

# 移民和出入境管理工作现代化研究

■ 陈小伟

**摘要** 移民和出入境管理机构要准确把握习近平法治思想的重大意义、科学内涵和实践要求，重点领会习近平总书记提出的“十一个坚持”的战略思想和重要部署，不断提高运用法治思维和法治方式捍卫涉外领域政治安全，从严从实从细抓好移民和出入境管理领域防风险、保安全、护稳定、促发展各项工作，积极服务经济建设、促进对外开放、便利中外人员往来，更好服务党和国家工作大局，提升移民治理体系和治理能力，奋力推进新时代移民和出入境管理工作现代化，以实际行动学习贯彻党的二十大和二十届三中全会精神。

**关键词** 习近平法治思想 移民和出入境管理 现代化

党的十八大以来，习近平总书记高度重视全面依法治国，亲自谋划、亲自部署、亲自推动，并在党的十八大、十九大、二十大以及党的十八大以来的历次中央全会上都强调法治工作，就全面推进依法治国作出一系列重要指示批示，创造性提出了关于全面依法治国的一系列新思想新理念新战略，形成了内涵丰富、科学系统的思想体系。习近平总书记在党的二十大报告中，擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的第二个百年奋斗目标。移民和出入境管理工作现代化是中国式现代化的重要组成部分，移民和出入境管理机构要围绕中心、服务大局，自觉把移民和出入境管理工作置于党和

国家全局中去谋划，不断提升移民治理体系和治理能力，加快推进移民和出入境管理工作现代化，全力服务促进中国式现代化。

## 一、习近平法治思想引领新时代移民和出入境管理工作取得的历史性成就

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视公安工作。习近平总书记亲自出席全国公安工作会议并发表重要讲话，亲自为中国人民警察队伍授旗并致重要训词，多次深入公安基层单位视察指导，亲切会见公安民警，就新时代公安工作作出一

作者：上海市公安局出入境管理局干部

系列重要论述、重要指示和批示，引领新时代公安工作取得了历史性成就、发生了历史性变革。2018年，以习近平同志为核心的党中央决定改革移民管理体制、组建国家移民管理局，实现了“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事原则上由一个部门负责”，确保了党中央对移民管理工作的绝对领导、全面领导。五年来，全国移民和出入境管理队伍在公安部党委（国家移民管理局党组）的领导指挥下，全面贯彻落实习近平法治思想，全面推进移民和出入境管理改革创新和高质量发展，国家移民和出入境管理事业开创崭新局面、呈现强劲发展势头。

（一）科学规范、运行高效的移民和出入境管理新体制全面建立

2018年机构改革以来，国家移民管理部门坚决贯彻落实党中央关于移民管理体制改革的决策部署，高标准完成国家移民管理体制改革的决策部署，顺利完成公安边防部队改革转隶，加强、优化移民和出入境服务管理职能，自上而下组建国家移民管理机构，建立出入境边防检查、边境管理垂直领导管理体制，边境管理机构、地方公安机关出入境管理部门实行双重领导管理，构建符合我国基本国情、体现中央事权属性、有利于发挥中央和地方两个积极性的国家移民管理体制，更好形成移民管理工作合力，移民管理体制实现系统性重塑，组织管理和工作运行更加高效顺畅。

（二）符合时代要求、适应斗争需要的移民和出入境管理事业全面推进

围绕党和人民赋予的新时代移民和出入境管理使命任务，许甘露副部长在首次全国移民管理会议上提出了“构建三个体系、锻造一支队伍”奋斗目标。体制改革以来，国家移民管理部门加强顶层设计、加快建设

发展，编制实施《“十四五”移民管理事业发展规划》及6个子规划，明确移民管理事业发展目标方向、重点任务和实施路径。组织召开了公民出入境管理“上海会议”，全面提升公民出国（境）管理水平，坚决维护我海外利益和公民安全，展现负责任大国形象。组织召开边境管理“版纳会议”，全面构建立体化边境管控体系。组织召开全国边检工作会议，厘清“国门卫士”职责定位，筑牢国门安全防线。组织召开外国人管理“杭州会议”，着眼于维护国家政治安全、防范打击敌对势力渗透破坏，服务高水平开放、全面提升外国人管理能力，推动构建与我国大国地位相匹配、与高水平开放相适应、与高质量发展相协调的外国人管理新格局。

（三）捍卫国家政治安全、维护口岸边境稳定、服务对外工作大局成效显著

5年来，移民和出入境管理机构始终把维护国家政治安全置于首位，坚决维护国家主权、安全和发展利益。紧紧围绕党和国家对外工作大局，主动服务中国特色大国外交，深化双边交流合作，开展多边执法合作，促进移民和出入境管理领域全方位、多层次、宽领域对外工作布局。圆满完成建国70周年、建党100周年、北京冬奥会、党的二十大、香港回归25周年、中国国际进口博览会等重大安保任务。积极应对乌克兰危机、巴以冲突等周边国家政局动荡等对我国的冲击影响，稳妥处置一批重大敏感案（事）件，有力维护涉外领域出入境管理秩序。

（四）聚焦突出问题、强化标本兼治，专项治理、系统治理、依法治理成效显著

体制改革以来，国家移民管理部门推动将“三非”治理纳入全国人大常委会专项监

督计划。联合最高法、最高检、公安部出台惩治妨害国（边）境管理违法犯罪指导意见。针对长期以来重点方向边境地区非法出入国（边）境活动猖獗的乱象、一些地方对违法违规外国人查处不力、“三非”突出反映强烈的问题，坚持依法严打的方针，连续三年在全国部署开展打击妨害国（边）境管理犯罪专项斗争、“三非”外国人治理专项行动，挂牌整治“三非”问题重点地区，加强重大专案挂牌督办。5 年来，全国公安机关、移民和出入境管理机构累计侦破妨害国（边）境犯罪案件 7.02 万起，抓获违法犯罪嫌疑人 28.7 万余人，依法查处“三非”外国人 52.88 万人次，对其中符合法定情形的 35.1 万人予以遣送出境，为维护正常的出入境管理秩序，服务促进高水平开放高质量发展作出了重要贡献。依法精准管控我公民通过偷渡等方式非法出境从事跨境违法犯罪活动，有力维护国家政治安全、经济安全和社会治安稳定。

（五）坚持人民利益至上，大力改革创新，促进高水平开放高质量发展成效显著

自国家移民管理局成立以来，主动对接国家发展战略和区域重大战略，出台支持经济社会发展的一大批移民和出入境管理政策举措，实施更加便利的停居留政策，深化边检通关便利化改革，全力促进制度性开放。主动服务人才强国战略，实施更加积极、更加开放、更加有效的引才引智政策，批准在华永久居留数量大幅超过机构改革前批准的数量，一大批国际顶尖或高层次人才在我国长期发展，增强国家经济发展实力。聚焦中外出入境人员急难愁盼问题，持续深化移民和出入境管理政务服务改革，全面实施内地居民申领出入境证件“全国通办”“只跑一次”，改革赴港澳签注签发管理工作，

升级改造智能签证设备并启动受理工作，推出港澳“回乡证”在内地换发补发新政，大力推进出入境证件便利化应用，开通政府部门首家面向全球、7×24 小时、直接提供人工多种语音服务的国家移民管理机构 12367 服务热线，运行涵盖联合国六种官方语言的政府网站，人民群众的获得感、幸福感、满意度大幅提升。

（六）坚持政治建警、全面从严治警，队伍革命化正规化专业化职业化建设取得长足进步

移民管理体制改革的改革以来，国家移民管理部门毫不动摇贯彻新时代党的建警治警方针，以政治建设为统领，大力加强习近平新时代中国特色社会主义思想武装，铸魂育人、固本培元，全面筑牢高举旗帜、听党指挥、忠诚使命的思想根基。坚决贯彻新时代党的组织路线，严格执行政治标准，充实加强各级领导力量。坚持把民警履职能力建设置于优先发展战略位置来抓，深入实施全警大练兵和民警素质提升工程。健全职业荣誉体系，启用中国移民管理标志和移民管理队伍队旗，培育树立“忠诚为民、担当奉献、专业文明、公正廉洁”移民管理警察职业精神，弘扬主旋律、凝聚正能量，涌现出一大批先进典型和模范人物。坚持严的基调强化政风肃纪，严肃整治顽瘴痼疾和问题积弊，坚决彻底肃清周永康、孙立军政治团伙和傅政华、孟宏伟等人流毒影响。坚持严管厚爱相结合，深入实施暖警惠警工程，健全民警职业保障机制，队伍的职业认同感自豪感持续增强。

## 二、全面把握习近平法治思想的核心要义，切实发挥科学思想在统筹推进新时代移民和出入境管理事业中的指导地位

习近平法治思想开辟了马克思主义法治理论新境界，展示了领航“中国之治”的实践伟力，赋予了中华法治文明新活力，凝聚了引领全球治理变革的中国智慧。习近平法治思想博大精深、内涵丰富、论述深刻，就其主要内容来说，集中体现为习近平总书记在中央全面依法治国工作会议重要讲话中精辟概括的“十一个坚持”。“十一个坚持”是思维创新、理论创新、制度创新、实践创新的统一体，集中回答了怎样实行全面依法治国这个根本问题，为新时代推进移民和出入境管理事业现代化提供了科学指引和根本遵循。新时代新征程上，移民和出入境管理机构要深刻认识习近平法治思想的重大意义，全面把握习近平法治思想的核心要义，增强移民和出入境管理机构学习贯彻的政治自觉、思想自觉、行动自觉，切实发挥科学思想在统筹推进新时代移民和出入境管理事业中的指导地位。

（一）深刻认识坚持党的领导是推进新时代移民和出入境管理事业的根本保证

习近平总书记强调党的领导是我国社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别；强调党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。这些重要论述，深刻阐明了党的领导和社会主义法治的关系，是推进全面依法治国必须遵循的根本政治原则。我们党成立一百年来特别是党的十八大以来领导法治建设取得的伟大成就证明，只有中国共产党才能

担负起领导人民推进全面依法治国的历史使命和时代重任；只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家做主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。移民和出入境管理机构要始终坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，推进党的领导制度化、法治化。

（二）深刻认识坚持以人民为中心是推进新时代移民和出入境管理事业的根本立场

习近平总书记强调全面依法治国最广泛、最深刻的基础是人民，推进全面依法治国根本目的是依法保障人民权益；强调要把握社会公平正义这一法治价值追求，努力让人民群众在每一个执法司法案件中感受到公平正义。这些重要论述，深刻回答了全面依法治国为了谁、依靠谁的重大问题，科学指明了推进全面依法治国的根本立场。江山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心。这是党的历史经验的深刻总结，是中国共产党人的巨大政治优势，是推进全面依法治国必须恪守的最大逻辑。移民和出入境管理机构要把坚持党的根本宗旨、践行党的群众路线同移民和出入境管理法治建设实践紧密结合起来，坚持法治建设为了人民、依靠人民，系统研究和解决本系统领域人民群众反映强烈的突出问题，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程，让人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感。

（三）深刻认识坚持中国特色移民治理道路是推进新时代移民和出入境管理法治建设的唯一正确道路

习近平总书记强调推进全面依法治国

必须走对路，要从中国国情和实际出发，走适合自己的法治道路，决不能照搬别国模式和做法；强调中国特色社会主义法治道路，本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现。这些重要论述，鲜明回答了全面依法治国向哪里走、走什么道路的根本性、方向性问题，为我们坚持和拓展中国特色社会主义法治道路提供了根本遵循。在我国，党的领导、人民当家做主和依法治国是高度统一的，中国特色社会主义法治道路是在我国历史传统、法治传承、经济社会发展的基础上渐进改进、内生演化的成果，是历史的选择、人民的选择。移民和出入境管理机构要坚定法治自信，锚定移民和出入境管理现代化工作目标，保持战略定力，加快推进移民和出入境管理工作高质量发展，以新的实践和理论全面深化和拓展移民和出入境管理法治道路，使中国特色移民和出入境管理法治道路越走越宽广。

（四）深刻认识在法治轨道上推进移民治理体系和治理能力现代化是推进新时代移民和出入境管理现代化的时代使命

习近平总书记强调法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，法治体系是国家治理体系的骨干工程；强调只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。这些重要论述，深刻阐明了法治与国家治理、法律制度与国家制度、国家治理法治化与国家治理现代化的关系，科学指明了推进国家治理现代化的正确路径。在向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进的新征程上，移民和出入境管理机构要坚持把移民和出入境管理工作纳入法治化轨道，更好的发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用，逐步实现移民和出

入境治理制度化、程序化、规范化、法治化，主动服务促进高水平开放高质量发展，大力推动中国特色移民和出入境管理制度优势更好地转化为移民治理效能，为强国建设、民族复兴伟业贡献移民和出入境管理智慧力量。

（五）深刻认识坚持统筹推进国内法治和涉外法治是全面推进移民管理法治建设的迫切任务

习近平总书记强调法治是国家核心竞争力的重要内容，要统筹推进国内法治和涉外法治，协调推进国内治理和国际治理；强调要强化法治思维，运用法治方式，有效应对挑战、防范风险；强调要积极参与国际规则制定，推动全球治理变革，推动构建人类命运共同体。这些重要论述，彰显了我们党统筹国内国际两个大局的治国理政基本理念和基本经验，为我们国家推进涉外法治工作提供了根本遵循。国家移民主管部门要加快涉外法治工作战略布局，加快形成系统完备的涉外移民和出入境管理法律法规体系，提升涉外执法效能，增强涉外法律服务能力，提高运用法治思维和法治方式应对挑战、防范风险、反制打压能力，更好维护国家主权、安全、发展利益。

（六）深刻认识坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍是全面推进移民和出入境管理事业现代化的重要保障

习近平总书记强调全面推进依法治国，首先要把专门队伍建设好；强调推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，确保做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律；强调法治专门队伍是全面依法治国的重要力量。这些重要论述为加强和改进新时代法治工作队伍建设指明了方向、提供了根本遵循。移民和出入境管理机构要坚持立

德树人、德法兼修，加强理想信念教育，大力推进移民和出入境法治队伍建设，创新移民和出入境法治人才培养机制，努力培养造就一大批高素质移民和出入境法治人才及后备力量，为加快建设移民和出入境管理法治建设提供强有力的人才保障。

### 三、全面把握习近平法治思想的实践要求，以科学思想为指引，奋力推进新时代移民和出入境管理工作现代化

习近平法治思想具有鲜明的实践品格、磅礴的实践伟力。6年来，移民管理改革建设发展的生动实践，充分证明以习近平同志为核心的党中央改革移民管理体制、组建国家移民管理局的战略决策英明正确，新的移民管理体制完全符合履行捍卫政治安全、维护社会安定、保障人民安宁职责使命的时代要求，完全符合服务促进我国经济社会发展和扩大对外开放的时代要求，完全符合推进新时代移民治理体系和治理能力现代化的要求。移民和出入境管理机构要切实以习近平法治思想为指引，把博大精深的思想转化为推进移民管理事业的强大动力，把宏伟壮阔的法治蓝图转化为提升移民治理体系和治理能力的生动实践，把科学系统的部署要求转化为移民和出入境法治建设的成效亮点，为推进新时代移民和出入境管理事业现代化提供强有力的法治保障。

（一）以加强党的政治建设为着力点，始终确保移民和出入境管理工作保持正确的政治方向

移民和出入境管理机构要以学习贯彻党的二十大精神为契机，始终把党的政治建设放在首位，增强政治意识、保持政治定力、

把握政治方向、承担政治责任、提高政治能力。坚持党对移民和出入境管理工作的绝对领导，永葆绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠的政治本色，坚定自觉忠诚核心、拥护核心、跟随核心、捍卫核心，坚持把旗帜鲜明的讲政治作为根本要求，提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，自觉同挑战政治红线、法律底线的错误言行作斗争，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，在公安部党委（国家移民管理局党组）的坚强领导下，深入开展习近平法治思想学习宣传实践活动，把学习贯彻习近平法治思想与学习习近平总书记关于新时代公安工作的重要论述紧密结合起来，坚持领导干部带头学，注重发挥党委理论学习中心组的示范引领作用，层层压实责任，不折不扣抓好党中央决策部署在移民和出入境管理领域的贯彻落实。

（二）以人民为中心的发展思想为着力点，全力守护提升人民群众享有高质量的出入境政务服务

移民和出入境管理机构要牢牢践行习近平总书记强调的“以人民为中心”的发展思想，持续为实现人民群众对美好生活的向往不懈努力。认真贯彻党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境的各项部署，梳理找准移民和出入境管理政务服务改革的重点，推动移民和出入境管理政务服务提档升级，加快推进政务服务标准化、规范化、便利化，建立落实移民和出入境管理机构权责事项、行政许可事项、政务服务事项、证明事项清单。大力深化“放管服”和“一网通办”政务服务等改革，不断总结推广“网上办、智慧好办”等经验，在确保证件签发安全的前提下，不断推出新的移民和

出入境管理服务产品和体验，推动面广、量大、办理频率高的政务服务事项“一地、一窗、一次”办理。保障内地居民和境内企业正常出国出境，便利内地居民和企事业单位人员留学学习、工作就业、培训交流、创新创业，用制度和规则守护人民群众享有便捷高效的出入境政务服务，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，便利中外人员交流往来，为社会经济持续恢复发展注入新的活力动能。

（三）以构建完备高效的移民和出入境管理法律体系为着力点，加快推进完善移民和出入境管理制度规范体系

现行《国籍法》《护照法》《出境入境管理法》是改革开放以来我国移民管理、出入境管理改革发展的重要成果，调整的是移民和出入境管理领域最主要的法律关系，确定了基本的移民和出入境管理法律制度，发挥了基础主干法律的框架支撑作用，反映了我国移民和出入境管理的历史渊源和国情实际。其中《出境入境管理法》调整范围最广、制度覆盖面最大、适用最为直接。除上述三部法律外，目前外国人入境出境、往来港澳、往来台湾、出入境边防检查等移民和出入境管理有专门行政法规，护照和出入境通行证签发管理、外国人永久居留审批管理等重要工作有部门规章。与此同时，《行政处罚法》《行政强制法》《刑法》等基本法律，以及《陆地国界法》《治安管理处罚法》《突发事件应对法》等非基本法律，这些涉及人员跨境流动、口岸边境管控、涉外治安管理的法律法规规章也是移民和出入境管理工作的重要保障。2019 年首次全国移民管理工作会议就提出了推动“构建符合全面依法治国方略、适应现实需要和发展要求、基本完备的移民管理法律制度体系”。因此，新

时代新阶段移民管理法律体系的布局、构成和内在关系应当充分尊重和利用现有格局。国家移民主管部门要系统科学推进“立改废释”工作，修订基础主干法律，完善配套法规规章，加强和补齐涉及移民和出入境管理领域、关键环节的行政规范性文件，在位阶效力、覆盖面、针对性等方面作出更为体系化的安排，力争到 2035 年，基本建成以《国籍法》《护照法》《出境入境管理法》为主干，以配套法规、规章为支撑的移民和出入境管理法律体系。

（四）以发挥法治固根本、稳预期、利长远作用为着力点，服务保障高质量发展高水平开放

全面贯彻习近平总书记关于新时代人才工作的新理念新思想新战略，做好引才引智工作，开发利用国际智力资源，坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求，更加主动的加强策略对策研究、政策措施调整，更加自觉地把深化移民管理改革融入人才发展体制机制改革大局，全面系统的提升入境出境、停留居留、永久居留、入籍复籍、社会融入全链条各环节对人才工作的响应质效，不断增强发挥职能作用“聚天下英才而用之”的能力，不断提高政策供给、制度保障和法治引领水平，服务促进经济社会高质量发展。创新完善服务国家开放发展战略制度办法，加快推进移民管理服务改革和政策制度创新。结合上海国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心的战略定位，发挥市场化法治化国际化营商环境优势，进一步拓宽服务上海自贸区临港新片区、浦东新区社会主义现代化建设引领区、张江国家自主创新示范区建设的渠道平台，优化外国人来华工作管理制度机制，率先启动“两证合一”在上海先行先试，探索建立

健全人才引进职业资格清单制，助力上海在更加开放的条件下实现更高质量的发展。结合北京全国政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心的战略定位，服务保障首都创新发展；结合粤港澳大湾区充满活力的世界级城市群、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区等建设目标，支持粤港澳大湾区融合发展，为经济社会高质量发展注入新活力新动能。

（五）以打防管控为着力点，全力维护国门安全稳定和正常的出入境管理秩序

深入开展专项打击整治行动，纵深推进“三非”外国人治理“梨平”行动，严厉打击妨害国（边）境管理违法犯罪，及时发现、依法查处外国人“三非”等出入境违法犯罪活动，用足用好《关于依法惩治妨害国（边）境管理违法犯罪的意见》等法律武器。坚持标本兼治、加强综合治理，深入推进重点中介、重点方向涉网偷渡等综合治理，铲除跨境违法犯罪滋生土壤。按照“打团伙、断通道、斩‘蛇头’、摧网络”的思路，严打偷渡犯罪团伙、首恶骨干、引带运送人员，坚决依法惩处组织者、运送者、犯罪集团骨干成员以及屡罚屡犯者，形成强大威慑。坚决挤压外国人在我境内从事与停居留事由不符活动空间，消除涉外领域安全隐患，形成全方位防范、全要素管理、全链条打击工作布局，确保社会大局持续稳定，力争妨害国（边）境管理违法犯罪得到根本治理，扰乱

出入境管理秩序的顽瘴痼疾得到深度整治。

（六）以培育涉外法治人才为着力点，不断提升移民和出入境管理机构履行中央事权的能力本领

移民和出入境管理机构要深入学习领会党的二十大精神，深刻把握中国式现代化对移民和出入境管理工作提出的新任务新要求。坚持建设德才兼备的高素质涉外法治人才队伍是推进移民治理体系和治理能力现代化的基础性工作。当前移民和出入境系统在探索涉外法治人才方面已经取得了一定成果，但仍存在单打独斗、各自为战等问题，工作合力尚未真正形成，需要打造统一顺畅的全国合作交流平台，用以凝聚共识、交流经验、共享资源、形成合力，打造特色鲜明而又有联动的移民和出入境法治人才培养战略支点，持续在移民和出入境管理机构深化全警实战大练兵和民警执法素养提升工程，加强各类专业培训考核，建立健全法治人才发现机制，加强涉外法律公安出入境人才培养，聚焦涉外法治专业知识、专业精神、专业能力三位一体，加快培养一批政治素质高、通晓国际移民规则、具有国际眼光和国际视野的移民和出入境管理法治人才队伍，形成百花齐放、英才辈出的涉外移民和出入境法治人才培养格局，为履行好新时代使命任务提供强有力的法治人才队伍保障。

责任编辑 张树彦