

广州外国人犯罪与防控机制研究

潘向泷, 秦总根

(广东警官学院, 广东 广州 510440)

摘要: 广州历史上就是中西通商的重要口岸, 改革开放以来, 随着广州国际化程度的日益提高, 来穗旅游、留学、经商、就业的外国人快速增长, 在经济繁荣的同时, 外国人违法犯罪等社会问题也较为突出。广州市在实践中不断探索涉外管理服务模式, 加大了对“三非”外国人的查处力度, 成功打造了一批外国人聚居的示范社区, 但仍需进一步调整境外人员管理体制, 尽快完善相关的法律、法规, 建立外管人员管理的综合信息平台, 真正做到外国人在穗犯罪的可防、可控。

关键词: 外国人管理; 毒品犯罪; 三非外国人; 出入境管理; 移民

中图分类号: DF8

文献标识码: A

文章编号: 1009-3745 (2011) 05-0084-05

改革开放以来, 外国人来华人数快速增长。据公安部统计, 2010年外国人出入境共计5211.2万人次, 同比增长19.2%, 比2001年的2239万人次增长了133%, 而经广东省口岸入出境的外国人逾1300万人次。作为广东省会城市和开放门户的广州在外国人管理上面临不少新问题, 针对外国人的规范管理、防控犯罪、优化服务等方面广州进行了积极和有益探索, 以此为基础作进一步的梳理和研究, 既可为广州和其它城市外管工作的创新提供更好的借鉴, 也可为相关法规及政策的制定提供参考。

一、广州外国人管理的历史

广州有外国人的历史可追溯到东汉, 佛教西来, 到六朝时期开始就有外国僧人随船舶到广州传教、建寺。东吴孙皓时, 作为海上丝绸之路起点的广州, 逐渐发展为中外经济文化交流的国际

性城市。据《中国印度见闻录》卷二记载, 唐末黄巢起义军攻下广州时, 仅混乱中死去的外国人就有12万之多。虽当时广州所辖地域远超过现在, 但由此也可见当时在唐的外商之多。宋朝人朱彧在《萍洲可谈》曾记载“广中富人多蓄黑奴, 绝有力, 可负数百斤”。

清代前期的广州府是广东的省会和首府, 下辖南海、番禺、顺德、东莞、从化、龙门、香山、新会、清远、花县等十四个县。其中南海和番禺为首府之首县, 广州城区西属南海县、东属番禺县, 是当时西方人在华经商、留驻的主要地区之一。府治下之香山县澳门城, 自明代以来即为葡萄牙人在华的主要地区。清前期外国人在广州府的分布区域, 主要包括以番禺、南海两县辖境所构成的省城地区, 以及香山县管辖下的澳门地区。官府针对两地的不同情况, 实行了不同的管理模式, 即有所谓“澳门模式”与“广州制度”之

收稿日期: 2011-09-10

基金项目: 广东省哲学社会科学规划项目 (09G-09); 广州市十一五哲学规划课题 (09Y70)

作者简介: 潘向泷 (1969-), 男, 重庆人, 管理学硕士, 广东警官学院研究馆员, 从事公安信息学和治安学研究; 秦总根 (1970-), 男, 湖南衡阳人, 博士, 广东警官学院侦查系副教授, 从事侦查学、禁毒学研究。

说。^[1]由于当时大清的强大，外国人常常被视作下等夷人，冲突、斗殴时有发生，1818年，一艘英国商船五副在广州去世，该船人员试图将其遗体抬上岸埋葬，遭到当地百姓的持械围攻。1823年，一名外国人在广州因为乘坐轿子遭到人身攻击，诸如此类例子，俯拾皆是。^[2]清后期和民国时期虽然从法律和制度层面完善了外国人的管理，但由于国家积弱难返，对外国人管理实际处于放任状态。新中国成立后至1978年前，来华的外国人较少，大多为前苏联和东欧国家人，当时普遍存在“入境难”问题，上世纪80年代中期，来穗外国人的数量开始稳步增加，国别也多样化。在穗外国人聚居形式与违法犯罪特点

与北京、上海等城市的外国人聚居形式和违法犯罪特点相比，作为南方开放门户的广州有自己鲜明的特点，主要表现在以下几个方面。

（一）外国人聚集区较成熟，非洲籍外国人较多

广州的外国人临时住宿登记的超90万人次，其中居住在出租屋和居民家中的外国人约4万多人次，涉及180多个国家和地区。主要分布在天河、越秀、番禺、白云等区域。经十多年的发展，大量外国人已在地理上集结为四大聚集区域，分别为：（1）以广州市环市东路为中心的小北路、淘金路、花园酒店等的区域，主要以一些从事贸易的非洲商人和欧洲国家使领馆、日本使领馆以及印度人为主。（2）以三元里为中心的白云区金桂村、机场路小区等地，主要是经营鞋类、服装生意的非洲人居住，近年来不少韩国人也聚集在此。（3）以天河北路为中心的体育东路、天河路、龙口西路、林和中路的区域，以日本人和欧美人都居住为主。（4）番禺区祈福新村、星河湾等，主要以日本、泰国、马来西亚等国人居多。^[3]与北京、上海等大城市以美、日、韩外国人为主的外国人聚集区不同，广州四大聚集区域中，有两大区域都是以非洲籍外国人为主的居住区域。近年来非洲籍外国人在穗增长速度过快，也引起了广州市从事城市管理研究学者的普遍关注。

（二）“三非”外国人现象突出，引发较多社会问题

“三非”，即外国人“非法入境、非法居留、非法就业”问题，一直是整个广东地区较为突出的问题。2007年，广东省公安机关共查处“三非”外国人7000余人，其中拘留审查700余人，2008年查处1.3万人，同比大幅上升，其中涉及刑事犯罪的210人，涉及47个国家26种罪名，非洲籍人员所占比例较高。除了刑事犯罪外，一些一般性违法、违章行为，也值得关注。社会学研究者2007年在广州环市路秀山楼和小北路一带观察调研时发现，十个交通违章行人中一半是外国人。2009年6月29日，250余名非洲籍外国聚集在与广州相邻的南海黄岐，起因是27日晚一名非洲人在广州被数名非洲人抢走60万元美金，事主估计疑犯逃到南海，南海分局100余人到现场劝说、处置后，聚人群方肯散去。^[4]7月15日，广州市矿泉派出所民警依法在广园西路某服装城进行治安检查时，一名涉嫌非法兑换外币的外籍男子在逃跑时坠楼受重伤，不少非洲籍外国人到派出所门口聚集，导致广园西路交通严重堵塞。这些聚集事件因处理及时，未酿成群体性事件，但同样为我们敲响了警钟。非洲籍外国人随着人数的增多，已经从以前的害怕警察执法向目前抵触、抗议警察执法转变。

（三）毒品犯罪成为外国人犯罪的主要类型

广东省高院的统计显示，“三非”外国人犯罪中既有盗窃、诈骗的一般犯罪，也有抢劫、洗钱、强奸、贩毒、杀人等严重刑事犯罪。广东涉外毒品犯罪从2005年起逐渐增多，2006年案件数、抓获犯罪嫌疑人数比2005年分别增加466.7%、326.3%；2007年比2006年分别增加33.3%、50.6%；2008年案件数虽减少8宗，但抓获人数比2007年增加11%。毒品犯罪案件位居涉外各类犯罪案件之首，占了近六成。据广州中院有关负责人介绍，近年来广州的涉外毒品犯罪主要呈现如下特点：由早期单一的走私毒品入境形式，逐步转向获利空间更大的运输、贩卖等后续犯罪形式，甚至勾结境内不法分子，共同将走私入境的毒品向国内外辐射渗透，牟取暴利。走私入境的方式主要是体内藏毒的方式，邮寄、行李箱夹带也是常用方式。毒枭为逃避风险，大量雇佣亚非

拉地区文化程度较低的妇女“人体贩毒”。课题组在广州海关缉私局调研时得知,近年来毒品走私有新的变化,一是包装改善之后毒品可在体内藏留的时间更长且不易破损;二是利用孕妇(孕妇机场安检时可申请免过X光机)和艾滋病患者藏毒来规避法律制裁。2007年,广州市检察机关处理外国人毒品犯罪案件123件167人,占案件总数的七成以上,这些外国犯罪嫌疑人中,少部分来自亚洲的巴基斯坦或乌兹别克斯坦等国家,绝大多数来自以尼日利亚为代表的一些非洲经济欠发达国家。^[5]

三、广州外国人问题的成因探析

(一) 非洲人聚集区在广州形成的经济、地理因素

广州是珠三角商品的集散地,纺织服装、电子制造业等轻工业门类均较为发达,这些产品对非洲国家有较强的吸引力。作为“世界工厂”的珠三角由于产能过剩也生产大量低端服装、鞋帽、玩具和山寨电子产品,由于价格低廉,受到非洲低收入人群的欢迎。与北京、上海不同,广州存在大量的城中村出租屋,138个城中村仅有极少数实现全面改造,低廉的租金也为这类低端产品贸易提供了低成本的运作方式,在经济上有利可图。^[6]从地理位置上,广州地处亚热带,温暖的气候让非洲人有一种“在家”一般的感觉,与非洲的海上和空中交通也十分便捷。

(二) 管理上仍存在真空地带,“三非”外国人查处过程中存在挤出效应

涉及外国人的相关管理部门的信息共享、交流还不够流畅。外国人的管理流程上分为签证发放、边防口岸查验、入境管控三个环节,分属于外交部、公安部和地方外事办和地方公安机关,而管理外国机构和外国人的部门涉及公安、宗教、劳动、工商、税务等多个部门。沟通协调和信息共享机制的不健全,容易形成管理的真空地带。针对广州外国人“三非问题”突出,广州警方在亚运前开展了大规模清理整治,结果是这些人员被挤出至广州远郊和广州周边的南海、顺德等地区。因此各地政府需要联合起来统一管控,否则

任何地区的单一查处带来的只是人员的来回流窜。

(三) 外管法律法规的滞后

《中华人民共和国外国人入境出境管理法》于1986年初施行,其《实施细则》于1986年底公布,1994年7月作过一次修改,但一些规定仍无法满足现实的需要。如对外人居留区域的限制,但在实践中很多地区早已取消。2010年4月国务院对《实施细则》进行了第二次修改,这次修改对“三非”外国人相关条款更为细化,处罚也有所加强,但与一些西方发达国家的条款相比,如法国对相关行为大多给予1-3年的监禁处罚,力度仍太弱。《中华人民共和国出境入境边防检查条例》1995年9月施行,至今16年,1996年原劳动部会同其他有关部门颁布的《外国人在中国的就业管理规定》至今也15年。2004年8月颁布的《外国人在中国永久居留审批管理办法》,由于门槛偏高,真正取得这一中国“绿卡”的也仅3000余人。随着社会的高速发展,不少法律、法规都表现出严重的滞后性,急需整合、修改及补充,另外在管理上还存在立法的空白,例如缺乏有关外国结社方面的规定,包括网络结社的规定,地方性法规的制定也还在探索之中。

四、广州外国人管理模式创新及防控机制的构建

(一) 管理权下放基层,将外国人管理纳入实有人口管理

早期的外国人管理主要由市公安局出入境管理处和市外事办负责,外国人境内犯罪的管辖,公安部在有关刑事侦查程序中类推为地市级以上的公安机关。但随着外国人入境人数的激增,广州市将管理权下放到街道和派出所,并将外国人管理纳入实有人口管理,全市旅业均安装了旅馆业治安信息管理系统,狠抓登记、走访、核销等环节,力求做到辖区内底数清。在人员和机构上也向基层倾斜,在常住外国人超200人以上的社区设立“外国人管理服务工作站”,^[7]在全市各区相继组建了查处“三非”外国人专业队,两月开展一次清查行动,真正做到管得住、服务好。

(二) 积极引导外国入住物业小区,创建外国

人管理和谐社区

针对在穗外国人部分居住到治安情况较为复杂的城中村农民出租屋内,广州市三元里、登峰、洪桥、永平等街道和派出所加强了对出租屋主的教育,引导外国人入住环境较好的物业小区,实现了集中管理服务,大大减少了涉外刑事案件的发生。位于三元里街的金桂园小区住有外国人103户385人,分别来自韩国、孟加拉、巴基斯坦等23个国家和地区,小区成为远近闻名的“地球村”。社区管理通过治安联防化、管理信息化、指引流程化等规范化管理服务,实现境外人员住宿登记率达100%,小区内未发生过侵害境外人员案件,社区居民与境外人员和谐共处,小区也因此被广州市公安局立为境外人员管理示范点,吸引了越来越多的知名专家、学者及商人到此安家落户。广州金麓山庄也是一个外国聚居社区,社区邀请外国人志愿者参与参与管理服务,开展中外居民联欢、语言沙龙设置电视显示屏等多种形式的普法宣传活动。2009年6月,国务委员、公安部部长孟建柱在金麓山庄小区调研时指出“我们要积极探索、依法管理、优化服务,帮助在华外国人融入社区生活,让他们与市民共建家园、共享和谐。”

(三) 加强广州市基层民警的涉外执法能力,利用社会资源,解决外语人才短缺的矛盾

近年来广州重点加强了涉外任务较重的巡警中队长、派出所所长的外管业务培训,有效提高了涉外执法和服务水平,亚运前广州市对全市警察进行英语简单会话培训。广州市公安局还与华南师范大学签订了联合共建“大学生社会实践基地”的协议。华南师范大学外语系选派学生到广州基层尤其是外管任务重的派出所担任翻译志愿者。建立外国人志愿者队伍也将成为广州市解决一些小语种翻译人才缺乏的问题,课题组在海关和机场公安处调研时,他们普遍反映小语种翻译人才价码太高,如波斯语翻译一般价为每小时需400元,办案单位难于承受。

(四) 不断完善地方法规的制定,做到外国人管理的有法可依

2008年8月实施《广州市流动人员管理规

定》,首次明确提出将外国人纳入流动人员管理范畴,参照相关规定进行管理和提供服务。2009年4月,广州实施《广州市公安局举报违法外国人奖励试行办法》,明确对举报外国人违法、犯罪的奖励措施。2011年5月,广东省施行《广东省外国人管理服务暂行规定》,该规定明确在粤外国人管理服务工作应当遵循依法管理、优化服务和居住地属地管理的原则,确立了政府主导与部门负责的工作机制,在外国人居住、经商、就业等方面设定了具体管理规范。规定对于规范在粤外国人管理、优化在粤外国人服务、促进广东社会和谐稳定,具有重要的意义。除积极探索制定地方性法规外,广州市还积极推动相关全国性的立法,2010年3月,时任广州市市长的张广宁等全国人大代表在全国两会期间提交了“关于完善外国人就业管理法规体系”的议案,建议制定《外国人就业管理法》和《外国人在中国就业许可办法》,改变对外国人合法就业管理尚无法律规定的现状,通过立法强化外国人在中国就业管理,加大对非法就业的打击处罚力度。

(五) 保持对外国人刑事犯罪的打击力度

针对涉外毒品犯罪形势日趋严峻,2008年11月25日,广州市中院对涉外毒品犯罪案件进行公开集中宣判活动。共有8件毒品案件被宣判,涉案的9名被告人中,乌干达籍4人、贝宁籍2人、津巴布韦籍3人,被告人均犯有走私毒品罪,其中8人被判处死刑缓期二年执行,1人被判处无期徒刑。2010年6月24日广州全市法院对毒品案件进行集中宣判,一天宣判毒品案44件,而外国人毒品犯罪仍然多发,其中在广州中院宣判的十起案件中,外国人从境外走私毒品的有4件。2009年7月,广州中院一审判决南非毒贩琳登死刑,2010年4月省高院二审维持原判。^[8]这些案件的审判,拆穿了外国人犯罪在中国有“超国民待遇”的谎言,遏制了涉外犯罪的增长势头。

(六) 建立全省涉外综合信息平台,有效整合涉外信息

2010年,广东省公安厅开始建设“广东省公安涉外综合信息平台”。该系统将外国人出入境信息、签证信息、旅业、散居登记信息整合到同一

个平台上,可实现全省涉外信息资源共享的目的。但还应借鉴一些国家通过修订法律来方便信息的采集,如2003年法国新《移民法》规定,申请签证者须留下指纹记录、照片等个人详细信息。2006年,日本在《出入境管理及难民认定法》修正案提出,进入日本的外国人须留下指纹等个人详细信息,拒绝者将被禁止入境或遣送出境。2009年11月,韩国通过了《出入境管理法修正案》,该法案规定,17岁以上外国人在接受入境审查时须通过在指纹识别传感器上录入指纹并接受面部拍照的方法来提供个人信息,否则将被拒绝入境。

广州在实践中不断创新外国人的管理模式,许多经验值得借鉴和推广,但同时也必须清醒地认识到,外国人管理服务中还存在许多问题。今年8月6日,由牙买加移民马克·达根被杀而引发的英国伦敦暴力骚乱事件,首发地托特纳姆区是英国的少数族裔移民聚居地。这让我们再次回想起2005年10月发生在法国巴黎的移民聚集区的骚乱事件,讲究多民族社会融合的法国,却因不加选择的移民政策而尝到了苦果。因此,通过服务管理创新,进一步遏制“三非”外国人的增长势

头,有效防控涉外犯罪,是广州建设国际化大都市进程中长期而艰巨的任务。

参 考 文 献:

- [1] 唐伟华. 清前期广州涉外司法问题研究 [D]. 中国政法大学博士论文. 2006: 5-10.
- [2] 马士. 东印度公司对华贸易编年史 [M]. 卷三: 315, 卷四: 840.
- [3] 潘向泷, 秦总根. 走向有序: 广州流动人口犯罪问题研究 [J]. 北京警察学院学报, 2010, (2).
- [4] 彭建炎, 郭金波. 关于南海黄歧“6.29”非洲籍外国人聚集事件的思考 [J]. 南粤警坛. 2010, (2).
- [5] 秦总根. 涉外毒品犯罪的原因及对策探析 [J]. 福建警察学院学报. 2010, (6).
- [6] 潘向泷, 卢淦泉. 广东城中村社会治安综合治理策略研究 [J]. 政法学刊, 2009, (5).
- [7] 鞠杨. 在穗外国人将纳入流动人口管理服务 [N]. 广州日报, 2008-4-17 (1).
- [8] 刘冠南. 沈云芳. 广州涉外毒品犯罪一年涨四成, 外国人量刑不区别对待 [N]. 南方日报, 2010-4-28 (1).

责任编辑: 林 衍

On the Prevention and Control Mechanism of Crimes Committed by Foreigners in Guangzhou

Pan Xiang-long, Qin Zong-gen

(Guangdong Police College, Guangzhou 510440, China)

Abstract: As a vital port for Sino-west trade since the ancient time, Guangzhou has been welcoming foreign population from the rest of the world. Meanwhile, crimes committed by foreigners are on the rise. Guangzhou has endeavored to explore the administration and service mode involving foreign interests and upgrade its efforts in combating cases of illegal immigration, illegal residence and illegal employment related to foreigners, successfully a number of model foreigner communities. However, it is still of utmost importance to adjust foreigner administration system, improve related laws and regulations and establish the information platform of foreigner administration.

Key words: Foreigner administration; Drug crime; Foreigners of illegal immigration, illegal residence and illegal employment; Exit and entry control; Immigration