

◆治安管理

外国人在我国 非法就业问题和治理对策

○张 杰

(中国人民公安大学 北京 100038)

内容摘要:外国人在我国非法就业问题,给社会经济稳定及中国公民切身利益带来损害。规范外国人在中国就业的措施有:建立外国人教师证制度和监督机制;建立社区涉外警察制度;充分利用媒介,宣传涉外法律法规等。

关键词:WTO;外国人;非法就业;出入境管理

中图分类号:D035.34 文献标识码:A 文章编号:1009-8410(2005)01-0090-05

The problem of illegal employment of foreigners and the way to resolve it ZHANG Jie

Abstract: the problem of illegal employment of foreigners becomes more and more serious, which has impaired the economic stability of society and harmed the interests of Chinese citizens. The regulation of employment of foreigners will impact the stability of economic and society in our country. As one of the important parts of our country's macro-management system, the administration system of left-and -entrance of our country have to find the ways to deal with all kinds of reforms and the new phase.

Key words: Wto; Foreigners; Illegal Employment; Administration of Left-and -entrance of Our Country

全球一体化浪潮不断推进,国际间联合性加强,WTO的加入推动了我国融入世界的步伐。我国将遵循条约,逐渐开放金融、保险、建筑、劳动、服务等多个行业,这势必引来外资。外资增加,势必大量涌入外国人。有资料显示,到2020年我国将有1.3亿外国人到中国旅行,活动内容形式更多样

化,涉猎行业更广泛。创造多边自由贸易环境是成员国义务,但我们不能不考虑本国经济安全。入世后的宏观调控必将越来越多地放弃政府干预行为,履行条约,逐渐通过市场调控和政策引导机制履行政府职能。作为政策引导机制之一的出入境管理势必服从于国家宏观经济。我国以发展中国

收稿日期:2003-09-05

作者简介:张杰,(1971—),中国人民公安大学讲师。

家姿态入世,允许通过一定政策引导机制保护本国薄弱环节。当前,我国城镇化不仅远远低于发达国家城镇化比率,且低于发展中国家中等水平,仅有30%。这已制约我国战略发展。目前已开始加速城镇化改革。如果要在15年间达到45%城镇化比率,意味着未来几年就业压力每年不少于600万,再加上涌入的一般外国劳工,势必带来失业率急剧上升的危险,社会稳定和安全系数令人担忧。

当前外国人在我国非法就业形势不容乐观。非法就业占登记涉外案件比例虽然不高,但漏报和根本没有记录的很多,潜在问题很大。随着入世条约逐渐实施,可以预计,未来外国人非法就业数量会大幅提高。如不及时治理,不仅冲击国内就业市场,而且给国家和个人财产利益带来损失,给社会稳定带来危险。

一、外国人非法就业的违法特征

(一)它违反了我国出入境管理法及有关规定。

根据1996年劳动部、公安部、外交部、对外就业经济合作部联合颁布的《外国人在中国就业管理规定》,外国人在中国就业实行许可证制度,就业的岗位应是特殊需要、国内暂缺的行业,经劳动保障部门批准,获得《中华人民共和国外国人就业许可证书》后,才能合法就业。同时个人和个体经济组织不能雇佣外国人。^[1]不办许可证非法从业问题主要有两种情况,一是属于我国需要的专业人才,由于种种原因没有登记纳入管理;二是无技能的一般劳工,不能获得就业许可证,故意非法就业。

(二)外国人作为这一违法行为主要主体,行为手段和方式具有复杂性特征。

1.短期签证,多次申请,化整为零,长期就业,流动性强,难于掌握。外籍人散居社会面广,涉外单位变动快。一些违法者持短期“F”签证,多次出入境,达到长期就业目的,一些被遣送回国者,屡

禁不止,倒流成性。倒流的可能性与非法就业和居留时间成正比。还有的违法者专门在短期外语培训班中任教,时间不长,变动频繁,不易被发现。

2.变换从业形式,暗中就业,避人耳目。一些非法就业者只签口头协议,不签定书面合同,以此逃避法律制裁;有的非法外籍人员用开设茶室、酒吧、英语沙龙的方式,或专门或兼职从事家教工作,变相获得非法收入。还有一些持“L”“F”签证的外国人无就业证明,以自愿者身份任教,校方提供免费食宿、旅游,无偿教授中文、书法等,作为工资报酬,用变换形式的手法掩盖获得非法就业收入的事实。

3.与有组织犯罪勾结。非法中介机构和蛇头向中国劳务输出。被输送来的多是贫困国家无任何技能人员,只能从事体力劳动,如:家政,保姆等。他们素质低、背景复杂,甚至参与抢劫、盗窃、卖淫、贩毒等非法活动,与有组织犯罪勾结在一起。

4.敌对势力的宗教渗透。一些境外人员有意制造合法就业机会,如开办企业,实则是反华团体和势力,发展颠覆中国的信徒。部分国外宗教信仰徒,利用在中国短期培训机会,进行宗教渗透活动。

(三)违法主体复杂。

不仅涉及外国公民,还涉及中国公民。既有自然人,也有法人,既有一般人员,也有国家公务员,表现形式主要有:故意与非法就业外国人相互串通,暗中变相支付工资;部分雇佣外籍人员的单位利用暑假、寒假等节假日进行突击招生,在举办一个短期外语培训班后即停止雇佣外籍人员,通过短期非法雇佣方式打擦边球;用人单位在知之甚少、或不知情的情况对别有用心外国人提供工作机会;地方保护主义作怪,为保护本地经济利益,对非法就业的外国人给予“放任”;还有一些用人单位为节省办证手续和费用而违法;个人和个体经济组织对外管法不了解,雇佣外国人做家教、家政等服务,违反了禁止个体经济组织和公民个人聘用外国人的法律规定。

二、外国人非法就业的危害性

(一) 损害中国公民切身利益。

外国人非法就业首先冲击国内就业市场,无技能移民占据了大量普通的技能不高的行业,极大地冲击我国劳动力市场,增加本国公民失业风险。一些行业给中国公民带来了不可估量的损失,尤其外语培训业。国内为统一和规范行业标准,已启动教师证制度,对外国人还没有相关成熟的制度和办法。但一些人利用外语培训市场的火爆,扰乱我国逐渐成熟的教学秩序。许多非法教学者,除会说英语外,无教学经验可言,没受过正规教育,是国外的佣人、失业者、农民。熟知外教市场的爱尔兰人查里说,这不奇怪,他在中国的外国朋友80%都当过外教,火爆的中国市场使他们早在来中国之前就将当外教纳入谋生的重要计划了。他们有的带有浓重的地方口音,有的母语不是英语,仅凭金发碧眼,就走上讲台,以外籍专家、教授等名义,给中国学生讲英语、MBA等等,月收入高达上万。^[2]这类人多短期行为,不固定教学机构,教学上既无长远打算,也不提高自身素质,根本不具备教学能力,给中国公民带来的不仅是学业上的损失,而且是经济上的损失。尽管如此,外国人在外语培训市场中依然十分红火。外籍人员赚取的高额非法收入,与中国公民在知识上的获取是不平衡和不相称的。

(二) 造成国家经济税收的损失。

WTO中两条重要原则:最惠国待遇和国民待遇原则。外国人应和中国公民一样享有纳税的权利和义务。外国人不去劳动主管部门办理《外国人就业证》,不去公安机关出入境管理部门办理《外国人居留证》和职业签证(Z签证),不仅逃避主管部门监管,节省相关办证费用,重要的是逃避可观的个人所得税,违反我国税收规定,给国家经济税收带来损失。

(三)非法就业常常伴随着其它涉外案件发生。

非法居留、非法出入境、贩毒、卖淫、宗教渗透等,已经超出了对就业市场的危害,危及社会安害。

(四)外国人本身利益也有损失。

查处涉外案件有一个原则:外国人在我国居留期间,在法律上与中国公民享有平等地位,我国依法保护中国公民的合法权益,同时也保护外国人的合法权益,这是我国公安机关在查处涉外案件中,始终如一地坚持并执行的一项重要原则。^[3]与雇佣人无正式合同,出了问题,用人单位逃避法律责任,外国人的权益难以得到法律保护。

三、外国人在中国非法就业的成因

(一) 宏观上的因素。

1.国家高速增长的生产力和较低人均生活水平的矛盾是外国人非法就业现象产生的必然内因。外国人来中国就业受国际人口流动规律影响。人口国际迁移动力一方面源于国家间的经济落差产生的吸引力,另一方面源于人口、社会、环境发展差异的力量。我国经济高速增长,生产力无论是过去、现在和未来呈现快速增长势头,市场的繁荣和国民经济收入的提高创造了许多就业机会,再加上稳定的社会环境,对世界而言存在巨大发展空间和商机,不仅吸引发达国家投资者的目光,还吸引周边相对落后国家想增加个人收入的居民,周边国家贫困阶层的人口流向形成明显从外向内的移动。这是经济不发达或欠发达国家向发达国家移居的国际移民客观规律决定的。

但同时,一国移民政策和外国人就业政策走向是受国家基本国情决定的。虽然我国改革开放以来从商务、考察、投资到旅游、留学、就业等对外政策发生多元结构变化,但是我国超大人口的国情使经济上的高增长,落实到人均指标上,依然是很低,这个事实表明我国在一定历史时期内仍将

是移民输出国,不会执行移民输入国的就业政策,那样国家将无法承受。

一个是生产力进步的引力,一个是生产者平均低收入的制约,两者矛盾是外国人在我国非法就业活动形成的内在必然原因。

2.我国经济改革是渐进式的,完善健全的市场制度不是一蹴而就的。尤其在某些领域市场形成初期,价格调节机制还不成熟,常常过高或过低。随着人民生活水平的提高,中国人对家政和外籍人语言教学消费需求增加,尤其加入WTO后,需求量急剧上升,而供应市场短缺,使外国人在这一就业市场轻易获得机会,需求大于供给,造成价格奇高。巨大经济利益的诱惑引来大量违规就业者,造成外国人就业市场混乱。以至出现会说英语的欧美农民做外语教授的不合理现象。

3.我国周边的外部因素也是造成外国人非法就业的原因。我国相临国家多数是贫困的第三世界国家,战乱和国内政治经济发展动荡和失调,造成非法就业者中多数来自这些国家。如越南、缅甸、孟加拉、巴基斯坦、朝鲜、印度等国。有的直接通过非法途径进入我国境内。

4.自然地理条件便利。我国陆地与15个国家接壤,且东西南北都有出口,进入方便。边境线长,许多地方无任何天然屏障,为非法就业者提供了非法入境的便利。

(二)微观上存在一系列不良因素。

1.我国法律法规、管理制度的改革相对于经济体制改革存在一定滞后性。

主要表现在以下两个方面:

(1)出入境管理法律法规建设还处于摸索阶段,政策法规适应性不是很强,与经济等领域的现实发展不相配套,操作落实有难度,给非法就业者可乘之机。违法者采用“奖励”、兼职、非现金等获取收入方式,达到非法就业或非法雇佣的目的,限于没有相关适用法律,执法机关寻求法律支持,收集违法证据时,常常遇到难题。

(2)管理体系上存在不协调的地方。例如我国出入境管理和国内安全保卫部门是设在同一个系统机构的,出入境是公开管理外国人出入境事宜,而安保部门是不公开的,处理涉外案件时,非法就业问题在相对于安保部门面临的关系国家安全问题而言,显得不关大局,常被忽视或偏废。

2.引进人才的信息服务体系不健全,人才管理服务体制未形成合理的多元化格局。主要由于外国人就业计算机网络管理制度存在欠缺。关于外国人就业信息还达不到共享,公安、劳动、人事等相关部门间的信息沟通不畅,导致管理层的信息时空无法准确及时对接和交流,带来管理上的尴尬局面。纰漏和错误常在登记、上报、审批、发证等工作时间差中发生。

3.办理手续繁琐,涉及主管机构过多,不符入世以来的高效运转节奏,也使人产生逃避登记的侥幸心理,甚至我们需要的一些外国人才也未进行登记就业,未纳入正常管理。入世以来,出入境流动速度和规模有增无减,呈现快进快出、大进大出特征,政策上要继续加大吸引高新技术特殊人才的力度。目前外国人就业许可证的办理涉及到劳动部门、社会保障部门、人事部门和公安部门等多家主体。2002年北京现代汽车有限公司从韩国聘请50多位专家,如果按常规,办齐手续至少20天。涉外就业部特事特办打破常规才使得手续很快办好。而更多的就业手续都不得不正常对待,经过很多部门,办理很多手续,等待很长时间。这不利于有识之士正常就业,也使许多人产生侥幸心理。

4.管理意识上对外管工作重要性和必要性的认识存在误区。“老外”不会管,不愿管,不敢管。具体任务虽落实到基层,但全国多数基层派出所没有专门科室和专人负责,基层工作量大,人员少,涉外业务技能不高,许多干警对外管法和对外国人就业规定的了解程度与普通公民一样,造成管理不到位。

四、预防外国人非法就业的措施

(一)建立外国人教师证制度和监督机制。

适应入世新形势,顺应市场规律,满足市场需求,外语培训虽不是特殊技能型人才,但是急需行业。国家鼓励多种办学模式,也鼓励有学识的外国人补充外语教学师资队伍。但是,外语人才的培养需要的是合格师资队伍。出入境管理部门在这支队伍成熟之前,及早采取措施,将外国人教学行业纳入规范化管理,通过对教师资质认证制度的督察,给能者合法就业资格,提醒督促纳税,保障中国公民切身利益,也保护国家税收。

(二)建立社区涉外警察制度。

2001年公安部关于加强公安出入境管理工作的决定,第一次明确出入境管理主体是部、省、地、县四级。县以下派出所还未形成。北京地区2002年8月确定一个派出所任命一名副所长负责出入境管理工作。考虑到WTO对外涉外治安管理带来的影响,随着社区警务战略的建立,外国人住在涉外酒店限制的取消,这意味着外国人今后的居住方式将变得更广泛和松散,甚至可以住在居民家里,预示着今后外国人就业管理依靠基层的模式将要加强。立足社区、依靠社区,以加强境外人员住宿登记管理为突破口,通过居住时限、用人单位雇佣现状、与相应国使领馆联系和沟通信息等动态情况掌握外国人就业状态。工作量庞大,专业要求高。建立专门涉外警察制度是大势所趋。便于将该项工作纳入考核内容,切实发挥基层优势,提高发现、预防、控制外国人非法就业及其它违法犯罪活动的能力。

(三)抓管理,少收费,重惩罚。

对于国内短缺技术、技能、管理和特种专业外国人才及急需外国人才,给予更大便利,减少登记手续,便于公民了解和掌握,也利于管理部门操作和管理。同时降低各项收费。严格控制边民的非法就业,避免周边国家就业压力转嫁到中国领土,对

无证就业的外国人增加罚款力度,提高法律威慑力,让违法者感到在制度和法律面前无利可图,只有正常登记办理相关手续才是最经济实惠的。

(四)管理的准确性和周到性必须借助高科技才能实现。

如何及时发现非法就业者是治理问题的关键。中国是人口大国,地大物博,警力有限,不联网,是不可能从根本上制止非法就业的。尤其未来20年是外国人入境人数激增的时期,据专家估算10亿增量,依靠警察亲自监察是不可能的。必须充分利用网络信息系统科学有效地管理。

建立三个网络体系,出入境管理部门与边防、海关、劳动部、民政部等相关部门建立外国人就业信息网络;公安部门内部建立有关信息网络,其中包括社区涉外警务部门的网络联系,以掌握住在公民家里的外国人从业状况;与接纳外国人的酒店建立网络联系。

(五)充分利用媒介手段,宣传涉外法律法规,让公民了解外管法。

在外国人聚居地区和场所经常性宣传。目前,不仅外国人,许多中国公民也不了解我国《出入境管理法》,谈到“移民”只会想到中国人向国外移民或者指国内的居民迁移。随着外国人生活和活动范围扩大,从整体上提高公民对《外管法》和外国人就业管理规定的认识,其中包括广大的公安队伍,是治理外国人非法就业活动的基础。

我们必须尽快摸索到更佳的应对新形势的对策和工作方法,找出入世后外国人就业管理制度与改革开放可能出现的问题的最佳结合点,不让外国人非法就业活动成为羁绊改革之绳。

【参考文献】:

[1]齐中熙.雇佣洋保姆不合法[M].北京晚报,2003-01-28,(11).

[2]李颖.来华外教,什么人都有[N].环球时报,2003-02-21,(13).

[3]向党.涉外警务理论研究综述[M].群众出版社,1999.

(责任编辑:赖方中)