

中国与俄罗斯警务合作 与警务比较

张 杰 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国与俄罗斯警务合作与警务比较/张杰著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0823 - 9

I. ①中… II. ①张… III. ①警察—工作—国际合作—研究—中国、俄罗斯 IV. ①D631②D751. 235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 063382 号

中国与俄罗斯警务合作与警务比较

张 杰 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 5 月第 1 版

印 次: 2012 年 5 月第 1 次

印 张: 9.5

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 253 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5653 - 0823 - 9

定 价: 35.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.poreclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

法律分社电话: 010 - 83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

序

张杰同志长期研究中国与俄罗斯的警务以及中俄两国的警务合作问题。她的著作《中国与俄罗斯警务合作与警务比较》终于问世，这是件可喜可贺的事！

警察是国家机器的重要组成部分，体现一个国家的政治制度。所以，研究一个国家警察的警务活动是认识和了解一个国家必不可少的方式。我国的俄罗斯学学者众多，研究成果累累，但是在此之前，尚未见到系统研究俄罗斯警务、中俄警务合作，并把中俄警务加以比较的专著。《中国与俄罗斯警务合作与警务比较》可谓“凤毛麟角”，填补了这一研究领域的空白。

苏联解体以后，中俄关系进入新的历史时期。中俄建立了战略协作伙伴关系，两国在政治、经济、安全、文化等各个领域的关系越来越密切。中俄比邻而居，两国土地辽阔、人口众多，双方合作不仅领域宽广，而且合作的规模越来越大，参与的人数越来越多。在这种情况下，没有两国警务方面的成功合作，其他领域的合作就很难顺利展开。从这个意义上说，中俄警务合作对中俄战略协作伙伴关系的发展起着保驾护航的作用。《中国与俄罗斯警务合作与警务比较》一书资料丰富，注重客观情况的介绍和对实际问题的研究，有很强的知识性和应用价值，对实际部

门可以起到案头书的作用。

《中国与俄罗斯警务合作与警务比较》作为张杰的第一部专著，难免有不精准之处。希望张杰再接再厉，在科学的道路上不断攀登新的高峰。



中国社会科学院学部委员
全国政协委员外委会委员
中国俄罗斯东欧中亚学会会长
中国中俄关系研究会会长

2012年4月26日

前 言

自 1993 年我参与了和俄罗斯警察的交流与合作以来，从俄罗斯警官的言谈中能够感受到这个独立时间不长的国家正在经历着前所未有的变革。有一次，一位年近 80 岁的俄罗斯民警将军，望着北京护城河水，沉思了片刻，说道：“我昨晚看中国电视节目，仿佛回到了社会主义时代。现在我们那里，从电视节目中找不到这种感觉了，全变了。”变成什么样了？我一直想知道。

带着热情与勇气，2001 年寒冷的冬季，我只身来到莫斯科，开始了留学生活。与所有中国留学生不同的是，我进入了俄罗斯内务部所属院校深造，这段经历加强了我对俄罗斯的好奇和对俄罗斯警务体系的兴趣，并开始对中俄两国警务合作问题关注起来。最终经 10 年的点滴积累凝聚成此书。

中国对俄罗斯问题的研究，一般是关于经济、政治、安全、外交、国际关系、文化教育、哲学、法律等问题的研究。关于俄罗斯警务体系的解析及中俄警务活动比较与合作问题的探索，目前成果尚不多见。

众所周知，中俄两国有过相似的社会制度，且社会各个领域都处在改革的进程中。尤其是俄罗斯自 20 世纪末叶独立以来，经历了重大的社会变革，社会制度发生了根本的变化，法律制度和警务管理也发生了巨大变化。伴随着国家不断推出新政策及深化各项制度改革，内务系统的设置、职能、体系以及警察和警务活动的法律地位都发生了新的改变。自 2011 年俄罗斯颁布新警察法以来，内务系统和警察教育体系发生了一系列重大变化，中俄在警务合作

的内涵与进程方面都发生了很大的变化。这些都值得我们进一步做细致全面的研究和阐述。

作为相邻的两个大国，国家关系日益深化，公民往来与交流更加密切，而且两国合作的领域与层次不断增多，中俄警务合作在这样的现实背景下显得越来越重要。为了更好地建立打击犯罪的合作基础，保护各自公民在对方国家的合法权益、更好地实施保护管辖权和属人管辖权，以便落实两国向更深层次、更广泛领域合作之精神，维护边疆秩序与稳定，需要我们对俄罗斯的警务体系机制以及中俄警务合作做一个基本的梳理。如果我们对有着如此密切往来的邻国的法律基础、警务框架体系、警务合作的一般规律以及特殊程序一无所知或知之甚少的话，双方警务合作将很难向更深的层次发展。

出于这样的考虑，本书紧密结合公安工作实际，以公安学这门新兴的学科为视角，并尝试将它与政治学、经济学等学科加以融合交叉分析，以期尽可能准确地探寻中俄警务合作的理论与实践问题；同时，在对俄罗斯警务体系、机构设置及司法制度的理论与实践问题探析的基础上，与中国警务进行了比较研究，对中俄警务合作的规律进行了探讨。

当然，对于那些专门从事这项事业的人来说，他的理解也许会比书中所阐述的问题更加专业。在此，也希望以此书抛砖引玉，得到更多专业人士对相关问题的讨论和建议，以更好地开展中俄警务合作乃至其他领域的合作。

目 录

| | |
|------------------------------------|----|
| 前 言 | 1 |
| 第一章 俄罗斯警务体系及其与中国之比较 | 1 |
| 一、俄罗斯内务部中央机构设置和活动 及其与中国之比较 | 1 |
| 二、俄罗斯内务系统地方机关构成与设置 及其与中国之比较 | 13 |
| 三、俄罗斯警务活动管理及其特点 | 23 |
| 四、俄罗斯内务部的改革 | 36 |
| 第二章 中国与俄罗斯治理恐怖主义和有组织犯罪问题的 比较与合作 | 51 |
| 一、俄罗斯反恐体系变化 | 51 |
| 二、俄罗斯反恐禁毒的国际合作经验教训及其启示 | 68 |
| 三、中俄在上海合作组织框架内的警务合作 | 75 |
| 四、中俄反恐方法、立场与战术变化比较 | 85 |
| 五、中、俄、美应对突发恐怖事件的指挥体系的不足 与反思 | 88 |
| 六、俄罗斯社会转型对有组织犯罪发展的影响及对 中国的启示 | 93 |

| | |
|---|-----|
| 第三章 中国公民在俄罗斯违法犯罪现状分析 ····· | 111 |
| 一、中俄两国对非法移民概念理解的差异····· | 111 |
| 二、中国公民在俄罗斯的居留状况····· | 113 |
| 三、非法居留与违法犯罪····· | 116 |
| 四、中国公民在俄罗斯的犯罪特点····· | 120 |
| 五、中国公民在俄罗斯的人身安全与利益受侵害案件的状况 ····· | 126 |
| 第四章 中国与俄罗斯的跨国执法合作 ····· | 133 |
| 一、中国与俄罗斯警务合作现状概述····· | 133 |
| 二、中俄刑事侦查权限、司法程序与法律认定 及认识比较····· | 142 |
| 三、“引渡难”背后存在的问题····· | 149 |
| 四、证据的送达效率与效力····· | 154 |
| 五、跨国抓捕与遣返的难点····· | 158 |
| 六、中俄两国警方所关注的问题重点有所不同····· | 162 |
| 七、跨国案件中的国际管辖冲突····· | 167 |
| 第五章 中俄两国司法机关的权限划分与配置比较 ····· | 169 |
| 一、俄罗斯联邦执行司法请求与协助的机关····· | 169 |
| 二、俄罗斯司法机关对相关刑事案件审前调查与侦查 管辖权限的划分思想····· | 171 |
| 三、中国与俄罗斯的侦查权的划分方法的对比分析····· | 177 |
| 四、俄罗斯检察机关和中国公安机关的权限差异 对执法与司法合作的影响····· | 183 |
| 第六章 加强中国与俄罗斯警务执法合作的构想 ····· | 186 |
| 一、中俄警务合作的法律基础····· | 186 |

| | |
|---|------------|
| 二、中俄跨国警务执法合作中的证据的收集与送达····· | 189 |
| 三、通过加强部门间协调性来弥补法律基础 差异的方法····· | 191 |
| 四、从机关型警务合作模式向作战型警务合作模式的 转变····· | 200 |
| 第七章 中国与俄罗斯警察高等教育比较研究····· | 211 |
| 一、中国与俄罗斯警察教育培训理念与思路比较····· | 211 |
| 二、中国与俄罗斯警察教育的模式与形式比较····· | 227 |
| 三、中国与俄罗斯警察高等院校的教学比较····· | 241 |
| 四、俄罗斯警察教育培训的发展趋势····· | 257 |
| 五、中国与俄罗斯警察高等院校的素质教育比较····· | 261 |
| 附 件····· | 276 |
| 附件 1 俄罗斯内务部 2008 年以前的警察教育 培训机构设置····· | 276 |
| 附件 2 2011 年俄罗斯内务部精简教育机构后的所属 高等院校和中等职业学校名单····· | 278 |
| 附件 3 俄罗斯内务部下辖的八个内务总局及其辖区 示意图····· | 281 |
| 附件 4 中国与俄罗斯双边警务合作的主要法律依据····· | 282 |
| 附件 5 本书图表汇总····· | 285 |
| 参考文献····· | 287 |

第一章 俄罗斯警务体系及其与中国之比较

中国与俄罗斯是地理相邻的两个大国。俄罗斯内务部和我国公安部各自作为本国警务机关，不断地在各个领域开展并拓宽警务合作。俄罗斯独立后，警务体系发生了一系列变化，理念与实践上也在逐步顺应打击犯罪的现实需要，符合保护公民自由与权利的需要。近年来，俄罗斯内务部在谋求效率、提高公民信誉度的过程中积极地对机构体系进行结构性的改革，并通过引入考核评估机制等促进队伍应对新形势能力的提升，使之更加符合内务机构职能的发挥和社会需求。这些不仅对两国开展警务合作提供了新空间，对中国警务改革和发展也具有借鉴意义。

一、俄罗斯内务部中央机构设置和活动及其与中国之比较

内务部是俄罗斯的强大部门之一，其主要职责是保护俄罗斯公民的权利和自由，捍卫法律秩序。早期的机构警种设置比较复杂，按警种分为刑警、治安警、后勤和移民勤务等，没有总局和局的实体机构。随着国家警务系统的不断改革，产生了许多新的机构和职能。俄罗斯关于警察的概念，在2011年实施的新警察法中有准确的解释，在第一条第一款规定中可以找到对“警察”一词的法律层面的定义：“警察是保护俄罗斯联邦公民、外国人、无国籍人的生命、健康、权利，打击犯罪、维护社会秩序、保护人身安全和社会

会安全的。”^① 俄罗斯在新警察法中将原警察法中的保护对象从“人民”精确表述为“俄联邦公民、外国人、无国籍人”，且更加强调上述人中的每一位在遭受犯罪袭击和侵害时，警察应义不容辞地给予帮助。

这和中国警察法的表述有所不同。当然要了解两国警察体系的不同，还要从警民构成、警务活动、机构设置等多方面加以比较。

（一）中国与俄罗斯的警民构成比较

除中央机关外，俄罗斯内务部在各联邦区设有内务总局或内务局。2004年，俄内务部约有警察64.9万人、文职人员9.44万人。^② 随后是一个逐步扩充的过程，内务部最新改革前显示的数据是128万人。那么中国与俄罗斯的警力布置有哪些不同呢？

美国俄亥俄州的泽维尔大学（位于辛辛那提）的黄锦就表示，中国实行市场改革后，警力增长缓慢，1978年全国有68万名警察，2003年仅达到86.3万名。在过去10年里，这一数字有了大幅增长。2011年警察约有200万名，警民比为1.5‰。然而这一数字与世界他国相比仍不高。^③

2009年网络数据显示，中国与俄罗斯的警民构成比例比较如表1所示。

表1 中俄警民构成比例比较

| 2009年 | 人口 | 警察 | 警察与人口的比例 |
|-------|--------|--------|----------|
| 中国 | 13.6亿 | 180万 | 1.3‰ |
| 俄罗斯 | 1.449亿 | 122.6万 | 8.46‰ |

① http://www.allpravo.ru/diploma/doc36p0/instrum5697/item5717.html#_ftn1#_ftn1.

② 《环球时报》2004年9月24日。

③ 《群体事件考验中国警力》，载 <http://www.ftchinese.com/story/001043002>，最后访问日期为2012年2月7日。

从表1中可以看到,一个中国警察管辖的居民的数目是俄罗斯警察的80倍左右。还有一份数据佐证了中国警民构成现状。位于弗吉尼亚州的研究机构美国海军分析中心(CNA)的谭睦瑞(Murray Scot Tanner)表示,“过去30年里,中国官方发布的犯罪率和社会骚乱的增长远快于公安队伍规模的增长”。^①另外,巨大的地区间差距问题,即大城市、富裕省份与贫困内陆省份之间,警民构成比及公民人均执法预算存在巨大的差距。例如,2008年上海的人均执法支出是新疆的两倍。

(二) 俄罗斯内务体系及活动概要

与中国设置相似的是,俄罗斯内务部设有内卫部队总司令部,负责指挥和管理内卫部队。就性质和任务而言,俄内卫部队相当于我国的人民武装警察部队,但其武器装备的数量和质量优于我国的武警。2004年数据显示,俄内卫部队编为7个内卫军区,实行垂直领导,约有兵力18.6万人。^②联邦税警总局隶属政府,下设区域性税警机关及一些地方税警机关,是保障俄罗斯联邦经济安全力量的组成部分。俄警察的警衔由总统任命。

要认识俄罗斯内务体系,首先要了解俄罗斯警察业务活动的情况。其警察业务活动是在内务部条例的基础上进行的,其主要任务是在规定活动范围内研究国家政策的战略规划和部署,进行相应的法律调节活动,保障本国公民的权利和自由,在权力范围内进行预防、发现、侦破、惩治犯罪,以及预防和惩治违法行为;维护公共秩序,保护道路交通安全,打击毒品走私和武器走私;保护有关组织机构的财产安全,执行俄罗斯立法给予内务机构和内卫部队的任务。内务部向各个地区、市、市内分区内务机构下达任务,主要靠颁布各类法律文件和规定,如命令、条例、手册、指示、法规、规

^① 《群体事件考验中国警力》,载 <http://www.ftchinese.com/story/001043002>,最后访问日期为2012年2月7日。

^② 《环球时报》2004年9月24日。

章和其他文书等。这一点和中国类似。刑事警察和治安警察是俄罗斯警察的主要组成部分，在内务部的管辖下，设区域性内务机关及一些特警机关。

俄罗斯内务部门的机构与体系设置在调整和落实国家有关内务活动的政策的过程中，不断地改革与完善。2004年11月5日俄联邦普京总统1407号令，将原来的37个局改组成15个司，分别是：办公厅，干部保障司，道路安全保障司，非对外领土秩序保障司，交通管理司，治安司，反有组织犯罪和恐怖主义司，财产安全司，后勤司，刑事侦查司，经济安全司，组织监察司，条法司，金融司以及内务部调查委员会和内务部内卫军总指挥部。图1中所示的第“1”项的内务部中央机关的设置在不断变化。2011年改革以前中央机关的机构设置见图2所示（图中深色部分显示的“局”和“司”在最近中央机关改革后依然被保留下来，浅色部分显示的“局”和“司”后来被撤掉）。

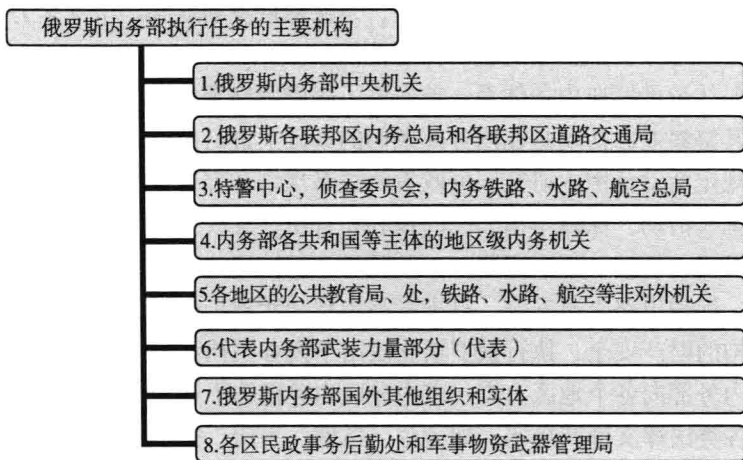


图1 俄罗斯内务部执行任务的主要机构

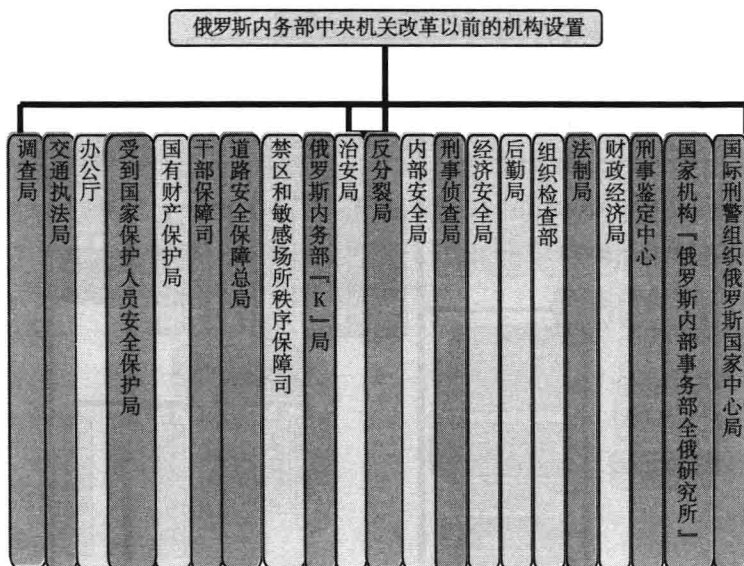


图2 俄罗斯内务部中央机关改革以前的机构设置

内务部的副部长以上级别领导及其分管工作见图3所示（图中白色块表示的机关不是内务部中央机关组成部分，由部长直接领导；深色块表示的部门也不属于内务部中央机关的组成部分）俄罗斯内务部机构图。^①

^① 图3资料来源 <http://www.mvdrd.ru>。

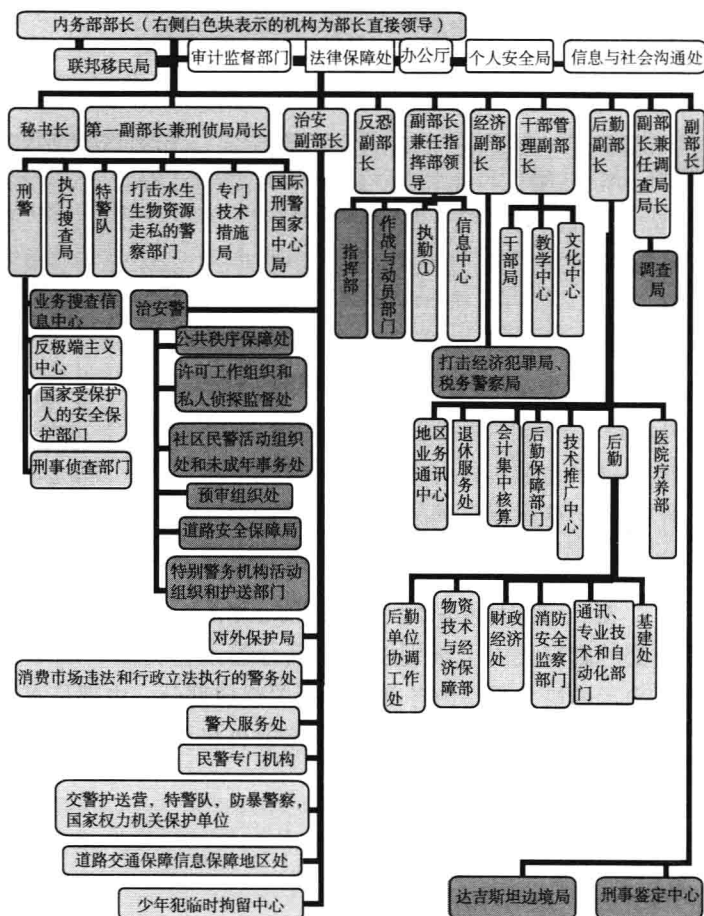


图3 俄罗斯内务部机构设置图

(三) 俄罗斯内务部中央机构设置

2012年俄罗斯内务部资料显示，部级领导包括1位部长和8

① 执勤，是指常态化收集各类信息；接待及接收违法犯罪案的报案、紧急情况 and 突发事件的报告；组织与公民的诉讼活动。

位副部长。俄罗斯内务部部长不能直接从警察干部队伍中产生，应从公民、其他公务员或现役军人中产生。这种做法是俄罗斯独立后采用的，目的是增加警务活动的公平性，消除近亲繁殖的任命给内务活动带来的不利影响。副部长各有分管工作，其中，第一副部长兼任国务秘书，第二位兼任内卫司令部总指挥，第三位兼任调查司司长和北高加索联邦区内务总局局长。部长职务的任免要直接提交到俄罗斯总统秘书处，由总统直接决定，内务部事务由俄罗斯总统直接负责。

图4则是俄罗斯新的警察法颁布后，内务部中央机关机构改革后的构成示意图（深色部分是保留下来并完善的司、局，白色部分是新成立的司、局）。主要的司、局包括：内卫军总指挥部，调查司，联邦移民局，对外保护总局，道路安全保障总局，保障社会秩序和与俄权力执行机构协调保障总局，反极端主义总局，人身安全保护总局，交通管理局，刑事侦查总局，经济安全与反腐总局，公务员干部司，与公民和组织交流事务工作司，信息技术、通讯和信息保护司，物资技术与医疗保障司，政策融资局和社会担保局，条法司，组织分析司，刑事鉴定中心，国际刑警组织俄罗斯国家中心局，审计局，俄罗斯内务部“K”局，组织人事局，民间社会与大众信息媒体互动局，受国家保护人员安全保护局，俄罗斯内务部下属部门，特种部队和空中活动保障局，预审组织局，重大国际体育和大型体育赛事的安保局，业务指挥局，全俄科学院，信息分析中心，境外俄罗斯内务部代表处。

最新的改革受到俄罗斯国家社会的广泛关注和讨论。改革的目的是提高警察公信力，增强警察与社会和公民的密切性。新设立的司、局的名称中出现最多的词是“公民”、“社会”与“信息”。有的机关被赋予了更多的新职能，尤其是新成立的司、局。应该说，俄罗斯内务系统改革的思路是通过以下三个途径来实现的：第一，通过增强内务活动公开性来提高警察的“亲民性”。俄罗斯2011年颁布实施的新警察法第八条，就确定了俄罗斯警务开放性