

中国治理跨国贩运人口的现状及其发展

荆长岭

(广东警官学院 战术部, 广东 广州 510232)

摘 要: 自中国实行改革开放、开始融入全球化以来, 跨国贩运人口活动就与跨国非法移民、偷渡现象混杂在一起, 不断蔓延。经过坚持不懈的努力, 中国的综合治理策略已取得明显成效, 跨国非法移民、偷渡和贩运人口活动已在很大程度上得到了遏制, 案件总体上呈下降趋势。中国未来还应实施综合治理具体化战略, 加强长效工作机制建设; 修订、完善国内立法, 使之与国际接轨; 深化出入境管理体制, 提升案件侦办力度; 积极推动国际执法合作向执法一体化发展。

关键词: 跨国; 跨法区; 贩运人口; 治理

中图分类号: D035.34

文献标识码: A

文章编号: 1009 - 3745 (2010) 02 - 0078 - 10

一、中国跨国贩运人口之现状

国际劳工组织移民局局长罗格·保罗在研究世界人口流动的新趋势中, 发现当今移民活动涉及的国家越来越多, 在地图上已不能再用几条简单的粗箭头 (从南向北、从东到西) 来说明世界人口迁徙的情况, 现在必须添上许多小箭头来说明人口迁徙的方向, 而在众多小箭头当中, 有一支越来越粗的箭头指向中国。^①在指向中国的移民中, 有合法的, 也有非法的。统计数据表明, 我国公民在国外的非法移民无论从绝对数量还是相对比例上讲都不多。^②中国外交部估计, 中国在外国的非法移民有数十万。^③联合国难民署驻华代表处报告称, 在中国国内的非法移民有 8.5 万。^④这其中有多少中国人被贩运到外国, 又有多少外国人被贩运到中国, 都难以说清。在拥有十几亿人口、正处于发展中的中国, 现阶段的经济发

展与发达国家相比仍有较大差距, 不可避免的产生一些跨国非法移民、偷渡和贩运人口活动。

(一) 交易性与组织化

中国的跨国贩运人口活动, 除少数个人行为外, 大多数呈现出组织化特点。跨国贩运人口活动的狭义人员构成主要有组织者、参与者、被贩运者三部分。组织者主要是大小“蛇头”。大“蛇头”被认为是拥有权力、财富、显赫声望和神通广大的商人。小“蛇头”则是被大“蛇头”指使组织运送业务的人员。参与者则来自社会各个阶层, 有商人、律师、失业者、退休人员、政府官员甚至家庭主妇, 他 (她) 们的主要业务是联系“客源”。被贩运者主要是为实现非法移民愿望或发财梦的偷渡者, “蛇头”们常将其称之为“顾客”。在跨国跨法区贩运人口活动中, 组织者、参与者、被贩运者是一种“契约交易”。组织者、参与者利用一些人憧憬移民和发财的心理, 以给他

收稿日期: 2010 - 03 - 12

作者简介: 荆长岭 (1955 -), 男, 河南郑州人, 广东警官学院教授、战术部主任, 从事公安涉外警务、危机处置警务教学和研究。

① 《外客临门》, 《中国口岸》1999 年第 3 期。

② 《公安部通报打击边境地区违法犯罪活动暨反偷渡专项行动情况》, 《法制日报》2004 年 03 月 25 日。

③ 李伟: 《全方位的黑帮侵害》, 《环球人物》2007 年第 16 期。

④ 据联合国难民署驻华代表处报告。

(她)们提供更好的工作和帮助移民等理由为名,招募顾客(被贩运者)与自己签订“交易契约”,并通过实际的“服务交易”实现盈利的目的。而一些急于移民和发财的被贩运者则主动寻找“服务”而与组织者、参与者签订“交易契约”。

与合法的商业交易相比,跨国贩运人口活动以交易的偶然性、计划和实施的不规则性以及收入的不确定性为基本特征。尽管贩运人口能给组织者、参与者带来巨大利润,但这种交易却是非正式的,其中大部分事务都是通过口头或因特网达成“交易契约”的,并且多使用现金支付的方式,对大家所一致认同的支付金额也较少发生争议。贩运人口交易的诚信是基于组织者、参与者所提供的高度专业化服务而获得的“良好声誉”来保证的。有时,当一个组织者、参与者无法将其“顾客”从出发地送到目的地时,就会去寻找另一个在这个特殊的交易中可以成为其同伙的组织者、参与者。在这种合作中,没有任何人可以绝对控制其他人,他们彼此间只是一种相互合作的“同行”关系。当然,贩运人口活动组织者、参与者也有“血腥”的一面,有时“蛇头”也会不顾偷渡者的生死,赚取滴着血的黑心钱。“蛇头”一般要收取偷渡者巨额费用,而这笔钱又是一般的偷渡者无法承担的,此时“蛇头”会借机放高利贷,从而收取利息。等到“蛇头”与偷渡者的交易达成后,“蛇头”将会用各种形式和途径把偷渡者秘密送到目的地。

(二) 双向性与扩展化

中国大陆的跨国贩运人口既有从内向外的,也有从外向内的,而且二者均有不断扩展的趋势。

1. 从内向外国。近些年来,随着经济的发展,以及对西方国家认知程度的加深,中国向外偷渡、贩运人口的输出地分布也日益广泛,已从80年代的部分区域辐射到了全国许多地区。其发展态势集中表现为以下三种走向:(1)从沿海的几个点发展到许多沿海、沿边地区;(2)从沿海向内陆省份扩展;(3)从城市向农村地区蔓延。由于早期的对外开放是从东南沿海一些经济发达省份和城市开始的,再加上这些地区的居民历史上有向

外迁移的传统,对西方社会认识较早,因此改革开放以来的向外偷渡、非法移民、贩运人口活动就在出国欲求最强烈、最早萌发的上述地区出现。从20世纪80年代中后期开始,“出国热”在中国形成高峰,向外偷渡、非法移民、贩运人口活动也进入了活跃期,沿海各省份均陆续出现了向外偷渡、非法移民、贩运人口活动。至上个世纪90年代中期,沿海14省市均出现了向外偷渡、非法移民、贩运人口活动。随着东北边境地区开放和边境贸易的快速增长,黑龙江、吉林、辽宁等沿海沿边省份的向外偷渡、非法移民、贩运人口活动有较快增长。

据美国国务院《2008年度人口贩运问题报告》所述:中华人民共和国是以逼迫男性、妇女和儿童从事强迫劳动、对其进行性剥削为目的的人口贩运活动的来源地、中转地和目的地。中国的人口贩运活动大部分发生在国内,但也有大量的中国公民被贩运至非洲、亚洲其他地区、欧洲、拉丁美洲、中东和北美,这些通常都混在大批偷渡现象中。妇女们被那些许以合法职业的虚假承诺诱骗,来到台湾、泰国、马来西亚和日本,不料却遭到商业性的性剥削。还有一些案件涉及了那些被偷渡到全世界各个目的地国家的中国男性或女性,他们付出自己的大笔财产进行偷渡,却随即因为要偿还人贩子的债务而被迫接受商业性剥削或者劳动剥削。^①

但在向外偷渡、非法移民、贩运人口活动不断扩展的同时,仍有一些重点地区。在东南沿海的一些地方,如广东、浙江、福建的一些沿海市县,向外偷渡、非法移民、贩运人口活动仍然猖獗,其中的福建甚至在国际上有“偷渡之乡”的称谓。只要走访过福建的福清,就可以看到当地偷渡之风的盛行。在这里,人们致富的手段小部分是靠海,绝大部分收入就是依靠偷渡。这里大部分“豪宅”是成功偷渡者从国外拚命赚钱挣来的,这里的一些富裕乡、富裕镇俨然成了“寡妇村”。男人们为了改善家庭生活水平,争相偷渡出国淘金。而留在家里的女人们也习惯了孤独寂寞的生活,她们怀着同样的梦想,期待着有朝一日

^①<http://chinese.usembassy-china.org.cn>

自己的夫君衣锦还乡。正是这种长期以来形成的习惯,渐渐使福建形成了一种特殊的“偷渡文化”,当地很多地人都在盛行着这样一句民谣:“日本人怕福清,英国人怕连江,美国人怕长乐,整个世界怕福建”。字里行间透出的不是羞愧,反倒有些自豪。^①

2. 从外向内。又据美国国务院《2008年度人口贩运问题报告》所述:妇女和儿童从蒙古、缅甸、朝鲜、俄罗斯和越南被贩运到中国从事劳动、被迫结婚和卖淫。大多数朝鲜人自愿设法离开朝鲜进入中国东北,但其中一些人进入中国后,处于危险的境地,且没有身份证件,他们被卖掉从事卖淫或强迫劳动或被迫与人结婚。^②另据中国官方统计,2003年以后,在中非贸易热潮的带动下,赴广州的非洲人每年以30%至40%的速度递增。《广州日报》在去年年底报道称,广州常住的外国人数已达5万,其中可统计的非洲人就有2万多,但这个数据不包括数量不详的“隐居”非洲人。估计有数万人非法居留广州。在非官方统计的版本中,这个数字已经高达20万之多,其中以尼日利亚人最多。有98%的尼日利亚人签证过期非法留在这里,警察也无法轻易找到他们。^③但上述数字并未得到官方确认。

(三) 隐蔽性与多样化

在过去很长时间内,中国向外贩运人口大多是从陆路、水路偷渡出境的。在东南沿海地区,运送者常使用渔业拖捞船从海路直接在国外或港澳台地区的海岸登陆。近些年,运送的方式和途径越来越多样化。如使用货运集装箱运送偷渡者。这些货运集装箱一般用软顶帆布覆盖,大多装备完善。贩运者在集装箱中装有食品、水、电池灯、可携带便壶、手机以及梯子或爬出工具等。有的集装箱货柜还备有风扇、发电器和临时厕所,货柜箱旁还开了几个洞,以方便偷渡者在货柜上岸后逃跑。运送途径也由过去的直接登陆目的地海岸,改为利用邻近国家的海岸迂回到目的地海岸,或在距目的地比较偏远的外围落脚点卸下偷渡者。

因海运方式辛苦且危险,现在大多为偷渡的农民所采用。此外,由于航运偷渡方式远比海运偷渡方式的危险低,对于那些有一定资金的偷渡者来说,航运无疑成为他们偷渡的首选。为与此适应,一些“蛇头”便与国内一些腐败官员建立“联系”,选择适当路线,通过“合法”途径来贩运偷渡者。他们能够为那些可以支付得起费用的偷渡者安办“合法”的商务或旅游签证,或是通过与外国公民结婚的方式进入别的国家。现时最好的偷渡方式是通过“陪读”达到偷渡的目的。只要“蛇头”能够得到中国留学生的合作,他们就能在中国帮人申请到签证。那些留学生只需向“蛇头”提供有关他们的一些资料信息。即使“陪读者”(实为偷渡者)一句外语也不会说,外国的律师和官员一般也不会打扰这些申请者。这些申请成功的偷渡者都是采用航运方式进入外国的。然而,并不是所有采用航运方式的偷渡者都能直接到达目的地的,于是“蛇头”只好安排他(她)们迂回进入目的地。如许多企图偷渡美国的偷渡者常常在“蛇头”的安排下,绕到加拿大、墨西哥或是简单地通过国际运输的方式到达美国机场。在那儿中国的乘客可以要求政治避难、人权庇护或是宗教庇护。这样的事件在许多美国重要的入境口岸是经常出现的。

二、国内对策——系列化的治理措施

作为一种组织化、动态化、规模化的群体违法犯罪活动,跨国贩运人口既具有群体违法犯罪活动的一般属性,也具有特殊的人员构成、行为机理、行为条件和行为过程。跨国贩运人口活动的广义人员构成有贩运者、被贩运者、接收者、支持者四个群体构成,大致来说,被贩运者的物质生活条件与外国物质生活条件的差别是跨国贩运人口活动的社会物质基础。被贩运者企图通过非法移民途径追求更高生活目标的愿望和贩运者、接收者、支持者的“私欲”是跨国贩运人口活动的社会思想基础。世界各国一定程度上对非法移

①安飞:《偷渡令中国蒙羞》,《中国船检》2005年第5期。

②http://chinese.usembassy-china.org.cn.

③新华网:《非洲裔人员聚集事件调查:数万人非法居留广州》。

民、偷渡活动管制的软弱无力或容忍,以及国家工作人员利用管理体制的漏洞参与其中,是跨国贩运人口活动的社会体制基础。实施跨国贩运人口活动的人员正是在自己所处的社会生活环境中萌发行为动机,利用世界范围内现实存在的有利于自己行为的社会思想和体制基础,按照自己的行为逻辑,自行组织、群体合成,自创条件、自选路线、自行实施的。全面、有效的治理体系应建立在对跨国贩运人口活动的人员构成、行为机理、行为条件、行为过程、行为路线的客观、全面、深刻认识的基础上,并在基础治理、人员治理、过程治理三个层面上采取具体的治理措施。

(一) 去差别化——以人为本,科学发展,建设和谐社会

从整体看,中国向外、向内双向的非法移民、偷渡和贩运人口问题存在的最基本原因,都是由于世界各国经济发展失衡、人口物质生活条件的差别所致。制止、减少,乃至最终消除非法移民、偷渡和贩运人口的根本方向是去差别化。中国已确立了以人为本、科学发展和建设和谐社会的目标,其实质就是通过正确处理效益与公平的关系,在经济增长、技术进步、教育发展以及全面的现代化过程中,逐步消除以人为中心发展和实现社会公正、公平目标的所有障碍,全面缩小教育、劳动、收入分配和人的发展在国内、国际上的不平等程度,从根本上消除中国大陆向外非法移民、偷渡、贩运人口的推动力。

(二) 去动机化——开展宣传教育,进行合理引导和疏通

中国向外非法移民、偷渡和贩运人口之所以不断上升的一个很重要的现实原因,就是中国大陆劳动力人口众多,自然资源相对不足,就业压力大,许多人在大陆就业困难又很难通过合法途径实现国际劳工移民的目的,导致一些急于出国致富的人只能寄希望于偷渡来实现其移民发财的梦想。对此,各级政府和新闻单位已加强宣传教育力度,向人们告知偷渡的违法性质、偷渡的危险性以及偷渡者(非法移民)在国外的艰难生活。国家也进一步协调解决国际间人力资源流动存在的问题,减少对出国就业人员的限制,积极开发出国劳务项目,使过剩的劳动力尽量通过合法途径到海外一些国家和地区就业。针对我国沿海地

区尤其是福建沿海地区居民长期以来形成的向外迁徙传统,当地政府已利用沿海有利的地理优势发展本地区经济,积极创造就业机会和条件,对受教育程度较低的人员进行职业培训,解决一些劳动力过剩地区的人员就业问题。

(三) 去组织化——严打“蛇头”和其他参与者

跨国非法移民、偷渡和贩运人口是一种国际性的违法犯罪活动。由于有“蛇头”和其他参与者的一些列组织和帮助行为,这些违法犯罪活动在长时期内又是可能持续发展的。因此,打击非法移民、偷渡和贩运人口活动,必须坚持严厉惩治“蛇头”和其他各种参与者。自1999年以来,中国执法机关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。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。此外,中国执法机关还把专项斗争与综合治理并举、口岸严查与边境、沿海堵截相结合,积极开展跨省区侦查协作,对潜逃的“蛇头”采取各种形式的追捕,对查获的每一起偷渡案件和发现的线索进行追踪调查。由于各执法部门、公安机关各警种和各省区之间积极开展协同行动,发挥整体作战优势,取得了良好效果,在一定程度上遏制了跨国非法移民、偷渡和贩运人口活动上升的势头。

(四) 去条件化——提升出入境证件的科技含量,严格出入境证件审批和管理

第一,加大科技投入,提高护照等出入境证件的防伪和加密技术,让犯罪分子难以仿造、变造。第二,统一出入境证件的管理,做到六个统一,杜绝审批工作的随意性。六个统一即统一申请条件、统一审批办法、统一审批程序、统一电脑系统、统一工作时限、统一收费标准。第三,严格规范出入境证件审批规程,提高工作效率,兑现服务承诺。一是分配工作时限,实行定岗计量责任制,运行超时预警程序,保证工作人员及时处理业务,做到制约与效率高度统一;二是简化办证程序,尽可能减少审批环节,对一些可要可不要的环节一律取消,尽量做到一人一岗,一岗一责;三是取消原始的材料审批办法,实行电脑化审批。即申请材料一经受理后,所有申请资

料通过扫描录入电脑,所有环节均在电脑上进行操作处理,受理、审批等情况自动记录保存,避免了原始材料和电脑同步重复审批。第四,公开出入境管理警务,实行阳光操作,增强出入境证件审批的透明化和公开化,接受社会监督,以公开和监督促进公正和公平。

(五) 去路线化——加强边防检查与海防、江防与边境的控制

1. 加大对出入境口岸的控制力度。第一,重视对出入境边防检查人员的教育培训,从提高对伪造证件的识别能力,严防持伪造出入境证件通过出入境口岸偷渡和贩运人口。第二,严格出入境验讫章的管理、使用,防止被人利用进行偷渡和贩运人口活动。出入境验讫章是边防检查人员代表国家行使职权的重要工具,能否盖验讫章是决定偷渡、贩运人口能否顺利出入境的关键一环。为此,一些不法分子常常拉拢、腐蚀边防检查人员,达到为其盖章、放行的目的。因此,管好验讫章同样是防治偷渡、贩运人口活动的重要环节。一是加强对刻字业的管理,防止不法之徒刻制假的验讫章;二是严格验讫章管理交接制度,实行专柜存放、双人双锁、统一保管、专人专用的管理办法;三是要求边检人员在加盖验讫章时,对前往偷渡、贩运人口活动常见目的地的出入境人员做到人证对照,严格把关。第三,出入境口岸管理区和周边安排便衣流动哨,对有偷渡、贩运人口可疑的人员进行盘查。

2. 加大对海防、江防控制力度。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,对不称职的船管员及时予以清理;第四,抓好人口分层次管理,突出对偷渡、贩运人口被拘捕人员、被遣返人员和偷渡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,经常向当地政府汇报工作

情况,获得政府和全社会对公安边防部门的支持和理解;第七,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。

3. 加大陆地边境控制力度。近些年,公安边防部队按照“基层第一、前方第一、士兵第一”的要求,精简机关人员,充实基层,狠抓了边防部队的正规化建设、规范了执法执勤,有力地推动了边防部队各项工作和全面建设,边防反偷渡、缉私、缉毒、维护辖区治安及部队管理等工作都取得了新的进展,基础工作明显加强。在陆地边境,公安机关抽调警力进一步充实重点边境地段的控制力量,加强对边境地区的巡逻、控制,严密防范我国公民偷渡和贩运人口出境和邻国公民偷渡和贩运人口入境并进入内地。2005年下半年和2006上半年,公安边防部队分别查获偷渡人数1334人、1125人,同比分别下降15%、28%。我国公民非法出境参赌、伐木和越界捕捞活动得到有效遏制,边境涉外事件、案件大幅下降。^①

(六) 去隐匿化——严厉查处“三非”外国人
“三非”外国人,即非法入境外国人、非法居留外国人、非法就业外国人的合称。非法入境外国人是指未持有效护照或旅行证件入境、未持中国主管机关签发的有效入境签证或其他合法证件入境、未从签证机关指定的口岸入境、未经边防检查机关检查入境等情形的外国人。非法居留外国人是指无有效中国签证、证件在华停留;持有D、Z、X、J-1签证入境后,未在30天内申办居留证件;根据有关协议免签证入境后,未在30天内申办居留证件,超过签证、证件指定范围居留等情形的外国人。非法就业外国人是指未持有《外国人居留证》、《外国人临时居留证》和Z签证(互免签证人员除外)、《外国人就业证》《外国专家证》、《海上石油作业工作准证》或《临时营业演出许可证》,在中国就业、任职等情形的外国人。

改革开放以来,非法入境、非法滞留、非法就业的外国人逐渐增多,其中相当一部分是偷渡、被贩运入境的。公安部的统计数据表明,外国人

^①www.mps.gov.cn:《2005年下半年以来中国边境查获偷渡人数2459人》。

在我国境内从事走私、抢劫、诈骗、盗窃、拐卖妇女、组织偷渡等等违法犯罪活动呈上升态势、治安问题增多。^①针对上述情况,公安部要求各地公安机关严密防范、严厉打击外国人非法入境活动,集中清理遣返一批非法入境、非法滞留、非法就业的外国人。各地公安机关联同工商、卫生、劳动、税务等有关职能部门,普遍对辖区内的旅店、出租房屋、边境生产作业点、宗教场所、公共娱乐场所等重点部位进行了统一清理清查。仅2003年9月至2004年1月,各地公安机关共清理遣返“三非”外国人16282名。此间,江苏省公安机关破获一起组织越南妇女非法入境,在我10余个省份实施婚姻诈骗的案件,抓获犯罪嫌疑人21名,查获非法入境的越南妇女100余人,缴获涉案金额60余万元人民币。^②据广东警方提供的数字显示,每年经广东省口岸出境的外国人近900万人次,2007年全省办理临时住宿登记外国人达182万人次,办理了居留许可的常住外国人57316人。来粤外国人大进大出、快进快出特点明显,据统计,日均从口岸进出全省的外国人达2.4万人次。广东省公安厅出入境管理局表示,对于这种非法入境的外国人,公安部门一直采取“发现一个,查处一个,遣送一个”的措施。2007年广东省省共查处“三非”外国人7940人。^③

三、国际对策——多方面多层次的合作

针对日益突出的全球性跨国贩卖人口问题,国际社会有必要建立共同打击跨国贩运人口的国际合作机制。中国政府和执法机关已充分认识到这一点,并开展了如下行动。

(一) 缔结国际合作协议

1. 加入专项国际公约。在2000年第55届联合国大会上,中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。

2. 缔结政府间合作协议和司法协助条约、协定。中国政府十分重视加强国际合作,打击跨国组织犯罪、偷渡和贩卖人口工作,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。中国领导人与美国、法国、澳大利亚、加拿大、西班牙、意大利等国家领导人会谈时,都种反复谈到这一问题,经过协商,相继同一些国家签署了国家间合作协议。1997年中法两国政府发表护法《联合声明》,表示双方将针对非法移民和偷渡网络等有组织跨国犯罪方面展开合作。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。2004年中国与荷兰签署了进一步深化合作以共同打击非法移民活动的会谈纪要,双方将形成情报信息交换机制,防止和打击非法移民活动。2000年中美双方在北京签署《中美刑事司法协助协定》。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。目前,中国已与近50多个国家签订了60个司法协助、引渡和移管被判刑人员条约,为共同打击包括偷渡和贩卖人口在内的跨国犯罪奠定了基础。

3. 签订部门间合作协议。打击跨国偷渡和贩卖人口,离不开各国警察机关的合作。为此,公安部先后与加拿大、西班牙、日本、韩国、泰国、澳大利亚、俄罗斯、德国等约60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。

(二) 积极、广泛地开展国际合作

1. 注重与国际组织的合作。对于已发生的跨国拐卖案件,我国公安部门通过外交途径或国际刑警组织渠道侦破了一批案件,解救了一批被拐卖的中外妇女儿童。1998年,公安部与联合国儿童基金会又开展了打击拐卖妇女儿童犯罪合作项目,通过双方两年来的共同努力和卓有成效的工

①庄会宁:《中国的魅力:外国人纷至沓来》,载《人民公安》2007年第5期。

②新华网:《公安部通报打击边境地区违法犯罪活动暨反偷渡专项行动情况》。

③2008年8月4日《广州日报》。

作,项目合作取得了良好的社会效益。为此,联合国儿童基金会执行主席贝拉米女士给予了高度评价:“在中国开展打拐合作项目,对联合国儿童基金会而言是项全新的工作,即便在全球范围内,儿童基金会与警察或司法部门的合作也不多见,中国公安部门在保护妇女儿童方面起了表率作用。”^①此外,中国有关部门还与欧盟、东盟、国际民航组织、国际移民组织、国际难民等国际组织就预防、控制、打击非法移民活动、偷渡、贩卖人口进行了广泛的交流与合作。

2. 互派警务联络官。1998年5月,公安部首次向我驻美国使馆派驻警务联络官(时称缉毒联络官)。截至目前,我国已向19个国家(地区)派驻了30名警务联络官。^②

3. 开展接收被遣返非法移民的双边合作。2008年,仅北京出入境边检总站接收的遣返人员(被外国遣返的偷渡人员)则达到了8000人左右,比上一年增加了12%。这固然是由于我国加强了打击非法出入境行为的力度,而更为重要的原因是,由于受到全球性金融危机的影响,自2008年下半年开始,世界各国纷纷严查和清理非法滞留在本国打工的外国人。^③因而,中国公安部门接收被遣返非法移民的数量也在增加。

4. 开展国际侦查合作。第一,交流情报信息。在国际侦查合作中,公安机关经常与外国警方交流情报信息,成功地破获了一批组织跨国偷渡案件。第二,协助跨国调查取证,引渡“蛇头”。近年来,中韩两国警察机关通过国际刑警组织,开展了多次成功的调查取证合作,中国警方先后向韩国警方移交了数名韩国“蛇头”。第三,实施“控制下通关”技术。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。^④

四、进一步的建议

(一) 应对长期性、艰巨性——实施综合治理具体化战略,加强长效工作机制建设

跨国非法移民、偷渡、贩运人口问题是由极其复杂的国内、国际因素综合作用形成的。治理跨国非法移民、偷渡、贩运人口也是一个复杂性、长期性、艰巨性的系统工程。在经济全球化背景下,这些复杂的国内、国际因素不会在短时期内消失,治理系统工程在短时期内也很难完全到位。跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动的总量、规模、方式只会随着治理力度的加强和减弱而上下浮动而不会绝迹。中国应牢固树立边发展边治理原则,实施综合治理具体化战略,细化各部门、各行业的职责和任务,全面落实综合治理的各项举措,建立长效工作机制,打一场治理跨国非法移民、偷渡、贩运人口的持久战。

(二) 应对法律障碍——修订、完善国内立法,使之与国际接轨

1. 基本原则。惩治跨国偷渡、贩运人口的法律障碍主要表现为两个方面,一是国内法与国际法存在的不协调问题,二是国内法自身的不协调问题。解决双重不协调之道是确立国内法的国际化与本土化互相兼容原则。

首先,对国际社会已经存在的与非法移民、偷渡、贩运人口有关的国际条约、协定,进行认真的具体分析。凡是对中国国家主权、安全、利益和社会秩序无破坏性的国际条约、协定,中国都应当加入;凡是严重有悖于中国国情,对中国国家主权、安全、利益和社会秩序有重大破坏性的,可拒绝加入。其次,对中国已经缔结的国际条约、协定,立法机关应在把握中国基本国情的前提下将其引入到新的国内立法中;中国原有的国内法与中国已加入的国际条约、协定的基本原则、规则有对冲突的则应通过立法程序予以修订,以保持国内法与国际法的统一与协调。再次,某些中国需要加入但暂时尚未加入的国际条约、协定,

①祝燕涛、孙劲峰:《国际拐卖犯罪新动向》,《人民公安》2000年第12期。

②www.mps.gov.cn:《中国外派警务联络官十年工作回顾》。

③space.tv.cctv.com:《海上偷渡调查》。

④向党:《国际黑社会组织对中国偷渡活动的渗透及控制对策》,公安大学学报,2001年第3期。

中国则可先借鉴其基本精神进行国内立法,此后后再选择机会加入。最后,中国加入的国际条约、协定没有规定的也没有限制的内容,中国则可应根据本国国情进行自主性的立法。

2. 修订拐卖妇女儿童罪及其相关罪名的立法。

中国 1979 刑法规定有拐卖人口罪。后来由于社会上拐卖人口的犯罪集中表现为是对妇女儿童的拐卖,根据司法实践的需要,为了加强对于拐卖妇女儿童犯罪活动的打击,1991 年 9 月 4 日第七届全国人民代表大会常务委员会第 21 次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于严惩拐卖、绑架妇女儿童的犯罪分子的决定》对《刑法》进行补充修订,增设了拐卖妇女儿童罪,同时还增设了收买被拐卖的妇女儿童罪,聚众阻碍解救被收买的妇女儿童罪,绑架妇女儿童罪和绑架勒索罪等罪名。1997 年修订《刑法》时将上述《决定》中所规定的几个罪名进行了调整,形成了绑架妇女儿童罪、拐卖妇女儿童罪、收买被拐卖的妇女儿童罪、聚众解救被收买的妇女儿童罪等罪名。妇女儿童作为社会的弱势群体,需要给予特殊的保护,新修订的《刑法》关于拐卖妇女儿童犯罪的规定,体现了对妇女儿童这一特殊群体的人文关怀,其出发点以及实际效果均是无可厚非的。问题是在 1997 年刑法修订过程中,立法者只看到司法实践中拐卖妇女儿童的情况较为严重,而忽视了社会上同样可能有拐卖除妇女儿童以外的其他“人口”情况存在。如果跨国拐卖的是妇女儿童以外的其他“人口”,根据 1997 刑法则无法认定为拐卖妇女儿童罪。因此,应根据国际化与本土化互相兼容的原则,对现有拐卖妇女儿童罪修改为拐卖人口罪或贩运人口罪,其他与拐卖妇女儿童罪相关的罪名也随之而修改。

3. 完善有关惩治偷越国(边)境(偷渡)等违法犯罪的立法。中国惩治偷越国(边)境等违法犯罪的法律条文,既存在与其他罪名交合、处罚偏轻、自相矛盾的问题,也存在着与行政处罚与刑事处罚不协调的问题。因此,建议进一步完善有关惩治偷越国(边)境的立法,严密偷渡者和组织偷渡者罪与非罪的认定、量刑和处罚等有关规定,通过强有力的法律武器,严惩偷渡和组织偷渡者。

如 1979 刑法对偷越国(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 8 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 刑法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。

又如基于拐卖目的而组织妇女、儿童偷越国(边)境的,应定一罪还是数罪?从 1997 刑法第三百一十八条第二款的规定来看,显然应以组织他人偷越国(边)境罪与拐卖妇女、儿童罪两罪,实行并罚。而 1997 刑法第二百四十条却又明确规定,对于将妇女、儿童卖往境外的,应按拐卖妇女、儿童罪的情节加重犯处罚。相同的行为,依照同一部刑法的不同法条文处罚,结论居然大相径庭。这不仅严重破坏了刑法内在的协调统一,而目在根本上背离了罪责刑相适应原则的精神实质。因而笔者建议,在将来修订刑法时,应将 1997 刑法第三百一十八条第二款中的“拐卖”予以删除。

(三) 应对国内执法不力——深化出入境管理体制 改革,提升案件侦办力度

出入境管理中的腐败行为给非法获取出入境证件和跨国非法移民、偷渡、贩运人口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、法规予不顾,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;个别领导干部被腐蚀后,利用职权,打招呼或暗示下级私放偷渡者,少数领导干部甚至亲自护送偷渡者出境。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,腐败一日不除,就一日难以制止跨国跨法区偷渡、贩运人

口活动的蔓延。

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;再加上一些妨害出入境管理犯罪的隐蔽性较强,尤其是骗取出入境证件罪、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。因此,经过处罚的偷渡人员甚至“蛇头”多有再犯,一些偷渡人员甚至被处罚后仍滞留在口岸周围,伺机再次偷渡。

执法不力和腐败行为产生的原因是多方面的,就出入境管理体制来说,中央出入境管理部门与其他具有出入境管理职责的部门横向并立,政出多门,职能、事务、权力关系复杂,协调难度大。地方出入境管理部门由上级出入境管理部门和地方公安机关双重领导,极易产生政令抵消,导致出入境管理政策、法律执行标准不统一。地方出入境管理部门的财政保障、人员配备由地方公安机关承担,导致一些地方出入境管理部门的财政保障不到位,人员素质不高,工作效率低下,腐败现象滋生,影响地方出入境管理部门的专业化水平和形象。因此,必须坚持功能统合、上下贯通、互相配合、循序渐进的原则,逐步建立全国统一、协调、高效的新型出入境管理体制。第一,尽快完成出入境边防检查站的全面改制工作。把尚未实行职业制的出入境边防检查站,由兵役制改为职业制,暂划归公安部出入境管理局直接领导。尽管此项工作难度较大,但应抓紧进行,尽早结束出入境边防检查双轨制的局面。第二,在口岸城市设立暂由公安机关领导的出入境管理局。边防检查站全面改制后,与口岸城市的出入境管理局合并,并扩大职能,加强管理队伍,形成出境审批、发证、签证、验证一条龙的出入境管理新体制。第三,实现出入境管理部门的独立化、系统化。建议全国人大通过立法设立独立的中华人民共和国出入境管理总局,直接由国务院领导。在省(自治区、直辖市)、地级市和县区三个层次上设立出入境管理局,并实行直线型的上下垂直

领导,使全国出入境主管部门成为一个独立的系统。第四,通过刚性制度、有效沟通、有效协调,建立起出入境警察部门与公安部门双方的合作机制。第五,加强反偷渡专业侦查队伍建设和基础工作,提高对跨国跨法区偷渡、贩运人口案件的侦办水平。要广开线索渠道,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,研究妨害出入边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,不断增强对跨国跨法区偷渡、贩运人口活动的打击力度,在战略上和战术上对跨国跨法区偷渡、贩运人口违法犯罪分子形成强大威慑。

(四) 应对国际执法合作障碍——积极推动国际执法合作向执法一体化发展

当今的跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动之所以会在世界各个角落发展蔓延,其原因之一是全球经济一体化和区域经济一体化为跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪分子提供了多条国际流动链。一是国际物流链。即跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪分子随着国际贸易路线而流动。二是国际金融链。即跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪分子随着国际金融体系的不断扩大和深化而流动。如为实施跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动或获取犯罪所得而进行的跨国洗钱犯罪,就是随着国际金融体系的不断扩大和深化而流动的。三是国际人流链。即跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪分子随着国际人口流动体系的广度、深度而流动。四是国际网络链。即跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪分子随着国际英特尔网络在全球的广泛应用而流动。当然,跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动的国际物流链、人流链都与日益发达的国际交通链有密切联系,国际物流链、人流链与国际交通链是相互交合的国际流动链。

上述跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪分子国际流动链的发现,揭示出这样一种认识:在国际社会预防与打击力度恒定不变的状态下,全球经济一体化、区域经济一体化的程度越高,跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪

分子跨国流动的机率就越高，跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动就越猖獗。同时，国际流动链的揭示也为治理方略提供了如下指引：阻击跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动和犯罪分子的国际流动链就可以有效治理跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动，提升惩治实施跨国非法移民、偷渡、贩运人口犯罪分子的力度。

全球经济一体化、区域经济一体化的并趋发展，要求现代国家不仅要有较高水平的经济实力和政治形式，同时还应具备应对国际事务及他国文明的国际理性。为共同有效打击跨国非法移民、偷渡、贩运人口活动，加强国际人权保护、建设和谐世界，也为维护现代国家的安全、稳定和发展，国际社会应扬弃现实的“契合”范式的国际执法合作，在全球和区域两个层面构建新型的“和合”范式的国际执法合作——国际执法一体化，以国际执法一体化阻击跨国非法移民、偷渡、

贩运人口活动和犯罪分子的国际流动链。因此，现代国家应具有立足于自身和全人类长远共同利益的责任感和建设性的国际敏感、国际态度、国际观念和 International 政策，在平等、规范、程序化的对话交往中，寻求共意，形成共识，不断推动国际执法一体化进程。中国大陆应为推动国际执法一体化的发展发挥积极作用。

参 考 文 献：

- [1] 安飞.偷渡令中国蒙羞 [J].中国船检,2005,(5).
- [2] 庄会宁.中国的魅力：外国人纷至沓来，人民公安,2007,(5).
- [3] 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].公安大学学报,2001,(3).

责任编辑：林 衍

The Status Quo of China's Administration on Transnational Human Trafficking and Its Development

Jing Chang - ling

(Dept. of Policing Tactics, Guangdong Police College, Guangzhou 510232, China)

Abstract: Since China's opening - up to the outside world and becoming integrated into globalization, the issue of transnational human trafficking mixed with transnational illegal immigrating and smuggling becomes rampant. After long - time constituent efforts, China has made great achievements in administering transnational illegal immigrants, smuggling and human trafficking and the cases involved tend to decrease. The present writer holds that China shall adopt a comprehensive administration strategy to reinforce the long - term working mechanism, modify and perfect legislation in line with international practice, deepen the reform of entry and exit administration mechanism to improve the efficiency of case solving and actively accelerate international cooperation.

Key words: transnational; human trafficking; administration