

# 广东地区打击外国人涉毒犯罪中的难点问题研究

祝卫莉

(广东警官学院 侦查系, 广东 广州 510440)

**摘要:** 当前, 国际上毒品供给能力持续增强, 国内毒品需求不断上升, 广东地区因其特殊的地理位置、国际化程度高、物流业发达等因素成为我国与国际贩毒集团斗争的桥头堡。影响广东地区外国人实施毒品犯罪的因素复杂, 既有国际因素也有地方因素, 既受我国外交政策影响也受外国人管理制度影响, 同时也受办案程序、办案队伍素质、经费保障等多项因素干扰。探讨在打击外国人涉毒犯罪中存在的问题有利于找准原因, 提出解决方法。

**关键词:** 广东地区; 外国人涉毒犯罪; 难点问题

中图分类号: DF793

文献标识码: A

文章编号: 1009-3745(2013)05-0065-06

当前, 全球毒品问题持续泛滥, 毒品产量居高不下, 毒品制造、走私、滥用依然活跃, 境外主要毒源地毒品持续向我国渗透, 或以我国为市场, 或以我国为通道; 国内滋生、诱发毒品问题的消极因素众多, 传统毒品问题和合成毒品问题相互交织, 禁毒形势依然严峻。毒品贩运是全球性的, 作为我国禁毒工作的桥头堡, 广东地区面临的毒情形势是我国最为严峻的。

## 一、影响广东地区外国人涉毒犯罪的毒情因素

近年来, 全球毒品问题没有得到有效缓解, 反而是毒品产地增多, 毒品产量大增。原有的主要毒品消费市场——欧美市场由于各种原因基本已经饱和, 而拥有庞大人口基数的中国, 经济持续稳定发展, 人民币不断升值, 对外贸易总量不断扩大, 国际化程度越来越高, 巨量的人流、物流、资金流为国际贩毒集团提供了良好的条件, 中国已日益成为国际贩毒集团新的市场和贩毒通道, 也面临世界最复杂的毒情形势。而作为中国南大门的广东地区毋庸置疑首当其冲, 只要世界

几大毒源地继续生产毒品, 国内毒品消费市场仍然存在, 外国人涉毒犯罪案件就会继续发展, 而且愈演愈烈。

### (一) “金三角”仍是对我危害最大的毒源地

历史上, “金三角”地区都是对我国危害最严重的毒源地, 虽然自上个世纪九十年代开始, 云南省就开始在缅甸、老挝推动替代种植工作, 国家禁毒委员会领导曾与老挝、缅甸国家禁毒委员会领导就包括罂粟替代种植等禁毒工作进行了深入交流, 中老、中缅双方也就进一步加强替代种植合作达成了共识, 取得了一定成绩。但据我国卫星遥感和地面踏查显示, 近年来缅北罂粟种植面积在2007年下降到27.9万亩后连续上升, 2009年, 缅甸北部地区罂粟种植小幅反弹到36.4万亩, 约产鸦片250吨。2010年增至42.9万亩, 2011年缅北罂粟种植面积达3.17万公顷(合47.6万亩), 2012年该地区罂粟种植约63.7万亩, 海洛因产量逐年回升, 其主要还是向我国走私; 更应引起注意的是, 该地区合成毒品产量也大幅上升, 冰毒向我国走私渗透也进一步加剧。受此影响, 2010年, 云南冰毒缴获量超过海洛因

收稿日期: 2013-09-05

作者简介: 祝卫莉(1972-), 女, 山东菏泽人, 广东警官学院侦查系副教授, 从事侦查学研究。

缴获量，是同期缴获冰毒最多的一年。自上个世纪八十年代起，广东地区就是“金三角”地区的毒品的贩运目的地或过境地，如今海洛因产量逐渐回升、合成毒品产量大幅上升，都将给广东地区带来巨大的缉毒压力。

## （二）“金新月”地区毒品危害加剧的形势发展迅猛

据联合国毒品和犯罪问题办公室通报，2009年，阿富汗的罂粟种植面积为12.3万公顷（184.5万亩），2010年罂粟种植面积为12.3万公顷（184.5万亩），与2009年基本持平，2011年阿富汗的罂粟种植面积达到13.1万公顷（196.5万亩），2012年阿富汗的罂粟种植面积达到15.4公顷（231万亩），鸦片产量不断攀升，居全球首位。“金新月”地区的海洛因传统上是供应欧洲市场，但欧洲的市场较为稳定，基本趋于饱和。毒品被生产出来，贩毒集团一定会开拓新的市场。国际贩毒团伙试图开辟“金新月”地区毒源地的中国通道，随着“金新月”地区生产毒品数量的不断加大，该地区已经由前些年的潜在威胁变成现实威胁。国际贩毒集团开辟的通道有的从境外经乌鲁木齐再向广州等内地贩运，有的通过香港、澳门迂回，将毒品销往上海、北京等地。近年来，该地区毒品向我国特别是广东地区渗透规模加剧、手段明显升级，毒品入境内流渠道多元化，在利用航空渠道、人体藏毒、小规模渗透不减的同时，利用集装箱藏运、开辟海上通道、大宗走私增多，对我国的危害明显加大。仅2009年，我国共缴获“金新月”毒品1.5吨，超过我国前4年缴获“金新月”海洛因总和的2倍；缴获“金新月”海洛因数量占全国缴获海洛因总量的比例由2008年的8.8%上升到2009年的30%。2011年新疆禁毒部门共破获10起“金新月”毒品案件，其中千克以上案件有4起，缴获海洛因610.9千克，比2010年增加了20倍。由此可见，“金新月”地区的海洛因对我国的危害急剧加大。加上联合国毒品和犯罪问题办公室还启动了一项新的东南欧区域方案，行动重点是在海洛因沿巴尔干路线流入欧洲的地区加强查缉，这样一来可以预测，“金新月”地区的海洛因将会更多的进入我国或过境。

## （三）“银三角”地区的毒品也对我国存在潜

在危害

虽然“银三角”地区的古柯的种植面积和可卡因的产量都有所减少，但全世界仍有1300万至1900万人在消费这种毒品。“银三角”地区毒品的传统运输路线在联合国禁毒署和美国的多年打击、围剿之下，损失惨重。近年来，我国查获来自南美洲“银三角”地区的可卡因案件也逐步增多，2009年至2012年，广东地区缴获的可卡因数量增速迅猛，“银三角”地区贩毒集团开拓中国市场或借道广东地区转运其他国家的形势越来越明显。随着广东省对外贸易的增多以及国内消费可卡因的人群的增多，“银三角”地区毒品对我国的威胁及危害都日益扩大。另外，近年来广东地区缴获的大麻数量也大幅上升，可见，影响广东地区的毒源地日渐增多，面临的毒情形势日益严峻。

## 二、影响广东地区外国人涉毒犯罪的地方因素

### （一）广东营商环境和包容文化对毒品犯罪的影响

广东是全国著名的华侨之乡，作为中国海上丝绸之路的起点，广州由秦汉起至明清2000多年间，一直是中国对外贸易的重要港口城市，也是全国华侨人数最多的大城市。清代“十三行”的设立更使得当时广州承载着全中国的出口贸易功能。新中国成立后，广州在对外开放和接受外来文化等方面都走在全国前列，即使是改革开放前的闭关锁国时期，每年在广州举办的“中国出口商品交易会”也是我国保持对外交往的窗口。改革开放后，由于毗邻香港、澳门、身处新“世界工厂”的珠江三角洲等众多因素，使得外资企业纷纷落户广州。2001年中国加入“WTO”，广东的外商规模急速增长，商品出口伴随的是大量外国商人与访客的涌入。广东悠久的营商文化使广东形成一种较为的开放、包容的氛围，加之地处热带、亚热带，阳光充沛，风土宜人，气候温和，社会文化包容，自然文化生活条件优越。无论是政府还是民间，都对外国人的到来抱持接纳、宽容的态度。广东的这种特殊的人文因素、自然因素既为合法来粤经商、旅游、求学的外国人提供了宽松的 living 环境，也为从事违法、犯罪活动的外国人提供了便利、宽松的条件。

## （二）广东特殊的区位和发达的市场经济因素对毒品犯罪的影响

广东濒临南海，毗邻港澳，面向东南亚，大陆海岸线长达 3368 公里，天然海湾和港口 130 多个，万吨级泊位有 70 个左右，拥有广州港、深圳港、中山港等国内大型海港，6 个民用机场和 28 条进出省道路，高速公路直通港澳，有 130 多个进出境口岸，既是古代海上“丝绸之路”的起点，也是当今我国对外贸易的枢纽，外贸量占全国的 1/3，境内的人流量和物流量在全国各省市首屈一指。广东省地处改革开放的前沿，毗邻港澳，入出境口岸有一类口岸 51 个，二类口岸 99 个，共 150 个之多。这种独特的地理位置和四通八达的交通运输网络体系使广东拥有国内最为发达的物流体系。发达的物流体系为经贸繁荣做出了巨大贡献，但如果缺乏长期、有效的监管，这些有利条件也非常有利于制毒原料和毒品跟随货物流转。广州白云机场开设的非洲的国际航班最多，广东发达的对外贸易与对外交往关系，也备受非洲籍的外国毒品犯罪分子青睐和觊觎，使有组织制贩毒品犯罪、跨国毒品犯罪的势力和辐射能力大为增强，反过来又刺激制贩毒品犯罪的发展。

## （三）广东流动人口、出租屋管理工作对外国人涉毒犯罪的影响

广东省流动人口从 1980 年的不到 50 万人，增至 2010 年的 3667 万人，约占全省实有人口的 1/3，约占中国流动人口的 1/7，是中国流动人口第一大省。但由于城市发展太快，大量城中村和农民房出租问题，以及城市民宅出租问题，管理上有不少缺失和漏洞，客观上为外国毒品违法犯罪分子提供了落脚点。中国当前是世界工厂，进口原料，出口产品，广东对外贸易量最大，商贸活动发达，吸引世界各地人士来此务工经商或者学习、观光旅行，广东外国人群体巨大，但底数不清。例如，2005 年以来，非洲籍、中东籍、东南亚籍在广东贩毒活动猖獗，其毒品来源于巴基斯坦、阿富汗和伊朗交界的金新月地区居多。

## （四）广东地区的毒情形势对外国人涉毒犯罪的影响

在国际毒情和广东地区特殊的地理、经济、人文、等综合因素的影响下，广东地区形成了特殊的毒情形势。公安部在 2007 年全国毒情动态中

指出广东毒情呈现“八宗最”：即广东是目前全国毒品形势最为复杂的省份，广东的跨国毒品犯罪活动所涉及国家和地区最为庞杂，已成为全国最主要的毒品集散地和跨国贩毒通道之一，珠三角地区及粤西地区毒品中转集散、走私过境活动猖獗；广东的新型毒品加工制造活动最为严重，是国内最主要的合成毒品制造地；广东所涉及的毒品种类最为“齐全”，云集广东的外省籍贩毒人员涉及省份最多，2009 年以来全国有 17 个省份共侦破 1000 多宗涉及广东陆丰地区的毒品案。庞大的毒品的消费市场和成熟的销售渠道也吸引了国际贩毒集团到广东开拓市场，转运毒品。

## （五）广东的毒品消费市场概况

截至 2009 年底，全国累计登记吸毒人员 133.5 万人，其中广东省 225572 人，约占 17%。2009 年全国新发现滥用海洛因人员 9.7 万名，其中广东省新发现 43463 人，约占 45%。截至 2010 年底，全国累计登记吸毒人员 154.5 万人，其中，广东省 261261 人，约占 15%。全国新发现登记吸毒人员 21.4 万余名，其中广东省 37334 人，约占 17%。截至 2011 年底，全国共发现登记吸毒人员 179.4 万人，其中广东 303328 人，约占 17%。全国新发现登记吸毒人员 21.4 万余名，其中广东省新发现 36331 人，约占 17%。截至 2012 年底，全国累计登记吸毒人员 209.8 万名，其中广东 344615 人，约占 16%；2012 年全国新发现登记吸毒人员 30.5 万余名，其中，广东省新发现 43994 人，约占 14%。广东吸毒人数居于全国各省区之首，其中的外籍吸毒人员数量也最多，庞大的毒品消费市场也吸引着各大毒源地的贩毒集团或团伙盘踞在广东地区，对广东地区的外国人毒品犯罪问题起到极大的刺激作用。

## 三、外国人管理工作对广东地区外国人涉毒犯罪的影响

外国人的出入境管理是一项重要的国家涉外行政管理工作。我国的外国人出入境管理工作随着我国政治、经济和国际关系发展的需要不断变化，是中国社会从闭关锁国走向改革开放的一个缩影。在长达六十年的历史进程中，公安机关外国人管理工作经历了从建国初到上个世纪五、六十年代闭关锁国时期、从改革开放后到加入世贸

组织前的不断开放时期和加入世贸组织后的全面改革开放时期三个时期。随着中国经济的发展,改革开放力度的进一步加大,来华从事投资、旅游、贸易、学习、就业等活动的外国人的数量大幅上升,身份越来越复杂,这一方面进一步促进中国与世界各国各地区的经贸联系,另一方面也给我国的外国人管理工作带来巨大挑战,如果管理模式和方法不能跟上经济、社会的发展,会出现越来越多的社会问题,当前广东地区外国人涉毒犯罪形势严峻就与我国的外国人管理工作薄弱有密切关系。在《中华人民共和国出境入境管理法》颁布施行前,我国对外国人的管理涉及驻外领事机构、口岸边检机关、边防管理部门、内地公安机关等,由于各部门之间缺乏高效的沟通、协调机制,以至于在外国人管理工作中出现了许多问题,给当前广东地区处置外国人涉毒犯罪问题留下诸多隐患和难题。

#### (一) 签证把关不严

签证(visa),是一个国家的主权机关在本国或外国公民所持的护照或其他旅行证件上的签注、盖印,以表示允许其出入本国国境或者经过国境的手续,也可以说是颁发给他们的一项签注式的证明。概括的说,签证是一个国家的出入境管理机构(例如移民局或其驻外使领馆),对外国公民表示批准入境所签发的一种文件。护照是持有者的国籍和身份证明,签证则是主权国家准许外国公民或者本国公民出入境或者经过国境的许可证明。签证一般都签注在护照上,也有的签注在代替护照的其他旅行证件上,有的还颁发另纸签证。

外国人签证本是中央事权,但由于历史原因,在《中华人民共和国出境入境管理法》2013年7月1日起施行前,我国的外国人签证工作由驻外领事机构和内地口岸公安机关负责。我国对外国人的管理流程上分为签证发放、边防口岸查验、入境管控三个环节,分属于外交部、公安部和地方公安机关;但目前外国人管理工作中涉及的部门、地方机构间缺乏沟通协调机制,掌握的信息不便共享,不仅难以形成工作支持,而且出现了三大管控“边界真空”的隐患。在广东地区的外国人涉毒犯罪中,签证工作存在以下几个问题:一方面我国驻外使领馆特别是非洲国家的使领馆签证政策极为宽松、审批不严。驻外使领馆在核

发签证时,只考虑到外交工作,以搞好对外关系为名签证政策极为宽松,缺乏具体可操作的规范和准入门槛。有的根据签证指标,只要有签证指标,就轻易批准。有些非洲人甚至在本国连基本的生活都难以维持,但筹措到一定的资金就能办到护照和来华签证;如果不把好签证这道关口,让“不受欢迎”的人混了进来,管理当然就难了。例如:2005年广州市公安局依法拘留审查的“三非”人员中,有85%是持有我驻外机构签发的签证入境的。有的审批不严,驻外使领馆只凭申请人所持的内地“邀请书”就审发签证,而国内的“商业代表处”、“群众团体”本来就不具备法人资格,其所发邀请书或聘用书,只是给申请人作为申请的理由,根本不是签证审批的依据,导致很多外国人入境后就消失,出现管控真空。很多从事盗窃、贩毒等违法犯罪活动的外国人都是持访问护照入境。国内对发邀请函的单位和中介的资格审查、管理不严格、不到位,有些单位或中介随意发邀请函,但外国人入境后不按我国法律规定登记,有的非法居留、非法就业,但很少追究提供虚假邀请函的单位的责任。另一方面内地公安机关办理签证延期不规范、不统一。在广东地区外国人涉毒犯罪案件侦查中还发现一个现象,随着广东地区对外国人的管理的逐步完善,犯罪嫌疑人直接从广东地区入境的难度加大,风险增加,于是很多犯罪嫌疑人就先在内地入境然后再到广东地区从事毒品犯罪。有些犯罪嫌疑人长期居留在广州,但通过中介只要花高价即可办到内地某些口岸公安机关签发的延期签证,延期时间比申请入境时间还长,甚至可多次延期。我国签证工作的不严格、不协调、不统一、不规范导致大量低素质外国人进入我国,当前广东地区现有大量“三非”非洲籍外国人滞留,清理的政策风险和难度不断加大,这些外国人非法居留并自由流动,为犯罪嫌疑人实施犯毒品犯罪提供了便利。

#### (二) 入境检查不细致

入境检查时外国人进入中国的关键环节。但在入境检查中,有以下问题:一是检查不细致。检查人员往往只简单查看证件本身是否合规,而缺乏细致的内涵检查。在广东地区的非洲人涉毒犯罪案件中,有被犯罪嫌疑人身上只携带少量现金,也没有信用卡,没有明确的访问对象或目的,

对中国无甚了解等非正常现象，但只要证件没问题就会被允许入境。二是检查人员难以判断或区分证件持有人与证件所有人是否同一。由于距离相隔遥远，中国人和非洲人接触交往不是很普遍，非洲籍黑人的皮肤、发型、身材、长相相似，所以中国人普遍无法辨认出非洲人的长相，以致非洲人利用借用护照、签证来对警方检查蒙混过关，在华非洲人之间相互借用护照蒙混警方检查的现象也非常普遍。三是检查人员无法辨别合法的假护照。因为非洲有些国家对护照、签证工作管理不规范、不严格，犯罪嫌疑人办理甚至购买别国的护照、签证的现象也多见，他们用本人照片到别国办理护照，申请签证，入境时很难检查出问题，但是一旦犯罪被抓获，很难核实身份。在侦查实践中，有侦查人员发现自己办理的案件的犯罪嫌疑人被遣送出境后又持他人护照入境中国，并继续实施毒品犯罪；广州市公安局禁毒支队破获的案件中，有尼日利亚籍犯罪嫌疑人因拿不到本国签证，就购买加纳签证入境的情况。

### （三）外国人的居留管理难度大

#### 1. 不按规定登记。

由于广东地区经济发达，很多非洲籍的人到中国“淘金”，因为不了解我国法律，或者不具备在我国合法就业、居留的条件，很多非洲籍外国人不按照我国法律规定向居住地的公安机关办理登记，而是租住在私人出租屋内，租赁私房的外国人常常不办理留宿登记、住宿登记、户口申报等手续，或在变更居住地后不及时到公安机关备案，甚至出现容留非法入境人员的情况。随着外国人的增多，广东地区出现非法入境、非法居留、非法就业的“三非”外国人也越来越多，涉毒犯罪嫌疑人就隐藏在大量的“三非”人员中，甚至有些犯罪嫌疑人一入境就撕毁护照，一旦犯罪被抓获，身份难以核实。因此，在广东地区的外国人涉毒犯罪案件中无国籍人现象普遍。

2. 居留管理不全面。负责签证的是驻外使领馆，而负责外国人具体工作的是地方基层公安机关，由于治安部门、派出所缺乏入出境的源头信息和有效的管理手段，对入境后的外国人的去向掌握不准，无法及时有效掌握外国人的动态，管理缺乏导向。特别是“城中村”的私人业主出租屋，数量庞大、比较分散、依赖出租屋为生的人

比较多，管理成本相对较高。大量的外国人聚居或散居在我们难以控制的出租屋里，没有固定的职业，去向不明，而且又喜欢聚居和过集体宗教生活，管理难度较大。这就容易造成外管部门对租住私房外国人的实际情况难以充分掌握，底数不清，情况不明。近几年来许多来自非洲、印巴、中东、南美等地区的涉毒犯罪嫌疑人以此类城乡结合部出租屋为居留点，如果管理不善，出租屋就可能沦为犯罪分子的“避风港”。

#### （四）外管专业人员缺乏，管理能力有限

外国人急剧增多，但“外管”专职人员相对缺乏，对各相关职能部门涉外管理人员的“外管”技能培训相对不足。一般来说，各市“外管”部门主要是市公安局出入境管理处和市外事主管部门，这两个部门不仅承担着外管重任，而且还承担着所在市居民、政府部门出入境管理的任务。随着广东地区国际化程度的不断提高，现有编制将难以承担。在实践中，非洲人群体有固定的生活圈子，特定的生活习惯，排外心理强，且由于其语言非纯正的英语，相互沟通又多用当地土语，开展工作较难。《外国人入境出境管理法》规定由“外事民警”执行审查外国人护照及其他证件的任务，但目前广东省外事民警人数严重不足，外语（特别是少数语种）又有困难，缺乏翻译力量，已经影响到外管工作的正常开展。外管人员对现有涉外法律法规理解不足，执法中存在畏难情绪，对于外国人犯罪，由于我国政府多年来“外事无小事”的宣传，加上涉外案件要求高、程序复杂、责任重，处理不好易造成不良影响，导致基层民警常常“不愿管，不会管，不敢管”。另外，虽然基层街道、社区、派出所虽然明确了对于外国人的管理责任，把辖区内外国人管理列入日常人口管理中，但是大部分街道、社区、派出所社区日常工作网络还没有覆盖外国人信息管理，管理手段跟不上，效果有限。

#### （五）外国人遣返制度、机构不健全

广东地区的外国人涉毒犯罪案件中有个突出现象是犯罪嫌疑人的身份查证核实难，在案件侦查中很多案件的嫌疑人按照《外国人入境出境管理法》规定可对嫌疑人处以罚款，并处以限期出境或驱逐出境。但遣送外国人出境的费用很大，平均每人要2-3万元，如果完全按照法律规定，

可能一个地级市就要为遣送事务付出数百万元的开支，但是财政并没有专项遣送经费。这些经费只能在办案单位的财政预算经费中开支，这会影响到很多正常工作的开展，导致很多该遣送或驱逐出境的违法犯罪人员只能处以罚款了事。而这些人没有稳定工作及收入，为社会治安留下隐患。目前我国尚未出台针对外国人的救助政策，民政部门也不便介入。

当前，国际上毒品供给能力持续增强，国内毒品需求不断上升，加之毒品犯罪的收益与预期刑罚成本之间的巨大反差促使我国毒品犯罪的形势进一步恶化。广东地区因其特殊的地理位置、国际化程度的不断加深、开放、包容的城市文化、发达的外向型经济带来的巨量的人流、物流、资

金流以及在国内特殊的毒情地位等因素，导致广东地区成为我国与国际贩毒集团斗争的桥头堡、外国人入境中国从事毒品犯罪的第一站。广东地区的毒情对我国的毒情影响甚大，广东地区的毒品犯罪模式对内地有很强的示范效应，如果当前不能遏制广东地区的外国人涉毒犯罪的严峻态势，等到内地毒品犯罪分子与国际贩毒集团联系上、勾结在一起的话，那将对我国的禁毒工作造成什么样的影响和危害无法估量。因此，针对外国人涉毒犯罪问题完善相关立法、建立相关制度、修改有关外交政策、采取有针对性的措施等等迫不及待。

责任编辑：林 行

## **On the Tough Issues of Combating Foreigner – involved Drug Crimes in Guangdong Region**

**Zhu Wei – li**

( Dept. of Investigation , Guangdong Police College , Guangzhou 510440 , China)

**Abstract:** At present as international drug supply tends to increase dramatically , domestic demand for drugs also increases. Guangdong region has become the bridgehead of domestic and international drug – trafficking organizations due to its special geography , high internationalization and advanced logistics industries. Many factors lead foreigners to commit drug – related crimes. There are both international and domestic factors with influence coming from China’s foreign policy , foreigner administration policy , case – handling procedures , quality of case – handling personnel and funds support , etc. This paper discusses the tough issues of combating foreigner – involved drug crimes in order to find the exact causes and then come up with solutions.

**Key words:** Guangdong region; foreigner – involved drug crimes; tough issues