

D661.4/47

外国人管理

暨涉外案(事)件查处

WaiGuoRen GuanLi
JI SheWai An(Shi)Jian ChaChu

叶 氢 主编



中国人民公安大学出版社

外国人管理暨涉外 案（事）件查处

主 编 叶 氢

副主编 荆长岭 张 进

张晓敏

（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

外国人管理暨涉外案 (事) 件查处/叶氢主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 81109 - 801 - 3

I. 外… II. 叶… III. ①外国人—治安管理—中国—高等学校—教材②外国人—治安管理—案件—调查—中国—高等学校—教材③外国人—治安管理—案件—处理—中国—高等学校—教材 IV. D631.4 D922.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 127925 号

外国人管理暨涉外案 (事) 件查处

WAIGUOREN GUANLI JI SHEWAI AN (SHI) JIAN CHACHU

叶 氢 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: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2007 年 8 月第 1 版
印 次: 2007 年 8 月第 1 次
印 张: 12
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 260 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 801 - 3/D · 753

定 价: 28.00 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 侵权必究

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

www.phcpps.com.cn

www.poreclub.com.cn

教材编审委员会

主 任 陈玉川

副主任 胡关禄 夏 蔚

委 员 董如军 谭 玲 程金生 许细燕

莫德升 景 畅 周元健 周 玲

荆长岭 殷梅霞 张明刚 王首敏

李景源

编者的话

《外国人管理暨涉外案（事）件查处》是广东警官学院“十一五”规划教材。早在1997年，我院在全国率先设置了出入境管理专业，学院组织教师自编了一整套专业教材，开设了公安外国人管理、中国公民出入境管理、中国公民往来港澳台管理、公安出入境管理总论等专业课程。然而，从1997年至今，社会治安形势发生了巨大变化。随着全球化时代的到来，来华的外国人不断增多，在我国内地活动的范围越来越大，居留的时间越来越长，违法犯罪的数量不断增长，外国人管理的难度逐步加大。这些年来，国家出台了《中华人民共和国治安管理处罚法》等新的法律法规，公安部制定了《公安机关办理行政案件程序的规定》等部门规章，实践中各级公安机关积累了许多对外国人管理的成功经验。为了适应公安工作新形势、新任务和培养公安机关涉外警务专门人才的需要，对原有教材有必要进行更新。

编写《外国人管理暨涉外案（事）件查处》意在为学员提供一本集理论性、应用性于一体的专业教材。本书在原有框架下增加了外国人犯罪案件侦查的国际警务合作等内容。全书分上、中、下三篇：上篇是管理篇，中篇是案件查处篇，下篇是国际警务合作篇。在编写中贯彻了理论联系实际的原则，突出了理论的系统性、实践的应用性、因材施教的针对性的特点。

本书在编写过程中得到了广东警官学院领导的亲切关怀和教务处、科研处领导的大力支持，同时还参考、引用了相关的教材、著作和文件的内容，在此，向学院各级领导和相关作者谨表衷心的感谢。由于作者水平有限，加上编写任务重，时间紧，缺点错误在所难免，恳请读者批评指正。

全书由叶氢担任主编，负责拟定提纲和统稿，以及附录的选编。

各章的具体分工如下：

叶 氢：第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十章；

张晓敏：第十一章；

张 进：第十二章；

荆长岭：第十三章、第十四章、第十五章、第十六章。

广东警官学院

《外国人管理暨涉外案（事）件查处》教材编写组

2007年8月

目 录

上 篇 管 理 篇

第一章 外国人管理概述	1
第一节 外国人管理的概念	1
第二节 外国人管理的对象及态势分析	3
第三节 外国人管理的任务	6
第四节 外国人管理的法律依据	7
第五节 外国人管理的基本原则	10
第二章 我国外国人管理的历史沿革	15
第一节 鸦片战争以前外国人来华的历史回顾	15
第二节 旧中国外国人管理的屈辱历史	17
第三节 新中国对外国人管理的历史与现状	18
第三章 外国人管理的体制	23
第一节 外国人管理的权力配置	23
第二节 外国人管理的警察机构	24
第三节 外国人管理的人员素质	27
第四章 外国人国籍身份确认制度	33
第一节 外国人国籍确认制度	33
第二节 外国人身份确认制度	36
第五章 外国人待遇制度	39
第一节 外国人的法律地位	39
第二节 外国人的待遇类型	39
第三节 难民制度	42
第六章 外国人入（过）境制度	44
第一节 外国护照制度	44

第二节 中国签证制度	46
第三节 中国的边防检查制度	55
第七章 外国人出境管理及检查制度	57
第一节 外国人出境的概念及类型	57
第二节 外国人正常出境	57
第三节 外国人非正常出境	58
第八章 外国人居留管理制度	61
第一节 外国人居留制度概述	61
第二节 我国的外国人停留、居留制度	62
第三节 外国人临时住宿登记制度	64
第四节 外国人永久居留权制度	66
第五节 外国人就业管理制度	69
第六节 外国人旅行管理制度	71

中 篇 案 件 篇

第九章 涉外公安行政案件概述	75
第一节 涉外公安行政案件概念、分类及特点	75
第二节 涉外公安行政处罚的概念、种类及形式	79
第三节 涉外公安行政强制性措施的种类及适用	81
第十章 涉外公安行政案（事）件查处	84
第一节 涉外行政案件查处的程序	84
第二节 涉外行政案件查处的分工与要求	91
第三节 几类“外管”案件的查处	92
第四节 几类涉外治安案件的查处	94
第五节 几类涉外事件的处置	96
第十一章 涉外突发事件的处置	100
第一节 涉外突发事件概述	100
第二节 涉外突发事件处置的原则和要求	101
第三节 几类重大涉外突发事件的处置	105

第十二章 涉外刑事案件的侦查	111
第一节 涉外刑事案件概述	111
第二节 涉外刑事案件管辖	113
第三节 涉外刑事案件的侦查	118
第四节 涉外刑事案件侦查的特殊程序	122

下篇 国际警务合作篇

第十三章 外国人犯罪侦查的国际警务合作概述	125
第一节 国际警务合作的概念	125
第二节 国际警务合作的共同基础和作用	129
第十四章 国际警务合作的途径	134
第一节 世界性国际组织框架内的广泛警务合作	134
第二节 区域性国际组织或条约框架内的区域警务合作	142
第三节 国际条约框架内的经常性双边警务合作	151
第四节 外交机关协调下的松散型警务合作	152
第十五章 国际侦查合作的基本形式	154
第一节 交流刑事信息	154
第二节 委托调查和收集证据	155
第三节 协查案件	158
第四节 通缉在逃犯罪嫌疑人	161
第五节 国际通报制度	163
第六节 委托追缴犯罪收益	165
第十六章 跨国联合行动	169
第一节 跨国联合侦查	169
第二节 跨国追缉与押解	172
第三节 跨国调查取证	174
第四节 联合控制下交付	176
主要参考文献	180

上篇 管 理 篇

第一章 外国人管理概述

第一节 外国人管理的概念

一、外国人

外国人，是指在一个国家境内，不具有所在国国籍，而具有他国国籍的自然人和法人。因为从法律角度讲，人有自然人与法人之分。因而，外国人除包括自然人外，还应包括外国法人。所谓外国法人，是指被所在国承认具有法人资格和外国国籍的社会组织。无国籍人因为不具有任何国家的国籍，属于无国籍的自然人。但是按照国际惯例，各国一般将无国籍人视为外国自然人。

一国按照在其境内外国人所处法律地位的不同，一般可以把外国人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（或称为普通的外国人），前者如国家元首、政府首脑、使领馆人员、联合国机构的官员等，他们享有外交特权和刑事、民事、行政管辖的豁免。不享有外交特权与豁免的外国人，如外国专家、记者、商人、旅游者、留学生、常驻机构人员、侨民等，他们受居住国的司法、行政管辖。

出于管理的方便，一国根据外国人在其境内居留时间的长短，还可以将外国人分为常驻外国人（一般居留时间为一年以上）与临时居留外国人（一般居留时间为一年以下）。

二、公安机关外国人管理

外国人管理，是指一国政府有关主管机关依据国家法律，对外国人（包括无国籍人）进入、通过、居留、就业、旅行、离开本国等各项事务所实施的管理。在我国，对外国人管理的主管机关包括公安部门、劳动部门、外事部门、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。例如，劳动部门是外国人在华就业的主管机关；外事部门负责外国记者采访、外交护照的发放，对享有外交特权与豁免的外国人的违法犯罪行为的处理等外事活动的管理。只有公安机关是对外国人若干项事务进行管理。

具体而言，公安机关外国人管理，是指公安机关在其职责范围内就外国人进入、通过、居留、旅行、离开我国国境等事务所实施的行政管理，包括出入境等移民管理

的警察职能。因此，公安机关外国人管理的主体是公安机关的各业务部门，包括出入境部门和公安派出所等基层部门。它们在各自的职责范围内，均负有对外国人进行管理的责任，尤其是公安机关的出入境管理部门还负责信息的归口工作。目前，公安出入境管理部门承担的“外管”业务主要有两方面：一是与出入境有关的外国人管理业务，如办理签证延期等；二是承担了一些公安机关外国人管理的综合性的或称整体性的业务，如日常的行政管理和案（事）件的查处等。公安机关外国人管理的客体是普通外国人以及某些特定的外国人的活动，对象不包括港、澳、台人员及华侨。但目前，一些地方的“外管”业务已延伸到了我国境外地区的人员，这种广义的“外管”的对象包括港、澳、台人员及华侨。这种广义的“外”，包括外国人和港、澳、台人员及华侨。公安机关外国人管理的主要依据是我国的宪法、法律和有关规章。管理的主要目的是维护国家主权和国家利益，保障外国人和境外地区人员及华侨的合法权益。

三、公安机关外国人管理的性质

性质，是一种事物本身所具有的内在规律性和区别于其他事物的根本属性，亦即该事物的特殊本质。毛泽东同志指出：“不论做什么事，不懂得那件事的情形，它的性质，它和它以外的事物的关联，就不知道那件事的规律，就不知道如何去做，就不能做好那件事。”一种事物的性质往往是由许多不同的方面和层次构成，因而分析一个事物的性质也要从几个侧面综合起来进行研究。公安机关外国人管理是公安工作的重要组成部分，具有公安工作的共同属性。同时，还具有很强的涉外性，部分工作具有移民的性质。

（一）具有行政管理的属性

公安机关是我国行政机关的一个职能部门，公安行政管理是国家行政管理的一个组成部分。公安机关外国人管理是公安机关代表国家对外国人行使公安行政方面的管辖权，依法对外国人人出我国国境以及在我国境内居留、旅行等实施管理，体现国家主权。

国家管辖权主要包括属地管辖权和属人管辖权。属地管辖权又称属地优越权或领域管辖权，即一个国家对其所属领域内的一切人（包括本国人、外国人和无国籍人）、物及所发生的事件有权依据本国的法律和政策实行管辖（享有外交特权和豁免的，按国际公约和专门规定管理）。属人管辖权又称属人优越权或国籍管辖权，即国家有权对处于国外的具有本国国籍的人实行管辖。基于这两个管辖权，一个独立的主权国家都有对其领域内的一切人、物以及领域外的本国人按照本国的法律和相关政策实施管辖的权力。在其境内的外国人不不论居留时间的长短，也不论是以何种身份入境，都必须遵守所在国的法律，接受所在国的司法、行政管辖。这已经成为国际公认的国际法准则。如果不是这样，一个国家固有的主权就不能得到维护，国家的外国人的管辖权就会遭到践踏，也就不可能有政治上的独立，正常的国家关系和国家间的相互往来就会受到破坏。

（二）具有涉外工作的性质

公安机关外国人管理的主要对象是外国人。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。对具体事务的处理,实际上就是处理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。这是这项工作与公安机关其他各项工作和其他行政管理工作的区别,也是它的重要特征之一。公安机关外国人管理必须坚持贯彻国家的对外政策,其工作人员要遵守外事纪律,在工作中加强与外事、外交等涉外部门的联系,审慎地处理好各项事务。

(三) 具有公安工作的共同属性

如前所述,我国的公安机关是外国人管理机构之一,履行公安机关的职权,负责做好对外国人入境、过境、拘留、旅行、出境等事务的行政管理工作,同时,按照我国法律规定,还负责发现、控制和打击隐藏在外国人当中的违法犯罪分子,以维护国家和社会治安秩序。因此,公安机关的出入境管理部门还要与治安、边防、刑侦、交管等公安业务部门密切配合、分工合作,各司其职。

第二节 外国人管理的对象及态势分析

一、外国人管理的对象

根据我国法律和国际惯例,公安机关外国人管理的对象是出入我国国境和在我国境内居留、暂住、旅行的普通外国人。享有外交特权与豁免的外国人原则上不是公安机关外国人管理的对象,但是这些人如有违反我国法律、法规的行为,公安机关有协助、配合调查的责任,经过侦查、调查了解,查清事实真相后通过外交途径去处理。如果这些人受到侵害而要求保护,公安机关也要配合有关部门妥善处理。

我国政府受理外国人入境、过境、居留、旅行管理的分工是:持外交护照、公务护照的外国人由外交部、外交部授权的地方外事部门负责管理;持普通护照的外国人由公安部、公安部授权的地方公安机关负责管理。根据来华外国人的身份及其来华目的,公安机关管理的外国人主要包括:

1. 外国侨民,即定居在我国的外国公民。目前,在我国居住的外国侨民基本上是解放前来华的。由于我国不是移民国家,对外国人来华定居控制严格,现在在我国长久居留的外国侨民已经很少。

2. 外国留学生、实习生、进修生。我国于1950年开始接收主要来自原社会主义阵营国家的留学生,但至1966年中断,1977年开始恢复。改革开放后,来我国留学的留学生人数不断增多。1985年全国外国留学生有3250名,1994年增为1.4万人。留学生的国别多样,来自亚洲、非洲、欧洲和美洲等100多个国家和地区,多渠道接收的格局已经形成,既有国家间按照协议有计划接收的,也有按民间交流协议接收的。留学形式包括公费生和自费生,接收的留学生由单一的本科教育,发展到硕士生、博士生。其学习领域扩展到理、工、医、文、史、哲、美等多个专业。进入21世纪后,来华留学人数更是迅猛增加。据《文汇报》报道,教育部制订留学生工作目标:2007年在华人数12万。年均增幅与国民经济增长速度相适应,达到8%,其中中国政府奖

奖学金学生争取达到 9000 人次。另外，各学校接受来华留学生的增长速度将保持不变。自 2004 年至 2007 年，在接受中国政府奖学金的学校，来华留学生年均增幅为 12%， “211” 工程学校为 10%，普通院校为 8%。学历生和高层次学生的比例将逐步提高，至 2007 年学历生争取达到 35000 人，年均增幅超过 11%，博士生、硕士生和高级进修生争取达到 9000 人，年均增幅超过 12%。据中国教育部留学服务中心副主任邵巍介绍说，现在到中国留学的外国学生逐年增加，人数正以每年 5000 多人的速度递增，年均增长幅度超过 30%。截至去年，中国招收外国留学生的普通高校已达 400 多所。中国不仅受到发展中国家学生的青睐，也吸引了一些来自欧美发达国家的学生。^①

3. 外国新闻、影视及其从业人员。现世界上有 100 多个国家、地区的新闻机构在我国派有常驻人员或临时采访记者，还有一些根据合同来华拍摄电影、电视的外国从业人员。

4. 外国专家和各类工程技术人员。改革开放后，我国政府十分注意引进外国专业人才，充分利用外国的先进技术和管理经验为我国的经济建设服务。1978 年在我国工作的各类专家不足 1000 人，至 1988 年，来我国工作过的专家、技术人员超过 12 万。

5. 来我国探亲、旅游的外国人。我国具有非常悠久灿烂的历史文化和丰富的旅游资源。例如，闻名世界的万里长城，甲天下的桂林山水，旖旎的西湖风光。随着我国改革开放的不断深化，世界经济一体化的到来，来华旅游的外国人越来越多。在来华的外国人中，以旅游者身份入境的占绝大多数。世界上有 3000 多万中国血统的外籍华人，他们与祖国有着千丝万缕的联系，经常回国旅游探亲，领略祖国的大好河山。

6. 来我国进行经济、科技、文化、教育、体育、文艺等方面交流的外国人。这类人员在我国逐渐增多。例如，我国举办的大型电影节、体育盛会、交易会、各类文化节等都吸引大量外国人。

7. 外国商人和企业界人士。随着世界经济一体化格局的形成，我国与世界各国的经贸往来更加频繁，各国工商界代表和有关人员来我国开展经贸活动的日益增多。

8. 外国驻华使馆中不享受外交特权和豁免的外国人。

9. 国际列车、国际班机和国际船舶的外国乘务人员、机组人员、船员（海员）和搭乘国际交通工具从我国过境的外国旅客。

10. 由于政治原因要求在我国避难的外国人。

11. 难民。由于种族、宗教或其他政治原因而遭受迫害，离开本国到其他国家寻求保护的外国人。我国接受的难民主要是越南难民。

12. 边民。至 1990 年我国已开放陆地边境口岸 50 多个。许多边境城镇、口岸地商贸云集，边贸活跃。边民进入我国边境进行经贸活动、旅游观光。我国与 12 个国家毗邻，陆地边界线有 2 万多公里。随着我国与周边国家建立友好睦邻关系和对外开放，边民大量增加。

^① <http://www.chxr.net/cgi-bin/index.dll?page0?webid=jianwangzhan&userid=129362&columnno=12&articleid=5108> 学术交流网。

13. 其他普通外国人。

二、来华外国人态势分析

(一) 国家结构方面

改革开放后,来华的外国人人数量不断增多,从1978年以前每年不足50万人次,到1984年猛增到300万人次。1996年入境外国人为674万人次,1997年为743万人次,1998年为711万人次,1999年为843万人次,2000年为1016万人次,2001年为1123万人次,2002年为1344万人次,2003年为1140万人次,2004年为1693万人次。来华事由增多,从过去官方来访、华人来华探亲发展为私人的旅行观光、留学、工作等。入境的外国籍人员分别来自239个国家和地区,其中来华人数居前10位的依次为:日本、韩国、俄罗斯、美国、马来西亚、新加坡、菲律宾、蒙古、泰国、英国。入境的境外人员连续几年超过一亿大关。年入境的境外人数与10多年前相比增加了近20倍。^①总之,除2003年受“非典”疫情影响,出入境出现负增长外,出入境人员大幅度增加已是不可逆转的趋势。

(二) 入境事由、居留结构方面

按照外国人在我国境内居留(停留)时间长短可以分为常住(居留一年以上)和短期入境外国人两大类。短期入境的外国人有商务的、进修的、学术交流的、体育和文艺活动的,也有旅游、探亲、访友、扫墓、结婚、领养儿童、治病等。常住的包括来华投资的、在一些三资企业从事管理的、从事工程技术的工程师及一般职员。此外,外国记者和外国留学生等常住外国人也在逐渐增多。改革开放以来,随着开放领域的不断扩大,中国成为全世界最大的经济市场,特别是中国在2001年加入世界贸易组织,我国已开始大幅度削减关税,逐步取消非关税措施和出口补贴,增加外贸政策的透明度,开放服务业市场,扩大知识产权的保护范围,放宽和完善外资政策,改善旅游业的管理和服务,市场活力将进一步增强,文化、体育、旅游事业的进一步发展,可以预见外国人入境的种类呈多样化的趋势。随着内地不断扩大开放地区,放宽入境签证的条件,简化入境审批的手续,取消入境后指定居住宾馆、酒店的“定点住宿”的做法,外国人员在我国内地活动的范围越来越大。他们在内地的居留时间越来越长。目前,外国人员在内地居留,从种类看包括临时居留、长期居留和定居。由于我国对定居控制比较严,申请定居被批准的人数较少,临时居留、长期居留的情况较多。

(三) 地域与住宿分布方面

从外国人的活动范围来看,入境手续的简化,可活动范围的扩大和外国人入境目的、活动内容的多样化,决定了其活动的跨地区性,使外国人的活动范围呈现出高度的分散状态。但由于我国各地区经济发展水平不平衡,投资环境优劣不同,旅游资源多少不同,外国人入境后活动分布的地区也不同,又使外国人的活动呈现出地区分布不均衡的梯形状态。东南沿海经济发达地区、旅游城市、内地中心城市、边境地区境外人口较多,尤其是北京、上海、广州、深圳、大连、东莞等经济强市及其附近地区

^① 中国警察学会出入境管理专业委员会:《出入境管理论文选(一)》,群众出版社1998,第2页。

成为外国人活动的集中区域；西安、昆明等国际旅游城市及其附近地区成为外国游客集中活动的区域；而经济落后，又缺少旅游资源地区的外国人则较少，这从出入境的口岸客流量可窥见一斑。在全国 228 个通行的口岸中，深圳罗湖出入境人数最多，其后四位依次为珠海拱北、深圳皇岗、北京首都机场、上海虹桥机场。

从外国人的住宿情况来看，其住宿地点也呈现出高度分散状态。一是长期入境的外国人散住在机关、团体、企业、事业单位和散住家中的情况增多。随着外国人在华购房包括别墅或租房情况增多，这种情况将更加突出。此外，一些来自经济不发达地区的外国人因为经济原因选择住在城中村，租住农民屋。例如，一是在广州，外国人购买、租住别墅或洋房的就不在少数；二是来我国内地旅游的外国人大幅度增加，富裕程度不高的外国人由过去住高档宾馆、酒店，向中低档宾馆、酒店转移，甚至住在居民家中；三是接待外国人住宿的宾馆、酒店不断增多，相当大一部分外国人入境后的住宿相对比较固定，特别是有长期业务联系和探亲访友的，一般住在某一旅店或居民家中；四是非法入境、非法居留、非法就业人员往往住在小旅店或私人出租屋内。总之，我国取消外国人定点住宿，即必须入住涉外宾馆、酒店的限制后，外国人住宿享有极大的自主权，但其住宿风险却增加了。公安机关对外国人住宿进行登记管理、信息收集、情况掌握、安全防范的难度也增加。这是我国取消外国人定点住宿后的消极影响。

第三节 外国人管理的任务

根据《中华人民共和国外国人入境出境管理法》（以下简称《外管法》）和《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》（以下简称《外管法实施细则》）、《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》）等法律法规，公安机关对外国人管理的主要任务有：

（一）依法管理外国人入境、过境、居留、旅行、出境事务

我国《外管法》第 2 条规定：“外国人入境、出境和在中国境内居留，必须经中国政府主管机关许可。”第 25 条规定：“中国政府在国外受理外国人入境、过境申请的机关，是中国的外交代表机关、领事机关和外交部授权的其他驻外机关。”“中国政府在国内受理外国人入境、过境、居留、旅行申请的机关，是公安部、公安部授权的地方公安机关和外交部、外交部授权的地方外事部门。”根据上述及相关法律法规的规定，公安机关对外国人入境、过境、居留、旅行、出境管理的具体任务是：

1. 依法受理和审批外国人的入境、过境申请，发给相应类别的入境、过境签证，办理签证延期、加签等手续；
2. 依法受理和审批外国人的居留申请，办理居留证件；
3. 处理外国人来华临时住宿、居留变更、出生、死亡等有关事务；
4. 依法受理和审批外国人的旅行申请，办理旅行证件；
5. 协同有关部门对人、出我国国境的外国人及其行李物品、运输工具实施检查和

监护，阻止和处理非法入境；

6. 依法查处违反外国人管理法律法规的案件；

7. 依法处理外国人正常死亡、证件或财产遗失等事件。

（二）依法保护外国人在华的合法权益

《外管法》第4条规定：“中国政府保护在中国境内的外国人的合法权利和权益。”“外国人的人身自由不受侵犯，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关或者国家安全机关执行，不受逮捕。”

保护外国人的合法权益是我国的一贯政策。保护外国人合法权益的内容十分广泛，保护其人身安全、人身自由和财产安全是公安机关的主要职责。公安机关应积极采取措施预防侵犯外国人合法权益案件的发生，对已经发生的中国人侵犯外国人、外国人侵犯外国人合法权益的案件，要及时调查、严肃处理，切实保护在华外国人的人身安全、人身自由和财产安全。

（三）及时发现、制止和查处外国人的违法犯罪活动

《外管法》第5条规定：“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。”任何外国人违反我国法律的行为都是我国所不允许的，都要承担相应的法律责任。对外国人危害我国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序的行为，均要按照我国法律追究责任（享有豁免权的外国人的法律责任通过外交途径解决）。及时发现、制止和查处外国人的违法犯罪活动是公安机关的重要任务。公安机关要运用行政管理和其他专业手段发现外国人的违法犯罪线索，按照法定程序查清案件的性质和情节，以事实为根据、以法律为准绳地进行处理。在执法过程中要防止非法拘禁、非法搜查等滥用职权行为的发生，做到依法行政，依法办案。

第四节 外国人管理的法律依据

一、国内法中的依据

（一）宪法依据

《中华人民共和国宪法》是国家的根本大法，是我国其他一切法律、法规的基础，是国家权力机关、行政机关、司法机关赖以建立和活动的依据，当然也是我国公安机关外国人管理的基础和依据。

我国《宪法》第18条第二款规定：“在中国境内的外国企业和其他经济组织以及中外合资经营的企业，都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法的权利和利益受中华人民共和国的法律保护。”第32条规定：“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”“中华人民共和国对于因政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利。”宪法的这些规定，是国务院、国家安全、外交公安、司法等部门共同制定或单独制涉外规章、制度和原则的最高法律依据，是公安机关外国人管理活动的根本法律基础。

（二）法律依据

这里的法律是指全国人大及其常委会制定的规范性文件。我国现行的法律中，适用于外国人管理的法律有刑事法律，如《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国引渡法》和一些补充规定。行政法律主要有《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国领海及毗连区法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国枪支管理法》、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国交通安全法》、《中华人民共和国外交特权与豁免法》、《中华人民共和国领事特权与豁免法》、《中华人民共和国缔结条约程序法》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国国家安全法》、《中华人民共和国民用航空法》等。

（三）法规依据

法规分为全国性法规和地方性法规。国务院制定的为全国性法规，各省、自治区、直辖市和国务院确定的较大市的人民代表大会及其常委会制定的为地方性法规。鉴于外国人管理涉及国家的对外主权，它属于中央的事权范畴，因而外国人管理法规只有国务院有权制定，且不能与宪法、法律相冲突。目前，专门规范外国人管理的全国性法规主要有：《中华人民共和国出境入境边防检查条例》、《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》、《外国记者和外国常驻新闻机构管理条例》、《外国商会暂行管理规定》等。

（四）规章依据

规章是国务院所属各部委在其职权范围内制定的规范性法律文件。外国人管理的规章，有公安部单独制定的，也有公安部与其他部委以及最高人民法院、最高人民检察院联合制定的。主要有：公安部《关于严格履行国际公约中与公安工作有关的规定》的通知，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部《关于依法限制外国人和中国公民出境问题的若干规定》，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、外交部、财政部《关于强制外国人出境的执行办法的规定》等。

（五）法律解释依据

法律解释分法定解释和非法定解释两大类。法定解释一般分为立法解释、司法解释、行政解释三种。我国最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部所作的解释为司法解释和行政解释，凡是与外国人管理有关的解释，都可作为外国人管理的依据。

二、国际法中的依据

国际法是国家在相互交往中形成的，对调整国家间关系有拘束力的原则、规则、规章、制度的总称。国际法的形式渊源有公约、条约、协定、协议、议定书、宪章、盟约、规约、换文、宣言、联合声明等，其中我国缔结或加入的包含涉外规范的主要有公约、条约、协定、议定书。

（一）公约依据

公约通常是多国就某一重大问题举行国际会议而缔结的多边条约。作为涉及外管

依据的公约必须具备两个条件：其一，我国是该公约的缔约国或加入国；其二，公约中具有涉及外管的规范，但我国声明保留的条款除外，如《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》、《联合国特权及豁免公约》、《专门机构特权与豁免》等。它们规定了各国必须保护在其国境内的外国使领馆馆舍和外交人员以及其他享有外交特权与豁免人员的安全。这种保护通常由加入国警察承担，因而上述公约也就成为我国公安机关外国人管理的依据。

（二）条约依据

条约是两个或两个以上的国家就有关重大的政治、经济、法律等问题达成的协议的文书。条约分为双边条约和多边条约，两个国家签订的为双边条约，两个以上国家签订的为多边条约。至今，我国已与30多个国家签订了双边条约和多边条约，其内容涉及刑事司法协助、引渡、领事关系、边界和边境等方面的内容。涉及刑事司法协助的有《中华人民共和国和波兰关于民事和刑事司法协助的条约》、《中华人民共和国和蒙古人民共和国关于民事和刑事司法协助的条约》、《中华人民共和国和罗马尼亚关于民事和刑事司法协助的条约》、《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于民事和刑事司法协助的条约》等。涉及引渡的有《中华人民共和国和泰国引渡条约》、《中华人民共和国和俄罗斯联邦引渡条约》等。涉及领事关系的有《中华人民共和国和美利坚合众国领事条约》、《中华人民共和国和匈牙利人民共和国领事条约》等。涉及边界问题的有《中华人民共和国和蒙古人民共和国政府关于中蒙边界制度和处理边境问题的条约》、《中华人民共和国和尼泊尔王国边界条约》等。

（三）协定依据

协定（Agreement）一般是指国家、政府、政党或社会团体间就相互有关的问题通过谈判而达成的共同意见，是具有法律约束力的书面契约，是最常用的条约形式，常常适用于具体问题的解决。新中国成立以来，我国与许多国家签订了各种协定。自从1986年以来，中华人民共和国公安部分别与俄罗斯联邦、朝鲜、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、越南、塞浦路斯、马绍尔、埃及、希腊等国的内务、社会安全部门签订了合作协定、协议、议定、协议书。属于警察合作协定的，如《中华人民共和国公安部和朝鲜民主主义人民共和国社会安全部友好合作协定》、《中华人民共和国公安部和越南社会主义共和国内务部合作协定》等。

（四）议定书依据

议定书是缔约国对条约或协定的解释、补充、修改或延长有效期以及关于某些技术问题所议定缔结的国际性法律文书。可分为补充性议定书和独立议定书两种。补充性议定书主要是一些辅助性法律文件，解决更为具体的问题，通常附在正式协议之后，诸如对公约的特定条款的解释、保留意见等附属事项，这种性质的议定书无需批准。而独立性议定书本身就是一个国际条约，它需要单独批准。属于独立议定书的，如《中华人民共和国政府和朝鲜民主主义人民共和国政府关于中朝边界的议定书》、《中华人民共和国政府和阿富汗王国政府关于两国边界的议定书》。属于补充性议定书的，如《中华人民共和国政府和蒙古人民共和国政府关于中蒙边界制度和处理边境问题的