



国外出入境管理体制之比较

□ 文 / 张爽

目前,绝大多数国家都将出入境管理作为中央事权,实施垂直管理,但由于各国的国情、政体、历史渊源和法律规定的不同,其出入境管理体制呈现出不同的特点,主管机关、机构设置、职能分配、管理模式等不尽相同,根据出入境管理机构设置以纵向划分为主还是横向划分为主的标准,可分为三种类型:一种是以纵向(地区层级)划分为主,在中央设立一个统一的出入境管理主管机关,在各地设立出入境管理分支机构,管理区域内所有的出入境事务(包括出入境检查和外国人居留管理),相互之间是隶属关系,级别从高到低,如日本、韩国;另一种是以横向(管理事项范围)划分为主,将出入境检查机关与境内管理机关(主要是外国人居留管理)分为两个序列实施管理,如俄罗斯、匈牙利等等。第三种原来以横向为主,现在以纵向为主的,如美国。

纵向划分为主,以韩国、日本、菲律宾、马来西亚等国为代表。

韩国、日本、菲律宾、马来西亚的出入境管理体制如下:

韩国的出入境事务由法务部(Department of justice)主管,下设出入境管理局(Immigration Bureau)。出入境管理局在各地设出入境管理事务所(Immigration Office,跨行政区域设立,目前共有十四个),其中,管辖区域和工作量较大的出入境管理事务所,下设出張所(Branch Office,数量从一个至三个不等),负责特定的管辖区域的出入境事务。出入境管理局还设立了两个保护所(Processing Center)。韩国的出入境管理事务所和出張所,职责范围并不相同,有的仅限口岸业务,如仁川机场出入境管理事务所(Incheon Airport Immigration Office)。而大部分出入境管理事务所职责范围包括口岸的出入境检查业务,也包括签证、外国人登记、居留管理业务等。

日本法务部负责主管出入境事务,下设出入境管理局(Immigration Bureau),在各地设立入境管理局(Re-

gional Immigration Bureau,跨行政区域设立,共八个),部分地区的入境管理局还下设入境管理支局(District Immigration Office,跨行政区域设立,共五个),其中,各地的入境管理局和三个支局下设出張所(Branch Office,数量从一个至十一个不等)。日本入境管理局还下设三个入境收容所(Immigration Center)。

菲律宾移民局隶属于司法部,下设移民法制处、外国人登记处、财务处、法律调查处、训练和调研中心等部门,其将全国48个州分为8个区,每区设一个移民分局,每个州有一个办公室,办公室配备2-3人,实行垂直管理,主要职责是对外国人的出入境、居留实施管理(本国公民护照和外国人签证均由外交部管理)。

马来西亚移民局隶属于内政部,下设行政处、财务处、培训处、信息系统处、执法处、外国人管理处、签证处、安全与护照处、外籍劳工处9个处室。移民局对下实施垂直管理,在全国14

个州及首都吉隆坡设有分支机构,共有63个地方移民办公室,负责管理包括海港、空港和陆地口岸在内的117个口岸。其主要职能:1、实施移民条例、护照条例和其他移民法规;2、为外国人签发签证、准证和许可;3、为本国公民和永久居留颁发护照或其他旅行证件;4、负责管理从对外开放口岸出入境的旅客。马来西亚每个州都有移民机构。

其主要特点为:

1、口岸业务和地方外国人居留管理业务融合为一整体,由设在地方上的同一出入境管理机关(地方移民局)负责,但是不排除个别例外。日本、韩国大部分的出入境管理事务所、入国管理局(支局)都是口岸业务和地区业务兼管的。而日本、马来西亚的移民分局也是负责全面的出入境事务的。但韩国、日本的个别大型口岸独立设立出入境管理事务所(如韩国仁川)或入国管理支局(如成田空港支局),仅负责空港业务。

2、韩国、日本普遍采用出张所(分支机构、派出机构)的管理模式,其职责分类较为精细。有的出张所专门办理海港业务的或空港业务的;有的专门办理外国人在留审查的;也有在一些较小的地区,由出张所通办上办业务的。体现了精机构,高效能,实事求是又灵活对待的特点。

3、具有对外独立执法资格的管理机关只有两级。这跟上述国家领土范围不大有关。在韩国,中央的管理机关是法务部,地方是韩国是事务所、出张所(两者行政级别不同,但对外执法的权限相同);在日本,中央的管理机关是法务部、地方是入国管理局(入国管理支局、出张所都不是独立的执法主体)和入国管理中心。

4、出入境管理事务所、入国管理局(支局、出张所)的设立基本都是跨地区的。体现了实事求是,精简机构,提高效率的原则,因此,上述国家设在地区的出入境管理机关(移民管理机关)的数量较少。

5、除法定授权外,采用委任制。如韩国《出入国管理法》第九十二条规定“法务部长官可以根据总统令将本法的一部分权限委任给事务所长、出张所长或外国人保护所长”;日本《出入国管理及难民确认法案》也有类似规定。

6、将相当一部分职权直接赋予出入境管理官员,一定程度上避免了管理机关的级别问题。如韩国《出入国管理法》将一些正常的许可、确认等决定的权利,直接赋予了出入境管理官员,而对一些特殊的许可、强制措施的决定权才赋予事务所、出张所的所长。

7、未将国境线的边防管理工作纳入出入境管理的范畴。在上述国家的出入境法规中对边防工作都未做规定,在设置的机构中也赋予其边防管理职责。

纵向划分为主的类型,以俄罗斯、匈牙利为代表。

俄罗斯、匈牙利的出入境管理体制如下:

俄罗斯的出入境管理机构包括内务部、联邦安全总局等。俄罗斯内务部下设移民局;在

各联邦区设有内务总局,下设移民局。俄罗斯联邦安全总局下设边防总局,实施垂直管理,其对内部编制及管理体系也进行了大的调整。从1998年起,陆续将改革前的边防军区,边防军集群,独立边防总队进行裁减和调整,最终合编为现在的“地区边防管理局”,数量也减少到目前的6个,下设边防检查站等单位。所以,从现有内部编制看,军队的色彩较弱,管理局的特点更多。联邦移民局主要负责外国人劳动许可证的颁发、居留登记、就业管理、外国人缴纳税款等移民监察移民管理事项。边防总局除了主要负责保卫国界,维护边境,管理秩序,负责边境地区的警戒守备和国内外出入境人员的护照检查等任务。

匈牙利的出入境管理工作由内务部下设的移民局、边防局、中央资料加工、档案和选举局负责。移民局2002年1月从警察部门单独独立出来,成为一个部门,主要负责外国人居留、国籍、难民等事务,总部设立在首都布达佩斯,各地共有7个分部(平均每3个州有1个分部)、每个州设有办事处,全国共有拘留所4个,难民营3个。总部对各分部实行垂直领导,并享有对非法越境和非法居留的外国人驱逐出境、给予外国人长期居留等方面的最终裁决权。中央资料加工、档案和选举局负责本国公民的护照颁发工作。边防局属于军队管理模式,其中有一个部门负责对出入境检查,管理边境地区外国人拘留所。边防局负责统计出入境记录并与移民局实现了计算机联网。

其主要特点为:

1、边防检查和外国人的居留管理直接隶属不同的主管机关。如在德国,外国人的居留管理由内政部下设的外国人事务局和地方警察部门负责,而边防检查由内政部下设的德国边防警察总局负责;在俄罗斯,外国人的居留管理由内政部下设的移民局管理,而边防警察由国家安全总局下设的边防





黑河口岸：俄罗斯游客出入境人数屡创新高

总局管理。在匈牙利，外办的居留管理工作由内务部下设的移民局管理，而边防检查由内务部下设的边防局管理，这种模式和我国 1998 年前的出入境管理体制相似。

2. 边防警察属于军事部队或准军事部队，其不仅负责边防检查工作，还负责边防管理工作。由于边防带有明显的国境保卫作用，需要其具备军事功能，因此，两者为同一个，边检部门也易为军队。

3. 边检站在口岸处于主导性地位。这种模式下，边防检查站在口岸往往实施全面管控，机场边防检查站不仅担负口岸出入境边防检查任务，还负责机场安全警卫、防暴、受理难民申请和签发临时出入境证件、签证事务，囊括了类似我国的边防检查站、机场公安局、口岸签证处的事务。

4. 出入境管理机构的设置也呈现跨地域的特点。

原来以横向为主，现在以纵向为主的，以美国为代表：

“9·11”事件后，美国总统布什 2002 年 11 月签署法案，批准成立国土安全部，2003 年 3 月 1 日，美国移民局 (INS) 并入美国国土安全部属下的两个单位，公民及移民服务局 (The Bureau of Citizenship and Immigration Service, 简称 USCIS) 和边界及交通安全

局 (The Directorate of Border and Transportation Security, 简称 DBTS)。根据国土安全部宣布，USCIS 主管下列事务：处理合法申请美国永久居留权和暂时居留权及批准、合格外籍人士的美国工作许可，以及合乎美国入籍法律取得美国的国籍。这些业务包括入籍归化、永久居留绿卡申请、短期签证包括商务考察旅游观光、学生游学，以及其它的以往移民局主管的项目。DBTS 的主管事项则为部分外籍人士居美的特别登记、边境检查及边界保安、入境及出境审查等，对任何可疑的美国入境签证都有撤销权。

在 USCIS 系统内，USCIS 将美国境内分为三个大的区域 (东部、中部和西部)，分别设立地区局和管理中心 (Regional Office 和 Administrative Centers)，执行和传达中央政策，对各地区局的工作进行监管。同时在境内设有 33 个公民及移民地区支局 (District Offices)，提供具体移民服务 (如办理全国的工作签证和移民事务、面见申请人等)；部分地区支局还下设分局 (Sub offices)，管辖其部分区域的事务，为顾客提供方便。同时，部分地区还设有办事处 (Satellite Offices)，提供有限的服务。同时，CIS 还在美国东部、南部、西部和北部设立了四个地区服务中心 (Regional Service Centers)，普通外国人打交道最多的是其直接受理移民和非移民申请的四个地区移民服务中心 (Regional Service Center)，处理邮件、文件、数据录入等事务，但其不处理申请，不回答提问。

在 DBTS 系统内，下设美国海关与边境保护局 (Customs and Border Protection, 简称 CBP)，其负责美国口岸管理和边境线管理。DBTS 在境内设立了 20 个地区行动办公室，对设在境内的 317 个口岸

检查站 (Ports OF Entry) 和 14 个海外检查站 (Preclearance Offices) 进行集中管理和行动协助。DBTS 还在边境地区组建了 20 个边境巡逻大队 (Border Patrol Sectors)。

其主要特点这：

1、在机构设置上，从横向为主向纵向为主转变。原来，美国的出入境事务 (移民事务) 都归美国移民归化局 (隶属于司法部) 管理；国土安全部成立后，移民归化局的职能被公民及移民服务局和边界及交通安全局分解，导致外国人居留管理和出入境检查、边防管理事项相对分离，地方移民局和口岸检查站、边境巡逻队也对各自的主管局负责。

2、在口岸管理上，人员出入境管理和货物出入境管理相结合。如 DBTS 系统内，下设美国海关与边境保护局，检查站对海关、边防检查、检验检疫等事务进行集中检查，检查站对口岸具有绝对的主导地位。

3、在边境管理上，边防检查和国境管理相结合。其口岸检查站和边境巡逻队都由美国海关与边境保护局管理，对其负责，但是与俄罗斯、匈牙利等国不同，其不属于军事部队。

4、出入境管理机构的设置也呈现跨地域的特点。美国的地方移民局有的管辖一个州的一部分，有的管辖一个州，有的管辖几个州；美国有八百多个对外开放的口岸，但仅设立了 317 个口岸检查站。

(作者单位：公安部出入境管理局)

