

# 我国内地外来人员及移民流入的社会风险研究

王雷, 刘宏斌

(中共中央党校(国家行政学院), 北京 100091; 中国人民公安大学, 北京 100038)

**【摘要】** 伴随“一带一路”倡议的实施, 中国国际影响力的增强, 越来越多外来人员及移民选择来到我国内地发展, 我国内地已成为外来人员及移民目的国。外来人员及移民大规模流入会影响我国社会治安、产生社会摩擦, 处置不当会影响社会稳定, 此外, 我国移民管理机构应对大规模移民流入时缺乏经验。“一带一路”纵深实施背景下, 要正视国际移民流入风险, 借鉴先进经验, 通过构建总体移民指标体系和法律体系, 创新和构建移民稀释机制, 提高管理者执法水平, 推进宗教工作法治化等措施予以应对上述风险。

**【关键词】** 一带一路; 外来移民; 社会风险

**【中图分类号】** D631.4

**【文献标志码】** A

**【文章编号】** 2096-3165 (2019) 05-0133-09

截至2019年4月, 150多个国家和国际组织同我国签署共建“一带一路”合作协议, 在港口、铁路、公路、电力、航空、通信等领域大量合作, 成果超出预期。我国与“一带一路”共建国家进出口总值6.08万亿元人民币, 同比增长13.2%, 高出同期我国外贸整体增速3.3个百分点, 在世界范围内尤其是东亚、东南亚、南亚、中亚、中东、欧洲等次级区域反响剧烈。目前我国与29个“一带一路”共建国家实现公民免签或落地签。截至2017年, “一带一路”共建国家入境中国人数较2012年增长2.3倍<sup>[1]</sup>, 入境中国内地数量呈逐年上涨趋势。习近平总书记在2019年4月26日的“一带一路”论坛开幕式上指出我国将积极实施创新人才交流项目, 未来5年支持5000人次中外创新人才开展交流、培训、合作研究。开放环境下, 外来人员及移民的流入不可避免, 而且一定规模

的外来人员及移民流入会影响我国社会治安, 我国作为传统原生陆地大国, 缺乏应对大规模外来人员及移民流入的经验, 国内现有移民“三非”问题依旧存在, 外国人违法犯罪问题有增无减, 外来人员及移民产生的宗教影响也开始凸显, 对此必须重点关注, 做好风险预防应对工作。

## 一、当前外来人员及移民流入现状

2018年外国人入出我国(边)境达9532.8万人次(外国公民6099.7万人次, 外国边民3433.1万人次), 同比增长11.6%, 中国内地关注度和来往人流量呈逐年上涨趋势。入境外国人数居前十位国家依次为缅甸(含边民)、越南(含边民)、韩国、日本、美国、俄罗斯、蒙古、马来西亚、菲律宾、新加坡<sup>[2]</sup>。上述10国中, “一带一路”

**【作者简介】** 王雷(1990-)男, 中央党校(国家行政学院)研究生院博士生; 刘宏斌(1968-)男, 中国人民公安大学国际警务执法学院副院长、教授。

建设参与国占 80%。世界前十移民输出国中,“一带一路”参与国家占比 60%,印度、俄罗斯、孟加拉国、巴基斯坦、乌克兰、菲律宾等国均在列<sup>[3]</sup>。联合国经济社会事务部官方数据显示,2015 年我国大陆地区共有境外迁入移民 97.8 万人,香港地区有迁入移民 256.84 万人,澳门地区有 31.83 万人<sup>[3]</sup>。截至 2017 年 7 月据联合国估计中国大陆地区约有 100 万名境外迁入移民<sup>[3]55</sup>。

2015 年我国大陆地区外来移民十八大来源国中,“一带一路”参与国占 61.1% (见表 1)。根据联合国经济社会事务部 2015 年数据,韩国是我国大陆地区外来移民的最大来源国,约有 18.68 万人;第二大来源国是巴西,约 7.43 万人;第三大来源国是菲律宾,约 7.3 万人;第四大印尼,约 4 万人;第五大是越南,约 2.8 万,第六大是美国,约 2.68 万人。

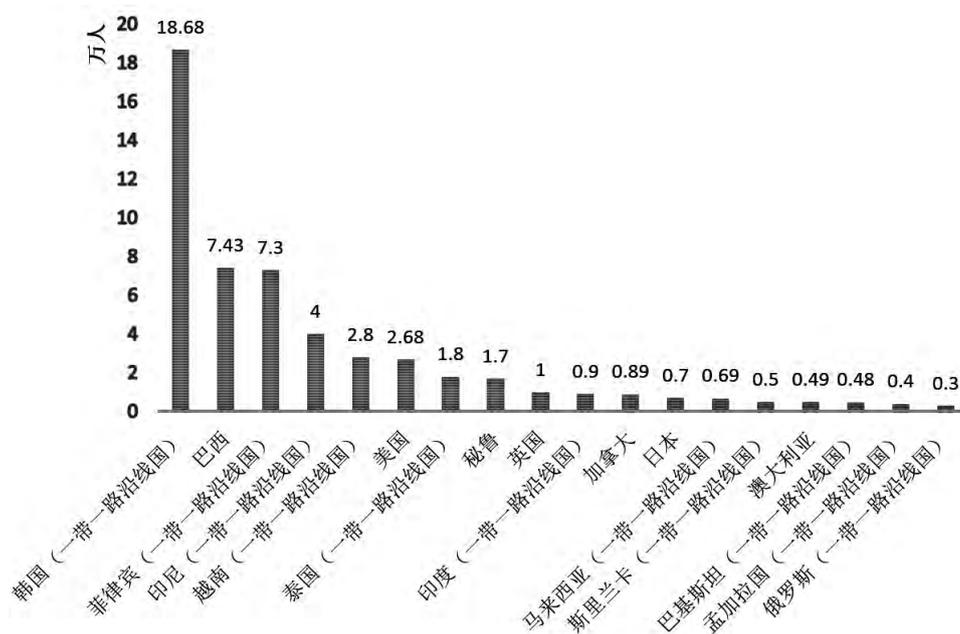


表 1 2015 年中国大陆地区外来移民十八大来源国及“一带一路”沿线国家比重<sup>[4]</sup>

## 二、外来人员及移民流入社会风险研判

风险 (Risk) 一词来源说法不一,人类早期社会认为风险是客观存在的危险,比如洪水、雷暴、风暴等自然灾害,19 世纪西方将“风险”与保险联系,现代意义的风险一般指潜在危险或伤害等。提到外来人员及移民流入产生的社会风险,首先要明确“社会风险”这一概念。风险社会最早由德国社会学家乌尔里希·贝克提出,他认为风险社会是现代化社会不可避免的产物,现代工业文明通过科技手段创造财富的同时,也产生很多“潜在副作用”,当副作用变得显而易见,风险社会便出现<sup>[5]</sup>。在此基础上形成的社会风险管理理论涵盖政治、经济、科技、生态等,均属现代化的产物,其最大特征是“有组织的不负责”。

社会风险是一种能引发大规模损失的不确定性,其本质是引发损失的可能性<sup>[6]</sup>。外来人员及移民的本质是人口的跨国流动,跨境人口流动最初可能属于一般性社会问题,但伴随时间推移往

往会对流入国带来政治、经济、文化等方面的影响,甚至影响国家安全。塞缪尔·亨廷顿、巴里·布赞等西方学者认为大量移民对主权、国家安全以及国际稳定会产生重大影响,这种影响按照哥本哈根学派的解释,即社会经历变化、遭受可能的或现实的威胁的条件下坚持其固有特性的能力受到威胁。外来人员及移民治理作为国家社会治理一部分,离不开社会风险管理理论范畴,外来人员及移民的迁移和流动过程本身的不确定性,外来人员及移民尤其是不规则移民引发的重大安全挑战涉及国土安全、公共安全与文化安全三大方面,其对安全的影响既有客观存在,也有主观建构成分<sup>[9]</sup>,符合风险社会中的未知和意外后果的特征,意味着移民流入在一定条件下必将产生一定政治、经济、文化、社会等方面积极或消极影响,消极影响的出现必将带来社会风险。

根据上述对社会风险的认识,本文将外来人员及移民流入带来的社会风险定义为:外来人员及移民流入对一国产生的政治、经济、文化、社会、安全、稳定等各方面可预防的不确定性和意

外后果性负面影响,其明显特征是可预防性。作为主权国家,必须将国家安全放在首位,保证本国居民、领土和主权不受侵犯,保证本国能得到充足生存资源并持续保持自己文化传统和价值观念。外来人员及移民尤其是非法移民流入对国土安全的影响表现为对国家边境管理秩序的冲击和挑战,美国经历“9·11”恐怖袭击事件后,直接将移民事务纳入国土安全管理范畴,并于2006年在美国和墨西哥边境线建立边境墙阻隔非法移民,同时移民大量流入有时也会成为政治动荡的诱因,西欧移民问题诱发的右翼势力抬头便是典型例子。伴随全球化进程加深,外来人员及移民以及非法移民和难民问题日益严重,并由此给移民流入国带来的社会公共安全问题日益突出,一旦政府处置不当,极有可能引发全面社会冲突,移民对社会秩序影响源于移民违法犯罪,逐步演变为社会不稳定因素,1992年美国历史上的洛杉矶种族冲突事件当时震惊世界<sup>[8]</sup>,对此,美国政府采取立法措施,于1996年颁布新的移民法案进一步限制移民,逐步构建起本国移民法律体系。跨境人口迁移对社会与文化的影响表现为对主流社会和文化的影响,移民带来的外地文化与本土社会文化习俗一般均存在背景差异,移民的进入势必对接受国的文化、风俗、语言和宗教提出挑战,对原

有的社会和文化造成一定冲击,欧洲穆斯林移民群体对欧洲各国社会的冲击和影响时至今日依然存在,正因如此,欧洲为消化吸收大规模外来移民带来的冲击实行多元文化主义政策,二战后德国在历史上实行过“客籍劳工”计划等。

风险社会管理理论为反思当代社会发展和建设提供了重要理论工具,警惕人们树立社会风险管理意识,健全社会风险管理体系。要预防或控制上述社会风险,不仅需树立社会风险管理意识,还要健全和完善社会风险管理机制,移民管理机制完善与否,很大程度上影响甚至决定着风险是否能被预防或控制,因此,在预防上述社会风险过程中,预防管理机制和举措的缺失本身也属于一种风险。欧美各国自移民问题出现以来,根据本国需求都是在不断调整移民政策,改革移民管理机构,以适应发展需要。美国移民政策自1880年起经历了自由移民时期、限制和选择移民时期、严格限制移民时期、选择移民时期等阶段,每个阶段政策的调整都与当时美国自身需求相关。无独有偶,欧洲各国也是如此,英国、法国、澳大利亚等国移民政策都经历了自由移民时期、限制移民时期、选择移民时期等阶段<sup>[9]</sup>。

综上,外来移民流入带来社会风险可做如下归类。

表2 外来移民流入带来社会风险结构图示

外来移民流入带来的社会风险				
社会风险管理理论	有组织的不负责、大规模的不确定性、引发损失的可能性			
方面	国土安全	公共安全	文化安全	移民管理经验与机制不健全
具体表现	移民涌入挑战主权 移民问题冲击国内 移民问题国际化	移民素质偏低 移民违法犯罪 移民群体性事件	民族认同感低 多民族混居 宗教习俗迥异产生摩擦 极端、恐怖势力渗透	移民管理法律体系尚待完善 移民融入政策有待改革
后果	国家安全风险	社会稳定风险	文化冲突风险	制度性风险
国际各主要国家应对措施	将移民事务纳入“国土安全”范畴,修建边境墙人为阻止移民	强化立法,健全法律体系建设,提高执法人员执法水平和权威	多元文化主义、客籍劳工计划	移民政策不断调整,根据不同时期本国需求进行机构改革
代表国家或地区	美国	美国、英国、欧盟	欧洲、德国	美国、澳大利亚、英国、法国

对我国而言,总体来看“一带一路”沿线地区的安全问题主要有战争、恐怖主义、极端主义、民族宗教、难民与非法移民等问题<sup>[10]</sup>，“一带一

路”倡议实施背景下,伴随着外来人员及移民流入,上述安全问题极有可能流入我国,产生形式多样、交叉重叠、相互影响的社会风险。

### (一) 移民涌入带来的国家安全风险

国家安全内涵众多,一般认为,国家安全因素分为传统安全因素和非传统安全因素,移民问题本身属于非传统安全因素内容之一。对国家而言主权安全必不可缺,主权是国家生存的本质特征<sup>[11]</sup>,移民活动是全球化重要因素之一,也是侵蚀民族国家权威力量之一<sup>[12]</sup>。外来人员及移民的流入可能对主权国家的内外安全环境产生影响,尤其是规模较大的移民潮对国家的人口和领土控制力都会提出严重挑战,并带来一系列犯罪问题。美墨边界作为全世界最繁忙的边界,每年涌入美国的非法移民衍生一系列犯罪问题,尤其跨国毒品犯罪令美国头疼不已,2006年美国布什政府决定在两国边界修建边境墙物理隔离两国疆界,2017年以来现任美国总统特朗普决定重新翻修美墨边境墙,其最终目的正是为阻挡墨西哥移民非法流入。德国历史上的柏林墙,最初目的也是为了隔绝外来移民。足见国际人口流动对社会治安与国家政治统一会产生冲击效应。

外来人员及移民大规模涌入是潜移默化的动态过程,不能简单地将移民大规模涌入单纯的划分为已发生或未发生,一国移民数量是积少成多的过程。我国作为亚洲地区最受外籍人士青睐的国家,同150多个国家和国际组织签署共建“一带一路”合作协议,涉及领域广、时间长,全面加强了与外界互动关系,为外来人员及移民(含难民和非法移民等非常规移民)大规模涌入提供了机遇和创造了可能,一旦形成规模的国际移民(含难民和非法移民)大量流入我国,必将挑战我国对人口的控制力,影响国家安全与稳定,后果不可估量。同时我国也成为全球范围内适合个人发展的少有国家之一,目前我国在汇丰全球职业发展排行世界第二,发展环境好,工资待遇高,外国人移居我国可获得职业与收入优势,在华外籍人士年薪超25万美元概率是全球平均值四倍以上<sup>[3]55-56</sup>,移民来到我国可拿到高薪酬,上述因素吸引着全球国际移民。据韩国国家统计局数据显示,截至2018年底我国境内共有728539名韩国人,较2014年同比增长16.7%,其中永久居留91217人,较2014年同比增长18.8%;持就业签证220606人,较2014年同比下降21.4%;持F-4签证333046人,较2014年同比增长37.5%<sup>[13]</sup>,上述数据表明2014年以来流入我国的韩国移民呈上涨趋势,且流入人数远远超出我国单方面统计

的在华韩国人数量,间接说明我国对外来移民存在统计漏洞。同时,大量外来人员及移民的流入还可能会对我国劳动力市场产生冲击,失业人口的增加导致居民购买力下降进而直接影响国家经济正常运转,进而影响国内社会稳定。菲律宾作为我国第三大移民来源国,2018年4月中菲签署《关于菲律宾英语语言教师来华工作的谅解备忘录》,取消对菲律宾籍劳工限制,拟接纳包括10万名英语教师在内的30万名菲律宾人到我国就业,截止签署备忘录时,我国境内共有持工作签证的菲劳12254人。此前,2016年我国境内已有约20万无证就业的菲劳工,如果政策实施落地,我国境内菲律宾劳工移民预计将达50~60万人,该数量远超我国需要和预期的菲律宾劳工数量。

外来移民问题不再仅属于一国国内问题,已成为跨国性、全球性问题,对国际社会的治理与应对提出一定挑战。截至2016年全球难民和寻求庇护者达2590万人,其中来自发展中国家的难民占比82.5%。世界上难民最多的国家分别是土耳其310万、约旦290万、巴勒斯坦220万、黎巴嫩160万、巴基斯坦140万、德国130万、乌干达120万<sup>[14]</sup>。上述国家除德国以外,均同我国签署“一带一路”合作文件。2016年6月,我国正式成为国际移民组织(IOM)第165个成员国,并加入《纽约难民和移民宣言》以及《全球移民协议》,2018年10日我国签署联合国历史上首个关于国际移民各方面事务共同方针的《全球移民契约》,展示了我国负责任大国的形象,表明我国对移民以及难民的态度。相反,2017年美国宣布退出《全球移民协议》,并表示《纽约宣言》中包含大量与美国特朗普政府移民和难民政策以及移民原则不一致的条款,与美国主权不相容。实际上美国退出协议主要是因为该宣言承诺将维护难民的权益,帮助他们重新安顿下来,并保障他们接受教育和获得工作的途径。美国政府深知如果使美国1200万非法移民合法化需付出沉重的法律、经济、安全代价,欧洲难民危机便是教训。这给我国提供警示,即承担更多国际责任的同时要警惕国际移民大规模流入对国家安全带来的潜在风险。

### (二) 在华移民违法犯罪带来的社会稳定风险

“一带一路”倡议实施背景下,流入我国的外来人员大多从事投资、旅游、贸易、学习、访友、文化交流等,其中部分人寻求中国定居,长期在我国工作,也存在一些别有用心

民在我国境内为非作歹。逐年增多的在华外国人违法犯罪事件严重影响着我国社会治安秩序和大局稳定, 给我国社会管理带来挑战。典型事件是广州市数百名黑人制造的两起冲击执法机关事件: 2009年数百名非洲黑人包围、冲击广州市矿泉街派出所; 2012年上百名黑人再次围攻该派出所, 并持石头砖块打砸警车和过路车辆车窗, 堵塞道路交通, 追打警察和交警。

我国境内涉嫌刑事犯罪的外国人主要来自我交往频繁的周边国家, 如韩国、日本、俄罗斯等国; 以及来自经济不发达的国家, 如蒙古、朝鲜、越南、缅甸、巴基斯坦、阿富汗、约旦、伊朗、印度、尼日利亚、利比里亚等国。根据联合国开发计划署人类发展指数分析, “一带一路”沿线65个国家中只有新加坡、以色列、希腊、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚六个国家属于发达国家, 其余90.8%的国家均为发展中国家, 从国内社会安全角度出发, 与上述国家开展合作要严防违法犯罪一并进入我国。不同国家移民在我国呈现的犯罪特点各不相同, 韩国等国移民多发生打架斗殴、酒后寻衅滋事、猥亵妇女等违法犯罪活动, 俄罗斯、蒙古、越南等国女性移民在我国从事卖淫的居多, 巴基斯坦、伊朗、土耳其等国移民多从事盗窃、抢劫等犯罪活动。外来人员及移民在我国境内各省市犯罪特点亦不相同, 北京的外来人员及移民以卖淫嫖娼类违法案件居多。广东省的外国人毒品犯罪案件占该省境内外国人犯罪很大比例, 2014年底广州警方一举打掉名为“自由斗士”的由外国籍人员组成的涉黑恶犯罪集团, 经查该团伙实施抢劫、伤害、贩毒、勒索、非法拘禁等犯罪活动。浙江义乌小商品市场一度高发外商骗货逃匿案, 严重扰乱诚信交易和市场秩序, 据义乌市公安局统计, 2007年至2009年, 义乌发生的外贸骗货逃匿案数量年均递增10%, 其中大部分诈骗嫌疑人为外国人<sup>[15]</sup>。2011、2012两年义乌市发生印度商人赖债事件更是引起中印两国外交风波。同时外国来华留学生在我国境内制造社会治安问题、与中国学生和当地居民发生矛盾冲突事件频发, 湖北某地曾发生出租车司机集体拒载巴基斯坦留学生事件, 只因当地巴基斯坦留学生经常偷逃车费。2018年我国共有来自196个国家和地区的49.22万名留学生, 其中“一带一路”沿线64国来华留学生人数共计26.06万人, 占留学总人数的52.95%<sup>[16]</sup>。当前国内部分高校在“一带一

路”宏观倡议下大肆设立项目招收外国留学生, 且不惜以高额奖学金来吸引某些国家留学生来华留学, 在本国学生和留学生间搞差别化待遇, 导致我国部分高校学生怨声载道, 极为不忿。上述案例表明外国人在华违法犯罪已不再是单纯的诈骗、抢劫、盗窃, 开始呈现交叉性和复杂性兼具、多种手段并用趋势, 表现为犯案率高、涉案人数多、影响力大、财产损失重四大特点。在华外国人之所以如此嚣张与其自身素质固然有直接关系, 但与我国对外国人的宽松政策环境有很大关系, 我国一些地方盲目追求建设所谓“国际化大都市”而给予外国人超国民待遇, 导致大批外国人涌入某一地区并聚集, 无视我国法律法规, 肆意横行, 严重影响着我国的社会治安秩序。

### (三) 民族聚集带来的文化冲突风险

大多数移民目的国认为本土社会日益害怕移民社区的存在, 尤其是来自极端主义和暴力联系密切的陌生文化的移民<sup>[17]</sup>。多民族混居国家居民在语言、宗教、习俗方面差别大, 易产生摩擦, 比单一民族或某一民族占绝大多数状态下摩擦和矛盾激化概率高, 该状态下个体摩擦很容易演变为群体冲突甚至民族冲突, 并引发极端暴力事件或恐怖活动, 尤其是新宗教激进主义背景下的穆斯林宗教移民群体的流入, 呈现出的“去文化化”和“再伊斯兰化”已超出普通地理疆域, 很难形成国家认同感。中东地区便是典型例子, 中东各国宗教关系复杂, 种族矛盾盘根错节, 外部政治力量介入严重, 导致该地区常年处于民族对立、宗教纷争的战乱状态。从全球范围看, 北爱尔兰、黎巴嫩、印度、斯里兰卡、科索沃等多民族多宗教混居地区也时常发生冲突, 并引发暴乱, 法国近年来多次爆发以穆斯林移民青少年为主的郊区暴乱蔓延全国, 上述事实表明要警惕外来人员及移民对我国民族结构的改变和影响。我国是以汉族占绝对多数的多民族国家, 但我国社会一直保持稳定状态, 一旦我国真正形成数量庞大的多民族社会或新的社区, 政府行政和执法机构管理成本将大大升高, 语言和文化壁垒也会妨碍执法机构及时掌握了解社会治安动向, 承担维护秩序职责的执法机构职能将受限, 社会稳定的平衡状态极有可能被打破, 导致冲突暴乱。前车之鉴如穆斯林移民流入欧洲后, 伊斯兰教文化与欧洲基督教价值观对本土文化产生巨大冲击, 其封闭性、自我完善性以及政教合一性等特征导

致与当地形成互不交互的“平行社会”，弱化了欧洲传统的基督教文化。

情感认同的生成实质是文化或文明融合过程，“一带一路”沿线各国尤其是中东国家的民族成分多样，宗教信仰迥异，各具特色，就目前流入我国外来移民分析，流入我国外来人员及移民绝大多数是谋求个人经济利益，并不是出于对我国情感认同，日常生活中的多数移民根本不会将自己视为中华民族的一部分，一旦上述地区和国家外来人员及移民大规模流入我国，必将会给我国社会、文化、习俗等带来冲击和影响，增加社会治理风险。如果浙江省义乌市当地穆斯林社区规模扩大到一定程度，按照新伊斯兰宗教激进主义呈现出的“去文化化”和“再伊斯兰化”特点，伊斯兰穆斯林文化必将进一步影响我国本土穆斯林，上述外来认同很可能继续深化甚至转化为实际冲突，引发我国宗教与文化认同危机。移民欧洲的穆斯林群体因失业率居高，缺乏生活来源，导致穆斯林移民中相当一部分青年人加入“圣战”组织，衍生一系列社会犯罪和种族主义问题，甚至演变成极端主义和恐怖分子，制造西班牙马德里火车爆炸案、伦敦地铁爆炸案、法国移民骚乱系列事件<sup>①</sup>，给国家和社会治理带来系列问题，造成民众恐慌和社会骚乱，给我们提供了前车之鉴。在“一带一路”合作中要预防发生类似欧洲穆斯林移民的问题，防止中东地区宗教民族矛盾渗入我国，避免大规模穆斯林文化与我主流传统文化产生碰撞，衍生社会犯罪和种族及恐怖主义问题，要严防因民族摩擦加剧带来恐怖活动风险，影响国家安定和团结。

非洲国家作为“一带一路”建设主要地区，自20世纪90年代末第一批非洲裔商人从广州将廉价商品运回本国销售并赚取高额利润伊始，越来越多的非洲外来人员及移民选择来到我国发展，我国成为非洲人心中“淘金圣地”，多数非洲外来人员及移民聚集在大陆的广州、义乌、上海、北京等地<sup>[18]</sup>。我国境内非洲外来人员及移民之所以出现上文冲突情形，根本原因是其未真正融入我国社会，我国境内流入的非洲人口素质参差不齐，

受教育程度普遍较低，语言沟通存在障碍，多数非洲外来人员及移民在我国从事技术含量低、非正规职业，且前些年相当部分非洲外来人员及移民存在“三非”问题，由此形成的小社群拥有较强的自尊感、凝聚力和互动力，一次次对抗主流社会和更大群体对其施加的压力<sup>[19]</sup>，该现象以广州最为突出。以上原因导致他们缺乏安定感和归属感以及社会责任感，主观上很难融入我国社会，外加非洲裔移民肤色、体型等外貌特征以及生活习惯等与我国本土人口差异较大，混居状态下难免会产生歧视甚至对立。

#### (四) 外来人员及移民管理经验不足导致的制度性风险

我国现有移民管理机构是国家移民管理局，与世界其他主要国家相比，我国设立移民管理局相对较晚，美国1895年设“移民局”，澳大利亚组建“移民部”、法国1945年成立国家移民局，早于我国几十甚至上百年，从时间看，我国专业化的移民管理工作处于起步阶段，并且处于我国移民管理的转型阶段，缺乏应对大规模外来人员及移民流入的管理经验，形成移民管理中的制度性风险。

从现有移民管理法律法规看，我国移民管理法律体系有待完善创新。20世纪60年代我国学者翁里、刘国福等曾提出在出入境管理法基础上颁布“移民法”，构建我国移民管理体系，但种种原因并未实现。我国现有外国人管理法律法规主要有《中华人民共和国出境入境管理法》《外国人入境出境管理条例》《境内外国人宗教活动管理规定》等。“一带一路”背景下，流入外来人员及移民日益复杂，现有法律体系在面对新形势新问题时可能会捉襟见肘，美国进入选择移民阶段后，历史上先后颁布过《移民归化法》《移民改革与控制法案》《新移民法案》《非法移民改革及移民责任法》《爱国主义者法案》《加强边境安全与签证登记改革法案》等诸多法案，构成美国现有完整的移民管理法律体系，时间跨度长，内容全面，我国上述法律法规条例与之相比则略显简略。再如，最新颁布的《中华人民共和国出境入境管理

<sup>①</sup> 马德里爆炸案：2004年3月11日，与基地组织有关联的伊斯兰恐怖分子为报复西班牙介入伊拉克冲突而实施的行动，在马德里的通勤列车上放置炸弹，制造系列爆炸案，导致190人丧生，受伤人数超过1500人。伦敦地铁爆炸案：2017年9月15日英国伦敦帕森格林（Parsons Green）地铁站发生爆炸，造成至少29人受伤，极端组织“IS”宣布对此案负责。法国移民骚乱事件：2005年10月27日，巴黎东北郊克利希苏布瓦镇的两名北非裔移民少年因躲避警察盘查而意外触电身亡，引起当地移民的强烈不满，巴黎郊区爆发长达20天的社会骚乱。

法》中驱逐出境的权限在公安部,但案件绝大多数是由基层公安机关处理,外加驱逐出境适用对象较窄,导致驱逐出境内有的部分法律手段或强制措施形同虚设,造成我国在应对外来人员及移民管理中出现法律风险。驱逐出境刑法中也有规定,作为附加法,两者之间的协调和统一,应该依法进行合理化整合。

我国移民融入政策“绿卡”制度只针对各领域高端人才、专家和学者,该制度坚持“鼓励高端、控制一般、限制低端”原则,其优势在于可有效筛选出我国需要的各类人才,确保流入移民整体素质。但据盖洛普民调公司调查显示,全球156个国家约有700万人想移民我国,按以往数据,我国每年只发放约1000张绿卡<sup>[20]</sup>,现有绿卡制度必然无法满足如此大规模移民需求。而“一带一路”背景下流入外来移民也并非都是高端人才,类似“菲佣”、边境地区外籍新娘等,按照现有“绿卡”制度根本无法通过申请“绿卡”融入我国社会,势必衍生非法移民问题并带来管理风险,导致移民管理部门在管理中面临严峻形势和挑战。

我国公安涉外行政执法部门缺乏跨语言文化执法能力,办理外国人案件最大困难在于语言文化障碍,外国人对我国法律大多很生疏,而我国基层公安恰恰缺乏既懂法律又懂外语还懂外国文化的涉外专业人才,无法在第一时间与其进行有效沟通,影响涉外执法效率,导致跨文化执法产生冲突。2019年7月9日福建省福州市一名外籍留学生当街连续推搡交警,暴力抗法,仅被批评教育,被广大网友质疑处罚过轻。该事件说明我国公安机关一线涉外行政执法部门对外国人在我境内违法犯罪不敢管、不会管现象依旧存在。基层一线执法民警遇有涉外案事件后往往逐级上报,缺乏先行处理措施,这一方面与长久以来养成的“外事无小事”思想有关,另一方面与自身执法水平低、缺乏管理底气有关,三年间广州市矿泉派出所被数百名外国人围攻两次,说明我国基层公安机关亟须提高涉外行政执法水平,确保执法机关的权威性和威慑力,否则面对越来越多的外国人流入我国,难以确保其自觉遵守我国法律法规,我国社会稳定的大局终将遭到挑战。

### 三、外来人员及移民流入风险防控

习近平总书记在2019年1月21日省部级主要

领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班上明确指出,社会发展要坚持底线思维,增强忧患意识,提高防控能力,着力防范化解重大风险,保持经济持续健康发展和社会大局稳定。“一带一路”背景下外来人员及移民流入带来的风险往往是综合性的,防范化解外来人员及移民流入带来的社会风险必须坚持贯彻总体国家安全观,对人员流入自由化须慎重,严密防范,防止各类风险产生连锁反应<sup>[21]</sup>。我国移民管理体制创新既要立足现有体系,契合当前国家安全形势和需要,又要遵循风险管理在外来人员及移民治理中的基本规律和发展趋势,发挥其服务、管理和安全防控等多重功能。外来人员及移民风险管理是一个集风险识别、评估、应对及相关检查和实施于一体的动态过程<sup>[22]</sup>,要在严管和放开上寻求一个平衡点,做到服务管控并重,对合法、守法移民,优化服务提供便利,创造良好工作和居住环境,使其尽快融入我国社会;对流入的违法犯罪移民,加强管控和治理,与相关国家开展密切警务协作,完善人防技防物防措施,切实做到打防并举。

(一) 充分借鉴他国经验建立国家总体外来移民指标体系

世界上主要移民接收国都将移民管理事务纳入国家安全和战略范畴。“一带一路”倡议背景下,要充分借鉴发达国家移民管理经验,全面统筹协调现有移民管理法律法规和条例,尽快构建国家总体移民指标体系,出台具体可操作的规范和准入门槛,降低因外来人员及移民流入主体复杂、流入底数不清等带来的社会风险。美国、加拿大等国作为传统移民国家,20世纪均已构建适合本国以家庭团聚类移民为核心的移民体系,申请美国“永久居民”最主要渠道是家庭团聚类,其历史上制定颁布《战争新娘法》《外籍未婚夫与未婚妻法》等法律在当时发挥重大作用,加拿大最大移民来源也是家庭团聚类移民,20世纪60年代,加拿大采用“计分制度”决定移民优先权,对流入加拿大移民实现有效筛选,确保移民质量<sup>[23]</sup>。我们可借鉴美、加两国做法,及时构建我国的国家总体移民指标体系,对我国移民管理工作做中长期规划和部署,确定一定时期内总体移民指标,根据指标严格审查流入我国的移民,尤其因家庭团聚而流入的各类移民。同时,要科学统计国内现有移民总数,实时动态掌控,做到底数清、情况明,实现对流入移民全面有效管控。

伴随“一带一路”沿线地区和国家难民日益外溢,我国极有可能成为国际难民或非法移民等非非常规移民涌入的新目的国,而单个民族国家在移民治理中保护自己边界的能力有限,单纯边境监督已难以阻挡非常规移民流动。根据国际形势我们要及时调整传统主权观念,主动及时地与“一带一路”沿线参与国就非常规移民领域的移民治理工作开展国际合作,通过双边或多边协议将合作明确化、制度化、固定化,积极构建负责任大国的国际形象,根据国内现实状况量力而行地参与全球非常规移民治理工作,承担大国责任的同时,切忌只关注道义,避免占领道德制高点而忽视我国国内实际接受和吸收能力,统筹好国内国际两个大局。2017年12月美国宣布退出联合国《全球难民和移民协议》便是最有力的佐证,因为在欧洲难民危机的教训之上,美国深知将本国1200万非法移民合法化带来的后果及连锁反应,这无不时时刻刻提醒着我们在对待人员流入问题时要慎重。

## (二) 构建符合我国国情的移民管理法律体系

移民管理局要结合当前国际移民形势以及我国国内国际移民现状,从国家安全战略高度统筹整合现有法律,尽快构建符合我国国情的移民管理法律体系。作为世界最大移民接纳国的美国经历自由移民(1800年以前)、限制和选择移民(1880年-1920年)、严格限制移民(1920-1965年)、选择移民(1965年以来)等时期和阶段,各阶段移民政策和法律均依据本国实际发展需求随时调整,充分展现国家移民机制和政策的灵活性与机动性。美国进入选择移民阶段后,颁布《移民归化法》《移民改革与控制法案》《新移民法案》《非法移民改革及移民责任法》《爱国主义者法案》《加强边境安全与签证登记改革法案》等诸多法案,构成美国现有完整的移民管理法律体系,尤其是9·11恐怖袭击事件后,美国再次改革移民管理制度和机构,提高美国政府移民管控应急处突能力,降低移民流入的社会风险。应充分借鉴美国做法,依国家战略需要及时调整、制定、出台符合时宜的移民管理法,确保移民管理有法可依。

## (三) 创新和构建城市与农村外来人员及移民融入稀释机制

尝试构建我国移民融入稀释机制,适当延长外国人中短期居留时间限制,促使外来人员及移民对我国由好奇、喜欢向认同和欣赏转变,通过放宽中小城镇外国人落户、减免税费、招商引资

等措施引导聚居在北上广深等大中型城市的外国移民向中小城市或广大农村地区顺畅流动,使之无法在某个区域占据局部多数,推动外来移民在我国平均分布,增强融入我国主流社会的感情意愿,达到稀释目的。

我国现有的以“绿卡”制度为主的移民融入政策针对的是高端移民,而低端移民“融入无门”。边境地区跨境婚姻问题便是典型例子,尽管跨境婚姻可能衍生跨国诈骗等犯罪问题,但跨境婚姻有效解决当地男子因男女比例失调而产生的婚姻问题,起到稳定社会作用。因此

在城市积极推出吸引国际人才移民政策的同时,也要出台针对中低端合法移民的融入政策,有效稀释流入我国的中低端国际移民,为其提供合法身份和认同的通道。可制定详细的帮助外国人融入我国社会的全方位融入政策,包括通过当地政府向决定移居中国的外国人提供就业和租房优惠,为其提供汉语课程,为其子女提供教育、医疗等福利,让其提前感知融入氛围。

充分利用已建立的平台,对“一带一路”地区和国家友好城市,在各个城市实行吸引外国移民在各城市和农村地区设立各类移民文化节,积极架设不同文明互学互鉴桥梁,深入开展教育、科学、文化、体育等各领域的人文合作。举办政府层面中外文化交流活动,加强国际传播能力建设,向国际社会贡献更多的文化和价值理念方面的公共产品。企业和社会团体乃至每位社会成员主动肩负责任,积极支持、参与、落实政府制定实施的移民融合和稀释政策,强化与管理部门合作,形成政府政策引导、社会群体积极参与的良好氛围,真正促进文化融合,减少民族、文化对立甚至矛盾,促使外来移民由经济融入和心理融入向文化融入迈进,形成多元互动的深度融合格局。

## (四) 提高基层一线涉外警务执法水平和效率

随着国内外国人数量不断增多以及涉外违法犯罪案事件日益增多,各级公安机关涉外行政执法部门要及时转变理念,不能再以“外事无小事”说法禁锢自己的手脚,要打破原有办理外国人案事件的“潜规则”,做到敢于管理和善于管理。公安机关基层涉外行政执法部门要将思想贯穿外国人出入境、停居留、打击预防违法犯罪等系列过程,万万不可只盯出入境,不管停居留。要继续推行公安机关指导下的“大外管”机制,大力培养公安机关既懂法律又懂外语的民警,提高基层

公安执法民警的涉外执法水平,培养自身过硬执法本领,减少国内外来人员及移民管理中公安、外交、教育、人事、工商、宗教等部门权责不清、推诿扯皮现象,严肃打击我国境内外国人违法犯罪案事件,发现一起,打击一起,做到既敢管也会管。同时在我国外来人员及移民群体中广泛宣传我国的各类法律,使其了解我国相关法律规定,消除外国人在我国境内享受特权的错误认知,促使其在我国境内遵纪守法,自觉主动地维护我国和谐社会。

## 结语

随着“一带一路”倡议进入精耕细作阶段,越来越多外来人员及移民流入我国,在我国境内制造一系列违法犯罪案事件,挑战着我国移民管理秩序。大量外来人员及移民流入还将导致我国民族更为复杂,产生加剧社会摩擦、衍生宗教极端、恐怖主义等负面效应,严重威胁我国国家安全和稳定。2018年我国加入《全球难民和移民协议》,与美国的退出截然相反,值得我们深思。参与《全球难民和移民协议》展示了我国负责任大国的形象,但我们承担更多国际责任的同时,更要全面审视别国经验教训,根据实际国情谨慎对待人员流入,深刻认识大量外来人员及移民的流入可能产生的各类现实和潜在风险,切忌占领道德制高点而忽视国内现状和影响,影响国家发展大局。

## 【参考文献】

- [1] 中国一带一路网. 数说“一带一路”成绩单 [EB/OL]. [2019-02-18]. <http://www.yidaiyilu.gov.cn/jcsj/dsjkydyl/79860.htm>.
- [2] 国家移民管理局. 2018年全国边检机关检查出入境人员首次突破6亿人次 [EB/OL]. [2019-01-09]. <http://www.mps.gov.cn/n2254996/n2254999/c6342840/content.html>.
- [3] 王辉耀. 中国国际移民报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 55.
- [4] 资料来源: 根据中国国际移民报告 2018 图 33 的数据整理。
- [5] 【德】乌尔里希·贝克. 风险社会 [M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004: 18-19+92.
- [6] 刘文雅. 社会风险管理理论框架下的突发事件应急管理研究 [J]. 法制与社会, 2018(10): 165.
- [7] 陈积敏. 国际移民的新形势及其安全挑战 [J]. 现代国际关系, 2018(11): 32.
- [8] 阮征宇. 跨国人口迁移与国家安全——一项非传统安全因素的研究 [D]. 广州: 暨南大学, 2003.
- [9] 李芳田. 国际移民及其政策研究 [D]. 天津: 南开大学, 2009.
- [10] 王述森. 一带一路沿线地区的主要安全问题研究 [D]. 兰州: 兰州大学, 2018.
- [11] 田源. 移民与国家安全 [D]. 天津: 南开大学, 2009.
- [12] 郭秋梅. 全球化进程中的国际移民: 特征、挑战与治理 [J]. 八桂侨刊, 2012(6): 45.
- [13] 韩国国际统计局官网 [EB/OL]. [2019-06-18]. <http://www.moj.go.kr/moj/203/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbW9qJTJGMTYwJTJGNdG3NzExJTJGYXJ0Y2xWaWV3LmRvJTNGcGFzc3dvcmlm>.
- [14] 国际移民报告 2017 第一页。
- [15] 人民网. 外国人在华违法犯罪案件多发 作案手段多样化隐蔽化 [EB/OL]. [2019-02-18]. <http://legal.people.com.cn/n/2015/0716/c188502-27315165.html>.
- [16] 人民日报. 中国成亚洲最大留学目的国 对高层次人才吸引力不断提升 [EB/OL]. [2019-06-18]. <http://world.huanqiu.com/article/2019-06/14966639.html?agt=15438>.
- [17] Global Commission on International Migration (GCIM), Migration in an Interconnected World [M]. Geneva: GCIM, 2005 p.8.
- [18] 【加纳】博艾敦. 非洲人在中国: 社会文化研究及其对非洲—中国关系的影响 [M]. 李安山, 田开芳, 李丽莎, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 1-15.
- [19] 李志刚. 广州国际移民区的社会空间景观 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2016: 213-234.
- [20] 前瞻网. 朝阳外籍人才绿卡“全球最难”中国绿卡可以凭积分申请了 [EB/OL]. [2019-04-23]. <https://t.qianzhan.com/caijing/detail/181102-971286fe.html>
- [21] 国家移民管理局. 赵克志在全国移民管理工作会议上强调深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神奋力开创新时代移民管理工作新局面 [EB/OL]. [2019-01-25]. <http://www.mps.gov.cn/n2254996/n2254999/c6385701/content.html>.
- [22] 白永峰. 论移民管理改革背景下的外国人出入境安全风险防控 [J]. 湖北警官学院学报, 2017, 06(03): 122-126.
- [23] 陈洪桥. 加拿大与美国移民政策的差异性分析 [J]. 广东外语外贸大学学报, 2017, 28(03): 100-102.

(责任编辑 牛连水)