

# 非法外国移民在中国的现状、症结与对策

宋全成

**摘要:**非法外国移民问题在中国的产生和发展,有着深刻的中国经济与社会快速发展的背景。21世纪以来,中国已成为具有吸引力的一些欠发达国家的非法移民的移民目标国。非法入境、非法居留和非法就业的“三非”外国人,主要聚集在珠三角、长三角和北京及东北地区。非法外国人在中国愈演愈烈的原因是:针对外国人的管控立法滞后;处罚标准过低;部门间缺乏有效相互支持;存在外国人管理盲区;遣送机制不顺等。解决在华非法外国移民问题的对策是:制定和实施完整规制的《中华人民共和国移民法》;加大对外国人的“三非”行为的处罚力度,可直接入刑;组建移民和难民部门;尽快建立全国联网的、各部门共享的外国人信息管理系统;公安部门理顺遣送机制、培训与建立高标准的涉外管理队伍;制定和实施《中华人民共和国外国人在华临时安置与社会救助实施办法》,将无法遣送出境的“三非”外国人和获得中国政府认可的难民,给予人道主义的安置和社会救助。

**关键词:**外国移民;“三非”行为;移民法;移民机构;外国人信息系统

无论在传统移民国家如美国、加拿大、澳大利亚,还是在非传统现代移民国家如英国、法国、德国等,中国的非法移民问题曾经是影响中国政府与西方发达国家政府之间关系的重要问题。但进入21世纪以后,伴随着我国对外开放步伐的加快、经济与社会发展水平的迅速提高,中国已成为一些国家、特别是欠发达国家外迁移民的目标国家。伴随着大量外国移民的到来,困扰西方发达国家达一个世纪之久的非法外国移民问题,也在中国接踵而至。但与西方发达国家不同的是,我国既无完善的移民法律体系,也无自上而下、专门管理外国人事务的系统的移民管理机构,由此,违法犯罪、危害我国非传统安全的非法外国移民问题在我国愈演愈烈。本文拟就非法外国移民在中国的现状,非法外国移民管控中存在的问题及解决非法外国移民问题的对策,做一初步研究。

## 一、非法外国移民问题在中国的背景与现状

非法外国移民问题在中国的产生和发展,有着深刻的中国经济与社会快速发展的背景。一方面,日益开放、充满勃勃生机和活力的中国,吸引了越来越多西方发达国家和发展中国家的外国人的青睐,来中国观光旅行、投资办厂、工作和生活的外国人数量迅速增长。据公安部出入境管理局统计,到2012年12月,外国人入出境共计5435.15万人次,同比增长0.35%。其中入境2719.15万人次,同比增长0.23%。外国人入境人数居前十位的国家是:韩国、日本、俄罗斯、美国、马来西亚、越南、新加坡、蒙古、菲律宾、澳大利亚。入境外国人中,观光休闲1162.90万人次,占入境外国人总数的42.77%<sup>①</sup>。2010年第六次人口普查关于在华外国人的最新数据显示,接受调查和统计的在华工作和生活的外国人

收稿日期:2014-10-02

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“宗教信仰与流动人口的社会融入研究”(13JJD730002)的阶段性成果。

作者简介:宋全成,山东大学哲学与社会发展学院副院长,社会学系教授,博士生导师,山东大学移民研究所所长,法学博士(济南250100)。

<sup>①</sup> 新华网:《2012年中国出入境人员总数达4.31亿》,http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/15/c\_114378807.htm, 2014-08-22。

已达到 593832 人<sup>①</sup>。来自世界五大洲的 190 多个国家,主要分布在我国的中东部地区,尤其是北京、上海和广东等地<sup>②</sup>。另一方面,进入 21 世纪以来,迅速发展的中国日益成为某些国家、尤其是欠发达国家的移民的目的地国家。2013 年 9 月世界移民组织发布的《国际移民报告》显示,“2011 年,中国共居住着 68 万多外国人,与 10 年前相比增长了 35%,中国成为越来越具有吸引力的移民目的地国,原因是中国经济的快速增长,以及较低的生活成本。其中,包括来自发达经济体的移民,例如来自韩国、日本及欧美国家,……与此同时,南亚和非洲国家也有不少人移民到中国,主要进入中国的外来劳务市场。”迅速发展的中国甚至吸引了某些发达国家的移民。正如国际移民组织研究部主任弗兰克·拉克科所说:“我们注意到正在出现的一个新趋势,即从发达国家移民到发展中国家,比如从葡萄牙移民到巴西、莫桑比克、安哥拉,或移民到中国等地区。”<sup>③</sup>毫无疑问,中国越来越成为具有吸引力的移民目的地国。

国际移民的一般规律表明,当一个国家或地区成为移民目标国以后,伴随着大量合法移民的进入和移民网络的形成,必然有数以万计的非法移民接踵而至。进入 21 世纪,中国在成为国际移民的目标国以后,由于我国无论在移民政策、移民机构、移民管理和接纳外国人的民众社会心理上,都缺乏足够的准备,因此,面对越来越多的非法移民,我国相关部门缺乏强有力的法理依据和强力手段,于是,非法移民问题在我国呈现出急剧上升的趋势。在我国,逐渐凸显的非法移民问题主要表现为非法入境、非法滞留和非法就业,即所谓的“三非问题”。从非法移民的规模上来看,由于我国相关政府部门缺乏关于非法移民的统计数据及公开发布,因此,无法统计出全国非法移民的具体数量。但我们依然可以从有关学术研究成果和新闻媒体的报道中,管窥到非法外国移民的规模。据有关部门统计和学者研究表明,2004 年以来外国人在华求职非法打工增多,每年查处 2 万。“2006 年,我国公安机关查处非法入境、非法居留、非法就业的‘三非’外国人 3.6 万人,遣返出境 9560 人。此前 5 年间,全国公安机关共查获‘三非’外国人 122690 人;此前近 10 年间,全国共遣送‘三非’外国人 6.3 万人次。”<sup>④</sup>我国的外国非法移民主要集中在珠三角、长三角、北京和东北地区。

珠三角的非法移民状况,以广东、广西和云南为例。广东省 2007 年共查处“三非”外国人 7000 多人,以非法就业居多,其中拘留审查 700 多人。最近数年的统计显示,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%<sup>⑤</sup>。在广西,来自越南的非法劳工数以万计。据有关部门统计,在 2006 年,广西靠近边境五县市共有 5018 对跨国婚姻。绝大多数属于非法移民<sup>⑥</sup>。据广西崇左市人力资源和社会保障局介绍,2010 年在崇左务工的越南人主要在崇左市江洲区,宁明、龙州、大新、扶绥等县以及凭祥市,85% 是从事砍运甘蔗、其他的分散在建筑、酒店等行业。崇左市日常农村劳力缺口在 3 万人左右,到每年甘蔗榨季,缺口达到 5 万人,这些缺口大多被闻讯而来的非法越南劳工填补<sup>⑦</sup>。据边防部门统计,仅广西“凭祥市边民与毗邻的越南边民存在不办理结婚登记的有 1434 对,共生育子女 2190 人;自 1980 年至 2006 年 6 月底,与越南山水相连、边界线长达 184 公里的龙州县,非法入境通婚的越南妇女人数达 1154 人,在中国成婚以后,生育子女共 1441 人。”<sup>⑧</sup>在与缅甸果干地区接壤的云南边陲,缅甸政府与果干地区的绵延不断的地区冲突,使得数以万计的难民进入中国边界。

① 《中国 2010 年人口普查资料:按年龄、性别分的境外人员》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm, 2014-08-23.

② 宋全成:《外国人及港澳台居民在中国大陆的人口社会学分析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2013 年第 2 期。

③ 新华社:《国际移民组织:在中国居住的外国人 10 年增 35%》,http://finance.huanqiu.com/data/2013-09/4360152.html, 2014-08-25.

④ 庄会宁:《“三非”外国人究竟有多少》,《人民公安》2007 年第 5 期。

⑤ 季明、陈冀、李舒:《外国人在华非法就业新动向》,《瞭望》2008 年第 10 期。

⑥ 罗文青:《和平与交往:广西边境地区跨国婚姻问题初探》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2006 年第 1 期。

⑦ 熊红明:《非法洋劳工涌入中国工厂“寻梦”》,《经济参考报》2010 年 4 月 30 日。

⑧ 杜万鞭:《论“三非”问题综合治理的对策》,《云南警官学院学报》2013 年第 2 期。

长三角的非法移民状况,以上海市为例。统计表明,“2003年到2009年,上海共查处“三非”案件18835起,其中,非法入境案件275起,非法居留案件17180起,非法就业案件1380起。”<sup>①</sup>

北京和东北地区的非法移民状况,以北京和吉林省的统计数据为例。2006年,北京市公安局查处外国人“三非”案件4806起,同比上升1.7%,拘留审查并遣送出境外国人339人,同比上升54.1%<sup>②</sup>。在东北三省,21世纪以来,朝鲜连续试射导弹而在国际舞台上日益孤立,于是,来自国际社会的粮食援助大幅减少,再加上最近几年的旱灾,朝鲜民主主义人民共和国面临着严重粮食短缺的危机。由此,大量朝鲜饥民,越过国境管理相对宽松的中朝边境,非法进入中国。据联合国难民署和国际人权组织的统计数据,有多达30万-50万的朝鲜饥民非法进入中国境内<sup>③</sup>。“据统计,2007至2009年沈阳出入境管理部门查处的‘非法居留’外国人占‘三非’总人数的90%,且年均增长20%左右。”<sup>④</sup>

如果上述数据属实,而且推算及其他与我国接壤的边境省市,我们认为,到2013年12月,在中国大陆的非法外国移民至少在40万左右,而且呈现出持续高速增长的态势。

## 二、中国出现非法外国移民问题的症结所在

非法外国移民问题的大量存在,不仅威胁着我国正常的出入境管理秩序、外国人管理政策和劳动力市场,而且非法外国人日益增长的贩毒、抢劫、强奸、人口走私等社会犯罪活动,严重威胁着我国的非传统国家安全。那么,造成我国境内的非法外国移民问题的根本症结在哪儿呢?

第一,针对在中国大陆的外国人的管控立法严重滞后,只有一部刚刚实施的《中华人民共和国出境入境管理法》,至今尚无一部像德国新《移民法》那样,对外国移民的入境、居留、就业、社会保障、社会融入、难民、非法移民、调查与遣返、技术移民、投资移民、长期居留、入籍等内容进行完整规制的移民法。对外国人的管控,多是基于某一部门或多部门联合的、针对外国移民在中国的某一环节的单一管理规定。如2013年9月实施的公安部《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》、1996年颁布实施的由原劳动部、公安部、外交部、对外贸易经济合作部联合制定的《外国人在中国就业管理规定》、2004年公安部、外交部第74号令、于2004年8月15日发布实施的《外国人在中国永久居留审批管理办法》、2013年10月15日颁布实施的人力资源和社会保障部令第16号《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》,等等。而针对外国人的违法、犯罪之惩戒规定,多在《中华人民共和国出境入境管理法》、《中华人民共和国刑法》等相关章节中。相关外国人综合立法——移民法的严重滞后,客观上造成了外国人在我国的非法居留和非法就业现象的频繁发生。

第二,我国现有法律、法规对外国人的非法入境、非法居留和非法就业的非法行为的处罚标准过低,在一定的意义上助长了外国人的非法行为。毫无疑问,非法入境、非法居留和非法就业属于危及国家边境秩序与安全和非传统国家安全的严重违法行为,但我国相关的法律法规对外国人在中国的“三非”行为的处罚标准过低。目前,针对外国人在中国的“三非”行为适用的法律,主要是于2013年7月1日刚刚实施的《中华人民共和国出境入境管理法》。依据该法第71条、72条之规定,对外国人非法出入境的行为,“处1000元以上5000元以下罚款;情节严重的,处5日以上10日以下拘留,可以并处2000元以上10000元以下罚款”;“协助他人非法出境入境的,处2000元以上10000元以下罚款;情节严重的,处10日以上15日以下拘留,并处5000元以上20000元以下罚款,有违法所得的,没收违法

① 郭建新:《在沪外国人“三非”案件的发案趋势与世博后的防控对策》,《上海公安高等专科学校学报》2010年第5期。

② 庄会宁:《“三非”外国人究竟有多少》,《人民公安》2007年第5期。

③ [日]福岛香织:《北朝鲜难民:中国的两难处境》,《产经新闻》2002年9月5日。

④ 武广震、杨鹰:《辽宁省外国人非法入境、非法居留、非法就业问题及防控对策》,《党政干部学刊》2011年第7期。

所得。”<sup>①</sup>依据该法第78条、79条之规定,对外国人非法居留的行为这样处罚:“外国人非法居留的,给予警告;情节严重的,处每非法居留一日500元、总额不超过10000元的罚款或者5日以上15日以下拘留。因监护人或者其他负有监护责任的人未尽到监护义务,致使未满16周岁的外国人非法居留的,对监护人或者其他负有监护责任的人给予警告,可以并处1000元以下罚款。容留、藏匿非法入境、非法居留的外国人,协助非法入境、非法居留的外国人逃避检查,或者为非法居留的外国人违法提供出境入境证件的,处2000元以上10000元以下罚款;情节严重的,处5日以上15日以下拘留,并处5000元以上20000元以下罚款,有违法所得的,没收违法所得。单位有前款行为的,处10000元以上50000元以下罚款;有违法所得的,没收违法所得,并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照前款规定予以处罚。”<sup>②</sup>依据该法80条之规定,对外国人非法就业的行为这样处罚:“外国人非法就业的,处5000元以上20000元以下罚款;情节严重的,处5日以上15日以下拘留,并处5000元以上20000元以下罚款。介绍外国人非法就业的,对个人处以每非法介绍一人5000元、总额不超过50000元的罚款;对单位处每非法介绍一人5000元,总额不超过100000元的罚款;有违法所得的,没收违法所得。非法聘用外国人的,处每非法聘用一人1万元、总额不超过10万元的罚款;有违法所得的,没收违法所得。”<sup>③</sup>

由此可见,我国对外国人的“三非”行为所应承担的法律责任仅仅是接受经济处罚,而且处罚的金额较低。这就在客观上给非法外国人造成一种错误印象:在中国,只要接受罚款处理,移民的“非法性”(非法出入境、非法居留和非法就业),就可以成为一定意义上的“合法性”。由此可见,我国法律对外国人的“三非”行为处罚太低,无法有效制止外国人在我国的“三非”现象的蔓延。按照违法的成本分析,如果违法所获得的收益远远多于守法所获得的收益,那么,违法行为就会成为值得冒险的行为,由此,就会造成违法现象的蔓延和失控状态<sup>④</sup>。实际上,我国境内的外国人的“三非”行为及其愈演愈烈的势头,与我国相关法律法规对“三非”行为所应承担的法律责任的规定过低紧密相关。

第三,入境签证发放和入境居留管控的主要管理部门各自为政,缺乏部门间的信息共享和相互支持,导致外国人在中国的非法行为失去有效地管控。对外国人发放签证、实施管理的主要部门是外交部门和公安部门。依据《中华人民共和国出境入境管理法》第4条之规定:“公安部、外交部按照各自职责负责有关出境入境事务的管理。中华人民共和国驻外使馆、领馆或者外交部委托的其他驻外机构(以下称驻外签证机关)负责在境外签发外国人入境签证。出入境边防检查机关负责实施出境入境边防检查。县级以上地方人民政府公安机关及其出入境管理机构负责外国人停留居留管理。公安部、外交部可以在各自职责范围内委托县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构、县级以上地方人民政府外事部门受理外国人入境、停留居留申请。”<sup>⑤</sup>这就是说,发放外国人入境签证的是外交部及其驻外机构,但外国人出入中国海关和在中国大陆居留、工作、就业和生活的管控部门是公安部及各省市县的公安部门,对外国人的非法行为进行处罚的是公安分局和基层派出所。尽管《中华人民共和国出境入境管理法》第4条明确规定:“公安部、外交部在出境入境事务管理中,应当加强沟通配合,并与国务院有关部门密切合作,按照各自职责分工,依法行使职权,承担责任。”第5条规定:“国家建

① 《中华人民共和国出境入境管理法》,中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content\_2174944.htm, 2014-08-28.

② 《中华人民共和国出境入境管理法》,中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content\_2174944.htm, 2014-08-28.

③ 《中华人民共和国出境入境管理法》,中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content\_2174944.htm, 2014-08-28.

④ 杜万鞭:《论“三非”问题综合治理的对策》,《云南警官学院学报》2013年第2期。

⑤ 《中华人民共和国出境入境管理法》,中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content\_2174944.htm, 2014-08-28.

立统一的出境入境管理信息平台,实现有关管理部门信息共享。”<sup>①</sup>但到目前为止,公安机关并没有建立起各省及全国统一的涉外处罚外国人网络信息平台。因此,外国人在中国的非法行为处罚信息,甚至是被遣返的外国人的相关信息,就无法及时反馈到外交部及其驻外机构。由此,使得一些受到处罚、甚至被遣返的外国人,依然可以在我国的外交部门及其使领馆、驻外机构再次申领中国签证,而使领馆和驻外机构并不知道这些外国人在中国被处罚的信息记录,从而没有对这些外国人拒绝发放入境签证,由此可见,缺乏公安部、外交部共享的外国人非法行为处罚信息的网络信息平台及信息,管控外国人的主要管理部门各自为政,缺乏有效相互支持,是导致外国人在中国的非法行为失去有效地管控的重要原因。

第四,管理外国机构和外国人的相关政府部门缺乏协调、支持和信息共享,存在着严重的管理盲区,这是外国人“三非”行为愈演愈烈的重要因素。按照目前的法律规定,管理外国机构和外国人的部门主要是公安部门和外交部门,还涉及到宗教、人力资源与社会保障、工商、税务、教育、旅游、司法、民政、卫生等多个政府部门。为了提高管控外国人工作的效率,一些省市的上述政府部门相继建立了分工协作的联席会议制度,但是,联席制度毕竟是一种临时的、过于松散、法律约束力低、可操作性差的制度,因此,这种制度存在着先天不足。表现在:各部门掌握的外国人的相关信息没有共享、沟通协调机制不健全,由此,造成对外国人管控存在着诸多“真空地带”<sup>②</sup>。仅以非法就业为例,“按照现有政府部门的职能分工,劳动保障部门负责外国人入境就业管理,公安部门负责外国人入出境和居留管理。但由于1986年12月经国务院批准,由公安部、外交部颁布的《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》规定:外国人私自谋职和单位私自聘用外国人由公安部门执罚,所以目前外国人就业管理出现了劳动保障部门主管,公安部门执罚的局面。”<sup>③</sup>由此造成了管理主体和执罚主体的分离。这就形成了人力资源与社会保障部门重视就业的发证工作、轻视日常的管理,没有处罚权;而公安部门重视处罚,有处罚权,而无实际上的日常管理权的矛盾局面。在我国,“劳动保障部是外国人就业管理的主管部门。外国人在中国就业管理工作涉及许多方面,各地劳动保障部门应主动向公安、外事、外经贸等部门通报情况,取得共识,协调行动,确保工作顺利开展。特别是在审批就业许可证,应和当地公安部门联系,了解拟聘用的外国人是否符合在中国居住的条件,然后做出批准与否的决定。”<sup>④</sup>但实际上,劳动保障部门、公安部门、外国专家局、教育部门、外事部门,都是外国人管理的主体部门,都是按照自己部门的相关规定处理涉外事务,而这些部门的相关规定,往往是相互制约,有些甚至是相互冲突的,由此,造成管理外国人主体的多头分散,不能统一形成外国人管理上的合力,从而严重影响了对外国人就业的管理力度和管理效果<sup>⑤</sup>,这也是外国人非法行为愈演愈烈的重要因素。

第五,对“三非”外国人实施管控和处罚的主要部门的公安部门,面临着遣送机制不顺、基层派出所涉外队伍水平不高、内部信息不畅等问题,这是导致外国人“三非”行为日益增多的重要主因。首先,对“三非”外国人的遣送机制不顺。表现在:一是《中华人民共和国出境入境管理法》中的遣送条款第62条与第70条到81条关于非法入境、非法居留和非法就业的处罚条款相冲突。遣送条款第62条规定:“外国人有下列情形之一的,可以遣送出境:(一)被处限期出境,未在规定期限内离境的;(二)有不准入境情形的;(三)非法居留、非法就业的;(四)违反本法或者其他法律、行政法规需要遣送出境的。其他境外人员有前款所列情形之一的,可以依法遣送出境。被遣送出境的人员,自被遣送出境之

① 《中华人民共和国出境入境管理法》,中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/jlfg/2012-06/30/content\_2174944.htm, 2014-08-28.

② 杜万鞭:《论“三非”问题综合治理的对策》,《云南警官学院学报》2013年第2期。

③ 刘正让:《关于外国人在中国就业管理工作的思考》,《中国劳动》2000年第10期。

④ 叶氩:《走向有序统一:三非外国人治理研究》,《政法学刊》2011年第2期。

⑤ 刘正让:《关于外国人在中国就业管理工作的思考》,《中国劳动》2000年第10期。

日起1至5年内不准入境。”<sup>①</sup>这意味着,外国人在中国非法入境、非法居留、非法就业的,就可以遣送出境。但该法的第70条到81条关于非法入境、非法居留和非法就业的法律责任,绝大多数仅仅是罚款。二是公安机关遣送违法外国人的费用,没有在财政上单独预算。这意味着,公安机关对违法外国人遣送的越多,需要公安机关自我支付的相关费用就越大。因此,公安机关面对该遣送的外国人,宁愿选择处罚中的罚款条款,也不愿意将“三非”外国人遣送出国。三是遣返的效果不佳,公安机关也失去遣返的兴趣。特别在中越、中缅边境的中国境内,生活着数以万计的非法入境或与我国公民结婚、生育的外国人,对这些人进行遣送,出现屡次遣送出境、屡次再入境的现象。以遣送的缅甸人为例,由于“缅方在遣送工作上的配合、协助不力,对遣返归国的‘三非’人员不接受、不处罚,特别是对被遣返的违法犯罪人员也不采取管制措施,导致超过90%被遣送出境的缅籍‘三非’人员不出三日即又通过边境便道或其他途径重返我国,遣返工作处于‘屡遣屡返’的困境。”<sup>②</sup>在云南德宏地区,“90%以上被遣返出境的‘三非’外国人,当日又从边境小路、通道非法入境,长期滞留。”<sup>③</sup>这样,公安机关投入了大量的人力和财力,但遣送的效果不佳,致使公安机关逐渐失去将违法外国人遣送出境的兴趣。其次,公安基层派出所涉外队伍水平偏低、拘留设施欠佳。按照目前公安部门对外国人的管理分工,由基层派出所具体负责对“三非”外国人的查处和处罚。但目前公安部门的基层派出所涉外队伍普遍存在着外语水平不佳、涉外管理经验欠缺和对外国人政策把握不准的问题。再加上多年来我国政府部门形成的“外交无小事”思维的影响,面对外国人的“三非”行为时,因查处此类问题的专业性强、难度大、存在一定的工作风险,因此,基层干警普遍存在着“不愿管”、“不想管”的现象<sup>④</sup>,这也是直接导致外国人“三非”行为日益剧增的重要因素。最后,公安系统内部各警种之间各自为战,内部情报信息不畅,没有建立统一的内部各部门共享的外国人违法信息系统。目前,我国公安系统有国保、刑侦、治安、边防、出入境等众多部门,各部门有着严格的工作分工、从而使其着力于自身的职能领域,这就造成公安机关内部各警种之间各自为战的倾向明显,有关外国人的“三非”信息和外国人违法犯罪的情报等资源,没有实现充分共享。客观而论,目前,我国公安系统还没有建立覆盖全国的、关于外国人违法犯罪的信息系统。正因为如此,即使公安系统内部,也难以形成打击外国人的“三非”行为的合力<sup>⑤</sup>。

### 三、解决中国的非法外国移民问题的对策

尽管目前在中国的非法移民的规模不大,但其对我国边境国家安全、社会与经济正常秩序的危害不可小嘘,而且其中的外国人吸毒、贩毒、走私、抢劫等刑事案件,严重威胁着我国的非传统国家安全。可以预测,伴随着我国经济与社会发展水平的提高,日益繁荣的中国将是许多国家、特别是欠发达国家非法移民的目标国家。正因为如此,我们应当防患于未然,针对中国的非法外国移民问题,积极寻找解决此问题的方案与对策。

第一,借鉴像德国那样的民族国家的移民管理成功经验,制定涵盖外国移民的出入境、居留、就业、社会保障、社会融入、难民、非法移民、调查与遣返、技术移民、投资移民、长期居留、入籍等内容进行完整规制的《中华人民共和国移民法》<sup>⑥</sup>。中国是传统的民族国家,因此,我们无法从美国、加拿大、澳大利亚等传统的移民国家那里借鉴其完善的移民法规,但我们依然可以从传统的民族国家——今

① 《中华人民共和国出境入境管理法》,中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/flfg/2012-06/30/content\_2174944.htm, 2014-08-28。  
 ② 张洁:《边境地区“三非”人员跨境违法犯罪问题研究》,《云南警官学院学报》2014年第2期。  
 ③ 李玉洁:《德宏边境地区“三非”外国人现状的思考与对策》,《云南警官学院学报》2012年第5期。  
 ④ 卢晓明:《浅议外国人管理中的“三非”问题》,《辽宁警专学报》2013年第6期。  
 ⑤ 杜万鞭:《论“三非”问题综合治理的对策》,《云南警官学院学报》2013年第2期。  
 ⑥ 宋全成:《欧洲与中国:非法移民及其社会控制政策之比较》,《山东社会科学》2011年第8期。

日的现代移民国家——德国那里,借鉴其成功的移民管理法规。2005年1月1日实施的德国新《移民法》,被看作是西欧国家成功管理外国移民、解决移民问题的成功立法。制定和实施《中华人民共和国移民法》,就可以解决政府各部门依据自己部门的管理规定、各自为政管理外国人的局面,从而从根本上解决对非法外国移民执法中执行统一的法律问题。

第二,借鉴法国、英国、德国、澳大利亚、新加坡、日本等国家的立法经验,加大对外国人的“三非”行为的处罚力度,尽快修订《中华人民共和国出境入境管理法》,对非法移民的非法行为,除经济处罚外,可考虑直接入刑。我国新实施的《中华人民共和国出境入境管理法》对目前“三非行为”的外国人和协助外国人实施“三非”行为的单位和个人的处罚,主要是经济处罚,而且罚款金额较低。但公安机关查处外国人的“三非”行为的成本较高,由此造成公安机关不愿查处“三非”行为的局面。由于“三非”外国人多数是出于在中国更好的生活等经济原因而在中国非法出入境、非法居留和非法就业的,因此,数额较低的经济处罚,不足以从根本上震慑“三非”外国人。在这种情况下,借鉴西方发达国家成功的惩治非法移民的立法经验,及时修订对外国人的“三非”行为处罚力度较低的《中华人民共和国出境入境管理法》,就成为亟待解决的当务之急。在澳大利亚,外国人非法就业被查获将处罚10000美金,还要偿还政府的工作费用<sup>①</sup>;法国则对偷渡者罚4600欧元;英国对非法移民处200英镑罚金或半年以下监禁,或并处;新加坡,对偷渡者处6000元罚款或半年至两年监禁;在南非,对任何人以任何方式帮助非法外国人或协助外国人从事违反法律规定活动的行为都为犯罪,并可被判处罚金或不超过18个月的监禁;日本对非法居留外国人处30万日元罚金,或3年监禁,5年不能再次进入;缅甸对外国人偷越缅甸国境判处6个月至5年徒刑;泰国对非法居留者处2年以上监禁,或2万铢以下罚款,或并罚<sup>②</sup>。我国在修订出入境管理法时,可借鉴上述法条。将外国移民的非法行为或帮助、协助外国移民的非法行为,直接入刑。这样,可形成对外国移民非法行为和协助外国人非法行为的强大震慑。

第三,组建隶属于国务院的从中央政府到地方政府、自上而下的专门管控外国人的移民与难民管理部,构建以移民与难民部为主体、其他相关部门分工协作、共享外国人信息的联动机制。移民和难民部负责对外国人在中国的服务、管控与处罚,同时,甄别来自于欠发达国家的难民申请者,对符合相关条件的难民申请者,给予难民身份,并给予一定时限的居留期。“目前,中国的出入境管理体制是以公安部门和外交部门为主管机关,以教育部门、人力资源和社会保障部门、商务部门、工商部门、司法部门、旅游部门、民政部门、卫生部门等为辅助管理机关,分别就不同的出入境管理事务进行分工合作的体制……然而,由于涉及出入境管理工作的政府部门较多,使得出入境管理体制庞杂”,外国人管理盲区和管理漏洞在所难免。但“世界各国通常都不以公安部门(警察机构)为出入境管理工作的主管机关,而是由一个自成体系的专门的管理机构对出入境管理工作实行统一管理、垂直领导,一般称为移民局或者出入境管理局。”<sup>③</sup>在这方面,德国对外国人的管理体制及其机制,值得中国借鉴。在德国,在联邦政府层面有移民与难民部,在各州同样有移民和难民部,负责对外国人的管控与服务,包括难民身份的申请与甄别等。移民和难民部需要与警察部门、外交部门、劳动部门、社会保障部门、教育部门等紧密联系,移民与难民部是外国移民和难民事务管理的核心部门,具体负责外国人出入境、移民与难民事务管理、社会融合、对违法外国移民的处罚和遣返等事务,而且建立了各部门共享的外国人信息管理系统。如果某一外国移民属于非法滞留的非法移民,劳动部门依据外国人信息管理系统的相关信息,就不会颁发其相应的劳动与工作许可;如果某一境外申请者是被曾被驱逐出境的外国移民,那么,外交部门就会依据外国人信息管理系统,拒绝其入境要求,拒发入境签证。由此形成了以移民与难民部为核心,其他相关部门联动的机制。德国的管理体制与机制值得我国借鉴<sup>④</sup>。

① 杜万鞭:《论“三非”问题综合治理的对策》,《云南警官学院学报》2013年第2期。

② 潘向龙、秦总根:《广州外国人犯罪与防控机制研究》,《政法学刊》2011年第5期。

③ 魏琪:《中国公安出入境管理体制改革研究》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2009年第5期。

④ 宋全成:《英德非法移民社会问题之比较研究》,《欧洲研究》2008年第5期。

第四,在当前缺乏移民与难民部相关政府部门的情况下,建议由公安部牵头,会同外交部门、人力资源与社会保障部门、教育部门、外专局、司法部门等涉外部门,尽快建立全国联网的外国人信息管理系统,将外国人在中国的相关信息、尤其是违法犯罪信息,及时共享给政府相关部门。目前,我国的公安部门和外交部门是管理外国人出入境、签证发放、居留、违法犯罪处罚、遣送出境等事务的主管部门。在现有的体制下,可由公安部门牵头,会同外交、人力资源与社会保障、外专等所有涉外部门,共建在华外国人信息网络平台。内容包括:姓名、性别、出生年月、国籍或婚姻状况(条件成熟的时候,在入境时,手指指纹和血液等生物学信息)等个人基本信息,以及教育简历、工作履历、签证种类及时限、在华居留记录、邀请单位记录、就业记录、社会保障记录、违法处罚记录、遣送出境记录、犯罪判决记录等社会信息。该外国人信息管理系统相关内容的创建、收集、更新和维护,需要我国涉外管理各部门的通力合作。同时,该信息管理系统的相关信息,也将在我国所有涉外管理部门中共享。

第五,公安部门作为对外国人出入境实施管理和外国人非法行为直接侦查和处罚的政府部门,面对日益增多的外国人的非法行为和非法外国人,应迅速理顺遣送机制、培训与建立高标准的涉外管理队伍,遏制在华外国人的“三非行为”愈演愈烈的势头。一方面,公安部门应理顺对符合遣送出境的违法外国人的遣送机制。首先,建立遣送经费保证机制。建议政府相关部门制定法规,在一些边境省份、特别是非法外国人较多的省份,将对违法外国人的经济处罚和其他违法涉外处罚的收入,不再列入地方政府财政预算外收入,而是直接列入财政预算外专项:外国人遣送经费,如果该专项经费不足,则从地方政府的财政账户中直接拨付。或者在财政预算内,单列外国人遣送经费专项。这样,就可以在遣送经费上予以保证。其次,公安部门对危及非传统国家安全、符合遣送出境条件的非法外国人,要从维护国家安全和国家利益的高度,克服不愿管、不想管的思想,坚决遣送出境。公安系统的出入境管理部门,应严格入境管控,对已被遣送出境、不符合再次入境的外国人,即使通过非法途径骗取合法入境签证,也不能给予放行,而将其拒在国门之外。出入境管理部门和边防部门,对无合法入境手续的非法外国人,无论出于何种原因,都应当拒绝其入境。再次,基层派出所公安干警,要出于对国家边境安全和国家安全高度负责的责任感,将所有非法外国人进行摸排,建立区域性的非法外国人信息系统,对符合遣送出境条件的外国人,及时联系公安系统的相关部门,遣送出境。最后,公安部应协同外交部与相关国家(如越南、缅甸、朝鲜等)的警察部门合作,就打击和遣返非法移民等非传统安全领域的国际合作,签署相关政府间协议。为解决我国的“三非”外国人问题,搭建很好的政府间国际合作平台。另一方面,公安系统要对直接面对外国人、特别是非法外国人进行处罚的基层派出所公安干警,进行系统的外语、法律政策和涉外警务培训,提高基层派出所公安干警应对非法外国人的执法能力。首先,进行外语、特别是英语培训,提高公安干警与外国人沟通和打交道的能力。目前,在我国的外国人来自多达128个国家和地区<sup>①</sup>,因此,在对公安干警进行培训的同时,也要联系地方院校的外语学院中的小语种教师,协助公安干警。其次,要对公安干警进行系统的涉外政策的法律法规培训,进一步提高公安干警涉外执法的能力;最后,公安部门制定长期的培训规划,对基层派出所公安干警,进行涉外警务知识和工作流程等方面的系统培训。

第六,制定和实施《中华人民共和国外国人在华临时安置与社会救助实施办法》,将无法遣送出境的“三非”外国人和获得中国政府认可的难民,给予人道主义的安置和社会救助。同时,将在中国居留和工作、尤其是长期居留和长期工作的外国人,按照《中华人民共和国移民法》,促进外国人在中国的社会融合。在我国成为欠发达国家的移民目标国以后,中国也遇到了与西方发达国家一样的共同难题——数量不等、规模各异的无法被遣返的非法移民或难民申请者以及获得认可的难民。按照国际公约,应给予这些外国人以不同待遇的人道主义的安置。但我国目前尚无相关的法律法规,因此,对这些在华的外国人,多处于放任自流的状态,一些无生活来源的非法外国人,极易走上贩毒、走私、抢

<sup>①</sup> 宋全成:《外国人及港澳台居民在中国大陆的人口社会学分析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2013年第2期。

劫等违法犯罪的道路<sup>①</sup>,危及我国的传统国家安全,这在我国与越南、缅甸、朝鲜等接壤的省份,表现得尤为突出。因此,尽快制定和实施《中华人民共和国外国人在华临时安置与社会救助实施办法》,对上述无法遣返的非法移民或难民申请者,以及获得认可的难民,我国政府相关部门在居留、生活安置、生计、教育、遣返第三国等方面,给予符合国际人道主义的安置和社会救助,减少和避免其危害我国的非传统国家安全行为的发生。同时,对于在中国合法居留和工作、生活的外国人,政府相关部门也要在外国人中普及《中华人民共和国出境入境管理法》、《外国人在中国永久居留审批管理办法》和将来实施的《中华人民共和国移民法》等法律法规知识,让这些外国人及时办理或更新、变更、延长证件的有效期,避免因缺乏对相关法规知识的了解而造成非故意的“三非”行为发生。

### Illegal Immigrants in China: the Present Situation, Crux and Countermeasures

SONG Quan-cheng

(The Institute of Migration Studies; School of Philosophy and Social Development,  
Shandong University, Jinan 250100, P. R. China)

**Abstract:** The emergence and development of China's illegal immigration problems have a profound background with China's economic and social rapid development. China has been an attractive immigration country to some undeveloped countries' illegal people since the 21st. Illegal immigrant, illegal residence and the illegal employment of the "Three-illegal" foreigners mainly gather in the Pearl River Delta, Yangtze River Delta and Beijing and Northeast China. The situation of illegal foreigners in China becoming worse has some reasons. Firstly, the legislation on managing and controlling foreigners lags behind. Secondly, the punishment standard is too low. Thirdly, there is a lack of effective mutual support between departments. Fourthly, there exist some management blind areas to foreigners. Also, the repatriation mechanism isn't smooth. The countermeasures to solve the illegal immigrants' problem are as follows: firstly, the central government should formulate and implement a complete and regulated Immigration Law of People's Republic of China. Secondly, China should increase the punishment penalties to "Three-illegal" foreigners; and some immigrants can be sentenced directly. Thirdly, China can set up an immigration and refugee department. Fourthly, China should establish a foreigners' information management system nationwide as soon as possible, and every department can share the information. Fifthly, the public security department should straighten up the repatriation mechanism, train and establish a high standard team of foreign management. In addition, China should formulate and implement Measures of PRC on Foreigners with temporary placement and social assistance methods in China. Chinese government should support humanitarian resettlement and social assistance to "Three-illegal" foreigners who can't be deported and the refugees recognized by Chinese government.

**Key words:** foreign immigrant; illegal immigration; immigration law; immigration agency; foreigners' information management system

[责任编辑:林 舒]

<sup>①</sup> 漆菲:《“西出东进”外国人在华犯罪加速》,《环球视野》2010年10月第314期。