

# 中國公安部詳解《出入境》新法:促開放與維穩定兼顧不偏廢

2012年6月30日,《中華人民共和國出境入境管理法》(以下簡稱《出境入境管理法》)經第十一屆全國人大常委會第二十七次會議審議通過,將於2013年7月1日起實施。日前,記者就貫徹執行《出境入境管理法》有關問題採訪了公安部負責人。

**問:請您談談為什麼要制定《出境入境管理法》?並請簡要介紹一下《出境入境管理法》的制定過程?**

答:我國現行的出境入境管理法律法規主要包括1985年全國人大常委會制定的《中華人民共和國出境入境管理法》和《中華人民共和國外國人入境出境管理法》,1986年國務院制定的兩部法律的實施細則,以及1995年國務院制定的《中華人民共和國出境入境邊防檢查條例》等。這些法律、行政法規對規範出境入境秩序、維護國家安全、服務改革開放、方便人員往來、促進對外交往發揮了重要的作用。但是上述法律法規制定於上世紀八十年代至九十年代,至今出境入境形勢已發生了巨大變化。1985年出境入境人員為4079.6萬人次,其中外國人329.6萬人次,而2011年出境入境人員達4.1億人次,其中外國人5412萬人次,分別增長了9倍和15倍。與快速發展變化的形勢相比,出境入境管理法律法規在諸多方面不適應,亟需制定一部新的法律。

2003年10月,公安部在應十屆全國人大外事委員會要求彙報對部分代表議案的意見時,正式提出了“制定《出境入境管理法》”的建議,得到了外事委的支持。2004年12月,公安部成立了《出境入境管理法》起草領導小組和工作小組,啟動了相關立法調研工作。2007年10月,《出境入境管理法(送審稿)》經公安部部長辦公會議審議並原則通過,2008年1月報送國務院審議。國務院法制辦多次徵求中央有關單位和各省、自治區、直轄市的意見,對草案進行了反復修改。2011年10月8日,國務院常務會議審議並原則通過《出境入境管理法(草案)》,10月16日,國務院將草案提交全國人大常委會審議。2011年12月26日、2012年4月26日和2012年6月26日,十一屆全國人大常委會第二十四次會議、第二十六次會議和第二十七次會議三次審議《出境入境管理法(草案)》。2012年6月30日,十一屆全國人大常委會第二十七次會議通過《出境入境管理法》。歷經十年,凝聚許多人心血的《出境入境管理法》終於頒佈了。

**問:《出境入境管理法》的出對於促進經濟社會發展和維護國家主權、安全和利益有何重要意義?**

《出境入境管理法》第一條明確了立法的兩個目的:一是促進對外交往和對外開放,二是維護國家主權、安全 and 社會秩序,兩者必須兼顧,不可偏廢。《出境入境管理法》為深化對外開放、促進經濟社會發展創造了更好的出境入境環境,與世界主要國家相比,我國公民和外國人出境入境活動的活躍程度仍然有較大差距。《出境入境管理法》立足於我國作為發展中國家的基本國情,堅決貫徹實施改革開放的基本國策,將一些被實踐證明成功的重要改革舉措、國際通行做法上升為法律規定,並為下一步可能採取的改革措施在法上留下了空間,對於進一步便利人員“走出去、請進來”,深化國家引智引資戰略將起到重要作用。

《出境入境管理法》為維護國家主權、安全和利益奠定了更好的管理基礎。當前世界多極化、經濟全球化的趨勢日益加強,國際恐怖主義威脅增加,非傳統領域安全威脅加大,打擊非法移民活動任務加重。大量外國人來華旅遊、訪問、從事商務活動,給我國經濟社會發展帶來機遇的同時也對社會管理服務提出了更高的要求。《出境入境管理法》根據形勢發展的需要進一步完善了各項管理制度,同時積極加強部門協作,建立信息共享平台,引入生物識別技術,以更有效地維護國家利益和出境入境秩序。

**問:《出境入境管理法》對加強和改進公安出境入境管理工作有何影響?**

《出境入境管理法》根據形勢發展的需要,在管理體制、制度和機制等方面作了積極的創新和改進,有助於進一步加強和改進公安機關出境入境管理工作:

一是積極推進了公安機關出境入境管理系統執法地位建設。根據《出境入境管理法》規定,縣級以上公安機關出境入境管理機構根據公安部的委託受理外國人入境、停留居留申請,同時依法實施外國人停留居留管理,並可實施警告和5000元以下的罰款處罰,其將成為具有獨立執法主體資格的警種,有助於提高專業管理水平和執法效率。《出境入境管理法》還明確了邊防檢查機關由國家設立的法律地位,規定了邊防檢查機關的基本職權,賦予了邊防檢查機關完整的執法辦案權限,對於加強和改進出境入境邊防檢查工作具有重要意義。

二是進一步完善了公安出境入境管理執法服務的法律依據。《出境入境管理法》根據形勢發展的需要,構建了較為科學、完整的出境入境管理制度體系,較好地解決了原出境入境管理法律法規較為分散、銜接和協調配合不夠、部分法律條文衝突以及部分規定與《行政處罰法》、《行政許可法》、《行政強制法》等法律存在矛盾等問題,為確保依法行政奠定了基礎。同時,《出境入境管理法》還特別注重管理創新、機制創新,積極回應社會有關方面的需求和期待,有效破解當前制約公安出境入境管理服務工作的瓶頸性問題。

三是對依法行政、規範執法提出了更高的要求。《出境入境管理法》積極適應我國法治建設發展進程,對各類執法行為的條件、程序等作了更為嚴格的規範。以拘留審查措施為例,《出境入境管理法》明確規定了適用情形和程序,規定實施拘留審查應當出示拘留審查決定書,並在二十四小時內進行詢問;發現不應當拘留審查的,應當立即解除;需要延長拘留審查期限的,應當經上一級地方人民政府公安機關或者入境邊防檢查機關批准;同時還明確了不適用拘留審查的具體情形。與原有法律法規相比,《出境入境管理法》更加強調對人員權益的保護,對公安出境入境管理執法質量和水平提出了更為嚴格的要求。

**問:請介紹一下《出境入境管理法》的調整範圍,中國公民往來內地與港澳地區、往來大陸與台灣地區**

區是否適用本法?

答:《出境入境管理法》第二條規定:“中國公民出境入境,外國人入境出境,外國人在中國境內停留居留,以及交通運輸工具出境入境的邊防檢查,適用本法。”根據《出境入境管理法》第十條的規定,中國公民往來內地與香港特別行政區、澳門特別行政區,中國公民往來大陸與台灣地區,應當依法申請辦理通行證件,並遵守本法有關規定。具體管理辦法由國務院規定。

**問:出境入境管理是國家行政管理的重要組成部分,《出境入境管理法》如何處理管理與服務的關係?**

答:《出境入境管理法》在總結改革開放以來出境入境管理服務工作經驗的基礎上,明確執法理念從強調管理向服務和管理並重轉變,寓管理於服務之中。該法第八條規定:“履行出境入境管理職責的部門和機構應當切實採取措施,不斷提陞服務和管理水平,公正執法,便民高效,維護安全,便捷的出境入境秩序。”並將“國家保護中國公民出境入境合法權益”,“在中國境內的外國人的合法權益受法律保護”作為出境入境管理工作的基本原則,還將中國公民出境入境專用通道等便民利民措施上升為法律規定。

**問:華僑是重要的出境入境群體,《出境入境管理法》對華僑出境入境管理有無調整和改革?**

答:《出境入境管理法》積極回應了廣大華僑的現實需求,對華僑出境入境管理作了兩方面較大的調整和改革:

一是改革了華僑回國定居審批制度。根據《公民出境入境管理法》及其實施細則的規定,華僑在境內申請回國定居,向擬定居地的公安機關提出申請,由省級公安機關核發回國定居證明。考慮到僑務部門是華僑事務的專門管理機構,由其負責受理審核華僑回國定居申請,能夠較好地把握僑務政策,且便於華僑辦理相關手續,因此《出境入境管理法》規定:“定居國外的中國公民要求回國定居的,應當在入境前向中華人民共和國駐外使館、領館或者外交部委託的其他駐外機構提出申請,也可以由本人或者經由國內親屬向擬定居地的縣級以上地方人民政府僑務部門提出申請。”

二是明確了華僑在國內可以憑本人護照證明其身份。由於華僑在國內無戶口和居民身份證,而法律法規沒有明確華僑在國內可以憑本人護照證明其身份,其在國內工作、生活和從事其他活動時受到一定影響。為解決華僑證明身份難的問題,《出境入境管理法》規定:“定居國外的中國公民在中國境內辦理金融、教育、醫療、交通、電信、社會保險、財產登記等事務需要提供身份證明的,可以憑本人的護照證明其身份。”

**問:隨着國際交往的加強,越來越多的外國人來華,《出境入境管理法》在進一步加強和改進外國人入境服務管理方面有何舉措?**

答:《出境入境管理法》根據形勢發展的需要,從改進服務和加強管理兩方面入手,完善和創新了有關服務管理措施。

在改進服務方面,一是為實施人才簽證制度提供了法律依據。《出境入境管理法》規定,對因工作、學習、探親、旅遊、商務活動、人才引進等非外交、公務事由入境的外國人,簽發相應類別的普通簽證,為我國實施人才簽證提供了依據。二是擴大了過境免簽適用範圍。《出境入境管理法》還將外國人24小時過境免簽政策從空港口岸擴大至海、陸、空口岸,並授權國務院可以批准特定地區過境免簽時間超過24小時,以促進國際航空樞紐港建設和郵輪經濟的發展,吸引更多外國人來華旅遊、商務。三是完善了臨時入境制度。基於國際公約、慣例和人道主義考慮,《出境入境管理法》完善了臨時入境制度,規定外國船員及其隨行家屬登陸港口所在城市、免簽過境人員需要離開口岸和外國人因不可抗力或者其他緊急原因需要入境的,可以申請臨時入境。四為符合條件的外國人才、投資者等提供停留居留便利。《出境入境管理法》規定,符合國家規定的人才、投資者或者出於人道等原因確需由停留變更為居留的外國人,可以申請居留證件;規定了普通簽證、停留居留證件換發、補發的情形,為給符合條件的外國人提供停留居留便利提供了法律授權。五是進一步完善了中國“綠卡”制度。《出境入境管理法》規定,對中國經濟社會發展作出突出貢獻或者符合其他在中國境內永久居留條件的外國人,經本人申請和公安部批准,取得永久居留資格,為逐步放寬“綠卡”申請條件留下空間,有助於促進引智引資工作。

在加強管理方面,一是進一步完善了外國人簽證簽發制度。《出境入境管理法》規定出具邀請函件的單位或者個人應當承擔對邀請真實性負責的義務和法律責任,以規範邀請行為;對口岸簽證的簽發情形、程序和口岸簽證停留期限等作了必要規範;還明確了不予簽發簽證的情形,為簽證機關行使國家主權提供了制度保證。二是進一步完善了外國人停留居留管理制度。《出境入境管理法》區分了停留和居留的界限,規定外國人持簽證或者停留證件的最長停留期限不得超過180天,外國人工作類居留證件和非工作類居留證件的有效期最短分別為90日和180日,最長為5年;對延長簽證停留期限作了規範,即累計不得超過簽證原註明的停留期限;規定了外國人在中國境內不得從事與停留居留事由不相符的活動,並應當在規定的停留居留期限屆滿前離境的基本義務;增加了制定外國人在中國工作指導目錄和外國留學生勤工助學管理制度的規定,進一步完善了外國人在華工作管理。三是進一步加強了防範和打擊“三非”(非法入境、非法居留和非法就業)外國人的力度。《出境入境管理法》明確了外國人非法就業的具體情形,力求解決非法就業認定難的問題;規定聘用外國人工作或者招收外國留學生的單位應當按照規定向所在地公安機關報告有關信息,公民、法人或者其他組織發現外國人有非法入境、非

法居留、非法就業情形的,應當及時向所在地公安機關報告,藉助社會力量加強外國人管理工作;進一步加大對“三非”外國人和相關責任人員的處罰力度,例如將外國人非法就業罰款處罰由1000元以下提高到5000元以上2萬元以下,以切實發揮懲戒和警示作用。四是進一步完善了不準外國人入境出境制度。對入境後可能從事與簽證種類不符的活動的外國人,參照國際通行作法,規定不準其入境;針對近年來外籍企業主拖欠勞動者勞動報酬出境逃避責任的問題,規定國務院有關部門或者省、自治區、直轄市人民政府可以決定其不準出境。

**問:《出境入境管理法》在防範和查處各類違反出境入境管理行為方面有何規定?**

答:《出境入境管理法》進一步完善了出境入境強制措施和法律責任規定,有助於規範執法行為,防範和查處各類違反出境入境管理行為,維護出境入境秩序。

一是構建了較為完整的出境入境強制措施體系,包括繼續盤問、拘留審查、限制活動範圍、傳喚、遣送出境等措施,以滿足執法工作的需要。對待違章押制度和羈押場所作了規定,為外國人遣返機構建設提供了法律依據。對於各類出境入境證件的宣佈作廢、無效和注銷、收繳作了統一規定。

二是進一步完善了相關法律責任的規定。為維護正常出境入境秩序,《出境入境管理法》根據實際工作情況,補充了一些必要的罰則規定,如增加了為外國人出具虛假邀請函件或其他申請材料的罰則,以有效應對新出現的違法行為;根據經濟社會發展情況,適當提高了處罰幅度,有的還增設了拘留處罰;根據出境入境管理執法實際,進一步完善了當場處罰和當場收繳制度,以提高執法效率。

**問:大家都比較關心將人體生物識別技術引入出境入境管理,《出境入境管理法》在這方面有明確規定嗎?**

答:採集、存儲出境入境人員指紋等人體生物信息,在出境入境管理時進行比對,可以有效甄別出境入境人員身份,對加強出境入境管理、保障國家安全具有積極意義,同時有助於提高口岸通關效率,便利人員出境入境。將人體生物識別技術引入出境入境管理也符合國際通行作法,目前,歐盟各成員國、俄羅斯、新加坡、泰國等國家和地區都已在電子護照中存儲指紋信息,英國、美國、日本、韓國等多個國家已經簽發含有指紋信息的生物簽證或者在入境檢查時採集外國人指紋。2005年開始,公安機關在出境入境人員自願的前提下採集其指紋信息,實現自

助辦理出境入境邊防檢查手續,得到了社會積極反響,目前自願備案指紋信息的出境入境旅客數量已達400多萬。《出境入境管理法》規定,經國務院批准,公安部、外交部根據出境入境管理的需要,可以對留存出境入境人員的指紋等人體生物識別信息作出規定,確保指紋信息存儲、使用安全,對公民個人信息予以保密。

**問:出境入境管理涉及多個部門,《出境入境管理法》在加強部門協作方面有何規定?**

答:出境入境管理工作涉及面廣,需要多個部門協作配合。2007年,公安部商外交部、教育部等16個部門成立了外國人管理工作協調機制,2011年,公安部、外交部等20個部門建立了境外來華人員服務管理工作機制,加強了部門間協作配合。為進一步強化部門協作,《出境入境管理法》第四條第四款規定:“公安部、外交部在出境入境事務管理中,應當加強溝通配合,與國務院有關部門密切合作,按照各自職責分工,依法行使職權,承擔責任。”第五條規定:“國家建立統一的出境入境管理信息平台,實現有關管理部門信息共享。”為進一步整合信息資源,形成管理合力提供了法律依據。

**問:作為執行《出境入境管理法》的主要職能部門,公安機關如何做好相關工作,確保《出境入境管理法》2013年7月1日順利施行?**

答:根據法律法規,公安機關負責出境入境管理有關工作,依法實施公民出境入境管理和外國人入境、停留、居留管理,並負責出境入境邊防檢查工作。為確保《出境入境管理法》順利施行,將做好以下工作:

一是認真做好《出境入境管理法》的宣傳工作。《出境入境管理法》的頒佈和施行,是公安系統的一件大事,公安機關將利用各種方式,加強對《出境入境管理法》的宣傳,促進知法、守法,爭取社會各界對出境入境管理工作的理解和支持。

二是做好配套行政法規、部門規章的起草、修訂工作。由於《出境入境管理法》涉及面廣,包含的管理制度多,需要制定多個配套法規、部門規章來落實各項制度。公安部將積極配合做好有關配套法規、規章的起草工作和法律法規、規範性文件的清理工作,確保法的順利施行。

三是做好證件式樣改版、信息系統改造等準備工作。公安部將根據新法及其配套規定的內容,研究修訂相關工作規範,研究新的出境入境證件式樣,陸續改造信息系統,確保《出境入境管理法》生效後各項管理服務工作順利開展。

四是做好《出境入境管理法》的培訓學習工作。新法全面更新了現行的出境入境管理制度,對於公安出境入境管理執法服務工作提出了很多新要求、新規定。公安機關將認真做好《出境入境管理法》的學習培訓工作,使廣大公安民警特別是出境入境管理民警熟練掌握《出境入境管理法》及其配套法規、部門規章的各項規定,嚴格、規範執行《出境入境管理法》。



**美国 BMD 律师事务所**

我们的律师经验丰富, 祝您事业马到功成

我们拥有超过50位律师的专业团队, 能为您提供在商务、房地产、税务、知识产权及证券金融等各个领域的法律服务。

欲了解更多详情, 请联系唐永昶律师或徐佳佳律师。

**BMD**  
BRENNAN, MANNA & DIAMOND  
ATTORNEYS & COUNSELORS AT LAW

地址: 75 East Market Street, Akron, Ohio 44308  
网站: www.bmdllc.com

**唐永昶律师**  
电话: 330-752-1959  
电子邮箱: jtang@bmdllc.com

**徐佳佳律师**  
电话: 330-253-9195  
电子邮箱: vxju@bmdllc.com