关于《中华人民共和国外国人入出境管理法（草案）》的说明

　　——1985年8月26日在第六届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上　　公安部副部长　陶驷驹　　我受国务院的委托，现就《中华人民共和国外国人入出境管理法（草案）》作如下说明：　　1951年，政务院公布了《外国侨民出入及居留暂行规则》。根据暂行规则，经政务院批准，公安部于1954年公布了《外国侨民居留登记及居留证签发暂行办法》、《外国侨民旅行暂行办法》和《外国侨民出境暂行办法》，这三个办法都属于实施细则的性质。1962年又对上述4个法规作了修订，并经全国人大常委会批准，国务院于1964年公布了《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》。现有提出的《中华人民共和国外国人入出境管理法（草案）》，是以1964年公布的这个《条例》为基础修订的。　　我国实行对外开放政策后，情况发生了很大变化，对外国人的管理出现了许多新情况新问题，原来公布的《条例》越来越不适应形势的需要了。为此，1979年9月着手修订外国人入出境管理法规。修订工作的指导思想和原则是：既要维护国家主权、安全和社会秩序，又要适应对外开放形势，有利于扩大内外交流，有利于四化建设，不适应形势的条文要修改，繁琐的手续要简化，必要的手续要坚持，一些具体规定还要符合国际惯例。现在这个草案比之原来的条例作了较大补充和修改。原条例共六章十九条，本草案为八章四十五条。草案在居留、旅行、出境方面较原条例有了较大幅度的放宽。　　一、关于法的名称　　1964年使用的名称是《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》，现改称《外国人入出境管理法》。所以这样改是由于：⒈原名称太长，实际上用“入出境”已能包括居留、旅行的内容。⒉目前我国已对外公布了《中外合资经营企业法》、《中外合资经营企业所得税法》，这些法还只是涉及部分外国人的，而入出境法的内容涉及所有来华外国人，是一个国家很重要的法律，故称“外国人入出境管理法”。　　二、关于总则（第一章）　　增加了保护外国人合法权益的规定（草案第四条）。外国人在中国的正当利益，我国一直是保护的。对外开放后，来我国的外国人越来越多，保护他们在华的合法权益和人身自由应当有明确法律条文。　　三、关于入境（第二章）　　⒈草案第十一条规定根据外国人申请入境的理由发给相应类别的签证。例如来华旅游的发旅游签证，来华定居的发定居签证，来华留学的发学生签证等。具体做法是在签证上加一个简单的、不同字头的标志。之所以这样规定，有以下几个好处：①有利于管理。外国人来华目的是多种多样的，但现行的签证不能从签证上看出来华人员的来华目的，不利于对他们居留、旅行或雇佣的管理。为便于管理，有必要在签证种类上加以区别，一看签证就可以知道来华目的。②便于边检部门更准确统计各类入境人数，为有关部门提供更可靠的信息。③符合各国的通常作法。世界许多国家都实行签证种类，在签证上以字母或号码代替。如美国签证，除分为移民签证和非移民签证外，非移民签证根据外国人的身份和入境目的，又分为13种。当然我们的签证类别不搞那么细，只分大类。　　⒉世界各国的移民法都有不准入境的具体条文，因此，草案第十三条作了对被认为入境后可能危害中国安全、利益和社会秩序的外国人不准入境的规定。　　四、关于居留（第三章）　　⒈给外国投资者居留权，是开放国家的国际惯例。因此，草案第十六条作了对在我国投资和来华进行经济、科技合作的外国人给予长期居留或永久居留资格的规定。　　⒉草案第二十三条规定了几种人不得任职。从各国移民法看，禁止旅游和其他临时入境的外国人在本国任职，禁止留学生在学习期间和毕业后留下来任职，是非常严格的。但考虑到我国目前的实际情况和四化建设的需要，该条款写得比较灵活。　　五、关于旅行（第四章）　　放宽了旅行限制。外国人，包括常驻和临时来华外国人在我国境内旅行，过去一直是要申请旅行证。世界上除少数国家外，很少有采取这种办法的。从1982年开始，我国将开放地区分成甲、乙两类。外国人前往甲类开放地区（现已公布103个市、县），免办旅行证。对此，外国人和我接待部门十分赞赏；外国人前往乙类开放地区（现已公布171个市、县）要申请旅行证，但一般都批准。既然是开放地区，为什么要办旅行证。我们也认为乙类地区的存在已无实际意义，只是多了一道办旅行证的手续。因此正逐步将乙类地区上升为甲类地区，取消甲、乙类之分，统称开放地区，免办旅行证。所以草案第二十六条未分甲、乙类。　　六、关于出境（第五章）　　取消了出境签证。外国人离华，我们的一贯做法是要申请出境签证。现在情况变化了，对外国人出境继续采取这种限制办法，已无实际意义。在国际上，对外国人离境采取申请签证的办法也是少见的，现在只有极少数国家实行。世界上多数国家对外国人入境有限制，要办签证，但出境则不需另办手续。对有未了刑事或民事案件的，采取在其出境前及时处理的办法，或者通知本人在未了结前不得离境，由于多数国家没有出境签证制度，很多外国人对离华前要办签证很不适应，常常发生不办签证就想出境，在口岸被阻留的情况。因此，草案第三十条规定外国人出境凭本人有效护照即可。　　七、关于管理机关（第六章）　　⒈草案对执行外国人入出境管理法的机构、人员及其职权作了明确规定。　　⒉草案第三十五条第二款规定“公安部和外交部可以改变其受权的机关所作出的决定，……。”这是一项特别措施。　　八、关于处罚（第七章）　　⒈草案第三十九条规定了对违反本法的外国人的处罚种类，其中包括了驱逐出境。1964年经人大常委会批准，以周总理名义公布的《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》中，驱逐出境即是一种行政处罚。　　⒉对外国人的行政处罚，过去没有规定申诉权，为了防止和减少公安机关处罚不当，因此草案第四十条增加了申诉问题的规定。　　九、关于附则（第八章）　　本草案的有些条款不适用于外国驻华外交代表机关、领事机关及其他享受外交特权和豁免的外国人。因此，第四十四条规定了这些人入境后的管理按外交部的有关规定办理。　　这个草案和说明是否妥当，请予审议。