

# “三非”外国人管理 考验政府能力

相关法律法规一些内容的滞后,显然不利于公安机关和其他部门对“三非”问题的查处,管理困局呼唤立法等长效机制。

文/ 本刊记者 庄会宁

**多**年来,公安机关从未放松过对“三非”外国人的查处力度,各地采取一系列措施,取得一定成效,但当前仍存在不少问题。比如,对本地外国人底数不清、情况不明、漏管失控现象不同程度存在,防范和查处“三非”外国人的能力有待增强,没有形成有效防控“三非”外国人的长效机制。

由于来华外国人大量、分布广、涉入领域复杂且流动频繁,公安机关外管工作压力剧增。沿袭旧有的管理方式,显然

不能掌控相关信息和情况。

据江苏省公安厅出入境管理处处长刘劲介绍,江苏省近年外国人入境数量不断增多,南京市常住外国人住宿社会面的比例达80%以上,临时入境住宿社会面的也有20%左右。在苏州,常住外国人住宿社会面人数比例为60%。一些地方还出现了常住外国人散居社会后,又在社会上集中租住公寓式酒店、商住楼的情况,呈现出“大分散”后又“小集中”的特点。刘劲指出,在查处的“三非”外国人中,非法居留外国人占到总量的三成以上,造成非法

居留现象居多的部分原因,是一些外国人不熟悉或忽视我国法律造成“非恶意违法”,但究其根本,则是来华外国人散居社会面后,公安机关掌握难度加大,许多管理工作措施不到位,导致漏管失控。

不少专家在接受记者采访时指出,随着我国经济的不断发展,来华外国人必将越来越多,入境后的外国人管理问题涉及到全社会各层面,因此解决“三非”问题仅依靠公安机关很难得到根本解决,相关部门应当在继续保持改革开放的前提下做好调研工作,有针对性地



▲不少地方的公安机关都意识到了提高对来华外国人的动态管控力度的重要性,并摸索出不少好的做法和经验

肖道杰 摄

解决“三非”问题。

还有专家指出,当前我国相关法律大都制定于10年、20多年之前,其中一些内容已经滞后。比如对于非法居留、非法就业外国人的处罚力度偏轻,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处罚5000元封顶,往往起不到警戒作用。对于非法就业,也只有不超过1000元罚款的规定,而在澳大利亚,外国人非法就业被查获将处罚一万美金,还要偿还政府的工作费用。相关法律法规一些内容的滞后,显然不利于公安机关和其他部门对“三非”问题的查处。据了解,我国出入境管理法的立法工作正在紧锣密鼓地进行,这些法律正式出台后,对于相关问题的规范必将更加明确而有力。

面对“三非”外国人的不断增加,不少地方的公安机关都意识到了提高对华外国人的动态管控力度的重要性,并摸索出不少好的做法和经验。其中,将外国人纳入派出所实有人口管理工作,做到对入境外国人底数清、情况明、服务好,是其中的重要一条。

记者在采访中了解到,在北京、上海、广州、南京、义乌等外国人管理工作做得比较好的城市,公安机关均将对外国人纳入派出所实有人口管理作为有力抓手。江苏省南京市是较早取消留学生校外住宿和中小旅社接待外国人限制的城市,全市有80%的常住外国人散居社会面。南京市公安局副局长黄亚玲告诉记者,为准确掌握外国人底数和落脚点,市局从2003年开始将外国人纳入实有人口管理,从源头抓起。首先是摸清各类房屋中介机构底数,建立定期通报制度,掌握外国人在社会面租房和购房的主渠道;二是制定相关管理规定,明确涉外房屋出租户标准,规范涉外房屋租赁行为,并建立涉外房屋出租户档案,与房主签订治安责任书,强化出租户责任;三是与有外国人就学、就业的学校和单位建立定期联系、情况互通制度;四是落



▲2005年12月29日,北京朝阳公安分局出入境管理处会同派出所民警,来到区内境外人员聚居的社区,宣传安全燃放烟花爆竹知识  
张越 摄

## 相关链接

### 外国专家如何申请来华职业(Z)签证?

根据规定,拟来华工作六个月以上的外国专家应凭邀请函电及有效护照/证件和《聘请外国专家确认件》(原件),向中国驻外外交代表机关、领事机关或外交部授权的其它驻外机关申请办理职业签证(Z)。

### 外国专家在华逾期居留或停留,将受到什么处罚?

外国专家、学者及其子女在华逾期居留或停留,将被处以警告或者每非法居留一日出500元罚款、总额不超过5000元或者处3日以上10日以下的拘留;情节严重的,并处限期出境。

### 外国专家出境应注意什么?

外国专家、学者及其家属任职期满后离开中国,可凭本人有效护照和准在中国居留的有效证件出境。出境时应向边防检查机关缴销居留证。如在居留证件有效期内出境旅行、休假并需返回中国的,应在出境前到当地公安机关申请办理返回中国的签证,出境时向边防检查机关缴验居留证件。

实旅馆业涉外住宿登记实名制,发挥户管联络员的作用,全面掌握住宿宾馆饭店外国人的情况;五是建立包括物业管理、社区保安等的涉外安全管理联络员队伍。这些措施保证了三年来南京市境外人员住宿登记旅馆业申报率达100%,社会面申报率达99%。

为构建长效机制,一些地方的公安机关注意与政府部门以及社区街道的协调配合,形成各部门齐抓共管的局面。浙

江省义乌市开展了“境外人员进社区”活动,由市政法委牵头,公安机关、街道、社区共同负责实施,出入境管理部门负责日常工作的指导。公安局将境外人员的临时户口申报工作延伸到各个社区,在社区建立专门的境外人员临时户口申报站,并直接吸收外国人参与社区管理。在鸡鸣山社区,两个月内增加申报临时户口境外人员60多名。

栏目主持:胡 玢