

編者的話

簡評「外國人入境出境管理條例」

中國政府於二零一三年七月十二日頒佈同年七月三日通過的《中華人民共和國外國人入境出境管理條例》，（以下簡稱「管理條例」），並宣佈該條例將自二零一三年九月一日起施行。由於新條例牽涉到大範圍的中外交流活動，值得讀者仔細關注。

新的「管理條例」共分五章三十九節，取代二零一零年四月二十四日國務院修訂的《中華人民共和國外國人入境出境管理法實施細則》。（以下簡稱「實施細則」。）對比之下，「管理條例」與「實施細則」兩者之間存在顯著的差異。以下幾個問題是讀者不能忽略的。

第一個值得重視的差別，出現於「普通簽證類別」方面。在涉及海外教師的簽證事項上，原有「實施細則」的第四條第四項申明，「F字簽證發給應邀來中國訪問、考察、講學、經商、進行科技文化交流及短期進修、實習等活動不超過六個月的人員。」但同一事項在「管理條例」的第六條第三項中卻變成：「F字簽證，發給入境從事交流、訪問、考察等活動的人員。」原有包括在內的境外人員前來中國「講學」及「短期進修」等項目，則在新條例中消失於無形。

新條例加設第六條第十一項第二部份，「X2字簽證，發給申請在中國境內短期學習的人員。」但對於來華教學的人士，卻竟然沒有任何特定的安排。目前我們無法得知「管理條例」第六條第十二項的「Z字簽證，發給申請在中國境內工作的人員。」是否適用於海外教師；也不能確定新

的「管理條例」第六條第三項的「F字簽證」是否仍舊為海外教師所適用。這一項疑點是必須盡早澄清的。

與入境許可相關的，是「居留證件」的分類。按「實施細則」第十六條：「持標有F、L、G、C字簽證的外國人，可以在簽證注明的期限內在中國停留，不需辦理居留證件。」然而，「管理條例」的「第三章：停留居留管理」由第十至第二十八條接近三千字的十九項條文中，隻字不提任何「豁免安排」。換句話說，往日在「實施細則」中專為海外教師安排的「不需辦理居留證件」的優惠，已在無聲無息之間取消了。

海外教師既然沒有豁免，則我們應先看看在「管理條例」有否安排「居留證件」的申請。「管理條例」的第三章第十五條申明，

居留證件分為以下種類：

- (一) 工作類居留證件，發給在中國境內工作的人員；
- (二) 學習類居留證件，發給在中國境內長期學習的人員；
- (三) 記者類居留證件，發給外國常駐中國新聞機構的外國常駐記者；
- (四) 團聚類居留證件，(下略)；
- (五) 私人事務類居留證件，(下略)。

顯然，第十五條第三至第五項均不適用，但第一項及第二項是否適用，則仍屬未知之數。因此，海外教師即使可以入境，卻可能無從合法地居留，這是一個很嚴重的灰色地帶問題。

「管理條例」的「第四章：調查和遣返」，大約相等於原有「實施細則」的「第七章：處罰」。

但「實施細則」中的「罰則」以金錢為主；以第四十條為例：「對非法入出中國國境的外國人，可以處一千元以上、一萬元以下的罰款；或者處三日以上、十日以下的拘留，也可以並處限期出境或驅逐出境；情節嚴重的，構成犯罪的，依法追究刑事責任。」其他第四十一條至第四十七條也大致相同。

新的「管理條例」則完全撤去所有「罰款」的具體安排，但這並不表示不會罰款，只不過是說明罰款已不再有上下限，其數目將由其他法例以至由公安、檢察、法院等機構決定。

另一方面，新的「管理條例」更重視如何限制外國人入境，以及限制其入境後的活動；（詳見其第二十九條及第三十條；）令人吃驚的是，「管理條例」第三十四條寫著，

外國人有下列情形之一的，其所持簽證、停留居留證件由簽發機關宣布作廢：

（一）簽證、停留居留證件損毀、遺失、被盜搶的；（二）被決定限期出境、遣送出境、驅逐出境，其所持簽證、停留居留證件未被收繳或者註銷的；（三）原居留事由變更，未在規定期限內向公安機關出入境管理機構申報，經公安機關公告後仍未申報的；（四）有出境入境管理法第二十一條、第三十一條規定的不予簽發簽證、居留證件情形的。

簽發機關對簽證、停留居留證件依法宣布作廢的，可以當場宣布作廢或者公告宣布作廢。

依第一項及最後一句說來看，公安機關有權以簽證或居留證件有損壞為理，即使未有事先警告，隨時「可以當場宣佈作廢」，即表示任何入境者即使具備正常的入境及居留文件，亦實質上並無任何法律保障。筆者所服務的機構的同事中，有不少人在過往三年間，遭受中國海關拒絕入

境而未有給予任何理由，意想不到這些行政上的專政手段，竟然在正式的法律文件中出現，實在令人感到不安。與被拒入境或被強制出境相關的，是出境回程的費用問題。「管理條例」第三十二條申明，「外國人被遣送出境所需的費用由本人承擔。本人無力承擔的，屬於非法就業的，由非法聘用的單位、個人承擔；屬於其他情形的，由對外國人在中國境內停留居留提供保證措施的單位或者個人承擔。」

按此條文，一旦受到當局限制入境的人士，不但失去本身原有的權利，甚至要以自己的金錢，來解決失去權利之後的相連惡果，著實難以令人信服。再者，「管理條例」既是專為在國內的外國人士而設，令人感到意外的是，全文自始至終一直未有提及相關的「領事條文」，完全沒有提及涉事人向所屬國家的領事機構求助的權利。

筆者就「管理條例」作初步分析，得見中國政府處處設防，而對來訪者的權利保障，差不多是付諸闕如。原有的「實施細則」有關「處罰」的條文中，尚有第四十八條申明：「由於不可抗拒的原因而違反《外國人入境出境管理法》及本實施細則的，可免予處罰。」所謂「不可抗拒的原因」，一般是指當事人不願見到的事件，諸如近親的患病或離世等。這些條文，反映出當時起草人的人情味；但不幸地這丁點的人情味，也在新條例內消失得無影無蹤。

在現今世界高度全球化的二十一世紀，中國人與外國朋友一樣，熱衷於到世界各地觀摩交流，互通有無。我們衷心祝願中國同胞在海外得到合理而友善的對待，同樣我們亦希望國家當局，能對前來中國的外籍朋友，給予合理而開明的對待，這才是中國真正的泱泱大國之道。

林瑞琪 二零一三年九月三日聖額我略一世瞻禮 書於香港聖神研究中心