

監察院 2011 年度專案調查研究報告

目錄

壹、題目：「兩岸共同打擊犯罪及遣返成效」	1
貳、專案調查研究主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	8
三、研究經過	8
參、問題背景	9
一、全球治理之概念意涵	9
二、全球化影響大陸對台政策之評估	18
三、兩岸合作之走向	25
肆、現況分析	27
一、海峽兩岸當前跨境犯罪狀況與趨勢	27
二、海峽兩岸共同打擊犯罪之概念	39
三、海峽兩岸共同打擊犯罪之具體成效	55
四、海峽兩岸共同打擊犯罪存在之問題與困境	69
伍、專案調查研究進行	77
一、研究方法	77
二、本院於 2011 年 3 月 30 日邀請行政機關暨財團法人海峽交流基金會之相關人員到院簡報或提供資料	79
三、本院於 100 年 4 月 11 日、同年 6 月 21 日舉行諮詢會議	122
陸、結論與建議	125
一、結論	125
二、建議	132
(一)兩岸共同打擊犯罪之聯繫機制及政策主導，允宜提升至行政院層級，並將跨域犯罪問題視為國家	

安全等級對待	132
(二)持續建置兩岸互信機制，擴大交流，使共同打擊 犯罪成為兩岸跨區域間追求安全之必要手段.....	135
(三)兩岸共同打擊犯罪之踐行，可由非官方交流模式 進入官方交流模式階段，期能發揮 1+1 大於 2 之 綜效功能	141
(四)兩岸共同打擊犯罪有關操之在我之若干行政困境 ，亟需改善流程與檢討重視.....	147
(五)兩岸共同打擊犯罪業具相當成效與規模，兩岸治 安機關之間交流活動，如能更有秩序地推動，則 對兩岸關係之長遠發展，將更具正面意義與價值 ..	150
柒、參考書目	155
捌、附錄	163
一、2011 年 4 月 11 日諮詢會議紀錄	163
二、2011 年 6 月 21 日諮詢會議紀錄	171
三、兩岸共同打擊犯罪成效大事記	180

附表目錄

附表一、對全球環境治理的內容、趨勢及方向整理	10
附表二、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」 案件成效統計表（2009年6月25日至2010 年6月30日）	64
附表三、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」 成效	68
附表四、陸方請求事項	112
附表五、我方請求事項	112
附表六、100年4月11日諮詢專家學者名單	122
附表七、100年6月21日諮詢專家學者名單	123
附表八、諮詢會議彙整成果	123

監察院 2011 年度專案調查研究報告

壹、題目：「兩岸共同打擊犯罪及遣返成效」

貳、專案調查研究主旨

一、研究緣起：

(一)依據本院內政及少數民族委員會第 4 屆第 44 次會議決議辦理。經本院 2011 年 2 月 25 日院台調壹字第 10008000660 號、2011 年 4 月 1 日院台調壹字第 10008308030 號等函派查。

(二)1975 年的「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)所達成的「赫爾辛基會議最終議定書」(Helsinki Final Act)首見「信心建立措施」一詞，其主要目的，就在於降低國與國間的敵對、衝突狀態及緩和彼此的緊張、不確定性，期追求在區域性，乃至全球性軍事關係的和平與安全、政治關係的和諧與穩定及經濟關係的繁榮與富裕。在歐洲方面，其所建構關於「信心建立措施」的主要內容與實踐經驗等，除已常提供予全球各區域作為解決衝突、降低緊張的參據外，在亞太地區，東協國家於 1994 年在曼谷成立屬於官方性質的「東協區域論壇」(ASEAN Region Forum, ARF)，與 1993 年 6 月在吉隆坡所成立屬非官方性質的「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)等安全機制的建立，其目的也都是在追求降低區域內不穩定與可能發生衝突的因素。準此，在拉丁美洲及中東地區等，也都有

因應區域內的情勢發展，成立相關而類似的機制，以作為追求區域安全及和平共處的經驗踐履。

(三)關於台海兩岸的主權爭議，事實上自 1949 年兩岸分離分治後，即已不具實質意義（陳偉華，2001：189）。特別是台海兩岸歷經 50 餘年來的對峙，時逢蘇聯解體、後冷戰時期開展，國際間進入以和解取代對抗的趨勢，中華民國政府先於 1987 年在大陸政策上的宣告解嚴，再經近年來兩岸人民探親、觀光、經貿與文化交流等的催化，加以辜汪會談與焦唐會談等事務性談判上的努力，曾逐步建構起非官方性的聯繫溝通管道，但仍由於大陸霸權心態作祟、彼此政治制度、意識型態等認知上的差距過大，復對「一中議題」的爭論不休，始終不願承認中華民國為一具備政治實體及實質公權力的事實（王拓，2002），導致兩岸關係的發展一直處於不穩定狀態，再加上前總統李登輝於 1999 年 7 月 9 日拋出「特殊的國與國關係」（即「兩國論」）的刺激，使得甫建構的協商溝通管道，受到嚴厲的考驗而暫告中止，互信盡失；再者，陳水扁前總統復於 2002 年 8 月 3 日，在對世台會東京年會發表視訊演說時，提出所謂「一邊一國」的論調，引起了國內外和對岸的高度關切，縱使陳水扁隨後在民進黨的中常會中，發表五點宣示，對外澄清「主權對等論」較符合其談話的意旨（葛永光，2002），然大陸仍是再次地以具體行動對我採取了新一波的文攻武嚇與外交封殺等手段，企圖從我精神面瓦解內部的凝聚力與向心，這不僅衝擊到兩岸間信

心機制建立的基礎，更對台海安全投下了極大的變數。

(四)在軍事上，我國及大陸分治建政以來，期間歷經過三次的台海危機，大陸持續在沿海地區部署大量的飛彈，近年來更以兩位數成長的國防預算擴充軍備等，至今均尚未放棄以武力解決台海問題的意圖。而大陸之所以會把軍事威嚇發揮到最大限度，目的就在盡其最大努力以遏阻台灣走向獨立，其武力威脅不僅是台海和平最大的陰霾，更是現階段大陸對台灣「防獨促統」的軍事依賴。據軍事分析家指出，大陸新一代的將領正加速重整龐大而落伍的人民解放軍，使其具有統合戰力的現代化部隊與區域強權。其軍事現代化的目的，首在收復台灣，接著是解決南海與釣魚台的領土爭議，準此，我們可以明確知悉，大陸當前整軍經武的目標，就是以對台灣構成實質安全威脅為主。雖然，大陸在軍事上不斷地強化與擴充軍備實力，據估計，自 1991 年以來，大陸平均每年花費近七億美元向蘇聯等採購先進軍備，但距離世界第一等軍事強權的目標確實還有一段差距，而美國大陸軍事問題專家沈大偉 (David Shambaugh) 則認為，就解放軍目前的發展進度判斷，在 2010 年前，大陸將可取得在台灣海峽間的海空優勢 (曹國維編譯，2002)；反之，我國雖然透過中美「台灣關係法」的保障，在美國協助我國有能力自衛的前提下，持續地向美國購入各式新型武器，但由於兩岸間敵對狀態的延續，間接導引兩岸在武器裝備的採購上產生惡性競

賽，國防經費的鉅額支出，不僅徒增兩岸在經貿建設投資上的負擔，同時也直接對兩岸在軍事安全互信機制的建立上，產生許多的衝擊與變數。

(五)在經濟上，大陸藉其龐大的市場、廉價的勞工及鼓勵台商在大陸投資等優惠政策種種誘因的推展，在不對稱經濟戰略的運籌下，大量吸納來自台灣的資金與人才，積極促使兩岸在經濟結構上，衍生為難捨難斷的必要性相互依存關係。除一方面透過與周邊關係的改善，積極地開展其整體性經濟建設方案外，另一方面更經由對台商的吸引，以「兩手策略」向我實施經濟統戰，進而達其「以商逼政」、「以政促和」的戰略目標，致使我國陷入政經兩難的困境。東協國家及大陸已於2002年11月間在寮國舉行高峰會，並針對「大陸—東協（十加一）自由貿易區」議題發表聲明，業於2010年完成自由貿易區的統合階段，大陸此舉的經濟戰略，勢必導致台灣的邊陲化及陷入不利經濟發展的危機（華英惠，2002）；又台灣繼北京之後，於21世紀轉替之際，雖次第順利進入世界貿易組織（即WTO），兩岸經貿關係的發展在可預見的未來，勢必會經由一個「磨合期」，進而進入另層「新融合」的境界。

(六)兩岸人民因兩岸長期的分治而生形式上的隔離，彼此更在政治制度、意識型態與生活方式上都產生有明顯的差異，加以中共霸權心態與台灣領導人尖銳的用詞，使得兩岸關係也一直處於相當不穩定的狀態，甚至可能有擦槍走火之勢。兩岸因情勢誤判而發生衝突、甚或是戰爭，不僅是台海

兩岸中國人的最大浩劫，相信也都不是兩岸中國人所願見到的結果。縱兩岸人民已在實質的經貿發展與學術文化的交流上，奠下深厚的根基，但兩岸在現階段仍礙於彼此政治歧見的堅持而難以進行溝通，導致在軍事上、在經濟上、在政治上，短期內仍無法有效建構互信的機制。

(七)犯罪是一種內涵性的 (Immanent)，甚至一定限度的犯罪是整體社會活動中不可避免的正常現象 (張忠龍，2002)，無論是整體的犯罪現象，或是個別犯罪現象，均有其形成的因果關係，亦即任何犯罪或其他社會偏差行為的滋生或蔓延坐大，都有其當代政治、經濟、社會、法律、文化及社會價值觀等多元的基因 (林山田、林東茂，2001：10)。準此，吾人可以說犯罪問題都是與社會治安、人民權益等所息息相關的，其氾濫與否，不僅會衝擊到國家整體的政治安定與經濟發展，甚至會對國家安全造成嚴重影響，特別是當犯罪手法隨科技而日新月異時，犯罪活動所造成對社會治安與國家安全的傷害，自會更深、更鉅。兩岸犯罪問題的發展，伴隨民間交流活動的日益密切，衍生出許多牽動兩岸傳統與新興犯罪的治安問題，有些犯罪型態已透過刑事立法手段將其「犯罪化」，如：槍械、毒品及金融犯罪等，有些則曾為刑法所明定處罰的犯罪行為，現已逐步經刑事立法程序將其「除罪化」，如：小三通後部分農產品的「走私」行為等，但不論「犯罪化」或「除罪化」的細目究竟有何 (林山田、林

東茂，2001：9-10)¹，兩岸間的犯罪態樣不僅已開始走向多元化、組織化與國際化的趨勢，同時受到世界經濟不景氣及恐怖主義橫行等因素影響，使得犯罪現象有更行惡化的情形。

(八)近年來，雖然兩岸政府都有打擊犯罪的決心與魄力，但仍窒礙於兩岸對相關法令制度的認知不同及國際社會與兩岸關注於統獨議題焦點等緣故，而極少花下時間去探討足以會影響到彼此安全、甚至是區域安全的兩岸犯罪問題。有效打擊犯罪不僅是追求國家內部安全的基礎，更是提供國家政治、經濟永續發展的不二法門，特別是當大陸目前正積極追求其經濟發展的當刻，如何有效去遏制國內的、甚至是跨區性的犯罪活動，應是其執政當局所關切的重點。

(九)國際性的犯罪活動，諸如：恐怖主義、毒品犯罪或金融洗錢等，長期以來，不僅對於世界各國的政治、經濟發展與國家安全等，造成嚴重的影響，更由於全球化浪潮的衝擊，使得國際性犯罪活動早已無所謂國界之分、時間之別，對於安全所影響的層面，更是從一國跨展為多國或多區域的威脅，因而打擊跨國性的犯罪活動已逐漸成為國際合作的另類新趨勢。特別是近年來恐怖主義、毒品犯罪及洗錢犯罪的結合與氾濫，使得全球各地充斥了動盪與不安、緊張與恐懼，像是美國「911 恐怖攻擊事件」後的反恐戰爭就是一例。在美國遭逢「911 恐怖事件」後，反恐行動儼然已

¹ 所謂「犯罪化」係指透過刑事立法手段，將某一不法行為賦予刑罰之法律效果，使其成為刑法明定處罰之犯罪行為；而所謂「除罪化」則係指透過刑事立法手段，將原屬刑法規定處罰之犯罪行為，加以刪除。（林山田、林東茂，2001：9-10）。

成為國際間追求安全的共同議題，為避免海峽兩岸人民囿於族群認知及意識型態等觀念的執著與偏激，或是因國際間第三勢力（如：宗教力量等）介入等因素影響，導致雖緊張卻還平靜的兩岸現狀遭受衝擊，兩岸在互信、互利的基礎上，確實有再加強的空間。

- (十) 隨著台海兩岸人民探親與經貿交流等實質關係的逐步改善，潛在敵意明顯已降低許多，兩岸建立互信機制的可能性也有日益增加的趨勢，但雙方仍在政治因素上陷入拉鋸。像是中國大陸官方雖然積極地呼籲要與我方建立互信機制，卻必須是在一個中國的前提下才能談。古兵聖孫子曰：「是故百戰百勝，非善之善者也；不戰而屈人之兵，善之善者也。」即強調追求和平、不言輕啟戰端的最高戰略指導（李啟明，1991：55-59），也是當今兩岸關係發展的最佳結局。歐洲關於「信心建立措施」的實踐經驗，雖不一定能完全適用於兩岸關係，但可考慮在投入全球反恐陣營聯合從事反恐行動的作法或機制上，與中國大陸能達成共識，營造以互信合作取代敵對猜忌的和平氣氛，並有效落實相關防堵毒品與遏制經濟犯罪氾濫的作法，以減輕跨國性犯罪對兩岸政府、人民相當程度的傷害，相信透過對現有「信心建立措施」模式建立的踐履經驗與實證檢視，以務實的作法，從兩岸共同打擊犯罪的議題切入，針對「信心建立措施」的相關條件與可行性去探討，迴避兩岸在政治、經濟與軍事等建立互信機制面向上所造成的困境，共同建構彼此合作打擊恐怖

主義、毒品犯罪及非法洗錢等國際犯罪的協調機制，應能建立一套以適合台灣與大陸為主體，非關軍事化、政治化「信心建立措施」的架構與模式，作為兩岸降低敵意、化解危機衝突與邁向新和平態樣展望的第一步，當是雙方共創雙贏局面極為重要的一項課題。

二、研究目的：

- (一)調查各部會、機關、單位等推動兩岸共同打擊犯罪及遣返成效之現況與窒礙難行之處。
- (二)兩岸持續推動共同打擊犯罪之前瞻與未來。

三、研究經過：

- (一)本專案調查研究，藉由諮詢專家學者、文獻探討、碩博士論文研析等方式，探討及建構台灣與大陸地區共同打擊犯罪及人犯遣返之決策執行與管理策略，呼應我國各級機關對於兩岸共同打擊犯罪及人犯遣返之之相關責任，並作為研究兩岸持續推動共同打擊犯罪之前瞻與未來政策主軸。
- (二)本研究經於 2011 年 3 月 30 日邀集行政院大陸委員會、法務部、內政部警政署、法務部調查局、內政部入出國及移民署、行政院海岸巡防署以及財團法人海峽交流基金會等到院簡報，說明兩岸共同打擊犯罪之現況及問題。
- (三)本院又於 2011 年 4 月 11 日、同年 6 月 21 日邀請專家學者共計 8 位，舉行諮詢會議，獲得相當豐碩之資訊與收獲。

參、問題背景：

一、全球治理之概念意涵：

(一)「治理」(governance)一詞，源於拉丁文和古希臘文，意指引導、控制或操縱。長期以來與「統治」(government)交互使用。自 80 年代起有關全球治理的討論方興未艾，特別是理念架構部分，從現實主義、結構現實主義、制度主義到相互依存理論，新的國際典則逐漸發展，涵蓋許多國際環境領域，如臭氧破洞、全球暖化、沙漠化、物種滅絕、海洋傾倒(dumping)等。聯合國是許多環境公約形成的重鎮，為因應全球治理的趨勢，聯合國設立了「全球治理委員會」，該委員會於 1995 年發表 OurGlobalNeighborhood 報告，其中對「治理」定義為「各種公共的或私人的個人和機構管理其共同事務方式之總和。」國際關係學者對全球治理的討論多集中於主體與權力，典則規範之形成與影響及案例研究等課題。特別是主權部分，有的學者由經濟的相互依賴理論，進而推論政治的相互依存，強調跨國合作的重要性並提出「無政府的治理」(governance without government)。其中，KarenLiftin 從海洋、氣候、捕鯨等環境案例提出主權綠化的看法。綜合 Krasner (1983)、Keohane 與 Nye (1987)、Wapner (1996、2002)、Young (1997) 與 Stoker (1998) 對全球環境治理的內容、趨勢及方向，可整理成【表 1】(李清河，2001)。

附表一、對全球環境治理的內容、趨勢及方向整理

理念架構	現實主義趨向「相互依存與合作」
參與主體	政府趨向「非政府組織」
主權內涵	國家獨有趨向「共同分享」
功能分擔	垂直的政府機構趨向「水平的公民社會」
議題取向	政治/經濟利益趨向「環境倫理、世代正義、南北平衡、永續發展」
國家界線	國家界線趨向「逐漸模糊」

(二)對於「全球治理」的概念，至今仍缺乏一個可被廣泛接受的界說，究其原因，或許在於全球治理與全球化概念一樣，存在著許多價值上的爭議（Lake, 1999：32-33）。一般而言，近年來有關全球治理的概念，大多運用於國際關係與國際事務的論述。國際關係學者 J.N.Rosenau 和 E. O. Czempeil 於 1992 年出版《非政府部門的治理：世界政治的秩序與變遷》一書中，使用治理的概念來審視新的國際關係，他們認為「治理」（governance）比「統治」（government）的概念更為寬闊，也更能夠用以解釋國際政治的現象。他們對治理下了一個相當簡潔的定義：「治理即是秩序加上意圖性」（「governance is order plus intentionality」），亦即，國際關係中的行動者，彼此間的決策行為是互動且相互依賴的，這些行動者都會試圖去加以處理或形成某種秩序，以解決共同的問題（Rosenau and Czempeil, 1992：5）。究實而論，在該書中，他們並未給予全球治理一個明確的界說。

(三)隨後，Rosenau 在 1995 年新創刊的《全球治理》期刊中，對全球治理做了以下的界說：全球治

理可被界定為涵蓋各個層次的人類活動——從家庭到國際組織——的規則系統（systemsofrule），這些規則系統透過控制行動來追求各種目標，進而對各層次人類活動產生跨國性的影響（Rosenau, 1995：13-14）。此一界說雖較前次明確，卻仍過於廣泛。幾個月後，學者 L. S. Finkelstein 在同一份期刊中，發表文章批評 Rosenau 的界說雖然無所不包，卻未說明任何事，且對研究毫無助益。他建議將治理視為一種「活動」（activity），而不是一種規則系統；他認為：全球治理是一種跨越國家藩籬關係的治理行動，其間沒有主權的權威成分存在（Finkelstein, 1995：368）。

（四）對於前述兩種界說，論者 M.Smouts 認為，前者過於模糊，而後者則隱含濃厚的理想主義色彩。而這兩種界說，也凸顯出國際主義論者對於治理概念運用上的生澀，相對於一些公共政策學者，一般國際關係學者顯然較不熱衷於治理概念。Smouts 進一步指出，許多公共政策分析人員，從大型跨國及跨公私領域的公共計畫中，體驗出全球治理的概念內涵，並進一步深入研究及加以界定，這其中又以聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）的定義最受到關注（Smouts, 1998：81-83）。該委員會在 1995 年的報告中，對全球治理做了如下相關的界定：

治理是各種或公或私的個人和機構，在處理他們的共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合

行動的持續過程。它包括了有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包含了非正式各種安排；而前述這些機制，均基於人民和機構的同意或符合他們的利益而被設置。

(五) 治理過去一直被視為是政府間的關係，如今則必須被加以瞭解，它同時也與非政府組織、各種公民運動、多國籍公司，以及全球資本市場相關聯；甚且，這些全球治理過程中的行動者，也都與具有廣泛影響作用的全球傳媒互動（Commission on Global Governance, 1995：2-3）。

(六) Smouts 認為，雖然前項「全球治理委員會」的定義，不如聯合國「南北關係委員會」等報告具有影響力，但這個定義卻相當明確而具有代表性。前述定義顯示出治理的四項特徵：1、治理既不是一套規則，也不是一種活動，而是一個過程（process）；2、治理係奠基於協調，而不是以支配為基礎；3、治理同時涉及到公部門及私部門的行動者；4、治理並不是一個正式的制度，而是有賴於持續的互動（Smouts, 1998：83-84）。

(七) 持平而論，前述聯合國「全球治理委員會」對於全球治理概念的界定確實較為明確，但 Smouts 對該界定的詮釋和歸納卻顯得偏執而武斷；因為，該界定雖然強調治理是一種過程，卻未排除治理也是一種規則或活動；雖然言明治理係強調以協調為處理集體行動問題的手段，卻未必能夠排除以其他控制手段達到同一目的。也許 Smouts

急於將此一界定與前述 Rosenau 和 Finkelstein 的界說加以區隔，因而將「全球治理委員會」的界定詮釋得「過了頭」。不過，這也正凸顯出「全球治理」是一個容易令人混淆的概念。這種情況一如近年來社會科學研究對「制度」（institution）概念的界定，也一樣經常陷於言人人殊的困境。為了進一步澄化（clarify）全球治理的概念意涵，本調查研究採取 Pierre 和 Peters（2000）的觀點和方法，將全球治理概念視為是「結構」（structure）、「過程」（process），也是「分析架構」（analytical framework）。茲分述其理由如下：

1、視全球治理為結構：

首先，當我們將全球治理視為是一種結構時，即假定各種不同的政治和經濟制度都是被創設出來的結構，這些結構是一些組織化的集體行動，也是允許、規定或禁止某些行動的遊戲規則（Prakash and Hart, 1999：2; North, 1990; Ostrom, 1986）。在人類集體行動的過程中，既存且被普遍認知的治理結構包括：科層體制（hierarchies）、市場（markets）、網絡（networks），以及社群（communities）等，這些結構都各有其引導社會和經濟的方法，且將解決某些治理上的問題，但同時也會引發某些治理上的問題（Pierre and Peters, 2000：14-15）。值得注意的是，這些結構在全球治理上是同時並存的，或許目前比較受到青睞的是市場和網絡治理

結構，但科層體制和社群治理結構並不因此而退出。另外，一如「全球治理委員會」所強調的，治理過去一直被視為只是政府間的關係，但實際上，它同時也與非政府組織（NGOs）、各種公民運動、多國籍公司，以及全球資本市場相關聯；也就是說，在全球治理的結構中，國家並不是唯一的行動者，多國籍公司等非國家行動者也共同參與了遊戲規則的制定。

2、視全球治理為過程：

其次，當我們視全球治理為一種過程時，即假定治理是社會和政治行動者們的一種動態結果（dynamic outcome）。治理途徑時常被認為比較注意過程及其動態結果，而較不重視正式的制度安排，這是因為治理大多環繞和接近著政治和經濟行為的議題，且經常關注結果的變化而較少注意到制度層面的問題。然而，制度的配置仍有其重要性，因為制度決定了許多角色的安排，設定國家和其他行動者在治理過程中能夠扮演何種角色；雖然如此，從過程的路徑來思考全球治理的概念意涵還是相當重要的，因為儘管治理概念較少涉及結構的層面，卻經常涉及結構之中的各類互動關係（Pierre and Peters, 2000：22-23）。在政治科學的不同次領域中，目前有很多關於治理的研究都把重點放在「領控」（steering）這個概念上。根據辭典，「治理」（governance）一詞源出於拉丁文的「

cybern」，其意義即是「領控」，與控制科學中的「操縱學」（cybernetics）一字源自相同的字根。將國家視為是「領控」社會的概念，一直是治理理論的核心觀念之一²。而這裡所關注的是如下的兩個問題：第一，典型的治理觀點認為，國家仍然具有「領控」社會的能力，只是目前其建立在法定權力、掌握主要資源，以及代表集體利益的完形（Gestalt）等權威基礎已經大不如前。第二，在全球治理的架構下，跨國組織能否「領控」全球社會？且這些跨國性的治理體制，其運作過程是經由行動者間的協商？還是由某些強勢的行動者的支配而獲致動態結果？

3、視全球治理為分析架構：

最後，吾人對於全球治理的看法必須從理念或現象的觀點，轉而考慮它確實是在知識的範疇內；亦即，它同時也可以作為觀察和瞭解政治或經濟世界的一種分析架構。Pierre 和 Peters（2000）認為，在治理概念的相關文獻中，導致概念混淆不清的一般原因，係源於治理既是現象，又是理論或分析架構。治理作為一種理論上的分析架構，它不同於傳統政治科學中的幾個主要架構。政治科學只求關心政治制度及其統治能力，而這是治理理論無法接受的表面意義。Pierre 和

² 在治理理論中，有採國家中心說（state-centric），認為國家能夠充分領控社會（如 Pierre 和 Peters）；也有採社會中心說（society-centric），強調社會是一個自我操縱的系統（如 Jan Kooiman）。本調查研究則認為，治理是一種動態的結果，其狀態應處於前述二說之間，並且會隨時變動其位置。

Peters 特別強調：視治理概念為分析架構，不僅僅是把機構之間的互動性與公共政策的制定過程相連結，同時也指出社會與治理行動的關係；並且，治理概念也將社會經由政治過程選擇和追求所有目標的過程，加以連結成一個系絡（context）。換言之，如果吾人將治理概念放在全球化這個層次上，便能進一步觀察到在全球經濟、國際安全、全球環境保護等政策議題中，各類行動者之間的互動關係與這些政策議程發展的情況；並且，也可以觀察全球化的過程如何影響全球治理機制的形成或調整，以及在全球治理的體制下，各種治理結構和動態過程又如何地影響全球化。全球化既是全球治理的自變項（independent variable），又是全球治理的依變項（dependent variable）的情形（Prakash and Hart, 1999：4-5）。總之，作為一種分析架構的全球治理概念，能夠為吾人提供一些標準或掌握現象的動畫，讓我們進一步瞭解「全球治理」的理想，以及理想與現實之間究竟有無落差。

- (八)相較於強調權威由上往下，命令的貫徹與服從，以及具有公權力政府行為的「統治」，「治理」概念跳脫了政府作為主體的框框，將各種民間組織的活動納了進來，於是治理的範圍較政府行政寬廣了許多，至於它和一般的「管理」概念比較起來，則又不僅僅限於「技術」層次，多了幾分原則性的思考，如公共事務的目標和手段、公私

部門合作的基礎、以及權力分配和行使的正當性理由等等。因此，在全球治理報告書的目標裡，公民社會組織（CSOs）必須擔任更大的責任來協助政府來進行治理工作，其中又以各種非營利民間組織便成為最具草根性的社會自治團體，於是，藉由非政府組織（NGOs）共同分享和傳遞重要的資訊，運用象徵和符號、故事和行動，讓改革目標能讓全球更多民眾了解，並透過集體壓力可以協助弱勢團體對相關的政府、企業，或國際組織產生影響力，甚至，以較激進的行動，例如：綠色環境運動裡的彩虹戰士號對核子試驗船的攻擊，來說服或迫使某特定政府和其他權力對象改變其原有的立場和政策。

- (九) 隨著科技的發達、通訊與交通的發展，社會的人流、物流、知識流快速流動，在地文化、電影等也在此潮流下受到影響；政治、經濟、文化、社會似乎都無法自外於此浪潮，這就是「全球化」的世界。然而我們也必需意識到全球化並非是一個單向的過程，它在影響全世界的同時，也夾帶了原本各國專屬的特色（包括政治、經濟與文化等），進而再度影響其他國家。有人稱這種複雜的互動現象為「全球地方化（globalization）」，其所代表的意涵可以包括「地方發展全球化」與「全球發展地方化」的雙向、互動關係。全球化確實對地方造成了相當大的挑戰：跨國犯罪的問題考驗著政府的治理能力、多元異國文化的傳入可能挑起國內的衝突與矛盾、經濟的倍速發展，也測試著地方能否看準利基而不成為全球化下

的祭品。然而，就客觀事實而論，全球化與地方化並非完全不相容的兩股力量。從政府的角度來看，全球化豐富了地方原有的視野與價值觀，且各國透過國際合作與交流來截長補短，有助於提升地方治理的效能。全球治理的目標與願景，因為納入地方價值與特殊文化的內涵，而更雍容寬闊；另外，實踐全球治理的前提之一，乃在於地方政府能否有效落實全球治理的目標。以司法為例，若地方司法成效不彰，則跨國犯罪之問題也無法得到妥善的解決。這種「全球化」與「地方化」既矛盾又共生的關係，讓「全球地方化」的內涵更加複雜，也使政府不得不正視此問題。

二、全球化影響大陸對台政策之評估：

(一)自 1979 年中共全國人大常委會發表《告台灣同胞書》之後，大陸方面便逐漸形成了「和平統一、一國兩制」基本方針的對台政策。它的內涵具體說明在 1993 年發表的《台灣問題與中國的統一》白皮書中，其基本點概括為（大陸國務院新聞辦公室，1993）：

- 1、一個中國。世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，中央政府在北京，這是和平解決台灣問題的前提。
- 2、兩制並存。在一個中國的前提下，大陸的社會主義制度和台灣的資本主義制度，實行長期共存，共同發展。
- 3、高度自治。統一後，台灣將成為特別行政區，享有高度的自治權。
- 4、和平談判。通過接觸談判，以和平方式實現國

家統一。

(二)除此之外，在實現統一之前，積極推動兩岸經濟合作和各項交往，進行直接通郵、通商、通航和雙向交流，為國家和平統一創造條件。同時，有權採取自己認為必要的一切手段包括軍事手段，來維護本國主權和領土的完整。而且認為台灣問題純屬中國的內政，應該在一個中國的架構內求得合理的解決。江澤民時期，於 1995 年在「和平統一、一國兩制」基本方針的基礎上，又提出了《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》（江八點）對台政策的新主張，其要點為（江澤民，1995）：

- 1、堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎和前提。
- 2、對於台灣同外國發展民間性經濟文化關係不持異議。
- 3、進行海峽兩岸和平統一談判。
- 4、努力實現和平統一，中國人不打中國人。
- 5、大力發展兩岸經濟交流與合作。
- 6、中華文化是全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的重要基礎。
- 7、尊重台灣同胞的生活方式和當家作主的願望，保護台灣一切正當權益。
- 8、兩岸領導人互訪。

(三)2002 年胡錦濤主政後，在對台政策上除了繼續強調「和平統一、一國兩制」基本方針和「江八點」之外，分別於 2003 年及 2005 年對其內部提出對台工作與兩岸關係的四點意見（胡四點），

其要點為：

- 1、2003 年在新形勢下對台工作的四點意見：一是要始終堅持一個中國原則；二是要大力促進兩岸的經濟文化交流；三是要深入貫徹寄希望於台灣人民的方針；四是要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興（胡錦濤，2003）。
- 2、2005 年在新形勢下發展兩岸關係的四點意見：第一，堅持一個中國原則決不動搖；第二，爭取和平統一的努力決不放棄；第三，貫徹寄希望於台灣人民的方針決不改變；第四，反對「台獨」分裂活動決不妥協（胡錦濤，2005）。

（四）觀察鄧小平、江澤民、胡錦濤三代領導人所建構的對台政策，基本上可以歸納為以下幾個要點：

- 1、對台政策是以「統一」為取向，堅決反對「台獨」。
- 2、堅持「一個中國」原則。
- 3、「一國兩制」是統一後的基本架構。
- 4、促進兩岸經濟、文化交流及談判，為和平統一創造條件。
- 5、寄希望於台灣人民。
- 6、不放棄軍事手段。
- 7、處理台灣問題限縮為國內問題。

（五）然而，此一政策基本上是建立在統戰思維的基礎上。1978 年底，中共第 11 屆 3 中全會採行改革開放路線，之後在對台政策上亦改弦更張，於是 1979 年 9 月召開第 14 次全國統戰工作會議，提出新時期的「愛國統一戰線」（中共中央統戰部

網，1979），其任務是高舉社會主義和愛國主義兩面旗幟，為實現社會主義現代化以及祖國統一而服務。「統一戰線」中共向來視為戰勝敵人的三大法寶之一，它是無產階級及其政黨在一定歷史時期，為實現其戰略目標，與一切可能聯合的其他階級、階層、黨派、集團和社會力量，在共同利益和共同政治基礎上組成的政治聯盟（張承宗，1989：1）。中共認為統一戰線的根本問題是領導權問題，無產階級政黨必須在思想上、政治上、組織上保持獨立自主，堅持在統一戰線中的核心領導地位（景杉，1991：130）。由此可見，奠基在統戰思維上的對台政策，由於對領導權的堅持，已將兩岸視為主從關係，因此它合乎中共的利益，未必合乎台灣的利益。

（六）中共的對台政策在主觀上固然有其主張和堅持，但在客觀上面對全球化的環境變遷亦必須調整相適應的做法。在文化大革命將大陸陷入災難之後，改革開放路線成為救亡圖存的必然途徑，這與社會主義國家陣營的改革幾乎同步進行。而兩岸關係在軍事對峙了30年之後，改採和平訴求，作為對台政策的主軸，其實也符合了全球化的發展趨勢。鄧小平曾指出，和平和發展是當代世界的兩大問題（鄧小平，1993：104）。江澤民亦認為，世界正朝着多極化方向發展，國際上相互制衡的因素增多，和平力量進一步增長（江澤民，2006：279）。胡錦濤更於2006年4月會見出席兩岸經貿論壇的台灣人士時，不提「和平統一」，改稱「和平發展」，呼籲兩岸攜手「共同開

創兩岸關係和平發展的新局面」（姚同發，2006）。

- (七)事實上，在全球化的影響下，中共對台政策已產生了若干實質的變化。首先，主權問題是中共對台政策的核心問題，具體表現為對「一個中國」原則的堅持，但是有關一個中國內涵卻有不同的表述。原始的說法是：世界上只有一個中國，台灣是中國一部分，中華人民共和國是代表全中國的唯一合法政府（維基百科，2011）。1990年，中共為了尋求和擴大兩岸在一個中國問題上的合作基礎，推動兩岸關係發展，將其內涵調整為：世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不容分割（新華網，2011）。2000年，台灣政黨輪替，「反獨促統」成為中共處理「台灣問題」的當務之急，為了使「一個中國」原則具有更大的包容性，2002年，中共在16大工作報告正式文件中，將第二句改稱「大陸和台灣同屬一個中國」（江澤民，2011）。2004年，中共為推進兩岸關係的發展，又進一步指出：儘管兩岸迄今尚未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸關係的現狀。2008年馬英九就任總統後，提出「九二共識就是一個中國、各自表述」，亦即有關九二共識，其一貫的態度是在憲法架構下，堅持不統、不獨、不武的原則。
- (八)基本上，中共對主權的堅持，還是傳統民族國家的概念，並不符合全球化的發展趨勢，對於是否能推進兩岸關係值得商榷。然而，近年來中共在

對台政策的執行上表現出相當多的彈性，尤其胡錦濤上台後，一般均認為其對台工作更顯靈活而有效果，究其原因應與順應全球化的發展趨勢有關。舉其要者，諸如 2005 年制定《反分裂國家法》，將對台政策法律化，以強化其「反獨促統」在國內和國際上的正當性。再者，在兩岸交流交往的議題上，若涉及主權以往可能面臨停擺的命運，如今卻能擱置主權爭議，進行事務性協商，讓兩岸關係向前推展。

(九) 2000 年後，為了打破僵局，當時的中共國務院副總理錢其琛曾就「三通」問題發表談話，提出「民間對民間、公司對公司、行業對行業」的協商模式，並且強調兩岸三通是一個經濟問題，不應受到政治因素的影響和干擾（新華網，2011）。因而，兩岸次第展開海運、民航的航權談判，使得原本困難重重的包機直航問題得以突破，現在已展開包機節日化和常態化的協商，同時開放大陸人民來台旅遊的商談亦已成定局。

(十) 擱置主權爭議，進行合作協商，是目前解決國際間和區域間政治經濟衝突的趨勢。中共採取較務實的做法，當然有其「反獨促統」的統戰因素考量，但它符合全球化趨勢是無庸置疑的，統戰能發揮效果，也正因為它是順勢而為，而非逆勢操作。減少或降低衝突，增加交流合作，從而使區域間的依存度增加，區域整合也就可能逐步實現。

(十一) 除此之外，中共一向強調兩岸問題或台灣問題是國內問題，絕對避免其國際化，對於台灣從事

國際活動盡可能予以壓制。近年來或許是基於全球治理的需要，亦或許是有感於國際壓力，中共對於台灣參加若干國際組織採取了默認的態度，諸如國際奧會、WTO、APEC、亞洲開發銀行等，但是與主權有關的國際組織仍然極力杯葛。在台灣問題方面，中共已認識到它不是單純的兩岸問題，其間涉及重大的國際利益與國際勢力的介入，因此在處理兩岸衝突和爭議的時候，已將直接對台「文攻武嚇」，改變為「經美制台」，2005年甚至向美國倡議「共同管理」台海問題（張沱生，2006）。由多方參與處理兩岸的衝突和爭議，增加了雙方決策的透明度，當然有助於亞太區域的和平穩定與發展。

(十二)小結：在政府提出「活路外交」、「兩岸休兵」之政策後，兩岸不但重啟中斷十年的兩會協商，更在三次江陳會後完成航運、觀光、經濟、金融、司法及食品安全議題等合作協議³，對於穩定兩岸關係並深化雙方交流有重大成果。是故，政府應把握由「外交休兵」所營造出來的和緩氣氛，在雙方所已達成的共識上，趁勝追擊，包括繼續推動兩岸經濟合作架構協議（ECFA）、盡速完成陸資來台投資審核與配套、推動各產業互補合作、以及避免雙重課稅等等，期望透過兩岸經貿關係正常化，短期將提升台灣產業進入對岸

³ 第一次「江陳會談」就兩岸包機及大陸人民來台觀光進行協商，於2008年6月舉行。第二次「江陳會談」就海峽兩岸空運、海運及郵政開放進行協商，並完成兩峽兩岸食品安全協議，於2008年11月舉行。第三次「江陳會談」達成海峽兩岸空運補充協議、海峽兩岸供同打擊犯罪及司法互助協議、海峽兩岸金融協議、並就陸資赴台投資達成共識，於2009年4月舉行。參考行政院大陸委員會全球資訊網：

/09/01。

市場的優勢，而長期則有助台灣成為亞太經貿樞紐，並在經濟合作衍伸至政治層面的溢出效應（Spill-over）下，達成與對岸共同打擊犯罪及遣返人犯之目標。

三、兩岸合作之走向：

- (一)基本上，從 1949 年到 1978 年之間，兩岸關係內部屬於國共內戰結構，外部屬於美蘇冷戰結構。當時的兩岸關係處於充滿敵意；雙方對於這種共有觀念的內化，不僅是因為外力威脅、自利動機，而且到達承認規範合法性的等級。
- (二)但隨著外部的中蘇論戰、中美建交、中蘇關係正常化，以及台灣離開聯合國、邦交國減少等環境變遷；內部則有大陸推動改革開放、提出「一國兩制」和平統一方針，以及台灣從「不妥協、不接觸、不談判」的三不政策，到開放民眾赴大陸探親的政策改變，兩岸開始愈來愈頻繁的人員、經貿等交流。
- (三)1990 年 9 月，兩岸透過雙方的紅十字會，簽署兩岸第一個協議，亦即遣返違法入境者的金門協議；隔年，台灣與大陸分別成立海峽交流基金會、海峽兩岸關係協會，代表行政院大陸委員會、國務院台灣事務辦公室出面，處理兩岸日益繁雜的交流事項。1993 年 4 月，海基會董事長辜振甫、海協會會長汪道涵在新加坡舉行會談並簽署四項協議。
- (四)1995 年春節前夕，江澤民發表「江八點」，其中對於台灣同外國發展民間性經濟文化關係不持異議；同年 4 月，李登輝也提出「李六條」回應

，表示在兩岸分治的現實上追求中國統一。這顯示兩岸已有互不否認對方存在的洛克文化意象，亦即從否認對方生存正當性的霍布斯文化，朝向雖有緊張關係但採取競爭戰略的洛克文化。

(五) 因此在 1995 年 6 月，李登輝的「務實外交」推動到訪問美國後，辜汪會晤出現推遲；1999 年 7 月，李登輝提出「特殊的國與國關係」，兩岸的制度化對話協商機制自此中斷。2000 年台灣總統大選政黨輪替後，兩岸僵局不但沒有改善，在陳水扁前總統於 2002 年提出「一邊一國」、2003 年強調「催生新憲法」、2004 年進行「公民投票」，大陸方面看待兩岸關係已走到「台獨分裂的危險邊緣」。

(六) 2005 年 3 月，胡錦濤提出「胡四點」，再度強調一個中國原則，而對台工作著重直接對台灣人民，以及對在野黨領導階層的訴求。同時，大陸的全國人大制定《反分裂國家法》，其中第八條指出，台獨分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。

(七) 2008 年馬英九在當選後的記者會上呼籲，兩岸回到「一個中國、各自表述」的九二共識，簽訂經濟合作協定、和平協定，討論台灣的國際空間，終止敵對關係，達到雙方互不否認的狀態。相對的，胡錦濤也提出「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」的互動善意，兩岸制度化對

話協商與簽署協議機制，隨即迅速開展。

- (八)到了 2009 年元旦前夕，胡錦濤發表「胡六點」作為對台政策綱領，內容包括增進政治互信、推進經濟合作、弘揚中華文化、擴大各界交流、協商涉外事務、達成和平協議。對此，馬英九方面回應表示，會在「九二共識、互不否認」的基礎下，與大陸開展協商與交流；兩岸應先處理爭議較少的經濟議題，再逐步開展難度較高的政治議題。
- (九)這樣的發展，表面上看起來是跳躍式的變化，但實際仍是「質量互變、對立統一、否定之否定」的辯證運動（恩格斯，2004：310-311）；只不過因為民主選舉的政黨輪替，掌握國家行為主體性的執政當局一夕改變，所以兩岸關係的文化結構似乎呈現急遽的正向發展。
- (十)事實上，從 2008 年中期到 2010 年初的短短一年半之間，能夠簽署了 12 項協議、3 項備忘錄，達成 1 項共識，先前的量變絕對存在；包括兩岸民間的貿易、人員交流迅速增加，以及 2005 年後的國共論壇積極交往皆是，因此在政黨輪替後的質變立即呈現。這種質變是因為先前近乎冰凍的兩岸關係中，內在矛盾逐漸擴大的對立統一結果，所以否定之否定的捨棄舊有對抗關係、發揚新生的合作關係。

肆、現況分析：

一、海峽兩岸當前跨境犯罪狀況與趨勢：

台灣從 1987 年開放民眾赴大陸探親後，開啟了兩岸關係的新紀元，特別是近年來隨著全球化趨

勢的推波助瀾下，兩岸間的各項交流更是逐年擴大發展，再加上兩岸間同文同種，人民往來互動日趨頻繁，交流互利之餘，同時亦衍生許多許多治安問題，諸如非法移民與人口販運、槍械與毒品走私、經濟犯罪、組織犯罪問題等。特別是台灣於 1990 年起實施「迅雷專案」及 1996 年 8 月起實施第二階段「治平專案」等全台掃黑行動，大陸變成台灣黑道份子潛逃之主要地點。尤其是一些具有黑道背景的跨兩岸犯罪組織更利用兩岸治安防治無法對接之機會，大肆實施人口販運、販毒、洗錢、走私、詐騙等跨境犯罪，嚴重危害了海峽兩岸同胞權益，破壞了兩岸社會和諧。

總結海峽兩岸當前跨境犯罪狀況約可概分如下

:

- (一)劫機犯罪問題：在 1980 年代之前，我國政府訂定《反正來歸人員立功獎勵辦法》重金懸賞利用空中交通方式來台的大陸地區人民，並稱呼為「投奔自由的反共義士」。因此，大陸地區從 1981 年 10 月 4 日廣州高幹子弟 7 人，計畫劫機至台灣參加我國國慶典禮事洩被捕起，迄 1990 年底，至少發生 19 次以上的劫持民航機事件。但到了 1990 年代，因兩岸逐漸開放，順應國際法上處罰劫機犯罪的潮流，1991 年 5 月 1 日台灣地區宣布終止動員勸亂時期後，廢止《懲治叛亂條例》、《反正來歸人員立功獎勵辦法》及相關法令。於 1993 年至 1998 年間是大陸地區人民劫持民航機來台的最高峰時期，共 13 件合計 18 人，改依《刑法》及《民用航空法》開始司法審

判劫機犯罪，大陸地區人民劫持民用航機來台的問題，才逐漸消弭（葉祐逸，2007：100-101）。

（二）非法出境及人口販運問題：

- 1、「非法入境」者通常指非經合法程序進入某一國境之謂，俗稱「偷渡」；「偷渡者」一般被戲稱為「人蛇」；負責接運人蛇進行偷渡者或組織被稱為「蛇頭」。大陸地區人民偷渡來台，始於1982年7月5日嚴達州等7人自屏東坊山加祿堂附近上岸為首例，迄1987年解除戒嚴及開放大陸探親後，大陸地區人民即不斷偷渡來台。近年來，兩岸偷渡仲介集團相互勾串，已朝快速化、集團化及國際化之方向發展，並逐漸仲介大陸女子偷渡或以假結婚方式來台賣淫為主（葉祐逸，2007：101-102）。近年來，台灣常被美國國務院評為「全球人口販運」的第2列（Tier）名單，且在2006年更被美國國務院評比為「全球人口販運」的第2列觀察名單（Watching List）。人口販運的方式與型態的多元，並不侷限在賣淫或色情表演等性剝削販運，尚有其他如勞工販運等。性剝削販運受社會大眾注意，乃因為主要犯罪行為，影響治安，常經媒體報導所致。其實，勞工販運或販賣器官等在人口販運問題中，亦極受重視，台灣亦被評為勞工販運者之一（蔡庭榕，2009：90）。
- 2、綜上，非法入境與人口販運等問題間具有密切之相關性，均屬於兩岸跨境之重大犯罪問題，

深值兩岸共謀如何合作以共同打擊有組織犯罪，創造雙贏局面。

(三)走私毒品、槍械犯罪問題：走私犯罪除因逃漏稅捐而直接影響國家稅收外，亦由於其私運政府管制物品進口出口，嚴重破壞整體經濟政策，而間接危害到國內工商業的正常發展。至於走私毒品和槍械，則更嚴重危害社會治安，因此更需要加以查緝和防範。但由於走私厚利的引誘，是類跨境犯罪始終無法根絕（葉祐逸，2007：102-103）。譬如，於2009年9月下旬，由刑事警察局南部犯罪打擊中心破獲了我國自政府遷台以來最大宗的軍火走私案，共查獲181枝長短槍枝，以及數萬發的子彈。行政院吳敦義院長特於2009年11月11日前往刑事局頒獎表揚偵破本案有功人員，可見政府相當重視此類走私槍毒的跨境犯罪案件。

(四)台灣地區犯罪人、嫌疑犯、通緝犯或刑事被告潛逃至大陸地區問題：

- 1、由於兩岸的交流日益密切，以及兩岸刑事司法互助不足的缺失，造成台灣地區犯罪人、嫌疑犯、通緝犯或刑事被告潛逃至大陸地區藏匿。2006年底、2007年初台灣地區發生了二件震驚社會的案件，嫌疑犯皆潛逃至大陸地區，一件是「台北市衛豐保全運鈔車遭保全員監守自盜案」，一件則是「力霸王又曾案」。其中前項案件經刑事警察局透過適當管道協請大陸公安單位協助，不到一週即在雲南昆明地區逮捕主嫌李漢揚、李金瓚及2名大陸共犯，本案堪稱

兩岸警方合作共同打擊跨境犯罪之典範（葉祐逸，2007：103）。又根據學者陳國霖之研究指出（1995），大陸目前成為存在最多台灣黑道兄弟的地區。台灣黑道份子大規模地移往大陸，始於1990年實施的「迅雷專案」期間，迅雷專案開始之後，有三百多名黑道份子離開台灣前往大陸，至於角頭及本省掛幫派較喜歡在福州和廈門，惟外省掛幫派則較可能在上海、北京、深圳與海南省的海口市落腳。此外，1996年「治平專案」執行期間，大陸變成大多數台灣黑道份子潛逃之主要地點。2010年，台灣最大的三個犯罪組織均已分別在大陸建立基礎，如竹聯幫在廣東與珠江三角洲，天道盟在福州與廈門，四海幫則在上海與海口等。因此，有鑑於兩岸間的各项交流往來互動日趨頻繁，交流互利之餘，境外黑社會犯罪組織的合流以共同牟取暴利，已是不可避免的趨勢（許福生，2009：121）。

- 2、最近一個顯例是重大刑事通緝要犯白○森、羅○堅及嫌犯楊○雄等3人，畏罪潛逃大陸地區，案經法務部檢察司、法務部調查局、內政部警政署刑事警察局與彰化檢、警、調專案小組共同努力，並透過大陸公安單位協助查緝到案，將白嫌等3人於2010年3月6日順利遣返歸案，本案是第三次江陳會簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」生效後，兩岸再次成功合作緝捕遣返重大刑事（通緝）要犯，樹立兩岸共同打擊犯罪的工作典範。

(五) 跨境詐欺犯罪：

所謂「新興詐欺犯罪」即指 2008 年起因經濟型態改變、電子通訊發達及電信業者為爭取業績所設計之便民措施，所發展出大量運用人頭帳戶及人頭電話層層轉接等犯罪工具，利用人性貪婪的弱點，以各種名目誘使被害人將相關款項匯入詐欺集團所指定之人頭帳戶中的犯罪行為，而新興詐欺犯罪大略可分為 6 種類型，即為刮刮樂詐欺犯罪、信用貸款詐欺犯罪、手機簡訊詐欺犯罪、購物詐欺犯罪、網路寶物詐欺犯罪及一般經濟詐欺犯罪等。此類犯罪之特性如下：

- 1、低成本、高報酬：新興詐欺犯罪集團所使用之犯罪工具一般為手機、行動電話晶片、固網電話、帳戶、傳真機、電腦、中獎海報及網路等，而犯罪所需費用除購買前述犯罪工具外，尚有承租犯罪場所租金、刊登報紙廣告費用及使用網路費用等，總計花費約新台幣數萬元至數十萬元，但犯罪所得少則新台幣數十萬元，多則達新台幣數億元，因此，新興詐欺犯罪之如此猖獗，低成本、高報酬是吸引犯罪者從事該項犯罪行為的一項重要考量因素。
- 2、量刑低：目前我國因無經濟刑法規範經濟犯罪行為，有關處罰經濟犯罪詐欺之法令，仍依刑法第 339 條詐欺罪、第 340 條常業詐欺罪、第 210 條偽變造私文書、第 211 條偽變造公文書、第 212 條偽變造特種文書、第 214 條使公務員登載不實、第 217 條偽造印章、印文或署押等法條審判，而法院審判案例有關新興詐欺犯

罪之量刑刑度從數月至3年不等，很少有超過3年刑期的。

- 3、再犯率高：新興詐欺犯罪由於技術門檻不高，如僅需偽造身分證或營利事業登記證，並以前開偽造證件向電信公司申請電話，再依各電信公司電話功能操作指示設定指定轉接及向金融機構申請帳戶，且該類犯罪所需花費之成本低，而獲利卻動輒新台幣數百萬元至數億元，再加上因為所使用之犯罪工具皆為人頭帳戶或人頭電話，且不需與被害人見面，因此，風險低，此外法院量刑又偏低，造成這類案件之常業犯、累犯再犯率偏高。
- 4、組織企業化、分工系統化：詐欺集團不斷以開班授課方式吸收新進集團成員至大陸廈門地區受訓，並依據實際詐騙經驗編輯「詐騙手法教戰手冊」供新進成員參考及作為上課講義，待訓練完成後，並統一將新進成員派至大陸沿海地區各個詐騙集團實習及實地操作接聽被害人打入之電話，且將犯罪任務系統化、組織化分工，如將該詐欺集團分成申請帳戶組、申請電話組、接聽電話組及領取款項組等，有計畫組訓成員，組織分工日趨嚴密，甚具企業之雛形。
- 5、運用科技產品犯罪：歹徒利用通訊與電子科技不斷創新，改良犯罪工具，以逃避警方追緝，如複製行動電話晶片（SIM卡）、手機序號（International Mobile Equipment Identity, IEMI）歸零、網路傳真、行動電話傳真、隨身碼行

動電話、行動電話寬頻 T1 網路轉接及網路發簡訊等方式。

- 6、人頭帳戶充斥：歹徒為了逃避警方追緝，利用人頭或偽造身分證至金融機構申請大量帳戶供被害人將被害款項匯入人頭帳戶中，造成人頭帳戶到處充斥，而警方偵辦該類詐欺犯罪時，往往僅能追查至人頭帳戶的身分，而真正於幕後接聽電話及遙控整個詐欺犯罪的主嫌卻甚難突破。
- 7、多重人頭電話轉接：歹徒為阻礙司法單位追查其行蹤，會利用人頭或偽造身分證至電信公司申請固網電話、080 多功能免付費電話及行動電話，再利用電信公司便利客戶之漏洞，將前述電話以多層次轉接方式，將電話轉接至歹徒之犯罪場所的行動電話中，甚至大陸沿海地區，因為行動電話通聯紀錄所顯示基地台位置為一定範圍內，無法正確顯示詐欺集團之犯罪處所，因此，造成司法單位偵查上極大困擾。
- 8、運用金融轉帳及提款領款：歹徒指定人頭戶開設之提款卡帳號，要求被害人依指示將款項匯入人頭帳戶中，歹徒立即再轉入其他人頭帳戶內，並隨即戴安全帽、鴨舌帽或偽裝以提款卡在不特定地點之自動櫃員機提款。

(六)洗錢犯罪：

洗錢是指罪犯將其犯罪不法所得加以漂白的過程，洗錢不僅使得重大犯罪者有恃無恐，並可能進而衍生出各類型犯罪，藉以維繫與壯大犯罪組織存續之命脈。近年來洗錢犯罪已演變成掏空

公司資產，再將鉅資匯往海外之模式（葉祐逸，2007：108）。譬如，刑事局曾於 2005 年 10 月查獲「中○塗料公司資產掏空案」，是典型的「債留台灣，錢進大陸」的洗錢犯罪。據有關人士分析，兩岸每年洗錢數量高達 2000 億至 3000 億人民幣，相當於大陸生產總值的 2%。足見兩岸四地的洗錢活動十分猖獗，而且呈日益上升趨勢，它給社會政治、經濟帶來了極大的危害（宋泓均，2009：50）。

（七）兩岸跨區犯罪態樣與現狀：

- 1、犯罪行為可以是在國境範圍內發生的，也可以是同時或次第跨越兩個或兩個以上國家的國境範圍而發生，其基本的差異，即在於受害法益的多寡、跨越國家範疇的大小與受害程度的嚴重與否等為參據。原國際刑警組織秘書長安德魯·博薩（Andre Bossard）即認為跨國犯罪是指一種反社會行為，即犯罪行為的準備、實施或結果等，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（趙秉志等著，1996：4）。復從許多現實案例來看，若犯罪本身係屬跨越國境的犯罪，就意味著犯罪者在其犯罪前、犯罪時或犯罪後，其行為至少跨越過一個國家的國境，像是國際販毒案件、跨國詐欺、劫機問題、電腦網際網路犯罪及國際性竊盜案件等，常常就是一個犯罪行為的發生，卻橫跨有多個國境的犯罪，相對於兩岸跨區犯罪的內容，雖然在名義上所跨越國境的範圍不大，犯罪行為僅係跨越海

峽兩岸間的犯罪，但有關犯罪的類型卻與跨多國性犯罪的內容相當，不可任意忽視。有關跨國性犯罪的趨勢與特徵，概釋如後：

- (1) 犯罪行為跨越國境：其中包含犯罪人或受害者為他國之人，犯罪時使用的工具或物件跨越國境，甚或是犯罪意圖延伸至境外等屬之。
- (2) 必須是國際承認或公認的犯罪活動：我國刑法總則第一條即有明文規定「罪刑法定原則」（蔡墩銘，2007：18-21；林山田，1982：125-128）⁴，法無明文規定是不能強行入罪，因而一種反社會的犯罪行為，至少要有兩個以上國家承認該行為已構成犯罪，方可將該行為稱之跨國犯罪，像是國際販毒案件及國際詐欺案件等，均屬之（陳正雲、孫麗波譯，1997：4-5）。
- (3) 犯罪具暴利或暴力傾向：凡屬暴行、傷害、脅迫及恐嚇等粗暴犯的犯罪行為，都是以暴行脅迫為手段，而跨國性犯罪的前提，不是為了要獲取暴利，就是為爭取某種的政治利益，加以威脅、恐嚇等手段，遂行其犯罪的動機，像是恐怖主義犯罪（政治利益）、國際毒品犯罪（牟取暴利）及國際詐欺犯罪（牟取暴利）等，均屬之。
- (4) 犯罪具有組織性傾向：跨國性犯罪因為要跨越多個國家的國境，以規避主犯罪區域刑

⁴ 所謂「罪刑法定原則」係指何種行為構成犯罪，對之以應科以何種刑罰，須預先在法律上予以規定，無法律規定者，無犯罪之謂、亦無刑罰之責，基本上，「罪刑法定原則」已成為文明國家刑法釐定的基本原理。詳參蔡墩銘（2007）、林山田（1982）。

事司法的追訴，因而犯罪常需要有集團性、組織性的分工，作為掩人耳目的藉口，像是詐欺集團通常慣以國際投資為由，卻安排在國內匯款，以詐術使投資者陷於認知錯誤，而既遂相關的犯罪行為，從中牟取不法利益，是稱跨國性犯罪具有組織性犯罪的傾向。

(5) 犯罪具有高犯罪黑數 (Dark Figure of Crime)⁵：指實際已發生，卻未出現在官方犯罪統計的案件數資料。換言之，即未為眾所皆知或未受刑事司法機關所追溯與審判的犯罪，以毒品案件為例，因案遭逮捕的煙毒犯，實際上，絕對是遠低於從事煙毒犯罪的統計人數，此不僅可從販毒價格的波動狀況及法院對毒犯判決情形等指標看出端倪，對於販毒高犯罪黑數的意義解讀，認應係幕後隱藏著一綿密而龐大的販毒組織，卻不會因嚴厲的查緝而受重創，這也是防制毒品犯罪氾濫的瓶頸之一。

2、由於全球化時代的到來，各國間資訊、交通流動頻繁的便利、快速與無疆界，導致新型態的犯罪手法是不斷推陳出新，種種的犯罪行為不僅已逐漸成為國家間、區際間，甚至是全球各地所串連的跨國性犯罪外，連帶也引發各國國內安全維護的治安隱憂。據內政部警政署的資料顯示，近 10 年來各國主要傳統性犯罪的發

⁵ 犯罪黑數問題亦可稱為「隱藏之犯罪」(Hidden Crime)，囿於各類犯罪中常發生個案研究或數據統計上的盲點，導致無法有效釐清或闡明整個犯罪網絡的真實，甚至從中會有隱匿真相之虞。

生數⁶，從 1995 年以來有明顯的增加，迄 2009 年後始開始有下降的趨勢，但其意涵卻突顯出高科技型態的犯罪已逐步在取代傳統性犯罪的發生，導致司法調查機關的犯罪偵查、蒐證作為是愈來愈難施展。加之跨國性犯罪的主要類型，區分有毒品犯罪問題、劫機問題、國際恐怖主義、國際洗錢犯罪及高科技資訊性犯罪等，且以國際恐怖主義、毒品犯罪及高科技型犯罪等最為國際社會間所關注，像是美、英、法、德、義、加及日本等七大工業國，都已各自在其國內的法律上訂定有取締「國際恐怖主義」和「高科技犯罪」的規定，用以防制並對抗高科技犯罪的氾濫。其他地區性的團體機構，如「國際組織犯罪對策高級專家協會（Lyon Group）」、「經濟合作開發機構」（OECD）及「國際刑警組織」（ICPO）等，也都積極投入對抗跨國性犯罪的活動，但相較於國際間科技發展的日精月異，促使前述跨國性犯罪的發展更是日趨嚴重，若司法機關無法適時做好犯罪的預防，不僅無法有效降低民眾對犯罪行為的恐懼感，當然更無法提供並保障民眾一個無懼的生活環境。

- 3、觀諸國際間對於跨國性犯罪的認知，顯已開始瞭解若只有少數國家的努力，是無法達到全面抗制跨國性犯罪的目標，我國如不能儘速與國際社會接軌，就容易在對抗跨國性犯罪時站於

⁶ 所謂「傳統性犯罪」，其範圍包括縱火、殺人、擄人勒索、竊盜、強盜及姦淫等類型的犯罪，

弱勢的局面，進而使得相關跨國性犯罪會逐步集中至我國來犯罪，並加深對我國各方面的傷害，相較於兩岸間跨區犯罪的趨勢亦復如此。事實上，兩岸早已開始面對有關販毒、偷渡、走私、洗錢及網際網路犯罪等跨國性犯罪勾結的威脅，且在相關法制及偵查作為上出現有瓶頸，如果吾人不能破除彼此的政治僵局，與國際社會防制跨國犯罪的趨勢接軌，以兩岸共同合作打擊犯罪作為開拓兩岸互動新局的基礎，就勢必會為國際環境所逐步邊緣化，實非兩岸人民之福、國家之幸。

(八)綜合上述：今後兩岸跨境犯罪之主要趨勢如下：

- 1、兩岸開放大三通後，運輸工具（飛機、船舶）不用航經第三地即可直接來往，載運時程縮短運輸成本降低，研判兩岸跨境犯罪亦將隨之增長，可能造成跨境擄人勒贖、偽造貨幣、詐欺洗錢及走私毒品、槍彈等重大犯罪增加，嚴重危害人民生命及財產安全。
- 2、近年來由於資訊與通訊科技日新月異，新興且發展快速的多元化電信與網路服務型態，帶給詐騙集團更多可乘之機，且詐騙集團藉由高科技電信與網路服務從境外發話躲避查緝，造成查證困難，網路詐欺犯罪恐持續居高不下。

二、海峽兩岸共同打擊犯罪之概念：

- (一)蒙特維多國家權利義務公約：依據 1933 年 12 月 16 日訂立之「蒙特維多國家權利義務公約」（Montevideo Convention on the Right and Duties of States）第 1 條規定：「國家作為國際法人應具

備下列之資格：（1）固定居民；（2）一定界限的領土；（3）政府；（4）與他國交往之能力」
（The state as a person of international law should possess the following qualifications：（a）a permanent population；（b）a defined territory；（c）a government；and（d）a capacity to enter into relations with other states），據上之定義，國家在其領土內，為維持秩序與安全，並維繫法律之運作，必擁有最高及排他之權力即主權。因此所謂「分裂國家」，必在一個固有抽象之「國家統一主權」下所為之定義，在該統一主權下之各分裂地區國境內，有其獨立、平行之法律秩序與司法管轄權，分別由獨立自主之「政治實體」行使此一統治高權，但其間之關係，又異於國際法上「外國」之觀念，因此在分裂地區間之事務，並不當然適用國際法上之規範（蘇俊雄，1995）。又在分裂國家一國數區之觀念下，各區際之法律規範，本不可能盡同，是區際間之法律規定衝突勢所難免，然因長期以來，本於刑法是公法一環，其法效力不及域外之原則，學者及司法實踐均主張「公法無域外效力」、「強行法無域外效力」，並進而推展出「公法無衝突」、「強行法無衝突」之原則，換言之，即認為刑法無衝突之餘地。

（二）區際刑事司法互助：所謂「區際刑事司法互助」，引自東西德在分裂初期，西德即採取務實作法，「準用」國際刑事司法互助之原則，而於1953年制定「德國境內刑事司法及職務互助法

」，與東德進行刑事司法互助，此種刑事司法互助，學理上稱之為「區際」（interlokale）刑事司法互助。德國境內刑事司法及職務互助法，係將西德與東德兩邊之領域視為「內國」（Inland），將西德與東德兩邊之人民均視為德國人，將西德與東德兩邊之法院均視為德國法院，至於西德與東德兩邊所提供之刑事司法互助，則定位為一種特別的內國的刑事司法互助。在該法之中，刑事司法互助之內容包括：犯罪人之引渡、協助訊問證人、送達文書、提供情報、代為執行確定判決等。區際刑事互助之實質內容，其實與國際間的刑事司法互助，相差無幾。

（三）兩岸刑事司法互助之概念：

- 1、中國社科院法學所研究員廖增昫認為，兩岸刑事司法協助是指海峽兩岸在尚未實現「祖國和平統一」之前，根據兩岸有關機構訂立協定或按照互惠原則，由雙方對案件有管轄權的司法機關在刑事事務方面相互協助，代為履行一定司法行為的活動。而大多數學者認為兩岸的司法協助本質上是同一國家內不同法域之間的司法協助，並提出「區際司法協助」的概念（廖增昫，1994）。而海峽兩岸的刑事司法協助則屬於區際刑事司法協助之範疇，其實施基礎在於兩岸官方對有效保護人權和打擊犯罪的共同追求，這是隔離於政治分歧之外獨立存在的（應添富，2003）；其目的是為彼此刑罰權的行使提供便利條件。關於區際刑事司法協助，不同的學者有不同之見解。

- 2、廣東商學院馬進保教授認為，區際刑事司法協助是指一國內不同法域的司法機關在對跨境犯罪行為進行追訴時，依據區際刑事司法協助協定或事先達成的默契，相互提供刑事情報、調查取證、扣押財產、緝捕和移交逃犯、承認和執行生效判決等方面的支持、便利和幫助的司法制度（蔡傑、婁超，2006）。
- 3、廣東省深圳市中級人民法院院長鄧基聯、王勇認為，區際刑事司法協助是指在一個主權國家內部，不同法域之間就訴訟文書的送達、證據的調查與取證、逃犯的移交、刑事部分的訴訟的移送管轄、判決的承認和執行等各類刑事司法事務，相互提供便利、合作的活動（馬進保，2003）。
- 4、中國最高人民檢察院公訴廳副廳長閻敏才則將區際刑事司法協助的概念表述為（鄧基聯、王勇，2002）：一個中國內的「一國兩制」時期，內地與香港、澳門、台灣不同刑事法管轄區域之間，為共同懲治、預防犯罪之目的，根據雙方或多方規約或者按照互利原則，由有關主管機關根據提請在刑事司法、處理刑事事務方面相互提供協助、予以合作或者代為一定刑事司法行為的制度（閻敏才，2002）。
- 5、論者劉嶽承由分裂中國家刑法適用之區際刑法理論，探討統一前東西德分裂國家與採聯邦制之美國各州相互間刑事司法互助模式之異同，並藉此檢視上開制度在兩岸刑事司法互助適用之可行性。他認為，區際刑法之理論係在分裂

國家一國數區無法進行刑事司法互助協議之前提下，擷取國際刑事司法互助精神，所發展之單方立法法制，此在現階段兩岸互動陷入僵局無法展開協議之情況下，或能仿效之，各自先行解決單方之法制問題，但涉及兩岸刑罰權之刑事司法互助終究須由兩岸擷取國際刑事司法互助之理論，透過協議方能獲得解決，單憑該過渡之單方法制，充其量僅能消極自我節制司法管轄權，然仍無法有效解決刑事司法互助之諸多問題。至於聯邦制之國家，因其制度之形成與兩岸間之情況大相逕庭，是其賴以解決問題之法律衝突理論，在兩岸間應無援用之餘地（劉嶽承，2002）。

（四）兩岸刑事司法互助之範圍：

1、對兩岸刑事司法互助之範圍，學者謝立功以理想情境中，兩岸刑事司法互助之主要作法，提出如下說明分析：

- （1）交換犯罪情資：犯罪情資是偵查犯罪的起點，兩岸宜由交換犯罪情資的基礎工作開始合作，再次第展開各項司法互助。因此相關情報資訊的交換分享，乃抗制兩岸跨境犯罪的先決條件，其具體範圍可先由走私槍毒、偷渡情資交流做起。
- （2）協助調查搜證：為辦理刑案，對於存在於他方之刑事證據，一方之司法當局可依囑託或委託他方司法機關之方式，為其取得所需要之刑事證據。
- （3）送達訴訟文書：為使兩岸互涉的刑事訴訟順

利進行，兩岸司法機關有必要按照法定的方式和程式，將各類刑事司法文書代為送達當事人、其他訴訟參與人或有關人員。

- (4) 逮捕移交罪犯：為消除不法分子投機、僥倖心態，兩岸司法警察機關可針對特定犯罪類型，在雙重犯罪原則下，為對方逮捕被告或犯罪嫌疑人。
- (5) 移轉訴訟案件：對於已經逃回原來居住地區而在另一地區犯罪之犯人，犯罪地區既無法請求將其遣返，以接受該地法院之追訴處罰，但並非不可請求將案件移轉於原來居住地法院管轄。
- (6) 扣押、分享犯罪不法所得。將不法所得扣押，俾利於案件定讞後加以沒收，可降低犯罪誘因。而分享犯罪不法所得，指的是合作破案的國家（或法域）對經合作而沒收的贓款、贓物進行分割。
- (7) 承認、執行對方刑事判決：台灣方面不妨將大陸地區法院之刑事裁判，視為一個非外國但又與外國類似之「特別區域」法院之刑事裁判。進而承認大陸法院刑事裁判的效力，使「一事不再理」、「一罪不兩罰」的原則得以貫徹，對累犯得以從重或加重處罰，使一案數罪得以合併偵查、審理。
- (8) 設立專責機構：可考慮由一民間性質之仲介團體進行司法互助，但該團體必須具有各種與兩岸刑事司法互助歷練相關之專業人士參與。

2、論者劉嶽承認為，兩岸若能務實達成刑事司法互助，其應有之範圍包括：

- (1) 人犯之緝捕及遣返：海峽兩岸因交流所衍生之刑事犯罪日趨增多，其中人犯之緝捕及遣返應係首務之急，協助將對岸之罪犯逮捕並移送犯罪地之司法機關，應係最經濟之作法，同時能達到懲處不法及消弭犯罪之目的。
- (2) 刑事證據調查之互助：兩岸在請求協助調查證據時，應尊重受委託一方之法定程式，而受委託之一方，在不違背其刑事訴訟法之基本原則下，應儘可能予以協助。
- (3) 移交贓物及犯罪物品：依國際引渡之慣例，在引渡人犯時，通常將人犯所持有之財物，包括人犯非法犯罪所得、犯罪工具，隨人犯一併移送請求之一方。兩岸之間在移交人犯時，亦可適用國際慣例一併移交人犯所持有之贓物、贓款及其他有關物品，因該些物品非僅係犯罪之證據，而且涉及被害人追償之法益。
- (4) 送達刑事訴訟文書之互助：此乃狹義刑事司法互助最典型之類型，受委託方單純依委託之一方代為送達司法訴訟文書。蓋送達訴訟文書是刑事訴訟程式中不可或缺之程式，亦是保障當事人訴訟權利及確保訴訟有效進行之必要手段。
- (5) 互通犯罪情報與訴訟結果：兩岸由於政治、文化、地理、經濟等因素，跨區犯罪日趨猖狂，兩岸不肖分子，相互勾串，販毒組織、

人蛇集團、走私集團橫行兩岸及於歐美等地，不僅危害治安，且擾亂經濟秩序，為此兩岸司法機關應建立通報系統，及時交換犯罪組織之情報。

(6) 刑事管轄權之移轉：即一地區之人民，在另一地區犯罪後，逃回原住居所，犯罪地區既無法請求將其遣返，以接受犯罪地法院之追訴處罰，但並非不可將案件移轉於原居住地區法院管轄，而原來居住國接受移轉管轄後，即有義務為其行使刑事管轄權。

(7) 互相承認並執行對方之刑事判決：兩岸間，若能秉持平等互惠之原則，將政治性之犯罪排除，而適用於普通刑事案件，亦有此類型刑事司法互助之必要。

3、論者林志勇（2003）認為，為共同打擊海盜等海上犯罪，維持兩岸間良善之海上法律秩序，雙方實有簽訂海上刑事司法互助協定之必要，其具體內容應包括：

(1) 協助緝捕及遣返罪犯方面。

(2) 協助調查證據方面。

(3) 轉交證物、贓物及犯罪物品方面。

(4) 提供犯罪情報及訴訟結果方面。

(5) 代為送達訴訟文書及文書驗證方面。

(6) 刑事訴追之移轉方面。

(7) 兩岸相互承認並執行對方之刑事判決方面。

(8) 設立專責機構方面。

若能就上述事項達成共識，建立制度化、功能化之兩岸海上刑事司法互助系統，相信不

僅是雙方人民之福，亦是兩岸司法史上之創舉。

(五)兩岸刑事司法互助之探討：

- 1、司法互助（論者亦有稱「司法協助」者）指不同法域的法院或其他司法機關間，在訴訟或其他司法活動中，相互提供幫助或進行合作而言。而刑事司法互助，即僅限於刑事案件部分（王志文，1996）。
- 2、依據日本著名法學者森下忠在其所著之「國際刑事司法互助的理論」一書中指出，所謂「刑事司法互助」（international legal assistance in criminal matters），具有廣狹各種意義，大致上可整理為：狹義、廣義以及最廣義三種：
 - (1)狹義之刑事司法互助：又可稱為「小型的司法互助」，其內容包括：證人、鑑定人之訊問，物之引渡，搜索、扣押、檢證，文書之送達，治安情報之提供等。
 - (2)廣義之刑事司法互助：包括犯罪人之引渡與狹義之刑事司法互助。犯罪人之引渡，自中世紀初期以來即已被採行，惟至 19 世紀方才建立於國際公法體系中而成為一項法律制度。狹義之刑事司法互助，則與犯罪人之引渡互有關聯，自 19 世紀後半期以後逐漸發達。從此，涵蓋上述二者之「刑事司法互助」用語，遂為世人所慣用。
 - (3)最廣義之刑事司法互助：包含犯罪人之引渡、狹義之刑事司法互助、刑事訴追之移轉管轄與外國刑事判決之執行等內容。此種

最廣義之刑事司法互助，可稱為「國際司法協力」或「國際刑事協力」。刑事司法互助依委託協助內容之不同，若依提供協助主體之不同又可分為國際刑事司法互助與區際刑事司法互助，國際刑事司法互助指國家與國家之間為共同打擊犯罪，在平等互惠的基礎上，在刑事司法領域內，互相代履行某項刑事司法行為的活動；區際刑事司法互助則僅限於一個國家內的不同司法管轄區域之間，在刑事司法領域的合作與互助。區際刑事司法互助，就外國而言，主要是指美國、德國、瑞士等聯邦制國家內州之間司法機關的互相協助。就我國而言，主要是指大陸地區司法機關與香港、澳門、台灣地區司法機關之間的互相協助。開展刑事司法互助，是共同打擊犯罪，維護各國、各地區共同利益的客觀需要。兩岸刑事司法互助，是指大陸地區司法機關與台灣地區司法機關之間，為懲處涉及兩岸的刑事犯罪，維護兩岸人民的共同利益，就刑事事務方面展開的司法合作與協助。兩岸刑事司法合作，是確保行使刑事管轄權，切實處理好兩岸互涉刑事案件的不可或缺的重要環節，也是兩岸合作懲處跨岸犯罪，維護和促進兩岸正常交往的重要手段。

- 3、隨著科技、交通之進步，犯罪有朝向國際化、組織化之趨勢，犯罪問題並非單一國家所能解

決，必須仰賴國際合作。

(六) 跨境犯罪的概念及發展：

- 1、根據學者陳台光（2007）對於跨境犯罪之研究發現，自從 20 世紀 90 年代以來，現代恐怖主義、毒品販賣、走私活動等跨境（國）犯罪愈來愈趨向於糾結在一起，組成多類的有組織犯罪集團，使得世界上沒有一個國家可以獨善其身。因此，如何有效地預防和打擊跨境（國）犯罪已成為當今世界各國共同關注的熱門問題。而隨著海峽兩岸交流的日益頻繁，衍生的兩岸跨境犯罪亦層出不窮，並且犯罪的途徑、手段日益多樣化、高科技化，這不僅影響兩岸經貿往來的開展，更威脅到兩岸同胞的安全和利益，合作打擊跨境犯罪已成為當前兩岸司法界專家、學者共同關注的焦點，及迫切需要解決的問題。
- 2、我國和大陸地區係兩個分裂之政治實體，兩岸間之罪犯問題涉及雙方主權問題，故海峽兩岸間之罪犯問題，雖不能與國際間之引渡行為相提並論。目前兩岸所進行之刑事犯遣返事宜，係依據兩岸中介團體紅十字會所簽署之「金門協議」處理，與國際間所進行之引渡頗為相似。因之，基於現實需要，從跨境犯罪以及與其密切相關的罪犯遣返與引渡制度的一般理論著手，深入研究跨境犯罪的各種類型，分析跨境犯罪的時代特點與發展趨勢、影響與威脅，並結合兩岸跨境犯罪與罪犯遣返之實踐，透過國際間相關引渡制度模式及與大陸引渡法之比較

分析，就實務上執行所發現之問題進行探討建議，以供日後政府政策或修改相關法令之參考，進而強化與各國及兩岸間之刑事司法合作途徑，達到共同遏止犯罪之效能。

- 3、為了更有效地打擊海峽兩岸的跨境犯罪活動，保護兩岸人民的生命財產安全，惟有透過建制化的合作機制，兩岸共同預防和打擊跨境犯罪才能走出陰霾。就當前兩岸刑事合作的既有基礎，試著探討並提出幾項可行的建議，包括：第一，建立兩岸犯罪情資交流機制，加強緝捕和遣返案犯。第二，藉助港澳的橋樑作用，尋求兩岸司法合作的第三方管道。第三，推動兩岸司法人員的互訪、培訓和交流，增強互信和共識。第四，建立定期協商機制，設立專責協商機構。第五，開拓兩岸刑事司法互助協定。一旦建立起這種制度化、常態化的聯繫管道，兩岸防制跨境犯罪機制的形成便指日可待。
- 4、學者謝立功對「跨境犯罪」及「兩岸跨境犯罪」等相關問題做了深入的研究。其認為：跨境犯罪係指犯罪行為之準備、實施或結果有跨越國境、邊境、地區的情形，使得至少有兩個以上的國家對該行為可進行刑事處罰。換言之，即犯罪者在其犯罪前、犯罪時或犯罪後至少跨越一個以上之國境、邊境或地區。按照此觀點，跨境犯罪則既包含跨越國境的犯罪，也包含跨越邊境（或地區）的犯罪。從我國的具體實踐來看，跨境犯罪應包括大陸、香港、澳門和這些不同法域地區的犯罪。謝教授還指出，兩

岸間跨地區的犯罪情形，較我國與美國間之跨國犯罪是有過之而無不及。因此兩岸間對共同打擊跨境犯罪，應有更迫切的需要。目前我國所發生的新興詐欺集團多將組織上游設在大陸地區，中、下游才設在台灣，近年來又發現有相反的模式出現。

- 5、學者周密（2000）在其著作「論跨境犯罪及其控制策略」中指出，為了獲取更多的金錢，謀殺、綁架、拐賣人口、走私、販毒、詐騙、偽造貨幣、非法移民、傳播淫穢物品成為跨境犯罪的主要手段方法。遺憾的是，犯罪集團還利用非法所得的鉅款，通過政治捐款或直接行賄，收買腐蝕政府官員、法官、警察，使得對他們的打擊往往難以奏效，可見新興詐欺犯罪早已在跨境犯罪架構下蔓延。

（七）跨境犯罪之影響與威脅：

跨境犯罪日益滲透到政治、經濟、社會領域的各個方面，不僅影響到國家的金融機構、社會福利體系、經濟建設和國家對社會治安的控制，還威脅到一個國家的主權、安全和穩定；跨境犯罪已成為一個非常嚴重的問題，危害範圍之廣泛，列述如下：

- 1、危害各國社會安全，威脅國際社會穩定：犯罪是直接破壞社會安全的行為，而跨境犯罪又將這一危害擴展到極致。他們從事販毒、走私、販賣人口、組織賣淫、詐欺、賭博、洗錢以及武器交易等犯罪行為，不但直接危及各國人民的人身生命安全並人際之間增加疏離感，對各

國國內社會的安全造成破壞，而且對整個國際社會的穩定也構成了一定的威脅。

- 2、破壞各國經濟秩序，威脅世界經濟正常運行：
跨境犯罪集團日益滲透到經濟領域的各個方面，嚴重破壞社會經濟秩序。跨境犯罪分子以「合法」和非法兩種方式來獲取最大的經濟利益。當以「合法」方式追逐利益的時候，其是以對合法企業的腐蝕、破壞為前提的，其結果是犯罪活動的這種「合法化」實際上導致了「合法」活動的犯罪化。這包含著兩個方面的含義。一方面，跨境犯罪組織滲入合法經濟之後，將牽涉犯罪活動的人員安排在決策的位子上，他們理所當然地在其所控制的企業中推行與純犯罪活動相同的運作原則；另一方面，直接或間接處於跨境犯罪組織控制下的合法社會的各種角色，或者只是在犯罪組織勢力影響範圍內的各種角色，不管有意還是無意，正在運用自己的知識和職業技能來為犯罪組織服務。當以非法方式追逐利益的時候，它則直接破壞各國的經濟秩序；其通過非法資金轉移和跨國洗錢，使各國正常經濟交往中出現了不受政府監管的一個資金流動管道，造成各國間貨幣系統的失衡，對世界經濟系統的正常運作構成巨大威脅。
- 3、衝擊各國法律制度，挑戰國際刑事司法體系：
 - (1) 首先，跨國犯罪管制機制，例如法律援助和引渡正日益現代化，但是這些機制所依據的假設是相對於純國內起訴而言，案件數量相

對較少。如果今後犯罪活動中涉及跨國成分的比例增大，將很難對上述系統進行調整。

(2) 第二，技術發展往往容易提供新的犯罪機會，從而出現新的犯罪形式，速度很快而且完全無法預料。犯罪活動的迅速演變已經使國內立法者面臨如何確保刑法跟上形勢的壓力，國際社會也將面臨同樣的壓力。但是，在國際範圍，將面臨更大的協調困難和政治困難。

(3) 第三，由於技術上的變化，通常使犯罪分子容易選擇那些犯罪控制相對較弱的法域進行活動，或窩藏證據或犯罪收益，使執法機構無從尋找。這將給國際社會帶來另一個壓力，必須就犯罪控制措施達成幾乎一致的協議，因為如果任何一個國家不參與，都可能對本來可行的戰略造成致命的打擊。

(八) 兩岸跨境犯罪之主要類型：

1、隨著海峽兩岸交流日益頻繁，涉及兩岸的犯罪行為也不可避免地有所增加；近年來我國潛逃到海外的罪犯或嫌疑人，已將大陸地區作為主要的落腳地點，因而亦將台灣原有的犯罪組織勢力延伸至大陸。據治安單位粗估，至少有千名以上的台灣黑道分子滯留在對岸，他們有些因涉案被通緝，或因名列治平對象潛逃出境。這些潛逃到大陸或港、澳地區的犯罪分子，進而以武器、資金透過組織化運作，結合當地黑社會分子，甚至勾結官員，形成組織性跨境犯罪。此等問題均已對兩岸治安問題造成相當程

度之困擾，增加台灣及大陸維持社會安全與秩序的社會成本。兩岸跨境犯罪之主要類型，隨著政治環境的改變，由早期不相往來，逐漸演變為出現走私農漁產品、劫機、海盜（海上行搶）等犯罪，目前則以走私毒品、偷渡（非法移民）偽造貨幣、洗錢為主要跨境犯罪類型，未來數年不無可能再面臨電腦（網路）犯罪，或更為有組織性之恐怖分子犯罪行為。

- 2、經學者謝立功（2004）在「兩岸跨境犯罪及其對策」中經歸納整理，兩岸跨境犯罪主要類型有詐欺、販毒、走私槍械、偷渡、幫派、走私農漁畜及未稅貨物、洗錢等七種，這些不法活動，不但干擾了海峽兩岸正常的經濟秩序，而且對兩岸工商界的正當經營和民衆財產安全造成了威脅，不利於兩岸經貿關係的正常發展。
- 3、近年來，我國情治單位全力掃蕩詐騙犯罪時，詐騙集團大都避居大陸，犯罪模式多數由大陸沿海撥打詐騙電話，再於台灣領取詐騙所得。新北市副市長（前中央警察大學校長）侯友宜曾於刑事警察局局長任內，在 2004 年 4 月 28 日立法院備詢時指出，電信科技化後，由於政府無法有效管理，歹徒往往利用第二類電信在大陸發話，然後在台灣行騙，藉以逃避查緝，因此詐欺集團多將組織上游設在大陸地區，中、下游才設在台灣，兩岸「相鄰權」互動關係值得重視。侯副市長並曾指稱大型詐騙集團的上游在大陸地區，目前至少有 30-40 個，台灣則有 10 餘個，台灣的中下游由「車頭」、「車

手」負責盜刷、盜領，最後把騙到的錢透過兩岸地下匯兌管道「洗錢」到大陸，並收取一成傭金，如果以每集團 10 人來算，大概有 1000 餘人參與詐欺活動。另據《聯合晚報》報導，2006 年 8 月 8 日下午大陸公安機關依照「金門協議」，循馬尾到馬祖路線向我國警方遣返回來的 11 名通緝犯中，除了一名涉嫌販毒，其他 10 人都是詐騙集團成員，而且分屬三個詐騙集團。據警方調查，這三個「不同掛」的詐騙集團，分別以假冒法院、金融局及假中獎、虛設行號等手段，詐騙受害人達數百人，詐騙所得數億元。

- 4、在 21 世紀網路與科技發達的新世代中，詐騙集團之詐騙手法亦隨之演進，運用科技的詐欺陷阱方式，其犯罪手法似網路之病毒，藉著 e 化網路無遠弗屆的威力，隨時穿透民眾防線藉機詐財，甚至不少知識分子白領階級亦糊塗受騙，顯然社會智慧型犯罪有增加趨勢。從媒體報導幾乎每天都可看到民眾受騙之案例，除了財物損失外，甚至衍生出悲劇不幸事件之發生。

三、海峽兩岸共同打擊犯罪之具體成效：

(一)金門協議處理模式：

- 1、海峽兩岸共同打擊犯罪最早活動要追溯至 1990 年 9 月，由當時雙方紅十字會秘書長陳長文先生與韓長林先生在金門簽訂協議，並獲兩岸當局認可據以執行，此即是所謂「金門協議」。根據「金門協議」舉凡違反有關規定進

入對方區域的居民或刑事嫌疑犯與刑事犯，經一方將查獲的待遣返人士造冊後，經由兩岸紅十字會傳送到另一方主管部門，經查核無誤後，依協議內容執行遣返。而前述雙方商訂之馬祖至福建馬尾的遣返交接地點，可依被遣返人員的原居地分布情況及氣候、海象的因素，經雙方同意得另擇金門至廈門作為遣返交接地點。

- 2、在 1993 年「辜汪會談」正式舉行前，兩岸間早已展開交流並逐步趨向熱絡階段的當刻，由於兩岸相關法令規範的未臻完備，致衍生出許多關於偷渡客、海上走私、非法投資及台商保護等問題。而兩岸雙方為合作共同打擊海上走私、搶劫漁民、偷渡等跨區犯罪活動，保護兩岸地區人民的利益與社會秩序，並促進兩岸地區經貿交流與互動的良性發展，於 1990 年 9 月，兩岸地區的紅十字會組織，分別由陳長文（台灣地區）及韓長林（大陸地區）代表，在金門展開有關刑事犯遣返等議題的商談，然會議期間，兩岸代表對於司法管轄主導權的屬誰而爭論不已，也就是關於兩岸應依國際法或依國內法的模式來處理兩岸法律衝突的論爭不斷，縱使最後陳長文及韓長林仍順利就關於刑事嫌疑犯或刑事犯（含偷渡客）的遣返等，達成兩岸區際司法互助上的「金門協議」⁷，但也

⁷ 「金門協議」主要內容為：一是遣返原則：應確保遣返作業符合人道精神與安全便利的原則；二是遣返對象：包括有遣返有關規定進入對方地區的居民（但因捕魚作業遭遇緊急避風等不可抗力因素必須暫入對方地區者，不在此列）及刑事嫌疑犯或刑事犯等；三是遣返交接地點：雙方商定為馬尾<--->馬祖，但依被遣返人員的原居地分佈情況及氣候、海象等因素，雙方得協議另擇廈門<--->金門；四是遣返程序：首先是一方應將

為日後兩岸試圖由劫機犯遣返的合作案例，以證明雙方主權存在的事實及兩岸談判性質可由事務性提昇為政治性等，埋下觸礁的潛因。

- 3、事實上，海峽兩岸雙方合作共同打擊跨區犯罪，不僅符合兩岸地區人民的共同利益，也對兩岸司法公信力的伸張具正面的意義，但由於台灣官方在過去始終堅持不與大陸官方接觸的原則，使得兩岸間原屬司法互動的問題，也演變成政治對立及衝突的僵局，導致兩岸地區司法機關和偵查機關間的司法合作受到相當程度上的阻撓。以往兩岸間跨區刑事犯罪案件的處理，都必須先轉由第三國（或第三地）司法機關的協助或經由國際刑警組織的介入等，方可能有所解決，雖然兩岸自 1990 年的「金門協議」簽署後，初步改變了海峽雙方關於司法隔絕的困境，兩岸司法機關透過兩岸地區紅十字會的協助，經由非官方組織的磋商、協調及參與遣返的見證等，雖使兩岸地區司法機關和偵查機關得以合作多次，順利而成功地將多名刑事罪犯、刑事嫌疑犯及非法偷渡的大陸人民等進行遣返（沈道震等人，2001），但對於若干實務上防制刑事犯罪的盲點，則尚有極大的空間待突破。像是近幾年來，國內陸續出現和大陸

被遣返人員的有關資料通知於對方，對方應於二十日內核查答復，並按商定時間、地點遣返交接，如核查對象有疑問者，亦應通知對方，以便複查。其次，遣返交接雙方均用紅十字專用船，並由民用船隻在約定地點引導，遣返船、引道船均懸掛白底紅十字旗（不掛其它旗幟，不使用其它的標誌）。最後，遣返交接時，應由雙方事先約定的代表二人，簽署交接見證書；五是其他：本協議書簽署後，雙方應儘速解決有關技術問題，以期在最短期間內付諸實施，如有未盡事宜，雙方得另行商定，本協議書由兩岸紅十字會的陳長文與韓長林於金門簽字後，雙方各存一份備查。詳參：<http://www.mac.gov.tw/big5/negotiat/negotiate/gd.htm>，visited 2011/09/02。

地區間屬跨海性合作犯罪的模式，以刮刮樂詐騙集團為例，就有犯罪集團為躲避台灣警方的查緝，將電話以一般電話、行動電話及漫遊電話等交錯設定方式，經多次轉接後轉到大陸，進行跨區詐欺犯罪行為，同時也有不少犯罪模式，是犯罪集團主嫌在大陸地區遙控指揮成員在台灣犯案（如：偽造信用卡、販毒等），而其成員更是既非幫派、也非刑事犯，甚至也無任何前科，使得大陸地區偵查機關因無法適用掃黑或刑事犯遣返的方式，予以逮捕或遣返，導致台灣地區的查緝單位僅能單方面防堵相關的犯罪行為，而不能徹底將其瓦解。倘兩岸能劃開彼此對於政治論爭焦點的堅持，則「金門協議」的簽署，顯已建構起兩岸合作共同打擊犯罪的一種具體模式，也對日後兩岸共同打擊跨區犯罪奠定下良好基礎。

- 4、縱使兩岸於 1990 年 9 月 12 日簽訂「金門協議書」，作為雙方遣返違反有關規定進入對方地區人民、刑事犯及嫌疑犯之用，開啟共同打擊犯罪協議。然而，「金門協議書」僅僅是有關遣返問題的單項協議，且兩岸在實施遣返作業時須透過民間機構，兩岸司法機關本身並沒有建立起直接聯係管道，再加上受限於協議的內容，兩岸在聯合打擊犯罪過程中取證難、執行難、追繳贓款難、公證程序繁復、兩岸警方難以聯合行動等問題一直難以解決。況且近年來隨著兩岸政治情勢改變，兩岸交流日趨頻繁，「金門協議書」顯已無法因應兩岸間各式各樣

的犯罪現象。再加上此跨境犯罪證據散落兩岸，蒐取證據困難，追緝不易，凡此均使國家具體刑罰權無從落實，斷傷司法公信甚深。有鑑於此，2009年4月26日海基會與海協會第三次江陳會，即在既有的合作基礎上，進一步建立制度化且橫跨調查、偵查、訴追、審判及執行之全面司法合作，而簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪與司法互助協議」，並於當年6月25日生效，使兩岸共同打擊犯罪邁入另一新紀元。

(二)海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議：

- 1、2009年4月30日行政院第3142次會議予以核定。
- 2、2009年4月30日行政院院台陸字第0980085712號函送立法院備查。
- 3、2009年「辜汪會談」，兩岸對於「涉及人民權益的個案積極相互協助」達成共識，其後兩岸即開啟共同查緝跨境犯罪及司法互助個案協助模式，惟欠缺制度化協助機制，成效亦未盡理想。爰自2008年新政府上台後，兩岸關係逐漸和緩，經積極整合司法院、法務部等相關機關，就各類刑事犯罪及司法文書送達等事項規劃「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」（下稱本協議）相關事宜，於2009年4月26日第三次「江陳會談」達成共識，並簽署協議，完成建立制度化協處機制。
- 4、本協議之主要內涵：
 - (1)一般規定：「兩岸司法互助協議」之簽訂，係經由海基會與海協會代表兩岸雙方平等

協商，就兩岸共同打擊犯罪及司法互助與聯繫事宜，達成協議，以保障海峽兩岸人民權益，維護兩岸交流秩序。雙方同意合作事項重在民事、刑事領域相互提供以下協助：(1) 共同打擊犯罪；(2) 送達文書；(3) 調查取證；(4) 認可及執行民事裁判與仲裁判斷（仲裁裁決）；(5) 接返（移管）受刑事裁判確定人（被判刑人）；(6) 雙方同意之其他合作事項。業務交流則透過雙方同意業務主管部門人員進行定期工作會晤、人員互訪與業務培訓合作，交流雙方制度規範、裁判文書及其他相關資訊。聯繫主體則依據「兩岸司法互助協議」議定事項，由各方主管部門指定之聯絡人聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。

(2) 「共同打擊犯罪」之共識方面：有關兩岸共同打擊犯罪合作範圍，雙方同意採取措施共同打擊雙方均認為涉嫌犯罪的行為。並經雙方同意著重打擊下列犯罪：(1) 涉及殺人、搶劫、綁架、走私、槍械、毒品、人口販運、組織偷渡及跨境有組織犯罪等重大犯罪；(2) 侵占、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪；(3) 貪污、賄賂、瀆職等犯罪；(4) 劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪；(5) 其他刑事犯罪。若有不同意見之個案時，若一方認為涉嫌犯罪，另一方認為未涉

嫌犯罪但有重大社會危害，得經雙方同意個案協助。有關協助偵查方面，強調雙方同意交換涉及犯罪有關情資，協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並於必要時合作協查、偵辦。有關人員遣返方式，經由雙方同意依循人道、安全、迅速、便利原則，在原有基礎上，增加海運或空運直航方式，遣返刑事犯、刑事嫌疑犯，並於交接時移交有關卷證（證據）、簽署交接書。受請求方已對遣返對象進行司法程序者，得於程序終結後遣返。請求方認為有重大關切利益等特殊情形者，得視情形決定遣返。經受請求方同意，請求方不得對遣返對象追訴遣返請求以外的行為⁸。以上主要將兩岸雙方共同打擊之合作範圍、協助偵查及人員遣返方式訂明於協議中，以資雙方遵守合作。

- (3) 兩岸刑事司法互助方面：有關刑事司法互助方面，經雙方協議如下：(1) 關於犯罪文書之送達，雙方同意依己方規定，盡最大努力，相互協助送達司法文書。受請求方應於收到請求書之日起三個月內及時協助送達。受請求方應將執行請求之結果通知請求方，並及時寄回證明送達與否的證明資料；無法完成請求事項者，應說明理由並送還相關資料。(2) 調查取證：則雙方同意依己方規定相互協助調查取證，包括取得證言及陳述；提供書證、物證及視聽

資料；確定關係人所在或確認其身分；勘驗、鑑定、檢查、訪視、調查；搜索及扣押等。受請求方在不違反己方規定前提下，應儘量依請求方要求之形式提供協助。受請求方協助取得相關證據資料，應及時移交請求方。但受請求方已進行偵查、起訴或審判程序者，不在此限。(3) 罪贓移交：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。(4) 裁判認可：雙方同意基於互惠原則，於不違反公共秩序或善良風俗之情況下，相互認可及執行民事確定裁判與仲裁判斷（仲裁裁決）。(5) 罪犯接返（移管）：雙方同意基於人道、互惠原則，在請求方、受請求方及受刑事裁判確定人（被判刑人）均同意移交之情形下，接返（移管）受刑事裁判確定人（被判刑人）。(6) 人道探視：雙方同意及時通報對方人員被限制人身自由、非病死或可疑為非病死等重要訊息，並依己方規定為家屬探視提供便利⁹。台灣與大陸為不同法域，上開兩岸共同打擊犯罪及司法互助之進行，從送達司法文書、調查取證之協助、認可民事裁判及仲裁判斷、提供資訊並進行人道探視、以及接返受刑事裁判確定人等刑事司法互助事項，均於「兩岸司法互助協議」中明訂，並將進一步研討落實之細節，以資貫徹。

(4) 由於海峽兩岸在第三次江陳會談後，其中海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助議題，藉由「兩岸司法互助協議」之簽署，應可達成有效追訴跨境犯罪、遣返罪犯，並進一步在刑事司法互助上，突破僵局互助合作，解決困擾兩岸的跨境犯罪問題，為維護兩岸交流秩序、社會安定及人民福祉立下良好基礎之預期效益。

5、本協議執行分工及成效：

(1) 執行分工：

<1> 海峽兩岸司法互助協議包含：兩岸共同打擊犯罪與司法互助事項，我方以法務部為本協議「聯繫主體」，陸方聯繫窗口為「公安部、最高人民檢察院、最高人民法院、司法部」。

<2> 我方聯繫機制係在各機關法定職掌與權責分工之原則下，配合實務需求運作。亦即涉兩岸共同打擊犯罪事項，由法務部、司法警察機關依實務運作。涉兩岸司法互助事項，由法務部向陸方提出請求協處。

<3> 法務部不定期邀集本協議相關執行機關召開聯繫協調會議，進行工作檢討，及處理協議執行相關問題。

<4> 陸委會為大陸政策及兩岸事務之統籌協調機關，就兩岸協議之執行如涉有政策面事項，或經執行機關反應遇有重大執行障礙等情形，則由該會透過兩岸兩會管道進行協處。

(2) 執行成效：

- <1> 2009年4月兩岸簽署本協議後，據陸委會於第三次「江陳會談」後所做調查顯示，有78.8%的國人滿意本協議的簽署，顯見我方民眾對簽署本協議之肯定與支持。
- <2> 本協議自2009年6月25日生效以來，雙方各機關即依據協議，逐步開展各項溝通管道，建立業務合作基礎架構，為攜手共同防制跨境犯罪努力。迄至2010年6月底止，雙方依據本協議所進行的互助業務已達8千餘件。其中陸方已遣返我方通緝犯47名，包含涉嫌詐欺、擄人勒贖、毒品等。
- <3> 另統計2009年6月25日至2010年6月30日，兩岸已合作偵破詐欺（16案622人）、擄人勒贖（2案9人）、毒品（1案2人）、強盜（1案3人）計20案，逮捕犯罪嫌疑人636人（台灣地區人民434人、大陸地區人民202人）；其中包含16起電信詐欺案，逮捕犯罪嫌疑人622人（台灣地區人民424人、大陸地區人民198人），對於維護兩岸人民權益與社會治安發揮一定之功效。

附表二、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」案件成效統計表（2009年6月25日至2010年6月30日）

項次	協助事項	執行情形			
		我方（	陸方回復	陸方（	我方回復

		請求、邀請、主動提供)	完成	進行中含瑕疵、補正	請求、邀請、主動提供)	完成	進行中含瑕疵、補正
1.	通緝犯緝捕遣返	203	52	151	3	2	1
2.	犯罪情資交換	537	329	208	153	136	17
3.	司法文書送達	6,398	3,662		287	287	
4.	調查取證	124	8	116	4	3	1
5.	罪犯接返	165	1	164			
6.	重要訊息通報(含人道探視)	160	94	66	575	575	
7.	業務交流	35	35		14	14	
8.	其他	請陸方提供在台藉觀光逃脫陸客之背景資料及調取與家屬間之通聯紀錄(我方請求 40 件【48 人】，完成 8 件，32 件進行中)					

1、大陸台囚接返回台依據及執行分工：接返回台依據：有關大陸台囚接返回台事項，規範於本協議第 11 條「罪犯接返」，雙方同意基於人道、互惠原則，在請求方、受請求方及受刑事裁判確定人均同意移交之情形下，接返受刑事裁判確定人。

2、執行分工成效：

(3)「罪犯接返」為本協議處理兩岸司法互助事項，係由法務部受理民眾申請後，向大陸司法部提出請求協處。

(4)自協議生效後，「罪犯接返」之執行，尚未建立海峽兩岸均認可之操作原則，故無從

通案辦理兩岸間罪犯接返個案，僅能就生命、身體瀕臨重大危險且符合我方法制規定之少數個案進行接返作業，例如：法務部於 2010 年 4 月 21 日由調查局人員協助接回之馮立信即為是例。為維護國人權益，陸委會亦曾多次促請法務部儘速與陸方聯繫，該部均表示，與大陸主管部門溝通順暢，並積極爭取具體成果。

6、申請流程：

- (1) 協議所律定雙方合作事項為「罪犯接返」程序，是以「台囚申請返台就醫」，首須符合協議所定「罪犯接返（移管）」之要件，至「台囚申請保外就醫」，須依照大陸地區法定程序辦理，尚非協議所得處理事項，無從逕依協議請求「返台就醫」，合先敘明。
- (2) 台灣地區民眾申請自大陸地區接返受刑人者，須填具海峽兩岸罪犯接返申請書並檢附證明申請人與受刑事裁判確定人關係之戶籍謄本影本（若係本人申請者免附）、受大陸地區刑事裁判確定人身分證明文件、接返同意書、大陸地區歷次刑事判決書影本，向法務部提出申請，該部業務承辦人於接獲民眾申請後，即先行檢視申請書所填載內容與檢附資料有無缺漏、疏誤，若承辦人認相關資料有誤、不明確或需補足者，即依程序簽請長官核示後發函通知申請人補正，若所檢附資料齊備，則依程序簽請長官批准後，向大陸地區主管部門正式

提出罪犯接返請求。

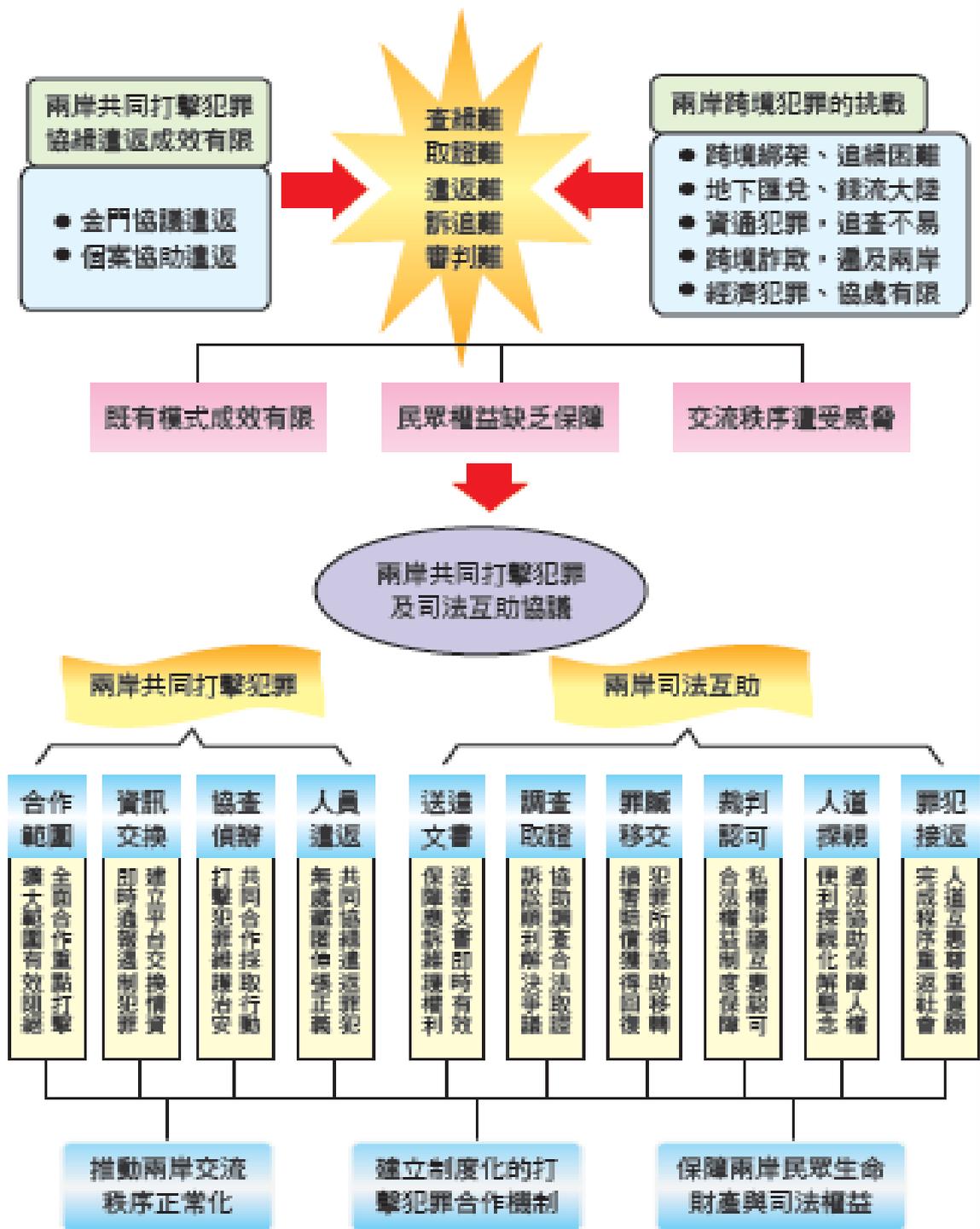
- (3) 民眾向法務部申請罪犯接返案件，性質屬民眾陳情案，參照行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第 11 點之規定，須於 30 日內辦畢，於遇有情形急迫需急速處理者，於公文傳遞過程即以最速件方式處理，以爭取處理時效。
- (4) 法務部係執行協議之聯繫主體，視實際處理案件之性質，分別與大陸地區最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部進行聯繫並相互提出互助請求與答復。關於接返大陸地區台籍受刑人業務，係由該部與大陸地區司法部進行協調聯繫，聯繫方式依協議第 13 條第 1 項之規定，係以書面提出為原則，於緊急情況下並經受請求方同意，始得以其他形式提出，但應於 10 日內以書面確認。關於罪犯接返業務，因雙方仍未就處理原則取得共識已如前述，尚無法就個案進行人犯接返，於聯繫上不致有急迫情形，故均仍以書面為之。

7、執行情形：

- (1) 自 2009 年 6 月 25 日協議生效至 2010 年 6 月底，法務部應民眾陳情，已向大陸主管部門提出申請接返案件計 165 件，陸委會僅接獲法務部副本公文，並無個案相關資料，現獲陸方回應 1 案。
- (2) 據法務部表示，該部於 2009 年 11 月間組團赴陸與陸方有關部門進行工作會談，已與

陸方就本互助事項溝通聯繫，並洽請陸方儘速協助。

附表三、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」成效



四、海峽兩岸共同打擊犯罪存在之問題與困境：

兩岸雖然擁有相同歷史文化背景，但在不同的政治環境下，各自發展了不同的政經體制，也使得兩岸間的不法集團得以利用各項漏洞及雙方政治、社會、文化等的差異，於犯罪後逃竄於兩岸之間並相互勾串，擴大其危害程度，目前兩岸警方共同打擊跨境犯罪之困境分析如下：

(一)兩岸共同打擊犯罪存在之問題：

- 1、在兩岸的互動中，有關主權的爭議，一向牽動著兩岸雙方的情緒與立場。尤其充分表現在「一個中國」問題的不同認識上；就我國立場來看，在先總統蔣公及經國先生主政時期，無論是 1951-1971 年聯合國中國代表權之爭的「漢賊不兩立」，或 1978 年以後所堅持的「三不政策」，政府皆是以「一個中國」政策來維護中華民國法統。其表述正如 1976 年，時任行政院長的蔣經國說：「我們的原則是，今天只有一個中國，而代表中國的政府，就是中華民國。」那個時期的「一個中國」乃是專指「中國的代表權問題」，並不涉及「台灣的主權歸屬問題」。
- 2、從大陸當局來看，其對「一個中國」之論述主要表現在國際外交、兩岸關係、兩岸兩會交往這三個方面。在國際外交方面，主張與堅持一個中國原則，即「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部份，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府」。在兩岸關係方面，強調兩岸都必須堅持一個中國原則，「世界上

只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。」在兩岸兩會交往方面，主張「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，目前尚未統一，雙方應共同努力，在一個中國原則下，平等協商，共議統一。

- 3、由以上可以看出，我國認為自己是一個主權獨立的國家，應在國際間有合理的地位，兩岸若能在國際間相互尊重，平行參與國際組織與活動，當可使雙方逐步建立互信，有助於創造有利統一的條件。但大陸當局卻認為我國此舉，是要走向台獨，切斷與中國之關係，因而在國際間不斷打壓，甚或以武力恫嚇。以致兩岸主權的爭議，在彼此水火不容、反復刺激的猜忌對峙中，更形加劇，似無轉寰空間（張亞中，1998：118）。
- 4、將兩岸共同合作打擊犯罪，視為變相接受兩岸分治事實的政治考量，是妨礙兩岸合作共同打擊跨境犯罪的最大困境。因此，為兩岸關係，找尋兩岸均可接受的法理基礎，在政治現實上，如何解除雙方互不信任的疑慮與僵局，建立信賴的保證機制，自是未來政策的一大考驗，值得深入研究探討之（謝立功，2004）：
 - (1) 避免兵戎相見，緩和雙方敵意：政府目前所面臨的軍事外交困境，其實是小國面臨國際現實的必然結果。既然短時間內，無力改變此一國際現實的政治環境，若仍執意甘冒兩岸「兵戎相見」的風險，對抗大陸

當局，不僅不能獲得國際社會支持，亦不符合國際社會上普遍接受以深入交往改變大陸當局的主流思維，自屬不智之舉。換言之，在面對複雜的兩岸關係，我方必須「智」取，避免「力」搏。並主動釋放善意，以交流互惠化解敵意，進而建立兩岸互信機制，避免軍事衝突。然而，要如何走出強鄰壓境的陰影，論者認為芬蘭經驗值得借鏡。芬蘭是位於波羅的海的北歐國家，過去曾被俄羅斯統治長達一百多年，一次大戰期間取得獨立。但在二次大戰，又因戰爭失利而割讓百分十二的領土給蘇聯。戰後它雖然保持主權獨立，卻活在蘇聯強權籠罩的陰影之下近 40 年。有 10 年的時間，還因蘇聯的阻撓，而無法加入聯合國。在此期間，它全方位發展經濟，不但宣布自己是中立國家，拒絕參加軍事性質的北大西洋公約組織，以免引起蘇聯在安全方面的顧慮，連經濟性質的歐洲共同市場，也未曾嚐試加入。此種務實外交，雖然會遭到西方國家的非議，認為是一個「不正常的國家」的表現。但芬蘭人的尊嚴卻沒有受到任何的損傷。如今它是歐盟的成員，經濟競爭力全球排名第一，人民生活水準名列世界十大。19 世紀的哲學家史奈爾門曾說：「只有未開化之部落才會戰到最後一兵一卒」，並強調「一個國家應該追求的是它所能成就的事，以及它能

力範圍之內所能維護的事」。我國既無能力改變現實的無奈，芬蘭人以其沉得注氣的堅忍作風，來確保國家主權獨立、人民生命財產安全的歷史經驗，或許正是我們的借鏡之處（嚴震生，2004）。

(2) 審慎評估問題，避免政策誤判：儘管兩岸開放民間交流已近 20 年，但兩岸社會與兩岸人民之間的溝通與交流，因受到複雜政治因素的阻隔，依然存在著各種人為的障礙，而出現一些情緒的反應，例如恐怖平衡、鼻屎論、LP 等說法。依據學者的看法，兩岸關係未來可能的走向有三：

<1> 大陸當局逐漸認知一味打壓台灣並不能解決兩岸僵局，決定以務實態度處理台灣問題，具體策略包括承認台灣為政治實體，並有條件的讓台灣重返國際社會。其實我國曾不只一次地向對岸釋出希望恢復談判的訊息，大陸當局內部的研究單位對處理台灣問題的方式亦有不同的意見。但兩岸是否能走向和解之路的最大關鍵，仍是「一個中國」問題。由於我政府對於關鍵的一中原則，未做任何讓步，使得大陸完全感受不到來自台灣的善意，在完全沒有互信基礎的情況下，期望對岸在台灣問題上做出大幅調整，並不切實際（陳牧民，2004）。

<2> 兩岸之間的敵意，隨著軍備競賽而逐漸加深，最後大陸當局迫於內部壓力，決定以

軍事手段徹底解決台灣問題。但倘若大陸最終決定以武力方式解決台灣，便必須對戰爭開打後所產生的種種負面效應，進行精確評估。國際社會的壓力、美國介入的風險、戰爭結果對其內部政經環境的衝擊，甚至未來如何有效統治台灣等問題全部必須列入考慮。

〈3〉最後一種情況，但也是最可能出現的狀況，是大陸繼續以高姿態對台施壓，迫使台灣內部出現更多的矛盾，使社會陷入長期紛擾，進而撼動維繫台灣社會穩定的民主基礎。既然在大陸陰影下生存是台灣的宿命，如果這樣的認知，能夠獲得政府及各個政黨與全民的共識，進而儘量節制自己，避免情緒反應，減少因而引致的發言失當或決策錯誤，對於兩岸關係僵局困境的解決，自然是一個助力。

（二）海峽兩岸共同打擊犯罪之困境：

1、偵查主體有所差異：台灣警方依刑事訴訟法及調度司法警察人員條例規定係協助檢察官進行犯罪偵查，非屬偵查主體，但相關刑事案件初步犯罪偵查蒐證仍以警察機關為主，必要時檢察機關補強偵查證據據以起訴；惟大陸公安機關具有相當偵查主體權限，除特定瀆職等刑事案件屬人民檢察院外，公安機關經過立案審查，擁有部分免移送起訴權責。因此，兩岸警方偵查開端及偵查進程序有所差異，所以，兩岸警方共同偵辦案件，在偵查手段上及蒐集偵

查證據上有所不同，而此差異，極易對雙方在情資的傳遞、人犯的移交及證據之蒐集等認知上產生落差。

- 2、司法管轄難以延伸：跨境犯罪集團利用兩岸分治的現實，藏身境外遙控從事犯罪活動，而被害方之司法機關卻面臨查無被害事證難以深入追查之窘境，現行跨境案件偵辦必須依賴雙方合作偵辦，在時效上往往緩不濟急，加以跨境犯罪集團在境外犯罪加害境內民眾，不僅觸犯國內法律，也同樣觸犯當地法律規範，因此犯罪嫌疑人仍必須面對當地的法律制裁，難以遣送回請求方接受後續偵訊追查（林德華，2009）。再者，請求方則因此面臨無法取得被害事證，如被害與犯罪嫌疑人筆錄、遭查扣之犯罪贓證物等，致使案件難以繼續深入追查。
- 3、兩岸協緝案件失衡：我方函請大陸協緝之刑事（嫌疑）犯自 1990 年迄 2010 年 4 月止，共計 957 件，遠超過大陸請求我方協緝之 25 件⁸，顯見台灣倚賴大陸協助較深；另囿於兩岸政治因素，在溝通與犯罪訊息傳遞上，台灣常處於被動地位，常有緩不濟急之情事發生，究其主要原因在於台灣不法分子在台犯案後多逃亡距離相近、語言相通、文化相同之大陸地區，且犯罪發生地點均非在大陸地區，犯嫌只要不違反大陸地區當地法令，大陸治安機關無法緝捕，復限於政治因素，對於部分逃犯（例如貪污

⁸ 資料來源：內政部警政署刑事警察局統計資料（含該局透過「兩岸共同打擊犯罪聯繫機制」協請大陸公安單位查緝案件，以及部分透過海基會轉請海協會協緝案件）。

犯、重大經濟犯等)大陸治安機關查緝作業亦不積極。

- 4、協查時效難以掌握：兩岸治安機關合作打擊犯罪常受兩岸政治因素干擾，台灣協請大陸公安單位協查案件，不論是基資協查、犯罪事實、通聯比對等，回覆時間均難以預期，無法掌握偵辦時效，延宕破案時機，且現行跨境犯罪皆依賴雙方指定聯繫窗口傳遞相關情資與提供協助，由於透過第三者，並非實際偵查人員間的直接聯繫，造成情資層層轉報而延誤偵查時效或與偵查單位實際需求有落差，而往往往返的公文回復致使案件偵辦喪失先機。
- 5、跨境線索難以追查：由於兩岸電信監理與金融管理不同，造成登記資料、保存資料不足或請求方無從得知受請求方可提供何種協助據以深入追查犯罪集團（林德華，2009），如我方多次向陸方調閱資料發現陸方通聯資料無基地台地址、申請電信服務亦未強制登記個人詳細資料，再者，金融方面，提供之資金往來明細及提領資料無 ATM 提款機裝設地址，除此之外，尚有犯罪所得透過地下匯兌方式進行洗錢，致使警方在查緝上增加其困難度。
- 6、通訊監察追查不易：警方偵辦資通犯罪困境，在於無法及時調閱兩岸間相互通聯紀錄，僅能以單向通聯方式調閱，復以對岸預付卡之控管極其鬆散，取得方便，通訊監察困難，嚴重影響犯罪偵查之進行；另外，IP 位置協查、基資核對、雙向 IP 反追犯嫌、發話地點鎖定及

嫌犯透過駭客入侵、多重加密方式、國外網頁註冊、第二類電信查緝盲點等問題，亦多影響偵查時效，因此，當前兩岸資通犯罪問題已有逐漸升高之趨勢。

- 7、聯繫現況不敷需求：目前兩岸執法機關聯繫模式，多經由財團法人海峽交流基金會洽轉中國海峽兩岸關係協會承轉各地公安單位協助，雖然兩岸警方於 2005 年 7 月 15 日建立「兩岸警方合作打擊跨境犯罪機制」，但仍侷限於特殊重大個案，至於一般案件則仍須回歸前述海基、海協兩會之聯繫機制，嚴重影響案件之偵辦、協查進度。然而隨著「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」之簽訂，台灣實應與大陸各地公安機關建立更密切、更普及之聯繫窗口，以縮短相關案件協查時效。
- 8、遣返時機無法主導：目前大陸公安單位緝捕我方要犯時未必完整告知，致使我方無法掌握遣返時機，亦無法知悉遭大陸公安單位緝捕之相關要犯基資及人數，我方常處於被動之地位。
- 9、偵查緝捕不能全面：兩岸執行共同打擊犯罪，目前兩岸警方共同合作偵查、緝捕要犯仍以廣東公安與我方建立長久默契最為積極，福建次之，至於其他省分則在溝通管道上仍欠暢通，這可能與中共公安部有無授權各該省份與台灣接觸有關，然而諸如雲南、四川等省份之案件均須由北京公安部層轉，極易造成時效延宕、緩不濟急之情形。
- 10、目前兩岸間因政治分治的現實，導致雙方在

共同打擊犯罪方面產生諸如情資傳遞不易、通訊監察困難、贓證物無法全數移交、部分省份案件層轉耗時等問題，加上雙方偵查主體的差異性，致使兩岸警方在合作打擊犯罪常產生認知上的落差，影響合作成效。是以，隨著「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」之簽訂，未來如何建構兩岸警方更適切之執法合作模式，以縮短相關案件協查時效及擴大打擊層面，應屬當務之急。

伍、專案調查研究進行：

一、研究方法：

本研究所運用之研究方法，係包括有：諮詢會議（焦點團體座談）、比較研究以及文件分析等，分述如下。

（一）焦點團體座談

- 1、本院特邀請在海峽兩岸共同打擊犯罪事務上，註有貢獻及見解之專家學者，進行諮詢會議（焦點團體座談），係藉由團體互動的方式討論，針對兩岸共同打擊犯罪之主題，進行深入訪談，以擷取參與者對某些主題的看法、態度、與經驗這類內隱性的知識。換句話說，是藉由團體互動過程，來刺激思考及想法，使成員能在不同意見交流激盪下，多層面表達各種與研究議題相關的經驗、情感、態度及看法。
- 2、本研究針對法律學者、公共行政學者、警察政策與實務等領域之專家與學者，進行2個場次之諮詢會議（焦點團體座談），以瞭解目前「兩岸共同打擊犯罪」之實際作為、運作、成效

及面臨之相關問題等議題。

(二)比較研究法

由於臺灣社會之價值相當多元，文化和政治認同也相當分歧和複雜，進行兩岸共同打擊犯罪之分析，需要蒐集大陸地區學者之相關著作與論文，以便進一步分析。透過跨境的研究和比較，可以讓吾人獲得相對客觀之評價標準。本專案調查研究依研究需求修正部分的研究步驟，採行四步驟：「描述、解釋、併排、比較」模式，目的在於發展一個可供分析與比較的邏輯型式，依此步驟進行比較研究，可以減少因文化偏見或我族中心主義所帶來的誤解，以期獲得更客觀、正確的結論。

(三)文件分析法

- 1、文件分析法（document analysis）意指研究者透過挖掘一些歷史文件或日常生活的紀錄、筆記圖片、印刷品、報紙、雜誌等，勾勒及傳遞研究者內心圖像（image）與文件本身所賦予的深層意義。
- 2、文件分析法乃屬於社會科學的研究方法，許多質性研究者將它視為其研究策略中極具意義與適合的研究方法，其質化分析可以彌補內容分析法定量分析之不足。雖然在定量分析中，「細目」（items）的計算與「類目」（categories）的歸併提供了重要的訊息，然而，使用結構化規則，僅檢討細目出現的次數與類目分佈的情形，易忽略文件內容的脈絡性（context），即現象所存在的社會結構，導致具批判性、爭

議性、複雜性的問題流於簡化，分析結果流於表面，無法深入探討文件所賦予的深層意義。

3、本研究藉由蒐集國內、外（包括大陸地區）之相關碩士論文及期刊論文，在：（1）在方法上：注重客觀、系統及量化的研究。（2）在範圍上：分析各種不同溝通形式內容的信息及整個過程。（3）在價值上：對溝通內容作敘述性的解說及其對整個溝通過程所發生的影響。（4）分析單位上：溝通內容的各種特性。如字、主題、人物、項目等。

4、因此，藉由本專案調查研究，深入瞭解目前我方與大陸地區從事共同打擊犯罪之各種論述，從中分析彼此互動之情形，以及司法互助過程中，交互作用所產生之深層意義，本研究採質化的文件分析法，透過質性的資料收集與分析的原則，重視研究者的反省及其文件兩者的交互作用，對文件內容進行深入分析，以發現、證明該文件內容的環境背景及其意義。

二、本院於 2011 年 3 月 30 日邀請行政機關暨財團法人海峽交流基金會之相關人員到院簡報或提供資料：

（一）行政院大陸委員會簡報之大要

1、背景說明：

（1）因兩岸間跨境犯罪日趨嚴重，加上因兩岸政治現實，司法互助合作遲遲無法實現，使得不法分子得以洞悉此種空隙勾結串聯，進行跨境擄人勒贖、偽造貨幣、詐欺洗錢及走私毒品等重大犯罪，嚴重危害兩岸民眾的生命財產安全。此外，近年來兩岸跨

境犯罪的型態、手法日漸翻新，而讓兩岸共同打擊犯罪面臨更多的挑戰，嚴重威脅兩岸交流秩序。

- (2) 惟「預防重於治療」，要有效打擊犯罪、防制犯罪的惡化，不僅要機先掌握犯罪行動的相關情資，更要即時與迅速地將正確的犯罪預警情資作出通報，讓跨境犯罪行為在惡化或發生前，受到制止，以減少傷害。
- (3) 政府在 2008 年 520 上台後，即秉持著「對人民有利」的基本信念，積極整合司法院、法務部、警政署、移民署、海巡署、關稅總局及調查局等機關，就毒品、走私、洗錢、詐欺、貪污、經濟犯等犯罪，及司法文書送達、調查取證、民事裁判與仲裁判斷之認可執行等事項，規劃「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」的相關事宜，並在我方的堅持與努力下，終在兩岸兩會第三次「江陳會談」中達成共識、簽署協議。
- (4) 自兩岸簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」後，對於以往面對跨境犯罪的偵辦，而受限於罪犯逃逸至大陸地區，或罪證因在對方領域故無法取得等因素，雙方除可依協議規範進行犯罪情資交換、人員遣返外，必要時也可以採取必要的合作方式，使分散在兩地的犯罪活動一舉成擒。相信協議所置制度化的遣返機制將更為

順暢，從根本阻絕罪犯潛逃藏匿，使公權力得以伸張，社會正義得以落實。

2、協議執行成效：自 2009 年 6 月 25 日協議生效後至 2011 年 2 月底止，雙方業已相互提出情資交換、協緝遣返、司法文書送達及調查取證等總計達 15,000 餘件。且兩岸已合作偵破詐欺、擄人勒贖、毒品、強盜計 27 案，逮捕犯罪嫌疑人 1,352 人。又，目前陸方遣返我方通緝犯 97 名，已略具執行成效。

3、策進作為：

(1) 持續強化聯繫協調機制。因本協議皆涉雙方相關機關權責（陸方公、檢、法、司；我方司法院、法務部、移民署、警政署及調查局等），故參考我國對外的司法互助模式，協調法務部作為本協議之聯繫主體，並協調該部建立聯繫協調會報，其分別於 2010 年 1、8、11 月及 2011 年 3 月召開 4 次聯繫協調會報，邀集相關機關研商解決協議衍生相關問題，未來更需持續積極進行內部聯繫溝通，以落實協議互助事項。

(2) 推動協議業務機關交流事項。為利增進雙方相關機關彼此瞭解及對法律體制等認識，大陸委員會自協議簽署後，透過兩岸兩會協助，推動籌組年度之司法交流參訪團，不僅有助於兩岸業務主管機關進行業務溝通、司法交流，也促使各機關依協議規範進行業務交流，迄今已達 87 次，未來亦將賡續辦理相關事宜。

(3) 協議成效與檢討。過去對於協議衍生的問題，利用江陳會談場合或機關業務交流等機會，進行協議成效檢討，今年更將推動在兩會架構下安排協議的執行成效檢討機制，期能讓協議衍生的問題，在制度化協處機制下逐步獲得解決。

(二) 財團法人海峽交流基金會資料內容：

1、本協議的簽署：海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議，2009 年間在兩岸兩會（海基會及大陸海峽兩岸關係協會）架構下，經雙方主管機關協商後，於 2009 年 4 月 26 日在南京舉辦的第三次江陳會談順利簽署。依照協議第 3 條，協議生效後，我方協議議定事項之實施機關及聯繫窗口係法務部，該部並就情資交換等部分事項，二次授權內政部警政署、海巡署、移民署及調查局等司法警察機關協助進行。

2、本協議我方機關分工情況

(1) 法務部職權部分：依據協議第 3 條第 1 項前段規定，法務部為我方主管機關指定之聯繫主體，該部執行本協議內容計有人員遣返、犯罪情資交換、調查取證、罪犯（受刑事裁判人）接返、重大訊息通報、業務交流及文書送達等相關業務。惟依據同條項後段「必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫」規定，法務部除調查取證、受刑事裁判人接返、限制人身自由通報事項外，其他事項均得依照業務屬性分別授權各相關機關協處。

(2)法務部授權部分：自協議生效迄今，法務部除承辦相關業務推動及執行外，為落實保護民眾權益，建立多元聯繫管道，同時以2009年8月10日法檢字第0980803292號函，分別授權法務部調查局、內政部警政署、內政部入出國及移民署、行政院海岸巡防署、財政部關稅總局等機關於法令限制範圍內，與大陸地區相關部門進行聯繫。相關機關及協處事項如下：

- <1>交換犯罪情資事項：授權行政院海岸巡防署、法務部調查局、內政部入出國及移民署、警政署等司法機關及行政院金融監督管理委員會，財政部關稅總局等機關，得於我方法令許可範圍內，由各該機關指定之聯絡人自行依各機關內控機制對大陸地區聯絡人聯繫執行。
- <2>非病死或可疑為非病死重要訊息通報事項：授權內政部警政署，得於我方法令許可範圍內，由各該機關指定之聯絡人自行依各機關內控機制對大陸地區聯絡人聯繫執行。
- <3>緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯事項：授權行政院海岸巡防署、法務部調查局、內政部入出國及移民署、警政署等司法機關，由各該機關指定之聯絡人自行依各機關內控機制對大陸地區聯絡人聯繫執行。
- <4>文書送達事項：法務部委請海基會以法務部名義對大陸地區聯絡人聯繫執行，並設

立專用之電話及郵政信箱。

<5>業務交流事項：本協議相關機關得就其業務職掌事項依協議第 2 條規定，執行業務交流。

3、協議簽署後海基會的角色：

(1)通報雙方聯絡人：依協議第三條第二項「本協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫」，海基會曾就聯絡人通報及更換適時協處。例如：

<1>海基會以 2009 年 6 月 11 日海廉（法）字第 0980023511 號函，檢送海協會通報聯絡人函予法務部、陸委會。

<2>依陸委會（2009.6.5 陸法字第 0980010581 號）來函，海基會以 2009 年 6 月 17 日海廉陸（法）協字第 0980001167 號函，通報我方相關主管機關聯絡人及聯絡方式予大陸海協會。

<3>依陸委會（2009.9.2 陸法字第 0980017643 號）函，海基會以 2009 年 9 月 3 日海廉陸（法）協字第 0980001788 號函通報海協會，有關我方主管機關變更指定聯絡人及聯絡方式事。

<4>另依法務部（2009.9.8 法檢字第 0980803292 號）、陸委會（2009.9.2 陸法字第 0980018130-2 號）來函，海基會以 2009 年 9 月 8 日海廉陸（法）協字第 0980001825 號函，通報我方相關主管機關聯絡人及聯絡方式予大陸海協會。

(2)一般民眾之協處：另自協議生效迄今，仍有部分民眾因不諳協議，不知協議實施機關為法務部等相關機關，而向海基會陳情協查其親人遭刑事拘留後續訊息或要求協助罪犯接返等事。海基會基於維護民眾權益，除函轉主管機關法務部本於權責協處外，亦透過兩會管道適時函請海協會協調有關部門協處，協處件數分別為，查詢刑事拘留後相關訊息 168 件、申請罪犯接返則有 31 件。

(三)法務部之意見：

1、前言：海峽兩岸自 2009 年 4 月 26 日，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會在大陸南京簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪與司法互助協議」(下稱本協議)，並於同年 6 月 25 日生效以來，執行至今已逾 1 年 9 月，期間經過雙方相關單位不斷協調、磨合，雖已取得相當之成效，惟仍未能盡如人意，尚有待雙方繼續努力的空間。

2、協議執行成效：

(1)自協議生效以來，據統計至 2011 年 2 月底之相關數據，計：(1)人員遣返部分：我方向陸方完成遣返 4 人(5，括號內之數字為提出請求數，下同)、陸方向我方遣返 97 人(367)；(2)情資交換部分：我方向陸方提供情資計 482 件(950)、陸方向我方提供情資 267 件(287)；(3)調查取證部分：陸方完成我方請求調查取證 44 件(

222)、我方完成陸方請求調查取證 6 件 (8);(4) 罪犯接返部分：迄今僅由我方自陸方接返 1 件 (226);(5) 重要訊息通報部分：陸方主動及完成受我方請求通報共計 1266 件 (1394);(6) 文書送達部分：陸方完成文書送達 8357 件 (11034)、我方完成文書送達 448 件 (448)。(7) 業務交流部分：目前我方至陸方之業務交流計 53 團 (次)、陸方來台為 34 團 (次)。

(2) 法務部於 2009 年 7 月 20 日，經國家安全會議指定為本協議我方聯繫主體，為能順利推動協議，整合我方各相關司法警察機關執行效能，自協議生效以來，對外，已與大陸地區主管部門進行 3 次正式工作會談，對內，依國家安全會議決議已召開 4 次聯繫協調會，並已完成執行本協議之相關法制作業。

3、人員遣返成果：

(1) 在經由我方於歷次工作會談及相關交流過程中，不斷要求陸方須正視此一部份成效關係我方民眾對本協議執行評價之嚴重性，請陸方能加速遣返具指標性之外逃通緝犯，近半年來，此部份有較顯著之成效。於 2010 年 12 月 16 日與大陸地區國台辦法制局周寧局長工作會談中，周寧局長具體要求我方在此部份應儘量提供請求遣返對象在大陸地區之行蹤，陸方亦將加強遣返作業。此與法務部要求法務部調查局追緝外

逃經濟罪犯協調會議應加強對外逃通緝犯行蹤掌握，並提供予陸方之作法不謀而合。

(2) 而此部分在對內各機關的協調工作，透過每3個月召開一次的聯繫協調會議，由法務部召集內政部警政署、入出國及移民署、行政院海岸巡防署及法務部調查局進行協調，持續依上開原則，請各司法警察機關對於提出請求遣返之對象，投入人力調查其在陸行蹤、往來對象、財務來源、通訊方式等資料，並隨時提供予陸方，達到加速遣返之目標。

4、情資交換成果：情資交換係兩岸共同打擊犯罪核心部分，為掌握時效性，法務部已將情資交換部分授權各司法警察機關與大陸地區執法機關直接進行合作，相關交換情資副知法務部控管。自協議生效以來，透過兩岸情資交換，內政部警政署刑事警察局共計與陸方合作破獲27起跨境犯罪，逮捕嫌犯1352人（台籍794人、陸方558人），其中詐欺犯即有1329人（台籍779人、陸方550人）。另法務部調查局自本協議簽署以來，透過兩岸情資交換管道，與陸方公安部合作，共計已破獲毒品案件計8件，查獲毒品愷他命共計1076公斤、搖頭丸14公斤。

5、調查取證及文書送達成果：

(1) 調查取證係司法互助的核心，文書送達則關係到訴訟之進行，進而深切地影響訴訟當

事人權益。自本協議生效以來，兩岸司法文書送達及調查取證呈倍數成長，去年全年的文書送達件數幾乎達到萬件之數。惟畢竟本協議生效時日未久，無論我方或陸方司法機關均尚未能對本協議執行細節全面認識，是以在文書送達或調查取證方面，時常發生未遵循協議管道請求或回復、請求條件不備、格式不符、請求或回復欠缺具體或重覆請求等情事，均由法務部於收受後逐一要求補正或重行處理，俾使內容符合本協議要求及實際案件偵、審之需求。

(2) 另在此方面最為我方院檢所指摘之缺點，為陸方回復率太低及費時過久等問題，陸方慣用之理由為幅員廣大。惟經過法務部數次與大陸最高人民法院工作會談結果，於2010年12月16日之會談中，陸方明確表示，其內部作業規範業經審批完成，即將實施，規範大陸地區各級法院，日後所有文書送達及調查取證之作業均應在3個月內完成並回復。相信陸方此項措施將有助於雙方民眾訴訟之進行，對於保障民眾權益，有莫大幫助。

6、罪犯接返成果：透過法務部與大陸地區主管部門不斷溝通聯繫，在陸方要求我方需以承認其刑事判決並代執行之不利條件下，堅持我方不承認其刑事判決之立場。目前，僅能請求陸方基於人道考慮，使其同意我方接返罹癌之台籍

受刑人馮立信一名；援此案例，基於人道考量，在陸方同意下，於 2010 年 11 月，另向陸方提出另 6 名台籍受刑人之接返請求，於 2010 年 12 月 17 日與大陸地區司法部人員工作會談時，亦獲得陸方正面積極之回應，法務部亦向其要求希能顧及傳統習俗，於春節前由我方接返，陸方亦表示會盡力完成其內部作業。惟迄今陸方仍以其內部各機關審批中為由，未能執行接返作業。

7、業務交流成果：

- (1) 高層互訪：法務部除定期性針對本協議執行與大陸地區主管部門進行 3 次工作會談外，並積極促成雙方高層交流，於 2010 年 4 月，由法務部前蔡常務次長茂盛率團前往大陸地區北京、西安等地參訪交流，陸方均以次長官銜稱呼我方蔡茂盛次長。同年 10 月，由內政部警政署王卓鈞署長前往大陸地區訪問。同月，由法務部矯正司吳司長率團前往大陸北京、上海及福建等地區參訪矯正業務。2010 年 9 月間，大陸地區最高人民檢察院孫謙副檢察長、公安部副部長陳智敏分別率團來台進行交流。兩岸執法機關高層互訪，對於執法業務之交流、瞭解有相當之幫助。2011 年 3 月 22 日，大陸地區司法部副部長張蘇軍率團前來交流律師、司法保護、調解及矯正等相關業務；4 月間，大陸地區最高人民法院亦預定組團前來進行協議執行工作檢討及業務交

流，雙方交流廣度及深度正逐步擴大中。

- (2) 檢察制度及實務交流：於 2010 年 8 月，透過本協議聯絡管道，促成我方台灣高等法院檢察署（下稱台高檢）及大陸地區福建省高級人民檢察院，在福建武夷山，舉辦兩岸檢察實務研討會，對於兩岸檢察制度及共同打擊犯罪等議題進行研討，強化雙方司法互助的機制。法務部現亦與台高檢積極籌辦於 2011 年 6 月，在台北，由台高檢與大陸地區山東省高級人民檢察院、福建省高級人民檢察院共同舉辦檢察實務研討會。另為促進陸方檢察官對我方法制、檢察官職能之瞭解，自今年起，就未涉及機密項目之檢察官短期（最長不超過 5 天）訓練課程，同意陸方派遣檢察官前來參與；亦規劃我方檢察官前往大陸地區為其檢察官進行短期授課，期能增進大陸地區檢察官對於法治、人權之重視。

8、法制完備成果：

- (1) 法務部作為本協議聯繫主體，為使框架式的協議能有效的推動，法務部業已完成「海峽兩岸犯罪情資交換作業要點」、「海峽兩岸緝捕遣返刑事犯或刑事嫌疑犯作業要點」、「海峽兩岸罪犯接返作業要點」、「海峽兩岸調查取證及罪贓移交作業要點」、「海峽兩岸送達文書作業要點」等行政規則之訂定程序，並自 2011 年 1 月 3 日起施行，將有助本協議之落實及推展。

(2)重要訊息通報部分：重要訊息通報部分可區分為人身自由受限制部分及其所衍生出之探視、台囚待遇等問題。

<1>在人身自由受限制的通報上，目前陸方採行的是「定期」通報，而非本協議所要求的「及時」通報，經過法務部與陸方公安部工作會談要求，陸方表示幅員遼闊、電腦建制未完成，尚無法立即達到及時通報程度，但對於我方民眾因訴訟進程而移轉羈押機關之情況，在通報時已有改善，明確告知現在所轄檢察機關或法院。目前為配合「兩岸投資保障協議」之簽訂，法務部參酌陸方刑事訴訟法第 64 條：拘留後應於 24 小時通知家屬或所屬單位之規定，擬將協議第 12 條「及時」通報改為「24 小時內通報，如有特殊情事，得延長為 48 小時內」，上開議案亦經法務部所召開之第 4 次聯繫協調會通過，將擇期與陸方會商修訂協議。

<2>在探視台籍囚犯的問題上，幾經雙方會談磋商，陸方亦明確表示為方便台灣家屬探視服刑之台灣民眾，已採取便利措施，只要台灣家屬前往大陸地區探視，不限於是否為原先指定之開放探視日期，到達時即可探視。日前，法務部矯正司前往大陸地區進行矯正業務交流時，除實地訪視台籍囚犯服刑之相關設備外，亦有與台籍囚犯實際接觸之機會，了解其等在陸方服刑之

待遇。

<3>此外，依照大陸地區相關法令規定，在偵、審期間遭拘留、逮捕之被告，除律師及外交使節外，均不准探視。而日前發生菲律賓遣送我方 14 名人民至大陸地區一案，經法務部及行政院大陸委員會多次交涉，大陸地區主管部門同意我方家屬探視，並在大陸海協會協助下，已有家屬前往探視後返國。

9、目前協議執行所面臨之困難及未來規劃：

(1) 罪犯接返：

<1>目前協議各項目中執行成效最差者為「罪犯接返」，至今僅有 1 例因受刑人病重，陸方基於人道立場而送返。而此部分無法開展之因素在於陸方於我方提出接返請求時，要求我方需以承認陸方刑事裁判為條件，意即我方於人犯接返後僅能代執行，不得重行為偵、審程序。陸方為避免我方重開偵、審程序，在唯一接返案例上，陸方亦不交付該名受刑人在陸方犯罪之任何卷證資料。陸方要求我方以承認其刑事判決為接返前提之條件，在我方面臨的困難即我方「台灣地區及大陸地區人民關係條例」之規定，該條例第 75 條規定：「在大陸地區或在大陸船艦、航空器內犯罪，雖在大陸地區曾受處罰，仍得依法處斷。但得免其刑之全部或一部之執行」。在協議未送立法院審議，其位階不如法律的情況

下，協議條文之法律效力自無法凌駕於「台灣地區及大陸地區人民關係條例」，陸方上開要求（承認其刑事判決及代執行確定裁判）即與我方法律牴觸，我方無法接受。此外，縱使陸方因為台囚病重（如中風癱瘓、罹癌），基於人道考慮而願意在不要求承認其刑事判決前提下同意我方接返，然因我方無法取得相關犯罪卷證，接返後仍無法對其進行實質偵、審程序，欠缺拘束其人身自由之法源依據，如其返台後行動能力許可，一者擔心其在國內再度犯案，危害社會，恐輿論交相指責政府權責機關；再者讓在大陸地區涉犯重罪（大多為販毒、製毒及殺人等罪）之人，以國家之力使其回台後竟逍遙法外，社會觀感肯定不佳。

<2> 未來規劃：經法務部多次反應，對於修正台灣地區與大陸地區人民關係條例第 75 條之可行性，基於多重考量，顯為不可能之方向。因此，於去年底，經法務部向總統建議以德國立法例為據，另立「遣送受刑人程序法」，經總統指示可行後，法務部即召集相關院、部、會進行法案草擬、研議，預計將於今年 3 月底完成法案草擬。該法係適用於我方人民在世界各國服刑之受刑人遣送返國服刑之法源依據，並準用於陸、港、澳等地區，係將受請求國之刑事判決，由我方法院依我國相關刑事法

規定認可後並另為裁定，在雙方均同意遣送後，接返我國依我方法院裁定執行，避免為大陸代執行刑事判決之狀況。

(2) 業務交流

<1>自協議執行以來，為使兩岸往來關係常態化，我方期待擺脫過去透過民間團體白手套式的往來模式，惟陸方並不為此思考，仍不時提出透過民間團體或地方層級具名進行交流之請求。例如，原訂於 2010 年 12 月間，由我方法務部、國立政治大學與大陸地區最高人民檢察院所合辦之「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助實務」研討會，陸方即先探詢改由我方台高檢與陸方福建省高級人民檢察院合辦的可能性，經我方拒絕後，該次研討會即因而延期。

<2>另關於我方院、部級官員的交流，陸方對於個人正式官銜雖能尊重，但於機關名稱及進入部級以上機關仍是採取迴避的態度。對於目前交流層級的提升存在相當的阻礙。

<3>未來規劃：在主權、尊嚴、對等的原則下，既然協議已簽署生效近 2 年之久，我方所採取之立場即是官方對應官方之模式，主張無需再借用民間團體之名義進行交流，對於陸方不合理或不符合我方利益之要求，如溝通無效，即予婉拒。

(3) 加速遣返外逃通緝犯：

<1>在人員遣返部分，自本協議生效以來雖然

已有 97 個遣返案例，但因具指標性人物如陳由豪、曾正仁、劉松藩、王玉雲等人無法遣返，國人不免對於本協議的成效產生質疑。而陸方過去概以我方欲遣返對象在大陸地區無犯罪行為，或考慮其在大陸地區政經關係而未予處理。此次，陸方國台辦法制局周寧主任既已具體要求我方提供遣返對象在大陸地區行蹤，作為陸方加速遣返通緝犯的條件，並允為正視此一問題及積極推動。我方應掌握兩岸對此項業務之共識氛圍，針對雙方共識研擬相關作法。

<2>未來規劃：我方內部方面，法務部以本協議聯絡主體地位，按期邀集內政部警政署、入出國及移民署、行政院海岸巡防署、法務部調查局等司法警察機關舉行聯繫協調會議，請各機關對於各自所提出請求遣返之對象在大陸地區之行蹤，應成立專責單位持續性地調查、追蹤，並提供予大陸主管部門，俾利其掌握外逃至大陸地區之我方通緝犯行蹤，並予逮捕遣返我方。透過定期性與大陸地區主管部門的工作會談，就我方已提供在大陸地區行蹤之外逃通緝犯未能遣返要求陸方提出說明，瞭解其未能遣返之考量因素，持續追蹤其解決問題之態度，盡力要求陸方處理人員遣返之議題，以符合協議之精神。

(4)人身自由受限制部分：

<1>我方民眾在大陸地區人身自由受限制，包括被告之羈押、已判決確定後之服刑，大陸地區公安部固然透過本協議管道定期通報我方，而後續關係到我方民眾權益事項，諸如被告探視、法律諮詢協助、寄送財物、保外就醫等問題均尚待協商解決，就民眾反應觀之，實屬重要事項。在數次透過工作會談及電話聯繫後，基於對陸方現行法律之尊重，法務部已就關係台灣民眾權益事項，研擬具體規劃，期能達到保障人權之目的。

<2>未來規劃：

➤爭取台籍被告之探視：依目前大陸地區相關法律規定，未判決確定之被告，仍不允許家屬探視，惟例外可探視之情形，包括辦案單位之同意及律師、外交人員探視等，為維護台灣民眾之權益，紓解家屬懸念，法務部擬就陸方例外得探視之情形，透過雙方工作會談，並以此次14名遣送至陸方嫌犯之前例，爭取我方家屬亦得探視偵、審程序中之被告。

➤在陸台籍受刑人之保外就醫：陸方保外就醫條件之一，即受刑人家屬須在大陸地區設有戶籍，以便於公安部在受刑人保外就醫後執行監管審視。惟我方人民在大陸地區並無戶籍，造成台籍受刑人即使健康狀況不佳，因後續監管審視問題無法解決，亦不得保外就醫，僅能將就

獄方之醫療設備，影響民眾權益甚鉅。對此，在與大陸地區司法部人員之聯繫過程中，陸方透露可由我方當地之台商協會擔任保證人，使健康狀況不佳之台籍囚犯得以交保後在當地就醫，受到較佳之醫療照顧，並供大陸地區公安部依法監管審視，目前法務部即朝此方向規劃，以期落實人權保障。

▶定期探視台籍受刑人：目前我方民眾在大陸地區監獄服刑之人數已達 1 千餘人，此即代表 1 千多個家庭，考慮到每一個家庭並非均有經濟能力、時間前往探視其家屬，為保障我方民眾權益，法務部擬在既有基礎上，與大陸地區司法部就我方人員定期前往探視台籍受刑人建立默契，透過官方定期探視，達到陸方重視我方受刑人權益之目的。

(四)內政部警政署之意見：

第三次江陳會「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，於 2009 年 6 月 25 日簽署生效後迄 2011 年 3 月 20 日止，警政署執行情形及成效如下：

1、目前推動情形：

(1)合作範圍：協議生效後，兩岸警方共同打擊跨境詐欺犯罪案件已具成效。雙方持續將打擊跨境詐欺犯罪列為當前工作主軸，並擴大合作範圍，就毒品、重大刑案、偽造貨幣、犯罪金流、走私、偷渡等各類型跨

境犯罪，在既有良好基礎上持續推展合作。

(2)情資交換：警政署傳送大陸公安單位交換犯罪情資 362 件，以詐欺犯罪 221 件最多，毒品犯罪 19 件次之，其他尚包括殺人、竊盜、恐嚇取財等犯罪案件。另接獲大陸公安單位傳送交換犯罪情資 98 件，以詐欺犯罪 48 件最多，毒品犯罪 11 件次之，其他包括殺人、偷渡、擄人勒贖等犯罪案件。

(3)協助偵查：

<1>在查緝績效方面：

➤兩岸警方加強個案合作偵辦，優先打擊重大跨境詐欺犯罪，警政署與大陸公安單位交換犯罪情資，共同合作打擊犯罪計查獲 28 起重大跨境詐欺、擄人勒贖、毒品、殺人、強盜、侵占洗錢犯罪案件，逮捕嫌犯 1,363 人（台灣嫌犯 802 人、大陸嫌犯 561 人），包括詐欺犯罪集團 20 件 1,329 人（台灣嫌犯 779 人、大陸嫌犯 550 人）、擄人勒贖犯罪 3 件 20 人（台灣嫌犯 14 人、大陸嫌犯 6 人）、毒品犯罪 2 件 7 人（台灣嫌犯 4 人、大陸嫌犯 3 人）、殺人犯罪 1 件 1 人（台灣嫌犯 1 人）、強盜犯罪 1 件 3 人（台灣嫌犯 3 人）、侵占洗錢犯罪 1 件 3 人（台灣嫌犯 1 人、大陸嫌犯 2 人）。

➤警政署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 444 件、緝獲嫌犯 6,443 人。

<2>在兩岸共同合作成功重要案例方面：

➤2010 年 6 月 21 日警政署與大陸公安部刑偵局共同偵辦賴○宏為首詐欺犯罪集團（1011 專案），擴大同步掃蕩詐欺集團在台灣、大陸總計 99 個據點及藏匿處所，查扣贓款新台幣 6300 萬元及大批詐欺集團機房設備，查獲台灣嫌犯 76 人、大陸嫌犯 142 人，合計 218 人。

➤2010 年 8 月 25 日警政署與大陸公安部刑偵局共同偵辦 0810 兩岸跨境犯罪集團，進行有史以來最大規模之查緝行動，動員兩岸警方 3,638 人（我方 548 人、陸方 3,090 人），全面性掃蕩包括大陸（福建、湖南、湖北、安徽、廣東、廣西）及台灣地區之非法電信線路商、詐騙話務平台、洗錢中心、詐騙機房、取款車手等 114 個據點，共計查獲台灣嫌犯 281 人、大陸嫌犯 291 人，合計 572 人，有效掃蕩兩岸不法詐騙集團。

➤2010 年 11 月 22 日警政署刑事警察局與大陸公安部禁毒局共同偵辦廖○貴為首毒品犯罪集團，兩岸警方同步行動聯手查獲毒品 K 他命 154 公斤、安非他命 3 公斤、製毒工廠 2 處，共計逮捕台灣嫌犯 3 人、大陸嫌犯 2 人，合計 5 人。

- 2011年1月24日警政署刑事警察局與大陸公安單位共同偵辦我方民眾涉嫌殺害大陸女子秦○楠一案，案經警政署派員赴陸交換犯罪情資，取得相關秦女被害事證，循線逮捕台灣嫌犯黃○傑（和信醫院醫生）1人。
- 2011年3月1日警政署刑事警察局與大陸廣東省公安廳共同偵破台商夏○惟遭擄人勒贖案，案經警政署於第一時間派員前往大陸廣東就相關案情與當地公安單位進行研商，於澎湖外島安全營救被害人，循線逮捕台灣嫌犯8人、大陸嫌犯3人，合計11人。
- 〈3〉打擊詐欺犯罪成效：據警政署統計2010年1月1日至12月31日與2009年同期相較，國內詐欺案件發生數下降9,982件，降幅達25.73%，財產損失金額下降新台幣41億6千餘萬元，降幅達40.59%。

(4)人員遣返：

- 〈1〉遣返人犯成效：警政署協調大陸公安單位協緝遣返刑事犯與刑事嫌疑犯計312件（人犯270人）、目前完成緝捕接押遣返92人（詐欺27人最多、殺人11人、毒品10人次之）。
- 〈2〉遣返重大通緝要犯
 - 重大刑事通緝要犯白○森、羅○堅及嫌犯楊○浩雄等3人，畏罪潛逃大陸地區，

警政署依據協議合作機制，透過管道聯繫洽請大陸公安單位協助查緝遣返，並主動積極適時提供具體情資、共同合作協查，於 2010 年 3 月 6 日經由「金門-廈門」小三通管道，將白嫌 3 人遣返回台歸案。

- 潛逃大陸地區刑事嫌疑犯黃○龍涉嫌台中地區翁姓角頭命案情節重大，經確實掌握黃嫌潛逃至大陸廣東省地區藏匿情資，警政署循協議合作機制迅速洽請大陸廣東省公安單位循線逮捕，於 2010 年 8 月 24 日經由澳門管道，將黃嫌遣返回台，並促成主嫌廖○豪 2010 年 8 月 25 日自動投案。
- 重大通緝要犯張○龍畏罪潛逃大陸地區，經分析各項事證發現張嫌潛逃至大陸廣東地區藏匿，警政署循協議合作機制洽請大陸廣東省公安單位循線於大陸四川地區將張嫌逮捕，於 2010 年 11 月 12 日經由澳門管道，將張嫌遣返回台歸案。
- 警政署接獲大陸公安單位請求，分別於 2010 年 11 月 10、12 日將大陸潛逃台灣之販毒通緝要犯錢建南、強盜殺人通緝要犯黃吉茂遣返大陸，有效打擊兩岸跨境犯罪。
- 重大通緝要犯郭廷才畏罪潛逃大陸地區，經交叉分析各項事證發現郭嫌潛逃至大陸廣東地區藏匿，警政署循協議合作機

制洽請大陸廣東省公安單位循線於大陸廣東地區將郭嫌逮捕，於 2010 年 11 月 25 日經由澳門管道，將郭嫌遣返回台歸案。

▶涉嫌多起槍擊殺人通緝要犯陳○志畏罪潛逃大陸地區，藏匿流竄於上海、廣東、福建、廈門等地，警政署持續提供具體情資予陸方，並由大陸公安部統籌相關省市公安單位協助追緝，循線於大陸廣東地區將陳嫌逮捕，於 2010 年 12 月 15 日經由澳門管道，將陳嫌遣返回台歸案。

▶重大通緝要犯前交通部長秘書宋○午涉及國道電子收費系統 ETC 弊案，畏罪偷渡潛逃大陸廣東地區，經警政署提供情資洽請大陸公安單位協緝逮捕，於 2011 年 3 月 18 日經由澳門管道，將宋嫌遣返回台歸案。

2、與大陸方面業務交流聯繫情形：

(1)實務交流、共同辦案：

<1>我方邀請陸方來台：警政署邀請大陸公安部刑偵局、禁毒局、廣東省公安廳、福建省公安廳、江蘇省公安廳、福建廈門市公安局、上海市公安局等相關公安單位人員來台實務交流計 11 次，共同研討兩岸跨境犯罪案件偵辦事宜。

<2>陸方邀請我方赴陸：警政署應大陸廣東省公安廳、福建省公安廳、公安部邀請派員

赴大陸，與相關公安單位實務交流計 12 次，共同研討兩岸跨境犯罪案件偵辦事宜。

(2) 警務高層互訪研商合作機制

- <1> 2009 年 12 月 14 日至 19 日，於台北舉辦「第四屆海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會」及警務交流，兩岸及香港、澳門警務高層人員約 150 人與會，透過研討交流的機會，增進彼此瞭解與互信，建立兩岸四地警方共同打擊犯罪合作的共識。
- <2> 警政署刑事警察局局長接獲大陸公安部邀請，率相關業務人員共 12 人，於 2010 年 3 月 18 日至 26 日赴大陸地區參訪交流研商，行程內容包括與大陸公安部副部長陳○○等人會晤、與大陸公安部刑偵局舉行兩岸共同打擊犯罪工作研商會議，及大陸北京市公安局、上海市公安局、浙江省公安廳參訪實務座談等。經雙方會談（晤），研商結果將打擊跨境詐欺犯罪列為當前工作主軸，並建立制度化合作的機制。
- <3> 警政署邀請大陸公安部副部長陳○○一行 17 人，於 2010 年 9 月 13 日至 18 日來台參訪交流，主要舉行兩岸警方共同打擊犯罪高層會晤座談，並安排與內政部、陸委會、海巡署、法務部等單位進行工作會談交流。兩岸警方就現階段落實協議相關議題研商探討，達成多項具體共識，擴大雙方共同打擊犯罪合作內涵。

〈4〉為落實「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，提升打擊跨境犯罪成效，警政署署長於2010年10月26日至11月2日應大陸公安部邀請，率領刑事警察局局長等相關業務主管及人員一行16人，前往大陸地區進行高層會晤（談）及警務交流參訪。此次率團赴大陸任務重點在與公安部部長孟建柱、副部長陳○○分別進行高層工作會晤（談），並與北京市公安局、上海市公安局、江蘇省公安廳、浙江省公安廳等單位進行工作會談與實務交流，以強化兩岸共同打擊犯罪合作機制與成效。

3、執行遭遇問題

- (1)我方已將協緝遣返潛逃大陸之重大刑事與經濟通緝要犯，列為當前重點工作，促請陸方重視並協助辦理，原則上雙方同意持續加強交換犯罪情資，共同推動辦理。惟陸方認為少數特殊個案存有歷史環境因素，仍待雙方持續研商協調。
- (2)目前兩岸警方共同打擊犯罪聯繫管道，均需透過陸方業務聯繫窗口傳遞相關資料，未能立即交予實際偵查單位協查偵辦，加以大陸幅員遼闊，協調聯繫不易，導致洽請協（查）緝資料，無法迅速即時獲得回復，協調聯繫管道有待強化，以提升速度與效率。

4、策進作為

- (1)加強協緝遣返潛逃大陸之重大刑事與經濟通

緝要犯：兩岸警方已將協緝遣返潛逃大陸之重大刑事與經濟通緝要犯，列為當前重點工作，未來雙方將持續加強交換情資，儘速查緝到案建立遣返指標案例，以彰顯協議執行成效，並取得國內民眾認同。

- (2) 持續兩岸警方跨境合作加強打擊犯罪，擴大合作範圍：兩岸警方持續將打擊跨境詐欺犯罪列為當前工作主軸，今後擴大合作範圍，加強打擊毒品、重大刑案、偽造貨幣、犯罪金流、走私、偷渡等各類型跨境犯罪。同時持續推展經常性的交流參訪，展現即時、快速、高效的常態化警務合作。
- (3) 推動兩岸暨香港、澳門警方合作打擊跨境詐欺犯罪：兩岸警方共同打擊犯罪，已建立穩固之工作模式，近期兩岸警方將共同推動與香港、澳門警方合作，透過高層會晤研商及實務交流參訪，建立兩岸四地共同打擊犯罪合作機制。
- (4) 兩岸警方擴展至第三地跨境合作，打擊不法犯罪源頭：由於跨境詐欺犯罪集團已將集團總部延伸至東南亞國家，未來兩岸警方共同打擊跨境詐欺犯罪，將擴大至第三地跨境合作，雙方共同透過適當管道促請相關國家重視，以提升打擊跨境詐欺犯罪效能。
- (5) 強化兩岸警務高層會晤參訪與實務交流合作機制：持續加強兩岸警方高層參訪交流，研商雙方合作策略，落實打擊跨境犯罪效

能。為加強兩岸警方實務交流合作，將共同推展刑事鑑識、刑事科技、法制交流、業務培訓之經驗分享與基層實務交流。

- (6) 增設辦案聯繫窗口，加強打擊跨境犯罪效能：兩岸警方在既有聯繫管道外，並增設公安部刑偵局、禁毒局、上海市、江蘇省、廣東省、福建省、浙江省、廈門市等 8 個辦案聯繫窗口，提升共同打擊犯罪效能。
- (7) 加強大型活動維安反恐工作交流及重要人士安全警衛：加強兩岸警方大型活動維安反恐合作，就雙方制度規範相互觀摩學習，分享維安反恐實務經驗，掌握涉恐犯罪情資，透過既有管道及時相互提供。對於大陸具有特殊身分人士來台安全警衛，雙方透過既有管道相互聯繫配合，以妥善安全維護工作。

(五) 法務部調查局之意見：

- 1、前言：海基會與大陸海協會於 2009 年 4 月 26 日簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，6 月 25 日生效以來，兩岸建構正式交流合作機制，調查局循建構之正式交流合作機制，執行兩岸共同打擊犯罪及司法互助工作，秉平等尊嚴、互助互信原則，與陸方相關執法部門加強聯繫交流，逐步落實本協議各相關事項，獲得部分正面效應，未來仍有賴協同我相關執法機關，並協調調查局相關單位積極配合，集思廣益，持續努力，使協議之執行更為妥善圓滿。

2、調查局因應作為：

- (1) 調查局配合協議之簽署生效，依國家安全會議指示及法務部授權事項，辦理海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助工作，由經濟犯罪防制處「兩岸事務組」為指定常態性聯絡窗口，負責調查局之秘書及協調聯繫工作；福建省調查處「兩岸工作組」，負責執行兩岸共同打擊犯罪及司法互助工作實際任務；毒品防制處、洗錢防制處、廉政處、國家安全維護處及兩岸情勢研析處指派專人負責涉及兩岸相關業務。
- (2) 本協議前置作業期間，調查局指派經濟犯罪防制處主管參加我方代表團，參與磋商、簽署及後續具體模式協商事宜，協議生效後並續派員參與行政院大陸委員會、法務部及國家安全局等召集之相關會議，研商建構兩岸聯繫機制及業務持續等相關事宜。

3、調查局執行情形（自 2009 年 5 月至 2011 年 2 月）：

- (1) 互訪交流部分：調查局經濟犯罪防制處、毒品防制處、洗錢防制處、廉政處、兩岸情勢研析處、鑑識科學處及福建省調查處等與大陸公安、邊防、海關緝私等單位曾進行 44 次之會晤接觸。重要情形如：98、2010 年度分由調查局經濟犯罪防制處處長參加我海基會司法交流參訪團赴大陸北京、上海、蘇州、南京及福州等地參訪；蔡

副局長中鈺率相關單位主管於 2010 年 9 月間赴大陸北京、上海參訪，及於同年 10 月間派員參加在大陸蘇州舉行之「第五屆海峽兩岸暨香港澳門警學研討會」、11 月間配合法務部檢察官協會派員參加在澳門舉行之「國際反貪局聯合會第四屆年會」及 12 月間參訪大陸福建、廣東及雲南等地公安禁毒部門。

- (2) 合作偵辦案件：依個案合作方式，透過大陸公安部港澳台辦公室轉公安禁毒部門或由調查局福建省調查處與陸方地方層級公安、邊防、海關緝私等單位聯繫合作，共同偵破毒品犯罪案件 8 件。其中較重大者如：2009 年 6 月 1 日由調查局南部地區機動工作站與大陸福建省公安廳禁毒總隊及美國緝毒署共同偵破洪○○集團自大陸走私毒品案，在台南安平港新○○號漁船查獲愷他命 366 公斤、搖頭丸 (MDMA) 14 公斤，並逮捕主嫌及船長等 2 人；另 2009 年 9 月 15 日亦與福建省公安廳禁毒總隊合作偵辦李○○集團走私毒品案，在漳州查獲愷他命 344 公斤，並逮捕台籍嫌犯 2 人及大陸籍嫌犯 1 人。
- (3) 調查取證：自簽署本協議後，調查局以請求書方式，函請法務部轉洽陸方相關部門對調查局「調查中案件」協助調查取證 4 件，陸方回應 1 件。
- (4) 案犯遣返：

<1>遣返調查局冊列之外逃通緝罪犯計 10 案 11 人。其中較為社會矚目者為前彰化縣議長白○森及秘書羅○堅、前立法委員郭○才、前法官張○龍（均與刑事警察局共同押解遣返）；前法官李○穎（與內政部入出國及移民署共同押解遣返）；另經濟罪犯劉○齊乙名則自上海直接遣返。

<2>本協議簽署後，調查局分別以協助緝捕遣返請求書 25 份，洽請大陸公安部門協助追緝遣返，完成遣返 11 人。

(5) 犯罪情資交換（含一般交流聯繫）：調查局經濟犯罪防制處、毒品防制處及福建省調查處等與大陸公安、邊防、海關緝私等部門進行犯罪情資交換，計提供陸方 349 件，陸方提供 199 件。多以毒品犯罪情資為主。

(6) 基於人道考量，依法務部指示，接返因毒品運輸案在大陸被判刑及監禁之罪犯馮○○1 人。

4、遭遇之問題：本協議之簽署，對於海峽兩岸的執法合作，範圍廣泛而全面，涉及大陸公安、檢察、法院及司法行政等部門，雙方秉擱置司法主權爭議及務實合作打擊犯罪本意，已明顯增加彼此間之配合協助，透過執行個案累積經驗，在工作聯繫會晤中，共同研討執行作法，具有實質成效，惟仍有改善空間。

(1) 追緝遣返重大經濟罪犯仍待加強：調查局冊列外逃重大經濟罪犯如陳○豪、曾○仁及

王○雄等人，調查局雖連續以請求書促請陸方協助追緝遣返歸案，惟陸方仍不免於政治、歷史因素考量而有所遲疑。近月陸方雖陸續遣返前法官李○穎、張○龍及郭○才等重要對象，表達善意，但對上述社會關注之人員，未來仍須多方協調努力，並指導調查局外勤處站續蒐報外逃重大經濟罪犯之在大陸地區行止、通聯及親友往來等資料，提供陸方協助追緝遣返。

- (2) 緝毒案件之合作效率仍可強化：調查局提供陸方跨境毒品犯罪情資予大陸公安部港澳台辦公室轉相關緝毒部門執行偵辦作為，該等情資不免因公文層轉，需費時半月或更長期間而喪失偵辦契機，致使毒梟轉運得逞，未來仍需促請陸方重視跨境重大毒品犯罪情資，並迅予指定相關緝毒部門進行聯繫合作，以有效共同打擊犯罪。
- (3) 對大陸中央暨地方相關部門之交流仍有不足：調查局與大陸公安部港澳台辦公室及最高人民檢察院雖建立聯繫管道，如對於公安部所屬職能業務局（如經濟犯罪偵查、禁毒、邊防、海關緝私）及第二層省級相關部門之直接聯繫，仍以個案方式透由公安部港澳台辦層轉，如需兼顧案件偵辦時效和程序的順利協作，則有賴於加強聯繫推動陸方擴大授權；另對於調查局洗錢防制處與中國人民銀行反洗錢監測分析中心建立反洗錢金融情報交換，及與該銀行反

洗錢局進行洗錢犯罪情資交換和案件協查、合作偵辦等事項，亦待謀思突破；而調查局鑑識科學處與大陸司法部及公安部等司法鑑識部門，仍有待進一步會晤交流，尋求合作，共同打擊犯罪不法。

5、策進作為：

- (1) 強化現有聯繫管道，並穩定拓展與大陸公安部所屬職能業務局及第二層省級相關部門之直接聯繫管道，加強兩岸執法部門犯罪情資交換、案件合作協查偵辦、追緝遣返重大外逃罪犯及工作會談交流互訪等事宜。
- (2) 積極參與兩岸共同打擊犯罪之學術座談、參訪交流等活動，瞭解最新動態，深化兩岸共同打擊犯罪共識與合作。
- (3) 透過參加國際反毒、反貪、反洗錢、防制經濟犯罪等各類會議，延伸接觸層面及對象，以間接多邊合作方式與大陸相關部門建立共同打擊犯罪合作機制。
- (4) 因應未來兩岸跨境犯罪之滋長及強化打擊犯罪力度，持續爭取政府上級得編列正式預算經費或支援經費，並充實人力部署。

(六)內政部入出國及移民署：

- 1、執行具體績效暨相關數據：2009年6月25日「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」（以下簡稱兩岸共打協議）生效迄今（2011年2月28日止），入出國及移民署執行績效如下表：

附表四、陸方請求事項

陸方請求	我方協助
協助遣送大陸籍通緝犯張○清 1 人	一、完成遣送張嫌事宜 二、入出國及移民署於 2010 年 11 月間會同刑事警察局遣送大陸籍走私毒品、殺人通緝犯錢建南、黃吉茂 2 人。
協助遣返滯陸台灣居民 10 人（台流）	
協助遣送大陸籍刑事嫌疑犯 2 人	完成黃○、劉○等 2 人遣送事宜

附表五、我方請求事項

我方請求	陸方協助
犯罪情資交換 154 案（查察陸方偽變造證件集團、偷渡犯、來台觀光、專業參訪脫團等各類案件相關情資）	完成 21 案，進行中 133 案
遣返台籍刑事（通緝）犯及偷渡犯 12 人	完成李○穎等 12 人遣返事宜

2、現況：

(1) 2008 年 5 月馬總統上任以來，政府陸續開放兩岸交流相關措施，海峽兩岸人民往來日益頻繁，惟交流互利外，同時亦衍生許多犯罪問題，不法分子利用兩岸關係初步開放，進行跨境犯罪，已對國內治安造成影響。自兩岸共打協議生效以來，已為兩岸追訴查緝犯罪、交換犯罪情資及遣返刑事（嫌疑）犯等合作開創新局。

(2) 入出國及移民署職司人流安全管理工作，為維護我國境安全，並落實兩岸共打協議精神，入出國及移民署謝署長立功首次於

2009 年 11 月間率團前往北京進行參訪及工作會談，正式與陸方中央機關公安部、出入境管理局、邊防管理局及港澳台事務辦公室建立聯繫窗口，奠定執行兩岸共打協議各相關事項之基礎。

- (3) 為順利執行兩岸共打協議，入出國及移民署首重建立與陸方中央及各省份相關執法機關每年度常態性交流互訪，自 2009 年 11 月間入出國及移民署謝署長首次率團赴陸參訪交流，入出國及移民署續於 2010 年 9 月間首次邀請大陸公安部出入境管理局崔局長芝崑率團來台參訪及工作會談，會中陸方授權新增浙江省、福建省、上海市及北京市等地方性聯繫窗口，對加強兩岸共同打擊犯罪機制，更進一步提升。另入出國及移民署張副署長○於 2010 年 12 月間受大陸公安部港澳台事務辦公室函邀率團赴陸參訪，除持續加強深化兩岸聯繫窗口工作關係外，會中入出國及移民署提供匿藏大陸 22 名台籍重大通緝犯名單予陸方公安部，請求加強協助緝捕。
- (4) 現入出國及移民署刻正規劃於 2011 年 5 月間，邀請大陸公安部新任出入境管理局鄭局長百崗率團來台參訪及舉行工作會談。目前入出國及移民署已確立與陸方進行年度互訪及工作會談框架，除持續建立兩岸犯罪情資交換平台功能外，藉由交流互訪，有效提升打擊跨境犯罪，積極落實與大

陸公安單位聯繫窗口雙方工作關係，俾有效維護我國境安全。

3、力有未逮、尚待解決之處：

- (1) 目前兩岸民間交流日漸頻繁，大陸人士來台觀光、商務參訪人數呈大幅增長趨勢，惟不法分子藉此管道，利用假證件辦理大陸人士來台，來台後即行脫團，行方不明，藏匿全台各處，從事不法活動，對我國境安全及治安形成極大隱憂。另大陸人士以虛偽結婚方式來台後，從事其他不法行為，此類行為亦日趨嚴重，為有效遏止此類情形蔓延，入出國及移民署未來亟需持續與陸方建立彼此互信，積極利用兩岸互訪所建立之工作關係，加強進行相關情資交換，並共同偵辦相關案件，以打擊此類不法情事。
- (2) 兩岸關係漸趨和緩、交流日趨活絡及多樣化，惟由於多年來兩岸人民往來頻密，相互移居人口逐年遽增，兩岸人民在對岸生活遭遇之困難時有所聞，亟待兩岸官方或半官方駐地單位之協助與支援，爰建議未來兩岸境管單位應互相派員負責駐地服務及相關業務聯繫，俾加強對兩岸人民之服務。
- (3) 查我方逃往大陸之刑事（嫌疑）犯人數眾多，未來仍有賴陸方依據兩岸共打協議給予我方大力協助緝捕台籍刑事（通緝）犯，由於陸方握有逮捕我方罪犯決定權，未來

我方仍需加強與陸方溝通，建立彼此互信，惟溝通過程中仍需堅守「對等、尊重」等原則，提防陸方矮化我方之舉動。

(4)各機關執行兩岸共打協議中有關兩岸遣返刑事(嫌疑)犯任務，因入出國及移民署業管入出境人流管理，兩岸遣返對象入出國境均經由入出國及移民署相關單位辦理相關入出境手續及查驗，未來各機關執行兩岸遣返刑事(嫌疑)犯任務前，宜事先會請入出國及移民署辦理入出境相關事宜，俾順利執行上述任務。

(七)行政院海岸巡防署之意見：

1、前言：

(1)2008年6月13日第一次「江陳會談」後，政府秉持「對人民有利」之基本信念，積極整合司法院、法務部、調查局、警政署、移民署及海岸巡防署，就毒品、走私、洗錢、詐欺、經濟犯等刑事犯罪，以及司法文書送達、調查取證、民事裁判與仲裁判斷之認可執行等事項，規劃簽署協議。

(2)2009年4月26日第三次「江陳會談」，雙方簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，並於同年6月25日正式生效，促使兩岸執法機關協調聯繫有依循準則，海岸巡防署配合協議內容，戮力於兩岸合作共同打擊犯罪推展。

2、聯繫原則及合作範圍：

(1)聯繫原則：

<1>海岸巡防署依法務部授權，指定單一聯繫窗口（情報處）與大陸相關執法機關，建立聯繫管道。

<2>聯繫窗口直接與大陸協議主管部門聯繫，並將犯罪情資或重大訊息交換等事項，以「行政院海岸巡防署執行『海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議』情形統計表」定期函送法務部參處。

(2)合作範圍：協議簽署生效後，針對兩岸人民共同關切重要犯罪，透過情資交換，加強兩岸執法合作，尤其毒品、走私犯罪影響國家安全及社會治安甚鉅，海岸巡防署與陸方執法機關合作，將走私、偷渡及毒品等犯罪列為「兩岸共同打擊犯罪」主軸工作。

3、犯罪情資交換及執行成果：

(1)犯罪情資交換：「兩岸共同打擊犯罪」為海岸巡防署重要工作，因地緣關係，海岸巡防署與大陸福建省公安邊防總隊犯罪情資交換頻密；2009年6月25日協議生效至2011年2月28日止，情資交換計69件（毒品35件、偷渡23件、走私魚貨煙酒5件、走私油品1件、其他5件）。

(2)執行具體績效：2009年6月25日至2011年2月28日止，藉由協議聯繫機制，與大陸執法機關共同偵破毒品案3件，另海岸巡防署將破獲相關毒品、走私及偷渡等案件提供大陸參考計8件，執行績效如下：

- <1>2009 年 9 月 9 日，海岸巡防署於金門地區查獲大陸武警張○清偷渡案，相關案情基資，提供福建省公安邊防總隊。
- <2>2010 年 2 月 11 日，海岸巡防署於澎湖查獲非法炸魚案，逮捕大陸籍嫌犯 3 人，起出雷管 39 支，相關案情基資，提供福建省公安邊防總隊循線偵辦。
- <3>2010 年 3 月 5 日，提供福建省公安邊防總隊「阿寶運毒集團」犯罪情資，該總隊循線於漳州市逮捕犯罪成員 4 人，起獲 K 他命 150 公斤。
- <4>2010 年 3 月 13 日，提供福建省公安邊防總隊「蔡董運毒集團」犯罪情資，該總隊循線於漳州市逮捕犯罪成員 4 人，起獲 K 他命 429 公斤。
- <5>2010 年 4 月 1 日及 4 月 20 日，分別查獲二起越南籍人士偷渡案（15 人、6 人），相關案情基資，提供福建省公安邊防總隊循線偵辦。
- <6>2010 年 5 月 5 日，查獲「金○財號」、「崧○號」、「南○66 號」漁船走私未稅煙品 593 箱（計 296,500 包），大陸嫌犯 13 人，相關情資提供福建省公安邊防總隊循線偵辦。
- <7>2010 年 7 月 25 日，提供福建省公安邊防總隊「謝○棋運毒集團」犯罪情資，該總隊與廣東省公安邊防總隊循線於廣東省珠海、東莞等地逮捕犯罪成員 17 人，起獲

K 他命 20.1 公斤。

<8>2010 年 7 月 28 日，海岸巡防署於苗栗查獲走私毒品案，起獲 K 他命 180 公斤，逮捕台籍犯罪成員 5 人，相關情資提供福建省公安邊防總隊循線偵辦。

<9>2010 年 10 月 14 日，於屏東縣恆春鎮墾丁岸際查獲越南籍偷渡犯計 14 人，海岸巡防署提供相關案情協請大陸公安部循線偵辦。

<10>2010 年 11 月 29 日，海岸巡防署於金門查獲大陸人民王○軍、王○海等 2 人駕木質舢舨船（無船名）載運本國籍人民米○仁，企圖偷渡出境，提供福建省公安邊防總隊及廈門市公安局等單位相關情資。

<11>2010 年 12 月 1 日，海岸巡防署於高雄縣彌陀鄉岸際查獲越南籍偷渡犯計 20 人，提供相關案情，協請福建省公安邊防總隊循線偵辦。

4、與大陸執法機關工作會晤與業務交流：自 2009 年 6 月 25 日協議生效至 2011 年 2 月 28 日止，為延續與大陸執法機關接觸層面廣度、深度及互信，並針對協議內容後續協調事宜進行溝通，分次派員赴大陸進行業務交流計 5 次，赴馬祖與福建省公安邊防總隊定期會晤計 4 次，說明如下：

(1) 赴大陸業務交流：

<1>2009 年 8 月 16 至 21 日，派員赴大陸與福建省公安廳、邊防總隊及廈門海關緝私

局等單位，進行業務交流，針對越界捕魚、海上突發案件處理及相互提供犯罪情資等方面，廣泛交換意見，並獲共識。

<2>2009年10月17至24日，派員隨同「海基會司法考察參訪團」赴北京及浙江省進行業務交流，與相關公安部門、法院、檢察院等單位人員會晤，了解大陸司法部門對兩岸共同打擊犯罪及司法互助之看法觀點，俾為海岸巡防署處理大陸事務工作參考。

<3>2010年6月21至24日，派員赴大陸與福建省邊防總隊、邊防支隊等單位進行業務交流，藉由實地走訪，針對大陸漁船毒、電、炸魚、海事糾紛處理、越南人士偷渡等議題，進行溝通協調。

<4>2010年8月1至7日，派員隨同「海基會司法考察參訪團」，赴福建省及江蘇省等地，針對協議實施一年來，大陸相關業務之實務運作情形，進一步聯繫溝通及意見交換，以利建構兩岸共同打擊犯罪及司法互助之密切合作關係。

<5>2010年9月26日至10月2日，組團赴大陸與公安部、福建省、上海市等地公安、邊防等實務執法部門進行業務交流，除了解當前大陸對兩岸共同打擊犯罪之工作觀點與建議意見外，並展現協議執行以來海岸巡防署主要工作成效與未來希望合作項目。

(2)馬祖定期會晤。

5、執行遭遇問題：2009年6月25日協議生效後，海岸巡防署與大陸執法機關不論犯罪情資交換件數或偵破重大案件上，均較協議前成長，目前尚無遭遇執行問題。

6、未來策進作為：

(1)協議簽署展現成效：協議簽署實施迄今已年餘，海岸巡防署依循政府大陸政策，賡續配合協議內容，戮力於兩岸合作共同打擊犯罪之推展，協議簽署前，海岸巡防署於2008年與大陸執法機關合作破獲跨境運毒1案，逮捕犯罪集團成員9人，繳獲K他命177公斤；協議簽署實施迄2011年2月28日止，雙方透過制度化「聯繫窗口」合作偵破運毒集團計3案，逮捕犯罪成員25人，繳獲K他命近600公斤，顯現該協議簽署之實質效益及價值。

(2)賡續配合執行協議：協議簽署生效後，賡續配合協議內容，致力於兩岸合作共同打擊犯罪工作推展，內容主要以犯罪情資交換及業務交流二項為主；犯罪情資交換部分，因地緣關係，現階段以福建省公安邊防總隊為主，北京公安部為輔，未來將逐步開展與其他公安邊防單位合作聯繫，業務交流部分現階段仍以北京公安部、邊防管理局與地方的福建省公安邊防總隊等執法機關雙軌並行。

(3)共同研商打擊犯罪：未來將在協議精神上，

逐步拓展與北京公安部等高層互訪交流，共同研商兩岸共同打擊海上犯罪合作，強化重大毒品走私、人員偷渡及其他跨境犯罪合作策略，加強雙方實務經驗交流，落實兩岸共同打擊犯罪工作。

(八)國家安全會議之意見：

- 1、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」簽署後，兩岸共同打擊犯罪之具體成效：本案法務部承辦相關業務，自協議生效至今，除積極推動及執行外，為徹底落實保障民眾福祉，建立多元聯繫管道，除法務部調查局外，亦協同內政部警政署、內政部入出國及移民署、行政院海岸巡防署、財政部關稅總局等機關於我方法令限制範圍內，與大陸地區相關部門進行聯繫，有關兩岸共同打擊犯罪之具體成效，如人員遣返（協助緝捕）、犯罪情資、調查取證等詳細數據資料，請洽相關主管機關索取。
- 2、該協議簽署後，對國內危安因素增減之原因：協議簽署後對降低國內危安因素有所助益，有助於偵破詐欺、擄人勒贖、毒品、強盜等非法行為，增進人民福祉。
- 3、該協議之效益：
 - (1)歷次會談所簽署的協議，陸續實施以來，多發揮正面的效益，但在協議執行的過程中，難免遭遇到窒礙難行之處，歷次「江陳會談」均曾針對兩會已經簽署的協議執行情形，進行檢討；在第六次「江陳會談」中，我方就共同打擊犯罪協議等協議之執

行事項，向陸方提出進一步強化及改善的建議。

(2)第六次「江陳會談」兩會達成共識，同意在適當時間邀集兩岸主管機關，舉行「兩岸協議成效與檢討會議」，以落實雙方關切議題的實際執行；未來將透過此一機制，對已簽署協議執行情形進行檢視，尋求具體改善之道，落實協議的成效。

- 4、目前府方對於兩岸共同打擊犯罪政策之指導：國家安全會議係總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關，有關打擊犯罪政策及具體執行工作由各部會與警政單位執行。
- 5、國家安全會議之相關評估研究：國家安全會議係總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。相關協議之影響評估，主要由陸委會與法務部與警政署評量。本會議未做相關之研究與分析。
- 6、當前該協議之檢討修正：有關如何在協議基礎上改善並強化雙方合作，有效維護雙方社會治安，保障兩岸民眾權益，彰顯社會正義等，如有透過修正或補充協議的必要，主政機關必將與大陸方面協商處理。

三、本院於 100 年 4 月 11 日、同年 6 月 21 日舉行諮詢會議：

(一)第一梯次 (100 年 4 月 11 日 14 時 30 分)

附表六、100 年 4 月 11 日諮詢專家學者名單

姓名	機關名稱	現職
許福生	中央警察大學警察政策研究所	教授兼所長
侯友宜	新北市政府	副市長

王福林	法務部調查局	副局長
謝秀能	中央警察大學	校長
	共計 4 位	

(二)第二梯次 (100 年 6 月 21 日 9 時 30 分)

附表七、100 年 6 月 21 日諮詢專家學者名單

姓名	機關名稱	現職
章光明	中央警察大學推廣教育中心	教授兼主任
蔡志儒	行政院大陸委員會	專門委員
馬振華	內政部警政署刑事警察局	警政監
陳永智	行政院大陸委員會	科長
	共計 4 位	

(三)諮詢會議彙整成果：

附表八、諮詢會議彙整成果

意旨	相關內容
大陸事務層級 統合之	目前由法務部當窗口，每個月都有彙整，大多是我方有求於陸方居多，然而有慢慢在轉變，像是陸客自由行就是一個變數，所以未來陸方對我方的要求也會提高，所以合作不能一廂情願。在電信詐騙方面，因為陸方也有需求，所以目前合作相當契合。不過在毒品方面，對岸習慣與我方警方合作，不習慣與調查局合作，而現在既有的單一窗口模式，也是搭配授權機制，所以要多元發展，在此情況下，有一個問題，即交流秩序，因為各單位爭取績效的關係。我上次有建議陸委會進行統整，不過他們答覆說實際執行面不是他們權責，目前有聯繫會報機制，應該拉到行政院層級，甚至國安層級，因為這些犯嫌也很聰明，現在跨到第三地。
緩步進入 官方交流 階段	陸委會主要工作還是協調，沒有監督功能，目前聯繫協調會報每三個月（即每季）舉辦一次，將相關機關的意見，或由陸方所獲得的資訊彙整，而法務部已訂有聯繫的相關規定：『檢察機關辦理海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助相關作業規

	<p>定彙編』。事實上在協議簽署前，大多就是透過民間交流方式辦理，處理問題層面當然發揮了相當功能，不過有些問題還是由官方與官方直接面對面處理比較妥當。其實協議還是有許多要再加強的部分，比方說罪贓移交、罪犯接返、通報部分。以受刑人遣返為例，我方在陸方服刑者約 1500 人，而陸方在我方服刑者約 30 幾人，許多人即表達希望返台服刑，而這就涉及到刑事司法管轄權及裁判承認的問題，如果我們重新審理，陸方就不願意遣返我方人犯。目前已有 200 多位在陸方的受刑人表達想要回台，但協議是規定三方同意，即我方、陸方及受刑人同意。協議簽署時，是建立在依照雙方各自法律的規定，亦即建立在不修法的架構下進行，然而當協議走到某一步的時候，就會涉及到各自國內法的配套問題。」</p> <p>「整個政治體制方面，是由陸委會、海基、海協會這樣，而兩岸共同打擊犯罪部分，則如上述所言，因此各警察機關涉及刑案部分，才是透過刑事警察局。在簽訂協議之後，應該是由陸委會來整合國境、海洋、警察，架構整個平台。現在都是透過民間的協會，現在各省市的公安廳，一批一批的過來參訪，然而我們還是透過刑事偵防協會，各刑事警察局都沒有編列預算，在協議之後，應該由官方與官方接觸</p>
<p>單一窗口 尚有窒礙 難行之處</p>	<p>法務部作為聯繫窗口的地位，近來也發現單一窗口窒礙難行的情形，因此法務部在 2010 年 9 月 7 日決定一次授權，法務部仍維持窗口地位，但相關犯罪偵防機關可以併軌與大陸機關逕行聯繫。我方也向陸方反映單一窗口的缺點，因此陸方亦已經增列開通省市層級的窗口，這樣才能掌握辦案時效。另外是在協議簽署前就存在許多協調管道，如果完全採取單一窗口，則那些既存的協調管道可能會被迫取消。</p>

陸、結論與建議

一、結論：

全球化過程表現在經濟、政治、文化等多個層面，其發展的動因源於技術，特別是微電子技術、信息技術、空間技術和通訊技術的發明與應用；跨國貿易的擴大、國際金融的深化以及知識產業迅速崛起等。國內學者明居正指出，造成全球化現象的力量非常多，其中最重要的應該包括跨國經濟活動、新科技如電腦和網路的發展、大眾傳播媒體的發展，以及因此而急遽增加的人與人間的交流與互動等：

- (一) 跨國經濟活動：以跨國生產及製造活動來說，其設計、分工、製造、運輸、組裝、廣告及銷售，所涉及的國家和公司可能遍及全世界，使得一個完全是由單一國家的公司所進行的大型商業行為反而變得比較少見。
- (二) 科技的發展與衝擊：未來學家 Alvin Toffler 認為，截至目前為止，人類文明經過三波的衝擊或變遷：農業革命、工業革命及資訊革命，早在 1991 年就預言網路對人類生活及整體人類社會帶來的衝擊。今天電腦的運算、繪圖、文字處理、報表及記憶等各方面的能力恐怕百倍於當年第一代的電腦，如果再接上網路的話，則它獲取資訊的能力及範圍都可以說是無遠弗屆，電腦和網路已經將人類的知識領域和活動領域擴張到了一個前所未有的境界。
- (三) 大眾傳播媒體的發達：現在 24 小時關注全世界所發生新聞事件的媒體，有全球通訊社、廣播電

台，及不計其數的各國國家性的、地區性的電視台、電台、報紙、新聞雜誌等等，交織成一面面覆蓋了全世界每一個角落的觀察網，將全世界每一個角落所發生的政治、經濟、軍事、社會、體育、文化、科技、娛樂乃至生活上的事件捕捉、剪輯後，再將它傳播到全世界每一個角落去。無形中也將西方的價值觀推廣到全世界，無論這些價值觀的好壞，這種現象實際上促進了全球化的進程。

- (四)遽增的人際交流與互動：電話的普及、傳真機的發明、手機科技的日新月異，乃至網路連線在在使得人們之間的聯繫（尤其是長距離）變得十分快速而容易。人和人之間的交流顯然是在大量增加，當然這種人際的交流會被一些人批評為疏離的交流，因為它絕大多數都不是面對面而是透過電子訊號來進行的，但是我們不能低估了它對人類的影響。我們可以說在工業時代裡疏離的人們因為後工業資訊時代的科技發展而開始增加互動。

當今全球化局面的形成和急遽擴展，表現出許多新的特點，似乎與下列許多因素有關：

- (一)自然資源的富集，人文資源的聚集，始終是非均衡的。這個非均衡的絕對性，規定了擴大人類活動空間，實行對外開放，促進內外交往的絕對性。要實現各種生產要素、各種資源配置的變化，就必須突破地域的限制，擴大配置空間，走向全球化。
- (二)科學和技術的發展，交通和通訊技術的革命性創

新，20 世紀下半葉以計算機為基礎的數字化光纖網絡通訊和衛星遠程通訊技術革命，大大突破了傳統空間局限，使人類居住的家園距離縮小了。技術進步為全球交往提供了新的可能，為全球化提供了技術基礎和支撐。

- (三) 長期冷戰對峙的結束，為人類增進理解、擴大相互交往，提供了一個平和、寬鬆的國際環境和政治氣氛。
- (四) 以東歐鉅變、蘇聯解體為標誌，封閉的「大家庭」瓦解了，「兩個平行的世界市場」歸一了，從而使全球一體的市場經濟得以形成和發展。此貫穿全球的市場經濟，形成當今全球化的經濟體制基礎。
- (五) 大量軍事技術轉向民用和現代科學技術的迅猛發展，大量軍事戰備費用轉向民用和全球金融實力的膨脹，擴大在全球一體的現代市場經濟體制基礎上推動著全球經濟發展。
- (六) 全球性資源、生態危機的出現，使局部、區域性問題越出地區疆界，造成全球一體性的威脅與災難。全球生態危機向人類敲響了警鐘：人類只有一個地球，只有從全球一體的視角，制定和遵守全球一體的協議和公約，依靠全球一體的共同行動和努力，在全球一體化中，才能挽救人類於共同的災難和危機。
- (七) 長期的人類自身對抗和人與自然的對抗，正在並已經造成無法彌補的損失，將地球搞得千瘡百孔，引發出長期的生態危機；把現代蒙昧強加在全人類身上，把文明引向現代野蠻。

(八)20 世紀經歷了最慘烈的犧牲和最悲壯的戰鬥的人類，經歷過愚昧的苦楚和啟蒙的醒悟的人類，通過自身深刻的文化哲學反思，從自身的實踐中有所領悟，獲得人類深沉的自我覺醒。

(九)全球化早已超出單純經濟的範圍，滲透向思想、文化、科學、技術、社會、政治等各個領域，改變著人類的生活和地球的面貌。全球化在改變人們的思維方式，它要求人們突破傳統的鄉土觀、民族觀、國家觀等等，以全球思維替代傳統的思維。

在國家行為主體者的正向觀念認知之下，身分與利益得到正向界定，因此 2008 年中期後的兩岸關係的結構也朝正向發展，其中共有觀念內化之等級，不但不全然是「外力威脅」的遵守規範，而是「利己動機」占較多成分的遵守，甚至還有「承認合法性」的遵守，因此兩岸走向合作的前景樂觀可期。

不過，兩岸走向合作的前景也非毫無阻礙，可從兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）之兩岸協商磨合、台灣內部爭議即可看出，更遑論敏感度大的軍事安全機制、國際外交事務，甚至是政治地位協商等相關主權議題。

但從 ECFA 第三次正式協商的早期收穫（Early Harvest）清單看來，大陸同意台灣列為清單、調降關稅的貨品高達 5 百項，約占出口額 120 億美元，台灣同意大陸納入清單、調降關稅的貨品增加到 250 項，約占出口額 30 億美元，而兩岸也未

堅持原本希望的品項，顯示國家行為主體者有基於友誼，相互諒解的趨勢。

若要從外力威脅、利己動機、承認合法性等觀點，可讓共有觀念內化之程度增強，而相對應的戰略可以是軍事權力的威脅、經濟權力的利誘、柔性權力的價值觀接受。如今，軍事權力的威脅雖仍是兩岸存在的陰影，經濟權力的利誘是兩岸目前遵守規範的主要理由，但欲使兩岸真心誠意合作，仍須發揮柔性權力的價值觀接受，因此，如何讓台灣真正接受大陸和平發展、大陸真正接受台灣自由開放的價值觀，將是兩岸走向合作的重要戰略方向。

在建立兩岸互為主體的對等關係之同時，雙方可透過「社會資本」(social capital) (李惠斌、楊雪冬主編，2000：33-34)的積累，來營造兩岸的「共同利益」(common interest)，以開創兩岸互利的雙贏局面。所謂的社會資本是指社會組織的各種特徵，包括信任、規範和網絡，其能藉由協調各行動者的行動以提高社會的效率 (Putnam, 1993：167)，亦即社會資本是指一種社會連帶，以及相關的各種規範和信任關係 (Putnam, 1995：664-665)；同時也是一套在人們之間主導彼此互動，而有助於整體經濟與社會發展之制度、關係、態度和價值體系 (Grootaert and van Bastelaer, 2002：1)。亦即，透過共同利益與社會資本的建構性意涵，可為兩岸社會交流尋找一種更寬廣的路徑與對話空間。

如果從兩岸的實際交流經驗來看，無論是那個層面的交流活動，都涉及到雙方之間各種複雜的利

益計算。而以營造共同利益為取向的雙贏思維，應該是一個能有效化解雙方僵局與突破各種交流障礙的最佳途徑，而通過共同利益的訴求，雙方也比較容易取得合作的共識，從而體現為兩岸最高的交流原則。至於共同利益的營造，應以非政治性的共同利益作為基礎、介面與平台，特別是藉由廣泛的社會交流與互動，將有助於兩岸雙方的了解、增強互信與累積善意。一旦積累較多的善意後，將有助於雙邊建立基本的互信關係，以及改善對立的政治氛圍，從而有利於全面提升雙方的交流層級。

事實上，共同利益所體現的是兩岸雙方所共同面臨的各種實際問題，而兩岸共同利益的營造不僅有利於鞏固與培養兩岸的互信基礎，同時藉由互惠與共享關係的建立，將有助於提升雙邊的政經、社會福祉，以及進一步確保彼此的生存安全空間。在兩岸共同利益的架構下，凡有關經濟、社會、文化等層面的相關議題多屬低政治或非政治層次，是雙方共同利益的交匯處。因此，未來如何營造兩岸非政治與低政治層次的共同利益，特別是如何加強、擴大兩岸的社會交流，應列為兩岸營造非政治性共同利益的主要目標，這對兩岸關係的長期發展將具有實質性的正面意義。

此外，一個具有回應性與實效性的兩岸交流政策，除了須營造兩岸共同利益的良好互動氛圍外，更須克服兩岸交流中的「集體行動困境」（董安琪譯，1984）。亦即，如何避免所有參與兩岸交流的行動者自利循私的誘因，以達成互惠互利的目標。在面對集體行動的困境時，有關學者從社會資本的

角度，提出以信任、互惠與網絡等為核心的「集體行動理論」（the theory of collective action）架構，以作為解決集體行動困境的行動方案。基本上，集體行動困境的癥結在於「信任」的變數，亦即缺乏信任使得個體與集體之間無法進行有效的連結，從而產生集體行動的困境（Ostrom and Ahn, 2003：xvi-xxiv）。

基本上，信任的產生受到兩項變數的影響：其一是制度、網絡與信任感等社會資本的形式，其影響了信任的程度；其二是環境的系絡變數對信任的影響，包括直接與間接對集體行動的衝擊（Ostrom and Ahn, 2003：xvi-xxiv）。質言之，兩岸社會交流的互動網絡、對等互惠概念，以及建構持續性的信任關係等，不僅是社會資本的構成要素，同時也是雙方克服傳統政治無限上綱產生「零和賽局」（zero-sum game）的重要關鍵。因此，兩岸社會交流的持續與擴大，是累積雙方社會資本、共創雙贏的共同指向，而「信任」、「互惠」與「網絡」等概念更成為評量兩岸社會交流成效的重要內涵。

因此，社會資本不僅可被視為是兩岸交流的「膠合劑」（glue），同時也是兩岸互動的「傳動器」（gear）（Krishna, 2002：439），更是兩岸關係中的「政治中立的加乘器」（politically neutral multiplier）（Krishna, 2002：440）。也就是說，在當前兩岸持續不斷地交流互動過程中，社會資本所具有的加乘性媒介（mediating agency）作用，是突破兩岸現存交流困境的關鍵。同時，要讓社會資本在兩岸交流中發揮「政治中立的加乘器」的作

用，則端賴其作為中立介面的本質以隔離政治因素的干預，並透過「膠合」作用使得集體行動得以產生，再藉由「傳動」的機制使得集體行動與彼此的共同利益予以接軌，進而建立起雙方良性、互惠的實質關係。

同時，互信基礎是承認社會多樣性和建立多重認同的先決條件，藉由互信所產生的「容納機制」（Accommodating Mechanisms）則可以維持兩岸社會多元次級體系之間的平衡。在全球化進程中，共用同一套價值體系的多元個體雖具有其差異性，但當全體成員共同面臨威脅其價值體系的衝擊時，這些多元的個體卻可以形成一個生命共同體，共同抗拒外力，而體現為多元社會的身分認同和文化認同之新典範，而這種發展前景，也將是未來兩岸當局和民眾可能的重要選項之一。

二、建議：

本調查研究案，在經過 7 個多月之諮詢專家學者、研析相關文獻、約詢行政機關到院簡報、彙整相關資料與研讀相關委託研究暨論文等，並加以比較後，本欲於 2011 年 9 月赴陸訪查，會晤陸方主導與執行兩岸共同打擊犯罪之人員，聽取不同意見與觀點，惟審酌相關主、客觀因素，與立法委員、總統選舉當前，本專案調查研究小組犧牲報告之內容品質，以消弭爭議，並杜悠悠之口，決定放棄赴陸實際參訪；幾經討論與思考，謹提出以下項建議。

- (一) 兩岸共同打擊犯罪之聯繫機制及政策主導，允宜提升至行政院層級，並將跨域犯罪問題視為國家

安全等級對待。

- 1、兩岸交流互動衍生的社會治安問題，主要包括：偷渡、走私槍械、毒品、海上搶劫，刑事嫌疑犯、通緝犯逃亡至對岸藏匿、兩岸三地組織犯罪等問題。此等問題究其本質，雖多屬於治安層次，惟隨著兩岸交流的日趨頻密，兩岸人民越來越多之各類通緝犯利用兩岸地理與人文條件之便，以及兩岸互信機制之不足，潛逃對岸地區藏匿，足以引發後續之國家安全問題。事實上，兩岸犯罪問題具有高度跨區域機動性，不僅是我方治安之威脅，亦是陸方治安之威脅。尤其是，犯罪份子利用兩岸當前互信機制之不足，以及兩岸在法律上之特殊性，間接鼓勵犯罪人在台灣和大陸之蓬勃發展。
- 2、兩岸雖在政治立場上存在著頗多的歧異，但犯罪問題危害嚴重，為國際社會所不容，中國大陸近年來毒品犯罪猖獗，毒品問題極為嚴重，而且也使大陸成為世界主要的毒品生產基地與轉運站，因而頻頻遭受許多國家及國際反毒組織的強烈譴責。故而陸方與我方共同合作，打擊毒品犯罪及各類犯罪問題，不僅能有效打擊兩岸毒品犯罪，亦可同時減少大陸毒品之輸出，而能藉此洗刷陸方毒化他國之不良形象；海峽兩岸更可透過合作反毒之機會，增加雙方彼此之互信，並據以擴大發展其他之合作關係，而有助於兩岸之和平相處，並使雙方共蒙其利。
- 3、惟查，欲有效遏阻兩岸之毒品犯罪或其他各類

犯罪問題，除彼此間之情資交換、罪犯遣返等方式外，若在查緝工作上能相互合作，則必然能發揮更大之效果，否則在目前兩岸對立的狀態下，許多的追捕行動不僅各自為政，甚至可能發生相互牽制、阻撓的情況，致使查緝行動無法順利進行而功敗垂成。因而兩岸若能在緝捕行動中相互支援，甚至協助對方進行監聽或搜索、扣押等，必然能大幅提昇追緝破獲販毒集團之效率；然而此類的共同行動，由於牽涉層面極廣，恐須在雙方建立相當層次之合作關係，並在己方行政部門中建置具有統整功能之層級，方有實現之可能。

- 4、經本院諮詢學者稱以：「目前由法務部當窗口，每個月都有彙整，大多是我方有求於陸方居多，然而有慢慢在轉變，像是陸客自由行就是一個變數，所以未來陸方對我方的要求也會提高，所以合作不能一廂情願。在電信詐騙方面，因為陸方也有需求，所以目前合作相當契合。不過在毒品方面，對岸習慣與我方警方合作，不習慣與調查局合作，而現在既有的單一窗口模式，也是搭配授權機制，所以要多元發展，在此情況下，有一個問題，即交流秩序，因為各單位爭取績效的關係。上次有建議陸委會進行統整，不過渠答覆說實際執行面不是其權責，目前有聯繫會報機制，應該拉到行政院層級，甚至國安層級，因為這些犯嫌也很聰明，現在跨到第三地。」
- 5、在臺灣民主化與大陸改革開放的過程，均出現

嚴重的社會犯罪問題，甚至腐敗掛勾，最近幾年發生多件綁票勒贖案例，可發現兩岸黑社會在犯罪上已經有結合之現象，並趨向組織化、技術化、大型化與國際化，包括人口走私、國際販毒、偽造貨幣等。另外台灣黑幫在政府掃黑後流竄到大陸與大陸黑幫結合，從事游走兩岸之犯罪，包括走私大陸人口到台灣賣淫、台灣販毒集團利用大陸做為毒品製造地再轉售到台灣，此等都形成嚴重的兩岸犯罪問題。任何單方之訴追均難有效遏止，因之，諸如幫派組織犯罪、槍毒走私、竊盜強盜集團、詐欺集團、偽造變造護照集團等資料庫之建立，才能掌握犯罪情資；且在查緝上亦有賴國際間走私單位交換犯罪情報及追緝人犯之互相合作支援，才能主動、積極的掌握案件，建立直接、暢通的治安熱線，有效的共同打擊犯罪。而我方若能在統整之架構上，拉至行政院層級，是有助於我國各治安及調查機關之能力與功能之整合。

6、綜上，我方有關兩岸共同打擊犯罪之聯繫機制及政策主導，允宜提升至行政院層級，並將跨域犯罪問題視為國家安全等級對待。

(二)持續建置兩岸互信機制，擴大交流，使共同打擊犯罪成為兩岸跨區域間追求安全之必要手段。

1、按犯罪是一種內涵性的 (Immanent)，甚至一定限度之犯罪，係整體社會活動中不可避免之正常現象，無論是整體犯罪現象，或是個別犯罪現象，均有其形成之因果關係，亦即任何犯

罪或其他社會偏差行為之滋生或蔓延坐大，都有其當代政治、經濟、社會、法律、文化及社會價值觀等多元的基因。準此，吾人亦可說犯罪問題均與社會治安、人民權益等所息息相關，其氾濫程度與否，不僅會衝擊到國家整體之政治安定與經濟發展，甚至對國家安全會造成嚴重影響，特別是當犯罪手法隨科技而日新月異時，犯罪活動所造成對社會治安與國家安全之傷害，自會更深、更鉅。兩岸犯罪問題的發展，伴隨民間交流活動的日益密切，衍生出許多牽動兩岸傳統與新興犯罪手法之治安問題，有些犯罪型態已透過刑事立法手段將其「犯罪化」，如：槍械、毒品及金融犯罪等，有些則曾為刑法所明定處罰的犯罪行為，現已逐步經刑事立法程序將其「除罪化」，如：小三通後部分農產品的「走私」行為等，但不論「犯罪化」或「除罪化」的細目究竟有何，兩岸間的犯罪態樣，不僅已開始走向多元化、組織化與國際化的趨勢，同時受到世界經濟不景氣及恐怖主義橫行等因素影響，使得犯罪現象有更行惡化之情形。近年來，雖然兩岸政府都有打擊犯罪的決心與魄力，但仍窒礙於兩岸對相關法令制度的認知不同及國際社會與兩岸關注於統獨議題焦點等緣故，而極少花下時間去探討足以會影響到彼此安全、甚或是區域安全的兩岸犯罪問題。但以打擊犯罪之經驗認知，有效打擊犯罪不僅是追求國家內部安全之基礎，更是提供國家政治、經濟永續發展之不二法門，特

別是當大陸地區目前正積極追求其經濟發展之當刻，如何有效去遏制內部的、甚至是跨區性的犯罪活動，應是其執政當局所關切之重點。準此，為能有效建立兩岸間互信機制，以降低彼此之敵意與誤判，兩岸共同打擊犯罪成為一項重要指標工具與交流之方式。

- 2、經查，觀諸兩岸地區人民隨著經貿、文化交流的日益熱絡，彼此間的接觸趨於頻繁，因而衍生出許多涉及到人身自由、財產安全等的犯罪問題，特別是智慧型犯罪的擴增及各類犯罪手法的不斷更新，使得犯罪被害的客體明顯膨脹，而兩岸地區的犯罪集團或不肖之徒，更相互勾結以高科技、專業性的手法，利用各種空運、海運等方式，偷渡、走私販運槍械、毒品等來牟取暴利，再利用相關法令的疏漏或寬鬆，居中掏空經濟資產，導致社會金融體制的解體，進而崩解國家整體的經濟安全，除已侵害到兩岸地區人民的權益外，也影響到兩地間財政的稅收與經濟的發展。破壞地區內的社會治安，更對兩岸國家整體的安全及社會安定造成嚴重衝擊，尤其是罪犯在犯罪後，為圖逃避刑責而鑽兩岸地區司法管轄權不及對方法域，且兩岸地區目前尚未建構制度化合作共同打擊犯罪等刑事司法協助相關機制的漏洞，伺機偷渡到對方地區藏匿，以規避刑事追懲的情形更是常見。
- 3、次查，兩岸司法機關之相互協助，已有進一步之發展。2009年4月中旬第三次江陳會業已

簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，實現了兩岸司法互助之制度化、常態化、全面化，更加地保障海峽兩岸人民之權益及維護交流秩序。自當年6月協議生效迄今，執行情況尚屬良好，成效顯著，大力提升了兩岸司法合作效率，有效保障兩岸人民權益和交流往來之秩序。自協議生效以來，據統計至2011年3月底之相關數據，計：

- (1) 人員遣返部分：我方向陸方完成遣返4人（5，括號內之數字為提出請求數，下同）、陸方向我方遣返97人（367）。
- (2) 情資交換部分：我方向陸方提供情資計482件（950）、陸方向我方提供情資267件（287）。
- (3) 調查取證部分：陸方完成我方請求調查取證44件（222）、我方完成陸方請求調查取證6件（8）。
- (4) 罪犯接返部分：迄今僅由我方自陸方接返1件（226）。
- (5) 重要訊息通報部分：陸方主動及完成受我方請求通報共計1266件（1394）。
- (6) 文書送達部分：陸方完成文書送達8357件（11034）、我方完成文書送達448件（448）。
- (7) 業務交流部分：目前我方至陸方之業務交流計53團（次）、陸方來台為34團（次）。
- (8) 共同合作打擊犯罪：計查獲28起重大跨境詐欺、擄人勒贖、毒品、殺人、強盜、侵

占洗錢犯罪案件，逮捕嫌犯 1363 人（台灣嫌犯 802 人、大陸嫌犯 561 人），包括詐欺犯罪集團 20 件 1329 人（台灣嫌犯 779 人、大陸嫌犯 550 人）、擄人勒贖犯罪 3 件 20 人（台灣嫌犯 14 人、大陸嫌犯 6 人）、毒品犯罪 2 件 7 人（台灣嫌犯 4 人、大陸嫌犯 3 人）、殺人犯罪 1 件 1 人（台灣嫌犯 1 人）、強盜犯罪 1 件 3 人（台灣嫌犯 3 人）、侵占洗錢犯罪 1 件 3 人（台灣嫌犯 1 人、大陸嫌犯 2 人）。

- 4、且於 2010 年 3 月 6 日依據上開協議之規範，在大陸地區廈門順利逮捕了棄保潛逃的前彰化縣議會議長白○森及其機要秘書羅○堅，展現兩岸共同打擊犯罪的決心及效率。相信在雙方持續不斷努力下，司法互助協議將為維護兩岸人民福祉發揮更大、更重要的作用。
- 5、又查，為消弭兩岸間日益嚴重的犯罪問題，強化兩岸理性及良性的互動，如能基於互利互惠原則，暫時拋開政治上意識型態的歧見，參酌西方「互信機制」之檢證經驗，在從事共同打擊犯罪及法制面向上之實質交流，以逐步在程序上建立可行性之非官方或官方互信對話管道，攜手共同打擊犯罪，進而擴展到政治、經濟與軍事等層面議題的良性互動，以減少兩岸間可能因誤判、錯估，所會引發衝突或戰爭的機會，當是兩岸人民之福。
- 6、再查，推動海峽兩岸間「互信機制」之最大意義，在於促進兩岸雙方能以和平的方式，有效

解決彼此之歧見與爭端，而非以軍事武力作為化解危機的唯一手段，這也是後冷戰時期國際間處理敵對國家的潮流趨勢。特別是近年來，我政府對於大陸政策之調整與兩岸關係的發展，始終都希望雙方能以合作互惠取代對抗衝突，以協商談判來化解猜忌鬥爭，海峽兩岸之和平與穩定是兩岸人民安全與自由保障，但兩岸之正式交流，仍缺乏良性之互動與進展，就盤根錯節的兩岸關係而言，「互信機制」是減低政治緊張、避免軍事誤判、提供溝通管道與維持台海穩定的重要工作。國際性犯罪在後冷戰時期有逐漸增加的趨勢，其活動不僅已經干擾到國際秩序，也對國家安全造成威脅，原本屬於國內的犯罪事項，例如：幫派、毒品走私及洗錢等，儼然已經成為國際事件，犯罪國際化加上國際恐怖組織活動的惡化，使得區際間之司法有必要加以合作來共同防制，因而共同打擊犯罪，已成為兩岸跨區間追求安全之必要手段。

- 7、尤甚者，通緝犯在兩岸地區間來去自如，不僅已暴露出彼此海防嚴重之缺失，也突顯出兩岸地區政府有必要立即研商，對建構兩岸合作共同打擊犯罪可行模式，以免因兩岸間跨區犯罪問題的無法處理或處理不當，導致兩岸地區人民日益密切的交流與感情受到傷害，進而危及兩岸關係的正常發展。放諸當前兩岸所面對關於內部安全的挑戰，兩岸地區政府若能經由理性溝通、摒除敵對心態，彼此以和平方式進行

協商，並研擬兩岸共同打擊犯罪可行模式，由對區際刑事司法認知的共識，及既有兩岸「司法互助協議」與多次「江陳會談」之商議結果切入，相信必能從良性互動中建立互信原則，這不僅是兩岸地區人民的福祉，更可作為務實推動兩岸「互信機制」之基礎。

(三)兩岸共同打擊犯罪之踐行，可由非官方交流模式進入官方交流模式階段，期能發揮 1+1 大於 2 之綜效功能。

- 1、自兩岸簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」後，對於以往面對跨境犯罪的偵辦，而受限於罪犯逃逸至大陸地區，或罪證因在對方領域故無法取得等因素，雙方除可依協議規範進行犯罪情資交換、人員遣返外，必要時也可以採取必要的合作方式，使分散在兩地的犯罪活動一舉成擒。相信協議所置制度化的遣返機制將更為順暢，從根本阻絕罪犯潛逃藏匿，使公權力得以伸張，社會正義得以落實。跨境打擊犯罪，需要重要之「夥伴合作」、「互賴互利」、「協力」等精神，協力之基礎建立於以共識為導向之對話，尤其面對多元之政治關係以及複雜之兩岸利益，相互之間充分之協商與溝通實不可或缺。為了能夠達成相互合作的綜效、降低本位主義及兩岸利益之阻礙，跨境犯罪治理應強調同心協力、互助合作，以協商溝通的方式為手段，藉由協商過程磨合參與者彼此的偏好，經由溝通找出可以調整的空間，以創造合作的平台，趨向共同的利益與目標。綜效

意指「 $1+1 > 2$ 」的效果，即整體價值將大於個體價值的總和。若就兩岸共同打擊犯罪而言，惟有當參與者能夠互利，以合作增加彼此的能力及獲益，跨境打擊犯罪才有存在的空間以及意願。

- 2、本院請大陸委員會到院說明略以：「持續強化聯繫協調機制。因本協議皆涉雙方相關機關權責（陸方公、檢、法、司；我方司法院、法務部、移民署、警政署及調查局等），故參考我國對外的司法互助模式，協調法務部作為本協議之聯繫主體，並協調該部建立聯繫協調會報，其分別於 2010 年 1、8、11 月及 2011 年 3 月召開 4 次聯繫協調會報，邀集相關機關研商解決協議衍生相關問題，未來更需持續積極進行內部聯繫溝通，以落實協議互助事項。推動協議業務機關交流事項。為利增進雙方相關機關彼此瞭解及對法律體制等認識，大陸委員會自協議簽署後，透過兩岸兩會協助，推動籌組年度之司法交流參訪團，不僅有助於兩岸業務主管機關進行業務溝通、司法交流，也促使各機關依協議規範進行業務交流，迄今已達 87 次，未來亦將賡續辦理相關事宜。協議成效與檢討。過去對於協議衍生的問題，利用江陳會談場合或機關業務交流等機會，進行協議成效檢討，今年更將推動在兩會架構下安排協議的執行成效檢討機制，期能讓協議衍生的問題，在制度化協處機制下逐步獲得解決。」足徵兩岸共同打擊犯罪業從過去透過海基、海協兩會

協商之程序，逐步進入正式官方接觸之程序。

3、經查，為有效打擊犯罪，對於犯罪資訊及的提供貴在及時及迅速，為能即時提供犯罪情報資訊，設立有效及快速對口單位，有利於處理兩岸有關犯罪情報資料，遇有案即可充分利用此一管道提供正確情報資訊，掌握時效確實執行兩岸共同打擊犯罪事宜，此一對口單位，允應朝下列幾個方式進行：

- (1) 兩岸打擊犯罪事宜：以內政部警政署刑事警察局或由該局會同海基會編組專責小組，與中共公安部刑事局或該局會同海協會作為兩岸四地之「對口單位」，大陸沿海地區則指定各省公安廳刑警總隊（刑偵局）為配合單位，進行各項情資交流與共同打擊兩岸間之犯罪行為。
- (2) 個案立即反應：對於案情特殊或重大之案件，除立即反應聯繫外，應主動協調相關單位，整合情資，做好每一個具體個案，累積雙方互惠合作意願，建立處理模式，以奠定雙方互信的基礎，以避免彼此缺乏聯繫管道，在案件偵查上互為死角的現象。
- (3) 加強兩岸執法人員交流：由於目前兩岸之政治環境紛歧，助長不法之徒僥倖心態，致使中國大陸成為我國黑槍、毒品之主要來源地，以及汽、機車之主要銷贓地，更是各類通緝要犯逃匿、隱藏之溫床，為建立打擊犯罪之共識，兩岸執法人員應定期交流，交換各項情資以有利於犯罪之防制。

- (4) 定期舉辦學術交流及建立常態性互訪機制：
各式犯罪日趨專業化、國際化與複雜多樣，各司法警察機關除應加強專責、專組、專業人力，先期建立檔案及犯罪系統分析，並運用科技偵查、通訊監察及密集行動蒐證等作外，為加強兩岸犯罪防制經驗交流，交換偵查犯罪情資，在現行法令規定及大陸能配合之條件下，透過官方正式管道，由執法人員組成參訪團，或舉辦學術研討會，與大陸公安機關交誼、座談暨邀請該機關派員來台參訪，藉由內政部警政署刑事警察局與大陸公安部刑事局或沿海公安廳刑警總隊負責人員交流，在對等、互惠原則下，逐步擴大兩岸共同打擊犯罪之實效，進而研商回饋機制，我方內政部警政署署長王卓鈞、檢察總長黃世銘均於本（2011）年正式前往陸方研商與會晤兩岸共同打擊犯罪之事宜，確定兩岸共同打擊犯罪為當前重要課題，兩岸執法人員也加深了雙方的情感交流與互信，建立未來兩岸間共同打擊犯罪之深厚基礎。
- (5) 組織間溝通窗口高層化：兩岸共同打擊犯罪之溝通管道允由治安或檢察高層擔綱，共同打擊犯罪組織中，地位越高者越容易成為組織間的溝通者，因其往往握有決定性的決策權力，可逕與陸方協商而無礙。
- (6) 溝通協調人員的專業化：友善之溝通意願以及良好的溝通技巧，能使兩組織在對於合

作事務之目標或執行方式意見有所出入時，降低衝突發生的機會。兩岸跨境犯罪之協議管轄，固可提供兩岸雙方解決管轄衝突之窘境。但為提昇預期之成效，除了前述建立互信機制之保證外，至少仍須建立一種適應協議管轄需要的協調機制與之相配套。具體之作法，可以現有國際刑警組織的聯繫機制，分別設立打擊兩岸跨境犯罪聯絡辦公室，作為聯繫協調的平台。其運作方式，則採全天候熱線通聯手段，隨時接受對方通報進行協商。如果問題仍不能妥善解決，則可約定直接會商，甚至合作有一定成效之後，將協議管轄經驗，作成書面簽訂協議，納入法制的軌道。

(7) 表達善意之非形式化：非刻意的表達善意，建立雙方組織和諧的共事氣氛；從兩岸四地已經進行之各次聯手打擊跨境犯罪活動的實踐來看，本來就應該從非政治面之層次考慮，跳脫「國家安全」思考，改以「社會治安」角度出發，才能在降低社會治安成本下，達到互信互助之穩固基礎。因此，我政府未來應積極致力於建構「兩岸共同打擊犯罪」協調合作機制，有效打擊犯罪維護社會治安。

4、次查，本院前經諮詢相關學者表示：「陸委會主要工作還是協調，沒有監督功能，目前聯繫協調會報每三個月（即每季）舉辦一次，將相關機關的意見，或由陸方所獲得的資訊彙整，

而法務部已訂有聯繫的相關規定：『檢察機關辦理海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助相關作業規定彙編』。事實上在協議簽署前，大多就是透過民間交流方式辦理，處理問題層面當然發揮了相當功能，不過有些問題還是由官方與官方直接面對面處理比較妥當。其實協議還是有許多要再加強的部分，比方說罪贓移交、罪犯接返、通報部分。以受刑人遣返為例，我方在陸方服刑者約 1500 人，而陸方在我方服刑者約 30 幾人，許多人即表達希望返台服刑，而這就涉及到刑事司法管轄權及裁判承認的問題，如果我們重新審理，陸方就不願意遣返我方人犯。目前已有 200 多位在陸方的受刑人表達想要回台，但協議是規定三方同意，即我方、陸方及受刑人同意。協議簽署時，是建立在依照雙方各自法律的規定，亦即建立在不修法的架構下進行，然而當協議走到某一步的時候，就會涉及到各自國內法的配套問題。」「整個政治體制方面，是由陸委會、海基、海協會這樣，而兩岸共同打擊犯罪部分，則如上述所言，因此各警察機關涉及刑案部分，才是透過刑事警察局。在簽訂協議之後，應該是由陸委會來整合國境、海洋、警察，架構整個平台。現在都是透過民間的協會，現在各省市的公安廳，一批一批的過來參訪，然而我們還是透過刑事偵防協會，各刑事警察局都沒有編列預算，在協議之後，應該由官方與官方接觸」。

5、綜觀上述，建構「兩岸共同打擊犯罪」協調合

作機制，有利於維護兩岸人民的正當權益，及維持台灣和大陸社會治安秩序的穩定，並可保障人民的生命財產安全。兩岸人民也都盼望著兩岸的司法人員能夠攜手合作，積極踐行「刑事司法互助協議」來共同打擊跨境犯罪。因此，兩岸執政當局也能從人民之利益出發，把問題轉向，少一點政治意識對立，多投注一點心力在此問題的研究與解決，為兩岸人民正常的生活、成長和永續經營創造良好的環境。

(四)兩岸共同打擊犯罪有關操之在我之若干行政困境，亟需改善流程與檢討重視。

- 1、按兩岸社會交流成效之良窳，主要繫於交流網絡的結構與相互信任的建立，而「網絡」與「信任」這兩項重要的社會交流評估指標，也是兩岸營造共同利益的基礎。就交流網絡而言，兩岸經過近 20 年的交流互動，儘管兩岸的政治氛圍仍然時緊時弛，但雙方交流人員卻絡繹不絕於途，早已形成一個綿密的交流網絡。然而，交流網絡的數量雖然增加了，但交流網絡的質量卻出現較大的落差，無論是交流區域、對象、管道或時間，明顯都出現集中化、淺碟化的趨勢，顯然社會交流網絡在全面性、深度性的紮根功能，仍有相當努力之空間。
- 2、經查，由於兩岸司法制度的差異，特別是兩岸刑事法律制度在罪與非罪、死刑制度、量刑制度、證據制度、證人保護等諸多方面存在差異（或衝突），加上司法權配置的不同，導致兩岸在執行協議時遇到制度性障礙，不利於保障

海峽兩岸人民權益和維護兩岸交流秩序。例如，由於司法權配置的不同，使得我方警政機關透過陸方公安機關所取得之證據，面臨無效之危險。

- 3、本院請內政部警政署刑事警察局到院說明目前兩岸共同打擊犯罪之窒礙難行事項，該局陳以：「我方已將協緝遣返潛逃大陸之重大刑事與經濟通緝要犯，列為當前重點工作，促請陸方重視並協助辦理，原則上雙方同意持續加強交換犯罪情資，共同推動辦理。惟陸方認為少數特殊個案存有歷史環境因素，仍待雙方持續研商協調。目前兩岸警方共同打擊犯罪聯繫管道，均需透過陸方業務聯繫窗口傳遞相關資料，未能立即交予實際偵查單位協查偵辦，加以大陸幅員遼闊，協調聯繫不易，導致洽請協（查）緝資料，無法迅速即時獲得回復，協調聯繫管道有待強化，以提升速度與效率。」我方治安機關對陸方時效及溝通管道頗有微詞。
- 4、又查，陸方公安部所發表之文獻亦指出：「目前兩岸警方仍未完全建立官方直接聯絡渠道；兩岸警方8個聯絡渠道中，只有少數渠道有與台灣警方直接聯絡渠道，導致有些案件的基本資料、犯罪事實蒐集和回復時間難以掌握，延誤破案時機。在司法互助直接溝通渠道方面存在溝通層級太高的問題。就檢察系統而言，大陸為最高人民檢察院，台灣方面卻敲定為『法務部』，刑事是台警政署刑事警察局負責，經濟犯方面是『法務部調查局』負責，如果合作

權限不逐漸下放將不利於及時有效打擊犯罪和完成好互助事項。」仍證諸陸方亦面臨相同困境。

- 5、另查，兩岸在互為調查取證程序中手續步驟尚屬繁瑣；現階段依據協議規定，由我方請求陸方司法機關協助調查取證的事項，在啟動兩岸司法互助之手續上與程序上較為複雜：首先是我方司法機關提交至海基會，然後由海基會與陸方海協會商定；接著海協會轉交陸方司法機關進行協助調查取證；辦妥後，再依順序層層回復。這就造成兩岸之民事訴訟程序變得異常繁複、冗長，以一個離婚案為例，原本兩個月可以解決，現在耗時半年依舊糾纏不清。
- 6、本院諮詢學者稱以：「法務部作為聯繫窗口的地位，近來也發現單一窗口窒礙難行的情形，因此法務部在 2010 年 9 月 7 日決定一次授權，法務部仍維持窗口地位，但相關犯罪偵防機關可以併軌與大陸機關逕行聯繫。我方也向陸方反映單一窗口的缺點，因此陸方亦已經增列開通省市層級的窗口，這樣才能掌握辦案時效。另外是在協議簽署前就存在許多協調管道，如果完全採取單一窗口，則那些既存的協調管道可能會被迫取消。」
- 7、綜上，我政府允就強化兩岸警務高層會晤參訪與實務交流合作機制加強改善，持續加強兩岸警方高層參訪交流，研商雙方合作策略，落實打擊跨境犯罪效能。為加強兩岸警方實務交流合作，將共同推展刑事鑑識、刑事科技、法制

交流、業務培訓之經驗分享與基層實務交流。另在增設辦案聯繫窗口，加強打擊跨境犯罪效能與時效上求取進步，兩岸警方在既有聯繫管道外，並增設公安部刑偵局、禁毒局、上海市、江蘇省、廣東省、福建省、浙江省、廈門市等 8 個辦案聯繫窗口，未來允應再行全面開展增列與陸方之聯絡渠道，以提升共同打擊犯罪之效能與效率。

(五)兩岸共同打擊犯罪業具相當成效與規模，兩岸治安機關之間交流活動，如能更有秩序地推動，則對兩岸關係之長遠發展，將更具正面意義與價值。

1、按 2009 年 4 月簽訂「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」後，距今已近 3 年，隨著兩岸共同打擊犯罪機制之完善，司法互助之日趨緊密，具有指標性之要犯陸續被遣返回台，被判刑人移管實現突破，2011 年我方警政署署長、檢察總長赴大陸訪問，我方警政機關首次協助緝捕並遣返陸方犯罪嫌疑人，均在在說明兩岸各合作領域已經全面展開落實，司法合作水平穩步提升。惟目前仍存在一些不可忽視之問題，影響著兩岸共同打擊犯罪及司法互助進一步深化，急需兩岸共同努力解決，並在合作打擊犯罪之力度上多所增加。

2、在兩岸共同打擊犯罪具體績效上，可臚列如下：

(1)資訊共享遣返要犯：自「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」2009 年 6 月 25 日生

效以來，在兩岸司法部門的共同努力下，各領域合作正在全面展開，並取得一系列顯著成果。據查，我方因案潛逃人員，包括社會矚目之花蓮高分院前法官張○龍、被列為台灣頭號槍擊案要犯陳○志、前立委郭○才、彰化縣前議長白○森、重大經濟罪犯的劉○齊及楊○華，以及重大通緝刑事要犯張○周等人。其中，江蘇省公安廳於 2010 年 4 月 15 日將我方通緝犯吳○龍移交返，這是協議簽訂以來兩岸警方首次以空中直航方式遣返台灣通緝犯；台南地方法院前法官李○穎 2010 年 10 月 28 日被押回台灣歸案，這是第一個自大陸押解回台之涉案前法官；台灣高等法院花蓮分院前法官張○龍同年 11 月 13 日自大陸被押解回台，成為第二個被遣返之涉案前法官；逃亡大陸多年之前立委郭○才一直是我方警政機關所緝拿之主要貪污罪犯，同年 11 月 24 日也經遣返回台，這是兩岸落實協議後之重大指標性案件；曾被國際刑警組織列為亞洲五大槍擊要犯、台灣十大槍擊要犯之首陳○志，亦於 2010 年 12 月 15 日從澳門被遣返回台，為兩岸共同打擊犯罪的模式再次注入一劑強心劑。據悉，逃到大陸具有指標性的台灣通緝犯，目前還有前東帝士集團總裁陳○豪、前高雄市議長朱○雄、涉及廣三案的曾○仁等人，相信在兩岸共同努力下，不久將可獲得實質進

展。而有關受刑罪犯接返部分也實現了零的突破，依該協議第 11 條規定：「海峽兩岸同意基於人道、互惠原則，在雙方及受判決人均同意之情況下，接返在他方服刑之受判決人」。在家屬向法務部提出罪犯接返請求後，基於人道主義，我方正式請陸方福建省警方於 2010 年 4 月 21 日，將原應在大陸服刑、身患重病之我方罪犯馮○信移送回台執行。同時，經兩岸主管部門協商，陸方福建省公安機關於 2010 年 11 月 10 日透過台北至福州直航班機，押回潛逃台灣之大陸犯罪嫌疑人錢○南。這是自協議簽訂以來，我方警政機關首次應大陸公安部門之要求，協助緝捕並遣返大陸犯罪嫌疑人。

- (2) 聯手懲治跨境詐欺：協議生效後，兩岸治安機關合作關係越來越密切，我方警政機關與陸方公安部門合作權限逐漸下放，兩岸共同打擊犯罪之力道明顯增強，取得很好之績效與成果。據法務部計，自協議簽訂至 2010 年底之一年多來，兩岸共同合作打擊最受民眾痛恨之詐騙集團，逮捕人數高達 5000 餘人，其中包括 25 起重大跨境詐欺犯罪案，逮捕嫌犯 1354 人，使得我方在 2010 年發生之詐騙案件，較 2009 年同期減少約 1 萬件，詐欺案件發生率下降超過 20%，財物損失下降 40%。2010 年 4 月份，兩岸警方透過協議聯絡機制，分別在大

陸福建、江蘇、湖北以及我方台中、台南、高雄等地同步收網，破獲跨境詐騙集團利用網路洗錢案，逮捕台灣地區犯罪嫌疑人 22 人、大陸地區犯罪嫌疑人 10 人；2010 年 6 月份，兩岸警方同步啟動「1011」反詐騙項目行動，同步展開搜索，大陸警方掃蕩 20 多個省市、數百個據點，台灣警方掃蕩 12 縣 57 個據點，共計逮捕 158 名嫌犯；特別是 2010 年 8 月 25 日，兩岸警方聯手摧毀大型跨境電信詐騙網路群，抓獲犯罪嫌疑人 500 多名。

- 3、次查，兩岸的社會交流活動如果能更有秩序地推動，則對兩岸關係的長遠發展，將更具正面性的意義與價值。就當前兩岸交流的層面來看，兩岸當局應全力促進兩岸的良性互動、建立雙方正常化關係，並以全球化對位式的辯證思維，發展出一種既能順應全球化的時代需求，且又能符合兩岸共同利益的交流新機制。整體而言，兩岸當局有責任提供一個更健全、更有秩序的交流環境，讓兩岸民眾得以共同分享彼此的生活經驗，並促進雙方更進一步地相互了解。
- 4、綜上，兩岸共同打擊犯罪業具相當成效與模式，兩岸治安機關之間交流活動，如能更有秩序地推動，則對兩岸關係之長遠發展，將更具正面意義與價值。

本調查研究報告提報本院內政及少數民族委員會審議通過後，函請總統府、行政院參酌，並送大陸委員會、內政部、內政部警政署、內政部入出國及移民署、法務部、法務部調查局、行政院海岸巡防署研究見復。

調查研究委員：余騰芳

馬以工

葉耀鵬

杜善良

馬秀如

中華民國 100 年 11 月 7 日
附件：本院 2011 年 2 月 25 日院台調壹字第 10008000660
號、100 年 4 月 1 日院台調壹字第 10008308030 號
等函暨相關案卷 3 宗。

參考書目

- Finkelstein, L. S. (1995) , What is Global Governance. *Global Governance*, Vol.1, No.3, pp367-372.
- Grootaert, C. and van Bastelaer, T. (2002) , *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, RO. And J. S. Nye (1987) , Power and Inter dependence Revisited.” *International Organization* 41 (4) :724-753.
- Krasner, S. D. (1983) , *International regimes*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Krishna, A. (2002) , Enhancing Political Participation in Democracies: What is the Role of Social Capital? *Comparative Political Studies*, Vol.35, No.4, May.
- Lake, D. A. (1999) , *Global Governance: A Relational Contracting Approach*. In A. Prakash and J. A. Hart, *Globalization and Governance*. New York: Routledge.
- North, D. C. (1990) , *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. and T. K. Ahn (2003) , *Foundations of Social Capital* Massachusetts. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Ostrom, E. (1986) , An Agenda in the Study of Institutions. *Public Choice*, 48:3-25.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000) , *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan. Pierre, J. and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan.
- Prakash, A. and J. A. Hart (1999) , *Globalization and Governance*. London: Routledge.

- Putnam, Robert D. (1993) , Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1995) , Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. Political Science and Politics, Vol.28, No.4, December.
- Rosenau, J. N. and E. Czempiel (1992) , Governance Without Government: Order and Change In World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1995) , Governance in the Twenty-first Century. Global Governance, Vol.1, winter.
- Smouts, Marie-Claude (1998) , The Proper use of Governance in International Relations. International Social Science Journal, No.155.
- Stoker, G. (1998) , Governance as a Theory: Five propositions. International Social Science Journal 155.
- The Commission on Global Governance (1995) , Our Global Neighbourhood. Oxford: Oxford University Press.
- Wapner, P. (1996) , Environmental activism and world civic politics. Albany, New York: SUNY Press.
- Wapner, P. (2002) , Horizontal politics: Transnational Environmental Activism and Global Cultural Change. Global Environmental Politics 2 (2) .
- Young, O. R. (1997) , Global Governance: Drawing insights from the environmental experience. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

大陸國務院新聞辦公室（1993），台灣問題與中國的統一。新華網，Website:

2011/03/02。

中共中央統戰部網（1979），中共中央批轉全國統戰工作會議文件《新的歷史時期統一戰線的方針和任務》的通知。

Website: ,

Website:

, visited 2011/03/02。

王志文（1996），論國際與區際民事司法協助。華岡法粹第24期，台北：中國文化大學法律系。

王拓（2002），兩岸直航仍需談判解決。中國時報2002年11月1日，台北：中國時報，website:

2011/03/07。

江澤民（1995），為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥。新華網，Website:

2011/03/02。

江澤民（2002），在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告，新華網，Website:

2011/03/02。

江澤民（2006），國際形勢和軍事戰略方針。江澤明文選第1卷，大陸北京：人民出版社。

宋泓均（2009），構建兩岸四地反洗錢合作機制的探討。收錄於「第四屆海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會論文集」（下冊），主辦單位：中央警察大學，舉辦日期：2009年12月15-16日。

李河清（2001），環境外交與氣候議題談判—以京都議定書為例。國家政策論壇第1卷第9期，website:

2011/03/02。

- 李啟明（1991），孫子兵法與現代戰略。台北：黎明文化。
- 李惠斌、楊雪冬主編（2000），社會資本與社會發展。大陸北京：社會科學文獻出版社。
- 沈道震等（2001），兩岸合作共同打擊犯罪之可行模式之評估與分析。台北：財團法人兩岸遠景交流基金會。
- 周密（2000），論跨境犯罪及其控制策略。江蘇公安專科學校學報第14卷第4期。
- 林山田（1982），犯罪問題與刑事司法。台北：台灣商務印書館。
- 林山田、林東茂（2001），犯罪學。台北：三民書局。
- 林志勇（2003），從法制面論兩岸海盜犯罪及其防制。基隆：台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 林德華（2009），海峽兩岸共同打擊跨境詐欺犯罪對策探討。收錄「第四屆海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會論文集」（上冊），主辦單位：中央警察大學，舉辦日期：2009年12月15-16日。
- 姚同發（2006），從和平統一到和平發展的跨越。大陸北京：第15屆海峽兩岸關係學術研討會論文。
- 胡祖慶譯（Waltz,K.N.原著），國際政治體系理論解析。台北：五南。
- 胡錦濤（2003），新形勢下對台工作的四點意見，新華網，
website:
[http://www.xinhuanet.com/2003-03/26/content_100000.htm](#)，
visited 2011/03/02。
- 胡錦濤（2005），新形勢下發展兩岸關係四點意見，新華網，
website:
[http://www.xinhuanet.com/2005-03-26/content_100000.htm](#)，
visited 2011/03/02。
- 恩格斯（2004），自然辯證法。中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局編，馬克思恩格斯選集第4卷。大陸北京：

人民出版社。

馬進保（2003），中國區際刑事司法協助論綱。甘肅政法學院學報2003年第3期。

張亞中（1998），兩岸主權論。台北：生智文化。

張忠龍（2002），海峽兩岸犯罪問題之研究—以打擊毒品犯罪為例。台北：淡江大學大陸問題研究所碩士論文。

張承宗主編（1989），統一戰線工作應用手冊。大陸上海：上海人民出版社。

張沱生（2006），中美安全關係變化與發展。環球在線，website:

，visited 2011/03/02。

曹國維編譯（2002），布江會前中國大陸盼改善軍事關係。聯合報2002年9月17日第13版，台北：聯合報。

許福生（2009），兩岸共同打擊有組織犯罪問題與對策之探討。收錄「第四屆海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會論文集」（上冊），主辦單位：中央警察大學，舉辦日期：2009年12月15-16日。

陳正雲、孫麗波譯（Andre Bossard原著）（1997），跨國犯罪與刑法。大陸北京：中國檢察出版社。

陳牧民（2004），聯合報·當主體性遇到國際現實，2004年9月30日，A15版。

陳重成（2006），全球視野下文化疆域的變與常：兼論當代中國社會的重構，遠景基金會季刊第7卷第4期，台北：遠景基金會。

陳偉華（2001），主權與戰爭：兩岸關係的轉捩點。遠景季刊第2卷第3期，台北：海峽兩岸遠景交流基金會。

陳國霖（1995），華人幫派。台北：巨流圖書公司。

陳台光（2007），兩岸跨境犯罪及其罪犯遣返之研究。基隆：台

灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

景杉主編（1991），中國共產黨大辭典。大陸北京：中國國際廣播出版社。

華英惠（2002），黃演鈔：台灣有被邊陲化危機。聯合報2002年8月31日第13版，台北：聯合報。

鈕先鍾（1999），21世紀的戰略前瞻。台北：麥田出版社。

新華網（2003）兩岸「三通」概述。
website:

2011/03/02。

新華網（2011）一個中國原則的基本意涵。
Website:

2011/03/02。

葉祐逸（2007），當前海峽兩岸跨境犯罪類型化之探討。載於展望與探索第5卷第8期。。

葛永光（2002），一邊一國衝擊美中台三角關係。中央日報2002年8月7日第3版，台北：中央日報。

董安琪譯（Mancur Olson 著），集體行動的邏輯（The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group）
。台北：遠流出版。

賈慶林（2005），遏制台獨，爭取和平統一。新華網，
website:

，visited 2011/03/02。

廖增昫（1994），兩岸刑事司法協助研討。法學研究第91期，台中：東海大學法律系。

維基百科（2011），一個中國。Website:
，visited 2011/03/02。

趙秉志、錢毅、赫興旺（1996），跨國跨地區犯罪的懲治與防範

。大陸北京：中國方正出版社。

劉嶽承（2002），由國際刑事司法互助理論探討涉及兩岸刑事司法案件之實踐。基隆：台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

蔡庭榕（2009），兩岸共同打擊人口販運問題之研究。收錄「第四屆海峽兩岸暨香港、澳門警學研討會論文集」（下冊），主辦單位：中央警察大學，舉辦日期：2009年12月15-16日。

蔡傑、婁超（2006），海峽兩岸刑事司法協助問題再研究。福建公安高等專科學校學報2006年第1期。

蔡墩銘（2007），刑法總論。台北：台灣商務印書館。

鄧小平（1993），和平和發展是當代世界的兩大問題。鄧小平文選第三卷。大陸北京：人民出版社。

鄧基聯、王勇（2002），區際刑事司法協助的幾個問題。載於何超明、趙秉志主編《區際刑事司法協助研究》，澳門：澳門特別行政區檢察院、澳門檢察律政學會。

閻敏才（2002），區際刑事司法協助規範化若干問題探討。載於何超明、趙秉志主編《區際刑事司法協助研究》，澳門：澳門特別行政區檢察院、澳門檢察律政學會。

應添富（2003），略談海峽兩岸刑事司法協助。廣西政法管理幹部學院學報第18卷第S1期。

謝立功（2002），跨境犯罪偵查之理論與實務。桃園：中央警察大學。

謝立功（2004），兩岸跨境犯罪及其對策。刑事政策與犯罪研究論文集（七），台北：法務部。

嚴震生（2004），聯合報·多言的台灣寡言的芬蘭，2004年9月30日，A15版。

蘇俊雄（1995），國內地區間刑法適用之問題-分裂國家之刑法

適用理論。刑事法雜誌第 39 卷第 5 期，台北：向陽公益基金會。

柒、附錄

一、2011年4月11日諮詢會議紀錄

時間：2011年4月11日（星期一）14時30分

地點：監察院4樓第4會議室

出席委員：余委員騰芳、馬委員以工、葉委員耀鵬、杜委員善良、洪委員德旋

出席人員：新北市政府副市長侯友宜、調查局副局長王福林、中央警察大學校長謝秀能、中央警察大學所長許福生

主席：余委員騰芳

余委員騰芳：

今天感謝各位專家來參加今天的諮詢會議，希望能藉助各位的經驗與專業，使專案調查研究更為充實。是不是先請各位逐一發言再座談，先請侯副市長先發言。

侯副市長友宜：

感謝委員對兩岸共同打擊犯罪議題的關注，兩岸共同打擊犯罪有其歷史淵源，它是從刑事工作組織開始運作起。因為在遣返偷渡客時，造成人民的死亡，故1990年兩岸簽署了金門協議。而在簽署之前，是透過漁船接駁的方式將人犯遣送，而簽署了金門協議才有這樣的運作方式。這只及於人犯的遣返。第一次觸及打擊犯罪議題是1994年，該年發生了千島湖事件，該次是兩岸公安第一次會面。那時海基、海協溝通的結果，是我們的公安（也就是警察）可以到對岸共同瞭解案情。當時我是刑事警察局的隊長，與鑑識科科長翁景惠、民間的律師一同過去。當時對方派的是公安警察部的一個處長，也派了浙江公安廳的副廳長，還有浙江的刑警大隊長，所以兩岸第一次刑事合作是從那次開始。兩岸有很多差異，比方說司法制度、辦案過程很不一樣，我們這裡是檢察官指揮，對岸則是公安主導。其次，他們會先押人再辦案，跟我們早期的違警罰法相類。第三，他們刑事鑑識的能力有限，所以他們辦案沒有封鎖現場的觀念，沒有採證的觀念。從1994年接觸之後，他們對於共同打擊犯罪的方向是沒有疑問的，不需要太多政治議題。不過從這次之後到我擔任刑事局副局長這段時間，僅止於個案的聯繫，並僅於遣返，也就是福建沿海幾個

城市個案與刑事局聯絡。然而一聯絡，對方也不跟我們講，所以 1994 年至 2009 年，至我擔任副局長三年，也就是到 2001 年這段期間，只有資料的傳遞，沒有交流，對方不跟我們說明辦案結果，也不提供協助。而這段時間台灣許多要犯跑過去，就是在這段期間。

一直到我擔任桃園縣警察局局長，那時電信詐騙案興起，台灣人到大陸去，對台灣人從事詐騙。這時我們請求他們協助捉人，他們不配合。我擔任刑事警察局局長時，剛好我當年接觸的人，也擔任公安的長官，因此可以直接進行對話。他們當時是說中央警察不會與我們接觸，但廣東、福建與澳門可以設立窗口。因為澳門是兩岸三地中比較開放的，而且離廣東近，比金門方便，因此當時許多幫派份子都是透過澳門遣返回來的。這固然比起過去快很多，但對岸還是不幫忙捉拿人犯。另一方面是綁架案，綁架案要同時啟動，有時候我們的人在大陸被綁，然後錢匯到大陸去，而有時是人在台灣被綁，而錢匯到大陸。針對這樣情形，我跟對岸的刑事局長溝通，請求對方將詐騙的電信切掉，其次是綁架案要同步處理。對方同意切斷電信，這一部分是因為大陸本身電信也發達起來，詐騙集團轉過來騙大陸人，另外有些詐騙的延伸案件，他們不會處理，於是我們派基層的同仁去廣東教他們辦案。後來沿海地區的綁架案也有同步進行，綁架案大幅減少，破案率也高。

我記得民進黨在選舉的末期，列了十大經濟要犯，比方說陳由豪等。我列了二個刑事要犯給他，後來有捉回來，而我問他們陳由豪、伍澤元在那裡，你們知道，可是他們說涉及到政治議題，不予協助。這樣雖然有成效，但個案辦理很累，我建議建立窗口，於是在 2005 年時，他們派公安部港澳台辦公室副主任與我們接觸，後來我們要捉什麼人就傳名單，並認筆跡，對方亦相同方式辦理。這樣的運作方式，到我擔任署長時都沒有問題，雖然兩岸當時氣氛不好，但合作上順利，只是在電信詐欺上，他們科技還不足。

至我擔任警大校長時，兩岸刑事合作已相當成熟，2009 年兩岸四地警察學術交流時，輪到由台北主辦，那次是由警大與警政署合辦，對方來了六十幾個公安廳副廳長，辦得很成功。那次他們有派一位退休的公安部副部長，

也就是中國警察協會的主席。這其中需要跟委員特別報告的是，刑事偵防協會盧毓鈞擔任很重要的角色，兩岸共同打擊犯罪能走這麼快，要感謝他。因為該協會在我擔任刑事局副局長有些事無法做的，該協會都全力幫忙。該協會與中國警察協會合作密切，因此與歷任公安部副部長很熟。這是民間團體幫我們非常多的部分。在 2009 年之後，合作更為透明，於是我向王鋼建議，以後學術歸學術，實務歸實務，不用再學術包裹實務。從早期的歷史沿革到現在檯面運作，所以協議的簽署是建立在早期運作上的深耕，簽署之後當然還有小問題，但至少全部檯面化，並且有調查局、海巡署的參與。因此兩岸共同打擊犯罪，從過去發展到現在大致如上說明，運作上沒有什麼問題。

余委員騰芳：

謝謝侯副市長的說明。現在請王副局長發言。

王副局長福林：

各位委員及在座先進，今天報告的是簽署之後本局的作為，從簽署之後，本局接觸的範圍是蠻廣泛的，包括四個部分：公安、檢察、法院、司法。本局是以公安與檢察二大體系為主軸，法院與司法為輔。不論是參訪或是共同打擊犯罪，都以這二個部分為主。

在推動實務方面，首先是情資的交換，其次案件的協查，第三是人犯的遣返，還有案件的共同偵辦，就這四大部分。未來要策進的方向，誠如侯副市長剛才提到的，他們刑事科學部分有待加強，以及反貪的系統。而因為共同打擊犯罪對大陸而言，是以公安為主軸，因為公安的職責是預防、偵查違法犯罪活動，而且公安人民警察依法可以執行搜索、拘留或逮捕或其他強制措施。而我們的警察主要是線索的發掘與調查，其他權限則由法院來做，兩岸司法制度不太一樣。

公安系統的維安層面，包括國安、治安、刑偵及管理。公安下面有 27 個局，我們比較常接觸的是經濟犯罪偵查局（經偵局）、刑偵局（第 5 局）、第 21 局緝毒局、邊防管理局、出入境管理局。在接觸的過程中，受到幾個單位的督導，第一個當然是法務部檢察司，其次是陸委會、海基會等。在互動的過程中，誠如侯副市長所言，警方的國安色彩比較低，而我們比較高。所以在互動過程中，我們是

相當審慎推動業務，畢竟局裡的業務，除了國家安全之外，還有重大案件偵辦。因此目前我們主要是與對方的職能局作互動，並誠如侯副市長所言，共同打擊犯罪雖然有些尚待改善，但基本上成效頗為具體。共同打擊犯罪多年下來已成為共識，比方說毒品、經濟犯罪；如黑心食品、仿冒、電信網路詐欺、偽造貨幣，像上次與經偵局副局長談到，大陸現在慢慢也出現非法集資（違法吸金）、偽造人民幣、外幣的案件，因此除了職能局以外，我們也希望與地方省市的公安部門進行接觸，這樣有助於辦案的順利。我們希望逐步、逐案、逐項、逐層來解決兩岸共同打擊犯罪的問題，因為部分涉及到國安層次，故由本局經濟犯罪防制處為祕書單位。而鑑於兩岸犯罪的機動性很高，隱匿性也高，而偵辦性低（因為過去合作性低），不法利得高，因此我們現在在福建處與大陸地方的層次也做對口。

目前執行的成效分為幾個部分：互訪交流、合作偵辦、案件遣返、人犯接返。人犯已經在對岸被判刑定罪的，才叫接返。只有在調查取證方面，因為涉及到法律層面的不同，還有些狀況，比方說某些人犯的遣返，因為涉及到經濟、歷史、政治因素，所以未配合。未來兩岸共同打擊犯罪的工作，我們擬以三方面來加強，追緝遣返、緝毒案件與跨境情資的交換，需要更為密切，尤其是罪犯外逃。我們要提供罪犯藏匿的地點，接觸的人物等背景提供給我們，他們才比較能夠協助。此外也要加強與地方省縣、自治區的互動，像是洗錢防治，每個國家不一樣，我們是置於法務部，他們經偵局下面有洗錢防治處，但情資交換，是他們中央銀行下面的洗錢防治局及洗錢防治監測中心。增加互動的範圍，合作的能力比較大。

未來策進的方面有：一、拓展聯繫的管道（也就是增加省、縣地方層級的互動）；二、參與交流互訪，參與交流的確是相互溝通必要的方式；三、建立多邊的合作。像剛才侯副市長提到的，刑事偵防協會與中國警察協會所辦的警學研討會，最近要辦第 6 次的研討會，而這一次警政署、移民署、海巡署及調查局的副首長就擔任刑偵協會的榮譽副理事長，以如此方式建立多邊合作。以上就是本局對兩岸共同打擊及司法互助執行的狀況。

余委員騰芳：

謝謝王副局長的發言，現在請謝校長發言

謝校長秀能：

各位委員先進，2009年4月26日於南京協議江陳會時，簽署兩岸共同打擊及司法互助協議，在簽訂之前，就如侯副市長所言，主要是與公安部港澳台辦公室王鋼聯繫，但是在金門協議之後，兩岸共同打擊及司法互助的交流就比較頻繁，這可以分為三個部分，因為我是今年2月18日到警大，之前是在台北市，現在雖然簽署了南京協議，但全國各警察機關兩岸共同打擊，還是透過刑事警察局，由刑事警察局與大陸各公安部、廳聯繫。在前年（2009）年12月26日，台北市有位陳姓太太被騙了2800萬，他是24日匯了美金28萬到香港，剛好我們在發放防詐騙宣導單，陳太太看到自己情形，好像與宣導單內容相同，於是詢問女警，女警問他有沒有收據，陳太太說有，便協同去陳太太家看，結果發現是假的法院所給收據，陳太太才知受騙，可是錢已匯至香港，最後一筆還在空中，外勤單位一樣也是要透過刑事警察局，透過兩岸共同打擊犯罪機制，與香港聯繫，但因為香港連假，我們利用時間召開專案會議，在27日凌晨三點在德意志銀行將犯嫌逮捕，這就是透過兩岸共辦的成果。現在不管是綁架、重要刑事案件、詐騙，都可以運用這個機制，他們就會協助，不過各警察局是透過刑事警察局來聯繫。

第二點，我在警政署擔任副署長時，當時為舉辦聽障奧運，內政部長廖了以應立法委員質詢維安工作，要求我們參考大陸舉辦夏季奧運維安工作，於是2009年12月21日由我帶隊至大陸，當時已經簽南京協議了，所以行程是公開的，那次他們告訴我是職務最高進入他們公安部的。他們給我們作防恐維安的簡報，也開放水立方等等讓我們參觀，並參觀北京的特勤總隊。後來去上海公安部，當時他們在準備世博，不過他們也對世博的維安向我們介紹，這也是透過刑事局與大陸公安部聯絡，這是我擔任副署長的時候。

我現在在學校，學術交流的部分，像今年預定10月在香港二岸四地警學研討，去年是在蘇洲，前年是在台北。議題方面我們都很小心，不觸及政治部分，因此我們都有舉辦會前會，會前會就是在看有沒有觸及到政治的部分，

如果有，便會在會前會中拿掉。我當副署長期間，所舉辦的那次我沒辦法參加，但另有舉辦畫展，我送了畫去，這中間就有小動作，把我名稱改為台灣警政署副署長，他們過來時也會計較這個名稱。會面時以姓氏互稱，私底下無所不談，因為我們知道要異中求同，平等互惠。

我再補充一點，公安部下面有四所大學，一個是公安大學，一個是海警學院，瀋陽有刑事警察學院，還有武警學院，武警管邊防、消防與海防。這幾個大學是學術交流時會接觸到的學校。

余委員騰芳：

謝謝謝校長的發言。

杜委員善良：

在偽造貨幣、走私偷渡等跨境犯罪合作的效能，一般人認為還待加強，您認為？

侯副市長友宜：

主要是重大暴力犯罪，1988年我當刑事組長時，大陸送給我們二項大案，一個是海洛因 315 公斤，一個是黑心手槍。以現在來說，毒品、槍枝及重大暴力犯罪的合作、同步的掃蕩、綁架案同步偵辦都沒有問題，詐騙本來比較沒有共識，現在因為那邊覺得嚴重，所以現在也沒有問題。有幾項我認為面臨挑戰：一是地下金融，這一部分他們還沒有很了解；二是辦案科學模式比我們弱，法治面不夠強。另外他們暴力犯罪應接不暇、詐騙案又過於泛濫，而暴力犯罪衍生的枝節，他們很難處理，吸食毒品衍生下來比較輕的犯罪，他們就不會處理。第三，我們這裡屬於經濟的犯罪，他們也不處理，跑過去的人在那裡循規蹈矩，只要沒有特殊需求，他們就不處理。此外許多案件還是有政治操作的痕跡，類似這些案件是兩岸的盲點。

洪委員德旋：

出訪的行程中，會面的官員層級需要高一點，這樣比較能談出成果。

侯副市長友宜：

21 世紀基金會是審判體系那一環，如果是打擊犯罪，審判體系只是一環，真正掌權的，我認為是在公安部，因為不只審判體系，打擊犯罪也包括在內。因此如果是委員要過去，那孟部長一定要出來接見，他在人大中排第五或

第六。其實除了 21 世紀基金會外，也可以與刑事偵防協會合辦。

杜委員善良：

您剛才提到，目前是透過刑事警察局與大陸公安聯絡，但依據協議內容是由法務部為聯絡主體，是不是法務部還需要加強？

謝校長秀能：

整個政治體制方面，是由陸委會、海基、海協會這樣，而兩岸共同打擊犯罪部分，則如上述所言，因此各警察機關涉及刑案部分，才是透過刑事警察局。在簽訂協議之後，應該是由陸委會來整合國境、海洋、警察，架構整個平台。現在都是透過民間的協會，現在各省市的公安廳，一批一批的過來參訪，然而我們還是透過刑事偵防協會，各刑事警察局都沒有編列預算，我認為在協議之後，應該由官方與官方接觸，所以應由陸委會進行整合。

余委員騰芳：

你們在互動時行程都沒有公布？那我們這次出訪是要以監察委員身分抑或以民間身分？

馬委員以工：

還是不要公開好，因為這是專案調查研究，不是調查案。將來這個報告意見，可能建議可以公布，但是過程可能不適合上網。

許所長福生：

因為我同時在向陽基金會兼執行長，因此兩岸交流工作也有在做。2001 年原本由廖正豪部長要帶隊，後來由我帶隊去北京大學，那時有請對方安排一併參訪公安大學，同年 9 月其實警大就邀請對方進行交流。學術研討其實就是搭起兩岸互動很重要的橋樑，當時在邀請王署長時，先前也鋪了很多路，不過要以公部門身分對談可能有困難。以警大來說，因為各大學都是在教育部下，只有警大是在內政部下，因此警大也以內政部智庫自許，警大長期辦理兩岸交流工作，可說是相當成功，去年就已經規劃今年一系列的交流互動，像下個月武警學校就要來。像在去年工作會報中，侯校長就指示：尊嚴為第一，專業為第二。其實共同打擊犯罪都是為了司法互助作包裝，因為人犯捉拿回來是為了要定罪。

目前由法務部當窗口，每個月都有彙整，我看大多是我方有求於陸方居多，然而有慢慢在轉變，像是陸客自由行就是一個變數，所以未來陸方對我方的要求也會提高，所以合作不能一廂情願。在電信詐騙方面，因為陸方也有需求，所以目前合作相當契合。不過在毒品方面，對岸習慣與我方警方合作，不習慣與調查局合作，而現在既有的單一窗口模式，也是搭配授權機制，所以要多元發展，在此情況下，有一個問題，即交流秩序，因為各單位爭取績效的關係。

我上次有建議陸委會進行統整，不過他們答覆說實際執行面不是他們權責，目前有聯繫會報機制，我是認為應該拉到行政院層級，甚至國安層級，因為這些犯嫌也很聰明，現在跨到第三地。以協議為例，香港與澳門也不在其範圍中，而我們是不是該與香港與澳門簽署類似協議？這又涉及到國家與地方的尊嚴問題，因此牽扯到司法互助，就涉及到主權的問題，因此我認為民間在這個部分還是很重要，警大在這個部分方向很正確，因為學術最沒有爭議，在我兼系主任之後，我也安排了兩岸比較的課程。向來均建議建立資料共享平台，但目前仍僅止於個案，不過我認為設立聯絡官是一個突破的方式。其次是決策平台部分，法務部每個月會彙整，但能否將窗口下放或是彙整完後，透過海基、海協再修正協議。最後要補充，謝校長常畫三角形，最底層是教育訓練，像是老師互換或學生交流。第二部分就是執法，像現在的互助協議就是第二部分。最上面的司法，我們對應的是法務部，他們是公安部。這部分就很不一樣，因為在我們這裡，檢察官是偵查主體，然而他們是公安。所以未來的建議或許可以分階段進行。

馬委員以工：

謝謝各位，因為本案是專案調查研究，將來是提供政府建言，因此像剛才提到法務部與公安的差異，或許就是我們可以著力的地方。

余委員騰芳：

感謝各位的出席與寶貴意見。

散會：下午 5 時

二、2011年6月21日諮詢會議紀錄

時間：2011年6月21日（星期二）09時30分

地點：監察院4樓第2會議室

出席委員：余委員騰芳、馬委員以工、葉委員耀鵬、杜委員善良、洪委員德旋、馬委員秀如

出席人員：中央警察大學推廣教育訓練中心主任章教授光明、內政部警政署刑事警察局馬警政監振華、行政院大陸委員會蔡志儒專門委員、行政院大陸委員會陳科長永智

主席：余委員騰芳

余委員騰芳：

謝謝各位來，這個案子是六個委員共同組成研究團隊，今天很榮幸邀請各位來提供高見。先請馬警政監發表高見

馬警政監振華：

警政署刑事局在簽署兩岸共同協議後，是權責單位，並配合陸委會及法務部來辦理。我先提幾項過去工作的重點：

（一）自從簽署協議後，在策略方面與效益，我們提出三個重要的專案，第一是2010年6月21日與大陸刑偵局共同組成的專案（1011），針對99個電信詐騙據點執行查緝，這是共同打擊犯罪的重大案例，其次是同年8月25日也是針對電信犯罪的偵破，含洗錢車手、詐騙機房等，針對141個據點，共逮捕572人，這是第二個重大詐騙案件的偵破。第三個是今年6月9日代號0310，媒體也多所報導，這是有史以來規模最大、動員警力最多、成效最好的案件，這次也加入印尼、馬來西亞、柬埔寨、泰國同一時間行動，總共動員865名警力，查了161個據點（包括兩岸及東南亞國家），逮捕598名犯嫌，有三分之二是我國籍犯嫌，其餘是大陸籍犯嫌。為避免重演年初菲律賓台籍嫌犯被遣送至大陸情形，故有先前警政署曾派員與他國溝通，王署長及刑事局林局長在互訪機會，也向公安部研商此事。破案後，我國也派出專機到澳門（121名）與印尼（101名），將犯嫌遣返回國。泰國部分因為該國主張管轄權，所以犯嫌就地關押，沒有辦理遣返。以上是成效部分。

(二) 其次是委員所關心藏匿於大陸的重大要犯，如白鴻森於 2010 年 3 月 6 日已遣返回台。其他如張炳龍是在 2010 年 11 月 21 日；郭廷才是在 2010 年 11 月 26 日遣返回台。另外，重大槍擊要犯陳勇志（即廣三 Sogo 案開槍射擊孕婦主嫌）於 2010 年 12 月 14 日遣返回台。最近一次是前交通部部長秘書宋乃午，於 2011 年 3 月 18 日遣返回台。

至於未來工作上需要建立的機制或對協議的建議，等待委員垂詢時再報告，以上先簡單報告如上。

余委員騰芳：

謝謝馬警政監報告，是不是請陸委會蔡專門委員說明

。

蔡專門委員：

主席，各位委員、先進大家好，劉副主委因為參加兵棋推演不克參加，故由我代表出席。兩案共同打擊犯罪其實由來已久，其實早在協議簽署前兩岸就有互動，早在 1993 年的辜汪會談時已有進行協商，可惜沒有結論。後來 1998 年的辜汪會晤，對涉及人民權利的個案，有相互協助的共識，在這個共識上，的確辦理了一些個案，直到在 2009 年簽署協議後，兩岸對這個議題才有制度化的運作。換言之，在協議簽署前，兩岸並不是完全沒有協助，僅是個案性的。

在簽署之後，已彰顯相當的成果，像是情資交換、司法文書送達、調查取證等，合作偵破案件 31 案；逮捕犯嫌 1423 人；遣返我方通緝犯達 106 人，雖然目前這個成效，對國人而言似乎還不足，協議執行機關有持續在做改善。

而陸委會的角色是政策統籌協調的角色，具體執行則是由其他機關辦理，如法務部是聯繫窗口，法務部調查局、海巡署、移民署、刑事警察局都是協議架構下的重要機關，而大陸部分則是公、檢、法、司；即公安部、人民檢察院、最高人民法院、司法部。也因為機關間有直接對應的單位，能依協議針對業務範疇而讓業務順利處理，比起由國台辦逐一將案件向下交辦迅速。大陸他們也逐漸意識到，因為幅員過廣，如果單一窗口透過層層轉下來，不利時效掌握。我們也希望對方增加對口單位，這樣能有利於未來案件的偵辦。

接下來，現行機制的檢討與改善部分。其實每年各業

務執行機關都有業務的交流，這是官方對官方的機制，透過直接對口的單位直接連繫，我方赴陸方一次，陸方來台一次。像上次王署長至大陸訪問。而司法部副部長來台訪問，這是常態性的業務溝通方式，對雙方所關心的事項進行討論。另外是近期才舉辦的海基、海協會協議檢討機制，這是今年才開始的，目的是就現階段所面臨的問題進行討論，俾使共同打擊犯罪機制的運作更加順暢。或是對於個案的處理，比方說涉及第三國的跨境犯罪處理。像今年 2 月，菲律賓將我國籍犯嫌遣送大陸事件，法務部、刑事警察局等在第一時間（除夕）就已經與陸方聯絡。而該案件特殊之處，在於菲國遣送前，是外交層面問題，在該層面下可否運作協議機制，這是協議當時所未慮及的。可能目前前在協議簽署架構下，造成犯嫌逃往第三國，當初簽署時雖有考慮到，但認為沒有急迫性，故沒有特別的處理。以上說明，若委員垂詢後再行補充。

章教授光明：

各位委員及老師大家好，這個議題目前在警察大學是很熱門的議題。就諮詢議題第一點，合作效益我想實務單位如馬老師已經說明的很清楚，就我所知，實務推動尚稱順暢，案件數均不斷提昇。

第二點，困境及如何建立有效機制部分。在困境方面，首先是司法制度與民情風俗的差異，而差異顯現在二個層面：一是共同打擊犯罪，二是司法互助。而共同打擊犯罪有時是透過非正式進行的，就我了解目前有些是採取這樣的方式進行，但是如果涉及到法律，就是兩岸司法制度差異問題，這不但涉及主權及司法管轄，這要突破還要許多非正式面。而目前的協議，提供了實質的平台，過去雖然有交流，但沒有具體的平台，因此要如何讓平台更加穩定，這是待會要談的部分。

第二個困境部分，我方逃到陸方的犯嫌，一定比他們過來的還要多，這一點在談判上有弱勢，不過正因為如此更需要合作。

第三是國家安全的問題，陸方會利用非正式的交流場合，把酒言歡之際，進行情資的蒐集，如果專業性或分際上拿捏不好，則會出現相關的疑慮。

困境的事項，對我們來說是不利的，但對他們而言可

能是有利的，比方許多地下經濟的問題。這時他們可能便不願意與我們協商；其次在民主法治與社會發展程度上，我們的警察與他們公安的廉潔程度不一，這部分或許會受影響。以上是困境部分個人所提出的想法。

第三部分「協議簽署後，國內各相關機關執行情形與推動作法，及跨機關協調整合問題」。就我的理解，目前執法機關不只是海巡署、移民署、調查局、刑事局等。因為各機關涉及其本身績效，可能基於本位主義而有自己的想法，不過這些機關早期都是警察機關所分出來的，因為受訓有相同的背景，有共同的感情，所以是還好。而陸委會政策協調部分也有發揮功能，像每年舉辦的兩岸四地警學研討會即是良好的例子，透過這樣的方式，各機關共識是較容易齊一的。

所謂的跨機關整合，以現代公共事務的觀念來說，不只是只有公務機關，而是治理概念。就這個治理，我們先不談與對岸的整合，先談自己內部的整點，比方說詐欺不能涉及到刑事局、通訊傳播委員會（NCC）、交通部等，如果要管好詐欺，如果沒有把市場上這些機構管好，那電信詐欺是做不好的。因此，政府如何與民間力量、市場力量整合起來，這反而是更重要的。也就是除了政府機關的整合外，政府可能需要擴大與民間力量的整合。當然這涉及到一些法規的修正，尤其非正式的機制要如何存在問題。

第四部分「兩岸共同打擊犯罪策略與運作之具體政策」，在此我提出一個觀念，我在 2010 年兩岸四地警學研討會發表過，剛才提到的治理是內部的整合，此處則是跨境的整合，也就是全球性治理。這就剛才所提的，協議創造了一個平台，它的效益是好的，那如何讓它的效益持續穩固，我個人認為要透過累積互信，不管是首長互訪、學術研討或警務交流，這些都是累積互信的方式，使平台穩固，增加效益。

其次，談判過程固然是重要的，而談判的底限或談判破裂時，就是實力的展現，若把這個邏輯套用在兩岸共同打擊犯罪，因此我們如何累積實力也很重要，我們不能認為只要我們不斷地釋出善意，對方就會與我們協商，因此我們如何累積實力也很重要。在全球化的角度下，或許可以利用團體來箝制陸方，比方說參與大型國際組織，利用

國際組織內的共識達到箝制之目的。而陸方為何要與我們合作？一定是他想要獲得一些利益，換言之，陸方可以從我們這裡學到什麼？我認為社會與文化是陸方可以學習的部分，比方搭高鐵、捷運的文化，透過網路的聯結，讓他們知道我們是有秩序、有文明的公民社會，值得提供他們學習，而這就比較不會使陸方與我們的合作終止，也是可以累積、展現實力的方式，透過這些既有交流穩定的平台機制。將來若果真出現針鋒相對的情形，也能在既有的基礎之下，進行理性溝通與對話。

余委員騰芳：

謝謝各位專家的發言。現在是不是各委員提問？

馬委員以工：

剛才提到詐騙的掃蕩成效很好，不過似乎現在有一個新興的犯罪，以老鼠會型式，叫作南寧資本運作，在廣西南寧的詐騙集團，他們的運作是相當緊密的。受害者大都是高等教育的。

馬警政監振華：

就我們所知有 a 團與 b 團，a 團是破獲了，而 b 團還在偵辦中。為何是南寧，因為建設不錯環境很好的城市，是綠化第一的城市，也是東南亞國協的總部所在地。那裡有許多吸引人的投資計畫，所以就來台吸引民眾投資。另外一種受騙者，教育高的詐騙類型就是奈及利亞，這部分也透過協議部分共同分享情資。委員所提供的訊息，我會提供給專案小組參考。

葉委員耀鵬：

最近有許多省長來訪，某位董事長名片就流出去了，後來就出現了一個人說是省長交待要找這位董事長幫忙，說明要換人民幣為台幣，說要去樓上拿人民幣下來，結果就沒有下樓了。

馬警政監振華：

感謝委員提供情資，我們會作為案例宣導。

杜委員善良：

剛才提到成效不錯，然而外界似乎看法不是如此，尤其是重大經濟犯罪部分，不知道您看法如何？

馬警政監振華：

的確，這部分是我們希望能突破的部分，陸方國台辦

核心人員曾私下有透露，因為這些逃往大陸的犯嫌，在大陸創造了許多就業機會；成為重大民間企業的老闆，如果捉回去，公司會倒，許多民眾會失業。其次，許多案件，在我們這裡是刑事罪犯，而在他們看來是民事糾紛；另外也有陸方逮捕後遣送我方後，因為我們法規所定刑度比較輕而釋放，或我方法院認為是民事糾紛，因此他們不想要成為透過刑事手段，作為追討民事債務。

蔡專門委員志儒：

這部分我補充一下，陸方是有提過協議是 98 年簽署的，而許多罪犯是在協議生效前就逃往大陸的，因此無從依據協議辦理，協議簽署後才逃往陸方的，即依協議規定辦理。我們瞭解許多民眾以這些重大經濟罪犯是否遣返，來衡量協議的成效，因此我們歷來在各種場合，都有向陸方表達希望遣送這些重大經濟罪犯，將來我們還是會持續向陸方表達。

馬警政監振華：

經濟要犯的查緝，是法務部的權責，刑事局主要聚焦在刑事犯。

杜委員善良：

剛才提到陸方是以公安部、檢察院等主政，我們則是法務部、刑事局等等，像章教授剛才提到許多民間單位，那陸委會是否有發揮協調功能？

蔡專門委員志儒：

陸委會主要工作還是協調，沒有監督功能，目前聯繫協調會報每三個月（即每季）舉辦一次，將相關機關的意見，或由陸方所獲得的資訊彙整，而法務部已訂有聯繫的相關規定-「檢察機關辦理海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助相關作業規定彙編」。剛才提到的民間單位，事實上在協議簽署前，大多就是透過民間交流方式辦理，處理問題層面當然發揮了相當功能，不過有些問題還是由官方與官方直接面對面處理比較妥當。其實協議還是有許多要再加強的部分，比方說罪贓移交、罪犯接返、通報部分。以受刑人遣返為例，我方在陸方服刑者約 1500 人，而陸方在我方服刑者約 30 幾人，許多人即表達希望返台服刑，而這就涉及到刑事司法管轄權及裁判承認的問題，如果我們重新審

理，陸方就不願意遣返我方人犯。目前已有 200 多位在陸方的受刑人表達想要回台，但協議是規定三方同意，即我方、陸方及受刑人同意。協議簽署時，是建立在依照雙方各自法律的規定，亦即建立在不修法的架構下進行，然而當協議走到某一步的時候，就會涉及到各自國內法的配套問題。

杜委員善良：

接著再請教蔡專門委員，最近剛好海基、海協兩會有舉辦協議的檢討，就本議題在這次協議的檢討方面，有沒有最新的進展？

蔡專門委員志儒：

我想最主要的進展，就是上次菲律賓詐騙事件的 14 名我國籍人犯，陸方同意遣返回台。

馬警政監振華：

各位委員，容我補充一下，協議名稱是兩岸共同打及司法互助，因此在衡量成效方面，在共同打擊犯罪方面，的確是成效顯著，不過在兩岸司法互助層面，因為涉及到司法審判權等問題，因此成效有限。

法務部作為聯繫窗口的地位，近來也發現單一窗口窒礙難行的情形，因此法務部在 2010 年 9 月 7 日決定一次授權，法務部仍維持窗口地位，但相關犯罪偵防機關可以併軌與大陸機關逕行聯繫。我們也向陸方反映單一窗口的缺點，因此陸方亦已經增列開通省市層級的窗口，這樣才能掌握辦案時效。另外是在協議簽署前就存在許多協調管道，如果完全採取單一窗口，則那些既存的協調管道可能會被迫取消，既有的協調管道不被破壞，這方面很感謝陸委會的協調。另外在危機發生時，國家安全會議也有發揮了相當的作用，立刻採取正確的策略處理問題。

章教授所提到的民間機構部分，民間機構在過去的確參與了很多的兩岸的工作，現在已經進步到官方對官方，因此不太適合再走回頭路，因為民間機構或協會背後也許是企業或市場的考量，與政府機關畢竟不太相同。不過還是鼓勵民間力量的注入。

杜委員善良：

最近有個調查案是有關毒品犯罪的，目前大陸已經成

為台灣毒品來源的主要國家，因此政府要怎麼利用既有協議，來打擊毒品犯罪問題？

章教授光明：

如果有組織的，破獲幾個重大的毒品犯罪組織，就可以看到顯著的成效，像剛才提到的詐騙案件一樣。而這部分，刑事局可以透過情資的交換等方式辦理。其次，兩岸對於特定犯行的看法問題，比方剛才提到的，我們認為是刑案，他們認為是民事糾紛，對這種情形，或許可以舉辦共同的講習會，這樣可以獲得資訊的交流。又或者兩岸共同辦理研究案，我方可以透過這樣的平台，掌握對岸的狀況。

馬警政監振華：

目前毒品來源的確是陸方為最大宗，但為何陸方毒品案件查緝數比較少，因為目前是陸方電信詐騙的好發期，而且民怨很深，只是沒有統計數字，這部分會影響到陸方的政策，我們預測，陸方電信詐騙是會減少，那下一個目標可能是毒品。他們是有肅毒局，如果他們重心調整，將來也許他們會重視。

章教授光明：

我們如何把我們所關注的，透過平台告訴他們知道這是重點，因為毒品犯罪對我們來說是很嚴重的，許多被關的犯罪是毒品所衍生的犯罪。其次，我認為像剛才提到因為單一窗口而導致熱消息變冷的問題，因此應要求他們多開幾個窗口來辦理。

馬警政監振華：

省市級的開放，是很不容易爭取來的，因為他們的國台辦想要一手全部掌握。

蔡專門委員志儒：

陸方對我方的官員參訪，不同層級有不同的反應，像地方政府的官員過去，他們沒有意見，而中央層級，他們就會希望行政院這幾個字進行調整。

馬委員秀如：

兩岸四地的審計研討，第一次在北京，但第二次在台灣舉辦，不過他們的細膩度不高，數字也未盡正確，大陸出現的經濟犯罪被報導出來的不多，若跑來台灣不知道是不是可以作我們立基點。此外，他們稅制比較特殊，有些

罪的情形我們沒有，也許可以鼓勵稅務機關及證交所之間的相互交流。

馬警政監振華：

如果大陸人士非法跑來台灣，他們可以透過平台通報。

蔡專門委員志儒：

大陸人士若非法來台，我方與陸方比較難掌握，若是正式來台，必須經過審批，而審批過程會審核。透過協議遣送回去的，都有按協議內容辦理，因為捉到的人，所提供的身分資料未必是真的，而大陸查證需要一段時間。

余委員騰芳：

今天收獲良多，感謝各位參與，提供高見。

散會：下午 11 時 30

三、兩岸共同打擊犯罪成效大事記

執行成效大事記

時間	記事
2009.4.26	兩岸兩會於第 3 次江陳會談簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」。
2009.6.1	我方調查局協請陸方福建省公安廳禁毒總隊及美國緝毒署 (DEA) 進行偵查，2009 年 6 月 1 日情資顯示該集團利用「新○利」號漁船走私毒品，查獲愷他命 366 公斤、搖頭丸 14 公斤，並逮捕船長許○麟及洪○來
2009.6.25	依該協議第 24 條規定之生效日。
2009.8.17	經刑事局與陸方相關單位聯繫配合下，偵破以「陸方廣州為詐騙對象據點」、「台中地區為架設電話詐騙基地據點」、「泰國為贓款洗錢中心」之國際新型詐騙集團，亦為目前向大陸地區民眾詐騙規模最大之集團，及兩岸合作打擊詐欺犯罪首例 (我方逮捕 35 人)。
2009.9.1	浙江警方查獲以台灣籍嫌犯黃○喜為首之網路詐騙集團，並查獲大陸籍 12 人共計 14 人，該集團先後冒充富邦 MO MO 購物台、銀行等工作人員，撥打台灣電話詐騙台灣民眾，查獲台灣嫌犯 2 人、陸方嫌犯 12 人，合計 14 人。
2009.9.8	刑事警察局與成都市公安局共同查獲以電話冒充台灣公務部門，騙取台灣受害者信任，從而詐騙錢財之電信詐欺集團，兩岸警方同步行動，查獲台灣嫌犯 52 人、陸方嫌犯 1 人，合計 53 人。
2009.9.9	陸方重慶警方破獲以台灣籍嫌犯林○郎為首的電信詐騙集團，來函請求我方協查本案被害人，查獲台灣嫌犯 30 人、陸方嫌犯 44 人，合計 74 人。 查獲大陸籍武警張偉清，並提供福建省公安邊防總隊
2009.9.13	2009 年 9 月 10 日刑事警察局接獲民眾吳○榮報案，稱

	其小舅子林○沂前往大陸地區，在陸方廣東珠海地區遭綁架。刑事警察局立即透過「兩岸共同打擊跨境犯罪聯繫機制」，向陸方廣東省公安單位洽請協查偵辦，案經陸方廣東省東莞市公安機關於 2009 年 9 月 13 日 13 時許在廣東省虎門鎮順利救出人質，並逮捕 3 名陸方嫌犯。
2009.9.15	我方調查局與陸方福建省公安廳禁毒總隊合作之李○貴集團走私毒品案，陸方於 2009 年 9 月 15 日根據情資在福建省漳州市詔安汾水關收費站查獲 K 他命 344 公斤，並逮捕阮○吉、劉○福及另一陸方人士
2009.9.20	刑事警察局接獲陸方公安部通報，表示陸方廣東警方偵辦我方民眾「吳○憲為首販毒集團」希望與我方共同偵辦，並展開控制下交付行動，掌控 2009 年 9 月初大陸地區主嫌游○嘉指使同夥范○銘等人將 K 他命 20 公斤，偽裝在四箱「牛奶沐浴鹽」中，2009 年 9 月 16 日航班抵達基隆港卸除貨櫃，2009 年 9 月 17 日刑事警察局協同海關人員查驗該貨櫃，查獲四箱牛奶沐浴鹽夾藏 K 他命約 20 公斤，有效打擊兩岸跨境毒品犯罪。
2009.9.23	我方遣送大陸籍武警張偉清
2009.9.29	陸方張姓民眾接到以汽車退稅為名義之詐騙電話，遭到詐騙人民幣 4920090 元，陸方公安單位緝獲陸籍嫌犯 4 人，將相關情資轉交我方後，經由刑事警察局偵查得知本詐騙團係由郭○正、郭○成兄弟 2 人為首，隨即佈線偵查，於 2009 年 9 月 29 日循線偵破該詐騙案，查獲台灣嫌犯 4 人、陸方嫌犯 4 人，合計 8 人。台灣地區以呂○任為首與大陸地區同夥聯繫，利用網站刊登廣告應徵司機工作詐騙被害人江○婷等人帳戶，以每張新台幣 1 萬元不等價錢販賣及負責網路刊登拍賣物品及徵才等假訊息詐取財物等，刑事警察局於 2009 年 9 月 29 日查獲台灣嫌犯 7 人。
2009.9.30	由於兩岸警方合作防制電信詐欺犯罪略具成效，迫使犯罪集團轉赴第三國進行犯罪活動。經兩岸警方透過

	上開協議進行情資交換，破獲在台灣指揮、洗錢，在泰國架設網路之電信犯罪模式，以假冒陸方財稅局汽車退稅方式詐騙陸方車主，受騙金額達新台幣數仟萬元，為首宗經由兩岸合作並進而結合第三國警方，共同打擊跨境犯罪的成功案例。
2009.11.5	刑事警察局與陸方福建省公安於 2009 年 11 月 5 日下午展開同步行動逮捕邱○賜為首詐欺集團成員，我方於台中縣（市）、彰化縣（市）、高雄市等地執行拘提、逮捕，陸方於廈門、浙江等地區同步行動，查獲台灣嫌犯 26 人、陸方嫌犯 2 人，合計 28 人。
2009.11.10	兩岸警方同步行動、合作偵辦，共同偵破民眾陶○新（陸方第一代金錢豹董事長）遭綁架勒贖案，共計在台拘提 5 名嫌犯到案，陸方公安單位同步緝捕台灣主嫌 1 名，合計 6 人。
2009.11.20	陸方福建省漳州市公安局在廈門、鄉城等地，查獲以網路購物簽單出錯為由之兩岸電信詐騙集團，請求我方協查本案被害人，查獲台灣嫌犯 11 人、陸方嫌犯 1 人，合計 12 人
2009.12.09	遣返擄人勒贖案嫌犯何育綸。
2009.12.21	陸方江蘇省蘇州市公安機關查獲一個以台灣犯罪嫌疑人曾○彰為首之電信詐騙犯罪集團案，請求我方協查本案被害人，查獲台灣嫌犯 2 人、陸方嫌犯 9 人，合計 11 人。
2009.12.31	陸方北京市公安局於 2009 年 11 月 30 日查獲劉○安為首電信詐騙集團，請求我方協查本案被害人，查獲台灣嫌犯 20 人、陸方嫌犯 1 人，合計 21 人。 刑事警察局偵辦陳○舟為首兩岸跨境詐騙集團案，經洽請陸方公安單位協查本案被害人資料，查獲台灣嫌犯 17 人。
2010.1.21	刑事警察局偵辦謝○圳為首兩岸跨境詐騙集團案，由陸方女子隨機撥打國內電話，以假冒熟人方式，詐騙被害人至剝皮酒店從事不法詐騙，經與陸方福建省公安廳交換犯罪情資，查獲台灣嫌犯 87 人

2010.1.23	我方調查局與陸方福建省公安廳邊防總隊合作偵辦之「陳○○集團走私毒品案」，該總隊於 2010 年 1 月 23 日在福建省漳州市高速公路截獲該集團走私 K 他命毒品 119 公斤，並逮捕嫌犯 7 人（其中台灣籍 4 人），查扣涉案船舶 1 隻、車輛 2 部。
2010.1.28	我方赴馬祖押接陸方遣送許育綜等 7 人
2010.2.10	我方遣返陸籍女子黃齡、陸麗英、黃雪花
2010.2.11	我方查獲非法炸魚，逮捕陸籍嫌犯 3 人，提供福建省公安邊防總隊
2010.3.5	提供福建省公安邊防總隊有關「阿寶運毒進團」犯罪情資
2010.3.6	福建省公安邊防總隊通報，與我方調查局合作偵辦之「王○宗集團走私毒品案」，該總隊於 2010 年 3 月 5 日 21 時，在福建省漳州漳浦高速公路上，逮捕王○宗集團成員羅○寶、楊○智、王○玄及方○黨等 4 名台灣籍人士，並當場查獲愷他命毒品 150 公斤。
2010.03.06	遣返前彰化縣議長白鴻森等 3 人回台。
2010.3.13	我方海巡署提供福建省公安邊防總隊有關「蔡董運毒集團」犯罪情資
2010.3.19	我方遣返陸籍女子劉玲
2010.3.23	陸方海南省公安廳查獲針對台灣民眾實施詐騙之「三亞廣益達策劃營銷諮詢有限公司」詐騙集團，請求我方協查本案被害人，查獲台灣嫌犯 16 人、陸方嫌犯 5 人，合計 21 人。
2010.4.1	我方海巡署查獲越籍人士 15 人偷渡，提供福建省公安邊防總隊情資
2010.4.7	民眾李○隆於陸方上海地區欲出售田黃石遭強盜案，經洽請陸方上海市公安局協查（緝），共查獲台灣嫌犯 3 人。
2010.4.20	我方海巡署查獲越籍人士 6 人偷渡，提供福建省公安邊防總隊情資
2010.4.29	兩岸警方透過協議聯繫機制，分別於我方台中、台南

	、高雄及陸方福建、江蘇、湖北等地同步收網，破獲跨境詐騙集團利用網路洗錢案，逮捕台灣地區犯罪嫌疑人 22 人、大陸地區犯罪嫌疑人 10 人。
2010.5.5	查獲「金○財號」、「崧○號」、「南○66 號」漁船走私未稅煙品 593 箱（計 296,500 包），陸方嫌犯 13 人，相關情資提供福建省公安邊防總隊
2010.5.20	刑事警察局與陸方浙江省公安廳於 2010 年 5 月 20 日共同偵辦逮捕魏○伯兄弟為首詐欺集團成員，同步掃蕩詐欺集團在台灣、陸方總計 15 個據點及藏匿處所，查獲台灣嫌犯 29 人、陸方嫌犯 7 人，合計 36 人。
2010.5.28	將詐騙我方民眾達 2 千人、逾新台幣 40 億元之嫌犯劉凱齊遣返回台。
2010.6.1	我方赴馬祖押接陸方遣送林廖杰等 4 人
2010.6.20	澎湖與福建包機直航典禮
2010.6.21	刑事警察局與陸方公安部刑偵局共同偵辦賴○宏為首詐欺集團（1011 專案），擴大同步掃蕩詐欺集團在台灣、陸方總計 2010 個據點及藏匿處所，查扣現金新台幣 6000 萬等贓證物及大批詐欺集團機房設備，查獲台灣嫌犯 76 人、陸方嫌犯 142 人，合計 218 人。
2010.6.22	兩岸警方同步啟動歷來規模最大、層級最高的「1011」反詐騙專案行動。雙方同步展開全面搜索，台灣警方掃蕩 12 縣 57 個據點，逮捕 76 人；陸方警方掃蕩 20 多個省市、數百個據點，逮捕 82 名嫌犯，本日共計逮捕 158 名嫌犯，我方並自主嫌住處起獲 6,300 萬元新台幣贓款。
2010.7.25	我方海巡署提供福建省公安邊防總隊「謝○棋運毒集團」犯罪情資
2010.7.28	查獲走私毒品案，起獲 K 他命 180 公斤，逮捕台籍犯罪成員 5 人，提供福建省公安邊防總隊相關情資
2010.8.1-7	2010 年海基會司法考察參訪團（赴福建、江蘇、南京、上海）
2010.8.11	我方調查局與陸方福建省公安邊防總隊合作偵辦之「

	陳○航等走私毒品案」，台中地區毒梟綽號「○仔」、「樂○」兩人計畫從陸方廣東地區走私愷他命毒品 2011 公斤運輸至廈門安排漁船走私來台案情資，經陸方福建省公安廳邊防總隊於 8 月 11 日至 12 日在廈門查獲愷他命毒品 19 公斤，逮捕犯罪嫌疑人 5 人，其中台籍嫌犯 3 名。
2010.8.24	遣返台中槍擊案關鍵嫌犯黃俊龍回台。
2010.8.25	雙方共同破獲兩岸最大網拍詐欺集團總部、最大二類電信詐欺集團總部、最大假冒官署詐欺集團總部等，動員兩岸警力 3,268 人，雙方陸續查獲嫌犯共計 572 名，起出犯罪贓款新台幣 1,112 萬元。
2010.9.24-30	邀公安部出入境管理局局長崔芝崑來台參訪
2010.10.14	查獲越南籍偷渡犯計 14 人，我方海巡署提供相關案情協請陸方公安部
2010.10.20	我方調查局與陸方公安部禁毒局合作偵辦之「陳○誌、許○盛等走私毒品案」 我方調查局與陸方公安部禁毒局合作偵辦之「林○儀、王○潔等走私毒品案」
2010.10.28	遣返前法官李東穎回台。
2010.11.2	我方調查局與陸方福建省公安廳邊防總隊合作偵辦之「鄭○榮集團走私毒品案」，該總隊於 2010 年 11 月 2 日在廣東潮州截獲該集團走私 K 他命毒品 78 公斤，並逮捕嫌犯 3 人。
2010.11.12	遣返前法官張○龍回台。
2010.11.17	刑事警察局偵辦「百利酒店」詐欺犯罪集團案，由大陸女子隨機撥打國內電話，以假冒熟人方式，詐騙被害人至剝皮酒店從事不法詐騙，經與陸方福建省公安廳交換犯罪情資，共計查獲台灣嫌犯 45 人、陸方嫌犯 2 人，合計 47 人。 刑事警察局偵辦「浪漫今宵」與「宏樓」詐欺犯罪集團案，由大陸女子隨機撥打國內電話，以假冒熟人方

	式，詐騙被害人至剝皮酒店從事不法詐騙，經與陸方福建省公安廳交換犯罪情資，計查獲台灣嫌犯 16 人。刑事警察局偵辦台中地區數個詐欺集團案件，經與陸方公安單位交換犯罪情資，當場查獲集團成員正從事詐騙，查扣相關贓證物，逮捕從事詐騙之集團主嫌許家禔等台灣嫌犯計 12 人。
2010.11.22	兩岸警方共同破獲一起毒品走私案，查獲 K 他命 154 公斤、安非他命 3 公斤及製毒工廠 2 處，並逮捕嫌犯 5 人。
2010.11.26	遣返前立委郭廷才回台。
2010.11.29	查獲陸方人民王○軍、王○海等 2 人駕木質舢舨船（無船名）載運本國籍人民米○仁，企圖偷渡出境，提供福建省公安邊防總隊及廈門市公安局等單位情資
2010.12.1	我方海巡署於高雄縣彌陀鄉岸際查獲越南籍偷渡犯計 20 人，提供相關案情協請福建省公安邊防總隊偵辦
2010.12.12-18	移民署副署長率團至北京市、福建省交流
2010.12.15	遣返殺人案嫌犯陳勇志回台。
2011.1.3	法務部頒訂「海峽兩岸罪犯接返作業要點」等 5 項作業要點。
2011.1.10	刑事警察局偵辦被害人梁先生設立於陸方山東省青島市之「益洋經濟技術諮詢有限公司」，遭侵占公司結算款項 860 萬美元，透過偽造身分，經由兩岸及香港、美國等地洗錢方式，進行分贓。經與陸方公安單位交換犯罪情資，循線逮捕台灣嫌犯李○燁、陸方嫌犯王○征夫婦，合計 3 人。
2011.1.26	陸方公安單位偵辦我方民眾黃○傑（和信醫院醫師）疑似殺害大陸女子秦○楠案，發現黃嫌涉嫌重大並潛逃回台，洽請我方協助。案經刑事警察局與陸方公安單位交換犯罪情資，取得相關秦女被害事證，於 2011 年 1 月 26 日循線逮捕黃嫌到案。
2011.2.2	鄒奇峰等 14 名國人在菲律賓涉嫌跨境電信詐欺案件，

	遭菲方遣送至陸方。
2011.3.1	刑事警察局與陸方廣東省公安廳共同偵破台商夏○惟遭擄人勒贖案，案經警政署第一時間派員前往陸方廣東就相關案情與當地公安單位進行研商，於澎湖外島安全營救被害人，並循線逮捕台灣嫌犯 8 人、陸方嫌犯 3 人，合計 11 人。
2011.3.18	重大通緝要犯前交通部長秘書宋○午涉及國道電子收費系統 ETC 弊案，因貪瀆罪嫌為台北地檢署發布通緝，2011 年 3 月 18 日循「台北-澳門」管道遣返回台。