

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 出境入境管理法释义

信春鹰 主编

中华女子学院



0435448



法律出版社
LAW PRESS CHINA

D922.13
7

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 出境入境管理法释义

主 编:信春鹰(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)
副主编:黄 薇(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室副主任)

中华女子学院



0435448

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国出境入境管理法释义 / 全国人大常
委会法制工作委员会编. —北京:法律出版社,2012.8
(中华人民共和国法律释义)
ISBN 978-7-5118-3793-6

I. ①中… II. ①全… III. ①出入境管理—法规—法
律解释—中国 IV. ①D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 172782 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32

印张/11.375 字数/255 千

版本/2012 年 9 月第 1 版

印次/2012 年 9 月第 1 次印刷

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 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5118-3793-6

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

《中华人民共和国出境入境管理法》于2012年6月30日由十一届全国人大常委会第二十七次会议审议通过,将于2013年7月1日起施行。这部法律,是在总结1985年全国人大常委会制定的中国公民出境入境管理法和外国人入境出境管理法施行经验的基础上,为适应我国经济社会的快速发展和对外开放的不断扩大的形势而制定的,对于进一步规范出境入境管理,维护我国主权、安全和社会秩序,具有重要意义。

为了配合对出境入境管理法的学习、宣传,我们编写了这本《中华人民共和国出境入境管理法释义》。本书由全国人大常委会法制工作委员会副主任信春鹰同志担任主编,全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任黄薇同志担任副主编,全国人大常委会法制工作委员会行政法室直接参加立法工作的同志参加撰稿。本书力求准确、详尽、通俗地逐条解释每一条内容,以帮助广大读者更好地学习和理解法律的规定。因时间和水平有限,书中如有不妥和疏漏之处,敬请批评指正。

作 者

2012年6月

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(2)
第二条 【调整范围】	(6)
第三条 【合法权益保护】	(9)
第四条 【出入境管理工作体制】	(12)
第五条 【信息平台建设】	(16)
第六条 【出入境边防检查】	(17)
第七条 【留存人体生物识别信息】	(20)
第八条 【管理与服务并重】	(22)
第二章 中国公民出境入境	(26)
第九条 【出境入境证件】	(26)
第十条 【中国公民往来港澳台】	(28)
第十一条 【出境入境查验程序和为中国公民 提供便利措施】	(31)
第十二条 【不准出境情形】	(33)
第十三条 【华侨回国定居】	(36)
第十四条 【华侨在境内办理有关事务的身份 证明】	(37)

第三章 外国人入境出境	(39)
第一节 签证	(39)
第十五条 【入境签证】	(39)
第十六条 【签证种类】	(41)
第十七条 【签证登记项目】	(43)
第十八条 【签证申请的条件和程序】	(46)
第十九条 【邀请函】	(49)
第二十条 【口岸签证】	(51)
第二十一条 【不予签发签证的情形】	(53)
第二十二条 【免办签证情形】	(55)
第二十三条 【临时入境】	(57)
第二节 入境出境	(59)
第二十四条 【入境查验】	(59)
第二十五条 【不准入境情形】	(61)
第二十六条 【责令不准入境外国人返回】	(64)
第二十七条 【出境查验】	(65)
第二十八条 【不准出境的情形】	(67)
第四章 外国人停留居留	(70)
第一节 停留居留	(70)
第二十九条 【签证停留期限】	(70)
第三十条 【居留证件】	(73)
第三十一条 【不予签发居留证件的情形】	(76)
第三十二条 【居留期限的延长】	(79)
第三十三条 【居留证件登记项目】	(81)
第三十四条 【停留证件】	(82)
第三十五条 【证件的换发、补发】	(84)
第三十六条 【办理有关证件的决定为最终	

决定】	(85)
第三十七条 【停留居留要求】	(88)
第三十八条 【证件查验】	(89)
第三十九条 【住宿登记】	(91)
第四十条 【外国人在中国境内出生、死亡 报告】	(94)
第四十一条 【外国人工作】	(96)
第四十二条 【工作管理和指导目录】	(98)
第四十三条 【非法就业】	(100)
第四十四条 【有关区域限制】	(103)
第四十五条 【信息报告】	(105)
第四十六条 【难民的停留居留】	(106)
第二节 永久居留	(107)
第四十七条 【永久居留条件】	(107)
第四十八条 【永久居留待遇】	(110)
第四十九条 【永久居留资格的取消】	(111)
第五章 交通运输工具出境入境边防检查	(114)
第五十条 【出入境边防检查】	(114)
第五十一条 【信息报告】	(116)
第五十二条 【配合边防检查】	(118)
第五十三条 【监护】	(120)
第五十四条 【登轮证件和船舶搭靠】	(122)
第五十五条 【船舶、航空器行驶规范】	(123)
第五十六条 【不准出境入境情形】	(125)
第五十七条 【备案】	(127)
第六章 调查和遣返	(128)
第五十八条 【实施主体】	(128)

第五十九条 【当场盘问、继续盘问和传唤】	(131)
第六十条 【拘留审查】	(134)
第六十一条 【不适用拘留审查的情形】	(136)
第六十二条 【遣送出境】	(138)
第六十三条 【羁押场所和遣返场所】	(140)
第六十四条 【行政救济】	(141)
第六十五条 【边控通知】	(143)
第六十六条 【人身检查】	(144)
第六十七条 【出境入境证件的无效、作废、注销 和收缴】	(145)
第六十八条 【违法物品的扣押】	(146)
第六十九条 【出境入境证件的鉴定】	(148)
第七章 法律责任	(150)
第七十条 【实施主体】	(150)
第七十一条 【非法出境入境的法律责任】	(153)
第七十二条 【协助非法出境入境的法律责任】	(155)
第七十三条 【骗取出境入境证件的法律责任】	(157)
第七十四条 【违法出具邀请函的法律责任】	(158)
第七十五条 【转道偷渡的法律责任】	(160)
第七十六条 【违反出境入境管理的法律责任】	(162)
第七十七条 【外国人违反活动区域限制的法律 责任】	(166)
第七十八条 【非法居留的法律责任】	(168)
第七十九条 【协助非法入境、非法居留的法律	

责任】	(169)
第八十条 【非法就业的法律责任】	(171)
第八十一条 【违反停留居留规范的法律	
责任】	(173)
第八十二条 【违反口岸管理的法律责任】	(176)
第八十三条 【交通运输工具违反边防检查管理	
的法律责任】	(177)
第八十四条 【交通运输工具违反出境入境管理	
的法律责任】	(181)
第八十五条 【出境入境管理工作人员的法律	
责任】	(183)
第八十六条 【当场处罚】	(190)
第八十七条 【罚款与收缴相分离】	(191)
第八十八条 【刑事责任】	(192)
第八章 附则	(197)
第八十九条 【有关概念解释】	(197)
第九十条 【制定边民管理规定】	(200)
第九十一条 【外交、领事人员的特别规定】	(203)
第九十二条 【出入境证件费用】	(206)
第九十三条 【法律生效日期】	(208)

第二部分 附 录

中华人民共和国出境入境管理法	(211)
国务院关于提请审议《中华人民共和国出境入境管	
理法(草案)》的议案	(233)
关于《中华人民共和国出境入境管理法(草案)》的	
说明	(234)

十一届全国人大常委会第二十四次会议审议出境入境管理法草案的意见	(240)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国出境入境管理法(草案)》修改情况的汇报	(247)
十一届全国人大常委会第二十六次会议审议出境入境管理法草案的意见	(250)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国出境入境管理法(草案)》审议结果的报告	(260)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国出境入境管理法(草案三次审议稿)》修改意见的报告	(263)
赴内蒙古、黑龙江调研出境入境管理法的有关情况	(265)
赴墨西哥、哥斯达黎加、哥伦比亚考察出入境管理法的有关情况	(271)
关于驱逐出境、限期出境与遣送出境	(277)
外国人入境签证制度的有关规定	(285)
我国有关外国人在中国就业管理的规定	(290)
台港澳居民在内地就业管理有关规定	(297)
天津市出境入境管理工作的有关情况	(299)
我国出入境管理体制的有关情况	(302)
中德出入境管理法国际研讨会简报	(305)
广东省出入境管理工作的有关情况	(310)
各地和中央有关部门、单位对出境入境管理法(草案)的意见	(313)
有关部门对出境入境管理法(草案)的意见	(324)

社会公众对出境入境管理法(草案)的意见	(329)
有关部门对出境入境管理法(草案)的意见	(335)
赴北京市公安局调研出境入境管理法草案的情况	(338)
赴广西调研出入境管理法草案的有关情况	(341)
赴北京市调研出境入境管理法(草案)的有关情况	(345)

第一部分 释 义

第一章 总 则

出境入境管理制度是维护国家主权和安全,规范出境入境秩序,服务改革开放的重要制度。2012年6月30日,十一届全国人大常委会第二十七次会议审议通过了出境入境管理法,这是我国出境入境管理工作的一件大事。

出境入境管理法是在现行的中国公民出境入境管理法和外国人入境出境管理法的基础上制定的。1985年,全国人大常委会制定了中国公民出境入境管理法和外国人入境出境管理法,之后国务院出台了配套的行政法规。这些法律法规的实施,对规范出境入境秩序、方便人员往来、服务改革开放,发挥了重要作用。随着我国经济社会快速发展和对外开放不断扩大,国际交往日益频繁,中国公民出境和外国人入境数量急剧增多,出入境管理工作出现了一些新情况、新问题,主要是大量外国人来华旅游、访问、从事商务活动,既给我国经济社会发展带来机遇,同时也对国家安全和社会管理提出了更高的要求,而现行法律规定的签证、居留管理等制度不够完善,管理上存在漏洞。同时,近年来外国人“非法入境、非法居留、非法就业”(“三非”)问题突出,需要采取有针对性的措施

完善有关制度。为了从法律制度上解决这些问题,有必要在总结出入境管理工作实践经验的基础上,针对出入境管理工作的新情况、新问题,对现行的中国公民出境入境管理法和外国人入境出境管理法予以整合,制定一部统一的出境入境管理法。

出境入境管理法从法律制度层面进一步规范了出境入境管理工作,强调有关部门在工作中沟通配合,实现信息共享,做到管理与服务并重;完善了签证制度,在普通签证中增加规定“人才引进”类别,以吸引海外优秀人才;加强了外国人停留居留管理,从规范外国人在华就业入手,解决“三非”问题,对于在新形势下依法做好出入境管理工作,维护我国国家主权、安全和社会秩序,促进对外交往和对外开放具有重要意义。

第一条 为了规范出境入境管理,维护中华人民共和国的主权、安全和社会秩序,促进对外交往和对外开放,制定本法。

【释义】 本条是关于立法目的的规定。

制定出境入境管理法,其立法目的包括规范出境入境管理,维护中华人民共和国的主权、安全和社会秩序,促进对外交往和对外开放三个方面。

一、规范出境入境管理

(一)出境入境的概念。出境入境的概念包括本国公民出境入境和外国人入境出境两个方面。本国公民出境入境是指一国公民持合法有效的护照、签证等出入境证件,通过对外开放的口岸或者指定的口岸从本国出境进入其他国家或者地区,或者从其他国家或者地区返回本国境内;外国人入境出境

是指外国人持合法有效的护照、签证等出入境证件,经一国政府批准,通过对外开放或指定的口岸入出该国国境。

对于大多数国家,“出境入境”就是指出入国境,而在中国则有较为广泛的含义。中国公民往来香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区属于国内旅行,但根据目前的实际情况,往来香港、澳门、台湾地区仍要按照出入境管理办理相关手续。所以具体到本法规定的“出境入境”概念,既包括一般意义上的出入国境,也包括中国公民往来香港、澳门、台湾地区出入边境。具体地说,本法规定的“出境”是指由中国内地前往其他国家或者地区,由中国内地前往香港特别行政区、澳门特别行政区,由中国大陆前往台湾地区;“入境”是指由其他国家或者地区进入中国内地,由香港特别行政区、澳门特别行政区进入中国内地,由台湾地区进入中国大陆。据此,本法所指的出境入境中的“境”是指中国大陆的国边境,由香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区前往其他国家或者地区以及由其他国家或者地区进入香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区,不属于本法规定的“出境入境”。

(二)规范出境入境管理。本法所指的出入境管理是指国家主管机关依据法律法规的规定,对中国公民、外国人、交通运输工具出境入境及外国人在中国境内的停留居留行使管辖权的行为,是国家涉外管辖的一个重要组成部分。实施出境入境管理是在现代国家体系逐渐完善的基础上建立起来的,是现代国际关系的一种体现,也是国家主权的一种体现。

随着我国经济社会的快速发展,国家整体实力不断增强,对外影响力日益扩大。在这样一个背景下,中国公民出境、外国人入境的人数不断增多。大量外国人来华旅游、访问、从事商务活动,既给中国经济社会发展带来机遇,同时也对国家安

全和社会管理提出了更高的要求,而现行法律规定的签证制度、居留管理制度还不够完善,管理上也存在漏洞,导致近年来外国人非法入境、非法居留、非法就业(以下称“三非”)问题突出,需要从法律制度的层面采取有针对性的措施进一步完善有关制度,加强并规范出入境管理。

我国于1985年制定并颁布了中国公民出境入境管理法和外国人入境出境管理法,分别对中国公民出境入境和外国人入境出境的管理制度进行规范。1995年国务院又制定颁布了《出境入境边防检查条例》,对出入境人员和交通运输工具的边防检查制度进行规范。在总结上述法律法规多年实施经验的基础上,针对新形势下我国出入境人数、交通工具数量快速上升,有关出入境方面的违法犯罪行为不断增多,特别是“三非”的案件高发的新情况,有必要制定一部新的出境入境管理法,以适应进一步加强出入境管理工作的迫切需要。

加强出入境管理工作,首先要规范执法,做到依法管理。本法一是明确了出入境管理工作的管理体制和执法主体:公安部、外交部按照各自职责负责有关出境入境事务的管理。中华人民共和国驻外使馆、领馆或者外交部委托的其他驻外机构负责在境外签发外国人入境签证。出入境边防检查机关实施出境入境边防检查。县级以上地方人民政府公安机关及其出入境管理机构负责外国人停留居留管理。二是明确了执法程序,包括颁发出入境证件、对外国人实施停留居留管理以及对涉嫌违反出入境管理的外国人采取调查和遣返措施的实施程序等,确保出入境管理工作依据法定的程序实施。三是赋予了出入境执法部门必要的行政强制和行政处罚权。本法在第六章、第七章分别规定了出入境管理中的调查和遣返措施,如当场盘问、继续盘问、传唤、拘留审查、限制活动范围、

遣送出境等,同时也规定了罚款、没收违法所得、责令限期离境、驱逐出境等行政处罚,这些规定有助于保障行政机关有效执法,更好地打击“三非”等违法行为。

二、维护中华人民共和国的主权、安全和社会秩序

在出入境管理中,必须体现维护国家主权、安全和社会秩序的原则,这也是加强出入境管理所要达到的一个最重要的目的。无论是中国公民出境入境,还是外国人入境出境,都有可能对国家主权、安全、利益和社会秩序产生影响。出于对国家主权、安全、利益和社会秩序的考虑,国家在维护公民出入境权利的同时,必须依法对有关人员的出入境作出一定的限制。如本法规定,中国公民可能危害国家安全和利益,国务院有关主管部门决定不准出境的,不准出境,就体现了对国家主权、安全、利益的维护,这一原则亦为国际法所承认。依照本国法律对外国人实施管理,是维护国家主权、安全和利益的核心内容,一个国家有权决定允许或不允许外国人入境以及在什么条件下入境,有权对在其境内的外国人行使管辖权,有权阻止或限制在其境内的外国人出境,或强制违反本国法律的外国人出境,这些均体现了维护国家主权、安全和利益的原则。

三、促进对外交往和对外开放

当今,世界各国之间在人员往来、经济文化等方面的交流越来越普遍。为了适应这种需要,同时也为了加快我国的发展,对外开放是我国的必由之路,也是我国的一项基本国策,贯彻执行好这一国策,有利于促进中外人民友好交流,有利于对外开放的深入开展,也有利于国家经济社会建设的持续发展。在出入境管理工作中,做到管理与服务并重,着力为中国公民和外国人合法的出境入境活动,以及外国人在中国境内