

## 第五章 結論與建議

### 第一節 研究發現

有關本研究第一章緒論內研究目的所述之中國大陸目前經濟成長迅速，人民所得增加，但為何大陸人民仍繼續偷渡入臺，其原因大致可就五方面來言：<sup>217</sup>

#### 一、經濟因素：

中共進行經濟改革雖已獲得相當成效，並將市場經濟逐漸納入計畫經濟體制，然而，由市場決定供需、農地減少、提高生產力的副作用卻導致大量勞動人口就業困難，再加上近年來所推動的國企改革，造成工人下崗、失業問題更加惡化。另一方面，中共地區發展失衡，城鄉差距加大，經濟生活對比更加懸殊，亦吸引內陸貧困人口向沿海都市、甚至海外流動。據學界保守估計，大陸境內失業或至大都市及沿海工商繁榮地區覓職、尤其是農村向外流出的流動人口約在一億人左右。簡言之，大陸人民基於經濟生活壓力，乃不得不離鄉向外發展，或至大都市、沿海地區覓職，抑或冒險偷渡至海外工作謀生。這是引發和惡化偷渡問題的「推力」。中共經政雖已獲致顯著成就，然內陸及邊遠地區仍相當貧窮，非法移民以求「脫貧」之推力將持續強烈。<sup>218</sup>

#### 二、社會因素：

中共實施經改，人民生活雖普遍獲得改善，大都市及沿海工商城市的物質生活水準尤為提高，但同時也造就不少「萬元戶」經政新貴族，使得財富集中、貧富懸殊的問題相當凸顯，而此種現象及其效應，正鼓勵人們不僅要為自己、更應為家人親族，必須盡力快速「脫貧」、「致富」，追求更好的經濟生活。另一方面，拜改革開放政策之賜，大陸人民對於外國經濟水準、生活環境、社會幅利及自由民主等多少有所認識，除加深對現狀不滿之外，在羨慕與嚮往之餘，遠赴異鄉、打工賺錢、開創新生活，甚至為家族爭取榮耀的渴望與動力便可能更為強烈。<sup>219</sup>這是引發和惡化偷渡問題的「拉力」，與前項「推力」共同作用，在一堆一拉之間，

<sup>217</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38-40。

<sup>218</sup>李強，〈影響中國城鄉流動人口的推力與拉力因素分析〉，《中國社會科學》，總第139期（2003年）第1期，頁124-128。

<sup>219</sup>黃潤龍，〈中國的非法移民問題〉，《人口與經濟》，總第124期（2001年）第1期，頁18-22。

乃促成大陸人民偷渡海外風潮。中共目前貧富差距日益擴大至十倍以上，可以想見促使大陸人民非法移民以求「致富」之拉力仍將強勁。

### 三、地區社經特性：

大陸偷渡活動與其他發展中國家情況不盡相同，偷渡者來源多集中特定區域，如廣東、廣西、浙江、遼寧、福建等省分居多，其中又以福建，尤其是福清、福州、平潭、連江、惠安、泉州、石獅、廈門等縣市地區為嚴重。據美國移民局之統計，約有九成以上的大陸偷渡客均來自福建省地區，除偷渡來臺之外，並且遠渡重洋，偷渡至美國、加拿大、日本、歐洲等西方國家。

或許福建沿海地區如福州、平潭等地的人民想法與社會認知特性，正可說明為何大陸偷渡風氣存續不止、且日益嚴重。根據官方與學者所曾進行的現場調查與田野訪談報告指出，來自福建地區的偷渡客在嚮往台灣或外國有高工資收入、想要快速賺錢蓋新屋或還債、羨慕與嚮往台灣或外國生活等因素之下，曾不只一次偷渡來臺，或冒險萬里偷渡海外異鄉。對於該地區人民而言，遠赴重洋至外國打工賺錢乃先民傳統精神、脫貧致富捷徑，且若能成功、衣錦還鄉，將是光宗耀祖的好事，與其在家鄉窮困一生，不如冒險赴海外一搏，至於偷渡的風險與花費，便是值得付出的代價與投資。事實上，偷渡往往並非靠一己之力，而是結合親族或村人合資進行。偷渡問題在福建平潭地區之所以猖獗嚴重，正反映出大陸地區人民在面臨生活困苦、經濟落後、貧富懸殊等環境下對於偷渡的認知與作法---偷渡不是羞恥，貧窮才是罪過。假若這種價值觀念及心態持續未改，大陸人民非法移民之趨勢便難以有所轉變。

### 四、犯罪組織介入：

根據美國移民局、海岸防衛隊等單位研析指出，近年來，在鉅額暴利的驅使下，組織犯罪(蛇頭)介入、主導、掌控及剝削偷渡活動的範圍與程度日益擴大。蛇頭利用犯罪組織深入低下階層社會，有計畫、有組織、有系統的安排各項偷渡細節，建立類似企業經營作業體系，並藉由賄賂收買邊防公安官員，進行大規模偷渡活動。據指出，大陸偷渡跨國犯罪多有台灣犯罪組織和不肖分子參與其中，並和大陸及偷渡國境內華裔或本土幫派合作，透過策略聯盟方式共同作業。對於跨國犯罪組織而言，人口偷渡的利潤雖低於毒品或武器走私，然其風險、犯罪成本、

法律制裁亦相對較低。因此，在跨國犯罪組織的介入和操作下，偷渡問題乃日益嚴重，展望未來，跨國犯罪組織相互勾結情形日漸普遍，或將促使非法移民或人口販運情勢更加惡化。

#### 五、官方消極推諉：

大陸偷渡問題之所以日趨嚴重，應與中共官方消極、迴避、推諉、敷衍此項問題的態度與作法有關。根據中共官方說法，人口非法流動或偷渡問題有其歷史與國際因素，並非個別國家的責任；國家或地區間的不同經濟發展程度，會吸引人民追求較佳的生活而遷徙移動，因此，偷渡是一人口流動之普遍現象，不應怪罪中國大陸；其次，跨國犯罪組織與其境內不法份子結合，利用人性弱點及偷渡者的無知，詐騙、欺瞞、剝削這些企圖赴海外工作的偷渡者，因此，跨國犯罪組織應為偷渡問題主因，也是各國的共同問題；再者，由於部分西方國家寬鬆的難民庇護政策、優渥的社會福利措施、歡迎低廉工資勞動者等因素，乃吸引包括中國在內的人民冒險進行偷渡，因此，這些國家不能說毫無責任；此外，中共官方也向國際社會表示其已盡力防制偷渡外逃人潮，並抱怨其境內亦存在著非法入境、偷渡活動，顯示中共也是偷渡問題的受害者。

另外，中共現行法律對於偷渡者和偷渡組織雖有規範，然其處罰及判刑均不重，再加上蛇頭找人頭頂替、代墊罰款、賄賂官員等手法，實難以產生嚇阻效果。中共官員總認為，偷渡有其歷史傳統，既可脫貧，賺取外匯，有助經濟發展，又可減少人口壓力，滿足人民需要，因此並不是壞事；部分不肖官員甚至遭收買，抑或直接參與偷渡組織，並與人蛇形成犯罪共生網絡，縱容、包庇偷渡活動。總之，如果中共政府及官員不願面對問題，又如何能解決問題？

其次，日益嚴重的大陸偷渡問題顯示出：大陸經政發展雖已二十五年有成，但貧窮問題一日不解決，人民仍然願冒險偷渡海外工作；經政雖創造了財富，但卻因分配不均而使得貧富懸殊更加惡化，進而刺激人們的速成致富心態，冒險偷渡乃成為相當吸引人的途徑；開放政策讓人民認識和接觸外界，並有機會比較與追求新生活；在暴利誘使、市場需求、查緝不力情形下，人口偷渡之跨國犯罪活動仍難遏止；中共不願正視偷渡問題，並要求各國「分擔」責任，正反映出中共約國際社會責任感仍然薄弱。凡此問題，均正說明著：若要遏阻或導正大陸人民

偷渡之趨勢，中共政權須先強化政策落實、增修法規、嚴正執法等能力，否則，即難以有效扭轉現今趨勢。

另有關大陸偷渡人民對臺灣國家安全之影響，前於第三章大陸偷渡人民對臺灣國家安全之影響之第一節國家安全層面已做詳細述明，在此不再贅述；其次有關我國查緝偷渡入臺之策略及應如何改進目前的查緝策略與機制謹就法規面、機制面及執行面三方面敘述如次：

### 一、法規面之策進

防制大陸地區人民偷渡，有關法規面之現況檢討，已論述於本（第五章）

第一節，以下謹就法規面較為重要之部分，提出策進建議。

#### （一）刑事法

##### 1.集中立法，強化國境安全管制功能

臺灣地區關於入出境管理之刑事規定，先後制定有國家安全法、兩岸人民關係條例、入出國及移民法，以及護照條例等法律規範之。對於國家安全法、兩岸人民關係條例及入出國及移民法未明文規定之非法移行為，部分固然仍可依刑法相關條文追訴其刑事責任。但法條依據及顯諸裁判文字者，已與非法移民欠缺關連性。再者，特別刑法之肥大症，一直為學界所詬病，如仍一味制定不同立法目的之行政法，再以違反行政行為予以刑事處罰，法律法條間錯綜複雜之關係，顯然不利執法，司法裁判引用錯誤，更有誤導執法，如經上級撤銷改判，亦造成司法資源之浪費。

因此，正本之計，實應研擬一套合邏輯之規定，明定於普通刑法之內，以利司法、行政，甚至法治教育之推動。於刑法集中立法，其方式似可仿照大陸刑法妨害國(邊)境管理罪之立法方式，<sup>220</sup>且應將原則性之處罰規定先行列明，即侵害國與國間有關國境管理之相關罪名之後，再列一條適用於大陸地區之準用條款，作為規範兩岸間入出境之管理問題，如此

---

<sup>220</sup>中華人民共和國刑法第 318 條、319 條、320 條、321 條、322 條。

不僅體系明確，也可避免顧此失彼之缺失。

## 2. 明定公務員包庇刑責，強化執法紀律

我國刑法明文處罰公務員包庇罪者，例如第二三一條之一第四項、第二六四條、第二七〇條、第二九六條之一第六項，特別刑法中例如貪污治罪條例第十三條、毒品危害防制條例第十五條、組織犯罪防制條例第九條及槍砲彈藥刀械管制條例第十六條等，均有相關公務員包庇罪處罰之明文規定。

固然公務員包庇行為，是一種將共同正犯行為和幫助行為獨立類型化的構成要件行為，即使無包庇罪之規定，依刑法正犯與共犯章有關之規定，仍可論以刑責。惟鑑於大陸地區人民偷渡問題之嚴重性，而且近年來發生公務員予以包庇之案件，亦非鮮見，為強化執法紀律，增訂公務員包庇偷渡及非法移民罪，並加重其刑責，實有其必要。

## (二) 國家安全法

現行國家安全法規範之內容，以入出境之管理、安全檢查、管制區之劃定及間諜行為之禁止處罰為主。其中入出境管理部分，已有入出國及移民法及兩岸關係條例予以替代，相關條文未廢止前，雖仍有主張對於大陸地區人民偷渡之處罰，仍應予以適用者。惟為釐清行政及刑事司法實務之爭議，於兩岸關係條例自定罰則，即可有效解決此類問題，並無問題。

目前，我國並無專門法律規範國家安全危害行為之禁止、處罰及其處理機制。國家情報工作法雖已制定公布施行，但仍有其不足。對大陸地區人民偷渡衍生之國家安全危害，雖無具體評估資料。但從若干查獲之具體案例中，仍有蛛絲馬跡可循。是以，如何將國家安全法予以整建，使其蛻變為處理國家安全危害行為之專門性法律，並能名實相符，自是未來立法政策，應努力的方向，值得拭目以待。

## (三) 入出國及移民法

1. 明定入出國及移民法與兩岸關係條例之銜接條款，以彌補兩法間之

缺陷

以大陸地區人民入出臺灣地區之證照查驗問題為例，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十條第一項僅規定，大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。對於大陸地區人民入出國境應否經查驗程序，則無明文。能於臺灣地區與大陸地區人民關係條例自定明文規範，自能解決問題。惟為彌補立法上可能之缺陷，並使我國相關入出國管理法制，層次分明，體系一致。於入出國及移民法明定銜接條款，應是可行。具體作法似可於入出國及移民法第一條，增列第二項規定兩岸關係條例未規定時之準用條款，方可一併解決行政及刑事司法實務對於大陸地區人民偷渡，能否適用入出國及移民法相關規定處理之爭議。

## 2.在機場港口轉機、船偷渡第三國結果犯之立法修正為行為犯

依入出國及移民法第五十三條第一項規定，在機場、港口以交換、交付證件或其他非法方法，利用航空器、船舶或其他運輸工具運送非運送契約應載之人至他國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以下罰金。第二項並明文處罰其未遂犯。第一項之規定，係屬於學理上所謂之結果犯，依行政執行法及刑事司法實務經驗顯示，第二項未遂犯適用之可能性，遠大於第一項。是其立法顯與大多數之案例事實不符。為利執法並彰顯國境安全管理之重要性，實有將第二項未遂犯，以行為犯之方式，予以正犯化之必要，原第一項規定則轉化為加重要件之類型，以提昇規範之功能。

## 3.海岸巡防機關於管轄區域外執法應予明定，避免違法指摘

依海岸巡防法之規定，海岸巡防機關執法區域以海域及海岸為限，證諸實務，海岸巡防機關人員，至內陸地區查緝大陸地區人民偷渡入境犯罪案件者，比比皆是。為避免機關間發生管轄爭議，削弱執法功能，並充分運用海岸巡防人力，避免人力資源浪費，同時避免違法執法之指摘，立法允許海岸巡防機關人員，於必要時，亦得會同警察或其他相關機關至內陸地區執法，自亦有其必要。

#### (四) 兩岸人民關係條例

##### 1. 明定大陸地區人民入出臺灣地區之證照查驗義務

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十條第一項僅規定，大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。對於大陸地區人民入出國境應否經查驗程序，則無明文。入出國及移民法第四條第一項有關證照查驗之規定，依其文義似不及於大陸地區人民，為免爭議，似可修正兩岸人民關係條例第十條第一項及第三項之規定，以為因應。

##### 2. 明定大陸地區人民未經許可入境之刑事處罰規定

臺灣地區與大陸地區人民關係條例對於大陸地區人民未經許可入境，並無明文規定罰則，亦無指示應援引國家安全法第六條第一項規定或入出國及移民法第五十四條規定，予以處罰。造成大陸地區人民未經許可入境，究應有無刑責，或應適用何種法律科以刑責之爭議。為杜爭議，並彌補缺隙，於兩岸人民關係條例，予以明定，自是最有效之解決方法。

##### 3. 使大陸地區人民非法進入臺灣地區之立法，應再類型化以求明確

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第七十九條第一項至第七項之規定，於 2003 年 10 月 29 日修正公布之後，對於人蛇集團成員及首謀者之處罰，運輸工具之沒入等問題，已獲得解決。但仍有部分有待商榷，諸如：

- (1) 參考刑事司法實務裁判之案例事實，將第七十九條第一項之「使」字類型化並輔以概括規定，以求明確，並避免立法疏漏。例如「引誘、媒介、運送、教唆、幫助或以其他非法方法，使大陸地區人民非法進入台灣地區」，即係適例。
- (2) 參考刑事司法實務裁判之案例事實，於第七十九條第一項後段，增定「收受、容留、藏匿非法進入臺灣地區之大陸地區人民或使之隱避者」之刑事責任，以符實務需求。
- (3) 參考組織犯罪條例第三條有關參與犯罪組織各種構成要件類型之

立法，修正第三項之規定，並將之移列於第二項，以待立法體例。另建議增定結合犯之規定，排除刑法數罪併罰之適用，以嚴懲人蛇集團。

#### 4.適度調整非法僱用或留用大陸地區人民工作之刑責

以桃園地方法院為例，對於非法僱用大陸地區人民在臺灣地區工作者，大都科以拘役或罰金，其中科以拘役者，大都予以緩刑，科以罰金者，則多在新台幣一至三萬元者居多，如此輕判，實難有效抑制非法僱用行爲。是以，適度修正法定刑之種類及其選擇裁量之空間，似乎亦有其必要，避免處罰過輕，難以發揮規範功能。

#### 5.大陸地區人民逾期居停留應有罰則規範

對照入出國及移民法第五十九條第五款，對於外國人之逾期居停留，設有罰鍰之行政處罰比較，兩岸關係條例未明定大陸地區人民逾期居停留之制裁規定，似有寬縱大陸地區人民之嫌。允宜於兩岸關係條例之中，明文課予大陸地區人民逾期居停留之法律效果，以期遏止逾期居停留情事。至於其法律效果之設定，基於與外國人平等對待之考量，並爲避免因刑事處罰，使冗長之刑事司法程序，過度影響行政權之運作。

#### 6.使大陸地區非法進入臺灣地區之「非法」內涵，應予以明定

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十五條第一款規定，不得使大陸地區人民非法進入臺灣地區。同條例第七十九條第一項並明定違反者之刑事責任。以藉「結婚」名義使大陸地區人民非法入境，結婚當事人一方之國人，是否構成臺灣地區與大陸地區人民關係條例第七十九條第一項之刑事責任，刑事司法實務，即有不同見解。即使臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第十三條已規定「本條例第十八條第一項第一款所定未經許可入境者，包括持偽造、變造之護照、旅行證或其他相類之證書、有事實足認係通虛偽結婚經撤銷或廢止其許可或以其他非法之方法入境者在內」。但因其性質屬法規命令，法官依法獨立審判，並不受其拘束。是以，爲期



發揮臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十五條第一款及第七十九條第一項規範之功能，並避免實務不同見解，影響執法實效，實有將臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第十三條斯定「未經許可入境」之實質內涵，於臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十五條，予以明定之必要。

#### 7. 教唆或與大陸地區人民共同犯罪者宜考慮增訂加重處罰

近來發生多起大陸地區人民來臺犯罪之問題(「大圈仔」犯罪問題)，對於臺灣地區之治安有一定程度之負面影響。再者，由於受限於兩岸關係的影響，兩岸間刑事司法互助之管道，並不是非常暢通，對於大陸地區人民來臺之真實身分，亦難以確切掌握。是以，即給予有心人士可乘之幾。據瞭解，上開大陸地區人民來臺犯罪之問題，即有可能即係國人教唆所致。因此，法制上即有予以因應之必要。知能於修正臺灣地區與大陸地區人民關係條例時，將教唆或與大陸地區人民共同在臺犯罪，明文增訂應予加重處罰，或可發揮若干遏制之效果。<sup>221</sup>

## 二、機制面之策進

### (一) 有關查緝大陸地區人民偷渡部分：

以 1992、1993 年為最多，此可能與當時大陸地區經濟發展遭遇瓶頸，導致下崗人數及工廠倒閉件數日多，以及合法入境管道尚未普遍有關。自 2002 年起，偷渡客人數之男女別日顯差異，此可能與臺灣地區色情行業之興盛及色情仲介集團之活躍程度有關。

2004 年大陸漁工開始岸置後，一年之間即查獲 102 人非法上岸，倘若此管道不予圍堵，可能日漸擴大。對於偷渡客，防制之基本策略宜採取：「斷源於對岸」、「阻絕於海上及岸際」、「查緝於內陸」、「防堵於岸置地區」。其中第一策略，似宜由海巡機關持續進行，因近年來海巡署人員與對岸邊防人員之來往，似漸得心應手，尤其防制偷渡客之第一線人員，仍應屬海

<sup>221</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 191-199。

巡人員，故由海巡署執行第一策略，應屬名至實歸；第二策略，亦應由海巡機關運用先端科技及優質人力持續進行，否則放眼目前各行政機關，有誰能如海巡署般可以在海上任意遨遊；第三策略，宜由警察機關重整現有機制與單位繼續查緝，但吾人亦應瞭解，一切偷渡客或非法打工者或非法漁工行為之後果，均出現在內陸地區，亦即該等人員之行為是否有害於社會治安，最後均需由警察機關一肩承擔，故警察機關執行此一策略毋寧乃任務之所需；第四策略，則宜由海巡機關岸巡總局加強管制，農委會各地方漁業局及警察機關配合執行，因各地漁業局並無執行人力，同時岸置地點在岸巡總局管轄地區內之故。

觀諸世界移民趨勢，<sup>222</sup>在政治及社會穩定別無其他戰亂之情形下，移民潮大多由經濟落後國家移向經濟發展國家，此為市場供需法則問題，即使以強制力扭轉趨勢，其效果依然有限。是故，一定數量的打工移民，可能為接受移民國家之實際所需，對此一定數量之打工移民，似宜由移民機關律定移民政策，對之不予大規模取締為妥，否則取締之後的勞動市場，反而吸引新進打工移民不斷入境。換言之，除偷渡客、非法漁工及非法賣淫者之查緝外，若干打工移民是否必予取締，可能尚有檢討空間。倘若以十年為期，若非法打工人數未通平均數，則對非法打工移民似不必大規模取締。反之，對於仲介集團則宜由專屬人力嚴予取締，對於別有政治企圖之潛伏分子，亦應由專屬人力嚴加注偵，如此方可妥善運用有限之內陸查緝人力。

防制大陸地區人民偷渡之相關機關，計有指導協調機關及執行機關。前者包含國家安全局及大陸委員會，後者則包含警察機關、海巡機關、調查局、憲兵司令部。依前述諸章節之論述可知，國家安全局指導、協調、支援諸執行機關有關國家安全情報工作暨安全維護事項之作為，大陸委員會則統籌協調政策及諸執行機關有關防制大陸地區人民偷渡之作為。兩機關間之指導協調似有重疊之處，但兩機關卻基於歷史因素及所屬系統之不

---

<sup>222</sup>刑啓春，〈從 1996 年美國非法移民管制法案探討有關中國大陸人民非法入境來臺的相關問題〉（國立中山大學大陸研究所，碩士論文，2003 年 6 月）。

同，迄今而言，尚能區隔出各自發揮的空間，而未曾見有指導協調意見互相衝突之處。詳言之，國家安全局以較重執行層面及實施方式，並常有各種支援執行機關之措施，大陸委員會則似較長於政策面及執行機關與其他行政機關如何整合之層面，是故兩機關間之指導協調，應屬互補關係，目前尚無扞格之處。

執行機關之警察與海巡機關間，因轄區有地理之區別，故對於查緝作為之角色與任務，基本上亦無衝突之處。調查局及憲兵司令部則謹守協辦機關角色，故亦與上述三主辦機關間之角色並不衝突。綜合而言，目前我國防制大陸地區人民偷渡之相關機關間，其各自之角色定位與任務分配尚稱允當，雖偶有組織間摩擦或權責歸屬爭議，然尚無嚴重之競合、衝突以致相互抵銷功能之現象。

## (二) 政策指導及協調機關之職權範圍與工作方法

### 1. 國家安全局

作為防制大陸地區人民偷渡政策指導及協調機關的國家安全局，向極重視指導與協調聯繫各執行機關，2004年12月28日更函頒「聯合查緝大陸偷渡犯綱要計畫」，以「靖海專案」為代號，納編警察機關、海巡機關、調查局、憲兵司令部等司法警察機關，將之適切分工並統合戰力，以便有效查緝大陸偷渡客及偵辦載運大陸偷渡客之犯罪組織。該專案自2005年1月1日起實施，每半年定期考評並核予獎勵，現仍持續實施中。綜據國家安全局近年之積極指導作為，例如，強調「以斷源於對岸為首要」、「全力瓦解犯罪組織」、「肅清潛藏國內之偷渡客」等策略，確已圓滿達成政策指導及協調機關之功能。

惟，有關「大圈仔」之犯案行徑，現已提升為國安議題，日後國家安全局對於此議題之發言次數及建議事項勢必日漸增多，而「大圈仔」偷渡入境其第一線業管機關屬海巡機關，但犯案地點之業管機關又屬警察機關，故日後警察機關及海巡機關有關「大圈仔」議題，勢必需有一對口單位經常交換及共享情資，否則難以適切掌控「大圈仔」之犯案行徑，此可能是警海兩機關間今後應予注意之新情勢。

此外，自 2004 年下半以來，警察機關即能充分運用行政院治安會報機制，請求與電話詐欺及汽、機車竊盜案件密切相關之各行政機關，如電信、財政、經濟等各機關，就其業管範圍協助警察機關增設有效門檻，以阻止不斷發生的詐欺及竊盜案件，而其成效現亦已日漸展現。有鑑於此，警察機關對於在臺犯案並遭緝捕「大圈仔」之背景資料，似可比照行政院治安會報機制之前例，請求有效運用國家安全局之情報網路，支援調查「大圈仔」等在大陸之生活情資。更重要的是，國家安全局似宜積極回應執行機關之請求，並以情報支援治安維護問題。

## 2.大陸委員會

大陸委員會係大陸偷渡問題之指導協調機關，據其 2004 年 10 月之內部資料顯示，該會曾對執行取締機關之工作，進行現況檢討後針對有關偷渡來臺部分、兩岸婚姻部分、探親探病及專業交流部分做出修正方向。並舉出下列四項事實，提供參酌：<sup>223</sup>

- (1) 司法與行政二元體系之善用：陸委會建議司法機關重罰僱用陸勞之我國人，但司法機關對於雇主之罰則，向有自己之認定標準，平心而論，欲對僅止於僱用大陸非法勞工之行爲，即判處高度刑期，實亦有違人權，故恐難要求司法機關盡如人意。反而，陸委會所主導之兩岸條例，似宜盡量摒除司法之制肘，使查緝大陸偷渡之案件，盡可能在行政領域內即能處理。倘若此種行政與司法二分之思維正確，則陸委會對於自己主管之法規，於其牽涉處理大陸偷渡事務時，似宜「盡可能」將處理權責限定在行政法範圍內，而無須引進司法勢力。
- (2) 其他行政機關或民間機構亦應注意防諜：「有效管理、積極開放」，爲現階段我國對大陸關係之主要政策，但大陸來臺人士日多，若欲「全面管理」實礙於人力及經費之不足而難有具體成效。故與其要求執行機關全面管理，不如一方面要求受訪機關、政府或民間機關，應注意維護本機關機密與商業秘密，其他方面要求執行機關僅注意防堵偷渡

<sup>223</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 202-203。

客來臺之管道，及查緝偷渡客與人蛇集團，可能要來得較為具體有效。

- (3) 大陸漁工之管理尚有缺漏：大陸漁工岸置或暫置之後的管理問題，究竟應該由何機關負完全責任，現似尚未得到解決，依目前岸置辦法，內部管理交由岸置處所經營人聘僱保全人員負責，海巡機關僅作外圍警戒，縣政府漁業局則因人手不足，並未負直接管理責任，故依漁業署漁業資訊服務網之所示，現逃亡人數已達 125 人之多，此一管道若不防堵，則必將後遺難定，其管理機制亟需由政策協調處理機關再次協調訂定。
- (4) 未有沒入漁船之案例：一般以為，若能將涉嫌偷渡之漁船逕行沒入，則對心存僥倖漁民應能發揮遏阻功能，現行兩岸關係條例亦已訂有沒入條文，但截至目前為止，主管行政機關(漁業署)似尚未執行沒入處分，其因可能與由何機關裁處沒入處分、由何機關執行沒入等問題尚未完全釐清所致，此應迅速協調解決。

### 3. 警察機關<sup>224</sup>

警察機關由於組織龐大、位處基層、業務複雜、習於服從，故各行政機關均易將其視為本機關之執行機關，以致其業務隨著社會之發展而越形膨脹與繁瑣。例如，查緝偷渡客或非法打工之業務，於解嚴前並無該項業務，或並非警察機關主管之業務，解嚴後近十餘年，雖廢除舊機關改設新機關以便接管海防業務，但最後卻仍然演變成需由警察機關接收所有發生於內陸之結果，亦即其仍然必須負責處理大部分新增的業務。故警察機關實宜在許多方面具有自己的主張，否則一再聽命於人，只是造成疲於奔命的後果，於整體績效之提升並無好處。至於警察機關對大陸偷渡之查緝作為，則有以下數點值得注意：

#### (1) 宜鎖定偷渡人民為查緝對象

大陸偷渡人民，尤其以「大圈仔」犯案行徑逐漸形成氣候之後，有關內陸之查緝作為，更應以鎖定在「偷渡客」之上為妥，否則備多力分難以展現具體成效。

<sup>224</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203-205。

(2) 無須制式化掃蕩非法打工者

警察機關主要任務仍在「社會治安」之上，各政策指導機關均未曾明白指示，警察機關應以其龐大人力一併注意取締大陸人民之非法打工行爲，且非法打工之取締是否有助於國家安全，似仍有爭議。故盡力全面掌控大陸來台人士固屬應當，但若欲制式化地掃蕩非法打工之大陸人士，恐有人力上以及成效上之困難。是故，對於非法打工之取締，若非必要，則似以無須經常性全面取締爲妥，但有必要時，則另當別論。

(3) 警政署安檢組似可改名爲「陸務組」，專責辦理大陸事務

警察機關是處理偷渡客之業管單位，至少牽涉刑事、陸務、保防、戶口、行政(與色情場所有關時)諸單位，難免互相推諉，難責其成。倘若能將查緝偷渡客作爲警察機關往後之重要事務，則似可由陸務單位專事其責，即使連清詢工作、對保工作、流動人口查察等工作方可由其主辦，而不需邀集諸多已然繁忙不堪之單位共同辦理。陸務單位若能專責大陸事務尤其是偷渡客之處理，則往後行政院組織法通過後，警政署各單位改組時，當可因其業務之重要而被保留，其餘諸單位則在總量限制下則可能整併。當然，若欲由陸務單位主辦大陸事務，則人力及經費之補充應屬必須。此種打破建制，由單一單位主辦單一事務之作法，雖與傳統警察機關處理事務時，向需會簽各相關單位之模式不同，但衡諸大陸事務之日趨重要，應可以此「問題解決」之模式，改變向來之作爲。是以，本研究認爲警政署安檢組似可改名爲「陸務組」，專責辦理大陸事務，警政署安檢組原辦之機場、貨櫃安檢及港區安全維護等工作分由航警局、保安組(防恐科)等接辦。

(4) 宜以國家安全爲標準，評估大陸偷渡人民入臺之利弊得失

大陸委員會一再強調，應設立移民署以統籌辦理移民事務，並兼管大陸偷渡及合法移民。但是否在成立此一新機關後，即能將所有繁雜事務一舉解決，試看解嚴前後之機關演變及成效，即知其一二。

目前「實質上」辦理移民事務之入出境管理局，正隸屬於警政署轄下，故警察機關(警政署陸務組)在現階段似可自行擬具，何種大陸移民可以接受，何種大陸偷渡必須徹底查緝，何者為有害國家安全之具體意見。若不如此，則即使移民署成立，其對警察機關將來業務之減省，恐亦無法樂觀。

(5) 宜組專責偵查隊，查緝大型人蛇集團

刑事警察局諸外勤隊員警，素質整齊效率高超，若能就中取出一隊人馬專辦大型人蛇集團組織，則或有令人刮目相看之成績。此種專人專辦大案之作爲，應較諸通令各縣市警察機關查緝人蛇集團，或者將之改以列入績效評比之方式處理，可能對於整體警察機關而言較爲可行。更何況，大型人蛇集團組織之犯案行爲，多係牽涉數縣市警察機關，故由刑事警察局外勤隊負責查緝，應屬理所當然。

(6) 管理岸置漁工處所之保全公司，宜有退休警察人員任職<sup>225</sup>

岸置漁工脫逃後之各種治安顧慮，最後仍須由警察機關負責承接所有結果，而各保全公司目前又尚有人員良莠不齊之憾。是故，若岸置漁工處所之警察機關能積極與各縣市政府漁業機關聯繫，將仍有從業企圖且品操良好之退休警察人員，設法引入負責岸置漁工處所之保全公司，則可成爲警察機關之耳目，協助管理大陸漁工。

#### 4.海巡機關

海巡機關作爲查緝偷渡犯之第一線人員，據聞其近五年在海域查緝偷渡犯之人數比率，若與美國海上防衛隊相較已毫不遜色，若與日本海上保安廳相較則遠有過之，是故其職權範圍與工作方法，應已取得國人相當之信任。惟仍有以下事務值得注意：

(1) 偷渡客上岸地點之統計，須信而有徵

偷渡客所言之上岸地點是否屬實，有無矇騙造假，以及如何徵信等，實屬需再做商討之處，否則無法得知彼等真正上岸之地點，對防堵之功能將大打折扣。

---

<sup>225</sup> 同上註頁 206-207。

## (2) 研擬執行層面之漁船管理辦法

海巡署對於漁船之管理，較為依賴漁業局，宜參照先進國家管理模式，自行研擬一套管理方法。再者，海巡署與漁民之關係亦不如漁業局，似宜打破業管機關或執行機關之分，而將漁業局拉在同一陣線上。

## (3) 應建制有查緝大型人蛇集團之專責隊

海巡署轄下有各地機動偵緝隊，似宜再撥出相當人力，組成查緝人蛇集團專案小組，以查緝大型偷渡犯罪集團。例如，對於不肖旅行者假借金馬小三通管道，偽造證件以集體偷渡方式方便國內外人士進出大陸之手法，即可由該小組負責偵辦。因為，國境線上之偷渡管道，仍宜由海巡機關掌管，而不適於由警察機關掌管。

## (4) 加強防堵岸置漁工

由於漁業局並無執行人力，而岸巡總局各岸巡大隊亦應屬漁業局之執行機關，且漁工岸置或暫置之處所又在岸際五百公尺範圍內，故岸巡總局宜加強岸置漁工之管理，不宜僅靠保全人力，尤其對因緊急事故上岸之漁工，更應時時注意。

## (5) 重新律訂無人船筏之管理

行政院農業委員會曾訂定「走私沒入船筏及無籍、無主船筏處理作業程序」，採取「清查」、「彙辦」、「看管」、「公告」及「處置」等處理方式，釐訂警察、國防部、航政、漁政及縣、市政府等相關機關，對無籍船筏管理之任務分工，後雖產生嚇阻效果，確又因故而以行政院農業委員會民國九十三年一月卅日之一只文令廢止「走私沒入船筏及無籍、無主船筏處理作業程序」，目前無籍船筏乃乏人管理。建議主管機關應即邀請相關機關，共謀處理解決無籍管筏及任意停泊海岸線之問題。<sup>226</sup>

## (三) 相關機關之聯繫協調與統合運作

政策指導機關與執行機關間之聯繫協調與統合運作，目前尚稱順利，惟

---

<sup>226</sup> 同上註，頁 207-208。



警察機關執行困境及大陸人民處理中心軟硬體不足之問題，較少有人向上反應。至於警察機關與海巡機關間之協調聯繫與統合運作，則有下列事項值得注意。

#### 1.警察、海巡、入出境管理局及其他司法警察或情治機關間宜有對口單位

警察機關與海巡機關間現無對口單位，此非但影響各自查緝人數及各類項目之統計，並且也影響整體查緝作為。倘若能由警政署之安檢組(改名後即為陸務組)與海巡署之情報處(或相當單位)，成為經常聯繫與情資互享之對口單位，則對整體而言應屬有利。倘若移民署成立，則兩執行機關間之對口單位應更屬必要，否則恐將演變成三頭馬車。警察機關不宜鑑於移民署成立在即，而規劃出目前警政署與入出境管理局間之對口單位。

#### 2.各縣市警察機關與海巡署岸巡大隊間亦宜成立對口單位

岸置及暫置漁工處所之警察機關與海巡機關岸巡大隊間，應加強既有「提升走私、偷渡情報諮詢佈置效能」協調聯繫會報之功能，除指定對口單位或專責人員，並經常相互聯繫及進行情資交流外，亦應明確分工職責，俾免遇事互推或爭功諉過。

### (四) 其他相關事項之策進

#### 1.遣返問題宜由行政系統解決

陸委會究宜一再將司法及人權保障之諸繁瑣程序引入兩岸條例中，或允宜充分顧慮收容與管理機關之現狀與困擾，宜反覆蒐集相關意見後再行定奪，否則指導者自訂規則，但執行者卻苦不堪言，或者言行不一，則對於整體問題之解決缺乏助益。

#### 2.警察機關與海巡機關機動查緝隊宜有協調會報機制

原本海巡機關之職權範圍即在海域，其對偷渡客之最高指導原則為「杜絕於海上、取締於岸際」，若任令其在陸上作查緝偷渡之工作，則難免疏忽海上及岸際之工作，並且徒然製造兩機關間之矛盾。是故，海巡機關與警察機關查緝「內陸」偷渡客之較佳作法，應該是讓海巡機關盡量回歸海域及岸際，若海巡機關有必要在內陸進行查緝，則宜有一協調聯繫會報，

以共同查緝、共享情資並互相瞭解彼此作為。此聯繫會報在中央固可由安檢組及情報處共同組成，在地方亦可藉由現行之「提升走私、偷渡情報諮詢布置效能協調聯繫會報」達成，但若干縣市警察局尚未充分重視此協調會報功能，或者仍不瞭解大陸事務對於我國之重要性，以致於根本未曾舉行，此實宜儘速修正。<sup>227</sup>

### 三、執行面之策進

#### (一) 在犯罪情報蒐集與民力運用上

##### 1. 警察機關之具體建議

重新思考勤區查察對掌握面式治安之功能：欲迅速變更近二十年來派出所警勤區之功能，實屬不可能之事，但目前戶口查察正值是否維持或改變為「家戶聯絡」之關鍵時期，倘若能將大陸來臺配偶，作為家戶聯絡之主要對象，並由中央警察單位要求地方相應執行單位從新律定業管警勤區(因大陸配偶有集中在眷村或某些地區之現象)之查察作為，並給予與其他績效比較應屬合理之獎懲，則以往日毫無成效之警勤區，或者能逐日再現原有功能。

例如，發生於 2004 年 12 月 15 日台北縣蘆洲市民陳 00 遭偷渡客及逾期居留人士綁架案，嫌犯數人即已同居於出租民宅達數月之久。倘若警勤區員警對此應予注意之狀況早有察覺，則該案可能尚不易發生，或者發生之後亦能早日破獲，可惜因警勤區之變質而錯失機先。據聞，印尼為因應爆炸案即思發展社區警政，以遏阻恐怖分子。可見我國亟應將已然被逐漸遺忘之勤區查察，重行回復過來。

##### 2. 海巡機關之具體建議

調查局之諮詢布置可能有參考價值：海巡署近年來之作為，例如偷渡客之逆向稽核、與對岸邊防機關之情資互動、對於漁民之諮詢佈建等，俱已取得相當之成效，其相關人員亦多屬熟稔警察諮詢佈建作為之人士，故對警察機關之情報作為，可能已無學習參考之必要，但調查局之佈建諮詢作為，則似仍有若干值得學習的地方，海巡署主管諮詢布置人員似可參酌調

<sup>227</sup> 同上註，頁 208-209。

查局之佈建模式。

## （二）在兩岸遏阻偷渡與人口販運上

### 1.應協調諮詢布置之重點

斷源於對岸應屬遏阻偷渡客最有效之策略，惟我國各查緝機關似均有各自管道與對岸邊防機關聯絡，此對我國整體而言，可能相互踩線而抵銷成效。故宜由政策指導機關協調律定，凡屬遏阻偷渡客之情資聯繫，統由海巡署負責與對岸相關機關協調聯繫，其餘事務則可各自發展。

### 2.加強國際宣傳

歐美國家仍重視販運人口的不法行爲，因此我國相關機關，宜在歐美人士訪華探視販運人口之處理情形時，充分宣傳斷源於對岸之重要，以及對岸之相關處置措施，俾能對對岸施加壓力，共同遏阻偷渡。此外，亦可透過適當之國際場合或組織活動，將大陸偷渡入臺之議題，提請國際社會關切。

### 3.應加強與公益慈善等非政府組織間之合作

近年我國終止童妓協會，或婦女人權團體等，對於販運人口之人權問題備嘗關心，我國相關機關允宜在受訪時，請求該等團體運用民間力量，與對岸偷渡頻繁地區之類似團體合作，充分在該地作正面宣傳，以共同遏阻人口販運。

## （三）在查緝科技裝備與人員訓練上

### 1.經常舉辦防制偷渡及人蛇查緝之基層講習

警察機關對於查緝偷渡客之技巧，以及辨識其所使用偽、變造證件之能力，均尚有不足，宜請對實務有相當經驗人士，巡迴舉辦基層講習。倘若警政署中央業管單位能夠確定，則該單位自應尋覓適當人選，俾作全國之巡迴講習。

### 2.相關入出境資訊查詢系統宜適度開放供基層運用

警察機關於查緝偷渡犯時，常屬下班以後時間，故出入境管理局之出入境查詢系統，或勞委會之工作許可證查詢系統，可能因已關閉或者保密原因而難以查詢，此對查緝效率不利，類此系統並無高度機密可言，宜充分

提供查緝人員查詢。

### 3.持續建置海上搜尋查緝能力

海上查緝偷渡首要在於雷達，故海巡署宜持續加強優良雷達監視系統之建置，以及優質辨識人力之培養。若有可能，是否應與海軍共用某些系統，並請其代訓人力。海巡署亦宜持續建置「遠洋漁船監控系統(VMS)」，以及協請農委會持續維護漁船船位回報系統，俾能掌控漁船動態。

### 4.應重新考量建造具備艦載直昇機之大型海巡艦艇

海巡署經常強調海空聯巡，因為空中直昇機之偵巡，不僅速度快具機動性，並且能接近對象判斷其真正意圖，美國海上防衛隊及日本海上保安廳所屬艦艇，亦經常搭載直昇機出巡。但我國海巡機關似較少可搭載直昇機之艦艇，此對海空聯巡而言可能有礙，故能搭載直昇機之大型艦艇，似宜積極建造。

### 5.適度開放部分警政資訊系統供替代役男查詢

海巡署岸巡總局多由替代役男值勤，彼等經驗及技巧可能不足，查獲可疑車輛、人員時亦無查詢管道，故海巡署宜持續實施基層人員查緝講習，警政署亦可開放若干資訊系統俾供值勤人員查詢。

### 6.涉案走私或人員偷渡之漁船應強制裝設船位回報器，不僅裝設時間需加長，且應加強監注與稽查

對於曾經涉及走私或人員偷渡之漁船，應予以鎖定為特定對象，不僅可考量強制裝設漁船船位回報器，以加強監控與防止不法情事，對於案發後立即轉手販售或更改船籍資料之涉案漁船，亦應加強監注與稽查，防範遭不法利用。

## (四) 在國際情報合作與司法互助上

我國司法警察機關對於與美日等國相類機關之情報合作向來積極，並且亦常有良好績效，但司法互助則礙於邦交因素，較少進展，宜就下列方式精進：

### 1.妥善運用國際宣傳

國際非法移民議題已漸成各國矚目問題，應可透過國際宣傳途徑，尋

求解決之道，例如，可考量邀請國際及大陸媒體來臺採訪大陸偷渡之現象，藉由媒體報導之影響力量，期能促使中共加強入出境及邊防管制，並能積極配合在臺大陸偷渡人民之遣返作業。

## 2.加強兩岸犯罪防制合作

綜觀兩岸犯罪常有互相學習或結合之現象，故宜與對岸相關機關，如公安及邊防部門，增加往來合作之機會，除積極邀訪公安高層人員訪臺外，並由刑事局局長率同相關治安機關人員往訪大陸相關治安單位。

## 3.善用學術機構

我國司法警察機關亦曾透過學術單位，偶與對岸公安人員或邊防人員有所接觸，但對於大陸之公安制度及實務運作，則仍然一知半解。倘若能由警察學術單位派員長期並有系統地蒐集對岸公安資訊，或者聘請其實務人員來臺講學，可能有助於我國司法警察機關對於大陸治安狀況之瞭解，同時亦能藉此管道逐漸打通與大陸間的情報合作與司法互助。

## 4.直接與對岸對口單位聯繫

兩岸跨域犯罪日多，其中甚至有擄人勒贖、毒品製造、偽造美金及人民幣者，因這類犯罪為兩岸俱難容忍之罪行，故若在大陸委員會首肯下，似可由刑事警察局直接與對岸相關部門聯繫，直接交換上述犯罪類型之情資或進行偵查互助，俟彼此取得信任後，再逐漸擴大至其他犯罪類型。

### (五) 在偷渡客與人口販運受害者之收容與處置上<sup>228</sup>

收容不宜過度優待：依我國現況而言，無論自願或係非自願偷渡來臺之大陸地區人民，其最終之處理方式，均是將渠等強制出境，除此之外，似尚難以將被害人交由民間機構處置。然為展現我國打擊人口販賣犯罪及保護人口販賣被害人之決心，現已對一般偷渡客與人口販賣被害人之管理加以區隔，並給予優待。警政署入出境管理局並定期繕造人口販賣被害人名冊，請中華民國紅十字會總會協調大陸方面，將渠等優先接返大陸。如此處理，應已達

<sup>228</sup> 同上註，頁 211-215。

收容機關在「現有條件下」之極限，除非另行建造收容中心。此外，對於願意提供情資破獲大型人蛇集團之偷渡客，似可頒發高額獎金以資鼓勵。

## 第二節 建議事項

由下表 5-1 近十年大陸人民偷渡入臺在臺犯罪統計表，可以看出大陸人民在臺犯罪趨勢，整體而言呈現逐年遞增現象，尤以近五年增加最多，增加的犯罪類別以違反兩岸條例、偽造文書；其他類為前三名，可見大陸偷渡以假證件在臺生活的情況已日漸普遍，此外，擄人贖案在 2004 年僅四件，但 2005 年即已呈倍數增長，此誠需予以特別注意。對於臺灣而言，中共無疑是臺灣安全威脅之主要來源，而其威脅性質亦將涵蓋傳統性與非傳統性兩大類，前者係以中共武力犯臺為最顯著之威脅；後者則以兩岸間之各種組織犯罪活動為主，其主要類型為槍毒走私、非法移民與人員偷渡等行為，其影響層面不僅包括政治安全、社會安全、經濟安全等問題，若未能予以妥善處理恐將危及國家安全，因此，除上述就法規面、機制面、執行面三方面提出相關建議外，另就當前和未來臺灣國家安全所面臨之重大挑戰提出十項個人建議，盼在國家安全上有所助益。

表 5-1 近十年來大陸偷渡人民在臺犯罪統計表

項目/年度	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
竊盜	35	46	31	1	15	49	58	90	70	81
故意殺人	0	3	1	1	2	0	5	1	3	5
毒品	15	24	22	1	6	13	13	25	13	18
公共危險	0	1	2	0	1	6	11	16	19	20
強盜	8	3	3	0	8	5	0	6	1	7
搶奪	0	0	0	0	0	0	1	2	3	2
恐嚇取財	4	0	0	0	11	0	4	3	1	2
擄人勒贖	0	0	1	0	2	0	0	0	4	9
妨害風化	3	3	2	1	8	41	93	47	62	78
傷害	4	2	3	4	2	17	24	24	31	48
兩岸條例	4	2	4	10	20	102	144	117	146	153
組織犯罪	0	1	0	2	2	0	14	0	20	18
偽造文書	8	4	21	4	29	112	102	81	125	69
兒少性交 法	0	0	0	0	0	12	26	39	7	8
就業服務 法	7	3	9	0	2	0	12	1	2	2
護照條例	0	0	0	0	0	2	12	6	7	3
國家安全 法	8	0	6	0	8	21	50	98	87	79
其他	54	60	42	2	112	90	69	58	99	89
總計	150	152	147	26	228	472	638	614	700	691

資料來源：刑事警察局資料，2005年12月

(一) 載運「偷渡客」之船主(長)、船員，蛇頭及僱用「偷渡客」者，包含偷渡

客本身均應從重議處

偷渡之盛行，負責載運「偷渡犯」之船主(長)、船員，均扮演極重要之角色，然而，對有關人員之懲罰，僅能依據「兩岸人民關係條例」第八十條之規定為之。惟實務上，對於載運「偷渡犯」之船主(長)、船員之懲罰，甚為輕微，實難生嚇阻作用。我方早期並無相關處罰規定，以至產生無「法」可罰之窘境，影響國家形象至鉅。政府有鑑於此，遂於民國 86 年 5 月 14 日增訂「兩岸人民關係條例」，其中第二十八條之一，有中華民國船舶、航空器及其他運輸工具。不得私行運送大陸地區人民，前往臺灣地區及大陸地區以外之國家或地區。臺灣地區人民不得利用非中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，私行運送大陸地區人民，前往臺灣地區及大陸地區以外之國家或地區」之規定，違者依前述第八十條論處，並排除刑法第七條規定之適用。為彰顯我國防制偷渡之努力，貫徹國際合作打擊偷渡之決心，對於載運偷渡犯之船主(長)、船員，應從嚴懲罰，以絕後患，以昭誠信。

在臺灣方面，目前對於臺灣地區人民與大陸蛇頭勾結，從事仲介「使大陸地區人民非法進入臺灣地區」者，依「兩岸人民關係條例」第七十九條之規定，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣五十萬元以下罰金，刑罰不可謂不重，惟根據以往經驗，法院判決常有量刑過輕，甚至有准以易科罰金之情事，實難收嚇阻之效。人蛇集團走私人口，謀取暴利的不法行為，不但破壞兩岸同胞感情，更造成司法上之困擾。今後。允宜依法從重量刑，並速審速結，以儆效尤。尤其對於以犯「使大陸地區人民非法進入臺灣地區」之罪為常業，惡性重大之「蛇頭」。法官更應從重議處，方能有效遏止人蛇集團之不法勾當。

依據「兩岸人民關係條例」第二十條之規定，對於非法僱用大陸人民工作之雇主，應負擔強制出境所需之費用，由強制出境機關檢具單據及計算書，通知應負擔人限期繳納，逾期不繳納者。移送法院強制執行。在實務上，法官認為此種案件，雇主係觸犯刑法第一六四條藏匿人犯罪，及就業服務法第五十八條第一項後段之罪，上開之罪有方法與結果之牽連關係，應從較重之就業服務法第五十八條第一項後段論斷，惟大都准以易科



罰金，處罰輕微，難收嚇阻之效；因此，今後宜適度加重其刑責，使雇主不敢心存僥倖，以身試法。

另依「國安法」規定，偷渡來臺之大陸人民，均係非法入境，應移送法辦。但是，目前由於偷渡客人數過多，基於政策考量，除特殊個案外，並未移送法辦，遑論處罰。每經查獲後，僅解送處理中心收容待遣，無法產生嚇阻作用。難怪有很多待遣之偷渡犯竟然公開揚言：「下次有機會一定再來」，反觀大陸方面對偷渡客的處罰反而較重，第一次被抓要罰五千元人民幣，第二次則要罰一萬多元人民幣，結果中共自大陸偷渡客身上得到大筆的罰金，反相的我方則是由政府編列預算，應付支出，實則增加臺灣納稅人的負擔。因此，建議當局對偷渡客予以適當處罰，累犯則應加重處罰，這樣才能遏阻彼等再次偷渡入臺之念。

## （二）持續嚴格執行海上及岸際查緝與加強巡邏密度，降低偷渡成功率

雖然小三通後，兩岸之間經由金門、馬祖地區交流的機會大增，然而根據本研究的調查結果，有近八成的被收容人認為由海路搭船直接從大陸地區偷渡至臺灣本島是非法來臺最容易的管道，認為持偽變造證件搭機來臺最容易者則不到一成，至於認為先偷渡至金門、馬祖或澎湖再伺機偷渡至臺灣本島最為容易者僅占3.9%，可見小三通後，偷渡來臺模式的轉變不大，一般還是認為藉由海路從大陸地區直接偷渡來臺最為容易，且近五成的被收容人打算由海路搭船再偷渡回大陸，因此，綿密海洋、近岸巡邏密度，應可降低偷渡成功率，提高偷渡風險及代價，減低大陸地區人民偷渡來臺意願。

## （三）採取多元策略打擊偷渡犯罪

### 1. 申請身分證、護照應嚴審

近年發現大陸人民冒用台灣人民身分證、護照之案例層出不窮，其手法為以台灣人民之身分資料，結合大陸人民照片，申請補發身分證，再以此種「真」的身分證，向外交部申領如假包換的「真」護照。此等身分證、護照均未經偽、變造，非有經驗人員不易辨識。目前此類大陸人民已成國內治安、國境管理之死角。因此，今後戶政事務所在民眾申請補發身分證

時，應確實審核申請人之真實身分，發現可疑時應深入調查，以防大陸人民冒領身分證。外交部領務局核發護照時，更應嚴查申請人身分證件，以防止冒領護照情事。

## 2.機場加強證照查驗

近年來，兩岸所查獲的偽變造身分證、護照案件，正呈現逐年上升的趨勢，為防止大陸地區人民持用偽照、變造、冒用證件非法偷渡入境，把守國家大門的證照查驗人員，任重而道遠，面對日新月異、技術高超的偽、變造證件，在通關的極短時間(持國照者約三十五秒)內，如何明辨證件之真偽，誠屬不易。吾人以爲似可繼續加強訓練查驗人員辨識偽、變造證件之能力，並採購先進的精密儀器，在既有良好基礎上，精益求精、發揮更高效率，使嫌犯無所遁形。

查驗證照時，若當場發現大陸人士持用我國變造護照，企圖矇混入境者，在經過必要之偵訊程序後，若查明未涉及其他不法者，護照扣案追查，人則原機遣送出境，以免入境後，造成收容、遣返困擾。如經查證護照並未申報遺失，則於護照扣案後，再深入追查幕後之不法集團。

## 3.洽請航空公司人員配合防制偷渡

一般而言，大陸偷渡客雖然在人蛇集團的精密設計下進行偷渡，但並非毫無破綻，只要航空公司人員在旅客劃位或轉機時稍加注意，仍可發現蛛絲馬跡，例如一般人搭長途線班機赴美國、加拿大等地，多有大件行李托運，再配合比對護照基本資料、攜帶物品、語言……等跡象，是否為偷渡客即可略窺端倪，一旦發現可疑，應立即通知航警局人員處理；為防範大陸人民持偽變造護照利用轉機、過境方式偷渡美、加、……等國，凡來臺過境、轉機之大陸人民，航警人員應加強查驗其護照及登機證是否為本人。尤其，在飛往美、加等國之班機登機時，航空公司應要求可疑旅客出示護照，並派員核對護照姓名、相片與登機證之姓名是否完全相符。如此，即可防止人蛇集團以交付登機證方式掩護偷渡，此種措施相信航空公司亦樂予配合。因為搭載證件有問題的大陸偷渡客，到美國之後將遭重罰，以最近長榮航空飛美國線的班機為例，已連續發生數起旅客劃位時都有護

照，電腦亦登錄有護照號碼，但抵達美國入境時，大陸偷渡客卻宣稱沒有護照，結果航空公司因而被罰每人三千三百美元。因此，今後應洽請航空公司人員配合，共同防制偷渡。

至於「在機場、港口以交換、交付證件或其他非法方法，利用航空器、船舶或其他運輸工具運送非運送契約應載之人至他國者」，建議依人出國及移民法第五十三條從重處罰，以遏阻偷渡歪風。

#### (四) 警察機關加強查緝作為，深入追查蛇頭、仲介源頭

警察機關除落實各項勤務執行外，凡查獲大陸偷渡人民從事賣淫及其他色情行為者，均應深入查察幕後仲介集團，向上溯源、追查組織性色情集團，以斷其源頭，澈底根絕不法行徑。而在查處大陸偷渡人民之實際執勤技巧方面，應研擬查緝計畫，有效運用情報及提昇偵查技巧，以重點追擊方式，適時申請監聽、進行跟監、埋伏、佈線、追捕，全面擴大偵辦蛇頭案件。經查獲之大陸賣淫女子，並由保防或相關單位全面清查其偷渡入境管道、過程及入境後交往情形，追查是否尚有其他不法情事。此外，各警察機關隨時注意轄內各廣告刊物(尤其小蜜蜂)、媒體等任何可疑徵候之追查，並對婚姻仲介業、色情應召站、男士護膚美容店、個人工作室、網際網路色情網站、卡拉 OK 店等，深入查察、密切列管與掌握。

#### (五) 鼓勵民眾踴躍檢舉蛇頭或大陸偷渡人民

警力有限，民力無窮，大多數民眾不願招惹是非，對檢舉犯罪案件並不熱衷，惟若能適度提高民眾檢舉偷渡案件獎金，所謂重賞之下必有勇夫，增加民眾檢舉之誘因，對肅清潛藏境內之偷渡客，應有相當正面效益。

#### (六) 以行政手段解決大陸地區偷渡人民未涉其他刑案者較符實益

偷渡的大陸地區人民若未涉及其他刑案，原則上可採取行政手段處理，即考量直接交付收容，以節省刑事司法資源，避免資源之浪費。換言之，如果是單純的不涉及到其他刑事案件，可直接藉由兩岸關係條例之規範，直接用行政收容的方式來處理。相較而論，如將案件移送給檢察官，將來若起訴或是判刑，執行完畢仍要收容，不過即使判刑確定以後，將來不管是用驅逐出境的手段，或是用行政收容的手段，人滿為患的問題仍是

無法克服，故建議未來能夠使用行政手段解決，此對警察機關的處理亦會比較有實質幫助。

#### (七) 加強情報的整合與監督

1994 年政府在相關情報作為上由原先之「情治一家」變更為「情治分立」，為達「依法行政」，國家安全局在其組織法上僅係綜理國家安全情報工作及特種情務之策劃與執行；並對國防部軍事情報局、電訊發展室、憲兵司令部、行政院海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。鑑於各相關情報機關均有上級單位，為求單位績效、主管表現，在情報統合上實難如意，兩岸交流日盛，大陸人士來臺人數遽增，社會安全情報重要性日益重要，因情報機關分散至警政、海巡、憲兵及國防部等不同單位，實有必要做加強情報的整合與監督，才能防範於未然。

同時今後我方查獲人蛇集團時，境管局應建立完整電腦檔案，提供各相關單位，作為辦案參考，以免各自為政而有所疏漏。另應加強查緝機關橫向聯繫，2000 年海岸巡防署成立後，查緝偷渡的機關權責劃分已有變更，十二海浬內的海面，由海洋巡防總局負責，岸際及漁港安檢屬海岸巡防總局管轄，至於內陸則由警察機關及其他治安機關負責，為發揮整體打擊偷渡的功能，各查緝機關間橫向的聯繫應予加強，勿因搶績效而各自為政，甚至互相抵銷彼此的力量。

#### (八) 落實大陸地區人民入境後之管理

鑑於假結婚來臺者日眾，將來觀光開放後。大陸地區人民來臺人數，將更為可觀。如何落實大陸地區人民入境後之管理，實為當前最重要的課題。筆者認為警勤區員警於接獲入出境管理局通報入境資料後，若遲遲未見當事人申報登記者，應主動前往居(停)留地址查察，如無其他不法原因，應即當場受理登記，以落實登記管理；除比照一種戶每月至少查察兩次外，並加強對當事人明察暗訪，切實掌握其動態及在臺狀況。

此外，流動人口聯單丙聯，應切實通報境管局，經民眾報案或發現行方不明情形，應立即循線訪查，並通報境管局建檔，全面查尋。境管局應

將大陸地區人民行方不明者納入「大陸地區人民行方不明人口資料電腦檔」，供基層登錄、查詢。如此，始能建構一個綿密的管理網路，確實掌握大陸地區人民入境後之行蹤。

#### (九) 加強與對岸負責遣返作業官員之關係

前總統李登輝先生在 2000 年提兩國論時，中國即刻停止對大陸偷渡人民之遣返相關作業長達八個月，導使靖廬收容人數爆增至 2,760 人，我方為遣返作業不受政治因素影響及加速遣返作業，據了解，陸委會目前均提供前來接收遣返偷渡客的工作人員伴手禮，不僅如此，還規劃二天一夜含吃住的優待，希望中國在接收遣返偷渡客時的船次能增加，以解決我方收容問題，此案立意甚佳，本次陳水扁總統宣布終統，中國並未中止偷渡客遣返作業，顯見此法已奏效，然筆者認為，所謂重賞之下必有勇夫，以中國現在沿岸之經濟狀況言，伴手禮遲早會對中共官員失去新鮮。所以建議以獎金方式實施，無論以遣返梯次或人數算之，均較伴手禮具吸引力且實惠，且亦比相關預算被偷渡人民吃掉來的強，即始中國真有對偷渡人民實施個別任務付予，亦應是單線領導，而在提早遣返失去意義。

#### (十) 內政部入出國及移民署應與相關執法機關律定詳明權責

入出國及移民署組織法已於 2005 年 11 月 8 日三讀通過，並經總統於 2005 年 11 月 30 日公布，未來該署將整併僑委會、內政部戶政司、境管局、航警局、各港務警察局、警政署等員額及業務，然對非法偷渡入國之大陸人民，依現行入出國及移民法第二條規定「．．但有關查察逾期停留、居留及非法入國之業務，由入出國及移民署會同警政署辦理。」政府仍有執行查緝之任務機關，其中包括了海巡、岸巡、國內各警察機關等；因此成立入出國及移民署後，雖有專責人員負責，惟從上述整體執法層面而言，仍須各相關機關之協調配合，除不應有法律假期外，在非法入國查緝任務上，入出國及移民署之功能發揮，必須有岸巡機關之配合及一般警察機關之配合查察。

入出國及移民署，其主要目的應在於管理目前合法入國居住之大陸地區人民及外國人、外籍勞工之居留、工作就業、社會福利、安全保障等方面

之問題。因此，入出國及移民署之成立，除必須考量該機關之業務特性與警察機關間，如何區分外，另亦應研究其在國家機關中之角色之定位，妥善運用職掌、發揮機關功能，方能免除因多頭馬車而任務重疊，責任混淆。