

“预防—震慑—应急”一体化： 中国海外安保供给模式新探

王梦婷 余潇枫

【摘要】基于以人民安全为宗旨的总体国家安全观和“以人为本、外交为民”的领事保护理念,受冲突影响和高风险区域的海外机构、企业和公民的安全是中国海外安保供给体系的首要关切。后疫情时代的安全环境、安全威胁和安保内容的新变化凸显了海外安保的供需落差,如何通过完善海外安保供给体系来应对后疫情时代的挑战,成为总体国家安全治理不得不重视的紧迫性议题。根据风险/焦虑—威胁/恐惧—危机/恐慌的升级过程,可将海外安保区分为预防、震慑、应急三种类型,政府、军队、国际安保公司、社会组织和海外企业能够发挥各自不同的作用。在明晰中国海外安保“阶段—类型”及对应的多元供给主体职能的基础上,中国海外安保供给体系的完善需要在总体国家安全观理念指导下,遵循“预防—震慑—应急”一体化的供给模式,建构多元供给主体联动体系,从而弥补现有供给体系的不足,全面推进“海外中国平安体系”建设。

【关键词】海外安保;供给模式;总体国家安全观;海外中国平安体系

【作者简介】王梦婷,浙江大学公共管理学院博士研究生;余潇枫,浙江大学公共管理学院教授,浙江大学非传统安全与和平发展研究中心主任(杭州 310058)。

【原文出处】《国际安全研究》(京),2022.1.49~72

【基金项目】本文系国家社会科学基金项目“中国与‘一带一路’沿线国家差异化国门安全互保路径研究”(项目编号:19B22107)的阶段性研究成果。

中国是新型开放大国,海外安保在21世纪初开始成为中国总体国家安全治理的重要议题。2004年,阿富汗、伊拉克和苏丹等地区发生多起针对中国公民尤其是国有企业的海外劳工重大伤亡事件,海外安保引起中国政府的高度重视并被迅速纳入政治议程,特别是此后中国军事力量在大规模撤侨行动中的参与,表明了国家通过统筹传统安全与非传统安全以强化海外安保力量。但是随着中国在东南亚、南亚、中亚和非洲等“受冲突影响和高风险区域”(conflict affected and high risk areas)^①的海外利益的快速拓展,以外交部、商务部、公安部等政府部门为首要行为体的海外安保供给体系已经远远无法满足中国急剧增长的海外安保需求。特别是全球新冠肺炎疫情暴发以来,西方各大国回归“孤立主义”“单边主

义”“保护主义”的态势愈演愈烈,国际安全合作面临前所未有的困境。全球安全局势持续恶化,中国海外安全风险不断攀升,亟须进一步思考如何完善中国的海外安保供给体系。本文旨在针对后疫情时代更加错综复杂的海外安保形势,通过对海外安保内涵的重新诠释,提出“预防—震慑—应急”一体化的中国海外安保供给模式,并基于该模式明晰各海外安保供给主体的职能,进而为推动中国海外安保供给体系的完善提供理论支持与决策参考。

一、中国海外安保现有供给体系和后疫情时代的挑战

当前,国际安全态势出现了诸多复杂性变化,如若没有系统合理的海外安保供给体系,就容易使得中国海外公民和法人的“安保供给不足”现象成为常

态,从而弱化中国进一步对外开放与扩大经济贸易往来的先在性保障能力,造成国家总体安全治理的严重缺失。

(一)中国海外安保现有供给体系

历史上,由于中国海外公民及企业是“低政治”主体,其关涉到的安全往往是“沉默的安全”(silent security),^②一般“低政治”主体的跨境活动往往是自负风险的行为,并不被纳入国家核心利益范围,^③因此不仅得不到应有的关切,而且也难以被纳入相关的政治议程。随着中国改革开放进入全方位、高水平阶段,“走出去”人员规模日益庞大且构成复杂,中国政府开始倡导和践行“以人为本、外交为民”的领事保护理念,特别是海外利益安全被纳入总体国家安全体系,“以人民安全为宗旨”成为海外安保的价值取向,海外企业和公民的安全逐渐被纳入“高政治”语境进行探讨和应对。^④《中华人民共和国国家安全法》明确规定,国家依法采取必要措施,保护海外中国公民、组织和机构的安全和正当权益,保护国家的海外利益不受威胁和侵害。

随着“一带一路”倡议的推进,中国海外利益在广度和深度上不断向东南亚、南亚、中亚和非洲等资源丰富但形势相对动荡的区域拓展,这进一步加剧了海外安保的复杂性和难度。^⑤虽然受新冠肺炎疫情的影响,中国对外投资有所放缓,但2020年仍增加了对巴基斯坦、刚果(金)、赞比亚和尼日利亚等国的投资。^⑥根据国际法的相关规定,领土主权在国际规范中的优先性使得属地管辖权成为国家治权分配中最根本的原则,东道国相对于国籍国是跨境公民保护的首要责任主体。^⑦基于国际政治经济学视角,海外安保供给属于国际公共产品供给方式中的“最薄弱环节型”(weakest links goods),在很大程度上取决于东道国的安全保障能力。^⑧然而,处于“受冲突影响和高风险区域”的东道国往往政治动荡、社会经济不稳定,缺乏基本社会秩序,因此这些国家的政府及公共安全部门保护他国企业资产和人员的意愿较低、能力不足,无法提供足够甚至基本的安全保障。无论是从国际法角度还是政治经济学角度分析,东道国都是最为合法且有效的责任主体,但是由于“受

冲突影响和高风险区域”的东道国安保供给缺位,迫使国籍国在海外安保供给中需要发挥更积极的作用。“受冲突影响和高风险区域”的海外机构、企业和公民面临更为复合交织的安全威胁,也存在更多的人员伤亡和损失,^⑨因此成为海外安保供给体系的首要关切。

中国政府基于“以人为本、外交为民”的理念,努力填补东道国的安保缺位并建构多元主体的海外安保供给体系,以提供安保产品和服务来满足海外机构、企业和公民的安全需求。在积极推进与东道国、区域组织和国际组织安全合作的基础上,中国初步建立起以中央政府为主体,地方政府、社会组织、企业和个人等共同参与的海外安保供给体系,领事保护和外交保护是现有供给体系的主要内容,^⑩并且根据多年的实践经验总结探索出了一系列安保制度和机制。

第一,中央宏观层面成立了领导协调制度。2004年,外交部牵头成立了境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议,由外交部、商务部和公安部等国务院相关部委以及军事力量共同参与,负责制定海外安保工作政策和措施,协调重大领事事件的处置以及重大危机事件的外交解决工作。2010年制定的《境外中资企业机构和人员安全管理规定》进一步强调了重大境外安全突发事件的处置需在部际联席会议的统一领导下进行。

第二,纵向层面形成了“五位一体”联动保护机制。该机制涵盖中央政府、地方政府、驻外使领馆、海外企业和公民等五个层次的行为体,以预防预警和应急处置为主要内容。特别是在应对海外安全危机实践中,该机制呈现了高效有序性:横向行为体之间进行协调和合作,纵向行为体之间下达任务和落实执行。

第三,横向中微观层面,初步建立起馆内外领事保护(以下简称“领保”)案件应急联动机制和领保联络员机制。这两个机制推进了驻外使领馆各部门、驻在国相关机构、华人华侨团体、海外企业及公民的密切联系和合作,一定程度上缓解了领事保护中人力资源的短缺。其中,领保联络员机制于2016年开

始由外交部试行。领保联络员一般由当地华人华侨、中资企业员工和海外留学生担任,协助使领馆做好突发事件处置和预防性领保工作。

第四,重要行为体内部分别建立了各自的预防预警和应急处置的相关机制。如外交部领事司建立了海外安全风险提醒发布机制、驻外使(领)馆协助处置对外投资合作境外安全事件的机制;商务部制定了对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度以及境外安全事件应急处置机制。^⑩

总体上看,基于行为体多元化和机制多维化的海外安保供给体系呈现出相对分散化和碎片化的状态,仍无法填补日益膨胀的海外安保供需落差。从现状看,学者们基本围绕单一行为体(如外交部、^⑪地方政府、^⑫军队、^⑬社会组织、^⑭海外企业^⑮和国际安保公司^⑯等)提出解决方案,但是缺乏综合性的分析和建议,尤其是缺少基于行为体联动的视角来探究后疫情时代在“受冲突影响和高风险区域”的海外安保供给体系的具体完善方案。

(二)后疫情时代的挑战

新冠肺炎疫情全球暴发后,不仅给中国的安全环境、安全威胁和安保内容带来新的变化,也凸显了海外安保的供需落差,从而对中国的海外安保供给体系造成巨大挑战,主要体现在以下四个方面:

第一,后疫情时代的安全环境较过往更加恶劣,原有安保供给体系的分散化凸显,多元行为体间的合作亟待深化。

在东南亚、南亚、中亚和非洲等潜藏或存在“中高风险因素”的地区,新冠肺炎疫情不仅使传统风险因素持续发酵,新的不安全因素也在不断涌现,冲突、动乱甚至战争的爆发概率急剧增大。^⑰随着海外安全局势恶化而激增的安保需求,只有通过多元行为体间的紧密合作才能得到满足。但是,现有供给体系的合作机制(如部际联席会议和“五位一体”联动保护机制)都以国家层级行为体间的内部合作为主,主要在重大、紧急、突发的海外安全事态发生时才会启动,因而有相当大的局限性。^⑱通常情况下,海外企业和公民面临的是日常、民事的安全威胁,领事保护领域虽然初步建立了多元行为体间的合作如

领保联络员机制,但仍以提供基础性的“软服务”为主,一般只能通过建议、监督、敦促等方式来提供协助而不是直接应对和处理安全威胁。^⑲外交部、商务部和军队等国家行为体,与海外企业、国际安保公司以及社会组织等非国家行为体有着不同的职能,多元多层次行为体间的紧密合作才能实现职能互补和体系优化,以应对复合多样的安全威胁。

第二,全球安全治理受到持续削弱,恐怖袭击警示连连,原有安保供给体系的脆弱性上升,国际安全合作需要进一步加强。

应对新冠肺炎疫情及其带来的国内问题是各国的优先处理项,因此各国打击恐怖主义、海盗和跨国有组织犯罪等国际安全问题的合作意愿有所减弱。全球“孤立主义”的抬头客观上削弱了中国与东道国的安全合作以及参与全球安全治理的成效,冲击了原有的安全合作格局,加重了原有安保供给体系的脆弱性。与此相应,武装团体、恐怖分子和有组织的犯罪分子利用疫情带来的恐慌、对政府的不满以及国际合作减弱的态势,在疫情掩护下重建、复苏、转移或在局部地区借机反弹与升温。^⑳2021年7月和8月,巴基斯坦连续发生两起针对中国项目和中国公民的恐怖袭击,造成9名中国公民死亡,另有29名中国公民受伤。疫情影响下的恐怖主义、海盗和跨国有组织犯罪的新趋势和新特点,要求中国相关安全部门加强和深化与东道国及国际社会的合作,以有力震慑和打击犯罪分子。

第三,舆情恶化或催化了安全威胁,原有供给体系的不平衡性突出,预防预警能力亟待提升。

新冠肺炎疫情暴发以来,一些东道国因疫情防控不力而力图转移矛盾,从政府到社会出现了严重的“污名化”中国的情况,加之日益高涨的极端民族主义、狭隘种族主义以及排外情绪,造成了巨大的舆情负面认知和反向建构,不仅放大了现存的安全威胁,更带来了新的威胁(如因疫情而诋毁和攻击中国企业),歧视、辱骂乃至殴打中国公民,个别国家甚至出现针对中国人的“恶意执法”行动。^㉑现有威胁和新威胁相互叠加,使得中国的海外机构、企业和公民面临更加恶劣的处境,焦虑、恐慌等主观“不安全”也

在海外公民和企业中蔓延。

舆情和社情等信息的收集、风险评估和安全培训等预防预警措施,是海外企业和员工提高安全防范意识和安保能力的基础,也是应对因疫情的负面舆情而复杂化的安全威胁的最优方式。中国政府主导的海外安保供给体系在应急处置方面具有无可替代的制度优势,但相比应急处置机制,该体系在预防预警方面仍较为薄弱。一方面,外交部和商务部等各部委都有自己的预防预警和信息通报机制,但是缺乏信息的有效整合与风险标准的统一制定,信息及时共享共商等也有待加强;^③另一方面,海外企业尤其是中小型企业由于资金和人力的限制,往往没有进行项目的专项安全培训和风险评估,也没有建立起常态化的预防预警机制。

第四,安保行为体面临疫情常态化背景下的保障对象与自身安全的双重考验,原有安保供给体系的效用减弱,专业知识和技术运用有待加强。

新冠肺炎疫情打破了原有的海外安保常态,人力和物力资源的紧张致使安保供给体系难以提供及时有效的安保服务。首先,海外企业同时面临保障生产经营可持续和维护员工身心健康及安全的考验。新冠肺炎疫情直接导致中国与海外的人员、物资和资本流动受阻,尤其是劳动密集型的基础设施项目不得不停滞或延后,从而可能面临未能按期施工或者竣工导致的合同违约索赔难题。而这些项目往往位于东南亚、南亚、中亚和非洲等医疗条件薄弱的地区,海外企业既要保障生产经营的可持续性,又要维护员工的身心健康和安全。其次,各个层次的海外安保行为体,上至驻外机构人员下至一线安保人员都面临自身易感染的高风险和不断增大的安保需求压力,加之保障措施与条件一时难以到位与完善,而停航、封闭边境、全球旅行限制等措施又使海外安保人员的定期轮换难以实现。

在新冠肺炎疫情期间,公共卫生知识的普及、卫生专家的指导以及信息技术的运用,为安保行为体和企业应对疫情提供了强有力的支持。而在疫情常态化的背景下,无论是正常生产经营的保障还是各类安全威胁的应对,均需要专业知识、信息技术和安

防技术的综合运用,尤其是结合大数据,建立反应灵敏的信息收集传达机制以及细致全覆盖的数据库和安全网。

面对新冠肺炎疫情带来的公共卫生安全危机,政府主导的现有供给体系有着决策快与联动好的制度优势。中央政府迅速建立起政府间的应急联动机制,积极调动物质资源和专业人员,使海外公共卫生安全保障机制得到加强,海外公民的健康安全也基本得到保障。疫情后恶化的安全局势,又让海外公民产生了不可预测的特定“安全真空”的“情境压力”,境外企业则持续担负既要确保运营、抵御疫情,又要防控意外安全事件的“责任压力”,对于海外安保供给体系中的多元行为体合作、国际安全合作、预防预警能力以及知识技术的运用等提出了更高要求。由此,如何完善海外安保供给体系以应对后疫情时代的挑战,维护海外企业和公民的安全,成为总体国家安全治理不得不重视的紧迫性议题。

二、总体国家安全观和海外安保的“阶段一类型”阐释

提升海外安保能力、有效保障海外利益安全,这是维护总体国家安全的题中之意。在后疫情时代,中国更需要坚持系统思维,构建大安全格局,以高水平安全保障高质量发展,^④特别是在“一带一路”建设中“要加强海外利益保护、国际反恐、安全保障等机制的协同协作”。^⑤

(一)总体国家安全观是完善海外安保供给体系的指南

海外安保供给体系建构的关键在于统筹国内安全与国际安全、统筹安全与发展,海外安保供给政策的制定和实施需要统合国家和社会,东道国和国籍国,国内、区域和国际等多重复杂的关系,进行多层次和多尺度的安全治理。首先,海外安保对象既包括国家驻外机构和国有企业,又包括私营企业和公民,既关涉国籍国的国家安全,又关涉社会安全。其次,在安全场域中,海外安保是在东道国维护国籍国的公民和企业的生命和财产安全,既关涉东道国的安全治理,又关涉国籍国的安全治理。最后,海外安保面临的安全威胁既包括社会冲突、犯罪活动等东

道国国内安全威胁,还包括恐怖主义和海盗等地区和国际安全威胁,即同时关涉东道国国内安全治理和区域及国际安全治理。国籍国的海外安保政策对于东道国、区域乃至国际安全有着“正外部性”和“负外部性”,适当的安保服务有助于东道国、区域乃至国际的安全治理,不当的安保行为也有可能危害东道国国家主权,进一步恶化东道国、区域乃至国际安全状况。新冠肺炎疫情及其政治化,更是加剧了中国外部环境的复杂性和不确定性,也使得海外安保统筹多重关系以及进行多层次和多尺度安全治理的难度急剧上升。

以人民安全为宗旨的总体国家安全观,勾画出新时代维护国家安全的整体布局,凸显中国领导人对安全现实作“全景式”的思考与研判。中国由中共中央统一领导和指挥,数十个成员单位组成的“联防联控机制”高效应对了新冠肺炎疫情,这是对总体国家安全观的全面落实与安全维护“一体化”实践的最优示范。^⑤由此,总体国家安全观应是后疫情时代完善海外安保供给体系的行动指南。作为一个新时期极具中国特色的价值理念,总体国家安全观强调“外部安全和内部安全,国土安全和国民安全,传统安全和非传统安全,发展问题和安全问题,自身安全和共同安全”的有机统一。^⑥“国家安全”的前置词“总体”,体现了安全治理在价值取向上的整体性、互动性与共享性,共同、综合、合作、可持续安全是总体国家安全观的应有之义。中国作为新型开放性大国,初步建构了以政府为主导的海外安保供给体系,取得了令人瞩目的成效,但在应对疫情常态化所带来的全方位挑战中,这一模式仍需进一步完善,需要以总体国家安全观为指导,探究更具整合性和韧性的海外安保供给体系。

(二)海外安保的“阶段—类型”阐释

海外安保供给体系既要满足日益扩大的海外安保需求,又要符合总体国家安全观理念所体现的整体性、互动性与共享性。这就需要深入分析海外安保类型和海外安保供给主体的职能,探究供给主体间的互动,从而在总体上推进海外安保供给体系的完善。

剖析安全内涵是探究海外安保类型的前提。巴里·布赞(Barry Buzan)和琳娜·汉森(Lene Hansen)认为,风险、威胁和危机等概念可视为安全的“竞争性概念”(oppositional concepts)。^⑦这是对安全有重要意义的再认识,但这个概念还可以再扩展。事实上,安全的“竞争性概念”还应包括主观上的焦虑、恐惧和恐慌,这些概念在一定程度和范围内与安全概念相互竞争甚至可以相互替换。这就意味着,可以通过风险、威胁、危机以及焦虑、恐惧和恐慌等概念来重新思考海外安保的内涵和类型。张海波、童星等根据风险、灾害(突发事件)、危机将公共安全治理分为风险治理、应急管理和危机治理,^⑧埃尔克·克劳曼(Elke Krauman)将安全分为“没有威胁”(absence of a threat)、“威胁的暂停”(suspension of a threat)、“在威胁中生存”(survival of a threat)等三个阶段,并提出“预防”(prevention)、“威慑”(deterrence)和“保护”(protection)等相对应的三种安全维护机制。^⑨但是,上述分类只是考虑了客观威胁,而忽略了主观层面和主体间的维度。^⑩笔者借鉴已有的安全治理研究,结合海外安保实践及新冠肺炎疫情带来的安全威胁新变化,基于安保的阶段目标区分海外安保的类型,增加安全分析的“主观—主体间”维度,从“客观—主观—主体间”三维度分析海外安保作为一个有机过程展开的内涵。“阶段—类型”是基于一体化的考虑,把“阶段”和“类型”整合起来分析,形成一个总体性分析框架,从而超越传统危机治理的片面性——或者只考虑危机的阶段,或者只重视危机的不同分类——凸显了海外安保供给模式建构的一体化视角。

从“客观—主观—主体间”三维度来剖析海外安保内涵的关键是阐明和区分相关概念,包括客观层面的风险、威胁和危机,主观层面的焦虑、恐惧和恐慌以及主体间的认知与建构。风险、威胁和危机是客观的不安全现象,它们之间呈逐级递进的关系。风险是现代社会的特征,是普遍性的存在、没有具体指陈,造成伤害的可能性极低;威胁是风险变为现实,且很有可能造成严重伤害;危机是威胁变为现实,且造成严重后果。焦虑、恐惧和恐慌是主观的不

安全心理,随着客观的不安全现象而变化。焦虑是关涉普遍性风险的个人情感状态,一般无法完全消解。恐惧是对特定威胁的心理反应,有特定的指涉对象,能够通过消除威胁源而得以消解。恐慌是对于危机的强烈心理反应,使得人们无法思考和应对,而出于本能地战斗或逃跑。另外,主体间的认知与建构是人们在应对安全威胁时的价值性选择,体现为正向和负向两个方面。主体间的认同与正向建构有助于削弱甚至消减客观的安全威胁或主观恐惧,主体间的负面认知与反向建构则会造成基于敌意的不安全现象,同时恶化安全环境。理想状态的安全是客观无风险,主观无焦虑,主体间有认同与正向建构,但在“风险社会”这一现实语境中只是相对地存在。安全威胁与安全感复合的风险/焦虑—威胁/恐惧—危机/恐慌的升级过程是区分海外安保“阶段—类型”的逻辑起点(详见表1)。

海外安保的第一阶段目标是确保“客观上无威胁,主观上无恐惧”,即在风险社会中,人们认识到风险的普遍存在,但它还没有发展为现实的威胁,由此要提供预防型安保,消除威胁的存在条件,将威胁扼杀在摇篮里。但威胁来源往往复杂多样且隐蔽,威胁爆发的时间和地点具有极大的不确定性,如自然灾害、传染病和恐怖袭击等,甚至存在无源头威胁,很难彻底消除。所以,预防型海外安保不仅关涉威胁源的消除,还包括威胁源的识别和评估、威胁预警、安全培训等内容,以消解海外公民的恐惧。识别和评估威胁来源及潜在的攻击者并作出预警,是预防型海外安保的核心环节,也是最为经济和可持续的安保方式。如外交部实时更新的“安全提醒”,为中国企业和公民在出行前了解目的国的安全信息提供重要参考;国际安全咨询和风险管理公司为海外企业和公民制定具有灵活性和个性化的威胁评估以

及安保方案;国际安保公司为海外企业员工进行安全培训;海外企业购买政治风险保险、员工绑架险等保险产品进行风险管控;等等。

海外安保的第二阶段目标是力保“客观上无危机,主观上无恐慌”,即威胁源已经存在且无法消除,这就需要通过增强安防基础设施、加强安保行动等一系列措施来防止现实的威胁转化为爆发的危机,所采取的安全维护方式是“震慑”。震慑不同于威慑,威慑是传统国家安全战略,通常采用增强实力和能力(如核威慑的方式)震慑潜在攻击者放弃行动,维护国家安全。而震慑是和施动者及威胁受动者之间的多向互动,既关涉客观安全威胁,又关涉被保护者的主观恐惧,还关涉主体间的负面认知和反向建构。震慑是通过安保设施、行动和话语,一方面使得威胁施动者考虑到威胁的可行性或者成本收益而放弃将威胁付诸行动,另一方面减弱或消解威胁受动者的“恐慌”。可见,震慑需要明确潜在的攻击者和被保护者,预防型海外安保中“威胁的识别和评估”是实施震慑型海外安保的前提。无论是客观威胁还是主观恐惧,如果攻击者能够被识别和评估,那么与“震慑”相关的工具、行动和话语才是可行和有效的。

由此,震慑型海外安保尤其适用于能够识别出明确威胁源的恐怖主义、海盗、社会冲突以及其他犯罪活动等安全威胁,可以使安全威胁的实行为体重新考虑进行威胁的可行性和有效性,同时增强被保护者的安全感。后疫情时代,东南亚、南亚、中亚和非洲等地区经济严重受挫,社会不稳,失业率上升,恐怖主义、海盗、社会冲突以及其他犯罪活动都呈现出更为活跃的趋势,强化震慑型海外安保是当务之急。震慑型海外安保的具体方式包括中国在吉布提建立保障基地作为后期保障设施,方便中国军

表1 海外安保的“阶段—类型”

安保的阶段性目标	安保类型	关涉对象
客观上无威胁,主观上无恐惧	预防型	威胁源和被保护者
客观上无危机,主观上无恐慌	震慑型	威胁源和被保护者
客观上有危机,及时应对处置;主观上有恐慌,尽量缓解消解	应急型	被保护者

资料来源:笔者自制。

队在亚丁湾和索马里海域护航;中国公安部与东道国公共安全部门开展警务联合巡逻;中国积极参与国际和地区的反恐和打击跨国组织犯罪等领域的合作;海外企业在项目基地安装监控设备和雇佣私营安保人员巡逻;等等。

海外安保的第三阶段目标是“客观上有危机,及时应对处置;主观上有恐慌,尽量缓解消解”,即威胁发展为危机时的生存考量,这已不是对威胁的事先防控或事中消除,而是如何直接应对和处理安全危机,保护受危机影响或侵害的对象,尽量减小危机造成的伤害。危机迫使安保供给主体在充满不确定性和紧迫性的压力下迅速作出决定并采取行动,因此应对危机的安保方式可称为“应急”。应急型海外安保适用于所有安全威胁引发的危机,尤其是自然灾害、政治动乱和恐怖主义等安全威胁。这些安全威胁的源头无法识别或者根除,预防型和震慑型海外安保发挥的作用十分有限,因此只能在危机发生时进行被动应对来保护法人和公民的人身和财产安全。应急型海外安保的具体方式包括国籍国主导的海外撤侨;社会公益组织参与灾害事故的应急救援;国际安保公司员工提供海上武装护航,击退海盗袭击;等等。在新冠肺炎疫情期间,中国海外安保以应急型为主,驻外使领馆24小时领保电话、“健康包”的发放、华人华侨团体的互助、医疗专家组科学专业的指导,不仅保护了海外公民的健康安全,还有利于缓解其长期脆弱紧张的心理状态。

应急型海外安保不仅包括危机爆发的事中应对,还应包括事前应急预案的制定和事后的应急恢复。综合性的应急预案体系的建立是基础,不仅包括保障人员安全和资产的一般应急预案,还包括各类突发安全事件的专项应急预案如公共卫生安全应急预案等。事后的应急恢复是危机得到初步控制后,为使海外企业尽快恢复正常生产和经营而采取的措施,具体包括财产保全和处置,损失状况评估和事件调查,确定复工复产方案等。

三、海外安保的多元供给主体及其职能

中国法人和公民在“受冲突影响和高风险区域”主要面临自然灾害、传染病、政治动乱、恐怖主义、海

盗、社会冲突和其他犯罪行为等七类安全威胁,^③政府、军队、国际安保公司、社会组织和海外企业等在基于“预防—震慑—应急”各阶段的海外安保类型中发挥了各自作用。新冠肺炎疫情期间的海外安保以应急型为主,进一步彰显了多元供给主体合作的关键性作用。根据近年来各海外安保供给主体参与海外安保的实践,我们可以刻画出多元供给主体在应对各类海外安全威胁中的印迹,并且勾勒出多元主体在海外安保供给体系中的职能和定位(详见表2)。

(一)政府机构负责全过程的职能范围内的政策制定和特定任务

第一,外交部主要提供预防型和应急型海外安保。一是政策制定和预防预警,外交部负责领事保护和协助政策的制定,发布领事保护和协助预警信息,进行预防宣传。二是海外安全危机应对和协调。海外安全危机的涉外处理如撤侨等均有外交部的参与。新冠肺炎疫情危机发生后,外交部分别成立了应对疫情工作领导小组和防范境外疫情输入风险应急中心,负责收集和分析各类信息数据,沟通协调国外政府和国内各职能部门及地方政府,联络指导各驻外使领馆,同时开展境外海外公民安全维护和防控疫情输入工作。

第二,商务部是预防型海外安保的重要供给主体,同时协助提供应急型海外安保。商务部对外投资和经济合作司负责境外企业和对外投资的安全管理,指导企业防范和应对各类境外安全风险,协助处置各类突发安全事件。一是建立境外投资企业、投资项目、“对外工程承包人员”和“劳务输出人员”数据库,统计海外企业、海外劳工以及海外投资的总体信息。二是制定针对海外企业的预防预警和风险管理政策,包括对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度以及《境外中资企业机构和人员安全管理指南》。

第三,公安部主要在反恐、打击海盗和其他犯罪行为等方面提供预防型和震慑型海外安保。一是反恐合作。公安部门一方面以打击境外“东突”恐怖势力为重点,持续推动中国与周边国家及重点国家的反恐合作,加强涉恐情报信息交流,巩固和完善双边

反恐合作机制建设;另一方面,深入参与国际刑警组织、上海合作组织、中国与东盟执法安全部长级对话等多边反恐机制。^③二是打击犯罪行为。公安部不仅通过各种多边和双边机制加强打击犯罪行为的警务协作,而且通过和东道国当地警务部门建立信息共享机制、开展联合巡逻、派遣警务联络官等方式加强安保合作。例如,湄公河流域执法安全合作已从联合巡航发展为综合执法合作模式,从单一合作领域拓展到打击非法出入境、拐卖人口、网络犯罪等新的合作领域。^④

(二)中国的军事力量提供重要但有限的震慑型和应急型海外安保

海外利益保护日益成为中国军事力量的主要任务之一。^⑤中国的军事力量在境外主要担负非战争军事行动任务,其力量有限地或选择性地投射到中亚、东南亚和非洲等地区。

第一,在震慑型海外安保中让威胁制造者放弃行动,同时消解海外公民的恐惧情绪,包括参加维和行动、反恐联演、军舰巡航、驻外保障基地建设等。在参加维和行动方面,据《中国军队参加联合国维和

表2 海外安全威胁、安保类型及供给主体

安全威胁	安保类型	具体方式	供给主体
自然灾害	预防型	信息搜集、情报分析和风险评估;威胁预警;安全培训等	外交部、商务部等;国际安保公司;海外企业
	应急型	护侨撤侨;应急救援;撤退等	外交部、商务部等;军队;国际安保公司;社会组织;海外企业
传染病	预防型	信息搜集、情报分析和风险评估;威胁预警;疫苗接种等	外交部、商务部等;国际安保公司;海外企业
	应急型	应急救援;护侨撤侨;撤退等	外交部、商务部等;军队;国际安保公司;社会组织;海外企业
政治动乱	预防型	信息搜集、情报分析和风险评估;威胁预警;安全培训等	外交部、商务部等;国际安保公司;海外企业
	震慑型	园区护卫和巡逻;监控设备安装等	国际安保公司
	应急型	维和行动;应急救援;护侨撤侨;自卫;撤退等	外交部、商务部等;军队;国际安保公司;社会组织;海外企业
恐怖主义	预防型	信息搜集、情报分析和风险评估;威胁预警;安全培训等	外交部、商务部、公安部等;国际安保公司;海外企业
	震慑型	反恐演练;联合军演;国际警务合作;园区护卫和巡逻;监控设备安装等	公安部;军队;国际安保公司
	应急型	护侨撤侨;自卫;撤退等	外交部、商务部等;军队;国际安保公司;社会组织;海外企业
海盗	预防型	信息搜集、情报分析和风险评估;威胁预警;安全培训等	外交部、商务部、公安部等;国际安保公司;海外企业
	震慑型	军舰巡航;国际警务合作;私营安保武装护航等	军队;公安部;国际安保公司
	应急型	自卫;撤退等	军队;国际安保公司
社会冲突	预防型	信息搜集、情报分析和风险评估;威胁预警;安全培训等	外交部、商务部等;国际安保公司;海外企业
	震慑型	园区护卫和巡逻;监控设备安装等	国际安保公司
	应急型	自卫;撤退等	外交部等;国际安保公司;海外企业
其他犯罪行为	预防型	信息搜集、情报分析和风险评估;威胁预警;安全培训等	外交部、商务部、公安部等;国际安保公司;海外企业
	震慑型	国际警务合作;园区护卫和巡逻;监控设备安装等	公安部;国际安保公司
	应急型	自卫;撤退等	外交部等;国际安保公司;海外企业

资料来源:笔者自制。其中,社会冲突主要指由于文化差异和语言障碍,中国海外项目在海外劳资关系、劳工管理以及与当地政府的合作模式等方面如处理不当,则会产生排华情绪,造成游行、罢工、示威甚至流血冲突。其他犯罪行为主要指以钱财为目的的抢劫、偷盗、绑架、诈骗等刑事犯罪和治安事件,不包括以政治为目的的犯罪行为。

行动30年》白皮书统计,中国是安理会常任理事国中的第一大出兵国,先后参加了25项维和行动,累计派出维和官兵4万余人次。^⑤维和行动的任务和功能已从最初相对单一的在“发生冲突后的国家”监督停火、隔离冲突和监督撤军等,发展到后来的监督选举、保护平民、人道主义援助等综合性的多层面行动。在反恐合作方面,中国人民解放军和武警部队与白俄罗斯、印度和巴基斯坦等国开展了近二十次的双边反恐联演联训活动,积极参与上海合作组织联合反恐军事演习。在军舰巡航方面,中国海军自2008年开始赴亚丁湾和索马里护航,保护国际重要贸易航道的安全。护航的主要任务是保护该海域的中国船舶及人员的安全,保护世界粮食计划署等国际组织运送人道主义物资船舶的安全,并尽可能为该海域的外国船舶提供安全掩护,在必要时参与人道主义救援行动。在驻外保障基地建设方面,2017年8月,中国人民解放军驻吉布提保障基地正式投入使用以来,已经为多个批次护航编队保障维修器材,为百余名护航官兵提供医疗保障服务,并同外军开展联合医疗救援演练等活动。^⑥

第二,在国际救援、护侨撤侨等应急型海外安保中担负物资运输、人员撤离等特定行动任务。在国际救援方面,中国人民解放军积极派遣专业救援力量赴受灾国救援减灾,提供救援物资和医疗救助,组织或参加马航MH370失联航班搜救、抗击西非埃博拉疫情、尼泊尔抗震救灾等多项行动。在护侨撤侨方面,中国海军和空军都参与救援行动,将处于海外危机中的中国公民直接撤回国内或暂避安全地点。2011年的利比亚撤侨是中国首次使用军事力量即护卫舰和远程军用运输机协助撤侨,2015年也门撤侨是中国海军首次协助撤侨。

(三)国际安保公司提供“预防—震慑—应急”相应的各项安保服务

国际安保公司是指在境外提供防御性安保服务的公司,其所提供的服务主要包括风险评估、安全培训、陆上护卫(武装和非武装)和海上武装护卫等。国际安保公司主要应对社会冲突、海盗和其他犯罪活动等具有特定威胁指涉对象和范围的安全威胁,提供

“预防—震慑—应急”相应的各项安保服务。

国际安保公司可以识别和评估安全威胁,并制定风险评估和安全管理方案,运用防爆安检系统、入侵报警系统、视频监控系统、报警信号传输系统等技术、设备以及(非)武装巡逻等行动进行震慑,防止威胁升级为安全事件。在发生危机时,安保专业人员可以进行对抗或安排撤离,从而保护企业资产和员工安全。另外,国际安保公司还可以提供情报支持、官方沟融、调查谈判、赎金交付、人质解救和危机恢复等服务。

21世纪初,“走出去”的中国海外企业通常雇佣西方或东道国本地的安保公司来保护企业财产和员工安全。例如,在高风险地区具有众多项目的中国石油天然气集团有限公司(中石油)雇佣杰富仕(G4S)等国际安保公司和本地安保公司来保护海外项目。近年来,随着中国国际安保的兴起和发展,中石油也开始聘请德威等中国安保公司。从2003年起,中国国际安保公司开始走向海外,现已有三十余家出国门,2017年海外营业额约10亿元人民币。^⑦目前,中国国际安保公司在国际化、属地化和专业化等方面与西方安保公司还存在一定差距。

(四)社会组织在预防型和应急型海外安保中提供协助

相比于其他海外安保供给主体,社会组织如华侨华人社团和商会可以凭借语言文化和社会关系等方面的优势,在信息搜集、情报分析、威胁预警和护侨撤侨等安保行动中发挥辅助作用。^⑧目前,“受冲突影响和高风险区域”的民间商会逐步将安保救援作为公共服务的重要内容之一。例如,安保救援是中非民间商会的六大公共服务平台之一。^⑨又如,南非华人警民合作中心多次配合南非当地警方打击针对侨胞的违法犯罪活动,并在南非建立了十余家省级中心,成为南非执法部门和华人社区之间的重要桥梁。^⑩

新冠肺炎疫情增强了华人华侨的凝聚力,也深化了其在海外安保中的杠杆作用。华人华侨社团和海外公民一起,通过抵制反华种族主义游行、筹措物资、侨胞互助等形式抗疫,同时积极与当地社区共同

抗疫,践行社会责任。他们在疫情期间的一系列团结互助行为,既努力保护了海外公民健康安全,消解海外公民恐慌,也展示了良好形象,与“污名化”中国的言行抗争,有利于建设良好的社区关系。^②

(五)海外企业在自身职责范围内进行“预防—震慑—应急”全过程安保

海外企业既是安保对象又是安保主体。政府制定的“谁主管谁负责,谁用工谁负责”原则,明确了企业作为境外机构和人员的主要派出方,在海外安全维护中承担主体责任,需要做好风险预防和控制。^③一般情况下,海外项目较多的国企会设立专门的安保部门,特别是能源企业和大型基础设施建设企业尤其重视安保投入,在企业内部建立了海外安全管理体系,或者设有专门的负责海外安全事务的机构或岗位。

中石油集团是国内具有较强海外安全风险意识的企业,建立了一套相对完善的海外安全管理体系。^④首先,在机制建设方面,中石油成立了集团层面的海外反恐安全以及健康、安全与环境(HSE)管理办公室,地区公司层面的涉外公司反恐工作组以及海外项目层面的基地安保小组等三级安保管理机制,^⑤并于2017年发布《国际业务社会安全管理五维绩效考核暂行办法》,设置了包含单位体系建设、风险管理、应急管理、事件管理和绩效激励五个方面以及对应的20项指标,将安全管理能力建设与各单位海外业务新项目审批直接挂钩。^⑥其次,在安保经费投入方面,中石油集团明确规定高风险国家油气投资项目安保投入比例不低于总投资额的3%,并且规定了不同风险国家(地区)项目在基本管理、设施安全、安保力量、保险等方面的最低要求。^⑦中石油集团在伊拉克项目的安保投入最高时曾达到该项目合同额的20%。^⑧

总之,在预防型海外安保中,外交部和商务部等政府部门负责信息搜集和情报分析并作出安全威胁预警,国际安保公司和海外企业制定个性化的风险评估和安全管理方案,社会组织则起到协助作用。在震慑型海外安保中,军队和公安部主要通过行动

震慑诸如恐怖主义、海盗和其他跨国有组织犯罪等威胁源确定、持续时间长、影响范围广的安全威胁,而国际安保公司的技术、工具和人员可以震慑社会冲突、犯罪活动等具有特定指涉对象和范围的安全威胁。应急型海外安保则往往需要国籍国政府主导,军队、国际安保公司、社会组织和海外企业等多元行为体共同协作。由此,政府、军队等国家行为体主要在影响范围广、无法或难以预防的自然灾害、传染病、政治动乱、恐怖主义等安全威胁的预防、震慑和应急过程中发挥作用,而非国家行为体的安保职能主要体现在有明确指涉对象和影响范围的社会冲突、海盗和其他犯罪活动等安全威胁的“预防—震慑—应急”全过程。

四、中国海外安保供给体系的完善

中国海外安保供给体系的完善,需要在总体国家安全观理念指导下,基于预防型、震慑型、应急型海外安保类型,建立和优化各层次行为体间的关联和衔接,进而形成多元供给主体良性互动的、“预防—震慑—应急”一体化的海外安保供给体系,从而弥补现有海外安保供给体系存在的不足,全面有效应对后疫情时代中国海外安保面临的新挑战,保障海外机构、企业和公民安全,最终努力实现国家行为体、社会行为体和市场行为体之间的“安全互助”,探求东道国和国籍国“安全互保”的最佳方式,追求国际和国内的“安全共享”。

(一)供给体系完善的一体化框架建构

第一,一体化框架的理念设定与“大安保”格局的形成。海外安保作为总体国家安全治理的重要内容,具有长远战略意义,也是推进“一带一路”倡议和构建人类命运共同体的重要保障。海外安保供给应基于总体国家安全观理念的指导,通过国家安全工作的决策和议事协调机构即中央国家安全委员会进行“总体性”与“一体化”的统筹协调。中央国家安全委员会涵盖国防、外交、情报、公安、武警、商务等众多领域和部门,成为海外安保供给的最高决策和协调机构,统筹协调各海外安保供给主体尤其是国家行为体之间的合作。^⑨中央国家安全委员会的统筹

可以解决部门分立、协调困难、多层次行为体之间合作松散的问题,建立起常态化和长效性的多元行为体联动机制,使得海外安保各行为体形成合力,从而推进“大安保”格局的构建。

第二,超越相对分散的供给模式,确立“预防—震慑—应急”一体化的供给模式。从海外安保“阶段—类型”的复合逻辑观照,“预防—震慑—应急”是相互关联与契合的一体化的递进过程。各类型的安保内容与结果输出应作为其他类型安保的必要输入,从而形成闭环式的全过程供给模式。而在当前的海外安保供给模式中,预防、震慑、应急是相对独立的。由于危机往往具有紧迫性和不确定性,现有供给模式偏重于危机的应对,较欠缺的是威胁的预防和震慑。预防是海外安保的首选方式,有助于减少安保对象即海外机构、企业和公民的脆弱性,从而以最小的代价实现安全保护。处于“受冲突影响和高风险区域”的企业和公民往往面临更为复合的安全威胁,预防资源十分有限,预防型安保措施容易失效,这就需要触发一系列更为主动的措施,精准地确定威胁来源和威胁发生的可能性,从而进行有力震慑。所以,预防要和震慑相结合,以形成与“大安保”相称的“大预防”格局,改变单纯预防、独立震慑、被动保护的供给方式,推进“预防—震慑—应急”一体化。“预防—震慑—应急”一体化的供给模式强调将预防和震慑提高到与应急保护同等重要甚至更为重要的位置,将资源更多投放到前置性的“预防”和“震慑”上,从而全面增强预防预警能力。

第三,转变相对碎片化的安保格局,建构多元供给主体联动体系,促进供给主体间的“安全互助”。鉴于多元供给主体的特征及在海外安保供给体系中的职能定位,中国海外安保供给体系不仅要重视国家行为体之间的内部合作,也要重视与国际安保公司、社会组织、海外企业等非国家行为体之间的关系建构。首先,提高海外企业和公民的责任主体意识,明确其权利和义务,^⑤鼓励其在遵守国际法、东道国和国籍国法律法规的基础上,充分了解并合理采用多样化的海外安保工具,如积极了解安全风险信息、

雇佣国际安保公司来提高其安全风险防范和应对能力。其次,建构与非国家行为体间的联防机制,深化和拓展其在海外安保中的参与力度,弥补现有供给体系在知识和技术方面的不足。国际安保公司作为安全管理机构,有安防相关的专业知识、技术和人才,华人华侨社团作为当地组织,熟悉当地政治经济文化,了解社情和舆情。因此,国际安保公司和华人华侨社团都是海外安保供给体系中不可或缺的重要专业力量。

(二)“预防—震慑—应急”一体化的具体路径

路径一:在预防型海外安保中,建立以外交部和商务部等政府部门为主体,国际安保公司、社会组织、海外企业等积极参与的预防预警联动体系。情报是预防型海外安保的关键,也是震慑型和应急型海外安保的基础,各类型的海外安保措施都是因时因地的,强调专业化、个性化和本地化。建立多元行为体的情报信息交流网络,有助于形成区域情报基础数据库,为海外机构、企业和公民提供全面、准确和及时的预防预警信息,有利于风险评估和安全管理方案的制定,也有利于应对后疫情时代的负面舆情及其他新的威胁挑战。

首先,整合现有信息交流机制,建构信息交流网络。政府部门可以整合已有的情报信息交流和预防预警机制,如外交部的海外安全风险提醒发布机制、商务部的对外投资合作境外安全风险监测和预警机制等,并将海外企业、国际安保公司、社会组织等相关行为体吸纳进来,拓宽舆情、社情等信息的搜集渠道,探索建立以定期和常态化的安保会议机制或者工作组为节点的信息交流网络。如中国驻外使领馆可以在安保三方会议机制和双方工作组的基础上,协调建立使领馆、驻在国有关部门、海外企业、国际安保公司与社会组织之间的信息交流网络。^⑥社会组织和中国企业可以深入社区,广泛参与社区活动,形成良好的社区关系,有利于最大程度地搜集信息和消除当地社区对于中国公民和项目的敌意。

其次,在信息交流网络的基础上,可以考虑在各

区域的节点国家建立情报信息咨询协同机制,突破多元主体间的沟通障碍,强化国家行为体和风险咨询公司及社会性智库的合作,^②建立统一、多层次的、基于重点区域和重点项目的情报基础信息数据平台,解决预防预警信息碎片化的问题。由此,海外安保供给体系可以建立统一的风险标准,并实施统一的安保风险分级,同时推进风险预报预警的体系化、定期化和精细化,在政府层面形成年度、季度、月度风险报告,并根据涉密等级提供部分评估报告网上查询服务。

路径二:震慑型海外安保涉及军队、公安等高政治敏感性的行为体,具有较强的外部性。在震慑型海外安保中,要推进安保行为体和东道国以及国际社会之间的合作关系,寻求东道国和国籍国“安全互保”、国际和国内“安全共享”的方式。

首先,在东道国和国籍国“安全互保”层面,通过军队、公安等部门与东道国安全部门形成协同与联动关系,以联合演习、警务协作等直接或者间接行动震慑海外安全威胁源。中国在强化双边安全机制的同时,外交部可以发挥更多的沟通协调作用,通过与当地政府商议或者签订条约,将保护当地中国公民和法人安全的具体措施写入双方战略、项目或者部门合作协议,如推动东道国的安全部门加强对中国企业和公民聚居区进行安全巡视,从而在强化有关“利益共同体”的海外认知以及震慑威胁制造者的同时,消解海外企业和公民的恐慌,提升他们的安全感。^③

其次,在国际和国内“安全共享”层面,中国不仅要深化在联合国、上海合作组织、中国与东盟(10+1)等国际和多边安全治理机制平台参与的国际维和、国际巡航、联合巡逻执法等行动,而且在后疫情时代全球安全治理弱化甚至失效的态势下,要通过积极支持和参与,以强化在联合国、世界卫生组织等国际组织中的影响力和领导力。中国可以围绕“安全共享”推动多边和国际安全治理新规则的制定,创设多边和国际的安全治理新机制,为军事力量和公安部门深入参与海外安保提供规则支持、机制保障和协

调平台。

路径三:应急型海外安保需要进一步向“大安保”的目标迈进,以国籍国政府为主,加强军队、国际安保公司、社会组织和海外企业等多元行为体的协调和合作。中国要充分发挥外交部的协调枢纽作用,同时深化中央、地方、驻外使领馆、企业和公民“五位一体”的联动机制。可在中央层面的部际联席会议机制、地方层面的应急协调机制、驻外使领馆的应急处理和协调机制、海外企业内部应急体系的基础上,吸纳国际安保公司和社会组织的参与,完善常态和非常态相结合、内外联动的应急机制。此外,还应建立系统性、常规化的应急联防机制,加强常态下的危机预警、应急救援物资储备、物流后勤、应急预案制定和演练、应急恢复等各环节的工作和协作,并强化与当地交通、医疗、安保等机构的应急救援合作关系,为非常态危机的应急处置提供充分支持。

另外,应急型海外安保可以将境外防疫抗疫的应急联动经验机制化。一方面,将参与此次疫情防治的国家卫生健康委员会等相关机构纳入海外安保应急联防机制,推动多部门应急联防机制的完善,以应对后疫情时代可能更加恶劣的海外安全环境;另一方面,将政府与海外华人华侨社团、海外企业等非政府力量形成的临时抗疫合作平台发展为海外安保的微观机制,如将中国驻菲律宾大使馆和在菲的华人华侨社团共同成立的菲律宾华社救灾基金抗疫委员会拓展为海外安保综合平台,为华侨华人及所有海外公民的健康和安全提供支持和服务。^④

结语

全球新冠肺炎疫情的持续蔓延带来了海外安保的新挑战,也凸显了原有供给体系的不足与缺失,由此亟须完善海外安保供给体系,即以总体国家安全观为指导,建构起中央国家安全委员会统筹协调下的基于多元供给主体联动的“预防—震慑—应急”一体化模式,同时加强各项具体机制的创设与可操作性方案的制定与落实。“预防—震慑—应急”一体化模式既强化了预防、震慑和应急在海外安保中的各自关键作用,又突出了多元供给主体之间的紧密合

作与跨类型协同,使得原有的由政府主导的“金字塔式”的安保供给体系转变为更为平面化的矩阵式安保供给网络。

海外安保供给体系的完善,还需要努力推动国际责任共同体的构建,推进与东道国之间的安全合作,积极参与全球安全治理机制建设,从而最大可能地实现政府与社会之间、国籍国和东道国之间、国家与国际社会之间的多层次和多尺度的“安全互助”“安全互保”和“安全共享”,让具有中国特色的“海外中国平安体系”为后疫情时代的全球安全治理作出贡献。

作者感谢《国际安全研究》匿名评审专家对本文提出的宝贵修改意见,文中错漏概由作者负责。

注释:

①国际上,对“受冲突影响和高风险区域”虽有不同定义,但均强调其存在广泛侵犯人权的现象,对人身安全有着严重威胁。联合国全球契约办公室认为,“受冲突影响和高风险区域”应包括以下四类环境的国家或地区:一是目前并没有经历严重程度的武装暴力,但政局和社会仍不稳定,并且存在一系列可能构成未来动乱爆发的因素;二是目前不存在严重暴力冲突,但有严重的侵犯人权、政治和公民自由的问题;三是当前正在经历暴力冲突,包括内战、武装叛乱、跨境战争和其他类型的有组织暴力;四是当前在从暴力冲突向和平进程转化,这个过程有时被称作“冲突后”(post-conflict)时期,然而在这个时期,局势依然高度不稳定并易回到暴力冲突状态。参见联合国全球契约办公室:《在受冲突影响与高风险地区负责任商业实践指南:企业和投资者参考》,刘萌译, <https://icrc.drupal.acw2.website/node/118>。

②巴里·布赞与琳娜·汉森认为,当不安全没有(或被限制可能)成为一个安全问题而被讨论时,“沉默的安全”就产生了。参见巴里·布赞、琳娜·汉森:《国际安全研究的演化》,余潇枫译,浙江大学出版社2011年版,第229页。

③刘莲莲:《国家海外利益保护机制论析》,《世界经济与政治》2017年第10期,第137-138页。

④2011年,中国领事服务网(<http://cs.mfa.gov.cn>)正式开通;2014年,中国外交部领事司官方微信“领事直通车”开通。

⑤2013-2019年,除阿联酋、以色列和俄罗斯等少数国家,中国对“一带一路”沿线国家直接投资主要流向了东南亚、南亚和中亚等地区,具体包括印度尼西亚、哈萨克斯坦、巴基斯

坦、泰国、老挝和柬埔寨等国。另外,随着2019年中非经贸博览会的举办和中非“八大行动”的逐步落实,中国对非投资合作尤其是在基础设施建设和采矿业的合作将继续拓展。参见商务部:《中国对外投资合作发展报告》(2012-2020年)，“走出去”公共服务平台, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz>。

⑥"Worldwide Chinese Investments & Construction(2005-2021)," American Enterprise Institute, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>。

⑦刘莲莲:《国家海外利益保护的主体确认和责任重构》,载张蕴岭主编:《海外公共安全与合作评估报告(2020)》,社会科学文献出版社2020年版,第24-26页。

⑧斯科特·巴雷特(Scott Barrett)将国际公共产品供给方式分为三种类型:联合努力型(aggregate efforts)、最薄弱环节型(weakest links goods)和单一最佳努力型(single best efforts),即不同类型国际公共产品的供给水平分别取决于所有国家、最薄弱国家或单一最强国家。值得注意的是,国内公共产品与国际公共产品存在一定程度的重合,即国家、区域乃至全球均受益于该类公共产品,例如维护生态环境、防治传染病等。而许多穷国和弱国都无力供给这些国内公共产品,由此需要其他国家或者全球合作提供。参见 Scott Barrett, *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Good*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 22-74; 黄智虎:《公共产品与国际合作——评〈合作的动力——为何提供全球公共产品〉》,《国际政治科学》2013年第3期。

⑨亚洲和非洲的很多地区曾经或者当前存在一系列“中高风险因素”,未来可能成为“受冲突影响和高风险区域”,这些区域也是中国海外企业和公民遇难人数最多的地区。2016-2019年,中国在海外公民遇难人数达463人,其中亚洲地区238人、非洲地区71人,亚洲和非洲地区的遇难人数占总数的68%。2020年新冠肺炎疫情发生以来,中国在海外公民遇难人数为72人,其中亚洲地区31人、非洲地区24人,亚洲和非洲地区的遇难人数占总数的76%。参见魏冉:《中国公民的海外安全现状与发展趋势》,载张蕴岭主编:《海外公共安全与合作评估报告(2019)》,社会科学文献出版社2019年版,第30-32页;魏冉:《2019年中国公民海外安全现状与发展趋势》,载张蕴岭主编:《海外公共安全与合作评估报告(2020)》,社会科学文献出版社2020年版,第114-116页;魏冉:《2020年中国公民海外安全的现状、成因与对策》,载张蕴岭主编:《海外公共安全与合作评估报告(2021)》,社会科学文献出版社2021年版,第90-93页。

⑩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。

⑪《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》和《对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定》,“走出去”公共服务平台, <http://www.jianguyinby.com/jwq.html>。

⑫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;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。

⑬夏莉萍:《中国地方政府参与领事保护探析》,《外交评论》2017年第4期。

⑭薛桂芳、郑洁:《中国21世纪海外基地建设的现实需求与风险应对》,《国际展望》2017年第4期;刘新华:《新兴国家海外基地建设模式探析》,《国际观察》2018年第5期。

⑮吕晓莉、徐青:《构建中国海外安全保护的社会机制探析》,《当代世界与社会主义》2015年第2期;崔守军、张政:《海外华侨华人社团与“一带一路”安保体系建构》,《国际安全研究》2018年第3期。

⑯赵宏展、杨意峰、贺晓珍:《高社会安全风险海外项目安保管理策略研究》,《中国安全生产科学技术》2014年增刊第2期;裴岩、宋磊凯:《“一带一路”战略下中央企业海外安保体系建设》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

⑰赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,《世界经济与政治》2015年第10期;肖河:《国际私营安保治理与中国海外安全保护》,《世界经济与政治》2018年第1期;刘波:《“一带一路”安全保障体系构建中的私营安保公司研究》,《国际安全研究》2018年第5期。

⑱新冠肺炎疫情以来,缅甸、几内亚发生军事政变,白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦和埃塞俄比亚等国因选举发生了国内政治冲突乃至动乱。

⑲崔守军:《中国海外安保体系建构刍议》,《国际展望》2017年第3期,第82-83页。

⑳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,第23页。

㉑2020年,西方国家在中东、南亚和非洲持续收缩反恐兵力,“伊斯兰国”在伊拉克、叙利亚等地重整旗鼓,向非洲地区进一步渗透,恐怖主义呈现滥用数字技术、网络攻击和生物武器等新特点。几内亚湾和新加坡海峡的武装抢劫活动更加频繁,海盗行动从袭击偷船扩大到绑架船员、索取赎金等。参见《强化多边合作打击恐怖主义》,《人民日报》2020年7月13日,第16版;“Piracy and Armed Robbery Against Ships Report (2020)”, ICC-IMB, <https://www.icc-ccs.org>。

㉒印度尼西亚、赞比亚、刚果(金)、南非和缅甸等都出现了明确针对中国人和中国项目的袭击事件。

㉓夏莉萍:《从利比亚事件透析中国领事保护机制建设》,《西亚非洲》2011年第9期。

㉔《习近平在中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》,新华网,2020年12月12日, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/12/c_1126852702.htm。

㉕《习近平在第三次“一带一路”建设座谈会上强调 以高标准可持续惠民生为目标 继续推动共建“一带一路”高质量发展 韩正主持》,新华网,2021年11月22日, http://www.cidca.gov.cn/2021-11/22/c_1211456721.htm。

㉖《全力应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情——32个部门建立联防联控机制》,《人民日报》2020年1月22日,第10版。

㉗《习近平:坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》,《人民日报》2014年4月16日,第1版。

㉘为了深入探讨安全内涵,巴里·布赞和琳娜·汉森提出了三组与安全相应的概念:补充性概念(complementary concepts)如威慑、战略、遏制,平行性概念(parallel concepts)如权力、主权、认同,竞争性概念(oppositional concepts)如和平、风险、危机等。参见巴里·布赞、琳娜·汉森:《国际安全研究的演化》,余潇枫译,浙江大学出版社2011年版,第14-17页。

㉙张海波、童星:《中国应急管理结构变化及其理论概化》,《中国社会科学》2015年第3期,第69-70页。

㉚Elke Krahmann, "Security: Collective Good or Commodity?" European Journal of International Relations, Vol. 14, No. 3, 2008.

㉛“主体间”表明即使没有客观的威胁或主观的恐惧,安全威胁也是会被主体间的不当互动而建构出来。

㉜七类安全威胁是笔者根据已有海外安全风险类型研究的文献归纳得出。具体参见夏莉萍:《中国涉非领事保护分析》,《西亚非洲》2013年第1期;张杰:《中国在中亚地区的利益与公民的安全保护》,《俄罗斯研究》2016年第5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;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。

㉝《多措并举坚决依法打击和防范恐怖活动——公安部反恐专员刘跃进答记者问》,《人民日报》2016年2月28日,第8版。

㉞《我国公安机关国际执法安全合作成效综述》,新华网,2017年9月24日, http://www.xinhuanet.com/2017-09/24/c_1121716226.htm。

㉟2013年,中国国防白皮书首次提出“中国武装力量的多

样化运用”,强调“维护海外利益是人民解放军维护国家利益和履行国际义务的重要方式”。2015年,“维护海外利益安全”被纳入中国军队担负的战略任务之一。2019年,《新时代的中国国防》白皮书继续强调“维护海外利益”是新时代军队担负的重要任务。

③⑥ 国务院新闻办公室:《中国军队参加联合国维和行动30年》白皮书,国务院官网,2020年9月18日, http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/18/content_5544398.htm。

③⑦ 国务院新闻办公室:《新时代的中国国防》,国务院官网,2019年7月24日, http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

③⑧ 成锡忠:《民营安保“走出去”确立民营安保服务企业的法律地位》,环球网,2018年9月18日, <https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnKcKdr>。

③⑨ 崔守军、张政:《海外华侨华人社团与“一带一路”安保体系建构》,《国际安全研究》2018年第3期,第127-132页。

④⑩ 《会员服务》,中非民间商会官网, http://www.cabc.org.cn/dan.php?cid=27&category_id=28。

④⑪ 《南非全国封禁华人警民合作中心调配保安服务侨胞》,中国侨网,2020年3月25日, <http://www.chinaqw.com/hqhr/2020/03-25/250982.shtml>。

④⑫ 如南非中资企业和华侨华人向南非政府捐赠300万兰特(约合120.5万元人民币),支援当地抗击疫情;巴基斯坦华侨华人向伊斯兰堡市政府捐赠了2万个口罩。参见《海外侨胞积极支援住在国民众抗击疫情》,《人民日报》(海外版)2020年3月25日,第6版。

④⑬ 外交部领事司:《中国企业海外安全风险防范指南》,外交部网站,2011年11月22日, <http://cs.mfa.gov.cn/lsbhzn/t877276.shtml>;《境外中资企业机构和人员安全管理指南》,商务部网站,2012年2月, <http://images.mofcom.gov.cn/ge/accessory/201202/1329201491998.pdf>。

④⑭ 中国石油天然气集团有限公司自1993年实施“走出去”战略开展国际化经营以来,在全球三十多个国家和地区开展油气业务,经营九十多个油气项目。据统计,海外项目85%以上的资产和人员位于安全形势严峻的国家和地区如苏丹、南苏丹、乍得和叙利亚等。参见《中国石油海外业务》,中石油官网,2020年5月23日, http://www.cnpc.com.cn/cnpc/hwyw/shgyhd_index.shtml。

④⑮ 韩树举等:《中国石油天然气集团公司海外项目反恐安全管理探索与实践》,《中国安全生产科学技术》2009年增刊S1期,第3-7页。

④⑯ 张军、钱凤章、李金海:《中资企业海外社会安全能力建设与应对公共卫生安全挑战的实践》,载张蕴岭主编:《海外公共安全与合作评估报告(2021)》,社会科学文献出版社2021年版,第222-223页。

④⑰ 张军、钱凤章、李金海:《中资企业海外社会安全能力建设与应对公共卫生安全挑战的实践》,载张蕴岭主编:《海外公共安全与合作评估报告(2021)》,社会科学文献出版社2021年版,第223页。

④⑱ 《中企覆盖全球160多个国家海外安保投入数十亿美元》,人民网,2017年8月29日, <http://world.people.com.cn/n1/2017/0829/c1002-29501804.html>。

④⑲ 《中华人民共和国国家安全法》第四十四条:“中央国家安全领导机构实行统分结合、协调高效的国家安全制度与工作机制。”第四十五条:“国家建立国家安全重点领域工作协调机制,统筹协调中央有关职能部门推进相关工作。”第六十三条:“发生危及国家安全的重大事件,中央有关部门和有关地方根据中央国家安全领导机构的统一部署,依法启动应急预案,采取管控处置措施。”

④⑳ 刘莲莲:《国家海外利益保护的主体确认和责任重构》,载张蕴岭主编:《海外公共安全与合作评估报告(2020)》,社会科学文献出版社2020年版,第27-28页。

④㉑ 如中国驻阿富汗、津巴布韦和马达加斯加大使馆相继建立了由中国驻当地大使馆、东道国相关安全部门和当地中资企业共同参与的“一带一路”建设安全保障三方联席会议机制,中国与吉尔吉斯斯坦共建“一带一路”安全保障联合工作组。参见刘乐:《“一带一路”的安全保障》,《国际经济评论》2021年第2期,第120-121页。

④㉒ 大部分中国国际安保公司均有风险咨询业务,也有专门从事海外安全风险咨询和管理的公司,如安库咨询(icover)、东方锐眼、中安华盾等。

④㉓ 如巴基斯坦政府围绕中巴经济走廊建设已经建立一支纵贯史地以及横跨军警等不同部门的综合安保力量;斐济警方加强了对华侨华人集中地区的安全巡视,实行24小时不定时抽查巡逻。参见刘乐:《“一带一路”的安全保障》,《国际经济评论》2021年第2期,第117-119页。

④㉔ 菲律宾华社救灾基金抗疫委员会下设后勤物资保障、紧急救援热线服务、住院治疗协调、对菲政府及医疗机构联络四个工作小组,由三大社团和崇仁医院分别负责,在中国驻菲大使馆协助下开展工作。参见《黄溪连大使与菲华抗疫委共商抗疫良策》,中国驻菲律宾大使馆官网,2020年8月10日, <http://ph.china-embassy.org/chn/sgdt/t1805204.htm>。