

法律與法制

從共同打擊犯罪 探討兩岸和平架構之建立

Examining the Formation of Cross-Strait Peace Framework
Through the Cooperation in Combating Crimes

任海傳 (Jen Hai-Chuan)

醒吾技術學院兼任講師

摘要

2004 年中華民國的總統選舉，讓臺海問題成為國際矚目焦點。就在兩岸民間交流遲緩及互信不足的前提下，出現「和平實驗區」、「和平穩定互動架構」及「劃定非軍事區」等用以和緩緊張的構想。本文研究目的，係以綜合安全的思維為基礎，探討如何從追求兩岸共同利益角度著手，凝聚合作打擊犯罪的共識，進而擱置政治爭議，共同建構防制非傳統性安全威脅的互助模式，拉近認知差異、增進彼此互信，以開展兩岸復談契機，降低雙方引發衝突的機率，進而走出僵局，建立和平架構、結束敵對狀態，共創雙贏新局。

關鍵字：兩岸關係、和平架構、共同打擊犯罪、司法互助協定

壹、前言

臺灣在 2004 年總統大選期間，由於朝野對兩岸議題虛實選舉語言的運用，不僅使兩岸互動顯得多些弔詭難測，在兩岸既存「統獨問題與維持現狀」、「國家認同與一中議題」衝突的框架中，兩岸民間交流遲緩發展及欠缺互信的前提下，有關建立和平架構、以轉圜兩岸關係思維的提出，立論雖佳，然於作法上，則還有諸多探討的空間！準此，2 月初，國民黨主席連戰在金門就擴大「小三通」適用範圍的主張

作說明時，即宣示其若當選總統，將促進金廈地區非軍事化，讓金廈成為「兩岸和平實驗區」的主張¹；隨後，陳水扁總統即推出建立兩岸和平穩定互動架構，並倡議兩岸劃定非軍事區的構想²。甚者，美國國務院發言人包潤石也就該構想，表達了美國對於降低緊張符合美國利益的看法，並重申美國支持兩岸對話與討論的一貫立場³。然而，前述議題在中共對臺動武條件未作改變前，其策略執行確實有相當的盲點與困境⁴。再者，此次大選期間，中共對臺灣所為「公投制憲」、「防禦性公投」、「防衛性公投」及「和平公投」等議題微詞甚多，不僅多次向美國表達其顛預霸極的態度，衝擊了臺海局勢的互動，同時也讓美國、日本、歐盟與東協等國家對亞太區域的和平、安全與穩定，產生疑慮與不安。影響所及，不只傷害到臺海兩岸民眾的福祉和利益，也對陳總統所提兩岸劃定非軍事區構想的推動，造成衝擊與挑戰，更對選後兩岸重啟協商、談判之門，埋下不確定因素。

貳、兩岸建立互信和平架構的困境

兩岸的和平與穩定，是兩岸人民安全與自由的保障。兩岸間和平架構建立的基礎，不僅要有良性、穩定的互動關係，更需要具備相當程度的互信。換言之，兩岸建立「非軍事區」的基本前提，就是要建構相當程度的互信機制，設若兩岸在經濟、文化、社會或其他非軍事安全層面，都能藉由雙方實質互動、交流，建立互信基礎與機制，則「非軍事區」的建立，就會成為兩岸發展的必然趨勢，是既可為推動兩岸協商談判開啟新的契機，亦可滿足國人愛和平、不願受飛彈威脅的安全需求。準此，二戰後對歐洲穩定著有相當貢獻「信心建立措施」實踐的經驗，應是兩岸用以減低彼此緊張、避免軍事誤判、提供溝通管道及維持臺海穩定的重要參據。事實上，要促進兩岸互信，必須依賴信心建立措施的原因，概有：一是信心建立措施的敏感度比直接政治談判的敏感度來得小，對於兩岸政府與人民來說，接受度較高；二是信心建立措施並非一定是裁軍，對於軍事力量消長的影響較小，也比較適用於臺海兩岸強調軍力均衡的情況；三是部分宣示性與透明性的措施（如：發表國防白皮書等），對於兩岸僵持中的主權問題影響不大，且不涉及法律義務，就算在政經關係緊

¹ 「連戰：金廈地區非軍事化，讓金廈成為『兩岸和平實驗區』」輯於中國國民黨全球資訊網重要言論，民國93年2月2日。

² 鄭竹園，「如何建立『兩岸和平互動架構』」，聯合報（臺北），民國93年2月21日，第A15版。

³ 劉屏，「國務院：和平架構、兩岸自談」，中時晚報（臺北），民國93年2月4日。

⁴ 工商小社論，「兩岸政策又畫大餅」，工商時報（臺北），民國93年2月4日。

張時也可持續進行；四是信心建立措施不一定限於是國家間關係⁵。然而，兩岸關係卻常因政治力介入，面臨到緊張衝突的危機，特別是關於「一中議題」認知的難獲共識，導致兩岸軍備競賽愈演愈烈及侷限了兩岸經濟發展等主、客觀因素的糾結難解，使得雙方在互信基礎的建立上，還存有相當程度的困難⁶。

「一中議題」不僅是兩岸無法建立互信機制與政治糾葛的癥結，也成為國際間與兩岸學者專家所關注、探討的焦點。1978年起，兩岸互視對方為不合法政權的立場，開始有大幅度的修正⁷，像中共次第提出「告臺灣同胞書」（『全國人大常委會』，1979年1月）、「九點和平方案」（葉劍英，1981年）、「一國兩制」及「和平統一」（鄧小平，1984年10月）等作為對臺統戰主軸，而我國則以「三不政策」、「以三民主義統一中國」等作回應。1991年2月，隨著「國家統一綱領」制定、公布，及「動員戡亂時期臨時條款」的宣告終止，方改以主動而彈性的戰略作為，推動兩岸關係發展，同時對「一個中國」原則的詮釋與方向有所確定⁸。1993年，我政府首次將「一個中國」作「去政治化」的解釋，認為「一個中國是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」，界定在未來統一的中國⁹。1994年後，大陸委員會復以「臺海兩岸關係說明書」為名，回應中共「臺灣問題與中國的統一」白皮書（國臺辦，1993年8月）的指述，將現階段兩岸關係定位為「一個中國，兩個對等政治實體」，並宣示不再與中國大陸在國際社會競爭「中國代表權」，而主張以綜合性、前瞻性與務實性的概念，暫時擱置「主權爭議」¹⁰，重新闡釋兩岸關係的定位與架構。1995年，李登輝總統出訪美國康乃爾大學，由於公開強調「中華民國在臺灣」、「在臺灣的中華民國」及「中華民國未獲國際社會應有的外交承認」等意念，導致同年7月起至1996年3月止，中共在臺灣海峽共進行了四次軍事演習¹¹。1999年7月，李總統所提「特殊國與國關係」的兩國論，不僅引發第三次臺海危機，海基、海協兩會交流、對話的停止¹²，同時也切斷了兩岸初建構的協商管道。2000年，陳水扁先生

⁵ 黃奎博，「當前信心建立措施與兩岸關係發展之研究」，論文收錄於我國國防安全危機預判及信心建立錯失之研究學術研討會論文集（臺北：我國國防安全危機預判及信心建立錯失之研究學術研討會籌備會，民國91年11月18-19日），頁7-8。

⁶ 任海傳，兩岸信心建立措施之研究—以共同打擊犯罪為例（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，民國92年6月），頁101-102。

⁷ 邵宗海，兩岸關係—兩岸共識與兩岸歧見（臺北：五南圖書公司，民國89年10月），頁310。

⁸ 同註7，頁314-315。

⁹ 張亞中、李英明，中國大陸與兩岸關係概論（臺北：生智文化事業公司，民國91年9月），頁220。

¹⁰ 王銘義，「黃昆輝：並非主張『階段性兩個中國』立場」，中國時報（臺北），民國83年7月6日，第2版。

¹¹ 同註9，頁228。

¹² 丁渝洲口述、汪士淳撰寫，丁渝洲回憶錄（臺北：天下遠見出版公司，民國93年2月），頁198。

當選中華民國第十任總統後，所倡議「統合論」、「臺灣要走自己的路」、「一邊一國論」及「對等主權論」等論點，種種關於兩岸關係的宣示，不僅突顯出我對中共「一個中國」政策壓迫下的反制，抓住國際社會對臺海問題的關切與重視，同時也將過去被動的兩岸政策改為主動，讓「一個中國」議題浮上國際舞台的焦點。準此，兩岸如要進一步交往，「一個中國」內涵的界定，勢必是無可迴避的問題¹³。

中共始終堅持「一個中國」原則是兩岸互動的前提，而「和平統一、一國兩制」則是其對臺政策的基本綱領，強烈認定：「世界上只有一個中國、臺灣和大陸都是中國的一部分、中國的主權和領土完整不容分割」¹⁴。2000年8月，錢其琛強調所謂的「新三句」表述¹⁵；2001年11月，中共「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書，都在強調中共始終堅持一個中國原則，並堅決反對任何把臺灣從中國分割出去的圖謀¹⁶，這種只認定是「一個中華人民共和國」的政策，對於臺灣人民堅持自我價值與趨向本土化的優越意識而言，不僅產生有極大的抗拒，也凝聚成一股強烈的反動力，致兩岸關係再因兩岸執政者與主流民意等的影響，衍生出意識形態之爭與實質的抗衡¹⁷，使兩岸關係無法透過積極的交流、互動，還直接衝擊到兩岸和平解決爭端基礎的建構。

由於中共始終對臺灣問題堅持其「絕對主權」的主張¹⁸，只能在「一個中國」前提下，建構和平談判的空間，且也從未承諾放棄以武力解決臺灣問題的意圖，反逐年增編國防預算，同時也在臺灣對岸部署飛彈，對我軍事威脅是有增無減¹⁹，使我國家安全受有極大的威嚇與挑戰。此外，兩岸在經濟發展上，是既競爭又依賴的特殊

¹³ 社論，「中華民國的法統從未中斷」，中國時報（臺北），民國81年7月22日，第2版。

¹⁴ 北京為「一個中國」的定義，至少經歷過兩次重大的轉變，在1993年「臺灣問題與中國統一」白皮書中，「一個中國」的三部分定義是指「世界上只有一個中國、臺灣是中國不可分割的一部分、中央政府在北京」；在1995年的「江八點」中，北京修正傳統定義第三部分，為「世界上只有一個中國、臺灣是中國不可分割的一部分、中國的主權和領土完整不容分割」；迄陳水扁上臺後，北京再次修正傳統定義第二部分，為「世界上只有一個中國、臺灣和大陸都是中國的一部分、中國的主權和領土完整不容分割」，顯見北京方面企圖採取較寬而彈性的「一個中國」定義，來換取臺北對北京的認同。詳參閱：李孟洲，「『中共十六大後的兩岸政治經濟形勢』座談會發言稿」，遠景論壇（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會），民國91年10月24日。

¹⁵ 「新三句」表述，意即「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬於一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。」詳參閱：章念慈，「大陸與臺灣同屬一個中國」，中國評論（香港：第35期，2000年11月），頁49。

¹⁶ 「一個中國的原則與臺灣問題（前言）」，人民網（北京），2001年11月21日。

¹⁷ 耿慶武，「『一個中國』兩難的『雙贏』解決方案」，遠景季刊（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，第2卷第4期，民國90年10月），頁126。

¹⁸ 有關主權的意義、演進、運作與兩岸關係的適用等，詳參閱：陳偉華，「主權與戰爭：兩岸關係的轉捩點」，遠景季刊（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，第2卷第3期，民國90年7月），頁189-209。

¹⁹ 「寰宇軍聞」，全球防衛雜誌（臺北：全球防衛雜誌社有限公司，第223期，民國92年3月號），頁14。

關係²⁰，雙邊貿易的快速發展，所造成的貿易順差，使我陷入政經兩難的矛盾。可預見的未來，臺灣面對全球化潮流及兩岸經濟互補的衝擊，勢必要擺脫政治議題的難解框架，將開拓大陸經貿作為發展經濟的重要途徑²¹，特別是近期美僑商會所發表的白皮書中強調，臺灣若不積極修正既有經貿策略，那臺灣自我邊緣化將會成為事實等²²。因此，若以政治議題，作為發展國防與經貿政策的考量，長期而言，不僅會對未來臺灣國防與整體經濟的生存與轉型等，造成衝擊與危害，也難在兩岸薄弱的互信基礎中，找到妥適的平台與出路。

綜言之，囿於兩岸對「一個中國」的爭議，及臺灣面對中共中共的軍事恫嚇、經濟威脅與外交打壓等，短時間內，雙方還會持續陷留在一種隔空對話、穩定卻又對峙的僵局，難以交集、突破，這都對兩岸互信機制的建構、談判及協商等，潛藏有相當程度的變數與瓶頸。

參、兩岸共同打擊犯罪的可行性

一、兩岸共同打擊犯罪的趨勢

隨著全球化時代的來臨、高科技的快速發展與國際局勢的演變等，促使跨國性犯罪日益氾濫，特別是「九一一恐怖攻擊事件」的發生，讓跨國犯罪、環境污染、人口大規模移動及能源需求等非傳統性安全議題，不僅悄然衝擊到對傳統國家安全的認知，也開始對鄰國、甚至是區域安全環境的維護，造成影響。目前，兩岸除軍事、政治議題的窒礙外，兩岸交流正受到許多跨區性犯罪等非傳統性安全的挑戰，像是毒品犯罪、金融犯罪、人口偷渡、組織犯罪及恐怖主義威脅等，部分投機分子更利用兩岸意識形態差異，所導致主權認知與維護社會治安上的許多漏洞，從事跨區性的犯罪行為，關於此法律規範的空隙，便成為兩岸跨區犯罪行為人無形的保障，對雙方社會安全造成威脅。渠等從事跨區犯罪並蓄意規避兩地的刑事追訴，主要目的就在於牟取不法暴利，同時為隱匿相關違法事證及不法所得，更以頻繁的跨國洗錢模式，將犯罪所得漂白成私人財富，這種組織性犯罪，不僅會挑起國家或區域間

²⁰ 根據經濟部統計資料顯示，今（91）年元月我國對大陸出口大幅成長 51.8%，為近十年單一最大增幅，對大陸出口依存度也同時升高至 23.1%，再創歷史新高，並使中國大陸取代美國成為我國最大的出口市場。詳參閱：工商社論，「正視兩岸經貿熱絡發展的正面意義」，工商時報（臺北），民國 91 年 3 月 29 日，第 2 版。

²¹ 高長，「兩岸經貿發展趨勢與因應對策剖析」，理論與政策（臺北：第 11 卷第 4 期，民國 86 年 4 月），頁 102。

²² 社論，「臺灣須在美國軍火商與美國企業家之間作一抉擇」，聯合報（臺北），民國 93 年 6 月 5 日，第 A2 版。

的社會、金融問題，觸發民眾不滿的情緒，更會導致公眾對政府公權力的不信任危機，進而威脅到社會安全的維持，影響國家的存續與繁榮。

年來，兩岸間的跨區犯罪案件，已高達數十餘款，加以兩岸地區現行刑事法令的規範，不盡如一，又雙方政府對所採取防制犯罪的政策，均因涉及政治議題，而顯得特殊、複雜，特別是雙方對區際刑事司法協助的看法歧異。縱使在多次「辜汪會談」的事務性協商中，兩岸曾就合作共同打擊海上犯罪及兩岸司法機關的相互協助等，達成過相當共識，但仍因政治立場的堅持，終告功虧一簣。準此，若兩岸無法建構區際刑事司法協助，擬定合作打擊犯罪的協議，就無法有效遏止心存僥倖、遊走在兩岸法律追訴邊緣，從事非法勾當的不法之徒，導致兩岸無法維持正常的法律秩序，不僅兩岸地區人民的生命、財產、身體及安全等無法獲得保障，社會秩序亦無法有效維護。據此，臺灣地區已於多年前，制訂《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》相關規定，2003年更增修有關「複委託」機制的法源，足以作為臺灣地區處理有關兩岸地區刑事案件時的合憲性基礎，而大陸地區亦就此擬定了《大陸地區與臺灣地區人民關係法》草案以為對口。縱兩岸對相關法律主體、司法管轄權及政治理念的認知等還有許多差異²³，但兩岸間跨區犯罪案件惡化的趨勢，業已成為不爭的事實，像是兩岸間關於毒品犯罪問題的日益嚴重，對兩岸地區政府形象、社會治安及人民安全等，都已造成衝擊。若兩岸司法單位都能對跨區犯罪的防制，凝聚相當程度的共識，也都在各自法律管轄範圍內，策訂嚴厲的防制措施及刑事處罰等，那對於戕害社會安全犯罪問題的解決，勢必指日可待；若兩岸始終僵於意識之爭，而無法在合作共同打擊犯罪面向上相互配合，兩岸間跨區犯罪案件的日趨氾濫，自是無法有效遏制的。故兩岸對於刑事法律合作架構的建置，有必要性、更有急迫性，而要能有效防制兩岸間跨區犯罪的惡化，就勢必要加速建立合作的共識與機制，聯手打擊犯罪，但要如何建構出兩岸間都能接受的司法協助共識？如何建立合作打擊犯罪模式？及如何將打擊犯罪模式建置成常態性、制度性的機制等？都是目前化解兩岸僵局的重要課題。

二、兩岸共同打擊犯罪的基礎

兩岸從綜合性安全需求的面向考量，合作共同打擊犯罪，以追求彼此社會內部的安全與利益，不僅可行，還具有相當的急迫性，尤其是共同打擊毒品犯罪部分。兩岸早已透過各自授權的海基會、海協會及紅十字會組織等，進行過多次的事務性協商，不僅在既定的「金門協議」中規範，雙方可以遣返違反規定進入對方地區的

²³ 沈道震、劉進福、宋筱元、曾正一，兩岸合作共同打擊犯罪可行模式之評估與分析（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，民國91年5月），頁86。

人民、刑事嫌疑犯和刑事犯等。更曾在多次的商談中，針對漁事糾紛、司法協助、共同打擊犯罪及劫機罪犯的遣返等作過討論，最後雖都未能順利達成協議，但雙方經由各自意見的表述與討論，都已對兩岸地區建構共同打擊犯罪模式，達成相當程度的共識。兩岸就跨區犯罪的處理，當然都不能因護短，而對涉案的兩岸人民有差別待遇，更不能因案制宜、隨機處遇，凡事都應該尊重雙方法律規範及訴訟程序的正義。為有效遏阻犯罪的氾濫，前提必須是兩岸能先擱置政治議題的牽絆，各自修補法律面的落差，再透過開放式、進一步的接觸與談判，用以建立兩岸處理犯罪問題的原則與共識，同時為兩岸地區建構區際刑事司法協助鋪路，以提供兩岸司法人員執法的依據。雖然兩岸的互動，因「辜汪會談」的暫告終止，而未能進一步完成關於司法協助上的協議，也未能建構兩岸常態性、制度性合作共同打擊犯罪的模式。但從年來刑事警察局就刑事犯遣返的幾個實務案例觀之，兩岸基於對懲處跨區犯罪的需要，早有踐履部分合作共同打擊犯罪模式的經驗，像是1990年，臺灣地區偵查機關將大陸案犯吳大鵬，交由大陸地區偵查機關依法處理；2003年，中國大陸公安單位將臺灣天道盟要角吳桐潭，經由澳門交還臺灣處置等，都算是兩岸合作共同打擊犯罪模式的實踐與驗證，也說明了兩岸若能合作共同打擊犯罪，絕對是有利於兩岸間的互動。

兩岸打擊犯罪須具有共識

後冷戰時期，跨國性犯罪有明顯氾濫的趨勢，不僅已干擾到國際秩序的維繫，也對國家整體的安全造成威脅，因而共同合作打擊犯罪，便成為國際間追求安全的必要手段²⁴，臺灣與大陸當不能自外於國際潮流。特別是兩岸犯罪集團或不肖之徒，不僅利用兩岸間對相關法令的疏漏、寬鬆或落差等，相互勾結以高科技、專業性的手法，透過空運、海運等方式，從事偷渡、走私、販運槍械、毒品等犯罪行為，牟取不法暴利，更居中破壞金融秩序、掏空經濟資產，進而崩解國家整體的經濟安全，除已侵害到兩岸人民的權益外，也影響到兩岸的財政稅收與經濟發展，對國家安全及社會安定造成嚴重衝擊。

再者，由於兩岸目前尚未建構制度化合作共同打擊犯罪的機制，並在刑事司法協助方面還存有相當歧見，致犯罪者在犯罪後，為圖逃避刑責而鑽兩岸地區司法管轄權不及對方法域的漏洞，伺機偷渡到對方轄域藏匿，規避刑事追懲等，都已直接挑戰到兩地司法公權力的公信。準此，兩岸政府應建立共識、進行協商，研擬共同打擊犯罪的可行模式，以免因跨區犯罪的無法處理或處理不當，導致兩岸人民感情

²⁴ 林碧炤，「總體國際形勢」，輯於「2001年臺灣安全展望」座談會論文集（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所和平論壇，民國90年3月31日），頁1。

受到傷害，進而危及兩岸關係的正常發展²⁵。

「金門協議」與辜汪會談基礎

1990年9月，為解決大陸偷渡客遣返的問題，兩岸紅十字會在金門展開會談並簽署有合作遣返偷渡客的「金門協議」，這是兩岸間第一次正式簽署關於刑事嫌疑犯或刑事犯等遣返司法互助的協議²⁶。此後，便交由兩岸政府所授權的海基會、海協會，作為協調處理兩岸民間交流相關事務的對話窗口。事實上，1993年4月，兩會代表在新加坡召開會議時，已簽署「辜汪會談共同協議」，協議中即明定相關「違反有關規定進入對方地區人員之遣返及相關問題」、「有關共同打擊海上走私、搶劫等犯罪活動問題」、「協商兩岸海上漁事糾紛之處理」、「兩岸智慧財產權（知識產權）保護」及「兩岸司法機關之相互協助（兩岸有關法院之間的聯繫與協助）」等議題，尚有再進一步進行事務性協商的必要；事後，不僅兩會續針對「非法入境」、「劫機犯」、「漁事糾紛」及「共同打擊犯罪」等犯罪防制議題，做過廣泛討論與意見交換，最後仍因大陸方面迴避司法管轄權問題，而未作成明確決議，但這已對建立兩岸共同打擊犯罪的共識，奠定相當程度的基礎。此外，兩岸間多起刑事罪犯的遣返案例與經驗，也對推展兩岸共同打擊犯罪模式，建立基調。

兩岸兩會制度性協商的管道雖中斷迄今，在跨國性犯罪逐漸惡化前提下，兩岸實有必要以務實態度，就防制犯罪議題作更廣泛地意見交換，再次檢視共同合作打擊犯罪的內涵與實體性，從既有的協議與模式基礎上，擱置彼此的歧見，共同建構一個務實的互信與互動關係，重啟兩岸新思維談判的契機。

區際刑事司法協助的默契

兩岸合作共同打擊犯罪的前提，是必須在區際刑事司法協助上，有相當程度的默契與共識。所謂的區際刑事司法協助，係指同一主權國家內部不同法域的司法機

²⁵ 同註 23，頁 2。

²⁶ 「金門協議」，係指海峽兩岸紅十字組織代表於 1990 年 9 月 11 日至 12 日，在金門進行兩日的工作商談，就雙方參與見證其主管部門執行海上遣返事宜，達成以下協議：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布情況及氣候、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。詳參閱：<http://www.mac.gov.tw/big5/negotiat/negotiate/gd.htm>。

關間，在司法領域內的合作與互助，亦即區際刑事司法協助，某法域的司法機關可應另一地區司法機關的請求，代為履行某些司法行為者²⁷。當香港、澳門相繼實施「一國兩制」後，彼此間出現區際刑事司法協助的關係，且中共始終認為並堅持臺灣是中國領土不可分割的一部分，再又大陸、香港、澳門及臺灣等四個法域地區，具有地理環境相接、人文關係相近、法律制度相似等特性，就防制跨區性犯罪行為而言，四個地區的司法機關間，便有區際刑事司法領域合作與互助的機會，使兩岸間發生有區際刑事司法協助的原因²⁸。

多年來，雙方依「金門協議」模式，推動兩岸區際刑事司法的協助，對偷渡犯的遣返雖不遺餘力，但成效有限。加上中共認為兩岸的區際刑事司法協助，應是以「一國兩制」為基礎、為前提的法律互助行為，當遵循中共《憲法》及各法域基本法為基本原則，而認定兩岸間推動區際刑事司法協助，應有維護中國統一、「一國兩制」、平等互惠、平等保障兩岸地區同胞利益、爭取司法合作及有效懲治和防制犯罪等原則的認知²⁹。這些原則雖然在懲治和防制兩岸地區跨區刑事犯罪，保護兩岸地區人民的人身和財產安全，維護兩岸地區正常交流，及促進兩岸地區和平統一等問題上，留有空間，卻不全然為我方所能接受。畢竟，政治議題仍是兩岸在觸及刑事司法互助時，所無法迴避的難題³⁰，也是兩岸無法全面開展，必要性官方交流與協助的關鍵所在。但若雙方執政當局都能從「人類安全」角度，衡酌兩岸人民的利益與福祉，擱置政治議題的僵持，並透過審、檢系統及非官方性學者、律師等的學術座談、訪問交流，以觀念溝通替代意識堅持，多管道、多方位去探討彼此對刑事司法追訴的瞭解與共識。從實務上，拉近兩岸關於區際刑事司法協助的認知與作法，由簽訂對防制單一犯罪的司法互助模式為啟始，再參考國際刑事司法互助的理論體系，擷取雙方都能接受的互助方式，先行解決不涉及主權的刑事司法事務，像是落實對國際公罪－恐怖主義、走私販毒及洗錢犯罪等的查緝與防制，期藉由案件查緝的意見、經驗交流，以建構兩岸司法檢調單位的偵查默契與良性互動等，從而積極推動、全面展開各類刑事司法案件的合作，進一步為未來簽訂正式司法互助協議，開創新機。

肆、兩岸共同打擊犯罪互信機制之建構

²⁷ 謝望原，臺、港、澳刑法與大陸刑法比較研究（北京：中國人民公安大學出版社，1998年10月），頁585-586。

²⁸ 同註23，頁44-45。

²⁹ 同註23，頁47-50。

³⁰ 謝立功，「兩岸刑事司法互助之規劃—試擬兩岸刑事司法互助協議草案」，輯於區際刑事司法協助法律研討會論文集（臺北），民國91年11月20日。

兩岸合作共同打擊犯罪，已是大勢所趨。「金門協議」以來，關於犯罪情資的聯繫、傳達，主要都是透過兩岸紅十字會、海基會及海協會的函電往來，時效上緩不濟急，有時還會發生漏失，致無法收得即時打擊犯罪的效果，對我國治安維護，確實有極大的影響。要如何加強兩岸的協商、規劃配套措施，以有效突破兩岸共同打擊犯罪的困境？要如何凝聚共識、健全相關法令，以建構兩岸合作共同打擊犯罪的模式？不僅是兩岸人民所極度關心的問題，也是兩岸有關法律、犯罪防制專家學者及相關司法單位所關切的重點。從打擊犯罪的務實面來探討，將兩岸互動可能的變數納入考量，從而研擬具體可行的作為，以建立兩岸共同打擊犯罪制度化與常態化的合作機制。依當前情勢而言，應即檢討並建構如後打擊犯罪機制，來促使兩岸共同打擊犯罪模式的建立：

一、儘速簽署司法互助協定

從務實面檢視兩岸關於刑事司法互助的簽署，可參考曾經是分裂國家的東、西德，依「準用」國際刑事司法協助原則，所制定《德國境內刑事司法及職務互助法》（Gesetz ueber die innerdeutsche Rechts-und Amtshilfe in Strafsachen）的適用，針對犯罪人引渡、協助詢問證人、送達文書及提供情報等事項進行協助。此外，2002年3月間，我國與美國所簽署「刑事司法互助協定」（Mutual Legal Assistance in Criminal Matters）³¹，無疑也會起示範作用，倘雙方願就共同打擊毒品犯罪的議題，進行協商、

³¹ 民國91年8月，我國針對同年3月間與美國所簽署「臺美刑事司法互助協定」相關的執行要點出爐，內容一律比照美國和邦交國訂定司法互助協定的規定辦理，載明臺美兩國刑事司法協助的內容，共有六大項。在尊重各自司法管轄權的前提下，我國請求美國提供司法協助所取得的證據及資料，如果美國要求應予以保密，在未取得美國同意前，不得使用於請求協助用途以外的任何調查、起訴或訴訟程序，至於美國請求我方的司法協助，若有礙於我國正進行的刑事偵查或訴訟程序，得延緩執行，若美方要求就協助內容加以保密，我國應盡力保密；在請求代為取得證言方面，明定檢察官傳喚證人到庭，若證人無正當理由而不到庭，可依刑事訴訟法規定「強制」證人到庭，若證人引用美國法律，主張拒絕提供證言，檢察官仍應盡力取得相關證詞，並將證人主張通知法務部，以便轉知美國司法部；在美國司法部請求我國看守所、監獄受拘禁人到美國出庭時，看守所或監獄所屬的地檢署應徵得受拘禁人同意，而解送到美國期間均得納入其刑期或羈押期間；在請求特定人到美國作證方面，屬於「徵詢」性質，檢察機關不得使用任何強制力，並應尊重當事人意願，而我國請求美國督促特定人到我國作證時，亦不得因當事人進入我國領土前的任何行為予以起訴、羈押、傳喚或限制其人身自由，也不得強制在請求事項以外的案件中作證或提供協助，在請求作證期間，我國應提供其安全維護，直到作證結束七日後，或直到其離開我國國境為止；此外，在請求搜索及扣押權部分，美國司法部若向我國提出搜索特定人或處所、或扣押及移轉證物請求時，檢察官應先審查認定其犯罪事實構成我國刑法規定的犯罪行為後，才得向法院聲請搜索票，執行搜索和扣押行為，若扣押物未經美國法院判決宣告沒收，法務部將要求美國司法部歸還，並由檢察官發還當事人。準此，雙方司法機關就請求提供政府機關的文書或紀錄、送達文件及執行解送受拘禁人至對方國家作證、搜索扣押、協助凍結資產等司法協助事項，顯已邁向一個新的里程碑，亦可提供為我國與國際間其他國家簽訂刑事司法互助的參考。基此，由於我國與美國正式簽署有司法互助的協定，對我方偵辦重大貪污、經濟犯罪及洗錢犯罪等注目犯罪案件的幫助甚大。詳參閱：謝立功，「加強國際合作，共同打擊犯罪」，國家政策論壇（臺北：第1卷第8期，民國90年10月）&楊國文，「臺美

溝通，以為合作打擊犯罪基礎，則兩岸簽署司法互助協定的可行性更大。

二、成立法令研修專責機制

兩岸雖就跨區性重大犯罪，都有相關法律規範，但對於犯罪行為要件、處分標的及懲罰刑度等都還有相當的落差，尤其是針對某些特定犯罪行為，像是中共與美國、日本一樣，早已依《一九八八年聯合國禁止販運麻醉藥品及精神物質公約》的精神，將查獲販毒集團的贓款及資源等，轉為強化查緝機關打擊毒品犯罪工作的經費。在我方，為有效掌握重大犯罪動態，就要結合相關權責機構（如法務部或內政部），成立跨部會、重大犯罪防制的法令研修專責機制，從犯罪學理、偵查及偵破案例中，研究並掌握可能的犯罪脈動與趨勢，適時增修法律規範，予查緝機關嚴厲查緝不法。

三、成立有效對口聯繫單位

要有效打擊犯罪，不僅要機先掌握犯罪行動的情資，更要即時將犯罪預警情資通報司法人員，在犯罪行為惡化前或發動時予以制止。目前，兩岸雖可透過國際刑警組織（由『東京中央局』代轉）散發和取得相關資訊，協助查緝通緝犯或嫌犯等³²，但為利兩岸有效處理關於犯罪情報資料的運用，實有必要成立對口單位，以縮短雙方的情資傳遞。中央警察大學校長蔡德輝在「金廈地區治安管理學術研討會」發表論文時強調，隨著兩岸跨境犯罪的愈來愈嚴重，兩岸合作共同打擊犯罪，有必要從小三通交流窗口的金門和廈門開始，由金、廈治安機關合作試行建立預防和打擊犯罪的有效機制³³。

四、建置重大犯罪聯絡熱線

兩岸在海基會、海協會內，原設有相互聯絡的熱線及專責的聯絡人員，以處理有關兩岸間犯罪情報資料的提供與交換事宜。為使兩岸犯罪情資，能有效交換與運用，除對口聯繫單位須立即建置外，還有必要架設雙方相當層級的聯絡熱線，讓雙方職司打擊犯罪的高層首長，能有管道實施定期、不定期的聯繫或召開會議，隨時提供彼此直接、可靠且最新的犯罪動態與訊息，從而使雙方能更進一步建立互信基礎。

五、不定期相互派遣聯絡官

兩岸司法機關若能不定期派遣聯絡官，就案件查緝經驗及內容等，作面對面的意見交換，則預防重大犯罪案件的發生，應可收相當成效。為解決跨國犯罪問題，

司法互助比照邦交國模式」，自由時報（臺北），民國 91 年 8 月 18 日。

³² 張中勇，「兩岸合作共同打擊犯罪的可行方案」，詳參閱：<http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals>。

³³ 「蔡德輝：兩岸合作打擊犯罪應從金廈開始」，中國時報（臺北），民國 92 年 2 月 22 日。

內政部警政署刑事警察局及法務部即曾就聯絡官的設置，研擬如美國、港、澳或東協國家等設置「緝毒聯絡官」方式，與相關國家或地區保持聯繫，適時交換走私毒品情資，建構雙邊或多方對應的合作管道與綿密情報網³⁴，以有效掌握犯罪動態與趨勢。若我國能經由聯絡官的設置，透過港、澳警方與大陸公安合作緝毒，直接拒毒於彼岸，減少大陸毒品走私來臺，並有效掌握兩岸毒梟的接觸動態，當然對兩岸共同打擊毒品犯罪有正面的意義，自然也有利兩岸合作共同打擊犯罪的遂行。

伍、對建立兩岸和平架構的建議

美國密西根大學政治學教授李侃如（Kenneth Lieberthal）表示，為避免臺海情勢的惡化，臺灣和大陸不應糾纏於統獨概念，而應著重在如何重建信任，並經由雙方的克制、耐心，與經常、廣泛性的政治交流，把統獨焦點移轉到長時間穩定穩定框架的建立上，方為上上之策³⁵。維護臺海安全，不能只著眼於中共武力犯臺的軍事威脅範疇，隨追求人類安全世代的到來，已有必要建構更具綜合性、整合性的國家安全觀，從因應各項非傳統性安全威脅的觀點切入，以解決兩岸僵峙不下的政治議題，應是可行的另類選項³⁶。緣兩岸跨區性犯罪的日益惡化，兩岸合作共同防制犯罪，已是當務之急，且兩岸共同打擊犯罪模式的運作，還有為兩岸政治、軍事互信開啟對話作先鋒的意涵。要如何推動雙方在共同打擊犯罪上的共識與成效，以建立兩岸都可接受的和平架構，概提出：

一、以共同安全與利益擱置政治的僵局

兩岸關係癥結，就在於政治議題的難解。雙方推動互信機制，以建立穩定的和平架構，就勢必要優先處理關於政治立場的歧見，政治僵局不僅阻礙了兩岸傳統性軍事互信的建立，也對防制非傳統性安全威脅的議題，造成困擾。然當彼此開始受到重大跨區犯罪的侵害，像是毒品犯罪、經濟犯罪、洗錢犯罪及恐怖主義等威脅，導致人民生活、社會治安及國際形象都遭到嚴重傷害時，為有效遏制犯罪趨勢的惡化，並追求國家綜合性的安全與利益，特別是追求對兩岸經濟發展所需安定環境的維持等，雙方勢必會積極參與國際社會，各項反制犯罪的組織或活動，經由跨國性交流與合作，共同打擊犯罪不法。準此，兩岸為追求整體共同利益，當然容易匯集

³⁴ 張忠龍，海峽兩岸犯罪問題之研究—以打擊毒品犯罪為例（臺北：淡江大學大陸問題研究所碩士論文，民國 91 年 6 月），頁 126。

³⁵ 大陸新聞中心，「李侃如：若迫於形勢，中國會對臺動武」，中國時報（臺北），民國 93 年 6 月 5 日。

³⁶ 張中勇，「臺灣海峽非傳統性安全威脅之評估」，戰略與國際研究季刊（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，第 3 卷第 4 期，民國 90 年 10 月），頁 35。

合作打擊犯罪的共識，如合作打擊毒品犯罪的議題。當雙方有了共識，自然容易將政治議題擱置，而就兩岸合作打擊犯罪機制的建構進行磋商，便有機會開創建構互信的窗口與默契。

二、以有效溝通建構共同打擊犯罪機制

兩岸要有效合作打擊犯罪，順暢的溝通管道是關鍵；兩岸能作有效溝通，絕對是雙方建立互信的基礎。彼此透過對口機制的聯絡熱線及聯絡官的設置等，作跨區犯罪情資的通報，不僅可機先掌握犯罪的動態情資，也可迅速將犯罪預警情資提供予兩岸司法人員，以有效掌握相關犯罪防制的作法。對於案情特殊或重大的案件，除立即反應狀況發展外，更應主動協調相關單位配合，以彙整有關情資，期能從個案處理中，累積雙方的合作意願與互信基礎。此外，亦可經由專職司法人員直接的溝通，以具體、務實態度，建構兩岸對口機制，適時修（制）訂各自現行的法律，使符於兩岸合作模式的實際需要。雙方在共識下，所建立關於犯罪防制的處理模式，更是奠定雙方互信的重要依據，故應避免缺乏聯繫管道，導致在共同打擊犯罪的偵查上，造成死角，影響打擊犯罪的整體成效。

三、以防制非傳統性安全威脅建立互信

兩岸政治信心的不足，最怕就是不明對方的意圖，若再加上雙方對資訊交換的匱乏、溝通管道的欠缺，就更容易因彼此的誤解與誤判，進而演變成衝突的危機。「九一一恐怖攻擊事件」後，凡是對國家、社會及人民生活等攸戚相關的經濟問題、能源問題、犯罪問題及生存安全等屬於非傳統性安全的威脅，會影響到人民生計與國家安全，及對周遭國家帶來危機及衝擊的議題，都成為舉世關切的重心，如毒品犯罪的氾濫，就兩岸關係言，除人民受到毒害外，兩岸還因涉有毒品生產及轉運之名，致國際形象受到質疑與重創。其他像經濟犯罪、洗錢犯罪等非傳統性安全威脅亦如是，均非兩岸之福。當兩岸都在追求國家整體安全與利益的同時，如何從兩岸共同合作打擊犯罪的務實作法中，找出雙方可以接受的態樣，以建立相互合作、互助模式，進而加快腳步，建構雙方對防制非傳統性安全威脅的互信機制。

四、循序漸進共同邁入和平雙贏的新局

兩岸建立互信之目的，在於能經由透明化過程，逐步釋放雙方善意，再透過各項溝通管道或檢證作為，推動雙邊或多邊性的對話，以降低彼此因誤解或誤判所導致的緊張情勢，甚或是衝突危機，最終目的就是在追求與確保和平的環境，而建構的過程，是按部就班、循序漸進的，且不會受到時間的限制。揆諸當前兩岸軍事互信機制的建構，受到政治歧見的影響，不僅短期內難以成形，「一個中國」的爭議，也導致兩岸協商機制的暫告中斷。惟全球化世紀的來臨，追求「人類安全」與「綜

合性安全」的思維，已是大勢所趨。兩岸當可考量先擱置政治歧見，從追求兩岸綜合性安全與利益的概念著手，以合作共同打擊毒品犯罪，作為防制非傳統安全威脅的任務焦點，漸進地建構共同打擊犯罪的合作模式，以拉近彼此認知差距，增進雙方交流與溝通，提供為兩岸開啟對話、建立互信與和平架構的鎖鑰，這應是兩岸走出僵局、共創雙贏的趨勢所在。

陸、結 語

兩岸間的微妙互動，不僅讓兩岸關係充滿著利益與安全的衝突，也使兩岸關係發展寄有幾多的希望與矛盾，這對兩岸和平架構的建立，確實有相當的影響。特別是兩岸在選舉期間關係的交惡、決策模式與權力更替週期的落差及欠缺有效溝通管道等因素，已嚴重衝擊到兩岸原即薄弱的互信，使選後的兩岸關係潛藏有走向衝突的風險³⁷。但兩岸關係順應和平發展的時代潮流，不僅符合美國的亞太戰略利益，也是兩岸人民的根本利益，更是亞太地區集體利益之所在³⁸，故如何透過管道正確傳達彼此訊息，並建立一定的互動架構，以創造雙方共同利益、累積互信，應是有效改善兩岸關係的爭點所在。3月間，陸委會主委蔡英文在參加「對等談判」議題公投辯論時表示，兩岸和平架構之建立，應著重在兩岸共同利益及國際社會共同利益所在，相關協商機制亦可在WTO架構、兩岸兩會（海基會、海協會）機制或修訂之《兩岸人民關係條例》中的附委託機制下來操作，追求共同利益的思維，成為化解兩岸爭議的最佳選項。多年來，兩岸人民早已經由實質經貿、文化及旅遊等交流，在相互合作、截長補短的環境下，追求彼此利益，但政治因素將雙方的利益與理性做了非線性切割，致使兩岸關係的發展停滯不前，現惟有靠兩岸官方以積極作為、化解歧見，找出共同利益所在，方有助兩岸和平、穩定的發展。

兩岸關係在意識形態與政治議題的操作下，雖顯得複雜且癥結難解，但隨著全球化時代的來臨，兩岸共同利益之所在，除政治、軍事議題外，經濟、文化、科技、生態及社會等屬非傳統安全領域的議題，已然躍為和緩兩岸情勢發展的重要參據，特別是當國際社會開始注重「綜合性安全」（Comprehensive Security）內涵，強調多樣性安全與追求全面向共同性安全的同時，聯合國也提出以人為本、關切人類生活安全與品質的「人類安全」（Human Security）概念相呼應，跳脫以國家為中心的安

³⁷ 童振源、徐斯儉，「選後兩岸關係的風險與機會」，中國時報（臺北），民國93年5月8日。

³⁸ 白德華，「陳明通：和平是兩岸共同利益」，工商時報（臺北），民國93年5月8日。

全觀時³⁹，兩岸關係即應思考建立新的架構，將兩岸仍陷僵峙中的關係，經由追求兩岸人民的福祉、利益，發展出以人為本的新關係、新思維，使非關軍事、政治的交往能予制度化、正常化，進而從多面向的合作、交流中，營造和平相處的互信基礎，讓彼此的各項交流更有保障，也讓雙方的民眾、社會更有安全感。

事實上，兩岸關係所遭遇的問題，多已涉及像疾病預防、走私查緝、環境污染、顛覆破壞、貿易競爭、跨國組織犯罪及恐怖主義威脅等屬非傳統安全威脅的議題，而雙方的互信，卻仍窒礙於政治、軍事立場的杆格，無法取得相對共識。準此，如何跨越兩岸政治鴻溝、軍事對峙，並跳脫對傳統性威脅的恐懼，從兩岸合作打擊非傳統威脅的角度，以另類思維建立兩岸互信機制，確立以人為本的安全概念，當可促進雙方進行某種程度的信心建立措施，諸如共同合作打擊犯罪及防治疾病傳染等，再自追求兩岸人民互惠、互利的福祉著手，逐步落實並建立兩岸和平的架構⁴⁰。兩岸共同合作打擊犯罪，應該是有相當程度的可行性與前瞻性。

³⁹ 同註 36，頁 5。

⁴⁰ 國立政治大學國際關係研究中心編，我國外交暨大陸政策的機會與挑戰（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 93 年），頁 11-12。