

试论妨害出入边境管理犯罪及其防治

荆长岭

(广东公安司法管理干部学院, 广东 广州 510230)

【摘要】妨害出入边境管理犯罪,危害国家正常的出入边境管理秩序,属于跨境犯罪。它不但对我国内地造成危害,而且也祸及港、澳、台地区,甚至给国际社会带来一定后果。此类犯罪产生的原因具有多样性和复杂性,应从宣传教育、严厉打击、海防控制、严格出入边境检查、加强队伍建设、规范出入边境中介活动、加强内地与港澳台的区际合作等方面着手,有效地加以防范和治理。

【关键词】出入边境、犯罪、防治

【中图分类号】D631.44

【文献标识码】A

【文章编号】1009-2048-(2004)01-0038-09

Crime of obstructing entry and exit administration and prevention

JING Chang - ling

(Guangdong Judicial Administration College, Guangzhou 510230, China)

Abstract: Crime of obstructing entry and exit administration jeopardizes the normal administrative order of entry and exit. It causes disturbance to Hong Kong, Macao and Taiwan as well as mainland, even brings ill effect to international society. Causes of this crime are various and complex. We must attack it severely, strengthen coastal defense, strictly check people entering and exiting, stress team construction, improve cooperation with Hong Kong, Macao and Taiwan, effectively prevent and deal with the crime.

Key words: entry and exit; crime; prevention

从广义上说,妨害出入边境管理犯罪,应是以非法出入我国内地、香港、澳门、台湾之间边境行为为基点而形成的理论犯罪形态。凡是非法出入我国内地、香港、澳门、台湾四个地区中的任何两个地区之间的边境,或者从事与非法出入边境直接相关的破坏出入边境正常管理秩序的活动,情节严重的,都属于妨害出入边境管理的犯罪形态。但限于篇幅,本文只探讨出入内地与香港、澳门、台湾之间边境管理中的犯罪(即狭义的妨害出入边境管理犯罪)问题,妨害出入香港、澳门、台湾之间边境管理中的犯罪问题则另外专门研究。

一、妨害出入边境管理犯罪的内涵和外延

(一) 妨害出入边境管理犯罪的内涵

即使狭义的妨害出入边境管理犯罪也不是一

种具体的犯罪或者罪名,而是外延广泛的一类犯罪,即犯罪客体相同、相近或相交叉的类犯罪概念。在中国内地现行刑法典中,此类犯罪被规定在第六章“妨害社会管理秩序罪”的第三节“妨害国(边)境管理罪”和第九章“渎职罪”中,由八个条文共设置了八个罪名。从立法精神来看,此类犯罪是指违反国家出入境管理的法律、法规,偷越边境或者从事与偷越边境直接相关的破坏出入边境正常管理秩序,情节严重,依法应受到刑法处罚的行为。

偷越边境罪,是人们俗称为“偷渡罪”的犯罪形态之一。偷越边境罪,以及从事与偷越边境直接相关的破坏出入边境正常管理秩序的犯罪,都与“边境”一词有密切关联。边境,在国际法的含义中是指一国与另一国之间的边界线。依据该种

【收稿日期】2003-10-21

【作者简介】荆长岭(1957-),男,河南郑州人,广东公安司法管理干部学院副教授、教研室主任。

· 38 ·

涵义,边境也即国境(平面的国境)或国界、边界;出入境,既是出入国境,又是出入边境。但在中国,“边境”一词有广义和狭义两种涵义。广义,既包国境,也包括中国内地与香港、澳门、台湾之间的边境。而狭义的边境,仅是指后一种涵义。香港、澳门回归中国后,内地与香港、澳门之间的边境已无主权意义。但内地居民和港澳居民互相往来仍视为是出入境。这就有一个对内地与港澳之间边境的定性问题,笔者曾在有关论文中^[1]提出用“区境”的概念替换“边境”概念。基于我国现实和未来实行“一国两制”的国家结构体制,区境,即内地、香港、澳门、台湾四个中国主权范围内不同性质行政区域的分界线。四个行政区域内的人员互相往来,称为出入区境,属于我国领域内的区际旅行。后来在有关著作中,有学者把我国内地与香港、澳门特别行政区之间的分界线称之为“粤港澳特别行政区管理线”^[2]或“中国内地与港、澳、台地区管理线”^[3]。可见,究竟如何界定内地与港澳台之间的分界线,仍然观点不一,需深入研究后由中央人民政府最后定夺。在此之前仍应按现行法律,如《刑法》、《关于严惩组织、运送偷越国(边)境犯罪的补充规定》等以“边境”相称。但该“边境”只能理解为非主权边境,才符合中国的现实情况。

妨害出入境管理犯罪,即妨害国家对出入内地与港、澳、台之间边境管理的犯罪。此类犯罪不是现行刑法直接规定的一类罪名,但又与现行刑法规定的罪名密切相关。现行刑法第六章第三节规定的“妨害国(边)境管理罪”中的各罪都是一种罪状两种表现形态^[3],理论上可根据“境”的性质不同,分别定名为“妨害国境管理罪”和“妨害边境管理罪”。妨害边境管理罪中的大部分罪名,如偷越边境罪、组织和运送他人偷越边境罪、骗取出入境证件罪、提供伪造或变造出入境证件罪、出售出入境证件罪应归入妨害出入境管理犯罪中,而破坏界碑、界桩罪和破坏永久性测量标志罪则不能归入此类犯罪。因为从内涵上讲,妨害出入境管理犯罪只能是违反国家出入境管理法律、法规,侵犯国家对出入境正常管理秩序的行为。我国现行出入境管理法规并无对边境界碑、界桩和永久性测量标志的具体规定。破坏界碑、界桩和永久性测量标志一般也与偷越边境罪无直接关联,在认定偷越边境罪时,一般也不考虑界碑、界桩是否破坏的问题。总之,一句话,破坏界碑、界桩和永久性测量标志罪既不是偷越边境罪,

也不是与偷越边境罪直接相关的犯罪,故不能归入妨害出入境管理罪中。从上述分析中,也可以看出出入境管理与边境管理的差别,进而延伸到出入境管理与国(边)境管理二者之间的差别。出入境管理是对人的出入境活动的管理,而国(边)境管理是对国(边)境管理区内人、事、物的管理。二者虽有一定的联系,但差异较多。由此看来,我国刑法以“妨害国(边)境管理罪”作为第六章第三节的类罪名有失恰当,应在以后刑法修订中改为“妨害出入境管理、国(边)境管理罪”比较准确。

此外,妨害出入境管理犯罪还应包括我国刑法第九章第415条规定的办理偷越国(边)境人员出入境证件罪、放行偷越国(边)境人员罪中的妨害出入境管理犯罪形态,即“办理偷越边境人员出入境证件罪”和“放行偷越边境人员罪”。从犯罪客体上讲,办理偷越边境人员出入境证件罪和放行偷越边境人员罪侵犯的是双重客体,既包括国家对出入境活动的正常管理,也包括国家机关工作人员的职责。正因为如此,我国现行刑法才将这两种犯罪形态列入第九章渎职罪中,而不是第六章第三节妨害国(边)境管理罪中。但从二罪与偷越边境罪的联系而言,都是与偷越边境罪直接相关的,一个是违法为偷越边境人员办理出入境证件,一个是违法放行偷越边境人员。因此,把办理偷越边境人员出入境证件罪、放行偷越边境人员罪归入妨害出入境管理犯罪,不但具有理论根据,而且有司法实践意义。这样做有利于我们分析偷越边境罪的原因和制定相应对策,减少偷越边境罪的发生。

仍需特别说明的是,犯罪学对妨害出入境管理犯罪作为一类犯罪的罪名以及其中包括的各种罪名的研究并不具有定罪处罚的意义。在具体司法实践中,遇到此类犯罪,仍然要按照我国现行《刑法》和《最高人民法院 关于执行中华人民共和国刑法 确定罪名的规定》认定具体罪名。

(二)妨害出入境管理犯罪的外延

在上述论述中,我们已经揭示了妨害出入境管理类犯罪所包含的全部罪名,即偷越边境罪、组织他人偷越边境罪、运送他人偷越边境罪、骗取出入境证件罪、提供伪造或变造的出入境证件罪、出售出入境证件罪、办理偷越边境人员出入境证件罪、放行偷越边境人员罪共8个罪名。对上述犯罪我们可以从刑法学、犯罪学等不同角

度进行类型划分,以便认清它们各自的特点。

1. 妨害出入境管理犯罪的分类方法

(1) 按照具体犯罪行为与逾越边境的关系,可以把该类罪分为两大类型:一是逾越边境罪;二是与逾越边境直接相关的犯罪,即逾越边境罪以外的7种犯罪。此种分法对于分析该类犯罪中各罪之间的相互关系、产生原因,以及制定相应对策具有重要的实践意义,对理论的展开论述也较为方便。

(2) 按照犯罪主体在表现形式上的差异,可以分为单位妨害出入境管理犯罪和个人妨害出入境管理犯罪。近年来,随着我国内地公民因私出入境活动的不断增多,客观上所需要的中介服务也就不断增多。因此,内地的出入境中介机构像雨后春笋般地涌现。这些中介机构有些没有经过政府主管部门批准,没有营业执照就对外营业,有些虽有营业执照但擅自超出经营范围。凡是合法设立的国家机关、社会团体、企事业单位、独立中介机构违法为逾越边境人员提供虚假材料,骗取往来港澳通行证等出入境证件,组织、运送逾越边境人员进入港澳台,推动逾越边境犯罪愈演愈烈的可以被称为单位犯罪。而非法的犯罪集团实施的伪造变造出入境证件、组织或运送他人逾越边境的犯罪不能视为单位犯罪。因为,后者不是合法设立的单位,属于地下犯罪集团的一般组织,不能与合法机构实施地单位犯罪相提并论。

(3) 按照犯罪主体的身份区别,可分为一般主体的妨害出入境管理犯罪和特殊主体的妨害出入境管理犯罪。逾越边境罪、组织他人逾越边境罪、运送他人逾越边境罪、提供伪造或变造的出入境证件罪、出售出入境证件罪都可由一般主体构成。其中又可分为内地居民妨害出入境管理罪;港澳台居民妨害出入境管理罪;外国人(包括无国籍人)妨害出入境管理罪。特殊主体的妨害出入境管理罪只能由我国内地负责办理出入境证件和海关、边检、边防等部门的国家公职人员构成。其罪名只有两个:办理逾越边境人员出入境证件罪和放行逾越边境人员罪。此种分类方法,有利于分清不同主体犯罪案件的处置方式和程序。尤其是外国人妨害出入境管理罪案件属于涉外性质的案件,在处置方式和程序上与本国犯罪案件有所不同,应按照国际法和国际惯例进行,以免引起外交纠纷。特殊主体的妨害

出入境管理犯罪,由于其主体是国家机关工作人员,在案件侦查管辖上应由国家检察机关主管。

(4) 按照逾越边境的目的不同可以分为移民型逾越边境、往返型逾越边境和跳板型逾越边境。移民型逾越边境是主体出于到港澳台定居的目的而逾越边境,至于是否能实现在港澳台定居的目的是另一回事;往返型逾越边境是以探亲、旅游、商务、短期打工等为目的的逾越边境。一般情况是内地人员逾越边境到达港澳台停留一段时间后便返回内地,港澳台居民或外国人从港澳台逾越边境到内地停留一段时间后便返回港澳台;跳板型逾越边境是从内地逾越边境到达港澳台,然后再从港澳台偷渡到外国定居、做工或者逃避法律制裁的逾越边境行为。

(5) 按照主体行为方式的特点,可以分为口岸型逾越边境和非口岸型逾越边境。口岸型逾越边境,是指主体用骗取、购买、伪造、变造的往来港澳通行证、前往港澳通行证、往来台湾通行证以及台湾居民往来大陆通行证,从出入境的口岸蒙混过关,逾越边境的行为。非口岸型逾越边境是指在口岸以外的海边、陆地,以乘船、游泳、趟水、步行、飞跃等方式逾越边境的行为。此种类型,既有从内地至港澳台的,也有港澳台至内地的。

2. 妨害出入境管理犯罪的具体罪名

(1) 逾越边境罪

逾越边境罪,是指违反国家出入境管理法律、法规,逾越边境,情节严重,依照刑法应受处罚的行为。所谓情节严重,一般是指以暴力方法逾越边境的,为逃避法律制裁而逾越边境的,多次逾越边境屡犯屡教不改的,逾越边境造成严重后果的。情节较轻的主要表现是为了探亲、访友、商务、谋生,偶尔逾越边境,或者是受“蛇头”的欺骗、引诱而上当受骗初次逾越边境等情况。

(2) 组织他人逾越边境罪

组织他人逾越边境罪,是指采用煽动、串连、拉拢、诱惑等方法,有组织、有计划地安排他人逾越边境的行为。

(3) 运送他人逾越边境罪

运送他人逾越边境罪,是指利用船只、车辆等交通工具或者其他方法,非法将他人运送出边境,情节严重的行为。所谓情节严重,是指一次运送他人逾越边境人数多;多次运送他人逾越边境;内外勾结运送他人逾越边境;运送他人逾越边境违法所得数额较大。所谓情节轻微,如运送人数较

少,获利不多的偶犯,或出于亲友私情、哥们义气而运送一些亲友偷越边境的。前者构成运送他人偷越边境罪,后者则以违法予以行政处罚。

(4) 骗取出入境证件罪

骗取出入境证件罪,是指以劳务输出、经贸往来或者借他人名义,弄虚作假,骗取前往港澳通行证、往来港澳通行证、大陆居民往来台湾通行证或签注等出入境证件,为组织他人偷越边境使用的行为。

(5) 提供伪造、变造出入境证件罪

提供伪造、变造出入境证件罪,是指伪造、变造前往港澳通行证、往来港澳通行证、大陆居民往来台湾通行证或签注等证件,并提供给偷越边境组织者或偷越边境人员使用的行为。

(6) 出售出入境证件罪

出售出入境证件罪,是指出售前往港澳通行证、往来港澳通行证、大陆居民往来台湾通行证等证件或签注给他人的行为。

(7) 办理偷越边境人员出入境证件罪

办理偷越边境人员出入境证件罪,是指负责办理前往港澳通行证、前往港澳通行证、大陆居民往来台湾通行证或签注的国家工作人员,对明知是企图偷越边境的人员还要予以办理出入境证件或签注的行为。

(8) 放行偷越边境人员罪

放行偷越边境人员罪,是指边防、边检、海关等国家工作人员,对明知是偷越边境人员,而予以放行的行为。

二、妨害出入境管理犯罪的危害性

妨害出入境管理犯罪危害国家正常的出入境管理秩序,应当属于跨境犯罪。它不但对我国内地造成危害,而且也祸及港、澳、台地区,甚至给国际社会带来一定后果。该类罪在破坏我国内地和港澳台地区的社会管理和治安秩序的同时,还使偷越边境者本人的人身安全和生存权利受到侵害或潜在威胁。归纳起来,该类犯罪的危害性大致表现在以下几个方面:

(一) 侵害双方,甚至多方的出入境管理制度和秩序

我国内地和港澳台地区都有较为完备的出入境管理制度,以维护正常的出入境管理秩序,进而维护整个社会秩序,促进社会发展与经济繁荣。偷越边境犯罪,作为偷渡边境行为的一种高

级形态,正是以逃避这种以维护国家利益为目的的出入境监管为特征,企图达到以合法手段不能实现的出入境目的,因而偷越边境犯罪行为至少要侵害出境和入境两个地区的出入境管理制度和秩序。如一个内地人士持假的往来港澳通行证和签注从内地一方蒙混进入香港,就侵害了内地和香港地区的出入境管理制度和秩序。如果该人士进入香港后又持伪假证件又蒙混进入澳门,它就侵害内地、香港、澳门三方的出入境管理制度和秩序。如果该人士是持伪造、骗取、购买等非法方式获得的中国护照和外国签证,从口岸蒙混过关,偷越边境进入香港或澳门后,又从香港或澳门偷渡到外国,那么,他就不但侵害中国两个地区的出入境管理制度和秩序,而且还侵害了有关国家的出入境制度和秩序。至于组织、运送偷越边境的犯罪活动,骗取、伪造、变造、出售出入境证件的犯罪活动,办理偷越边境人员出入境证件和放行偷越边境人员的职务犯罪活动,犯罪分子本人及犯罪行为或许没有跨境,但他们犯罪的结果却是跨境的,因而其危害与偷越边境犯罪没有本质的区别。

(二) 偷越边境者的人身安全和生存权利受到侵害或受到潜在威胁

偷越边境者一般采用二种方式偷越边境进入港澳台地区。一是在国家严格管制通行的海边、陆地躲藏在船只、汽车、火车中偷渡,也有极少数是自己划船、步行、淌水、游泳、乘热气球偷渡。此种方式有较大危险性,容易发生人身伤亡,甚至被组织、运送的“蛇头”加害。过去曾发生过“小人蛇”(即偷渡的小孩)在海上被运送者抛入海中致死的事件。二是持用骗取、购买、伪造、变造、行贿办理的出入境证件或签注,从边境口岸蒙混过关。由于偷越边境者本人不谙情况,往往需由“蛇头”帮助办理证件并组织、运送,偷越边境者需向“蛇头”交足相当多的金钱才能被安排偷渡,到达目的地后还需偿还余欠的运送债务。在现实情况下,不论以移民或打工为目的的偷越边境者采用何种方式,到达港澳台后都不可能获得合法移民身份和立即找到合适的工作。为维持生计,他们被迫打黑工,被雇主所盘剥,几乎处于受奴役的地位,原来偷越边境之后的黄金美梦,大都成为一枕黄粱。由于偷渡者的“黑户”身份,因而也很难得到法律的保护。虽然忍气吞声,拼命干活,却经常遭到威胁、虐待、敲诈,甚至被肆意克扣工资或人

身伤害。即使这样,许多非法入境后在港澳台“黑”下来的居留者经常找不到工作,只好流落街头沦为乞丐。一些偷越边境至港澳台的年轻女性情况更惨,许多人迫于无奈落入“黑社会”设置的陷阱,走上卖身之路,以从事娼妓活动勉强维持生活。

(三)破坏港澳台的社会治安秩序,影响社会稳定和经济发展

偷越边境犯罪,往往伴随着其他犯罪活动。如偷越边境者本人或“蛇头”在偷越边境过程中,进行走私、偷运毒品或军火武器等违禁品及私货,使港澳台地区毒品和非法武器增多。^[4]非法偷越边境者入境港澳台后,因找不到合适的工作可做,常常进行某些犯罪活动,如偷窃、行骗、抢劫、贩毒,严重危害港澳台社会治安秩序。不少犯罪者被警方逮捕后,才发觉是非法入境者。因港澳台地区的法律禁止当地人雇用非法入境者打工,非法入境者以大大低于当地最低工资标准应聘,也促使雇主雇用非法入境者的数量逐年增多。1995年1月至7月仅香港地区就有165名雇主因此而被捕。^[4]

至于偷越边境者在港澳台地区打“黑工”,对港澳台地区经济、失业和劳务市场的影响,因不同时期的具体情况而有所不同。一般来说,当经济高速发展,劳工短缺,偷越边境者正好弥补之不足,缓解了劳动力资源与经济矛盾的矛盾。但另一方面则破坏了劳务市场的正常秩序。在经济萧条时期,因就业机会减少,偷越边境者非法打工则加剧了与本地人就业的矛盾,使当地失业人口增加,进而影响到当地社会的稳定。

(四)加剧腐败现象,诱发职务犯罪和单位犯罪

偷越边境、组织和运送他人偷越边境犯罪活动的蔓延也引发多种腐败现象,致使一些国家工作人员和单位走上违法犯罪道路。一些部门或单位为了牟取暴利,竟然和偷越边境人员、组织运送他人偷越边境的“蛇头”勾结在一起,弄虚作假,以劳务输出、经贸往来或者其他名义,骗取往来港澳通行证、往来台湾地区通行证等出入境的证件和签注;有的甚至以“劳务”、“商务”、“旅游”的名义,组织集体的偷越边境活动;有的执法人员在金钱的诱惑下,纵容、包庇偷越边境人员和“蛇头”,非法为他们签发出入境证件和签注;还有的边防、边检、海关工作人员(包括一些领导干部)私放

偷越边境人员或“蛇头”出境、入境。这些腐败现象的加剧又严重影响到打击、惩治偷越边境、组织和运送他人偷越边境犯罪执法活动的预期效果,使之长期存在,无法从根本上予以消除。

三、妨害边境管理犯罪产生的原因

妨害出入境管理犯罪之所以屡禁不止,是因为在形成原因上,尤其是在其直接原因方面具有自己的特点。

(一)严格的出入境管理制度与人们渴望迁移的反差,是产生偷越边境犯罪的主要根源之一

由于历史的原因,目前我国内地与香港、澳门、台湾在人均收入上仍存在着较大差距,许多内地人士渴望到港澳台地区工作或居住。但港澳台地区面积小,人口密度高(全香港平均人口密度为每平方公里5012人,主要住人区的澳门半岛平均人口密度为每平方公里8万多人,台湾的总面积只有3.6万平方公里,却居住着2300万人口),难以容纳过多的人口。从经济上讲,近几年,由于受亚洲金融危机的打击,港澳台经济发展速度放慢,通货膨胀上升,劳动密集型产业萎缩,失业人口增多,人力资源过剩,不能过多接纳来自于内地的普通劳动人口。因而,中央人民政府和港澳特别行政区政府对内地人员赴港澳定居、工作进行了严格的政策和法律控制,对即使符合港澳特别行政区基本法,取得港澳居留权的内地人员赴港澳定居也实行了计分考核,依次进入的办法,以保证港澳不至于承担过大的人口压力,最大限度地保持港澳地区的繁荣和稳定。另外,因目前台湾与大陆仍处于隔离对峙状态,台湾当局出于政治、经济等方面的考虑,对大陆人员赴台仍实行严格管制,批准入台定居或工作的只是凤毛麟角。

鉴于上述情况,我国内地与港澳台地区人员往来的现实,一方面是行政上对内地人员赴港澳台定居、工作进行严格出入境管理控制,另一方面则是内地的大批为摆脱贫困寻找出路和幸福的人员,渴望通过移民踏入港澳台地区的大门。在这一对矛盾的激烈冲突中,一些渴望移民港澳台,又不具备合法条件或虽符合条件暂时未排上队的人,便采用各种方法走上偷越边境之路。与此同时,一批“蛇头”也应运而生。他们组织严密,分工合作,通过各种非法途径,将偷越边境者一批批地组织运送到港澳台地区。由于地理等因素的制约,内地人员一般从我国广东、福建的东南沿海地

区偷越边境至港澳、金门较为容易,到台湾本岛则较为困难,因而也就出现了偷渡港澳、金门的数量大,偷渡进入台湾本岛的人员数量小的局面。

(二)巨额利润诱使不法分子铤而走险,疯狂从事骗取、伪造证件和组织、运送他人偷越边境的犯罪活动

因出入境需经过严格的审查、审批手续才能获得合法有效的出入境证件、签注,一些人在迫切需要进入港澳台地区,又难以通过正当途径达到目的情况下,便搞起冒名顶替、揭换照片和伪造、变造、涂改出入境证件、签注的勾当,但因手段原始低劣,在出入境检查时常常被发现。为了给偷越边境者提供逼真的出入境证件或签注,以获取高额利润,一些利用高科技手段制造、伪造、变造出入境证件的犯罪团伙也应运而生,并与组织、运送他人偷越边境的犯罪团伙相勾结,甚至狼狈为奸,形成引诱、联络、制证、组织、运送、接站一条龙的“工作”流程,使偷越边境的犯罪活动通过地下渠道屡屡得逞,而组织、运送他人偷越边境犯罪的“蛇头”一夜之间可以从中获取十倍、百倍的丰厚利润。部分偷越边境者的侥幸成功又进一步引诱其他意志不坚定的人纷纷加入到偷越边境的行列之中,使偷越边境犯罪常打不衰。

(三)法制观念淡薄,思想认识上存在偏差是产生偷越边境犯罪的文化基因

由于香港、澳门、台湾人均收入与我国内地之间还存在较大差距,到香港、澳门、台湾,甚至国外去赚大钱成为一种极为荣耀的时尚,致使一些人心理失衡,无法安心于现实的工作和学习。他们眼见在20世纪六、七十年代偷越边境到香港、澳门或台湾的前人“发了财”,做了阔佬,如今又回内地投资办企业赚大钱,便将香港、澳门、台湾看成是发财的“天堂”,纷纷想去捞一把,实现“暴富”的梦想。还有一些改革开放后偷越边境到香港、澳门滞留一段时间先富起来的人,回乡盖起了洋房别墅,在一定程度上也起到了反面的示范效应。再加上一部分群众法制观念薄弱,自我约束力不强,致使在沿海有些地区的相当一部分人脑中偷越边境行为不仅不是一种违法犯罪,反而是一种正当的致富道路,甚至是很光荣、“有本事”的行为。这种思想认识的社会危害性不可低估,使他们对“蛇头”的非法活动不但不予检举揭发,甚至还心存感激,认为“蛇头”是在帮他们出去挣钱,致使打击偷越边境、组织和运送的违法犯罪活动与

打击其他违法犯罪活动相比,明显缺乏广大群众的支持。有少数地方基层干部也认为内地闲散劳动力多,偷渡至港澳台可以解决一部分人的就业出路,成功一人等于办一个小型工厂,对反偷渡工作持冷漠态度,有的甚至于包庇纵容乃至参与组织、运送偷越边境的违法犯罪活动。社会上存在的上述种种思想观念在一定程度上助长了偷越边境和组织、运送偷越边境犯罪分子的嚣张气焰,致使偷越边境违法犯罪难以消除,甚至在个别地区表现得非常猖獗。

(四)腐败行为给非法获取出入境证件、运送他人偷越边境的犯罪活动提供可乘之机和方便条件

一些从事出入境证件审批、出入境检查、边防巡逻部门的公职人员,为了满足本部门或者个人私利,置国家法律、法规于不顾,放弃职责,执法犯法。他们对弄虚作假,骗取出入境证件或签注的行为,在接受贿赂后,睁一只眼闭一只眼,违法审批发证;个别单位还暗地高额出售出入境证件或签注;有些领导干部被腐蚀后,利用职权,打招呼或暗示下级私放偷越边境人员,少数领导干部甚至亲自护送偷越边境人员出境。近年来,从出入境证件审批、出入境检查、边防部门暴露出的一些严重犯罪案件,再次警示世人,腐败不除,就难以有效遏制妨害出入境管理犯罪的蔓延。

(五)法律规定的处罚偏轻,不规范的执法活动,造成打击不力的现象普遍存在

我国1979年刑法典对偷越国(边)境罪规定的法定刑仅为1年以下有期徒刑、拘役或者管制,可以并处罚金;对组织、运送他人偷越国(边)境罪的法定刑仅为5年以下有期徒刑、拘役或者管制,可以并处罚金,却没有规定骗取出境证件罪、提供伪造变造出入境证件罪、出售出入境证件罪、办理偷越国(边)境出入境证件罪和放行偷越国(边)境人员罪及其法定刑。1994年3月5日第八届全国人大常委会第6次会议通过的《关于严惩组织运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》(以下简称《补充规定》)把偷越国(边)境罪的法定刑提高到2年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金。但1997年刑法典又把该罪的法定刑减为1年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处罚金。尽管1997年刑法典维护了《补充规定》,对组织他人偷越国(边)境罪、运送他人偷越国(边)境罪、骗取出境证件罪、

出售出入境证件罪、办理偷越国(边)境人员出入境证件罪、放行偷越国(边)境人员罪量刑较高,但在司法实践中因对此类犯罪的危害性往往认识不足,实际量刑存在偏宽偏轻的倾向。此外,一些地方的执法部门常将偷越国(边)境罪降低为偷越国(边)境行为(行政违法)来处罚;或者对犯办理偷越国(边)境人员出入境证件罪、放行偷越国(边)境人员罪的国家工作人员给予党纪、政纪处分,而较少移交司法机关追究其刑事责任;再加上此类犯罪隐蔽性较强,尤其是骗取出境证件罪、提供伪造变造的出入境证件罪和出售出入境证件罪的侦查取证难度较大,对组织、运送他人偷越国(边)境的“蛇头”捕获率较低,致使对此类犯罪长期存在打击不力的现象。

(六)社会上出现的新情况和管防工作中存在的漏洞,使得偷越边境的犯罪活动易于得逞

近年来,尽管公安部门针对东南沿海地区的偷渡活动采取了一系列严厉措施,相继开展了包括打击偷越边境在内的打击偷渡活动的联合行动和专项斗争,并取得了阶段性的成果。但从战略高度来分析,尚有许多管理措施仍跟不上形势发展的需要。例如,船舶进出港申报制度落实难,边防部门警力不足,装备落后,边防部门管理海防工作区内的陆上治安、户口、海陆管理严重脱节等,这些管防工作中存在的漏洞往往被偷越边境人员和“蛇头”所利用。此外,沿海地区从封闭到开放,从静态到动态的发展,无疑也加大了管防工作的难度。例如,在改革开放前,深圳、珠海、厦门、汕头的沿海相对较为平静,而如今这些经济特区,从封闭到开放,昔日的禁区已成为黄金海岸,大量的外来人口涌入沿海一线,在促进经济特区经济发展的同时,也给防范偷越边境工作带来了相当大的压力。深圳与香港、珠海与澳门、厦门与金门都近在咫尺,随时都会有外来人员不惜铤而走险,偷越边境至香港、澳门、金门谋生。因此,如何加强这些城市外来人口的管理已经成为沿海管防工作中一个不容忽视的问题。同时,由于这些城市海滨旅游业的发展,快艇、游艇不断增多,在管理控制上存在一定困难。这些快艇马力大,速度快,目标小,停泊分散,超速、超载、夜间营业现象普遍存在,安全隐患较多,而我们在快艇管理方面又缺乏法律依据。

四、妨害出入境管理犯罪的防治对策

妨害出入境管理的犯罪活动还在严重地破

坏我国的出入境管理制度,危害香港、澳门,甚至台湾地区的社会经济发展和社会治安。鉴于妨害出入境管理犯罪的产生有着复杂的社会背景和直接原因,在防治上应坚持综合治理的方针,抓紧抓好以下几个方面的工作。

(一)加强宣传教育,提高广大人民群众的思想认识水平

人的一切行为都要受其主观意识的支配,因此,搞好宣传教育,提高广大人民群众的思想认识水平是制止偷越边境等违法犯罪活动的一项治本性措施。首先,要针对群众中存在的“要想富,去偷渡”的错误认识和偷越边境在群众中“恨不起来”的消极意识,在强化打击力度的同时,进行直接的、有针对性并能产生轰动效应的宣传教育活动。如在偷越边境违法犯罪现象严重的地区召开公开宣判和公开处理组织偷渡的“蛇头”大会,通过新闻媒体公布偷越边境人员悲惨遭遇的事例,广泛宣传国家和省、市关于禁止、惩治偷渡的法律、法规等。特别是在偷越边境的重点地区,要迅速形成大声势、强火力的舆论氛围,造成一种“蛇头”闻之心惊肉跳,群众惧之不敢涉足的局面。

其次,要对广大人民群众开展经常性的基本觉悟教育。及时的集中的现实性教育,尽管声势大,气氛浓,近期效果明显,但由于教育形式难以长期坚持,宣传教育内容也存在着一定的局限性,其长期预防效果却很有限。为此,在集中进行现实性的宣传教育之后,要随即转入长期的、经常性的基本觉悟教育活动。在教育内容上,主要有爱国主义、人生观、价值观、党的路线方针政策、有中国特色的社会主义理论等各个方面。在教育形式上,要发挥宣传部门、司法机关、共青团和民兵组织的作用。教育的重点是基层干部和有偷渡出境欲望的人,并逐步扩大到广大人民群众之中。可采取办培训班、举办讲座、演讲、以会代训等方法,把教育活动贯穿于整个经济建设和沿海管防工作的全过程。教育的方法应采取近期的遵纪守法教育与长期的思想道德教育紧密结合,二者相互联系、相互促进、相互统一。通过一系列艰苦的思想工作,把干部群众充分发动起来,让偷越边境的行为成为人人喊打的“过街老鼠”,从根本上剔除产生偷越边境违法犯罪活动的思想根源。

(二)提高侦审水平,加大打击力度

对妨害出入境管理犯罪的防治,还必须提高对这类犯罪的侦查、预审水平,广开线索渠道,

充分调查取证,深刻揭露证实犯罪,以提高破案率、逮捕率、判刑率。为此必须坚持内线侦查,外线监控;分工配合,严密控制;互通情报,联合作战;侦审结合,破案留根;积累资料,长期作战的指导原则,加强反偷渡专业侦查队伍建设和基础工作,研究妨害出入境管理犯罪的规律和特点,提高侦审工作的科技含量,改善侦查、取证、讯问工作,不断增强对妨害出入境管理犯罪的打击力度,在战略上和战术上对妨害出入境管理犯罪分子形成强大的威慑。

(三) 强化海防控制,切断偷越边境的途径

从出入境口岸以外的沿海水域乘船偷渡是一种常见的偷越边境方式,据此,强化对沿海水域的管理和控制,切断偷越边境的途径,是减少偷越边境活动的最重要措施之一。强化对海防水域的控制,应注意做好以下几个方面的工作:第一,加强港口管理,切实落实每日清港制度;第二,加强船舶管理,严格执行船只分层次管理的各项规章制度;第三,加强船管站建设,真正做到“人员、经费、站址、制度”四个落实,对不称职的船管员要及时予以清理;第四,抓好人口分层次管理,突出对偷越边境被抓人员、遣返人员和嫌疑人员实施重点管理,建立重点人员的档案管理制度,随时掌握他们的活动动态;第五,加强特种行业管理和重点部位的控制及交通要道的巡逻检查工作;第六,公安边防部门在充分发挥主力军作用的同时,还要经常向当地党委、政府汇报工作情况,以获得党委、政府和全社会对公安边防部门的支持和理解;第七,党委、政府要统揽全局、加强领导,实行责任制并协调指挥各有关单位、部门,充分调动各方面的积极因素,同施同举,形成合力,共铸我国海防第一线的铜墙铁壁。

(四) 严格口岸出入境检查制度,堵塞偷越边境可利用的漏洞

由于口岸偷越边境是一种最便捷、最安全的偷渡方式。现实中,企图偷越边境的不法分子常常使用伪造、变造的出入境证件和签注,以及其他欺骗或隐蔽手段,直接从通往港澳台的口岸蒙混过关,以达到非法出入境的目的。由口岸偷渡边境的行为人,多数是持伪造、变造的证件和签注,因其存在着诸多的破绽,只要我们认真地去审查鉴别,就可以及时的被识破,从而有效地查禁企图从口岸混出混入的偷渡人员。

另外,边防检查站还要充分运用现代科学技术

手段去甄别技术含量高,人工难以识别的伪造证件。长期以来,在伪造、变造出入境证件与反伪造、变造出入境证件的斗争中,一直存在着“道高一尺,魔高一丈”的技术实力较量。边防检查部门应当积极地与有关科研部门通力合作,刻苦攻关,针对实践中存在的漏洞研制开发出先进的检查仪器和设备;同时,对国际上已有的先进技术设备和检测方法要大力引进,经常保持边防检查的技术手段领先于犯罪分子制伪手段的优势,不使偷越边境人员轻易从我们眼皮低下滑过去。

(五) 加强出入境管理部门的自身建设,严把出入境证件审批关

在现实情况下,内地对出入境证件的审批、签发管理体制,是由省级、市级公安机关出入境管理部门和同级政府的港澳工作办公室两个部门负责。因公往来港澳的证件由政府港澳办审批、签发,因私往来港澳的证件和往来台湾的证件由公安出入境管理部门审批、签发。因私往来港澳证件又有单程证(发给前往港澳定居的人员)和双程证(发给因探亲、商务、培训、工作、旅游往来港澳的人员)之分。由于我国对内地因私往来港澳人员实行定额审批制度,除旅游者外,其他往来港澳人员均受到指标限制,因此,一些急于前往港澳的人员和不法分子,就采取无证、伪造、变造、冒用他人证件的办法偷越边境,或者编制虚假情况,伪造材料,甚至通过行贿手段获取往来港澳证件,通过出入境口岸入境港澳。其中一些人再从港澳转程台湾,另一些人则偷渡国外。为解决上述问题,各级党政机关要在人力、财力上给予出入境管理部门以大力支持,并做到以下几点:第一,各级公安机关的出入境管理部门在严格管理的同时,还要改进工作,简化手续,提高效率,对符合法律、法规及政策规定的往来港澳的申请要尽快审批、发证,不得以任何理由借故拖延时间,以免申请人反感,导致非法行为的产生;第二,加强对往来港澳证件审批、签发、检查人员的思想教育和业务培训,如请经验丰富的同志介绍识别骗取往来港澳证件手段的工作经验等,提高出入境管理人员的思想水平和业务能力;第三,改革公安出入境管理部门的内部体制,形成相互分工,相互配合,相互制约,又能保证效率的内部工作机制,增强工作人员的责任感,严格把关,堵塞漏洞;第四,加强包括政治教育在内的廉政建设,杜绝在出入境证件的审批、签发工作中发生玩忽职守、滥用职权、徇私

舞弊、贪污受贿等腐败现象发生。

(六) 加强内地与港澳台有关部门的业务合作,共同防治非法出入境活动

鉴于我国在港澳回归后实行“一国两制”及香港、澳门特殊的历史和现实情况,内地与港澳的出入境管理机构、警察机构和边防监管机构存在着名称、职责范围、工作机制等方面的差异。内地的主要出入境管理业务由公安机关负责,实行的是出入境管理与警务工作一体化的体制;香港实行的则是警务与出入境管理分立的体制,出入境事务由香港入境事务处负责,警务工作则由香港警务处负责;而澳门实行的是司法警察与治安警察分立的体制,出入境管理业务由治安警察局出入境管理局负责。可见,在预防和打击妨害出入境管理违法犯罪的体制上,内地公安机关的出入境管理部门与香港、澳门两地的合作是多部门、多途径、多方面的交叉对应关系,因此,必须做好相互之间的衔接协调工作。第一,内地公安机关出入境管理部门与香港入境事务处、澳门治安警察局出入境管理局应完善已有的出入边境管理合作机制,用科学的程序,有效的措施来控制偷越边境的违法犯罪活动。第二,三地警方、出入境管理部门应加强情报信息的交流和查询。其中包括出入境信息交流,证件及签注信息交流,政策、法规交流,偷越边境犯罪的情报交流等。第三,联合查办妨害出入边境管理的违法犯罪案件。此类案件中的犯罪行为跨越两地或三地的,单方侦查取证有时会遇到许多困难,因此,需要实行三地通力合作,达到有效揭露和证实的目的。

由于台湾海峡两岸现实仍处于隔离和对峙的状态,大陆公安机关同台湾警方(台湾的出入境管理由警方负责)的区际警务合作只能靠间接的方式开展。其主要途径主要有二:一是通过国际刑警组织,二是通过民间组织。鉴于妨害出入境管理犯罪在整个跨境犯罪中处于的“小字号”地位,通过国际刑警组织联合打击的可能性较小,目前大量的警务合作仍主要依靠民间组织,如通过两岸红十字会、大陆的海峡两岸关系协会与台湾海基会牵线搭桥进行。目前,两岸的主要合作方式是遣返违反出入边境管理规定的非法入境人员,逾期居留大陆或台湾的人员。此方面的合作实例虽然还为数不多,但在两岸“大三通”实现之后,肯定会逐渐的增多起来。

(七) 依法管理因私出入境中介活动,实现中介服务规范化

因私出入境中介活动是指为公民出国(境)定居、探亲、旅游、访友、继承财产等非公务活动提供信息介绍、法律咨询、沟通联系、境外安排、签证申办及相关事宜的有偿社会服务工作。因私出入境中介活动产生于20世纪80年代后期,在沿海地区和其他地区的大中城市呈加速发展态势。由于对提供出入境服务的中介机构(企业、事业单位)及其活动缺乏科学、严格、有效的管理,近几年产生了大量的无证经营、超范围经营、欺骗性经营等非法经营活动。这些活动虽然主要在出入国境的中介服务领域,但其触角也很快伸向公民因私往来港澳领域。一些中介机构明目张胆地为内地公民或单位伪造亲属关系证明、身份证、户籍证明、港澳方面邀请函和缴税清单,使他们利用这些证明、文件向公安机关或其他部门骗取往来港澳的证件和签注。一些中介机构还利用非法服务获取的暴利拉拢腐蚀负责签发往来港澳证件的工作人员和边防检查人员,使其向偷越边境人员和“蛇头”实施违法犯罪活动提供方便条件。为了规范出入境中介活动,维持正常的出入边境秩序,对出入境中介活动的管理应做到以下几个方面:第一,公安机关应与工商、物价、税务、民政、旅游、港澳办等部门密切合作,对出入境中介活动进行彻底的清理、整顿,坚决取缔非法中介机构,严厉打击非法中介活动。第二,制订出入境中介活动管理法规,使出入境中介活动的管理工作走上法制化轨道。第三,加强与出入境中介活动法规配套的中介机构资质审查制度、经营许可制度、经营检查制度和年审制度等制度建设,使出入境中介活动管理经常化、规范化。第四,设立出入境中介机构行业协会,制订内部管理的规章制度和行为准则,建立起完善的出入境中介机构的自我约束机制。

【参考文献】

- [1]荆长岭.关于“一国两制”下我国公(居)民因私事往来港澳管理的几个问题[J].政法学刊,1998,(1).
- [2]赵永琛等.跨国犯罪对策[M].吉林人民出版社,2000,9.
- [3]田宏杰.妨害国(边)境管理罪[M].中国人民公安大学出版社,1999,3.
- [4]广东省法学会.跨境犯罪与控制对策[C].中国社会科学出版社,1995,10.

【责任编辑:郑晓薇】