

论移民管理改革背景下的外国人入出境 安全风险防控

白永峰

(中国人民警察大学 边防系 河北 廊坊 065000)

【摘要】加强外国人入出境管理是新时代背景下维护国家安全和提升我国移民治理能力的题中应有之义。当前我国外国人入出境管理存在配套立法缺位、体制运行不畅、监督机制乏力、保障体系不全等问题,构建面向全面贯彻落实总体国家安全观的外国人入出境安全风险防控体系迫在眉睫。对此,须运用法治化思维推进我国移民管理体制改革,在强化维护国家安全和满足外国人入出境需求的同时,应进一步健全和完善外国人入出境安全风险防控的法制体系、运行体系、监督体系和保障体系。

【关键词】国家安全;出入境管理;外国人入出境;移民管理;安全风险防控

【中图分类号】D631

【文献标识码】A

【文章编号】1673—2391(2019)03 0120 14

为深化党和国家机构改革,创新国家移民管理体制,我国于2018年4月2日正式成立了国家移民管理局,标志着中国的移民和出入境管理工作迈入了一个新的历史阶段。与此同时,国家强调要坚守出入境管理和口岸安全风险底线,高起点谋划、高水平推进管理服务,提升法治化水平,这是今后做好移民和出入境管理各项工作的现实需求。^①

总体国家安全观是我国应对国家安全风险威胁和挑战的重大战略指引。在出入境管理领域全面推进总体国家安全观的贯彻和落实须要依照和遵循法治化治理路径,不断加强其安全风险防控体系建设。《中华人民共和国出境入境管理法》(以下简称《出境入境管理法》)颁行以来,有效促进了我国出入境管理工作的可持续发展,国家安全风险防控能力显著提升。但随着时代不断向纵深发展,作为我国出入境管理工作领域至关重要一环的外国人入出境管理及其安全风险防控体系建设面临着更多新的挑战。尤其是从国际形势上看,中国正逐步开始向有吸引力的移民目的国的角色转变,这就更加需要顺应时代发展需求,通过法治化治理手段提升对外国人的管理能力,同时深入参与全球治理和深化国际移民合作,从而释放更多“移民红利”。

一、我国外国人入出境安全风险防控的问题导向

外国人来华一方面可以为经济社会发展注入活力,另一方面也会给出入境管理、社会秩序维护乃至国家安全带来治理压力。尤其是在贯彻落实总体国家安全观背景下,国门安全底线不能触碰,

【收稿日期】2019-05-13

【作者简介】白永峰,中国人民警察大学讲师,法学博士。

【基金项目】2016年国家社科基金青年项目“现代边海防视角下陆地边境安全风险防控机制研究”(16CZZ033);中国人民警察大学国家社科基金预研课题《国家安全视角下外国人入出境治理研究》(SKJJPY201734)。

^①参见《公安部召开国家移民管理局成立大会》,载 <http://news.sina.com.cn/o/2018-04-03/doc-ifyteqtq2841418.shtml>, 2018年4月3日访问。

改革开放的国策不能动摇,外国人出入境管理工作面临多重压力。通过对我国《出入境管理法》的实施状况进行系统研究表明,现有法律法规体系不完善、执法机制规范性缺失、监督体系缺位和保障体系不健全等问题成为当前制约我国外国人出入境管理中一系列亟待解决的难题。

(一)外国人出入境安全风险防控配套立法缺位

外国人出入境管理作为我国出入境管理工作的重要组成部分,是阻隔国家安全威胁于国门之外的重点领域管理工作。^①2013年,我国《出入境管理法》的颁行顺应了国际移民发展的新趋势,在规范出入境管理工作的同时,也为帮助来华外国人更好地融入中国提供了便利和保障。实践中,我国出入境管理机关依照法律赋予的职权,运用多元化防控手段,有效打击了各类非法出入境活动,为维护我国的口岸安全做出了重要贡献。

2016年,十二届全国人大常委会第二十四次会议审议了《国务院关于出境入境管理法执行情况的报告》,外国人出入境管理成为会议聚焦的热点问题之一。报告显示,《出入境管理法》的颁行对于构建我国出境入境管理法律制度体系具有重大现实意义,同时也反映出许多问题:一是《出入境管理法》中原则性规定较多,并且由于各种现实因素制约,亟需制定与之配套的法规、规章、制度未能及时跟进。二是出入境管理立法的重心仍在外国人停留居留等管理领域,而服务于国家安全战略实施的配套立法相对滞后,外国人出入境管理中安全风险防控意识的体现不够明显。

外国人出入境管理既要成为抵御国家安全威胁的主要屏障,又要为吸引国际人才提供便利的服务和可靠的保障,因而完善相关领域立法是将我国出入境管理和移民管理引入有序法治轨道的重要举措。今后在加强外国人在华日常事务管理方面立法的基础上,协同推进相关安全风险防控法制体系建设,对于我国外国人出入境管理工作具有十分重要的现实意义。

(二)外国人出入境风险防控体制运行不畅

外国人出入境管理的安全风险防控效果深受当前我国出入境管理体制的影响。除了职能分散、部门重叠等问题外,由于各地区发展不平衡,还反映出管理模式“以块为主”、严控外国人出入境的安全风险防控意识亟待加强等相关问题。^②具体体现在以下几个方面:一是在外国人出入境证件查验环节,出入境边防检查机关面临严峻考验。当前国际人口流动不断冲击着我国的移民管理体制,为进一步深化改革开放和吸引国际人才,我国采取多种途径和方法为外国人来华提供便利。^③这些举措在使外国人入境数量不断增加的同时,也带来了潜在安全风险隐患,给出入境边防检查工作人员的身心造成极大压力。二是亟需拓展安全防控手段,主动应对外国人出入境存在的潜在风险。出入境边防检查机关在维护口岸安全的过程中,一方面由于维护国家安全的需要,其相应增加了许多协助义务,即除了在法定权限范围内执勤执法外,还要积极协助其他部门防控国家面临的安全威胁。

^①根据现行法律的规定,围绕外国人而展开的出入境管理工作主要包括有外国人出入境证件签发、外国人出入境边防检查、外国人停留居留管理、外国船舶和航空器管理,以及涉及外国人其他出入境事项。

^②截至2016年,我国已与127个国家缔结各类互免签证协定,包括8个全面免签协议,与39个国家达成63份简化签证手续协定或安排。此外,中办、国办印发《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》,推动完善永久居留服务管理制度。通过积极探索实践,将7类科研机构纳入申请在华永久居留外国人工作单位范围。出台支持北京创新发展和上海科技创新中心建设以及广东、福建自贸区建设等一系列出境入境政策措施。试点建立外籍高层次人才申请在我国永久居留的市场化渠道,缩短外籍高层次人才申请在我国永久居留的审批时限,积极服务国家人才战略。指导驻外签证机关适当放宽对外籍高层次人才、外籍华人的签证受理条件,简化审批程序。进一步完善、便利外国专家来华工作证件办理流程,简化外国文艺表演团体和个人来华演出入境手续。在全国87个口岸设立签证点,在15个城市实施部分国家外国人72小时过境免签政策,在个别地区推行部分国家人员144小时入境或过境免签政策。参见2016年11月5日在第十二届全国人民代表大会常委会第二十四次会议举行的第三次全体会议上审议的《国务院关于出境入境管理法执行情况的报告》。

另一方面,由于口岸安全形势各不相同,安全防控差异较为明显。随着陆海空港人流量和业务量的急剧增长,口岸安全的维护仅靠出入境边防检查工作人员的人工核查已经无法满足当前我国安全防控形势需求。因此,通过提升出入境管理信息技术水平,利用出入境管理信息平台进行预检筛查、执法办案、风险防控已迫在眉睫。但在实践中由于不同口岸之间存在体制、观念、业务量、硬件设施等诸多方面的差异,不少出入境边检机关根本无法准确评估本口岸可能面临的安全风险,这不仅制约了相关口岸安全风险的预测和防控能力,也限制了现有体制下出入境安全防控功能的发挥。

(三)外国人出入境风险管理监督机制乏力

执勤执法的规范性是塑造出入境边检机关执法权威的关键要素,具体体现在执法主体的履职能力、办案过程的规范程度,以及执法效果的认同度等多个环节。但实践中诸多方面存在的执勤执法不规范问题暴露了出入境管理在监督机制上的乏力,增加了外国人出入境风险防控的难度系数。其一,执法主体履职能力监督缺位。外国人出入境管理因其兼具政策性、专业性和法律性等特点,对执法主体的法治素养和履职能力提出了较高要求。但在实际工作中,由于知识背景、培训条件、管理机制等方面存在客观差异,无论是主管领导还是一线执法人员,运用法治思维解决实际问题的能力参差不齐。尤其在法律适用过程中,遇到法律概念模糊、具体法律适用存在法律冲突等情况下,相关人员依法决策能力有待通过履职能力监督进行提升。其二,执法过程性监督不足。为了实现出入境边防检查机关的规范执法,公安部出台了《公安机关办理行政案件程序规定》、《关于出入境边防检查机关办理行政案件程序有关问题的通知》、《违法〈中华人民共和国出境入境管理法〉的行为名称及其认定》、《违法〈中华人民共和国出境入境管理法〉行为的处罚裁量基准》等法规、规章用于指导出入境边防检查的执法工作。但在现实工作中,基于对执法效率的考虑,执法办案信息的公开程度十分有限,进而就影响了对边检执法的过程性监督。实践中常见的事实认定不清、证据搜集不合法、强制措施适用不当、办案程序违法、法律适用错误等问题,都与边检执法过程性监督不足有关。其三,执法质量监督效果不明显。出入境边防检查的执法办案过程虽然不乏法制审核机制、执法质量考评机制、执法过错责任追究机制的保障,但实际的监督效果却令人堪忧。这些监督机制都属于行政主体的内部监督,由于部分执法主体的机关化特点仍然较重,因而导致很多执法案件的法制审核、质量考核流于形式,执法过错的责任追究也难以得到有效落实。执法监督是权力制衡理念的应用,也是执法工作人员法治素养的体现,相关监督机制乏力不仅会影响我国外国人出入境安全风险防控的成效,更为严重的是将会影响执法主体的执法权威,从而导致其整体执法公信力的下降。

(四)外国人出入境风险管理保障体系不全

信息共享的受阻制约了安全风险防控形成合力。出入境管理工作涉及的部门、对象、环节众多,为了各部门之间可以有效统一、形成合力,我国《出境入境管理法》第5条规定:“国家建立统一的出境入境管理信息平台,实现有关管理部门信息共享”。这一立法的初衷无可非议,因为只有信息资源的共享,才能尽可能地避免出现工作疏漏。但目前信息平台建设情况却并不尽如人意。一方面,由于牵涉部门过多,各主管部门大多只着眼于本部门的职责范围;另一方面,由于重视程度、经费保障等基础条件存在差异,信息系统建设进度不尽相同,这就使得相关法律预设的信息资源共享变成了现实中的信息不对称、信息库不衔接、信息查询权限分散等问题。

侦查技术的有限性制约了安全风险防控范围。外国人出入境安全风险遍布全国各个口岸,随着我国出入境管理信息化水平的不断提高,利用信息化手段进行侦查防控、风险研判已成大势所趋。

但实践中存在一些问题:一是利用信息技术研判出入境人员、出入境交通运输工具潜在风险的应用条件参差不齐。例如,在出入境流量较大的口岸,利用入境信息核查进行安全风险防控已经取得了不错的成效;而在出入境流量较小的口岸,仍然存在安全风险防控意识淡薄、缺乏运用信息化手段应对安全风险防控的基础条件等问题。二是专门从事口岸安全风险防控的技术人员匮乏。相关警力不足、技术薄弱等现状直接制约了口岸安全风险防控的效能。实践中,当前只有在规模较大的出入境边防检查站才具备成立口岸安全风险防控专班的条件,大多数出入境边防检查站还是将主要警力用于常规化的前台查验,无法为更大范围的安全风险防控投入人力和物力。

管理体制的制约影响了先进安全风险防控理念形成。由于我国过去的出入境管理体制坚持双重体制,既有现役制又有职业制,导致实践中对于外国人出入境安全风险防控理念的差异较大。在外国人出入境安全风险防控过程中,部分地区的出入境边检机关视野宽阔、手段多元,采取了企业、口岸以及出入境边防检查机关合作共管模式取得了不错的成效,缓解了警力有限、信息化技术不强等现实问题。但与之相反的是也有一部分地区的出入境边检机关由于缺乏开放性、批判性审视安全风险防控问题的意识,不但制约了自身应对安全风险防控的效果,同时也降低了自身的执法权威。

二、风险管理在我国移民管理体制改革中的运用方向

我国移民管理体制改革既需要立足于现行法制体系,紧密契合当前国家安全形势,又需要遵循风险管理在国际移民治理中的基本规律和发展趋势,发挥其服务、管理和安全防控等多重功能。

(一)运用移民政策调控提升安全风险管控能力

国家安全战略指引下的国际移民政策是影响我国外国人出入境管理最直接的因素。国际移民政策的基本指向是国家的边境管理、签证签发、国籍获得及外来移民在本国境内应享有的公民权益。一方面,它包含了以边境线为界的出入境控制,主要是身份确认、准出或准入审核及相关证件的发放;另一方面,它包含了移民入境后的社会管理,主要涉及移民的安居、谋生、教育、认同、归化、福利乃至移民后代的权益及发展。^[2]全球化的移民流动促使现代各国必须正视人权、法治、国家安全等问题,国际移民政策已经由一国的内政转化为国际社会共同应对的课题。作为主权国家,我国有权自主制定本国的国际移民政策,但应当依循尊重国家主权和保障移民人权等基本原则。

1.总体国家安全观下的国际移民政策制定。当今国际社会频发的恐怖活动、难民危机将外国人出入境管理推向了风口浪尖。一方面,国际人口流动为恐怖分子的跨国流动提供了便利,助推了恐怖主义犯罪全球化。^[3]尤其是西欧国家近年恐怖事件频发,移民管理问题备受瞩目。^[4]另一方面,对于2015年难民危机爆发以来涌入欧洲的数百万难民,如何采集和鉴定其指纹等身份信息、如何

^①其表现形式主要包括恐怖分子混杂在国际人口流动的每一个环节,利用非法或合法的方式入境,伺机制造恐怖袭击,恐怖分子通过滥用难民地位寻求入境目的国,跨国组织犯罪与国际恐怖犯罪结合在一起,为恐怖犯罪提供资金和技术支持;国际人口流动加剧了局部地区原本激烈的宗教冲突和社会冲突,也成为诱发恐怖犯罪的原因之一,等等。参见徐军华:《恐怖主义·移民安全风险·法律控制——后“9.11”时代国际人口流动中的反恐问题》,载《第四届移民论坛:出境入境管理法、中国和世界论文集》2012年刊第354-356页。

^②2015年1月“查理周刊事件”之后,法国再度发生了造成129人死亡、300人受伤的“巴黎特大恐怖袭击事件”,2016年法国在国庆节期间还发生了“尼斯恐怖袭击案”。法国之所以成为恐怖袭击的重灾区与法国穆斯林移民问题关系密切。有学者分析认为,由于法国穆斯林移民与主体社会之间的“断裂”状态为伊斯兰思想在移民社区的传播和移民穆斯林身份认同的固化提供了机会。而本土法国人又将此视为法国“共同文化”的威胁,进而催生了法国社会对穆斯林移民群体的歧视。面对歧视,法国穆斯林群体强烈不满,并使少数人走上恐怖主义道路。参见刘冬:《法国穆斯林移民问题的原因剖析》,载《阿拉伯世界研究》2016年第1期第69-82页。

做好难民行踪监测等有关问题已成为当前欧洲各国面对难民管理时的共同难题。在恐怖主义活动异常活跃、非法移民现象愈加严峻的背景下,评估外国人对国家主权、国家安全、国家利益的影响和作用成为外国人出入境管理过程中必须考量的因素。

移民政策调控早已成为西方发达国家应对非传统国家安全威胁的重要手段。对入境外国人而言,国际移民政策涉及的范围包括:制定允许外国人迁移入境(过境)的基本条件;确认合法外国移民在本国生活和工作的法律地位;确定外国移民入籍本国的基本条件;驱逐非法入境的外国人;发生突发性战争或大规模自然灾害时,如何处置突然跨国涌入大量难民的特殊问题等。^[5]西方国家相关经验和教训启示我们对于外国人在华治理问题应当予以高度重视,我们必须运用总体国家安全观来审视外国人出入境管理领域存在的问题和不足。对于我国而言,国家安全是改革和发展的头等大事,总体国家安全观已成为应对我国安全风险威胁和挑战的重大战略指引,其落实和推进必然会对各项具体工作领域提出新的要求,作为我国移民和出入境管理领域重要组成部分的外国人出入境管理工作也概莫能外。因此,在总体国家安全观指引下,我国的国际移民政策制定需要与国家安全战略有效衔接,进一步满足当前我国移民管理的现实需求,同时将拓展和完善外国人出入境安全风险防控体系建设置于重要战略地位之上。

2. 服务改革开放向纵深发展的国际移民政策制定。坚持对外开放和促进对外交往是我国出入境管理的重要目的之一。为提升移民管理能力,适应从移民来源国向移民目的国的角色转变,以及深入参与全球治理和深化国际移民合作,我国于2016年6月加入了国际移民组织。^{①[6]}此举之目的就是为在将来释放更多的“移民红利”,以及在移民规则的制定和实施过程中获得更多话语权。但值得注意的是,近些年来,我国出现了入出境外国人规模下降,国际移民逆差严重;在华居留、工作和投资的外国人的人数减少;来华外国留学生人数持续增加,但不享有工作权;中国向非常规移民目的国、难民输入国转变;在华外国人融入中国难等现实问题。^[7]由此可见,我国的移民和出入境管理正经历着维护国家安全和深化改革开放这一双重任务的考验,尤其在外国人出入境管理领域,这一命题又突出体现为严控口岸安全与便利外国人出入境之间的矛盾。这些问题的存在使得中国政府在未来国际移民政策的制定过程中必须更具开放性、规范性和前瞻性,并且不能只用一条腿走路,需要实现安全与发展的协同并进。

(二) 兼顾实现服务、管理与安全风险防控功能

我国《出入境管理法》出台时,明确了我国的出入境管理应贯彻服务与管理并重的精神。这对于在当时条件下,适应形势的发展和变化,吸引外国人来华具有重要的现实意义,不仅有利于更新我国出入境管理工作理念,还利于把国家的改革开放引入快车道,实现“移民红利”共享。以服务为中心,保证顺畅通关,坚持严密管控的工作方针帮助我国出入境管理机构尤其是出入境边检机关,实现了一次思想观念、工作理念上的重大革新。在外国人出入境管理领域,服务和管理并重的原则理念具体体现在了外国人的口岸通关、签证管理、停留居留等多个环节。出入境管理相关部门一方面通过不断出台人才引进政策、过境免签政策、增加口岸签证点、简化审批程序等措施,为外国人出入境提供了便捷和实惠;另一方面通过严格证件签发、加强边防检查、完善日常管理、规范执法办案

^①国际移民组织的工作任务主要有协助处理日益增长的移民管理业务的挑战,加强对移民事务的理解,鼓励移民进程中的社会 and 经济发展,维护移民的尊严和幸福。其管理领域涉及移民与发展、促进移民流动、调节移民流动和帮助被迫的移民。参见翁里、李璇:《中国加入国际移民组织:选择、机遇与挑战》载《汕头大学学报(人文社会科学版)》2017年第12期第67-75页。

等措施,保障外国人出入境活动的安全和法治。

我国《出入境管理法》的颁行是服务型政府理念在出入境管理领域落实的重要标志,伴随着国家移民管理局的成立,我国移民和出入境管理在新形势下的发展机遇期已经到来。当前,国家围绕全面深化依法治国方略正在积极推进法治政府建设,这一总体目标对各级行政主体在职能的科学性、权责的法定性、执法的规范性等方面提出了更高的要求。此外,面对日益严峻的反恐形势,党的十九大报告强调要“健全国家安全体系,加强国家安全法制保障,提高防范和抵御安全风险能力”。因此,构建服务、管理、安全功能相统一的服务型、责任型、安全型移民和出入境管理体制成为当前我国应对经济社会发展多元化需求的必然选择。

总体国家安全观战略提出以来,仅靠严抓口岸限定区域内的安全执法已经无法满足当前我国外国人出入境安全风险防控的现实需求,单一化视角的安全防控制度已逐步被多元化视角的安全防控体系所替代,更加重视外国人出入境过程性监督,主要体现为依托和运用大数据技术针对非法出入境行为进行布控、筛查、分析和研判的安全风险防控体系目前已经在我国部分口岸开始实施和应用。

(三)促进国家安全法治与移民风险管理的融合

在华外国人合法权益的保护应当于法有据。我国依法保护境内外国人的合法权益,但其属于附条件性的法律保护。一是在满足维护国家主权、国家安全和社会秩序的前提下,兼顾实现境内外国人合法权益保障的双重目的;二是实现国家公权力合理介入出入境管理领域,对出入境自由权给予必要限制。外国人出入境管理的制度逻辑源起于宪法。我国现行《宪法》第32条第1款中明确了国家公权力与外国人合法权益之间的法律关系,即我国保护境内外国人的合法权利和利益,但前提是境内的外国人必须遵守中国的法律。我国《出入境管理法》第3条第2款对宪法相关规定进行了细化,明确了外国人在华合法权益的法定界限。一方面,外国人享有在华合法入出境、停留居留、就业以及法律救济等权利;另一方面,外国人在华的法律底线是“不得危害中国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序”。除了尊重中国主权、遵守中国法律之外,还具体包括有“遵守公共秩序和社会道德,不得有违背善良风俗的行为,依照我国法律纳税,服从紧急状态管理”等等。^[8]在出入境管理领域,基于国家主权、国家安全和出入境秩序的考虑,国家通过行使出入境边防检查权对外国人出入境自由进行了必要限制。^①我国出入境边防检查机关通过行使检查、监护、管理等职能,要求外国人入出境时履行证件交验、接受边防检查等义务,与此相对应的是外国人在入出境管理过程中享有必要的法律救济权利。

外国人出入境安全风险防控能力的提升须依托国家安全法治进行建设。随着非传统国家安全威胁的不断增多,我国高度重视提升出入境安全风险防控能力。党的十八大以来,围绕总体国家安全观战略需求,我国颁布实施了一系列法律法规,如《国家安全法》、《反间谍法》、《反恐怖主义法》、《国家情报法》、《网络安全法》、《核安全法》等,初步勾勒出我国的国家安全法制蓝图。这些相关法律为实现党的十九大报告提出的“加强国家安全法制保障”奠定了坚实基础。其中,《国家安全法》的颁行对我国的国家安全法治格局形成具有引领性作用。一方面,它着力解决过去国家安全工作

^①出入境自由权是一项国际公认的公民基本权利,属于迁徙自由权的范畴,是迁徙自由在出入国境时所体现的一种具体形态。对于出入境边防检查权而言,出入境自由权是出入境边防检查权产生的权利基础,出入境边防检查权的配置原则是以国家主权原则为出发点,以依法治国为基本准则,以保障公民的基本权利为最终依归。其法律效果包括准予出境、入境,行政处罚后的准予出境、入境以及限制出境、入境。出入境边防检查权在运行过程中包含了行政许可、行政确认以及行政强制等法律行为。参见何流:《出入境自由权之规范性研究》、陈立波:《出入境边防检查权研究》,载《武汉大学博硕士学位论文文库》2010年刊数据库。

中存在的“资源和力量分散、统筹协调不够、战略规划缺乏、顶层设计不够、情报信息捕捉滞后、综合研判不够、应对机制运转迟缓、快速反应不够”等诸多现实问题。^①另一方面,它明确了国家安全领域需要建立健全的制度框架和工作机制,提出推动国家安全法治和增强维护国家安全能力的要求。

风险管理是一个集风险识别、风险评估、风险应对以及相关检查和实施于一体的动态过程,在当前“风险社会”背景下具有广泛的应用空间。运用风险管理提升外国人出入境安全风险防控能力须遵循职权法定原则。我国对其适用的法律法规主要有:《国家安全法》提出了要构建国家安全风险预防、评估和预警机制;《反间谍法》、《国家情报法》中规定了反间谍工作、情报工作中出入境边防检查机关的免检协助义务;《反恐怖主义法》中明确了反恐工作中出入境边防检查机关的反恐义务;《网络安全法》中设置了处置安全事件时运用应急措施的相关内容,等等。这些法律法规一方面为推动我国外国人出入境安全风险防控能力建设提供了法律指引,另一方面也说明了外国人出入境安全风险防控符合国家安全法治建设精神,具有其法律意义上的适用性和正当性。

三、我国外国人出入境安全风险防控体系的健全和完善

外国人出入境安全风险防控体系建设是推进国家安全战略实施和应对当前外国人出入境治理难题的有效途径。作为出入境安全防控体系建设的重要组成部分,我国外国人出入境安全风险防控体系主要包括法制体系、运行体系、监督体系以及保障体系等方面的内容。应面向外国人出入境法治化治理目标,坚持系统化、规范化思维方式,从完善法律法规、细化运行机制、强化履职监督以及健全配套保障等方面积极助力我国外国人出入境安全风险防控能力的提升。

(一)完善外国人出入境安全风险防控法制体系

为适应新时代背景下我国移民管理服务工作的现实需求,国务院通过机构改革整合管理职能,国家移民治理法治化迈出了坚实的步伐。2018年3月,十三届全国人大通过的《关于国务院机构改革方案的决定》提出要组建国家移民管理局,即整合公安部原有的出入境管理、边防检查职责,将其职能定位于“统筹协调移民及出入境管理,更好形成移民管理工作合力”。^②在国家移民管理局成立大会上国务委员、公安部党委书记、部长赵克志强调:“要加快构建科学严密的国家移民和出入境管理法律法规体系,切实做到严格规范公正文明执法,不断提升移民和出入境管理工作的法治化水平”。^③由此可见,新时期移民治理的新形势催生了我国建立移民法制体系的客观需求,构建移民法制体系不仅是实现我国移民和出入境管理法治化的前提,也是实现国家移民和出入境管理机关执法规范化的前提。

我国外国人出入境安全风险防控法制体系的建设须贯彻职权法定原则。外国人出入境法律法规作为国家移民和出入境管理法律法规体系的重要组成部分,应当围绕我国移民和出入境管理机构的具体职能,为外国人出入境安全风险防控提供有针对性的法律支撑。未来涉及外国人出入境

^①参见2014年12月22日在第十二届全国人民代表大会常委会第十二次会议上,全国人大常委会法制工作委员会主任李适时作出的《关于〈中华人民共和国国家安全法(草案)〉的说明》。

^②其主要职责包括有协调拟定移民政策并组织实施,负责出入境管理、口岸证件查验和边民往来管理,负责外国人停留居留和永久居留管理、难民管理、国籍管理,牵头协调“三非”外国人治理和非法移民遣返,负责中国公民因私出国(境)服务管理,承担移民领域国际合作等。参见2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上,国务委员王勇作出的《关于国务院机构改革方案的说明》。

^③参见《公安部召开国家移民管理局成立大会赵克志出席并讲话》, <http://news.sina.com.cn/o/2018-05-21/doc-ihawmaua1494807.shtml> 2018年5月21日访问。

管理的法律法规,一方面应当围绕签证制度、口岸安全防控、停留居留等内容进行细化完善,提升操作性和规范性;另一方面,应当在移民政策拟定和实施方面强化规范性和合理性,以及在国际合作方面拓展和创新交流平台,全方位夯实外国人出入境安全风险防控法制体系。对移民政策的制定而言,我国应当及时出台《移民法》,依法制定移民政策,用法律形式明确国家移民管理局是我国移民政策制定的责任主体,将移民政策的制定纳入法治化轨道。移民政策以其灵活性、反应快等特点成为世界各国处理移民问题的重要手段,但移民政策的制定和实施必须充分服务于国家利益,并且需转化为法律、法规和规章才更具其正当性、权威性和操作性。采用法律手段推进外国人出入境管理政策的落实,用开放的人才政策参与国际人才竞争,可以有效应对国际移民潮背景下的国内人才流失、劳动力市场受到冲击,以及国际移民的融入恐影响国家安全稳定等相关现实问题的挑战。^{①[9]}另外,在外国人出入境管理领域的国际合作立法方面,一是可以通过立法明确规定一些国际合作的领域、原则和程序;二是需要处理好国内立法和国际条约的转化和衔接。^{②[10]}

当前,我国外国人出入境安全风险防控法制体系的构建应当重点解决两方面较为紧迫的问题:一是成立专门的移民管理立法协调机构,保障与《出入境管理法》配套的相关其他立法工作的推进。对于我国现行《出入境管理法》而言,其中涉及的外国人来华签证管理、永久居留、来华工作和留学生勤工助学、出入境边防检查、难民管理等方面的内容,亟需及时跟进配套的相关法律法规和规章。随着国家移民管理局的成立,应当在其下设相应的移民管理法制部门,发挥其统筹协调移民和出入境管理立法的功能,解决过去因立法任务繁重、部分法规草案协调难度大等因素制约的配套立法滞后、立法操作性不强等问题。二是细化和完善专项领域立法。现行立法体制要求坚持科学立法、民主立法,注重立法质量,重视法律的实施效度。在外国人出入境管理领域,应当根据现实需求,阶段性推进各项立法进程。例如,应当着力推进现实工作需求较为迫切的《出境入境边防检查条例》、《外国人永久居留管理条例》、《外国人在中国工作管理条例》等相关立法的进程,协同推进外国人就业指导目录的制定及其疑难事务管理方面的立法。特别是未来在制定《出境入境边防检查条例》时,应当定位于对我国出入境管理工作有重要操作和指导意义的法律法规之体现,从而可直接发挥其指引出入境边防检查机关有效履行法定职责的作用。

(二)优化外国人出入境安全风险防控运行体系

外国人出入境安全风险防控体系是面向外国人在华的过程性管理。随着全球化时代的到来,国际移民通过跨国迁移对世界各国的边界形成了有力冲击。各主权国家的出入境管理机构同时面临着入境、过境和出境三种国际移民流动形态。与此相对应,外国人入境前的风险防控、外国人出入境边防检查以及外国人入境后的常规管理成为当前相关管理工作研究的重要对象。也就是说,外国人出入境安全风险防控运行体系包括了外国人入境前风险防控、外国人出入境风险防控以及

^①有学者认为,应当建构中国国际移民政策体系,并在以下方面进行完善:一是通过改革投资移民法规和扩大申请人任职单位来源范围放宽移民限制,促进国际移民流入。二是建立科学评估体系,积极发展技术移民。可以采用积分考核的方法择优汰劣地吸引人才,即通过打分和评估制度对职业类别、工作类别、年龄、学历等多方面因素综合评估,在广纳技术人才的同时实现永久居留制度法制化。三是大力改革家庭团聚移民法规,完善安置法规措施,促进移民定居。四是完善非法移民应对之策的法规。参见赵昌:《从官方统计资料看国际移民政策对澳大利亚人口问题的调控作用——兼论中国国际移民政策体系的建构》,载《人口与发展》2016年第5期第61-68页。

^②例如,针对外国人出入境管理法律适用中的法律冲突解决,包括与我国缔结、参加的国际条约冲突时的处理原则及国际习惯法的关系等问题,有学者认为,未来的移民法中可以明确,中国缔结、参加的国际条约对出入境管理另有规定的,从其规定;中国法律和中国缔结或者参加的国际条约没有规定的,可以适用国际习惯规则。参见张惠德:《论国际法视角下的我国外国人出入境管理》,载《国际移民法的新发展和中国移民法的建设研讨会论文集》2009年刊第129-148页。

外国人入境后风险防控三个方面。为体现我国对国际移民的善治,相关治理对策的提出必须坚持全局眼光,整合国家战略、人权条款以及利益驱动等关键要素,全面解析和应对这一新的时代命题。

外国人出入境安全风险防控运行体系应重点解决外国人出入境规范治理、防控外国人出入境威胁国家安全等问题。优化相关运行体系需要从改革出入境管理体制和坚持治理模式优化与创新以及规范和加强外国人出入境管理执法等方面入手。

1.改革出入境管理体制,坚持治理模式优化与创新。依据我国现行《宪法》,全国人民代表大会作为最高国家权力机关有权决定国家的重大事项。国务院作为最高国家权力机关的执行机关统一领导全国行政工作,有权管理对外事务,同外国缔结条约和协定。当前,我国移民和出入境管理作为具有涉外属性的中央事权存在着大量需要深化和完善的具体工作事项。2018年3月,十三届全国人大在作出成立国家移民管理局这一重大决定的同时也完成了对国务院在移民和出入境管理领域改革的授权。今后国务院将依据我国的宪法和法律进一步细化有关移民和出入境管理工作的各项行政措施,制定相关行政法规、发布其决定和命令以及广泛开展各项相关国际合作。

入境外国人急剧增加和外国人管理考量因素多变是当前在华外国人造成安全风险隐患增多的主要诱因。外国人出入境证件查验、信息录入、住宿登记等是传统治理模式采用的主要手段,构建充分发挥服务、管理、安全等功能导向的外国人过程性管理模式,是外国人出入境管理模式创新趋势之一。具体而言,一是要转变对外国人的管理理念,科学制定移民政策,规范签证管理制度,为外国人出入境提供便利;二是规范出入境边防检查,提高出入境边检机关安全风险防控能力,建立形成高效的外国人出入境安全风险防控机制;三是共享外国人出入境信息资源,在实施境内动态化、数字化管理的基础上,加强跨区域合作以及国际合作。外国人出入境安全风险防控模式的创新是深化公安执法规范化建设的体现,符合国家构建系统完备和内容规范的执法制度体系的要求,可以有效应对现有体制下外国人管理中存在的体制机制不顺、执法能力不强、执法队伍薄弱等问题。^[11]

2.规范和加强外国人出入境管理执法。依据我国《出入境管理法》的相关规定,我国对外国人出入境管理集中在证件签发、入境出境检查、停留居留、永久居留、调查遣返、行政处罚等领域。规范外国人出入境管理执法需要以现行《出入境管理法》为基础,进一步完善签证管理制度、强化口岸防控、实施动态信息管理以及有效落实遣返机制等。

(1)优化签证管理。一是改革签证管理体制,建立健全签证管理协调机制。学术界对于签证制度改革的呼声由来已久。尤其在维护出入境人员合法权益的同时,放宽签证限制、细化签证类别,为高精尖人才放宽永久居留门槛等方面的改革需求更为迫切。但现实面临的问题是如果没有专设机构对此进行推动实施,则学术界的诸多设想恐将难以实现。对此,实行垂直管理体制以及明确业务协调与分工是签证制度改革面临的最为现实的需求之一。^[12]充分利用国家移民管理局在移民和出入境管理领域的法定地位解决当前签证管理职能分散问题是其有效应对之策。二是利用技术手段促进签证制度革新升级。签证制度的改革不仅可以服务于规范签证签发工作,还可通过签证制度对国家安全的威胁因素进行源头防控。根据我国《出入境管理法》第7条的规定,相关职能部门可以根据出入境管理的需要,留存出入境人员的指纹等人体生物识别信息。现实工作中边检机关也已经将入境外国人的生物信息采集纳入到出入境管理体系之中,并且已成为提升外国人出入境安全风险防控能力的重要手段。未来随着科技的进一步发展,生物信息的界定也将不断向纵深拓展,但毋庸置疑的是运用现代化技术手段从源头防控其安全风险已成为优化签证管理的必备之选。

(2)规范口岸查控。在外国人入出境过程中,核查入境信息是出入境边防检查工作中最为重要的查控任务和管理手段,细化相关安全风险防控运行机制需要高度重视和提升入境边防检查的信息化水平。当前,边检工作人员的人均验放量都在不断攀升,仅靠以人力为主的前台核查已经无法满足提升出入境安全风险防控能力的需求。为了兼顾服务、管理、防控相关安全风险之目的,在推进边检执勤执法工作规范化的同时,利用计算机信息技术拓展外国人入境信息核查功能是现实工作亟待加强和规范的应用方向。

其一,完善入境预检机制。通过入境预检机制来防控外国人入出境安全风险,首先需要树立层次防御理念。层次防御理念源自计算机信息网络安全风险系统的分层次拓扑结构,即人们通过建立多层次的安全风险防御体系,以提高整个系统的“安全最低点”,从而可强化其安全性能。^[13]层次防御理念的应用在域外已经有了相对成熟的实践经验。早在2001年,美国和加拿大两国就提出了“智能边境”计划,以期利用新技术在为人员和货物过境提供便利的同时,筛选安全风险。^[14]实践中,两国通过制定入境预检方面的法律、签订入境预检协议等方式为入境本国的人员提供了便利,同时相关安全性也确有提高。基于域外经验,我国外国人入出境安全风险防控也应转变传统的国家安全风险防控思维,建立多层次的安全风险防控体系。根据实际工作需要,为规范出境入境航空器载运人员信息预报预检工作,我国制定了《出境入境航空器载运人员信息预报预检实施办法》,并于2018年8月1日开始实施。这表明入境预检制度在我国已经具备了适用的客观条件。今后有必要对该机制进行深度的研究,从而为其拓展更广阔的适用空间。

其二,健全入境信息核查机制。入境信息核查是我国出入境边检机关利用互联网、梅沙系统以及文检设备等完成对入境人员的身份核查、轨迹分析以及风险判定,它在现实工作中有着广泛的应用空间。实践中,我国部分边检机关已经充分认识到了入境信息核查对于外国人入出境安全风险防控的重要性,在利用管理信息平台进行相关执勤执法方面取得了明显成效。入境信息核查对于口岸安全风险防控具有重要的意义,无论外国人是从空港、海港还是陆港口岸入境,它都可以实现对相关入境人员进行全面性、过程性以及科学性的安全风险筛查。进一步发挥入境信息核查机制的安全性、高效性等特点,不仅能够满足外国人入出境范围广、时效性强的现实需求,还能够满足外国人入出境安全风险防控体系对相关安全指标和评价标准等方面的客观要求。

(3)落实遣返制度

遣返作为防控外国人入出境安全风险的重要行政强制措施,是一种主权国家将违反本国法律的外国人遣送出境的法律行为。遣返制度在对非法移民的震慑、降低口岸安全风险、减少非法移民数量等方面发挥了巨大作用。但由于遣返制度在遣返适用条件、实施主体、遣返程序、遣返证明标准以及遣返目的地的选择等一系列相关基本问题上仍存在争议,导致了遣返制度在外国人入出境管理工作中的利用率十分有限。进一步厘清遣返制度的功能定位,探究遣返的适用规则,不仅可以确保出入境边防检查机关依法履行其法定职权,同时也有利于合理保护入境外国人的合法权利。^[15]

(三)建立外国人入出境安全风险防控监督体系

外国人入出境安全风险防控体系的有效运行离不开强有力的监督体系予以保证。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出要建立行政执法全过程记录制度,明确具体操作流程;严格执行重大执法决定法制审核制度;建立健全行政裁量权基准制度,细化、量化行政裁量标准,规范裁量范围、种类、幅度;全面落实行政执法责任制,严格确

定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任和责任追究机制等。上述之规定为外国人出入境安全风险防控监督体系的建立提供了党的决策支持和保障。外国人出入境安全风险防控监督体系围绕外国人出入境管理执法的合法性与合理性两个方面展开,从内外两个层面强化对相关行政执法权力运行的有效控制和监督。

1.从内部监督入手,规范外国人出入境管理执勤执法程序。自由裁量权是现代行政权力的核心范畴,外国人出入境管理涉及行政裁量权的使用情况较多,主要涉及事实定性裁量、行为方式裁量、行为内容裁量、执行方式裁量等。实践中,由于传统行政思维的阻碍、相关法律依据的不健全、不当利益的驱动、部分执法人员的业务素质欠佳等因素的制约,外国人出入境管理裁量权的行使过程中常存在行政失职、行政越权、滥用职权等现象的发生。^[16]为保障在外国人出入境安全风险防控过程中相关执法人员对其职权的规范行使,必须注重执法程序规则,通过规范职权行使过程,制约执法人员在执法过程中存在的滥用职权等倾向。一是从事前监督出发,出入境边防检查机关要严格依照我国《出入境边防检查勤务规范》、《公安机关办理行政案件程序规定》、《出入境边防检查机关办理行政案件程序规定(试行)》等执勤执法规定的内容,严格依法行政。二是从事中监督出发,依据《违反中华人民共和国出境入境管理法行为的处罚裁量基准》,合理考量执法要素,防止自由裁量权滥用,实现合理行政。三是从事后监督出发,细化和完善《公安机关执法质量考核评议规定》、《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》等相关规定之内容,强化执法质量管控和完善责任追究制度,从而形成规范合理的履职评价体系。

2.从外部监督推进,拓展法律救济途径和公民参与方式。完善当事人权利救济机制是深入推进执法规范化的一项重要举措。在外国人出入境管理过程中,我国现行法律赋予了外国人相对的法律救济权。^[17]出入境管理的涉外属性、中央事权属性等特点可以成为其克减外国人司法救济权利的理由。但笔者认为,外国人因私(外交、公务除外)出入境过程中产生的行政管理纠纷应当赋予其必要且充分的权利救济途径。主要基于以下考量:一是应当坚守主权原则,即国家行为(外交、公务)不属于行政诉讼的受案范围,基于国家主权抗辩的权利克减应当体现在国际法上的国家义务、对等原则等内容。二是应当坚持法治原则,理性判断赋予外国人充分的法律救济途径的必要性。相关权利救济的目的,一方面是保障外国人的合法权益,另一方面是规范公权力的行使。外国人出入境管理过程中,无权利救济则容易造成行政滥权。如果不给外国人必要的司法救济途径,看似是体现国家主权的自由,但实则不利于为我国公权力的行使提供一个良性的法治生态环境,影响依法治国背景下政府行政自觉的形成。三是我国《出入境管理法》第64条的规定存在内部张力。根据相关规定,出入境边防检查机关可以适用的强制措施包括继续盘问、强制传唤、拘留审查、限制活动范围以及遣送出境。其中的强制传唤措施因其适用需要按照我国《治安管理处罚法》的规定执行,这就导致了该法条存在法理上的矛盾,即可以依法使用手铐、警绳等约束性警械的强制传唤能够用于司法救济,而属于一般性限制人身自由的继续盘问行政强制措施却不可以寻求行政诉讼救济。

法律问题的解决应当遵循法律规则。坚持权力制衡,将行政权运行过程中的法律问题交由司法机关裁量是监督和控制行政滥权最有效的机制。因此,外国人出入境安全风险防控过程中形成的矛盾和纠纷,应当赋予被处罚人充分的诉权。也就是说,为了履行《公民及政治权利国际公约》及遵循有关诉权方面的国际习惯法,既应设定听证程序的事前法律救济手段,又要设定行政复议和司法裁决,并保证司法的终裁性。^[18]另外,加强执法过程中的公民参与也是推进外部监督的重要方式。

落实公民参与需要重视执法信息和程序的公开,要求出入境管理部门在行使行政职权时,除涉及到国家机密、个人隐私和商业秘密外,必须向行政相对人及社会公开与行政职权有关的事项。通过行政事项的公开,行政相对人可以有效地参与到相关行政管理过程中,维护自己的合法权益,同时也可以监督和制约出入境管理行政自由裁量权的行使,从而更加自觉地配合出入境管理活动,提高相关行政执法部门的工作效率。^[19]

因此,建立外国人出入境安全风险防控监督体系,一方面,需要从外国人出入境管理执法的合法性与合理性入手,在强化内部执勤执法监督的同时,仍需通过细化相关法律规范的方式尊重和保障执法人员的自由裁量权。^[20]另一方面,需要注重外国人出入境权利救济和拓展公民参与方式,从司法救济和政务公开方面入手,实现制衡行政权的外部监督。

(四)健全外国人出入境安全风险防控保障体系

外国人出入境安全风险防控保障体系可从加快出入境管理信息平台建设、重视专业人才培养建设,以及完善移民管理配套机制建设等方面予以健全。

加快出入境管理信息平台建设,协同推进外国人出入境管理的服务效能。执法信息化建设是助力公安机关执法规范化的重要内容之一,其应用范围涵盖了执法办案全过程。当前,我国出入境边检机关在保障口岸安全风险防控的实践中用于出入境信息核查的常用平台已达20多个信息库,并且查询这些信息需要匹配相应的权限。这对于高度强调时效性的外国人出入境检查而言,现有的出入境管理信息系统很难满足兼顾通关效率和安全风险防控的双重需求。有鉴于此,加快建设信息资源共享和国家统一的出入境管理信息平台是推进和保障执法流程信息化的必由之路。与此同时,相关信息系统平台的建设还需要有计划和分步骤地开展跨部门的出入境管理信息协作共享机制,从而才能更有效应对和解决相关信息汇集与交换所产生的技术难题。^①

重视专业人才培养,打造执法队伍专业化。提升执法主体的依法履职能力和提供充沛的专业人才供给是保障外国人出入境安全风险防控体系效能充分发挥的基础条件。国家移民管理局的成立促进了我国移民和出入境管理职能的进一步理顺,相关业务工作的专业化特点将更加明显。对此,执法队伍专业化水平的提升首先要从执法人员的法治思维入手,重视培养其依法决策、依法管理的法律意识和理念的形成。二是重视执法能力培训,结合我国移民和出入境管理政策性和操作性强等特点,开展面向实战应用的业务培训和执法考试,提升和强化一线执法人员的业务素养和应急处置能力,以满足当前我国对外国人出入境安全风险防控执法能力的要求。三是重视专业人才培养,保障相关人力资源供给充足。例如,可以通过设置国家移民管理学院的方式培养移民和出入境管理方面的专门人才。一方面,可以为相关专业的学员提供系统化理论知识与业务学习的条件和机会。另一方面,还可以围绕移民和出入境管理领域开展理论研究和政策分析,紧跟时代步伐,实现理论学习研究与实际工作应用相统一。与此同时,系统开展公安法治教育体系建设,进一步促进移民和出入境管理执法人员法治理念的深化和法律运用能力的提升。^[21]

^①具体对策有:一是建立健全跨部门出境入境管理信息系统建设协作机制,加强部门协同,共同推进统一的信息平台规划建设工作;二是抓紧建设完成一批重点出境入境信息共享项目。建设公安出境入境综合数据应用系统,整合公安、外交、外国专家、铁路、民航、海事、旅游等部门信息数据,实现各类出境入境基础数据的综合化、实战化应用。建设空港口岸旅客交互式预报预检系统,推行空港旅客出境自助通关服务;三是在公安出境入境管理信息系统部门间的信息共享平台基础上,研究推进部门间出境入境信息汇集交换和服务平台建设,为构建国家统一的出境入境管理信息平台提供技术支撑,等等。参见2016年11月5日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议举行的第三次全体会议上审议的《国务院关于出境入境管理法执行情况的报告》。

完善移民管理配套机制建设。外国人出入境安全风险防控与外国人入境后的移民管理密切相关。因此,健全外国人社会融入机制可以控制和降低外国人出入境安全风险系数,进而有效保障国家安全。移民融入是一个规制问题,也是一个方法问题。例如,我国目前已经启用了外国人工作许可制度,来华外国人根据评级可被分为“A、B、C三类”,实行鼓励引进A类人才,对B类加以控制,对C类严格限制的原则。这种“三分法”虽然可以集中有限资源支持外国高层次人才融入中国,但同时也可能会形成对其他外国人融入的排斥,限制在华移民融入的广度和深度。^[22]对此,应当进一步加强移民管理方面的公共服务投入和保障体系建设,增强各级政府的管理服务水平,建设常态化、系统化、现代化的移民管理信息服务平台。另外,目前我国已经加入了国际移民组织,应当积极发挥国际移民组织在移民管理领域的指导和援助功能。例如,可以充分利用好联合国大会和联合国安理会通过的有关移民保护、移民遣返、移民就业、移民文化交流等方面的各项决议,这些决议大多都具有国际法效力,涉及许多国家必须履行的国际义务。^[23]通过国际移民组织的辅助和指导必定会为深化我国移民管理领域的国际合作以及完善相关移民管理配套机制建设提供更强劲的动力和更有效的保障。

结语

外国人出入境安全风险防控能力是国家出入境管理法治水平及相关安全风险防控体系运行实效的集中体现。对处于我国“国门一线”的出入境边防检查机关而言,外国人出入境安全风险防控的意义在于:一是提升出入境边防检查机关在口岸管控过程中执勤执法的规范化。这不仅能有效提高外国人出入境管理的服务质量,还能塑造出入境边防检查机关良好的法治形象,以及形成相关工作领域国际合作的价值共识;二是通过制度规范承载和防控外国人出入境安全风险,以体制机制保障防控效度,可减少出入境边防检查机关在繁重的查验工作中可能出现的疏漏和过失,实现出入境边防检查执法风险的软着陆。

随着国家移民管理局的成立,我国移民管理体制即将迎来深刻变革,同时也开启了整合移民和出入境管理工作职能以及释放更多“移民红利”的新时代。但机遇与挑战并存,在国际反恐形势依然严峻、国内反恐“防回流”工作全线展开的背景下,如何处理好改革开放的全面深化和移民目的国的角色转型以及人才竞争全球化等问题,已成为当前我国移民和出入境管理工作面临的重要课题。总而言之,外国人出入境安全风险防控既要服务于不断拓展的国家利益,平衡好安全与发展的关系,又要服务于我国经济社会的可持续发展,并在管理方式和技术手段上不断进行开拓和创新。

【参考文献】

- [1]翁里,沈敏鹭.改革中国出入境管理体制刍议[J].广西警察学院学报,2014(4):51-55.
- [2][5]李明欢.国际移民政策研究[M].厦门:厦门大学出版社,2011:25-26.
- [3]徐军华.恐怖主义·移民安全风险·法律控制——后“9.11”时代国际人口流动中的反恐问题[A].第四届移民论坛:出入境管理法、中国和世界论文集[C].2012:354-356.
- [4]刘冬.法国穆斯林移民问题的原因剖析[J].阿拉伯世界研究,2016(1):69-82.
- [6][23]翁里,李璇.中国加入国际移民组织:选择、机遇与挑战[J].汕头大学学报(人文社会科学版),2017(12):67-75.
- [7]刘国福.中国国际移民的新形势、新挑战和新探索[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2015,(1):45-54.
- [8]全国人大常委会法制工作委员会行政法室.《中华人民共和国出境入境管理法》释义及实用指南[M].北京:中国民主法制出版社,2012:38-39.

- [9]赵昌.从官方统计资料看国际移民政策对澳大利亚人口问题的调控作用——兼论中国国际移民政策体系的建构[J].人口与发展,2016(5):61-68.
- [10][18][19]张惠德.论国际法视角下的我国外国人出入境管理[A].国际移民法的新发展和中国移民法建设研讨会论文集[C].2009:129-148.
- [11]祝卫莉.广东地区外国人涉毒犯罪对策探讨[J].犯罪研究,2015(1):59-73.
- [12]翁里,戴一晨.论国家安全与签证制度改革[J].四川警察学院学报,2014(4):1-7.
- [13]莫馥宁.浅析层次防御理念的发展及其对我国人员出入境管理的启示[J].净月学刊,2017(2):88-94.
- [14]齐桂红.美国境外入境预检[A].边境与出入境管理创新理论与实践[C].北京:中国人民公安大学出版社,2015:231-235.
- [15]郝鲁怡.非法移民及其遣返法律制度研究[J].河北法学,2013(11):94-101.
- [16]张惠德,赵宇,张宸.我国外国人出入境管理裁量权及其规范化控制[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2014(3):143-150.
- [17]刘红星.论外国人出入境调查措施的法律救济[J].武警学院学报,2015(5):36-40.
- [20]向达.外部视角下公安机关执法规范化问题思考[J].湖北警官学院学报,2018(1):72-77.
- [21]董德华,邓欣玮.执法规范化背景下的公安法治教育[J].湖北警官学院学报,2018(3):130-136.
- [22]刘国福.试论移民融合制度 以移民融入中国的法律问题为视角[J].太平洋学报,2011(7):63-75.

【责任编辑 唐宁泽】

Discussion on the Security Risk Prevention and Control for Entry and Exit Administration of Foreigner under the Background of Immigration Management Reform

Bai Yongfeng

(China People's Police University, Langfang 065000, China)

Abstract: Strengthening the entry and exit administration of foreigner which is the fundamental significance of safeguarding national security and enhancing the ability of immigration governance in China under the background of new era. At present, the entry and exit administration of foreigner in China has some problems such as the lack of supporting legislation, the dysfunction of operating system, the inefficiency of supervision mechanism, and the incompleteness of security system, so it is extremely urgent to construct the security risk prevention and control system for entry and exit administration of foreigner in the comprehensive implementation of a holistic view of national security. Therefore, we must utilize the rule of law thinking to promote the reform of immigration management system in China, while strengthening the capability of safeguarding national security and meeting the foreigners demand of entry and exit from China, we should further improve and perfect the law system, the operation system, the supervision system, and the guarantee system in security risk prevention and control for entry and exit administration of foreigner.

Key words: National Security; Entry and Exit Administration; Foreigners Entry and Exit from China; Immigration Management; Security Risk Prevention and Control