

# 中国警务外交与海外利益保护\*

李志永

(对外经济贸易大学,北京 100029)

摘要:作为一种国家行为,警务外交是指各国警察公安机关、其他政府机构或代表机构以及国家领导人就涉外警务相关事宜而开展的双边或多边活动,是国家外交职能在警务领域的延伸。作为兼具国际司法、执法与外交三重性的独特外交形式,警务外交具有硬性功效、协调本质、责任延伸与现时保护四个特征。虽然起步较晚,中国警务外交已经在组织制度、条约协定、职业外交与技术合作四个层面构筑起了海外利益保护的新的长城,正在成为中国海外利益保护的重要有效手段。

关键词:“一带一路”;海外利益;“走出去”战略;警务外交;国际警务合作

中图分类号:DF937 文献标志码:A 文章编号:1001-862X(2015)04-0123-007

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2015.04.055

随着“走出去”战略尤其是“一带一路”战略的迅速实施,境外中国政治、经济利益不仅在全球拓展,企业法人和公民个人的海外利益也显得日益重要和突出。据相关统计,目前中国已成为世界上仅次于美国的第二大海外公民遇险国。周恩来总理曾指出:国家安危,公安系于一半。公安机关承担着维护国家安全、保护公民合法权益的重要使命。因此,除了传统的外交部门,公安部门如何进行外交学与公安学创新,通过警务外交介入海外利益的保护就变得尤为重要。海外利益保护是一个多元立体系统工程,应从外交、执法、司法、军事等层面构建海外利益的立体保护体系。在目前的中国海外利益保护机制中,外交层面的领事保护与外交保护是常见的手段,军事保护也在强化之中,但警务外交保护却尚未受到足够研究与重视。本文分析了开展警务外交的必要性,剖析了警务外交的内涵与性质,并对警务外交在中国海外利益保护机制中的作用及其基本形式作了初步探讨。

## 一、中国海外利益的保护急需开展警务外交

1998年中央明确提出“走出去”战略,尤其是在2013年“一带一路”战略出台以来,走出国门的不仅有越来越多的外交官,更有越来越多的普通中国公民和中资企业以及各种法人机构。海外中国公民的安全保护问题已经成为中国外交中极为重要的组成部分,不容回避。警务外交正是随着中国“走出去”战略的实施而出现的一种海外利益保护新形式。

(一)中国海外利益的保护不仅需要领事保护更需要警务外交保护

近年来境外中国公民不仅数量猛增,而且构成形式也出现了巨大变化,对中国海外利益保护提出了更高要求。境外中国公民正从改革开放初期的留学生、打工者的身份向游客、投资者身份转变。这种变化增加了境外中国公民与当地居民碰撞摩擦甚至遭受刑事侵害的机会。境外中国公

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

\*基金项目:对外经济贸易大学优秀青年学者培育计划“中外企业海外经济利益保护”(2013YQ12);对外经济贸易大学协同创新项目“‘走出去’战略对‘一带一路’国家的政治经济影响研究”(201504YY004A);中国博士后科学基金项目“中国企业海外经济利益立体保护机制的战略设计”(2013M530095)

作者简介:李志永(1980—),土家族,湖北恩施人,法学博士、中国社会科学院世界经济与政治研究所博士后,对外经济贸易大学国际关系学院副教授,主要研究方向:国际关系理论、中国外交、公共外交和海外利益保护。

民正在由过去被殃及目标转变为被针对目标,遭受安全的威胁日益加大。根据近年来的领事保护实践来看,领事保护虽然能够在境外中国公民遭遇困难时提供一些帮助,但限于信息提供、外交协助的领事保护并不能真正有效应对诸如劫持、绑架、人身伤害等刑事犯罪给境外中国公民带来的伤害,也不能有效惩治罪犯防止类似事件的再次发生。“湄公河惨案”说明,诸多境外刑事案件的处理远远超出了领事保护的范畴,而涉及了诸多警务外交的因素,甚至主要是警务外交实施的结果。可见,对中国境外公民利益的保护而言,虽然领事保护是最为常见的手段,但对于那些受到刑事罪犯侵犯的境外公民而言,事后救济的领事保护手段就显得无能为力了,此时急需具有强制效力与现时保护功效的警务外交机制的启动与运转。

(二)安全威胁性质的变化要求警务外交发挥更大作用

中国海外利益面临的安全威胁性质正在出现两大变化并要求中国作出应变之策:其一,从传统安全威胁到非传统安全威胁的变化。政治、军事“高政治”安全威胁需要国家以政治、军事手段予以应对。但这些应对传统安全威胁有效的手段却难以有效应对诸如非法移民、跨国有组织犯罪、恐怖主义、网络安全、金融犯罪等非传统安全威胁。只有立足于司法、执法国际合作的警务外交才能真正有效治理跨国犯罪带来的非传统安全威胁。其二,从被殃及目标到明确目标的变化。改革开放以来,中国海外利益就不断受到各种安全事件的威胁与侵害,但这种侵害很多属于“殃及池鱼”。自21世纪以来,海外安全事件的频发、高发、多发表明,中国公民、机构逐渐成为了被威胁、被袭击的目标。例如,新疆“7·5”事件后,阿尔及利亚的军事组织“伊斯兰马格里布基地组织”第一个回应称,将攻击那里的数万名中国工人及其项目。中国海外利益安全威胁性质的变化要求中国开展更为广泛的国际警务合作与警务外交以有效地预防、惩治相关犯罪。

(三)开展警务外交是中国政府职能转变的要求与体现

新世纪以来,立党为公、执政为民日益成为中国各政府部门的核心理念,为了贯彻这一理念,各政府部门采取了不同的方式、方法以实现执政为民的承诺。如果说加大海外公民领事保护

已经成为外交部最大的境外民生工程的话,那么开展并强化警务外交,积极推进国际警务合作以增强境外中国公民的警察保护应该成为公安部门最大的境外民生工程。《中华人民共和国刑法》第8条规定,外国人在中华人民共和国领域外对中华人民共和国国家或者公民犯罪,而按本法规定的最低刑为三年以上有期徒刑的,可以适用本法。可见,随着中国逐渐成为全球相互依赖的一员,政府执政为民理念的实现必须跨越国界,为境外中国公民与机构提供及时有效的安全保护。

## 二、警务外交的内涵与性质

相对于经济外交、公共外交、能源外交等领域外交而言,警务外交不仅具有“警务”与“外交”所结合的双重性,更具有国际司法、执法与外交的三重性,其具有独特性的内涵与性质。

### (一)警务外交的内涵

关于警务外交目前尚无明确界定,与此相关的概念有警察保护、国际警务合作、警察外交等。

警察保护又称执法保护。中国人民公安大学张杰认为,随着全球化的加速推进,警察保护经历了警察机关从保护境内外国人到同时保护境内外国人和境外本国人的历史演变。<sup>[1]</sup>可见,警察保护凸显了警察职能的扩展。

关于国际警务合作,国内较早从事相关研究的向党认为,其是指不同国家的警察机关之间,根据本国法律或者参加的国际公约,在惩治国际性犯罪,维护国际社会秩序领域相互提供援助、协调配合的一种执法行为。<sup>[2]</sup>而著名的国际警务合作学者弗雷德里克·雷米尔(Frederic Lemieux)也认为,“通常来讲,警务合作涉及两个或更多的警察实体(包括私人或公共的机构)为了分享犯罪情报,执行调研和逮捕嫌疑犯而展开的有意识或无意识的互动。”<sup>[3]</sup>可见,国际警务合作是侧重两国或多国警务部门就警务相关事宜相互合作的涉外行为。

警察外交可以追溯到第一次世界大战爆发前夕,是政府首脑、公安机关的人员以及专门外交机构的人员,围绕公安涉外管理问题、公民权利保护、外国人违法犯罪、国际犯罪控制问题开展的访问、磋商、交涉、谈判、签订条约、参加国际会议和国际组织等双边和多边的活动。<sup>[4]</sup>因此,警察外交是相对于经济外交、能源外交、科技外交

等外交形式而言而主要由政府部门尤其是警察公安部门从事的涉外活动。

总体而言,警察保护概念强调了警察公安部门保护境外中国公民的政府责任,但没有包含不同国家就相关问题进行合作的内涵;国际警务合作概念则突出了警察部门在涉外交往中的主体地位,但却忽视了非警察部门尤其是外交部门对国际警务活动的参与;警察外交概念虽然内涵更为丰富,但这种以职业而非外交领域命名的概念与其他领域外交概念显得不太协调。本文认为,作为一种国家行为,警务外交是指各国警察公安机关、其他政府机构或代表机构以及国家领导人就涉外警务相关事宜而开展的双边或多边活动,是国家总体外交体系下在警务领域开展的外交活动,是国家外交职能在警务领域的延伸,是国家警务职能在外交领域的拓展。因此,与前述几个概念相比,警务外交概念更为全面综合,既能突出警察公安部门的外交活动,又能涵盖非公安部门涉及国际警务合作的外交内容。警务外交的主体主要是警察公安机关,但也包括其他政府机构及其代表机构以及国家领导人;警务外交的客体是各种涉外警务关系。警务外交根据其所涉内涵有广义与狭义之分。狭义的警务外交主要指公安警察部门在预防打击跨国犯罪、履行国际警务义务而开展的专业性警务涉外活动,侧重警务内涵。而广义的警务外交还包括外交机构或其他国家机构及其代表机构以及国家领导人为了推动国际警务合作而开展的双多边外交活动,侧重外交内涵。由于警务外交既包含了技术性、专业性警务合作,又离不开外交层面的警务协调,二者难以完全分清界限,通常同时存在,故本文主要在广义上使用警务外交概念,即凡是国家在涉外警务领域开展的外交活动都涵盖在警务外交概念之内予以考察。

## (二)警务外交的性质与特征

警务外交作为一种特殊的外交形式,其独特性表现在警务外交的硬性功效、协调本质、责任延伸与现时保护四个方面。

1.作为国际司法与执法合作,相对于软性领事保护,警务外交具有硬性功效

警务外交是一种强化国家间双多边警务合作的外交形式,警务外交重在通过外交活动促成双多边条约义务或高层领导人之间的承诺的实现,具有国际司法与执法性质。相关条约或承诺

一旦作出,国际警务合作就将按照既定条约协定或预定合作意向推进,体现出一定的义务性与强制性。作为一种海外利益保护手段,一旦一个国家承担了警务领域某种条约义务,同侧重信息提供与外交协调的软性领事保护相比,警务外交保护就是一种带有一定强制性的硬性保护,这种硬性保护对被保护人的利益具有更大的保障。

2.作为一种外交新形式,警务外交仍难以摆脱“国家本位”与协调本质

警务外交的硬性功效并不意味着警务外交的任务就能完全按照条约义务得到履行,作为一种外交形式,警务外交的运作仍然难以摆脱“国家本位”与协调本质。这种“国家本位”可以从三个方面显示出来:一是一国的警察机构偏好采取单边的跨国警务活动。二是国际警务合作更多的是针对某一具体案件以双边形式在两个国家的警察机构之间展开。三是多边警务合作并没有导致超国家警察机构的产生。<sup>[5]</sup>正是国际社会无政府状态本质特征决定了虽然警务外交所面对的跨国犯罪具有全球与超主权性质,但警务外交并不能从根本上摆脱国家利益的束缚而以超主权形式开展,作为一种外交形式,协调仍然是其本质特征。

3.作为国家对全球化的一种反应,警务外交突破了国家职能的主权边界

在经典的威斯特伐利亚体系下,国家职能被局限在主权边界之内,对边界之外的事情要么无能为力,要么只能求助他国的友好合作。然而,一方面,随着全球化的发展和人财物跨境高频流动的现实,海外利益的保护已经成为任何国家难以逃避的主权义务。另一方面,随着全球公民社会的发展与各国公民社会的成熟,保护境外公民、机构及其财产安全也是开放国度谋求政治稳定的重要任务。中国警务外交在21世纪的兴起与发展正是中国政府以人为本执政理念境外延伸的外交体现。

4.作为一种立体保护方式,警务外交能更为有效地保护公民和机构的海外利益。

就海外利益保护而言,领事保护与外交保护均属于事前与事后保护,而警务外交保护不仅具有事前与事后保护性质,而且还是一种现时保护。领事保护与外交保护是传统的海外利益保护手段,在海外利益保护体系中占据重要地位,但无论领事与外交保护如何成功,其均属于事前预防与事后救济,无法现时减少海外利益的损失,阻止对

境外公民的现时侵害,更无法有效惩治罪犯。而警务外交借助国际间警务合作平台,不仅能够编织事前预防犯罪的法网体系,而且还能现场现时保护海外利益免受更大损害,并有力地对犯罪行为予以惩治,因而是一种更为立体有效的海外利益保护方式。同时,由于警务外交涉及了很多外交尤其是公民海外权利保护内容,而且其保护时限是全时段的,因而其与领事与外交保护具有一定的交叉性。然而,正是警务外交的现时保护特质决定了警务外交对海外利益保护机制的不可或缺性。

### 三、中国警务外交的基本形式与现状

虽然警务外交早在 20 世纪初就兴起于欧洲并在二战后在欧洲得到广泛应用与发展,但对中国来说,警务外交还是一门相对陌生的学问和外交活动。参与国际刑警组织可以说是中国警务外交的最初实践,由此中国逐步开展了形式多样的警务外交工作,极大地促进了国际警务合作。中国警务外交正从组织制度、条约协定、职业外交与技术合作层面为中国海外利益筑起了一道新的保护长城。

#### (一)组织制度层面

1923 年成立的国际刑警组织已经成为国际社会与国际跨国犯罪斗争的有效工具与合作平台。1984 年 9 月,中国被正式接纳为该组织的成员国。同年 11 月,国际刑警组织中国国家中心局在北京成立。1986 年、1995 年、2012 年和 2014 年又分别在广州、上海、北京和南京设立了联络处或联络办公室。自中国加入国际刑警组织以来,国际刑警组织中国国家中心局共签发各种通缉通报近万件,处理来文来电近 3 万件,办理线索案件 5000 多件,办理各类刑事案件 5000 件,其中重大刑事案件 700 多起。2015 年 4 月,按照中央反腐败协调小组“天网”行动统一部署,为打击震慑外逃腐败分子,国际刑警组织中国国家中心局将 100 名外逃国家工作人员和重要腐败案件涉案人的国际刑警组织红色通报信息向国际社会公布。可见,国际刑警组织框架下的执法合作是中国最早、最广泛也最为成熟的国际警务合作与警务外交主要渠道。

除了全球层面的国际刑警组织,区域性警务组织也正在成为各国开展警务外交更为便利和有效载体。中国区域性警务合作主要在上海合作

组织框架下展开。自 2004 年成立以来,上海合作组织地区反恐机构出台了《上海合作组织成员国合作打击恐怖主义、分裂主义和极端主义构想》、《上海合作组织反恐主义公约》和《关于在上海合作组织成员国境内组织和举行联合反恐行动的程序协定》等法律文件,为本组织成员国主管机关合作打击“三股势力”(恐怖主义、分裂主义、极端主义)奠定了坚实的法律基础。相较于欧洲刑警组织,中国努力推进的上海合作组织框架下的警务合作还较为松散。尽管如此,作为两个常设机构之一(另一个常设机构是秘书处),上海合作组织地区反恐机构已经成为中国警务外交(尤其是中亚反恐警务外交)的重要平台。

#### (二)条约协定层面

##### 1. 多边条约

在一些惩治国际犯罪的国际多边公约中,对于警务合作和刑事司法协助都作了相关规定。由于国际多边条约框架下的国际警务合作参与国家众多,涉及领域较广,较好地解决了国际警务工作中的利益冲突和司法冲突问题,为全球化警务合作奠定了坚实基础。改革开放以来,中国政府批准加入了 30 个联合国框架下的具有刑事司法协助内容的多边国际公约,其中包括《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》。<sup>[6]</sup>在这些多边公约框架下,中国可以与 160 多个国家和国际组织开展包括刑事司法协助、引渡、犯罪资产和收益的查封、扣押、冻结、没收、返还和分享等各类司法合作。但是,由于国际条约多为原则性约定,往往缺乏警务合作施行的具体执行途径,加之各国签署或参与国际条约时多选择保留条款,并未能真正地从根本上消除本国利益至上的本位思想,司法冲突问题也未能有效得以解决,导致国际条约并不能完全解决警务合作实施过程中存在的诸多问题,双边条约就成为另一种重要的条约性警务外交外交形式。

##### 2. 双边条约

作为缔约国之间的协议,国际多边条约需要缔约国国内法律法规的衔接,这决定了多边条约具有约束力较小与强制性不高的弱点。国际多边条约相关规定必须在国家与国家之间签订双边警务条约的基础上才能得到严格执行。近年来,为了强化与世界各国尤其是周边各国的警务合作,中国积极缔结双边刑事司法协助条约、双边

引渡条约和双边警务合作条约:(1) 双边刑事司法协助条约。自 1987 年至 2014 年 7 月,中国已与 51 个国家签订含有刑事司法协助内容的条约或协定。<sup>[8]</sup>(2) 双边引渡条约。从 1993 年与泰国缔结第一个双边引渡条约开始,截至 2014 年 7 月底,中国已与 38 个国家签订双边引渡条约。<sup>[7]</sup>(3) 双边警务合作条约。中国缔结的双边警务合作条约主要包括两类:一类是国家级的,另一类是地区级的。截至 2014 年 9 月,公安部已经与 83 个国家和地区建立了直接的双边警务合作关系,与 31 个国家的内政公安部门建立了定期工作会晤机制,签署各类文件近 300 份。<sup>[8]</sup>实践证明,中国在双边条约框架下的警务外交成效显著。例如,自 2013 年以来,中欧双方通过刑事司法协助渠道和双边警务渠道核查案件达 200 余起,有效打击了违法犯罪行为,保护了双方公民生命财产安全。

### (三) 职业外交层面

警务外交同时具有司法与外交双重性质。因此,警务外交并不简单是条约义务的履行或技术性警务活动的开展,而且还必然需要国家间的外交协调,职业外交层面的警务合作就成为警务外交重要的组成部分。相对于组织、条约层面的常规性、义务性警务外交活动而言,职业外交层面的警务外交试图以新的外交载体去开拓新的警务外交形式或为新的警务外交合作扫清障碍。

#### 1. 警务联络官

警务联络官起源于 20 世纪 70 年代的欧洲,指一国警察机构派驻到另一个国家或者双方进行固定联系的警官,目的是收集犯罪情报,寻求合作途径。20 世纪 90 年代以来,对外派遣警务联络官是中国政府为加强国际警务执法合作,进一步严密国际警务执法合作的网络布局,完成战略机遇期公安机关的历史使命而采取的重要举措之一。针对境外中国公民和机构权益屡遭侵害的情况,驻外警务联络官主要协助外交部门加强对驻在国治安形势及针对华侨华人犯罪情况的调研和评估,切实维护海外中国公民和机构的合法权益。1998 年 5 月,中国第一次向美国派驻了警务联络官(时称缉毒联络官),主要是为合作打击两国的毒品犯罪,从此也拉开了驻外警务联络官外派的序幕。2004 年,公安部在国际合作局设立警务联络官工作处,外派警务联络官工作机制进一步理顺。随着中国融入国际社会程度的加深,中国驻外警务执法合作网络已初具规模。截至 2014 年 9 月,公

安部先后向美国、泰国、土耳其、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、日本、乌兹别克斯坦、阿富汗、加拿大、法国、俄罗斯、南非、英国、韩国、巴基斯坦、菲律宾、德国、意大利、缅甸等 27 个国家派出 49 名警务联络官。<sup>[8]</sup>警务联络官的派遣不仅帮助中国了解了世界各国警察体制概况,而且极大地提高了中国与世界各国之间开展警务合作的应变能力。

#### 2. 警务交流

由于各国警察体制、社情民意各有不同,在跨国犯罪国际治理中通过举办警务论坛、建立警务会晤制度、联系警务培训等多种方式相互交流警务技术与执法经验已经成为当今国际警务合作的例行方式。近年来,中国逐渐认识到国际警务交流的重要性和必要性,开始积极参与国际警务交流并为此搭建交流平台。(1) 积极举办警务论坛,交流经验。例如,从 2009 年开始,中国人民公安大学每年举办一次国际警务论坛,迄今已连续举办六届,产生了较大国际影响。(2) 构建双多边警务定期会晤机制。例如,中国与东盟地区于 1993 年建立的“东亚次区域禁毒合作谅解备忘录(MOU)高官会议机制”,已经成为我国开展次区域禁毒合作的典范。(3) 积极参与警务培训或举办警务培训班。2009 年,在中国公安部的统一部署下,新疆警官高等专科学校承办了 4 期外国警官培训班,共培训巴基斯坦、阿富汗等国中、高级禁毒官员 60 名,并从公安、边防、海关、铁路等单位选派 30 名学员,学习乌尔都语、波斯语、普什图语。<sup>[9]</sup>

#### 3. 执法安全合作

虽然执法安全合作的实施需要依靠警察等执法部门,但执法安全合作框架的构建及其实现往往需要依靠外交部门甚至是政府首脑的外交介入,因而也属于警务外交的范畴。目前,中国已与世界多数国家开展了双边执法安全合作。而在多边安全执法合作方面,“湄公河惨案”后开启的中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制尤其引人注目,值得总结推广。2011 年“10·5”惨案发生之后,中老缅泰 2011 年 10 月 31 日签署了《湄公河流域执法安全合作工作会议联合声明》,正式建立起中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制,以维护湄公河国际航运安全,保障四国经贸和人员的正常往来。自 2011 年 12 月中缅开始正式联合执法以来,中老缅泰湄公河联合巡逻执法已成功开展 33 次,有力维护了湄公河流域的安全稳定。这种多国平等参与的多边联合执法开创了中

国警务外交新模式,为中国海外利益提供了更加高效、可靠的保护手段。

#### (四)技术合作层面

由于国际警务合作涉及极为专业的侦查技术与法律程序,技术合作层面的警务外交就是对组织制度、条约协定、职业外交层面的警务合作的实施应用和具体落实。

##### 1.国际侦查协作

国际侦查协作在合作方式上由传统的他国“代为”行使刑事侦查权,转变为直接入境行使侦查权,由委托办案变为共同办案,由间接协助发展为直接协助,提高了域外办案效率。跨境追辑、联合侦查、域外调查取证、控制下交付、追缴犯罪收益等侦查协作手段已经成为国际警务合作的重要方式和手段。<sup>[10]</sup>“湄公河惨案”发生之后,中老缅泰四国建立的湄公河流域安全执法合作机制为协作侦办案件奠定了重要基础。经中、老、缅、泰四国警方联合调查,专案组在多国公安部门帮助下收集掌握了大量证人证言、书证、犯罪嫌疑人的供述与辩解、现场勘验检查笔录、现场照片、鉴定结论等,这为检察机关提起公诉提供了极大的帮助。最终,制造“湄公河惨案”的糯康于2012年11月经中国昆明市中级人民法院公开开庭审理被判处死刑。这充分说明国际侦查协作在惩处跨国犯罪、保护境外中国公民海外利益中的特殊作用。

##### 2.国际刑事司法协助与引渡

虽然双边国际刑事司法协助与引渡条约的签署为国际警务合作提供了法律框架与前提,但其具体实施还涉及极为专业、复杂、漫长的法律程序,需要各国警务司法部门展开专业性、程序性警务外交与合作。这种程序性的国际司法协作即使在发达国家之间也经常烦琐而漫长。鉴于与中国缔结双边引渡条约国家多数属于法律制度不完善的发展中国家,中国与发展中国家间开展的国际刑事司法协助与引渡就经常面临诸多困难,而与部分发达国家间开展的国际刑事司法协助与引渡又由于受到政治、人权、死刑等因素的影响,相关工作难度更大。

##### 3.联合处突演练

涉及多国人员的重大恐怖活动或刑事案件的复杂性、突发性与各国警务体制、警务水平的差异性,要求平时各国加强联合处突演练,以减少战时合作障碍和提升危机应对能力。近年来,中国与中亚五国、东盟各国加强了处突演练合

作,相互多次组织联合演习、联合反恐、联合处突,取得了良好效果。例如,根据《上海合作组织成员国国防部2014—2015年合作计划》,上合组织成员国武装力量于2014年8月24日至29日在内蒙古朱日和训练基地举行了代号为“和平使命-2014”联合反恐军事演习。演习的课题为联合反恐战役的准备与实施,旨在震慑“三股势力”,维护上合组织所在地区的和平与稳定,提高参演国军队协同实施反恐任务的能力和水平。此次演习已经是上合组织框架内的第5次多边联合演习。

#### 结 语

面对全球化背景下人财物跨境高频流动的现实,“海外能源资源、战略通道安全以及海外机构、人员和资产安全等海外利益安全问题凸显”,“加强海外利益攸关区国际安全合作,维护海外利益安全”<sup>[10]</sup>不仅是中国军事外交的战略任务,也是中国警务外交的战略任务。正是在对以跨国犯罪为代表的非传统安全问题的全球治理合作中,警务外交应运而生、因时而兴。作为一种兼具国际司法、执法与外交三重性质的保护手段,警务外交正在成为世界各国海外利益保护的有效手段。21世纪以来,随着“走出去”尤其是“一带一路”战略的加快实施,中国海外利益不断向全球扩展,并日益成为受侵害目标。为了有效保护海外利益,新世纪的中国大力加强了领事、外交保护甚至军事保护手段,并正在积极探索警务外交保护新路径,一个立体多元的海外利益保护体系正在形成。中国虽然开展警务外交时间较短,但已经探索出一套形式多样、效果显著的警务外交形式,已经从组织制度、条约协定、职业外交与技术合作层面为中国海外利益筑起了一道新的保护长城。当然,受限于起步晚的历史经验积累与差异大的政治体制现实,中国警务外交主要集中在职业外交与技术合作层面,而在组织制度层面上的警务合作平台不仅较少且合作深度、频度急需加强,在条约协定层面上又主要限于发展中国家间的合作,与发达国家合作太少。另外,由于警务外交仍然深受国际政治因素的影响,加之各国对诸多犯罪的标准与治理手段各异,警务外交虽然能够超越国家主权边界的管辖权局限,但其对各种犯罪的惩治依然主要依靠外交协调(下转第181页)

吴三桂之乱被作者归之为劫数,忠义之士知不可为而为之,为的是谢数百年养士之恩。《香祖楼》第一出《转情》中认为一切皆造化定数:“万物成形之后,即于本性中自具苦恼,如智者死于多忧,愚者死于多欲;才士遭忌,美人见妒;忠良以介直受诛,雄杰以刚暴见杀;麝死于香,象死于齿;桂丛长蠹,醢瓮生鸡。莫不美因美而自戕,恶因恶而自毒。”<sup>[2]555</sup>《空谷香》第三十出《香圆》中,众仙问若兰二十九年间的情事,降生时、长养时、缔缘时、饮刃时、合昏时、生育时、染疫时、解脱时都有无限烦恼,众仙进而问:“为人苦恼恁般多,思想做人么?”若兰说:“若我辈不落尘劫,天地空空,黯然无色矣!”“天公肯降神仙祸,因下界孝义忠贞要借重他。那青史上芳名都似这兰一朵。”<sup>[2]539</sup>人生都是劫数,“都只为劫数生成这境界,到而今应了尽凡夫债”<sup>[2]393</sup>。人生皆是苦难,然而却仍要活在世上,这就是一种悖论,作者无法解释,只能以命运来解释。从其劫数观、命定观中,可感知作者情感世界矛盾、苦闷的一面。

蒋士铨剧作宣扬雅正之情,忠孝之情、男女之情、宗教之情是其主要内含。蒋士铨处在封建

社会的盛极而衰时期,他对情感不可能有现代意义的表现,但相比他之前及同时代的剧作家来说,其剧作的情感世界更为丰富,表现得更为细致、深刻。

参考文献:

- [1]李调元.雨村曲话[G]//中国古典戏曲论著集成(第8册).北京:中国戏剧出版社,1959:27.
- [2]蒋士铨.蒋士铨戏曲集[M].周妙中,点校.北京:中华书局,1993.
- [3]蒋士铨.清容居士行年录[M]//北京图书馆藏珍本年谱丛刊(105册).北京:北京图书馆出版社,1999:105.
- [4]李元度.蒋心余先生事略[M]//国朝先正事略(卷四十二).清同治刻本.
- [5]蒋士铨.上榕门太傅书[M]//国朝文录·忠雅堂文录(卷一).道光十九年刻本.
- [6]蒋士铨.述怀诗[M]//忠雅堂文集(卷二十六).清嘉庆刻本.
- [7]蒋士铨.蒋士铨遗诗[M]//香苏山馆诗集(卷十四).清木犀轩刻本.

(责任编辑 黄胜江)

(上接第128页)的质量与效益。因此,尽管警务外交保护相对于领事与外交保护具有一定强制性或硬性功效,但仍然需要领事与外交保护的高度协调,甚至军事保护的积极参与和潜在威慑。对于正在崛起的中国来说,不断拓展的海外利益的有效保护既需要各种保护机制独自发挥有效作用,又需要各种保护机制形成相互补充、高度协调的多元立体保护体系。

参考文献:

- [1]张杰.中国公民湄公河被害案对海外公民安全的执法保护之启示[J].四川警察学院学报,2012,(5).
- [2]向党.国际警务合作概述[J].中国人民公安大学学报,1997,(3).
- [3]Frederic Lemieux.International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice [M]. Devon: Willam Publishing, 2010.
- [4]向党.警察外交的特征和发展趋势[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2012,(1).张杰.反恐国际警务合作——以上海合作组织地区合作为视角[M].北京:中国政法大学出版社,2013:18.

- [5]马修·戴弗雷姆.国际反恐警务合作——国际刑警组织与欧洲刑警组织的比较[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2008,(6).
- [6]中国已与50个国家签订双边刑事司法协助条约或协定[EB/OL].法制网,http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2013-11/09/content\_5006630.htm.
- [7]中国与38国签订引渡条约 将强化与美国反腐合作[EB/OL].人民网,http://world.people.com.cn/n/2014/0826/c1002-25541981.html.
- [8]公安部与83个国家和地区建立双边警务合作[EB/OL].贵州省公安机关警务网,http://www.gzga.gov.cn/Web90/News/20140919/50844.htm.
- [9]新疆开展国际警务合作打击“金新月”毒品犯罪[EB/OL].天山网,http://news.ts.cn/content/2009-01/20/content\_3802009.htm.
- [10]中国的军事战略(全文)[EB/OL].中华人民共和国国防部,http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content\_4586723.htm.国防白皮书首提“海外利益攸关区”,彰显大国责任.新华每日电讯[N],2015-5-27.

(责任编辑 吴兴国)