

外国人入出境管理改革发展六十年评析

向 党

摘 要 外国人入出境管理工作的发展变化，是中国社会从闭关锁国走向改革开放的一个缩影。管理制度由严格限制转向宽松便利，管理体制由集中式管理转向属地式管理，管理模式由控制型管理转向服务型管理，管理手段由手工操作转向信息化管理。

关键词 入出境管理改革 宽松便利 属地式管理

外国人的入出境活动，并不是一个简单的人口流动问题。国家对外国人的入出境活动实施管理的宽严与否，是随着政治、经济和国际关系发展的需要而不断变化的。外国人的入出境管理是一项重要的国家涉外行政管理工作。外国人入出境管理工作的发展变化，是中国社会从闭关锁国走向改革开放的一个缩影。在长达六十年的历史进程中，公安机关外国人管理经历了三个时期的重大变化。

一、外国人入出境管理历程

（一）闭关锁国时期

建国初到上个世纪五、六十年代，我国对外国人管理主要处于封闭管理状态。新中国成立初期，在我国长期居留的外国人约有 27.3 万人，分属 20 多个国家。建国初，遵循“先打扫干净屋子再请客”的原则，公安外国人管理工作主要是以摸清外国侨民底数，遣返不法外国侨民，肃清帝国主义在中国残余势力为主。

当时，由于以美国为首的西方国家对中国实行敌视政策，西方国家的侨民大批离境。我国政府将查有实据的间谍特务分子和有破坏活动的犯罪分子 900 余人依法判刑或驱逐出境。例如企图炮轰天安门的美特务李安东和山口隆一等人。同时本着人道主义精神遣返了 2.9 万多名日本侨民。1954 年和 1955 年，居住在中国多年的 11 万余名前苏联侨民被分两次集体遣回其国内。从 1959 年开始，又遣送了约 10 万名前苏联侨民回国。十年动乱期间致使一些外国侨民回国或移居第三国居留。

至改革开放前，在中国境内居留的外国侨民只有 1.5 万人左右。其中朝鲜人占二分之一以上，越南人占四分之一以上，日本人约占十分之一，其他国家的侨民很少，且大多是解放前遗留下来的，解放后或对外开放以后来华定居的外国人十分有限。1978 年以前，来华外国人总数不过 50 万人，入境对象比较单一，大多为前苏联和东欧国家的公民，西方国家的公民很少。从建

作者单位：中国人民公安大学

国初期到改革开放前的1978年,近三十年外国籍旅客入出境620万人次,平均每年20万人次,其中多数为边境地区的居民往来。

(二) 不断开放时期

改革开放前,中国一直存在着“入境难”的问题,建国初期到改革开放前的1978年,外国籍旅客入境620万人次,平均每年20万人次,其中多数为边境地区的居民往来。1979年之后,虽然放宽了限制,入境难的状况有所缓解,但由于法制不健全,内部规定多,执行也不统一,问题没有从根本上得到解决。

根据党的十一届三中全会制定的“对外开放、对内搞活经济”的方针,公安部积极适应我国对外开放政策的需要,对外国人入境、出境、居留、旅行进一步放宽限制,简化手续,推出一系列便利举措,改革外国人入境审批和签证制度,取消出境签证,实行口岸签证,逐年增加开放地区,大大方便了外国人入出境,并吸引了大量外国人来华投资、旅游、商贸等活动。

1985年颁布了《外国人入境出境管理法》,公安外国人管理工作走上依法管理的轨道,来华外国人迅速增长,特别是西方国家的公民更是大量增加,来华外国人的国别开始多样化。入境来华外国人的国别从几十个国家增加到近200个国家。1984年入境的外国人达到104万人,1985年上升到160万人,1988年入境外国人超过300万人,至1991年来华外国人总数增加到561万人,是1984年的5.5倍,相当于对外开放以来来华外国人总数的11倍。

(三) 全面改革开放时期

2001年加入世界贸易组织以后,我国政府逐步取消了对外商进入中国市场的限制,不断放宽投资领域,越来越多的跨国公司进入中国。截至2006年,全国累计批准设立外商投资企业59.4万余家。

随着中国改革开放力度的进一步加大,来华从事投资、旅游、贸易、学习、就业等活动的外国人的数量大幅上升,年均增幅达10%。2004年共有1693.25万人次外国人入境,是二十年前的11倍。他们分别来自229个国家和地区。其中日本居首位,其次是韩国,居第三到十位的依次为俄罗斯、美国、马来西亚、新加坡、蒙古、菲律宾、泰国、英国。

外国人入境多以观光旅游为主,共741.21万人次,占总数的43.77%。其次是进行会议商务活动,共268.41万人次,占总数的15.85%。此外,出入境交通运输工具服务员工也占有一定比例,共175.48万人次,占总数的10.36%。2006年入出境外国人更是达到了4424万人次,较2001年的2239万人次增长了97.6%,来自234个国家和地区。

二、外国人入出境管理改革发展特点

(一) 管理制度由严格限制转向宽松便利

1985年《外国人入境出境管理法》颁布实行,是我国公安法制化建设进程中的一件大事,更是我国出入境管理工作改革发展的一个重要里程碑。

公安机关出入境管理部门坚持将各项工作纳入党和国家的发展大局,从党和国家不同时期的中心任务出发,努力探索完善与社会主义市场经济体制相适应的出入境管理制度和管理方式,充分发挥出入境管理在促进对外开放和服务经济建设方面的独特作用。

1. 不断扩大开放口岸的范围。国家实行对外开放以来,国际通行口岸已经从1985年的107个增加到273个,外国公民只要持有中国政府的入境许可证,可以从其中任何一个口岸进出中国国境。

2. 不断扩大自由旅行区域。外国人在中国的合法活动范围越来越大。截至2005年11月,外国人来中国旅行从1985年公布的244个开放地区,增加到2650个县、市,占县市总数的92%。目前,只有西藏、新疆、青海等省区内部分偏远荒芜、交通不便的地方,以及一些军事

禁区、边境地区等不到 8%的地区未对外开放。

3. 不断简化入境签证手续。自从 1986年取消外国人出境签证后,在北京、天津、上海等城市设立口岸签证点。截至目前,在北京等 39个城市的 57个口岸设立了口岸签证机关,为来华经商、洽谈贸易、投资的外国人,因紧急事由来不及在境外办理签证并符合有关条件的外国公民办理口岸签证。

4. 对部分国家公民实施免签证。针对一些发达国家或较发达国家的入境人员,实行国别政策和类别管理方法。自 2000年 10月 31日起,对日本、韩国、新加坡、澳大利亚、加拿大、新西兰、德国、英国、法国、俄罗斯、西班牙、美国等 21个国家持普通护照的公民,经由中国国家旅游局批准在海南省内注册的国际旅行社组团,到海南省旅游,停留不超过 15天,免办签证。对于一些具有特定身份、事由的外国人,在一定的限制条件下,中国政府对其实行一种优惠入境方式。

5. 放宽入境和居留限制。相继取消了外国人定点住宿、外国人返回签证制度。2003年,北京取消了外国人定点住宿的限制,外国人在北京可以自由选择住宿地点,甚至可以住在居民家里。自 2004年起,对在华常住的外国人签发贴纸式外国人居留许可,外国人在居留许可有效期内可以在中国居留和多次出入境,无须再申请返回签证。

6. 颁布实施中国“绿卡”制度。2004年 8月,我国颁布实施了《外国人在中国永久居留审批管理办法》,正式实施中国“绿卡”制度。据统计,从 2004年 8月 15日到 2007年 8月 15日,全国公安机关共受理外国人申请在华永久居留资格 1460人,已批准 686人。获批准的申请人来自 52个国家,申请人数最多的前 5个国家依次为美国、日本、新加坡、加拿大和韩国,申请人员主要集中在北京、上海、广东等经济发达地区。“绿卡”制度正式推出五年以来,北京已经有 311人获得了在华永久居留资格。

这一系列改革措施的推出,既从根本上解决了《外国人入境出境管理法》颁布实施前“入境难”的问题,又为国家经济建设提供了良好的内外部环境。自二十世纪九十年代以来,出入境人员平均每年增长近 11%,出入境交通运输工具平均每年增长达 8.4%。便利的出入境政策为国家改革开放作出了积极贡献,同时也树立了我国在国际舞台上开放进步的形象。

(二) 管理体制由集中式管理转向属地式管理

公安机关出入境管理部门是公安机关的重要组成部分,为认真履行法律赋予公安机关的出入境管理职责,从中央到地方的公安机关根据工作需要设立了履行出入境管理职责的专门机构,形成了一个比较完备、运转协调的公安出入境管理体系。

近几年来,外国人在华分布和居留方式发生了彻底的变化。根据外国人来华数量逐年递增、居留地点广泛分散等特点,公安机关不断研究符合实际情况的管理措施,建立健全“以派出所为基础,各警种分工负责、分级管理、密切协作”的外国人管理新机制。公安部确定出入境管理工作重心下移,出入境管理体制向社区延伸,将外国人管理工作纳入基层派出所工作范围。

目前,公安机关对境外人员管理实行“两级机构、三级管理”,将外国人管理工作按实有人口属地管理,向社区延伸发展,纳入了派出所的警务职责范围。公安派出所负责居住在辖区内的外国人住宿登记管理工作。在外国人居住相对集中的地方,临时住宿登记工作可以由警务室直接办理。

充分发挥我国现有的三级网络管理体系优势,建立健全社区涉外警务管理工作机制,构建以社区民警为主体,以物业管理、门卫、保安员和各种群防群治组织为辅警力量的外国人社区管理网络,强化各项工作措施,提高管理效力,加强队伍建设,全方位构筑符合我国国情的社区涉外警务管理模式。

社区涉外警务管理模式能够提高对违法行为的快速反应能力和正确处置能力。其一,将管理的触角延伸到了社会生活的各个领域,为及时发现违法行为建立了全社会范围内强有力的社会依

托,无论哪个领域、哪个环节出现违法现象,都会通过网络中枢在外管平台上迅速反应出来,纳入行政管理视野,形成了快速反应机制。其二,由于包含了平台内每个外国人完整的个人信息和动态活动轨迹,因此,能够为查证和处理违法行为提供全面翔实的证据和线索,从而提高正确处置的能力。

(三) 管理模式由控制型管理转向服务型管理

为进一步适应国家经济社会发展的要求,营造和谐稳定的涉外环境,吸引更多的外国人来华,各级公安机关在加强管理的同时,不断转变观念,提升服务水平,进一步优化外国人出入境政策,管理中的服务内涵越来越明确。对来华经商、就业、学习、旅游、探亲的外国人,在出入境政策上提供更多的便利。各级公安机关和有关警种在执法执勤工作中,进一步改进执法方式,坚持文明执法,规范执法,切实保护外国人的合法权益。通过公开办事制度,简化办事程序,提高服务质量,为外国人工作、生活提供方便。对外国人的各类紧急求助、报警做到及时受理和处置,并通过各种形式了解外国人对公安机关执法执勤服务的需求和意见,不断改进执法工作,不断提高服务水平。例如,天津市公安局在对全市外国人管理工作现状进行全面深入了解的基础上,从创新管理服务理念、改革管理服务模式的角度出发,推出了“电子绿色通道”,实现了证件办理网上预约,签证、证件到期预警等管理服务功能。

(四) 管理手段由手工登记转向信息化管理

出入境管理机构运用现代计算机和网络通信技术,将内外的管理与服务职能进行整合与优化后到计算机网络上完成,为管理对象提供高效、优质、廉洁的管理与服务。

目前,科学技术已贯穿于出入境管理工作的方方面面,从简单的单一应用发展到多层次、全方位的综合应用,成为提升业务工作质量、推动业务工作发展的动力。出入境管理部门也成为公安机关科学技术应用最广泛、效果最突出的部门之一。目前,主要出入境管理信息实现了网上传输、信息共享,90%以上的出入境旅客数据2小时后即可通过边检信息中心进行查询。各省市县公安机关不断完善外国人管理信息化建设。

1. 加大外国人基础信息采集力度。充分发挥公安部出入境信息管理系统的功能,从管理工作需求出发,增加信息采集项目,落实常住境外人员信息维护措施。

2. 完善外国人管理系统建设。全面实现对入境人员入境、居留、旅行、出境全过程计算机控制,提高工作效率,增强管理效能。

例如,北京市朝阳区外籍人员比较多,仅位于望京地区的南湖派出所就有1万余名登记的外籍人员,民警在工作中发现,一些外籍人员不愿到派出所登记,原因是手工登记护照信息耗时长且容易出错,往往需要10几分钟以上的等待时间。为此,朝阳区公安分局出入境管理处与一家科技公司联手研发“外籍人员信息管理服务系统”,其中设置了姓名、年龄、国籍、护照号码等14个信息项目,具备护照扫描、信息自动录入、信息快速查询等服务功能,在南湖派出所试运行以来,每小时可录入登记信息60条,登记速度比以往提高了近10倍,登记的准确率达到100%。

三、结 语

总之,我国出入境管理逐步从封闭型向开放型、从管理型向服务型转变,这些改革发展与时俱进,既是出入境领域的重大制度改革,也是管理理念的重大变革,将进一步促进中国与世界各国各地区的经贸联系,为中国的对外开放拓展新的空间、注入新的活力。

注释:

外交部解密档案披露五十四年前“炮轰天安门”事件·环球时报·2004.8.2

(下转第84页)

警长期努力工作的结果, 又是其拥有创新、开拓并防范风险能力的一种明证。实现公安民警声誉激励约束的基础是建设民警声誉档案库, 包括工作业绩、奖惩、自我评价、团队精神等。根据声誉档案的记录, 对长期表现良好的民警进行表彰和奖励, 给予其相应的称号、权力或内部职称等, 并向社会宣传, 而对持续表现不好的民警要进行淘汰, 使声誉在公安工作中发挥激励约束作用。通过声誉档案库建设, 提升公安民警对个人声誉的关注, 强化其在公安工作中以正确的价值观采取行动策略, 为公共利益的实现而努力工作。

4. 奖惩激励约束。奖励的激励功能和惩处的控制功能, 首先直接作用于受到奖惩的民警, 同时也间接地作用于当事人周围的其他人, 而且对组织、团体乃至整个社会风气也会产生积极的影响。公安民警的奖惩是对其行为的激励和约束, 通过对当事人行为进行精神和物质的激励与控制, 使人们形成一种信念, 自觉向最高境界、最高标准努力。公安民警的奖惩是对公安民警行为的引导和示范, 公安机关通过奖励优秀典型人物, 在整个公安队伍中树立了榜样, 引导公安队伍朝着公安工作要求的和社会需要的方向前进。在高度重视奖励工作的同时, 也要科学合理恰当地运用批评与惩戒的约束手段, 使奖励和惩处有机结合起来。

5. 媒体激励约束。媒体激励约束的核心是进行信息披露, 其广泛、迅速的传播性对公安工作的激励约束作用非常明显。媒体既可以通过正面舆论引导公安机关个体或团体优化行动策略, 激励其公共性张扬的行动策略, 又可以在公安机关个体或团体自利性扩张时, 给以舆论的压力, 约束其自利性扩张。

注释:

岳麟章. 从马基雅维利到尼采. 陕西人民出版社. 1989

【法】卢梭. 社会契约论. 商务印书馆. 1996

祝灵君、聂进. 公共性与自利性: 一种政府分析视角的再思考. 社会科学研究. 2002. 2

责任编辑 吴一青

(上接第 66 页)

五十年代苏联从中国“撤侨”十一万的来龙去脉. <http://www.sina.com.cn>. 2009. 5. 26

纪念出入境管理“两法”二十周年系列报道之一: 开放的国门迎世界——出入境管理“两法”颁布二十周年综述. 公安部网站. 2005. 11. 18

去年我国共查获非法出入境人员 5700 多人次. <http://news.qq.com>. 2005. 1. 12

公安部: 2006 年中国入出境外国人达到 4424 万人次. 新华网—中新网. 2007. 1. 16

公安部表示我国已有 92% 的县市允许外国人进入. www.gov.cn. 2005. 11. 22

686 名外国人获居留资格. <http://www.gxnews.com.cn>. 2007. 9. 21

北京 311 名外国人获在华永久居留权. <http://www.sina.com.cn>. 2009. 8. 24

参考文献:

公安外国人管理. 中国人民公安大学出版社. 1988

中国公民出入境管理. 中国人民公安大学出版社. 1988

项说. 中外出入境法律指南. 中国人民公安大学出版社. 1998

陈建兵. 各国出入境管理. 贵州人民出版社. 1994

公安部政治部. 出入境管理教程. 中国人民公安大学出版社. 1995

责任编辑 张春明