

孙智慧 著

出入境管理

THE LEGAL SYSTEM AND PRACTICE IN ENTRY AND EXIT ADMINISTRATION

法律与实践



中国政法大学出版社

孙智慧 著

出入境管理

THE LEGAL SYSTEM AND PRACTICE IN ENTRY AND EXIT ADMINISTRATION

法律与实践



中国政法大学出版社

2013 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

出入境管理法律与实践 / 孙智慧著. —北京: 中国政法大学出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5620-4889-3

I. ①出… II. ①孙… III. ①出入境管理—法律—研究—中国 IV. ①D922.144

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第191031号

- 书 名 出入境管理法律与实践 Churujing Guanli Falü yu Shijian
出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
编辑统筹 第三编辑部 010-58908289 zonghebianjishi@gmail.com
承 印 固安华明印刷厂
规 格 880mm×1230mm 32开本 10.125印张 245千字
版 本 2013年9月第1版 2013年9月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-4889-3/D·4849
定 价 29.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。



前 言

出入境管理法律制度，是指基于国家主权原则，国家针对出入境活动所实施的管理而形成的各项法律制度的总和。

出入境管理法律制度内容多，涉及机构多，每一个具体事项均有相应的法律文件，这些法律文件之间由于令出多门，相互之间会出现不协调乃至不一致的问题。目前我国出入境法律实践中出现了许多新问题，亟待解决。如出入境管理法制本身存在缺陷和问题，各个法律法规之间不协调甚至相冲突；现行出入境法律法规与新出台的行政法律规范冲突，甚至涉嫌违宪；对我国新出现的出入境问题调整不够，如非法持用外国护照的中国公民管理、中国公民加入外国国籍后继续使用中国护照等。我国由于存在香港、澳门、台湾三个特殊地区和“一国两制四法域”的状况，出入境活动也包括中国内地与香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区的出入活动。出入境的主体有出境旅客、旅客物品、出入境工具和出入境货物。

我国原有出境入境管理制度，是在区分中国公民、外国人



的基础上分别进行立法的。1985年，全国人大常委会制定了《中华人民共和国公民出境入境管理法》和《中华人民共和国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。2012年6月30日十一届全国人大常委会第二十七次会议表决通过了《中华人民共和国出境入境管理法》。这部法律将于2013年7月1日起开始施行。

近年来的理论学习与实践经验，笔者深刻认识到国家出入境管理的重要性，出入境活动的广泛性，以及将重要的出入境知识传达给大部分人所知的迫切性。这也是作者写作此书的原因之一。本书对出入境法律制度从广义的角度进行阐述，着眼于出入境管理对国家主权、安全的影响。本书从对出入境活动进行管理的角度，将出入境管理中的各个部门法学中涉及的有关问题予以整合；并且对我国实践中日益增长的出入境主体关心的出入境流程及具体操作，各个出入境管理机构在出入境流程中的分工与合作问题的效率化、国际化等问题予以探讨。本书不仅是一本关于出入境常识的普及读物，更是一本涉及出入境管理法律法规及实务的著作。对有出入境需要的人员、出入境管理人员有参考价值。

本书分为两个部分：

第一部分：法律篇。本部分内容着眼于出入境管理法律制度与操作，强调中国公民出入境准备、口岸出境环节中的法律制度规定。强调外国人进入中国国境的准备、在中国口岸入境的环节中涉及的行政机关及相关法律。客观介绍的内容较多，主要目的是将我国出入境管理中的各项法律制度予以完整阐述，以应对出入境主体的需要。该部分还介绍了外国的出入境管理



内容，以应对出入境主体在目的地国家入境、境内停留、居住、学习等环节的需要。

第二部分：实务篇。探讨出入境管理中的实务问题，以更好地服务国家的行政管理及维护国家主权、安全；发挥出入境管理对国家安全及经济建设的作用。

本书写作过程中，参考了相关的教材、书籍和网站的内容，限于篇幅，未能在参考文献中一一列出，在此一并致谢。书中的个人观点难免存在谬误，恭请读者不吝赐教。

孙智慧
2013年5月



目 录

前 言	1
-----------	---

上篇 出入境管理法律制度

第一章 出入境禁区与出入境管理	3
第一节 出入境禁区存在的必要性	3
第二节 出入境禁区的行政法律防线	5
第三节 出入境禁区的刑事法律防线	8
第四节 出入境管理	13
第二章 出入境管理法律制度概论	24
第一节 出入境管理法律制度的必要性	25
第二节 出入境管理法律制度的内容	28



第三节	出入境环节	32
第四节	出入境管理法律制度与国家安全	41
第三章	出入境管理机构	43
第一节	出入境管理机构概述	43
第二节	出入境管理中的外交与领事机关	48
第三节	出入境管理中的公安机关	53
第四节	出入境管理中的检验检疫机构	58
第五节	出入境管理中的海关	61
第四章	出入境公安管理法律制度	62
第一节	违反出入境法律法规的行为及其处理	64
第二节	出入境公安管理和涉外执法工作	69
第三节	出入境公安管理工作的新问题	75
第五章	出入境卫生检疫法律制度	79
第一节	出入境卫生检疫概述	79
第二节	国境卫生检疫的范围	82
第三节	国境卫生检疫的具体方式	84
第四节	国境卫生检疫的法律责任	95
第六章	出入境动植物检疫法律制度	97
第一节	出入境动植物检疫法律制度概述	98



第二节 入境动植物检疫	103
第三节 出境动植物检疫	109
第四节 过境动植物检疫	111
第五节 出入境动植物检疫监督	113
第六节 动植物检疫处理	117
第七节 出入境动植物检验检疫领域的刑事责任	118
 第七章 出入境管理海关法律制度	121
第一节 海关的设立与组织机构的特殊性	121
第二节 海关的权力	128
第三节 海关出入境监管面临的新形势及新挑战	130
 第八章 外国出入境管理法律制度	134
第一节 美国出入境管理法律制度	134
第二节 加拿大出入境管理法律制度	144
第三节 澳大利亚出入境管理法律制度	155
第四节 欧盟出入境管理法律制度	159

下篇 出入境管理实务制度

第九章 中国出入境管理现状及问题	175
第一节 中国出入境管理取得的成就	177



第二节 中国的非法出入境问题	179
第三节 国境卫生检验检疫与传染病防治	181
第四节 出入境管理与防范恐怖主义活动	184
第五节 加强出入境管理, 将腐败分子控制在国内	185
第十章 出入境管理口岸检查法律问题	190
第一节 口岸检查的意义	190
第二节 口岸检查的法律问题	194
第十一章 出入境管理边防检查法律问题	201
第一节 出入境边防检查法律依据及主要职责	202
第二节 出入境边防检查机构	204
第三节 边防检查制度存在的问题及原因分析	206
第四节 对策研究	213
第十二章 出入境管理检验检疫法律问题	215
第一节 出入境卫生检疫的新发展及对策研究	216
第二节 动植物检验检疫的新发展	223
第十三章 出入境管理海关法律问题	234
第一节 出入境管理海关职责	235
第二节 海关法制建设问题	242
第三节 现代化海关出入境管理制度	249



第十四章 境外中国公民及法人的权益保护与外交、	
领事保护制度	253
第一节 外交保护与领事保护制度概述	255
第二节 保护境外中国人的合法权益	260
第三节 涉港澳领事保护工作情况	270
第四节 《出境入境管理法》对华侨出入境管理的调整和 改革	273
第十五章 外国人在中国的地位与外国人待遇法律问题 ...	274
第一节 外国人管理机构	274
第二节 外国人的权利及义务	276
第三节 中国境内外国人居留资格的获取	279
第四节 外国人申请加入中国国籍	283
第五节 出入境管理与外国人在华法律地位	284
附录：中华人民共和国出境入境管理法	289
参考文献	309
后 记	312



上 篇

出入境管理法律制度

改革开放使中国人的生活方式和思维方式发生了翻天覆地的变化，人们开始关注中国以外的世界。在经济全球化加快的21世纪，国家之间在许多方面开展越来越多的交流；中国国家政策也不断调整，为我国改革开放服务。在出入境领域，我国已从控制转为利用市场经济规则，遵循国际公约和中国入世承诺。国家支持出国留学、工作与旅游，出入境证件已由审批转为按需申领。

出入境活动的广泛性催生将重要的出入境知识传达给中国公民所知的迫切性。中国公民出境旅游目的地国家和地区已达140个，2010年中国出境旅游人数5738.65万人次。我国跃居全球第四大入境旅游接待国和亚洲第一大出境旅游客源国。2011年中国公民出境人数达到7025.00万人次，比上年增长22.4%；旅游业总收入2.25万亿元人民币，比上年增长20.1%。^{〔1〕}出国已成为再经常不过的事情，随着中国公民加入外国国籍之后，

〔1〕 国家旅游局：“2011年中国旅游业统计公报”，载《中国旅游报》2012年10月26日。



许多传统的中国家庭已经成为涉外家庭。这是国家出入境管理的重要性。

中国经济的快速发展，长期稳定的政局，以及与欧美国家相比较低的生活成本，都对境外偷渡者充满诱惑。安全问题始终是所有主权国家面对的核心问题。从世界范围来看，国家对出入本国国境的活动进行有效地控制和防范，是保障国家安全的第一步。从我国近年来出入境资料进行分析，作为最大的发展中国家，我国正面临着非法出入境活动的威胁，这对中国国家安全产生一定的影响。



第一章

出入境禁区与出入境管理

“出入境领域禁区”是指中国法律法规所规定的公民、组织、企事业单位和其他社会团体（含外国人、无国籍人和外国法人、外国社团）不得擅自从事或强制禁止从事的涉及出境、入境的活动。^{〔1〕}中国的出入境禁区由两道法律防线守卫，第一道防线是行政法律防线，越过这道防线者将承担行政责任；第二道防线是刑事法律防线，越过这道防线者将承担刑事责任。这两道防线的存在保障了社会出入境领域的正常秩序，保护了国家安全和人民生命、财产安全。

第一节 出入境禁区存在的必要性

一、维护国家安全和社会稳定的需要

我国对外开放不断深入，外国人来华数量逐年递增。外交

〔1〕 <http://www.yks.gov.cn/banshi/ShowArticle.asp?ArticleID=585>，2011年10月5日搜索。



领事机构给外国人发放入境签证,将有害中国国家安全的不稳定因素控制在国境之外,是保障国家安全的第一步。出入境流量的上升,要求公安边防检查部门提高口岸综合控制,防范和打击各类渗透、破坏和违法犯罪活动,及时阻止法律规定的不准出入境人员。随着我国对外国人管理的宽松,外国人的落脚点广泛、分散,也需要不断研究符合实际的对外国人的管理措施,建立健全外国人管理新机制,提高防范、查处和打击能力,妥善处置各类涉外突发事件。这一切是维护国家主权、安全和社会秩序,保障国家安全和社会稳定的需要。有必要通过出入境签证制度、口岸检查制度,防范和控制有害国家安全的不利因素。有必要通过出入境证件管理,将犯罪分子控制在国内。

二、维护国家主权及保障经济建设的需要

经济全球化带动了世界经济的飞速发展,中国加入世界贸易组织促进了对外贸易和对外交往不断增加。通过口岸海关检查,海关对出入境人员进行监管。在出入境海关检查中,各地海关依据我国相关法律,多次查获毒品、走私文物、非法携带货币等案件。因此,有必要通过海关出入境监管,达到维护国家主权和利益、履行国际义务、促进对外经济贸易和科技文化交往、保障社会主义现代化建设的目的。

三、国家卫生安全的需要

伴随我国改革开放的深入和经济建设的繁荣,世界各地来我国学习、工作、旅游和探亲的外国人逐年增加。卫生部 2010 年 10 月 29 日通报中国艾滋病疫情及防治工作情况时指出,截至 2010 年 10 月底,累计报告艾滋病病毒感染者和病人 37 万余例,其中病人 13 万余例,死亡 6.8 万余例。^[1] 为防止传染病由国外传入或国内传出,保护人体健康,保证我国对外交流的健康发

[1] <http://news.sohu.com/20101129/n277993600.shtml>.



展，有必要通过出入境卫生检疫制度，防止境外艾滋病疫情及其他疫情的传入和扩散，保卫国家卫生安全。

四、维护国家生物安全、工农业生产安全的需要

国际自然及自然资源保护联盟有关报告显示，生物入侵每年给世界各国造成的经济损失在 4000 亿美元左右。在中国，仅松材线虫、马铃薯甲虫和薇甘菊等十余种外来有害生物入侵所造成的直接损失，每年就超过 574 亿元人民币。专家指出，防范外来有害生物已成为国际贸易市场准入的重要条件，特别影响到农产品国际贸易市场的开拓和稳定。^{〔1〕}

我国外来入侵物种的一个重要来源是随贸易、运输、旅游等活动而带入境内的无意引进。为保证中国农业生产和环境的安全，有必要通过出入境动植物检疫制度，开展进境动植物及其产品有害生物风险分析，制定有针对性的防御有害生物传入的风险管理措施。进入 21 世纪，面对国际间传染病疫情、动植物疫情的严峻威胁，面对消费者关注进出口商品质量和安全、卫生的迫切要求，出入境检验检疫已经成为国家经济发展和对外交流的重要保障力量，必将在维护国家经济利益、保证工农业生产安全、保护消费者权益方面发挥更为重要的作用。

第二节 出入境禁区的行政法律防线

出入境禁区的行政法律防线主要是指违反我国出入境管理法规的行为。主要内容有：

〔1〕 刘长忠：“中国已初步建立防范有害生物传入的法规体系”，载 <http://news.qq.com/a/20051018/001229.htm>，2011 年 11 月 4 日搜索。



一、不准入境的境外人员

1. 根据《出境入境管理法》第25条的规定,外国人有下列情形之一的,不准入境:①未持有效出境入境证件或者拒绝、逃避接受边防检查的;②具有本法第21条第1款第1~4项规定情形的;③入境后可能从事与签证种类不符的活动的;④法律、行政法规规定不准入境的其他情形。对不准入境的,出入境边防检查机关可以不说明理由。

2. 根据《中国公民往来台湾地区管理办法》的规定,下列台湾居民不准入境:①被认为有犯罪行为的;②被认为来大陆后可能进行危害国家安全、利益等活动的;③有编造情况,提供假证明等欺骗行为的;④精神疾病或者严重传染病患者。治病或者其他特殊原因可以批准入境的除外。

3. 根据《中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》的规定,下列情形之一的港澳居民不准入境:①被认为有可能进行抢劫、盗窃、贩毒等犯罪活动的;②编造情况,提交假证明的;③精神病患者。

二、不准出境的外国人

根据《出境入境管理法》第28条的规定,外国人有下列情形之一的,不准出境:①被判处刑罚尚未执行完毕或者属于刑事案件被告人、犯罪嫌疑人的,但是按照中国与外国签订的有关协议,移管被判刑人的除外;②有未了结的民事案件,人民法院决定不准出境的;③拖欠劳动者的劳动报酬,经国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府决定不准出境的;④法律、行政法规规定不准出境的其他情形。

三、禁止出境的中国公民

根据《出境入境管理法》第12条的规定,中国公民有下列情形之一的,不准出境:①未持有效出境入境证件或者拒绝、逃避接受边防检查的;②被判处刑罚尚未执行完毕或者属于刑