

调查报告

福建沿海地区偷渡犯罪的调查报告

叶榕勤

非法移民是全球性的严重问题,其根源在于各国经济发展不平衡、贫富差别日益扩大。为了谋求就业机会和更多的经济收入,许多发展中国家的国民有到发达国家谋生和发展的朴素愿望,当这种愿望不能通过正常途径得到满足时,就会寻求其他渠道,一些不法分子利用了这种规律和一些人的投机心理,遂组织偷渡谋取暴利,构成偷渡犯罪。

非法移民行为特别是蛇头组织的偷渡犯罪行为,扰乱了正常的国际交往规则和移民秩序,损害国家主权、社会稳定和法制尊严,往往也危及个人生命财产,是一种有组织的跨国跨地区的违法犯罪行为。

据统计,到1999年,美国有非法移民500万,其中60%以上来自墨西哥和中美洲国家,中国非法移民只占一个小头。但中国非法移民则呈现迅速增长的趋势,其中又以福建沿海地区偷渡犯罪最为严重,如1993年6月7日偷渡美国的「金色冒险号」惨案(导致10人淹死);1994年11月6日偷渡台湾的特大偷渡惨案(38人溺水身亡);2000年9月4日英国多佛尔港偷渡客惨案(导致58名偷渡客窒息死亡)等,给我省造成极其恶劣的影响。而且,偷渡风潮时起时伏,加大打击力度后,偷渡犯罪就稍为收敛,但难以绝迹,稍一放松,即愈演愈烈,因此,打击偷渡犯罪是一项长期而艰巨的工作。

本文对福建沿海地区偷渡犯罪的现状、方式与原因作了分析,对预防和打击偷渡犯罪提出了若干对策。

一、福建沿海地区偷渡犯罪现状分析

1. 福建沿海地区偷渡活动现状

福建省1999年共接收境外遣返偷渡人员三十八批4048人,居历年遣返人数之最。从偷渡目的地分布来看,以日本、美国、澳大利亚为多,其中日本遣返四批八百六十多人,占百分之二十一点二;美国遣返五批六百二十多人,占百分之十五点三;澳大利亚遣返六批四百多人,占百分之十。此外,私渡台湾地区者也相当多,据台湾方面统计,到2000年5月底为止,台湾在近10年内总共缉获大陆偷渡客39540人,已遣返37604人。偷渡人员大多数来自福建省长乐、福清、平潭、连江等沿海地区。偷渡方式以海上偷渡为主,福州沿海为主要下海地。由于福州沿海地区不断加大打击力度,偷渡下海点呈逐渐南移迹象,莆田、泉州、厦门、漳州时有发生并呈增多之势。今年以来,“异地偷渡”现象较为严重,不少福建籍偷渡者改从广东、浙江、上海等沿海地区偷渡。从偷渡规模来看,百分之七十点四的偷渡人员是集

体下海的。一批人蛇少则几十人,多则四、五百人,有规模越来越大之趋势。由于种种原因,偷渡人员中被出境地查获的只占一小部分,如1999年福建省仅查获偷渡案123起,涉案人员1972人;偷渡人员中被入境地查获的也只占一小部分,一般估计海路查获率约为百分之二十至三十,空运查获率更低;而在被查获的偷渡人员中又只有一部分人被遣返。因此,福建省每年实际偷渡人员数以万计,形势仍相当严峻。

2. 引发偷渡潮的主要原因

福建一些沿海地区之所以成为偷渡热点地区有其历史、经济及文化等方面的原因。早期,经济上的绝对贫困以及地区性的移民传统是引发偷渡潮的根本原因。后来,许多“衣锦还乡”的偷渡者有意或无意地渲染短期暴富的神话,竞相建造豪宅巨第凸显富有,甚至还捐资公益博取名誉地位,有形无形中与普通百姓形成巨大反差。这种巨大反差逐渐使一些沿海地区形成一种“偷渡文化”:偷渡成为“时尚”,美其名曰“出去”、“出国”或“自费留学”;出去辛苦一阵子,享乐一辈子;对偷渡不以为耻,反以为荣,认为能偷渡出去是有本事,有能耐的表现,不偷渡者反而没脸见人;对“蛇头”尊重有加,甚至美誉为“劳动局长”。当前,这种“偷渡文化”已经成为诱发偷渡潮的直接原因,使一些“相对贫困”的人继续铤而走险。

此外,偷渡热点地区蛇头人数众多、活动猖獗,则是直接引发偷渡潮愈演愈烈的重要原因。绝大多数的偷渡者都是在蛇头的安排下偷渡出去的。据目前的行情,偷渡日本和台湾地区,向蛇头缴交的费用是25,000美元;偷渡美国,需交35,000美元或更多。由于暴利驱使,许多人成为蛇头。一些地方老百姓甚至戏言“蛇头”比“锄头”还多。1999年福建省就抓获蛇头568人;2000年1至6月又抓获蛇头332人。

蛇头集团通常以亲情、乡情为纽带组织起来并有明确分工。大蛇头通常是居住在国外的福建籍华侨,他们负责投资并躲在幕后指挥整个过程,偷渡客通常不认识他们。小蛇头(或称拉客仔、马仔)是介于大蛇头和偷渡客之间的中间人,通常居住在国内,主要负责寻找和招收偷渡人员并收取预付金。小蛇头每招收一个人就能从大蛇头那里得到五百至一干美元。其他参与者还包括承运人、转运人、打手及收债人等。目前抓获并判处的偷渡犯罪分子绝大部分是小蛇头或承运人,如1999年福建省各级法院共审结偷渡犯罪案258件475人,判处两年以上有期徒刑仅97人,两年以下有期徒刑和缓刑达360人。

3. 蛇头偷渡人蛇的主要方式

蛇头偷渡人蛇的方式主要是海上偷渡和空港偷渡。

海上偷渡。蛇头通过海上偷渡人蛇出境过程通常分为三个阶段完成。第一个阶段是招收偷渡客,小蛇头寻找和招收偷渡人员并收取预付金。第二个阶段是通知偷渡客,在离开的前几天,大蛇头会通知小蛇头母船已经准备妥当。小蛇头再通知偷渡客在几天内“行动”,并要他们准备随时出发。在离开前的那天,或就在离开之际,小蛇头才通知偷渡客按要求到达指定的地点,通常是某个旅馆。每个小蛇头负责十至二十位偷渡客。到晚上时,小蛇头将偷渡客转移到海岸附近的出发地。第三个阶段是登上母船,小蛇头用小船将偷渡客渡到母船上。小船通常要花几个小时才能抵达等候在公海上的母船,完成海上偷渡出境过程。从那时起,偷渡客就受到偷渡分子的控制,直到他们付清偷渡费用为止。

目前海上偷私渡活动还呈现出一些新苗头:一是蛇头利用未成年人组织偷私渡以逃避刑事责任,如福州马尾公安边防大队查破一起预谋偷渡案,抓获负责带队的郑某只有十六

岁。二是利用渔轮、台轮及外轮为蛇头运送人蛇现象相当突出。此外,还出现经专门改造用于偷渡人蛇的船舶,闽东海宁海运公司所属的巴拿马籍“福安轮”就是一例。该船上改建有一个宽一点五米、长十六点八米,无照明、无通风设备的暗舱供藏匿人蛇。1997年11月至1999年4月间,该船先后五次运送偷渡人员共124人偷渡到日本得逞。日本海关一直怀疑并多次检查该船,但都一无所获。

空港偷渡。由于海路遭到中外各国的双重封锁,蛇头利用空港偷渡人蛇呈增多之势。例如,澳大利亚动用卫星、飞机和舰船严密监视偷渡船的行程,他们尚未上岸,澳大利亚的海关人员、警察和移民部官员已在岸上列队“恭候”。因此,许多蛇头改行空中路线。澳大利亚移民部资料显示,机场海关最近9个月来已拒绝1400人入境,是4年前的3倍。

蛇头非法空运人蛇出境的主要手法有:(1)持用揭换照片、拆装内页的护照以及伪造的外国签证、边防检查验讫章、出境登记卡等各种伪假证件偷渡。(2)高价收购某些不法的外国游客故意挂失的护照,由长相相似的人蛇冒名顶替偷渡。(3)调换出境登机牌。外籍组织偷渡分子,在我境内为组织、运送他人非法进入我国,在凭自己的护照购买回国机票的同时,也持另一护照为偷渡人员购买需在国内城市中转再赴他国的机票。他们利用国际航线国内段不进行边检的漏洞,进入卫星厅后,互换登机牌,让偷渡人员持组织者的登机牌前往其国家。(4)收买口岸工作人员,利用其对口岸地形的熟悉或职务上的便利,带领偷渡人员从非旅客通道出境。

1999年底以来,福建省对偷渡犯罪活动加大打击力度,因而一些蛇头又改采用“先合法出境,后非法入境”的做法偷渡人蛇,成功率极高,吸引力极大。首先由蛇头提供外国文书证明,让偷渡客以到俄罗斯、波兰、匈牙利、南斯拉夫等东欧国家旅游、商务考察、留学等为理由在中国出入境管理部门办理护照并获得签证,以合法身份出境。出境后,再由蛇头安排,在境外办第三国签证,然后合法进入目的国,进入后就不再离开,签证过期后就成为非法移民,达到其偷渡的目的。例如,只要交付300元人民币,就可以获得莫斯科一家公司的“邀请函”,而中国大陆人获得去俄国的护照和签证都不是很困难。到达俄国后,再由蛇头联络获得转道欧美等国的签证。如果无法取得入境签证,则通过种种办法非法进入目的国,其中包括藏身货柜车内。偷渡客要抵达目的地,一般要经过两、三个月甚至更长时间的途中辗转。这次震惊世界的英国多佛尔港偷渡客惨案中58位偷渡客的“死亡之旅”应是走这条线路的。

4. 蛇头在组织、运送他人偷渡过程中的其他犯罪行为

蛇头在组织、运送他人偷渡过程中常常还存在其他犯罪行为:一是蛇头偷渡人蛇成功后,将一些无力及时足额支付巨额偷渡费的偷渡者卖入妓院,或强行摘取其人体器官抵债,甚至将其杀害。

二是运送途中肆意虐待、伤害偷渡者。主要有:(1)使用安全性很差、根本不适于海上航行的破旧船舶来运送偷渡者,经常导致偷渡者死亡。例如,1994年11月6日,连江一艘装载50名人蛇的小船偷渡台湾,在途经台湾海峡时,偷渡船遇上强风暴倾覆,船上50名偷渡人员全部落水,其中38人溺水身亡。(2)偷渡船长时间在海上航行而生活条件和卫生条件极差,经常使偷渡者闷死、饿死、渴死、冻死或病死。(3)肆意侮辱、殴打偷渡者或强奸女偷渡者。(4)高价出售食品、淡水等,大肆搜括偷渡者钱财。(5)在逃避警方的拦截和打击时,常常不顾偷渡者死活而遗弃偷渡者。例如,蛇头吴某组织了一批偷渡人员预谋偷渡日本,船在

海上走了一天,得知日本海岸警卫队查得很紧。吴某害怕被查获,便指挥偷渡船在海上漫无目的地游荡着,几天后途经一个荒岛,他谎称这就是日本,当偷渡客们欣喜地弃船上岸后,吴某悄悄地驾船溜之大吉。

三是诈骗钱财。主要手法有:(1)贼喊捉贼。一些并不具备组织偷渡能力的不法分子,得知警方有重奖举报人的承诺后,先以偷渡组织者的身份招收大批偷渡人员,并向每一位偷渡人员收取六千元人民币或一千美元的定金。偷渡人员集中后,“蛇头”又充当举报人将下海偷渡地点向警方秘密告发,待偷渡人员被抓获后,再向警方索取奖金。例如,福州连江县边防大队曾接到一个举报电话,根据所提供的线索,果真查获一起偷渡案。然而,经审讯后发现,举报人竟然就是该案的“蛇头”!(2)偷梁换柱。偷渡组织者以劳务输出等名义低价甚至免费招揽女偷渡客偷渡出境,然后强迫她们从事色情行业或卖入妓院。(3)无中生有。一些骗子既没有参与偷渡组织团伙,也没有能力自行组织偷渡,但他们又眼红蛇头组织偷私渡牟取暴利。于是,他们便施展各种手段,将自己装扮成为一个“资深蛇头”,在社会上招摇撞骗。

四是绑架勒索。例如“蛇头”董某某兄弟二人打着办理移民手续并直飞美国的幌子,将琅岐镇陈某某等五名青年诱骗到泰国后绑架,把他们戴上脚镣手铐,关进黑屋子,拳打、脚踢、锤敲、刀刺、电击,用尽了各种酷刑。在董某某及其同伙的淫威与严刑拷打下,陈某某等五人不得不打电话假告平安,要其家人如数缴纳总计二十万美元的巨额“偷渡费”,蒙在鼓里的家人还以为他们已经到了美国,东挪西借筹集足款项交给“蛇头”后,“蛇头”便将他们流放香港,可怜陈某某等五人身无分文,流落街头,靠行乞为生,经多方营救,其中四人得以生还。

二、打击偷渡犯罪的对策

打击偷渡犯罪是一项长期而艰巨的工作。在偷渡高潮时,应加大打击力度;在低潮时,也应持续保持高压态势,加大预防力度。闽南沿海地区虽然还不是偷渡热区,但近年来偷渡热区呈逐渐南移迹象。具体来说,应采取以下对策:

1. 加强法制建设,完善出入境及边防管理法规

目前我国的出入境及边防管理的法律体系已基本形成。自1979年以来,我国先后颁布了《刑法》、《关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》、《中华人民共和国出入境边防检查条例》等法律法规,规定了对偷越国(边)境行为的处罚措施,有力地促进了打击偷渡国(边)境的斗争。但相关的配套管理法规还不够健全,应尽快完善这方面的立法。针对空港偷渡的现象,应完善护照挂失制度,建议由公安部出入境管理局统一负责全国护照挂失公告,公布挂失护照的国别、持有人及登记号,使每个边检部门彻底掌握挂失作废护照的情况;有关部门还可考虑增加国际航线国内段的边检工作,堵塞蛇头利用调换出境登机牌偷渡人蛇的漏洞。针对海上偷渡的现象,应严格施行福建省最近颁布《福建省沿海船舶边防治安管理条例》和船舶进出港申报制度,强化船管站和船管员队伍建设,对无船名船号、无船舶证书、无船籍的“叁无”船舶,坚决予以没收并对处罚款;对利用船舶接驳、运送他人偷越国(边)境,依法追究刑事责任,并没收船舶及违法所得,彻底堵住下海偷渡的通道。

2. 加强反偷私渡宣传教育,铲除偷渡文化

预防偷私渡重在宣传教育。应面向基层、面向群众,进一步大规模开展反偷私渡的宣传

教育工作,广泛宣传国家各项反偷私渡的法律法规;利用典型案例及偷私渡人员的亲身经历,通过形象生动的宣传手段,充分宣传偷私渡行为的严重性和危险后果,彻底揭露蛇头的种种罪行。还应加强对被抓获及被遣返的偷渡人员的感化教育工作,防止他们再次偷渡。通过教育,提高群众对反偷渡工作的认识,彻底铲除偷渡文化。

同时,必须大力加强基层组织建设,提高基层干部的素质,增强法制观念,对纵容、放任或组织偷渡的基层干部要加大处理的力度。有些地方之所以偷渡猖獗,与这些地方一些乡镇基层干部对偷渡存在错误的思想认识不无关系。一些干部认为偷渡自古有之,难管难防;认为偷渡是帮助解决农村剩余劳动力问题的一种有效方法,偷渡一个,脱贫一户;一些偷渡出去的人,在境外发了财,衣锦还乡、投资办厂,地方政府便视为贵宾,热情款待,似乎只要发了点财,即使非法出去的也可以一笔勾销。这些事例无疑是在鼓励、纵容偷渡行为,对群众心理影响极大。更有甚者,有的基层干部本身就是偷私渡的组织者或参与者,在相当程度上起了纵容、甚至鼓励偷渡的作用。

3. 统一思想认识,明确偷渡行为性质,对偷渡人员加大处罚力度

依照《刑法》第三百二十二条规定,偷渡人员偷越国(边)境行为构成偷越国(边)境罪,处一年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处罚金。因此,偷渡行为的性质应属于犯罪行为。然而,由于对法条中“情节严重的”这一限定词缺乏相应的司法解释,司法实践中难以操作,因而目前司法实践中基本上都将偷渡行为定性为违法行为加以处罚。久而久之,不但普通百姓,甚至许多执法人员也都认为偷渡行为属违法行为而不属犯罪行为。

按照目前的处罚措施,对偷渡人员只作行政拘留15天,并处以5000元罚款处理。一位受罚出来的偷渡人员说,“5000元算什么,嫖妓女被逮着还要罚3000元呢。”特别是偷渡热点地区,对于5000元罚款更是不屑一顾。近年来,一些偷渡组织者甚至采取为偷渡人员先垫付罚款的办法,只要被抓住,组织者垫付的钱就当罚款交付,参与者更是一身的轻松,乐在其中。对偷渡人员处罚不够有力,难以起到威慑和教育作用。

笔者认为,应统一思想认识,对偷渡行为的性质,除初次偷渡即被抓获且情节显著轻微以外,都应明确为犯罪行为,依法予以处罚。建议最高人民法院、最高人民检察院尽快出台实施《刑法》第三百二十二条的司法解释,以便追究被境外遣返的偷渡人员、多次偷渡的人员的刑事责任。可喜的是,福州市为了加大打击偷渡力度,于1999年9月出台了严打偷渡新举措,对偷渡组织者、运送者和被遣返的偷渡人员一律追究刑事责任;对偷渡参与者也视情况依法追究刑事责任。这些新措施的出台,改变了反偷渡工作中失之于宽、失之于软的现象,对偷渡人员起到应有的震慑和警告作用,对普通百姓也起到应有的教育作用。

4. 对蛇头加大打击力度

蛇头不除偷渡不止,因此严厉打击蛇头是反偷渡工作的重中之重。

首先,要充实执法队伍,提高执法人员素质。应充实打击偷渡犯罪的力量,组织一支富有战斗力的专门队伍;同时有针对性地对办案人员进行培训,提高包括国际海洋知识在内的业务素质,提高他们与非法出入境活动作斗争的专业技能与执法水平。

其次,要逐步改善舰艇、车辆、通讯设备和防备器械等装备,增强快速反应能力,提高海陆控制能力。要充分发挥技术检查在出入境边防检查中的作用。现在境外组织偷渡团伙利用先进仪器设备和技术手段制作出的伪假证件,可以达到以假乱真。我们的边防检查也不

能停留在眼看手摸的基础上,要加强研究,寻找伪假证件的特点和破绽,不断摸索和掌握新的检查办法。对付技术性较强的伪证件,应组织力量研究攻关,研制出新的检查仪器和设备,发挥技术检查的作用,让技术手段在边防检查中大显身手,不使偷渡分子轻易地从我们眼皮下面滑过去。

第三,驻沿海地区的公安边防部队,应进一步加强海上和港口、码头的执勤力量和先进装备,加大监控力度,争取及时发现和掌握偷渡活动线索;同时驻守陆地边境和口岸地区的公安边防部队加强巡逻堵截,严格查验证件,强化对辖区人口的管理,堵截蛇头和偷渡份子的落脚点和联络点。

第四,要增加举报蛇头的奖励,对查获的每一起偷渡案件,都要认真追查幕后蛇头,除恶务尽。要对在侦案件和在册案件实行挂牌督办督查制度,确定专门办案人员,成立案件查处机构,对在逃的蛇头组织精干追捕力量,限期追捕到案。偷渡高峰期可与广东、浙江、上海等沿海邻近省市组织开展以“打现行、挖团伙、抓蛇头”为重点的反偷渡联合行动。此外,不但要追究蛇头组织运送他人偷渡罪行,而且要追究蛇头在组织、运送他人偷渡过程中的其他犯罪行为,并充分运用财产刑,使蛇头在经济上占不到任何好处。

5. 动员社会力量,加强综合治理

必须动员全社会力量,没有全社会的配合,光靠公安、边检部门单干,打击偷渡不会有理想的效果。要强化空港、海港和船舶防管措施,完善海上治安管理体制;加强对船舶、港澳口 and 外来人口的检查管理,加强与偷渡人员经常落脚的旅馆、饭店的联系,宣传发动群众,形成防范网络。一是要在偷渡分子经常落脚的饭店、旅馆等场所建立关系,使我们耳聪目明,有情况能及时发现,有活动能及时掌握;二是要依靠民航、港务和车站等管理部门,做好口岸管理区的安全防范工作,严防不法分子混进混出,伺机偷渡出境。三是交通运输部门,特别是远洋运输公司,要做好对出境船舶的安全保卫工作,严格落实梯口值班制度,认真检查登轮人员的证件,禁止无关人员登轮,加强对上下船舶人员的管理,同时做好船舶出境前、航行途中及到达国外港口前的自身“三查”工作,堵塞偷渡漏洞。

6. 加强国际合作

偷越国(边)境犯罪是一种跨国跨地区的犯罪活动。组织偷渡的国际“人蛇”集团,其基地大多在境外,大多数伪证也源于境外,这要求我们必须加强国际合作。同时,应坚决反对某些发达国家将偷渡问题政治化,要求发达国家承担相应的国际义务,加大口岸查辑力度,并将非法偷渡者整船整批遣返,尽一切可能降低偷渡的成功率,才能彻底打掉偷渡者的幻想,有效制止非法移民。

此外,应大力开辟正常的移民渠道或短期劳务输出渠道,既缓解国内劳动力过剩的压力,又解决发达国家劳动力严重短缺的问题。

(作者单位:福建省厦门市集美区人民检察院)

(责任编辑:但伟)