

国际黑社会组织对中国偷渡活动的 渗透及控制对策

向党

(中国人民公安大学, 北京 100038)

[摘要] 偷渡, 即非法移民, 又称非法出入境, 是一种违法犯罪行为, 是世界增长速度最快的跨国有组织犯罪。偷渡在我国呈现出内外勾结集团化, 偷渡方式多样化, 偷渡活动地域化, 偷渡人员逐年增长等特点。我国政府一向反对非法移民, 严厉打击偷渡活动是我国的一贯政策。打击偷渡犯罪必须严厉惩罚“蛇头”; 惩治偷渡犯罪, 必须加强对跨国犯罪组织的打击; 遏制偷渡犯罪, 必须加强各国警察机关的密切合作。

[关键词] 国际黑社会组织; 偷渡; 控制对策

[中图分类号] D588 [文献标识码] A [文章编号] 1009 - 6965 (2001) 03 - 0021 - 05

一、偷渡是快速兴起的国际犯罪

偷渡, 即非法移民, 又称非法出入境, 是一种违法犯罪行为。而以牟取暴利为目的、有计划地组织、运送他人偷渡, 又称人口走私或贩运人口, 则是严重的犯罪行为。在偷渡活动中, 最严重的是跨国犯罪集团参与组织、贩运和迫害非法移民。为此, 联合国将贩卖人口列为 17 类国际犯罪之一。这类日益猖獗的犯罪主要是贩运来自发展中国家的非法移民, 其中包括妇女和儿童, 迫使其充当劳工、从事色情和家庭服务等, 而犯罪分子从中牟取暴利。

目前, 国际社会普遍认为, 偷渡是世界增长速度最快的跨国有组织犯罪。20 世纪 80 年代中期以来, 国际社会认为毒品犯罪是发展最快、利润最大、数量最多的跨国犯罪。20 世纪 90 年代中期以来, 这种认识正在逐渐得到修正。偷渡犯罪与毒品犯罪相比, 投资更少, 风险更小, 所受到的法律制裁更轻, 而利润则更大、更具诱惑力。据英国移民和国家指导署估计, 每年大约有 3000 万人从发展中国家被偷渡到发达国家, 贸易额价值在 120 亿至 300 亿美元。另据联合国 2000 年发表的统计数字表明, 人口走私利润每年高达 70 亿美元, 涉及 2 亿人口。巨额利润驱使跨国犯罪集团在世界各大洲屡屡贩运人口, 使人类历史上的“贩奴”浪潮又一次席卷全球。

二、国际黑社会组织对中国偷渡活动渗透的方式

20 世纪 90 年代以来, 在国际和国内多种因素的综合作用下, 跨国有组织犯罪集团极力向我国渗透。我国的偷渡犯罪活动出现了许多新特点, 违法犯罪活动的方式、手段、人员构

[作者简介] 向党 (1951—), 男, 中国人民公安大学治安系涉外警务教研室主任, 教授。

成等都呈现了十分显著的变化。

(一) 内外勾结，偷渡活动集团化。组织、运送他人偷渡犯罪活动具有跨国性并呈现出集团性犯罪的特征。境内外犯罪组织相互勾结、彼此利用、交叉渗透。20 世纪 90 年代之前，发生在我国的偷渡案件大多表现为自发性、个体性案件；之后，出现了自发性偷渡向有组织偷渡转变，个体性偷渡向集团性偷渡发展的趋势，其规模越来越大。近年来，以最大利润为组织目的，以高度智能化和灵活性的活动方式，专业化国际性的组织结构，以有效性成功率大为最终结果，已成为黑社会犯罪组织偷渡活动的明确目标。

大量案例证明，许多规模大、影响大、危害大的偷渡活动，都是由国外的黑社会组织和国内的犯罪分子互相勾结专门组织实施的。美国、英国、日本、韩国等国的黑社会组织都已十分猖獗地插手、控制中国的偷渡活动。例如，2000 年 6 月 19 日发生在英国多佛尔港 58 名中国偷渡者窒息死亡的惨案，就说明了跨国有组织犯罪的严重性和猖獗性。

另据加拿大皇家骑警公布的消息，2000 年 7 月，加拿大、美国、韩国警方通力合作，逮捕了 20 名特大“蛇头”。这个由 20 名亚裔公民组成的偷渡集团在 1999 年短短的 9 个月里至少从中国、韩国向加拿大偷运了 1200 名非法移民，平均每个月贩运 100 多人，这个国际黑社会组织已经大肆活动了 10 年。

据调查，在美国大约有数十个黑社会组织专门从事偷渡活动，每个组织都与中国大陆或台湾某个集团有联系。黑社会通过他们掌握的渠道进行偷渡活动，将非法移民带到美国后安排在制衣工厂或中餐馆，在他们的控制下以打黑工抵债的方式偿还偷运费。

(二) 主犯盘踞国外，偷渡活动智能化。国际黑社会组织在偷渡犯罪活动中，在内外勾结的同时，精心组织，严密策划。他们有的负责联络，安排偷渡计划和启程时间以及运送方式，即策划者；有的负责寻找企图偷渡者，在国内不同地区有不同的人员组织，即物色者；有的负责提供假证件，包括护照和签证，即供给者；有的负责交通，从空中偷渡的负责购买机票，从海上偷渡的，则负责寻找、租用船舶，即实施者；有的负责接运，安排中转，安排食宿地点，即护送者；而首要分子即策划者则坐镇境外遥控指挥，表现出严密的计划性和组织性。近年来，各地公安机关虽然破获许多偷渡案件，但是主犯大都因盘踞国外而逃之夭夭。

(三) 外籍“蛇头”入境组织，偷渡活动国际化。国际黑社会组织犯罪集团成员频频进入中国域内，直接组织偷渡活动。例如，1997—1998 年间，上海出入境口岸边防检查机关共查获组织运送他人偷渡的犯罪分子 128 人，其中外国籍“蛇头”46 人，占 36%，涉及日本、美国等许多国家。

(四) 偷渡方式多样化。犯罪分子采取的偷渡方式多种多样，有的是无任何证件从海上组织大规模偷渡；有的贿赂边防、海关检查人员买关出境；有的利用劳务输出、出国考察、出境旅游的名义，骗取护照签证，出国后滞留不归；有的混迹于交通工具、夹杂在货物中蒙混过关；还有的在境外专门伪造护照、签证，然后入境组织人员从开放口岸偷渡。此外，还经常有一些外国“蛇头”组织外国公民借道中国进行偷渡活动。例如，1998 年 9 月，四川成都边防检查机关查获了一起涉及 11 名外国人的团伙入境偷渡案。这 11 人中，除了 1 名新加坡籍“蛇头”以外，全是斯里兰卡人，持有 4 本伪造的新加坡和斐济护照，在“蛇头”的带领下，从科伦坡经新加坡飞抵成都，企图迂回偷渡到外国。

(五) 偷渡活动地域化。从全国来说，虽然多数省市都有偷渡活动发生，但主要的偷渡

人员大都来自福建、浙江等东南沿海及东北各省，其中又以福建地区较为严重。例如，2000年福州市边防机关就抓获偷渡活动的组织者和运送者526人，比上年同期增加了60%。同时，接收国外遣返的偷渡人员22批，1020人。2000年东北地区各出入境边防检查站查获涉及50人以上的偷渡案件13起，其中，涉及110人的重大案件就有2起。

(六) 偷渡人员不断增多。在国内外黑社会组织犯罪集团的操纵下，近年来，我国偷渡人员呈现逐年增多的趋势。据公安部边防管理局统计：1993年至1997年5年间全国出入境边防检查机关共破获偷渡案件1.4万件，查获偷渡人员4.5万名，抓获境内外“蛇头”2000名。据公安部统计，1999年全国各地边防机关共查获偷渡人员9129人，比1998年上升了118.7%；抓获“蛇头”925人，增加了225.5%；查处各种违反出入境管理法规的人员有48656，增加了4.09%。不仅涉及中国人，也涉及许多外国人，涉及的国家也由几个增加到几十个。不仅涉及到自然人，也涉及到法人。

三、偷渡犯罪的国内控制对策

我国政府一向反对非法移民，严厉打击偷渡活动是我国的一贯政策。20世纪90年代以来，我国政府更是在立法和执法方面采取不懈的努力，一方面坚决制止中国公民非法出入境活动，一方面严厉惩罚偷渡活动的组织者和运送者，重点打击境外黑社会的渗透活动。

(一) 国内立法对策。偷渡，是指违反出入境管理法规非法出入境的行为，在我国的刑法上称为偷越国（边）境犯罪，是一个外延十分广泛的概念。根据我国法律的规定，偷渡犯罪既包括故意从不准通过的地点秘密出入境或者使用假证件和其他欺骗手段，从开放的口岸蒙混过关等情节严重的行为，也包括组织、运送他人偷渡，骗取、伪造、倒卖或为偷渡者颁发证件，以及私放他人偷越国（边）境的行为。违法主体多层次，既有一般主体，也有特殊主体；既有中国公民，又有外国人。

在1979年实施的《刑法》中，规定了组织、运送他人偷越国（边）境罪和偷越国（边）境罪。但是存在着量刑偏轻，惩罚档次较少的问题。针对偷渡活动的日益发展，全国人大常委会于1994年3月5日通过了《关于严惩组织、运送他人偷越国（边）境犯罪的决定》（以下简称《决定》），对有关规定做了重要的补充。1997年颁布的《刑法》吸收了《决定》的全部内容，并且增加了惩治境外黑社会犯罪的规定。

1. 增加惩罚偷渡犯罪的罪名。我国现行《刑法》分则第6章第3节规定了6种妨碍国（边）境管理罪，第9章渎职罪中还规定了2种由国家公务人员实施的此类犯罪。修改后的罪名主要有：(1) 组织他人偷越国（边）境罪；(2) 为组织他人偷越国（边）境骗取出境证件罪；(3) 提供伪造、变造的出入境证件罪；(4) 出售出入境证件罪；(5) 运送他人偷越国（边）境罪；(6) 偷越国（边）境罪；(7) 为企图偷越国（边）境的人员办理出入境证件罪；(8) 私放他人偷越国（边）境罪。

2. 惩罚偷渡犯罪的立法特点。(1) 提高法定刑，增强刑罚力度。根据我国刑法的罪刑法定原则和罪刑相适应原则，对组织、运送他人偷渡犯罪的处罚，将最高刑从5年有期徒刑提高到无期徒刑，并且修改了量刑幅度，将法定刑由原来的1个档次修改为3个档次。例如，情节一般的，处7年以下有期徒刑；情节严重的，处7年以上有期徒刑或者无期徒刑，同时还要并处罚金或者没收财产。此外，对新增加的几个罪名也分别规定了相应的量刑等级。(2) 实施主附刑绝对并罚制，给犯罪分子以严厉的经济制裁。法律在提高了法定刑的同

时，还对附加刑的运用作了重大修改。强调对偷渡犯罪分子必须并处罚金或者没收财产，把原来实行的选择性处罚改变为硬性规定，实施主附刑绝对并罚制。(3) 规定了法人犯罪，扩大了刑罚的适用范围。对单位犯有偷渡罪的适用“双罚制”，无论是自然人还是法人都可以作为偷渡犯罪的主体承担刑事责任。这一规定扩大了刑罚的适用范围，对从根本上遏制偷渡犯罪提供了十分有利的法律武器。(4) 对境外黑社会犯罪实行加重处罚原则。按照《刑法》规定，境外黑社会对境内进行渗透又有其他犯罪行为的，依照数罪并罚的规定处罚。

(二) 国内执法对策。为了严厉打击偷渡活动，我国执法机关开展专项斗争和综合治理并举，形成口岸边境、沿海相结合，积极开展跨省区协作侦查的态势，把惩处境内外“蛇头”作为打击的重点。每年都有针对性地开展“抓蛇头、打现行、挖团伙”的反偷渡联合行动。公安部明确提出：把能否抓到和依法处罚“蛇头”作为反偷渡工作成效的主要标准。对查获的每一起偷渡案件和发现的线索都要一查到底，对于潜逃的“蛇头”要采取各种形式追捕。公安机关各个警种之间、各个省际之间要协同行动，发挥整体作战优势，切实堵住偷渡的源头。例如，福建省公安机关在 1999 至 2000 年间连续开展了四次反偷渡犯罪的专项斗争，每次都把追捕“蛇头”作为重点，并且还实施网上追捕，至 2000 年底，已有 849 名境内外“蛇头”落入法网。由于严厉惩处了偷渡活动的组织者和运输者，使福建地区的偷渡案件大幅下降。据《人民日报》华东版 2001 年 1 月 15 日报道，2000 年福州市查获的偷渡案件由 1999 年的 107 起，涉案 1746 人下降到 24 起，124 人。同时，由国外遣返回国的偷渡人员也由 1999 年的 2894 人下降到 1020 人，减少 65%，偷渡活动得到初步遏制。

四、偷渡犯罪的国际控制对策

(一) 国际法律对策。偷渡犯罪是一种跨国犯罪，既涉及出境国、入境国，还涉及过境国。因此，制止偷渡犯罪，必须加强国际合作。

1. 签署政府间合作协议。我国政府十分重视加强国际合作，打击跨国有组织犯罪和偷渡犯罪的工作，并将其视为推进中国与世界各国双边合作或多边合作的重要内容之一。近年来，江泽民主席、朱镕基总理等国家领导人积极倡导和外国加强合作，共同打击跨国有组织犯罪和偷渡犯罪活动。我国领导人与美国、法国、澳大利亚、加拿大、西班牙、意大利等国家领导人会谈时，都曾反复谈到这一问题，经过协商，相继同一些国家签署了国家间惩治跨国有组织犯罪和偷渡犯罪的合作协议。例如，1999 年 4 月，中国和加拿大两国代表签署了《中华人民共和国政府和加拿大政府关于打击犯罪的合作谅解备忘录》，规范并加强了两国执法部门的全面合作。根据协定规定，两国执法部门将进一步开展积极的合作，共同打击跨国犯罪，特别是有组织犯罪、非法移民和偷渡犯罪。2000 年，加拿大皇家骑警驻中国联络处成立，标志着两国间的执法合作将会更有效率。

2. 签订部门间合作协议。惩罚跨国有组织犯罪，打击毒品犯罪，打击偷渡犯罪等，离不开两国或者多国警察的合作。为了更加有效地开展国际执法合作，我国政府和执法部门积极推动国际间的多级合作。我国政府和外国政府签署了多个国家级合作条约，而且公安部还先后与加拿大、西班牙、日本、韩国、泰国、澳大利亚、俄罗斯、德国等 40 多个国家的内务部门、移民事务部门签署了共同打击跨国犯罪和偷渡犯罪的部级双边协议。此外，还同欧盟、国际移民组织就打击偷渡犯罪进行了广泛的交流与合作。

3. 缔结国际专项公约。发展和推进国际社会的全面合作，是惩治跨国有组织犯罪和偷

渡犯罪的最佳运作方式。在 2000 年第 55 届联合国大会上，我国政府积极与世界其他国家共同缔结了《联合国打击跨国犯罪公约》及《打击陆地、海上、空中偷运非法移民议定书》、《预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，为与世界各国开展多方位的国际合作奠定了良好的法律基础。

(二) 国际侦查合作对策。几年来，我国公安机关先后与美国、日本、韩国、英国等国的警察机关开展侦查协作，互相交换信息，成功地破获了多起国际黑社会组织策划的偷渡活动。

1. 实施“控制下通关”战术。为了一举查获跨国偷渡集团，大胆将偷渡分子放行过关。例如，1998 年 10 月，上海公安机关和日本警方合作，破获了一起跨国偷渡集团案。在日本大阪、奈良等地搜查有关场所 35 处，逮捕了日本“蛇头”和提供日本护照者 27 人，中国偷渡人员 10 人。

2. 互通情报信息。在国际侦查合作中，互通信息，利用信息，及时开展侦查工作十分重要。1998 年末，上海公安机关在工作中收集到境内外“蛇头”林某等人，利用伪造护照，收买我边防检查人员并由美国境内“蛇头”接应的方式，组织偷渡人员到美国的信息，经与美国洛杉矶移民局合作，成功地破获了一起跨国组织偷渡犯罪案件，中美两国警方共拘捕了 5 名“蛇头”，成功地惩治了一个国际黑社会组织。

3. 引渡“蛇头”，跨国调查取证。近年来，中韩两国警察机关通过国际刑警组织，开展了多次成功的合作，先后向韩国方面移交了数名跨国逃犯。1997 年 12 月 3 日，中国警官押解小组将组织中国公民偷渡的韩国“蛇头”李相吾押赴韩国，并在韩国警方协助下调查取证，查清李相吾伙同另外 3 个韩国人，先后 3 次组织 95 名中国公民偷渡韩国的犯罪事实。

偷渡活动既是一种国际性的跨国界犯罪活动，又是一种在长时期内可能持续发展的违法犯罪行为。打击偷渡犯罪，必须坚持严厉惩罚“蛇头”；惩治偷渡犯罪，必须加强对跨国犯罪组织的打击；遏制偷渡犯罪，必须加强各国警察机关的密切合作。

[参考文献]

- [1] 李文辉. 上海地区偷渡活动的现状及防治 [J]. 上海公安高等专科学校学报, 2000, (3).
- [2] 马振东. 上海公安出入境管理论文集 [C]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2000.
- [3] 曲玉斌. 中国—芬兰“打击跨国有组织犯罪”研讨会综述 [J]. 公安研究, 2001, (3).
- [4] 李仙翠. 联合国打击跨国有组织犯罪公约概述 [J]. 公安研究, 2001, (1).
- [5] 人民公安报, 2001 - 1 - 4 (3), 1999 - 6 - 15 (3).

(编辑 徐艳宏)