

【公安管理】

中国海外公民与利益免受恐怖袭击的 执法保护问题研究

张 杰

(中国人民公安大学 涉外警务系,北京 100038)

【摘要】 伴随着中国崛起,我国在世界范围的海外国际利益分布扩大,与他国及特定集团的利益矛盾冲突增大,竞争环境更激烈。保护的海外利益价值与份量增大,利益受损的影响性也更大。在反恐问题日趋政治化与敏感化的形势下,从保护海外公民利益着眼,将外交与领事保护和执法保护完整有序地结合,达到促进中国公民与海外利益安全保护的完整性的目的同时,实现反恐与保护公民利益的双重目的。海外利益的执法保护进程将促进“以人为本、执政为民”的思想在涉外安全保护的执法实践中的具体落实。

【关键词】 海外利益;恐怖袭击;执法保护

【doi】 10.3969/j.issn.1622-1195.2011.03.006

【中图分类号】D815;DF982

【文献标识码】A

【文章编号】1672-1195(2011)03-0029(05)

所谓中国海外利益是“国”、“民”利益的结合,个人、公司和机构作为一个整体属于国家主权保护范畴。对中国海外利益受恐怖袭击时的保护问题,其实不仅是领事问题,随着我国国际警务合作的外延与内涵的扩大,以执法保护为视角的保护显得更为迫切。这主要是因为近五年中国海外利益受恐怖袭击威胁凸显。尤其2009年以来,中国从恐怖袭击被殃及国逐渐变成目的国的趋势显著。

中国公民出国(境)自由度的增加表明他们与外部世界发生竞争碰撞的机会增多,加之中国公民角色正在从改革开放初期的留学生、打工者身份为主到创业者、企业主等身份转变。如,商品竞争及企业经营活动都可能冲击当地经济生活;国际金融危机的持续及其经济衰退现象,也使海外公民与企业的竞争环境更激烈。作为占世界四分之一人口的大国,在开放程度越来越高的政策下,其海外利益的提升是必然趋势;同时,恐怖活动的联合与跨国性增强,决定了公民进入恐怖分子视线的机率大于任何一个国家公民。中国对海外公民保护任务之艰巨是世界

上任何一个国家都无法比拟的。

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。同时,恐怖袭击活动发展特点表明中国海外利益受恐怖威胁程度在上升。恐怖活动在境内受遏制时,对手无寸铁的海外公民进行袭击成为恐怖分子低成本的最便捷选择。这些变化与挑战,可从近年来中国利益在海外遇袭事件的频繁发生的现象中得到印证。例如,2007年4月24日,中原油田在埃塞俄比亚欧加登地区的项目遭二百多名持重武器的反政府武装组织袭击并抢劫,造成74人遇害,其中中方9人死亡、1人轻伤、7人被绑架,价值近一亿元的设备被毁。^①中国对涉外安全保护的作为是什么,这不仅给各驻外使馆提出挑战,也给整个国家保护能力提出挑战。因此,加强对海外公民安全的保护正逐渐成为新安全观的体现。

对几千万走出国门的公民进行保护和管辖,必须找出一条适应中国改革开放要求的、切实可行的、能取得显著效果的途径。归纳起来中国海外利益对执法保护的需求性特点反映在如下方面:

【收稿日期】2011-04-18

【基金项目】本文系中国人民公安大学社会科学类重点预研及转化项目《“7·5”事件后中国与中亚地区反恐合作之选择——以警务合作为视角》(10SK13)阶段性成果

【作者简介】张杰(1971-),女,山东阳谷人,中国人民公安大学涉外警务系副教授,硕士,主要研究方向:国际警务合作和独联体国家警务体系。

一、中国海外利益正从被殃及目标向明确目标变化,凸显了对执法保护的需要

2004年仅南非一国一年就有18名中国公民遇害。新疆“7·5”事件后,有更多的海外利益进入恐怖组织视野中,如,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;2009年8月一向针对美国等西方世界的恐怖袭击视频“宣言”首次针对中国:“东突”组织“突厥斯坦伊斯兰党”的视频“警告”说,将号召全球恐怖分子袭击代表中国利益的目标。尽管有些是口号,但这种公开表明预行恐怖袭击的方式,加大了恐怖威胁程度。代表中国利益的地区和机构承担恐怖袭击的风险在逐渐增高。

尽管有些是口号,但这种公开的方式表明了海外利益受恐怖威胁的程度。恐怖袭击具体方式的难以预料性加大了这种威胁与恐吓的程度。代表中国利益的地区和机构承担恐怖袭击的风险在逐渐增高。

目前,对中国海外利益构成恐怖威胁最大的是南亚、中亚、非洲等地,从近年发生的案件看,集中在吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、阿富汗、非洲一些国家。2004年—2007年公民在非洲受恐怖袭击9起,占有遇险事件的12%。中国公民在那里面对的竞争者多是平民。这些国家的特点是领土不大、人口不多,但家族庞大,宗教、族群因素和“亲帮亲”现象时而超越法律效力,加剧了犯罪的隐蔽性、潜伏性与关联性。地区的贫穷及恐怖组织间的共生和互助关系加剧了他们通过毒品交易获得恐怖活动资金的方式,并促使贫民进入恐怖者招募视线,加剧了恐怖主义贫民化世俗化倾向,扩大了威胁海外利益的范围,恶化了公民海外生存环境,增大了受恐怖袭击的可能性。

同时,恐怖活动的这种倾向增强了其活动的不确定性,并使得其策划意识和煽动力更强,行动周期更不确定,行动目标更广泛,利用国际资源和舆论的力度在加大。如,袭击目标从面向公众扩大到针对执法部门,如奥运会前夕袭击新疆武警的事件;从针对使领馆扩大到向海外手无寸铁的公民袭击。尽管恐怖主义威胁时而停留在口号上,短时间内尚无效果,但长期看公民外部生存环境的潜在威胁在逐渐显性化。

二、能否控制对中国海外利益的恐怖袭击活动日渐成为考量中国政府“以人为本、执政为民”思想的具体落实能力

在“以人为本”的社会中,保护本国公民海外安全越来越成为开放国度谋求稳定的重要组成部分。21世纪国家稳定与否不仅包含地理上的稳定与安全,还包含公民境外人身的安全性,即在全球范围内的安全性。国家通过保护公民安全自由来体现对公民的尊重性。当分裂主义迫于国家严密的边境保护

和执法力度而无法从国家领土内部达到目的,就借助境外活动对公民实施恐怖袭击,这些行为正是对中国政府“以人为本、执政为民”政策的挑衅。这种威胁发展到一定程度,将从外部世界来考验政府的执政能力,即从国家领土之外这一层面威胁和挑战中国政府的执政思想和执政地位。也就是说对“以人为本”执政行为的考量从国内延伸到了国外。它不仅从保护公民和机构利益的微观着眼,而且从保护国家执政思想与地位的宏观出发。

中国海外利益延伸于世界各遥远地区之时,维护海外利益的难度和成本也在增大。中国已动用各种外交资源,加大海外利益的保护。但以外交部牵头的涉外安全保护机制的功能尚未充分发挥。“执政为民”意味着为民务实。在“执政为民”的理念指导下,国家对海外公民安全保护的务实价值应大于务虚。但是现实并非如此。如,案件数量不多时依赖高层权力机关迅速调集资源加以保护,将领事保护上升为外交保护的做法,短时能凑效。但随着威胁安全的事件增加,替代方式不能应付威胁不断上升的长远需要,不能兼顾服务于民和惩处犯罪的两面性。

这里有两个根本的问题:海外利益保护目标是控制住恐怖袭击的发生,还是告诉公民躲开发生的袭击?是惩处袭击者更有利,还是谴责袭击者更有效?

显然两组问题都是前者的价值大于后者,然而前者的难度也大于后者。因为恐怖主义犯罪行为在相对历史时期内不会消失,这决定了国家保护行为既不能是短期行为、也不能是应急式行为,而是能将恐怖袭击发生率始终控制在最小范围内的长效机制。犯罪的长期存在决定了保护行为不是短期的,也不能是应急的。尽管国家动用各种外交资源,建立涉外安全司、“应急办公室”、发布《领事保护和服务指南》及网上“出国特别提醒”等方式,但本质上未脱离“提示性”的保护,对犯罪主体未构成有效抑制作用。所谓抑制作用是通过执法上的调查、遣返及逮捕,司法上的起诉与惩治来降低犯罪行为的最终发生从而抑制对公民的侵犯。这样才能对此类犯罪起到震慑。中国境外侦查追捕等活动是以警务联络官为纽带完成的。如,2007年在巴勒斯坦的7名中国公民被绑架后,在警务联络官协助下使人质获释并拘捕部分嫌疑人^②,使公民利益在执法层面得到保护。

但总体上看,目前对中国公民免遭恐怖袭击的保护手段诸多层面停留在形式上而非实质上,协调上而非行动上,外交上而非执法上。

恐怖袭击作为国际犯罪的一种,仅从务虚、外交层面谋求制止显然是不能彻底达到目的的,也无从谈及对权益和利益的保护。“以人为本”的执政理念不应仅通过“外交为民”一个层面来反应,也就是说,

公民海外安全的保护包括从外交保护、领事保护和警务执法保护三方位施动的结果。其中,外交保护主要强调追求国家责任,以损害实际发生为前提,为外交保护是一国追究另一国国际不法行为的国际争端,即它的救济途径触及到了国际法层面。

领事保护虽不追究国家责任,主要追求提供给公民帮助,但外交与领事保护二者局限性在于它们更强调提升受损者防护意识或对被害人的安抚和补救措施,它们不具有惩处犯罪的属性。因此,它就不必等到损害实际发生之后才能实施。只要特定区域内本国国民的利益受到损害威胁,就提供必要的帮助和保护。现代社会国家对领事保护的理论与实践已经逐渐从狭义事后保护拓展到广义上的事前防护。因此,领事保护比外交保护更贴近了公民海外安全保护的需求。然而,领事保护也有限定意义,即派遣国的属人管辖权必须最大限度地遵从接受国的属地管辖权。《中国领事保护和协助指南》第5部分第4条强调“在国际法及当地法律允许的范围内实施领事保护”。^③

国际警务与外交保护和领事保护的不同在于前者面对犯罪世界,后者面对无辜公民。只有三者均把海外利益的保护列为职责任务之一才会控制对中国公民的安全威胁,从犯罪人和被害人双方施动。

所谓安全保护,不仅是信息上提醒公民自我安全保护的通告,还包括从安全受损的可能、安全受损之时及安全受损之后的措施以及对犯罪人的惩处和告诫。外交保护、领事保护二者可以完成前部分,缺陷在于在公民遇到刑事被害时不能从惩处犯罪分子的角度对犯罪活动进行预防、预警行动。我国在从外交上的机构设置、领事服务和外交部的预警均是从提升安全受损者防护意识角度展开的,而在安全受损之时及之后的保护更多的局限在针对被害公民的安抚、补救服务上,缺乏对犯罪人的处罚、惩戒。而警务的执法保护,通过警务联络官与驻在国警察的合作侦查并抓捕和处罚犯罪人,实现安全保护最大化。从警察具有减少犯罪发生的职责看,驻外警务联络官在境外亦应具有降低侵害中国公民案件发生的责任,并包括事发后通过跨国执法合作来协查及其抓捕犯罪嫌疑人,以惩处犯罪分子的责任。警察与领事的不同在于警察面对的是犯罪世界,而领事面对的是手无寸铁的无辜公民。两者从不同的角度,使潜犯罪与被害不发生交汇。

警务联络官作为现代警务的一种延伸,与领事制度在保护海外公民安全问题上的联合作业是使主权国家更好地跨越国界对本国公民实施保护管辖权的途径。从这点看,保护管辖权将在全球化时代到来之际将逐渐在各国深层次更广泛的范围与空间上发展。

警务联络官作为现代警务的一种延伸,与领事制度的合而谋才将使全球化时代的保护管辖权得到

更深层次更广泛地发展。只有从执法、司法、军事等各个体系中发挥出相应职能,对恐怖袭击进行从预警、侦查到惩处等各个环节的务实性治理,才能向中国在全球范围的海外利益落实“以人为本、执政为民”思想精髓。

三、保护海外公民安全将日渐成为公安机关“执法为民”的重要组成部分

公安机关过去追求办大案要案、忽略以公民利益至上的思想,降低了警察在公民中的威信。执法为民的新理念正促使公安机关跳出一味追逐“办大案、办大事”思想,而着眼于“破小案,办小事”,执法保护并不因公民出境而消失,而是尽可能通过国际合作手段履行职能,从而营造全球范围本国公民的安全环境。这是执法为民的外延理解。

从公安出入境管理看,“护照按需申领”政策使过去以审批、限制为主的出入境管理方式随着国民出境转移到对海外公民安全的执法保护上。从公安服务对象看,公民由出入境证件颁发对象变成境外执法保护对象。护照申领放开体现出公安执法弃“控制”从“和谐”的理念,执法的“和谐”不仅在于给予公民更多自由,还包括给自由以安全环境,即谋求中国公民境外安全的最大化。

尽管我国国际警务执法合作范围尚有限,但不影响部门的职能定位。因此,调整跨国执法合作定位,以保护公民安全为出发点的涉外警务合作,是向中国在全球范围的海外公民兑现“执法为民”思想精髓的途径。

公安机关涉外执法保护制度的完善,有助于公安、司法、军队协作水平的提高;对其他海外利益保护亦具促进作用。首先,可以看出,恐怖袭击作为恐怖主义的一种手段,正在成为他们的普遍性方式。恐怖手段的榜样性传递像传染源一样,把彼此仇视的对象扩大为共同对象,所造成的伤害已成为侵害人类的严重刑事犯罪。其特殊性在于使用一元的方法无法制止,尤其中亚、南亚的错综复杂性,对跨国执法加强保护的需求性在提高。其次,处于跨国执法空间的有限性,对海外恐怖袭击的执法保护更多地是依赖合作国的警务部门。跨国情报机制的建设日渐重要。我国反恐情报合作已建立了一定基础,尤其上海合作组织框架内的合作搭建了极好平台,在立法、司法、情报、军事等方面有章可循。但一些法律文件、决议流于形式,反恐合作难点正从法制建设转移到警务执法合作层面上,尤其是预警情报机制尚不健全,应对海外恐怖袭击事件的联合作战、预测、快速反应方面合作也显滞后。

2004年至2009年间中国海外利益受恐怖袭击案中,被当作明确目标被袭击的9个大案中,犯罪嫌疑人最终没有被中国方面惩治,两个案件案犯被巴方

抓获或打死,另一个被北约抓获、一个被美国轰炸机炸死,大部分没有得到惩处。不仅如此,案件数量的增多和重大案件的出现,使得使馆压力增大。2005年,外交部参与处理的各类中国公民海外安全事件达2.9万件,2006年则有3.1万件。^④仅2007年外交部和驻外使领馆处理的领事案件达三万多起。^⑤驻外使领馆遇上重大突发性袭击事件时,几乎都是从大使到科员全部出动。^⑥这对日渐频繁的恐怖袭击事件来说既不是战术之选也不是战略之决,仅仅是应急而已。可见,中国在其中对海外利益保护的有限性和停留在外交层面及广而告之式的保护措施不能完整落实国家执政为民的理念。

四、我国海外利益执法保护的相应对策

(一) 针对资源有限恐怖但袭击最频繁的中亚、南亚、非洲等地区,加强警务合作水平和范围,整合资源,提高效率以反恐为目标

尽管中国与中亚、南亚的警务合作已开辟良好态势,但这是该地国家法制尚不健全的灵活选择。同时也须看到,随着各国法制健全,灵活性将受制约,只有及早将执法保护方式模式化、机制化,把与各国海外利益保护的执法合作方式成熟化、模式化和机制化,才利于追捕恐怖分子,这是面对复杂形势简单化的有效途径。

(二) 在对现有外交部牵头的涉外安全保护机制的建设中,应以领事保护制度和跨国执法合作为视角,从中国驻各国使领馆和国内职能部门两个平台基础上进行建设

一是使各部门的职能发挥能够精准与有效;二是把应急式保护行动赋予常态化和固化。

既然是执法合作,最根本的合作是防恐怖袭击的情报合作交流、研判、决策机制的构建。在现有地缘属性和民族文化背景下,国际警务合作中的情报合作完善初期,应把目标放在消除各国在情报搜集、价值、容量、交叉性分析上,能在统一、协调、主动立场上筛查、分析和运用情报,为防恐怖袭击发挥实际作用。

防恐怖袭击的执法保护研究最终目的与目标将使得我国国际警务执法活动的特点和方式从机关型向作战式转变;从外交协调式的海外保护到联合执法式的海外保护。现有的海外执法保护的警务活动的开展,是追求多边与组织式合作时同时,强调以双边为基础,尤其是与中亚和南亚为中心的警务执法合作的深化;从削减机关型、协议型和行政化的务虚安全保护向作战型、法制化和机制化合作模式转变,从而实现务实的涉外安全保护。

(三) 在职能部门的联盟的基础上尝试海外公民一元化管理模式的建立

第一,构建警务联络官联盟制度。在使馆联盟的

基础上,将中亚南亚各国的警务联络官进行联盟,彼此建立沟通和联系。依托警务联络官制度,构建中国海外的110制度,实现警务职责境外的延伸,从而使执法、司法功能在全球范围内实现对公民安全利益的有效维护。警务联络官不仅在国内公民中不为多数共知,海外公民更所知甚少。建议从国内公安机关的调研与涉外警务联络官直接取得联系,建立案件协查渠道。

第二,构建使馆业务与信息联盟。建立中亚与南亚乃至其他国家使馆的信息联网、建立馆际间业务交流平台。

第三,构建使馆与国内公安出入境信息平台联盟。建立全方位一元化管理的预警机制,即包括警务、领事和外交三位一体的一元化预警机制。

第四,建立海外民间联盟。建立包含政府部门、行业协会、企业、媒体和学者共同参与的海外安全的常态化预警机制。

总之,从实践中看,国家各职能部门公安、外交、司法等都遇到了公民海外安全保护问题,以外交部牵头的机构工作机制也建立起来了。但就当前保护情况看,各部门都包含了保护中国公民海外安全的内容,但从各方内部合作的运行机制不难看出,并没有调动各职能部门的积极性与协调性,在各部门中仍然是附属,而非主流职责,从现象看是因为没有将保护海外公民业务纳入到考核与绩效评估中,成功的案例多数是意外收获,而非意向合作的志向所在,从本质上看,对公民海外保护行动是多元化管理。如果把针对海外公民的执法保护、外交与领事保护作为一项专门任务来做,纳入到一元化管理中,从原来的部门间协调关系上升到服从与执行关系,不仅利于国家境内各职能部门相关职能的发挥,也利于各驻外使馆在这一问题上的协调与执行关系。

从法理上看,海外中国公民利益保护而行使管辖权是以本国公民利益为标准确定管辖权。无论犯罪人国籍和犯罪地如何,外国人如果在一国领域外侵害本国公民利益,国家就有权力对犯罪人行使刑事管辖,依法追究其法律责任。但犯罪人和犯罪地点都在外国,从侦查到缉捕的诉讼难度阻碍了公民海外利益的主权保护。虽然我国刑法在立法上采用了保护原则,但是有限度的保护,如《刑法》第8条规定,外国人在中国领域外对中国公民犯罪的,按规定最低刑为三年以上有期徒刑的可适用本法。此外,中国加入的三百多个多边条约中,有不少与保护公民权益有关,如《联合国打击跨国组织犯罪公约》^⑦、《关于防止和惩处侵害受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》^⑧、《本国工人与外国工人关于事故赔偿的同等待遇公约》^⑨、《海员遣返公约》等,但它们并不专门针对普通公民。出了问题除依据双边领事协定

敦促对方国家外,只能给予领事服务与便利。

中国是人口大国,人的流动性不仅仅在中亚、南亚和非洲。中亚、南亚和非洲遇到的安全威胁随着恐怖主义、文化、经济等各种因素的扩散也将可能扩散。那么,不妨依据中国特色,从更宽泛协定入手,诸如专门就中国公民安全问题与各国加深协商,以中亚、南亚和非洲为突破口,探索中国公民在全球范围的安全保护路线图。

目前,我国在实践与理论研究上与西方国家差距较大,研究较丰富,美、澳、日的海外利益保护制度较发达,日本关于领事保护问题资料最完整,美国对当代海外利益的实践最健全。这不仅得益于美国的重视,还得益于美国健全的海外利益保护机制。如,美国联邦调查局10个部门中,有3个部门分走了被划分三大区的全球美国公民,即十分之三的力量持久连续地负责美国在全球各角落的公民安全。又如,美、日等国当地的实际风险信息及时上报使馆、领馆,使馆、领馆和公民可以通过信息共享将危害降到最低。

因此,有必要结合中国国情,吸收西方国家先进的海外利益保护实践与理念,促进我国海外利益保护制度的实践与理论发展。

【注释】

①以人为本 外交为民 中国人异国感受祖国温暖强大 [EB/OL].[2008-12-04].(2011-03-20).人民网-国际频道

<http://world.people.com.cn/GB/8212/8458076.html>.

②解密中国“警察外交官”[EB/OL].[2009-03-10].(2011-03-21)http://www.cpd.com.cn/gb/newspaper/2009-03/10/content_1107223.htm

③张磊.论我国领事保护制度的内涵[J].河北法学,2009,(5):135.

④王秀梅,吴殿朝.非传统安全背景下的海外中国公民保护问题初探[J].广东外语外贸大学学报,2009,(5):49.

⑤外交部和驻外使领馆去年处理领事案件 3 万多起 [EB/OL].[2007-03-06].(2011-03-23). 人民网 <http://news.sina.com.cn/c/2007-03-06/170512445371.shtml>.

⑥外交部.我国海外公民渐成为恐怖袭击直接目标 [EB/OL].[2009-09-29].(2011-03-22).]青岛新闻网 人民网-人民日报 http://www.qingdaonews.com/content/2009-09/29/content_8160000.htm.

⑦百度联盟[EB/OL].(2011-03-23).http://www.baidu.com/s?tn=utf7_dg&wd=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8A%A0%E5%85%A5%E7%9A%84300%E5%A4%9A%E4%B8%AA%E5%A4%9A%E8%BE%B9%E6%9D%A1%E7%BA%A6&ie=utf-8

⑧百度文库[EB/OL].(2011-03-23).<http://wenku.baidu.com/view/c6962812a2161479171128ad.html>

⑨百度联盟[EB/OL].(2011-03-23).http://www.baidu.com/s?tn=utf7_dg&wd=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8A%A0%E5%85%A5%E.

On Protecting Chinese Citizens abroad and Their Interests against Terrorist Attack

ZHANG Jie

(Foreign Affairs Department, Chinese People's Public Security University, Beijing, 100038, China)

Abstract: *With the rising of China, China extends the international benefits distribution in the world, and meets more conflicts with other countries and particular groups. The competition environment is more severe. China should protect more oversea benefits and values; therefore the damaged influence is also larger. Under the situation that anti-terrorism problems are gradually politicized and sensitive, based on protecting our oversea citizens' benefits, we should integrate the diplomacy, consul protection with the law-enforcement protection, so as to reach the dual aims of promoting the protective integrity Chinese citizens and overseas benefits and realizing the purpose of anti-terrorism and protecting citizens' benefits. The law-enforcement protection progress of overseas benefits will promote the thought of "People the center, Administration for people" to be implemented in the law-enforcement practice of security protection related to foreign affairs.*

Key words: *overseas benefits; terror attack; law-enforcement protection*

责任编辑:张 咪