

冲突与融通： 跨境赌博犯罪治理现状及展望

■ 黄永春

摘 要 赌博作为一种社会公害，一直以来被严加禁止，然并没有得到有效根治。随着经济全球化、国家之间的贸易、交流更加频繁，融合更加深入，在给世界各国经济发展带来积极变化的同时，也给跨境赌博犯罪提供了“可乘之机”。《中华人民共和国刑法修正案（十一）》首次将跨境赌博写进刑法，对跨境赌博犯罪打击提供了强有力的法律支撑。当前，跨境赌博治理任重道远，与他国常常存在理念、法律、机制冲突，从安全理念、共赢目标、机制构建上下功夫，加大融通力度，努力寻找最大同心圆、最大公约数、最大平衡点，推动跨境赌博治理取得更大实效。

关键词 跨境赌博 治理现状 冲突 融通 展望

一款名为“樱花直播”的 App，安装界面樱花烂漫，附上一句看似文艺的“樱桃花下送君时，一寸春心逐折枝”。谁能想到掀开面纱，里面却是一套完整的犯罪链：“推广团伙”拉拢人脉，“家族长”带领女主角利用色情吸引会员参与网络赌博，“资金结算团伙”打理资金，幕后老板躲在境外暗中操控，涉及赌徒 10 万余人、赌资 7000 余万元，涉案资金流水高达 600 亿元。

赌博作为一种社会公害，一直以来被严加禁止。赌博恶习并未因严禁而偃旗息鼓，反而变本加利，愈演愈盛，严重污染社会风气。随着经济全球化、国家之间的贸易、

交流更加频繁，融合更加深入，在给世界各国经济发展带来积极变化的同时，也给跨境赌博犯罪提供了“可乘之机”。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视打击治理跨境赌博问题，习近平总书记先后作出一系列重要批示指示，为我们做好打击治理工作指明了前进方向、提供了根本遵循。2021 年 3 月 1 日，备受关注的《中华人民共和国刑法修正案（十一）》正式施行，跨境赌博首次写进刑法，表明了国家从严从重打击跨境赌博的鲜明态度，对境外赌博集团招赌吸赌亮明了法律红线，也对跨境赌博犯罪打击

作者：福建省三明市公安局办公室副主任，副高级工程师

力度进一步加大提供了强有力的法律支撑,具有深远的历史意义。近年来,福建省三明市公安机关积极探索,勇于创新,对跨境赌博打出声威、打出成效,得到中央、省、市领导的充分肯定。但跨境赌博犯罪具有鲜明特征,治理任重道远,冲突重重——理念性、法律性、机制性,要善于求同存异,相互融通,从安全理念、共赢目标、机制构建上下功夫,努力寻找最大同心圆、最大公约数、最大平衡点,推动跨境赌博犯罪治理取得更大实效。

一、趋势——跨境赌博犯罪基本内涵及鲜明特征

(一) 跨境赌博犯罪基本内涵

1. 赌博涵义

赌博是根据事先约定的规则,采用某种方式进行竞争,分出胜负,决定输赢。它是原始社会末期,从游戏的蜕化中产生,从娱乐的边缘溅射异途,反映了某些社会心态与情趣。赌博罪,刑法第三百零三条第一款规定,是指以营利为目的,聚众赌博或者以赌博为业的行为。

2. 跨境赌博涵义

跨境赌博作为新型的赌博方式,赌博网站设在境外,利用互联网、移动通讯终端等传输赌博视频、数据,组织和吸引境内外人员参加的赌博活动,有一套从境外向境内、自上而下的组织架构,境外组织位于架构的顶端,国内各级代理是下线,负责扩大参赌人数,吸纳赌资。跨境赌博罪,刑法第三百零三条第三款规定,是指组织中华人民共和国公民参与国(境)外赌博,数额巨大或者有其他严重情节的行为。

(二) 跨境赌博犯罪鲜明特征

1. 范围广蔓延快——宣传教育难

跨境赌博为了逃避打击,往往声东击西,不断变换赌场地点,打一枪换一个地方,赌场形式多样,既有国外政府允许、默许的公开赌场,又有政府禁止的秘密场所;不断翻新赌博方式方法,涉及的国家区域多,呈现点多面广之态势,赌徒形形色色,花样百出,既有不远万里奔赴国外的参赌群,又有小打小闹被随意拉入的参赌群,赌博恶习传染快、一旦上瘾便一发不可收拾,使赌博阵营迅速滋生、蔓延,波及面增大。在对禁赌的宣传、教育、引导和挽救工作中,由于一些国家区域对赌博的放任、许可,甚至合法化,致使以赌博为主题的影视随处可见,正如中国古话:学坏容易学好难。禁赌宣传教育任重道远。

2. 外操纵内渗透——调查取证难

一方面,对于境内人员被骗至境外参与赌博的,由于身处境外,中国警察出入边境执法办案无法像在国内一样方便自如,行动限制较多,许多调查取证工作还要依托外国警方协助帮忙,受制约性较大;另一方面,跨境赌博的种类层出不穷,赌博方式越来越多,尤其是跨境网络赌博,由于跨境赌博庄家往往在境外操纵,赌博的服务器及保存数据的计算机一般选择在境外的偏僻地方。此外,跨境赌博犯罪的跨越时间、空间,犯罪人员、犯罪现场、犯罪资金难以确定,隐蔽性较强,调查取证容易进入困境。

3. 赌资大危害重——打击处理难

跨境赌博作为一种新兴赌博方式,团伙化色彩浓郁,境内外不法分子结伙作案,从作案对象物色、作案工具准备、作案场所选择、犯罪行为实施、非法利益获取、犯罪组织分赃等都较为完善,形成结构严密、分工精细的犯罪组织、犯罪链条;赌博规

模呈“滚雪球”式不断扩大,从以血亲、姻亲、乡亲关系为纽带,逐步带动发展成为家族化、公司化,赌资越滚越大。因赌徒总企盼赌运降临,博个好彩,于是陷入无止境的赌博怪圈,最后有些赔进了血本、赔进生命。同时,跨境赌博犯罪往往又与洗钱、诈骗、传播淫秽色情、非法拘禁、非法借贷等违法犯罪活动相互交织,另外因赌博反目为仇、大打出手、铤而走险,危害个人和他人财产及生命安全,极易滋生诱发大量违法暴力犯罪,严重影响社会稳定,严重影响我国工商行政管理秩序、外汇管理秩序和网络安全管理秩序,影响国家金融稳定,损害国家形象。由赌博导致错综复杂的违法犯罪,令公安机关打不胜打、防不胜防,深挖犯罪线索、固定犯罪证据、查找犯罪现场等跨境警务合作成为制约办案的瓶颈。

二、出击——跨境赌博犯罪治理成效和经验做法

近年来,全国公安机关深入贯彻落实习近平总书记重要讲话重要指示批示精神,坚持专项治理、综合治理、依法治理、源头治理,严厉打击跨境赌博犯罪。2020年以来,公安部会同外交、文化和旅游、移民管理、商务、人民银行、网信、财政等部门,多波次开展全国性集群打击行动和专项治理行动,全链条打击在我国境内招赌吸赌的犯罪团伙,共侦办跨境赌博及相关犯罪案件1.8万起,抓获犯罪嫌疑人11万余名;打掉网络赌博平台3400余个,有力遏制了跨境赌博犯罪上升趋势,初步构建了对跨境赌博活动严打严管的坚强防线。福建省三明市公安局2020年打掉特大跨境赌博犯罪集团12个,抓获涉案人员471人,资金流水

786亿元,查扣冻结涉案资金22亿元,打掉四方平台37个、地下钱庄4个,工作成效得到公安部领导批示肯定;2021年上半年,又成功打掉特大跨境赌博犯罪集团5个,抓获犯罪嫌疑人122人,查扣冻结涉案资金15.9亿元,资金流水1100亿元,打掉赌博网站24个、四方平台5个、地下钱庄4个、推广平台2个。

(一)秉持“生态治理”,形成打击高压震慑

1. 部署实施高规格

将打击治理跨境赌博犯罪作为“一把手”工程强力推进,组织专案组民警研究案情、参与数据分析研判、审定工作方案,定期听取工作进展情况汇报,协调解决问题,确保每一起案件都得以成功侦破。对收网的各专案,统一明确由具体承办案件的县级公安机关“一把手”包案消化,确保案件办理质量。

2. 聚集优势高效能

创新建立全国首个网络生态治理中心和“e体+”智慧赋能中心,充分集合刑侦、经侦、治安等优势力量,广泛运用刑事技术、视频侦查、安全技术、资金嗅探、大数据侦查等技术手段,在线索核查、抓捕审讯、循线固证、深挖彻查等方面高效赋能、精准发力,切实打好整体战、协同战、数字战。

3. 规范办理高标准

针对办案实践中公检法部门在“强制措施适用、量刑尺度把握”等方面存在认识不统一、司法标准不统一等问题,推动市委政法委牵头,组织市公检法三家沟通会商,统一思想,形成共识,联合下发《关于进一步规范办理跨境赌博犯罪案件的通知》,在规范强制措施适用、刑罚、办案纪律方面提出具体指导意见,提供强有力法律支撑。

(二) 创新“机制战法”，提升整体断链质效

1. 运用关联分析，拓宽案件线索

通过将“断卡”行动情报线索与已收网打击的跨境赌博案件中涉案“两卡”进行比对碰撞，成功发现以谢某为首的特大跨境网络赌博线索，经寻线追踪及对涉案银行账户数据拓展分析，成功突破该专案，既丰富了在侦跨境赌博案件的证据材料，又提升了“断卡”行动的打击效果。

2. 运用“五同八法”，拓展嫌疑对象

针对电诈、网赌涉案人员大多数以偷私渡方式出境的特点，创新总结出“五同八法”，从经侦、大数据、交通等多个维度进行数据碰撞和研判分析，为查办网络赌博案件提供了重要数据支撑。

3. 运用资金穿透，拓深资金链路

三明市网络生态治理中心不断更迭新战法、新思路，依托资金数据要素的“爆破式”特点，精准发现网络赌博金主数据线索，成功锁定团伙嫌疑人。

(三) 注重“拓线深挖”，坚决铲除滋生土壤

1. 强化全链打击

依托网络生态治理中心和“e 体+”智慧赋能中心，紧盯人员、技术、资金“三要素”，刻画犯罪行为、资金穿透、证据结构“三张图”，坚持抓捕、查扣、取证“三同步”，做到内审外调、主动退赃、认罪认罚“三结合”，实现跨境赌博上下游犯罪和关联犯罪的全链条打击。

2. 把握抓捕时机

充分考虑跨境赌博犯罪涉案人员分布广，境外涉案人员正常入境或偷渡入境回国的次数频繁等因素，在收网前将抓捕对象与境外人员轨迹数据、入境隔离人员情

况进行比对碰撞，结合侦控数据落地核查，灵活调整抓捕时机，做到统一抓捕、统一核酸检测，确保抓捕对象健康审查、健康入所。

3. 坚持精准查冻

结合队伍教育整顿，组织民警认真学习，深刻理解廉洁办案规定，杜绝趋利性执法和银行账户“多冻久冻”的问题。在收网的 5 起特大跨境赌博案件中，精确查冻涉案账户 2982 个，查冻资金 1.4 亿余元，通过办案部门核对查冻精准率达 99.3%。

三、冲突——跨境赌博犯罪治理难点

(一) 理念冲突

赌博作为人类的文化形态之一，绝不像传统观念所认为的那样，是不登大雅之堂的“牧猪奴之戏”或无足轻重的“小道”，而是一种对人类生活机制产生相当影响的社会现象。由于赌博活动具有悠久历史的客观性，各国的国情警情不同、经济发展不同、人文风情不同，对赌博的包容度亦不相同，许多国家和地区对跨境赌博危害性的认识也不尽相同，一些国家对跨境赌博治理参与的主动性、积极性和热情度不高。

(二) 法律冲突

纵观世界各国和各地区，对赌博行为是否纳入违法犯罪范畴规定不一，少数国家和地区对赌博活动具有较高的容忍性，为促进外国人前往旅游和赚取更多外国人的钱财，甚至允许专门机构或公民独资设立赌场，这无疑将赌博活动合法化，不仅不加以禁止、查处和打击，在一定范围内积极鼓励之势。从我国周边国家来看，越南、老挝、缅甸、柬埔寨、泰国、朝鲜、俄罗斯、菲律宾等国均在一定区域设立专门的赌场，

其初衷是为吸引外国公民尤其是我国公民前往参赌活动，畸形拉动当地相关产业发展；我国法律一直以来将赌博行为纳入违法犯罪加以打击，但在“一国两制”背景下，又允许澳门开设赌场。这种对赌博活动的合法与违法之间存在绝然不同的现象，对打击赌博活动上难于从法律上寻找共同切合点，导致对跨境赌博治理合作无法树立全球“一盘棋”打击机制，跨境警务合作治理赌博活动难于从法律层面相互配合支持，警察执法遭遇法律冲突的尴尬局面。

（三）技术冲突

当今是科技兴起时代。跨境赌博治理靠传统手段往往无能为力。资金链是跨境赌博犯罪的输血通道，其运作日益复杂，在赌资充值、赌资清洗、赌资出境等环节和过程中，赌徒们往往不断翻新手段，交叉嵌套，极力掩饰资金交易痕迹。各国各地区科学技术发展不平衡、运用水平高低参差不齐，而不匹配网络与技术，技术手段的利用无法充分发挥，容易出现收集涉赌违法犯罪活动信息不对称、网上监控力度不均衡、涉赌网站线索发现不及时等等，严重影响着共同参与治理赌博犯罪的广度、力度和深度。

四、融通——跨境赌博犯罪治理展望

（一）安全——理念融通的最大同心圆

虽然各国对赌博的容忍度、认可度有所不同，甚至存在政治、经济、宗教、法律冲突，但由赌博所衍生出的一系列暴力犯罪，进而扰乱社会秩序、影响公共安全、破坏金融秩序、危害国民生命财产安全是各国所不愿意面对和接受的，要努力在维护安全

领域画出最大同心圆，让更多国家或地区清醒认识：国家安全是人民幸福安康的基本要求，是安邦定国的重要基石，维护国家安全是各国人民的根本利益所在；当今世界，各国相互联系、相互依存、相互制约，闭门搞建设不行，闭门谋安全也不行，在安全方面任何国家或地区都不可能置身事外而独善其身。我国要在坚持和平共处五项原则基础上，继续秉持人类命运共同体理念，始终坚持总体国家安全观，大力构建大安全格局，与他国形成共识、密切配合、通力合作、可持续发展的跨境赌博治理体系。

（二）共赢——法律融通的最大公约数

法治是人类政治文明的重要成果，是现代社会治理的基本手段。对赌博问题，不同国家不同区域适用的法律常常截然相反，这对于国与国、区域与区域执法合作，则既要遵守合作方各自法律规定，又要确保国际法平等统一适用，因国制宜从中找到最大公约数。针对招赌的一些国家或地区尤其是与我国周边边境沿线地区，要善于挖掘自身潜力。重点对境外赌博场所由文化和旅游部门建立跨境赌博旅游目的地“黑名单”制度，对中国公民前往“黑名单”中的境外城市和景区采取相关旅游限制措施，并由国家移民管理局建立涉赌人员出入境管控“黑名单”制度；对参赌人员和赌场从业人员，在形成强大宣传声势，使其自觉抵制赴境外或在网参赌，积极举报跨境赌博涉案线索信息，凡发现参赌人员信息及时切断通讯、限制旅游、停办出境证，并勒令限期回国接受处理。同时，为贯彻宽严相济的刑事政策，最高人民法院、最高人民检察院和公安部专门联合发布《关于敦促跨境赌博相关犯罪嫌疑人投案自首的

通告》，给主动投案的跨境涉赌犯罪嫌疑人一个改过自新的机会；对为跨境赌博提供便利和帮助的旅游经营者及从业人员，明确其行为违法，尽早悬崖勒马、回头是岸，否则必将严惩不怠；对涉赌资金流实际限卡和断卡活动，使赌资无法流向境外，迫使境外针对中国人员的赌场无法正常经营而关闭。同时，对这些国家要推行主动外交，争取让他们搭上“一带一路”便车，从而走上大力发展经济的正道。针对其他国家则要在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》框架下，按照有关刑事司法协助和执法合作方面的规定，进一步加强国家间和地区间刑事司法合作，关键要摒弃唯我独尊、损人利己、以邻为壑等狭隘的零和思维，要积极奉行你中有我、我中有你的双赢、多赢、共赢的安全之路，形成国际区域警务协作机制，以有效地打击跨境赌博犯罪。

(三) 机制——技术融通的最大平衡点

“单者易折，众则难摧。”跨境赌博共同治理需要强化各国在各个层面的执法安全合作机制。长期以来，我国全面参与了联合国、国际刑警组织、上海合作组织、中国—东盟等等一系列国际和区域合作框架内的执法安全合作。近年来，在新历史条件下，我们又提出“一带一路”等倡议，为破解人类发展难题提供了中国智慧和方案，体现了中国将自身发展同世界发展相统一的全球视野、世界胸怀和大国担当。“一带一路”作为一条和平之路，我国与各国政府及其执法机构、各国际组织一道，高举合作、创新、法治、互利、共赢旗帜，以合作应对安全挑战。在运用先进理念、科学态度、专业方法、精细标准上，也迫切需要运用现代技术，加强在数字执法、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域

合作，推动大数据、云计算、智慧警务建设，创新律法安全合作模式，大力提升预测预警预防跨境赌博能力，增强跨境赌博治理的预见性、精准性、高效性，重点从“资金链、技术链、推广链、赌客流”四个方面入手，持续加大涉赌参赌人员列管力度，加强涉赌资金流转渠道的封堵力度，加速对禁赌技术链的推广力度，以精准数据对跨境赌博“追着打、精准打、持续打”，做到打能打出声威、打出成效，切实“打疼”“打醒”涉嫌违法犯罪的参赌人员；全面织密跨境赌博防控网络，做到防能防在实处、防在细处，切实扎牢防控阻击跨境赌博犯罪的“篱笆墙”。

当今世界正处于百年未有之大变局，国际社会风云变幻，单边主义和保护主义势力抬头明显，不确定因素增多。跨境赌博犯罪治理任重道远，加强国际合作困难重重，需要从安全、法律、技术等方面因国制宜、增进互信、求同存异、协作配合、互利共赢，确保跨境赌博无处藏身。

参考文献：

- [1] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 学习出版社、人民出版社. 2019. 6
- [2] 戈春源. 赌博史[M]. 上海文艺出版社. 1995. 12
- [3] 段艳艳、章春明. 跨境赌博违法犯罪治理研究[J]. 云南行政学院学报. 2019. 6
- [4] 常鹏习、吴晶宇. 互信视角下中国—东盟打击跨国犯罪的困境与对策[J]. 北京警察学院学报. 2021. 3
- [5] 汤瑜. 警方揭秘跨境网络赌博犯罪新特点[N]. 民主与法制时报. 2021. 1. 28
- [6] 魏勇. 从协议到行动：国际警务合作的新趋向[J]. 公安研究. 2015. 3
- [7] 许林强. 云南边境地区跨境赌博问题的社会学视角研究[J]. 呼伦贝尔学院学报. 2010. 4
- [8] 蔡长春. 赵克志在部署打击治理跨境赌博工作时强调坚决整治跨境赌博乱象[N]. 法制日报. 2020. 2. 29
- [9] 韩湘子. 严打跨境赌博犯罪行为 两高一部敦促投案自首 跨境赌博嫌犯主动投案可从轻或免于处罚[N]. 中国商报. 2021. 2. 9
- [10] 李晓群. 铲除跨境赌博毒瘤[N]. 安徽日报. 2021. 4. 21

责任编辑 徐闻彬