

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

黄立志

紧随着航海大发现的契机,保护海外公民成为欧洲各国的一致利益,它直接促成了领事机构的诞生。15世纪,彼此互设领事机构在欧洲国家间成为一种风尚。欧洲至今已有500年的领事保护经验,在领事预警、快速反应、信息跟踪,及科技运用上都走在世界前列。20世纪90年代,不断变化的保护实践催生着领事制度的改革,欧洲在领事保护方面有许多经验值得学习和借鉴。

20世纪60年代,我国设立了领事保护司,2007年成立领事保护中心,应对现在每年近四万起的海外突发事件。领事保护是中国与世界互动与交融的现实需要。据统计,2012年中国公民出境人数达到8135万。预计到2020年,中国年平均出国旅游人数将达到1.5亿人次。^①如此庞大的公民涉外队伍亟需领事保护机构、学术研究的前瞻预备。大领事保护时代已然到来。^②

2013年1月22日,北京大学国际关系学院与瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)共同举办了“保护海外公民:中国与欧洲的视角与经验”学术研讨会。来自中国、瑞典、挪威、英国、法国等国的专家学者和政府官员共20余人参加了会议。与会者就中国领事保护的新趋势与新挑战、领事保护的欧洲经验、领事保护的

* 黄立志,北京大学国际关系学院博士研究生。(邮编:100871)

① 参见杨洁篪部长在两会期间答记者问:http://cs.fmprc.gov.cn/lsw/default_1.htm。

② “大领事”一词来自于王毅部长于2012年3月21日对外交部领事保护中心进行工作视察时发表的几点意见,包含两方面内容:一是指领事内容由传统的应急被动状态扩展为预警—应急—平时建设三位一体的机制;二是指领事协调机制成员部门的扩大,它由传统外交部主导的模式,转为商务部、国家旅游局、教育部、国资委甚至军方、企业自身等多部门多力量参与的格局,参见<http://cs.fmprc.gov.cn/lsw/t1023757.htm>。

理论与研究、中欧领事保护合作的前景等问题进行了讨论。

一、大领事时代:中欧共同面临的新形势

2001年入世,中国出国公民人数开始出现质的飞跃,从每年不足一万人次到现在每年超过8000万人次。^①这是中国越来越多的适应国际规则、参与国际投资、输出国际劳务的必然结果。在出国人数迅速增长的影响下,传统的领事保护边界开始受到挑战,领事保护的范围不断扩大、危机来源越来越复杂化。

首先,海外公民保护已成为衡量政府外交公信力的重要指标。北京大学国际关系学院王逸舟教授认为,十八大后中国政府提出了“坚定保护我国海外利益”的战略目标,明确提出了“外交为民”的服务宗旨,这意味着政府将会更加细致审慎地对待海外公民(利益)保护事件。外交学院夏莉萍教授以外交部公共外交办公室设在新浪的微博“外交小灵通”关注者人数(现在为414万人次)为例,表明民众对外交事务的关注增加。中国领事网最新上线的“领事心声”栏目上传了几位驻外领事官的亲身经历的文章,行文细节真切体现了海外公民对中国领事保护“大国气象”的期待。^②挪威驻希腊及塞浦路斯大使舒尔·拉尔森先生(Sjur Larsen)就2004年印尼海啸救援的经验教训谈到:当时大量挪威人士伤亡的窘况充分暴露了公众期待与外交部陈旧的领事保护体制之间的鸿沟,它成为转变挪威领事保护工作的开始。挪威虽然只有近500万人口,但是每年平均每个公民都至少在国外待过一个晚上。挪威汲取了失败的经验,现在海外保护甚至会关注到一位妇女抱怨在撤侨过程中上厕所不方便的信息,力求让每位公民满意。

其次,海外公民保护所面临的威胁不断多样化,非传统安全的诸多因素不断凸现。谈到近年中国海外突发事件,夏莉萍教授认为,中国近来的领事保护事件主要受到以下六个方面的影响:传统的安全因素(战争、地区形势不稳)、恐怖袭击和暴力犯罪(如2012年年初中国29名工人遭苏丹武装分子劫持事件)、国家间关系紧张(如中日因钓鱼岛争端而引发的民族主义情绪)、中国公民违法违规行(如非法捕捞、假冒签证、携带违禁品、非法就业等)、劳务纠纷事件,以及海盗袭击等。这些非传统安全因素的出现扩大了领事保护的边界,迫使传统被动应对的领事保护向主动预警、危机反应等方式转变。复杂的新形势也体现在欧洲国家的领事保护体制中。早在20世纪90年代,欧洲几个国家针对海外公民保护中的新情况实行了领事改革。比如,相较于1996—1997年,2000—2001年,英国海外公民领事保护需求出现了大幅增长,公民出国人数增加了32%,在海外被拘禁、逮捕的公民

① 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,第279—280页。

② 参见中国领事服务网之“领事心声”栏目:<http://cs.mfa.gov.cn/lxss/>。

人数增长了52%，在国外意外死亡或住院等的人数增加了30%，^①频发的海外事件引起了英国政府的高度重视。2004年、2007年，英国外交部分别发布了两份战略报告《关于通过合作提供高质量的领事服务的战略2004—2007》和《共同完成变革：2007—2010领事战略》，^②通过与欧洲其他国家合作，增加企业与非政府组织对领事事件的参与度，以及精细化的领事预警服务来应对新形势的发展。非传统安全对领事保护的威胁是全球性的，无论中外，都处在这个全球化背景下的网络之中。

第三，呼唤“大领事保护格局”的到来。2012年2—3月，利比亚撤侨是中国领事保护机制的重要事件，从2月22日至3月5日，中国动用陆海空力量，从利比亚撤回3.586万人，并帮助12个国家实现了撤侨，这是新中国成立以来最大的撤侨事件。^③撤侨行动由时任国务院副总理张德江担任总组长，中央多个部委参与了应急工作小组。夏莉萍教授总结了这次撤侨事件的成败得失，她认为，虽然这次成功撤侨，但也反映出中国领事保护的一些问题，即“重应急，轻预防”的工作格局。

与会的中国学者认为，中国的海外公民保护仍然处在发展与摸索当中，欧洲领事保护机制的经验值得中国借鉴，尤其是“大领事保护”格局。

二、中国领事保护面临的新挑战

2000年，中国外交部首次发布了《中国境外领事保护和服务指南》，并随后进行了四次更新；自2003年起，商务部发布了一系列通知和规定，如《商务部关于处理境外劳务纠纷或突发事件有关问题的通知》（2003），《关于切实加强保护外派劳务人员合法权益的通知》（2004），《对外承包工程项下外派劳务管理暂行办法》（2005）等。尽管中国已初步建立了领事保护体制，并在大规模的非战争性撤侨行动中有所表现，目前，中国的领事保护机制仍然面临不少挑战。

第一，领事保护的供需问题突出，领事人员缺乏。现在外交部领事保护中心共有13名工作人员，据王逸舟教授比对，在全球的中国驻外使馆中，目前共有6000名左右的在编的外事人员，他们需处理每年四万起领事突发事件。夏莉萍教授统计，日本的领事官员与服务侨民的比率仅为1:3500。^④据拉尔森大使统计，挪威共有1500名左右的领事官员应对总体500万的挪威公民。中国外交部最新的数据显示，平均每一名驻外领事官员需要服务18万名海外公民，是美国的30倍。^⑤这

① 夏莉萍：《领事保护机制改革研究：主要发达国家的视角》，第219页。

② 同上书，第78页。

③ 参见中国领事服务网“撤离利比亚”专题：<http://cs.mfa.gov.cn/lstz/ellbyzt/>。

④ 夏莉萍：《领事保护机制改革研究：主要发达国家的视角》，第352页。

⑤ 参见网址：<http://cs.fmprc.gov.cn/lxw/t1023757.htm>。

使得许多领事官员超负荷工作,既无法完全照顾到侨民的可能的需求,也会因为顾及不暇而影响服务的质量。特别是现在平均每年出国人数以千万增长的比率,将会出现许多新的情况、对从事领事保护的人数提出新的要求。领事人员的短缺已非常突出。

第二,有些公民素质的缺失是导致海外突发事件产生的重要原因。夏莉萍教授认为,中国公民的非法行为是近年中国海外领事保护事件多发的原因之一,如携带违禁货品、伪造签证及其他出国文件、非法就业、非法捕捞等。这些事件本可以避免。国民素质是一国形象的重要代表,在中国越来越多卷入全球经济的背景下,不具备国际常识或将国内某些违规造假行为带往国际,只会为中国企业走出去的前景增添负面印象,甚至会给别有用心者以中国出口次品及“囚犯”的口实。如何通过大规模的宣传使得国际基本礼仪与常识深入民间,如何通过有效的介质发挥民众与参与团体的能动性 with 自觉性,这将是一次不仅考验外交宣传智慧的机会,也是中国走向世界必须经历的学习过程。

第三,“重应急、轻预防”使领事保护行为不具有可持续性。近年来,一系列的大规模的非战争性撤侨事件,背后是巨额的政府投入。以利比亚撤侨为例,整个过程共调用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艘次外籍邮轮及100余次客车。^①夏莉萍教授认为,如何更加注重预防,特别在风险预告等预警性环节上更为及时和有效率,是中国领事保护中需要注意的问题。

第四,多元力量的参与。现行的中国领事保护是中央政府—地方政府—驻外使领馆—企业的垂直性互动,多个部委参与的领事协调机制在重大应急机制中发挥关键作用。然而,面对复杂的领事威胁,民间团体、军方、企业等力量都应当包容性的被纳入进来。比如,来自斯德哥尔摩和平研究所研究员奥利弗·布罗伊纳(Oliver Bräuner)援引中国在吉尔吉斯斯坦的领事保护事件,指出中国民间团体及行会在撤侨过程中帮助确定撤侨人数、联系相关人员上,发挥了重要作用。夏莉萍教授也指出,利比亚中资公司撤侨的过程充分依赖了当地部族的力量,比如利用长老的关系使得接侨的轮船可以在班加西靠岸。中国军方在利比亚撤离中列席了应急会议,并派出一艘护卫舰参与护航,中国国际战略研究基金会的吕德宏教授提到,中国军方目前存在对国际了解的程度不够,以及与其他各国军方交流较少的问题,但未来参与海外利益保护行动,履行国际义务潜力还是很大的,而在英国,国防部会直接参与外交部的应急计划的制定。

^① 参见中国领事服务网利比亚撤侨专题:<http://cs.mfa.gov.cn/lszt/cllbyzt/t804160.htm>。

三、领事保护的欧洲经验

与会的中国学者认为,欧洲领事保护的的经验模式值得中国借鉴。

(一) 精致的撤离机制:领事保护的英国方式

英国是传统的殖民宗主国,几百年的历史积淀,既有成功的经验,也有失败的教训。在领事保护的具体方略上,英国方式备受推崇。此次研讨会邀请到了英国空军中队队长保罗·巴特勒(Paul Butler),保罗结合他自2006年起就参与的领事保护经验分享了英国领事保护的方式。

目前有450万持有英国护照者居住在海外,占总体英国国民数的8%。保罗以利比亚事件中的英国非战争性撤离行动为案例,探讨了英国领事保护的的经验。从2月22日到3月12日,英国共从利比亚撤离4592名英国公民,帮助78名其他国籍者撤离到安全地带。英国外交部领事司与女王在驻在国的代表全权负责撤离事宜。保罗认为,英国的撤离方式有以下几大特点:

第一,实行四级预警机制。由女王派驻的大使负责发布预警信息,第一级是紧急情况警告及提醒英国公民避免外出;第二级,非必要待在险情地的英国公民使用商业手段撤离;第三级:所有英国公民撤离,如果可以,仍尽量使用商务方式;第四级:出动民事或军队力量协助撤离。

第二,女王派驻的大使负责详细制定危机管理计划。在危机的初级阶段,英国要求派驻大使根据当地情况专门定制出合适的危机管理计划,及时与当地的社群联系,确定有序撤离的程序及优先顺序,设想不同的可能出现的危机场景,尽量优先使用商业手段,在危机管理计划确定失败后,军队才会介入。

第三,层层向上聚集的撤离模式。保罗将英国协助公民撤离的方式通过几层聚集点显示出来,海外英国公民可先汇集到接待站(Reception Center),再集中前往中级聚会地点(Rendezvous),他们会接着被派遣到撤离处理中心(Evacuation Handling Center),随后总体聚集在撤离地点(Evacuation Point),撤往安全地带(Place of Safety)。

第四,详尽的非战争性撤离理论支持。保罗谈到,2013年,英国外交部即将发布有关非战争性撤离的新指南,它详细规定了非战争性撤离的主体必须是平民,只有当外交部的危机管理计划失败的情况下军队才可以介入。

(二) 挪威的领事保护经验

挪威现有居民约500万,随着人均收入的提高,每年平均每一名挪威公民至少出国一次。2004年,挪威出国人数在596万,2011年813万,2012年前三个季度为

717万。每年仍在不断向上攀升的出国人数,一度让民众对挪威外交部的期待与领事保护的现实作为存在着巨大的鸿沟。

研讨会上,拉尔森大使先生谈到,挪威现代领事保护意识的更新从“9·11”事件开始。挪威外交部不断从几次大的危机事件中汲取教训,改进保护体制。最新的危机事件(2012年枪击事件、2013年阿尔及利亚挪威人质事件)显示挪威外交部的领事保护机制是成功的。大体说来,挪威的领事保护机制有如下几个特点:

第一,动态地从危机中汲取经验。拉尔森回顾道,在2004年印尼海啸中,挪威公民死亡数达84人。事件发生在圣诞假期(2004年12月26日),许多挪威公民正好在东南亚旅行。这一高昂的伤亡数据显示出当时挪威领事保护体制的缺陷:没有任何危机撤离计划、准备或培训;危机反馈缓慢且低效;领事保护的技术制备非常陈旧。挪威从中汲取教训。2005年,国会收到了新的有关领事保护的白皮书报告,外交部将领事保护纳入全年的规划中,并且建立了“每一小时提醒”的危机反应机构及专门的危机反应小组。2010年4月,挪威外交部成立了全天候24小时节假日无休的外事服务反馈中心,发布《领事保护白皮书》。这些措施促进了挪威领事保护体制的变革。2006年,黎巴嫩撤侨时,挪威领事馆已表现得胸有成竹。

第二,使用新媒体等手段,尽可能多地撤离旅外公民。拉尔森谈到,2006年黎巴嫩撤侨时,挪威使馆预计撤离100名挪威公民,而事实上,随着撤离工作的跟进,最后撤离人数达到1000名。撤离人数的增加,在很大程度上是由于政府利用网络资源及新媒体手段获取了相关信息。比如,政府发现挪威公民喜欢在网上预订酒店,便将他们的信息列入监管范围,同时还通过推特、脸谱等实时媒体及时发布撤离讯息。利用新闻媒介并实时改变撤离人数计划的措施,是挪威领事保护的重要经验。

第三,领事保护的国际合作。拉尔森用“像在旅行社工作”的感受来形容欧洲国家、北欧国家之间的国际合作。这种双层的合作机制在挪威的领事保护中发挥了重要的作用。比如,塞浦路斯为挪威撤侨时提供港口及渡船,及时地解决了交通工具的困难。据其介绍,在20世纪50年代,北欧国家间就签订了危机时的合作条约,在实践中相当奏效。挪威的经验是,广泛的国际合作、与有关国家的合作机制,有助于领事保护的平时准备及危机时的应急运作。

四、多元力量参与的领事保护机制

越来越多的海外公民保护事件、越来越复杂的安全威胁来源、越来越高的民众期待,这意味着单以政府为主导的领事保护机制独木难支。近年来,企业、地方政府、军队、民间组织、国际合作等形式越来越多地出现在领事保护机制工作中。所谓的“大领事”时代,也是多元力量参与的领事保护格局。

(一) 企业能动参与海外领事保护的不同模式

1. 国有企业—国家依赖互动模式。这是中国特色的领事保护机制,特点是一旦命令下达,一路绿灯,系统高效。研讨会上,中石油政策研究室的唐廷川处长分享了中石油的海外利益保护模式。中石油是目前在全球排名第五的石油公司,从1993年开始实施走出去战略。2011年,中石油的海外收入、利润及资产已经分别占36%、37%及23%。投资涉及非洲、中亚、美洲、中东和亚太等五大区域。在决定投资哪个区域前中石油会与国际咨询公司合作,对当地进行形势分析及危机备案,最后由中央——至少副总理以上级别的领导决定。危机发生时,作为央企,中石油会与国家一起行动。同时,考虑到海外巨额的资产及数目较大的员工,中石油还与国际救援组织(SOS)进行战略合作,在国家撤离行动之外自主进行安保。国有企业—国家依赖互动模型在中国较为普遍。但在自主安保方面,大部分企业还不具备中石油这样的实力。

2. 权责分明的企业—政府格局。相较而言,欧洲的领事保护更为商业化,更具可持续性。会上,欧洲外交理事会资深研究员乔纳斯先生(Jonas Parello-Plosner)分析了“三级式”的欧洲企业海外利益保护模式。首先,在公司内部有自己的保安部门,负责保护海外职工;其次,公司通过第三方为员工购买保险及保护服务,这其中就有国际性安保公司,比如,因为在伊拉克参与枪杀平民事件而臭名昭著的“黑水”国际安保公司;再次,当危机预警已经上升到三四级,不得不实行全员撤离时,政府将进行协助。乔纳斯认为,在欧洲的领事保护格局中,企业—政府的权责相当分明,在非必要的紧急时刻,欧洲公司需要用商业方式自行负责利益保护,国家协助时需要收取相应的费用。

(二) 地方政府对领事保护的涉入

这里主要涉及中国中央政府—地方政府的垂直政体模式。夏莉萍认为,近年来,越来越多的地方政府参与到与当地相关的领事事件保护中来,早期主要是广东、福建等与海外联系较为紧密的省份。2012年,北京市政府牵头解决刚果(金)弹药库爆炸问题;湖南省政府官员也在报纸上发文要求加强对湖南海外利益的保护。这表明,参与海外保护的地方政府一步步地渗透到内陆省份,它们分担了中央政府在领事保护体制中的人员配置不足、精力无法平摊的领保任务,是形成更多元、丰富的领事保护格局的重要新生力量。

(三) 军队充当领事保护的后盾

军事介入领保事件在国外已是实现撤离时通用的手段。中国军队已通过参与解决国际危机(如亚丁湾护航),初步积累了与他国军队合作与交流的经验。国防

大学战略研究所副所长唐永胜教授谈到,中国从2008年开始参加亚丁湾的反海盗行动,已经为5000多艘中外船舶实行安全护航。2010年,中国、欧盟海军、北约组织等开始合作实行分区护航,通过这些合作与实践,中国舰队提高了应对危机的快速反应力,为以后担负更多的国际责任做好了准备。中国国际战略研究基金会的吕德宏教授认为,在利比亚事件中,中国军方只是列席了会议,并没有承担撤侨的主力工作。中国军方未来可以承担更多的国际事务。

来自法国海军的司令官安东尼·布朗切若上尉(Anthony Branchereau)在会上分享了欧盟海军联合抗击索马里海盗的经历。欧盟联合军队使用“信息共享与避免冲突组织”(Shared Awareness and Deconfliction, SHADE)等组织进行信息共享,掌握了索马里海盗家族的分布及其母船—快速摩托艇的运作模式。在法律支持上,联合军队运用国际社会、欧盟与相关国家签订的国际条约及单个国家(如法国)的法律支持,为打击海盗提供法律根据。现在,他们正期望周边国家与欧盟签订更开放的协定,进一步摧毁索马里海盗。

(四) 民间组织利用社交网络协助领事保护

奥利弗·布罗伊纳研究员在会上分享了中国在吉尔吉斯斯坦撤侨的经历。2010年4月,吉尔吉斯斯坦发生种族骚乱,6月,局势动荡漫延到南部的奥什市(OSH),这里聚集了较多华侨及中国留学生。6月10日,中国最高领导人指示实行撤侨,三天后完成1299名中国公民的撤离。这里的华侨主体是缺乏登记的在吉经商的中国个体户,侨民得以在这么短的时间内完成撤离,主要依靠当地的华人商会组织,他们利用广泛的社会网络在危急时刻发散信息,找到希望撤离的中国公民。正如王逸舟所言,中国还处在国家大、社会小的格局,将来,需要发挥更多的民间力量参与领事保护,它们应当是领事保护的主要力量。与会者认为,欧洲与非政府组织进行领事保护的较为成熟,例如,英国与“囚徒在海外”国际组织的合作等。

(五) 国际合作是领事保护发展的重要组成部分

不论中国与欧洲各国,都已经充分认识到领事保护国际合作的重要性。一方面,几乎所有的国家,在发生重大紧急的撤侨事件时,都会力所能及地为其他提出请求的国家提供帮助;另一方面,在平时、常态、和平的条件下,各国都在加紧商谈领事保护国际合作。拉尔森大使强调了北欧和欧盟国家为挪威领事保护提供合作的重要性,英国也参与了欧盟的共同保护计划,与法国、德国一道成为实施领事共同保护的三个国家之一。目前,中国也在大力加强与其他国家的领事合作磋商,这些信息都可以在中国领事服务网上查找到。

五、海外利益保护理论的破与立

与会者谈到有关领事保护的学术研究滞后问题。夏莉萍认为,有关领事保护的学术研究主要关注于历史学、法学两个维度。通过学术渠道可以查询的相关资料相当有限。2013年3月,以“领事保护”为关键词,在中国知网共能搜到相关文献297篇,其中有一半来自外交部编纂的《中国外交》年鉴对领事保护事件的记述。与会者认为,“海外利益保护”理论需要反思,主要体现在以下几方面:

(一) 关于“不干涉内政原则”

王逸舟教授认为,中国有三个“不”需要坚持,即坚持不干涉内政的不介入改变别国政治生态的原则、坚持不使用武力解决争端的原则、坚持不违反联合国决议的原则。但是,急剧改变的国际形势及不断增长的民众期待,要求中国必须在全球治理及海外利益保护上有所作为。这种作为是充分发挥外交部、中国民间等各种力量的想象力与智慧,在重大关节点创造性解决问题,特别是在平时、和平及常态的条件下,塑造一个于我有利、同时利他的结构性格局。重要的抓手可以是战略性外援,也可以是国际公共产品,如中国海外青年志愿者如何确立发展战略,做大做强,在现有平台上发挥更好的作用。

香港浸会大学的高敬文(Jean Pierre-Cabestan)教授认为,中国对“不干涉内政原则”的破除与西方的“保护的责任”、“人道主义干涉”在理念上是一致的。特别是中国近年来在国际舞台上的某些表现,已经在中欧价值观上找到了契合点。例如,2007年苏丹人道主义危机时,中国支持非盟和联合国的维和部队的介入,一改以往反对任何干涉主义的立场。高敬文教授还认为,中国未来与国际打交道还需要适当地通过非政府渠道进行表达。比如,在领事保护上,如何与国际红十字会合作,通过国际红十字会的媒介与网络进行撤侨。

(二) 借鉴欧洲的传统经验

王逸舟在会上强调,“美国重心”一直是中国国际关系研究的典型特征,但那是一种较为粗放的方式。欧洲五百年的领事保护的经验和历史,使它更擅长于从规则、理念创新上进行结构性的锻造。现在是向西看、向欧洲国家取经的时候了。他希望能有一个长线机制,促进中欧两方的学者、外交人士更深入的交流,探寻彼此在海外利益保护或其他方面的共识或分歧,在有争议的地方展开对话,在有共识的地方深入合作。

(三) “创造性介入”

王逸舟教授认为,新时期保护海外中国公民需要“创造性介入”。在这方面,中国的外交实践走在了理论设计的前面。中国政府首位非洲事务特别代表刘贵今在帮助解决苏丹问题上所进行的斡旋,中国外交部门对解决埃塞俄比亚及厄立特里亚之间纠纷的努力,都是中国实践“创造性介入”的重要案例。王逸舟教授建议,可以使用对非洲联盟的支持作为介入的重要媒介,从战略的高度看待对非的政府援助及公共产品,不同层次的发展与非洲国家的战略伙伴关系等。^①

复旦大学国际关系与公共事务学院苏长和教授认为,中国丰富和发展“不干涉内政原则”的重要渠道是通过交流与分享治国理政的经验。紧急状态下的领事保护都是一时之计,更长远的还是与非洲等发展中国家之间在如何实现更优的公共治理上的经验分享,这些年,中国在完善公共服务体系上有不少的建树,中国可以大方地与非洲兄弟和其他发展中国家分享,通过发展当地社会实现共赢是支撑海外保护的更本源方法。

奥利弗·布罗伊纳在谈到中国在吉尔吉斯斯坦撤侨行动时指出,正是因为中国对当地基础设施建设的帮助,才使得在原本空中撤侨渠道紧张的情况下,实现快速与安全地撤离。

六、未来中欧合作:共识与分歧

与会者对未来的中欧合作进行了探讨,并在以下几点达成共识:

(一) 共识:中欧可深入合作的领域

第一,中欧可在发展有关“领事保护”的法律框架上共同努力。夏莉萍指出,《维也纳领事关系公约》签订已经50年了,领事保护的内容与手段都有了新的发展,国际社会应当推动反映当下实情的新的国际法条的设立。同时,来自法国的海军上尉安东尼也认为,在欧盟联合军队实行亚丁湾反海盗的合作中,没有相关、细致、包容性的法律支持是一大限制,推动周边国家与联合国、参与反海盗行动的国家间建立某种框架性的共识是反海盗行动进一步的重要前提。此外,来自斯德哥尔摩和平研究所的杜懋之博士(Mathieu Duchatel)也认为,在企业与地方、中央政府的合作,以及国际合作上,也应当有进一步的法律界定。

第二,中欧可以在领事保护的基金可持续性募集、技术保护手段更新等领域相

^① 更清晰的描述可参见王逸舟:《创造性介入(二):中国之全球角色的生成》(北京大学出版社即将出版),第29—40页。

互交流。中国领事保护的重要特征是政府为撤离行动买单,这产生了许多问题,比如,海外公民是否会向国内纳税,拿取国内纳税人的钱为海外公民进行保护是否恰当?夏莉萍认为,欧洲国家的撤离行动会通过护照办理等手段进行收费是一种可持续性的资金方式。巴特勒队长在分享英国经验时,就提到了“非战争人员行动协调网络”(Non-combatant Operation Coordination Cell, NEOCC),它是英国在实践中发展出来的科技工具,为迅速找到英国公民起到了关键作用。中国也正在建设领事全球呼叫中心。^①在先进技术应用方面,中国可与欧洲方面持续深入的进行交流。夏莉萍介绍了在美国召开纪念《维也纳领事关系公约》签订50周年会议的情况及与会者对当前国际领事保护的重点关注;如何运用先进的技术手段为领事保护服务。

第三,有效保护紧急撤离后的海外资产。当前的领事保护都以保护公民生命为第一要义,如何有效地保护撤离后的海外资产,是领事保护的一个重要问题。高敬文谈到了紧急撤离归国的大批劳工的工作,以及海外未完成的工程及投资项目等问题。唐廷川也坦承这是中石油在发生紧急事态时的担心。

第四,领事保护行动中的国际合作。既然国际合作是领事保护的大势所趋,中欧如何在紧急事态下避免竞争关系而实现合作,也是重要的议题,具体的合作领域不仅包括撤侨行动,还包括分享信息及先进信息手段。

(二) 分歧

与会者认为,中欧在领事保护问题上的分歧主要表现在以下几方面:

第一,对外援助问题上。与会者提到了中欧对外援助的差异。中国传统的对外援助不附加任何的政治条件。欧洲国家也是对非洲及其他发展中国家的传统捐助国,它们认为不加任何条件的援助是造成“援助无效”的重要原因;腐败的政府领导会利用捐助款项进行私人活动。应当通过增加相关的立法、改善受援国国内的民主条件等使得“援助与良政”相结合,起到一定的改善社会的作用。

第二,中国海外利益的拓展渠道。与会者围绕“中国是否应当在海外建立军事基地”问题展开讨论。与会欧洲专家认为,现在的中国海军的远投能力及运作方式已经足够保证供给与设备更新,如果中国在非洲或其他国家设立军事基地,会即刻引起世界其他国家的关注和警觉,不宜采用。而与会的中国学者则认为,随着中国的发展及海外利益的拓展,需要基地进行设备维修的可能性极高,它可以是军民两用性的,平时主要利用于对当事国的警察培训等民事目的,在军舰停靠与补给上又起到便捷的效果。可以说,中欧两方对如何拓展中国不断增加的海外利益的保护手段上存在分歧,更深的交流才能消除彼此的误解与偏见。

^① 参见王毅部长在视察领事保护中心时的讲话:<http://cs.fmprc.gov.cn/lxw/t1023757.htm>。