

# 我国取消外籍艾滋病病毒感染者和艾滋病病人入境限制的影响分析

徐鹏\* 刘康迈 曾刚 吕繁

中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心 北京 100050

**【摘要】**我国允许外籍艾滋病病毒感染者和艾滋病病人入境的规定是形势发展和实践需要的必然,同时也给艾滋病防治工作(宣传教育、监测、检测、流行病学调查和管理等)造成一系列的影响和调整,外籍人员就医、入学和就业等方面的政策也需要完善。文章运用政策学的规律,分析了政策的变化、引起的影响和导致的问题,并提出建议,包括:加强相关部门的配合;适时调整工作重点;完善外籍 HIV 感染者在中国入学、就业、就医的政策;依法处理违法犯罪的外籍 HIV 感染者和病人等。

**【关键词】**艾滋病;外籍人员;入境限制;影响

中图分类号:R512.91 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.05.012

## Effect analysis of the cancellation of immigration restrictions for foreigners with HIV/AIDS in China

XU Peng, LIU Kang-mai, ZENG Gang, LV Fan

National Center for STD/AIDS Control and Prevention, China Center for Disease Control and Prevention, Beijing 100050, China

**【Abstract】** The rules of allowing foreigners with HIV/AIDS entering China not only are consonant with the social development and practical needs, but cause a series of effect and adjustments on the prevention of AIDS in our country (health education, monitoring, detection, epidemiological investigation and management, etc.). The policies on foreigners' employment, medical care, school enrollment and other aspects also need to be adjusted and improved. Following the rules of policy, the article analyzes the policy changes, influence and problems, and makes some suggestions, including strengthening cooperation among relevant institutions, adjusting work center in time, improving policies on school enrollment, employment and medical care of foreigners with HIV, penalizing illegal foreigners with HIV/AIDS.

**【Key words】** HIV/AIDS; Foreigner; Entry ban; Effect

2010年4月24日,国务院通过了主要内容一致的两个决定:取消我国原来禁止外籍艾滋病病毒(Human Immunodeficiency Virus, HIV)感染者和病人(以下简称 HIV 感染者和病人)入境的规定。<sup>[1-2]</sup>这次修改将对我国艾滋病防控工作产生重大影响,对相关部门的协调提出更高要求。本文运用政策学的两个常用规律,政策效力递减规律和政策损益补偿规律<sup>[3]</sup>,并依据相关法规,分析这一规定在不同方面产

生的主要影响。

### 1 政策效力递减规律决定了我国要取消禁止 HIV 感染者入境的规定

政策效力递减规律是指从政策的周期上看,政策一般经过低效期、增长期和递减期三个阶段,其效力遵循从正效力向负效力转化的规律。这一规律表明任何政策的效力不是一成不变的,而是表现为一

\* 基金项目:国家自然科学基金项目(71003089)

作者简介:徐鹏,男(1976年-),博士,副研究员,主要研究方向为艾滋病防治政策研究。E-mail: xupeng2007@163.com

通讯作者:吕繁。E-mail: fanlv@vip.sina.com

个波形曲线,因此,国家必须根据形势发展和实践需要,及时调整政策。

1986 年的《外国人入境出境管理法实施细则》第七条和 1989 年的《国境卫生检疫法实施细则》第九十九条规定了基本相同的内容:患有艾滋病的外国人不准入境。这一规定是基于当时的情况做出的防控策略。1988 年以前,我国共报告 19 例 HIV 感染者,其中仅有 4 例是我国公民,当时认为禁止 HIV 感染者入境会阻止艾滋病由境外传入。<sup>[4]</sup>随着医学研究的深入以及艾滋病流行形势的变化,人们认识到,艾滋病只能通过血液、性途径和母婴途径传播,日常生活和一般工作接触(如握手、拥抱、共同进餐等)不会传染;截至 2009 年底,我国所有的省份和 90.5% 的县区都报告了 HIV 感染者,估计现存活的感染者和病人 74 万人<sup>[5]</sup>,全球累计 HIV 感染者和病人 3000 多万人,这些感染者在社会的各领域中工作,是不可忽视的群体。

从国际上看,多数国家和地区不再限制患有艾滋病的外国人入境,大约 110 个国家和地区对外籍人员入境和居留没有艾滋病方面的特殊限制。<sup>[6]</sup>最近一些国家取消了对 HIV 感染者的入境限制,韩国与美国分别于 2010 年 1 月 1 日和 1 月 4 日取消了限制;美国政府认为,取消入境限制后,可以提升其国际形象,可以吸引更多的技术人员,有利于促进社会发展。<sup>[7]</sup>

从总体上看,限制外籍 HIV 感染者和病人入境的措施,在艾滋病流行早期具有作用,但随着艾滋病的广泛流行,对防控工作的作用逐渐变弱,政策已经失去了最初目标,降低了效力,不利于经济和社会的交流和发展;相反,限制外籍 HIV 感染者和病人入境的规定还加深了人们对艾滋病的歧视,不利于艾滋病防治工作的合作。因此,取消外籍 HIV 感染者和病人入境限制的规定是趋势,是加强艾滋病防治交流与合作的必然要求。

## 2 政策的变化对相关工作产生影响

政策损益补偿规律是指特定政策实施后,在满足一部分人利益的同时,会抑制一部分人的利益,政策的变化会引起工作的调整,也将触动相关部门的利益,也造成相关部门在调整政策的力度和速度方

面表现不同。取消外籍 HIV 感染者和病人入境限制会对以下的工作产生影响。

### 2.1 口岸艾滋病监测的方式需要调整

国境卫生检疫是一国主权的体现,其重要作用是为了防止传染病由国外传入。《国境卫生检疫法》(2007 年)、《艾滋病防治条例》(2006 年)和《口岸艾滋病防治管理办法》(2007 年)等规定,检疫机关有权要求入境人员填写健康申明卡,出示健康证明等;对患有艾滋病的人或者与艾滋病密切接触的人,根据情况实施留验等;对出入境人员进行艾滋病监测和报告;疾病预防控制机构对艾滋病的发生、流行开展监测;相关部门要建立协作机制,共同做好口岸艾滋病防控工作。因此,在允许外籍感染者入境后,相关部门的口岸艾滋病监测职责没有改变;但在工作方式和监测重点上会有变化。

### 2.2 口岸艾滋病检测的工作需要完善

《艾滋病防治条例》、《口岸艾滋病防治管理办法》和《全国艾滋病检测工作管理办法》(2006 年)规定,出入境检验检疫机构承担出入境人员艾滋病检测工作;为自愿接受艾滋病咨询检测的人员提供咨询和初筛;境外人员要到检验检疫机构进行健康体检,凭出具的有效健康检查证明到公安机关办理居留手续。因此,取消入境限制后,检验检疫机构承担的艾滋病检测职责没有改变,但在健康证明的内容方面需要调整。

### 2.3 对外籍 HIV 感染者的流行病学调查需要协调

《传染病法》(2004 年)和《艾滋病防治条例》规定了出入境检验检疫机构和疾病预防控制机构共同承担口岸艾滋病的流行病学调查工作,因此,入境的外籍 HIV 感染者和病人的流行病学调查应当由这两类机构进行。但以前我国是禁止外籍 HIV 感染者和病人入境的,在取消入境限制后,对入境的外籍 HIV 感染者和病人的流行病学调查工作将成为一项新工作,需要相关部门根据工作实际制定技术指南。

### 2.4 预防艾滋病的宣传教育需要多部门配合

《艾滋病防治条例》和《口岸艾滋病防治管理办法》规定,出入境检验检疫机构在口岸开展艾滋病防治宣传教育工作,对出入境人员提供有针对性的艾滋病防治咨询。所以,口岸预防艾滋病宣传教育工

作,应按相关要求由出入境检验检疫机构开展;而对已经入境的外籍 HIV 感染者和病人的宣传教育工作,则应由卫生部门与相关机构配合开展。

## 2.5 外籍 HIV 感染者和病人在中国的就业政策需要完善

《外国人入境出境管理法》(1986 年)规定,没有取得居留证件的外国人和来中国留学的外国人,不得在中国就业;《外国人签证和居留许可工作规范》(2004 年)规定,外国人申请 1 年以上有效期居留许可的需要提供健康证明;《外国人在中国就业管理规定》(1996 年)要求,外国人在中国就业需要申办“外国人就业证”,而前提是要取得居留证件和健康状况证明;公安部和卫生部发布《关于来华外国人提供健康证明问题的若干规定》(1987 年)要求,如果外国人 HIV 抗体阳性,不能获得健康证明;目前,各地实行的“外国人就业证”审批条件中,要求不能患有艾滋病。因此,按照这一规定,取消入境限制后,外籍 HIV 感染者和病人可以在中国居留,但不能取得就业资格。

## 2.6 外籍 HIV 感染者在中国的入学政策需要修订

2000 年教育、外交和公安三部门联合发布的《高等学校接受外国留学生管理规定》,学习时间在 6 个月以上的外国留学生到中国后,必须到卫生检疫部门办理《外国人体格检查记录》确认手续;无法提供者,必须在当地卫生检疫部门进行体检;与留学相配套的体格检查要求不能患有艾滋病。按照此项规定,外籍 HIV 感染者和病人入境后,不能在中国入学。但我国正在大力发展对外文化交流,是否允许外籍 HIV 感染者入学需要综合判断;如果允许其入学,那么相关政策和技术文件,例如,外国人体格检查的内容就必须进行调整。

## 2.7 外籍 HIV 感染者和病人在中国的就医政策需要完善

根据国际惯例,外国人在居留国可以到医疗机构就医,费用标准与居留地居民没有区别。2008 年的《奥运期间外国人入境出境及在中国停留期间法律指南》规定,“外国人在中国可以到任何医疗机构就医,费用标准与中国居民相同”。但这一规定如果用于外籍 HIV 感染者和病人,还需要明确两点:第一

点,我国实行艾滋病定点医疗制度,外籍 HIV 感染者和病人是否也只能到艾滋病定点医疗机构就医? 第二点,收费标准与中国公民一致,那么外国感染者能否享有一些免费的服务项目?

## 3 对策

### 3.1 准确理解取消入境限制的涵义,加强相关部门的配合

我国虽然取消了 HIV 感染者和病人入境的限制,但对口岸艾滋病防控工作并没有放松。根据现有法规,相关部门仍然担负艾滋病监测、检测、流行病学调查、宣传教育等职责,这些工作并不因取消外籍 HIV 感染者入境限制而削弱;而且,随着入境的外籍 HIV 感染者和病人人数的增加,在口岸艾滋病监测和检测系统中还需加强艾滋病耐药和病毒亚型的监测等。外籍人员主动参加艾滋病自愿咨询检测有助于发现更多感染者,因此,可以免费提供咨询和初筛检测,在政策调整上要明确规定检测费用由中央财政来承担。

由于外籍 HIV 感染者入境涉及部门多,包括国境卫生检疫、卫生、外交、教育、公安和就业主管部门等部门,就形成了内容繁杂的政策体系,也会产生广泛的影响,因此,政策增加了部门间协调的难度,也需要综合考虑部门利益和社会利益。

### 3.2 客观认识取消入境限制对艾滋病流行的影响和适时调整工作重点

从总体上看,取消入境限制后会有一定数量的外籍 HIV 感染者入境,由于目前疫情资料库相关数据不全面,无法估算每年进入中国的外籍 HIV 感染者数量,根据既往情况(如 2008 年奥运会),加重我国艾滋病流行的可能性很小。但是,要根据出入境监测系统、全球艾滋病流行的趋势和既往检测出的外籍感染者的人群特征,加强对来自重点地区的重点人群的监测,在抽检方式和比例上进行动态调整。<sup>[8]</sup>在入境时就发现更多的外籍感染者,通过及时的信息通报和资料共享,依据属地管理原则,由疾病预防控制机构对入境者进行流行病学调查、宣传教育和管理等。

### 3.3 完善外籍 HIV 感染者在中国入学的政策

由于不能取得《外国人体格检查记录》和健康证

明,目前,外籍 HIV 感染者和病人是不能在中国入学的。但是,从取消外籍 HIV 感染者入境限制的政策意义上看,入学的相关规定不作调整,就会使得国家政策体系不协调和操作层面存在矛盾。因此,《外国人体格检查记录》成为一个关键环节,如果使得外籍感染者在中国入学,要么在外国人体检的规定中删除对艾滋病的检测,要么在入学的规定中去掉包含艾滋病的条款。

即使后续政策允许外籍 HIV 感染者和病人在中国入学,还要考虑到,由于一般 HIV 感染者与艾滋病病人的身体状况差异很大,如果医疗机构认为艾滋病病人的身体情况不能够承受,则相关部门有权不允许其在中国学校入学。

### 3.4 完善外籍 HIV 感染者在中国就业的政策

根据目前的规定,由于外籍 HIV 感染者和病人的体格检查不符合要求,不能取得健康证明,就不能在中国就业。随着社会和经济的发展,未来的政策是否允许这一群体在中国就业,要根据中国的需要和国家利益考虑;因为即使非 HIV 感染者的外籍人员,能否在中国就业也是根据中国经济和社会发展需要而定的,对外籍 HIV 感染者在中国的就业更应该视需要而定,因此,对外籍 HIV 感染者和病人在中国的就业规定要综合考虑后再做调整。

### 3.5 完善外籍 HIV 感染者在中国就医的政策

外籍 HIV 感染者和病人同中国的 HIV 感染者一样,也具有就医的权益和义务,我国实行艾滋病定点医疗机构制度,那么,外籍 HIV 感染者也要到指定的医疗机构就医。我国艾滋病的“四免一关怀”政策是针对中国公民的,对在中国居留的外籍感染者和病人不能免费提供医疗服务。对于在华留学生中的外籍感染者和病人,根据教育部的《高等学校要求外国留学生购买保险暂行规定》,要求来华学习时间超过 6 个月的留学生在我国大陆购买团体综合保险,作为其办理新学期入学注册手续的必备材料,其中包括住院医疗保险,可知在华留学生不需要免费。此外,相关部门必须开展艾滋病卫生服务方面的调查,分析外籍 HIV 感染者和病人就医情况,测算消耗的卫生资源情况,为完善政策提供依据。

### 3.6 加强宣传教育,不歧视也不忽视艾滋病

相关的宣传教育主要包括三个方面:首先,由相关部门按照政策加强对入境人员预防艾滋病的宣传教育;第二,要对我国公民进行宣传教育,明确艾滋病的传播途径和不可传播途径,倡导个体采取健康的生活方式,提高自我保护意识;第三,加强对涉外单位和人员的艾滋病知识与政策宣传教育,明确我国目前对外籍 HIV 感染者和病人入境的规定及相关政策,涉外的单位和组织也应主动开展艾滋病相关知识的宣传教育。

### 3.7 依法处理违法犯罪的外籍 HIV 感染者和病人

按照我国法律规定,对违法犯罪的外籍 HIV 感染者和病人进行相应的处理,包括依法逮捕、拘留和执行刑罚;对于故意传播艾滋病的,应依法承担民事赔偿责任;构成犯罪的,追究其刑事责任。

综合以上,取消外籍 HIV 感染者和病人的入境限制后,在没有出台完善的配套政策之前,短期内相关工作仍会按照目前的政策执行,但从长期看,则必须调整(修改或终结),否则,在政策体系上不统一,在操作上产生矛盾,影响国家的形象和政策的权威。

### 参 考 文 献

- [1] 国务院. 关于修改《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》的决定[Z]. 2010.
- [2] 国务院. 关于修改《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》的决定[Z]. 2010.
- [3] 郝模. 卫生政策学[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2005.
- [4] 郑锡文. 我国艾滋病流行形势及预防与控制成就[J]. 中华流行病学杂志, 1999, 20(3): 131-134.
- [5] 卫生部. 中国 2010 年联合国大会艾滋病特别会议《艾滋病承诺宣言》实施情况进展报告[R]. 2010.
- [6] UNAIDS. HIV-related restrictions on entry, stay and residence[R]. 2010.
- [7] United States Department of Health and Human Services. Final Rule Removing HIV Infection from US Immigration Screening[R]. 2010.
- [8] 张红兵, 张琳. 2004 年中国国境口岸艾滋病流行病学分析[J]. 中国国境卫生检疫杂志, 2005, 28(3): 124-126.

[收稿日期:2011-02-22 修回日期:2011-04-03]

(编辑 薛云)