# “两高一部一局”负责人就《关于依法惩治妨害国（边）境管理违法犯罪的意见》答记者问

6月30日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家移民管理局联合发布《关于依法惩治妨害国（边）境管理违法犯罪的意见》（法发〔2022〕18号，以下简称《意见》）。为便于实践准确理解与适用，最高人民法院研究室、最高人民检察院法律政策研究室、公安部法制局、国家移民管理局政策法规司有关负责人接受了采访。

问：请介绍一下《意见》的制定背景和主要经过。

答：2012年6月30日，出境入境管理法正式公布,进一步规范出境入境管理工作。同年12月，“两高”联合发布《关于办理妨害国（边）境管理刑事案件应用法律若干问题的解释》（法释〔2012〕17号，以下简称《解释》），对妨害国（边）境管理犯罪的定罪量刑标准和有关法律适用问题作出规定。十年来，各级人民法院、人民检察院、公安机关和移民管理机构严格适用刑法、出境入境管理法和《解释》规定，依法严惩妨害国（边）境管理违法犯罪，切实维护国（边）境管理秩序和人民群众切身利益，取得了良好效果。

随着经济社会发展和我国对外开放的持续深化，近年来，妨害国（边）境管理违法犯罪出现了一些新的情况和特点，迫切需要加强对妨害国（边）境管理行为的治理。具体而言：（1）案件快速增长,社会危害严重。当前，妨害国（边）境管理犯罪高发多发，且呈现明显的增长趋势。2012年至2021年十年间，全国法院审理的妨害国（边）境管理刑事案件持续增长，2021年的案件数量、生效判决人数分别较2012年增长超过10倍、23倍。妨害国（边）境管理犯罪往往与跨境犯罪交织滋长，损害经济社会发展秩序和人民群众人身财产安全，具有严重的社会危害；新冠疫情发生以来，“带疫偷渡”又增加了境外疫情输入风险，给我国疫情防控工作和边境地区社会稳定带来重大不利影响。2021年，全国检察机关起诉涉嫌妨害国（边）境管理犯罪嫌疑人人数是2020年的3.3倍。（2）行为样态多变，法律适用复杂。一方面，我国与各国往来渠道日益拓宽，组织他人“持证”偷越国（边）境等问题突出；另一方面，随着主管部门防范打击水平提升，妨害国（边）境管理犯罪的手段翻新，分段运送、徒步带领他人偷越国（边）境等情形逐渐增多。对于这些行为应当如何定性处理，实践存在争议，需要加以指导和明确。（3）地域存在差异，处理尺度不一。我国是世界上陆地边界线最长的国家,陆地边界线全长超过2万公里，受相关边境地区地理特征等因素影响，部分违法行为具有明显的地域性，行为目的、行为方式、行为频次以及对国（边）境管理秩序的妨害程度均存在一定的差异。实践中，相关案件的处理尺度不尽一致，法律政策尺度亟须进一步规范。

针对妨害国（边）境管理违法犯罪的新情况新问题，最高人民法院会同最高人民检察院、公安部、国家移民管理局共同深入调研，广泛征求意见，反复论证完善，特别是充分吸收相关案件高发地区办案一线的意见建议，制定了《意见》。

问：请介绍一下《意见》制定的主要考虑。

答：《意见》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，坚持依法惩治妨害国（边）境管理违法犯罪活动，切实维护国（边）境管理秩序，为高水平对外开放提供有力法治保障。具体而言，在制定过程中，重点把握了以下几点：

一是应对形势变化，依法从严惩治犯罪。基于当前妨害国（边）境管理犯罪的高发态势，特别是与跨境赌博、电信网络诈骗等交织滋长，以及增加境外疫情输入风险的实际情况，《意见》从执法、司法各环节发力，切实加大对妨害国（边）境管理违法犯罪的惩治力度，以有效维护国（边）境安全，深入治理跨境犯罪，筑牢国境疫情防线，保障人民群众人身财产安全。

二是聚焦实践难点，细化法律适用标准。对于妨害国（边）境管理犯罪的法律适用，实践存在一定认识分歧。例如，对于限定在我国边境地区停留、活动的外国人，非法进入我国非边境地区的行为能否认定为“偷越国（边）境”；再如，偷越国（边）境行为的次数是按入境、出境行为分别计算还是合并计算等。《意见》针对困扰实践的突出问题，进一步细化明确相关规定，注重规范执法、司法尺度，确保法律统一正确适用。

三是突出惩治重点,准确贯彻刑事政策。《意见》强调依法从严惩处组织行为、犯罪集团的首要分子、主犯和积极参加者，通过“严”的政策要求，达到有效遏制犯罪、预防犯罪的目的。在此基础上，《意见》对受雇佣或者被利用从事辅助工作，未直接实施妨害国（边）境管理行为的，明确一般不追究刑事责任，通过“宽”的政策导向，实现罪责刑相适应，确保案件办理取得良好效果。

问：组织他人偷越国（边）境罪是妨害国（边）境管理犯罪的重点罪名。请介绍一下《意见》对此有何规定？

答：针对当前司法实践反映的突出问题，《意见》就组织他人偷越国（边）境罪的认定作了专门规定。概括而言，主要有如下三个方面的内容：

一是关于组织他人“持证”骗取核准出入境行为的认定。当前，利用我国与其他国家的互免签证等政策，组织已持有出入境证件的人员通过虚构事实、隐瞒真相等方式掩盖非法出入境目的，骗取出入境边防检查机关核准出入境的情况较为普遍，日益成为相关妨害国（边）境管理活动的重要方式。对此，《意见》明确对于此类组织“持证”人员骗取出入境边防检查机关核准出入境的行为，应当认定为组织他人偷越国（边）境。

二是关于组织外国边民等非法进入非边境地区行为的认定。近年来，部分人员受利益驱动，利用边民往来的便利政策，组织外国边民进入我国非边境地区务工、居留等。此类活动在部分边境地区有规模化、产业化的趋势，对境内社会管理和经济秩序带来一定冲击。对此，《意见》明确对于组织依法限定在我国边境地区停留、活动的人员，违反国（边）境管理法规，非法进入我国非边境地区的行为，应当认定为组织他人偷越国（边）境。

三是对相关行为刑事追究的政策把握。一方面，对于“持证”偷越国（边）境和边民等非法进入非边境地区，《意见》将刑事规制的对象限定于组织行为。另一方面，组织“持证”人员偷越国（边）境行为和组织边民等非法进入非边境地区，在社会危害程度上存在明显的个案差异。有的组织外国人入境从事非法劳务，有的组织我国公民出境参与电信网络诈骗、赌博等犯罪，应当区分情况，依法处理。基于此，《意见》要求“在决定是否追究刑事责任以及如何裁量刑罚时，应当综合考虑组织者前科情况、行为手段、组织人数和次数、违法所得数额及被组织人员偷越国（边）境的目的等情节，依法妥当处理”。

问：《意见》细化了运送他人偷越国（边）境犯罪的认定。请介绍一下有关情况。

答：我国国界线漫长，边境地区地理环境复杂。受利益驱动，运送他人偷越国（边）境犯罪较为多发。近年来，一些边境地区的不法分子采用私开通道、破坏边境拦阻设施等方式，专门从事运送、引带他人非法出入境活动；有的不法分子采用接驳、容留、藏匿等方式将偷越国（边）境人员“化整为零”再实施运送；有的交替使用车辆、船舶运输或徒步带领等方式，频繁变换运送线路，意图逃避打击。与时俱进细化此类犯罪的认定标准，成为实践迫切需要。

对此，《意见》主要作了如下规定：（1）对明知是偷越国（边）境人员，分段运送其前往国（边）境的，应当认定为刑法第三百二十一条规定的“运送他人偷越国（边）境”，以运送他人偷越国（边）境罪定罪处罚。（2）徒步带领他人通过隐蔽路线逃避边防检查偷越国（边）境的，属于运送他人偷越国（边）境。（3）惩罚与教育相结合，综合考虑运送人数、违法所得、前科情况等依法定罪处罚，重点惩治以此为业、屡罚屡犯、获利巨大，和其他具有重大社会危害的情形。

问：近年来，偷越国（边）境犯罪呈上升趋势。请问《意见》对偷越国（边）境罪作了哪些细化规定？

答：根据刑法规定，违反国（边）境管理法规，偷越国（边）境，情节严重的，构成偷越国（边）境罪。《意见》针对近年来偷越国（边）境犯罪呈现的动机、手段、危害后果等情况，进一步明确了偷越国（边）境犯罪的认定问题。

一是将破坏边境物理隔离设施作为偷越国（边）境“情节严重”的适用情形。近年来，我国边境地区出现了故意破坏铁丝隔离网、监控、报警设备等边境设施后偷越国（边）境的案件，严重侵害国（边）境管理秩序，造成重大风险隐患，有必要依法惩治。

二是明确偷越国（边）境次数的计算规则。按照《解释》规定，偷越国（边）境“三次以上”构成偷越国（边）境罪。《意见》进一步明确按照非法出境、入境的次数分别计算偷越国（边）境次数，同时规定“对于非法越境后及时返回，或者非法出境后又入境投案自首的，一般应当计算为一次”，区分情形确定计算标准，实现依法精准打击。

三是对“结伙”偷越国（边）境作出界定。“三人以上结伙偷越国（边）境”属于偷越国（边）境“情节严重”的情形。考虑到实践情况较为复杂，《意见》明确偷越国（边）境的人员相互配合、共同偷越国（边）境的，属于“结伙”，在组织者、运送者安排下偶然同行的，不属于“结伙”，以进一步突出惩治重点，实现罪责刑相适应。

问：当前，妨害国（边）境管理犯罪呈现组织化、国际化、网络化等特点。请问《意见》对此有何针对性规定？

答：从办案实践看，当前妨害国（边）境管理犯罪确实呈现出明显的组织化、国际化、网络化特点。犯罪团伙操控犯罪，内部组织严密、分工明确；团伙头目在境外远程指挥，使用“黑话”“暗语”联络，逃避打击；网上发布虚假信息，引诱、招徕偷渡人员。随着犯罪手段不断翻新，作案方式更加隐蔽，打击治理难度加大。对此，《意见》从以下四个方面作出针对性规定，以进一步提升治理效能：

一是强化对共同犯罪的惩治。《意见》明确，事前与组织、运送他人偷越国（边）境的犯罪分子通谋，在偷越国（边）境人员出境前或者入境后，提供接驳、容留、藏匿等帮助的，以组织他人偷越国（边）境罪或者运送他人偷越国（边）境罪的共同犯罪论处。

二是提升打击的精准化水平。《意见》强调，从严惩处组织他人偷越国（边）境犯罪，坚持全链条、全环节、全流程对妨害国（边）境管理的产业链进行刑事惩治。对于偷越国（边）境犯罪，重点惩治越境实施犯罪、屡罚屡犯，和其他具有重大社会危害的情形。对于妨害国（边）境管理犯罪团伙、犯罪集团，应当重点惩治首要分子、主犯和积极参加者。

三是加强执法、司法国际合作。《意见》规定，根据国际条约规定或者通过刑事司法协助、警务合作等渠道收集的境外证据材料，能够证明案件事实且符合刑事诉讼法规定的，可以作为证据使用。

四是铲除再犯罪的经济基础。《意见》要求注重适用财产刑和追缴犯罪所得、没收作案工具等处置手段，加大财产刑的执行力度，最大限度剥夺犯罪分子重新犯罪的能力和条件。

问：《意见》发布后，“两高一部一局”对贯彻实施工作有何考虑？

答：《意见》是“两高一部一局”贯彻落实中央关于深化妨害国（边）境管理违法犯罪治理的重要举措。下一步，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家移民管理局，将充分发挥各自职能作用，依法严惩妨害国（边）境管理违法犯罪，切实维护国（边）境管理秩序和人民群众人身财产安全。

一是严格依法办案。采取有力措施，指导地方办案机关严格执行刑法和有关法律规定，准确把握案件办理政策要求，切实加大惩治力度，依法办理组织、运送他人偷越国（边）境等相关案件，突出打击重点，彰显严惩立场，回应社会关切。

二是强化行刑衔接。做好行政执法与刑事司法双向衔接，对涉嫌妨害国（边）境管理犯罪的案件，要及时移送立案侦查，不得以行政处罚代替刑事追究。对于实施相关行为被不起诉或者免予刑事处罚的行为人，依法应当给予行政处罚、政务处分或者其他处分的，依法移送有关主管机关处理。

三是推动源头治理、综合治理。进一步健全完善国（边）境管理领域综合治理机制，助力相关行政管理部门强化行政执法和社会治理，推动铲除相关跨境犯罪滋生土壤，从源头上有效预防妨害国（边）境管理违法犯罪的发生。

四是加强普法宣传。认真落实“谁执法谁普法”责任制，结合相关妨害国（边）境管理案件办理，引导广大群众自觉遵守出境入境管理法规，共同防范跨境违法犯罪，维护国（边）境秩序和自身合法权益，确保口岸边境安全稳定。

国家移民管理局网2022-6-30