



普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材



公安外国人管理

GONG'AN WAIGUOREN GUANLI

张惠德
沈一波 编著

 中国人民大学出版社



普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材

公安外国人管理

张惠德 沈一波 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公安外国人管理/张惠德, 沈一波编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 8
普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材
ISBN 978-7-300-21377-4

I. ①公… II. ①张… ②沈… III. ①外国人-治安管理-中国-高等学校-教材 IV. ①D922.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 113949 号

普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材

公安外国人管理

张惠德 沈一波 编著

Gong'an Waiguoren Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 28

字 数 646 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2015 年 8 月第 1 版

印 次 2015 年 9 月第 2 次印刷

定 价 65.00 元 (公安机关内部发行)

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公安外国人管理》编委会

编 著	张惠德	沈一波					
参 编	魏晓林	李修平	杨春霞	侯洪宽	张 杰	徐 楠	
	许学谦	吉丽霞	凌碧波	高永力	王 田		
撰稿人	(按姓氏笔画排序)						
	王 田	方 岩	石 刚	李修平	李 亮	吉丽霞	
	许学谦	任 诣	肖学智	杨春霞	杨 阳	沈一波	
	张 杰	张 宸	张惠德	陈锦新	罗 斌	周 明	
	侯洪宽	高永力	徐 楠	许晶晶	凌碧波	贾达斐	
	魏晓林						

编者的话

2007年1月，公安部在北京召开了全国公安机关外国人管理工作会议，并随后制定下发了《关于进一步加强和改进公安机关外国人管理工作的意见》，明确了新形势下公安机关外国人管理工作的指导思想和工作目标、任务。公安部又随之三次召开全国公安机关外国人管理工作电视电话会议，主要围绕健全协调配合机制、巩固深化外国人实有人口管理工作、推进外国人管理信息系统建设和应用、增强管控和服务能力、加强涉外执法队伍建设等方面的工作进行再总结、再部署。这些充分说明，公安机关外国人管理已成为新时期公安工作的一个重心。2012年的《出境入境管理法》、2013年的《外国人入境出境管理条例》以及即将要修订的《外国人在中国永久居留审批管理办法》都印证了这一点。

毋庸置疑，新的历史条件下公安机关外国人管理工作面临着诸多机遇与挑战。如何加强公安院校外国人管理预备力量的基础知识、基本技能的教育；如何切实提升加强公安民警尤其是基层公安机关民警对外国人管理的能力和服务水平，已成为摆在全国公安教育与培训部门面前的一项紧迫任务。而中国高等教育学会应用型本科“规划教材”——《公安外国人管理》就是应时应势作出的一种尝试。

本教材具有两个主要特点：

1. 注重理论和实践相结合

教材编写人员不仅有来自公安大学国际警务执法学院长期担任“在华外国人管理”、“出入境管理”、“外国人出境管理制度”、“国际警务合作”、“警察外交”等课程教学和科研的教师，而且有来自公安外国人管理核心部门的部、省、市的业务骨干。经过双方的多次研讨、交叉审稿和主编著者统稿定稿，教材最终锤炼成型。可以说，此教材是公安外国人管理管理实践部门与公安教育和科研部门精心合作的结晶。

本书的前三章，论述了外国人管理的基本理论，为全书奠定了理论根基，旨在说明“为什么要对外国人实施管理”，增强民警的主权意识、法治意识、服务意识；随后的章节中注重理论和实践的紧密结合，既有理论阐释，又有实务操作，从实践中总结出理论，反过来再指导实践。

2. 突出实务操作

为达到“应用型”的要求，本书结合公安外国人管理中证件多、法律条文多、程序多的特点，不仅运用大量的图、表，而且设计了多个流程图，力争直观、简洁，一目了然。

教材中的实务操作部分主要由主编著人和公安外国人管理部门业务骨干联合撰写，是整个公安机关外国人管理实践经验的总结，因此，十分贴近公安实战，操作性很强。

张惠德为本书主编著人，负责拟定提纲、大多数章节的撰写和全书的统稿工作。中国人民公安大学的魏晓林、李修平、杨春霞、侯洪宽、张杰、方岩、周明、罗斌、任诣、杨阳等老师和研究生，以及公安部出入境管理局的沈一波，浙江省金华市公安局出入境管理局的徐楠，北京市公安局出入境管理总队的许学谦，北京出入境边防检查总站的吉丽霞、高永力，广东省公安厅出入境管理局的凌碧波、石刚，安徽省公安厅出入境管理局的王田、许晶晶，陕西省西安市公安局出入境管理局的贾达斐，福建省公安厅出入境管理局的肖学智，厦门出入境边防检查总站的张宸，福建省漳州市公安局出入境管理支队的陈锦新，云南省昆明市公安局出入境管理局的李亮等公安机关外国人管理的业务骨干参加了编写。参加各章撰写的作者和分工如下：

张惠德：确定教材结构和大纲，统稿。

张惠德编写第一章、第二章；

张惠德、杨春霞编写第三章；

王田、许晶晶编写第四章；

吉丽霞、高永力、张惠德、张宸、任诣编写第五章、第六章第五节；

魏晓林编写第六章第一节；

张惠德、沈一波、凌碧波编写第六章第二节、第三节、第四节；

张惠德、许学谦、凌碧波、侯洪宽、任诣编写第七章；

张惠德、李修平、肖学智、陈锦新编写第八章；

徐楠、张惠德、许学谦、杨阳、贾达斐编写第九章；

张惠德、徐楠、石刚、周明编写第十章第一、二、三、五节；

张惠德、张杰、罗斌编写第十章第四节；

张惠德、许学谦、侯洪宽、方岩、李亮编写第十一章。

本教材提供基本知识，阐明基本理论，解读相关法律，列明基本程序，力争成为公安外国人管理方面的一本通。每章之前列有导读，每章之后列有思考题，试图为学习者提供方便。本书主要适用于公安院校的师生和公安民警，对人力资源和社会保障、教育、外事部门的实际工作者以及外国人管理领域的研究者，也应当具有一定的参考价值。

公安外国人管理内容丰富、复杂、变化快，编写难度很大；再加上编著者的水平有限，定会出现不当甚至是错误之处，敬请批评指正！

编著者

2015年3月



目 录

第一章 公安外国人管理概述	1
第一节 涉及外国人管理的几个概念	2
第二节 公安外国人管理的基本原则	7
第三节 公安外国人管理的历程	10
第四节 公安外国人管理的法律依据	20
第五节 公安外国人管理的体制	23
第二章 外国人管理的基础理论	30
第一节 与外国人管理有关的几项国际法制度	30
第二节 外国人管理的理论基础	38
第三节 外国人的法律地位	43
第三章 外国人在华法律地位	52
第一节 一般外国人在华的法律地位	53
第二节 外国人在华的庇护、难民保护和引渡	60
第三节 中国的外交和领事特权与豁免	66
第四章 国籍	74
第一节 我国的国籍制度	74
第二节 国籍冲突及在我国的处置	80
第五章 护照及签证制度	85
第一节 护照制度	86
第二节 国际旅行证件的识别	91
第三节 我国签证制度概述	107
第四节 中国签证的签发与管理	115
第五节 我国签证的识别	123
第六章 公安边防管理	129
第一节 公安边防管理概述	130

第二节	外国人入境管理	146
第三节	外国人过境管理	153
第四节	外国人出境管理	155
第五节	公安出入境边防检查	159
第七章	外国人在华停留居留管理	170
第一节	外国人在华停留居留管理概述	171
第二节	公安机关有关外国人在华停留、居留、永久居留证件的办理	177
第三节	外国人居住管理	186
第四节	外国人就业管理	198
第五节	外国留学生管理	209
第六节	大型涉外活动安全保卫工作	216
第八章	涉外案（事）件概述	223
第一节	公安涉外案（事）件概述	224
第二节	公安涉外案（事）件处置机制	230
第三节	公安涉外案（事）件处置的特点	238
第四节	外国人身份的确认	241
第九章	公安涉外行政案件	252
第一节	公安涉外行政案件的概念及分类	253
第二节	公安涉外行政处罚	254
第三节	公安涉外行政强制	261
第四节	公安涉外行政案件处置的程序	268
第五节	外国人“三非”案件处置	275
第六节	外国人违反出入境管理其他案件处置	287
第七节	涉外治安案件处置	297
第八节	涉外道路交通事故处置	306
第九节	其他常见公安涉外行政案（事）件处置	311
第十章	涉外刑事案件处置	324
第一节	涉外刑事案件概述	325
第二节	国内、外法中的涉外刑事案件管辖	329
第三节	涉外刑事案件的处置程序	335
第四节	外国人犯罪侦查的国际警务合作	341
第五节	外国人妨害国（边）境管理犯罪案件处置	350
第十一章	公安涉外突发事件处置	361
第一节	公安涉外突发事件概述	361

第二节	公安涉外突发事件的处置程序	366
第三节	几类重大涉外突发事件的处置	372
附 录		381
附录一	国籍法	381
附录二	中华人民共和国出境入境管理法（中英文）	382
附录三	中华人民共和国外国人入境出境管理条例	413
附录四	公安机关办理行政案件程序规定（节录）	419
附录五	刑法（节录）	422
附录六	最高人民法院、最高人民检察院关于办理妨害国（边）境管理刑事案件 应用法律若干问题的解释	423
附录七	公安机关办理刑事案件程序规定（节录）	425
附录八	广东省外国人管理服务暂行规定	427
参考文献		434

第一章 公安外国人管理概述



本章导读

在国外,无论法律字典、学者,还是有关外国人的法律,都从自然人的角度来定义外国人,且有广义和狭义之分。从广义上讲,外国人是指一切不具有所在国国籍的自然人。从狭义上讲,外国人仅指不具有居留国的国籍,而具有其他国家国籍的自然人。

外国人按照法律地位来分,可分为享有外交、领事特权与豁免的外国人和一般外国人或普通外国人;按照入境事由分,可分为:临时入境的外国人和常住外国人。

外国人管理也有广义和狭义之分。从广义上说,是指一国政府为维护国家主权、安全和利益,保护外国人合法权益,促进国家经济、社会发展和国际交往,在不违背所承担的国际义务的条件下,对外国人的入出境和居留期间涉及的其他事项实施的立法、行政和司法等主权行为的过程。从狭义上说,是指一国政府有关主管机关为维护国家权益、保护外国人合法权益、促进国家经济、社会发展和国际交往,在不违背所承担的国际义务的条件下,依法对外国人的入出境和居留期间涉及的其他事项实施管理,提供服务的行政行为。公安外国人管理,是指公安机关在其职责范围内为维护国家主权安全和利益、保护外国人合法权益、促进国家经济、社会发展和国际交往,在不违背所承担的国际义务的条件下,依法对外国人的入出境和居留期间涉及的其他事项实施管理、提供服务的行政行为和刑事执法行为。

公安外国人管理的基本原则,是指导和规范公安外国人管理立法、执法(设定和实施)的基础性原则,是贯穿于公安外国人管理的具体规范,又高于具体规范,体现其基本价值观的准则。根据宪法、行政方面的基本法律以及公安外国人管理法律、法规的有关规定,公安外国人管理的基本原则有:维护国家主权、安全和利益的原则;保障外国人合法权益的原则;坚持依法管理的原则;平等互惠的原则。

公安外国人管理的历程可分为几个阶段:中华人民共和国成立至1956年,协助管理阶段;1957年至1978年,动荡摇摆阶段;1978年到1985年,恢复阶段;1985年—2007年,逐步扩展阶段;2007年至今,管理与服务并重阶段。

公安外国人管理的法律依据,就其表现形式,可以分为:国内法规范和国际法规范。

公安外国人管理体制分成“大外管”体制和“小外管”体制。“大外管”体制表现为在党委和政府的统一领导下,本着一级对一级负责的原则,以公安机关和外事部门为核心管理部门,并与人力资源和社会保障部门、教育部门、商务部门、税务部门、宗教管理部

门、卫生部门、防疫部门等部门，根据职责分工分别负责其业务内的外国人管理工作，并在职能交叉时展开协调和配合；“小外管”体制和公安管理体制一样，采取的是“条块分割，以块为主”。公安机关各业务部门按照职责分工和属地管辖的原则做好外国人管理工作。

第一节 涉及外国人管理的几个概念

一、外国人的概念

对于一个国家来说，外国人是与一国公民（或国民）相对而言的，既然民法上的公民是自然人，因此，外国人也应指自然人。

在国外，无论法律字典、学者，还是有关外国人的法律，都从自然人的角度来定义外国人，且有广义和狭义之分。

从广义上讲，外国人是指一切不具有所在国国籍的自然人。根据《布莱克法律辞典》的定义，外国人（alien），即居住在一国内但不属于居住国公民的个人，或者不归属于某一特定国家的个人，具体包括具有外国国籍的人和无国籍人。《牛津法律大辞典》采取的也是广义上的定义：外国人（alien）是指尽管可以在某国居住，但是根据该国的国内法不是该国国民或公民的人。有关的国际法文件也对外国人这个概念做出了定义。根据1985年联合大会通过的《非居住国国民人权宣言》第一条的规定，外国人（alien）是指不具有所在国国籍的个人。巴西国际法学家提布科艾奥（Carmen Tiburcio）认为，外国人是指根据特定国家的国内法，不属于该国国民的自然人。在外国人出入境管理实践中，许多国家为了管理的方便，大都把无国籍人归入外国人的范畴。根据美国1952年《移民与国籍法》第101节第a款第3项，认为非美国公民或者国民的任何个人即为外国人。法国的《外国人入境居留法国的条件及关于设立国家移民局的法令》第1条规定：任何没有法国国籍的人都被认为是外国人。德国1990年《外国人入境和居留法》第1条第2款，外国人是指德国《基本法》第116条第1款所定义的德国人以外的所有人。

从狭义上讲，外国人仅指不具有居留国的国籍，而具有其他国家国籍的自然人。《布莱克法律辞典》对狭义上的外国人（foreigner）的定义是：指另外一个国家的公民，即从狭义上定义外国人，认为外国人不具有内国国籍但具有其他国家国籍的个人。也有国家从狭义的角度来定义外国人的概念。如2002年颁布的《在俄罗斯联邦境内的外国人地位法》规定，外国人是指不是俄联邦的公民，持有外国国籍证明的自然人。

在我国，外国人也有广义和狭义之分。

我国国际法学家王铁崖认为，外国人指在一个国家境内不具有居住国国籍而具有其他国家籍或无国籍的人。我国1980年的《国籍法》^①和2012年的《出境入境管理法》对外国人作出了规定。根据我国《国籍法》第7条的规定，外国人包括具有外国国籍的人和无国籍人。我国《出境入境管理法》第89条第3款规定：“外国人，是指不具有中国国籍的人。”

我国国际法学家周鲠生则从狭义上来定义外国人：“指那些不属于所在国的国民而具

^① 本书中的有关我国颁布实施的法律、法规皆省去“中华人民共和国”，直接以相应的名称呈现。

有其他国家的国籍的人而言。”^① 周忠海教授进一步解释道：对于双重国籍人，如果它具有的两个国籍均不是居留国国籍，属外国人；如果它具有的两个国籍中有一个是居留国国籍，居留国一般不视为外国人。^②

因此，本教材的外国人皆从自然人的角度来展开，在与无国籍人相对时，是指狭义上的外国人；若不加特别说明，通常指广义上的外国人。

二、外国人的分类

外国人一般包括：外交使节、领事官以及使领馆中的行政技术人员和服务人员；临时访问的使节和官员及有关人员；外国记者、专家、学者、技术人员、留学生、商人、侨居者、难民和其他人员；国际组织的代表、专家及其他人员。^③

（一）按照法律地位来分

国内有教材把一国境内的外国人，从其法律地位上分为：享有外交特权与豁免的外国人和不享有外交特权与豁免的外国人。为了同享有外交特权与豁免的外国人相区别，国际上习惯称后者为一般外国人或普通外国人。^④

鉴于外交特权与领事特权的区别、一些国际法著作在论及国际组织及代表、官员法律地位时惯用“特权与豁免”^⑤这一术语以及《出境入境管理法》第91条中的“外国驻中国的外交代表机构、领事机构成员以及享有特权和豁免的其他外国人”表述，本教材认为，按照法律地位来分，外国人可分为两类：一类是根据国际法享有外交、领事特权与豁免的外国人，包括外交代表、国际组织代表、领事官员，以及习惯法和相关条约中所指的国家元首、政府首脑、联合国官员，他们在驻在国具有特殊的法律地位；另一类是不享有外交、领事特权与豁免的外国人。若对此类外国人进一步细分，可分为一般外国人（或普通外国人）和特殊群体外国人。前者拥有某（些）国国籍并持有因私普通护照。例如，外国专家、记者、商务人员、旅游者、侨民、就业人员、留学生、探亲者等。后者包括无国籍人、受庇护者和难民等。

（二）按照入境事由分

外国人按照入境事由分，可分为：临时入境的外国人和常住外国人。长期以来，我国把普通外国人分为临时入境的外国人和常住外国人。前者是持签证注明的停留期限不超过180日的外国人。根据《出境入境管理法》第29条第1款规定：“外国人所持签证注明的停留期限不超过一百八十日的，持证人凭签证并按照签证注明的停留期限在中国境内停留。”通常是持C字、F字、G字、J2字、L字、M字、Q2字、R2字、X2字及S2字签证入境我国，分别从事乘务、访问、过境、临时记者、旅游、营业文艺演出人员、商业性体育赛事活动人员、探亲、私人事务以及来华人才、学习人员的家属从事的活动的外国

^① 周鲠生主编：《国际法》，上册，274页，北京，商务印书馆，1981。

^② 参见周忠海主编：《国际法》，280页，北京，中国政法大学出版社，2004。

^③ 参见梁淑英：《外国人在华待遇》，3页，北京，中国政法大学出版社，1996。

^④ 参见公安教材编审委员会《公安外国人管理》编写组：《公安外国人管理》，11页，北京，中国人民公安大学出版社，1987。

^⑤ 参见[英]马尔科姆·N·肖：《国际法》，白桂梅、高健军等译，1041~1049页，北京，北京大学出版社，2011。

人；后者是持居留证件在华需要居住6个月（工作类的3个月）以上的外国人，包括持居留证件的外国人和持外国人永久居留证件的外国人。《出境入境管理法》第30条第1款规定：“外国人所持签证注明入境后需要办理居留证件的，应当自入境之日起三十日内，向拟居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请办理外国人居留证件。”《外国人入境出境管理条例》第15条规定，我国的居留证件分为工作类、学习类、记者类、团聚类及私人事务类5类，发给在中国境内工作、长期学习、常驻记者等外国人及其家属，因家庭团聚需要在中国境内居留的中国公民的家庭成员和具有中国永久居留资格的外国人的家庭成员以及因寄养等原因需要在中国境内居留的人员。这意味着持Z字、X1字、J1字、Q1字及S1字签证入境的外国人须在入境30天内到公安出入境管理机构申请相应的居留许可。《出境入境管理法》第47条第1款规定：“对中国经济社会发展作出突出贡献或者符合其他在中国境内永久居留条件的外国人，经本人申请和公安部批准，取得永久居留资格。外国人在中国境内永久居留的审批管理办法由公安部、外交部会同国务院有关部门规定。”第48条规定：“取得永久居留资格的外国人，凭永久居留证件在中国境内居留和工作，凭本人的护照和永久居留证件出境入境。”

三、外国人管理

外国人管理，从广义上说，是指一国政府为维护国家主权、安全和利益，保护外国人合法权益，促进国家经济、社会发展和国际交往，在不违背所承担的国际义务的条件下，对外国人的入出境和居留期间涉及的其他事项实施的立法、行政和司法等主权行为的过程。^①

在外国人管理中，一国依法实施对外国人的行政管理占有突出的地位。因为在国家的立法、司法和行政管理活动中，国家行政管理直接体现着国家职能。因此，外国人管理，从狭义上说，是指一国政府有关主管机关为维护国家权益、保护外国人合法权益、促进国家经济、社会发展和国际交往，在不违背所承担的国际义务的条件下，依法对外国人的入出境和居留期间涉及的其他事项实施管理，提供服务的行政行为。^②在我国，对外国人管理的主管机关包括公安部门、外事部门、人力资源和社会保障部门、教育部门、商务部门、宗教管理部门、卫生部门、防疫部门等。除公安部门外，这些部门均对外国人的某一项事务在其职责范围内进行管理。而公安和外事部门则是对外国人的若干项事务进行管理。

四、公安外国人管理

在我国，由于公安机关是国家的治安行政机关和刑事执法机关，因此，公安外国人管理，是指公安机关在其职责范围内为维护国家主权安全和利益、保护外国人合法权益、促进国家经济、社会发展和国际交往，在不违背所承担的国际义务的条件下，依法对外国人的入出境和居留期间涉及的其他事项实施管理、提供服务的行政行为和刑事执法行为。

对公安外国人的概念，可以从以下几个方面来理解：

^① 参见张惠德：《论外国人管理的概念和内容》，载《云南警官学院学报》，2012（5）。

^② 参见张惠德、刘宏斌、曾范敬：《在华外国人管理行政协调机制研究》，载《云南行政学院学报》，2014（5）。

（一）公安外国人管理是国家主权在特定领域的重要体现

国家主权是国家的最重要属性，是国家独立自主地处置对内和对外事务的固有权力。国家主权对内表现为最高统治权，即主权国家在本国领域内享有的对人、财、物、事管辖的最高决策权；对外表现为独立权和排他管辖权，即对主权国家的领土完整不受他国非法侵犯，国家内政不受他国非法干涉。公安外国人管理领域体现了国家主权中的属地管辖权原则，作为外国人管理的主要主管部门，公安机关按照本国的法律和政策对其境内的外国人实行管辖，保护外国人的合法权益，防范、发现和打击违法犯罪的外国人。这是任何一个独立国家所固有的权力，也是世界上公认的国际法准则。如果不这样，国家主权就不能维护，国际间正常交往就不能保持，国际和平与合作就要受到危害。在旧中国，由于我国处于半封建半殖民地的地位，政治上不能独立，国家主权遭到破坏。帝国主义列强通过不平等条约，攫取了种种特权，在某些地方，他们可以不受中国政府的管辖。有些外国人在我国横行霸道，胡作非为，我国无权处置。新中国成立后，废除了帝国主义强加在中国人头上的不平等条约，取消了帝国主义的特权，肃清了帝国主义在华势力，恢复了一个独立的主权国家所应有的权利，我们才真正行使了对外国人的管辖权。

（二）公安外国人管理是国家涉外行政管理和涉外刑事管辖权的具体体现

根据国家主权的原則，国家享有对国家事务包括行政事务进行管理、对刑事案件进行管辖的权力，而不管其是否具有涉外因素。公安机关代表国家对涉及警察职权范围的涉外事务实施行政管理和刑事管辖。根据《刑法》、《出境入境管理法》以及《治安管理处罚法》等法律规定的属地管辖原则，凡是发生在中国领域内的违法犯罪行为，不论行为人是公民、中国组织还是外国人、外国组织，公安机关都有权依照中国法律予以处罚。从业务性质上看，外国人管理的各项事务既包括行政事务，又包括司法事务。具体地说，有些外国人管理纯属行政事务，例如，出入境管理，在华外国人居留、旅行管理，等等；有些外国人管理纯属司法事务，例如，涉外刑事案件处置，国际侦查协作，等等；还有的外国人管理同时兼有行政性和司法性；从运用手段上看，在处置外国人管理过程中，既需要行政手段，又需要司法手段，有时还需要两种手段交替使用；从法律适用上看，外国人管理既涉及行政法律，又涉及刑事法律。处置涉外行政警务必须依据有关的行政法律，而处置涉外刑事案件则应当依据有关的刑事法律。

（三）公安外国人管理是我国公安机关警务活动的重要组成部分

像中国人一样，外国人的活动会涉及各个方面，有相应的国家机关进行管理。按照法律分工，公安机关承担了外国人管理的主要部分，公安机关拥有广泛的外国人管理权。公安机关为了维护国家主权、国家安全和领土完整，打击境内外敌对势力对我国的破坏活动，预防和惩治涉外犯罪，维护国家正常的出入境管理秩序，维护社会治安秩序，开展了一系列具有涉外因素的执法活动。公安机关各业务部门在各自的职责范围内，均负有对外国人管理的责任，在办理涉外案（事）件以及对外国人管理工作中，应当分工负责、相互配合。因此，也可以说，外国人管理构成了我国公安工作的重要组成部分。

（四）管控与服务是公安外国人管理部门的两大基本职能

加强管控是公安机关履行维护国家主权、安全、社会秩序职责的需要，是维护国家利益的需要。前往一国的外国人成分复杂，不仅有守法的外国人，也有妄图通过一些非法手

段牟利的外国人，也有从属于情报、恐怖、民族分裂以及各类极端组织的外国人。若放松了管控，国家的权益必将遭受到严重的损害。要做好对不法外国人的防范和打击等管控工作，必须保证依法管控，保证管控制度、规范和程序的严谨，不断改进技术支持，不折不扣进行落实，在一定程度上，人的主观能动性要被“压缩”，要做到严格按照规定程序操作执行。

但从另一方面来说，政治、经济和社会发展和保护中外公民合法权益的需要，现代文明社会本应达到的标准使得服务成为一股不可逆转的潮流。服务水平的高低不仅体现了一个政府的办事效率，影响着国家的经济、社会的发展，也体现着一国的国际形象。作为一个行政部门，公安机关更要做好包括为外国人提供的各类服务工作，以便更好地维护其合法权益。

能否正确对待“管控”和“服务”及两者之间的关系，决定着公安外国人管理的成效。总之，“重管控，轻服务”或“重服务，轻管控”都是片面的，“管控”和“服务”在外国人管理中，相辅相成，不可偏废。

（五）公安外国人管理有其特殊性

公安机关外国人管理的对象是外国人。外国人一旦进入中国国境，就会立即处于国家属地管辖权之下，处于一般法律地位的主体资格。同时，外国人所属政府也行使属人管辖权。因此，公安机关外国人管理与外国驻中国的代表机关和领事机关有着密切的联系。对具体事务的处置，实际上就是处置中国政府与外国人所属国政府的有关事务，关系到两国国家关系，具有涉外的性质。这种双重性和涉外性决定了公安机关在外国人管理中，不仅要严格依照我国的法律规定，而且也要认真遵守国际法的有关规定，同时还要考虑到有关国家的法律规定。在涉及外国人案件的处置上，除了要遵守与一般警务相同的普通程序外，还必须遵守外国人管理的特殊程序；在适用法律追究外国籍违法犯罪人员的责任时，除了要考虑违法犯罪的性质、情节、危害后果和当事人的情况外，还必须考虑两国之间的关系和国际斗争的形势，不仅仅是司法问题，而且还是外交问题和政治问题。



五、公安外国人管理的主要内容

我国公安机关其依法行使的管理职权范围是相当广泛的。例如，国籍管理、户籍管理、身份证管理、出入境管理、边防检查管理、公共安全管理、社会秩序管理、交通安全管理、消防安全管理等等。公安外国人管理则包括其中。^①

公安外国人管理，如从狭义的角度去理解，那就是专门对外国人的公安管理。它包括国籍管理、外国人出入境管理、边防检查、外国人枪支管理和外国人集会游行示威管理等方面内容；而从广义的角度去理解，除户籍管理和身份证管理之外，几乎所有的公安管理都与公安外国人管理有关。例如交通安全管理的规定，无论是中国人还是外国人，都应该遵守。本教材重点从狭义上论述和介绍公安外国人管理的内容，同时，也兼顾广义角度的公安外国人管理的内容。

^① 参见张学斌：《中国涉外法概论》，43页，北京，北京大学出版社，1997。

第二节 公安外国人管理的基本原则

公安外国人管理的基本原则，是指导和规范公安外国人管理立法、执法（设定和实施）的基础性原则，是贯穿于公安外国人管理的具体规范，又高于具体规范，体现其基本价值观的准则。公安外国人管理的性质、任务与管理对象决定了它是一项政治性、政策性、法律性、原则性和专业性都很强的工作。它代表国家行使职权，发生了问题，涉及国家责任；它对内对外都十分敏感，其工作的好坏，不仅涉及国内，而且直接影响我国的国际声誉和对外关系。因此，公安外国人管理无论是制定各项法规、实施正常管理，还是处置有关涉外问题，都必须遵循一定的基本原则，而不能违背这些原则。

（一）维护国家主权、安全和利益的原则

对外国人进行管理，是行使和尊重国家主权的重要体现，是国际法的基本要求。外国人管理的效果和成果直接影响到国家的尊严和国家的利益，因此，维护国家权益的原则应当成为对外国人管理的根本原则。

根据国家主权原则，一个国家有权自行决定外国人的管理问题，包括外国人入出境、居留、旅游、工作等各方面事务，是否允许外国人入出境、允许哪些外国人入出境、允许居留多长时间等问题，都属于一个国家的内政问题。外国人并没有要求国家必须允许其入出境或必须允许其居留等的权利，国家也没有必须准许外国人入出境等的义务。一国的主管部门有权依据国家主权原则，对其境内的外国人依法进行管理，并根据该国法律制度采取相应的管理措施。国际社会早已确认了主权国家对外国人属地管辖的原则，则意味着外国人必须遵守居留国相关的法律法规，一旦实施了违法犯罪行为，除享有外交、领事特权与豁免的外国人通过外交途径解决外，均将受到居留国法律的惩处，不享有有损于主权的治外法权。

公安外国人管理本身是国家主权的体现，因为只有主权国家才能实现依照本国法律实施对外国人的管理。我国的公安外国人管理一贯强调维护国家的主权。根据我国法律，外国人入境、过境必须经中国政府主管机关许可，必须向中国政府主管机关申请签证，必须从对外开放的或者指定的口岸通行，接受边防检查机关的检查；外国人在我国居留必须经中国政府主管机关许可，持中国政府签发的居留证件，其居留期限由主管机关确定；外国人在中国境内必须遵守中国法律，不得危害中国国家安全、损害社会公共利益，破坏社会公共秩序；对不遵守中国法律的外国人，中国政府可以缩短其在中国的居留期限，取消其在中国的居留资格，或者依据中国法律给予处罚；在刑事、民事案件或者其他违法行为尚未了结之前，该外国人不准出境等等。这些规定，都十分鲜明地体现了一个主权国家维护国家主权的原则。公安机关认真贯彻这些规定，就是在实际上行使和维护国家主权。

维护国家安全是公安外国人管理工作的前提，国家利益是公安外国人管理的出发点。在公安外国人管理活动中，公安机关对有利于国家经济发展的外国技术人员、投资者都给予出入境的便利和优惠，甚至赋予其永久居留资格；但对入境后可能危害国家安全和利益的外国人，则拒发签证，即使签发了签证，口岸边防检查机关也不能准其入境；对境内的外国人发生有侵害本国国家安全和利益的违法行为，则应及时制止，最大限度地减少其对国家安全和利益的侵害；对刑事、民事案件的被告人，司法机关认定的犯罪嫌疑人，正在

服刑的人以及主管机关认为出境后对国家安全和利益有危害的人，无论是本国公民还是外国人，都不予批准其出境；对危害国家安全或者给国家利益造成损失的外国人，都依法严厉打击。

我国新的《出境入境管理法》第1条就明确了立法的目的：“为了规范出境入境管理，维护的主权、安全和社会秩序，促进对外交往和对外开放，制定本法。”该法第3条还规定了外国人的义务：在中国境内的外国人应当遵守中国法律，不得危害中国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序。

当前世界多极化、经济全球化的趋势日益加强，国际恐怖主义威胁增加，非传统领域安全威胁加大，打击非法移民活动任务加重，外国人“三非”问题及其他违法犯罪问题极大考验我国的社会管理水平和防范控制能力。新的《出境入境管理法》通过进一步加强外国人入境源头管控、完善不准出境入境情形、构建社会有关方面参与的“大外管”格局，加大对违反出入境管理行为的处罚力度等措施，将更为有力地维护国家主权、安全和利益。^①

（二）保障外国人合法权益的原则

法律的一般价值是平等正义。阿·菲德罗斯在其《国际法》中也指出：所有以一般国际法为基础的外国人的权利根源于这个理念：各国相互间负有义务在外国人的身上尊重人的尊严。国际法中基于国家责任的外交保护制度是悬在各主权国家头上的达摩克利斯之剑，没有国家从主观上不维护自己的国际形象，没有国家愿意因违反自己承担的国际义务而招致别国行使外交保护。另一方面，对外国人合法权益的保障，也是一国在维护该国自己的权益，不仅是维护了社会秩序，体现了法治水平，而且巩固和加深了外国人对所在国的信赖程度，维护和提高了该国的国际形象。鉴于此，世界各国无论以宪法还是专门法律以及国际条约形式，一般都承认外国人的法律地位，都赋予外国人在基本权利上的平等法律人格，对外国人的合法权益都给予明确切实的保护。

所以，保护外国人的合法权益，是世界各国法律通行的做法，是衡量一国法治水平的重要指标。

根据我国《宪法》、《出境入境管理法》等有关法律规定，在中国境内的外国人的合法权利和利益受法律的保护。保护外国人的合法权益，是国际人权保护的组成部分，国际人权保护中关于少数民族和有色人种的保护，关于妇女、儿童、难民、残废者的保护，都涉及对外国人的保护问题，有一系列有关的国际公约。在具体实践中，我国公安机关及其他司法机关有义务对外国人、外国组织在华的合法权益提供保护。在中国境内的外国人、外国组织，其生命财产受到无辜伤害或损失的，我国公安机关有责任及时侦破，并对违法犯罪行为给予应有的法律制裁，追回财产并退还受害者，切实维护在华外国人的合法权益。

另一方面，维护外国人合法权益符合我国的利益。

目前，我国的国际地位日益提高，在国际事务中的作用不断增强，与世界各国之间在政治、经济、科学、文化各个领域的交流、合作日趋频繁。维护和保障外国人的合法权益，有益于提高我国在国际社会的威望，促进我国与世界各国人民的友好交往，发展我国与世界各国的友好关系。

^① 参见张惠德主编：《出入境管理》，7页，北京，中国人民公安大学出版社，2014。