

防治跨國犯罪的挑戰與克服關鍵

孟維德*

目 次

- 壹、跨國犯罪的定義與類型
- 貳、防治跨國犯罪的挑戰
- 參、克服挑戰的關鍵
- 肆、結論

摘 要

受全球化效應的影響，國界高穿透性與跨國連結的現象愈來愈明顯。官方資料顯示，近來的犯罪模式已有變化，跨越地區與國界的犯罪活動及犯罪組織正快速崛起。這些犯罪活動往往是由跨域的組織犯罪集團所主導，犯罪手法複雜，諸如跨國詐欺、毒品販運、人口販運、洗錢、電腦犯罪等。與傳統的街頭犯罪相較，跨國犯罪不僅對社會治安造成衝擊，更可能衍生政治與經濟方面的問題。顯見，犯罪已不再是單純的地區問題，若缺乏國際執法合作網絡，犯罪問題將難以有效控制。儘管國際合作是回應跨國犯罪的重要策略，但合作並不會憑空形成。因此，為達有效防治跨國犯罪之目的，實有必要了解國際合作推行過程中所面臨的挑戰，以及克服挑戰的關鍵因素。

關鍵字：跨國犯罪、犯罪防治、國際合作

*中央警察大學外事警察學系暨研究所教授、亞洲犯罪學學會秘書長。

The Challenges of Controlling Transnational Crime and Critical Factors for Overcoming Challenges

Wei-Teh Mon *

Abstract

The globalization effect has heightened cross-border linkages and made national frontiers seem more permeable than ever. According to official data, crime pattern has been changed recently. Transnational crime or cross-border criminal activities and organized crime groups are emerging rapidly. Since transnational crime, such as transnational fraud and drug trafficking, is usually committed by organized crime group, its methods of crime is more sophisticated than crime by individual. Transnational crime, compared with traditional street crime, not only impacts social order more seriously, also causes more political and economic problems. Obviously, crime has been not any more local problem. Without the network of international cooperation in law enforcement, crime will not be controlled effectively. However, international cooperation will not be formed automatically, even it is important strategy against transnational crime. Therefore, in order to control transnational crime effectively, it is necessary to explore the challenges of international cooperation and the critical factors for overcoming challenges.

**Key Words: Transnational Crime, Crime Prevention and Corrections,
International Cooperation**

* Ph.D., Professor, Department of Foreign Affairs Police, Central Police University, Secretary General, Asian Criminological Society

研究犯罪問題，不能脫離犯罪所依附的社會背景。社會背景是一種變動的狀態，犯罪在其中，影響許多社會的、文化的、政治的及經濟的決定因素，也被這些決定因素所影響。在現代化過程當中，犯罪始終是一個寂靜的伴隨者。近年來，在全球化（globalization）浪潮衝擊下，許多國家採取自由開放措施，排除阻礙金融、貨物、人員、資訊流通的藩籬，貿易與金融商品於國際間流動的數量快速增加。全球化，顯然也為犯罪創造了新的及有利的社會背景。

壹、跨國犯罪的定義與類型

長久以來，犯罪與刑事司法的研究大多集中在傳統的街頭犯罪，例如殺人、強盜、搶奪、強制性交、竊盜等。文獻顯示，從 1990 年代開始，犯罪與刑事司法學界逐漸對跨國犯罪問題產生興趣（Albanese & Reichel, 2014; Andreas & Nadelmann, 2006）。跨國犯罪活動經常是來自被害國家以外的其他地區或國家，由於此種犯罪活動極具隱密性，同時經常跨越國界涉及多國，因此，執法機關欲對此種犯罪網絡進行有效控制，實務上甚為困難。

一、跨國犯罪的定義

時至今日，跨國犯罪不僅為犯罪與刑事司法研究者所重視，更成為政策訂定者、執法者，甚至媒體、民眾所關切的議題。然而，跨國犯罪並非純粹的法律名詞，它是一個描述某種特定社會現象的犯罪學概念（孟維德，2015）。它既有社會學的視野，因涉及犯罪組織及其網絡的探討，也與政治學有關，因跨國犯罪者經常處於由國家與政治所建構的國際環境中進行犯罪活動（Serrano, 2002）。雖然，跨國犯罪已為學界經常使用的名詞，但仍是一個具爭議的概念，缺乏共識定義。Serrano（2002: 14）曾表示：「學界企圖將跨國犯罪概念化約成一個精準且無爭論的定義，是徒勞無功的」。Bossard（1990: 5）可說是早期定義跨國犯罪的學者，他的定義為：「涉及範圍超過一國以上，且違反一國以上刑事法的行為」。聯合國也採取類似思維來定義跨國犯罪，在 2000 年經聯合國大會決議通過，並於 2003 年生效的「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」，其中第三條第二款即規定，有下列情形之一的犯罪屬跨國犯罪（孟維德、江世雄、張維容，2011）：

- （一）在一個以上國家實施的犯罪。
- （二）雖在一國實施，但其準備、籌畫、指揮或控制的實質性部分發生在另一國的犯罪。
- （三）犯罪在一國實施，但涉及在一個以上國家從事犯罪活動的組織犯罪集團。
- （四）犯罪在一國實施，但對另一國有重大影響。

二、跨國犯罪的類型

在面對日益複雜的跨國犯罪問題，聯合國曾針對跨國犯罪的類型進行界定，

以期建構更完整的瞭解，從而促進全球性與區域性的刑事司法互助方案。聯合國秘書處為探究跨國犯罪現象，在「聯合國犯罪趨勢及刑事司法系統運作第四次調查」(The Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems)中確認了 18 種跨國犯罪類型，茲分述如下 (Mueller, 2001: 13-21)：

(一) 洗錢

洗錢 (Money Laundering)，被聯合國認為是排名第一的跨國犯罪，因為它對全球經濟造成極大的衝擊。光是非法毒品交易的金額每年估計高達數千億美元，另外還有逃漏稅、其他犯罪活動所得，例如賄賂、政府貪瀆等，這些財物大多經由洗錢管道成為乾淨、可用的資產。

(二) 毒品販運

非法毒品交易已形成全球性的地下經濟，規模之大甚至可與許多國家的合法經濟抗衡。它不僅是促使洗錢犯罪盛行的始作俑者，而且還激發許多衝突、謀殺，以及其他可想到的犯罪。雖然沒有精準的資訊，但非法毒品交易的金額估計每年高達數千億美元。

(三) 貪瀆與賄賂

雖然貪瀆及賄賂並不一定是促成洗錢犯罪發生的因素，但有越來越多的貪瀆及賄賂案件是屬於跨國性的，原因是許多國家的經濟事務經常是跨國性的，例如透過獲得國外資產、資源及製造機會等途徑達到貪瀆及賄賂的目的，使得這種犯罪行為越來越具全球化。令人遺憾的，在全球部分地區做生意的成本，通常包括賄賂那些擁有特許權、准予開發或使用權之人員 (大多數是政府人員) 的費用。雖然「國際透明組織」(Transparency International) 曾經透過商業調查蒐集資料，推估貪瀆所造成的損失以及賄賂金額占貪瀆損失的百分比，繼而根據這些資料將許多國家的廉政及貪瀆情況加以評比及排序，但貪瀆所造成的真正損失仍難以精確計算。商業調查也被認為是推估其他跨國犯罪類型損害的方法。

(四) 滲透合法商業組織

無論是購買股票或債券、併購企業，或出資進入獲利的政府運作活動，洗錢的整個過程，通常以滲透合法商業組織為終點。洗錢手段及方法的證據，往往是分散的。例如過去一位知名墨西哥籍毒品大盤商所從事的大規模洗錢活動，最後買下了在墨西哥的數家汽車經銷店、美國德州休斯頓市的一家百事達錄影帶租售店，還有許多股票上的投資。事實上，很難知曉到底有多少我們周遭、日常頻繁接觸或熟悉的商業組織，是被跨國犯罪集團滲透或實際擁有經營權的。儘管跡象顯示是令人震驚的，但此時要對這種現象予以量化呈現仍是不容易的。

(五) 詐欺型破產

商業全球化，已將地區型的詐欺破產變為跨國犯罪。證據顯示，此種犯罪經常與洗錢活動有關。洗錢的款項可能用來收購商業機構，目的在於使該機構破產

後取得龐大利益。目前雖然有若干研究檢視一些看似地區型商業機構破產但實際卻是國際型的破產案例，欲對案件數及涉案金額予以量化，仍是很困難的。

(六) 保險詐欺

就像全球化現象將詐欺破產變成跨國犯罪一般，保險詐欺也成為另一種跨國犯罪。保險公司常以全世界作為經營網絡，尤其是透過再保險的機制，因此也將損失風險全球化。目前，保險詐欺的損害金額，並沒有全球性的統計數字，不過美國保險業界曾估計，每年因保險詐欺所造成的損失約為 1,000 億美金，這包括國外的損失，也就是跨國的損失。

(七) 電腦犯罪

因為大多數的電腦與網際網路連結，所以從定義上來觀察，電腦犯罪很可能是一種跨國犯罪。例如，合法使用電腦，但基於非法目的從事間諜活動（包含商業間諜）、破壞、詐欺、敲詐勒索及其他犯罪活動。「英國銀行公會」（British Banking Association）曾於廿世紀末估計電腦犯罪每年所造成的損失約為 80 億美元，如今該數字早已低於真實損失。

(八) 竊取智慧財產

這種犯罪包括未經授權而使用作者及表演者的權利，以及未經授權使用他人的版權及商標權。從地方上的小商行到複雜的跨國企業，都可能是智慧財產的竊取者。這是一種高利潤、甚至不用花費的違法行為。「美國軟體業協會」（US Software Publishers Association）曾於 1990 年代估計，美國軟體業每年因此種犯罪的損失約 75 億美元，之後這項估計就逐年上修。1998 年「商業軟體聯盟」（Business Software Alliance）估計全球軟體因盜版的損失約為 110 億美元，如今該數字早已低估真實損失。

(九) 非法軍火販運

非法軍火交易，包括核物料，通常發生在學者很難觸及的黑暗世界。在此種非法行為的網絡中，經常可以發現政府介入的身影，非法交易是由一小撮的軍火大盤商執行，在其外圍則是較大的銷售團體協助販售軍火。以核物料為例，相關可以描述該不法活動的數據是很少的。不過證據顯示，大多數被查獲的是輻射廢料，只有一小部分是武器等級的物料（Williams & Woessnar, 1995）。但是不法軍火交易的問題，並沒有遠離我們。事實上，在世界許多地方，對於軍火的需求仍持續高漲，軍火的供給當然沒有中斷。

(十) 恐怖主義

有些恐怖主義活動是地方性的、境內的，例如炸彈客、自組式民兵等，但恐怖主義活動多屬跨國性的。雖然恐怖組織之間可能沒有一個全球性的指揮結構，但是區域性的恐怖組織經常跨區與其他組織合作聯盟。由於威脅全球安全，事關重大，也因此導致跨國的軍事回應。至今，已有許多跨國恐怖組織被確認，許多跨國恐怖主義活動也被記載。全球性、區域性以及政府間抗制恐怖主義的方案在

許多地方展開，過去經驗顯示，排除恐怖主義者的不滿似乎才能紓解問題。

（十一）劫機

飛機飛行中遭毀壞，包含在此類型犯罪，也是一種恐怖主義活動。近年由於國際合作的結果，劫機事件已顯著減少，但飛機飛行中遭毀壞，仍是一個有待各國政府及航空業解決的問題。

（十二）海盜

海盜現象曾於 19 世紀消聲匿跡，1970 年代又再度出現於加勒比海、非洲西海岸某些港口外圍、麻六甲海峽以及南美洲某些海港外圍，近年東非索馬利亞海盜興起，接連劫持法國、英國、德國、臺灣及葉門等國船隻。海盜行為通常是由地方上的團體組織起來所從事的，這種行為嚴重影響海上貿易，並造成鉅額財物損失，甚至人身安全的傷害與威脅。在「國際海洋事務局」(International Maritime Bureau, IMB) 的努力下，促成許多政府之間以及貿易組織之間的合作方案，海盜問題雖未被完全控制，但嚴重性有逐漸舒緩趨勢 (Ellen, 1995)。然而，從犯罪學觀點來看，海盜瞬間在世界不同地方再度出現，是一個非常有趣的現象。海盜活動並沒有受制於一個中央集權式的全球指揮結構，相對的，這種對全球海運安全造成極大威脅的跨國犯罪卻是因地方因素而形成的。儘管國際海洋局記載了大多數的海盜事件，但對於國際海運及總體經濟的損失仍是很難估算的。

（十三）陸上劫持

這也是一種地方現象延展為跨國犯罪的類型，典型的實例就是劫持卡車載運貨物穿越國境，譬如越過歐洲大陸進入前蘇聯。雖然此種跨國犯罪仍無完整的統計數據，但許多歐洲國家的警察機關相互合作防處此種跨國犯罪，並發現此種犯罪經常是由組織犯罪集團所為。

（十四）人口販運

聯合國「國際科學與專業諮詢委員會」(International Scientific and Professional Advisory Council, ISPAC) 曾針對人口販運舉辦研討會議，國際社會對於違法進入他國的個人行為並無強烈的關切，但對於由組織團體所進行大規模人口走私的剝削活動有著強烈的關切，後者常帶有高風險、高利潤以及合法或非法掩護的特性。

（十五）人體器官交易

買賣人體器官（肺、腎、肝、心等），是一種令人震驚的跨國犯罪。交易的器官通常來自賣方透過非法手段獲得，買方基於非法移植的需求出資購買。這種交易大多經由國際間某些團體來進行，而在合法與非法器官移植機構之間的界線經常是模糊不清的。1990 年代初，若干件人體器官交易案件被揭露之後，此種跨國犯罪就少有聽聞，但這並不代表它已完全消失。

（十六）竊取藝術及文化物品

藝術及古董交易是一個高獲利的市場，吸引犯罪者透過違法途徑參與市場交易，這使得有很多國家很難免於犯罪組織掠奪文物的犯罪侵害，例如博物館館藏遭竊、歷史古蹟裡的文化遺產遭竊等。在竊取過程中，原本完整的文化與歷史遺跡，往往被炸藥與敲打、挖掘工具所破壞。單就藝術品而論，每年在國際市場上流動的贓物價值高達數十億美元，平均每個月約有超過千件藝術品失竊。隨著多國政府、拍賣公司及藝術品收藏協會之間的合作日益增加，竊取藝術品及文物的問題已逐漸受控制，但是仍有國家欠缺能力保護自己的文化遺產，使得該問題依然存在。

（十七）環境犯罪

在跨國犯罪的眾多議題中，很少像環境犯罪受到如此多的關切。地球上的水及大氣層都是整體性的，有一個地區遭受破壞，無庸置疑整體都會受影響。聯合國秘書處把環境犯罪列為 18 種跨國犯罪之中，可說是非常睿智的做法。

（十八）組織犯罪集團所犯下的其他犯罪

此類型是屬概括性的，以目前為例，贓車的跨國交易就是一個熱門議題。單就美國而言，估計每年有上萬輛汽車失竊後運到國外，大多數是由貨櫃船運往開發中國家。而由西歐國家運往外國的贓車數量似乎更大，與美國不同的是西歐多採陸路運輸方式。不論是對車主、保險業、甚至是輸入贓車的國家而言，都造成非常嚴重的經濟衝擊。過去藉由國際警察合作，如國際刑警組織（Interpol）、歐盟警察組織（Europol），已對類似問題產生某種程度的抑制作用。

上述是聯合國所指出的跨國犯罪，類型可說是相當廣泛。不過，不同區域會有該區域較關切的跨國犯罪類型。例如，東協警察組織（ASEAN Chiefs of National Police, ASEANAPOL）曾在第 25 屆會議所簽署的聯合公報中，確認該區域較嚴重且需各會員國關注的跨國犯罪類型為：毒品販運、恐怖主義、軍火走私、人口販運、海事詐欺、商業犯罪（包含銀行犯罪及信用卡詐欺）、網路犯罪、旅行文件有關之詐欺、跨國詐欺（Casey, 2010）。

貳、防治跨國犯罪的挑戰

跨國犯罪者利用了日益頻繁的跨國旅行和國際貿易活動，以及快速的資金流動、通訊和電腦網路，讓自己處於絕佳的發展環境。近年來，跨國詐欺、毒品販運、人口販運、洗錢、恐怖主義、電腦犯罪等犯罪者經常遊走於各國執法工作的間隙，嚴重衝擊司法威信與社會治安。執法部門，無論是地方或中央的執法機關，愈來愈發覺自己深受「犯罪全球化」（globalization of crime）的影響。儘管地方執法機關所面臨的挑戰與中央執法機關所面臨者不同，國境執法機關與境內執法機關的挑戰亦不盡相同，但所有的執法機關均可透過強化國內的執法能力、透過強化既有的國際合作網絡、透過建立新的合作結構、以及透過參與新的超國家組織等途徑來回應跨國犯罪（孟維德，2015）。換言之，執法部門回應跨國犯罪的

措施包括國內性的、既有的國際性網絡及政府間網絡、新的國際性合作及政府間合作、新的超國家組織或結構等四類，各類型的具體回應措施，如表 1。

表 1 跨國犯罪防治措施的類型

防治措施的類型	具體措施
國內性的	藉由強化下列項目以提升行動能力： 1. 內部的專業能力及使用新科技。 2. 與國內其他的警察、治安及管制機關合作。 3. 與國內負責國際關係的機構合作，配合國家的涉外政策。
既有的國際性網絡及政府間網絡	1. 強化現行與外國警察及治安機關的合作機制。 2. 針對跨國犯罪潛在來源國家，強化援助方案（改善其防治能力之援助方案）的網絡聯結。
新的國際性合作及政府間合作	1. 簽署偵查合作、司法互助、引渡等方面的新雙邊及多邊協定。 2. 建構共同資料庫及相互使用對方情資的新管道。 3. 調和性的立法。
新的超國家組織或結構	1. 建立最佳實務和訓練的國際交流新機制。 2. 協商建立超國家的偵查及追訴組織。

資料來源：Allum, F. & Gilmour, S. (2015). *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.

為了有效遏止跨國犯罪，各國執法機關無不積極尋求國際執法合作的管道。惟國際執法合作的推行經常面臨許多挑戰，諸如犯罪情資的整合、司法管轄權的歸屬、各國政治體制的差異、外交關係的影響、合作協議的簽署與落實、執法機關組織架構的差異、執法人員在觀念與文化方面的鴻溝、輔助執法工作的科技水準高低落差等。在國際執法合作實務上較常遭遇的障礙，可歸納如下（Albanese, 2011; Rothe & Friedrichs, 2015）：

- 一、國際合作需要外交事務有關之政治人士和官員的支持，如果政治的障礙不排除，合作計畫必將受阻。
- 二、儘管在法律和程序的調和上已投入大量工作，但各國仍有各自不同的法律傳統、政治結構及價值體系。如果國與國之間這些事項存有很大的差異，那麼合作將會很困難。
- 三、起訴跨國犯罪者是一項頗具挑戰的工作，除了獲取身處外國之當事人的證詞、陳述及其他證據，將其從外文翻譯成本國文，以及證人出庭等事項，都可能遭遇困難之外，還有許多其他突發的狀況待克服。
- 四、語言障礙以及對於其他國家的習俗和文化缺乏瞭解，也是阻礙合作協議能否有效實踐的另一主因。許多國家的刑事司法機關懊惱地表示自己的人員欠缺

足夠的外語能力、對於外國文化瞭解不夠，或是從來訪的外國執法人員處聽到一些合作不良的抱怨。

- 五、不對等的情境，無論是經濟發展上的差異，或是政治穩定上的差異，都可能降低合作的效果。對於與已開發國家簽訂合作協議的發展中國家而言，他們往往缺乏履行協議內容所需要的人力、設備及其他資源。此外，一個國家若發生內戰或其他的內部衝突，很可能就會明顯降低該國與其他國家合作的能力。較富有的國家通常被視為捐贈者（合作事項的主導者），較不富有的國家通常被視為受捐者，這種不平衡的認知或感受，很可能阻礙真正的合作。
- 六、對外國執法人員不信任，尤其是懷疑他們貪腐，也是合作的阻礙。如果某一國家有貪腐惡名，那麼其他國家就不太可能與其簽署合作協議，就算過去已簽署合作協議，履行該協議的機會通常也不會太大。
- 七、維繫合作協議的存在和運作，需要投入資源，資源本身也是一個巨大的挑戰。要保持駐外聯絡官網絡的有效運作，或只是確保雙邊及多邊的合作安排能運作順暢，就需要很大的花費。

面對如此的挑戰與障礙，就必須找出促進國際執法合作的著力點，本文歸納出影響國際執法合作的因素如下。

參、克服挑戰的關鍵

國際合作，被公認是回應跨國犯罪的重要策略，但合作並不會憑空形成。至少，在國內的層級，必須先鋪設適當的基礎，並建立合適的架構，始可進入國際合作的領域。從國際執法合作的脈絡中，研究發現四項影響國際合作環境發展的主要因素，若缺少這四項因素的配合，國際合作將難以成功（Allum & Gilmour, 2015; Reichel & Albanese, 2014）。這四項因素，分別是政治、法律、文化及能力。

一、政治因素

觀察家認為，政治是影響國際執法合作的巨觀因素（macro factor），尋求政治協議與共識，被視為推動國際執法合作的先決條件（Reichel & Albanese, 2014）。換言之，「政治意願」（political will）顯然是合作的先決條件。對於國際執法合作所表達的政治支持，具體而言，其重要性在於政治支持得以實現：

- （一）國際條約或協議的磋商與談判。
- （二）制訂使上述條約或協議發揮效力的國內法律。
- （三）規劃包含國際合作在內的優先工作事項。
- （四）分配經費及其他資源。

對於國際執法合作支持與否的政治意願，受到一些利益驅動因素影響。在許多現代治理的領域中，「全球化」經常被當作解釋治理失靈的原因。當然，全球化確實會對政治思維及其相關政策產生決定性的影響。有學者評論如下：

「國家行動是外部壓力與內部政治競爭所造成的，在兩者影響之下，國內的

及跨國的組織與活動，會形成各種社會行動及意見（Andreas & Nadelmann, 2006: 18）。」

政府是在持續承受壓力的情形下，同時間在各個層級執行工作。他們的終極目標在於維護政權、繼續執政，在人民心目中建立自己是最佳選擇的形象，並且在不動搖其權力基礎之下，調和對立利益與需求。對於自由民主的國家而言，這通常意味著藉由滿足選民期望以提高執政者的支持度（執行社會大眾普遍支持的政策，除非是非常值得採行的方案，否則不受大眾歡迎的方案通常會遭拒絕）。就其他政體而言，執政者可能以更直接的做法取悅權力網絡中的夥伴，以達維繫政權的目的。不論是哪種政體，政府除非面臨迫切需求，否則通常不會對某議題立即採取行動，因為政府總是面對太多有關資源與權力方面的需求。換言之，刑事司法的行動通常會有所延滯，直到長期不受重視的一系列客觀環境已經明顯嚴重到不容忽視的地步，或是當社會有關團體無法容忍而發出難以抵擋的責難。一旦達到臨界點，這些社會團體會強烈要求政治人物表述其打擊犯罪的具體作為，媒體也將進一步報導執法與治安狀況等議題，民眾的態度也會因此轉為不安。此外，政府必須面臨來自反對黨的壓力，反對黨極可能趁機挑動民眾的焦慮感，譴責政府的無能，利用任何揭露的失敗事件來提高自己的支持度。

在國家政治議題的順序中，防治國內犯罪（domestic crime）通常居先，防治跨國犯罪居後。民眾理所當然希望自己所納的稅能獲得適當回饋，政府選擇防治國內犯罪通常可以獲得較快速的成效，而防治跨國犯罪則花費昂貴又耗時，而且與民眾日常生活較疏遠。畢竟，針對尚未進入國內的犯罪活動所進行的預防工作，不僅成效難以量化，而且這些犯罪還是被納入國內犯罪類型的統計中，並沒有另成一類的獨立統計。然而，當有愈來愈多的證據顯示，國內犯罪的問題係來自國際層面或與國際有顯著關聯時，政府也就必須現實的對國際執法合作表示支持（孟維德，2016）。清楚證明跨國犯罪與國內犯罪顯著相關，以及跨國犯罪對國內治安造成嚴重威脅，這是促使政府參與打擊跨國犯罪的重要動力。

若能證實國際威脅加劇，自然有利於引導國內的犯罪防治朝向國際的犯罪防治方向發展。一個國家的政府可能透過單方面的策略，以減少涉外犯罪的損害，例如對他國（如毒品輸出國）提供援助（表達善意的策略）或進行威脅性的經濟制裁（非善意的策略）。這種操作手段可能是直接或間接的，說服性或規範性的，或將不同的援助（經濟、福利或協助開發）與其他領域的改善措施（如司法或人權）結合。西方國家曾採用多項類似措施，透過軟硬兼施的策略（carrot and stick strategies），以減少和限制毒品作物的栽種，包括從製造鴉片的核准認證、替代作物補助金的發放、到對可疑耕地空投落葉化學彈等均是（Lemieux, 2010）。

已開發國家所提供的經濟及其他援助，很少是沒有附帶條件的。與目的國相較，跨國犯罪通常並不會給中轉國或來源國帶來太多負面影響，所以援助的受益國如果是中轉國及來源國，那麼提供援助的承諾會是相當有用的。換言之，除非是為了回應來自目的國的壓力，中轉國及來源國政府通常缺乏行動誘因。值得注意的是，採用此種方法必須非常謹慎，因為援助極可能損及這些國家的經濟，或

威脅到夥伴國家政府維繫權力的政治聯盟。

諸如聯合國、經濟合作開發組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）及歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）等國際組織，以及有些個別性的捐助國家，多採取「軟性力量」，向有關國家導入最佳實務及提升該國執法標準。歐盟對於申請加入的國家便設有直接的監測標準，衡量申請國與現有歐盟會員國的差異。然而，最佳實務及國際執法標準，往往具有國家或區域的特徵，不一定適用所有的區域或國家。而且，政府間的組織也可能會間接影響最佳實務與國際執法標準的發展。例如，儘管類似權限的法律文件已在歐盟架構下進行官方談判，但簽署警務情資交流 Prüm 公約（Prüm Convention）的七個國家，仍企圖將該公約引入歐盟法體，將該公約的適用範圍延伸至其他二十個國家。

「技術援助方案」（technical assistance projects），是外國政府影響國內刑事司法更顯著、更直接的實例。這種計畫通常以提供基礎設施、裝備、培訓及專業知識的方式，來提昇受援國刑事司法的效能。但是，如果對方不是友善的政府，捐助國通常就不會提供援助或設備，因為援助可能被濫用於鞏固其政權。事實上，提供他國的援助程度，絕大部分是取決於捐助國自身利益的考量。

值得注意的是，不論是針對犯罪或其他議題的國際合作事務，均可能受到不相關的政治事件影響。美國國會曾經投票通過一項法案，譴責鄂圖曼帝國時期土耳其人（Ottoman Turks）於 1915 年屠殺亞美尼亞人的種族滅絕事件，該法案所引發的軒然大波即是一個很好的實例。這項譴責導致土耳其召回其駐美大使，土耳其總統甚至宣稱美國再次因為無關緊要的國內政治問題而犧牲了重大事務。而後，儘管土耳其與北塞浦路斯（northern Cyprus）始終是逃犯的天堂，然而該地區卻鮮少受到當局的重視。政治現實所表現的是，土耳其在打擊毒品交易、非法移民及人口販運方面是一個重要的合作對象，而且對區域穩定有重大貢獻，故須慎重考慮與其保持良好的合作關係。

二、法律因素

法律對國際合作的影響，取決於立法的政治意願。當討論涉及國際事務的法律議題，有兩項主要因素需加以考量，一是國際條約或協議的磋商，二是國際條約或協議在國內的實踐。事實上，建構能夠兼容不同司法管轄權與實務運作的國際法，是一項艱鉅任務。

一般而言，國際條約或協議可分為多邊及雙邊兩種類型。多邊條約如聯合國打擊跨國組織犯罪公約（UN Convention against Transnational Organized Crime. Palermo, 2000），歐洲理事會司法互助公約（Council of Europe Convention on Mutual Legal Assistance. Strasbourg, 1959）及東南歐警察合作公約（Convention for Police Cooperation in South-Eastern Europe. Vienna, 2006）。在多邊文件中，簽署國家同意遵守特定準則，或將條約或協議文件所提及的特定概念導入國內法。事實上，草擬此種法律文件的複雜性，是不容低估的，各國間權力不平衡所形成的

問題，也是不容忽視的。

國際條約或協議還會規範各國間相互提供或請求情資的方式，雖然警察經常藉由警察機關對警察機關的方式進行情資交流，但如果在外國管轄區採取強制措施（如當事人不願意配合調查），則需向該國司法機關提出正式的請求函。請求函內容可能包括請求提供證人的證詞、扣押資產、逮捕及引渡嫌犯等，這些請求協助都是要將嫌犯送入司法程序時不可或缺的要件。然而，發送與接收請求函的權力可能因為複雜的條約規定而受牽制，若無法符合條約所規定的格式及法律要件，將使得請求失敗，遑論整體起訴行動的完成。

條約乃是國際組織的法律基礎，也是執法合作的法律架構，其重要性不言而喻。執法合作組織必須經由條約（有時稱公約）的正式認定始為獨立實體，條約會明訂各締約國的權利與義務，以及執法合作組織的活動範疇。一個國家不論是接受外國警察聯絡官派駐，或是在外國建立自己的聯絡官網絡，都必須根據國際條約或協議及國內法規設置這些人員，並規範其職權。警察聯絡官有時（並非總是）會像外交人員般派駐於駐外大使館或外交機構，有時則以特殊目的訪查的方式執行工作（即該聯絡官是被派至某一區域服務，而非單一國家）。值得注意的是，過去曾有外派聯絡官不明瞭其在外國管轄區行使職權的限制，甚至未經駐在國核准，擅自在當地進行調查工作。這種情形除造成外交困擾外，該人員還可能因觸法而遭起訴。

來自布魯塞爾（Brussels）的歐盟理事會決議（EU Council Decisions），是另一國際立法的典範。歐盟理事會決議的影響力源自於早期的相關條約，這些文件規範了一系列原則，會員國必須以最符合各自國內法律框架的方式來解釋及引用這些原則。這意味在外交領域所同意的辭彙，各會員國容許有微幅不同的意義。

上述歐盟立法的情況，有可能讓人感到困惑，但對於國際刑事司法的未來發展而言，卻不失為一個值得關切的試驗平臺。在歐盟憲法條約被批准之前，歐盟會員國在刑事司法領域各自仍保有大部分的決策權。不像農業等經濟事務，歐盟中央事務機構－歐洲執委會（European Commission）在刑事司法領域（除了移民事務）至今仍沒有正式權力，只能夠提供政策或立法建議給歐盟理事會（EU Councils）各會員國部長參考。此外，唯一的民選機構－歐洲議會（EU Parliament，歐洲議會目前是由 27 個會員國之選民直接選舉議員代表所組成的），也與各國議會不同，對法案不具有否決權，僅有「考慮」（consider）權。決策反而是基於來自各會員國司法及內政部長召開之會議所達成的共識，而這種決策模式通常未給予各國議會表達意見的機會（Ass, 2013）。除非會員國願意授予這些條約適當的效力，否則國際條約在國內的批准可能無限期延宕，甚至永遠不被履行。

一則實例為，歐盟試圖在內部立法授權各會員國的警察聯絡官以另一會員國之名義進行調查工作。這是一個有趣的法律議題，因為，在此層面上至少代表歐盟中央政策將以第三方的身分影響各會員國之間的雙邊關係。雖然，對於缺乏足夠財力維持警察聯絡官網絡的小國家而言，這無疑是一項利多；然而，對於已建

立廣泛聯絡官網絡的會員國而言，他們將要資助那些缺乏財力或缺乏意願建構自身聯絡官網絡的國家。該提案還引起了一些有關義務與課責的問題，例如一位原本根據雙邊條約規範行使職權的聯絡官，卻被要求代表雙邊關係以外的第三方執行任務。在實務運作的案例中，外交辭令與法律確定性之間的不平衡的確引發不少問題，因此歐盟理事會決議被批評為「未具備足夠的法律約束力」（Brown, 2008）。

雖然，各國彼此合作進行調查工作已有悠久歷史，但歐盟仍試圖將涉及多國共同調查行動的跨國小組（multinational teams）予以法制化。以往，國外的執法人員充其量僅能從事如觀察員般的角色提供建議，但「歐盟聯合調查團隊」（EU's Joint Investigation Teams）的概念則進一步授予外國執法人員具備與當地國執法人員相同的職權。然而，對某些國家而言，此方案的實施仍嫌緩慢，在該協議（公約）生效之前，已有一些會員國根據 Prüm 公約建立他們自己的合作網絡。根據 Prüm 公約，各會員國執法人員除可蒐尋其他會員國資料庫之外，另在符合各自國家法律規定的情況下，還允許本國執法人員在外國管轄區與外國執法人員合作行動，並配備武器及穿著制服。當錯誤情況發生時，透過公正、客觀的評斷，就能檢驗出此種合作模式的真實效能。

目前，最接近「超國家刑法」（supranational criminal law）的例子，或許是「國際刑事法院羅馬規約¹」（Rome Statute of the International Criminal Court），但該法院的管轄權被嚴格限制於特定範圍，與本文所探討的執法工作較無關係。國際刑事法院所處理的案件通常是發生在單一國家的案件，其管轄範圍限於種族屠殺（genocide）、違反人道的犯罪（crimes against humanity, 如廣泛的或系統性的戕害平民）及戰爭犯罪（war crimes）。當前述犯罪調查行動遭遇困難時，調查人員可根據國際刑事法院一套完整的規約行使職權，但只要國家無意配合，或犯罪嫌疑人是來自非成員國，國際刑事法院即很難發揮效能。

上述例子所呈現的重要意義是，必須要有完整的法律架構，才能促使各國相互提供援助、交換情資，以及接納和協助外國派駐的警察聯絡官。這些例子也顯示，由多國所組成的合作聯盟如何共創刑事司法互助的原則及政策，以及在國內施行這些原則與政策時所面臨的困難。總之，這些情況所顯示的是，國家配合實施的政治意願，絕對是必要條件。

¹ 「國際刑事法院」（ICC）位於荷蘭海牙，是一個獨立的、常設性的法院。送至該法院審判的都是被控訴為國際社會最嚴重的犯罪人，即犯罪行為是種族屠殺、違反人道的犯罪及戰爭犯罪的案件。國際刑事法院是刑事審判的最後手段，當案件是在某一個國家的司法體系進行調查或起訴時，國際刑事法院是不會運作的，除非該國的司法程序有不確實的情況發生，例如司法程序有掩護當事人刑事責任的情況。國際刑事法庭的運作，必須遵守最高標準的公平原則及正當程序。該法院的管轄權及功能，係依「國際刑事法院羅馬規約」的內容。ICC 的成立主要是根據國際刑事法院羅馬規約，羅馬規約是一項國際條約，1998 年 7 月 17 日聯合國在羅馬召開會議通過羅馬規約為 ICC 成立的法源根據。羅馬規約於 2002 年 7 月 1 日生效，ICC 正式成立。至 2012 年 2 月 1 日止，共有 120 個成員國。羅馬規約的內容包括國際刑事法院的成立、管轄權、該法院的組織與行政管理、調查、起訴、審判等共十三個部分，計有 128 個條文。

三、文化因素

儘管政治和法律有助於合作框架的建構，但在合作行動的實踐過程中，文化卻是實際的推動者。文化因素的影響，主要在兩方面，第一，可否創造交流的機會，相關人員是否願意瞭解及利用交流機制；第二，是否願意建立合作關係，一方是否對另一方的文化限制及文化喜好具有敏銳的觀察力。各國文化可能不同，欲使合作方案產生豐碩成果，勢必需要充分瞭解其間的差異。事實上，文化因素在某些方面比其他因素更具有重要的影響力，因為它不僅會影響政治人物的思維及法案的起草，同時也會促使警察及檢察官朝國際方向進行偵查工作，不會僅止於國內法院就將案件倉促結案。

猜疑、歷史關係及刻板印象，在執法合作領域扮演重要的角色。如同在其他領域一般，對於他國文化的刻板印象可能直接影響彼此合作的意願。「文化」，此一國際合作的影響因素，不僅影響偵查人員的思維模式，也影響其對被請求國如何處理偵查行動產生先入為主的觀念。例如，一名警官可能不願意將敏感情資分享給他認為缺乏誠信的國家，唯恐這些情資因賄賂而被賣掉，或擔心請求國當地辦案手法拙劣而破壞了執法行動的結果。這些經驗常使執法人員排斥進一步合作或抱持失敗的預期心理，以致打消願意付出努力的念頭。不幸的，正式的官方合作管道，素有官僚、效率低且速度緩慢等惡名。

情報資訊管理不當，經常也是情資交流工作的主要障礙。不僅因為擔心這些機密資訊落入犯罪者手中，有時擔心「自己」破案的功勞被其他人員或單位搶走（相較於與其他國家分享情資，有時國內相關部門彼此間可能更不願意分享情資）。但另一方面，隱瞞情資所造成的危害，可能大於上述的潛在影響（Zagaris, 2010）。這些都是進行國際合作過程中的管理問題，即使在相互信任的關係下進行情資交換，情資一旦提供給對方，我方即喪失對該情資的完整控制權。

某些國家的文化有時會對正式組織抱持懷疑或鄙視的態度，在此情況下，執法人員很可能是以個人關係而非法律或協議來達成合作行動，因為該國文化傾向認為互惠及對個人尊重比法律規定的程序更重要。當具有此種文化背景的人從事國際工作時，他們很自然的就會希望合作業務以此方式進行，而警察聯絡官即有助於這種關係的建立。然而，在已開發國家，慣常以電訊設施代替面對面的互動，並且根據國際文件來引導行動。總之，在合作行動中，各種不同的文化偏好應該盡可能調和，選擇中間路線。

情資的分享，還須考量合作夥伴在組織編制上的多樣性及管理文化。例如，許多國家執法機構的最高首長屬於政治任命性質（政務官），隨執政者而更替。有些國家的警察首長則是民選產生，這可能導致對法律事務及執法工作毫無經驗的政治人物擔任執法機關首長，因而對執法人員的常用詞彙及面臨的挑戰缺乏瞭解。這也意味著，在這些國家，政治酬庸明顯介入執法工作的事實（Andreas & Nadelmann, 2006）。

各國相異的課責機制（accountability），也可能影響國際執法的伙伴關係。例如，在獨裁專制的政體中，即使該國政府宣稱自己國家的警政為「民意認同的

警政」，但認同式警政的價值觀和理念卻不見得存在，執法工作缺乏公正客觀的監控機制。另一方面，在自由開放的社會，社會大眾擁有監督警察執法的權力，警察通常也較有服務的價值觀。瞭解這些模式的差異，不僅有助於國際合作關係的建立，也有助於合作過程中的風險管理（Kethineni, 2010）。

四、能力因素

一個國家若缺乏妥適的硬體設施，以及貫徹合作方案的執行能力，那麼所有的政治意願、法律架構、抱負熱忱都是空談。執法工作的資源不足及訓練不完備，往往導因於政策優先順位的安排。國際執法議題，究竟應該被置於怎樣的政策順位？針對此問題，互惠是推動國際合作的目的，換言之，所有參與合作方案的國家應相信，「合作必然有長遠利益」。

如果在前線實際負責處理國際請求協助的人員缺乏專業技能，以致無法獲得完整資訊、進行必要查詢或分享工作成果和經驗，那麼對這些缺乏專業能力的人員而言，即使由國際刑警組織等國際性組織提供大量設施與協助，工作仍難有顯著成效。在許多國家，不同機構之間，甚至於同一機構的不同單位之間，仍然是以「硬拷貝」（hard copy）方式進行聯繫，還需部門主管的副署始可進行。在自動化與資訊科技成熟的社會，執法人員利用各種科技協助工作的進行，但與設備落伍、簡陋的國家合作時，執行協助請求就必須考慮以下事實：國際合作的伙伴可能在無電腦的環境下工作、缺乏傳真機和影印機、辦公室所在地區的電力供應不穩定，缺乏電信化的基礎設施等。

就某方面而言，科技已成為改善刑事司法效能的重要工具。整個合作網絡的效能取決於網絡中的最弱環節，整個合作網絡若有任何一點欠缺能力，即可能影響整體的成功契機，即使網絡中已有許多具備先進科技資源的國家。舉例而言，多國合作針對一名攜帶大量違禁品的嫌疑人進行科技跟監，當該目標過境某一國，當地執法機關缺乏辨識目標與持續跟監的設備，那麼整個跨國跟監行動很可能就會失敗。

打擊犯罪也有愈來愈依賴鑑識科學的趨勢，但同樣需強調的是，並非所有的國際合作伙伴都具有設備完善的實驗室及訓練有素的專業人員，並非所有的地方性偵查人員均瞭解保存犯罪現場的重要性、均具有足夠的技術與設備進行採證。即使完成採證，簡陋的處理流程也可能導致樣本遭污染或得到與事實不符的分析結果，甚至損及證據應有的公正性。證據在送達某國之前，證據可能已變成無用，目的國即使擁有精良的鑑識設備也於事無補（Friedrichs, 2010）。

國際性的能力建構措施，是修正此種不平衡現象（能力強國家與能力弱國家之間的不平衡）的有效方法，但能力建構措施本身也可能淪為一個難以維持的暫時性方案，一旦撤回援助，合作方案也就停止運作。某些國家缺乏維修或更新設備的經費，捐贈設備給這些國家的益處，事實上是相當有限的，因為很快就會面臨後續保養、維修等問題。當受援國已經養成依賴捐贈、援助的習慣，原本持續的援助一旦中斷，極可能惡化原欲解決的困境。例如，受援國可能在國際社會的

要求下，全力將新科技與技術納入國內的政策與立法中，然而，一旦外援中斷，該國將會驚然發現執法工作陷入空轉狀態，無法獨自承擔過去向國際社會承諾採行的先進執法方式。相同狀況還可能發生在軟體需要升級而版權費卻極為昂貴的情形，或是設備中某項重要且昂貴的零件需淘汰或更換的情形。面對這些現象，事先客觀評量在地資源的限制，然後再研擬問題解決方案，或許才是長久且理性的做法。

肆、結論

為有效回應跨國犯罪的威脅，執法機關除須不斷提升本身的專業能力、與國內有關機關建立良好的合作關係外，更須積極參與和發展國際執法合作網絡。影響國際執法合作的因素包括政治、法律、文化及能力等因素，如何調和這四項因素的影響，以促進國際執法合作的推行？在國際執法合作的起始階段，此時最重要的影響因素是政治，也就是相關國家應該先要有進行合作的政治意願。隨著國際執法合作的進展，政治因素的重要性逐漸降低，取而代之的因素是法律。換言之，在充分的政治意願基礎之上，相關國家後續應該建立執法合作的國際法律架構，並在國內落實該法律的執行。當國際執法合作進展到較成熟與緊密的階段，文化及能力因素甚為重要，超越法律因素的影響，成為執法合作後期階段的主要影響因素。

總之，充分的政治意願、適當的法律架構、支持參與國際執法合作的文化，以及足夠的專業能力，都是成功推行國際執法合作的必要條件。但這些因素必須達到一種平衡狀態，若政治因素影響過強，會讓合作方案的決策與選擇，僅著重支持政府利益的便利性上。若法律的管制範圍太廣、規定性過強，那麼國際執法合作方案將難以調和各國法律的差異而進退維谷。相對的，有關國際執法合作的法律若欠完備，那麼必要的合作行動及提供他國協助的工作，將可能面臨無法依循的窘境。如果支持國際合作的文化過於微弱，那麼執法人員就可能缺乏意願或認知，利用資源和機會與外國執法人員進行交流，建置的合作系統終將成為浪費。最後，如果投注國際執法合作的設備不夠精良、人員專業能力不足，亦將無法順利達成任務、滿足外國合作伙伴的期望。本文所討論的四項因素，對於國際執法合作的推展，是具有顯著意義的。當然，並非意味在缺少這些因素配合下，合作行動就完全無法進行，只是那將會讓執法人員在防治跨國犯罪的路途上，舉步維艱、位居劣勢。

參考文獻

- 孟維德 (2015)。《跨國犯罪 (修訂第三版)》，台北：五南圖書出版公司。
- 孟維德 (2016)。《白領犯罪 (修訂版)》，台北：五南圖書出版公司。
- 孟維德、江世雄、張維容 (2011)。《外事警察專業法規解析彙編》。桃園：中央警察大學印行。
- Albanese, J. (2011). *Transnational crime and the 21st century*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Albanese, J. & Reichel, P. (2014). *Transnational organized crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Allum, F. & Gilmour, S. (2015). *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.
- Andreas, P. & Nadelmann, E. (2006). *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ass, K. F. (2013). *Globalization and crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Bossard, A. (1990). *Transnational crime and criminal law*. Chicago, IL: University of Chicago, Office of International Criminal Justice.
- Brown, S. D. (2008). *Combating international crime: The longer arm of the law*. New York, NY: Routledge-Cavendish.
- Casey, J. (2010). *Policing the world: The practice of international and transnational policing*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Friedrichs, D. O. (2010). *Trusted criminals: White collar crime in contemporary society*. Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Kethineni, S. (2010). *Comparative and international policing, justice, and transnational crime*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Lemieux, F. (2010). *International police cooperation: Emerging issues, theory and practice*. Devon, UK: Willan Publishing.
- Mueller, G. O. (2001). "Transnational crime: Definitions and concepts," pp.13-21 in P. Williams & D. Vlassis (Eds.), *Combating transnational crime: Concepts, activities and responses*. London, UK: Frank Cass.
- Reichel, P. & Albanese, J. (2014). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rothe, D. L. & Friedrichs, D. O. (2015). *Crimes of globalization*. New York, NY: Routledge.
- Serrano, M. (2002). "Transnational organized crime and international security: Business as usual?" pp.13-36 in M. Berdal & M. Serrano (Eds.), *Transnational organized crime and international security: Business as usual?* Boulder, CO: Lynne Rienner.

Zagaris, B. (2010). *International white collar crime*. New York, NY: Cambridge University Press.