

辽宁省外国人非法入境、非法居留、非法就业问题及防控对策[※]

武广震¹ 杨 鹰²

(1.中国刑事警察学院,辽宁 沈阳 110035;2.中共辽宁省委党校,辽宁 沈阳 110004)

[摘要]近年来,辽宁省的外国人非法入境、非法居留、非法就业问题(简称“三非”问题)日益凸显。从我省“三非”问题的总体情况看,非法居留是“三非”的主要形式,非法入境的人员主要来自周边国家,非法就业集中于沈阳、大连两个经济发达城市。外国人“三非”问题给我省经济、社会发展带来的危害愈益明显,但是近年的防控工作仍然存在着对外国人管理机制不完善,部门间信息流动不畅,涉外民警素质不适应办案要求等问题。为有效应对我省的外国人“三非”违法问题,我省公安机关应与临近省份密切配合,进一步加强边境管理,建立情报信息共享平台,完善外国人社区化管理模式,并通过加强基层民警培训,提高民警的涉外执法能力。

[关键词]非法入境;非法居留;非法就业;防控对策

[中图分类号]D668 [文献标识码]A [文章编号]1672-2426(2011)07-0036-02

随着改革开放的日益深入和经济、社会的不断发展,我省的对外吸引力显著增强。特别是国家提出振兴东北老工业基地战略以及辽宁沿海经济带和沈阳经济区先后上升为国家战略之后,以经商、学习、旅游、访问等各种事由来辽的外国人数量呈现出迅猛增长之势。毫无疑问,绝大部分外国人来辽后从事正当合法的业务活动,并对我省的经济、社会、文化的发展作出了重要贡献。但是,也有相当一部分外国人是非法入境、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,而且引发了一些犯罪问题,对我省的社会稳定 and 经济发展构成了现实和潜在危害,已经成为我省公安机关必须着力加以解决的问题。

一、近年来辽宁省外国人“三非”案件的基本特点

(一)非法居留所占比例较大

一是从人数上看,非法居留是“三非”的主要形式。沈阳作为辽宁省的省会和中心城市,其查处的“三非”案件具有较强的代表性。据统计,2007至2009年沈阳出入境管理部门查处的“非法居留”外国人占“三非”总人数的90%,且

年均增长20%左右。二是从国籍看,非法居留的外国人的国籍涉及数十个国家,其中韩国人、日本人居多,非洲、中亚、东南亚国家人员的比例今年也在不断上升。由于韩国人、日本人的体貌特征与我国相近,其隐蔽性较强,给公安机关发现、查处造成一定困难,以致长期非法居留的情况日益突出。三是非法居留者从事其他违法犯罪活动。在对非法居留的调查分析中发现,多数外国人因对签证规定不重视或疏忽大意造成签证逾期,并无主观故意,但也有少数外国人的非法居留与从事其他违法犯罪活动有直接联系。近年,沈阳公安机关发现并查处了外国人冲闯领馆、组织偷渡以及贩毒、拐卖妇女等案件,其中较大比例为非法居留者所为。

(二)非法入境人员主要来自周边国家

辽宁省是我国东北地区经济相对发达省份,也是我国的沿海、边境省份。就东北亚区域而言,辽宁正处于该区域的中心地带。辽宁近年来日益增大的经济影响力和独特的地缘特点使其成为我国东北地区非法入境者重要集中地之一。从非法入境人员的国籍情况看,主要来自周边国家,并且青年女性占有相当比例。有些非法入境人员把辽宁作为去往其他发达国家的中转站,为达到

去往目标国家的目的,甚至采取冲闯相关国家驻华外交、领事机构的极端方式。

(三)非法就业主要集中在沈阳、大连两地

根据我国法律,未取得国家劳动部门的批准,外国人不得在华就业,其目的是规范外国人的就业行为,保护国内的就业市场。从我省外国人非法就业的地域分布情况看,沈阳市和大连市是我省经济最发达的两个城市,也是外国人非法就业最为集中的地区。非法就业主要有以下几种类型:一是在市区餐饮、娱乐场所内从事非法演出活动;二是外国人持旅游、访问签证来辽后,在未办理就业许可的情况下,在中外企业工作;三是部分中小学校、语言培训机构非法聘用外教从事外语教学工作。由于外国人非法就业缺乏必要的法律保护,一旦发生外籍人员与中方雇主之间的劳资纠纷,容易形成不安定因素,给外管工作带来新的难点问题。

二、防控“三非”工作中存在的主要问题

(一)防控、管理机制尚需完善

我省在边境管理方面仍然存在着一一些问题,突出表现为对重点人员关注

[作者简介]武广震(1978-),男,中国刑事警察学院公安情报学系涉外警务教研室主任,副教授。

杨 鹰(1978-),女,中共辽宁省委党校政治学教研室讲师。

※本文系辽宁省社科基金项目“辽宁省外国人非法入境、非法居留、非法就业问题研究”(项目批准号:L09DFX037)的阶段性研究成果。

不够、非法入境路线把关不严,从而为外国人特别是周边国家的人员非法入境提供了条件。在打防方面,尚未形成长效机制。需要指出的是,尽管我省公安机关与全国其他省份公安机关联动针对“三非”问题实施的专项行动取得了一定的成效,但从实质上看这也是一种短期行为,其积极影响不具有持久性。此外,目前对外国人的日常管理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出现真空地带。

(二)情报缺失,职能部门间信息流通不畅

从近年对“三非”违法案件的防控情况看,较为突出的问题是情报信息工作尚待加强,部门间缺乏协作配合,没有形成有力的防控体系。公安机关各警种之间各自为战的倾向较为明显,刑侦、治安、出入境等部门往往只关注自身的职能领域,长效合作机制没有实质性建立起来,往往案件发生后才沟通联络,部门间的信息资源没有充分共享。由于日常工作中收集国际流窜作案高危人群和发案动态等信息的主动性缺乏,因而积累的可供研判信息资源不够,难以形成有价值的情报体系,严重制约了“情报导侦”效能的发挥。此外,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,各部门拥有的信息资源流通不畅,互相支持、齐抓共管的工作局面尚未形成。

(三)民警侦办涉外案件经验不足,存在畏难情绪

我省外国人“三非”案件在近些年呈现出增长之势,然而我省的公安机关在涉外民警配备、工作经验积累方面仍没有做好充分的准备。处置外国人违法犯罪案件的程序较为复杂,对办案质量要求也较高,因而相应地要求办案民警也需具备更为全面的素质,包括涉外法律法规的应用能力,优秀的外语水平等。但是实际情况是,一线公安民警大多没有充分、全面掌握相关涉外法规,缺乏处置外国人违法犯罪案件的经验,不了解侦办此类案件的特殊原则和程序,外语应用能力欠缺。这些因素导致一些民警在处理违法犯罪的外国人问题上往往存在“避免麻烦,不要惹事”的心态,对外国人的处罚灵活性大于法律的原则性,处罚大多偏轻,客观上导致部分外国人无视中国法律的状况。

三、防控“三非”外国人违法犯罪的对策建议

(一)加强边境管理,解决“三非”源头问题

解决“三非”问题首先要把好入口关,即防止外国人非法进入我省。为把偷渡者堵截在国门之外,我省公安机关应与吉林等临近省份的公安机关协调行动,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民的管理和宣传教育,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,有效地打击持用伪假证件、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。

(二)建立情报信息共享平台,加强情报信息网络建设

首先,整合公安机关内部的情报信息资源,公安边防、出入境、治安、刑侦部门之间形成长效合作机制,互通入境外国人特别是高危作案人群的情报信息,实现资源共享,整体联动。其次,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。第三,建立境外来华重点人员信息系统,有效整合并共享在华有违法犯罪记录的境外人员及高危重点国家来华人员信息,建立信息档案系统。第四,完善情报信息管理体制,由上至下实现信息统计功能的拓展,建立信息分析研判制度,变分散收集为集群分析,实现情报信息的效能最大化。

(三)夯实基础工作,完善外国人社区化管理模式

防控“三非”问题的关键在于基础工作是否扎实,是否管理到位。为此,应进一步加强基础工作,强化源头管理,从发现和掌握境外人员动态情况入手,有针对性地制定管理方法和措施。一是要加强对境外人员的基础摸底工作,将

境外人员切实纳入实有人口管理。社区民警要做到“四知”,即知姓名、知国籍、知来华事由、知居留期限,在规定时间内掌握其落脚点和基本情况;二是要与各类房屋中介机构和小区物业部门建立定期通报制度,掌握境外人员在社会面居住和购买房屋的情况;三是要与大专院校和涉外用工单位建立定期联系、互通情况等制度,掌握辖区境外留学生和就业人员的来源、在外居住情况;四是要建立涉外安全管理联络员制度,在三资企业、涉外宾馆、居委会中建立联络员、户口协管员和住宿登记员制度,并明确其职责分工。五是要加强对宾(旅)馆境外人员落脚点管理,定期对宾馆入住登记信息开展检查,掌握动态。广东省在外国人社区化管理方面进行的探索具有较强的启示意义,其集中体现是“治安联防化”和“管理信息化”。具体而言,“治安联防化”就是发动和依靠社区资源力量,在各方面的支持下组建治安联防队伍,构筑以社区民警为主,以社区居委为基础,以物业公司管理力量为辅助的管理防范网络;“管理信息化”就是将境外人员纳入社区实有人口范畴管理,在社区居委、物业公司的协助下,做到对境外人员一户一档进行建档造册,及时、全面、准确地记载和更新资料,并输入“社区警务基础信息管理系统”,所有境外人员和各个国家人员在社区内的分布情况和资料信息均能实时查询更新,一目了然。

(四)加强基层民警培训,提高民警的涉外执法能力

为改变公安基层民警处置涉外案件经验不足,外语基础薄弱的局面,当务之急是加强对公安基层民警的教育培训工作。从公安机关出入境管理部门和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,定期对基层民警进行有针对性的外国人管理和涉外案件处置培训。教育培训的重点内容应涵盖处置“三非”案件相关法律法规的适用,特殊处置原则和处置程序,以及工作中形成的行之有效的处置方法等。此外,应选调外语能力强的人员充实到公安基层,并面向基层组织专门的涉外警务英语培训,逐步建立起基层公安机关外语人才队伍。通过以上措施,提高基层民警处置“三非”案件的能力,着力打造一支政治素质高、业务能力强,适应当前公安涉外警务工作要求的涉外民警队伍。

责任编辑 宋桂祝