

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：為大陸偷渡犯突破我國海域及岸際巡防，成功進入內陸者高達八成以上，其中又以北部地區最為嚴重，顯見海防空虛；再者，由於人蛇集團猖獗，大陸偷渡犯人數不僅居高不下，且以企業化經營，但行政院未能落實政策指導與監督考核，對人蛇集團之查緝，績效不彰，力有未逮，顯有怠失，爰依法糾正由。

參、事實與理由：

台灣四面環海，查緝走私、偷渡，為國境巡防之主軸。解嚴以來，大陸偷渡犯來台情形泛濫，大多數從事色情、違法工作，部分涉及幫派、搶劫、殺人等社會性犯罪，另有涉及滲透蒐情之慮，此期間又發生口蹄疫、愛滋病、嚴重急性呼吸道症候群（SARS）等傳染性疫疾，損害衛生健康，因此，走私及偷渡問題顯現出來的安全漏洞，對我國社會治安及經濟秩序已造成嚴重威脅。近年來，行政院海岸巡防署（下稱海巡署）等機關持續就法制面及執行面檢討強化，以有效打擊偷渡。惟九十二年八月二十六日，兩艘載運大陸偷渡女子來台之漁船，因遭海巡署艦艇追緝，於西部外海將漁船上二十六名大陸偷渡女子推落海中，造成六人溺斃悲劇，凸顯兩岸偷渡問題嚴重，不僅危害社會治安，威脅國家安全，更損及我國人權形象。爰就各機關相關缺失臚列如次：

一、大陸偷渡犯突破我國海域及岸際巡防，成功進入內陸者高達八成以上，其中又以北部地區最為嚴重，顯見海巡署對於海防未能有效防制，洵有怠失，行政院亦有監督考核不周之責。

(一) 依據海巡署針對查獲之時間點統計，九十一年七月至九十二年八月之間，各機關查獲大陸偷渡犯計一、〇四七人，來台當天即被查獲占百分之二十六，一個月內被查獲者占百分之五十九，一到三個月被查獲占百分之十，四到六個月被查獲占百分之二。再據內政部警政署（下稱警政署）九十二年全年清查各大陸地區人民處理中心一、八三〇名偷渡犯之結果，來台當日被查獲者占百分之二十，在台期間一個月以內被查獲者占百分之七十三，半年內被查獲者占百分之九十三，百分之八十二已突破海域及岸際防衛，成功進入內陸之後被查獲；警政署於九十二年十一月一日至九十三年四月三十日實施「獵蛇專案」期間，復清查一、六一三人之結果，來台當日被查獲者占百分之二十，在台期間一個月以內被查獲者占百分之六十八，半年內被查獲者占百分之九十六，進入內陸之後被查獲者達百分之八十八。警政署之清查結果詳以下二表：

附表：我方查獲大陸偷渡犯時其來台期間統計

查獲時來台期間	當日	一月內	半年內	一年內	二年內	超過二年	合計
九十二年全年	345 19%	1001 54%	365 20%	53 3%	51 3%	15 1%	1830

獵蛇專案期間	320 20%	782 48%	451 28%	45 3%	11 1%	4 0%	1613
--------	------------	------------	------------	----------	----------	---------	------

附表：我方查獲大陸偷渡犯之地點統計

查獲地點	海上	沿岸	內陸	合計
九十二年全年	233 13%	91 5%	1505 82%	1830
獵蛇專案期間	173 11%	22 1%	1418 88%	1613

(二)再就偷渡來台之上岸地點分析，據海巡署說明：大陸偷渡犯來台上岸地點以北部最多，約占百分之六十，而東北角從瑞芳、瑞濱、八斗子、碧砂到協和火力發電廠一帶，約占北部地區上岸人數百分之三十四，該等地區沒有明顯潮汐，海蝕平台甚多，上岸不需工具，且海岸曲折，緊鄰海岸公路，疏散躲避查緝容易；再者，北部色情市場大，謀生容易，造成東北角偷渡頻繁。復據前揭警政署九十二年全年清查結果，上岸批數及人數最多之地點，依序為：台北、基隆、宜蘭、台中、屏東、台南、高雄沿岸，其中以北部地區台北、基隆、宜蘭三縣市海岸作為偷渡上岸地點者約為百分之八十五；實施「獵蛇專案」期間之清查結果，依序為：台北、基隆、宜蘭、台中、屏東、台南、桃園沿岸，幾乎完全相同，自台北、基隆、宜蘭三縣市偷渡上岸者約為百分之八十二。次多上岸地點為：中部之台中，南部之台南、高雄、屏東，北部之桃園海岸，惟人數相去甚遠。警政署清查結果詳下表：

期間	獵蛇 專案	九十二年 全年	岸地
	195 12%	333 18%	基隆
	129 8%	134 7%	宜蘭
	1004 62%	1105 60%	台北
	37	40	桃園
	8	26	新竹
	5	15	苗栗
	55	52	台中
	15	2	彰化
	30	3	雲林
	6	1	嘉義
	38	28	台南
	16	37	高雄
	43	35	屏東
	43	5	台東
	17	10	花蓮
	5	0	澎湖
	2	3	金門
	1	1	馬祖
	1613	1830	合計

因此，就已查獲之大陸偷渡犯統計，以東北角為主之北部地區，係偷渡上岸最猖獗之處，被突破情形最為嚴重。

(三)綜上所述，大陸偷渡犯突破海域及岸際巡防，成功進入內陸活動者高達八成以上，海巡署所司海域及岸際巡防之防衛率竟不到二成，數值偏低，且有惡化趨勢，尤以東北角海岸，海防更形脆弱，海巡署未能有效防制，洵有怠失，行政院亦有監督考核不周之責。

二、由於人蛇集團猖獗，大陸偷渡犯人數不僅居高不下，且又朝企業化經營，但相關主管機關對人蛇集團之查緝，卻績效不彰，力有未逮，顯有怠失，行政院亦有監督考核不周之責。

(一)據海巡署說明：「人蛇」乙詞，係香港以往針對大陸人民利用地道或游泳等方式偷渡，其外觀宛如蛇在地洞或水上行動，故稱為「人蛇」，而對於仲介偷渡集團與主嫌則分別稱為「人蛇集團」及「蛇頭」。行政院大陸委員會（下稱陸委會）則引用

司法院函示：「蛇頭」係指安排大陸人民偷渡至大陸以外地區之人而言。八十年初期，大陸福建平潭偷渡來台屬半公開化，當地不肖分子開始以偷渡為業，兩岸間從事走私、偷渡不法之徒逐漸合流，人蛇仲介於九十年之前，已發展成有組織、有計畫、分工嚴密之人蛇集團，成員包含幕後仲介蛇頭、大陸地區物色女子、大陸及台灣漁船（舢舨、膠筏）與岸上警戒、搶灘接應、車輛接運等人員。人蛇集團之犯案過程，通常係先於大陸招攬及覓妥偷渡者，集中於一地，依照約定登岸之時間、地點，以快艇接運至海峽中線或沿海，隨即登上台灣漁船、舢舨，再由台灣蛇頭接應上岸，並聯絡色情業者或其在台親友接載，亦有代為安排在台工作及協助匯款、返回大陸等事宜。

（二）警政署統計，該署自七十六年至九十二年共計查獲大陸偷渡犯四三、六一九人，海巡署自八十九年成立至九十二年計查獲二、八三一人（另協辦查獲六六四人），法務部調查局（下稱調查局）自八十五年至九十二年查獲一、七一六人；九十二年該三機關共計查獲大陸偷渡犯三、八五〇人，較九十一年增加九四九人，查獲人數居高不下，不減反增。詳下表：

年度	76至85年	85	86	87	88	89	90	91	92	合計
----	--------	----	----	----	----	----	----	----	----	----

警政署查獲人數	31403	1598	1053	1117	1718	1339	1213	1833	2345	43619
海巡署查獲人數						341	375	816	1299	2831
調查局查獲人數		317	243	74	237	259	128	252	206	1716
總計	31403	1915	1296	1191	1955	1939	1716	2901	3850	48166

綜據陸委會、海巡署及警政署表示：早期大陸偷渡犯入境後，多半四處瞎闖、口音衣著差異或自行尋覓雇主等因素，不久即行跡暴露而遭查獲，其後人蛇集團包辦之「偷渡保證班」、「三包」（包路上安全、包到台灣吃住、包介紹工作）方式，有組織、有計畫安排船隻接駁、掩護登岸、脫離現場等各環節，每一過程專人接應，甚至舉辦「行前教育」，包括來台後注意事項、台灣風土民情及社會習慣、遇警盤查時之對策，採企業化經營。是以，偷渡問題之癥結在於人蛇集團猖獗，又可吸收偷渡失敗之成本，致偷渡犯來源、運輸管道、工作安排、洗錢管道均無虞匱乏。因此，必須正本清源，對處於上游及居間之人蛇集團，從嚴追訴處罰，方可有效遏止偷渡。惟迄九十二年為止，我國查獲之「人蛇集團」（仲介偷渡集團）之「蛇頭」

(主嫌、首謀)僅有：「李○○人蛇色情仲介集團」、「馬○人蛇色情仲介集團」、「陳○○人蛇色情仲介集團」、「陳○○人蛇色情仲介集團」，該四案件均由海巡署海岸巡防總局桃園機動查緝隊偵破。本院詢據該隊人員表示，係從零星個案著手，抽絲剝繭，交叉比對，追查聯繫網絡，最後找出首謀，一舉成擒。惟該署其他縣市機動查緝隊破獲人蛇集團之績效竟乏善可陳。

(三)綜上，由於人蛇集團猖獗，大陸偷渡犯人數不僅居高不下，且又朝企業化經營，致偷渡犯來源、運輸管道、工作安排、洗錢管道均無虞匱乏，但相關主管機關對人蛇集團之查緝，卻績效不彰，力有未逮，顯有怠失，行政院亦有督考核不周之責。

綜上論結，大陸偷渡犯突破我國海防，成功進入內陸者高達八成以上，又以北部地區最為嚴重，顯見海防空虛；再者，由於人蛇集團猖獗，大陸偷渡犯人數居高不下，且以企業化方式經營，危害社會治安與國家安全，行政院未能落實政策指導與監督考核之責，洵有缺失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 五 月 二 十 六 日