

● 法治公安建设研究

现行体制下移民与出入境法律制度体系的建构和完善

张保平

海南警察学院,海南 海口 571100

摘要:现行移民管理体制下法律制度体系的主体框架形成于体制改革确立以前。移民管理体制确立后,应当加快建构和完善移民与出入境法律制度体系。完善移民与出入境法律制度体系需要分三步进行:第一步,修订《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国出境入境管理法》等法律,完善以《中华人民共和国出境入境管理法》为支柱的出入境管理与移民法律制度体系。第二步,将中国公民出入境管理与移民管理法律制度规范分离,制定中国特色“移民法”和“中国公民出境入境管理法”,建构以“移民法”为支柱,以“中国公民出境入境管理法”为补充的移民与出入境法律制度体系。第三步,伴随着中华民族伟大复兴,修订完善相关法律法规,形成中国特色全球领先的移民与出入境法律制度体系。现行移民管理体制下,建构和完善移民与出入境法律制度体系应处理好稳定与发展、发展与安全、国内法治与涉外法治、管理与服务、政策与法治、改革与法治等关系。

关键词:法治进程;移民管理体制;出入境法律制度;移民法律制度体系;体系建构完善

中图分类号:D631.46

文献标志码:A

文章编号:2097-0900(2026)05-0077-10

在我国现行移民管理体制下,移民与出入境法律制度并不是一对种属概念,而是反映了移民管理体制确立后的法治建设现状的一种过渡样态。这种样态因边防与出入境管理体制的改革而形成,必将随着移民法治建设的推进而改变。在全面依法治国不断推进的今天,在国家移民管理体制运行逐步走向正轨的背景下,亟须加快建构和完善移民与出入境管理法律制度体系的步伐,为新时期移民与出入境管理体系和能力现代化提供完备的法律依据。

一、现行出入境与移民法律制度体系形成于移民管理体制确立以前

我国现行出入境与移民法律制度体系脱胎于中

华人民共和国成立以后逐步形成发展的边防出入境管理体制,以及与这一体制相伴产生和发展的边防出入境管理法律制度体系。中华人民共和国成立后边防出入境管理法律制度体系的建设发展,及至移民与出入境管理法治化的进程,可以分为三个时期。

(一)第一个时期:中华人民共和国成立到改革开放初期

在这一时期,服务于巩固革命成果和安全管控的边防出入境法制建设开启并在波折中前行。我国借鉴苏联的经验,确立了具有时代特色的边防管理和出入境管理体制。20世纪50至60年代公布施行的《外国人入境出境过境居留旅行暂行管理条例》《华侨出入国境暂行办法》《中华人民共和国公民因

收稿日期:2025-07-21

作者简介:张保平(1965—),男,河北滦南人,教授。

私事出入国管理工作的规定》《中华人民共和国出境入境边防检查条例》是这一阶段的代表性立法成果。这一时期,属于移民法律关系的事务寥寥无几,立法、执法和管理遵循安全至上、防控为先的理念,外国人管理作为边防与出入境管理的内容之一,执法和管理任务主要由实行现役体制的部门和队伍承担。法律制度规范只能满足基本的工作要求,尚不足以成为体系。

(二)第二个时期:改革开放到2012年

这一时期围绕着以经济建设为中心,服务改革开放,逐步规范完善出入境法律制度规范,不断推进出入境法律制度的体系化和法典化进程。这一时期又可以区分为两个阶段。

第一个阶段为改革开放以后到世纪之交。在这一阶段,边防及出入境管理服务于国家改革开放,遵行完善规范、依法管理的理念开展出入境法制建设。20世纪80至90年代相继公布施行的《中华人民共和国国籍法》(以下简称《国籍法》)、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》及“两法”的实施细则和《中华人民共和国出境入境边防检查条例》《中国公民因私事往来香港和澳门地区的暂行管理办法》《中国公民往来台湾地区管理办法》是这一阶段出入境法制建设的标志性立法成果。《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国治安管理处罚法》等重要法律通过修订将妨害国(边)境管理的行为规定为犯罪或违反治安管理行为,严密了妨害国(边)境管理的法律责任追究体系。沿边省、自治区基本都开始制订规范当地边境与边民出入境管理的地方性法规。中国公民自费出国旅游、留学、外派劳务,出入边境管理区管理,以及外国人来华就业、学习等法律制度规范也逐步建立起来,初步形成了结构相对完整的边防与出入境法律制度体系。在体制上边防出入境管理队伍的现役体制有所松动,理念上是在拨乱反正的宏观背景下通过立法规范出入境管理,从而推动形成服务于改革开放的边防与出入境管理秩序。

第二个阶段为21世纪以后到2012年,以法治思维、服务理念推进出入境法治建设,促进出入境法律体系的法典化进程。世纪之交的两次宪法修正极大地促进了出入境法治建设。1999年第九届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》,将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”写入《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪

法》)。2004年第十届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》将“国家尊重和保障人权”写入《宪法》。由社会主义法制建设调整为建设社会主义法治国家,以及将“国家尊重和保障人权”写入《宪法》是中国国家和社会治理理念和治理方式的重大变革。

在这一背景下,出入境法治建设迈出重要步伐。新世纪伊始,有关部门启动出境入境管理法的制订,2012年6月30日,第十一届全国人大常委会第二十七次会议通过《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》)。这部法律整合了此前的“两法”“两细则”“一条例”,初步实现了出入境管理法律制度的法典化。该法努力贯彻法治理念,体现法治思维和服务意识,与此前的相关法律相比,出入境管理机关的权力得到限定和进一步规范,出入境人员的权益保障得到了加强。在《出境入境管理法》公布施行前后,《中华人民共和国护照法》(以下简称《护照法》)、《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》等法律法规相继公布施行。沿边省、自治区边境管理法规不断完善。与12个陆地邻国签订了边界、边境制度或国境口岸制度条约协定。以《出境入境管理法》为支柱的出入境与边防法律制度体系得到重组优化,外国人出入境管理在其中的容量有所增加,重要性更加凸显。

(三)第三个时期:党的十八大以来

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,出入境边防法治建设也进入新的历史时期。

2018年2月28日,党的十九届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》。根据《深化党和国家机构改革方案》,为加强对移民及出入境管理的统筹协调,更好形成移民管理工作合力,将公安部的出入境管理、边防检查职责整合,建立健全签证管理协调机制,组建国家移民管理局,加挂中华人民共和国出入境管理局牌子,由公安部管理。国家移民管理局的主要职责是,协调拟订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,牵头协调非法入境、非法居留、非法就业外国人治理和非法移民遣返,负责中国公民因私出入国(境)服务管理,承担移民领域国际合作等^[1]。国家移民管理局的组建,标志着在中华人民共和国国家治理和行政管理体系中第一次有了以移民管理为主要职能的专门的政府机构,也推动出入

境法治建设特别是出入境法律制度体系建设进入新的阶段。

在出入境与边防管理体制转轨为移民管理体制以后,相关法治建设在新的起点上取得长足进展。2021年10月23日,第十三届全国人大常委会第三十一次会议通过《中华人民共和国陆地国界法》(以下简称《陆地国界法》)。《陆地国界法》规定,国家移民管理部门负责边境地区移民管理工作,依法组织实施出入境边防检查、边民往来管理和边境地区边防管理。2021年12月24日第十三届全国人大常委会第三十二次会议通过的《中华人民共和国反有组织犯罪法》,2022年9月2日第十三届全国人大常委会第三十六次会议通过的《中华人民共和国反电信网络诈骗法》,也都规定了移民管理机构的相关职责。这些法律在移民与出入境法律制度体系中处于相对边缘性地位,而具有基础地位的《国籍法》和支柱地位的《出境入境管理法》尚未修订,新的以移民管理为主体话语的立法遥遥无期,因此,形成于移民管理体制之前的出入境与边防法律制度体系没有随着体制的变化而发生根本的改变。但是,也要看到,在这一法律体系中,正在逐步引入移民管理的概念、机制,在工作体系和话语体系中,移民管理话语的使用正在常态化。2024年12月1日起,我国对外开放口岸的现场标识正式启用“中国移民管理”主标志^[2],使用了几十年的“中国边检”主标志进入历史。笔者相信,这种量的改变终会促动质的变化,事实上,在国家移民管理局成立近8年后的今天,出入境与边防法律制度体系已经基本实现向出入境与移民法律制度体系的演变,并正在向着移民与出入境法律制度体系演变。

二、移民管理体制确立后,现行法律制度体系应当作出调整以适应新的体制要求

(一)时代要求加快建构和完善中国特色移民与出入境法律制度体系步伐

边防与出入境管理体制的改革和移民管理体制的确立是在党和国家提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”重大命题的背景下实现的。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化^[3]。十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》开

宗明义,深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革^[4]。正是在这一指导思想的指引下,适应新时代发展要求的移民管理体制破茧而生。党的二十大明确了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的战略任务。与那些传统的社会治理领域不同,移民管理作为全新的社会管理领域,理论研究、实践积累、人才储备、法治建设都相对滞后,移民与出入境管理体系和能力现代化建设水平与中国式现代化建设的要求还有不小的距离。

国家移民管理局成立后,边磨合,边作为,在移民政策供给和制度规范建设方面做出了努力,取得了成效,赢得了赞誉。中共中央关于深化党和国家机构改革的决定明确要求,要“通过改革加强法治工作,做到在改革中完善和强化法治”^[4],通过“及时把改革成果上升为法律制度”,以及法律制度的体系化,“发挥法治规范和保障改革的作用”^[5]。可以说,移民法治建设的现状远远不能适应新时代对移民管理事业的要求。时代的呼唤,要求有关部门加快立法进程,调整完善现行出入境管理法律制度体系,建构和完善中国特色移民与出入境法律制度体系,为新时期移民与出入境管理体系和能力现代化提供完备的法律依据。

(二)移民与出入境管理法律制度体系的建构和完善应与新的移民管理体制相契合

如前所述,在移民管理体制确立以前,移民法律关系基本上作为出入境和边防法律关系的组成部分接受相应法律规范的调整,移民法律制度规范散见于以《出境入境管理法》为支柱的出入境法律制度体系中。在移民管理体制确立以后,需要逐步建立与新的体制相吻合的移民与出入境管理法律制度体系。所谓吻合,包括立法逻辑、调整的法律关系、法律语言、制度设计等诸多方面均需与移民管理体制相契合。

那么,与新的移民管理体制相契合的移民与出入境管理法律制度体系是怎样的呢?

学术界对于移民、移民管理、移民管理法律制度等概念并无统一的认识,在法律上也没有明确的界定,因此,对于构建怎样的法律制度体系也就不会有完全一致的认识。这里所讨论的移民与出入境管理法律制度体系也就是基于我国改革后形成的移民管理体制,调整移民法律关系的各个层级的法律规范所构成的有机整体。之所以“基于我国改革后形成

的移民管理体制”，一方面是为了使本文讨论的移民管理法律制度体系更有针对性，另一方面也是因为移民管理机构的事权范围并不都属于移民管理，而移民管理的事权也并没有全部赋予移民管理机构。

移民管理机构的事权范围并不都属于移民管理。从国家移民管理局的职能来看，包括三个方面：一是外国人入境出境停留居留的管理，二是中国公民出入境的管理，三是边境(防)管理。虽然世界上也有极少国家(如印度尼西亚移民法)把本国公民的出入境管理纳入移民法的调整对象，但绝大多数国家的移民法只调整与外国人入境出境停留居留等相关的法律关系，包括外国人入出境涉及的边防或者边境检查。这是因为公民作为构成国家的要素之一，是同样作为国家构成要素之一的政府的服务、保护和管理的对象。本国公民的出入境一般是作为公民的基本权利看待，国家对本国公民的出入境承担服务、保护和管理的角色，法律上设定一些许可和检查的程序，是为了国家安全和出入境秩序的稳定和谐，其基点仍是服务和保护。而对于外国人的入境出境停留居留等事项，国家并不承担当然的义务，而是根据国家发展战略的需要，允许或者吸引符合法律设定的条件的人入境停留居留，甚至入籍。对此，各国均设立专门机构，制定专门法律，甚至设立专门的司法机构来管理相关事务。有的国家是在机构设置上将移民与公民相并列，以体现移民管理与公民服务管理的区别，例如美国设立公民与移民服务局。当然，国家设立移民管理机构并不妨碍将某些不属于移民管理的事项交由移民管理机构进行管理。我国国家移民管理局加挂“中华人民共和国出入境管理局”的牌子，沿边行政区划的边防检查机构加挂当地公安厅(局)边境管理机构的牌子，这样的处理说明：国家移民管理局的主要职责是移民管理，但与移民管理比较接近的出入境管理和部分边境(防)管理事权亦赋予国家移民管理局行使。

移民管理的事权也并没有全部赋予移民管理机构。外国人入境出境停留居留相关事务的管理，除了国家移民管理局以外，外交部、教育部、人力资源和社会保障部、海关总署等也承担部分职能。外交部、教育部、人力资源和社会保障部等部门在移民管理方面承担的职能不必赘言，海关总署在移民管理方面承担什么职能？在笔者看来，外国人入境时的国境卫生检疫具有移民管理属性，但我国法律赋权海关管理该项职能。因此，要立足全局和长远构建

完善移民管理法律制度体系虽然需要基于我国改革后形成的移民管理体制，但不应局限于国家移民管理局的事权范围。

(三)基于现行体制的移民与出入境管理法律制度体系的框架设计

基于前述考虑，笔者将基于现行体制的移民与出入境管理法律制度体系作一粗线条的设计，如图1所示，这一图表力图说明以下问题：

一是国籍法律制度是移民与出入境法律制度体系的基础。中国公民出境入境管理和边境(防)管理以国籍为基础自不待言，外国人入出境管理也是以国籍为基础，最终以入籍为依归。国籍的确定性是国家开展正常的移民管理的逻辑前提。为夯实移民与出入境法律制度体系的基础，需要对国籍制度规范进行完善。

二是外国人入出境管理法律制度、中国公民出境入境管理法律制度、边境(防)管理法律制度是基于现行移民管理体制的移民管理法律制度体系的三大支柱。从我国法治建设现状来看，中国公民出境入境管理的基本法律包括《护照法》《出境入境管理法》，边境(防)管理的基本法律依据则是《陆地国界法》，外国人入出境管理的基本法律依据除了《出境入境管理法》，还包括行政法规《外国人入境出境管理条例》。进一步完善三方面的制度规范，特别是外国人停留居留和社会融入的制度规范，重构外国人入出境停留居留和社会融入管理与中国公民出境入境管理、边境(防)管理法律制度规范和法律文本之间的关系，是移民与出入境法律制度体系建设重点。

三是移民领域国际合作法律制度是移民与出入境管理法律制度体系的重要组成部分。边境管理区管理、中国公民出入大陆与台湾、内地与港澳是中国内部事务，不存在国际合作规制问题；边境治安管理原则上属于国家内部事务，但为了打击跨境违法犯罪，需要开展必要的国际合作；外国人入境后的停留居留及学习、就业等社会活动的管理规则的制定和实施原则上也是国家内部事务，但基于属人管辖权，外国人国籍国拥有对本国公民的管辖权，因此，仍存在一定国际合作规制的空间。移民领域国际合作法律制度和全球治理规则的创制是移民与出入境法律制度体系建设的另一重点。

四是出入境边防检查既是中国公民出境入境管理和外国人入出境管理的一部分，更是边防管理的一部分，正是因为边防检查的这一特点，一些国家将边

防检查划归边防体系,一些国家则将边防检查划归 移民管理体系。

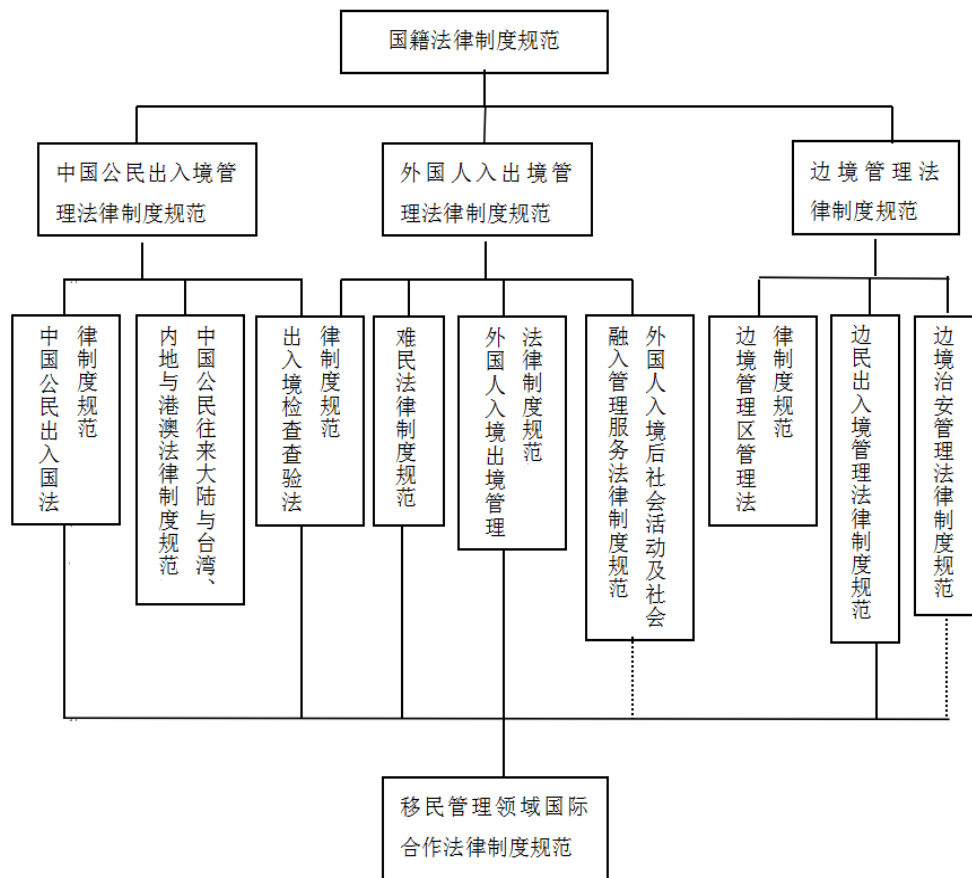


图1 移民与出入境法律制度规范体系

三、现行移民管理体制下,完善移民与出入境法律制度体系的路径

(一)现行移民管理体制下,完善移民与出入境法律制度体系的路径之设想

在现行移民管理体制下,移民与出入境法律制度体系的完善应遵循怎样的路径值得探讨。长期以来,学术界一直存在制定“移民法”的呼声。国家移民管理局的成立,进一步助推制定“移民法”的呼声高涨。有学者认为,由于出入境管理法的局限性,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^[6];制定“移民法”,形成以移民为核心的法律制度体系^[7];制定移民法典,建立移民归化和难民制度^[8];加快立法,形成以“移民法”为支柱法,华侨权益保护法、难民法为辅助的国际移民法律体系^[9]。也有学者强调在国际国内新形势下中国出台“移民法”具有紧迫性^[10]。

笔者也曾经提出,顺应新时代入境外国人管理

服务的发展需要,创制“移民法”。但“移民法”的制定显然不可能一蹴而就,也不会是现行《出境入境管理法》的简单转型和替代。“移民法”的创制将需要一个较长的过程^[11]。所谓较长的过程,也就是需要通过三步走来实现“移民法”的创制,进而建构完善以“移民法”为支柱的移民与出入境法律制度体系。

第一步,修订《国籍法》《出境入境管理法》,通过法律化体制改革的成果,明确移民管理机构的法律主体地位,将近年来经过摸索形成的相对成熟的移民管理制度规则纳入相关法律,制定与《陆地国界法》相配套的边境与边民出入境管理行政法规,制定难民认定制度规范,开展区域性移民领域国际合作规则的创制,从而完善以《出境入境管理法》为支柱的出入境管理与移民法律制度体系。第二步,将中国公民出入境管理与移民管理法律制度规范分离,将《出境入境管理法》中的外国人入出境停留居留管理规则与《外国人入境出境管理条例》整合,制定中国特色“移民法”,将《出境入境管理法》中的中国公

民出入境管理规范和中国公民往来大陆与台湾、内地与港澳的制度规范整合,乃至将《护照法》相关规则一并纳入,制定原《中华人民共和国公民出境入境管理法》(已废止),从而建构以“移民法”为支柱,以《中华人民共和国公民出境入境管理法》为补充的移民与出入境法律制度体系。第三步,伴随着中华民族伟大复兴,通过相关法律法规的修订完善,深度参与国际移民领域全球治理规则的创制,形成具有中国特色的、充分彰显中国智慧的、具有全球影响甚至引领地位的、具有一定独立性的移民与出入境法律制度体系。

(二)现行移民管理体制下,完善移民与出入境法律制度体系路径设想的主要考虑

前述设想的核心是认可制定形式与内容相统一的法典式“移民法”的前景^[12],但在中短期内仍需维持现行的以《出境入境管理法》为支柱的法律体系架构^①。之所以提出这一路径设想,基于以下考虑:

其一,我国对于移民管理的实践和制度建设还需要较长时间的累积和摸索。这是因为在我国的国家和社会治理实践中,国际移民领域缺乏充分的经验和制度累积,而现代移民管理具有很强的涉外性,处在国内治理和国际治理的结合点上,受国际关系等因素影响较大,比起一般的社会管理领域,影响移民管理的变量更为复杂,不可控的因素更多,制度规则的稳定性、科学性需要更多检验。

其二,对于“移民法”的理论建设还相对滞后。在我国学科体系中,尚无移民管理的独立地位,而在比较成熟的法学门类中,移民法处于边缘地位,既无群众性研究群体^②,专业研究人员数量也较少,这一现状影响了“移民法”研究成果的产出和移民法理论建设。在国家移民管理局成立后,虽然“移民法”研究成果有所增加,但仍难以支撑“移民法”立法。笔者对中国知网收录的国家移民管理局成立后的相关研究成果进行统计,自2018年2月1日至2024年12月31日,在“主题”检索项下,以“出境入境管理法”为关键词检索结果为239篇。其中,以我国出境入境管理立法为研究对象的11篇,以“移民法”为关键词检索结果为199篇,以我国“移民法”立法为研究对象的7篇,剔除重复文章,以我国出境入境或者移民立法为研

究对象的文章不超过15篇,这样的数量显然非常不够。纵观数量本来就不多的研究成果,多为一般性建议和移植性研究,立足于中国国情的深度研究寥若晨星,这一研究现状与移民法治建设的要求很不适应。

其三,社会还需要较长时间逐步接受外来移民进入社会生活。2020年2月27日,《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》在网上公布后引起滂沱舆情,虽然不排除疫情影响,但也说明我国社会还没有做好规模性接纳外国移民的准备。在今后较长时期,不管是从需要纳入法律调整的相关事务的体量,还是法律关系的复杂性、严峻性,外国人入境后的各种活动,以及居留、入籍等典型的移民事务都难以与出境入境管理相比肩。所以,在今后一段时期,继续将移民法律关系置于出境入境法律关系之中加以调整仍是必要的。

其四,将中国公民出境入境,特别是将中国公民往来大陆与台湾、内地与港澳的规则纳入“移民法”是不可想象的。在出境入境管理法语境下,可以通过对“出境入境”的界定,将中国公民出国、中国公民往来大陆与台湾、内地与港澳的纳入“出境入境管理”范畴,但却难以将这些行为纳入“移民”范畴,自然,也难以将相关法律法规纳入“移民法”。另外,随着大湾区一体化进程持续深化和祖国统一进程的加快,立法和管理上应逐步强化融合、淡化区隔。但如果将这些内容分离出来,则需要重构移民和出境入境法律制度体系,这是一个浩瀚工程,需要进行统筹规划和充分的理论准备。

其五,移民管理体制虽然确立已近8年,但工作的重点仍然是出境入境管理而不是移民管理,这一特点还要持续相当长的时期。如登录国家移民管理局官网相关栏目,或许能查询出境入境、查获或办理的案件等信息,但包括外国人停留居留、就业、颁发绿卡、入籍等关于移民管理服务的数据很难查询。这一现象值得思考。立法的需求来自社会管理的需求和实践。社会有了对外国人永居、融入、入籍等需求,并且有了对这些需求开展服务管理的实践,相关立法才会应运而生。

其六,将外国人出境停留居留融入管理与中

① 有学者将移民法区分为形式意义的移民法和实质意义的移民法。形式意义的移民法是指称之为“移民法”的法,实质意义的移民法是指契合移民法调整对象和调整方法,但名称却不一定是“移民法”的法。

② 法学类研究会只是在北京国际法学会曾短暂设立有国际移民法专业委员会,中国警察学会曾短暂设立有出境入境管理专业委员会,现在中国社会学会设立有移民社会学专业委员会。

国公民出入境管理整合为一的单一“移民法”不可行。很多学者建议制订“移民法”,但这些学者大多没有回答“移民法”与现行《出境入境管理法》的关系。有学者建议将现行《出境入境管理法》和《护照法》合并,制定“移民法”,也就是包含了外国人入出境停留居留就业等管理和中国公民出入境管理的综合性法典^[13]。这种观点有一定代表性,但并不可行。

从学理角度看,移民法所调整的移民法律关系与出入境管理法所调整的出入境法律关系尽管存在重叠,但两种法律关系的主体、内容等方面皆不相同。出入境管理法所调整的出入境法律关系是基于出入境管理这一行政管理活动而产生的社会关系。移民法调整的法律关系是基于国际移民这一特定群体而产生的社会关系。学术界、各国立法例和国际移民组织对国际移民内涵的认知大同小异,但对其外延存在不同认识,归纳起来可以区分为两种:第一种是以长期居留为目的跨国居住且在外国居住“一年以上”的人,第二种是“为提高物质或社会条件、改善本人或家庭的发展前景,而迁移至其他国家或地区的人员和家庭成员”^①。在国家视角下,范围不同的这两种人自然是外国人。从“移徙”角度理解,也可以将离开本国前往他国的公民视为“移民”。尽管在法理上国籍国对出国后的本国公民仍拥有属人管辖权,但由于他们离开国籍国前往哪一个国家、因何事由、停留居留时间、是否永居或入籍,基本上是由入境国立法规制,而且大多数国家和国际法承认公民离开或者回到国籍国乃是基于作为公民的基本权利,因而国籍国通常对本国公民出境入境,只就必要事项和国家安全目的进行最低限度的管理。

从国际上的移民立法实践看,世界大多数国家的移民法是调整和规范外国人入境停留居留归化入籍等事项的法律。在我国现行《出境入境管理法》研究制定过程中,笔者及所在单位曾接受委托翻译整理各国相关立法。从所收集到的国家的移民法文本看,这些国家的法律名称大致可分为三类(如表1所示):移民法、外国人法、出入境或者出入国管理法。除《印度尼西亚移民法》以外国家的移民法都仅以外国人入境出境停留居留归化入籍等为调整对象;部分国家的出入境或者出入国管理法也是专门针对外国人的立法,如日本《出入境管理及难民认定法》。一些国家的移民法则是由外国人入出境管理法发展

而来,如《德国移民法》就是从《外国人入境和居留法》发展而来,而德国这一法律名称的转变也从一个侧面反映其立法精神和法律所调整法律关系的变化。

四、现行移民管理体制下,建构和完善移民与出入境法律制度体系应处理好几个关系

一是法制稳定与发展的关系。既要保持现行移民与出入境法律制度体系的稳定,又要以发展的眼光推进移民与出入境法律制度体系的建设,这就需要统筹规划,目标导向,分解步骤,稳步推进。在建构和完善移民与出入境法律制度体系方面幻想一蹴而就甚至一步到位是不现实的,也是不科学的。概括而言,体系要相对稳定,构成体系的具体法律文件或者法律规范要与时俱进进行调整变化;法律要相对稳定,行政法规、部门规章要与时俱进进行调整变化。稳定是相对的、动态的,是在发展过程中的稳定;发展是可预期的,是保持稳定基础上的发展。如果把移民与出入境法律制度体系看作是一个系统的话,既要重视和推进构成系统的要素的发展,也要重视系统整体的发展。系统整体的发展与完善,有赖于构成系统的各要素的发展完善和关系优化。

二是发展与安全的关系。从移民与出入境法律制度体系发展的几个阶段可以看出,在不同的阶段对发展与安全关系的重视和认知都能在相关立法中得到注解,从最初的以安全为中心到越来越重视发展,体现了移民与出入境法治建设的基本走向。但移民法所调整的法律关系决定了不管如何重视关于“发展”的制度设计,移民领域的安全阀制度设计都不可或缺。在今后“三步走”进程中,不管是在第一步以调整出入境法律关系为重点,还是第二步以调整移民法律关系为重点,甚至到了第三步,发展与安全都是立法者需要综合考量、平衡的关系,因为安全导向和发展导向的法律规则和制度设计会有很大不同。

在一个具体的法律文件中,各项制度规则和法条设计需要协调统筹发展与安全,在体系建设的视野下,也需要统筹发展与安全。统筹发展与安全需坚持动态平衡的原则,根据国际国内形势发展变化,还需要利用部门立法的优势,动态调整具体规范和执法强度,服务国家安全与发展。

① 国际移徙法移徙词汇,国际移民组织。

表1 外国移民相关法

编号	移民相关法	调整范围
1	《英国移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
2	《比利时入境、居留、定居和离境法》	外国人入境、出境、停留居留管理
3	《德国移民法》(原《外国人入境和居留法》)	外国人入境、出境、停留居留管理
4	《荷兰外国人法》	外国人入境、出境、停留居留管理
5	《美国移民与国籍法》	外国人入境、出境、居留、旅行、入籍管理
6	《加拿大移民及难民保护法》	外国人入境、出境、停留居留管理
7	《在俄罗斯联邦境内的外国人地位法》	外国人入境、出境、停留居留管理
8	《乌克兰外国人法律地位法》	外国人入境、出境、停留居留管理
9	《拉脱维亚移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
10	《格鲁吉亚外国人法律地位法》	外国人入境、出境、居留、旅行管理
11	《立陶宛共和国外国人法律地位法》	外国人入境、出境、居留、旅行管理
12	《罗马尼亚外国人法》	外国人入境、出境、停留居留管理
13	《日本出入境管理及难民认定法》	外国人入境、出境、停留居留及难民认定
14	《印尼移民法》	外国人的入境、出境、停留居留、入籍,以及本国公民的出入境管理
15	《韩国出入国管理法》	对本国公民的出境、入境和外国人的入境出境、停留居留等的管理
16	《越南外国人入境、出境、居留、旅行管理法》	外国人入境、出境、居留、旅行管理
17	《菲律宾移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
18	《新加坡移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
19	《泰国移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
20	《阿联酋移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
21	《沙特阿拉伯王国外国人入境管理法》	外国人入境、出境、停留居留管理
22	《澳大利亚移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
23	《新西兰移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理
24	《南非移民法》	外国人入境、出境、停留居留管理

三是国内治理与国际治理的关系。移民与出入境管理处在国内治理与国际治理的衔接点上,移民与出入境管理法律制度体系处在国内法治和涉外法治的衔接点上。尽管立法权是一国主权范畴,但国家在就移民和出入境管理进行立法和制度设计时,需要顾及相关领域全球治理的实践和规则,遵守国际条约,体现本国国际治理的理念,既要善尽国际义务和道义责任,也要维护国家利益。移民与出入境管理和执法还不可避免受到国际关系的影响,这就要求在立法时就要为此预留空间。中华人民共和国成立以后很长时间,我国在国际移民领域全球治理参与度不够。随着我国经济社会的发展,对外开放的深化,国际影响力的提升,应逐步强化在国际移民领域全球治理中的参与度和影响力,“积极参与国际规则制定”,“参与引领全球治理体系改革和建

设”^[5]。在我国移民与出入境管理法律制度体系建设中,国内法的创制与国际规则的创制可能长期需要双轨并行,并在互动基础上相互促进,进而推动我国移民与出入境法律制度体系的完善。

四是政策与法治的关系。从各国移民与出入境治理的实践来看,移民与出入境管理领域都既有丰富繁杂的立法,同时又是政策变动较为频繁的领域。在一些传统移民国家,移民政策往往成为政党政治的重要博弈点,伴随着政党轮替,移民政策随之调整,体现其政策的移民法案也会随之出台。从欧美国家近年移民领域的法治实践看,普遍加大了政策的调节力度。这或许与很多国家出现的国际移民问题的安全化倾向有关,也是正在推进移民法治建设的中国需要重视和加强研究的。重视政策对法治的指导和调节作用是我国国家和社会治理的优良传

统。在移民与出入境管理领域,尤其需要强调政策的指导和调节作用。需要指出的是,这里的政策不仅仅是移民或者出入境政策,也包括为了维护国家安全和利益所制定的其他政策,特别是外交政策。

五是管理与服务的关系。2012年《出境入境管理法》将“提升服务和管理水平”纳入法条,将来在修订《出境入境管理法》时,类似的话语不一定再列入,但在移民与出入境法治建设中却仍应处理好管理与服务的关系。我国历来强调服务的双重性,一是为国家安全与发展服务,为国家改革开放服务,二是为出入境管理的相对人提供便捷服务。在出入境与边防法治建设史上长期强调前者,在保障人权入宪后,后者的重要性越来越得到重视。在新的历史时期,仍须强调服务的双重性,在此基础上,统筹管理与服务的关系。从双重服务的后者以及法律关系主体视角来看,对本国公民的出入境活动通常立足于服务,尽可能简化程序,便利通关,对于外国人则会立足于国家需求制定相应的管理或者服务规则,对于非常规入境的外国人则会本着风险管理的理念以更严格的规则进行管理控制。随着国际关系和外交政策的变化,管理与服务的重点领域、重点国别和重点群体也会随之进行调整。

六是改革与法治的关系。改革需要法治保驾护航,改革成果需要通过立法使之成为国家意志。移民管理体制是改革的产物,“必须坚持改革和法治相统一、相促进”^[4]。党的二十届三中全会要求:(1)完善海外引进人才支持保障机制,形成具有国际竞争力的人才制度体系;探索建立高技术人才移民制度。(2)稳步扩大制度型开放。(3)优化区域开放布局。(4)加快建设海南自由贸易港。(5)深化粤港澳大湾区合作。(6)扩大自主开放,有序扩大我国……服务市场……劳务市场等对外开放,扩大对最不发达国家单边开放。(7)建立健全周边安全工作协调机制^[5]。这些改革任务有的需要移民管理机构主动谋划和推进,有的需要移民管理机构积极参与和配合。推进改革任务同移民与出入境法律制度体系的调整完善,虽然重点不同,方法有别,但目标一致,应相互协调,相互促进。

五、结束语

回顾和展望移民法治建设的发展历程,在法律制度体系建设方面已经走过和将要走向的路径为:

边防与出入境法律制度体系—出入境与边防法律制度体系—出入境与移民法律制度体系—移民与出入境法律制度体系—移民法律制度体系。正在行进中的移民与出入境法律制度体系的建构和完善仍有漫长的路要走。在移民管理体制逐步成熟背景下,需要加强顶层设计和统筹规划,加快《出境入境管理法》修订,以及其他相关法律法规的立改废,避免移民与出入境管理法治建设落后于改革实践。加强移民与出入境理论特别是移民法治理论研究,为中国特色移民与出入境法律制度体系的建构和完善做好理论准备,提供理论支撑。

参考文献:

- [1] 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[EB/OL]. (2018-03-21)[2025-05-11]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517_8.htm.
- [2] 国家移民管理局关于启用新版对外开放口岸出入境边防检查现场标志的公告[EB/OL]. (2024-11-27)[2025-05-11]. <https://www.nia.gov.cn/n794014/n1050181/n1050489/c1685742/content.html>.
- [3] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-15)[2025-06-20]. https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm.
- [4] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[EB/OL]. (2018-03-04)[2025-06-20]. https://www.gov.cn/zhengce/2018-03/04/content_5270704.htm.
- [5] 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[EB/OL]. (2024-07-21)[2025-07-01]. https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm.
- [6] 刘国福. 移民法的最新发展:兼论中国出入境管理法的改造和重塑[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2008(5):46-58.
- [7] 曾郁. 构建移民和出入境管理法律体系的思考[J]. 司法警官职业教育研究, 2020, 1(1):40-47.
- [8] 熊文钊. 论中国移民法律制度的历史演进与制度建构[J]. 比较法研究, 2020(5):177-187.
- [9] 刘峻含. 完善涉外法治视阈下的移民管理法建设[J]. 潍坊学院学报, 2024, 24(3):47-53.
- [10] 单大军. 在国际国内新形势下中国出台移民法的紧迫性之我见[J]. 法制与社会, 2017(8):243-245.
- [11] 王辉耀, 苗绿. 2020年中国国际移民报告[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2021.
- [12] 刘国福. 移民法[M]. 北京:中国经济出版社, 2010.
- [13] 肖震宇. 出入境管理法律制度的渐进特征、事权性质与人权保护:基于《出境入境管理法》实施十年的回溯与思考[J]. 云南警官学院学报, 2024(6):124-128.

Construction and Improvement of the Legal System for Immigration and Exit and Entry Border under the Current System

ZHANG Baoping

Hainan Police College, Haikou, Hainan Province 571100, China

Abstract: The main framework of the legal system under the current immigration management system was formed before the institutional reforms. After the establishment of the immigration management system, efforts should be made to accelerate the construction and improvement of the legal system for immigration and exit-entry administration. The improvement of such legal system needs to be carried out in three steps: the first step is to revise laws such as *the Nationality Law and the Exit and Entry Administration Law of People's Republic of China*, so as to improve the legal system based on *the Exit and Entry Administration Law*; the second step is to separate the legal system governing the exit and entry management of Chinese citizens from those governing immigration management, and to formulate the "Immigration Law" and *Law of the People's Republic of China on the Administration of the Exit and Entry of Chinese Citizens* with Chinese characteristics, so as to construct a legal system with the former as the pillar, supplemented by the latter; the third step is to revise and improve relevant laws and regulations with the great rejuvenation of the Chinese nation, so as to form a globally leading immigration legal system with Chinese characteristics. Under the current immigration management system, efforts should be made to handle the relationships between stability and development, development and security, domestic and foreign rule of law, management and services, policies and rule of law, reform and rule of law in the procedure of constructing and improving the legal system for immigration and exit-entry administration.

Key words: the process of the rule of law; immigration management system; legal system for exit-entry administration; legal system for immigration administration; system construction and improvement

(责任编辑 杜 彬)