

外国出入境管理体制概况及启示

马 勇

摘 要 本文以美国、德国、日本和俄罗斯为代表,揭示了各国出入境管理体制的共性特征,对出入境管理体制国际通行做法的有关观点作了相关阐述,并提出明确职能与强化协作的有机统一是出入境管理体制建设的发展趋势。

关键词 外国 出入境 管理体制

中图分类号 D922.1

文献标识码 A

文章编号 1009-0592(2010)03-149-03

出入境管理体制是我国出入境管理法系统修改中面临的一个热点和难点问题,许多学者提出新出入境管理法中应明确设置直属国务院的“国家出入境管理总局”,集中统一、相对独立地主管我国出入境事务,重要理由之一就是“与国际通行做法一致”。参考和借鉴外国的先进经验和国际通行做法是我国提高改革质量和效率的重要方式,但出入境管理体制有国际通行做法吗?如果有,出入境管理体制的国际通行做法是什么呢?这些问题的答案都应以广泛的调查和研究为基础。

一、典型国家的出入境管理体制概况

笔者在对20多个国家相关法律和实践考察的基础上,着重以四个典型国家的出入境管理体制作为分析和研究的基础:

(一)美国的出入境管理体制

1. 国务院独立主管公民护照证件的签发

自从1856年以来,美国国会将护照事务管理权授予国务院。美国护照法把护照管理权授予国务卿,同时,允许国务卿将护照管理的相关权力依法授予国务院所属护照处、派遣国外的外交或领事官员、法官等特别指定的人员。

2. 国务院主管、联邦相关部门立足本职协管外国人签证事务

《移民和国籍法》授权国务卿根据实际情况制定签证的颁发法规、申请表等文件,对申请入境的外国人进行初步审查,对于符合条件的签发签证,对符合美国国家利益的特殊人士是否签发签证拥有最后决定权。国务院下设领事司,由一名助理国务卿负责,指导签证的审核、签发和加签事务。领事司内设签证办公室,与国土安全部的公民与移民服务局协调,以确保对有关签证法律政策规定解释和适用的一致性,负责美国境内外国人非移民签证的加签和变更。

《移民和国籍法》同时授权美国驻外使、领馆对赴美外籍人在入境前的身份资格及其相关证明文件进行初步审查,并最终决定是否签发美国签证。美国签证总体上分为移民签证和非移民签证,美国驻外使、领馆对大部分非移民签证享有独立的审批和签发权,对移民签证只有部分使、领馆享有部分的审批权和独立的签发权。部分非移民签证的审批和全部移民签证的审批涉及到相关部门的职能,相关部门立足本职在外国人签证审批的某个环节参与管理或予以协助。例如,国土安全部的公民与移民服务局负责移民签证申请程序中陈情申请的审批,享有移民签证签发权的美国驻外使领馆一般应以移民签证陈情申请批准书为启动移民签证受助申请审批的前提条件。

3. 国土安全部主管、并积极协同联邦相关部门参与入境检查和境内外国人居留权益管理

美国国土安全部依据《国土安全法》主管入境检查和境内外

国人居留事务,该职能分解给三个相对独立的部门分别行使:入境检查作为国土安全防卫职能的重要组成部分,与边防管理统一赋予海关与边界保护局;移民与海关执法局独立履行境内非法移民、人口走私、移民欺诈等违法犯罪案件查处的执法职能,并执行驱逐、遣返;公民与移民服务局独立履行为境内外国人服务的职能,这些业务包括永久居留权、居留资格变更、入籍等申请的审批。为了消除部门间可能出现的业务信息资源流动不畅,《国土安全法》第475条专门规定,在国土安全部部长助理办公室设立一个共享服务主任,负责协调这些部门之间的工作和信息资源的共享,使这三个部门之间既能分工鲜明、又能为保卫美国国土安全而形成高效协作的有机整体。

《移民和国籍法》规定,司法部、劳工部、联邦调查局等联邦单位在整个管理环节中享有部分职权。例如,司法部负责移民法的解释和有关移民法复议案件的独立审理,根据不同案同国土安全部共同负责外国人入籍、移民法执法、移民案件裁决和外国人遣返等事务。为此,《国土安全法》第445条强调国土安全部长有责任加强与国会、大法官、劳工部部长、司法部移民复审办公室主任的协作。

4. 维护出入境管理事务的中央事权属性,同时努力调动地方予以协助的积极性

美国联邦宪法在划分联邦和各州职权时,将出入境管理明确规定为联邦事务,法律将出入境管理职权明确赋予联邦政府机关。出入境主管机关以及相关联邦机关在全国设立垂直领导的所属机构独立执行出入境管理法律政策,与地方政府不发生横向联系。例如,海关与边界保护局在全美境内设立20个地区行动办公室,下设317个口岸检查站、14个海外检查站和20个边境巡逻大队。

面对非法移民、国际恐怖分子等非传统安全因素对美国国土安全的威胁,联邦政府的力量严重不足;而地方执法机关因无权管理出入境事务而对侵害出入境管理秩序的现象视而不见,造成联邦政府主管机关疲于奔忙却顾此失彼。在确保出入境管理事务联邦事权属性的基础上,《国土安全法》第445条规定国土安全部长有责任加强与各州及地方执法机构之间的协作,并采取措施以调动地方政府执法机构协助联邦主管机关执行出入境管理法律政策的积极性。

(二)德国出入境管理体制

1. 外交部和内政部分别主管护照的审批与签发

《德国护照法》明确规定:在德国境内,外交护照和公务护照由外交部主管,普通护照和临时护照事务由内政部主管;在境外,

作者简介:马勇,中国人民武装警察部队学院副教授。

由外交部指定的德国驻外代表机构主管全部护照事务。在国内,内政部的护照管理局主管普通护照和临时护照事务,联邦边防警察总局所属的边防检查机关及其派出机构负责签发护照代用证件。

2. 内政部所属机关分别主管出入境检查和外国人居留事务

德国《2004年7月30日控制和限制移民与规定欧盟公民和外国人居留与融合法》(简称“移民法”)规定,德国内政部主管出入境检查和外国人居留事务,下设联邦移民和难民局、联邦边防警察总局分别负责。联邦移民和难民局主要负责与联邦劳工局、德国驻外使馆等联邦政府机关和外国人局等地方政府机关之间的协调,作为国家联络点与欧盟成员国的行政机构进行合作;依据移民法和其他有关外国人的法律(入籍除外)规定,审核外国人的部分签证,批准和签发外国人居留准证件;将批准入境定居的外国人分配至各州、区,负责开发移民融合课程,进行移民问题科学研究等。联邦边防警察总局不仅担负口岸出境检查和边境管理任务,还担负机场、火车站、码头及桥梁等重要目标的治安管理和警卫职责,并实行垂直领导。

3. 外国人局和州警察部门依法负责部分外国人签证和居留管理事务

德国移民法规定,进入德国的许可只有经计划居留地点外国人局同意才可准予,州政府或者由州政府指定的机构可确定由一个或者几个外国人局主管。州警察部门主要负责境内外国人的遣返、驱逐出境以及相关的逮捕、请求拘留等工作。外国人局和州警察部门都属于地方执法部门,与联邦移民事务主管机构之间无隶属关系,而是协作关系。

(三)日本出入境事务管理体制

1. 外务省独立主管护照的审批与签发,地方政府依授权协助管理

日本护照法大多数法条中都以“外务大臣及领事馆馆长”作为决定主体,第22条授权外务省制定与护照法实施有关的手续和必要事项的规定,其它需要具体化或做弹性规范的法条中则规定“依据外务省令”。尽管日本入国管理局在全国分设了不同层级的管理机构,但并未将护照管理的任何职能赋予它,而是赋予了地方政府。护照法第21条明确规定,地方政府依据本法承担的护照管理职能是外务大臣护照管理职能的一部分,外务大臣根据国内外局势、人道主义理由及其他事由认为必要时可就地方政府承担的护照管理职能下达必要的指示;地方政府承担的护照管理职能由政府内阁颁布的护照法施行令规定;地方政府在履行其依法承担的护照管理职能过程中可以适用地方法律法规,但可以适用地方法律法规的业务事项应符合护照法的规定。

2. 法务省独立行使口岸出入境审查和境内外国人管理的主要职能

《日本入国管理及难民认定法》明确规定法务大臣负责本法的实施,并设置法务大臣、主任审查官、特别审理官、入国审查官、难民调查官和入国警官职位,赋予相应的职权。法务省下设入国管理局执行这些职能,根据工作量的大小在地方跨行政区域设立入国管理区局和入国收容所。部分地区的入国管理区局下设入国管理支局,入国管理区局和支局下设出張所。各级机构之间是垂直隶属关系,与地方政府之间无隶属关系。

3. 地方政府依法负责境内外国人的居留登记管理,但受法务省指导

为了准确、全面掌握境内外国人的居住状况和身份,日本专门颁布了《外国人登记法》,将境内外国人的登记及其相关管理的执行职能明确赋予外国人居住地的市、镇、村长。同时,明确此法的执行细则由法务省制定、外国人登记的原始档案应报法务省备案。

(四)俄罗斯的出入境管理体制

1. 外交部和内务部分别主管护照的审批与签发

《出入俄联邦国境法》第8条规定,俄罗斯护照由位于俄联邦境内的内务部、俄联邦外交部和俄联邦境外的外交机关或领事机关向本人或通过其法定代理人审核、签发。

2. 驻外的外交或领事机关负责签证的签发,但外交部和内务部具有实质性的决定权

《出入俄联邦国境法》第25条规定,俄罗斯签证的申请和签发由俄联邦外交机关或领事机关负责,但签发签证的前提和基础是需依法获得有效的邀请函。依据《外国公民和无国籍人员邀请函条例》规定,俄罗斯境内法人的邀请函手续须向俄罗斯外交部或外交代表处书面申请办理,无外交代表处的地方,向内务部相关机关申请办理。俄罗斯境内个人的邀请函,向内务部相关机关申请办理。

3. 内务部移民局主管境内外国人居留事务

《在俄罗斯联邦境内外国人地位法》规定,对境内外国人的临时逗留、居住、迁移、就业及其相关的登记、统计和违法犯罪案件查处由联邦内务部主管,并协同相关部门履行。俄罗斯联邦内务部下设移民局负责执行,各联邦区设的内务总局下设移民局。

4. 出入境检查作为维护国家边防安全的有机组成部分由俄联邦国家安全部下设的边防总局主管,并依法协调相关部门配合

《俄罗斯联邦边防法》规定,边防军既是国家军事组织,又是维护国界制度、边界制度和出入境口岸制度的执法机构,受联邦国家安全部下设的边防总局直接领导,各口岸设置的边防检查站是边防军的有机组成部分,受边防总局垂直领导。《在俄罗斯联邦境内外国人地位法》第30条第3款规定,外国公民来俄罗斯时,应填写出入境登记表,并与能证明其身份的文件一起呈交到俄罗斯联邦国家边防检查站。离境时,必须将该表交回边防检查站。《俄罗斯联邦国家边境法》第28条对联邦内务部、海关、卫检、动植物检部门在口岸的职权做了规定,并要求协助边防检查站以采取联合行动。

二、外国出入境管理体制的主要特征

以上四国的出入境管理体制代表着当今世界出入境管理体制的主要类型,呈现以下主要特征:

(一)出入境管理职权的配置遵循“中央为主地方为辅、部门主管与相关部门有机协作”的原则

出入境管理事务属于中央事权,出入境管理职权由中央政府机关统一行使,这是各国的共识。在此基础上,需要着重解决好两个方面的问题。一是,中央政府机关之间的科学分工与有机协作?对此,大多采取法定部门主管、相关部门立足本职参与相关环节管理的配置方式。其中,各国法律设定的主管部门与相关部门之间协作机制不尽一致,出入境管理职能运行的整体效率因此参差不齐。二是,稳妥处理中央主管与地方部门积极配合的关

系?实践都证明,坚决维护出入境管理事务的中央事权属性不可动摇,但因此将地方部门排除在出入境管理之外也不可取。因此,当今各国对适宜地方化的职能都采取法律直接授权或赋予主管机关委托权等方式调动地方部门参与出入境管理的积极性。

(二)出入境事务主管部门二元化或三元化

公民和外国人法律地位的本质区别决定了管理职能属性和价值取向的差异,因此,大多数国家将出入境事务的主管职能赋予了外交和内务两个部门,很少有国家将出入境事务主管职能只赋予某一个部门。以俄罗斯为代表的蒙古、越南等国家将出入境检查视为国家边防安全的重要组成部分,将此职能赋予了国防安全部门,出入境事务主管部门三元化。

(三)出入境主管机关相对独立

出入境主管机关的相对独立性集中体现在机构设置的相对独立性和职能配置的专属性两个方面。出入境主管机构设置的相对独立性集中表现为与治安警察、刑事警察等相关机构之间并列设置、互不隶属,即使是在警察机构体系内,出入境管理机构也是相对独立的。例如,法国内政部下设国家警察总局负责指导和协调全国警察机构的工作,其中负责出入境检查、组织和协调打击外国人非法移民、非法就业活动的边防警察中央局虽然隶属于国家警察总局,但与治安警察、司法警察机构并列设置。出入境管理职能配置的专属性主要是指出入境管理法规范的出入境管理权由出入境主管机关行使,相关违法犯罪活动的查处、侦办和执行一般由相应的出入境主管机关负责。

相对独立的出入境主管机关从中央到地方的各级机构设置及其隶属关系存在垂直化和条块结合两种基本类型。垂直化的出入境主管机关一般按照业务量的多少和复杂程度设置区域性的地方各级机构,地方各级机构只对其上级机构负责,与地方政府不发生隶属关系。这以美国、日本、韩国、菲律宾、澳大利亚等为代表。条块结合的出入境主管机关按照行政区划设置地方各级机构,地方各级机构受上级业务部门和同级地方政府的领导。这以法国、俄罗斯、匈牙利和越南等为代表。

(四)出入境检查机构的设置呈现鲜明的领土特征

日本学者根据领土构成与出入境管理制度之间的关系,将各国的出入境管理体制分为陆地方式、海洋方式和混合方式三种,这在出入境检查机构的设置方面体现得尤为明显。日本、韩国、马来西亚等领土面积较小、且以海洋为主要国界的国家,通常将出入境检查视为一种行政行为,和境内外国人居留管理业务统筹为一体,出入境检查机构隶属于所在区域的地方出入境管理机构,不具有边防职能,实行职业制。美国、德国、俄罗斯、匈牙利、越南、蒙古等以陆地为主要国界的国家,通常将出入境检查作为边境管理与防卫的有机组成部分,在相对独立的边防部门之下分别设置各级出入境检查机关和边境管理机关,并实施垂直化管理。又由于边境的具体特点不同,美国、德国等国的出入境检查机关实行职业制,而俄罗斯、匈牙利、越南、蒙古、荷兰等国的出入境检查机关实行现役制。

三、外国出入境管理体制的启示

纵观外国的出入境管理体制,针对国内有关出入境管理体制改革的讨论,可以得出以下启示:

(一)出入境管理体制问题不是一部出入境管理法律能够解决的

从各国出入境管理法律体系看,一般都以护照法和出入境管理法为出入境管理的基本法,这两部法律确立了出入境管理主体及其基本的职权和运行机制。我国护照法刚于2007年颁布实施,只对护照审批签发权的运行机制做了适当的微调。可见,通过修改出入境管理法对现行体制实施重大改革的设想缺乏充分的实践。有人主张借鉴美国《国土安全法》的做法,在新出入境管理法中设置一节组织法性质的内容专门规范出入境管理体制。美国《国土安全法》对美国出入境管理体制的彻底改革既是美国出入境管理体制发展的客观需求,更得益于9·11事件的促进,并且有职业化的立法力量来推动。我国行政立法的机制与美国差别很大,立法草案的论证过程其实是相关行政机关协商的过程。对出入境管理体制的变革意味着相关行政机关职权的调整,变革幅度越大意味着协商一致的难度就越大,反而会阻碍出入境管理法律系统修改的核心目标实现。

(二)不存在统一的模式

各国出入境管理体制存在一些共性特征,但没有统一的模式,那种将出入境管理主体一元化、职业制和出入境管理机构设置及其职权运行机制垂直化视为国际通行做法的观点缺乏充分的事实依据。将出入境检查机关现役制视为对外开放制约因素的观点也是需要斟酌的,除了与我国陆地边境毗连的俄罗斯、蒙古、越南等国实行现役制外,一些西方发达国家也存在现役制的出入境事务主管机关。例如,隶属法国国防部的国家宪兵就负责乡村和人口在1万以下的市镇的外国人管理工作。

(三)明确职能与强化协作的有机统一是出入境管理体制建设的发展趋势

出入境管理集执法、服务和防卫等功能为一体,随着非传统安全因素成为国家安全的主要威胁,出入境管理日趋重要而复杂,如何高效地发挥出入境管理的综合功能成为各国出入境管理发展和改革的目标。各国在维护中央事权属性基础上,主要从两个方面着手:一是使各管理机关的职能明确化,二是强化管理机关之间的协调。例如,集执法、服务和防卫职能为一体,并存在一百多年的美国移民归化局被拆分为国土安全部下属的三个机构就是典型的例子。

总之,各国的出入境管理体制是多样化的,不能简单地以几个国家的做法作为国际通行做法。各国的出入境管理体制呈现一些共性特征,对我国出入境管理体制的完善具有参考和借鉴价值,但是必须立足我国的国情,不能模式化地照搬。

参考文献:

- [1]翁里,毕伟.中国出入境管理体制的抉择.浙江大学学报(人文社会科学版) 2006(4).
- [2]竹内昭太郎.出入境管理行政论.东京:信山社,1995.
- [3]乐新民.按照中央事权要求进一步改革和完善公安出入境管理体制和运行机制.公安研究 2004(3).
- [4]魏琪,朱旭.东中国公安出入境管理体制体制改革研究.中国人民公安大学学报(社会科学版) 2009(5).
- [5]张爽.国外出入境管理体制之比较.海内与海外 2007(4).