

跨国移民的国际法规范及我国 相关法律的完善

闫利娟

摘要 跨国移民是一个深刻的社会现象,它涉及到如何协调移民迁徙权利和国家安全之间的关系、保障跨国移民的合法权利以及打击跨国移民犯罪等法律问题。目前,关于跨国移民的国际法规范有欧盟成员国之间的移民立法,GATS中的移民法规及难民问题上的一些公约和议定书等。我国国内法在跨国移民问题方面亟须完善。

关键词 跨国移民 国际法规范 国内法

中图分类号 D99

文献标识码 A

文章编号 :1009-0592(2010)03-040-02

今年的两会中,民盟中央常委、重庆市政协副主席陈万志提出,我国应尽快将移民法列入全国人大立法计划并着手开展调研工作。这一提议,引起社会各界对跨国移民问题的重视。跨国移民是一个深刻的社会现象,由于民族、宗教、文化等差异,跨国移民往往会影响到一国的政治、社会及经济发展,同时也会涉及到如何协调移民迁徙权利和国家安全之间的关系、保障跨国移民的合法权利以及打击跨国移民犯罪等法律问题。近年来,中国日渐成为跨国移民的新流向,根据联合国秘书长安南2006年6月18日发表的主题为《国际迁徙与发展》的报告,中国正成为移民的目的国之一。如何对日益增多的境外人口进行有效的管理,成为一个迫切需要解决的问题。

一、跨国移民的概念及移民立法的基本理论

(一)跨国移民的概念

跨国移民,又称国际移民,联合国对于它的定义是除各国正式派驻他国的外交人员,除联合国维和部队官兵等跨国驻扎的军事人员之外,所有在非本人出生国以外的国家定居一年以上的人口均为跨国移民。

国际移民组织认为,跨国移民是指居民跨越国境离开出生国或定居国,前往他国作短期或长期居留的迁徙。

以上两种解释,存在不同的侧重性,笔者认为,广义范畴的跨国移民,应该是指以在国籍所属国或出生国以外的国家或地区做长期或短期居留为目的而出入国境的自愿或非自愿迁移行动。

(二)移民立法的基本理论

跨国移民作为一种深刻的社会现象,同时又涉及极其复杂的法律问题,移民的自由权利与国家的主权、国家安全利益发生着碰撞,政府控制移民行为的公权力与移民的私权利也相互对抗。因此,移民立法,从根本目的上来讲,就是力争平衡这些不同的价值取向。

人口的自由流动属于人类自由的一部分,对于绝大多数人

来说,他们都有权利选择何时与何地进行迁徙和居住,除非因违法、犯罪或必要、合法的限制措施而使得人身自由受到限制。而人类发展的目标则是保证人们自由的选择他们所期待的生活方式。从这种意义上来说,我们应当放开对人口流动的限制。

但是,对人口流动也不能完全放开。因为,作为国家构成要素之一的人口,在具有当然的流动性的同时也必须保持一定的稳定性。如果允许人口自由的跨国流动,将会构成对国家构成理论的有力挑战。另外,人口和特定地域有着自然的联系。从人类社会的发展过程来看,起先人们以血缘为基础构成社会,而随着科技的进步人们视野的扩展和社会生产的需要,生活在特定区域的人们联合起来成为群体以共同发展和应对风险。在长期的历史过程中,人们不仅形成了特定的文化风俗,还形成了固定的利益共同体。从这个角度来看,移民融入当地社会是一个长期而艰难的过程。

二、关于跨国移民的国际法规范

目前,关于跨国移民的国际法规范包括世界性的移民公约和区域性的移民公约。

(一)一般性的世界公约

国际社会目前尚未形成一个全球性、系统化的移民公约,而是在特定领域或就特定问题形成一些规范性文件。具体包括基本人权、难民地位、国际组织犯罪等方面。

1. 移民基本权利保护领域的国际公约

1921年国际联盟在巴塞罗那召开的通行与过境会议上通过的《过境自由公约与规范》第二条规定:“除本公约另有规定外,缔约国为调整和促进穿越处于其主权或权力之下的领土的运输所采取的措施,应当在便于国际过境所用的路线上经铁路或水路自由过境提供便利。”这一规定确定了移民过境他国的权利。1948年《世界人权宣言》第十三条确定了跨国自由迁徙权,规定“人人有权离开任何国家,包括其本国在内,并有权返回他的国家”。此

外,1966年《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》等对移民的基本人权也做了相关规定。

2. 难民地位方面的国际公约

1951年,《关于难民地位的公约》首次以普遍性国际公约的形式对难民的定义和范围作出了明确的规定,并规定了难民的地位和权利。1967年,联合国又通过了《关于难民地位的议定书》,取消了1951年公约对难民定义的地域和时间的限制。

3. 打击跨国移民犯罪的国际公约

2000年的《联合国打击跨国组织犯罪公约》及《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》,在跨国移民特别是跨国组织犯罪问题方面做了相关规定,旨在打击跨国组织犯罪,特别是贩卖妇女和儿童,保护和帮助人口贩卖的受害者,并促进缔约国在实现这些目标方面的合作。

(二) 区域性的移民公约

目前真正实现移民法律一体化的区域是欧盟,其通过各成员方在移民问题上的主权让渡,达成了欧盟框架内移民政策的协调一致。《马斯特里赫特条约》、《申根协议》以及《阿姆斯特丹条约》为欧洲移民政策制定了一个总的合作框架,成为确定欧共体公民在欧共体内部自由流通的法律基础。2005年5月27日,奥地利、德国、法国、西班牙、卢森堡、比利时和荷兰签订了《普鲁姆公约》,该公约全面涉及欧盟各国对跨国界迁移的协作问题,包括信息交换、打击非法移民、联合跨境政策合作等。

三、我国有关移民立法的完善

由于移民问题的复杂性,调整该行为的法律规范也必然具有广泛性和复杂性,它既包括国际社会上的区域性安排、多边国际公约以及有关难民的保护、庇护法律制度,还包括一国国内出入境管理制度、外国人居留制度、外国移民保护法律等。实际上,通过国内法这种方式限制其他国家的人口迁移至本国,也是一国公民的自由。

但是我国移民管理方面的法规很不健全。中国管理外国人的相关法律,主要是1985年公布的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、1994年7月修订的《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》和2004年颁布实施的《外国人在中国永久居留审批管理办法》。由于获得永久定居证的门槛太高(投资50万美元以上,或担任副总经理以上职务,或具有副教授以上职称,或与中国公民结婚5年以上并具有10年以上存款数额的可支配财产),而且审批管理工作不够规范与具体,从1985年以来仅仅3000多人被批准在中国定居,还不到在华常住外国人的1%。

因此,笔者认为,我国应当从以下几个方面完善移民立法:

(一) 确立移民立法的基本法律原则

首先,我国移民立法应当确立国家主权原则。“互相尊重国家主权和领土完整,互不侵犯,互不干涉内政,平等互利,和平共处”五项原则已经成为国际社会交往的基本原则,保证各国公民之间平等往来的基础就是各主权国家的平等,因此国际移民法必须体现此原则。任何外国人违反了异国的移民法规,该国政府有权依照主权原则对违法者实施管辖,这已成为国际惯例。其次,确立迁徙自由原则。人类是地球上的居民,自然享有旅行自由和迁徙自由,迁徙自由是公民的基本权利和义务之一。再次,确立人道主义原则。从国际移民法的实践来看,家庭团聚是国际移民的主要原因,在跨国移民中所占的比例比较大,为了体现人道主义原则,我国应当规定因家庭团聚优先移民的条款。最后,还要确立友好往来原则。国际移民法的此项原则集中体现在国与国之间签订的互免签证协议、领事条约、简化出入境手续等契约性国际条约方面。

(二) 建立一套完备的移民制度

整合现有零散的移民方面的法律,建立入境、居住、入籍、驱逐、难民、签证等一系列制度。在入籍制度方面,加强入籍管理方式,严格入籍审核制度,优先选择文化程度高的专家学者、来华投资外商加入中国国籍,对他们给予签证和居留方面的优惠。在签证制度方面,统一我国的签证制度。通过增加颁发工作许可证和其他中短期签证,扩大和鼓励中短期(1至4年)合法来华人员数量,特别是工作和留学人员,在减少非法来华人数的基础上灵活调节和控制来华人员总数。在非法移民管理方面,建立非法移民目的国和来源国的协作机制,以双边关系为基础,从社会制度、意识形态和经济利益等因素出发,在打击非法偷渡犯罪集团、加大遣返力度和妥善安置难民三个方面,形成信息联动机制。

四、结语

在跨国移民越来越常见的今天,国际法规范关于跨国移民的规定为世界各国的移民问题提供了一个基本的指导原则,它有力地促进了世界人民的友好往来和各国人才的流动;而我国,面对日益增多的境外人口,应当在国际法规范的原则下,完善有关移民方面的法律,从而更好地促进我国与世界的交流与发展。

注释:

- 陈万志. 中国可开始制订“移民法”[J]. 小康, 2010年3月8日.
 据联合国报告统计资料显示,1997、2000和2004年,中国大陆移徙工人估计数分别为49.9万人、64.4万人和86.5万人。见联合国大会第六十届会议秘书长报告《国际迁徙与发展》A/60/871.
 李明欢. 国际移民学研究: 范畴、框架及意义[J]. 厦门大学学报, 2005(3).
 周忠海主编. 国际法[M]. 中国政法大学出版社, 2008年版. 第109页.
 联合国2002年国际移民报告, ST/ESA/SER.A/220/ES.
 郝鲁怡. 国际移民法律体系构建之初探[J]. 太平洋学报, 2007(7).