

# 中国 法 讯

你在中国的法律顾问……

## 摘要

### 关于7月1日实施的新的 《中华人民共和国出境入境管理法》的解析



中国新的出入境管理法和新的外国人入境出境管理条例分别在7月1日和9月1日生效。它们取代了1986年12月生效的旧法。对于要入境中国的外国人，新法实行了更严厉的法规。同时，对于非法入境逗留或工作作出了更严厉的处罚。另一方面，新法会给予希望获得中国长期居留的外国人更多的便利。中国在准进和让出方面将会更加谨慎。本文将会总结分析新法和旧法的区别，并列举了国务院及公安厅对新法的解释，希望给予读者更直观透彻的理解。

### 关于7月1日实施的新的 《中华人民共和国出境入境管理法》的解析

近日，《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》公布。条例将自2013年9月1日起施行。在条例草案公开征求意见时，许多海外华人提出，希望给予海外华人更多的出境入境便利。为此，条例专门设立了Q字签证，主要发给申请入境探亲的海外华人，以便驻外使领馆对申请Q字签证的海外华人签发有效期、停留期较长的签证，为其回国探亲提供便利。此外，条例专门设立了团聚类居留证件，主要发给因家庭团聚需要在中国境内居留的海外华人。

另外根据新的《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》此次立法，相对于旧法，除了修改，更多的是扩充和完善。

#### 普通签证由8类调整为12类

外国人入境出境管理法实施细则根据外国人申请入境的事由，将普通签证分为D字、Z字、X字、F字、L字、G字、C字、J字8类，分别对应定居、工作、学习、访问、旅游、过境、乘务、记者等事由。其中，F字签证和L字签证涵盖多种入境事由，例如：同样持L字签证的人员，既可能是旅游，也可能是探亲，还可能是处理私人事务，签证类别与入境事由的对应性不强，不利于外国人入境后的服务和管理。

为了使签证类别能够准确反映外国人入境事由，实现外国人入境后的精细化管理，条例重点对现行F字签证、L字签证作了拆分，并新增加了R字签证，普通签证类别由目前的8类调整为12类。

#### 外国高层次人才可申请人才签证

为了更好地吸引海外优秀人才来华，以适应我国引智引资的需要，出境入境管理法将“人才引进”规定为普通签证的申请事由。条例在普通签证类别中增加了R字(人才)签证，发给国家需要的外国高层次人才和急需紧缺专门人才。



本法讯由  
敬海律师事务所  
提供

执行编辑：  
王敬

编辑：  
郑欣



# 关于7月1日实施的新的 《中华人民共和国出境入境管理法》的解析

今后，凡是符合中国政府有关主管部门确定的外国高层次人才和急需紧缺专门人才的引进条件和要求的外国人，可以申请R字(人才)签证，并按照规定享受相应的入境出境便利。

## 社会单位可申请核实外国人身份信息

条例第二十七条规定，金融、教育、医疗、电信等单位在办理业务时需要核实外国人身份信息的，可以向公安机关出入境管理机构申请核实。

条例作此规定，为开展相关工作提供了法律依据，有利于公安机关出入境管理机构在法律规定的框架内，发挥出入境管理的社会服务功能。公安机关出入境管理机构及其工作人员对于社会单位的核实申请，应当出具国籍等身份情况是否属实的核实意见，不提供具体的外国人个人信息，保障外国人的合法权益。

## 单位应及时报告外国人离职等信息

条例规定，驻外签证机关在签发签证时，需要向中国境内有关部门和单位核实有关信息的，有关部门和单位应当予以配合。

为了解决外国人“非法入境、非法居留、非法就业”问题，条例增加了规范外国留学生参加校外勤工助学和实习的规定，即外国留学生需要在校外勤工助学或者实习的，经所在学校同意后，应当向公安机关出入境管理机构申请在居留证件上加注勤工助学或者实习信息。

条例还明确了聘用外国人工作或者招收外国留学生的单位的报告义务，规定：外国人离职或者变更工作地域、招收的留学生因为毕业等原因离开原招收单位的，应当及时向所在地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构报告。

对于外国人来说，新法将对他们的入境，在中国居留和工作实行更严格的控制。在中国雇用外籍员工的外商投资企业和在中国工作的外国人，应注意以下主要规定：

1. 新法区分了外国人工作类居留证件和非工作居留证件。外国人非工作类居留证件的有效期最短为180天，最长为5年，但是工作类居留证件的有效期最短为90天。外国人的中国境内工作，应当按照规定取的工作许可和工作类居留证件。任何单位和个人不得聘用未取得工作许可和工作类居留的外国人。
2. 新法首次明确界定“非法在中国就业”。有以下三种情况：未按照规定取得工作许可和工作类居留证件在中国境内工作的；超出工作许可限定范围在中国境内工作的；外国留学生违反勤工助学管理规定，超出规定的岗位范围或者时限在中国境内工作的。
3. 在过去，如果一个外国人被发现非法就业，中国法律没有规定当局可以采取的措施。新法明确规定，当局可以对嫌疑人进行现场检查或连续检查，甚至居留。如证实有非法就业的情况可以遣返。
4. 新法也规定，外国人和他们的中国用人单位应对申请签证和居留许可的邀请函和其他文件的真实性负责。

综合上述的总结，相关部门解读新法，提出了以下看点：

看点一：从“强调管理”转变为“服务与管理”并重



在总结改革开放以来出入境管理服务工作经验的基础上，出境入境管理法明确规定，执法理念从强调管理向服务和管理并重转变，寓管理于服务之中。《出境入境管理法》第一条明确“促进对外交往和对外开放”和“维护中华人民共和国主权、安全和社会秩序”的立法目的，为深化对外开放、促进经济社会发展创造了更好的出入境环境，更为维护国家主权、安全和利益奠定了良好的出入境管理基础；第八条规定“履行出境入境管理职责的部门和机构应当切实采取措施，不断提升服务和管理水平，公正执法，便民高效，维护安全、便捷的出境入境秩序”，进一步便利人员“走出去、请进来”，有效服务国家引智引资战略。

新法也促使执法机关的理念发生显著变化。全面贯彻落实出境入境管理法，将推动公安机关不断提高执法服务能力与水平，切实保护出入境人员合法权益，促进社会公平正义，实现服务和管理水平的同步提升。

# 关于7月1日实施的新的

## 《中华人民共和国出境入境管理法》的解析



### 看点二：更加注重权益保障

2004年，“国家尊重和保障人权”写入宪法。而将“国家保护中国公民出境入境合法权益”、“在中国境内的外国人的合法权益受法律保护”写入出境入境管理法，是新法一大亮点，是对宪法精神直接的贯彻。

出境入境管理法更加注重中国公民出入境权益保障。新法规定具备条件的口岸，出入境边防检查机关应当为中国公民出境入境提供专用通道等便利措施，为今后公安机关施行更多的出入境便利措施作出了法律授权。新法调整了华侨在境内申请回国定居的受理机关，规定定居国外的中国公民要求回国定居的，在入境前向驻外机构提出申请之外，也可以由本人或者经由国内亲属向拟定居地的县级以上地方人民政府侨务部门提出申请，进一步便利华侨办理相关手续。新法还规定定居国外的中国公民在中国境内办理金融、教育、医疗、交通、电信、社会保险、财产登记等事务可以凭本人的护照证明身份，解决了华侨证明身份难的问题。

### 看点三：强调促进对外开放

为深化对外开放、促进我国经济社会发展创造更好的出入境环境是新法的重要内容。新法将一些被实践证明成功的重要改革举措、国际通行做法上升为法律规定，进一步便利人员“走出去、请进来”，深化实施国家引智引资战略。

出境入境管理法进一步完善有关规定，着力提高外国人入境出境效率和停留居留便利程度。新法规定，对因工作、学习、探亲、旅游、商务活动、人才引进等事由入境的外国人，签发相应类别的普通签证，这为设立人才引进类签证提供了法律依据，对吸引外国高层次人才来华将产生积极作用。新法在法律层面规定了口岸签证制度，并对申请办理口岸签证的情形进行了整合，增加了旅行社为外国旅游团办理团体旅游签证的规定，继续发挥其手续简便、便利性强的作用。新法规定了外国人免办签证的四种情形，并为国务院依据社会发展情况，适当调整过境免签的适用区域、时限，施行更为灵活的免办签证入境政策留下了操作空间。出境入境管理法新设了临时入境制度，规定外国船员及其随行家属登陆港口所在城市、免签过境人员需要离开口岸和外国人因不可抗力或者其他紧急原因需要入境的，可以申请临时入境，体现了出入境管理的人道色彩。新法为符合条件的外国人提供停留居留便利，符合国家规定的人才、投资者或者出于人道等原因确需由停留变更为居留的外国人，可以申请居留证件；外国人持签证入境后按照国家规定可以变更停留事由、给予入境便利的，可以申请换发签证。新法还进一步完善了中国“绿卡”制度，规定对中国经济社会发展作出突出贡献或者符合其他在中国境内永久居留条件的外国人，可以申请取得永久居留资格，并明确了外国人可以凭永久居留证在中国境内居留和工作，凭本人的护照和永久居留证件出境入境。

### 看点四：向“三非”外国人说不

外国人非法入境、非法居留、非法就业是我国经济社会发展到一定阶段的产物。目前，我国“三非”外国人问题总体虽然平稳可控，但必须加以重视，加强研究应对，避免成为影响出入境秩序的重要安全隐患。新法从加强源头管控、完善境内管理措施入手，更为有效地应对“三非”外国人问题：

1. 严格签证签发制度，从源头上预防“三非”问题的产生。规范单位或者个人邀请外国人来华行为，规定出具邀请函件的单位或者个人应当对邀请内容的真实性负责。同时明确不予签发签证和不准入境的情形，对具有在申请签证过程中弄虚作假或者不能保障在中国境内期间所需费用等情形的外国人不予签发签证，对具有入境后可能从事与签证种类不符的活动等情形的外国人不准入境。
2. 加强外国人停留居留管理。进一步规范来华外国人停留居留证件办理、住宿登记和日常查验等制度，规定外国人在中国境内不得从事与停留居留事由不相符的活动，规定公民、法人或者其他组织发现外国人有“三非”情形的，应当及时向公安机关报告。
3. 规范外国人在华工作管理。规定外国人在中国境内工作，应按照规定取得工作许可和工作类居留证件，并明确对非法就业的界定，即外国人未按照规定取得工作许可和工作类居留证件在中国境内工作、超出工作许可限定范围在中国境内工作、外国留学生违反规定超出规定的岗位范围或者时限在中国境内工作的，属于非法就业。
4. 规定了调查、遣返“三非”人员的措施和法律责任。对有“三非”嫌疑的外国人，县级以上地方人民政府公安机关或者出入境边防检查机关可以依法当场盘问、继续盘问、拘留审查、限制活动范围或者遣送出境等；被遣送出境的，一至五年内不准入境。对有“三非”情形的外国人，可以依法给予罚款或者拘留的处罚，并可以处限期出境。





# 关于7月1日实施的新的 《中华人民共和国出境入境管理法》的解析

## 看点五：指纹信息采集获授权

出境入境管理法还明确将人体生物识别技术引入出境入境管理，规定经国务院批准，公安部、外交部根据出境入境管理的需要，可以对留存出境入境人员的指纹等人体生物识别信息作出规定，确保指纹信息存储、使用安全，对公民个人信息予以保密。

“采集、存储出境入境人员指纹等人体生物信息，在出入境管理时进行比对，可以有效甄别出境入境人员身份，提高口岸通关效率，也是国际通行做法。”

据介绍，2005年开始，公安机关在出入境人员自愿的前提下采集其指纹信息，实现自助办理出入境边防检查手续，得到了社会积极反响，目前自愿备案指纹信息的出入境旅客数量已达400多万。

## 看点六：强调各部门沟通配合、信息共享

出入境管理工作涉及面广，需要多个部门协作配合。2007年，公安部商外交部、教育部等16个部门成立了外国人管理工作协调机制，2011年，公安部、外交部等20个部门建立了境外来华人员服务管理工作机制，加强了部门间协作配合。为进一步强化部门协作，出境入境管理法规定：公安部、外交部在出境入境事务管理中，应当加强沟通配合，并与国务院有关部门密切合作，按照各自职责分工，依法行使职权，承担责任。出境入境管理法规定：国家建立统一的出境入境管理信息平台，实现有关管理部门信息共享。为下一步整合信息资源，形成管理合力提供了法律依据。

为了更好地理解新法的精神，以下摘录公安部负责人就此法定答问



问：随着国际交往的加强，越来越多的外国人来华，《出境入境管理法》在进一步加强和改进外国人出入境服务管理方面有何举措？

答：《出境入境管理法》根据形势发展的需要，从改进服务和加强管理两方面入手，完善和创新了有关服务管理措施。

在改进服务方面，一是为实施人才签证制度提供了法律依据。《出境入境管理法》规定，对因工作、学习、探亲、旅游、商务活动、人才引进等非外交、公务事由入境的外国人，签发相应类别的普通签证，为我国实施人才签证提供了依据。

二是扩大了过境免签使用范围。还将24小时过境，免签政策从空港口岸扩大至海、陆、空口岸并授权国务院可批准特定地区过境免签时间超过24小时，以促进国际航空枢纽港建设和油轮经济的发展，吸引更多外国人来华旅游、商务。三是完善了临时入境制度。四为符合条件的国外人才、投资者等提供停留居留便利。新法规定，符合国际按规定的人才、投资者或者出于人道等原因确需由停留变为居留的外国人提供停留居留便利提供了法律授权。五进一步完善了中国“绿卡”制度。新法规定，对中国经济社会发展做出突出贡献或者符合其他在中国境内永久居留条件的外国人，可申请取得永久居留资格，为逐步放宽“绿卡”申请条件留下空间，有助于促进引智引资工作。

作者：郑凤瑜 / 李丽华

### 广州

Tel. (+86 20) 8393 0333  
Fax (+86 20) 3873 9633  
info@wjnc.com

### 上海

Tel. (+86 21) 5887 8000  
Fax (+86 21) 5882 2460  
shanghai@wjnc.com

### 天津

Tel. (+86 22) 5985 1616  
Fax (+86 22) 5985 1618  
tianjin@wjnc.com

### 厦门

Tel. (+86 592) 268 1376  
Fax (+86 592) 268 1380  
xiamen@wjnc.com

### 北京

Tel. (+86 10) 5785 3316  
Fax (+86 10) 5785 3318  
beijing@wjnc.com

### 深圳

Tel. (+86 755) 8882 8008  
Fax (+86 755) 8284 6611  
shenzhen@wjnc.com

### 青岛

Tel. (+86 532) 8666 5858  
Fax (+86 532) 8666 5868  
qingdao@wjnc.com

### 福州

Tel. (+86 591) 885 22000  
Fax (+86 591) 835 49000  
fuzhou@wjnc.com

### 海口

Tel. (+86 898) 6672 2583  
Fax (+86 898) 6672 0770  
hainan@wjnc.com