



“三非”外国人违法犯罪问题

□ 武广震 张 剑 闫万鸿

目前在大量来华的外国人中,有相当一部分是非法入境、非法居留、非法就业的“三非”人员。这些外国人不仅违反了我国的出入境管理法规,扰乱了正常的出入境管理秩序,而且引发了诸多犯罪问题。

“三非”外国人违法犯罪形势

“三非”外国人在数量上显著增加

据统计,近年来,在华“三非”外国人呈现出显著增加之势。2006年,我国公安机关查处“三非”外国人3.6万人,遣返出境9560人。此前5年间,全国公安机关共查处“三非”外国人122690人;此前近10年间,全国共遣送“三非”外国人6.3万人次。在北京、上海、广东等外国人较为集中的地区,“三非”外国人问题更为严重。2006年,北京市公安局查处外国人“三非”案件4806起,比2005年上升1.7%,居留审查并遣送出境外国人339人,比2005年上升54.1%。2005年,广东省公安机关查处“三非”外国人逾8000人,2006年仅广州市就查处“三非”外国人3900多名。

“三非”外国人犯罪案件呈现上升趋势

“三非”人员在华没有合法身份,找工作受到限制,往往承受着较大的生存压力,因而大量“三非”外国人导致我国近年来外国人犯罪案件多发。2004年,全国公安机关出入境管理部门查处各类重大涉外案(事)件739起,946人。北京市公安局2006年共立案侦查外国人刑事犯罪案件237起,查处外国人违反治安管理案件200起,比上年上升49.2%。上海市2006年涉外案(事)件也比前两年上升45.2%和99.7%。

“三非”外国人违法犯罪领域广泛,重大犯罪案件所占比例增大

“三非”外国人的违法犯罪活动不仅涉及一般性的治安违法案件,而且包括多种刑事犯罪案件,走私、抢劫、诈骗、盗窃、拐卖妇女、组织偷渡等违法犯罪活动并不少见,特别是近年来“三非”参与实施的重大犯罪案件呈现出上升态势。2004年以来,上海市公安局破获了案值达69万美元的“2004·05·13”哥伦比亚、墨西哥等国犯罪团伙盗窃钻石案等重特大刑事案件;2006年广州市公安局破获了公安部督办的特大跨国贩毒案、中东人多次冒充国际刑警抢劫案等涉外案件。在公安机关破获的由“三非”参与实施的重特大刑事案件中,有些已经显露出有组织、有预谋的团伙犯罪特征。

“三非”外国人犯罪向中小、内地城市扩散

以往“三非”外国人犯罪活动集中于京沪穗等经济发达的大城市和边境城市,近年来,尽管上述城市仍然是“三非”外国人犯罪活动的多发地区,但根据公安部公布的资料,“三非”外国人犯罪已经呈现向中小和内地城市扩散的趋势。在浙江金华、宁波、义乌、湖州,江苏无锡、苏州、常州等

地此类案件连续发生,有的地方甚至一天就发生好几起。2005年8月3日,两个伊朗人由于在兰州市行骗、盗窃近2万元,分别被市中级人民法院判处有期徒刑3年和2年,最终被驱逐出境,这一案件在当地曾引起较大的反响。

防控问题

我国相关法律法规滞后

我国现有的关于规范“三非”外国人的法律法规多制定于10年、20年前,有些内容已经滞后于形势的发展。主要表现在,对非法居留、非法就业的外国人处罚力度偏低,而且只有一般的行政处罚。如法律规定外国人在我国非法居留的处罚以5000元封顶,往往起不到警戒的作用。对于非法就业,《外管法实施细则》第14条规定,对私自谋职的外国人,在中止其任职或就业的同时,处以1000元以下的罚款,情节严重的限期出境。上述处罚措施与许多国家的相关法律法规形成鲜明对照。在澳大利亚,外国人非法就业被查获将处以1万美元的罚金,并偿付政府的工作费用。英国对非法移民处200英镑罚金或半年以下监禁,或并处。在法国,对非法偷渡者罚2600欧元。我国偏低的处罚措施显然不利于公安机关和其他部门对“三非”问题的查处。

防控、管理机制不健全

随着我国边境口岸的增加和边境贸易的发展,边境管理也暴露出许多问题,突出表现在证件检查不够严格、对重点人员关注不够、非法入境路线把关不严,从而导致外国人特别是朝鲜、越南等周边国家的人员非法入境更加便利。在打防方面,没有形成长效机制,基本上是在“三非”问题严重时狠抓一阵,情况稍有好转就放松警惕。需要指出的是,尽管我国公安机关针对“三非”外国人违法犯罪实施的专项行动取得了一定的成效,但从实质上看也是一种短期行为,其积极影响不具有持久性。此外,目前对外国人的日常工作主要是由派出所承担的,由于很多基层民警不熟悉相关涉外管理法规、缺乏外语交流能力,在很大程度上导致外国人管理工作出现真空地带。

职能部门协作配合不到位

从近年对“三非”违法犯罪的防控情况看,较为突出的问题是相关职能部门之间缺乏协作配合,没有形成有力的防控体系。首先是公安机关内部各警种之间各自为战的倾向明显,国保、刑侦、治安、边防、出入境等部门往往只着力于自身的职能领域,有关“三非”信息、情报等资源没有实现充分共享,难以形成打击合力。其次是公安机关与其他涉及外国人管控工作的部门如民政、侨办、教育、卫生等协调配合不够,各部门拥有的优势资源尚未通过合理整合转化为真正的工作优势,互相支持、齐抓共管的工作局面还没有形成。



基层公安机关处置不力

对“三非”外国人违法犯罪案件，在第一时间发现并做出前期处置的往往是公安机关的基层民警。但是就目前情况看，基层公安机关不仅面临着工作任务重、警力不足的问题，而且公安民警大多缺乏处置涉外案件的经验，不了解涉外案件处置的原则和特殊程序，因而遇到涉外案件时往往出现“怕”字当头“软”字收尾的现象。“怕”即怕麻烦、怕出事、怕花钱、怕丢乌纱帽，“软”则表现为软弱无力、不严格执法、无原则降格处理等。“怕”、“软”现象的存在，导致许多“三非”违法犯罪案件不能得到及时有效的处置，从而在一定程度上对“三非”的违法犯罪起到了助长作用。

防控建议

加强边境管理，解决“三非”源头问题

防控“三非”违法犯罪首先要把好入口关，即防止外国人非法进入我国。我国已经成为偷渡目的地，每年都有相当数量的外国人特别是周边“第三世界”国家的公民通过各种途径偷渡到我国。为把偷渡者堵截在国门之外，沿边、沿海地区的公安机关必须加强对边境地区和海上的管理控制，掌握非法入境者偷渡的路线、方式。在陆地边境，应抽调警力进一步充实重点边境地段的控制力量，加强对边境地区的巡逻、控制，严密防范邻国公民非法进入我国境内。在沿海地区，公安机关应加强对渔船的管理和宣传教育，防止渔船被用于运送偷渡人员，同时，加大对重点海域的巡逻巡查密度，加强对可疑船只的检查和堵截。边防、出入境和刑侦部门在打防偷渡工作中要加强沟通协作，及时互通情况，整合人力和情报资源，有效地打击持用伪造证件、逃避边防检查、偷登出入境交通工具、利用集装箱等多种形式的偷渡活动。

加强基层民警培训，提高公安基层管控能力

为改变公安基层民警处置涉外案件经验不足、外语基础薄弱局面，当务之急是加强对公安基层民警的培训工作。从“三非”外国人违法犯罪多发地区的公安机关以及公安院校中选调处置涉外案件经验丰富的人员组成教官队伍，定期对基层公安民警进行有针对性的涉外事务管理和涉外案件处置培训。要通过外语培训和选调等方式，建立基层公安机关外语人才队伍。为提高基层公安机关对境外人员的管控能力，还要充分利用现代管理手段，在此方面我国海南公安机关的做法值得借鉴。海南公安机关利用“外国人临时住宿登记信息系统”建立起了以省公安厅出入境管理处为中心，以基层公安派出所外事民警为骨干，以“三员”（三资企业的联络员，宾馆酒店的户管员，村委会、居委会、物业管理小区的信息员）为基础的外管队伍，构建了“宾馆——派出所——市县一级出入境管理部门——省厅一级出入境管理部门”的外管电脑四级网络系统，把境外人员有效地纳入人口管理，从而能够及时发现“三非”人员及其违法犯罪活动。

延伸公安工作触角，掌握“三非”外国人违法犯罪动态

“三非”外国人违法犯罪涉及面广、复杂程度高，公安机关在防控其违法犯罪工作中必须借助各种社会力量，延伸工作触角，以及时掌握违法犯罪动态，做到底数清、情况明。首先要将专门工作与走群众路线结合起来。要进一步加强社

区警务工作，在街道、社区、乡镇和村屯中安排群众涉外安全管理联络员，鼓励人民群众及时报告“三非”人员及其违法犯罪活动情况；在三资企业、大专院校、民办外语学校等外国人较多单位，要建立和完善联系制度，及时获取“三非”人员信息，对于知情不报、包庇、甚至对“三非”人员容留资助者要予以严肃查处。其次要疏通相关职能部门间的合作渠道，实现公安机关与劳动保障、教育、工商、民政、卫生、文化等部门的密切协作，在涉外信息共享、基础数据交换、个案办理、重大决策等方面联合执法。

加强对来华外国人的法制宣传教育，完善相关法律法规

鉴于来华外国人多是初次来华，对我国的出入境法规不了解或知之甚少，必须充分利用各种渠道对其进行宣传教育，可以采取以下三种途径：一是“走出去”直接向外国人进行面对面宣传，采取民警主动走进外国人比较多的单位进行宣传；二是利用办理签证延期、居留证的机会，通过办证接待窗口向入境外国人和有关中方人员进行法规宣传；三是加强对宾馆、酒店及外国人中方邀请、接待单位人员的业务培训和法律宣传，并通过他们向外国人进行相关法律宣传。通过利用各种渠道进行法律宣传，使外国人和有关中方人员知晓《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及相关法律规定，从而提高遵守法律的自觉性。另外，立法机关要借鉴其他国家的先进经验，尽快制定和完善与当前形势相适应的规范“三非”外国人违法犯罪问题的法律法规，改变处罚力度偏低的情况，提高相关法律法规的可操作性和威慑力。

（作者单位：武广震 闫万鸿 中国刑警学院
张剑 辽宁省沈阳市公安局）

责编 王英哲



2008年9月17日，江苏省赣榆县公安局追捕组，经过近20天缜密侦查，在大连市金州区将潜逃15年的伤害致死网上逃犯秦胜（男，36岁，赣榆县人）抓获归案。经查，1993年1月17日，秦胜在柘汪镇赶集时与石桥镇白石头村李海波等人因口角引发打斗，秦胜用随身携带的刀子刺中李海波致其心源性休克死亡。案发后秦胜改名陈世全，藏匿在大连市城郊结合部。