

“创造性介入”与跨境安全治理

——以湄公河惨案后续处理的国际合法性为例*

谈 谭 陈剑峰

【内容提要】随着中国与周边国家交往日益频繁，各类跨境安全威胁也与日俱增，对中国的周边外交特别是跨境安全治理提出了重大挑战。2011年10月湄公河惨案发生后，中国展开了一系列的后续处理行动，成为通过“创造性介入”实现跨境安全治理的重要尝试。本文重点考察这一案例的国际合法性问题，即从国际法角度来分析中国对该案件的管辖权、跨境侦查、引渡与审判嫌犯、判决执行等问题。笔者认为，中国此举不仅符合国际法律规范和规则，而且通过跨境安全治理提升了在东南亚地区的影响力。尽管不能高估其普遍意义，但这一跨境安全治理尝试对中国未来的周边跨境安全治理、海外利益和公民保护等仍有着重要的启示。

【关键词】跨境安全治理 湄公河惨案 创造性介入 国际合法性

【作者简介】谈谭，上海政法学院国际事务学院副教授；陈剑峰，上海政法学院国际事务学院教授

【中图分类号】D815.5

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2015)01-0090-14

【DOI 编号】10.13851/j.cnki.gjzw201501006

*本文是上海政法学院2014年度校级科研项目“当代中国外交的伙伴关系战略”（项目编号：2014XJ21）和上海市教委科研创新重点项目“分而治之：南海管控路径研究”（项目编号：14ZS164）的阶段性成果。

随着中国与周边国家关系的日益紧密，再加上中国与周边国家的边境地区发展程度差距，导致边境地区各类传统和非传统安全威胁与日俱增，跨境安全治理问题逐渐提上议事日程。特别是2011年10月发生的导致13名中国船员遇害的湄公河惨案，更是凸显了跨境安全治理的紧迫性。如何顺应新的形势，以创造性的方法应对新的挑战，是下一阶段中国与周边国家在跨境安全治理上的新任务。湄公河惨案发生后，中国积极推动与老挝、缅甸、泰国迅速开展联合警务执法合作，这不仅标志着中国与周边国家在跨境安全治理方面的重大进展，也标志着中国政府保护境外中国公民安全实践的新突破，更标志着中国在地区性国际执法合作中的新成就，同时也被人们视为中国外交“创造性介入”的典型案列。但也有一些人对中国政府处理该事件的方式和过程是否符合国际法存有疑问。就目前对该事件的研究来看，国内仍严重缺乏从国际法角度全面分析中国政府对该事件后续处理的深入研究。^①为解疑释惑，本文将就此做一尝试，并将进一步分析中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理的国际法律性和国际合法性。

一、湄公河惨案后续处理中的跨境安全治理

2011年10月5日，两艘中国商贸船“华平号”和“玉兴8号”（两船当时悬挂中国、老挝、缅甸、泰国四国国旗）在湄公河老挝段航行时被驾驶两艘武装快艇的匪徒劫持，船上共13名中国船员全部遇害，部分船员尸体被抛入河中。之后，武装匪徒将总计92万颗冰毒（按当时泰国市价估值600万美元）放入两艘船里，驾驶两船和另外四艘小船航行至泰国与老挝交界水域时

^① 目前从国际合作角度分析湄公河惨案的论文有3篇，分别是罗敏：《从湄公河案的侦破解读中国警察的国际执法合作》，载《云南警官学院学报》2013年第2期；周江：《从湄公河惨案的侦破谈国际侦查合作》，载《广西警官高等专科学校学报》2013年第3期；吴夏一：《中国与东盟侦查合作浅析》，载《江西警察学院学报》2012年第5期。还有几篇从国际关系或中国外交层面进行分析的文章，例如方晓：《湄公河惨案考验中国外交限度》，载《东方早报》2011年10月31日，第A11版；卢光盛：《湄公河流域：劫船惨案后国际合作怎么办》，载《世界知识》2011年第22期；廖宇夫：《合作与发展：“湄公河案件”后中国与东南亚国家关系的走向》，载《战略决策研究》2012年第4期。唯一一篇从国际法角度探讨湄公河事件的文章是司平平：《湄公河事件相关国应履行国际法义务》，载《法制日报》2011年10月25日，第10版，但该文发表于惨案发生后不久，中国政府对该案的处理才开始，因此无法对案件的后续处理过程和结果进行国际法分析。

被泰国军方发现，武装匪徒与泰国军方发生短暂交火后驾四艘小船逃逸，两艘商船被泰国军方截获。这就是震惊中外的湄公河惨案。

惨案发生后，中国、老挝、缅甸、泰国四国迅速联合开展警务执法合作，成为中国跨境安全治理的重要尝试。2011年10月31日，中、老、缅、泰四国代表在北京召开湄公河流域联合执法会议，决定建立四国湄公河流域安全执法合作机制。会后，中国公安部组织联合专案组，随后专案组派出6个工作组分赴老挝、缅甸和泰国。在中国与老挝、缅甸、泰国等国的通力合作下，四国警方开展了大量侦查工作，收集掌握了大量相关证据，案件真相逐渐明朗。证据显示，湄公河惨案的主要嫌疑人是缅甸佤邦武装贩毒集团头目糯康及其同伙，该团伙在湄公河流域曾多次绑架人质和武装劫持商船。2012年4月25日，在中国和老挝、缅甸警方的合作下，糯康等犯罪嫌疑人在老挝境内被抓获。2012年5月10日，老挝政府正式将该案移交给中国方面处理。2012年9月20日，犯罪嫌疑人糯康等六人在云南省昆明市中级人民法院接受审判。2012年11月6日，昆明市中院一审判处被告人糯康、桑康·乍萨、依莱、扎西卡四人死刑，被告人扎波死缓，被告人扎拖波有期徒刑8年，同时判决六名被告人连带赔偿各附带民事诉讼的原告人共计人民币600万元。糯康等六人均不服判决，提出上诉。2012年12月26日，云南省高级人民法院进行二审宣判，裁定驳回上诉、维持原判，并依法报请中国最高人民法院核准对糯康等四人的死刑裁定。2013年2月22日，昆明市中院收到最高人民法院关于糯康等四名被告人的死刑复核裁定和死刑执行命令。2013年3月1日，糯康等四名被告人在云南昆明被依法注射执行死刑。^①

湄公河惨案发生后，中国政府对整个事件的处理——首次境外武装执法、审判糯康犯罪集团——被视作中国外交“创造性介入”^② 特别是通过创造性方法实现有效的跨境安全治理的一个典型事例。然而，国外一些媒体却对事件的处理过程投以疑惑和猜忌的目光。英国《经济学人》发表了一篇题为《金三角：中国法律的威力》的文章认为：“整个事件的处理过程是中国权力延

^① 《10·5 案件大事记》，人民网，2013年11月5日，<http://society.people.com.cn/GB/223276/203009/349076/index.html>。

^② 王逸舟、章迪禹：《中国是否应加强介入国际事务——“创造性介入”与中国外交片段》，载《世界知识》2012年第2期，第14-21页。

伸至其边界以外的里程碑”。^①《纽约时报》也发表题为《中国通过追捕糯康显示地区影响力》的文章评论该事件，其中引用了保罗·钱伯斯（Paul Chambers）的观点：“糯康被捕发出一个信号，即在湄公河流域，任何国家或集团都不能轻慢中国。如今人们都明白中国是湄公河的真正掌控者。”^②

要化解上述疑虑和误解，有必要从国际法角度考察中国在湄公河惨案后续处理中的跨境安全治理尝试，特别是对中国处理整个事件的全过程进行分析，对为什么糯康等人在中国受审？中国在处理整个事件的过程中是否征得相关国家的同意、认同或接受？是否侵犯相关国家的主权等问题做出回应。

二、以“创造性介入”实现跨境安全治理的国际法律性

如前所述，中国在湄公河惨案后续处理中的跨境安全治理尝试，被认为是“创造性介入”的典型案件。这种“创造性介入”首先需要具备国际法律性——即符合国际法规范和规则，然后才可能具备国际合法性。本节主要对湄公河惨案后续处理中的案件管辖权、跨境侦查和引渡嫌犯、审判与判决执行等存在争议的国际法要素加以分析，以探讨中国通过“创造性介入”实现跨境安全治理的国际法律性。

所谓“创造性介入”是一种新的积极态度，即在新世纪第二个十年到来之际，中国对国际事务要有更新的参与意识和手法，这种新的“创造性介入”立场，既不是对“韬光养晦”姿态及做法的抛弃，又绝非西方的干涉主义和强权政治，而是符合中国新的大国位置、国情国力和文化传统的新选择。^③王逸舟教授认为，“创造性介入特别强调中国外交的引导性、主动性和建设性，把塑造于我有利、多数认可的国际规则和话语观念，力争在和平、合作、共赢的方式下解决纠纷，视为夯实‘有所作为’方针的中心点。”^④他还提出，

^① “The Golden Triangle: The Long Arm of Chinese Law,” *The Economist*, Vol. 405, No. 8810, November 10, 2012, p. 29.

^② Jane Perlez and Bree Feng, “China Flaunts Regional Clout With Manhunt,” *The New York Times*, April 5, 2013.

^③ 王逸舟：《创造性介入——中国外交新取向》，北京大学出版社2011年版，第21-22页。

^④ 王逸舟：《国际大选年的中国应对——谈“创造性介入”的中国外交战略》，载《人民论坛》2012年4月上，第38-39页。

中国在对外事务中的“创造性介入”必须注意和遵守三项原则：首先，在任何情况下都要参照《联合国宪章》的基本精神，讲求介入过程的国际合法性；其次，中国的“创造性介入”一定要尊重对象国的权利与尊严，尊重国家主权原则和各国人民的自主选择原则；第三，当中国的利益受到直接威胁或损害时，或者当中国的国际角色与当事国的政治意愿发生矛盾时，中国的“创造性介入”要选择好时机，避免被其他大国捆绑裹挟，坚定地采取自主表态、自主进入或撤出的立场。^①

实际上，基于上述第一项和第二项原则所采取的外交行动既具有国际合法性，也具有国际合法性。众所周知，国际合法性表现为国际社会各行为体对其他行为体的某项外交决策、外交行为或对某项国际制度的认同与接受，有学者认为影响认同与接受的关键因素是该项外交决策、外交行为或国际制度向国际社会提供公共产品的能力。^②从本质上来讲，一国对外政策、外交行为或国际法律文件的效力与合法性就在于国际社会行为体特别是相关主权国家对这些政策、行为或法律文件的认同与接受。这种认同和接受是主权国家政府或相关国际社会行为体真实、自由而非被迫做出的。《联合国宪章》作为当今国际社会广泛接受的国际法文件，其精神和宗旨是维护世界和平。尊重介入对象国的国家主权及其人民的自主选择、遵守《联合国宪章》的外交“介入”本身就代表着中国的“创造性介入”行为获得了被介入对象国政府的认同与接受。关键是“当中国的利益受到直接威胁或损害时”，中国如何进行“创造性介入”，既要维护中国的国家利益又要得到当事国政府的认同与接受，即既维护自身利益又能获得国际合法性。在这方面，中国对湄公河惨案的后续处理就是一个成功案例。

（一）中国拥有对湄公河惨案的管辖权

湄公河惨案发生在国外，犯罪嫌疑人也非中国籍，中国对该类事件是否有合法的管辖权是一个必须明确的问题。众所周知，湄公河惨案是一起外国

^① 王逸舟教授分别在2011年和2012年先后提出中国外交“创造性介入”的三项原则，前两项大致相同，第三项存在差异。详见王逸舟：《创造性介入——中国外交新取向》，第95-96页；王逸舟、章迪禹：《中国是否应加强介入国际事务》，第14-21页。

^② 叶江、谈谭：《试论国际制度的合法性及其缺陷——以国际安全制度和国际人权制度为例》，载《世界经济与政治》2005年第12期，第43页。

犯罪嫌疑人在中国境外针对中国公民的重大刑事犯罪案件。首先，该案件的13名受害者均为中国公民，从国家执法保护本国公民的角度看，中国对此案应该有管辖权。第二，根据《中华人民共和国刑法》第八条规定，“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3年以上有期徒刑的，可以适用本法，但是按照犯罪地的法律不受处罚的除外。”^① 糯康等犯罪嫌疑人的行为明显达到了中国《刑法》对其行使管辖的条件，而且按照泰国、老挝和缅甸法律，也会对该案的犯罪行为进行处罚，因此中国可以对此案拥有管辖权。第三，湄公河惨案性质特别恶劣，并且涉及毒品犯罪。根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》等相关国际法文件，^② 可以将该案归入适用普遍性管辖的案件，中国可以拥有管辖权。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第十五条“管辖权”第一款规定：“犯罪发生在犯罪时悬挂该缔约国国旗的船只或已根据该缔约国法律注册的航空器内”，各缔约国应采取必要措施以确立该缔约国的犯罪管辖权；该条第二款规定：在不违反本公约第四条“保护主权”规定的基础上，缔约国在“犯罪系针对该缔约国国民”的情况下“可对任何此种犯罪确立其管辖权”；同时，该条第六款规定“在不影响一般国际法准则的情况下，本公约不排除缔约国行使其依据本国法律确立的任何刑事管辖权”。^③ 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药

^① 《中华人民共和国刑法》，刑事法律网，2011年2月25日，<http://www.szxingshi.com/95w9.html>。

^② 中国于1989年9月批准《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，2003年9月中国代表向联合国秘书长递交中国加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的批准书。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第二条“术语的使用”规定：“有组织犯罪集团”系指由三人或多人所组成的、在一定时期内存在的、为了实施一项或多项严重犯罪或根据本公约确立的犯罪以直接或间接获得金钱或其他物质利益而一致行动的有组织结构的集团。据此，糯康团伙显然属于有组织犯罪集团。该公约第三条“适用范围”包括：“犯罪在一国实施，但涉及在一个以上国家从事犯罪活动的有组织犯罪集团；或犯罪在一国实施，但对于另一国有重大影响。”中国、泰国、老挝都是这两个公约的缔约方。

^③ 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第四条“保护主权”共两款：“1、在履行其根据本公约所承担的义务时，缔约国应恪守各国主权平等和领土完整原则和不干涉别国内政原则。2、本公约的任何规定均不赋予缔约国在另一国领土内行使管辖权和履行该另一国本国法律规定的专属于该国当局的职能的权利。”参见联合国毒品和犯罪问题办事处编：《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书》，联合国毒品犯罪办公室网站，2013年6月11日，http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOC_ebook-c.pdf。

物公约》第四条“管辖权”规定：“犯罪发生在犯罪时悬挂其国旗的船只或按其法律注册的飞行器上”，各缔约国应确立本国的管辖权。^①因此，虽然案件发生在国际通航河流湄公河的金三角水域，不在中国境内，但是“华平号”和“玉兴8号”均在中国注册和悬挂中国国旗，而且该案件所有受害人都是中国公民，中国对该案具有管辖权。

（二）中国跨境侦查和引渡糯康等嫌犯符合相关国际公约

湄公河惨案的发生促使中、老、缅、泰四国政府意识到，四国于2000年4月签订的《澜沧江—湄公河商船通航协定》亟待完善，^②只有各国执法部门加强合作，建立联合执法机制，才能共同维护湄公河通航后的安全。2011年10月31日，中、老、缅、泰四国政府代表在北京召开湄公河流域联合执法会议，共同发表了《关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》，决定建立四国湄公河流域安全执法合作机制，并在此机制框架下建立情报交流、联合巡逻执法、联合打击跨国犯罪、共同应对突发事件等合作机制。^③2011年11月25—26日，中、老、缅、泰四国湄公河联合巡逻执法部长级会议在北京举行，具体落实四国湄公河流域安全执法合作机制。2011年12月10—13日，中国巡逻执法船顺利与老挝、缅甸、泰国三国警方进行首次湄公河联合巡逻执法。

四国联合执法行动开始后，其首要任务是抓捕湄公河惨案主犯糯康及其团伙成员。根据中国媒体的报道，2011年12月13日、2012年4月20日糯康团伙三号人物依莱、二号人物桑康·乍萨先后落网。几经周折后，老挝警方于2012年4月25日控制主犯糯康。“老挝当时并没有立即答应将其移交给中国，认为只有中国有证据证明糯康制造了‘10·5惨案’，才可以移交。最终经过深入

^① 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，新华网，2009年5月27日，http://news.xinhuanet.com/forum/2009-05/27/content_11443374_2.htm。

^② 2000年4月20日，中国、老挝、缅甸、泰国签署《澜沧江—湄公河商船通航协定》（同日生效），该协定第十八条规定：如缔约一方的船舶在缔约另一方境内航行遇险或发生任何其他事故，该缔约另一方主管当局应立即进行搜寻救助，向船舶、船员、旅客及货物提供一切可能的帮助和救护，并立即通知有关缔约方主管当局。参见《中华人民共和国政府、老挝人民民主共和国政府、缅甸联邦政府和泰王国政府澜沧江—湄公河商船通航协定》，甘肃省法制信息网，2006年4月14日，<http://www.gsfzb.gov.cn/FLFG/ShowArticle.asp?ArticleID=21276>。

^③ 《中、老、缅、泰关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》，新华网，2011年10月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/31/c_111136595_2.htm。

沟通协调，老挝高层决定将糯康移交给中国。”^①糯康被捕后，团伙其他成员陆续向缅甸军方投降，四号人物翁蔑是最后一位投降者。2012年8月28日，翁蔑被押解到中国接受调查审讯。2012年9月20日，糯康等六人以故意杀人罪、运输毒品罪、绑架罪、劫持船只罪被提起公诉，在中国云南省昆明市中级人民法院受审。

糯康团伙能引渡到中国受审，主要归因于相关国际公约和老挝、缅甸政府的合作。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第十六条“引渡”第四款规定：“以订有条约为引渡条件的缔约国如接到未与之订有引渡条约的另一缔约国的引渡请求，可将本公约视为对本条所适用的任何犯罪予以引渡的法律依据。”该条第六款规定：“不以订有条约为引渡条件的缔约国应承认本条所适用的犯罪为它们之间可相互引渡的犯罪。”该条十七款规定：“各缔约国均应寻求缔结双边和多边协定或安排，以执行引渡或加强引渡的有效性。”需要说明的是，2002年2月，中国与老挝在北京签订了引渡条约（2003年8月生效）。该条约指出：在相互尊重主权和平等互利的基础上，为促进两国在打击犯罪方面的有效合作，决定缔结本条约，其中第一条“引渡义务”规定：双方有义务根据本条约的规定，应对方请求，相互引渡在一方境内发现的被另一方通缉的人员，以便对其进行刑事诉讼或者执行刑罚。^②此次，老挝政府同意将案件嫌犯引渡到中国受审，这一举动不仅符合国际公约和双边引渡条约，而且彰显本次四国国际执法合作的成效。

（三）中国法院判决的承认与执行

经过侦查、起诉、审判和判决，最后是对法院判决的执行。执行判决是通过对受害者进行执法保护来维护公平正义，即对受害者进行救济，同时使犯罪分子得到惩罚。法院判决能否得到彻底、及时的执行，对维护法律的公平与尊严有着重要意义。然而，判决的执行有时并不容易，尤其是当执行判决涉及两个或更多国家时。目前，国际上关于外国判决与执行的国际法文件大多涉及民事和商事案件，涉及刑事案件的主要是2000年12月《联合国打

^① 钱昊平、刘长、杨佳秋：《中国警方海外缉凶解密：“10·5”湄公河惨案主要嫌犯糯康受审》，南方周末网，2012年9月21日，<http://infzm.com/content/81147>。

^② 《中华人民共和国和老挝人民民主共和国引渡条约》，中国外交部网站，2012年2月12日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/tyfg_611314/t422913.shtml。

击有组织犯罪公约》以及其他各种专门性公约，如1998年7月《国际刑事法院罗马规约》。这些国际法文件与各种双边、多边协定及国内立法共同构成一个国家对外国法院判决的承认与执行的法律体系。

一般来说，一国承认与执行外国法院判决的条件主要包括：按照承认与执行国的法律和相关国际协议，作出判决的该外国法院对案件具有司法管辖权；与案件有关的诉讼程序具有必要的公正性；该判决是已经发生法律效力合法判决；承认与执行国未就同一案件作出生效判决，或未承认第三国对同一案件的生效判决；执行国与该外国有条约关系或存在司法互惠关系；该判决不违反承认与执行国的公共秩序和善良风俗。^①因此，一国对外国法院判决的承认与执行，主要取决于该国是否承认外国对某个跨国案件具有司法管辖权以及两国之间是否存在条约关系或者司法互助关系。前文已经论证了中国对湄公河惨案的合法管辖权，而且中国和其他相关国家也签订了相应的司法互助条约或协定等文件，如1999年1月签订的《中华人民共和国和老挝人民民主共和国关于民事和刑事司法协助的条约》（2001年12月生效）、2003年6月签订的《中华人民共和国和泰国王国关于刑事司法协助的条约》（2005年2月生效），2008年11月在中国与东盟总检察长会议上，中国与东盟一致同意建立刑事司法互助机制。这些条约或法律文件无疑证明了中国和涉及湄公河惨案的老挝、泰国和缅甸之间存在司法互惠关系，同时也说明，根据互惠原则及相关条约、协定等文件，中国法院的判决应该在相关国家得到承认和执行。此外，《联合国打击有组织犯罪公约》第十六条“引渡”第十二款规定：“如为执行判决而提出的引渡请求由于被请求引渡人为被请求缔约国的国民而遭到拒绝，被请求国应在其本国法律允许并且符合该法律的要求的情况下，根据请求国的请求，考虑执行按请求国本国法律作出的判刑或剩余刑期。”

昆明市中级人民法院对湄公河惨案相关涉案人员的判决分为刑事判决和民事判决两部分。刑事部分，根据前述我国《刑法》第八条规定，糯康等六人都被判服刑3年以上，据此可以适用我国《刑法》并在中国执行。因此，对于刑事部分的判决，由于糯康等犯罪嫌疑人已被引渡到中国受审，其他相

^① 郭洪彦：《外国法院判决承认与执行研究——以我国立法与实践为视角》，中国海洋大学2011年硕士学位论文，第17-27页。

关国家只需对中国法院的判决表示承认而不用执行。相对困难的是民事部分赔偿判决的执行，不过糯康在一审庭审中表示，愿意用个人财产赔偿被害人家属。案件开庭后，糯康将个人财产 600 万元人民币交纳至法院，作为对被害人家属的赔偿。^① 判决生效后，2013 年 3 月 4 日，昆明市中级人民法院及时对受害者家属给予民事赔偿。另一个比较困难的问题是如何执行对糯康等人的“没收个人全部财产”判决。对此，法院可依照我国缔结或签订的国际条约，或按照我国与老、缅、泰等国签订的双边司法协助协定或协议，要求三国政府承认和执行。

综上，中国在湄公河惨案后续处理过程中展开的一系列跨境安全治理，无论是在管辖权、案件侦查、嫌犯引渡，还是在判决承认与执行方面，都符合国际法相关规范和规则，具有国际合法性，为中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理奠定了国际合法性基础。

三、以“创造性介入”实现跨境安全治理的意义和不足

中国有着漫长的陆上边界，各类跨境安全威胁和风险层出不穷。更为重要的是，中国与周边国家交往日益增多使得跨境安全治理愈益重要。就本文所聚焦的湄公河地区而言，其安全形势长期以来都非常严峻，也是中国开展跨境安全治理的重要挑战。湄公河惨案发生前，该水域曾发生过多起游客和船员遭遇抢劫的事件。同时，湄公河属于国际河流，是中国与周边国家重要的贸易交通线，维护湄公河航道的安全符合中国及沿岸各国的利益。因此，湄公河惨案发生后，中国通过“创造性介入”进行创新性的跨境安全治理，表达了追查凶犯、保护本国公民的鲜明立场（时任国务院总理温家宝曾亲自打电话给时任泰国总理英拉），积极寻求与相关国家开展合作，将糯康等犯罪分子缉拿归案并依法惩处。这一创新性的跨境安全治理无论是对遏制跨境安全威胁，还是对处理中国与周边邻国关系，都有着积极意义。

首先，湄公河惨案的后续处理标志着中国外交已经超越外交保护和领事

^① 《糯康案一审判决热点解读》，人民网，2012 年 11 月 7 日，<http://society.people.com.cn/n/2012/1107/c223276-19517188.html>。

保护的层面，进入执法保护层面。惨案发生后，中国警察在缅甸、老挝、泰国境内与当地警察合作开展警务活动，成功侦破案件并且缉拿、引渡犯罪嫌疑人。这些做法是中国政府对境外中国公民安全保护实践的新突破，也是中国政府“执法为民”政策在境外的延伸，彰显了中国维护国家利益和境外公民人身安全的决心，表明中国政府履行了完整意义的公民保护责任，有利于确立政府公信力并增强政府的执政合法性。

其次，中国政府倡议的联合武装巡逻执法是对国际警务执法合作形式的新突破。在中国政府的积极推动下，中、老、缅、泰四国联合在湄公河流域武装护航，通过对各国公民和商船采取保护性措施来保障其人身和财产安全。中国很大程度上主导了这一跨境安全治理：决定武装护航的会议在北京召开，行动总指挥部设在云南关累港，中国还制定了其基本规则并承担相关经费。^①这显示中国愿意为区域的安全稳定承担责任，是一个负责任的大国。

再次，湄公河惨案的成功处理标志着中国通过“创造性介入”实现跨境安全治理的重大进展。这有利于提升我国在东南亚地区的影响力，进而提升在全球事务中的影响力。这一跨境安全治理也有助于深化湄公河流域国家间的区域合作，加强各国在平等协商、互利互惠、联合行动的基础上开展具体的事务性、功能性合作。中国可以在四国联合武装巡逻执法的成功经验基础上，倡议四国协商全面安全合作协议，进而倡议建立湄公河流域安全合作机制。未来，中国与东南亚区域各国的合作方向应该是共同为本区域提供安全稳定、航道通畅、贸易合作和经济发展等区域性国际公共产品，提高区域一体化的水平和层次，培养大湄公河次区域共同体意识。^②

最后，就湄公河惨案的后续处理而言，中国外交的“创造性介入”将有利于中国政府切实维护海外中国公民的合法权益。随着越来越多的中国企业“走出去”，而且中国公民出国求学、工作、经商、旅游的人数越来越多，中国政府面临的公民境外安全执法保护任务也十分迫切和繁重。为了更好地保障境外中国公民的合法权益，“中国应该认真履行国际执法合作公约，在国内

^① 赵可金、孙学峰、章迪禹：《执法湄公河——武装护航的意味》，载《世界知识》2012年第3期，第18-19页。

^② 卢光盛、罗雪峰：《10·5惨案和湄公河航道国际安全合作》，载刘稚主编：《大湄公河次区域合作发展报告（2011-2012）》，社会科学文献出版社2012年版，第36-46页。

适时制定国际公约相关法，以便使国际公约有效贯彻。”^①可以预见，这将有助于促使中国政府对加入相关国际公约和进行国际执法合作持开放态度。

然而，中国在湄公河惨案后续处理中启动的跨境安全治理也反映了中国外交所存在的问题和不足。其一，如何协调“创造性介入”与不干涉内政原则的关系？以湄公河惨案的管辖权为例，根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》等相关国际法文件，该案件可以归入适用普遍性管辖的案件，中国可以拥有管辖权。换言之，该案件的管辖权并非专属于中国，其他国家（缅甸、老挝、泰国）对该案件也可以拥有管辖权。中国最终获得该案件的管辖权在很大程度上是中国政府高度重视，积极推动相关国家合作的结果，即缅、老、泰三国当局承认中国对该案件拥有管辖权。中国执法人员的跨境侦查和糯康等嫌犯的引渡同样得到了上述三国当局的承认和接受，从这一层面来说，“创造性介入”与不干涉内政原则并不矛盾。

但也应看到，中国政府在湄公河惨案后续处理中“创造性介入”的普遍意义或其可复制性仍有待进一步提升。例如，在案件侦查过程中，中国在向缅甸相关部门提出侦查合作请求时，只能通过互惠条件进行协商。虽然缅甸政府答应了中国的请求，但这样的侦查合作具有不确定性，因为缅甸政府也可以国家内政为由拒绝合作。同样，当糯康被捕获，中国方面向老挝当局提出引渡请求时，老挝当局并没有立即答应中方的请求，之后经过双方高层深入沟通后，老挝当局才同意将糯康引渡到中国。可以说，在糯康被引渡到中国之前，对于其能否被引渡也存在着不确定性。这种不确定性显示了“创造性介入”与不干涉内政原则之间的张力和冲突。尽管“内政概念并非是一个固定不变、静态意义上的概念”，也“不是一种地域概念”，“它的具体内涵和范围随着国际法与国际关系的发展而发展”，^②随着国家领导人观念的变化而变化，只是我们无法得知何时会发生变化。

其二，由前一点而来的，中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理还面临着制度化的重大挑战。中国通过“创造性介入”实现有效的跨境

^① 罗敏：《从湄公河案的侦破解读中国警察的国际执法合作》，第39页。

^② 李伯军：《不干涉内政原则研究——国际法与国际关系分析》，湘潭大学出版社2010年版，第73-74页。

安全治理应有一套相对固定的理念、规范、规则和制度。湄公河惨案后续处理所展现出的偶然性或灵活性并不利于跨境安全治理的可持续性。换句话说, 仅从本文所讨论的湄公河惨案后续处理来看, 中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理还谈不上实现制度化。比如, 中国尚未与涉及该案的缅甸签订任何涉及案件侦查合作的双边协议或条约。^① 已经开展的中、老、缅、泰四国联合巡逻执法尽管成效显著, 恢复了湄公河国际航道的通畅, 但其仅是四国之间临时性的跨境安全合作, 因为四国开展联合巡逻执法的法律基础也是临时性的《关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》, 而且四国至今尚未依照联合声明的规定签署《湄公河流域执法安全合作协定》。换言之, 中、老、缅、泰四国联合巡逻执法至今尚未制度化、机制化, 因此中国通过“创造性介入”实现跨境安全治理的制度化仍有很长的路要走。

其三, 中国在湄公河地区通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理能否向其他地区推广? 中国有着漫长的陆上边界, 且各地区的跨境安全威胁各不相同, 如新疆、西藏更多面临跨境的暴恐威胁, 而其他多个省区边境面临着跨境非法移民问题, 等等。面对不同的跨境安全威胁, 中国如何实现有效的跨境安全治理? 更为长期的, 目前在湄公河流域和未来中短期在其他跨境地区展开的跨境安全治理, 与中国当前面临的日益加重的海外利益和公民保护的跨国合作之间, 能否实现理念、规范、规则和机制的有效对接? 就目前的实践看, 要回答上述问题, 仍有待进一步完善相关的理念和机制。

总体来看, 中国通过“创造性介入”实现在湄公河流域的跨境安全治理, 既是地区安全合作的新突破, 也是国际法领域的新实践; 但这一实践的成功仍很大程度上体现出偶然性和临时性特征, 尚不足以成为可推广、可复制的典型案列。因此在未来的周边跨境安全治理方面, 中国与相关国家有待探索更具机制化、常态化的合作方式。

^① 2002年11月, 中国与东盟发表了《中国与东盟在非传统安全问题领域合作联合宣言》, 明确将打击非法贩卖毒品、贩卖人口、海盗、恐怖主义等跨国犯罪列为应当合作的领域。2004年1月, 双方又签署了《在非传统安全问题领域合作谅解备忘录》, 进一步深化了2002年联合宣言, 就包括侦查合作在内的具体事项作了规定。但是以上法律文件在很大程度上都只是为侦查合作提供了发展和完善的方向, 仅仅起到了宏观层面的指导作用, 具体到侦查合作的真正开展, 还是要依据相关国际公约和双边协议。

结 束 语

中国的快速发展既是中国外交的新机遇，也带来了重大挑战。其中相当重要的是，中国如何对自身外交理念加以更新和创新，因而有效应对日益复杂的外交形势。作为一种理念创新，“创造性介入”很大程度上体现了中国外交当前之所需和所为，尽管其方式、标准、合法律性和国际合法性等都有待进一步深入研究。就本文所讨论的案例而言，中国通过“创造性介入”实践了在湄公河流域的跨境安全治理，特别是实现对湄公河惨案的管辖权、跨境侦查、嫌犯引渡与审判、判决执行以及后续的湄公河联合武装护航，既解决了跨境安全治理的国际合法律性问题，也通过为次区域国家提供专门性的国际公共产品而增加了跨境安全治理的国际合法性。

需要指出的是，这一以“创造性介入”实现有效的跨境安全治理模式更多是临时性和应急性的，远未实现制度化，进而更多具有个案意义而非普遍意义，短期内难以在其他地区推广和复制。尽管如此，这一实践仍为中国今后推动周边跨境安全治理、在境外维护本国公民人身和财产安全、维护中国企业利益、与其他国家开展执法合作提供了经验和启示。例如中国可以在安全形势堪忧但经贸关系密切的国家或地区设立警务联络官，与相关国家和地区（中亚、南亚、非洲）建立警务信息共享机制和合作平台，等等。这将有利于提升中国的国际影响力和负责任大国的形象，也有利于周边跨境地区的安全稳定、贸易合作和经济发展，更有利于提升中国与相关国家或地区政治经济合作的层次和质量。

[收稿日期：2014-08-10]

[修回日期：2014-12-07]

[责任编辑：张 春]