



比较法文丛

何勤华 主编

24

Global Policing

全球警务机制研究

[英]本·鲍林 [英]詹姆斯·谢普蒂基 著

Ben Bowling James Sheptycki

倪铁 译



法律出版社
LAW PRESS • CHINA





上海市人文社科基地华东政法大学外国法与比较法研究院建设项目

国家重点学科华东政法大学法律史学科建设项目

2012年教育部人文社会科学研究青年基金《程序法治视野中的刑事侦查权制衡研究》

(项目批准号: 12YJC820074)资助项目阶段性成果



比较法文丛

何勤华 主编

24

Global Policing

全球警务机制研究

[英]本·鲍林 [英]詹姆斯·谢普蒂基 著

Ben Bowling James Sheptycki

倪铁 译



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



图书在版编目(CIP)数据

全球警务机制研究 / (英) 鲍林, (英) 谢普蒂基著;
倪铁译. —北京: 法律出版社, 2014. 4
书名原文: Global policing
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6121 - 4

I. ①全… II. ①鲍…②谢…③倪… III. ①警察—
工作—体制改革—研究 IV. ①D523.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 040570 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/16.25 字数/286 千

版本/2014 年 6 月第 1 版

印次/2014 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6121 - 4

定价:46.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

Global Policing by Ben Bowling and James Sheptycki
English language edition published by SAGE Publications of London, Thousand Oaks,
New Delhi and Singapore.

© Ben Bowling, James Sheptycki, 2012
First published 2012

《全球警务机制研究》原著由SAGE出版公司2012年出版，
中文版由著作权人授权法律出版社独家出版发行。

著作权合同登记号
图字：01-2014-2728

For Samson, Liam, Johannes, Frederik and Nadia

谨以本书献给萨姆森、利亚姆、约翰尼斯、弗雷德里克和纳迪亚！

总 序

自 1978 年改革开放以来,我国在外国法或西方法的研究方面取得了重大成就。这方面的系列丛书可谓琳琅满目,其中,影响较大的有:商务印书馆的“汉译世界学术名著丛书”(法学部分,1981 年)及“法学译丛”(2004 年)、中国大百科全书出版社的“外国法律文库”(1991 年)、中国政法大学出版社的“当代法学名著译丛”(1990 年)及“美国法律文库”(2001 年)、北京大学出版社的“比较法学丛书”(1998 年)、中国法制出版社的“西方法哲学文库”(2001 年)、清华大学出版社的“比较法学丛书”(2001 年)、上海人民出版社的“世界法学名著译丛”(2001 年)、北京大学出版社的“外国法与比较法文库”(2008 年),等等。

然而,在上述众多的系列丛书中,真正冠以“比较法”字样的丛书还不是很多。的确,在 20 世纪 80 年代到 90 年代期间,我国也先后出版了诸如:茨威格特和克茨的《比较法总论》(贵州人民出版社 1992 年版)、勒内·达维德的《当代主要法律体系》(上海译文出版社 1984 年版)、梅利曼的《大陆法系》(知识出版社 1984 年版)、大木雅夫的《比较法》(法律出版社 1999 年版)等比较法方面的经典。但是,出版这些著作大多都是当时一种零星的、偶尔的出版行为,并非系统策划的比较法系列丛书。

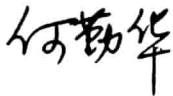
众所周知,21 世纪的中国已步入法治建设的攻坚阶段。今后,对于外国法的吸收、借鉴和移植将是我国一项大量的、经常性的任务。要顺利完成这一任务,离不开发达的比较法研究。而当下我国比较法著作缺乏出版途径的现状已严重制约了比较法研究的繁荣和发展。因此,加强比较法方面的

研究和出版,成为我国学界和出版界一项刻不容缓的工作。

鉴于此,法律出版社高瞻远瞩,勇挑重担,与华东政法大学共同策划、出版一套《比较法文丛》,以期为我国比较法的研究和出版开辟一个新的途径。本文丛以扶植中青年学者,尤其是法学博士、博士后,为这些法学新秀提供一个出版的平台为目的。为此,特选择一批国内最新且富有特色的比较法著作进行出版,同时,也可容纳部分纯粹的外国法方面的译著、专著。

本文丛的主要原则和特色是:在百花齐放、百家争鸣的前提下,坚持质量第一,宁缺毋滥,不定期出版的原则。具体将体现为以下三点特色:第一,本文丛的著作,应属国内学术界没有涉及的课题,具有填补法学研究空白的特色;第二,本文丛的著作,应是国内学术界都很感兴趣,但还没有系统研究或未及时挖掘的课题;第三,本文丛的著作,应具有较高的文献史料价值,能为学术界进一步研究提供基础性的资料。我相信,《比较法文丛》的出版,一定会为我国比较法研究的进步与发展作出新的贡献。

本文丛的出版,得到了法律出版社沈小英分社长的全力支持和帮助,也得到了华东政法大学外国法与比较法研究院的建设经费资助。在此,特表示诚挚的谢意。



于华政人可居

2010年9月19日

序：全球化背景中的跨国警务合作^{*}

当前警务活动需要跨国紧密合作,这已是众所周知的事实。在有组织犯罪处置领域中,跨国警务最频繁出现。布劳克(Block, L)认为:“‘与数十年前不同’,现如今,有组织犯罪往往在超越国家界限活动。要想有效应对,‘警察也需要寻求跨国界的合作,以求分享情报,协调行动,保全证据,缉捕犯罪嫌疑人’。”^①在恐怖主义犯罪行为特征的变迁方面,有学者也有类似论点:恐怖犯罪的行动范围更为国际化,往往进行更为复杂细致的全球犯罪谋划。因此,必须进行跨国警务合作,才能有效应对跨国犯罪。

为有效地处置跨国有组织犯罪和恐怖主义犯罪,跨国警务得以催生,并切实地发挥着犯罪打击的作用。但是,作为治标之策,它存在以下两点缺陷:一方面,不管是有组织犯罪,还是恐怖主义的犯罪行为,犯罪行为人并不受制于国家边界。如,20世纪20年代的禁酒令执行过程中,美国进行了典型的跨国警务合作,打击从加拿大、墨西哥、欧洲和其他加勒比国家走私禁酒的犯罪活动。人口贩卖犯罪——彼时被称为“白奴贸易”^②——和其他类型的跨国有组织犯罪肆

* 本文本·鲍林独著,倪铁翻译,其中文版首次刊载于《青少年犯罪问题》2013年第1期,个别中文表述略有修正。

① Block, L. (2008), Combating Organized Crime in Europe: Practicalities of Police Cooperation, *Policing*, 2:74.

② The ‘white slave’ trade 意为:19世纪末,即有所谓的“白奴贸易”,将中、东欧和中、南美洲国家的白种妇女走私到西欧及其殖民地和美国从事色情业的活动,实为“白人性奴”贸易。可参见丹麦著名导演奥古斯特·布隆(August Blom)于1910年公映的作品《白奴血泪》(The White Slave Trade)。

虐。最终,在1923年,这些犯罪活动催生了国际刑事警察组织,从此跨国警务机构得以创生。政治性暴力一度也被视为本质上具有跨国性。在20世纪晚期,公众对“国际无政府主义者恐怖主义”(international anarchist terrorism)相当关注,这为警察的国际合作提供了强有力的动力。^③另一方面,对于本研究而言更为重要的是:把跨国警务合作与有组织犯罪相挂钩,限制了我们对于全球化道路的理解,而全球化正影响着当前警务活动的形式和功能。

一、跨国警务学术研究概况

在过去的20多年,这方面研究逐渐发展。马尔科姆·安德森(Malcolm Anderson)的《世界警务》(*Policing the World*)^④和《欧盟警务》(*Policing the European Union*)描绘了国际执法合作的框架形式和政治纲领,强行揭开了跨国刑事侦查行为所产生的“争论和难题”之“潘多拉”魔盒。^⑤安德森概括说:“一种移转悄然进行,内部和外部的安全维系正从民族国家转移到国际组织。”^⑥在美国,伊桑·纳德尔曼(Ethan Nadelmann)通过考察研究国际警察组织、合作机制、地区警务会议和一系列多边执法安排协定,“试图帮助执法机构减少、跨越或规避那些由主权问题、政治紧张和执法体系差异所造成的冲突”。^⑦他阐述道:美国具有独特的侵略性,表现为——在国际场合竭力提升自己刑事司法规则的影响力,努力拓展其刑事法管辖范围,扩张侦查措施(如电子监听、线人使用、卧底派遣和“控制下交付”)的适用范围,扩大刑事诉讼程序的管辖(如财产没收、引渡和海事执法),从而在特殊领域警务实践中充当“领头羊”。^⑧

在这些研究者拓荒之后,涌现出一大批从不同角度研究跨国警务的科研成果。如:格雷戈里(Gregory)1996年撰文对联合国的警务机制进行研究,谢普蒂基撰文研

③ Bach Jensen, R. (2001), *The United States, International Policing and the War against Anarchist Terrorism 1900 - 1914*, *Terrorism and Political Violence* 13(1): 15 - 46.

④ Anderson, M. (1989), *Policing the World*, Oxford University Press.

⑤ Anderson, M., Den Boer, M., Cullen, P., Willmore, W., Raab, C., and Walker, N. (1995), *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*, Oxford University Press, p. 2.

⑥ Ibid, p. 179.

⑦ Nadelmann, E. (1993), *Cops across Borders: The Internationalization of U. S. Criminal Law Enforcement*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, p. 10.

⑧ 纳德尔曼(Nadelmann)指出:在跨国警务合作中存在三个程序:立法制度化、内化为国内法、一体遵照执行。这些程序的运作既不互惠,也不平等。质言之,很多国家已经接受了美国的国际执法模式。纳德尔曼论证到,广而言之,跨国化的发展过程实际上就是美国化(In *Cops across Borders*, Nadelmann points out that this three-fold process of regularization, accommodation and homogenization has been neither reciprocal nor equal in its application. Essentially, foreign governments have accommodated US models of international law enforcement. Nadelmann, taking a broad overview, argues that the process of transnationalization is, in fact, Americanization[1993, p. 470])。

究英国海峡两岸警务合作,毕格(Bigo)于2000年撰文研究欧洲警务联络官,鲍林(Bowling)于2005年撰文研究加勒比警务机制。另有大量的近期相关研究成果,使得该领域研究长盛不衰。^⑨虽然如此,全球化转型的步伐是如此的迅捷,本应该起指导作用的理论研究、法律和政策反而被实务屡屡超越。本文的目标就是界定跨国警务实践的维度,勾勒出描述性研究、解释性研究和规范性研究的一系列进程。

二、全球化背景下警务的定位

虽然警学研究者已经广泛地关注国际警务合作在处置有组织犯罪和恐怖主义犯罪领域中的重要作用,但“全球化的广泛争论”^⑩喻示着我们需要继续广泛深入地思考全球化对警务实践的影响。对于赫尔德和麦格鲁而言,全球化表征了社会关系空间组织体系的移转,也表征了多地远程连接的交互影响。甲地地方性事件可能由千里之外的变故而生,反之亦然。由于跨国网络体系已经变得越来越广泛、越来越密集,流通速度也越来越快,全球性事件(合力)中融汇着越来越多的地方性因素的影响。全球化的研究者已经注意到了以下一些因素的影响:世界经济一体化的推进,交通和远程通信技术的迅猛发展,以及全球互联互通的其他大量因素。它们引发了最宽泛意义上不安全状态的全球化,并催生了方方面面变化,进而影响着我们对现行警务体制的理解。

在科技创新、政治变革和经济政策决策等因素的驱动下,全球的产品、资本和劳动力市场日益整合在一起,世界贸易发展迅猛。^⑪从1995年到2007年,全球商品贸易总量增长了6倍。^⑫虽然我们无法准确评估这些变化对犯罪的影响,但是我们即使仅仅假定非法商品贸易和服务的世界贸易比例大体维持不变,便可以推论跨国犯罪随之增长。故此,我们可以断言:随着合法市场贸易的增长,各种犯罪活动——非法的农产品跨国交易、非法医药制品跨国交易(如假药、麻醉毒品和精神抑制药物等)、国际间职业犯罪和商务性犯罪(如性服务和洗钱犯罪)、非法人口买卖——随之增长。诸如取消市场监管、取消边防管理等新自由主义政策进一步纵容了全球互

^⑨ Sheptycki, J. (ed.), (2000), *Issues in Transnational Policing*, Routledge. Goldsmith, A. and Sheptycki, J. (eds.), (2007), *Crafting Transnational Policing: State-Building and Police Reform across Borders*, Hart. Sheptycki, J. (2002a), *In Search of Transnational Policing*, Avebury. Sheptycki, J. (2007a), *Transnational Crime and Transnational Policing*, *Sociology Compass* 1 (2): 485 - 498. 42. Sheptycki, J. (2007b), *Police Ethnography in the House of Serious Organized Crime*, In Henry, A. and Smith, D. J. (eds.), *Transformations of Policing*, Ashgate, pp. 51 - 79. Brown, S. (ed.), (2008), *Combating International Crime: The Longer Arm of the Law*, Routledge-Cavendish.

^⑩ Held, D. and McGrew, A. (eds.), (2003), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Polity, pp. 1 - 50.

^⑪ See World Trade Organisation—World Trade Report 2008: Trade in a Globalising World.

^⑫ See World Trade Report 2008, chart 13, p. 102.

通市场中的犯罪势头。

人口的国际流动更加频繁。仅以英国为例:1987年,英国居民海外旅行的人数还不足3000万;2007年,就已经超过了7000万。访问英国的人数则从1500万增加到了3000万。^⑬此外,国际商务旅行人数不断增长,旅游业得到迅猛发展,各地侨民及侨民社区涌现,虽然并不是所有这些现象都与跨国组织犯罪相关,但它们确实对警务工作提出了新问题。在很多国家,外国侨民的“普通犯罪”数量上升,有可能仅仅是因为大量外国居民和游客的涌入,也有可能是因为日趋便捷、快速和频繁的国际旅行。从海外失踪人口和遣返国外死亡国民遗骸的调查报告,我们也能预估到警察“服务”的增长。21世纪,警察跨国合作并不是都与有组织犯罪和恐怖主义犯罪密切相关的,以下这个例子最为典型:2004年12月,为了应对海啸,3000名警察从受海啸波及地区的警署撤出。^⑭英国警务部门专门从40个警察局中选派了700名警察,协助赈灾,帮助确认遇难者遗体。

如今,人们通过笔记本电脑和手机,全球联通的能力得到迅速提升。互联网用户人数从2000年到2008年翻了四番,达到了67亿人。^⑮2006年,全球范围内有27亿台手机,而到了2008年则大约有近40亿台。^⑯此外,显而易见的是:通过远程通信可以进行全球范围便捷沟通,这也为非法行为和犯罪行为之间的全球合作提供了新平台。另外,这也为打击犯罪的警察跨国沟通和合作提供了新的可能性。在一定程度上,它反而起到了降低官僚拖拉作风和政治性控制的功效。

跨国组织犯罪是一个持续发酵的社会毒瘤,这一论断几乎是不证自明的。但是,我们可以毫无疑问地作出以下论断:警务活动正不断走向国际化。顺理成章,为应对全球范围内不断肆虐的跨国犯罪,各国必须携手进行更多的、更高层次的警务合作。^⑰也有一些迹象表明警察和政府正在积极地推动警务全球化的发展。跨国组织犯罪和恐怖主义犯罪是警务全球化最直接的动因,但似乎还缺少其他更为直接的全球化动力。持全球化理论观点的学者认为:当国家不再能够简单地通过边防管理来限制人们的行为,国际间的相互连通正促使那些疲于处置冲突的政府重新审视形势。当前,各国政府面临着许多越来越严峻的问题,诸如经济体制改革、气候急剧

^⑬ See Office of National Statistics.

^⑭ BBC News, 28 February 2006, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4758010.stm> (accessed 25 February 2009).

^⑮ Internet World Stats, Usage and Population Statistics, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

^⑯ The Wall Street Journal, Monday, 16 February 2009, citing Informa Telecoms & Media, a London-based research company.

^⑰ Sheptycki, J. (1995), Transnational Policing and the Makings of a Postmodern State, *British Journal of Criminology* 35 (4): 613 – 635. Sheptycki, J. (2007a), Transnational Crime and Transnational Policing, *Sociology Compass* 1 (2): 485 – 498.

变化、人口快速增长、全球化移民潮等,这些问题都无法在单个国家范围内予以根治。国家治理的结构和程序正在逐渐发生变革,虽然这种变革的方式与犯罪模式演进并无关系。

各国政府都在调整各自的组织结构和工作方式方法,以应对超国家治理结构的出现。世界贸易组织、世界银行和国际货币基金组织都积极参与打造全球经济治理体制——甚至包括在反洗钱和反腐败领域中——的未来走向。在警务运作的社会环境构建方面,“政府之上”的政治框架(如欧盟、联合国等)扮演了重要角色。^⑮ 当司法部门和内务部门的最后一根救命稻草是超国家治理结构的第三方,联合国毒品和犯罪署(UNODC)、国际刑事法庭(ICC)等组织在刑事执法的理念和实务中大显身手。由此,我们可以说:协调各国的各项行政治理活动形成了推动警务体制结构转型的动力。

三、跨国警务机制维度研究

全球化的进展和影响很容易被夸大。托尼·布莱尔(Tony Blair)说,“在1997年,我们所面临的本质上是英国本土化的东西。但2006年的今天,我们所面临的——质言之——都是全球化的东西”。^⑯ 可以毫不夸张地说,整个世界的经济、政治、科技和社会呈现出越来越全球化的趋向,警务体制的方方面面也正经历着全面转型。在全球化的时代背景中,需要我们去检视警务工作者身份的深刻变革——他们从地方性社区的治安维护者身份转化为连通全球的警务联络员。在表1中,分类统计就是力图勾勒出不同社会空间层面中跨国警务组织的大体经纬脉络。^⑰

表1有个前提,就是:全球性跨国活动指那些不受国境线制约的跨越国境的行
为。^⑱ 乌尔里奇·贝克(Ulrich Beck)认为:跨国境的合作更需要彼此相互配合、相互
依存,随之而来的是参与跨国合作的国家、机构数目与日俱增,相关协定数目攀升,

^⑮ Sheptycki, J. (1998b), Policing, Post-modernism and Transnationalisation, *British Journal of Criminology* 38(3):485-503. Sheptycki, J. (1998c), The Global Cops Cometh, *British Journal of Sociology* 49(1):57-74. 38. Sheptycki, J. (ed.), (2000), Issues in Transnational Policing, Routledge. Loader, I. (2000), Plural Policing and Democratic Governance, *Social & Legal Studies* 9(3):323-345.

^⑯ Tony Blair's valedictory speech to Labour Party Conference, Tuesday, 26 September 2006.

^⑰ There is a tension at the boundaries between the national, regional and international since it could be argued that the 'regional' is a specific form of international and that what is defined here as 'international' is in fact an extension of national actors into the transnational realm. For the purposes of the analysis that follows, it is the description of the network set out in column 2 of the table, rather than the label, that is most important. 国家、地区和国际之间既有联系又有区别,“地区”是国际社会的一个具体而微的表现形式,“国际”实际上是跨国领域中国家角色的扩展。为了便于展开下述分析,在表的第二栏中展开对该网络体系的描述,而非泛泛而谈地贴标签。

^⑱ Mann, M. (1997), Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State? *Review of International Political Economy* 4(2):472-496.

“跨国性”的概念不断被赋予新内涵。^② 在表中,最大的差异存在于“国际关系”和“跨国关系”之间,前者指称的是民族国家实体之间的关系,而后者则牵涉到表1中所列警务活动的所有类型。

(一)全球警务网络

当我们回顾全球警务体制发展历程时,我首先就会不由自主地把目光投向它的起点——国际刑警组织(International Criminal Police Organisation, Interpol)的创建。^③ 1923年,各国为了提升警察合作水平、建立沟通合作机制,国际刑警组织得以组建。成员国在本国设国家中心局(National Central Bureau, NCB),警员从本国招募。各国的国家中心局不必遵守国际刑事警察组织签发的指令,他们的执法效力仍旧是局限于本国法所规定的警务权力所及范围。^④

表1 跨国警务体系:基于社会空间类型学的分析

执法范围	体系	组织机构示例
地方	地方执法机构的跨国警务协作	禁毒队,特战队,反恐刑警队,国际刑警国家中心局,伦敦大都市警察厅三叉戟特勤队(主要针对涉枪犯罪)
全国	建构全国性的安全机制框架,应对全国性安全需求,与外国相关机构展开跨国合作	英国严重有组织侦缉署(SOCA)、军情六处(MI 6)、军情五处(MI 5)、政府通信总部(GCHQ),美国的联邦调查局、药品管理局、国土安全部,以及连接警察、海关、移民和机场安全部门的全国情报联动总部
区域	全球区域内的安全框架构建和警务合作	欧洲警察组织(EUROPOL),申根信息系统(SIS),欧盟边防署(Frontex),南欧合作行动组织打击跨国犯罪区域分中心(SECI),东南亚警长协会(SEPCA),东南亚国家警察协会(ASEANPOL),南非警察协会(SARPOL),波罗的海地区别动队,独联体国家取缔有组织犯罪合作署(BCOC),加勒比地区警官协会(ACCP),东加勒比区域安全系统(RSS),加勒比海关执法委员会(CCLEC),中亚地区信息合作中心(CARICC),南亚区域合作委员会(SAARC),太平洋诸岛警长协会(PICP)

^② Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage.

^③ Space prevents me from exploring the work of the other global policing entities referred to in Table 1 such as the UN Police Division, World Customs Organisation and the Investigation Division of the International Criminal Court. 由于文章篇幅所限,我不能就其他类型的全球警务合作组织进行深入展开。正如表1所列,其他全球警务组织还包括联合国警察署、世界海关组织和国际刑事法庭侦查部。

^④ Anderson, M., Den Boer, M., Cullen, P., Willmore, W., Raab, C., and Walker, N. (1995), *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*, Oxford University Press. Sheptycki, J. (2004), *The Accountability of Transnational Policing Institutions: The Strange Case of Interpol*, *Canadian Journal of Law and Society* 19(1):107-134.

续表

执法范围	体系	组织机构示例
国际	负有外交使命的驻外警务联络官	英国严重有组织犯罪调查局,美国联邦调查局、药品管理局、财政部、国家安全部,澳大利亚联邦警察厅,加拿大皇家骑警队
全球	业务广及全球的警务机构	国际刑警总部,联合国警务署,联合国毒品和犯罪署,世界海关组织,国际刑事法庭侦查部,艾格蒙特小组/国际金融特别行动小组

SIS; Schengen Information System; Frontex; European Agency for the Management of Operational Cooperation at External Borders; SECI; Southeast European Cooperation Initiative, Regional Centre for Combating Trans-border Crime (Bucharest, Romania); SEPCA; Southeast Europe Police Chiefs Association; ASEANPOL; Association of Southeast Asian Nations' Police Association; SARPOL; South African Police Association; BCOC; Bureau for the Co-ordination of Combating Organised Crime, for the Commonwealth of Independent States (Moscow, Russia); ACCP; Association of Caribbean Commissioners of Police; RSS; Regional Security System of the Eastern Caribbean; CCLEC; Caribbean Customs Law Enforcement Council; CARICC; Central Asian Regional Information and Coordination Centre; SAARC; South Asian Association for Regional Cooperation; PICP; Pacific Islands Chiefs of Police(PICP).

国际刑警组织有四项主要功能:^⑤第一,它为 187 个遍布世界各地的成员国之间的警务合作提供稳定安全的全球交流平台。当前正在使用的交流沟通平台名称叫做全天候平台系统(I24 - 7,指的是每周 7 天 24 小时系统),它是一个电子数据邮发传输系统,用作各成员国警务机构之间分享情报信息,能够传输指纹、照片等。第二,可以通过数据库系统,查询犯罪嫌疑人、失窃物品和身份证明文件等。这项功能可以查验某国的某人是否是逮捕令所追捕疑犯,并应该国检察官要求引渡潜逃海外的已确认嫌犯。这也是国际刑警红色通缉令的基本功能。第三,通过指挥和合作中心,国际刑警组织提供全天候的行动支援。该系统联通总秘书处、各成员国国家中心局和地区办公室,为面对危机的各成员国提供交流平台。国际刑警的行动支援包括重大赛事战略协助,以及恐怖袭击或自然灾害现场的处置队伍部署。第四,为各成员国警察提供职业培训,提升他们应对严重跨国犯罪和恐怖主义犯罪的处置能力。

在发展规模上、职责范围以及处理复杂问题的行动能力方面,国际刑警组织有了大幅度提升。在疑难复杂案件侦办和其他相类似的行动中,国际刑警组织完全有能力提供分析支援、情报信息和沟通服务。虽然,国际刑警组织原则上保留了信息

^⑤ Cameron-Waller, S. (2008), Interpol: A Global Service Provider, in S. David, Brown, *Combating International Crime: The Longer Arm of the Law*, Routledge Cavendish.

共享机制,但是它也不断地扩展其内涵,囊括了侦查支援等行动内容。譬如,国际刑警组织为各种类型的调查提供行动支援,在以下案件中发挥了积极作用:牙买加的谋杀案件,特立尼达和多巴哥的信用卡诈骗犯罪,喀麦隆坠机事故中的被害人身份辨认,调查奥地利难民案件。^{②6}

(二) 区域警务勃兴

在全球很多地区,区域性治理框架——如欧盟——得以建构,区域性警务实体——如欧洲警察组织——随之勃发。起初它们仅仅是举办年会的职业协会,后来逐步发展成为具有更强行动能力的组织。如,欧盟警察组织之所以成立,是为了提升欧盟成员国之间缉毒警察合作的行动效率。^{②7}《欧洲警察协定》宣告“欧洲警察国际协作发展史上无声的革命。此前,从没有通过条约规定如此详尽的跨国警察协作方式和途径”。^{②8}该条约的授权范围快速拓展,很快就突破了贩毒犯罪领域的限制,扩展到金融犯罪、贩卖人口犯罪、恐怖主义犯罪和有组织偷渡犯罪,并逐渐发展出现如今所具有的各项功能,如提供法律的、战略的和技术方面的咨询建议,培养各国执法机构的一流精英力量。虽然,欧洲警察组织没有执法权,但它作为刑事情报和支援中心在成员国之间发挥着积极的重大作用。^{②9}格林关注到了欧洲警察组织从一开始的非执行性组织嬗变为典型的执行性机构;而谢普蒂基则认为该组织仅仅简单地将行政管理层级附加到日渐复杂化的警务协作体系上。

(三) 全国警务体系

起初,地方警察的主管们反对创建全国性警察力量,他们不合作的抵触情绪逐渐瓦解——因为在全球化格局中,必须有一个组织实体协调全国,并与其他多国执法机构进行点对点的警务合作。譬如,英国的严重有组织犯罪调查局(SOCA)把全国性的犯罪调查职能进行了整合,而此前这些职能分散于国家犯罪情报局、^{③0}国家刑

^{②6} Interpol, Annual Report 2007.

^{②7} Anderson, M., Den Boer, M., Cullen, P., Willmore, W., Raab, C., and Walker, N. (1995), *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*, Oxford University Press. Williams, P. and Vlassis, D. (eds.), (2001), *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Frank Cass, p. 266.

^{②8} Fijnaut, C. (2001), *Transnational Organised Crime and Institutional Reform in the European Union: The Case of Judicial Cooperation*, in Williams, P. and Vlassis, D. (eds.), *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Frank Cass, p. 288.

^{②9} Marotta, E. (2001), *Responding to Transnational Crime—the Role of Europol*, in Williams, P. and Vlassis, D. (eds.), *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, Frank Cass, p. 313.

^{③0} 国家刑事情报局(NCIS)创立于1992年,它以1997年警察法为组织和执法主要依据。

事调查总部、^{③①}海关、移民局;它还将领导权从情报保安局中一并整合过来。^{③②} 与英国相若,许多欧洲国家都成立相类似的组织。^{③③}

打造一个全国性的安全警务体系,亟须有计划地在“更为广泛的警察族群”中建构起相互联通的网络体系。^{③④} 虽然,身着“蓝制服”的国家警员是警务体系的核心部分,但是其他组织也在其中发挥着重要作用。在全球很多地方,设立国防部本是为了抵抗外国入侵、平息国内政局不稳或骚乱,现在它也大幅度地为执法活动提供协助。譬如,在加勒比地区,当海岸警卫队需要大规模武装维护治安时,军队和军警混同部门也会支援内陆警卫队员。^{③⑤} 像海关、移民局、机场保安部、私人保安公司等边防管理部门,像英国的军情五处、军情六处和国家通信总局等安全保卫和情报部门,也都在国家警务框架中发挥着重要作用。虽然这些机构都是独立行动单位,但仍有人在不懈努力,力图创设国家联合情报委员会或是联勤总部,进行战略谋划和具体联合行动,以构建国家警务的新体系框架。

(四) 驻外警务联络官

在警务领域中,驻外警务联络官是个较不为人知的新生事物。^{③⑥} 长久以来,军事和贸易是外交生活的标志性业务。在大使馆或特命使节团中设置常任警务联络官,这是个新鲜事物。^{③⑦} 警务联络官常驻国外,一般任期4年或更久,是警务协作请求方首选求助对象。警务联络官的主要任务是:从世界各地的当地警方那里寻求刑事情报信息,并据此进行刑事案件的跨国侦查合作。毕格认为:警务联络官虽然在其本国警务体系整体格局中无足轻重,但它却是在全球安全体系格局深刻变化过程中不

^{③①} 依据1997年的警察法令,国家刑事调查总部得以创立,由六个区的刑事侦查队整合而成,并从1998年正式开始运作。

^{③②} Bowling, B. and Ross, J. (2006), The Serious Organised Crime Agency: Should We Be Afraid? *Criminal Law Review* (December): 1019 – 1034. Harfield, C. (2006), SOCA: A Paradigm Shift in British Policing, *British Journal of Criminology* 46(4): 743 – 761.

^{③③} Sheptycki, J. (2007b), Police Ethnography in the House of Serious Organized Crime, in Henry, A. and Smith, D. J. (eds.), *Transformations of Policing*, Ashgate, pp. 51 – 79.

^{③④} Bowling, B. and Newburn, T. (2006), Policing and National Security, paper presented to the London-Columbia Workshop on Police, Community and the Rule of Law, Institute of Advanced Legal Studies, March 2006.

^{③⑤} Bowling, B. (2010), *Policing the Caribbean*, Oxford University Press.

^{③⑥} Goldsmith, A. and Sheptycki, J. (eds.), (2007), *Crafting Transnational Policing: State-Building and Police Reform across Borders*, Hart, p. 11.

^{③⑦} Bailey, N. (2008), Overseas Liaison Officers, In Brown, S. D. (ed.), *Combating International Crime: the Longer Arm of the Law*, Routledge-Cavendish, Sheptycki J. (1998a), Police Co-operation in the English Channel Region, 1968 – 1996, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 7(3): 216 – 236. Bigo, D. (2000), Liaison Officers in Europe, In Sheptycki, J. (ed.), *Issues in Transnational Policing*, Routledge.

可或缺的。这些警务联络官通过辛勤工作,构建信息情报的运作平台,从而在地方、全国和跨国安全保障组织之间搭建起合作桥梁和纽带,开启了警务实践的新路径,他们在跨国警务领域中发挥了极其重要的作用。

美国联邦调查局(FBI)是警务联络官制度的先行者,它已经建立起了常设海外工作的团队,包括雇员、特工和后勤保障组在内,约340人。这一团队人数仅仅略低于联邦调查局总人数的1%,^③并有可能在将来继续扩大规模。正如一位联邦调查局工作人员所言,“最后,美国有可能在世界上每一个国家都设立联邦调查局办事处”。^④在该局局长看来,“犯罪——不管是恐怖主义犯罪、国际毒品走私、跨国货物走私犯罪、跨国人口贩卖犯罪或是网络犯罪——的全球化,肯定需要全世界执法机构合力应对。这意味着执法机构直接与国外执法伙伴面对面合作处理案件,这是为了共同利益——不仅解决已经发生的刑事案件,也通过实时分享情报预防犯罪和恐怖主义袭击”。^⑤

美国禁毒署也不断拓展跨国警务合作的空间,它已在58个国家布局了78个办事处。此外,美国财政部、国家外交安全部、烟酒武器管理局和联邦法警总局也都积极参与海外布点。其他国家也纷纷部署驻外警务联络官,如加拿大皇家骑警队所承担的80%联邦刑事案件的侦查都涉及跨国警务合作,它在全世界的27个国家和地区部署有35名驻外警务联络官。澳大利亚联邦警察总局(AFP)也在27个国家派驻有80名警务联络官。英国严重有组织犯罪调查局(SOCA)也在一些国家派驻了140人的小股力量,他们提供咨询意见,策划、训练、培育并协调联合行动,发挥了非常重要的作用。虽然,发达国家在这一领域发展非常迅速,许多其他欠发达国家也纷纷部署自己的驻外警务联络官,仅伦敦就已有至少100名来自世界上不同国家或地区的警务联络官。

(五) 地方警务全球化

跨国警务的相关论争不可避免地聚焦于新机制和警官跨国合作的创新性方面。全球联通最为深远的影响则是各国距离日益拉近,区域警务机制正在经历一场“互动全球化”的深刻变革,以此为背景,本土警务工作人员已经逐步具备了全球化意识。^⑥在全球化时代,地方警务主管们必须明了全球性因素对本地的影响力,从而有效地治理本管区。顺理成章地,他们也必须关注本管区的非法毒品市场,同时也不

^③ Fowler, S. (2008), Legal Attach'es and Liaison: The FBI, in Brown, S. (ed.), *Combating International Crime: The Longer Arm of the Law*, *Outledge-Cavendish*, p. 111.

^④ Ibid., p. 122.

^⑤ Ibid., p. 110.

^⑥ Cain, M. (2000), Orientalism, Occidentalism and the Sociology of Crime, *British Journal of Criminology* 40(2): 239 - 260.