

兩岸關係對我國防制 跨境犯罪之影響

黃文志*

要 目

- | | |
|--------------------------|----------------|
| 壹、緒 論 | 一、兩岸警察合作共同打擊犯罪 |
| 貳、兩岸關係與治安連動 | 四大面向 |
| 一、我國加入WTO前(1990-2002) | 二、兩岸合作打擊跨境犯罪策略 |
| 二、陳水扁政府時期(2000-2008) | 三、兩岸合作打擊跨境犯罪成果 |
| 三、馬英九政府時期(2008-2016) | 四、兩岸關係惡化對打擊跨境犯 |
| 四、蔡英文政府時期(2016-迄今) | 罪之影響 |
| 參、兩岸關係對重返INTERPOL之
影響 | 伍、結 語 |
| 肆、兩岸關係對防制跨境犯罪之
影響 | 參考文獻 |

* 黃文志，美國德州聖休士頓州立大學刑事司法博士。曾經擔任警政署駐越南警察聯絡官、刑事警察局國際刑警科國際刑事偵查隊隊長，現任中央警察大學國境警察學系專任助理教授。Email: billyhuang@mail.cpu.edu.tw。本文初次發表於2018年10月17日「2018年國境管理與執法學術研討會」，感謝評論人給予之寶貴修訂意見。

摘 要

治安數據顯示，在跨境犯罪中，毒品、詐欺、洗錢、走私、網路犯罪、通緝犯外逃藏匿等六大面向嚴重地牽動兩岸治安情勢，兩岸關係對我防制跨境犯罪的影響鉅大，乃一不爭之事實。臺灣自1987年解嚴以後至2009年兩岸政府簽署《海峽兩岸共同打擊犯罪與司法互助協議》，兩岸交流逐步加深加大，兩岸關係亦逐步走向正常化，但隨著我方2016年之政黨輪替，由於政治氣氛的轉變，不僅兩岸交流中斷，亦造成兩岸共打和司法互助面臨著難以為繼的困局。本文以四個階段說明兩岸關係與治安連動的關聯性，分別是：我國加入WTO前(1990-2002)、陳水扁政府時期(2000-2008)、馬英九政府時期(2008-2016)、蔡英文政府時期(2016-迄今)，兩岸關係良窳不僅影響兩岸交流與合作，亦對我重返國際合作(INTERPOL)影響至鉅；同時，本文以過去打擊跨境犯罪的合作策略，說明兩岸共打「合則兩利」之具體成果，藉此對照當今兩岸合作接近停擺的狀態，憂心兩岸共打好不容易從20多年來的「默默耕耘」到協議簽署的「正常化」，如今囿於兩岸關係惡化，又倒退至大陸「已讀不回」、單邊遣返臺籍嫌犯至大陸受審之僵局，兩岸間之共打以及司法互助再度面臨「查緝難」、「取證難」、「遣返難」、「追訴難」、「審判難」等多重障礙，其後果恐將由全民承擔。本文肯定「強化兩岸交流」為打擊跨境犯罪之必要道路，兩岸治安機關如能排除政治障礙廣續合作，未來我方仍有機會遣返重大刑事與經濟要犯回臺，亦可尋求日後兩岸於第三地將人犯各自遣返之契機，期能有效遏阻上述跨境犯罪帶來給臺灣社會的威脅與危害。

關鍵詞：兩岸關係、跨境犯罪

壹、緒論

目前的犯罪型態「跨國境」已成常態，不論是毒品走私、人口偷渡或電信詐騙等，多是跨越國界。1987年7月臺灣解嚴後，同年11月開放探親，兩岸間經貿往來日趨頻繁，各種交流活動絡繹不絕，不僅衍生出各類型法律問題，犯罪事件亦有增無減。我國政府遂於1991年成立「行政院大陸委員會」負責處理大陸事務工作，並於同年成立「財團法人海峽交流基金會」，負責政府行政委託事項。

自1987年至2009年的22年間，兩岸關係逐步走向正常化的過程中，因缺乏司法互助機制，兩岸間之共同打擊犯罪以及司法互助面臨「查緝難」、「取證難」、「遣返難」、「追訴難」、「審判難」等多重障礙。兩岸民眾為取得不法利益進行菸酒、槍、毒及人口販運等跨境犯罪，為兩岸社會帶來極為嚴重的治安問題。由於兩岸跨境犯罪錯綜複雜，兩岸警方合作偵查犯罪，常受限於不可預知的因素，亦常陷入困境，往往只能「默默耕耘、以靜制動」，卻也因此嚴重影響兩岸防制跨境犯罪之執法效能。¹

為有效防制跨境犯罪，兩岸政府在2009年簽署《海峽兩岸共同打擊犯罪與司法互助協議》（以下簡稱《兩岸共打協議》），此一協議讓兩岸執法機關有了合作的法理依據，也為雙邊打擊犯罪提供最有力的幫助。自2009年6月至2016年2月間，是兩岸共打及司法互助發揮效力最大的時段，兩岸間相互請求協助件數多達8萬餘件，完成件數超過6萬5千餘件，完成率達8成，平均每月可完成超過800件的協助，自大陸遣返回臺之通緝犯（刑事犯）達460人，平均每月6人，自臺遣送回大陸11人，文書送達6萬2千餘件，調查取證完成1千7百餘件，平均每月15件，兩岸合作發揮遏阻跨境犯罪的極大

¹ 參見游基錫，2007，〈跨越臺灣海峽—抗制兩岸犯罪〉，《刑事雙月刊》，第18期，中華民國96年5~6月。

效益。

但自2016年政黨輪替後，兩岸政治關係陷入急凍，共同打擊犯罪在我方請求陸方遣返、緝捕逃亡大陸的重大通緝要犯部分，已幾乎陷入停擺，兩岸合作偵辦跨境電信詐欺集團案，陸方亦無太大意願配合，經常是「已讀不回」，這2年來兩岸間共打與司法互助合作，確因政治氣氛的改變逐漸走上停擺狀態。²

中國大陸自2017年「十九大」後，習近平總書記全面鞏固領導權威，對內深化反腐、貫徹強軍備戰，對外則建構「新型國際關係」及大國關係框架，持續推展「一帶一路」和倡議貿易自由化與全球化，並輸出中國發展模式；對臺堅持一貫立場，加大緊縮施壓。我國政府尊重1992年兩岸兩會會談的歷史事實及既有政治基礎，依據《中華民國憲法》、《兩岸人民關係條例》及其他相關法律，處理兩岸事務；並在中華民國現行憲政體制、過去30年來兩岸協商交流互動成果，民主原則及普遍民意之既有政治基礎上，致力維持兩岸關係和平穩定的現狀，並配合情勢發展，研議落實兩岸互動新模式。³

然而，兩岸關係自2016年進入冰凍期卻也是不爭之事實，除了雙方官方溝通管道中斷外，我方國際參與受到中國大陸打壓與牽制，而國內觀光旅遊業也因對岸緊縮陸客來臺人數，受到巨大衝擊⁴。不僅如此，兩岸關係結冰，也影響我對外國際參與，包括參

² 參見孫曜樟，2018年8月4日，〈政治干擾停擺兩岸共打陷僵局〉，《旺報》。
〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180804000094-260301>〉。

³ 參見〈兩岸關係〉，《行政院全球資訊網》，2018年7月3日，瀏覽時間：2018年9月30日。〈https://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=A88B8E342A02AD0A&sms=EFF36BD4B1771023&s=1147EAE977DA3799〉。

⁴ 中國大陸人士來臺（社會交流，即探親、探病、團聚等）人數自94年至100年為4~7萬餘人次間，101年增至12萬餘人次，102年為17萬餘人次，103年至106年為7~8萬餘人次（按103年統計基準有變更，即1月起「社會交流」項次移出「就醫」、「醫美健檢」等另增列「醫療服務交流」）；106年為7萬餘人次較上年（7.7萬餘人次）下跌9.0%。兩岸婚姻登記數截至106年12月底

與 WHA、ICAO、INTERPOL，外加聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、薩爾瓦多等四國與我國斷交後與陸方復交等，都衝擊民眾對政府處理兩岸外交事務的信心。⁵

而隨著國際情勢的劇烈變化，現今詐欺、毒品、洗錢、走私、網路犯罪、人口販運等犯罪手法日新月異，並走向集團化、跨境化、科技化、暴力化等趨勢，為維護我國社會安全與穩定治安，打擊跨國境犯罪是當前政府施政的重點，也是民眾對政府的殷切期許，兩岸跨境犯罪之偵查合作，不應受政治干擾而停擺，本文藉由文獻回顧，探討兩岸關係對我治安連動的深遠影響，也期待透過兩岸防制跨境犯罪策略的梳理，為未來兩岸合作打擊跨境犯罪再提建言。

貳、兩岸關係與治安連動

當前影響我國家安全的因素，主要有國際環境、兩岸關係與國內形勢三個面向；其中，與我治安連動性高的中國大陸仍是安全之主要威脅。兩岸交流互動衍生的社會治安問題，包括偷渡，槍械和毒品走私、電信詐騙、網路犯罪等，還有我方刑事嫌疑犯、通緝犯逃亡到對岸藏匿，兩岸三地組織犯罪的串聯等，均形成對我國國家安全影響甚鉅的非傳統威脅。

一、我國加入 WTO 前(1990-2002)

1994年3月31日中國大陸浙江省杭州市淳安縣千島湖發生一起

止逾33萬7千對。97年至101年兩岸婚姻登記數每年均維持在1萬2千對左右，102、103年均降至1萬餘對，104年、105年分別降為9,322對、8,673對，106年再降為7,634對，較上年下跌12%。(行政院，2018)

⁵ 參見〈兩岸、經濟、勞工權益 逾5成民眾認為比馬執政時期差〉，《YAHOO 奇摩新聞》，2017年5月8日。〈<https://tw.news.yahoo.com/兩岸、經濟、勞工權益-逾5成民眾認為比馬執政時-015113027.html>〉。

刑事案件，24名臺灣觀光客及8名中國大陸船員導遊遭到搶劫後殺害。此案件在我國引起民眾震驚，對兩岸關係產生強烈衝擊。5月8日，我國海基會副秘書長許惠祐帶6位鑑識、刑偵專家和法醫、律師以及7位罹難者家屬抵達杭州並前往千島湖現場瞭解案情，這是兩岸打擊犯罪首次接觸；但直至1990年由兩岸紅十字會簽訂「金門協議」後，兩岸合作才順利開啓，遣返通緝要犯作業才獲得實質進展。⁶

我國於2002年1月1日加入WTO以前，不法人士利用合法掩護非法的策略，藉由兩岸交流管道，來臺從事與許可目的不相符的活動，對國內治安形成一大挑戰。過去實例顯示，大陸走私牲畜來臺引發的口蹄疫、大陸偷渡犯、毒品、槍枝走私所帶來的社會治安隱憂，都直接、間接對我國治安產生不定程度的影響。

1995年「中華民國刑事偵防協會」秘書長盧毓鈞先生率現職警察人員組團赴北京協商兩岸合作打擊犯罪，開啓兩岸警政交流先鋒。隨後2001年「大陸警察學會」組團來臺參訪交流，藉由兩岸執法單位互訪，成功奠定「攜手共同打擊犯罪、維護兩岸社會穩定」基礎，並開展兩岸犯罪情資交換管道，拓建兩岸刑事犯協助緝捕及遣返程序。據統計，這10年來自大陸遣返臺灣的通緝犯人數高達近6、700人，其中包含詹○○、吳○○、薛○、陳○○等重大通緝要犯，而從臺灣遣返大陸偷渡犯亦達48,000餘人，對兩岸社會安定、人民權益貢獻良多。⁷

隨著WTO到來，兩岸社會治安問題顯著惡化，呈現多元化和複雜化趨勢，使得我國治安問題更加嚴峻。在這段時期，兩岸最受治安機關矚目的是走私犯罪，以毒品和槍械走私為主，其次為農漁畜產品走私。洗錢犯罪的「黑錢」多來自毒品暴利，而毒品走私又

⁶ 同註1。

⁷ 參見許瑞山，2007，〈淺論兩岸合作共同打擊跨境犯罪〉，《刑事雙月刊》，第18期，中華民國96年5~6月。

有「槍毒合流」的趨勢，走私槍械集團為圖厚利，趨向組織化、國際化、智慧化型態。臺商在大陸遭遇的人身安全問題，以及臺灣人民到大陸旅行安全保障問題，亦愈來愈嚴重，成為兩岸經濟發展的共同障礙。

雖然這個階段跨境犯罪案件日漸增多，兩岸警方合作偵辦之困境，主要著眼於「現行聯繫管道不敷需求，且回覆協查情資時效性仍有努力空間」；同時，因大陸幅員遼闊，公安單位、組織系統繁雜，往往特殊協查案件，不論是涉案基本資料、犯罪事實或通聯比對等，回覆時間均難以掌握，導致延宕破案時機。其次，跨境犯罪嫌犯不易追緝，以跨境綁架勒贖模式而言，「大陸綁架臺商、遙控向在臺家屬勒贖、地下匯兌交付贖款」，幾乎都是兩岸不法分子為主謀，規劃綁架對象、地點、勒贖金額、匯兌地點、取款方式，分工細膩，成員遍及兩岸，兩岸警方雖有合作聯繫管道，但實際追緝嫌犯仍有改進空間，且由於兩岸間沒有貨幣兌換機制，犯罪贓款的地下匯兌，變成最主要的洗錢模式，相關統計顯示，每年兩岸地下匯兌超過數百億新臺幣，已嚴重影響社會經濟秩序。此外，歹徒利用資通科技從事犯罪行為，加以大陸預付卡控管寬鬆，取得方便，造成通訊監察困難，嚴重影響犯罪偵查效能。⁸

根據海基會統計，自1991年起到2000年底止，海基會受理的經貿糾紛達734件，涉及人身財產安全334件，其中死亡59人，失蹤58人，遭搶劫勒索65人，遭人綁架或非法拘禁40人，因案限制人身自由96人，其他16人。另1990年10月到2000年底止，海基會處理大陸旅行重大意外事件14件，調處旅行糾紛52件，也顯示出加強臺商與赴大陸旅遊的國人兩岸人身財產安全自由的保障，刻不容緩。為因應加入WTO後的兩岸治安問題，有識者主張，兩岸應重啟協商之門，建立有效的「對口單位」聯繫管道、犯罪資訊交換機制，相互協助調查蒐集證據，加強兩岸執法人員交流，讓兩岸未來所衍生的

⁸ 同上註，頁8。

問題，能循正式機制以及制度化管道尋求解決。⁹

二、陳水扁政府時期(2000-2008)

1999年，國民黨執政時詐騙犯罪每年4000多件，被騙金額是12億；到了2005年民進黨執政，案件爆增為4萬3000件，成長了10倍，詐騙金額達到185.9億元。¹⁰

2005年3月1日起內政部警政署執行「全民拚治安」行動方案，第一波以6個月為期，重點是肅竊和詐騙的預防、偵辦，後續工作則會以搶案和綁架案的預防為重點。在反詐騙及反收贓行動方面，警政署尤其強調在處理住宅竊案時，要加強現場勘察採證，並將跡證送刑事警察局比對，以提高破案率。時任內政部部長蘇嘉全強調，一年52萬件的刑事案件中，竊盜案就佔了33萬件，所以必須有效遏止竊盜，包括銷贓管道也要一併地斬斷。

而由於兩岸均已加入 WTO，以及小三通開放，衍生許多治安問題，諸如：人蛇偷渡、毒品走私、經濟詐騙、組織犯罪等問題。此一階段，隨著兩岸交流頻密，很多刑事犯或是經濟犯，都利用兩岸刑事司法互助不足的特殊形勢，潛逃大陸地區藏匿。尤其大哥級刑事犯經常隔海遙控，趁機與大陸犯罪集團串聯，並聯合香港、澳門、日本或東南亞地區等境外犯罪組織，建立「策略聯盟」(strategic alliance)，進行跨境犯罪活動，儼然已成為犯罪偵防的死角。「犯罪兩岸化」的趨勢不僅是臺灣治安的威脅，亦是大陸治安的威脅，這是兩岸必須正視的問題。詐騙集團將機房據點遷移至大陸地區，結合第二類電信業者，透過「單向聯絡、多重轉接」手法，逃避警方查緝；而人蛇集團亦有計劃的進行偷渡，大陸人民非

⁹ 參見張道藩，2002年1月3日，〈WTO 入會後治安衝擊系列報導〉，《自由電子新聞網》。〈<http://old.ltn.com.tw/2002/new/jan/3/today-wto1.htm>〉。

¹⁰ 參見趙家麟，2011年8月21日，〈馬英九：改善兩岸關係臺灣治安會更好〉。〈<http://hk.crntt.com/doc/1018/0/7/0/101807001.html?coluid=7&kindid=0&docid=101807001>〉。

法入境日益增多，因此，欲有效遏制大陸非法移民，查緝人蛇集團犯罪組織顯得相當迫切。¹¹

整體而言，在這個時期治安沒有嚴重惡化，但人民的感受不一，譬如，接到恐嚇、詐騙電話的多，縱然人民沒有被騙，但接到這類電話，人民仍會感到害怕，雖然治安的指標看似各類暴力犯罪的發生率沒有增加，但人民對治安的滿意度低。比較嚴重的詐騙型態是電話詐騙，許多詐騙集團的總部設在中國大陸，在偵辦電話詐騙案時常發現易付卡都被攜往中國大陸犯案，這些詐騙集團不只欺騙臺灣民眾，也欺騙對岸的人，因此除了積極防範，釜底抽薪之道必須加強兩岸刑事合作，方為抑制詐騙犯罪的關鍵。¹²

此一時期，兩岸猖獗的跨境電信詐欺案件，一定要兩岸警方攜手合作方能有效遏止跨境犯罪。在時任刑事警察局局長侯友宜先生任內，除在偵查科下成立兩岸組，並全力促成兩岸警方於2006年7月首次在廈門地區，就新興跨境電信詐欺犯罪舉辦「實務研討會」，兩岸警方均體認應有充分溝通與協作空間。¹³海峽兩岸警方對於共同打擊犯罪已有基本共識，我國警政署秉持「善意溝通、積極合作、永久聯繫」的原則，致力於推動兩岸合作共同打擊犯罪工作，積極促成兩岸警方關係的正常化發展，期能建構兩岸「長期穩定、制度化」共同打擊刑事犯罪互動機制，擴大犯罪偵查功能。¹⁴

三、馬英九政府時期(2008-2016)

2009年4月26日簽署《兩岸共打協議》後，兩岸治安主管機關已建立制度化協處機制，在合作打擊犯罪基礎上，針對國人所關切的犯罪類型（如打擊跨境電信詐欺、毒品走私等）進行合作，以共

¹¹ 同註1。

¹² 參見黃敦硯、范正祥，2005年2月22日，〈全民拚治安警長不調動〉，《自由時報》。〈<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/6731>〉。

¹³ 同註7，頁9。

¹⁴ 同註1。

同防制各類不法犯罪，確保兩岸民眾生命財產安全。2012年，最多企業將「改善社會治安」(66.9%)，列為當年總統大選後政府第一要務。治安的優先性位居榜首，反映出治安不僅是全民最重視的課題，企業同樣感同身受。主婦聯盟祕書長陳曼麗表示「治安一定要超乎黨派，不可以當作政治籌碼」，說出企業與社會大眾同樣的心聲。¹⁵

馬英九總統於2015年4月24日出席「共同打擊犯罪與司法互助協議簽署6週年執行成果展」開幕致詞時表示：「兩岸關係帶來的和平紅利，不僅促進貿易投資、經濟合作，更重要的是大幅減少臺灣的犯罪，民國103年我們的犯罪案件比84年還要少，人口增加200萬人，犯罪卻減少了30%」。根據統計，2014年臺灣發生的詐騙案件數量較2007年減少17295件，降幅42.86%；同期，相關案件財產損失金額減少117.1億元新臺幣，降幅為77.6%。《兩岸共打協議》生效以來，兩岸主管機關互相提出協助案件達6.7萬件，完成5.5萬件，完成率高達81%。特別在兩岸聯手打擊犯罪方面，這6年來總共破獲141個案件，逮捕6,200多人，同時相互遣返雙方通緝犯405人。¹⁶

四、蔡英文政府時期(2016-迄今)

2018年7月30日臺灣競爭力論壇公布最新民調顯示，超過6成(61.7%)的民眾最不滿意兩岸關係¹⁷。另一項民調顯示，在民眾「最不滿意政策」中，有36.3%的民眾對兩岸關係感到不滿，有

¹⁵ 參見〈改善治安，第一要務〉，2012年6月25日，《天下雜誌》。
〈<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5036406>〉。

¹⁶ 參見〈總統出席「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議簽署6週年回顧與展望成果展」〉，《總統府》，2015年4月24日。〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/19400>〉。

¹⁷ 參見蔡岳宏，2018年7月30日，〈6成4不滿意蔡 6成1不滿兩岸關係〉，《臺灣醒報》。〈<https://anntw.com/articles/20180730-8Coi>〉。

64.5%的民眾認為，與馬英九執政時期相比，兩岸關係變得更差。¹⁸

因為兩岸政治情勢複雜，自2016年迄今，兩岸關係幾乎陷於停擺的情況，致使牽涉兩岸刑事案件無法深入再追查。不僅如此，2016年4月起，中國大陸即不顧我方呼籲，將在第三地涉嫌跨境電信詐騙犯罪之國人押往陸方之案件，陸委會已多次向陸方明確要求，在涉案國人被押至中國大陸後，陸方應立即依據《兩岸共打協議》規定，向政府通報限制人身自由事宜，並應協助家屬前往探視，後續更應保障相關國人司法權益、踐行正當法律程序」。陸委會更呼籲中國大陸，「兩岸應進行良性溝通與對話，為解決跨境電信詐騙犯罪，積極共謀解決方法，只有透過雙方的合作，揪出幕後犯罪首腦，才能徹底瓦解電信詐騙犯罪集團，保障兩岸人民的權益與福祉」。¹⁹

法務部表示，兩岸間實質的「偵審核心」、「調查取證」及「人犯遣返」均陷於停頓狀態，但也非外界所說完全斷了連絡，因為在文書送達、資訊互通仍有繼續進行，另外在詐騙案件被害人款項的返還上，亦不曾間斷過。基於打擊犯罪的精神和普世價值，法務部多次呼籲對岸能夠摒除成見，繼續實質方面的合作。²⁰

然自2016年以來，我政府即將打擊跨境電信詐騙犯罪列為重點治安項目，除積極推動修正刑法、洗錢防制法、組織犯罪防制條例等法律，更透過大數據資料分析，與其他國家合作破獲多個詐騙集團。²¹為打擊跨境電信詐騙，警政署於2016年6月3日成立「處理兩

¹⁸ 同註5。

¹⁹ 參見唐詩，2017年10月28日。〈中國又押走臺籍詐騙犯陸委會抗議〉。《民報》，〈<https://tw.news.yahoo.com/-075908750.html>〉。

²⁰ 參見孫曜樟，2018(a)年8月4日，〈共打刻不容緩法務部籲摒除成見〉，《旺報》。〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180804000097-260301>〉。

²¹ 參見〈內政部：「打詐」奏效 去年沒收詐團22億元〉，《中央社》，2018年5月7日。〈<https://udn.com/news/story/7315/3127720>〉。2016至2017年警察機關

岸跨第三地電信詐騙案件跨部會協商平臺」，整合各部會職權，建立事前預警、事中逮捕拘禁、事後遣返遣送等三階段處理程序，從國際開展合作、國內強化偵辦、兩岸持續溝通等面向分進合擊，以全面提升臺灣打擊跨境電信詐騙犯罪的能量。警政署並派駐短期「任務型警察聯絡官」，建立與國際聯繫窗口，赴海外進行相關警務合作，遏制民眾赴海外從事詐欺。警政署另於2016年8月24日成立「打擊詐欺犯罪中心」，強化全國情資整合運用，突破詐欺犯罪偵查困境。2016年至2017年破獲跨境詐欺機房14件357人，成功遣返484名中華民國籍犯嫌回臺受審。

參、兩岸關係對重返 INTERPOL 之影響

我國於1961年9月在丹麥首都哥本哈根舉行之第30屆年會加入國際刑警組織（INTERPOL），內政部警政署刑事警察局於1974年3月28日接掌 INTERPOL 國家中央局之全般業務，復為因應主、客觀環境需要，於1979年7月1日奉准成立國際刑警科，負責上開國家中央局之全般業務策劃、處理、執行與推展，並積極參與 INTERPOL 各項有關活動。1983年5月為應業務需要，增設國際刑警無線電臺。²²但遺憾的是，1984年9月第53屆盧森堡年會我國即因中國大陸加入 INTERPOL 所提之5項附帶條件，被迫退出 INTERPOL。該5項附帶條件包括：（一）依據本憲章第7條及第13條規定，唯有大陸在會中代表中國。（二）我國在該組織之會籍名稱應

共查獲車手7103人次、破獲詐欺集團6389人、查獲機房106件、查扣犯罪所得380件，共3億379萬餘元。近年法院對於電信詐欺案件判決有期徒刑3年以上案件漸增，更有個案合併執行刑期至10年6個月；2017年組織犯罪案件的起訴率也從5%提升至54.9%，法院宣告應沒收金額大幅提升至22億9569萬元。

²² 參見〈本局沿革〉，《內政部警政署刑事警察局首頁》。〈<https://www.cib.gov.tw/Module/Doc/Index/62>〉。

改為中國臺灣 (China Taiwan)。(三)組織會議不得使用「中華民國」或「臺灣」的名稱，亦不得使用我國旗幟。(四)我國無權指派出席會議代表團團長。(五)在大會中我國無投票表決權。²³對照 INTERPOL 憲章第3條²⁴之規範，該5項附帶條件顯得極為諷刺，該組織「嚴格禁止從事任何帶有政治性、軍事性、宗教性或種族性的介入干預或業務活動。」毫不含糊且不曖昧地清楚規定 INTERPOL 應保持政治上、軍事上、宗教上與種族上的中立，但很顯然地，兩岸關係在我國參與 INTERPOL 事務上卻扮演了至為關鍵的影響。²⁵

我國自1984年退出 INTERPOL 後，雖可自日本東京的國家中央局 (Interpol Tokyo) 獲取秘書處轉送之重要情資與通報，惟資訊並非即時且不完整，不利我國進行跨國打擊犯罪合作以及維護國境安全²⁶。由下列案例即可證明：美籍人士 Michael Wang 前經

²³ 參見黃文志，2017年11月21日。〈INTERPOL 對我國國家安全的戰略影響〉，發表於中央警察大學2017年『涉外執法政策與實務』學術研討會。

²⁴ INTERPOL Constitution, Article 3: "It is strictly forbidden for the Organization to undertake any intervention or activities of a political, military, religious or racial character."

²⁵ 參見郭匡超，2017年8月12日，〈世大運洽國際刑警組織索安全資訊 碰壁〉，《中時電子報》，〈<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170812001372-260405?chdtv>〉。「我國駐法代表張銘忠表示，世大運是大型國際賽事，為確保所有與會者安全，需要與各國分享情資，因此嘗試過接洽 INTERPOL，希望能使用全球警察通訊系統 (I-24/7)，以便事先得知哪些人有嫌疑；除此之外，INTERPOL 在舉辦大型活動之維安方面，秘書處在總部已設有高級管理之訓練課程，來增強其成員國在大型國際體育盛會與處理大規模事件上之執法與運作之能力，可惜 INTERPOL 沒有正面回應，只回覆說要透過北京。」

²⁶ 參見黃文志，2017年11月8日。〈INTERPOL 發布紅色通報的困境與挑戰〉，發表於中央警察大學2017『移民事務與國境管理』學術研討會。INTERPOL 處理的犯罪情報相當複雜，傳統的犯罪包羅萬象，包括有組織集團的犯罪、製毒、運毒與販毒、軍火走私、洗錢、兒童（未成年人）色情、貪污、貨幣的偽造及變造、藝術品的偷竊、搬運及販賣、仿冒、製造假冒商品、侵犯知識財產權、非法複製錄影、錄音產品、偽造及使用有價證券、

INTERPOL 於2001年列為紅色通報對象，並經我國刑事警察局於同年8月函請移民署列管（一級管制拒絕入境）。Michael Wang 於2008年8月搭機來臺，案經移民署通報刑事局，即轉囑駐美警察聯絡官向美國中央局查證，獲告 Michael Wang 已於2005年到案，業經 INTERPOL 於同年7月26日通知解除通緝，刑事局即通知移民署同意渠入境。²⁷

不僅如此，根據國內媒體報導，我國法務部於2016年1月12日獲外交部駐菲律賓代表處通報，一名馮姓國人在大陸涉有詐取商業違約金罪嫌，遭大陸發布紅色通報。馮男於菲律賓搭機出境時，經菲國移民局拘留，欲將馮男送至大陸接受審判（張筱迪，2016）。亦有國人在巴拿馬，因遭大陸發布紅色通緝，被送往古巴，我國法務部接獲通報後，請外館了解狀況，沒想到國人跳樓自殺。²⁸

程序上，如果 INTERPOL 秘書處認為申請沒有違反憲章或其他要求事項，一般都會依請求國發布紅色通報。但實務上發現，印度、阿拉伯聯合大公國等國家，通過將民事案件歸屬於刑事犯罪的做法，據此向 INTERPOL 請求發布紅色通報；而發布國家也高度集中於國際特赦組織或人權觀察團體認為其刑事司法系統很有問題的國家，例如伊朗、土耳其、中華人民共和國等國。再者，中華人

汽車偷竊及走私、人口販賣走私、偷運人蛇、強迫婦女賣身、虐待童工等等。而新興犯罪皆是與高科技有關，例如電腦和網路犯罪、電腦詐騙以及恐怖主義的活動等。近年來，由於跨國犯罪集團的猖狂，INTERPOL 主要打擊的有國際毒品販運、恐怖活動、經濟金融犯罪、網路犯罪、人口走私販運及走私汽車、生態犯罪等，其主要目標是以預防及打擊跨國犯罪為優先。

27 同註26；參見劉柏良，2016。〈支持臺灣以觀察員身分參與 INTERPOL〉，《駐奧克蘭臺北經濟文化辦事處》，2016年10月14日，〈<http://www.roc-taiwan.org/nzakl/post/4012.html>〉。

28 同註26；參見〈臺人遭中華人民共和國紅色通緝羅瑩雪：「他就死掉了」〉，《蘋果日報》，2016年4月14日，〈<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160414/838742/>〉。

民共和國公安部前副部長孟宏偉在2016年11月第85屆全體大會時獲選 INTERPOL 主席後，引發國際特赦組織等人權團體擔憂。國際特赦組織東亞部主任林偉（Nicholas Bequelin）在網上發表聲明，認為有鑑於中華人民共和國長期以來通過 INTERPOL 逮捕異議人士和難民，孟宏偉出任該組織主席，無疑地敲響一記警鐘。林偉更主張，這個任命與 INTERPOL 以國際人權宣言為職責不一。²⁹更有媒體報導，孟宏偉在國際刑警組織主席任內濫發「紅色通報」，要求各成員國執法機關將逮捕的台灣嫌犯交給中國，各國執法機構面臨壓力，難以拒絕。³⁰

自1984年9月至今，中華人民共和國加入 INTERPOL 已經有20年，據估計，每年發出的紅色通報大約在30至40份之間，總數大約800份左右。然而，媒體在 INTERPOL 網站的資料發現，在全球通緝的犯罪嫌疑人中，只有52名中華人民共和國公民，賴昌星、楊秀珠等重要外逃罪犯，卻不在其中，經查證 INTERPOL 中華人民共和國國家中央局獲悉，原來，INTERPOL 的通緝系統有兩套，一套是公共網路，可以在公開網路上查詢；另一套是內部通訊網路（全球警察通訊系統 I-24/7），各會員國國家中央局在這套內部網路裡可以看到所有通緝資訊。中華人民共和國出於多方面的考慮，對有些不便完全公開的犯罪資訊，一般要求只在內部網路上公布。賴昌星、楊秀珠等人的犯罪事實，出於調查取證等多方面考慮，也只在內部網路上公布。³¹

INTERPOL 成立的目的，在該組織憲章第2條開宗明義闡述該組織的目的為：「一、在各國現行法律的限度之內並本著「世界人權宣言」的精神，保證和促進各國刑事警察當局之間最廣泛的相互

²⁹ 同註26。

³⁰ 參見周永婕，2018年10月16日。〈孟宏偉任內 濫用國際刑警紅色通報搶台嫌〉。《中央通訊社》。〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810160229.aspx>〉。

³¹ 同註26。

支援；二、建立和發展可能有助於預防和阻止一般犯罪的各種制度。」簡言之，INTERPOL 是協調國際性刑事犯罪活動的政府間合作與諮詢的國際組織，其目的是保證和促進各會員國刑事警察部門在預防和打擊刑事犯罪方面的合作。主要任務是彙集、審核國際犯罪資料，研究犯罪對策；負責會員國之間的情報交換、搜集各種刑事犯罪案件及犯罪指紋、照片、檔案；通報重要案犯線索、通緝追捕重要罪犯和引渡重要犯罪分子；編寫有關刑事犯罪方面的資料等。³²然而，我國 INTERPOL 會員國的資格於1984年遭中國大陸取代以來，對我國權益影響最大的即是無法獲得 INTERPOL I-24/7 全球警察通訊系統的使用權限，這個系統可供線上查詢，即時提供我國全球犯罪活動和犯罪嫌疑犯的資訊，而我國目前只能依賴友好國家，包括美、日在內，提供二手的全球犯罪訊息。同時，因為缺乏此一權限，我國成為全球治安網絡的缺口，無法及時提供世界各國發生在臺灣的犯罪活動和犯罪嫌疑人資訊，造成全球安全的重大威脅。³³

例如，2009年7月我國在高雄市舉辦的第8屆世界運動會、同年9月在臺北市舉行的第21屆聽障奧林匹克運動會以及2017年8月在臺北市舉行的第29屆夏季世界大學運動會，都有來自全球100多個國家和運動員參賽，為了確保世界級的大型國際賽事免受恐怖威脅，主辦國都可透過 INTERPOL 全球警察通訊系統 I-24/7取得最新的恐怖威脅名單，INTERPOL 各會員國也透過此一系統持續地更新名單。然而，我國因非 INTERPOL 會員國，無法透過 I-24/7系統取得自動更新的最新名單，只能被迫自行建立可疑名單，想當然爾，這份名單是一份不完整和不及時的資訊，僅能構築於友好國家提供和國內情報系統所彙整的資料。³⁴

32 同註26。

33 同註23。

34 同註23。

2016年3月14日美國聯邦眾議院以381票贊成、無人反對的壓倒性票數，通過參議院第2426號法案，總統歐巴馬於3月18日簽署法案，支持我國以觀察員身分參與 INTERPOL。美參院通過的這項法律，要求美國國務卿研訂策略，協助臺灣成為該組織觀察員並參與相關會議、活動與機制；美政府另將指示司法部下之華盛頓中央局（INTERPOL Washington）正式代表美方，要求 INTERPOL 總部給予臺灣觀察員身分，並積極爭取其他會員國支持。依該法律，美國務卿須在本法案成為法律後90天內，向美國會提交公開報告，說明美國支持及協助臺灣以觀察員身分參與「包括 INTERPOL 在內的合適國際組織」與相關會議、活動及機制之策略。若我國可順利成為觀察員、準會員身分，就能快速、同步取得最新情資，有利打擊犯罪，也可參加該組織各項犯罪專業偵查技術訓練，和其他會員國進行打擊跨國犯罪的交流。³⁵

肆、兩岸關係對防制跨境犯罪之影響

一、兩岸警察合作共同打擊犯罪四大面向

由於跨境犯罪日漸猖獗，嚴重威脅兩岸交流秩序，不法份子鑽管兩岸制度漏洞，跨境犯罪向外蔓延，形成跨國性犯罪問題；同時，跨境綁架追緝困難，新興跨境電信詐欺，成為兩岸及亞太區域治安毒瘤。儘管早在1993年的「辜汪會談」中嘗試就兩岸「共同打擊犯罪」及「司法機關相互協助」事宜進行事務性協商，卻未有進展。2009年4月26日第三次江陳會於大陸南京舉行，乃簽訂《兩岸共打協議》，其目的在將長期以來兩岸依個案協處之狀態予以制度化，建立兩岸合作打擊犯罪機制，保障兩岸民眾生命財產與司法權益。該協議在「全面合作，重點打擊」原則下，訂定兩岸警察共同

35 同註23。

打擊犯罪四大合作面向，分別是：資訊交換、協助協查、合作辦案、人員遣返。³⁶兩岸治安主管機關建立犯罪資訊交換機制，使雙方得以即時掌握犯罪情資，並透過協助偵查與採證等合作方式，讓兩岸的跨境犯罪活動一舉成擒，並建立更完整的制度化遣返機制，使遣返作業更為順暢、安全、迅速與便利。另外，兩岸司法互助部分，分別在文書送達、調查取證、罪贓移交、裁判認可、人道探視、罪犯接返等六大面向上合作³⁷，期能建立從頭到尾、整體一貫的形式司法互助機制，亦使兩岸民事司法程序運作順利，避免兩地裁判歧異，減省民眾訴訟耗費。³⁸

兩岸警方合作共同打擊犯罪，雙方建立情資交換個案聯繫窗口，常態性聯繫窗口主要由刑事警察局兩岸科以及各偵查大隊與大陸公安部及省市公安廳局對口，兩岸合作共同打擊跨境詐欺犯罪實際運作乃於2009年9月8日「0908」專案伊始，該專案動員兩岸警力高達3,638人，查獲572名嫌犯。之後又陸續偵破「1105」、「0519」、

³⁶ 「資訊交換」的內涵是兩岸治安主管機關建立犯罪資訊交換機制，使雙方得以利用犯罪情資的即時交換，機先掌握犯罪行動相關情資，並直接進行犯罪打擊。「協助偵查」指的是兩岸在協議的基礎上，透過犯罪情資交換、協助偵辦與採證、遣返罪犯等合作方式，使兩岸的跨境犯罪活動一舉成擒。「合作辦案」，不分犯罪類型，擴大範圍、全面合作，特別是有關雙方人民共同關切的重要犯罪類型，兩岸治安機關更加強合作力度，以確保人民生命財產的安全。「人員遣返」是雙方透過制度化的遣返機制，在原有基礎上增加海運或空運直航方式，使遣返作業更為順暢、安全、迅速與便利。

³⁷ 「文書送達」係透過兩岸司法互助管道，及時有效送達文書，確保訴訟案件合法進行。「調查取證」經由司法互助機制，洽請對方協助調查、合法取證，解決法律爭議。「罪贓移交」協助移轉犯罪不法所得，使受害人得以獲得賠償或減輕損失，不讓罪犯從中牟利。「裁判認可」經由雙方法院依據各自法律並基於互惠原則，對他方法院之判決、仲裁判斷予以認可。「人道探視」係針對受刑人家屬之探視，提供便利與必要之協助，並確保民眾因案受到羈押時，合法權益受到保障。「罪犯接返」在尊重當事人意願及符合雙方規定之情形下，對於因案在對方受到判刑及監禁的民眾予以接返。

³⁸ 〈第三次江陳會談成果——打擊犯罪與司法篇〉，《行政院大陸委員會》，2009。

「1011」以及「0810」等大型專案，其中，尤以2010年兩岸共同偵辦之「1011」與「0810」專案為指標，據統計，「1011」專案破獲後，我國詐騙數據降幅達45%，「0810」專案後降幅更達52%，顯見兩岸警方共同合作可有效瓦解詐騙集團犯罪組織，並能向上溯源斷根³⁹。緊接著，2011年6月9日發動之「0310」專案，警政署署長王卓鈞、刑事警察局局長林德華指揮刑事局偵一隊、偵六隊、偵七隊、偵八隊、偵九隊及相關縣市警察局等17個單位，動用865名警力，與大陸及東南亞執法機關聯手合作，進行有史以來最大規模之查緝行動，全面性同步掃蕩包括台灣及大陸、印尼、柬埔寨、馬來西亞、泰國之非法電信線路商、詐騙話務平台、洗錢中心、詐騙機房（call center）等161個據點，共計查獲598名詐欺犯罪集團相關成員，創新有史以來跨境合作打擊犯罪查獲嫌犯最多之紀錄，本案是2009年《兩岸共打協議》生效後，兩岸首次跨第三地共同合作辦案，展現跨境打擊詐欺犯罪的新典範。⁴⁰

二、兩岸合作打擊跨境犯罪策略

《兩岸共打協議》簽署生效以來，刑事警察局全力推動與大陸警務治安單位共同合作，打擊日益嚴重的跨境犯罪案件，兩岸合作打擊跨境犯罪策略如下：⁴¹

³⁹ 參見侯穰祐，2011，〈淺談打擊跨境詐欺犯罪之策略〉，《刑事雙月刊》，第40期，中華民國100年2月，頁63。

⁴⁰ 參見〈「0310」專案大行動，兩岸六地聯手打擊詐騙犯罪 掃除詐騙基地161處、查獲嫌犯598人，開創治安新頁〉，2011年6月15日，《警察故事百年傳承》。〈<http://100police.blogspot.com/2011/06/0310161598.html>〉。

⁴¹ 參見〈決勝千里外——兩岸跨第三地打擊詐欺犯罪之合作策略與挑戰〉，《刑事雙月刊》，內政部警政署刑事警察局，第54期，2013年6月，頁4-18。〈<https://www.cib.gov.tw/CaseResult/Detail?id=249>〉。

(一)協緝遣返潛逃大陸之重大刑事與經濟通緝要犯

兩岸警方成功將多名重大通緝要犯遣返回臺，針對我方民眾特別關注之重大刑事與經濟要犯潛逃藏匿大陸，雙方透過交換具體情資，加強協緝遣返，彰顯協議執行成效。

(二)完善兩岸警務高層會談機制，確立合作策略

協議尚未簽署前，兩岸警方即開始合作，迄今逾20年，建立良好溝通模式，透過兩岸警務高層會談，達成多項共識，為因應瞬息萬變之犯罪型態，有效打擊各類跨境犯罪、建構具體合作偵辦模式。

(三)建構兩岸暨香港、澳門共同打擊跨境犯罪合作平臺

兩岸與港、澳民間交流頻繁，許多跨境犯罪亦以港、澳為中繼站，四地警方均同意以協議成功模式為基礎，並考量法律制度不同，建立兩岸與香港、澳門之業務聯繫與高層會談機制，並透過輪辦之高層警務會談，研商合作策略，共同合作打擊兩岸四地間之重大跨境犯罪。

(四)擴展兩岸共同打擊跨境犯罪合作機制，加強行銷打擊成效

兩岸警方在既有成功基礎下，持續展開大規模聯合查緝行動，強化打擊跨境詐欺、毒品等犯罪，透過情資交換與案件偵辦，建立雙邊或多邊合作模式，並透過媒體適度行銷報導，為兩岸警方合作打擊犯罪營造更良好之氛圍。

(五)穩固辦案聯繫窗口合作，擴大警務交流層面

持續強化兩岸共同打擊犯罪各聯繫窗口情資交換、案件協查與合作辦案，進一步健全兩岸警務交流層面，共同推展警察教育訓練之經驗分享，並擴大與基層縣市警察局之實務交流。

(六)強化詐騙等犯罪贓款追查，建立不法所得返還機制

在協議架構下，強化詐騙等犯罪贓款追查與凍結，並在符合雙方法律規範下，積極研議將詐騙等犯罪之不法所得贓款儘速返還被害人。

(七)全力掃蕩跨境毒品犯罪，擴大合作打擊面向

為即時獲取最新毒品犯罪資訊，掌握毒品犯罪發展趨勢，雙方同意持續合作打擊，加強跨第三地合作辦案，共同展開大規模聯合查緝行動，塑造跨境合作緝毒網絡，阻斷毒品走私管道。

(八)落實兩岸投資保障協議之通報工作

為保障臺商在大陸之人身安全，陸方配合2013年1月新修正施行之「刑事訴訟法」內容，對兩岸投資保障協議有關涉臺之通知、通報工作進行規範。

(九)加強打擊廣西南寧純資本運作模式犯罪

近來犯罪集團假藉以投資、生意、旅遊考察等名義邀請民眾赴大陸廣西省南寧市，參加純資本運作之違法傳銷吸金，雙方同意建立聯繫窗口，積極進行情資交流、案件協查、合作偵辦，展現兩岸警方共同打擊犯罪之決心。

三、兩岸合作打擊跨境犯罪成果

2009-2016年間，本於對等、互惠、共創雙贏之原則，我警政署刑事警察局以《兩岸共打協議》精神為基礎，持續與大陸公安部門協調聯繫，針對兩岸跨第三地犯罪，加強犯罪情資交換、案件協查，深入追查幕後組織集團及共犯架構，在查明相關涉案事證後，共同派員至第三地與當地國警方展開聯合行動，以全球思維，整合兩岸四地以及東南亞各國執法能量，瓦解跨境詐欺集團。另在互信

的基礎上，兩岸警方擴大合作範圍，就毒品、網路犯罪、智慧財產權案件等各類型跨境犯罪，持續推展共同打擊犯罪合作，成果斐然。

舉例來說：2012年，在情資交換方面，我方傳送大陸公安單位犯罪情資468件，以詐欺犯罪331件最多，毒品22件次之、殺人12件再次之，其他尚包括竊盜、恐嚇取財、妨害電腦使用、傷害、槍砲等犯罪案件。另接獲大陸公安單位傳送交換犯罪情資130件，以詐欺犯罪62件最多，毒品犯罪18件次之，其他尚包括殺人、傷害、擄人勒贖等犯罪案件。同年，在共同偵辦方面，我方與大陸公安單位共同合作打擊犯罪，計查獲9起重大刑事犯罪案件，逮捕嫌犯1,788人，包括詐欺犯罪集團8件1,787人、殺人犯罪1件1人。除與大陸公安單位交換犯罪情資，共同合作偵破上述案件外，並積極掃蕩不法詐欺犯罪，主動偵破兩岸跨境、第三地及國內詐欺犯罪集團。2012年各警察機關偵破詐欺犯罪集團總計347件、緝獲嫌犯5,837人。經統計，2012年全般詐欺案件發生2萬0,637件，較2011年同期（2萬3,612件）減少2,975件（-12.60%）；破獲率為78.27%，較2011年同期上升2.77個百分點。詐欺案件財損金額為新臺幣42億3,223萬0,218元，較2011年財損金額新臺幣48億8,010萬2,556元，減少新臺幣約6億4,787萬2,338元，下降13.28%。我方協調大陸公安單位協緝遣返刑事犯與刑事嫌疑犯計180人、已完成緝捕接押遣返73人（涉嫌詐欺罪42人最多、殺人罪6人次之）。而馬政府時期，國內電信詐欺案件已從2005年最高的4萬多件，降至2014的1萬多件，詐騙金額則由2006年最多的新臺幣185.9億元，降為2014年的30多億元；此外，由於有嫌犯潛逃至東南亞等地，因此我與大陸的合作不侷限於兩岸之間，雙方亦分別派員前往第三地偵訊，再各自遣返嫌犯回國。2013年發生的高鐵炸彈案，我國警方第1天即掌握嫌犯身份，5天內將潛逃大陸的嫌犯逮捕押解回臺。在查緝毒品方面，兩岸也聯手破獲多起大案，上述案例均顯示兩岸合作打擊犯罪極具成

效。⁴²

根據刑事警察局最新的統計，自民國98年6月25日至108年1月31日止，兩岸警方共同打擊犯罪成果共157件8,872人，其中，臺籍嫌犯5,083人、陸籍嫌犯3,714人、其他地區75人；若以案類區分，包括詐欺犯罪計108件、緝獲嫌犯7,275人（臺籍嫌犯4,844人、陸籍嫌犯2,380人、越南籍2人、柬埔寨籍1人、韓籍2人、泰籍9人、馬來西亞籍17人、寮國籍4人、緬甸籍7人、菲律賓籍7人、紐西蘭籍1人、其他國籍1人）、毒品犯罪34件214人（臺籍嫌犯149人、陸籍嫌犯61人、其他地區4人）、擄人勒贖犯罪6件41人（臺籍嫌犯26人、陸籍嫌犯15人）、強盜犯罪1件3人（臺籍嫌犯3人）、殺人犯罪5件13人（臺籍嫌犯12人、陸籍嫌犯1人）、侵占洗錢犯罪1件3人（臺籍嫌犯1人、陸籍嫌犯2人）、散布兒少色情內容犯罪1件250人（臺籍嫌犯46人、陸籍嫌犯184人、香港嫌犯19人、澳門嫌犯1人）、網路賭博犯罪1件1,073人（臺灣嫌犯2人、大陸籍嫌犯1,071人）。遣返回臺刑事（通緝）犯計有433人，包括詐欺165人、毒品59人、殺人45人、槍砲33人、貪污9人、侵占10人、竊盜13人、強盜17人、擄人勒贖6人及其他案類76人。遣返回大陸刑事（通緝）犯計有6人，包括殺人1人、毒品1人、詐欺3人、非法經營1人。⁴³

四、兩岸關係惡化對打擊跨境犯罪之影響

2016年5月我國政黨輪替後，兩岸政治氣氛驟變，兩岸關係惡化對於打擊跨境犯罪之影響鉅大。不僅大陸多次單邊改變人犯遣返模式，並要求修改聯繫公函落款格式，兩岸間實質的「偵審核心」、「調查取證」及「人犯遣返」亦陷於停頓狀態。雖說如此，大陸仍

⁴² 參見〈總統出席「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議簽署6週年回顧與展望成果展」〉，2015年4月24日，《總統府》。〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/19400>〉。

⁴³ 參見蘇信雄，2019年2月21日，〈2019年新局面下的兩岸共打〉，《中華警政研究學會》，2019年2月份圓桌論壇。

於2017年邀請我刑事警察局組團赴陸個案研商二次，兩岸警方亦同步執行掃蕩詐欺我國民眾之「1227專案」行動，但2018年行政院賴清德院長於立法院總質詢答詢時自稱是「務實台獨工作者」後，大陸刑偵局即取消來臺案件研商，並暫停傳送強制措施通報，對兩岸共打之合作機制投下一顆震撼彈。

自2016年4月起，大陸不顧我方呼籲，陸續將在第三地涉嫌跨境電信詐騙犯罪之國人遣送大陸受審，截至2019年2月止，將臺籍嫌犯遣送至大陸之第三地國家計有馬來西亞71人、柬埔寨113人、越南4人、印尼26人、菲律賓85人、孟加拉4人、西班牙3人、肯亞50人、亞美尼亞78人，總計434人。陸方一方面反應「各自遣返己方人民」之作法未能有效遏止詐欺犯罪，我方在贓款返還成效不如預期，且對詐欺犯判刑過輕導致重複犯案，造成大陸跨境電信詐欺犯罪發生數逐年上升，民怨四起；另一方面，大陸利用其國際外交優勢將臺嫌帶往大陸受審，研判此舉除係大陸公安單位轉移偵辦壓力給我方外，政治上也是大陸對於兩岸關係未來走向心存疑慮之單邊行為。⁴⁴

雖然兩岸關係自2016年進入冰凍期，雙方遲未建立官方溝通管道，我國治安狀況受到重大衝擊，但我國仍舊持續透過兩岸情資交換、協查偵辦等合作方式，希冀在打擊各類跨境犯罪上努力。同時對內藉由外交部、行政院大陸委員會、法務部及各司法警察機關組成「處理兩岸跨第三地電信詐騙案件跨部會協商平臺」，由陸委會主委及法務部部長擔任共同主席，藉由持續召開會議，整合各機關能量，研擬強化追緝不法詐騙、查贓、追贓、追查金流與幕後金主等具體作為⁴⁵，對於近期破獲的跨境電信詐欺及經濟犯罪，並查扣

⁴⁴ 同上註。

⁴⁵ 舉例來說，2018年1月25日，法務部蔡政務次長碧仲主持《兩岸共打協議》第29次聯繫協調會議，會中就各機關報告2017年第4季及全年度之兩岸司法互助成效外，並就「撤銷通緝」、及司法文書送達等議題進行討論。2018年3月5日，法務部邱太三部長與陸委會張天欽副主委共同主持「打擊跨境詐

鉅額之犯罪不法所得，依《兩岸共打協議》第9條規定「雙方同意在不違反己方規定範圍內，就犯罪所得移交或變價移交事宜給予協助。」為能有效將查扣不法犯罪所得返還被害人，目前法務部除已依現行刑事訴訟法扣押發還等正當程序，逐案研究協處犯罪所得發還事宜外，並已於2018年5月2日立法院三讀通過、總統公告「國際刑事司法互助法」，以提供執行之法源依據，期能在打擊犯罪追緝被告之外，亦能彌補被害人的損害，實現公平正義。⁴⁶

警政署也透過大數據資料，進行案件偵辦，強化國際合作，有效阻止數個電信詐騙集團在他國設立詐騙機房；另持續向陸方呼籲，勿因政治因素中斷兩岸警方合作與交流，應在雙方既有的合作基礎上，透過良性溝通與對話，儘速重啟協商，共謀妥善因應之道，以有效打擊此類電信詐騙犯罪，保障兩岸人民的權益與福祉。⁴⁷針對中國大陸押走臺籍嫌犯，陸委會表示，「陸方作法完全無助於兩岸合作打擊跨境電信詐騙犯罪，更不利兩岸關係良性發展」。

伍、結 語

兩岸關係改善帶來的合作努力，不僅促進經貿投資，也有社會和治安方面的成果，其結果不只影響雙方經貿合作，也影響兩岸

騙跨部會平臺會議第9次會議」，就「預防門號遭犯罪集團使用」、「溯源追查詐騙集團首腦，並能積極追查金流」、「舉辦防制電信詐騙國際研討會」、「外交部協助加強瞭解、掌握我國人在外國涉及電信詐騙犯罪之案件及其服刑人數」、「治安機關提供治安顧慮人口名單予移民署」、「中國大陸獲釋時請陸方透過兩岸司法互助協議聯繫管道預先通報我方」等議題進行研商，並由法務部進行電信詐欺量刑數據分析專案報告。

⁴⁶ 參見〈建立跨境打擊犯罪模式，共同打擊不法(107年辦理情形)〉，2018，《法務部公共政策網路參與平臺》。〈<https://join.gov.tw/acts/detail/5037f79f-4d33-443c-8fa6-48a9e9b39c1e>〉。

⁴⁷ 同註3。

治安⁴⁸。

治安數據清楚顯示，兩岸關係惡化對我國當前治安情勢衝擊鉅大，與我治安連動性高的兩岸關係，仍是我國非傳統安全之主要影響；同時，兩岸交流互動衍生的社會治安問題，包括偷渡，槍械和毒品走私、電信詐騙、網路犯罪等，還有我方刑事嫌疑犯、刑事（通緝）犯逃亡到對岸藏匿，兩岸三地組織犯罪的串聯等，均有賴兩岸關係和緩以及合作偵查策略的繼續開展。未來兩岸在缺乏實質偵查合作的情況下，如何有效解決兩岸司法程序過去所面臨的「查緝難」、「取證難」、「遣返難」、「追訴難」、「審判難」等多重障礙，實是我國司法及治安機關的一大難題。

不可否認的，自2009年《兩岸共打協議》簽署後至2016年的7年時間裡，是兩岸共打合作最為密切的階段，兩岸各級執法單位建立起各種不同的合作連繫管道；然而，當政治因素干擾到實質案件偵辦後，初期雖還能循著不同管道獲得案件偵辦的進一步消息，可是隨著政治干擾的力道加大，再加上偵辦人員調動頻繁、建立的管道散失等因素，兩岸共打的合作關係幾乎陷於停擺的情況，致使兩岸間實質的「偵審核心」、「調查取證」及「人犯遣返」均陷於停頓狀態，牽涉兩岸刑事案件無法深入再追查。

為延續兩岸共打的合作成效以及深化共打之必要性，我國刑事警察局利用赴陸研商案件及參加「海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會」之各項契機，向大陸公安官員宣達我國修正之相關法令，包含刑法、刑事訴訟法、洗錢防制法、組織犯罪條例等各項加重詐欺犯罪之罰則及沒收制度，以期改變大陸對我方輕判詐欺嫌疑犯之誤見。再者，藉由刑事警察局維繫兩岸合作網絡之努力，不僅可透過情資交換管道，向大陸尋求共同合作偵辦跨境犯罪之意願，亦可持續與大陸各階層交流，與各地公安人員保持良好互動。⁴⁹本文肯定

48 同註3。

49 同註43。

強化兩岸交流為打擊跨境犯罪之必要道路，兩岸如能合作，未來仍有機會遣返我方社會關注之重大刑事與經濟要犯，亦尋求日後兩岸於第三地將人犯各自遣返之契機，期能有效遏阻詐欺、毒品犯罪之兩岸通道。

參考文獻

1. 〈「0310」專案大行動，兩岸六地聯手打擊詐騙犯罪 掃除詐騙基地161處、查獲嫌犯598人，開創治安新頁〉，《警察故事百年傳承》，2011年6月15日。〈<http://100police.blogspot.com/2011/06/0310161598.html>〉。
2. 〈內政部：「打詐」奏效 去年沒收詐團22億元〉，《中央社》，2018年5月7日。〈<https://udn.com/news/story/7315/3127720>〉。
3. 〈兩岸關係〉，《行政院》，2018年7月3日。瀏覽時間：2018年9月30日。〈https://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=A88B8E342A02AD0A&sms=EFF36BD4B1771023&s=1147EAE977DA3799〉。
4. 〈兩岸、經濟、勞工權益 逾5成民眾認為比馬執政時期差〉，《YAHOO 奇摩新聞》，2017年5月8日。〈<https://tw.news.yahoo.com/兩岸、經濟、勞工權益-逾5成民眾認為比馬執政時-015113027.html>〉。
5. 〈改善治安，第一要務〉，《天下雜誌》，2012年6月25日。〈<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5036406>〉。
6. 〈決勝千里外——兩岸跨第三地打擊詐欺犯罪之合作策略與挑戰〉，《刑事雙月刊》，內政部警政署刑事警察局，第54期，2013年6月，頁4-18。〈<https://www.cib.gov.tw/CaseResult/Detail?id=249>〉。
7. 〈建立跨境打擊犯罪模式，共同打擊不法（107年辦理情形）〉，《法務部公共政策網路參與平臺》，2018。〈<https://join.gov.tw/>〉。

- acts/detail/5037f79f-4d33-443c-8fa6-48a9e9b39c1e〉。
8. 〈第三次江陳會談成果——打擊犯罪與司法篇〉，《行政院大陸委員會》，2009。
 9. 〈臺人遭中華人民共和國紅色通緝羅瑩雪：「他就死掉了」〉，《蘋果日報》，2016年4月14日，〈<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160414/838742/>〉。
 10. 〈總統出席「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議簽署6週年回顧與展望成果展」〉，《總統府》，2015年4月24日。〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/19400>〉。
 11. 周永婕，2018年10月16日。〈孟宏偉任內 濫用國際刑警紅色通報搶台嫌〉。《中央通訊社》。〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201810160229.aspx>〉。
 12. 孫曜樟，2018(a)年8月4日。〈共打刻不容緩 法務部籲摒除成見〉。《旺報》。〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180804000097-260301>〉。
 13. 孫曜樟，2018(b)年8月4日。〈政治干擾停擺 兩岸共打陷僵局〉。《旺報》。〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180804000094-260301>〉。
 14. 唐詩，2017年10月28日。〈中國又押走臺籍詐騙犯 陸委會抗議〉。《民報》。〈<https://tw.news.yahoo.com/-075908750.html>〉。
 15. 郭匡超，2017年8月12日，〈世大運洽國際刑警組織索安全資訊碰壁〉。《中時電子報》。〈<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170812001372-260405?chdtv>〉。
 16. 張道藩，2002年1月3日。〈WTO 入會後治安衝擊系列報導〉。《自由電子新聞網》，〈<http://old.ltn.com.tw/2002/new/jan/3/today-wto1.htm>〉。
 17. 張筱笛，2016年4月21日。〈扯！法務部通報中華人民共和國第三地抓臺灣人〉。《自由時報》。〈<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/981702>〉。

18. 游基錫，2007。〈跨越臺灣海峽——抗制兩岸犯罪〉。《刑事雙月刊》，第18期，中華民國96年5~6月。
19. 許瑞山，2007。〈淺論兩岸合作共同打擊跨境犯罪〉。《刑事雙月刊》，第18期，中華民國96年5~6月。
20. 侯穰祐，2011。〈淺談打擊跨境詐欺犯罪之策略〉。《刑事雙月刊》，第40期，中華民國100年2月。
21. 蔡岳宏，2018年7月30日。〈6成4不滿意蔡 6成1不滿兩岸關係〉，《臺灣醒報》，〈<https://anntw.com/articles/20180730-8Coi>〉。
22. 黃敦硯、范正祥，2005年2月22日。〈全民拚治安警長不調動〉，《自由時報》。〈<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/6731>〉。
23. 黃文志，2017(a)11月8日。〈INTERPOL 發布紅色通報的困境與挑戰〉。發表於中央警察大學 2017『移民事務與國境管理』學術研討會。
24. 黃文志，2017(b)11月21日。〈INTERPOL 對我國國家安全的戰略影響〉。發表於中央警察大學2017年『涉外執法政策與實務』學術研討會。
25. 趙家麟，2011年8月21日。〈馬英九：改善兩岸關係臺灣治安會更好〉，〈<http://hk.crntt.com/doc/1018/0/7/0/101807001.html?coluid=7&kindid=0&docid=101807001>〉。
26. 劉柏良，2016年10月14日。〈支持臺灣以觀察員身分參與INTERPOL〉，《駐奧克蘭臺北經濟文化辦事處》。〈<http://www.roc-taiwan.org/nzakl/post/4012.html>〉。
27. 蘇信雄，2019年2月21日。〈2019年新局面下的兩岸共打〉，《中華警政研究學會》，2019年2月份圓桌論壇。