



杨春艳：海峡两岸警方合作打击犯罪之实践与构想

发布时间：2014-04-01 浏览次数：

海峡两岸警方合作打击犯罪之实践与构想

杨春艳^[1]

随着海峡两岸经贸关系和人员往来的日益密切，涉及两岸的各类犯罪不断增多，重大恶性案件时有发生。公安机关对打击涉两岸犯罪高度重视，积极推动两岸共同打击犯罪，依法维护海峡两岸同胞的生命财产安全。但由于历史和现实的原因，海峡两岸在共同打击犯罪方面还存在一些障碍，影响了打击成效。同时，近年来，涉海峡两岸犯罪出现了组织化、集团化、智能化的特点，增大了打击难度。2009年4月，海峡两岸签署的《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》，扩大了海峡两岸共同打击犯罪的领域，建立了两岸合作的新渠道，为海峡两岸合作打击犯罪掀开了新的历史篇章。三年多来，海峡两岸警方按照《互助协议》，密切配合，破获了一大批跨境刑事犯罪案件，遣返了一大批重大通缉要犯，有力维护了海峡两岸社会治安稳定。今年12月11日，大陆公安机关将“4·26”电信诈骗案26名台湾犯罪嫌疑人及相关证据材料在厦门移交台湾警方。这是海峡两岸警方联手经营、深度合作打击犯罪的又一成功范例，凸显了海峡两岸执法合作新成效。

一、海峡两岸警方合作打击犯罪的必要性

(一) 海峡两岸警方合作打击犯罪是保障两岸正常交往的需要。近年来，海峡两岸在政治、经济、文化等方面的交流迅速发展，交流的领域和范围都逐步扩大。据统计，1990年台胞来大陆只有89万多人次，大陆居民赴台有8500多人次，赴台交流项目13个，赴台交流27人次。随着海峡两岸关系逐渐步入和平发展轨道，两岸人员交流逐渐增多，2011年，台湾居民来大陆达526万人次，大陆居民赴台达184万人次，赴台交流项目近2.2万项，赴台交流14.4万人次，两岸交流持续升温。

但是，随着海峡两岸经贸关系和人员往来的日益密切，涉及两岸的各类犯罪也呈上升趋势。一些犯罪分子开设地下钱庄、制售假币，通过电信诈骗以及从事绑架、勒索、组织偷渡、贩毒等犯罪活动。这些犯罪活动严重危害了两岸同胞的合法权益，破坏了海峡两岸正常的经济秩序，影响了海峡两岸的社会治安。因此，海峡两岸警方有必要加强合作，共同打击犯罪，保障两岸经贸交流与人员往来的正常秩序，保护海峡两岸人民的生命财产安全。

(二) 海峡两岸警方合作打击犯罪是适应新的治安形势的需要。近年来，涉海峡两岸犯罪不断增多，其中杀人、抢劫、盗窃、绑架、贩毒、诈骗、组织偷渡等犯罪较为突出；犯罪手段不断翻新且日趋高科技化；犯罪成员越来越“两岸化”，两地纠合、两地作案、两地销赃、两地逃匿现象突出。

1. 重大恶性案件时有发生，情节恶劣，危害严重。近年来，涉海峡两岸犯罪中，重大、特大案件所占比重日益增大，犯罪所造成的实际损害和不良社会影响呈扩大趋势，一些案件甚至给海峡两岸关系正常发展造成恶劣影响。例如，2011年7月，在公安部统一指挥及台湾警方大力支持下，海南、广东、四川、湖南四省公安机关联手出击，摧毁了一个两岸不法分子相互勾结、通过海运方式向台湾贩运毒品的特大犯罪团伙，共抓获犯罪嫌疑人34名，缴获氯胺酮353千克，查获枪支3支、子弹25发，冻结和查扣涉案资金900余万元。

2. 海峡两岸不法分子相互勾结从事犯罪活动。随着海峡两岸人员来往不断密切，两岸的不法分子逐渐相互勾结、共同从事犯罪活动，这一趋势在电信诈骗、毒品犯罪、绑架、抢劫、赌博、组织卖淫、偷渡等犯罪中已有所体现。例如，一些大陆的犯罪分子利用欺骗手段网罗年轻妇女，然后将其贩运给台湾的犯罪集团，台湾的犯罪集团为这些妇女安排假婚姻以使其获得进入台湾所需的签证，并强迫她



们卖淫。今年10月，海峡两岸执法部门同步开展集中抓捕、解救行动，一举摧毁强迫卖淫窝点和秘密据点5个，抓获33名犯罪嫌疑人，解救大陆被拐妇女9名。

3. 犯罪手段智能化更高、隐蔽性更强。在跨海峡两岸的犯罪案件中，不少不法分子利用先进的技术手段进行犯罪活动。一些有组织犯罪集团以其拥有的经济实力，雇用高科技人员，利用信息网络、现代仿真技术和先进印刷技术等高科技手段实施犯罪活动，犯罪的隐蔽性和危害性日益增大，如电信诈骗、制售假币、计算机犯罪等。走私、组织偷渡以及贩毒等犯罪组织为获取高额收益，配备了先进的通讯设备、快捷的交通工具和精良的武器，仅靠一地执法力量难以对其有效打击。

4. 犯罪活动更有组织性。近年来，涉及海峡两岸的犯罪组织更加严密、复杂，其危害性也更大，打击难度加大。例如，近年来频发的台湾电信诈骗犯罪案件呈集团化、公司化运作特点，不法分子在大陆设立公司，披着合法外衣，内部管理严格、分工明确：专人搜集他人身份资料；专人负责在大陆地区招聘下线，并与下线保持单线联系；专人负责账户管理，诈骗得手后迅速取款、转帐等。一些犯罪组织通常使用网络通信技术跨区、跨境分散作案，由于作案人和被害人分布在不同地域，警方调查取证和缉捕犯罪嫌疑人的难度大。被抓捕的很多都是“马仔”，犯罪集团的幕后组织策划者及其骨干成员常常难以抓获。要彻底有效地打击这类有组织犯罪，海峡两岸警方必须密切合作，务求早日堵截、直捣源头，将犯罪集团的首要分子和其他不法分子一网打尽。

此外，还有黑社会组织的渗透和黑社会成员的跨境犯罪问题，对海峡两岸的社会治安均造成一定影响。

日趋严重的涉及海峡两岸的犯罪问题，严重危害了海峡两岸社会治安稳定。面对日趋复杂多变的涉两岸犯罪形势，海峡两岸警方只有携手采取有力措施，密切合作，加大共同打击犯罪活动的力度，积极开展缉捕、遣返工作，才能更好地维护两岸的正常经济社会秩序，保障两岸同胞的合法权益。

二、海峡两岸警方合作打击犯罪的实践

长期以来，由于海峡两岸互不承认对方的刑事司法管辖权，又缺少对话与沟通渠道，因而在遣返、处罚犯罪分子等方面存在很大障碍。例如，大陆公安机关在抓获被台湾警方通缉的杀人嫌疑犯杨明宗后，曾多次与台湾警方联系遣返该犯未能成功，后根据杨明宗还犯有伪造新加坡护照的罪行，通过新加坡警方的从中联系，大陆公安机关于1989年4月将杨明宗押送到新加坡，再由台湾警方到新加坡将其押回台湾接受审判。随着两岸交往的进一步发展，面对纷繁复杂的海峡两岸互涉刑事案件，两岸警方以及有关部门日益感到双方进行合作的迫切需要，开始寻找可能的途径和必要的形式建立与发展协作互助关系。1990年至今，海峡两岸通过不同渠道先后签署了《金门协议》和《互助协议》，为海峡两岸警方合作打击犯罪创造了有利条件。今年8月，签署了《海峡两岸投资保护和促进协议》进一步加强对两岸投资者及相关人员的人身自由与安全保护。

（一）《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》

1990年，海峡两岸以民间组织红十字会的名义就双方人员遣返问题进行了工作商谈，签订了《金门协议》，在司法程序之外为两岸有关偷渡和刑事犯罪的处理建立了一条沟通渠道。《金门协议》签订后，海峡两岸就合作打击走私、抢劫等犯罪活动交换了意见，并在共同打击走私、组织偷渡等领域进行了成功的合作。《金门协议》虽然已适用多年，但其仅限于人员的遣返，所发挥的作用是有限的。2009年4月，海协会会长陈云林与海基会董事长江丙坤在南京签署了海峡两岸之间第一份规范司法机关共同打击犯罪及司法互助的综合性合作协议——《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》。《互助协议》的签署，使两岸司法机关建立了直接、全面、深度的合作关系，标志着两岸警方合作打击犯罪进入一个新的阶段。

《互助协议》生效以来，海峡两岸警务合作领域大大拓展，内涵不断丰富。高层工作会晤机制逐渐实现制度化，建立了多层次联系机制。除了台湾警政部门，大陆公安机关还建立了与台湾法务、海巡、移民、关税等多个执法部门的联系。在公安部港澳台办总窗口下，上海、江苏、浙江、福建、广东等5个沿海省市公安机关都建立了与台湾方面的联系渠道以及个案联系人制度，直接处理与台方合作打击犯罪事务。同时，逐步建立了侦办重特大案件的合作机制，形成了缉捕遣返台湾通缉犯工作机制。几年来，海峡两岸共同打击犯罪成效显著：一是在共同打击犯罪方面，海峡两岸警方联合侦破数百个电信诈骗犯罪集团，抓获犯罪嫌疑人3000多名。尤其是2011年以来，海峡两岸警方合作打击跨第三地电信诈骗犯罪，连续摧毁一系列特大跨境电信诈骗犯罪集团，共抓获犯罪嫌疑人2000余人，遏制了跨境电信诈骗犯罪的高发势头。同时，两岸警方还在打击贩卖毒品、绑架、走私、偷渡等案件中相互配合，有力打击了跨境犯罪活动。二是在罪犯遣返方面，大陆公安机关以高度负责的态度密切配合，推动缉捕遣返台湾通缉犯工作，目前已缉捕遣返台湾通缉犯200余人。其中包括被列为台湾重大通缉犯的陈勇志、许武祥、白鸿森、郭廷才、王志雄等人。台湾警方也向大陆遣返2名逃犯。三是在羁押通报方面，大陆公安机关向台湾警方通报被采取刑事强制措施台湾居民1670人次，台方向大陆方面通报437人次。四

是在司法协助方面，海峡两岸审判、检察机关相互委托送达文书、调查取证已逾2万件。

（二）《海峡两岸投资保护和促进协议》

今年8月，海协会会长陈云林与台湾海基会董事长江丙坤签署了《海峡两岸投资保护和促进协议》。协议规定了双方应加强投资者及相关人员在投资中的人身自由与安全保障，依各自规定的时限履行与人身自由相关的通知义务，完善既有通报机制。在双方达成的共识中，进一步明确大陆公安机关对台湾投资者个人及其随行家属，和台湾投资企业中的台方员工及其随行家属，台湾法务及司法警察机关对大陆投资者及其随行家属，和大陆投资企业中的陆方员工及其随行家属，在依法采取强制措施限制其人身自由时，应当在24小时内予以通知。这一安排超出一般投保协议范畴，从司法的层面上为双方投资者创造了公平公正的法制环境，同时表明海峡两岸在合作打击犯罪的同时，向进一步相互保障有关犯罪嫌疑人合法权益迈进。

尽管海峡两岸警方在合作打击犯罪方面发展很顺利，但目前也存在一些障碍，如犯罪资产的追缴和返还问题。建立和加强海峡两岸对犯罪资产的追缴与返还合作机制，是预防和惩治跨境犯罪的有效措施，但从以往的海峡两岸共同打击跨境犯罪的实践看，两岸司法机关对犯罪资产的追缴和返还合作远远不够。很多电信诈骗案件虽然得以侦破，但受害人被骗财物却不能得以返还。

三、海峡两岸警方合作打击犯罪之展望

预防和侦查犯罪工作主要由警方负责，跨境调查取证特别是缉捕外逃犯罪分子、追缴转移至境外的赃款赃物等重要任务也主要由警方承担。因此，海峡两岸警方切实加强合作，对于充分利用海峡两岸执法资源，保障《互助协议》全面、高效实施，有效打击跨境犯罪，都将会起到非常积极而重大的作用。

《互助协议》在内容和形式上都有所创新，但对一些问题只作了原则性规定，不可能具体到个案的解决，因此未来海峡两岸在共同打击犯罪及司法互助方面，还有很多后续工作要做。在海峡两岸对《互助协议》进一步协商细化前，两岸警方有必要就一些合作的基本原则达成共识，以指导具体实务合作，解决相互协助中出现的问题。从海峡两岸关系和具体实际出发，我们认为，两岸警方相互协助，共同打击犯罪应当遵循以下原则：

1.相互尊重原则。海峡两岸长期“隔绝”，生活在不同社会环境下的大陆与台湾居民，在不同价值观的影响下，对在司法互助中出现的有关问题可能会产生不同理解，发生争议在所难免。要彻底消除这种认知上的差异，除了解除禁忌，增加往来和相互了解，激发同是炎黄子孙的情感外，还要尽量地避免出现刺激感情的言行。因此，海峡两岸警方需要建立一种相互尊重的准则，用尊重对方的诚意来换取对方的理解和尊重。

在海峡两岸警方合作打击犯罪中坚持相互尊重的原则，首先要把价值观上的分歧暂时搁置起来，在不损害本方公共秩序的情形下，对对方的协助请求积极予以回应。其次，在个案的具体协助中，要尊重对方的合理要求和意见，只要协助请求符合刑事司法协助的形式要件，客观上具有合作的条件，就应当尽可能地接受请求并尽快执行请求。再次，本着互利互惠的原则，把跨境犯罪或者在对方管辖范围内发生的犯罪与在本区域发生的犯罪一视同仁，把共同打击这类犯罪作为维护本区域社会治安的重要手段。最后，坚持平等协商。在互助过程中，双方如产生争议，无论是实体方面的还是程序方面的问题，都应当本着积极合作的态度，予以协商解决。

2.主动协助原则。随着海峡两岸交往不断密切，人员、货物、资金等相互流动迅速，情况瞬息万变，打击犯罪的时机稍纵即逝，因此，主动提供协助有利于及时、有效地打击犯罪，维护两岸关系和平发展，维护人民利益。主动协助主要表现在：一是被请求方在接受互助请求后，立即组织采取有效措施，并尽可能按照请求方要求的形式提供协助。二是海峡两岸警方在本区域发现对方人员形迹可疑或者其财产来历不明，或者怀疑其是逃犯时，应当先依法采取必要措施，对有关人员或者财物予以控制和扣押，并将有关情况及时通报对方，以开展进一步协查、追缴、追捕等活动。

3.以程序为主原则。从法理和司法实践看，刑事司法互助中的请求方和被请求方需要综合运用实体法和程序法规范，共同处理刑事司法互助的有关事宜。就两岸之间的刑事司法协助而言，虽然海峡两岸的刑事原则没有太大差别，但是尚存在认识上和实践上的差异，同时，海峡两岸司法机构的设置也有很大不同。因此，两岸开展刑事司法协助很有可能遇到实体法上的冲突，如果双方各持己见就难以有效实施互助。解决这一问题的有效办法是尽量避开实体上的争议，注重程序合作。具体做法是：被请求方收到请求方的协助请求后，只做程序审查，只要请求符合《互助协议》规定的形式要件，在不违反《互助协议》第15条的情况下，就应当提供协助。例如，请求方请求的事项是逮捕犯罪嫌疑人或者扣押财物，被请求方可按照请求的要求协助，无需审查案件在定性和处理上是否符合本方的实体规范。当然，注重程序并不是一概不管实体问题，哪怕被请求逮捕的对象错误，也要提供协助。对于特殊情况下的实体问题，被请求方可以在核实后，向请求方提出纠正建议或者退回请求方，并说明理由。

打击犯罪、保护人民是海峡两岸警方的共同职责。我们相信，只要海峡两岸警方怀着合作的诚意，

按照《互助协议》办事，合作打击犯罪就会越来越有成效，两岸的经贸往来就会越来越安全，两岸人民的生民财产安全就越来越有保障，两岸关系的和平发展就会越来越稳定。

[1] 作者系公安部法制局局长。

[海研会简介](#) | [联系我们](#) | [版权声明](#) | [设为首页](#) | [加入收藏](#)

Copyright © 海峡两岸关系法学研究会 京i cp备09082070号