

论加强出入境中介管理的措施

丁斐平 贾林波

(上海市公安局出入境管理局, 上海 200135)

摘要: 出入境中介是一个新兴的产业, 出入境中介的良性发展对构建和谐社会有积极的推动作用。但是出入境中介行业的兴起不过数年, 各种相关法律、法规、行规都不完善, 在出入境中介的管理上不可避免地存在着一些问题, 影响了出入境市场秩序的稳定。我们必须采取相关措施来切实加强出入境中介的管理, 鼓励正规中介机构的发展, 打击非法中介活动, 建立健全各项法律法规, 完善出入境中介管理体制, 切实维护人民群众的合法利益, 维护社会的和谐稳定。

关键词: 出入境中介; 和谐社会; 法律法规; 管理措施

中图分类号: D631.46

文献标识码: A

文章编号: 1008-5750(2005)05-0069-(05)

目前, 随着中国改革开放进程的不断深入, 中国国民生活水平不断提高, 世界全球化发展不断进步, 中国人想要走出去, 外国人想要走进来, 他们需要连接中国和世界的桥梁, 于是出入境中介这一行业应运而生。出入境中介是一个新兴的产业, 是一个充满生机、蓬勃发展的产业, 是一个利国利民的产业。但是出入境中介行业的兴起不过数年, 各种相关法律、法规、行规都不完善, 因此在出入境中介的管理上不可避免地存在着一些这样那样的问题, 从而影响了出入境市场秩序的稳定, 影响了一部分群体的合法利益, 影响了社会的安定、和谐。因此, 要构建和谐稳定的社会, 我们就不能忽视对出入境中介这个新兴行业的管理。我们应该在目前对外开放不断深化的情况下, 加强对出入境中介的有效监管, 加大对非法出入境中介的打击力度, 有效防范各种非法出入境活动, 切实维护正常的市场秩序。在社会经济成分、组织形式、就业方式和利益关系日趋多样化的环境中, 处理好社会稳定的新情况、新问题。

一、上海出入境中介行业的现状

上海的出入境中介行业可以说是良莠不齐、鱼龙混杂, 除了100多家具有正规资质的出入境中介机构之外, 还存在着相当数量的非法中介机构。同时, 由于目前出入境中介分别由公安、工商、劳动、外经贸、教

育、旅游等行政部门负责管理, 导致主管部门分散、管理不统一, 给出入境中介的管理造成了一定的困难, 影响了正常的市场秩序。

(一) 五类出入境中介机构由不同的行政部门监管, 管理不统一、管理力度不够

1. 旅游。上海目前现有75家有资质的国际旅行社, 其中43家旅行社主营入境旅游, 32家旅行社主营出境游。所有的旅行社主要由上海市旅游委和工商局负责监管, 同时涉及到与境外相关部门、单位的合作, 管理监控有一定难度。

2. 就业。上海目前由市外经贸委和市劳动局负责相关境外就业中介机构的资质认定和管理, 22家已经认定的具有正规资质的境外就业中介机构负责办理我国公民赴境外务工(劳务输出)以及境外人员在我国内就业的手续、程序。

3. 劳务。上海市具有对外经济合作经营资格的企业有84家, 这类企业的经营范围主要是承包境外各类工程和派遣各类劳务人员。被派遣的劳务人员与国内企业签订合同、发生关系, 而他们的工作地却在境外, 因此在管理上存在一定困难。目前这类企业由上海市外经贸委负责管理。

4. 留学。目前上海市具有正规中介资质的留学中介机构只有14家, 统一由上海市教委管理、监控。这些具有留学中介资质的单位, 主要负责组织国内学生出境到国外进修学习的各种相关事务, 以及为各种有

收稿日期: 2005-09-22

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。

留学需要的人群提供服务。

5. 以办理出国定居、商务为主的出入境中介。这一类的中介机构实际上涵括了除上述业务之外的所有出入境的相关业务,该类中介由上海市出入境管理局负责监管。自从2002年第一批33家出入境中介机构正规资质被认定,截至2005年6月为止,上海市具有正规资质认定的出入境中介机构是39家。

(二)目前具有正规资质的中介机构相对于庞大的市场供小于求,不能满足市场需求

随着中国改革开放进程的不断深入,每年出于各种理由需要办理出入境手续的人数逐年递增,仅2005年1~7月份的不完全统计,上海市办理出入境手续的人员数量已经超过100万。相对于1949年到1978年1万人、1979年到1998年65万的数量来说,这个增长速度是惊人的,也可以预见未来的增长势头必将持续高涨。面对逾百万众的市场人群,目前具有正规资质的中介机构不过百余家,显然不能满足日益增长的市场需要。同时,由于市场需求大,可提供服务的机构少,就不免会导致各种违规操作、暗箱操作和非法机构、非法活动的产生,从而损害到人民群众的合法利益,影响了市场秩序、社会稳定。

(三)非法中介机构的滋生损害了人民群众的合法利益,扰乱了正常的市场秩序

在正规中介机构不能完全满足市场需要的情况下,受出入境中介丰厚利益的驱使,大量的非法中介机构趁势而起,他们以非法手段进行不正当竞争,争夺客源,严重损害了正规机构的合法权益,也扰乱了正常的市场秩序。同时,非法中介进行各种非法中介活动,在利益的驱使下,完全无视于消费者的人身和财产安全,严重侵害了人民群众的合法权益,造成十分恶劣的影响,破坏了社会的稳定。2005年6月,长宁公安分局连续收到46名群众报案,称上海美赞商贸有限公司有从事非法出入境中介的嫌疑。经过深入调查,细致取证,缜密侦查,长宁公安分局成功破获了该起非法中介案。该案中,犯罪嫌疑人姜××、韩××、张××、徐×等4人于2003年9月在取得北京中国中原对外工程公司有关开拓境外劳务市场的授权书后,即以帮助介绍赴美国劳务为名,在江苏南通、海门等地区招募宋××等赴美劳务人员101名,以中原公司委托代理人的名义先后与被害人签订“赴美劳务就业协议书”,由美赞公司作担保,非法向每人收取5万元中介费、定金。为取得办理赴美劳务就业资质,姜等人又于2003年11月与上海华侨境外就业服务有限公司签订“境外合作协议”,并将与宋等人签订的“赴美劳务就业协议书”转入上海华侨境外就业服务有限公司名下。2004年2

月19日,宋××等101名劳务工的赴美签证遭美驻沪领馆拒签后,姜等4人携巨款潜逃,后于2005年6月落网。此案受害人数众多、涉案金额巨大,极大地损害了广大群众的利益,严重影响了社会的稳定。

二、出入境中介机构的发展对社会的推动作用

出入境中介机构的发展,一是顺应了出入境中介市场发展的需要,满足相关人群的服务需求;另一方面,它创造了更多的就业、就读机会,加深了国内外的沟通、交流;同时,丰厚的利益带来客观的经济效益,给个人、集体乃至社会带来了福音。可见,出入境中介的良性发展对构建和谐社会的推动作用是不可忽视的。

1. 满足了人民群众“走出去”的正当需求。随着生活水平的不断提高,“出去走一走、看一看”不再是一种奢望。出国游不仅仅是一种国民富裕生活的象征,也是人们认识世界、接触世界和世界交流的迫切需要。因此,越来越多的人民群众希望能走出国门,到境外去旅游、休闲。但是,个人的出境在目前看来还是相当困难的,其中牵涉到各种复杂的手续和相关程序,因此人们迫切需要一种途径,一条高效、便捷的通道来帮助他们达成走出国门的愿望。出入境中介机构的出现和发展恰好提供了这一途径,承担了桥梁的作用,从而满足了人民群众日益丰富的物质文化需要。

2. 一定程度上缓解了国内就业、就读的压力,为更多人提供了选择的机会。出入境中介行业创造了相当数量的就业岗位,解决了相当数量的劳动力。出入境中介的市场巨大,需求广泛,为了提供有效的服务,尽可能地满足广大人民群众的需要,充足的人力资源是基础。随着出入境中介机构的兴起、发展,各种新兴的岗位随之产生,为人们提供了各种就业的机会,缓解了一定的就业压力。同时,除了正规的出入境中介机构以外,还存在着各种依附于出入境中介行业而兴起的周边产业,诸如拍照、快递等服务型小型企业或者家庭作坊,它们一方面也提供了部分的就业岗位,一方面也提供了各种创业的机会。此外,出入境中介为那些想要到国外发展的人群打开了通道,使他们能通过自己的努力获得更好的发展机会,为人们提供了更多就业、就学的选择。同时,随着国内人员的输出,减少了国内相对人员的数量,从而提供了一定的空间给国内人员发展。

3. 在扩大对外交流、交往中功不可没(移民、商务)。出入境中介机构是国与国之间民间交流、往来的桥梁和纽带。正是基于出入境中介机构的蓬勃发展,

国家之间的民间往来才如此频繁、便捷。当今的世界是互相交流、沟通、协作的世界,任何国家都不可能也不会再闭关自守,只有和世界互动才能更好地发展自己。因此,对外交流的重要性不言而喻。而相对于国与国之间的互通有无,民间往来更容易实现,因而也更有利于互相的沟通。正是通过移民、商务访问等不同形式的交流,人才、资源以及技术才能在全球范围内得以流通,利己利民。出入境中介作为正规的机构,他们熟知各种程序、手续、相关法律法规,为各种对外交流创造了通畅、便捷的途径,使对外交流得以发展起来。

4. 正常的出入境中介抑制了非法出入境活动,维护了出入境管理秩序。具有正规资质的出入境中介机构是指为本国公民和境外单位或个人牵线搭桥,协助他们申请办理出国护照及入境签证等手续的民间组织。它的存在能为当事人出国带来便利,减轻本国出入境主管部门的工作量,并且有助于稳定国际移民秩序。合法的出入境中介机构的正常发展同时也是对非法出入境中介的抵制,此长彼消,既缩小了非法中介发展的空间,也有力地打击了非法中介发展的势头,从而间接地、逐步地消除了社会不稳定的隐患,对维护社会安定、有序起到推动作用。

5. 出入境中介为社会创造了财富,为国家建设添砖加瓦。由于出入境中介行业的兴起与发展,对上海的旅游业、酒店业及其他各种第三产业都起到了推动作用,第三产业的蓬勃发展所带来的经济效益也是相当可观的。因此,可以说出入境中介行业的良性发展为社会创造了直接或者间接的宝贵财富,为祖国的建设贡献了力量。同时,大量的出国人员通过自身努力创造财富后,纷纷回国创业或者消费,也是对国内经济发展的支持。国富才能民强,百姓才能安居乐业,社会才能稳定。

三、非法出入境中介活动对社会的负面影响

非法出入境中介的产生有其必然性,违法分子不会放过任何一个可以谋取暴利的机会,特别是出入境中介这一行业的兴起,市场大、利润高、监管尚不完善,既有丰厚的利益可赚,又有足够的空子可钻。在利益的驱动下,违法分子利用一切可趁之机开展非法出入境活动,既损害了当事人的利益,也严重破坏了市场的秩序、社会的稳定、国家的形象。

1. 影响国家形象及在国际上的声誉(非法移民问题)。出入境活动的范围往往在二个或二个以上国家之间,因而一旦产生不良后果必将影响到本国、他国、

本国和他国之间关系以及国家在世界上的国际形象。而非法出入境中介活动通过非法的手段组织、运送那些不具有相当资格的人员出境,严重损害了本国和他国的出入境秩序,给正常的出入境工作增加了麻烦。而即使非法中介成功地将非法移民人员送到境外,由于他们没有合法身份,无法正常生活,势必给当地的社会稳定带来隐患,甚至是潜在的危险。众所周知,历年来国际上一系列的恐怖袭击,最常用的潜入手段就是非法移民。因此,如果不对非法出入境中介活动进行严厉打击,致使非法出入境活动猖獗,就将给境外国家带来各种不同程度的压力,从而有损本国和境外国家之间的友好关系。同时,过于频繁的非非法出入境活动会严重损害本国在世界范围内的国家形象,影响国家在出入境问题上的良好信誉。而一旦国家声誉遭到损害,那么受到影响最大的就是普通百姓,他们将遭受更为严格的签证批准审核,受到更多的限制,使出境变得更加的困难。而当通过正当途径出境变得越来越困难的时候,人们就只能寻求非法的途径,如此恶性循环,造成的损害只会越来越大,无益于社会的安定。

2. 经济秩序遭到破坏(非法移民活动猖獗)。非法出入境中介机构的非法身份十分隐蔽,造成出入境中介主管部门无法对其进行及时的监管,无法控制它的活动;同时也由于它的非法身份,税收部门无法对其纳税活动进行有效的监察,偷税漏税对他们来说是家常便饭。同时,非法中介往往采用各种不正当竞争的手段,诸如低价、虚假宣传、诋毁对手声誉等,来争夺客源,打击竞争对手,造成出入境市场的混乱。此外,非法中介机构出于利益的驱使,无视于现有的法律、法规,为那些无法通过正常手段出境的人员进行非法移民活动,并收取高额的费用,严重破坏了正常的出入境经济秩序。

3. 群众利益受损,易引发群体性事件。群体性事件是指在一定的社会领域中,人们为了某种共同的利益而实施的危害社会和他人人身权利的行为。它对社会经济秩序和社会治安秩序等都造成了侵害。出入境群体性事件是群体事件中的一种特殊类型,它既是出入境领域中一个比较突出的社会问题,也是当前社会中不稳定因素之一。非法出入境中介通过非法手段组织、运送我国公民出境,并且从中收取高额的费用,却又不能保证消费者的人身和财产安全。一旦发生事故或被执法部门制止,非法出境者的财产甚至人身利益将遭受严重损害。而即使成功出境,由于所有手续都是非法的,我国公民出境的合法权益也得不到法律的保护,他们的生活、工作都处在极其不稳定、不安全的境况之下,极易遭受损失。由于非法出入境活动的参

与者人数众多,因此一旦他们的利益会受到损害,在共同利益驱动下,就很可能引发出入境群体性事件。出入境群体性事件的涉及范围广、持续时间长、参与人数多,所造成的影响是极其恶劣的。而在出入境群体性事件中,当事人往往出于一种盲目的心理,处于一种激动的情绪,在相互之间的作用下,如果不加以有效控制,很可能产生过激行为,其后果是严重的,对社会安定团结的破坏性是极大的。

四、加强出入境中介管理、处置非法出入境中介案(事)件的难点

认识到出入境中介管理工作对社会稳定的重要性后,我们有必要了解目前出入境中介管理工作中存在的具体困难。只有知道了困难所在,才能对症下药、量体裁衣,真正做好出入境中介管理工作。

1. 矛盾多爆发在境外,处置困难。出入境中介活动的性质决定了出入境中介活动的范围涉及境内外多个国家。而就目前情况来看,绝大多数因出入境问题产生的矛盾一般都在境外爆发。由于国情不同、地域限制、法律程序以及国家主权、司法、行政管辖权等诸多问题影响,我国在对境外发生的非法出入境中介案件的调查、处理上往往有诸多限制,因而造成调查难、取证难、处理难。

2. 涉及的部门多,各种利益纠集在一起,协调困难。目前的出入境中介的管理分别由公安、工商、外经贸、劳动、教育、旅游等多家行政部门负责,管辖范围不同、权限不同、行政程序不同。而目前的出入境中介活动一般属于混合型出入境中介活动,其中往往会涉及到不同的主管部门。由于缺乏上级主管部门统一协调、管理,各部门之间缺乏沟通、合作,因而造成了出入境中介管理局面的混乱。

3. 法律法规滞后,管理困难。正规资质的出入境中介机构的认定始于2002年,而至今未有任何一部专门用于出入境中介管理的法律、法规出台,造成在出入境中介机构的管理上法律法规的空白,各个主管部门只能各行其道,依照自己的理解进行管理。无法可依,所以造成出入境中介的管理主体不统一、管理程序不明确、管理权限不确定,成为出入境中介管理工作中的最大困难。

五、相关措施

我们要构建和谐稳定的社会,就不能忽视出入境中介管理工作,就必须采取一系列相关措施来切实加强出入境中介的管理。鼓励正规中介机构的发展,打

击非法中介活动,引导群众培养正确的出入境观念,建立健全各项法律法规,完善出入境中介管理体制,从而切实维护人民群众的合法利益,维护社会的和谐稳定。

1. 培育更多有资质的出入境中介机构,挤压非法出入境中介机构的生存空间。目前具有正规资质的出入境中介机构并不能满足市场的需要,从而给了非法中介以生存空间。因此,要大力培育有资质的出入境中介机构,挤压非法出入境中介机构的生存空间,使非法中介无法继续下去。一方面,要确立出入境中介市场的准入制度,严格把关,对出入境中介机构的资质认定要认真按照标准执行,切不可滥竽充数、蒙混过关。同时,对已经通过认证的具有正规资质的出入境中介机构及时定期地进行考核、审查,确保出入境中介行业队伍的规范、有序。另一方面,加强对尚不具备资质的中介机构的指导、培训,使其在硬件、软件等各方面逐步达到要求,从而升级为正规资质的中介机构。此外,为有志于从事出入境中介行业的人员提供支持,给予政策引导、行业培训,为其顺利组建具有正规资质的出入境中介机构创造有利条件,来扩大出入境中介行业的队伍。

2. 建立长效管理机制,明确主管部门,提高工作效率。对于现在的出入境中介行业来说,主管部门不统一是导致管理不善的主要原因之一,因此应该尽早确立明确的主管部门,建立相应的管理机制,发挥主管部门的责任和作用,使出入境中介管理工作趋于有效、有序。可以在现有的出入境中介的管理部门内选择一个或者重新成立一个专门的部门,负责出入境中介管理工作的相关事务,负责出入境中介行业的发展规划,负责出入境中介行业协会的筹建、监管,负责政府相关部门、行业协会和中介机构之间的协调,负责对中介机构的日常监督管理,负责协调有关部门,整合和利用各方资源,负责为中介机构提供政策咨询、信息发布、人才开发、合作交流等服务。通过种种方式、方法和手段,逐步完善对出入境中介行业的管理。

3. 强化情报信息工作,做到早发现、早预警、早处置,掌握、使用正确的处置方法。对于严重破坏社会稳定的各种非法出入境中介活动,我们要在严厉打击的同时做好预警防范工作。不仅要制止非法活动的发生,将非法活动消灭在国境内,避免不良的影响波及到境外,也要掌握并消灭各种非法活动的源头,将非法活动消除在萌芽阶段。要强化情报信息工作,建立完善的情报网,重视各种线索、信息,经常性地到各种重要关卡、口岸进行探访,及时了解各种有关情况,掌握出入境活动动态,做到知己知彼、百战不殆。同时,在处

(下转第96页)

是刑事诉讼活动的开始和基础阶段,因此围绕着案件形成的法律文书完成得好坏,就直接影响到后面的工作。近几年来,各地公安机关尽管提出了“批捕率要在95%以上,退查率要在5%以下”的奋斗目标,但是实际工作中很难达到,这固然跟我们的侦查水平有关,但也有相当一部分是因为我们制作的法律文书有致命的缺陷。公安机关刑事法律文书中对犯罪事实的陈述是

否到位,直接影响到案件诉讼的效率。因此,我们每一个从事这项工作的同志都应当对此给予高度重视。

参考文献:

[1]陈兴良. 刑法学[M]. 北京:法律出版社, 2000.

Discussion on Composition Writing of Criminal Behavior in Official Document

LI Pei - fen

(Chinese People 's Public Security University , Beijing 100038 , China)

Abstract : As an important part of official document , composition writing of criminal behavior should be described simply and clearly in accordance with criminal component part. At the same time , the composition of criminal behavior should be distinct and normative.

Key Words : Composition Writing ; Official Document ; Criminal Behavior

(上接第 72 页)

理各种非法出入境案(事)件时,要注意使用正确的处置方法。出入境案(事)件中,大多数当事人往往也是受害者,一味的强硬只会激化矛盾,不利于社会稳定。另外会涉及相当数量的境外人士,一旦处置不当,很有可能引发国家之间的矛盾。所以在处置非法出入境活动时,要因人而异,区别对待,采用恰当的方式处理各种非法出入境案(事)件。

4. 加强宣传教育工作和政策引导,从根本上杜绝非法出入境活动的发生。出入境中介工作的管理不能仅仅依靠管理部门、中介机构的努力,它更需要人民群众的理解和配合。要通过各种媒体宣传、讲座培训等方式,将正确的出入境观念灌输到平常百姓心中,使人们熟悉出入境相关手续、程序。同时要及时发布各种出入境相关政策信息,公布各种具有正规资质的出入

境中介机构名单,引导市民到正规的中介机构办理各种出入境手续。要强调非法出入境中介的危害性,提醒市民不要对非法中介抱有幻想,从根本上消除非法出入境中介的客源。鼓励并且欢迎市民对出入境中介活动进行监督,对提供各种有价值线索的市民进行奖励,使全社会都投入到支持正规中介、打击非法中介的行动中来。

综上所述,出入境中介是一个新兴的行业,它创造了财富,满足了人民需求,推动了社会发展,对和谐社会的构建起到了重要的推动作用。但是,任何事物都是双刃剑,有利就有弊,非法出入境中介的存在损害了人民利益,扰乱了市场秩序,破坏了社会的稳定、有序。因此,我们要加强对出入境中介的管理,打击非法出入境中介,扶植合法中介机构,消除一切不稳定因素,维护社会稳定,构建和谐社会。

Discussion on Administrative Measures of Exit - Entry Medium Trade

DING Fei - ping & JIA Lin - bo

(The Exit - Entry Administration of Shanghai Public Security Bureau , Shanghai 200135 , China)

Abstract : Exit - entry medium trade is new business and its development would propel the society forward. However , there are still plenty of shortcomings in our administrative work of exit - entry medium trade because of lack in perfect laws and regulations. Therefore , we strength the administrative measures and encourage the legal development of exit - entry medium trade. At the same time , we should crack down on the illegal activities of exit - entry medium trade and improve the administrative system to safeguard the people 's interests.

Key Words : Exit - Entry Medium Trade ; Harmonious Society ; Laws and Regulations ; Administrative Measures