

中國偷渡客對台灣國家安全的影響

蘇進強 / 中華文化復興運動總會秘書長、台灣新世紀文教基金會國家安全委員會召集人

壹、前言

我國是海島國家，雖然四周有海洋作為屏障，足以減緩類如陸地國境線較不易防守的安全壓力，但若外來威脅以海空夾擊方式進逼，台灣本島超過一千二百公里的綿長海岸線，因欠缺縱深且無具有犄角地勢相互支援的戰略地形下，即可能因為備多力分，無法形成內線作戰的優勢作為，而成為國境安全的負擔。換言之，海岸線如果不能有效設防，就可能被突穿，使共軍有機會向城鎮攻掠，進而分割國軍戰力，使我國防陷於不利態勢，由此可見海岸安全的重要性。

眾所週知，在兩岸武力對峙時期，海岸線類似於國共兩軍的作戰禁制線，兩國均由軍隊負責近岸及海上的安全事宜，對於海岸線及港口的管制也都非常嚴格，然因台灣海岸線過於綿長，偷渡的情況仍時有所聞；解嚴後，海岸線大幅開放，原先由國軍負責的海防工作移交行政院海岸巡防署，但因編裝配備與國軍有很大差異，加上兩岸交流熱絡，大陸偷渡客進入台灣的事件更是急速增加。姑且不論其闖入台灣動機為何，其所採取偷渡入境的方式，確實已經嚴重危及我國國境安全，而藉由偷

渡潛入台灣的共諜，根據調查局等國安單位的統計，其人數已超過三千人，其在台灣所從事的各項情報、特工與犯罪行為，更成為我國政治、經濟與國家安全的重大威脅。

貳、國際性趨勢與兩岸偷渡現況

在國際社會中，每每因為戰亂與經濟的因素而造成移民的現象，而在全球化的趨勢下，更促成了移民的國際化。這種移民有主動與被動兩種類型；被動式移民乃國家機器基於經濟發展差異，而將人口由高密度地區移往低密度地區，以謀求國家經濟發展或減輕人口壓力；如中華人民共和國為擴建三峽大壩，將百萬人民強制遷徙即屬此類型；此外，基於對特殊族群人口的宰制及減低其影響力，也會以增加不同種族人口比例的方式，以稀釋特定人口與族群的影響力；此一類型亦可見諸中共建政初期對西藏等少數民族的宰制事實。也有因為國家破滅造成人民被迫向周邊國家流動而形成非法移民，如1975年起中南半島國家相繼淪入共黨統治，就造成數百萬人的難民潮，對東南亞國家造成政治與經濟的重大衝擊，最近的阿富汗、伊拉克戰爭，亦有此類型移民的現象。

在主動移民方面，由於不同國家或城市發展的差距，人們為求得更好的經濟生活及公平競爭的機會，會自發性的移動人口，各國政府也會因此訂定相關移入、移出的管制措施。合法性的主動移民，因為受到相關法律的規範，除了技術性人才流失與可能發生潛在社會危機之外，比較不會產生國家安全的問題。相對的，若是非法移民，就可能造成國家安全、經濟、治安，甚至是社會與文化威脅。

綜合而言，造成人民移出國家的主要原因有戰爭、貧窮、宗教、種族迫害及自然災害等因素，而吸引移民的原因則可能是經濟高度發展，社會福利健全，以及因為出入境和邊境控制防衛的鬆散，商業旅行的增加等因素形成。另一方面，組織犯罪的網路化與全球化也加強了非法移民的發展。

準此以觀，1950年前後，因國共內戰而被迫由中國大陸遷徙來台的軍公教人員及一般人民，即是前述因戰亂及政治因素的「被動移民」類型。在兩岸冷戰且尚未開放交流之前，政治的誘因常使大陸軍人、民眾甘冒生命危險而「非法移民」至台灣，但也因政治因素而使非法成為光榮的「合法」，甚且享有優渥的獎勵，也因此大陸軍民利用海空交通工具「起義來歸」的例子甚多。隨著兩岸政治變遷與經貿的快速發展，我國政府遂取消對「反共起義」來歸人員待遇，也因此政治因素偷渡或非法移民來台人員逐漸減少，因為經濟因素及其他特殊原因偷渡滯台者則漸增。由於兩岸在語言、外貌與生活習慣上的差異不大，加以偷渡手法日益推陳出新，已令偵防機關防不勝防，疲於奔命。

在偷渡的方式方面，以漁船載運換乘或

直奔我海岸線為最常用的方式，其他如以假證件或變造證件矇混入境，或偽造親屬身份以依親名義進入台灣者則所在多有，其他如參與各項交流活動中途脫隊滯留不歸，或是以假結婚方式入境更是近年頻傳的偷渡方式，最近沸沸揚揚的大陸新娘事件即屬之。

持平而論，台海兩岸之間偷渡或非法移民的現象與全球化下所產生的移民趨勢自不能等同概論，基本上，中華人民共和國根本不承認在台灣中華民國國家地位，也因為中國不願放棄武力犯台，使得兩岸爆發戰爭的可能性仍然存在，表面上交流熱絡，實質上卻潛藏戰爭危機的情況下，原本因為交流所衍生通商、通婚、探親等人民進一步互動行為，也因為戰爭威脅而不得被賦予高度政治意涵，也使得一些尋常的兩岸共同打擊犯罪事務，迭生波折，更增加我國在國家安全防衛上的壓力。

參、中國偷渡客對我國國家安全產生的危害

冷戰兩極對立格局崩解之後，傳統的軍事外交安全，已經成為同時關切軍事性與非軍事性安全威脅之「綜合性安全」（comprehensive security）的概念，而有關經濟、生態、族群及社會等非軍事領域的安全議題，亦成為普受重視的議題。雖然兩岸之間在武力對峙期間，亦在軍事、外交、經濟、文化、心理各戰線上遂行各種戰略攻防，但都是以武力為中心的總體戰，處在明確的敵我對立、有固定戰線與目標的情況下。但在兩岸情勢稍有和緩，交流日益擴大的情況下，兩岸不僅在經貿、文化方面的往來日益激增，就連國防

單位亦在國防白皮書中倡議兩岸國防事務信心建立措施，使昔日以武力為核心的戰線，轉而成為已非傳統安全為中心的總體戰線。因為中國偷渡所形成的國家安全漏洞，亦屬於非傳統安全的內涵，而將危害國家安全的總體戰線，茲分述如下。

一、情報安全

情報工作不分戰時或平時，也不分軍隊實施或民間實施。一般精密的情報蒐集工作不能排除可能以各種合法身份掩護進行，但是「第五縱隊」或是特工人員進入台灣遂行情報蒐集與佈建的工作，則可能採取偷渡等非法的方式進入台灣，因此，中國偷渡客對台灣國家安全的危害，首在情報安全。據估計目前在台灣藏匿的中國特工在三千人以上，這些特工人員可以藉各種偽裝身份探查我國政經中心、科學發展園區、戰略要地、安全與軍事防衛設施等情報，若不加以有效防範，則國家安全門戶將完全洞開。

二、經濟安全

中國偷渡客主要依賴漁船作為偷渡的工具，而漁民為了貪圖暴利鋌而走險，勢將放棄其漁撈本務，要不間置在家等待載運偷渡客良機，此若形成普遍趨勢，將使純樸漁村成為非法與犯罪集散地，對我國漁業發展造成重大影響。來自中國內地的男女民工，因為薪資低廉，雖然因為不合法而只能冒險的短期工作，但亦將排擠我國勞工及特定行業工作者的就業機會，造成失業率居高不下，國民收入也會降低，政府勢必要提高支出，以因應失業勞工的各項福利措施預算。

三、國境安全

台灣海岸線綿長達一千二百多公里，目

前僅由海巡總署的數萬兵力負責近海及海岸線的第一線守護工作，而兩岸人蛇集團利用各種偷渡工具及國境防線上的漏洞，恣意進出，將危及國境安全。由於國境線亦多為敏感地區，對於護漁驅逐漁船以及盤查可疑偷渡船隻，都可能因為爭議與糾紛的處理不善而成為危機的引爆點，為此更需增加國境安全的巡護兵力。

四、社會安全

社會安全所指的是社會次文化之間的衝擊與族群之間的衝突。以偷渡常用的假結婚為例，為便於大陸人士至台灣從事各項不法活動，人蛇集團通常會以假結婚獲得身份掩護，以進入台灣。但婚姻是促進族群融合與社會安定的人類群聚方式，如今成為操弄偷渡入境的手段，甚至衍生出大陸新娘受到特定政治團體運作，操控做為打擊政治公信力的假借人權、人道之名行政治抗爭的現象，不僅影響婚姻所產生的家庭安定功能，反而形成婚姻價值的錯亂，降低家庭功能，而這些提供假結婚掩護的台灣人民，因內心失去安定感，也容易衍生各種家庭糾紛，引起社會問題，乃至於激化族群對立造成社會的動亂。

五、健康安全

健康安全指的就是因為偷渡及非法移民所產生的各種流行性疾病與傳染擴散。今年3月發生的SARS疫情奪走了近百位人民的生命，經過國際衛生單位與中國本身的調查顯示，其發病的源頭就在於大陸廣州，並透過人員的流動接觸，造成全世界的感染。連透過合法的管道，經過檢疫程序，這個可怕疾病尚有可能穿透過機場檢疫系統，傳入台灣，造成致命傳染病的大規模流行，更何況是偷渡人口的移入，在偷渡工具與環境簡陋、髒亂與毫無防疫單

位把關的情況來看，偷渡將成為影響我國健康安全的最大威脅來源。

肆、對防制偷渡的建議

雖然有關中國人民非法偷渡來台之查緝、收容及遣返作業係由內政部警政署執行，但這僅屬防制偷渡工作的一環，必須整合情報、經濟、海巡、警政、衛生、戶政、境管等各部門業務及執掌，甚至與對岸政府進行犯罪防治合作，才能有效防治與根絕偷渡事宜。

一、強化兩岸防制偷渡與犯罪之合作與資訊交流

要有效防治偷渡與國境犯罪，若對岸政府與公安單位不敢合作或刻意放縱，甚至於此做為扶亂我國防安全的策略，則我國軍只能被動防堵；反之，若中國政府展現善意，建立兩岸警政海防單位合作機制，則不僅可交換兩岸偷渡活動的資訊，監控可疑份子活動之外，更可藉此建立在兩岸制度化與常態性交流合作模式的基礎，進而積極推動相關事務的交流活動，建立雙方互信與共識，共同打擊犯罪，遏止偷渡走私。

二、強化入出境證照申請審查與機場港口證照查驗

由於我國身份證件常遭中國人民盜取及冒用，因此核發機關應該嚴格審查及核對申請者相關資料，必要時協同管區員警進一步訪談查驗，以防止偷渡客利用我方公民資料申領真實證件。另外對於處於第一線防堵關口的機場港口證照查驗作業，更應增強辨識人員辨別證照真偽的能力，並配合先進科技輔助強化查驗工作。

三、整合防治偷渡機關查緝工作與效能

除了現行負責查緝的三個機關如岸巡、海巡及警政機關之外，地區憲調組、檢調單位、情治機構，甚至與地區戶政機構之間都應建立橫向聯繫、通報與協作的功能，以發揮情報交換與整合效能，避免人力與資源的重複浪費，並抵銷各單位查緝功能。尤其地方鄰里和管區員警的查察與通報，更是落實戶政查詢與管制，防治地下人口流動的重要基礎。

四、強化已進入台灣中國人民的管理

不可否認，中國人民以假結婚、假依親及各種非法方式來台者日益增多，加上原有合法入台者很難以有效的管理手段，監控與防止其從事不法活動，造成警政機構無法掌握許多失蹤的中國人民。目前警勤區員警在獲得入出境管理局有關大陸人民入境資料之後，如果沒有見到當事人申報登記，必須主動前往其申請居住地址盤查，並於其居留期間，定期前往查察，如確實發現行蹤不明，必須儘速通報及建檔。但這僅就合法入境中國人民所做的管理方式，對於那些以偷渡方式入境者，就只能靠警政人員的盤查與犯罪偵防，來被動因應，所能發揮的成效有限。其實對於合法入境者，因為都有一個合法入境的源頭，結婚的對象或依靠的親屬，只要能夠掌握申請的親屬，定時訪查發現異狀確實通報，應可相當程度減少不法犯罪活動。對於偷渡者，則必須採取多管其下的手段，一方面加重偷渡犯罪蛇頭的刑責，沒入其用以載運偷渡犯的漁船，更須對貪圖小利僱用大陸人民工作的雇主，視情節給予自由刑與財產刑的處罰，以遏阻其僥倖心理。

伍、結語

雖然兩岸之間合法往來的人民與交流事務越來越多，甚至已經有限度開放大陸人民來台旅遊，但不可否認的，以各種非法手段來台工作或從事不法活動者，人數亦激增至危及我國家整體安全的地步，固然我們不能因為少數人的不法與犯罪行為，而全盤否定甚至懷疑所有中國來台人民，

甚至刻意歧視或給予不平等待遇，但是相關單位必須基於國家安全優先，摒除政治意識形態與族群的好惡，參酌各國對移民、偷渡犯罪行為的規範與法律，擷精取長理性務實修訂「兩岸人民關係條例」，建立嚴格查察偷渡犯及強化中國來台人民的管理機制，以遏止中國從我內部遂行各項間諜破壞及統戰作為，影響全民心防，危及我國家安全。