

# 创新社会管理背景下首都外国人口服务管理问题的理论思考

陆杰华 朱 荟

## 一、引言

北京作为我国的首都，是全国的政治中心和文化中心，也是我国的国际交流中心。从首善之区，到“人文北京、科技北京、绿色北京”，新时期北京将建设世界城市作为城市发展重要目标之一，“中国特色世界城市”将是对北京未来发展的又一个新的定位。因此，在创新社会管理大背景下，北京需要以国际化的标准建设城市和管理城市。据估计，2009年，全市在京居住外国人已经超过了11.4万人。事实上，在京外国人正逐渐融入首都经济社会生活的方方面面，成为北京市实有人口的重要组成部分。在京外国人口数量的快速增长印证了首都对外开放取得了突出成绩，从一个侧面证明，北京正在向世界城市的方向迈进。不过，在创新社会管理背景下，如何做好新形势下在京外国人服务管理成为城市管理和建设不容回避的一个重要议题。

## 二、新时期首都外国人服务管理中面临的问题及突出矛盾

一个城市的外国人数量和比重，是衡量城市是否国际化的一个重要标志。在京外国人口数量的快速增长表明首都对外开放取得了明显的成效，从一个侧面证明，北京正在向世界城市的方向迈进。不过，我们也应当看到，首都外国人服务管理面临着一系列的挑战。

第一，思想认识不到位，外国人服务管理工作观念亟待转变。改革开放之初，我国是一个纯向外移民的国家，当时来京外国人一般为外交官员、引进的高精技术人才等高素质人群。目前，北京如今成为外国人旅游、移民的



目的地城市之一，在京外国人的素质也参差不齐。不过，仍有部分同志对首都世界城市建设和我国经济高速发展给外国人管理工作带来的巨大变化估计不足，对在京外国人在数量、结构、活动特点的变化方面缺乏系统的统计和科学的分析预测，对经济建设、各国经济发展状况的差异所带来的国际间人口流动及造成的新问题缺乏足够的思想准备，显得有些手足无措。此外，还有一些同志由于受传统思维模式巨大惯性的影响，仍把外国人当异类，有的一律奉为座上宾，不敢管理；有的一律严加防范，对出现外国人聚居现象感到恐慌，过分强调严格限制。这种不加区分、不切实际的做法，不利于外国人服务管理工作的优化升级。

第二，政策法规不到位，涉外相关政策法规体系明显滞后。迄今，我国现行的外籍人员管理法规主要有三部，一是1985年颁布的《外国人出入境管理办法》，二是1994年颁布的《外国人宗教活动管理规定及实施细则》，三是1996年颁布的《外国人在中国就业管理规定》。这些法规从颁布后就没有修订过，目前已有很多地方与实际工作需要不相适应。例如，根据《外国人出入境管理办法》，外籍人员住宿，须在抵达后24小时内向公安机关登记，这在过去外国人数量少、定点居住的情况下可以做到。但现在外国人散居于社会，流动性增加，民警很难在一天内把辖区内所有新入住的外国人查实，并登记完毕。近年兴起的“民泊旅馆”“互助旅游”，市民在自己家中接待外国人，与此相关的法规几乎空白。

第三，工作机制运作不到位，涉外部门服务管理合力尚未形成。我国现行的涉外工作机制涉及多个部门，有些部门有权力却没有明确管理责任；有些部门负责实际服务管理工作，却没有明确审批权。如此一来，各部门未能形成配合机制，职能分散，使得具体服务管理上存在真空地带。一种真空边界是纵向衔接上的，即外国人服务管理流程上分为签证发放、边防口岸查验、入境管控三个环节，分属于外交部、公安部和地方公安机关。由于这三个部门之间缺乏沟通和协调，相关信息和数据不能互相传递，造成部分外国人入境后失去管控，给少数境外不法分子提供了可乘之机。另一种出现在公安、劳动、工商、税务等职能部门的横向管理中。在外国人服务管理过程中需要掌握其住宿、就业、税务等方面的信息，但由于缺乏协作机制，各职能部门各自为政，给外国人服务管理工作加大了难度。如工商局负责外国企业驻京机构的资质审批，但一般情况下只看书面材料，不进行实地核查，工商注册登记的外商投资企业中有30%到40%的信息不实，根本找不到相关企业，虚假投资、异地办公、虚假注册等现象并不少见。



第四，信息平台不到位，涉外共享信息预警机制严重缺失。随着北京市建设世界城市的目标确立，来京的外国人逐年增加。目前，仅在京常驻的外国人就有 11 万多。目前仅靠有限的警力来对如此众多的外国人实施有效的服务与管理已经困难重重。尽管涉外诸多职能部门的各科室都配备了计算机，但是与外国人服务管理相关的计算机信息系统目前使用的软件形成于 20 世纪 90 年代初期，已很难适应现在的实际需要，未能形成畅通有效的信息平台，造成对在京外国人的信息掌握难度大，信息化成为制约外国人服务管理工作的瓶颈。以市公安局的出入境管理处为例，其部门的计算机信息系统开发已有十余年，只能用于查询、查控、制证和打印文件，很多功能还未开发，使用率低，软件设计与现在的实际工作有很大距离，甚至连签证的前台受理和审批工作也难以用计算机来辅助完成，完全靠手工操作，既浪费了宝贵的警力，又影响了工作效率的提高，完全跟不上对外国人进行科学服务与管理的需要。另外，涉外各职能部门的信息系统之间缺乏整体性，各部门的运行基本上都是封闭式的，对外国人服务管理的信息互不相通，更没能做到全市外国人服务管理系统的联网，对及时查明外国人入境后的落脚点带来了难度。

第五，社会融合不到位，中外文化碰撞与矛盾凸显。在社会生活日益全球化的今天，中外文化的融合和冲突，不仅仅是在京外国人需要面对的问题，也是目前首都建设世界城市进程中多元文化的涉外各职能部门急需考虑的问题。以韩国人聚居的望京街道为例，细微的文化差异也会导致误解和纠纷。如韩国人习惯于把鞋子放到家门外，而中国邻居觉得这占用了楼道空间，污染了空气，甚至感到晦气<sup>①</sup>；韩国人在外订餐，吃完了会把饭盒放在家门口等待餐厅服务生拿走，中国邻居觉得这样有碍观瞻，而且不讲卫生等。文化的交流与沟通必然经过冲突和调和这两个过程，先是冲突，然后是调和，而更多的是调和。这就需要涉外工作人员，尤其是基层同志及时协调中外居民由于语言不通、生活差异和文化冲突造成的不和谐，搭建平台促进文化交流，提升外国人服务管理水平，帮助外国人积极融合中国的各项社会生活中来。

### 三、解决新时期首都外国人服务管理问题的对策思路

当今，我国改革开放和现代化建设正在步入一个新的历史发展时期，外国人服务管理工作关系到改革、发展和稳定大局，必须加强，不能削弱。全市各部门、各区县党委政府要高度重视，充分认识新时期首都外国人服务管

<sup>①</sup> 中国部分地区有这样的习俗，只有家里有丧事，才会把鞋放到屋外。



管理工作的重要性,切实增强外国人服务管理工作的责任感和紧迫感,创新工作观念、主动履职,完善机制、强化落实,要将外国人服务管理工作纳入社会管理创新工作当中,进一步提高外国人服务管理工作的信息化水平,加强统筹协调,增强工作的前瞻性,努力将首都外国人服务管理工作推上一个新台阶,为促进首都经济发展和推进世界城市建设创造良好环境。为此,我们提出以下政策框架。

第一,依靠党政系统,部门统一规划,齐抓共管。应充分发挥现有涉外服务管理网络的核心作用,在党委、政府的统一领导下,由各地区人民政府外事主管部门统一组织外国人服务管理工作的整体规划和协调指导,明确各有关主管部门的职责和任务,争取各级党委和政府对外工作的有力支持。各级党委、政府要把外国人服务管理问题纳入世界城市建设的工作范畴,纳入“十二五”规划中,完善涉外工作机制,切实落实各项措施,构筑严密的服务管理网络。要冲破固有传统观念的束缚,对不同国家和地区来华外国人予以充分尊重,一视同仁,依法趋同化管理,把对外国人的服务与管理真正纳入本部门负责的工作中去,自觉树立管理寓于服务的超前意识。建立统一效能的全市涉外管理工作机构。由相关职能部门领导组成的“首都涉外管理工作领导小组”,下设办公室作为常设机构,全面负责统筹、协调涉外管理工作,提高涉外工作效率和反应速度。同时,涉外各部门之间要建立联席会议制度,定期分析、研究工作中发现的新问题,协商具体工作措施,从而形成统一、高效的外国人服务管理工作机制。

第二,与时俱进,尽快完善涉外法律法规建设。一是要明确各主管部门的责任,做到指向性明确,可操作性强。二是要对在华外国人实行国民待遇,制定法规时应避免将外国人作为特殊群体单独立法或加以特殊限制,坚持一视同仁,同样适用法律的原则。三是各项法律法规要配套建设,相互衔接,不要发生抵触。对于发展中出现的新情况,如出租房屋中介机构等,要及时立法加以规范管理,要积极扶持建立以行业自律为主、行政管理为辅的房屋出租中介规范化服务体系。对于一些已颁布的相对完善的法律法规,如《外地来京人员租赁房屋管理规定》等,可将外国人明确纳入管理范围内,做到执法有据。同时,要规范执法行为,加大对中外人员违法行为的处罚力度,维护法律的尊严,切实起到震慑违法犯罪的作用。

第三,以创新信息化为目标,实现服务管理水平跨越式发展。建立整个城市境外人员管理的综合信息平台,提高境外人员管理的信息化和网络化水平,通过分类、分区登记管理以及现代化的手段强化境外人员临时住宿的登



记工作，加强信息交流，为政府决策提供信息支撑。具体工作中要充分利用现代科技手段，充分利用信息平台，将社区内居住的中外人员基本情况和各类信息输入计算机数据库，利用计算机网络实现信息共享，减少重复调查。民警在掌握基本情况的基础上，日常工作中要注意发现、收集重点人和突出情况，人员流动后要及时通过网络查询，以便掌握其流向，实现动态化管理。对于社区内一些存在隐患的重点部位，要努力取得有关单位和管理部门的配合，坚持人防、物防、技防相结合的原则，因地制宜地加强社区的治安防范。

第四，注重工作重心下移，建立特色鲜明的社区外国人服务管理站。政府各有关部门要充分调动所管辖的区县、机关、事业单位、街道等基层的积极因素，将涉外服务管理工作的重心下移，使基层各有关单位发挥优势，积极协助公安机关加强对外国人的服务管理工作。在外国人集中居住的社区，建立社区外国人服务管理站，借鉴推广“望京模式”，形成政府主导、公安主责和社区配合的工作模式。工作人员由基层社区、街道派出所和各区政府等有关单位抽调人员组成，部分工作人员可面向社会招聘，外国人服务管理任务较重或有特殊情况的社区可再招聘若干个懂外语的人才。服务站的职责是协助相关职能部门进行辖区内人口管理，主要负责社区内外国人的住宿登记及涉外出租屋的管理登记工作，将居住在社区的外国人纳入实有人口管理，实现“底数清，招得来，留得住，服务好”的目标，切实做到人住有登记，人在有走访，人走要注销。并协助有关部门开展对外法制宣传工作，提高外国人遵守中国法律的意识。努力为外国人提供必要的协助和服务，积极引导外国人参与社区的管理和建设，融入社区生活，促进中外和谐共处。

第五，依托基层警务，加强涉外工作的职业化队伍建设。要有计划地广泛开展对社区民警的涉外法律知识、涉外工作技能和外语培训工作，提高外国人服务管理工作水平。要加大对重点涉外地区基层出入境管理部门和派出所人、财、物方面的投入，配齐配强警力和装备。针对某一国人员相对集中聚居的情况，可适当调配懂专门外语、熟悉该国民俗的民警入驻派出所，确保日常工作的开展。公安机关所属刑侦、治安、国保、巡察、出入境、人口管理等各部门要加强对派出所民警的指导、培训、监督和检查考核工作。

总之，对创新社会管理背景下的首都外国人服务管理工作，我们要不断总结成功的经验，吸收借鉴国际先进的管理办法，在继承中创新，在创新中发展，坚持开拓进取，不断摸索创造出的一套既符合我国国情和首都特色，又与国际通行做法接轨，符合国际惯例，既有利于首都世界城市建设，又有利于维护国家稳定的积极有效的管理办法。



### 参考文献

- [1] 陈冀, 李舒, 李明. 外国人管理新课题. 瞭望, 2008(10)
- [2] 高建华. 新形势下加强外国人居留管理的几点思考. 中国人民公安大学学报, 2009(2)
- [3] 魏琪. 外国人管理制度比较. 政法学刊, 2006(5)
- [4] 刘刚. 广州求解外国人管理. 中国新闻周刊, 2009(8)

(作者工作单位: 北京大学)