

却没有明确管理责任；负责管控、却没有明确审批权，很难做到源头控制，更有悖于事前防范原则。建议相关部门共同搭建外国人管理的统一框架，如国外通行的移民局，依法把签证、边检、管控工作统一起来，实现信息资源共享，以便掌握外国人相关动态。

另一种“边界真空”出现在劳动、税务、工商、教育等部门的横向管理中。北京市公安局出入境管理处外管处处长刘迎宾说，工商局负责外国企业驻京机构的资质审批，但一般情况下只看书面材料，不进行实地核查，工商注册登记的外商投资企业中有30%~40%的信息不实，根本找不到相关企业。在京外资企业到工商局登记注册的有3万多家，到公安部门备案的有12000多家，而其他部门的数据也不统一。虚假投资、异地办公、虚假注册、该注销的不注销等现象并不少见，很多信息不完整，这说明对外籍组织依法管控力度相当薄弱。

中国人民公安大学教授王太元指出，政府在管理过程中需要掌握外籍人员住宿、税务、就业等方面信息，但由于缺乏协作机制，各职能部门各自为政，信息难共享、不统一，给外国人管理工作造成阻碍。

随着外籍人员在华流动性加剧，地方政府间也出现衔接不好的“管控真空”。广东省公安厅出入境管理局局长陈敏说，前两年针对广东外国人“三非问题”（非法入境、非法居留、非法打工）突出的情况，警方开展了大规模清理整治，结果是这些人员流向防范相对较弱的周边地区，并呈现明显“北上”趋势。各地政府需要联合起来统一管控，否则任何一地的单一工作带来的只是人员流窜。

基层管控“细节空白”

《瞭望》新闻周刊记者在基层调研中发现，我国有关涉外管控政策过于宏观、缺乏操作性，外国人管控尚存在不少“细节空白”。

——近年来全国各地逐渐出现外籍难民和生活无着的外籍“三无”人员，以北京为例，2000年以来警方共遣返各类外籍人员4.5万余人次，其中部分人员需警

外国人在华非法就业新动向

目前，我国就业市场尚未完全向外国人开放。根据目前执行的涉外劳动政策，从事各类高科技行业、在华进行投资开办企业或从事其他我国急需行业的外国人允许在华就业。然而，随着我国经济迅猛发展，外国人非法就业呈现蔓延势头，已成为“三非”问题（非法入境、非法居留、非法就业）中最为突出的问题。

广东省发现和查处的“三非”外国人逐年增多，平均逐年增长率达40%。据公安机关估计，目前在广东非法居留的外国人大约有1万人，其中有相当部分是非法居留并非法就业的。

目前外国人非法就业增多主要有以下原因：一是相当一部分外国人盲目来华，对我国法律在外国人就业方面的相关法律法规不了解；二是雇佣方认为办理相关手续麻烦，被雇佣外国人的相关证明材料不易准备齐全，委托专门中介公司办理费用又太高，因此雇佣双方明知行为违法却又心存侥幸；三是非法就业的外国人所在单位多为民营或私营企业，有些是从事服务行业的个体经营者，这类经营者主体资格欠缺，无法申请雇佣外国人在华谋职的劳动许可；四是中国雇主与谋职外国人由于语言、文化、观念等方面的差异，较易发生劳务纠纷，非

方补贴返程机票和生活费，每年为此花费150万~200万元。而近三年间来京申请避难人员呈上升趋势，累计达450人。但目前我国尚未出台针对外国人的救助政策，民政部门也不便介入。

——一些国内邀请单位随意发出邀请函，造成外国人入境后既无接待单位、又无行程安排，盲目活动，有的构成非法滞留、非法就业，有的参与贩毒、抢劫，有的非法传教。警方每年查处的外国人犯罪活动中，很多人均持访问护照入境。但目前我们对提供虚假邀请函的单位几乎没有处罚手段，最严厉的也不过是停止其邀请权。

法就业的外国人流动性大，时常会随时离职，因而一些雇主不愿既出钱又出力地为他们办理相关手续。

《瞭望》新闻周刊记者在调研中了解到，各地公安部门打击这一呈现蔓延势头的非法就业面临着“三难”困局。

发现难。虽然有一定数量的外国人在华非法就业，但由于行业、人员分散，工作形式、时间多样化，加上部分雇佣双方为逃避制裁，事先订好攻守同盟，统一口径，增加了发现的难度。

取证难。一些雇佣单位与非法就业的外国人不签订劳动合同，外国人干一天算一天，雇佣关系松散。雇佣单位也没有健全的财务制度，外国人在雇佣单位的劳务报酬没有任何书面记载。如一些外国乐队在酒吧内私自演出，只是口头上与酒吧经营者约定演出时间和报酬，而且常常采取每场演出完毕当场付酬的形式，即来即演，即演即付，演完就离开，使办案民警很难取得相关证据。

界定难。相关法规滞后，一些新的雇佣行业难定性。目前外国人非法就业呈现出形式多样化、手段隐蔽化的特点，有些行为在一定形式上规避在法律之外，对雇佣方的处罚没有法律依据。□

（本刊记者 季明 陈冀 李舒）

——我驻外使（领）馆在核发签证时，缺少具体可操作的规范和准入门槛，导致大量“三无”人员、低素质人员进入我国，引发系列社会问题。而很多国家在发签证时，要审查“往返机票、酒店预订证明、租房主担保函、出国期间基本生活费用”等，值得我们借鉴。

王太元说，面对外国人数量和状态迅速变化的现象和趋势，应尽快研究和建立基层外籍人员管理的具体操作办法，填补细节空白。总体上讲，在准许入境核发签证环节应该严卡；入境后，要与境内流动人口一视同仁，调动所有政府管理部门共享资源共同管控。□