

云南非正常移民一体化防控研究

□ 赵浩淼

(中国人民警察大学, 廊坊 河北 065000)

摘要:随着全球化进程的深入,边境管理成为维护边境安全的重要事务,边境管理的核心是对人的管理,因此,管控移民成为了边境管理的重要内容。高效且安全地治理移民事务是把我国制度优势转化为治理效能的集中体现,同样也是边境地区国家治理能力与治理体系现代化的实践要求,这关系到我国边疆社会发展和长治久安。基于云南的非正常移民管控现象,本文探究云南地区非正常移民防控中存在的问题,对影响防控效果的因素进行全面分析,针对云南的区域性特征围绕一体化防控的理论与实践,探索一体化防控模式下提高云南地区非正常移民管控的有效路径。

关键词:云南;非正常移民;管控模式;一体化防控

中图分类号:D631.46

文献标识码:A

文章编号:1004-0714(2023)008-0127-04

Study on Integrated Prevention and Control of Irregular Migration in Yunnan

ZHAO Haomiao

(China People's Police University, 065000, Langfang, Hebei, China)

Abstract:with the deepening of globalization, border management has become an important issue to maintain border security. The core of border management is the management of people. Therefore, the control of immigration has become an important part of border management. The efficient and safe management of immigration affairs is the concentrated embodiment of transforming China's institutional advantages into governance efficiency. It is also the practical requirement of the modernization of national governance capacity and governance system in border areas, which is related to the social development and long-term stability of China's border areas. Based on the phenomenon of irregular migration control in Yunnan, explore the problems in the prevention and control of irregular migration in Yunnan, comprehensively analyze the factors affecting the prevention and control effect, and explore the effective path to improve the control of irregular migration in Yunnan under the integrated prevention and control mode based on the regional characteristics of Yunnan and the theory and practice of integrated prevention and control.

Keywords:Yunnan; Irregular Migration; Control Mode; Integrated Prevention and Control

随着全球化进程的深入,边境管理成为维护边境安全的重要手段,是治国安邦的大事,关系国家安全和全局,其重要的屏障作用凸显。边境管理的核心就是对人的管理,即对人的流动管理,移民管控成为边境管理的重要内容。2021年7月,习近平总书记在西藏视察时强调“边境地区是国家安全屏障的第一道防线”,由此可见非正常移民所引发的问题应该引起国家有关部门的高度重视,探索非正常移民一体化防控研究路径的重要性不言而喻。从世界上其他国家治理移民所呈现出的问题看,如若非正常移民问题无法解决,长期发展下去将可能引发严重的社会危机,非正常移民引发的社会问题值得关注^[1]。从云南法院审判的偷越国边境的案件分析,云南非正常移民的发展以2019年为界,出现了明显的变化:2018年云南法院审理的偷越国边境案件有97例,2019年为348例,到2020年,这一数字猛增至726例。由此可见,云南边境地区非正常移民综合防控形势日趋严峻,应根据实际需要为加强非正常移民治理做出相应调整。

一、非正常移民的概念及管控方式

1. 非正常移民的概念

非正常移民(Irregular migration),也被称作“非常规移民”,国际移民组织认为是在各国国内法律法规或者国际法、国际条

约规定之外,发生的从原籍国、过境国或目的国出入境人员流动。非正常移民的范围比较广泛,既包括非法移民,又包括处于灰色地带的移民,主要包括难民、“三非”人员、国际人口贩卖的受害人等。结合国际移民组织的定义及我国对非正常移民的管理实践和理论研究,非正常移民是在入境与居留过程中,其入境目的与签证不相符,主观存在恶意的外国人;或是入境与居留行为危害到入境国国家及其公民安全与利益的外国人;或是出入境程序不符合相关法律规定的外国人^[2]。

2. 非正常移民的管控方式

目前,云南地区对非正常移民的管控主要有以下两种方式。第一种方式是在国界线设置了界碑表明领土与主权,主要通过围墙、围栏、铁丝网、电网、隔离网进行物理隔断,隔离墙安装高清监控,设置振动感应器,一旦有人靠近便会发出双语警报。隔离墙内侧不定段设置执勤点,常驻人员进行执勤监护,劝返非正常入境人员,遇到紧急情况便可直接向疫情防控指挥中心汇报。

第二种方式是设置三层检查、管控“防线”:一线防控主要是在国境的边防检查,出入境边防检查站对口岸、边境通道的人员身份信息进行检查,出入境交通工具和装运的货物进行检查;二线为边境地区管理,在容易出现和经常非法出入境的地方进行

巡逻和检查,在边境地区防范和控制“三非”人员,核查边境地区人员身份信息,管理逾期滞留的外籍人员和季节性外籍务工人员,对非正常移民查证后进行遣返工作;三线是出入边境地区管理,在高速公路、公路设置检查站、检查点,对从边境地区进入内地的人员与交通运输工具进行检查,核查人员身份信息,防范和控制非正常移民进入内地。

二、云南非正常移民的产生原因

云南边境地区的非正常移民问题由来已久,云南边境地区的非正常移民主要由缅甸、越南人员构成,多为青壮年,男性主要是打工和做生意,女性主要被贩卖,成为“外籍新娘”。造成云南边境地区非正常移民形成的主要原因如下。

1. 自然原因

中国与缅甸、老挝、越南三国接壤,与泰国、柬埔寨、孟加拉、印度等国相距不远。云南省与邻国的边界线总长为4060公里,其中中缅段1997公里,中老段710公里,中越段1353公里。有出境公路20多条,15个民族与境外相同民族在国境线两侧居住。如图1所示,云南有8个边境州市,25个边境县,12个国家级口岸,8个省级口岸和无数条边民通道、小道、便道,出入境流量大^[3]。在云南西侧,与缅甸北部的木姐等城市依山相连,在瑞丽段长达503km的边境线上,建立了“一寨两国”“一井两国”等世界闻名的友谊边境的典范。也正是由于国境线长,难以计数的小道,每天通过小道非法出入境的外籍人员和本国人员近千人,高峰时能到达万人。非法出入境人员有的是进行走私、贩毒等违法犯罪活动^[4]。



图1 云南主要口岸分布

2. 历史原因

在历史方面,云南边境地区与相邻国家的许多民族同宗同源,有很强的民族认同感,语言相通,风俗习惯相近,两国之间也经常互市走亲串友。大部分人员虽然都是通过正常渠道出入境,但是仍有部分无视法律法规和双方协定,以走亲或者贸易的名义进行跨境婚姻、贩卖人口、非法务工等,甚至许多都是被亲戚朋友骗至相邻国家从事电信网络诈骗工作。

3. 社会原因

与我国相比,缅甸、老挝、越南经济发展相对落后,没有稳定、长期的工作提供给本国人民养家糊口,同时医疗、教育水平

十分落后,难以满足本国人民的正常生活发展需求,从GDP总量和排名(表1)可以看出所存在的差距。相比之下中国的经济发展在外方的推力和中方的拉力下,缅甸、老挝人民被吸引到中国境内。越南经济相较于缅甸和老挝较好,但是贫富差距较大,男女比例失调,大量人员涌入中国,男性大多非法务工,女性则被贩卖成为“越南新娘”。

表1 中国、越南、老挝、缅甸2021年GDP总量及世界排名

国家	2021年GDP总量	世界排名
中国	114万亿人民币	2名
越南	17573亿	39名
老挝	1206亿人民币	108名
缅甸	4213亿人民币	73名

三、云南非正常移民的防控工作存在的问题

1. 现有防控警力短缺

云南位于中国的西南边陲,中缅边境长503公里,中缅边境缺少天然屏障,更多的是陆地直接接壤的森林,利于偷越边境和隐藏。边境情况复杂多变,边境管理工作任务繁重。警力不足是防控困难的主要原因。在云南边境四千多公里的边境线上有着上百条通道和小路,移民管理部门现有的防控警力不足以全方位打击和防控非正常移民,使非法出入境现象屡禁不止。仅仅靠单一的主体去对四通八达的通道进行管理难度大、任务重,有限的警力在复杂的边境情况中很难应付过来。

2. 中外双边合作不畅,防控成效较低

云南非正常移民由我国单方面来防控和管理,这是因为缅甸北部的地区多被民族地方武装控制,户籍信息混乱,缅籍人员的身份难以证实,大多数非正常移民的身份难以核查;老挝方面地方管理措施不完善,不少民众以假身份进入中国;越南方面也存在户籍信息混乱的情况,防控任务艰巨。我国对于非正常移民的防控主要是遣返,由于遣返非正常移民需要一定的人力和财力,但当地财政预算有限将很难将遣返的费用列入,因此,很少通过遣返的方式将非正常移民遣返,很多非正常移民便一次又一次入境,有时遣返人员刚被送到国界,又从另一条小道入境,甚至比我国执法人员入境的时间还要早。移民管理部门有时采用罚款来处理非正常移民,希望在经济的压力下达成防控的目的。但由于在中国务工所得的经济利益远远大于返回当地的经济利益,所以这种只罚不遣的执法方式对于非正常移民来说很难起到约束和警示作用。

3. 警务协作机制亟待健全

根据《中华人民共和国出境入境管理法》,公安部和外交部是移民与出入境管理的主体。国家移民管理局总领全国移民与出入境管理工作;外国人停留居留主要由县级以上地方人民政府公安机关及其出入境管理部门负责管理;除了国家移民管理局以外,交警部门同时也有权对出入境车辆进行管理与执法。出入境过程中涉及多个部门,由于部门不同可能存在信息共享不到位的难题,严重影响工作效率。同时信息资源的共享和整合程度不到位,各部门缺乏有效的协作机制,数据信息由各个部门

掌握,涉外案件的工作被分割脱离,信息割裂情况突出,影响非正常移民管控工作的顺利开展。

4. 协防管控难

在云南,公安移民管理部门的主要职责就是负责对出入国境的人员及其物品,和其出入境的车辆、装运的货物进行边防检查和查控。人民解放军的边防部队主要负责观察、巡逻并警戒我国边境线出现的违反我国边境管理法律法规的行为等,处理非法进入我国境内的人员、交通工具等。通俗来说,就是解放军边防部队管边境巡逻线,移民管理部门管口岸,而公安机关管边境地区社会面。但边界的移民和出入境边防检查的职权经过调整,加之解放军边防部队的巡逻管控存在现实的困难,无法真正解决非法入境人员通过边境便道、小道流入境内,导致公安机关后续的管理工作开展起来很不顺利。

四、一体化移民防控的理论依据及实践优势

一体化防控是对打击、防范、控制违法犯罪的有机结合,我们可以将其简称为“打防控一体化”。警务专家罗伯特·L·奥梯兹在《警务文化对警察执法领域变革的影响与对策》一文中对一体化防控做出如下的定义:在警察策略和规划方面,“部门一体化”把所有警察部门置于统一领导之下,这就要求转变各自为政的警察文化,只有这样,警察与律师、巡警与刑侦人员之间经常发生的矛盾便可得解决。建立多部门联合行动组织不失为一种对付重大犯罪团伙、系列银行抢劫、强奸和凶杀的有效举措,但其成员必须克服各自为政的狭隘思想,以使行动更有效率。”一体化防控能最大限度地整合可用的资源,形成整体运行的“机器”,各个部分各司其职并且互相配合,发挥各部分职能的同时还能被赋予新的职能^[5]。

1. 一体化防控的理论来源与实践模型

一体化防控的理论主要来源于环境犯罪学。环境犯罪学是上世纪30年代芝加哥学派开创的犯罪学分支,以罗伯特·帕克和恩斯特·伯吉斯为代表,主要研究的对象是犯罪现象与空间、地理因素之间的关系。在不断创新理论实践之后,环境犯罪学形成了日常活动理论、犯罪模式理论、理性选择理论等理论基础。其中,美国环境犯罪学学者菲尔逊等倡导的日常活动理论认为,犯罪的目标处于毫无戒备的状态是引发犯罪的原因,而能够实施犯罪的机会在日常生活中大量存在。需要提高“抵抗性、领域性、监视性”等三要素,才能实现减少犯罪的目的^[6]。

我国一体化防控的构成是由政府主导,统筹管理,构成上层;公安局、边检站边境管理支队等警力为打防控主力,在其他部门协调下,进行防控,为中层;在边境一线、各个执勤点、边检站、边境社区为主阵地开展。一体化防控的关键在于打防控指挥中心的建立,指挥中心功能的发挥是非正常移民实现打防控一体化有效运作的核心,要紧紧抓住情报预警、指挥处置两大环节,加强指挥中心、信息中心、情报中心的协同配合,着力搭建集现场信息传递、情报分析研判、警务决策指挥于一体的统一指挥平台(一体化打防控机制流程图如图2所示)。全面有效整合各类信息,快速有效调度警务力量,深入研讨非正常移民形势、规划决策、信息检索以及指挥调度,将信息应用引入打击、防范、控

制的各个环节,构筑起适应新形势需要的打防控一体化的模式,在经过情况分析后进行上报、共同决策与统筹协调,同时充分发挥涉及的人、财、物的作用,以此保证“打防控一体化”的有效运作。

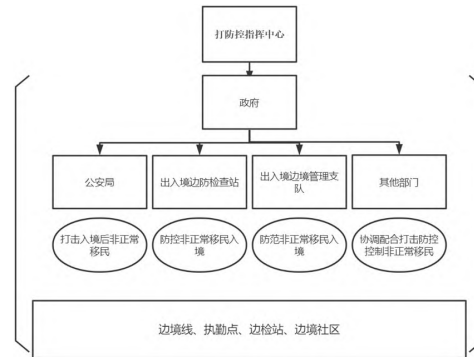


图2 一体化打防控机制流程图

2. 一体化防控在非正常移民管控中的优势

对已经入境的非正常移民采取打击、审讯、遣返等手段;对未发生的非正常移民隐患采取防范、堵截、卡点等手段;对正在发生的非正常移民入境问题采取控制、劝返等手段。同时,形成一个以大数据为主导的有机整体,各个部分各个单位不再是机械地静态的分散独立,而是以一个整体的形式,动态地进行“打防控一体化”防控非正常移民,在分工配合合作的基础下,各个警种、各个部门平等地共赢共进,除了合理分配任务和日常职能,还能在合作的过程中被赋予新职能。在各警种协作下,工作紧密衔接形成统一整体,充分发挥协同效用,做到有情况及时处理、无情况联手加强防范,建立严密的打防控网络。

在针对静态的传统社会的打防并举与动态的“打防控一体化”的比较中,信息情报的收集和应用贯穿于整个流程。只有明确这种层次性,发挥打防控各个部门的作用,再同时发挥“一体化”总体全局的综合性作用,这种警务新格局才称得上是科学有效的。“一体化”警务新格局一旦形成,它的优势将是构造一个多层次全方位的严密无缺的治安网络,它既有案件、事件发生后被动去处置的反应性勤务方式,又有主动、先发性的治安防范的勤务方式,从过去的静态点到点的单一式防控,发展成为动态点线面甚至海陆空的防控模式。

五、云南非正常移民一体化防控对策研究

云南的非正常移民管控方式不能仅限于警务系统内部的一体化防控,应本着“立足从全局谋一域、以一域服务全局”的建设思路,在军队、海关、工商等众多主体、多个部门的参与配合之下,互相协调与配合,信息互通、情报共享、职责分明。各有关单位应协调发挥各自优势特色,实现多方面、多角度、多层次一体化防控态势,将非正常移民从入境源头、入境方式、入境后居住就业等各个方面严格把关防控。整理资源力量,数据信息共享,形成智慧防控体系,科学设立抵边、临边执勤岗,动态实时调动人力,跨区增援,梯次布防,实现一体化防控的“最后一公里”。

1. 完善边境防控基础设施建设

边境基础设施是非正常移民防控的“硬件”,完善的基础设

施才能将边境防住,将边守住。在重点地段建设防护长廊,安装双向对讲功能的高清摄像头和声光雷达报警系统,人员靠近触发语音播报,警示和防范非法出入境现象;在非法出入境较密集的便道、小道修建铁栅栏、铁丝网,装置高清摄像头、射频识别设备等设施;在森林、悬崖峭壁地区部署雷达、无线传感等技术,运用无人机、“北斗”卫星防范非法出入境,填补人力物力不足的防控漏洞。呼吁边民自觉维护边境基础设施,积极向移民管理部门报告铁丝网、铁栅栏破烂损坏现象。

一体化防控不仅仅是依靠人力来防控,更要加强物防、技防,运用现代科技成果,构建起云南边境坚固的“万里城墙”,中缅边境的隔离墙便是一体化防控的一大成果,此隔离墙主要以带刺铁网为主体,配有摄像头,一旦有人靠近便会双语播放警报,有效实现了无人监控,减少了后疫情时代的疫情输入,也为防止非正常移民入境提供了监管路径。移民管理机构应健全并完善常态化防控机制,根据现实情况调整陆地口岸通行政策以及外国人入境政策,对不是必要出境的居民积极引导其减少出境活动,充分发挥移民管理大数据作用,加强出入境人员通报协查预警。

2. 加强部门联动提高协同效力

“党政军警民”五位一体联防联控体系是非正常移民防控的重要防控措施。加强与解放军边防部队共享信息,协同行动,共同打击;合理运用民兵力量,充分发挥民兵的作用,配合移民警察巡逻、执勤;与工商、卫生、文化等部门合作,对宾馆、网咖等人员聚集场所和工厂、小作坊组织检查,管理和控制非正常移民在境内居留、就业;发动群防群治力量防范非正常移民,加强社会面治理和控制。

边境地区除移民管理部门打击非法出入境活动外,其他相关部门依据工作职能做好本职工作,自觉主动配合移民管理部门工作,形成打击合力、提高协同效力。政府应当组织协调相关部门形成统一的移民工作领导小组,协调组织各部门有序开展移民治理工作,积极构建线上公共信息平台,组织各相关部门召开联动工作会议,报告联动情况。各部门间在加强信息交流的同时利用协同效能将信息整合,提高研究非正常移民活动规律的效能,以便更有利于非法出入境案件的查处。促进各部门之间相互学习业务技能,不断提高自身素质。

在疫情影响下,云南省制定实施边境线“五级段长制”,五级段长制具体是指州、市、乡镇、村、组五级段长带头驻点守边,抓好疫情防控和边境管控工作。此工作机制在德宏州、怒江州实施后效果显著,值得总结后作为先进经验推广到全省乃至全国边境城市实行,这是非正常移民治理一体化防控和边境管控的重要工作。五级段长制要求的就是各级段长发挥主体作用,落实属地主体责任,将责任划分到位,提高对非正常移民防控的责任意识,将防控任务细化到各个执勤点,实现网格化管理^[7]。

3. 建立合作机制推进国际合作

为承担起国际社会责任,做一个负责任的大国,也为完善我国边境管理,保障国家安全,有必要建立中缅、中老、中越边境非正常移民事务合作平台,以完成非正常移民事务管理的常规化

和制度化,管理云南边境地区非正常移民事务。该平台应针对云南边境非正常移民问题,设置针云南与周边邻国非正常移民的专门部门,形成一个专门的合作机构,全力处理边境非正常移民事务,发挥中国影响力,形成中国非正常移民与出入境管理理论和实践相结合的合作机制平台,使之成为中外非正常移民事务管理的一个典范。中国和缅甸、老挝、越南政府也需在情报信息交流方面不断改进工作,双方进行跨国联合行动,及时共享案件信息和提供证据,及移交非正常移民人员并引渡犯罪嫌疑人,预期通过谈判共同制定符合各国利益的反非正常移民的措施,以期提出更为高效的打击和控制非正常移民的管控模式。

因势利导、明确职责,深化国际移民组织间的交流和合作,推进移民与出入境管理领域国际合作,开展建立关于移民与出入境管理领域的会谈会晤机制,深化移民议题治理共识。巩固深化与毗邻国家口岸边境执法合作,积极参与国际刑警组织、亚太经合组织等多边框架下移民领域事务,推动国家外交大局和移民管理中心工作更上一层台阶。借鉴学习澳大利亚边境、西班牙与摩洛哥之间的边境以及坦桑尼亚的管制制度,了解不同政策制度面对不同路线、不同移民动机的非正常移民的管制效果。推动与缅、老、越三方更深层次的国际合作和协商,签订有关非正常移民的相关条约或协定。加强与缅、老、越三国边防和移民管理机构的联系,进行联合战术演练,提高两国共同防卫和打击非正常移民的能力。建设信息相通共享的数据系统,建立和加强中外移民与出入境管理领域的合作,共同打击非正常移民,为维护社会秩序的稳定提供创新方案。☉

参考文献:

- [1] 林孙俊. 当代中国入境非法移民主要类型及治理研究[D]. 中共中央党校, 2019.
- [2] 杨春静. “大禹治水”对非常规移民治理的启示[J]. 武警学院学报, 2018, 34(05): 19-22.
- [3] 王慧. 我国西南边境地区入境非法移民管理问题新思考[D]. 中国人民公安大学, 2020.
- [4] 孙立清. 从博弈角度谈在“一轴两翼”框架下广西与云南的区域合作[J]. 沿海企业与科技, 2008(12): 111-113+110.
- [5] 李映男, 代孟良. 我国环境犯罪学研究回顾与思考——基于文献计量方法的分析[J]. 犯罪研究, 2020(06): 76-94.
- [6] 李雨聪, 刘硕, 王方明. 基于环境犯罪学的犯罪预测模型的建立[J]. 情报杂志, 2018, 37(02): 45-49+56.
- [7] 杨婷. “一带一路”背景下德宏州外籍人员治安管理研究[D]. 云南财经大学, 2018.

作者简介:赵浩森(1998-),男,汉族,云南腾冲出入境边防检查站民警,中国人民警察大学,硕士研究生。研究方向:公安学移民管理。

收稿日期:2022-10-08