

非法移民的政府治理问题与对策

——以福建省S镇为例

林丹鸿 石火学 福州大学经济与管理学院

摘要: 福建省S镇是我国著名的侨乡。然而,在侨乡身份所带来的经济光环下,许多人都忽视了它延续至今的非法移民现象。非法移民导致许多政治与社会问题,其根源除了经济和社会风气因素外,政府监管的漏洞不可小觑。其对策应从立法、普法入手,完善行政与司法管理机制,同时加强经济引导。

关键词: 非法移民 政府组织 监管缺位 对策建议

根据IOM(国际移民组织)最新发布的《2013年世界移民报告》显示,全世界共有移民2.32亿人,占全球人口3.2%。其中,美国为最大的移民接收国,拥有4580万移民。中国是美国移民的第二大来源国,年度移民数为220万。另据ICE(美国移民和海关执法局)公布报告称:2013财年,美国政府共遣返约36.9万非法移民。虽然被遣返移民的十大原籍国中并没有亚洲国家,不过ICE公布数据称,中国籍在美非法移民达到28万,是亚洲之最。如此庞大的非法移民群体,其数量与规模足以影响双方国家政治、社会与经济的各个方面,必须加强治理。然而,受各国政治体制和意识形态差异的影响,兼之非法移民的隐蔽性,鲜有机构对其进行调研。本文以福建省S镇非法移民现象为案例,基于行政管理的视角,对非法移民的治理问题进行初步研究。

一、非法移民的内涵

目前,学术界有许多关于非法移民的不同定义,本文参照罗刚在《云南边境民族地区非法移民问题及其治理研究》中对于“非法移民”的界定:“非法出境或合法出境、非法逾期居留在他国境内三个月以上或能确定将居留三个月以上的中国人(含“黑户”者),但不包括探亲访友、过境耕作、放牧、宗教朝拜、赶集及进行短期商业活动等没有居留目的、实际居留不足三个月的人员。”

二、福建省S镇非法移民的渊源及现状

福建省S镇是福建省著名的侨乡,位于三县(区)交界地带,区位优势明显,是国务院批准的省级对台贸易点和中国小城镇建设试点镇。全镇总面积为64平方公里,分“一区一线三岛”,下辖28个行政村(居委会),旅居海外的侨胞达6.1万人,有30多万人常年旅居海外,

且大部分集中在美国。

早期,仰仗着得天独厚的地理优势和便捷的海运交通,S镇居民从事航海、经商等活动与海外各国略有联系。上世纪,受美元8倍多于人民币的兑换比率等因素影响,大量青年寻求出国发展。但符合美国移民申请条件者毕竟是少数,因此许多企图出国者选择以偷(私)渡方式非法进入美国。21世纪后,尽管国内经济已迅速发展,但美元居高不下的兑换比率以及历史遗留下的海外关系,使得镇上的居民依然将“出国”默认为最有前途的发展捷径。

三、福建省S镇非法移民产生的政治社会问题

在某种程度上,非法移民的确为侨乡的经济做出了贡献。一家香港的媒体曾经报道,1998年春节前夕,仅一天时间,汇入S镇的资金多达三千万美元。毋庸讳言,非法移民所带来的问题也同样使S镇遭受巨大冲击。

1. 损害国家声誉

某些发达国家一向以民主、自由自居,对他国政治横加干预,尤其对我国的人权问题颇有微词。非法移民利用这点,以计划生育遭受迫害、宗教信仰遭受干涉等为由,对非法移民行为进行辩护,利用他国政治庇护申请为自己“洗白”身份。这种行为,严重影响了我国的国际声誉,妨害了正常的国家间交往秩序,使我国打击非法移民工作更加艰难,也给他国留下了诽谤攻击我国政治制度和社会认同的话柄。

2. 影响经济发展

根据表1、表2相关数据显示,自2007至2011年,S镇存款余额、S镇存款余额占全县比重均呈现出下降趋势。显然,S镇的侨汇优势已不复当年辉煌。若不清楚地认识现状并采取积极措施,S镇将遭遇经济滑坡。

表1 S镇商业银行存款概况(单位:亿元,%)

年份	全镇存款余额	年增长	全镇存款新增额	年增长
2007	22.94	—	4.16	—
2008	28.64	24.85	5.71	37.05
2009	31.56	10.19	2.92	-48.87
2010	36.09	14.36	4.53	55.35
2011	39.88	10.50	3.79	-16.37

表2 S镇商业银行存款占比(单位:亿元,%)

年份	全县存款余额	S镇存款余额占比	全县存款新增额	S镇存款新增额占比
2007	86.43	26.54	16.43	25.34
2008	103.61	27.64	17.18	33.21
2009	121.74	25.92	18.13	16.09
2010	158.97	22.70	37.22	12.18
2011	188.57	21.15	29.53	12.83

数据来源:连江统计年鉴(2008—2011)及连江统计月报(2011年12月)。

3. 影响社会治安

2008年,福州市边防部门共破获和接收审查偷渡案件81起491人;抓获各类在逃组织者、运送者259名;接收审查处理境外遣返人员7批412人;查获非法劳务案件16起533人。还成功破获“2007.11.14”、“2008.1.30”、“2008.3.21”等重、特大偷渡案件,摧毁组织团伙8个。2009年,福州市边防部门共破获和接收审查偷渡案件89起363人;抓获各类在逃组织者、运送者218名;查获非法劳务案件6起46人。成功破获多起重、特大偷渡案件,摧毁组织团伙8个。

2013年,全国公安边防部队共查获偷渡案件1031起,抓获偷渡人员3806人,抓获组织者、运送者475人;接收境外遣返偷渡人员5136人。

非法移民本就是一项违法行为。加之大量青壮年劳动力的流失,S镇呈现出明显的年龄断层以及人口老龄化问题。大批外来务工人员的进入,也给S镇带来了潜在的安全隐患。

4. 影响家庭关系

为了达到出国目的,许多非法移民不惜与外籍人士“假结婚”。由此衍生了当地“假结婚”和“真离婚”的怪象。2008至2011年10月,福州连江法院共审结离婚案件4372件,其中因“假结婚”导致的婚姻破裂占离婚案件总数的43.56%。

5. 影响移民子女的成长

据资料显示,目前福州沿海县市有“外国小公民”近万人,S镇约为2200人。这些孩子是外籍华人的身份,他们无法享受医保、义务教育等,一旦出现问题或将涉及外交关系。另外,美国儿童护照的有效期限为五年。因此这些“外国小公民”将在五岁前离开中国,其归属感将更倾向于美国。

四、政府相关部门在S镇非法移民治理中的漏洞

除了经济、社会、个人动机因素外,政府相关部门在非法移民的治理中也存在多处漏洞及问题:

1. 立法不健全

(1) 缺乏专门针对移民管理的法规。我国治理非法移民的法律包括国内法和国际法。国际法如:《世界人权宣言》、《公民

权利和政治权利国际公约》、《联合国打击跨国组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》、《国际偷渡公约》、《维也纳领事关系公约》等;国内法主要指宪法、法律、行政法规等,但目前还没有一部专门针对移民管理的《移民法》。

(2) 现行法律处罚力度偏低,无法构成有效威慑。《中华人民共和国治安管理处罚法》第三章第四节第六十一条:“协助组织或者运送他人偷越国(边)境的,处十日以上十五日以下拘留,并处一千元以上五千元以下罚款。第六十二条:为偷越国(边)境人员提供条件的,处五日以上十日以下拘留,并处五百元以上二千元以下罚款。偷越国(边)境的,处五日以下拘留或者五百元以下罚款。”根据联合国经济合作与发展组织估计,犯罪集团每年组织非法移民的暴利,约60至200亿美元。另据笔者所悉,2013年S镇非法移民美国的费用高达10万美元/人次。面对丰厚的违法所得,法律罚金根本无法形成有效威慑。

2. 政府相关部门监管缺位

其一,宣传缺位。这不仅体现在相关的政府工作报告、年度绩效考核以及社区宣传栏中,而且在各乡镇居民对非法移民的认可中。其二,轻视非法移民治理工作。《S镇2013年宣传思想工作汇报》中并未把非法移民的治理工作列为重点解决问题。此外,在《S镇反非法移民工作方案》的打击重点中,未将非法移民行为主体作为治理对象,这是对于非法移民问题认定与细化的一大漏洞。其三,专项行动治标不治本。尤其对于S镇,长久、有效、有力度的治理措施才是最优方案。

3. 多头管理,协调机制不完善

通常,被识破的非法移民活动多是由边检人员发现的。此时的非法移民活动尚未构成严重犯罪,如何治理则陷入两难。一方面边检只拥有行政处罚权,而这种违法行为又不可予以宽待;另外,边检人员的工作地点多在海、陆、空口岸,旅客流动性大、停留时间短、取证时间十分有限。对于情节不太严重的事件多是“以罚代刑”,并不足以起到令行禁止的作用。也正如此,非法移民一次不成功便会再寻机会,直至得偿所愿。

另一方面,当案件情节足够严重,则其将被移交到拥有刑事侦查权的公安部门。而“案件情节足够严重”概念的认定及其细化并无明文;其次,时间的推移、嫌疑人的改供、繁琐的移交程序,甚至交接双方是否对该问题持相同的态度和立场,也影响着案件的最终处理。

4. 地方政府错误的经济发展导向

长久以来,S镇的经济运转严重依赖“非法移民经济”。大量外汇进入S镇,进入房地产市场、地下钱庄等。政府不但没有严

格管控侨汇的去向,反而以名副其实的侨乡自居,以雄厚的侨汇资金为傲。

五、应对非法移民中政府组织监管存在问题的对策思考

1. 加快制定移民管理的专门性法律

非法移民不仅是福州沿海各县市的一大难题,它也困扰着许多其他沿海和边境城市,因此制定一部专门性的《移民法》是大势所趋。许多国家的成功经验已经向我们提供了有效借鉴。如法国,作为典型的大陆法系国家,其早在1945年就制定了统一的移民法。美国作为典型的英美法系国家,其拥有由众多法律组成的一个庞大移民法律体系,且立法受各时期移民政策的影响。整体而言,中国属大陆法系国家,可酌情考虑制定一部移民法。

2. 加大非法移民的惩罚力度

适当加大我国现行法律法规中关于非法移民治理的惩罚力度,重罚累犯,惩罚并济。在惩罚的对象上,纳入进行非法移民活动的个体及所有支持或变相支持非法移民活动的人员、组织。开发建立反非法移民(偷私渡)的综合管理信息系统,分析过往非法移民的各项数据指标,包括身份、工作、年龄、性别,归纳非法移民爆发或锐减年、月、季,及非法移民费用升降趋势等,预测未来的监管重点。

3. 进一步加强宣传工作

通过有效的宣传工作,形成人人拒绝非法移民、心中有法、知法守法的风气。第一,开展内容丰富、形式多样的宣传活动;如当代移民知识讲座、政府非法移民治理工作成就展,并进行街头宣传。第二,注重宣传工作的实效性;社区不定期通过电话访问或问卷访问等,对居民的工作倾向和工作观念进行摸底排查,对宣传不足之处进行反思总结。第三,将长期性与临时性相结合;明确非法移民治理工作将是一项长期奋斗的大工程,在非法移民高潮期内加大宣传工作力度。第四,借助爱国主义教育、普法教育等机会,通过网络、电视、社区等各平台,向居民宣传移民的相关法律知识。

4. 切实重视非法移民的管理工作

首先,将非法移民的治理成效列入政府绩效考核内。如:在一级指标“S镇政府的职能”下设置二级指标“非法移民治理工作”,其下再分别设置若干三级指标,如“年度移民率”、“人口流出率”、“侨汇收入”、“破获重大偷(私)渡案件”等。并将“非法移民治理工作”列为考核重点,适当设置权重系数。

其次,构建非法移民治理的长效机制。将非法移民治理作为当地一项长期坚持的工作,即使领导班子有所变动,也能保证管理人员完成任务。第一,组建非法移民治理小组,成立专家智囊团、边防与公安共管委员会、居委会治非专项组。由以上三方的成员担任非法移民治理小组的组员。第二,加强青少年教育管理工作,严格把控在校生休、退学手续。第三,运用反非法移民

(偷私渡)综合管理系统,开展网络反非和宣传教育活动。第四,制定反非应急预案,以备不时之需。

5. 完善行政与司法部门的管理机制

在相关行政与司法部门间建立以非法移民为共同治理对象的合作机制,精简移交程序等工作流程;授予治理者合理的自由裁量权,保障突发事件的应急处理;加强边防与公安在业务上的合作,相互熟悉工作内容及操作流程,必要时可联合出击;在相关的政府组织和部门间进行非法移民的信息共享;提升政府组织工作人员的个体素质,强化工作人员的办事能力。

6. 确立正确的经济发展观

上世纪70年代,福建石狮和晋江一度盛行偷私渡。到20世纪80年代,第一批偷私渡者已经用赚到的钱投资家乡兴办企业,并收到了良好的成效。而在S镇,外汇资金多用于放贷及修建庙宇等,这些又间接导致新一轮的非法移民。时至今日,同样是靠非法移民发展起来的两个地方,经济差距和人们的认识差距已经显示出了极大差异。

笔者建议效仿石狮和晋江。由政府组织主导,为外商投资创造一个良好的环境,利用政策支持保障外汇资金的有效利用,逐步改变当地的经济模式和创收结构。杜绝民间地下钱庄、高利贷交易、洗钱等违法行为,让侨汇资金流入经济发展急需之地,鼓励发展工业园、投资区,引导侨资进入商业、慈善等领域,鼓励侨胞归国设企办厂,并在地方政策上予以倾斜扶持。举办大型招聘会、设立劳务服务中心、开发人才市场等,增加地区的拉力优势。从人们的经济观念出发,在源头上阻断非法移民之路。HFM

参考文献

- [1]罗刚.云南边境民族地区非法移民问题及其治理研究——以河口瑶族自治县为例[M].北京:法律出版社,2012,9
- [2]林胜.非法移民产生机制的研究——以福建省为例[D].福州:福建师范大学,2003(5)
- [3]梁其天.我国打击非法移民对策研究[D].广州:华南理工大学,2010(12)
- [4]张泽平.处理非法移民问题的国际法依据[J].国际问题研究,2008(5)
- [5]林胜.非法移民:一个世界性的难题[J].人口与经济,2002(6):9-13
- [6]黄润龙.中国的非法移民问题[J].人口与经济,2001(1)
- [7]Tomas Hammar: European Immigration Policy: A Comparative Study, P.11, Cambridge University Press, 1985; Great Brochman, the Mechanism of Control. P.7, Berg Press, 1990
- [8]Gordon H. Hanson, "Illegal Migration from Mexico to the United States", Journal of Economic Literature, Vol.44, No.4 (December 2006), p.917