

中国护照遭遇国际尴尬 一系列改革推出 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/211/2021_2022__E4_B8_AD_E5_9B_BD_E6_8A_A4_E7_c107_211169.htm 中国护照遭遇国际尴尬 “东北某省一年就签发了几十万份护照，就连大街上卖鸡蛋的老太太都能拿着因公护照去俄罗斯做买卖。这件听起来有点儿荒唐的事就发生在我国因公护照发放高峰期的1994年。这个案例是全国人大代表就护照改革问题向我质询时援引的。” 中国外交部领事司司长钟建华先生3月26日在接受本报记者专访时作上述表示。钟建华说，1994年前后是中俄边境贸易发展高峰。根据当时两国政府的协定，对“外交”、“公务”和“因公普通”三类护照持有者去对方国家访问均免办签证。当时，曾有大批的中国人去俄罗斯淘金。由于中国公民去俄罗斯后造成的各种问题越来越多，俄方开始向中方施加压力，并逐步收缩对中国公民的免签政策，首先封口的就是持因公护照的。一年后，俄方宣布中国因公普通护照持有者不再享受免签待遇。很自然，俄方取消免签后，给中方企业带来明显的损失。有的生意做得很不错，但无法继续了；有的在俄讨欠款，但无法再讨回来；有些企业货已发到俄罗斯，但没法进一步交易……其实，中国因公护照(注：在本文中，“因公护照”与“因公普通护照”是同一个概念。)在俄罗斯的遭遇是整个东欧和独联体地区一个缩影。钟建华说，中国因公护照在俄罗斯的遭遇体现了整个东欧国家对因公护照的待遇。“人大代表质问我为什么不能保住这种免签待遇。我们不是不想‘保’，而是我们保不住。护照和签证的事情都不是中国外交部一家说了算的。中国地方政府

为发展经济有自己的考虑；发放签证又是别国主权范围内的事情。” 据悉，全球仍然持“因公护照”出国的国家只有中国、朝鲜和越南三国，其他国家一般只有3种护照：外交护照、公务护照和普通护照。而中国的因公护照又屡遭国外签证官和移民官的质疑。钟建华特别强调，“虽然中国加入世贸组织并不会直接对中国因公护照构成挑战，但如果有外国人援引世贸组织的‘普遍原则’和‘国民待遇’原则来挑战我们的因公护照机制，我们应对起来也会有一定的难度。我们必须向全世界提供一个逐步改变这种护照发放机制的满意答案。” 此外，“按现行规定，因公护照应由持照人员的单位统一保管，但这一规定确实给当事人带来诸多不便，我们正在研究适当放宽的有关措施。”

两大难题困扰中国护照

中国护照主要有四种：外交护照、公务护照、普通护照和港澳特区护照。普通护照又分为因公普通护照和因私普通护照。因公普通护照主要颁发给各级政府一般工作人员和国有企事业单位因公出国人员。目前，护照发放主要是两大部门：外交部领事司和公安部出入境管理局。钟先生直言不讳地说，中国现行护照管理存在两大问题。第一，护照体制上存在问题。现行护照体制存在主要问题在于“政企不分、层层审批、手续烦琐、缺乏实效、贻误商机”。在计划经济体制下，对企业干部、机关干部、政府官员都在沿用同一种方式进行管理，厂长经理有级别，采购员有级别，连和尚都有级别。于是，大家按级别拿护照，都按级别办理出国审批手续，而且要经过一道道的审批程序。这严重制约了我国企事业单位出国开拓海外市场与国际交流。中国公民因护照签证不能及时获取而被影响正常业务往来的事情屡见不鲜。第二是护照管

理存在问题。由于中国护照缺乏一个“科学的、明确的管辖标准”，公安和外交两大系统又同时发放护照，其中某些交叉使得护照管理上存在疏漏。这就很容易产生一人同时持有因私、因公两本护照情况，而且是持护照者根据自己的需要选用护照使用类型。“一人两证”使得驻华使领馆和出入境边境检查部门质疑持照人身份的合法性，造成的结果往往是，持照人要么被拒签，要么在出入境时被边境检查部门阻留，个别甚至被羁押。特别是，中国护照已成为不法分子逃避法律责任的手段，给国家安全和财产都造成很大损失。在某些腐败大案中，有受审查的政府官员就曾使用私自办理的护照逃亡国外。作为国家公务员，他们本应只有一本“公务护照”。此外，护照工本费问题也遭到人们的质疑。对此，钟建华解释说，目前一本空白护照的印制成本大约是十几元，但颁发护照还包括其他几个方面的费用，如录入、制作等人工费用及有关设备的折旧费用，这些都计算在内，则远不止此数。有关费用的核定也经过有关国家职能部门的审批。“个别部门有搭车收费现象，对此我们是不赞成的。”钟建华总结说：“中国现行护照管理体制的形成、发展都来源于计划经济时代，并一直沿用至今。”一系列护照改革推出记者获悉，从今年4月1日起，中国外派劳务人员将由持因公护照改持因私护照。新版本的外交护照将于今年5月1日起推出。自今年2月1日起，全国各类学校全日制学生短期出国也改持因私护照。今年，护照改革还会出台一些新举措，其中最重要的是，全国人大将协调有关部门在今年启动护照立法工作。实际上，在外派劳务人员改持因私护照前，中国留学生是第一批享受取消因公护照而持因私护照待遇的中国公民。钟

建华认为，出国留学实在说不上什么“公务”，拿护照只是为证明学生身份而已，因此，只提供能证明学生身份的护照就可以了。钟建华介绍说，早在1996年，中央政府就有考虑，劳务人员可适当考虑使用因私护照。不过，很多相关单位以劳务人员出国签证难办为由而不愿将其脱钩。当时考虑实行“两条腿走路”政策，外派劳务既可持因私护照，也可持因公护照，并争取最终统一到因私护照上。“现在看来，当时要顺其自然统一的愿望并没实现。”因公护照与因私护照在两条平行线上运行，一直没有交叉点。更重要的是，护照被附载了本不该附载的内容。当劳务人员与企业签订的合同期只有两年时，劳务的外派单位就会要求外交部只发放有效期为两年的护照。如果合同延长，护照再延长。实际上，这是企业用护照手段管理劳务。这样，外交部管了很多不该管且又没有管好的事情。钟建华认为，中国外派劳务的管理应采用法律手段或市场经济的手段，而非护照手段。外派劳务护照下一步会开放什么？钟建华说：“现在还看不清楚下一步该怎么走，是一刀切下去取消因公护照，还是再找某个领域开放，目前还正在琢磨。现在全力以赴做好外派劳务人员护照开放工作。为了保证外派劳务人员能够享受签证申请的便利，外交部与各地外事部门正在做工作，并已向各国驻华使领馆发去照会。”为什么不能立即消失？有非常权威的高官在谈及因公护照时说：“取消因公普通护照是最终目标。”钟建华也认为：“从政策上来看，因公护照早就应该消失。如果现在强行取消因公护照也不是不行，外交部只需发一纸公文即可。现在的关键问题是，以什么方式让其消失时对社会产生的震动最小。”现在，如果把企事业单位的护照发

放工作都推出去，他们的签证申请又会面临大难题。企事业单位之所以不愿意脱离外交部的管理，最根本的原因就在于，由外交部代办签证含有某种程度的政府信誉，且签证的获取要容易得多。于是，我国企事业单位现在对因公护照存有两大悖论。第一，国有企事业单位抱怨政府部门发放护照时效率低下等，但又希望通过政府轻易获取签证；第二，民营企业在满意自己申请护照少了很多“婆婆”时，又抱怨政府不管他们申请签证时的困难。对于我国事业单位使用护照的前途问题，钟建华认为，是否取消事业单位所持因公护照主要是取决于该单位是否具有被政府赋予的公共权力，甚至是某种很大的权力。如果政府并未委托什么太大的公共权力，这些单位将逐步退出因公护照系统，他们不再是政府管理的对象。有公共权力的事业单位将被纳入政府管理与服务范围内，防止有些事业单位利用“出国”的权力而强行“搭车出国”。目前，全国一共有57个地方(外交部和全国各地外办)在发放因公护照。因此，取消因公护照还存在的一个问题是，这么多地方突然有一天工作量剧减，这会牺牲很多部门的利益。此外，由于因公护照对很多中国老百姓来说，始终是一种半公开的操作模式，取消它还有一个被企事业单位认识和接受的过程。钟建华说，取消因公护照的基础已经具备，现在关键的问题是如何从技术上进行操作。“我们希望企业还没有被我们从机制中放出去时，准备工作都已做好，用平稳的方式让因公护照逐渐退出历史舞台，但现在很难有一个明确的退出时间表。”“护照哲学”解读权力下放“通过对您的采访，记者得出这样一个印象，外交部对中国公民的护照领取越来越开放，被管理的人会越来越少，这是否意味着

领事司的权力会越来越小？”钟先生回答说，权力的大小取决于使用权力的目的。领事司所管理人数的多少是一个无限变化的量。在20世纪50年代，所有护照都由外交部签发，但一年也只有几千份。如果现在所有的护照都由外交部发，假如全国13亿人口有1%或1‰要出国，这对只有100人的领事司来说，是不可想象的。现在，因私护照的发放已经给公安部门带来非常大的压力。现在领事司使用的权限比想象的要大，但又比实际的要小。“大”是从发放护照的范围上看，领事司管了许多不该管的事。“小”是从具体业务来看，领事司没有管住应该管的事情，比如，某些官员公款出国旅游屡禁不止。管理的范围很大，但管理的质量很有限。钟建华说：“如果我们放弃我们不该管的，然后再管住我们应该管的。这样，我们就完全有能力和精力去制定政策保证这些官员廉洁出国。”与此同时，钟建华司长有些无奈地说，即使不属于外交部管辖的事情，但只要中国人在国外出了问题，使领馆都得管。我们一方面尽可能提醒中国人注意保护自己；另一方面，我们希望外交部提供的帮助不再带有“保姆”角色。我们的做法是尽可能不让老百姓受骗，但并不能因为防止上当就不让老百姓出国。出国留学移民教育考试出国,留学,移民,澳洲,澳大利亚,加拿大,英国,美国,法国,日本,新西兰 中国护照遭遇国际尴尬 “东北某省一年就签发了几十万份护照，就连大街上卖鸡蛋的老太太都能拿着因公护照去俄罗斯做买卖。这件听起来有点儿荒唐的事就发生在我国因公护照发放高峰期的1994年。这个案例是全国人大代表就护照改革问题向我质询时援引的。”中国外交部领事司司长钟建华先生3月26日在接受本报记者专访时作上述表示。钟建华说，1994

年前后是中俄边境贸易发展高峰。根据当时两国政府的协定，对“外交”、“公务”和“因公普通”三类护照持有者去对方国家访问均免办签证。当时，曾有大批的中国人去俄罗斯淘金。由于中国公民去俄罗斯后造成的各种问题越来越多，俄方开始向中方施加压力，并逐步收缩对中国公民的免签政策，首先封口的就是持因公护照的。一年后，俄方宣布中国因公普通护照持有者不再享受免签待遇。很自然，俄方取消免签后，给中方企业带来明显的损失。有的生意做得很不错，但无法继续了；有的在俄讨欠款，但无法再讨回来；有些企业货已发到俄罗斯，但没法进一步交易……其实，中国因公护照(注：在本文中，“因公护照”与“因公普通护照”是同一个概念。)在俄罗斯的遭遇是整个东欧和独联体地区一个缩影。钟建华说，中国因公护照在俄罗斯的遭遇体现了整个东欧国家对中国因公护照的待遇。“人大代表质问我为什么不能保住这种免签待遇。我们不是不想‘保’，而是我们保不住。护照和签证的事情都不是中国外交部一家说了算的。中国地方政府为发展经济有自己的考虑；发放签证又是别国主权范围内的事情。”据悉，全球仍然持“因公护照”出国的国家只有中国、朝鲜和越南三国，其他国家一般只有3种护照：外交护照、公务护照和普通护照。而中国的因公护照又屡遭国外签证官和移民官的质疑。钟建华特别强调，“虽然中国加入世贸组织并不会直接对中国因公护照构成挑战，但如果有外国人援引世贸组织的‘普遍原则’和‘国民待遇’原则来挑战我们的因公护照机制，我们应对起来也会有一定的难度。我们必须向全世界提供一个逐步改变这种护照发放机制的满意答案。”此外，“按现行规定，因公护照应由

持照人员的单位统一保管，但这一规定确实给当事人带来诸多不便，我们正在研究适当放宽的有关措施。”两大难题困扰中国护照

中国护照主要有四种：外交护照、公务护照、普通护照和港澳特区护照。普通护照又分为因公普通护照和因私普通护照。因公普通护照主要颁发给各级政府一般工作人员和国有企事业单位因公出国人员。目前，护照发放主要是两大部门：外交部领事司和公安部出入境管理局。钟先生直言不讳地说，中国现行护照管理存在两大问题。第一，护照体制上存在问题。现行护照体制存在主要问题在于“政企不分、层层审批、手续烦琐、缺乏实效、贻误商机”。在计划经济体制下，对企业干部、机关干部、政府官员都在沿用同一种方式进行管理，厂长经理有级别，采购员有级别，连和尚都有级别。于是，大家按级别拿护照，都按级别办理出国审批手续，而且要经过一道道的审批程序。这严重制约了我国企事业单位出国开拓海外市场与国际交流。中国公民因护照签证不能及时获取而被影响正常业务往来的事情屡见不鲜。

第二是护照管理存在问题。由于中国护照缺乏一个“科学的、明确的管辖标准”，公安和外交两大系统又同时发放护照，其中某些交叉使得护照管理上存在疏漏。这就很容易产生一人同时持有因私、因公两本护照情况，而且是持护照者根据自己的需要选用护照使用类型。“一人两证”使得驻华使领馆和出入境边境检查部门质疑持照人身份的合法性，造成的结果往往是，持照人要么被拒签，要么在出入境时被边境检查部门阻留，个别甚至被羁押。特别是，中国护照已成为不法分子逃避法律责任的手段，给国家安全和财产都造成很大损失。在某些腐败大案中，有受审查的政府官员就曾使

用私自办理的护照逃亡国外。作为国家公务员，他们本应只有一本“公务护照”。此外，护照工本费问题也遭到人们的质疑。对此，钟建华解释说，目前一本空白护照的印制成本大约是十几元，但颁发护照还包括其他几个方面的费用，如录入、制作等人工费用及有关设备的折旧费用，这些都计算在内，则远不止此数。有关费用的核定也经过有关国家职能部门的审批。“个别部门有搭车收费现象，对此我们是不赞成的。”钟建华总结说：“中国现行护照管理体制的形成、发展都来源于计划经济时代，并一直沿用至今。”

一系列护照改革推出 记者获悉，从今年4月1日起，中国外派劳务人员将由持因公护照改持因私护照。新版本的外交护照将于今年5月1日起推出。自今年2月1日起，全国各类学校全日制学生短期出国也改持因私护照。今年，护照改革还会出台一些新举措，其中最重要的是，全国人大将协调有关部门在今年启动护照立法工作。实际上，在外派劳务人员改持因私护照前，中国留学生是第一批享受取消因公护照而持因私护照待遇的中国公民。钟建华认为，出国留学实在说不上什么“公务”，拿护照只是为证明学生身份而已，因此，只提供能证明学生身份的护照就可以了。钟建华介绍说，早在1996年，中央政府就有考虑，劳务人员可适当考虑使用因私护照。不过，很多相关单位以劳务人员出国签证难办为由而不愿将其脱钩。当时考虑实行“两条腿走路”政策，外派劳务既可持因私护照，也可持因公护照，并争取最终统一到因私护照上。“现在看来，当时要顺其自然统一的愿望并没实现。”因公护照与因私护照在两条平行线上运行，一直没有交叉点。更重要的是，护照被附载了本不该附载的内容。当劳务人员与企

业签订的合同期只有两年时，劳务的外派单位就会要求外交部只发放有效期为两年的护照。如果合同延长，护照再延长。实际上，这是企业用护照手段管理劳务。这样，外交部管了很多不该管且又没有管好的事情。钟建华认为，中国外派劳务的管理应采用法律手段或市场经济的手段，而非护照手段。外派劳务护照下一步会开放什么？钟建华说：“现在还看不清楚下一步该怎么走，是一刀切下去取消因公护照，还是再找某个领域开放，目前还正在琢磨。现在全力以赴做好外派劳务人员护照开放工作。为了保证外派劳务人员能够享受签证申请的便利，外交部与各地外事部门正在做工作，并已向各国驻华使领馆发去照会。”为什么不能立即消失？有非常权威的高官在谈及因公护照时说：“取消因公普通护照是最终目标。”钟建华也认为：“从政策上来看，因公护照早就应该消失。如果现在强行取消因公护照也不是不行，外交部只需发一纸公文即可。现在的关键问题是，以什么方式让其消失时对社会产生的震动最小。”现在，如果把企事业单位的护照发放工作都推出去，他们的签证申请又会面临大难题。企事业单位之所以不愿意脱离外交部的管理，最根本的原因就在于，由外交部代办签证含有某种程度的政府信誉，且签证的获取要容易得多。于是，我国企事业单位现在对因公护照存有两大悖论。第一，国有企事业单位抱怨政府部门发放护照时效率低下等，但又希望通过政府轻易获取签证；第二，民营企业在满意自己申请护照少了很多“婆婆”时，又抱怨政府不管他们申请签证时的困难。对于我国事业单位使用护照的前途问题，钟建华认为，是否取消事业单位所持因公护照主要是取决于该单位是否具有被政府赋予的公共

权力，甚至是某种很大的权力。如果政府并未委托什么太大的公共权力，这些单位将逐步退出因公护照系统，他们不再是政府管理的对象。有公共权力的事业单位将被纳入政府管理与服务范围内，防止有些事业单位利用“出国”的权力而强行“搭车出国”。目前，全国一共有57个地方(外交部和全国各地外办)在发放因公护照。因此，取消因公护照还存在的一个问题是，这么多地方突然有一天工作量剧减，这会牺牲很多部门的利益。此外，由于因公护照对很多中国老百姓来说，始终是一种半公开的操作模式，取消它还有一个被企事业单位认识和接受的过程。钟建华说，取消因公护照的基础已经具备，现在关键的问题是如何从技术上进行操作。“我们希望企业还没有被我们从机制中放出去时，准备工作都已做好，用平稳的方式让因公护照逐渐退出历史舞台，但现在很难有一个明确的退出时间表。”

“护照哲学”解读权力下放

通过对您的采访，记者得出这样一个印象，外交部对中国公民的护照领取越来越开放，被管理的人会越来越少，这是否意味着领事司的权力会越来越小？”钟先生回答说，权力的大小取决于使用权力的目的。领事司所管理人数的多少是一个无限变化的量。在20世纪50年代，所有护照都由外交部签发，但一年也只有几千份。如果现在所有的护照都由外交部发，假如全国13亿人口有1%或1‰要出国，这对只有100人的领事司来说，是不可想象的。现在，因私护照的发放已经给公安部门带来非常大的压力。现在领事司使用的权限比想象的要大，但又比实际的要小。“大”是从发放护照的范围上看，领事司管了许多不该管的事。“小”是从具体业务来看，领事司没有管住应该管的事情，比如，某些官员公款

出国旅游屡禁不止。管理的范围很大，但管理的质量很有限。钟建华说：“如果我们放弃我们不该管的，然后再管住我们应该管的。这样，我们就完全有能力和精力去制定政策保证这些官员廉洁出国。”与此同时，钟建华司长有些无奈地说，即使不属于外交部管辖的事情，但只要中国人在国外出了问题，使领馆都得管。我们一方面尽可能提醒中国人注意保护自己；另一方面，我们希望外交部提供的帮助不再带有“保姆”角色。我们的做法是尽可能不让老百姓受骗，但不能因为防止上当就不让老百姓出国。