

全球化与中国非法移民问题的治理

吴化

【内容提要】 本文阐述了当前全球化背景的基本特点及与非法移民的关系,并在阐明中国非法移民基本状况的基础上,提出了有针对性的解决办法。

【关键词】 非法移民 全球化 中国

当今世界全球化特征的核心是经济全球化。资本、商品、技术、信息、劳动力和市场的交叉与整合是经济全球化的重要内容。在此过程中,通过资本、商品、技术、信息、劳动力和市场来冲击国家主权,促使国家和领土的概念再次模糊化。有人认为,“全球化时代最重要的特征就是人口流动”^[1],全球化导致了“全球劳动和权力的重新分配”^[2]。经济全球化导致了国际移民的大量产生,而那些没有办理合法手续的跨国移民就成为了所谓的“非法移民”。非法移民数量日益增加是随着经济全球化的正常运作过程而产生的,它同时又是全球化发展不均衡的结果。全球化带来的收益与支付的成本在不同的国家之间和一国之内不同人群之间的分配也是不均衡的。也就是说发达国家和发展中国家在全球化发展中参与游戏的角色是不同的,所获得的利益是不均衡的,这样的倾斜导致了发展中国家大量的非法移民流入发达国家。而作为发展迅速的发展中大国,中国的非法移民问题也日益突出。

一、全球化背景与非法移民

经济全球化的四大特点无一不与国际移民有着直接或者间接的联系。

(一) 经济全球化以资本的全球化为核心

资本全球化是指生产资本、商品资本、金融资本的国际化。一度制约资本主义全球化发展的苏联和东欧社会主义国家发生剧变之后,资本摆脱了约束,横行全世界,开始了全球范围的市场竞争^[3]。全球化使得资本可能进行全球性的投资和剥削。跨国资本的增长和集中不仅引发了投资目的地国内不同区域的移民浪潮,而且还诱发了跨国移民的风波。包括非法移民在内的国际移民问题使大多数发达国家深信本国劳工将不得和其它国家的劳工及移民劳工进行竞

作者简介: 吴化,中华人民共和国外交部档案馆助理馆员。

[1] Castles, Stephen, *Ethnicity and Globalization*, p.187.

[2] [美]詹姆斯·H. 来特尔曼:《全球化综合症》,新华出版社,2002年版,第70页。

[3] 李秀芳:《全球化时代的劳工运动》,载《社会观察》,2005年第11期。

争。这样资本全球化被包装成为劳工间的竞争。

（二）经济全球化以知识为基础

这其中四个方面的含义：第一，以知识为基础的产业在产业结构里面占主要成分；第二，知识在经济增长中起主要作用；第三，知识在生产力的构成中发挥着重要的影响；第四，知识型管理本身也是生产力的软指标，因为只有通过知识型管理才能把劳动者、劳动对象和劳动工具有机地组合、优化。由于知识在经济活动中的活跃性质，掌握着知识的人就自然成了经济全球化过程中必须流动的因素。因此，技术、知识、信息的跨国流动，很大程度上体现为人员的跨国流动。这样一来，知识的传递过程也带来了国际移民的大量产生，而其中有相当一部分是拥有知识但没有合法途径入境或滞留的非法移民。

（三）经济全球化以信息技术为先导

信息技术的发展缩小了地区空间的距离、争取了时间的效率，使不同国家、区域间的信息传播、处理可以在同一时间完成。信息全球化是全球化的一个重要方面。信息是全球化过程中活跃的生产要素，新闻信息一旦进入公共网络，就将无视国界的存在，任何人都可以自由获取，行政控制或干预的可能性将越来越小。信息全球化反映了社会发展的内在逻辑——开放性、多元性必将取代封闭性。^[4]这样一来，不同的信息获取能力就导致了信息占有的不均衡，即信息不对称。而信息获取的多少将直接决定人们的不同行为选择。信息获取量大的劳动者更容易发现机会，具有更多的行为选择，跨越国界的可能性越大。因此，习惯了信息自由的社会劳工们基于对信息的占有而做出了跨国迁徙的决定，而后又发现其本身无法像信息那样自由地跨越国界时，他们很可能采取各种非法途径来实现移民。

（四）经济全球化以跨国公司为载体

跨国公司成为经济全球化的主要载体和表现形式，其竞争力不仅体现于拥有雄厚资本、先进技术、驰名商标、完善的销售网络以及科学的管理等诸多方面，更重要的是先进的人才理念和人力资源全球配置的能力。^[5]随着国际市场竞争的加剧和跨国公司自身的全球化发展，仅仅依靠母国的人才难以满足其日益发展的国际性研发和管理的需求，也难以应对更高层面的国际市场挑战。因此，跨国公司必须从世界各地广泛招募全球一流的科技人员和管理人才，以保证其技术开发和国际化处于领先水准。这样的运作模式一定程度上吸引了人才的跨国流动。同时，跨国公司会非常迅速地适应投资目的地的市场环境，一旦发生全球性经济动荡或者区域性经济不景气，他们会随时撤消子公司，或者裁员以降低成本、规避风险，这样会导致大量的员工同时失业，产生大量“无业游民”。

二、中国非法移民问题

经济全球化的四大特点导致了国际移民的大量产生，而那些没有办理合法手续的跨国移民就成为了所谓的“非法移民”。中国作为发展迅速的发展中大国，其非法移民问题也日益突出。

（一）中国非法移民的基本状况

[4] 程曼丽：《信息全球化时代的国际传播》，载《国际新闻界》，2000年第4期。

[5] 王晓红、姜荣春：《跨国公司的全球化人力资源配置及启示》，载《中国人力资源开发》，2005年第8期。

从 1949 年新中国成立至 70 年代后期文革结束这段时间,中国大陆的国际移民活动基本上停止了。1978 年改革开放以后,中国出现了大批公派留学生、自费留学生以及其他合法、非法的海外移民。中国社会科学院发表报告指出,中国海外移民已经达到 3500 万人,华人被认为是国际上最大的移民群体。但最大的移民群体并非最大非法移民群体。然而,不可否认这些移民中有一部分的确是非法移民,具体数量多少,无从统计。据中国外交部领事司官员介绍,中国在外非法移民主要集中在美国、加拿大、法国、意大利、西班牙等欧美国家和日本、泰国、菲律宾、韩国等中国周边国家,也有一些人暂时栖身东欧、拉美甚至非洲的一些国家,是想以此为跳板,伺机偷渡到西欧、北美。

从各国媒体上发现的各种数据统计对我们掌握中国非法移民的现状有参考^[6]:美国国土安全部移民统计办公室公布的非法移民报告称,截至 2005 年 1 月,全美约有 1050 万非法移民,其中约有 23 万非法移民来自中国;据日本入国管理局的统计,2004 年一年被日本入国管理局遣返的非法滞留者为 5.7 万人,其中中国人为 1.7 万人;西班牙自 1992 年以来实施过四次大赦,其中共赦免中国非法移民 20 多万人;在南美阿根廷,根据政府移民部门的估计数字,目前大约有 5 万名华侨华人生活在阿根廷,大陆籍约 3.5 万,其中 1 万多人没有合法身份……

也许外国媒体报道的数字与真实情况有所出入。但是可以肯定的是,中国非法移民的生活状况令人担忧。相当数量的非法移民都是通过非法偷渡来到目的地国的。这样的偷渡往往费用昂贵,需要他们大借外债或者打工多年才能偿还。有的在偷渡的过程中受到“蛇头”的虐待和打骂,还有的在偷渡的恶劣环境中伤亡。到达目的地国后,他们由于没有合法身份,只能干临时的工作,获得相对微薄的报酬,生活在社会的底层。为躲避警方的盘问,他们工作之外不轻易出门,生病不敢去医院就医,还要受到一些黑心雇主的盘剥。在华人社圈,他们因为没有合法身份、没有社会地位,同样抬不起头来。

(二) 中国非法移民的负面影响

非法移民虽然能够成为目的地国劳动力的有益补充,为当地的经济建设作出贡献,但是非法移民的负面影响非常明显。对于我国而言,非法移民造成了输出当地的年轻劳动力的大量流失,从而影响了当地经济的发展。非法移民还给输出当地的社会治安造成了影响。在偷渡活动猖獗的地区,往往与之相关的伪造证件、护照、公证书等,行贿以及黑社会犯罪活动也增多,从而对当地的社会稳定产生了消极的影响。有的偷渡者为偿还大量外债,不同程度地与走私、贩毒、卖淫、抢劫等犯罪活动相结合,给当地的社会治安带来了层出不穷的治安隐患。

不仅如此,中国非法移民还给目的地国带来了负面影响。

1. 非法移民给目的地国带来了不安定因素 非法移民因为身价低廉而抢得了大量的工作岗位,因而激化了前往国业已紧张的就业矛盾,增添新的社会不安定因素。这样还导致了某些国家对我国公民出入境的猜测和疑虑,造成了住在国部分公民对中国人的不满情绪。例如,随着中国移民在俄罗斯数量的增加,俄罗斯开始出现“移民威胁论”。近年来,俄远东地区关于中国对俄罗斯进行“静悄悄经济和人口扩张”的流言不脛而走。俄某些政客认为,中国正在用移民等手段“有计划、有步骤地蚕食俄罗斯领土”。俄罗斯一项民意调查称,2005 年有 59% 的俄罗

[6] 海外中国非法移民: 栖身社会底层 漂泊不定, 中华网: http://news.china.com/zh_cn/international/1000/20060921/13641046.html。

斯人主张限制外来移民,其中 46% 的俄罗斯人主张限制中国移民。

2. 损害了海外华侨华人的形象和利益 少数非法移民因为生活窘迫而走上犯罪道路,如参加黑社会、参与走私贩毒、绑架杀人等活动,不仅扰乱了社会治安,同时败坏了华人的形象和声誉,并最终损害了他们的利益。

3. 非法移民问题的政治化为西方国家攻击我国提供了可能 西方一些国家对我国非法移民现象别有用心地大肆渲染,以诋毁我国的人口政策和人权状况。某些西方国家还打着“人权”的幌子,在有关移民的法律和制度上为非法移民提供了生存的空间,甚至以“政治避难”等借口为非法移民撑开保护伞,从而间接地纵容和助长了非法移民。这样往往给西方国家假借“人权”问题干涉中国内政以可乘之机。一位来自中国东北的妇女在向法国当局申请政治避难时在其表格上写道:“我是一位音乐老师。我参加了一个为自由和民主而斗争的团体,因而遭到中国当局的政治迫害。我于 1998 年 6 月和 1999 年 9 月两次被捕入狱;后来在 2000 年 6 月 12 日再次被捕。一个月后我被开除公职。我遭到警察的骚扰和威胁,因此我离开了中国……”然而据法国报纸的一篇报道披露其陈述全部都是编造的。最后这位非法移民自己也承认其交代是另一位华裔告诉她这么做的,因为这样更容易获得合法居留。实际上今天“经济移民”寻求“政治避难”已经是司空见惯的伎俩。而西方国家却恰恰可以抓住这些机会进行恶意炒作和攻击。

三、应对措施

全球化背景给中国非法移民问题提出了新的挑战。中国近 20 多年来实行改革开放、加快市场经济建设、加入 WTO 等都表明其参与全球化的决心和勇气。事实也证明,中国在遵守当前全球化规则的同时,逐渐融入到全球化的浪潮中,获得了较大的发展空间。而在今后政治、经济、文化等全方位的全球化趋势下,特别是在中国提出建设“和谐世界”的外交理念后,中国如何承担一个和平崛起大国的责任,如何应对非法移民问题,对我们来说将是一个巨大的考验。

(一) 健全、完善国内立法

迄今为止,我国有关非法移民的法律法规主要包括:1979 年《刑法》明确规定了违反我国出入境管理秩序的罪名;1997 年新修改的《刑法》吸收了 1994 年全人大常委会通过的《全国人大常委会关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》的内容,将针对移民方面的出入境管理的立法逐渐完善;1980 年通过了《中华人民共和国国籍法》;1986 年实施了《中华人民共和国公民出境入境管理法》和《中华人民共和国外国人入境出境管理法》;1995 年国务院发布了《中华人民共和国出境入境边防检查条例》;2000 年国务院公布了《国务院关于加强出入境中介活动管理的通知》等。

但到目前为止,我国还没有制定一部完整的“移民法”,相关的规定只是零散地分布在我国刑法法律条文和出入境管理的行政法律法规之中。因此,我们需要学习和借鉴国外先进的出入境管理法规,结合我国实际国情,并着眼于未来全球化发展的趋势,制定相应的出入境法律法规。不仅要从立法形式、立法内容上与时俱进,还要理清执法体制,规范执法措施;不仅应该让打击非法移民活动有法可依,政府部门还应该在具体执法实践过程中采取管理、防范、打击等积极有力措施,在加强口岸边防执法的同时,特别注意“打防并举、综合治理”。

(二) 加强国际合作与国际法途径

有效控制非法移民的更高层次、更广范围的方法是加强国际合作与国际法手段。对非法移民的法律控制,不应该仅仅局限于非法移民的输出国的国内法,还应该包括过境国、目的地国等国家的国内法律控制及这些国家间签订的国际条约和协议。非法移民的输出国、目的地国和过境国在各自的主权管辖范围内对非法移民进行法律控制,在执法过程中缺乏协调,不利于解决非法移民这一复杂的跨越国界的违法行为。所以,国家之间必须通力合作,通过协商和谈判建立起稳固的合作机制,协调彼此之间的政策和法规,以便能够深入而全面地涵盖非法移民的准备阶段、过境阶段和结果阶段的所有过程。

中国先后与多个国家开展了双边合作以控制非法移民活动。1997年中法两国政府发表《中法联合声明》,表示双方将针对非法移民和偷渡网络等有组织跨国犯罪方面展开合作;2000年中美双方在北京签署《中美刑事司法协助协定》;2004年中国与荷兰签署了进一步深化合作以共同打击非法移民活动的会谈纪要,双方将形成情报信息交换机制,防止和打击非法移民活动。近年来,我国还与柬埔寨、罗马尼亚、乌兹别克斯坦、英国、欧盟、东盟等开展了联合治理非法移民活动。可以说,中国作为一个最大的发展中国家,同时也是一个主要的移民输出国,在非法移民控制的国际合作上表现出了让人信服的积极态度,做出了实际的努力。今后,中国还应加强国际间合作来打击日益蔓延的非法移民活动。尤其是在双边合作的基础上积极开拓多边合作,推动非洲、亚洲、拉美等发展中国家以及发达国家间共同开展打击非法移民活动。此外,我国还应重视开展正常的国际劳务交往活动,支持和帮助部分劳力相对过剩的地区和行业的劳务人员通过合法途径赴海外工作。

(三) 发展本国经济,建设和谐社会

与国际移民的线路走向一致,非法移民基本上也是由不发达国家移向发达国家,因而形成了亚、非、拉国家向北美、欧洲、澳洲、日本等国转移的态势。从当今移民的路线可以发现非法移民的主要原因是全球范围内的财富差距及由全球化导致的财富差距进一步拉大。这与发展中国家人口增长快、经济落后、生活水平低下是分不开的。因此,那些长期就业困难或对已有的生活水平不甚满意的人们,总是千方百计地想进入发达国家。既然非法移民问题的根本症结在于经济因素,那么我们用法律和政策的手段是不可能从根本上解决问题的。所以对于现阶段的中国而言,只有发展经济、增强实力、促进社会进步、为人们创造更美好的生活,才是彻底解决中国非法移民输出问题的关键。

中国近20多年的发展是人口增长相对缓慢,而经济飞速发展的时期。这样良好的条件,为我们搞好经济建设、创造更多劳动就业岗位、提高人口素质、提高生活质量提供了无与伦比的历史机遇。我们应该抓住历史契机,在建设和谐社会的过程中,继续坚定正确的政治立场,坚持改革开放和发展经济的中心任务,用改变现实的行动和效果鼓励人们勤奋工作、劳动致富,让人们进一步坚信用辛勤的汗水可以浇灌出美好的未来。这样一来,我们无须用政策去限制人员外流,而是用现实、政策和美好的前景吸引着人们深深扎根于祖国这片热土。