

基于国际法视角的我国国际警务保护研究

■ 施俊镇

摘 要 国际法是国际关系的基本准则，是国际交往的行为规范，也是我国国际警务保护应予遵行的法源依据。立足国际法的视域，我国国际警务保护具有特定的内涵属性。我国推进国际警务保护蕴含深刻的国际法背景动因，也面临国际法的障碍因素。探寻优化我国国际警务保护的国际化路径，显得必要而紧迫。

关键词 国际警务 权益保护 国际法 内涵 动因 路径

历史昭示我们，“人类社会发展与社会交往的扩大是分不开的”^[1]。当今世界是开放的世界，各国相互联系、彼此依存。伴随我国国际交往的加深、综合国力的提升、国际地位的提高，面对国际局势的动荡与挑战，引领国际规则制定、参与全球治理进程、推动世界秩序重构，全面有效保护日益增长的海外利益，是紧迫而重大的时代课题，需要付出长期艰巨的努力。海外利益保护是多元复杂的系统工程，国际警务保护是海外利益保护的重要途径、有效方式。国际法是国家进行国际交往的行为准则，是处理国际关系问题的基本法律遵循，对国际关系的规范运行产生规制性作用。毋庸置疑，我国是全球化的后来者，海外利益迅速扩张与现实保护强度有限的张力客观存在。鉴此，面对全

球化背景人财物跨境高频流动的客观实际，基于国际法推进我国国际警务保护，既是当前复杂严峻国际形势推动海外利益保护的现实需要，也是制度化增进我国海外利益的战略选择。

一、国际法视域我国国际警务保护的内涵界定

概念是思维的基本形式，“是交流和表达的最基本工具”^[2]，明确概念、确定内涵非常重要。我国国际警务保护是公安机关与有关部门基于维护我国海外公民、法人、其他组织的合法权益、安全利益的目的与需求，依照国际法律规范，联合东道国与国际组织开展的安全防范、风险化解和调查、追

作者：浙江省温州市公安局办公室调研室副主任

诉、惩处侵害我国海外利益犯罪的跨国维权活动。我国国际警务保护作为逻辑概念具有概念内涵方面的特有属性：

（一）行为客体的境外性

我国国际警务保护的客体是我国海外利益，即“中国政府、企业、社会组织和公民侨民因全球联系产生的，处于中国主权管辖范围以外，但受到国际合约、东道国法律法规或中国国内法律体系保护而且具有正当性的中国国家利益”^[3]。我国海外利益存在于我国主权管辖之外的区域而强调境外性，其内涵与外延早已超出传统意义国家利益的概念范畴，是我国国家利益的海外延伸。我国国际警务保护的行为指向对象（行为客体）由此蕴含国际性、境外性、涉外性的特征，兼得国际法、东道国法律与我国国内立法的确认与保护。

（二）行为方式的交互性

作为国际法的天赋主体的国家享有平等的国家主权权利与国际法律地位，“近现代国际法主要基于平权社会结构中国家主权的本质属性和国家主权原则的实践”^[4]，国际事务、国际交往不允许存在任何形式的国家专断意志。我国国际警务保护其实是我国与他国、国际组织的警务协调行动，需要通过平等自愿的友好交涉寻求有关国家、国际组织的合作意愿与协同行为。其间，我国国际警务保护无论预防、治理、化解非传统安全威胁还是国际刑事司法协助、跨境追捕、境外调查、跨国遣返等具体行动，均需与有关国家、国际组织本着相互尊重、平等协商、互谅互让的神经由交流洽商、相向而行，达成双方行动合意予以协力推进，展现我国国际警务保护行为方式的双向性、互动性与互助性。

（三）行为规范的国际性

国际法的调整对象是国际关系，“国际法是当今国际社会最主要和最重要的行为准则”^[5]。国际法作为一种行为规范，对主要包括国家在内的国际法主体具有普遍的法律拘束力，各国必须严格遵从。故此，世界各国进行国际警务保护无不援引国际法规范，即使发生国际不法行为（Internationally Wrongful Act），也会想方设法检索、提出国际法的抗辩事由依据。我国国际警务保护是跨国性的国家维权行为，其行为客体的境外性、行为方式的交互性特质决定我国国际警务保护隐含的法律关系属于我国与他国之间产生的国际法律关系，受到国际法的调整，理应接受国际条约、国际习惯、司法判例、国际软法、一般法律原则与国际组织决议等国际法律规范的约束，体现我国国际警务保护行为规范的国际性特征。

（四）行为界域的跨国性

我国国际警务保护行为空间具有跨越国界属性，涉及管辖权归属问题。管辖权是国际法用以规范独立、主权平等的世界诸国和平共存的治理工具，“国际法的核心内容之一就是确定各国管辖权范围和边界”^[6]。域外管辖（Extraterritorial Jurisdiction）是一项世界公认的国际法制度，是“国家在本国领土范围内针对境外的人、物或行为确立和行使管辖权”^[7]。我国刑法第八条规定的保护管辖原则，即是域外管辖权、法律域外空间效力的例证。我国国际警务保护是管辖权外溢的生动体现，是域外管辖权的具体实践，表征国际警务保护行为的跨境延伸而具场域的跨国性。

（五）行为性质的国家性

根据国际法的一般原理，国家是一个法律拟制的国际法主体，而拟制国家的意思表示与行为仅能通过其机关或代表的行动表

现出来,“国家机关的行为或经该国法律授权行使政府权力的人或实体的行为,则应视为国家行为”^[8]。与此对应,我国国际警务保护是公安机关与国家有关机关以国家或政府的名义从事的体现国家意志、代表国家利益、归由国家负责的公务行为,是我国行使国家域外管辖权、履行国际公法义务、参与全球治理的组织体行动,归于国际法所指的国家行为。因此,我国国际警务保护的各项具体行动虽由警察等行为个体作出但严格区别非国家行为体施行的个人行为,诠释我国国际警务保护的行为性质的国家性意涵。

二、我国推进国际警务保护的国际化动因

有别主权国家域内的警察事务执行,我国国际警务保护具有强烈的国际因素、鲜明的国际色彩。“作为一个开放型大国,中国倡导国际法、发展国际法”^[9],我国推行国际警务保护存在全面而深刻的国际法背景由来与根源理据。

(一) 海外利益的拓展

维护各国海外利益、保障外国人法律地位是国际法的重要目标与内容。对外开放基本国策的深入推进和“一带一路”倡议的全面实施促进全方位多领域的互联互通,我国同世界各国的交流交往日益密切,海外利益的总量急剧增进、分布渐趋广泛、内容趋于丰富。2023年,“我国全行业对外直接投资 10418.5 亿元,比 2022 年增长 5.7%。其中,我国境内投资者共对全球 155 个国家和地区的 7913 家境外企业进行了非金融类直接投资,累计投资 9169.9 亿元,增长 16.7%”^[10]。同年,“我国企业在‘一带一路’

共建国家非金融类直接投资 2240.9 亿元人民币,同比增长 28.4%”^[11]。另据 2023 年 4 月 24 日提请第十四届全国人民代表大会常务委员会第二次会议审议的《国务院关于新时代侨务工作情况的报告》,我国海外侨胞总数逾 6000 万,分布在世界近 200 个国家和地区。鉴此情势,我国海外利益面临的风险挑战突出、保护需求旺盛。我国实施国际警务保护、推进海外利益安全体系和能力建设也就显得十分必要而紧迫。

(二) 国际形象的塑造

国际法是调整国家与国家之间社会关系的行为规范,遵守国际法是国际社会公认的基本原则和国际关系基本准则。我国是世界第二大经济体、世界上最大的发展中国家、联合国常任理事国,正处于强国建设、民族复兴、大国崛起的关键节点。海外利益是国家利益的重要组成部分,也是国家地位的象征。我国适用国际法实施国际警务保护、建立海外利益保护长效机制、依法有效保护海外利益,寻求海外利益保护的正当性、合理性与合法性支撑。这不仅是我国综合国力、国际地位的集中宣示,更是我国作为国际法治、国际秩序倡导者、维护者、建设者与贡献者形象的全面展示,有力促进我国国际形象的型塑,提升我国的国家形象、国际声誉与国际影响。因为“只有获得更多的合法性认同,崛起大国才有可能更顺利地保护海外人员和企业的合法权益,并通过这个过程增强其国际权威”^[12],体现负责任大国的形象与担当。

(三) 国家义务的驱动

国际法意义的国籍(Nationality)是个人与国家之间永久性的法律纽带,表示个人具有某一特定国家的公民资格或身份,表明有关个人与特定国家建立的一种特别而稳

固的法律联系,彰显一国公民与国家之间权利(权力)义务的公法关系。随着现代国际法的迅速发展,1948年《世界人权宣言》、1961年《减少无国籍状态公约》、1966年《公民权利和政治权利公约》等多项世界范围的国际人权宣言与公约普遍定义、使用国籍权概念,公民的国籍权业已成为国际法的一项基本人权。由此,基于国籍、国籍权衍生“国家对具有本国国籍个人的保护义务”^[13]。换言之,根据国籍确立的公民与国家的隶属关系,出于国籍权作为公民基本权利同国家义务的对应属性,一国负有保护本国公民的国际法义务,纵令本国公民身处国外也未能豁免此项保护职责、义务。另外,国际法承认法人的国籍。由是推之,我国国际警务保护是国家履行保护公民、法人国际法义务的具体表现、实现方式与实践要求,具有深厚的国际法理基础。

(四) 维权途径的协同

根据国家主权含有的属人优越权,“外交保护历来被视为一项国家的固有权利”^[14],一国拥有通过外交途径保护其在外国的本国国民的权利。外交保护具有层级高、力度大、效力强的优势,但外交途径的风险预警、违法制止、司法程序与成本负担、适用频次、启动条件具有一定的局限性,尤其受到用尽当地救济原则(Exhaustion of Local Remedies)的限制,保护的及时性、可及性、便捷性难以保证。同理,依照国际法与国际惯例,领事保护允许领馆和领事官员针对领区内派遣国国民(包括法人)合法权益受到违反国际法的不法行为损害,视情提供一切可能的帮助与协助,要求领区当局制止不法行为,恢复受害人应享有的权利和利益,赔偿受到的损害。领事保护具有形式多样、就近实施、简便易行等优点,但限于

事后交涉,不追究国家责任,不具有惩处犯罪的属性。由此可见,国际警务保护是我国海外安全利益保护不可或缺的重要一环,外交保护、领事保护与国际警务保护各具特色与优势。借此,各类维权方式优势互补、协同配合、聚合发力,组合形成最优的保护方案,构成完整的复合型维权体系。

(五) 全球治理的需要

当今世界正经历百年未有之大变局,世界多极化、经济全球化、国际关系民主化持续演进。同时,世界局势变乱交织,“国际制度之公正性不足、合法性缺失等痼疾和制度失灵、制度赤字等问题不断凸显”^[15],以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序受到严重挑战。我国推动构建新型国际关系、参与全球治理体系变革、引领国际秩序重塑等方面遭遇激烈的现实斗争。毋庸置疑,“全球治理是基于国际法的治理”^[16],国际法是全球治理的核心与基础。由此,我国利用国际法推进国际警务保护、维护我国海外利益、促进全球安全治理、建立更加公正合理的国际秩序正当其时。

三、制约我国国际警务保护的 国际法因素

我国国际警务保护工作“毕竟多数是在其他国家的领土上进行”^[17],绝非一国自行裁处的单方行为,关涉他国的利益,牵系他国的意愿,难离他国的协助,进而受制国际法的约束,由是衍生诸多障碍问题。

(一) 国家主权的羁束

主权是构成国际法上的国家应具备的基本要素,是国家固有的属性,是“国家具有的对内的最高权力和对外的独立地位”^[18]。国家主权具有不可分割、不从属外

来意志与神圣不可侵犯的性质。1970 年联合国大会通过的《国际法原则宣言》确立各国主权平等（Sovereign Equality）的国际法基本原则，宣示所有国家都是国际法的平等主体，各国法律地位平等，不受任何其他国家控制，每一国均应充分尊重其他国家之人格。我国始终坚持各国平等的国际法治理念，历来主张国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国主权，反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政，反对以强凌弱。因此，有别于国内警务行动法定范围的从心所欲、自由行事，我国国际警务保护必然需要恪守各国主权平等原则，坚持合作共赢、多边主义。严格依照国际法与我国缔结的国际条约，主动接受有关国家的主权约束，妥善处理我国主权的属人最高权（Personal Supremacy）与海外利益所在国主权的属地最高权（Territorial Supremacy）的竞合关系，有理、有利、有节保持适度行为克制与检束，自觉基于海外利益所在国的主权管束，开展我国国际警务保护的各项工作，切实履行我国承担的国际法义务。

（二）法律体系的区隔

世界各国的“法律、法治不是自然状态，而是一种拟制性的存在”^[19]，是人为的智识创造，深受各该国家经济、政治、社会、文化等因素的影响。由于各国政治经济社会情况和历史文化传统习惯的千差万别，作为一国全部现行法律构成的法律体系，自然深深打上各自国家的本土烙印，呈现多样性与差异性，进而形成不同国别法律体系的各自独立与分隔。如前所述，我国国际警务保护的行为界域具有跨国性，这就难免触及不同的外国法律的适用问题，阻滞我国国际警务保护的顺利推进。比如，我国国际警务保护通常涉及的“引渡是由国际法和国内法共同组

成的制度和实践”^[20]，就会因为我国和被请求国执行双重犯罪原则、禁止双重危险原则、酷刑不引渡原则等引渡原则援引各自的国内立法，出现对于同一法律事实、法律概念理解与认定的歧异，招致被请求国拒绝我国的引渡请求。

（三）国际法源的匮乏

国际法越来越成为当今世界各国开展国际交往、寻求合作发展、维护国家利益必不可少的规则渊源与政策工具。国际法的实践表明，国际条约构成国际法源本体的主体部分，是国际法的最主要渊源。我国国际警务保护离不开国际法规范的指引与适用，但受制历史与现实的诸多客观因素，面临国际法源匮乏的窘境。鉴于缔结程序的繁琐、缔约谈判的艰巨、各方意见的不一等制约因素，我国国际警务保护得以征引的国际条约屈指可数，至于多边型、造法性的国际公约更是寥寥无几。目前，我国虽已“加入包含司法协助、引渡等内容的近 30 项国际公约”^[21]，但远低于发达国家水平，缺乏国际警务保护的专门性规定，难以满足现实需要。“许多中国公民海外被侵害犯罪案件正是由于我国与所在国刑事司法合作发展缓慢、未缔结相关互助条约，最终导致案件发生后无法在刑事司法层面得到妥善解决。”^[22]即使数量有限的国际条约，也因“部分条约内容较为老旧，无法为我国快速发展的海外利益提供充分保护，无法为面临复杂潜在风险的海外利益筑牢风险屏障体系”^[23]，我国国际警务保护饱受国际法源不足困扰。

（四）刚性机制的缺失

国际法主要是国家之间的法律，国际法的功能是调整国际关系，主要适用于国家之间的关系。源于各国主权平等的国际法基本

原则与主权国家国际法框架的自主性，国际社会没有也不应有凌驾于国家之上的有组织的强制机关。异于国内法主要依靠军队、警察、法庭等有组织的国家强制机关保证实施，国际法缺乏一般性的国际强制执行机制与集权式的执行方式。诚然，我国适用国际法开展国际警务保护能否顺畅推进、有效实现保护海外利益目标很大程度取决于国际法的执行强度。由于国际法缺少强有力的强制执行机制与效力，我国国际警务保护天然存在约束性国际协作平台、渠道、机制欠缺的客观障碍因素。另外，“由于国家是政治实体”^[24]，国际法始终带有现实权力政治的鲜明特点，国际事务难免掺杂政治色彩。我国国际警务保护不免遭遇法律问题政治化进而引发外交对抗的风险，影响我国国际警务保护的体系型、常态化、稳定性推进，冲击我国国际警务保护刚性机制构建。

（五）程序推进的迟缓

前已述及，我国国际警务保护含有行为客体的境外性、行为规范的国际性、行为界域的跨国性等涉外因素。长期以来，“国际法并没有一套像国内法那样完整而权威的实施机制”^[25]。职是之故，我国国际警务保护无论事前的风险预防还是事中的案件办理抑或事后的责任追诉，均需遵循国际司法与国际外交两种国际法程序，都要按照国际法确定的权限、方式、环节过程性、调和性、互动性进行假以时日的磋商交涉，寻求有关国家、国际组织的合作意向，协调有关国家、国际组织的行动，推进我国国际警务保护的各项措施与步骤。众所周知，国际法程序的执行本身就意味着时间、效率等执法成本的耗费，加之地理空间的隔绝、国家主权的羁束、地缘政治的影响，我国国际警务保护的推进程序往往旷日持久、波折反复。

四、优化我国国际警务保护的 国际法路径

法律的普遍性印证国际法“能普遍适用于整个国际社会”^[26]，国际警务保护是跨越国界的警务执法活动，始终不脱国际法的规范作用。我国国际警务保护需要借助国际法的制度框架，依循国际法的规范引领，全力探求新领域、新途径，全面排除国际法的遏制因素，形成灵活、务实、高效的警务运行机制，维护我国海外利益与国际大国形象。

（一）构建警务外交体系

鉴于国家主权羁束，要通过构建警务外交体系，增进我国与海外利益东道国的政治互信、平等相待、对话合作，软化我国国际警务保护的国家主权刚性。

1. 厘清警务外交内涵

警务外交是警务领域国家外交的具体形式，是外交领域国家警务职能的履行，是基于实现对外政策与维护国家主权、安全、发展利益的目标，主权国家的有权机关及其代表就警务事宜所进行的对外交往活动。由是观之，“警务外交具有外交、国际司法与国际执法的三重性，有其独特的内涵与性质”^[27]。廓清警务外交的内涵，有助准确指引我国警务外交的开展，密切国际警务交流，协调平衡国际警务关系，柔化我国国际警务保护国家主权的羁束。

2. 拓展警务外交外延

通过警务外交内涵的界定，我们可以明确警务外交不等同于主要由警察部门开展的警察外交。相较而言，警务外交具有更为宏阔的外延，警务外交与警察外交存在概念间外延的属种关系。

由此，扩展我国警务外交的概念外延，

诸如涉及国际警务保护的访问、谈判、缔结条约、外交文书往来、派出常驻外交代表机构、处理国际关系、参加国际会议与国际组织等各种方式的对外活动,均可纳入我国警务外交项下,以此丰富我国警务外交的形式与途径,妥善处理我国国际警务保护涉及的他国主权问题,排除我国国际警务保护国家主权羁束方面的障碍。

3. 建构多层警务外交

面对警务全球化的发展态势、主权国家单一层面警务外交的弊端与“地方政府(次国家政府)在国际外交中的影响力逐渐显现的这一客观现实”^[28],必须综合考虑国家政府与次国家政府等不同层级主体的警务外交角色与功能,构建高效多层的警务外交体系,实现不同主体的角色与功能的优势互补,淡化国家主权羁绊,更好服务我国国际警务保护和区域与全球安全治理,保障国家和地区发展。申言之,根据我国海外利益安全形势与国家总体外交需要,中央政府作出我国国际警务保护的概括性战略安排,确定警务外交的理念、思路与架构,推进国家层面的双边、多边警务外交关系。外交部、公安部、商务部等中央政府部门基于中央政府的总体性战略部署,协调、指挥、处置系统内部的警务外交重大问题,加强同外国对等机构的警务外交关系。地方公安机关等次国家政府根据权限与需要,发展中外警察机构间警务人员互访、警务交流等友好关系,签订地方性安全执法合作协议,基于国家政府指导或授权开展国际执法合作。

(二) 消弭国别法制分歧

出于我国国际警务保护的国别法律体系区隔,借助国际法规范的适用与国内法的解释技术,促进我国与海外利益东道国立法的吻合性、一致性,有效弥合国别法制分歧。

1. 倚重国际规范适用

国际法作为国家意志协调的产物,是国际社会普适的行为准则,也是国际社会通行的话语体系。条约是国际法的主要渊源,是国际法主体(主要是国家)之间的共识性协议,是国际社会消除各国立法差别的重要工具。条约必须信守是国际法的基本原则,国际条约的存在与适用极大消解各国法律体系的区隔。我国开展国际警务保护必须严格善意执行我国缔结、参加的国际条约除保留事项的各项规定,充分行使权利,全面履行义务;正确处理国际法与国内法的关系,不得援引国内法规范抗拒我国缔结、参加的国际条约的履行;针对我国已经缔结、参加的国际条约与国内法抵触的情形,“完善条约合宪性审查工作体制机制”^[29],适时制定、修改国内立法,确保国内法与我国依国际法承担的义务相一致、相符合。另外,国际习惯是国际法的重要渊源,我国国际警务保护援引习惯国际法规则与原则,不仅助益消除国家间法律体系的阻隔,而且有利提升警务保护的正当性、权威性、合法性。

2. 善用法律解释技术

国际法治实践表明,国别法制分歧的很大部分不是各国立法本身的差异,而是源自法律文本理解的不同,法律解释是消除上述分歧的重要技术工具。因此,我国国际警务保护遇有国别法制分歧的障碍,可以运用法律解释技术达成法律文本含义的共识,从而排除国别法制分歧。坚持善意原则,公允、合理、善良解释法律文本,尽力压缩国别法制分歧的缺口;遵循整体原则,上下一致、前后一贯解读同一法律文本的字句,根据法律文本的全部条款而不拘泥于个别字句解析法律用语的分歧;遵照目的原则,注重法律文本所载的目的和宗旨,采用最符合法律

文本目的、宗旨的意义化解立法差异；依循通常意义原则，基于“社会公众在相当程度上形成的稳定性认识”^[30]与一般社会认知的通常含义，注解国别法律歧异的概念或法律文本。另外，即使表述全异的国别迥异立法，也可凭借法律解释的辩证思维、实质推理，去除表象意义的文本差异，达致同一内涵的辨识。比如，大陆法系国家的违警罪（Police Offense）、英美法系国家的简易罪（Summary Crime），诉诸实质推理的法律解释等同我国的治安违法（Public Security Violation）。

3. 凸显国际软法优势

囿于遵循主权国家意志的制度设计与结构安排，传统成文的国际法的正式、刚性、多边机制面临集体行动困境。与此对应，“国际软法是一种不具约束力的协议、建议、决议、计划或行为准则”^[31]，是虽无协定法的拘束力但具政治与道义影响力等实际效果的谅解备忘录、决议、宣言、倡议、纲要、标准、建议、行为守则、指导方针、行动计划等非正式行为规则。国际软法有着广泛的社会基础与深层的心理认同，具有拓展国际法范围、发展国际法规范、提升国际法效力的独特功效。针对我国国际警务保护国别法律体系的阻隔，国际软法则为较优选择。我们不妨运用国际软法制定主体多样、缔结主权成本低、规范试验性强、便于协调、便利执行、实施灵活等优势，借助国际软法的默契与共识，跨越、弥合我国国际警务保护国别法律体系的罅隙。

（三）充裕国际法律规范

针对我国国际警务保护的国际化法源匮乏难题，我国应积极签订、接受或加入更多的双边、多边国际条约，以此充实我国国际警务保护得以援引的国际法律规范。

1. 加入全球国际公约

全球国际公约具有缔约国众多、执行机制健全、造法性强的优点，广受国际社会认可，坚实奠定国际警务保护的国际化法源基础。我国签署或加入的《消除一切形式种族歧视国际公约》《禁止酷刑公约》《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等全球国际公约即为我国国际警务保护提供有效的国际化法源。因此，我国应积极参加谈判、签署、批准等缔约程序，力争成为更多新创全球国际警务保护国际公约的创始国；针对已经生效的开放性的全球国际警务保护国际公约，根据需要依法履行条约的加入程序，促使我国成为公约当事国；针对我国签署、接受或加入全球国际警务保护国际公约可能背离国家利益、公序良俗或法治秩序维护的情形，可以作出条约的保留，排除或更改国际公约某些规定、条款对我国适用的法律效果，降低我国参加国际公约的难度，增强国际公约对我国的适用性、通用性；针对国际警务保护国际公约概括笼统的用语、含混多义的表述、至关重要的措词，不妨发表解释性声明，“阐明条约或其若干条款的含义或范围”^[32]，澄清我国对国际公约文本的理解，明确缔约各方的权利与义务，确保我国有效履行条约。

2. 参加区域多边协定

当今时代，全球化与区域化齐头并进，“安全领域的区域化正出现快速发展的趋势”^[33]。区域多边协定相对全球国际公约而言，具有参与国较少、当事方合意接受度高、约文内容具体明确、执行效力强等优点，成为我国国际警务保护重要的国际化法源。与此同时，需要顺应执法安全领域区域化发展态势，关照我国国际警务保护区域性需求旺盛的实际，会同毗邻国家、“一带一路”沿线

国家、区域性国际组织成员国集体,根据实践需要,通过友好磋商拟定约文,签订多国参加的国际警务保护区域多边协定。

3. 签订双边国际条约

双边国际条约是缔约国双方通过要约、承诺等方式达成的意思表示一致的产物,明确、具体规定缔约国的权利义务,充分反映缔约国的利益与诉求,具有国际法的公定力、确定力、拘束力与执行力,成为当今世界许多国家保护海外利益的首选工具。由是可知,我国国际警务保护涉及同海外利益东道国的国别关系,“国别关系更适宜用双边条约来调整”^[34]。这就需要我们秉持平等互惠、求同存异、包容互信的理念,订立双边国际条约,就双方国际警务保护的具体合作事宜作出全面、具体、明确的约定,丰富我国国际警务保护的国际化法源。其实,我国签订的双边引渡条约、双边刑事司法协助条约、双边警务合作协议,即是我国国际警务保护直接、有力的国际法规范。

(四) 健全常态交互平台

对于我国国际警务保护刚性机制缺失的问题,我国应强化国际警务联络、交流与融合,依托日常的国际警务交往,搭建常态化、机制化的国际警务保护刚性交互平台。

1. 加强国际警务联络

国际警务联络是推动我国国际警务保护的重要保障,也是我国国际警务保护的重要渠道。警务联络官作为人民警察的海外代表“具有‘外交官’和‘警官’的双重身份,是维护国家安全与稳定、促进国际警务交流与合作、保护国家海外利益的关键角色”^[35]。依照《维也纳外交关系公约》《维也纳领事关系公约》,根据《公安部警务联络官管理办法》,依托我国驻外使领馆,派驻警务联络官,促进我国与驻在国(地区)的警务执

法合作、警务联络,强化我国国际警务保护的组织协调、警务合作、调查研究、风险预警等职能,拓展我国国际警务保护的平网络布局。同时,遵循相互尊重、平等合作、互利共赢的理念,我国联合毗邻国家、区域国家设立警务联络常设机构,配置专门的联络员,负责处理国际警务合作与联络事宜,严密我国国际警务保护的国际化、区域性的常态刚性联络机制。

2. 构筑多样交流机制

国际警务会议、论坛、培训、对话、研讨等常态多式的国际警务交流,有效搭建、畅通我国与世界各国警方的沟通联系渠道,增强相互了解彼此的警察制度、法律、文化与警务理论、实务,增进理解互信、价值认同、需求关切。形态多样的国际警务交流机制有利促进各方警务技能、执法水平、协作能力提升,奠定我国国际警务保护国际化的理念、价值、规范与组织基础。比如,我国警方主导或参与的联合国警察首脑峰会、湄公河流域执法安全合作部长级会议、澜湄流域安全合作论坛、中国东盟执法安全合作部长级对话等交流途径,不仅丰富、完善、固化相关沟通交流互动体系,也厚植我国国际警务保护的人脉、人文、机制基础。

3. 融入国际警务框架

国际警务框架参与国家众多、涉及领域较广、影响力广泛,推崇“遵循正式规则的治理行为”^[36],具有体制机制完善、协同响应迅速、便于协调集体行动等组织优势。鉴于此,我国应广泛介入、充分应用全球层面普遍性的国际刑警组织、国际移民组织、国际劳工组织、世界海关组织以及地区层面的上海合作组织、澜沧江湄公河综合执法安全合作中心、欧洲刑警组织等涉及警务保护的国际化平台资源。同时,积极培育新的

常设国际警务框架机制，比如推动新亚欧大陆桥安全走廊国际执法合作论坛转型升级成为全球公共安全合作论坛，巩固、深化、拓展中国—太平洋岛国执法能力与警务合作部级对话成果，推进新的国际警务框架机制的常态化、机制化运作，形成长期、稳定、顺畅的国际警务保护体系与机制。

（五）便捷警务保护程序

对应我国国际警务保护程序推进迟缓的障碍，我国可以平等协商有关国家创新国际警务机制、简化国际警务流程。

1. 精简国际警务保护流程

源于我国国际警务保护程序推进的迟缓问题，按照对等、互惠原则，洽商有关国家通过双边、多边协定，协议安排便利流程，简化工作环节，压缩工作时限，以便捷国际警务保护的协作、联动方式。另外，虑及“最惠国待遇是一项重要的原则”^[37]，我国今后签订涉及国际警务保护的双边、多边协议可以考虑载入最惠国待遇 (Most Favored Nation Treatment) 条款，商定任一缔约国现时或将来给予任何第三国国际警务保护程序方面的优待自动及于其他缔约国，确保我国同等一致享有任一缔约国现在或未来提供的国际警务保护程序方面的优惠待遇，达致优化我国国际警务保护流程的目标。

2. 开辟国际警务绿色通道

鉴于法定程序固有的进程逐步性、程式性、常规性，我国国际警务保护通常遭逢法定程序迟滞的掣肘。据此，遇有我国海外利益遭遇东道国暴恐、骚乱、暴动、武装冲突、战争等突发紧急状态亟需国际警务保护的特殊情境，我国外交部等主管部门与驻东道国使馆、领馆等驻外外交机构经由外交渠道沟通联络东道国主管部门，促请东道国开通国际警务绿色通道，便于我国及时强化、跟

进国际警务保护的各项必要措施，提升我国国际警务保护的效能。另外，我国同毗邻国家、我国国际警务保护密切联系国家通过友好协商，视情建立双边或多边的常态国际警务保护绿色通道，减缓国际警务保护的程序迟延，顺畅我国国际警务保护进程。

3. 创新国际警务联勤机制

因应国际警务保护的程序延缓，我国确可联合海外利益东道国创造性推出国际警务联勤机制。建立联合侦查机制，征得当事国许可，我国警方直接入境侵害我国海外利益犯罪的发生地国家，会同东道国警方开展案件证据收集固定、嫌疑人员追辑抓捕、涉案财物扣押追缴等侦查工作，提高域外办案效率。2012年湄公河惨案的成功侦办，即是中老缅泰四国警方联合侦查的典型例证。创设联合执法机制，经由两国友好协商，我国委派警察前往“一带一路”沿线国家等我国海外利益较为集中的国家，协同当地警方共同维护海外华侨华人、中资企业、中国公民合法权益与当地社会治安。比如，2024年7月16日第五次中国与克罗地亚警务联巡启动，“8名中国警员将与克罗地亚同事一起，在克首都萨格勒布等地开展为期一个月的警务联巡”^[38]，保障中国及各国游客安全。

五、结语

伴随我国经济社会发展、法治建设的昌明、全球化的加深，我国国际警务保护的实践需求增强、频次加剧，“新征程亟待准确把握总体国家安全观核心要义”^[39]，统筹发展与安全。需要指出的是，我国国际警务保护毕竟不是一国主权范围的内部事务，牵涉海外利益东道国等其他国家与国际组织

的利益、意志与主权, 需要接受国际法的规制。基于国际法的角度, 我国国际警务保护具有特定的概念内涵与深厚的法理动因, 也客观面临来自国际法方面的障碍因素。我们深信, 探求优化我国国际警务保护的国际化路径, 必将助益中国式现代化国家安全体系建设, 更好维护我国国家主权、安全、发展利益。

注释:

- [1]牛小侠. 论全人类共同价值的哲理进路、核心范畴与战略擘画 [J]. 马克思主义研究. 2024. 1
- [2]梅扬. 紧急状态的概念流变与运作机理 [J]. 法制与社会发展. 2023. 6
- [3]赵纪周. 大变局背景下的中国海外利益保护和拓展 [J]. 武汉科技大学学报 (社会科学版). 2024. 1
- [4]江河. 中国国际法哲学的自主建构及其规范化进路 [J]. 武大国际法评论. 2024. 1
- [5]黄进. 论统筹推进国内法治和涉外法治 [J]. 中国社会科学. 2022. 12
- [6]马新民. 当前国际法形势与中国外交条法工作 [J]. 国际法学期刊. 2023. 4
- [7]廖诗评. 域外管辖论纲 [J]. 武大国际法评论. 2024. 2
- [8]魏静远. 网络攻击行为引发国家责任的确认问题研究 [J]. 武大国际法评论. 2023. 6
- [9]何志鹏. 中国、国际法与发展中国家 [J]. 中国社会科学院大学学报. 2024. 2
- [10]庞超然、甄选. 中国对外投资: 逆势增长行稳致远 [J]. 中国外汇. 2024. 4
- [11]魏弘毅. 2023年我国对外投资合作平稳发展 [N]. 人民日报. 2024. 2. 5
- [12]王玫黎、陈雨. 论海外利益保护国际合法性的构成范式 [J]. 国际观察. 2023. 3
- [13]张亚飞、王丽华. 剥夺国籍制度的国际法限制及中国应对 [J]. 福建江夏学院学报. 2024. 1
- [14]任虎. 外交保护中受害人国家补偿制度研究 [J]. 中国政法大学学报. 2023. 2
- [15]孙文洁. 对中国利用国际法保护海外利益的初步思考 [J]. 区域国别学刊. 2024. 3
- [16]何志鹏. 涉外法治的国家范式与全球范式 [J]. 法商研究. 2024. 2
- [17]郑刚. 中国海外利益保护的战略思考 [J]. 经济导刊.

2024. 2

- [18]邵津. 国际法 [M]. 北京大学出版社. 2000
- [19]陈金钊. 作为法治原则之法律的体系性 [J]. 济南大学学报 (社会科学版). 2024. 1
- [20]孙萌、荆超. 国际人权法对引渡原则的影响 [J]. 人权法学. 2024. 1
- [21]刘静坤. 涉外法治工作战略布局探析 [J]. 上海政法学院学报 (法治论丛). 2024. 3
- [22]任惠华、李轩. 中国公民海外被侵害犯罪司法应对困境与进路 [J]. 中国刑警学院学报. 2024. 2
- [23]漆彤、范晓宇. 论中国海外利益保护法律体系的构建 [J]. 思想战线. 2023. 4
- [24]丁洁琼. 国际司法专案法官制度的多维思辨 [J]. 海南大学学报 (人文社会科学版). 2024. 5
- [25]江国青. 国际法实施机制与程序法律制度的发展 [J]. 法学研究. 2004. 2
- [26]韩驰. 国际法普遍性的建构与解构 [J]. 国际法研究. 2024. 4
- [27]黄亚茜. 警务外交视阈下的话语权建设: 内涵与路径 [J]. 北京警察学院学报. 2020. 1
- [28]朱志玲. 多层外交理论视角下国际警务执法合作体系建构 [J]. 中国刑警学院学报. 2020. 6
- [29]孙毅. 国际条约的合宪性审查 [J]. 中国法律评论. 2024. 2
- [30]于洋. 法律解释中的词典解释及其运用规则 [J]. 法学. 2024. 5
- [31]孙志煜、许中好. 困囿与出路: 东盟跨境雾霾治理的国际软法运用之道 [J]. 中南林业科技大学学报 (社会科学版). 2023. 6
- [32]赵建文. 《公民权利和政治权利国际公约》的保留和解释性声明 [J]. 法学研究. 2004. 5
- [33]王栋、李安迪. 论百年变局下全球化与区域化的新发展趋势 [J]. 当代世界与社会主义. 2022. 4
- [34]周晓伟、李鸣. 双边条约更有利于保障我国海外利益 [J]. 公民与法 (综合版). 2019. 12
- [35]司谨源、郭永良. 海外公民保护视角下警务联络官职能定位及未来发展 [J]. 北京警察学院学报. 2021. 3
- [36]刘宏松、吴桐. 外部选择与大国在国际组织中的非正式治理 [J]. 世界经济与政治. 2024. 4
- [37]覃华平、强羽帆. 最惠国待遇条款在国际投资仲裁程序中的适用及我国因应 [J]. 商事仲裁与调解. 2024. 1
- [38]李学军. 第五次中国与克罗地亚警务联巡启动 [N]. 平潭时报. 2024. 7. 17
- [39]余杰新、黄铭仪. 中国式现代化国家安全法治体系构建 [J]. 中国刑警学院学报. 2024. 1

责任编辑 徐闻彬