

出入境管理研究评述

魏琪

(广东警官学院, 广东 广州 510232)

摘要: 出入境管理是对国家出入境秩序的维护和为各类人士出入境权利提供服务, 具有社会管理性和公共服务性。出入境管理研究是对出入境管理理念、管理模式、制度建设、热点、难点问题全方位研究。出入境管理研究的总结性、逻辑性和预见性有利于支持政府提高执政能力, 并引导出入境管理进行新的改革。因此, 有必要配合我国出入境管理实践的需求, 进行积极思考和探索。对照国外出入境管理办法, 汲取其管理理论精华, 运用科学的理论框架, 系统全面地对出入境管理进行综合分析和理论创新。

关键词: 出入境管理; 研究; 综述; 比较

中图分类号: D631.46 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6048 (2007) 04-0030-05

A Study on Entry-and-Exit Administration

WEI Qi

(Guangdong Police Institute, Guangzhou 510232, China)

Abstract: The entry-and-exit administration is to observe the order of entry and exit and provide service to various people when they enter or exit a country, so it has the characteristics of social administration and public service. A study on entry-and-exit administration is an all-sided study on the concepts, administrative patterns, system construction, hot issues and its difficulties. The conclusiveness, logic and prevision of it is advantageous for government to promote its abilities in power and leads to a new reform of its own. Therefore, it is necessary to have an active consideration and exploration with references to the needs from the practice of entry-and-exit administration. Comparing to the methods abroad, it is advisable to take in the essence of its administration theories, implement scientific theoretic frame and systematically conduct a comprehensive analysis and theoretic innovation of entry-and-exit administration.

Key words: entry-and-exit administration ; a study ; a comprehensive interpretation ; compare

闭关自守是几千年来束缚我国发展的政策, 改革开放之前, 我国是世界上出入境管制最严格的国家之一。长期以来, 出入境管理制度单一, 体制集权僵化, 并被蒙上了一层神秘的色彩。因此, 除了一些简单的历史记载, 出入境管理研究理论几乎没有涉及。随着我国改革开放的发展, 国际交往日益频繁。我国目前的出入境总人次以年均数千万计的量增长, 暴涨的出入境人潮洪流, 使出入境管理工作量剧增。为了应对出入境管理工作的实际需要,

提高公安机关驾驭出入境管理秩序的能力, 提供优质的出入境服务, 理论界对出入境管理进行了大量的、广泛性的研究。笔者试从以下几个方面对出入境管理研究进行综合性的评述, 并提出新的研究方法和构想。

一、出入境管理研究概况

近年来, 出入境管理研究紧贴公安实践, 向着专业化的方向发展, 主要表现在以下几个方面:

(一) 针对中国公民出入境管理中存在的新问

收稿日期: 2007-03-12

作者简介: 魏琪(1965—), 女, 广东警官学院讲师, 中国人民公安大学在职硕士研究生, 研究方向: 治安管理和警察行政管理。

题,进行了关于护照制度、出入境中介组织管理和偷渡等一系列问题的研究

加入WTO以后,大量中国公民因私出境的意愿和能力增强了。出境留学、就业、旅游、经商和定居的人数逐年递增,从事出入境中介活动的机构或组织也越来越多。为了维护正常的出入境管理秩序和为公民的出入境提供服务,国家对出入境中介机构或组织进行了多次的全面清理整顿,同时,对护照发放制度进行了一系列的改革。理论界因此对出入境中介组织管理、护照制度和偷渡等问题进行了一系列相应的研究。针对新时期中国公民出入境管理中存在的问题进行深入研究,既有利于提高公安实践的执法工作水平,也有利于制定出入境管理法律法规的科学性。

(二) 针对对外国人管理中存在的新问题,进行了关于外国人日常管理及“三非”现象的分析和对策方面的研究

与众多中国公民走出国门相应的是大量的外国人接踵而至。他们中的大部分是来中国旅游、留学、就业或经商的,但外国人非法入境、非法居留和非法就业的现象也日益突显。我国出入境管理机构因此制定了一系列关于外国人日常管理办法,并采取了打击外国人“三非”活动的专项行动。理论界同步进行了关于外国人日常管理及“三非”现象的分析和对策方面的研究,这些理论研究对规范我国的外国人管理制度具有积极的引导作用。

(三) 关于外国人进入我国短期旅行免签制度的研究

为满足国外游客到我国旅游观光的需求,进一步发展我国旅游业,我国在深圳、珠海、海南、厦门等地试行了外国人短期旅游免签制度,这项制度的试行,在理论界引起了一系列的探讨。有学者还提出了在海南岛全面实行外国人免签入境的构想^[1],开创了在适当的地区全面实行外国人免签制度的设想。为我国已经开始试点的与即将扩大和深入的有限免签制度提供了理论上的支持。

(四) 针对体制不适应的问题,进行出入境管理改革方面的理论研究

有学者提出了对出入境管理“要进一步解放思想,强化基层基础工作,加强出入境管理队伍建设,提高服务水平,更好地为经济发展服务。”^[2]有学

者认为:“基层出入境管理仍存在许多滞后入世需求的弊端,提升基层出入境管理者应对入世需求能力的对策是建设一支适应现代化管理需要的出入境管理队伍;强化管理优质服务;扎实推进基层出入境管理基础;加大出入境管理法制宣传力度”^[3]。还有学者建议“要按照中央事权的要求,从实行中央垂直管理、统一机构设置、统一装备建设和经费保障、统一护照管理、建立办案协作机制、制订任职资格和建立培训机制等六个方面,进一步改革和完善公安出入境管理体制和运行机制”^[4]。

此外,有学者提出了“加强新形势下的出入境管理队伍建设要做好六个方面的工作,即抓理念、抓思想、抓管理、抓培训、抓教育、抓激励”^[5]。一些研究分析了出入境管理理念,如:服务的理念、科学管理的理念以及与国际接轨的理念等等。同时,综合性地论述了做好新时期出入境管理工作的相关理论,如关于出入境管理模式、制度建设、热点、难点问题等方面的研究。相关理论的研究对我国出入境机构改革和队伍建设具有一定的指导作用。

二、出入境管理研究评述

根据我国宪法、法律和我国加入的《公民权利与政治权利国际公约》等国际公约,出入境是公民的一项基本人权。中国公安机关对出入境行为依法进行管理并提供服务,有待于进一步规范和改进。围绕着出入境管理实践的需要,关于我国出入境管理的研究持续不断。出入境管理研究一方面为实践和改革提供了理论基础,丰富了治安学科内容;另一方面也存在着一些欠缺。具体评述如下:

(一) 研究所涉及的出入境管理问题多、理论少

出入境管理的研究者主要是公安机关出入境管理部门的管理人员。他们有出入境管理的实践经验,一部分管理人员熟悉业务、善于思考,能从管理者的角度敏锐及时地发现问题并进行研究。但总的来说,其研究成果还是一些比较零散的论文,缺乏理论层面的完整性、逻辑性和系统性。近几年,除部分学者的参与之外,一些硕士、博士论文开始涉及到与出入境管理领域相关的研究,在一定程度上提高了出入境管理研究的理论性和专业性,但由于研究者缺乏公安实践经验,难免有纸上

谈兵之缺陷。许多研究者较多从法学的角度研究,较少从管理学的角度研究,研究的深度与广度有限,并缺少相关专著。

(二) 研究所涉及的出入境管理业务多,模式少

由于暴涨的出入境人潮洪流使出入境管理的业务量剧增,为了应对实际工作的需要,出入境管理研究的重心必然首先放在业务管理工作方面。因此,对各种出入境管理业务进行研究,为解决大量出现的新问题,维护正常的出入境管理秩序,无疑意义重大。但是,要进一步提高出入境管理的工作效率,保证公安机关驾驭维护出入境管理秩序的能力,提供优质的出入境服务,还有赖于对出入境管理模式方面的系统研究。

(三) 出入境管理研究涉及国内多、国外少

摆在我们面前的问题是我国已经进入一个出入境活动急剧上升的时期,出入境管理改革的方方面面都有待于理论上的支持和创新。这不仅需要 we 积极进行思考和探索,也有必要借鉴国外出入境管理的经验,汲取国外出入境管理理论的精华。截至笔者目前检索为止,出入境管理研究涉及到的国外出入境管理方面的文章和论著较少,一般均为对国外,尤其是对英美等发达国家移民制度的介绍,而有关国外出入境管理理念和体制方面的研究极少。

(四) 出入境管理研究涉及实际操作多,法理少

为了应对激增的、复杂的出入境行为,管理者研究和制定了许多立竿见影的管理办法。这些管理办法绝大多数属于行政立法和行政命令,短期内行之有效地解决了现实中存在的新问题。但由于制定的时间较紧、制定者的法理意识较淡,因此,这些管理办法缺少法理支持的现象明显。比如,有的措辞不够严密,有的前后矛盾,有的有悖于法理,有的越权缩减了较高层次的法律所赋予公民的出入境权利。例如,在中国公民因私事往来港澳台地区的各种管理办法中多处出现法理性的错误及前后矛盾,《内地居民赴港澳地区定居审批管理工作规范》(以下简称《规范》)第1条第4款规定,“定居香港、澳门直系亲属的产业无人继承,必须由内地子女去定居才能继承的;”在这个关于继承类资格的描述中,将“直系亲属”与“子女”同级并列的做

法显然是错误的。同时,该描述与《规范》的附件中关于继承产业类打分的表格中按继承人顺序打分的规定是严重不符合的。此外,在照顾父母和老人投亲类的定居资格描述中,分别使用“身边无子女”、“无子女在内地定居”“身边无子女照顾”和“身边无人照顾”等看似相近,但实质相去甚远的措辞,容易引起误解。缺少法理支持的出入境管理办法表现出不够规范、说服力较低和不稳定等问题。笔者认为,尽管有些管理办法的出台只是权宜之计,但出入境管理研究者还是有必要强调法理意识、提升法理水平、加强法理研究,尽量避免歧义,规范出入境管理的执法依据。同时,也有助于管理者正确理解法律法规,提高执法水平。

此外,提高法理方面的研究对进一步提高出入境管理立法和出入境管理水平意义重大。我国公安出入境管理机关对出入境中介、旅行社等经济组织的管理中,如果能进一步明确其性质,研究其在出入境管理中的角色定位,探索对其进行管理的法理依据,则对出入境中介市场监管将具有重要的管理意义。

三 出入境管理研究方向的建议

出入境管理是对国家出入境秩序的维护和为各类人士出入境权利的服务,因此,它具有社会管理性和公共服务性。为了进一步保障公民出入境权益,加强对外交流与合作;维护良好的出入境管理秩序,保证国家安全和稳定;规范公安机关的执法行为,提高管理效率,就有必要加大出入境管理研究的力度。出入境管理研究是对出入境管理理念、管理模式、制度建设、热点、难点等问题的全方位研究。出入境管理研究的总结性、逻辑性和预见性有利于支持政府提高执政能力,并引导出入境管理进行新的改革。因此,有必要配合我国出入境管理实践的需求,积极思考和探索,借鉴国外出入境管理的经验,汲取出入境管理理论的精华;运用科学的理论框架,系统全面地对出入境管理进行综合分析和理论创新。在此,笔者对出入境管理研究方向提出以下建议:

(一) 选择科学的理论框架,全面地对出入境管理进行系统研究

制度理论是当代社会科学领域的重要研究手段,选择新经济学的制度创新理论作为分析研究的

基本工具，使许多不同领域的专家学者取得了丰硕的成果。简而言之，制度是人们共同遵守的行为规则，制度创新是人们对现有的制度进行重新安排，使之更加有利于社会的发展和人们的需求。笔者所理解的制度和制度创新理论的主旋律是明确产权（即明确权利与责任）、降低交易费用（即通过改革体制、减少中间环节等来降低实现权利的成本）、提高收益计算（即提高管理效益）与明确国家在社会生活管理中的定位等等。制度创新理论框架包括制度产生的根源和理念、制度的构成、现有制度的分析、重新安排制度的动因与合理性、制度变革的路径、步骤和程序等。笔者认为，运用制度创新这个理论框架，系统全面地研究出入境管理，应当涉及以下内容：

1. 出入境管理理念研究；
2. 我国出入境管理的历史与发展；
3. 国际出入境管理惯例及国外出入境管理经验和理论；
4. 现行的出入境管理制度（包括体制模式制度与业务管理制度）分析；
5. 全球化背景与我国出入境管理制度创新动因分析；
6. 重建我国出入境管理制度的设想与科学性论证；
7. 我国出入境管理制度变革的步骤、路径和程序等。

（二）树立法理意识，提升法理和管理理论水平，加强出入境管理立法研究

纵观我国法制建设的进程，从行政意志为主发展到强调法律规范，从特事特办发展到依法办事，可以说法治观念已经深入人心。但是，由于种种原因，尤其是公安部门的管理者对法理的忽视制约了法治的质量。为了规范立法活动，健全国家立法制度，2000年通过并实施了《中华人民共和国立法法》，使法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例，以及国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止有法可依，并对立法权限、立法程序、法律的效力和法律表达形式做出了明确规定。然而，《立法法》并不能保证每一个具体法律的实质内容的合理性和科学性。现在，这个问题也已经逐渐被各级管理者所重视。例如，2006年10

月，广东省公安厅召开了出入境管理立法重点课题研究论证工作会议。笔者认为，我们在出入境管理的立法活动中要从树立法理意识，提升法学理论和管理理论的水平，加强立法研究的角度来提高法制质量。出入境管理立法研究具体应当注意以下内容：

1. 出入境管理立法技术应提高，如术语的使用，措辞的选择，逻辑的一致性。
2. 加强研究国际上的通行做法及国外的先进制度，使我国出入境管理立法尽量与国际法和国际惯例接轨。
3. 注重与国内其他法律规范相衔接，做到不违反较高层次的法律规定，并与同层次的法律规范相协调。例如我国现行的出入境管理制度与《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》和《行政诉讼法》等部分内容不相一致，因此，制定专门的《护照法》来重新调整，将护照签发管理工作纳入法制化轨道，构建科学完整的护照签发管理工作体系，完成与其他法律规范的衔接。
4. 重视与我国各行政区出入境制度相协调，避免区际冲突。

（三）有计划地组织研讨会，促进出入境管理研究向系统的专业化方向发展

目前，出入境管理研讨会主要有以下几种类型：

1. 各地公安机关出入境管理部门内部的封闭性研讨会。公安机关出入境管理部门围绕工作中所面临的热点、难点问题在出入境管理系统内进行封闭性的征文探讨，并召开研讨会进行交流；一般研讨会后将征文中具有一定水平的论文编辑出版为论文集。这一类型的研讨会针对性强，具有工作总结的性质。通常是结合基层基础工作，从本地、本职能部门的实际工作出发，对一些问题进行具体着重的分析研究；同时，从现行法规的执法实践出发，论述出入境管理法规与相邻部门法规的关系及相互影响和显露出的一系列问题，提出修订、补充、完善建议。这一类型的研讨会既总结过去和现实的工作，又有一定的前瞻性，对出入境管理工作扩展新思路，提高系统内广大民警的理论水平和实践能力，推动各项出入境管理工作顺利进行具有积极意义。如上海市公安局出入境管理处发动全市公安出

入境管理系统的民警,共召开过六届“出入境管理理论研讨会”。

2.由其他系统主办,因涉及到出入境管理工作而邀请公安机关出入境管理部门参与的半封闭性研讨会。出入境管理涉及的领域非常广泛,其他领域活动的顺利进行离不开出入境管理工作的支持。因此,其他系统在主办可能涉及到出入境管理工作的研讨会时,都邀请公安机关出入境管理部门参与。如2003年12月召开的内地、香港、澳门“更紧密经贸关系的安排”研讨会;2004年3月召开的江浙、沪高校外国留学生工作交流会;2004年6月召开的重庆市高校来华留学生工作研讨会;2004年10月上海外经协会组织召开的外派劳务(研修)业务研讨会;2005年召开的海峡两岸外汇管理学术研讨会;2005年12月召开的宁波市外国文教专家管理工作研讨会;2006年6月召开的海峡两岸冬季四川旅游研讨会等,都邀请了相应的公安机关出入境管理部门到场参加。这一类型的研讨会,对公安出入境管理部门了解和掌握其他系统的相关工作,更好地为经济服务很有必要。

3.较开放性的出入境管理国际研讨会。为加强各国在出入境管理领域的合作与沟通,增进与会各国/地区出入境管理、移民部门相互间的了解和信任,在加入WTO后,我国出入境管理部门积极主办和参加了各种不同类型的研讨会。如2001年3月召开的“中韩劳动法的现状与未来学术研讨会”;2004年2月召开的“海峡两岸禽流感防治学术研讨会”;2004年6月召开的中国—东盟出入境管理研讨会;2005年9月,辽宁省在华举办中非领事官员研讨会、出入境管理和领事保护座谈会;2006年召开的两岸四地公民教育研讨会;2006年12月,澳门政府及欧盟委员会主办打击非法移民跨国警务合作研讨会等。这一类型的研讨会有助于开拓视野和增进交流,不仅有利于出入境管理工作的开展,还有利于出入境管理研究的深入。各种范围和类型的出入境管理研讨会都有其自身的意义,对出入境管理研究具有不同的价值。1988年至1998年的十年间,全国范围的系统内出入境管理综合性研讨会举

办过5次,奠定、促进和发展了出入境管理理论的研究;之后将近十年,虽举办过为数不多的全国范围系统内出入境管理专题研讨会,如2004年召开的全国边防学术研讨会和国际难民工作会议,但再未举办过全国范围系统内出入境管理综合性研讨会。笔者认为,各行政区范围的出入境管理研讨会,具有地方特色,有利于当地实际工作的开展;但从有利于出入境管理研究和出入境管理工作的角度来看,还应加强行政区际沟通,定期召开全国范围的各种性质的出入境管理研讨会。比如,全国范围的系统内出入境管理综合性研讨会;多部门组织的涉及出入境管理的合作性研讨会;出入境管理国际研讨会和全国范围的出入境管理系统内的专题研讨会等等。有计划地组织召开研讨会,有利于出入境管理研究向系统的专业化方向发展和出入境管理工作的协调与规范。

(四)重视与扶持学者。对大量的出入境管理具体工作和具体问题进行深层次的理性思考和专业性探索,是不断提高出入境管理研究水平的重要途径。科学的出入境管理决策有赖于深入调查研究和先进理论的指导,提高理论水平有赖于借用他山之石;借鉴和学习国外先进的管理经验与国际惯例,有赖于加强理论与实践的联系。必须有大量学者的深度介入,才能真正实现出入境管理研究的理论创新。

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] 胡祈成.新形势下公安出入境管理如何更好地为经济发展服务[J].公安研究,2003(3).
- [3] 周芳.基层出入境管理应对入世需求的几点思考[J].福建公安高等专科学校学报,2003(2).
- [4] 乐新民.按照中央事权要求进一步改革和完善公安出入境管理体制和运行机制[J].公安研究,2004(3).
- [5] 席士增.论新形势下的公安出入境队伍建设[J].上海公安高等专科学校学报,2003(5).

(责任编辑:王小丽)