



Academic Series
of
China Foreign
Affairs
University

外交学院学术丛书

北京世界城市建设 中的外国人管理与 服务机制研究

*Research on the Management and
Service Mechanisms of Foreigners in
the Process of Developing Beijing into
a World City*

◎ 许军珂 主编



世界知识出版社

北京世界城市建设中的 外国人管理与服务机制研究

Research on the Management and Service
Mechanisms of Foreigners in the Process of
Developing Beijing into a World City

许军珂◎主编

WAP 世界出版 出版社

图书在版编目(CIP)数据

北京世界城市建设中的外国人管理与服务机制研究 /

许军珂主编. —北京: 世界知识出版社, 2016.5

ISBN 978-7-5012-5218-3

I. ①北… II. ①许… III. ①外国人—行政管理—研究—

北京市 IV. ①D671

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第115026号

责任编辑

王晓娟

责任出版

赵 玥

责任校对

陈可望

书 名

北京世界城市建设中的外国人管理与服务机制研究

Beijing Shijie Chengshi Jianshezhong De Waiguoren Guanli Yu Fuwu Jizhi Yanjiu

主 编

许军珂

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号(100010)

网 址

www.ishizhi.cn

邮 箱

2652857746@qq.com

电 话

010-65265923(发行) 010-85119023(邮购)

经 销

新华书店

印 刷

北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本印张

720×1020毫米 1/16 16½印张

字 数

220千字

版次印次

2016年6月第一版 2016年6月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-5218-3

定 价

46.00元

版权所有 侵权必究

序 言

在2003年制定的《北京城市总体规划（2004—2020）》中，明确提出了“以建设世界城市为努力目标”，“确立具有鲜明特色的现代国际城市的地位”，并最终“进入世界城市行列”。

关于世界城市，霍尔（P. Hall）最先作出了比较全面的论述：世界城市专指那些已对全世界或大多数国家发生经济、政治、文化影响的国际第一流大都市，通常是主要的政治权力中心，国家的贸易和金融中心，信息汇集和传播中心，同时也是大的人口中心，聚集了各类专业人才。^①世界城市中人口的流动性远大于一般城市，尤其外国人的大量、快速涌入，在一般城市中更为罕见，也容易成为城市管理中的新问题。在当前国际政治背景下，由于外国人口问题带来的恐怖、种族、犯罪问题等已在一些国家引起了警醒。如何提高外国人管理和服务工作水平，一方面对外国人有效管理，避免、控制乃至消除其负面作用，同时合理提高外国人的社会融入水平，实现外国人与城市的和谐共处并发挥其积极作用，是北京世界城市建设进程中的一个重要命题。这一命题涉及外国人顺畅有序出入问题，合法停、居留制度设计及执行问题，教育、就业、课税等经济文化事务，合法权益受到侵害时救济机制的完善及实施，外国人违法犯罪规制等诸多问题，是一个系统工程。

^① Hall P, *The world Cities*, London: Heinemann, 1966. 转引自谢守红：《西方城市理论的发展与启示》，载《开发研究》2008年第1期，第51页。

在此背景下我们申请承担了北京市社会科学基金项目《北京世界城市建设中外国人管理与服务机制研究》，以期通过研究探索外国人管理和服 务的新机制和新模式，加强北京市政府依法管理和依法行政，优化北京的投资、居住和发展环境，探索具有中国特色、符合北京世界城市身份特征的、与国际通行做法相接轨的外管工作机制。依托该项目，把北京世界城市的建设和外国人管理与服务机制的建立相勾连，形成本书，主要包括以下三部分：

（1）北京外国人管理和服 务的总括研究。包括外国人管理和服 务的概念内涵、管理服务机构、管理服务内容；北京市管理服务外国人存在问题、原因分析；北京市管理服务外国人相关法律法规的梳理；国内其他大城市外国人管理服务的经验比较；国际其他大都市外国人管理服务的经验借鉴。

（2）北京市外国人管理和服 务的具体问题分析。包括外国人国籍国保护问题；北京市难民问题；北京市外国人特殊群体（留学生、新闻工作者、外交人员等）的管理服务问题；在京外国人的刑事犯罪问题；在京外国人的民事纠纷处理问题等。

（3）北京市建立外国人管理与服 务机制的建议。在上面两个部分研究的基础上，从完善法律法规体系、改革管理机制、建立服 务机制三个方面提出了建议。

编 者

2016年3月于北京

目 录

Contents

总 论 篇

第1章 北京市外国人管理与服务的概况	3
一、在京外国人概念分析及分布	4
二、北京市外国人管理与服务的概念内涵与作用	11
三、在京外国人管理与服务工作的基本内容	19
第2章 北京外国人管理中问题及成因分析	22
一、北京外国人管理中存在的问题	23
二、北京外国人管理中存在问题的原因分析	32
三、新形势下对在京外国人管理工作的思考	39
第3章 北京市现行外国人管理法律法规和政策梳理	44
一、入境签证与出境	44
二、停留与居留	52
三、就业	55
四、宗教	60
五、婚姻家庭	62

六、教育	63
七、入籍	64
八、参加社保	64
九、其他方面	66
 第4章 国内其他大城市外国人管理和服 务模式比较	69
一、外管机构设置的创新	70
二、口岸功能的拓展	72
三、管理机制的改革	74
四、外国人服务模式的探索	77
五、外国人管理与服务的立法建设	83
 第5章 国外大都市外国人管理与服 务经验研究	86
一、外国人地位的异质性	87
二、国外大都市外国人管理经验	90
三、借鉴国外经验，北京大有可为	100
 分 论 篇 	
第6章 城市难民处理机制研究与对北京市难民处理的建议	107
一、难民与难民问题概述	108
二、城市与难民处理	114
三、北京市难民处理机制研究	121
 第7章 特殊群体外国人管理：外交官员、外国记者、留学生	131
一、外国驻华外交官的特殊法律规制探析	132
二、外国驻京记者的特殊法律规制研究	140
三、在京外国留学生法制化管理中存在的问题探析	151

第8章 新形势下北京市外国人治安与刑事案件的情况分析与 对策研究	/ 161
一、在京外国人治安与刑事案件基本情况	/ 162
二、应对外国人治安、刑事案件中存在的问题	/ 168
三、处理在京外国人治安与刑事案件的建议	/ 173
第9章 在京外国人民商事诉讼事务的管理与服务	/ 181
一、外国人的民事诉讼地位和诉讼主体资格	/ 182
二、外国人民事诉讼管辖权问题	/ 186
三、在京外国人诉讼中诉讼代理和保全问题	/ 192
四、在京外国人参与民事诉讼的期间、送达与调查取证	/ 195
五、在京特殊身份外国人诉讼的豁免问题	/ 198
六、北京市关于在京外国人纠纷处理的几项具体规定	/ 200
第10章 在京外国人国籍国保护问题的处理路径研究	/ 207
一、外交保护与领事保护关系辨析	/ 208
二、国际司法实践中有关国籍国保护的案件探析	/ 211
三、我国对国籍国保护问题的处理现状探析	/ 215
四、北京市对国籍国保护问题的处理现状探析	/ 223
五、完善在京外国人国籍国保护案件处理路径的建议	/ 225

结 论 篇

第11章 北京市建立外国人管理与服务机制的建议	/ 231
一、建立外国人管理与服务机制对北京市世界城市建设的重要 重要性	/ 232
二、北京市外国人管理与服务存在的问题和挑战	/ 233

三、在京外国人管理与服务具体事务分析	235
四、建立外国人管理与服务机制的建议	245
后 记	252

总论篇



第1章

北京市外国人管理与服务的概况

进入21世纪以来,随着全球化参与程度的不断提高,我国同其他国家在各个领域的交流日益广泛和频繁,目前已经成为当今世界不可或缺的一支重要力量。同时,我国具有持续繁荣的经济发展和不断开放的宽松环境,更多的外国人选择来华是必然趋势。据公安部出入境管理局统计,从2000年开始,进出中国的外国人数量以每年10%的速度增加,2013年1—6月份,全国出入境边防检查机关共检查出外国人出入境计2538.42万人次,其中,外国人入境人数居前三位的口岸为:上海浦东机场口岸、北京首都机场口岸和广州白云机场口岸。^①2014年上半年,外国人出入境共计2550.90万人次,同比增长0.49%,其中入境人数达到1281.59万人次,同比增长0.35%。^②

北京,作为中国的首都,是全国的政治和文化中心,同时也是我国进行对外开放和国际交流的中心城市,其积极的对外开放政

① 《2013年上半年出入境人员和交通运输工具数量同比稳步增长》,公安部出入境管理局网站,2013年07月10日, <http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84196/3840758.html>, 2014年1月1日登录。

② 《2014年上半年出入境人员和交通运输工具数量同比稳步增长》,公安部出入境管理局网站,2014年07月30日, <http://www.mps.gov.cn/n16/n84147/n84196/4089967.html>, 2014年12月30日登录。

策、稳定安全的发展环境,吸引着大批外国人来京投资、工作、旅游以及留学。在北京,来自世界不同国家、有着不同肤色、操着不同语言的外国人随处可见,他们已经逐步融入到了首都经济社会生活的各个方面,成为北京市实有人口的重要组成部分,对我们的改革开放和社会发展产生着深远的影响。^①当前,北京正朝着“中国特色世界城市”的方向继续迈进,如何作好新形势下在京外国人的管理已经成为首都城市建设和规划过程中不容回避的一个重要议题。

一、在京外国人概念分析及分布

北京是中国“四大古都”之一,是一座有着三千余年建城史、八百六十余年建都史的文化名城,自秦汉以来北京地区一直是中国北方的军事和商业重镇,公元938年以来,北京又先后成为辽陪都、金上都、元大都、明清国都。据史料记载,自元世祖忽必列于1279年定都北京以来,就不断有外国人来京进行游历、传教、朝拜以及经商等活动。尤其是第二次鸦片战争之后,西方列强的坚船利炮敲开了清政府闭关锁国的大门,各国的公使和军队陆续进驻北京,形成了颇有特色的东交民巷使馆界。到1837年抗日战争全面爆发后,平津地区作为日本侵华的大本营,一度是北京历史上外国人最为集中的时期。^②1949年中华人民共和国成立,国家主权又回到了人民手中,我国废除了各种不平等条约,取消了帝国主义国家在中国的一切特权,大部分外国人从北京退出,仅留下少数外籍共产党员、外国专家及留学生。之后,随着我国与社会主义国家及其他一些友好国家相继建立外交关系,北京市以和平共处五项原则为

^① 我国自2010年11月1日起举行的第六次人口普查首次将外籍人口列入人口普查的内容,详见《全国人口普查条例》(中华人民共和国国务院令 第576号)。

^② 彭青云:《在京外国人研究》,硕士论文,首都经济贸易大学人口学专业,2010年5月,第1页。

基础，与友好国家的首都及大城市开始友好交往。1954年来访的印度加尔各答市长慕克一行成为北京市所接待的第一个外国城市代表团。^①

自20世纪70年代末改革开放以来，中国正式确立了以经济建设为中心的发展目标，从而开辟了一条具有中国特色的社会主义道路。随着我国社会经济的迅速发展，中国的国际交往不断扩大，同世界各国的合作交流越来越广泛和深入。在这一背景下，北京市委、市政府适时推出了一系列对来京外国人招商引资的优惠政策，在京的外国人数开始迅速增加。尤其是进入21世纪之后，北京以加入世贸组织和承办2008年奥运会为契机，在经济建设、城市建设以及对外开放等方面进入了一个崭新的历史发展阶段，正在逐步向着国际化大都市迈进。截至2014年8月，北京市已与全世界51个城市和地区缔结了友好关系。^②

可以说，作为一个特殊的社会群体，外国人在北京的经济全球化和城市发展中扮演着越来越重要的角色，但同时，来华的外国人数逐年增长，随之而来的是我国的许多大中型城市涉外不安定因素开始显现，如外国人“三非”问题（非法入境、非法居留、非法就业）愈发突出，外国人犯罪活动日趋增多，严重危害到中国国家利益和人民利益。在这种情形下，如何能够有效地对外国人进行管理，同时促进在平等互利基础上开展与国外友人的友好交往，对外国人的犯罪活动实施合理合法的打击，对涉外不安全因素进行控制，维护城市的公共安全，是我们在建设“中国特色世界城市”过程中所面临的巨大挑战。

① 《充分发挥外事工作优势全力服务首都发展大局》，北京市人民政府外事办公室网站，2009年08月28日，<http://zhengwu.beijing.gov.cn/zwzt/jg60zn/bqcj/zt/t1078875.htm>，2014年1月1日登录。

② 统计数据来自于北京市人民政府外事办公室网站，<http://www.bjfa.gov.cn/yhfw/yhcs/index.htm>，2014年1月1日登录。

（一）外国人的概念、分类和法律地位

1. 外国人的内涵

所谓外国人，广义上泛指一切不具有本国国籍的人（包括自然人和法人），狭义上仅指一切不具有本国国籍而具有他国国籍的自然人，一般也包括无国籍人。在下文中，如没有特别说明，对外国人的概念均为狭义观点，即外国自然人。

我国对外国人的认定也是以国籍为标准。根据我国2012年颁布的《中华人民共和国出境入境管理法》（以下简称《出入境管理法》），外国人是指不具有中国国籍的人，包括具有其他国家国籍的人或不具有任何国家国籍的无国籍人。

在国籍存在积极冲突的情况下，即既具有中国国籍，又具有外国国籍的人，我国的处理原则是不承认双重国籍。《中华人民共和国国籍法》（以下简称《国籍法》）第3条规定：“中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍。”同时第八条规定，“申请加入中国国籍获得批准的，即取得中国国籍；被批准加入中国国籍的，不得再保留外国国籍。”这意味着，对于境内归化入籍的外国人，我国依法只承认其具有中国国籍，不承认其具有外国国籍。而对于定居国外的中国公民，自愿加入或取得外国国籍的，根据《国籍法》第9条，自动丧失中国国籍。

因此，我国境内的外国人，通常仅包括不具有我国国籍，而具有其他国家国籍的人或不具有任何国家国籍的无国籍人。而因申请归化入籍中国的外国人，以及非在国外定居而是通过其他方式取得了外国国籍且并未“申请退出中国国籍获得批准的”（《国籍法》第11条）中国公民，则应认定为中国国籍，而非具有外国国籍。

2. 外国人的分类

根据不同的标准和角度，可以将外国人划分为不同的类型。

从权利地位看,外国人一般可分为特殊地位的外国人和一般地位外国人。一国境内享有特权与豁免的外国人以及外国难民具有特殊的法律地位。前者是指依法享有外交特权与豁免权的常驻外交代表、国际组织代表、领事官员以及来访的国家元首、政府首脑、联合国官员等。难民原则上根据有关国际人权公约享受国际保护,并根据所在国的有关国内法承受具体的权利义务。一般地位外国人是普通身份外国人,具体指持有因私普通护照的外国人,如外国商务人员、旅游者、留学生、探亲者以及专家、记者等。

按照在境内的居留期限不同,可以将外国人分为常住外国人和临时来华外国人两种类型。前者包括可以合法在我国居留一年以上至几年不等,但有一定居留期限的外国人,以及在我国定居的外国侨民和获得我国永久居留许可的外国人。后者指来我国旅游、探亲、访问、经商以及进行科技文化交流的外国人,他们在我国居留期限一般不超过半年。

从入出境的角度,还可以把外国人分为入境、出境、过境、停留、居留的外国人等。

对于不同类型的外国人,由于其法律地位、行为方式和活动轨迹都有所不同,因此,在管理和服务工作方面,侧重点和方式方法也会有所不同。

3. 外国人的法律地位

外国人的法律地位,既是一个国际法问题,又是一个国内法问题,是指外国自然人和外国法人在内国享有民事权利和承担民事义务的法律状况,一般外国人的法律地位须通过国内立法或由国际条约直接加以规定。一国给予外国人在内国以民事法律地位,是外国人在内国参与涉外民事活动以及可能由此而引起法律冲突的前提之一。经过长期的实践探索,目前国际社会逐渐形成了一些关于外国人民事法律地位的制度,主要有国民待遇、最惠国待遇、普遍优惠

待遇和优惠待遇四种。^①

有学者把外国人在我国的民事法律地位划分为三个历史时期，分别是西汉一直延续到明朝末期的“合理待遇时期”；从明朝末年一直延续到鸦片战争爆发时止的“排外时期”；从鸦片战争一直到新中国成立的“特权时期”。^②1949年新中国成立之初，我国政府即在《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定，要在平等互利的基础上与各外国政府和人民恢复并发展经贸关系，保护守法的外国侨民。1979年改革开放以来，为了适应建立“公平、公正、公开”的市场机制的需要，我国逐步在立法中确立了对待外国人的国民待遇原则。1993年底中共中央在《关于适应社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出，要创造条件对外商投资企业实行国民待遇。^③目前来看，外国人在我国主要是享受国民待遇，包括以下四个方面的内容，即出入境方面的国民待遇、投资经营方面的国民待遇、知识产权保护方面的国民待遇和司法保护方面的国民待遇，这些构成了我国目前所承认的基于国民待遇原则的外国人在华民商事法律地位的主要内容。^④

（二）北京市外国人的构成和分布

根据外国人的概念和分类，在京外国人以北京市出入境管理部门掌握的持有外国护照出入境的人数计算，总的看来，北京市涉外人口的构成和分布呈现出以下特点：

① 李双元主编：《国际私法》，北京：北京大学出版社，2000年版，第155页。

② 梁淑英主编：《外国人在华待遇》，北京：中国政法大学出版社，1997年版，第58—100页。

③ 1993年，中共中央在《关于适应社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出，要创造条件对外商投资企业实行国民待遇。

④ 蔡宝弟：《在华外国人的法律规制：问题及建议》，硕士学位论文，上海交通大学法律专业，2007年12月，第8页。