

中国海外安保体系建构刍议^{*}

崔守军

【内容提要】 中国“走出去”规模的急剧扩大导致海外安全需求增加，而安全供给的严重不足则诱发了“高风险、低安保、损失重、救济弱”的安全困境。为化解矛盾，中国亟须构建与海外安全利益相匹配的海外安保体系。这既能为“一带一路”建设提供支持，又能拓展护侨手段，还能为海外维和提供后勤保障。中国应借鉴发达国家经验，在继续运用“自上而下”的外交与政治手段的同时，辅之以“自下而上”的市场与民间手段，打造立体防护体系。在继续发挥政府主导作用的同时，应充分调动社会和市场主体的积极性，打破横向分隔，以建立一种跨单元的横向协作型海外安保体系。中国应从海外安全保障的供给侧角度出发，在国家安全委员会的统筹下建构“五位一体”的海外安保体系，以领事保护机制为核心，以企业、私营安保公司、保险公司、海外侨团为支柱，相互配合、相互支撑，形成一个官民结合、体系完备、运转有序、反应快速的横向协作型互动架构，从而实现海外安全供给的长期性、稳定性和连续性。

【关键词】 海外安全风险 领事保护 安全保护 海外安保体系

【作者简介】 崔守军，中国人民大学国际关系学院副教授、国家发展与战略研究院研究员

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0078-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703005

^{*} 本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）（14XNJ005）的阶段性成果，并受到中国人民大学明德青年学者计划的资助。

“走出去”和“一带一路”建设带来了中国公民和企业向海外流动规模的日益扩大，海外利益的全球化也带来海外风险的全球化；海外安全需求急剧放大，而安全供给却严重不足。由于中国企业的跨国经营多集中在中东、非洲等高风险地区，东道国往往缺乏相应的安全监管能力，因而海外安全事件频发。鉴于中国的特殊国情，长期以来中国企业和公民习惯了政府“包办”和“包管”式的海外安全管理模式，因此中国公民海外安全保护的重担长时间都落在政府的肩上，主要依托领事保护来实现。然而，当前中国领事保护的手段和能力建设还远远跟不上中国企业和公民向海外流动的速度与规模，中国在境外的市场化投资行为面临“高风险、低安保、损失重、救济弱”的困境，建立和完善我国公民和企业的海外安全保护体系刻不容缓。面对日趋严峻的海外安全风险，中国应在政府的主导下构建“五位一体”的海外安保体系，充分发挥政府、企业、私营安保公司、保险公司、海外侨团五方力量的作用，打破各个单元之间的横向分隔，从而化解海外安全供需失衡的矛盾。

一、中国海外安保面临的压力与挑战

随着企业“走出去”的日益深化，中国公民和企业在海外的数量快速增长，在境外的活动范围和影响也逐步扩大，中国国家利益的国际化趋势日益明显。2015年中国内地居民出境人次突破1.2亿人次，在外留学人员达170.88万人。^①同时，中国在近200个国家和地区设立企业逾3万家，境外资产逾3万亿，境外各类劳务人员总数超过102万，^②一个颇具规模的“海外中国”正在逐渐形成。中国海外利益的广泛出现、多向延伸和快速增长带来了海外安全风险的急剧放大，使得当前中国海外安保面临的压力日益增大。这主要体现在安全需求和安全供给两个方面，并尤其突出地暴露出了市场化供给缺乏和长效机制不足等问题。

^① 《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>。

^② 《2015年我国对外劳务合作业务简明统计》，商务部对外投资和经济合作司，2016年1月21日，<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201601/20160101239878.shtml>。

（一）中国公民和企业的海外安全需求急剧扩大

近年来，随着企业“走出去”规模的不断扩大，中国公民和机构在海外遇险的频率大幅上升，“领事保护案件呈现常态化、群体化趋势，政治性、敏感性增强，工作的繁重性、复杂性突出”。^①从统计数据看，2015年外交部领保中心和驻外使领馆妥善处置约8.7万起领事保护与协助案件，其中包括上百起重大领事保护案件，撤离战乱和自然灾害地区中国公民6000余人，安全营救遭绑架劫持人员50多名。与2014年相比，2015年领事保护与协助案件总量同比增加2.7万件，增幅达45.61%，增量和增幅均创下近3年新高。^②2016年外交部领保中心和驻外使领馆妥善处置领事保护与协助案件10万余起，同比增加15%。^③中国公民海外遇险事件“量率齐升”的严峻态势使得中国的领事保护工作面临巨大压力。

与此同时，中国企业面临的境外安全风险也在不断增加。据商务部不完全统计，自2010年至2015年，共发生涉及中国企业的各类境外安全事件345起，主要涉及偷盗抢劫、人身伤害、绑架勒索等。^④随着“一带一路”建设的深入推进，中国对外承包业务也在快速增长，境外企业面临的非传统安全挑战更加严峻。据商务部统计，截至2016年底，中国对外承包工程业务累计签订合同额1.8万亿美元，累计派出各类劳务人员约850万人。^⑤遍布全球各地的外派劳务人员数量逐年递增，已成为一支庞大的海外劳动力大军。在实践中，从事铁路、交通、能源与矿产开发等大型工程项目的相关企业，往往需要深入中东、非洲等基础设施建设相对落后、地区安全相对不稳

^① 外交部政策研究司编：《中国外交》，世界知识出版社2006年版，第354页。

^② 《2015年中国境外领事保护与协助案件总体情况》，中国领事服务网，2016年5月5日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/ajztqk2014/t1360879.shtml>；《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/szcc/xg/xw/t1337903.shtml>。

^③ 《外交部领事司：2016年妥善处置领保与协助案件10万余起》，人民网，2017年1月25日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0125/c1002-29049444.html>。

^④ 《2010年至今共发生涉中企机构境外安全事件345起》，中国新闻网，2015年12月2日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/12-02/7652169.shtml>。

^⑤ 《2016年我国对外承包工程业务简明统计》，商务部对外投资和经济合作司，2017年1月19日，<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201701/20170102504422.shtml>；《2016年我国对外劳务合作业务简明统计》，商务部对外投资和经济合作司，2017年1月19日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/201701/20170102504425.shtml>。

定的地区施工作业。由于施工地点相对偏僻,加之施工周期长、不可避免地要与外界接触,容易成为绑架事件受害者。据英国危机管理咨询公司 NYA 透露,2014 年共有 47 名中国公民在海外遭到绑架,而 2013 年为 18 人,上升趋势明显;美国在 2013 年和 2014 年则分别有 11 人和 17 人被绑架。^① 中国成为绑架事件的主要受害国。尼日利亚、苏丹、阿富汗、伊拉克、南苏丹、利比亚等国家都是中国外派劳务人员遭绑架的“重灾区”。一旦中方人员遭遇绑架,中国政府便陷入“两难困境”。尽管尽快解救人质是政府义不容辞的责任,但政府又难以与恐怖分子或绑匪直接进行谈判并支付赎金,否则“花钱救人”可能导致更多绑架事件发生。^② 由于海外安全形势更加复杂,部分地区局势动荡,传统与非传统安全威胁交织,中国公民和企业在海外遇险频率大幅上升,海外安保需求急剧放大。

(二) 领事保护能力与海外安全保护刚性需求之间存在较大差距

一般而言,领事保护是指派遣国的外交、领事机关或领事官员,在国际法允许的范围内,在接受国保护派遣国的国家利益、本国公民和法人的合法权益的行为。^③ 实施领事保护的主体是政府,在国外主要是驻外使领馆。领事保护是主权国家对海外公民实施保护的主要手段之一,进入新世纪以来,中国的领事保护制度逐步实现了由“主体单一、保护被动”阶段向“多方参与、主动预防、积极处置”阶段的转型,取得了积极的成效。

但是,就外交部门承担的领事保护而言,由于驻外使领馆人员有限、精力有限、预算有限,这“三个有限”必然制约海外安全保护的深度、广度与力度。首先,驻外使领馆的人员配备不足。受制于中国人口总量大的特殊国情,中国驻外领事官员与出国公民的配比严重失衡,“瓶颈”效应明显。当前,中国外交部在编人员数量约为 9 000 人,但驻外使领馆的领事工作人员

^① NYA International, “The Kidnap Risk Facing Chinese Nationals Overseas,” May 8, 2015, <http://www.krmagazine.com/2015/05/08/analysis-nya-the-kidnap-risk-facing-chinese-nationals-overseas/>.

^② Javier C. Hernández, “Chinese Citizen Held by ISIS Poses Test for Beijing,” *New York Times*, September 10, 2015, https://www.nytimes.com/2015/09/11/world/asia/fan-jinghui-chinese-citizen-held-by-isis-poses-test-for-beijing.html?_r=0.

^③ 《中国领事保护和协助指南(2015年版)》,外交部领事司,2015年4月30日,第20-21页, <http://cs.mfa.gov.cn/lshbzn/P020150430332905369480.pdf>。

只有近 600 人，^① 领事保护中心的编制也只有 15 人，^② 人员配备严重不足。按照 2015 年出境 1.2 亿人次计算，平均每位领事官员要服务 83 万人次以上的中国公民。而美国、日本、俄罗斯和英国每位领事官员负责的本国公民分别是 0.5 万人次、1 万人次、1.3 万人次和 2.9 万人次。^③ 其次，海外安全事件日趋复杂，处理工作量庞大。随着中国公民赴海外人数增多，驻外使领馆的工作量成几何级数增加，工作强度不断加大。当前，海外涉中国公民和机构的重大领事保护案件全球多点同时爆发态势更加明显，2015 年海外领事保护与协作案件平均每天发生近 240 起，^④ 处理这些案件必然要花费大量的时间和精力。最后，领事工作的预算有限。中国外交经费呈现出逐年递增的趋势，且增幅较大。2016 年外交部经费总预算为 93.5 亿元，比 2015 年增加 36%，但大量经费多用于国际组织会费以及国际维和支出，其中专门用于领事管理事务的经费只有 7 320 万。^⑤ 鉴于中国公民与企业走出国门的井喷式增长态势，在人员、精力和预算有限的情况下，中国领事保护的能力与海外安全保护的刚性需求之间仍存在较大差距。

（三）缺乏处置境外安全事件的长效机制

2004 年，以国务院为领导机构，外交部为核心，公安部门、商务部门和军事部门为主体的“部际联席会议机制”初步确立。这意味着政府主导下的“大领事”工作格局初步形成，保护境外企业和公民权益的“大领保”意识更加自觉。这是中国境外安全事件应急协调机制初步建立的重要标志。

^① 王逸舟：《创造性介入：中国外交的转型》，北京大学出版社 2015 年版，第 201 页；《中国妇女发展白皮书：中国有 1695 名女外交官》，中国新闻网，2015 年 9 月 22 日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/09-22/7537560.shtml>。

^② 《中国领事工作》编写组：《中国领事保护》（上册），世界知识出版社 2014 年版，第 336 页。

^③ 谢杭生：《有力维护海外中国公民和法人的正当权益》，新华网，2012 年 3 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/11/c_111637217_2.htm。

^④ 《2015 年中国境外领事保护与协助案件总体情况》，中国领事服务网，2016 年 5 月 5 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztl/ajztqk2014/t1360879.shtml>。

^⑤ 《外交部 2016 年部门预算》，第 15-17 页，外交部网站，2016 年 4 月，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zfxxgk_674865/xxgkml_674869/ysxxl_674871/P020160415588977437831.pdf；《外交部 2015 年部门预算》，外交部网站，2015 年 4 月 17 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zfxxgk_674865/xxgkml_674869/ysxxl_674871/t1255584.shtml。

在这种机制下，外交、公安、商务和军事部门分别行使领事保护、跨国警务合作、企业安全培训和海上护航等职能，各司其职，分工相对明确，有效调动了各方力量参与领事保护与服务工作。

但是该机制主要应对重大、紧急、突发的海外安全事态，而非海外安全常态处理机制，因而有其局限性。面对复杂的海外生存环境，海外安全事件呈现出从传统安全向非传统安全领域，从偶发、单发向频发、群发过渡的态势，^① 建立长效安全管理机制尤为迫切。首先，从领事保护的角度看，领事保护在时间上具有滞后性，要遵循“用尽当地救济”的原则。根据国际法中有关管辖的一般原则，属地管辖优于属人管辖。领事保护权的行使不但要遵守国际法，还要有限遵守当地的法律。其次，从警务保护角度看，公安部派驻在我国使领馆的警务联络官并无司法执法权，在涉华安全事件发生后只能向驻在国警务部门提出交涉，而不能使用强制手段直接介入当地的涉华社会治安事件。再次，从商务保护角度看，商务部针对企业的风险预防管理措施在大型国有企业中落实较为到位，但在中小企业与民营企业中的效果却不尽如人意。据中国商务部统计数据显示，目前中国投资非洲的企业以中小型企业占据主导。在非洲投资的2000多家中国企业中，中小企业及民营企业占70%以上。^② 中小企业及民营企业往往受制于成本控制和利润追求而忽略海外安全投入，不具备对海外风险的防控能力。最后，从军事保护手段的利用看，海军护航费用高昂，开销巨大。中国海军护航编队在亚丁湾的常态化护航是经联合国授权后中国向国际社会提供的安全公共产品，并在近年来的几次撤侨行动中发挥了突出作用。然而，现阶段中国海军的“军事投射能力”有限，而国际航运水道数量众多，以有限的军事能力难以覆盖多条国际航线进行护航，也并非每次撤侨行动都如也门撤侨这般幸运地发生在护航线路附近。同时，军队参与的撤侨行动也让很多中国公民对政府产生了过高甚至不切实际的期待。^③

^① 方伟：《中国公民在非洲的安全与领事保护问题》，《浙江师范大学学报》（社会科学版）2008年第5期，第43页。

^② 中华人民共和国驻加蓬经商参处：《中国企业投资非洲需注意的问题》，商务部网站，2014年8月5日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzgd/201408/20140800686902.shtml>。

^③ 林宝轩：《靠领事保护，也靠自身尽责》，《人民日报》（海外版）2015年5月30

（四）市场化的海外安全产品供给不足

检视当前中国海外安全保护的各种实践，便可以发现结构和路径上的两重弊病。其一，中国海外安全产品的供给结构单一，主要提供主体是国家和政府，民间力量的参与十分有限，因而导致了海外安全需求和供给之间的失衡；其二，海外安全供给的贯彻路径是“自上而下”的，缺乏“自下而上”的呼应机制，市场和社会力量的积极性并未充分统筹调配到位，因而海外安全网络编织得不够细密。在政策实践中，依托领事保护机制而建立起来的“政府中心型安全网”主要由外交、警务、商务、军事部门等构成，分别行使领事保护、跨国警务合作、企业安全培训、海上护航等职能，虽然取得了积极的成效，但囿于应对能力和应对手段上的局限性，中国企业和公民面临的海外安全风险形势依然严峻。反观西方发达国家，其海外安全产品的供给结构呈现出多元化、多层次、多维度的特点，供给路径是“上下贯通”的，多方主体积极参与共同编织出一个密集的海外安全防护网络。欧美等发达国家在官方主导的领事保护机制之外，还有市场与社会力量的充分介入，私营安保公司、情报与危机管理公司、保险公司、反绑架公司、行业组织等都积极参与，各司其职，相互配合，发挥了极为重要的替代和补充作用。总之，虽然近年来中国海外安保工作取得了一定成效，维护海外企业和公民安全与正当权益的意识更加自觉，意志更加坚定，但是也应看到在应对能力和应对手段上存在的诸多不足，尤其是其中市场化海外安全产品供给能力的严重不足。

二、构建海外安全保护体系的重要性

安全是一个具有丰富内涵的话语。在《韦伯词典》中，“安全”（Security）一方面指安全的状态，即免于危险，没有恐惧，另一方面还有安全维护的含义，指安全措施与安全机构。^①从风险防控的角度看，安全多指一种不存在

日，第6版。

^① Websters Merriam, *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, Merriam-Webster Inc., p. 1062.

威胁、免于危险的状态。^①从安全供给的角度,安全状态的实现有赖于安全主体提供长期、稳定、不间断的安全产品,这个过程称之为安全保护,简称“安保”。本文认为,海外安保体系是对海外安全保护整体状态的一种概述,是指在政府主导下各个部门、机构、企业和组织之间交叉配合、互相合作、有机互动而形成的海外安全保护体系,旨在调动一切安保力量切实维护本国公民与企业的海外利益。

当前,海外安全需求日益扩大与安全供给相对不足之间的矛盾是中国海外安保实践发展的主要矛盾,这一矛盾的解决有赖于建构与保障海外安全相匹配的海外安保体系。从海外安全供给角度出发,构筑新型海外安保体系需要在继续完善现有领事保护机制的基础上,充分发挥私营安保公司、企业、保险公司以及海外侨团的作用,政府、市场、社会“三驾马车”共同努力,从而实现对外海安全的长期性、稳定性和连续性供给。面对“碎片化”和“零散化”的全球安全版图,充分调动和释放市场主体和社会主体的力量,构建立体化的海外安保体系极为重要,具有深远的战略意义。

(一) 可以为“一带一路”建设提供积极保障

“一带一路”倡议的提出标志着中国从全球化的参与者转变为塑造者,表明中国在世界经济中的地位发生了重要变化。“一带一路”建设是中国对外开放的升级版,在“一带一路”建设背景下,中国对外投资合作的性质也开始发生变化,尤其是市场化的投资和资本运营行为已经不同于政府行为下的援助与援建合作。在经历了原材料输出、工业产品输出后,中国已经进入资本净输出的新阶段,成为对外投资大国。统计显示,2014年中国的对外直接投资(ODI)首次超过外国直接投资(FDI),成为资本净输出国。^②2016年中国对外非金融类直接投资净额达1701亿美元,比2015年增长44.1%,中国已是仅次于美国的世界第二大资本输出国。^③从海外项目类型上看,中

^① 李少军:《国际政治概论》,上海人民出版社2005年版,第150页。

^② Yawen Chen and Kevin Yao, “China Financial Outbound Direct Investment Surges 26 Percent in 2015,” *Reuters*, September 22, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-economy-odi-idUSKCN11S06X?il=0>.

^③ 《2016年我国对外非金融类直接投资简明统计》,商务部对外投资和经济合作司,2017年1月19日, <http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201701/20170102504421.shtml>。

国目前的资本输出，基本上还是以基建工程和资源开发为主，比如铁路、港口、矿山、油气开发等。这些大型工程项目具有投资大、工期长、风险高、回报率低的特点，项目的成败与当地稳定的政治环境、安全环境密切相关。

“一带一路”沿线的局部地区存在政局动荡不稳、社会治安不靖、恐怖主义势力活跃、政府管控能力薄弱等不利因素，在这些地区，中国企业开展“一带一路”建设所面临的安全环境不容乐观。“走出去”步伐的加快，使得中国企业和资本全面暴露在各种海外风险之中，治安风险防范面临的压力随之加大。2015年，中国驻外使领馆处理社会治安类案件6487件，主要涉及偷盗抢劫、人身伤害、绑架勒索等。其中非洲地区的治安事件的案发率高居全球之首，平均案发率是亚洲和美洲的4倍之多。^①企业安全机制的建立、商业保险以及侨团力量的运用，能够有效改变过去海外利益保护过多依赖政治与外交手段，“风险金字塔”重心偏高的弊病，从而使海外保护体制“重心下沉”，更多地覆盖“走出去”的主体——企业。与此同时，私营安保公司作为“准军事力量”的介入，恰好可以弥补企业在安保经验上的欠缺，为企业提供全方位的风险评估、预警、防范、应对与处置的服务，增强企业和雇员的安全感。保障海外中国企业与人员的安全是“一带一路”建设稳健有序开展的基础条件之一。

（二）可以拓展海外护侨手段

海外华侨华人是实现中国民族伟大复兴的重要资源和支持者，一个战略性、长期性的护侨政策应该及时提上议事日程。统计显示，目前全球华侨华人总数达6000多万，分布在198个国家和地区。^②保护侨胞的人身安全与合法权益，关心华人的生存条件与长期发展，是中国领事保护和侨务工作的重要任务。^③从实践看，中国海外护侨手段大致可以分为两种：一种是重大突发事件中紧急撤侨行为，主要由中国政府负责，奉行“特事特办”的原则，

^① 《2015年中国境外领事保护与协助案件总体情况》，中国领事服务网，2016年5月5日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/tztl/ajztqk2014/t1360879.shtml>。

^② 《海外华人华侨有6000多万，分布在世界198个国家和地区》，新华网，2014年3月5日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/05/c_126225434.htm。

^③ 《中国领事工作》编写组：《中国领事保护》（下册），世界知识出版社2014年版，第575页。

这是护侨的终极方式。在遭遇诸如政变、内战等重大突发事件时，中国政府的撤侨和护侨行为展现出了保护本国侨民的决心与实力，对维护旅外侨民的生命财产安全起到至关重要的作用。据不完全统计，从1978年改革开放至今，中国已经进行了27次规模不等的撤侨行动，累计撤侨人数近8万。其中，在1978年到1999年期间有7次撤侨行动，2000年到2015年期间则有20次撤侨行动。^①进入21世纪后，撤侨行动的频率、规模都大幅增大，经费开支成为制约撤侨行动的一个瓶颈。例如，在2011年利比亚撤侨行动中，中国政府动用海、陆、空三种方式从利比亚撤离3.5万余名中国公民，中国政府的撤侨开支共计1.52亿美元，人均费用为4238美元。^②未来，海外风险和撤侨规模的不确定性决定了撤侨行动的高成本性。另一种是日常性的华侨权益保护行为，主要由驻外使领馆负责，是常规性的保护方式。在新形势下，这种常规性的领事保护方式也面临挑战。在一些不发达国家，部分华侨居住分散，生活相对封闭，使领馆难以及时掌握他们的情况和动向。比如在非洲，进入新世纪以来华侨数量增长迅速，目前有200万左右，^③多以“海外个体户”的方式从事小规模商业活动，在正当权益受到侵害时，领事保护的启动往往会缓不济急。可以说，这部分华侨是最为弱势、最需要保护的一个群体。针对上述情况，海外安保体系的建立可以弥补现有护侨手段上的不足。一方面，在紧急情况下，政府可以通过购买公共服务的方式聘请中资私营安保公司介入海外撤侨行动，相对于调动军队而言，安保公司有着经济成本低、政治影响小、派遣方式灵活等优点。另一方面，在日常工作中，驻外使领馆可充分整合中资企业、中资私营安保公司和当地侨团的资源和优势，实现群防群治，有效减轻使领馆在人力、资金方面的压力，更好地维护侨胞的安全与正当权益。

^① 《中国领事工作》编写组：《中国领事保护》（下册），第340-344页；《“祖国接你回家”撤侨系列专题》，中国领事服务网，2015年4月10-17日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/zgjnjh/>。

^② Jonas Parello Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: The International Institute for Strategic Studies, May 2015, p. 114.

^③ Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, "How Chinese Nationals Abroad are Transforming Beijing's Foreign Policy," *East Asia Forum*, June 16, 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/06/16/how-chinese-nationals-abroad-are-transforming-beijings-foreign-policy/>.

（三）可以延伸海外安全危机的应对方式

从 2014 年和 2015 年领事保护案件的统计数据看，在海外中国公民面临的安全风险中，涉及偷盗抢劫、人身伤害、绑架勒索等的社会治安类风险高居榜首。^① 在这些安全风险中，中国公民被境外犯罪分子、海盗甚至恐怖组织绑架劫持的情况时有发生。人质劫持事件发生后，中国外交部领事部门通常会在第一时间与东道国进行沟通，并要求东道国迅速、安全地营救被劫持的中国人质。同时，外交部领事部门也会通过各种渠道积极与劫持方联系，并尝试通过多种方式营救人质，包括支付赎金等。例如，在 2014 年 6 月，中国石油天然气集团公司（以下简称“中石油”）一名工程师在伊拉克被“伊斯兰国”极端组织武装劫持。在该事件中，中国外交部门以外交照会方式向伊拉克政府施压成功，促使伊拉克政府对恐怖分子的家属采取限制人身自由措施，并最终促使劫持方同意释放中国人质，但中石油仍需额外向绑匪支付 50 万元。^② 事实上大多数人质劫持事件发生后，中方多选择通过低调支付赎金等方式与劫持方达成和解以换取人质安全。然而，针对恐怖分子制造的绑架事件，联合国安理会在 2014 年 1 月一致通过一项决议，促请所有会员国不向恐怖分子支付赎金或向其做政治让步。^③ 虽然针对中国公民的“绑赎案件”并非都是由恐怖分子实施，但这一决议无疑会对“花钱救人”的解救方式形成制约。面对上述“安全困境”，保险公司、反绑架公司以及私营安保公司的多方参与可为中方提供更加灵活的危机应对方式。一方面，可将安全风险转嫁给保险公司，由保险公司与反绑架公司直接介入营救行动，避免政府支付赎金所带来的道德压力；另一方面，若无和平营救人质的可能且当地政府无力组织有效的营救行动时，中方还可聘用私营安保公司对人质实施武装营救，弥补无法直接使用军队的短板。第三方机构的积极运用，可为解决海外安全危机提供多元化的应对工具选择。

^① 夏莉萍：《中国领事保护需求与外交投入的矛盾及解决方式》，《国际政治研究》2016 年第 4 期，第 13 页。

^② 《伊数百被困中国员工抵达巴格达，撤离难度加大》，澎湃新闻，2014 年 6 月 29 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1252908。

^③ 《安理会呼吁不向恐怖分子付赎金和做政治让步》，新华网，2014 年 1 月 28 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/28/c_119158074.htm。

（四）可以为海外维和行动提供后勤保障

近年来，一些联合国成员国积极推动联合国引入市场化解决方案来提高维和行动效率、减少成本开支，私营安保公司作为一种便利的市场化“安全外包”工具与联合国维和行动之间的关系日益紧密。^①私营安保公司参与联合国维和行动一般有两种方式，一种是被联合国总部直接聘用，另一种是被参与维和行动的联合国成员国间接聘用。联合国直接聘用私营安保公司已经成为一种新的发展趋势。据联合国项目服务办公室（UNOPS）发布的数据，2009年联合国各机构共斥资4 450万美元向私营安保公司购买“安保服务”，而到2012年该项支出则增长至1.24亿美元，这些支出中相当大的一部分用于国际维和行动。^②2013年7月，联合国将其驻南苏丹特派团的安全保护工作全部外包给一家私营安保公司，这一举措极具象征意义。^③间接聘用方式也早已被联合国成员国所采用。以美国为例，美国在联合国框架下所派遣的民事维和警察大多为私营安保公司DynCorp的雇员，向海地和利比里亚派遣的维和部队成员来自私营安保公司PAE。对美国而言，使用私营安保公司参与维和行动有诸多优势，除了节约费用、提高效率外，还能减少美军的战斗负荷、扩大军事活动自由度。中国是联合国维和事务的坚定参与者，自1990年首次参与维和行动以来，已累计派出3万多名维和人员，为维护国际和平与安全作出了积极贡献。2015年9月，习近平主席在联合国峰会上作出了建设8 000人规模的维和待命部队的承诺。^④中国在扩大维和行动的参与力度的同时，维和官兵面临的安全风险也将随之增加。从非洲维和实践看，中国在非维和行动受到后勤问题的严重困扰，而私营安保公司在后勤保

^① Eric George, “The Market for Peace,” in Sabelo Gumede ed., *From Market for Force to Market for Peace: Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations*, Institute for Security Studies, 2011, pp. 17-19.

^② Lou Pingeot, *Contracting Insecurity Private Military and Security Companies and the Future of the United Nations*, Global Policy Forum/Rosa Luxemburg Stiftung, 2014, pp. 6-7.

^③ “Warrior Security Ready to Employ All Independent Contractors,” *Sudan Tribune*, June 29, 2013, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article47143>; and “UN Chief in South Sudan Says Outsourcing of Security Guards will Continue,” *Sudan Tribune*, June 10, 2013, www.sudantribune.com/spip.php?article46892.

^④ 《习近平出席联合国维和峰会并发表讲话》，人民网，2015年9月29日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0929/c1024-27649002.html>。

障层面的积极运用有望缓解这一问题。^① 由于维和行动通常在局势不稳定的高危国家开展，且维和官兵人数有限、任务繁重，在当地聘用的物资运送人员与外聘安保人员往往因身份背景复杂而带来安全风险，有时甚至反噬雇主。若中国维和部队能聘用中资私营安保公司承担运输、警戒、交通、通讯等后勤保障服务，则能够有效防范遇袭事件的发生，保障中国海外维和行动的顺利开展。

可见，在外部安全环境日益严峻的情势下，各行为体积极参与，构建新型海外安保体系能够保障“一带一路”建设的顺利实施，为中国企业和公民“走出去”提供积极保障，同时丰富海外护侨手段、拓展海外安全危机的应对方式，并为执行海外维和任务的官兵提供后勤保障。

三、中国海外安保体系的构建路径

当前，中国海外安保体系的建设还处在起步和探索阶段，在构建过程中应借鉴发达国家的先进经验，在继续运用“自上而下”的外交与政治手段的同时，辅之以“自下而上”的市场与民间手段，加强海外安保能力建设，尝试构建“上下循环、交融运行”的立体防护体系。从海外安全的供给侧角度出发，中国应在国家主导下构建“五位一体”的海外安保体系，完善国家安全委员会的“海外安全指挥中枢”作用，以领事保护机制为核心，以私营安保公司、企业、保险公司、海外侨团为支柱，“一个核心”与“四大支柱”相互配合、相互支撑，从而形成一个官民结合、体系完备、运转有序、反应快速、职责清晰的良性互动机制与架构，协力保障中国公民和企业的海外安全与权益。

（一）完善国家安全委员会的全局统摄协调功能

考虑到中国海外利益的“超大规模”特性，中国海外安保体系需要动与之相匹配的各种力量和资源，为此需要建立一个强有力的“海外安全指挥

^① 王洪一：《中国如何应对非洲安全形势的挑战》，张宏明主编：《非洲发展报告（2015-2016）》，社会科学文献出版社2015年版，第249页。

中枢”。目前，参与中国海外利益保护的部门数量众多，包括但不限于外交部、商务部、公安部等。由于诸多原因，这些部门在保护海外公民安全行动上的协调性尚有待提高，有可能产生行动上的障碍，从而增加应对海外安全问题的成本。^①

例如，2011年利比亚撤侨行动是中华人民共和国成立以来中国政府最大规模的有组织撤离海外中国公民的行动，取得了巨大的成功，但也折射出中国领事保护机制上存在的一些问题，值得反思。2011年利比亚安全局势恶化后，中国外交部与商务部分别于2月19日、20日发出警告，发布时间并不一致。而当中方于2月22日宣布撤离时，美欧等国家的人员已基本撤离完毕。^②利比亚撤侨行动在决策上稍显犹豫，暴露出海外安全危机应对的两个薄弱环节：一是信息捕捉滞后，综合研判能力有待加强；二是部门之间的统筹协调不够，快速反应机制运作稍显迟缓。究其原因，在于现有的“部际联席会议机制”只是应急协调机构，并非常设机构，在复杂的海外风险发生时其启动的时间节点往往无法精准把握，因而在信息研判与统一行动方面难免有所迟缓。相比之下，新成立的国家安全委员会可以发挥“海外安全指挥中枢”的作用，为跨部门协调提供可能性。^③

相比之下，2015年的也门撤侨行动则果断、迅速。各部门之间之所以配合顺畅，被认为是国家安全委员会在其中发挥了重要的主导和协调作用。然而，国内外学术界认为，相较于西方大国，中国的国家安全委员会筹建时间较晚，在运作机制和工作内容等方面仍有不少值得改进和提升的空间。^④但是尽管存在一些问题和不足，在外部安全挑战日益复杂和多元化的形势下，目前能够有效协调各个涉外部门间关系，最大限度地维护和拓展中国海外利益的，仍非国家安全委员会莫属。未来可进一步明确和细化国家安全委员会

^① David M. Lampton, “Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95, 2016, p. 763.

^② 夏莉萍：《从利比亚事件透析中国领事保护机制建设》，《西亚非洲》2011年第9期，第115页。

^③ Mathieu Duchâtel, Oliver Bräuner, and Zhou Hang, *Protecting China's Overseas Interests: The Slow Shift Away from Non-Interference*, Stockholm International Peace Research Institute, Policy Paper, No. 41, 2014, pp. 50-51.

^④ 王存刚：《外部战略环境的新特点与中国海外国家利益的维护》，《国际观察》2015年第6期，第35页。

的职能，制定国家安全委员会介入海外重大紧急危机事件的标准以及与国务院应急协调机构的衔接机制，并视海外安全事件的威胁程度而采取有差别的介入方式。^① 同时，在国家安全委员会的指导下，完善以外交部为核心的部际横向联动协调机制，提升领事保护机制的运作效率。事实上，2015年7月《国家安全法》的颁布为完善“大领保”格局提供了充足的法律依据。《国家安全法》第48条明确规定，“国家根据维护国家安全工作需要，建立跨部门会商工作机制，就维护国家安全工作的重大事项进行会商研判，提出意见和建议”。^② 以此为依据，在国家安全委员会的领导下，可进一步强化“部际联席会议机制”。在“国家总体安全观”的整体目标与框架之下，国家安全委员会可以在最高层级上对外交、经济、军事、安全、信息等职能部门进行集中统筹与全面协调，打破和超越部门或局部利益，理顺政策制定与执行上的分歧与冲突，以求实现决策的一体化、效率的最大化、行动的最优化，从而更好地满足维护中国海外利益的需要。

（二）推动中国私营安保公司“走出去”

“走出去”规模越大，程度越高，安全需求就越大。由于受到诸多条件和因素的限制，仅依靠东道国政府和中国的领事保护不足以满足境外企业的安全需求。而私营安保公司作为一种具有诸多优势的市场工具，能够有效地填补安全需求与供给之间的“安全鸿沟”，中国企业和公民可以诉诸市场向私营安保公司购买安全服务。^③ 所谓私营安保公司(Private Security Company, PSC)，即合法设立的以军事或准军事手段系统性地向客户提供安全服务的公司。^④ 私营安保公司脱胎于冷战时期的私营军事安全公司(Private Military Security Company, PMSC)，后者由于受到1977年联合国《日内瓦公约》

^① 薛澜、彭龙、陶鹏：《国家安全委员会制度的国际比较及其对我国的启示》，《行政管理》2015年第1期，第150页。

^② 《中华人民共和国国家安全法》，新华网，2015年7月1日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-07/01/c_1115787801_5.htm。

^③ 赵可金、李少杰：《探索中国海外安全治理市场化》，《世界经济与政治》2015年第10期，第144页。

^④ Carlos Ortiz, *Private Armed Forces and Global Security: A Guide to the Issues*, Westport: Praeger, 2010, p. 48.

“雇佣兵”禁止条款的限制而逐渐演化为前者。^① 私营安保公司在西方国家兴起已久，跨国企业、国际组织、政府机构甚至一般的公民都诉诸安保公司谋求自身人身和财产安全。事实上，中资企业已开始大量从私营安保公司购买安全服务，以保障在高危国家和地区投资项目的日常安全运营。

“一带一路”建设和国际产能合作的实质性推进必然导致海外安全需求的急剧增加。面对海外安全供给不足的被动局面，中国应借鉴西方发达国家的经验，支持中资私营安保公司“走出去”参与中国海外安全治理。虽然中国民营安保起步晚、发展慢、国际化程度低，但具备“走出去”的基本条件。一是中国国内民营安保行业有了一定的发展，二是国际市场上存在较大扩展空间。统计显示，2011年全球私营安保服务行业的市场容量为1 320亿美元，由于恐怖活动与暴力犯罪形势日趋严峻，2012-2019年，全球安全市场会以7%的速度增长，到2019年市场规模将达到2 200亿美元。^② 当然，中国民营安保公司走出去也面临诸多制约因素，比如安保行业规范缺失、高水平及国际化安保人才匮乏等。为此，政府当前应从政策和行政管理上予以积极扶持，包括由政府部门协调整合安保行业力量、制定行为标准和行业规范等，形成强有力的协调机制；与此同时，高校与智库等社会力量也可在外交资源、人才资源、智力资源等方面对安保企业的外向发展予以帮助。

（三）引导中资企业建立“嵌入式”的安保机制

着眼于中国与外部世界关系发展的大趋势，尤其是更大规模走出去的历史趋势，未来中国企业必须确立境外安全风险主体的责任，^③ 把境外经营安全视为头等大事。为此，中国企业应尽快建立“嵌入式”安保机制，将安保制度“内化”到企业的海外经营管理中。具体来说：首先，企业首先要树立安全成本意识。安全成本是安全经济学（Safety Economics）研究的范畴，

^① 王宏伟：《私人军事公司的兴起原因及发展前景》，《国际论坛》2005年第3期，第13页。

^② Ernst & Young, “Private Security Services Industry: Securing Future Growth,” 2013, p. 3, <http://ficci.in/spdocument/20329/Private-security-services-industry-Securing-future-growth1.pdf>.

^③ 《商务部等7部委联合发布关于印发〈境外中资企业机构和人员安全管理规定〉的通知》，商务部网站，2010年8月13日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/201008/20100807087099.html>。

安全经济学是研究企业安全投入与经济效益之间关系的科学。^① 西方发达国家对安全经济学的研究可以追溯到 20 世纪 30 年代，在全球化语境下其核心内涵是以预防性安全支出来防范或减少风险，保护人员与财产安全。^② 然而，在实践中，中国企业大多未引入经济安全成本制度，安全成本无法记入财务报表，这种情况必然外溢到企业境外经营过程中。有些企业在投资合作中忽视安全成本核算，因而缺乏安全风险评估和相应预案。其次，企业应将安全成本纳入跨国经营管理过程中。国有企业在参与海外工程项目时，应制定项目专属的安保预算，并将安保支出纳入海外项目合同，不能为了刻意压低项目经营成本而忽视安保投入。相关政府部门（如商务部）可颁布条例，强制性要求海外投资企业将合同金额的一部分预留用于安保支出，参照国内安保规定划定硬性比例下线，并要求专项安保预算由第三方监管结算，以确保“专款专用”。再次，企业应设立专属安保部门或“安全官”，学会“持剑经商”。在高风险国家参与项目时，专属安保部门或“安全官”应在谈判和论证阶段就开始介入，负责对企业所处地区的社会安全进行风险评估，以研判所处的安保环境。^③ 在项目运营过程中，专属安保部门或“安全官”应监督企业安保工作标准化的执行，及时平衡企业安全需求和安全供给之间的关系，部署企业在当地的安全保卫工作。^④ 目前，在高风险国家拥有大量油气项目的中石油已率先成立并扩编海外安保部门，在海外风险防范中取得了积极的成效。未来，可将中石油的成功经验予以复制和推广。

（四）依托商业保险转嫁海外劳工风险

中国企业在“走出去”过程中，比较突出的安全风险是绑架勒索。当境外绑架事件发生时，很多中资企业能够想到的依靠对象往往只有外交领事机构和企业自身关系网络等，对于拥有庞大服务网络的商业保险机构求助不多。

^① 田水承、柴建设、王莉编著：《安全经济学》，中国矿业大学出版社 2014 年版，第 2 页。

^② Barrie Stevens, “The Emerging Security Economy: An Introduction,” *The Security Economy*, The Organization for Economic Co-operation and Development, 2004, p. 8.

^③ 汤长江、刘连民等：《壳牌石油公司安保模式的启示与思考》，《警察技术》2011 年第 3 期，第 69-70 页。

^④ Gerald L. Kovacich and Edward P. Halibozek, *The Manager's Handbook for Corporate Security: Establishing and Managing a Successful Assets Protection Program*, Butterworth-Heinemann, 2003, pp. 25-28.

其原因主要在于：一是中国企业风险意识较为淡薄，疏于防范。西方发达国家的企业风险防范意识较强，愿意用百分之一的既定成本来防范风险可能造成的百分之百的损失；而很多中国企业则认为风险是小概率事件，忽视小概率风险可能造成巨大损失。二是中国商业保险行业发展相对滞后，可供中国企业选择的海外投资险种并不多。中国商业保险公司为外派劳务人员提供的主要险种为常规类的雇主责任险、出境人员意外伤害险、境外紧急救援险等，极少公司有能够提供诸如“绑赎险”等特殊安全防护险。反观西方国家，反绑架业务已成为具备标准价格、程序和中间人的正规产业，“绑赎险”也成为一种特殊的危机处理险种。以英国为例，化险集团（Control Risks）、希思可保险公司（Hiscox）、NYA 安全公司（NYA International）等都是这个行业的翘楚。英国《卫报》称，目前 75% 的世界五百强企业为海外员工购买“绑架赎金险”。^① 一旦劫持事件发生后，欧美国家的保险公司可以不受政府“不谈判、不妥协、不支付”公开立场的束缚，通过秘密给付赎金解救人质。^②

近年来，恐怖主义的泛滥和“伊斯兰国”极端势力的崛起使中东地区成为绑架事件的高发地。据英国化险集团的数据，2010 年中东地区绑架事件占全球的 5%，到 2015 年则上升到 16%。^③ 针对中东地区绑架等发散性风险的日益增多，中资保险公司应该按照《2014 年国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》的要求，提升保险业对外开放水平，尝试多形式、多渠道“走出去”，为中国海外企业提供特殊安全防护险。中国平安保险公司已迈出了重要的一步，于 2015 年 11 月与英国危机管理公司 NYA 合作，率先推出“绑赎险”。^④ 此外，外资跨国保险公司也开始抢占中国市场，诸如

^① Derek Kravitz and Colm O'Molloy, "The Murky World of Hostage Negotiations: Is the Price Ever Right?" *Guardian*, August 25, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/25/murky-world-hostage-negotiations-price-ever-right-insurance>.

^② Rukmini Callimachi, "Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror," *New York Times*, July 29, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html>.

^③ Nicola White, "Kidnapping Trends Worldwide," Control Risks Group, April, 2016, <https://www.controlrisks.com/en/our-thinking/analysis/kidnaps-by-region-in-2015>.

^④ 黄蕾：《平安产险独家推出“绑架勒索保险”》，《上海金融报》2015 年 11 月 27 日，第 4 版。

美国国际集团（AIG）旗下的美亚保险公司等纷纷在中国开展“绑赎险”业务。面对不断增大的海外绑架风险，中国企业应学会“借船出海”，即借助本土和外国大型跨国保险网络为自身员工安全提供保护，通过商业工具转移海外风险。

（五）发挥海外侨团的“安全杠杆”作用

海外华侨华人是中华民族的重要组成部分，也是推动中外交流合作的友好使者和实现民族复兴的宝贵资源。规模庞大的海外华侨华人并非无序存在，而是通过社团组织（即侨团）有机整合在一起。侨团是海外华侨华人社会赖以生存发展且有序运行的组织形式，也是联系、团结、服务侨胞的重要载体。目前，世界各国的海外华侨华人社团数量有 2.5 万多个，^① 这些侨团并不是孤立封闭的个体，而是以地缘、亲缘和业缘为基础建立了各种级别的联合组织以及所在国总机构。当前海外侨团联合的趋势不断扩大，日益呈现出区域化和全球化的趋势。^② 世界性的侨团组织不断涌现，据不完全统计，已有上百个之多。^③ 从全球结构看，海外侨团呈现出一种“伞状结构”的特征，处于“伞轴”位置的是“中华民族向心力”，处于“伞辐”位置的是各个层级的华侨华人社团。在海外安全形势日益复杂的背景下，庞大的海外同胞资源不只是中国政府保护和服务的对象，更是中国海外安保体系链条上的重要一环。一方面，海外侨团根植于当地社会，与东道国政府及社会各界有着千丝万缕的联系，熟谙当地的舆情、民情与社情，人脉资源丰富，政商关系通达；另一方面，对海外华侨华人而言，积极参与和推动海外安保体系的建立，可以有效抵御安全侵害，有利于维护自身的安全与正当权益。

在海外风险的预防和救助中，同胞、同族之间的互助往往是极为重要的资源。事实上，在中国长期积贫积弱的时代，这种华侨华人之间的守望互助，

^① 纪娟丽：《目前海外华侨华人社团数量达 2.5 万多个》，《人民政协报》2016 年 5 月 18 日，第 3 版。

^② 廖小健：《世界华商网络的发展与潜力》，《世界历史》2004 年第 3 期，第 61-62 页；王立芳：《全球化下的海外华人社团》，《福建论坛》（人文社会科学版）2005 年专辑，第 100-101 页；汪玲：《试论当代华侨华人社团的若干特点》，《八桂侨刊》2002 年第 1 期，第 13-14 页。

^③ 周南京主编：《华侨华人百科全书：社团政党卷》，中国华侨出版社 1999 年版，第 3 页。

曾经是大批海外华人最重要的安全保障。当前面临日趋复杂严峻的海外安全形势，侨务工作应该围绕凝聚侨心、汇聚侨智、发挥侨力这条主线，发挥侨团平台的“安全杠杆”作用。

第一，搭建信息共享平台。从实践看，许多侨领在当地有较高威望和知名度，掌握信息全面，而当地侨团在信息获得的及时性上也优于其他渠道。因而，中国可借鉴英美等发达国家的经验，由使领馆牵头定期举办安全形势研讨会，邀请侨领、中资企业、驻外记者等参加，就东道国当地安全形势进行系统性分析研判，形成在“全信息、全语种、全时段”环境下获取信息的能力，并及时将安全信息汇总，发布给境外企业与公民。

第二，推广海外安全联防机制。近年来，中国部分驻外使领馆已经在试点建立领事保护联络员及安全联防机制，旨在借助海外社会力量拓展领事保护服务网络，丰富领事保护的手段和工具。^①这一机制初步建立了以我驻外使领馆为核心、爱国侨团为主要力量的境外安全保护工作队伍，在维护中国机构和公民的海外安全和合法权益中发挥了积极作用。未来，应把海外安全联防机制进一步推广至中高风险国家，以增强处置境外突发事件的应对能力，实现对境外安全风险的系统化管控。

第三，完善“华侨华人互助中心”服务平台。维护侨胞权益、解决好各类诉求是调动侨团积极性的前提与基础。从2015年起，国务院侨办支持有实力和公信力的海外侨团，在海外侨胞集中的28个地区设立了首批32个“华侨华人互助中心”（简称“华助中心”），与当地警务、司法、移民、海关、税务等部门建立良好关系，对侨胞关爱帮扶，维护侨胞正当权益。^②除相互帮扶与支持外，“华助中心”还能有效地加强侨团之间横向联动，以及侨团与政府机构之间纵向协调，有利于扩大影响，展现族群力量。在海外安全体系的建构中，依托海外侨胞的资源和网络优势，发挥海外侨团的“安全杠杆”作用，既可有效维护华侨华人的合法权益，又可提升海外风险应对能力。

^① 《市政府外办拓展领事保护服务网络加强境外安全保护工作队伍建设》，北京市政府外办，2016年11月24日，<http://www.bjfao.gov.cn/wsdw/wbdt/93051.htm>。

^② 严瑜、张冀北：《华助中心：打造海外为侨服务“升级版”》，《人民日报》（海外版）2015年4月17日，第12版；裘援平：《将“华助中心”打造成侨胞温馨家园》，中国侨网，2016年7月27日，<http://www.chinaqw.com/sqjg/2016/07-27/96798.shtml>。

结 束 语

中国已经成为一个全球性国家，中国海外利益的迅速拓展与广泛延伸是中国日益融入全球体系之中的必然结果，切实维护中国海外公民与企业的安全与权益已成为外交与国家安全工作的重要内容。在中国国家利益大举向外扩散的同时，非传统安全威胁带来的挑战日益严峻，加强海外安全风险管控迫在眉睫。海外投资并不是简单的资本输出，而是中国企业国际化经营的重要途径，全球化的资源配置需要有全球化的安保体系作为支撑。若不从全球化和市场经济背景出发重构海外风险防控体系，中国驻外使领馆即便增加再多的人员编制和经费，也只能起到“救火”的作用，无法从根本上应对此起彼伏的海外安全事件。面对日趋严峻的海外安全挑战，在继续发挥政府主导作用的同时，还应充分调动社会和市场主体的积极性，打破各单元之间的限制，实现多部门、多组织和多机构之间的高效协作，从而形成一种协力型的海外安保体系，切实维护中国在海外的长久利益。海外安保体系，既要师夷长技，借鉴西方发达国家先进经验，又要立足国情，从中国的实际出发，不可偏废。只有设计出一套适合自己国情的海外安保体系，才能有效推动自身海外经济、政治利益的拓展，实现国家利益的最大化。

[收稿日期：2017-03-03]

[修回日期：2017-04-17]

[责任编辑：孙震海]