

Exit and Entry Administration Law and International Migration

出入境管理法 与国际移民

LIU Guofu LIU Zongkun

刘国福 刘宗坤 / 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

013048522

Exit and Entry Administration Law and International Migration

出入境管理法与 国际移民

D922. 144
59

LIU Guofu LIU Zongkun
刘国福 刘宗坤 / 主编



北航

C1656602



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

D922.144
59

图书在版编目(CIP)数据

出入境管理法与国际移民 / 刘国福, 刘宗坤主编.
—北京: 法律出版社, 2013. 3
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4629 - 7

I. ①出… II. ①刘…②刘… III. ①出入境管理—
法规—研究—中国②移民问题—研究—中国 IV.
①D922.144②D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 033978 号

出入境管理法与国际移民

刘国福 刘宗坤 主编

责任编辑 刘文科
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 18.25 字数 491千

版本 2013 年 6 月第 1 版

印次 2013 年 6 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-4629-7

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本研究得到2012年教育部人文社会科学研究规划基金项目（项目批准号：12YJA820040）支持，

本书出版得到LIU & ASSOCIATES, PLLC资助，

本书成稿得到诸多学者专家的鼓励，

谨此一并致谢

Acknowledgment

Support of Fund: Programming Research Project of the Human Social Science Fund, the Ministry of Education China, No. 12YJA820040.

We wish to give great thanks to Liu & Associates, PLLC for its financial support for the publication.

Further, we would like to thank the many distinguished scholars whose academic contribution have made writing of this book possible.

中国移民(出入境管理)法 之路漫漫而修远(代序)

发达的移民(出入境管理)法对于全面建成小康社会不可或缺,是开放中国欢迎和包容其他各国人民的最佳注脚,文化中国学习和借鉴其他各种文化的不二选择,人权中国尊重和保障世界人人之权利的生动体现。中国移民(出入境管理)法的建设和研究取得了不菲成绩,面临着许多机遇,正在进入一个良性的发展轨道,但是移民(出入境管理)法建设和研究的旅途依然艰辛和漫长,需要更多部门和人士的关注、支持和投入。

我国于1986年实施《外国人入境出境管理法》和《公民出境入境管理法》,1996年实施《外国人在中国就业管理规定》,2004年实施《外国人在中国永久居留审批管理办法》,2013年实施统一外国人和公民出入境的《出境入境管理法》,逐步建立了移民(出入境管理)法律制度。但是,移民(出入境管理)法律制度存在着体系不健全、制度不完善、竞争力不强、与经济社会发展互动性不够等诸多问题,而且许多领域的立法要么历经多年尚未完成,要么已经实施多年急需修订。

以外国人在中国永久居留为例,不论如何评价《外国人在中国永久居留审批管理办法》,只看截至2011年底4752人持中国永久居留外国人的实施结果,就不难判定此时的永久居留制度存在着诸多不足。姗姗来迟的2012年《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》弥补了中国永久居留制度缺失持卡人待遇的不足。然而,能享受《办法》规定待遇的都是拿到中国永久居留的外国人,适用对象人数太少加大了中国永久居留执法成本。绝大多数持中国永久居留外国人来自发达国

家和在中国过着优越生活,中国永久居留赋予其的普通民众生活待遇对其价值并不大。我国不仅需要宣示意义更需要实质意义上的永久居留制度。发展永久居留制度要扩大适用对象,目前中国年均向约六百外国人签发永久居留,与中国 13.7 亿人口不成比例。

学界在国际移民、国际移民政策方面已经取得了越来越多的成就,比较而言,在移民(出入境管理)法方面的研究成果有待丰富和深化。我国有大量从人口和政策视角研究国际移民的项目和论著,例如,“国际华人移民的现状、趋势及住在国政策环境研究”(2010 年国家社科基金重点项目)、“发达国家国际移民政策文本与实务的比较研究”(2004 年国家社科基金一般项目)、“国际移民政策比较研究”(2004 年国家社科基金一般项目)等。但是我国从法律视角研究国际移民的国家级项目空缺,省部级项目很少,论著的数量和质量也有限。中国台湾和港澳地区学界和政府在国际移民法研究方面取得了不菲的成就,但是集中在本地区的研究,极少关注大陆移民(出入境管理)法。国外关于国际移民法的论著和报告很丰富,但是针对中国移民(出入境管理)法的几乎没有。

我国关于中国移民(出入境管理)法的论著主要集中在基础理论、一般理论和专项制度等三个方面。《移民法:出入境权研究》(2006 年)和《国际移民法学》(2010 年)著作等论证了出入境权等移民(出入境管理)法及其学科的基础理论问题,但是很多基础理论问题尚未被理清,已经开展的基础理论研究可以进行的更深入和全面。《国际移民法理论与实践》(2001 年)、《移民法理论与实践》(2009 年)、《移民法》(2010 年)等著作剖析了移民(出入境管理)法的主要内容,但是研究方法、研究视角、研究架构等方面的不足制约了研究成果。《非法移民的法律控制问题》(2007 年)、《国际难民法》(2009 年)、《技术移民法律制度研究:中国引进海外人才的法律透视》(2011 年)、《行政驱逐出境理论与实务》(2011 年)、《技术移民法立法与引进海外人才》(2012 年)和《侨务法律制度研究》(2012 年)等著作论证了移民(出入境管理)法专项制度中的技术移民、非法移民、侨务和难民等制度,但是其他专项制度的

研究还远未跟上经济和社会发展的需要。

关注移民(出入境管理)法研究的人员很多,但是移民(出入境管理)法研究需要更多的全身心投入者。2008年、2009年、2011年和2012年的四届移民法论坛每次都吸引了众多的专家、学者、官员和律师,他们对移民(出入境管理)法研究表现出极为浓厚的兴趣,不惜跨越千山万水来参会,让我非常感动和敬佩。但是许多与会者是将移民(出入境管理)法研究作为相关研究领域之一,而不是核心研究领域或者终身研究领域。移民(出入境管理)法研究呼唤更多的有兴趣者投入全部精力进行充分的研究,否则移民(出入境管理)法研究的深度和广度势必受到影响。

关心移民(出入境管理)法研究的政府部门很多,但是移民(出入境管理)法学术界需要更多的实际资助和全方位支持。未来几年,移民(出入境管理)法建设将进入一个高潮,要制定或者修订十几部甚至几十部有关的法律、规章和规范性文件,大量的移民(出入境管理)法理论问题亟待探讨和辨析,政府部门对移民(出入境管理)法研究成果有着殷切的期待。但是,学术研究成果需要长期积累和持之以恒的探索,在市场经济比较发达和学术机会频频的今天,心无旁骛地进行比较冷门和偏门的移民(出入境管理)法研究并不容易。一些中国移民(出入境管理)法研究的前辈曾经不得不转换研究领域,留下了令人扼腕的遗憾。所以,政府部门的实际资助和全方位支持对于稚嫩的移民(出入境管理)法学科的发展和建设非常宝贵和重要。

相关学科对移民(出入境管理)法研究越来越重视,但是与移民(出入境管理)法学科的结合程度有待拓展。每届移民法论坛的参会论文都从人权法、刑法、国际关系、人口、侨务、边检、国家安全、文化等角度切入,论证了人员国际流动中的问题。中国的移民(出入境管理)法是一门新兴学科,有序规范人员国际流动是其核心内容,以问题为导向是其重要特点之一。要有序规范人员国际流动就必须进行跨学科的探讨,跨学科研究对研究人员的精力和能力提出了非常高的要求。如何在法学与移民相关学科之间实现贯通式研究,克服每门学科的研究方

法的缺陷,是每一位移民(出入境管理)法及相关领域研究者都要面临的挑战。

中国移民(出入境管理)法建设和研究存在的不足表面上是管理、法律和学术问题,深层次上却是文化、政治和经济问题。建设和研究移民(出入境管理)法,一定要超越行政法或者国际法甚至法学,树立移民(出入境管理)法理念,以国际移民为视角,以人员国际流动的问题为中心,高度重视人口学、社会学、华侨华人学等相邻学科对移民(出入境管理)法的影响。发展移民(出入境管理)法,就要积极和乐观地欢迎外国人,这不仅需要极高的本土文化自豪和自信,不担忧外国人冲击中华文化和危及社会稳定,还需要与其他国家建立新的对等相容观,更需要加快发展中国,办好自己的事情,大幅度提高中国对于每一个人的含金量,使中国成为人人向往和魂牵梦绕的理想国家。

解决以上建设和研究移民(出入境管理)法面临的问题,路不可谓不漫漫而修远!

国务院侨务办公室第四届专家咨询委员会 委员
中国民主同盟北京市委法制工作委员会 副主任
北京理工大学 洪堡学者

刘国福

二零一三年五月一日于北京

目 录

第一部分 2012 年《出境入境管理法》研究

1. 中国涉侨出境入境管理法治建设的重大举措:2012 年

《出境入境管理法》颁布有感 / 毛起雄 3

引言 3

一、出境入境管理法是一部重要的涉侨法律 3

二、中央“五侨”积极推动出境入境管理法的制定 5

三、出境入境管理法中护侨、便侨的主要规定 7

四、进一步完善涉侨出入境管理制度若干建议 10

五、结语 12

2. 试析 2012 年《出境入境管理法》的立法途径和制度

创新 / 沈一波 13

引言 13

一、制定《出境入境管理法》的必要性 13

二、《出境入境管理法》的立法原则 15

三、《出境入境管理法》的立法模式 16

四、出入境管理执法体制的创新 18

五、公民和外国人出入境服务管理制度的创新 19

六、出入境执法办案制度机制的创新 21

七、结语 23

3. 中国 2012 年《出境入境管理法》的主要特征 / 马 勇 24

引言 24

一、2012 年《出境入境管理法》是一部法典式法律	24
二、2012 年《出境入境管理法》集中体现了中国出入境管理领域法制化的新要求	25
三、2012 年《出境入境管理法》积极表达了中国继续促进对外交往和对外开放的决心	26
四、2012 年《出境入境管理法》为维护国家主权、安全和社会稳定提供了强有力的法律保障	29
五、结语	34
4. 论新时期入境侨民与外国人管理:兼评 2012 年《出境入境管理法》/ 翁 里 唐卓然 徐公社	
引言	35
一、2012 年《出境入境管理法》关于华侨归国规定不足及完善	36
二、2012 年《出境入境管理法》关于入境外国人管理的缺陷	37
三、完善中国技术移民立法的建议	39
四、完善中国投资移民立法的建议	44
五、结语	49
5. 论 2012 年《出境入境管理法》的不足与完善 / 叶 氢	
引言	50
一、尽管在立法理念上强调了公平与统一,但平衡性不足,尚未成为一部平衡法	51
二、立法模式缺乏创新,内容设定不完整,没有利用移民法后发国家的优势,实现出入境法向移民法的转变	53
三、尽管出境入境管理法借鉴了发达国家的一些先进出入境制度,但部分制度设计的先进性、开放性、前瞻性仍显不足	54
四、新法的实体内容规定过少,将过多的权力下放给了行政机关,会造成行政机关权力过大,不利于保障中外	

公民的出入境基本人权	57
五、结语	58
6.《出境入境管理法》与广州的非洲移民群体关系	
研究 / 余 彬	59
引言	59
一、广州的非洲人社区现状和问题	61
二、签证状况案例调查	63
三、居留状况案例调查	65
四、职业状况案例调查	67
五、《出境入境管理法》的作用	69
六、结语	71
7. 中国涉侨出入境管理政策分析 / 张骞群	72
引言	72
一、新中国成立初期涉侨出入境管理政策	72
二、改革开放以来涉侨出入境管理政策	75
三、中国涉侨出入境管理政策特征	78
四、结语	81
8. 2012 年《出境入境管理法》的十个问题 / 张志坡	83
引言	83
一、章节标题应做调整	84
二、调整对象有待完善	84
三、本法目的应予谦抑	85
四、法律用语应予统一	85
五、强化个人信息保护	86
六、管理奉行对等原则	87
七、具体办法应速出台	87
八、建立完善禁令制度	88
九、不予签证尚有不妥	89
十、说明理由应有必要	89

十一、结语 90

9. 2012 年《出境入境管理法》的缺陷及完善 / 向党 91

引言 91

一、法律框架的缺失 91

二、救济制度的缺失 92

三、权利保护模式的国际性缺失 94

四、结语：“三非”外国人管理的思维突破 97

10. 2012 年《出境入境管理法》评论：从日本法学学者的
视点出发 / 小林昌之 101

引言 101

一、出入国管理 101

二、2012 年《出境入境管理法》的制定 101

三、日本法学学者的视点 102

四、劳动者保护的观点 105

五、结语 106

11. 2012 年《出境入境管理法》评析 / 刘国福 107

引言 107

一、立法的科学化和民主化 107

二、第一章 总则 108

三、第二章 中国公民出境入境 109

四、第三章 外国人入境出境 110

五、第四章 外国人停留居留 111

六、第六章 调查和遣返 115

七、第七章 法律责任 115

八、第八章 附则 117

第二部分 2012 年《出境入境管理法》配套法律文件的制定

1. 中国外国人签证体系再构建思考:基于口岸签证实践的

视角 / 陈 勇 121

引言 121

一、口岸签证实践的扩展过程 121

二、口岸签证扩展的背景和原因 122

三、倚重、扩展口岸签证的缺陷 124

四、签证体系再构建:以免签证为重点 126

五、结语 129

2. 中国外籍海员登陆规则研究 / 谷海军 130

引言 130

一、外籍海员登陆规则的理论、立法与实践 131

二、中国外籍海员登陆规则及其存在的问题 132

三、国际法和外国法中的外籍海员登陆规则 135

四、结语:完善中国外籍海员登陆规则的立法及政策建议 137

3. 从 2012 年《出境入境管理法》第 46 条谈我国难民

立法中的若干问题 / 赵向华 138

引言 138

一、难民地位甄别机关的设置 139

二、难民地位甄别期间外国人的就业 143

三、难民的在华永久居留 147

四、结语 149

4. 2004 年《外国人在中国永久居留审批管理办法》

(2012 年修正稿)评析:从评估外国人才才能

切入 / 刘国福 杜泽君 150

一、2004 年《外国人在中国永久居留审批管理办法》

(2012 年修正稿)存在的不足 150

二、发达国家和地区评估外国人才才能的方法	155
三、发达国家和地区评估外国人才才能的标准	162
四、结语:2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》 (2012年修正稿)的完善	167
5. 2012年《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》	
评析 / 刘国福 杜泽君	171
引言	171
一、《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》的 积极意义	171
二、《办法》存在的不足	173
三、加快落实和配套《外国人在中国永久居留享有 相关待遇的办法》的措施	174
四、结语	177

第三部分 2012年《出境入境管理法》制度建设

1. 完善移民制度,高效吸引国际人才 / 王辉耀	181
引言	181
一、中国人才流失现状	181
二、国际人才政策借鉴	184
三、中国应采取的对策和政策建议	185
四、结语	187
2. 我国引智存在的问题与对策 / 费英秋 李睿哲	188
引言	188
一、我国引进智力的现状	188
二、我国引智存在的问题	191
三、提升我国引智效益的建议	194
四、结语	196

3. 出入境管理强制措施研究 / 王 强 198

引言 198

一、当前我国出入境管理强制措施现状 198

二、《出境入境管理法》在出入境强制措施规定上的变化 200

三、出入境强制措施完善的几个问题 201

四、结语 203

4. 出入境管理行政强制措施种类辨析 / 刘红星 滕 莉 204

引言 204

一、出入境管理行政强制的界定 204

二、现有出入境管理行政强制措施种类之评析 205

三、我们的观点 207

四、结语 219

5. 中国普通护照的演变与发展探析 / 李悦勤 220

引言 220

一、中国普通护照签发机关的演变 220

二、中国普通护照版本变迁及与内政外交的关系 221

三、中国普通护照签发管理法制化进程 224

四、中国普通护照防伪技术发展 226

五、中国普通护照收费标准 226

六、结语 227

6. 中国技术移民制度的建设与展望 / 刘国福 228

引言 228

一、独立技术移民制度 228

二、担保技术移民制度 229

三、劳动力市场测试制度 229

四、积分评估制度 230

五、外国人身份转换制度 230

六、移民职业清单制度 231

七、移民配额制度 232

八、弹性移民管理制度 232

九、移民融合制度 232

十、结语 233

第四部分 国际移民与文明冲突

1. 国际移民新趋势、新动态以及我国的应对 / 丁新正 237

引言 237

一、国际移民新趋势、新动态 237

二、我国具体的应对策略 241

三、结语 243

2. 外国人及港澳台居民在中国大陆的人口社会学

分析 / 宋全成 244

引言 244

一、大陆的外国人及港澳台居民的自然结构分析 244

二、大陆的外国人及港澳台居民的社会结构分析 249

三、结语 260

3. 比较与借鉴：中国境外劳工的权益保护 / 陈志强 263

引言 263

一、中国境外劳工权益受损状况 263

二、外国政府针对本国境外劳工和侨民权益的保护举措 270

三、我国政府在境外劳工和侨民权益保护中的作用 276

四、结语 278

4. 中国新移民与新加坡社会 / 游俊豪 279

引言 279

一、离散脉络的重续：新移民到新加坡 279

二、主流社会的反应：融合之前的标签 282

三、移民政策的修订：优化在地的资源 284

四、结语 286

5. 马来西亚的中国女性新移民简析 / 石沧金	290
引言	290
一、合法移民:中国新娘与女留学生	290
二、非法移民之一:女商贩	295
三、非法移民之二:“小龙女”	297
四、结语	300
6. 他们是中国人还是外国人:大陆出身的新移民 / 邵春芬	302
引言	302
一、研究背景和目的	302
二、数据和资料	303
三、研究发现	304
四、结语:外国籍,中国心	317
7. 中国劳动力人口对外输出若干考察分析 / 胡伟略	320
引言	320
一、劳动力人口对外输出广泛的经济社会意义	320
二、近年来中国劳动力人口对外输出现状分析	322
三、中国劳动力人口对外输出有关法律、管理和制度问题	324
四、世界经济均衡发展与中国劳动力人口输出前景	326
五、结语:认真实行法制化管理,促进中国劳动力人口输出	329
8. 正确理解文明的冲突:保卫我们的资源与家园 / 王 佐 李春敏	331
一、引言——问题的提出(文明的冲突的现实版)	331
二、从文化遗产的角度认识和理解西方文明是研究当前国际政治的一个基本出发点	332
三、中美冲突的不可避免性	337
四、近期美国对中国寻衅举例	338
五、应对之策	339
六、结语	341