事犯罪有日益增加的趨勢，我方與對岸的司法互助協議，亦得相對性的調整，將日後類似此次涉及三方引渡爭議，建立相互照會及協調機制，並在接下來兩岸定期協商會議中，將其予以更制度化之規範安排，以調和各周邊國家所簽署之雙邊司法互助或引渡協議，避免「台菲」個案成為日後東南亞國家類似此問題的處理慣例。

四、修補中菲關係，確保長期外交默契

有別於過往基於國際慣例及外交互惠原則，菲律賓在逮捕台籍人犯後，會先通知我國以便展開交涉協商。但由於此次案件牽涉到兩岸，尤其觸碰到敏感的主權與司法管轄問題，使得外交部承受極大的國內壓力，後續的相關事件也被高度放大檢驗，甚至將層級與程度拉高至對菲國行使外交制裁。然而值得我方注意的是，外交目的雖首在維護國家主權與尊嚴，但面對複雜兩岸事務與無邦交情況下，我國與各國互動是需掌握外交默契與善讀話語間的弦外之意。在此案發生後，與我無邦交之菲國派特使前來解釋，同意對其移民局進行調查懲處失職人員，並表達願與我方協商司法互助及經濟合作協定，已相當程度具體展示對我方之誠意與歉意，3月13日，菲國特使羅哈斯更二度來台，外交部長楊進添在致羅哈斯的信函中也已經解除所有對菲制裁措施，顯示台菲關係正恢復友好。建議此時我方不宜刻意渲染，或要求予以形式上「道歉」，如此才能減低本案對兩國之衝擊。尤其東南亞各國與台灣關係密切，是我方積極爭取簽訂司法互助協議的對象，此時正是最佳時機，可藉由此次事件與這些無邦交的國家簽訂此類協議。

菲遣台嫌至陸事件與兩岸關係

孫國祥*

2010年12月27日，菲律賓與中國大陸聯手破獲一起跨國詐騙集團案，在菲國大馬尼拉地區逮捕包括14名台灣籍與10名中國籍，共24名的詐騙嫌疑犯。由於此起案件的受害者皆為大陸人士，而且詐騙金額高達人民幣1.4億元（約6億新台幣），因此，中國大陸施壓菲律賓將嫌犯全數遣送中國大陸。對此，我方之前依照國際法的「國籍管轄原則」提出「台籍嫌犯回台受審」之要求，我外交部更兩度召見菲國駐台代表，但菲方卻始終未予同意，直接將所有台籍嫌犯遣送大陸。此事件從而造成前所未有的爭議，不僅涉及台菲關係，也間接影響到兩岸關係。

此事件的確產生許多的爭議，也值得釐清一些關鍵的重點。根據我國外交部長楊進添的說法，菲方有幾項重大錯誤，已嚴重違反國際法及菲國國內法。首先，菲方移民局沒收我國籍嫌犯護照，經我駐處於1月4日補發，1月5日將影本送交調查單位，但菲方仍指控我國人為無身分人士。其次，菲方並非依「菲中引渡條約」將嫌犯遣返中國大陸，而是採驅逐出境程序，但既未邀我方參加聽證會，又未依國際法及菲國法將嫌犯遣返其本國。最後，菲國上訴法院先前已發出「人身保護令」，我駐處雖派員前往機場阻止菲方將嫌犯遣陸，菲方仍一意孤行。[1]如果實際情形如此，則菲律賓的做

* 作者為南華大學亞太研究所副教授

[1] 楊進添，事關國家尊嚴，堅持嚴正立場，中國時報，2011年3月2日，http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112011030200214.html.

法有高度瑕疵，從而對兩岸關係衝擊較小。然而，為了避免此情形再度發生，兩岸共同打擊犯罪的方式值得加以深入思考。

事件引發兩岸對第三地共同打擊犯罪的管轄問題

每個國家對當地發生的犯罪都有管轄權，此次在菲的詐欺嫌疑者不屬於菲律賓籍，菲國選擇將嫌犯引渡出境。然而，究竟該引渡至何處，則有許多面向須加以考量，舉例而言，嫌犯最大關係國、被害者管轄等。由於此次受害者是中國大陸人士，基於調查便利性，將嫌犯引渡至中國大陸符合國際法的原則，但在菲律賓的聲明稿，卻表示將嫌犯引渡至中國大陸是基於「一中原則」。按照過去慣例，不同國籍的犯罪集團嫌犯都是遣送回自己的國家，此次菲律賓沒按照慣例，造成嚴重的問題。

對第三國而言，兩岸共同打擊犯罪的管轄問題不外乎有法律和政治層面。就前者而言，主要涉及我國和其他國家能否達成司法互助協議，或是簽署雙邊的引渡條約。由於目前我國和所有東南亞國家沒有邦交，也沒有類似的合作協議，但許多相關的跨國犯罪皆涉及東南亞地區。因此，我政府得以藉由此事件倡議和東南亞國家探討司法互助協議，避免類似事件的發生。

另外，就後者而言，國際政治的現實是無論國際法如何規定、外交慣例如何實踐，一國是否能有效對特定案件實施管轄權，仍取決於各國之管轄實力。換言之，有能力逮捕到犯罪行為人，或有能力基於相關協議要求他方將緝獲之嫌疑犯引渡者，方可能真正對特定案件行使管轄權。此案的關鍵

點就在於我國政府究竟有沒有能力查緝此類重大跨境犯罪？有沒有足夠的政治實力要求對方依據我方的請求引渡人犯？

事件對兩岸關係的影響仍在台灣的國際空間

事實上，臺海兩岸關係大多是受到整體（全面）雙邊關係的影響，而較少受單一事件而有所衝擊。尤有進者，在馬英九政府執政下，兩岸為了達到「穩中求進」的最小公約數，都在避免雙方關係受單一事件的衝擊。因此，菲律賓遣送台嫌到大陸必須置於兩岸當前的整體發展觀之。換言之，兩岸關係整體呈現緩和，儘管兩岸主權與外交爭議仍然時有出現。過去近三年來，兩岸互動的政治基礎是「九二共識、各自表述」，主要是擱置了兩岸主權爭議，但並沒有根本解決或緩和兩岸主權與外交的競爭。馬英九總統上台之後，我國維持了既有的邦交國，並且以觀察員身分參與世界衛生大會（World Health Assembly, WHA），然而，我國仍無法實質參與諸如「聯合國氣候變化綱要公約」（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）等其他國際制度，至今仍無法與亞太主要國家簽署自由貿易協定。反之，中國大陸在美洲熱帶鮪魚委員會（Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC）、東南亞國家中央銀行總裁聯合會（Conference of Governors of South East Asian Central Banks, SEACEN）、國際亞洲醫學生聯合會（Asian Medical Students' Association, AMSA）等仍持續壓縮台灣的國際參與空間。

2011 年 3 月 9 日，馬英九總統出席「海基會成立 20 週年慶祝大會」時指出，回顧兩岸發展，政府在憲政架構下，終止「動員戡亂時期」、廢止《動員戡亂時期臨時條款》，不再將

中國大陸視為「叛亂集團」，但仍無法承認中國大陸是一個主權國家，因為中國大陸仍是我《憲法》第四條規定的「中華民國的固有疆域」。因此，現階段應做的是，在相互不承認主權前提下，可以相互不否認治權，這也是《兩岸人民關係條例》第二條針對台灣地區所做的定義「臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區」，在此前提下，「互不承認主權，互不否認治權」是目前能夠解釋、並實現兩岸和平發展、對等交流的重要基礎。[2]

事實上，菲律賓遣送台嫌到大陸問題的主軸就是兩岸關係，涉及台灣在亞太的國際空間。馬英九總統強調，台灣在國際社會能夠繼續發展，不受到打壓，是兩岸關係能夠順利發展的重要因素。他一直提倡良性循環的觀念：即當我們有機會在國際社會有更多參與，人民將有更大的意願昇華兩岸關係，兩者實是相輔相成不一定相互衝突。馬英九表示，因此當他在追求兩岸和解的時候，也同時希望增加我們對國際社會的參與，而且雙方都可以獲利，「這並不是一個零和遊戲」。

當前在台灣認同自己是台灣人的比例已經超過52%，其中最重要的因素就是「國際身分失去認可」，台灣要求「國際空間」，但又涉及「一個中國原則」。當然，北京堅持的立場認為，由主權國家參加的國際組織台灣不能加入，因此，台灣認為遭致大陸「打壓」的零和遊戲未減。然而，台灣的國際活動空間勢必需要促進與各國簽署諸如「互免簽證」、「互免雙重課稅」、「司法互助」、「禁止有害廢棄物越境移轉」等雙邊協定，以推動人員商務往來、環境保護、打擊犯罪及反恐等工作。

[2] 中華民國總統府新聞稿，總統出席「海基會成立20週年慶祝大會」，民國100年3月9日，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=23717&rmid=514.

事件對我之啟示與政策建議

一、外交工作上致力於與各該周邊國家簽署雙邊刑事司法互助或引渡協議，並且強化我國駐外警察聯絡官與外館的密切配合。

基於國際外交慣例及相互尊重原則，菲方在逮捕台籍人犯後，理應先知會我方以便展開交涉協商，過去台菲也向來如此操作。此次菲方的作法的確值得我全面檢討對外關係以及既有的聯絡管道。因此，我國推動與東南亞國家的司法互助已經成為刻不容緩的工作，也應該由與我國關係密切的東南亞國家逐步推廣。

另一方面，我國警政署刑事警察局自1998年起，開始爭取派遣駐外刑事聯絡官，至2004年終獲外交部同意，分別於菲律賓馬尼拉、泰國曼谷及越南胡志民市，各派駐一名刑事警察聯絡官；並於2005年5月正式赴任，就地蒐集犯罪情資，瞬間掌握機先，攔阻犯罪於境外，追緝外逃罪犯。為建構綿密海內外治安情報網絡，擴大打擊跨國犯罪範圍，刑事警察局再向外交部爭取同意於日本（東京）、馬來西亞（吉隆坡）及印尼（雅加達）等處，增派駐外警察聯絡官，均於2007年內設立完成。

該等聯絡官的主要工作之一即為對跨國犯罪的型態、防制，有一套因應籌劃與指導偵查方向之概圖，在知己知彼下，對於特定跨國犯罪之所以產生相關諸般因素與可能造成

之影響進行分析判斷來制訂偵查策略或是與駐在國或其他國家進行警政合作或交流時，能爭取我方最大利益。目前我駐外聯絡官派駐海外皆為單人站，但仍可利用機會獲取他國或國際上已發生、將發生或正在發生等之國際犯罪情資，獲取情資及時預防及遏止，甚至得以弭患於肇始之際。

二、徹底落實並增補兩岸的「共同打擊犯罪及司法互助協議」。

在菲律賓遣送台嫌到大陸的問題上，兩岸簽訂有「共同打擊犯罪及司法互助協議」，大陸方面未依上開協議基於共同打擊犯罪之宗旨知會我方，逕行向菲方請求遣返台籍人犯，其行為有違反兩岸共同打擊犯罪的協議精神之嫌。因此，雖然兩岸已簽署司法互助協議，不過實際效力有限。國際的司法互助協議需要雙方司法機關參與，但兩岸簽署的協議卻僅止於海峽兩會簽訂，雙方協議生效後也沒有修改國內法規，足以證明兩岸司法互助仍有很大的改善空間。

實際上，兩岸司法互助協議是一種非常特殊且罕見的情況，只有二個被授權的民間協會簽字，條文中不包括外交部、檢察機關、司法機關等重要單位，顯見其並未碰觸到司法管轄權的劃分，更遑論是在第三國的犯罪行為。涉及第三國犯罪，須透過多邊國際條約，不可能僅透過兩岸司法互助協議來決定。若考慮兩岸的特殊情形，依兩會簽署的「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」條文，當初對犯罪地點涉及第三國的處理程序的確並未明文規定，顯見兩岸協議確有「未盡事宜」，兩會應於適當時機另行加以規範。

陸委會副主委劉德勳表示，相關機關正在討論，待擬出內涵後，再透過兩岸平台處理，未來不排除修正兩岸共同打擊和司法互助協議或以案件累積當作案例方式。為因應未來

跨國犯罪情勢，維護國人應有權益，法務部、陸委會、內政部與外交部等相關部會應重新檢討「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」。因此，建議我國相關機關在「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」第二章「共同打擊犯罪」中增加對兩岸人民在第三地進行犯罪行為的合作，納入更加周全的規範並建立仲裁機制，作為爾後處理依據，以給犯罪者應有的懲罰，受害者能有伸張正義的公道，這也是兩岸司法互助的目標。

總之，我國對外關係十分艱辛，兩岸關係緩和的紅利並未直接外溢到台灣的國際活動空間。然而，在馬英九政府推動增進與東南亞國家關係的同時，菲律賓遣送台嫌到大陸的問題已經使得我國與東南亞國家在「司法互助」上有更高制度化的需求，提出與東南亞主要國家的雙邊司法互助協議已經浮上檯面。其中，中國大陸更應從兩岸關係的高度出發，確認此事件涉及台灣國際空間的基本需求。