

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学 号: X2007120125

UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

论我国出入境管理法规定的完善

On Perfection of Immigration Regulations Made

郑 丹 凤

指导教师姓名: 黄健雄 教授

专业名称: 法律硕士

论文提交日期: 2014年10月

论文答辩时间: 2014年 月

学位授予日期: 2014年 月

答辩委员会主席:\_\_\_\_\_

评 阅 人:\_\_\_\_\_

2014年10月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（      ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于      年    月    日解密，解密后适用上述授权。

（      ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年    月    日

## 内 容 摘 要

近年来,我国政府对现有出入境管理法律进行了一系列改革。特别是《护照法》和《出境入境管理法》等法律的颁布实施,使我国出入境管理的法制化不断完善。但是,由于立法的惯性思维和制度体制的限制,我国出入境管理立法工作不可能做到一蹴而就。尤其是在试水改革以及对外开放升级、社会深层次矛盾逐渐凸显的现实背景下,与外国的先进经验和国际通行的立法相比,我国出入境法律法规仍旧存在着一些缺陷和不足。克服这些不足对我国出入境管理具有重要意义。

出入境管理立法是国家涉外行政管理立法的重要组织部分,出入境立法及依据立法对违反出入境管理法的行为进行查处不仅成为与国际化接轨、展现了国家对外开放窗口形象的重要途径,更成为维护国家安全利益,构建和谐社会的重要保障。为此,本文以2013年新颁布的《出境入境管理法》为研究背景,结合我国现有出入境管理需求,系统地分析了现有出入境法律体系的现状和存在的不足,并结合国外出入境法律法规的经验,提出了完善我国出入境管理立法的对策。本文的研究具有一定的前瞻性和创新性,对我国出入境管理立法的完善具有积极的借鉴意义。

**关键词:** 出入境管理法; 立法完善; 对策

## Abstract

In recent years, the Chinese government on the existing immigration laws and conducted a series of reforms. Promulgated especially the "Passport Law" and "Immigration Control Act" and other laws of the implementation, so that our immigration legalization continuous improvement. However, due to limitations institutional inertia of thinking and institutional legislation, immigration legislation our country can not do overnight. Especially in the reform and opening-up upgrade to test the water, deep-seated contradictions increasingly prominent social realities background, compared with the advanced experience of foreign countries and international prevailing legislation, our immigration laws still exist some shortcomings and deficiencies. Overcome these deficiencies have important implications for the management of immigration.

Immigration legislation is an important part of the national organization of foreign administrative legislation, immigration legislation and in accordance with legislation in violation of immigration law to investigate the conduct of not only become and international integration, an important way to show the national image of the window opening, and more become safeguarding national security interests, to build a harmonious society important safeguard. To this end, this paper newly promulgated in 2012, "Immigration Control Act" as the research background, combined with our existing immigration requirements, system analysis of the current situation and problems of existing immigration legal system. Combined experience of foreign immigration laws and regulations, proposed legislation to improve the management of immigration measures. This study has certain forward-looking and innovative, with a positive reference for improving the management of immigration legislation.

**Keywords:** Immigration Control Act; Legislation; Countermeasures.



绪 论 .....	1
第一章 我国出入境管理法律的立法现状 .....	4
第一节 我国出入境法律立法历史沿革 .....	4
第二节 出入境管理法律体系的构成及其特点 .....	5
一、出入境管理法律体系的构成 .....	5
二、出入境管理法律的立法趋势 .....	7
第二章 我国出入境管理法律存在的问题 .....	9
第一节 配套法规和部门规章制度尚未作出调整 .....	9
第二节 实体内容规定过少 .....	10
第三节 某些法规条文内容制定不够严谨 .....	11
第四节 法律制度仍然不完善 .....	11
第三章 国外相关立法的经验及借鉴 .....	14
第一节 美国出入境管理法律特点 .....	14
第二节 德国出入境管理法律特点 .....	14
第三节 日本出入境管理法律特点 .....	15
第四节 英国出入境管理法律特点 .....	16
第四章 完善我国出入境管理法规制的对策 .....	18
第一节 尽快出台与新法相配套的行政法规和实施细则 .....	18
第二节 加快业务规范的立法 .....	20
第三节 坚持社会本位，明确责权 .....	20
第四节 与国际通行做法接轨 .....	21
第五节 完善出入境管理行政执法制度 .....	21
结 论 .....	23
参考文献 .....	24
致 谢 .....	26



---

**CONTENTS**

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1 Legislative Situation of Immigration Law .....</b>	<b>4</b>
<b>Subchapter 1 Immigration Laws And The Legislative History.....</b>	<b>4</b>
<b>Subchapter 2 Composition And Characteristics of Immigration Legal System.....</b>	<b>5</b>
Section 1 Immigration Legal System Constitutes.....	5
Section 2 Legislative Trends Immigration Laws .....	7
<b>Chapter 2 Problems of Immigration Law .....</b>	<b>9</b>
<b>Subchapter 1 Supporting Regulations and Departmental Rules and Regulations Have Not Yet Been Adjusted .....</b>	<b>9</b>
<b>Subchapter 2 Entity Content Requirements Too Little .....</b>	<b>10</b>
<b>Subchapter 3 Certain Provisions of Content Regulation Is Not Stringent Enough To Develop .....</b>	<b>11</b>
<b>Subchapter 4 Legal System Is Still Imperfect .....</b>	<b>11</b>
<b>Chapter 3 Learn From Foreign Experience And Relevant Legislation .....</b>	<b>14</b>
<b>Subchapter 1 The characteristics of U.S. Immigration law .....</b>	<b>14</b>
<b>Subchapter 2 The characteristics of German Immigration law.....</b>	<b>14</b>
<b>Subchapter 3 The characteristics of The characteristics of Japan's Immigration law .....</b>	<b>15</b>
<b>Subchapter 4 British Immigration law .....</b>	<b>16</b>
<b>Chapter 4 Improvement of Legal Immigration Measures .....</b>	<b>18</b>
<b>Subchapter 1 Supporting The Introduction of New Administrative Rules And Wears Implementing Rules.....</b>	<b>18</b>
<b>Subchapter 2 Specification Accelerate Business Legislation.....</b>	<b>20</b>
<b>Subchapter 3 Adhere to Social Standard, Clear Responsibilities And Rights .....</b>	<b>20</b>
<b>Subchapter 4 In Line With International Practice.....</b>	<b>21</b>

<b>Subchapter 5 Improve The Immigration System of Administrative Law</b>	
<b>Enforcement.....</b>	<b>21</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>23</b>
<b>References .....</b>	<b>24</b>
<b>Acknowledgements.....</b>	<b>26</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 绪 论

### 一、研究背景

出入境立法研究一直以来是我国出入境管理法系统修改中面临的一个热点和难点问题。出入境立法是出入境管理的基础和关键环节，对于我国出入境管理机构依法行使管理职责，维护国家主权和安全，保障中外公民的合法权益，具有重要的意义。

自建国以来，我国政府先后颁布了一系列出入境管理法律法规，初步建立了一套相对完善的出入境法律体系。在我国对外交流和改革开放中发挥了重要作用。但是，近年来，随着改革的不断深入，各种深层次矛盾逐渐暴露，再加上试水改革对外开放升级，我国出入境法律法规的缺陷和不足开始逐渐显现出来。虽然我国政府在 2013 年颁布了《中华人民共和国出境入境管理法》（以下简称“《出入境管理法》”），对现有出入境管理的法律体系进行了完善和修补，但是由于立法的惯性思维和制度上的限制，与外国的先进经验和国际通行的立法相比，现行的出入境管理立法体系仍存在一些不足和缺失。

现有出入境立法体系的弊端限制了出入境管理在国家对外开放和交流中应有优势的发挥。许多学者提出出入境管理体制改革的应独立设置直属国务院的“国家出入境管理总局”，集中统一、相对独立地主管我国出入境事务，重要理由之一就是“与国际通行做法一致”。也有学者认为，我国的出入境管理立法应当由严格到宽松，由静态管理到动态管理，由单一控制到系统管理进行转变。这些观点为研究完善出入境立法提供了有效的借鉴。然而，出入境立法是一个系统性的法律体系，单靠某一方面的补充和完善无法真正发挥作用。笔者认为，完善现有立法应当从不同角度的多个方面进行研究，这样才能从根本上改变出入境管理法律的不足。

### 二、研究目的及意义

#### （一）研究目的

近年来，我国加入 WTO 后对外开放的步伐加快，国际交流和人员流动日益频繁，越来越多的学者开始关注并研究出入境管理法律，并取得了丰富的研究成果，为我国出入境管理法律的完善提供了积极的借鉴意义。具有代表性的是荆长岭提出了我国新型的出入境管理体制，并研究了入世之后对我国出入境立法的影响和对策。任延忠分析了我国出入境管理法制化的基本问题。然而这些学者的研究具有较强的宏观性，也缺乏对现实社会的关照，更加不足的是缺少在 2013 年新颁布《出入境管理法》基础上的研究分析，这样就必然使一些观点和论证说服力不足。为此，笔者以 2013 年新颁布的《出境入境管理法》为研究背景，结合我国现有出入境管理需求，企图系统地分析了现有出入境法律体系的现状和存在的不足，并结合国外出入境法律法规的经验，提出了未来在一定时期内完善我国出入境管理立法的对策。本文的研究在理论和实践上都具有一定的前瞻性和创新性。

## （二）研究意义

本文针对出境入境法律制度的研究，尤其是针对新法规存在的不足和缺陷进行研究，并提出面向未来一定时期内法律修改的意见和对策，其主要意义首先在于有利于推动我国出入境法律制度的完善，促进出境入境法律制度建设与国际接轨。在出入境法律立法中体现国际规则，形成更广泛的国际形象。依法治国是中国特色社会主义现代化建设的组成部分，构建完善的出境入境管理法律制度是依法治国的重要内容。法治社会是现代文明的重要体现，推进国家治理现代化进程是我国现代化建设的重要任务。本文的研究将为完善我国出境入境法律制度提供积极的借鉴和参考。通过对出境入境法律制度的研究，提出一系列科学合理的法治理论和观点，形成对法律制度的有益补充，有利于增强社会的法制观念，形成依法治国良好氛围。其次，有利于在行政执法过程中贯彻人人平等的法律观念，推动出入境法制化治理，使法律法规得到有效执行，充分保障出入境公民的合法权益。在当前改革试水和对外开放升级的形势下，我国社会环境和国际形势日益复杂。面对国际恐怖主义、跨国犯罪以及国际金融危机不断深化等问题，政府需要根据社会发展过程中出现的新问题新情况不断完善出入境法律制度，尤其是要依法对出入境进行法制化管理，确保我国国内经济发展环境的安全性。

### 三、研究思路与方法

本文通过分析我国出入境法律法规以及各项实施细则，参考现有出入境管理法律研究的文献资料，尤其是针对出入境管理立法体系存在问题的研究论文，分析我国出入境法律体系的现状和存在的不足。运用对比方法，分析总结国外出入境法律法规的经验。参考国外经验的基础上针对存在的问题提出了完善我国出入境管理立法的对策。

#### 1、文献研究方法

本文运用文献分析法分析了我国研究出入境管理法律制度的一些研究著作。在此基础上，借鉴前人的研究重新审视现有立法体系存在的问题，做进一步的探讨和研究。

#### 2、文本分析方法

本文通过文本分析法，对现有的出入境管理法律法规进行分析。通过比较、分析、综合，从中提炼出观点和说明。

#### 3、对比分析方法

本文运用对比分析方法，分析了国外出入境管理立法现状和法规，总结了国外立法的经验和做法，为提出改善我国出入境法律工作提供了借鉴意义。

## 第一章 我国出入境管理法律的立法现状

### 第一节 我国出入境法律立法历史沿革

在民国之前，我国出入境管理一直处于粗放型管理阶段。中国古代从很早以前就拥有了“关”、“塞”、“市舶司”等出入境管理机构。这些机构承担了出入境管理的职责，一直到清末时期都是属于这种情况。到了民国时期，民国政府开始意识到国家出入境管理的重要性。于是引进了西方出入境管理模式，建立起属于我国真正意义上的出入境管理制度。这一时期，民国政府以《查验外国人入境护照规则》及实施细则为基本管理制度，在全国重要的陆路和水路关口和口岸建立起了 40 多个重要检查站。我国开始有了现代意义上的出入境管理制度。

建国之后，鉴于当时复杂的国际形势和外交环境，新中国建立起了严密的边防检查制度。新中国出入境管理机构属于部队建制，借鉴了苏联的模式，形成了对我国边防严管严控的管理制度。据不完全统计，从建国初期到 70 年代中期之后，我国每年因公出境的人员不超过 7000 人。<sup>①</sup>从中可以看出新中国成立后我国出入境管理制度是非常严格的。此后，随着社会经济的发展和外交环境的变化，我国政府逐渐对出入境管理法律制度进行了完善补充，制定了一系列相关法律法规制度。“这些制度主要包括 50 年代初制定的关于铁路、飞机、轮船等交通检查管理规定，这些法规对交通工具、乘客、携带物品等都做了详细的规定。”<sup>②</sup>成为当时指导我国出入境管理的法律制度。进入 60 年代，政府进一步加强了对出入境等边防检查工作的管理，我国第一个全国性的出入境管理法律文件《出入境治安检查条例》就是在这个时候诞生。该条例第一次系统的阐述了我国出入境管理的基本理论和制度，详细阐述了我国出入境管理的基本思想，从而为我国此后的出入境管理体制打下了坚实的基础。

进入八九十年代之后，适应国家建设重点调整，社会经济快速发展和对

<sup>①</sup> 中国统计年鉴.

<sup>②</sup> 详见中华人民共和国《进出口船舶、船员、旅客、行李检查暂行通则》、《进出口飞机、机员、旅客、行李检查暂行通则》、《进出口列车、车员、旅客、行李检查暂行通则》、《华侨出入境暂行办法》.

外开放的需要，我国政府以放宽出境入境条件、扩大对外交流沟通为指导随即对出入境管理制度进行了调整。在这一时期，相继出台并颁布实施了一系列管理规定，比如 1979 年国务院颁布实施了《关于边防检查工作中若干问题的暂行规定》，在暂行规定中，政府提出了“维护主权、方便往来、坚持制度、区别对待、内紧外松、保证安全”的出入境管理指导思想，这为以后的边防管理工作和各部门规章制度的制定提供了重要指导。进入 80 年代之后，我国政府制定了《中华人民共和国国籍法》；并成立了国家出入境管理局与外国人管理局，隶属于公安部门，统一开展全国出入境管理工作。此后，“全国人大常委会在 1985 年制定了《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》，1986 年国务院在此基础上制定了两部法律的实施细则。”<sup>①</sup>进入 90 年代，国务院又制定了《中华人民共和国出境入境边防检查条例》等。这些法律法规对规范出入境管理秩序、维护国家安全、服务改革开放、方便人员往来、促进对外交往发挥了重要的作用。

进入新世纪之后，由于经济快速发展，对外开放交流日益频繁，国际国内出入境管理出现了新的问题，国际周边环境日益严峻。比如，我国出入境人口数量快速增长，出入境管理与对外开放关系更为紧密，需要进一步便利人员往来，更加充分地发挥服务经济社会发展的作用。其次，进一步完善出入境法规体系，适应我国法治建设进程的要求，对制定一部统一系统的出入境管理法律提出了迫切需要。在这种形势下，2013 年 7 月 1 日和 9 月 1 日，《出境入境管理法》和《外国人入境出境管理条例》相继颁布，这两部法律法规对之前分散、交叉的法律法规进行了集中统一，并增补完善了许多适应现实情况的内容，在我国出入境法律立法工作中具有里程碑意义。

## 第二节 出入境管理法律体系的构成及其特点

### 一、出入境管理法律体系的构成

2013 年之后，我国出入境管理法律体系的构成主要包括国内法和国际法两大类。国内法主要有三部法律、行政法规和部门法规组成。总的来看，我

<sup>①</sup> 王雪峰.“九七”后香港特别行政区与内地出入境管理之比较[J]. 政治与法律, 1998, (2) :21-23.

国出入境管理法律构成体系依然种类繁多，而且涉及到的部门较多。既包括了全国人大及其常务委员会制定的法律法规，也包括国务院及其所属部委制定的行政法规，还包括地方政府单独或者是会同国务院垂直隶属的出入境管理部门制定的规章制度。

我国专门规范出入境管理工作的法律有三部。其中，以出境入境管理法为上位法，《国籍法》、《护照法》、《出境入境管理法》等法律构成了我国出境入境管理的法律体系。第一部是《国籍法》，该法对中国国籍的取得、退出和恢复作了规定，明确了不承认双重国籍原则。第二部是《护照法》，“该法是规范护照签发管理工作的专门法律，规定了护照种类、签发机关、申办程序、签发时限、不予签发对象、罚则等内容，将护照签发管理工作纳入了法制化轨道。”<sup>①</sup>第三部是《出境入境管理法》，该法是出入境管理法规体系中最为主要的一部法律，强调“服务与管理并重”的立法理念，对于中国公民出境入境、外国人入境出境、外国人在中国境停留居留和交通运输工具出入境边防检查等作了全面规定。

在部门法规和规章制度方面，《全国人大常委会关于严惩组织、运送他人偷越国(边)境犯罪的补充规定》、《中华人民共和国出境入境边防检查条例》、《因私出入境中介活动管理办法》、《外派劳务人员出国手续办法》、《中国公民出国旅游管理办法》、《外国人在中国永久居留审批管理办法》、《外国人在中国就业管理规定》等部门规章构成了基本法律的实施细则体系。此外，还应当包括一些地方性法规，比如《云南省中缅地区境外边民入境出境管理规定》等。

另外，除了这些内部法之外，还包括《宪法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民事诉讼法》等诸多法律也适用于出入境管理。最后，在我国出入境管理法律体系中，还应当包括我国缔结或者是加入的国际公约。“比如《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》、《中华人民共和国大不列颠及爱尔兰联合王国领事条约》等条约和协定。”<sup>②</sup>本文所研究的出入境管理法律体系的法律法规指的是以上涉及到的构成我国出入境管理的所有法律体系构成，其中以2013年颁布的《出境入境管理法》、《国籍法》、

<sup>①</sup> 萧伯符, 张建良. 法治之下警察行政权的合理构建[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2008. 96-100

<sup>②</sup> 韩永春. WTO 与我国出入境管理法律建设[EB/OL]. 公安信息网, 2002.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫