

中国海外公民保护的 理念、内涵与未来走势*

项文惠

【内容提要】 中国海外公民保护是全球化时代中国海外利益日渐拓展的产物，在海外利益或国家利益中居于最重要、最优先位置，纳入总体国家安全观的视野。与西方海外公民保护的实践相比，中国坚持以人为本、不干涉内政、合作共赢等理念，表现出目标明确、主体多元、形式多样的特点。随着自身实力地位以及国际影响力的提升，在海外公民保护实践中，中国正从国家资源的供给者转变为市场治理的推动者、从所有受众的维护者转变为重点人群的聚焦者、从传统方式的践行者转变为现代科技的受益者、从海外民生的关注者转变为国际责任的承担者、从国际制度的适应者转变为全球机制的塑造者。相对应地，中国应当从市场治理趋势、企业能力建设、科技使用水平、国际责任、公共产品方面锻造国家外交能力，构建海外公民保护机制，在全球海外安全治理中贡献中国智慧。

【关键词】 海外公民保护 理念 内涵 未来走势 中国外交

【作者简介】 项文惠，浙江工业大学之江学院教授

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)04-0076-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201604005

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

随着全球化的推进,各国的海外利益日渐拓展。与此同时,海外公民的人身和财产愈加遭到政局动荡、恐怖袭击、人质绑架、海盗活动以及重大自然灾害等传统和非传统安全的威胁,尤其是许多非传统安全威胁的行为主体渐成网络化态势,其影响跨越人为边界设定,使传统的地理边界变得日益模糊。海外公民安全不再是个别国家的问题,正上升为全球性的重大议题。由此,海外公民保护成为各国普遍认同的最基本、最重要的海外利益或国家利益,即使一些影响力基本局限在特别地区的国家也不例外。例如,波兰就把本国海外公民安全保障和给予必要帮助明确纳入国家战略目标,包括直接向海外派兵提供保护。^①

进入 21 世纪以来,随着中国“走出去”战略不断深入,越来越多的中国公民赴海外经商、工作、旅游、留学,人数从先前年均不到 1 万人次到 2014 年首次破亿。海外中国公民面对的安全威胁随数量增加而同步上升,每年由外交部处理的领事保护案件,从 20 世纪 90 年代末的年均数百起增加至 2015 年的近 8 万起,较 2014 年递增三分之一,涉及将近 30 万海外公民。^②这是中国与世界互动、交融的现实,也构成中国外交甚至国家安全的挑战。但挑战并非都是负面的,它可能有利于促成中国海外公民保护理念的提升、机制的形成和实践的推进,从而丰富中国海外公民保护的内涵。

然而,过去讨论中国海外公民保护多把重点放在安全事件的类型、分布、来源以及对策上,很少提及理念、内涵和未来走势的问题。围绕中国海外公民保护,学者大多聚焦其实践推进,有关理论思考稍显不足,即使出于学科背景和研究的需要有所涉及,也缺少认真讨论。因此,笔者旨在回答:中国海外公民保护的理念、内涵有哪些?对全球治理的贡献又有哪些?中国海外公民保护未来走势如何?笔者认为,面对近年日渐严峻的海外公民安全形势,中国正在努力提升外交能力和水平,构建海外公民保护机制,从而为全球海外安全治理贡献了中国智慧。

^① National Security Bureau, *National Security Strategy of The Republic of Poland, 2014*, Warsaw, November, 2014, pp. 10-11.

^② 《中国领事保护与服务: 盘点 2015, 期冀 2016》, 中国领事服务网, 2016 年 2 月 3 日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/szzc/xgxw/t1337903.shtml>。

一、中国海外公民保护的观念

（一）西方观念的演变

海外公民保护并非新现象，最初也非出现在中国。“民”系“国”之本源，当海外公民安全以及其他合法权益遭到威胁或不公平待遇时，对其进行保护是各国的一项公共职能。由于对国家安全的威胁不仅来自内部而且来自外部，外部固然包括领土争端、主权侵犯、经济掠夺、政权颠覆、意识形态渗透，也包括对海外公民直接或间接的安全威胁，各国在新的总体国家安全观下强化对海外公民保护，已成为一个不争的事实。^① 尽管如此，如何实现海外公民保护一直是困扰西方的棘手问题，并经历围绕“领事裁判权”的冲突、“国际最低保障标准”和“卡尔沃主义（Calvo Doctrine）”之争、“保护的责任”的持续辩论的变化过程。

领事裁判权萌芽于十字军东征时期，目的是保护意大利商人在殖民地的利益，当时并不包含侵害接受国司法主权的内容，总体奉行相互平等的原则。从16世纪土耳其以特惠条例的形式单方面给予法国商人一定特权开始，到大航海时代，葡萄牙、西班牙、荷兰、英国等凭借其海军力量，在全球范围掠夺财富，占领殖民地，并借口保护本国侨民，与近东和远东所谓“落后”国家签订不平等条约，强改司法主权为领事裁判权，且将适用范围扩大到派遣国的所有居留于接受国的侨民甚至本国侨民与第三国侨民之间的民事和刑事案件。另一方面，殖民地为捍卫主权，不懈斗争，曾引发与西方殖民者的激烈冲突。领事裁判权饱受质疑，甚至西方殖民者也承认，“原为保护其国人民之利益与安全，今乃利未睹而害先形，欲损人先以自损”。^②

第二次世界大战结束以来，在全球去殖民化的浪潮中，领事裁判权逐步得以废除。同样出于主权原则，海外公民的属人管辖、属地管辖虽符合法理精神，但围绕何者拥有更为直接和优越的地位则颇具争议，并集中表现在发

^① 滕宏庆：《海外公民权利保障的三维研究》，载《学术研究》2015年第5期，第63-69页。

^② 郝立舆：《领事裁判权问题》，商务印书馆1925年版，第73页。

达国家“国际最低保障标准”和发展中国家“卡尔沃主义”的争论。前者强调必须形成各国统一的最低标准，据此一视同仁地对待任何外国人；后者主张外国人只能获取“国民待遇”，即各国给予外国人与自己公民同等的待遇，不允许寻求任何形式的非当地救济。争论获得发展中国家尤其是去殖民化浪潮中新独立民族国家的拥护，其中许多原则甚至一度被写入联合国大会的重要决议。而20世纪80年代开始的投资自由化，又提升了穷尽当地救济的外交保护的地位，“卡尔沃主义”陷入低谷：“可以这样断言：卡尔沃主义从来没有作为一项国际法原则得到承认。有鉴于此，它现在已经死了”。^①“卡尔沃主义”试图限制外交保护等非当地救济，争取国与国之间、民与民之间的平等，其出现具有历史的合理性。

冷战结束以来，西方借助联合国人权保障机制，试图构建以其认知的“民主”、“人权”为核心的国际社会“新文明标准”，推动以所谓“人道主义”、“保护平民”为理由的国际干预，从而引发了迄今仍在持续的辩论^②；其中“保护的责任”成为辩论的中心。“保护的责任”提出责任主权和国际干预两个基本理论。对于前者，国际社会基本达成共识，即国家承担着对其公民和国际社会的责任；对于后者，国际社会承认因派遣国、接受国受制于主观或客观原因而无法承担保护责任时，才有义务采取干预行动，联合国尤其是安理会在行动过程中应扮演重要角色。但有关干预的合法性、授权者、效果、影响尤其是实施的法律标准、实践操作等，并未达成充分的一致意见。

总体而言，西方的海外公民保护主要体现在如下四个方面。第一，“公民主权”被纳入国家主权的视野。海外公民保护源于“国”与“民”之间的社会契约关系，加上人的安全被新的国家安全观界定为最高层次的安全利益，其主权特征越来越明确，各国都把海外公民安全置于海外利益或国家利益最优先、最重要的位置，海外公民保护已经深入人心；第二，海外公民安

^① Donald R. Shea, *The Calvo Clause: A Problem of Inter-American and International Law and Diplomacy*, Minnesota: University of Minnesota Press, 1955, p. 205.

^② Zhang Xiaoming, "A Rising China and the Normative Changes in International Society," *East Asia*, Vol. 28, No. 3, 2011, pp. 235-246; Andrew Hurrell, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Powers?" *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, 2006, p. 3; John Ikenberry, "The Future of the Liberal World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, pp. 56-68.

全一直是各国重点保护的海外利益。从西方海外公民保护的变化可以看出，随着海外利益拓展，各国从来没有放弃对海外公民保护的义务，强国与弱国尤其是殖民者与殖民地海外公民保护中的争论和冲突，实质上反映了各国对海外公民保护的重视；第三，西方对于海外公民保护不遗余力。但其通过殖民、强权、国际干预等方式凌驾于接受国之上的特点十分明显，时刻表露出在海外公民保护中的强势甚至霸道；第四，与上述三点相适应，海外公民安全保障渐成全球化时代的一种外交现象。因为海外公民安全早已不再是个人的问题，而关乎派遣国与接受国之间的双边、多边关系以及国家在国际社会的地位和影响力等问题，使之成为各国外交不得不重视的对象。

（二）中国观念的发展

相比西方海外公民保护观念演变过程中体现出的强势特点，尤其是初期赤裸裸的殖民主义色彩，中国面对新近愈加严峻的海外公民安全形势时，始终不渝走和平、发展、合作、共赢的道路，更多依赖相对温和的方式加以处理，体现出鲜明的中国特色。

第一，以人为本外交观念体现了对人权和主权的均衡对待。以人为本、外交为民的外交观念自 21 世纪初被提出以来，其内涵更多地体现在海外公民保护中，“急人民之所急，想人民之所想，在国际上为维护我国法人和公民的合法权益多做实事”。^① 尽管如此，海外利益保护因关注民间利益而长期被认为是国际关系中的低端政治。到 2013 年后，海外利益保护日益获得与事关国家利益的高端政治相提并论的地位，成为高级政治会晤的一项重要内容。2013 年 3 月，习近平访问坦桑尼亚时，用“真”、“实”、“亲”、“诚”四个字概括新形势下的中非关系，表示“解决合作中的问题，我们讲一个‘诚’字”；“我们也真诚希望，非洲国家为中国企业和公民在非洲开展合作提供相应的便利”。^② 2014 年 9 月在马尔代夫与其总统会谈时，习近平又鼓励更多的中国公民赴马旅游，并希望马方采取有效措施，切实保障

^① 葛军：《中国外交以人为本》，载《世界知识》2004 年第 7 期，第 20 页。

^② 《习近平“真、实、亲、诚”四字概括中国对非关系》，中国网，2013 年 3 月 25 日，http://www.china.com.cn/news/txt/2013-03/25/content_28354800.htm。

中国游客的安全以及其他合法权益。^① 2014年8月,李克强在会见马达加斯加总理时表示,马达加斯加是中国侨民最多的非洲国家之一,希望马方为他们提供工作、生活便利。^② 海外民生工程之所以被高度重视,不仅在于中国理应承担海外公民保护的责任和义务,而且在于个人只有在得到真正保护的情况下才会更支持自己的国家。此外,海外公民保护对“维护国家形象和尊严”有重要意义,“事关党和政府的形象和执政能力建设”。^③ 如果一个国家连其海外公民都不能或不愿保护,又怎能得到各国的尊重。在这一意义上,国家和海外公民是紧密联系在一起,人权和主权并不矛盾或对立,也不能用某一方取代另一方,以人为本外交理念恰恰调和了两者的关系。

第二,不干涉内政原则体现了对接受国和国际社会的尊重。冷战结束后尤其是进入21世纪以来,对中国奉行的不干涉内政政策的质疑来自多个方面,在海外公民保护上也有类似说法。例如,有学者甚至认为,“更加糟糕的是中国政府所奉行的不干涉政策”,因试图建构并努力维持一种“无害”的形象,不太愿意与接受国的军警开展合作,而这对保护在加勒比海和拉美地区扩展业务的中国企业和人员通常至关重要。^④ 甚至有人简单地解读不干涉内政政策,把采取干涉片面理解为中国应在需要时派遣军队保护海外中资企业和公民。但不干涉内政政策作为中国独立自主和平外交政策的核心原则,理论上,“无论是从整个国际体系的发展看,还是从互不干涉内政原则的生命周期看,抑或是从坚持中国外交传统和推动和谐世界建设的角度看,坚持互不干涉内政原则仍具有很大的合理性和合法性”;^⑤ 实践中,中国反复强调国家主权平等,尊重相关接受国的意愿,不会在接受国直接对海外公民进行保护;中国将严格遵守联合国宪章的相关规定,在联合国框架下根据

^① 《习近平同马尔代夫总统亚明会谈 携手构建中马面向未来的全面友好合作伙伴关系》,载《人民日报》2014年9月16日,第1版。

^② 《李克强会见马达加斯加总理库卢》,新华网,2014年8月28日,http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/28/c_1112272859.htm。

^③ 《外交部设立领事保护中心 杨洁篪要求要以人为本》,中国政府网,2007年8月23日,http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/23/content_725700.htm。

^④ Evan Ellis, *China on the Ground in Latin American: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 167.

^⑤ 潘亚玲:《从捍卫式倡导到参与式倡导——试析中国互不干涉内政外交的新发展》,载《世界经济与政治》2012年第9期,第45-57页。

具体情况判断和处置，不会随意、随便行动，东帝汶撤侨、利比亚撤侨、亚丁湾护航、湄公河护航都得到国际社会和相关国家的接受，即使是亚丁湾护航这一被看作郑和下西洋 600 多年来中国海军在西印度洋的首次军事行动，也是根据联合国有关决议以及索马里政府同意后才进行的^①，而且其威慑作用可以抑制更多安全威胁的出现。^② 在海外公民保护中，不干涉内政政策并非一成不变，而是在实践中不断发展和完善的。

第三，合作共赢是中国海外公民保护的关键。全球化使人类进入了相互依存的时代，国际社会已经发展成为你中有我、我中有你的命运共同体。中国海外公民保护不可能自行其是或漠视不顾，离不开与接受国以及国际社会的磋商对话。中国始终把合作写在海外公民保护中，双边、多边合作是其重要政策选项。宏观上，中国始终强调遵守联合国宪章和国际关系准则，做国际制度建设性的参与者和维护者，如 1975 年申请加入《维也纳外交关系公约》、1979 年又申请加入《维也纳领事关系公约》。到 2015 年底，中国已经加入 300 多个多边条约和协定，如《本国工人与外国工人关于事故赔偿的同等待遇公约》、《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》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》等。中观上，在坚持平等相待、尊重接受国主权尊严的基础上，至 2013 年底，中国与外国签署了 77 个双边领事协定（或条约），达成 304 个设立或升格领事机构协议，共有 96 个驻外领事机构，199 个外国驻中国内地领事机构。^③ 微观上，寻找与接受国共同利益和共识的契合点，创新合作的工具和方式。例如，2011 年，莫桑比克建立了由莫警察部队、中国驻莫使馆、在莫中资企业和旅莫华侨代表参加的“警民联防机制”。^④ 同年，中国驻安哥拉使馆也与安当局探讨成立治安联防机制，为华商统一配备对讲机、制作地图，以便遇险时迅速报警，

^① Daniel M. Hartnett, "China's First Deployment of Combat Forces to a UN Peacekeeping Mission-South Sudan," U.S.-China Economic and Security Review Commission, March 13, 2012, p. 3, http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/MEMO-PLA-PKO_final.pdf.

^② 汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述》，载《国际观察》2009 年第 2 期，第 29-37 页。

^③ 笔者根据历年《中国外交》统计，其中数据截至 2014 年版《中国外交》。

^④ 《驻莫桑比克大使黄松甫与莫警察部队负责人举行工作会晤》，中国领事服务网，2011 年 7 月 27 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lxw/t842919.shtml>。

配合警方做出快速反应。^①

二、中国海外公民保护的内涵

内涵作为逻辑学用语，是概念描述的所有可能事物的总和。就中国海外公民保护而言，无论是官方还是学界在概念或提法上都较明确。从20世纪90年代末起，官方将“保护中国国家及中国公民在国外的正当合法权益”作为外交部门基本职责；^②此后，“坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益”又被列入《政府工作报告》和党的十八大报告。^③学术界的表述更为详细，认为中国海外公民保护“主要指中国为了在接受国境内保护中国公民正当、合法的人身财产安全，以及与此相关的权利、利益，依据国际法、双边条约以及派遣国和接受国的有关法律，由外交机关（包括驻外使领馆）统一部署领导，领事机关具体实施的，针对中国公民所遭受的或可能遭受的不法侵害，所进行的一系列必要的合理、合法的援助和指导活动，包括，外交交涉、预防、保护、善后等工作”。^④尽管官方和学界的界定涉及中国海外公民保护的主体、对象、内容、形式等，但都未充分意识到海外公民保护的内涵变化，因其操作环境或外交的内涵与外延已发生了深刻变化。

全球化时代的外交内涵正逐步丰富化，具体表现在：从由外交官办理国家之间事务，上升为以主权国家为主体，处理国与国之间的关系以及国际事务；从国家垄断对外事务，扩展为非国家行为体也参与国家的外交事务；从侧重于政治、军事等高端事务，转变为高端事务和经济、文化等低端事务并举。在此背景下审视全球化时代的中国海外公民保护，要充分考虑其主体和

^① 《驻安哥拉使馆与安警方共同商讨华人华商安全保护》，中国新闻网，2011年10月31日，<http://www.chinanews.com/hr/2011/10-31/3426731.shtml>。

^② 中华人民共和国外交部政策研究司：《中国外交》，世界知识出版社1998年版，第842页。

^③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告（2012年11月8日）》，载《人民日报》2012年11月18日，第1版。

^④ 陶莎莎：《海外中国公民安全保护问题研究》，中共中央党校博士论文2011年，第59-60页。

对象的多元化趋势、形式或机制的多样性等内容。也就是说，在界定中国海外公民保护内涵时，既遵循逻辑学一般规则，考虑主体、对象、内容、形式等维度，更要把中国的特有属性纳入进来，凸显中国特色。基于此，笔者把中国海外公民保护的内涵界定为：它是全球化时代中国海外利益日渐拓展的产物，是相关行为体围绕海外公民安全威胁，采用多样形式或构建多种机制，维护中国海外利益或国家利益的一种外交活动。这一概念界定体现出目标明确、主体多元、形式多样的特点。

第一，中国海外公民保护的目标明确，核心是“中国”和“海外公民”两个关键词。一方面，中国作为一个负责任的大国，因自身实力地位增强而不断参与重大国际事务的处理，如撤侨时救助难民，护航中打击海盗；但中国海外公民保护有特定的目标，即“中国”是最为重要的关键词。这意味着无论纷争还是合作，中国海外公民保护所围绕的中心问题或特定主题，一定是中国国家利益维护中的外交议题，“决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果”^①。“中国”构成了海外公民保护最为鲜明的特征。另一方面，中国海外公民保护有其特殊的历史发展历程：上可追溯到晚清时期的护侨行为；毛泽东在1945年提出“保护华侨利益，扶助回国华侨”的方针，成为新中国诞生后护侨政策的基础与出发点；“五四宪法”第98条规定“中华人民共和国保护国外华侨的正当的权利和利益”，延伸了宪法规定的公民的基本权利的外延；改革开放以来，海外公民保护的重心由华侨扩展为其他的海外群体，如1986年的护侨对象中已包括海外的留学生^②，2006年《中国外交》则首次使用“海外公民”一词，今天的“海外公民”不仅包括长期定居、短期旅居或定期移居海外的中国国籍者，如侨民、游客、留学生、商务和劳务人员、驻外人员和军人等，也包括香港、澳门、台湾同胞在内。^③因此，“中国张开‘有力臂膀’

^① 《习近平：决不拿核心利益做交易》，中国日报网，2013年1月30日，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-01-30/content_8165311.html。

^② 中华人民共和国外交部外交史编辑室：《中国外交概览》，世界知识出版社1987年版，第447页。

^③ 滕宏庆：《海外公民权利保障的三维研究》，载《学术研究》2015年第5期，第63-69页。

保护海外公民”^①，基本目标是发挥国家在海外公民保护中应有的主导作用。

第二，中国海外公民保护的主体日渐多元化。全球化促进了国际行为体的多元化，使在“国家”这一曾经长期被认为是主要甚至唯一的国际行为体外，个人、企业、民间团体、国际组织等非国家行为体越来越多地参与国际事务，渐成当代国际关系中的活跃因素。尽管中国政府仍是海外公民保护的主体，但随着海外公民安全保障在海外利益或国家利益中的重要意义不断上升，面对日渐严峻的海外公民安全形势，越来越多的非国家行为体开始主动或被动地介入其中，也构成中国海外公民保护不可或缺的主体。2000年首次发布的《中国境外领事保护与服务指南》（后改称《中国领事保护和协助指南》），一直把海外公民个体作为自律、自救、自保的主体看待；但2015年版《中国领事保护和协助指南》中，除“领事官员可以为您做什么”（10条）、“领事官员不可以为您做什么”（8条）以外，“出国前特别提醒”（10条）、“出国后特别提醒”（10条）、“寻求领事保护的常见问题”（20条）、“文明出行平安常在”之“公民个人”（9条）、“企业法人”（6条），都是针对海外公民的。例如，华人商会组织在2010年吉尔吉斯斯坦种族骚乱中扮演了积极角色，帮助确定撤侨人数、联系缺乏登记的个体华商等；又如，2012年，由北京市人民政府牵头，组织解决了刚果（金）弹药库爆炸问题，地方政府参与相关的海外公民安全保护是中国的一大特色，减轻了中央政府因人员和精力不足的负担；再如，利比亚中资公司撤侨时，充分依赖当地部族力量，使撤侨轮船可在班加西靠岸。^②

第三，中国海外公民保护的形式多种多样，具有兼容性。笔者所说的形式多种多样，并非一般意义上的诸如派遣国的领事保护、外交保护，接受国的行政和司法救济以及国际社会的干预行动等，而是指中国在实现海外公民保护中不会也不可能限于特定路径。它既可以是和平的，也不排除强制的；既可以借助经济文化方式，也不排除政治军事手段；既可以是官方的，也不

页。

^① 《英媒：中国张开“有力臂膀”保护海外公民》，参考消息网，2015年6月1日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20150601/801090.shtml>。

^② 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，载《国际政治研究》2013年第2期，第174-184页。

排除民间的；既可以是个体的，也不排除群体的；既可以是双边的，也不排除多边的。同时，这一划分也并非绝对；事实上，各种形式是交织、重叠、并存的，在实践中更是相互兼容的。

不管采取一种还是多种形式，都不外乎平时的、临时的两种。前者表现在初步形成预警—应急—平时建设三位一体的体制^①：预警方面，动态评估不同国家或地区的安全形势，及时发布预警信息；应急方面，建立由外交部牵头、国务院 25 个部委参加的“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议制度”，其步骤是组成应急小组，制订工作计划；确定联络方案，保障信息畅通；开设热线电话，收集各方资讯；平时建设方面，由领事司（领事保护中心）处理和协调海外公民保护的日常工作。后者以撤侨行动最为典型，是海外公民保护最直接的方式，在 2006 年至 2015 年 10 年间，中国进行了 18 次规模不一的撤侨行动。^②其中，2011 年利比亚撤侨行动共调用了 91 架次民航包机、12 架次军机、5 艘货轮、1 艘护卫舰、租用 35 架次外国包机、11 艘次外籍邮轮和 100 多辆次客车，撤侨 3.586 万人，是冷战以后最大规模的撤侨行动，人数超过了以往各次的总和。^③

三、中国海外公民保护的未来自势

海外公民作为一个流动的整体，其安全保障在海外利益或国家利益中的角色地位十分明确，但安全威胁及其安全需求的绝对无限性决定了中国对其保护从来不会直线向前推进。未来五到十年，中国海外公民保护的内容和态势必将发生深刻变化。

第一，从国家资源的供给者转变为市场治理的推动者。在理论上，国家向公民和企业征税，设立军队、警察等国家暴力机关，再向公民和企业供给

^① 《王毅考察外交部领事保护中心 强调外交须造福人民》，中国新闻网，2013 年 3 月 22 日，<http://www.chinanews.com/gn/2013/03-22/4665881.shtml>。

^② 笔者根据中国领事服务网（<http://cs.fmprc.gov.cn/>）“祖国接你回家——历年撤侨行动”统计得出。

^③ 《中国在利比亚人员已全部回国撤离行动圆满结束》，中国政府网，2011 年 3 月 6 日，http://www.gov.cn/jrzq/2011-03/06/content_1817344.htm。

安全，这是早已被普遍认可的国家和公民之间的社会契约关系。基于此，中国政府是海外公民安全的主要保障者，也是国家安全资源的关键供给者。随着中国公民大规模“走出去”，海外安全事件越来越多，国家作为安全资源供给者的垄断地位受到挑战，不再是海外公民保护的唯一主体。以2012年中水电公司雇佣武装安保人员解救被绑架人质事件为分界点^①，个人、企业、民间团体、国际组织等非国家行为体尤其是市场力量——私营安保公司开始参与其中，并逐步辐射到海外公民保护的每一个群体。海外中资企业、大型民营企业首先选择私营安保公司，作为对自身安全保护的力量；政府机构即使如中国外交部驻外使领馆的工作人员及其家属也选择“国际SOS”，以获取不间断的安全援助和安全信息的服务，并使用私营安保公司在一些使领馆的外围进行安保，甚至越来越多的个人赴海外时，直接选用旅行安全服务公司的服务^②。巨大的利润空间触发中外市场力量的高涨热情，私营安保公司迎来发展的良好时机，预计全球需求每年将增加7.4%，2016年将达到2440亿美元。^③受国家安全资源与海外公民保护供求矛盾制约，也与20世纪90年代尤其是2001年“9·11”恐怖主义事件以来私营安保公司活跃于全球各地的态势同向而行，尽管中国尚未明确以私营安保公司为代表的保护主体的地位，但一些指导性文件已提到应使用私营安保公司这一市场力量，业界也持积极乐观态度，意味着国家在某种程度上对私营安保公司的承认或肯定。但因多家私营安保公司曾曝出丑闻，因此如何选择、规范、管理、约束私营安保公司，又成为摆在中国面前的一道紧迫难题。

第二，从所有受众的维护者转变为重点人群的聚焦者。中国正进入“大领事”时代，每一个海外公民都是被保护的對象。但受国内产业结构、经济增长方式的制约，中国经济对外部世界已高度依赖，外溢到海外产业战略布局，则表现为海外投资规模扩大，对外直接投资（FDI）流量以年均50%以

^① Brian Spegele, et al., “China’s Workers Are Targeted as Its Overseas Reach Grows,” *The Wall Street Journal*, February 1, 2012.

^② 赵可金、李少杰：《探索中国海外安全治理市场化》，载《世界经济与政治》2015年第10期，第133-160页。

^③ 黄莉玲：《联合国人权专家呼吁制定国际公约 管制私营军事和保安公司》，联合国电台，2013年11月6日，<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/193128/>。

上的速度递增,未来几年将逾万亿美元,而2002年时还不到30亿美元。^①其中,资源、能源及基础设施建设是投资重点,且集中在许多因局势动荡属于不为或很少为欧美发达国家选择的高危或高风险地区;在全球风险最高的10个国家中,中国是其中5个国家的最大投资者。相对应的,至少有500万以上的劳务人员在海外工作、生活,其中,在劳务人员超过5000人的24个国家中,有1/5属于高危或高风险国家。^②相对于其他海外公民如游客、留学生等更多遭遇日常性、民事性安全事件,该类人群多涉及政局动荡、恐怖袭击、人质绑架、海盗活动等重大恶性安全事件,而且还涉及巨额海外投资及其相关工程和项目,人身安全、投资风险紧密相连。中国因海外产业战略布局的某些不合理,使相关联的海外公民渐成矛盾焦点,是重点保护对象。

第三,从传统方式的践行者转变为现代科技的受益者。科学技术作为第一生产力,在生产诸要素中具有特殊地位,推动着中国积极探索海外公民保护的提升之道;其中,在预防和反应环节率先使用现代科学技术就是具体表现。前者侧重三项:一是充分利用中国领事服务网、领事直通车微信(LS12308)、中国各驻外使领馆网站等信息平台,发布各目的地的国家概况、入境居留、安全防范、交通出行、物价医疗、实用信息等,增强海外公民对各目的地的了解;二是跟踪各目的地社会治安、卫生状况、宗教人文、风俗禁忌等信息,动态评估安全状况,及时发布安全提醒;三是开通出国及海外中国公民自愿登记系统,掌握海外公民简要信息及联系方式,并及时向他们推送各类安全提醒信息,在紧急情况发生时能够取得联系,必要时可以提供保护和协助。后者最重要的是开通外交部领事保护与服务应急呼叫中心24小时热线电话,现已覆盖全球270个驻外机构,使海外公民遇到安全事件时,能全天候、零时差、无障碍拨打呼叫中心热线12308,向国内寻求保护和服务。由此不难理解,正是现代科学技术的进步,缩短了中国和分散在全球各地的海外公民的距离,使其更加自如、快捷地互动。未来,随着现代

^① 《美媒:保护海外公民成中国外交新课题》,参考消息网,2015年6月17日,<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20150617/821076.shtml>。

^② 《一周数读:中国海外投资遍布高风险国家》,网易,2015年7月31日,<http://data.163.com/15/0731/06/AVR6PBF500014MTN.html>。

科技的不断进步，中国海外公民保护的技术条件将进一步改善。

第四，从海外民生的关注者转变为国际责任的承担者。中国作为全球最大的社会主义发展中国家，也是一个负责任的大国，在因自身实力地位增强而不断加大对海外公民保护深度和广度的同时，改变了置身重大国际事务之外的做法，并没有“搭便车”^①。相反，随着扮演积极角色的自信心增长，中国正成为重大国际事务的重要参与者，从亚丁湾、湄公河护航到利比亚、也门等撤侨时协助其他多个国家的海外公民，已承担区域性甚至全球性海外公民保护的责任。例如，亚丁湾护航除了负责保护航行于该海域中国船只、人员的安全，还要对世界粮食计划署等国际组织运送人道主义物资船只、人员的安全进行保护。截至2012年12月，共派出13批34艘次舰艇、28架次直升机、910名特战队员，完成532批4984艘中外船舶护航任务，其中中国大陆1510艘、香港地区940艘、台湾地区74艘、澳门地区1艘；营救遭海盗登船袭击的中国船舶2艘，解救被海盗追击的中国船舶22艘。^②2011年利比亚撤侨，协助撤离来自希腊、意大利、尼泊尔、孟加拉国等12个国家约2100名外侨；2015年也门撤侨，应巴基斯坦等15国请求，协助撤离279名外侨。^③随着中国在联合国和其他多边舞台上同其他国家良性互动关系的不断深入，在海外公民保护中将呈现更多大国责任和担当。

第五，从国际制度的适应者转变为全球机制的塑造者。受自身实力地位和国际影响力的限制，中国在很长一段时期内不得不面对甚至迁就既存的国际制度框架，申请加入《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》等300多个多边条约和协定，借以实现海外公民保护。这些国际制度源于西方，由欧美发达国家所主导，不公正、不合理的规则和机制颇多，即使被普遍认同的也未必适合中国。随着欧美发达国家整体实力地位相对下降，作为

^① 吴旭、袁珊：《国际观察：奥巴马何以怨中国“搭便车”》，中国新闻网，2014年8月12日，<http://www.chinanews.com/gj/2014/08-12/6485816.shtml>。

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2013年中国的国防：中国武装力量的多样化运用》，2013年4月，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/16/c_115403491.htm。至2016年5月已派出23批护航编队，完成922批6139艘中外船舶护航任务。尽管如此，迄今为止最详尽的数据仍是2013年国防白皮书。

^③ 参见中国领事服务网（<http://cs.fmprc.gov.cn/>）“祖国接你回家——历年撤侨行动”栏目相关报道。

新兴大国群体力量的佼佼者，中国有了通过推进国际制度改革实现海外公民保护的迫切需要和强烈愿望。2000年，外交部首次发布《中国境外领事保护和服务指南》，目前已更新到2015年版；2009年，国务院法制办公室全文公布《中华人民共和国领事工作条例（征求意见稿）》；相关部门也都发布了针对性极强的通知和办法，如商务部对劳务人员、教育部对留学生、旅游局对游客。这些规则紧密结合海外公民保护实践，颇具中国特色。随着全球化的纵深发展以及呈现的信息化、网络化态势，海外公民保护已步入相互依存的时代，未来如何摒弃画地为牢、故步自封思维，创设一系列成熟制度安排，以协调与接受国和国际社会的关系，也将成为考验中国海外公民保护以及外交智慧的新议题。

四、中国海外公民保护的 Policy 建议

综上所述，中国海外公民保护的观念、内涵以及未来走势的核心仍源于中国国家整体战略的方向、自身实力地位的提升及由此引起的内外深度复杂互动，这是适应未来五到十年中国海外公民保护的出发点。

第一，顺应市场治理趋势。保护主体多元化、治理方式市场化渐成海外公民保护的常态，中国要顺应这一趋势。一方面，正确对待国家公权的作用，最大限度地避免使用军事和外交手段，改变“大政府、小社会”的既定模式；加强宣传、引导，使公民和企业对国家海外公民保护的“正当边界”有理性的认识，面对安全威胁，动辄“要求国家‘强力’反应，并不合适”。^①也就是说，除国家外，还有其他保护主体可供选择，私营安保公司就是其中之一。另一方面，针对私营安保公司引起的诸多类似雇佣兵问题的道德和法律关切，首先要引导中国的国有或民营安保公司把业务目标对准赴海外的商人、大型能源和基建企业，拓展海外市场，并出台相应的法律支持和制度保障，如获取、使用、管理武器；从国家层面出台严格的管理措施和规定，明确武器管理、公司选择、审查、追诉、监督等，将其纳入监管范围，妥善处

^① 沈彬：《国家保护海外公民的边界在哪里》，载《东方早报》2014年5月8日。

理因市场治理所衍生的问题，避免或减少其负面作用；此外，国际相关法律制度也存在一定的盲点，有进一步完善的空间，如《消除非洲雇佣军公约》、《反对招募、使用、资助和训练雇佣军的国际公约》等并不适用私营安保公司，《蒙特勒文件》等又缺乏明晰的适用法律分类，也未规定私营安保公司在违反国际人道法和国际人权法后的必要执行机制。中国要与相关国家、国际社会一道，督促联合国在《监管、监测和监督私营军事和安保公司的国际公约草案》框架基础上，出台新国际公约，明确私营安保公司的地位、责任、义务以及服务内容、范围等。^①

第二，加强企业能力建设。如果不改变中国海外产业战略布局的不合理之处，海外公民在高危或高风险地区的安全威胁仍将十分严峻，使同样也属于被保护对象的企业渐成保护主体，是海外公民保护的关键力量。企业要增强自律，在与劳务人员签订合同时，除自觉标明可能涉及劳务纠纷、经济权益的内容和标准以外，要突出人身安全的内容，并以法律形式固定下来；留有安保预算，内部植入武装级别较高的安保部门（首选国内的），直接负责劳务人员安全，也可走市场化道路，选择品牌硬、声望高的私营安保公司落实海外公民保护，并制定严格的管理措施和规定，监管私营安保公司；与国内、接受国以及国际社会一道，将海外公民保护纳入制度化、规范化的轨道。

第三，提升科技使用水平。要进一步探索现代科技使用之道，挖掘现有网络资源，改出国及海外中国公民“自愿”登记系统为“必备”登记系统，根据掌握的信息及联系方式，除及时向海外公民推送各类安全提醒信息外，也方便迅速找到身在全球各地的每一位海外公民；海外公民应养成智能手机随时刷屏的习惯，增强应急呼叫中心热线 12308 功能，变被动接听为主动服务，或对接中国领事服务网等，通过微信、APP 与海外公民实时互动；分门别类，完善相关部门网站，对不同保护对象要强化相应保护主体的保护和服务功能，使责任和义务、内容和范围等更具针对性。

第四，承担国际责任。金融危机以来，欧美发达国家实力地位相对下降，中国实力地位仍处继续攀升过程，使国际社会的中国观发生深刻变化，“中

^① 邢瑞利、刘艳峰：《东南亚安全治理中的私人安保公司》，载《国际展望》2015年第4期，第55-69页。

国责任论”、“中国威胁论”成为其主要版本。基于此，中国一方面要继续坚持以人为本的外交理念，重视海外公民安全保障在海外利益或国家利益中的地位，同时更加自觉地坚持和平发展，辩证地奉行不干涉内政原则，让国际社会对中国在海外公民保护中的奋发有为理解和信任，而非防范和戒备；另一方面，要充分展示建设性合作姿态，通过与各接受国的和平共处、相互尊重以及磋商沟通，形成于我有利、同时利他的战略性格局。例如，要在领事磋商对话机制的基础上，尝试构建信息畅通机制和主体参与机制。信息畅通机制指把原来单方发布、仅给海外公民的各类安全信息提供至包括接受国在内的相关利益者，保持信息畅通传播，提高共同面对安全威胁措施的可行性和透明度；主体参与机制指按照不同行为体，构建非国家行为体参与海外公民保护的机制，把公共意见议程化，使相关政策的制定更加合理、可行。在海外公民保护常态下，继续在撤侨、护航、维和及其他重大国际事务中发挥积极、主动作用，促进全球战略稳定，塑造负责任大国的国际形象。

第五，提供公共产品。中国能否成为真正意义上的海外公民保护者，不仅在于对每一个具体对象的保护，着眼于每一项安全事件的处理，或通过既存国际制度框架获得暂时性保护，还要确立成熟大国的理性与心态，展现理论自觉与行为自觉，创设选择性的激励机制。一方面，保持在海外公民保护中的开放性，吸取西方经验，如详尽精准的实时预警、应急反应、信息跟踪经验，如挪威将撤侨中的女性便利、公民网上预订酒店等细节纳入监管，英国把安全威胁的预警信息、撤侨程序、撤侨模式分成若干等级，采取相应对策并强调尽量优先使用商业手段等做法；^① 另一方面，要把中国的价值观念、法律制度尤其是以人为本、不干涉内政、合作共赢等理念传播出去，使之成为相关全球机制的一部分。

[收稿日期：2016-03-14]

[修回日期：2016-05-04]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，《国际政治研究》2013年第2期，第174-184页。