



北京市哲学社会科学“十一五”规划项目

北京市教育委员会专项资助

北京市哲学社会科学研究基地报告

北京对外交流与 外事管理研究报告

2007

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
北京对外交流与外事管理研究基地



中华人民共和国外交部
外交部国际关系研究所

非盟对外交论与 外事管理研究报告

中国非洲研究中心
非洲研究中心
非洲研究中心

中国非洲研究中心



北京市哲学社会科学“十一五”规划项目

北京市教育委员会专项资助

北京市哲学社会科学研究基地报告

北京对外交流与 外事管理研究报告

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
北京对外交流与外事管理研究基地

图书在版编目 (CIP) 数据

北京对外交流与外事管理研究报告/北京市哲学社会科学规划办公室编.
—北京: 同心出版社, 2007
(北京市哲学社会科学研究报告·2007)
ISBN 978-7-80716-512-5

I. 北... II. 北... III. 外事管理-研究报告-北京市-2007
IV. D827.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 036210 号

北京市哲学社会科学研究报告·2007

北京对外交流与外事管理研究报告

出版发行: 同心出版社

出 版 人: 刘霆昭

地 址: 北京市建国门内大街 20 号

邮 编: 100734

电 话: 发行部: (010) 85204603 (外埠)、85204612 (本市)
总编室: (010) 85204653

E-mail: txcbzbs@bjd.com.cn

印 刷: 北京雅艺彩印有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2007 年 5 月第 1 版

2007 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 787×1092 1/16

总 印 张: 560 印张

总 字 数: 8500 千字

总 定 价: 1080.00 元 (共 36 册)

同心版图书, 版权所有, 侵权必究, 未经许可, 不得转载

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

主 任：陈之昌 郭广生

副 主 任：李建平 叶茂林 刘 娟 赵 清

编 委：（按姓氏笔画排序）

车庆珍 王 鹏 叶茂林 刘 娟 陈之昌

肖 龙 张庆玺 李建平 李增锐 赵 清

郭广生

执行主编：刘 娟

北京对外交流与外事管理研究报告编委会

主 编：秦亚青

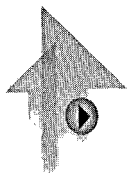
执行主编：张历历 夏莉萍

编 委：郑启荣 朱立群 衡孝军 梁宝山 邱晓平

田丽颖 万 霞 梁晓君 薄 燕 陈奉林

李中州 王 帆 高 飞

顾 问：张宏喜



序

从2004年起至今，在市委宣传部的领导下，市社科规划办与市教委在北京地区高等院校联合建立了28个北京市哲学社会科学研究基地，同时市社科规划办也单独在市委党校、市社科院等科研单位建立了8个研究基地和研究中心。目前，研究基地和研究中心的总数已经达到了36个。这些研究基地和研究中心涵盖了北京市经济、政治、文化、社会建设和党的建设的各主要方面，比如，马克思主义研究基地、中国都市经济研究基地、北京现代制造业研究基地、北京文化发展研究基地、北京社区建设研究基地、北京新农村建设研究基地和北京政治建设研究中心等，这些研究基地和研究中心已经和正在发挥重要的社科理论研究和宣传作用。

两年多来，各研究基地和研究中心充分发挥科研平台的优势，紧紧围绕首都政治、经济、文化、社会 and 党的建设的实际，围绕“新北京、新奥运”战略构想和建设社会主义和谐社会首善之区的具体要求，从物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会建设，以及党的建设等方面，对首都的发展进行了深入研究，已经取得了明显成效。各研究基地和研究中心在各自的平台上开展了大量科研和学术交流活动，在研的市级和基地项目总计约480项，项目总金额约3800多万元，在国内外刊物上发表重要论文1200多篇，出版专著210部，举办较大规模的国际国内学术研讨会70余次，聘请国内外300位专家进行了学术交流，极大地提高了北京哲学社会科学研究基地和研究中心在国际国内的学术声誉和社会影响力。

2005年和2006年市社科规划办和市教委等单位分别组织出版了18册和30册研究基地年度报告，这些年度报告集中反映了研究基地和研究

中心的研究成果，分别从不同研究领域、不同角度对当前北京经济社会发展过程中的一些热点、难点问题和学术前沿问题进行了研究和关注，在理论研究的基础上提出了对策建议，旨在为市委、市政府以及有关部门的决策服务，为推动北京经济社会发展提供智力支持。年度报告出版后在社会上，尤其是广大哲学社会科学工作者中间引起了较大反响，极大提高了研究基地和研究中心的知名度和影响力，各研究基地和研究中心编写年度报告的热情高涨。在此基础上，市社科规划办决定 2007 年继续组织各研究基地和研究中心编写出版年度报告。

2007 年度报告由 36 本研究报告组成，除一个新成立的研究基地外，其他 35 个研究基地和研究中心各编写一本，另外，按照市委宣传部的要求，由北京创新研究基地协同北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心特别组织北京市 18 个区县编辑了《北京区县创新报告》。这些研究报告分别由各研究基地和研究中心组织编写，最后由市社科规划办和市教委指定专人负责统稿、审定。

本研究报告在出版过程中得到了同心出版社，特别是刘霆昭社长的大力支持，在此表示衷心感谢。

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

2007 年 4 月



前 言

北京市对外交流与外事管理研究基地是依托外交学院建立的北京市哲学社会科学研究基地之一。其主要任务是从理论与实践两个方面研究如何提升北京的对外交流与外事管理水平,探讨首都北京在国家总体对外战略中的职能、任务、作用和地位,为北京尽快实现城市定位目标和进一步拓展对外发展空间提供政策建议和咨询。研究基地以外交学院相关研究人员为骨干,广泛吸纳社会各界研究力量和专业人士参与,实行开放式课题管理制度,为北京市对外交流与外事管理研究和培训工作搭建平台。

研究基地自 2006 年 3 月挂牌运行以来,积极开展各项工作。不仅建立和完善了各项管理规章和制度,开设了研究基地网站,还成功组织申报了北京市哲学社会科学科研项目。2006 年,研究基地组织学术骨干力量,完成了题为《北京市外国人管理研究》的年度报告,本书即为该年度报告的完整成果。

之所以将北京市的外国人管理问题作为 2006 年研究的主要内容,主要基于以下两个方面的考虑。第一,在京的常住外国人已经成为北京城市现代化建设中的一支重要力量。根据北京市城市建设总体规划,北京市城市发展按照国家实现现代化建设战略目标的总体部署确立了三个阶段性目标:第一阶段,全面推进首都各项工作,努力在全国率先基本实现现代化,构建现代国际城市的基本构架;第二阶段,到 2020 年左右,力争全面实现现代化,确立具有鲜明特色的现代化国际城市的地位;第三阶段,到 2050 年左右,将北京建设成为经济、社会、生态全面协调可持续发展的城市,进入世界先进城市行列。目前,在北京常住半年以上的外国人多达十几万人,其中有外国驻华使领馆人员、国际组织驻华代表机构人员、外国新闻机构常驻人员、外国专家、外国驻京商社和商业机构人员、外国留学生。此外,还有各国政府、联合国及其所属机构、国际组织、跨国公司每年临时应邀到北京访问、参加国际会议和会展、



参加各类体育比赛和文艺演出活动的人员和来访记者,以及每天川流不息的旅游者。随着我国改革开放和对外交流的进一步发展,来京常住和临时访问的外国人将会越来越多,外国人已经越来越多的走进并参与到北京市的社会经济发展和市民的日常生活中。在实现首都现代化的进程中,他们发挥着越来越重要的作用。第二,在京外国人的增多,也带来了一系列新的社会问题 and 安全问题,对北京外国人管理事务和管理工作提出了新的挑战。外事管理工作不仅是管理,更是一种服务。在新的形势下,如何依法更有效地管理在京的外国人?如何更好地提供优质服务?在管理事务中,如何与国际法衔接,与国内法相适应,政府部门应发挥什么样的作用?外国人日益增多,从一个侧面说明城市的国际化进程加快,如何定位国际化进程中政府部门的角色?所有这些是值得探讨的重要现实课题。

外国人事务管理工作是实现我国现代化建设和构建和谐社会进程中的一项重要工作,是构建和谐社会和和谐世界理论中的一个重要研究课题,需要长期不断地进行多学科和综合性的研究,结合我国经济社会发展的不同阶段的要求和不同领域中的任务,及时提供有针对性的阶段性的研究成果。目前,北京市外国人事务管理工作的任务是,端正对在京外国人现状的全面认识,改变传统观念,在建立和健全首都经济社会公共管理和服务体系的同时,迅速改进和完善与之相适应的对在京外国人的管理和服务体系,改进管理方式和方法,提高服务时效和质量,依法引导和规范在京外国人的行为,对在京外国人实行全面有效的管理。

外交学院院长吴建民作为研究基地的负责人始终关注着基地各项工作的开展。研究基地的学术委员会主任、外交学院党委书记秦亚青教授,学术委员会副主任、外交学院副院长郑启荣教授,直接领导了年度报告的组织工作,多次参与了年度报告的选题讨论会,并审阅了年度报告全文。在确定选题的过程中,郑启荣副院长还亲自带领课题组成员走访北京市外办等职能部门,深入调研,与相关人员座谈,以便使年度报告选题切实贴近北京,贴近现实,能够为北京的对外交流与外事管理工作服务。在整个研究过程中,研究基地还专门聘请了前外交部领事司司长、中国前驻纽约总领事、现世界知识出版社社长张宏喜大使担任顾问,为2006年年度报告的选题和研究写作工作把关。在本研究报告的写作过程中,研究基地和课题组还得到了外交部、北京市教委、北京市哲学社会

科学规划办、北京市外办、北京市公安局出入境管理处、北京市友协以及外交学院科研处等多方面的大力支持，外交学院外交学系高飞博士对报告的写作也提出过宝贵的意见，在此一并表示感谢。

本书为北京市对外交流与外事管理研究基地成员集体努力的成果。具体写作分工情况如下：

第一章 梁宝山（退休外交官，原外交部领事司参赞）。

第二章 邱晓平（北京市外办涉外处处长）、李中州（北京市外办涉外处干部）、夏莉萍（外交学院外交学系副教授）。

第三章 万霞（外交学院国际法系副教授）。

第四章 第一节 夏莉萍；第二、三、六节 梁晓君（外交学院外交学系讲师、博士）；第四节 陈奉林（外交学院外交学系副教授）；薄燕（复旦大学外交学系讲师、博士）。

第五章 梁晓君。

统稿 张历历（外交学院外交学系主任、教授）、夏莉萍（外交学院外交学系副教授）。

北京对外交流与外事管理研究基地首席专家 朱立群

2007年3月20日



目 录

第一章	绪论..... (1)
	第一节 外国人事务管理的基本概念..... (1)
	第二节 外国人事务管理的现状..... (12)
	第三节 中国外国人事务管理体系..... (24)
	第四节 外国人事务管理的基本目标及外国人事务 管理研究的主要内容..... (32)
第二章	北京市外国人事务管理的现状..... (37)
	第一节 北京市负责外国人事务管理的机构..... (38)
	第二节 北京市外国人事务管理的主要方面..... (46)
	第三节 为在京外国人提供的主要服务..... (54)
	第四节 当前北京市外国人事务管理中存在的问题 (58)
第三章	外国人管理的法律制度..... (62)
	第一节 外国人管理的法律制度概述..... (62)
	第二节 外国人法律管理的主要领域..... (80)
	第三节 我国外国人法律管理的主要问题与对策 (88)
第四章	其他国际大都市对外国人事务的管理..... (91)
	第一节 纽约市对外国人事务管理的特点..... (91)
	第二节 巴黎外国人事务管理研究：问题和趋势 (104)



	第三节	伦敦外国人事务管理研究	(114)
	第四节	东京对外外国人事务管理的现状与趋势	(125)
	第五节	上海市外国人事务管理的现状与特点	(129)
	第六节	香港对非港籍居民事务管理的现状与特点	(147)
第五章		对策和建议	(158)



第一章 绪论

梁宝山^①

为促进北京市的国际化大都市建设进程,充分发挥首都在全国政治、经济、文化和社会发展的综合辐射作用及带动能力,创建以人为本、和谐发展、经济繁荣、社会安定的首善之区,办好2008年奥运会,维护首都的安全、稳定和发展,加强对在京外国人事务的管理,成为北京市政府和全体市民面前的一项重要任务。

目前,在北京的常驻外国机构有2.2万余家,常住境外人员超过7万人。2005年临时来京外国人达310余万人次。随着我国改革开放和对外交流的进一步发展,今后来京常住和临时访问的外国人将会越来越多。在实现首都现代化的进程中,他们发挥着越来越重要的作用,同时也带来了一系列的社会问题和安全问题。

北京市外国人事务管理工作当前的任务是,迅速端正对在京外国人现状的全面认识,改变传统观念,在建立健全首都经济社会公共管理和服务体系的同时,迅速改进、完善与之相适应的对在京外国人的管理和服务体系,改进管理方式和方法,提高服务时效和质量,依法引导和规范在京外国人的行为和活动,对在京外国人分类实行全面管理,以取得最佳的效果。

第一节 外国人事务管理的基本概念

外国人事务管理本身是一个复杂的系统工程,涉及政治、经济、文化、司法、教育、旅游、政党、社会团体、地方政府、民间组织以至公民个人等各个方面,是个涉及多部门、多领域、多层次的综合系统。构成这个系统的各个方面是相互关联、相互影响和相互作用的。围绕外国

^① 梁宝山:退休外交官,原外交部领事司参赞。



人事务管理这个主体,通过各种法律、法规、制度、程序以及各种协调机构,把该系统各个组成部分及各个层次组成一个统一的整体,执行国家对外国人事务管理的方针政策,达到对外国人实施管理的目的。这个系统是国家外事管理系统中的重要组成部分,外事管理系统又是国家行政管理系统的组成部分,而国家行政管理系统又处于以人为基本构成单位的社会管理系统之中。因此,研究外国人的事务管理,首先要弄清楚它在国家社会政治生活中的位置,梳理清楚外事管理、外交事务管理、国家行政管理以及社会系统管理等相关方面之间的相互关联、相互影响和相互作用的关系,研究解决处理所面临的问题,达到管理的最佳目标。

外国人事务管理的性质是一种宏观的行政管理,外国人事务管理研究的主要对象是境内外国人及与其有关的一切事务,研究管辖、办理外国人事务的理论、原则、制度、方针和政策以及各种方法,以解决实际工作中存在的问题,达到管理的预期目的。因此,我们首先要了解并界定清楚与外国人事务管理密切相关的一些基本概念,例如外国人、外国人事务、外国人事务管理,以及它们与外交、外事和涉外事务的关系。

一、外国人的概念和分类

(一) 外国人的概念

什么是外国人?外国人是指一国境内不具有居住国国籍而具有其他国籍或无国籍的人^①。国籍是随着国家的产生而产生的,但国籍作为各国立法的重要内容,是18世纪末以后才开始有的。各国通过本国关于国籍的立法区分本国人和外国人,以便对外国人,特别是外国移民进行管理。因此,关于外国人的称谓和界定,在各国的立法中也不完全一样。

例如,美国法律中称“外籍人”(Aliens),规定“外籍人指任何非合众国公民或者国民的人”。^②在日本,外国人指不具有日本国籍的自然人,在适用时也包括外国法人和外国团体。^③在国际公约和国际条约中,如在《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》中,经常使用

① 王铁崖主编:《国际法》,北京法律出版社,1981年7月第1版,第250页。

② 《美国法典》第8编“外籍人和国籍”,第12章“移民和国籍”,第621页。

③ 日本国际法学会编:《国际法辞典》,世界知识出版社,1985年版,第194页。



“派遣国国民”和“接受国国民”，或者“派遣国公民”和“接受国公民”的称谓来区分本国人和外国人。“难民”当他处于外国境内时也被列入外国人的范畴。在有的国际公约中，还使用“移徙工人”的称谓来界定一国境内的外国人。例如《关于保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》中规定，“移徙工人”是指“在其非国民的国家将要、正在或已经从事有报酬的活动的人”，包括在所在国的移徙工人、难民、寻求庇护者、永久居民等。在法律上，外国人除指自然人以外，还包括外国法人。无国籍人是指不具有任何国籍的自然人，不是严格意义上的外国人，但是在适用时，一般把无国籍人归入外国人的范畴。

在我国，外国人是指不具有中国国籍的自然人；在适用时，外国人也指外国法人；无国籍人也往往被归入外国人的范畴。^①在习惯上，往往把外国人称谓“外侨”，是指定居在居住国的外国人，“外侨”一词常见于国内外的中文书刊中和新闻报道中。在我国的法律系统中，指称外国人和外国组织时还使用其他称谓。例如，《中华人民共和国国家安全法》和《中华人民共和国国家安全法实施细则》使用“境外个人”和“境外机构、组织”的称谓。在该法中，“境外个人”是指在境外居住的个人，包括居住在中华人民共和国境内的不具有中华人民共和国国籍的人；“境外机构、组织”是指在中国境外存在的机构、组织，包括境外机构、组织在中华人民共和国境内设立的分支“代表”机构和分支组织。值得指出的是，“境外个人”不仅是指在境外的外国人，也包括在境外的中国公民；“境外组织、机构”不仅是指在中国境外和境内的外国人组织、机构，也包括在境外的中国公民的组织、机构。中国一些涉外文件中使用“境外人员”这一概念，外国人也包含在境外人员的概念之中。

（二）外国人的分类

我国按照外国人申请来华的事由和目的将境内外国人分为以下几类：^②

（1）外国驻华使领馆人员及其家庭成员；联合国及其所属机构等政府间国际组织常驻代表处人员及其家庭成员；各类非政府组织常驻代表

① 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社，1981年7月第1版，第250页。

② 参见《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》的规定。



处人员。

(2) 跨国公司和各类商业机构根据协议派驻机构人员；应邀来中国任职和就业的人员及其随行家属。

(3) 在中国长期留学、进修、实习的人员。

(4) 应邀来中国访问、考察、讲学、经商、进行科技文化交流及短期进修、实习的人员。

(5) 执行乘务、航空、航运任务的国际列车乘务员、国际航空机组人员及国际航行船舶的海员及其随行家属。

(6) 来中国旅游、探亲或因其他私人事务入境的人员；过境中国的人员等。中国宪法规定，“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利”。还有中国接受的外国难民，以及非法入境和非法居留的非法移民。

有些国家是这样划分的：美国将合法前来美国的外国人分为两大类，即移民和非移民。^① 属于移民类的外国人称为永久居民，俗称“绿卡持有人”。根据美国法律的规定，“绿卡持有人”具有美国永久居民身份，可以在美国永久居住和工作，并且保留其原有的外国国籍。但是永久居民必须使自己的行为符合美国的法律规定，否则就会丧失永久居民的身份，被强制离境。

移民类外国人包括：美国公民的近亲属和各类职业移民。各类职业移民是指具有特殊才能的人才、杰出的教授和研究人员、国际企业跨国公司的主管和经理人员、在科学、艺术和商业领域具有高等学位的专业人员和特殊才能的人士、熟练技术工人、专业人员和其他有特殊才能的工人、能为美国工人带来就业机会的投资移民、宗教工作人员等。

属于非移民类的外国人主要是指获准以某种目的在美国短期居留的外国人，非移民在美国居留的期限不得超过移民局所许可的期限，非移民不得从事与其所获准入境目的、条件和身份不符的活动，特别是不准非法工作。非移民可以在美国就学、担任某种工作、参加经核准的训练计划以及其他经批准的活动。一般来说，非移民在结束他们获准暂时居留的活动和工作后应该及时离境回国。非移民类外国人包括：外国使领馆人员及其家庭成员、外国驻国际组织代表及其家庭成员、境内国际组

^① [美] Steven S. Mukamal:《工作、生活、学习在美国——顺利进入美国法律指南》，现代出版社，2002 年版。

织的外国雇员及其家庭成员；外国公司、组织常驻机构人员及其家庭成员、访问学者和外国留学生、参加文化、艺术、体育交流的人员、季节性的外国劳工、应邀访问和参加国际会议的外国政府官员、各类与会人士及记者、短期商务人员和旅游观光人员；外国船舶、航班的机组人员和乘务人员、临时过境的人员等。

此外，通过非正常渠道前来美国的外国人有：各种原因造成的难民、获准留在美国的政治庇护者、获得暂时保护身份的外国人和不具身份证明文件的外国人。

在美国，难民是指离开其本国或居住地，因会遭受迫害或有充分理由担心会因种族、宗教、国籍、某个特定社团的成员或者政治异议等因素而遭到迫害，而不能或不愿意返回本国的任何人；或者仍然呆在原居住国或原居住地的个人，有充分理由担心会因种族、宗教、国籍、某特定社团的成员或者政治异议等因素而遭受迫害，而被考虑给予难民资格的人。难民系根据总统订定的配额获准进入美国，而在获准难民身份一年之后，可以申请永久居留。^①

政治庇护者是指在美国获得政治庇护但尚未获得永久居留权者，在获得政治庇护一年之后可以申请永久居留。

获得暂时保护身份的人，是指经由司法部长指定，例如在武装冲突、内战和天灾等特殊情况下，做特别考量之后给予某些国家国民的临时身份，允许其在特定期限内在美国居留。

不具身份证明文件的外国人，通常是指“非法的外国人”，此类人未持入境文件或未经检查即进入美国、或是在美国逾期居留、或是违反所给予身份的条件，一般通称“非法移民”。这些人会被强制要求离开美国，或进行遣返。

各国对境内外国人依据入境目的和身份进行分类，完全是为了便于国内各部门分工归口进行管理，因此这种分类不仅因国别而异，而且在一国境内也在根据情况的变化而改变。

在全球化趋势迅速发展的今天，移民引起的人口全球流动成为普遍现象，促进了世界经济、社会和文化交流，极大丰富了各国物质文化生活，成为不同文化、经济和社会之间紧密联系的纽带。移民优化了资源

① [美] Steven S. Mukamal:《工作、生活、学习在美国——顺利进入美国法律指南》，现代出版社，2002年版，第3页。