

国际非法移民问题概观

郭 锋 超

摘 要 非法移民,是一种跨国人口非法流动现象,已经成为全球上升速度最快的走私人口犯罪活动,被联合国列为 17 大类跨国有组织犯罪之一。这一问题的产生和发展具有深刻的经济因素、复杂的国际背景和独特的跨国特征。国际社会和世界各国正加强防范,积极对话,寻求合作,致力于解决这一破坏国际秩序和各国安全的热点问题。

关键词 跨国有组织犯罪 非法移民 现状 各国对策

非法移民,是未经政府批准而迁徙的人口,是一种跨国人口非法流动现象,是国际间普遍存在的问题。20 世纪 80 年代,随着东欧骤变和冷战结束,非法移民问题开始抬头,并在全球迅速蔓延,成为 20 世纪末凸现的影响国际秩序和各国安全的重大问题。

世界上非法移民有多少?据联合国人口基金会 1999 年估算,全球非法移民人数大约在 2500 万人左右,而且每年还以 50—100 万人的速度递增。2001 年,国际移民组织(IOM)报告,世界非法移民有 3000 万人之多。一些非法移民问题专家认为,这只是非法移民的“冰山一角”,实际情况远比估算的数目大得多。

非法移民受国际大气候影响,主要是从贫穷地区向富裕地区、从发展中国家向发达国家、从人口稠密地方向人口稀疏地方“流动”。当前,非法移民的主要流向地有两个:

一个是北美洲的美国和加拿大,另一个是西欧各国。

北美是非法移民梦想的“天堂”。来自南美洲、非洲及亚洲的非法移民从海陆空源源不断地奔向这里,使美国成了世界最大的非法移民目的地国,其近邻加拿大也深受影响。据美国移民局(INS)估计,美国有 500 万非法移民,其中 290 万偷渡入境者,210 万非法滞留者。在美国与墨西哥 3200 公里的边境线上,既有铁围栏,又有边防军把守,却挡不住非法越境的偷渡者,每年拦截的墨西哥越境者都在 10 万人以上。美国移民官员甚至戏称从墨西哥越境来美“如同探亲串门一样方便”。2001 年 9 月,美国国务卿鲍威尔与墨西哥外长卡斯塔涅还就解决墨西哥 300 万非法移民问题进行了专门会谈。在海上,古巴、海地的偷渡船会选择狭长的佛罗里达海湾任何地方冲滩登陆。1994 年 8 月 23 日,一天之内美国海岸警卫队就在佛罗里达海湾拦截古巴偷渡者 2886 人。

加拿大,既是非法移民的目的地国,也是非法移民的过境国。2001 年 3 月,加拿大皇家

作者单位:公安部边防管理局

邮政编码:100062

骑警与美国、韩国警方合作,破获一个由20名亚裔公民组成的人口走私集团。该集团在9个月内就从亚洲向加拿大运送了1200名非法移民。

西欧是另一个非法移民“投奔”的热点地区。国际移民组织(IOM)估计,每年国际犯罪集团向西欧走私人口约50万人,主要来自前苏联地区、东欧各国和亚洲的发展中国家。目前,欧洲境内共有非法移民300万人,较十年前增加了100万人。但欧盟机构却认为,这个数字仍显保守。世纪之交,非法移民开始由涌入北美转向西欧,其中英国、法国、德国和意大利最受非法移民青睐。

2001年9月,英国政策研究中心发表报告称,英国有非法移民100万人,每年大约有15万至20万移民通过非法渠道进入英国,他们主要来自英联邦成员国的印度、巴基斯坦和孟加拉国,约占非法移民总数的一半。英国平均每月截获500名偷渡者,即使如此,仍有大量的“漏网之鱼”。

意大利,政府交替频繁,出现争取人心的“大赦”很多,使非法移民能从中受益,将自己的身分合法化,因此意大利也被阿尔巴尼亚、土耳其以及中国人看好,大批组织运送非法移民的特大案件连续发生。2000年7月,意大利海岸警卫队截获一艘土耳其货轮,该船运送的土耳其、阿富汗、斯里兰卡等国偷渡者多达418人。2001年10月8日,意大利警方又在卡拉布里亚沿海查获一艘运送300多名非法移民的偷渡船。

澳洲,澳大利亚及新西兰等太平洋岛国,成了西亚、南亚非法移民脱离贫困、逃避战乱的“世外桃源”。每年都有5000多名非法移民从海上和空中进入澳大利亚,2000年则飙升至9500人,引起了澳大利亚民众的恐慌,一些右翼人士甚至认为非法移民在“散布病菌”,对澳大利亚安全构成了严重危害。

香港《镜报》1999年第9期披露:1990年,中国首次进入非法移民输出“名单”。据西方各国的不完全统计,中国人非法移民美国约15万人,西欧各国10万人,其中英国4000人。此外在东南亚、日本、澳大利亚以及东欧各国也有大量中国非法移民。

二

非法移民,是一个“多样的几何体”,可以从不同角度去观察,从不同方面去分析,综合起来就能勾画出一幅比较全面的“图象”。

从非法移民身分上看,非法移民的原因可以分为经济、灾难、战争和政治四大类,一些西方国家也有将其称之为经济、灾难、战争和政治难民的。经济非法移民,多是为改善自己的生活“自愿”到发达国家淘金的打工仔,这是现今非法移民的主体;而灾难非法移民,通常是因干旱、洪涝、地震、瘟疫等原因“被迫”逃离家园者,他们通常会在灾害消失后返回原居住地;战争造成的是流离失所的难民,当今世界的局部战争和一些国家的内战相继制造了大批战争难民。“9·11”事件后美国对阿富汗动武,就造成了1万多名阿富汗难民逃往邻国巴基斯坦避难;政治难民是持不同政见的流亡者,人数寥寥无几。

从非法移民入境方式上看,既有合法入境的非法滞留者,也有非法入境的偷渡者。合法入境后非法滞留,是一种相对安全的非法移民模式。采取这种方式的非法移民往往以探亲、旅游、劳务、留学等名义持合法护照、签证出境,在到达目的地国后“就地蒸发”或“地下生存”。非法入境的偷渡方式花样繁多,有徒步偷越国界的,也有划小船、坐渔船下海偷渡的,还有钻入集装箱、暗仓中蒙混过关的。

从对非法移民称谓上看,各国叫法不一,有将其称为“非法移民”的,也有将其称作“难民”的;有将其称之为“偷渡者”、“非法移徙者”、“非法入境者”和“非法船民”的;也有将其称之为“无合法居留证件者”、“非法滞留者”和“影子公民”的。最形象的当属将采取偷渡方式的非法移民称为“人蛇”,而把组织偷渡者称为“蛇头”。非法移民犯罪集团通常被称之为“人蛇集团”、“国际走私人口犯罪集团”或“跨国偷渡犯罪集团”。

从性质上看,非法移民问题,是一种影响国家安全的严重犯罪活动。它具有明显的跨国性,不仅对非法移民来源国、过境国和目的地国的国家安全构成了威胁,而且对国际社会秩

序也构成了严重影响。值得一提的是跨境走私人口有组织犯罪，已经成为当今世界范围内发展速度最快的犯罪活动。联合国的统计数字表明，人口走私利润每年高达70亿美元，并在一定程度上影响和控制了近2亿人口，因此被联合国列为17大类跨国有组织犯罪之一。

三

世纪之交的几年是非法移民活动的高发期，也是非法移民不幸的“黑色”年代，惨案一个接着一个，令人惨不忍睹。

淹死，是偷渡过程中最常见的。非法移民拥挤在破旧的船舶上，因机器故障、遭遇风暴、偏离航线、触礁等原因，经常造成众多非法移民葬身大海。2001年10月19日，一艘载有非法移民的船只在印度尼西亚爪哇岛附近海域沉没，370人溺亡，其中大部分是伊拉克人。同年11月5日，一艘载有1000多名非法移民的土耳其货船又在希腊海域遇险。

闷死，近年来屡屡发生。这是偷渡集团在远洋集装箱货轮、过境货物集装箱车以及船舶暗仓中运送非法移民，因计划不周、实施不严、情况变化而出现的非法移民窒息死亡事件。2000年6月19日，58名中国非法移民藏匿在过境集装箱车中命丧英国多佛尔港，一年后的10月8日，韩国丽水又发生了25名中国偷渡者不幸在渔仓中窒息死亡被抛尸大海的事件。

轧死，较多地发生在美墨边境，每年都有无数墨西哥越境者在夜间穿越美国高速公路时葬身车轮下；非法移民攀爬英法海底隧道列车失手坠落被轧死的事件也时有发生。2001年5月，6名危地马拉、洪都拉斯的中美洲非法移民在墨西哥附近的铁道上休息时，由于过度劳累没有发现火车，被行驶而来的火车轧死。

饿死，2001年3月20日，海地救援人员救起了2名多米尼加偷渡者。经讯问，他俩曾同60人于2月22日从多米尼加乘船下海，不久船只机器失灵只好听天由命在海上漂泊，饥饿的人们“活下来的唯一生路”就是以死尸为食，演绎了一场现代文明时代“人吃人”的惨剧。

渴死，多由迷失方向所致，最大的一起渴死事件发生在利比亚。2001年5月17日晚，利比亚司法与公共安全人民委员会宣布，来自非洲的93名非法移民在利比亚南部沙漠地区因干渴丧身。

打死，偷渡者在越境抗拒边防军警追捕或逃跑时被击毙。2002年5月27日，土耳其官员证实，土耳其士兵在东部边界打死3名偷越边界并进行武装抗拒的阿富汗、孟加拉非法移民。

四

非法移民，主要是由经济因素引起的，但其日趋严重的原因却是多方面的，其中最主要的有以下四个：

发达国家对廉价劳动力的市场需求。发达国家劳动力短缺，一些雇主为了实现更大的利润，自觉不自觉地谋求廉价劳动力，这就为非法移民提供了生存的土壤。尽管美国反对非法移民，但廉价劳动力的短缺制约了各州、尤其是南部诸州的经济的发展。得克萨斯州竟放松了对非法移民的限制。一些研究人士甚至认为：“越来越多的地方政府开始支持向非法移民提供某种支持，因为他们意识到这些非法移民在美国社会中所做的贡献。”成功偷渡英国的非法移民在政府毫无察觉的情况下，充当工人、出租汽车司机、服务生、清洁工、厨师和装修工人等，很容易在人口老化、劳动力缺乏的英国“扎下根”。

国际走私人口犯罪集团的推波助澜。为了获取组织非法移民的巨大暴利，由非法移民来源国、过境国和目的地国“蛇头”组成的国际走私人口犯罪集团，通过虚假宣传，把发达国家描绘成“天堂”，诱惑和组织不明真相的人员参加偷渡活动。有一个值得注意的现象是当非法移民来源国采取了从严控制非法移民措施后，其副作用是使一些人落入了国际走私人口犯罪集团之手，使偷渡活动变得更为猖獗。国际走私人口犯罪集团的大“蛇头”常常在发达国家遥控指挥，非法移民来源国无法跨国调查和追究，使得他们逍遥法外。

西方国家的法律漏洞。西方国家以“民

主”、“人权”维护者自居,宽松的移民政策吸引非法移民不惜生命代价铤而走险。美国、加拿大、澳大利亚等国法律规定,只要进入其国内的外国人,不论是哪国人都可向移民局提出避难申请,而移民部门必须接受申请进入法律程序,对其是否具有难民资格进行审查,而这一过程大约需要一年左右时间。据报道,1999年德国约有95300名非法移民申请政治避难,英国则有71000名。一些国家出于政治、经济等方面的考虑,批准了一些非法移民身份合法化,从而吸引了更多的人争相效仿。

国际对话与合作的实效不大。虽然非法移民来源国、过境国和目的地国正在积极对话与合作,并做了大量卓有成效的探索和推动,但仍难以解决问题。首先,发达国家在处理非法移民问题上往往看中自己的利益,有时甚至采用双重标准,使这一问题的处理变得更加复杂,不利于达成共识,协调一致,联手遏制非法移民活动。其次,非法移民国际合作,还较多地局限在领导人呼吁和上层情况交流上,在执法工作层面上的协作机制虽然也有建立,但难以操作,国际司法协助和罪犯引渡工作的效率还不高,还不能很好地解决跨国调查取证、追捕逃犯等实际问题,“犯罪无国界、执法有疆域”,仍制约着各国警方在非法移民来源国、过境国和目的地国彻底铲除跨国走私人口犯罪网络的网络。

五

非法移民是国际社会的公害,由此造成的不良影响是多层面的。

影响国家关系。非法移民的大量涌入,常常引起非法移民目的地国的不满,并将这一问题政治化,指责非法移民来源国“人权状况不好”、“边境控制不力”、“腐败滋生偷渡”、“打击表现不力”等,直接影响了国家关系的正常发展。非法移民还引发了许多外交斗争。1999年冬,6岁古巴男孩艾里安随母偷渡美国时母亲不幸死亡,艾则被美国迈阿密的亲戚收留,由此引发了一场世纪末的古美“特殊战役”。卡斯特罗总统主持了数十万古巴人示威游行要求美国遣返艾里安。

扰乱社会秩序。非法移民的大量涌入,致使一些欧美国家患上了“城市病”。非法移民居住区贫穷拥挤,出现了“最容易发生抢劫的地方”。联合国有关负责人在2000年3月20日表示,全球有900万偷渡者被势力强大的贩卖人口跨境集团充当性奴隶或在极端恶劣的条件下作苦力,直接影响了当地社会治安和经济秩序。2002年8月,西班牙出现谣言“政府给非法移民办理合法身分手续”,致使一些非法移民聚集滋事,破坏了当地社会秩序。非法移民为争取自己的权利,还常常采取极端的做法,占领场地、开展绝食、上书抗议、游行集会,让政府听到“非法移民的声音”。2002年9月30日,法国非法移民上街游行就成了政府案头的一桩大事。更有甚者,一些非法移民到达目的地国后无所事事,加入了犯罪行列,盗窃、抢劫、勒索,无恶不作,成为危害当地治安的新隐患。

带来无尽悲痛。非法移民前景难料,在偷渡途中经常发生意外死亡悲剧。即使到达目的地国也难过上正常生活,只能当“黑人”,从事危险、肮脏、艰苦的工作,通常还要加班加点,倍受盘剥。在英国,很多行业愿意雇佣临时工和非法移民,因为他们十分廉价,工作情况完全不被政府所知,每天工作12小时。一些女青年的经历更是凄惨,她们千辛万苦偷渡到境外,在走投无路时很多人被迫以卖淫为生,在受尽非人的折磨后身患疾病被四处驱赶,只能在痛不欲生中煎熬。那些不幸者的家庭,不仅会因失去亲人而无尽悲痛,而且还会因偿还偷渡费致使他们债台高筑、家破人亡。

六

非法移民已经在国际上形成了一股“黑流”,对国际关系和世界秩序带来了巨大危害和冲击,成为国际社会和世界各国正视的焦点之一。

中国,历来提倡在遵守国际条约和各国有关法律的前提下进行正常的人员往来,坚决反对任何形式的非法移民活动。目前,我国已经形成了以刑法为主、行政法规、部门规章相配套的打击非法移民的法律体系;在陆地边

境实行边境管理区制度，落实边境管理控制工作；在沿海地区扩充海警部队，加强了海上巡逻；采用国际先进的防伪技术对因私护照进行了11次改版；从严防范和打击组织非法移民的“蛇头”，2000年以来，捕获“蛇头”3000多名，其中6人被判处无期徒刑，打击力度之大是其他国家少有的。同时，我国也是非法移民的受害国。据不完全统计，截止2000年，我国警方共查获非法入境、居住、就业的外国籍人达8.5万人次。

美国，1999年以来就不断增加边境巡逻站，补充边境巡逻员和巡逻辅助支援人员，在全美边界特别是西太平洋沿岸增设铁围栏，提高边境防堵能力。联邦移民局还加强了对非法移民案件调查，对触犯《移民与国籍法》者从严限制入境。2000年，美国移民局协同6个拉丁美洲国家开展了“先驱行动”，截获非法移民3500名；2001年又组织多国实施了“国际交叉路行动”，截获非法移民7898名，获得了巨大成功；之后美国又同北美和亚洲的6个国家进行“钳制行动”，成为覆盖地域最广的一次行动。“9·11”事件后，美国加大了清理和遣返非法移民工作力度。为防止非法移民进入美国，美国建立了同加拿大、墨西哥和太平洋有关国家的信息共享和联手合作，利用这些国家为美国“把关”，堵截非法移民进入美国。2002年初，美国布什总统提出增加移民控制工作预算29%，以保障防范和打击非法移民工作之需，同时大幅度提高了海岸警卫队和边境保安预算。2003年3月1日，美国移民局（INS）正式收编了国土安全全部下的两个单位——公民及移民服务局（CIS）和边界及交通安全局（DBIS），而这两个部门都具有同一重要职责——紧盯非法移民，打击偷渡活动。

加拿大，修改了移民法，大幅度提高了对非法移民组织者的处罚力度。对组织者的处罚由原来的罚金50万元和10年监禁提高到罚金100万元和终身监禁；将原来为期一年的难民资格审查缩短为半年，拘留个案在3个月内完成。

英国，宣布了一项取缔非法移民的计划。根据这一计划，雇用非法移民者可以构成犯罪

并受到刑罚。英国政府正在采取措施减少非法移民在一些“地下行业”中工作。其中一项措施是加快对移民庇护申请的处理速度，以便让那些能够为英国做出贡献的人通过正当渠道进入英国。2001年2月4日，英国首相布莱尔与意大利总理阿马托发表声明《关上欧洲的后门》，双方表示作为欧洲非法移民最严重的两个国家，英国和意大利将采取联合行动，堵住非法移民从巴尔干地区进入欧洲的“萨拉热窝通道”。两国协商：筹建西巴尔干地区欧盟联络员网；向巴尔干地区派驻特别警察和移民官员；控制和严惩非法移民犯罪集团，对组织非法移民的犯罪分子处以10至14年刑罚；设立专项基金遣返非法移民；同时呼吁欧盟各国采取进一步措施，在情报交流、控制边境和打击非法移民活动等方面加强合作。

意大利，警方对雇佣非法移民的雇主实施严厉处罚，一旦发现雇佣非法移民将处以5000欧元罚款或3个月至半年监禁。2002年11月，政府为解决非法移民合法身份制定了新计划，初步推测将有50万“黑户”可以转为合法居民。

法国，公布了严厉打击非法移民的措施，并把打击“黑工”作为重点。2002年5月23日，法国内政部长萨科尔齐表示，法国计划关闭在英法海底隧道附近关押1500名非法移民的桑加特非法移民营地，以制止非法移民从这里潜出冒险偷渡英国。

西班牙，2002年6月21日，首相阿斯纳尔在欧盟打击非法移民会议上提出新计划：在技术和经济上援助非法移民来源国加强边境控制，严厉打击非法移民；同非法移民来源国建立确认非法移民的“统一标准”；联手遏制非法移民活动。

澳大利亚，通过立法，清理了在基督岛和阿什莫礁的非法移民。在处理2001年8月“坦帕”号货轮运载434名阿富汗偷渡者问题上立场坚决，经多方斡旋后，以提供援助和免除债务为代价将这批人转往太平洋岛国瑙鲁和新西兰。2001年10月，国会通过了《边境管制法》修订案。根据该法案，非法进入澳大利亚者将永远得不到政府授权的永久居留身份，他们的家人也永远不能来澳洲与其团聚；

无论他们以何理由离澳都不得再次入境；其原住地情况一旦有所改善即予遣返；毁灭身份证件企图隐瞒真实身份者，将被剥夺在澳申请难民的资格；对组织偷渡者最高可处以 20 年监禁。

日本，1999 年春，对非法居留的外国人进行了大清理，要求非法移民在 4 月 1 日前离境，否则一律判刑一年或强制遣返。同时，海保厅设立了反偷渡重点防范区；加强了对进入日本经济水域和国际航线船舶的全天候监控和口岸检查；按照《日本出入国管理法》，对煽动、唆使、援助外国人非法移民进入日本或登陆者依法从严处理。

韩国，加强对重点海域和本国渔船的管理；开通“海上交通广播”；实施“船位通报制度”；提高举报非法移民活动的奖励费，从 500 万韩元提高到 1000 万元；对收容非法移民的雇主实施严厉处罚；对组织非法移民者处以 7 年以下有期徒刑或 5000 万韩元罚金，对偷渡者处以 5 年以下有期徒刑或 3000 万韩元

罚金。

七

显而易见，在经济全球化的大趋势下，移民的存在是必然的。发达国家为了保持领先的发展水平和速度，仍对廉价劳动力有着巨大的市场需求，同时国际走私人口犯罪集团在暴利驱使下，还会以组织偷渡的形式实施全方位、全时空、全地域的非法移民“超限战”，继续威胁国际秩序和各国安全。面对这一现实，非法移民来源国、过境国和目的地国迫切需要加强对话，增进共识，密切协作，寻找“畅通合法，堵住非法”的有效办法，认可正常移民，有效控制边境，遣返非法移民，打击和严惩组织非法移民的跨境有组织犯罪集团和“蛇头”，将非法移民问题带来的危害减少到最低程度。

责任编辑 黄新春

法国驱逐非法移民最新统计

法国内政部近日的一项公报显示，2003 年 1—6 月，法国警方总共将 16893 名非法居住在法国的外国人驱逐出境，这个数字比 2002 年同期增加了 9.4%。在被驱逐出境的外国人中，主要有阿尔及利亚人、摩洛哥人、中国人、罗马尼亚人、伊拉克人、塞内加尔人、科特迪瓦人、土耳其人、突尼斯人、喀麦隆人以及巴基斯坦人。据法内政部称，这类统计数字今后将定期公布。

在总数 16893 人之中，有 5265 人被驱逐到其祖籍国；5816 人交给了其他申根国家的有关当局，因为这些人是在抵达法国以前，曾在

这些国家过境；5812 人在抵达法国港口或机场时未获准入境。在被驱逐者之中，只有 893 人是用包机集体遣返的。法内政部总共组织了 57 次的包机集体遣返行动。

法国内政部长萨科奇在圭亚那的圣洛朗·杜·马罗尼市评论说，驱逐措施的加强，与政府严格执行法律的意志相符，纵容非法移民的时期已经结束了。萨科奇目前在圭亚那进行与取缔非法移民有关的访问，非法移民在这个海外省内非常猖獗。

(吴开清 编译)