

人民警察高等教育规划教材

出入境管理学

主编 王国良



中国人民公安大学出版社

人民警察高等教育规划教材

出入境管理学

主 编 王国良

审 订 杨世杰

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王国良 朱 琳

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

出 入 境 管 理 学

CHURUJING GUANLIXUE

主编 王国良

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:北京蓝空印刷厂

版 次:2002年5月第1版

印 次:2004年1月第4次印刷

印 张:10.625

开 本:850毫米×1168毫米 1/32

字 数:260千字

印 数:3201—6200册

书 号:ISBN 7-81087-005-X/D-005

定 价:20.00元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)83903254

版权所有 翻印必究

E-mail:cpep@public.bta.net.cn

编者的话

为了适应公安武警部队院校教学和出入境管理部门培训工作的需要，公安部组织编写了《出入境管理学》教材。在编写过程中，力求贯彻理论联系实际、因材施教的原则，吸收了出入境管理理论的最新研究成果，突出了政治性、综合性和实用性。全书分为13章，包括出入境管理的基本理论、中国国籍管理、涉外案件及出入境管理人员素质等内容。

本教材由王国良任主编，王国良、朱琳分别撰写各章，其中：王国良撰写第1、2、8、9、10、11、12、13章；朱琳撰写第3、4、5、6、7章。

编者在撰稿中，参考并引用了向党、胡兴春等专家学者以及国内有关论著的研究成果，在此一并感谢。由于编者水平所限，时间仓促，缺点和疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

2002年4月

目 录

第一章 绪论

- 第一节 出入境管理学的概念…………… (1)
- 第二节 出入境管理学的研究对象…………… (3)
- 第三节 出入境管理学与相邻学科的关系…………… (6)
- 第四节 出入境管理学的研究方法及其意义…………… (8)

第二章 出入境管理概述

- 第一节 出入境管理的性质…………… (11)
- 第二节 出入境管理的对象和任务…………… (13)
- 第三节 出入境管理的基本原则…………… (19)
- 第四节 出入境管理的法律依据…………… (25)
- 第五节 出入境管理机构…………… (30)

第三章 护照

- 第一节 护照概述…………… (40)
- 第二节 中国护照…………… (46)
- 第三节 护照代用证件…………… (58)

第四章 签证

- 第一节 签证概述…………… (65)
- 第二节 中国签证制度…………… (72)
- 第三节 签证制度的国际合作…………… (77)

第五章 中国公民出入境

- 第一节 中国公民出入境管理概述…………… (83)
- 第二节 中国公民因公出入境管理…………… (90)

第三节	中国公民因非公务事由出入国管理·····	(93)
第四节	边境居民出入国管理·····	(102)
第六章	中国公民往来港澳台地区	
第一节	内地居民往来港澳地区·····	(105)
第二节	港澳居民来往内地·····	(110)
第三节	大陆居民往来台湾地区·····	(111)
第四节	台湾居民来往大陆·····	(117)
第五节	华侨和港澳台居民居留管理·····	(120)
第七章	国籍	
第一节	国籍概述·····	(123)
第二节	中国国籍制度·····	(132)
第三节	中国国籍冲突的处理·····	(138)
第八章	外国人在华法律地位	
第一节	外国人法律地位的基本理论·····	(146)
第二节	外国人在华基本权利和义务·····	(150)
第三节	外国人在华基本权利和义务的特点·····	(159)
第九章	外国人出入境管理	
第一节	外国人入境管理·····	(162)
第二节	外国人过境·····	(174)
第三节	外国人出境·····	(177)
第十章	外国人居留与旅行管理	
第一节	外国人居留管理·····	(183)
第二节	外国人旅行与住宿管理·····	(192)
第三节	外国人日常管理·····	(201)
第四节	涉外事(案)件处置·····	(210)
第十一章	外交特权与豁免	
第一节	外交特权与豁免·····	(216)
第二节	领事特权与豁免·····	(224)

第三节	外交和领事案件的处置·····	(229)
第十二章	边防管理	
第一节	边防管理基本理论·····	(233)
第二节	出入境边防检查概述·····	(241)
第三节	边境管理概述·····	(258)
第十三章	出入境管理行政法	
第一节	出入境管理行政行为·····	(277)
第二节	出入境管理行政处罚·····	(281)
第三节	出入境管理行政复议·····	(291)
第四节	出入境管理行政诉讼·····	(305)
附 录	主要参考书目·····	(320)
附 录	签证证件收费标准·····	(321)
附表 1	中国公民因私出国(境)申请审批表·····	(323)
附表 2	内地居民往来港澳地区申请审批表·····	(327)
附表 3	应邀赴台人员申请审批表·····	(331)

第一章 绪 论

第一节 出入境管理学的概念

一、出入境的概念

出入境是指一国公民从本国进入其他国家或地区，或者从其他国家或地区返回本国的活动。简单地说，出入境就是跨越国界的人口流动。出入境活动包括本国公民出入境和外国公民出入境两个方面，主要有三种表现形式：一是我国的公民离开我国前往其他国家，或者从其他国家返回我国；二是国外的侨民自侨居国返回我国或回返侨居国；三是外国公民从其他国家进入我国或从我国离去。

出入境活动对于任何人来说，都是必须连续发生的两个行为，即一个出境行为和一个入境行为。对于离开的国家来说是出境，对于进入的国家来说则是入境。但就我国出入境管理工作而言，出入境指中外人员出进我国国（边）境的行为。公民进入前往国和从前往国出境，则属于前往国的出入境管理的范围。

在国际社会中，“出入境”一词和“出入国”是同一个含义，出入边境就是出入国境，因为世界上大多数国家的国境和边境是一致的。在我国有所不同，我国存在香港、澳门两个特别行政区和尚未统一的台湾地区，由于这三个地区比较特殊，中国公民往来这三个地区与内地之间，虽属于国内间的旅行，但是仍受到一定限制，需要办理一定的出入境手续。因此，“出入境”一词在

我国现阶段就有广义和狭义两层含义。狭义的出入境是指出入境境，不仅指国内公民出入我国国境，同时也包括海外华侨往返国内外和外国人出入我国国境。广义的出入境除包含了狭义出入境的含义外，还包括中国公民往来香港、澳门、台湾地区。公民出入国境，可称为出入国，也可称为出入境；公民往来香港、澳门、台湾与内地之间，只能称为出入境，而不能称之为出入国。这是“一国两制”在我国的具体体现，也是坚持一个中国的基本原则问题。

二、出入境管理学的概念

（一）出入境管理

“管理”一词的英语是 Manage，由意大利文 Maneggiare 和法文 Manage 演变而来，原意是“训练和驾驭马匹”，后来这个词引用于管理学。对于“管理”一词的含义，人们从不同角度提出了不同的解释，有人把“管理”一词用作集合名词，还有人把管理解释成为需要执行具体职能的一个过程，更多的人把管理看做一种职业、一门科学或一种艺术。

管理是一种普遍的社会活动，在出入境活动中，它成为了国家行政管理的一部分。管理的内容因各国国情不同而并不完全一致，但都大同小异，主要是对外国人申请来本国的审批和入境后的居留管理；为本国公民审批签发出国(边)境使用的护照、证件；国籍的归化和退出；违反出入境管理法律的行为查处等。就管理内容看，出入境管理就是国家主管机关依据法律法规，对本国公民出入境活动、境内外国人的居留所实施的调节、控制和指导。出入境管理工作的指导思想是：以邓小平理论和江泽民总书记“三个代表”重要思想为指针，紧密围绕公安中心工作，不断适应形势的发展变化，通过大力加强法制建设和队伍建设，建立与社会主义市场经济体制相适应的管理体制，努力提高出入境管理工作的专业化、

法制化、现代化水平,为中外出入境人员服务,为维护国家政治稳定和社会安定服务,为改革开放和经济建设服务。

(二) 出入境管理学

出入境管理学,是出入境管理人员长期从事出入境管理实践活动的科学总结,是研究出入境管理活动过程、基本规律与一般方法的科学。出入境管理学是行政管理学的分支,也是公安学的分支。其科学体系由出入境管理学的基本理论、基本原理、出入境管理工作及其手段构成。出入境管理学将在出入境管理实践和理论研究中逐步完善起来,成为一门独立的、综合性的应用学科。研究它是出入境管理实践的需要,是历史发展的必然要求。研究出入境管理的时候,既要总结我国的出入境管理的实践经验,还要借鉴国外的科学管理方法、技术手段等,研究我国出入境管理的科学化、法制化、现代化的理论与实践,形成我国独特的出入境管理学。

第二节 出入境管理学的研究对象

一、出入境管理学的研究对象

任何一门科学都有自己的特定研究对象。毛泽东同志曾经说过,“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^① 出入境管理学在管理学中成为一门独立的学科,就是因为它有自己特定研究对象。

出入境管理学的研究对象是出入境管理活动的现象、规律和特点。出入境管理是公安管理的一个重要方面,我国公安机关是

^① 《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年第2版,第309页。

国家行政机关的组成部分，出入境管理活动一方面具有一般行政管理的特点，如机构的建设、人员管理、管理体制和手段等；另一方面，在对国内公民出入境，公民往来香港、澳门和台湾地区，外国人入出境，外国人居留和旅行，出入境边防检查等业务工作的管理。出入境管理学就是研究出入境管理规律的科学。

出入境管理学研究的主要内容：

（一）出入境管理活动

出入境管理学要研究中国公民出入境、外国人入出境、出入境边防检查等各种管理活动的实质与内容等。

（二）出入境管理人员和出入境管理机关

管理者是管理活动的主体。能否实现有效的出入境管理，管理者起着关键作用。所以，管理者个体、出入境管理机关是出入境管理学的重点之一。

（三）出入境管理对象

管理的对象就是实施管理的客体。出入境管理对象包括出入我国国（边）境的中、外籍人员，及其所持的护照、证件、签证和所携带的行李物品；出入我国国（边）境的交通运输工具及其所载运的货物等。研究出入境人员的心理特点、出入境证件的真伪、出入境交通运输工具的管理等，对做好出入境管理工作起着至关重要的作用。

（四）出入境管理方法

管理方法包括各种管理技术、手段。出入境管理功能的执行和完成，是靠管理方法、技术和手段来实现的。出入境管理是一个过程，过程是运行的轨迹，正常无止的出入境管理运行，需要管理机制的作用。对未来出入境的控制和管理，是通过制定发展战略来实现的。

出入境管理活动通过管理人员去进行。实施有效而无误的出入境管理，必须在总结继承前人的出入境管理思想的基础上，遵

循正确的管理理论，运用管理方法，行使管理职能，从而取得预期的管理效果。

二、出入境管理学的特点

出入境管理之所以能成为一门独立的学科，并发挥着重要作用，关键在于它有自身的规律、特点。

（一）政治性

出入境管理是国家行政管理的重要组成部分，担负着打击非法出入境活动、保护合法出入境人员权益的职能。出入境管理的目的是维护国家的主权，保卫国家安全，维护国家正常的出入境秩序。出入境管理是公安机关执行国家职能、社会职能的前提、手段和方法，是为国家的政治、社会管理服务的。因此，出入境管理学是一门政治性极强的学科。

（二）行政性

从组织形式看，出入境管理部门是公安机关的重要组成部分，是国家行政管理部门。出入境管理是国家政务的范畴，属于中央事权。同时，出入境管理也是对社会事务即社会秩序和出入境秩序管理的工作。所以，出入境管理学具有行政性。

（三）规范性

我国的出入境管理是国家行政管理的组成部分，它的各项管理活动都必须按照国家法律法规来进行，出入境管理中的各项业务具有这种规范性，如《中华人民共和国外国人入境出境管理法》（以下简称《外国人入境出境管理法》）、《中华人民共和国公民出境入境管理法》（以下简称《中国公民出境入境管理法》）、《中华人民共和国出境入境边防检查条例》（以下简称《边防检查条例》），等等，一切出入境管理活动均有规范性的文件规定、指导。通过规范达到协调出入境管理机关的活动，约束执法人员和出入境人员的行为，实现出入境管理机关的系统功能。

（四）综合性

出入境管理是一项系统工程。从宏观上看，出入境管理是国家的部门管理工作；从微观上看，出入境管理工作起步于县级公安机关；从纵向到横向管理看，各个层次纵横交错形成出入境管理的网络，必须统一指挥、全国协调、综合管理才能发挥出入境管理机关的整体功能。

第三节 出入境管理学与相邻学科的关系

出入境管理要解决维护出入境管理秩序有关的许多问题，是一项复杂工作，需要综合运用社会科学、自然科学等多方面的知识。与出入境管理学有关的学科很多，其中主要有公安学、治安管理学、行政法学、出入境边防检查学、国际法学以及自然科学和技术科学等。研究出入境管理学，不仅需要具备这些学科的知识，还要研究出入境管理学与这些学科的关系。

一、出入境管理学与公安学的关系

公安学是一门以马克思主义国家学说为指导，研究公安机关在党和政府领导下，保障国家安全，维护社会秩序的工作规律和对策的学科。也可以说它是研究警察及其职能这一特殊社会矛盾现象的学科。在公安学的体系中，有多个分支学科，这些独立分支学科有机联系成一个整体构成公安学，出入境管理学就是其中的一个学科分支。出入境管理学与公安学是分支与整体的关系。出入境管理学对出入境管理规律的研究，必须把公安工作的总方针、原则作为研究的指导思想。

二、出入境管理学与行政法学的关系

行政法学是以行政法为研究对象的法学学科。行政法学主要

研究行政法的产生和发展规律，研究行政法的内容和本质，研究行政权力运用所带来的一系列法律问题。出入境管理学是行政管理学的分支，但是，出入境管理工作多数执行的是行政法，出入境管理工作也属于行政执法工作。因此，出入境管理学与行政法学相互联系，密不可分。

三、出入境管理学与国际法学

出入境管理学对出入境管理规律的研究，不仅同我国国内有关的法律法规有关，还同我国与世界其他国家签订的条约、协定、协议等国际法有关系。出入境管理工作中有大量的签证问题和外国人境内管理中涉外事务的处理，必须同外国打交道。两国签订的条约、协定、协议属于国际法的性质，是双方都要遵守的；有些问题要按国际惯例和国际法原则处理，需要掌握有关外交工作的方针政策。可见出入境管理学同国际法学也有着必然的联系。

四、出入境管理学与出入境边防检查学的关系

出入境管理学是研究出入境管理活动过程及其基本规律与一般方法的学科，出入境边防检查学是研究国家对外开放口岸的出入境检查活动的过程及其基本规律、基本理论和方法的学科。两门都属于行政管理学和公安学的分支学科，虽然研究的内容有所不同，但使用的法律法规，学科的性质，涉及的问题等都有共同之处，两学科有着紧密的联系。但也有的学者认为出入境边防检查是出入境管理的一个环节，把出入境边防检查学看做是出入境管理学的一个小分支。无论从何种角度讲，出入境管理学与出入境边防检查学都是有密切联系的。

五、出入境管理学与治安管理学的关系

出入境管理学是公安学的分支学科。治安管理学是研究公安机关运用行政管理手段维护社会治安秩序的学科。出入境管理学是对出入国（边）境活动的研究，涉及中国公民出入国（边）境，外国人境内管理，国籍的归化和退出等内容，与一般治安管理不完全相同。但是在某些方面，如对外国人在境内的各种管理，处理外国人聚众闹事、打架斗殴等治安管理的内容，这与治安管理学研究和运用行政管理手段，维护社会治安是一致的。从这个方面讲，出入境管理学与治安管理学是有联系的。

第四节 出入境管理学的研究方法及意义

一、出入境管理学的研究方法

出入境管理学是一门年轻的学科，又是一门综合性学科，由此决定了它的研究方法的多样性。

（一）理论和实践相结合的方法

出入境管理的实践活动是出入境管理学理论的基础，出入境管理学的理论又必须用以指导出入境管理实践。理论与实践相统一的方法，是研究出入境管理学的基本方法。

（二）科学整体综合研究方法

出入境管理学是一门边缘交叉学科，发展建设这门学科，必须广泛吸收、综合运用多种学科知识，甚至要移植其他学科的概念与理论。

（三）借鉴与创新相结合的方法

出入境管理学是一门正在建设中的新学科，因此要“洋为中用，古为今用”，借鉴古今中外一切出入境管理（包括移民管理）

理论中有价值的东西，结合我国出入境管理工作实际，进行创新研究。

（四）定性定量相结合的研究方法

定性分析和定量分析方法各有局限性，必须把两者有机地结合起来，才是正确的研究方法。

二、出入境管理学的研究意义

研究出入境管理学的重要意义，归纳起来主要有以下四点。

（一）有利于推动公安学科和管理学科的发展

研究和建立出入境管理学不仅意味着在管理学学科和公安学学科中增加了新的成员，而且能够推动管理学科和公安学科各个学科的发展。出入境管理学所研究的一般原理，一方面有赖于管理学科、公安学科和其他各学科的深入研究；另一方面它又对其他各个学科的学科建设和研究具有很大的推动作用。出入境管理与其他各学科在科学研究中这种相互依赖、相互促进的作用，有利于推动整个公安学科和管理学科的蓬勃发展。

（二）有利于出入境管理工作的科学化、规范化

一切科学都来自于实践，又需要回到实践中去指导实践，这是科学的任务。出入境管理学作为一门应用学科，对实践的指导意义就更为突出和迫切。在出入境管理实践工作中如依赖于经验性的东西多，以系统的科学理论指导的少，难免会出现局限性。要想促进出入境管理的科学化，首先要对出入境管理的经验进行概括和总结，使之成为科学的理论。同时为了适应工作的需要，还必须培养大批系统掌握出入境管理学理论和出入境管理知识、技能的专门人才，改善出入境管理队伍的知识结构，使出入境管理工作规范化。

（三）有利于出入境管理经验的借鉴和比较研究

不同国家、不同制度、不同部门和单位的出入境管理经验和

方法，是相互借鉴的，主要是一些普遍适用、具有共性的出入境管理原理、原则和方法。出入境管理学对于不同国家、不同制度之间出入境管理的比较研究，主要是通过分析它们之间由于经验、文化及民族习惯等差异对出入境管理的普遍性影响，探索出入境管理的一般规律及其基本原理的可借鉴性。为此，研究和建立出入境管理学，明确哪些是属于普遍适用的一般管理原则，既有利于各国出入境管理经验的相互借鉴，又可指导它们之间的比较研究。

（四）为党和国家制定法律和政策服务

出入境管理的法律、法规与政策是出入境管理学的研究内容之一，同时，出入境管理学的研究还要为党和国家制定法律、法规和政策服务。出入境管理的法律、法规和政策都是党和国家在总结以往经验的基础上制定的，而实践是不断发展的，法律、法规和政策总会出现不适应的情况，因此又会对法律、法规和政策不断提出新的与之适应的要求。出入境管理学在研究过程中要经常接触出入境管理的实际，总结出贯彻执行法律、法规和实践的实践经验及存在的问题。这对于党和国家修改法律、法规和政策提出建设性意见等，是一条必不可少的重要途径。