

外国人居留管理探析

王 涛

(山东警察学院,山东 济南 250014)

经国务院批准,2004年8月15日,中华人民共和国公安部和外交部联合发布了《外国人在中国永久居留审批管理办法》。该办法的实施进一步完善了我国的外国人居留管理制度,这是我国外国人管理法制化的又一个重大进步,自此我国正式采用了国际通行的“绿卡”制度。但在外国人居留管理中,理论上还存在一些模糊的认识;实践中还存在一些不足,还不能完全达到维护国家主权、安全和利益的要求。因此,本文拟对我国的外国人居留管理做进一步地探讨,抛砖引玉,以飨读者。

一、外国人居留管理的概念

外国人居留管理是国家对外国人在我国居留及与之相关的事务行使管辖权的一种行为,是公安出入境管理的重要组成部分,也是出入境管理主管机关代表国家行使主权的重要体现。

根据国际移民法理论,居留是指合法进入一国国境的外国人,依照入境国的法律规定在该国境内停留或居住。是否允许外国人居留,允许哪些外国人居留以及居留期限的决定,完全由接受国根据本国的安全、政治、经济、文化及社会发展的需求和国际形势独立自主地决定。任何国家都没有义务接受外国人在本国居留。因此,国际社会对外国人的居留管理比较通行的做法是实行“外国人居留登记”和“外国人居留许可”两项制度,其核心是通过对外国人居留证件的管理来限制外国人的居留期限。^{[1](P194)}

我国根据入境外国人法律地位的不同把外国人分为享有外交特权与豁免权的外国人和普通外国人。在我国,外国人居留管理的对象主要是指普通外国人,也包括无国籍人。公安机关出入境管理部门对外国人入境后的停留和居住进行管理是代表国家对外人行使管辖权。因此具有以下性质:第一,各级公安机关出入境管理部门代表国家在出入境领域行使管辖权,是国家行政管理的重要组成部分。外国人居留管理属于中央事权,有权对外国人居留管理的主体是国家授权的行政机关,其管理活动是行政管理。第二,管理部门隶属公安机关,履行公安机关的职责。我国的外国人居留管理部门是公安机关的出入境管理部门,它是公安机关的重要职能部门,不但对外国人居留进行管理,而且对外国人在居留期间的违法犯罪活动具有管辖权。第三,外国人居留管理属于涉外工作。我国的外国人居留管理实践同时具有公开性和强制性的特点。公开性首先主要表现在管理机关是法律授权的机关;其次是法律依据是我国的法律法规、国际公约、双边条约,另外还参考有关的国际惯例;最后是居留许可是签证和《外国人临时居留证》、《外国人居留证》、《外国人永久居留证》。强制性首先表现在办理居留许可的强制性,没有签证,外国人就不能合法进入我国;其次是办理《外国人临时居留证》、《外国人居留证》必须按照我国法律在规定的时间内,履行必须的手续;再次是办理《外国人永久居留证》必须符合法定的条件,履行一定的程序;最后是对外国人居留

的限制等都具有强制性。

二、外国人居留管理的原则

依据我国宪法和出入境管理法律、法规,外国人居留管理应遵守以下原则:

第一,维护祖国主权、安全和利益的原则。国家的安全、利益与国家主权是统一的整体,国家主权独立是进行国际交往最基本的权利,是维护其他权利的基础。只有独立自主地对外国人居留进行管理,国家主权、安全和利益才能有保障。在我国居留的外国人,享有法律赋予权利的同时,必须履行法律规定的义务,不得有违反我国法律的行为。否则,根据属地管辖的国际法准则必须接受中国的管辖,不得以任何借口逃避法律责任。

第二,依法管理的原则。依法管理国家事务是社会进步的要求,也是出入境管理部门的重要原则。依法对外国人的居留管理,一方面,要严格依照我国的法律、法规管理;另一方面,还要遵守我国参加的国际公约、双边条约,充分参考国际惯例。外国人居留管理工作进一步规范化、科学化、制度化,必须做到:由法律授权的国家机关实施管理,非法律授权的机关、单位或者个人,不得使用这种权力;在法律规定的范围内进行,与出入境管理范围无关的事务,不能借助出入境管理法律、法规行使职权;严格依照法律、法规的规定行使处罚权,不允许在法律、法规之外另设责任和承担责任的方式;严格依照法律、法规规定的程序管理,不得在程序上违法。

第三,保障中外公民的合法权益的原则。在保障中国公民合法权益的同时,我国出入境管理法律、法规明确规定保障外国人的合法权益。外国人在我国居留期间,如其合法权益受到不法侵害,他们寻求法律保护的途径和获得法律救济的手段,同中国公民一样,享受国民待遇。被害人可以直接向侵权人所在地或侵权行为所在地的行政机关提起控告,也可以直接向人民法院提起诉讼。被害人也可以与中国公民一样要求行政机关或人民法院提供行政司法保护或民事司法保护以及刑事司法保护。

第四,平等互利的原则。平等互利是国际关系中早已形成的一个国际原则,也称对等互惠,主要是指一国给予另一国某种优惠,另一国也应给予相对等的同等待遇。在以主权平等为基础的当代国际关系和司法实践中,对等是一项重要的原则。所以在外国人的居留管理实践中对于不同国家的外国人在居留限制上应当充分考虑对等原则。

三、外国人居留管理的分类

各国为了维护本国的安全和利益,根据外国人入境的身份和目的,通过签发不同种类的签证赋予入境者不同的居留资格。对不同类别外国人的控制程度,主要取决于入境者的法律身份、入境事由和居留时间。在国际移民司法实践中,对短期和长期居留者管理较为严格,限制条件较多,对永久居留者则提供一些便利条件和部分优惠待遇。我国对入境的外国人同样按照其身份和居留时间进行严格的分类管理。

【作者简介】王涛(1972-),男,山东博山人,教育学硕士,山东警察学院治安系讲师。

学界对外国人居留的分类较多,具代表性的有三类说、四类说和五类说。

三类说按照外国人入境事由、入境身份以及居留时间的不同,将外国人居留分为:第一类是短期居留,指在我国居留时间为一年以下的各种外国人员;第二类是长期居留,指在我国居留时间达一年以上,但有一定居留期限的外国人;第三类是永久居留,又称作定居,指在我国无限期居留的外国侨民。^{[2](P329)}这种观点在上世纪九十年代初提出,考虑了世界各国的情况,从理论上讲也较成熟。但结合我国外国人居留管理实践,这种观点存在两个问题:第一,短期居留中包含两种情况。一种是持有访问签证、旅游签证、过境签证和乘务签证的外国人,可以在签证注明的期限内在中国停留,不需办理居留签证;另一种是拟在中国居留六个月以上且不满一年的外国人,需要办理临时居留证件。把需要办理临时居留证和不需要办理居留证的两种情况划归一类,既不利于公安机关出入境管理部门的管理,也不便于外国人办理有关手续。第二,永久居留,不包括永久居留资格,该观点把永久居留资格作为一种例外补充。在外国人居留分类的体系上提出三类加一种例外,从逻辑上看不够严密。

四类说根据外国人入境身份、来华事由以及被批准居留的期限,把普通外国人在中国的居留分为:第一类短期停留,指持旅游签证、访问签证、乘务签证、临时采访签证(J-2)以及过境签证的外国人,在我国停留不超过6个月,在其签证的有效期内可以在中国停留,无须办理居留证件;第二类居留,指持职业签证、学习签证、记者签证(J-1)入境的外国人,又分为临时居留和长期居留两种情形;第三类定居,又称永久居留,指在我国无限期居留的外国侨民;第四类永久居留资格,具有永久居留资格的外国人,可以持本人有效护照和我国政府签发的签证,随时出入我国和在我国居住。^{[3](P223)}持这种观点的学者们称他们根据《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》把普通外国人在中国居留分为以上四种情况。但《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》中并没有外国人居留分类的明确规定。此外该观点还存在两个问题:一是“居留”的子类中还有“居留”类别,出现了明显的逻辑错误;二是长期居留的期限应为一以上,而非五年以下。

五类说把外国人居留分为:第一类短期停留,即来我国探亲、旅游、访问、考察、讲学、经商、文化科技交流或从我国过境,停留不超过6个月的。这些外国人凭有效签证在我国停留,不需办理居留证件。第二类临时居留,即来中国任职、学习、考察等在6个月以上不超过一年的。根据外管法规定,可以向当地公安机关申办临时居留证。第三类长期居留,即来我国就业、任职、投资经营、设立常驻机构的代表或工作人员和留学、实习、进修等在一年以上的外国人。第四类定居,包括持定居签证来我国定居和已在我国定居的侨民两种。第五类永久居留资格,带有一种荣誉的性质,是对依照我国法律在我国投资数额巨大,对本地区的经济、建设有重大贡献的外国人或者同中国的企业、事业单位进行经济、科学技术、文化合作成效显著的外国人,或者长期在我国居住的知名人士及其他有特殊贡献的外国人,经省级公安机关批准,可以给予我国永久居留的资格,发给标有“具有永久居留资格”字样的外国人居留证。^{[4](P137)}《外国人在中国永久居留审批管理办法》实施后,一方面根据中华人民共和国公安部出入境管理局的解释,外国人在我国永久居留以后不再使用“定居”这种说法;另一方面该办法把《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》中“定居”和“永久居留资格”合并为“永久居留”作出规定。因此,今后把外国人居留再分出“永久居留资格”已不合时宜。

根据国际移民法的理论,结合我国出入境管理的法律制度与公安机关出入境管理部门对外国人居留管理的实践,从理论与实践相结合,服务实践的角度出发,笔者以居留许可为标准对普通外国人在我国居留的管理分类提出以下构想:

第一类短期停留,指持旅游签证、访问签证、乘务签证、

临时采访签证(J-2)以及过境签证,在我国停留不超过6个月的外国人,可在其签证有效期内在中国停留,无须办理居留证件。

第二类临时居留,指持有职业签证、学习签证、记者签证(J-1)入境,拟在中国居留六个月以上不满一年的,需要办理《外国人临时居留证》。这种提法与《外国人临时居留证》对应,不容易混淆。

第三类长期居留,指持有职业签证、学习签证、记者签证(J-1)入境,拟在中国居留一年以上,但有一定居留期限的,需要办理《外国人居留证》。

第四类永久居留,指符合《外国人在中国永久居留审批管理办法》之规定,依法可以获得《外国人永久居留证》的外国人,此种居留没有居留期限的限制。

四、外国人居留管理实践中存在的问题及对策

当前,外国人居留管理中存在的突出问题是外国人的居留部分失控,换言之,即是我国公安机关出入境管理部门不能准确把握在我国居留的外国人的具体行踪。这对维护我国稳定团结的政治局面、经济建设以及国家安全提出了严峻的挑战。因此,应从以下三个方面加强外国人的居留管理。

第一,进一步健全外国人居留管理的法律制度,促进外国人的居留管理。随着我国法制化的不断完善,外国人居留管理方面的法律也应进一步发展,依法管理国家事务已是大势所趋。一方面,法律对外国人居留管理的具体化,可以直接规范公安机关出入境管理部门的管理工作;另一方面,应对违反外国人居留管理行为明确规定处罚种类、措施、幅度,使那些不按照规定居留的外国人以及留宿外国人的单位和个人明确自己的义务,主动协助主管部门做好外国人住宿登记工作,为公安机关出入境管理部门的管理工作打下坚实的基础。

第二,应通过加强公安机关各部门之间的协作来提高对外国人居留的管理。实践中应以公安机关出入境管理部门为龙头,密切联系国保、治安、户政、刑侦以及公安派出所等相关业务部门,使这些业务部门在各自的工作中,以国家主权、安全和利益为重,互通信息,密切配合,共同加强对实有外国人的居留管理。

第三,以住宿登记为手段加强对外国人的居留管理。按有关要求外国人在宾馆、酒店、单位等接待部门临时住宿登记时,应当出示本人的有效护照、签证和居留证件,并填写临时住宿登记表。接待外国人住宿的宾馆、酒店等单位由于受到公安机关的日常管理,基本能够按照规定登记并报告外国人住宿的登记情况。外国人在中国居民家中、外国人家中、在中国的外国机构内或移动性住宿工具内住宿,也必须由留宿人或者本人持住宿人的护照、签证和居留证件及留宿人的户口簿在法定的时间内向当地公安机关申报,并填写临时住宿登记表。由于此项手续繁琐,部分公民不能自觉履行该项义务,所以公安机关出入境管理部门一般无法掌握这部分外国人的行踪。因此公安机关出入境管理部门应针对这一现象拓宽登记途径,比如对外国人住宿实行电话登记、网上登记、传真等现代化手段登记,简化手续,从而减少留宿人的负担,提高外国人住宿的登记率,以便公安机关出入境管理部门通过查验登记,掌握外国人的行踪并及时发现和处罚非法居留的外国人。

在当今的法律制度下,出入境管理的实践已证明在不侵犯外国人合法权益的前提下掌握外国人行踪的最佳途径就是住宿登记。所以,公安机关出入境管理部门应通过各种手段加强对外国人的住宿登记来提高外国人居留管理的水平。

参考文献:

- [1] 柯里. 国际移民法理论与实践[M]. 北京:法律出版社,2001.
- [2] 项说. 中国出入境法律制度[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,1993.
- [3] 胡兴春. 出入境管理概论[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,1999.
- [4] 向党. 涉外警务理论研究综述[M]. 北京:群众出版社,1999.

责任编辑 胡启南