**国家“一带一路”建设中警务执法重点问题探究**

尹训帅 中国人民公安大学 北京市西城区 100038

【摘要】随着国家“一带一路”建设的提出，警务执法面临着新的机遇和挑战。本文针对在公安执法规范化建设中如何保障公安民警执法权益，以及如何保障中国公民海外权益等重点问题进行逻辑探究，统筹兼顾国内国际两个大局，对相关法律法规的健全完善、执法专门机构设置、执法创新机制建立以及和谐警民关系构建提出了创新性建议，借以支持和配合国家“一带一路”建设战略实施，凸显公安机关和人民警察在国家战略实施中的重要角色。

【关键词】“一带一路”；警务执法；警察执法权益；警民关系

一、引言

当前，深化改革开放进程正处于各方利益冲突凸显的国内环境，以及围绕世界经济持续低迷、地区局势动荡不安的国际环境中，为确保基本国策顺利达成最终愿景，这对警务执法提出了严格的要求和挑战。尤其是近年来围绕中国地缘政治问题上，民族分裂主义、暴力恐怖主义和反社会主义等活动频繁、势力层出不穷，给原本符合各国利益的“一带一路”建设蒙上一层黑暗阴影，如何保障国家战略实施，以及如何保障沿线各国人民能在本着政治互信、文化融通的“一带一路”倡议中感受到经济效益的红利，加强警务执法将不仅仅是我国各沿线城市警务工作的重点，也是沿线各国警务合作的追求。在国内层面上，公安执法规范化建设应该围绕建立健全有关警务执法权益保障的法律法规、建立警察执法权益保护委员会、建立和谐警民关系等展开讨论，以营造安全稳定的政治环境和社会秩序；而国际层面上，主要围绕在设置专门警务执法机构、加强警务执法人才培训与交流以及建立健全警务执法合作机制等问题上增进交流、扩大共识。一方面有利于沿线各地区的党和政府的事业发展，提高人民生活质量，让全国人民感受到更大的获得感和满意度；另一方面也有利于警察机构的建设、警察功能的完善、警察组织的发展。

二、国内警务执法维度

随着深化改革的力度和范围加大，社会利益诉求点也在不断增加，社会矛盾已经由传统的直接诉求、单一诉求转变为更为广泛的群体性表达，其矛盾尖锐点依然可见。公安机关和人民警察对社会矛盾的把握和定位，以及处理矛盾的妥善与否，事关国内政治安定和社会秩序稳定，因而在公安执法规范化建设中不仅仅要求公安队伍朝着职业化、规范化、法治化轨道迈进，而且还要求对人民警察执法权益提供有效保障。公安队伍应就以下几个方面来寻求执法权益的有效保障：

（一）建立健全有关警察执法权益保障的法律法规。

根据公安部统计数据显示，自2010年以来，全国已查处的袭警案件年均递增1000起以上，受侵害民警人数呈现增长趋势。2010年受侵害民警7268人，到2013年猛增至12327人，上升70%。另外，法治网舆情监测中心对2015年1月至2016年6月媒体报道的714起袭警事件进行统计，报告显示平均每18小时发生一起袭警事件。比如，最近新闻报道民警在交通执法过程中，依法要求违反交通规则的肇事司机停止行驶当中的机动车，然而肇事司机不仅没有予以积极配合，而且还果断驾驶机动车顶撞民警行驶两公里，其行为的恶劣程度不仅是危害到了依法执勤的交通民警、人民群众的生命和公共财产安全，这种无视国家法律的行为无疑也成为公安执法规范化建设道路上的绊脚石，因而区域警务执法不应该仅局限在上级部门之间的组织调度、协调沟通、资源配置，或者签署区域间警务合作协议等内容上，在强调公安执法规范化建设中地区间执法合作还应该尽早围绕如何保障警察执法权益展开，以保障“一带一路”建设进入为人民群众服务的“高铁时代”。

作为公安机关和人民警察，是国家宪法规定、人民赋予的社会公权执有者，是国家法律的执行者和捍卫者，其权力的体现全部用来为人民服务，但现实中对于法治意识欠缺的人民群众，如何更有效执法依然是立法者与执法者之间永远存留着的间隙。美国法律规定，警察作为国家法律的执行者，执行公务时具有绝对的权威，没有讨价还价的余地，警察出于自身安全考虑可以对嫌疑人员采取严厉的人身强制措施。如果公民对警察处理的交通违章等强制措施表示不服，完全可以借用法律渠道向法院起诉，但绝不可以与警察争辩，影响执法进程以妨碍公共秩序，更不能有任何的肢体动作，否则会被认为有妨碍警察执行公务和袭警嫌疑。虽然美国与我国在制度规定上有根本差别，但制度设计的科学性应该具备更加完善的利益损害诉求渠道，合法合理的对警察执法提出异议。

我国现有的《治安管理处罚法》、《人民警察法》以及《刑法》等法律文件中都有对警察执法权益的保障规定，但其中的规定都是原则意义上的，只是概括性的规定而缺乏描述性程序法形式规定，比如说《人民警察法》第五条只规定：“人民警察依法执行公务，受法律保护”，并没有指导性细则来规定，由此对一而再再而三的侵犯执法权威、袭警行为缺乏普世性的震慑。从立法者角度来讲：

1、随着社会治安形势的复杂变化，亟需对《人民警察法》重新进行修订完善，把保护警察执法权益有关规定细则化、具体化、明确化，规定警察应具有的权利，受保护的内容，做到权责分明，权利和义务分明；

2、应该尽快研究立法，以响应将袭警罪列入《刑法》规范范畴的呼吁，在具体规定中明确何种行为、何种程度构成袭警罪，应该受到何种对应的刑罚处罚，凸显侵犯国家法律的可操作性，以更好的维护警察执法权威性和有效性；

3、根据公安机关和人民警察组织特征还要完善其他政策法规，使警察在遇到暴力袭警和其他危及人身权益情况下能及时、有效的采取合理的应对措施，依法把警察职务防卫权规范化、制度化、细则化。

（二）建立警察权益保护委员会

虽然中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化公安执法规范化建设的意见》，对公安队伍规范化建设和努力保证每起案件体现公平正义作出了明文指示。但是在要求提高公安队伍整体素质，要求严格规范公正文明执法的同时，对警察执法权益的保障也应刻不容缓，除了建立健全保障警察执法权益的法律法规外，建立警察权益保护委员会的设想也应该初露端倪。委员会制度应包括：

1、审议有关保护民警正当执法权益的工作事项；

2、向上级党委提出保护民警依法执行公务，改善民警执法环境的工作意见和建议；

3、审议民警正当执法权益保护方面的具体事宜；

4、对严重侵犯民警正当执法的事件，作出调查或复查的决定；

5、与司法、行政机关等有关部门协调、沟通，切实保障民警正当执法权益。

“一带一路”建设中围绕兰州、西安等核心区城市，以及各公安层级间都应该尝试依法合理设置适合本地社会实际情况的警察权益保护组织，并在运行发展中不断健全完善机构功能和制度，使每一起涉警案件都能确保一案一报、存档和跟踪处理。警察执法权益保障委员会以及相关制度的完善不仅使每一件侵犯民警正当执法权益案件得到有效处理，调动了公安民警公正文明执法的工作积极性。而且，其作用还可以通过与本地行政机关、司法部门、社区居民委员会以及人大代表的沟通协调，来加快《人民警察法》等对涉及警察法律权益保障法律法规修订完善的进程。

（三）建立和谐警民关系

进一步构建和谐警民关系，拉近与人民群众距离，警察的积极作为应该从狭义和广义两个角度来理解，狭义方面指的是警察依法履职行为的总和；广义方面则不仅是指依法服务人民，也包括通过自身执法能力、执法素质的提高，改善组织功能，完善组织结构，净化组织环境。从而在人民群众中树立公安机关和人民警察的威望，重塑人民警察崇高的职业形象。

近几年，围绕着深化改革开放，人民普遍反映社会环境出现明显的变化，社会矛盾点已经由传统的刑事案件逐步演变为群体性事件增多，本人认为其中重要的影响因素要取决于信息化网络技术的应用，因此网络环境、网络安全问题随之凸现出来，网络虚拟化的犯罪现象、形式开始呈现普遍性和多样性。以往警察对社会秩序所做的安全防控，仅仅是单纯的依靠科学技术的升级来震慑犯罪嫌疑人，效果是十分有限的。在与犯罪嫌疑人斗争中，警察也不可忽略社会因素在公共安全事件中所要发挥出的巨大潜力。因此，无论是在现实社会中还是在虚拟的网络空间人民群众的力量要远远比仅依靠科学技术的升级要坚强有力。比如，新疆地区整个反对恐怖分裂势力过程就是警察队伍与人民群众共同维护国家主权、社会政治稳定的例证。当然综合考量，也不可否认和忽视高科技警用装备的运用，在处置暴力恐怖事件中要坚决发挥警察应急处突的主体作用，而人民群众要处于次要辅助的地位。

二、国际警务执法维度

根据《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》以及党和国家主要领导人相关讲话精神可知，西部边疆已成为“一带一路”建设的重要战略支撑区。新疆被定位为向西开放的重要窗口和“丝绸之路核心区”；西藏将建设成为“面向南亚开放的重要通道”；云南也将建设成为“面向南亚东南亚的辐射中心”；包括广西在内的西南边疆地区将成为“海上丝绸之路与丝绸之路经济带有机相接的重要门户”。随着“一带一路”建设的深入推进，西部边疆与各国警务执法合作将面临前所未有的机遇和挑战。

比如，2011年湄公河“10·5”案件中，以糯康为首的国际毒枭残忍的杀害了无辜中国船员，严重侵害了中国公民合法权益，通过中国公安机关与老、缅、泰三国警方的互相支持与配合，成功侦破该起震惊世界的湄公河惨案，坚决捍卫了中国公民合法利益，并且净化了长久以来以制毒贩毒为主要经济收入，令东南亚各国政府不敢涉足的金三角地区。因此湄公河大案的破获从现实意义上讲，一方面为国家“一带一路”建设与各国国家发展战略的相互对接清除了的障碍，就各国间深入进行警务执法合作夯实基础；另一方面，有利于保障沿线各国公民的合法权益，对那些设想破坏共同利益的暴力恐怖分子形成有效的威慑。

（一）设置“一带一路”建设中警务执法专门机构

随着中国海外投资项目与业务的拓展，以及与“一带一路”建设沿线国家在各领域合作内容的丰富，为有效保障中国公民海外利益，在顶层设计的基础之上，设置国际警务执法机构逐渐凸显必要性。因为仅仅依靠驻外使领馆等外交途径已经不足以来维护中国公民海外利益，一方面是不能有效预防突发事件的发生，如果仅存在事后通过各相关国间签署的合作协议来协调处理，极大地增加了时间成本，不利于最小损耗中国公民海外利益；另一方面，随着全球化时代的到来，中国海外利益面临威胁的性质出现变化，逐步由传统威胁向非传统威胁转变。传统政治、外交威胁依靠政治、外交手段就能予以解决，但像非法移民、网络安全、恐怖主义、金融犯罪等新形式的犯罪，则需要借以国际间的警务执法才能达到目的。

1923年成立的国际刑警组织已经成为国际社会与跨国犯罪作斗争的有效合作平台，国际刑警组织框架下的警务执法合作也是中国最早、最广泛、最成熟的国际警务合作渠道，但警察是建立在国家根本政治制度之下的，不可能完全没有限制的超越国界发挥本国公权力的权威，这种现象也不符合对各国家间主权的尊重。中国区域警务执法合作主要是在上海合作组织框架下展开的。自2004年成立以来，上海合作组织相继出台了《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》、《上海合作组织反恐怖主义公约》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，为本组织成员国联合打击恐怖主义、分裂主义、极端主义等“三股势力”奠定了坚实的法律基础。但相比较欧洲刑警组织，中国努力推进的上海合作组织框架下的警务执法还较为松散，体系还不够完整、成熟。

近期，由公安部主办、江苏省公安厅协办、连云港市公安局承办的第二届新亚欧大陆桥安全走廊国际执法合作论坛落下帷幕，来自俄罗斯、哈萨克斯坦、荷兰、德国等大陆桥沿线12个国家、15个城市执法部门代表及有关国家驻华警务联络官与会，并深入分析新亚欧大陆桥沿线安全形势，对共同打造安全走廊，为“一带一路”建设保驾护航的思路举措与合作新模式进行研究探讨。论坛的成功举办充分印证了对构建“一带一路”建设专属警务执法机构的必要。

（二）加强“一带一路”建设中国际警务执法人才的交流与培训

受自然条件恶劣、国家梯度发展战略以及资源禀赋差异等条件的影响，沿线内陆地区社会发展长期滞后，除了需要加大财政投入倾向，加快边疆地区基础设施配套建设，更应该注重提高警务执法人才的交流与培训，学习各国间先进的警务执法理念、警务执法经验。

在欧盟组织内部欧洲警察学院主要负责培训高级警官，建立合作伙伴关系，为成员国举办各类与警务热点问题相关的活动，但欧洲警察学院并不是一个实体教育机构，而是一个组织网络。它的存在一直致力于与网络所有部门紧密合作，促进欧盟各国警察间分享执法经验与执法方法，营造一个共同的欧洲警察执法文化。“一带一路”建设中，应该依托上海合作组织、新欧亚大陆桥安全走廊国际警务执法论坛等平台，加强沿线国际间、内陆与沿海城市间的警务执法交流互动，注重警务执法人才的教育培养。据了解在我国高等警察学府教育中对语言的学习不够重视，语言高端人才稀缺，学生普遍出现对英语等语言学习的强烈渴望。因此，在国家倡导“一带一路”建设中对能够掌握多国语言的国际警务执法人才的培育需要提上议事日程。

1、逐步建立国际警务执法人才教育培训制度。

让资源禀赋优秀的学员扎堆聚集，专注国际间的警务执法方法与执法经验的学习交流，使学员不仅仅掌握各项警务技能，还要通透各国语言和文化。

2、营造国际警务执法语言学习的氛围。

作为警校，对学生的培养模式与其他院校存在差异，更加突出警营特色。因而在教育部规定的英语等级考核办法基础之上，单独制定依据“一带一路”建设需求的英语等级考核办法，严格规范考试奖励与惩罚制度。

3、加强人才引进，开设多国语言学习课程。

对语言的学习，不仅仅局限在英语语言的学习上，更要加强人才的引进，增设俄语、法语、西班牙语、韩语、阿拉伯语等多国语言课程，学生可以依据自身兴趣与特点多方向制定发展目标。

（三）建立健全“一带一路”建设中国际警务执法机制

“驼铃古道丝绸路，胡马犹闻唐汉风”。受意识形态的影响，部分大国对“一带一路”建设的倡议产生误判，诱发西部边疆安全风险增加，尽管中国政府致力于通过多边会晤来实现各国之间国家发展战略对接，以“共商、共建、共享”为原则，呼吁各方积极广泛参与。但仍然有破坏势力对中国全球治理的诚意与能力提出质疑，导致边疆局势动荡不安、恐怖势力肆意妄为。一是强化地缘政治博弈力度，作乱中国周边国家，企图将中国周边国家的动荡不安引致中国边疆地区，实现对中国围追堵截，遏制中国发展的目的。二是利用边疆牵制中国，增加渗透力度，企图将“藏独”、“疆独”问题作为阻挠中国“一带一路”建设的重要砝码。基于安全形势分析，中国的态度定位非常准确，“不是要建自己的后花园，而是要建设有利于各国共同发展的百花园”。那么关于警务执法也应该加快双边、多边执法机制的达成，包括建立多层次、多种形式的新机制，同时也应该利用和发挥现有双边、多边机制。

1、加快达成双边、多边国际执法安全评估机制。

伴随着“一带一路”建设中各国经济贸易的频繁往来，跨境有组织犯罪、毒品犯罪、诈骗犯罪、网络犯罪、洗钱犯罪明显增加，如果不能加强各国关于执法问题的研究，犯罪嫌疑人极有可能会借助各国家间的执法空隙进行逃匿。通过加快双边、多变国际执法安全评估机制的达成，有利于对恐怖主义力量、数量和总体情况形成报告，掌握犯罪动态等基本信息。

2、加快达成双边、多变国际执法情报信息交换机制。

“一带一路”建设中警务执法合作，应该秉持着“和平共处五项原则”精神实质，在尊重国家主权的基础上，加快达成双边、多边国际执法情报信息交换机制。但由于处于内陆的国家资源禀赋欠缺、自然条件恶劣和基础设施建设不健全的影响，对深入推进安全信息交换，实现共同打击违法犯罪，保障“一带一路”建设汇集各国人民利益增加诸多困难。不过，渐随着中国与沿线各国在基础设施共建方面的进一步合作，以及公安高分遥感新技术的运用，实现情报信息高效安全共享不会是长久难题。

3、加快达成双边、多国际执法应急警务指挥机制。

当前，宗教极端思想、暴力恐怖活动正在由国外向新疆、由新疆向内地逐步渗透。有效打击防范宗教极端违法犯罪和暴力恐怖活动，是全国各地区、各部门、各警种和沿线各国家间共同承担的重大责任。一要在沿线核心区域党委、政府的统一领导下，依托应急指挥系统，健全与武警、军队等专业力量的应急联动机制，完善应急预案，明确责任任务；二要建立完善与政府应急体系衔接机制，坚持优势互补、资源共享，有效推进突发涉恐案件医疗救援、交通管制、信息发布和舆情导控等合作；三要加强反恐专业力量建设，建立以公安机关为主，多部门参与的快速应急处置专业队伍，把应急反恐怖势力、反宗教极端、反国家分裂任务摆在突出位置；四要扩大与沿线国家间反恐处突定期演练机制，认真总结反恐经验教训，合理分布演练内容，突出重点演练项目，加强应急处突后勤保障等。

综上所述，21世纪国际安全局势下，中国倡议“一带一路”建设在为沿线国家、地区带来重大机遇的同时，也带来诸多挑战。国内层面面临公安执法规范化建设如何保障警察执法权益的挑战，国际层面也有如何通过各方共同警务执法合作来确保各国人民利益的挑战。眼前只有直面公安改革重点、难点，依据新形势和新任务，统筹国内国际两个大局来做出重大战略决策，才能完成全国人民寄望的时代使命，确保“一带一路”建设在错综复杂的环境中稳步推进。

【参考文献】

[1].袭警侵警案呈跳跃式猛增 基层一线最受伤[N].法制日报，2015-04-07

[2].丁忠毅.“一带一路”建设中的西部边疆安全治理：机遇、挑战及应对[J].四川大学学报：哲学社会科学版，2015（6）：122-124.

[3].吴新明.欧盟国际警务执法合作机制及其对完善“两岸四地”警务合作机制的启示[J].中国人民公安大学学报，2014（3）：151-156.

[4].肖楚村. 上海有个警察“保护办”[J]. 检察风云,2003,(12):11.

[5].李志永.中国警务外交与海外利益保护[J]. 江淮论坛,2015,(4):123-128+181.

[6].公安部政治部 组编. 警务领导与指挥[M].中国人民公安大学出版社，2015.214-215

**Explore the key issues of police law enforcement in “The Belt and Road” construction**

**Yin xunshuai**

**Abstract:**With the development of the national construction of“The Belt and Road”，police law enforcement is facing new opportunities and challenges. This article focuses on how to safeguard the police law enforcement interests in the construction of law enforcement standardization and how to guarantee the rights of Chinese citizens overseas and other key issues. Taking into consideration both needs of the state and the interests of the collectives , it does put forward some innovative suggestions on how to establish the relevant laws and regulations, specialized law enforcement agencies, the law enforcement mechanism and how to construct the harmonious relationship between the police and the people,in order to support and cooperate with the implementation of the "The Belt and Road" strategy, and highlight the important role of the public security organs.

**Key words :**"The Belt and Road";Police law enforcement ; Police enforcement rights; Relationship between the police and the people