

浅析国外移民政策 对我国打击非法移民的影响

丁斐平 贾林波 衡晨敏 郑潞
(上海市公安局出入境管理局, 上海 200083)

摘要:由于政治上的需要、经济利益的驱动和人口发展要素的影响,国外移民的政策相当复杂。这对非法移民表现出了双重标准,这种双重标准在国门开放程度、对入境非法移民的态度等方面直接体现出来,以直观的形式对非法移民群体产生了吸引力,不断刺激其产生、发展,特别是对包括我国在内的移民输出国打击非法移民活动形成了巨大的压力,产生了广泛的影响。

关键词:非法移民;移民政策;双重标准

中图分类号:D631.46

文献标识码:A

文章编号:1008-5750(2004)06-0070-(04)

非法移民作为一道世界难题,长期以来困扰着包括我国在内的各个国家。非法移民国际间迁徙的特性,决定了对其成因及控制的研究除了国内层面的政策环境、经济发展水平、社会保障体系等诸多因素外,还应充分考虑国际环境要素,其中国外移民政策扮演了重要的角色,本文拟就此作一粗浅分析。

一、国外移民政策简述

所谓移民政策,就是有关人口国际间迁徙管理的一切法律、政令、国际协定、约定等具有强制法律约束力的规范。移民政策不仅包括对入境并长期居留者的管理,也包括对短期入境者的入境、停留及相关事务的管理。

(一)国际条约和协定

涉及移民事务的国际条约、协定是全球一体化在人口领域的体现。这类政策多见的是就他国公民入境以及入境后所获待遇的双多边约定,如《申根协定》。1985年,德国、比利时、荷兰、法国和卢森堡5个国家在卢森堡小镇申根签署了“关于逐步取消共同边界检查”的协定,协定明确了只要在其中一个国家获得合法居留和入境签证,去其他协定国可以免办签证。其后,西班牙、葡萄牙、意大利、瑞典等国也陆续加入协定,目

前共有15个国家签订了《申根协定》。1951年签署的《联合国难民地位公约》本身虽然不是直接的移民公约,但是赋予了难民前往他国避难的权利和接受国接受和安置的义务,从而合法地设立了一种接收国际移民即难民的规则。

(二)国内法类移民政策

1. 准入类移民政策。准入类移民政策设置了外国人进入本国的条件,以签证制度为主要形式,是一国实施移民管理的开端。签证一般分为长期签证和短期签证两种,近年来,随着国际交往和国内经济增长的需要,一些国家在签证管理上采取了有条件的免签入国政策,这种政策除了多边、双边条约的形式外,也有以一国单方面表示的方式来实现。

2. 入境移民管理类政策。从外国人入境国内后,输入国政府对其实施管理的政策称之为入境移民管理类政策。主要包括:居(停)留管理,即按签证时效对外国人的居停留进行管理,并对需要继续居(停)留的申请作出审核决定;生存管理,主要是根据签证设置的入境事由,确定其是否可以就业、经商等行为;福利管理,即确定入境移民是否可以享受本国各项福利待遇;执法管理,即对发现的非法移民驱逐或接受,以及是否给予法律上的制裁。

3. 定居管理类政策。定居管理类政策包括直接定

收稿日期:2004-10-25

责任编辑:孙树峰

作者简介:丁斐平,男,上海市公安局出入境管理局副局长;贾林波,男,上海市公安局出入境管理局案件调查处副处长;衡晨敏,男,上海市公安局出入境管理局案件调查处干部;郑潞,女,上海市公安局出入境管理局案件调查处干部。

居和转移定居,直接定居是指在入境前就以一定理由申请定居许可,经批准后即颁发相应签证;转移定居是指以短期签证进入他国,后因符合一定条件而申请获得了定居许可。在定居管理上,除因亲属关系申请定居被各国普遍接受外,也有一些如美国、澳大利亚、巴西等国因投资、技术等原因而接受定居申请。

4. 入籍管理类政策。入籍管理类政策即一国的国籍法对移民获取本国国籍的设定,分为原始取得和继受取得两种。原始取得是指基于出生而自动取得的首个国籍(或因出生地在本国,或因父母中一方具有本国国籍),这类政策只对下代移民发生影响,对前代移民本身不产生直接影响。国籍的继受取得是指因出生以外的法律事实通过申请获取的国籍,是对前代移民发生直接影响的国籍政策。

这些法律事实包括婚姻、家庭关系的建立或确认、居住等。当然各国对这些法律事实的认可运用并不一致,如澳大利亚将连续居住列为单独成立的一项入籍条件,但日本却未将居住时限列为入籍条件。

二、国外移民政策的成因

各国移民政策出于战略与安全利益的考虑,在具体表述上不尽相同,但国外尤其是作为主要移民输入地的欧美诸国在移民政策的设计和执行上总体呈现出选择性倾向,即使是传统的非移民接受国,如日、韩等国,近年来也出现了二元化的迹象,这些做法给非法移民提供了生存发展的土壤。外国移民政策的成因相当复杂,但归结起来主要有三种:

1. 政治上的需要。以欧洲为例,各国基本上存在极右政党,这些政党的名称不同,政治主张也不尽相同,但在仇外排外这一点上却是一致的。极右势力仇视移民,把本国失业和治安等社会问题都归咎到移民身上。在各类选举中,极右政党又都把反对移民当作一面招牌。与之相对应,执政党在对待移民问题的手法上要显得更为成熟,他们不但在选举上借移民之力,为自身的政治势力增加资本,即使对移民问题组织开展国际论坛,他们“非法移民是受害者”的观点也几近一致,从而在国际舞台上显现他们人道主义的形象,在政治角力中取得优势。在此导向下,欧洲移民政策成了政客间相互利用的工具,移民问题变得越来越复杂。

2. 经济利益的驱动。许多移民输入国在经济发展上处于世界的领先地位,长期生活在这种优越环境中的人群,对于技术含量低、薪酬低、劳动密集型的低端工作岗位不屑一顾,因此市场需求失衡,经济发展受到一定制约,加之通过国际劳动力市场正规招募的移民数量毕竟有限(输入地输出国双方调控,国际劳动力市

场未实现完全自由流动,且价格昂贵)。因此,在欧洲各国就出现了一种奇怪的现象,一方面高喊反对非法移民,一方面向非法移民发放工作许可证,由此造成非法移民问题恶性循环。

3. 人口发展要素的影响。西方移民国家随着人口出生率的降低,平均寿命的增加,迅速进入了老龄化社会,而其社会福利又是如此慷慨,如果没有大量的青壮年劳动力的补充,社会生产和福利将难以为继。据联合国分析,欧盟至2050年缺乏劳动能力的老人和儿童比例将升至50%,至少要引入上亿移民才能解决劳动力匮乏问题。德国媒体甚至宣称:“不从国外移民,50年后德国老人的轮椅谁来推动。”从这点意义上讲,尽管非法移民造成了这样或那样的麻烦,但一些移民国家在策略上仍将有选择地接收外国移民作为他们的一项国策。

三、国外移民政策对我国打击非法移民的影响

如前所述,外国的移民政策在推行中受政治、经济、国策等方面的影响,对非法移民表现出双重标准,这种标准在国门开放程度、对入境非法移民的态度等方面直接体现出来,以直观的形式对非法移民群体产生了吸引力,不断刺激其产生、发展,特别对包括我国在内的移民输出国打击非法移民活动形成了巨大的压力,产生了广泛的影响。

(一)表现形式

1. 双重标准下松动的西方国门。松动的国门是西方各国移民政策双重标准的具体体现,是影响我国打击非法移民的主要要素之一。如在国际旅游业不断升温、国际教育业不断扩张的刺激下,各国短期签证数量膨胀,手续也趋向简化。今年9月1日欧洲旅游市场对我国开放,日本、新西兰等国为寻求国内语言学校的生存,在中国不断招收留学生。这些政策对方便国际旅行与就学有利的一面,但也给非法滞留人员有机可乘。又如,加拿大移民局按照入境移民管理政策,对在加旅游、探亲、商务滞留不归者,特别对发现的非法入境者给予申请居留权。据了解,一些中国非法移民在加经过5—6年时间的等待,就能获得加“人道移民、公约难民”居留权,很少有被遣返的。此外,出于政治原因,一些非法移民被西方国家认定为难民加以收留和保护,也是双重标准的产物。在松动国门的催生下,非法移民潮不断地形成壮大,给我们的正常管理秩序带来了挑战。

2. 怀柔的包容和无力的打击。对入境的非法移民

而言,世界主要移民输入地国家经常运用一定的手段对其进行合法化操作。首先是大赦政策的广泛运用。意大利规定只要有正当的就业合同、固定的住所,并交纳一定的税金,就能在大赦时获得合法居留权。其次是一定时限内合法停留的许可,韩国和日本近年来为解决劳动力不足问题,允许拥有工作的非法移民申请短期签证。而对未能获得合法化机会的非法移民,大部分移民输入国对这一群体打击是乏力的。在部分国家,驱逐非法移民的条件是违反该国刑法等法律而非移民法律,因此非法移民被驱赶的风险大大降低。对更多国家而言,虽然对非法移民执行遣返,但限制较多。首先在年龄上一些国家法律禁止遣返未成年人,而陪同的成年亲属也因要履行监护被排除在遣返人员之外。而程序的冗长复杂也制约了打击力度,英国对非法入境后提出避难者,在申请遭拒,允其继续停留上诉。美国在抓获除墨西哥人之外的非法移民时往往先释放他们,然后要求参加移民法官的听证会,以决定他们的去留,这个过程通常耗时一年以上。

(二)影响后果

1. 国家出入境管理秩序遭到破坏。我国的非法移民活动自20世纪70年代末期国门初开时开始出现,历经了80年代至90年代的增长期,至今数量始终向上攀升。据统计,全国公安出入境管理机关1995年查获1390起偷渡案件,2003年为7147起,8年间增加了5757起。同时,非法移民活动在全国范围呈现蔓延扩散趋势,从早期的沿海江、浙、沪、闽、粤、京几个点发展到我国沿海、沿边全线,从过去的沿海发达省市向中西部内陆省份扩展,从城市向农村地区蔓延。非法移民活动数量攀升和活动蔓延使我国正常出入境秩序不断遭到破坏。一是非法移民在犯罪集团的组织下,在国境全线以各种方式实施非法跨越,为打击幕后组织者,加强管理,国家投入大量人力物力,执法成本居高不下,但国际形象依然受损严重;二是持伪证偷渡、换登机牌偷渡,不断突破边境管理,对我国边境防线构成了巨大的压力;三是骗取护照、签证实施偷渡,对公安部门的证件管理以及查控能力提出了严重挑战。

2. 移民群体产生去中国化情绪。根据社会心理学中的“参照集团理论”,个人对自己的地位评估的心理满足程度,取决于他们与其它社会集团的比较。当国外移民政策相对宽松以及高收入、高福利的现状(同等岗位的工作,国外劳动力的价格数倍甚至数十倍于国内)进入当事人视野,部分人员开始了不理性的对比,心理产生了失衡,认为目前的生活水平过低,与期望相差过大,是国家的出入境管理秩序阻碍了他们,为了达到目的,他们便不惜代价进行偷渡,有的受到法律制裁

后仍不甘心,继续从事偷渡活动。有的即便偷渡成功,由于身份非法,被偷渡组织集团控制从事奴役般的劳作,受到非人的待遇;有的女青年被迫沦为娼妓,精神上遭受创伤,对生命产生绝望;更有甚者,一些人在西方双重移民政策的操纵下,受到“准许定居、入籍”的恩惠,做出了损害国家利益和安全的事,虽然这部分人与庞大的移民大军相比占少数,但他们对国家的怨恨、对民族的厌弃心理和情绪不可小视。

3. 西方借机打压中国的国际生存空间。尽管我国在世界上的政治影响越来越大,市场经济地位已经确立,人民生活水平逐年提高,人权得到极大保障,但由于我国有些地区偷渡活动频繁,中国护照的信誉受到损害,正常人员交往受到影响。因此,欧美及其他一些西方国家以“移民”、“人权”为借口对中国施加压力,特别对中国和平崛起的战略恐慌不安,不断给中国发展制造障碍。美国每年都要对中国的人权、内政问题横加指责一番,一些种族主义者借非法移民问题不断在国际上抛出反华提案,钳制中国在国际舞台上发挥作用;在经贸活动中,中国时常受到欧美国家对我知识产权保护问题的调查,竭力否认我国市场经济地位,打压中国在国际上的发展空间。

4. 对中国经济发展产生不良影响。近年来,随着自由贸易的步伐加快,一些弱势国家、弱势行业正面对越来越迫切的生存问题。全球化和自由贸易令消费者获得了前所未有的廉价和多元化服务,但随之而来的贫富悬殊、残酷竞争引来越来越强烈的反弹和抗争。当前,中国商品出口正遭遇“经济排外主义”的挤压,正常的移民问题也被打上了排外的烙印。今年9月,西班牙人焚烧中国鞋就是一个警号。明年开始全球取消纺织品配额制,但美国已率先要求中国为纺织品自行设限出口。可以预见,我国在成衣、家电、打火机等出口上,也将遇到日益增强的贸易保护壁垒,这影响着中国经济的全面发展,使我国在经济全球化中前进的步履更加艰难。

此外,非法移民的高发在国内外形成了供需市场,为从中获取高额利润,职业化非法中介开始出现。这些非法中介违规经营,乃至组织偷渡,经营形式上违反了国家对于出入境活动必须许可经营的规定,破坏了国内的经济秩序,同时也在迎合非法移民市场需求的互动中进一步刺激了非法移民活动的加剧。

四、几点思考

非法移民本质上是一种单向人口迁移,即从经济不发达的国家(地区)非法进入经济相对发达的国

家(地区)。遏止、消除非正规移民活动必须从其规律出发,以其发育的社会土壤、经济诱因为着力点,以当今国际社会一体化、资讯交流与人口迁移的便捷为思考背景,疏堵结合,在移民政策设计、国际合作、经济环境的综合体系中研究对策。

1. 进一步加快经济发展,削弱非法移民的源动力。非法移民问题的根源在于经济发展不平衡,解决非法移民的根本手段也必然是提高经济发展水平,尤其是生活条件较差的地区经济建设。

如我国社会保障水平城市高于农村,一些郊区居民为“劳保”、“医保”而偷渡到国外的事例屡见不鲜。同时,不高的社保覆盖率也是影响不发达、欠发达地区社会稳定的一个重要因素。因此,加快经济建设,坚持对外开放,解决“三农”问题,确保我国经济持续健康发展,加快缩短与发达国家之间的差距,就能有效防范非法移民活动。上海实施的“镇保工程”(小城镇社会保障体系建设),已对打消一部分人的移民梦产生了影响。

2. 加强政府间合作对话,防止非法移民危害加重。在打击非法移民活动中,由于各国政府在机构、立法、执法各个层面都不相一致,特别是基于国家的利益,各国的移民政策都具有“利我排他”性,因此,只有通过政府间的合作对话,用双赢的理念协调各国,加强合作,才能减少差异,防止非法移民活动的加剧。

近年来,我国政府在外交上以“三个代表”重要思想为指导开展工作,在保护移民人权问题上正日益发挥出重要作用,但移民中的深层次问题在政府间合作对话领域中仍有很大的发展空间。在国际经贸往来中,做强做大国内劳务市场,培育一支有一定的劳动技能、能有效占领国际劳务输出市场的队伍,也显得十分迫切,拥有这支力量,就能确保在国际经贸合作中处于

优势地位。在警务合作方面,公安部门要以开拓创新的精神,多采取“派出去、请进来”的方式,更加深入地与各国移民部门、警方开展合作,有效打击非法移民活动,从而改变国际环境对我不利的一面。

3. 积极防范,善于疏导,有效打击非法移民活动。对于非法移民问题,我国政府历来十分重视。最近,中央综治委又把反偷渡工作作为考核社会治安综合治理工作的重要内容。因此,对非法移民的打击和防范,应与建立现代责任政府、法治政府相结合,建立起有效的防范模式,合理疏导需求,有效打击非法移民活动。一要加强组织领导,建立工作机制,积极发挥各级政府部门的职能作用,采取联席会议制度、设立风险基金、加强宣传教育、推行基层安全创建活动等方式,将反偷渡综合治理措施落到实处。二要从经济规律出发,既规范正规的移民中介服务机构的运作和发展,又加大市场监管力度,坚决取缔非法中介活动,堵疏结合,有效引导。我国拥有较为丰富的劳动力市场,但劳动力个体素质参差不齐,对外劳务市场开发培育力度不够,因此,要想“堵住歪门”就必须“开好正门”。以上海为例,2001年劳务输出仅2000余人,与庞大的失业人口形成了鲜明的对比。与此同时,据调查,仅上海青浦地区有2/3的就业人口愿意出国打工,其中又有1/2的人愿意花10000元以上费用办理出国劳务的手续,开发利用这个巨大的市场,不仅能缓解出境就业供需之间的矛盾,而且能遏止一部分人通过非正规渠道寻求出路,从而降低非法移民发生的概率,增加社会稳定的系数。三要抓住重点,坚持严打、严管、严治的高压态势。要进一步修改、完善法律法规,提高打击的有效性;要加强情报信息工作,提高打击的精确性;要加强与国外警方的合作,提高打击的及时性。

Discussion about the Influence on Chinese Struggle for Illegal Emigration under External Immigration Policy

DING Fei - ping & JIA Ling - bo & HENG Cheng - min & ZHENG Lu

(The Exit - Entry Administration of Shanghai Public Security Bureau, Shanghai 200083, China)

Abstract: Because of the political requirement and economic benefit, external immigration policy is very complicated. The double standard of external immigration policy has brought great pressure on our stratagem and system about struggle for illegal emigration, and exercised extensive influence.

Key Words: Illegal Emigration; Immigration Policy; Double Standard