

中国的海外公民保护

——战略实施、制约因素及策略应对

项文惠

【内容提要】 海外公民保护的重要意义已被普遍认知。长期以来，中国始终致力于保护海外公民，其理念、机制和实践日渐成熟。中国目前的海外公民保护可以从四个维度来进行考察，即中国外交的原则性和灵活性、非国家行为体介入、内在运行机制和外在实践形式的互补、磋商对话战略选项。改革开放以来近四十年，中国海外公民的保护历程，大致可分为适应、推进和转型三个阶段，每个阶段的特点分别是被动、主动场域的转换，常态、动态秩序的生成，高级、低级政治领域的互动。在应对国内、国际诸多挑战的过程中，中国的海外公民保护总体呈现螺旋式上升的态势，实现了战略目标与实践推进之间的统一。此外，中国海外公民保护在战略、供需、实践三个层面面临挑战，这是考验中国海外公民保护能力和水平的新课题。相应地，中国应当更加自觉地奉行不干涉内政原则，理性面对海外公民安全形势，更加充分地发挥政府的主体作用，积极引导相关行为体的介入，更加深入地利用现有各类资源，努力提升海外公民保护的水平，从而更有效地推进中国海外公民保护工作。

【关键词】 海外公民保护 海外利益 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-(2017)04-0087-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201704006

导 论

以申请加入《维也纳领事关系公约》和《维也纳外交关系公约》为开端，在近四十年中，中国始终未放松对海外公民的保护，海外公民保护的观念、机制和实践也日渐成熟，这不仅降低或直接化解了传统和非传统安全威胁对海外公民人身和财产的影响，而且促进了自身外交能力和水平的提升，为海外安保的全球治理贡献了中国智慧。

与此相对，关于中国海外公民保护问题，学界的前期研究成果大致包括五方面。第一，综合论述海外公民保护的一般规律^①和法律依据^②；第二，介绍各国尤其是西方大国的海外公民保护的实践和经验，探讨对中国的启示；^③第三，以中国海外公民遭遇的安全威胁为主题展开研究，虽然内容各有侧重，但路径都是在整体分析安全威胁的基础上，探索其类型、分布、来源和成因，并就保护现状以及存在的问题提出相应对策；^④第四，从个案或个体切入，或以菲律宾、苏丹人质绑架事件等为典型案例，考察特定区域安

^① 参见 Florian Geyer, “The External Dimension of EU Citizenship: Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad,” *CEPS Policy Brief*, No. 136, July 2007, pp. 1-11; 万霞：《海外公民保护的困境与出路——领事保护在国际法领域的新动向》，《世界经济与政治》2007年第5期，第37-42页。

^② 参见 Edwin Montefiore Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, New York: The Banks Law Publishing Corporation, 1914; Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, Second Edition, Oxford: Clarendon Press, 1991; 王秀梅、张超汉：《论海外中国公民的保护——以国际法人本化为视角》，《法治论丛》2010年第2期，第57-65页；滕宏庆：《海外公民权利保障的三维研究》，《学术研究》2015年第5期，第63-69页。

^③ 参见夏莉萍：《领事保护机制改革研究——主要发达国家的视角》，北京出版社2011年版；刘诗琪：《从西方防范海外风险措施看我在非华人和企业的安全保护》，《亚非纵横》2012年第4期，第12-19页；殷仁胜：《美国海外公民权益保护及对我国的启示》，《三峡大学学报》（人文社会科学版）2013年第5期，第89-92页；卢文刚、黎舒菡：《中美海外公民领事保护比较研究——基于应急管理生命周期理论的视角》，《社会主义研究》2015年第2期，第163-172页。

^④ 参见汪段泳：《中国海外公民安全：基于对外交部“出国特别提醒”（2008—2010年）的量化解读》，《外交评论》2011年第1期，第60-65页；李晓敏：《非传统威胁下中国公民海外安全分析》，人民出版社2011年版；张磊：《论新时期外交保护的价值定位——兼论中国保护海外公民的对策》，《学术探索》2012年第6期，第25-29页；刘鹏、曹云华：《一个涉外风险管理的分析框架——中国海外公民的风险评估》，《太平洋学报》2013年第9期，第64-73页。

全威胁的特点及其成因,^①或以游客、留学生、劳务人员等群体为研究对象,探讨预防和应急机制;^②第五,重点关注中国海外公民保护理念、经验以及对国际社会的建设性作用。^③

以上成果从不同角度对中国海外公民保护问题进行了大量研究,但仍有进一步深化的空间。首先,从理论角度看,现有的关于海外公民保护的理论分析,基本囿于对西方大国保护过程的解读,所关注的海外公民保护的(主权特征、法律制度、行为主体、机制变化)、形式(殖民、强权、国际干预)、影响(双边关系、多边关系、国家实力地位及其影响力)等问题,均来源于西方海外利益拓展和维护的实践,有明显的西方特点,因此未必适合解释中国的海外公民保护。其次,从实践角度看,在现有研究成果中,对中国海外公民保护阶段、特征的讨论一直未被重视,^④未能厘清相关行为体与保护对象之间的内在逻辑及供需关系,未能解释为什么虽经多年不懈努力,但海外安全事件却越来越多的现实。最后,从模式角度看,现有研究总体上比较宽泛,对中国海外公民保护战略实施的阶段特征缺乏深入细致的学理分析。基于上述认识,本文试图回答:哪些维度可以用来分析中国海外公民保护的战略实施,改革开放以来中国海外公民保护的阶段性特征是什么,影响中国海外公民保护战略实施的因素有哪些,中国应怎样应对这些问题。

^① 参见熊安邦:《中国公民海外安全保护的法律问题——以菲律宾劫持人质事件为例》,《江苏警官学院学报》2011年第2期,第28-36页;杨凯:《中国驻外使领馆领事保护绩效评价初探——以苏丹人质危机为例》,《社科纵横》(新理论版)2013年第9期,第150-152页。

^② 参见王丹桂:《海外中国游客安全应急机制研究》,《湖北社会主义学院学报》2013年第3期,第88-91页;李涛:《中国海外留学生群体安全利益的维护》,《学术探索》2013年第10期,第103-107页;陈校、张寒:《海外中国劳工群体利益表达的困境、冲突与解决——以罗马尼亚中国工人劳务纠纷为例》,《东南亚研究》2014年第3期,第54-61页;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133-160页。

^③ 参见[法]高敬文:《海外公民的保护、主权和不干涉内政》,节大磊译,《国际政治研究》2013年第2期,第48-52页;Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015; 项文惠:《中国海外公民保护的观念、内涵与未来走势》,《国际展望》2016年第4期,第76-92页。

^④ 西方的研究文献也不多,参见Karen Tindall and Paul 't Hart, "Evaluating Government Performance during Consular Emergencies: Toward an Analytical Framework," *Policy and Society*, Vol. 30, No. 2, 2011, pp. 137-149。

一、中国海外公民保护的四个维度

在全球化时代，受中国海外利益日益拓展的影响，中国海外公民保护的重要意义也逐渐被认知，中国政府以及相关行为体也高度重视海外公民保护问题。在此背景下，中国的海外公民保护研究应进一步深入。笔者试图从四个维度来探讨中国海外公民保护的战略目标与实践推进之间的相关性。

第一，中国外交兼具原则性和灵活性，是实现海外公民保护目标的重要条件，也有利于明确中国的战略目标。中国奉行独立自主的和平外交政策，强调互不侵犯、互不干涉内政、互相尊重主权和领土完整。在经受历史考验和实践后，这成为中国处理同一切国家关系的准则之一，也被普遍认为是处理当代国际关系最基本的准则之一。但受到国内外政治、经济和文化因素的影响，中国外交正经历着与时俱进的变革，具体表现为坚持原则和政策的灵活弹性相辅相成，在坚持基本原则的前提下，面对期望（如“中国责任论”）或质疑（如“中国威胁论”），并不排斥在现实利益遭遇威胁时的创造性介入，强调“决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何国家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。外交政策的灵活性增强是中国外交转型的方向之一，也为海外公民保护留下了足够空间。因为如果只顾教条式的坚守基本原则，对主权、内政等问题畏首畏尾、裹足不前，就意味着中国不会过多关注海外安全事件，更不会在本土之外采取行动，如海外撤侨行动，这样，海外公民保护将陷入困境；如果选择灵活外交政策，包括在本土之外采取多种形式的行动，海外公民保护则将更为有效。

第二，越来越多的非国家行为体介入，是实现海外公民保护的政治条件，也影响中国的战略实施能力。从威斯特伐利亚和约确立了国家主权平等原则以来，主权国家作为国际关系中最重要行为主体，一直主导甚至垄断国际关系活动，并在调整单个国家利益与整体国际利益之间发挥了关键作用，还

^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。

因拥有军队、警察等国家机器，一度被视为“国家的第一道防线”^①。而非国家行为体日益活跃，在扩展和深化主权国家间相互依存的同时，将在海外公民保护方面发挥积极作用。

一方面，在全球化背景下，受全球经济和技术发展的影响，在由主权国家构成的国际社会，国家的绝对主权正逐渐受到削弱，国际行为体日趋多元，这些行为体的影响力有时能够与主权国家相媲美。在海外公民保护中，尽管中国政府仍然是保护海外公民的主体，但其垄断地位已经受到一定挑战，随着越来越多非国家行为体主动或被动地介入，海外公民保护领域已形成多元权力结构。另一方面，由于传统和非传统安全威胁互相交织，海外安全事件频发，这凸显了安全资源供给与安全保障需求之间的矛盾。如果没有非国家行为体的介入，单纯依靠国家力量已经很难处理纷繁复杂的海外安全事件，海外公民保护的效果也会受到影响。因此，在海外公民保护问题上要顺势而为，鼓励非国家行为体积极参与，提升保护成效。

第三，内在运行机制和外在实践形式互补，是实现海外公民保护的技术条件，也影响中国的战略实施水平。海外公民保护本质上是一种基于结构安排、由结构促成功能、由功能引导行为的综合过程，结构—功能—行为“三位一体”。富有成效的海外公民保护需要实现运行机制和实践形式的互补，两者不可偏废，这也是海外公民保护的重要基础。历史上，西方国家就非常重视海外公民保护，但是西方国家的海外公民保护往往带有殖民主义色彩，凌驾于接受国之上，而且运行机制也比较单一。二战后尤其是冷战结束以后，在全球化、信息化浪潮推动下，海外公民保护的内外环境发生了深刻变化，内政和外交的界线日渐模糊，国际关系的民主化和透明化趋势明显。更为重要的是，海外公民保护的主体日益多元化，各行为主体的交往方式也呈多样性，除武力和武力威胁之外，更多依赖于磋商合作的方式，显示了海外公民保护的包容性。由此导致机制和形式的多样并存，其中，运行机制以对内预警应急和对外磋商合作为代表。前者改变了海外安全事件发生后补救性处理

^① Thomas A. Bailey, *The Art of Diplomacy: The American Experience*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1968, p. 71; and Drew Middleton, "Notes on Diplomats and Diplomacy," *New York Times*, October 30, 1955, p. 14.

的被动做法，而是强调事前风险预警、事发快速反应、事后妥善处理等多个环节，减少甚至避免了许多安全威胁；后者积极探索与接受国以及国际社会的协作治理之道，已构建了许多双边、多边、地区、全球层面的合作机制。两者都是常态化机制，始终贯穿于海外公民保护中。受此影响，从历史进程看，海外公民保护的实践形式主要包括撤侨、救援、护航、维和、武力干预等，但临时性、应急性的保护活动居多，具有动态的特点。

第四，磋商对话成为优先且持续的战略选项，是实现海外公民保护的外交条件，也影响中国的战略实施规模。全球化使国际社会逐渐成为一个“无边界”或“去边界”的世界，人类已步入相互依存的时代，“全球化的世界就像一艘小船……如果有人生病了，所有的人都会面临感染；如果有人愤怒了，其余的人很容易面临伤害”^①。海外公民保护作为全球化时代的一项国际议题，具有跨国性和全球性特点，各国间的相互依存在该议题上体现得淋漓尽致，而且海外公民保护在某种意义上已成为各国之间特殊的桥梁和纽带，不仅将派遣国、接受国以及国际社会联系在一起，而且使国家之间的磋商合作成为必然。一方面，对于派遣国而言，对海外公民的保护不再是单方面的责任和义务，也不能自行其是，而需要更多考虑双边、多边或国际制度可能产生的约束；另一方面，对接受国而言，对他国在本国实施的公民保护的配合也存在四种情形，即有意愿且有能力和有意愿但没有能力、有能力但没有意愿、没有能力也没有意愿，无论是出于维护国家安全和自身权益的需要，还是基于和平发展的时代潮流，都要求用合作思维代替零和思维，摒弃排他性，不针对任何第三方，进而采取超越种族和意识形态的应对方式。基于此，有效且持续的磋商对话成为重要战略选项。

二、中国海外公民保护的战略实施及其特征

中国的海外公民保护进程总体上分为三个阶段，分别为适应时期、推进时期、转型时期，每个阶段表现出不同的特点。

^① 杨力伟：《全球化的两种面孔》，《开放时代》2003年第3期，第121页。

（一）适应时期：被动、主动场域的转换

从改革开放到 2004 年以前，受制于自身实力及国际影响力，中国面对突如其来且日渐严峻的海外公民安全形势，应对行动是被动、仓促的，甚至不得不借助既有的国际制度框架来对海外公民进行保护。但随着以经济建设为中心、和平发展战略的实施，中国的海外公民保护变得主动、从容，在此过程中海外公民保护的内涵也不断丰富，并成为此后发展的雏形。

第一，中国海外公民保护的主体扩展到多元群体。以 1986 年为界，之前主要强调“保护华侨利益，扶助回国华侨”，把保护华侨的正当权益作为侨务工作之一，其中，1982 年宪法第 50 条重申了 1954 年宪法关于“中华人民共和国保护华侨正当的权利和利益”的规定，海外华侨几乎是唯一的保护对象。1986 年首次提出“保护中国国家和公民”，包括在国外的法人、留学生、进修生、中国船舶和航空器及其航行人员，但海外华侨仍是最大的保护对象。^① 1997 年明确“保护中国国家及中国公民在国外的正当合法权益是中国外交、领事机构的基本职责之一”^②，未特别突出海外华侨，这意味着海外公民保护对象已由海外华侨单一群体，开始过渡到以各种旅居方式身处海外的中国国籍者（包括港澳台同胞）的多元群体。换言之，每一个海外公民都是保护对象。相应的，中国政府几乎成为唯一的保护主体，并通过涉侨机构或领事机构来实施。

第二，中国海外公民保护机制建设刚刚起步。随着海外公民安全上升为外交议题，亟须建立相应的保护机制。从 1990 年为保障在伊拉克、科威特的海外公民安全而成立由国务院牵头的协调小组以来，中国海外公民保护机制建设围绕预警和应急两方面展开。预警表现在通过媒体资源及时发布相关目的地国家的政治、社会、灾害、疫情等信息，并开始印发《中国境外领事保护和服务指南》；应急表现在发生海外安全事件时，临时设立 24 小时应急中心或应急小组。这些仅仅是阶段性成果，还不够完善。例如，24 小时

^① 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 443、447-448 页。

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

应急中心或应急小组是临时性的值班热线，海外安全事件处理后就终止运行。又如，未明确领事保护、协助、服务与公民自保、自救、自律的界线，而是着重突出了前者的作用。再如，实践形式则表现得多种多样，从阿尔巴尼亚、印度尼西亚、所罗门、利比亚的撤侨行动具有典型意义，但后期缺乏对撤侨行动的影响、原则、程序、操作、经费、后勤等的思考。

第三，中国海外公民保护多借助领事领域的合作。双边、多边、区域、全球层面的合作是实现海外公民保护的必由之路。中国在海外公民保护中，以领事领域的合作为优先选项，重视拓展与其他国家的领事关系。以 1979 年申请加入《维也纳领事关系公约》为分界。之前中国仅有 7 个驻外领事机构，4 个外国驻中国内地领事机构。^① 但是到 2003 年的年底，中国与其他国家签署了 42 个双边领事协定或条约，已有 64 个驻外领事机构，103 个外国驻中国内地领事机构。^② 到 2012 年底，中国与其他国家签署了 77 个双边领事协定或条约，已有 91 个驻外领事机构，191 个外国驻中国内地领事机构。^③ 由此可见，这一时期领事领域的合作已取得实质性进展，并为此后的进一步合作奠定基础。此后的领事合作在横向上中外互相增设或升格领事机构，在纵向上则寻求更广阔、更深入的合作空间。

（二）推进时期：常态、动态秩序的生成

2004 年是中国海外公民保护的关键之年，中国面临两大严峻挑战：一是海外安全事件开始直接针对中国公民，中国成为仅次于美国的第二大海外公民遇险国；二是以中国政府为主导的海外公民保护机制建设显然远远不够，而且难以独自承担日益增多的保护任务。基于此，中国逐渐提高对海外风险的认知，^④ 并在海外公民保护主体的多元化趋势下积极推进保护机制建设，从而逐步实现海外公民保护的机制化。

第一，中国海外公民保护的战略地位不断提升。中国在海外公民保护方

^① 中华人民共和国外交部外交史编辑室：《中国外交概览》，第 444 页。

^② 中华人民共和国外交部政策研究室：《中国外交》，世界知识出版社 2004 年版，第 365 页。

^③ 笔者根据 2005—2013 年历年《中国外交》统计。

^④ “There be Dragons: A Grim Reminder of the Dangers of International Engagement,” *Economist*, November 6, 2008, <http://www.economist.com/node/12570587>.

面的责任意识 and 行动继续加强。海外公民安全被普遍认为是一个国家最优先最基本的海外利益，中国虽未如此明确提出，但也赋予其越来越高的战略地位。2004 年是国家最高领导人对海外安全事件“高度重视”和“指示”最多的一年，^① 并通过第十次驻外使节会议确定中国对海外公民保护问题的定位，是“要增强我国海外利益保护能力”，“满腔热情地为在国外的我国公民和法人服务”。^② 从 2005 年开始，“积极维护我国公民在海外的生命安全和合法权益”被列入历年的《政府工作报告》。^③ 2012 年，“坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益”又被写入党的十八大报告。^④

第二，中国海外公民保护的主体逐渐多元化。相关行为体在中国海外公民保护中分散介入，中央政府、地方政府、海外中资企业、大型民营企业、私营安保公司、华人华侨机构、民间团体、国际组织、军队甚至海外公民个体都是保护的执行主体，形成多元态势。例如，外交部网站的《出国特别提醒》《走出国门注意事项》《旅行建议》等栏目，以及印发的《海外中国公民文明指南》《中国公民海外安全常识》等，都视海外公民个体为自律、自救、自保的主体。其中，中国政府依然是最主要的保护主体，并通过以境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议制度为协调，以外交部领事保护中心为平台，内有国务院各部委、各地方外办，外有驻外使领馆组成的网络来实施，发挥关键作用。但海外安全形势日益严峻，中央政府也面临供给能力不足的问题，难以充分满足保护海外公民的需求，亟待整合资源，使更多的保护主体介入，“努力形成各方共同参与领事保护的合力”。^⑤

第三，中国海外公民保护机制日益完善。在这一时期，中国海外公民保

^① 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 2005 年版，第 360-366 页。

^② 《第十次驻外使节会议在京举行》，外交部网站，2004 年 8 月 30 日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cetur/chn/xwdt/t154834.htm>。

^③ 温家宝：《2005 年政府工作报告——2005 年 3 月 5 日在第十届全国人民代表大会第三次会议上》，《人民日报》2005 年 3 月 16 日，第 1 版。

^④ 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》，《人民日报》2012 年 11 月 18 日，第 1 版。

^⑤ 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 2012 年版，第 310 页。

护基本实现机制化。主要包括五大机制：协调机制方面，建立了境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议制度；预警机制方面，实行动态评估安全形势，及时发布预警信息，每年都在 400 条以上，成为中国公民出境的重要参考；应急机制方面，按反应及时、联络畅通、处理果断的要求，由外交部领事保护中心负责日常运行，确定应急步骤；服务机制方面，通过宣传手册、媒体访谈、专题讲座、节目报道等方式，传播海外安全知识，提高海外公民安全保护意识和风险防范能力，开通“中国领事服务网”，提供一站式信息服务；另外还建立了磋商机制。五大机制是中国海外公民保护的重要保障，不仅保证每年及时处理数万起领事保护案件，而且使中国海外公民保护向着有序、持续的方向发展。

（三）转型时期：高级、低级政治领域的互动

从 2013 年开始，中国海外公民保护出现刚性需求呈井喷式增长的新常态。一方面，海外公民保护被提升到前所未有的战略高度；另一方面，在机制建设方面利用现代科学技术成果，细化推进，提升服务形象。

第一，中国海外公民保护的“高”“低”结合。海外公民保护因涉及普通民众的大量日常性、民事性案件，一般被认为是国际关系中的“低级政治”，但由于同时涉及国家主权、安全、利益等问题，需要军事力量作为坚强后盾，因此有时又有“高级政治”的因素，“开展海上护航、撤离海外公民、应急救援等海外行动，成为人民解放军维护国家利益和履行国际义务的重要方式”。^①“维护我国公民、法人在海外的正当权益”依然是这一时期的重要战略目标，^②“不离不弃是我们永远不变的原则”，^③并增加了新的内涵，“民生是头等大事，切实维护我国企业和公民在海外的合法权益，既是扩大开放的必然要求，也是党和政府应尽的责任”。“外交工作既要顶天，服务

^① 中华人民共和国国务院办公厅：《2013 年中国的国防：中国武装力量的多样化运用》，新华网，2013 年 4 月 16 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/16/c_115403491.htm。

^② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民网，2014 年 10 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>。

^③ 《讲述：领事保护与服务在您左右——外交部举行领事工作国内媒体吹风会》，中国领事服务网，2017 年 1 月 24 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1433480.shtml>。

国家大局，又要立地，服务海外企业和公民。党中央、国务院高度重视海外民生工程能力建设”。^① 海外公民保护问题也逐渐成为中国外交的重要内容之一。2014年8月，在利比亚工作的79名中国公民搭乘希腊军舰撤离，与习近平、李克强此前对希腊的过境访问和正式访问密切相关，是双方全面战略伙伴关系继续向前发展的具体表现。^② 2015年10月，在英国访问的习近平参观华为英国公司，与时任英国首相卡梅伦会谈中国企业在英国的发展问题。^③

第二，中国海外公民保护的“主”“客”协同。中国政府与海外公民是保护与被保护的关系。前者是主体，向后者提供安全；后者是客体，需要前者予以保护。中国为编织海外公民“安全网”，鼓励多方力量介入，尤其注重发挥海外公民的主观能动性，并使用科技手段，加强平台建设，形成有序“自治”的效果。这主要表现在：外交部改版“中国领事服务网”，开通“出国及海外中国公民自愿登记”“因公出国护照签证上报”“APEC商务旅行卡申请”“领事认证综合管理”四大系统，其中，前者是新增系统，除必要时通过电子邮件发送目的地国家的安全状况提醒外，紧急情况发生时可以联系个人，同时个人可以提出领事保护申请，我驻外使领馆酌情提供相应服务。商务部整合“外派劳务人员基本信息数据库”“对外投资合作企业在外人员相关信息备案系统”“相关在外人员信息数据库”，开通“对外投资合作在外人员信息管理系统”，强化风险评估、预警和应对。通过两个登记系统，可以进一步了解在接受国的中国公民人数，赴海外的中国公民也逐步接受自愿登记，登记率已超过20%。^④ 开通外交部全球领事保护与服务应急呼叫中心（12308热线），拨打12308热线已是海外公民寻求保护和服务的第一选

^① 李克强：《更加注重海外民生工程建设 维护海外企业公民合法权益》，新华网，2014年5月9日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/09/c_1110606390.htm。

^② 《中国公民搭乘希腊军舰撤出利比亚》，中国新闻网，2014年8月4日，<http://www.chinanews.com/mil/hd2011/2014/08-04/385592.shtml>。

^③ 《习近平参观华为英国公司》，新华网，2015年10月22日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_1116898245.htm。

^④ 夏莉萍：《十八大以来“外交为民”理念与实践的新发展》，《当代世界》2015年第2期，第52页。

择，截至 2016 年 12 月，热线已接来电近 19 万通。^①

第三，中国海外公民保护的“内”“外”服务。海外公民保护是一项系统工程，包括“保护”和“服务”两大主题。此前，中国着力构建海外公民“安全网”的机制框架，保护先于、重于服务。随着国际战略格局“南升北降”“东升西降”的趋势，中国自身的定位是既有国际体系的参与者、受益者、改革者和塑造者，在海外公民保护中，并不拘泥于目的性比较直接的显性方式，而是立足于塑造负责任大国的国际形象，通过提升服务的隐性方式来支撑保护，其中，提升中国护照的含金量是焦点。对内而言，包括降低收费标准、精简申办材料、改进注销方式、试点预约服务；对外而言，包括缩短审发时间，简化申请手续，延长停留时间，增加年限次数，签署免签协议，把签证、居留等申办列入每年领事磋商的重要议题。

三、中国海外公民保护面临的挑战及其应对

中国海外公民保护在近四十年发展过程中，经历了适应时期、推进时期、转型时期三个阶段，尽管面临国内、国际诸多因素的挑战，但总体呈螺旋式上升的态势，实现了战略目标与实践推进之间的统一性。同时，也不可否认海外安全事件大量存在且多点集中爆发的现实，导致海外公民保护在效果上并未取得突破性进展。^②造成这种状况的原因是多方面的。

第一，战略层面。海外公民安全问题越来越引起中国的重视，保护海外公民逐渐成为中国的重要外交战略，但如何既坚持原则，又灵活地推进这一外交战略，是一项重要而长期的任务，不断考验着中国的智慧。

首先，互不干涉内政是中国独立自主和平外交政策最基本的原则之一，中国在承担海外公民保护的责任和义务时，反复强调不干涉内政，尊重接受国的主权和意愿，并严格遵守联合国宪章的相关规定，不会单方行动。例如，

^① 《12308，与你同行走天涯》，中国领事服务网，2016 年 12 月 2 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/mtwz/t1420879.shtml>。

^② 《中国需要私营安保公司吗？——察哈尔学会发布研究报告〈私营安保公司：中国海外安全的供给侧改革〉》，察哈尔学会网站，2015 年 12 月 3 日，<http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=10203>。

利比亚撤侨是根据联大决议以及接受国同意后进行的，湄公河护航是中国、缅甸、老挝、泰国安全部门商议的结果，是一种务实、弹性的介入，体现了中国外交在海外公民保护中原则性与灵活性的统一。但是海外公民保护毕竟是在本土之外采取的行动，既涉及接受国的价值、信仰甚至主权、内政，也涉及双边、多边等层面的关系，总体上受互不干涉内政原则的制约，更不能凌驾于其上，因此容易陷入“政策困境”，战略决策尤其艰难。其次，尽管没有发生像恩德培突袭那样极端的案例，也从未拥有如英国、美国部署的快速反应小组。^①但基于中国迅速崛起的背景，国际社会对中国的认知正在发生深刻变化，在保护海外公民过程中有时难免会与接受国发生矛盾和摩擦，并不可避免地挑战既有的国际制度，这使国际社会对中国在海外公民保护中的积极作为，或关注、或期望、或防范，也成为形形色色的“中国威胁论”“中国责任论”的来源之一。因此，中国在进行海外公民保护时，要考虑国际社会尤其是接受国的认知。再次，在理论上，中国从战略高度重视每一位海外公民的安全。但在实践中，即使能力具备，也不可能对每一位海外公民进行有效保护。况且，海外安全事件绝大多数是普通民众日常性民事案件，有别于涉及主权、领土等国家核心利益的外交事件，因此需要明晰中国海外公民保护战略和战术之间的边界。

第二，供需层面。尽管越来越多的非国家行为体已经介入，但中国政府仍是海外公民保护的关键主体，而且，国家作为安全资源的供给侧，与安全保障需求侧之间的矛盾愈益突出。

就需求侧而言，集中在客流量和期望值两方面。从2014年开始，每年出境的中国公民都突破1亿人次，他们所面临的安全威胁逐渐增长。另外，海外公民对提供保护的期望颇高，认为领事保护是万能的，无论发生什么事，都可以找使领馆。就供给侧而言，集中在经费投入和人员配备两方面。“领事保护专项经费”始于2005年12月，但无固定的补充机制，2015年底为人民币3000万元，^②与此相对，英国在2014—2015年度海外公民经费支

^① FCO, *Better World, Better Britain: Foreign and Commonwealth Office Departmental Report 1 April 2007 - 31 March 2008*, London: Foreign and Commonwealth Office, 2008.

^② 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

出为 5 400 万英镑，约合人民币 5 亿元，^① 澳大利亚领事服务（不含护照服务）经费预算在 2014—2015 年度为 8 957.7 万澳元，实际支出 6 681.3 万澳元，约合人民币分别是 4.1 亿元、3.1 亿元。^② 外交部作为中央各部委中规模最大者，负责海外公民业务的领事司又是其中最大的司，但包括我驻外使领馆及被授权行使一定领事职能的其他机关在内，合计从事领事工作的人员为 600 多人，^③ 每人平均对应 20 万人次的领事保护工作。^④ 这一比例，美国是 1:5000，日本是 1:1.2 万。^⑤ 以刚果（金）为例，该国在非洲 10 个最危险国家中排在第二位，领土为 234 万平方公里，且交通条件极差，其中，来自各级、各类政府部门的敲诈勒索是主要威胁，在其首都及主要矿产区，有数十家中国大型企业、数万海外公民，但中国大使馆仅 10 人左右，根本无法提供及时、有效的保护。^⑥ 例如，面对劳务人员在海外普遍遭遇的护照被没收、薪酬被克扣等不公正待遇，“使馆知道这样的事情，但是它没有资源可以用来监督管理这些事情”。^⑦

在刚性需求有增无减的背景下，经费投入和人员配备已成瓶颈，制约了中国海外公民保护的绩效，也由此出现了一种几乎被公认的观点，即必须要有更大规模的经费投入和人员配备，但问题在于，即使进行大规模的战略投入，安全威胁就能一举解决吗？答案或许并不明确，许多深层次的问题有待

年第 4 期，第 10-25 页。

^① Foreign and Commonwealth Office, *Annual Report and Accounts: 2014-2015*, p. 22, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/444067/Amended_FCO_Annual_Report_2015_web_1_pdf.

^② Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Department of Foreign Affairs and Trade Annual Report: 2014-2015*, p. 258, <http://dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/annual-reports/annual-report-2014-2015/dfat-annual-report-2014-15.pdf>.

^③ 杨洋：《中国领事保护中存在的问题及对策》，《国际政治研究》2013 年第 2 期，第 17-29 页。

^④ 宋方灿：《外交部领保中心主任：走出国门有六大风险，需打造“大领保”》，中国新闻网，2015 年 4 月 13 日，<http://www.chinanews.com/hr/2015/04-13/7204445.shtml>。

^⑤ 俞飞：《中企海外投资安全忧虑何解》，东方财富网，2015 年 11 月 28 日，<http://finance.eastmoney.com/news/1365,20151128570388774.html>。

^⑥ 汪段泳、赵裴：《撒哈拉以南非洲中国公民安全风险调查——以刚果（金）为例》，《复旦国际关系评论》2015 年第 1 期，第 85-103 页。

^⑦ Lynsey Chutel, “The Strange Case of 77 Blue-collar Chinese Migrants That Kenya Is Calling ‘Cyber-hackers,’” Quartz, June 24, 2017, <http://qz.com/530427/a-new-chinese-immigrants-seeking-opportunity-in-africa-are-finding-misery-and-struggle-instead/>.

于进一步思考。一方面，中国政府仍是海外公民保护的首选主体，其自身也有加强海外公民保护的意愿和能力。例如，外交部在未来几年将把人员编制从5 000多人扩大到1万人左右，与此同时，需要认真研究的是，如果扩大人员编制，新增加的人员如何配置，是否优先、侧重考虑海外公民保护的人员；如果增加经费预算，新增部分如何使用，是否优先、侧重考虑海外公民保护的经费。另一方面，越来越多的非国家行为体介入其中，这既是海外公民保护的发展趋势，也是中国在供需矛盾十分突出的背景下提倡的，但如何选择、规范、管理、约束这些非国家行为体，又是摆在中国面前的另一项重要课题。例如，私营安保公司正成为中资企业、民营企业、政府机构甚至个人保护和服务的选择，相应的，如何从国家层面通过法律、制度进行规定、管理、监督，如何明确其地位、作用、责任、义务和服务的内容、范围等；又如，各级地方政府分担责任、积极参与是中国海外公民保护最具特色之处，很大程度上弥补了政府保护中面临的经费投入和人员配备的不足，相应的，如何明晰、协调中央与各级地方政府的责、权、利；再如，如果雇佣接受国的当地人员，自然可以提高工作效率、节省用工成本，相应的，如何组织、管理、筹措经费等也是需要解决的问题。

第三，实践层面。在海外公民保护五大机制建设中，中国尤其注重从源头预防，着眼于推进预警机制的构建，尽量帮助海外公民减少遭遇安全威胁的几率，但在实际操作中，一直存在信息发布相对滞后、内容表述不够精细的不足，并没有完全发挥“预警”的作用。例如，中国领事服务网每年发布400多条预警信息，虽将安全提醒分为“暂勿前往”“谨慎前往”“注意安全”三个等级，被认为是中国公民赴海外的重要参考之一，但这些预警信息基本上都是在目的地安全形势逆转时发布的，此时，即将赴海外的中国公民已经办理好签证、订票、行程安排等事项，一般不会轻易取消，对于已在目的地的中国公民，因未能提出具体可行的安全建议，因此意义不大，而且发布信息的网络平台较专业、单一，实际的关注者并不多。又如，中国领事服务网对各目的地的介绍比较笼统，大致包括概况、居留、安全、交通、物价、医疗等内容，对一些经济、社会尤其是政治形势较差、又是中国海外利益集

中的目的地，没有具体的、专门的安全预警，信息不对称，而且缺少实时、动态的更新内容。再如，出国及海外中国公民自愿登记系统目前仍处在“自愿”阶段，只有 20% 的中国公民登记，80% 的中国公民没有登记，后者自然不会获得服务尤其是安全提醒。

此外，中国海外公民保护在法律制度上也存在继续完善的空间。在国际法层面，中国遵守联合国宪章和国际关系准则，申请加入了包括《维也纳外交关系公约》《维也纳领事关系公约》在内的 300 多个多边条约和协定，但这些条约和协定没有强制约束力，如果接受国缺乏意愿和能力，仅靠派遣国单方或国际社会的“责任”和“干预”，且不论是否合法、必要、可行，这一做法的长期有效性是不足的。只有通过被普遍认同的法律，才能在海外公民保护过程中建立公正、合理的秩序。在国内法层面，2009 年，国务院法制办公室公布《中华人民共和国领事工作条例（征求意见稿）》，但未正式出台，相关部门仅出台了《中国境外领事保护和服务指南》《境外中资企业机构和人员安全管理指南》等文件。法律上的真空，给中国海外公民保护带来了许多不确定性和风险。

针对中国海外公民保护面临的上述问题，我们要积极加以应对，推进中国海外公民保护的战略实施，当然，对这些问题的应对也是考验中国海外公民保护能力和水平的新课题。

第一，坚持奉行互不干涉内政原则，理性面对海外公民安全形势。辩证地理解中国海外公民保护的战略意义，把海外公民安全视为最优先、最基本的海外利益或国家利益，同时战术上应保持灵活。有所为有所不为，对于关乎国家核心利益的重大海外安全事件，应当充分发挥自身实力不断上升的优势，利用包括军事力量在内的各种资源作为坚强后盾，积极应对。对于绝大多数日常性民事案件，应当保持理性、冷静的态度，充分发挥其他保护主体的作用，灵活应对各类问题。另外，要立足长远和全局，重视谋划和统筹，做到未雨绸缪，与相关国家密切磋商沟通，通过提供包括发展援助在内的各种方式，深化合作，巩固共同利益，培育共同意识，塑造负责任大国的良好形象，同时借助不断提升的国际影响力，达到保护海外公民的目的。

第二，充分发挥政府的主体作用，积极引导相关行为体的介入。中国政府作为海外公民保护的关键主体，应当加大经费投入和人员配备。目前要做的一项工作是，由外交部或领事司牵头，对各国尤其是大国海外公民保护的经费投入和人员配备，进行综合全面的研究分析，在比较中发现不足或缺陷，并以国际上通行的做法为标杆和参照，制订计划，逐步推进。新增的经费投入和人员配备，应当向海外公民安全事件集中的地区倾斜，从而达到与中国实力相匹配的海外公民保护水平。突破“大政府”“小社会”的传统思维，正确处理国家与相关非国家行为体的关系，从管理、服务的角度出发，出台相关的政策或法律，设置制度框架，规范相关非国家行为体的介入。例如，对私营安保公司，应当出台国家层面的管理措施和规定，明确武器使用、公司监管等问题，并在《监管、监测和监督私营军事和安保公司的国际公约草案》的基础上，进一步明确其地位、责任、义务、服务等；又如，对地方政府，应当发挥其能动性，引导其参与当地海外公民保护的应急处置以及平时的预防性宣传；再如，海外公民个人应当通过对海外安全形势、国际惯例常识的了解，培养自律、自救、自保能力，减少对政府保护的过度依赖，同时应通过购买个人保险以减少安全事件发生后造成的损失。

第三，深入挖掘现有的各类资源，努力提升海外公民保护水平。强化海外公民安全形势的预见性、信息内容的针对性和传播平台的公共性，在赴海外的中国公民办理签证、订票时，就应当对其发送目的地尤其是安全形势可能逆转的目的地的预警信息，使预警机制真正发挥“预警”作用。改变出国及海外中国公民“自愿”登记系统，使之成为“必备”登记系统，方便迅速找到全球各地的每一位海外公民。加强国内法律法规建设，完善《领事工作条例（征求意见稿）》《驻外外交人员法》《国家安全法》中的相关条款，为海外公民保护提供法律支持，并与相关国家、国际社会一道，推动建立符合实情的、新的国际规范，为全球海外安全治理贡献中国智慧。

[收稿日期：2017-05-02]

[修回日期：2017-06-07]

[责任编辑：樊文光]