

涉外警务通论

向党著

SHE WAI JING WU TONG LUN

中国人民公安大学出版社

涉外警务通论

向党 著

中国人民公安大学出版社

图书再版编目(CIP)数据

涉外警务通论/向党著. —北京:中国人民公安大学出版社,
2000. 1

ISBN 7-81059-373-0

I. 涉… II. 向… III. 公安-工作, 涉外-研究-中国 IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 26172 号

涉外警务通论

SHE WAI JING WU TONG LUN

向党著

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 厂:北京昌平兴华印刷厂

版 次:2000 年 4 月第 1 版

印 次:2000 年 4 月第 1 次

印 张:10

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:250 千字

印 数:0001—5000 册

ISBN 7-81059-373-0/D·308

定 价:26.60 元

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)63486364

版权所有 翻印必究

E-mail:cpep@public.bta.net.cn

前 言

自 1978 年改革开放以来,随着国际交流活动的日益频繁,出入境的中国公民和外国人越来越多。公安涉外管理面临着许多新情况和新问题,跨国犯罪、国际犯罪问题突出,无论是涉外治安管理,还是涉外刑事管辖,都出现了许多新态势。21 世纪,中国政府无论是在对外事务方面,还是在国际事务方面,都将发挥日益巨大的作用。与此同时,中国公安机关与世界各国警察机关之间的交流与合作,也会进一步得到加强。这种趋势的发展,对警察学科的理论研究提出了更高层次的要求。新形势下如何开创新的研究方向,是国际社会惩处犯罪实践对中国警察科学提出的挑战,也是公安大学拓宽研究领域,培养复合型人才所遇到的最大机遇。公安大学在新一轮专业调整中,决定创设涉外警务专业,全力培养国际型执法人才。

涉外案件处置、跨国犯罪调查、国际侦查、跨国罪犯追捕与遣返、国际执法联络、国际警务合作等,亟须我们开展积极有效的探索和研究。两年前,笔者出版了《中国涉外警务》一书,作为公大函授教材,获得了很好的评价。现又根据需求和客观形势的变化,重新设计撰写,改为《涉外警务通论》,以期更加适合教学的需要。

涉外警务,是一门新兴学科,它以国际法和我国涉外法律为理论基础,具有国际法和国内法的双重性质;它突破了传统的域内管辖理论,重点探讨域外刑事管辖的理论与实践。

涉外警务,是一门边缘学科。它同人口学、犯罪学、外交学、

移民学、国际关系学、国际法学、涉外行政法学等有着很强的交叉性和渗透性。

涉外警务，是一门综合性学科。一方面兼具法学和管理学知识，另一方面兼备治安学和侦查学专业基础理论，具有综合性特点。

21世纪，随着世界经济全球化、一体化的发展趋向，各国警察在打击跨国犯罪和国际犯罪方面，亦会更加趋于合作。双边合作与多边性合作，亚区域合作与区域性合作，洲际合作与国际性合作等，是世界各国警察的执法网络。国际性和协调性的执法特点，将会贯穿于21世纪的警务活动中。

向党
1999.9

目 录

(27)	.....	第二章
(82)	.....	第三章
(87)	.....	第四章
(93)	.....	第五章
(93)	.....	第一章
(93)	.....	第二章
(93)	.....	第三章
第一章 绪 论	.....	(1)
第一节 涉外警务概述	.....	(1)
第二节 涉外警务法律依据	.....	(10)
第三节 涉外警务基本原则	.....	(15)
第四节 涉外警务形式和职责	.....	(20)
第五节 外国人在涉外警务中的法律地位	.....	(25)
第二章 中国公民出入境管理	.....	(34)
第一节 中国公民出入境概述	.....	(34)
第二节 国内公民出入境管理	.....	(39)
第三节 国外公民出入境管理	.....	(43)
第四节 国籍事务管理	.....	(46)
第三章 外国人出境管理	.....	(53)
第一节 外国人入出境概述	.....	(53)
第二节 外国人入境条件	.....	(57)
第三节 外国人居留与旅行管理	.....	(62)
第四节 外国人出境条件	.....	(68)
第四章 涉外警务行政处罚	.....	(72)
第一节 涉外警务行政处罚概述	.....	(72)

第二节	涉外警务行政处罚措施	(75)
第三节	强制措施	(82)
第四节	涉外警务行政处罚争议	(87)
第五章	涉外行政案件处置	(93)
第一节	涉外行政案件处置概述	(93)
第二节	专属管辖案件处置	(97)
第三节	共同管辖案件处置	(107)
第四节	协助管辖案件处置	(116)
第六章	国境安全防范	(120)
第一节	国境制度概述	(120)
第二节	陆地国境警务处置	(124)
第三节	口岸边防检查	(134)
第四节	海域涉外警务管辖	(140)
第七章	涉外刑事管辖	(148)
第一节	涉外刑事管辖概述	(148)
第二节	国内法中的涉外刑事管辖	(152)
第三节	国际法中的刑事管辖	(159)
第四节	涉外刑事管辖权的扩展与冲突	(165)
第八章	涉外刑事案件处置	(174)
第一节	涉外刑事案件概述	(174)
第二节	涉外刑事案件处置程序	(179)
第三节	涉外刑事案件处置方法	(189)
第四节	涉及外交特权案件处置	(196)

第九章 国际性犯罪惩治对策	(212)
第一节 国际性犯罪概述.....	(212)
第二节 偷越国(边)境犯罪惩治对策.....	(214)
第三节 洗钱犯罪惩治对策.....	(218)
第四节 国际有组织犯罪惩治对策.....	(227)
第十章 引渡与驱逐出境	(234)
第一节 引渡概述.....	(234)
第二节 引渡的条件与程序.....	(239)
第三节 驱逐出境概述.....	(247)
第四节 驱逐出境的适用与执行.....	(252)
第十一章 国际警务合作	(257)
第一节 国际警务合作概述.....	(257)
第二节 国际警务合作机制.....	(270)
第三节 国际警务合作现状和趋向.....	(276)
第四节 国际侦查协作.....	(281)
第五节 国际刑警组织.....	(298)
主要参考书目	(311)

第一章 绪论

第一节 涉外警务概述

一、涉外警务的概念

警务，是指警察的行为，在英文里，主要是指全部警察行为的总和，译为警察工作；一些国家和台湾地区译为警政，我国一般译为警务。在我国，通常称为警察勤务，是警察行为的一种重要的活动形态，警察的各项职能主要是依靠警察勤务的一系列活动来实现的，也可称为警察事务。

警察勤务，是指公安机关和人民警察为完成法定任务，而履行职责、行使职权的执法过程。是公安机关和人民警察依法实施行政和刑事管辖，进行执法活动并产生法律效力行为的全部称呼。它是警察人员运用法律所赋予的职权，依法调整社会关系的一个实施过程，是警察工作和警察行为的具体体现。警察勤务，包括人民警察实施刑事侦查，治安管理，出入境管理，边防保卫，经济文化保卫，交通管理，消防管理等诸方面的执法行为。按照警察工作职能作用和依照法律根据的属性，可以将警察勤务划分为以下几种类别：政治警察勤务、行政警察勤务、刑事警察勤务、司法警察勤务、武装警察勤务等。

由此可见，警务即是警察勤务的简称。所谓涉外警务，是指公安机关和警察人员依法行使警察职权，

对具有涉外因素的事务实施行政和刑事管辖活动的总称。或者说，是公安机关对具有涉外因素的事项行使管辖权的行为，是公安涉外管理的总和。

所谓涉外因素是指公安机关和警察人员在行政和刑事管辖活动中，对涉及外国人、外国组织、外国机构、外国国家有关事务的管理。也包括对中国公民、组织、机构所涉及的涉外事务的管理。同时，对中国领域外发生的涉及中国国家或中国公民利益或国际社会共同利益的特定事务，也负有实施管辖的职责。

二、涉外警务的性质

涉外警务的性质，可以从以下几个方面加以分析。

(一) 从国内法角度分析

涉外警务，是国家涉外行政管理和涉外刑事管辖权力的集中体现。公安机关代表国家对涉及警察职权范围的涉外事务实施行政和刑事管辖，是国家主权在特定领域的重要体现。

根据我国刑法和《外国人入境出境管理法》及《治安管理处罚条例》等法律规定的属地管辖原则，凡是发生在中国领域内的违法犯罪行为，不论其行为人是中国公民、还是外国人，包括外国组织、机构等，公安机关都有权依照中国法律予以处罚。

按照我国法律规定的属人管辖原则，对发生在中国领域外，但涉及中国公民的违法犯罪行为，不论其是受害者，还是侵害者，公安机关都有权依照我国法律进行处理，包括发生在中国籍船舶或飞机内犯罪的行为。

(二) 从国际法角度分析

涉外警务，是一种涉及国内法和国际法双重性质的执法活动。当今社会为了适应日益开放的国际社会及维护国家主权的需要，各国的立法大都采取了国际化趋向。以国内法的形式履行国际法赋予的义务，特别是在惩治国际性犯罪方面，国际法和国内法日

渐趋向一致。涉外警务,无论是在中国领域内的执法活动,还是在中国领域外的执法活动,都具有国际法和国内法的双重性质,才使得中国警察或是外国警察在打击国际性犯罪时,可以冲破各自国界的限制,开展联合行动,共同处置有关事务。其法律依据既是普遍管辖原则,又是大量的中国缔结或参加的国际公约、协议。

(三) 从执法角度分析 涉外警务,是国际警务合作的一部分。国际警务合作是各国警察机关在执法领域的一种跨国界协作。开展国际警务合作的主体是国家授权的警察机关,通过开展国际间不同国家之间警察机关的合作,使一国警察的涉外管辖权在本国领域外得以行使。

我国公安机关代表国家与有关国家就打击跨国犯罪和国际犯罪等活动开展跨国侦查、越境追捕等项刑事管辖活动,是涉外警务的重要组成部分,也是涉外警务所具有的最新特性。

(四) 从管辖对象分析 涉外警务,应当说主要是以涉及外国人的有关事务开展执法活动,这是涉外警务具有涉外性质的主要特征。但也不排除涉及中国公民的有关事务。从法学理论来说,涉外警务关系的诸因素(主体、客体、法律事实)中有一个或几个与外国有联系,即构成涉外事务的管辖范围。例如,对中国公民的出入边境活动的审批和检查,即是具备涉外因素的警务范围之一。

也就是说,涉外警务所涉及的范围是较为广泛的,不管是以人为标准划分,还是以事务为标准划分,凡在公安机关管理范围内,又具备涉外因素的,即是涉外警务的职权范围。

三、涉外警务处置特征

从执法实践来看,涉外警务处置除了一般性的涉外行政事务管理外,主要是处理各种类型的行政和刑事案件。从一定意义上

来说,各种涉外案件的处置,是涉外警务执法活动的核心内容。因此,这里阐述的特征,主要是结合公安机关人民警察在涉外案件处置中的执法特征。

(一) 构成因素的涉外性

涉外警务构成的因素具有十分明显的涉外性,这是涉外警务最基本的特征。无论是何种类型的案件,凡构成涉外案件的,其中必定是有一个因素是跨越国界的,即涉外因素。也就是说,违法犯罪主体、侵犯客体或法律事实等三要素中必定是有一个要素与外国(包括外国公民、外国机构、外国国家、国际组织)发生关系。

从涉外案件构成的形态来看,要么是违反中国法律的行为人一方或双方为外国人;要么是受侵害对象是外国人;要么是违法行为地、违法结果地发生在中国境内,或者是发生在中国境外。总之,必定是有一个因素与外国有关系。

从法律意义上来说,涉外案件是不同主权国家之间的互涉案件,同一主权下的不同法律区域内的互涉案件,并非涉外案件。例如,涉台、涉港澳案件,是我国主权下的不同法律区域下的互涉案件。由于我国存在着“一国四法律区域”的实际情况,涉台、涉港澳案件在实际处理中,依据我国有关规定,又具有准涉外案件的性质。

(二) 违法主体的复杂性

在涉外警务处置中,作为承担法律责任的主体比较复杂,既有一般主体,又有特殊主体。具体而言,有自然人也有法人违法犯罪。既涉及中国公民,又涉及外国公民。在中国公民中,有一般人员,也有国家工作人员,甚至是公安人员违法犯罪。在外国公民中,既涉及普通外国人,又涉及享有外交、领事特权的豁免权的外国人。同时,既有在华永久居留的外国人,又有临时来华的外国人。既有亚洲各国的,又有欧洲、美洲各国的,具有明显

的多国性特征。尤其是法人违法犯罪，不仅涉及走私、贿赂等经济犯罪案件，而且还越来越多地涉及到偷越国（边）境犯罪案件，内外勾结、法人和自然人纠合，是我国涉外案件，尤其是偷渡案件的一个突出特征。例如，企事业单位等单位以劳务输出、经贸往来或其他名义，弄虚作假骗取护照等证件，组织非法出境活动。根据法律规定，对法人犯罪适用“双罚制”。这是我国对特殊主体追究法律责任的一种特殊措施。另外，外国驻华使领馆的外交人员和领事人员享有国际法和中国法律上的司法豁免权。他们中的少数人往往利用这种豁免权，从事与其身份不相符合的违法犯罪活动。对这类特殊主体法律责任的追究，我国刑法第8条作出了“通过外交途径解决”的规定。

可见，由于违法犯罪主体不同，对案件处置所采取的原则、方法和处理结果亦是不同的。

（三）法律依据的多元性

一般性的涉内警务，在认定是否犯罪和追究法律责任时，只需依据本国的有关法律规定就可以处理，法律依据比较单一。而处置涉外警务的法律依据则比较繁多，不仅数量大，而且法律类别和层次也不一。从法律类别来说，既要依照我国制定的各种法律规范，又要根据我国参加或签订的国际条约的规定；从法律规范的层级来说，不仅有最高国家权力机关制定的法律，而且还有国务院颁布的各项规定，以及各地颁布的地方性法规等。例如，《中华人民共和国文物保护法》、《国务院关于管理外国新闻机构常驻记者的暂行规定》以及《云南省中缅边境地区境外边民入境出境管理规定》等。公安部、外交部等部门联合颁发的《关于处理涉外案件若干问题的规定》明确指出：处理涉外案件，应依照我国法律规定办理，以维护我国主权，同时亦应遵守我国参加和签订的多边或双

边条约的有关规定。当国内法以及某些内部规定同我国所承担的条约义务发生冲突时，应适用国际条约的有关规定。也就是说，在涉外案件处置过程中所依据的法律，不仅仅是中国的法律，而且还有我国参加和签订的各种国际条约的有关规定，还要考虑国际上的基本原则、国际惯例等。同时，为了维护我国的国际信誉，也是为了保护中国公民在国外的合法权益，我们应当遵守国际法优于国内法的原则，在国内法和国际条约发生冲突时，绝不能以国内法已有规定为由拒不履行国际条约所赋予我国的国际义务。例如，《野生动物保护法》第40条规定：“中华人民共和国缔结或者参加的与保护野生动物有关的国际条约与本法有不同规定的，适用国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。”

（四）管辖原则的国际性

传统的国际法理论强调国家在本国领域内的主权原则，忽视了在打击国际犯罪方面国家间的国际合作。现代国际法在维护国家主权的同时，适时发展了国家的域外管辖权力，在惩罚跨国或国际犯罪方面，出现了各国管辖权向外延伸或相互交叉的局面，国际司法协助，特别是国际警务合作呈现出十分活跃的趋势。这些发展都源于国家对涉外案件的管辖原则的同一性，即国际性。

总的来说，国家对涉外案件的管辖权力行使问题，牵涉到四个基本性原则，即属地原则、属人原则、保护原则、世界性原则。这些原则不仅是世界各国处理涉外案件的共同经验，而且已被国际社会所普遍承认，各国的国内刑法和所参加的国际条约都已分别采用。例如，我国刑法第6、7、8、9条对上述四项原则作出明确规定。同时我国已加入了一系列旨在惩罚国际犯罪的国际公约，如禁毒公约、保护文物及野生动物公约等。作为缔约国，我国对条约所规定的各种国际犯罪，享有刑事管辖权。也就是说，这些原则是世界各国共同遵循的，根据上述四项原则，对各种无论是发生在我国领域内的，还是中国公民或外国人在境外实施的犯罪

行为，我国公安机关都享有刑事管辖权。对于某些危及国际社会利益的国际犯罪，不论犯罪人国籍如何，犯罪地于何处，也不论侵犯何国利益，我国公安机关都享有刑事管辖权。可见，在制裁国际犯罪和跨国犯罪方面，涉外案件的管辖权是没有时空限制的。

（五）执法程序的特殊性

处理涉外案件，除了须依照法律规定的一般程序外，还必须遵守我国政府规定的特殊性程序。所谓特殊性程序，是针对一般性办案程序而言，主要是指为遵守国际条约的有关规定，主管机关依法定程序办理的同时，须将案情通报外事机关并适时通知有关国家驻华使、领馆。

处置涉外案件的特殊程序包括内部程序和外部程序两种。实际上，内部程序也是为了顺利实施外部程序，最终遵守国际法律而设定的。外交部、公安部等部门发布的《关于处理涉外案件若干问题的规定》指出：“在外国驻华领事馆领区内发生的涉外案件，应通知有关外国驻该地区的领事馆，在外国领事馆领区外发生的涉外案件应通知有关外国驻华大使馆。”依照规定，公安机关对外国人依法作出行政拘留、刑事拘留、拘留审查、监视居住、取保候审的决定的，应当在一定的时限内将外国人的有关情况通知有关国家的使、领馆并应适时安排探视等事宜。

这种附加的特殊程序，有利于提高办案水平，防止错拘、错捕，避免造成不良的国际影响，同时，也是为了保证外交工作上的主动和稳妥，便于从国际关系及国家对外政策的角度提出处理意见。另一方面，也利于在对等互惠原则的基础上，严格履行我国所承担的国际条约义务。

（六）刑罚适用的灵活性

从国家主权角度来说，外国人只要违反我国法律，就必须依照法律规定予以处罚，这一基本原则适用于任何外国人。但是，对于某些特殊条件或具有特殊身份的外国人，不单单是刑罚适用问

题，而且时常涉及到国家与国家之间的关系。我国与犯罪人所属国的关系状况常常会影响到我国司法机关对案件的处理结果。所以，如何适用法律追究法律责任，除了要考虑违法犯罪的性质、危害后果、情节轻重和当事人的情况外，还必须考虑两国之间的关系和国际斗争的形势。因此，对这种涉外警务的处置不仅仅是司法问题，而且还是外交问题和政治问题，案件处理的结果如何，已是完全超越了正常的法律管辖范围。也就是说，司法机关对案件的处理要服从于外交斗争的需要。例如，最近武汉市司法机关对美籍公民吴弘达非法获取我国家机密一案的处理，就充分体现了这一精神。判处有期徒刑并立即驱逐出境，早已超出了正常的刑罚执行程序，这也是司法审判服务于政治决断进行灵活处理的最新例证。

一般而言，当我国与犯罪人所属国关系较好或趋向好转时，或者基于对等、互惠原则，适用刑罚时即采取从轻判决或酌情予以减刑或假释等措施，或者依据双边条约规定，通过司法协助的形式，将被判刑人移交给该所属国。1980年沈阳市司法机关对叙利亚留学生卡玛尔伤害致死案的处理，即体现了这一政策。反之，如果两国关系紧张或趋于恶化，即按照正常的法律程序和刑罚幅度追究案犯的法律责任。

此外，依据公安部规定，劳动教养、收容教育等长期限制人身自由的法律措施，也不能适用于外国人，这是对依法制裁的另一种灵活处理的表现方式。

(七) 国家管辖的双重性

公民在跨国界交流活动中，常常处在本国和所在国政府的双重管辖之下。两个不同国家对同一公民的双重管辖，来源于国际法上的属地管辖权和属人管辖权。

从属地管辖权出发，中国对领域内的一切人和物都有行使法律管辖的权力；无论何国人发生何种因素性质的案件，都必

须无条件地置于中国政府主管机关的管辖之下，完全依照中国法律予以处理。但是，依照国际惯例，国籍国根据国籍管辖权，负有提供保护的义务。也就是说，所在国在行使属地管辖权时，亦应尊重外国人国籍所属国的属人管辖权。从涉外案件处理的实践来看，我国主管机关对某一涉外案件具体实施刑事或行政管辖时，也正是外国人本国的外交代表或领事官员积极行使保护管辖的时候，即外交或领事保护。根据我国法律和所参加国际条约的规定，我国主管机关，对外国人采取法律措施加以约束时，应当及时通知有关国家的驻华使、领馆，使之尽快与案件当事人取得联系，并且为顺利实现这种联系提供必要的便利。这一点正是尊重外国人本国的属人管辖权的具体体现，也是国际关系中对等互惠原则的反映。反之，如果片面强调我国的管辖权，而不顾及外国人本国的管辖权，就会引发国家关系中的摩擦或争端。例如，1991年5月20日，广州市公安局对美籍人方学舒实施刑事拘留，并经检察院批准逮捕，但主管机关未能根据中美领事条约规定，及时通知美国驻广州领事馆，引起美方的强烈抗议。因此，妥善处理两种管辖的关系，实质上就是正确处理国与国之间的交往关系。同时，也关系到我国海外公民合法权益的切实维护问题。

从另一角度来说，作为涉外警务处置中的外国当事人，可以利用的救济手段有两种，一是法律救济，包括行政诉讼和刑事诉讼；二是外交救济，即外交保护和领事保护。

（八）管辖效力的域外性

行使管辖权力的明显特征就是对犯罪行为实施人实施惩罚，但是，随着国际交流活动的日益增加，违法犯罪活动越来越呈现出跨国性和国际性的特点。特别是在国际交通和信息迅速发展的今天，一些犯罪分子利用现代化通讯、交通和货币流通手段进行犯罪活动，有的在一国犯罪后逃匿他国，有的则在数个国家流窜作案，有的则内外勾结，遥控作案。更为严重的是，国际社会中出现了十分