



中国人民公安大学“十二五”规划教材

在华外国人管理

ZAIHUAWAIGUOREN
GUANLI

张 杰 / 主编



中国人民公安大学出版社

中国人民公安大学“十二五”规划教材

主编 张杰

ISBN 978-7-2623-1536-6

在华外国人管理

主任：程琳 主编 张杰

副主任：刘舒 汪勇

委员：（按姓氏笔画为序）

马骏 王大为 李宏君 仇加勤

卢兆民 北京市西城区木樨地派出所所长

杜晋丰 北京市公安局出入境管理处处长

罗振峰 北京市公安局出入境管理处处长

郭威 北京市公安局出入境管理处处长

张：14.22

本：787毫米×1092毫米 1/16

字：263千字

号：ISBN 978-7-2623-1536-6

价：39.00元（公安系统内部发行）

网 址：www.cbpsup.com.cn

电子邮箱：zps@cbpsup.com

营销中心电话：010-83903254

读者服务部电话（门市）：010-83903252

警官读者服务部电话（网邮）：010-83903253

（公安机关内部发行）

中国人民公安大学出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

在华外国人管理 / 张杰主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2013. 2

中国人民公安大学“十二五”规划教材

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1236 - 6

I. ①在… II. ①张… 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 (2013) 第 027499 号

在华外国人管理

张 杰 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2013 年 2 月第 1 版

印 次: 2013 年 2 月第 1 次

印 张: 14. 25

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 263 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1236 - 6

定 价: 39.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

中国人民公安大学“十二五”规划教材

编审委员会

主 任：程 琳

副主任：刘 舒（汪 勇 笔画为序）

委 员：（按姓氏笔画排序）

马 骏 王大为 王宏君 仇加勉

卢兆民 刘宏斌 毕惜茜 任士英

杜晋丰 杜彦辉 李锦涛 吴益跟

罗振峰 孟昭阳 孟宪文 赵 颖

郭 威

前言

在华外国人管理

主 编：张 杰

副主编：孙先伟 刘宏斌

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

刘 娜 刘宏斌 孙先伟

杨 凡 谷晓东 张 杰

张惠德 游 勇

教材是体现教学内容和教学方法的知识载体，是联系教与学的有效传媒，是教学改革的成果凝结，是高等院校教学科研工作的重要组成部分。学校历来高度重视教材建设，始终把教材建设作为教学工作的重点来抓，并使之在深化公安教育改革、提高公安教育质量和公安专业教育、确保高素质人才培养等方面发挥重要作用。

随着我国经济社会的快速发展，国家的人才强国战略全面实施，特别是党的十七届六中全会提出推动社会主义文化大发展大繁荣的新要求，高等教育的改革和发展正面临着新的机遇和挑战。中国人民公安大学按照公安部党委的“科教强警”战略部署，紧紧围绕建设国际一流警察大学的奋斗目标，以改革创新为动力，努力把公安大学建设成为科技强警的生力军、教育训练的主阵地、提高民警素质的大熔炉和对外警务交流的新窗口。近年来，学校遵循“高教与培训相结合、教书与育人相结合、教学与科研相结合、理论与实践相结合、调研与智库相结合”的办学思路，密切结合公安一级学科建设和“教、学、练、战一体化”人才培养模式改革，兴调查研究之风，施科研创新之策，行教学改革之举，深入推动理论创新、技术创新、教法创新和管理创新，涌现出一批体现先进教育理念、贴近警务实战的教学科研成果，取得显著成效。根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》、公安部党委《关于加强和改进公安教育训练工作的意见》和新世纪首次全国公安教育训练工作会议精神，按照教育部《关于“十二五”普通高等教育本科教材建设的若干意见》的要求，学校制定了《中国人民公

前言

教材是体现教学内容和教学方法的知识载体，是联系教与学的有效传媒，是学科建设和课程改革的成果凝结，是高等院校教学科研工作的重要组成部分。中国人民公安大学历来高度重视教材建设，始终把教材建设作为教学建设的基础性工作来抓，并使之在深化公安教育改革、提高教学水平和质量、全面推进素质教育和公安专业教育、确保高素质公安专门人才培养目标实现方面发挥重要作用。

随着我国经济社会的快速发展，科教兴国和人才强国战略全面实施，特别是党的十七届六中全会提出推动社会主义文化大发展大繁荣的新要求，高等教育的改革和发展正面临着新的机遇和挑战。中国人民公安大学按照公安部党委的“科教强警”战略部署，紧紧围绕建设国际一流警察大学的奋斗目标，以改革创新为动力，努力把公安大学建设成为科技强警的生力军、教育训练的主阵地、提高民警素质的大熔炉和对外警务交流的新窗口。近年来，学校遵循“高教与培训相结合、教书与育人相结合、教学与科研相结合、理论与实战相结合、调研与智库相结合”的办学思路，密切结合公安一级学科建设和“教、学、练、战一体化”人才培养模式改革，兴调查研究之风，施科研创新之策，行教学改革之举，深入推动理论创新、技术创新、教法创新和管理创新，涌现出一批体现先进教育理念、贴近警务实战的教学科研成果，取得显著成效。根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》、公安部党委《关于加强和改进公安教育训练工作的意见》和新世纪首次全国公安教育训练工作会议精神，按照教育部《关于“十二五”普通高等教育本科教材建设的若干意见》的要求，学校制定了《中国人民公

安大学“十二五”本科教材建设规划》，并正式启动新一轮规划教材编写工作。

中国人民公安大学“十二五”规划教材，以凝练特色、打造精品、形成体系、合理配套、突出实践、创新载体、提高质量为指导，密切配合中国人民公安大学2010本科培养方案实施，充分体现“完善教材体系，促进学科建设，服务公安教育，倡导改革创新”的基本精神，在内容上力求正确阐述本学科及相关学科的基础知识、基本理论、基本框架和发展前沿，既有一定的理论深度，又注重理论与实际的结合，既反映了公安工作和公安队伍建设的新问题、新理论、新方法和新趋势，贴近警务改革和创新实践，又反映了公安学科专业与课程建设的新进展、新实践和动态前沿，吸纳、固化并传播最新成果。

“十二五”规划教材建设是在学校教材建设与管理委员会的统一领导和组织下开展的。每门教材由中国人民公安大学学科带头人、教学名师、骨干教师牵头负责，充分发挥各课程组的作用，并邀请公安业务部门高水平的领导和专家参加，组成了强大的编写阵容。从内容体系的确定到封面设计、装帧和排版，均遵从了严格的质量监控和编写规范。在择优确定教材主编的基础上，实行了公开评审的审稿制度，由学术造诣高、实践经验丰富的专家学者审稿，确保教材质量。

我们相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，中国人民公安大学“十二五”规划教材能够以体系完善、内容丰富、特色鲜明的精品特质，服务公安院校的教学和广大民警自学，为培养“忠诚可靠、业务扎实、敢于创新、精于实战、一专多能、作风优良、身心健康”的高素质公安专门人才发挥重要作用。

《中国人民公安大学“十二五”规划教材编审委员会

编者的话

《在华外国人管理》这本教材是中国人民公安大学“十二五”规划教材之一。在华外国人管理在国家经济社会发展、对外交往中具有十分重要的地位。本教材的编写正值在华外国人管理问题变得更加复杂的时期。随着开放政策逐步深入,中国的经济、文化、政治、法制等各方面得到快速发展,并正以其日渐成熟的魅力吸引着全世界各国各地区的人们来到中国,从事各种商业、文化、经济等活动。公安机关在改革开放以来的三十多年间,在对在华外国人管理方面遇到了各种挑战,管理的外国人数量多、活动范围广,使管理本身变得十分具有挑战性。同时,我国经济运行和发展面临的问题明显增多,人民内部矛盾凸显,刑事犯罪高发和对敌斗争复杂的态势将更加突出,外国人管理面临诸多新情况、新问题,它既要符合国家发展战略的需要,又要服从于国家经济发展、国家安全与社会稳定之需要。

本教材基于上述背景编写而成,用于在华外国人管理课程的教学。教材编写以公安学为基础,涵盖法学、政治学等多种学科。编写组把已经进入且尚未离开中国境内的外国人的管理作为研究对象,并对这一管理行为的规律进行探讨。

本教材的编写目的在于使学习者掌握以公安机关为视角的对在华外国人管理的基本理论、知识与技能,力求使学习者掌握探索在华外国人动态活动轨迹的方法,从现代管理学中挖掘属于在华外国人管理的一般规律及其特殊规律,探讨在华外国人管理的思想和理论,同时又力求使之符合公安工作的实战性需要。编写过程中着意突出公安专业特色,使之专门适用于公安院校涉外警务专业及其他公安专业的学生学习。

本教材注重将对在华外国人管理的实践与理论相结合、基本概念和问题解析相结合、规范管理和创新管理的问题研究相结合。教材编写的具体框架如下:第一章,主要的思路是在认识外国人的基本概念的基础上,对在华外国人的活动现象及其特征进行剖析,并对外国人的活动行为规律进行解析。第二章,主要涉及外国人管理活动的法律依据和外国人的法律地位,以及对外国人执法问题的基础知识。第三章,主要探讨在华外国人管理的理论问题,

包括外国人管理的性质、目标、特征、原则以及外国人管理的主体、权限和职能，以及外国人管理的分工配合机制。第四章，主要以外国人的行为为研究对象，即讨论了在华外国人的居留行为及其居留管理的法律依据和方法。它是公安机关对在华外国人管理的最重要的环节。第五章，探讨在华外国人日常管理，阐述了日常管理机制以及外国人的住宿登记制度和社区管理等。第六章，主要探讨在华外国人案（事）件处置问题，阐述外国人身份的确认和国籍及国籍冲突的处理方法等，使学习者掌握判断外国人的身份的方法，并讨论了公安机关主要管辖、共同管辖和协调管辖的案（事）件的处置问题。第七章，论述了特殊外国人的管理问题，并以外国记者、难民、外国留学生、非政府组织为对象，做了专门的讨论。

本教材由张杰主编，孙先伟、刘宏斌任副主编。各章节任务分担：张杰第一章第一节、第二节，第二章第一节、第三节，第三章，第四章，第五章，第六章第一节、第四节，第七章第一节、第四节；孙先伟第一章第三节，第七章第二节；刘宏斌第六章第三节，第七章第五节；张惠德第六章第二节、第四节；游勇、杨凡第二章第二节；谷晓东、刘娜第七章第三节。

由于教学急需，本书的编写过程比较匆忙，加之编者水平有限，缺点与疏漏之处在所难免，恳请读者批评、指正。

本书在编写过程中，得到了许多专家、学者的帮助，尤其得到了中国人民公安大学涉外警务系马亚雄主任、赵宇副主任的大力支持，在此表示感谢！

《在华外国人管理》编写组

2013年1月

目 录

第一章 在华外国人管理概述	(1)
第一节 外国人概述	(1)
第二节 在华外国人的活动规律	(3)
第三节 在华外国人管理的历史发展	(11)
第二章 在华外国人管理法律制度	(22)
第一节 在华外国人的法律地位	(22)
第二节 在华外国人管理的法律依据	(33)
第三节 对在华外国人的执法行为	(42)
第三章 在华外国人管理基础理论	(48)
第一节 在华外国人管理的概念与主体	(48)
第二节 在华外国人管理的机制	(58)
第三节 在华外国人管理的程序	(68)
第四节 在华外国人管理的特征和方式	(75)
第四章 在华外国人居留管理	(84)
第一节 在华外国人停留居留管理	(84)
第二节 在华外国人永久居留管理	(94)
第五章 在华外国人日常管理	(102)
第一节 在华外国人日常管理概述	(102)
第二节 在华外国人住宿管理	(113)
第三节 在华外国人就业管理	(120)
第四节 在华外国人社区管理	(130)
第五节 在华外国人信息管理	(134)

第六章 在华外国人案（事）件处置	(140)
第一节 外国人身份的确认	(140)
第二节 公安机关主管的外国人案（事）件	(151)
第三节 公安机关与其他部门共同管辖和协同管辖的 外国人案（事）件	(158)
第四节 对在华外国人的行政处罚与强制措施	(166)
第七章 特殊外国人管理	(176)
第一节 外国媒体管理	(176)
第二节 国际难民管理	(184)
第三节 外国留学生管理	(189)
第四节 享有外交特权与豁免的外国人之管理	(194)
第五节 在华外国非政府组织管理	(207)
主要参考文献	(215)

第一章 在华外国人管理概述

【教学重点与难点】 通过学习在华外国人活动状况,理解外国因素和外国人的概念,并能够结合在华外国人活动的状况分析在华外国人的身份及活动特点,通过认识外国人在华活动事由的多元性,把握在华外国人居留与活动的流动性之规律。

第一节 外国人概述

一、外国因素

外国因素,即涉外因素,又称作国际因素,主要是指法律关系各要素中存在外国的成分。一般包括以下几种情形:

一是法律关系权利义务的主体有外国人,含自然人、法人、国际人;或权利义务主体中一方是本国人,一方是外国人;或权利义务主体双方均是外国人,既包括同一国籍的外国人,也包括不同国籍的外国人。

二是法律关系权利义务的客体位于外国。例如,一个中国公民继承其母遗留在美国的遗产,中国某装饰公司位于加拿大境内的某基础设施。所有这种因客体具有的因素而与外国产生关系。

三是法律事实发生在国外。法律关系权利义务的一方或双方的行为发生在国外。

该涉外因素可为单一的,即只在某一环节上涉及外国成分;也可能是多元的,在若干环节上均涉及外国成分。只要某个环节上产生一个涉外因素,即可构成涉外警务关系。

本书所涉及的外国因素,主要指公安机关或其他主要的外国人管理主体在行政和刑事管辖活动中涉及的外国人、外国组织、外国机构、外国国家有关事务等因素。

二、外国人的概念及分类

(一) 外国人的概念

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《出境入境管理法》)对“外国人”的解释为不具有中国国籍的人。外国人的概念有狭义和广义之分:狭义的外国人是指具有外国国籍的自然人;广义的外国人不仅包括外国籍人,还包括无国籍人,通常把无国籍人也称为外国人。“在华外国人”指已经进入中国境内且尚未离境的不具有中国国籍的人。

同时,对于既具有中国国籍,又具有外国国籍的人,《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。”我国一贯不赞成、不主张双重国籍的立场包括两个方面的内容:一是对于定居在中国境内的同时具有中国国籍和外国国籍的人,我国只依法承认其具有中国国籍,不承认其外国国籍;二是对于永久居留在外国的中国公民,如果加入或取得了外国国籍,我国不再承认其中国国籍。

(二) 外国人的分类

1. 按照法律地位的不同,一般可以把外国人分为两类:一类是根据国际法享有外交特权与豁免权的外国人;另一类是普通外国人。

享有外交特权与豁免权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、联合国官员等。享有外交特权与豁免权的外国人或国际组织在驻在国具有特殊的法律地位。他们的出入境检查和在华停留期间的临时住宿登记,由公安机关负责。根据国际公约和我国的法律规定,他们负有遵守中国法律规定的义务,如违反法律法规,公安机关有权对其违法行为进行调查,在查清事实后,若其犯罪应当追究刑事责任的,通过外交途径解决。同时,他们如果在中国受到侵犯或要求保护,公安机关应配合有关部门妥善处理。

普通外国人,即不享有外交特权与豁免权的人,具体指持有因私普通护照的外国人。例如,外国专家、记者、商务人员、旅游者、侨民、务工人员、留学生、探亲者等。

2. 按照人出境的角度,还可以把外国人分为入境、出境、过境、居留、停留的外国人。关于外国人的出入境问题不作为本书的编写重点,本书涉及的外国人主要特指已经进入中国领土内且在中国居留或停留的不具有中国国籍的人。简言之,本书把已经进入中国境内尚未离开的外国人的管理作为研究对象,并以当代外国人的管理为研究客体。

3. 按照法律角度来说,外国人除自然人外,还应当包括外国法人。现在国际法中,往往是把自然人和法人相提并论,特别是涉及外国人合法权益保

护时尤其如此。因此,探讨外国人的法律地位也包括探讨外国法人的地位。

4. 按照外国人在华居留期限划分,又把普通外国人分为常住外国人和临时来华外国人两种类型。

三、出入境

出入境是指一国公民为进入另一国家或从另一国家返回本国而跨越两国或第三国国界的活动。从人口学和地理学来说,出入境是一种跨越国界的人口流动。

公安出入境管理,是指国家对中国公民和外国人出入境及与之相关事务行使管辖权的一种法律行为,是国家涉外管辖的一个组成部分,是主管机关对出入境活动实施的调节和控制。中国是出入境管理主体涉及相关部门较多的国家,主要包括:在国内为公安部、公安部授权的地方公安机关,外交部及外交部授权的地方外事部门,还有人力资源和社会保障部、教育部、港务局、海关等;在国外为中国驻外国的外交代表机关、领事机关或者外交部授权的其他驻外机关。

四、在华外国人

从出入境的含义得知其可以称为出入国,又可以称为出入境。如果外国人往来于我国台湾地区,则只能称为出入境,而不能称之为出入国。出入境管理的对象既针对中国公民,也针对外国人。在华外国人管理主要讨论针对外国人这一对象的管理,且在华外国人的范畴是指那些已经进入中国境内且尚未离开的外国人,因本书所选取的境为广义,因此研究的对象“在华外国人”的范畴指从我国香港、我国澳门进入内地或从我国台湾进入大陆,且尚未离开的外国人,即不涉及香港、澳门地区对外国人的管理行为。我国目前依然将往来香港、澳门的活动纳入到出入境管理的对象范畴。出入境管理的主体也是在华外国人管理的重要主体之一,而在华外国人管理的主体未必全是出入境管理的主体。因此,从某种程度上讲,在华外国人管理的主体的范畴更宽泛。

第二节 在华外国人的活动规律

一、外国人入出中国国(边)境的活动规律的指向

(一) 外国人入出中国国(边)境的活动

1978年3月,邓小平在全国科学大会开幕式上指出:“独立自主不是闭关

自守，自力更生不是盲目排外”，“任何一个民族，一个国家，都需要学习别的民族、别的国家的长处，学习人家的先进科学技术”。同年9月，他明确提出要实现“四个现代化”，必须吸收国际先进技术和经营管理经验，扩大中外经济技术交流，包括扩大同资本主义国家的经济贸易关系，引进外资，合资经营。十一届三中全会后邓小平进一步提出，中国的发展离不开世界。任何一个国家要发展，孤立起来、闭关自守是不可能的，不加强国际交往，不引进发达国家的先进经验、先进技术和资金，是不可能的。^① 这些思想为中国实行对外开放政策奠定了理论基石。

20世纪80年代，我国在实行对外开放的同时，在沿海地区创立了深圳、珠海、厦门、汕头和海南省5个经济特区，开放了大连、秦皇岛、天津、上海、福州、广州、湛江、北海等14个城市。特区内，对投资外商在税收、土地使用、出入境管理等方面，给予了特殊优惠和方便，即形成以沿海一条线为主的外国人活动范围的格局。1992年6月，国务院决定开放长江沿岸的芜湖、九江、岳阳、武汉、重庆5个城市。与此同时，中共中央、国务院决定将开放城市发展至全国各省市，批准合肥、南昌、长沙、成都、郑州、太原、西安、兰州、银川、西宁、乌鲁木齐、贵阳、昆明、南宁、哈尔滨、长春、呼和浩特17个省会为内陆开放城市。同时，还逐步实行内陆边境城市的开放，从东北、西北到西南地区，有黑龙江省的黑河、绥芬河，吉林省的珲春，内蒙古自治区的满洲里、二连浩特，新疆维吾尔自治区的伊宁、博乐、塔城，广西壮族自治区的凭祥、东兴，云南省的瑞丽、畹町、河口，西藏自治区的普兰和樟木。到1993年，全国对外开放地带的总面积已达50万平方公里，包括339个县市，3.2亿人口。^② 在全国范围内基本形成了“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开发区—沿江和内陆开放城市—沿边开放城市”的全方位、多层次、扇面形辐射的对外开放大格局。而西部大开发政策的提出，也为外国人深入内地活动提供了条件。目前，中国大部分市县已对外国人开放。外国人只允许在涉外宾馆居住的规定取消，他们不仅可以居住高、中、低档宾馆，还可以住在居民家里。外国人子女就学不再受限在几所涉外学校中，可任意择校。中国出现了历史上不曾有的“绿卡”制度。

（二）外国人入出中国（边）境的活动状况及规律

外国人入境数量持续增长。与发达国家境内外国人数量相比，在华外国人总数不多，常住外国人总量也不大，但数量增长趋势非常明显，且将持续

^① 转引自杨先材主编：《中国历史·中华人民共和国卷》，高等教育出版社2001年版，第261页。

^② 转引自杨先材主编：《中国历史·中华人民共和国卷》，高等教育出版社2001年版，第281页。

相当长时间。

外国人在华活动规律受政治、经济、历史、形势等因素的约束和影响。历史上在华外国人管理方式以限制为主。随着改革不断深化,全球经济一体化以及我国加入WTO,在华外国人活动逐步变得复杂起来,在华外国人活动的发展规律是沿着经济改革开放的发展变化规律而变化的,并表现出由点到线、由线到面的发展过程。其规律呈现出在时间和空间上全方位、多层次、宽领域地展开入出境的活动的特点,与中国公民的出入境活动共同构成一个大进大出的循环体。当然,随着经济全球化的快速发展,中国改革开放力度不断加大,综合国力日益强盛,在国际社会中扮演着越来越重要的角色。中国的“入世”,GDP的连年高增长,奥运会、世博会和亚运会等大型国际活动的成功举办等强化了外国人大量来华这一态势。

1977年至1988年的十多年间,外国人入出境人数平均每年以30%的上涨比率递增。改革开放以来,外国人数从几十万发展到2002年的300多万。2006—2008年,境外人员住宿登记年均增幅10.8%,常住境外人员年均增幅19.6%,境外驻沪机构年均增幅27.5%。^①2000年以来,以年均10%的速度递增。据公安部统计,2010年外国人入出境共计5211.2万人次,同比增长19.2%,比2001年的2239万人次增长了133%。2011年外国人入出境共计5412万人次,同比增长3.9%,相当于英国人口数的2/3,澳大利亚人口数的两倍以上。^②有资料显示,到2020年将有1.3亿外国人来华旅游。

二、入境后的外国人之活动规律

(一) 外国人身份的多样化与活动的多元化

多元化和多样化成为当前描述外国人活动范围、种类、行为和身份变化的关键词。外国人来华身份和入境目的日益多元化,活动日趋社会化,参与经济和社会生活的范围日趋广泛,住宿地点遍及城乡。

从外国人入境的目的看,其进入中国的目的更加多样化,身份更复杂,活动范围和地域更广泛,各级公安机关掌握的外国人情况、实施管理的难度不断增大。

从外国人的国籍分布看,可以分成几类:第一,来自中国周边国家的,如朝鲜、蒙古、越南、缅甸、阿富汗、巴基斯坦、印度等;第二,来自发达国家的,如日本、美国等,这些国家的来华人员身份从过去以旅游者为主变

^① 吴晓立、茹维宾:《平安世博视角下的上海境外人员管理》,公安部出入境管理局编:《2009年出入境管理调研论文集》,第46页。

^② 潘向洧、秦总根:《广州外国人犯罪与防控机制研究》,载《政法学刊》2011年10月。

得更加多元化；第三，来自贫困的非洲国家和地区的；第四，来自其他重点地区的。

从外国人数量看，居前十位的国家（2011年数据）分别是：韩国、日本、俄罗斯、美国、马来西亚、越南、新加坡、蒙古、菲律宾、加拿大。^①

从外国人城乡分布看，他们在城市活动的数量要远多于农村，城市公安机关面临着更复杂的管理问题，尤其是大中城市。例如，2006年从各口岸进入广州旅游、探亲、留学、交流、经商等的外国人达300多万人次，同比上升21.5%，常住的外国人超过5万人，且逐年增加。再如，北京2007年临时入境外国人已达390余万人次，比五年前和十年前分别增长56%和85%。^②

从外国人居留期限看，常住人口数增加显著（常住外国人是指持6个月以上的居留许可的外国人），1980年居住半年以上的外国人近2万人，2000年约15万人，2007年在华常住外国人近54万人，2011年增至近60万人。

从机构、组织的形式看，外国法人增多，如国际组织代表机构，外国新闻机构代表处，跨国公司、跨国金融机构的总部，外商投资企业和外国企业代表机构及商会等。外国企业和机构与分布特点是：北京、上海、天津以及其他沿海地区的外国企业和机构较多，且数量增长快于内地。上海、北京的使馆、商会、新媒体和企业等外国常驻机构可达2万多家。以北京为例，2004年有139个国家的驻华使馆（2008年驻华使馆155个）及众多国际组织代表机构，186个外国新闻机构的代表处，80多个跨国公司和金融机构的总部，6000多个外国企业代表机构；^③其中，国际组织24个、外国企业代表机构16396家、外国新闻机构356家。^④

从外国人的身份看，有新闻从业人员、学生、使领馆人员、外企驻华机构代表、非企业驻华机构代表、国有企业单位工作人员、三资企业人员、科技人员、外教人员、文体卫人员、三资企业外籍人员、特殊行业人才等。大量的机构必然引入大量的外国人人才。2004年，北京外国企业代表机构人员达6315人、三资企业外籍人员达11876人；2009年在京的新闻记者单位334家，旅游商业企业1万多家，机构中的外国人达22万人。2009年，来自181

① 2011年上半年我国出入境人员同比增长6.7%，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1702/n2347/2841330.html>，2011年7月15日。

② 于弘源：《奥运之年在京外国人管理工作的实践与思考》，公安部出入境管理局编：《2008年出入境管理调研论文集》，第49页。

③ 吴建设、王全淳：《加强首都外国人聚居管理工作的思考与对策》，载《北京人民警察学院学报》2004年5月。

④ 于弘源：《奥运之年在京外国人管理工作的实践与思考》，公安部出入境管理局编：《2009年出入境管理调研论文集》，第71页。