

涉外警务研究

SHEWAI JINGWU YANJIU

陈合权 邹卫农 著



四川大学出版社

涉外警务研究

陈合权 邹卫农 著

四川大学出版社

责任编辑:余 敏 吴雨时
责任校对:朱兰双
封面设计:天天设计室
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

涉外警务研究 / 陈合权, 邹卫农著. —成都: 四川大学出版社, 2004.10

ISBN 7-5614-2930-4

I. 涉... II. ①陈...②邹... III. 外事管理: 治安管理—中国—高等学校—教材 IV. D631.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 103875 号

书名 涉外警务研究

著者 陈合权 邹卫农
出版 四川大学出版社
地址 成都市一环路南一段24号(610065)
发行 四川大学出版社
印刷 郫县犀浦印刷厂
开本 850mm×1168mm 1/32
印张 13.25
字数 330千字
版次 2004年10月第1版
印次 2004年10月第1次印刷
印数 0001~4000册
定价 28.00元

◆读者邮购本书, 请与本社发行科联系。电话: 85408408/85401670/85408023 邮政编码: 610065

◆本社图书如有印装质量问题, 请寄回出版社调换。

◆网址: www.scupress.com.cn

版权所有◆侵权必究

前 言

20世纪90年代以来,随着经济全球化进程的加快,交通、通讯的高速发展,我国与世界各国之间的人、财、物流动更加频繁。这一方面极大地促进了我国经济建设的发展,另一方面也给我国涉外警务工作带来了许多新情况、新问题,无论是公安行政警务还是公安刑事警务都凸显涉外因素,面临着前所未有的挑战。为适应新的形势和任务,极有必要加强涉外警务理论研究,迫切需要对人民警察开展涉外警务知识教育,并以此促进执法水平的全面提高。为此,我们在学习、借鉴并结合自己的思考、研究的基础上写成了《涉外警务研究》一书。由于涉外警务理论研究在我国还处于初始阶段,也由于我们的研究水平和视野所限,书中难免存在疏漏甚至错误之处,敬请读者指正。

作者

2004年5月

目 录

第一章 涉外警务导论	(1)
一、涉外警务的含义	(1)
二、涉外警务的法律依据	(3)
三、涉外警务的原则	(8)
四、涉外警务的职责	(12)
五、涉外警务的体制	(15)
六、加入 WTO 后涉外警务面临的挑战与对策	(24)
第二章 涉外警务与国家利益	(29)
一、涉外警务与国家主权	(29)
二、涉外警务与国家安全	(40)
三、涉外警务与外交政策	(50)
四、涉外警务与公安工作	(60)
第三章 外国人出入境管理	(66)
一、外国人出入境概述	(66)
二、外国人入境	(69)
三、外国人在华居留与旅行管理	(74)
四、外国人出境	(99)
五、签证管理	(102)
第四章 中国公民出入境管理	(110)

一、中国公民出入境概述	(110)
二、中国公民的出境管理	(120)
三、中国公民的入境管理	(128)
四、中国公民往返港澳地区的管理	(134)
五、中国公民往返台湾地区的管理	(150)
第五章 涉外行政案件处置	(159)
一、涉外行政案件的管辖	(159)
二、涉外行政案件立案条件和处置原则	(167)
三、涉外行政案件处置程序及常见案件处置	(175)
四、涉外突发事件处理措施	(193)
第六章 涉外刑事案件处置	(198)
一、涉外刑事案件概述	(198)
二、涉外刑事案件的管辖	(210)
三、涉外刑事案件的处置程序	(227)
四、涉外刑事案件的处置方法	(234)
五、外交与领事特权	(240)
第七章 国境安全防范	(250)
一、国境及国境安全	(250)
二、陆地国境警务处置	(257)
三、海域涉外警务管辖	(266)
四、跨境犯罪惩治	(275)
五、口岸边防检查	(310)
第八章 逃犯的引渡与驱逐出境	(321)
一、引渡	(321)

二、我国引渡法制建设与实践·····	(329)
三、驱逐出境·····	(341)
四、引渡与驱逐出境的关系·····	(348)
第九章 涉外警卫·····	(351)
一、涉外警卫的任务和原则·····	(351)
二、重要外宾的警卫·····	(357)
三、外国驻华外交代表机构的警卫·····	(368)
四、涉外警卫紧急情况的处置·····	(374)
第十章 国际警务合作·····	(378)
一、国际警务合作的概念和特征·····	(378)
二、国际警务合作的范围和意义·····	(382)
三、国际警务合作与刑事司法协助的关系·····	(385)
四、国际警务合作的方式·····	(389)
五、国际警务合作的现状和趋向·····	(400)
六、国际刑警组织概况·····	(405)

第一章 涉外警务导论

一、涉外警务的含义

警务是一个很宽泛的概念，有人把它理解为警察事务的简称，有人则理解为警察勤务的简称。实际上，警务既包涵警察事务，也包涵警察勤务的意思，通常泛指警察机关职权范围内的一切事务。在不同的国家，警察机关的职权范围是不同的。警察对内对外需要承担的职责也是各不相同的。每一个国家内部，都有不同层次、不同级别的警察机关，各个不同的警察机关的权力范围、分工也有区别。各个警察机关依照国内法只能在法律和政策授权或许可的范围内行使属于自己所拥有的职权，办理其职责范围内的各项事务。

涉外警务是警务的组成部分之一。它与国家警务中的其他部分共同构成了完整的警务系统。涉外警务与警务的关系是部分和整体的关系。所谓涉外警务是指警察机关依据法律授予的权限，对其职权范围内的具有涉外因素的事务进行管理的行为。

(一) 涉外因素

所谓涉外因素是指警察机关管理的事务中的某一个方面具有涉及外国的因素。从法律意义上划分，涉外因素包括以下几个方面：

第一，从主体上看，既包括对在中国领域内发生涉及外国公民、外国法人及其他组织、无国籍人的有关事务的管理，又包括对在外国领域内发生的涉及中国公民、法人或者其他组织的有关

事务的管理；

第二，从客体上看，涉外警务事项所涉及的具体的社会关系并非本国的社会关系，而是外国的社会关系；

第三，从法律事实上看，涉外警务事项的行为、结果以及行为和结果之间的因果关系等事实至少有一项与外国有关。

（二）涉外警务的特征

1. 涉外警务的主体是拥有警察权的执法机关

在我国涉外警务的任务是根据警察机关的性质和职能，由党和国家确立的警察机关必须从事的工作内容和必须达到的目标要求。现阶段，人民警察的基本任务是：依照国家法律，保卫国家安全，保卫人民民主专政的政权和社会主义制度，保护国有财产和劳动集体所有的财产，保护公民私人所有的财产，保护公民的人身权利、民主权利和其他权利，维护社会秩序、经济秩序，保障社会主义建设事业的顺利进行，促进社会的全面进步。其基本工作内容包括：防范和打击危害国家安全的犯罪；防范和打击各种刑事犯罪；保卫党和国家机关重大政治活动与安全；保卫各项建设事业的安全；搞好治安行政管理；搞好户政、交通、消防等各方面管理；搞好边防内部管理；推动社会治安综合治理；搞好各种利民便民服务等等。涉外警务所关涉的各项事务都应是同人民警察的基本任务分不开的，因此，这种事务也只能由拥有法定权力和职责的人民警察来行使。

2. 涉外警务是具有外国相关因素的国内事务

警察事务从来都是一国的内政。涉外警务作为国家警务的有机组成部分，同样属于一国的内政，而且是极具敏感性的内政。按照国际法原则，一国内政不受外国干涉，所以，涉外警务同样不受外国干涉。任何外国干涉或企图干涉另一国涉外警务，都是违反国际法原则的，都是不能允许的，也是不能接受的。

3. 涉外警务的处理适用本国国内法

警察机关处理涉外警务过程是一种执法过程。一般地说，涉外警务关系中不存在冲突规范，涉外警务的法律依据只能是本国法，而不是外国法。尽管在调查取证、证人出庭、物证移交等方面有时需要查明外国法，以便参照相关事项进行处理，但这种查明外国法的过程，充其量只能视为是一种取证过程，而不是适用外国法，即使是依据双边条约处理国家间警务合作事宜，也不存在直接或间接适用外国法的问题。毕竟条约在缔约国看来仍然只是国内法的一部分。

4. 涉外警务涉及国家警察权和司法权的行使

涉外警务的社会功能在于依据法律维护特定的公共秩序，保护国家利益和公共安全，防止具有外国相关因素的危害事件的发生。从其社会行为角度来看，涉外警务是依靠国家强制力来解决具有外国相关因素的问题的手段。比如，在处理出入境事务方面，要依靠国家强制力量来维护边境地区安全和秩序，依法管理和调控出入境活动，保障中国公民和外国人出入中国国境的合法权利和自由，对于非法出入境的行为则要依法追究其法律责任，打击一切破坏出入境管理的犯罪活动。所以，涉外警务不同于其他行政机关的公务，而是涉及国家警察权和司法权的行使。

二、涉外警务的法律依据

涉外警务必须依据中国现行法律、法规。但是，涉外警务涉及外国人、外国组织、外国国家和国际组织，所以还必须受到国际公约、条约的调整和约束。

（一）涉外警务的宪法依据

宪法是国家的根本大法，也是涉外警务最根本的法律依据。《宪法》第十八条规定：“中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，

同中国企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业，都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法的权利和利益受中华人民共和国法律的保护。”第三十二条规定：“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”

（二）涉外警务的基本法律依据

涉外警务基本法律是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的处理涉外警务有关事项的规范性法律文件。具体包括《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国国家安全法》、《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国引渡法》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国外交特权与豁免条例》、《中华人民共和国领事特权与豁免条例》、《中华人民共和国缔结条约程序法》、《中华人民共和国枪支管理法》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国军事设施保护法》、《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国卫生检疫法》、《中华人民共和国边防检查条例》、《中华人民共和国领海及毗连区法》、《中华人民共和国海商法》、《中华人民共和国民用航空法》等。

为叙述方便，除国外法规外，以上我国法律条文名称在后文一律用简称，即省略“中华人民共和国”七字。

（三）涉外警务的行政法规依据

涉外警务行政法规是指国务院及其各部委所制定的处理涉外警务事项的行政规定、规章、条例、决定、法令及其他规范性文件的总称。具体包括《关于处理涉外案件若干问题的规定》、《关于出入境管理处罚和强制性管理措施执行程序的规定》、《关于归还外国人丢失物问题的通知》、《关于处理会见在押外国籍案犯与

外界通信问题的通知》、《关于处理外国人违反治安管理案件若干问题的通知》、《临时入境机动车辆与驾驶员管理办法》、《关于因公出国人员办理出境手续的若干规定》、《关于限制外国人和中国公民出境问题的若干规定》、《关于强制外国人出境的执行办法的规定》、《关于严格履行国际公约中与公安工作有关的规定的通知》等。

(四) 有关涉外警务的司法解释

涉外警务司法解释是指司法机关在审理案件过程中,对涉外警务有关法律的含义所作的理解和阐释。此外,有时我国最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等对如何适用涉外警务有关法律的时候,也会作出联合解释,这种解释也具有法律效力。包括最高人民法院《关于严格执行全国人民代表大会常务委员会关于禁毒的决定》、《严惩毒品犯罪分子的通知》、《关于办理伪造国家货币、贩运伪造的国家货币、走私伪造的国家货币犯罪案件具体应用法律的若干问题的解释》、《关于严厉打击偷渡犯罪活动的通知》、《最高人民法院关于执行中外司法协助协定的通知》。

(五) 有关涉外警务的国际条约

涉外警务条约是指国际法主体之间依照国际法缔结的,就涉外警务有关事项约定各方权利义务的书面的法律规范。条约的名称在国际法上没有统一的规定,采用什么名称主要取决于缔约国的选择。在国际交往实践中,常用的条约的名称包括公约、盟约、条约、宪章、专约、协约、议定书、最后文件、宣言、联合声明、换文、备忘录等。按照不同的标准,条约可以分成不同的类型,按照缔约方的数目,条约可分为双边条约和多边条约。

1. 双边条约

双边条约是指我国政府和外国政府之间缔结的,约定双方权利义务的书面的法律规范。其中涉及涉外警务方面的主要有:

(1) 我国和外国缔结的关于引渡的条约。例如：1996年缔结的《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国引渡条约》，2000年缔结的《中华人民共和国和大韩民国引渡条约》，此外，我国政府还与保加利亚共和国、吉尔吉斯斯坦共和国、俄罗斯联邦、罗马尼亚、白俄罗斯共和国等国家签订了引渡条约。

(2) 我国和外国缔结的关于国际警务合作的条约。这类国际警务合作条约，有的是政府间签订的双边合作协议，如《中华人民共和国政府和俄罗斯政府关于禁止非法贩运、滥用麻醉药品和精神药物的合作协议》，此外，我国政府还和墨西哥合众国政府、印度共和国政府以及巴基斯坦伊斯兰共和国政府签订了这方面的条约。还有的条约是我国公安部负责签订的，例如：《中华人民共和国公安部和朝鲜民主主义共和国国家保卫部关于在边境地区维护国家安全和社会秩序的工作中相互合作的协议》，《中华人民共和国公安部和俄罗斯联邦内务部打击刑事犯罪加强情报信息交流联席会议纪要》，《中华人民共和国公安部和俄罗斯联邦边防总局关于交流情报信息的议定书》。此外，我国公安部还与罗马尼亚内务部、哈萨克斯坦共和国内务部、越南社会主义共和国内务部、吉尔吉斯斯坦共和国内务部、乌克兰共和国内务部、马绍尔群岛共和国司法部、塞浦路斯共和国司法与公共秩序部、阿尔巴尼亚共和国内务部、保加利亚共和国内务部、大韩民国警察厅、克罗地亚共和国内务部、古巴共和国内政部、德意志联邦共和国内政部、老挝人民民主共和国内政部、葡萄牙共和国内务部等签订了双边国际警务合作条约。

(3) 我国和外国缔结的刑事、民事司法协助条约。例如：1997年签订的《中华人民共和国和塞浦路斯共和国关于民事和刑事司法协助的条约》，1998年签订的《中华人民共和国和大韩民国关于刑事司法协助的条约》，1998年签订的《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于民事和刑事司法协助的条约》，

2000年签订的《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府关于刑事司法协助的协定》。此外，我国政府还与塔吉克斯坦共和国、吉尔吉斯斯坦共和国、摩洛哥王国、匈牙利共和国、加拿大、哈萨克斯坦共和国、保加利亚共和国、阿拉伯埃及共和国、塞浦路斯共和国、意大利共和国、古巴共和国、乌克兰共和国、西班牙王国、白俄罗斯共和国、俄罗斯联邦、罗马尼亚、波兰、蒙古、土耳其共和国、希腊共和国、乌兹别克斯坦共和国等国家签订了刑事司法协助条约。

2. 多边条约

多边条约是指我国政府签署、批准、加入或接受的国际性的书面法律规范。其中涉及涉外警务的主要有：《国际刑警组织章程与规则》、《关于在航空器内的犯罪和某些其他行为的公约》、《关于制止非法劫持航空器的公约》、《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》、《经〈修正1961年麻醉品单一公约的议定书〉修正的1961年麻醉品单一公约》、《1971年精神药物公约》、《制止危及海上航行安全非法行为公约》、《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》、《关于禁用毒气或类似毒品及细菌作战方法议定书》、《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产及储存以及销毁这类武器的公约》、《国际通信卫星组织特权、免除和豁免议定书》、《国际海事卫星组织特权和豁免议定书》、《禁止或限制使用某些可能认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》、《禁止化学武器条约》、《不扩散核武器条约》、《核材料实物保护条约》、《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》、《反对劫持人质国际公约》、《关于禁止和防止非法进出口文化财产和非法转让其所有权的方法的公约》、《万国邮政公约》、《公路交通事故法律适用公约》、《维也纳外交公约》、

《维也纳领事公约》、《关于防止和惩处侵害应当受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》、《联合国特权及豁免公约》、《关于难民地位公约》、《关于难民地位的议定书》、《联合国反腐败公约》、《联合国反恐协议》等。

三、涉外警务的原则

涉外警务的原则，是指我国公安机关与其他司法机关在处理涉外事务过程中所必须遵循的行为准则，是正确处理各类涉外警务的基础。虽然涉外警务有各种不同类型，其具体处置程序或方法会有所差异。但是，作为处置涉外警务的基本原则，仍具有普遍的指导意义，贯穿于涉外警务处置的始终。

依据我国宪法、刑法、刑事诉讼法及其他有关法律的规定，处置涉外警务的基本原则主要是：维护国家主权原则，互惠原则，保障外国人合法权益原则和信守国际条约原则。

（一）维护国家主权原则

维护国家主权原则，是最重要的国际法原则，是处理各种涉外警务所必须遵循的基本原则。

1. 实体意义上的国家主权原则

主要是指进入我国境内的外国人，必须严格遵守我国的法律规定，依法享有各种权利和义务，不得有任何违反中国法律的行为。对此，我国宪法和刑法及有关法律都作出了明确规定。《外国人入境出境管理法》第五条规定：“外国人在中国境内，必须遵守中国法律，不得危害中国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序。”

2. 程序意义上的国家主权原则

基于国际法上的领土管辖原则，凡是在我国领域内发生违法犯罪行为的，无论是外国自然人还是外国法人，都必须接受我国公安机关对其实施的法律管辖。例如，我国《刑法》第六条第一

款规定：“凡在中华人民共和国领域内犯罪的，除法律有特别规定的以外，都适用本法。”

《外国人入境出境管理法》规定，对非法入境、非法居留的外国人，县级以上公安机关可以拘留审查、监视居住或者遣送出境，其情节严重的，可以处以限期出境或驱逐出境。外国人在中国必须接受中国的管辖。如有违法犯罪行为，中国政府依照本国法律予以制裁，他国无权提出异议，更无权干涉中国主管机关的执行。

（二）互惠原则

互惠，是在国际关系中早已形成的一个国际法原则，也称对等原则，有时也称平等互惠原则。互惠的基本含义是一方给予另一方以某种待遇，另一方即应当给以同等的待遇。互惠所包含的最重要的理念是平衡或者对称。在以主权平等为基础的当代国际关系和国际刑事司法合作实践中，互惠成为一项尤为重要的原则。在国际刑事司法合作中，互惠又是一种法律上的概念，是指要求对方首先承诺给予同等待遇，以作为其承担国际义务的基本条件。

《刑事诉讼法》第十七条规定：“根据中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则，我国司法机关和外国司法机关可以相互请求刑事司法协助。”据此，我国公安机关与外国警方开展警务合作，需要遵循两项基本原则，即双方间签订条约的按照条约的规定办理，双方间没有签订条约的，按照互惠原则办理。互惠原则是当代国际交往中的一项重要原则，它具体表现为两种状态：一是双方根据相互签订或者缔结的国际条约，相互给予对方以同等的待遇；二是双方国家之间虽然没有签订条约或者缔结有关的条约，但是，双方愿意按照认可的国际惯例，本着平等互惠的精神，在某项具体合作事务中相互给予对方同等待遇。

从国际刑事司法合作的实践来看,有的国家要求以条约作为合作的惟一依据,而有的国家也允许以互惠为基础,就个案开展合作,尤其是各国通过国际刑警组织渠道开展司法合作时,这种方式显得尤为灵活。在国际刑事司法合作中,互惠原则往往表现为一种保证方式和承诺方式。一般是一国政府向另一国政府以承诺的方式作出保证。例如,1990年2月在处理张振海劫机案件时,我国政府以外交照会的形式向日本政府表示:“中国政府承诺在今后同类案件中,在互惠的基础上向日本政府提供类似的协助。”1993年11月在处理中国农业银行河北衡水支行100亿美元备用信用证诈骗案件时,中国司法部在向加拿大提出合作请求书中作出互惠承诺,明确表示:愿意在互惠的基础上,为加拿大司法部就类似刑事案件提出的请求提供协助。

互惠原则有着十分明确的适用对象和范围。在所提供协助的案件中是协助调查,还是协助采取强制措施,都有着十分具体的对象和范围。换言之,有明确的限定性,一方就某一类案件提供协助,另一方亦就类似案件提供类似的协助,体现出十分明显的对等性和互利性。

(三) 保障外国人合法权益原则

外国人在我国居留期间,在法律上与中国公民享有平等地位,我国依法保护中国公民的合法权益,同时也保护外国人的合法权益。我国《宪法》第十八条规定:“在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业,都必须遵守中华人民共和国的法律。他们的合法的权利和利益受中华人民共和国法律的保护。”第三十二条规定:“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”《外国人入境出境管理法》第四条规定:“中国政府保护在中国境内的外国人的合法权利和权益。外国人的人身自由不受侵犯,非经人民检察院批准或者决定,或者人民