

外国人管理制度比较

魏 琪

(广东警官学院 治安系, 广东 广州 510232)

[摘 要]任何一个主权国家都有权对在其领土范围内活动的外国人进行管理,包括对外国人的入境签证管理、过境管理、居留行为管理,以及对外国人的居留资格、移民事务和难民事务等进行管理。世界各国对在其境内的外国人管理既包括要求外国人履行相关义务,也包括为外国人的合法权益提供保护和服务。我国改革开放之后,为了适应与日俱增的大量的外国人出入境管理工作,逐步形成了一系列外国人管理制度。了解国外对外国人管理的成熟经验并加以借鉴,有利于我国与国际上通行的外国人管理制度接轨,将有助于全球化国际环境下我国政府出入境管理能力的建设。

[关键词] 外国人; 外国人管理制度; 居留; 居留权; 难民; 移民

[中图分类号]DF981

[文献标识码]A

[文章编号]1009- 3745(2006)05- 0091- 06

近年来,我国的改革开放、社会转型和加入 WTO 促进了国际人口大流动,近十年外国人出入我国的人数突飞猛进,年均超过 1000 万人次。受历史传统的影响,我国对外国人的管理理念比较简单,缺少平等互惠、权利义务相一致等国际通行的对外国人管理的成熟经验。因此,笔者意图通过比较,肯定我国对外国人管理的科学务实部分,并借鉴国外的外国人管理办法,优化我国的外国人管理制度。

一、外国人管理制度的含义

外国人是指不具有本国国籍的自然人和法人。我国出入境管理中关于外国人的概念主要是指不具有我国国籍的自然人,包括具有外国国籍的人和无国籍人。这个概念与国际上通行的外国人概念是一致的。外国人管理制度是指制度化的外国人管理体制及外国人权利义务的总和,具体包括以下四个方面的内容:

(一) 制度化的外国人管理体制,主要包括政府在外国人管理上的权力分工,机构设置,人员配备和办事程序等制度;

(二) 确认外国人身份的制度,主要包括外国人国籍身份确认,外国人外交地位身份确认和外国

人入境事由身份确认等制度;

(三) 规定外国人权利义务的制度,主要包括外国人待遇制度,外国人入境、过境签证制度,居留制度和居留权制度等;

(四) 移民制度和难民制度。

下面笔者将对中国及国外的外国人管理制度进行比较。

二、外国人管理制度之比较

(一) 制度化的外国人管理体制比较

我国外国人管理体制是以公安部 and 外交部为主管机关,以教育部、劳动和社会保障部、商务部、国家工商总局、国家旅游局、民政部等部门为辅助管理机关,分别就不同的外国人事务进行管理。外国人管理工作一般由公安部出入境管理局负责。具体的分工为:外交部驻外使领馆负责在中国境外的外国人的入境、过境等签证申请、入境定居申请、外国人身份确认等管理工作;公安部出入境管理局负责在口岸办理外国人的入境签证、外国人入出境边防检查,以及在内地办理已经入境的外国人申请再入境签证的管理工作。同时,公安部出入境管理局还负责在我国境内的外国人签证延期、居留资格审批、居留管理、旅行管理和出境管理等大量的外

[收稿日期] 2006- 08- 10

[作者简介] 魏琪(1965-),女,吉林人,广东警官学院治安系讲师,主要从事治安学研究。

国人管理工作。教育部、劳动和社会保障部、商务部、国家工商总局、国家旅游局、民政部等部门对境内的外国人在居留期间涉及留学、就业、经商、投资、旅游、救助等具体事务时参与外国人管理工作。

国外的外国人管理体制与我国有较大区别。通常国外的外国人管理工作不以公安部门（警察机构）为主管理机关，而是由一个专门的管理机构负责，一般称为移民局或者出入境管理局。比如，加拿大的“公民和移民部”（即“就业和移民部”）是隶属内阁的一个专门机构；美国“移民归化局”是隶属美国司法部的一个专门机构；日本的“入国（境）管理局”隶属于法务省，还专门设有三个外国人收容所。只有少数国家的外国人管理体制与我国相近，比如泰国的“移民局”隶属于内政部警察厅。

国外的外国人管理一般由自成体系的专门机构实行统一管理、垂直领导。这种体制一方面有利于出入境管理国家外事权的行使，另一方面有利于具有相对独立性的出入境管理工作的开展。当然，无论任何国家，出入境管理机构与警察机构、外交机构的合作都是十分密切的。

（二）外国人身份确认制度比较

外国人的身份确认在外国人管理制度中具有重要的地位和意义。对外国人身份的确认决定了对外国人采取进一步管理措施的具体制度选择。外国人身份确认制度主要包括外国人国籍身份确认、外国人外交地位身份确认和外国人入境事由身份确认等制度。

1. 确认外国人的国籍身份，是世界各国批准外国人入境签证与否的前提。例如，各国一般不批准与本国未建立外交关系国家的外国人的入境申请；各国还针对不同国家和地区采取限额批准入境签证的政策；对外国人管理的其他内容也因国籍的不同而有所区别。关于外国人国籍的确认，各国除了依据本国的国籍法外，还要遵守加入的国际公约。这些国际公约中最著名的是1930年的《关于国籍法冲突的若干问题国际公约》即海牙公约，以及1954年的《关于无国籍人地位的公约》。世界上大部分国家都加入了这两个公约，使对外国人的国籍身份确认有了基本统一的标准。

2. 确认外国人的外交身份，使具有外交身份的外国人享有外交特权或领事保护权，历来是我国和全世界各国公认的惯例。现在，这种惯例以国际公

约的形式被确认下来，即1946年的《联合国特权与豁免公约》、1947年的《专门机构特权与豁免公约》、1961年的《维也纳外交关系公约》和1963年的《维也纳领事关系公约》。

3. 确认外国人的入境事由身份，是外国人入境后逗留、居留管理的依据。通常每个国家都会要求外国人在申请签证时，说明入境事由，并将该事由注明在签证许可上。这种外国人申请签证时所申报并经批准入境的事由即为外国人的入境事由身份。外国人入境后必须按照入境事由身份从事相应活动，不得从事与入境事由身份不一致的其他行为。比如，以旅游事由申请入境并获得旅游签证的外国人不得从事就业、采访、传教等其他活动。这一方面我国与世界各国的制度是基本一致的。

（三）外国人权利义务制度比较

1. 外国人待遇制度

外国人待遇制度一般包括外国人国民待遇、差别待遇和最惠国待遇。

（1）给外国人国民待遇和差别待遇一般是针对本国公民的权利义务而言的，如果给外国人的待遇与本国公民相同，即为国民待遇；如果给外国人的待遇低于本国公民，即为差别待遇。

正常情况下，一个国家给外国人的待遇不应该超过给本国公民的待遇。外国人的最高待遇标准应为国民待遇，我国也是如此。通常一个国家给外国人以国民待遇的标准只限于政治权利之外的权利，即排除政治权利之外的其他方面的国民待遇。比如，我国不给予外国人选举权和被选举权、游行示威结社集会等政治权利；但在生命、健康、财产、尊严和人身自由等方面，外国人与我国公民享有平等的权利和义务，受我国法律的保护和制约，即享有国民待遇，这与国际通行的外国人待遇制度是一致的。但是也有少数国家或地区给予外国人以较完全的国民待遇，比如香港，具有香港居留权的居民无论是否具有中国国籍都具有选举权和被选举权，在港的外国人经批准也可以结社、定期集会等。当然，任何一个国家或地区都不可能给外国人完全的国民待遇，它的最低限度是不允许外国人担任重要的政府职务。

在国际上，一个国家给外国人以差别待遇是正常的。给外国人差别待遇的范围和程度一般由国际惯例、国际公约、国家之间的条约和国内法律决定。比如，通常一个国家只对外国人而不对本国公民适用驱逐出境的处罚。又如，虽然我国在就业方

面对外国人开放的范围越来越广，但仍然采取的是差别待遇。

值得一提的是，在国际上，一个国家给外国人的待遇可能超出本国公民的待遇并不少见。一般是发展中国家，为了吸引外国人投资，促进经济增长，尤其是为了与发达国家搞好外交关系，而采取对外国人的保护超出本国公民的待遇，即所谓的超国民待遇。比如，我国对外国人一般不适用限制人身自由的行政处罚，对外国人的人身自由处罚程序一般比对本国公民较为复杂等。

(2) 给外国人最惠国待遇是针对在同一个国家内不同国籍的外国人之间的权利义务比较而言的，指对不同国籍的外国人采取相同的待遇制度，因此也称无歧视待遇。即如果A国给B国最惠国待遇，意味着B国公民在A国的待遇不低于任何其他国籍的外国人在A国的待遇；反之，如果A国没有给C国最惠国待遇，意味着C国公民在A国的待遇可能低于B国公民（或者低于任何其他国籍的外国人在A国的待遇）。

通常一个国家给另一个国家以最惠国待遇应当建立在双方互为最惠国待遇的基础上。如上所述，如果A国给B国最惠国待遇，意味着B国同时也给A国最惠国待遇。即A国公民在B国的待遇不低于任何其他国籍的外国人在B国的待遇，同时B国公民在A国的待遇不低于任何其他国籍的外国人在A国的待遇。一个国家是否给另一个国家的外国人以最惠国待遇，反映了两个国家的国家关系和这个国家在国际上的地位，历史上我国曾被迫给西方列强以单方面的最惠国待遇。

我国加入WTO意味着我国与所有其他WTO成员国在经济贸易方面互为最惠国，因此牵动我国一系列的外国人管理制度的改革。

2. 入境签证制度与出境制度

入境管理包括批准外国人入境、发给入境签证和不批准外国人入境、不发签证；出境管理包括外国人正常出境、限制出境和强制出境。

签证是一个国家主权的体现，指主权国家发给外国人的入境或者过境的许可证明。外国人一般应先获得前往国外交部门的入境签证方可入境，但是特殊情况下可以在前往国的口岸申请落地签证，或可以按前往国的规定免签证入境。世界各国都拒绝在入境“黑名单”上的外国人进入本国国境。

国际上通行的签证标准是双方对等的，但也有国家单方面给某些国家的外国人免签入境。发达

国家和地区之间普遍存在互免签证的协议，比如欧洲共同体成员国之间互免签证，香港地区给世界上许多国家或地区的公民以短期入境免签，而我国不在此列。目前世界上只有少数国家给我国的公务护照和因公普通护照持有者免签政策，几乎没有一个国家给我国持因私普通护照的公民以个人入境免签。因此，为了保持平等的国际交往，我国对因私入境的所有外国人原则上要求必须办理入境签证。但是，为了发展我国的旅游业，在外国人入境管理上我国也采取了相对灵活的制度。比如，我国对来深圳、珠海特区范围内旅游的外国人以单方面短期免签入境的待遇。关于在整个海南岛单方面实行较长期限的外国人入境免签制度的问题尤其引人关注。海南岛是我国的一个省级海岛，由于有海峡与内地相隔，便于构建外向型的外国人管理制度。为了发展海南经济，有学者认为“可以参照有关国家和地区的通行做法，以便利的外国人入出境的方式，利用海南省与国际接轨的区域优势，实现其跨越式发展的独特道路。”^[1]在国际上，一般是经济落后的国家单方面给予发达国家的外国人便利的出入境管理政策。现在，已为许多发展中国家和地区的政府所采用，尤其以韩国为典型。韩国的入境签证政策非常严格，但是韩国的济州岛却对世界上许多国家的外国人实行免签入境。又如，马尔代夫和马来西亚等国为了吸引世界各地人群前往，发展本国经济，都给外国人单方面的入境免签待遇。这说明以便利的入境方式吸引外国人旅游和投资，推动本国经济的发展，已渐渐成为世界潮流。在海南省实行外国人免签入境是涉及我国外国人管理制度的大事。对海南岛通往内地实行边境管理，允许外国人短期进入海南岛免办签证，如需进入中国内地应另外申请入境签证。笔者认为，这种外国人入境管理模式是可行的。

外国人正常出境是指外国人在我国遵纪守法，在签证有效期内自动离境。在国际上外国人正常出境通常是不受任何约束的，只有很少国家和地区在外国人离境时需要办理离境许可。世界上许多国家都加入的《公民及政治权利国际盟约》（又译为《公民权利与政治权利的国际公约》）第十二条第（二）款规定公民的基本权利之一是“人人应有权自由离去任何国家，连其本国在内”^{[2] (P171)}。

外国人限制出境和强制出境是指外国人具有法定情节而在出境时所受到的控制。外国人限制出境是指外国人涉及未了结的民事、经济纠纷案件，或

者涉嫌犯罪及处于执行处罚阶段，而由司法机关正式通知，暂时限制其出境的做法；外国人强制出境是指外国人不遵纪守法或者出于两国政治上的原因，而缩短外国人停留期限，要求其提前出境或者直接将其驱逐出境的做法。这一点我国与国际上通行的做法是一致的。

3. 过境与停留制度

外国人过境是指外国人旅行的目的地不是某国（或地区），但必须经过该国或者希望经过该国的行为。国际上，一般都允许外国人在无危害的情况下，经签证许可从本国经过并短暂停留。通常一个国家或地区允许外国人过境停留的时间不超过7天。

外国人停留制度是指外国人经签证进入某一国家后短期逗留的行为管理制度，逗留时间通常为六个月以内。短期逗留的外国人一般涉及旅游观光、贸易洽谈、探亲访友等短期事务，国际上对短期逗留的外国人管理比较宽松，一般只要不涉及违法犯罪，只需按期离境即可。但有些国家和地区对短期逗留的外国人的管理比较复杂。比如，《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》第三十条规定：“外国人在中国居民家中住宿，在城镇的，须于抵达后二十四小时内，由留宿人或者本人持住宿人的护照、证件和留宿人的户口簿到当地公安机关申报，填写临时住宿登记表；在农村的，须于七十二小时内向当地派出所或者户籍办公室申报。”《中华人民共和国户口登记条例》第十五条规定：“公民在常住地市、县范围以外的城市暂住三日以上的，由暂住地的户主或者本人在三日以内向户口登记机关申报暂住登记，……”按照以上要求，外国人在我国短期逗留三天以上的，须“申报”并“办理暂住登记”。这种规定与改革开放后的全球化背景格格不入，事实上也未真正落实执行。我国台湾地区也有类似的规定。

4. 居留制度

居留一般指外国人经签证许可后进入某国，由于入境事由的原因而需较长时间居住生活，一般停留时间在六个月以上。居留的外国人一般涉及留学、经商、就业、配偶等长期事务，国际上一般对居留的外国人管理比较严格。居留制度一般包括外国人留学制度、外国人就业制度和外国人旅行制度。

过去，在我国的外国留学生都是在校集中住宿和管理，他们的学习、生活都以各学校为主要活动

范围。虽然由于外出和会客等制度，使部分外国留学生对管理产生争议和矛盾，但总体来说，外国留学生管理还是在一种有序和有效的环境中运行的。现在，外国留学生住宿的开放和融入社会是必然趋势，随着外国留学生住宿选择的开放，大量外国留学生散住在社会各处，外国留学生的居留证、签证逾期案件时有发生，成为外国留学生管理的新问题。

世界各国，尤其是失业率较高的国家或地区，对外国人就业管理都相当严格，通常都严禁外国人非法就业。比如我国及我国香港地区，对外国人的就业管理都采取相当严格的控制。

外国人合法进入我国后，应当依法在我国境内按其入境事由进行旅行。比如，获得短期旅游免签进入深圳、珠海地区的外国人，不得离开深圳、珠海进入中国内地的其他地区。又如，在我国的外国人如果要前往非开放地区旅行，须向公安机关申请办理《外国人旅行证》。许多国家对外国人的旅行管理制度都有类似的相关规定。

5. 居留权制度

一直以来，我国出入境管理理论界和实际工作中将“居留权”与“居留”混用的现象司空见惯，居留权制度与居留制度的关系也无人问津。笔者认为，外国人因居留而享有的权利不能称之为“居留权”，我国传统意义上的居留（权）制度与国际上比较成熟的居留权制度的内涵有所不同。居留与居留权的概念大相径庭。居留一般指外国人经签证许可后进入某国，由于入境事由的原因而需较长时间地居住生活；而居留权是指具有永久居留资格的外国人所享有的权利。外国人居留制度所涉及的权利义务是外国人从事与入境事由相一致的行为及合法居住停留的资格；而外国人居留权制度所涉及的权利义务不仅包括外国人从事与入境事由相一致的行为及合法居住停留的资格，还包括外国人不受居留期限限制、无需办理签证即可进入居留国的一种资格，以及更多的权利义务内容，甚至包括政治权利和义务。比如，在香港地区连续居住七年以上的外国人具有香港地区的居留权，享有香港居民的基本权利和义务；享有居留权的外国人，可以获得《回港证》，出入香港地区边境无需再办理签证申请。同样，在美国、澳大利亚等许多国家，享有居留权的外国人可以无需入境签证进入居留国。而根据我国的《外国人入境管理法》规定，在我国居留的外国人可以申请取得《外国人临时居留证》和《外

国人居留证》。我国的《外国人（临时）居留证》适用范围比较广，包括了在华停留半年以上的各种入境身份的外国人；同时，我国的《外国人（临时）居留证》的权利内容比较窄，仅限于就业、留学、配偶等居住停留资格和在我国开放地区旅行和迁移等内容，几乎不涉及国际上通行的“居留权”的内涵。笔者认为，具有居留资格的外国人不一定都具有居留权，只有具有永久居留资格的外国人才享有居留权，居留权制度只是居留制度的一种。因此，我国传统意义上的居留（权）概念与国际上比较成熟的外国人居留权的概念并不一致。

2004年，我国发布并实施了《外国人在中国永久居留审批管理办法》，规定在我国享有永久居留资格的外国人可以申请取得《外国人永久居留证》，这标志着中国居留权制度（即“绿卡”制度）的正式实施。在国际上，外国人在居留国享有居留权而取得的合法居留身份证件，就是人们通常所称的“绿卡”。根据该办法，我国的居留权制度内容与国际通行的居留权制度开始接轨。比如，无论是什么样的外国人，申请在中国永久居留的前提是遵守中国法律、身体健康、无犯罪记录，获得在中国永久居留资格的外国人在中国居留期限不受限制，进入中国国境无需办理签证手续。此外，持有“绿卡”的外国人除不享有我国公民的选举权和被选举权之外，在其他方面，如就业、入学、住房、出入境、各种社会保险和福利等方面，都享有与我国公民同等的权利，除服兵役外，必须履行与我国公民同等的义务。

由于中国本身已经承受着世界上最大的人口压力，所以中国不是移民国家。因此，与移民国家相比，中国的“绿卡”制度比较严格。通常，移民国家只要求申请者有一份稳定的工作和收入，例如，美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等这样劳动力缺乏的移民国家，其“绿卡”的批准条件比较宽松。而作为非移民国家的中国则要求申请者能为中国社会进步做出一定的贡献，中国的“绿卡”制度主要是为了吸引国际高层次人才、资金以及先进的技术。在中国能领到“绿卡”的外国人绝非等闲之辈，这和很多非移民国家的情况是一样的，是符合国际通行惯例和中国实际情况的。根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》，外国人申请在中国永久居留资格适用于四类对象：在对中国经济、科技发展和社会进步有重要推动作用的单位任职的外国籍高层次人才；在中国有较高数额直接投资的外

国籍投资个人；对中国有重大突出贡献或国家特别需要的人员；夫妻团聚，未成年人投靠父母、老年人投靠亲属等家庭团聚人员。其中，亲属类“绿卡”的发放对象是获得“绿卡”的外国人的配偶、未成年子女和符合条件的到中国投靠直系亲属的外国老人，以及和中国人结婚满5年，并在中国连续居留满5年，每年在中国连续居住9个月以上的外国人。这一方面的规定体现了中国居留权制度的人文精神，和国际上的通行做法是一致的。

（四）移民与难民制度

如上所述，我国不是移民制国家，今后一定时期内也不可能需要大量的外国移民。在我国，外国人申请居留权的限制十分严格，外国人申请加入中国籍的条件和程序更加复杂。在这方面，日本等非移民国家与我国非常相似，因此目前研究我国的移民制度意义不大。但随着我国参与世界事务的深入广泛，我国有必要、有责任分担一定的国际难民事务，因此有必要建立、健全难民管理制度。

传统意义上的难民是指“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或者具有某种政治见解的原因，留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿接受该国保护”而要求其本国之外的国家保护的人。^[3]1982年8月24日，我国声明加入了联合国分别于1951年制定的《关于难民地位的公约》和1967年制定的《难民地位议定书》。由于我国的人口和经济状况不允许无限制地安置难民，我国的难民制度采取的是有选择的“难民政治庇护制度”。1982年的《中华人民共和国宪法》第三十二条第2款规定：“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利。”1986年实施的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第十五条规定：“对因为政治原因要求避难的外国人，经中国政府主管机关批准，准许在中国居留。”

联合国对“难民”一词的含义曾作过新的界定，指出“难民是指因政治或灾难等原因离开国籍国去往他国寻求生存或保护的移民者”。^[4]笔者认为，这无疑扩大了难民的范围。近年来，因战乱和饥荒导致了大规模难民潮。“据联合国难民机构统计，全世界现有难民约5700多万。”^[4]对日益增多的难民，西方各国甚至改变了过去对政治难民的欢迎态度和开放政策，采取严格的调查制度和遣返措施。

随着我国国际地位的提高和来华外国人的逐年

增多, 难民管理工作越来越重要。但是迄今为止, 我国还没有形成统一规范的难民管理法, 这不利于难民管理工作的开展。相比之下, 许多国家都有较成熟的难民制度。例如, 加拿大的难民制度具有相当长的历史背景, 1976年加拿大施行难民法, 至今历经了30次修正, 2002年出台了加拿大移民及难民保护法。日本关于难民的主要法律是《出入境管理与难民认定法》。

在我国, 给予难民政治庇护的工作是一个国家的中央事权, 必须由外交部、安全部、公安部和民政部统一负责。一般分工应是: 外交部负责签发难民入境签证; 安全部负责核实难民身份; 公安部负责颁发居留证件和进行居留管理; 民政部负责安置工作和提供必要的生活保障。难民所享有的民事权利和义务要与其他外国人和中国公民基本相同, 既不允许享受特权, 也不应当受到歧视待遇。这体现了我国的难民制度是符合国际法原则与国际惯例的, 并充分体现了我国在促进和加强人权保障方面所承担的国际义务。我国公安出入境管理部门应当充分发挥职能作用, 努力将难民所特有的影响政治稳定

和社会安定的消极因素, 转化为促进我国的国际交往、提高国际地位的积极因素。

面对新世纪外国人管理的重任, 提高管理效率和服务的水平, 有赖于我们系统地研究国外的外国人管理制度, 借鉴世界各国的先进管理经验, 结合中国的实际情况, 建立有中国特色的外国人管理制度。

[参 考 文 献]

- [1] 龙章安. 关于在海南岛实行外国人免签入境的构想[J]. 公安研究, 2005,(12).
- [2] 公民及政治权利国际盟约[A]. 王铁崖. 国际法资料选编[C]. 北京: 法律出版社, 1981.
- [3] 关于难民地位的公约[A]. 王铁崖. 国际法资料选编[C]. 北京: 法律出版社, 1981.
- [4] 王勇, 马文魁. 国际移民政策的现状及发展趋势[J]. 武警学院学报, 2002, (4).

[责任编辑:韩 静, 钟秋惠]

Comparison of Foreigner Administration Systems

Wei Qi

(Guangdong Police Officers College, Guangzhou 510232, China)

Abstract: Every sovereign state has the right to administer foreigners within its territory, which includes foreigner's entrance visa administration, transit administration, residence administration and the residence qualification, immigration and refugee administration, etc. The foreigners' administration in every state prescribes their responsibilities as well as rights. After China's opening to the outside world, more and more foreigners come to China and China has formed its own foreigner administration system. Compared with other countries' successful experience, it is necessary to establish a foreigner administration system suitable for our country.

Key words: foreigner; foreigner administration system; comparison