

中国涉外警务

向党/著

zhongguo shewai jingwu

中国人民公安大学出版社



202320951

目 录

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	(14)
第三节 涉外警务基本原则	(21)
第四节 涉外警务法定形式和职责	(28)
第二章 外国人的法律地位	(34)
第一节 外国人法律地位	(34)
第二节 外国公民国籍法制的改革与完善	(39)
第三节 司法保护	(47)
第四节 警察保护的改革	(51)
第五节 外交保护与涉外领事	(59)
第三章 国籍事务管理	(63)
第一节 国籍概述	(63)
第二节 中国的国籍制度	(64)
第三节 国籍冲突的法律适用	(71)

2 目 录

第四章 中国公民出入境管理	(77)
第一节 出入境概述	(77)
第二节 受理与审批	(83)
第三节 华侨出入境管理	(89)
第五章 外国人出入境管理	(93)
第一节 外国人入境概述	(93)
第二节 外国人入境程序	(95)
第三节 外国人出境概述	(99)
第四节 外国人居留管理	(103)
第五节 外国人旅行管理	(108)
第六节 外国人住宿登记	(110)
第六章 涉外警务行政处罚	(113)
第一节 涉外警务行政处罚概述	(113)
第二节 涉外警务行政处罚的类型	(119)
第三节 涉外警务行政处罚争议的解决	(125)
第七章 涉外行政案件处置	(136)
第一节 涉外案件处置程序	(136)
第二节 专属管辖案件处置	(142)
第三节 共同管辖案件处置	(153)
第四节 协助管辖案件处置	(163)

第八章 国境安全防范 ·····	(168)
第一节 国境制度概述·····	(168)
第二节 陆地国境事务处置·····	(172)
第三节 海域涉外事务管辖·····	(190)
第四节 口岸边防检查·····	(198)
第九章 涉外犯罪现状与趋势 ·····	(206)
第一节 涉外犯罪概述·····	(206)
第二节 涉外犯罪的特点和趋势·····	(210)
第三节 涉外犯罪发展的原因·····	(221)
第四节 涉外犯罪的国际化趋向·····	(227)
第十章 涉外刑事管辖权 ·····	(237)
第一节 涉外刑事管辖权概述·····	(237)
第二节 涉外刑事管辖权的域外扩展·····	(249)
第三节 涉外刑事管辖权的限制·····	(254)
第四节 涉外刑事管辖权的冲突·····	(259)
第五节 国际公约中的涉外刑事管辖权·····	(263)
第十一章 国际性犯罪惩治与预防 ·····	(270)
第一节 国际性犯罪概述·····	(270)
第二节 偷越国(边)境犯罪惩治对策·····	(272)
第三节 洗钱犯罪惩治对策·····	(282)
第四节 国际有组织犯罪惩治对策·····	(294)

4 目 录

第五节	中国刑法的国际化趋向	(309)
第十二章	涉外刑事案件处置	(319)
第一节	涉外刑事案件概述	(319)
第二节	涉外刑事案件处置程序	(324)
第三节	强制性措施	(330)
第四节	涉及外交领事特权案件处置	(341)
第十三章	驱逐出境	(358)
第一节	驱逐出境概述	(358)
第二节	中外驱逐出境制度比较	(362)
第三节	驱逐出境的适用与执行	(368)
第四节	驱逐出境与引渡的关系	(373)
第五节	中国驱逐出境制度的完善	(376)
第十四章	引渡	(382)
第一节	引渡概述	(382)
第二节	引渡的基本条件	(388)
第三节	中国的引渡制度	(393)
第四节	警察在引渡中的作用	(406)
第五节	引渡的替代措施	(409)
第六节	引渡与国家关系	(411)
第十五章	国际警务合作	(415)
第一节	国际警务合作概述	(415)

第二节	国际警务合作的现状与趋势	(426)
第三节	国际警务合作机制	(434)
第四节	国际警务合作的障碍	(448)
第五节	中外警务合作概况	(452)
第十六章	国际侦查协作	(465)
第一节	国际侦查协作概述	(465)
第二节	联合侦查和跨境追缉	(471)
第三节	域外调查取证	(476)
第四节	控制下交付	(478)
第五节	追缴犯罪收益	(483)
第六节	互派联络官员制度	(491)
第十七章	国际刑警组织	(495)
第一节	国际刑警组织的建立与发展	(495)
第二节	国际刑警组织机构与运作程序	(498)
第三节	国际刑警组织合作的原则与范围	(504)
第四节	国际刑警组织合作的方式和手段	(512)
第五节	中国警察在国际刑警组织中的地位	(518)

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。

2 中国涉外警务

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《外国人出入境管理法》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。其法律依据即是普遍管辖原则，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或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，对中国公民的出入国活动的审批和检查，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

4 中国涉外警务

管理外，主要是处理各种类型的行政或刑事案件。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”的实际状况，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，特别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、领事特权和豁免权的外国人。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、机关团体等单位以劳务输出，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，对法人犯罪的适用“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。”

在司法实践中，公安机关正是依据这一原则处理的。例如，我国1979年公布的《对外国籍船舶管理规则》第50条规定，凡违反本规则和中国一切有关法令规定的，主管机关须按其性质、情节依法处理。无疑，这一规定体现了我国的国家主权，但是，依照国际惯例和我国与有关国家签订的双边条约规定，对于船舶的内务纠纷和发生在船舶上的不危及或影响所在国安全和社会利益的一般性刑事条件，并且肇事者及受害人均不是所在国公民的，除非应船长或领事管员的请求或征得其同意，所在国不得对在船上所发生的行为或犯罪进行管辖。中国和意大利、中国和土耳其等国的领事条约都有此规定。

（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。这一

切的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3条、4条、5条、6条以及《关于禁毒的决定》等法律,均已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,我国公安机关即享有刑事管辖权。可见,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限制的。

(五) 处置程序的特殊性。

处理涉外案件,除了须依照法律规定的一般性程序外,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

8 中国涉外警务

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。我国与罪犯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。判决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，当我国与罪犯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罪犯本国。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 responsibility。

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）管辖职权的多样性。

涉外案件不仅违法主体复杂，违法客体也十分广泛、复杂，为了及时、公正地处理各类涉外案件，我国法律法规对主管机关的涉外案件管辖权限范围作出了明确的限定，主要是提高了涉外案件的管辖级别和处罚措施的批准使用权限，例如，拘留措施就提高了审批级别。其中，授予公安机关的法定权限呈现多样性的特征。

其一，专属管辖案件，即法律规定由公安机关主管的涉外案件。例如，违反出入境管理案件，违反治安管理案件，外国人合法权益受侵害案件，跨国性或国际性犯罪案件等。

其二，共同管辖案件，是指法律规定由公安机关与其他机关共同查处的案件。例如，违反文物管理案件，违反野生动物管理案件，违反劳动法案件等。

其三，协助管辖案件，主要是法律规定的由公安机关配合其他部门实施管辖的案件。例如，违反艾滋病监测管理案件，违反税收征收管理案件等。

其四，级别管辖案件，为了保证案件处置的权威性，有关法律、法规依据法律责任的轻重、当事人的地位、处罚的种类和幅度、违法情节严重程度等，对各级公安机关的办案权限作出了限定。例如，出入境管理法根据不同的处罚种类和处罚对象，规定由不同级别的公安机关负责查处。处罚权限分别规定为县级、市

级、省级、部级等四个层级。

（八）制裁措施的复合性。

为了有效地追究违法犯罪者的法律责任，根据涉外案件的不同性质，我国法律从刑事和行政两个方面设定了多种制裁措施，尤其是针对涉外案件中的违法犯罪主体多为外国人这一特殊情况，规定了若干种特殊刑罚和行政处罚措施，同时，也规定了若干种强制措施，形成了公安机关在处理涉外案件中适用的一套完整的法律手段。

无论何种案件，作为外籍案犯或当事人，最有效的处罚手段莫过于迫使其离开中国国境。为此，我国法律规定了驱逐出境、限期出境、遣送出境及缩短停留期限等四种强制出境的方式。其中，驱逐出境又区别为刑事处罚和行政处罚两种措施，限期出境和遣送出境又区分为处罚措施和强制措施。这些措施既可以单独对违法人员适用，也可以与其他处罚手段一并附加适用，起到复合惩戒的作用。

为了顺利查处案件，掌握证据，限制外国人出境也是一种十分有效的措施。对此，我国出境管理法对这种强制性措施，作出了专门规定。一是人身性强制措施，如拘留审查、监视居住；二是行为性强制措施，如不准出境或阻止出境以及扣留出境证件等。

上述法律措施均为适用外籍行为人而特设的。既有处罚性措施，又有强制性措施；既可以作为主要手段独立适用，又可以作为辅助手段附加适用。公安机关完全可以根据不同的案件和不同的行为人采取具体的措施，以最终达到制裁的目的。

（九）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，中国政府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。

（十）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—国犯罪后逃匿他国，有的则在数个国家流窜作案，有的