

市场化手段：中国海外安全利益 及风险管控的发展方向

温金荣 马鲁平

内容提要：随着中国融入全球进程的加速，中国因素无处不在，海外利益在各个层面、各个角落展现出来。中国海外利益的拓展与安全风险同步增加，既面临着一系列传统与非传统安全的威胁，又要面对大国的战略竞争和新兴及周边国家的警惕。我们需要学习借鉴大国的经验教训，辨析当前国际国内大局，以市场化手段介入，积极探索和实践中国海外安全利益外部风险管控的路径。

关键词：中国 海外利益 安全风险 风险管控

海外利益是大国崛起战略选择的核心要素，是大国发展过程中需要经历的一个阶段。维护与拓展海外利益是关系国计民生的重大议题。随着中国与国际社会相互关系的深化，中国国家利益的地理界限已被突破，日益融入经济全球化的潮流，呈现出国内利益国际化和国际利益国内化的趋势。中国在走向一个全球性海外利益大国的同时，也在成为一个海外利益受损严重的国家，安全风险与利益拓展同步增加。中国海外利益安全隐患巨大，探索构建中国特色的海外利益安全保护体系迫在眉睫。

中国海外利益安全
隐患巨大，探索构建
中国特色的海外利益
安全保护体系迫在
眉睫。

一种新的安全治理方式应运而生，私营安保公司开始成为中国海外安全利益保护的主要供给者。

温金荣 北京大学国际安全与和平研究中心特约研究员；马鲁平 汉卫国际安全护卫有限公司董事长。

一、中国海外安全利益的构成与分布

海外安全利益与海外政治利益、海外经济利益和海外文化利益等方面共同构成中国海外利益的主要内容,国家、企业和公民是主要承载者。中国海外利益具体包括:海外公民侨民的人身及财产安全,国家在境外的政治、经济及军事利益,驻外机构及驻外公司企业安全,对外交通运输线及运输工具的安全等。¹

海外安全利益与海外政治利益、海外经济利益密切相关。国家的海外安全利益是以政治和经济利益为前提的,包括:国家驻外机构及其工作人员的安全、战略通道的安全、能源输送管线的安全等;企业的海外安全利益包括:企业对外投资的安全、营地及厂房设备和商家店铺的安全、员工安全等;公民的海外安全利益包括人身和财产安全等。²

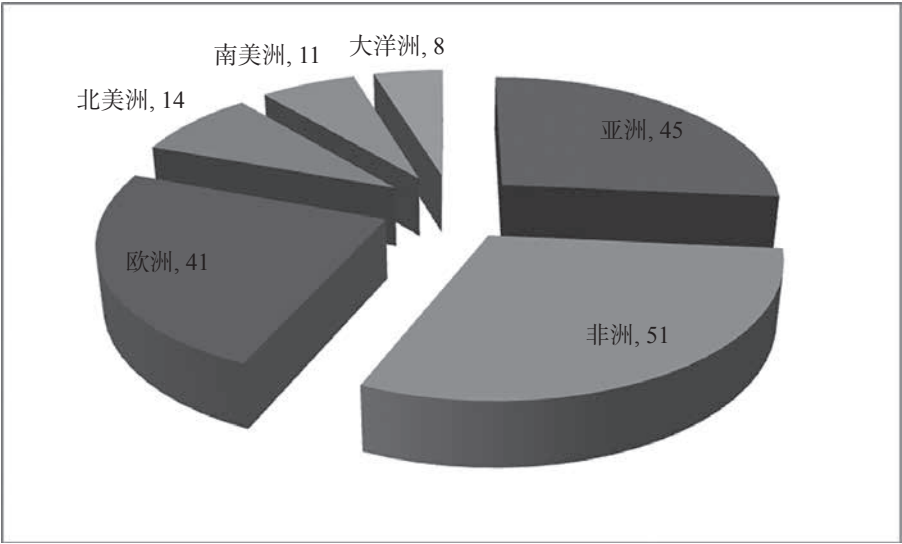
(一) 国家海外安全利益分布点多面广,亚非为重点地区

国家的海外安全利益是国家利益的重要组成部分,关系到国家的生存和发展,关系到国家综合实力的提升。一是中国驻外机构与人员急剧增加,海外安全需求增多。近年来,中国坚持互利共赢的经济开放战略,深化平等互信的政治关系,推动对外关系均衡和谐发展。目前,中国驻外机构已达279个,其中使馆170个,总领事馆98个,外交使团、处11个,外交官5600余人。³分布于全球176个国家和地区,其中非洲和亚洲地区最多,使馆占比56%,领事馆占比48%(参见图表1-1、1-2)。二是中国对外贸易与能源需求增大,越来越倚重战略交通运输线的安全。七大海上交通线是中国海上贸易重要通道,其中南海是保障海上贸易通道的桥头堡,马六甲海峡是咽喉要道,中国进口石油约80%通过此地(参见表1-1)。此外,为保持长期稳定的原油供应,中国于21世纪初开始相继建成了中哈、中俄、中缅和中亚四条陆上油气管线,缓解了海上运输的压力,从而有力保障了中国西北、东北、西南地区的生活能源供应。

1 毕玉蓉:《中国海外利益的维护与实现》,《国防》,2007年第3期,第7—8页。

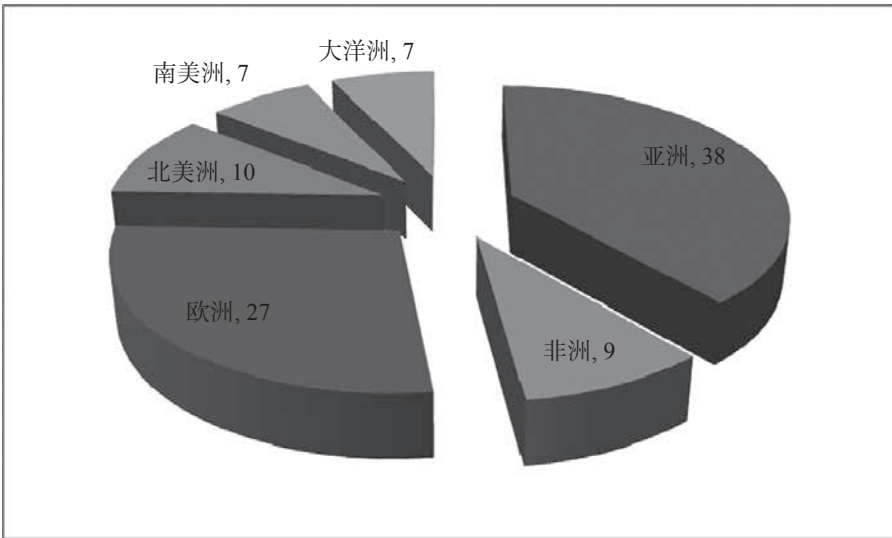
2 郎帅:《中国海外利益维护战略研究》,《中国战略报告》,2017年第1期,第56—59页。

3 中华人民共和国外交部官网,2018年8月12日登录,https://www.fmprc.gov.cn/web/zwjg_674741/zwsg_674743/yz_674745/。



图表 1-1 中国驻外使馆分布

来源：中国外交部网站最新公布数据统计，2018年8月制表。



图表 1-2 中国驻外领馆分布

来源：中国外交部网站最新公布数据统计，2018年8月制表。

表 1-1 中国国际海上通道¹

编号	航线名称	战略功能
1	北太平洋航线： 中国—加拿大；中国—美国；中国—墨西哥	贸易运输：中国贸易总量 10% 以上。
2	中太平洋航线： 中国—太平洋中部—加勒比海；北美东西海岸	贸易运输：中国贸易总量 10% 以上。
3	南太平洋航线： 中国—南太平洋—南美西海岸	资源进口：石油、铁矿石等战略资源。
4	东南亚—澳洲航线：中国—东南亚；中国—澳洲	贸易运输、资源进口：中国外贸总量 20% 以上，石油、天然气、木材、铁矿石等。
5	中欧航线： 中国—马六甲海峡—印度洋—苏伊士运河—地中海—欧洲各国	贸易运输、资源进口：中国外贸总量 30% 以上，石油进口 50% 以上。
6	中韩日航线： 中国—韩国；中国—日本	贸易运输：中国外贸总量 15% 以上。
7	西非航线： 中国—马六甲海峡—印度洋—好望角—西非	资源进口：中国石油进口的 30% 以上；铁矿石、锰矿石、有色金属等。

表 1-2 跨国陆上石油管线²

编号	管线名称	战略功能
1	中哈原油管道： 全长 2798 公里。设计年输油能力 2000 万。	能源储备
2	中俄原油管道： 全长 1030 公里。设计年输量 1500 万吨。二线工程完成后年输送量增至 3000 万吨。	保障东北地区能源供应。
3	中缅油气管道： 全长约 2500 公里。原油管道设计能力为 2200 万吨 / 年。天然气管道设计输送能力 120 亿立方米 / 年。	保障西南地区能源安全。
4	中亚天然气管道： 全长约 1 万公里。	保障中国沿线 14 个省市、提供超 5 亿人的生活燃料供应。

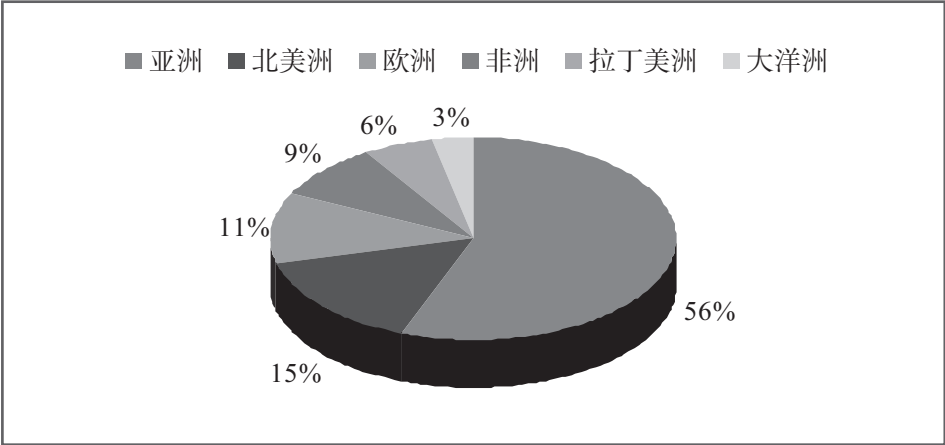
来源：中国石油天然气集团有限公司发布数据，2018 年 8 月制表。

1 根据杜正芷：《切实维护海上通道安全》，《学习时报》，2009-01-05（7）制表。

2 四线八国陆上油气管线：途经国家包括俄罗斯、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、缅甸、中国。

(二) 企业海外利益遍布全球，重点分布于亚太地区

2015年，中国已成为仅次于美国的全球第二大对外直接投资国，涉及领域包括海外能源、投资、制造、通信、文化、对外援助、基础设施建设等。根据中国官方《2016年度中国对外直接投资统计公报》¹显示，2016年，中国对外直接投资净额为1961.5亿美元，同比增长34.7%。截至2016年底，中国2.44万家境内投资者在国（境）外共设立对外直接投资企业3.72万家，分布在全球190个国家，年末境外企业资产总额5万亿美元。



图表 1-3 2016年末中国境外企业各洲分布情况

来源：根据中国商务部《2016年度中国对外直接投资统计公报》制表。

表 1-3 2016年中国对外直接投资流量地区构成情况（单位：亿美元）

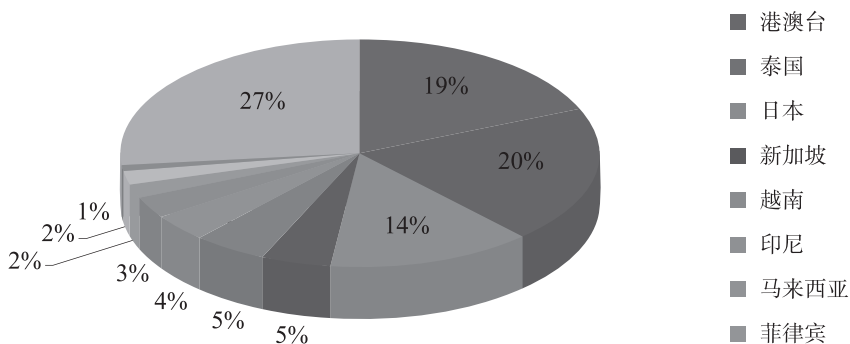
洲别	金额	同比增长（%）	比重（%）
亚洲	1302.7	20.2	66.4
拉丁美洲	272.3	115.9	13.9
北美洲	203.5	89.9	10.4
欧洲	106.9	50.2	5.4
大洋洲	52.1	34.6	2.7
非洲	24	-19.4	1.2
合计	1961.5	35.9	100

来源：根据中国商务部《2016年度中国对外直接投资统计公报》制表。

1 中华人民共和国商务部、中华人民共和国国家统计局、国家外汇管理局，2017年8月。

(三) 公民跨境活动增多, 规模超大、地域广泛

改革开放40年来,在经济社会发展的支撑下,中国公民出境旅游、商务、留学等人数逐年递增,在海外遭遇绑架、抢劫、枪击、偷窃等事件或自然灾害、战争内乱等伤害越来越多,人身安全堪忧。一是中国公民出境游人数保持高速增长,从周边逐步走向远方。根据《中国出境旅游发展年度报告2018》¹显示,2017年中国公民出境旅游达到13051亿人次,出境旅游花费1152.9亿美元,继续蝉联世界第一大出境旅游客源国。截至2018年3月,我国正式开展组团业务的出境旅游目的地国家(地区)达到129个,最受欢迎的地区为中国香港、中国澳门、泰国、日本、越南、韩国、美国、中国台湾、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、俄罗斯和澳大利亚等。近两年,摩洛哥、土耳其、突尼斯、捷克、德国、西班牙、阿联酋、英国、荷兰、冰岛等国家对我国游客的吸引力显著提升,成为中国公民出境游的“黑马”。总体看,东南亚是中国公民近些年出境游最爱的地区,其次为欧美。二是对外劳务合作不断扩大。随着对“一带一路”沿线国家投资合作的稳步推进,中国对外劳务派遣不断增多,迄2017年末中国在外各类劳务人员97.9万人,至2018年6月末增至99.6万人²,足迹遍布190个国家,重点区域在“一带一路”沿线的国家。三是出国留学人数保持增长态势,从发达国家向“一带一路”国家延伸。国家教育部的数据显示,2017年中国出国留学人数首次突破60万大关,达60.84万人,同比增长11.74%,持续保持世界最大留学生生源国



图表 1-4 2017年出境游热门目的地国家和地区

来源: 中国旅游研究院《2017年出境旅游大数据报告》, 2018年3月1日。

1 中国旅游研究院 2018年6月27日, https://mp.weixin.qq.com/s/nuHKQ1KC_HZMV12J9DTafQ 2/5。

2 中国商务部新闻办公室, 新闻发布, 2018-07-17。

地位。¹以2017年为例,中国出国留学人员目的地仍相对集中,多数前往欧美发达国家和地区求学。但近年来中国出国留学人员呈现超低龄化与多元化的特点,“一带一路”国家成为新目标选择地。

二、中国海外安全利益面临的主要风险

冷战后,国际安全形势发生根本变化,世界进入大发展大调整时期,世界并不太平。特别是“9·11”事件后,恐怖主义跻身为威胁国际安全形势的重要因素。从中国海外利益分布区域看,中国海外利益大多位于大国竞争激烈、恐怖主义活动肆虐、政治经济不太稳定、社会治安能力低下的地区和国家,面临一系列安全风险挑战。

(一) 地缘政治风险日趋增大

首先,中国崛起引发西方大国的担忧,中国海外利益拓展正面临传统大国的竞争和限制。美国近年来视中国为现有国际秩序和国际体系的挑战国,战略上以“亚太再平衡”战略进行围堵,军事上以“威慑”加以遏制,经济上以“贸易战”进行封杀,中美结构性矛盾难以调和,竞争大于合作。在欧美,中国企业并购行为受到西方国家政府的格外关注,被限制进入能源资源、高科技等敏感行业,仅2016年中国多个对欧洲和美国企业的收购案被迫取消,全额超过750亿美元。在亚非拉,中国企业和中国影响被视为侵蚀其“传统势力范围”,受到西方大国的排斥。在东亚和东南亚,日本作为地区经济的引领者,与韩国和东盟国家有着密切的经贸往来,与中国的明争暗斗日趋激烈。

其次,新兴国家对中国海外利益拓展防范心理加重,存在信任缺失和利益竞争。2013年中国提出“一带一路”战略倡议,以“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”为主要内容,致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通,建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系。俄罗斯对“一带一路”战略倡议表示一定程度的赞同,但仍然谨慎提防中国对欧亚大陆地缘政治取得主导权,影响其构建更广阔的“大欧亚”框架。在南亚,“一带一路”战略构想被印度过度解读,肆意渲染其地缘政治意图。大多数印度战略学者强调,“一带一路”倡议对印度在印度洋主导地位构成战略威胁,使中国势力从北(巴基斯坦)、东(孟加拉和缅甸)、南(斯里兰卡)三面将印度包围起来,从而严重限制了印度的影响范围。

最后,中国海外利益大多处于地缘政治敏感甚至冲突地带,是大国博弈的焦点。在中东、中亚、南亚等地区,很多中小国家面临来自大国的压力,“多

1 中华人民共和国教育部官网,2018年9月6日登录,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2018n/2018_zl66/2018_zl6503/201809/t20180907_347689.html。

面下注”情况比较普遍,对“一带一路”重要项目的合作和对接会产生负面影响。比如“一带一路”沿线国家中,有20多个国家有美国驻军或与美国存在军事同盟关系,美国16个“非北约盟国”中有10个以上国家处于“一带一路”沿线,北约28个成员国中有13个国家位于“一带一路”沿线。可见,地区地缘政治的竞争十分激烈。此外,“21世纪海上丝绸之路”穿越南海、南太平洋和印度洋,途经马六甲海峡、孟加拉湾、阿曼湾、霍尔木兹海峡、波斯湾、亚丁湾、红海、苏伊士运河等重要国际通道,经济安全易受大国地缘政治控制,风险指数较高。

(二) 恐怖主义袭击等非传统安全风险逐年增高

根据外交部统计数据,2017年,中国外交部和驻外使领馆处理的领事保护与协助刑事案件就达7万起,其中,涉及中方人员死亡的案件超过500起,全年在海外意外身亡的中国公民高达695人。这里面,因非传统安全问题造成中国海外公民人身安全得不到保障的因素占有很大一部分。

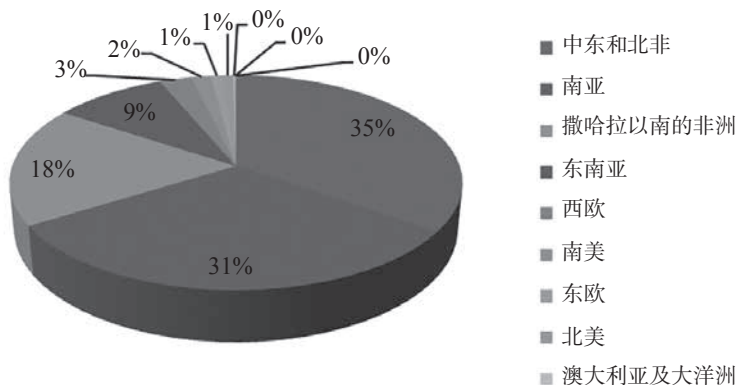
第一,恐怖主义袭击对中国海外公民人身财产安全构成的威胁在增大。2017年“伊斯兰国”主体遭受重创,中东地区大规模武装恐怖袭击势头受到遏制。虽然全球恐怖主义袭击危害自2014年以来连续呈下降趋势,但“伊斯兰国”及基地组织残余势力仍在,其影响仍然根深蒂固,在全球的恐怖活动依然猖獗,特别是在中东、非洲、南亚、东南亚等地区异常活跃(参见图表2-1,2-2)。2017年,50%以上的恐怖袭击发生在中资企业密集的伊拉克(23%)、阿富汗(13%)、印度(9%)和巴基斯坦(7%)四国,50%以上的死亡人数集中在伊拉克(24%)、阿富汗(23%)和叙利亚(8%)三国。¹令人忧虑的是,“伊斯兰国”叙、伊实体消亡后,外籍“圣战者”加速回流,骨干外线逃散,返回母国或转战第三国,出现不同暴恐组织合流、重组的趋势。如2017年,尼泊尔、喀麦隆、缅甸和肯尼亚等恐怖袭击活动急速增加,分别上升了474%、68%、55%和49%,其中缅甸和肯尼亚暴恐事件恶劣程度增高,造成多人死亡。²上述高风险地区是中国海外利益的重点分布地区,其对中方企业和人员的暴袭关乎中国能源资源安全和“一带一路”倡议的推进。

第二,绑架勒索是中国海外公民面临的长期威胁。兴于20世纪70年代拉丁美洲地区的人质绑架到目前已在全球形成年产值逾30亿美金的产业,非洲和中东地区成为两个新兴市场,针对外国人的绑架时有发生。绑架事件发生次数排名位于前列的国家包括阿富汗、索马里、伊拉克、尼日利亚、巴基斯坦、印度、委内瑞拉、墨西哥、海地、哥伦比亚等,其中多为普通犯罪团伙作为,中东和非洲

1 美马里兰大学 GTD 全球恐怖主义数据库,《全球恐怖主义指数2018》,2018年8月。

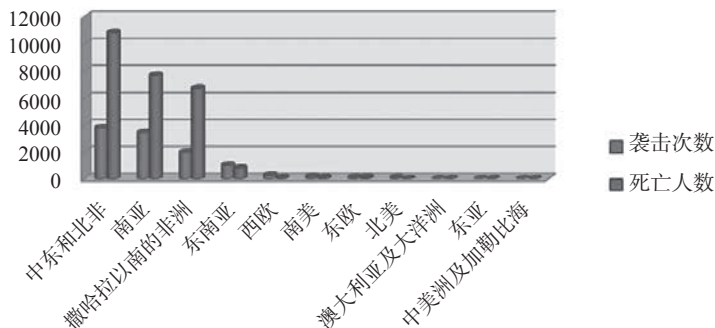
2 同上。

地区有伊斯兰极端组织参与，占比可达20%以上。¹ 随着中国“一带一路”沿线项目的增多，中国影响力不断扩大，中国海外企业员工正成为所在国犯罪分子绑架勒索的主要目标，基本上以获取经济利益为诉求（参见图表2-3）。例如中国企业员工在巴基斯坦、尼日利亚、阿富汗、苏丹、也门、埃塞、印尼、哥伦比亚等国都曾遭遇过绑架，有的国家甚至多次发生，其中以中东与北非最为严重。此外，在美国等西方国家，中国留学生也成为不法分子绑架的对象。



图表2-1 2017年全球恐怖主义袭击事件（10900起）

来源：美马里兰大学 GTD 全球恐怖主义数据库、《全球恐怖主义指数2018》，2018年8月制表。

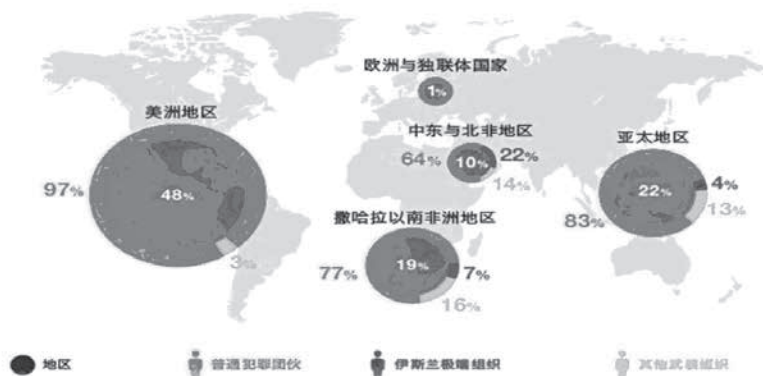


图表2-2 2017年恐怖主义袭击事件及死亡人数（26400）

来源：美马里兰大学 GTD 全球恐怖主义数据库、《全球恐怖主义指数2018》，2018年8月制表。

1 美马里兰大学 GTD 全球恐怖主义数据库，《全球恐怖主义指数2018》，2018年8月。

绑架案件分布(按地区和绑匪身份)



图表2-3 2017年全球绑架案件分布

来源：化险集团《2017年全球绑架风险趋势回顾》数据。

第三，针对在海外的中国公民的抢劫偷盗等刑事犯罪事件频发。据中国《法制晚报》统计数据显示，仅在2015年，在海外的中国公民遭遇的安全事件至少有483起，在海外遭遇的最大安全威胁是抢劫和偷盗，占比50%以上。2014年被抢的频率为平均2.3天一起，到了2015年，每1.7天就发生一起在海外的中国公民被抢的事件。最新数据显示，在海外的中国公民2017年被抢的频率升为平均每天一起以上。南非、巴西、美国、英国、意大利、法国、俄罗斯等国是在海外的中国公民被抢的高发国家，主要针对中国游客。随着“一带一路”项目的推进，中国的影响力越来越大，沿线国家针对中国公民的抢劫盗窃事件也不断增多，而且很多是暴力抢劫，常常造成人员伤亡。加之这些国家大多数社会治安混乱、警力不足，导致抢劫和偷盗之风日益泛滥。

第四，海盗袭击风险依然存在。自2008年6月2日，联合国安理会授权国际社会打击亚丁湾海盗以来，整体海上安全环境得到一定的改观。但全球海盗活动对国际航运的威胁依然严峻，严重威胁中国海上能源与贸易通道的安全。一是东南亚海盗日益活跃。东南亚海盗近年来十分活跃，印尼、马来西亚附近海域和马六甲海峡的海盗袭击事件持续居高不下，已成为世界航运最危险的海域之一。二是几内亚湾海盗愈发猖獗。由于西非盛产石油、可可、矿石等高价值物资，海上贸易日趋频繁，几内亚湾海盗活动也随之不断上升。2010年以来，几内亚湾海盗袭击事件快速增长，平均每年发生海盗袭击事件约60起；尼日利亚外海是海盗作案高发区，通常占到几内亚湾海盗袭击事件总数的70%以上，且海盗作案手法较为暴力。

此外,自然灾害和公共卫生风险持续存在。中国海外员工有70%以上分布在中东、北非和亚太地区的发展中国家。非洲虽然自然灾害风险较少,但公共卫生医疗条件极差,而且疫情多发,是人身健康的最大威胁。东南亚地区是地震、海啸、台风、地质滑坡等自然灾害多发区,每年都会造成数千人失踪或伤亡。

(三) 国家政局动荡等传统安全风险大幅增高

2008年金融危机以来,全球经济和贸易复苏缓慢,在金融危机长期冲击下,社会不稳定因素增加,特别是美国特朗普政府实施减税、加息、贸易保护等一系列新政后,一些国家社会政局持续动荡甚至可能进一步恶化,安全风险凸显,国家政治风险亦同步增高。主要表现是:

一是新兴国家受到严重挑战。自2018年1月以来,美国加息引发新一轮金融危机,一些新兴经济体国家如巴西、阿根廷、俄罗斯、土耳其首当其冲,先后爆发了汇率危机,货币持续贬值,大量资本抽离。过高的债务和通胀必将引发民众不满情绪高发,从而引发社会动荡、政局不稳。此外,美国对中国挑起贸易战,逼迫中国深化改革,不确定因素亦存在。

二是发达国家安全隐忧增大。受金融危机影响,欧洲一些国家的罢工、罢课风潮不断,并越来越倾向使用“暴力抗争”。意大利政治动荡,政府组阁一次又一次失败,整个国家陷入无政府状态,民粹党、五星运动党崛起,坚持人民高福利,等等。危机引发人们对资本主义制度及其弊端的反思,各种极端、无政府主义思潮和行动呈泛滥之势。

三是中东地区持续动荡,依然面临着严重军事威胁。近十几年来,中东地区的战火始终无法平息,俄罗斯和美国的强势介入,让中东局势增添了更多变数。在叙利亚,战争已让近1300万人流离失所。根据非政府组织“武装暴力行动”(AOAV)发布的交战记录、武器进口数量和军事演习等数据综合分析,2018年军事风险居高位的前十国家是:亚洲的叙利亚、伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、印度、也门、埃及,非洲的索马里、尼日利亚,欧洲的俄罗斯。

四是一些发展中国家进入动荡和政变的高发期。近年来,一些新兴国家经济困难,社会矛盾突出。巴西、土耳其、印度、伊拉克等国相继爆发大规模示威和骚乱;津巴布韦、马来西亚、巴基斯坦等近20个国家首脑更迭,引发政局不确定性因素增多;作为中国海外投资的重要目的地,西亚、北非地区仍是世界上最危险最动荡的地区,贫穷、战争、内乱、腐败、恐袭绑架、枪击等问题极为严重,特别是宗教种族冲突频发,波及面广,持续时间长,伤亡更加惨重。

五是全球防务费用逆势上涨。金融经济危机造成各国财力捉襟见肘,国际社会对发展中国家的援助和关注度也随之下降,但是,主要国家防务和安全费用非降反升,安全费用和武器开支增加,与此相关的军火工业蒸蒸日上。在2018年世界军费排名榜上,美国以6220亿美元(同比增长1%)继续保持全球第一,中

国位居第二。印度506亿美元,排名第四位,但增速最快,同比增长8%。印度是新兴经济体中最大的武器购买国,近5年来持续增长,其中2012—2013财年国防预算为19340.7亿卢比(约合390亿美元),同比猛增17.6%,涨幅是1947年独立以来最大的一次。

六是核安全前景堪忧。个别国家急欲拥核,即使违反了有关国际条约也在所不惜。一些国家民族主义势力抬头,并试图发展核、生物和化学等大规模杀伤性武器。有核国家中的美、俄、法等核大国相继对核战略做出重大调整,力图通过“先发制人”和加紧对核武器的改造和研发,抢占新的制高点。这也大大增加了爆发地区核危机的可能性。

1929年爆发了经济危机,1939年一场世界大战也随之爆发。如今历史虽不会重演,但美国总统特朗普的保护主义是否会引发一场结局无法预料的贸易战,导致全球经济进入新一轮的倒退乃至社会动荡,仍待观察。

三、当前中国海外安全利益维护的困境

维护和拓展中国的海外利益是中国的一个重大战略议题。进入21世纪,面对新形势、新挑战,中国决策层已深切意识到维护海外利益的重要性,开始设计海外利益保护机制。2004年7月,外交部涉外安全事务司正式运作;2004年8月时任国家主席胡锦涛明确指出:“要增加我国海外利益保护能力。”¹2008年12月26日中国人民解放军海军奉命开始执行亚丁湾和索马里海域护航任务;2012年11月胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上进一步指出:“我们将扎实推进公共外交和人文交流,维护我国海外合法权益。”²2014年11月,习近平指出:“要切实维护我国海外利益,不断提高保障能力和水平,加强保护力度。”³2015年5月发布的《中国的军事战略》明确“维护海外利益的安全”⁴是中国军队的一项重要使命。2016年《政府工作报告》明确:“加强海外利益保护能力建设,切实保护我国公民和法人安全。”⁵

党政军高层对海外利益维护问题的持续重视,表明了中国对维护海外利益的坚定决心,同时也表明执行这项任务的紧迫性、长期性和艰巨性。最近两年,中

1 胡锦涛:在北京召开的第十次驻外使节会议上的讲话,2004年8月25—29日。

2 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。

3 习近平:在北京召开的中央外事工作会议上的讲话,2014年11月28—29日,《人民日报》,2014年11月30日。

4 中华人民共和国国务院新闻办:《中国的军事战略》,《人民日报》,2015年5月27日。

5 李克强:《政府工作报告》,2016年3月5日,在第十二届全国人民代表大会第四次会议上,《人民日报》,2016年3月18日。

国政府也在积极研究和探索保护海外利益的有效途径,包括强化领事保护、加强投资监管、改革国内机制、发展市场渠道、发展海外军事存在等多个维度综合推进海外利益保护的体系建设。

实际上,在海外利益大国中,中国是一个后来者,和美、英、日等国家相比差距较大。一是严重滞后的国内相关制度法规与中国公民、企业和机构的海外需求不适应。中国在维护海外利益方面经验不足,法规制度不健全,防御手段有限,对存在的风险认识不足。二是当前中国海外利益的保护手段比较单一,以领事保护等传统手段为主,制约了中国海外利益保护工具可选范围。从战略层面看,中国在维护海外安全利益的全局上缺乏整体筹划和顶层设计;从策略上看,以“刺激—反应”为主要方式,缺乏稳定自信的多元化举措。

(一) 中国领事保护无法满足日益增长的海外企业与公民的安全需求

领事保护是主权国家驻外机构和官员,对本国公民在外国居留或短暂停留期间的正当和合法权益受到侵害而实施保护的最有效、最有法律依据的途径。中华人民共和国外交部是负责公民海外安全的职能部门。据不完全统计,2007年至2012年,外交部会同各有关部门,共受理和处置了近16万起领事保护案件,涉及中国公民近百万人。特别是2011年上半年发生的埃及、利比亚、日本等几次大规模人员撤离活动,有力维护了海外中国公民和机构的正当权益,体现了“外交为民”的执政理念。但是,由于海外中国公民分布范围广,出国方式、目的、时限各不相同,中国领事保护工作面临着“点多面广、工作量大、任务艰巨”的特点。以2017年为例,外交部12308领事保护热线共接到了各类求助来电超过17万次,和驻外使领馆妥善处置了7万起领事保护案件,平均每天处理200起案件,但还有近60%案件未能得到及时处理。目前,外交部驻外使领馆负责领事侨务工作的仅有600余人,平均一个领事保护人员要为十多万人提供保护,这个比例在美国是1:5000,在日本是1:1.2万,中国领事官员的工作任务远远超过其他大国,严重超负荷运转,导致领事保护工作无法深入和细致。当前,单一的领事保护已经无法解决中国公民的海外安全问题,供需矛盾越来越突出。

(二) 军事保护手段面临现实阻碍

美国以实力、制度和观念为支撑维护其全球海外利益的安全,军事实力是其强大的后盾,通过全球军事力量前沿部署达成保障美国战略安全和经济利益安全的目标。中国则不同,中国一直坚持不干涉内政原则,不插手他国内政事务。一旦投资对象国发生战争或内乱,中国政府会选择尽快组织军队保护中国人员撤离该国,及时止损。保护海上交通线的安全和维护海外利益安全是当前中国军队的重要使命之一,保护国家的海外安全利益是军队义不容辞的责任。近十年来,中国海军已先后出动30批护航编队赴亚丁湾、索马里海域执行反海盗护航任务,

并协助完成了利比亚和也门的撤侨行动。¹事实上,在特定情况下有条件地使用军事手段维护国家海外利益,不仅能够以相对较低代价解决危机,而且其产生的威慑作用亦可抑制更多威胁的出现,但是仅限于有限使用。

当前,除国家战略和外交政策层面缺乏支撑外,中国军队参与海外利益保护还面临如下阻碍:(1)目标和手段不匹配。军队作为一国军事力量,是主要的传统安全保护手段,主要服务于政治、军事、外交,动用军队涉及比较大的国家战略决策,一般只能临时动用,很难做到常态化部署。(2)规模不匹配。中国的海外贸易版图不断拓展,所涉及的国家 and 经贸领域日益增多,动用军队为海外经贸活动提供商业和个人保护无法满足当下日益扩大的现实需要,传统的保护手段与现实的海外利益规模明显不匹配。

(三) 能力不匹配

中国近几年在加强海外军事存在和军力部署方面取得了一定成就,但对外派遣军队仍然是中国部队的短板,海外军事基地较少,投送能力上存在不足,相关情报信息等的收集能力有待提高。因此,以政府供给、派遣军队为主的政策层面面临各种现实阻碍,无法为中国海外利益供应长期有效的安全保护。²实际上,军队的部署和使用往往是一种战略决策,中国政府不可能为企业在某一国的商业项目派遣一个特种兵分队执勤站岗。

(四) 国际协作联合执法短板明显

中国也在尝试开展国际警务协作模式保护海外利益安全。1998年公安部开始向有关国家派驻警务联络官。迄2017年9月,中国在全球31个国家的37个驻外使领馆派驻警务联络官,计64人。近年来,我国各驻外警务联络机构不断提高打击跨国犯罪的合作水平,截至2016年底,共协助办理各类跨国案件4460起,协助我国和驻在国缉捕、遣返犯罪嫌疑人1048人。2001年6月,上海合作组织签署《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》;2009年和2010年,又分别签署了《关于合作保障上合组织成员国内石油和天然气管道安全的决议》和《上合组织执法安全合作部级联席会议制度》,旨在开展执法合作,保障中国海外利益。但是,警务合作主要是侧重袭击(或事件)发生后就如何减小损失和进行打击所采取的措施,无法做到有效预防。中国需要的是一套综合性的大规模风险管理体系,寻找、利用各种具有成本效益的机会来降低重大风险事件的负面影响。

1 2018年8月6日,第30批护航编队700人(包括3艘军舰、2架直升机、特战队员数十名)从青岛某军港启航,中国海军网。

2 孙永生、吴永超:《一带一路:中国海外利益安全风险防范》,《智库理论与实践》,第2卷,第6期,2017年12月。

四、中国海外安全利益风险管控的发展方向

一种新的保障方式正在形成——私营安保公司开始成为中国海外安全利益保护的主要供给者。

随着全球化的发展,大规模的跨国流动随之出现,这对中国海外利益安全形成了巨大的压力,同时也在世界范围内出现了安全保障市场化的趋势。近年来,随着中国企业和公民大规模“走出去”,中国海外安全治理的方式正在呈现一种非常明显的变化,一种新的保障方式正在形成——私营安保公司开始成为中国海外安全利益保护的主要供给者。¹

(一) 海外安全保障市场化形成的动因

国际上对全球范围海外安全保障市场化形成的动因看法不一,出现了“安全真空论”,²新公共管理思想、³风险社会理论⁴等理论解释,有的认为冷战结束所创造的“安全真空”提供了安全市场化迅速发展的沃土,有的认为安全市场化能够提升安全供给的效率,它比其他形式的安全供给机制更占优势,有的则认为风险社会使人们愈发了解身边的风险,认识到自己的脆弱性,从而更加关注预防和阻止可能发生的威胁和不安全因素。风险社会通过影响公众的态度和政府的政策,给予了私营安保公司参与安全治理的合法性。关于中国海外安全保障市场化的形成,既有政府的政策松绑,也有学者和民间力量的推动,既有海外安全压力的现实需求,也有参与全球治理的美好愿望。

首先,海外安全需求急增是内在动力。中国“走出去”战略和“一带一路”倡议导致企业和公民海外安全需求不断扩大,“走出去”规模越大,程度越高,安全需求就越大。“走出去”战略带来了公民、企业和国家的“断档”,原本在

1 赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,中国社会科学网,2016-02-24,《世界经济与政治》,2015年第10期, http://www.cssn.cn/zzx/gjzzx_zzx/201602/t20160224_2880565.shtml。

2 “安全真空论”,罗伯特·曼德尔(Robert Mandel)和曾负责联合国人道主义事物的高级顾问戴维·希勒(David Shearer)等学者都持这样的观点,认为冷战结束所创造的安全真空提供了安全市场化迅速发展的沃土。

3 新自由主义解释,英国苏塞克斯大学卡洛斯·奥尔蒂斯(Carlos Ortiz)指出,“安全真空论”的说法在解释非洲国家对私营安保公司的使用方面非常有效,但是难以解释美国为何在巴尔干冲突、阿富汗战争和伊拉克战争中使用私营安保公司。应将安全市场化放到西方政治思想史演变的脉络中去理解,认为私营安保公司的兴起是共和主义与新自由主义斗争的一个产物。

4 乌尔里克·贝克(Ulrich Beck)的风险社会理论。该理论认为,风险社会使人们愈发了解身边的风险,认识到自己的脆弱性。这种意识上的改变使得人们更加关注预防和阻止可能发生的威胁和不安全。加拿大渥太华大学丽塔·亚伯拉罕森(Rita Abrahamsen)创造性地将风险社会理论引入分析,指出不能想当然地把安全市场化的发展视为公共领域中外包思潮的必然结果。与安全有关的社会和文化规范的变化,构成了安全市场化的重要背景。在塑造安全需求的同时,风险社会通过影响公众的态度和政府的政策,给予了私营安保公司参与安全治理的合法性。

国内安全体制庇护下的非独立状态的企业和公民,以独立的安全需求主体大量出现在世界各地,尤其是高风险地区,导致中国企业和公民海外安全需求急剧扩大。因此,有学者提出,在现有政府安全保护机制,特别是领事保护机制无法向海外企业提供足够安全保护的情况下,中国应该学习西方发达国家使用武装安保公司的做法,在高风险地区建立武装安保公司,负责保护海外中国员工和项目。

其次,传统安全机制自身缺陷是间接原因。以政府为中心的传统安全机制难以提供充足的安全保障。在主权国家体系内,《联合国宪章》等国际法的不干涉内政条款使得母国政府无法轻易运用军队在东道国为本国企业提供安全保障,除非签订有同盟条约或者其他基于主权平等原则基础上的授权和同意。当东道国安全治理体系失败,没有能力为外来企业和公民提供安全保护时,安全保障就会急剧下降。不干涉政策限制了中国政府对海外企业和公民的安全保障,这制造了一个“安全真空”,使得企业和公民有必要使用私营安保公司保护自身安全。

再次,供需差距是海外安全市场化的催化剂。安全需求和供给之间的巨大差距即“安全鸿沟”,¹迫使公民、企业和政府寻求新的安全解决方案。私营安保公司作为一种具有诸多优势的市场工具,顺应了海外安全治理所面临的新形势,并得到了政府的认可,使其得以全面介入海外利益保护。

最后,中国参与全球治理是外在动力。2013年中国提出共建“一带一路”倡议,顺应了全球治理体系变革的内在要求,彰显了中国同舟共济、权责共担的命运共同体意识,为完善全球治理体系变革提供了新思路新方案。习近平在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上指出:“共建‘一带一路’不仅是经济合作,而且是完善全球发展模式和全球治理、推进经济全球化健康发展的重要途径。”²要确保在“一带一路”沿线国家基础建设与投资安全,风险管控不能仅仅沿用传统模式,必须有新思路新办法,“坚持对话协商、共建共享、合作共赢、交流互鉴,同沿线国家谋求合作的最大公约数”。³

总之,海外安全保障市场化是由安全需求与安全供给之间的“安全鸿沟”所决定的,国家间的“安全鸿沟”越大,海外安全市场化就越突出。以私营安保公司为主要形式的海外安全治理方式,应该成为中国海外安全治理体系的重要组成

1 赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,中国社会科学网,2016-02-24,http://www.cssn.cn/zxx/gjzzx_zxx/201602/t20160224_2880565.shtml。

2 习近平:在北京人民大会堂出席推进“一带一路”建设工作5周年座谈会讲话,2018年8月27日,新华社。

3 习近平:在北京人民大会堂出席推进“一带一路”建设工作5周年座谈会讲话,2018年8月27日,新华社。

部分,并被纳入中国特色大国外交的轨道。¹

(二) 安全保障市场化的优势

海外安全保障的市场化特指政府、公民和企业诉诸市场机制解决安全问题,通过使用私营安保公司获取安全服务,从而让私营安保公司成为海外安全治理机制的具体承载者。根据中国企业近十余年来海外安全自救实践经验,通过使用私营安保公司不仅可以达成规避风险、转移风险、降低风险的目标,还可以融入当地社会,促进当地公共关系维护,增进人文交流和人文关怀,改善当地安全环境。

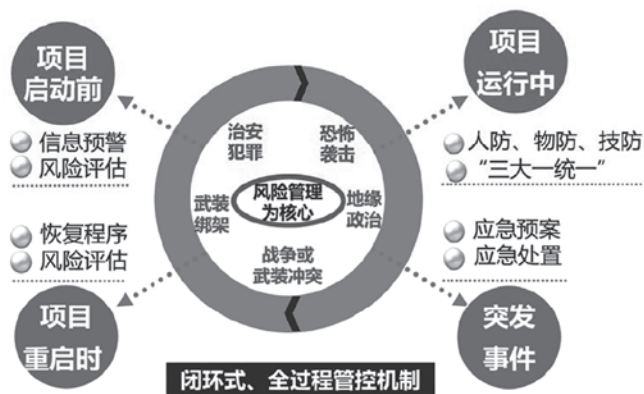
中石油是中国企业海外安全保障市场化的见证者和实践者。中石油自1993年开始走出国门,参与国际油气合作,2003年开始涉足风险勘探,国际业务进入加速发展时期,2008—2009年在中东两伊获取鲁迈拉、哈法亚等5个大型油气项目后,海外业务迈入规模发展时期。对于如何保障在安全形势恶劣的伊拉克顺利作业,当时中石油在伊拉克有两种选择:一是依靠政府,即依靠伊拉克政府的军警安全力量或者中国政府紧急情况下提供的领事保护;二是依靠市场,即通过市场渠道向私营安保公司等第三方安全机构购买安全服务。中石油国际选择了后者,将目光投向了市场。

通过对国外安保咨询机构的安保管理调研,中石油集团公司国际业务于2009年启动了HSE²社会安全管理体系建设,关注生命健康、安全风险和环境保护。其中安全风险管控,是通过系统地部署和使用私营安保公司,围绕治安犯罪、恐怖袭击、武装绑架和战争或武装冲突等安全风险,以风险管理为核心,形成了一个闭环式、全过程的风险管控机制,即在项目启动前有信息预警和风险评估,项目运行中有“人防、物防、技防”和“三大一统一”安保管理模式,发生突发事件时有应急响应和应急处置,项目重启时有恢复程序和风险评估。³同时,从思想上高度重视中国与所在国在信仰、文化风俗等方面的差异,积极参与当地公共设施建设,加强人文交流,以开放合作的胸怀与当地政府、部落和社区居民共建利益共同体,从而营造安全舒适的工作环境和生活环境。

1 赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,中国社会科学网,2016-02-24,http://www.cssn.cn/zxx/gjzzx_zxx/201602/t20160224_2880565.shtml。

2 指的是健康(Health)、安全(Safety)和环境(Environment)三位一体的管理体系。

3 晁阳:《中石油国际业务安全管理实践》,2017年6月。



图表 4-1 安全风险管控机制

截至2018年9月,中石油在伊拉克已连续多年实现安全零事故,较少发生人员被绑架、袭击、敲诈和勒索的事件,很多子公司都在伊拉克创下了安全生产的新纪录。同时,中石油国际业务社会安全管理体系得到了一些国家部委的高度认可,在国际同行业也处于领先地位。

随着“走出去”步伐的加快,中国企业海外安全治理方式正在经历一个市场化的进程。近年来,越来越多的境外中资企业和中国公民倾向于使用安保公司来保护自身安全,特别是中国主要的能源企业、工程承包企业和航运企业。中石油、中石化、中铁、中远、中水等大型央企都有现成的可供观察的实际案例,华为、中兴等大型民营企业也在海外购买安保服务。据一家提供旅行安全服务公司的负责人说,在公民海外安全方面,近几年,越来越多的中国公民在出国的时候选用他们的服务,甚至连中国的政府机构也不例外。例如,负责中国公民和企业安全事务的外交部,早在2010年就和国际 SOS 公司签署合约。根据这份合约,中国外交部驻外使领馆的人员及其家属可借由国际 SOS 获得不间断的援助服务和安全信息服务。中国在一些国家的使领馆的外围安保也有使用私营安保公司的记录。可见,中国海外安全治理的市场化不是无关全局的小事件,它渗入了海外安全保护的每一个方面。

(三) 安全治理市场化的隐忧

私营安保公司并不是海外安全治理的“万灵药”。私营安保公司参与海外安全治理,有积极的一面,也要看到私营安保公司与生俱来的弱点。

一是“雇佣兵”的困扰始终挥之不去。例如,在特定的历史条件下迅速崛起的美国的“黑水”公司,就带有明显的雇佣兵色彩,其负面影响至今还在。20世纪90年代,两极格局结束,美国“一超独大”,海外军事行动日益增多。为弥补

兵力不足和完成不便使用军事力量的任务,美军开始雇佣私人安保公司介入军事行动。当时“黑水”公司90%的收入来自美国政府的外包合同,其中三分之二的合同不需要投标即可承接,客户包括美国国防部、国务院、交通运输部、联邦执法部门、跨国公司和外国政府。“黑水”公司在快速发展的同时,也因为“虐囚门”和误击伊拉克平民等一系列丑闻,在2009年被吊销了在伊拉克的安保牌照,从此迅速衰退,2010年即被外国投资者收购并改名为“ACADEMI”。¹ 据称,美军目前在阿富汗战场仍雇佣2.7万名合同工和非政府人员,承担从后勤保障到安全维护、从物流到训练等广泛范围的军事任务;在中东地区则雇佣5万多名合同工,其中只有2万为美国人,其余2.3万则来自第三世界国家,8000人为当地人。² 据称俄罗斯在叙利亚战场和其他地方也雇佣了军事安全公司。³

在中国海外安全治理市场化的讨论中,将安保公司视为雇佣兵的记者和学者比比皆是,有的是出于类比上的方便,更多的则是不明白私营安保公司和雇佣兵之间的区别,不明白军事安全公司与私营安保公司的区别。虽然私营安保公司不是雇佣军公司,但它的确会引起诸多类似雇佣军问题的道德及法律关切。以中国冶金科工集团公司和江西铜业股份有限公司在阿富汗搁浅的艾娜克铜矿为例,该项目在安保力量的部署和使用上一直深受困扰。一些国际组织抓住不放,要求中国公司公开包括安保力量部署和使用的合同条款。

二是财富差距可能导致新安全分化。安全私有化意味着安全资源基于财富而非权威实施分配,将市场引入安全资源的分配,必然会带来安全上的分化。有学者认为,私营安保公司价格高昂,那些冒着风险进入危险地区的中国小商人和小企业无法使用这些公司的服务。如此一来,那些对中国怀有恶意的组织或不法分子可能更易将矛头对准那些因贫弱而雇不起安保公司的中国公民和企业。现实中的安全贫富分化的确在发生,这将会伤害那些境外安全中的弱势群体。⁴

三是管理不善易使对外公共关系受损。和欧美国家成熟的市场化安保相比,中国安保公司走向国际刚刚起步,面临三大短板:一是国际安保体系不健全,二是国际业务能力较弱,三是国际市场信誉度较低。当前,中国安保行业海外供给基础薄弱,暂时无法与国际安保市场需求相匹配。与一些发达国家的安保企业相比,中国安保企业普遍存在一些问题,如:企业人力资源结构不匹配,缺乏国际性人才;国际业务经验不足,应对风险能力较弱;企业管理模式落后,不能适应国际化需求;业务技能欠缺,无法满足客户要求。这种乱象如果不加以监管和规范,极易在海外损坏中国形象,对中国公共外交产生负面影响。在推进海外安全

1 埃里克·普林斯:《阴影中的军队:黑水公司和他的平民勇士》,中信出版社,2015-01-21。

2 Raja Mandala: *Privatising the Afghan War*, Indian Express, 2018-08-28.

3 同上。

4 赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,中国社会科学网,2016-02-24, http://www.cssn.cn/zxx/gjzxx_zxx/201602/t20160224_2880565.shtml。

治理市场化的同时,如何妥善化解问题,也是中国外交转型必须重视的课题。

(四) 中国安保走向国际化应把握的几个问题

近年来,随着中国“一带一路”倡议的实施,中国海外安全服务市场正迎来发展的良好时机,不仅国际安保公司普遍看涨中国海外安保市场,中国安保公司的参与热情也在急剧高涨,将民间资源整合为中国外交资源有着雄厚的社会基础。政府也在谨慎逐步放松政策限制,培养公共和私营部门的海外安全供给能力。

然而,中国安保要在海外市场立足,成为中国海外安全利益保护的承载者,成为参与全球治理的一支民间力量,仍然面临复杂的局面。国际上,新一波“中国威胁论”甚嚣尘上;在国内,相关法规和制度滞后或缺失。直接拿欧美发达国家的安保体系,或使用国内现有的安保体系,都不适合中国安保在国际上的发展。中国安保要想成为中国海外利益保护体系的组成部分和海外安全风险的“防护衣”,必须以共建“人类命运共同体”¹为目标推动海外安全市场化,强化“四种能力”²建设,成为一支助中国和平发展“添彩”“不添乱”的维和力量,助地区和东道国社会安全治理的维稳力量,助世界和平稳定的积极贡献者。具体应把握“立势(principles)、择道(strategy)、优术(tactics)、合众(cooperation)”的基本指导。

立和平发展之势。中国安保走向国际,必须遵循中国和平发展的基本战略方针,要坚持符合国家现行的政策法规,符合国际法对安保行动的行为规范,符合所在国的法律规定。企业在国际上开展安保行动,呈现给所在国和国际舆论的应该是防御的、专业的、不具有侵略性的形象,是一支维护地区稳定的和平力量,坚决杜绝雇佣兵性质的行为,顺应国际发展潮流。

择合作专业之道。中国安保走向国际,必须坚持合作开放的态度,以本土化方式进入他国安保行业,不大包大揽,不越俎代庖,通过与当地安保公司的深度合作,以非排他性的、非博弈性的方式,实现保护中国企业安全利益的目的。必须抓好专业队伍的建设,着力打造一支懂政策、听指挥、业务精的管理团队和一支守纪律、敢作为、能作为的专业服务队伍,呈现出高水平的专业素质。

优经营管理之术。中国安保走向国际,必须学习国际优秀安保企业管理理念,借鉴其先进经验,形成具有中国特色的现代经营管理模式。以满足海外中资企业的安全需求为基本着眼点,结合国际通行的国际行为标准,建立规范的国际

1 习近平总书记在中共十九大报告中强调指出:“构建人类命运共同体,建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。”在这一思想体系中,持久和平是目标,普遍安全是追求,共同繁荣是机制,开放包容是路径,清洁美丽是基础。它是中国经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”总体布局的国际延伸。

2 四种能力:风险预警与管控能力、海外社会沟通能力、海外信息获取能力和海外紧急救助能力。

安管理体系。规范经营,规范管理,不断融入各地区文化,不参与所在国内部冲突,不介入各方政治纷争,以保护中国企业安全利益为根本宗旨,将中国安保企业的正面形象展现在国际舞台上。

合互利共赢之众。中国安保走向国际,必须保障各方利益均衡,促进各方安全和谐发展。合众则生是中国国际安保企业的生存基础。与国际市场相融合,以中国特有的安保思想与各个国家和地区安保行业相结合,通过各种途径合作开展同行互助、经验交流、信息分享、互勉共进。以共赢力为主轴,整合当地各种资源,培育企业成长的肥沃土壤,要特别注意去“关系化”,不以私人关系作为企业成长的主要依靠,要以专注的、专业的、利益共享的方式凝聚市场,实现中国安保企业、当地安保力量和客户三方利益共赢。¹

安全市场化只是中国海外安全利益风险管控的一种手段,必须在国家战略和海外利益维护大战略下运行。

中国已经成为一个具有一定领导角色的新兴大国,这要求我们在思考海外利益维护时,不能仅仅从“维护”的现实维度出发,还要考虑到治理的战略维度,即如何增益地区治理和全球治理,促进世界秩序与和平。安全市场化只是中国海外安全利益风险管控的一种手段,必须在国家战略和海外利益维护大战略下运行。

1 马鲁平:《适应国家“外向型”经济战略 走出中国特色的国际安保之路》,《中国安保》,2016年8月。