

# 法国如何应对非法移民问题？

非法移民会给滞留国带来诸多负面影响,如加大经济负担,损害其公民中低技能劳工的利益,甚至扰乱该国的社会治安等等。法国政府长期以来积累了控制非法移民的丰富经验,有效遏制了非法移民的迅猛增长。希望通过法国非法移民执法控制的分析,为今后我国政府相关部门有效控制非法移民发展势头提供可资借鉴的经验。



▲法国警方对非法移民实施“清场”。

文/ □吴新明 侯洪宽

**非**法移民一直是困扰世界各国的一个综合性难题,它涉及到政治、经济、社会和文化等诸多方面因素。法国的非法移民问题尤为突出,并具有很鲜明的代表性。

## 平衡原则支配移民管理政策

法国非法移民问题从地域来说包括两方面:一是本土,即法国各大城市有关非法移民的问题;二是海外省的非法移民潮问题。这其中最主要和最频繁发生的是越境和越地域问题。从非法移民的目的地来看,法国既是非法移民的过境国,又是非法移民的目的国。2011年有关非法移民统计数据显示,法国政府对非法移民采取隔离措施多达5.9万件,其中超过3.2万件发生在本土大城市,约2.6万件发生在海外省。2011年被采取隔离人数最多的国籍有:罗马尼亚人、突尼斯人、摩洛哥人、保加利亚人和阿尔及利亚

人。他们当中被遣返回国的占61.20%,自愿离境者占统计案件的30.34%,相比2010年有较大增长。

法国政府非常清楚社会发展与移民之间的关系,发展主导移民的迁徙,移民的迁徙反过来又影响发展。所以要更好地管理向发达国家移民,并使其得到平稳的发展。如没有这种平稳、适度移民,移民输出国家的发展机遇就会减少,移民输入国的社会一体化就会变得更加脆弱,且合法移民的融入也会变得更加困难。

对移民的管理必须是离境和入境两个国家的共同承担的任务。这种管理还需要依靠一种必不可少的平衡:对那些不遵守法国法律的移民予以坚决打击;对那些通过合法途径进入法国的移民予以接纳,并在必要的情况下准予定居和融入法国社会。这一平衡原则支配着法国全部的移民管理政策。

## 遵循的几个基本原则

一是国家主权原则。法国作为一个

主权国家,有权决定选择其所希望接纳的人员进入其领土。在可能的范围内,这一选择应在与各移民来源国就两个主权国家之间的移民的实际管理问题进行协商的框架内予以实施。基于同一理念,这也是法国所一贯强调和坚定不移的立场。

二是遣返原则。除了极个别特殊情况,所有的非法移民必须自愿或不自愿地返回原籍国。

三是人权原则。鉴于可以得到法庭,尤其是法官实施的监管,外国人其人权是可以得到保障的。

四是人才引进和打击偷渡组织原则。在对非法移民予以严厉打击的同时,法国为了更好地组织合法移民来法,主要为专业技术移民采取了公正、合法的特殊政策。这种均衡政策也是欧盟各国所采取的政策。只有与欧盟成员国密切合作,打击非法移民的斗争才切实可行,尤其是在对非法移民组织的联合打击行动和境外监控行动中。法国同样愿意在欧洲边境联合组织机构的支持下,不断改进和提高打击非法移民行动的效率。

## 全方位多层次的执法机构

非法移民问题一直困扰着法国当局,为最大限度地遏制这一问题,相关政府机构设置上也是体现出全方位、多层次、齐抓共管的特点。

一是外交部,在外国人管理事务中,主要负责签证的签发与难民审批等。

二是移民、融入、国民身份与共同发展部。是由前任总统萨科奇决定,于2007年5月建立的,旨在加强对移民的管理、促进移民社会融合、推进移民国家认同感以及与移民输出国的社会协作。该部除对外国人入境、滞留及职业活动的实施条件制定规定、促进外国移民的社会融入、国家认同之外,还负责制定有关移民及外国人的伪造文件防止对策、非法就业防止对策等。

三是移民融入局(OFIG)。创建于2005年1月,主要办理在法国滞留3个月以上的外国移民接纳手续、向外国劳工签发滞留许可证、制作“接纳、融入合同”、直接实施对外国移民的法语及有关“共和国价值观”的考试和研修及非法移民遣返等。

四是难民与无国籍者保护局。办理有关避难申请手续等。

五是边防警察中央局。法国内政部国家警察总局旗下的边防警察中心局是警察系统内的外国人主管部门。

六是(拥有2万以上人口的城市)的警察局。主要办理外国移民滞留许可证等。

七是法国国家宪兵。隶属于法国国防部的军警系统,主要负责法国乡村和人口在2万人以下的市镇的警务及外国人管理工作等。

八是各省机关(包括省劳动就业职业培训局)。主要负责办理外国移民滞留许可证、就业许可证以及与外国移民签订社会融入契约等事务。

除此之外,法国还有若干咨询机构、民间团体、协会以及社会公共利益服务机构,在外国人管理事务方面也承担一些辅助性的工作。



▲法国的移民政策鼓励移民尽可能融入本土社会。

## 新闻背景

### 法国外国人出入境管理主要相关法律

《外国人入境与居留法》(简称CESEDA)。CESEDA是根据法国1945年11月2日关于外国人入境及居住法国条件的第45-2658号法令制定的,对外国人的入境、居留、家属探亲、隔离措施、审查和处罚以及庇护权做出了规定。另外,该法还规定了旨在促进移民社会的法国社会融入的措施等。

关于控制移民、外国人居留及国籍的2003年11月26日法律(第2003-1119号)于2003年11月26日颁布,主要内容为对来自一定地区的申请签证的外国人进行审查登记;为使外国高级专门人才获准长期在法居留许可,延长在法居留期限,其主要目的是使选择性移民法制化。

关于移民与融入的2006年7月24日法律(第2006-911号)。该法主要内容为促进对高级专门人才接纳;禁止向非法滞留者发放

正规滞留许可证;严格家庭团聚条件;规定法国人配偶的居留许可证的必要条件;要求在法国滞留1年以上的外国人必须签订“接受融入契约(CAI—掌握法语;理解共和国的原则和价值观;遵守法令和制度;适应和融入法国社会)”等,主要目的是促进对高级人才的接纳,严格家属居留条件。

关于控制移民、融入和庇护的2007年11月20日法律(第2007-1631号)。该项法律主要内容为导入家属团聚的DNA鉴定;要求入境法国之前必须掌握法语以及对法国共和国价值的理解,主要目的是严格家庭团聚移民的条件。

《欧洲移民与避难公约》。这是由法国提议、欧盟21个成员国2008年10月16日批准通过的区域性公约。它对欧盟区各国的合法移民开放、非法移民管控提供了依据和指导。

## 遣返非法移民和打击偷渡组织

法国政府对违反出入境管理法的外国人视情况采取两种处置措施:

第一,将抵达法国、不被批准入境的外国人安置到置留区,即不予接纳。被移至置留区的决定由行政管理部门书面签署,阐明理由并送达通知。为保障外国人的人权,置留区的管理置于一名司法法官监管之下。根据国际公约,公路、海路和空运运输公司在起运前必须对被运送的入境人员的身份进行核实认定。一旦运输公司违反这一规定,那些不准入境的外国乘客的返程费用必须由该公司负责支付,同时还要处以罚金。

第二,不具有居留身份而滞留法国的外国人会被安置到行政留置中心,该中心不隶属于监狱部门。在法国,留置的最长期限为32天,一般期限为11天。无论何种情况,这些非法居留的外国人都会在法国政府的帮助下返回原籍国。

打击非法移民(偷渡)组织的斗争是控制移民问题政策的重要组成部分。目前法国政府打击这些非法移民组织主要依靠边防警察中心局的各缉查机构,尤其是打击非法移民中心处和分布在全国各地的52个机动队。其行动主要围绕着摧毁有组织犯罪网络而展开。中心处主要承担打击国内非法移民有组织犯罪网络的组织协调任务并直接参与或增援各机动队的行动,侦破和摧毁非法移民国际犯罪组织和国内组织非法务工的中介机构。

在打击跨国非法移民组织方面,法国国家警察边防中心局非常重视国际合作行动的开展。在这方面,所属的打击非法移民中心处与其国际合作伙伴保持着密切联系,负责与各国国际组织的专门机构(国际刑警组织、欧洲警察组织和申根区域组织)协调联络并参加了多次国际合作任务,并与英国、德国、西班牙、意大利、比利时和荷兰6个国家的警察相关业务处的同行们保持日常联络沟通。打击非法移民组织的斗争目前已越来越成

为欧洲和国际各国的优先任务。

## 怎样打击非法就业

随着欧盟成员国国家扩大,尤其是自2000年以来,欧盟内劳动市场自由流动也带来了外国人非法就业的加剧。这些违法活动主要包括非法就业、非法议价、劳工的非法借贷和以工作为名非法使用外籍贫困劳工。这些违法活动有的是法国企业雇主所为,有的是欧盟某成员国或是第三国的劳动服务中介所为。法国政府现已查明这些违法活动往往与其他的违法犯罪活动密切相关。

如:贩卖人口、贩运外籍劳工和制贩虚假文件、证件等。这些违法活动一经定案,除适用于刑事处罚外,其雇主还要受到行政处罚。

法国《劳动法》对非法雇用外国人的雇主(个人)作出了如下处罚规定:禁止雇用外国劳工在未获准地区从事未获准的活动,违反者一经确认,将被处以5年监禁,每雇用1个非法就业的外国人课以1.5万欧元的罚金;组织进行非法就业的,将被处以10年监禁,每雇用1个非法就业的外国人课以10万欧元的罚金。



▲法国移民历史博物馆中的标志性展品——多层床和蛇皮口袋。

不仅如此,还要被处以“关闭企业,没收财产”等补充刑罚。

法国的相关法律还规定,对雇用没有就业资格的外国人的法人,课以最高大于处雇主个人罚金5倍的罚金。不仅如此,还要课以“永久或最高5年关闭全部企业或参与非法就业活动的企业”等补充刑罚。

除此之外,法国《劳动法》还规定,雇用外国人进行非法就业的雇主必须向移民融入局(OFIG)支付特别分担金,金额为最低所得保障额(如2009年7月为3.31欧元)的1000倍以上(累犯为5000倍)。另外,作为遣送非法就业外国人回国的费用,雇用外国人进行非法就业的雇主还必须缴纳定额负担费用。

为有效查控伪造身份证件的行为,法国政府主要在两方面采取措施:第一,在本国边境20公里区域内,授权警察查验外国人护照的权利;第二,在重点国家派驻专门警务人员,在机场专门查验于入境法国或欧盟国家外国人的护照,如在我国北京、上海、广州和武汉的国际机场都有派驻,这些警察隶属驻中国的法国大使馆或领事馆。为了提高查验能力,还责成有关机构专门研究识别伪造身份证件的技术,并轮训相关警务人员。

由法国倡议、欧盟27个成员国一致同意实行共同的移民政策:即对合法移民予以开放,对非法移民予以封闭的政策。2008年10月16日批准通过了《欧洲移民与庇护公约》。根据规定,欧盟成员国着手实现以下五项承诺:在尊重移民输出国意愿的基础上接纳合法移民;打击非法移民,确保非法移民返回其原籍国或过境国;加强边境管制效力;建立统一的欧洲范围内的庇护制度;与原籍国和过境国建立全球伙伴关系,促进移徙与发展的协调性。■

(作者单位:中国人民公安大学涉外警务系)

编辑:庄会宁  
zhn@cpd.com.cn