

国家外国专家局关于实施外国人来华工作 许可监督的工作制度

按照国务院审改办的安排，“外国人入境就业许可”和“外国专家来华工作许可”整合为“外国人来华工作许可”，2017年4月1日起在全国范围内实施外国人来华工作许可制度。为配合外国人来华工作许可的全面实施，减少重复审批、避免监管漏洞、提高办事效率，要求全面加强外国人来华工作许可实施的监督工作，实施“双随机”监管，完善常态化监督制度，建设执法体系和执法监督体系。现提出以下意见：

一、总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央和国务院的决策部署，坚持以改革创新解决问题，最大限度整合监管资源、运用有利条件，建立外国人来华工作管理系统内部上下联通、横向协同、指挥高效的监督运行机制。

（一）以政策统筹为前提，建立统一协调监管机制。

要研究有关外国人来华工作的各项政策和法规，规范事中事后监管，落实监管责任，确保事中事后监管依法有序进行，推进“双随机”抽查制度化、规范化。坚持协同监管，在事中事后监管领域建立健全随机抽查机制，形成统一的监

管信息平台，提升监管效能，优化外国人来华工作的环境。

（二）以分类管理为基础，实现科学有序监管。

按照“鼓励高端、控制一般、限制低端”的基本思路，对高层次专家和一般外国人实施分类管理。根据不同地区、不同行业、不同领域特点，突出重点、分类施策，提高监管针对性、精准性。向科学监管要效率，探索推进智能监管，有效利用新思维、新技术、新模式的积极因素，加快构建依法合理、科学规范、多元统一、运行高效的监管体系。

（三）以数据管理为手段，实现监管流程简化。

按照“坚持问题导向、加强顶层设计、推动资源整合、注重开放协同”的原则，构建基于大数据运用条件下的纵向协调、横向配合、快速反应的指挥体系，以信息互联共享推动系统内部业务协同、部门间执法联动，实现社会共治。

（四）以地方实施为主体，实现公开公正监管。

对在华工作外国人、外国人来华工作单位和中介机构的监管，要以地方政府为主体，结合当地实际情况进行有效监管。强化法治、公平、责任意识，加强监管制度化、规范化、程序化建设，提升监管公信力。

二、加强组织实施

（一）加强组织领导

建立由主要领导亲自抓、各业务条线统筹推进的工作机制，强化组织保障、人员保障、经费保障，完善信息化技术

支撑。要通过多种途径、多种形式宣传外国人来华工作管理的新方式、新举措，提升服务管理水平。

（二）明确管理职能

由国家外国专家局统一领导，组织省级人民政府和新疆生产建设兵团外国人工作管理部门及其授权的地方人民政府外国人工作管理部门，对所涉外国人来华工作许可实施事项的相关法律法规进行梳理，明确各级管理部门职权范围和许可实施的权利主体，做到依法行政，提高行政效能。

（三）规范审批程序

规范许可工作审批程序，构建服务型审批模式。注重行政效率，做到及时受理及时审批。在许可审批工作各个环节严格依照法律法规办事，做到信息公开，阳光行政。加大“互联网+政务服务”平台推行力度，减少中间程序，实现服务规范化、便捷化、效率化。

（四）监督审批行为

加强许可审批实施过程中的监督，从管理部门内部监督入手，建立层级监督机制，切实落实审批人员的回避制度。完善审批公开制度，提供方便快捷的查询和监督依据。严格审查申请的条件和材料，严厉打击以欺骗、贿赂、伪造等手段获得许可审批资格的行为。

三、全面实施“双随机”监管

随机抽取检查对象、随机选派检查人员的“双随机”抽查是外国人来华工作管理部门提升监管效能的重要途径。除投诉举报、大数据监测、转办交办以外，外国人来华工作管理部门对来华工作的外国人、外国人来华工作单位、为外国人来华工作提供服务的中介机构所有监督检查都必须通过“双随机”抽查的方式进行，减少对检查对象的正常生活工作和经营活动的干扰。抽查检查结果中有关用人单位和中介机构的信息要通过国家外国专家局“外国人来华工作信用管理平台”向社会公示，外国人的个人信息要记入其个人信用档案。

（一）建立随机抽查事项清单

国家外国专家局根据法规和规章建立涉及各业务部门的随机抽查事项清单（另行制定下发）。省级外国人来华工作管理部门可以按照各地实际情况，在国家局随机抽查事项清单的基础上，依法增加本地区随机抽查事项。省级外国人来华工作管理部门在本辖区各地级市（含大城市的区）外国人来华工作管理部门上报抽查事项的基础上，以问题为导向，制定本省年度随机抽查工作计划，并根据工作实际情况进行动态调整，工作计划及调整情况应及时报国家外国专家局及当地省级人民政府。

（二）建立检查对象名录库和检查人员名录库

省级外国人来华工作管理部门依托“外国人来华工作信用管理平台”建立检查对象名录库。省级外国人来华工作管理部门应建立检查人员名录库，检查人员应属于行政检查类公务员、具有行政检查资格的工作人员，名录库应录入检查人员基本信息及其业务专长等情况。应根据来华工作的外国人、外国人来华工作单位、中介服务机构的变动情况，以及检查人员的变化情况，对名录库实行出入库动态管理。检查人员名录库应定期向国家外国专家局备案。

（三）制定随机抽查工作细则

1. 随机抽取检查对象。各地要根据年度抽查工作计划，结合风险程度、检查任务、检查内容、检查力量等因素，从检查对象名录库中随机抽取检查对象，比例不低于总数的5%。检查对象由省级外国人来华工作管理部门随机抽取。

2. 随机选派检查人员。省级外国人来华工作管理部门应当综合考虑所辖区域地理环境、人员配备、业务专长、保障水平等客观因素，因地制宜选择随机方式选派检查人员。

3. 规范随机抽查行为。根据当地外国人来华工作的情况和监管领域实际，合理确定随机抽查的比例和频次，既要保证必要的抽查覆盖面和工作力度，又要防止检查过多和扰民。全面实行外国人来华工作管理各业务部门的联合抽查，对同一来华工作的外国人及其工作单位和中介机构的多个检查事项应一次性完成，提高监管效能，减轻检查对象的负担。

定向抽查、不定向抽查都应采取“双随机”方式。省级外国人来华工作管理部门应当明确随机抽查的检查要求，制定检查文书格式，规范检查方式、检查要点、检查程序。

实地检查应当如实填写现场检查记录，鼓励开发应用企业电子地图、基于移动终端的“双随机”抽查监管平台等，实现监管数据可保留，监管痕迹可查询。

4. 加强抽查结果运用。按照“谁抽查、谁录入，谁查处、谁录入”的原则，及时将抽查检查结果、查处结果归集到来华工作外国人及其工作单位和中介机构的名下，对工作单位和中介机构的信用信息，通过国家外国专家局“外国人来华工作信用管理平台”予以公示，对外国人个人信用信息进行相应的归档管理。随机抽查中发现的问题按照“谁管辖、谁负责”的原则实施后续监管，防止监管脱节。

随机抽查可以依法利用其他政府部门作出的检查、核查结果，并根据需要委托公证机构、律师事务所、检验检测认证机构、学历认证机构、征信机构等第三方机构开展专业服务。省级外国人来华工作管理部门要结合本地实际，在当地政府的组织协调下，积极与公安、人社、外交、税务等有关部门开展联合抽查，降低来华工作的外国人、外国人工作单位和中介服务机构的成本。

对抽查发现的违法违规和弄虚作假行为，要依法依规加大惩处力度，形成有效震慑，增强来华工作外国人、外国人

工作单位和中介机构遵规守法和诚实守信的自觉性。抽查情况及查处结果要及时向社会公布，接受社会监督。

四、依托大数据支撑监管

充分发挥信用中国等国家信用管理网络的重要作用，加强大数据采集、开放、分析应用，及时掌握来华工作外国人的生活工作情况，掌握其工作单位和中介机构经营活动的规律与特征，发现违法违规线索，提高风险预判能力，实现有效监管。

（一）建立大数据采集和开放制度

依托国家外国专家局“外国人来华工作信用管理平台”，加强外国人来华工作许可信息在采集、更新、共享、使用等环节的管理。各业务部门在履职过程中，要依法、及时、准确、完整地采集相关信息。切实推进和其他政府部门信息的共享和整合。积极与公安、人社、外交、海关、税务等机构协作，建立信息采集、共享和合作应用机制，形成外国人来华工作管理部门信息与社会相关信息交互融合的大数据资源。依法向其他政府部门主动推送、向社会有序开放有关监管数据，方便政府部门和社会开发利用，充分挖掘数据价值，促进协同监管和社会共治。

（二）提高大数据分析应用能力

充分发挥大数据在制定完善新型监管制度和政策中的作用，搜集掌握用人单位、中介机构和社会公众的反应，跟

踪监测有关制度和政策的实施效果。随着监管的需要，可以委托第三方研究机构，构建大数据监管模型，将相关监管数据进行汇聚整合和关联分析，及时掌握来华工作的外国人生活工作情况，及其工作单位和中介机构经营活动的规律与特征，通过综合对比、科学筛查，预测监管风险，发现违法违规线索，并交由相关业务部门及时处置，提高监管的精准性、有效性。

（三）建立基于运用大数据条件下的指挥处置机制

启动运行全国统一的外国人来华工作管理信息系统。实施一网管理、数据共享，实现网上申报、限时办结、实时查询、过程留痕、全程监督，确保信息公开透明，数据集中统一。给予长期工作外国人一人一码，终身不变。建立信息共享、反应灵敏、协调有序、运转高效的指挥处置机制。

（四）建立统一的监管业务平台

探索建立在华工作外国人信用评定和使用制度，完善对在华工作的外国人奖励制度，切实保障在华工作外国人的合法权益。省级外国人来华工作管理部门要加快建设“外国人来华工作协同信用管理系统”，与国家外国专家局的“外国人来华工作信用管理平台”形成对接。将来华工作的外国人许可证办理等相关信息归集处理，形成统一的监管数据库，实现各业务部门和外国人来华工作管理系统上下之间监管信息的互联互通。各业务部门要打破数据分割，强化协同，

充分利用各类监管信息采取提示、警示、限制等监管措施，形成信息共享、随机抽查、风险共管的协同监管机制。

五、加强行政执法体系建设

行政执法体系建设是外国人来华工作许可实施的有效手段，必须建立严格、完善、长效的行政执法体系。要健全组织机构，加强执法队伍建设，完善执法制度，依法强化外国人来华工作管理。

（一）建立健全组织机构

在各级外国人工作主管单位设立职能部门行使行政执法权。负责管理指挥、监督、考核、评价、奖惩职能，受理行政执法过程中的各种投诉，并转办、督办，直接有效地规范执法工作，强化行政执法内部主体的独立性，实现外国人来华工作的管理权和执行权的统一。

（二）加强执法队伍建设

1. 完善用人机制。根据行政执法需要，培养一支遵纪守法、廉洁奉公、爱岗敬业、求真务实的行政执法队伍。选拔一批业务精湛的人才充实行政执法队伍，激发行政执法人员不断学习，提高专业基本技能，完善科学合理的队伍结构。

2. 加强思想作风建设。组织理论学习，开展思想教育，牢固树立服务意识，在行政执法过程中树立良好的形象。

3. 规范队伍管理。实行岗前培训制、持证上岗制和亮证

执法制，增强执法人员的依法行政观念，提高执法人员依法处理案件和解决各种矛盾与问题的能力。

4. 提高业务素质。组织基本业务常识和法律法规专业知识学习培训，不断总结、积累、探索和创新，提高专业素质，增强专业基本技能，建设一支具有服务意识、责任意识的高素质行政执法队伍。

（三）优化各级职能部门职责

各级外国人工作主管单位成立执法部门具有相对独立性，设置相应的职能科室。要根据实际工作要求，调整职能科室设置，对其职责范围、工作内容、程序等及时更新和规范，对相关工作人员进行常态和及时的培训，以适应数字化、信息化时代对行政执法工作的要求。

（四）建立高效快捷的运行机制

建立简捷灵便的社会化服务行为机制规范执法行为，严格法律程序，理顺级别管辖，集中统一行使行政执法权和行政处罚权。规范行政审批，清理、削减和简化行政审批项目和程序。规范服务行为，履行职责和义务，实现行政执法的快速敏捷，建立起长效运行机制，推动外国人来华工作健康发展。

（五）建立联合执法工作机制

通过建立健全联合执法工作机制，协调组织相关部门开展联合执法，联合执法要履行协调、督导、检查和查处职能，

加强日常管理和整治力度，共享执法信息，提高执法效能，降低执法成本。对于热点、焦点问题，要按照有关法律、法规、规章的规定进行源头清理，集中力量、集中时间进行查处，形成合力。

六、加强行政执法监督体系建设

行政执法监督体系的建设对规范行政执法行为、常态化监管执法工作具有重要意义。需要通过多方面完善和革新，建设一套完整的行政执法监督体系以实现长期有效监管。

（一）加强执法监督机构建设

各级外国人工作管理部门是主管执法监督的工作部门，在上级外国人工作管理部门的领导下，依照其职责规定，负责组织、协调、指导和实施相关领域的执法监督工作。严格行政执法，不断提高行政监督部门依法办事的能力和水平，加强对各项行政执法行为的监督制约。

（二）加强执法监督制度建设

执法监督制度建设是确保行政执法的严肃性，规范行政执法工作人员执法行为的关键环节，有利于高效、高质量的完成行政执法监督工作。

1. 建立日常执法检查工作制度。对行政法规、行政规章的执行情况进行工作检查，实现内部监察、控制、规范执法工作、自我监督，弥补事前监管的不足和缺乏。

2. 完善执法责任追究制度和绩效考评监管制度。健全问

责制，明确问责范围，规范问责程序，加大责任追究力度，落实责任追究制度，将职责落实到具体人、具体岗位，做到权责统一，形成监督执法人员行使权力的严格纪律保障；科学、合理的确立绩效评估体系标准，完善评估机制和方式。将考评项目体系化，对每项指标进行量化标准，减少了考评中的人为主观评判程度。

3. 完善常态参与制度。加强各级执法部门参与制度建设，制定相关陈述、申辩、听证制度。使执法监督主体与执法监督对象、社会群众、新闻媒体面对面解决问题。邀请相关职能部门，如人社、外交、公安、工商、法院等相关负责人，共同参与探讨解决方案。

（三）完善执法监督程序

建设完整的执法监督体系离不开合理有效的程序，科学高效的执法监督程序是监督主体实现有效监管，监管制度得以充分实施的途径。要完善上下级监管程序，以权属管理为主线，统一监管为保障。在行政执法监管程序上，应坚持属地原则，属地监管部门对所辖执法工作予以常态监管。上级监管部门对执法工作统一监管。充分借助社会大众反馈、网上投诉等，进行信息流的收集、核查、立案、处理、结果公示等程序，实现监管的持续、长效，达到规范执法行为的最终目的。

（四）利用信息化平台建设优化执法监督体系

信息化平台建设是执法监督工作发展的趋势，通过信息化建设优化工作流程，协调不同的利益主体，提高执法效率，推动信息公开，透明运作。

1. 充分整合资源。通过信息化平台，将执法机关内部的职责权限、机构设置、制度建设、投诉电话、典型案例予以公示，将其他相关部门的政策法规、决策部署、法律制度等汇总链接，及时更新最新工作动态、监管进程、监管结果等，为社会和相关职能部门快速、直接掌握信息、整合资源提供了有效途径。

2. 实现良好互动。通过信息化平台实现网上投诉、监管进程、结果公示的互动交流，形成良性反馈机制。扩大政务公开范围、规范、内容和形式，将执法运行的每一环节置于有效监督之下。

国家外国专家局

2017年4月