

浅析出入境政策对地方经济发展、社会稳定的影响*

郭勇斌

(中国矿业大学,江苏 徐州 221116)

摘要:文章分析了当前我国出入境政策执行中面临的一些问题及对地方经济发展和社会稳定的影响,强调科学制定和灵活掌握出入境政策以促进地方经济发展和社会稳定。

关键词:出入境;政策;经济发展;社会稳定

中图分类号:D631.46 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-6625(2008)04-0081-02

一、当前我国出入境领域存在的问题

(一)维护和保障国家安全和稳定的能力面临新的挑战

当前,国际经济全球化和政治格局多元化的趋势更加明显,但是,世界经济发展水平还很不平衡,霸权主义和强权政治有新的表现,国际金融危机仍有进一步扩大并转嫁广大发展中国家的可能。国际恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全问题日趋突出,尤其是恐怖主义已对国际和地区安全构成现实威胁。在这种大的背景下,国际反华势力、敌对分子与境外法轮功邪教势力、藏独势力等相互勾结,利用人权、民族等问题,通过造谣污蔑诋毁我国对外形象,通过制造事端借以插手中国内政,不断对我进行渗透、分化、破坏活动,甚至妄图颠覆我国国家政权。国内方面,虽然总体形势是政治稳定和社会经济快速发展,但一定范围内的敌我矛盾仍然尖锐,中西部地区经济发展不平衡、贫富差距扩大、城镇职工失业以及“三农问题”等引起大量属人民内部矛盾的群体性事件,其促发的出入境领域违法犯罪日显突出,打击经济等领域的刑事犯罪斗争形势不容乐观。因此,把好国门,严防国际恐怖分子、民族分裂分子和各种严重刑事犯罪分子和重点控制对象内潜外逃的任务更加繁重。

(二)打击、防范骗办出入境证件和偷渡犯罪的能力面临新的挑战

随着我国按需申领护照工作的实施,国内大多数地区居民申请办理护照的手续得到了进一步简化,公民凭身份证、户口簿等即可申领出国护照。出国手续的简化,一方面给广大居民的出国商务、旅游、探亲以及劳务、就业等出入境活动带来了极大便利,但是一些非法劳务人员、护照有拒签等不良记录人员以及被遣反人员等法定不准出境人员以各种非法手段骗办出入境证件出国问题不断出现,尤其是非法劳务人员受“黑中介”教唆骗办护照的案件日渐呈多发态势。骗办出入境证件的违法行为既扰乱了正常的出入境管理秩序,

又危害了国家的安全、利益和声誉,严重影响了社会的和谐稳定,其潜在的危害极大。同时,国内外“偷渡”集团组织实施偷越国(边)境犯罪活动日益猖獗,这些“蛇头”利用我国不断开放的出入境政策和便利条件,利用高科技手段伪造或骗办出国证件以及外国签证,其组织实施偷越国(边)境犯罪活动更加隐蔽,给打击和处理妨害国(边)境犯罪活动提出了更高的要求。

(三)出入境管控能力、政策研究和工作效率面临新的挑战

随着 2008 年北京奥运会的成功举行,我国对外开放的深度和广度进一步增大,出入境政策进一步调整、简化和开放,来我国旅游、投资、考察、经商的境外人员大幅度增加,国内居民出境旅游、商务、劳务和定居的出入境人数也日趋增多,加强出入境管控,维护涉外领域稳定任务更加艰巨。其次,当前出入境人员的结构、活动、领域等都发生了较大变化,现行的出入境政策和某些出入境法律法规均已远远不适应当前出入境形势发展的客观需要,特别是地方上执行的一些出入境政策与现行法律法规存在不一致性,出入境政策研究和立法势在必行。

二、出入境政策对地方经济发展的影响

笔者认为,没有一个良好的政策环境就没有一个良好的经济发展软环境,没有良好的经济发展软环境就吸引不了、留不住人才链和资金链,更谈不上促进地方经济发展。因此,加强与国际间的经济合作,势必将有利于实现“走出去、引进来”的经济发展战略,进一步推动地方经济发展特别是外向型经济的发展。

(一)出入境政策对地方投资环境的影响

影响地方投资环境的因素非常复杂,既包括地方自然环境条件因素,又包括交通、通讯、供电、供水等基础设施的硬环境建设因素,还包括地方经济发展水平、社会稳定状况以及地方深化行政审批制度改革的诸多软环境建设因素。政

* [收稿日期] 2008-11-17

[作者简介] 郭勇斌(1976-),男,江苏连云港人,中国矿业大学 2007 级 MPA 研究生,连云港市公安局出入境管理处。

策环境属于软环境,但是良好的政策环境还有助于促进地方硬环境建设。改革开放以来,我国各级政府、各有关部门高度重视投资环境建设,通过不断完善、切实转变政府职能,提高办事效率和服务水平,积极营造优良的投资环境,有力地促进了各地吸收外资工作,取得了显著的成效。笔者认为,出入境政策对于软环境建设的贡献主要体现在通过不断提高出入境服务水平、规范出入境执法行为这两个途径而营造出的一个良好涉外投资环境。诸如近年来“窗口式办公”、“一站式服务”、行政许可公开等审批服务制度逐步纳入出入境政策中,国家和各地不断推出简化出入境办事程序的各项方针、政策和工作措施。特别是对外籍高科技人才、投资者等入境、居留提供更加便利的政策措施,吸引了大量外籍高科技人才及投资者参加地方投资建设。

(二) 出入境政策对地方财政、就业形势的影响

东南沿海开放城市和地区外向型经济发展的实践证明,越是经济发达地区调整、执行出入境政策的力度和广度越大,对于扩大对外经济交往的作用就越突出,当地出国、出境招商以及吸引境外客商入境考察、投资办厂的活动越是频繁。随着出入境商务活动日益频繁,地方外向型经济不断发展,外资企业、旅游服务业以及由此带动的民营经济必将有效地带动地方财政收入的大幅增长。与此同时,随着对外经济合作的进一步深化,国际劳务合作日渐成熟,大批有实力的国内企业到国外承包工程,还有缺乏劳动力的一些国家通过各种渠道招收国内人员出国就业,大批剩余劳动力走出国门劳务、就业,赚取美元;加之国内企业在引入外资、技术或管理经验后,企业经济效益的提高和生产规模的扩大,必将不断创造新的就业机会,解决当地及其周边地区下岗再就业问题和劳动力过剩问题。

(三) 出入境政策对地方经济发展模式的影响

在不同的经济发展阶段或不同的政策环境下就会有不同的经济发展模式,出入境政策对地方经济发展模式的影响主要集中在三个方面:一是通过出入境政策法规的动作,创造地方经济新的发展机遇。出入境政策事关地方外向型经济发展,每一次的出入境政策的调整都会给对外经济合作和地方外向型经济造成深远影响。二是通过出入境政策的优化,引导国际资本和人力的合理流入,创造和扩大就业,推动地方经济发展。三是通过出入境人员的对外文化交流与合作,引入国外先进思想和人文精神,推动当地文化创新,加快地方经济发展的内在精神动力,进一步优化创业环境,鼓励企业的制度创新。一个地区的经济发展与当地的人文环境密切相关,企业要想纵深发展也需要发展自身良好的企业文化。

三、出入境政策维护社会稳定的功能

出入境政策在维护国家社会政治稳定中发挥着自己独

特的作用。笔者认为,出入境政策在维护社会稳定中的特殊功能主要体现在以下三个方面:

(一) 发挥出入境政策调控优势,应对和解决涉外领域不稳定因素

政策制定与政策实施过程中客观存在着非均衡-均衡-非均衡的一般规律,政策过程从非均衡到均衡的循环往复是政策效能实现阶段性优化的根本途径。出入境政策从制定到实施的过程,就是出入境政策效能不断优化、不断完善的过程,是出入境政策积极应对和解决诸多出入境领域不稳定因素而逐步调整、调控和完善的过程。具体到出入境政策执行过程中,通过观察社情,了解民意,积极搜集、整理和分析各种涉外情报信息,努力做到情报信息及时、准确、详尽,从中发现和掌握涉外领域不稳定因素和隐患,通过进一步调查研究,找出倾向性的问题和解决问题的办法,为隐蔽战线的斗争提供情报信息服务,为打击敌对势力、控制重点人头、预防危害国家和社会稳定的决策服务,为进一步完善出入境政策服务。

(二) 发挥出入境政策管控作用,维护正常的出入境管理秩序

出入境政策的管控作用,主要体现在三类出入境管理职能之中。一是处置好各类涉外(案)事件。重大涉外案(事)件,往往涉及敏感的政治问题,对国家安全、荣誉和对外形象有较大的影响。二是严厉打击非法移民活动。当前非法移民活动是一个大的范畴,主要包括中国公民出入境领域违法犯罪活动和外国人非法入境、非法居留活动。通过加大查处偷渡案件和“三非”外国人清理遣返工作的力度,发现一起,处理一起,确保维护正常的出入境秩序。三是严密出入境管控、管制。对法定不批准出境人员实行通报备案制度,对不准出境人员、违法犯罪人员实施边控,报批、布控、查控和阻止不准入境人员,有效防止和查获经济犯罪分子和其他刑事犯罪嫌疑人,阻止有未了结民事案件的人员和执法机关调查的重点人员,阻止危害我国国家安全、利益人员出入境,对维护国家安全和社会稳定,保障对外开放和交流极具重要性。

(三) 发挥出入境政策实施效能,促进社会和谐健康发展
在出入境政策执行中,切实把握好社会脉搏,接受批评,改正作风,才能充分发挥出入境政策效能,为建设和谐社会服务,进一步促进社会稳定。近年来,随着我国进一步对外开放,出入境政策逐年调整简化,人民群众了解情况,询问政策和办理出入境手续逐年增多。地方出入境职能部门在政策执行中加强规范化建设,为申请人提供各种热情服务,通过加强出入境政策宣传工作,公开办事程序,开展“出入有境,服务无境”的品牌服务,全力提高出入境执法和服务水平,为促进社会和谐健康发展发挥积极作用。

参 考 文 献:

[1] 范恒森. 中国地方经济发展模式 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2005.

[2] 陆静超. 公共政策的动态均衡: 一个政策效能优化的经济学解释 [J]. 理论探讨, 2007 (2).