



日本海上非法入國事件 與其因應策略概述

文／黃友信



日本「出入國管理基本計畫」之提出 與修正

時值國際社會蓬勃發展之際，各國人民間往來亦日益頻繁，其中尤以經濟活動所生影響，最為深遠。對於許可外國人民入境之國家而言，在允許他國人民進入該國之時，實即已意味著，該國國內社會因而面臨不可預知之衝擊乃意料中事，惟積極尋求適當處置方案以爲因應，則事屬當然。如同日本、美國等高度工業發達國家，由於經濟發展迅速、物質條件優越等外在誘因使然，致使其他低度開發國家或開發中國家之人民，悠然嚮往而趨之若鶩，因之此類國家於面臨外國人民紛紛湧入同時，對於前開問題如何審慎處理，即益顯其重要性。

國家本於主權，對於外國人管理事項原即享有

廣泛裁量權限，惟外國人之入境管理事務，實與該外國人所在國家之外交政策、國內公共衛生、社會秩序維護、本國國民生活保障等諸事息息相關，因之一般國際法觀點均肯認，有關外國人入國之許可與否、許可入境條件之訂定，乃至非法入國(境)外國人之強制出境等事項，原則上應由各國自行裁量，較爲妥適。亦即如此，各國基於維護其本國國內秩序之立場，在不違反平等原則之限度下，通常即大幅度以其國內法規範相關事宜。

1952年日本推動中央機關組織調整計畫，即將內閣原有之法務廳改設法務省，以法務大臣爲機關首長，法務省之下另設有入國管理局，掌理關於日本人出國、返國及外國人入出國管理事宜。1989年日本修正「出入國管理及難民認定法」時，即於該法第61條之9明定，法務大臣應訂定「出入國管理基本計畫」，明確反映外國人入國及居留本國之概況，確立出入國管理之重要方針及必要政策，以期建立公平合理之出入國管理制度。

日本法務省嗣於1992年(平成4年)首次頒布出入國管理基本計畫(通稱「第一次出入國管理基本計畫」)，揭示「妥善接納外國人」及「排除不受歡迎之外國人」兩大政策方針。於此前提下，如何致力「圓滿促進人際交流」以及「因應非法外籍勞工問題」，遂成爲當時日本入出國管理事務之主要課題。惟近年來，日本人口結構逐漸產生轉變，形成幼齡化及高齡化社會型態，特別是在時序進入西元二〇〇〇年之後，人口總數已較預測值爲低，立即



面臨勞動力嚴重不足之狀況。有鑑於此，日本政府遂嘗試引進外來勞力以期有所彌補，惟伴隨大量外國人之移入，不僅有社會摩擦、經濟生產力降低、文化衝突等現象之發生，復有非法入國(境)事件、組織性國際犯罪等惡性重大之不法情事接踵而至，益使日本社會治安面臨重大考驗。

針對上述社會現況，日本法務省遂於2000年(平成12年)3月24日公布第二次出入國管理基本計畫，檢討修正入境許可標準，以茲因應。基於「維持社會安全與秩序」之理念，提出「對於非法滯留者實施強力而有效之對策」綱領，具體措施則包含加強舉發不法者、靈活運用收容設施並儘速遣返收容者，以及強化警察機關、勞動省、海上保安廳等有關機關間之聯繫等項目。其中，海上保安廳以職司海上警察機關之勤務，遂負有捍衛海上國境、防杜犯罪流入國內、維持海上治安及確保海域安全等重要任務。

日本近年間非法入國事件之發展態勢

日本在第二次出入國管理基本計畫中指出，自1996年(平成8年)終以降，中國大陸等鄰近日本之國家所屬船舶，發生集體非法入國事件之案件數日益激增，亦由於該等非法入國者未經正式辦理入境手續，因而對於上述人員實況之掌握，不免有所困難，惟如觀察日本入國管理局歷年執行強制出境之人數消長情形，亦不難發現，非法入國者之滯留日本時間，似有逐漸遞延之趨勢。

此外，日本政府嚴格執行入國審查作業，並暫時停止免簽入境之優遇措施，乃造成意圖入境日本非法就業之外籍人士，無法經由正常入境程序順利入境日本。亦即如此，凡意圖入境日本非法業者，往往藉由船隻搭載進行集體偷渡，並持有海外犯罪組織偽造變造之護照入境，近年來類此事件已有逐漸增加之趨勢。此外，據日本官方分析指出，

由於跨國性犯罪組織日益猖獗，介入上開集體偷渡事件之策劃，載運偷渡犯之船隻多於船內設有密艙，並於海上經由漁船接駁載入等犯罪手法之推陳出新，在在均強化類此案件之嚴重性。

日本近數年間所發生之非法入國事件，以來自中國大陸者為主，至其上岸地點，則遍及日本全國各地。1990年(平成2年)間，日本首度發生中國大陸籍漁船集體偷渡事件，甚且發生藉藏匿於貨船內以進行偷渡之行爲，至其發展型態亦走向集體化。1992年(平成4年)前後，除原有之中國大陸漁船外，臺灣籍漁船及其他第三國貨船參與集體偷渡之案例，亦出現增加之趨勢，尤其自1996年(平成8年)開始，迄於1997年間，上開型態之偷渡案件更發生急遽增加之現象。

翌年，過去經中國大陸籍漁船搭載直接偷渡進入日本，或於日本海域轉乘日籍船隻偷渡入境之案例雖有減少，惟另一方面，藉潛伏於貨船之密艙內，於韓國海域上自中國漁船接駁至韓國籍漁船，駛由日本海方面偷渡上岸，並持用偽造變造之船員手冊，偽裝商船船員之案例則相對增加，不僅犯罪手法日益精進，犯罪情節亦趨重大。1999年(平成11年)，仍接連不斷發生上述藏匿於船舶密艙，或經由韓國漁船搭載進行偷渡等多數案例。同年下半年開始，以中國大陸為主之非法入國事件，有逐漸減少的傾向，惟自2001年(平成13年)起相類案件數又再度增加，由於實際案件數難以有效預測，就此日本政府係依查獲案件數作為估算之依據(參照日本2002年海上保安年報)。

日本國內外籍人士非法入國事件之形成，經分析結果，主要係經稱為「蛇頭」之中國大陸居間仲介者，與日本國內暴力組織及南韓偷渡組織聯手，串連日本境內之非法滯留者與漁業從業者，進行意圖偷渡者之招募及載運作業，並由日本當地人員負責該等偷渡者入境後之居住及就業等後續事宜，具有高度組織化及計畫性之特質。另值得注意的是，



1997年(平成9年)5月日本出入國管理及難民認定法修正前,所謂「集體偷渡」係指五人以上共乘船舶以及十人以上藏匿於貨船內進行偷渡而言,本次修法之後,業經將認定標準降低,倘犯罪主體達二人以上,即認已構成集體偷渡。揆諸上述修正內容,其意義在於出入國管理及難民認定法中對於集體偷渡者之處罰,係採科處刑責之規定,而構成集體偷渡行為之人數認定基準降低,即意味對於相關行為事實認定之從嚴,實亦不難得知,日本對於遏止非法入國行為之處罰,自立法政策上即採從重從嚴之立場。

1990年代「出入國管理及難民認定法」之重要修正

日本現行規範出入國管理事項之主要法律依據,即係「出入國管理及難民認定法」(以下稱「出入國管理法」),本法之前身為1951年(昭和26年)公布施行之「出入國管理令」,1981年(昭和56年)6月,將難民認定之程序事項納入規範,原有名稱遂經更名為現行之「出入國管理及難民認定法」。

日本之入國管理法制實已行之有年,惟戰後上開法律公布施行後,迄1990年6月之修正為止,日本之入國管理法制始生重大變革。關於1990年6月之修正,其重點在於「有關大幅度接納具備專門技術、技能、知識,而擬前來我國就業之外國人,亦即關於對所謂單純勞動者之接納一事,持續予以審慎檢討」,於上開前提下,對於外國人獲得許可之境內停留資格得否在日本就業,以及視其身分或地位所從事之活動獲得許可之境內停留資格,應加以區分。特別是防杜意圖就業而非法入境本國之外國人,以及防止類此非法外國人長期定居本國,在出入國管理法增訂「非法就業幫助罪」之規定。

1997年5月本法再次修正,日本法務省研提之修正意見為「對於惡性重大、高度技巧性之集體偷

渡犯罪,以及助長外國人非法入國等行為,實有必要加重其罰則並整合其他相關規定」,成為本次修正之主軸。至於本次修法內容,包含下列三項重點:

一、增訂集體偷渡事件關係人之罪責

(一)對於使集體偷渡者進入日本,或使其入境者,併同將其運送至日本,或者在日本國境內將其運送入境者,處罰之。

(二)使集體偷渡者進入日本,或容留偷渡入境之外國人,或載運偷渡入境之外國人、使其隱匿或躲藏者,此外於轉載前開外國人之情形,幫助運送、隱匿、躲藏者,均罰之。

二、增訂幫助、援助集體或單獨偷渡犯之罪責

(一)以營利為目的,而使偷渡者便於非法入國或入境者,處罰之。

(二)意圖使偷渡者免於受強制出境處分,隱匿非法入國或入境者,或使其躲藏者,處罰之。

三、相關規定之整合

過去僅將未持有有效護照之外國人視為非法入國者,新法相關修正內容如下:

(一)縱係持有有效護照,惟未經入國審查官加蓋許可入境之戳記或未獲入境之許可,而意圖進入日本之外國人,視同非法入國者處罰之,並強制其出境。

(二)因幫助、援助集體及單獨偷渡犯而受科處刑責之外國人,應強制其出境。

(三)法人亦成為處罰之對象,於國外犯上開之罪者,亦罰之。

1997年5月之修正重點,在於擴張「非法入國者」之認定範圍,擴大強制出境出境處分之適用對象,再者,科處刑罰之對項亦不限於幫助非法入國(境)之行為,尚包含未遂犯之處罰、載送人犯船隻



之準備或提供，以及幫助偷渡者躲避、進行犯罪行為等之預備行為，亦在處罰之列。同時，並提高刑度為最高一年以上、十年以下之有期徒刑，以及科處一千萬日圓以下之罰金等刑責，希冀藉重罰以強化社會治安之管理。

1999年3月，日本政府經內閣會議決議，對於出入國管理法提出修正案，並於同年8月排入國會議程待審，本次修正係承續1997年5月本法修正時揭示之「增設及體偷渡相關罪責」及「重罰化」等原則。本次修法之理由為「對於非法入國(境)後滯留本國之外國人，應有適當且嚴格地訂定相對應罰則之必要」，至其具體內容則包括：

(一)對於非法入國(境)而停留於日本國內之外國人本人，增設非法居留罪之規定，分別科處三年以下有期徒刑、拘役或三十萬日圓以下之罰金，或同時併科上開刑責。

(二)受強制出境處分之外國人，其不得再度入境日本之期間，由過去所定之一年延長為五年。

(三)合法之居留者經出境後如再度入境，其許可之有效期限自原訂一年延長為三年。

日本海上保安廳之因應策略與案例舉隅

近數年，由於國際社會持續向全球化途程進展，影響所及，諸如走私、偷渡等犯罪行為亦轉型成為國際性、組織性犯罪事件，海上環境保護亦成為全球性課題。對於非法入國事件之因應，日本海上保安廳除與有關機關保持緊密聯繫外，同時在類此案件發生頻率較高之海域加強監視警戒，此外，對於來自中國大陸等地區之船隻，均徹底實施登臨檢查，致力於防範走私、偷渡事件之發生於未然。

另為有效因應接踵而至之非法入國事件，海上保安廳於1994年(平成6年)6月在機關內部增置「非法入國對策官」之職務，其後由於1996年12月至

1997年2月期間，經查獲多起中國大陸人民集體偷渡事件，海上保安廳嗣即於該廳內部成立「因應偷渡事件對策室」，並於該廳各所屬機關設立「因應偷渡事件對策本部」，除藉以進一步強化有關機關間之聯繫與情報蒐集機制，同時經由派遣巡邏艦艇及偵巡飛機執行勤務，負責偵蒐日本周邊海域動態，一方面固期以防範犯罪之發生於未然，他方面則強化對於不法情事之監控與取締，冀以全面遏止非法入國事件之發生。

在共同消弭犯罪之前提下，日本海上保安廳除呼籲美國、俄羅斯、韓國、中國大陸、加拿大等國之海上警察機關，聯合召開首長級會議以共商大計之外，並致力於國際性犯罪組織應對上，建構地區性之多國合作關係，同時與俄羅斯、韓國、中國大陸等國之警察機關相互間，建立雙邊合作關係，海上保安廳即曾派員前往中國大陸，雙方就如何加強非法入國事件之查緝進行研商。1997年(平成9年)10月及1999年3月間，1998年2月及1999年3月間，海上保安廳並分別派員與中國大陸及韓國分面之海上查緝機關進行協商，為致力於偷渡事件之防杜，亦同時與其他國家有關單位加強相互間之情報共享機制。

2001年(平成13年)10月11日，海上保安廳接獲中共公安部提供之情報略以：「近期將有大批意圖集體偷渡之船隻，貿然向日本方面駛近」立即將相關情資轉告日本警察廳，與中共公安部三方面展開聯合搜查行動，並派遣偵巡機進行海面可疑船隻之搜索任務。

同月13日下午4時許，海上保安廳派出之偵察機在八丈島西南方海域發現疑似中國大陸漁船之不明船隻，正向北航行向日本方面前進，遂持續對之採行監控措施。翌日(14日)下午6時許，該不明船隻於日本千葉縣野島崎東方公海上，與來自千葉縣房總半島之小型船舶會合，雙方疑似進行偷渡者之接駁，未久雙方船隻復各自向原來方向駛離。上開



疑似搭載偷渡者之小型船舶進入日本領海之後，海上保安廳、警察廳及中共公安部等三方人員即依據事前之協議，以相關人員疑似違反出入國管理法展開聯合查緝行動，經巡邏艦艇、偵巡飛機於海面上分別執行相關任務，同日下午8時許於千葉縣片貝漁港外海緝獲上揭日籍小船，同日下午11時許另於千葉縣野島崎東南方海域緝獲前揭中國大陸不明船隻。10月16日下午11時許，正式將上開兩船之8名船組員，及藏匿於上揭小船內之91名（含29名女性）中國大陸籍偷渡犯，以涉嫌違反出入國管理法為由加以逮捕。

此外，迄2001年2月14日止，日本警方與海上保安廳共同展開搜查行動，結果於當事人行將藏身之處查獲4名嫌疑人，即以其涉嫌違反出入國管理規定予以逮捕，中共公安部未久亦於其境內逮捕4名本案之涉案關係人。本案可稱為中日三方治安機關為遏止偷渡事件，展開聯合行動而緝獲大批集體偷渡者之首件成功案例。

結論

日本與我國雖同屬海洋國家，惟其海岸線總長遠在我國之上，對於海域安全之有效鞏固，自不容須臾懈怠。依本文以上論述可知，當今日本面臨之外國人非法入國(境)問題，與我國現況實有諸多類似之處。就此，日本政府除經由立法程序，於相關法律明定刑責，以收遏阻之效，他方面海上保安廳職司日本海上警察機關之職權，有關如何加強海上非法入國事件之查緝，維護海上治安，乃屬其經常性之施政要項，其重要性自不言而喻。

我國現行掌理非法入國事件查緝之機關，除入出境管理機關之外，尚包含海岸巡防機關，惟以執行查緝之法律規範容有未臻明確之處，致事實認定基準不一，亦不免滋生執行實務上之困擾。由上述日本之經驗得知，海上犯罪、偷渡等不法情事之查

緝，不僅需仰賴國家中各有關機關間之密切合作與聯繫，實則更應進而尋求與其他相關國家建立雙邊或多邊合作關係，始克期其有功。此外，建立一完整而嚴密之海上安全體系，原非一蹴可幾，參諸日本等先進國家執行實務之良窳，尚宜慎思而正視之。

（作者任職於海巡署企劃處專員）

◎參考文獻

- 西井正弘編，圖說國際法，東京：有斐閣，2001年10月，初版第六刷。
- 山本草二，國際法，東京：有斐閣，2002年4月，新版第十五刷。
- 日本法務省《出入國管理基本計畫(第2次)》，法務省119號公告，平成12年(2002年)3月24日。
- 日本海上保安廳，《海上保安レポート2003の概要》。
- 日本海上保安廳，《海上保安レポート2002》。
- 日本海上保安廳，《海上保安レポート2001》。
- 近藤敦編著，外國人の法的地位と人權擁護，東京：明石書店，2002年5月，初版第一刷。

