

浅谈外国人非法就业与我国社会治安的综合治理

张 杰

(中国人民公安大学, 北京 100038)

摘 要: 加入 WTO 后, 我国各项改革又进一步取得了发展空间, 国际人力资源的走向随着经济的飞跃重新组合。外国人在我国非法就业问题日益突出, 由此引发的社会治安问题给公安工作提出了新的挑战。因此, 应尽早规范外国人在中国的就业秩序, 以消除危害社会稳定的不安定因素。

关键词: 加入 WTO; 外国人非法就业; 社会治安; 综合治理; 出入境管理

中图分类号: D631. 4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671 - 0541 (2004) 02 - 0027 - 05

一、外国人非法就业的成因

(一) 我国高速增长的生产力和较低人均生活水平的矛盾是外国人非法就业现象产生的内因。外国人来中国就业受国际人口流动规律影响。人口国际迁移的动力一方面源于国家间的经济落差所产生的吸引力; 另一方面源于人口、社会、环境发展差异的力量。我国经济的增长、市场的繁荣和人民经济收入的提高创造了就业机会。改革开放以来, 商务、旅游、留学、就业等对外政策发生多元结构变化。巨大的发展空间和商机, 不仅吸引发达国家投资者的目光, 还吸引了周边相对落后地区想增加个人收入的人。这是由经济不发达或欠发达国家向发达国家移居的国际移民客观规律决定的。

此外, 我国移民政策和外国人就业政策走向受基本国情影响。超大人口的国情使高速增长的生产力落实到人均指标上仍然较低。这个事实表明我国在一定历史时期内仍将是移民输出国, 不会执行移民输入国的就业政策。

(二) 非法就业是渐进式改革的必然产物。健全市场不是一蹴而就的, 尤其在某些领域形成初期, 价格调节机制还不成熟, 常常过高或过低。随着人民生活水平的提高, 人们对家政和外教消费需求相应增加。加入 WTO 后, 需

求量急剧上升, 而供应市场短缺, 外国人在这一市场可轻易获得就业机会。需求远大于供给, 造成外国人就业市场混乱, 以至出现会说英语的欧美农民做外教的现象。

(三) 与周边国家经济发展和移民政策存在不对称性和差距。与我国相邻的多是第三世界贫困国家, 经济发展失调, 战乱频繁。如朝鲜 1997 年以来连年自然灾害, 成了非法就业军的主力。缅甸政局不稳, 经济落后, 政府松懈, 大批边民涌入我国瑞丽等边境城市。再如, 越南实施外紧内松移民政策, 对本国居民非法移民松懈, 对外国人非法流入严防, 在边境一带设几道检查关卡, 发现非法流入人员阻止其入境。

(四) 自然条件便利。我国陆地与 15 个国家接壤, 边境线长。与朝鲜有 1300 多公里边界线, 与越南接壤 1020 公里。边境贸易通道多。许多地方山连山, 便道丛集, 有的界河上游水浅或干涸, 河道狭窄, 起不到屏障作用, 为非法就业者提供了非法入境的条件。

二、外国人非法就业给加入 WTO 的中国带来的直接冲击

WTO 是以市场经济为基础、以贸易自由化和促进国际贸易发展为宗旨的国际性缔约组织。

作者简介: 张 杰 (1971 —), 女, 中国人民公安大学涉外警务教研室讲师, 经济学硕士, 主要研究方向: 涉外警务。

我国通过这种国际间资源的优化配置方式,获得补充自身发展的需要。实现这一过程的重要阶段是城镇化,这是现代化进程不可逾越的发展阶段。经济全球化和WTO必然要促进城市化进程。

目前我国城镇化比率仅有30%,不仅低于发达国家,且低于发展中国家中等水平,已严重制约我国发展。若在15年间达到45%城镇化比率,意味着未来几年就业压力每年不少于600万人。这种现实,要求对外国人就业管理保持一定的次序性和特殊性,既要吸引特殊人才,又要限制一般劳工就业,解决越来越多的非法就业问题。据不完全统计,截止2000年底,公安机关查处非法移民外国人达8.5万人次,其中被遣送出境的约3万人,还有5万多人滞留国内,^[1]给就业带来极大冲击。

可以预见,在我国特殊国情下和改革重要阶段,外国人非法就业如不能有效控制,将羁绊改革。因为普通外国人在一般行业就业,不利于当前国内下岗人员再就业以及弱势群体就业问题的解决。关注弱势群体,解决好三农问题,是今后改革的重点,其中最重要的是解决这一群体的就业问题。而加入WTO在促进城镇化进程的同时,也带来了抑制性因素。吸引人才时,也涌入了大量的外国劳工。外国人非法就业主体一般都是无特殊技能的周边国家贫民,冲击的正是弱势群体,加重了失业率上升的危机。因此,中国的国情不利于放宽外国人就业政策,相反,在制止外国人非法就业方面没有退路可走,否则,将影响社会的稳定。

三、外国人非法就业是威胁社会稳定的不安因素

(一) 扰乱法律规定。《外国人入境出境管理法》及其《外管法实施细则》和1996年劳动部、公安部、外交部、对外就业经济合作部联合颁布的《外国人在中国就业管理规定》都明确规定:外国人就业实行许可证制度,就业岗位应是高级管理人才和技术人才,获劳动部颁发的《外国人就业许可证书》方可就业。个人和个体经济组织不能雇佣外国人。

(二) 违反税收政策,给国家带来损失。WTO中两条重要原则:最惠国待遇和国民待遇原则。外国人应和中国公民一样享有纳税权力和义务。不办理《外国人就业证》、《外国人居留许可》,就是逃避主管部门管理和逃避个人所得税。

(三) 非法教学严重损害了中国公民切身利益。如,一些外国人曾是佣人、农民等,没有受过正规教育。熟知外教市场的爱尔兰人查理说,他在中国的外国朋友80%都当过外教,火爆的中国市场使他们早在来中国之前就将当外教纳入谋生的重要计划了。有的带有浓重地方口音,有的母语不是英语,仅凭金发碧眼,就走上讲台,以外籍专家、教授等名义给中国人讲课,月收入高达上万元。^[2]这类人多采取短期行为,不固定教学单位,既不具备教师素质,也无长远打算,给中国公民造成的不仅是经济上的损失,也是学业上的损失,同时给国家带来税收损失,其高额收入与中国公民在知识上的获取是不平衡和不相称的。

(四) 常伴随着三非案件和刑事涉外案件的发生。一些非法就业者是非法入境或非法居留者,多是贫困国家无职业、无收入、无技能、无健康保证的人。如朝鲜来的非法移民99%是失业工人、农民、学生和失业人员,多是饥民求生,不计工资,只求生存。^[3]非法移民占去大量技能不高的普通就业机会,如做家政、保姆等,或低薪受雇于个体小企业或低级娱乐场所。他们素质低、背景复杂,有的从个人犯罪到团伙犯罪,从事卖淫贩毒、盗窃杀人、诈骗抢劫、走私汽车枪支、乞讨赌博、拐卖妇女。他们传染性病、艾滋病,冲击计划生育管理,破坏城市环境,危害我国社会治安,带来许多刻不容缓的重大社会问题。

(五) 非法就业使外国人权益难以得到法律保护。查处涉外案件原则之一是:“外国人在我国居留期间,在法律上与中国公民享有平等地位,我国依法保护中国公民的合法权益,同时也保护外国人的合法权益。”^[4]外国人与用人单位无正式合同,出了问题,用人单位逃避法

律责任。有的外国人采取过激手段,伤害他人,引发各类案件。一些越南非法入境者在国内难以就业,为偷渡到香港,水陆辗转,从广西中越边境偷渡到大陆,再从深圳转到香港。有些人没有文化,很难在深圳找到工作,最后不得不走上出卖肉体的道路。

(六) 某些境外人员有意制造合法就业机会。部分国外宗教信徒,利用中国短期培训机会,搞宗教渗透活动。有的以工作为掩护,窃取情报。

四、外国人非法就业给出入境管理人员执法带来许多难点

(一) 随着出入境管理政策的放宽,非法就业手段更复杂多样,使出入境管理人员在执法过程中无法可依,有法难依。有的短期签证,多次申请,化整为零,长期就业;又如,在短期外语培训班中任教,时间不长,变动频繁,不易被发现;一些人持短期“F”签证,多次出入境,达到长期就业目的;还有的只签口头协议,不签定书面合同,以逃避法律制裁;有的开设茶室、酒吧、英语沙龙,做专、兼职教师,变相非法就业,执法中很难找到相应的法律依据。

(二) 非法就业反复性增强,给公安机关造成人、财、物的极大浪费,形成恶性循环。尤其来自贫困国家的非法就业者,90%被遣返者几天后再次返回,重操旧业。倒流可能性与非法就业时间成正比。交不起罚金,屡次遣返,经费不得不由我国支付。罚款、短期拘留和强制出境方式起不到警戒作用。

(三) 非法就业活动范围加大,流动性增强,增加了发现的难度。漏报和根本无记录的潜在问题已成执法难点。过去非法就业活动范围以我国边境省份地区为主,目前出现向内地流动的趋势。入境后,滞留一段时间,逐渐流窜至发达城市。不仅是地域的流动,还包括工作单位的变换。

(四) 牵涉的违法主体复杂。不但涉及外

国人,还涉及中国公民。不同国家违法主体的违法行为特征又有所不同,并形成一定“气候”。广西地区已形成“越南村”、“缅甸村”;北京有“韩国村”。有以个人或团伙形式非法就业的,有非法中介机构和蛇头向中国劳务输入的。90年代泰国223名非法劳工受骗入境,部分人以“国内劳工”的名义就业。^[5]俄罗斯姑娘多以旅游者身份入境,非法受雇于歌厅,从事色情活动。在广东从事卖淫,有“鸡头”组织,且流动性大。

中方接纳外国人非法就业的有自然人、法人等一些实体。有的故意与违法者相互串通,变相支付工资;部分用人单位利用暑假、寒假、节假日突击招生,举办短期外语培训班后立即停止,通过短期雇佣方式打擦边球;用人机构对“外管法”知之甚少,在不知情的情况下给别有用心外国人提供工作机会;有的单位为节省办证手续和费用,违法为一些教会人员提供了非法资助和就业介绍;有些个人和个体经济组织对“外管法”不了解,违反规定,私雇外国人。

五、要从根本上规范外国人就业秩序,提高综合治理水平

2001年全国公安出入境管理会议强调,将查处和打击非法移民作为重点。1996年至2000年5月公安机关遣送非法入境者达19576人。2003年底“捕蛇”、“秋风”反偷渡专项行动清理清查“非法入境、非法滞留、非法就业”的外国人10957人。^[6]从以上调查数字看,加入WTO以后,我国公安机关查处和打击非法移民的工作不仅是出入境管理的重点工作,而且也是社会治安综合治理工作的重要任务。

(一) 逐渐健全出入境管理法律体系,增加相关的法律程序使之细化。从重资格罚,减少淡化人身罚,向国际化法制模式靠拢。由于行政程序不完善,缺乏可操作性,自由裁量权不好把握,给非法就业者可乘之机。如《外管法》第27条规定县级以上公安机关有对非法移民

拘留审查权,但是,无期限和审批程序等具体规定。对采用“奖励”、兼职、非现金收入等方式非法就业的,无相关适用法律,使执法机关寻求法律支持、收集违法证据时,比较困难。这是立法时“重实体,轻程序”的结果。包括不断下达的各种规范和通知,到基层后,如果不经过地方警察再细化,很难操作。对于人力资源底子好的基层,可以应付这样的工作,对人力技能和水平有限的地方,则难以把握准确。这样的结果是各地方参差不齐。在全球一体化时代,国内在该行业的管理却依然处在无法高效统一的局面。因此,细化程序规定是增强可操作性的重要环节,也是统一、高效的有力办法。建议从以下几个方面着手:

1. 加重经济处罚,细化具体程序。用巨额罚款形成高压态势,甚至处劳动拘役是许多国家重罚非法移民的手段。缅甸虽对本国公民非法进入我国协调不力,但对外国人偷越缅甸国境判处6个月至5年徒刑;泰国对非法居留者处2年以上监禁,或2万铢以下罚款,或并罚;日本对非法居留外国人处30万日元罚金,或3年监禁,5年不能再次进入;英国对非法移民处200英镑或半年以下监禁,或并处;新加坡对偷渡者处6000元罚款或半年至2年监禁;法国则对偷渡者罚4600欧元;^[7]我国对非法居留最多处罚5000元,非法入境最多10000元,最多拘留10天。《外管法实施细则》第14条规定,对私自谋职的外国人,中止其任职或就业的同时,处1000元以下罚款,情节严重的限期出境。惩罚措施针对性和操作性不强。贫困边民,不但交不上罚款,强制出境费用还得我国承担,拘留时间过短,而对私自谋职获取高额收入的外教,罚款额过少,均达不到惩戒和威慑目的。为避免周边国家就业压力转嫁到我国领土,缩小与周边国惩处差距,建议对非法居留和入境者最高罚款20000元,或取消再入境资格,或减少居留期限,或并罚;非法就业处10000元以下罚款;强制出境的,自费;无钱缴纳和反复倒流的,不能一送了之,应处监禁或劳役。

2. 采取举证责任倒置方法。我国《刑法》中巨额财产来源不明罪采用此法。对变相暗中就业的违法认定,充分体现公民权利和义务,如发现外国人暗中就业事实,当事人无就业许可证、居留证或入境证件,无书面聘用合同,由本人举证入境时间、地点、生存方式、活动目的方式等,如证据不足,被视为非法就业。

(二) 尽快建立健全社区涉外警察制度。涉外案件将从出入境管理部门下放到社区,这是我国公安改革的大势所趋。如何在下放过程中成功对接,是当前此项改革之关键。成功对接的重要步骤如下:

1. 涉外业务能力的指导培训。涉外工作除要求一般公安业务外,还要求外语能力。培训包括业务培训和语言培训。业务培训应由出入境管理处(局)在政策和业务上进行指导,从宏观和微观上加以调控。语言培训是整个下放工作顺利对接的难点。现有的涉外警务中外语人才不能满足需求。一些发达城市开始建立社会上的翻译人才库,但是从效能上考虑,还应偏重在公安队伍内部建立外语战略人才库。

2. 下放不能做成简单的指令和文件,必须出台实质性的考核办法。一些出入境管理工作走在前边的城市将涉外工作权力下放。如北京地区2002年8月确定一个派出所任命一名副所长负责出入境管理工作。大部分地区派出所设有专门科室和专人负责,但没有配套的考核办法跟上,主要管理模式还停留在依赖突击清查行动上,不清查的时候,很容易被非法就业者钻空子。当前我国基层警力有限,很难取得预期效果。

建议将外国人管理工作纳入中心工作变成硬指标。包括:职能发挥情况、基础工作情况、网络建设情况、防范工作情况、住宿登记情况、管理控制能力、信息动态掌握、涉外案件查处、法律法规宣传。值得一提的是,在对外工作上,应将宣传工作做为一切改革的重点,使改革中简化、放宽的思想和具体政策广为人知,真正吸引国家需要的人才。

(三) 建立外籍教师证制度和监督机制。顺应 WTO 形势, 满足市场需求, 外语培训成为急需行业, 国家应鼓励外籍教师补充师资队伍。但外语人才的培养需要合格的外教。应给受过高等教育的人士合法资格, 以此, 预防控制外国人非法从教。

参考文献:

- [1] 向党. 加入世贸组织对公安工作的影响. [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社 2002, 6
- [2] 李颖. 来华外教, 什么人都有 [N] 环球时报, 2003. 2. 21. 第 13 版
- [3] 朝鲜人非法入境、滞留问题的现状及处理意见 [A] 吉林省公安厅出入境管理处调查

写作组. 出入境管理论文选 (三). 北京: 群众出版社, 2001.

[4] 向党. 涉外警务理论研究综述 [M] 群众出版社, 1996.

[5] 江杏. 试论三非成因及对策 [A] 出入境管理学术论文集. 中国人民公安大学出版社, 1996.

[6] 人民网. 人民日报. 2004. 2. 12. 第八版.

[7] 朱其良, 莫启波. 浅析越南妇女非法入境的现状、成因及对策 [A] 出入境管理论文选. 北京: 群众出版社, 2001.

编辑 潘香春

Brief Talk on the Illegal Employment of Foreigners and the Synthetic Management of Our Country's Social Public Order

Zhang Jie

(Chinese Public Security University Beijing 100038)

Abstract: After entering WTO, our country's all sorts of reformations have achieved the developing space further, won the new competition in struggling for the international resources, and the international man power tendency re-united with the economic rush. The illegal employment of the foreigners in our country has been more and more severe. The public order problems brought by it has made the new challenge for the public security job. Therefore, the rules, which can regulate the foreigners' employment order in China, should be found as soon as possible in order to root out the instable factors.

Key words: China entering WTO; foreigners' illegal employment; Social public order; synthetic management; immigration management