



【专题综述】

“21世纪出入境（移民）管理学术研讨会”主题综述

戚建霞

(中共石家庄市委党校 哲学研究室, 中国 石家庄 050051)

随着经济全球化所引发的国际移民潮的出现以及中国对外开放的日益扩大,我国公民和外国人出入境活动日益频繁。2007年,我国出入境人员总量达3.45亿人次,呈现“大进大出、快进快出”的局面,跨国犯罪、非法入境和国际恐怖主义活动加剧,开始给我国的边境安全和经济社会利益带来不稳定因素。为了进一步加快中国出入境管理(移民)法律和政策的建设,汕头大学法学院(主办)、中国武警学院边防系(协办)和《太平洋学报》杂志社(协办)于2008年9月27-28日在广东省汕头市举办“21世纪出入境(移民)管理学术研讨会”,从多学科的角度检视了出入境管理体制、来华外国人及外籍劳动力管理、华侨华人和非正规移民权益、吸引人才与双重国籍等热点难点问题,回应了正在起草的《出入境管理法》,并就首部《移民法》的制定提出了各自的见解。全国人大法工委、国务院法制办、外交部领事司、公安部出入境管理局、国际移民组织北京事务所、联合国难民署驻华代表处和来自全国20多所高校科研机构的专家学者参加了会议。此次研讨会还得到各界媒体的关注,分别有China Daily、《法制日报》、《人民公安报》等媒体记者采访和报道了本次研讨会。与会者呼吁,“在新形势下,有必要推进新一轮出入境立法,系统修改现行的出入境法律法规”。

1. 新形势对出入境法律体系提出新要求。作为国内首次系统的研究出入境管理学术研讨会,此次会议议题之一就是研讨处于立法进程中的出入境管理法。在新形势下,推进新一轮出入境立法,系统修改现行的出入境法律法规,成为参会专家的共识。

国际移民组织驻华联络处执行主任过凯瑞先生提出,中国正在转变为移民来源国、过境国和目的地国,

需要新的移民管理框架以适应这种转变。中国武警学院边防系副主任张保平、副教授马勇认为,我国对外开放30年以来,出入境管理形势发生了巨大变化:我国公民及外国人出入境人数大量增加,人员构成、事由和流向多元化,我国社会、科技、经济的发展对外籍高技术人才、高级管理人才的需求增强。外国人非法入境、非法居留、非法就业的现象也日趋严重,国际恐怖分子、跨境犯罪集团通过出入境渠道潜入潜出从事分裂、恐怖、组织偷渡等严重危害我国安全和稳定的威胁上升。1985年公布实施的《中华人民共和国公民出境入境管理法》和《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及这两个法律的实施细则,1980年5月30日,公安部、外交部下达实施《中华人民共和国护照签证条例》。这些法律法规为出入境管理工作提供了重要的法律依据。但随着经济社会形势的整体变化和出入境形势的发展,对重新修法有了现实而紧迫的需求。

张保平认为,从现有法律本身来看,出入境法律虽然体系健全,但内容庞杂,几乎每一个具体事项都有相应的法律文件。每个部门根据自己的事权制定规范,造成了散乱的局面。厦门大学南洋研究院华侨华人研究室主任郭玉聪教授指出,目前施行的“两法”颁布时间早,很多地方已经不能适应新形势,应加快新一轮出入境立法的进程,出台一部“重保护的出入境管理法”。广东警官学院教授荆长岭认为中国现行的出入境管理体制,中央出入境管理部门与其他具有出入境管理职责的部门横向并列,协调难度大,影响国家出入境管理主权行使的统一性;地方出入境管理部门的财政保障、人员配备由地方公安机关承担,与出入境管理中央事权属性不一致,不利于保障中央事权的有效执行,建议进行进一步改革。

2. 出入境法要立足国情,放眼长远。我国的出入境管理在某种程度上比其他国家的内涵更为丰富,因为我们面临的不仅仅只是本国人与外国人之间的出入境问题,亦有往来内地与香港、澳门两个特别行政区和往

收稿日期:2008-11-18

作者简介:戚建霞,女,河北定州人,中共石家庄市委党校政治学教研室讲师,硕士,研究方向:欧美政治经济与外交。电子信箱:80300636@163.com。

来大陆与台湾地区的问题。复旦大学国际法研究中心主任、博士生导师张乃根教授认为：一国两制是长期存在的，因此我们的管理模式独一无二，没有现成的模本可以照搬，在立法中必须考虑到现实的国情。

中国政法大学国际法学院梁淑英教授也赞同这种观点，认为我国的出入境立法确实不同他国，从词语上来看，我们讲的是“出入境”，而不是“出入国境”。许多国家通过采取先进的出入境（移民）安全防范措施提高管控能力、加快通关速度的做法值得我们借鉴，例如签发电子护照、施行旅客信息预报系统、采集生物特征等，但需要在法律上修改完善相关规定，为其应用提供法律依据。张保平教授强调，中国出入境法制建设重点应围绕三个方面展开：法律形式上走向法典化，并重视与其他法律相衔接；管控模式和理念上从管理型向管控与保障并重转变；制度设计上进一步完善，并注重与国际接轨。

3. 提高安全意识的同时，保护移民合法权益成当务之急。中国武警学院边防管理系滕莉副教授认为，在严峻的反恐、反偷渡形势下，当前各国出入境管理部门都面临前所未有的挑战，既要确保国境的安全，又要促进有序的国际往来，必须强化和更新安全理念，完善层级防卫措施，提高风险防范能力。复旦大学法学院张乃根教授认为，出入境管理立法一方面是服务，提供便利这也是服务，但还需要考虑到反恐需要，便利和安全之间需要做一个平衡。中国政法大学梁淑英教授认为新一轮出入境立法中，应该强调“一种保护的意识，不光是实体的，更应该是理念上的，要重保护，轻处罚”，“实际上，很多偷渡者本身也是受害人，需要处罚的应该是蛇头而不是这些偷渡者”。“应该有一种变通机制，不仅仅只是处罚类似这样的受害者，还应该给予帮助，立法应该考虑这些问题。”外交学院副教授万霞则强调了对外国人合法权益的保护，国家对外国人的管理必须坚持依法管理的原则，保障其在居留期间的合法权益，完善外国人出入境管理法律依据，杜绝和减少行政管理中的盲目性和随意性。

中国武警学院边防管理系副教授王强则介绍了当前出入境边防检查中个人信息使用与公民权利保护情况，介绍了有关国家移民管理中个人信息应用及法律保护，提出了完善我国出入境边防检查个人信息法律保护的对策。出入境管理立法一方面是服务，提供便利这也是服务，但还需要考虑到反恐需要，便利和安全之间需要做一个平衡。

4. 积极借鉴国际移民管理经验，建设中国特色的国

际移民管理体系。厦门大学公共事务学院陈茗副教授利用经济学理论评析了日本外籍劳动力政策及管理方针，特别提到日本建立出入境管理业务申请代理制度有效地提高了行政效率。武警学院边防管理系马勇副教授、王强副教授，上海商学院社科部副主任陈志强副教授、广东警官学院治安系叶氢副教授立足于我国系统修改出入境管理法需要，对美国、加拿大、欧盟和我国香港、澳门地区的移民法律体系、管理体制和法律制度进行了比较研究，提出了借鉴意见。

5. 新一轮立法选择出入境管理法框架还是移民法框架以及双重国籍问题引起争议。汕头大学法学院副院长刘国福教授通过对非传统移民发达国家、新兴国家、不发达国家规范出入境活动的法律名称及相关内容的考察，认为从国际上看，规范跨国人员流动的法律必然向以移民为核心的移民法方向发展。郭玉聪教授认为目前世界上已经有100多个国家设立了移民局，我国应该设立移民局专司移民事务。部分专家学者提出为鼓励华侨爱国热情，顺应全球化宽松的人员迁徙趋势，中国应适时放弃单一国籍制度，引入双重国籍制。

上海商学院陈志强副教授应邀做了题为“欧盟移民政策——反思与出路”的报告。他介绍了移民的“三门模型”理论，围绕《申根协定》的产生过程、问题与经验及其对我国的借鉴意义阐述了学术观点。他认为，移民入境后，还要经过新移民、移民和公民三种身份的转变，出入境仅仅是移民过程的一个环节，首先要杜绝非法移民和打击移民走私和犯罪，应该有一部包括出入境在内的反映移民入境、居留和收容、定居、归化管理的移民法规，如果仅仅是进行出入境控制，无法从根本上解决移民问题，因而要从建立移民长效机制入手；其次，要客观看待移民的作用，从积极角度看待移民对促进东道国经济社会发展所做出的贡献；第三，要通过多边合作，变消极的移民管理为积极的移民管理；第四，要探索人道主义移民管理经验，提出了非法移民合法化理念。

此次研讨会会有诸多特点：一是在中华泱泱大国内首次系统的研究出入境管理的研讨会；二是利用学术研讨平台，政府主管部门和专家学者共同参与，在同一个平台研讨，倾听学者意见和群众呼声，体现以民为主；三是此次研讨会与会人员层次丰富，从社会学、法学和管理学等不同领域、不同角度研究出入境管理工作，境内外学者共同参与；四是此次研讨会围绕新一轮出入境管理立法中各方关注的焦点问题，对于促进立法工作、提高草案质量有重要帮助。