

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇

【跨國合作偵防犯罪】會議紀錄

日期：2019年4月26日

地點：中央警察大學研究大樓 322B 教室

主持人

中華警政研究學會 林德華理事長：

謝謝各位教授老師的蒞臨，今天我們現場來了兩位貴賓，一位是臺灣警察權益平等協會理事長許瑞娟女士，另外一位是警大消防系林宜君教授，歡迎兩位來參加。我們今天要討論的題目是跨國合作偵防犯罪，這個題目對我們當前警察工作是一個很重要的議題。我們都知道電信網路詐騙犯罪，大約是從2000年開始在臺灣形成，危害臺灣百姓，後犯罪集團又到大陸，橫跨兩岸犯罪。警方透過兩岸合作，開始打擊犯罪，於是犯罪集團又大規模的向東南亞遷徙。事實上，跨國偵防犯罪的預防與打擊，不只局限於電信網路，還包括毒品犯罪及槍枝走私，甚至包括一些重大的刑案。民國98年到103年我在刑事警察局擔任局長時期，碰到很多治安史上一些特別重大案件，包括98年破獲從菲律賓走私來台槍枝，大約有180餘支，子彈有四萬多發，這個案子也是有史以來最大宗的槍枝走私案。電信網路詐騙方面，我們剛才提到從台灣內部開始打擊，到後來兩岸聯手合作，0810查了嫌犯572人，0310查了692人，0928查了827人。後來類似這種大規模活動，前前後後大概有十幾次，光是飛機我們就派遣了6個架次去押送人犯。報紙的報導有一些是符合事實，但有一些寫得不正確，裡面有一段報導說在調查局高層努力之下，他們跟北京公安部協調，開放了江蘇、浙江、福建、廣東等五個可以直接辦案的聯繫窗口。事實上這個部分不是調查局去做的，是99年3月18日我第一次帶頭去訪問，就是去處理這件事情，我們不只是臨海各省的這五個窗口，後來又增設了浙江及公安部刑偵局窗口來處理其他省市所發生的犯罪問題。兩岸也是屬於跨境打擊犯罪的一部分，當然兩岸目前關係特殊，不能說跨國，是屬於跨境的範圍，跨國我們就可以講到兩岸以外的地方。

今天我們邀請黃文志助理教授來引言。黃文志助理教授過去在刑事局擔任越南聯絡官，是站在第一線處理跨境打擊犯罪主要的戰將，克服了很多困難，後來到美國完成學業之後到警大國境系任教，結合理論與實務，今天由他來引言一定是相當精彩。另外我們也請了開南大學法律系鄭善印教授、警大管理學院朱金池院長、刑事局駱立凡警政監。駱立凡警政監過去在國際科待過很長一段時間，我們在兩岸共同打擊犯罪的時候，碰到很多歷史上從沒有碰過的。我記得我那時候和駱立凡、黃文志共同辦理張安薇被綁票案件，張安薇與先生一起到馬來西亞度假的時候，被菲律賓土匪開船來搶劫，結果把她先生打死，然後把張安薇綁架回菲律賓南部，這個犯案的就是菲律賓阿布沙耶夫集團所為。阿布沙耶夫組織非常龐大，大概有四千多個成員，他們綁架了大約二十幾個國家的人民。這個案子我們花了大約35天的時間把她救回來，一方面要和歹徒周旋，另一方面我們要啟動國際合作，面臨了很多困難。當時駱科長以及黃文志每天坐在辦公室守候電話，周末幾乎都沒有回家。駱科長過去在國際科做

了很多事，也在台灣各縣市擔任好幾任的刑警大隊長，他有很多豐富的外勤刑事偵查經驗，外語能力非常好，學識也相當豐富，在做事表現上讓我非常敬佩。今天與談的還有推廣中心的蔡庭榕教授、行政警察學系黃翠紋主任、法律系許福生主任、刑事局李暖源股長。李暖源是留日的博士，他駐日本聯絡官大概有十幾年時間，是日本通。我們跟每一個國家進行跨國打擊犯罪的時候，牽涉到當地的法治問題、公權力執行的問題、還有國情文化的問題，李暖源股長學識、經驗都非常豐富，稍後在與談上應該有很精采的論述。與談之後有 30 分鐘的時間自由討論，最後請章光明教授做總結。非常感謝大家在百忙當中出席，我相信今天的論壇一定是精采可期，謝謝大家。

引言人

中央警察大學國境警察學系 黃文志助理教授：

理事長、各位師長、今天的貴賓大家午安。很榮幸今天擔任跨國合作偵防犯罪的引言人，以下是重點報告。

壹、全球化與跨國犯罪介紹

一、全球化趨勢與治理隱憂：

1. 全球化的加速，不斷對以國家為主體的政府治理產生影響，使得政府部門的角色與功能必須隨之改變。
2. 全球化以經濟為核心、包含各國各民族各地區在政治、文化、科技、軍事、安全、意識形態、生活方式、價值觀念等多層次、多領域的相互聯繫、影響、制約的多元概念。
3. 「跨國犯罪」恰是全球化十大趨勢形成的重大危機之一。其中最值得憂慮的，乃是有組織犯罪的全球化。
4. 國際社會因長期受到國家主權概念的影響，國際合作仍存有許多障礙，無法獲得應有合作成果。

二、全球治理：

今天我們所討論的主題是跨國犯罪。當然跨境部分的重要性，就像外交部錢復前部長所講的，如果從政治的角度來看，政治關係應該優先於外交關係，如果政治關係穩定，外交關係才會穩定。用這樣的原理原則來看待跨國犯罪的話，我想應該是可以適用。從全球治理的角度來看，全球化改變了全球治理的許多規則。

1、non-state actors。在全球化角色裡面所扮演的有很多非主權國家，譬如說 NGO、NPO 這些組織，而且已經不再像過去的國際規則都是由正式的條約協定來制定，有很多非正式的規則，還有地方經濟和全球策略都有產生很大的變化。那影響最大的是什麼？第一個是 efficiency，就是全球化對於整個政府治理的效能，產生很大的影響。第二個是 coordination，就是在治理的部分，如何有效的協調是一大問題。第三個 legitimacy，合理化的部分，就是正當性的部分，這三個部份全球化均產生很大的影響。

三、全球化人口移動衍生之問題：包含走私偷渡、人口販運、恐怖攻擊、難民庇護尋求者、專門技術人員外流。

全球化人口移動的問題很多，大概在五天前斯里蘭卡又發生恐攻事件，我們認為 ISIS 已經被消滅了，可是事實上 ISIS 最新的策略是外包，原本的恐攻策略是集中在幾個主要的國家，可是沒有想到在五天前復活節的節日，ISIS 透過一個在斯里蘭卡的

恐怖組織採取攻擊，對象是教堂以及五星級飯店，而且所選擇的國家是我們沒想到的國家。

難民庇護事實上在亞洲最近也是個議題，從緬甸被驅逐出來的諾興亞人，為數大概有 30 萬的難民，他們現在流亡到泰國、馬來西亞、印尼，而且這些國家對難民採取的作法，都不是人道主義的做法。

對經濟影響最大的就是 Brain Draining 人才技術外流。我在刑事局國際科服務的時候，治安人才外流也很嚴重，我講的不是我們的偵查人員，是我們的犯罪人員。為什麼呢？因為像毒品的部分，我們有很多製毒師傅跑到東南亞去協助為當地的毒梟去製毒，所以製毒師傅事實上是我們人才技術外流輸出的情況。

四、跨國犯罪的定義：聯合國打擊跨國有組織犯罪公約第 3 條將跨國犯罪定義為：1、在超過一個以上國家實施的犯罪；2、雖在一國實施，但其準備、籌劃、指揮或控制的實質性部分發生在另一國的犯罪；3、犯罪在一國實施，但涉及在一個以上國家從事犯罪活動的有組織集團；或 4、犯罪在一國實施，但對於另一國有重大影響。

五、跨國犯罪種類：第 55 屆聯合國大會於 2000 年 11 月 15 日，通過聯合國打擊跨國有組織犯罪公約（U.N. Convention Against Transnational Organized Crime），將跨國犯罪分為 17 大類：洗錢、恐怖行動、盜竊文物和藝術品、侵犯智慧財產權、非法買賣武器（槍械走私）、劫機、海盜（萬國公罪）、搶劫地面交通工具、金融詐騙、電腦犯罪（網路犯罪）、生態犯罪、販賣人口、人體器官交易、非法販賣毒品、虛假破產（掏空公司影響股市）、參與合法經營（黑幫介入工程）、貪污受賄及行賄。

六、全球化影響跨國犯罪的「整合」與「同質」：同質性是全球化最顯而易見的一種現象。另外一方面，受全球化的影響，各國互為依賴的關係日益增加。全球化有可能是「同質化」與「互為依賴」的兩個過程，但也可能僅是其中之一。我們特別要強調的是，「互為依賴」不一定會產生「同質化」，它也會產生許多的不同和「差異性」。犯罪與全球化的關聯性，是最重要也最困難的。有些犯罪的樣態來自整合的過程，有些來自同質化的過程，有些全球化的面向則不能歸類上述兩種過程。刑事司法系統或其他機關必須瞭解這種差異，甚至必須了解，他們對犯罪的反應也是這個現象的一部分。

犯罪、刑事司法在全球化過程中互為依賴的兩個構面：我們從兩個象限上來談，第一個是全球化帶來的同質性，第二個是全球化帶來的依賴性。從這兩個象限所劃分出的四個區域，從同質跟整合的角度來看的話，我們有分成 1. 高同質、低整合：例如：偷車。2. 高同質、高整合：例如：色情、毒品、經濟、金融犯罪、網路、違反智慧財產權及專利。3. 低整合、低同質：不同的國家或城市，有不同類型和程度的犯罪，因地而異。4. 高整合、低同質：例如：有組織犯罪、洗錢、電信詐欺。

貳、台灣在國際安全體系的邊陲化

我們有很多的國際議題的障礙是 UN，因為我們不是聯合國的會員國，所以如何跨過聯合國，是台灣面臨政治的弱勢和處境。2015 年的 2 月 27 號，美國智庫「戰略暨國際研究中心」的研究員 Bonnie S. Glaser，是華府智庫裡面對我國非常友好的一個研究員，他發表了 Taiwan Marginalized Role in International Security(在國際安全體系下，台灣的邊陲化)。這個報告發布之後，美國政府發布了一系列對台友好的政策。因為這個智庫所談到的報告，裡面呼籲美國政府能夠更主動協助台灣重返國際安全體系，也呼籲中國大陸不要再打壓台灣。所以美國政府連續有兩年的時間，通過一個支持台灣重返國際舞台的法案，這個經過美國的眾議院、參議院都通過了。在去年的九月，美國國務院應該要發布他們如何採取相關的行政措

施，來協助台重返國際社會，可是很可惜我們沒有看到相對應的細節。不過從這幾個月台美的國際互動，跟台美中的國際局是來看，可以看到美國是刻意的對台友好，希望台灣更有能力在兩岸的國際關係裡面，採取一個比較平衡的角色。

台灣在過去幾年沒有所謂恐攻的威脅，中正大學戰略暨國際事務研究所長林泰和，但根據他的研究，台灣自 1970 年以來，全球共發生 51 起與台灣有關的恐攻事件，這數字聽起來滿聳動的。從正式官方的角度來講，台灣目前為止沒有一件治安事件被認為是恐攻的，包括鄭捷事件、楊儒門事件。如果從恐怖事件的定義來看，楊儒門可能是最接近的恐攻的定義。現在我們的反恐怖行動法草案，歷經 2003、2007 年都沒有辦法經過國會通過，所以我們沒有反恐基本母法，在去年通過了資恐防制法，是調查局所主政的，只針對資助恐怖主義的部分去做防範而已，並沒有擴及到其他的司法機關。反恐怖行動法應該要規範這個，可是很可惜，兩次叩關都沒有通過。兩年前 2016 年，當時候為了要籌辦世大運，當時候有對恐攻的研究，尤其國安局有掌握 8 名印尼籍的外勞，他們曾經在 ISIS 的網站留言，這些人會不會在台工作，被 ISIS 激進思想所影響啟動，對台灣的基礎設施和一些大眾聚集的場所去動攻擊，是我們所無法確切掌握的部份。我們對恐攻的資料何來？剛才朱院長問我，我們是不是有管道和美國和其他國家做連繫，就我所知，美國、日本和我國的資訊交換是比較密切的，我們是沒有任何管道和 INTERPOL 做查詢的，因為我們從 1984 年退出之後，我們就不是 INTERPOL 會員國。退出 INTERPOL 之後，相關資料庫的取得和搜尋，我們無法取得最即時的資料，因為我們並沒有連結 I-24/7 的權限。在世大運的時候，很多的媒體都在批評說為什麼我國辦了一個世界級的運動會，有 131 國家、11397 選手參加，為什麼國際安全體系仍舊無法把台灣納入？跟各位師長報告，很簡單，這就是政治，國際上的政治就是這麼的現實。美國和日本有進行反恐的情資交換，透過情資交換我們取得資料後，透過旅客資訊(Advanced Passenger Information, API)系統結合資料庫名單，進行查核。我們的移民署可以進一步在旅客落地之前，就可以進行個資的查詢。這張照片是這幾年，我們和 INTERPOL 層級接觸最高的一張畫面，這個畫面是我跟當時刑事局馬振華警政監(今天馬副理事長沒有來)與 INTERPOL 代理處長 Rossbach 談話的畫面。這個畫面是當時林德華局長派我跟馬警政監參加 2012 年 2 月歐洲警察大會，左手邊是當時 INTERPOL 負責警務合作的代理處長 Rossbach，我們回來後曾經很努力，林局長也很支持，去邀請他來台，事實上還是越不過 UN 那道牆。我們努力了很多，但是功虧一簣。所以一開始我們今天的重點應該放在全球、國際，但是從我們說的跨國犯罪來看，如果要談跨國犯罪，你必須要先談跨境犯罪。我們前面的論壇已經談過跨境犯罪了，這個是林理事長當時在擔任刑事警察局長時，他所提出來的一個治安理念，也就是第一個一種觀念，以「打擊犯罪不受疆域、政治之限制」的觀念，相互尊重、對等、互惠地積極合作 共同查緝。第二個，以「P—P 警務合作模式」建立一個整合性的跨域合作平台，成立正式且快速聯繫對口單位，減少各地行動落差，藉由合作的 過程建立警務合作的互信與堅實基礎。這樣子的理念和相法，一直到現在仍舊是一個認為在我們的國際合作上，最可行的一個做法。因為他採取的是實務上 CASE BY CASE 的合作，案例的合作。在談國際合作是我們很多做不到的，一但碰到政治上障礙就難以跨越。可是談到的是國際的警務合作，有很多國家都願意以相互共存共利的角度，來互相合作。從跨境犯罪來談的話，一定要談到 0310，我個人很榮幸可以參與 0310 的專案。0310 第一架班機是從柬埔寨回來，122 個人，在 6 月 11 號。我們 6 月 9 號發動了兩岸五地，那時候在林理事長指揮之下，我們同一時間發動，透過一個大規模的同步行動，針對電信詐欺海外機房所採取的跨國掃蕩行動，事實上效果非常的大，尤其在國內民眾求治的心理，以及對於在海外猖獗的電信詐欺機房產生一個很大的嚇阻效果，所以從跨境到跨國，

兩岸可以合作之後才到第三地的合作，所以在這個案子裡面，我們跟越南、馬來西亞、印尼、泰國都合作做得非常密切，我想這是治安史上第一件兩岸可以在第三地共同合作，可以採取合作、可以得到巨大的成果，是治安史上可以書寫可以成為一個非常了不起的紀錄。在媒體報導裡面，聽說在台灣的媒體有三天三夜都在報導 0310 的專案，所以顯然這個案子對於國內來說是個很大的震撼。這個是當時的畫面，空中監獄的談判，事實上應該遠溯在 100 年的 2 月，為什麼？因為 100 年 2 月，各位還記得的話，100 年 2 月有 14 位的在菲律賓被逮捕的台嫌，被遣送到中國大陸，那當時也是在林理事長非常積極、辛勞的斡旋之下，在當年的七月份帶回來。

0310 專案的合作契機也是在於菲律賓的事件上面，如果不是因為有菲律賓的事件，我想兩岸在第三地的合作可能就缺了臨門一腳，也就是因為有這個契機，危機就是轉機的情況下，讓林理事長有這個機會突破了跟兩岸在第三地的合作，這個在整個政策面、決策面上，林理事長所扮演的角色是非常的重要，從 0310、0928、129 這些專案，事實上剛才林理事長所談到的，在 2016 年我們在馬來西亞抓了 52 個電信詐欺的嫌犯，可是有 20 個人送回到馬上又釋放，為何釋放，因為它沒有辦法有所謂犯罪資料的勾稽，也就是說，犯罪資料的勾稽指的是我們在第三地的國家，我們去查電信詐欺的時候，這個犯罪資料跟我們台籍嫌犯之間，無法造成連結的話，也就是無法取得犯罪事證的連結，去指證說某一個被害人在什麼時間被害，跟海外機房的某一個犯罪的嫌疑人有關，如果我們沒有辦法透過調查去把犯罪的勾稽連起來的話，那就如我們所看到的，基本上對於海外機房帶回來的電信詐欺嫌犯，我們是束手無策的。各位可以由畫面看到將近七成的海外嫌犯帶回來，全部都是被羈押的，以我們現在的刑事司法體系來看，檢察官願意申請羈押的情況下，基本上都是事證比較明確的情況才願意羈押，從過去 100 年的 0310 反推到現在的情況來看，為何我們現在很難做，因為中國大陸並沒有在海外的部分跟我們合作，所以我們對於台籍嫌犯在騙大陸或者騙其他國家也好，他的犯罪事證我們並無法在第一時間掌握，即便我們台灣現行的法制都健全的情況下，我們已經有刑事訴訟法第 5 條，已經把刑法 339-4 放到加重處罰，把 339-4 放到域外可罰之罪的範疇以內，但是犯罪勾稽的部分仍舊是個問題，這張圖也是當時 0310 我們所看到的，這兩位是柬埔寨的官員，這位是劉耀鑫(名字)，他是柬埔寨 INTERPOL 中央局的局長，另外一位是廖進榮，他是當時中國公安部刑偵局的副局長，這是馬振華警政監，當時兩岸在三地時的合作，由此可見，在領導階層非常密切的合作與磋商。這個是我們在工作階層的合作，那與我搭肩的這位是中國公安部國際合作局的官員，國際合作局在中國公安部所扮演的角色事實上也是我們今天要談的主題，我們在國內能否有一個組織或機構能夠去承受或承擔在國際合作打擊跨國犯罪的能量，我覺得這是一個很重要需討論的地方。那第三個部分，外來人口在台犯罪的介紹，我很快的帶過，我想為什麼用外來人口，因為我們現在在談的外國人犯罪只是其中所有在台灣外來人口犯罪的一個部份而已，那這個部分可能還沒有包含在台的無戶籍國民、沒有包含大陸、港澳人士，所以談外來人口在台犯罪，比較符合我們認為所有的外國人在台犯罪的實質情況，也就是說，境外來到台灣的犯罪人口，不是我們台灣有戶籍的國民有犯罪的情況，我想我介紹幾個案例各位應該很清楚，2016 年 7 月第一銀行 ATM 的盜領案，這個案子非常的快速，我們在短短的三天之內，就已經掌握了 22 名的嫌犯，五天之內，就抓到 3 名主嫌，這個案子從犯罪手法來看，他也是一個網路犯罪的一種，在莫斯科的駭客他們侵入到第一銀行在倫敦的主機，再透過第一銀行倫敦的主機連結到台灣來。再來，2017 年 8 月中央黨部被竊，中央黨部失竊的金額很小，他們所報的失竊金額僅有 9 萬塊，可是這個案子之所以特殊，這個主嫌是個韓國籍的慣竊，他偷了之後就到了機場買了機票搭飛機到日本，所以他已經成

功離境,可是離境之後到了日本,因為他是被韓國通報 INTERPOL 的一個紅色通報(red notice)對象,所以日本的海關非常快速地掌握,所以拒絕他入境。人拒絕入境後,只能原機遣返,所以又遣返回到台灣來,結果他在凌晨時被遣返到台灣來,移民署的國境事務大隊並沒有意思到這個事件的嚴重性,當時移民署也不知道他就是偷民進黨中央黨部的竊賊,結果只是把他放在待轉區,讓他準備搭隔天早上的班機離開台灣,他在這個時間點趁機跨越了證照查驗櫃檯,偷渡進入到了台灣,所以從這個案子來看可以知道,我們的防線基本上出了很大的問題,我們的防線出了哪些問題,我們從境內推到境外、推到國外,這三道防線都出了問題,你可以讓一個慣竊自由進出的情況下,自由出去還自由入境,這個案子應該是我們在談跨國犯罪很重要的一個原因。再來,加拿大籍 Ryan 在台遭分屍案,美籍嫌犯孫武生案發後逃亡到菲律賓,結果我國刑事局駐菲律賓聯絡官王智勇專員,非常快速在短短大概 30 天左右就把人帶回來,帶回來的速度非常快,很快就掌握到他的行蹤,這個在國外來看事實上是非常困難的。另外,從外籍人士來台的數字來看,我們以為外籍人口在台灣犯罪很嚴重,事實上從數據來看一點都不嚴重,與我國整體的治安數據來做比較,外來人口在台灣犯罪的數據一年不到 2000 多件,事實上我們一年有將近 30 萬件的刑案,所以 2500 件除以 30 萬件,把他的人口數再除以台灣人口數的話,用這樣的對比就會知道,外來人口在台灣犯罪率是不高的,真正外來人口在台灣犯罪的主要種類第一個是毒品,第二個是公共危險,何謂公共危險,事實上是酒駕居多,我們目前另外一個隱憂是在台灣逃逸、行蹤不明的外勞人數非常多,現在累積超過 5 萬多人,一直到去(2018)年 9 月 24 日已經達到 51746 人,也就是說從今(2019)年 1 月所發生的觀宏專案之後,現在對於外來人口在台,可以看到因為新南向政策,我們對於人口管制這個部份越來越採寬鬆的作法,我們對於東南亞的這些觀光客,只要他願意來台灣觀光,我們甚至補貼他來台灣觀光,可是我們現在所看到的治安問題,其實讓我們現在的社會慢慢地承受後果。跨國合作偵防策略上面有三個部分的介紹,這個偵查特性的部分,駱立凡警政監來談這個題目才可以更清楚地來談,因為駱警政監在國際科 3 年的這段時間,很多的狀況我們都是從駱警政監身上所學習到的。接下來,我們談防制跨國犯罪的三個策略,第一個策略是建構跨國犯罪的國家偵防戰略,我們有四大因素,政治、法律、文化、能力,我們真正在談跨國犯罪,在偵防合作的時候,有哪些要特別注意的。事實上在能力這部分,是我們現在警察機關可以做的,也就是說,政治、法律、文化因素這些層面,都需要其他跨部門的合作,比如說法務部、經濟部、教育部,等等其他部會的合作,可是對於警察單位,你真的能做的是第一個,資源跟訓練是否完整;第二,國內偵查資源是否整合;第三,能力建構是否可以持續;第四,科技跟網路能力是否提升,這個是我所整理出來我們可以做的地方。那第二個策略:協同治理的部分,我想從我簡報的資料,各位都可以看得到,這個是當時林理事長擔任刑事警察局局長的時候,所列出來的七大工作主軸,各位可以從這個七大工作主軸中看得到,跨境合作也是當時林理事長非常強調的一塊。也就是說,在整個領導階層的理念上,因為有這樣子的想法,我們才可能在跨國、跨境合作上所可能獲得的一個成果。

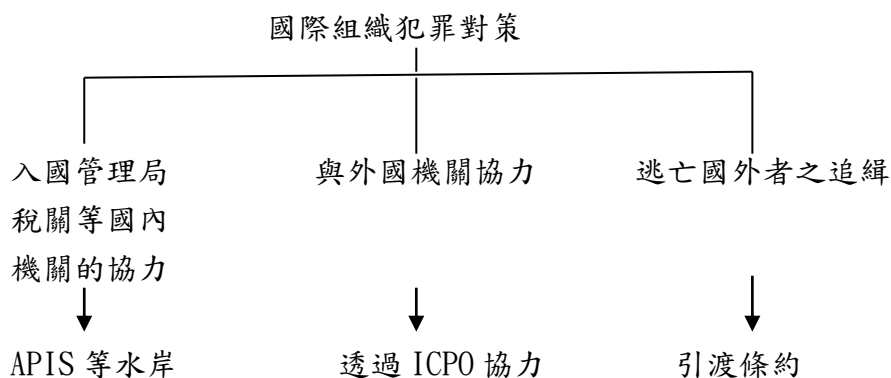
九一一之後的警察,基本上會傾向於所謂的問題導向警政所衍生出來的情報導向警政,針對資料分析跟犯罪情報發展出策略,我想這個部分我就暫且略過。從資料來看,我們可以從境外、國境線上跟境內,從三個階層來看跨國合作各部門所應該要職司的工作。從圖示來看,我們今天談跨國犯罪的偵防,國內各部門的整合一定是一項重要關鍵。尤其我們從緝毒的角度來看,如果沒有整合這些單位的話,緝毒的工作難以收成效。這邊所談到的協同式的治理模式,是以製毒的角度來給各位做分析,事實上,我們從前兩年的新世代反毒策略到去年的安居專案,我們所做的做法,也採取同樣的做法。策略三,我們希望持續鞏固國際區域

跟雙邊合作。國際的部分是跟 INTERPOL 有關。我們一直希望能夠重返 INTERPOL，但現在 INTERPOL 遇到的還是政治障礙。假設我們今天無法重返 INTERPOL，我們有沒有辦法爭取 I-24/7(全球警察資訊系統)，我想這個是比較實際的做法，假設我們可以爭取到全球警察資訊系統的話，透過不同類型的通報，我相信對我們打擊跨國犯罪一定會提供相當大的助益。另外，加強區域合作包括了 Europol(歐洲警察組織)、G8 cybercrime network，就是有關於網路犯罪的部分，另外我們也針對台美、台越、台泰，簽訂了共同打擊犯罪的協定，那當然，我們不要忽略了，我們現在採取所謂的點對點的國家合作裡面，有很多的國家，他們都派有聯絡官在亞洲區域，目前派在台灣聯絡官以美國 FBI 為主，還有日本的警察廳，其他的單位都派在香港。當然我今天的報告裡面沒有特別談到警察聯絡官，因為我覺得我國的警察聯絡官，應該在我國的整體戰略下，是其中的一個部分，是我們整個對外跨國犯罪合作的偵防策略之一，不會形成所謂全面性的策略。接下來可由曾經派駐日本的警察聯絡官李暖源股長來談談聯絡官的部分。以上報告完畢。謝謝。

與談人

開南大學 鄭善印教授：

- 一、我聽完黃文志引言人的報告後，首先有兩個感想。第一個就是今天聯合報報導跨國詐騙 0310 專案以後，台灣與中國大陸的洽談均由調查局主政，這與理事長所說的事實不符；另外，民國 105 年第一銀行 ATM 盜領案偵破後，根據媒體報導，也是由調查局向國際警察機關作說明，這也與從頭到尾幾乎都由警察主導的事實不符。可見內政部未能發揮應有功能，對內無整合，對外無抗辯能力。也從此看出，我們的問題在於國內對跨國犯罪無統籌機關，各執法機關任意搶功，令其他單位士氣受挫，故偵辦跨國犯罪，首要之務可能是整併及分割國內各執法機關的功能。
- 二、我為了參加這次會談，看了最近三年的日本警察白書，該三冊白書的最後一章最後一節，都是在談「國際警察合作偵查跨國犯罪」之問題，但三冊所述內容都大同小異。都在談他們與各國間的警察合作，除訂定條約、協定外，還提到日本警察向東南亞國家輸出「交番制度」、「現場鑑識」等。但這些與今日的主題不合，故我另外介紹日本在全球化國際犯罪下的對策與計畫。
- 三、日本警察的國際組織犯罪對策
我將日本警察廳網路上另外有關「國際組織犯罪對策」如實翻譯於下：



對策	ICPO 有資料庫	與逃亡國聯繫
與入管局	兩國間協定協力	引渡或就地起訴
協同取締		

上圖的國際組織犯罪對策，共分為國內、國際與對逃亡者的追緝三對策。

國內部分，警察雖然強權，但仍願與入出國管理局、稅關合作，共同做好水岸政策，亦即在外國犯嫌入國前就已取得相關資訊，將犯嫌阻絕於國境線上；與外國機關協力部分，主要是透過 ICPO，以及日本與他國兩國間之各種條約或協定；在追緝逃亡者部分，主要是透過引渡條約或與他國訂定司法互助協定，將罪犯追捕到手，就地起訴或引渡回日本起訴。

四、日本警察 2010 年犯罪國際化之對應戰略計畫

該計畫毋寧是對策的細部計畫，其中較重視資訊的取得與分析，其計畫概況如下：

- (一) 建制：資訊一元化、培養國際化偵查員：亦即強調資訊的取得與上報需一元化，不能令出二門，以統合情報作為；另外，應培養國際化的偵查員。日本在世界各國使領館駐地均派有警察廳人員，兩年一換，以培養警察的國際觀。這種作法我們國家沒有。
- (二) 強化資訊收集能力：強化警察的資訊蒐集、分享、分析能力，並以國際犯罪資訊蒐集人員為核心，廣泛蒐集國際犯罪組織狀況、資金、洗錢管道等。反觀我國，例如 105 年的一銀 ATM 盜領案，應該破案後即無人去研究及分析該國際犯罪組織的成員、資金量向、洗錢方法等。
- (三) 整合國內警察機關偵查能量：由於日本警察向重地區責任制，別無保一、四、五等總隊編制，更無刑事警察局等機關。各地區警察機關多在自己轄區內活動，故有關國際性犯罪，理應加強整合各警察局的偵查體制。
- (四) 國際：重視水岸對策、與入管及外交合作，並注意外國人社區之受害狀況。
- (五) 國際互助：與國際警察機關合作及訂定司法互助協定。

五、我在警察白書中看到，日本警察早已與香港訂定司法互助協定，但為何香港非國家而可以如此，是否台灣過度消極，以至於這類協定均遭否定？日本警察廳及海上保安廳均每年派駐我國個兩名人員，以蒐集相關資訊並培養國際觀，回國後持續在各警察機關任職，這套國際化制度，頗值我國參考。

中央警察大學 朱金池院長：

理事長、各位教授、貴賓以及今天的主講人，今天引言的部分，非常精彩，學到很多有關跨境犯罪的一些理論跟實務，茲就我所理解的提出三點回應意見供大家指教。

首先第一個，我非常贊同文志兄對於跨境犯罪的論述，是從全球化、跨國、跨境犯罪治理方面的角度來切入。因為犯罪有跨國性和跨境的性質及趨勢，所以全球化的治理會是國際的一個趨勢。剛剛用一個字非常好—治理(Governance)，即協作、合作，一種相互依賴關係之下的密切合作。有關跨國犯罪治理的部分特別提出三個小點作補充，第一個就是國跟國合作，像我們剛剛提到的 INTERPOL，或是大陸跟台灣兩岸之間共打犯罪的合作，這是很重要的，尤其是反恐工作，就需要跨國合作。第二個就是國內內部政府各機關間的合作，如剛剛提到的移民署跟我們警察機關、調查局、海巡署等等，甚至過去林理事長所帶領的刑事局團隊，打擊電信詐騙犯罪必須跟國家傳播委員會(NCC)、銀行、金融監理等單位之間的合作與治理，

絕對不能有本位主義。第三個合作治理的層次，是政府與民間、社區、社會之間的公私協力治理，公部門跟私部門的協力治理，甚至引發出第三造警政，有預防犯罪義務的民間、企業都必須加入治安的治理。所以從治理的概念切入，探討跨國境的犯罪，包括這三個層面應該要去強調，尤其是負責跨國犯罪對策的警政署或刑事局來講，應該把這三個治理的層次一同納入。

第二個要回應的意見是有關恐怖主義犯罪，是跨國犯罪的一個典型例子。恐怖主義犯罪事實上，在台灣會不會發生？這點引言人文志兄也有提到說過去曾經有外籍人士說要針對 101 大樓及高雄的 85 大樓進行恐攻，當時內政部長江宜樺說我們不要掉以輕心，後來經由台北市查證結果並沒有發生，但是我們還是要提高警覺。過去我們台灣辦了很多如聽障奧運、高雄世大運、台北市大型花博會等重大的國際運動賽事或活動，若牽涉到美國人、基督教跟恐怖主義他們所衝突的宗教對象，當然就可能是恐攻的對象。因此，只要有這些人到國內來參加重要的賽事活動，就有可能會發生恐怖攻擊，所以我們不能掉以輕心說台灣不會發生，這是我非常贊同引言人有提到的一點。至於說若有可能在台灣發生恐攻事件的話，那我們台灣警察能否有對策？目前據我了解，國土安全及一些反恐的相關業務，重責大任都落在我們的警政署。內政部警政署是反恐工作的執行單位，警政署有一個反恐科，事實上警政署在這方面並不是很落實，尤其在反恐情報的交換方面，恐怕我們因受限於國際合作的舞台，受到很大的限制。不過如果有重大的賽事，據我了解，美國國土安全部還是會從旁協助我們，包括 2008 北京奧運，美國國土安全部同樣會協助他們，因為相互協助、相互依賴才能保護他們美國的選手的安全。至於說我們警察在反恐的角色有那些？我在這邊舉出國際警察首長協會（IACP）曾經針對反恐所提出的五個原則，第一個就是，反恐的工作是屬於地方性的：因為像是恐攻發生在旅館或其他地方裡，我們的轄區警察第一時間都要去處理、做回應。第二個，要把預防恐怖主義攻擊列為第一優先：譬如日本的社區警政做得很好，因此日本不容易讓恐怖主義深根，因為日本的警民關係很好，所以我們在地方上的預防應當是最為優先。第三個，社區安全就是國土安全：社區警政是國土安全警政的基礎。第四個，國土安全的策略應該是全國性而不是中央性的：這點在影射美國的國土安全部太過中央集權，其實國土安全的工作應該是全國性的，而不是僅靠中央。所以，我們應該讓全國的每一個警察、治安機關都應該有這樣的概念。最後一點是，地方警察機關的國土安全策略應該因地制宜：地方警察機關在反恐的角色上很重要，而不能說反恐不是我們警政的業務，所以我們就鬆懈。因此，像恐怖主義攻擊這種跨國性的犯罪，可能會在地方發生，地方也需要配合與回應。

第三點的回應意見是，針對國際或兩岸之間的跨境或跨國犯罪而言，我們警察的對策為何？尤其是以電信詐騙犯罪為例，我非常贊同林理事長德華以前在刑事警察局局長任內提出的 P2P 的模式（即兩岸警察機關有直接聯絡的窗口）。P2P 是最直接也是最有效的合作模式，但因為中共體制關係，而無法全面落實。中共是以黨領政而且是中央集權，所以中共在公安機關之上，是由中央共黨組織及港澳台辦在負責整個國土安全及打擊跨境犯罪的政策。所以我們兩岸的警察跟警察之間的私交很好，但是若提到政治因素，警察之間要進一步合作的話，恐怕私交也是愛莫能助。所以這個 P2P 模式對兩岸來講，在執行上有它的困難度。其次，我們針對 P2P 的 P，在台灣應該是指廣義的警察，包括我們的四大治安機關，警察、法務部調查局、海巡署、移民署，甚至是保三總隊、航警局等。因此，我們台灣內部的幾個治安機關間的協調合作就很重要，不要因與對岸治安機關間有多重的聯絡管道而造成整合不力的問題。

刑事警察局 駱立凡警政監：

理事長、秘書長、副秘書長、各位先進，2009年4月26日海基會和大陸海協會在南京簽訂了海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協定，今天正好10周年，當時刑事局在理事長的帶領之下，幾度用空中監獄遣返自柬埔寨、菲律賓及馬來西亞查獲的台嫌，被視為兩岸共打的指標。協議簽訂不久後，很多重量級的逃犯也都陸陸續續自境外被遣返回台，當時簽協議也是很慎重，從協議的名稱到如何保有對等談判，都盡量避開政治方面的敏感議題，目前從熱絡到冰點，讓人不勝唏噓，在此提出幾點的心得供大家參考：

第一點，依個人在國際科服務的經驗，P2P(警察對警察)確實是一個很正確的模式，當時林局長也定調P2P是最直接也最有效，況且我認為目前沒有什麼其他的方式可以取代，警察對警察有共通的語言，我們都是秉持平等互惠的原則，刑事局當時在林局長帶領之下，我們是一個非常有專業的團隊，打擊跨境犯罪到底是什麼樣的合作模式，我印象很深刻，林局長跟我們講四個面向，第一個當然就是情資的交換，因為沒有情資的交換基本上就是沒有案源，有情資才能夠有案件的合作，當時林局長也律定刑事局的外勤偵查大隊跟陸方都會有一個窗口，如九大隊的對口是福建，都很明確，所以執行起來都很有效，因為林局長當時花了很多心血跟大陸公安部建立共打的默契，情資交換直接透過窗口執行，避免從中央層轉曠日廢時，到了省級就很快進入案件的協查，接下來就是調查取證，每一個案件都有檢察官指揮偵辦，案件要起訴，就要有相當的證據，所以派到境外的人員，不只是案件的偵辦人員，還有科偵人員，科偵人員做什麼呢，因為林局長重視數位鑑識，依據數位鑑識的結果才能釐清不法資金的流向，犯罪網絡是那些成員，證據才能夠鞏固，最後就是難度也非常高的人犯遣返需要審慎規劃始能讓過程得以順利，我們要的不只是起訴，還要羈押，這才能彰顯打擊的力道。

跨境犯罪的案類很多，主要的是毒品、槍枝走私及詐騙，海外緝逃也是很重要的，如果我們能夠很順利的把一些重大的逃犯緝返回國，足以彰顯司法正義。當然警政署警察聯絡官必須要發揮養兵千日，用在一時的功能，讓我很深刻的是，當時偵三大隊有一個上百公斤的海洛因案，林局長下了一道命令，因為查獲這批毒品時，主嫌已經在往日本的飛機上，局長下達指令，要日本的聯絡官一定不能夠讓他落地，並隨即遣返，聯絡官果然達成使命，讓案件完滿地偵破，所以聯絡官其實是一個非常重要的角色，但人數並不多，日本、美國都只有一個，這麼大的區域還是要發揮協調聯繫功能，平常若沒有建立關係，是不可能達成這個任務的，所以聯絡官是我們警察的瑰寶，很多的聯絡官都很受到外國友軍的重視，比較可惜的是聯絡官因為任期屆滿需歸建原單位服務，除非在刑事局國際科工作，否則就無法讓他繼續發揮跨國犯罪偵察的專業，國際科的勤業務一直在壯大，大家都做的比較辛苦，因為國際科僅是刑事局的一個科，不管怎樣處理跨境犯罪的人員必須要有國際執法及科技辦案的專業。

組織犯罪條例修正後，只要符合該條例三個人以上，以實施強盜、脅迫、詐術恐嚇為手段，或最重本刑逾五年以上有期徒刑，具有持續性或是牟利性的結構性犯罪組織，都能依本條例據以偵辦，對於犯嫌參加組織後取得之財產，未能證明合法來源者應予沒收。此外，刑前強制工作的規定等等，對於跨國毒品、槍枝、詐騙更具打擊力道。

個人認為打擊跨國犯罪和司法互助有別，司法互助是法務部主導，警察著重於跨國案件合作調查，我們一直想嘗試返INTERPOL，目前跟INTERPOL文書來往，是透過日本中央局，但是我們可以肯定地說，跨國的打擊犯罪往往是警察帶動外交。

中央警察大學 蔡庭榕副教授：

身為警大國境系所的黃文志老師的報告非常全面而豐富，特別是其本身又曾是警政署派駐越南的境外聯絡官，有其豐富經驗，兼具美國大學的刑事司法博士，整篇報告理論（David Nelken）與實務、國內外（例如，其引言文中：貳、台灣在國際安全體系的邊陲化：我國因非 INTERPOL 會員國，無法透過 I-24/7 系統取得自動更新的最新名單，只能被迫自行建立可疑名單！與 INTERPOL 會員國間的關係並沒有斷，仍持續與會員國（日本、美國等）進行犯罪情資的交換世大運選手的過濾等）資料兼具，在實務案例更是精彩，值得肯定！其首先從全球化引起的問題與政府治理論起，因主要受到「國家主權」拘限，以致打擊跨國犯罪（走私偷渡、人口販運、恐怖攻擊、難民庇護、專門技術人才外流等）的效果，產生許多嚴重影響與執法障礙。又對「跨國犯罪」（跨境犯罪）加以定義與分類（聯合國打擊跨國有組織犯罪公約第 3 條定義與區分 17 類型），又其引 David Nelken 的理論指出因全球化而致跨國犯罪的「同質」（homogenization）與「整合（interdependence）」（相依互賴）；其列表說明犯罪、刑事司法在全球化過程中互為依賴的兩個構面（若能在表內高、低二構面區分犯罪、刑事的特性將更清楚；例如，偷車、美國犯罪學之影響為何高同質、低整合？）。

又基於全球治理強調網絡、規範、互賴及跨境合作等特性，並重視建立雙方互助與合作的機制 EX：「空中監獄」專機押解大震撼。並指出一種觀念 以「打擊犯罪不受疆域、政治之限制」的觀念，相互尊重、對等、互惠地積極合作共同查緝，以及一個平台 以「P—P 警務合作模式」建立一個整合性的跨域合作平台，成立正式且快速聯繫對口單位，減少各地行動落差，藉由合作的過程建立警務合作的互信與堅實基礎。

再者，外來人口在台犯罪介紹（EX：2016 年第一銀行 ATM 盜領案、2017 年 8 月 1 日民進黨中央黨部遭竊、2018 年 8 月 21 日加拿大籍男子 Ryan 分屍案、甚至新加坡情侶在台北棄嬰案均迅速偵破）。外來人口犯罪率遠低於本國籍人民？如以上述統計觀之，根據警政署 2017 年的統計，將近 100 萬外來人口的犯罪率不到 2300 萬本國籍人的 1/10，且所犯案件 7 成是公共危險、竊盜、毒品等罪。

再者，跨國合作偵防策略介紹，研析了跨國犯罪偵查困境如下：

- （一）國家主權影響跨國犯罪偵辦。
- （二）國際公約缺乏拘束力。
- （三）經濟效益影響國家偵辦跨國案件意願。
- （四）跨境偵查特性所生之限制。
- （五）境外犯罪分子成為偵查盲點。
- （六）無法根本解決跨境犯罪問題。
- （七）司法互助途徑無法滿足偵查犯罪之需求。
- （八）偵查合作模式建立不易。
- （九）國內法律制度限制（「控制下交付」及「臥底偵查」）。
- （十）外逃通緝犯查緝管道有待整合運用。

引言中並提出三策略建議如下，值得參考。

策略一、建構跨國犯罪全球偵防戰略

策略二、深化跨國犯罪協同治理模式（去年由外事組辦理全球會議整合各機關值得參考）、911 後全球警察角色探討、跨國犯罪協同式治理模式（Coordinated Crime Control Management）、加強跨機關犯罪資訊分享與專業人才培訓、協同式治理模式—防制境內製毒。

策略三、持續鞏固國際、區域、雙邊執法合作（加強國際執法合作：我國是否得以順利以觀察員身分重返 INTERPOL？或者，是否可取得 INTERPOL 全球警察通訊系統 I-24/7 的權限政府因外交困境，曾極力思考從國際警察合作的加入 INTERPOL 想要突破，但仍困難）。

在引言內容啟發下，茲再提出相關強化改進建議如下：

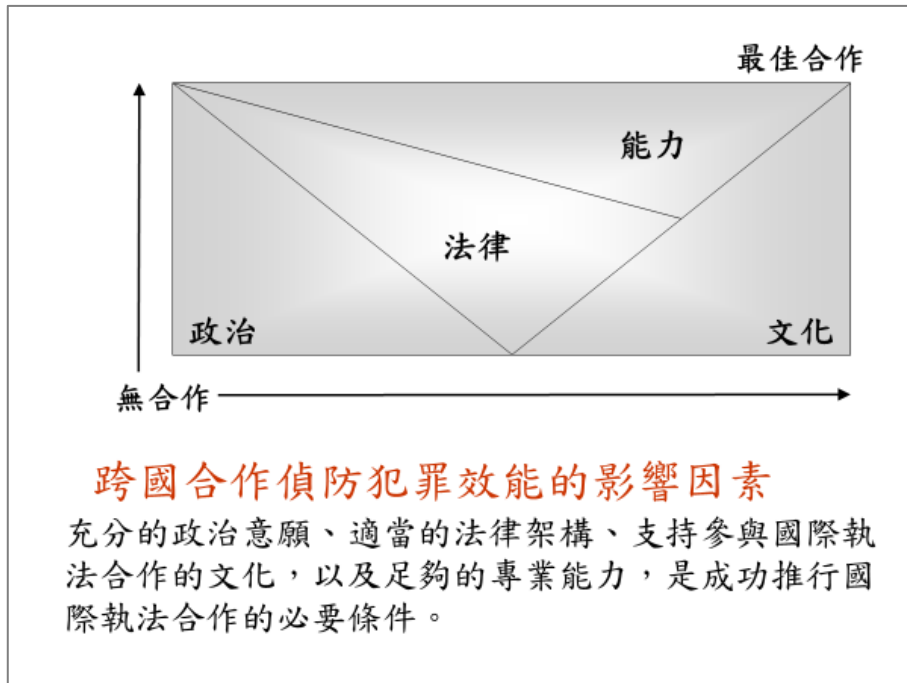
- 一、打擊跨國（境）犯罪原比國內犯罪難度高許多，加上台灣的特殊國際處境更增困難。
- 二、聯合國預防犯罪和罪犯處遇大會自西元 1985 年以來屢次呼籲各國注意跨國犯罪的嚴重危害，並在 2000 年，由 124 個國家共同簽署「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」，2009 年預防犯罪及刑事司法委員會再度提出以跨境犯罪為焦點的警告。而國際刑警組織是聯合國以外最多會員國的政府國際組織，其成立的目的，亦在協助 188 個會員國家共同預防及打擊各種跨國犯罪。
- 三、我國負責打擊跨境犯罪的主要偵查機關為行政院海巡署、法務部調查局、內政部移民署及警政署等。跨境犯罪主要包含具有跨境性質的重大刑事案件，例如跨境販運毒品、跨境詐欺、槍械走私、人口販運、恐怖攻擊等，以及跨境組織犯罪及外逃通緝犯問題、國人在境外犯罪與外來人士在臺犯罪。
- 四、策進作為：
 - （一）教育訓練：國境系所的發揮空間，積極培育此方面之專業人才。
 - （二）外交部與相關機關的境外聯絡官的發會作用：運用外交與跨國境聯絡官的專業與聯繫管道，積極建立良好治安互助網絡，以達到有效打擊跨境犯罪之目的。
 - （三）非政府（Non-governmental）執法組織的加入會員與互動，如 IACP、IAASP 等之加入與互助。
 - （四）跨境犯罪各項人才的培育與國際語言工具的強化。
 - （五）國際非正式執法研討會的持續召開與情資管道的建立。
 - （六）國際刑事司法互助在跨境犯罪執法的深入研究與有效運用。

我國對於國際刑事司法互助，仍是以「犯罪人引渡」為主；以「狹義刑事司法互助」為輔，至於新型態（執行與移轉起訴）之國際司法互助，則尚未採行。國際間採行刑事司法互助之型態隨著國際間交通往來之便利，經濟犯罪、毒品犯罪及組織犯罪等犯罪類型，逐漸以跨國方式遂行犯罪目的，為因應犯罪者在各國間流竄的情形，國際間逐漸形成刑事司法互助之慣例，早期涵蓋僅止於引渡罪犯，對於逃亡外國之犯罪行為人，透過引渡之請求，將犯罪行為人引渡回犯罪地，使犯罪行為地國得以進行追訴。又為了順利進行追訴，遂開始委託他國司法機關協助訊問證人、鑑定人，文書送達或證物之移交，並逐步擴及協助搜索、扣押等強制處分。在第二次世界大戰後，為因應國際局勢之變化，國際刑事司法互助更進一步發展為代執行外國刑事判決（比如，代為協助執行罰金刑及沒收犯罪所得）及交換已判決確定刑事罪犯之遣返服刑（即所謂「換囚」）等新的互助型態。

為解決跨國犯罪情形，聯合國更自 1999 年起積極推動「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」要求批准國家應以立法或採行其他必要措施，將洗錢行為、貪污腐敗行為、組織犯罪及妨害司法公正之行為定為刑事犯罪，並以沒收犯罪所得、加強司法協助、執法合作及擴大引渡範圍等方式，共同合作打擊跨國犯罪。然我國非聯合國之會員國，無法加入聯合國之各項公約，在偵辦跨國犯罪欲取得相關國家司法協助時，復因政治因素阻礙，往往無法取得適當之司法協助；而企求與他國締結正式刑事司法互助條約或協定，更是難上加難。尤其犯罪者利用兩岸目前分治之現實，逃匿至大陸地區或在大陸地區分工操縱犯罪，更因兩岸尚無任何有關司

法互助之協定，而限於追訴困難，形成我國偵緝犯罪之一大漏洞。惟犯罪無國界，在他國犯罪或是逃亡至他國藏匿，必然也危害到所在國之社會治安。跨國洗錢之犯罪行為更嚴重影響國際金融秩序。為貫徹共同協助打擊國際犯罪之目標，實應破除國際政治現實、疆界藩籬及主權迷思，以相互間之刑事司法互助將罪犯繩之以法，以共同維護國際社會秩序。

中央警察大學 黃翠紋教授：



● 跨國販運毒品種類與特性

種類 特性	安非他命	海洛因	古柯鹼	一粒眠	愾他命
來源地	大陸廣東、福建地區	柬埔寨、泰國、越南等地			香港地區經大陸製造轉運
販運管道	漁船載運	旅客夾帶或吞食運送			貨櫃夾藏、漁船走私
入境毒品		○	○	○	
出境毒品	○			○	
主要銷往國家	日本、韓國、東南亞、澳洲、紐西蘭等地居多				
主要來源國家	大陸地區(與2016年法務部統計我國毒品來源地區相同)				

• 跨境犯罪防治國家層次治理困境多(1/2)

- ✓(一)政策面，在績效掛帥的政策之下，各機關皆努力爭取績效搶得亮點及媒體曝光率，同時也造成共同偵辦的阻礙，而績效制度長期的影響，造成跨機關(甚至機關內部)合作不易且缺乏偵辦大型案件及追溯毒品上游端的意願
- ✓(二)組織面，有權緝毒的單位多且分屬不同體系，為爭取機關各自的亮點及存在價值，部分機關之間自鮮少合作，易造成案件重複偵辦而不知以及系統彼此不開放的困境，顯現出缺乏整合的局面
- ✓(三)人力面，由於跨境毒品販運犯罪的偵辦須長期投入心力，在人力有限的情況下，往往造成偵查人員獨立承辦易失熱忱，輔以單位內部若不夠重視，未予較高比例的評核績效，則毒品查緝工作將淪為無人願意投入的區塊

• 跨境犯罪防治國家層次治理困境多(2/2)

- ✓(四)預算面，由於經費層層分配致第一線值勤同仁辦案所用者非常有限，故部分同仁常須自掏腰包吸收辦案經費或是購買裝備，此外，案件破獲的獎金亦須經各共同偵辦單位瓜分及單位內的逐層分配，承辦人能分得者有限
- ✓(五)法規面，現今通訊科技發達以及犯嫌一再更換手機號碼或通訊方式等因素，導致跨境毒品販運犯罪偵辦難度提高，而通訊監察制度的修改，則加重承辦人員的工作負擔，故而人權保障與犯罪偵查之間的界線尚待權衡

刑事警察局偵防中心 李暖源股長：

理事長、各位老師、各位長官，我是刑事局股長，但是我前後在日本工作將近二十年，所以我對日本有比較深刻的體認。首先就我們警方跟日本提出的備忘錄與簽訂的協定草案，我先大概介紹一下，因為這些案子我大概都有參與。在九十二年，我們很早就有提出台日警政合作瞭解備忘錄草案，九十二年我們透過台日經貿合作會議，也提出台日治安情資合作備忘錄草案，但日方認為在這種經貿會議提出這草案不適當，因此不同意。時隔五年，台日之間因為治安等問題沒辦法解決，原本日本是想慢慢推，就先從毒品談起，接著再談網路犯罪或其他犯罪，不過這樣牽涉太多單位，而過程中他們也提出可以白手套的方式協助。台日雙方終於在2010年由亞東關係協會與交流協會簽署強化台日交流合作備忘錄，把很多東西放在裡面，其中第二點規範，台日雙方對於犯罪全球化的規範，將致力於促進台日間在可能範圍內，進行合作打擊國際犯罪，而這裡提到一個很重要的關鍵字「合作打擊國際犯罪」，但是事後要更進一步的時候，日方就沒有回應。那這部分我們在民國九十九年八月，就馬上提出台

日警政合作瞭解備忘錄草案，可是因為時機太敏感，日方就沒有簽署。到一百零三年的時候，我們因為看到美國跟日本有做預防及打擊犯罪的合作，一百零三年三月提議交流協會同樣來簽署草案，但交流協會也給予一樣的冷默回應。到了一百零五年我就跟東京的海關，就是日本稅關，提到那我們不要簽備忘錄，也不要簽合作協定，就只簽緝毒情資合作意向聲明書。那這時候日本稅關就表示有興趣，原本想派局長級的人員來簽。日本稅關是緝毒最厲害的單位，一年三百公斤、六百公斤，稅關就抓三百公斤了，毒品走私一到港口機場就被查獲，日方稅關緝毒能力遠遠超過警方，因此稅關有興趣簽意向聲明書，但是日本稅關說日本警方如果跟我們簽，他們稅關也不敢先簽，所以又卡到日本警方。

因為這樣我們跟日本的警察廳在討論，也在一百零二年提出協議，主要是看準日本重視緝毒，那我們就來簽緝毒合作意向聲明書。當時已經談好，但是中間調查局卻出來阻擋，並說這樣不行，他們才是緝毒單位。去年台日經貿會議，調查局也是突襲，由調查局代表全台灣緝毒單位要求日本警方來簽。當時日本警方來問我可不可以簽，我說如果你簽的話，我們台灣警方就不簽，直到最後才達成共識，就是我們警方不阻礙簽署，但是我們也要加入。所有日本與台灣的緝毒單位一起加入的時候，是我們可以接受的方案，但是調查局從來沒有來跟我們警方協調，就只是宣稱他們是台灣唯一緝毒代表單位，都沒有問過我們警方或刑事局等單位意見，所以目前跟日本洽簽緝毒等合作備忘錄都是暫停，以及相關的意向聲明書都沒有簽署，因為是台日緝毒機關間的互相杯葛所致。

另外日本與外國機關所簽的治安合作協定，我也稍微說明一下。在1980年的時候，日本最早跟美國簽署犯罪人引渡條約，當初中央主管機關，指派簽署的都是法務大臣，而非警察，因此日本警方在2002年以前是沒有參加簽署，到了2006年日本跟美國，以及2007年跟韓國，2008年跟中國大陸，2009跟香港，2011年跟歐盟，2011年二月跟俄國簽署相關刑事共助條約或協定，這時候警察機關就被指定為中央主管機關，日本警方就有參與。而這之後2014年日本跟美國簽定PCSC，就是預防及打擊重大犯罪協定，從此之後日本警方就沒有再跟各外國簽訂條約或協定，原因就是透過外務省，要跟國會報告，要花很長時間去協商，所以日本警方在2006年以後就不再簽這種條約或協定，只簽署意向聲明書。那他要簽就只跟幾個國家簽，2006年跟澳洲，2007年跟巴西，2010年跟塞爾維亞，2013年跟土耳其，再來2015跟英國簽維安反恐的合作備忘錄，所以這就是發展趨勢，從日本警方簽署這些條約以後，日本警方現今就不太想再簽條約，因為全球一百多個國家，簽也簽不完，因此跟他無關的就沒簽，這是日本後來的一種做法，那在後來如果有要簽署相關協議，都是由雙方警察首長簽署。

這個是我們與日本協商情形，同時也在調整國際打擊犯罪的方向，我們還是得重返國際刑警組織才是正道，因為沒有經過國際刑警組織協調聯繫，很多國家還是不知道台灣在做什麼，今年一月二十四號我國外交部與刑事局，透過日本外務省在東京的交流協會本部開會，與國際課課長中谷昇等人舉行會談，他是派在新加坡當國際刑警組織IGCI網路犯罪中心的局長，他在國際刑警組織很久了，在去年十一月國際刑警組織年度大會裡，被選為執行委員，在十三位執行委員中，他是日本警方代表的重要人物。我們就約在日本交流協會會談，請他表示意見，提問我們怎樣才能加入國際刑警組織。在這之前，交流協會給我們的答覆是日本會暗中幫助我們台灣，但是不能講。讓我們配合美國，以觀察員身分加入。那一月二十四號講完，我就知道我們沒辦法加入，上週外交部發表聲明，對國際刑警組織拒絕我們以觀察員加入感到遺憾，不過當時中谷昇提出的建議對我們很有幫助，當受到國際形勢影響，例如大國的中美兩國吵架就沒有結果，但小國的話，例如非洲、歐洲都是採聯合行動的方式，因為制度上是一國一票，所以在投票表決的時候，你去找大國未必有用，因為現在有一百多

個國家，要三分之二同意你以觀察員身分加入你才能進入，那這是不可能的，所以我們如果要申請回歸會籍去衝撞國際刑警組織，直接衝撞，就是一頭撞死。我們在一九八四年的決議案，提出退出國際刑警組織後，想要再用相同方式回去，因為會抵觸決議案，一定要經過大會表決，但是中國捐款給國際刑警組織的名次排第三，而中國也對這些小國有很多援助，所以很難贏過大陸在其中的影響力，雖然可以用觀察員身分，可是你不能發言，一年也只能參加一次，而且每年都要去申請，不是長久之計。中谷昇他有提到去年十一月，在杜拜大會有中美洲等國家支持台灣參加，但是還是很難過關，不過如果有北京同意，當然就是例外。後來他建議我們台灣應採繞道迂迴的方式進行，具體來說可以採取大學教授，或是民間團體、警大教授，由美國推薦到國際刑警組織會議裡面，來說明反詐騙或偽卡盜領的臺灣經驗，那就能直接到大會裡面演說及授課，這樣就可以視為參加。這是你們台灣出現能見度的方式，能讓所有會員知道台灣這個國家，因為知道台灣這個國家的國家很少，很多國家不知道台灣在打擊犯罪上的貢獻，所以他也提到我們台灣很少做宣傳，他說你們可以去找一個議題，去讓大學教授、警大教授或 NGO 組織，讓他們去大會做演講，因為國際刑警組織會針對地域性平衡選擇，如果國際刑警組織選定台灣，中國就沒有辦法提出 1984 年的決議案去反對，他要我們台灣繞道試試看。至於提到說 I-24 這個全球系統，我們以觀察員或會員加入之前，仍然是可以申請看看。他說我們要另外提出申請，或許可行，可以跟國際刑警組織秘書處溝通，是否能夠先行開放讓我們進入使用該系統。有關跨國合作偵防犯罪之核心，我認為情資合作最為重要，因為警察聯絡官外派就是在蒐集情資，有情資才能談合作，駐在國有很多事情不會讓你知道，新聞出來也不會馬上通知你，你要自己去追。我們針對 ICPO 等國際組織管道、外交管道、警察對警察的管道，警察聯絡官與當地執法機關等四種管道，都要很認真去推動。另外我有兩個建議：一是像電信詐欺集團車手及機子手問題，去年在圓山飯店舉行國際警察論壇，有人談到這些詐欺犯都已經走出國外，所以檢察官跟警察應該也要走出國外。那我就反向思考，就不要讓他們出國就好啊，就給他們保安處分或是出國應經法官許可或是限制地點、時間，不過有人提出這違反憲法，是限制人身自由，但是在日本的相關法令，還有我們護照條例，只要能有一個規範或制度，就能不讓他們出去。但是現在只要交保，就可以再出國去詐騙，所以如果能用保安處分，限制在國內，要出去就要報備，那這是一個方式，可以讓訓練車手的成本提高，跨國詐騙組織就會容易失敗。二是日本的外逃通緝犯，就沒有消滅時效問題，我就等你回國再來開始算時效，逃出去就一輩子不能回來。你把他的時效取消，對追緝單位是很有幫助，因為我們跟日本等國家大多沒有邦交，很難引渡，我覺得法律為什麼不把時效終止，如果法律能這樣修改，對查緝逃犯單位是很有幫助。

中央警察大學 許福生教授：

謝謝大家，在早期國際犯罪都是針對國際危害的犯罪，例如海盜這種國際犯罪，至於現行跨國犯罪的國際性，則主要表現於行為人常流竄兩個或兩個以上國家作案，犯罪行為或結果必須有一項涉及到外國，正是這種外國因素，構成所謂的國際性。打擊跨國犯罪這會有管轄缺口的問題，同時也反映到政治缺口的問題，也就是管轄競合的問題。另在各國法律規章不同的狀況也會產生誘因缺口，另也有人力、設備落差的缺口。解決此問題，我參考一些國際公約，尤其是聯合國反貪腐公約，其內容包含預防、定罪執法、國際司法及執法合作、資產追回、合作等，確實可作為我們未來打擊跨國性犯罪的參考。目前台灣較困難的是因國家定位問題，面臨到簽訂國際司法互助的難題。但在執法合作上，交流互動是很重要的一環，

在國際合作組織中，尤其是國際刑警組織的加入便很重要。縱使不能加入，也應積極參與，像在聯合國大會中，我們也可透過 NGO 去作發聲，這是一種行銷，可以給我們台灣作參考。透過我們的教授去作發表，可以把我們台灣偵查犯罪的能力行銷出去。另外駐外聯絡官也要儘量去擴點，因為現在外交部也很重視此跨國執法合作，所以我們警大也會鼓勵學生，在學校畢業後，去考外交官，未來也希望能在制度上改成讓她們都不要賠償，而現在畢業服務年限也從六年降為四年。然後剛剛提到的執法合作其中很重要的事情資交換，因為情資交換大部分是警察在做，也是我們可發揮之處，但這不能當作審判上的證據用，你如果要把他定罪，還是要透過司法互助來完成，惟其中聯絡官是可以多做情資交換的。另外就是擴大資產的追回與沒收這塊，我國刑法修改後沒收把當作不當得利，不一定要定罪，也可以沒收，惟對於資產的追回也是我們要去努力的。我們警察要努力去找錢，就是說我們要能扣住，後面才有沒收的可能。未來展望，我想就是以全球治理角度來建構國際警務合作，所以我也滿贊功能性主權的看法。這種功能性主權給我們最大的啟發，就是在政策上如何擱置彼此爭議，在立法上就以國際公約做為參考，國外比較好的法律要把它內國化，如毒品危害防制條例，就是把國際公約內國法化。在司法方面我們就要去擴點，不論事單邊或雙邊的協議都要簽，在執行方面，要跟他地合作，怎樣才能合作，那要雙方都有利，因為有利才會想合作，因此要去找一個點，這時候平台就很重要，像是聯絡官就是平台。再來情資的整合及分享也很重要。最後有關教育訓練與研究發展的部分，我想應是我們中華警政研究學會可發揮之處，期許我們學會未來能把跨境合作成功的案例透過學術的研究與包裝行銷到外面，謝謝。

與談總結

中央警察大學 章光明教授：

在我自己警察政策的書中，也有提到今天這個議題。我對 P TO P 模式，感受很深刻。就是，對外，我們執行國家政策，這是一種國際合作；對內，則要有整體性政策。P TO P 模式對內對外都是重要的接合點，所以要做好。P TO P 應指廣義的司法警察，較為正確。在此，我們得到兩個結論：為什麼要有 P TO P 和如何進行。首先，為什麼要 P TO P？這是一個全球化議題，因此，要從全球治理概念中找到答案，我個人 20 年前就關注全球化議題，學者以為那是一個美國霸權的思維，中國大陸並不買單，從反全球化的觀點看，中國大陸提出一帶一路，企圖串連起歐、亞、非，則台灣會被邊緣化，我們也不是相關國際會議的會員，只有透過 P TO P 觀念才行得通，因為警察對警察是跳過政治的，這樣，我們才能走得出去，因為 P TO P 不談政治(雖然他很政治)。第二，如何進行？絕不是只靠警察，應該要結合所有執法機關，PTOP 是文志老師所說的策略，十幾年前就提過，台灣要從全球治理來看這個議題，以警察為中心，既要水平連接政府、市場和民間組織，也要垂直連接全球(區域性組織和跨國公司)、國家和在地(社區)層次，需要國家高層組織主導，這問題非警察所能主導，至少由國安會議或行政院的層次，才能把九宮格的全球治理概念整合起來，這背後本身是 P TO P 基礎，主要是解決國際司法的問題，P TO P 就是連接點、槓桿，這樣會比較清楚，剩下問題，就是警察要如何讓機制出來，簡單說，就是我們警察的能動性(agent)，在國內要把能量釋放出來，包括聯絡官養成。也有人談到反恐，我們不能掉以輕心，我們不是恐怖主義攻擊的對象，恐怖主義不要做過頭，不然會被盯上，會增加風險，要做控管。今天的重點還是在 P TO P 模式。