

# 非法出入境活动的现状、成因及对策

尹春雨

(山东边防总队济南边防检查站,山东 济南 250107)

**摘要:**非法出入境是一种跨国性质的犯罪,近年来有愈演愈烈之势,并呈现出系统化、专业化的倾向。其形成的原因既有地缘及历史背景因素,又有经济利益的驱使;既受外国移民政策的影响,又受劳动力市场差异的冲击。因此,要有效治理出入境犯罪活动,必须加强国际间的合作,健全出入境管理制度,加大综合治理力度。

**关键词:**非法出入境;出入境犯罪;公安边防检查;移民

**中图分类号:**D917 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1565(2008)03-0098-05

非法出入境是一种跨国性质的犯罪,严重地影响了出入境国的国家安全和社会稳定,近年来呈愈演愈烈之势。其危害程度之严重,产生原因之复杂,遏制难度之大,已为国际社会所公认。

## 一、出入境活动的现状

非法出入境犯罪是在出国平民化的热浪中逐步恶性膨胀起来的,并向有组织犯罪性、专业性和手段多变性方面发展,这也是近期非法出入境犯罪的新型表征。

### (一)人数逐年增多

我国是向国外移民人口最多的国家,但这些移民有相当大的比例是通过非法手段出国的。我国官方数字统计显示,每年有数万名中国人通过各种途径非法出入境,走私团伙获利高达30亿美元以上。最近10年非法出入境现象更为严重,非法出入境区域从沿海少数省市发展到内地很多省市,非法出入境人数成倍增加。

### (二)手段多样化、复杂化

传统的非法出入境方式风险大、易被发现。为应付国际社会对非法出入境犯罪的打击,非法出入境犯罪的组织者在非法出入境时采取了更加多样和

多变的手段。组织非法出入境者以非法身份在非法地点进入入境国;组织非法出入境者以合法身份进入入境国,后非法滞留。蛇头在组织非法出入境者进行非法出入境活动过程中,为保证非法出入境成功率,顺利通过边防检查,一般不再让非法出入境者贸然使用经揭换照片或盖有伪造验讫章的护照,而是由蛇头在国内直接赴公安机关通过当地或异地办理并申领正常的因私出国手续,随旅游团或单独出境,解决首次出境问题。由于非法出入境者所持出境手续合法,根据公安部《简化边防检查有关查验手续的通知》规定,“边防检查站一般不再承担发现异地暂住证的职责”。因此,即使明知旅客出境的目的是经由入境国而前行第三国,但对方不承认或难以找到非法移民的证据也无法对非法出入境者宣布禁止其出境。

### (三)违法主体复杂

外国人组织、运送他人从国际机场非法出入境,其形式从过去的简单个体发展到中外勾结的团伙作案。其组织内部分工明确,有的负责组织,有的负责伪造证件,有的负责运送。“蛇头”利用外国人来华的机会,通过中间人与其联络,将急于出国并支付巨额费用的中国公民非法运送出境。有些图谋出国的人,他们既无申请出国的正当理由去取得合法的出境证件,又无经济实力花10多万元甚至更多的巨款向境外非法出入境团伙购买伪造的证件,只好采取偷登交通运输工具非法出境。在港口一般偷登外轮

收稿日期:2008-05-08

作者简介:尹春雨(1980-),男,山东胶南人,山东边防总队济南边防检查站检查员。

或中国远洋货轮非法出入境,在陆地一般隐匿于火车车厢或货(汽)车的车厢内非法出入境,还有的事先藏匿于集装箱中,再随集装箱装上交通工具后非法出境。近来海上运输、捕捞业不景气,当地渔民为谋求高额利润,在“蛇头”的唆使下,用自己的渔船运送非法出入境人员到停在公海的大货轮上,让他们藏在船舱中非法出境,与带有黑社会性质的美、日、港等境外非法出入境组织互相勾结,使用手提电话、架设电台等现代化通讯工具进行联系,还运用反侦查手段对我人员、车辆及活动情况进行反跟踪和反监视,利用节假日人少防范薄弱之机组织人员从我东南沿海非法出入境。

#### (四)组织系统化、专业化

随着非法出入境犯罪的愈演愈烈,非法出入境犯罪的组织形式也在发生着变化,非法出入境犯罪已经不再是非法出入境者的个人违法行为,已经演变成成为跨国有组织犯罪。有组织犯罪最大的特点就是犯罪形态的有组织化,即犯罪形态的外在组织结构、内在的组织特征及其具备的组织功能。在非法出入境犯罪中,非法出入境者被称为“人蛇”,非法出入境犯罪的组织者被称为“蛇头”。一个有组织的非法出入境集团分别由大蛇头、小蛇头、打手、援助人员、收债人和接应员等组成,形成金字塔式的组织体系,行为人有明确的分工。非法出入境犯罪如同走私、制造毒品、假币等作案流程复杂的犯罪一样,是由多个环节如组织、运输、中转、制证、接收、藏匿、收款构成。这些复杂的犯罪过程决定了非法出入境犯罪的有组织性和集团化的必然性,同时,非法出入境犯罪而得到的高额利润使非法出入境犯罪集团把偷运人口变成了全球性的生意。高风险高利润促使了非法出入境犯罪的有组织犯罪形式的形成。而有组织的非法出入境犯罪集团不仅造成国际社会和国内社会经济上的严重损失,而且破坏主权国家的国际威信和形象。

## 二、非法出入境活动的成因

许多发展中国家的公民为了谋求就业机会和更多的经济收入,有到发达国家谋生和发展的愿望,当这种愿望不能通过正常途径实现时,就会寻求其他渠道。一些不法分子正是利用了这些人的投机心理,遂组织非法出入境活动以牟取暴利。非法出入境活动的成因比较复杂,主要有:

#### (一)地缘及历史背景因素

在中国封建社会的没落时期,中国沦为半殖民地、半封建社会,许多人为维持生计,不得不流落海外。而在中国一步步走向衰落的时候,西方资本主义正值扩张、掠夺和开发的鼎盛时期,这种掠夺和开发需要大批劳动力去开矿山、修铁路、建种植园。1860年以后,在招募华工的名义下,我国沿海地区的劳动人民被大肆运到美国、拉美和东南亚等地做苦力。这些人主要来自广东、福建、浙江等地,使中国的沿海地区形成了不少侨乡。由于历史的原因,非法出入境多发地、非法出入境人员户籍集中地多是在海外有较多亲缘关系的侨乡。从这些地方人们的价值观念来看,他们并不排斥移民,相反还鼓励出洋闯世界。虽然这并不能说明海外侨胞众多就必然引发非法出入境潮,但毕竟能为非法出入境者提供落脚之地,为他们谋生提供帮助。从这点来看,海外关系与非法出入境的缘由、方向的选择有某种程度的关联性,目前非法出入境与这种历史的延续性背景也有着密切关系。

#### (二)劳动力市场的差异

我国是一个劳动力资源丰富的发展中大国,国际性的非法移民活动在我国比较猖獗,这是由我国经济尚不发达、劳动力价格低廉的国情所决定的。在正常的移民渠道不畅的情况下,我国等发展中国家就必然成为非法移民的输出国。我国的工业化程度较为落后,农业人口比重很大,随着劳动生产率的提高,耕地的减少,不论农村还是城市都出现了大量剩余劳动力,这一问题在沿海地区表现得尤为突出。而在欧美发达国家以及亚洲一些新兴工业化国家,由于出生率降低,人口减少,一些国家进入老龄化社会,劳动力严重不足,特别是那些劳动强度大的脏、累、险、差的工作,仍有大量的劳动力市场,这恰与发展中国家在转型时期涌现出大量剩余劳动力形成鲜明的对照,非法移民给这些国家提供了源源不断的廉价劳动力。虽然国外企业主付给移民工的报酬微乎其微,但毕竟给大量非法出入境者带来了希望,也给“蛇头”在境外容易找工作的蛊惑宣传提供了佐证。

#### (三)经济利益的驱使

世界经济不平衡一直是移民活动发生的原动力。谋求经济地位的改善,追求更好的生活,一直是移民最主要的动因。蛇头和所谓“非法出入境成功人士”的现身说法,使一些人禁不住出国淘金的诱惑,萌生改变生活状况或身份地位的想法,不惜

倾其家中所有或借款,在非法出入境集团的安排、运送下,历经坎坷,辗转多个国家去追求自己的梦想。在暴利刺激下,国际上逐渐形成了一些专营组织非法出入境的网络,我国也有一些组织非法出入境的犯罪分子开始与这些国际人蛇集团相勾结,以组织非法出入境或者做国际人蛇集团的中介人、联络人为职业或第二职业。

#### (四)外国移民政策的影响

一个国家或者地区所执行的移民政策与非法出入境现象具有某种程度的关联性,甚至有着一定的因果关系。一些国家的移民政策和移民法对非法移民的增多起到了推波助澜的作用,吸引了一些非法移民向这些国家流动,使这些国家聚集了大量的非法移民。而这些国家为解决本国的非法移民问题,多次颁布大赦法令,给部分非法移民以合法居留资格,这增强了一些人的侥幸心理。不少人相信,只要非法出入境成功,终有一天会得到大赦进而获得永久居留资格。有的国家为从发展中国家和地区获取廉价劳动力,制定了一些不适当的政策和法律规定,加剧了非法出入境现象的发展。近年来,美国、西欧等西方国家鉴于非法出入境问题的日益严重,普遍实施了对非法入境人员予以遣返的措施,但这种遣返是有选择的,如果非法入境者申请避难则往往不予遣返。这种做法实际上误导了非法入境者,他们以为只要编造个受迫害的理由,就可以获得居留权。这些国家一方面威胁要处罚、遣返这些非法移民;另一方面又说要大赦他们,或者有选择地给一些人以居留权。这种政策不仅使这些非法移民忍受着剥削,而且又吸引着更多的人冒着生命危险来这里淘金,从而激发起一股又一股的非法入境潮。一些国家虽然不是非法移民流出或流入的目的地,但由于他们奉行宽松的出入境政策,往往被“蛇头”看中而作为组织非法出入境的中转站、过境地。如危地马拉、洪都拉斯等中美国家,被一些“蛇头”开辟为非法入境美国的中转站。

#### (五)疏导与打击不力

我国出现非法移民的主要原因是经济原因,而直接原因是国外准入名额少,供求矛盾大,合法取得签证困难。近些年,经过多方努力我国已与有关国家或地区签订了劳务协定,但是所用劳务人员的数量与国内剩余的劳动力数量相比有很大差距,仍有许多问题等待解决。虽然我国不断简化公民出国手续,为公民正常出国活动提供了极大的空间,但由于

种种原因,遭到前往国拒签或阻止入境的现象经常发生。不少人难以通过正常渠道移民,只好铤而走险,踏上非法移民之路。另外,一些国家的法律对组织非法出入境的人蛇集团及蛇头处罚偏轻也是导致非法移民现象屡打不尽的重要原因。我国现行刑法规定,组织、运送他人偷越国(边)境罪的法定最高刑罚分别为无期徒刑和15年有期徒刑,并规定了处以罚金和没收财产,但在有的地区,处罚往往偏轻,甚至出现以罚代刑的现象,形成了抓了放、放了抓、抓了又放的局面。

#### (六)法律尚不健全

从世界范围看,大多数国家对非法移民的惩治法律都集中在《移民法》的有关条款中,而对非法出入境犯罪组织者的惩治则疏于专门的规定。比较而言,中国对非法出入境犯罪的刑事法律规定相对完备,特别是针对非法出入境犯罪的组织者的惩治更为缜密,而行政法规的规定则相对薄弱。我国1993年由最高人民法院颁布了《关于打击非法出入境犯罪的法律适用的规定》的司法解释,也是中国对非法出入境犯罪较早的且较为系统的法律规定,1994年全国人大常委会出台了《关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》的单行刑法,该单行刑法后被1997年刑法典加以吸收,形成了刑法典第六章妨害社会管理秩序罪第三节妨害国(边)境管理罪的6个专门条款,产生了6个罪名,实质上就是针对非法出入境犯罪所规定的6个罪名,包括第318条的组织他人偷越国(边)境罪、第319条的骗取出境罪、第320条的提供伪造、变造的出入境罪和出售出入境证件罪、第321条的运送他人偷越国(边)境罪、第322条的偷越国(边)境罪。此外,刑法典第九章渎职罪中还规定了两种妨害国(边)境管理秩序的职务性犯罪罪名,即第415条的办理偷越国(边)境人员出入境证件罪和放行偷越国(边)境人员罪,旨在从外在方面惩治非法出入境犯罪的组织者和帮助者。在行政法规方面,中国现阶段只限于《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及其相关实施细则,而缺少一部完备的《移民法》。

### 三、防范与打击非法出入境活动的措施

非法出入境活动是国际社会共同面临的问题,是国际公害。我国政府历来提倡在遵守有关国际条约和各国有关法律规定的情况下,进行正常的人员

往来,坚决反对任何形式的非法出入境活动,采取了“源头控、陆上堵、海上截、口岸查”等多种措施,致力于加强与有关国家的合作,共同预防、打击非法出入境活动。

#### (一)加强国际间的合作

非法移民是涉及输出国与输入国的复杂的跨国犯罪行为,这一问题的解决有赖于各国的合作。加强国际间的合作重在各国加强情报信息和技术交流,利用高科技手段打击非法出入境活动。针对国际劳务市场需求,组织他们进行劳动技能的培训,积极与有关国家合作,利用正规渠道把我国的剩余劳动力推向国际劳动力市场,应当说是一种正确的思路。当然,发展我国的经济,缩小城乡差距,尽快提高落后地区的生活水平,使他们安居乐业才是遏制非法出入境活动的治本之策。非法出入境是跨越国

(边)境的犯罪行为,为了有效地打击组织非法出入境集团,遏制非法出入境犯罪活动,我们必须完善我国的出入境管理法律法规,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,改变反非法出入境工作中失于宽、软的现象,维护法律的尊严,维护正常的出入境管理秩序,维护国家安全和利益,维护国家的形象。同时,加强国际合作,签订国家间、区域间的双边或多边反非法出入境条约,防止非法出入境集团游旋于国家、地区之间,规避法律的制裁,避免国与国之间的正常关系和良好的国际秩序遭到破坏。

#### (二)加大综合治理力度

非法出入境活动是一种国际综合症,我们应加大综合治理力度,做好以下几方面的工作:一是加强出入境管理法的教育。我们应做好长期的思想准备,尤其是对沿边、沿海及经济落后地区的居民,应广泛宣传,使之家喻户晓,做到人人知法、懂法、守法。二是各级政府部门应对非法出入境活动予以高度重视,积极组织、协调各有关单位对非法出入境犯罪活动的重点部位、复杂场所、重要海域、重点船只、可疑车辆实施监控。建立起岗位分工负责、信息快速反应、相互支持配合的综合治理机制。三是公安出入境管理机关应严格出入境证件的审批制度,及时通报法定不准出境人员、登记备案人员出境信息。准确查获藏匿在宾馆、饭店、招待所、居民住所的蛇头及非法出入境人员,有力打击从事非法出入境的中介机构。四是公安边防检查机关通过口岸公开检查,对出入国(边)境人员要逐人录入微机,与法定

不准出境人员名单、登记备案人员名单进行核对,形成查缉、控制的有力屏障。五是驻守边境地区的公安边防部队应强化对辖区人口的管理,加强陆地和海上的巡逻堵截,围剿蛇头和非法出入境分子的落脚点和联络点。六是民航、港务和车站等管理部门应落实行业管理制度,做好口岸管理区的安全防范工作。七是交通运输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、人员分层管理制度,认真检查登轮人员的证件,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,堵塞非法出入境漏洞。

#### (三)严格各项出入境制度

严格各项出入境制度主要包括三个方面:一是严格护照审批制度,二是严格边防检查制度,三是严格出入境中介机构审批制度。审查申请人的出境资格和证明材料,签发出入境证件是公安出入境管理机关的重要职权,是保障公民合法出入境和防范非法出入境活动的关键环节。我国为防止非法出入境活动和跨国犯罪,在出入境证件的材料质地、印刷方法、制造过程等各个环节都采取了防伪措施。公安出入境管理机关主要应做好以下工作:一是进一步提高出入境证件的制作水平,加大防伪技术的科技含量;二是建立健全证照审查审批制度,增加办证和执法透明度;三是严格执行业务操作规范,除与申请人见面核实外,还应对其提供的证明材料作进一步调查核实。出入境口岸检查是对公民是否具备出入境资格、是否符合出入境条件的复核,是公安边防检查机关与非法出入境分子进行较量的主战场。认真分析口岸非法出入境人员的活动规律、特点及心理特征,运用好“望、闻、问、切”等检查方法,提高对伪假证照的甄别能力。

#### (四)搞好情报调研工作

非法出入境集团的违法犯罪活动隐蔽性较强,手段狡诈多变,且具有一定的反侦查能力,应及时准确地搜集有关出入境违法犯罪的情报信息,认真客观地进行调查研究和科学分析,从而作出正确的判断。要尽快建立健全并逐步完善公安出入境管理部门与边防检查机关情报信息的定期通报制度,还要加强公安出入境管理部门和边防检查机关在情报信息方面的沟通。不仅仅是要建立畅通的沟通渠道和传递机制,还应建立共同调查研究情报、信息资料制度,从而使情报信息工作真正服务于出入境管理和

边防检查经常性工作,掌握防范、打击出入境领域违法犯罪活动斗争的主动权。

(五)强化打击力度

对在侦案件和在册案件实行挂牌督办督捕制度,对在逃的“蛇头”要组织精干追捕力量,限期追捕到案。对在案的组织、运送他人偷越国(边)境的犯罪分子及其他不法分子,依照《中华人民共和国刑法》和全国人大常委会《关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》的有关规定,从严惩处,杜绝以罚代刑。要充实打击偷越国(边)境犯罪的力量,组织一支富有战斗力的专门队伍;要确定专门办案人员,成立案件查处机构;有针对性地对办案人员进行培训,增强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;逐步改善舰艇、车辆、通讯设备和防务器械等装备,增强快速反应能力,提高海陆控制能力。

[参考文献]

[1]李建国. 非法出入境活动的成因及对策[J]. 北京人民警察学院学报, 2005, (3).

[2]马建文,朱其良. 沿海地区偷渡犯罪的特点及对策研究[J]. 广西公安管理干部学院学报, 2000, (1).  
 [3]林艺聪. 我国出入境法立法研究[J]. 太平洋学报, 2007, (3).  
 [4]王万华. 行政程序法研究[M]. 北京:中国法制出版社, 2000. 106.  
 [5]胡建森. 我国行政程序法的模式与结构[J]. 政法论坛:中国政法大学学报, 2004, (9).  
 [6]陈肖英. 从中国内地涌入香港的越南非法入境者问题研究[J]. 东南亚研究, 2007, (4).  
 [7]向党. 国际黑社会组织对中国偷渡活动的渗透及控制对策[J]. 中国人民公安大学学报, 2001, (3).  
 [8]王国良,屈健. 偷越国(边)境活动及其对策研究[J]. 河北法学, 2002, (2).  
 [9]李忠信. 国外有组织犯罪[M]. 北京:群众出版社, 1997. 71.

[责任编辑 董士晏]

## On Illegal Entry into and Exit from a Country

YN Chun-yu

(Frontier Inspection Station, General Command of Shandong Frontier Guard, Jinan, Shandong, 250107, China)

**Abstract:** As a transnational crime, illegal entry into and exit from a country has grown into intensity in recent years, being systematic and professional. This kind of crime is not only caused by historical and geographical background but also by economic benefits. It is influenced both by emigration policies of foreign countries and differences of labor markets in different countries. Therefore, international cooperation must be promoted, administration systems of entry and exit must be improved so as to intensify entry and exit administration and fight crimes of entry and exit.

**Key words:** illegal entry into and exit from a country; crime of entry and exit; frontier inspection; immigrants