## 兩岸四地創新跨境警務合作平台

## 丘紹箕 張蔚珊 邱宗泰[[1]](#footnote-1)

**摘 要** 隨著跨境罪案的日益滋長，兩岸四地現有的警務合作渠道已不復足夠，本文透過簡介歐盟成員國多年來警務合作的經驗，探討兩岸四地套用類似模式的可行性。本文亦同時嘗試從多角度分析大陆及港澳台的現有合作現況，從而構建出一個強化兩岸四地警務合作的新模式。

藉著國際刑警（INTERPOL）位於新加坡的「全球創新綜合樓群」（The INTERPOL Global Complex for Innovation“IGCI”）的落成，筆者建議於大陆港澳台四地聯合警務合作平台的基礎上更進一步，在四地外的一個中立地區成立如歐洲刑警組織（Europol）及歐洲檢察官組織（Eurojust）的中樞機構，支援每一個聯合調查小組的行動，以提高打擊跨境犯罪的效率，維持兩岸四地的治安，保障營商及生活環境。

**關鍵詞** 歐洲聯合調查組 國際刑警 國際刑警全球創新綜合樓群 歐洲刑警組織 歐洲檢察官組織 協調機關

### 壹、前言

兩岸四地長久以來因為政治環境及地域的因素，一直未有突破性的警務合作及發展。但隨著跨境罪案的日益增長，罪犯不斷利用法律漏洞來獲得更大的利益，對於執法者而言實在是一個令人頭痛的問題。本文致力以一個前線執法者的角度出發，利用作者的經驗及知識，再借鏡歐盟成功的例子介紹一個全新的兩岸四地警務合作平台，務求令讀者理解到現今中港澳台的合作概況，以及如果從中構建出一個強大的兩岸四地警務合作模式。

### 貳、現今歐洲聯合調查組合作模式

歐洲聯合調查組 (Joint Investigation Team)

為提高打擊跨境罪案的效率，歐盟成員國一直致力加強相互間的司法和警務合作，其中一個合作正是聯合調查組。歐洲聯合調查組的概念最早見於1997年歐盟成員國簽署的《阿姆斯特丹條約》（Treaty of Amsterdam）[[2]](#endnote-1)中，條約提及歐洲刑警組織的角色包括支持和促進歐盟成員之間的聯合調查行動。同年，在芬蘭坦佩雷舉行的歐洲理事會對聯合調查組的概念有進一步的闡述，並建議盡快設立聯合調查組，初步以打擊販運毒品、販賣人口和恐怖襲擊為主。2000年，多個歐盟成員國互相簽訂《歐盟刑事事項司法互助公約》（EU Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters）[[3]](#endnote-2)；此公約亦肯定了歐洲聯合調查組的成立基礎。而2001年美國的“911”恐怖襲擊更促使聯合調查組的產生。

歐洲聯合調查組是由兩個或以上歐盟國家的司法或警務機構，針對某跨境罪行而派員成立的專責調查小組。合作內容包括交換案件情報及證據、協助調查搜證等。根據案件的不同性質，調查組成立的方式亦會有所不同（由政府層面主導、由地方辦案單位提出或接受其他國家邀請）。所有小組均只針對個別案件或罪案趨勢而成立，每當案件完結，小組便會解散。所有歐盟成員國均可參與調查小組，但非成員國亦可在取得所有組員國同意後加入小組。理論上，參與國的數目沒有限制，但礙於技術和實際考慮，一般參與國均不超過十個。

決定參與聯合調查組的成員國必須簽訂書面協議，但為提高合作時間上之彈性，協議內容可在簽訂後任何時候提出修訂。書面協議內容一般包括參與國的名字、聯合小組成立的目的、小組成立的時限、聯合小組的工作地點、小組主導國、各類情況的反應機制及相關條款等，歐盟亦有類似的協議樣本供成員國參考。

一般情況下，國家的司法或警務機構、歐洲刑警組織（Europol）或歐洲檢察官組織（Eurojust）均可提議成立聯合調查組，以打擊、預防或檢控嚴重罪案，或是預防影響公眾安全的重大案件等。視乎每個成員國的情況，聯合調查組成員通常包括執法人員、法官及檢察官等。每個調查組須有一名或以上成員擔當領袖角色，並由組員國就調查組之情質決定，某些國家視聯合調查組為一種司法互助協議，便可安排司法機構代表作為領袖。

聯合調查組的支出由歐洲聯盟委員會的基金（JIT Funding Project）負責，支出項目包括公幹、翻譯及文書設備等。運作方面，聯合調查組的總部一般設立於將進行主要行動的國家，而總部的地點可以隨調查工作而改變。人手調配方面，根據調查進度及發展，成員可能會被借調到總部所在地工作，以協調總部與自己單位的合作及溝通，務求以最短的時間將第一手訊息和專業意見交予調查小組內的其他成員。不過，成員的警權只限於自己國家的管轄權內，與處理自己國家的案件一樣，聯合調查組需要根據成員國的法律為調查行動作相應調整，聯合調查組的協議不可凌駕在成員國的地方法律之上。

在得到所有成員國同意的情況下，一些成員國會邀請非成員國代表參與聯合調查組的活動，包括歐洲刑警組織（Europol）、歐洲司法組織（Eurojust）、國際刑警組織（INTERPOL）或第其他國家的代表等。在一次比利時和荷蘭的聯合調查中，一個美國聯邦調查局官員在沒有作為成員的情況下成為其中一個參與者。歐洲刑警組織和歐洲司法組織於聯合調查組中擔當重要角色，其作用更是功不可沒[[4]](#endnote-3)。

歐洲刑警組織 （Europol）

歐洲刑警組織是一個隸屬歐盟的執法機構。早於70年代，歐洲國家已有初步概念要建立一種類似歐洲警察的部隊以對付跨境罪案。直至1992年，歐洲共同體首腦會議簽訂的《馬城條約》(Treaty of Maastricht)[[5]](#endnote-4)，確立歐洲刑警組織，而組織於1999年7月正式成立，其總部設於荷蘭海牙。組織的成立目的是擔當情報中心的角色，為各成員國提供跨境罪案趨勢分析以及協調促進相互的情資交流，從而打擊和預防各種嚴重跨境罪行和恐怖襲擊，實現一個更安全歐洲的概念，組織尤其針對毒品販運、人口販賣、非法販運車輛、網路犯罪、洗錢和偽鈔等罪案[[6]](#endnote-5)。

現時，近 850 名工作人員在組織的海牙總部工作，他們來自 28 個歐盟成員國和其他非歐盟夥伴國如澳大利亞、 加拿大、 美國和挪威等的執法機構，當中包括警察、 邊防警員、海關和保安人員等。歐洲刑警組織官員雖然沒有逮捕權力，但他們通過收集、分析和傳送情資和協調行動來支援歐盟執法同行。

此外，該組織有約一百名富經驗的刑事分析專員進行資料和策略分析，建立歐盟中最龐大的信息系統，掌握區內犯罪份子和恐怖份子的活動情報，支援不同執法機構。多個歐盟執法單位受惠於歐洲刑警組織的協調和支援，每年總共進行超過 18,000個跨境調查，逮捕了數千名罪犯，沒收數以百萬計的犯罪收益。組織亦會把收集得來的情資幫助歐洲理事會等高層會議評估罪案趨勢，以制定策略，亦會定期作出評估報告，例如「歐洲有組織犯罪的威脅評估」(European Organised Crime Threat Assessment)。評估有組織犯罪集團的運作模式及「歐盟恐怖主義形勢與趨勢報告」（Terrorism Situation and Trend Report），以分析恐怖分子在區內的活動。

由於國際犯罪組織和恐怖份子使用的技術日新月異，歐洲刑警組織亦擔當技術專家的角色，著手研發新技術，改善司法鑒定、搜證與鑑證方法，利用自身的豐富經驗及專業技術支援和培訓各歐盟執法單位，如提供分辨歐元假鈔和搗毀毒品工場的培訓。歐洲刑警組織全天侯24小時運作，因應個別的案件需要，歐洲刑警組織人員可隨時在短時間內調動到歐盟區內不同地方支援，例如到製毒工埸現場拆除裝置等。

另外，150名歐洲刑警組織聯絡官(Europol Liaison Officers)亦在組織總部工作，他們從歐盟成員國和非歐盟的合作夥伴的執法機構借調到歐洲刑警組織，透過自身與各單位的聯繫，迅速有效地交換情報。歐洲刑警組織與不同執法夥伴均有緊密聯繫，同時亦代表歐盟成員國與國際刑警通訊，交換情報。2014年7月，組織轄下的歐盟科技罪案中心（European Cybercrime Centre）協助瓦解了一個以羅馬尼亞人為首的非法網上銀行轉帳案件，案件中大約450名警官執行了117張搜查令，搜出共200萬歐元贓款和豪華汽車，至少有65人被拘捕[[7]](#endnote-6)。

歐洲刑警組織對建立聯合調查小組起了重要的作用。組織的信息系統除了儲存犯罪分子的資料外，亦包含了調查該些分子的執法單位資料。為作出更快、更準確、更有保障的情報交流，組織亦同時提供加密電子平台，方便成員之間直接溝通交換情資及收集證據等。歐洲刑警組織可協調有關辦案單位，促成組織聯合調查組，並給予技術和後勤支援，如提供開會場地及設備等。當代表成員國遇到需要向歐盟成員國以外的地區作出協查時，國際刑警便發揮他的作用，尋求各方面的協助[[8]](#endnote-7)。

歐洲檢察官組織 （Eurojust）

歐洲檢察官組織是另一個隸屬歐盟的機構。它成立於2002年，總部同樣設於荷蘭海牙，由各歐盟成員國借調的檢控官、裁判官和警官組成。組織成立的目的在於促進和改善歐盟成員國相關部門間調查、檢控的合作，以完善歐盟的司法互助制度。

與歐洲刑警組織一樣，歐洲檢察官組織針對販毒、人口販賣、恐怖襲擊等大型跨境罪案。歐洲檢察官組織主要負責協調各國的調查及檢控工作，提供技術支援、法律咨詢及建議等。組織可要求成員國相關部門調查案件、協調各單位的聯合工作、指示哪一國家檢控某些跨境案件、要求成立聯合調查小組或要求成員國相關部門提交某些文件等，權力甚至比歐洲刑警組織的為大。此外，歐洲檢察官組織亦會協助辦案單位的調查和起訴工作、協助歐洲刑警組織預備分析報告，以及提供後勤支援，如翻譯、聯絡和安排會議場地等[[9]](#endnote-8)。

歐洲檢察官組織亦是聯合調查組成立的關鍵。實際上，所有聯合調查組均需通過歐洲檢察官組織的法律檢定，成立前需要獲得組織同意。它亦會協助國與國之間商討和訂立相關的司法互助協議。自2009 年以來，歐盟委員會根據「防止和打擊犯罪方案」，撥款供歐洲檢察官組織成立聯合調查基金（Eurojust’s JIT Funding Project），向歐洲聯合調查組提供各種支援[[10]](#endnote-9)。而組織亦會於每次聯合行動中提供後勤支援工作，及在聯合行動後預備分析報告，以作記錄及供成員國參考。同時，歐洲檢察官組織亦致力研究成立永久聯合調查組的可行性[[11]](#endnote-10)。

### 參、歐盟成員國跨境刑事警務合作現狀

多年來，聯合調查組在歐洲刑警組織和歐洲檢察官組織配合下，有效打擊跨境罪行，當中有以下非常成功及有代表性的例子。

足球賽事造假案（Match-fixing）

2011年7月至2013年1月期間，以歐洲刑警組織、德國、芬蘭、匈牙利、奧地利為首，一共十三個國家成立了行動代號名為「VETO」的聯合調查組，是至今規模空前的聯合調查組。在歐洲刑警組織和國際刑警的協助下，調查組根據超過13,000封相關電子郵件和資料，找出足球賽事和疑犯間的關連，並揭露這種非法操縱賽果背後的龐大犯罪組織。行動中，425名來自多於十五個國家的球會職球員、賽事球證懷疑涉嫌操縱多達380場球賽賽果，當中包括世界盃及歐洲足球錦標賽，另外有超過300場於非洲、亞洲和中南美洲舉行的球賽亦有造假的嫌疑。

犯罪組織以新加坡為基地，在操縱賽果過程中非法獲利逾8,000萬歐元，另牽涉2,000萬歐元賄款。由於整個案件牽涉超過30個國家，而一場球賽牽涉高達50個涉嫌人和10個國家，大大增加調查難度。此案件單單在德國已有14名涉案人士被起訴，判罰刑期共39年，其餘審訊至今仍在進行中⑪。

奧地利、德國、荷蘭及馬其頓共和國的販毒聯合調查組

2013年，一個犯罪組織以馬其頓共和國（前南斯拉夫共和國）為據點，於奧地利、德國、比利時及荷蘭建立海洛英銷售的網絡，並經由西歐把毒品運送分發至法蘭克福和維也納。在鎖定目標後，奧、德警方隨即開展連密的調查，最終於兩地分別查獲大批海洛英毒品，同時發現該組織的非法勾當可能牽連英國、瑞典、丹麥、法國、瑞士等國。受牽連國家認為歐洲檢察官組織應協調各成員國的調查，並促進於馬其頓共和國的延續調查和起訴工作。

基於大多數疑犯為馬其頓國民及身處馬其頓境內，而馬其頓共和國法例規定不能引渡其國國民，故歐洲檢察官組織舉行了兩個協調會議以加快調查進度，協助馬其頓共和國啟動刑事訴訟的程序，也成功把主嫌疑犯一黨拘捕及定罪。

該犯罪組織後來重建其網絡，歐洲檢察官組織因而召開第三次會議帶動多方合作，會議主要討論解決法律問題的有效方法。經過一輪諮詢討論，奧地利、德國、荷蘭及馬其頓共和國（非歐盟國）在第四次會議中決定成立聯合調查組，聯手打擊這個龐大的販毒組織。此聯合調查組至今仍在運作⑫。

西班牙、比利時的販毒聯合調查組

另一起跨國販毒案件由比利時和西班牙警方及司法部門聯合查偵。在歐洲檢察官組織和歐洲刑警組織的支援下，調查組成功鎖定一個自2007年起運行，橫跨比利時、西班牙、法國、荷蘭和摩洛哥的販毒網絡，並於2013年將其瓦解。

犯罪組織的骨幹主要由摩洛哥人組成，他們透過販賣大麻清洗逾5,000萬歐元黑錢，並於非洲設有種植場，再把貨品經水路從摩洛哥運至西班牙。當毒品到達西班牙後，犯罪組織成員將其儲存於貨櫃或直接分發至歐洲各國，又利用位於馬拉加的一家皮革店作洗黑錢的「前桌」，配合快遞服務把相關款項運往比利時、法國。為促進比利時聯邦警察（the Belgian Federal Police）、西班牙國民警衛隊（the Spanish Guardia Civil）及歐洲刑警組織三方的情資交流，和省卻司法互助協議（Mutual Legal Assistance）的繁冗程序，西、比兩方在歐洲檢察官組織的協助下成立了聯合調查組。

與此同時，在西班牙同時發生幾起小型毒品販運案件。在合作會議中，與會國家均同意西班牙另行處理這些案件，以免阻礙重點調查的進度，及只當有正面的調查結果時，才將該些小型的案件調查和重點調查合併。同時，西班牙警方同意在不牽涉重點調查的情況下，向比利時警方提供資料。為更專注於調查上，相關國家亦同意只鎖定在西班牙及比利時的主要疑犯。受惠於歐洲檢查官組織的支援行動，西、比兩國最終能克服因國家間刑事訴訟法引起的分岐，在聯合調查組成立的框架協議下，將有關主要嫌疑犯由比利時布魯塞爾檢察院（the Public Prosecution Office in Brussels）移交至西班牙托雷維耶哈的預審法官（the examining judge in Torrevieja）辦理。

行動中歐洲刑警組織為警方提供鑑證技術支援及分析報告。調查組於拘捕日成功逮捕46名相關犯罪組織成員，並查封5,301公斤大麻、2艘漁船、77輛貨櫃車、20處相關場所、5間公司以及現金，總值超過1,300萬歐元⑬。

英國和荷蘭的販毒聯合調查組

另一宗案例牽涉唯一一個源用普通法的歐盟國家──英國，其法制與香港接近，因此這案件對香港與三地合作有更高的參考價值。

在2005年，英國和荷蘭組成一個為期三個月的販毒聯合調查組，調查一單涉及販賣可卡因案件。英國最終成功以洗黑錢罪名起訴兩名被告，並充公了一百萬英鎊的犯罪得益。而在這個成功背後，雙方花了不少工夫克服兩國法制分歧帶來的困難，他們在調查組成立初期進行了一個訓練週，不但讓調查單位建立互信關係，更令雙方了解法制的異同，解決法制帶來的問題。

由於英國實行普通法，荷蘭則實行大陸法，雙方在證據採納、向法庭披露資料的原則等方面都截然不同。首先，在英國，控方可因掌握的資料與案件不相關，而拒絕把資料向辯方披露，但荷蘭卻規定所有資料來源必須在法庭上全面披露。因此，當英國不希望披露某些敏感的資料來源，例如線人資料時，英國會先將情報交予歐洲刑警組織，由刑警組織將資料傳予荷蘭當局，再發放予聯合調查組。這樣，歐洲刑警組織便可擔當作防火牆的角色，其官員可行使外交豁免權(Diplomatic immunity)，在法庭上拒絕回答有關消息來源的問題，保證資訊源頭不被披露。英國亦採取了其他防止機密資料外洩的措施，其中一項是安排對案情認識較少的警官參與調查組，借調至荷蘭工作，避免警官將敏感資料外洩⑭。

證據採納性的分歧亦阻礙了英、荷雙方情報互通和證據交換。英國法律雖授權截聽通訊，可惜在英國截聽通訊得來的資料不能用作呈堂證供之用，但英國卻接納將其他國家循合法途徑截聽得來的資料作證據。因此，經雙方協調後，調查組將在英國進行截聽得來的資料，作為於荷蘭進行合法截聽的依據，而其後在荷蘭截聽得來的資料便可同時於荷、英兩國法庭採納成證據⑮⑯。

### 肆、套用歐盟聯合調查組模式的的好處

由此可見，聯合調查組在歐洲刑警組織和歐洲檢察官組織的中樞機構配合下，建立了一個清淅，有規範及穩健的合作機制打擊跨境罪案，讓各成員國的辦案單位有效地調查案件及搜證，亦在法制和經費方面無後顧之憂，好處不勝枚舉。綜合以上案件，筆者歸納出以下數個主要好處：

直接交換資訊

只要聯合調查組成員按照2000年《歐盟刑事事項司法互助公約》的規定和聯合調查組協議書的條款，成員便可以互相直接交換資訊。這意味著他們可直接把調查組中獲得的情資作呈堂證據用途，大大減省了傳統處理正式請求的工序和時間，讓雙方縮短了調查和審訊前所需的時間，提高調查效率。

迅速採取調查措施

以往，辦案單位都要用請求書（Letter of Request / Letter Rogatory）的方法要求別國作出調查行動，當中要經過多重機關審批和手續，當中亦要配合歐洲檢察官組織的協調⑰。使用聯合調查組的方式，成員國可暫借調查員往其他國家，在有需要時可直接要求自己單位在自己國家進行調查。這種在同時間平衡調查的方式，同樣能省掉以往繁覆的工序和時間。另外，根據 2000 年《歐盟刑事事項司法互助公約》，借調的組員亦有機會參加在其他成員國的搜屋行動、非正式的知識交流活動等。

促進不同調查機構與法律環境的互信關係

聯合調查組提供一個平台，協調各單位調查工作和研究策劃方針，亦能有效化繁為簡，省掉以往繁冗的工序，減少通訊延誤、文化語言的障礙，進一步穩固合作框架。參與過聯合調查組成員國之間亦會加深相互了解，長期加強日後合作發展。

各專家組織的直接協助

以往歐盟國家在跨境調查的過程中往往需要對個別的案件向其他國家作出請求，但隨著聯合調查組的成立，配合成熟及既定的程序向歐洲刑警組織、歐洲檢察官組織及國際刑警的協助，提供聯調查小組的開會場地、專家意見、資源輔助、金錢支助以及國與國之間的法律／警務知識資料庫⑱。

### 伍、大陆及港澳台現時合作所存在的問題和機遇

反觀大绿及港澳台四地的合作現況，兩岸四地與歐盟之間有不少異同之處。本文後半部分將從不同角度分析兩者，以探索在兩岸四地套用歐洲聯合調查組的可行性。

地區的倚賴性

自1986年起，多個歐盟成員國簽署「申根公約」(Schengen Agreement)⑲，簽署國之間取消了邊境管制站，人民在該些國家往來不存在任何限制，交通十分方便，人口流動性極大，而多個歐盟國同用歐元作流動貨幣，歐盟國之間有不同範疇的合作，互相的倚賴性比較強。反之，大陆及港澳台相互之間有邊境管制站，穿梭四地的交通並不便利，大陸及台灣地區的居民往來兩地需申請簽證，香港及澳門居民往台灣地區亦要申請落地簽證，而四地各有自己的流通貨幣，各方都可算是獨立的體系。因此，兩岸四地的執法人員在展開聯合行動時要考慮的問題，如簽證／交通等問題，都比歐盟地區複雜得多。

語言和文化障礙

相比歐盟國，兩岸四地語言統一，文化接近，是建立合作模式的一大優勢。中港澳台均以中文為官方語言，大陸地區和台灣地區主要以普通話作溝通，而香港和澳門則以粵語為主。四地文化相近，而且近年港澳在基礎教育之中亦加入了不少華語元素和相關的課程，致使溝通不成困難。文書處理方面，大陸地區書信以簡體字為主，港澳台地區則使用繁體字為主，但現今科技發達，這個問題完全微不足道。反之，歐盟成員國之間的文化／語言差異大，各國均有各自的官方語言，溝通容易出現錯誤的問題。各國溝通往往需要翻譯，但有可能使合作調查、情報交換出現延誤。兩岸四地之間則不存在這種問題，這有助提高辦事效率，提升在刑事調查之中最重要的「準確度」，減少後勤支援的開支等。統一的語言、文字使中港澳台合作在組織上、聯絡上、行動上比歐盟更便利和準確，造就了一個有利條件建立中港澳台合作平台。

法律體系的差異

法律體系是對各種法律進行劃分的一種概念，與其國家或地區的歷史和制度有關。歐盟裡存在不同的法制區域，英國是歐盟成員國中唯一全面實施普通法的國家。普通法是一種由英格蘭古代開始發展而成的法律體系⑲，以英國為首，以及所有現在或以前曾經是英國的殖民地、屬土、或英聯邦國家，均採用這種法系。大陸法一詞中的「大陸」兩字指歐洲大陸。這法系是為現時主要歐盟國家或地區採用。大陸法主要源於古時羅馬帝國的法律，在歐洲文藝復興之前再一次受到重視。到了十八世紀，歐洲大陸許多國家都頒佈了大陸法法典⑳。

一個國家通常只源用一種法律體系，但亦有例外，如美國大部份地區都採用了普通法，但美國路易斯安那州則採用了大陸法的法律制度。同樣地，兩岸四地的法律體系均存在差異。香港原是英國的殖民地，在1997年前一直緊隨英國的法制，而1997年後根據《香港基本法》的規定，繼續採用普通法。與香港的情況相似，澳門自殖民地時代至今，一直源用葡萄牙的大陸法。大陸地區以奉行社會主義的大陸法系為基礎，民法體系源自本國法及實踐，同時受到蘇聯和德國的影響。而台灣地區的大陸法則最早受日治時期影響，後來又受到德國民事法的影響。正如歐盟一樣，兩岸四地皆有不同法制，兩地區於打擊跨境犯罪時所遇到的法律差異問題可謂大同小異，但欠缺中樞機構的支援，兩岸四地難以如歐盟般解決差異帶來的問題。以下為其中兩個法制不同的例子。

刑事追朔時限

首先，四地於法定刑事追朔時限的長度與計算方法上皆不盡相同。大陸地區為20年（大陸地區《刑法》第87條，如果20年以後認為必須追訴的，須報請最高人民檢察院核准）；澳門為25年（澳門《刑法典》第114C條）；台灣地區最長的追訴期限為30年（台灣地區《刑典》第80條）；而在香港則沒有時限規定。

死刑

澳門並不設死刑體系，亦廢除了無期徒刑的處分。相反，大陸地區及台灣地區死刑制度依舊存在；而香港雖無死刑制度，但仍有無期徒刑的處分。

刑事司法互助

相比起歐洲刑警組織成員國間的互助公約，大陆及港澳台間的協議依然處於起步階段。四地中只有两岸在2009年於南京簽訂《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》(下稱《南京協議》)處理司法互助事宜，但由於協議並非正式法律文件，內容未臻完善，具體的合作方法仍未成型，雙方在實際執行時遇到不少困難。同樣的情況亦在大陆及港澳間發生，基本法雖指出香港或澳門可與大陸司法機構互相提供司法協助，但由於法例缺乏詳細合作內容，加上彼此法制不同，他們亦未有與兩岸正式簽署合作協定，促成司法互助的難度很高。

而香港法例的第525 章《刑事事宜相互法律協助條例》雖然有談及與外地處理司法互助的事宜，但此例亦指明不適用於兩岸四地上。四方在處理法律文書、凍結、扣查和移交犯罪證據、贓款或贓物等方面都無法可依。香港處理所有司法請求時，每每都要請示律政司。在缺乏正式法律文件的情況下，四地調查和審理跨境罪案的進度緩慢，兩岸四地的合作關係亦會受到影響。

以2006年於香港發生的一宗盜墓案為例，其中三名同黨為大陸人，於大陸被定罪，他們同時指證在港的兩名主腦。由於三人的供詞對香港審訊很重要，但由於香港規定在香港司法管轄範圍以外獲得的證據一般只能被視作「傳聞證供」(hearsay evidence) ，對入罪並無決定性的作用，故所有在境外搜集的證據均需經過行政和司法程序，才可能受本地的法院接納。香港律政司因此根據香港《證據條例》第8章，向特區法院申請發出「請求書」，請求廣東省法院協助，廣東法院借出高級人民法院的法庭，改裝成符合香港司法模式的法庭，由香港一位高等法院法官向三人進行取證聆訊。當中所牽涉的文書、交涉及聆訊過程需時整整三年。若然雙方之間有訂立刑事司法互助協議，或有中樞機構協助交涉，辦案及判案效率可望大大提升。

凍結、扣查和移交贓款或贓物

近來，外地司法機構向香港要求移交贓款的例子屢見不鮮，但四地在這方面無具體的協定。就香港而言，香港法例第405章《販毒(追討得益)條例》列明，香港原訟法庭可接受經中國大陆法院認妥（《販毒（追討得益）（指定國家和地區）令》）為證據的文件，作為所述事實證據，這意味大陸執法機關可向香港追討有關販毒的犯罪得益，但此例不適用於澳門和台灣。另外，香港《公共財政條例》第17條(a)規定各條例的罰款須撥入政府收入，而行政長官可把適當的比例支付予提供資料/ 證據而致使罰款得以收回的人，但這種追贓方式並無先例可循。之於其他類型的案件，由於無法例依據，受害人/ 債權人只能用第三者債務人的法律程序 (Garnishee procedure)或其他民事方式個別追討贓款。

逃犯移交協議

與歐盟大部分成員國不同，兩岸四地之間均無簽署正式的逃犯移交協議。自1997年起，香港曾多次高調接收來自大陸地區的『逃犯』。以去年〈明報〉前總編輯劉進圖遇襲案為例，兩名犯罪嫌疑人在大陸廣東省迅速落網，並於數天內移送香港。另外，大陸地區與台灣地區近年亦多次移交犯罪嫌疑人，並引起傳媒的廣泛關注。可惜，這種逃犯移交並沒有實際的法律依據，各方只是根據「特案特辦」的原則，以所謂的「行政安排」移交逃犯。香港可根據法例第503章《逃犯條例》移交逃犯，但已指明不適用於兩岸四地之上。這種「特案特辦」的方式並無系統可循，大陸地區早年曾以類似手法向香港移交多達300多名疑犯，但近年已絕少實施，而香港則從未把逃犯移交大陸。對於不涉重嚴重暴力或大型案件，两地這種「特案特辦」的機會可說是微乎其微。

對於逃犯移交，香港及澳門兩方面近來有著重大的進展。澳門法院對於兩位捲入澳門歐文龍案的香港居民劉鑾雄及羅傑承的判決引起兩地官方及民間的極大關注，尤其是對兩地如此緊密的往來，但又缺乏有關逃犯移交的法例會否引起大量類以案件的憂慮。香港律政司司長袁國強資深大律師於2014年7月4日與澳門行政法務司司長陳麗敏會面後向傳媒表示：澳門和香港自2013年開始一直在司法互助，特別是刑事司法互助方面進行相關討論。雙方的專家小組正積極進行相關討論，工作進展良好。如有新一輪的階段性進展，會再向傳媒公布。

四地司法與審判權衝突

縱使各歐盟國與兩岸四地一樣擁有獨立司法與審判權，兩岸四地之間無第三方組織支援、統籌和協調四地司法部門，四地面對審理跨境罪犯時容易出現衝突。

以轟動一時的張子強案為例，案中的主體罪行「綁架」和部分「搶劫」行為在香港發生，香港法院根據香港法律享有管轄權；然而，大陸地區法院最終選擇在大陸延伸審訊張子強於香港干犯的案件，做法引申至以「屬人原則」或「實際控制原則」決定審訊地點的爭議問題。另外，李育輝殺人案的審訊地點亦具爭議性。李是大陸地區汕頭居民，於1998年在香港以毒藥殺害5人後逃回大陸，他最後在大陸落網，並承認在大陸策劃案件，又聲稱在大陸購買有關毒藥，最終李在汕頭市中級人民法院受審，被判死刑。

這兩宗案件中，香港和大陸法院均有管轄權，但由於罪犯在不設死刑的香港犯主體案件，在大陸地區的法院判處死刑，案件引起公眾關注由港的跨界司法管轄權及移交逃犯安排。

另外，台南法院曾於2012年依據廣東省公安廳的「鑑定書」把三名涉嫌在廣東省殺人的台南人定罪。根據台灣地區《刑事訴頌法》第159-1項表明，所有除法律規定者外的陳述均不得作為證據。但當時台灣地區法庭根據两岸簽訂的《南京協議》中的「互助理由」，接納廣東省公安廳的調查報告。案件雖體現了海峡两岸打擊嚴重罪案的共同決心，但因條約並非正式法律文件，案件引起兩地法律界及民眾的討論，甚至對有關《南京協議》執行時的合法性作出質疑。

警務的情資交換

情資交換方面，歐盟的歐洲刑警組織有龐大和可靠的信息系統，協助歐盟成員國交換情資。相反，兩岸四地警方之間的情資交換的機制則顯得簡陋得多，由於現存協議中缺乏有關情資交換的詳細條款，四方一直只能約定俗成將交換的資料作情報使用，而且四地亦無共同建立的信息系統，整理有關兩岸四地的情報，各方只是以點對點的方式傳送資訊，缺乏四地的情報信息系統和電子平台，大大減慢情資流動速度。

就两岸而言，《南京協議》第3章第7條和17條雖然提及「送達文書」和「限制用途」相關字眼，但並沒有列明具體合作內容，只要求雙方另作「請求書」自訂細則，雖然此舉能為雙方合作提高彈性和靈活度，但欠缺詳盡的合作協議，導致行政混亂，阻延案件的調查進度。

以香港為例，香港警隊常用的香港法例第232章《警隊條例》第50條列明所獲取的所有文件均不適用於境外案件。若有案件只在兩岸四地其他地區立案，而在香港未有罪案發生的情況下，香港執法機構便沒有法律依據向法院申請搜查令等法律文信。在普通法的原則下，港方一般不能把從本地法定程序所得的情報及資料發給其他司法管轄區域，惟香港為了促進國際合作，遏止嚴重罪行，香港有責任執行國際刑警組織工作原則第二條中提及的以各自地區內的法律提供最廣泛的刑事相互合作，以達至預防及遏止所有罪案。對於跨境罪行，我們可根據香港法例第405章《販毒(追討得益)條例》、第455章《有組織及嚴重罪行條例》及《聯合國(反恐怖主義措施)條例》，把相關資料傳輸到其他司法管轄區域，但這資料交換只局限於販毒、組織及嚴重罪行和恐怖活動方面，不能應用於其他罪行之上。

另外，兩岸採取的溝通模式亦有一定的差異，大陸地區採用多個對口單位，如檢察院、公安部、法院、司法部等作聯絡，而台灣地區則採用集中式窗口，只以“法務部”為對口單位。在兩岸未有中樞機關統籌情報交流或溝通事宜的情況下，合作主要依靠相關人員的判斷，容易造成溝通上的失誤。

### 陸、結論與建議

兩岸四地合作的未來發展方向

現今世界各地的警察都面臨著越來越大的挑戰，犯罪分子利用新科技，在跨境罪案和虛擬世界中取得優勢。他們變得更難以捉摸，尤其是在網絡罪行、販運毒品和跨境詐騙電訊／科技騙案之中。

在應對日新月異的罪案手法，各地的警方人員要走在罪犯的前方，在調查跨境案件的時候必須要能迅速地聯系其他地區的執法機構，以收集第一手情報。數碼時代的來臨對執法人員來說其實是開闢了巨大的新機遇，它提供更安全、可靠和快捷的通訊渠道去交換情報及犯罪數據。

由於兩岸四地於短期內將未能落實簽訂司法互助、逃犯移送的正式協議，四地在共同打擊跨境罪案方面有待突破。不過，歐盟成員國有多年打擊跨境案件的經驗，我們建議四方可先借鑑歐洲的聯合調查組方式，偵查嚴重跨境罪案如跨境毒品案件、電信詐騙案等，甚至成立專案小組，針對個別罪案趨勢作分析，擬定四地執法單位的行動方針策略。各方只須簽署調查組的協議，便可直接交流情資，又可根據事件發展作適當的調查行動。

大陆及港澳台合作新機制

借鑒鑑歐盟成員國多年合作的經驗，我們提議大陆及港澳台間成立兩岸四地的聯合調查小組，專門打擊跨境重大案件。而首要的工作是解決前文提及的問題，尤其是兩岸四地在法制上的落差。

我們建議兩岸四地的警務機關先成立一個有系統及持續性的合作機制。這合作機制將分成兩部份：四地警方高層會晤和日常聯繫工作機制，主要任務是解决四地警務合作中的重大問題，打擊涉及四地的違法犯罪活動，保障四地的社會治安秩序。高層會晤由四地警方管理層負責召集，定期在四地輪流舉行高層次的會議，當然，也可根據特別需要臨時召集會議。對於跨境罪案日益嚴重和顯示四地警方對於打擊相關罪行的決心，我們希望儘快展開四地的合作，首次的高層會晤能於2014年下半年能夠召開，以進一步協商，確立未來發展方向。

至於日常聯繫工作機制，將由四地相關部門高層會晤之中決定，以針對個別案件，個別人士或個別犯罪團伙作相應的對策，從而處理四地之間的法制落差。

前文題及，歐盟聯合調查小組之所以成功，一大功勞歸根於歐洲刑警組織（EUROPOL）及歐洲檢察官組織（EUROJUST）。他們在整個體制裡面扮演著一個重要的輔導角式，提供聯合調查小組的開會場地、專家意見、資源輔助、金錢支助，國與國之間的法律／警務知識資料庫；最重要的，是作為中央單位，聯絡歐盟成員國以取得相關情報，支援及在需要其他他非歐盟成員國的協助下直接與國際刑警組織取得有關當局的情報。

對於兩岸四地而言，現今並無相類似組織。要面對嚴峻及迫切的環境，並務求在短期來能達到實際的效果，我們建議運用即將在新加坡建成的「國際刑警全球創新綜合樓群」（INTERPOL Global Complex for Innovation (IGCI)）作為兩岸四地聯調查小組的後援中心。

國際刑警全球創新綜合樓群是國際刑警在亞洲的最新標誌，以配合在法國里昂的總秘書處，以加強國際刑警在亞洲的支援，預計2015年4月正式投入服務。這綜合樓群最主要的作用是研究和開發對付科技犯罪分子的對策，並以創新的方式作人員培訓及與亞洲地區的執法部門發展更緊密的夥伴關係。當中，特別成立的科技罪案專業調查小組（Specialized Cybercrime Unit）將會作為國際刑警組織內的一個中央協調解式，以協助及處理全球科技罪案的調查及各種行動支援。

藉著與國際刑警全球創新綜合樓群的聯系，兩岸四地的執法部門可派驻專員前往新加坡組成「兩岸四地聯合調查小組」，再配合國際刑警的協助，我們將能成立一個專家團隊去解決兩岸四地刑事調查過程的種種問題。四地的人員將會提供自己所屬地區的調查、取證和行動的專業意見；而位於新加坡的國際刑警全球創新綜合樓群將會以中立者的身份提供會議場地和資源輔助。

為解決刑法上遇到的困難，我們建議四地的司法部門同時組成類似歐洲檢察官組織，以厘清四地法律上的爭議，就調查工作之進行，收集、移交證據到各成員地區提供即時專業法律意見，並優先處理當中預期會涉及到的司法互助及逃犯移交的問題，目的令「兩岸四地聯合調查小組」在實際運作時更加暢順。

同時間，前文提及的四地警方高層會晤和日常聯繫工作機制將會討論安排互派「兩岸四地聯合調查小組」成員在未開始正式調查工作之前往各地學習簡單的法律知識、警務知識培訓班，了解各四地行政立法、執法的政策，各種法律行使權限，證據處理，移送的規範以及執法機關的調查手法。務求縮短組成「兩岸四地聯合調查小組」後所需的磨合期，極力提高合作成果。

而長遠來說，兩岸四地應藉著「兩岸四地聯合調查小組」的成功，向各自的立法機關爭取簽訂正式的逃犯移交及司法互助協議，加強四地之間的合作，從而構建一個強大的兩岸四地合作新模式，為各地區的穩定及和諧作出貢獻。

1. 作者简介：邱宗泰，香港警務處高級督察，國際刑警中國香港聯絡官. [↑](#footnote-ref-1)
2. ### 参考文献：

   ① Lymbouris, Christos.“The Treaty of Amsterdam.” *EU Politics，*

   http://testpolitics.pbworks.com/w/page/20734325/The%20Treaty%20of%20Amsterdam [↑](#endnote-ref-1)
3. ② Council Act of 29 May 2000. [2000] C 197/01.

   http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:197:0001:0023:EN:PDF [↑](#endnote-ref-2)
4. ③ Nagy, Judit.*‘*’About Joint Investigation Teams in a Nutshell.’’*Current Issues of*

   *Business and Law,* Vol. 4 (2009): 141-51 [↑](#endnote-ref-3)
5. ④ European Union. 2010. *Treaty of Maastricht on European Union*.

   http://europa.eu/legislation\_summaries/institutional\_affairs/treaties/treaties\_maastricht\_en.htm [↑](#endnote-ref-4)
6. ⑤ EUROPOL. 2014. ‘’About Us.’’ *Europol Official page*.

   http://www.europol.europa.eu/content/page/about-us [↑](#endnote-ref-5)
7. ⑥ EUROPOL. International Network of Romanian Cybercriminals Dismantled.

   <https://www.europol.europa.eu/content/international-network-romanian-cybercriminals-dismantled> (accessed July 17, 2014) [↑](#endnote-ref-6)
8. ⑦ Combating International Crime in an Enlarging European Union: What is the Role of

   Europol?, by Saccone Antonio, Cicero Foundation, Paris, December 14 and 15, 2006 [↑](#endnote-ref-7)
9. ⑧ Helmberg, Monika.‘’Eurojust and Joint Investigation Teams: How Eurojust can support

   JITs.’’*ERA*, (June 2007): 246 - 50. [↑](#endnote-ref-8)
10. ⑨ Thuy, Joannes. ‘’JIT Funding Project.’’, *EUROJUST News*, 9th Issue (June 2013):

    8-9. [↑](#endnote-ref-9)
11. ⑩ EUROJUST. 2014. ‘’Background: Mission and Tasks.’’ *Eurojust Official page*.

    <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/pages/mission-tasks.aspx>

    ⑪ Thuy, Jones.“Drug Trafficking Case Illustration”, *EUROJUST News*, 9th Issue (June

    2013): 7.

    ⑫ EUROJUST Corporate Publications. ‘’Eurojust’s Casework in Priority Crime Areas.’*’*

    *EUROJUST 2013 Annual Report* (June 2013): 30.

    <http://www.eurojust.europa.eu/dolibrary/corporate/Pages/annual-reports.aspx>

    ⑬ Rijken, Conny and, Vermeulen, Gert.“Obstacles in the information exchange between

    the members of a JIT.”*Joint Investigation Teams in the European Union: From Theory*

    *to Practice.”*T.M.C. Asser Press. (2006): 96-105.

    ⑭ Rijken, Conny.“Joint Investigation Teams: Principles, Practice, and Problems –

    Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT.”*Utrecht Law Review.*

    Volume 2, Issue 2 (December 2006): 108-09.

    <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/28>

    ⑮ Rijken, Conny and, Vermeulen, Gert.“Telephone Interception.”*Joint Investigation*

    *Teams in the European Union:“From Theory to Practice.”*T.M.C. Asser Press. (2006):

    152-57.

    ⑯ T. Markus Funk. *Mutual Legal Assistance Treaties and Letters Rogatory: A Guide for*

    *Judges*.(Washington: Federal Judicial Centre, 2014): 17 - 19

    ⑰ Helmberg, Monika.“Eurojust and Joint Investigation Teams: How Eurojust can support

    JITs.”*ERA*, (June 2007): 246.

    ⑱ BBC News Europe,“Q&A–Schengen Agreement”*BBC News*,(March2013).

    <http://www.bbc.com/news/world-europe-13194723>

    ⑲ Arnold-Baker, Charles. *The Companion to British History, s.v. "English Law"* (London:

    Loncross Denholm Press, 2008), 484.

    ⑳ Arnold-Baker, Charles. *The Companion to British History, s.v. "Civilian"* (London:

    Routledge, 2001), 308

    由嶸,《路易斯安那民法典》簡論，頁30 – 36.

    [http://www.google.com/url?url=http://bjfyj.cupl.edu.cn/CN/article/downloadArticleFi](http://www.google.com/url?url=http:/bjfyj.cupl.edu.cn/CN/article/downloadArticleFi)

    le.do%3FattachType%3DPDF%26id%3D1451&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=z0vXU4ClF4ii8AXpnYHgBQ&ved=0CEsQFjAJ&usg=AFQjCNGZQWR8APelgXOiz38r8GexHt3H9w

    〈李嘉誠亡妻盜墓案迫爆粵法庭〉。取自香港商報網站

    <http://www.hkcd.com.hk/content/2008-05/28/content_2077720.htm，2008年5月28日.>

    〈劉進圖涉案兩疑犯移交香港〉。取自香港南華早報中文網站，

    <http://www.nanzao.com/tc/hk/23414/liu-jin-tu-she-liang-yi-fan-yi-jiao-xiang-gang，>

    2008年3月18日

    大陸地區海協會與台灣地區海基會2009年於南京簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協

    議」，但兩協會並非實際司法／立法部門.

    「行政安排」就是將犯罪嫌疑人以行政手段列為該地區不受歡迎人物，並將其遞介出境外;

    但當然會事先告知接收疑犯的一方

    律政司司長談與澳門的刑事互助〉，《香港政府新聞公報》。 取自律政司司長袁國強與澳門特

    別行政區行政法務司司長陳麗敏會面的談話內容，

    <http://www.info.gov.hk/gia/general/201407/04/P201407040787.htm>，2014年7月4日.

    大陸地區的《刑法》規定以人的國籍爲標準，不論大陸地區人民在大陸地區外內犯罪，都適

    用大陸地區的刑法

    首先捕獲疑犯的有關當局可優先處理案件、調查取證和有檢控權

    Pak-kwan, Chan, and Stephen, Lam. *Research Study on the Agreement between Hong Kong*

    *and the Mainland concerning Surrender of Fugitive Offenders*. (Hong Kong: Research

    and Library Services Division, 2001), 43 - 64.

    〈殺頭不能像割韭菜〉。取自蘋果即時網站，

    [http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140519/400096/，](http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140519/400096/，2014年5)

    [2014年5](http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140519/400096/，2014年5)月19日.

    劉文斌，〈兩岸司法互助協議的實踐與展望〉，《亞太和平月刊》，第5卷第1期，2013年1月，

    頁1–2

    “The INTERPOL Global Complex for innovation: About IGCI”,INTERPOL(2014),

    http://www.interpol.int/About-INTERPOL/The-INTERPOL-Global-Complex-for-Innovation. [↑](#endnote-ref-10)