

涉外警务学的研究对象与学科地位初探

王 涛

(山东警察学院, 山东 济南 250014)

【摘要】 涉外警务学以涉外警务基础理论、涉外警务的法律依据、涉外警务的具体业务、与公安机关有关的涉外活动现象、规律和对策为研究对象。它与公安学、治安学、侦查学和边防管理存在密切的关系。涉外警务学的学科地位应是治安学、侦查学和边防管理并列的公安学分支学科。

【关键词】 涉外警务学; 研究对象; 学科地位

【中图分类号】 D035.34 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-2140-2005(01)-0073-04

近年来,随着国家对外开放政策的进一步贯彻实施,我国的对外交往有了长足的进展,截止2001年,全国出入境人数首次突破2亿大关。^[1]与此同时,我国公安机关的涉外工作量也有巨大增幅。国务院早在1983年便在公安部设立出入境管理局,各省、自治区、直辖市公安机关也相应设立了出入境管理处,各市、县公安局设立了出入境管理科,形成了一支自上而下的涉外警务队伍。为了满足涉外警务工作的需要,公安院校纷纷开设了《出入境管理》或《涉外警务》课程。自上世纪90年代以来,关于出入境管理和涉外警务的教材、专著和论文也相继问世。涉外警务工作量的剧增、涉外警务机构的专门化和涉外警务理论日趋成熟使涉外警务学得到了空前的发展。但对于涉外警务学的研究对象与学科地位这一基本问题至今仍鲜有论述。为了进一步推动涉外警务学的研究,本文提出几点粗浅看法,抛砖引玉,以飨读者。

一、涉外警务学的研究对象

毛泽东同志指出:科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。^[2]独特的研究对象是任何一门学科存在的前提和基础,涉外警务学也不例外。但目前学界对涉外警务学的研究对象尚无一致结论。要明确涉外警务学的研究对象,首先必须明确什么是涉外警务。所谓涉外警务,是指公安机关和警察依法行使职权,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。^[3]笔者认

为,涉外警务学是研究涉外警务的现象、规律及对策的学科。作为一门独立的学科,涉外警务学的研究对象具体应包括四个部分:

(一) 涉外警务学的基础理论

一门独立的学科必然有其存在的理论基础,这是该学科赖以发展的理论基石,也决定了该学科的发展空间。从涉外警务理论与实践的性质和发展需要来看,涉外警务学以法学、公安学和国际关系学作为学科的理论基础是科学的,这样既确定了其学科归属,又为涉外警务学的发展提供了广阔的空间。笔者认为,涉外警务学的基础理论主要包括以下几方面:

1. 涉外警务的概念、内容、特征、形式、原则、任务等是我国涉外警务学研究的重要基础理论,也是涉外警务学的基本问题。对于这些基本理论问题的认识水平决定了涉外警务学这门学科的理论水平。由于涉外警务学在我国还是一门新兴学科,所以有关的基本问题在学术界尚难达成共识,还需要进一步深入研究。

2. 涉外警务学各流派及其观点都是本学科研究对象的具体内容。涉外警务学不同流派的出现和发展是该学科繁荣发展的前提,只有出现百家争鸣的局面,才能尽快丰富和完善涉外警务学的理论;只有吸收各家之长,才能得到迅速发展而成为一门成熟的学科。因此,各流派的代表人物及其观点都是涉外警务学需要研究的内容。

3. 古今中外的涉外警务理论、现象、规律和对策都是涉外警务学重要的研究内容。涉外警务有其产生、发展的过程,通过对不同时期、不同国家涉外警务理论的研究,可以找到涉外警务发展的一般规律,一方面丰富了涉外警

【作者简介】 王涛(1972—),男,山东博山人,法学学士、教育学硕士,山东警察学院治安系讲师。

务学的理论，另一方面也为我国涉外警务的发展提供参考依据。

4. 出入境管理理论是涉外警务学基础理论的重要内容。我国的出入境管理理论近年来得到了较快的发展，不论是中国公民出入境管理，还是外国人出入境管理，都有法律制度陆续出台。其中边防制度与边境居民出入境管理的理论尚需深入研究。

5. 国籍理论是涉外警务学的重要内容。在国际移民理论与实践，国籍是一个较为独立且理论性很强的问题。关于国籍冲突及其解决的有关理论和法律依据均受到了各国学界和实务界的高度重视。

6. 引渡理论是涉外警务学的重要研究内容。目前我国对外逃的犯罪嫌疑人和罪犯，由于中外法律制度的不同，多数无法引渡回国。在这样的情况下，我国警界应采取什么措施促进引渡理论的发展，如何才能把数量众多的外逃人员合法地引渡回国便成为一个十分重要且迫切需要解决的研究课题。

7. 庇护理论是国际交往中的一个重要问题，对国家形象和国际关系有较大的影响。有关庇护的理论也是涉外警务学的重要研究对象。这部分理论在警察对被庇护人员如何行使职权才能既维护国家主权与利益，又不影响国际关系方面具有重要的指导意义。

8. 外国人的法律地位包括普通外国人的法律地位和享有外交特权的外国人的法律地位，以及与之相关的外交特权与领事特权理论均是涉外警务学不可缺少的研究内容。这部分理论既是涉外警务学理论的有机组成部分，又对我国的涉外警务工作具有很强的指导作用。

（二）涉外警务的法律依据

关于涉外警务的立法、执法和法律监督都是涉外警务学的研究对象。涉外警务管辖主要涉及行政管辖和刑事管辖两方面。依法行政是现代社会的必然，也是民主与法治的必然；刑事管辖更要求在程序和实体上均须严格按照刑法和刑事诉讼法的规定执行。我国涉外警务的法律依据包括国内法和国际法两部分。国内法包括：专门法律，是指经全国人大及其常委会批准的专门适用于涉外警务的法律；专门法规，指国务院批准公布实施的有关涉外警务的规范性文件；行政规范，是指国务院根据宪法和法律，在其职权范围内制定的有关涉外警务的规范性文件；部门（委）规章，是指公安部独自或与其他部委联合在其职权范围内发布的有关涉外警务的规范性文件；地方性法规和地方规章，指省（自治区）、直辖市、省（自治区）人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会根据本地的具体情况和实际需要，在法定权限内制定发布的适用于本地的关于涉外警务的规范性文件和省（自治区）、直辖市的人民政府、省（自治区）人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定的与涉外警务有关的规范性文件；其他常用法律、法规，指全国人大及其常委会或国务院制定的与出入境管理关系密切

的法律、法规。国际法包括：国际公约，指我国缔结或参加的由国际专业组织制定，参加国承认并适用于各参加国的国际性协议；双边条约，指我国政府和外国政府之间签订的确定相互间权利义务的一种书面协议、协定。目前，我国已与世界许多国家签订了与出入境管理有关的双边条约，包括中国与外国关于公民相互往来的协定、中国与周边国家关于边民相互往来的协定、中国与外国签订的领事条约、中国与外国签订的互免签证或互免签证费协定、中国与外国签订的引渡条约、中国与外国签订的刑事司法与警务合作条约等。以上国内法和国际法共同构成了当前我国涉外警务的法律依据，随着国家民主与法制的不断发展、国家参加的国际条约和国家与外国缔结的条约数量的增加，我国涉外警务的法律依据也将逐渐得以丰富和完善。

（三）涉外警务的具体业务

涉外警务是国家管理工作的重要组成部分，研究涉外警务的具体业务是涉外警务学的重要任务。涉外警务学所研究的涉外警务具体业务包括三个方面：一是行政涉外警务，主要是出入境管理业务。按照业务性质分为行政管理和行政处罚；按照管理对象分为中国公民出入境管理和外国人出入境管理两部分。二是刑事涉外警务，主要是涉外刑事案件的管辖、侦破与处置。同时还需要研究涉外刑事案件的特点、规律、应遵循的原则等。三是国际警务合作，我国公安机关也称之为公安外事工作。国际警务合作既包括向国外派遣人员充当世界维和警察维护国际和平，又包括我国公安机关根据相关的国际条约协助外国警方履行国际警务合作义务。此外，国家涉外警务职能机构设置的研究也非常重要。关于这一问题的研究，目前学界存在不同的观点，有的主张在警察机关内部设置职能部门有利于涉外警务工作的开展，有的则认为成立移民管理局之类的专门机构更为科学。职能部门的设置是所有涉外警务工作能够顺利完成的保障，内部职能部门如何设置，权限分工如何，内部管理机制怎么确定都需要根据涉外警务的特点和规律进行专门研究；涉外警务职能部门与其他国家机关的关系，业务分工与合作、如何协调等也是需要进一步深入研究的问题。

（四）与公安机关有关的涉外活动的现象与对策

涉外活动的范围和特点随着我国对外开放的进一步深化和国际关系的发展而变化。由于我国目前的法律制度还不完善，所以有时会在涉外警务实践中遇到一些无法法律依据处理的涉外新现象。这些新现象有什么特点，产生这些新现象的原因是什么，它们对现有的法律制度有什么冲击、会造成什么后果，都是涉外警务学应当研究的内容。学界和实务界的广大涉外警务工作者对这些新现象的表现、特点、性质及其影响的研究，是国家制定相应的管理制度的依据。此外，涉外警务学还需要研究发达国家在其发展过程中，其涉外警务所遇到的问题和解决这些问题的过程，以便吸取经验教训和学习外国已经通过实践验证的有效管理方法。研究与公安机关有关的涉外活动发展的历史与

现状,发现规律,把握其发展趋势并提出相应的对策是研究的目标。特别是近年来犯罪国际化的新发展,引起了各国的重视。国际社会打击恐怖活动需要各国的共同努力,对于不同现象,在国际法和国内法的双重要求下采取怎样的对策才能符合我国主权、安全和发展的需要,是否需要制定新的法律来处理这些新现象,都是涉外警务学的重要研究内容。

学科的划分及学科体系的确立,均以特定的研究对象为基础,把研究对象作为一门学科的起点,既符合逻辑,又便于学科理论的延展。所以明确涉外警务学的研究对象,在理论和实践上都具有重要的现实意义。

二、涉外警务学与相关学科的关系

涉外警务学与公安学的关系。公安学是关于我国人民公安工作的理论和知识体系,也是所有公安学科的总称。^[4]它包含基础学科、应用学科、技术技能学科和边缘学科四方面的内容,是一个结构完整、内容丰富的科学体系。公安学是对我国社会主义公安工作实践经验的总结和概括。它是马克思主义的国家学说为指导,以公安工作的对策即为了解决国家和社会治安方面存在的问题所制定的政策、法律以及所采取的措施和手段为研究的中心,以公安工作的规律、我国公安工作和世界警察的历史与现状为研究的重要内容。涉外警务是警务的组成部分之一,它与国家警务中的其他门类共同构成了完整的警务系统。涉外警务学的研究对象是公安学中具有涉外因素的那部分内容,因此涉外警务学与公安学之间是部分与整体的关系,涉外警务学应是公安学的分支学科。

涉外警务学与治安学的关系。治安学是关于治安管理主、客体矛盾运动规律的学说,是对治安管理理论、经验、知识、技能的系统而科学的概括和总结。^[5]它是属于社会科学的一门综合性应用学科,学界公认治安学是公安学的分支学科,我国教育部已经对此做出了明确规定。治安学以治安管理主、客体的矛盾运动规律为研究对象,具体内容主要包括治安管理的基本理论及理论基础;治安管理客体及其地位、作用和活动的基本规律与特点;治安管理主体及其地位、作用和活动的基本规律与特点;治安管理主、客体双方相互联系、相互影响、相互作用的运动规律;治安管理的政策、法律依据和法制建设;治安管理的手段、方法和策略;治安管理的实践经验;治安管理的技术与技能;中外治安管理的未来;治安管理学自身学科体系及其与相关学科的关系。^[6]涉外警务学的研究对象中仅涉外行政管辖部分与治安学存在密切的关系,但也只是部分内容之间的关系,而且各自研究的目的和侧重点不同,因此涉外警务学与治安学只是相关学科。

涉外警务学与侦查学的关系。侦查学是公安学的分支学科,这是目前的主流观点,我国教育部的专业目录设置也如此划分。但也有些研究侦查学的学者提出侦查学应与刑法学、刑事诉讼法学并列列为法学的二级学科。侦查学是

以刑事案件侦查活动规律为研究对象,研究如何遵循法定的侦查程序,运用正确的指导思想和有效的策略方法,查明案情、收集证据、追缉捕逃犯,使犯罪分子受到法律惩罚的一门学科。^[7]它以侦查学基本原理、侦查措施和侦查方法等作为研究对象。而涉外警务中涉外刑事管辖对刑事案件侦破与侦查学有密切的关系,又有涉外因素这样鲜明的特征,与普通刑事案件有所不同。所以涉外警务学与侦查学都属于公安学的分支学科。

涉外警务学与边防管理的关系。边防管理是边防管理部门依据国家有关法律、法规和政策规定及与毗邻国家有关边界条约、协议规定,对边境地区实施管理,防范和制止破坏边境制度的各种犯罪和非法活动的总称。因此,边防管理也就是陆地、沿海边境地区的安全保卫工作。我国的边防管理工作是公安机关边防保卫部门执行人民民主专政职能的武装性的边境安全保卫工作,并负有处理边境涉外事务的职责。边防管理的基本任务是保卫国家主权、领土完整和国家安全;依照国家法律和政策充分发动和依靠群众,与有关部门密切配合,武装警卫国界、边界,加强沿边、沿海地区的治安管理和对敌斗争,防范和打击潜入、潜出的敌人和其他犯罪活动,正确处理边境涉外事务,维护边境地区的社会秩序和安全,增进我国与邻国的睦邻关系;保障国家社会主义现代化建设和边疆民族地区经济发展的顺利进行。边防管理的部分内容具有涉外性,但也有大量内容是我国内部的行政管理。涉外警务学与边防管理只在部分内容上有联系,二者存在很大的差别。

另外,涉外警务学还与法学、政治、国际关系、管理科学等具有密切的联系。

三、涉外警务学的学科地位

虽然我国教育部在《普通高等学校本科专业目录》(1998年颁布)和《普通高等学校本科专业设置规定》(1998年颁布)中尚无涉外警务学这门学科,但近年来涉外警务学得到了空前的发展。有的观点认为成为一门学科的一般条件是具有特定的研究对象;面对实践的需要,并有丰富的实践经验基础;具有独自的理论体系、系统知识和自身特有的一系列概念、范畴。按照这一标准,首先,涉外警务学已经具有独特的研究对象;其次,随着我国对外开放的进一步深化,国际警务合作趋于频繁,涉外警务工作量也会进一步增加,同时涉外警务需要涉外警务理论的指导和大量涉外警务培训;再次,虽然涉外警务学的学科体系尚处于初创阶段,但我国已经有了一批研究涉外警务的学者,出版了一定数量的涉外警务专著、教材和论文,而且在部分学术观点上出现了不同的学派,在多种版本的涉外警务教材和专著中提出了构建涉外警务学学科体系的问题。因此涉外警务学已经初步具备了作为一门独立学科的要件,关键是如何定位涉外警务学的学科属性与地位。

当前学界比较普遍的观点认为出入境管理是治安学的分支学科。因此,学界和实务界的很多人认为涉外警务学

也是治安学的分支学科。笔者认为这种观点值得商榷，因为出入境管理并不等同于涉外警务学，二者虽然相同点很多，但还是有较大的差别。一方面，涉外警务学与出入境管理的研究对象不完全相同。出入境管理研究的主要是涉外行政管辖，其学科体系包括出入境管理的基本理论、出入境管理的历史、中国公民出入境管理、外国人出入境管理、国籍理论、往来港澳台地区的管理、外国人的法律地位、外交与领事关系、涉外案（事）件处理九部分内容。而涉外警务学的研究对象除了包含出入境管理的理论外，涉外警务学的内容还包括庇护制度、引渡制度、涉外刑事管辖、涉外犯罪研究、国际警务合作。显而易见，涉外警务学的研究范围更广。另一方面，两者与其他学科的关系不同。首先，出入境管理与涉外警务均是公安学的分支学科。出入境管理作为一门独立的学科，在其学科体系中既应包括因私出入境管理，也应包括因公出入境管理。但因公出入境管理不属于公安机关管辖，因此涉外警务不包括这部分内容。其次，出入境管理属于治安学的分支学科；涉外警务则不应属于治安学的分支学科，因为涉外警务除了研究涉外行政管辖外还研究涉外刑事管辖与国际合作，大大超出了治安学的研究范围。况且就行政管辖方面来看，两者的原则、方法、策略也存在较大差异。再次，出入境管理与侦查学具有不同的研究对象，分属于不同的学科；而涉外警务学与侦查学在研究对象上则有部分相同点，即涉外刑事案件。最后，出入境管理与边防管理在研究对象上有交叉的地方；涉外警务学与边防管理在研究对象上也有交叉之处，但两者的交叉又有区别。所以，虽然学界基本一致认为出入境管理是治安学的分支学科，但不能把涉外警务学与出入境管理等同，认为它也是治安学的分支学科。

虽然我国教育部的专业目录设置中还没有涉外警务学，但从研究对象来看，涉外警务学属于社会科学，且是应用学科。从涉外警务学与其他学科的关系看，涉外警务学是与侦查学、治安学和边防管理并列的，属于公安学的分支学科。随着我国法制建设步伐的加快和对外开放的进一步深化，涉外警务学独立成为公安学的分支学科，已成为我国公安学得以继续发展和繁荣的迫切需要。广大涉外警务工作者和教研人员必须共同努力，不断丰富和完善涉外警务学的有关理论，尽早使之获得应有的学科地位。

【参 考 文 献】

- [1] 公安部出入境管理局. 2001 中国公安出入境管理年鉴 [Z]. 2.
- [2] 毛泽东. 毛泽东选集（第一卷）[M]. 北京：人民出版社，1991. 309.
- [3] 向党，李淑凤，徐明义. 新世纪警察业务使用大全（涉外警务卷）[M]. 北京：群众出版社，2001. 1—2.
- [4] 蔡诚. 公安学概论 [M]. 北京：中国人民公安大学出版社，1985. 1.
- [5] 卫之民. 治安行政管理学总论 [M]. 北京：中国人民公安大学出版社，1986. 6.
- [6] 李健和. 治安学理论研究综述 [M]. 北京：群众出版社，1998. 12—13.
- [7] 徐立根. 百年侦查学 [A]. 赵永琛，何家弘. 侦查论丛 [C]. 北京：法律出版社，2003. 314.

（责任编辑 徐亚利）