

从严格审批到按需申领

新中国护照变迁记

本报记者 彭训文

深阅读

曾经，中国人出国办护照所需材料厚如书本，因私出国的人寥寥无几。新中国成立到改革开放前的30年间，中国公民普通护照只签发了21万本，年均约7000本。改革开放后，随着留学潮、旅游潮的出现，护照签发量出现井喷式增长。新组建的国家移民管理局向本报提供的数据显示，2002年到2017年，中国公民普通护照签发量达1.73亿本，年均签发1080万本。护照，对于个人来说，是公民出入国境和在国外

证明国籍和身份的证件；对于国家来说，是“门面”，是主权的象征和体现。回顾新中国成立近70年来中国公民普通护照的变迁，可以看到，审批程序逐渐简化，制证水平不断提升，“含金量”越来越高。专家表示，中国护照只用了60多年时间，就走过了西方国家二三百年的成长路程。它像一面镜子，折射出中国越来越强的综合国力，和中国政府日益自信和开放的对外形象。

新中国成立至改革开放前
管理严格 办理量少

《中华人民共和国护照法》规定，中国护照分为普通护照、外交护照和公务护照。普通护照又分因私、因公两种。其中，中国公民因私普通护照（下称普通护照）主要发给出国探亲、旅游、学习以及前往国外定居的中国公民使用，使用面广、持有量大。

新中国成立以来，普通护照发生过十余次版本变化。我们可以将其划分为3个时段：新中国成立至改革开放前、改革开放初期至新世纪前、新世纪以来。每个时段的变迁都打着深深的时代烙印。

中国人民武装警察部队学院边防系副教授梁治寇表示，从管理体制看，上世纪50年代末，普通护照开始由外事部门转归公安机关管理。从内容看，护照文字印刷多为中俄文对照，是当时外交形势的直接反映。从制作技术看，护照需要手工填写，防伪手段几乎为零。

改革开放前，出国人员主要为援建专家、工程技术人员；因私出国的绝大多数为归侨和侨眷，每年办理量不过几千本。在外交部原领事司副司长范振水看来，这主要是由当时的单一公有制、计划经济体制和相关政治形势决定的。一些时段内，“出国管理处于‘三无状态’：受理无明确规定，审批无明确时间，管理无明确机构”。

改革开放初期至新世纪前
关卡减少 逐步规范

对于全球化智库（CCG）理事长兼主任王辉耀来说，1984年出国留学前办理护照的经历至今仍历历在目。

1982年，从广州外国语学院毕业的王辉耀来到原国家外经贸部国际经济合作司工作。两年后，他获得赴加拿大留学的机会。虽然是国家干部，他办理护照所需的留学邀请函、赞助、薪金条件、奖学金等材料依然很多，“所有材料加起来有一本书那么厚”。这些材料需要经过单位审批，公安部门还会核查其出身、家庭成分、海外关系、政治思想等情况。一个多月后，他终于拿到了护照。王辉耀对记者表示，“感谢改革开放政策，让我有了出国留学的机会。”

不过，人们实际办理护照的过程并不那么顺利。“申请护照的证明材料多、前置审批多、审批单位自



5月9日，湖北武汉市民在市民之家出入境自助服务区办理业务。

新华社记者 熊琦摄

由裁量权过大等问题，造成申请人来回跑路，拉长了办证时间。”外交学院外交学与外事管理系教授夏莉萍对记者举例说，当时办理护照需单位盖章，一些人为了出国留学，在未满服务期的情况下，需要给所在单位交一笔培养费，才能得到单位盖章。

变化从上世纪90年代开始出现。随着留学、探亲、“新马泰”旅游等因私出国大潮涌起，公安部从1994年起在全国统一公民因私出国护照申请和审批程序，护照申领迈入规范化时代。

此外，为应对持用伪假护照偷渡等新问题，1992年、1997年颁发的新版护照在防伪技术方面都有新突破。改手工填写为打印；持照人像片加用防伪塑封膜；加盖“中华人民共和国公安部出入境管理局”国徽印章；启用可供光电字符识别技术阅读的机读码……护照研制、印制水平和防伪技术含量大幅提升。

进入新世纪以来

立法保障 惊人跨越

经济的崛起，带动了中国首批出国旅游潮在本世纪初达到一个高峰。统计显示，2001年，中国人出境旅游突破1000万，占据了当时护照申领量的2/3。

不过，新世纪初期，跟团游是办理普通护照的重要前提。夏莉萍说，许多人参加团队旅行，很大一个原因就是为了申领一本护照，方便以后出国。

2001年，在中国加入世贸组织10天后，全国公安出入境管理工作会议召开。会议宣布了按需申领护照试点、取消港澳游名额限制、扩大口岸签证点等多项改革措施。时至今日，这次会议的历史意义仍十分巨大。它标志着新中国成立以来的护照审批时代即将结束。到2006年，全国200多个大中城市实现按需申领。2006年通过的护照法，2013年施行的出境入境管理法，更是从法律上保障公民依法出入境的各项权利。

新世纪以来，王辉耀的护照换发了好几次。“每次去办理都能感受到新变化。”他说，以前北京只有一个出入境管理处，后来每个区县都有了，而且异地也能办护照；申请材料逐步简化，办理时间由一两个月缩短到10天，护照年限由5年增为10年。

“在出入境时，以前要填各种表格，现在一本护照就能方便进出。2012年电子护照出现后，每次口岸通关时间只要几秒钟。这些都是进步。”王辉耀说。

相关专家对记者表示，总的来

看，新中国成立以来普通护照变迁呈现出4个特点。一是证件标准更规范。证件规格、栏目规划等参照国际有关标准设计制作，逐渐变得简洁实用、美观大方。二是证件防伪性能更强。新型防伪材料、防伪技术及制作工艺不断更新，特别是数字安全防伪技术应用，使证件防伪能力大幅提升。三是证件签发管理智能化程度更高。护照制作由人工手写发展到完全自动化制作，证件管理实现全流程数字化，证件签发管理水平不断提高。四是证件应用更便捷安全。例如，2012年版电子护照采用内嵌非接触式集成电路芯片，存储持证人个人资料、指纹及证件签发信息等，并对芯片数据采取多种保护机制，既极大提高了通关效率，又标志着中国护照安全性能达到世界先进水平。

“新中国成立以来，普通护照版本从最初的单页纸、手工填写，发展到如今集成了多项国际领先的制证技术，其跨越是惊人的。从整体看，我们已走过了西方先进国家二三百年的护照成长路程。”梁治寇说。

展望未来

简化程序 提升质量

不久前，北京市居民刘女士申请

了美国某银行的工作职位，银行要求她5月14日上午准时报到并签订劳动合同，逾期则合同作废。5月9日，刘女士来到北京市公安局出入境大厅办理护照。得知需要10个工作日才能取证时，她心急如焚。值班民警了解情况后，认为刘女士的情况符合“只跑一次”制度中的加急取证条件，便协助其办理了加急手续。几天后，刘女士及时拿到了护照。激动万分的她连连称赞：“‘只跑一次’政策真是帮了大忙。”

刘女士所说的“只跑一次”制度由国家移民管理局于今年5月1日起推出，将原来办理护照等出入境证件需要的制证照片采集、指纹采集、申请材料提交、面见核查、证件缴费等5个环节，集中在同一时间、同一场所办理；同时还为5种紧急办证情形群众开通了快速办证的“绿色通道”。

国家移民管理局相关负责人对记者表示，为进一步提升精细化服务水平，国家移民管理局下一步将实施大数据战略和智慧移民出入境管理建设，拓宽网上办事范围；同时进一步强化信息共享，简化申请材料。

“国家移民管理局成立后一个多月内，推出了多项便民利民的大红利，体现了服务为民的新气象新作为。”王辉耀表示，中国公民外出旅游是民间外交、公共外交的重要方式之一，简化办证程序，将方便更多人出入境。同时，中国正从移民来源国向移民过境国和目的国多重角色转变，国家移民管理局的组建及运营，释放出中国对全球开放包容发展的明确信号。

2017年，中国出入境人数达5.98亿人次。随着中国公民出境旅游数量不断增加，中国护照“含金量”也在不断提升。截至今年1月3日，持普通护照中国公民可免签、落地签前往的国家和地区增加到67个。夏莉萍表示，这源于中共十八大以来中国经济的持续发展和双边领事磋商的努力。

不过，衡量公民国际旅行自由度的亨氏免签指数仍然排名靠后，成为中国护照“含金量”被质疑的一个依据。夏莉萍认为，国家富强程度与亨氏签证受限指数有联系，但不是必然联系。很多时候，免签是相互的。中国是一个人口大国，如果为了获得对方国家免签而盲目敞开国门，“三非问题”（非法入境、非法居留、非法就业）会更加突出。

“如何做到有效平衡，是下一步亟须考虑的。”夏莉萍说。

互联网基础设施，没有强大的机械制造业，就没有中国护照科技含量的大幅跃升。另外，护照办理从“烦心”到“顺心”，也体现出中国政府始终把增强人民群众获得感和幸福感放在心上，不断向服务型政府转变的为民情怀。

电影《战狼2》的最后一个镜头，是一本中华人民共和国护照。这一幕曾经感动了许多人。因为人们知道，一本小小护照背后，凝聚着一个国家大气磅礴的奋斗史，站立着一个崛起于世界民族之林的强大中国。



尹志烨作（人民视觉）

小护照里的大故事

韩维正

护照是一个小物件，但在过去，办理护照对不少人来说是一件头疼的“大事”。

记得2001年，中国刚刚加入世贸组织，中国开放的大门向世界进一步敞开。在当年11月23日人民日报海外版头版上，刊登着这样一条来自新华社的新闻：《出入境管理作出重大改革 中国公民有望4年内凭身份证户口簿申领护照》。对于当时来说，这条重磅新闻的令人兴奋之处在于，新规承诺：2002年内，取消公民出境申请提交《境外邀请函》和签发出国护照附加《出境登记卡》的做法，进一步简化公民申请出国手续。

时至今日，可能大部分国人已不知《境外邀请函》为何物，但就在17年前，这却是中国公民出境必不可少的材料。

简化出入境手续的改革还在继续深化。在笔者的印象中，办理护照总是与请假、排

长队、准备大量材料、多个窗口前“折返跑”联系在一起。最头疼的是填完表格等待拍照的过程。早年间，许多办事大厅只有一处照片采集点，门外等候的人群却已曲曲折折排起了“回”字形的长队。人多时，场面像极了开通互联网售票之前的火车站里排队购票的人群。

但近年来，情况发生了巨大改变。网上预约、自助照相等功能，大大加快了护照办理效率，自助取证一体机9秒就可以取证，免去了人们排长队取证之苦。如今的出入境管理大厅偶尔还会显得空旷冷清。

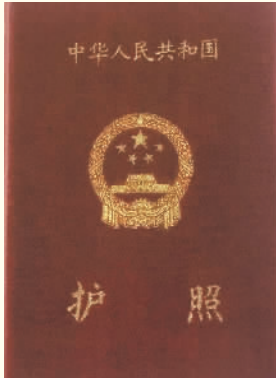
今年4月26日，公安部召开新闻发布会，国家移民管理局在发布会上通报，决定自2018年5月1日起，在全国实行办理护照等出入境证件“只跑一次”制度，确保申请人到出入境接待窗口一次即可完成申办护照

等出入境证件的全部手续。只要手续齐全，“折返跑”彻底成为历史。同时开启“非工作日办证”制度，让上班族不必请假，周六也能办理护照。

在2000年，首次申领护照的费用是200元，而自2017年7月1日起这一费用降低为160元。如果考虑到近20年间中国居民收入水平的变化，并参考国外护照办理的价格，中国公民办理护照的成本真不高。

一本护照，虽然是个小物件，但背后却折射出一个国家综合实力的发展和政府行政效率的提升。就说护照的制作技术吧，没有完善的

改革开放以来
中国公民普通护照封面



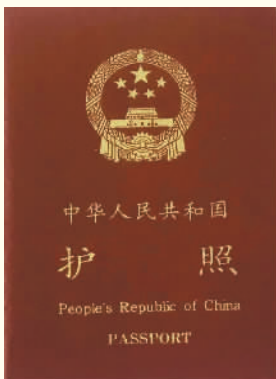
（1979年版）



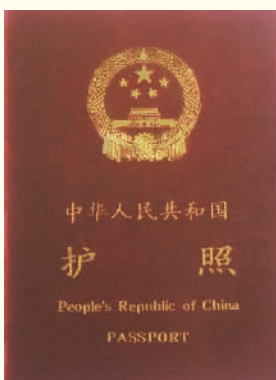
（1980年版）



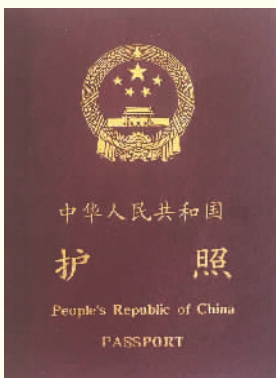
（1982年版）



（1992年版）



（1997年—1版）



（1997年—2版）



（2012年版）
（国家移民管理局供图）