

## 第四章 我國查緝大陸人民偷渡入臺之策略及其評估

### 第一節 我國查緝大陸人民偷渡入臺之相關法規

#### 一、有關偷渡的法令規定

##### (一) 有關偷渡者之處罰規定

臺灣地區有關偷渡者之處罰相關規定，可區分為二個時期加以論述：

##### 1. 第一個時期：2000年5月20日以前

臺灣地區實施入出境管理，溯自1959年，政府由大陸播遷來台之後開始。當時係依據戒嚴法第十一條第九款規定「寄居於戒嚴地域內者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。」，訂定「臺灣省准許入境軍公教人員及旅客暫行辦法」，於同年3月1日起實施入境管制，以防制匪諜滲透；另訂定「臺灣省出境軍公教人員及旅客登記辦法」，於同年3月1日起實施出境管制。當時管制的主要目的在於限制大陸地區人民來臺，藉以淨化台灣地區內部社會秩序，維護安全<sup>154</sup>。

其後，雖入出境管理機關、名稱迭有更替，惟仍維持入出境需先經許可之管理制度。例如依據「戡亂時期臺灣地區入出境管理辦法」第三條之規定：「中華民國人民由國外或港澳地區返國，或由臺灣地區前往國外或港澳地區時，除持用外交或公務護照者外，均應申請入境出境手續。」、「中華民國人民之出境，應憑出境證，入境應憑護照回臺加簽，或入境證或入境證明函。但持用外交或公務護照者，憑護照出境或入境，其再出境者，憑護照加簽後出境。<sup>155</sup>」

1987年7月15日，臺灣地區解除戒嚴，「國家安全法」開始施行，依國家安全法第三條規定：「人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境。」違反前述規定者，依同法第

---

<sup>154</sup>李震山，《入出國管理及安全檢查專題研究》（桃園：中央警察大學，1999年8月），頁31。

<sup>155</sup> 同前註，頁33。

六條規定，得處以三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣九萬元以下罰金。故在此一時期，凡屬未經許可入出境者，無論其為台灣地區人民或係大陸地區人民，均依國家安全法之相關規定論處<sup>156</sup>。

## 2.第二個時期：民國2000年5月21日以後

1999年5月21日，政府制定公布「入出國及移民法」，針對臺灣地區人民之入出國管理制度，已有大幅變革。依該法第五條規定：「國民入出國，應向主管機關申請許可；未經許可者，不得入出國。但居住臺灣地區設有戶籍國民，自本法施行一年後，入出國不需申請許可。」換言之，居住臺灣地區設有戶籍的國民，自2000年5月21日以後，其入出國已無需事先申請許可。惟居住臺灣地區設有戶籍的國民，若受禁止出國處分而仍然出國者，則依同法第五十四條規定，得處以三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣九萬元以下罰金。

在臺無戶籍國民或外國人，如未經許可入國者，同樣依入出國及移民法第五十四條規定論處；大陸地區人民或香港澳門居民未經許可入國者，實務上仍依國家安全法第三條及第六條規定，移送司法機關依法處罰。

### (二) 有關人蛇集團之處罰規定

茲將臺灣地區針對人蛇集團之處罰規定，分述如下：

#### 1.使大陸地區人民偷渡入臺灣地區者：

使大陸地區人民偷渡進入臺灣地區之行爲，係臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱兩岸關係條例)第十五條第一款明文禁止之行爲，違反者依同法第七十九條第一項規定，得處以五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣五十萬元以下罰金。以之爲常業者，依同條第二

---

<sup>156</sup>筆者註：政府為規範兩岸人民往來，及因應港澳回歸後居民之相關權益事項，特分別制定了「台灣地區與大陸地區人民關係條例」(1992年7月31日公布)與「香港澳門關係條例」(1997年4月2日公布)。惟上述兩條例中對於未經許可入境之大陸地區人民及香港澳門居民僅有強制出境之規定，並無刑罰之規定。

項規定，得處以一年以上七年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。<sup>157</sup>

2.以我國船舶、航空器或其他運輸工具私行運送大陸偷渡客者：

兩岸關係條例第二十八條之一第一項規定，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。違反此一規定之中華民國船舶、航空器或其他運輸工具所有人、營運人或船長、機長、其他運輸工具駕駛人，依同法第八十條第一項規定，得處以三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以上一千五百萬元以下罰金。

3.以非我國船舶、航空器或其他運輸工具私行運送大陸偷渡客者：

兩岸關係條例第二十八條之一第二項規定，臺灣地區人民不得利用非中華民國船舶、航空器或其他運輸工具，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。違反此一規定之臺灣地區人民，依同法第八十條第一項規定，亦得處以三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以上一千五百萬元以下罰金。<sup>158</sup>

4.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：

依入出國及移民法第五十三條規定，得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。

## 二、當前兩岸合作處理偷渡情形

### (一) 兩岸合作處理偷渡的沿革

1990年9月12日「金門協議」簽訂以前，兩岸對於「偷渡」問題之處理，幾乎沒有任何合作的情況。因為早期偷渡客之處理係由警備總部主

<sup>157</sup> 筆者註：使香港澳門居民非法進入臺灣地區者，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；意圖營利而犯前項之罪者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。意圖營利並以爲常業者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新台幣三百萬元以下罰金。（詳參香港澳門關係條例第四十七條）

<sup>158</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32-43。

管，當時查獲大陸偷渡客，經必要的偵訊程序後，即以「原船」遣返大陸，由於兩岸間完全沒有接觸，亦未互相通報對方遣返偷渡犯之訊息，因此，只能單方面實施遣返作業，以致大陸偷渡客即使在台被捕，遣返時，只要選一個偏僻的海邊上岸，即可避開公安人員，神不知鬼不覺地自行返家。因此，欲來臺「淘金」者，在無後顧之憂的情況下，前仆後繼，蜂擁而來。此種類似捉迷藏遊戲的「一遣一返」，乃不斷地上演。

由於原船遣返方式，曾發生船員不願返回大陸，待船開出基隆港後，即改航至宜蘭上岸，或由宜蘭航行至他處再跳船上岸。執行單位為改進此一缺失，被迫採用集中五十名以上大陸偷渡客之後，統籌一艘漁船遣返，為防止航行中途發生搶船、鬥毆，或改航他處情事，於是將多數人封艙拘禁於船艙後再遣送出海，實施初期尚稱順利；1990年7月21日，執行單位以大陸漁船「閩平漁五五四0號」，搭載七十六名偷渡客併船遣返，抵達後，開艙時竟發現二十五人悶死的慘案，事件震驚中外。

正當國內一片檢討聲中，二十天後，8月13日竟又發生撞船慘劇，輿論譁然；由於有關單位鑑於不久前之悶死事件，因此，於8月13日，特別將大陸漁船「閩平漁五二0二號」裝載五十名偷渡客後，在六位立委及新聞界的見證下，由我海軍近岸偵巡船兩艘護航，自蘇澳啓航。豈料，在基隆北方十三哩處，漁船突然大角度左轉，海軍八三四號文山艦，除以信號燈照射及廣播警告外，立即左轉停航避讓，但艦首仍撞及漁船的左般船中部位，漁船斷裂成兩截，雖經海軍全力搜救，但僅救起二十九人，失蹤二十一人，頓時遣返大陸偷渡客，再度成為社會批評的焦點，咸認應檢討改進遣返之方式，而中共方面的反應，更是激烈；大陸紅十字會表示，對於臺灣遣返偷渡客時發生撞船之不幸事件，深感遺憾，並以傳真信函致中華民國紅十字總會，請求提供此次撞船事件的相關資料，該會認為大陸方面始終希望我方在遣返偷渡客時，能確保大陸人民之安全，給予人道之待遇，不希望因此而影響兩岸關係的和諧發展。

政府為防止前述兩次意外事件重演，乃透過紅十字會積極協調，海峽兩岸紅十字組織之代表，於1990年9月11日至12日，在金門進行為時兩

日工作會談，就雙方參與見證其主管部門執行海上遣返事宜，達成以下協議，此項協議(即一般所稱之「金門協議」)之重要內容如后：<sup>159</sup>

- 1.遣返原則：應確保遣返作業，符合人道精神與安全便利的原則。
- 2.遣返對象：
  - (1) 遣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，不在此限)
  - (2) 刑事嫌疑犯或刑事犯。
- 3.遣返交接地點：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一金門。
- 4.遣返程序：
  - (1) 一方將被遣返人員的有關資料通知對方，對方應於二十日內核查答覆，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會專用船，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。
- 5.其他：本協議書簽署後，雙方應儘速解決有關技術問題，以期在最短時間內付諸實施，如有未盡事宜，雙方得另行商訂。

由於上述「金門協議」的簽訂，使以往單方、隱密進行的遣返作業，此後得以公開、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。

## (二)「金門協議」後兩岸合作處理偷渡概況

兩岸簽訂「金門協議」後，兩岸官方人員透過雙方紅十字會組織之聯繫，正式合作辦理大陸偷渡犯之遣返事宜，使遣返作業更符合人道與

---

<sup>159</sup>註同上，頁 44—45。

安全的原則。自協議簽訂後在遣返過程中，未有任何人員傷亡之情事發生。

雖然中共方面並非完成依照「金門協議」規定內容來辦理遣返事宜，且經常因政治因素干擾，延遲辦理遣返作業，惟依歷年遣返數據觀之，大體言之，尚能依協議精神，接返大陸偷渡犯。「金門協議」可謂貢獻良多。

「金門協議」的遣返對象除了大陸偷渡犯外，亦包含刑事犯與刑事嫌疑犯。此一規定對我國警方打擊犯罪的行動助益甚大，並解決了不少潛逃來臺大陸刑事犯的遣返問題；自從兩岸間有了漁船偷渡管道後，大批在台犯罪者，都逃到大陸地區藏身，並繼續從事非法勾當，形成「台灣掃黑，大陸一片黑」的情形，大陸地區儼然成為逃亡者的新天堂。大陸公安單位雖曾逮捕二十多名臺灣去的走私槍械嫌犯，但因兩岸間缺乏遣返人犯之管道，導致這些我方亟欲追捕到案的要犯，仍滯留大陸，無法遣返歸案。

「金門協議」簽訂前，海峽兩岸沒有正式遣返管道，因此，刑事犯遣返均「迂迴」至第三國，再輾轉接返，煞費週章，十分不便。

「金門協議」簽訂後，雙方建立正式遣返管道，大陸即可將在臺犯案的刑事犯，循此模式遣送回臺，不需再經由第三國，既安全又省時。至於對岸人民在大陸犯案後偷渡來臺，經查獲後依「金門協議」方式遣返大陸者，為數亦不少。

### 三、其他有關偷渡方面相關法規：

#### （一）國家安全法：

第三條規定：「人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境。人民申請入出境，有下列情形之一者，得不予許可：1.經判處有期徒刑以上之刑確定尚未執行或執行未畢，或因案通緝中，或經司法或軍法機關限制出境者。2.有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。但曾於臺灣地區設籍，在1959年以後未在大陸地區設籍，

現居住於海外，而無事實足認為有恐怖或暴力之重大嫌疑者，不在此限。3. 依其他法律限制或禁止入出境者。前項不予許可，應以書面敘明理由，通知申請人，並附記不服之救濟程序。內政部應聘請包括社會公正人士組成審查委員會，審核第二項第二款未經許可事項。」

第四條規定：「警察或海岸巡防機關於必要時，對下列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：1.入出境之旅客及其所攜帶之物件。2.入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。3.航行境內之船筏、航空器及其客貨。4.前二款運輸工具之船員、機員、漁民或其他從業人員及其所攜帶之物件。對前項之檢查，執行機關於必要時，得報請行政院指定國防命令所屬單位協助執行之。」

第五條規定：「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之。人民入出前項管制區，應向該管機關申請許可。．．」<sup>160</sup>

依國安法施行細則第十九條規定：「本法第四條所定入出境航空器及其載運人員、物品之檢查，依下列規定實施：1.航空器：得作清艙檢查。出境之航空器於旅客進入後，須經核對艙單、清點人數相符，並經簽署後，始准起飛。2.進出航空站管制區之人員、車輛及其所攜帶、載運之物品，應經檢查，憑相關證件進出。3.旅客、機員：實施儀器檢查或搜索其身體。搜索婦女身體，應命婦女行之，但不能由婦女行之者，不在此限。4.旅客、機員手提行李：應由其自行開啓接受檢查。5.旅客托運之行李：經檢查送入機艙後，如該旅客不進入航空器時，其托運行李應予取下，始准起飛。但經航空公司具結保證安全者，不在此限。6.空運出口物件：於航空器出境前接受檢查。過境之旅客，非經檢查許可，不得會晤境內人員及接受物品。第一項第二款所稱相關證件，由各主管機關核發。空運進口貨物於提領前，必要時得會同海關人員實施檢查。」

---

<sup>160</sup> 謝立功，《兩岸入出境管理法制之比較-兼論防杜偷渡之道》（桃園：中央警察大學，2003年12月31日），頁60。

同法施行細則第廿條規定：「本法第四條所定入出境船舶、其他運輸工具及其載運人員、物品之檢查，依下列規定實施：1.船舶及其他運輸工具：核對證照與艙單，並得作清艙檢查。2.旅客、船員、漁民及其行李、物件：準用前條第一項第二款至第五款之規定檢查。3.進口之貨櫃：得於目的地實施落地檢查」。

依國家安全法施行細則第二十三條規定：「進出漁港及海岸之漁船、舢舨、膠筏、竹筏及其他經主管機關核准營運之水上運輸工具，得查驗有關證件，並檢查船體及其載運物件。前項水上運輸工具，應在設籍港或核定處所進出、接受檢查。但因不可抗力或緊急情事，得在設籍港或核定處所以外之地區進出、接受檢查。海岸巡防機關人員於執行前二項檢查，發現有犯罪嫌疑時，得行使刑事訴訟法第二百三十條第一項第三款及第二百三十一條第一項第三款所定職權。」<sup>161</sup>

## （二）海岸巡防法：

爲防止利用海岸偷渡入國之方式，岸巡機關之法定任務、職權，對相關職權亦加以明定。依海岸巡防法第四條規定：「巡防機關掌理下列事項：1.海岸管制區之管制及安全維護事項。2.入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。3.海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。4.海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。5.走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項．．」。

第五條規定：「巡防機關人員執行前條事項，得行使下列職權：1.對進出通商口岸之人員、船舶、車輛或其他運輸工具及載運物品，有正當理由，認有違反安全法令之虞時，得依法實施安全檢查。2.對進出海域、海岸、河口、非通商口岸及航行領海內之船舶或其他水上運輸工具及其載運人員、物品，有正當理由，認有違法之虞時，得依法實施檢查。3.對航行海域內之船舶，有正當理由，認有違法之虞時，得命船舶出示船舶文書、航海紀錄及其他有關航海事項之資料。4.對航行海域內之船舶、其他水上運輸工具，根據船舶

<sup>161</sup> 同上註，頁 60-61。

外觀、國籍旗幟、航行態樣、乘載人員及其他異常舉動，有正當理由，認有違法之虞時，得命船舶或其他水上運輸工具停止航行、回航，其抗不遵照者，得以武力令其配合。但武力之行使，以阻止繼續行駛為目的。5.對航行海域內之船舶或其他水上運輸工具，如有損害中華民國海域之利益及危害海域秩序行為或影響安全之虞者，得進行緊追、登臨、檢查、驅離；必要時，得予逮捕、扣押或留置。巡防機關人員執行前項職權，若有緊急需要，得要求附近船舶及人員提供協助。」

同法第六條規定：「巡防機關人員行使前條所定職權，有正當理由認其有身帶物件，且有違法之虞時，得令其交驗該項物件，如經拒絕，得搜索其身體。搜索身體時，應有巡防機關人員二人以上或巡防機關人員以外之第三人在場。搜索婦女之身體，應命婦女行之。」

同法第七條規定：「巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，必要時得於最靠近進出海岸之交通道路，實施檢查。」

### （三）臺灣地區與大陸地區人民關係條例：

第十條規定：「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區。經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動。前二項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。」<sup>162</sup>

第十一條規定：「僱用大陸地區人民在臺灣地區工作，應向主管機關申請許可」．．．

第廿八條規定：「中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得航行至大陸地區。前項許可辦法，由交通部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。」

第廿八---1條規定：「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、航空器或其他運輸工具，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。」

---

<sup>162</sup>同上註，頁 61。

第八十條規定：「中華民國船舶、航空器或其他運輸工具所有人、營運人或船長、機長、其他運輸工具駕駛人違反第二十八條第一項規定或違反第二十八條之一第一項規定或臺灣地區人民違反第二十八條之一第二項規定者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以上一千五百萬元以下罰金。但行為係出於中華民國船舶、航空器或其他運輸工具之船長或機長或駕駛人自行決定者，處罰船長或機長或駕駛人。」

前項中華民國船舶、航空器或其他運輸工具之所有人或營運人為法人者，除處罰行為人外，對該法人並科以前項所定之罰金。但法人之代表人對於違反之發生，已盡力為防止之行為者，不在此限。刑法第七條之規定，對於第一項臺灣地區人民在中華民國領域外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者，不適用之。

岸巡機關之執法地點，以各港口、海岸線為主。在港口之檢查對象，為出入港口之船舶、人員及所攜帶之物品。對於第三國，外國船舶並無權利要求進入沿海國之港口，但港口國為促進國際貿易，增加通商，得允許第三國船舶進入其港口，當第三國船舶自願進入沿海國港口時，除非船旗國與港口國另訂有雙邊條約者外，即需接受港口之行政、民事與刑事管轄權。所有外國船舶，包括軍艦與其他用於非商業目的之政府船舶在內，均應遵守港口有關航行、安全、衛生以及港口行政事務管轄。<sup>163</sup>

另依海岸巡防機關執行臺灣地區漁港安全檢查作業規定：「．．三、海岸巡防機關對入出臺灣地區漁港之船舶或其他水上運輸工具及其載運人員、物品之檢查，除法令另有規定外，均依本規定辦理。四、入出漁港之船舶或其他水上運輸工具及其載運人員、物品之安全檢查工作，由管轄區之海岸巡防機關負責策劃與督導，安檢所(站)負責執行。五、檢查項目如下：1.證件查驗：(1)對於船員及船舶之法定證照。(2)對於非船員核對其身分證件及經該管目的事業主管機關核定之證明文書。(3)對於外籍船員檢查其護照(或旅行文件)、外僑居留證．．」。

---

<sup>163</sup>同上註，頁 62。

因此，警察與岸巡機關對於入出國查驗與安全檢查，相關之職權有：1·如屬國際機場之入出國境查驗，為警察機關所執行。2·如屬各漁港、海岸線之安全檢查，為岸巡機關所負責。3·在國際商港之入出境安全檢查、證照查驗，則涉及二機關之相關權限，及其任務分配。

(四) 在作業執行上相關法規：

- 1.依內政部警政署組織條例第三條規定：「本署掌理警察法第五條所列全國性警察業務，並辦理下列事項：．．．九、人民入出境許可、入出境及飛行境內人員、物品、運輸工具安全檢查之規劃、督導事項。十、外僑居留、停留管理、入出境證照查證、涉外案件處理及促進國際警察合作之規劃、督導事項．．．。」
- 2.依內政部警政署入出境管理局暫行組織規程第二條：本局掌理下列事項：．．二、關於國民、香港、澳門居民及大陸地區人民入出境之許可事項。三、關於入出境證照查驗業務之規劃及督導事項。．．六、關於違法入出境之處理事項。．．八、關於入出境保防及違反入出境事證資料之蒐集事項。九、關於全國入出境資料處理與國際機場、港口旅客通關檢查之資訊作業及系統管理事項．．．。警察機關中實際負責入出國境之查驗機關，為航空警察局與各港務警察局。
- 3.航空警察局：依內政部警政署航空警察局組織規程第一條規定：「為防護航空事業設施，維持民航場站之治安秩序，並執行入出國境證照查驗事宜」。
- 4.港務警察局：依內政部警政署港務警察局組織通則第二條規定：「內政部警政署為辦理港務警察事務，得設港務警察局，並掌理下列事項：．．二、入出國境人員證照之查驗及外事處理等事項。三、港區犯罪偵防及刑事案件之處理事項．．」。
- 5.警察與岸巡機關之相互協助：在移送關係上，依海岸巡防法第九條第二項規定：「巡防機關防止非法入出國行為，因而發現犯罪嫌疑者，應依法移送主管機關辦理。如對大陸地區人民及港澳地區居民之非法入出國已有兩岸人民關係條例與港澳地區居民關係條例等相關規定，逕依相關規定辦理。

惟如涉及刑責部分如依國家安全法應處罰之行爲，及其他非法入國行爲，屬犯罪行爲，即應以偵查犯罪司法警察身分發動職權進行偵查程序，移送後案應副知主管機關；若爲入出國及移民法第五十九條第一款未受證照查驗者，應送請主管機關審查」。

岸巡機關與警察機關間，應有如下之分工關係：1·外國人及台灣地區無戶籍國民之非法入出國案件，主管機關爲入出國及移民署(目前依入出國及移民法施行細則第六十四條規定，由警察機關辦理)。2·大陸地區人民與港澳地區人民之非法入境行爲，由岸巡機關逕行依相關法律規定辦理。3·其他犯罪行爲，依刑事程序辦理。

另相互連繫協助關係，岸巡機關與警察機關之任務關係，依內政部警政署辦事細則，安檢組之職掌與岸巡機關有關者，約有：一、安檢勤(業)務之規劃、督導事項···六、查獲非法出入境人員、械彈、毒品等案件之協調處理與督導事項。七、國際港口治安維護之規劃、督導事項。八、各地區進口貨櫃聯合安全檢查工作之規劃、督導事項···」。因此，岸巡機關任務與警察機關間之下列問題，即值得提出，即：1·任務分配是否具體明確，是否有相互重疊之處。2·負責非法入國查緝與治安維護之二機關間，應如何協調、連繫。

依海岸巡防機關與警察及消防機關協調聯繫辦法第二條規定：「海岸巡防機關與警察機關對於巡防機關管轄區內之犯罪案件調查，依下列規定辦理：··二、於海岸屬走私、非法入出國及與其相牽連之涉嫌犯罪案件，由巡防機關調查，其他涉嫌犯罪案件由警察機關調查。巡防機關或警察機關於巡防機關管轄區內發現應由他方調查之案件時，應爲必要之處置，並立即通知他力機關。」

## 第二節 我國查緝策略之演進

### 一、發展沿革概述

我國入出境管理制度，肇始於民國初年對於「華工<sup>164</sup>」所實施之出入國登記制度。幾經演變，始有今日之「入出國及移民法」之制定施行。依入出國及移民法第二條規定，內政部設立入出國及移民署，乃係現階段我國法定的入出境管理及移民業務之主管機關<sup>165</sup>。

法治上發展沿革，以時間順序視之，可略為說明如下：1.1959年政府遷臺以後，臺灣警備總部遵奉總統府電：「鞏固臺灣、支援勘亂」的決策，依據戒嚴法規定，對「寄居於戒嚴地區內者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。2.1968年逐漸放寬入出境限制，在「內求安定，外求發展」的原則下，允許海外華僑及港澳地區人民來臺觀光、旅遊，且大幅簡化入出境手續。3.1978年12月開放人民出國觀光，1979年2月啓用「商務人員專用逐次加簽出境證」，便利工商人士出國。4.1987年11月開放除軍公教人員以外人民赴大陸探親。5.1988年11月開放大陸傑出人士、海外學人與留學生來台參訪。6.1989年7月取消護照條例中有關人民出國需有事由的規定。7.1990年7月廢除在台灣設有戶籍之人民出入境使用出入境證制度。8.1997年4月公布實施「香港澳門關係條例」。9.1999年5月通過「入出國及移民法<sup>166</sup>」，並開始實施。

我國屬海島型之國家，入出國境之人員均須由國家核定開放之機場或港口出入，對此從合法途徑進出我國國境者，須接受法定查驗機關之檢查、查驗，始符合合法之入出國(境)程序；另從國家安全、防止非法偷渡入國立場觀之，入出國境之查驗機關，應非僅單純指限於機場、國際港口之機關，另包括海巡、岸巡機關在內，均負有重要之任務。

偷渡，指未持有合法入出境證件，且未經一國家主管機關核予入境許可或未依正常之證照查驗手續，即逕自以非法方式入出他國之犯罪行爲。

## 二、海巡署成立前警政署查緝大陸地區人民非法入境的作法

<sup>164</sup> 如1917年9月北京政府公布之「僑工事務局暫行條例」；1918年公布之「僑工出洋條例」等規範。

<sup>165</sup> 簡建章，我國外國人入出境管理法制之現況與檢討，收錄於蔡庭榕主持，外國人入出境管法制之研究報告，行政院國科會研究案，計畫編號：NSC89-2414-H-015-007，2000年10月，P.119以下。另請參考曾文昌，《入出國及移民法釋論》（臺北：正中書局，1999年7月），頁2-8。

<sup>166</sup> 陳清福，《我國入出境管理法制化問題之研究》（臺北：中央警察大學行政警察研究所碩士論文，1999年6月），頁15以下。

大陸地區人民偷渡之管道甚多，一般而言，以自海上偷渡入境者佔大多數，持用偽、變造護照非法入境者較少，因此，大陸地區人民偷渡之查緝，可分為海域、海岸、內陸等三大部分，均係依據 1992 年 6 月 23 日內政部頒訂之「大陸地區人民非法入境遣送作業程序」規定辦理<sup>167</sup>（詳如表 4-1）。

表 4-1 政府查緝大陸地區人民非法入境之作業流程、權責單位、適用法令一覽表

工作項目	作業程序	權責單位	適用法令
------	------	------	------

<sup>167</sup> 入出境管理局編，《境管通訊第六期》（臺北：入出境管理局，1992 年 10 月 25 日），頁 134-135。

海 域 查 緝	1. 沿岸六海浬內非法入境人民之查緝。 2. 對越區捕魚之大陸漁船（民）應先勸導駛離，如不聽者再予強制驅離。	1.保七總隊 2.保七總隊	1. 國 家 安 全 法。 2. 海關緝私條例。 3. 大陸地區人民非法入境遣送實施要點。
海 岸 查 緝	1. 商港、機場非法入境之查緝。 2. 漁港地區非法入境人民之查緝。 3. 海岸管制區內非法入境人民之查緝。 4. 灘岸地區非法入境人民之查緝。 5. 海岸地區防風林、岩洞、工寮、空屋之搜索清查。	1.航空警察局 1.港務警察所 1.入出境管理局 2.各縣市警察局 2.警政署安檢組 3.海防部隊 4.海防部隊 4.各縣市警察局 5.海防部隊 5.各縣市警察局	
內 陸 查 緝	1. 行使偽造、變造證件或冒用證件、身分矇混入境、設籍人民之查緝。 2. 臺灣不肖仲介團體之追查。 3. 轄區工廠、工地、工寮、空屋、餐館業、特種營業場所及可能藏匿處所之查察。 4. 漁村及濱海要道之巡邏及路檢。 5. 車站及收費站地區可疑人員之盤查。 6. 加強戶口查察，鼓勵民眾及計程車司機主動檢舉。	1.各縣市警察局 1.警政署保防室 1.法務部調查局 2.刑事警察局 3.各縣市警察局 4.各縣市警察局 5.公路警察大隊 5.各專業警察單位 6.各縣市警察局	

168

為因應解嚴後國內之治安狀況，警政署就查緝大陸人民偷渡入境及案件之處理，曾先後針對不同業務部門，頒發多項規定，惟實施之後，主客觀狀況多有改變，為應實際需要，並作未雨綢繆之計，警政署特於 1991 年 9 月

<sup>168</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37。

間，訂定「加強查緝大陸人民偷渡入境實施計畫」乙種，藉以規範各單位之有關作為，並嚴密各項措施，期發揮整體配合功能，以達杜絕偷渡之目的。爲了有效執行此項計畫，警政署特將各相關單位的工作分工如下：

- (一) 督察室：督導本計畫貫徹實施，及有關工作執行風紀事項之處理。
- (二) 保防室：有關本計畫情蒐及情資提供與運用。
- (三) 保安組：指導各地區警察機關配合擴大臨檢，清查大陸偷渡入境人民。
- (四) 戶口組：指導加強實施戶口查察工作。
- (五) 民防組：指導加強漁民組訓及宣導工作。
- (六) 外事組：指導機場、港口加強證照查驗及有關事項之處理。
- (七) 刑事局：指導有關本計畫涉及刑事事項之處理。
- (八) 人事室：有關執行本計畫成效獎懲事項之處理。
- (九) 會計室：有關執行本計畫獎勵金核發事項。
- (十) 安檢組：有關本計畫工作之綜合及協調各單位積極辦理相關事宜。
- (十一) 入出境管理局：指導處理查獲偷渡入境大陸人民收容。
- (十二) 各級警察機關：切實負責執行本計畫有關工作。

至於各級警察機關，其具體做法爲何？茲分述如後：

#### (一) 海上

- 1. 保七總隊加強海上巡弋，發現大陸漁船(民)，如有偷渡跡象，應予監控，其有強行接近海岸登陸之情況時，則予以逮捕處理。
- 2. 保七總隊海上巡弋發現以快艇(船)載運非漁民，顯係偷渡者，及我漁船於海上載運大陸人民偷渡者，應予逮捕偵辦。

#### (二) 機場、港口(漁港)

- 1. 各機場、港口證照查驗單位，應加強對國際(內)線進出人員之證照(件)查驗，防範大陸人民使用假證照(件)矇混入境。
- 2. 各機場、港口安檢單位，應加強國際(內)線進出機、船清(檢)查，防範大陸人民藏匿進出。
- 3. 各沿海漁港安檢單位，應加強對進出漁港船筏之情(檢)查及人員證

件核對，防範大陸人民矇混或藏匿進出。

### (三) 鐵、公路及各交通警察單位

- 1.各鐵、公路警察單位，應加強對車站可疑人物嚴加查察，防範大陸人民偷渡入境後，利用鐵公路運輸。
- 2.各交通警察單位，應加強對重要交通路段及路口實施查察，防範大陸人民偷渡入境後流竄。

### (四) 各地區警察機關

- 1.依規定加強實施擴大臨檢，並置重點於工廠、空屋、建築工地、工寮及可能藏匿場所之查察。
- 2.加強濱海地區巡邏查察，並對通往海邊之道路實施臨檢、埋伏查緝。
- 3.繼續辦理警勤區戶口查察，並置重點於工寮、草寮、工廠、工地、工場、空屋、廢棄碉堡、寺廟、山區果園、農場…等，及其他較為複雜場所之清查。

1996年12月31日連副總統於全國治安會議開幕式中宣示：「為全面強化海防、杜絕走私偷渡，警政署保安警察第七總隊應儘速改制為水上警察局。並列為八項優先推動工作之一，因此『內政部警政署水上警察局組織條例』於1998年5月15日經立法院三讀通過，同年6月3日經總統明令公布，6月15日水上警察局正式立銜運作」。<sup>169</sup>

## 三、海巡署成立後的查緝作法

戒嚴時期，海防工作悉歸警備總部負責，在防止偷渡、走私方面，有較佳的作為，1987年解嚴後，警總勢力一夕瓦解，海防工作，自此陷入軍、警、海關等單位共管的局面。我國海域及海岸之執法分由不同單位，各自依據相關法令執行，事權既不統一，自無法有效遂行海防勤務。近年，偷渡、走私等不法活動，日益猖獗，政府乃積極推動設立海巡專賣機構，藉統一海域及海岸事權，以補過去多頭馬車，各自為政之缺失，以確保國家安全、社會安寧。

---

<sup>169</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38。

1999年3月18日國家安全會議向總統 李登輝提報「海巡專責機構編成案」，經總統裁示成立後，行政院旋即成立籌備委員會，著手規劃推動編成事宜，幾經折衝，「海岸巡防法」等五項法案，於2000年1月14日經立法院三讀通過，復經 總統於同月26日明令公佈，我國岸海合一之執法機構於焉確立，同年2月1日，行政院海岸巡防署正式成立，從此開創我國海域及海岸巡防之新紀元。

行政院海岸巡防署成立後，警政署之查緝作為已有下列三項變更：<sup>170</sup>

- (一) 原負責海上查緝任務的警政署水上警察局(原名保七總隊)已改隸海巡署，更名為海洋巡防總局。
- (二) 原入出港口(含漁港)之船筏及人員之安全檢查任務，均移轉海巡署負責。
- (三) 警政署民防組原即負責指導及加強漁民組訓及宣導工作，海巡署之成立，不再扮演原有角色。至於警政署各級警察機關之查緝工作，除上列三項變更外，大致均與海巡署成立前相同。

我國行政院海岸巡防署，將內政部警政署水上警察局、財政部關稅總局及國防部海岸巡防司令部等單位加以整合，成為岸海一體，事權統一的海岸巡防專責機構。岸巡機關之任務，依行政院海岸巡防署海岸巡防總局各地區巡防局組織通則第三條規定：「各地區巡防局，掌理下列事項：一、執行入出海岸管制區之檢查、管制事項。二、執行海岸、非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國事項。三、協助執行通商口岸之查緝走私、防止非法入出國事項。四、執行船舶及其他水上運輸工具非法進入海岸地區之管制及處理事項。· 六、執行海岸及漁、商港之安全檢查事項。七、執行海岸涉外事務之協調、調查及處理事項。九、執行查緝走私、防止非法入出國及反滲透情蒐等事項· · 」。·

防止非法偷渡入國，有執行查緝之任務機關，非僅指國境線上之查驗機關，包括海巡、岸巡、機場警察、港口警察、國內各警察機關；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助。依現行入出國及移民法第二條規定「· ·

---

<sup>170</sup> 同上註，頁 40-43。

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著辦。因此，在非法入國查緝任務上，入出國及移民署之發揮功能，應仍屬有限，必須有岸巡機關之配合，查緝有關之非法入出國行為；一般警察機關之配合查察。

茲將海岸巡防署之職掌、組織架構、執勤範圍、查緝作為、海巡裝備等擇要分述如次：

#### (一) 職掌

- 1.海岸管制區之管制及安全維護事項。
- 2.入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- 3.海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- 4.海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- 5.走私情報之蒐集、滲透及安全情報之調查處理事項。
- 6.海洋事務研究發展事項。

#### (二) 組織架構

##### 1.海岸巡防署：

海岸巡防署下設海洋巡防總局及海岸巡防總局各一。署本部位於台北市文山區，分設有企劃處、巡防處、情報處、後勤處、通電資訊處、秘書室、勤務指揮中心等七個業務單位及人事處、會計處、政風處等三個輔助單位。

##### 2.海洋巡防總局：

海洋巡防總局下轄十六個海巡隊及四個地區機動海巡隊，分別部署於台灣北部、中部、南部、東部及金門、馬祖等地。局本部位於台北縣淡水鎮，設有巡防組、海務組、後勤組、勤指中心、秘書室等六個業務單位及人事處、會計處、政風處等三個輔助單位與人員研習中心、直屬船隊、偵防查緝隊等三個直屬單位。

##### 3.海岸巡防總局：

海岸巡防總局下設北、中、南、東四個地區巡防局，各轄二至三個海岸巡防總隊及若干機動查緝隊，分別部署於台灣本島、各離島及金門、馬祖、

東沙、南沙等外島。局本部位於台北縣中和市，下設巡防組、檢管組、情報組、後勤組、通資組、秘書室、勤指中心等七個業務單位及人事室、會計室、政風室等三個補助單位與人員研習中心、警衛大隊、通資作業大隊等三個直屬單位。

### (三) 執勤範圍

海巡署勤務範圍涵蓋台、澎與周邊，包含彭佳嶼、龜山島、基隆嶼、小琉球、綠島、蘭嶼等諸離島，以及金門、馬祖、烏坵、東沙、南沙等外島地區，巡防海岸線長達一千四百二十八公里，巡防海域面積高達五十四萬餘平方公里。

### (四) 查緝作法

海巡署查緝勤務之規劃，係依「攔截於海上、阻絕於岸際、查緝於內陸」之指導原則，於海上規劃距岸二四、十二、六、三浬之重點海域，分別部署四線攔截網，加強海上偵巡，並與岸際港口建立協調機制，適時結合海巡兵力，作有效反制。此外，海巡署另與警政查詢系統構連，且協同於內陸實施聯合查緝，建立縱深，以提昇整體海防安全。

### (五) 海巡裝備<sup>171</sup>

- 1.海上巡防艦艇：計有各型艦艇八十五艘。
- 2.漁業巡護船：計有各型船艇五艘。
- 3.海岸偵蒐裝備：各地區岸巡隊基本上均配備有頭戴式星光夜視器及手持式、攜帶式或固定式熱影像儀等偵蒐裝備，以執行遏止走私、偷渡之任務。另海巡署除於重點地區裝設有一般岸際雷達，以岸上勤指中心為系統核心，結合水面緝私艦艇、岸際雷達及固定與機動光電設備等監控器材，構成一自動化之海岸監控「指管通資情監偵」(C4ISR)系統，有效掌握責任海域動態，打擊走私、偷渡等不法活動。<sup>172</sup>。

<sup>171</sup> 同上註，頁 40-42。

<sup>172</sup> 詳見警政署頒訂「警政署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畫」，2000 年 4 月 2 日實施。

### 第三節 我國查緝策略之評估

1987年政府解除戒嚴後，隨著社會逐漸邁向多元化，臺灣社會保防體系亦日趨鬆散。加以兩岸交流頻繁，在臺灣地區遇見大陸人民，早以司空見慣、不足為奇。正因臺灣人民的憂患意識不高、敵我意識模糊，大陸偷渡人民在臺生存空間亦因之大為增加。

事實上，只要兩岸生活水準落差仍大，大陸地區人民偷渡來臺之行爲就無法完全杜絕。在兩岸尚未正式「三通」前，大陸地區人民偷渡來臺者，即已不絕於途，若正式「三通」後，對岸人民藉由各種管道，企圖偷渡非法打工者，必然不在少數，政府實宜及早研議如何因應此一情況。茲謹將兩岸未來「三通」後，臺灣處理偷渡可能面臨問題，簡述如下：

#### 一、我國無法掌握遣返主動權

現階段兩岸遣返之執行，主要係依據兩岸紅十字會於1990年9月間所簽訂的「金門協議」。依據協議內容，遣返之執行與否，主動權在於中共，何時要派船接返？一次接多少人？完全由對方決定，我方實處於被動、配合的立場。雖說偷渡人民之遣返，應屬兩岸事務性問題，然而亦避免不了政治性之干預。一旦兩岸關係趨於緊張，遣返作業自然陷於停滯。例如，李前總統發表「特殊國與國關係」之主張後，中共即遲延辦理遣返作業，自1999年9月份起，至2000年8月底前，共僅執行二次，遣返大陸偷渡客四百十五人。經我方透過中華民國紅十字會總會不斷交涉催促之後，中共始於2000年9月恢復遣返作業，共計遣返大陸偷渡犯八百十五人。

#### 二、收容處所收容空間有限，人滿為患

內政部警政署為辦理大陸地區人民之收容、監管及遣返任務，設置了三個大陸地區人民處理中心，其收容量約為：(一)宜蘭處理中心六百四十人；(二)新竹處理中心八百四十一人(男：五九六人、女：二四五人)；(三)馬祖處理中心三百八十八人(男：二五六人、女：一三二人)，總計一千八百六十九人。<sup>173</sup>因

---

<sup>173</sup>筆者註：此收容量係各處理中心之最大收容量，實際可收容人數，則需依各處理中心現有房舍情況及支援警力多寡，而有所調整。

各處理中心收容空間有限，如遇中共延遲遣返，即會造成收容擁擠、人滿為患現象。以2000年 10月31日之收容數為例，當時三個處理中心之收容人數已達二千零三十二人，距額滿之一千八百六十九人，已超出一百六十三人。且由於女性偷渡犯人數日益增多，已超出新竹處理中心女性偷渡犯之規劃收容量，致使當時許多女性偷渡犯，無法解送該中心收容，需暫留置於各警察機關設置之臨時收容所內，造成困擾與不便。<sup>174</sup>

### 三、編列經費有限，運用捉襟見肘

大陸偷渡人民之收容、監管、遣返之相關經費，係由內政部警政署入出境管理局統籌編列，鑑於政府財政困難，故該項預算已逐年縮減，如遇大陸偷渡潮或中共有意遲延辦理遣返，相關經費運用即生困難。例如，該局1999年下半年及2000年度之遣返作業經費，係以收容人數一千人為編列基礎，惟自1999年11月起，每月平均收容人數均超過一千人，造成經費透支。

其次，若偷渡犯收容期間過久，相對地，醫療支出亦會跟著水漲船高。例如，新竹處理中收容對象梅0芬，因產下早產兒，花費醫療費高達新台幣近一百萬元；另該中心2000年10月22日收容大陸偷渡犯陳0官，隨後發現其罹患惡性淋巴癌，須住院進行化學治療，在無健保給付之情形下，預計其醫療支出亦將十分可觀，在該局透過中華民國紅十字會總會積極協調下，始於2001年1月9日將陳員遣返大陸，以減少政府財政支出。

### 四、警力支援縮減、工作壓力倍增

政府宣布解除戒嚴，迄今已有十餘年，解嚴初期動輒發生非理性暴力抗爭之情形，現已日趨和緩；目前各縣市警力不足，無法落實地方治安需求。因此，政府研議將以「替代役」人員取代現行保安警力，從事機動鎮暴工作，現職保安警察，則將陸續移撥至各縣市警察局，以充實基層警力之需。

現階段各大陸地區人民處理中心之戒護警力，係由內政部警政署保安警察第一、四、五總隊所屬派駐員警支援。然隨政府保警移撥政策之推行，原支援

---

<sup>174</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64—65。

各處理中心員警已陸續移撥至各縣市警察局，但警政署無法隨之補足各中心原有員額，致使各處理中心員警人數有減無增，造成員警工作負擔增大。其次，隨著各保安警察總隊的陸續縮編，原編制於各保安警察總隊之女警，亦隨之移撥縮減。可是，替代役並無女性人員編制，屆時各處理中心將會發生無女性戒護警力之慮，是故應及早研議如何解決此一困境。

#### 五、對涉及刑事案件者之收容期間過長，造成收容壓力

大陸偷渡人民如涉嫌觸犯其他刑事法令，查獲之治安機關均將其移送司法機關依法偵辦，此類大陸偷渡人民須於司法程序終結後或經司法機關同意，始得辦理遣返事宜。大陸偷渡人民一經移送法辦，一般而言，非經司法程序終結，均無法執行遣返。然而司法機關人力有限而案件堆積如山，大陸偷渡人民所涉案件自移送至檢察官起訴，平均要花費六個月的時間；而自起訴至第一審判決，為時半年，是故該涉案對象滯台收容期間長達一年，甚至更久，其急欲返鄉之心情，不言而喻。一旦見較其晚進處理中心之同胞陸續返回大陸，必然心情浮躁、寢食不安，藉機騷動亦在所難免，無形中增加收容管理之壓力。

藉由刑事追訴手段對大陸偷渡人民進行處罰，以防止其再次偷渡，應有其一定之效果；然而，若司法機關無法配合速審速結時，此一方式便會加重執行收容、監管機關之困擾，有待相關單位儘速研商解決之道。

#### 六、「金門協議」內容，無法因應遣返需求

現階段兩岸辦理遣返事宜，係依據兩岸紅十字會於民國79年所簽訂之「金門協議」辦理，由「金門協議」之內容觀之，其遣返對象僅包含兩類：（一）違反有關規定進入對方地區的居民，（二）刑事犯或刑事嫌疑犯；至於遣返的方式，則僅限於以海運方式辦理。此一規定，對於自大陸地區偷渡來臺者之適用，並無多大的困難，然而對於合法來臺之後再從事非法工作或逾期停留之大陸地區人民，即無法依金門協議模式辦理遣返作業。

最近我政府針對來臺台定居、團聚、團體參訪之大陸地區人民，不再保管其大陸旅行證件正本，僅留存影本。此舉雖可紓緩證件保管之龐大業務，然而，一旦遇有此類大陸地區人民需強制出境時，即可能發生因其大陸旅行證件遺失

或故意丟棄，以致無法執行。另處理中心收容之大陸偷渡人民，因大陸家中發生緊急事故，我方基於人道立場，請中華民國紅十字會總會協調大陸方面，詢問可否針對個案發給旅行證件，以便其搭機返鄉。惟大陸多不願於「金門協議」之外，另闢遣返管道。由此可見現行「金門協議」無法因應臺灣所面臨之遣返問題，實有待兩岸本於互信、互助、互利的信念，共同研商更為周延之兩岸遣返新協議。<sup>175</sup>

#### 第四節 我國查緝策略的改進之道

##### 一、有關法規面之改進探討

我國在懲處偷渡之規定，早期並無專法規範。自 1987 年 7 月 1 日制定「國家安全法」後，始就偷渡行為予以入罪。之後為因應國家情勢及入出國管理業務之需求，始陸續制定相關專法予以規範，並制定或修正相關法規，作為配套。

但依現有不同法律內容觀之，有關偷渡之行為態樣，約略可歸納為：單純非法入出境罪、<sup>176</sup>載運他人非法入出境罪、<sup>177</sup>營利使他人非法入出境罪、<sup>178</sup>偽變造國民身分證供人申請護照罪、<sup>179</sup>偽變造護照罪<sup>180</sup>等五種。大都以附屬刑法之立法方式，分別因不同的行政管理目的而為規定。行政院大陸事務委員會則以非法移民手法之不同，將非法移民區分為偷渡、假觀光、專業交流掩護非法、假證件、假漁工、假結婚、假探親及假探病等八大類型。<sup>181</sup>對於各種不同的非法移民類別，如以法律名稱觀之，主要有國家安全法、兩岸人民關係條例、入出國及移民法及護照條例等，如此分散立法，各法典之間之關連性，難以分辨，各罪之間競合情

---

<sup>175</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 67—68。

<sup>176</sup>國家安全法第六條及入出國移民法第五十四條。

<sup>177</sup>兩岸人民關係條例第七十九條第一項、第三項。

<sup>178</sup>兩岸人民關係條例第七十九條第二項、第三項。

<sup>179</sup>護照條例第二十三條。

<sup>180</sup>護照條例第二十四條。

<sup>181</sup>楊家駿，〈大陸配偶移民制度簡介—兼論非法移民〉，移民政策與臺灣社會未來發展研討會，財團法人新境界文教基金會主辦，2005 年 6 月 15 日），頁 31。

形，相對嚴重，不僅不利法意識之培養，且容易導致刑事司法於實務適用時，產生諸多爭議。對於現有犯罪態樣之規範，亦有未符既存之偷渡現狀存在，實有從整體政策，予以檢討修正之必要。<sup>182</sup>

## （一）刑法

我國刑法對於大陸地區人民偷渡並無處罰之明文規定，但對於非法移民衍生的相關犯罪問題仍有其相關規範，足資適用。

### 1.一般性犯罪

大陸地區人民偷渡後，介入刑事案件之情形，<sup>183</sup>例如擄人勒贖、殺人，刑法第二百七十一條及第三百四十七條至第三百四十八條之一，均有處罰明文。

### 2.人口販運

依聯合國打擊跨國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之規定，人口販運可分為色情人口販運及勞工販運二種類型。前者係指出次商業化性行為目的，而招募、藏匿、運送、提供或獲得某人，而該商業化性行為係經暴力、欺詐或脅迫所招致，或被迫從事此等性行為者尚未滿十八歲；後者則係指使用暴力、欺詐或脅迫手段，招募、藏匿、運送、提供或獲得某人，迫使其處於違背本人意願的奴僕、勞役、償債奴工或奴役地位，以便利用其勞務或服務。<sup>184</sup>

我國對於人口販運，並無專法規範，但於刑法第二百九十六條及第二百九十六條之一，明定不論使人居於不法實力支配之下，失去其普通人格應有之自由，而居於奴隸般之不自由地位，或買賣、質押人口，以及媒介、收受、藏匿前述被害人，皆有嚴厲之處罰。其他有關性剝削之相關條文，如刑法第二百四十條、第二百四十一條、第二百四十三條、第二百九十八條、第三百條，亦皆有相類似之處罰規定。對於跨國販運人口部分，刑法

---

<sup>182</sup> 周成瑜，《兩岸走私及偷渡犯罪之研究》（臺北：學林出版社，2004年10月），頁83-132。

<sup>183</sup> 大陸人士偷渡來臺查緝工作報告，內政部警政署安檢組與實務機關座談，頁1。

<sup>184</sup> 聯合國打擊跨國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之規定。

第二百四十二條、第二百九十九條及第五條第九款，亦著有處罰明文。關於人口販運之法律規範，雖無專法，但相關規範已頗完備。

### 3.偽造文書

為防範大陸地區人民偷渡來臺，政府嚴密執行查緝工作，<sup>185</sup>使得大陸地區人民以偷渡方式來臺的危險性增高，加上近幾年來兩岸通婚之情形所在多有，故以虛假名義申請正式之出入境證件或許可文件或以非法手段偽造、變造出入境證件或許可文件，便成為大陸地區人民以「合法」管道進入臺灣地區的最佳掩護方法。

一般在申請出入境時，辦理相關證件(如護照或簽證)通常是必要的手續，如大陸地區人民欲進入臺灣地區，出境方面，首先應在戶口所在地辦理出境並得到公安機關之「批准」，始可申請護照或簽證；在入境方面，依我國「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十條之規定，非經主管機關之許可，不得進入臺灣地區。其間在申請批准及入境許可階段的過程中，即可能發生「騙取」、「冒用」及「偽造、變造」出入境證件或許可文件之行爲。類此利用文書製造合法管道以求入境之行爲，臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第十三條，將之定位為「未許可入境」。顯見利用文書製造合法管道以求非法入境之行爲，係屬非法出入境犯罪中之特殊的犯罪類型，亦有明文規定處罰之必要。惟我國刑法對於此類「非法出入境文書犯罪」，並無處罰之明文規定。刑事司法實務，大多引用刑法第十五章有關「偽造文書印文罪」之相關條文來處斷，<sup>186</sup>但亦有認為不構成上開犯罪者，<sup>187</sup>自己造成實務執法之困擾。

### 4.藏匿人犯

刑法第一百四十六條第一項規定，藏匿犯人或依法逮捕拘禁之脫逃人或使之隱避者，構成藏匿人犯罪。所謂藏匿犯人，係指藏匿已經犯罪之人而

---

<sup>185</sup>筆者註：例如律定鎮海、靖海、獵蛇、補蛇、陸安等專案查緝計劃，加強查緝。

<sup>186</sup>臺北地院 92 年度簡字第 1045 號判決。

<sup>187</sup>最高法院 92 年度臺上字第 3921 號判決。

言。<sup>188</sup>大陸地區人民偷渡進入臺，或以假結婚真入境之脫法方式，進入臺灣者，是否此之所謂犯人，自應以其是否觸犯刑罰法規所規定之罪名，以為判斷。

大陸地區人民偷渡入臺，刑事司法實務以構成國家安全法第六條第一項或入出國及移民法第五十四條之刑事責任，倘無疑義。<sup>189</sup>以假結婚真入境之脫法方式，進入臺灣者，是否構成未經許可入出境罪，刑事司法實務則有不同之見解。<sup>190</sup>是以，大陸地區人民以假結婚真入境之脫法方式，進入臺灣者，如有予以藏匿者，是否構成藏匿人犯罪，即有疑義。

至於刑事司法實務，就「藏匿」部分之認定，多以有提供處所供其居住之事實，即予認定有「藏匿」之事實，則無爭議。<sup>191</sup>

## （二）國家安全法

國家安全法第三條第一項規定，人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境。同法第六條第一項並規定，違反第三條第一項規定未經許可入出境者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣九萬元以下罰金。臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十條，對於非經主管機關之許可，不得進入臺灣，著有明文。惟同條例對於違反該第十條規定者，除於其第十八條第一項第一款規定得予強制出境外，別無其他法律責任之明文。又入出國及移民法第五十四條亦規定，未經許可入出國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣九萬元以下罰金。是以，即衍生大陸地區人民未經許可，進入臺灣有無刑責及如何適用法律科予刑責之疑義。<sup>192</sup>

就此爭議，有的裁判見解未附理由逕認應適用國家安全法第六條第一項規定處罰，<sup>193</sup>。另有裁判見解認為入出國及移民法規範之外國人，依定性解釋，應指不

<sup>188</sup>最高法院 33 年上字第 1679 號判例。

<sup>189</sup>桃園地方法院 91 年訴字第 780 號裁判、最高法院 91 年臺非字第 240 號裁判。

<sup>190</sup>最高法院 90 年度臺上字第 3180 號判決、最高法院 92 年度臺上字第 3921 號判決。

<sup>191</sup>臺灣高等法院 92 年度上訴字第 660 號裁判。

<sup>192</sup>簡建章，〈偷越國境罪若干基本問題之研究〉，《國境警察學報》，第 1 期（2002 年 10 月），頁 159-182。

<sup>193</sup>最高法院 91 年臺非字第 240 號判決。

具中華民國國籍之他國籍人或無國籍人，大陸地區人民於臺灣地區既未設有戶籍，且未具中華民國國籍，自應屬非國民之外國人，再者，依入出國及移民法第一條「為統籌入出國管理，確保國家安全」之立法精神，以已涵蓋國家安全法第一條規定之內容，且其性質係屬後法，認為大陸地區人民未經許可入出我國國境，亦應受入出國及移民法之規範，從而認為應依入出國及移民法第五十四條論處者。<sup>194</sup>法務部釋示意見，則以入出國及移民法第三條立法理由謂，國民包括居住臺灣地區、大陸地區、僑居國外及居住港澳之國民；其中大陸地區之國民及居住香港之國民，依第一條末段規定，應適用臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例等相關法規。由上可知，該法於立法時已排除「大陸地區人民」及「港澳地區人民」之適用，故有關大陸地區人民入出境之法律適用，於臺灣地區與大陸地區人民關係條例未規範時，應依國家安全法之相關規定辦理。從而認為大陸地區人民未經許可入出我國國境，應適用國家安全法第六條第一項規定處罰。<sup>195</sup>

由於法務部之行政釋示，不能拘束法官之認事用法，而且，其釋示所引入出國及移民法第三條之立法理由，僅謂「應適用臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例等相關法規」，惟查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處罰之明文，法務部釋示逕依此認應適用國家安全法第六條第一項規定處罰，亦是未附理由之直覺式說法，自難令人接受。此從其釋示後，仍有法院裁判見解認應適用入出國及移民法第五十四條論處者，<sup>196</sup>可見一般。為解決此爭議，大陸地區人民未經許可入出我國國境之罰則，即有明文予以規定之必要。

### （三）入出國及移民法

入出國及移民法之規範，對於大陸地區人民入出臺灣地區，究竟有無適用之可能，固然見仁見智，各有不同解讀。除該法第五十四條未經許可入出國之罰則，

---

<sup>194</sup>桃園地方法院 91 年訴字第 780 號裁判。

<sup>195</sup>法務部，2003 年 9 月 22 日法檢字第 0920804013 號函。

<sup>196</sup>桃園地方法院 94 年簡字第 183 號裁判。

其適用爭議已如上述之外，以下僅就該法第五十九條第一款規定，適用上之爭議，說明之。

入出國及移民法第四條第一項規定，入出國者，應經查驗，未經查驗者，不得入出國。同法第五十九條第一款對於入出國未經查驗者，則有行政處罰之明文。惟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。從而引發大陸地區人民入出國境應否經查驗程序及未經查驗入出國境如何處罰之爭議。

按入出一國國境應經證照查驗程序，已為各國之通例。臺灣地區與大陸地區人民關係條例未明文規定大陸地區人民入出國境有受查驗之義務，即有疏漏。惟查依入出國及移民法第四條第二項授權訂定之入出國查驗辦法，則於其第四條規定，大陸地區人民應備具下列有效證件，經主管機關查驗相符，於其證件內加蓋入國查驗章戳後入國。如從前揭否定大陸地區人民未經許可入出臺灣地區不適用入出國及移民法第五十四條罰則之理由觀之，入出國及移民法僅規範國民及外國人之入出國管理事務，不及於大陸地區人民，則依入出國及移民法第四條第二項授權訂定之入出國查驗法，將大陸地區人民入出國之證照查驗程序納入規範，自有逾越母法授權範圍之嫌。如未予納入規範，則大陸地區人民入出國之證照查驗法源依據何在，亦有疑義，值得斟酌。

如再從違反查驗義務之制裁規範以論，大陸地區人民未經證照查驗入出臺灣地區，如解為不適用入出國及移民法之規定，並依前揭法務部釋示相同法理，似應適用國家安全法第六條第二項，無正當理由拒絕或逃避依第四條規定所實施之檢查者，即應負六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一萬五千元以下罰金之刑事責任。此與入出國及移民法第五十九條第一款新台幣一萬元以下罰鍰之行政處罰比較，似亦有違平等原則。

綜上可知，由於現行法律並未明文規定，是以，大陸地區人民未經許可入出臺灣地區，或其入出臺灣地區應否經證照查驗程序，甚至違反查驗義務者應如何處罰，即有以上論述之爭議，亟待解決。

#### (四) 海岸巡防法<sup>197</sup>

依海岸巡防法第四條第一項第三款規定，海岸巡防機關掌理海域、海岸、河口與非通商口岸之防止非法入出國之調查事項。其中海域、河口及非通商口岸部分，實務運作上，尚無疑義。惟海岸部分，依海岸巡防法第二條第三款規定，係指臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲。惟據實務機關訪談瞭解，海岸巡防機關人員至內陸地區查緝大陸地區人民非法入境案件，所在多有。雖然依海岸巡防法第十條之規定，海岸巡防機關一定職務以上人員多具有司法警察(官)身分，至內陸地區查緝大陸地區人民非法入境犯罪案件，似可不受執法及管轄區域之嚴格限制，對查緝大陸地區人民非法入境犯罪案件，自亦有其一定之功效。惟與其他機關之間，難免產生相互踐線，實有待協調並在法規上如何妥適分配彼此之管轄權限或律定相互協助之準則，即有其急需與必要性。

#### (五) 兩岸人民關係條例

##### 1.大陸地區人民未經許可入出境罰則問題

大陸地區人民未經許可入出境，以實務上曾發生過之案例予以歸類，至少包括無證之偷渡及有證之非法入境三大類型。其中，後者更可包括持偽變造證件非法入境、岸置漁工之非法入境，及各種「藉合法名義騙取入境許可」後入境等類型。雖然臺灣地區與大陸地區人民關係條例未明文規定大陸地區人民未經許可入出境之罰則，仍有檢討改進之必要。即或如前所述刑事司法實務就大陸地區人民未經許可入出境，究應適用國家安全法或入出國及移民法之罰則，仍有爭議，但至少鮮見有因臺灣地區與大陸地區人民關係條例未明文規定，而為無罪判決者。是以，就無證偷渡部分，依現有法律科以刑事責任，尚無窒礙難行之處。惟因國家安全法或入出國及移民法之罰則，均以「未經許可入出境(國)」作為要件，是以，有證之非法入境部分，除偽變造證件尚可做刑法偽變造文書罪處罰之外，其他情形，是否仍有各該法之「未經許可入出境(國)」罪之適用，即有疑義。

##### 2.大陸地區人民入出臺灣地區之證照查驗問題

入出國及移民法第四條第一項規定，入出國者，應經查驗，未經查驗者，不

---

<sup>197</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148-149。

得入出國。臺灣地區與大陸地區人民關係條例未明文規定大陸地區人民入出國境有受查驗之義務，即有疏漏。是以，大陸地區人民未經許可入出臺灣地區，或其入出臺灣地區應否經證照查驗程序，甚至違反查驗義務者應如何處罰，即有疑義，亟待解決。<sup>198</sup>

### 3.使大陸地區人民非法進入臺灣地區罪之適用問題

臺灣地區與大陸地區人民關係條第七十九條第一項至第七項之規定，於九十二年十月二十九日修正公布之後，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：

#### (1) 使大陸地區人民非法進入臺灣地區之「非法」涵義疑義

以假結婚真賣淫為例，臺灣地區假結婚配偶(人頭丈夫)、仲介人之幫助或教唆行為，可否適用臺灣地區與大陸地區人民關係條第七十九條第一項之規定予以處罰，刑事司法實務即有不同見解。由於臺灣地區假結婚配偶或仲介人，與假結婚之大陸地區人民，係屬共同正犯或教唆幫助之關係，是其適用上之疑義，即與大陸地區人民藉合法名義騙取入境許可適用罰則疑義之問題相同，依文義解釋，若大陸地區人民於入境時持有合法證件，即使入境後被查獲該證件所憑原因，即或係以虛偽之意思表示而作成，其入境方法雖有可議，刑事司法實務即或有部分裁判採取肯定見解，<sup>199</sup>但在形式合法情況下，欲將臺灣地區假結婚配偶或仲介人，論以使大陸地區人民未經許可入境罪名，有違罪刑法定原則，自是值得斟酌。

#### (2) 首謀營利使大陸地區人民非法進入臺灣地區之法定刑似屬過輕

臺灣地區與大陸地區人民關係條第七十九條第二項之規定，應為第一項之加重處罰條件，因犯罪行為人除使未經許可之大陸地區人民進入臺灣地區外，尚須具備有「營利」之主觀不法要件，因此，該罪之法定刑亦較第一項之規定為重。惟依第三項之規定，首謀使大陸地區人民非法進入臺灣地區之法定刑，該首謀者即不分有無營利之意圖，各別規定其法定刑，而一律予以相同之法定

---

<sup>198</sup> 同上註，頁 51。

<sup>199</sup> 最高法院 91 年度台上字第 2155 號判決、最高法院 90 年度台上字第 5720 號判決。

刑，使得首謀營利使大陸地區人民非法進入臺灣地區之法定刑似屬過輕，自有違第二項就有營利意圖者，予以加重處罰之意旨，值得斟酌。

#### 4.非法僱用或留用大陸地區人民工作問題

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條之一第一項規定，經許可在臺灣地區依親居留者，得向主管機關申請許可受僱在臺灣地區工作。同條例第三項規定，經許可在臺長期居留者，居留期間得在臺灣地區工作。同條例第十一條第一項則規定僱用大陸地區人民在臺灣地區工作，應向主管機關申請許可。由於大陸地區人民在臺工作或僱用大陸地區人民在臺灣地區工作均有一定之限制，是以，同條第十五條第四款即規定，不得僱用或留用大陸地區人民在臺灣地區從事未經許可或興許可目的不符之工作，第五款更明文規定不得居間介紹他人為前款之行爲，違反者，同條例第八十三條則有刑事處罰之明文規定。

##### (1) 刑事司法實務對於非法僱用或留用者處罰過輕

目前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，值得省思。

##### (2) 大陸人民非法在臺工作欠缺罰則

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條之一第一項規定，經許可在臺灣地區依親居留者，得向主管機關申請許可受僱在臺灣地區工作。同條例第三項規定，經許可在臺長期居留者，居留期間得在臺灣地區工作。僱主非法僱用同條例第八十三條則有刑事處罰之明文規定。<sup>200</sup>惟對於在臺非法工作之大陸地區人民，除得依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十八條第一項第三款規定，予以收容強制出境之外，別無其他處罰之明文規定，難免有鼓勵大陸地區人民來臺非法工作之嫌，自是值得斟酌。

#### 5.大陸地區人民逾期居停留欠缺罰則<sup>201</sup>

大陸地區人民在臺居停留，依大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第十八條

---

<sup>200</sup>行政院大陸委員會 1999 年 1 月 11 日陸法字第 8713927 號函。

<sup>201</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 152-155。

及大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法第二十二條之規定，均有一定之居停留期間之規定。如有逾期居停留者，除得依臺灣地區大陸地區人民關係條例第十八條第一項第二款規定，予以收容強制出境之外，別無其他罰則之規定。此與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，似有寬縱大陸地區人民之嫌，值得斟酌改進。

## 二、有關機制面之改進探討

### (一) 相關機關之角色定位與任務分配

防制大陸地區偷渡之機關，大別之有政策指導與協調機關，以及執行機關兩大類。政策指導與協調機關有國家安全局與行政院大陸委員會，其係循「情治」與「政務」兩條路線而來，前者負責有關國家安全情報事項之統合指導、協調、支援事宜，因大陸地區偷渡有時會被認為屬於「國家安全」事項，故國家安全局在必要時，會出席各有關會議蒞場指導，同時在經費方面有時亦視需要補助執行機關；後者負責統籌協調有關大陸事務，為臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱兩岸條例)之主管機關，大陸地區偷渡亦屬大陸事務之一環，故該委員會自屬大陸地區偷渡之協調機關。

我國目前尚未公布具體的大陸勞工來台工作政策，相反的有關大陸漁工在我國漁船工作，並准其定點上岸，則為現階段的政府政策，是故該委員會對大陸非法移民事務自立於統籌協調的地位。除此之外，雖然兩岸條例第十七條第九項規定：「有關居留、長期居留或定居條件、程序、方式、限制、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由『內政部』會同有關機關擬定，報請『行政院』核定之」，但內政部依該條項規定所擬定之辦法，不過是居於「戶籍行政」機關地位，亦即以目的事業主管機關地位所進行之事務，似尚非「大陸非法移民主管機關」。又行政院勞工委員會，依兩岸條例第十七條之一第二項規定：「--(申請許可受僱在臺灣地區工作)其許可條件、程序、方式、限制、管理、撤銷或廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由『行政院勞工委員會』擬定，報請『行政院』核定之」<sup>202</sup>，該條項規定之擬定許可工作等辦法，亦屬行政院勞工委員會居於「勞工」主管機關，亦即勞動目的事業主管機關之地位所進行之事務，應尚

<sup>202</sup>臺灣地區與大陸地區人民關係條例各相關法條。

非大陸地區非法移民主管機關。<sup>203</sup>由此可知，有關大陸地區非法移民（偷渡）政策之主導機關應為「行政院」，而大陸委員會為其統籌協調之秘書機關。

至於防制大陸地區偷渡之執行機關，則指所有司法警察機關(含警政署入出境管理局)。蓋因，大陸地區人民入境，依兩岸條例第十條以下規定，不論係以何種名義進入臺灣地區，皆須事先經過許可，倘若未經許可入境，依國家安全法第六條之規定，應「處三年以下有期徒刑，拘役或科或併科新台幣九萬元以下罰金」，此外入出國及移民法第五十四條亦規定，「未經許可入出國或受禁止出國處分而出國者，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」。是故，凡司法警察機關，包括警察機關、海岸巡防署、法務部調查局、憲兵司令部，均得加以緝捕移送檢察機關偵辦。惟因調查局原本任務不在取締大陸偷渡，憲兵司令部也日漸退出偵查一般刑案的行列，故該二機關並非查緝大陸偷渡之主辦機關，至多僅為協辦性質，亦即，緝捕任務均由警察機關及海岸巡防署執行。

警察機關與海岸巡防署查緝大陸偷渡的任務分工，主要以「地區」為分隔。<sup>204</sup>凡陸上地區及機場、港口所發生之大陸人民未經許可入境、未經許可工作、假結婚、賣淫等案件，均由警察機關查察取締。除陸上地區外，目前由警察機關負責查察的機場，共有中正、高雄、臺北、臺中、花蓮、臺東、綠島、蘭嶼、金門、北竿、南竿、嘉義、臺南、屏東、馬公、七美、望安、恆春等十八個民用或軍民合用機場。各機場由航空警察局及北高二分局暨所屬各分駐(派出)所，負責任務之執行。由警察機關查察的商港則有基隆、臺中、高雄、花蓮等四處國際港，蘇澳、安平等二處輔助港，臺北港、布袋港、馬公港、金門港及馬祖幅澳等五處國內商港，麥寮、和平等二處工業專用港。前述各港口分由基隆、臺中、高雄及花蓮港務警察局，金門縣、連江縣警察局負責指揮與督導執行相關警政工作。

海岸巡防署則負責海域(指領海、鄰接區、經濟海域)、海岸(指台灣地區之海水低

---

<sup>203</sup>香港澳門關係條例第 11 條至 13 條。

<sup>204</sup>請見海岸巡防法相關條文。

潮線以迄高潮線起算 500 公尺以內之岸際地區及近海沙洲)、海岸管制區(指由國防部會同海岸巡防機關、內政部，根據海防實際需要，就臺灣地區海岸範圍內劃定公告之地區)及各地漁港，故漁工上岸地點亦應屬海岸巡防署管轄。

## (二) 相關機關之職權範圍與工作要點

### 1. 國家安全局

依國家安全局組織法第二條之規定，「國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；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。前項有關國家安全情報工作之統合指導、協調、支援事項之規定及其相關運作之辦法，由國家安全局另定之」，是故國家安全局職掌之一即為統合指導、協調、支援相關機關之國家安全情報。

### 2. 行政院大陸委員會

行政院大陸委員會依該會組織條例第一條之規定：「行政院為統籌處理有關大陸事務，特設行政院大陸委員會」。<sup>205</sup>該會屬大陸事務統籌處理機關。惟內政部組織法第十一條有關戶政司之職掌，其第十項有規定謂：「關於『移民』之規劃、實施事項」，難免令人質疑，若移民事項為內政部職掌事項，則移民政策、非法移民政策，包含大陸地區移民與非法移民政策，是否均應由內政部主管，否則事權無法統一？倘若如此，則又與大陸事務委員會職掌重疊，即使成立入出國及移民署，其重疊問題依然存在。目前係將大陸委員會定位為雖係兩岸條例之主管機關，但卻是大陸事務的統籌協調機關。也許正因如此，審議中的行政院組織法草案，才會將大陸委員會改隸於行政院院本部而為院幕僚機關，以強化行政院院本部有關大陸事務之政策領導能力。如此，則入出國及移民署成立後，有關大陸合法與非法移民之「實質」決策機關及執行機關似應屬該署，但因有大陸委員會之存在，故該署似亦難有完整的決策功能。

---

<sup>205</sup> 請見行政院大陸委員會組織條例相關法條。

大陸委員會由於並無執行人員，且僅係統籌協調機關，故取締大陸偷渡之工作，皆由司法警察機關，尤其是警察機關及海岸巡防署執行，大陸委員會則僅作指導及協調工作。

### 3.警察機關

警察機關職權最為繁瑣，管轄事務最為廣泛，並且經常都是其他行政機關的執行單位，解嚴前如此，解嚴後亦如此。1987年7月15日政府宣布解除「戒嚴」，警政署依「國家安全法」規定，接辦前台灣警備總司令部檢管工作，指導航空警察局、保安警察第三總隊、各港務警察局及市、縣(市)警察局辦理機場、港口及貨櫃國境安檢工作事宜。直至2000年2月1日行政院海岸巡防署成立，漁港及部分商港安檢工作移交該署接辦，除航空警察局及保安警察第三總隊仍辦理機場、貨櫃安全檢查外，各港務警察局改以維護港區安全與進口貨櫃聯合安全檢查為主要任務，至各市、縣(市)警察局原執行之漁港安檢工作移交後，原業務單位「安檢課」陸續更名為「陸務課」，並以大陸人民非法入境之查緝及合法來臺從事非法工作或活動者之查處為主要任務。

警察機關執行取締及防堵大陸非法移民工作，分為國境證照查驗及管制、大陸配偶來臺之面談、大陸地區人民來臺觀光、大陸地區人民偷渡入境查處及偷渡之收容與遣返、新近防堵偷渡之措施等六部分。

在國境證照查驗及管制方面：又區分在(1)機場部分之證照查驗、進出機場管制區之管制檢查、會晤過境旅客之許可及檢查及身分證明之查驗。(2)港口查驗部分之門禁管制與證照查驗。

在新近防堵偷渡措施上又區分：執行「安偶專案」、提昇「大陸人民行力不明系統」功能、規劃實施大陸人士入境按捺指紋措施、規劃執行「清程專案」及規劃執行「捕蛇專案」。

### 4.海岸巡防署<sup>206</sup>

我國海防工作長期以來係由內政部、國防部、財政部等單位，分別執掌相關事務，因事權不一，導致衍生諸多困擾，為改善前述弊端，國家安全會議

---

<sup>206</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158-165。

於 1999 年 3 月 18 日提案成立『海岸巡防專責機構』，經行政院研議後，成立籌備委員會，籌劃編成整備工作，同時成立靖海專案小組，並 2000 年 1 月 28 日正式成立「海岸巡防署」。

該署依法負責掌理下列事項：

- (1) 海岸管制區之管制及安全維護事項。
- (2) 入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- (3) 海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查他犯罪調查事項。
- (4) 海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- (5) 走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。
- (6) 海洋事務研究發展事項。
- (7) 執行事項：
  - A 海上交通秩序之管制及維護事項。
  - B 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。
  - C 漁業巡護及漁業資源之維護事項。
  - D 海洋環境保護及保育事項。
- (8) 其他有關海岸巡防之事項。

有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，並受國家安全局之指導、協調及支援。<sup>207</sup>

### (三) 相關機關之聯繫協調與統合運作

警察機關由於歷史因素，與國家安全局及大陸委員會之協調聯繫一向良好，其所發行之警政白皮書中，也一再強調來自於情治及政務兩條主軸的指導與聯繫。但相反的，警察機關與海岸巡防署之間，卻較少協調聯繫，此或與該署位階較高，且包含海巡、軍人、海關、文職等四類人員，同時海巡人員又多出自於前警察人員有關。

但 2003 年 10 月 3 日總統指示：「由國安會協調行政院組成專案編組，以統合力量打擊偷渡犯罪，淨化社會治安」。行政院接獲指示後表示，有鑑於大陸

---

<sup>207</sup> 同上註，頁 165。

人民偷渡來臺情形日益嚴重，除造成收容管理困難、增加財政負擔及形成疫病管制漏洞外，更衍治安死角問題，故為澈底瓦解偷渡犯罪組織，特於 2003 年 11 月 1 日起成立跨部會的「查緝偷渡犯罪組織專案」，並定名為「獵蛇專案」，為期六個月，由院長親自擔任召集人，另指派政務委員許志雄擔任副召集人，成員包含國家安全局、內政部、國防部、法務部、交通部、行政院農業委員會、行政院大陸委員會及行政院海岸巡防署等相關部會首長，並由行政院海岸巡防署署長為執行長，藉以宣示政府嚴格查緝偷渡、強力打擊不法的堅定決心。

除此之外，尚有由警政署安檢組主導，而由各縣市警察局副局長主持的「提升走私、偷渡情報諮詢佈置效能」協調聯繫會報，該會報之出席機關有：海岸巡防總局機動查緝隊、及各相關大隊、調查局地區調查站、各縣市警察分局等。該會報每季舉行一次，目的在聯繫各機關間有關取締大陸偷渡犯及非法移民之工作概況，以及交換情報資訊，並由各機關將相關問題在會議中提出，以便取得一致之見解與行動。

另有由調查局以「全國保防工作會報秘書單位」立場，召開的「地區保防工作執行會報」。該會報主要目的係轉達有關機關對查緝偷渡犯之指示及意見，並居間協調各清治單位互相配合查緝，會同執行對大陸偷渡犯之清詢工作，以深入發掘中共統戰、公安等單位幕後介入、派遣滲透線索及從事發展組織、統戰、鬼情、勾聯及其他不法活動。

### 三、有關執行面之改進探討<sup>208</sup>

由於執行機關主要分成警察機關及海巡機關，下列各項論述，將盡可能分成警察機關及海巡機關兩部分，以闡明其中之相異處。

#### (一) 犯罪情報蒐集與民力運用

欲打擊犯罪或剷奸除惡，首先需要蒐集精準的情報，才能讓執法人員將罪犯手到擒來，並且在偵辦程序中做好所有的蒐證工作，否則不但有如亂槍打馬，更可能使查緝人員自身之安危亦成問題。除此之外，精準的情報亦常能指導人們預判未來情勢，而能事先有所準備，更能鑒往知來調整本

---

<sup>208</sup> 同上註，頁 174。

身作法。但精準的情報蒐集，除由執法人員運用臥底、反間、探詢、收買等方式蒐集外，尚須依靠民力的運用。因為，從人民日常生活中的所見所聞，亦可以經由分析、整理、比較、綜合等方法，得出對於打擊犯罪極為有用的情報。

## （二）警察機關部分

警政署保防室一向為各縣市警察機關的保防指導單位，但有關警察機關之保防，大都受國家安全局之指導，執行查訪、探聽、列管、注偵、紀錄、填報等工作，目的在發現徵兆、進而發展成線索掌控對國家安全有危害之虞者。

各地警察機關對於緝獲之偷渡犯，則由刑事、陸務、保防三單位作清詢工作，清詢之項目，刑事警察局備有詳盡之題目供清詢時參考。

此外，各地警察機關轄下派出所之各警勤區員警，原有經營勤區並藉由勤區查察蒐情之任務，現已少有發揮蒐情功能者。至於刑事責任區刑事偵查員之蒐情功能，因線民獎金之壓縮，現亦較少發揮其功能。

大陸地區人民處理中心對於受收容人的第二次清詢工作，現皆由警衛組人員負責，該組成員有其自身所屬人員、保一總隊支援人員及海巡機關人員，是故所獲清詢資料皆由警察機關及海巡機關共享。但大陸地區人民處理中心警衛組人員亦曾一再直言，清詢工作重在第一次清詢，因「案重首供」，倘若時間經過後，偷渡客不無因心情平復、考慮後果、重整思緒、與人串供、受人指使等原因，而出現不願供述等情況，故偷渡客若能在第一次清詢時即完整取供，則對犯罪情報之蒐集應有較高成效。<sup>209</sup>

## （三）海巡機關部分

海岸巡防署較為值得注意的情報蒐集工作是：「對偷渡客的清詢作為」以及「諮詢布置工作」。年來對偷渡客的清詢工作歸納，完成了大陸偷渡人民入臺路線、模式、地點及聯繫方式的統計分析資料，已於本文第二章述明。在諮詢布置工作上，2001年中，海巡署即頒訂「海岸巡防機關諮詢工作執行要點」及「海岸巡防機關諮詢工作經費支用要點」，由情報處

---

<sup>209</sup>同上註，頁 174。

負責，統轄各海岸總局機動查緝隊、海洋總局偵防查緝隊及各海巡隊偵緝人員進行佈建工作。其中將諮詢人員分成三個層次，第一層次為試用人員，第二層次為儲備人員，第三層次為諮詢人員，除有年節禮品外，凡提供有效情資因而破案者尚有獎金可資領取。

#### (四) 兩岸遏阻偷渡與人口販運

根據相關研究，在 1978~1995 年間，大約有 20~40 萬中國人非法移民到世界其他國家；若僅就福建省來說，在 1979~1998 年間，至少有 22 萬人非法移居國外<sup>210</sup>。這些非法移民，各自散佈在北美、歐洲、中亞、俄羅斯、韓國、日本及臺灣，其中尤以前往美國及加拿大者為最多。每名赴北美洲的偷渡者，其所花費的偷渡費用，自三萬美金至五萬美金不等，偷渡歐洲者斯費更高，但偷渡鄰近國家如日本者則約日幣二十萬元，偷渡到臺灣者則價碼更低。無論偷渡到何處，這些偷渡客抵達偷渡國後，亟需面對不斷工作以便努力還債，或者出賣身體的命運。不僅如此，在偷渡過程中亦充滿了危險，有些因生病而被拋棄於海上，有些則病死於路途中，更有若干案例是整體悶死於貨櫃內者。例如，2000 年 6 月 19 日發生在英國多佛爾港的 58 名偷渡犯罹難事件，2001 年 10 月 8 日發生在韓國南部全羅南道麗水港海域的棄屍 25 人事件，2003 年 8 月 26 日發生在臺灣的蛇頭強推偷渡犯下水以致 6 人死亡 3 人失蹤的事件，2004 年 2 月 5 日發生在英格蘭西北部蘭開夏郡的莫克姆海灣事件等，都是典型的偷渡客血淚史。<sup>211</sup>

鑑於中國大陸偷渡客遍及世界各地，故若干國家早已要求中國大陸嚴格取締偷渡者，例如加拿大移民局長即曾因偷渡問題，於 2001 年 4 月赴中國大陸尋求解決方案，日本政府亦經常與福建省等偷渡客眾多省分的公安人員協商，請求取締人蛇集團。我國海岸巡防署，亦曾鑑於兩岸海上犯罪層出不窮，以及兩岸間複雜敏感之政治情勢，而研擬「建立兩岸共同防制

---

<sup>210</sup> 周津娥、王顯峰，《當代中國非法移民活動的特徵》（廣州：濟南大學華僑華人研究所研究論文），頁 2。

<sup>211</sup> 《聯合早報網》，2000 年 3 月 7 日。

海上犯罪聯繫機制實施方案」送大陸委員會核備，並在陸委會的協助下，於 2003 年 2 月 22 日與中央警察大學在金門共同舉辦「金廈治安管理學術研討會」，初步與大陸福建地區執法單位建立協調聯繫窗口及犯罪情報交換之共識。警政署更早於幾年前，即常透過中央警察大學等學術交流管道及民間偵防協會等管道與大陸警務人士交流協商，以緝捕逃亡至大陸的通緝犯，只是警政署與中國大陸的聯繫多限定在重罪犯人的引渡，而少牽涉人蛇集團或偷渡問題。

現階段兩岸遏阻偷渡與人口販賣，似尚無恰當管道能夠發揮功能，即使有恰當管道，一如海岸巡防署所言般，但證諸加拿大、美國及日本各國與中國政府的交涉情況來看，其成效恐怕尚有發揮空間。

#### (五) 查緝科技裝備與人員訓練<sup>212</sup>

##### 1. 警察機關

警察機關因負責陸上大陸偷渡客及非法移民之查緝工作，故所用查緝之科技裝備均與刑案偵查同，別無其他較為例外之查緝工具。

至於有關機場、港口安全維護之演習與講習，則有「平安演習」、「港安演習」、「機場安檢工作講習」、「貨櫃落地檢查及港區安全維護巡迴講習」、「貨櫃檢查及港口應變處理講習」等。

除上述各項演習及講習之外，警察機關對於查緝偷渡客與非法移民之創新作法，以及如何辨識偽證偽證等知識，似一直停留於早期階段，少有講習訓練。

##### 2. 海巡機關

海岸巡防署海洋巡防總局目前設有廿個海巡隊暨直屬船隊，各分別分置全國各地。各海巡隊目前廿噸級以上巡防艦船艇總數計有 167 艘，另廿噸以下小型船艇計有 25 艘，合計大小艦船艇總數為 192 艘。

海巡機關利用上述艦艇等裝備，以及沿海各海巡隊人力與雷達，進行發覺運送偷渡客之船隻及查緝偷渡客之工作。一般而言，若欲發現偷渡

---

<sup>212</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 178。

船隻及查緝偷渡客，首要仰賴良好的雷達搜尋功能，其次則需優質的人力與快速的船艇。蓋因雷達常有掃瞄盲點，故欲發現可疑船隻首需良好的雷達，並且應注意雷達之覆蓋面積，例如最近海巡機關即在澎佳嶼島上增添新購雷達，以增加搜尋幅度。但雷達雖可發現徘徊於海域的可疑船隻，然其在雷達銀幕上僅能展現出光點，此光點尚須輔以優質人力評估，始能確定是否可疑船隻，確定後才有後續的通報作為。然而，通報之後仍須快速船艇前往光點處瞭解，以及岸巡大隊人員前往可疑處守株待兔，方有可能在海上或岸際緝獲偷渡客。據悉，海巡機關在年年建置整備下，目前雷達銀幕已能連線至海巡署勤務指揮中心，俾便作複式監控及即時下達指令。

海巡機關除於平時強調：「加強勤務部署、綿密海上偵巡；籌建新艇、汰換舊艇，提高巡邏密度」外，尚經常實施人員專業訓練。其訓練科目計有：<sup>213</sup>

- (1) 加強船艇操作、駕駛技能。
- (2) 加強查察密艙、密窩技巧。
- (3) 加強雷達、無線電之監控、搜尋能力。
- (4) 加強海上警網及安全戒護訓練。
- (5) 開辦海岸巡防機關司法警察專長訓練班。

然而，無論如何精實教育訓練，對於偷渡船隻之查緝，仍以情報布建及控管可疑人船為最重要。因而，海巡機關乃經常強調：廣蒐海上治安情資，以及加強涉案人、船列管。例如，該署即每年一次，分梯次，作為期五天的勤工幹部講習，此外，亦常視需要不定期招訓情報任務講習班；至於對漁民等的情報布建工作，據悉也已進行長久。

#### (六) 兩岸情報合作與司法互助

由於目前海峽兩岸政治環境之閼隔，助長不法之徒僥倖心態，致使中國大陸成為黑槍、毒品之主要來源地，以及汽、機車之主要銷贓地，更是各類通緝要犯逃匿、隱藏之溫床。內政部警政署有鑒於此，基於 1990 年兩

---

<sup>213</sup> 同上註，頁 180。

岸雙方在金門簽訂之「金門協議」，乃透過海基會及兩岸紅十字會之居間協調聯繫，辦理兩岸刑事案件情資傳遞暨刑事犯、通緝犯之遣返工作，其中包含偷渡客。然因兩岸政治環境因素，雙方互不信任，致使上述遣返工作之成果，實非理想。

刑事司法互助通常可分為狹義、廣義、最廣義等三種，狹義司法互助一般稱為「小司法互助」，包括對證人與鑑定人的詢問、物的搜索扣押與移交、文書送達、情報提供等，廣義司法互助包括引渡與狹義司法互助，最廣義司法互助為刑事訴追移轉、外國刑事裁判的執行與廣義司法互助。惟由於我國特殊之政治生態，對於大陸政策採較嚴格之立場，正式之兩岸情報合作與司法互助，僅能以非正式方式進行，因此，私下之情資交換與協緝遣返通緝客，亦受到甚多之限制。至於兩岸治安人員之互動，則有以下限制：<sup>214</sup>

- (1) 僅止於遣返工作上之互動。
- (2) 兩岸治安人員之交流活動，受限頗多，難以開展。
- (3) 港澳治安機關之態度，仍受限於大陸，未能公開支援協助。

#### (七) 其他相關問題檢討

##### 1. 警察機關查緝偷渡客之業管單位過多

各地警察局查獲偷渡客後，首由刑事組、陸務課、保防組聯合清詢，以便查出其來龍去脈。其後若為偷渡客則送大陸地區人民處理中心，但若係非法移民，則暫置於拘留所改裝之臨時收容所，待辦妥一切手續後，再出員警押送機場強制出境。合法來臺之大陸配偶，在停、居留期間，尚須由派出所員警每月一次以流動人口名目查察，其來臺前尚須由警勤區員警對保，故其業管單位粗估即有刑事組、拘留所、陸務課、保防組、戶口組、行政組等，其業管單位毋寧過度盤雜。

##### 2. 將非法移民暫置於臨時收容所可能不當

各縣市警察局目前臨時收容所容量有限，查獲之大陸偷渡人民及合法入境非法打工之案件又多，故常有收容量之壓力(因尚有外勞)，尤其臨時收容

---

<sup>214</sup>同上註，頁 182。

所條件不佳，對於人權保障實嫌不足。再者若大陸非法人士牽涉刑案時，需取得檢察官同意始能移送大陸地區人民處理中心或強制出境，故時有長期收容之現象。查獲之偷渡客在新竹、宜蘭兩處理中心收容人數飽和時，偷渡客等待遣送之收容時間亦長，人犯情緒管理經常出現困擾。

此外目前內陸查緝之偷渡女子，以在色情場所、賓館從事不當工作者為多，尤其女性病症又多，臨時收容所之偷渡女子更常因色情行為，身染性病或其他婦女病須送醫診療，其醫療費、伙食費及其他偷渡犯日用品費用，係由員警私人先行墊支，檢據再向境管局請領，此在在造成員警查緝之困擾，亦難免影響查緝意願。倘若向被收容人收取費用，又易被誤認為貪瀆，是故將偷渡客或非法移民放置於臨時收容所可能不當。

### 3.大陸地區人民處理中心組織、人事與管理問題

目前大陸地區人民處理中心組織為臨時編組，各級幹部雖負義務卻無任何津貼，此實虧待基層幹部。再者，大陸地區人民處理中心之內亦無任何醫務人員，一旦被收容人有病，戒護人力即成問題，尤其若有愛滋病或精神異常者等時，其管理更形棘手。<sup>215</sup>

綜合言之，在機制面部分，相關機關現可分為政策指導與協調機關及執行機關兩大類。政策指導及協調機關為國家安全局與大陸委員會，二者之間的分工，因各有所長，功能尚不至重疊，兩機關與執行機關間亦能相互尊重。各執行機關間則因管轄區分尚屬明確，主辦與協辦分工亦明，故各相關機關在角色及任務分配上，均能調適良好，職權範圍亦隨而穩定，工作方法則因有指導機關不斷提出意見，故經常能做情況調整，與時俱進。在機關統合上，亦因有獵蛇專案之實施，而使執行機關，尤其是警察機關及海巡機關間能相互配合，同時更隱有互相競爭之色彩。當然，亦有若干地方仍須注意，例如「大圈仔」成為國安議題之後的因應措施、司法機關過度介入處理程序是否安適、相關統計數字尚嫌混亂、警察與海巡機關間尚有小部分職權重疊等。

在執行面部分，主辦機關的警察與海巡機關，均能稟持所負任務，在管轄區域內依職權規劃各種有效專案常態執行，其各自績效亦屬良好，大陸

---

<sup>215</sup> 同上註，頁 86-87。

地區人民處理中心更能做狀況迅速應變，俾免遭受國際指責。但仍有警察機關業管單位龐雜、臨時收容所妥當與否之問題、大陸地區人民處理中心組織有待加強等缺憾。<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup>同上註，頁 188。