

21世纪公安高等教育系列教材 治安学



SHEWAI JINGWU JIAOCHENG

# 涉外警务教程

(修订本)

公安部治安管理局 审定

主编 宰志敏 赵莹 师维

ZHINANXUE



中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学

# 涉外警务教程

(修订本)

公安部治安管理局 审定

主任 熊一新

主 编 辛志敏 赵 莹 师 维

副主编 蒋剑云 邹润宇

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

辛志敏 赵 丽 陈俊梅

赵建设 蒋剑云 邹润宇

刘建 赵 莹 师 维 康君宜

师 维 张先嘉

陈家逊 陈 启

杨瑞清 杨世臣

范晓莉 周忠伟

赵 莹 殷英华

廖志恒 蔡少锋

书号: ISBN 978-7-2623-1091-4  
定价: 26.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cbpaup.com.cn  
电子邮箱: xps@cbpaup.com

营销中心电话: 010-83903254  
读者服务部电话(门市): 010-83903257  
警官书店电话(网购): 010-83903253

(公安机关内部发行)

中国人民公安大学出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

涉外警务教程 / 辛志敏, 赵莹, 师维主编. —2 版 (修订本). —北京:  
中国人民公安大学出版社, 2012. 10

21 世纪公安高等教育系列教材·治安学

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1061 - 4

I. ①涉… II. ①辛… ②赵… ③师… III. ①外事管理—治安管理—  
中国—高等学校—教材 IV. ①D631.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 248207 号

21 世纪公安高等教育系列教材·治安学

## 涉外警务教程 (修订本)

主编 辛志敏 赵莹 师维

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

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2012 年 10 月第 2 版

印 次: 2014 年 7 月第 10 次

印 张: 17

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 367 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1061 - 4

定 价: 56.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: [www.cppsups.com.cn](http://www.cppsups.com.cn) [www.porclub.com.cn](http://www.porclub.com.cn)

电子邮箱: [zbs@cppsup.com](mailto:zbs@cppsup.com) [zbs@cppsu.edu.cn](mailto: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

教材分社电话: 010 - 83903259

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

## 21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学

### 编委会名单

主任 熊一新

委员 (以姓氏笔画为序)

丁文跃

丁建荣

马红梅

王彩元

王太元

王精忠

王化品

石向群

丛术良

冯锁柱

冯文光

刘金星

刘建昌

刘明洁

吕立波

师 维

张先福

辛志敏

陈家逊

陈 启

陈建武

杨瑞清

杨世臣

阿不力克木

范晓莉

周忠伟

周建棋

赵 莹

殷英华

熊一新

廖志恒

蔡少铿

历史跨入新的纪元,公安改革的大潮风起云涌,加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新,进一步完善公安高等教育体系,努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体素质的迫切需要。特别是第二十次全国公安会议的召开,不仅吹响了公安改革的号角,同时也为我们指明了公安教育工作奋斗的目标和前进的方向。

发展是我国公安高等教育的一项重要内容,是实现公安院校现代化、提高教学质量、出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程教材、提高公安院校的教育水平、促进公安院校教育实践的飞速发展和日益完善公安教材建设的滞后已严重影响公安高等教育水平提高的一个瓶颈。鉴于此,公安部决定在全国公安高等院校开展编写系列教材,为公安院校的公安专业教育提供教材。

目前全国有 30 多所公安高等院校,将把这些院校的专家、学者组织起来,实现智能优势的最大化,扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育的领先地位,也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中,并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门的大力支持下,我们于 2004 年 3 月在江西南昌召开了 21 世纪全国公安高等院校治安学科教材建设研讨会,对当前治安学科体系的构成及治安学科主要课程进行了广泛的研讨,并确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。

本套教材在编写委员会的统一组织下,首先对各本教材的大纲进行了反复的研讨,然后将所编写的大纲送公安部治安管理局审定,编著者根据治安管理局的反馈意见进行了认真的修改,最后经过集体统稿才定稿成书。

本套教材的编写,特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合,切实落实第二次全国公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求。具体来说有以下特点:

1. 吸收最新成果,反映时代特色,适应当前公安工作的需要。为公安工作服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂,本套教材本着从实践中来,又高于实践的原则,针对公安工作的实践要求,吸纳本学科和相关学科的最新研究成果,以国家最新的方针

## 序 言

历史跨入新的纪元，公安改革的大潮风起云涌，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，进一步完善公安高等教育体系，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体素质的迫切需要。特别是第二十次全国公安会议的召开，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为我们指明了公安教育工作奋斗的目标和前进的方向。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务，而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果，首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平、完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的一个瓶颈。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写涉及公安专业的系列教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门的大力支持下，我们于 2004 年 3 月在江西南昌召开了 21 世纪全国公安高等院校治安学科教材建设研讨会，对当前治安学科体系的构成及治安学科主要课程进行了广泛的研讨，并确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。

本套教材在编写委员会的统一组织下，首先对各本教材的大纲进行了反复的研讨，然后将所编写的大纲送公安部治安管理局审定，编著者根据治安管理局的反馈意见进行了认真的修改，最后经过集体统稿才定稿成书。

本套教材的编写，特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次全国公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求。具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果，反映时代特色，适应当前公安工作的需要。为公安工作服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂，本套教材本着从实践中来，又高于实践的原则，针对公安工作的实践要求，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，以国家最新的方针

政策、法律法规为依据，充分反映现行法律法规和主要规章的内容，实现理论和实践的统一。

2. 与时俱进，勇于创新，不因循守旧。开拓各门学科的新领域，力争在学科体系的建构上有所创造和突破，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科，不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化，适应警务实战的需要。在编写教材的过程中，特别注重知识、方法的实用性和可操作性，着眼于培养公安院校学员对治安学科理论的应用能力，以提高他们的实战本领，铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 注重学术性、新颖性和可读性的有机结合，适应时代要求。针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式，运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 力求治安学科体系和学科内容的完整性、准确性。各本教材之间互为补充，力避内容重复或缺失。在编写和审稿过程中，作者和审读者对主要的法律法规和规章的条款以及操作程序，从概念到内容，逐条予以阐释，努力达到准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家、学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

2004 年 6 月

## 编者的话

涉外警务工作是公安工作中的重要组成部分。随着我国对外交往的不断扩大和深入,涉外警务的内容不断丰富,范围不断扩大,涉外案件日益增多,对涉外警务教学和理论研究的需求也随之增长。形势的发展与变化,需要及时地对涉外警务理论和实践中出现的新问题、新情况进行分析、研究,从理论上予以归纳、总结和创新,编写一部理论与实践相结合的涉外警务新教材。

本教材是全国各公安院校具有多年涉外警务教学经验的教师集体合作的产物。本教材以第二十次全国公安工作会议的精神为指导,以我国有关涉外警务的最新现行法规为依据,吸收和借鉴了国内涉外警务、其他相关领域以及国外的最新研究成果,力求体现出教材的科学性、系统性、时代性、创新性和实践性。

本教材特别注重内容的可操作性,突出了涉外警务基本原理、基本知识在公安工作中的实际应用,以利于读者运用掌握的知识解决实际问题。本教材在此方面有较大突破,每章内容后附有思考与练习。部分章节根据实际工作需要附有英文实训题,以供授课教师组织学生训练。本教材既可作为公安院校涉外警务的教材,也可作为在职人民警察培训教材,还可供从事涉外警务的人民警察自学参考。

本教材由天津公安警官职业学院治安系主任辛志敏副教授、黑龙江公安警官职业学院治安系主任赵莹副教授和河南公安高等专科学校法律系主任师维副教授任主编,湖南公安高等专科学校侦查系蒋剑云副教授、江西公安高等专科学校治安系邹润宇讲师任副主编,铁道公安高等专科学校治安系赵建设副教授、河北公安警官职业学院治安系赵丽讲师、贵州公安警官职业学院治安系陈俊梅讲师参加了编写。具体分工为:辛志敏撰写第一章、第六章、第七章,赵丽撰写第二章,陈俊梅撰写第三章,赵建设撰写第四章,蒋剑云撰写第五章,邹润宇撰写第八章、第十一章,赵莹撰写第九章、第十章,师维撰写第十二章、第十三章。英文实训题由天津公安警官职业学院基础教学部主任康君宜撰写。辛志敏撰写了编写大纲并最后统审全书。

本教材在编写过程中得到了中国人民公安大学、各参编作者所在院校特别是黑龙江公安警官职业学院领导的大力支持,参考了国内同行编写的教材和专著,在此一并表示衷心的感谢!

编者  
2004年10月

# 修订说明

随着我国改革开放的不断深入以及国际形势的不断变化，涉外警务工作面临的形势也发生了很大的变化。近年来，为了适应这些变化，涉外警务从工作内容到工作要求都发生了不同程度的变化，特别是国家以及有关部门陆续出台和修改了一些与涉外警务工作有关的法律规范。有鉴于此，我们对本教材进行了修订。

本次修订由本教材主编、天津公安警官职业学院侦查系主任辛志敏副教授完成，修订内容重点涉及第一章第三节、第三章、第五章第五节和第六章第三节等部分。

本教材在修订过程中得到了中国人民公安大学出版社的协助，在此一并表示衷心的感谢！

编者  
2012年4月

第一节 国籍概述	22
第二节 中国的国籍制度	25
第三节 中国公民的国籍冲突问题	28
第三章 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 中国公民出入境证件	36
第三节 中国公民出入境管理	39
第四章 外国人管理	44
第一节 外国人在涉外警务中的法律地位	44
第二节 外国人入境管理	50
第三节 外国人居留管理	54
第四节 外国人旅行管理	57
第五节 外国人出境管理	58
第五章 涉外治安行政案件处置	65
第一节 涉外治安行政案件概述	65
第二节 涉外治安行政处罚概述	66
第三节 涉外治安行政强制措施	71
第四节 涉外治安行政案件的处置程序与原则	74
第五节 几种涉外治安行政案件的处置	76
第六节 涉外治安行政处理争议	83
第六章 涉外刑事案件处置	93
第一节 涉外刑事案件概述	93



# 目 录

200	第三节... 被动引渡.....	219
101	第四节... 主动引渡.....	228
111	第五节... 驱逐出境办法.....	231
121	第六节... 驱逐出境的适用与执行.....	236
131	第十三章 国际警务合作.....	236
130	第一节... 国际警务合作概述.....	236
134	第二节... 国际警务合作机制.....	241
130	第三节... 国际警务合作的现状和趋势.....	247
139	第四节... 国际警务合作的法律与政策.....	249
139	第五节... 国际警务合作的实践.....	258
141	第一节... 绪论.....	1
134	第一节 涉外警务概述.....	1
130	第二节 涉外警务的原则和职责.....	5
139	第三节 涉外警务体制.....	11
130	第四节 涉外警务的法律依据.....	16
141	第五节 涉外警务的学科特点.....	20
121	第二章 国籍管理.....	22
121	第一节 国籍概述.....	22
120	第二节 中国的国籍制度.....	25
121	第三节 中国公民的国籍冲突问题.....	28
101	第三章 中国公民出入境管理.....	34
101	第一节 中国公民出入境概述.....	34
101	第二节 中国公民出入境证件.....	36
111	第三节 中国公民出入境管理.....	39
101	第四章 外国人管理.....	44
101	第一节 外国人在涉外警务中的法律地位.....	44
101	第二节 外国人入境管理.....	50
101	第三节 外国人居留管理.....	54
101	第四节 外国人旅行管理.....	57
101	第五节 外国人出境管理.....	58
101	第五章 涉外治安行政案件处置.....	65
101	第一节 涉外治安行政案件概述.....	65
101	第二节 涉外治安行政处罚概述.....	66
101	第三节 涉外治安行政强制措施.....	71
101	第四节 涉外治安行政案件的处置程序与原则.....	74
101	第五节 几种涉外治安行政案件的处置.....	76
101	第六节 涉外治安行政处罚争议.....	83
101	第六章 涉外刑事案件处置.....	93
101	第一节 涉外刑事案件概述.....	93

第二节	涉外刑事管辖权 .....	95
第三节	涉外刑事案件处置的一般程序 .....	105
第四节	涉外刑事案件处置的特殊程序 .....	117
<b>第七章</b>	<b>涉及外交和领事特权与豁免人员案件处置 .....</b>	<b>124</b>
第一节	外交特权与豁免概述 .....	124
第二节	领事特权与豁免概述 .....	130
第三节	外交和领事特权与豁免的限制 .....	131
第四节	侵犯外交和领事特权案件的处置 .....	134
第五节	外交人员和领事人员违法犯罪案件的处置 .....	136
<b>第八章</b>	<b>国(边)境安全防范 .....</b>	<b>139</b>
第一节	国(边)境制度概述 .....	139
第二节	陆地国境警务处置 .....	142
第三节	口岸边防检查 .....	149
第四节	海域涉外警务管辖 .....	152
<b>第九章</b>	<b>涉外突发事件处置 .....</b>	<b>156</b>
第一节	涉外突发事件概述 .....	156
第二节	处理涉外突发事件的原则和要求 .....	157
第三节	反劫持航空器对策 .....	163
第四节	反劫持人质对策 .....	169
第五节	围困冲击国际保护区的处置 .....	173
<b>第十章</b>	<b>涉外警卫 .....</b>	<b>176</b>
第一节	涉外警卫工作概述 .....	176
第二节	涉外警卫的基础工作 .....	179
第三节	涉外警卫车队的行驶 .....	183
第四节	警卫战术 .....	186
第五节	重要外宾警卫的几种形式 .....	187
第六节	外国驻华外交代表机构的警卫 .....	193
第七节	涉外警卫紧急情况的处置 .....	195
<b>第十一章</b>	<b>涉外犯罪控制 .....</b>	<b>199</b>
第一节	涉外犯罪概述 .....	199
第二节	跨国犯罪及其控制对策 .....	201
第三节	国际犯罪及其控制对策 .....	204
<b>第十二章</b>	<b>引渡与驱逐出境 .....</b>	<b>214</b>
第一节	引渡概述 .....	214
第二节	引渡的条件 .....	216

第三节 被动引渡 .....	219
第四节 主动引渡 .....	228
第五节 驱逐出境概述 .....	231
第六节 驱逐出境的适用与执行 .....	233
<b>第十三章 国际警务合作 .....</b>	<b>236</b>
第一节 国际警务合作概述 .....	236
第二节 国际警务合作机制 .....	241
第三节 国际警务合作的现状和趋向 .....	242
第四节 国际侦查协作 .....	244
第五节 国际刑警组织 .....	251
<b>主要参考书目 .....</b>	<b>258</b>

前的警察勤务主要包括公安机关的人民警察在刑事侦查、治安管理、出入境管理、出入境的执法行为,其中出入境管理、外国人管理、出入境边防检查等警务活动都属于涉外警务。

#### (一) 涉外警务的概念

涉外警务,是指公安机关及其人民警察依法行使警察职权,对具有涉外因素警务实施行政管理和刑事管辖活动的总称。从广义上讲,涉外警务还应包括海关、边检机关等其他司法机关的人民警察从事的具有涉外因素的警务活动。

#### (二) 涉外因素的内涵

在公安机关及其人民警察的执法活动中,凡涉及外国人、外国组织、外国国家以及国际组织的有关事务,即视为具有涉外因素。其中既包括在中国领土上(包括中国籍船舶和航空器上)发生的涉及外国国家以及国际组织的事务;也包括在中国领域外发生的涉及中国国家、中国组织、中国公民的利益以及国际社会共同利益的特定事务;还包括执法主体涉及外国司法机关和执法过程涉及中国领域外的执法活动。这里所说的“外国人”,包括具有外国国籍的人和无国籍人;“外国组织”,包括外国公司、团体及其驻华机构等法人组织和非法人组织;“外国国家”,包括外国国家领土、国家机构、国家设施等;“国际组织”,包括各类世界性和地区性的组织。

在此需要指出的是,严格地讲,涉及港、澳、台的有关事务应属于我国国内事务。我国香港、澳门、台湾地区是中华人民共和国领土的组成部分,但目前港、澳地区在“一国两制”的框架下,适用的是不同于内地的法律制度;台湾地区适用的是不同于大陆的法律制度。因此,根据我国的有关法律规定和司法解释,我们将涉港、澳、台警务归入准涉外警务的范畴。在具体处理过程中,可以参照涉外案件的处置程序办理,但应当注意的是,既要与涉港、澳、台警务与一般警务相区别,也不能将其与典型意义的涉外警务相混淆。

#### (三) 涉外警务的构成要件

1. 警务对象涉外。在公安机关的警务活动中,无论是实施行政管理、安全检查、保卫服务,还是办理刑事案件,只要警务活动的对象具备了上述涉外因素,该警务活

# 第一章 绪 论

## 第一节 涉外警务概述

### 一、涉外警务的含义

警务 (Policing), 其英文意思一般是指全部警察行为的总和。我国通常译为警务, 亦称警察勤务, 我国台湾地区通常译为警政。广义的警务还应包括警察事务。我国目前的警察勤务主要包括公安机关的人民警察在刑事侦查、治安管理、出入境管理、出入境边防检查、外国人管理、交通管理、消防管理、户政管理以及经济文化保卫等方面的执法行为, 其中出入境管理、外国人管理、出入境边防检查等警务活动就属于涉外警务。

#### (一) 涉外警务的概念

涉外警务, 是指公安机关及其人民警察依法行使警察职权, 对具有涉外因素的事务实施行政管理和刑事管辖活动的总称。从广义上讲, 涉外警务还应包括国家安全机关等其他司法机关的人民警察从事的具有涉外因素的警务活动。

#### (二) 涉外因素的内涵

在公安机关及其人民警察的执法活动中, 凡涉及外国人、外国组织、外国国家以及国际组织的有关事务, 即视为具有涉外因素, 其中既包括在中国领土上 (包括中国籍船舶和航空器上) 发生的涉及外国国家以及国际组织的事务, 也包括在中国领域外发生的涉及中国国家、中国组织、中国公民的利益以及国际社会共同利益的特定事务, 还包括执法主体涉及外国司法机关和执法过程涉及中国领域外的执法活动。这里所说的“外国人”, 包括具有外国国籍的人和无国籍人; “外国组织”, 包括外国公司、团体及其驻华机构等法人组织和非法人组织; “外国国家”, 包括外国国家领土、国家机构、国家设施等; “国际组织”, 包括各类世界性和地区性的组织。

在此需要指出的是, 严格地讲, 涉及港、澳、台的有关事务应属于我国国内事务。我国香港、澳门、台湾地区是中华人民共和国领土的组成部分。但目前港、澳地区在“一国两制”的框架下, 适用的是不同于内地的法律制度; 台湾地区适用的是不同于大陆的法律制度。因此, 根据我国的有关法律规定和司法解释, 我们将涉港、澳、台警务归入准涉外警务的范畴。在具体处理过程中, 可以参照涉外案件的处置程序办理, 但应当注意的是, 既要将涉港、澳、台警务与一般警务相区别, 也不能将其与典型意义的涉外警务相混淆。

#### (三) 涉外警务的构成要件

1. 警务对象涉外。在公安机关的警务活动中, 无论是实施行政管理、安全检查、保卫服务, 还是办理刑事案件, 只要警务活动的对象具备了上述涉外因素, 该警务活

动即构成涉外警务。

2. 警务主体涉外。在警务活动中，只要参与警务活动的主体除了我国公安机关外，还有其他国家的司法机关（包括国际刑警组织），该警务活动即构成涉外警务。

3. 警务空间涉外。在公安机关的警务活动中，只要执法过程涉及中国领域外的（如执行域外调查取证、跨国追捕或押解犯罪嫌疑人以及跨国追缴赃款赃物等）任务的，该警务活动即构成涉外警务。

## 二、涉外警务的本质属性

### （一）涉外警务是国家主权在特定领域的重要体现

国家主权是国家的最重要属性，是国家独立自主处理对内和对外事务的固有权力。国家主权对内表现为最高统治权，即主权国家在本国领域内享有对人、财、物、事管辖的最高决策权；对外表现为独立权和排他管辖权，即主权国家的领土完整不受他国非法侵犯，国家内政不受外国非法干涉。国家主权在涉外警务领域主要体现在以下几个方面：

1. 国家对涉外警务拥有最高统治权。按照国家主权原则，国家有权处理一切内部事务，包括涉外警务。对内，国家可以按照本国法律和政策，决定本国的涉外警务的方针、原则，制定涉外警务的规则，处理各种涉外事务，解决相关警察事务和法律问题。对外，国家可以按照本国意愿开展国际警务合作，共同预防和打击各种国际犯罪和跨国犯罪，维护本国和国际社会的和平与安全；对于外国的司法和警务协助的请求有权决定是否接受。虽然由于涉外警务的特殊性质，涉外警务的处置需要依据双重的法律规范，在具体的处理过程中也经常会遇到请求外国司法机关和国际组织支持与合作的情况，但这些并不影响国家在涉外警务处置中的自主权利。是否需要通过国际警务合作程序、根据何种合作方式以及如何合作等，均可依据国际条约或在平等互惠的基础上与他国协商决定。

2. 国家拥有独立的司法主权和管辖权。从国际法角度讲，司法管辖权是一国行使国家司法权的基础，是划分国家司法职责的根据。国家的司法主权应当受到外国的尊重。从国内法角度讲，司法管辖权是划分国内司法机关职责的根据。涉外警务在维护国家司法主权和管辖权方面的职能主要是排除外国对本国司法管辖权的干涉和破坏，防止国家主权受到侵害。

3. 国家有权通过涉外警务活动捍卫国家主权。通过开展涉外警务活动，保障国家主权不受非法侵害，防止外来侵略、干涉及其他破坏活动，这是国家赋予警察的重要职责，也是人民警察的神圣使命。

### （二）涉外警务是国家涉外行政管理和涉外刑事管辖权的具体体现

根据国家主权的原则，国家享有对国家事务包括行政事务进行管理、对刑事案件进行管辖的权力，而无论其是否具有涉外因素。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管理和刑事管辖。根据《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》（以下简称《外国人入境出境管理法》）以及《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称《治安管理处罚法》）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，不论行为人是公民、中国组织还是外国人、外国组织，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航空器内的犯罪行为。

### （三）涉外警务是我国公安机关警务活动的重要组成部分

根据《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）的规定，公安机关、国家安全机关、监狱的人民警察和人民检察院、人民法院的司法警察都负有执行涉外警务的职责。但按照法律分工，公安机关的人民警察承担了涉外警务的主要部分。因此也可以说，涉外警务构成了我国公安工作的重要组成部分。

1. 涉外警务是我国公安机关的专门工作。公安机关专门工作是公安机关内部为了完成特定的任务而划分的工作门类。不同警种、不同专业的人民警察所从事的专业性工作，即公安专门工作，如治安管理工作、交通管理工作和刑事侦查工作等，这些专门工作中具有涉外因素的警察事务即涉外警务。此外，出入境管理、外国人管理、边防管理等工作是公安机关专门处理涉外警察事务的专业工作。

2. 涉外警务活动是公安机关的重要执法活动。涉外警务活动是拥有涉外警务职权的司法机关为了履行涉外警务的职能，依据涉外警务法律、法规和政策，按照涉外警务工作任务和要求而实施的法定行为。在我国，公安机关拥有广泛的涉外警务权。公安机关为了维护国家主权、国家安全和领土完整，打击境内外敌对势力对我国的破坏活动，预防和惩治涉外犯罪，维护国家正常的出入境管理秩序，维护社会治安秩序，开展了一系列具有涉外因素的执法活动。

### 三、涉外警务的特征

涉外警务作为公安工作的一部分，除了具有公安工作的普遍特征外，还具有自己鲜明的特征。

#### （一）涉外警务的基本特征

1. 行政性和司法性相结合。涉外警务的这一特征具体体现在以下几个方面：

（1）从业务性质上看，涉外警务的各项事务既包括行政事务，又包括司法事务。具体地说，有些涉外警务纯属行政事务，如出入境管理，在华外国人居留、旅行管理，等等；有些涉外警务纯属司法事务，如涉外刑事案件处置，国际侦查协作，等等；还有的涉外警务同时兼有行政性和司法性。

（2）从运用手段上看，在处理涉外警务的过程中，既需要行政手段，又需要司法手段，有时还需要两种手段交替使用。

（3）从法律适用上看，涉外警务既涉及行政法律，又涉及刑事法律。处理涉外行政警务必须依据有关的行政法律，而处置涉外刑事案件则应当依据有关的刑事法律。

2. 强制性与非强制性相结合。涉外警务作为公安工作的一部分，其依照国家赋予的权力实施的执法过程带有明显的强制性。无论是出入境管理、边防管理，还是处理涉外案件、处置涉外突发事件，都离不开强制性手段。

涉外警务的非强制性主要表现在其承担的管理与服务活动中。例如，为中国公民办理护照，为外国人签发签证，对外国人在华居留、旅行事务进行管理，体现了涉外警务的非强制性。

在涉外警务活动中，强制性措施和非强制性措施既可以单独使用，也可以交替使用，以体现优势互补的效果。

### 3. 公开性与隐蔽性相结合。

(1) 涉外警务的公开性表现在以下几个方面：

① 涉外警务的任务、职责和权限是公开的，应当通过各种形式向社会和公众进行宣传，让他们充分了解和认识。

② 涉外警务的法律依据是有关机关通过立法程序颁布的，社会和公众享有知晓的权利。

③ 除涉及秘密的以外，涉外警务的工作范围和工作程序应当向社会和公众公布，一方面体现了公安机关立警为公、执法为民的宗旨，另一方面也有利于接受人民群众的监督。

(2) 涉外警务的隐蔽性要多于其他公安工作，具体表现在以下几个方面：

① 涉外警务涉及国家机密多。由于涉外警务负有维护国家主权的使命，在反侵略、反颠覆、反渗透的斗争中，绝大多数的涉外工作都属于国家绝密。在处理边防事务、海防事务、领海事务以及边境管理事务时，由于涉及国家间的关系，敏感性强，也需要高度保密。

② 涉外警务涉及警务工作秘密多。在处理涉外治安案件、涉外刑事案件过程中，调查取证所发现的问题、情报线索往往需要保密。

③ 涉外警务工作需要的秘密手段和方法多。涉外刑事案件侦查中所使用的秘密调查、密搜密取、密摄密录等技术和方法，都具有很强的秘密性。

涉外警务的公开性与隐蔽性是相对的，在特定情况下也是可以相互转化的。处理好公开性与隐蔽性的关系的关键是要把握好公开和隐蔽的尺度和时机。

### (二) 涉外警务的执法特征

从一定意义来说，各种类型的涉外行政案件和涉外刑事案件的处置构成了涉外警务执法活动的核心内容。处置涉外案件与处置普通案件相比，涉外案件具有其独特的执法特征。

1. 构成因素的涉外性。这是涉外警务最基本的特征。无论何种类型的案件，只要执法主体、执法过程和违法犯罪主体、侵犯客体、法律事实中有一个要素涉及外国人、外国组织、外国国家以及国际组织的，即视为具有涉外因素，即构成涉外案件。

2. 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。具体地说，既有自然人，又有法人；既涉及中国公民，又涉及外国公民。在中国公民中，既有一般人员，又有国家工作人员。在外国公民中，既有普通外国人，又有享有外交、领事特权和豁免的外国人；既有在华永久居留的外国人，又有临时来华的外国人。

应当强调的是,由于违法犯罪主体的不同,对涉外案件处置所采取的原则、方法和处理结果也是不同的。

3. 法律依据的双重性。涉外警务处置所具有的涉外性质,决定其法律依据不仅范围十分广泛,而且具有非常明显的双重性,即在涉外警务处置中,不仅要严格依照我国的法律规定,而且也要认真遵守国际法的有关规定,同时还要考虑到有关国家的法律规定。以中国法律和国际法作为涉外案件处置的依据,是涉外警务执法的一个显著特点。

4. 管辖原则的国际性。现代国家对涉外刑事管辖权的确定取决于国际法意义上的四个基本原则:属地原则、属人原则、保护管辖原则和普遍管辖原则。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。因此,在制裁国际犯罪或跨国犯罪方面,涉外案件的管辖权是没有时空界限的。

5. 国家管辖的双重性。由于国际法意义上的属地管辖原则和属人管辖原则,公民在跨越国界的活动中,常常处于国籍国和所在国政府的双重管辖之下。所在国在行使属地管辖权时,亦应尊重外国人国籍国的属人管辖权。涉外警务特殊程序的适用正是尊重外国人国籍国属人管辖权的具体体现,也是国际关系中对等互惠原则的体现。如果片面强调我国的管辖权,而无视外国人国籍国的管辖权,就会引发国际关系上的摩擦或争端。

6. 执法程序的特殊性。在涉外警务活动中,除了要遵守与一般警务相同的普通程序以外,还必须遵守涉外警务的特殊程序,这是涉外警务与公安机关其他警务活动的显著区别之一。这种特殊程序既是履行我国所承担的国际条约义务的需要,也便于国家从国际关系和对外政策的角度提出处理意见,争取外交工作上的主动和稳妥,还有利于提高涉外警务的办案水平,防止错拘、错捕,避免造成不良的国际影响。

7. 案件处置的灵活性。由于涉外警务的特殊作用,我国与外国籍违法犯罪人员所属国家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。在处理涉外案件以及适用法律追究外国籍违法犯罪人员的责任时,除了要考虑违法犯罪的性质、情节、危害后果和当事人的情况外,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已不仅仅是司法问题,而且还是外交问题和政治问题,案件处理的结果如何,已经完全超越了正常的法律管辖范围,这就决定了对外国籍违法犯罪人员处置的灵活性。

此外,根据公安部的有关规定,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。对外国人的某些违法行为可以采取选科罚和易科罚的方式,这些也体现了对涉外案件处理方式的灵活性。

## 第二节 涉外警务的原则和职责

### 一、涉外警务的基本原则

涉外警务的基本原则,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。

### （一）维护和尊重国家主权原则

1. 维护国家主权原则。国家主权是国家最重要的属性，即一个国家有权独立地处理自己的内外事务。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。

国家安全、利益和国家主权是统一的整体，有了国家主权，才能从各个方面保卫国家安全，维护国家的利益。国家安全、社会稳定，才能更好地从事经济建设。经济稳定发展，国家更加强大，又是维护主权的坚实基础，这一辩证关系在涉外警务处置中体现得较为明显。在涉外警务实践中，维护国家主权原则具体包括以下三个方面内容：

（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，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《刑法》及其他有关法律都有明确规定。根据《外国人入境出境管理法》第5条的规定，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和损害社会公共利益、破坏社会公共秩序。

（2）程序意义上的国家主权原则，主要是指外国人在违反中国法律时，必须接受中国公安机关的管辖，不得以任何借口规避法律。《刑法》第6条第1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。”这就是说，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。

（3）公安机关在涉外警务处置过程中，有责任维护国家主权和利益，充分运用各种法律手段制裁不法行为。根据《外国人入境出境管理法》的规定，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。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执行。对此，公安机关在实际工作中应当严肃认真，不允许任何有损于国家主权的事情发生。

2. 尊重国家主权原则。互相尊重国家主权是国际法的一项重要原则，在涉外警务中同样具有重要意义。依照国际法，尊重国家主权原则要求各国互相尊重国家对内的最高统治权和对外的独立权，任何国家不得以任何方式进行干涉和侵略。由于涉外警务具有的涉外性，其执法活动直接涉及我国和外国的主权利益。在涉外警务的实践中，应从以下两个方面具体体现尊重国家主权原则：

（1）我国要充分尊重外国国家主权。具体体现为：第一，我国公安机关在涉外警务活动中不干涉别国的内部事务，不介入别国政治、军事、宗教、民族纷争。第二，中外警察的合作应本着平等互利、讲求实效、共同受益的精神。第三，当外国有求于我国时，公安机关不能采取任何损害请求国主权和尊严的行动，或以请求国的某项请