

## 海外公民保护与欧中安全合作

(法) 杜懋之

1949 年中华人民共和国成立以后, 中国政府没有把保护海外国民纳入外交政策中。缺乏必要的力量, 严格坚持不干涉内政政策, 再加上毛泽东时代出国的人数非常少, 这三方面因素拖延了保护政策的出台。但随着境外旅游和海外工作人数的猛增, 这一局面被打破了。2000 年只有 1000 万中国人出境旅游, 到 2012 年, 该数字上涨到 6000 万。中国外交部预计 2020 年该数字将超过一亿。同时有 500 多万中国公民在国外工作。根据中国商务部对外投资和经济合作司提供的数字, 2012 年, 中国对外劳务合作派出各类劳务人员 51.2 万人, 年末在外各类劳务人员 85 万人。截至 2012 年底, 累计派出 639 万人。<sup>①</sup> 随着中国公司不断地国际化, 该数字还将进一步上升。2004 年 5 月和 6 月, 阿富汗和巴基斯坦发生的两起袭击事件, 夺去 14 名中国工人的生命。现在“海外公民保护”已经成为中国外交政策的重点。“海外公民保护”的新政策符合中国政府提出的“外交为民”的指导性理念。

保护海外公民包括三项主要内容: 领事保护、预防措施和非战争撤离行动。自 2004 年以来, 中国政府开始有系统地从危机发生区域撤离本国公民。<sup>②</sup> 一方面, 外交部积极提升其领事保护能力; 另一方面, 国有企业和中国使馆也在不断完善自身的危机管理程序。由于领导人重视, 公众又强烈要求外交政策能“实实在在”地保障中国公民和企业的具体利益, 所以上述三个领域的政策措施很可能将继续推进, 并进一步制度化。

保护海外公民安全不仅在于调整制度和提高能力, 它对发展中国的对外关系

---

\* (法) 杜懋之 (Mathieu Duchatel): 瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所高级研究员。

① 中国商务部网站: <http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201301/20130100006031.shtml>, 2013-02-22。

② 在此之前, 中国有几次疏散在海外工作的中国公务人员行动, 比如, 1991 年海湾战争中从伊拉克撤离。来源: 斯德哥尔摩国际和平研究所 2013 年 1 月在上海的访谈。

也有意义。中国和欧洲在保护海外公民方面面临同样的风险和威胁。提升中国领事保护水平和撤侨行动使中国外交政策与欧洲更为相近,而且,中国为身处世界不稳定地区有危险的个人提供保护,这也就把“人类安全”纳入其外交政策考虑范围。欧洲国家自然会欢迎这一做法,而且很可能会施以援手。

但是,这些增长的交集能转换成具体的合作路线图吗?2011年3月,中国从利比亚撤离3.6万名侨民时,几个欧洲国家已经在运输上提供了帮助。展望未来,有三个领域值得双方探讨:(1)如何提高领事保护的效率;(2)如何在非战斗性撤侨行动中,避免竞争、协调应对,甚至是共同合作;(3)第三国使馆和企业如何通过分享情报和实践经验来提高它们的预防工作。

本文认为,欧洲和中国应该稳健务实地协调它们对不稳定国家的援助政策。最终,最有效地保护海外公民的政策就是去除导致不安全的根本原因。欧洲和中国应该设立一些先期项目,最终应当提供财力人力开展联合发展援助项目。

## 一、领事保护

实施领事保护政策的一个重大难题是难以获得在海外生活或旅行的公民的准确数字。统计数字主要依赖自愿的领事登记,政府只能鼓励大家登记。欧洲国家的通常做法是,当国民在海外要求领事服务时,比如更新护照和公证,或者在大选投票时,政府会进行领事登记。但是,使馆没有其他动机去鼓励大家进行领事登记。

这样,欧洲各国领事登记中关于海外侨民或旅游者的统计数字并不全面。2012年初,法国外交部的登记数字是160万,但他们估计长期在外的法国侨民人数超过200万。<sup>①</sup>这还不包括短期滞留海外的游客和商务人士,他们在国外面临自然灾害或其他安全危机时,领事保护将更加困难,因为他们通常都不登记。2004年,东南亚海啸夺去了几百位欧洲游客的生命,没有准确的人员信息,这给欧洲国家政府采取对应措施造成困难。<sup>②</sup>

对中国外交部来说,如何鼓励领事登记也是挑战。中国政府缺乏旅居在国外持中华人民共和国护照人数的准确数字。2005年估计为350万,2011年升为约550万。中国国企据说海外派驻工人人数约在30万—80万之间。比如中石油,中国全球化程度最高的国企之一,依据产量计算位列福布斯榜全球第五大石油公司,有1.4万名海外员工。<sup>③</sup>现在关于中国海外公民比较可靠的数字是通过海关部门

---

<sup>①</sup> 参见法国外交部网站: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-a-l-etranger/la-presence-francaise-a-l-etranger/> 2013-02-18日。

<sup>②</sup> 详见本期文章,〔挪威〕舒尔·拉尔森《危机中的领事保护:以挪威为案例》。

<sup>③</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所2013年1月在北京的访问。

统计离境人数,但现在还没有关于他们还在海外滞留时间的信息。为提高现有政策实施的效率,中国政府需要侨民的准确信息。

对具体国家而言,缺乏准确信息的问题就更为严重。对中国来说,这一情况在不同国家有所区别。在巴基斯坦,中国使馆非常主动地搜集信息,预防中国公民遭袭击和绑架。但情况比较特殊,这是由于中国公民在巴基斯坦已经遭遇太多恶性事件。<sup>①</sup> 利比亚撤侨前,只有6000名中国人在外交部官方登记,这一数字不到实际数字的20%。<sup>②</sup> 在很多中国侨民人数近10万人的国家,如安哥拉和赞比亚,当地中国使馆对很多侨民的行踪缺乏全面的信息。另外,与欧洲国家相比,中国政府在领事保护方面不得不面对的一个特殊情况是,有的中国工人是非法劳工或者非法定居国外的。这一问题在利比亚危机中有很明显的体现,而且它影响了欧洲国家对中国的支援。由于一部分从利比亚被护送回国的员工没有有效护照,有的欧洲国家不得不拒绝他们从该国国境中转。<sup>③</sup>

要应对这些共同的挑战,欧洲国家和中国必须重视在领事保护领域的相互交流,比如,组织从事事务工作的人员官方交流,比较领事登记的彼此经验,找出困难,寻求规避这些障碍的方法,进而开展合作。由于每个国家面临的挑战各异,双方的经验交流应该包括对特定国家或地区的个案分析。这种交流也可以解决机制效率的问题,有助于双方明确怎样才是最好的改进领事服务的方法,使之适应各种海外安全挑战。这种交流还可以确定如何界定领事服务的范畴(比如,国家是否应该遣返非法移民),以及外交部领事部门与使馆的关系,使馆、企业和社会组织的互动等问题。

在制度安排上加强交流对双方都有利。在可预见的未来,中国领事保护的重点工作仍将是能力建设。随着中国移居海外和境外旅游人口的迅速增加,再考虑到中国的人口规模,中国的领事保护需要不断地与时俱进。中国外交部最近才开始将风险和危机管理程序制度化、标准化。中国外交部有6000名外交官,而法国却有1.6万名外交官。2007年5月,中国外交部领事司成立了领事保护中心。2012年初,该中心在北京有140名外交官,驻外约600名。很明显,能力建设是外交部的重点。外交部部长助理乐玉成说,每一位中国领事官员为10万人提供领事保护服务(依据每年海外游客人数),而在日本,该比例为1:1.2万。<sup>④</sup> 对欧洲国家来说,中国领事服务的扩展和提高是好事情,这样在危机发生时,它们通过与中国

---

① Mathieu Duchatel, "The Terrorist Factor in China's Policy towards Pakistan: Strategic Reassurance and the United Front," *The Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No. 71, September 2011, pp. 543-561.

② 斯德哥尔摩国际和平研究所2013年1月在北京的访谈。

③ 斯德哥尔摩国际和平研究所2012年12月在布鲁塞尔的访谈。

④ 乐玉成《国际形势风云激荡 中国外交乘风破浪》,“2011年中国外交回顾与展望”研讨会,2011年12月18日。

进行交流可以更有效地解决问题。此外,在向发展中国家的较大规模侨民团体提供领事保护经验中,欧洲国家也能从中国那里学到很多知识。

## 二、非战斗性撤侨行动

过去十年,中国政府经常动用国航、东航和南航包机将中国公民撤离危险地区。2006—2010年,中国从所罗门群岛、东帝汶、黎巴嫩、汤加、乍得、泰国、海地和吉尔吉斯斯坦撤回6000名中国公民(参见下表)。2011年是一个转折点,中国这一年从埃及、利比亚和日本撤离了4.8万名公民,该数字比1980—2010年总和还大五倍。从利比亚撤侨意义尤为重大,原因有三点:一是中国首次在行动中动用了解放军的空军和海军;二是在这一过程中,与北非、中东和欧洲国家开展大量的外交合作;三是此次撤侨的规模浩大。

表 中国公民历次撤离行动 2006—2012

国家	日期	事件	撤离人数	交通工具
所罗门群岛	2006年4月18日	当地中国城爆发反华暴行,60间餐馆和商铺被焚烧	310	包机
东帝汶	2006年4月底	首都帝力发生暴乱	243	两架包机
黎巴嫩	2006年7月	与以色列交战	167	撤离到邻国,主要是陆路交通
汤加	2006年11月	首都努库阿洛法发生暴乱	143	包机
乍得	2008年1月	内战	411	撤离到邻国,主要是陆路交通
泰国	2008年11月	由于曼谷暴乱,国际机场关闭	3346	四架包机
海地	2010年1月	地震	48	包机
吉尔吉斯斯坦	2010年6月	奥什地区发生民族冲突,一些中国人也成为被攻击的目标	1321	九架包机飞往乌鲁木齐
埃及	2011年1月	阿拉伯之春	1800	八架包机
利比亚	2011年3月	暴乱和内战引发国际军事行动	35860	海陆空从邻国撤离
日本	2011年3月	地震、核工厂部分熔解	9300	42架包机及常规的商用飞机
中非共和国	2012年12月	内战	300多	包机及商用飞机

资料来源:参见《近年来中国政府实施的重大海外中国公民撤离行动》,《广州日报》2011年2月28日; Yin Yeping, “Chinese Nationals Evacuated from Central African Republic,” *Global Times*, December 31, 2012. “China Completes Evacuation of Citizens from Japanese Disaster Hit Areas,” *People’s Daily Online*, March 21, 2011.

利比亚撤侨是一次具有里程碑意义的欧中合作。希腊和意大利成为成千上万中国人的中转地。在预备阶段,中国征求了有动用军队撤侨行动经验的欧洲国家(如英国)的意见。

未来发生危机后,欧洲和中国在撤侨行动中可以相互协调,这对双方都有益。在撤离过程中,各国将不可避免对本地资源尤其是安全和交通资源展开竞争。负责2006年从黎巴嫩撤侨行动的欧洲外交官清楚地记得,由于盟友间的相互竞争,租船和大巴是多么困难。2010年从吉尔吉斯斯坦撤侨,中国和欧洲外交官互相竞争,都是为了获取吉军方护送本国国民到机场。<sup>①</sup>这些例子说明,驻在第三国的中国和欧洲外交官在政治和安全方面相互交流的重要性。在危急时刻,非官方渠道也是可以启用的。

在撤侨方面,欧洲和中国可以首先启动专家层面的对话,专家也包括从事务者在内,对话可以从过往案例中总结经验教训,找出面临的共同挑战,明确双方相同的地方,并指出不同之处。其次是在假设情境中实施危机处理演习,评估协调和合作的必要性。这些问题的相关交流活动不仅需要外交官和军官参加,还应有拥有海外业务的公司代表参与。在这些交流中,双方可以讨论举行联合军演的可行性。最终,双方还可以探讨可否在某些国家,由欧洲人撤离中国公民,或者中国来撤离欧洲公民,这样可以降低救援成本,也能克服一些因地理距离而产生的技术性问题。

### 三、在第三国的合作

2013年1月发生在阿尔及利亚撒哈拉天然气田的劫持事件充分说明了国际合作的重要性,虽然该气田由英国石油公司主导开采,但被绑架的人质来自至少12个不同的国家。<sup>②</sup>不过,国际合作相关的沟通渠道是什么,又有哪些具体合作项目可以得到推进呢?这值得研究。

欧洲也与中国类似,国有公司和私人企业都是保护海外国民的重要行为体。充足的财力和强大的组织使它们成为政府海外保护战略中的潜在资产。不过与欧洲相比,中国公司的国际化时间不长,大多数中国企业没有成型的预防事故处理危机的标准操作程序。尽管一些国有企业设有承担风险评估任务的办公室和研究人员,但大多数企业的总部和海外办公室里,缺少一个抓安全的主管职位。欧洲企业有更完善的制度结构来处理安全风险,有些还有处理人质事件的经验。

很明显,在安全风险系数高的国家里,中国和欧洲使馆可以首先相互交换信息

<sup>①</sup> 参见本期文章(德)奥利弗·布罗伊纳《保护在吉尔吉斯斯坦中国公民:2010年撤离行动》。

<sup>②</sup> “Prise d’otages d’In Amenas, une semaine après, le bilan reste flou,” *Jeune Afrique*, January 25, 2013.

和战略评估,然后再为公司企业提供相关信息。外交官,尤其是政治处和防务处官员的交流可能很有用,因为他们有安全方面的专业经验。但是,使馆的商务处官员扮演关键角色,因为他们是政府与企业的联系纽带。

一些具体措施也可以通过公司层面的国际合作来落实。如果中欧企业没有在具体的某个海外项目上共同注资的话,同一行业的中国和欧洲企业可能就没有动力就安全标准操作程序和风险管理进行交流。所以,政府可以支持中欧间的行业内对话,尤其是能源产业方面。将来,在不稳定国家的联合投资项目会成为欧洲和中国公司开展安全合作的动力源。

#### 四、欧中合作的前景

加强欧中合作,可以进一步提高双方公民在海外生活安全的程度。但在合作时,欧洲国家和中国也面临着一系列障碍。

首先,各国可能认为双边渠道足以保护海外公民,没有必要与第三方合作。在巴基斯坦,中国公民遇袭死亡的人数最多(2004年和2009年),中国通过与巴军方及警察的合作,已经较成功地改进了其防范措施。驻伊斯兰堡的中国使馆与中国企业、巴政党和当地的政治力量紧密合作,改善了中国在该国的形象,避免中国成为攻击目标。当时,一些欧洲国家效仿美国,考虑如何与中国合作来帮助稳定阿富汗和巴基斯坦局势。但巴基斯坦情况过于特殊,中国与巴基斯坦的伙伴关系非常稳固。所以,不能将这一案例推广至世界其他地区。与中国在巴基斯坦的政策类似,欧洲国家有时也喜欢采取单边行动。2013年初,法国迅速出兵马里,开展反恐行动,也是因为情况紧急,法国必须保护生活在该国南部的6000名法国人免遭军事袭击。<sup>①</sup>还有一种可能,就是欧洲国家认为通过双边渠道,或者优先与其他欧洲国家合作,足以实现它们的政策目标。但是,利比亚事件表明,有些情况下合作在当下是必须的;众多实例也表明,哪怕最低程度的协调都是非常重要的,当撤离战役打响时,协作有益于减少对有限资源的恶性竞争。

第二,从欧洲角度来看,另一个制约合作的障碍是,自身能力建设是中国的优先考虑。所以,中国有可能选择继续采取内向性思维,将国际合作置于次要地位。但这也促使中欧增进接触。欧洲外交官已经注意到,中国对欧洲经验和实践特别是非战斗性撤侨行动感兴趣。对于协助中国改进危机反应机制的欧洲国家来说,需要找到一个有可行性的互惠基础。从这方面看,中欧合作交流的重点应该确定为在那些中欧双方都能因信息共享而直接受益的特定区域或者第三国。各国政府应致力于为这些交流创造条件。

---

<sup>①</sup> “France Had to Intervene in Mali,” *Financial Times*, January 16, 2013.

欧洲和中国的政策制定者可以进一步讨论是否需要签署框架性协议,比如谅解备忘录来推动相互合作。如果双方签署双边协议,明确领事保护和民事撤离等领域交流合作的范围,这将有助于双方明确各自的期望,避免在危机时争夺资源。作为第一步,各国可以先提出一个框架,方便领事官员、有撤侨经验的军方人士与在不稳定国家或地区有业务的企业代表之间进行交流。欧洲国家可以整合它们的已有资源,如通过欧盟或者几个国家联合提起倡议。

此外,需要留意的是,在第三国或地区,不安全、经济落后和其他社会和政治因素具有相关性。如果说技术性讨论和协议可以推进欧洲和中国的利益,那么从长远来说,保护海外公民应该是欧中通过整合资源,进而通过发展援助政策来解决不安全的根源。

(赵晨译)