397 位表示係來臺賺錢，其餘為自由、為和家人團聚或被騙來臺。

<sup>147</sup>偷渡犯通常來臺從事勞力密集行業，或是在餐廳非法打工等。這使得雇主的勞工缺乏問題暫時獲得紓解，亦規避了有關雇主的負擔，並可以低廉的工資，降低生產的成本。

<sup>148</sup>朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》(臺北：遠景基金會，2004年)，頁37。

<sup>149</sup>〈中共利用偷渡客敲詐臺灣〉，《香港爭鳴》，第 261 期(1999 年 7 月)，頁 68-69。

表示，據初略估計，潛藏在臺灣未被查獲的大陸偷渡客約有一千四百人左右，而被查獲的偷渡客中，經清查發現其中有少數共產黨員、少年先鋒隊、黑幫分子等，並與國內幫派相勾結，從事走私、販毒、運送軍火、搶劫、兩岸賣春海陸聯營地下管道等危害治安事件，形成治安的隱憂。<sup>150</sup>凡此對於地狹人稠的臺灣，均造成社會安全的威脅。

同時，由於大批大陸偷渡客入臺，其素行未經調查，背景未經過濾，若在臺灣形成地下型態的社會組織，不但情治單位難以掌握，且亦無從追蹤，若無法加以有效控制，勢必會形成嚴重的治安問題。以往本地所查獲之大陸偷渡客因多未帶任何身分證明文件，年籍資料全部依其供述紀錄，且又缺少查證管道，其真實姓名、身分今人懷疑，偷渡客亦常利用我國對其資料建檔的不足，伺機蠢動，如流入社會潛匿，造成社會治安的盲點。長此以往，一旦大陸偷渡人民人數不斷增加，自成地下型態的社會網絡，並與其原生社會網絡相結合，對臺灣的人口與社會結構亦會帶來相當的衝擊。

據有關單位調查，目前非法在臺居留的大陸偷渡客，不論其來臺時間先後，或來臺前是否相識，抵臺後在一個串聯一個情形下，不僅聲氣互通，時有聯絡，且已隱然形成一個大陸偷渡人民的社會，同時無正式組織型態的「福清幫」、「平潭幫」等聚合也已出現，目前彼等雖旨在打工撈金；但從民國七十九年發生首宗偷渡客行竊被補後，有跡象顯示渠等已漸有組織性活動，久而久之，難保不會有如香港大圈仔般的黑幫出現。

另有一些偷渡客淪入臺灣黑道中，成為特種行業或某些黑道大哥的保鏢、殺手。亦有些被媒介偷渡的人蛇集團，仲介假結婚真賣淫，或逼良為娼販賣人口或強迫婚嫁之情事發生。

大陸偷渡客非法滯臺，已經形成國家安全的缺口，不容國人等閒視之。根據內政部日前向行政院提報之「入出國及移民署組織計畫書」指出，各級警察機關

---

<sup>150</sup> 《聯合報》，1996年10月18日，版4。

查獲收容之大陸人民資料，經統計分析呈現常態分配，極大值出現於1993年，以後逐年遞減。<sup>151</sup>我國常有外來人口持用偽變造證件、冒用身分來台、非法打工、偷渡、逾期停居留、冒領各種公法給付等問題，其中又以中國人民最為嚴重，光是2002年底就有2,668人，合法入境但卻行方不明。而警察機關查獲中國人民偷渡人數之統計，自1992年7月至2002年底止，總計25,232人，近年查獲偷渡人數雖已逐年遞減並降至2,000餘人左右，但其實尚有大多數偷渡人民是利用現行寬鬆的管制，以合法掩護非法，例如假結婚等方式來台。

大陸偷渡人民因為經濟地位偏低、沒有合法身分、社會支援體系不足，極有可肯能成為犯罪集團的壓榨及剝削工具。例如，大陸地區人民處理中心所收容的賣淫女子即曾發現在賣淫達200次，業已償還偷渡來台費用後，仍被人蛇集團份子以新台幣十五萬元價格轉賣給另一賣淫集團之案例；此外，亦曾發現有台灣不肖人士，專門以假婚姻將大陸配偶引渡來台後，當成搖錢樹的案例。雖然他們非法來台咎由自取，但不能無動於衷，而應給予人道支援。由於社區穩定與否，亦為一國治安良窳的指標，倘若偷渡客一再成為被害對象，即使他們不敢聲張，亦難謂我國治安良好。

茲將三通後有可能發生之情形列舉如次：

- 一、擴大交流後，將形成「大陸熱」，易使民眾誤認兩岸已進入和平時期。不幸的是，由中共 2005 年 3 月 14 日第十屆全國人民代表大會第三次會議通過之「中國反分裂國家法」來看，現階段中共仍不放棄武力犯台，在此情形下，兩岸開放直航，自然會模糊民眾敵我意識，鬆懈心防。
- 二、兩岸人員、經貿直接往來頻繁，將衍生通商、通婚、就學、就業等社會問題。大陸農、漁產品之引進，亦會給我檢疫系統帶來極大壓力。
- 三、未來非法打工、逾期滯留，以及走私、偷渡的不法活動將更形嚴重，兩岸三地組織犯罪可能結合，朋比為奸，對社會治安影響，既深且鉅。

---

<sup>151</sup> 內政部編，《入出國及移民署組織計畫書》。

## 第五節 經濟安全層面

美國國務院於《2004年度人口販運問題報告》指出，非法移民中之人口販運活動所帶來的利潤助長其他犯罪活動。據聯合國統計，販運人口活動是全世界第三大犯罪行業，據美國情報部門的估計，其年收入高達95億美元，是最有利可圖的犯罪行業之一，與毒品走私、洗錢、偽造文書和走私人口密切相連，亦與恐怖主義相關。<sup>152</sup>顯示偷渡問題對世界各國不僅造成社會安全的衝突與挑戰，同時也造成經濟上的嚴重損失與威脅。

大陸偷渡客來臺通常是以出賣體力或身體謀生，從事勞力密集行業，或是在餐廳非法打工等。這雖然使得本地雇主的勞工缺乏問題暫時獲得紓解，亦規避了有關雇主的負擔，並可以低廉的工資，降低生產的成本。然而，這種情況相對地對本國勞工產生排擠效應，不僅無助於臺灣經濟生產力的再提升，恐將減緩整體產業升級的速度，並間接造成經濟發展的停滯不前；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。

大陸偷渡客造成國家財政極大的負擔，主要是因為長期滯留所致，根據兩岸簽定的《金門協議》，偷渡客應於20天內遣返大陸，但是內政部統計數據顯示，大陸偷渡客平均滯留180天，遠高於雙方協議所定時間。中共對於偷渡來臺的大陸偷渡人民，遲遲不願配合進行遣返作業，造成大量偷渡可滯留靖廬。據相關單位指出，截至目前為止，臺灣為了照顧大陸偷渡人民，每人每年平均花費24,953元，包括日常消耗品、服裝、伙食費、生產、醫療喪葬費、保險費等費用。根據政府機關編列的預算科目，從1996-2005年為止，針對大陸偷渡人民照顧、遣返委辦費、整建及土地購買費等，據估計已編列新臺幣近14.2億元預算，造成我國政府財政上沈重的負擔。<sup>153</sup>

未來兩岸開放三通，臺灣經濟發展，將隨著逐漸提高對大陸依存度，削

---

<sup>152</sup>美國國務院編，《2004年度人口販運問題報告》（臺北：美國國務院，2004年6月）。

<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive04/04tippowell.htm>

<sup>153</sup>內政部警政署編，《警政白皮書》（臺北：內政部警政署 2004 年 8 月 29 日），頁 214-216。



弱經濟自主能力，使臺灣成爲大陸經濟的邊陲經濟體。兩岸開放直接往來，不僅將鼓勵本地企業外移大陸，帶動赴大陸投資熱潮，排擠在臺投資，造成臺灣相關產業空洞化，降低國際競爭力。另外大陸資金、商品大量湧進，將形成競爭壓力，造成內部經濟競爭、市場失調與勞工失業等問題，此一情況對我國經濟安全將造成嚴重挑戰與威脅，實有必須嚴肅面對與因應。