

高等政法院校系列教材

边境管理学

许渭生 主编

中国政法大学出版社

高等政法院校系列教材

边 境 管 理 学

主 编 许渭生

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

边境管理学/许渭生主编. —北京:中国政法大学出版社,2004.5

ISBN 7-5620-2597-5

I. 边… II. 许… III. 出入境管理—高等学校—教材 IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 038318 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 北京博诚印刷厂

787×960 16 开本 36 印张 660 千字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-2597-5/D·2557

定价:29.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号

邮政编码 100088

电 话 (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

出版说明

21 世纪,我国的高等教育迎来了前所未有的机遇和挑战。知识经济的到来,中国加入 WTO,科教兴国、依法治国的战略决策,以及西部大开发战略的实施,对高等教育的发展和人才培养的质量提出了新的更高的要求。2000 年以来,我院在全面推进素质教育,进一步深化教学改革,提高教育教学质量,加强教学基本建设等方面取得了较大成绩。教育思想与教育观念的进一步转变,全面推进素质教育实施意见的出台,专业结构的调整,教学计划的全面修订,以及新一轮课程建设工作的启动,都为进一步提高我院的教育教学质量乃至整体办学水平奠定了良好的基础。

教材作为反映教育思想、教育观念,以及教学改革成果的重要载体,是我院新一轮课程建设的重点。为了适应培养基础扎实、知识面宽、实践能力强,具有国际竞争意识和创新精神的人才目标的要求,学校决定由教材委员会编审和规划出版一套能够聚合时代特点,反映学校教学、科研最新成果的高质量系列教材。这套教材由长期从事教学工作、教学经验丰富,具有教授、副教授职称的教师承担编写任务。第一批审定出版的教材,均为各专业的核心课程和方向课程,共计 23 部。

在中国政法大学出版社的大力支持下,首批教材将在近期出版;其余课程的教材,也将由教材编审委员会审定之后,陆续出版发行。我们力求教材具有较强的科学性、系统性、新颖性和适应性,也希望这套教材能够为进一步提高学校的教育教学质量做出积极的贡献。

西北政法学院教材委员会

2004 年 7 月

西北政法学院教材委员会成员名单

主任委员：郭 捷

副主任委员：杨宗科

委 员 （按姓氏笔画）

王 瀚 王有信 王周户 闫亚林

汪世荣 张忠诚 张周志 吴明童

赵馥洁 贾 宇 高在敏 高树枝

徐德敏 强 力 韩 松 惠生武

谢立新 董和平 路建潮 葛洪义

慕明春

编写说明

本书系西北政法学院（西安）重点教材建设项目，属公安边防管理专业核心课程之一。为了适应我院教学改革及公安工作的需要，加强公安边防专业教学，我们编写了这本教材。

本教材注重吸纳当前公安学学科研究的新成果，借鉴公安边防工作实践经验，强调理论联系实际，力求反映我国现阶段边防工作改革与发展方向，使教材在观点、内容及结构上有所突破，体现出较强的理论性、系统性、前沿性和实践性特点。

编写过程中参考了有关教材、著作与资料。在此，谨向文献作者致以诚挚的谢意。

本教材适用于公安院校边防专业教学及各级公安边防部门教育培训。

本书由许渭生任主编，刘生源、樊瑛任副主编，各章撰稿人为（以撰写章次先后为序）：

许渭生：第一、二、三、四、六、七、八、九、十四、十七章，附录

刘生源：第五、十章

孟红军：第十一章

郭永亮：第十二章

李 莉：第十三章

樊 瑛：第十五、十六章

赵晓风：第十八、十九章

全部书稿完成后由主编统一修改和定稿。本书中某些词语的英文译校工作由许渭生、王晓羽、陆有帅合作完成。

由于编者的水平有限，书中难免有疏漏和不妥之处，希望得到专家与读者的批评指正。

编 者

2004 年 1 月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 边境管理学及其研究对象.....	(1)
第二节 边境管理的性质与特点.....	(5)
第三节 边境管理的任务与范围.....	(8)
第四节 边境管理的组织机构与职权	(12)
第五节 研究边境管理学的意义与方法	(15)
第二章 国家领土与国际法知识	(22)
第一节 领土及其主权	(22)
第二节 领土的取得与变更	(25)
第三节 领水与国际海洋法	(28)
第四节 领空与国际航空法	(38)
第五节 国家边界与边境制度	(44)
第三章 我国的边界与边境概况	(50)
第一节 我国的边界与边境	(50)
第二节 我国历史上与邻国的陆海疆域争议	(58)
第三节 我国陆地主要边境省区简介	(63)
第四章 中外边境管理发展简史	(71)
第一节 中国疆域的历史发展与变迁	(71)
第二节 我国边境管理的发展	(77)
第三节 国外边境管理的发展	(83)
第四节 我国边境管理工作的基本经验	(89)

第五章 边境管理方针、原则、政策与法规	(94)
第一节 边境管理方针与原则	(94)
第二节 边防政策	(97)
第三节 边境管理法律、法规	(101)
第六章 界务与边境生产作业管理	(108)
第一节 界务管理概述	(108)
第二节 界标及其维护	(112)
第三节 边界踏查与边界争议地区的管理	(117)
第四节 边境生产作业管理概述	(120)
第五节 边境生产作业管理的主要内容	(123)
第七章 边民过境与边境管理区通行管理	(131)
第一节 边民过境管理概述	(132)
第二节 边民过境管理规定	(133)
第三节 边境管理区通行制度	(137)
第四节 边境管理区通行管理规定	(140)
第八章 国界武装警卫与边境“处突”	(144)
第一节 国界武装警卫	(144)
第二节 国界警卫勤务	(147)
第三节 边境突发事件的处置	(152)
第九章 沿海港口与船舶管理	(159)
第一节 概述	(159)
第二节 沿海港口管理	(163)
第三节 沿海船舶管理	(167)
第四节 沿海渔船民管理	(172)
第五节 港澳流动渔船(民)管理	(175)
第六节 台湾船舶管理	(178)
第十章 海警与海上治安管理	(184)
第一节 海警概述	(184)

第二节	海警勤务与组织	(188)
第三节	海上治安管理	(195)
第四节	海上治安报警指挥系统	(198)
第五节	船艇管理	(202)
第十一章	偷越国(边)境防范与控制	(211)
第一节	偷越国(边)境活动及其危害	(211)
第二节	偷越国(边)境活动的原因与特点	(215)
第三节	偷越国(边)境活动的方式和手段	(220)
第四节	偷越国(边)境活动防范与控制	(229)
第十二章	边境反走私工作	(236)
第一节	概述	(236)
第二节	缉私刑事与行政法规	(239)
第三节	边境走私活动的特点	(245)
第四节	公安边防部门的缉私任务与对策	(249)
第十三章	边境缉毒专项斗争	(256)
第一节	毒品走私概述	(256)
第二节	边境毒品走私的特点与手段	(263)
第三节	我国缉毒工作的方针、政策与法规	(267)
第四节	边境缉毒对策	(269)
第十四章	与境内外危害国家安全活动的斗争	(274)
第一节	概述	(274)
第二节	与境内外危害国家安全活动斗争的任务、方针与原则	(277)
第三节	当前边境敌情发展变化的趋势及对策	(281)
第四节	战时边境管理与组织领导	(286)
第十五章	出入境边防检查	(291)
第一节	出入境边防检查概述	(291)
第二节	出入境人员检查	(297)
第三节	交通运输工具检查	(303)
第四节	行李物品货物检查	(308)

第五节 边防检查处置·····	(311)
第十六章 边境涉外事务管理·····	(316)
第一节 概述·····	(316)
第二节 边境涉外事务管理的程序和方法·····	(321)
第三节 常见边境涉外事务的处理·····	(325)
第十七章 妨害国(边)境管理犯罪案件及侦查·····	(329)
第一节 妨害国(边)境管理罪概述·····	(329)
第二节 妨害国(边)境管理罪的犯罪构成·····	(336)
第三节 司法实践中有关问题的处理·····	(341)
第四节 妨害国(边)境管理犯罪案件的管辖·····	(346)
第五节 妨害国(边)境管理犯罪案件的侦查·····	(350)
第十八章 边境调查与信息管理·····	(357)
第一节 边境调查·····	(357)
第二节 边境信息管理·····	(365)
第三节 边境管理统计·····	(373)
第十九章 边防警察的素质·····	(382)
第一节 概述·····	(382)
第二节 边防警察素质的主要内容·····	(385)
第三节 边防警察素质的培养与提高·····	(397)
附录 I 边防案例、专论及相关资料·····	(404)
附录 II 边防、出入境管理及相关法律、法规·····	(499)
主要参考书目·····	(562)

第一章 总 论

【学习目的】 初步认知和掌握边境管理学的学科概念、研究对象以及公安边防工作的性质、特点、任务、研究方法等基本问题，旨在为系统开展本学科研究提供概念体系和奠定理论基础。本章学习的主要内容包括：边境管理学的概念、内涵、研究对象；边境管理学的地位及学科体系构成；边境管理的性质、特点、工作范围及案件管辖；边境管理的组织机构设置及其职权使用；研究边境管理学的意义与方法，并掌握研究方法使用中的一些基本术语等。

【关键词】 边境管理学；边境管理区；海防工作区；研究方法；基本术语

第一节 边境管理学及其研究对象

一、边境管理学的内涵

国（边）境（frontier）是国家安全的前沿阵地，体现着国家的领土完整和主权利益。一个国家自从产生以来，有国就有“边”，有边就有“防”。边防——作为国家整体防务体系的一部分，是国家整体防务方针、政策在边境防务上的实施和反映。

边境管理学（Border control studies）作为国家管理工作重要组成之一，即是根据国家边境管理的法律、法规，研究如何维护边界、边境秩序和安全的一门管理学科。从学科特点和性质来看，边境管理学属社会学范畴，是公安学的分支学科之一，同时它又是构成国家公共安全学科体系的重要组成部分。

边境管理学是一门创立不久的新兴学科，对该学科的研究应涵盖以下几个层面的关键问题：

1. 研究的出发点。即应以探明影响边境安全和秩序的因素及诸因素相互作用的特点和规律作为本学科研究的出发点和前提条件。

2. 研究的依据。本学科研究应建立在法学基础上,以国家边境条约、协定及有关边境制度、边境管理政策、法律、法规为依据,不能有超过国家事权范畴的任何臆想和行为。

3. 研究的目的。旨在通过对影响边境安全和秩序的因素及其特点和规律的分析、研究,探明和揭示维护边境地区安全与治安秩序的对策,从而更好地捍卫领土主权,保障国家安全与稳定。

4. 研究的手段。由于边境地理位置的特殊性和作用因素的复杂性,使得边境管理学学科体现出研究手段的综合性,它包括行政的、法律的、经济的、军事的以及定性定量、人文与科学、公开与秘密等多种研究手段,从而达到维护边境安全和治安秩序的目的。

边境管理在我国作为一个独立的固定概念的出现,起于20世纪50年代末至60年代初。这一时期正适苏、中蒙边境地区形势日益严峻。为了稳定边境地区的社会秩序,加强国土安全保卫,1962年,由中共中央批转的人民武装警察部队司令部《关于中苏、中蒙边境地区边防工作若干问题的规定》第2条提出:“加强边境管理,防止我方人员越境”,并规定了一系列具体的措施。文件首次使用了“边境管理”这一术语。此后,“边境管理”作为一个固定概念被广泛使用,并成为我国公安边防工作的一项长期的基础性和专业性工作。

二、边境管理学的学科体系

边境管理学是在边境管理基础上形成的一门实践性很强的学科,其研究对象即是国家边境安全与秩序的维护问题,也就是研究国家如何依靠边防警察职能捍卫国家主权和领土完整,探求维护边境安全的规律和对策。这一独特的研究对象是建立边境管理学的客观基础,并由此确定了本学科的研究内容,它包括:公安边防工作的性质和任务,产生和发展,意义和作用,边防工作路线、方针和政策,部队管理、组织保障与业务建设等。通过对以上内容研究、总结和提炼,最终形成自己的学科体系。

公安边境管理学的学科体系从总体而言,由基础理论和专项业务管理两大块内容构成。

(一) 基础理论

基础理论(basic theories)起“平台”作用,它是从事边境管理工作的理论准备和行动指南,是边境管理学学科内容体系的重要组成部分。它包括边境管理学的概念、研究对象和方法;边境管理的性质、特征、任务和范围;边境管理工作的方针、政策和指导原则;边境制度、条约、协定;我国的边界与边境概况;

中外边境管理及其发展趋势；国家领土与国际法的关系；边境调查与信息管理；边防警察的素质与队伍建设等。

（二）业务管理

业务管理（business management）是在边境管理学基础理论指导下的实践展开和运用，是边境管理最基本和最重要的工作内容。边境管理效果在很大程度上取决于业务管理工作开展的情况。边防业务管理分为陆地边境管理和沿海边境管理两大方面，也可称之为边防或海防。属于陆地边境管理工作的内容有：国界武装警卫，界务管理，边境生产作业管理，边民过境管理，边境管理区通行管理等；沿海边境管理工作主要包括：沿海港口与船舶管理，海警与海上治安管理等。此外，还有陆海两方面共同负责的公安边防专项业务管理，如边境缉私、缉毒、反偷渡控制、与危害国家安全的犯罪行为作斗争、出入境边防检查、妨害国（边）境管理犯罪案件及侦查、边境涉外事务处理等。

广义的边境管理学（也称边防学）除包括以上所阐述的基础理论和业务管理两项内容外，还应该涵盖以下各类学习科目及研究课题，它们是：边防情报学，边境调查研究，边防勤务工作，边防战术研究，出入境管理与边防检查，中国边防史研究，边防社会学，政治地理学与边防人文地理，护照签证制度，边防治安管理与案件侦查，军事地形学，边防涉外问题研究，边境突发事件处置，边境反恐专题研究，世界移民与难民问题研究，周边国家政治制度与边防体制，边防法律、法规，边防参谋业务，边防专业外语，警卫战术学，心理学在边境管理中的运用，电子技术与边防装备，边防警务现代化建设，等等。

三、边境管理学与其他学科的关系

边境管理学是一门独立的应用学科，又是介于诸多学科之间的一门边缘性学科（frontier science）。因此，研究边境管理学应了解和掌握一定相关学科的基本内容，从而为学习和研究边境管理学提供理论依据和指导。

就学科体系而言，与边境管理学联系较为密切的学科有：

（一）公安学

公安学（public security studies）是一门大的学科系统，边境管理学是公安学的一个分支学科，它与公安学是个别与总体的关系。在大量的公安边防事务中，有很多是属于公安学涉及的范畴，所以，在研究国家边境地区安全与秩序及其边防对策过程中，应以公安学为总学科指导，把公安工作总方针、公安工作政策、原则和手段作为边境管理学研究的指导思想，使本学科和公安学在思想体系、学

科脉络、研究方法等方面保持一致。从另一方面讲，边境管理要服从于边防自身的总任务和总要求，因而，它又不同于一般意义上的公安工作。

（二）法学

法学（law）是边境管理学学科研究所依赖的基础理论知识。边境管理学是一门政治性、政策性很强的学科，其管理依据即是国家边境管理的各项法律、法规。同时，由于边境管理的涉外特点，涉及到国际公约、边界条约与协议、跨文化社会问题等。因而，边境管理学与国际法关系甚密。法学特别是国际法知识掌握的情况如何，对研究边境管理学和开展边境管理工作，将会产生重要的影响。

（三）军事学

军事学（military science）与边境管理学的关系也十分密切。这是因为边境管理是具有武装性或准军事性的国家行政管理工作，公安边防部门担负着国（边）界武装警戒、界标维护、海上治安管理、出入境边防检查、打击和防范边境走私、贩毒、偷渡等违法犯罪活动等任务。因此，研究边境管理学必须研究战术、情报、军事地形、部队勤务管理等方面的军事学知识，从而提高边境管理队伍的战斗力与工作效率。

周恩来同志曾说过一句语重心长的话：“国家安危，公安系于一半。”可见，军队与警察是维系国家政权与国家安全的两大重要支柱。两者在对外、对内的职能上既有区分又有配合。边境管理工作需要依靠军事力量作为自身强大的后盾；同时，军队的建设又需通过公安工作（包括公安边防工作）创造稳定的社会治安环境和边境秩序。总之，公安边防工作既有执行任务的公安性特点，又有部队管理的军事性特点，边境管理与军事学的关系密不可分。

（四）犯罪学

犯罪学（criminology）的理论与实践不但是边境管理学研究的理论基础，同时也是边境管理学借以研究打击和惩治边境地区违法犯罪活动的有力手段和保障。边境管理学的理论任务之一就是研究如何维护边境安全与秩序，有效打击危害国（边）境安全的各种违法犯罪活动。

（五）治安行政管理

治安行政管理（public security administration）是研究公安机关运用行政管理手段维护社会治安秩序的学科，它与边境管理学都是公安学这一大学科体系的分支学科。两者虽有管理区域（边境与内地）、管理内容等方面的不同，但都属于

国家行政管理的范畴，因而又有着密切的联系。治安行政管理多年来研究和总结出的成功的经验和管理措施，在一定程度上为边境管理工作提供了参考和借鉴作用。

公安边境管理学在公安学中属应用学科，它同其他应用学科之间有着密切的联系。随着公安学的不断发展，公安学科的整体结构将出现宏观（macroscopic）和微观（microcosmic）两方面的变化。从宏观上看，相邻学科之间的内容交叉度愈来愈密，学科之间的整合性以及总体学科的综合性和交叉性愈来愈强；从微观上看，分支学科内容研究的深度愈来愈深、愈来愈细。边境管理学也毫无例外地符合这一发展趋势，但又体现出其独特的研究对象、研究内容和方法。因而，它又属于独立的学科。

第二节 边境管理的性质与特点

一、边境管理的性质

边境管理是国家管理工作的一项重要内容，是国家依法维护边境安全和秩序的管理活动。边境管理的本质是国家行政管理行为，其性质具体表现在以下几个方面：

（一）边境管理是维护国家权力的行政管理行为

边境管理所维护的每一寸土地、水域，都是国家主权和尊严的象征，其所实施的每一项管理活动都是国家意志和利益的反映。边境管理的效果如何，直接影响到国家的安危、荣辱和兴衰。因此，边境管理具有明显的国家主权的属性，是国家行政管理的重要组成部分。公安边防部门作为国家在边境地区设立的行政管理机构，其基本功能便是代表国家履行行政管理职能，根据国家边境管理法律、法规实施边境秩序与安全的维护，以确保国家疆域不受侵犯。

（二）边境管理是履行人民民主专政职能的行政管理行为

公安边防部门代表国家实施边境管理，依法打击和惩治危害国家安全和边境地区稳定的各种违法犯罪现象，从而体现了专政职能；同时，它又依法保护边境地区人民群众的生命财产安全及其他合法权益，教育群众遵守国家法律和边境管理制度，发动和依靠人民群众同危害边海防安全和出入境口岸管理秩序的违法犯罪行为作斗争，以维护沿边沿海地区和出入境口岸的社会秩序，促进沿边沿海地

区经济建设的发展，这又体现了人民民主的职能。

专政和民主两个方面是相互依存、互为条件的。专政职能是民主职能的基本保障，民主职能是专政职能的可靠基础。总之，只有充分发挥“打击敌人”和“保护人民”两个方面的职能，并从实际出发，处理好民主和专政的关系，使两种职能紧密结合，互相促进，才能完成党和人民在新时期赋予我们保卫边境和出入境口岸安全与秩序的重要使命。

（三）边境管理是带有武装性质的行政管理行为

边境管理工作是国家安全保卫工作的重要组成部分，边防部队是一支用枪杆子执法、护法的武装警察队伍，其主要任务包括：国界武装警卫、反击来自境外小股武装袭扰和挑衅、防范和打击境内外敌对势力、敌对分子的颠覆和分裂破坏活动、保卫国（边）境不受侵犯、维护国家领土主权和尊严等，这些任务必须借助军事手段来完成。因此，边境管理与其他行政管理不同，它带有明显的武装性，也即是军事性或准军事性，是国家安全保卫工作的一个重要方面。

（四）边境管理是一种涉外行政管理行为

边境地处国家边缘，属国家领土的敏感地带。在边境地带会经常出现涉及两个相邻国家关系和权益的问题，因此，边境管理带有明显的涉外性。边境涉外事务及其处理，关系到国家主权、领土完整、边境地区安全，事关国家大事和国家对外关系。所以，公安边防部门要严格遵照国家对外工作方针、政策，代表国家妥善解决涉外事务，并根据我国与邻国签订的有关条约、协议和处理程序进行，以维护边境地区的稳定，增进我国与邻国的睦邻友好关系。

二、边境管理的特点

边境管理是在我国国（边）境前沿开展和进行的。由于我国毗邻国较多，边境地区形势复杂，涉外事务较多，因而，使得边境管理工作呈现出不同于其他行政管理工作的特点，它主要表现在：

（一）地域性

地域性（district character），是指边境管理工作受边防特殊地理区域特征的限制。我国幅员辽阔，不仅有绵长的陆地边界，还有广阔的沿海水域。在陆地边境或沿海地区，边境管理的对象和方法有所不同。例如，陆地边境管理侧重于界务管理、边境生产作业管理、边民过境及边境管理区通行管理等；沿海地区则侧重港口与船舶管理、海上治安管理等。另外，同是陆地边境地区，因其所处地理