

美国反偷渡及非法移民管理做法与启示

□朱慎之

(杭州市公安局, 浙江 杭州 310002)

摘要: 高效、务实的美国反偷渡及非法移民管理,为我们提供了反偷渡及非法移民管理的有益经验:提前防范是关键、重点明确是核心、实用实效是目的、国际合作是正道、技术防范是重点、民间智库是支撑。对其借鉴与学习的同时,结合中国具体国情,提出相关建议:一是堵疏结合,争取在非法移民管理上取得新思路;二是结合反恐,力争在管控阵地前移上实现新突破;三是实用创新,重视从技术和信息建设上获取新动力;四是加强协作,谋求在签证签发评估机制上取得新成效;五是合纵连横,争取与欧美及周边的交流合作上打开新局面;六是依托高校,为出入境管理政策研究制定提供支持。

关键词: 反偷渡;非法移民;出入境管理;美国

中图分类号: D631 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-3040(2012)05-0068-05

2012年5月,笔者参加了公安部主办的出入境侦查办案人员“打击非法移民专项业务”赴美培训团。在美期间,接受关于美国贩卖人口、反偷渡法律体系等方面的讲座培训,走访了美国移民与海关执法局(ICE)、海关与边境保护局(CBP)、美国公民与移民服务管理局(CIS)、美国司法部、美国移民律师协会和美国移民改革联合会,参观了ICE在新泽西的移民拘留审查中心以及美墨边境的圣地亚哥巡逻队。通过培训,笔者深切感受到美国浓厚的实用主义文化底蕴,其市场运作的务实、高效和逐利三原则已经深深扎根并影响其行政体系。

一、美国反偷渡及非法移民管理的基本情况

(一)管理现状。美国目前约有非法移民1150万人,主要是墨西哥、萨尔瓦多和危地马拉人,中国人约28万,处在第5位,但上升趋势明显(2010年约19万人,2011年上升到28万)。非法入境者分布在

全国各州、县境内,其中以加州、德州和佛罗里达州为最。非法移民在美国主要有两类:一是没有合法证件非法入境的;二是合法入境美国后,逾期不归非法滞留的。美国政界对非法移民一直又爱又恨,两党为此争议不断,但近年来由于偷渡活动与恐怖组织、走私毒品及强迫卖淫等严重犯罪行为联系趋紧,使得国内分歧渐趋一致,大部分州议会都希望越过联邦自行立法,加强打击。2008年至今,由于经济衰退与管控趋紧的原因,非法移民数量开始逐年下降,从2007年的1200万逐渐回落到当前的1150万。

在美国,移民事务属于联邦事务,因此执法权在联邦。各州在没有授权的情况下,无权直接对非法移民等违法犯罪行为执法,也无权制定相关法律。联邦政府中承担打击偷渡与非法移民管理的部门主要是国土安全部和司法部。其中一线实战部门主要包括国土安全部下属的美国海关与边境保护局(CBP)、移民与海关执法局(ICE)、海岸巡逻队(USCG)、公民与移民服务局(CIS)等,各部门依据分工,各司其职。海关与边境保护局(CBP)相当于我们的海关加边防,主要负责反恐、反偷渡、边境巡逻、人员货物入境检查等。美国移民与海关执法局(ICE)主要负责反偷渡及相关案件的调查与羁押,相当于我们出入境领域的专业执法办案和情报收集力量;海岸巡逻队(USCG)相当于

收稿日期:2012-09-10

作者简介:朱慎之,浙江省杭州市公安局出入境管理局案件调查科副主任科员,2006年被选调为公安部出入境管理立法小组成员,2011年入选公安部“全国公安出入境管理系统办案人才库”。

我们的水上武警边防,半军事化性质,有保护海岸边境、打击偷渡走私等职责。海关与边境保护局与海岸巡逻队在办理偷渡及相关案件时,对于情节较轻、证据确凿的案件可以直接查处,但对于疑难复杂、需要展开调查的案件,一般移交 ICE 处理。美国公民与移民服务局(USCIS)是移民申请绿卡和归化入籍的审查管理部门,相当于国内的服务审批窗口单位,不直接办案,但也会介入一些外国人弄虚作假、骗取入籍或非法就业案件的调查,并根据案件的性质移交 ICE 或 FBI(联邦调查局)。美国司法部在打击非法移民过程中扮演的角色相当于国内的预审加检察院,承担着刑事办案法律指导与起诉应诉等职能。

美国现行移民法律体系:1952年出台的《移民与国籍法》分5编15章,内容包括移民证件的签发、归化入籍、配额限制、劳工准入限制等,法律同时还规定了对各种非法移民的处理方法,包括递解出境、限制入境、快速递解、罚款、逮捕、拘留等。该法经历了多次大的修正,目前依然有效,它整合了以往美国有关移民的全部法案和法规,废除了移民法中种族歧视的内容,奠定了现代美国移民法的基础和构架,是现行移民法律体系中最重要的一部法律。

1986年美国出台的《移民改革与控制法》以大赦为宗旨,共赦免了270万左右在美国的非法移民。此后又有若干新的有关移民的法律出台,其中包括《结婚欺诈修正案》、《反毒品滥用法》、《新移民法案》等等,针对移民涉毒、婚姻欺诈以及递解程序作了进一步的规定。

1996年美国出台了《非法移民改革和移民责任法》,该法案是在反移民情绪不断高涨的形势下通过的,一般被认为是带有浓厚的反移民色彩并具有综合性严厉条款的移民法。与原移民法相比,该法增加的主要内容包括:(1)加强边境控制,阻止非法移民;(2)改变及取消某些听证程序,快速遣返非法入境者;(3)加重对偷渡的非法移民及伪造移民证件的刑事处罚,其中包括对移民申请提交假材料的刑事处罚;(4)增加了9种不准入境的类别。

“911”之后,美国的战略发生重大变化,出入境政策也随之调整。2002年美国先后出台了《国土安全法》、《强化边境安全与签证改革法》,成立了国土安全部,进一步加强边境控制。《国土安全法》第四章边境和运输安全中就移民执法职责、公民和移民服务等方面调整了管辖部门,进一步明确职责。《加强边境安全与签证改革法案》要求美国驻海外大使馆、领事馆在签发证件时加强与国内 CBP、ICE 等部门的联系与协作,严把第一道关。2005年美国还起

草了《统一证件法》,要求各州统一身份证件与驾驶执照的格式,研发含有生物信息的二代证件,加强证件的科技含量,防止偷渡人员及非法移民伪造。

虽然,美国政界对非法移民问题存在较大争议,但执法却不乏可圈可点之处。当前美国反偷渡与打击非法移民主要从以下六个方面展开:一是加大边境巡查力度。2004年以来美墨边境巡逻人员增加了1倍,达到了创纪录的18000余人;技术上在重点区域填埋了大量人员感应器,安装摄像头、红外线探测仪,甚至动用无人侦察机等手段寻找发现偷渡人员;美国政府还在沿线高速公路增设了许多公路检查站,规定执法人员对可疑车辆必须上车检查。二是控制源头。非法移民入境后的主要目的就是工作,控制住雇主也就间接控制了非法移民,美国在1986年出台的《移民改革和控制法》中对雇佣者设定了不少义务。首先是证件查验的义务;其次是 I-9 表格的填写义务,即每雇用一名外国人都必须填写一份相应的 I-9 表格,没有填写即视作非法雇用;最后是网站查询义务,政府将获得工作许可的外国人名单上网公布,任何人都可上网查询,雇主应当在雇用前上网查询该外国人是否获得工作许可。三是加强国际合作,联手打击。美国移民与海关执法局(ICE)在48个国家设立了超过70个联系办公室,全部雇员超过2万人,包括6000名特工,在中国的北京、广州、香港都有派出机构。四是通过立法,加强使领馆签证控制,防止审查不严或被骗领。五是加强与州政府合作执法。鉴于联邦政府人员财力有限,培训并授权部分地方警员承担前期工作。六是确定打击重点,节约成本,防止眉毛胡子一把抓。目前美国移民与海关执法局(ICE)打击的重点包括反恐、贩毒、贩卖人口、组织卖淫等重大恶性案件。

美国的移民问题一直困扰美国社会,不仅两党分歧严重,更在一定程度上引起了社会对立,其实美国人自己也清楚,冰冻三尺,非一日之寒。目前采取的主要策略是:突出打击重点,边打击边消化,重大分歧先行搁置。

(二)一线执法部门简要情况。

1. 美国海关与边境保护局。海关与边境保护局(CBP)成立于2003年3月1日,总部设在华盛顿特区,隶属于美国国土安全部。海关与边境保护局是美国最大的执法机构之一,负责保护美国的11000公里的陆地边境和3000公里的佛州与南加州的海岸边境。除此之外,还协同美国海岸警卫队护卫15000公里的其他海岸边境。目前,CBP总雇员数已逾6万人。

主要职责:防止恐怖分子和危险武器进入美国;

人员入境边防检查和陆路边境的巡逻和防护;逮捕及遣返企图非法进入美国的个人;查缉毒品和违禁品;货物检查等。CBP 负责全美 330 个入境口岸的检查任务,在加拿大、爱尔兰、加勒比地区设有 15 个预清关点。

海关与边境保护局设局长、副局长各一名。所属综合部门包括职员主管办公室、首席审议办公室等。下属业务办公室包括外勤业务办公室、边境巡逻办公室、空中及海上事务办公室、情报和行动协调办公室、国际事务办公室、国际贸易办公室、技术创新办公室、信息和技术办公室等。边防检查办案工作主要由外勤业务办公室负责,全美共有 20 个下属外勤业务办公室,超过 20500 名 CBP 官员。

2.美国海岸警卫队(USCG)。美国海岸警卫队是一支半军事化的武装警察部队,具有警察和军队两种特性,平时隶属国土安全部,战争时期移交至美国海军部,总人数 40150 人。该机构的活动范围非常之广,覆盖了从公海到美国海岸的水域,还包括美国港口和美国内陆的航道。它的职责很多,大体可概括为五类:第一,海上救援,保护民众在水域范围内的人身和财产安全;第二,维护海事法律的执行,打击海上毒品交易、偷渡和走私行为;第三,海上导航;第四,国土防卫;第五,保护自然资源和环境。

海岸警卫队总部位于华盛顿哥伦比亚特区。海岸警卫队由海军上将担任海岸警卫队司令,另设一名副司令、一名计划与控制参谋以及九大分区海岸警卫分队。

3.美国移民与海关执法局(ICE)。美国移民与海关执法局(ICE)隶属于国土安全部,是联邦政府中第二大调查机构。该局被赋予了多项职责,主要包括:调查发现恐怖组织的成员,并追查其资金来源;调查非法雇用和非法就业;调查移民申请中的弄虚作假行为;调查向国外非法出口军需品和敏感技术;打击有组织的走私、偷渡等;打击非法滞留在美国的外国人;打击犯罪组织的洗钱行为;担负对 8,800 座联邦政府建筑的安全警戒任务;调查犯罪组织的生产、走私以及假冒产品的活动等。

作为美国反偷渡与非法移民查处的主要办案部门,笔者了解到其核心办案单位执法及遣返行动部(现有雇员 7320 名)平均一天的工作量:每天需确认 638 名符合条件的遣返人员,抓捕违法犯罪嫌疑人 110 名,刑事起诉案件 26 起,核查处于不同阶段的签证申请人员 1677651 人次,拘留 1176 名非法移民,递解出境 1078 人。

4.美国公民与移民服务管理局(USCIS)。美国公

民及移民服务局(USCIS)是美国国土安全部(Department of Homeland Security)的下属机构。负责提供有效的移民导向政策和移民福利信息服务;帮助移民参与并融合到美国主流社会;完善移民政策和法案;加强移民基础设施配套等职责。该机构目前在世界各地约有 250 个办公联系点,有 18000 名雇员和外包服务机构。具体职责:一是审批移民申请(美国绿卡);二是审批入籍申请;三是审批避难和难民申请;四是审批临时性非移民工作签证(H1B,O1,等等);五是原移民归化署的所有职能;六是拥有部分调查权。

二、美国反偷渡及非法移民管理的有益经验

(一)提前防范是关键。随着国家和地区经济的相互依存度不断增大,国境越来越开放,信息、资金、货物、服务和人员的跨国流动速度加剧,这些趋势一定程度上给组织偷渡活动提供了便利,也给维护边境安全带来了严峻的挑战。美国为此采取了打防并举、以防为主的策略:一是对赴美人员和交通工具进行风险评估,实行差异化分类管理。从入境人员国籍,运输工具登记国、来源地、经停的国家(或地区)等信息进行评估,根据风险等级的不同,实施不同程度的检查或免检。二是与爱尔兰、加拿大等国签订预检协议,派员到上述国家的口岸,与所在国移民管理机关共同对准备由该口岸前往美国的人员所持证件的真实性、有效性进行辨别,并将其身份信息导入中心数据库进行检索查验,如果发现不准入境的人员或手续不符人员,交由当地移民管理机关处理,降低了遣返成本。而对于查验无误的人员,可以免除再次入境检查,直接入境。

(二)重点明确是核心。美国现有 1150 万非法移民,如果事无巨细,不分轻重缓急,案件将堆积如山,整个联邦执法机构都将处于瘫痪。因此美国移民与海关执法局(ICE)在执法中明确打击重点:一是反恐与洗钱;二是组织偷渡与胁迫贩毒;三是奴役与强迫卖淫;四是走私与贩卖人口。上述四类案件中除第一类外的受害人如能配合警方破获案件,就可以在 3 年后申请美国的永久居留资格。

(三)实用实效是目的。在立法和执法中,美国人充分体现出以我为主和实用优先:一是对访美人员进行生物信息采集。美国国会通过立法,授权美驻外使领馆可以对申请美国签证的人员采集十指指纹和面像,授权 CBP 可以对入境美国的人员采集右手四指指纹(除大拇指)和面像。目前,在美国各口岸边检现场,都配有生物信息采集装备,对入境人员的面相以及四指指纹进行采集,并与“国家目标中心”数据库以

及其他联邦政府部门建立的数据库中的恐怖分子、高风险人员等信息进行比对,发现匹配的立即采取进一步核查措施。二是服务外包。通过项目招标,委托一些民间智库或非盈利性组织代为培训联邦和地方的执法人员;协助警方办案,介绍所在国文化背景、提供语言帮助;从事社区宣传以及电台电视台的访谈,普及法律知识;为受害人提供人道主义帮助,与受害人交流获取第一手资料。作为第三方机构在沟通交流方面确比政府部门更具优势。三是快速处理,自行离境。联邦执法人员在边境地区抓获首次偷渡人员,只要符合两个条件,入境不满14天、距离边境100英里范围内,可以征求本人意见,要求其自行离境。

(四)国际合作是正道。此次赴美交流访问,使我们能够更加清晰地了解美国移民及反偷渡法律体系,更深刻地体会到美国在现行反偷渡工作的国际视野,无论是CBP还是ICE,都拥有大量海外机构及海外雇员,通过构建实用、实效的合作机制,拓展防御纵深。在交流中笔者深切感受到美国各移民执法部门希望与我方开展业务交流、有效控制非法移民的迫切愿望。虽然中美两国间外管和出入境管理体制不尽相同,但美国在管理水平、科技研发、信息运用、制度设计、工作方法等层面都具有较高的水平和较广阔的视野,值得我方借鉴。同时,美国在国际规则制定方面具有较大的影响力,能够借用其建立起的国际常态化交流合作平台,明显于我有利。

(五)技术防范是重点。美国为了降低人员行政成本,提高打击准确率,实现部分人力所不能及的检查项目,舍得在技术上做一次性投资。例如在边境巡逻方面,美国为了提高效率,大量安装边境红外线探测仪、地面感应器和摄像装置,一旦偷渡人员触发地面感应器,感应器的报警信号立即传输到电脑系统,接警人员配合摄像头或红外探测仪器再次对该区域进行图像确认后,巡逻人员在几分钟之内就能赶到现场,抓获偷渡人员。对部分人力不能及的边境地区,还动用无人侦察机巡逻。在信息技术和设备方面,积极投入技术开发,大量使用新技术和新设备,并强调数据信息的共享,先后建立了国家信息分析中心(NTC)、国际反偷渡目标局(ASI)、人口贩卖防治中心(HSTC)等数据分析、研究、整合机构,开放数据查询,定期撰写研究报告,供政府决策。CBP在佛罗里达州还建立了中心数据库,航空公司预报的旅客信息、入境口岸移民官员检查的旅客信息、自助通关系统读取的旅客信息等均与该中心数据库直接进行联网核对,同时有效解决了航空公司外网和CBP数据库内网安全连接的问题,技术手段十分先进。

(六)民间智库是支撑。在美国,民间智库组织和律师教授等专门从业人员对于移民问题的参与是积极深入和富有成效的。不少民间组织会定期发布研究报告,也会对移民热点问题提出自己的见解,在国会立法过程中游说国会议员,实现自己的政治主张。美国移民律师协会就曾参与和推动了亚利桑娜州移民立法案的全过程(该法案尚待最高法院的生效裁定)。一些民间智库组织和许多政府机构都保持了良好的互动,他们的经费来源主要是企业和个人捐赠以及会费缴纳,在承担政府外包的研究项目时会获得一定的经费补助。一些非盈利性组织还会直接参与到警方的办案中,为非法移民提供语言、心理、生活、基本医疗等人道主义帮助以及必要的免费法律援助。这些非政府组织如能善加引导,确是政府机构决策和执法中有益的、必要的补充。

三、若干建议

(一)堵疏结合,争取在非法移民管理上取得新思路。与美国不同,中国的问题包括两个方面,本国入偷渡出境和外国人偷渡入境的问题(简称“出”和“入”的问题)。要解决好“出”的问题,首先要考虑偷渡者的利益所在,必须在打击的同时结合经济手段,增加偷渡成本,才能减少或遏制此类行为。例如,综合考虑年龄范围、生活条件、工作稳定性等情况,针对特殊群体,要求提供出国现金担保,回国后返还(国家旅游总局有类似规定),逾期不归超过一定期限,且无正当理由的予以收缴。二是与属地派出所合作,对以出国旅游为名逾期不归,非法滞留一年以上的,由边防部门通过出入境信息系统比对后通知派出所,经调查核实无正当理由的,注销其户口。三是对长期非法滞留的,回国后视其滞留年限,实施累进制罚金,限制其落户等,使其得不偿失。

偷渡“入”境的问题更为复杂,解决不当易产生各种人道主义问题,受到国际社会人权方面的指控。按照目前“抓捕、羁押、遣返”的执法模式,过于简单刚性,且成本过高。在一些外国新娘聚集地区,易引发群众不满,而放任不管又明显不当。笔者认为可以通过立法来解决,在《中华人民共和国出入境法》及其配套法规中设定暂缓执行的条款,对已在国内结婚生育、居留满一定年限且无违法记录的外国人,经地市级以上公安机关批准,可以暂缓执行遣送出境。对于合法入境、长期非法滞留的外国人,可以借鉴美国的经验,针对其就业需求,设定雇主义务,建立工作类签证网上查询系统,要求雇主在雇用外国人之前,必须核对身份、填写相应的表格,并上网查询,否则视作非法雇用。对于在华经商的,建议由房

东、中介、银行、邮局等单位或个人配合执行,对其租房、汇款或开户进行限制。

(二)结合反恐,力争在管控阵地前移上实现新突破。目前,随着管控形势的日益严峻和出入境流量的不断增长,我国出入境管理部门也面临着严密管控和提高服务水平的双重压力。笔者认为推进管控阵地前移是有效的战略选择之一。建议借鉴美国的作法,尝试与外国政府机构、航空公司、国际邮轮公司、船舶公司等部门与企业合作,采取派驻安全顾问、培养预检员等形式,有针对性地开展境外预检,建立高危人员辨别处置联动机制,分类实现境外重点人员、不准入境人员的身份核查、拦阻,对于无法实现境外拦截的,及时通报,实现入境口岸拦截,从而分担口岸管控工作,增加工作效率,节约遣返成本。当前,可积极尝试在香港、澳门设立执法合作点,为下一步在相关重点国家推广积累经验。

(三)实用创新,重视从技术和信息建设上获取新动力。美国是一个非常注重科技创新的国家,其高效能管控也是建立在强大的科技支撑基础上的。近年来,我国出入境管理的技术装备水平虽然有了很大提高,但仍存在系统设置不合理,地域差异大,信息共享程度低,更新升级速度慢、系统兼容性差等问题。在预防打击偷渡方面,出于短期成本考虑,还是以人防为主,技防为辅。我们认为,随着中国人口红利的消失,这种思路必须转变,应当坚持走科技强警之路。在边境巡逻方面可以考虑结合北斗卫星导航系统,借鉴国土资源部门已经使用的卫星遥感技术,研发出入境反偷渡工作平台,辅助发现边境偷渡及贩毒分子,增强出警的准确率和有效性,达到事半功倍的效果。在系统数据整合方面考虑设立中国自己的“数据目标管理中心”,加强反偷渡情报信息的分析、研判与整合,搜集研究实用技战法,注重与其他国家的情报交流,定期提交研究报告,指明阶段性防控重点,在推进信息化建设的同时,提高信息的使用水平和能力。在一些重点领域实现新的突破,例如在充分考虑地区差异的基础上,建立综合性信息系统,大力推进边检系统与公安各警种基础信息系统的内部整合,逐步实现与其他国家执法机关的外部信息共享,为打击偷渡工作提供更有力的技术支撑。

(四)加强协作,谋求在签证签发评估机制上取得新成效。为增强境内外防范的准确性,有效实现反恐及打击非法移民的目的,应考虑建立多部门、多警种共同参与的签证签发评估机制。评估对象和范围由负责情报信息整合的“目标管理中心”不定期地提出与调整,对重点范围内的人员签发证件应由国安、反恐等单位进行事先评估。

科学有效的安全风险评估机制,可以减少工作的盲目性,锁定管控重点。这在美国不仅已经形成共识,相关机构的研究报告已经在政府决策和国会立法中发挥出了相当重要的作用。从目前国内的情况看,评估机制的应用还很不成熟,主要原因是基础信息缺乏,各类信息不能实现跨部门、跨警种、跨地域共享,各类信息的关联分析、综合研判水平较低,难以形成规律性、预警性结论。我们认为天下难事必做于易,当前可以先从签证签发管理工作入手,逐步探索、逐步积累经验,借鉴国外好的作法,大胆尝试,有效提高打击防范工作的针对性和有效性。

(五)合纵连横,争取与欧美及周边的交流合作打开新局面。在国际政治舞台上,非法移民问题也是各国元首关注的问题之一,墨西哥总统曾就移民问题多次与美国小布什总统会晤磋商,提出赦免归化要求。我国在解决非法移民问题上也应灵活应对,打好“移民牌”:一方面尊重周边国家的实际国情,以移民管理为契机,加强与周边国家的交流与沟通,释放善意、缓和矛盾、增进共识。在出入境法律体系中增设非法移民管理与归化的内容,避免采用一刀切的“抓捕、羁押、遣返”模式。另一方面加强对有组织偷渡犯罪活动的有效打击,加强国际交流合作,分享各国在打击跨国组织犯罪网络方面的执法经验;更重要的是探讨双边、区域和多边合作(包括在国际组织框架内)的模式,不断强化合作才能双赢的理念。近年来,在情报信息共享、联合办案、培训和能力建设等方面,美国与不少其他国家(地区)和国际组织开展了一些务实的合作,取得了很好的成效。我国在打击组织偷渡犯罪过程中也不断强化国际合作,积累了一定经验,但合作的深度和广度还有待进一步拓展,一些固定合作(会议)机制的作用还未能充分发挥,一些协议和会议纪要尚待批准实施。今后应在运用国际资源,增强主动意识方面,采取更加灵活务实的态度。

(六)依托高校,为出入境管理政策研究制定提供支持。目前出入境领域打击防范中许多课题的研究尚待深入,国内出入境领域的民间智库和第三方组织基本处于空白,政府有关部门应加以扶持呵护,适时申请专项资金,部署研究任务,推动课题招标、服务外包,依托高等院校的资源或聘请国内外的移民问题专家成立研究团队从事出入境专项研究,或委托民间第三方机构展开非法移民的人道主义服务与调查,开展反偷渡方面的专题研究,提出前瞻性的打击思路和切实可行的防范途径,提高我国出入境领域反偷渡工作的理论研究水平,为一线查处工作提供强有力的理论保障。

(责任编辑:史荣华)