

從控制論探討我國國際機場 跨國犯罪控制機制問題

莊金海[※]

目次

壹、前言	一、第一線組織控制機制
貳、「跨國犯罪控制機制」概念之界定與「犯罪控制」概念之釐清	二、航警局安全檢查隊
一、「跨國犯罪控制機制」相關概念之界定	三、第二線的控制機制
二、「犯罪控制」概念之釐清	伍、相關問題探討
參、控制論與國際機場跨國犯罪之控制	一、在國際機場的跨國犯罪能否控制問題
一、控制論之內涵	二、證照查驗的角色職能問題
二、國際機場入出國境跨國犯罪控制之途徑	三、安全檢查之角色職能問題
三、控制概念在國國際機場跨國犯罪控制機制之運用	四、海關檢查角色職能問題
肆、我國國際機場跨國犯罪控制機制及其運作	五、犯罪場之控制
	六、信息反饋控制
	七、國際合作控制
	伍、結 論

壹、前言

人類犯罪為長期被關注之問題，亦是長久以來不斷被打擊但卻又無法消滅的棘手老問題。犯罪既是一種不可避免的社會必然現象，則在無法消滅犯之前提下，力爭控制犯罪成為可行之選擇。本文作者在長期參與入出國境犯罪防制工作後獲得一項啓示，即：嚴刑峻法僅能制裁於事後，一般之犯罪預防措施亦無法有效制止犯罪於施行，社會道德制約功能亦幾乎消失。科學昌明之今日已能運用自動控制概念成功地控制了許多機器動作及人類社會問題，諸如電腦、火箭，飛機、生物、醫學、經濟等問題，犯罪問題應亦可跳脫宣導性預防犯罪與犯罪後之偵查、追懲與矯治。發現在入出國境管理機制中，事實上即在進行犯

※ 作者任教於萬能科技大學通識教育中心副教授，歷任警政署航空警察局證照查驗隊查驗員、組員、組長，內政部入出國及移署鑑識調查隊長，中央警察大學、雲林科技大學兼任副教授。

罪過程之控制。因此，認為控制論之概念與方法應可運用於非法入出國境之犯罪控制¹。

入出國境跨國犯罪問題是一個既存在且日益受到國際社會重視與有待共同合作解決之重要課題。此有賴各國透過相關管理、查驗機制之運作，以達成控制入出國境犯罪之功能效果。因此，國際機場的跨國犯罪控制機制就值得探討。

國際機場之通關具定點性與程序性之可控制性，可藉由入出國境之管理或查驗機制即能對犯罪行為作有效之控制。此與自動控制原理相同，在一系統機制中給予目標指令，控制系統即能依任務需求經由系統之運作，然後呈現運作成果，再依據成果之成效反應作檢討修正，策進新作為，以不斷提昇預防於罪前或制止於著手之犯罪控制效果。基於此一犯罪控制概念與控制論方法相似，本文將闡述其在防制非法入出國境犯罪上之運用。

由於跨國犯罪範疇極廣，自非本文有限篇幅或一己之力所能涵蓋探究。本文擬限就國際機場跨國犯罪之控制機制部分加以探究，亦即僅論述偷渡、走私、妨害飛安等犯罪活動及其控制機制相關問題。

貳、「跨國犯罪控制機制」概念之界定與「犯罪控制」概念之釐清

一、「跨國犯罪控制機制」相關概念之界定

本文論述之主要相關概念包括「跨國犯罪」、「入出國境」、「犯罪控制」、「控制機制」及「信息」等。此等概念本身即是一個獨立概念，均有其個別之意涵。通過本文之論述將此等相關概念合併成一組新而完整的入出國境跨國犯罪控制機制之新概念，並賦予新的意涵，以凸顯本文之主題意識。茲分述如下：

(一)跨國犯罪

犯罪是人類生存歷史過程中三大災害之一²。所謂「犯罪」係指對社會具危害性，依照國家刑法或特別法之法律規定，應受刑罰處罰之行為³。犯罪現象與人類社會有其共同悠久歷史，有人類社會即有犯罪存在⁴。同理，國際間相互往來，因入出國境管理與限制而有入出國境跨國犯罪現象產生。

所謂「跨國犯罪」，簡言之，即跨越國（邊）境犯罪⁵。前國際刑警組織秘書長安德烈·博薩 (André Bossard)即曾為「跨國犯罪」下一定義：「所謂跨國犯罪是指一種反社會行為，其犯罪行為的準備、實施或結果跨越了至少兩個以上國家的國境線，使得至少兩個以上的國家可以對其進行刑事處罰⁶」。其特徵是跨越國（邊）境及雙重犯罪。前者包括犯罪主體

¹ 本文「犯罪控制」之主題概念，承蒙犯罪學界前輩泰斗周震歐教授及蔡德輝教授多方啟發指導賜正，使「犯罪控制」概念及其運用日臻成熟，特別致上誠摯之謝意。

² 參見周震歐著，犯罪社會學，台北：黎明文化公司，民國82年7月，頁1。此三害指人類遭遇到貧窮、疾病及犯罪。

³ 參見康樹華、王岱、馮樹梁等主編，犯罪學大辭書，蘭州：甘肅人民出版社，1995年4月，頁213。

⁴ 參見周震歐著，前揭書，頁1。

⁵ 參見趙秉志、錢毅、赫興旺等著，跨國跨地區犯罪的懲治與防範，北京：中國方正出版社，1996年12月，頁3。

⁶ 參見安德烈·博薩，「多重性跨國犯罪」，刊載於法國犯罪學研究，1988年10月第4期，轉引自趙秉志等著，

(人)跨越國(邊)境(如人員偷渡)、犯罪行為跨越國(邊)境(如走私、運毒)、及犯罪結果跨越國(邊)境(如國際劫機、偷渡)等。

因此,「**跨國犯罪**」在本文中之意涵專指非法入出一國國境時所觸犯之犯罪行為,一般稱之為「偷渡」、「走私」、「危害飛安」等行為。

(二)入出國境

「**入出國境**」指入境與出境的合意語,乃入、出國家邊境行為之意,簡稱入出國。國境可分為實體國境與虛擬國境等二種。前者為地理上國與國間之實際邊境,為便於兩國間之人民往來、貨物流通及交通運輸工具之通行,通常設有對外開放之出入邊境檢查站,作為合法出入境之管道;後者為法律上之虛擬國境,該國境並不一定設在邊境,它可藉由國家指定之對外開放口岸,設置機關用以檢查通關之人、物以及交通運輸工具之出入境。例如國際機場、商港、漁港等。無論是出入實體國境或虛擬國境,各國均會依法設置相關單位來管理,未獲許可或未依法定程序出入國境者均構成違法行為,通常會受到不同程度之懲處。

(三)犯罪控制

「**犯罪控制**」在廣義上與犯罪預防同義,狹義上則是犯罪預防的一個特殊環節,由國家專門機構對犯罪行為採取專門的防制措施⁷。「控制」一詞是指一套駕馭、遏制的流程。

「犯罪控制」就是犯罪的遏制,就犯罪基本規律,把犯罪遏制在一定範圍內或一定程度上的方法和手段。從歷史及社會事實的角度觀之,犯罪行為是無法消滅的,所以犯罪控制僅能運用各種手段來控制犯罪發生及降低犯罪趨勢,不使蔓延,把犯罪活動限制在正常度、社會可以容忍的犯罪率以內。

本文所論述之「**犯罪控制**」意即在運用法定方法或手段,使國際機場的跨國境犯罪行為或現象,減少或限制在某一種控制狀態之中。

(四)控制機制

「**控制**」的簡單意涵是指人們根據自己的目的,改變條件,使事務沿著可能性空間內某種確定的方向發展,就形成控制⁸,亦即一個在事務可能性空間中進行有方向的選擇的過程。就控制系統而言,「控制」是為了改善系統的性能或達到系統的目的,經由信息的採集、加工而選出並施加在系統上的作用,又稱控制作用⁹。

「**機制**」一詞係英語“mechanism”的意譯,指機械的結構及其工作原理。生物學家在生物學分析中率先引入「機制」之概念,用以指生命有機體的內部結構及其活動規則。後來,人類學家、社會學家和經濟學家在各自研究中借用了這一概念,泛指事務的內部結構及其運行規律¹⁰。法學學者將「機制」界定為制度及其運作的綜合,是一種運作狀態¹¹,其包括制度、規則、功能、條件及其作用。

前揭書,頁3。

7 參見康樹華等編,前揭書,頁238。

8 參見金觀濤、華國凡著,控制論和科學方法論,台北:谷風出版社,民國77年7月,頁7。

9 參見梅益等編,中國大百科全書——自動控制與系統工程,前揭書,頁261。

10 參見俞可平主編,中國大百科全書(政治學),台北:錦繡出版事業公司,1993年8月,頁492。

11 中國人民大學法學院趙秉志教授民國1999年1月訪台面談時針對「機制」意涵所提出之見解。

本文引用「**控制論**」原理及「**機制**」概念，將其引進國際機場跨國犯罪防制系統的分析，結合成「**犯罪控制機制**」之高度綜合性概念。此一新概念之意涵界定為一系列與入出國境犯罪防制體系相關之制度、結構、功能、運作規則及運作程序的有機組合。控制機制體系中各環節的控制機制必定有其功能作用存在，藉由控制機制之運作而達成犯罪控制之目的¹²。

(五) 信 息

「**信息**」(information)一詞早期是限於通訊領域的信息概念，電腦發明並受人類社會廣泛運用後之意義則專指「**資訊**」。但由於當代科學技術發展的相互滲透、彼此交叉與綜合，「**信息**」之意涵已包括生活中廣泛的領域。本文對「**信息**」採廣義之界定，包括系統之內、外環境信息。外環境信息指系統外之國內外社會之政治社會資訊、情報、檢舉、輿情報導等等；內環境指系統內部之組織信息，包括行政活動中各種消息、情報、數據、法律、政策、政令、密碼、符號、文字、語言等訊號的總稱¹³。舉凡足資影響、改變或運用於入出國境跨國犯罪控制系統機制之意思表示或作為均屬之。

二、「**犯罪控制**」概念之釐清

本文論述之「**控制**」概念引用美國數學家維納(N.Wiener)之控制論(Cybernetics)，該書係控制論之奠基性著作，亦是研究控制論的經典性重要文獻¹⁴，該書主要內涵於下一章敘明。

本文嘗試引用維納的控制論之概念與方法運用於入出國境跨國犯罪控制問題之探討，即企圖引進犯罪可藉由某些控制機制之運作而達「**控制**」效果之概念。由於入出國境跨國犯罪活動有一定的犯罪場，有不同的專責機關，有一套人員入出國境之管理制度與檢查作業程序，其具有可控制性高之特性，有別於一般之社會犯罪模式，也不同於其他形式之跨國犯罪之無法有效掌控。因此，將控制論之「**控制**」概念與方法引進入出國境跨國犯罪活動之控制研究，將可在此領域中依不同類型犯罪活動之特性建立研究方向與基礎。

參、控制論與國際機場跨國犯罪之控制

一、控制論之內涵

如前所述，控制論是美國數學科學家諾伯特·維納(N.Wiener)於1948年創立的一門研究機器、生命和社會中控制和通訊一般規律的科學¹⁵。維納在1948年出版了《控制論：或關於在動物和機器中控制和通訊的科學》(Cybernetics; or, control and communication in the animal and the machine)一書¹⁶，從此宣告了控制論這門新興科學的誕生。維納在書中闡明

¹² 參見金觀濤、華國凡著，前揭書，頁12-13。

¹³ 參見黃達強、劉怡昌編，中國大百科全書(政治學)，台北：錦繡出版事業公司，1993年8月。頁415。

¹⁴ 參見中國大百科全書——自動控制與系統工程，北京：中國大百科全書出版社授權；台北：錦繡出版事業股份有限公司出版，1993年2月。

¹⁵ 參見魏宏森著，控制論，台北：博遠出版有限公司，民國82年10月，頁20。

¹⁶ 參見Wiener, N. Cybernetics; or, control and communication in the animal and the machine, Cambridge, Mass. :

的有關控制論之基本科學思想，使此門學科的發展產生重要作用。維納在導言中詳細介紹了控制論的誕生過程和發展邊緣科學的基本方法。

維納控制論認為一切系統既是信息系統又是反饋系統，系統內部與其所處環境之間相互作用，呈一種整體聯繫。概言之，控制論是從信息與控制這個橫斷面，著重研究特定系統及其行為、功能的科學。它的第一個重要特點是把不同對象加以類比，第二個重要特點是從信息和控制之斷面，研究自控系統之動作方式，運用從信息輸入觀察其輸出情況的方法去研究系統內部結構，以了解「黑箱」系統。因而，必須在運作和發展過程中考察系統，對系統進行控制，建立有目的之系統分析方法¹⁷。

控制論方法是研究各種系統中控制過程的一般方法。本文引用之重要論點有下列數項：

1.任何系統可控制的必要條件是該系統係有組織的，因此控制論方法與系統方法不能截然分開。

2.任何控制都是有目的的，控制之目的可以保持系統穩定、完成某一程序、跟蹤某一目標、選擇最優功能、適應環境變化或自體組織。

3.任何控制都是從對控制作用進行選擇之信息中得出的，即使控制作用本身亦根據控制指令中所包含的信息而得到，因此信息量是控制的基礎，運用控制論方法必然涉及信息方法。

4.反饋是實現控制的最重要機制，信息反饋方法是控制論方法的重要組成部分。

5.控制論方法不是在靜態中考察系統的形式和內容，而是在動態中考察系統的結構和功能。

6.研究被控系統的行為必須考慮環境對系統的影響。

控制論涵蓋的方法很多，本文引用者包括下列數種：

1. 控制論方法 (cybernetic approach)：控制論是從信息和控制這兩方面來研究系統。控制系統之作用即以某種智能方式從外界提取必要之信息(指輸入)，按一定法則進行處理，並產生新的信息(指輸出)反作用於外界，以達到一定之目的。

2. 反饋方法 (feed-back approach)：所謂反饋 (feed-back) 即指：把施控系統的信息 (指輸入信息) 作用於被控系統 (對象) 後所產生的結果 (真實信息，亦是輸出信息) 再輸送回來重新輸入，並對信息的再輸出發生影響的反應運作過程¹⁸。反饋是控制論的重要概念，亦是當代科學技術中一個重要概念。

維納稱反饋是控制系統的一種方法，它的特點就是根據過去操作經驗來調整本來的行為。在控制系統中有正反饋與負反饋，通常以負反饋系統來調節和控制系統，做合乎目的的運動。輸出信息與輸入信息如果能盡量平衡，則系統就會穩定；輸入信息與輸出信息如果差異性大，則系統趨於不穩定狀態。從系統的狀態反應中，即可修正、調節足以影響系統功能作用之各種信息因素。決策者制定政策的過程把反饋信息與原定的目標進行比較，然後再修訂政策，並將政策付諸執行，再將執行結果與原定目標進行比較以影響下一步政策的修訂。周而復始形成一個循環鏈。利用這種方法與其他方法配合可以尋找最優化方

MIT press.1948.

¹⁷ 參見康樹華等主編，犯罪學大辭書，蘭州：甘肅人民出版社，1995年4月，頁547。

¹⁸ 參見魏宏森著，前揭書，頁37。

案，更易達成既定之目標¹⁹。

從前述論點中可清晰發現：維納控制論的內容涵蓋了系統論、信息論之概念，控制論、系統論與信息論都含有相同重要的反饋（feedback）概念，而信息論又是控制論、系統論的重要組成成分。因此，控制論、系統論、信息論雖有各自的一些基本方法，然這些基本方法彼此交叉、相互滲透而形成一些共同的方法，實是三者一體，互為關連，息息相關。因此，系統、信息、控制及反饋即構成控制論之主要內涵。

二、國際機場入出國境跨國犯罪控制之途徑

所謂「跨國犯罪」之涵義，依前國際刑警組織(INTERPOL)秘書長法學博士安德烈·博薩（Andere Bossard）指出：“所謂跨國犯罪是指一種反社會行為，即犯罪行為的準備、實施或結果跨越了至少兩個以上國家的國境線，使得至少兩個以上的國家可以對其進行刑事處罰”²⁰。它的特性一、是跨越國境，二、是雙重犯罪。前者包括：犯罪主體跨越國境，如甲國公民在乙國作案，或作案後逃往乙國；犯罪行為跨國境，如跨國販毒、運毒行為，走私行為；後者指該犯罪行為在所跨越之國均屬犯罪之行為。本文所指之跨國犯罪仍僅限於出入國境時之人員偷渡、走私及危害飛安等犯罪行為。

入出國境跨國犯罪控制之概念是以入出國境犯罪活動是無法完全消滅的，但可以透過各種控制機制將它控制在一定的狀況之下，以避免犯罪事態擴大，入出國證照查驗即是控制跨國犯罪的一種最重要機制。證照查驗除能控制人員使用假證照偷渡之犯罪行為外，亦能藉由證照查驗之身分確認，從而控制走私、運毒等其它跨國犯罪行為發生。在防止境內人外逃或境外人偷渡、滲透入境及出入國境犯罪行為方面，證照查驗扮演了重要角色，也發揮了一定的防制控制功能。

在國際機場跨國犯罪活動因有犯罪場與犯罪地之特殊性與限制性，入出國境管理與相關檢查有一定的制度與方法，因此就有特定的控制途徑與手段。以此針對性的作法必然能產生對犯罪活動之控制效果。一般而言，入出國境的犯罪途徑有下幾種：

1.空路(機場)

航空器是航空交通科技進步下所發展出來最快速、最便捷之交通工具，尤其是跨海或長距離間之交通，無不依賴飛機代步。基於其便利性價值，國際間人們之往來以飛機為最主要之交通工具。又由於飛機出入國境有定點性，且亦方便一國之國境管理，因此對入出國境之跨國境犯罪活動可作有效之掌控，亦是本文主要論述主軸。

2.水路(近海、海岸、港口)

對沿海國、島國、國際河流流經國、湖界國而言，水路交通仍是國際間人員及物品往來不可或缺的交通途徑。水路包括港口、水岸及海岸，而水岸又包含河岸、湖岸。除國際性港口係定點且措施完善外，其他水路邊境往往綿延漫長，缺乏完善之管制措施，也無足夠人力進行嚴密之控管。就一國之國境管理而言，水路相對於空路及陸路，是比較不易控管之場域。無論是港口、水岸或是海岸等國境，各國政府均會指定設置入、出國境之檢查

¹⁹ 參見王海山主編，前揭書，頁87。

²⁰ 轉引自趙秉志等著，跨國跨地區犯罪的懲治與防範，中國方正出版社，1996年12月，頁3。

關卡，作為人員、物品合法入、出境之管道，並作為控管人員入、國境之控制機制。基於主題與篇幅限制，此範疇本文不予論述。

3. 陸路(即邊界)

此所謂之「**邊界**」係指國與國間之陸鄰連接線。兩國間除高山峻嶺河川等天險外，只能以人為界碑或柵欄來區隔。由於連接線長，鮮有可能全線設置堅實有效之界牆，因此對人員、物品之入、出境就難能有效之管理。有些陸鄰國政治安定、關係良好，兩國之間無利害牽扯，其邊界幾乎可以不設防，例如美、加之間。亦有敵對國或有利害關係國間，其管制森嚴，甚至如臨大敵，例如南、北韓間或美、墨之間。

陸鄰邊界之管理、通常不如國際機場、港口之嚴格，無論人員之偷渡、物品之闖關，直接越界有其便利性，跨越邊界之入出境犯罪遂成為入出境跨國犯罪之重要途徑。因此，邊界之檢查控管就成為國家控制入出境犯罪之重要機制。台灣屬海島型國家，無陸鄰邊界，且主題範圍限於國際機場，因此，此範疇本文亦不予論述。

三、控制概念在國國際機場跨國犯罪控制機制之運用

由維納之控制論概念與方法用以解釋國際機場跨國犯罪之控制，乃基於控制論所涵括之系統組織、目的性控制、從信息中取得控制方案之選擇、在動態中考察系統之結構與功能，並強調反饋作用等均是實現控制之最重要機制。

控制論之對象為一切控制系統，同樣適用於國際機場跨國犯罪之控制系統。每個系統結構均包括需求信息之輸入、運作過程，及作用後之產出，在成果產出後之信息產生反饋作用，然後重新輸入，凡此過程均與入出國境跨國犯罪控制過程相當。通常控制系統需具自適應性能力，使在外界環境刺激作用影響及內部結構不斷變化情況下仍須保持受控系統正常穩定的運轉，其原定之系統目標始不至於受到干擾與破壞。運用狀態信息反饋之理論與方法是使系統獲得自適應能力最重要有效之措施之一。反饋原理之應用能使受控系統之功能不受或少受環境刺激變化和內部結構變化之影響。易言之，控制系統之運作行為可根據環境條件之變化或系統發展目標之轉移，受控系統能自動地改變自身之內部結構以適應環境之變化，或者有利於達到系統激發之新目標。反饋機制之任務在於監督、測量執行機構與工作對象之狀態變化和執行結果，把這些信息反饋給控制系統之控制者，控制者則根據任務之定義和當前執行情況決定以後應採取何種措施，並向執行者發出指令，以利執行者準確執行。

國際機場跨國犯罪控制系統是由政府機關所組成(如圖1之1)，它是有組織、有系統的。在整個控制系統中尚有許多次級組織系統，如第一線的證照查驗、海關檢查、安全檢查、及第二線的刑事偵防、調查局、檢察署，此等皆是在有組織體系下運作。又，本文將非屬政府機關的航空公司列入控制機制，係因實務上航空公司的訂位紀錄及載貨資料常能提供機場各查驗機制達成控制犯罪之效果。

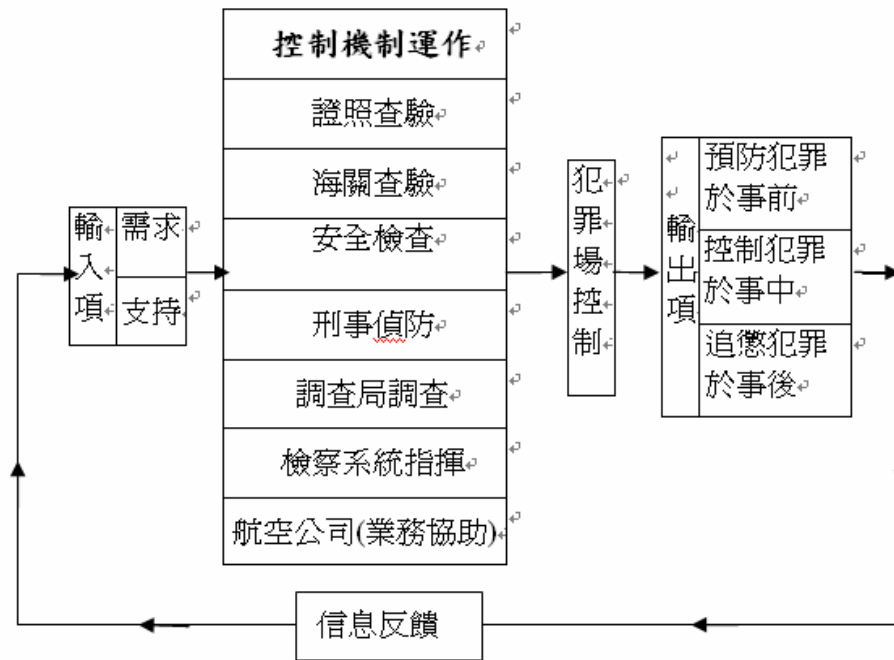


圖1-1 國際機場跨國犯罪控制機制架構圖

國際機場之跨國犯罪有別於一般之社會犯罪，它具有犯罪場情境與犯罪途徑之固定性，控制系統易於操控掌握，其犯罪過程可置於控制過程之中。只要控制機制功能正常，均能發揮一定之控制效果。就控制系統而言，容易達成預期之目標。預防犯罪即是控制犯罪之模式之一，當預防犯罪決策方案付諸實施後所產生之效應，通過各種渠道傳遞給決策者的過程，即是預防犯罪決策之信息反饋。它是預防犯罪決策在執行中不斷修正、調整和完善之根據。通常任何決策均不可能完整無缺，即使是最佳決策，在執行過程中因客觀條件的變化亦有必要作相應之調整。因此，整個決策過程就形成了一個有序循環之鎖鍊：從發現問題→決策→實施決策→決策信息反饋→發現新問題→再決策。此一決策並非靜態下一次完成，而是經由信息反饋後不斷修正、調整之動態過程。入出國境犯罪控制之決策、執行過程，亦是從輸出之成果信息中隨時修正、調整決策目標和預防與控制措施，使之及時消除在控制過程中產生之偏差，以確保決策目標順利實現。

由於控制論之核心問題是信息，包括信息的提取、信息傳遞、信息處理、信息存儲、信息利用及信息反饋等一般問題²¹。因此信息遂成爲貫穿控制系統之靈魂因素。在入出國境跨國犯罪控制系統之運作過程中，信息之作用極爲明顯。將時、空環境及入出國境控制機制等客觀條件作爲信息載體，潛在犯罪人作爲信息受體，當一方產出信息，他方接受信息，則信息就得以傳遞，於是便形成犯罪場。同時或即將實施犯罪行爲即是犯罪效應。當入出國境控制機制把關不嚴這一客觀條件對具有走私、偷渡或破壞意識之人而言則成爲犯罪機會之信息；對已形成走私、偷渡或破壞犯罪之人而言，所遞送者無疑是犯罪易於得逞

²¹ 參見梅益總編輯，前揭書，頁264。

之信息。法網疏漏、執法不嚴、把關鬆散對潛在犯罪人傳達的便是高機率逃脫法律制裁之信息。因此，信息反饋作用在計畫性犯罪活動中之反映是顯見的。此點正是用控制論以說明入出國境跨國犯罪防制之有力論點。

再者，犯罪控制是針對特定場所、特定人與物，具有明確之受控對象，目的在防止有犯罪傾向之人實施犯罪。入出國境跨國犯罪控制有一定之目標，如防制偷渡活動，控制之目標明確，且有針對性，不若一般社會犯罪控制欠缺有效之直接控制目標。

各國防制非法入出國境犯罪控制系統之相關單位，如移民署、海關、警察局、調查局等，均各依本身職權執行任務，相互間常無制式回饋互動之管道，致各自本位，缺少溝通、協調之機制，此亦正是控制論主張藉由反饋作用對系統之產出作檢討、修正及改進之機制。從控制論之概念與方法觀之，正可以清楚說明入出國境跨國犯罪控制之過程控制即是控制概念展現。控制系統本身能依信息作用自我調適、修正與改善缺失，使各項產出均能符合內外環境之需求與期待。

本文認為凡入出國境通關過程所衍生之犯罪活動，無論控制對象是人或物，在入出國境犯罪控制系統中任何次級系統，均可依循控制論方法在執行運作過程中達成對犯罪過程的控制。至於系統機制是否具有成效，則取決於系統對控制之輸出是否經常產生反饋反應。

肆、我國國際機場跨國犯罪控制機制及其運作

國際機場跨國犯罪控制機制很多，最主要且最有效者為執行面之控制機制，即國境第一線之檢查機制。其中以證照查驗、安全檢查及海關查驗最為重要，第二線刑事偵防對犯罪活動則具有主動偵查與協助偵辦之雙重角色。另與入出國境犯罪控制有關者尚有政策與管理面之控制機制，包括政策控制、法律控制、證照核發控制及其他相關之協辦機制等，均能產生間接的控制功能，惟仍以第一線查驗單位直接把關之效果最佳。

一、第一線組織控制機制

(一)入出國及移民署

內政部入出國及移民署(簡稱移民署)所屬國境事務大隊掌管全國所有機場、港口有關人民入出國境證照查驗及相關管理事宜。²²移民署尚有一項與入出國境有關之重要業務，即處理所有入出國境旅客之資料，設有大型電腦主機，並與國境線上證照查驗單位聯線。不但證照查驗資訊化，且將相關資訊提供其他單位使用，達到資源共享之效用及目的。

目前移民署在入出國境跨國犯罪控制之角色與功能是提供入出國境人員資料信息，尤其犯罪資訊，經蒐集、管制、分析、傳遞、記錄、保存等運作程序，使各國際機場、港口查驗單位能獲得正確信息而據以執行，進而達成控制入出國境犯罪之目的。而移民署國境事務大隊於國際機場執行第一線的證照查驗工作，除能對偷渡犯罪直接控制，亦能協助司法警調及海關完成犯罪控制與罪犯攔截等行政協助工作。

移民署國境事務大隊執行入出國證照查驗、過境監護及獵蛇專案，一向成效良好。單

²² 內政部入出國及移民署於2007年1月2日成立，統一了移民事務及入出國管理事宜。

單查獲假證照之偷渡闖關案曾達一年五百八十件，近幾年由於各項證照防偽機制提昇，持憑偽變造證照闖關偷渡的模式已比以往大幅降低。

2010年6月15日美國公布年度《全球人口販運報告》，計評一百七十六國家或地區，分成四個等級。台灣由於立法、執法、官民合作等方面都有具體成效，於六年後重登第一級，名列全球最佳的三十個國家之一。²³美國自己也列入第三級的觀察名單，由此可見移民署在防制偷渡及人口販運的表現獲得肯定。

移民署國境事務大隊除在查驗線有能力查獲偽變造證照外，也曾查獲國內外間諜案，也曾多次與外國機場移民機關合作及時攔截非法偷渡案。2009年3月間更只憑航空公司電話通報一名無需查驗的過境旅客未搭預定班機離境，查驗單位僅獲知該旅客由印尼來台過境外，並無任何訊息。經查驗單位以經驗及蛛絲馬跡作出正確判斷，通知航空公司聯繫可能濛混搭機前往國的查驗單位，及時在飛機抵達下機時攔截逮捕，此種能力與效率，同獲對方國家的肯定。²⁴

(二)國際機場關稅局

財政部關稅總局於國際機場港口設有四個關稅局，執行入出國人員攜帶之物品以及一般進出口貨物之通關查驗，對走私犯罪扮演攔截控制之角色。

國際機場關稅局業務函括客運之入出國旅客行李檢查及貨物進出口檢查，檢查重點在於應稅品之稅放、不得進口或禁止輸入物品留件處理或扣押。旅客部分通常著重入國時查驗，出境則遇有安檢會檢或有退稅問題才處理。入境旅客採紅線應申報通報線及綠線免申報通報線，由旅客自行選擇，惟選擇綠線者必要時亦會抽驗，由於強化便利通關，難免會有投機的走私犯罪者得逞。至於進出國貨物查驗方面則採貨物通關自動化方式，由關稅局與相關業者及相關單位辦理貨物通關作業時，利用「電腦連線」以「電子資料相互傳輸」取代傳統「人工遞送文書」；及以「電腦自動處理」替代「人工作業」，加速貨物通關。關稅局依相關資訊條件篩選，分別將報單核定為C1免審免驗通關、C2文件審核通關及C3貨物查驗通關等三種方式。

關稅局雖然採快速通關的便民措施，惟最近仍然可以在無密報情況下連查獲毒品愷他命走私10批，毛重達3,311公克。²⁵其緝獲之毒品分別藏於挖空之打火機、熱風器、音箱、按摩器及成立口袋內，混雜於大量進口快遞貨物中，並企圖趁凌晨檢查驗關員精神不濟時濛混闖關，惟查驗機制仍能發揮應有的控制機能。

二、航警局安全檢查隊

航空警察局只要有民航機場，就由航警局負責機場保安、機場領域刑事偵防及負責安全檢查，而安全檢查隊在國際機場跨國犯罪控制機制中亦屬第一線的檢查單位。

安全檢查隊同時在旅客隨身與託運行李以及航空貨運的進出口有關安全方面的檢查，包括毒品、槍械、武器及管制、禁制品的查察。旅客隨身物品檢查方面，維繫著航空

²³ 自由時報，2010年6月15日，A16版。

²⁴ 參見證照查驗隊工作2005年4月工作日志報表。

²⁵ 台北關稅局2010年新聞資料第72則。

器的飛航安全。尤以美英等國遭受恐怖攻擊後，被賦予極高任務要求，以求得人機平安。

自2001年美國發生911恐怖攻擊後，安全檢查工作日益受到重視，各國均投下心力研發反恐怖攻擊裝置。美國正測試旅客行李暗藏武器及炸彈的新技術，²⁶日本為加強反恐對策，宣布2010年7月5日起至9月10日止，在成田機場試行「全透視型檢查」安檢方式檢查違禁危險物品。²⁷

三、第二線的控制機制

國際機場的跨國犯罪控制機制靠前述之第一線機制，然而第一線的執行機制仍有賴多方的相關機制配合，始事竟其功。因此，無論事前的犯罪情報提供或執行中的協助，或查緝後的追懲，在在需要第二線控制機制的配合。

刑事偵查具有事先預防、事中制止與事後追查之多重功能。偵查技術是克制犯罪的重要手段，刑事偵防人員雖處二線，惟無論證照查驗、安全檢查、海關查驗、查獲案件後通常移由刑事偵查單位進行深入偵辦，以利追出幕後犯罪集團。平時刑事偵防獲取之犯罪情報，亦可提供查驗單位注意防制，亦是控制犯罪機制中不可或缺之一環。偵防作為之落實及提昇刑事偵防能力是有效遏阻入出國境犯罪之重要機制之一。

俗語說：「最好的犯罪預防，就是提高破案率」，刑事偵防在入出國境跨國犯罪控制方面有其不可缺之功能價值，惟與同具刑事偵防功能之檢察署、調查局一樣，均非第一線直接查控人員，如有犯罪案件偵辦，尚需知會第一線之證照查驗、安全檢查、海關及警衛巡邏查察等相關單位配合，才能克竟其功。

由於第二線控制機制於國際機場執行跨國犯罪控制時，常需藉助第一線機制的協助，幾乎無法獨立行使職務，故不予詳述，僅將第二線相關控制機制簡列如下：

- (一)航警局刑事警察隊
- (二)警政署刑事警察局
- (三)各縣市警察局
- (四)調查局
- (五)各地檢察署

伍、相關問題探討

一、在國際機場的跨國犯罪能否控制問題

基本上，無論人或物在國際機場機入出國境均有一定的條件及程序，藉由證照文件的查驗審核，對犯罪行為有一定的「過濾」與「掌控」的功能作用。如企偷渡犯罪，有證照查驗及情報資料或其他可資運用的機制，使之無法完成偷渡行為；如想走私，有海關查驗及安全檢查等機制；如有危害飛安有安全檢查機制及保安警察對管制區域的控管。由於各國對國際機場的安全措施都有嚴格的要求，復以有一定的通關程序，又非人人可自由通

²⁶ [Http://202.133.98.132/sciSC/node/164893](http://202.133.98.132/sciSC/node/164893) 2010/06/18.

²⁷ 中央社，2010年6月18日東京專電。

行，且無法隨身攜帶犯罪工具，因此能大幅度控制了犯罪行為的可能性。

由於機場的管制性，人員身分的檢查及對人身及物品的通關檢查，使犯罪行為被限制在可控制的範圍內，無論是機會性犯罪或計畫性犯罪行為均有可能得到一定程度的控制。因此，就國際機場犯罪控制機制而言，非法入出國境的犯罪行為能否控制應是「為與不為」的問題，而非「能與不能」。

二、證照查驗的角色職能問題

證照查驗在整個國際機場的入出國境的管理機制中，扮演重要的關鍵角色。因為物本身並不會犯罪，均由於人的加工才構成犯罪。基本上先有不法的人才會有不法的事，而人身分的確認就由證照查驗擔綱執行。因此，如何讓查驗單位快速而正確的確認通關人員身分是防制犯罪的重要前提。

各國證照查驗單位多年來竭盡所能規劃強化旅客身分辨識的設備機制，例如飛航前資訊傳輸系統(Advance Passenger Information, API)，此系統由航空辦理旅客報到手續時即將資料傳送資料交換庫，經審核分析後將該旅客再轉傳班機入境國證照查驗單位，以利旅客到達前獲取資料並作適當的因應。由於該系統服務費高，對名單管制雖能發揮即時反應功能，惟旅客持偽變造護照辦理報到或由他人代辦或有無冒用頂替均無法發揮功能。

另一種系統屬互動式飛前資訊傳輸程序(Advance Passenger Processing, APP)，當資料庫收到航空公司辦理check in時，能即時分析旅客身分資料，並立即將是否能搭機的訊息回報給航空公櫃台電腦畫面，它是一種即時的互動系統，移民機關可立即掌控旅客資料，旅客現場獲知不能搭機訊息，亦可節省被遣返的來回機票。對於罪犯或嫌疑人的行蹤，治安機關可以即時掌控。惟服務費高及需將一國的管制名單交給資料庫公司，不是一般國家做得到，故法無廣被採用。

我國移民署對API或APP均曾進行可行性分析，惟均有不同面向考量，至今尚未裝設。然我國在2008年12月29日已發行晶片護照(E-PASSPORT)，²⁸惟至今查驗單位尚未配置無人管理自助查驗通關系統，使已持有晶片護照之國人或外國人均無法享受這種便利，顯然移民署尚有加速改善的空間。無論API、APP或E-PASSPORT對部分犯罪行為均有一定的遏阻功能。

三、安全檢查之角色職能問題

國際機場的安全檢查具有多面向範圍，無論旅客身體及隨身行李均需接受安全檢查外，航空器及貨物之入出境亦須經安檢。安檢目的除預防及排除危害安全的因素外，亦及於國家管制或禁制品的進出國，有些職權獨立行使，有些則與相關單位共同執行。

由於飛航安全是所有政府、航空業者、旅客以及社會大眾均關注的問題，如發生飛安問題均造成重大危害，所以安全檢查成爲必要工作一環，如有不便，各方均予配合。現階段安檢工作運作純熟，惟桃園國際機場出境旅客安檢線到底應設於證照查驗之前或之後，

²⁸ 晶片護照亦稱電子護照，與傳統護照最大的區別在於護照中嵌入晶片，一般稱無線射頻晶片(RFID)，屬非接觸型晶片，應用日益廣泛。

或設於登機門，多年來似乎未獲得一致的看法，造成第一航廈與第二航廈的執行方式不同。第一航廈出境安檢線自航廈啓用以來即置於證照查驗之後，第二航廈卻改置於各登機口，美國發生911恐怖攻擊之後，又改置於證照查驗之前，造成證照查驗與安全檢查區空間不足，常有旅客排長龍及擁擠現象，此非原規劃設計之本意。安檢線的移置一定有它的必要理由，但不同航廈卻有不同作法的問題，似乎有必要採一致見解與相同做法，以達最佳的維安效果。

四、海關檢查角色職能問題

各國於邊防及港口設關檢查貨物進出口與課稅之作爲乃行之多年的制度，隨著交通工具之發達與國際貿易興盛，使得進出口貨物的量逐年增加。在講求效率與便利的今日，海關對進出貨物的通關檢查方式一直持續改變。²⁹

由於入出境旅客日多，對旅客隨身行的檢查由逐一開箱檢查演變到抽驗檢查。最近幾年更早採取藍線免驗通關及紅線應稅檢查兩種方式由旅客自行選擇，確實帶來極大的便利與快速通關的成效，惟夾帶走私的機會性亦隨之提高。因免稅範圍與額度提高，一般旅客隨身行李應稅比率並不高，以跑單幫方式帶物入境賺差價的情況已少見，反而企圖夾帶管制品甚至毒品案例日多。至於空運貨物進出口檢查方面，台北關稅局亦自2010年6月起開始推動「跨境移動安全」建置電子封條監控系統，使安全與便利雙管齊下。³⁰

雖然大型貨物及快遞進出口的檢查工作有困難性與盲點，夾帶走私情事亦時有所聞，惟關稅局亦能在無密報下連續查獲毒品愷他命10批，重量達3,311公克，可見效率與安全並不衝突。³¹

五、犯罪場之控制

犯罪場是犯罪的社會原因與個體原因以外能制約或影響犯罪發生的諸因素，包括時間因素、空間因素、犯罪控制系統失調情況等，它是犯罪促成的條件。控制犯罪易於得逞的犯罪場時間因素信息的產生，傳遞及接收的過程，使潛在犯罪人無法形成犯罪決意，從而達到控制犯罪的目的；潛在犯罪人在接收、利用犯罪場的空間因素信息時對空間具有強弱不等的選擇性與規律性，掌握這些因素即能弱化犯罪場的空間因素對潛在犯罪人的犯罪促成作用。從犯罪原因到犯罪行爲之間尚存在一定的距離，犯罪場正是這一距離的體現，此作爲犯罪發生的特定背景，正好說明犯罪原因到犯罪行爲的過程性。這一過程在犯罪場的信息反饋功能的產生機制中即已獲得適當的反應，以利於犯罪過程控制。因此，控制犯罪的捷徑即是控制犯罪場，控制犯罪場的任一構成因素便能收到控制犯罪的效果。易言之，犯罪控制關鍵在於犯罪場控制。如能在整體入出國境通關流程環境設計上堵塞犯罪可能，

²⁹ 台北關稅局自1992年11月9日起即正式實施貨物通關自動化，由關稅局與相關業者及相關單位利用電腦連線，辦理貨物通關作業，以電子資料相互傳輸取代傳統人工遞送文書。並以電腦自動處理替代人工作業，加速貨物通關。引自台北關稅局網站<http://taipei.customs.gov.tw/> 20100615。

³⁰ 台北關稅局2010年新聞資料第73則。

³¹ 有關毒品的檢查有由海關查獲，有時由航警局安檢隊查獲，亦有由該兩個單位共同查獲者。

或是創造一種不能實施犯罪的環境，諸如製造犯罪活動障礙、創造犯罪得不償失的條件、強化通關控制措施等。此亦屬犯罪情境預防，透過對情境的控制用以預防犯罪之發生，包括一些直接之手段、方法及措施，控制與消除各種可能誘發犯罪之客觀因素，以減少犯罪之發生。簡言之，犯罪場之控制即是「減少犯罪機會」的犯罪預防，藉以消除企圖犯案的原因、條件及目標，就能達到控制及預防入出國境犯罪之目的，就國際機場環境而言，比一般更容易進行犯罪場的控制。

六、信息反饋控制

就把守國際機場各反制跨國犯罪的執法單位而言，信息的反饋均產生刺激、反應的功能，且能帶動整個控制機制機能的不斷提昇。茲就執行證照查驗為例：入出國境證照查驗單位負責查驗入出國境許可證件，目的在控制非法入出國境。在執行過程中必須不斷接收信息，包括政策任務、法令、犯罪信息等，經過執行後產生政策與結果，這此結果可能是正面的如完成政策任務，也可能是負面的，如任務失敗，偷渡闖關成功。在這些結果呈現後，此一信息將對控制系統產生反饋作用。控制系統對反饋信息會產生接收、刺激、反應、檢討與修正，依據新要求產生新作為，改善原有缺失，發揮應有功能。如此，使控制系統之控制作為藉由反饋作用產生良性循環。以移民署國境事務大隊的證照查驗執行防制非法偷渡任務而言，對於信息反饋有下列之作為：

(一)是否依法執行：查驗單位平時依法定職權執行任務，並接受上級命令指揮。如發現有違規定，均會立即修正或改進，並由管理階層作成決議遵行。

(二)偷渡案件闖關成功：查驗單位均會立即組專案小組查明疏失原因，並研提矯正與預防措施，以避免重蹈覆轍。

(三)管理會議：每週定期舉行會報，每月舉行月報，每年舉行年度總檢會報，必要召開臨時專案會議討論，充分掌握各種反饋信息。

(四)接收反饋信息：大隊部設全天候勤務指揮中心，各查驗隊隊部廿四小時設有值日人員，入出國境查驗線均設值班看守，署本部及大隊部分別設網站及電子信箱供民眾、旅客及機場工作人員檢舉、反映。此等信息來源尚包括上級指令、單位本身、無隸屬相關單位通報、媒體報導、電腦統計資料分析等。

(五)民眾反映信函或電子信，均掛號列管處理。

(六)查驗單位獲取犯罪情報後，會採取必要之因應措施。

(七)對於表現優異情事簽請獎勵，有過失者簽議處。

(八)對於情節嚴重者調離現職或其他適當處分。

(九)加強內部控管，防止控管人員瀆職縱放情事發生。

(十)依需要辦理人員訓練、講習，加強執行能力。

以上列舉事項係以移民署國境事務大隊執行入出國境證照查驗後可能產生之反饋作為，經由檢討、修改與策進作為，通常輸出成效均能獲得改善。有反饋信息才有不斷改進之機會，信息反饋作用猶如一面鏡子，亦是管理階層之耳目。

就犯罪活動而言，無論產出是成功或是失敗，其均會有反饋反應。由於我國現行法律對偷渡案件之懲處不重，除職業性人蛇集團有可能判處一年以上，如是單純偷渡行為均處

六個月以下徒刑，且多數易科罰金了事，其威嚇性不足，導致偷渡案時有所聞。如係外籍人士被查獲，通常亦以遣返結案，此一信息給偷渡者闖關看之僥倖心理。偷渡集團為達順利闖關之目的，有時可能以賄賂關員方式闖關，惟需付出一筆金錢代價，且容易中伏。就會改變以冒領護照方式闖關，其安全度最高，偷渡者本亦較容易接受，通關查驗單位除非事先獲有情報，否則不易查獲。因此，跨國犯罪控制機制的相關單位均需重視信息反饋的重要性，並加以運用。

七、國際合作控制

跨國犯罪通常涉及另一個國家或地區，如能雙邊配合，共同打擊犯罪，當有事半功倍之效。如犯罪情報之交換，刑事司法之互助及罪犯之引渡等等，均是可行的合作項目。例如雙邊證照查驗單位能建立直接溝通管道，遇有甲國一時漏放某罪犯前往乙國，甲國可立即以約定方式通知乙國於入境查驗時攔截，並立即安排最近班機遣返甲國處理，或通知甲國查驗單位立即派員前往押回。如此，對罪犯出入境之控管將更具時效性。

目前有關防制偷渡問題之國際合作方面有國際性組織定期或不定期推動，諸如國際警察首長協會(IACP)、國際機場港口警察協會(IAASP)，每年定期輪流在各國召開年會，藉以發表跨國犯罪之防制經驗，建立相互聯繫管道，以及交換跨國犯罪情報信息，這是國際合作之具體展現。另有常態性運作之國際刑警組織(INTERPOL)，在打擊跨國犯罪之領域中，扮演協調各國、追蹤罪犯、情報信息通報等重要角色，並發揮具體之成效。APEC組織有關支援各國舉辦辨識偽變造證照之巡迴講習訓練，對增進經驗交流及提升辨識假證照能力頗有助益。我與美、加、紐、澳、日等國，在共同防制國際轉機偷渡活動的合作方面極為密切。

入出國境犯罪案件處理上有其緊迫性與時效性。國際機場證照查驗單位，應與鄰近或航線往來頻繁國家相對之境管查驗單位，建立直接聯繫管道，遇有案情需要，及時直接互通報，合作解決，以取得攔截控管之時效。

入出國境之犯罪及其控制常涉及他國，雙方合作可獲事半功倍之效，且屬互惠互利，國際合作共同打擊犯罪，這是值得推動且應予強化之國際事務互動模式。由於我國邦交國不多，國際合作之政治敏感性高，不易成事。兩岸間復由於政治因素，除大陸偷渡客之遣返尚稱順利外，其他刑事犯罪案件之查處則僅能偶而依個案處理，尚未能建立定形化之合作模式，致使兩岸罪犯得以遊走兩岸而逃避法律制裁。本論文認為在正式外交管道無法暢通時及兩岸政治僵局尚未化解前，宜將國際或兩岸打擊犯罪之合作排除政治因素，定位為共同打擊犯罪之事務合作，由雙方第一線實務執行單位(如刑警、海關或境管單位)直接建立制度化的聯繫管道，基於雙方互有需要，推動理應不難。

伍、結 論

國際機場的犯罪控制系統是由許多個別系統構成，最佳之控制效果是每一系統追求之理想與目標，在時空環境不斷變遷衝擊下，均能以最小之代價獲致最大之收益。

「犯罪控制」之主題重心是「控制」，其基本之內涵在於控制之目標及控制之手段。

在國際機場跨國犯罪控制領域之應用中，整體入出國境跨國犯罪控制機制系統的控制過程最方便之途徑即是控制犯罪場，亦即透過制度化之入出國境檢查機制以予把關控制。控制犯罪場構成因素的犯罪條件就能收到控制犯罪場的效果。犯罪場在犯罪原因系統中的作用是促成可能的犯罪原因轉變為現實的犯罪行為。轉變的過程即是主客觀因素相互作用的過程，相互作用實際就是一種信息傳遞機制。如法網疏漏、執法不嚴、司法無能，對潛在犯罪人所傳達的便是高概率逃脫法律制裁的信息，亦就是傳遞犯罪易於得逞的信息，此情形反映在入出國境計畫性犯罪特別明顯。

各層面控制犯罪之訊息，經由需求而輸入入出國境犯罪控制機制系統，歷經行政過程，輸出控制犯罪效果，復經輸出後的系統反饋作用，產生環境刺激反應，包括社會大眾、輿論、民意機關、行政系統及犯罪活動等，形成新的需求訊息，重新輸入，再度由入出國境犯罪控制機制系統的行政作用，經檢討、分析、修正、策進作為……等。系統經由信息反饋不斷檢討、修正，周而復始，使控制機制功能持續有效。唯有反饋功能的發揮，系統機制始能產生正功能，沒有反饋功能之或系統其運作機制可能無功能，甚至產生負功能，則系統就不穩定甚或瓦解。

從國際機場犯罪特性及跨國犯罪防制系統之控制機制運作形態，恰如控制論控制方法之運作過程。本文認為引用控制論之控制概念以闡釋入出國境之「犯罪控制」是適當、可行的，且具有解釋力。

總之，有機制就有一定的功能，然功能可能產生符合期待的正功能，也可能無功能，最需避免的是出現負功能。就犯罪控制而言，只要犯罪控制目標明確，措施有力，對制止即將發生的犯罪或已經發生而尚未形成後果之犯罪均可產生良好效果。惟任何制度、措施均無法十全十美，需經過不斷的檢討與改進方能臻於至善。