

论“全球化”趋势下的移民控制

——欧盟各国的移民政策及对中国的启示

龙建伟

(珠海市公安局, 广东 珠海 519000)

【摘要】 在欧盟一体化的进程中, 支持欧盟各国实施移民控制的法理基础是各国宪法对“公民身份”及其权责的基本规定。围绕“公民身份”认定的立法是整个移民控制法律架构的核心基础。以“外国人”为对象, 围绕“入境”、“居住”、“就业”三要素进行的具体移民控制法律设计则是其主要内容。实施移民控制的具体手段主要包括强化外控机制和内控机制两个方面。欧盟各国的移民控制政策对我国相关方面的工作有很好的启示作用。

【关键词】 移民控制; 欧盟各国; “公民身份”; “全球化”趋势; 中国

【中图分类号】 D631.46 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-2140(2004)03-0036-09

过去数十年, 现代科技的发展, 经济全球化的趋势, 世界人口的急剧膨胀, 局部战争的影响等, 导致了全球范围内人口的大规模流动, 对各国人口发展、劳动就业及福利政策产生了深刻的影响, 进而极大地影响和改变了各国的移民控制政策。欧盟各国尤其明显。从表面上看, “全球化”和移民控制是相互矛盾的, 因为“全球化”呼唤人员的自由流动。但是, 从欧盟各国的实践看, 我们并不能简单地理解这两者间的矛盾甚而归结为“全球化趋势导致移民控制的消除”或“移民控制限制了全球化发展”。本文试图通过对欧盟一体化进程中的移民控制的研究, 探讨以下几个我国在当前特定的社会历史状况和发展趋势下的出入境与外国人管理工作中所遭遇的结构性、基础性问题: 中国公民出入境, 特别是与之相关的大规模护照签发的问題; 打开国门带来的“三非”问题; 新的现实状况对国籍法等相关法律体系所带来的挑战, 特别是当中的“多重国籍”问题; 如何重组整个人口信息和户籍管理系统从而为以上各项工作构建出结构性、基础性的工作平台问题, 亦即国内人口管理与

出境管理的关系问题。

一、支持欧盟各国实施移民控制的法理基础——“公民身份”(citizenship)的法理解析

移民控制的相关法规的法律基础是各国宪法对“公民身份”及其权责的基本规定。在所有与移民控制相关的法规中, “公民身份”是一个最根本的法律概念。它是获得进一步权利的基础要素。对“公民身份”的规定, 是区分“公民”与“外国人”的法理依据, 也是进而对“外国人”实施移民控制的法理基础; 同时, 从法理上分解“公民身份”所包含的与移民控制相关的基本权利要素, 例如“公民权”、“社会权”, 尤其是当中的核心要素“居留权”(the right of abode), 也使得在设计移民控制机制和实施管制措施时更有针对性。

(一) 国家(state)、民族(nation)、公民(citizen)、公民身份(citizenship)和国籍(nationality)

【作者简介】 龙建伟(1972-), 男, 广东吴川人, 珠海市公安局干部, 中国人民大学在职博士生。

在阅读西方移民法规时，常会遇到一些专有名词，诸如：citizen（公民）、citizenship（公民身份）、nationality（国籍）、the right of abode（居留权）、foreigner（外国人）、visitor（访客）、PR（永久居民）等等。在这些法律概念中，“公民身份”处于最核心、最根本的地位。首先要指出的是，“公民身份”和“国籍”在本文所指是一样的，区别只在于“国籍”是从国际范畴而言。此外，“居留权”是“公民身份”中一项固有而基本的权利。“外国人”则是和“公民”相对的，所谓“访客”、“永久居留”等则是移民法对在本国的“外国人”的一种分类。反过来，这种概念和分类的界定基础又是“公民身份”这个法律概念。至于“国家”和“民族”有什么样的区别，在下面从国家的形成理论上去探讨上文提到的移民法中的基本法理概念时，会体现出来。

关于国家的形成，西方国家主要有两种认识：一种是种族意义上的理解，认为国家是由深深植根于共同的历史、文化、血统和命运的民族发展形成的；另一种是“社会契约论”，认为国家是自由民按各自的自由意志，为追求共同的利益而建立的。归结这两种不同理论的哲学基础，我们发现其关键在于对人民和国家之间的联系的不同理解。第一种可归结为“民族先于国家而存在”，即历史上早已存在的种族团体把自己组建成一个国家。而这个团体的“成员资格”（membership）即现代法理上所指的“公民身份”是由血统认定的。第二种可归结为“国家是自由民的创造”。在这种情况下，其“成员资格”是由以下两个因素决定的：一是自由的意志；二是享受权利和履行相应义务的能力。这也可说成是国家的“契约”定义。

关于国家形成的理论，是国家、民族、公民、外国人这几个重要概念之间法理关系的重要组成部分，直接关系到移民政策的合法性。举一个简单的例子，关于国籍的认定问题，从上文对国家形成论述的角度出发，就不难理解为什么有的国家（如德国）采取“血统原则”，而有的国家（如美国）却采用“出生地国籍原则”，而且在法定程序上，入籍和放弃国籍都必须宣誓（体现的就是上文所提到的“自由的意志”）。当然，“全球化”的趋势正在使这个问题复杂化。例如，上个世纪末，在德国这个一直以来“民族意识”压倒一切的国家所出现的、至今还在继续着的、围绕多重国籍及收紧入籍政策的激烈争论，就是由于东欧很多国家解体

后，大量声称有德国血统的移民涌向德国所引发的。另一方面，一直在实行“出生地国籍原则”的美国，近年来在立法上也受到愈来愈多的挑战，就是由于非法移民的激增及其所生子女的国籍认定问题所引起的。下面在进一步研究欧盟各国在“全球化”趋势下实施移民控制的机制和手段前，先分析“公民身份”的有关权利要素。

（二）“公民身份”的基本权利要素分解

“公民身份”包涵的权利要素范围很广，这里只论述与移民控制息息相关的几种基本权利要素及它们之间的关系。

“公民身份”的第一权利要素通常被认为是“政治权”（political rights）。政治权利的确非常重要，尤其是当中的“选举权”（the rights to vote），但对于本文要论述的移民控制政策来说，“居留权”在“公民身份”所包涵的所有权利要素中，甚至比“选举权”之于“政治权”更为根本和重要。

此外，根据马歇尔（T. H. Marshall）的理论，还有两项和“政治权”平衡发展而成的基本权利要素：“公民权”（civil rights）和“社会权”（social rights）。其中“公民权”强调的是自由方面的权利，例如言论自由、信仰自由以及财产权、司法权等；而“社会权”则主要指教育、住房、健康、福利等方面的基本生存权。

值得注意的是，以上所列举的“公民身份”的几项基本权利要素，在“全球化”趋势下，在空间和对象上已经被和正在被大大地延伸和扩展了。例如原来只有拥有“公民身份”才具有的“公民权”，现在不但被延伸至在一国领土内的所有人（不管是否属于本国公民），而且超越了疆界，即“公民权利全球化”。其实现方式主要有两种。一种是通过国内立法。例如欧盟各国通过立法，把原来由本国公民所独享的“公民权”延伸到其它欧盟国家的公民。“欧洲公民身份”（European Citizenship）这个近来颇受学术界关注的新的法律概念就是在这种情形下形成的。第二种实现方式是通过签署某些国际法案或条约，而在全球范围内承担对由这些国际法或条约所规定的“公民权”的保护。例如，联合国关于难民身份保护的1951年条约；还有如联合国关于儿童权益保护的1989年条约。这些国际法都被欧盟各国所承认。通过这些国际法，相关的难民权利、儿童权益被宣布为一种“全球化”的权利。相应地，如果其他国家侵

害了这种权利，即使受侵害者非本国公民，欧盟各国也依法承担起相关法律保护责任。

正如上文所说的，“公民权”的扩展，从空间上已超越一国领土的疆界，从对象上已延伸到拥有“公民身份”之外的人。在“全球化”趋势下，囿于国际法的规定或基于政治或其它方面的考虑，“社会权”也愈来愈被看作是一种“全球化的人权”。

然而，从另一个角度看，这种“全球化”反过来正深刻地影响和改变着欧盟各国的移民政策。或者说，这种“全球化”正成为欧盟各国实施移民控制政策的借口或动因之一。以英国为例，在大选中，工党领袖布莱尔甚至公开挑战联合国关于难民身份保护的1951年条约，认为它是造成近年流入英国的难民数量不断递增的原因，并呼吁予以修改，加紧控制。事实上，难民问题一直是困扰欧盟各国的大问题。一方面，各国要“维护人权”；另一方面，由于“人权”被愈来愈泛滥地用于难民资格申请和政治避难申请，“全球化”加剧了各国之间的不平衡又导致大量第三世界国家的非法移民流入英国及其他欧盟国家，大量移民的流入又进而引发基于劳动市场和福利等方面的矛盾，各国反移民的声音愈来愈响，纷纷要求修改相关法律，实施移民控制。在整个欧洲一体化进程中，欧盟“一方面对内‘全球化’另一方面对其他国家尤其是第三世界国家实施严密移民控制”的发展方向清晰可见。

二、欧盟各国实施移民控制的法律架构

围绕“公民身份”进行的法理解析，为我们从法理上理解移民控制“控制什么”、“为什么控制”和“怎样控制”打下了基础。

为实施移民控制，欧盟各国发展形成了一个围绕“入境、居住和工作”的法律架构。虽然各国都使用同一法律架构，但是由于各国一方面对当中的原则有不同的理解，另一方面基于本国的利益考虑，所以在具体实践当中，尤其是在法律法规的应用上表现迥异。可以说：移民控制的实践是整个法律架构的基本原则和各国利益相结合的结果。

（一）围绕“公民身份”认定的立法（主要是《国籍法》）是整个移民控制法律架构的核心基础

首先，就整个移民控制的法律架构的基本原则而言，其首要的基础乃是建筑于“公民”（在本文

也指国民）和“非公民”（非国民）之间的区别之上的。从移民法的角度看，“居留权”是“公民身份”所包含的最重要的权利要素。也就是说，拥有“公民身份”，即自动拥有“居留权”。尽管从后来的情况看，这项事关“公民身份”（或者说是国籍定义）的原则对于移民控制政策有着不可预见的影响深远的后果，但是，在二战后的一段时期，所有欧盟国家都是接受这一原则的。唯一的例外是当时英国在审理轰动一时的乌干达亚裔人申请居英权一案时，拒绝了英国公民（在这里指其殖民地的“英国公民”）的自动居英权（即把“居留权”和“公民身份”的必然法理联系分割开来）。事实上，英国在欧盟中的表现一直是较为特殊的，其国籍法曾先后历经数次修改，到1981年通过BNA（英国国籍法）时，不但彻底终结了按出生地认定国籍的原则，而且把公民分成三类（英国公民、英国属土公民和英国海外公民），并且只把“居留权”赋予“英国公民”。关于这一点，笔者曾在《比较分析“出生地国籍原则”在英美的发展、现状及其对非法移民子女国籍认定的影响》一文中详细论述，在此不再展开。

欧盟各国中，在对国家形成的认识上，从民族观念上理解的和从社会契约观点上理解的国家在这方面有着显著的区别：前者在国籍认定上一般实行“血统原则”，后者则采用“出生地国籍原则”。从这个角度出发进行研究，就不难理解德国为什么在20世纪80年代末到90年代初期对来自东欧各国的自称具有德国人血统的移民采取了特别政策，导致大量移民涌向德国聚居，但另一方面，大量移民当中，真正归化入籍的少之又少，甚至很多移民的第二代、第三代也无法入籍。这与当初修订国籍法时官方关于“可能有数百万人归化入籍从而给社会福利造成较大的压力”的估计和担忧相去甚远。其原因在于德国在有关法律架构的设计中围绕“公民身份”的认定，对“民族性”、“血统性”的高度强调，表现在实际入籍申请上即对本土语言、文化等方面的严格要求。从这个意义上说，外国人要想成为“真正的”德国人几乎是不可能的。这个观点同时也明显地体现在德国近年关于“多重国籍”问题的激烈辩论上（由于德国近年关于“多重国籍”的争论背景较为复杂，在法律上有典型的意义和重要参考性，笔者将另撰文论述，在此不予展开）。

与德国显著不同的是法国和荷兰。在“公民

身份”（国籍）认定上，法国一直实行“出生地国籍原则”，其结果不但导致大量的移民，而且移民的归化入籍数量也相对很高。虽然随着“全球化”的发展，基于福利等因素的考虑，相关法律发生了改变，但并非实质上的。此外，法国在战后一直从其前殖民地国家招募工人，也是出于战后国内劳动力短缺的原因。在这方面，荷兰非常特别。它本身是个人口稠密的国家，也不大缺少劳动力，但在国籍（“公民身份”）认定的原则上，它不但像法国一样灵活地采用“出生地原则”，而且，在对待它的前殖民地国家子民问题上，无论主观上多么勉强，在法律上却是接受其居留荷兰并获得荷兰国籍的（例如欧亚人和西印度群岛的居民）。这与英国相比确是相去甚远。

（二）以“外国人”为对象，围绕“入境、居住、就业”三要素进行的具体的移民控制法律设计是移民控制法律架构的主要内容

以上以英、德、法、荷四国为例，探讨了“公民身份”与“居留权”问题，这是整个移民控制法律架构中非常重要的基础部分。相对应地，如果说“公民身份”意味着“居留权”，那么，与“公民”相对的“外国人”，则不具有“自动入境权”和“居住权”。这就是整个法律架构设计所需应付的另一方面，即对待“外国人”问题。在此分两个角度探讨：一是基于欧盟各国之内；一是基于来自欧盟之外的国家的外国人。

首先要明确的是，入境和居留这种“公民”自动拥有的权利，对于外国人来说，则是一种“协商之权”，是需要批准才能取得的。而在移民管制的实践中，这种“权”的取得建基于个人的身份和相关资格能力，例如难民身份的认定或工作许可等。在国际法上，国家之间通过双边或多边协定来确定本国公民在别国的入境、居住和就业等方面的权利。这方面最著名的例子便是欧洲一体化之产物：《欧盟关于欧洲公民在各成员国间自由流动的条例》（European Union regulations with respect to the free movement of European Citizen within the Member States），这是欧盟各国移民法律架构中的核心法规。在这里再次出现了“欧洲公民”（European Citizen）这个崭新的法理概念。正如上文探讨“公民身份”时所指出的，基于对相关原则的不同理解和各国自身利益的考虑，更由于“公民身份”是进一步获得其他权利的重要基础，欧盟各成员国在这个问题的理解上分歧仍然很大，“欧洲公民”

这个概念包含的权利的实质意义在各成员国间也未完全明确。“入境权”是毫无争议的，但“居留权”及由此延伸出来的“社会权”等其他权利诉求则依然存在着各自不同的理解。不过这部法规毕竟是欧洲一体化的产物，体现了在“全球化”趋势下欧盟成员国对内和对外（指欧盟外的国家）移民控制政策截然不同的发展方向。

在其移民控制的法律架构中，对来自欧盟外的其他国家的“外国人”采用了多样性的法规。通过对这些法规的研究可以发现，围绕“居留权”，在对“外国人”进行分类时，通常会出现以下几种称谓。透过对这些分类的概览，可以发现其倾向性。

1. “访客”（visitor）。“访客”本来不属于移民控制的范畴——“访客”是不能成为“居民”的。但随着“全球化”的深入发展，各国之间各种领域内的交往日益增多，出现了很多“访客”逾期停留，成为非法居民。因应这种形势，欧盟各国管制“访客”的法规历经数度修改，除了对护照、签证等严格要求外，还十分强调“访客”要有足够的经济资源，否则就会遭到毫不客气的拒绝。这体现了从源头上阻截非法居留的政策倾向。

2. “持有临时居留许可的外国人”（Foreigners with a Temporary Residence Permit）。这种许可有严格的时间限制，通常是一年期，期满前可申请续期，但不能无限期延长。在很多欧盟国家，临时居住许可在居留处于连续状态下，最终会变成永居居留许可。例如在荷兰，外国人持临时居留许可可连续居住满5年后，如申请再延期，只会面临两种结果：或被拒绝，或获批准拥有永久居留资格。

3. “永久居民”（Permanent Residence Permit Holders）。“永久居民”（PR）意味着实际可享有所有的公民权和社会权。

4. “难民”（Refugees）。难民是指根据“联合国关于难民身份的1951年公约及其1967年补充协议”的规定，被认定为“难民”，从而合格享受相关国际法保护的人。“难民”和下一类别“避难申请者”（通常是政治避难）目前都是欧盟各国深感困扰的热点问题，也是近年来其移民控制法律架构中备受政治压力和各方挑战的要点。

5. “寻求避难者”（Asylum Seekers）。“寻求避难者”是指用各种方法已经进入其他国家并向该国政府声称自己有资格受联合国关于难民身份的相关公约的保护的人，并且其难民申请还在甄别程

序当中。

6. 特殊类别。欧盟移民控制法律体系把这一类称为“可以忍受的居民”(Tolerated Residence), 是指不属于以上具体的目录, 但又不能简单地划归为“非法居民”的外国人。例如难民资格申请被拒绝的外国人, 由于当时复杂的国际因素, 或基于个人景况的考虑而不能即时被遣返。不过, 为方便管理, 近来欧盟大多数国家给这种处于中间地带的身份, 贴上了一个新的标签, 将之分类为“临时受保护身份”(Temporary Protection Status)。

7. “非法居民”(illegal Residents)。严格意义上说, “非法居民”并不构成一个单独的种类。在研究欧盟移民控制法律架构时, 要注意区别以下与此相关的两个法律概念: “非法居民”通常指非法入境, 或者合法入境但逾期居留的外国人; 而“非法工人”则是指合法入境、合法居留, 但非法进入劳动力市场的人(指没有工作许可)。例如学生或游客非法工作。从“控制”的角度看, 有不同的范畴。而逾期居留和非法就业是边境控制所无能为力的。而“非法就业”往往和“地下劳动力市场”有关, 但却并非移民的专利。从法律角度看, 本国公民也存在着非法就业问题, 例如申请相应失业救济却同时暗地里打工等。

上文的概览帮助我们从另一个角度透视了欧盟移民控制的法律架构。这些贴在外国人身上的标签正是其从入境、居住、就业等角度管制外国人的法律设计。然而在具体实施这些法律手段的过程中, 在“全球化”发展过程中的不同历史阶段, 出于对当中原则的不同理解, 同时基于不同的利益考虑, 公众、学者、以至政府对移民潮或某类具体的移民都会产生不同的态度。通常而言, 到具体实施有关法规时, 会取决于对以下几方面因素的总体评价: 人口因素: 即国家是否需要通过移民增加更多人口; 经济因素: 移民对国家的经济, 至少对企业是否作出贡献; 社会因素: 移民会带来什么社会问题, 例如对房屋政策, 教育系统会有何影响; 文化因素: 移民会给我们的基本价值观和行为规范带来什么影响。

但是, 这些问题的答案与移民政策其实又很少有直截了当的“因果关系”。以荷兰为例, 如上文所提到的, 它本身人口稠密, 并不缺人, 但其移民政策显然并不是建立在劳动力需求或人口的考虑因素之上。尽管各国都有一个共识, 即根据社会利益实施移民管制。但在实际应用中, 这种利益的定

义又是千差万别的。正如在一个高失业率的社会中, 仍然出现有企业需要通过移民引入劳力的情况。反映在移民控制政策上, 便出现了多样性和复杂性。而“全球化”发展加剧了这种状况。

三、西欧国家移民政策在“全球化”进程中的三个发展阶段

回顾过往数十年, 在欧盟形成的过程中, 西欧各国一直被持续的、大规模的移民问题所困扰。事实上, 一直以来这些国家更多地把自己看作是移民输出国, 而非移民输入国。当然, 如上文所提到的, 法国是一个例外。从19世纪以来, 它一直把移民当作是对其人口的一个有益而必要的补充, 特别是一战以后。当时法国损失了大量人口, 导致人口增长率的长期低迷。但是, 近年来, 随着来自极端民族主义政党的政治压力, 这种状况已有很大改变。

那么, 是什么原因致使西欧各国难以接受它们已经变成移民输入国这样一个现实呢? 简言之, 是“移民”与“失业”这两者之间内在而微妙的一致性。1973—1974年石油危机之后, 西方国家不得不对经济结构进行重整, 从而导致大量非技术性的工人失业。与此同时, 各方面的因素综合在一起使各种各样的移民潮获得动力, 四处泛滥。这种逻辑不但有违当时公众和政治家的常识, 而且与传统移民性质相反。因为传统上, 人们一直认为一国劳动市场的需求才是国际移民的真正动力。但现在却出现了“失业愈多、移民愈多”, 进而“移民愈多、失业更多”的恶性循环现象, 正是从此时开始, 移民问题正式成为一个政治上十分敏感的问题。西欧各国开始被迫相互妥协, 并试图就此达成一些协议。随着时间的推移, 有关移民的政策不断发展。但在很多时候, 相关政策都只是因应当时的状况, 而缺乏长远的规划。直到后来出现了“难民危机”, 各国才真正认识到共同面临的“全球化”发展问题, 从而迫切要求制订欧盟层面的统一的移民控制政策。总的来说, 伴随着欧洲一体化的进程, 欧盟移民政策从无到有, 从不重视到迫切要求, 从简单到复杂以至整个法律架构的建立和具体移民控制手段的设计, 主要可划分为以下三个历史阶段:

(一) 二战后至1975年

这个阶段可概括为: “用有限的措施去管制一

个临时的问题”。即在此阶段，移民和移民管制在西欧各国的政策制订中是不被重视的。这是因为一个传统的潜意识在起作用：“我们根本就不存在‘移民’，有的只是‘临时外国人’；而且，必要的时候，传统的手段，例如‘工作许可’也就足以把问题解决了”。关于这种思想意识，我们可以在当时德国、荷兰等国家颁布的一些相关管制劳动力招收的政策措施的措辞上找到佐证，当时用的系列术语，都注意避免和“移民”这个概念有任何联系。当然，所有这些政策措施都是临时性的。这点与我国当前的情形何其相似：缺乏完整统一的相关立法，思想意识上不够重视等。

（二）1975—1990年

从1975年开始，大多数西欧国家愈来愈发觉已经不可能对移民问题视而不见。到后来，已经没有哪一个国家可以忽略大量移民人口的存在以及他们正在和将会给整个社会带来什么后果。是否应该制订一个政策以帮助他们融入社会，已经成为一个摆在决策者面前的问题。正是从这阶段开始，国家加强了对移民调控的力度，很多典型的移民控制手段都在这段时期形成和完善。总的来说，我们可以把这个历史阶段西欧各国对待移民的态度总结为：接纳过去和当前的移民以及与此相关的后果（例如这些移民家庭团聚的申请），但同时决心采取措施，防止将来进一步的大规模移民的涌入。

（三）1990至今

这个阶段的核心是“难民危机”。“全球化”的深入发展导致各国经济、政治发展的不平衡，加之局部战争和政治动荡因素，导致难民潮出现。而难民申请数量的激烈飙升，标志着西欧各国移民政策的历史性转折。在这个阶段，西欧各国不遗余力地加强传统移民控制手段（例如提高签证要求），同时引入新的措施，例如增加“运送他人偷越国境者”的责任，以图防止新的移民潮的发展，但结果都差强人意。

曾经有西欧学者把“全球化”进程中的这种移民潮划分为三种类型：一是第三世界国家之间的移民；二是发达国家之间的移民；三是从第三世界国家向发达国家的移民。这虽然只是一个粗略的分类，但透过这种分类，却可以解释为什么欧盟各国对其内部成员国和对发达国家采取十分宽松的移民政策，而同时却采取愈来愈严密的控制手段去阻碍其他人口流动。

这一历史阶段西欧各国对移民和制订移民政策

的态度可以说是矛盾的。一方面，各国坚信国与国之间的人员、信息、资本和货物的自由流动是“全球化”的需要，也有助于造福本国经济和社会繁荣，因而在移民政策上，对来自发达国家的移民和拥有技术或资本优势的来自发展中国家的部分移民（被称为“良性移民”）采取宽松和欢迎甚至是鼓励的态度。另一方面，各国把来自第三世界国家和经历政治动荡而解体的前东欧各国的移民看作是福利国家的包袱和威胁，并在移民管制上将之定性为“恶性移民”，持不欢迎态度。但是，各国对于这种不受欢迎的移民潮的反应也是矛盾的。因为简单地将他们拒之门外不但有违各国所宣扬的民主、自由精神，而且会违反联合国有关难民保护公约。可是另一方面又有来自国内的要求加强移民管制的政治压力。纵观西欧各国近年的国内选举，难民问题总是成为反对党攻击政府管治无方的把柄。就连上次的英国大选，争取连任的工党领袖布莱尔也不得不“顺应民意”应允将寻求改变联合国有关公约，加强对难民问题的治理。可以说，在这个历史背景下，西欧各国实施有效移民管制的的能力一直是受到高度质疑的。

四、欧盟各国在“全球化”趋势下 实施移民控制的具体手段

欧盟各国用以管制国际移民和阻止不受欢迎的移民潮的种种措施，总体上可划分为两大类型：内控机制和外控机制。其中“外控”主要是把不受欢迎的外国人限制在国境之外的种种措施；而“内控”则以已经进入国境的外国人为目标，例如拘留非法居留者，采取种种措施防止此类外国人定居甚至带来家眷，同时引渡或引诱他们离开。

（一）强化外控机制

虽然并非所有的欧盟国家都使用所述的全部手段，但以下的分类基本上反映了欧盟各国实施移民控制的具体手段的概貌。

1. 限制“公民身份”的取得及与其相关之权利。这方面典型的例子是英国。通过修改法案，把“公民”分成三类，把“居留权”从“公民身份”这个法律概念中分离出来。采取类似措施较典型的还有其他几个国家：荷兰为了避免其前殖民地子民苏里南人入籍，而成功说服他们成立了共和国；德国修改国籍法，使来自东欧的移民入籍难上加难。

2. “治外法权”的实施和从法律上进一步明

确原有其他手段。“治外法权”是把各国对管制移民的权力延伸到领土之外，最明显地体现在入境手续的申请办理上。在此之前，这类手续可以由申请人在入境之前在边境办理，或者可在申请人的居住国办理。而在1975—1990年阶段，申请人按规定只能到设在其原居住国的大使馆或领事馆办理。也就是说，居住在德国的土耳其人如要申请往荷兰的签证，必须要回到荷兰设在安卡拉或伊斯坦布尔的使馆去。这种规定即使在今天看来，也十分不合理。此外，在此阶段，各国也从法律上进一步明确和加强了原有的其他控制措施。其核心是“工作许可”。“工作许可”原来并非为控制移民设计的，而是作为一种保护本国工人免受外来竞争的机制。但在此阶段被加以强调，和“居住许可”联系起来，互相依存，成为了有效地遏制非法居住和非法就业的移民控制手段。除此之外，很多所谓“危险的国家”被列入黑名单，在签证上受到极苛刻的待遇。这些手段的设计动机很明显：就是把不受欢迎的移民堵截在国境之外。

3. “运送者问责” (Carrier Liability)。从法律上增加对非法移民运送者责任的追究，意图减少在边境上不期而至的非法移民数量。这个设计有两个指向：一是针对有组织地非法贩运人蛇的犯罪分子；一是针对航空公司等国际运输机构。在欧盟各国，我们发觉所有国家的出境都是没有官方的移民管制的，只由航空公司的职员负责查看护照。在实际应用中，由于缺乏对护照、签证或相关文件的专业识别知识，更由于缺乏执法者的责任意识，加上伪造文件或腐败等其他一些因素，这项手段也不是十分有效。

4. 采取特别针对难民资格申请者的措施，限制有关权利。以上种种措施，在控制移民上都起到了一定作用，但这样反而在某种程度上进一步增加了难民资格申请者的数量。这是因为在此情形下，通过难民资格申请从而实现移民似乎成为了唯一“合法”可行的途径。这也部分地解释了为什么近年来“难民资格申请”被泛滥使用，甚至被大量非法利用的原因。当然，还存在其他一些诸如战争的冲突、政治动荡等主要因素。这种控制手段的设计原理是既有针对性地限制了“避难权” (Asylum Rights)，同时又不违背相关具体的联合国难民保护公约（主要是指1951年公约和1967年的补充协议）。例如，引入了新的概念，规定“难民”在进入“安全国家”或通过“安全国”前的第三国时

要出具有效证明文件等等。

(二) 强化内控机制

“全球化”的深入发展使得各国间人流、物流日益频繁，在这种背景下，要想在实行以上种种外控措施以阻止非法移民的同时，不对本国的经济如旅游业、国际客货运业等造成损害，是不可能也不可行的。另一方面，外控——例如边境控制——在人力资源和设备投入上代价太高，是各国政府不愿看到的。这些都是欧盟各国率先在欧盟内部废除各国间人流、物流的种种高成本限制措施的主要原因。再者，从管制“三非”的角度看，“非法入境”只是“非法居留”的来源之一，正如“非法居留”也只是“非法就业”的一个来源一样。基于这种背景，各国把移民控制的设计指向了另一个方向——加强内控。

1. 加强身份证明 (Identity Control) 管理。身份证明的作用是辨认非法居留者。近年来各国纷纷加大对现代科技的应用，建设高效、统一的个人身份证明管理系统，同时通过立法，规定了出示身份证明、接受检查的义务。也就是说，把本国人口信息管理工作和移民管制结合起来。这一点对我国有特别重要的启示作用。

2. 限制公民权 (Civil Rights)。这项手段的主要目标是永久居民，目的在于阻止他们进一步申请其配偶和子女移民。如德国就通过立法，降低了“子女与父母家庭团聚”类别中符合资格的子女的年龄（荷兰也有类似措施），同时严格限定父母必须在很短的时限内做出是否申请子女移民的决定。而很多人由于经济原因，是很难在短时间内做出决定的。另一杀手锏就是控制移民“就业”。德国规定移民配偶在定居德国四年内（子女两年）不得进入就业市场。这项措施在某种程度上可以说是内控和外控的结合物，其设计原理是：表面上针对国内之永久居民，但意图却在于阻止其身在其他国家的配偶或子女移民本国。“项庄舞剑，意在沛公”。同时，它还起到诱导移民回流之作用。

3. “社会排斥”。除上面提到的限制“公民权”外，这项措施主要针对那些“非合法长久居民”（例如正在等候身份甄别的难民申请者）的“社会权”。它反映了各国在其他措施无能为力情况下，把尚留在境内的不受欢迎的移民排斥在社会之外的倾向。最明显体现在：1990年难民危机之后，由于难民资格认定往往需时一年甚至更长，在此期间，各国通过限制这些人的“社会权”（起码

是部分权利)，阻止他们融入社会。

4. 通过制裁雇主，堵截非法移民的就业渠道。“社会排斥”当中最重要的一点就是禁止就业。事实上，“能找到工作”（无论非法或合法）一直是大多数移民铤而走险漂洋过海的一个主要因素。在这种背景下，“雇主制裁条例”便自然成为实施内控的当然选择。即通过严惩雇主，减少非法移民进入黑市就业的可能。其实这项措施原本并非专门用于针对非法移民（例如它同时针对学生、申请失业救济者等等），但此时却成为移民管制的一项重要的重要的内控机制。联系到上面第1项措施，还可以发现，近年来出现了一个新的发展趋势，即把就业和申请福利救济等工作放在统一的身份证明管理工作平台上。斯堪的纳维亚地区一些国家近年在这方面发展得较快，例如瑞典、挪威等国很早就发展了全国统一的个人身份码管理系统，政府同时通过立法把整个行政架构中的各个部门结合在统一的工作平台上，即凭同一个身份码，把就业、福利、教育等管理工作统一起来，力求从根本上全方位地阻止非法移民获得工作，融入社会。

五、欧盟各国的移民控制政策 对我国的启示

在结合我国实际对这一问题具体展开论述前，首先说明两点：其一，虽然我国和欧盟各国相比，发展程度、政治制度、法律制度和社会基础都存在很大的差异，但就“全球化趋势下的移民控制”这个主题而言，从对比的视角，欧盟的发展经验或教训对于我国在这方面的的工作肯定有可以参考借鉴之处；其二，“全球化”一方面促进了世界各国全方位的交往和融合，另一方面加剧了各国发展的不平衡，给一些国家和地区带来了不公正的待遇。所以当今世界不少地方出现了很强烈的抵制“全球化”的声音。但本文并非从政治的角度出发，文中无论关于欧盟各国还是我国的“全球化”方面的论述，并不表示作者对“全球化”持肯定的态度，其目的只是为从法律的角度论述移民控制问题提供一个事实的背景。

（一）问题的根本和解决问题的总体思路设计

笔者以为，护照问题，其实是移民输出（Emigration）的问题；而“三非”问题，则是移民输入（immigration）的问题；国籍问题则是基础性的，它是“护照问题”的前提和基础，与国内法

角度的“公民取得公民身份证”是一样的概念；而“三非”的主体就是“公民”所对应的“外国人”。至于大规模签发护照问题和有效管理“三非”问题，则都建立在同一个结构性、基础性的工作平台之上，即高效互联的国内人口信息管理工作平台（核心是公民或国籍管理）。

也许随着“全球化”的发展，在移民控制方面还会出现更多的新的问题。但从上面的分析看，其核心都是围绕一个“公民身份”（或者说是国籍管理）问题。这个基础的管理工作平台搭建好了，所有其他问题都是衍生的，只涉及后续管理的有效性。反之，抓不住这个结构性的、基础性的核心，头痛医头、脚痛医脚，就会造成恶性循环、积重难返，从而迷失在问题堆里，不仅重复建设、浪费资源，而且会错失解决问题的最好时机。

因此，解决问题的根本思路应该是首先从自身问题入手，构建真正全国统一的，高效互联、信息在政府多部门共享的人口信息管理系统。并充分运用现代科技手段提高和保障整个系统信息的信用程度和权威性。有了这个以“公民身份”为核心的工作平台，再把其他衍生的问题纳在此体系之下，在同一平台上开展相关管理控制工作。与此同时，为保证系统平台的高效运行，需要再对人事机制的设置、相关行政机制的运行进行改革，例如统一签发护照的多头机构，合并出入境管理部门和户籍部门等等。与此同时，应清整、重组相关法规，围绕《国籍法》的修改构建统一完整、执行性高的法律架构。

（二）具体问题以及解决这些问题的关键和基本原则

首先，让我们来看此领域内的法律架构。现时与出入境、外国人管理相关的法律，归结起来有以下几方面：首先看《宪法》第三十三条关于“公民身份”的定义：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”也就是说，具体还得看《国籍法》。可是再看我们的《国籍法》，颁布于1980年9月，只有区区18条，对“公民身份”（国籍）这个基础法律要素的定义和取得国籍的方法以及相关权责的规定十分笼统，操作性很差，且没有关于多重国籍等敏感问题的具体的规定。其他相关法律法规大概还有以下几方面：《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》都是于1985年底通过，并于1986年初实行的，当中关于“三非问

题”的规定只有寥寥几笔，没有可操作性的程序，有些处罚规定已与其他法规相抵触，或者是支持其运行的相关社会基础已发生重大改变。相关的法律还有1994年3月通过的《全国人大常委会关于严惩组织、运送他人偷越国（边）境犯罪的补充规定》，属于《刑法》法条的补充，类似于欧盟的“运送者问责”。除此之外，沾得上边的法律还有1990年施行的《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》，当中涉及到一些相关的法律概念，如“永久居留”、“公民资格”、“公民权”、“出入境审批”等，同时出现了中国特有的“华侨”、“归侨”、“侨眷”等概念，并规定了他们在出入境方面的一些特殊待遇。总之，给人的总体感觉是法规过时，太过简单化，没有统一的法律架构，比较紊乱。

在此，笔者提出几点建议：

首先，以《国籍法》为核心，对上述法规进行全面的清理、重组、修改和补充。在修改《国籍法》时，要清晰明确地规定取得国籍的方式、法定途径，要明确“公民身份”的权责。在多重国籍问题上，不要简单化地一刀切，要切合实际，充分细化成各种情形，分别予以规定。在这方面尤其可参考德国的做法。同时，在国籍问题上还要充分考虑港、澳、台因素，注意和《基本法》的协调；还要涉及到特殊的“华侨”、“侨眷”情形，使《国籍法》在整体上保持“一致性”，使法理上无懈可击，从而为处理其他问题打下法理基础。其次，在修改其他诸如涉及“三非”问题的管制方面的法律时，可借鉴欧盟做法，制订“雇主惩罚条例”和“出租屋者问责条款”，分别作为阻吓非法就业和非法居留的内控措施。同时，由于当前我国的“三非”来源大多是第三世界国家和周边贫苦落后或政局动荡的国家，根据我国地理边界的特点，东西南北都有出口，所以应在立法上特别兼顾从人力资源上用法律手段保证“边控”这一外控措施的有效实施。但是，无论内控或外控，在立法上要注意考虑我国已签署的相关国际条约，使之与有关条款接轨，起码不至于有违反国际法的漏洞。

其次，解决支持整个法律架构运行的机构、人员设置和机制运行问题。其中最明显的是“多头管理”。以对本国公民签发护照和给外国人发签证

为例，签发护照和发签证的机关有公安部出入境管理局，隶属于地方政府的各级公安厅、局的出入境管理处，外交部下属的驻外使馆，各级政府直属的外事办公室（主要是签发因公护照，有的地方外办还给外国人发签证），各口岸签证办事处（主要是发签证）等等（另外比较特殊的还有广东省公安厅委托港澳的中旅社办理港澳居民往来大陆通行证）。有时候台办、侨办等也被扯进来。

再次，规范机构设置。根据各地经济发展的状况，有的地方有独立的部门负责出入境外管工作，有的则从属于公安机关的政保等部门，而且各地称谓也不统一，很不规范。至于人员设置和机制运行，除部分边检部门直属公安部相关部门外，其他大多属地方公安或其他政府部门，从业人员专业性差。而且近年出现一种很不正常的现象，这个本应是服务与监督并举的部门在某种程度上成为争权夺利的地盘和砝码。在这种情况下，即使有完整的法律架构也难以推行。建议参考国际惯例，把属于移民管制的各项权能从多个部门中分流，集中统一领导，以公安部相关部门为基础，设立类似于移民局的机构统筹运行，并在人事的专业性、稳定性、机制运行的高效性上予以支持。

最后，协调好出入境外管工作和户籍管理工作的关系。考虑到我国人口管理的复杂因素，例如城乡差异问题，流动人口问题，涉港澳台问题，近年大量向外移民和移民回流问题，一人多户问题，无户籍问题等等。建议这项工作宜早不宜拖，宜快不宜慢。事实证明，薄弱低效的基础人口管理系统，是现代化管理架构和机制形成和运转的最根本的障碍。而真正统一高效、互联共享的全国人口信息系统正是构建“全球化”趋势下移民控制体系的前提和基础。改革到了这一步，属于结构性的问题必须清理。在这个问题上一定要高屋建瓴，甚至不惜放弃“暂住证”等涉及地方利益之政策。此外，虽然港澳实行的是一国两制，但建议在遵守《基本法》的前提下，和港澳移民局探讨互联人口信息系统的可行性，为最终构建全国性的人口信息系统——“移民控制”工作的超级平台——打下基础。

（责任编辑 李意清）