

我国境外人员管理模式的探索

方 晔

(上海市公安局徐汇分局, 上海 200030)

摘 要:当今世界的国际人口流动数量越来越大,在人口流动中的地位也越来越重要,尤其是高素质人才无国界软性流动显得尤其重要。境外人员是我国流动人口的特殊组成部分,他们的特殊身份、复杂成分以及国际化的背景给我们的政府管理带来了挑战。我们在创新管理的过程中,应注重学习国际通行的管理方法,强调管理体制的彻底变革,并且结合我国社区管理的特色和经验,从优化服务和加强管理方面寻找顺应国际潮流、符合中国特色的境外人员管理模式。

关键词:境外人员;出入境管理;法律法规;技术手段;社区服务

中图分类号: D631.46

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 5750(2006)02 - 0057 - (05)

一、问题的由来

全球化的巨大推力带动了世界范围内资本、商品的跨国界流动。与此同时,人口跨国界流动的潮流也越来越强大。在21世纪开始时,每35个人中就有1个是国际移民。这意味着全世界有1.75亿人或者世界人口的2.9%是国际移民,这还不包括洪水般的非法移民。所有190个左右的主权国家,或者是移民的来源地,或者是移民的通过地,或者是移民的目的地,而且越来越多的国家既是来源地,也是通过地,同时还是目的地。正如国际移民组织所指出的:人们希望迁居的不断高涨的潮流本身就是全球化强度最可靠的指标之一。一个不可否认的事实是:伴随着全球化的进程,人口的国际流动越来越频繁;同时,这种跨国界国际流动的急剧增加直接推动着全球化进程。人口的国际流动与迁移,对每一个国家都产生了巨大的影响。正如戴维·赫尔德(D·Held)所指出的:有一种全球化形式比其他任何全球化形式都更为普遍,这种全球化形式就是人口迁移。

国际人口流动在人口流动中的地位越来越重要,尤其是高素质人才无国界流动显得尤为重要。当今各国之间的依赖性增强,全球化将世界各国相互分割的市场一体化,利益分散,市场的不确定性比过去增强。面对激烈的市场竞争,我们在政策、制度方面还面临很多困难。要想解决这些困难,进行可持续发展,必须出台有利于创造稳定的宏观经济环境的政策,加大对人

力资本的投入,并且建立有效的管理机制。

二、境外人员的分类和特征

(一) 境外人员的分类

1. 根据境外人员的身份不同,可以把境外人员分为:港澳台同胞、华侨和外国人。
2. 根据境外人员来中国大陆居住时间的长短,可以把境外人员分为:短期停留、居留和永久居留。
3. 根据境外人员入境所持证件不同,可以把境外人员分为:(1)持护照和签证入境的人员;(2)持其他证件入境的人员。

(二) 境外人员的特征

与境内流动人口相比,境外人员是一群特殊的流动人口。他们最重要的特征是不具有中华人民共和国户籍,也就意味着没有中华人民共和国居民身份证,因此在中国境内的流动相对来说要受到一定的限制。他们的入境、居留、出境要受到出入境管理部门的管理,如:他们在任何地方暂住,都要到当地公安机关办理《境外人员临时住宿登记表》。具体来说,境外人员的特殊性还表现在以下方面:

1. 身份特殊性。境外人员最显著的特征就是身份特殊。与一般流动人口相比,他们普遍具有较高的学历和文化背景,他们中的大多数人是我国经济建设引进的专门人才以及政府部门的咨询顾问。
2. 成分复杂性。境外人员的组成结构和分类已经

收稿日期:2005 - 11 - 30

责任编辑:孙树峰

作者简介:方晔(1973 -),女,上海市公安局徐汇分局出入境管理办公室干部,公共管理硕士。

显示了该人群的复杂性。他们中有中国人,也有外国人;有持普通护照的外国人,也有持外交、公务护照享有豁免权的特殊外国人;还有持双重或多重国籍的人员。

3. 国际流动性。与一般流动人口相比,境外人员入境均要持特殊的通行证件。境外人员流动不仅仅是居住国(或地区)和暂住国(或地区)之间的频繁往来,还表现在与其他各国或地区以及暂住国内部的流动。他们的流动带有国际色彩,他们既要遵守国际法的准则和国际惯例,同时也要遵守流入国的法律法规。形象地说,他们是一群国际流动人口。随着流动周期的缩短,这种流动的往复性逐渐加强。

三、境外人员管理存在的问题

(一) 工作机制运作不到位

有效管理的前提是合理化的机构设置和职能配置,这关系到能否建立良好的工作运行机制问题。深入分析我们的出入境管理工作,不难发现,由于机构设置不甚合理、职能配置较为分散,导致工作机制运作无法到位,不能有效实施管理。主要问题和矛盾表现在以下方面:

1. 机构分立和职权分散。由于出入境的类别不同、地域不同,因而行使出入境管理权限的机构设置也有所不同。概括地说,现行的出入境管理体系和管理序列,是由公安出入境管理部门、边防检查部门、地方外事部门、驻外使(领)馆以及港务监督等部门共同组成的。具体的职权分工是:中国公民出境证照是由公安、外交、港务监督三个系统分别颁发;外国人入境签证则由我国驻外使领馆和公安出入境管理部门及地方外事部门签发;华侨回国定居,由公安与侨务部门联合审批;台胞回大陆定居,实际操作中由公安与统战、台办联合审批;境外人员入境由边防部门管理;入境后旅行、居留等活动则归公安部门管理,但台湾记者(由台办负责)除外。这种根据管理对象划分管理职权的做法,可能基于管理方便的考虑,但对被管理者会造成没有方向的感觉,而且这种做法也不符合国际通行的做法。

2. 职责关系不明确,漏管失控现象严重。在境外人员管理方面,我国目前采用的是省厅(市局)、分局、派出所三级负责管理制,各级治安、刑侦、交通、出入境等部门多头管理的办法。这样一种体制很容易造成“谁都应该管、谁又都管不了”的局面,实际上形成了漏管失控的现象。

3. 管理与服务职能分离,工作缺乏抓手。以上海

为例,随着上海加速建立国际化大都市的进程,越来越多的国外商务机构、中介机构、跨国企业纷纷进入上海设点办厂开展业务,伴随而来的是外籍人员尤其是外籍专业人员的增加。这些常住境外人员居留证件的申请、审批权以及出入境中介机构、涉外旅行社资格认定权都划归上海市出入境管理局,而日常管理、监督、检查工作则由分(县)局出入境管理部门负责,在法律上将此称为管辖权的分割。导致基层公安部门在具体境外人员的管理中没有抓手,造成“管不了、管不好”的局面。

(二) 法律法规滞后

随着我国综合国力、国际地位以及人民生活水平的提高,境外人员来华人数不断增加的同时,周边国家对我国非法移民、非法入境案件也在增多,境外人员违法犯罪案件呈上升趋势,这些都对我国社会治安秩序带来诸多的负面影响。

法治是治国安邦的根本。境外人员管理工作在一定意义上是我国对外体现社会主义法治精神的重要窗口。但是,作为境外人员管理法律基础的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》和《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》不可能包罗出入境管理工作的方方面面。另外,《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及其实施细则公布于1985年,1986年正式实施。当时中国正处于改革开放的初期阶段,法律体系本身还不健全、立法经验不足、立法难度相对比较大,立法的主要方针是采取“宜粗不宜细”的原则。根据这种原则制定的法律法规,虽然可以达到某种程度的灵活性,但同时意味着法律法规的可操作性不强。相对于今天的人口国际流动而言,这种法律体系本身不断地表现出一定的局限性:

1. 透明度不高。对境外人员的管理相当部分依据还停留在政府部门的内部文件和规定上。例如:对于外国人非法居留的处罚,《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》规定“可以处警告或者每非法居留1日,处500元罚款,总额不超过5000元,或者处3日以上、10日以下的拘留;情节严重的,并处限期出境。”但在具体的执行环节中,处罚幅度则是根据公安机关内部的规范性文件进行操作的。

2. 处罚偏轻。《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》第四十四条第一款规定,“对于未经中华人民共和国劳动部或者其授权的部门批准私自谋职的外国人,在终止其任职或者就业的同时,可以处1000元以下罚款;情节严重的,并处限期出境。”这项处罚数额过小,被处罚人感觉无关痛痒,而且这种处罚力度与其在中国的收入水平相差悬殊,达不到警示的

作用。

3. 合理不合法。拿外籍华人来华居住为例,我国领导人多次声明欢迎海外华人、华侨同胞来祖国大陆看看,并谈及叶落归根的问题;然而根据《中华人民共和国国籍法》的规定,我国不承认双重国籍,同时也明确了我国是一个非移民国家。这就属于“合理不合法,合法不合理”的情况。

4. 行政干预导致公正执法不力。改革开放以后,吸引外资、发展外向型经济在很大程度上成为各级地方政府的重要工作,各级地方政府极尽所能地为在本地区投资的外商提供服务、排忧解难。当有的外商违反了我国的法律法规、依法要受处罚时,他们就会打出保护伞,以工作为名求助政府部门领导来说情,以达到减免处罚的目的。公安机关一旦遇到此类案件,只能根据上级行政命令进行处理。

(三) 技术手段落后

随着上海投资环境的改善和改革开放“龙头”地位的确立,境外流动人口逐年增加。2004年,仅在上海常住的外国人就有9万多。尽管出入境管理部门早已配备了计算机设备,但是计算机信息系统使用的软件形成于20世纪90年代初期,已很难适应实际需要,主要存在以下问题:

1. 软件落后,功能不齐。目前,出入境管理的计算机系统只能用于查询、查控、制证和打印文件,很多功能还未能开发,使用率极低,跟不上对境外人员进行科学管理的需要。

2. 缺乏实用性。由于出入境管理的计算机信息系统开发已经有10年多了,软件设计与现在的实际工作有很大距离。比如相当一部分的证照受理工作还要依靠手工操作来完成,既浪费了宝贵的警力,又影响了工作效率的提高。

3. 信息孤岛。在宏观整合上,没有形成统一高效的动态网络管理机制。出入境管理内部在境外人员临时住宿登记及办理签证、违法处罚上的信息互不共享,形成各自为政的“信息孤岛”。出入境与边检、公安与外交、出入境与其他警种的网络对接和联通更未摆到议事日程上,特别是查布控工作的网络化还没有建立。人工传接、手工录入等陈旧方式,不但影响了工作效率和速度,也造成了警力资源的巨大浪费。

四、变革走向与对策

我国境外人员管理模式变革应在全球一体化的背景下,遵循人口国际流动的规律,并结合我国的国情和境外人员管理的现状的情况下进行。变革的目的是在

加强服务、优化管理的基础上,逐步走职业化的管理道路,同时增强社会的共同参与,从而创造良好的社会治安环境和投资环境,最终形成社会的良性互动。

(一) 改革体制,整合功能

1. 现有体制的问题节点。我国现有境外人员管理体制中,最重要的问题就是两极机构中的市一级出入境管理机构和下属分局的出入境管理机构之间没有隶属关系。分局出入境管理办公室隶属于各个公安分局,在行政上接受各公安分局的直接领导,在具体业务上接受市出入境管理局的指导。对于整体公安业务工作来说,出入境管理业务并未占到举足轻重的地位,它只是一个特殊的管理部门,不具有普遍性。因此,各分局不可能将出入境管理工作作为主要工作进行落实,由此出入境管理本身的职能无形中受到削弱。另一方面,分局的出入境管理部门作为分局的一个具体业务部门,一切工作都要围绕分局的整体部署开展,这样就无形中给自身实施管理工作带来了不少制约。

2. 新体制的构想。参照国际通行的做法,成立独立建制的移民机构。从中央到地方设置专门的机构,实行中央的垂直领导,独立行使出入境管理职能,改变目前由各级政府授权各级公安机关代为管理的局面。具体实施意见:机构名称沿用现在的称呼,从中央到地方形成出入境管理总局、出入境管理区局、出入境管理分局、出入境管理支局等。出入境管理总局隶属于国务院,在全国设立若干大区局,区局下设分局、支局。各级机构内部隶属关系发生质的变化,机构内部实现真正意义上的直属关系,打破现在出入境管理受地方公安机关领导的局面。各出入境管理区局直接负责本地区范围内的出入境管理工作,接受出入境管理总局的领导。出入境管理部门兼有移民和边防检查的职能,原先的警察职能划分到各个公安的职能部门:涉及境外人员的治安、刑事、交通、经济犯罪等方面的案件由相关的治安、刑事、交通、经济侦察部门管理。

以上做法体现了中国境外人员管理与国际接轨,同时也是WTO国民待遇在中国的充分体现。过去境外人员管理是一个特殊的部门,其特殊性由管理对象的特殊性导致。WTO国民待遇原则要求取消外国人的超国民待遇或次国民待遇,因此出入境管理机构改革也是政府管理逐步向WTO基本原则靠拢的标志。

(二) 统一立法,完善法制

形势的发展迫切需要制定符合21世纪境外人员管理模式的完备的法律体系,用法律武器来保障我们的管理。借鉴国际通行的做法,应该从国内法与国际法相结合的角度出发,在对我国颁布的出入境法律、司法解释性文件进行全面清理和对现行法律进行调整、

修改的基础上,制定相对独立的移民法律体系,使其法律程序符合国际规范。

(三) 技术变革,提高效率

工欲善其事,必先利其器。要构筑面向 21 世纪具有中国特色、时代特征的境外人员管理模式,必须提高管理工作中的科技含量,运用计算机对境外人员实行动态管理。

1. 建立境外人员管理综合信息网络。利用境外人员管理综合信息网络对境外人员实行计算机多口登录,即一方面在境外人员下榻的宾馆、饭店、商住楼等境外人员居住点设置计算机登陆口,录入境外人员住宿信息;另一方面在出入境管理局、出入境管理分局以及基层派出所也设置一些登陆口,方便境外人员及时进行住宿登记。

2. 进一步开发和完善境外人员管理计算机应用软件。随着境外人员潮水般涌入中国,现有的警力资源显得越来越匮乏,我们面临如何提高管理效率的问题。在短期内不可能增加人力资源投入的前提下,只有向科技要效率。通过不断开发和完善境外人员管理计算机应用软件,提高境外人员管理工作中的科技含量,实现境外人员管理工作的科学化。

3. 加强与政府其他部门的联网,整合人力资源。出入境管理中的境外人员综合信息网络要加强与人事、社会保障等信息系统的联网。在与人事信息的联网中,突出人力资源的整体配置功能。以上海为例,可以考虑将上海市居住证与上海市永久居留证合并,这二证在功能和作用方面有许多重复之处,两证并一证归口办理,可以简化申请手续,给境外人员创造更为舒适和便利的投资环境。在与社会保障信息联网时,重点要落实到社会保障体系方面。加快与人事部门的功能整合以及和社会保障部门的功能开发是科技改革的重点。

(四) 强化社区服务功能

在境外人员管理模式中,应该充分发挥城市社区的服务功能,动员社会资源,发挥群众的力量,加大出入境管理法的宣传,提高公众的参与意识。这与社区的社会化发展目标是完全一致的。动员和发展广大居民群众参与社区各项活动,也是最大限度地开发和利用社区资源的重要基础和方式。具体做法是:

1. 建立治安责任制,明确街道、居委会、物业管理等部门在协助出入境管理部门对境外人员进行住宿登记管理、治安管理、安全防范等方面的责任,实行责任追

究制度。在住宿登记管理方面可以考虑参照原来国内暂住人口登记管理的办法,实行在街道登记后利用街道的计算机网络资源进行信息录入,然后向出入境管理局传输信息。这样做,一方面提高了境外人员登记的及时率,另一方面使社区的资源得到了进一步的开发。更为有意义的是,通过社会化管理加强了境外人员与社区的互动关系,体现了境外人员的国民化待遇。

2. 建立出入境管理部门与街道、居委会、物业管理等部门的定期联系制度,搞好社区外管联络员、户口协管员、户口登记员的工作,采取定期召开社区安保联席会议等形式,了解社区内境外人员的活动情况,部署境外人员的安保工作,使地区出入境部门对街道、居委会、物业部门的指导和监督在制度上得到保障,从而提高散居地区的境外人员的临时住宿申报率,实现对无序流动的境外人员进行有效、有序管理的目标。

3. 在新一轮城市总体规划中,建立境外人员生活小区,提供社会保障和服务设施,构架社会网络,对境外人员实行一体化管理,如建立外国留学生居住区、外商住宅小区等。境外人员生活小区的建设可以更大限度地发挥社区的自治功能,切实培育和完善基层社会的新型社区结构。

参考文献:

- [1]李文良. WTO 与中国政府管理[M]. 吉林人民出版社,2003.
- [2][美]约瑟夫·S 奈,约翰·D 唐纳胡. 全球化世界的治理[M]. 世界知识出版社,2003.
- [3]魏津生. 中国流动人口研究[M]. 北京人民出版社,2002.
- [4]马丁·沃尔夫,顾目译. 流动中的国际移民——国际移民的神化般现实[J]. 国外社会科学文摘,2003(10).
- [5]李荣时. 对当前我国流动人口的认识和思考[J]. 人口研究,1996(1).
- [6]戴维·赫尔德,杨雪东等译. 全球大变革[M]. 社会科学文献出版社,2001.
- [7]顾骏. 流动与秩序:流动人口问题治理与政策的研究[M]. 中国社会科学出版社,2003.
- [8]斯蒂芬·卡斯尔斯. 21 世纪初的国际移民:全球性的趋势和问题[J]. 国际社会科学杂志(中文版),2001(3).

(下转第 68 页)

的“护身符”。也正是基于此,英国内政部研究将问题少年的平均年龄由现在的 13 岁降低至 8 岁,美国各州也降低了追究刑事责任的年龄,加大对少年犯的严惩力度。

此外,还要进一步抓好学校的教育引导、外来未成年人周边生活环境(如学校附近的歌舞厅、游戏厅、网吧等经营性娱乐场所)的治理等很多环节,本文在此不再阐述。

Search on the Crime and Delinquency of Juveniles from Other Areas

QIU Ming - feng

(*Jiading Branch of Shanghai Public Security Bureau, Shanghai 201800, China*)

Abstract : In order to prevent the crime and delinquency of juveniles , a serial of laws and legal rules have been promulgated in China. However , the crime and delinquency of juveniles from other areas is still serious , especially in cities. We should analyse the causes of crime and delinquency of juveniles from other areas and take appropriate measures according to the characteristics of crime and delinquency.

Key Words : Crime and Delinquency ; Characteristics ; Causes ; Appropriate Measures ; Juveniles from Other Areas

(上接第 60 页)

Search on Chinese Administration System of People from Outside Mainland

FANG Ye

(*Xuhui Branch of Shanghai Public Security Bureau, Shanghai 200030, China*)

Abstract : Today , the amount of international mobility of population becomes greater and greater , and the position of which seems more and more important in the area of population mobility , especially in the non - national mobility between outstanding ability people. The administration of those who have peculiar status , complex ingredient and international background brings great challenge to government administration. People from outside mainland are the special part of Chinese mobility population. We should seek an administration system of people from outside mainland which coincidence the international tide and the feature of China on the base of optimizing service and strengthening administration. At the same time , we should stick to combing theory with practice and consider Chinese reform and opening policy and economic constructive situation.

Key Words : Outlander ; Exit - Entry Administrative System ; Legal Rules ; Technical Method ; Community Service