

· 出入境管理 ·

试论依法管理出入境行为 与打击非法移民活动

赵 风 叶友琛

(福建省公安厅出入境管理处 福建 福州 350003)

摘 要 :对公民出入境的严格控制政策作为一项对付非法移民活动的主要管理措施 ,事实上并未对非法移民起到真正的打击作用 ,反倒日益显露出诸多弊端 ,成为当前我国公安出入境管理提高总体水平并与国际接轨的障碍。在我国深入实施依法治国方略和加入世贸组织的大形势下 ,如何做到既能保护公民的出国 (境)合法权益 ,又能有效遏制非法移民活动 ,我们认为 ,从源头入手 ,尽快实现对出入境行为的依法管理是其中的一项重要措施。

关键词 :出入境 ;依法管理 ;非法移民 ;遏制

中图分类号 :D631.46 文献标识码 :B 文章编号 :1008-6048 (2003)02-0036-04

非法移民活动作为非正常的国际移民行为 ,扰乱了一个国家正常的出入境秩序 ,特别对移入国的主权、安全构成威胁 ,也对所在国公民的出国 (境)合法权益造成损害。因此有关国家均制定了相应的法律法规明令禁止非法移民。由于地理、历史和经济等诸多原因 ,在我国局部地区 ,非法移民活动较为严重。其中 ,福建作为全国重点侨区 ,历史上具有出国谋生传统 ,旅居海外和港澳台的乡亲多 ,加上毗邻港澳台 ,个别地区海上偷渡、异地偷渡和持照出境转道偷渡第三国等非法移民活动屡有发生。为维护国家形象并保护公民的出国 (境)合法权益 ,我国政府对打击非法移民活动早有法律规定 ,并一贯采取严厉打击的政策。应该说 ,非法移民活动牵涉面广 ,产生的原因和打击的措施都是多方面的。在我国深入实施依法治国方略和加入世贸组织的大形势下 ,如何

做到既能保护公民的出国 (境)合法权益 ,又能有效遏制非法移民活动 ,我们认为 ,从源头入手 ,尽快实现对出入境行为的依法管理是其中的一项重要措施。

一、依法管理出入境行为的内在含义

中国入世之后与国际社会的接轨 ,最重要、最实质的就是法制的接轨。从十五大提出依法治国方略以来 ,国家在各项法律的制订、修订工作方面加快了速度 ,也越来越强调依法办事、依法管理。公安出入境管理部门处在改革开放的前沿 ,具有作为沟通国内外的桥梁的特殊地位和作用 ,理应顺应历史发展潮流和国际发展趋势 ,依法办事。我国的出入境管理经历了严格控制、简化放宽和依法管理三个阶段。1986年出入境“两法”的颁布实施 ,标志着出入境领域依法管理的开始。但是 ,由于非法移民活动的存在

收稿日期 2003-01-06

作者简介 :赵风 (1963-) ,女 ,福建省公安厅出入境管理处副处长。叶友琛 (1973-) ,男 ,福建省公安厅出入境管理处副科长。

等诸多原因,出入境管理法律法规在某些局部地区无法真正得以贯彻落实。

依法管理出入境行为,简单地讲,就是一切按照出入境管理法律、法规办事,实现维护公民合法权益,促进国际交往,为国家经济建设、文化交流等服务的最终目的。具体体现在四个方面:第一,法律的制订,应以保护绝大部分人的利益为目的。《中华人民共和国公民出境入境管理法》(以下简称《出入境管理法》)中,只有五种人属于限制出境对象,即:刑事案件的被告人和公安机关或者人民检察院或者人民法院认定的犯罪嫌疑人;被判处刑罚正在服刑的;正在被劳动教养的;国务院有关主管机关认为出境后将对国家利益造成危害或者对国家利益造成重大损失的。这就很好地体现了法律保护绝大多数人利益的精神。第二,从依法管理的主体来说,要求管理人员公正、公平执法,正确适用法律,其目的是保障公民的合法权益不受侵害。滥用职权,或者出于个人意志或地方利益、局部利益,随意增加法律规定之外的出国(境)条件,必然给公民带来不便,其合法的出国(境)权益就难以得到保障。第三,从依法管理的客体来说,限制、发现、打击形形色色的违法犯罪行为,维持良好的出国(境)秩序,对于增强我国公民持照信用等级,使公民顺利获得前往国的签证,无疑也是有极大帮助的。第四,依法管理应以完善的管理机制作为保障。以上这四个方面是相辅相成的。

二、在打击非法移民活动中对公民出入境采取严格控制措施的弊端

由于极左思潮的影响,多年来我国的公安出入境管理从指导思想、具体措施、管理模式、服务态度等方面存在着粗放、简单的弊端,尤其是在遏制非法移民潮方面,以严格控制措施为代表的简单、粗放的管理方式十分典型。在部分出现非法移民活动的地区,不完全实施《出入境管理法》和有关实施细则、工作规范的规定,采取区域性严格控制政策,增加了限制对象、限制条件。如从1992年到1996年公安部《中华人民共和国公民因私事出国护照申请、审批管理工作规范》实施之前,由于非法移民问题,福建省就一直对公民出国实行严格调控措施;该工作规范执行之后,福建省仍实行特殊的调控措施,虽然以福州

市为重点,但总体上仍与全国不同步。到了2000年,公安部进一步简化了公民出国手续,出台了新的《中华人民共和国普通护照审批、签发管理规范》,为福建省扭转局面带来了机遇。但不幸的是又发生了“6.19”英国多佛尔港事件,从当年9月1日开始,对该事件有牵连的地区的公民出国申请继续实行更为严格的调控措施。严格控制政策作为一项对付非法移民活动的主要管理措施,随着我国改革开放和经济建设的发展、依法治国方略的深入实施,特别是我国加入世贸组织后公民对外交往意识和法律意识的增强而逐步显示出弊端,成为当前我国公安出入境管理提高总体水平并与国际接轨的障碍。实际上,表面上看来极为严厉的措施并没有对非法移民起到真正的打击作用,反倒产生了许多弊端,妨碍了出入境管理法律法规的正确实施。主要表现在:

1、执法的随意性损害了法律的严肃性。法律要稳定、统一,执法要严肃,才能使法律具有权威性。而严格控制措施的基本特征就是随意性,它不是针对个别现象采取措施及时解决问题,而是实施时间较长、范围较大,无疑妨碍了法律的严肃性和统一性。比如从1992年到2000年,我省个别地区就经历了多次的政策调整,随意性很大。这些严格控制措施对限制出境对象在法律所规定的“五种人”的基础上,又作了仅仅是基于一种可能性的扩大,并增加了很多附加条件。严格控制措施的出现,从客观上说,是管理制度不够完善、管理机制不够健全和部分地区非法移民活动频繁而导致的。但从主观上看,则是人们依法管理观念淡薄表现,其实质就是部分地区以政策代替法律,这和依法管理的内涵是相违背的。同时,这种行为本身具有人为性质,给执法的随意性埋下了隐患。严格控制政策还使群众对法律的稳定性产生怀疑,一有申请的机会就蜂拥而上,使申请秩序呈现极不稳定的状况。

2、为抑制少数不法分子的活动而牺牲了多数人的合法权益。严格控制措施在特定的地区特定的时间为了控制非法移民而实施尚可理解,但目前的情况是,原本只是针对少数非法移民制订的限制政策,由于这些非法移民的不确定性,管理部门便以偏盖全、搞一刀切,使其他公民的合法权益也因之受到了

损害。从实际情况看,我们所调控的个别地区,也并不是所有的县市或者乡镇都有人员偷渡,就这些乡镇来说,所属行政村的情况也不一致,有的村几乎没有发生过非法移民问题,有的村却屡屡发生。再如,35周岁以下无固定职业的青年不得出国旅游的规定也不合理。这些做法均混淆了保护多数公民合法权益与打击少数非法移民不法行为之间的界限,以对付少数人的做法对付多数人,损害了守法申请人的合法权益。依法管理的一个重要目标是在执法过程中使守法公民感觉方便,而使不法分子处处受到制约。如果多数公民和少数不法分子一样感受到了制约,要么就是法律的制订出了问题,要么就是执法过程中打了折扣。从依法管理的角度来说,严格控制措施就是在落实《出入境管理法》等法律、法规上打了折扣。

3、造成公安出入境管理部门管理难度增大,影响了对少数不法分子的有力打击。由于严格控制政策的出台,使出国(境)证照成为一种稀缺资源,必然从观念上给公民造成误导,刺激了公民获取证照的心理,间接导致部分公民为取得护照弄虚作假、不择手段。如区域性户口假迁移、假户籍资料、假身份证、伪造公证认证和境外假材料的出现,使人防不胜防。而警力本来就有限的公安出入境管理部门在应付日常审批和保证审批的准确性方面已经是任务繁重,无力深入研究、探讨打击非法移民活动的有效办法,以及对非法移民活动的要害环节——幕后组织者、“蛇头”进行打击。

4、以堵代管,阻碍了管理机制的更新与进步。简单粗放的“堵”对于管理者来说是轻而易举的事情,殊不知这种习惯性的做法久而久之束缚了干部的思想观念和手脚,封闭了管理者的视野,使一些人认为严格控制政策就是防范非法移民的唯一出路,就是最好的办法。这就容易使公安出入境管理部门的管理流于简单化,陷入低水平重复,不利于公安机关探索新的高效、严密的管理机制,从而成为出入境管理工作发展的一个瓶颈。

5、抑制了出国(境)中介活动的正常发展,在一定程度上堵塞了正常出国的“通道”。其原因在于,严格控制政策使出国(境)中介根据市场的需求将业务

重点放在为公民代办证照上,而不是真正意义上的提供出国(境)咨询、代理签证等。一些“蛇头”也就挂着“中介”的幌子大行其组织非法移民之道。中介市场的畸形发展又进一步阻碍了正当出国(境)渠道的通畅。由于许多中介机构不将精力放在开拓境外劳务、移民市场上,从而导致符合国际惯例、有利管理、有利公民合法出国(境)的市场未能真正建立起来,反倒日益萎缩。“通道”不畅,也促使一些走上非法移民之路。

此外,严格控制政策往往公开性差,还使护照成为稀缺资源,在当前权力监督机制不够完善的情况下,给我们的干部队伍建设带来不利因素,这与轻审批重管理的政府管理发展趋势是不相符合的。

三、依法管理出入境行为是有效打击非法移民活动的重要途径

在市场经济条件下,人的流动是不可避免的。特别是在当前世界经济一体化和我国“入世”的新形势下,我国和世界各国的经济交流更加密切,人员往来必然更加频繁,将呈现快进快出、大进大出的局面。以福州市为例,即使在严格调控的情况下,该市民因私出国申请量仍在逐年增加,2000年批准出国76042人次,2001年达103137人次,比上年增长35.63%,2002年1~9月已发照12万多人次。2001年,公安部推出了六项重大改革措施,方便公民出国(境),就是顺应了新形势的要求。在新形势面前,我们应有所作为。突破瓶颈,解决多年沉积的公民申领护照方面的问题任务艰巨,其关键在于如何正确引导疏通,并运用多种方法进行有效管理。依法管理出入境行为既是最好的疏通之法,又是打击非法移民活动的前提。

1、切实执行出入境管理有关法律、法规规定的出国(境)条件是根本。实践证明,护照作为公民在国际间的身份证明,和非法移民没有必然的关系,反而是通“明渠”的一个重要途径。因此,作为公安机关出入境管理部门,要牢固树立依法管理的意识,通过不折不扣地实施出入境管理法律、法规,依法受理护照申请,从而使绝大多数公民能够实现他们在出入境方面的权益,改变当前出入境证件被当作稀缺资源的现状,让公民对护照的申领、使用有一种正确的认

识,持一种正常的心态,从正面引导公民依法申请,减少一些公民在各种限制面前想方设法弄虚作假骗取出国(境)证件的行为,避免“控制—作假—控制”的恶性循环。当然,在当前非法移民活动仍然比较严重的少数地区,适度的调控对于提高该地区人员持照信誉度和签证率仍然是有益的。问题在于要遵循实事求是的原则,增强控制的针对性与合理性。当前,随着公民法律意识的逐步增强和法制的逐步完善,严格依法管理出入境行为,保护广大申请人的出国(境)合法权益,已经提上重要议事日程。在此形势下,首先要转变观念,树立依法管理意识,实现法律关于保护绝大多数公民权益的精神,实事求是地实施调控。应以“放开大多数,限制极少数”的原则,尽量有针对性地缩小控制地区,改变原来“一刀切”的做法。其次要建立相对科学的调控机制,实现灵活、有弹性、操作性、针对性强的动态管理。最后,要根据新情况新问题不断探讨适应形势发展的新措施。

2、依法严厉打击非法移民活动是维护出入境秩序的重要措施。对于违法犯罪活动,要保持一定的打击力度,依法严惩非法移民组织者、运送者和情节严重的非法移民,实践证明效果明显。2000年以来,我们不间断地开展打击专项行动,摧毁了一批非法移民组织团伙,破获了一批重大组织非法移民案件,收到了良好的效果,基本上杜绝了从我省沿海成批乘船非法移民案件的发生。

《公安部关于调整部分妨害国(边)境管理犯罪案件管辖分工的通知》(公通字[2002]7号)赋予公安出入境管理部门案件管辖权,出入境管理部门要尽快组建办案机构、增配警力,与边防、刑侦部门加强配合,积极开展国际合作,解决出入境案件涉案人员多在境外,取证难度较大等问题。同时要加强与工商行政管理部门的密切配合,规范出入境中介市场,依法打击打着代办护照、签证,办理出国劳务的幌子,实则干着诈骗群众钱财或组织他人偷越国(边)境犯罪活动的“蛇头”。

另一方面,我国的出入境管理法律法规及其实施细则制订时间较早,到目前已经颁布15年了,在当时的社会历史条件下是具有前瞻性的,也发挥了重要的作用。但是,在当前社会环境发生了很大变化的

情况下,其滞后性与局限性也逐步暴露出来。如有些条款与《刑法》产生矛盾,对违法行为处罚偏轻;对一些问题如谁负责不准出境人员的报备、责任如何划分,申请人弄虚作假如何处罚,任意损坏护照者如何处置等,法律皆没有明确规定。法律法规的不够完善使公安机关管理无据,陷于被动。因此,目前的出入境管理法律法规及其实施细则应当及时进行修订。

3、依法建立科学的管理机制是落实法律精神的有效手段。当前最重要的是根据出入境管理法律法规的精神建立起良好的管理机制。如建立动态控制机制,将面对重点县市的严格控制措施调整到面对重点村居,把控制对象减少到最低限度,并且根据上年度非法移民活动情况、年内被遣返非法移民数量、“蛇头”活动情况等实行动态调整;建立非法移民与弄虚作假处罚机制,建立出入境违法活动备案系统,及时记录公民在出入境领域的违法犯罪活动情况;建立中介机构后续管理机制,主动与外经贸、教育、工商、劳动保障等主管部门联手,研究制定出入境中介机构的管理办法,对中介机构违反规定与“蛇头”勾结从事非法移民活动的,予以停业整顿、罚款直至取消经营资格。对从业人员建立信誉管理机制,严格对从业资格的认定,应规定触犯出入境管理法情节严重者和因组织非法移民被判处刑罚者不得再从事此类工作,使中介机构及其从业人员不敢越雷池半步,从而引导中介市场向着努力开辟留学、劳务、移民等合法渠道的健康方向发展。

非法移民活动有其复杂的经济、历史、地域、国际根源,不是短期内可以消除的。我们应当看到打击非法移民活动的艰巨性、复杂性和长期性,不断探索经济、法律、行政、外交、军事等综合控制措施。公安机关在打击非法移民活动中担负着主力军的作用,各警种间特别是出入境管理、边防管理、刑侦、治安等部门应解决职责不清、管辖不明的问题,协同作战,形成合力。同时,随着社会经济的发展和国际交往的增多,在打击公民非法出境的同时,也应当考虑对非法移民入境的打击,保证良好的出入境秩序。

(责任编辑:陈尚志)