

GONGAN SHEWAI
SHEGANGAOTAI
JINGWU GAILUN

公安涉外涉港澳台 警务概论

◎主 编 荆长岭

中国人民公安大学出版社

公安涉外涉港澳台 警务概论

主 编 荆长岭
副主编 聂晓英
叶 氢
魏 琪

公安涉外涉港澳台警务概论

GONGAN SHEWAI SHEGANGAOTAI JINGWU GAILUN

主编 荆长岭

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:河北省抚宁县印刷厂

版 次:2003年5月第1版

印 次:2003年5月第1次

印 张:12.625

开 本:850毫米×1168毫米 1/32

字 数:331千字

ISBN 7-81087-288-5/D·266

定 价:30.00元

(公安机关 内部发行)

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)83905728

版权所有 翻印必究

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

前 言

20世纪90年代以来,随着经济全球化进程的加快和交通、通讯的高速发展,人口流动全球化也方兴未艾,各国之间的人员往来越来越频繁。与此相伴,国际恐怖活动、国际经济犯罪、破坏国际和平和安全、危害国际社会的秩序等犯罪行为也层出不穷。就我国而言,出境人员、境外人员和涉外、涉港澳台违法犯罪、跨国犯罪、跨境犯罪也呈大幅度增长趋势。

面对这一复杂而严峻的新形势,对步入全球化社会不久的我国来说,无论是公安警务工作还是公安教育培训,都受到了前所未有的挑战;无论是公安行政警务还是公安刑事警务,都凸显出了涉外、涉港澳台方面的业务;无论是在职培训还是学历教育,都需要开展涉外、涉港澳台警务知识的教育。为此,我们编著了《公安涉外涉港澳台警务概论》一书,供在教学中使用。

全书由荆长岭副教授任主编,负责拟制提纲和统稿。

参加本书编写的有:

荆长岭:第一、四章,第八章第二节,第十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八章;

聂晓英:第二、三、六章;

叶 氢:第五、七章;

魏 琪：第八章第一、三节，第九、十、十一章。

本书的编著工作得到了广东公安高等专科学校领导、教务处、科研处、治安系和广东公安厅出入境管理处、刑侦局的大力支持。中国人民公安大学涉外警务系副主任杨凤莲副教授认真审阅了书稿并提出了珍贵的修改意见，出版社责任编辑甄岳刚副编审做了认真细致的编辑工作，在此一并表示衷心感谢。

涉外涉港澳台警务是近几年出现的新兴公安专业。由于作者水平有限，加上编写时间紧，任务重，缺点错误在所难免，请各位读者不吝批评指正，以便再版时予以修订。

编 者

2003 年元月

目 录

第一编 公安涉外警务

| | |
|-------------------------|--------|
| 第一章 公安涉外警务概述····· | (1) |
| 第一节 公安涉外警务的概念····· | (1) |
| 第二节 公安涉外警务的基本原则····· | (4) |
| 第三节 公安涉外警务的法律依据····· | (13) |
| 第二章 国籍管理····· | (21) |
| 第一节 国籍的一般问题····· | (21) |
| 第二节 我国的国籍制度····· | (28) |
| 第三节 我国公民的国籍冲突问题····· | (34) |
| 第三章 护照与签证管理····· | (42) |
| 第一节 护照的一般问题····· | (42) |
| 第二节 我国的护照制度····· | (46) |
| 第三节 签证的一般问题····· | (56) |
| 第四节 我国的签证制度····· | (61) |
| 第四章 我国公民因私出入国管理····· | (65) |
| 第一节 我国公民因私出入国管理的概念····· | (65) |
| 第二节 我国公民因私出国的要素····· | (69) |
| 第三节 我国公民因私出国的申请与受理····· | (77) |

| | | |
|---------------------|------------------------|----------------|
| 第四节 | 我国公民因私出国申请的审批····· | (82) |
| 第五节 | 我国公民因私入国管理····· | (88) |
| 第六节 | 我国边民因私出入国管理····· | (90) |
| 第五章 | 外国人入出境管理····· | (98) |
| 第一节 | 外国人入出境管理概述····· | (98) |
| 第二节 | 外国人入境管理····· | (104) |
| 第三节 | 外国人居留管理····· | (114) |
| 第四节 | 外国人旅行管理····· | (132) |
| 第五节 | 外国人出境管理····· | (137) |
| 第六章 | 涉外行政案件查处····· | (143) |
| 第一节 | 涉外行政案件的概念和特点····· | (143) |
| 第二节 | 涉外行政处罚和强制措施····· | (148) |
| 第三节 | 涉外行政案件的查处程序····· | (150) |
| 第四节 | 几种涉外行政案件的查处····· | (155) |
| 第七章 | 涉外刑事案件查处····· | (163) |
| 第一节 | 涉外刑事案件的概念和类型····· | (163) |
| 第二节 | 涉外刑事案件查处的一般程序····· | (168) |
| 第三节 | 涉外刑事案件查处的特别程序····· | (180) |
| 第二编 公安涉港澳台警务 | | |
| 第八章 | 公安涉港澳台警务概述····· | (186) |
| 第一节 | 港澳台的历史与现状····· | (186) |
| 第二节 | 公安涉港澳台警务的概念和特点····· | (192) |
| 第三节 | 公安涉港澳台警务的基本原则····· | (196) |

| | | |
|-------------|-------------------------|--------------|
| 第四节 | 外交机关协调下的松散型警务合作····· | (282) |
| 第十四章 | 国际警务合作的基本形式····· | (284) |
| 第一节 | 交流刑事信息····· | (284) |
| 第二节 | 委托调查和收集证据····· | (287) |
| 第三节 | 协查案件····· | (292) |
| 第四节 | 通缉在逃犯罪嫌疑人····· | (296) |
| 第五节 | 国际通报制度····· | (299) |
| 第六节 | 委托追缴犯罪收益····· | (303) |
| 第十五章 | 国际引渡合作····· | (309) |
| 第一节 | 引渡概述····· | (309) |
| 第二节 | 引渡的条件····· | (312) |
| 第三节 | 被动引渡····· | (322) |
| 第四节 | 主动引渡····· | (339) |
| 第十六章 | 跨国联合行动····· | (345) |
| 第一节 | 跨国联合侦查····· | (345) |
| 第二节 | 跨国追缉与押解····· | (351) |
| 第三节 | 跨国调查取证····· | (354) |
| 第四节 | 联合控制下交付····· | (357) |

第四编 区际警务合作

| | | |
|-------------|-----------------------------|--------------|
| 第十七章 | 区际警务合作的依据、原则和途径····· | (362) |
| 第一节 | 内地与港澳台的法律现状····· | (362) |
| 第二节 | 区际警务合作的科学依据····· | (364) |
| 第三节 | 区际警务合作的基本原则····· | (367) |
| 第四节 | 区际警务合作的途径····· | (372) |

| | |
|-------------------------------|-------|
| 第十八章 区际警务合作的基本形式 ····· | (376) |
| 第一节 交流刑事情报与科技信息 ····· | (376) |
| 第二节 委托调查取证 ····· | (380) |
| 第三节 案件侦查合作 ····· | (384) |
| 第四节 缉捕和移交逃犯 ····· | (388) |
| 主要参考书目 ····· | (392) |

第一编 公安涉外警务

第一章 公安涉外警务概述

第一节 公安涉外警务的概念

一、公安涉外警务的内涵

(一) 警 务

在汉语里，“警务”一词，警是指警察、警察机关；务是指事务、任务或者工作；警务，即警察的事务或工作。广义警务包括警察的全部事务，既有外部事务，也有内部事务；狭义警务仅指警察的外部事务。本书采用狭义的警务概念，是因为警察事务首先是从警察与社会（外部）的关系及其功能来划分的，不是从警察的内部关系来划分的。因而，警察的内部事务，如警察内部的政治工作、秘书工作、后勤工作、督察工作、教育工作、科技工作等，虽然与警察的外部事务有紧密联系，但不属于狭义警务的范畴。

在英文里，警务为 Policing，一般是指警察行为。英文中的 Police，既可以是名词，也可是动词，在作动词时词义为警察行

为,如警察控制、维护等。Police加ing为动名词,指全部警察行为的总和,我国台湾地区常译为警政,大陆常译为警务,词义为警察工作。英国警学专家约翰·安德逊在《警务自由》一书中说:“狭义警务即指警察队伍所干的事情……”按照这句话可将狭义警务定义为:“狭义警务概念即警察队伍(机关)的工作与行为。”^①

(二) 涉外警务

涉外警务,简言之,是指具有涉外要素的警察事务。

所谓涉外要素,是指涉及外国人、外国组织、外国国家以及国际组织。故,涉外警务,是指涉及外国人、外国组织、外国国家和国际组织的警察事务。这里所称外国人包括具有外国国籍的人和无国籍人;外国组织包括公司、团体及其驻华办事机构等法人组织和非法人组织;外国国家包括国家领土、国家机构、国家设施等;国际组织包括世界性和地区性的各类国际组织。从更深的意义上讲,涉外要素还应包括外国人、外国组织、外国国家和国际组织所属的权利、行为和财物。

综上所述,涉外警务是指警务主体、警务对象、警务空间等警务要素涉及外国人、外国组织、外国国家和国际组织及其权利、行为、财物的警察事务。从上述涉外警务的内涵可以看出,涉外警务的构成有三个要素。

1. 警务主体涉外

任何警务都是由特定主体所为的。在两个或两个以上国家的警察参加某项警务活动的情况下,这种警务活动显然就具有涉外要素。比如,甲、乙两国联合缉毒对两国来说是典型的涉外警务的活动。

^① 王大伟、付有志:《世界警察理论研究综述》,群众出版社1998年版,第150页。

2. 警务对象涉外

无论是侦查、预审、采取刑事强制措施，还是行政管理、安全保卫、服务助民，只要警务工作的对象是外国人、外国组织、外国国家、国际组织及其权利、行为、财物的，就可视为涉外警务。

3. 警务空间涉外

凡是中国警察机关派遣警员到外国去进行警务活动，诸如调查取证、追捕或押解逃犯、追缴赃款赃物等，就属于涉外警务。反过来，外国警察为侦查某个案件来到中国，中国警方派出警员协助外国警员办案的警务行为，虽然也属于涉外警务，但不是因警务空间涉外，而是由于警务主体涉外才构成涉外警务。

在上述涉外警务的三个构成要素中，只要有一个要素涉外，即可视为涉外警务，不要求三个要素同时具备，但有时会出现两个或三个要素同时具备的情况。

（三）公安涉外警务

按我国现有的警察体制，涉外警务有公安涉外警务、国安涉外警务、监狱涉外警务、司法涉外警务之分。公安机关、国家安全机关、监狱和司法机关应按国家法律、法规规定的职责范围分别进行自己的涉外警务活动。

公安涉外警务，是指公安机关和所属公安民警依照法律、法规的规定，在刑事、行政、保卫、服务领域内进行的涉及外国人、外国组织、外国国家和国际组织及其权利、行为和财物的警务活动。该定义有三点基本内涵：

第一，公安涉外警务的中方主体是公安机关及其公安民警。如果某项涉外警务活动既有公安民警，又有国安民警、监狱民警、司法民警或司法人员参与，应一同视为公安涉外警务。

第二，公安涉外警务的范围、内容和方式依照现行法律、法规的规定。这些法律包括国内法和国际法，特别是一些与警务行为有关的国际公约、双边条约、多边条约在公安涉外警务中具有非常重要的地位和作用。

第三，公安涉外警务有涉外刑事警务、涉外行政警务、涉外保卫（包括警卫，下同）警务、涉外服务警务四种。

根据现有的研究成果和教学需要，本书主要阐述涉外刑事警务、涉外行政警务两种。

二、公安涉外警务的分类

公安涉外警务有许多分类方法，比较有实际意义的以下几种：

第一，按公安机关的职能，公安涉外警务可以分为涉外刑事警务、涉外行政警务、涉外保卫警务、涉外服务警务四类。该种分类是依据公安机关的刑事、行政、保卫、服务职能所进行的，公安机关的四种职能与四种涉外警务相对应。

第二，按管辖是单一管辖还是协同管辖，公安涉外警务可以分为独立的涉外警务和协同的涉外警务两大类。独立的涉外警务，是指单独由公安机关一家进行的涉外警务；协同的涉外警务，是指由公安机关和其他执法机关共同进行的涉外警务。

第三，按警务行为是否跨越我国国境，公安涉外警务可以分为国境（领域）内的涉外警务和跨国（国境外）的涉外警务两大类。国境内的涉外警务，也称本土涉外警务，其活动范围不超越我国国境；跨国的涉外警务，也可称为国际警务，其活动范围不但在本国领域内，而且还扩展到别的国家领土上。跨国的涉外警务因涉及外国国家主权，需由国际法来调整。两国或多国的警察机关进行国际警务合作，还需得到两国或多国政府及有关机关的支持和配合。

第二节 公安涉外警务的基本原则

公安涉外警务的原则，是指我国公安机关在进行涉外警务过程中所必须遵循的行为准则。公安涉外警务的原则有基本原则和

具体原则之分。基本原则是公安涉外警务活动所特有的、贯穿于涉外警务活动始终的、具有全局性的、根本性的准则。具体原则是适用于公安涉外警务活动某一方面的、某一过程的准则。根据我国宪法、法律、法规和有关的国际法，公安涉外警务的基本原则有以下几项。

一、维护和尊重国家主权原则

(一) 维护国家主权

国家主权是指一个国家独立自主地处理对内对外事务的最高权力，是国家的固有属性。国家主权对内表现为最高统治权，对外表现为独立权和排他管辖权。对内的最高统治权是指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。国家有权自行确定本国国体、政体，有权选择本国的社会制度、文化制度和生活方式，有权选择本国的发展道路，总之，本国的内部事务完全由自己处理。对外独立权、排他管辖权，是指一个国家的领土完整不受外国非法侵犯，国家内政不受外国干涉，其他任何国家不得侵犯其独立自主处理内部事务的权力。国家具有自我保卫权，对外来侵略、干涉，有权进行自卫，采取一切必要措施，保卫本国领土完整和利益不受侵犯。

国家主权决定了一个国家享有对涉外警务活动的最高决策权。国家有权对涉外警务进行立法，确定涉外警务的范围、内容和方式，独立自主地处理在本国领土上的一切涉外警务活动，不受外国干涉；同时又通过涉外警务活动来捍卫国家主权，防止外来侵略、干涉及其他破坏活动。外国人、外国组织、外国政府和国际组织在中国领土上活动应遵守中国法律，接受中国政府的管辖。外国人在中国领土上违法犯罪行为应按中国法律依法处理。

(二) 尊重国家主权

在涉外警务中尊重国家主权也具有十分重要的意义。一个国家要维护本国主权，同时又必须尊重别国主权。互相尊重国家主

权是国际法的一项基本原则。依照国际法，尊重国家主权原则要求各当事国互相尊重国家对内的最高统治权和对外独立权，任何国家或国家集团不得以任何方式进行侵略和干涉。因为涉外警务的某些活动直接关系到有关国家的领土主权问题，如国界的维护、边境的保卫、领海的保卫就与国家领土主权密不可分。又如，国际警务合作与交往，还涉及别国的对外交往权。再如，一国向别国引渡罪犯或派警察到别国取证、追捕、追赃，又涉及该国的刑事司法主权。所以，在涉外警务中，只有充分贯彻尊重国家主权原则，才能与别国进行长期友好的合作。

1. 我国要充分尊重外国主权

我国在公安涉外警务活动中尊重外国主权，其一，要求我国公安机关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。任何国家或国家集团企图借助我国警察力量来解决其内部矛盾和争端，我国都应予以拒绝。其二，中外警察合作要本着平等互利、讲求实效、共同受益的精神开展这种合作。其三，当外国有求于我国时，公安机关不能采取任何有害请求国主权和尊严的行动，或以请求国的某项请求为借口派遣大批武警和侦查人员到该国执行本该由该国警察执行的任务。其四，我国派遣警察到外国执行任务应充分尊重外国的司法制度、警察制度，不得要求外国改变某种司法或警察制度来适应我国的需要，不得谋求该国司法制度、警察制度所禁止的任何特权。

2. 我国应要求外国也充分尊重我国主权

其一，外国要尊重我国的国家体制、政治体制、社会制度、经济体制、文化制度，不得以我国请求警务协助为由对我国国家制度、政治制度等进行攻击或挑衅。其二，任何国家不得限制我国警察的对外交往权和国际合作权。我国有权在平等互利的基础上，与一切愿意和我国发展友好合作的国家发展警务合作关系。其三，外国要尊重我国警察在本国领域内独立行使涉外警务权，不干涉我国警察事务。其四，外国要尊重我国的司法制度、警察

制度，不得要求我国改变某种司法或警察制度来适应其需要，不得谋求我国司法制度、警察制度所禁止的任何特权。其五，任何外国警察在我国的警务活动都应在我国的法律许可的范围内进行，不能超越我国法律之上，谋求过分利益。

二、维护国家安全、利益和社会秩序的原则

国家主权与国家安全、国家利益、社会秩序是紧密联系的统一整体。国家主权巩固，才能从各方面保护国家安全和利益，维护社会秩序。国家安全巩固、社会秩序稳定，才能更好地发展经济、科技、文化、教育、军事等各项事业，使国家繁荣昌盛。而国家繁荣昌盛，反过来又能进一步巩固国家安全，维护社会秩序的稳定，进而有效维护国家主权。国家主权与国家安全、利益和社会秩序之间的辩证统一关系，决定了维护国家安全、利益和社会秩序原则是维护和尊重国家主权原则的逻辑延伸。

（一）维护国家安全

不同历史文化和地缘政治的国家，对安全内涵和外延有各自的理解，即使是同一个国家在不同的历史时期也会有不同的安全任务和目标。国家安全通常是指国家的生存和发展受危害或受潜在危害的状况。它有广义和狭义两种理解，广义包括政治安全（国家独立和统一、主权和领土完整、政权和社会制度巩固等）、国防安全和社会安全。狭义不包括国家主权和社会安全。为了避免在阐述过程中与上一个原则交叉，这里采用狭义的理解。对国家安全的危害来自于两个方面：一是来自于国家外部；二是来自国家内部。就公安涉外警务所能涉及的领域而言，它的作用主要是针对来自于国家外部的危害。首先是与国家安全机关共同打击外国国家、组织、个人实施的，或者我国的社会组织、个人与外国国家、组织、个人相勾结实施的危害中华人民共和国国家安全的行为；其次是在我国边防遇到外国国家、组织、个人武装袭击时，公安边防保卫部门有权采取自卫行动，保卫国家边