

Research on Mechanism of International Police Cooperation on
Oversea Fugitive Repatriation and Asset Recovery

境外追逃追赃

国际警务合作机制研究

翟悦◎著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

本书为 2015 年度辽宁省社会科学规划基金一般项目(项目编号:L15BFX011)、2015 年辽宁省教育厅科学研究一般项目(人文社科类)的阶段性成果

境外追逃追赃国际警务合作机制研究

翟悦 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

• 南京 •

图书在版编目(CIP)数据

境外追逃追赃国际警务合作机制研究/翟悦著. —南京:东南大学出版社,2016.5

ISBN 978-7-5641-6521-5

I. ①境… II. ①翟… III. ①警察—工作—国际合作—研究—中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 121027 号

境外追逃追赃国际警务合作机制研究

出版发行 东南大学出版社

出 版 人 江建中

社 址 南京市四牌楼 2 号(邮编:210096)

网 址 <http://www.seupress.com>

责任编辑 孙松茜(E-mail:ssq19972002@aliyun.com)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 700mm×1 000mm 1/16

印 张 12

字 数 242 千字

版 次 2016 年 5 月第 1 版

印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5641-6521-5

定 价 39.80 元

(本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话:025-83791830)

序

《境外追逃追赃国际警务合作机制研究》一书是翟悦(中国刑事警察学院副教授、大连海事大学 2011 级博士生)在其博士论文与其主持的 2015 年度辽宁省社会科学规划基金项目、辽宁省教育厅科学研究一般项目基础上修订而成的。作为翟悦博士的论文指导教师,我为学生的学术成果即将问世倍感欣慰,并衷心祝贺。

我国国际刑法学学者众多,成果累累,尤其针对国际刑事司法合作的研究层出不穷,然而对国际警务合作的研究,可谓凤毛麟角。《境外追逃追赃国际警务合作机制研究》一书以国际警务合作机制为切入点,契合了我国当前反腐败追逃追赃国际合作的迫切需求,可以说,该博士论文选题角度新颖且意义重大。翟悦博士供职于中国刑事警察学院,十年的教学生涯与公安实践经验为其完成博士论文奠定了深厚的基础,书中的理论观点与实务对策对公安机关追逃追赃工作有独特的启示和参考价值。

本书在国内外既有研究成果的基础上分析了境外追逃追赃国际警务合作运行的脉络,提出境外追逃追赃国际警务合作机制的现实困境及运行机制改革对策,同时大胆地采用交叉学科理论与知识进行深层次的分析,形成诸多“跨学科”的学术亮点。特别值得一提的是,本书首次将“社会工程学”理论运用到“追逃追赃”的理论构建与实务分析中,主张以建构工程的思维方法考量国际警务合作机制的基本脉络和运行路径,进而主张在全面把握本国经济实力、文化渗透力和军事影响力的前提下关注警务合作伙伴的国情变化,并适时调整警务合作的运行机制。因为只有积极应对世界政治、经济格局的变化,才能增强我国在国际社会的话语权,进而有效保障我国在国际警务合作中处于优势地位,有效实现追逃追赃的执法任务。境外追逃追赃国际警务合作运行是一个复杂的过程,国际警务合作渠道四通八达,涉及的国家、地区、部门极其广泛,本书借鉴社会工程科学的理念把国际警务合作置于国际关系之中进行考量,同时把警务合作的主导系统、协调系统、协助系统、辅助系统这四个子系统比作一个巨大的“网状系统”,认为国际警务合作的运行与国

家政治、经济、文化和外交关系处于一个互动的系统之中，从法律的“工程研究理论”角度讲，国际警务合作作为一个“人造物”，无论在制度构建上还是在运行机制调适上都会随着人们的主观偏好的改变而时刻变化着，换言之，两国政治关系的变化直接影响到经济关系、军事合作乃至警务合作与司法协助的关系。

境外追逃追赃国际警务合作往往涉及国家主权问题，本书主张在境外追逃追赃国际警务合作过程中，我国应在不损害国家主权利益的原则下让渡部分权能主权，使国家主权原则的维护不再成为警务合作机制的障碍，结合具体案件进行具体分析，减少警务合作机制在法律层面上的一些不必要的限制。

境外追逃追赃一直是困扰着我国公安机关侦办重特大刑事案件的难题，本书主张打破传统“委托”履行的侦查模式，广泛适用请求国直接进入被请求国境内而进行侦查的“直通车式”国际警务合作的模式，突出从间接协助侦查到直接跨境侦查的方式转变，打破委托侦查模式的局限性，提高办案效率，优化办案资源。

本书借鉴欧洲警察署在欧盟警务合作的成功经验，建议我国充分利用国内外的情报资源，组织设立外逃人员数据库，并及时沟通各部门有关情报信息。同时，从区域警务合作角度考虑，我国可以尝试建立一个东盟区域警务合作中心信息存储系统，即一个跨区域数据库，包括毒品走私数据库、有组织犯罪数据库、经济犯罪数据库以及非法移民数据库等，借助“大数据”时代的信息资源，实现东盟国家在区域范围内共享境外追逃追赃的全面信息，提高警务合作的效率。

《境外追逃追赃国际警务合作机制研究》作为翟悦博士的第一部专著，难免有不精准之处需要完善，好在翟悦博士毕业后被国家留学基金委选派为赴美访问学者，即将开始为期一年的访学研究，便利研究美洲国家的相关制度。希望翟悦再接再厉、潜心钻研境外追逃追赃国际警务合作机制，更多地了解域外的成功经验，在国际法学研究领域不断攀登新的高峰。

是为序。

大连海事大学法学院党委书记，法学博士、教授



二〇一六年三月于大连

目 录

第 1 章	绪论	1
1.1	选题背景与研究意义	1
1.2	国内外研究现状述评	9
1.3	研究思路和研究方法	16
第 2 章	境外追逃追赃国际警务合作概述	18
2.1	境外追逃追赃国际警务合作的概念	18
2.2	境外追逃追赃国际警务合作机制的概念	25
2.3	境外追逃追赃国际警务合作的平台	30
第 3 章	境外追逃追赃国际警务合作运行的支撑要素	36
3.1	国际法的原则与规范	36
3.2	国内法的原则与规范	52

第 4 章 境外追逃追赃国际警务合作运行的脉络 62

4.1 境外追逃追赃国际警务合作的网状系统 62

4.2 境外追逃追赃国际警务合作的途径 65

4.3 境外追逃追赃国际警务合作的模式 72

4.4 境外追逃追赃国际警务合作流程 86

4.5 境外追逃追赃国际警务合作机制的发展趋势 89

第 5 章 境外追逃追赃国际警务合作的现实困境与对策 103

5.1 境外追逃追赃国际警务合作的现实困境 103

5.2 境外追逃追赃国际警务合作运行机制改革方案 119

结论 131

附录 联合国反腐败公约(中文本) 134

参考文献 173

后记 184

第1章 绪论

1.1 选题背景与研究意义

1.1.1 选题背景

跨国犯罪、跨区域性犯罪、犯罪嫌疑人出逃境外等给相关国家带来巨大挑战,既考验着一国的刑事侦查能力,也考量着一国的外交实力。如何打击跨国犯罪以及追回犯罪所得,不但事关一个国家的司法尊严和国家经济利益,还关系到世界范围内经济秩序的稳定、金融环境的安全以及国际贸易往来与文化交流的有序和通畅。如果每个国家都孤军作战打击和预防犯罪活动,这样只能保证在本国领域内的执法与司法畅通,当犯罪嫌疑人出逃或者把赃物转移到境外,便会束手无策。为了打击跨国犯罪、维护世界的和平与秩序,各国之间最佳选择方案是进行相互合作,建立和完善打击跨国犯罪的相关立法与行动机制。^① 国际警务合作是各国联合打击跨国犯罪的一个有效的法律合作平台,本文以境外追逃追赃国际警务合作机制为研究对象,重点论述了境外追逃追赃国际警务合作的背景、作用、法律体系、及境外追逃追赃国际警务合作机制当前所面临的问题,并提出了相应的完善建议。

境外追逃追赃国际警务合作是国际警务合作框架下的一个重要组成部分,目前国内外对其专项研究还相对较少,多为对国际警务合作的总体研究。在国外的专著中较为有影响力的是 Mathieu Deflem 编撰的 *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation* (《警务全球化:国际警务合作的历史基础》,2002 年出版),该书主要阐述了国际警务合作的发展及原因,从社会学

^① Michael Levi. States, Frauds, and the Threat of Transnational Organized Crime. *Journal of International Affairs*, 2012, 66(1): 39.

的角度阐述了各国的警察机关应独立于本国政府,在世界范围内组成一个独立侦查系统,专项打击国际犯罪。我国对于国际警务合作的研究始于公安大学向党副教授发表的《国际警务合作研究》(1997年)一文,该文系统阐述了国际警务合作的概念、国际警务合作机制、国际侦查协作、追缴犯罪收益、我国开展引渡的条件、程序和我国警务合作的现状及趋势,为后来我国学者对国际警务合作的研究奠定了一定的基础。当下,我国有很多学者开始对境外追逃追赃国际警务合作进行研究,有多篇相关文献可供查阅与参考。例如,许琳琳在《境外追赃资产的分享》(2005年)一文中大胆提出了境外追赃的分享理论。再如,黄风、赵琳娜主编的《境外追逃追赃与国际司法合作》(2008年)一书是国内第一本以境外追逃追赃为主体的文集,书中囊括了境外追逃追赃案件当中所涉及的大部分问题,从不同角度分析了境外追逃追赃的问题、程序、方法等,也详尽分析了胡星、赖昌星等极具代表性的追逃大案,对不同国家的引渡制度及追缴犯罪所得国际合作制度等进行了全面分析,并提出了可供我国借鉴的建议等。又如,喻贵英、马长生两位教授在其《论我国境外追赃机制的完善》(2010年)一文中着重分析了我国境外追赃机制中的不足与完善等。

本文基于上述理论研究成果,以境外追逃追赃为切入点,论述了境外追逃追赃国际警务合作机制的背景、发展趋势、法律体系、主要内容等。同时,在针对境外追逃追赃国际警务合作机制进行了较为详尽的分析的基础上,提出了其在现阶段存在的法律等支撑要素及合作工程运行中存在的问题,并提出了相应对策,希望能为我国境外追逃追赃国际警务合作机制的完善尽绵薄之力。

1.1.1.1 国际背景

国际警务合作是不同国家和地区的警察部门在跨国警察事务范围内所提供的相互支持、援助、协助与配合的一项跨越国界的执法活动,请求国的警察有权在征得被请求国的允许后,在被请求国的领域内对跨国犯罪分子进行侦查活动。^①完善跨国警务合作,有利于在世界范围内构建一个预防和打击跨国犯罪的系统法网,为侦查犯罪、获取证据、缉捕犯罪嫌疑人搭建一个稳定的交流互助平台。

加强国际警务合作已经成为世界各国的基本诉求,尤其体现在打击恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全领域。如果仅凭借一个主权国家在其本国范围内的警务治

^① 向党.《国际警务合作研究之一》国际警务合作概述.中国人民公安大学学报,1997(03):41-45.

理活动,难以应对日益国际化的各类犯罪的,同时也容易造成国内大量公职人员携赃款或赃物出逃。布劳克(Block)认为:“与数十年前不同,现如今,有组织犯罪往往超越国家界限在活动。”^①要想有效应对,警察也需要寻求跨国界的合作,以求分享情报、协调行动、保全证据、缉捕犯罪嫌疑人。虽然国家主权独立是各国的原则性问题,但是面对日益增多的公职人员携带赃款出逃问题,仅凭一国之力难以有效抓捕与控制犯罪嫌疑人。对于跨境出逃的犯罪嫌疑人,只有加强警务合作与交流才是防控和打击国际性犯罪的最佳有效途径。不可否认,国际警务合作与司法协助一样,都需要国家司法权的配合与让步,这就需要每个国家之间建立一个互信合作机制,从而精诚合作,有效地发挥国际警务合作组织的平台作用,相互协调、共享信息,有效惩处跨国犯罪。在我国对外开放政策逐渐宽松的背景下,跨境出逃的途径也越来越多,国际间警务合作面临着新的考验。当前国际警务合作的范围不断扩大,从双边向多边、由区域内向全球化等灵活多样的合作模式不断涌现。由最初的引渡发展到现在的跨境侦查、跨境逮捕、联合办案乃至越境追缉等多种措施,然而,由于各国的法律文化和司法制度存在一定的差异,警务合作也会面临诸多的困难和挑战。

为了适应打击跨国犯罪和国际性犯罪的需要,国际社会建立了国际刑警组织,^②该组织是国际警务合作的重要平台,它不仅负责搜集、加工、共享国际犯罪的重要信息,而且负责协调与打击国际犯罪。中国政府多年前就已着手海外追逃追赃机制的建设,1984年加入了国际刑警组织,2003年加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》,2005年加入《联合国反腐败公约》。2014年11月10日,APEC部长级会议在中国北京举行,会上一致通过了《北京反腐败宣言》,并建立了APEC反腐执法合作网络,旨在与亚太各国加大追逃追赃等合作。整个亚太地区携手开展反腐败、反贿赂,并为之出台具体措施,科学、系统地提高反贪的实效性。在境外追逃追赃案件中,往往存在由于司法制度差异和海外信息情报的缺失,公安机关从锁定目

^① L. Block. Combating Organized Crime in Europe: Practicalities of Police Cooperation. Policing, 2008(2): 74-81. 转引自本·鲍林. 全球化背景下的跨国警务合作. 倪铁,译. 青少年犯罪问题,2013(1):41.

^② 国际刑事警察组织(International Criminal Police Organization,通称 INTERPOL),简称国际刑警组织(ICPO)成立于1923年,最初名为“国际刑警委员会”,总部设在奥地利首都维也纳。二战期间,该组织迁到德国首都柏林,一度受纳粹组织控制。二战后,英国、法国、比利时和斯堪的纳维亚国家的刑事警察成立了新的组织沿用“国际刑警委员会”的原名。1956年,该组织更名为“国际刑事警察组织”,1989年,该组织总部迁到法国里昂。

标到实施跨国抓捕,耗费诸多人力、财力及时间。《北京反腐败宣言》的签署很大程度上解决了这一问题,同时也有利于加强各国信息共享和司法机关合作,有助于减少沟通成本,提升抓捕效率。此外,通过建立 APEC 的执法合作网络 (ACT-NET),有助于犯罪所得及时追回和返还,提升了双边追赃的积极性,为人赃俱获提供了可能性。

2014 年 11 月 15 日,G20 峰会在澳大利亚布里斯班核准《2015—2016 年 G20 反腐败行动计划》,积极采取行动建设反腐败合作网络,其中包含司法互助、腐败资产返还等内容。各国一致承诺拒绝为腐败官员提供避罪港,同时提高共有权和私营部门所有权透明度,并通过落实《G20 受益人所有权透明度高级别原则》来提高受益人所有权透明度。

截至 2014 年 11 月,中国已对外缔结 39 项引渡条约,其中 29 项已生效,缔结 52 项刑事司法协助条约其中 46 项已生效。2015 年以来,中国与重点国家的反腐败合作逐渐加大。2015 年 5 月,习近平访俄期间签署《中俄联合声明》,这是十八大以来中国首次将加强反腐败合作写入双边联合声明;6 月,中美在第七轮中美战略与经济对话后宣布加强两国反腐合作;7 月,中法引渡条约正式生效。可见,我国已初步建立了海外追逃机制,在该机制的框架下,我国政府强势拉开了海外追逃大幕。

1.1.1.2 国内背景

随着我国对外开放程度的提升以及对外经济活动的频繁发展,案发于我国境内的跨国犯罪问题日渐增多。一些国家公职人员及相关人员想利用法律的漏洞,走法律的边缘获得不法利益,并通过其他资金流通方式转移到国外。这里反映的是涉案财产的跨国性,跨国犯罪问题还涉及证据、证人的跨国性。跨国犯罪具体如跨国毒品犯罪、走私犯罪、洗钱犯罪、恐怖主义、偷渡活动等问题大量增加。《联合国打击有组织跨国犯罪公约》规定的跨国犯罪类型,都不同程度地在我国境内发生过,这些犯罪一方面严重侵害了国家海关制度,另一方面也严重破坏了社会秩序,甚至会威胁到我国的国家安全。

从 20 世纪 80 年代末开始,我国出现了因为经济犯罪而出逃的腐败分子。近年来媒体对“裸官”、贪官外逃等案件的曝光越来越多,内地官员通过海外购房、信用卡套现、地下钱庄等跨境洗钱方式,将贪污受贿资产转移海外的案件逐渐为大众所知晓。据中国社科院课题组 2009 年《中国惩治和预防腐败重大对策研究》的估

计,中国约有4 000多名外逃官员,其中金融系统、国有企事业单位工作人员约占87.5%,其他部门约占12.5%。与贪官外逃相伴生的是资金外流,在过去的30年中,这些外逃贪官卷走了500多亿美元的资金,平均每人卷走差不多1亿元人民币。最新的一组数据是2011年中国人民银行网站上披露的《我国腐败分子向境外转移资产的途径及监测方法研究》调查报告显示,从20世纪90年代中期以来,在我国公安、司法干部和国家企业高层管理人员、国家事业单位以及驻外中资机构的公务人员以及其他党政干部之中,估计有1.6万至1.8万的人员外逃或者失踪,这些人员携带赃款出境给我国造成的财产损失约8 000亿人民币。因为国内外各种机构发布的调查报告口径不一,以至于出逃的腐败犯罪分子的数量以及转移的赃款的数额,至今也没有官方正式公开的数据。虽然上述数据已经令人触目惊心,但是2013年以来曝光的一系列腐败官员海外资产个案更加令人震惊。例如,有关部门在薄熙来案的侦查过程中发现,其拥有的一座位于法国尼斯的豪华别墅价值超过2 000万元人民币,经查证为受贿所得,法院判决予以没收。前中国能源局局长刘铁男被查处的时候,公安机关发现他不仅办理了一个澳大利亚护照,而且在澳大利亚的25个银行中都有一定数额的存款,存款总额超过1 900万的澳币(将近1亿元人民币),另外,其被查处的财产还包括9公斤的金条和25只珍贵钻石。这些不法财产的外流,给国家和人民带来了巨大的财产损害。

我国在互利互惠的原则下,与世界各国有序地开展国际警务合作。我国公安机关与世界各国警察机构的深度交流与合作主要体现在加强涉外治安管理和涉外刑事管辖的国际化进程中。目前,中国已与超过69个国家和地区签署了107项各类司法协助条约,不断加强与世界各国的国际警务司法合作。截至2014年底,我国与39个国家签署了双边引渡条约。除此之外,我国还积极签署了2000年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、2003年《联合国反腐败公约》等国际性公约,以增强我国在打击国际犯罪上的力度。

党的十八大以来,党中央大力倡导反腐倡廉,通过政策落实和制度引导使境外追逃追赃工作走向深入。在政策上,要求“老虎”、“苍蝇”一起打,坚定不移地把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入,从而掀起了新的反腐高潮。在制度和机制上,通过制定法律文件,使本项工作扎实稳健地推行下去。打击外逃贪官是我国反腐败国际刑事司法合作的重要内容,这对打击和防控腐败犯罪具有不可估量的作用。然而,我国与西方发达国家签订的双边引渡条约尚未达到全域化程度,由于引渡实

践中受到“条约前置主义”等原则的限制,给我国打击外逃贪官带来了很大的阻碍。因此,为有效地打击外逃贪官,我国还将在国际司法合作上走向更深更广的领地。

2014年以来,我国从中央决策、体制、机制和组织建设等各方面都作出了改变。例如,2014年7月22日,包括司法部在内的8家单位成立了中央反腐协调小组国际追逃追赃工作办公室;再如,公安部开展了“猎狐2014”行动;又如,最高人民检察院部署职务犯罪协调小组国际追逃追赃专项行动等;截至2014年年底,我国公安机关在“猎狐2014”行动中共抓获经济犯罪嫌疑人680名,其中投案自首的390名,涉案金额千万元以上的208名,潜逃境外10年以上的117名,逃跑时间最长的22年。我国公安机关共组建了70余个境外缉捕组,抓捕范围共涉及69个国家和地区。^①

2015年初,中纪委首次将海外追逃追赃列为年度重点反贪任务,并且对此作出明确部署。3月,中央反腐败协调小组正式启动针对外逃腐败分子的“天网”行动。“天网”之下,有以公安部牵头的“猎狐2015”、最高检牵头的职务犯罪国际追逃追赃专项行动、人民银行开展的打击向境外转移赃款专项行动等多个子行动;4月,国际刑警组织首次集中公布了针对百名外逃人员的红色通缉令。根据公安部2015年1月8日发布的信息显示,自“猎狐2014”专项行动开展以来,至2014年12月底,我国已从69个国家和地区成功抓获外逃经济犯罪人员680名,其中,缉捕归案290名,投案自首390名。全国检察机关开展的为期半年的职务犯罪国际追逃追赃专项行动也已从美国、英国、加拿大等17个国家和地区抓获贪污贿赂等职务犯罪嫌疑人49名。此外,根据来自中央纪委的消息,2014年以来,中央纪委加大国际追逃追赃力度,共追逃500多人,追赃30多亿元。可以说,我国的海外追逃机制已基本建立,在该机制下,海外追逃机制在我国追逃海外潜逃人员的过程中发挥了相当大的作用。上述系列快拳式的海外追逃追赃工作虽然取得了一定的成效、积累了一定经验,但是犯罪嫌疑人以转换身份的方式潜逃出境,又从“跳板”国家转入第三国,从而增加了追逃的难度。而且这些携款外逃的犯罪嫌疑人常以“洗钱”等隐秘的方式将大量资产转移至境外,在海外又通过经营或买卖活动将资产合法化。同时,鉴于财产权受到各国法律和国际法的特别保护,追缴犯罪收益也不单是刑事问题,而更多时候要运用民事法律规则和程序来实现追缴赃款赃物的目的,这

^① <http://legal.people.com.cn/n/2015/0108/c42510-26349275.html>, 2015年4月23日访问。

就导致了境外追赃难。追逃追赃中出现的一些警务合作的新型法律问题,成为我们进一步研究的素材。

1.1.2 研究意义

本文在把境外追逃追赃国际警务合作置于“社会工程研究”的逻辑前提下,主张国际警务合作机制是在国际刑警组织、欧洲刑警组织、其他国际性和区域性组织的互动过程中,以国际公约、双边和多边条约及相关国内法律法规为支撑要素,在各国相关部门的协调配合下的刑事侦查活动。而在这一系列活动中,对警务合作的效率具有影响的并不仅仅是纯粹的警务侦查和信息共享问题,各个国家的政治、经济、文化以及军事需要和实力对警务合作的效率也具有深刻的影响。为此,我国在参与国际警务合作活动过程中,既要考虑我国与合作国通过各种条约所建立的权利义务关系,也要充分考虑到合作对象与我国的政治关系及人民的情感渊源。只有如此才能科学合理地构建我国的警务合作工程图景、把握警务合作运行的脉络,以实现追逃追赃国际警务合作的最终目的,为在全球范围内建立一个常态化的良性运行机制贡献我国的力量。

第一,境外追逃追赃国际警务合作系增强主权国家涉外刑事管辖效力的前提和基础。随着现代交通和科技手段的日趋先进,向境外出逃的手段越来越多,致使更多的犯罪嫌疑人逃出国门而无法受到法律的制裁。这种趋势增加了社会的不安定因素,为保护国家及公民的合法权益带来挑战,怎样能够有效加大力度,打击向境外出逃的犯罪分子就变得尤为重要,这就需要使境外追逃追赃国际警务合作得到更多国家的支持。以本国的国家利益角度为出发点,无论这个国家的地域范围是否宽广,无论这个国家经济是否发达,更不论这个国家的社会制度如何,大多数国家都会依法维护国家权力的空间效力范围,在属地管辖和属人管辖原则上积极延伸本国法律的适用范围,希望能够推广本国法律对域外在逃犯罪嫌疑人及违法所得财产的管辖权。这样做既可以更好地维护本国的国家主权,又可以加强保护本国国家利益和公民的合法权益。行使涉外刑事管辖权因存在各种矛盾冲突甚至会涉及的本国的主权问题而不能被有效地运用,所以面对这种状况,开展国际间的司法合作,加强国家间的相互交流,特别是警察机关之间的合作就变得尤为重要。针对向境外逃窜犯罪嫌疑人的国际警务合作能够在不侵犯别国国家主权的情况下,积极地寻求与犯罪嫌疑人出逃国的法律上的合作与交流,在双方互不侵犯主权

的前提下扩大本国的涉外刑事管辖权,使本国能够在他国顺利地对犯罪嫌疑人按照法律规定进行追诉,从而更好地打击犯罪,成为促进本国及世界范围内社会和平稳定发展的重要保障。

第二,境外追逃追赃国际警务合作有助于提高国际社会的执法合作能力。由于境外出逃的特殊性,单靠一国之力难以将潜逃至他国的犯罪嫌疑人绳之以法,需要国家间相互配合执法。伴随着犯罪活动的日益国际化,更多的国家选择加入国际警务合作以加强本国对逃往境外的犯罪嫌疑人的打击力度,使犯罪分子受到应有的法律制裁,同时尽量挽回犯罪分子所在国国家及公民的各项损失。所以世界各国警察机构间的合作日趋紧密,从边境地区之间的合作到周边国家之间的区域性合作,从以国际刑警组织为中心拓展到各种合作方式并行,国际警务合作的发展愈加多样化。现今的国际警务合作不仅拥有多种合作渠道,而且在程序上也更加合理,不用再进行繁琐的审批协调手续,能够更好地节约时间,提高效率,使境外追逃追赃国际警务合作更加完善。同时,国际警务合作实现了各国警务司法机关之间的优势互补,各国司法机关通过合作交流,发现对方的长处和自身的不足之处,学习借鉴他国在控制和打击犯罪方面的先进经验,利用各种有效的途径、手段提高打击刑事犯罪的能力,共同预防和惩治跨国犯罪活动。

第三,境外追逃追赃国际警务合作有助于增强各国之间友好合作关系。境外追逃追赃国际警务合作不仅能使犯罪分子得到应有的法律惩罚,维护本国的法律尊严,还可以更好地维护本国的国家利益及公民的合法权益,更能有力的推动各国司法机关的交流合作,增强国与国之间的交流互动与合作,进而在双方合作和互让的情况下有效地促进了参加国际警务合作的各个国家间的友好关系。这种国与国之间的友好关系由于其是在共同的行动中建立起来的,彼此之间增加了相互了解,增强了彼此之间的包容,因此其更具有能够长期发展和保持的特性。随着国际警务合作范围的日益扩展,必然会有越来越多的国家加入到国际警务合作这个行列当中。各个国家在打击犯罪时能够增进了解、相互学习,也使得各个国家能够消除国界上的障碍,作为一个团队共同探讨案件。在此过程中可以对某些重要问题加大探讨的深度和广度,逐渐形成各国间的共识,以各国警察机关的友好合作为基石,逐渐扩大范围,增强国家间的互利友好合作关系。

第四,境外追逃追赃国际警务合作的研究对当前我国反腐败国际合作有重要现实意义。在过去的几十年里,许多国家出于对本国经济利益的考虑,对非法流入

本国的资产视而不见,尤其在尚未签署合作协议的情况下,很难积极配合遣返逃犯,更不可能退回巨额赃款。中国政府为打击在逃境外经济嫌犯,接连开展“猎狐2014”专项行动、“2015 天网”行动,积极推动以追逃追赃为重点的反腐败国际合作,把打击资金非法流动提到国际反腐败运动的议程上来,重新定义腐败的概念。2014年11月亚太经合组织会议通过的《北京反腐败宣言》和G20领导人在澳大利亚签署的《布里斯班峰会公报》都表明要通过加强信息共享和司法机关合作,加速遣返或引渡腐败官员、没收和返还资产,海外国家不再是腐败分子的“避罪天堂”。本文的研究为中国当前反腐败国际合作提供佐证,从法律制度和实践机制中发现问题,指导人民警察在追逃追赃工作发挥其职能和作用。

1.2 国内外研究现状述评

1.2.1 国内研究现状述评

党的十八大以来,我国加大了对职务犯罪,尤其是贪污贿赂犯罪的打击力度。外逃贪官及其转移到海外资产的追逃追赃成为我国政府和政法机关的工作重点。2014年7月22日,公安部召开电视电话会议,部署集中开展缉捕在逃境外经济犯罪嫌疑人的专项行动“猎狐2014”。“猎狐2014”专项行动的启动,标志着我国境外追逃工作进入一个新阶段。我国开展境外追逃专项行动,有利于打击跨国犯罪,提高国际执法能力,增强涉外刑事管辖效力,对犯罪嫌疑人外逃起到威慑作用。

学界对境外追逃追赃的研究已经成为热点。学者张尧的文章《从“猎狐2014”专项行动看我国境外追逃工作的困境与措施》^①提出,在开展境外追逃工作的过程中,我国公安司法机关也面临着各种困境和问题,应结合我国实际,加强国际警务合作,通过国际刑警组织、引渡协议、移民法遣返、异地追诉、劝返等多种形式实施境外追逃。学者黄风的《反腐败国际追逃合作:困难、问题与对策》^②阐述了针对外逃贪官的境外追逃工作,应当着力开拓与发达国家的刑事司法合作,充分尊重国际刑事司法合作的通行规则和相关国家的法制,努力建立我国良好的法治形象,特别注重国内各主管部门之间的相互协调与配合,以形成办理涉外案件和寻求国际合

^① 张尧. 从“猎狐2014”专项行动看我国境外追逃工作的困境与措施. 湖北警官学院学报, 2015(2): 11-13.

^② 黄风. 反腐败国际追逃合作: 困难、问题与对策. 人民论坛, 2015(25): 66-67.

作的合力。学者黄震的《当前我国海外追逃追赃的法律障碍及解决途径》^①、学者张磊的《腐败犯罪境外追逃追赃的反思与对策》^②都提出我国境外追逃追赃所面临的困难,由于尚未与西方发达国家签订双边引渡条约,境外追赃步履维艰,面临追逃追赃成本高昂、经验缺乏等挑战。我们应当努力开拓境外追逃新途径,境外追逃与追赃并重,健全防逃工作机制并加强队伍假设,推动境外追逃追赃工作的全面开展。

追逃追赃国际警务合作最重要的法律基础是2005年生效的《联合国反腐败公约》。公约为预防和打击腐败犯罪、国际合作和资产追回等问题提供了一个崭新的国际合作平台,相关工作进展也成为国人关注的焦点。该公约是联合国历史上第一部指导国际反腐败斗争的法律文件,它包含了大量的刑事司法规定,其中核心部分是资产追回机制,而这方面我国刑事诉讼法的规定尚为欠缺。规范和便利国际刑事司法合作活动,仅仅依靠国际条约是不够的,还需要有调整国内执行程序的立法。学者杨宇冠、吴小军在《〈联合国反腐败公约〉资产追回机制与我国刑事诉讼法的完善》^③一文中分析认为,为了加强反腐败的力度以及完善我国刑事诉讼法,我国有必要参照《联合国反腐败公约》对我国刑事诉讼法作相应的修改,以期更好地开展反腐败的国际合作,最大限度地追回腐败犯罪所得。学者黄风在《关于追缴犯罪所得的国际司法合作问题研究》^④一文中,根据我国目前在追缴犯罪所得方面国际司法合作的实践,列举了五个亟须通过国内立法或者国际协议加以解决的问题:(1)如何根据外国的刑事司法协助请求对银行账户资金实行扣划或者对有关的不动产实行处置;(2)如何在有关的追缴和返还合作中切实保护善意第三人和潜在权利人的合法权益;(3)如何在案犯外逃的情况下决定对属于犯罪所得的财产予以追缴和没收;(4)如何合理确定追缴程序中的举证责任;(5)如何处理发生在追缴合作中的费用补偿和收益分享问题。文章对外国的有关法律制度以及国际条约的相关规定进行了介绍和比较研究,在此基础上,就上述问题的解决提出如下建议:完善我国刑事诉讼中对赃款赃物的“简易处置”制度,增加配套的法院裁决程序;在我国建立承认与执行外国刑事罚没裁决的司法审查制度;在特定情况下将附

① 黄震. 当前我国海外追逃追赃的法律障碍及解决途径. 中国党政干部论坛, 2015(2): 43-46.

② 张磊. 腐败犯罪境外追逃追赃的反思与对策. 当代法学, 2015(3): 71-75.

③ 杨宇冠, 吴小军. 《联合国反腐败公约》资产追回机制与我国刑事诉讼法的完善. 当代法学, 2005(1): 7.

④ 黄风. 关于追缴犯罪所得的国际司法合作问题研究. 政治与法律, 2002(5): 11-21.