

关于两岸合作惩治海上犯罪的初步研讨

赵秉志

随着海峡两岸交往的不断发展,两岸合作惩治与防范台湾海峡海上犯罪的问题,正日益得到两岸当局、司法机构以及法学界的关注。本文拟对此问题作一初步探讨。

一、两岸合作惩治海上犯罪的意义

(一) 两岸合作惩治海上犯罪的必要性

随着近年来海峡两岸关系的缓和与两岸交往的逐步发展,两岸渔民在台湾海峡的海上并肩作业,时常以同胞同行之情谊相互帮助救助,使连结台湾与大陆东南沿海地区的台湾海峡的气氛日趋祥和,成为两岸交往良性发展的一个组成部分。但是,一个时期以来,海峡两岸以及其他一些国家和地区的不法之徒,在台湾海峡猖狂地进行走私和抢劫渔民等犯罪活动,威胁台湾海峡的祥和气氛,侵犯两岸的人民利益与社会秩序,危害两岸交往关系的良性发展。台湾海峡走私、抢劫等海上犯罪活动的特点及其危害,给海峡两岸的有关方面提出了合作惩治海上犯罪的要求。

其一,这是有效惩治和防范海上犯罪的需要。近年来台湾海峡的海上犯罪活动,从犯罪分子看既有两岸的,又有其他国家和地区的;从犯罪实施地看既有两岸分别所辖的海域,又有两岸海域间的公海。加上两岸当局目前隔离的现状以及两岸有关方面查处海上犯罪的工作缺乏沟通和互助这些复杂的情况和原因,给海峡两岸各自单方面地查处海上犯罪活动带来很大的困难,从而影响了对于海上犯罪有效的惩处与遏制。面对台湾海峡海上犯罪的复杂情况,惟有海峡两岸有关方面在达成共识的基础上,对海上犯罪共同采取查处行动,相互配合与密切合作,才能真正实现对海上犯罪有效的打击和防范。

其二,这是两岸当局切实保护两岸人民利益和两岸各自社会秩序的需要。目前台湾海峡的海上犯罪,主要为走私罪和抢劫罪。就海上走私犯罪的情况来看,向两岸走私的案件均有,但主要表现为台湾船只向大陆走私的案件;就海上抢劫犯罪的情况来看,两岸的渔船渔民均有被抢劫的,其中台湾渔船渔民被抢劫的案件似更突出一些。但是,在台湾海峡所发生的走私、抢劫等海上犯罪,不管犯罪实施者是此岸的、彼岸的还是其他国家和地区的,不管犯罪直接侵犯的是此岸人民、社会还是彼岸人民、社会,都应当是两岸人民和当局所共同反对的^①;两岸有关方面合作惩治海上犯罪,实乃两岸人民和当局的共同利益之所在。

^① 大陆有关方面曾一再阐明反对任何海上犯罪行为和维护两岸人民利益的态度。参见:《人民日报》(海外版)1991年7月23日第5版;《法制日报》1991年9月28日第1版。

其三,这是维护和促进海峡两岸间交往关系良性发展的迫切要求。海峡两岸间由于历史的原因,彼此敌对、隔绝了近40年。两岸关系的这种不正常状况,给中华民族的繁荣昌盛和两岸人民的利益,带来了相当不利的影响。在两岸当局和民众的共同努力下,近年来两岸关系逐渐缓和,两岸人民交往逐步发展。两岸当局和各个方面没有任何理由来阻碍和损害两岸关系的良性发展。海上犯罪活动直接威胁台湾海峡的祥和气氛,损害两岸人民的交往情感;两岸有关方面对海上互涉犯罪活动若予以各行其是的处理,则更有可能酿成直接严重损害两岸良性交往的政治事件。对此种危险性两岸一些有识之士已有所认识和警告,再结合到近年来台湾有关方面对“鹰王号”事件、“七·二一闽狮渔”事件、“九·四闽平渔”事件和“十·四闽连渔”事件^①等的不当处理,应当说这种忧虑并非杞人忧天。鉴此,两岸有关方面也应当以两岸交往的大局为重,建立合作惩治海上犯罪的关系,将对海上突发性互涉犯罪事件的处理纳入司法运作渠道并予以彼此的沟通、配合与支持。

(二)两岸合作惩治海上犯罪的可行性

首先,两岸当局都坚持一个中国的政治立场,两岸当局与人民都赞同两岸已经开始并且正在逐步发展的交往关系。这种共同的政治立场和两岸交往的现状及其发展需要,为两岸合作惩治海上犯罪,提供了必要的基础条件。因为一国不同区域间发生的互涉犯罪问题,当然需要也可以通过双方有关方面的协商与合作解决。

其次,两岸合作惩治海上犯罪,符合两岸当局及有关方面已经表达的共同愿望。从大陆方面看,早在1990年9月,国务院台湾事务办公室发言人就在针对当时台湾海峡发生的台湾渔民被抢劫事件所发表的谈话中,申明大陆方面关怀台湾渔民的正当权益和反对任何海上犯罪行为的立场,并提出了“和台湾有关方面合作,共同维护台湾海峡海上治安和正常秩序”的建议;1991年5月,台湾“海峡交流基金会”秘书长陈长文率团到大陆访问时,大陆国务院台湾事务办公室又向台湾方面阐明,希望双方能建立共识,合作打击台湾海峡海上抢劫、走私等犯罪活动;1991年7月6日,大陆海关总署发言人就同年6月13日发生的厦门海关6位关员在查缉走私船时被台湾军舰拦截带往台湾一事发表谈话时,也呼吁两岸有关方面进行合作,共同打击台湾海峡的走私活动^②;1991年9月25日,中共中央台湾工作办公室副主任唐树备又致电台湾有关方面,建议两岸有关方面立即就合作打击台湾海峡海上走私、抢劫问题进行具体商谈^③。从台湾方面看,其“海基会”1991年4月25日接受“行政院大陆委员会”的委托,办理涉两岸的有关纠纷处理及犯罪防制等19项业务,犯罪防制方面即包括了走私和海盗之防制^④;1991年6月底,台湾“行政院大陆委员会”主任委员黄昆辉表示了两岸应合力打击台湾海峡海上犯罪的意见^⑤;台湾“海基会”在1991年5月和7月两次访问大陆时,也同大陆有关方面谈及了两岸合作打击海上犯罪的问题;针对1991年7月21日中共中央台湾工作办公室主任王兆国提出的两岸商谈合作打击海上犯罪的建议,台湾“行政院大陆委员会”主任委员黄昆辉、副主任委员马英九也认为是“良性回应”,表示“陆委会”应作进

① 参见《法制日报》1991年7月7日第1版、1991年9月1日第1版、1991年9月15日第1版、1991年10月9日第1版。

② 参见《人民日报》(海外版)1991年7月8日第4版。

③ 参见《法制日报》1991年9月28日第1版。

④ 参见台湾《中央日报》1991年4月26日。

⑤ 参见台湾《联合日报》1991年6月30日。

一步研究”^①，1991年9月25日，台湾“行政院大陆委员会”与有关部会开会研商，决定成立了“两岸共同防制犯罪专案小组”，并拟由该小组研拟出台方整体立场后，再授权“海基会”与大陆有关方面就两岸共同打击犯罪作初步接触^②。可见，两岸合作惩治海上犯罪，也是两岸当局及有关方面的共同要求。

再次，两岸合作惩治与防范海上犯罪，也符合两岸警方和司法机构协作互助关系发展的实际需要与趋势。在两岸已经开始交往的相当一个时期里，由于台湾官方坚持不与大陆官方接触的原则，以致两岸警方和司法机构本应进行的协作互助未能进行。例如，大陆警方在拘捕到被台湾警方通缉的杀人嫌疑犯杨明宗后，曾采取多种措施与台湾警方联系遣返该犯之事而未获成功，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，大陆警方于1989年4月21日将杨明宗押送到新加坡，再由台湾警方由新加坡将其押回台湾受审。后来随着两岸交往的进一步发展，面对纷繁复杂的两岸互涉刑事案件，两岸警方、司法机构以及有关方面均日益感到双方进行司法协作和互助的迫切需要，因而开始逐步致力于通过必要的途径和形式建立与发展协作互助关系。例如，1990年9月中旬，海峡两岸红十字会组织经过在金门商谈，就在海上互相遣返偷渡者、刑事嫌疑犯或刑事犯达成了协议。1990年10月8日，根据上述金门协议，两岸间实施了第一次海上遣返工作，55名私自渡海入台湾的大陆居民回到大陆^③。在北京盗窃334万美元汇票的吴大鵬作案后潜逃至台湾，根据上述金门协议，台湾警方于1990年10月9日将吴大鵬遣返大陆^④。两岸间直接遣返刑事案犯的实践，为两岸警方和司法机关合作打击刑事犯罪开辟了新的前景。

二、两岸合作惩治海上犯罪的原则

海峡两岸均为中国的组成部分，但目前海峡两岸又有着不同的政治社会制度和法律制度，因此，惩治台湾海峡的海上犯罪才需要两岸有关方面的合作，也正因为两岸的政治社会制度和法律制度不同，再考虑到两岸近40年实际隔离的状况及近年来两岸有关方面处理海上刑事案件的经验教训，为使两岸惩治海上犯罪的合作关系得以建立并正确实施，两岸有关方面须首先对此问题寻求一些基本共识，换言之，需要确立一些原则。

笔者初步考虑，以下各点可以作为两岸合作惩治海上犯罪时注意坚持的原则。

（一）一个中国的原则

在两岸合作惩治海上犯罪的过程中坚持一个中国的原则，首先要明确，台湾海峡涉两岸的犯罪案件，是一个国家内部两个不同法域的有关方面所面临和要解决的刑事问题，而不是不同国家之间的法律问题。在此基础上，当两岸需要互相遣送海上犯罪之罪犯、嫌疑犯时，就不能采取国家间引渡罪犯的形式和途径，而应用国家内部不同区域间遣送罪犯的形式和途径；在两岸有关警察、司法机构查处对岸之海上罪犯时，不能将案犯作为外国人而适用涉外刑事诉讼程序，而应将之作为本国人犯罪来适用法律程序。在一岸罪犯已受彼岸刑事制裁的情况下，此岸司法机构就应当适当地考虑给彼岸的司法适用以一定程度的承认，不宜因强调“司法主权”而不理会案犯已受彼岸刑事制裁的实际情况。

^① 参见台湾《联合报》1991年7月22日。

^② 参见台湾《联合报》1991年9月26日。

^③ 见《法制日报》1991年10月9日第1版。

^④ 见《法日报》1990年10月11日1版。

（二）公正合理的原则

海峡两岸双方在合作惩治海上犯罪时，应以维护公正合理为原则，否则就会失去两岸合作打击海上犯罪的意义。

所谓公正合理，就是在两岸有关机构惩治海上犯罪时，应当客观地、不带任何偏见地考虑海上犯罪行为对两岸人民与社会的危害及其惩治防范的实际需要；应当合理地划分两岸对海上犯罪管辖的范围和解决两岸间犯罪分子、犯罪嫌疑人的遣送；应当平等地维护两岸人民的正当权益；应当同样地惩处两岸的海上犯罪分子。

（三）互相协商的原则

海峡两岸的刑事司法制度和刑事法律的具体内容存有诸多的差异，两岸现阶段又各有其本身的司法管辖区域；在台湾海峡中，除两岸各自的领海区域外，又有着公海区域，而海上犯罪活动发生的海域多种多样，犯罪发生后犯罪分子又可以进入公海或者另一方的海域，这种种复杂的情况，就给两岸合作打击海上犯罪带来了一系列的难题。因而两岸合作惩治海上犯罪活动，必须特别注意互相协商。

（四）坚持司法运作、排斥军方介入

现代法治社会要求犯罪问题的司法运作，即对犯罪活动和犯罪分子的查处职能只能由警察、检察、审判等执法机构来承担，并根据刑法、依照刑事诉讼法的程序来进行。两岸合作惩治海上犯罪的任务，也只能由两岸的执法机构（包括海关、警方、检控机构和审判机关）来承担，并依照法定的程序予以司法运作，而不能允许其他部门和方面介入。这是两岸有效地合作和正确地惩治海上犯罪活动的一个重要的前提条件。

从已有的实际情况看，关于两岸合作惩治海上犯罪，应当特别注意禁止军方的介入。这不但是因为查处海上犯罪系司法运作、属于有关执法机构的职能活动，因而从部门性质上看军方不应介入司法运作，不应具有缉捕犯罪分子的职能与权限；而且更是因为一个时期以来台湾军方介入查处海上两岸互涉犯罪的事实已经充分证明，军方介入这种司法运作活动的效果是很不好的。例如，台湾军方为了对付所谓的海上“抢劫”，几年来，在日渐显示祥和气氛的台湾海峡常常不问是非、不分青红皂白地频繁劫持扣押大陆的渔船渔民，破坏大陆渔船设备，殴打大陆渔民。仅福建省石狮市祥芝乡祥渔村，从1989年3月到1991年7月的两年多时间里，渔船便14次遭受台湾军方袭扰，全村共有31艘渔船曾被台湾军方强行劫持至台湾，三百多名渔民曾遭扣押，造成的财产损失累计三百多万元^①。其中第14次即1991年7月21日发生的“闽狮渔”事件，尤其明显地暴露出台湾军方介入之弊端，终至酿成了一件违反事实和法律、有损两岸关系、引起两岸严重关注的冤案和事件。对此，台湾军方首先具有无可推卸之责^②。又如1991年6月13日，巴拿马籍“鹰王号”船因在台湾海峡向大陆渔船卸交走私香烟，被福建厦门海关缉私艇缉获。台湾军方在接到“鹰王号”谎报遭海盗抢劫后，出动舰艇赶到，但却不作调查，偏听偏信，将“鹰王号”船和已经登临该船执行缉私任务的厦门海关9名关员一起带至台湾^③。这样实际上非但不是打击反而是阻碍了打击海上犯罪。再如1991年9月4日发生的台湾军方在海上殴打、掠夺福建省平潭县“闽平渔”2004、2005号船渔民的暴行，更是

① 参见《人民日报》1991年8月18日第4版。

② 参见《法制日报》1991年9月1日第4版、9月4日第2版；《光明日报》1991年9月1日第1版，台湾《中央日报》1991年8月31日第6版。

③ 参见《人民日报》（海外版）1991年7月8日第4版。

一件赤裸裸的台湾军方人员涉嫌海上抢劫犯罪的事件^①。还有,1991年10月4日发生的“闽连渔”事件,与“七·二一闽狮渔”事件竟如出一辙。凡此种种,足以说明,最近一个时期以来,台湾军方一再介入台湾海峡的渔事纠纷,动辄出动军舰扣押大陆渔船渔民,殴打渔民,并进而导致了台湾有关方面将一般渔事纠纷作为刑事案件处理。可以说,台湾军方介入查处海上犯罪是弊多利少的,甚至可以说是有害无利的。

时常遭受台湾军方非法侵袭的大陆渔民,难免民心激愤,甚至希望能在海上得到大陆军方的保护,在遭受台湾军方侵袭时得到大陆军方的救助。这自然是一种可以理解的情感。但大陆当局坚持从两岸关系良性发展的大局出发,理智地处理两岸交往中的各种问题,在处理海上互涉犯罪问题时,根本没有让大陆军方介入;甚至在大陆渔船渔民乃至海关缉私人员遭受台湾军方侵袭时,也采取克制态度而不让大陆军方介入,从而有效地避免了两岸发生严重冲突。试想,如果大陆军方也如台湾军方一样介入海上互涉犯罪的查处,并且当大陆方面的海上渔船渔民遭受台湾军方侵袭时予以必要的救助,那么两岸的军方在海上难免会发生不少冲突。两岸军方一旦这样冲突起来,台湾海峡还有祥和气氛之存在吗?两岸还能有正常且不断发展的良性交往关系吗?如此审视并后顾前瞻,台湾当局是否也应约束台湾军方并禁止其介入海上互涉犯罪之查处呢?

因此,在合作查处海上犯罪问题上,两岸当局和有关方面应当建立司法运作与排斥军方介入的共识,并将此作为两岸均应坚持的一项原则来贯彻。

三、两岸合作惩治海上犯罪的协议内容

如前所述,为了有效地惩治海上犯罪,维护两岸人民的正当权益及两岸的社会秩序,促进两岸交往的良性发展,海峡两岸的有关方面需要建立合作关系,而要使两岸惩治海上犯罪的合作关系得以实际建立并良性发展,两岸有关方面或者经授权的团体、人士,就应当尽早就两岸合作惩治海上犯罪活动问题展开专门的商谈,并及时达成合作协议。

笔者初步考虑,海峡两岸惩治海上犯罪的合作协议,主要应当包含和明确以下内容:

其一,明确两岸合作惩治海上犯罪之范围。开始交往以来,两岸互涉的刑事案件既有发生在台湾海峡海上的,又有发生在两岸陆上的,案件种类更是形形色色,多种多样。随着两岸关系的日益改善,两岸合作惩治犯罪也必将有一个理想的广阔前景。但是在目前,两岸合作惩治犯罪范围的确定,应当首先集中于当前危害严重、突出影响两岸正常交往的海上犯罪,选择其中几种两岸具有惩治共识的犯罪进行合作惩治,以解决当前的突出矛盾和棘手问题,并且将之作为两岸合作惩治犯罪的试点,注意在此基础上总结经验教训和不断完善,为将来两岸惩治犯罪的全面合作奠定必要的基础。由此出发,统览分析近年来台湾海峡发生的互涉刑事案件,虽然种类多样,但走私和抢劫这两种犯罪活动最为猖獗且占很大的比重,而且这两种犯罪活动也正是两岸刑事法律均予以惩处且是作为重罪严惩的。因此,大陆有关方面多次主张两岸目前合作惩治的海上犯罪之范围应为走私罪和抢劫罪,^②可以说这是符合目前两岸合作惩治犯罪之迫切需要的,也具有实际的可行性。

其二,明确两岸合作惩治海上犯罪的主体即参加方面。根据两岸这种合作的特殊性质及其打击对象,此项活动的主体即两岸的参加方面,在海上的侦缉、拘捕活动应由两岸经特别

^① 参见,《法制日报》1991年9月15日第1版、9月28日第1版。

^② 参见,《法制日报》1991年7月22日第1版,1991年9月28日第1版。

授权的警方、海关机构承担,要坚决排斥军方的介入;此后的检控、审判活动,应由依法对案件有管辖权的两岸有关检察、审判机构承担。

其三,应明确协调机构与管道。两岸合作惩治海上犯罪,需要有双方在协商基础上建立起来的协调机构与管道,这样才能将两岸的合作活动纳入正常的轨道,并保证及时以妥当的方式处理突发事件,避免和消除歧见与误会,协调双方的认识、政策与措施。

其四,应适当区分两岸惩治海上犯罪的分工范围。两岸合作惩治海上犯罪是以分工为基础的,因而分工明确和适当是必要的前提。鉴此,合作协议中应当本着一个中国和有效地惩治与防范海上犯罪的原则,考虑到两岸目前实际上属于两个法域的现状以及台湾海峡的地理特点和海上犯罪的实际状况,合情合理、合乎实际需要与可能地划分两岸有关方面惩治海上犯罪的分工范围,争取减少发生矛盾和冲突的可能性,为两岸惩治海上犯罪的良好合作创造必要的基础和条件。

其五,应明确合作的范围、方式与程序诸问题。关于目前两岸合作的范围,除前述的罪种以外,还应当包括海上犯罪情报与犯罪分子资料的交换、对海上犯罪的共同制止、对海上犯罪分子侦缉拘捕中的配合、对海上犯罪分子的相互遣送、查处海上犯罪分子的司法运作中证据材料的相互提供以及对犯罪分子判处和执行刑罚方面的相互配合等。关于两岸惩治海上犯罪的合作方式与程序方面,也有一系列专门而具体的问题需要在协议中加以明确。譬如,两岸有关方面在查处海上的事件和纠纷时,首先应当有一个调查了解情况和甄别事件性质的步骤,切忌将一切事件均作为海上犯罪查处的错误做法。当然,这就需要两岸进一步建立起合作处理与仲裁海上互涉渔事纠纷的关系来加以配合。

(作者单位:中国人民大学法律系)

责任编辑:王敏远

书 讯

《中华人民共和国法律通解》即将出版

由我国著名法学家张友渔和王叔文主编的《中华人民共和国法律通解》,是建国以来第一部解释我国法律的大型著作。参加该书撰录的为中国社会科学院法学研究所和全国人大常委会法制工作委员会的有关学者和专家。该书根据国家的立法精神和党的方针、政策,对我国宪法和基本法律的精神和条文的意义,作学术性的解释。在解释中力求作到准确规范、通俗易懂。全书共170万字,由吉林人民出版社出版。