

紅色通報、制度鎖定與跨國鎮壓： 中國政治犯追緝之制度主義分析

丁復華*

摘要

引渡條約、司法互助及國際刑警組織的紅色通報，建構了主要的全球協緝制度。為確保紅色通報不被濫用，國際刑警組織憲章明定嚴禁紅色通報介入具有政治質通報。但即便憲章有上述規定，中國大陸近年利用紅色通報進行政治犯跨境追捕時，仍出現過被通報人遭關押多年方才獲釋，其主要就是透過「去政治化包裝」與「制度路徑鎖定」，使紅色通報仍可產生實質寒蟬與拘束效果。

尤其是近期對岸宣示，以分裂國家與國家安全等理由，跨境追緝民進黨立委沈伯洋等人，我們更有必要深入研究紅色通報面對政治犯時，其自身制度如何運作，也應探討其與聯合國人權保障機制競合時，各國實際的回應。

為此，本文採制度主義研究途徑及法規研究方法，加上對國際人權組織與官方公開資料檢閱，以研究近十年中國大陸用紅色通報追緝政治犯的方式與效果。本研究發現，中國大陸近年常改採其他理由迴避政治通報，再加上紅色通報審核機制透明度不足，故依然可對被通報人產生影響。因此未來政府應儘早做好準備，甚至建立預警模型，才更能以實際行動，降低國人若因政治理由受紅色通報時可能的衝擊。

關鍵詞：引渡、人權、紅色通報、跨境鎮壓、國際刑警組織憲章

*文化大學國家發展與中國大陸研究所博士生，Email: luke82@ms34.hinet.net
本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2026/1/14。同意刊登：2026/3/7。

壹、研究動機與問題意識

打擊刑事犯罪，向來是各國間的共識，連政治敵對的國家或政體間，對此也常保持合作。舉例而言，兩岸即便政治對立或互不信任，但早在 1996 年，兩岸警方即開始警務交流，2006 年 4 月，兩岸緝毒機關也開始情報交換(朱蓓蓓, 2016)。在國際上，打擊犯罪的國際合作機制，則主要是透過引渡條約、司法互助協議 (Mutual Legal Assistance Treaties, 以下簡稱 MLAT) 及國際刑警組織 (International Criminal Police Organization, 以下簡稱 INTERPOL) 的紅色通報 (Red Notice)，逐步形成一個跨國的全球協緝制度。

然而，由於不同的國家在不同時空情境下，對國家安全或恐怖主義有不同的認定，而維護國家安全與打擊恐怖主義，也常常是刑事追訴的理由之一。因此，犯罪的跨境追緝制度，一旦擴張到因國家安全獲罪之政治犯時，其與聯合國強調的普世價值，例如《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, 以下簡稱 ICCPR) 所建構的人權保障體系是否產生矛盾？則受到許多學界、政府與人權團體的關注。¹

尤其近來立法委員沈伯洋、網紅與部分國防部資通電軍人員，陸續遭中國政府因其政治立場或工作內容與對岸敵對，而遭揚言立案調查，甚至全球追緝，在此情況下，從實務觀之，台灣似乎有必要去瞭解，跨境打擊犯罪的刑事與邊境移民管理體系，一旦遇到政治犯追緝時，會如何處置？東道主國如何才能避免成為他國政治力量的工具？又，在學理或國際法上，究竟政治犯採用紅色通報時，制度化的國際條約或憲章是如何運作？尤其中國參與國際事務的程度之深，近十年中國政府運用紅色通報與雙邊引渡政治犯的情形為何？國際社會對中國政府在政治犯的追緝上，實際的反應又是什麼？筆者希望，透過上述的研究，一方面提供我們依據國際法瞭解關鍵個案的可能發展；另一方面，也希望透過彙整相關國際規範、中國法令規章，與中國運用紅色通報追緝政治犯的執法成效，進一步瞭解言論自由、邊境管理與全球協緝制度的交錯與衝突，並提出因應之道。

¹ 例如：John Dugard 與 Christine Van den Wyngaert (1998) 於 *American Journal of International Law* 的〈Reconciling Extradition with Human Rights〉，便討論「人權—引渡」的緊張關係。詳見 John Dugard and Christine Van den Wyngaert(1998). Reconciling Extradition with Human Rights, *American Journal of International Law* 92(2), 187-212. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/reconciling-extradition-with-human-rights/6E577837A8255B5DB9D14BC5F60BCFC0>

貳、研究途徑、方法、範圍與限制

根據 March & Olsen (1984, pp. 738-741) 在〈The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life〉一文指出，制度在政治生活中並不僅只是中性舞台，而是形塑參與者身份、偏好與可行策略的規則體系。Thelen (1999, pp. 369-372) 在〈Historical Institutionalism in Comparative Politics〉一文中也指出，歷史制度主義關注「制度如何在長期歷史過程中，透過關鍵時刻與累積性效應，形塑政治結果」。

而在制度主義中，最有代表性的觀點之一，就是制度的報酬遞增與路徑依賴，Pierson (2000, pp. 251-255) 則在〈Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics〉中強調，政治過程中常出現「報酬遞增」與「正向回饋」，因為制度一旦形成後，會大大縮減交易過程中各方的成本，使得早期選擇透過認知、法律、組織與物質投資等機制鎖定後續發展的路徑。

本文研究的重點，在於探討國際刑警組織紅色通報與人權保障制度的交錯，尤其是在政治犯跨境追緝時的情形，紅色通報的運作機制，以及代表性個案發展所彰顯的意義。而實務上，鑑於紅色通報雖非直接認定犯罪，但卻時常在邊境觸發制度化的拘留機制，並導致金融體系 KYC (Know Your Customer, 以下簡稱 KYC) 的審查與民間信譽的侵害，亦即單就制度運行過程，就己能發揮相當的威攝效果，故近年俄羅斯、土耳其與中國大陸等威權國家，持續大量以國安、反恐或經濟犯罪名義運用紅色通報跨境追緝政治犯；而反對中、俄等國者，也運用國際刑警組織紅色通報的審查機制以維護人權體系，顯見紅色通報對贊成或反對者，都已有 Pierson 所謂「鎖定」與「報酬遞增」的情形。故本文將採取制度主義研究途徑，來探討紅色通報與人權保障制度競合與運作。

研究方法部分，本文則透過國際法規的比較，例如針對國際刑警組織的憲章，聯合國相關公約；再對比中國對政治犯跨境犯追訴法令，以檢視國際規範與中國政府訴求間的異同；並依據公開資料，檢視中國利用紅色通報運作後的經驗結果。

在中國對政治犯跨境鎮壓實證資料的檢索，本文預計研究的資料主要聚焦於公開資料，像是中國中紀委公告資料，或美國國會美中經濟與安全審查委員會 (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 以下簡稱 USCC)、人權組織，例如：Freedom House、Safeguard Defenders、Fair Trials 與 Human Rights Watch，以及國際調查報導，例如：衛報 (The Guardian) 或 South China Morning

Post 的資料。

受限筆者的時間與精力，本文將以中國近十年向國際刑警組織提交的紅色通報，及國際社會的執行狀態為研究範圍。再透過個案研究的方法，針對幾個受國際人權組織、聯合國或國際媒體高度關注的代表性的個案，例如：「獵狐行動」與「天網行動」的成果，參考中國政府公開資訊或經官方授權所發布的資料，及國際組織的評論，以瞭解夾雜政治犯與經濟犯的中國全球緝捕行動的實際成效。

然而，不僅中國，各國政府對於其所緝捕的政治犯，實務上許多資訊晦澀不明，加上中國近年紅色通報提出與刪除，常常也沒有說明具體理由，因此，有關政治犯全球跨境緝捕的成效，本文所引述的資料可能有其侷限性。再者，檯面下的非常規手段，例如：向親屬或工作圈施壓，及其成功後再與檯面上的逮捕、歸案，和正式雙邊引渡間的關連及效果，也非本文所能觸及，此為本文最主要的研究限制。未來若能持續研究，則可透過半結構式訪談研究法，訪談相關決策者、審查者與被通報者，或針對通報文件進行內容分析，以補強更多的經驗證據。

參、文獻檢閱

Dugard 與 Van den Wyngaert (1998) 於 *American Journal of International Law* 的〈Reconciling Extradition with Human Rights〉，討論了「人權與引渡」之間的緊張關係。作者指出，一方面各國愈來愈倚賴引渡打擊跨國犯罪；但另一方面，人權規範，特別是禁止酷刑、保障公平審判，也愈來愈常被用作拒絕引渡的依據；Dugard 與 Van den Wyngaert (1988, pp. 187-212) 指出，歐洲人權法院 (European Court of Human Rights, 以下簡稱 ECtHR) 相關判決逐漸確立一個原則，即如果引渡後存在實質酷刑或不公平審判風險，則國家有義務拒絕引渡。

Jansson(2019, pp. 225-232) 在 *Terrorism, Criminal Law and Politics: The Decline of the Political Offence Exception to Extradition* 一書中，則以歷史回顧的方法，系統性研究引渡時「政治犯例外」(political offence exception) 的原則，如何在 19 至 20 世紀的引渡條約中形成，並在 911 事件後，逐漸被反恐公約與國內反恐法限縮。她透過英國、西班牙、德國等多國判例研究指出，各國法院愈來愈傾向將涉恐案件排除在政治犯例外之外，使傳統國際條約或引渡法對政治犯的保護出現收縮的現象。

Savino (2011, pp. 263-336) 發表於 *New York University Journal of International Law and Politics* 的〈Global Administrative Law Meets ‘Soft’ Powers: The Uncomfortable Case of Interpol Red Notices〉，則主要聚焦研究 INTERPOL 紅色通報，其指出紅色通報在形式上雖然只是成員國之間的警務通報，但實際效果卻包括：出入境管制、銀行審查、名譽污名與長期監控，具有類似制裁與行政處分的性質；然而 INTERPOL 的決策程序與申訴機制，例如：檔案控制委員會（Commission for the Control of INTERPOL’s Files, CCF）卻缺乏透明度與可預測性。Savino 因此主張，應要求 INTERPOL 遵守合法性、透明度、理性決定與有效救濟等基本原則，這樣的分析，為後來針對中國、俄羅斯等國濫用紅色通報的批判提供了理論框架。但 Savino 並未深究威權國家如何迴避審查機制？也未探討像是引渡條約對紅色通報的影響，此為本文希望補強之處。

San (2022, pp. 601-619) 在 *Transnational Organized Crime / Crime, Media, Culture* 所發表〈The case of the Interpol Red Notice system〉，則從犯罪學角度比較「西方民主國家」與「威權國家」濫用紅色通報的差異，特別是俄羅斯與土耳其如何利用紅色通報追緝政治異己；San 指出，即便在民主國家，司法實務對紅色通報的理解也常模糊不清；但就算是民主國家，警務部門的跨國合作，也常常會因為警察之間的一種專業的文化、彼此間的平等尊重，或出於其他反恐或政治目的，而配合像是俄羅斯或土耳其等威權政體的跨境追捕工作，從被通報人的人權保障角度觀之，這形成一種不確定的威脅；而且紅色通報執行時的落差極大，對人權保障也形成了另外一種壓力。本文則嘗試透過聯合國高度關注的跨境鎮壓個案的研究，進一步解析中國大陸如何將政治犯運用引渡條約或以經濟犯模式通報，以迴避紅色通報的人權審查。

對於 INTERPOL 紅色通報的中文研究，最近期的是外交部於 2025 年 10 月 30 日，偕國安局、陸委會、法務部、法務部調查局等單位，向立法院外交及國防委員會提出之《中共對臺進行長臂管轄/跨境鎮壓及我國相關應處》專題報告，該報告指出，中國與全球超過 60 個國家簽訂雙邊引渡協定，可能利用「缺席審判」及紅色通報來對台灣公民進行全球通緝；此一行為侵犯基本人權與各國主權，違反國際法基本原則；該報告也提出政府的應處行為，包括：「民主國家聯繫協作」、「提昇國人防範意識」、「強化外館對受害人協助」、「持續與相關部會協調」（外

交部，2025，頁 1-4)。²但筆者認為，該報告有過於偏重宣示性的批判抗議，且其防範措施也流於消極強化民眾風險意識；故本研究希望補強紅色通報的規範與中國大陸的實際運作，並嘗試提出更有可操作性的分級預警機制。

台灣中文學術上，對紅色通報較系統的研究應為姜智婷（2020）台灣大學法律系碩士論文《國際刑警組織紅色通報與其救濟之研究》。該論文以「跨國界法律程序」（transnational legal process）作為方法，系統整理紅色通報的申請要件、刪除程序與各國對其效力的認定，並特別討論中國透過紅色通報追捕在西班牙之台灣籍 221 名詐騙犯案例，該文重點偏重於探討治安事件中，我國要如何在中國透過紅色通報逮捕國人的情況下，掌握主動（姜智婷，2020）。至於其他台灣對於政治犯引渡的學位論文，多集中在對國際引渡制度的討論（賴志豪，2004）；或引渡替代制度（陳映汝，2017）；也有從引渡法制面與個案研究，探討引渡制度在我國國內立法與條約制度化的實踐問題（胡書銘，2019）；法務部調查局《展望與探索》期刊，則以兩岸刑事罪犯移交為中心，針對全球未簽訂引渡條約下犯人移交進行研究（李善植，2011，頁 75-90），上述文獻或有討論紅色通報，或有討論引渡制度，但皆未論及政治犯在紅色通報制度下各國引渡的情形。

直接論及政治犯引渡的中文論文，則有國立台灣師範大學廖芊雅（2025）碩士學位論文《台灣政治犯救援結構之分析》，該論文是以歷史研究法，研究八位台灣政治犯的政治救援（廖芊雅，2025），但並未深入研析國際規範對政治犯追捕的影響與執行狀態。就政治犯跨境追緝，較早期則有邵定康（1962）國立政治大學碩士學位論文之《政治犯不引渡問題之研究》，該論文指出，引渡罪犯（包括政治犯），有二意義。一為國際合作維持司法正義；二為敦睦邦交加強關係。就前一意義言之：政治犯有為公利而欲造福人民者，亦有涉顧私慾而賊害公益者；前者不應引渡，後者則應引渡。該論文認為：友好國家同盟國家或制度相似之國家，彼此間引渡政治犯，並無不宜。

然而，隨著冷戰解體，人權與政治環境的演變，導致國際規範已有大幅修正。尤其中國快速崛起，國際社會在川普 2.0 後，現已呈現兩大強權 G2 權力移轉與碰撞的態勢出現；再加上台灣國際空間參與有限，但民眾卻入出境頻繁，中國大陸若以政治因素採取跨境追捕，在現行國際規範中，他國尤其是與大陸友好

² 完整報告，詳見中華民國外交部等（2025 年 10 月 30 日）。《中共對臺進行長臂管轄、跨境鎮壓及我國相關應處》。中華民國立法院外交及國防委員會。網址：
<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2025102390/02501212890000225002.pdf>

的東道主國會如何運作？近年來中國大陸採取「紅色通報」實際執行情形是如何？台灣又可採取哪些因應之道？此乃本文希望補強的課題所在。

肆、跨境鎮壓與中國長臂管轄的發展

Freedom House 自 2021 年起提出「跨國鎮壓」(transnational repression) 的概念，用以描述國家對境外公民或前公民實施的各種壓迫形式，包括：暗殺、綁架、強迫遣返、濫用引渡與紅色通報、數位騷擾與對家屬施壓等。根據 2025 年，Freedom House 之〈*New data: Mass incidents mark dramatic year of transnational repression as 23 governments silence dissidents abroad*〉，2024 年至少有 34 個國家犯下 160 起跨國鎮壓事件，其中，中國、土耳其、塔吉克在數量上居首。此外，Grady Vaughan 人，於 Freedom House 在 2025 年 2 月 6 日之〈*Ten Findings From Ten Years of Data on Transnational Repression*〉報告中提出，從 2014-2024 年底，十個壓迫型政體 (repressive regimes) 要為 80% 的濫用 (abuse) 負起責任；另外，十年來總計有 48 國在 103 個國家或地區，發生了 1,219 起紅色通報跨境追緝事件，其中，中國大陸佔 272 起，約為紅色通報跨境追緝總數之 22%。

Nate Schenkkan (2025, pp. 36-50) 發表於 *Journal of Democracy* 之〈*The Golden Age of Transnational Repression*〉，將跨國鎮壓區分為四類型：跨境暴力、強迫遣返，含引渡濫用、數位跨國鎮壓與「長臂管轄」式法律威脅，並指出中國、俄羅斯、伊朗與土耳其是最具代表性的威權執行者；而受反恐戰爭、科技變革、威權服務日益市場化，以及全球移民數量增加，擴大了跨國鎮壓潛在目標數量等因素的影響下，都可能使跨國鎮壓濫用成為可能。

Safeguard Defenders (2022a, p. 3; 2022b, pp. 7-11) 的兩份關鍵報告，即〈*Involuntary Returns: China's Covert Operation to Force "Fugitives" Overseas Back Home*〉與〈*Returned Without Rights: State of Extraditions to China*〉描述了中國大陸「天網行動」與「獵狐行動」乃透過以下三種主要路徑迫使目標「被回國」，包括：「正式的引渡與遣返」、「在第三國逮捕後透過外交壓力促成『自願回國』」，以及「透過威脅境內家屬、綁架與秘密押解等非正式手段」。SL Huang (2025, pp. 12) 的研究報告〈*Threat Assessment: China's Transnational Repression*〉則以「威脅評估」視角指出，中國對流亡維吾爾與港人社群同時採取線上與線下手段追緝；且其跨境追緝目標，也早已從傳統貪腐官員擴展至非經濟犯罪領域的政治異議對象。

伍、政治犯紅色通報的國際規範與中國國內法規定

一、INTERPOL 憲章

INTERPOL 憲章第 2 條規定略以：組織任務是在尊重各國法律與《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）精神之下，促進刑事警察合作；第 3 條更明文規定：「本組織嚴禁進行任何政治、軍事、宗教或種族性質的介入或活動」。³也就是說，紅色通報制度嚴格排除了政治犯或種族、宗教因素遭追緝的人犯，任何因政治、軍事、宗教或種族性質獲罪的追緝對象，INTERPOL 不會接受通報國使用紅色通報；若已發布的紅色通報，經審查或事後發現屬前述禁止情況時，已發布的紅色通報也將被撤銷。

而為了落實前述憲章中立性與人權保障的原則，INTERPOL 還制訂了《第 2 條與第 3 條實務彙編》（Articles 2 & 3 Repository of Practice），為國際刑警組織內部在處理可能含政治性質之資料時提供了結構化、情境化的審查框架。在碰到個案具有政治性與一般刑事案件混和性質時，《實務彙編》乃採用所謂「主導性測試」（predominance test）進行審查，亦即強調根據事實與脈絡來判斷所通報案件的屬性究竟是政治犯還是刑事犯？哪一類性質在個案中佔主導地位？並以多項要素，包括：罪行性質、當事人地位、資料來源、國際義務等作為評估指標。該方法有助於避免僅憑罪名而導致誤用紅色通報，或將政治目的透過紅色通報工具化，對於因國家安全或異議人士之政治犯保護大有促進；但事實上，許多通報國已將罪名技巧性閃多政治犯通報，讓通報偽裝成一般刑事案件，且 INTERPOL 審查在實務上仍受限於資訊取得與審查資源等現實問題，而使濫用成為可能。

除此之外，INTERPOL 「難民政策決議」（Refugee Policy Resolution, 2017）也規定：「一旦成員國確認某人具有難民身份，國際刑警組織將刪除該人因恐懼迫害之國家所發布的任何通報或擴散通告。」也就是說，根據 2017 年的 INTERPOL 難民決議，對已獲難民地位者，原則上不得應迫害國之請求發布或維持紅色通報；若實在有個案例外時，則需經嚴格的人權審查，方得執行。⁴

³ 參見 INTERPOL. *Constitution of the ICPO-INTERPOL and Repository of Practice: Application of Articles 2 and 3.* file:///C:/Users/ACER/Downloads/01%20E%20CONSTITUTION%2011%202021.pdf

⁴ 參見 INTERPOL, *Refugee Policy Resolution* (2017), <https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/INTERPOL-Refugee-Resolution>

二、聯合國人權架構

此外，聯合國《公民與政治權利公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, 以下簡稱 ICCPR) 第 9 條強調：「人人有權享有人身自由及人身安全。任何人不得被任意逮捕或拘留；除非依法律所訂之理由及程序，否則任何人不得被剝奪其自由」；第 19 條也明定：「人人有保持意見不受干預之權利；人人有表達自由之權利；此種權利包括不論國界，以口語、書寫、出版物、藝術或其他方式尋求、接受和傳播各種消息及思想之自由」。⁵以上兩個條文，都是聯合國人權保障體系用來保護個人不受任意拘留，與個人言論自由不被剝奪的權利，因此也經常被用來支持保障在政治迫害情況下避免引渡或跨境追緝的法理依據。

此外，1951 年聯合國《難民地位公約》第 33 條第 1 項也明定：「任何締約國不得以任何方式將難民驅逐或遣返回其生命或自由因種族、宗教、國籍、屬於某一特定社會團體或政治觀點而受到威脅之地區」。⁶

而禁止酷刑之《禁止酷刑公約》(Convention Against Torture, 以下簡稱 CAT)，⁷為各國在處理政治犯引渡與紅色通報時的人權底線，該公約第 3 條明定：「任何締約國不得將任何人驅逐、遣返 (refouler) 或引渡至另一國，在該國有充分理由相信其將遭受酷刑」。此條文明確禁止締約國將人送回可能遭受酷刑的國家，不論追緝或送回程序名稱是驅逐、遣返還是引渡。這個不遣返(non-refoulement) 的國際義務，與政治犯引渡案件密不可分。亦即如果將受紅色通報的人引渡回酷刑風險國家時，東道主國就可能違反《禁止酷刑公約》第 3 條的義務。

近年來，特別是在中國新疆與香港人權情事，被聯合國人權事務高級專員辦事處 (Office of the High Commissioner for Human Rights, 以下簡稱 OHCHR) 及多位特別程序報告員多次點名之後(，中國目前在運用紅色通報跨境追緝政治犯

⁵ 聯合國(1966)。《公民與政治權利國際公約》，聯合國條約系列。網址：<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

⁶ 聯合國 (1951)。《難民地位公約》，網址：<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>

⁷ 聯合國 (1984)。《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(1984 年 12 月 10 日通過，1987 年 6 月 26 日生效)。而所謂的酷刑，根據 CAT 第一條，係指任何行為，無論肉體上或精神上，蓄意施加於一人以獲取該人或第三者之情報或供狀、懲罰其所為或疑為所為之行為、或恐嚇或強迫該人或第三者，或基於任何歧視理由，而造成嚴重疼痛或痛苦，且此種疼痛或痛苦係由公職人員或以官方身份行事者所施加、唆使、同意或默許。網址：<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

時，更受到東道主國及各國法院，從上述各種聯合國的人權架構加以檢視（OHCHR, 2022, pp.44-48）。

三、中國國內法相關規定

再從中國國內法修正的角度分析，中國政府近十年來，不斷強調維穩，故透過一系列國家安全與反恐法制，大幅強化對國內異議與少數民族的管控，並為政治犯的跨境追緝提供法律依據。

根據《中華人民共和國國家安全法》（2015），⁸該法第 2 條，將「國家安全」界定為「政權、安全、主權、統一、領土完整、人民福祉、可持續發展與其他重大國家利益」，故範圍極為寬泛。此外，《中華人民共和國反恐怖主義法》，⁹於 2016 年施行，其中第 3 條對「恐怖主義」也採概括式的界定，範圍涵蓋「以製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產、脅迫國家機關或國際組織」為目的的主張與行為。如果從政治操作的角度，只要是非中國共產黨授權的主張或活動，必要時可調動輒得咎，都可以用反恐之名予以打擊，該法亦授權中國在「符合國際法」前提下在境外開展反恐行動。

習近平上台後大力強調反貪腐，準此，《中華人民共和國監察法》（2018），¹⁰其中第六章「反腐敗國際合作」的規定，使國家監察委員會可以有法源依據，據此統籌協調與其他國家、地區及國際組織的合作，開展國際追逃追贓。另外，近年中國大陸跨境政治犯追緝，最有名的法令便是《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（2020），¹¹其中第 38 條明文規定，不具有香港特別行政區永久性居民身份的人，在香港特別行政區以外，針對香港特別行政區實施本法規定的犯罪者，適用本法。故該法適用幾乎呈現無國界涵蓋的法律規範，乃具有高度爭議的域外效力法規。

⁸ 參見中國政府網（2015），《中華人民共和國國家安全法》，網址：

http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm

⁹ 《中華人民共和國反恐怖主義法》於 2015 年 12 月通過，2016 年實施，詳見《中華人民共和國反恐怖主義法》（2016）。中央政府網站。網址：

http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-12/28/content_5029899.htm

¹⁰ 參見國家外匯管理局（2025）。《中華人民共和國監察法》。國家外匯管理局網頁。網址：

<https://www.safe.gov.cn/big5/big5/www.safe.gov.cn:443/safe/2025/0616/26203.html>

¹¹ 參見《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（2020）。網址：

<https://www.elegislation.gov.hk/hk/A302!en-zh-Hant-HK.assist.pdf?FROMCAPINDEX=Y>

陸、近十年中國運用紅色通報與國際社會的回應

一、中國運用紅色通報概況與統計

根據 Red Notice Monitor (2023) 在〈*China and Interpol: A new age of transnational repression*〉指出，在可取得資料的案件中，中國刑法中對政治犯定義的擴大，是中國政府近年來紅色通報擴大的主要原因；Red Notice Monitor 認為，中國紅色通報的情形，「包括了基於政治、民族或宗教理由的迫害」，因為許多中國通報的案件，常與維吾爾與藏人流亡者、法輪功信徒及異議商人有關，且許多對政治犯的追緝，也多包裝在反貪或經濟犯罪的理由下進行。

根據筆者查詢國際刑警組織網站紅色通報的最新資料，目前國際刑警組織至 2026 年 1 月 2 日的紅色通報中，中國籍被通報人士為 64 人，台灣籍為 1 人，其中台籍人士為具有台美雙重國籍的胡傑瑞(49 歲，1976 年 10 月 5 日生於台北)，其罪名為「企圖以暴利干擾商業」、「使用/攜帶槍械於暴力犯罪致死」，¹² 眾所矚目的民進黨立委沈伯洋並未在列，先前盛傳被中共列入跨境追緝的台灣資通電軍、心戰大隊成員的名單，也沒有在紅色通報之上。

依據美國國會美中經濟與安全審查委員會(U.S.–China Economic and Security Review Commission, 以下簡稱 USCC) 2023 年報告，其綜合多方來源推估，自中國政府 2014 年「獵狐」與「天網」行動啟動以來，中國大陸每年透過 INTERPOL 提交逾二百份紅色通報申請，多數涉及經濟犯罪與職務犯罪，但其中相當比例與政治或民族因素交織；不過，自 2017 年起，中國政府刻意將許多紅色通報從公開資料庫下架，但卻沒有具體說明下架理由，因此也增加外界判斷紅色通報中，「政治性」案件比例的難度 (Hartnett et al., 2023, pp. 9-11, 27-28)。

表面上，中國政府的紅色通報雖然主要涵蓋貪污、受賄與詐騙等經濟犯罪，看似不屬政治犯；但 Thomas Eder 等人指出 (Eder et al., 2017, p. 6)，在中國權威體制下，貪腐或恐怖主義指控常被擴大或改變定義到異議與反黨者，故難以完全切割政治與經濟動機。加上政治犯通報無正式統計，故僅能以公開資料間接推估中國紅色通報追緝政治犯的執行成效。

¹² 參見 INTERPOL. (2025). *View Red Notices*. 查詢日期：2025 年 1 月 2 日。
<https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/Red-Notices/View-Red-Notices>

根據 2017 年 4 月 27 日，中央追逃辦，首次以公告方式，曝光紅色通報人員藏匿的位置與方式（中央紀委，2017）；並再對照 2025 年 3 月 24 日，也就是中國執行天網行動十年，中國中央紀委公布，十年來已從 120 國追回外逃人員 14,048 人，紅色通報人員百人中已有 62 人歸案，若筆者將中紀委公布的「百人」，視為 100 人~200 人，並將此紅色通報數設為分母，再將已歸案之 62 人設為分子，則換算紅色通報引渡的執行率約在 31%-62%之間（計算式： $62/100 \sim 200 = 31\% \sim 62\%$ ；中央紀委，2025）。

表 1

天網行動 2014-2024 十年執行成效表

追回總人數	紅色通報數	紅色通報歸案數	紅色通報執行率
14,048 人	100~200 人	62 人	31%~62%

資料來源：本研究整理自王卓（2025）。

二、中國政治犯紅色通報執行案例

（一）Dolkun Isa 案：國際人權組織 Fair Trials 介入關注

在中國大陸利用 INTERPOL 紅色通報追緝的政治犯的中，世界維吾爾代表大會（World Uyghur Congress, 以下簡稱 WUC）Dolkun Isa，是著名個案。中國政府因 Dolkun Isa 對中國新疆政策與國際人權的批評，因而於 90 年代末，透過 INTERPOL 對其發布紅色通報，導致他在德、義、美、韓等國旅行時多次遭短暫拘留，引發國際關注；後來國際人權組織 Fair Trials 於 2018 年表示，INTERPOL 已確認刪除此一紅色通報（Fair Trials, 2018）。由此可知，INTERPOL 在國際壓力下，部分受輿論高度關注，且具明顯政治性質的紅色通報確實有被撤銷；但也正如 Fair Trials 關切 Dolkun Isa 的個案顯示，在正式撤銷前，哪怕在民主國家，被追緝者早已長期承受境管機制因紅色通報所觸發之行動自由受限的代價，這也符合諾思（Douglas C. North）在《制度、制度變遷與經濟成就》一書中提出，制度一旦形成後，即便知道是無效率或應該改變的，但受制於各種正式與非正式的系絡（context），舊制不會一夕改變，而是呈現緩慢的邊際調整（諾思〔Douglas C. North〕，1993/2017，頁 183-190）。而這樣一系列的鎖定和路徑依賴效應，所帶來的寒蟬示範或騷擾效果，就發布紅色通報發布者而言，或許本身就是目的。

（二）Idris Hasan 案：聯合國人權事務高級專員辦事處介入

另一受聯合國高度關注的個案，即對中國而言的異議人士 Idris Hasan，其乃一名維吾爾族資訊工程師與維權人士，長期旅居土耳其，因其與維吾爾組織合作，而被中國指控為「恐怖分子」，2021 年 7 月，他在摩洛哥卡薩布蘭加機場過境時，因中國申請之紅色通報遭逮捕（Amnesty International, 2022）。INTERPOL 在人權團體與律師介入後，於同年 8 月取消紅色通報，認定該案不符合紅色通報的規範；但摩洛哥最高法院仍於 2021 年 12 月 15 日裁定該國可以依中摩引渡條約將其引渡中國；判決隔日，也就是 2021 年 12 月 16 日，四名聯合國特別報告員敦促摩洛哥政府不要執行最高法院的決定，理由是存在「嚴重的人權侵犯風險，包括任意拘留、強迫失蹤、酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰」。上述的爭議，導致 Idris Hasan 雖未被引渡回中國，卻持續被摩洛哥政府關押，且面臨隨時引渡回中國的高風險；直到 2025 年 2 月 12 日，摩洛哥當局才釋放了 Idris Hasan，並於 2025 年 2 月 14 日抵達美國（Amnesty International, 2025）。

回溯 Idris Hasan 案歷程，一開始中國發布紅通報，再到摩洛哥東道主國的邊境拘留，以及受制於引渡條約的摩洛哥法院見解，還有整個國際人權團體與聯合國介入的過程可知，即便 INTERPOL 已撤銷紅色通報，在高度政治敏感的中國政治犯跨境追緝案件中，第三國仍可能在雙邊壓力下延續拘押與引渡程序，反映紅色通報在實務上具有「先造成既成事實，後再由人權程序補救」的結構性問題此即所謂「時間型的人權侵害」（the temporal human rights harm）¹³。由此可知，在紅色通報中，機關間資訊流的轉換成本；法院標準程序 SOP 的磨耗；國際組織間的合作互惠壓力；以及司法機關規避風險的先拘留，後調查的作業模式，都凸顯紅色通報啟動後的制度鎖定與路徑依賴特徵，而這一系列的效果，也正是威權政體即便面對人權審查挑戰，卻依然持續使用紅色通報的原因。

（三）馬雲與 H 先生案：馬雲介入協助紅色通報跨境追緝

近年中國跨境追捕個案，還甚至牽涉到商業巨擘，代替中國政府執行跨境政治犯追緝任務。根據 McClenaghan 與 Burgis 於 2025 年 4 月 29 日在《衛報》（The

¹³ 所謂「時間型的人權侵害」（the temporal human rights harm），主要討論是有關於羈押或扣留制度中常見的問題，Canning 在討論時間性傷害時提出，生活計畫被迫停擺、長期無法自決，例如：分散安置、遣返威脅、反覆面談與不確定性，凡此種種，使遭關押或拘留者現在與未來都被制度性地懸置。參見 Canning, V. (2018). *Delimiting Criminology at the Border: Zemiology and Harm in Asylum* (p. 8). (Quoted text from Bosworth, 2014, p. 125.) https://oro.open.ac.uk/50654/1/Palgrave_FINAL.pdf

Guardian) 的報導，一位被化名為 H 先生的商人，甚至被中國政府策動阿里巴巴創辦人馬雲，參與一場追捕行動，施壓 H 先生協助清洗一名高層官員，這些施壓的手段包括一連串的电话轟炸；H 先生的妹妹被逮捕；以及透過國際刑警組織發布紅色通緝令，國際警示。而本案的最高潮便是馬雲是在 2021 年 4 月的電話：「他們說只有我能說服你回去」，而這些對話錄音，在法國法院呈現。值得一提的是，H 先生在馬雲通電話前一年，先在中國被控洗錢，這個司法指控，是與他一個合作的信貸平台 Tuandai.com 有關，該公司創辦人因非法募款被判處 20 年徒刑，也因此中國政府透過國際刑警組織發布紅色通報。這使 H 先生在全球警方眼中被視為潛在罪犯，導致他無法順利出行。但 H 先生最後並未返回中國，其律師在法國法院抗爭引渡，2021 年 7 月提交法國波爾多上訴法院時，法院駁回了引渡請求。之後，紅色通緝令也從國際刑警組織系統中移除。H 的律師成功主張中國的引渡請求是出於政治目的，目的是中國強迫 H 先生對孫姓高官出庭指控作證 (McClenaghan & Burgis, 2025)，因而成功撤銷了引渡與紅色通報。

從以上三個個案，我們可以歸納出，中國政府對政治犯的跨境追緝，常採取下列幾種模式，並產生如下的效果：

1. 以「恐怖主義」、「分裂國家」、「顛覆國家政權」或「重大經濟犯罪」為名，淡化實際上的政治目的，或對言論自由的侵害，以免有違聯合國人權體系的要求；
2. 利用 INTERPOL 紅色通報在邊境口岸觸發拘捕，再透過雙邊引渡條約與外交壓力延續拘押；
3. 即使紅色通報後被 INTERPOL 撤銷，當事人因制度的路徑依賴與鎖定效應，仍可能面臨國際旅行受阻、長期拘押，與不確定的引渡風險，此過程與示範效應，即已達到通報時的政治嚇阻功能。

三、國際社會的回應

Human Rights Watch (2017) 於〈*Interpol: Address China's Red Notice Abuses*〉指出，中國、俄羅斯與其他威權國家持續利用紅色通報追緝政治對手與異議人士，違背 INTERPOL 憲章第 3 條。而針對中國政府跨境追緝政治犯案件，Red Notice (2023) 在〈*China and Interpol: A new age of transnational repression*〉報告也表示，INTERPOL 近年已撤銷多起疑似政治性的中國紅色通報。

至於歐洲議會，則有 2019 年《濫用 INTERPOL 紅色通報與對人權的影響》（Misuse of INTERPOL's Red Notices and Impact on Human Rights）研究報告，該報告指出，若成員國在不審查政治性與人權風險的情況下執行紅色通報，可能違反《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights）第 3 條與第 6 條保障之禁止酷刑與公平審判權，值得注意的是，報告特別提及中國濫用紅色通報的案件，並呼籲各國對來自人權紀錄不佳國家的通報加強審查。根據歐盟《引渡至第三國指引》（2022）第 3.1「引渡前基本權利評估」，與 3.2「毫無根據或濫用，包括政治動機的紅色通緝令、逮捕令及引渡請求」，引渡前，各國應執行前述人權審查，以確認沒有政治犯引渡的濫用。¹⁴

根據 Linda Lew(2021)在 South China Morning Post 的分析報導，對中政策跨國議會聯盟(Inter-Parliamentary Alliance on China, 以下簡稱 IPAC),在 2021 年，公開反對中國公安部官員胡彬彬（Hu Binchen）競選 INTERPOL 執行委員會成員，理由即是中國「屢次濫用紅色通報迫害流亡異議人士」，顯見中國近年大量使用紅色通報跨境追緝政治犯，已愈發引起國際社會與媒體的關注甚至制止。

此外，針對中國大陸近年就香港長臂管轄訴求，2025 年 8 月 8 日，美國國務院發言人室，則以正式新聞稿，強調美國與七大工業國集團（Group of Seven, 以下簡稱 G7）快速反應機制的聯合聲明認為，中國大陸就香港國安法域外適用與對香港海外民主人士發布逮捕令的行為，乃是「跨國鎮壓」，破壞國家安全、國家主權、人權與社區安全（U.S. Department of State, 2025）。Henry Belot 進一步於衛報撰文指出，雖然 INTERPOL 在 2023 年澄清，尚未接獲關於幾位知名香港流亡人士的紅色通報申請，但香港與中國當局仍強調將持續「全球追緝」有關人士，這顯示未來透過 INTERPOL 提出要求跨境追緝或引渡的可能性仍然存在。

柒、結論

由前文可知，紅色通報一旦啟動，便是一個跨國合作和引渡條約交織互動的制度。筆者建議，我們應把紅色通報、司法互助、引渡遣返，視為一個具有報酬遞增與路經依賴的制度網絡，亦即一旦紅色通報發出，就可能自動觸發相關拘留或人權時間型侵害，故我們應該儘速建立一個預警模型，來因應可能的狀況。

¹⁴ 參見 Council of Europe. (2025). *ECHR: Article 3 and Article 6*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0608\(01\)&utm](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0608(01)&utm)

預警模型的目標主要是，在造成拘留、遣返或長期跨境旅行限制前，及早辨識可能的風險，並於適時啟動跨部會機制。為此，該模型應系統性蒐集建立以下資料，包含：「來源國」，如：就通報來源國，參考國際組織記錄，如 Freedom House 等，標示可能風險；「通報內容與文件描述」，如：是否涉及政治問題或言論管制？還是單純的犯罪行為？「受通報者的背景與特徵」，如：是否為政治人物？是否涉入公眾議題？最後，設立「程序檢查點」，包括：目前程序進展狀況，如：是否遭居留？是否進入有引渡條約國家？是否進入司法審理或引渡程序？

接下來，我們便可依據紅色通報的憲章規範與運作程序，可建構三項風險評估指標，以供量化預警，其主要的風險評估指標包含：「政治性風險」、「程序性風險」及具有路徑依賴特徵的「制度自我強化風險」。再依序以十個計分細項，根據風險值大小，給予從無風險的 0 分到高風險的 3 分。最後，則根據評分數據，將個案分類為 0-9 分屬「低」，採例行監測；10-17 分為「中」，採法律風險與旅行警示；18-23 分屬「高」，啟動跨部會專案小組 + 對外溝通與國際法律協助；若達 24-30 分則為「極高」，應由最高層級外交或國安機制啟動，向東道主國提出緊急撤案，與友邦合作進行國際人權聲援，或跨國國際司法救援。這樣就可將個案利用預警模型，區分為上述四種類別，以讓政府有關部門，依據評估風險值，來決定資源投入的輕重緩急。

表 2
紅色通報風險與預警評估表

風險	計分項次	分數 0-3
A. 政治 風險	1. 罪名高度政治化，如：國安、分裂、顛覆怖	
	2. 目標具政治公職、社會運動者或異議人士身分	
	3. 來源國有以司法處理政治或社會異議人士先例	
	4. 案件通報內容與公開政治衝突高度重疊	
B. 程序 風險	1. 已觸發邊境攔截或拘留	
	2. 同時啟動引渡、遣返、移民拘留等程序	
	3. 救濟或資訊透明度不足，如：通報理由不明	
C. 制度 強化 風險	1. 東道主國「先拘留、後審查」的案例或慣例	
	2. 跨機關合作的標準程序啟動且資訊轉換成本高	
	3. 通報國與東道主國政治、外交互惠或壓力顯著	
總分		

資料來源：本研究自行整理

筆者認為，INTERPOL 的紅色通報，是國際間一個成熟且有明顯路徑依賴特徵的跨國協緝制度，也因此政治性通報，雖面臨人權審查，十年來卻有增無減；面對中國大陸日益高漲的民族自信與國際影響力，台灣若能嘗試建立預警模型，將國人面對紅色通報威脅的因應之道制度化，除了日常相關國際條約與情勢資料的蒐集外，一旦有個案的預警分數到達總分 ≥ 18 分，或重大項次分數產生時，例如：B1 與 B2 項次出現，也就是有人員遭拘留或啟動引渡時，則立即提升至「高」或「極高」的處置作為。這樣我們便能將紅色通報案件快速評價與分類，依其威脅性的高低，有序處置，以避免政治性紅色通報所對國人產生的可能衝擊。

參考文獻

- 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（2020）。**電子版香港法例**。2020年6月30日。取自 <https://www.elegislation.gov.hk/hk/A302!en-zh-Hant-HK.assist.pdf>
- 中央紀委（2017）。**中央追逃辦再擲追逃殺手鐮「追你到天涯海角」**。中央紀委國家監委網站。4月27日。<https://m.ccdi.gov.cn/content/e3/4e/16106.html>
- 中國政府網（2015）。**中華人民共和國國家安全法**。中央政府門戶網站。7月1日。https://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.html
- 中國政府網（2016）。**中華人民共和國反恐怖主義法**。中央政府門戶網站。12月28日。https://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-12/28/content_5029899.html
- 王卓（2025）。**有逃必追，一追到底——寫在「天網行動」啟動十周年之際**。中央紀委國家監委網站。3月27日。
<https://news.qq.com/rain/a/20250327A01NMZ00>
- 朱蓓蕾（2016）。**法網恢恢：兩岸共同打擊犯罪**。*交流雜誌*，146，30-35。
- 李善植（2011）。**全球未簽訂引渡條約下移交人犯之研究：以兩岸移交刑事罪犯為中心**。*展望與探索*，9（11），75-90。
- 邵定康（1962）。**政治犯不引渡問題的研究**〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
- 姜智婷（2020）。**國際刑警組織紅色通報與其救濟之研究**〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。
- 胡書銘（2019）。**中華民國引渡實踐之研究**〔未出版之碩士論文〕。國立政治大

學。

國家外匯管理局 (2025)。中華人民共和國監察法。國家外匯管理局網頁。6月16日。

<https://www.safe.gov.cn/big5/big5/www.safe.gov.cn:443/safe/2025/0616/26203.html>

陳映汝 (2020)。引渡替代措施之研究——以中華民國實踐為例〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。

廖芊雅 (2025)。台灣政治犯救援結構之分析 (1950-1980 年代初)〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣師範大學。

諾思 (Douglas C. North) (2017)。制度、制度變遷與經濟成就 (劉瑞華譯)。台聯經。(原著出版於 1993)。

賴志豪 (2004)。國際引渡制度之演進與變遷〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。

聯合國 (1951)。難民地位公約。 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>

聯合國 (1966)。公民與政治權利國際公約。 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

聯合國 (1984)。禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約。 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

Amnesty International (2022). *MOROCCO: Ethnic Uyghur at Risk of Extradition to China*. 3月2日。 <https://www.amnesty.org/en/documents/mde29/5262/2022/en/>

Amnesty International (2025). *Uyghur Activist Released from Moroccan Prison: Idris Hasan*. 3月12日。 <https://www.amnesty.org/en/documents/mde29/9075/2025/en/>

Belot, H. (2025). 'Transnational repression': Australia condemns Hong Kong's attempts to silence exiled dissidents. *The Guardian*. 8月8日。 <https://www.theguardian.com/world/2025/aug/09/transnational-repression-australia-condemns-hong-kongs-attempts-to-silence-exiled-dissidents-ntwnfb>

Canning, V. (2018). Delimiting criminology at the border: Zemiology and harm in asylum. In A. Boukli & J. Kotzé (Eds.), *Zemiology: Reconnecting crime and social harm* (pp. 183 – 201). Palgrave Macmillan. doi.org

Dugard, J., & Van den Wyngaert, C. (1998). Reconciling Extradition with Human Rights. *American Journal of International Law*, 92(2), 187-212.

Eder, T. S., Lang, B., & Rudolf, M. (2017). *China's global law enforcement drive: The need for a European response* (MERICS China Monitor No. 36). Mercator Institute

- for China Studies. merics.org
- European Parliament. (2019). *Misuse of Interpol's Red Notices and impact on human rights – Recent developments* (PE 603.472). Policy Department for External Relations.
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2019\)603472](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2019)603472)
- Fair Trials (2018). *INTERPOL deletes Red Notice against persecuted Uyghur dissident Dolkun Isa*. 2 月 23 日. www.fairtrials.org
- Freedom House (2025a). *New data: Mass incidents mark dramatic year of transnational repression*. 2 月 6 日. <https://freedomhouse.org/article/new-data-mass-incidents-mark-dramatic-year-transnational-repression-23-governments-silence>
- Freedom House (2025b). *Ten Findings From Ten Years of Data on Transnational Repression*. 2 月 6 日. <https://freedomhouse.org/article/ten-findings-ten-years-data-transnational-repression>
- Grossman, S., & Magri, C. (2024). *The 2024 INTERPOL Repository of Practice*. International Bar Association. <https://www.ibanet.org/2024-interpol-repository-of-practice>
- Hartnett, A. et al. (2023). *China's Global Police State*. U.S. – China Economic and Security Review Commission. <https://www.uscc.gov/research/chinas-global-police-state-background-and-us-policy-implications>
- Huang, S. L. (2025). *Threat Assessment: China's Transnational Repression*.
- Human Rights Watch (2017). *Interpol: Address China's Red Notice Abuses*.
<https://www.hrw.org/news/2017/09/25/interpol-address-chinas-red-notice-abuses>
- International Bar Association (n.d.). *2024 INTERPOL Repository of Practice (summary/analysis)*. <https://www.ibanet.org/2024-interpol-repository-of-practice>
- INTERPOL (2017). *Refugee Policy Resolution*. (GA-2017-86-RES-09). www.interpol.int
- INTERPOL (2024). *Repository of Practice: Application of Articles 2 and 3 of INTERPOL's Constitution*.
- Jansson, J. A. (2019). *Terrorism, Criminal Law and Politics: The Decline of the Political Offence Exception to Extradition*. Routledge.
- Lew, L. (2021). Parliamentarians Raise Global Alarm at PRC INTERPOL Election Bid. *South China Morning Post*. 11 月 16 日. South China Morning Post. www.scmp.com
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- McClenaghan, M., & Burgis, T. (2025). Alibaba co-founder Jack Ma implicated in

- intimidation campaign. *The Guardian*. 4 月 29 日.
<https://www.theguardian.com/world/2025/apr/29/how-china-apparently-involved-jack-ma-in-push-to-prosecute-out-of-favour-official>
- OHCHR (2022). *Assessment of Human Rights Concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region*. United Nations.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Red Notice Monitor (2023). *China and Interpol: A new age of transnational repression*. rednoticemonitor.com
- Safeguard Defenders (2021). *No Room to Run: China's Expanded Misuse of INTERPOL*. safeguarddefenders.com
- Safeguard Defenders (2022a). *Involuntary Returns: China's Covert Operation to Force "Fugitives" Overseas Back Home*. safeguarddefenders.com
- Safeguard Defenders (2022b). *Returned Without Rights: State of Extraditions to China*. safeguarddefenders.com
- San, S. (2022). Transnational policing: The case of the Interpol Red Notice system. *Theoretical Criminology*, 26(4), 601-619.
- Savino, M. (2011). Global Administrative Law Meets 'Soft' Powers: The Uncomfortable Case of Interpol Red Notices. *NYU Journal of International Law and Politics*, 43(2), 263-336.
- Schenkkan, N. (2025). The Golden Age of Transnational Repression. *Journal of Democracy*, 36(4), 36-50.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- U.S. Department of State (2025). *Joint Statement on Hong Kong Arrest Warrants*. www.state.gov
- UN Human Rights Committee (2011). *General Comment No. 34: Article 19 – Freedoms of opinion and expression*. (CCPR/C/GC/34). www2.ohchr.org

Red Notices, Institutional Lock-in, and Transnational Repression: An Institutionalism Analysis of the Pursuit of Political Prisoners in China

Fu-Hua Ting *

Abstract

Extradition treaties, mutual legal assistance regimes, and the Red Notice system of the International Criminal Police Organization (ICPO–INTERPOL) together constitute a central architecture of transnational law enforcement cooperation. To prevent abuse, Article 3 of the Constitution of ICPO–INTERPOL prohibits the Organization from undertaking activities of a political character.

However, in the broader context of transnational repression, recent cases suggest that formally compliant Red Notices may nonetheless produce substantial coercive effects. Examining the use of Red Notices by the People’s Republic of China in politically sensitive cross-border pursuits over the past decade, this study argues that “depoliticized framing” strategies and “lock-in” features of the review and deletion process can allow notices constrained by Article 3 to generate tangible chilling, reputational, and custodial consequences. The issue has gained renewed salience following public statements indicating cross-border pursuits of Democratic Progressive Party (DPP) Legislator Pao-Yang, Shen on national security grounds.

Adopting an institutionalism approach and doctrinal legal method, this article analyzes publicly available materials from international human rights organizations and official sources to assess empirical state responses and normative interaction with United Nations human rights mechanisms. The findings suggest that constitutional safeguards alone do not eliminate risk. Taiwan, in particular, should not assume that the political prohibition clause renders Red Notices non-threatening, but should expeditiously establish anticipatory early-warning mechanisms to respond effectively to potential coercive use.

Keywords: Extradition, Human Rights, Red Notice, Transnational Repression, Constitution of the ICPO-INTERPOL

* PhD student, the Graduate Institute of National Development and Mainland China Studies, The Chinese Culture University. Email: luke82@ms34.hinet.net
The paper was published under two double-blind reviews.
Received: January 14, 2026. Accepted: March 7, 2026.