

中国领事保护机制建设的成效评估与改进方向*

夏莉萍

【内容提要】 中国领事保护机制建设是一个多方参与的过程，主要建设内容包括预警防范机制和应急处置机制。海外中国公民是中国领事保护的服务对象，他们的反馈意见对于了解中国领事保护机制建设的现状及研究如何改进非常重要。对海外中国公民所进行的问卷调查和与有关人员的访谈结果表明，“中央、地方、驻外使领馆、企业和公民个人”五位一体的中国领事保护机制建设的成效比较明显。中国官方渠道发布的海外安全提醒受到海外中国公民的广泛关注；公民个人掌握了基本的安全保护知识，团结互助的意识较强；公民团体搭建了安全信息交流和预警平台；海外中资企业采取多项预防性措施保护海外员工安全；中国驻外使领馆与当地海外中国公民之间的联络渠道比较通畅，紧急信息的传递有所保障；海外中国公民团体在应急处置方面发挥积极作用；紧急求助渠道多元化。未来中国领事保护机制建设可改进的方向包括：建立相应的监管或惩戒机制以强化海外安全提醒的实际效用；细化海外安全提醒信息发布并建立相关的公众反馈机制；充分利用科技手段更加科学地防范海外安全风险；加大对有关法律法规和12308热线的宣传力度；进一步挖掘非政府力量参与领事保护机制建设的潜力等。

【关键词】 中国领事保护机制；海外中国公民；应急处置机制；预警防范机制

【作者简介】 夏莉萍，外交学院教授、北京对外交流与外事管理研究基地研究员（北京 邮编：100037）

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2023.01.003

【中图分类号】 D81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755 (2023) 01-0054-15

* 本文为国家社科基金重大课题“完善我国领事保护制度研究”（项目批准号：20&ZD206）和“新时代中国特色大国外交能力建设研究”（项目批准号：19ZDA135）的阶段性成果。感谢外交学院博士生许志渝对问卷调查提供的协助和匿名评审专家提出的修改意见，文中的疏漏由作者本人负责。

领事保护和服务是中国外交工作不可或缺的组成部分。^①近年来,领事保护机制建设受到高度重视。党的十九届四中全会提出,要“构建海外利益保护和风险预警防范体系,完善领事保护工作机制,维护海外同胞安全和正当权益,保障重大项目和人员机构安全。”^②《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》要求“构建海外利益保护和风险预警防范体系。优化提升驻外外交机构基础设施保障能力,完善领事保护工作机制,维护海外中国公民、机构安全和正当权益”。^③那么,中国领事保护机制建设的成效如何?还存在哪些不足?应如何改进?这些问题值得研究。

目前国内学术界关于中国领事保护机制建设成效的研究成果较少,且多从领事保护案例分析的视角进行研究,研究资料也大多来源于文献资料。^④国外学者并未对中国领事保护机制建设有过专门研究,只是在关于中国海外利益保护的成果中稍有涉及。^⑤中国领事保护机制建设的最终目标是为了维护海外中国公民和机构的正当权益。海外中国公民作为领事保护服务的对象,他们的反馈意见对于了解中国领事保护机制建设现状及研究如何改进非常重要。2022年7~8月,笔者就领事保护机制建设的相关问题对分布在全球122个国家的海外中资企业中国籍员工(以下简称中企员工)、中国留学人员和华侨进行了问卷调查,共收回有效问卷2400份,其中中企员工问卷1472份、中国留学人员425份、华侨503份。此外,笔者还对领事保护志愿者、安保公司负责人以及外交部领事保护中心和驻外使领馆的外交官和领事官进行了访谈。本文拟根据

① 《外交部长王毅:不断改进发展领事保护和服务工作》,中国政府网,2013年3月22日, http://www.gov.cn/gzdt/2013-03/22/content_2359991.htm。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日,第1版。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》2021年3月13日,第11版。

④ 相关主要研究成果包括:黎海波:《论中国领事保护的运作机制及发展趋势——以撤离滞泰游客为例的比较与探讨》,《八桂侨刊》2010年第4期;夏莉萍:《从利比亚事件透视中国领事保护机制建设》,《西亚非洲》2011年第9期;张丹丹、孙德刚:《中国领事保护的整体思想与机制建设:以利比亚撤侨行动为例》,《国际论坛》2020年第3期;卢文刚、黄小珍:《中国海外突发事件撤侨应急管理研究——以“5·13”越南打砸中资企业事件为例》,《东南亚研究》2014年第5期;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;黎海波:《中国领事保护可持续发展探析》,《现代国际关系》2016年第6期;张丹丹、孙德刚:《中国在中东的领事保护:理念、实践与机制创新》,《西亚非洲》2019年第4期等。

⑤ Andrea Ghiselli, *Protecting China's Interests Overseas*, Oxford University Press, 2021; Mathieu Duchatel, Oliver Brauner and Zhou Hang, *Protecting China's Overseas Interests: The Slow Shift away from Non-interference*, SIPRI Policy Paper No.41, June 2014; Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchatel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, Routledge, 2015.

问卷调查结果和访谈信息,结合文献资料,尝试回答以上研究问题。

一、研究的基本框架和设计

中国领事保护机制建设是一个多方参与的进程,即“构建大领事格局,调动一切可以调动的资源和力量。”^①新冠疫情暴发之前,随着中国改革开放的深入和“一带一路”倡议的推进,海外中国公民和机构的数量不断增加,领事保护的任务日益繁重。尽管近年来受疫情影响,出国人数大幅减少,但领事保护的工作量并未减轻,需要解决的新问题不断出现。仅靠中国外交部和驻外使领馆很难完成这一艰巨的保护任务,需借助多方力量,共同分担。外交部对多方参与领事保护机制建设的情况进行过数次总结性概括:从2006年的“三位一体”(中央、地方和驻外使领馆)^②到2011年的“四位一体”(中央、地方、驻外使领馆和企业)^③再到2012年的“五位一体”(中央、地方、驻外使领馆、企业和公民个人),^④这充分说明了领事保护机制建设多方参与的发展趋势。按照“以预防为主,预防与处置并重”的领事保护工作的指导原则,中国逐步建立起领事保护预警防范机制和应急处置机制。^⑤结合中国领事保护机制建设多方参与的特点以及预防和应急两大机制建设的主要内容,关于领事保护机制建设成效的问卷调查和访谈主要围绕以下方面展开。

一是关于领事保护预警防范机制的建设成效。1. 外交部、教育部等中央政府部门和中国驻外使领馆发布海外安全提醒信息是领事保护预警防范机制建设的主要内容。外交部分别于2011年和2014年开通中国领事服务网和“领事直通车”官方微信,发布海外安全提醒和领事服务类信息。其他中央政府部门网站也发布相关海外安全提醒信息,如商务部网站的“预警提示”栏目和教育部的“留学预警”信息等。中国驻外使领馆也通过官网、微信公众号等渠道发布涉及驻在国的安全提醒信息。本次问卷和访谈在这方面重点关注的问题包括:中国官方发布的海外安全提醒信息受海外中国公

① 见时任外交部领事司司长黄屏接受媒体记者采访时的谈话。《黄屏:发动“人民战争”,构建“大领事”格局》,中国经济网,2015年5月1日,http://cen.ce.cn/more/201504/30/t20150430_5251636.shtml。

② 中华人民共和国外交部政策研究司编:《中国外交》(2007年版),北京:世界知识出版社,2007年,第48页。

③ 中华人民共和国外交部政策规划司编:《中国外交》(2012年版),北京:世界知识出版社,2012年,第52页。

④ 廖先旺、彭敏:《奋发进取,成果丰硕》,《人民日报》2012年10月10日,第6版。

⑤ 中华人民共和国外交部政策研究司编:《中国外交》(2006年版),北京:世界知识出版社,2006年,第355页。

民的关注度如何?所起到的实际效用如何? 2. 外交部等中央政府部门、各级地方政府和企业举办各种形式的领事保护宣传活动和海外安全培训,旨在提升海外中国公民的安全风险防范意识和自我保护能力。这方面值得关注的问题是:这些预防宣传和培训的效果如何?海外中国公民的自我保护意识和自我保护能力情况如何?具体问题包括:海外中国公民是否掌握紧急求助方式?他们是否购买了商业保险来分担海外风险处置成本?是否有团结互助,共同保护安全的意识?当地是否建立华侨社团、留学人员联谊会或中资企业协会或中国商会等组织?这些组织在领事保护预警防范机制建设中发挥了什么样的作用?在领事保护预防宣传中,还存在哪些薄弱之处? 3. 随着越来越多的国家和国际组织与中国签署共建“一带一路”文件,^①中资企业“走出去”的发展趋势不可逆转,成建制派出的海外中企员工已成为海外中国公民群体的重要组成部分,海外中资企业对相关规定的执行情况关系着领事保护预防机制建设的成效。海外中资企业肩负着保护海外中企员工安全的职责。我国法律法规也对海外中资企业的相关责任做出了规定,如《境外中资企业机构和人员安全管理规定》明确了“谁派出,谁负责”的原则,“未经安全培训的人员一律不得派出。”^②《对外承包工程管理条例》和《对外劳务合作管理条例》分别就企业为不同类型的外派人员提供安全防范教育、应急知识培训及购买境外人身意外伤害保险等做出了规定。^③本次问卷和访谈重点关注了如下问题:法规的落实情况如何?中资企业是否对其外派员工进行了安全培训?是否为他们购买了相关保险?海外中资企业在保护海外员工安全方面采取了哪些措施?

二是关于领事保护应急处置机制的建设成效。1. 中国驻外使领馆建立与驻在国的中国公民团体之间的联络机制是领事保护应急机制建设的重要内容。这方面值得关注的问题有:中国驻外使领馆与当地海外中国公民团体之间的联络渠道是否通畅?紧急信息的传递是否能够得到有效保障? 2. 海外中国公民和中资企业既是领事保护的服务对象,也是“五位一体”领事保护机制建设可以依赖的力量。这方面值得关注的问题有:

① 截至2022年7月,中国已经同149个国家和32个国际组织签署200余份共建“一带一路”合作文件。《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》,中国一带一路网,2022年8月15日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

② 《关于印发〈境外中资企业机构和人员安全管理规定〉的通知》,中华人民共和国商务部网,2010年8月13日, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/201008/20100807087099.html>。

③ 《对外承包工程管理条例》(2008年7月21日中华人民共和国国务院令第527号公布,根据2017年3月1日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》修订),中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5574542.htm;《对外劳务合作管理条例》,中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5574485.htm。

当地中国公民团体的主要功能是否包括协调安全事件应急处置？他们在应急处置方面发挥的作用如何？中国民营安保公司“走出去”为海外中资企业提供安全保护的情况何如？3.“鼓励多方参与、共同分担保护责任”是中国领事保护机制建设的发展趋势。紧急情况下，海外中国公民有哪些求助渠道？选择不同求助渠道的海外公民的比例如何？领事保护应急机制建设还有哪些值得改进之处？

二、中国领事保护机制建设成效

从问卷调查结果、访谈情况和既有文献资料看，“五位一体”的中国领事保护机制建设成效比较明显。在预警防范机制建设方面，政府部门发布的海外安全提醒受关注度较高；海外中国公民有着较强的自我保护和守望相助意识；海外中资企业也采取多样化的措施维护员工安全。在应急处置机制建设方面，中国驻外使领馆与当地中国公民之间建立了较为通畅的联系渠道；海外中国公民通过参加社团组织、担任领事保护志愿者等方式积极参与。

（一）领事保护预防机制建设成效

第一，中国官方发布的海外安全提醒信息受到中国公民广泛关注。曾有学者对外交部官网相关栏目的受关注情况做过简单的抽样调查。调查对象是国际关系专业在读研究生和研究国际问题的高校老师。在收回的50份有效问卷中，只有8%浏览过上述两个栏目。^①而此次问卷调查结果显示，以上官方渠道发布的海外安全提醒信息受到中国公民的广泛关注。在收回的2400份问卷中，70.6%的人表示“出国工作之前浏览过外交部网上的有关安全提醒信息”；^②54.3%的人表示“收到过来自中国驻外使领馆微信公众号发布的安全提醒信息”；41.6%的人表示“经常浏览中国驻当地使领馆网站发布的海外安全提醒信息”；46%的人表示“看到过有人在微信群或朋友圈分享的来自中国官方的安全提醒信息”；30.8%的人表示“看到过来自‘领事直通车’等微信公众号的安全提醒信息”；20.6%的人表示“从其他途径收到过来自中国官方的安全提醒信息”；仅有11.3%的受访者表示没有看到过中国官方发布的海外安全提醒信息。

第二，海外中国公民掌握了基本的安全保护知识，团结互助的意识较强。问卷调查

^① 廖小健：《海外中国公民安全与领事保护》，《南洋问题研究》2009年第3期，第57页。

^② 绝大多数百分比数值非整除得出，为大约数值，为行文简洁，省去“约”字。

结果显示,三分之二以上的受访者了解紧急求助方式。在2400份问卷中,72%的人表示“知道当地中国使馆或领事馆的紧急求助电话”;67.8%的人表示“知道12308外交部全球领事保护与服务应急热线”。近八成的受访者表示清楚如何应对所在国局势突变的情况。当被问及“一旦所在国发生局势紧张的紧急情况,是否清楚怎么办”的问题时,48.4%的受访者表示“很清楚”;29%的人表示“大概知道”。在受访的华侨中,54.5%的人认为“华人华侨应抱团取暖,采取集体安全保护措施”;17.4%的人认为有必要设立华侨华人安全联防组织。在受访的留学人员中,64.2%的人认为“留学人员联合会等学生组织应加强同留学人员的联系,提供更多的服务与帮助”。

绝大部分海外公民通过购买商业保险的方式分担风险处置成本。2400名受访者中,78.7%的人表示已购买人身伤害保险或其他相关保险,但不同的海外公民群体购买保险的比例有所不同。90.1%的海外中企员工表示其所在的中资企业为其购买了相关保险;70.4%的中国留学人员和52.5%的华侨表示购买了此类保险。

第三,海外中国公民团体搭建安全信息交流和预警平台。海外华侨社团、留学人员组织和中资企业协会或总商会等为海外中国公民交流海外安全信息,了解当地安全形势,及时发现安全隐患提供了平台。对华侨的问卷调查结果显示,91.8%的人表示“当地成立有华侨华人团体”;29.2%的人表示“经常参加华侨华人社团的活动”;30%的人表示“当地华侨华人社团定期交流对当地局势发展的看法,及时发现安全风险隐患”。在受访的海外中企员工中,42.1%的人表示“当地总商会或中资企业协会定期交流对当地局势发展的看法,及时发现安全风险隐患”。

第四,海外中资企业采取多项预防性措施保护海外员工安全。一是大部分海外中企员工接受过所在企业组织的海外安全培训并认为培训很有帮助。在接受问卷调查的1472名中企员工中,87.8%的人表示“出国之前接受过相关的安全培训”,71.2%的人认为“培训对其树立安全意识,进行风险防范有很大帮助”,27.6%的人认为“有一些帮助”,整体看来,98.8%的受访者认为培训是有帮助的。二是制订安全预防措施,召开安全会议,并为员工购买相关保险。47.4%的人表示“企业制订详细的安全预防措施并定期检查和演练”;52.9%的人表示“公司会定期开会通报安全形势”;90.1%的人表示“企业为其购买了人身伤害保险或其他相关保险”。三是企业聘请专业人员保护员工安全。34.1%的人表示“企业请当地警方协助安全保卫工作”;23.2%的人表示“企业请当地军方协助安全保卫工作”;此外,分别有58.3%、5.9%和5.1%的人表示“企业聘用了当地安保公司”“聘用了中国国内安保公司”和“聘用了西方安保公司”。四是企业采取其他物防措施保障工地或员工居所的安全。

69.7%的人表示企业“在以上地点安装了摄像监视等设备”；57.1%的人表示“在工地或居住地建有围墙”；18.7%表示“在工地或住宅外围挖了壕沟”。

（二）领事保护应急机制建设成效

首先，中国驻外使领馆与当地海外中国公民群体之间的联络渠道比较通畅，紧急信息的传递有所保障。在接受问卷调查的海外中企员工中，64.8%的人表示“所在企业会与中国使领馆定期或不定期开会，讨论当地安全形势，有紧急情况，使领馆即可告知”。55.4%的华侨表示“其所在的国家的华侨社团与中国使领馆定期或不定期开会，讨论当地安全形势，有紧急情况，使领馆即可告知”。笔者通过与领事保护志愿者的访谈得知，中国驻外使领馆通过当地中资企业协会、商会、华侨社团、留学人员联谊会、领事保护志愿者等与当地的中国公民群体保持比较密切的联系。有领保志愿者表示，10年前大家都对“领事保护”一无所知，现在中国使领馆宣传到位，通过会议、微信公众号、微信群、短信方式与当地的中国公民保持密切联系。^①

其次，海外中国公民团体在应急处置方面发挥积极作用。在受访的海外中企员工中，52.1%的人表示，“当地总商会或中资企业协会在中资企业安全保护方面发挥了很大或较大的作用”。19.1%的人表示，“当地总商会或中资企业协会的主要功能包括协调安全事件应急处置”。对华侨的问卷调查结果显示，33%的人认为“当地华侨华人社团在安全保护方面发挥了很大或较大的作用”；30%的人表示，“当地华侨华人社团会协调安全事件应急处置”。

以马来西亚为例，在中国驻马来西亚使馆的支持下，当地华侨于2016年注册成立马中援助协会。协会利用社会筹措资金聘请专职人员协助中国使领馆处理涉及中国公民和机构的领事保护案件，并建立了相关数据库，将协会协助处理的领事保护案件记录在案，中国使领馆可随时调取查阅。针对一些突出的领事保护问题，协会主动出面协调处理。例如，为了解决中国公民常因语言沟通不畅入境受阻而被遣返的问题，2017年，马中援助协会和马来西亚旅游局、中国使馆合作在吉隆坡国际机场设立中国旅客沟通协调处。经费来自马来西亚旅游局，具体协助工作由协会承担。2017年，协会相关负责人还开通了“民安海外援助”微信公众号，在马来西亚的中国公民可通过该公众号寻求法律咨询和翻译等服务。^②

① 2022年8月6日对在尼日利亚的领事保护志愿者的访谈。

② 2022年8月8日对在马来西亚的中国领事保护志愿者的访谈。

安哥拉中资企业和华侨成立的“安防协会”是海外中国同胞互帮互助，共同应对紧急安全威胁的典型实践。在安哥拉，因社会治安状况差，屡发涉及中国公民的安全事件。在中国使馆的支持和当地侨领的号召和努力下，2013年初，经过两年多的动员和酝酿，七家华企联合成立“高速路华企安防协会（简称安防协会）”，共同出资购置车辆，雇请保安，24小时不间断对七家企业开展点对点巡逻。协防效果立竿见影，针对这几家企业的抢劫案一年间下降了90%以上。2014年，“安防协会”主动扩大巡逻范围，吸引更多成员加入；又有另外7处中国人聚居片区依样成立“安防协会”。但当时各协会基本是“铁路警察、各管一段”。从2017年起，原有的各处安防协会联合起来，共同组建了统一的指挥协调中枢，各地参防中企和华侨的求助、救助信息可即时共享。至2022年6月，当地已有12处巡防片区，实现了全线联防联动，巡防面积约80平方公里，共配备6辆巡逻车，36名保安，均合法配备轻武器，24小时不间断巡防，同时也分配机动力量驻点待命，准备随时增援。当地中企、华侨安保联防基本已建立起“10分钟防卫圈”，可以在紧急安全事件发生后10分钟之内赶到事发地进行救援。这种安防模式收效显著，华侨社区治安情况远好于当地其他外国人社区，其成功经验被普遍认可。^①

再次，海外中国公民的紧急求助渠道多元化，显示出多元参与的领事保护应急处置保护机制建设取得一定成效。在接受问卷调查的海外中国留学人员和华侨中，超过三分之一的（35.5%）的人表示“曾经为自己或他人寻求过保护与协助”。关于求助渠道的选项（可多选），按照选择人数的百分比由高到低排列为：66.4%的人表示“曾联系过中国驻外使馆或总领事馆”；40.8%的人表示“曾联系过中国学生学者联合会或华侨社团”；23.6%的人表示“曾拨打过12308外交部全球领事保护与服务应急热线”；17.8%的人表示曾“曾联系过其他相关组织机构”。

在某些情况下，海外留学生联谊会、中国商会、华侨社团或领事保护志愿者已成为海外中国公民遇到困难后的主要求助对象。例如，在受访的海外中国留学人员中，32.7%的人表示“遇到安全问题后会联系海外中国留学人员联谊会”；31.4%的人表示“曾联系过中国留学人员联谊会为自己或他人寻求过保护或协助”。以全英中国学生学者联谊会为例，该联谊会受中国驻英国大使馆教育处支持的官方全国性组织，也是目前英国最大的华人社团，拥有以中国学生学者群体为主的成员22万余人和97个地方学联会

^① 2022年6月16日，对当时在安哥拉进行调研的上海外国语大学汪段泳副研究员的访谈。也可参见高哲、朱宇、林胜：《从自防、协防到联防：安哥拉中国新移民的社会安全空间营造》，《华侨华人历史研究》2021年第3期，第46页。

员单位,涵盖英国全境。79%的受访的英国留学人员表示,留学英国期间,曾联系过中国全英学联或地方学联为自己或他人寻求过领事保护与协助。在坦桑尼亚,常有中国公民遭遇被警察勒索和税务难题后向当地的中国商会和华助中心求助,商会和华助中心一般都能帮助其解决,只有在遇到解决不了的问题时,商会和华助中心才会向中国使领馆汇报,由使领馆接手处理。领事保护志愿者们表示,“理解中国使领馆的工作十分繁忙,只要同胞有困难找上门来,我们能协助处理的,就不会麻烦使领馆”。^①

三、中国领事保护机制建设的不足

以上问卷调查和访谈结果显示,中国领事保护预警防范机制和应急处置机制建设取得了较为明显的成效,但也仍然存在一些需要改进和完善之处。这主要体现为海外安全提醒所发挥的实际效用比较有限;海外安全提醒发布和领事保护预防宣传还存在薄弱环节;海外中国公民社团和民营安保公司的作用还有进一步提升的空间等。

(一) 海外安全提醒的实际效用亟需强化

尽管通过官方渠道发布的海外安全信息受到海外中国公民的广泛关注,但其所发挥的实际效用并不理想。这主要表现为:一是前往危险地区的中国公民的人数并未因中国官方发布的相关安全提醒次数的增加而减少。发布海外安全提醒的目的是为了让公民有意识地避开危险地区,减少领事保护案件发生的几率。但有学者将中国驻外使领馆发布的有关北非、非洲之角和中东地区国家的安全提醒信息的次数与中国承包商派往这些地区的中国工人的人数做了关联性研究,结果发现,被外派到这些国家的中国工人的人数并未因中国驻外使领馆发布的相关安全提醒次数的增加而减少。^②

二是一些海外中国公民受经济利益驱动,对相关安全提醒置若罔闻而陷入险境,加大了领事保护的工作量。例如,笔者通过访谈得知,中国驻毛里塔尼亚使馆常常发布有关东道国是伊斯兰国家,不可携带、贩卖酒类的安全提醒,但每年仍有一些中国人在当地因走私、销售酒品被警察罚款、羁押,转日向使馆求助。^③在刚果(金)部分地区,屡屡发生中国公民因罔顾相关安全提醒而遭遇武装劫掠和恶性绑架的事件。尽管中国外交部和驻

① 2022年8月7日对坦桑尼亚某中国商会会长的访谈。

② Andrea Ghiselli and Pippa Morgan, "A Turbulent Silk Road: China's Vulnerable Foreign Policy in the Middle East and North Africa," *The China Quarterly*, published online by Cambridge University Press, February 22, 2021, Vol. 247, pp.1-21.

③ 2022年8月10日对前中国驻毛里塔尼亚外交官的访谈。

外使领馆可以根据“领事保护不为公民非法行为买单”的原则，对这部分公民的求助置之不理。但长此以往，这必然会影响到中国国家形象和双边关系，进而恶化海外中国公民和机构在当地的生存环境，形成恶性循环的海外安全困境。但如果中国外交部、驻外使领馆和其他有关方面动用外交资源对此类人员出手相救，类似事件难免周而复始，再次落入那种“祖国麻麻（妈妈）反复警告—‘熊孩子’一意孤行—陷入困难—政府救助—感谢祖国”的循环中。^①

（二）海外安全提醒信息发布的细致程度和及时性有待提升

一是安全提醒发布的栏目不统一，不方便公众查找。例如，有的使领馆发布的安全提醒位于“使领馆活动”或“使领馆新闻”栏目，有的位于“领事与侨务”栏目；有的使领馆将不同年份的安全提醒放置在使领馆网站的不同板块。二是安全提醒信息的内容比较笼统，未充分考虑海外不同公民群体的不同需求而进行细致的设计和分类。问卷调查结果表明，不同海外公民群体所关注的海外安全风险点有所不同。例如，当海外留学人员和华侨被问及“可能会导致其陷入法律纠纷的问题”时，“租房”是留学人员中选择人数最多的选项，62.1%的受访留学人员选择了此选项；“雇工打工”是华侨中选择人数最多的选项，42.9%的受访华侨选择了此选项。海外中资企业更关注与投资和市场有关的信息。全国工商联对民营企业500强的调查结果显示，2016~2020年间分别有201、171、292、210和198家企业表示在“走出去”过程中面临着“对东道国政策、投资环境和市场信息了解不够”的困难。^②三是海外安全提醒发布的及时程度还有待加强。中国官方发布的安全提醒有时候比较及时，有时候情况并不理想。有在非洲国家工作的中企员工告诉笔者，他所在的国家的中国公民微信群里常常转发西方国家驻当地使领馆发布的安全预警信息，他们认为消息“很灵”。^③

（三）对东道国法律法规的宣传普及力度不够

中国公民自身的违法违规行为是导致其遭遇海外安全风险的主要原因之一。早在2008年，根据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

① 《深思！“12道金牌”提醒，挡不住他们飞扑巴厘岛！》，中国领事服务网，2018年4月27日，http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/lbdxal/xzzlbdzgmggzt/201804/t20180427_964788.shtml。

② 全国工商联：《2021中国民营企业500强调研分析报告》，第65页，<http://www.sgpjbg.com/baogao/53205.html>。

③ 2022年7月16日对在马里的某中资企业员工的访谈。

是由中方人员的违法违规行为引起的。^①2013年时,中国领事服务网所发布的安全提醒信息的统计显示,大约1/5的安全提醒信息与海外中国公民的违法违规和不当行为有关。^②对2017~2018年间中国驻外使馆发布的1000多条安全提醒信息进行的统计分析也表明,关于海外中国公民违法违规行为的提醒数量在所有类别的安全提醒中位列第二,仅次于社会治安风险类。^③而不熟悉东道国的法律法规是导致海外中国公民违法违规行为的主要原因。在此次问卷调查中,当被问及所面临的安全风险时,近一半(48.8%)的人选择了“不熟悉当地法律法规可能带来的风险”。不同的受访群体选择此选项的比例有所不同,按照选择比例由高到低排列分别是海外中企员工(56.3%)、海外中国留学人员(50%)、华侨(25.6%)。这充分说明了加强有关普法宣传的必要性。

(四) 海外中国公民社团在应急处置方面的作用还未得到充分发挥

我国一直面临着较为突出的领事保护服务需求与供给之间的矛盾。^④接受笔者访谈的数位外交官在被问及当前中国领事保护工作面临的困难时,都不约而同地回答“人手匮乏”。在实际工作中,通过增加驻外使领馆人员编制来缓解这一矛盾的可能性较小。领事制度历史比较久远、领事实践丰富的西方大国也同样面临着这一矛盾,他们的解决办法之一就是让非政府组织分担领事保护压力。目前,海外中国公民社团在应急处置机制中的作用还可以进一步提升。以海外中国总商会和中资企业协会为例,此次问卷调查结果显示,只有19.1%的人表示,“当地总商会或中资企业协会的主要功能包括协调安全事件应急处置”。通过访谈得知,在有些国家,尽管当地有数十家中国企业,但由于种种原因,还未成立类似协会,发挥协会的相关作用也就无从谈起。

(五) 国内民营安保力量在海外安全保护方面的潜力尚未得到充分挖掘

中国民营安保公司“走出去”的步伐和节奏还“跟不上”海外中资企业的安保需求和期待。据中国保安协会介绍,受新冠疫情影响,民营安保公司“走出去”的步伐变缓,

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》,中国侨网, <http://www.chinaqw.com/news/200808/31/129259.shtml>。

② 夏莉萍:《海外中国公民安全风险与保护》,《国际政治研究》2013年第2期,第11页。

③ 夏莉萍:《海外中国公民和中资企业的安全风险——基于中国驻外使馆安全提醒之分析》,《国际安全研究》2019年第6期,第129—151页。

④ 具体可参见夏莉萍:《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年第4期,第10—25页。

目前在海外发展的国内安保公司数量有所减少。^①此次问卷调查结果也显示,海外中资企业聘请国内安保公司提供安保服务的比率很低,在1472名受访的海外中企业员工中,只有5.9%的人表示其所在的企业聘请了国内安保公司。但海外中资企业对市场化安保服务的需求很大,而且对国内安保公司“走出去”提供安保服务的期望较高。当被问及“是否有必要雇佣安保公司提供安全保护”时,51.8%的人选择“非常有必要”,32.9%的人选择“有必要”。在雇佣中国国内还是国外安保公司的选择上,46.9%的人表示会选择国内安保公司;关于选择国内安保公司的主要考虑,70%的人选择“信得过”;67.9%人选择“沟通无语言障碍”,13%的人选择“价格比国际知名公司便宜”。

(六) 12308 热线的使用率还有很大提升空间

此次问卷调查结果显示,知道12308热线和真正使用该热线求助的海外公民的人数存在较大差距。在2400份问卷中,72%的人表示“知道当地中国使馆或领事馆的紧急求助电话”;67.8%的人表示“知道12308外交部全球领事保护与服务应急热线”。但关于受访者实际寻求领事保护经历的调查结果显示,66.4%的人表示“曾联系过中国驻外使馆或总领事馆”;40.8%的人表示“曾联系过中国学生学者联合会等学生组织或华侨社团”;只有不到1/4(23.6%)的人表示“曾拨打过12308外交部全球领事保护与服务应急热线”。这说明,海外同胞对于12308的实际作用还不甚了解。实际上,目前绝大部分中国驻外使领馆下班之后的领事保护应急服务电话已转至12308服务热线,由12308热线先处理大部分的咨询类或不太紧急的服务需求,遇有12308热线解决不了的紧急事件和重大问题,接线员会以电子派工单的方式发至前方使领馆进行处理;前方使领馆会安排值班人员随时关注12308派来的工单。这也是为了减轻一线领事官员的工作压力,让他们可以集中精力处理领事保护难题,提升应急处置效率。^②

四、中国领事保护机制建设的改进方向

针对以上中国领事保护机制建设的不足之处,可从建立监管和惩戒机制、细化海外安全提醒发布并建立相关反馈机制、充分利用科技手段提升领事保护预警防范的精准度、进一步挖掘社会资源参与领事保护机制建设潜力等方面予以改进和完善。

^① 2022年3月22日对中国保安协会工作人员的访谈。

^② 2022年10月8日对中国驻外领事官员的访谈。

（一）通过建立监管和惩戒机制强化海外安全提醒的实际效用

领事实践经验比较丰富的英美国家通过国内立法或行政命令的方式强化海外安全提醒信息的实际效力。例如，美国从禁止在某国使用本国护照的角度，禁止本国公民前往危险地区。美国《联邦法典》规定：“国务卿有权限制在某些国家和地区使用美国护照，包括与美国交战或其境内正在进行武装冲突以及对美国公民的公共卫生或人身构成危险的国家和地区。”^①英国旅行社和航空公司会考虑外交部发布的海外安全提醒信息，并因此重新安排旅行团的行程或者取消航班。根据英国《组团旅行法》（Package Travel Regulations），如果公民报名参加旅行团，拟赴国外旅行，但随后组团旅行社因外交部发布的安全提醒信息而取消或改变行程，报名者可以获得相应的退款或者旅行社做出其他替代性安排。旅行保险公司在保险合同中也会提及外交部发布的海外安全提醒信息，如果客户前往旅行的目的地国家或地区属于外交部发布的高风险名单中的国家或地区，保险公司可能不赔付由此导致的相关损失。^②

我国可借鉴以上经验，通过法律形式，对中国公民前往高危国家或地区做出一定限制，将海外安全提醒与旅行保险政策等挂钩，并明确规定追究罔顾海外安全提醒信息而将自身置于险境的公民的责任和相应的处罚措施，这样才能从根本上提升海外安全提醒信息的实际效用。

（二）细化海外安全提醒发布并建立相关的公众意见反馈机制

海外安全提醒的发布工作可以更加细化。一是中国驻外使领馆统一设置专门的安全提醒信息发布栏目，方便公众查找。二是对更新安全提醒发布的频率做出规定，根据有关国家安全风险程度确定更新的时间要求。三是除发布国别安全提醒外，还可针对不同海外公民群体发布内容不同的安全注意事项，以便起到更好的预防效果。四是建立海外安全提醒信息发布的公众意见反馈机制，定期调研海外中国公民对于海外安全提醒信息发布的意见和建议，在此基础上有针对性地予以改进。

^① 参见 Electronic Code of Federal Regulations, 22 CFR § 51.63 - *Passports Invalid for Travel Into or Through Restricted Areas*; Prohibition on Passports Valid only for Travel to Israel, Legal Information Institute, Cornell Law School, <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/51.63>。

^② “How Travel Companies and Airlines Use Our Travel Advice,” <https://www.gov.uk/guidance/how-the-foreign-commonwealth-office-puts-together-travel-advice>.

（三）充分利用科技手段提升领事保护预防的精准度并加强有关宣传

一是充分利用数据分析，更加科学地防范海外安全风险。例如，英国和澳大利亚每年对领事保护和协助案件进行数据统计，并进行年度比较，以寻找案件发展的规律和特点，据此制订改进领事保护和协助工作的方案。^①我国外交部等相关部门可与智库或高校研究部门合作，开展关于领事保护案件的数据收集和分享，进行详细统计和年度比较，尤其可利用当前比较流行的大数据分析技术，寻找涉及中国公民的领事保护案件的时空分布规律和特点，在此基础上做好领事保护预警防范机制建设。

二是增加预防性领事保护中有关普法宣传的力度。整合有关领事保护的法律法规并加大普法宣传。随着中国与外部世界联系的日益密切，有关海外中国公民和中资企业的领事保护案件越来越复杂，涉及的法律法规也是多方面的。外交部和国内相关部门可与律师事务所、高校、智库等方面合作，整合与海外中国公民和机构合法权益保护有关的中外法律法规资源，设立专门的网络平台予以发布，便于公众查找并开展有关普法宣传活动。各驻外使领馆可在官网设置专门栏目，公布一些与当地中国公民生活密切相关的法律法规，并可通过有关案例来进行普法宣传。

三是加大对 12308 全球领事保护与服务应急热线的宣传，充分发挥该热线在应急处置中的作用。可在保护好当事人隐私的情况下，通过短视频、动漫等方式展现 12308 服务热线为海外同胞提供保护和协助服务的真实故事，让公众更多了解 12308 服务热线设置的必要性以及该求助渠道在领事保护工作中实际发挥的作用，提升海外公民在寻求紧急求助时使用 12308 服务热线的比例，更好地实现设立该热线的初衷，进一步缓解一线领事官员的压力，让他们有时间和精力做好重大领事保护案件的应急处置工作。

（四）进一步挖掘非政府力量参与领事保护机制建设的潜力

在海外公民和机构领事保护需求不断增加的情况下，仅靠政府资源提供保护服务是远远不够的，充分发挥社会组织和市场力量的作用，做好领事保护机制建设是大势所趋。一是中国驻外使领馆可引导当地的海外中国公民群体成立互助组织，鼓励已成

^① 历年的英国外交部领事工作数据（含领事保护和协助案件数据），如 Foreign, Commonwealth & Development Office Consular Data 2022，在以下网址可以查看并下载：Government of UK, “Transparency and Freedom of Information Releases,” <https://www.gov.uk/going-and-being-abroad/british-nationals-overseas#transparency>；历年的澳大利亚外交部的领事工作数据（含领事保护与协助案件数据），见 Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Consular State of Play,” <https://www.dfat.gov.au/about-us/our-services/consular-services/Pages/consular-services>。

立的海外中国公民团体采取更多“自助、互助”措施，共同维护安全和正当权益。二是政府应采取适当扶持措施，顺应海外中资企业的保护和服务需求，鼓励更多有资质的国内民营安保公司“走出去”为海外中国企业和公民提供服务。三是官民合作，拓宽海外安全提醒信息的来源渠道。海外安全提醒信息发布精准度的提升有赖于有效的海外安全信息获取渠道。当前，外交部和驻外使领馆发布的海外安全提醒信息主要依赖于官方渠道。在实际工作中，不同的政府部门、企业、智库等都有自己获取海外信息的渠道，但力量比较分散，“各自为政，各为其主”。例如，在2021年9月几内亚局势突变之前，有中国安保公司负责人表示早已通过公司在当地的人脉关系了解到这一情况，并对公司客户发出了安全预警。应充分发挥“五位一体”领事保护机制的优势，进行官民合作，提升海外信息，尤其是安全预警信息的收集能力。

五、结语

领事保护与服务是中国特色大国外交的重要内容，也是外交工作践行“以人民为中心”理念的具体体现。正如王毅国务委员兼外长所言：“以人民为中心，是中国外交的价值底色。我们始终将海外同胞的冷暖安危放在心头，将外交为民担在肩上。”^①为了保护海外中国公民和机构的安全和正当权益，中国建立了“中央、地方、驻外使领馆、企业和公民个人”五位一体的领事保护机制。有关问卷调查、访谈结果和文献资料显示，中国领事保护机制建设取得了明显成效，但仍存在一些值得改进之处。海外安全提醒信息的实际效用、社会资源在领事保护应急处置方面的作用等还可进一步强化和优化。伴随着“外交为民永远在路上”^②的庄严承诺，中国领事保护机制建设也将不断改进和完善。

【收稿日期：2022-10-11】

【责任编辑：张颖】

① 王毅：《2021年中国外交：秉持天下胸怀，践行为国为民——在2021年国际形势与中国外交研讨会上的演讲》，外交部网，2021年12月20日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202112/t20211220_10471837.shtml。

② 《王毅在十三届全国人大五次会议举行的视频记者会上就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，《人民日报》2022年3月8日，第4版。

34 The Power of Non-Arab Islamic States in the Organization of Islamic Cooperation

by He Siyu

【 Abstract 】 The power of member states in international organizations consists of several aspects: the material aspect is the foundation of their power, the ideational aspect refers to the cognitive and behavioral impact ideas have on states, the relational aspect drives changes in power, the structural aspect involves the framework through which power works, and the institutional aspect refers to a path to enhancing power. Although non-Arab Islamic states matter for the Organization of Islamic Cooperation (OIC) in terms of collective identity, diversity and strategic value, they are still faced with multiple practical problems such as heterogeneity, divergent interests, power differentials, and different degrees of participation so that their power is still relatively weak as power is concentrated in a few large countries. The material and ideational power of non-Arab Islamic states is relatively limited, and their multiple heterogeneity and marginalization in the system impede their acquisition of relational and structural power. However, non-Arab Islamic states can obtain certain institutional power by virtue of their Islamic identity, geopolitical importance and collective advantages. Iran, Pakistan, Turkey, and Malaysia are traditionally the more powerful ones among the non-Arab Islamic states. They try to enhance their own power in the OIC, exhibiting different behavioral patterns based on their own power composition, and respective advantages and interests. As their power grows in recent years, non-Arab Islamic states, which are noted for their rising activism, initiative and discursive power, are becoming a key factor affecting the OIC's agenda setting and organizational development.

【 Key Words 】 Organization of Islamic Cooperation (OIC), non-Arab Islamic states, power, Iran Pakistan, Turkey, Malaysia

54 China's Consular Protection System: Evaluation and Policy Suggestions

by Xia liping

【 Abstract 】 A process involving multiple parties, China's consular protection system mainly consists of an early-warning system and an emergency response mechanism. As Chinese citizens overseas are the people China's consular protection system seeks to

serve, their feedback is very important for understanding the current state of the consular protection system and for studying how to improve it. An analysis of questionnaires and interviews administered with overseas Chinese citizens shows that China's "five-in-one" consular protection system involving "the central government, local governments, embassies and consulates abroad, enterprises and individual citizens" has achieved remarkable results. There has been widespread positive reaction by Chinese citizens overseas to the security alerts put out by the Chinese government through official channels. Chinese citizens are now knowledgeable about the basics of how to protect themselves, and are more willing to help each other. Civil society groups have worked to set up platforms for the exchange of security information and for early warning. Chinese enterprises overseas have taken multiple precautionary steps to protect the safety of their employees abroad. There are now effective channels for communication between Chinese embassies and citizens abroad so that the transmission of emergent messages can be guaranteed. Civil society groups organized by Chinese citizens overseas are playing an active part in emergent situations. In the future, China's consular protection system can be improved upon in the following ways: establishing supervision or punishment mechanisms to strengthen the practical effectiveness of overseas security alerts; finetuning the release of overseas safety alerts, and establishing a public feedback mechanism; using data analysis to prevent overseas security risks in a more scientific way; increasing the publicity of the relevant laws and regulations and raising the profile of the 12308 Global Consular Protection and Service Emergency Hotline, and exploring the possibility of non-governmental actors taking part in the construction of the consular protection system.

【 Key Words 】 Chinese consular protection system, Chinese citizens overseas, emergency response mechanism, early warning and prevention mechanism

69 The Changing Strategic Importance of the Indian Ocean and Its Impact on the 21st Century Maritime Silk Road

by Wang Ying

【 Abstract 】 The Indian Ocean region (IOR), which has significant strategic and economic value, is a key region for the United States to implement its Indo-Pacific