

解读《中华人民共和国护照法》

马振东 陆纯平 杨伟洁

(上海市公安局出入境管理局, 上海 200135)

摘 要:《中华人民共和国护照法》将于 2007 年 1 月 1 日起施行。《中华人民共和国护照法》基本克服了现行出入境管理法律法规与相关行政法之间以及出入境管理法律法规之间不相衔接、不相协调、不相统一的问题,遵循了法治和公开、公正、便民原则,维护国家主权、安全和社会秩序的原则,保护出入境人员合法权益的原则。同时,《中华人民共和国护照法》体现了执法为民的思想,借鉴了国际通行做法,强调了中央事权,彰显了我国政府打击非法移民活动的决心,具有较强的操作性和前瞻性。

关键词:护照;法律法规;公正原则;出入境管理

中图分类号:D631.46

文献标识码:A

文章编号:1008 - 5750(2006)06 - 0060 - (06)

2006 年 4 月 29 日,十届全国人大常委会第二十一次会议通过了《中华人民共和国护照法》,同日,胡锦涛主席签署第 50 号主席令公布该法。该法是建国以来第一部专门的护照法,将于 2007 年 1 月 1 日起施行。《中华人民共和国护照法》的颁布实施,标志着我国的护照管理工作已经迈入了法制化的轨道。

护照是我国公民出入国境和在国外证明国籍与身份的证件。随着改革开放的深入发展和人民生活水平的提高,越来越多的人走出国门去留学、探亲、旅游、工作等,护照已成为许多人不可缺少的一种证件,与广大人民群众的利益密切相关。因此,通过制定《中华人民共和国护照法》来调整护照的签发、管理,已成为出入境管理的迫切需要。

一、《中华人民共和国护照法》的立法背景和意义

(一)立法背景

制定《中华人民共和国护照法》是从 20 世纪 90 年代开始酝酿的,十几年间,各有关部门就护照立法的重大问题反复进行了认真讨论。2004 年 5 月,由国务院法制办牵头,全国人大外事委员会、外交部、公安部组成“护照法起草领导小组”和“护照法起草工作小组”,开展对《中华人民共和国护照法》的立法调研工作。2005 年,《中华人民共和国护照法》被列入国务院立法

计划。国务院法制办起草了《中华人民共和国护照法(草案)》。2005 年 10 月 15 日,国务院常务会议原则通过了《中华人民共和国护照法(草案)》,2005 年 12 月 26 日和 2006 年 4 月 25 日,十届全国人大常委会第十九次会议、第二十一次会议两次审议《中华人民共和国护照法(草案)》。2006 年 4 月 29 日,十届全国人大常委会第二十一次会议通过,同日,胡锦涛主席签署第 50 号主席令公布该法。《中华人民共和国护照法》将于 2007 年 1 月 1 日起施行。

(二)意义

这是建国以来第一部专门的《中华人民共和国护照法》,它的意义主要体现在以下三个方面:

1. 制定《中华人民共和国护照法》是出入境管理工作发展的需要。改革开放以来,中国公民申领护照的人数逐年大幅度增加。据公安部统计资料显示,目前中国公民持有护照的人员至少达 2000 万人。据了解,上海改革开放以来共有 300 多万人申请了护照,约占上海常住人口总数的 20%。由此可见,在我国经济比较发达的东南沿海地区,护照已经与广大人民群众的利益密切相关。因此,制定《中华人民共和国护照法》,调整护照的签发管理已成为出入境管理的迫切需要。

2. 制定《中华人民共和国护照法》是公安机关依法行政的需要。建国以来,我们一直没有专门的《中华人民共和国护照法》。在相当长的一个时期,签发护照主要依据政策和内部文件。1985 年 11 月 22 日,六届全

收稿日期:2006 - 09 - 01

责任编辑:孙树峰

作者简介:马振东,男,上海市公安局出入境管理局党委书记、局长,本刊编委;陆纯平,男,上海市公安局出入境管理局法制处处长;杨伟洁,女,上海市公安局出入境管理局法制处副处长。

人大常委会第十三次会议通过《中华人民共和国公民出境入境管理法》;1986年12月,经国务院批准,公安部、外交部、交通部联合发布了《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》;1994年7月经国务院批准,公安部、外交部、交通部对《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》进行了修订,公民出国管理工作逐步走上法制化轨道。《中华人民共和国公民出境入境管理法》及《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》中规范了普通护照签发管理的一些内容,但经过二十多年的发展,中国公民出国人数成几十倍的增长,护照签发管理中出现了不少的新问题、新情况,而《中华人民共和国公民出境入境管理法》及《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》中没有规定,而且该法不是专门的护照管理法律,在调整范围上受到一定限制,这在一定程度上造成了行政机关依法行政缺乏法律保障。因此,通过制定《中华人民共和国护照法》来规范护照签发管理,是公安机关依法行政、进一步加强出入境管理法制建设的需要。

3.《中华人民共和国护照法》是完善出入境法律法规体系的需要。《中华人民共和国公民出境入境管理法》及《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》先于《行政诉讼法》(1989年)、《行政处罚法》(1996年)、《行政复议法》(1999年)颁布实施,由于受到当时客观条件的局限,《中华人民共和国公民出境入境管理法》及《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》与后来颁布的《行政诉讼法》、《行政处罚法》和《行政复议法》等行政法之间存在着不相衔接、不相协调、不相统一的问题。如,《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》第二十五条规定:“编造情况,提供假证明,或者以行贿等手段,获取出入境证件,情节较轻的,处以警告或者5日以下拘留……”,这一规定与《行政处罚法》第九条“限制人身自由的行政处罚,只能由法律设定”的规定相违背;《中华人民共和国公民出境入境管理法》第十五条规定:“当事人不服出入境管理的处罚决定,在15日内可以向上一级公安机关申诉,上一级公安机关作出最终裁决”,这一规定与《行政复议法》第九条“可以在60日内提出复议”的规定不相一致;《中华人民共和国公民出境入境管理法》第五条、第八条规定:“公民申请护照,只要不是法定不准出境的人员,都可以得到批准”,而作为其下位法的《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》第三条却规定:“申请人应当提交所在工作单位对申请人出境的意见和提交出境事由相应的证明,公安机关出入境管理部门才可以批准。”

《中华人民共和国护照法》借鉴了《行政诉讼法》、

《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》、《立法法》、《行政许可法》等行政实体法和行政程序法的立法经验,汲取了这些行政法的理论基础和实践经验,使《中华人民共和国护照法》在填补以往出入境立法上的漏洞以及与上述行政法的衔接等方面得到了明显改善,基本克服了现行出入境管理法律法规与相关行政法之间以及出入境管理法律法规之间不相衔接、不相协调、不相统一的问题。

二、《中华人民共和国护照法》的立法原则

(一)法治和公开、公正、便民原则

1.法治原则。法治是指依法办事、依法治国、依法管理国家。法治要求行政机关要依法行政、依法办事,而依法行政的前提则是要有法可依。《中华人民共和国护照法》从法律上规范了中华人民共和国护照的申请、签发和管理行为,在规定行政机关签发、管理护照的权利和义务的同时,也规定了公民申领护照的权利和应当承担的义务。因此,《中华人民共和国护照法》的制定,使护照的申请、签发和管理有了具体规则可循,真正做到了有法可依,最大限度地减少了护照签发部门在护照签发和管理中的任意性以及由此可能导致的不公正和腐败。

2.公开原则。公开原则是现代民主政治的基本要求,是指行政机关在行使行政权力的过程中,应当依法将行政权力运行的依据、过程和结果向行政相对人和社会公开,保障公民的知情权、参与权和监督权。《中华人民共和国护照法》对中国公民申领护照的条件(如需要提交哪些相关材料)、程序(如受理机关、办证时限等)、权利、义务以及收费、处罚等内容都作了公开,这既是护照签发机关依法行政的需要,也是有效防止护照签发机关滥用权力的需要。

3.公正原则。公正原则是指行政机关一方面要依法办事,一视同仁地平等对待行政相对人,不能有歧视;另一方面不能在未听取相对人的申辩意见的情况下作出对相对人不利的行政行为。公正原则在《中华人民共和国护照法》中也所体现。如第六条规定了“对不符合规定不予签发的,应当书面说明理由,并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利”,使申请人享有了法律救济的权力;第二十条还规定了护照签发机关工作人员在办理护照过程中有“应当受理而不予受理”等六种行为的,将依法受到惩处。这些规定都有利于护照签发机关与申请人在申请人申领护照的过程中处于平等地位,起到了“以权力制约权力”的作用。

4. 便民原则。便民原则简单地说就是方便老百姓,是指行政机关要为相对人提供便捷、迅速、优质的服务。《中华人民共和国护照法》也遵循了这一原则并确立了一系列相应的制度。如第六条规定了公安机关出入境管理机构应当自收到申请材料之日起十五日内签发普通护照;公民因合理的紧急事由请求加急办理的,公安机关出入境管理机构应当及时办理。这些规定都实实在在地为申请人提供了方便。

(二) 维护国家主权、安全和社会秩序的原则

维护国家主权、安全和社会秩序是《中华人民共和国护照法》最重要的原则,是由护照签发、管理工作的涉外性和外交性所决定的。

1. 《中华人民共和国护照法》在第一条就开门见山地表明了该法规范的是中华人民共和国护照的申请、签发和管理,保障的是中华人民共和国公民出入中华人民共和国国境的权益。第三条第二款也提到了“护照由外交部通过外交途径向外国政府推介”。这些都体现了维护国家主权的原则。

2. 为了更好地维护国家安全,《中华人民共和国护照法》第十三条规定了七种法定不准出境的情形,其中第七项就明确了“国务院有关主管部门认为出境后将对国家造成危害或者对国家利益造成重大损失的申请人,护照签发机关不予签发护照”。

3. 维护正常的出入境秩序也是《中华人民共和国护照法》的一个重要原则。如第十五条规定了申请人有“因妨害国(边)境管理受到刑事处罚的;因非法出境、非法居留、非法就业被遣返回国的”这两种情形之一,护照签发机关自刑罚执行完毕或者被遣返回国之日起六个月至三年内不予签发护照。另外,第十六至第十九条也严格规定了对非法出入境活动的惩处(下文有详细论述)。

(三) 保护出入境人员合法权益的原则

作为一部行政法,《中华人民共和国护照法》既要保障行政机关有效地行使行政权,又要对行政机关进行法律制约,保障公民的合法权益,使公民的人身自由等基本权利以及对行政机关及其工作人员的监督权、申诉控告检举等政治权利都能得到有效保障。

如,《中华人民共和国护照法》不再将正在被劳动教养的人员纳入法定不准出境人员的范围。《中华人民共和国公民出境入境管理法》第八条将正在被劳动教养的人员作为法定不准出境的五种人之一。而《中华人民共和国护照法》在确定法定不准出境人员的范围的时候,更加谨慎严密。一方面增加了“不具有中华人民共和国国籍的;无法证明身份的;在申请过程中弄虚作假的”三种人作为法定不准出境人员;另一方面,

也注意到了劳动教养暂无法律依据的客观事实,不再将正在被劳动教养的人员纳入法定不准出境人员的范围。这无疑体现了《中华人民共和国护照法》保障出入境人员合法权益的原则。

又如,《中华人民共和国护照法》对护照签发机关工作人员提出了保护公民个人隐私的要求。《中华人民共和国护照法》第二十条明文规定了护照签发机关工作人员泄露因制作签发护照而知悉的公民个人信息,侵害公民合法权益的,将依法受到行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。《中华人民共和国护照法》的这些规定,都从法律上保护了出入境人员的合法权益。

三、《中华人民共和国护照法》的特点

(一) 体现了执法为民的思想

近年来,随着出入境形势的发展,出入境管理部门积极推出便民利民措施,满足广大人民群众出国出境的需要。《中华人民共和国护照法》则将一些便民利民措施用法律的形式固定下来,可以更加有效地促进护照签发机关提高便民利民的服务意识和水平。

1. 缩短了办证时限。如《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》第五条规定的办理护照的时限是30天,地处偏僻、交通不便的为60天;而《中华人民共和国护照法》大大缩短了法定办理护照的时限,该法第六条规定,一般情况下办证时限为15天,偏远地区或者交通不便的地区为30天,办证时限减为原来的一半。

2. 明确了急事急办原则。第六条规定了“公民因合理紧急事由请求加急办理的,公安机关出入境管理机构应当及时办理”。这为急事急办提供了法律依据。

(二) 借鉴了国际通行做法

作为一部新的行政法,《中华人民共和国护照法》注重在立足国情的基础上,大胆吸收与借鉴外国移民法或出入境管理法中适合我国情况的规定和做法,有利于我国的护照管理与国际通行做法接轨。主要表现在以下几个方面:

1. 明确了护照的种类。《中华人民共和国护照法》第三条根据国际通行做法,将护照分为普通护照、外交护照和公务护照,取消了因公普通护照(过去将普通护照划分为因公和因私两类)。

2. 明确了护照的登记项目。《中华人民共和国护照法》第七条第一款规定了普通护照的登记项目包括护照持有人的姓名、性别、出生日期、出生地、护照的签发日期、有效期、签发地点和签发机关(旧版护照曾经

把婚姻状况和身份也作为登记项目)。

3. 针对护照持有人不同的年龄段,规定了普通护照不同的有效期。《中华人民共和国护照法》第七条第二款明确了根据年龄将护照的有效期分为两种:护照持有人未满十六周岁的护照有效期为五年,十六周岁以上的护照有效期为十年,并根据国际惯例取消了护照延期的规定。

4. 增加了护照的视读和机读功能,预留了在护照里增加生物特征内容的空间。《中华人民共和国护照法》第十二条明确了“护照具备视读与机读两种功能,护照的防伪性能参照国际技术标准制定。”

(三) 强调了中央事权

对政府职能部门而言,法律统一实施是行政管理的基础。由于出入境管理适用法律的国际性、执法行为的涉外性、外交性,使得出入境管理的行政行为具有明显的国家行为的特点,必须适用全国统一的法律制度,以维护中央的权威性和法律的统一性。护照签发属于中央事权,这一特性在《中华人民共和国护照法》中也得到了体现。《中华人民共和国护照法》第四条第一款规定:“普通护照由公安部出入境管理机构或者由公安部委托的县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构以及中华人民共和国驻外使馆、领馆和外交部委托的其他驻外机构签发。”这一规定一方面确立了出入境管理机构签发护照的法律地位,另一方面明确了签发护照是中央事权,地方公安机关出入境管理部门是受公安部的委托行使此项权利;而现行的《中华人民共和国公民出境入境管理法》第十二条则规定因私普通护照是由公安部或者公安部授权的地方公安机关颁发。比较这两条规定可以看出,《中华人民共和国护照法》将“授权”改为“委托”两个字,体现了护照签发中央事权的特性。也就是说,各级地方公安机关出入境管理机构如果机构不健全、人员素质不高,公安部将不予委托其签发护照;如果被委托的机关不能严格按照《中华人民共和国护照法》的规定为公民签发护照,公安部也可以撤销委托。

此外,《中华人民共和国公民出境入境管理法》及《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》都没有固定护照式样监制的内容,而《中华人民共和国护照法》明确规定了这一内容。护照的签发属于中央事权,护照式样由国务院主管部门统一设计、印制,任何机构、个人未经授权不得进行护照印制。《中华人民共和国护照法》第二十一条规定:“普通护照由公安部规定式样并监制;外交护照、公务护照由外交部规定式样并监制。”这一规定也是中央事权属性在《中华人民共和国护照法》中的具体体现。

(四) 彰显了打击非法移民活动的决心

由于现行出入境法律法规在立法上的漏洞和欠缺,长期以来,公安出入境管理部门在打击非法移民活动时执法无据、处罚无据的问题比较突出,非法移民活动一直是出入境管理部门面对的一个“顽症”。针对这些问题,《中华人民共和国护照法》增加了违反出入境管理行为和违法行为处罚的种类和幅度。

《中华人民共和国护照法》第十六条、第十七条、第十八条、第十九条规定了伪造、变造护照,持用伪造、变造护照,冒用他人护照,买卖、转让护照,弄虚作假骗取护照等违法情形,规定了罚款、拘留、没收违法所得等处罚种类。特别是第十七条明确规定了对弄虚作假骗取护照行为,护照签发机关可以收缴护照或者宣布护照作废,同时可以处两千元以上至五千元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。这一规定,对于遏制大量的弄虚作假骗取护照的行为具有重要作用。

此外,《中华人民共和国护照法》第十三条第三项规定了“在申请过程中弄虚作假的不予签发护照”;第十四条规定了“因妨害国(边)境管理秩序犯罪受到刑事处罚的;因非法出境、非法居留、非法就业被遣返回国的,在六个月到三年内,公安机关不签发护照。”这些规定,都将有效地遏制非法出入境活动。

(五) 强化了监督制约

《中华人民共和国护照法》第二十条明确了对护照签发机关及其工作人员的监督制约,该条规定了“护照签发机关国家工作人员在办理护照过程中如有应当受理而不予受理的;无正当理由不在法定期限内签发的;超出国家规定标准收取费用的;向申请人索取或者收受贿赂的;泄露因制作、签发护照而知悉的公民个人信息,侵害公民合法权益的;滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的其他行为”等六种行为之一,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。这一规定明确具体,加大了对护照签发机关工作人员的监督制约力度,也是执法为民思想在法律中的具体体现。

(六) 具有较强的操作性和前瞻性

首先,《中华人民共和国护照法》是一部实体与程序兼顾的法律,对一些现行的出入境法律法规中没有明确或者虽有规定但难以满足现实管理需要的内容予以了充实或修改,便于出入境管理部门更好地开展工作。

如,《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》第二十二条规定的被遣返回国、持护照招摇撞骗、从事危害国家安全、荣誉和利益的活动等三种情形下,护照签发机关可以收缴、吊销或者宣布护照作废。这三种情形列举的情况不全面,使得在实践中大量出现

的弄虚作假骗取护照等违法行为在护照处理问题上没有法律依据。而《中华人民共和国护照法》第十六条、第十七条、第十八条、第十九条对护照的处理方式只规定了收缴和宣布作废两种,取消了“吊销”。其中,对丧失中华人民共和国国籍以及护照遗失、被盗或者损毁不能使用的护照,签发机关有权宣布该护照作废;伪造、变造、骗取的护照属于法定无效的情形。同时还规定,对于弄虚作假骗取护照、为他人提供伪造、变造护照、持用伪造变造护照等情形,护照签发机关可以直接收缴护照。

又如,对于定居国外的中国公民回国后申请换发或者补发普通护照的问题,《中华人民共和国公民出境入境管理法》和《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》中没有明确的规定,只是在《中华人民共和国普通护照受理、审批、签发管理工作规范》中作了规定;而《中华人民共和国护照法》第十一条第二款将这个问题予以法律化,明确了“定居国外的中国公民回国后申请换发或者补发普通护照的,由本人向暂住地的县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构提出。”

再如第十五条第二款规定,案件当事人拒不交出护照的,人民法院、人民检察院、公安机关、国家安全机关、行政监察机关可以提请护照签发机关宣布案件当事人的护照作废。这一规定,使得法定不准出境人员报备工作中宣布护照作废这一具体措施法律化了,进一步凸现了依法行政的理念。

另外,《中华人民共和国护照法》也体现出了前瞻性,关注到了与正在制定的《中华人民共和国出入境法》的衔接问题,为《中华人民共和国出入境法》的制定预留了空间。如对外交、公务护照签发等内部行政行为没有具体展开,只是规定了外交护照、公务护照的签发范围、签发办法、有效期以及公务护照的具体类别由外交部规定(第九条第二款);普通护照的具体签发办法由公安部规定(第七条第三款)。

四、上海在贯彻落实《中华人民共和国护照法》中需要重点注意的问题

《中华人民共和国护照法》的颁布实施,是我国公安出入境管理史上的又一个里程碑,必将对公安出入境管理工作带来多方面的影响。对上海出入境管理部

门而言,应重点关注以下几个问题:

(一) 体制问题

《中华人民共和国护照法》明确了在地方普通护照由公安部委托的县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构签发。目前,从全国范围来讲,还有很多县级以上地方人民政府公安机关没有专门的出入境管理机构,上海目前也只有8个公安分局有独立建制的出入境管理办公室。2007年1月1日《中华人民共和国护照法》将正式实施,体制问题是上海公安出入境部门迫切需要解决的一个问题。在体制问题暂时未能解决的过渡时期,没有独立建制的11个分(县)局出入境管理部门仍应以“两块牌子、一套班子”的模式继续做好护照受理等相关工作。出入境管理局则要进一步加强指导、培训,努力提高上海出入境管理部门的整体业务技能和服务水平。

(二) 机制问题

《中华人民共和国护照法》在大大缩短公安机关办理护照的法定时限的同时,还以法律的形式明确了急事急办、监督制约等规定。因此,出入境“窗口”部门应根据《中华人民共和国护照法》的要求,结合上海的实际,建立健全相关工作制度,落实各项工作措施,进一步完善“窗口”工作机制。同时,要借助外部监督力量,结合开展文明窗口建设达标活动,加强对民警的教育,使广大民警进一步增强服务意识,为群众提供更优质、高效的服务。

(三) 执法问题

1. 执法主体问题。《中华人民共和国护照法》第四条明确规定了普通护照由公安部出入境管理机构或者由公安部委托的县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构签发。由于明确了是“委托”而不是“授权”,那么根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款“由行政委托的组织所作的具体行政行为,委托的行政机关是被告”的规定,地方公安机关出入境管理机构因护照签发而引起的诉讼问题应由公安部负责应诉。如果都由公安部负责应诉的话,是否可行?

2. 执法监督问题。各级公安出入境管理部门要严格受理、审批、签发护照的各个环节,在依法查处骗取护照、持用或为他人提供伪造、变造护照等违反《中华人民共和国护照法》的行为的同时,要加大对民警在办理护照过程中执法监督力度,防止出现违法违纪问题。

Study on the Passport Law of the People's Republic of China

MA Zhen - dong & LU Chun - ping & YANY Wei - jie

(The Exit - Entry Administration of Shanghai Public Security Bureau , Shanghai 200135 , China)

Abstract : With the development of international communion and opening , the current administration model of passport has shown some defects. The Passport Law of the People's Republic of China will be gone into force on January 1 , 2007. In order to structure the harmonious society , the exit - entry administrative units should strengthen the effective administration of passport. The Passport Law of the People's Republic of China follows the principle of opening and justness. At the same time , it embodies the concern of enforcing the law for the people and lays stress on the importance of central right.

Key Words : Passport ; Laws and Regulations ; Principle of Justness ; Exit - Entry Administration

(上接第 45 页)

动 ,继续深入开展整顿和规范市场经济秩序的专项行

动 ,全力维护社会主义市场经济秩序和国家的经济安全。

How to Tighten Cooperations with Other Law Enforcement Organs for the Economic Detectation Department of the Police in Dealing with Cases

LI Zhi - jun

(Jiading Branch of Shanghai Public Security Bureau , Shanghai 201800 , China)

Abstract : The cooperation with other law enforcement drgans for the economic detectation department of the police in dealing with cases aims to the tendency of economic criminals to be more high - tech ,intelligent , and mobile in areas. From both the evolvment of economic crime and the practical need to punish such crime ,it is inevitable for the police to cooperate with other law enforcement organs in dealing with cases from all sides and on multiple strata.

Key Words : Economic Crime ; Cooperation in Dealing with Cases ; the Economic Detectation Department of the Police