

海外中国公民安全风险与保护

夏莉萍

近年来,涉及海外中国公民安全的事件频频发生,海外中国公民安全保护问题日益突出。笔者一直跟踪研究这一问题,现就海外中国公民所遇到的主要风险及安全保护谈一些粗浅的看法。

一、海外中国公民安全风险的特点

根据中国领事服务网的海外安全提醒信息和相关媒体报道,影响海外中国公民安全的主要风险包括因大选、政变、罢工等导致的局势动荡;抢劫、盗窃、绑架等治安问题;因中国公民自身违法违规行为导致的安全风险;恐怖袭击;地震海啸等自然灾害、流行性疾病及劳务纠纷和渔业纠纷等。在所有这些安全风险中,有两点比较突出:

一是中国公民屡屡成为恐怖袭击的目标。21世纪之前,也有中国公民遭受恐怖袭击的事件发生,但很多时候是中国公民不幸遭遇恐怖袭击事件,这些袭击并不以中国公民作为特定目标。但新世纪以来,专门针对中国公民的恐怖袭击事件增加。例如,2007年1月,五名中国工程人员在尼日利亚河流州被不明身份武装分子劫持,这是在该地区发生的第一起绑架中国工人的事件。同年4月,一中资石油公司项目组在埃塞俄比亚索马里州遭武装分子袭击,中方九人死亡,七人被绑架。7月,一家中国公司在尼日尔工地的负责人被“尼日尔争取正义运动”(Niger Movement for Justice)组织绑架。2008年10月,该组织宣称,计划袭击在尼中资机构和人员。2012年1月28日,中国电力建设集团下属中水电苏丹公路项目营地遭苏丹反政府武装袭击,29名中国员工(含2名女性)被苏丹人民解放运动北方局武装

* 夏莉萍:外交学院外交学与外事管理系教授。(邮编:100037)

劫持。这是新中国历史上海外中资企业单次遭劫持人数最多的事件。

二是海外中国公民自身违法违规行为所带来的安全风险。根据中国外交部领事司的统计数字,在海外中国公民遇到的安全问题中,一半事件是由中方人员的不当行为引起的。^①中国领事服务网安全提醒信息统计显示,大约 1/5 的安全提醒信息与海外中国公民的不当行为有关,其中包括:一些公民举止不文明,在国外公共场所不守秩序、大声喧哗、言语粗俗、随地吐痰、乱扔杂物,引起当地民众厌恶;一些公民不了解、不尊重当地宗教风俗习惯,在公共场所衣着暴露,或携带酒精饮料,甚至经营色情场所,导致当地政府查抄或遭民众暴力攻击;一些公民法律意识淡薄,不遵守驻在国法律,携带违禁品、偷渡、逾期滞留、非法打工,被当地执法部门拘禁或驱逐;一些沿海地区渔民频繁赴周边国家管理海域或敏感有争议的海域捕鱼,遭到有关国家执法人员驱赶或抓扣,造成人员伤亡,有些还上升为外交事件,甚至差点引发军事冲突。

二、海外公民安全保护的新动向

海外中国公民所遭遇的各种安全风险考验着中国的海外公民保护机制,近年来,在海外中国公民安全保护方面出现了一些新动向。

第一,中国和有关国家在中央政府的层面上通过协议方式解决一些影响中国公民安全的纠纷。比如,在 2012 年 7 月发生的中国渔民被俄罗斯方面扣押事件后,中俄双方达成两项合作共识,一是就开展渔业合作、俄方在其专属经济区给予中方捕捞配额,中方给予俄方相应的经济补偿,并就此进行磋商;二是尽快建立海上执法安全合作机制,预防非法捕捞现象的发生。^②

第二,地方政府作用提升。^③这主要体现在以下三个方面:(1) 地方政府纷纷成立领事保护专门机构或机制,协助中央政府处理涉及到本省或本市居民的领事保护案件。早在 2007 年 10 月底,广东省外办就在全国首先设立了“涉外安全处”。负责协调、指导处理广东省在境外公民和机构安全保护的相关事务,^④该涉

① 参见中国外交部领事司司长魏苇在 2008 年 8 月 5 日举行的《世界知识》论坛上的发言,论坛主题为“企业和个人,海外遇事怎么办”,http://news.xinhuanet.com/overseas/2008-08/31/content_9743308.htm。

② 《外交部发言人洪磊就俄远东边防部门查扣我渔船事件进展情况答记者问》,2012 年 7 月 30 日,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t956578.shtml。

③ 笔者曾于 2013 年 1 月赴美国参加由塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院(Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University)举办的“纪念《维也纳领事关系公约》50 周年”的研讨会时,曾就中国领事保护机制的特点发言,当笔者谈及中国地方政府在保护海外中国公民安全方面所发挥的作用时,来自美国、加拿大、比利时、墨西哥、匈牙利等国的外交官和学者们都表示惊讶。因为传统上,为海外公民提供安全保护是中央政府的职责,非政府组织与中央政府合作是发达国家相关实践的一个特点,但地方政府发挥的作用十分有限。地方政府在海外公民安全保护中发挥着日益重要的作用,这具有鲜明的中国特色。

④ 广东省外办网站,<http://www.gdfao.gd.gov.cn/ws/jg/zncs/200704100003.htm>。

外安全处设有24小时工作热线电话,方便在境外遇到困难的广东人及时求助。^①2013年4月,北京市政府外事办公室正式成立领事保护处。^②一些省级以下城市的外办也设立了相关机制,例如,2011年12月,大连市建立“境外公民和机构安全保护工作联席会议”机制。^③(2)由地方政府牵头组织工作组赴国外处理中国公民安全事件。2012年3月4日,刚果(布)首都布拉柴维尔一弹药库发生爆炸事故,爆炸波及附近的北京建工集团项目工地,造成中国员工6人不幸遇难,45人不同程度受伤。3月6日,中国政府紧急派出由北京市政府牵头、外交部等部门参加的联合工作组赴刚果(布)开展工作。^④在以前发生的类似事件中,一般都是由中央政府部门牵头,地方政府协助处理,这次由地方政府牵头组织工作组去处理,比较罕见。(3)地方政府领导人公开发表文章,表示重视领事保护工作。湖南省副省长在《湖南日报》发表《进一步加强领事保护工作切实维护海外湖南人的合法权益》一文。文章写道:截至2012年9月,湖南省已与180多个国家和地区建立了经贸往来关系,海外投资、对外工程承包、对外劳务合作快速增长,数十万人在境外经商就业,遍及五大洲70多个国家和地区。因此,领事保护工作已经成为湖南省外事工作的重要内容。^⑤河南省平顶山市副市长在《平顶山日报》发表题为《做好当前形势下的领事保护工作》的文章,指出了涉及海外平顶山人和平顶山企业的主要安全问题,表示要重视此类领事保护案件。^⑥(4)地方政府举办“领事保护宣传月”活动。2012年3月,河南省政府外侨办与郑州市政府共同举办了涉外领事保护宣传月活动。该省领导人在致辞中表示,该省公民和企业遍布世界各地,成为该省整体利益的重要组成部分。^⑦为做好广西的预防性领事保护工作,提高广西境外人员、机构自我保护及防范意识,广西外办于2012年加大领事保护常识的宣传范围和力度,从2012年5月开始,在全区边境、沿海城市、高等院校及大型涉外企

① 《广东的“涉外安全处”开了个好头》,中国外交部网站:<http://www.mfa.gov.cn/chn/lsfw/lxsw/t380795.htm>,2007-12-20。

② 《北京市外办成立境外领事保护工作专门机构》,2013年4月16日,<http://www.chinanews.com/zgqj/2013/04-16/4734266.shtml>。

③ 《郭少春副司长出席“大连市境外公民和机构安全保护工作联席会议”成立大会》,2011年12月23日,<http://cs.mfa.gov.cn/lszt/dfxchdzt/dlsjwanqhjz/t889974.htm>。

④ 《在刚果(布)爆炸事件中受伤的中国工人返抵北京》,<http://cs.mfa.gov.cn/lxsw/t913035.htm>,2012-03-12。

⑤ 李友志:《进一步加强领事保护工作 切实维护海外湖南人的合法权益》,载《湖南日报》2012年9月11日第3版。

⑥ 黄祥利:《做好当前形势下的领事保护工作》,载《平顶山日报》2012年6月28日第2版。

⑦ 《河南省涉外领事保护广场宣传活动暨郑州市涉外领事保护宣传月启动仪式在郑州市绿城广场举行》,<http://cs.mfa.gov.cn/lxsw/t916693.htm>,2012-03-23。

业较多的城市举办以“2012年广西领事保护宣传月”为主题的活动。^①

第三,国际警务合作为海外公民安全保护提供了新途径。从1998年开始,公安部向中国驻外使馆派遣警务联络官。警务联络官在促进国际警务合作,协调当地警方力量,打击涉及中国公民的违法犯罪活动,保护海外同胞合法权益方面发挥了重要作用。^②2005年3月,中国警方建立了境外中国公民和机构安全保护工作联席会议制度,并制定了应急处置工作预案。^③中国向国外派遣的维和人员,也可以成为紧急时刻对海外公民进行保护可以依靠的力量。例如,2012年,在东帝汶,很多中国新侨民在向当地警方报案后,也特别愿意向中国使馆和中国维和警队求助。中国维和警队则会按照联合国规定的程序,在当地警方办案时予以监督,以确保办案公正,中国侨民的权益不受到侵害。^④特别值得一提的是中国和安哥拉之间的警务合作。根据中国与安哥拉政府于2012年4月签署的警务合作协议,5月11日,公安部派出先遣组赴安哥拉就侵害中国公民合法权益犯罪情况开展调查,并部署国内涉案地公安机关同步开展相关案件调查工作。7月19日至8月25日,公安部派出专案工作组赴安哥拉开展打击侵害在安中国公民权益犯罪专项行动。^⑤公安部相关负责人表示,针对现代犯罪活动无国界的特点,公安部将积极开展双边多边警务合作,使国际警务合作成为常态化工作。在外务工的中国公民,遇到不法侵害时一定要及时向所在国警方报警并向中国使领馆报告,也可向国内公安机关报警。中国公安机关将通过国际刑警等渠道会同所在国警方,共同打击境外侵害中国人合法权益的违法犯罪活动。^⑥

第四,民间力量逐渐开始参与海外公民安全保护工作。政协提议加大对海外公民的保护力度,推动民间安保力量走出国门。2012年3月,在全国政协十一届五次会议上,对外友好界委员集体发起了一份《关于加强海外机构和公民安全保护的提案》,建议制定相关法律法规,允许中国安保公司走出国门,承担更大的安全防范任务;探讨结合我国国情建立与美国“黑水”公司类似的安保公司,为高风

① 《广西举办“2012年广西领事保护宣传月”系列活动》, <http://cs.mfa.gov.cn/lszt/dfxchdzt/qt/t959501.htm>, 2012-08-10; 其他省份类似的信息可参见外交部领事服务网地方宣传活动专题网站: <http://cs.mfa.gov.cn/lszt/dfxchdzt/>, 2013-06-20。

② 《中国外派警务联络官十年工作回顾》, <http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/n803715/1742293.html>, 2009-01-05。

③ 向党:《警察外交的特征和发展趋势》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2012年第1期,第103页。

④ 张玲玲:《中国“新侨”勇闯东帝汶》,载《参考消息》2012年8月2日第11版。

⑤ 徐灿、杨婕:《孟建柱在公安部侦破侵害在安哥拉中国公民权益犯罪专案座谈会上强调继续加大国际警务执法合作力度 坚决打击侵害海外中国公民权益犯罪活动》,中国警察网, <http://www.cpd.com.cn/n10216060/n10216144/c13238651/content.html>, 2012-08-28。

⑥ 郭坤泽、陈文峰:《专访公安部“5·11”专案总指挥、公安部刑事侦查局局长刘安成国际警务合作又一座里程碑》,中国警察网, <http://news.cpd.com.cn/n3559/c13163385/content.html>, 2012-08-05。

险地区的我国驻外机构和企业提供武装安全保障;适当放宽中国境外运营的安保公司的权限,如允许其在战乱地区拥有防卫性轻武器。这既避免了部署我国军警到海外安全保卫可能带来的外交风险,也大大提升了海外公民安保水平。^①目前,已有中国民营安保公司为海外公民提供高级保镖服务。^②2012年8月,一个致力于保护海外华人安全的组织——全球华人安全联盟成立。该联盟首期在美国、俄罗斯、乌克兰,以及南美洲和中东等地区设立分支机构。华人在出国前可先在联盟接受有关安全、礼仪等方面的系统培训。出国后,华人可在该联盟设在海外的分支机构登记备案,在有任何安全保卫方面的需求时,随时可从该分支机构获得帮助。^③另外一家联盟,爱国者企业家联盟也于2012年成立,该联盟旨在帮助中国私营企业解决其走向海外市场的过程中所遇到的一些问题。^④

第五,中国和一些国家之间紧密的经济联系促使这些国家的公民主动敦促他们的政府为中国人提供安全保护。据非洲媒体报道,2012年上半年,在尼日利亚屡屡发生中国人遭受恐怖袭击事件。7月,尼日利亚“中国商品进口商协会”(Goods Made-in-China Importers Association, GMIA)呼吁尼日利亚政府采取措施加强对在尼日利亚的中国商人的保护,使他们免遭恐怖主义的威胁,并给予中国人相应的移民身份,因为中国是尼日利亚原油、农产品和其他原材料的第一进口国,中国人为尼日利亚创造了3500万个工作岗位。^⑤

三、海外中国公民安全保护中的问题

上述新动向表明,海外中国公民安全保护的主体不断增加、保护手段日渐丰富。但是,在看到这些进展的同时,我们也不能忽视目前在海外中国公民安全保护方面仍然存在的一些值得思考的问题。

① 江玮:《专访全国政协外事委员会副主任韩方明:探讨建立中国的“黑水”》,载《21世纪经济报道》2012年3月15日第3版。2013年4月25—26日,笔者在南非参加由斯泰伦博斯大学(Stellenbosch University)中国研究中心与中国驻南非大使馆联合举办的一次关于非洲安全问题的研讨会上,遇到了应邀出席会议的山东华威保安集团负责人,该负责人表示华威公司与进入非洲的中国企业合作,为这些公司提供内部的安全保护工作(如为员工提供安全培训,负责内部财产保护等),但与当地有关部门联系的外部安全保护工作仍然由中国公司聘请当地保安公司来承担。他们表示,中国的安保公司在近期不太可能成为像美国黑水公司那样的安保公司,中国的保安公司进入国际市场还处于尝试阶段。他们希望通过与西方安保公司合作的方式进入国际市场。

② 《天骄特卫要员保护特训营三亚开训》, http://news.xinhuanet.com/photo/2012-03/18/c_122848511_2.htm。

③ 张宝峰:《全球华人安全联盟将于8月成立》,载《参考消息》2012年6月21日,第1版。

④ 路透社北京2012年6月29日电,《民间社团助中国私企走向海外》,载《参考消息》2012年7月2日,第5版。

⑤ “Nigeria: Group Seeks Protection of Chinese Nationals,” November 7, 2012, <http://allafrica.com/stories/201211070522.html>。

第一,中国公民的海外安全意识亟待加强。上文提到,海外中国公民的违法违规行为给自身安全带来了很大风险,这说明,十分有必要加强对中国公民海外安全意识的培养。尽管当前中国领事保护的预防机制取得了不少进展,公民可以通过网络、报纸、手机短信等渠道获得海外安全信息。但是这其中仍然存在不少问题:(1)安全信息的内容还不够丰富,传播的渠道还有待进一步拓宽;(2)不少人包括公民个人、从事外事工作的政府官员、“走出去”企业的负责人等对此还缺乏重视。(3)中国政府尤其是地方政府在此方面的作用还可以有更多的作为。^①

第二,领事保护中的“供需矛盾”急需解决。海外中国公民的领事保护需求同政府的保护能力方面存在很大差距。2011年,中国内地公民出境超过7000万人次,境外中资企业机构约1.8万家,企业境外总资产已经超过1.5万亿美元,海外承包项目约4000个。^②面对这些日益增长的数字,中国领事保护工作资源捉襟见肘。在全球,中国仅设立了80多个领事机构,在亚洲、非洲和南美洲地区只有39个。^③“驻外领事干部编制自1994年以来就再没有增加。与此同时,中国内地公民出境人次则增长了10多倍,领事保护案件增长了70多倍。大约600名驻外领事官员,平均每名领事官员要负责处理大概13万名在外中国公民的领事保护事务。”^④

第三,临时安全保护与海外长期发展问题需统筹兼顾。这主要体现在两个方面,一是如何对海外违法犯罪的公民进行适度的保护;二是如何做好动荡地区中国公民安全的应急保护与中国海外利益长远发展规划的统筹安排。在南苏丹、阿富汗等局势动荡地区,中国公民的安全保护与中国海外利益的长远发展需要统筹规划。2011年“利比亚撤离”的成本是巨大的,此次撤离行动模式也是不可持续的。

第四,在全球化不断深入发展的大背景下,影响海外中国公民安全的因素更为

① 不久前,在加纳发生了大批中国公民(其中大部分来自广西上林地区)因非法采金被加纳方面抓捕的事件。对此,北京大学李安山教授强调,政府应在这方面发挥作用。他认为,首先,政府有引导公民理性出国的责任。日本政府的驻外机构曾为日本人移民他国有详细的需求调研,并向国内提供各种驻在国职业信息,从而将移民与目标国的需求挂上钩。其次,中国政府在他们出国前有教育的责任。(以上见《北大非洲电讯》第142期,2013年6月11日发布)笔者十分同意李安山教授的观点,并认为,针对中国公民出国务工的工作性质与工人的来源地有密切联系的特点,地方政府在加强海外公民安全意识培养方面可以发挥更大的作用。例如,山东省对外贸易经济合作厅于2007年12月27日开通省内首个对外劳务合作网站和外派劳务语音咨询电话系统,专为到国外打工的人提供劳务政策咨询和市场风险警示等服务。参见《山东对外劳务合作网站暨外派劳务语音咨询电话系统开通仪式成功举办》,2007年12月29日,http://www.shandongbusiness.gov.cn/index/content/sid/32564.html。笔者认为,这种模式值得在其他地区推广。

② 2012年4月25日,中国外交部领事司副司长、领事保护中心主任郭少春在广州举行的“海外安全文明”专题讲座,《外交部领事司:海外公民企业面临安全风险上升》,http://news.sina.com.cn/c/2012-04-25/084124326398.shtml。

③ 郭少春:《外交部领事司:海外公民企业面临安全风险上升》,http://news.sina.com.cn/c/2012-04-25/084124326398.shtml。

④ 同上。

复杂。这主要体现在两点:(1) 目前,既有大量的中国公民在国外,同时,由于经济迅速发展,中国也逐渐成为其他国家公民长期居留的目的地。在中国的外国人待遇问题往往与在这些国家的中国公民的处境联系在一起。^① (2) 信息技术的发展使国家关系中的热点问题在瞬间得到广泛关注,海外公民的安全在一段时间内也受到国家关系中热点问题的影响。例如,2012年9月,因钓鱼岛问题中日关系紧张。中国驻日本大使馆发布信息,提醒在日本中国公民注意人身安全。^②

从总体来看,近年来,中国公民在海外遇到的安全风险更为突出,参与海外中国公民安全保护的力量日益多元化,保护方式逐渐多样化,影响保护的因素也越来越复杂化。正如外交部领事司负责人所言,做好海外中国公民的安全保护工作,是一项长期而艰巨的系统工程。^③

① 2012年6月18日,广州一名尼日利亚籍黑人男子因车费问题与当地一电动车主发生纠纷和打斗,双方被民警带至派出所处理,后来该男子昏倒在地,经抢救无效死亡。尼日利亚方面对此提出交涉。在尼日利亚的中国公民安全受到一定程度影响。具体可见《尼就其公民在广州“猝死”提抗议,中方承诺依法调查及时通报》,载《参考消息》2012年6月23日第8版;夏莉萍:《中国涉非领事保护分析》,载《西亚非洲》2013年第1期,第35—36页。

② 中国驻日本大使馆:《提醒在日本中国公民注意人身安全》,2012年9月17日, <http://cs.mfa.gov.cn/lswlgk/t970009.htm>。

③ 黄屏:《保护中国公民和企业安全是一个系统工程》,2012年2月7日, <http://cs.mfa.gov.cn/lswt/dfxchdzt/lshxcnhdzt/t902378.htm>。