

第三章 大陸非法移民問題

兩岸交流衍生之大陸非法移民問題日益嚴峻，對我國家安全、社會安定、經濟發展、國民健康均產生嚴重威脅，從事偷渡仲介、接運的「人蛇集團」近年更發展國際路線，例如以台灣漁船載運「大陸偷渡犯」前往美國、加拿大、日本、歐洲等地。該等偷渡行爲，對於國家主權完整（入境同意和移民管制等）、國家管轄（國境安檢和邊界控制等）、內部秩序（犯罪防治和社會控制等）形成挑戰。台灣目前雖較無庸擔憂國際恐怖組織藉由走私及偷渡途徑入境台灣，然大陸人民偷渡來台造成社會治安惡化、檢疫缺口，若從國家安全利益考量，更應關注中共是否會利用兩岸人蛇集團建立之偷渡管道對台進行滲透，對於國家安全之衝擊不可忽視。

此外，美國國務院於 2006 年 6 月公布之「2006 年人口販運報告」(Trafficking in Persons Report 2006) 批評台灣當局去(2005)年沒有完全符合剷除人口走私的「最低標準」，將台灣由「第 1 列」(Tier I) 國家名單，降級為和中國同列「第 2 列」(Tier II) 國家。¹這項報告描述中國大陸和東南亞國家的女性透過假結婚、詐騙式雇用，和非法走私等方式，來台從事賣淫和強制勞動，而台灣當局提不出有效改善人口走私從事強制勞動和賣淫狀況的證據。報告指出台灣 2005 年對許多人口走私的受害者，沒有提供適當保護，甚至持續處罰這些從中國大陸和東南亞被走私來台的受害者，要他們承受走私的直接後果。²事實上 2002 年迄今，大陸女子偷渡或被迫來台賣淫人數大幅增加，國內外媒體競相報導大陸女子在台遭到暴力剝削、毒品控制等不人道待遇；加上相關單位並未將人口販運「受害者」與一般「偷渡犯」區隔對待，並給予「受害者」適當的人道處遇和協助，以及未依據國際法規範，對人口販運活動施以鐵腕重罰等，均嚴重傷害我國國際形象。

¹美國國務院過去公布的人口走私報告共分為四個評比等級，第一級是完全符合最低標準者，亞洲四小龍中的新加坡、香港和南韓都屬此級。第二級是努力符合最低標準者，過去台灣屬於此級，但今年被降至沒有完全符合最低標準的「第二級觀察名單」，和中國大陸等卅二國並列。最糟的如古巴和北韓，則被歸入「第三級特別觀察名單」。

²張宗智〈打擊人口走私不力 台灣降級〉，《聯合報》，2006 年 6 月 7 日，A10 版。

第一節 相關概念界定

一、「移民」

在「辭海」中，其對「移民」的解釋是指「遷往國外某一地區永久居住的人或較大數量、有組織的人口遷移」，以中國大陸為例，自三峽工程建設以來，「移民」一詞也早已成爲各種媒體和公眾談論的熱門話題，而且其就是一種典型的國內移民現象。從詞彙上來說，「移民」在現代漢語中是一個相對籠統的概念，它不像在英語中，既有名詞（immigration）和動詞（immigrate）之分，還有移民出境（emigration）、移民入境（immigration）和互相移民（intermigration）之分。但不管是移民出境還是移民入境，是國際移民還是國內移民，「移民」都是以重新定居（resettlement）作爲最終目標的，這是「移民」和人口流動（mobility）或人口遷移（move）最主要的區別。³

二、「非法移民」

非法移民是指通過非正常途徑進行居住點的遷移，以謀求改變地域身分的移民行爲或活動，由於其不被接受國或地區承認、許可，故被稱爲「非法」。狹義的非法移民指非法入境居留，即「偷渡」的同義語，一般而言「偷渡」一詞僅爲通俗的說法，若依法律上之用語，以「非法入出境」或「非法移民」稱之，較能符合現今各國對「偷渡」內容之詮釋。⁴依據《聯合國 2001 年打擊跨國有組織犯罪公約之關於打擊陸、海、空偷運移民的補充議定書》（*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*）第 3 條規定「偷運移民」（*Smuggling of Migrants*）係指「爲直接或間接獲取金錢或其他物質利益，安排某一非締約國民或永久居民的人非法進入該締約國。」另一方面，「走私」一般係指物品，但涉

³文軍，〈從分治到融合：近 50 年來我國勞動移民制度的演變及其影響〉，《學術研究》（上海：華東師範大學現代城市社會研究中心）第 7 期，2004 年，頁 2。

⁴邊子光等著，〈兩岸偷渡問題之研究〉（桃園：中央警察大學，1994 年 8 月）頁 9。

及到「走私人口」時，則亦可視為偷渡，所以大美百科全書在「走私」的條文中，即將移民法所禁止的將人員偷運至一國國界，亦認定為走私。⁵本文指涉的大陸非法移民，採廣義的解釋，涵蓋大陸地區人民非法入境以及合法入境非法居留者。

三、「非法入境」

所謂「非法入境」，是指凡未依「國家安全法」第3條第1項之規定向警政署入出境管理局申請入境許可，而非法進入台灣地區者而言。依據「台灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則」第13條之規定，所謂「未經許可入境者」，包括「持偽造、變造之護照、旅行證或其他相類似之證書，或以其他非法之方法入境者在內」。實務上，將大陸地區人民「非法入境」歸納為兩大類：⁶

- (一) 持用偽造、變造之護照（證件）矇混入境者：大都係搭機自空中（機場）非法來台，少數是搭乘客輪（船）自台灣港口入境。
- (二) 搭（漁）船偷渡入境者：指自大陸地區搭乘船舶，由海上直接偷渡來台者，亦即通俗所稱之「大陸偷渡犯」。

四、「偷渡」

「偷渡」（Stowaway）一詞，在我國並非法律用語。1957年《布魯塞爾偷渡公約》（Brussels Convention Relating to Stowaways）第1條規定，將「偷渡犯」定義為是指在任何港口或該港附近地點，未經船舶所有人或船長或掌管船舶的其他任何人員的同意，而潛入船內藏匿（Conceal oneself on board a ship），並隨船離去登船地點或港口之人。亦即違反某國移民入出境管理相關之法律、行政命令或規定的行為，均屬偷渡行為。⁷「偷渡」之內涵，依大多數國家移民法之規定，「凡未持有合法之出入境證件，且未經主管機關許可，而企圖入出境者」，皆可稱之

⁵張增樑，《大陸地區人民非法入境問題之研究》（台北：三鋒出版社，1995年3月，初版）頁6。

⁶朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》。（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2005年），頁88。

⁷邊子光等著，《兩岸偷渡問題之研究》（桃園：中央警察大學，1994年8月）頁10。

為「偷渡」；同時，各國移民法中對「偷渡客」(Stowaway)之規定，亦非僅限於以船舶為之者始稱為「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)，亦可稱為「偷渡」。換言之「偷渡」(Stowaway)係指無票偷乘船或飛行器之人，有別於「非法入出境」或「非法移民」(Illegal immigrant)。⁸偷渡犯罪通常指違反入出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。人員無論入境、出境或過境，均需經過當地國政府許可，只要其未獲得合法許可或未經法定通關程序或持用假證件而闖關越境，均屬偷渡犯罪行為。⁹

五、「大陸偷渡犯」

所謂「大陸偷渡犯」，係指大陸地區人民以偷渡方法來台，基本上是犯罪行為，故簡稱為「偷渡犯」。亦即指，大陸地區人民未經我國主管機關許可¹⁰，亦未經正常之查驗手續，即逕自大陸地區搭船由海上經海岸登陸之非法入境台灣地區者。¹¹早期新聞媒體對偷渡入境之大陸地區人民，均以「大陸偷渡客」稱之，此一當初媒體所創設之名詞，後來成為通俗之習慣稱呼。¹²

六、「人口販運」

聯合國年打擊跨國有組織犯罪公約關於預防禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書第三條對於人口販運，將其定義為：人口販運係指為剝削目的而通過暴力威脅或使用暴力手段，或通過其他形式的威脅、誘拐、詐欺、欺騙、濫用權力或濫用脆弱境況，或通過酬金或利益，取得對另一人有控制權的某人的同意等手段，進行招募、運送、轉移、窩藏或接收人員。剝削包括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

⁸沈道震計畫主持，《兩岸共同打擊犯罪之可行性研究》，(臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2001年5月)頁7。

⁹朱蓓蕾，《兩岸交流的非傳統性安全》，頁88-89。

¹⁰即未依規定向警政署入出境管理局申請入境許可。

¹¹行政院大陸委員會編，《防制大陸地區人民非法入境》(臺北：行政院陸委會，1997年)，頁5。

¹²行政院大陸委員會編，《防制大陸地區人民非法入境》(臺北：行政院陸委會，1997年)，頁8。

法、勞役或切除器官。¹³

美國司法部聯邦助理檢察官 Pamela Chen 認為，一般執法人員的觀念認為只要有違法的行為，就是罪犯，但被販運來台者，即使因違法入境或從事非法的性交易，也不可忽視他們也是「受害者」的事實。美國的司法部因此教育執法人員，通過《人口販運受害人的保護法》，執法人員可以合法的不對被販運者非法從事性交易及非法入境提出告訴，他們可以說服受害者跟警方合作，提供資訊及證詞，對人口販子提出控訴，交換的條件可能是得到合法的居留。美國從事防治人口販運的 NGO 團體「解開枷鎖運動」執行長 Joy Zarembka 表示，要認定人口販賣下的受害者是一件困難的工作，因為人蛇集團隱藏在黑暗的角落，亟需社會大眾共同關注。

七、「人蛇集團」

「人蛇」原為香港人用語，香港人因見大陸偷渡犯，多人擁擠藏匿於窄小密室內進行偷渡，有如蛇類捲縮洞內，因此稱偷渡犯為「人蛇」(snake)；¹⁴所謂「人

¹³吳淦溪，〈婦援會：台灣人口販運嚴重，兩岸人口販運猖獗 越南新娘轉賣娼寮 影響台灣形象〉，《大紀元報》(台北)，2005年6月16日。根據美國國務院2005年6月3日份公佈《2005年人口販運報告書》，台灣被點名的問題，包括對被販運的未成年偷渡者保護不足、將越南新娘轉賣等問題。學者及婦援會認為人口販賣問題已嚴重影響台灣形象，籲請政府重視被販運者的人權問題。婦女救援基金會2005年6月15日舉辦「防治人口販運國際訓練工作坊」，並公佈一項「偷渡來台大陸女子與人口販運」的調查報告，共訪問中118位來台賣淫的大陸女子，50%年齡介在16歲至18歲，44.8%來自福建省及中國沿海，55%來自四川省及湖南省。該報告歸納兩岸間人口販運的流程，人蛇集團以特殊手段誘騙中國女子來台後，以償還偷渡費為由，強迫他們從事性交易，稱為「債務約束」，一般約20萬元。據統計，每天平均工時達15小時，性交易的人數約200人，才能償還債務約束。中央警察大學葉毓蘭指出，《2005年人口販運報告書》將台灣從去年「第一級」降為「第二級」主要原因是對販運受害者保護不足，特別是對中國大陸的婦女及未成年女性的保護，此外，台灣地區日益增多的外籍新娘衍生的問題，許多越南新娘嫁入台灣順利取得居留權後，即被賣入娼寮。第一線的社工及警察直接接觸到人口販運的問題，站在警察的立場，只希望馬上把這些受害者遞解出境，讓他們免於受剝削，但是忽略了人口販子還是不斷的尋找新的迫害對象。除了安置的問題，需要更多檢警的力量調查人口販子。葉毓蘭說，現在台灣的仲介業者可以在網路上公開廣告「越南處女20萬」、「保固期」、「試用期」等等，電視節目也可以拍這些越南新娘的展示帶，這些嚴重違反人權的新聞，已成為國際人士及媒體關注的焦點，政府如果沒有提撥經費，正視人口販運問題，將嚴重影響國家的形象。

¹⁴ 法務部調查局編，《臺海及中國大陸地區偷渡問題調查研究》(台北：調查局，2001年)，頁51。

蛇集團」則係指居間媒介、專門安排大陸地區人民非法偷渡至大陸以外地區的一群人組合而成的犯罪組織。換言之，「人蛇集團」係指非法「組織、運送及協助」「人蛇」非法偷渡入出國境至其他國家或目的地的一群人所組合而成的犯罪集團或犯罪組織。

俗稱「蛇頭」(snakehead或immigration racketeers)者，即屬「人蛇集團」的成員，特別指販賣人口、組織偷渡等非法活動的犯罪集團首領。目前「人蛇集團」成員，除了大陸地區人民外，更有台灣地區人民參與，雙方合作經營「偷渡事業」。雖然各國執行查緝偷渡的能力不一，但偷渡者為降低風險，委由「人蛇集團」協助卻已成為普遍現象。換言之，偷渡已呈現「組織化」、「企業化」、「國際化」方式經營。即整個偷渡過程中，事先詳細規劃，成員更有所謂的「專業分工」。兩岸間偷渡型態，早已從以往的單打獨鬥型態，逐漸演變成組織集團化運作，兩岸人蛇集團的合作，明顯提升偷渡的成功率。¹⁵

第二節 非法移民相關理論

一、推拉理論 (push and pull theory)

就人口移動的「推拉因素理論」而言，台灣地區的勞動力缺乏和高工資所得最多也只是構成所謂的「拉」的因素而已。那麼，哪些是「推」的因素，迫使這些大陸同胞必須橫過台灣海峽來尋找工作機會呢？就供給面而言，導致當前中國大陸剩餘勞動人口大量存在及大量勞動人口遷徙現象發生之主要因素，可大致歸納為下列幾項因素：第一、經濟政策導致發展的不均衡；第二、剩餘勞動力源自人口政策的失控；第三、就業政策的鬆動促使人口的流動；第四、社會控制體系鬆動促使人口流動。而偷渡現象的產生與上述這些因素，有著直接與間接的關聯性。根據分析觀察，海峽兩岸間之偷渡現象，雖然就量而言只是區域性人口流動，

¹⁵詳參閱：朱蓓蕾著，《兩岸交流的非傳統性安全》，頁 89-90。

然而就「質」而論,卻是整體人口流動中之一環。¹⁶何謂「社會控制」及為何要「社會控制」:社會組織利用社會規範對其成員的社會行為實施約束的過程,廣義的社會控制泛指對一切社會行為的控制;狹義的社會控制,特指對偏離行為或越序行為的控制。美國社會學家E.A羅斯在1991年出版的「社會控制」一書中,首次從社會學的意義上使用「社會控制」一詞,係指社會對人的動物本性的控制,其目的在於防止發生不利於社會的行為。¹⁷

二、社會資本理論 (social capital theory)

「社會資本理論」強調家庭連帶與社群關係等面向,認為家庭與社區的網絡對於一個人是否移民有非常顯著的影響。類似新古典經濟學,從經濟學的角度分析移民行為產生的動因,如「人力資本論」,「風險分散論」(risk diversification),其無法解釋個人是否有比較高的機率來移民。¹⁸在此理論學派中,「家庭連鎖移民」(family chains migration),扮演相當重要角色,透過一個拉一個的連鎖反應,它可以提供文化與政治的相關資訊,創造有實質幫助的移民流動。¹⁹台灣與大陸「地

¹⁶成之約,《中國大陸盲流人口與大陸偷渡客互動關係之探討:兼論大陸勞工引進之可行性》(臺北:政治大學勞工研究所,1993年5月)

¹⁷徐春江,《社會控制》,(中國鄭州:鄭州大學公共管理學院,2005年3月7日)

¹⁸Alberto Palloni, Douglas S. Massey, Miguel Ceballos, Kristin Espinosa, & Michael Spittel, "Social Capital and International Migration: A Test Using Information on Family Networks," *American Journal of Sociology*, Vol.106, No.5, (2001), pp.1262-1298.

¹⁹薛承泰〈台灣家庭變遷—外籍新娘現象〉《國家政策調壇季刊冬季號》2003年10月(台北:國家政策研究基金會)依據內政部警政署資料,近5年來外籍結婚登記數每年都超過十萬人,1998年有10,413外籍人士和國人結婚(新郎1,788人新娘8,625人),佔當年台灣總結婚對數145,976之比率為7.13%。2000年之後此比率超過11%,也就是每100對婚姻中有近12對為外籍通婚。這些外籍配偶當中,以越南為最多,2002年佔了所有外籍配偶之6成;其次為印尼與泰國,觀察台灣的東南亞新娘及大陸新娘現象,以在台灣婚姻市場中居於相對弱勢的男子為主(如社經地位較差、年紀偏高或身心障礙者,因而,需仲介業穿針引線下挑老婆完成終身大事,而東南亞新娘則多因本國家庭經濟條件故選擇嫁到台灣。移民至台灣家庭後,她們擔負起生育、照顧老公、侍候公婆或照料全家的的工作,面對著需克服的語言障礙及文化、生活上適應落差,在照顧與養育下一代品質上,逐漸被視為潛在的社會問題。尤其,就外籍新娘的生育率而言,一般都高過於本地婦女,在生育總數上,1998年外籍與大陸新娘所生嬰兒數占台灣地區嬰兒出生數的比例為5.12%,至2002年已經提升為12.46%。也就是說,去年在台灣出生之嬰兒100個中,有12.46個是外籍與大陸新娘所生,其中8個為外籍新娘子女,4個為大陸新娘子女(內政部,2003);再依內政部兒童局粗略估計,截至2002年底,外籍新娘家庭子女數約為12萬餘人,上

緣相近、血緣相親、語言相通、習俗相似」，因此當大陸內部失業人口壓力沉重，大量盲流人口湧向沿海之閩、粵兩省之際，距福建省僅有一水之隔的台灣，自然成爲閩、粵兩省失業人口尋求發展的主要地點之一，因此大陸地區偷渡來台人數一直居高不下。1987年至2005年警政署查緝大陸偷渡犯，經查獲收容者共4萬7千547人（詳表3-1）。

第三節 大陸非法移民入境管道與現況

大陸地區人民非法入境台灣管道可分爲「海路」及「空路」。海路係大陸地區人民非法入境台灣的主要管道，其方式有：搭船伺機由港口矇混入境、偷渡船於海岸搶灘登陸，再由台灣境內人蛇集團安排接應事宜；空路主要指搭飛機偷渡，其方式概分爲二，一是在未持任何合法證照下由我國國際機場非法入境，然因航空安檢層層過濾，此類方式入境者爲數較少；二是持僞、變造證照、以真文件冒名頂替或以轉機方式轉往第三國而從機場合法入境者，則相對較多。

近年來，未經任何犯罪集團安排之偷渡入境行爲已較少見；絕大多數均透過人口走私或涉及詐騙、綁架與暴力的組織犯罪集團（例如人蛇集團），仲介大陸地區人民以各種非法入境途徑到台灣，以追求其來台目的。整體而言，目前仍以大陸地區人民偷渡至台灣地區最爲多見，台灣地區人民偷渡至大陸地區情形，相較之下案例有限，以下主要探討者爲對岸人員偷渡至我方之各種方式：²⁰

（一）海路非法入境管道：有鑑於我國地理上之優勢與距離因素，以及海上偷渡成本較空路非法入境成本爲低，犯罪的便捷性和成功機率均較空路爲高。

海路非法入境模式：

述種種議題引發政策上的關注。

²⁰謝立功、董顯惠，〈防制兩岸偷渡犯罪之探討〉，論文收錄於《2003年跨國人口販賣問題與政策研討會論文集》，（台北：2003年跨國人口販賣問題與政策研討會籌備會）。

- 1、單打獨鬥：搭乘大陸漁船至台灣近海後，自行涉水游泳偷渡上岸，並無他人協助，此為早期之「個體戶」型態。
- 2、集資購船：大陸偷渡者集資購買老舊漁船，自行駕船至台灣沿海後，伺機強行登岸。
- 3、保證班：由兩岸蛇頭以保證安全上岸、保證聯繫上在台親友、保證找到工作之保證方式吸引偷渡者來台。
- 4、接駁偷渡：透過人蛇集團安排以大陸漁船將偷渡者由福建沿海運送至公海，再由數艘台灣快艇或舢舨接駁至台灣近海上岸；或搭乘大陸漁船至公海，接駁上較大船隻，航行至台灣近海，再以台灣快艇或舢舨運送至台灣沿岸。
- 5、海上旅館：以大陸漁工身分暫棲「海上旅館」，再伺機游泳或接駁上岸。
- 6、迂迴偷渡：大陸地區人民先偷渡至金門、馬祖、澎湖，再以偽造台灣身分證搭機至台灣本島。
- 7、快艇搶灘：搭乘快艇由大陸地區直接開至台灣沿岸搶灘上岸。

(二) 空路非法入境管道：

- 1、無證照之偷渡，偷渡犯乃無證秘密潛行出入境。
- 2、持用偽、變造證照矇混出入境。²¹
- 3、持用冒領之證照闖關出入境。
- 4、直接冒用他人證照矇混闖關偷渡。
- 5、利用國際機場過境轉機偷渡入境。
- 6、利用交換登機證矇混登上欲前往國家的班機。
- 7、持用變造入境國簽證或入境證闖關入境。
- 8、迂迴多國後非法入境。
- 9、運用兩種以上證照交替使用非法入境。
- 10、合法出境後再利用交換登機證偷渡前往第三國。
- 11、先偷渡入境後再持用冒領護照出境。

²¹「國境」是出入國家的門戶，基本上任何人要進出一國家領域，皆須持有合法有效的入出國證件，經由法定口岸，並經檢查許可後，方得以進出各該國之領域。是以，偷渡犯欲經由法定口岸進出，其可能手段，即是持用偽假證件，矇混出入國境。

- 12、先偷渡台灣離島，再持用僞、變造身分證搭機來台。
- 13、利用國內航線作為偷渡之接駁機，如金門、北竿、南竿及澎等離島機場已成為大陸地區非法移民偷渡來台的捷徑。

以警政署近3年所查獲之大陸偷渡犯為例，2003年、2004年、2005年分別為2,345人、1,610人、1,081人。自2000至2005年止，共計查獲大陸地區人民「合法入境非法工作」人數22,877人，男性僅2,745人(占12%)，女性則有20,131人(占88%)。其中大陸女子來台超過半數從事賣淫或色情行業，共計7,935人，占合法入境非法工作總數的44%，復以大陸來台賣淫女子來台管道中，依親占32%、假結婚占30%、偷渡占28%、觀光占1%。²²換言之，透過依親、假結婚、觀光等管道，即所謂以合法方式來台者，反較非法偷渡者多，此種情形或可解讀為「以合法掩護非法」成為常態、普遍現象。²³1990年初期緝獲大陸地區人民非法入境人數達到高峰，其中1993年所緝獲的5,944人為最多，1990年所緝獲的5,626人居次。從1993年後，緝獲人數遞減，至2002年及2003年緝獲人數略有上升。遣返人數亦在1990代初期達到高峰，其中1993年遣返5,986人次為最多，1990年遣返5,057人次居次(詳表3-1)。

²²〈警政署近3年所查獲之大陸偷渡犯，2003年、2004年、2005年分別為2,345人、1,610人、1,081人〉，《自由時報》(台北)，2003年9月4日，版2。該數據係海巡署於行政院院會所提報資料；亞洲新聞網，〈<http://www.cna.tv/stories/Taiwan/view/8564/1/b5/html>〉。

²³朱蓓蓓，《兩岸交流的非傳統性安全》，頁104-110。

表 3-1 歷年緝獲收容、遣返人數統計、分析（單位：人）

年 分	緝 獲 人 數	遣 返 人 數	遣 返 次 數	備 註
1987	762	760		
1988	2,260	1,978		
1989	3,384	3,664		
1990	5,626	5,057		
1991	3,998	4,409		
1992	5,446	3,445	12	
1993	5,944	5,986	25	
1994	3,216	4,710	23	
1995	2,004	1,427	7	
1996	1,598	2,250	10	
1997	1,053	1,216	6	
1998	1,117	1,121	5	
1999	1,718	1,166	6	
2000	1,339	1,230	7	
2001	1,213	1,948	12	
2002	1,833	1,402	9	
2003	2,345	2,237	14	
2004	1,610	1,440	9	
2005	1,081	2,352	14	
合計	47,547	47,798	147	

（資料來源：內政部警政署入出境管理局）

事實上大陸來台偷渡犯在男女性別比例上，一直是男性人數遠多於女性，以1993年收容人數為例，男性高達5,684人，女性僅260人，直到2002年開始發生變化，女性偷渡犯暴增為1,206人，男性為826人。2003年女性為2,920人，男性為538人，到了2004年女性為1,077人，男性為706人，各警察機關拘留所臨時收容的大陸妹，多達983人，其中絕大多數都是來台賣淫遭查獲。而在遣返人數的性別分配中，從2003年開始，女性的比例亦多於男性（詳表3-2）。

表3-2 大陸地區人民非法入境收容遣返人數年度統計

日期	收容人數			遣返次數及人數				備註
	男	女	小計	梯次	男	女	小計	
1993	5,684	260	5,944	25	5,709	277	5,986	
1994	3,056	160	3,216	23	4,514	196	4,710	
1995	2,094	154	2,248	7	1,332	95	1,427	
1996	1,449	200	1,649	10	2,072	178	2,250	
1997	1,071	106	1,177	6	1,052	164	1,216	
1998	1,183	111	1,294	5	1,030	91	1,121	
1999	1,656	116	1,772	6	1,092	74	1,166	
2000	1,201	326	1,527	7	1,083	147	1,230	
2001	872	597	1,469	12	1,269	679	1,948	
2002	826	1206	2,032	9	794	608	1,402	
2003	538	2920	3,458	14	680	1,557	2,237	
2004	706	1,077	1,783	9	330	1,110	1,440	
2005	936	177	1,113	14	745	1,607	2,352	
合計	24,021	7,565	31,586	159	23,400	6,897	30,297	

(資料來源：大陸地區人民非法入境收容、遣返人數統計表，海基會，2004年12月30日)

由統計數字分析，從1996年開始，治安機關每年查獲的大陸偷渡犯人數，一直都維持在2千人以下，但從2000年起，政府將「合法入境非法工作」也列為查緝重點後，2000年至2005年，共計查獲「合法入境非法工作者」22,877人，近兩年(2004-2005年)合法入境非法工作人數更暴增為5,857人及4,950人(詳表3-3)。

表3-3 查獲、收容及遣返非法入境或從事與許可目的不符之活動統計

(單位：人、次)

年份	查獲人數	收容人數	遣返		合法入境 非法工作人數
			梯次	人數	
2000	1,339	1,527		1,230	2,384
2001	1,213	1,469		1,948	3,230
2002	1,833	2,032		1,402	3,213
2003	2,345	3,458		2,237	3,243
2004	1,610	1,783		1,440	5,857
2005	1,081	1,113		2,352	4,950
合計	9,421	11,382		10,609	22,877

資料來源：

- 1、宜蘭、新竹大陸地區人民處理中心。
- 2、〈94年警政統計年報〉，《內政部警政署全球資訊網》，〈<http://www.npa.gov.tw/count/doc/9401.doc>〉
- 3、〈大陸地區人民非法入境收容、遣返人數統計表〉，《財團法人海峽交流基金會》，2004年12月30日
- 4、《行政院新聞局》，〈http://www.gio.gov.tw/info/mainland/back/ti_51a.htm〉。

以「合法掩護非法」已成為大陸人民非法入境主要趨勢，其中包括「假結婚、真賣淫」、「假結婚、真打工」。²⁴析述如下：

一、「假結婚、真賣淫」、「假結婚、真打工」

近年兩岸人民「假結婚」，藉合法掩護非法入境台灣的情形已日趨嚴重，兩岸人民「假結婚」非法來台之模式：²⁵

(一) 大陸地區女子與台灣地區男子假結婚來台

- 1、大陸賣淫女來台淘金。
- 2、大陸良家婦女，來台淘金。
- 3、大陸良家婦女，被騙來台。
- 4、利誘台灣男子當人頭。²⁶
- 5、仲介 65 歲以上老榮民。²⁷
- 6、詐騙不知情台灣男子與大陸女子假結婚。²⁸

(二) 大陸年輕男子與台灣婦女假結婚來台

大陸年輕男子與台灣婦女假結婚，多為「假結婚、真打工」而來。例如：2001 年桃園警方查獲鄭梅蕉（55 歲）等 3 名台灣女子，於 2000 年一同前往大陸福建

²⁴ 所謂「假結婚」，是指兩岸人民結婚，形式上完全符合兩岸有關結婚的法律規定，但實質上卻非真正的結為夫妻關係。大陸地區人民只是藉結婚為手段，達到來臺賣淫或打工賺錢的目的。

²⁵ 沈道震計畫主持，《現階段兩岸有關偷渡之相關法令、管理及其問題之研究－『三通』後兩岸共同防制偷渡之可能性》（台北：遠景基金會，2002 年），頁 71-82。

²⁶ 「人頭丈夫」：人蛇集團為網羅與大陸女子假結婚的假丈夫，往往遊說單身男子，如遊民等充當，提供免費大陸旅遊、相親，大陸女子成功來臺後，人頭丈夫可按月領取 3 萬元佣金。

²⁷ 依據大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第 3 條之 1 規定，臺灣地區配偶年齡若在 65 歲以上者大陸配偶得申請變更停留事由為團聚，必要時得申請延期停留至 3 年。1999 年台南市警、調破獲陳○芳人蛇集團案，該集團專門安排 65 歲以上老榮民免費到福州旅遊，並言明辦妥假結婚後，每人可獲得新台幣 10 萬元作為報酬，而欲與臺灣男子假結婚的大陸女子每人需繳付人民幣 11 萬元，一年來至少已促成 30 餘對假結婚來臺。

²⁸ 1999 年 1 月 13 日，台中地檢署指揮警、調、海巡單位，破獲之吳○益假結婚真賣春集團案。人蛇集團誘騙不知情的臺灣許姓單身男子，赴大陸與當地女子辦妥結婚手續。返臺後許姓男子發現被騙，乃拒絕配合到戶政事務所辦理結婚登記手續。

與大陸男子方昌貴等 3 人辦理假結婚，然後以探親名義將大陸新郎引進來台，從事非法打工，她們與大陸人士辦理假結婚訂有「書面契約」，約定假結婚期限為 3 年，每年依規定申請來台「假結婚、真打工」，3 年期滿即辦理離婚，每名女子可獲報酬 10 萬餘元。

二、大陸非法移民女性人數凌駕於男性的背景分析

早期大陸非法移民，大多嚮往台灣富庶的經濟環境，來台從事勞力工作打工賺錢，追求較高的工資收入，以改善生活條件及家庭經濟狀況，然而，近年來台灣受到經濟不景氣之衝擊，產業外移至中國大陸或東南亞地區，許多工廠、企業大幅裁員，失業率升高，謀職不易，在風險性高又不符經濟成本等因素下，男性大陸偷渡犯來台打工人數逐年銳減。由於男性非法工作獲利遠不如女性從事色情工作獲利高，利之所趨，自 2002 年以後呈現女性居多的趨勢。換言之，當男性偷渡犯來台的拉力減弱時（投資成本與所得利潤不相當），偷渡意願低落，偷渡人數銳減；而當女性偷渡犯來台的拉力增強時（女性在大陸地區工作機會少，工資低，來台工作獲利較高），偷渡意願增強，偷渡人數相對大幅上升。²⁹

三、女性偷渡管道模式改變

因大陸人民處理中心收容人數多，等待遣返時間長且生活自由受限，造成大陸女子偷渡來台意願降低，轉而利用「假結婚、真賣淫」合法管道來台，並降低被查緝風險。

四、勞力需求量增加及利用漁工管道

以「假漁工、真偷渡」模式偷渡來台男性有增加趨勢，其偷渡方式主要有漁工船夾帶，或先受僱於台灣漁船，進港後直接上岸接應離去或伺機由岸置中心及

²⁹詳參閱：朱蓓蕾著，《兩岸交流的非傳統性安全》，頁 90-101。

漁船上脫逃等，因申請容易，身分查證困難，且岸置中心管理制度鬆散，為新興偷渡管道。

五、大陸觀光客「合法入境、集體失蹤」頻頻出現

2004年8月發生兩次大陸觀光客「合法入境、集體失蹤」事件，令政府相關部門大為震驚，雖非偷渡但應屬非法移民，吾人實難相信渠等係突發奇想之個別行為，傳聞係兩岸人蛇集團介入安排裏應外合，採取組織化之經營模式，而其目的究係如報載僅係單純非法打工，或另有他謀，頗值深入探討。³⁰

表 3-4 2000 至 2004 年全國各司法機關查獲非法移民類別統計表

年度 類別	2000	2001	2002	2003	2004	小計
假結婚	147	240	229	235	2,751	3,602
假探親	2,019	2,627	2,771	2,380	2,222	12,019
假觀光				4	53	57
假證件	6	11	16	12	327	372
假漁工					102	102
海上偷渡	1,527	1,469	2,032	3,458	1,783	10,269
合計	3,699	4,347	3,016	6,089	7,238	26,421

資料來源：內政部警政署入出境管理局

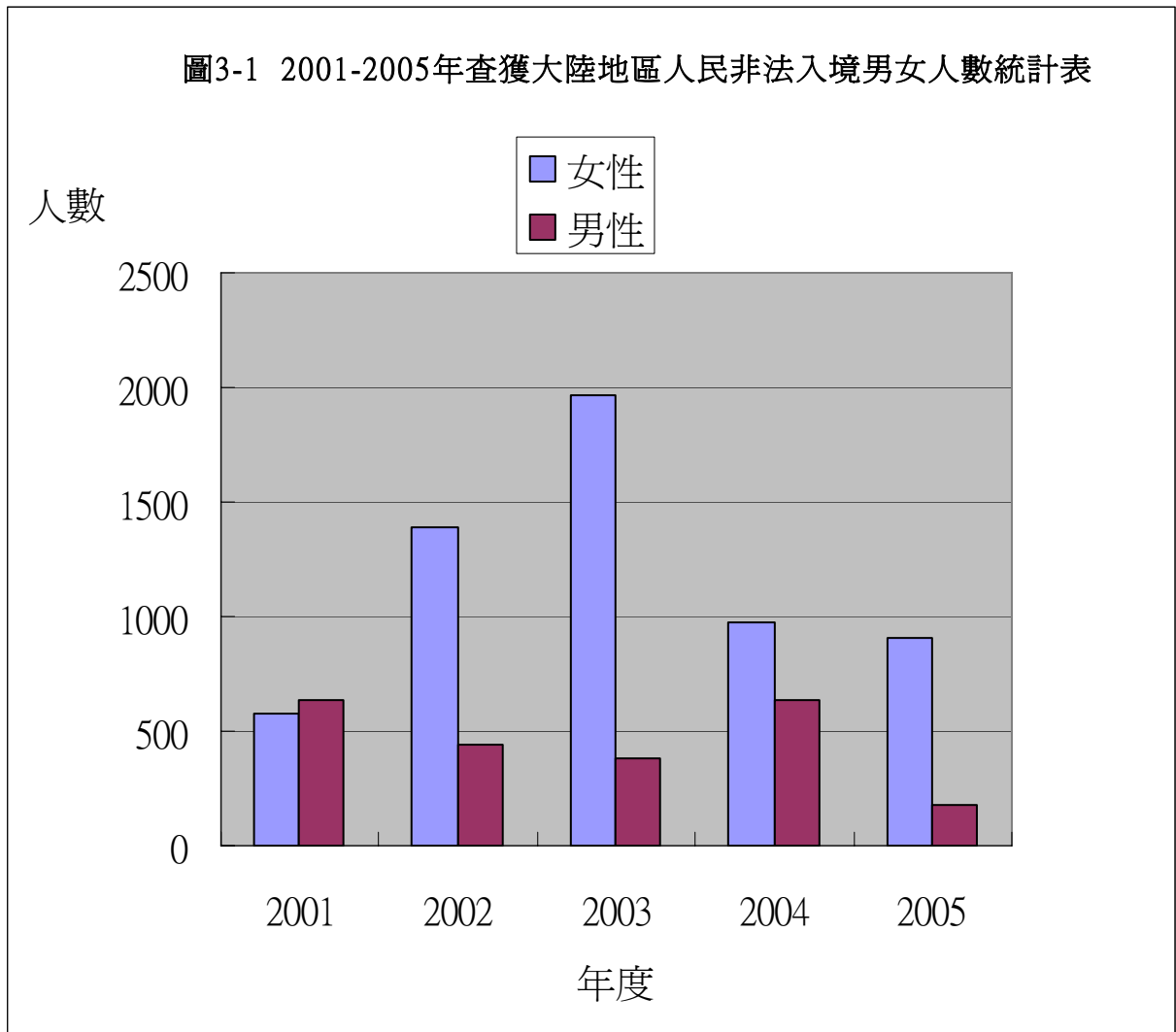
³⁰謝立功，〈由大陸觀光客脫團事件論我國國境管理機制〉，《展望與探索》，第2卷第9期，2004年9月，頁14-17。

表 3-5 2001 至 2005 年偷渡犯在台非法工作統計表

年份	非法入境人數	小計		賣淫		色情行爲		非法工作		尙未工作	
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
2001	1,213	636	577		258		8	256	74	380	237
2002	1,833	440	1,393		642		11	215	106	225	634
2003	2,345	383	1,962		894		32	222	196	161	840
2004	1,610	619	991		321		11	271	99	348	560
2005	1,081										
合計	8,082										

資料來源：

- 1、警政署 93 年版警政白皮書第 211 頁、入出境管理局、警政署統計室。
- 2、94 年警政統計通報，內政部警政署全球資訊網，<<http://www.npa.gov.tw/count/doc/9401.doc>>



資料來源：內政部警政署

表 3-6 1996 至 2005 大陸人民在台犯罪項目統計表

年度 項目	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 1-4月
竊盜	35	46	31	1	15	49	58	90	70	29
故意殺人	0	3	1	1	2	0	5	1	3	3
強盜	8	3	3	0	8	5	0	6	1	3
搶奪	0	0	0	0	0	0	1	2	3	0
擄人勒贖	0	0	1	0	2	0	0	0	4	9
恐嚇取財	4	0	0	0	11	2	4	3	1	0
妨害風化	3	3	2	1	8	41	93	47	62	31
毒品	15	24	22	1	6	13	13	25	13	14
傷害	4	2	3	4	2	17	24	24	31	20
公共危險	0	1	2	0	1	6	11	16	19	7
就業服務法	7	3	9	0	2	0	12	1	2	0
偽造文書	8	4	21	4	29	112	102	81	125	23
兩岸條例	4	2	4	10	20	102	144	117	146	66
組織犯罪	0	1	0	2	2	0	14	0	20	0
兒少性交法	0	0	0	0	0	12	26	39	7	4
國家安全法	8	0	6	0	8	21	50	98	87	38
護照條例	0	0	0	0	0	2	12	6	7	1
其他	54	60	42	2	112	90	69	58	99	42
合計	150	152	147	26	228	472	638	614	700	290

資料來源：內政部警政署

六、大陸人民在台犯罪呈現遞增趨勢。

由表 3-6 可看出大陸人民在台犯罪呈現遞增趨勢，尤以近 5 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 3 名，可見大陸非法移民以假證件在台生活的情況已日漸普遍。此外，擄人勒贖在 2004 年僅 4 件，2005 年僅 4 個月即出現 9 件，逐漸會演變成「大圈仔」的典型犯案模式，³¹而此類案件的發生又經常造成輿論報導及民眾恐慌。³²

第四節 人蛇集團勾聯幫派、政府機構人員介入人口販運、偷渡分析

根據聯合報系 2004 年 1 月 1 日至 2006 年 2 月 12 日報導有關人蛇集團內容 276 筆中，分析整理與大陸人民非法入境相關之人蛇集團報導，人蛇集團安排大陸偷渡客來台模式，首重安全與利潤，無不極力拉出政府機構人員參與偷渡活動，而幫派分子直接介入經營、圍事應召站，與人蛇集團形成綿密供需犯罪網路。茲就人蛇集團事、幫派及政府機構人員參與偷渡的分工模式概述（詳附錄一聯合報系刊載海峽兩岸偷渡案件與人蛇集團相關資料）：³³

一、人蛇集團介入人口販運案例分析

大陸偷渡女子來台被強迫賣淫，成為買賣人口的受害者，兩岸跨境犯罪集團，在追逐利益的前提下，更易勾結形成共犯結構，共同進行犯罪活動，婦女救援基金會 2005 年 1 月 4 日在新竹、宜蘭兩地靖廬展開深度訪問，共訪問 178 人次，平均每個個案訪談近 1 個半小時，婦援會表示，從大陸偷渡女子來台從事性

³¹ 〈蘆洲綁架案大圈仔聯手、偷渡客結合來臺大陸人內神通外鬼，犯罪新潮流？〉，《中時電子報》（台北），2004 年 12 月 21 日。

³² 資料來源：刑事警察局內部資料 2005 年 4 月。

³³ 聯合報系刊載海峽兩岸偷渡案件與人蛇集團相關資料。

交易的過程觀察，發現這些女子不是淘金者，應視為被強迫賣淫及買賣人口的受害者，顯示台灣人口販運問題日益惡化。

根據美國國務院於 2006 年 6 月公布之「2006 年人口販運報告」(Trafficking in Persons Report 2006) 批評台灣當局沒有完全符合剷除人口走私的「最低標準」，將台灣由「第 1 列」國家名單，降級為和中國同列「第 2 列」國家。《2005 年人口販運報告書》³⁴，台灣被點名的問題如出一轍，包括對被販運的未成年偷渡者保護不足、將外籍新娘轉賣等問題。婦女救援基金會表示：「今年以人權立國的台灣和中國大陸同時名列第二級觀察名單，前二年美國報告後，台灣政府立即針對大陸人民偷渡來台情形進行『改善計劃』，如裝修新竹及宜蘭兩地靖廬收容中心的硬體設備。在各種不同的會議中，部會主管津津樂道重複著同樣的話：『收容該所的大陸女子吃的太胖了，還表示可不可以不要吃那麼多肉？』來彰顯政績。目前由中國及東南亞國家來台被迫從事性交易的女子，已經不再是單以『結婚』方式來台。我們實際發現其他以觀光名義來台、或者是遭受強制勞動的案例日益俱增。入台管道的多元化令婦援會在進行被害人協助時，所面臨的最大困難便是被害人身分界定問題，連帶影響如何尋求協助資源。被害人獲救後往往無法獲得立即的安全保護，而馬上面臨生命威脅。」³⁵

人蛇集團介入偷渡活動，從大陸開始物色願意來台之大陸人士，抵達台灣之過程，全程掌握，並使每一分工角色各司其職，避免集團遭執法人員破獲。人蛇集團由於有暴利可圖，已朝「組織化」、「企業化」甚至「國際化」的運作模式經營，為了拓展經營跨國偷渡，蛇頭往往與黑道幫派掛勾，一般人蛇集團成員，除

³⁴《2005 年人口販運報告書》中央警察大學葉毓蘭指出，該報告將台灣從去年「第一級」降為「第二級」主要原因是對販運受害者保護不足，特別是對中國大陸的婦女及未成年女性的保護，此外，台灣地區日益增多的外籍新娘衍生的問題，許多越南新娘嫁入台灣順利取得居留權後，即被賣入娼寮。

³⁵周憶如，〈與其向美提解釋說帖，不如落實現有相關人口販運之政策〉《台灣勞工資訊教育協會苦勞論壇 2006/6/8》，〈引用網址：<http://www.coolloud.org.tw/news/trackback.asp?tbID=115171>〉

了偷渡犯的本國人民之外，亦有偷渡之目的國或目的地的當地人民參與，採內外勾結的手段，使用現代化的交運和通訊工具，甚至具備反偵察和對抗執法的能力。

目前中國大陸東南沿海及東北地區的人蛇集團等犯罪組織活動已經形成一定規模，是進一步促使非法移民活動日趨猖獗的原因之一，近年來，由於女性大陸偷渡客的數量凌駕於男性大陸偷渡客，因素之一是台灣社會對女性大陸偷渡客的性需求，目前國內大陸妹人肉市場，人蛇集團與船老大合作，負責找人、運人和賣人；應召站則與經紀人（淫媒）、馬夫結合。應召站由固定的人蛇集團供貨，有的大陸妹由人蛇集團自行挑選，再由合作的應召站「出價競標」；有的則由應召站自行派員赴陸選秀，再委託人蛇集團安排偷渡事宜，筆者整理「聯合知識庫」2003年至2005年相關案例：

- (一)2005年6月18日海巡署在蘇澳外海30海浬，發現花蓮籍漁船「曹族號」不到2坪的密艙，藏有32名偷渡客，這些偷渡客以福建、湖南人居多，每人以2萬3000元到3萬元人民幣的代價偷渡來台打工。
- (二)2005年1月海巡署破獲縱橫大台北地區色情市場的「OK大陸應召女集團」，逮捕集團女首腦陳秋錦等4人，查出陳女都是親自到大陸挑選大陸女子來台賣淫，她和大陸人蛇集團勾結，從安排偷渡、岸際接駁、藏匿處所、職前訓練到安排性交易，都由她一手操控，並和偽造證件集團以及黑道幫派串聯，偽製探親證或身分證供旗下應召女掩飾身分，她每年平均引進80人，11年來獲利近億元。
- (三)綽號「文哥」的楊育勝，自92年7月起經營應召站，並向綽號「安哥」、「二哥」等男子所組成的人蛇集團，以每人28萬元自大陸地區購買未滿18歲的大陸女子，以漁船偷渡至台灣，拘禁在台北縣賓館內經營之應召站，大陸女子每人至少要接400名男客，才能抵償偷渡費，大陸女子每人一天至少要接10名男客，該集團引進超過6、

70 名大陸女子來台賣淫，1 人即可帶來百萬元收入，獲利驚人。

(四) 色情業者杜武雄等人，委託蛇頭王得金、蘇世忠到大陸，分別從福建廈門等地招募平均 18 歲，且有意來台工作的大陸女子賴金蓮等 23 人，每人偷渡費用是 2 萬 5 千元人民幣，大陸女子不必先付錢，等到來台工作後再從工資扣抵。

(五) 2004 年 7 月海巡署查獲台北縣澳底「富豪號」快艇漁船，在公海接運大陸偷渡客，16 名女性偷渡客來自福建、廣東、廣西、湖南、四川、河南、貴州、海南島等省，多是初中畢業，其中 6 名未成年。以每人新台幣 15 萬元的代價渡台，並說好日後以接客抵償。

(六) 王中興、柯清松和人蛇集團勾結，2003 年 8 月 26 日凌晨駕舢舨，搭載金光艷等 13 名大陸女子偷渡來台，因在苗栗縣通霄外海被海巡署巡邏艇發現，王中興加速向外海逃逸，為減輕舢舨負重，把不會游泳的金光艷、徐征征等偷渡女子陸續推下海，造成曾小麗等 6 人滅頂。(詳附錄)³⁶

二、台灣漁船接駁大陸人民偷渡美國案例分析

(一) 僱用台灣漁船接駁大陸人民偷渡美國。

人蛇集團利用台灣漁船，接送大陸人民到美國附近的公海，接駁偷渡進美國。2005 年 8 月間 1 名曾在人蛇船工作的船員透過管道，向高雄地區情治單位檢舉台灣漁船充當人蛇船內幕。他提及半個多月前有艘玻璃纖維材質的漁船以維修名義，先在高雄地區的造船廠、漁港碼頭變造船艙，隔成可供偷渡客藏匿的密窩。找好船員後，再出海。船隻先靠泊菲律賓，添加人手，再開到大陸沿海接駁大陸偷渡客。漁船時而拿下我國國旗，換上中共五星旗掩人耳目。航行途中，偷渡客

³⁶附錄：聯合報系刊載海峽兩岸偷渡案件與人蛇集團相關資料。

被要求留在船艙裡，除非人蛇集團同意，否則不能到甲板，每次只許 3、4 名偷渡客上甲板活動，以免人多引發美方衛星偵照鎖定。³⁷

(二) 預謀挾持台灣漁船接運大陸漁工偷渡

大陸人蛇集團原以雇用台灣漁船，集體偷渡方式到美加等地，但成本較高，改以預謀方式挾持台灣漁船進行偷渡，著名案例介紹：快樂 366 號漁船³⁸（196 噸）於 2002 年 8 月 16 日由船長陳來發、輪機長林聰賢駕駛從蘇澳出港，搭載 10 名大陸漁工後赴北太平洋作業，至 2002 年 10 月 9 日之後即失去聯絡。漁業署接獲通報後即電請外交部洽請美國海岸防衛隊協尋，2002 年 10 月 21 日我方接獲基隆籍隆勝 68 號漁船告稱，快樂 366 號漁船在舊金山附近水域，遭大陸漁工挾持，10 名大陸漁工於同日利用該船救生艇偷渡上岸為美警方逮捕，美方卻以台灣船長及輪機長涉嫌偷渡大陸人士進入美國，予以扣留偵辦。

由於美國發生 911 恐怖攻擊事件後，對於接近美國領土的偷渡案件均以反恐規格處理，美國檢方懷疑我漁船涉嫌載運大陸偷渡客前往美國，有意嚴懲我方船員以遏阻類此案件再度發生。我方從蒐集到的證據及案情發展研判，快樂 366 漁船案應係遭大陸漁工挾持，而非意圖從事人蛇偷渡，在台灣政府及各界全力營救下，快樂 366 漁船終於 2004 年 5 月 6 日離美返台，重獲自由，這是第 1 艘因大陸漁工挾持台灣漁船偷渡被美方查扣之案例。

三、國人接受招待出國旅遊，將護照提供大陸人士偷渡

(一) 2005 年 9 月蕭恆偉、吳家豪、林德勝為使大陸人士偷渡來台或前往他國，自 89 年 7 月起，透過屏東縣仁慈安養中心負責人詹諭汶，以每張新台幣 1 萬 5 千元至 5 萬元不等代價，向病患家屬收購身分證件，寄送泰國賣給國際人蛇集

³⁷ 〈台灣漁船改裝充當人蛇船偷渡美國〉，《聯合報》（台北），2005 年 08 月 26 日，C2 版。

³⁸ 〈快樂 366 號漁船船長與輪機長結束 1 年 8 個月滯留美國，完成美國司法調查與審訊程序，洗刷犯罪嫌疑還其清白，該船橫渡太平洋歷經 1 個多月航行即將在 2005 年 06 月 10 日航返宜蘭南方澳漁港。〉《新聞資料第 309 號》（台北：行政院農業委員會漁業署 2005 年 6 月 10 日）。

團，轉賣給大陸偷渡客使用，承審法官表示，大陸偷渡客需求護照數量，以此偷渡來台或前往他國，顯示大陸非法移民問題嚴重。

(二) 2005 年 8 月調查局東機組接獲外交部通報展開調查發現花蓮縣原住民接受人蛇集團招待出國旅遊，將護照供大陸人士偷渡美、加等國，人蛇集團針對特定族群招攬人頭，除可獲得 3 至 5 萬元外，還獲招待出國，由人蛇集團派出的嚮導，把人頭帶往越南等東南亞地區，與大陸人士交換護照，待大陸人士持用他們的護照，闖關加拿大成功後，原護照由專人帶回退還給人頭。檢調人員到花東地區的原住民部落進行調查，發現有 10 個部落超過千名原住民，涉嫌變賣身分證給人蛇集團變造供大陸人士闖關入境美、加等國。

(三) 2005 年 8 月，程美華、奚天霖、翁億如等人蛇集團，尋覓願意提供護照的民眾，先安排合法出國到東南亞等地，與大陸人士會合，互相了解欲充當人頭者的背景，以利海關查驗，隨即互相交換護照、登機證，由大陸人士冒名偷渡至加拿大。加拿大駐台辦事處向外交部和調查局通報人蛇集團利用到加拿大觀光不用面談的規定，至少協助 2000 名大陸人士非法進入加拿大。

(四) 2005 年 4 月黎櫻珠等人在台灣招募 16 名人頭，到泰國等地旅遊，再轉往馬爾地夫；4 月 14 日另由陳世坪等人帶領 12 名大陸偷渡客抵達馬爾地夫，雙方會合，交換護照後，大陸偷渡客冒用台灣護照，經中南美洲等地偷渡進入美國本土。美國海關在機場查到該批大陸人士持台灣護照闖關入境，估計已有上千名大陸人士利用這種方式闖關成功，美國政府認為事態嚴重，透過美國在台協會 (AIT) 和聯邦調查局 (FBI) 將這項情資交給我方偵查，發現人蛇集團作案模式除招待原住民出國、冒用護照外，並收購身分證以電腦影像變造相片後，用以申辦護照，提供大陸人士闖關入境美國。

(五) 2005 年 3 月人蛇集團成員顏英嬌帶領胡宗達等 6 人，搭機從中正機場出發，經泰國曼谷轉機至開羅。入境後，顏英嬌收集 6 人的護照，交給陳欽等 6 名大陸人冒用搭機前往法國，待大陸人士成功入境法國後，再由顏英嬌帶著胡宗達

等 6 名台灣人的護照回到曼谷，交給胡等人搭機返國。6 名大陸偷渡者 3 月 21 日在開羅國際機場準備登機時，被識破冒用護照，埃及警方繼而在開羅市區一家旅館逮捕顏英嬌及胡宗達等 7 人，調查後把涉案的 13 人分別遣返大陸及台灣。顏英嬌受人蛇集團引誘，每安排 1 名大陸人偷渡成功可獲得 1 千美元酬勞。

(六) 江智詮、陳美玉等人組成人蛇集團，滲入校園找刷爆信用卡、繳不起預借現金循環利息、需錢孔急的學生，以辦妥護照即交付 2 到 4 萬元誘惑學生當人頭，包括沈姓等 9 名學生及葉姓等 5 名剛畢業學生都充當人頭賣護照，而且辦妥護照後又再報失申請補發再賣 1 次。

(七) 日本入出境管理局 2004 年 5 月連續破獲兩件大陸人士集體持台灣護照搭乘台灣赴北海道的包機闖關案，查獲 26 台灣護照的大陸人士。我國境管單位獲得通報，深入瞭解偷渡集團如何從台灣搭機赴日，日本境管機關懷疑背後的人蛇集團已滲進台灣，並大舉偷渡日本。

(八) 日本北海道旭川東警察署 2005 年 5 月 12 日查獲 7 名中國大陸福建籍偷渡犯，涉嫌冒用台灣偽變造護照，從台北搭乘包機飛抵旭川機場企圖闖關被識破，而遭逮捕。這班飛機共有 180 名台灣籍旅客，共有 15 名大陸客混雜其中企圖闖關，其中 7 人當場被捕，另有 8 人在入關後行蹤不明。

(九) 2003 年 8 日本北海道函館機場有 11 名大陸客持台灣護照順利闖關免脫。大陸人蛇集團係透過各種管道先把偷渡客從香港接到台灣，再用不明手法將蓋有日本簽證的台灣護照交給這些大陸客，然後搭乘台灣包機直飛北海道。2003 年日本破獲大陸人士持台灣護照闖關被捕案例高達 219 件，多屬個案，但這兩件集體闖關案例發生後，日本對台灣入出境之管理表示不可理解，希望協助防範大陸客集體偷渡日本。

針對以上相關案例，探討其來台動機或意願別：

- 一、動機：大部分偷渡者係以賺錢為目的，另有少部分來台探親、政治目的（投奔自由、蒐情、自稱遭受中共迫害）、逃避刑事追緝。
- 二、意願：分為自願與非自願兩種，然而多數偷渡犯為掩飾其在台違法行為於製作筆錄時往往自稱被騙來台，惟真正原因，係來台後工作性質與當初在大陸人蛇仲介的工作性質不符所致。

四、幫派介入偷渡活動案例分析

幫派分子介入偷渡活動是以直接或間接方式經營應召站，掌控大陸偷渡者行動自由，並與人蛇集團保持密切聯繫，由於偷渡活動所能獲得利潤豐厚，吸引幫派分子介入，或直接投資參與槍毒走私、人員偷渡等活動，其組織複雜、取締困難，自從 1987 年開放國人赴大陸探親、交流等，兩岸人民往來日益密切，其中有黑道幫派分子前往大陸活動，復有在台被通緝、被列「治平」掃黑對象之幫派分子僱用漁船潛逃大陸，在大陸境內為求生存，與當地黑道幫派勾聯，從事賣淫、走私槍毒、人口販運等不法活動，並與人蛇集團共犯偷渡活動之策畫與執行。³⁹

東南沿海有自稱「復讎團」的幫伙，僱用流民為打手，誰肯花錢，他們就為誰復讎出力；因而國內黑道在對岸吸收黨羽與打手後，安排這些人以偷渡方式入台，這些被引入的不良分子，在台灣沒有身分背景，犯案後不易為仇家查出，事後治安機關更無從查起，國內指使的黑道或犯罪集團得以置身事外。警政當局的情報顯示，確有台灣不法分子利用大陸偷渡客作「殺手」在來台逞兇，已發現兩個案例，涉嫌的大陸偷渡客有 9 人之多。係召募大陸殺手後利用偷渡管道來台，並載運殺手至特定地點執行狙殺任務，事畢付酬再將殺手由海上送回大陸。警方

³⁹ 1997 年 12 月 11 日政府頒布「組織犯罪防制條例」，針對未脫離之幫派分子，強力檢肅，有黑道背景者一波波潛逃大陸，例如治平掃黑對象之雲林縣議員吳啓成，於 1997 年 6 月 26 日，自屏東沿海搭漁船至廈門；臺灣天道同心會會長簡建榮，於 2000 年 9 月 17 日，由北部搭漁船至廈門，被廈門邊防緝獲。

因種種跡證，懷疑前桃園縣長劉邦友官邸血案，正是僱用大陸殺手所為，並在縝密安排下潛逃出境，相關案例說明如下：⁴⁰

- (一) 94年6月29日計程車司機陳錦城遭殺害棄屍案，3名兇嫌是大陸偷渡犯，專案小組為抓緝兇嫌，前往梧棲鎮一處民宅，過程爆發激烈槍戰，肖桓中彈死亡，曹宗華、曹志平兩嫌落網，主嫌李東亮潛逃中國大陸。⁴¹
- (二) 94年4月20日大陸配偶4人遭擄人勒贖案，主嫌朱某等5人均係偷渡犯。
- (三) 93年12月21日台北縣蘆洲市民陳○○遭擄人勒贖案，主嫌鄭某等3人均係偷渡犯
- (四) 93年10月23日高雄縣永安鄉長郭清華遭槍擊致死案，兇嫌王某為偷渡犯。

五、政府機構人員介入偷渡活動案例分析

在大陸方面，有不肖公務員與蛇頭勾聯，以出具不實證明文件的方式予大陸偷渡者，甚至先行買通公安、武警，使偷渡者能順利過關。而台灣方面，則有公務員假藉職權行放水之實亦致使偷渡者順利入境，⁴²另學者有關「大陸女子在台從事性交易之研究」亦發現來台賣淫大陸女子有近半的受訪者稱曾遭受暴力傷害，甚至性虐待、強姦等。⁴³至於施暴者，以人蛇集團最多，其次為色情業者與

⁴⁰參見警政署安檢組內部整理資料，並參見各案件發生次日之媒體報導。

⁴¹台中地檢署偵查終結，依強盜殺人等罪嫌將行兇的中國大陸人士曹宗華、曹志平求處無期徒刑，而已逃亡中國大陸的主嫌李東亮則遭求處死刑。

⁴²中正大學犯罪防治系教授楊士隆研究分析，來台從事性交易者大多來自福建、四川、廣西；學歷以小學、初中程度者居多，合計達8成以上，大專以上僅占2.1%。僅8.5%的受訪者在大陸的收入達2千元人民幣以上，顯見來台淘金者不僅止貧窮人。

⁴³根據前揭研究分析：大陸來台賣淫女子平均每次交易金額是3千1百元，每人平均每月收入7萬5千4百元，不過有近9成受訪者表示，所得會被人抽成。6成多的受訪者指稱，來台後行動受到監控；有近4分之1表示每天接客6次以上；4成以上受訪者稱每天工作時間至少12個小時以上。研究統計，有近1成6的受訪者曾感染性病。研究也指出，原先來台從事性交易的大陸女子多循偷渡管道，兩岸開放通婚探親後，一度以「假結婚」為多，但近年來「因為便宜」，又轉為以偷渡來台，平均每人偷渡費用約台幣17萬6千元。

警察。(附錄:聯合報系刊載海峽兩岸偷渡案件政府機構人員涉入相關資料)

- (一) 2005年8月3日,高雄檢調查獲南部境管官員及高雄、台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通過面試,順利來台賣淫。⁴⁴
- (二) 2005年三月底,台灣當局破獲一個由兩名台灣陸軍軍官和其妻子所經營的人口販運集團。在對這個集團進行長達一年的調查後,最後有數人因為販運中華人民共和國婦女到台灣進行性交易剝削而遭到逮捕。
- (三) 2005年3月25—29日,桃園地檢署指揮桃園調查站,偵辦境管官員涉嫌掩護大陸人蛇案件,赴中正機場搜索及約談一名境管局官員,另又帶回10多名大陸賣淫女及車伕進行偵訊,而桃園分局亦有2名員警涉案。⁴⁵
- (四) 2005年3月18日,桃園地檢署偵辦大陸人民在台轉機偷渡案,查出境管官員及航警局人員遭人蛇集團買通,進入機場管制區掩護偷渡客闖關。⁴⁶
- (五) 2004年3月起,內政部入出境管理局中正機場服務站辦事員陳敏郎、陸育傑和林忠鴻3人,和色情業者掛勾,涉嫌洩漏面談大陸新娘資料圖利,讓50幾名假結婚大陸新娘順利入境賣淫,前後得款近百萬元。
- (六) 2005年4月,僑委會派駐高雄小港機場的官員沈介人,為朋友的哥哥安排公務通關,捲入人蛇集團偷渡計畫,被檢方提起公訴。
- (七) 2005年1月間在航警局安檢隊支援境管局面談勤務的員警鄭維智,疑與人蛇集團掛鉤,縱放以假結婚名義來台的大陸新娘,面談筆錄上還涉嫌冒用

⁴⁴ 〈4警涉撈黑錢 引進淫妹〉,《中時電子報》,2005/8/3、〈假結婚入境 警、境管人員涉放水〉,《聯合報》,2005/8/3,版4。

⁴⁵ 〈大陸人蛇 打通境管局關節〉,《中時電子報》,2005/3/25〈買通境管局官員案 2警收賄放水〉,《中國時報》,2005/3/29。

⁴⁶ 〈偷渡客闖關 傳官警護航〉,《聯合報》,2005/3/18。

同事簽名。經過鄭維智面談放行入境的大陸新娘將近 10 人。⁴⁷

(八) 2004 年 9 月 17 日，查獲 22 名大陸女子及 1 名漁工，分別移送新竹大陸人民收容中心收容；另發現疑有警察涉及包庇蛇頭。色情業者杜武雄等人，委託台灣蛇頭王得金、蘇世忠到大陸，招募平均 18 歲，且有意來台工作的大陸女子，分別從福建廈門等地找人，每次偷渡費用是 2 萬 5 千元人民幣，大陸女子或漁工不必先付錢，等到來台工作後再從工資扣抵。

(九) 2004 年 11 月 16 日，境管局官員及航警分別協助轉機偷渡，大陸女子陳芳、鄧艾萍等人在桃園中正機場換證出境時由 1 名入出境官員全程陪同掩護，帶領大陸偷渡客闖關。2 名女子被查獲後，供出花 6 萬美金偷渡，2005 年 1 月間，又發現航警局 1 名員警也參與，全程只要 1 到 2 小時就能通關成功，桃園地檢署發現偷渡費用從 5 美金漲到 6 萬美金，研判漲價的 1 萬美金，即人蛇集團用來送給協助轉機偷渡的台灣官員。

(十) 2004 年 9 月 13 日。台南市警四分局查獲大陸女子張小媛偷渡來台，但警方追查幕後集團時，發現她的同居人是市警一分局德高派出所警員王仁昭，王仁昭在 2001 年年 6 月間和旅遊業者或大陸的人蛇集團聯絡，在大陸找女子，安排到台灣賣淫。

(十一) 台南地檢署檢察官偵辦台南市中華東路的天堂護膚店媒介大陸女子性交易案。查出警官鄭茂標，在 2002、2003 年擔任大陸事務課長期間，每月固定到該護膚店向趙朝陽索賄 3 至 8 千元不等；還每月到該店接受女服務生輪流給他 2 至 3 次性招待。

(十二) 2004 年 6 月 23 日上午將陳建智拘提到案、聲請羈押。並將陳建智等人提報為治平掃黑對象。海巡署台南機動查緝隊少校查緝員陳建智（43 歲）支援新竹大陸人民中心期間，結識許多準備遣返大陸的偷渡客，待他們返回

⁴⁷ 〈航警勾搭蛇頭，包庇大陸新娘〉，《聯合報》，（台北）2005/1/25，版 9。

大陸，即透過電話與之連繫，由陳建智協調大陸人蛇集團物色年輕女子，再安排大陸偷渡船，在海峽中線交人，2年來已接洽上百名大陸女子偷渡來台。

(十三) 2001年9月22日，檢調偵辦台北市中正一分局警官陳○福勾結操縱大陸女子賣淫之犯罪集團，檢方認為「色情業者勾結警界之犯案手法，已朝向企業化、組織化型態發展」。⁴⁸

(十四) 2001年9月6日，保一總隊兩名員警涉嫌綁架以「假結婚」名義來台賣淫大陸女子，並勒索幕後之人蛇集團或應召站。⁴⁹

(十五) 2001年7月26日前水警局第4隊官警共9人，涉嫌勾結人蛇集團走私大陸客充當績效，並將大陸妹賣到台北賣淫。⁵⁰

雖然相關案例不勝枚舉，但大多數僅係員警風紀問題或操守不佳之公務員違背職務貪瀆個案，並無組織性或結構性犯罪現象，充其量僅係由少數員警與公務員組成之小型犯罪組織，其所造成之危害有限，尚無跡象顯示有擴大、惡化趨勢。但政府機構人員包庇、甚至參與偷渡犯罪，其影響層面與海防安全、國境管制與國家安全息息相關，因該等公務員之貪腐，造成罪犯及不明人士得以自由出入國境，台灣門戶洞開，形成國家安全之威脅。

⁴⁸ 〈擄妓勒贖 大陸女子應召站 北市警官 一腳〉，《中時電子報》(台北)，2001年9月22日。背景說明：類似案例雖不勝枚舉，但大多數僅係個案，尚未發現組織性或結構性犯罪現象，僅係由少數員警與公務員組成之小型犯罪組織，檢方上述說辭，筆者研判係為添增新聞運用效果，不無誇大之嫌。但政府機構人員參與非法移民或偷渡犯罪，其影響層面深遠，形成國家安全之威脅。

⁴⁹ 〈擄妓勒贖 保警劉○輝、杜○申免職〉，《中時電子報》(台北)，2001年9月6日。

⁵⁰ 〈水警勾結人蛇弊案 9人判刑〉，《中時電子報》(台北)，2001年7月26日。

第五節 衍生之非傳統安全威脅

一、國家安全威脅

中共至今仍未放棄武力犯台，在查獲偷渡大陸客中，曾發現有特殊官方身分之人員混雜其中。目前兩岸的婚姻急速成長，除了以假結婚來台打工外，不排除會有特務人員以此合法方式掩護來台，進行情報蒐集工作，威脅國家安全。如 2003 年 4 月 3 日檢調單位破獲以大陸人士「孫榮華」為首的人蛇集團，勾結大陸公證單位辦理假證件，以假結婚、假依親等方式安排數百名大陸人士來台等。⁵¹本案係中共有計畫透過該集團偷渡台灣，並疑似夾帶中共情報人員入境，已有超過 2,000 名以上中共情報人員滲透台灣地區。⁵²2002 年 2 月 8 日超過千餘名「假馬祖人」利用假人頭保證等方式矇混獲許入境，其中部分人士身分特殊且下落不明。⁵³由於「大陸偷渡犯」素行未經調查，背景未經過濾，以往本地所查獲的「大陸偷渡犯」因多未帶任何身分證件，年籍資料全部依其供述紀錄，又缺乏查證管道，情治單位難以掌握，無從追蹤。

現階段我國大陸非法移民遣返作業，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，以目前作業方式，中共掌握遣返作業主控權，中共不但漠視大陸地區人民非法移民來台，對於處理兩岸偷渡問題泛政治化，主要因為大陸人民非法來台壓力在台。⁵⁴基於偷渡或非法入境，如從事政治任務，其性質特殊，本質上即不易偵知，是以類似案件並不多見，並不能就此推斷此種現象並不嚴峻。包括我方之國安局、國防部、調查局、內政部、高檢署、陸委會等單位，均曾指出，大陸人民偷渡來台賣淫或打工人潮中，應有可能潛藏

⁵¹2003 年 4 月調查局偵辦孫榮華大陸人蛇集團涉嫌以假結婚、假依親安排大陸人民來台，中共情工單位疑透過該集團安排 10 餘名情報員來台刺探機密及蒐集情報。

⁵²〈人蛇集團夾帶中共特工入境〉，《聯合晚報》，2004 年 6 月 5 日。

⁵³〈回籍辦法大開後門 千餘假馬祖人來台第 2 代已進部隊〉，《聯合晚》，2002 年 2 月 8 日。

⁵⁴沈道震、劉進福、張增樑、宋筱元合著，《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》，頁 50-52。

負有政治目的之中共特工組織人員，混入台灣社會潛伏待命或執行秘密任務。況且，其情報單位亦會與兩岸組織犯罪團體保持聯繫或合作關係，以建立兩岸地下交通管道，或加以利用以遂行滲透、統戰目的。⁵⁵ 2005 年檢調單位偵破「蔡○」、「莊○」等共諜案即發現，中共除利用兩岸交流管道直接進行滲透或在大陸發展情報工作關係，並在境外迂迴建立對台蒐情管道，逐步加強對我國防、外交、情報、治安等要害部門滲透與攻堅力度：

(一)軍事安全威脅

中共公安單位曾不諱言地指出，近年來漁船走私、偷渡來台等類似事件因為可以打擾和干擾台灣地區的海岸防務，尋找防護漏洞，進一步摸清我國海防體系及活動規律，獲得第一手資料，為中共軍方提供大量有價值的情報而獲得好處。⁵⁶事實上，近年來大陸沿海居民透過偷渡與被遣返作業，已對我方的軍警部署、勤務分配及兵力現況等相當瞭解，且目前成功潛台之比例頗高，若中共軍方先遣部隊利用快艇、漁船偷渡入境，我方勢難全數緝獲，對軍事防護構成重大威脅。

此外大陸船員部分安置地點鄰近安檢單位或位於商、軍港內，甚至鄰近儲油槽等重要設施。倘若中共派遣人員充當漁船員賦予特定任務或大陸船員有計畫藉機滋事，可藉地利之便，情蒐安檢勤務人力調派作業，或以鄰近之重要港區設施或船隻做為攻擊目標，對港區油槽及泊靠之船舶縱火，將造成重大傷亡或癱瘓港區之正常運作，長久以來大陸漁工問題難以妥當解決，其品類複雜，身分難以查證，違規事件頻傳，現在又岸置於全島重要漁港、軍港，其人數逐增，兩岸情勢特殊，長久以來，影響國家安全不言而喻。

(二)社會安全威脅

⁵⁵張起厚，《大陸民工潮與偷渡外逃之關聯性研究》，頁 77。

⁵⁶〈中共公安單位指出，近年來漁船走私、偷渡來台等類似事件可干擾台灣地區的海岸防務，尋找防護漏洞，為中共提供有價值的情報而獲得好處〉《聯合晚報》，1992 年 9 月 17 日，第 4 版。

在合法入境非法居留方面，從 1988 年政府開放兩岸雙向社會交流以來，到 2006 年 6 月，大陸地區人士來台從事社會交流者，累計已近百萬人次。兩岸人蛇集團與色情業者串聯，以「假結婚、真實淫」的合法掩護非法方式，仲介大陸人民非法入境台灣，其幕後經營者均與犯罪集團、幫派分子關係密切。此外 2002 年政府開放第二類大陸旅客來台觀光後，2004 年 7 月發生首例 17 名大陸觀光客「集體失蹤」事件，8 月再度發生集體失蹤案件，⁵⁷反映人蛇集團利用「低風險、高獲利」的「假觀光」方式，成爲繼「假結婚」後另一「合法掩護」來台途徑。

爲杜絕大陸女子來台從事不法工作，境管局自 2003 年 10 月 1 日起至 2003 年 12 月 31 日，實施「安偶專案」全面清查大陸配偶，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，其中查獲行方不明者 414 人。據統計，自 1988 年至 2005 年 12 月，已有近 4 千名大陸人士來台後，行方不明。此一流動人口黑數，正不斷遞增中，凸顯大陸人民非法入境對我社會安全之衝擊。

國內不良幫派、黑道分子等，赴大陸物色人選來台爲己效命，此類人員在台無後顧之憂，利之所趨，工作格外賣力殘暴不擇手段，犯案後即安排出境，追緝不易，例如 93 年 10 月 23 日高雄縣永安鄉長郭清華遭槍擊致死案，其兇嫌王某即爲偷渡犯。

(三)經濟安全威脅

1、減緩整體產業升級、助長失業勞工增長

大陸人民非法來台打工，多從事勞力密集行業，雖然可以紓解本地勞工缺乏問題，亦規避有關雇主的負擔，並可以低廉的工資，降低生產成本。然而相對地對本國勞工產生排擠效應，不但無助於台灣生產力的再提升，亦減緩整體產業升

⁵⁷ 「大陸女子在台從事性交易之研究」中正大學教授楊士隆於 2002 年 8 到 9 月間，新竹靖廬、台北市、台中市以及高雄市等地警察局收容近 200 名來台賣淫大陸女子所作的有效問卷調查，有近半的受訪者稱曾遭受暴力傷害甚至性虐待、強姦等。至於施暴者，以人蛇集團最多，其次爲嫖客、色情業者與警察；其中有 8 名受訪者指證曾受警察暴力傷害。

級，並間接造成經濟發展停滯、加重社會福利資源的負擔，間接助長勞工失業。

2、大陸偷渡犯造成政府財政負擔

根據兩岸簽定的「金門協議」，偷渡犯應於20日內遣返大陸，但內政部統計資料顯示，大陸偷渡犯平均滯留180天，遠高於雙方協定時間。中共對於非法來台的大陸偷渡犯，遲遲不願配合遣返，造成大量偷渡犯滯留靖廬，我方爲了照顧偷渡犯，每人每年平均花費新台幣24,953元，包括日常消耗品、服裝、伙食、醫療、保險等費用，造成政府財政沉重負擔。

(四)健康安全威脅

大陸人民非法入境經由人口的流動而散播傳染病，是檢疫的一大漏洞，隨著人口的流動，疫病擴散傳染，不論是經由合法途徑來台的大陸人民，或是非法入境的偷渡犯，來台後散居或隱匿於全國各地，倘若彼等罹患傳染病，例如SARS、禽流感、口蹄疫、愛滋病、肺結核、梅毒等，由於衛生及檢疫機關完全無法掌握其病情，更遑論追蹤與隔離治療。尤其來台大陸人民行蹤不易掌握，其中女性從事色情交易之比例甚高，其散播傳染病的威力驚人，例如2003年爆發的SARS，由中國大陸迅速擴散到香港、台灣與其他國家，引發一場不分國籍、區域、對象的全球防疫大作戰。另據聯合國表示，在2010年前中國大陸感染愛滋病人數將超過1千萬人，由於人口流動與愛滋病散播息息相關，而妓女與嫖客及注射毒品社群，均係最易染病及傳播媒介。

二、人蛇集團主導非法移民

大陸地區人民非法偷渡入境，危害國家安全、破壞社會治安、影響經濟發展、增加政府財政負擔、威脅國民健康，成爲台灣現階段最明顯而迫切之非傳統安全威脅。至其罪魁禍首，正是負責仲介、接運的「人蛇集團」，若沒有兩岸人蛇集團的穿針引線，則大陸人民無論自「海上」或「空中」非法入境，均不容易。近

年「人蛇集團」更發展國際路線，以台灣漁船載運「大陸偷渡犯」前往美國、加拿大、日本、歐洲等地，引發國境安全並招致相關國家之譴責，本研究整理「人蛇集團」提供犯罪偷渡管道，發現下列問題：

- (一)「人蛇集團」提供兩岸不良分子、罪犯之偷渡管道，增加執法人員查緝困難度。
- (二)「人蛇集團」為因應台灣色情業者需求，結合黑道幫派，控制、剝削大陸偷渡來台女子。
- (三)黑道幫派介入非法移民活動從中獲取不法利益。
- (四)人蛇集團、黑道幫派及不肖政府相關部門人員相互勾聯情事，有日漸增多趨勢。應予高度重視。

三、「合法掩護非法」成爲主流

「非法進入、非法居留」之無證偷渡仍持續存在，假結婚、假觀光等合法入境後失蹤之「真偷渡」已成新興非法移民手法，此外，女性偷渡客被迫來台賣淫所引發之人權維護及國家形象問題亦不容忽視。2005年4月國民黨主席連戰訪問大陸後，北京提議開放大陸居民來台觀光，面對每天近千名觀光客來台所可能衍生之問題，包括逾期滯留不歸，進行與目的不符之活動，持用偽變造證件、冒用身分來台、非法打工、冒領各種公法給付等問題，其中合法入境卻行方不明者，僅2002年底之清查統計就有2,688人。⁵⁸而執法機關查獲大陸人民非法入境人數之統計，自1987年至2005年底止，總計47,547人（參見表3-1 歷年緝獲收容、遣返人數統計、分析），近年查獲非法入境人數雖已逐年遞減，已降至2千人左右，然尚有大量非法移民是利用「假結婚」等方式「合法掩護非法」來台，未按照登記地址居住，導致警政單位無從查察行蹤者，由1998年的383人，逐年增加至2002年底之2,688人。

⁵⁸ 內政部「入出國及移民署組織計畫書」

此外，大陸船員脫逃問題日益嚴重，農委會漁業署雖已設置 7 處岸置處所安置大陸船員，惟仍有 4 千多名大陸船員須分別安置於漁業署核定之 57 處漁港碼頭或水域之漁船，未能完全岸置，以至於颱風期間，漁業署對於安置之大陸船員，雖協調上岸安置於臨時岸置處所，但仍有發生避風不及、船主無意配合大陸船員上岸避風，以及迭有發現大陸漁工利用漁工勞務證掩護身分、安排搭乘我國籍漁船來台，先停留在海上船屋，再伺機化整為零接駁偷渡上岸之案例。⁵⁹大陸船員藉機上岸脫逃事件，根據漁業署情報分享資料，自 92 年 12 月 1 日起至 93 年 9 月 16 日止，大陸船員脫逃案件計 40 案、88 人，已緝獲案件 18 案、43 人；另有 45 人在逃，顯見大陸漁工之管理出現漏洞。大陸漁工岸置或暫置之後的管理問題，究竟應由何機關負完全責任，現仍未得到充分解決，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，縣政府漁業局人手不足，未負直接管理責任，故依漁業署漁業資訊服務網所示，累計逃亡人數已達 125 人。

四、台灣色情業猖獗，助長大陸女子以假結婚來台賣春

根據警察大學葉毓蘭副教授所作大陸女子來台賣淫研究為例，發現台灣色情業猖獗，助長大陸女子以假結婚來台賣春。兩岸之間的人蛇集團在大陸各地招募合適人選，分以航空、水路來台。循水路來台者，則由各地赴福建平潭附近搭乘漁船來台。甚至往返兩岸之間的偷渡船幾乎每天都有船班對開，登陸地點均有人接應，似乎已為企業化經營。至於以航空入台者，來台賣淫的大陸女子係以假結婚取得合法身分來台與人頭丈夫辦好對保手續後，即開始皮肉生涯，而這種合法掩護非法的入境方式，乃利用國內對於來台大陸人士的身分審查，過去係採形式審查，而目前機場約詢制度雖近於美國移民制度中的實質審查，但對查獲的假丈夫、或以假結婚來台的大陸女子仍缺乏有效罰則，突顯現行境管制度的缺失。⁶⁰

⁵⁹ 關振龍「近期持大陸漁工勞務證掩護偷渡活動之探討」，警光雜誌，第 514 期，1999 年 5 月，頁 22。

⁶⁰ 《中國時報》（台北），2001 年 11 月 5 日，第 15 版。

五、中國配偶為台灣帶來龐大的人口壓力

婚姻為大陸人士最主要的來台管道，至 2006 年 2 月為止，經海基會驗證結婚公證書的兩岸婚姻已逾 26 萬對，每年更以 3 萬對的速度成長，兩岸婚姻由於政經環境、社會文化、教育及價值觀之差異，呈現不穩定狀態發展，但兩岸通婚熱度不減，已為台灣帶來龐大的人口壓力。大陸人士透過假結婚來台取得身分後，均可受惠於各項全民享有的福利；這些福利包括勞、健保、公教人員遺族撫慰金⁶¹、勞工保險遺族津貼等。⁶²若是真正的婚姻關係，這些福利無可厚非，然而若屬假的婚姻關係，卻可以領取數額可觀的津貼，徒增政府財政負擔，由全民買單。另外遺產的繼承亦造成大陸配偶與子女間的爭執。

六、大陸移民社會支援體系不足，成為犯罪集團壓榨剝削工具

黑道幫派介入非法移民活動從中獲取不法利益案例中，曾有收容在大陸地區人民處理中心的賣淫女子控訴，在賣淫達 200 次，已經清償偷渡費用後，仍被人蛇集團以新台幣 15 萬元轉賣給另一賣淫集團的非人待遇。亦有專以假結婚將大陸女子誑騙來台當成「搖錢樹」的案例。渠等大陸女子因沒有合法身分且社經地位低落一再成為被害對象，我國社會對於人權問題日漸重視，總統府亦設有「人權小組」，一再標榜「人權立國」，相對於此，不能無動於衷，而應給予人道援助。

七、引發人權爭議

2003 年 8 月發生大陸女子非法偷渡不幸溺斃事件，引起國際社會的關注，嚴重影響台灣國際形象。美國國務院於 2006 年 6 月公布之「2006 年人口販運報告」（Trafficking in Persons Report 2006）描述中國大陸和東南亞國家的女性被走私到台灣從事性交易和強制勞動，主要是透過假結婚、詐騙式的雇用，和非法走私等

⁶¹ 依據公務人員退休法第 13 條之 1 規定，領月退休金之公務人員死亡時，其配偶可領一次撫慰金或領月撫慰金。

⁶² 依據勞工保險條例第 63、64 條規定，被保險人死亡或因職業傷害或罹患職業病而致死亡者，配偶可請領喪葬、遺囑津貼。

方式，到台灣從事賣淫和強制勞動，台灣當局雖很努力，但並沒完全符合剷除人口走私的最低標準，且台灣對許多人口走私的受害者，無法提供適當的保護，甚至持續處罰這些從受害者，要他們承受走私的直接後果。⁶³

以假結婚來台之大陸配偶，爲了取得居留權及身分證，行動受犯罪集團或假丈夫的控制，薪資亦被剝削，一些遭受性侵害者亦不敢出面控訴，有些成爲犯罪集團的賣淫工具。另方面，人蛇集團除販運婦女偷渡入境外，近年來，由於海上偷渡風險大，加上我政府強力取締與防制，乃改由以探親、婚姻或觀光等途徑，由機場合法進入台灣，然後被略誘、欺騙或強迫從事色情行業，往往遭到不人道對待，經媒體大幅報導渲染，令國際社會產生誤解，認爲台灣色慾橫流、暴力籠罩，影響我國際形象。

八、假結婚被查獲者仍屬少數

由於大陸地區人民假藉與台灣地區人民結婚名義申請來台卻從事賣淫及非法打工問題日益嚴重，入出境管理局依據《行政程序法》開始對來台探親之大陸配偶實施境外、國境線及境內三層管制。自 2004 年 1 月 1 日起，迄 7 月 31 日止，在中正及高雄二機場、金門、馬祖及國內各服務處對大陸配偶實施面談 30,173 人，查獲虛偽結婚遣返者 911 人，查獲比例僅占實施面談總數的 3%，若依戶政機關估計有超過半數以上爲假結婚者來說，目前所查獲的數字仍然偏低。雖然內政部行文各縣市戶政機關，於辦理大陸配偶結婚登記時，如查獲可疑案件，應移送警察機關查處。然而，戶政機關遇可疑的案件時，常因舉證不易，多未予移送。

目前治安機關於查獲虛假結婚時，雖可依據《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第 18 條之規定，得逕行強制出境，然而，大陸方面長期以來不予配合遣返作業，造成收容所人滿爲患，對原已人力不足的員警，徒增一項繁瑣業務，因此對於充斥各地非法打工之大陸配偶可能會「知而不查」，然而，媒介偷渡的人

⁶³張宗智〈打擊人口走私不力 台灣降級〉，《聯合報》，2006 年 6 月 7 日，A10 版。

蛇集團，除了仲介假結婚真賣淫外，時有逼良為娼、販賣人口或強迫婚嫁情事。

九、形成新興犯罪勢力與犯罪類型

目前非法在台居留的偷渡客，不論其來台時間的先後，或來台前是否相識，在抵台後在無適當的就業機會下，爲了生存必將結成幫夥，例如無正式組織型態的「平潭幫」、「福清幫」等聚合已經出現，而衍生一股新興的犯罪勢力，並與國內幫派勾結，擔任殺手、從事走私、搶劫、海陸聯營兩岸賣春等，對我社會治安自然形成嚴重的傷害。

十、人蛇集團大量持用偽、變造證照

近年來美、加等國移民單位，頻頻發現有國人護送大陸人士冒用我國護照或使用偽變造之我國護照偷渡美加地區，就各機場移民查驗單位而言，因係微罪，僅以原機遣返或列入管制觀察名單處置，對人蛇集團並無遏止作用，從案例中得知大陸偷渡犯冒領國人身分證後冒辦護照，透過國際人蛇安排，將我國機場作爲轉運站或持用我國偽、變造證照偷渡。以及國人通緝犯冒領身分證後冒辦護照、流氓逃匿大陸，或因欠稅被限制出境者冒名申領護照及兄弟姊妹間冒用護照出入境等，即知所有涉及偽、變造證照者如非偷渡犯就是通緝犯或係因欠稅被限制出境者。可知人蛇集團除安排偷渡外，還提供偽、變造證照，供偷渡犯往返入出境之用。

十一、大陸人蛇偷渡美、加等地有增加趨勢

根據加拿大邊境服務署，2005年2月15日發布的統計資料顯示中國大陸人蛇已成為美洲地區以外人數最多的族群，每年約2千多名人蛇偷渡至加國，已成為人口走私集團另一個主要目的地，中國大陸則是偷渡者主要來源地之一，佔加國境內非法入境者第4位，其偷渡管道主要以漁船或貨輪方式載運偷渡客。1997年至2002年間，大約有14萬人蛇，以非法途徑進入加拿大，其中有12%的偷

渡犯是由人蛇走私集團安排進入加拿大。人蛇走私集團預先向偷渡者收取了 2 萬至 5 萬美元的偷渡費後，為偷渡者提供偽變造旅行證件、機票、偷渡船隻及安全藏身處，將偷渡者送到預定抵達的目的地。中國大陸人蛇走私活動猖獗，以 1999 年 600 名福建人蛇在溫哥華海岸搶灘登陸為例，另一方面，加國難民保護組織也是間接助長人蛇活動猖獗的主因，該等組織認為很多偷渡者是為了逃離嚴重侵犯人權的國家，才被迫藉助非法途徑偷渡加拿大。

大陸的勞務輸出公司良莠不齊，非法移民和合法勞務之間沒有明顯分界。大陸沿海地區有很多政府資助的勞務輸出公司，這些公司與國外的勞務進口公司密切配合，以便將數以萬計的華籍勞工輸出到部分勞動力短缺的東南亞國家，部分國營勞務輸出公司的雇員授受蛇頭賄賂而幫助彼等從事偷渡活動，遂有「假勞務輸出之名，行偷渡之實」。大陸媒體曾報導：「幫助中國人非法出國的勞務輸出公司，實際上就是『奴隸販子』，他們只對收取費用應興趣，他們讓靠他們的幫助出國的人去世界各地遊蕩」。⁶⁴

第六節 小結

當前我國國境管理可能面臨之問題，不外乎人、物之非法進出國境與合法入國卻從事法未允准之活動，其中最令人擔憂者為恐怖分子攻擊，因偷渡係典型之跨境組織犯罪，人口偷渡和毒品、武器走私等跨國犯罪組織之間的分界相當模糊，兩者間可能相互勾聯，彼此轉換和助長，加上人蛇集團與其他犯罪組織策略聯盟與合作關係日益密切，更深化大陸非法移民問題對台灣所造成的非傳統安全威脅，本論文之發現問題與因應建議以下：

⁶⁴ 陳國霖著，李艷波譯，《偷渡美國》，（香港：明鏡出版社），1999 年 10 月 1 版，頁 90。

一、發現問題

(一) 近年大陸地區女子，改以假結婚方式來台打工或從事色情行業，透過兩岸人蛇集團以金錢利誘國人充當人頭，辦妥結婚登記後，大陸地區人民即以配偶身分申請來台探親或團聚，利用此種方式進入台灣，雖然代價高，但由於被查獲的風險低，目前在兩岸人蛇集團推波助瀾下，形成治安漏洞。

(二) 近期有台灣黑道幫派引進大陸「大圈仔」偷渡來台行兇情事，爾後兩岸黑幫結合或採取聯盟方式，相互接應掩護，將成為趨勢，勢必嚴重影響社會治安。

(三) 目前海巡署查獲偷渡件數急遽減少，主要原因：以合法掩護非法，如以探親假結婚、觀光方式來台或購買假證件入境，均可免除海上偷渡之風險，花費亦較低廉，而地方政府一再簡化大陸漁工來台申請手續，使有心人士更易以漁工身分來台，不必冒險偷渡。

(四) 許多偷渡犯本係自願來台，但來台後受到人蛇集團或應召站的剝削，乃轉而認為自身遭迫害而成為「受害者」。事實上多數偷渡犯遭查獲時均身懷「教戰守則」據以應對執法人員。由於不信任台灣執法人員，不肯輕易說出相關人蛇集團實情。

(五) 目前對大陸人民非法來台（偷渡）或來台從事非法活動，幾乎是以除罪化的方式對待，只求儘速將其遣返大陸以節省社會成本，大陸人民未受我國刑罰之嚇阻，非法來台者因之源源不絕，且僱用或留用大陸地區人民在台灣地區從事未經許可或與許可範圍不符之工作等，由於罰則太輕，一般僱主大都罰錢了事，實難收嚇阻之效。

(六) 面談機制之實施確實發揮其功效，使許多已辦妥結婚登記之大陸人民有所忌憚而不敢入境，實務上，查緝假結婚來台之最佳時機為面談前，因為進行面談時機場外圍常見不明人車徘徊，待面談結束後，即將大陸女子接往風化場所賣

春，然而卻沒有充足的專責查緝人力進行跟監追查。

(七) 人民本有遷徙的自由，因此，在台申請人提出保證書申請大陸配偶來台團聚時，轄區員警發現本國民眾居無定所又無謀生能力，甚至發現配偶間年齡落差懸殊而加註意見，但後來亦均能順利入境，且從申請案件中發現涉嫌假結婚之案件大部分申請人之住址多為出租房屋，當大陸配偶申請來台後即搬離，然後去向不明，成為行方不明人口。

二、因應建議

(一) 鑑於近年來大陸非法移民紛紛改以合法方式來台，女性人數凌駕於男性之趨勢，宜建立「斷源於對岸、阻絕於海上及岸際、查緝於內陸」策略，對於內陸之查緝，似宜區分為單純打工與其他非法之類型而差異其查緝強度，換言之，即以「來台動機」加以區別，如為政治理由及非法之目的來台者，應嚴加查緝懲處，以確保國家安全。但基於學者在大陸人民收容處理中心進行之調查，針對二次、三次偷渡來台之150人研究，發現來台主要動機係經濟誘因，且偷渡來台者借很多錢，被查獲無法償還，只好再次偷渡來台工作清償，也有因為來台工作表現佳，原雇主又設法將其弄回台灣，基此，似可研究適度開放陸勞之申請，對於因經濟誘因而來台打工者予以「除罪化」，改以行政處分，俾集中國家寶貴之偵防能量。

(二) 成立專責警力取締大型人蛇集團及製造假婚姻、假探親和假觀光之組織性犯罪集團。此外，政府也應體認警力有限而民力無窮，應善加利用檢舉獎金引導全民參與查緝大陸非法移民。

(三) 原有大陸人士來台探親、觀光等保證人制度及對保制度，已無法發揮應有之功能，宜改為保證金制度或提高規費，以增加其非法移民之成本。

(四) 由於從事偷渡犯罪者面對輕微的徒刑或罰金，以致治安單位查不勝查，防不勝防，因此，有必要修法改變輕判現象，特別是應落實扣押銷毀犯罪工具（漁

船)，對人蛇集團主謀，犯行重大者，宜提報流氓或依組織犯罪防制條例嚴辦，並對常業性蛇頭裁處重金罰款，才能有效遏阻海上偷渡管道及偽造證件來台案件，並防範日後大陸人民藉來台觀光「假旅遊、真跳機」事件發生。

(五) 面對開放二、三類大陸人士來台觀光雖然有其安全上之風險，但考量其為社會帶來之整體經濟利益，應權衡利弊，以良好的政策設計，防範大陸人民藉來台觀光「假旅遊、真跳機」之脫團事件發生，目前我國尚無可對入境之大陸觀光客採取指紋之法律依據，但可參考日本準備對入境之觀光客採取電子指紋掃描建檔，研究藉助先進之科技設備，化查驗於無形，免去適法性及人權爭議，亦可確保國家安全。

(六) 改善大陸人民收容處所之組織、人力、醫療等，對於一般偷渡犯與人口販運之受害者之管理加以區隔，給予受害者優待，警政署境管局並定期繕造人口販運被害人名冊，請中華民國紅十字總會協調大陸方面，將渠等優先接返大陸，此外對於願意提供情資因而破獲人蛇集團之偷渡犯，可頒發高額獎金以資鼓勵。即以區別對待與輔導，挹注更多資源與社會關懷，杜絕人權團體及國際社會指責。

(七) 研究全面裝設「漁船管理（定位）系統」（Vessel Management System）漁船資料可以放在海巡署或漁業署等相關資訊平台，即時掌控全台海域漁船動態，如利用國際通用系統，可同時掌控外國漁船動態，有助於反走私偷渡及恐怖活動。