

中國大陸 拓展長臂管轄權



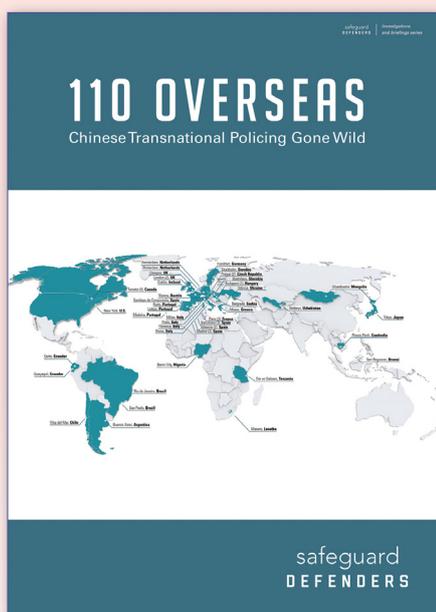
◆ 調查局兩岸情勢研析處 — 黃奕維

美國聯邦調查局（FBI）局長雷伊（Christopher Wray）在美國參議院國土安全和政府事務委員會聽證會上表示，對中國大陸（下稱大陸）在美國各大城市設立未經授權的「海外公安局」並進行海外執法活動深感擔憂。

「警僑事務海外服務站」的設立

歐洲人權組織「保護衛士」（Safeguard Defenders）發布一份報告《海外110—不受控的中國跨國犯罪打擊》（110 OVERSEAS-Chinese Transnational Policing Gone Wild），披露大陸在全球21個國家設立至少54個「警僑事務海外服務站」（Chinese police “service stations”），

遍及歐洲、美洲、亞洲、非洲等地。報告指出，這些「服務站」是北京向一些大陸公民或其海外親屬以施壓形式，威脅他們必須協助中共，否則便須「送中」接受刑事指控。中共同時將這些「服務站」作為中共中央統戰部的海外樞紐，以輸出其影響力和「中國式思想」，侵犯國家主權，更規避標準的司法和執法合作程序。相關



歐洲人權組織「保護衛士」發布報告披露大陸在全球 21 個國家設立至少 54 個「警僑事務海外服務站」。

(Source: Safeguard Defenders, <https://safeguarddefenders.com/en/blog/230000-policing-expands>)



「天涯若比鄰 海外 110」是大陸為海外華僑華人提供警務協助、打擊犯罪及辦理證件等服務的平臺，但還包括跟蹤、騷擾與噤聲異議人士、收集情報等功能；其設立並未通知當地國，建立設施更未得到任何一國批准。



位於英國的一所商店被「保護衛士」指控為「警僑事務海外服務站」，但店家否認與中國大陸政府有任何關係。(Photo Credit: VOA)

的行為涉及中共騷擾、跟蹤、監視和敲詐與習近平意見相左的美國民眾，當中主要是華裔人士。

大陸常以剝奪海外民眾在大陸親屬（特別是子女）的權益作為籌碼，或以刑事責任要脅大陸親屬「協助勸說」海外民眾返回大陸。2021 年 4 月至 2022 年 7 月，即使在疫情期間，大陸仍「勸返」（Persuasion to return）至少 23 萬人「自願」返回大陸。^{*}陸方則辯稱「服務站」主要是協助大陸公民更新證件，以及協助處理海外詐欺犯的辦公室，然而根據調查，許多返回大陸者並未有明確的「罪名」。大陸以「警僑事務海外服務站」擴大長臂管轄權的企圖值得關注。

長臂管轄權的角力

長臂管轄權（long-arm jurisdiction）原是美國民事訴訟中的一個概念，指地方法院將管轄權延伸至域外（指州外乃至國外）的被告。當長臂管轄權延伸至國外時，即是域外管轄權，域外治權經常引起許多爭議，肇因於容許一國在他國領土行使國家權力，侵犯當地國的主權。

長臂管轄權一般包括立法管轄權、司法管轄權和執法管轄權，這三者的行使基礎既有聯繫又有區別。長臂管轄權同時牽涉國際和國內兩個面向，涉及國家之間的主權平等關係、法院與私人當事人之間的訴訟關係和私人之間的平等關係。在實踐

^{*} “230,000 Chinese “persuaded to return” from abroad, China to establish Extraterritoriality,” *safeguard DEFENDERS*, September 12, 2022, <https://safeguarddefenders.com/en/blog/230000-policing-expands>.

中，起源於解決州際問題的長臂管轄權同時在民商事和刑事領域不斷向域外立法管轄權與執法管轄權擴張，其適用深受美國政治和外交政策的影響。美國也經常受質疑違反國際義務、侵犯其他國家的主權，毫不顧及國際禮讓和國際法上的「合理性」要求。

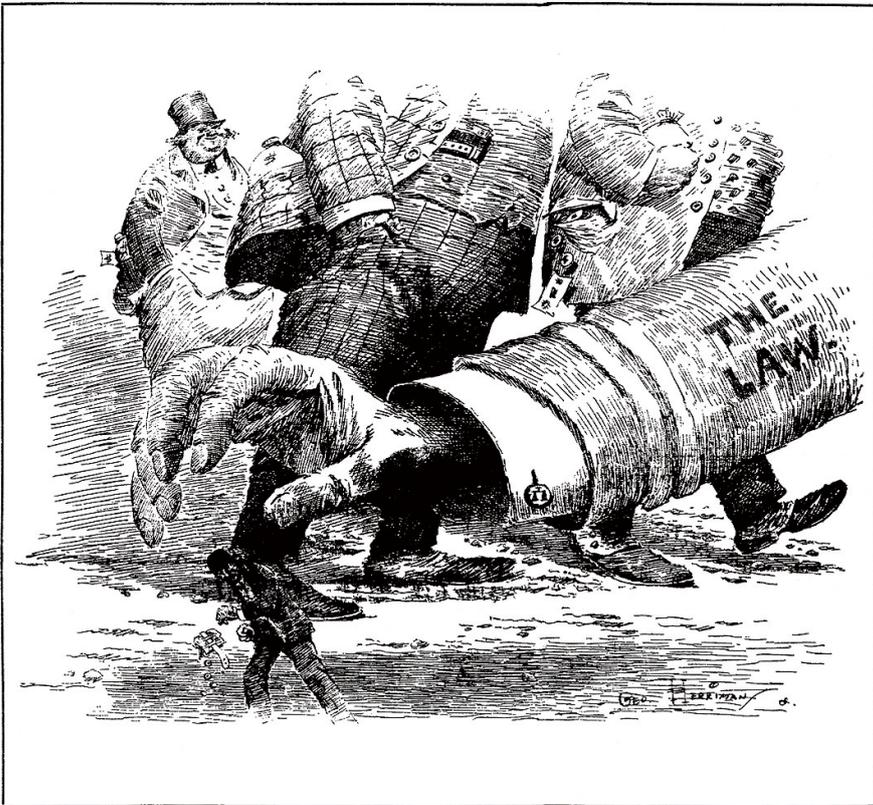
美國是施行長臂管轄權最頻繁的國家，二戰以來，為鞏固全球霸權，想方設法以武裝干涉、軍事入侵、經濟制裁、文化滲透、煽動騷亂、操控選舉等手段改造顛覆那些不符自己利益或所謂「意識形態

敵對國家」的政權。近年手段還包括制裁他國官員、命令他國企業交出商業機密、要求他國協助逮捕違反美國法令的外籍人士（美國要求加拿大逮捕華為財務長孟晚舟即為一例）。按理各國領土是依照本國司法權管理，只有公認的國際法才可延伸管理；但美國擁有「特權」，其國內法或美國政府的命令可延伸到其他國家、甚至全世界。美國就曾經通過《反海外腐敗法》，任何國家企業的行賄行為，美國司法都有管轄權，美國政府也確實依照此法，多次對其他國家的企業提出控告與裁罰。

近年隨著美「中」關係的變化，加上長臂管轄權基礎本身的模糊性，美國對涉及大陸事項使用長臂管轄權的傾向更加明顯。從國際現實主義角度，這是強權獨有的權力，支持美國長臂管轄權者，時常以正面效益視之，認為美國運用長臂管轄權，是維持國際秩序、減少全球紛亂，為世界提供公共財。美國確實是世界秩序的維護者，造就了冷戰後的全球化繁榮，但美國卻也飽受濫權為己謀利的質疑，各國大多迫於國際現實而配合容忍。近年大陸綜合實力上升，也開始運用長臂管轄權回敬以美國為首的西方國家，例如中共在 2021 年曾制裁美國 28 名官員，即使象徵意義大於實質，但仍引起各國關注。

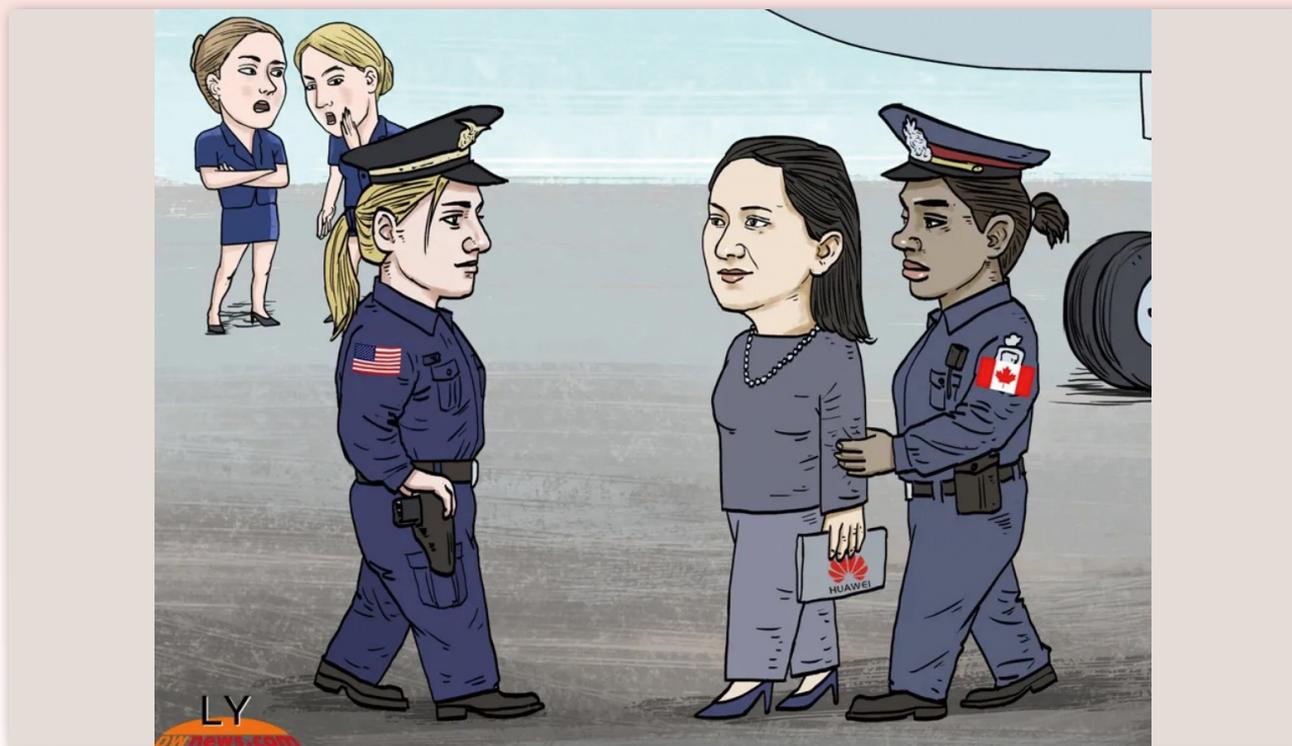
THE LAW'S LONG ARM.

Copyright, 1907, by American-Journal-Graphics



It Reaches Far--Sometimes It Might Better Seize the Thing Close By.

長臂管轄權原是美國民事訴訟中的概念，指地方法院將管轄權延伸至域外的被告；當長臂管轄權延伸至國外時，即是域外管轄權。（Created by George Herriman, 1907）



美國是施行長臂管轄權最頻繁的國家，例如美國要求加拿大逮捕華為財務長孟晚舟即為一例。（圖片來源：多維新聞網，<https://mydwnews.wordpress.com/2018/12/10/8472/>）

大陸積極拓展國際執法合作

大陸積極拓展國際執法合作，近期的例子是大陸前國務委員兼外長王毅在去（2022）年 5 月出訪南太平洋多國，5 月 26 日抵達索羅門群島，雙方計劃簽訂多項協議，根據外流的保密文件顯示，索國將允許共軍至該國布署，儘管陸方澄清兩國協議旨在協助索國提升警務執法能力，大陸也無意建立軍事基地。但仍然引起鄰近的澳洲，以及歐美各國的疑慮。

王毅提到將「幫助索方加強警察能力建設，維護索國內穩定與長治久安」。事實上，大陸多年來積極以「公安、警務交流」為名，替非洲、中南美洲及東南亞等開發中國家進行執法人員訓練，並廉價或免費提供各種軟硬體支援，甚至 2011 年

在雲南成立「中老緬泰湄公河聯合巡邏執法指揮部」，統籌 4 國的聯合執法，2017 年迄今至少已經執行百餘次的聯合巡邏，陸方執法人員在東南亞國家境內執法的情形，代表著大陸對東南亞的影響力以及滲透狀況不容小覷。日前臺灣民主實驗室發布「中國指數」計畫的最新調查結果，在全世界 36 個國家與地區當中，東南亞是受到中共不當影響力最深的區域。

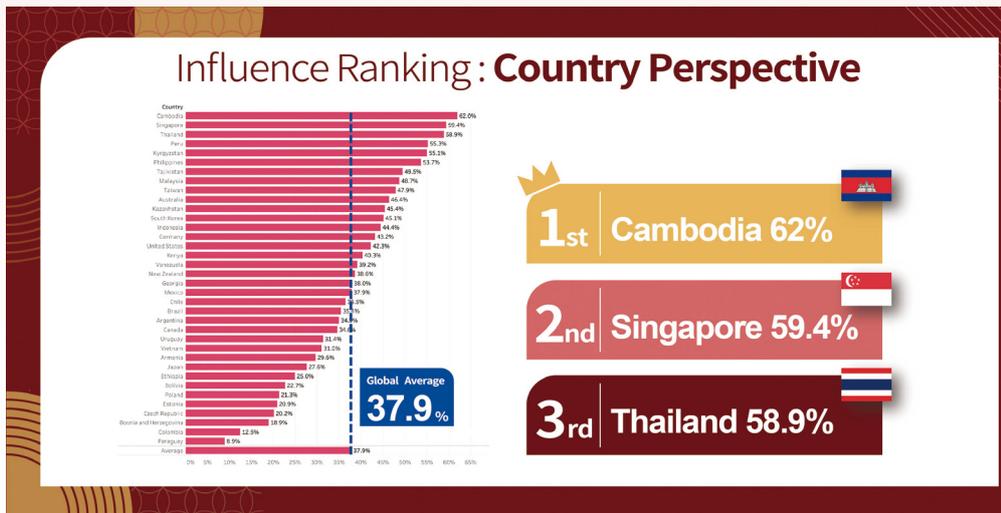
去年 11 月 23 日大陸更與太平洋島國舉行「首次中國一部分南太島國執法能力與警務合作部級對話」，希望透過執法能力與警務合作部級對話，建立更友好的合作關係、形成更高效的合作方式，可見其積極拓展影響力的企圖明顯。



中國大陸於 2011 年成立「中老緬泰湄公河聯合巡邏執法指揮部」統籌 4 國的聯合執法，2017 年迄今已執行百餘次的聯合巡邏。（圖片來源：中新社／達志影像）

仔細探究便可發現，大陸積極推動執法交流的國家，許多是集權、內部動亂、經濟發展欠佳的地區，大陸藉由資源交換或免費訓練的方式換取利益，例如厄瓜多爾政府用石油換取大陸華為、海康威視的監視系統，使軍警及情報部門單位加強對人民及政敵的監控。伊朗、玻利維亞也有類似的情形，大陸甚至派駐軍警單位人員至該國擔任顧問，藉此建立國際性的「有中國特色的執法安全合作體系」。

大陸透過較少受到國際關注的「公安工作國際化」，在東南亞、非洲和拉丁美



臺灣民主實驗室發布調查結果，在全世界 36 個國家與地區當中，東南亞是受到中共不當影響力最深的區域，前 10 名即包含了柬埔寨、新加坡、泰國、菲律賓及馬來西亞等 5 個國家。（Photo Credit: Doublethink Lab twitter, <https://twitter.com/doublethinklab/status/1518592821812338689>）

洲蠶食鯨吞的拓展影響力，對該地區的安全構成威脅並侵蝕當地國家的主權，如今更搭配公安「服務站」滲透各國。此外，相關作為亦破壞民主體制，助長獨裁者控制人民的手段，大陸亦可利用相關設備蒐集資訊，進行海外情蒐工作，對全球民主自由的侵害情形，十分嚴峻。



厄瓜多爾政府用石油換取大陸華為、海康威視的監視系統，使軍警及情報部門單位加強對人民及政敵的監控。
 (Source: The New York Times, <https://youtu.be/p8WAlFatAqw>)

結語

西方指控大陸在全球設立「警僑事務海外服務站」從事各種違法與爭議行為，值得關注。對臺而言，中共 20 大將「反臺獨」納入黨章，國臺辦發言人馬曉光也表示會運用法治力量打擊「臺獨」，並根據形勢發展推出新的對臺措施。未來我國民在海外活動，很可能也會受到大陸「服務站」的騷擾、跟蹤。

中共在 2020 年傳出正在研擬「臺獨頑固分子清單」後，便逐步構築「圍堵臺獨分子」的政商圍剿網脈，從「宣傳戰」、「政治戰」到「心理戰」、「法律戰」，全面擴大打擊對象，包括「臺獨」藝人、「臺獨」商人、「臺獨」媒體、「臺獨」政治人物與所謂的「臺獨」金主等等，無所不包地加以鎖定，準備造成臺灣人民「人人自危」的政治寒蟬效應。

去年 8 月 3 日，中共宣布對臺灣民主基金會、國際合作發展基金會等「臺獨頑固分子」採取懲戒措施，禁止其與大陸組織、企業、個人合作。同時禁止大陸組織、企業、個人與為上述基金會捐款的企業進行任何交易、合作，禁止有關企業負責人入境。8 月 16 日再次宣布，蕭美琴、顧立雄、蔡其昌、柯建銘、林飛帆、陳椒華、王定宇等人列入「臺獨頑固分子」清單。連同過去被認定為「臺獨頑固分子」的蘇貞昌、游錫堃、吳釗燮等人，實施禁止入境、與陸方合作、在大陸謀利等制裁措施。即使完整的清單尚未曝光，但可以推論被列入「臺獨頑固分子」清單的個人或團體，未來若入境與大陸友好國家，恐遭大陸行使長臂管轄權要求該國配合逮捕、居留，海外的親屬亦可能遭到大陸「服務站」的威脅與騷擾，大陸拓展國際執法合作及長臂管轄權的影響不可輕視。