

海外公民利益维护的“中国方案”初探^①

陈奕平 许彤辉

【摘要】随着中国的崛起和对外开放,越来越多的中国公民走出国境,其权益维护日益受到中国政府的重视。本文以外交部近五年(2014-2018)发布的“安全提醒”为依据,分析了海外中国公民权益保护的现状。作者认为,通过历史经验的积累,结合保护海外中国公民的现实情况,借鉴其他国家的成功经验,中国逐渐形成了体现中国特色、彰显中国智慧的海外公民权益保护的“中国方案”。本文将海外公民权益保护“中国方案”的内涵归纳为不干涉原则下的协商文化、体制优势下的总体外交及多元主体下的华侨华人参与三个方面。作者认为,海外公民利益维护“中国方案”展现了中国在海外公民权益维护方面的经验,但我们要看到其背后面临的困境及挑战,既包括中国海外利益快速拓展与充分保护的困境、崛起大国的“实习期”和身份转换问题以及国际社会的适应问题。

【关键词】: 海外公民 利益维护 中国方案

【作者简介】: 陈奕平,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院教授;许彤辉,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院硕士研究生。

An Analysis of the "Chinese Solution" to Overseas Citizens' Interests Protection

Chen Yiping and Xu Tonghui

Abstract: With the rise of China and its opening-up, more and more Chinese citizens are going abroad. The Chinese government has increasingly attached importance to the protection of overseas Chinese citizens' interests. Taking the "security reminder" issued by the Ministry of Foreign Affairs as an analysis variable, the analysis of this article shows the current situation of overseas Chinese citizens' rights protection from 2014 to 2018. Through the accumulation of historical experience, combined with the current situation and learning from the successful experiences of other countries, China has gradually formed the "Chinese solution" to the protection of its overseas citizens' interests (CSOCIP) which embodies Chinese characteristics and demonstrates Chinese

^① 本文为中国国家社科基金重点项目“海外中国公民利益保护机制研究”(项目批准号:16AZZ016)的阶段成果。

wisdom. CSOCIP can be summarized as the culture of negotiation under the principle of non-interference, overall diplomacy under the institutional advantages, and the participation of domestic multi-subjects and overseas Chinese citizens. The authors attempt to explain theoretically the connotations of CSOCIP, and analyze the challenges and problems encountered by CSOCIP, including international identity and the overseas protection capacity of China as well as the perception and adaptation of the international community.

Keywords: Overseas citizen; Interests protection; Chinese solution

Author: Chen Yiping, Professor, School of International Studies and Academy of Overseas Chinese Studies; Xu Tonghui, postgraduate students, School of International Studies and Academy of Overseas Chinese Studies.

当前,中国与世界的联系日益密切,走出国门的人数也日益增多,但海外公民面临的安全局势并不乐观,据外交部发布的数据,中国每年均有近十万起领事保护案件发生,反映出海外公民利益维护的形势十分严峻。在此背景下,中国政府十分重视海外中国公民利益的维护,强调要依法维护中国公民、法人在海外的正当利益及海外侨胞的合法利益。同时学术界对海外公民利益保护问题也日益关注,并开展了相关研究^①。学术界就海外中国公民利益问题的研究取得了一系列研究成果,但是同时也存在一些问题,主要表现为研究多以案例分析为主,大部分聚焦的是中国海外公民保护在具体运行过程中存在的问题和成功之处,未见就海外公民利益维护实践中具有中国特色的方案进行探讨。本文将从海外公民利益保护的“中国方案”背景及成因、内涵及理论依据、实践及评析三个方面来对海外公民利益维护的“中国方案”进行初步探析。

一、海外公民利益维护“中国方案”的背景及成因

改革开放的不断深化促使中国与世界的联系日益密切,走出国门的公民也不断增多,国家对海外公民利益的重视程度以及维护海外中国公民利益的能力日益提升。在探析海外中国公民利益维护“中国方案”的内涵之前需要对其提出的背景及成因进行介绍。为了更加清晰

^①夏莉萍:“试析近年来中国领事保护机制的新发展”,《国际论坛》,2005年第3期,第28-32页;夏莉萍:“海外中国公民安全状况分析”,《国际论坛》,2006年第1期,第42页;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;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,第59-84页;李晓敏:“强化对高风险国家的中国公民保护机制——基于2010—2014年“安全提醒”数据的分析”,《福建江夏学院学报》,2014年第6期,第35-42页;钟龙彪:“当代中国保护境外公民权益政策演进述论”,《当代中国史研究》,2013年第1期,第45-52页;黎海波:“国际法的人本化与中国的领事保护”,暨南大学博士论文,2009。

的了解海外公民利益维护的现状特点，本文借用汪段泳老师和李晓敏老师的分析方式，^①以2014-2018年为时间段，以外交部每年发布的“安全提醒”为分析变量，通过数据对海外公民利益维护“中国方案”的背景及成因进行介绍。

（一）海外公民权益维护面临的形势严峻

理论上，外交部每年应该公布每年的海外中国公民利益保护数量，但实际上目前我们这方面工作并未常态化与规范化，当前笔者可查阅到的仅有2014年、2015年、2017年发布了较为详细的分析报告，其余仅是一个万位数起的案件数量以及本年度内具有代表性的领事保护事件，为此想要详细分析2014-2018年海外中国公民利益维护的现状，就需选取较为详细与常态化的数据。“安全提醒”就是一个很好的替代变量，中国的第一条海外安全提醒是在2000年12月8日发布的，随后本着“防范海外安全风险需要及时权威的旅行提示”的原则，安全提醒保护机制日益完善，从发布内容上根据某些国家和地区的实际情况下及时发布权威性提示信息；从风险级别上分为“注意安全”、“谨慎前往”和“暂勿前往”三个级别；从发布时间上不仅提前发布体现预警性，而且明确提醒有效期保证科学性。正如2018年外交部领事司司长郭少春在领事工作媒体吹风会上讲到改革开放40周年的领事工作发展的第四件大事就是建立海外安全提醒发布机制。^②由此可见，“安全提醒”已然成为一种常态化的机制，内容、风险分类及格式上都有明确规定，说明了数据的稳定性。

基于“安全提醒”数据的稳定性，本文通过中国领事服务网、领事直通车微信客户端及APP，同时结合部分媒体整理了2014-2018年的“安全提醒”数据。从安全类别上把“安全提醒”分为非传统安全与传统安全两大类；从地区分布上分为亚洲、非洲、欧洲、北美洲、南美洲、大洋洲六大洲；从风险来源上主要分为七类，即出入境问题、恐怖袭击、社会治安、遵纪守法、自然灾害、医疗安全、文化差异；同时需要作出特别说明的是，部分“安全提醒”是基于中国的节假日而发布的，如提醒在英国中国公民注意安全，平安愉快迎接新年；或者基于此类风险出现较多而发布的，如外交部领事司再次提醒海外中国公民防范电信诈骗；或者基于国际某地区或国家有特殊活动而发布的，如提醒中国公民在慕尼黑啤酒节期间注意安全，这几种“安全提醒”均没有明显的分类标识，所以总提醒数据中包含了这几种安

^① 汪段泳：“中国海外公民安全：基于对外交部“出国特别提醒”（2008—2010）的量化解读”，《外交评论》，2011年第1期第60-75页；李晓敏：“强化对在高风险国家的中国公民保护机制——基于2010—2014年“安全提醒”数据的分析”，《福建江夏学院学报》，2014年第6期，第35-42页

^② “领事工作媒体吹风会现场实录（上）”，中国领事服务网，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1628183.shtml>，上网时间：2019年1月9日。

全提醒，但是具体分类中并不包含这几种安全提醒。

1. 整体上“安全提醒”的频率很高，基本每天一条，既反映出“安全提醒”发布机制的常态化，也反映出海外中国公民面临的安全形势较为严峻。据统计，2014-2018 年“安全提醒”总计 1610 条，平均每年 322 条，发布频率接近于每天一条，如图 1.1。其中 2018 年的“安全提醒”发布数量已经高达 413 条，发布频率达到的 1.16 天/次，而世界安全形势的好与坏整体上同安全提醒的发布数量成正相关关系。



图 1.1 2014-2018 年“安全提醒”数量统计图

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

2. 从安全类别上来看，非传统安全占据绝对比例，反映出海外中国公民利益保护如何更好应对非传统安全领域的风险是重中之重。2014-2018 年发布的 1610 条“安全提醒”中，非传统安全有 1425 条，占比为 88.5%，传统安全有 185 条，占比为 11.5%，而“安全提醒”每年的非传统安全与传统安全分布比例如图 1.2。具体每年来看，非传统安全的“安全提醒”占比均高于 85%，造成这一现象的原因主要有以下四点：第一、冷战后，美苏两大阵营的对峙彻底结束，世界格局发生巨变，形成一超多强的局面；第二，虽然地区冲突与国家内战时有发生，但是发生大规模热战的可能性降低；第三、全球化进程的推进使得世界的联系更为紧密，“低阶政治”成为国家关注焦点；第四、气候变暖、金融危机、族群冲突、恐怖主义等非军事领域的安全威胁日益凸显，导致从而国际社会对安全领域的关注点发生变化，因此未来海外中国公民利益保护需重点关注非传统安全领域的威胁。

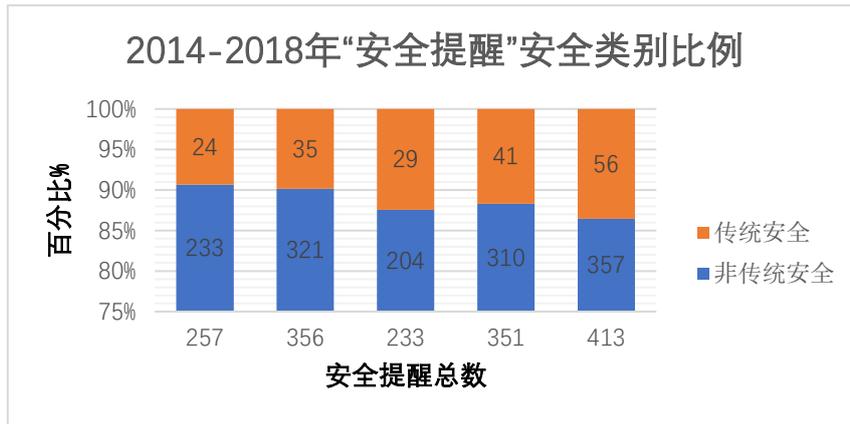


图 1.2 2014-2018 年“安全提醒”安全类别比例统计图

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

3. 从“安全提醒”的地域分布上，基本同中国公民出境的目的地成正相关关系，亚洲高居第一位，非洲次之，欧洲为第三位，如图 1.3，反映出海外中国公民利益保护需要重点关注的区域为亚洲、非洲与欧洲；从安全提醒的各大洲的分布比例来看，亚洲为 38%，非洲为 26%，欧洲为 16%，具体分布比例如图 1.4，而造成这一现象的原因主要基于以下两点：第一、亚洲为海外华人华侨分布数量最多的地区，中国公民前往亚洲国家的时间与物质成本较低；第二、“一带一路”倡议推进与近些年中国对非洲的投资，走向非洲的企业与公民数量增多。

“安全提醒”的地域分布说明了各大洲的基本安全情况，但是在风险类别上各大洲还是存在极大的差异，传统安全领域的安全提醒同当今世界的热点地区分布情况基本重合，主要位于中东、非洲地区，这也同外交部发布的风险地区基本吻合。欧洲地区虽然安全提醒的位数位居第三，但是其风险威胁的来源多属于非传统安全，排在首位的为社会治安类，即盗窃，抢劫，交通事故等，公民的合法利益受损多属于财产利益方面。

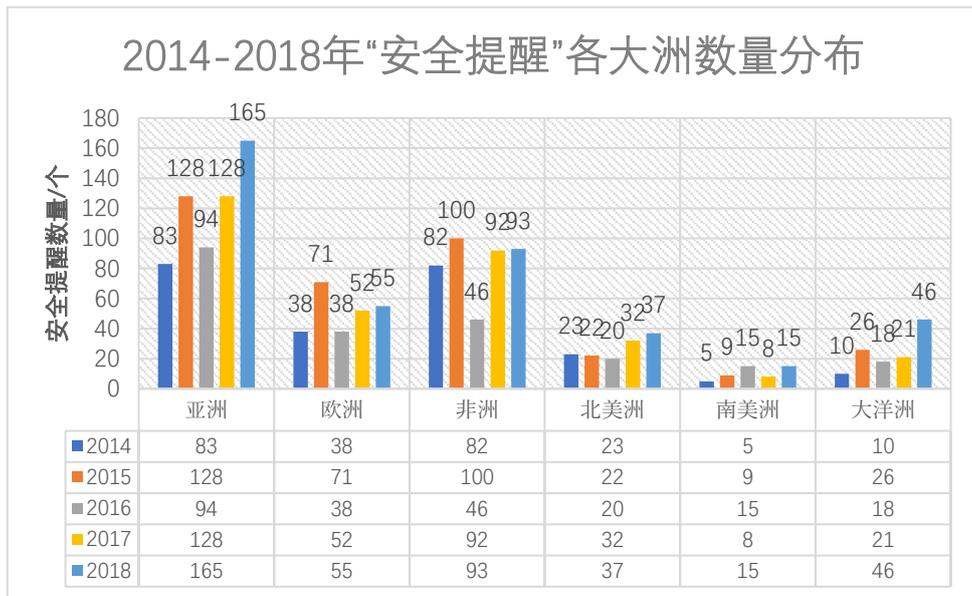


图 1.3 2014-2018 年“安全提醒”各大洲分布统计表

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

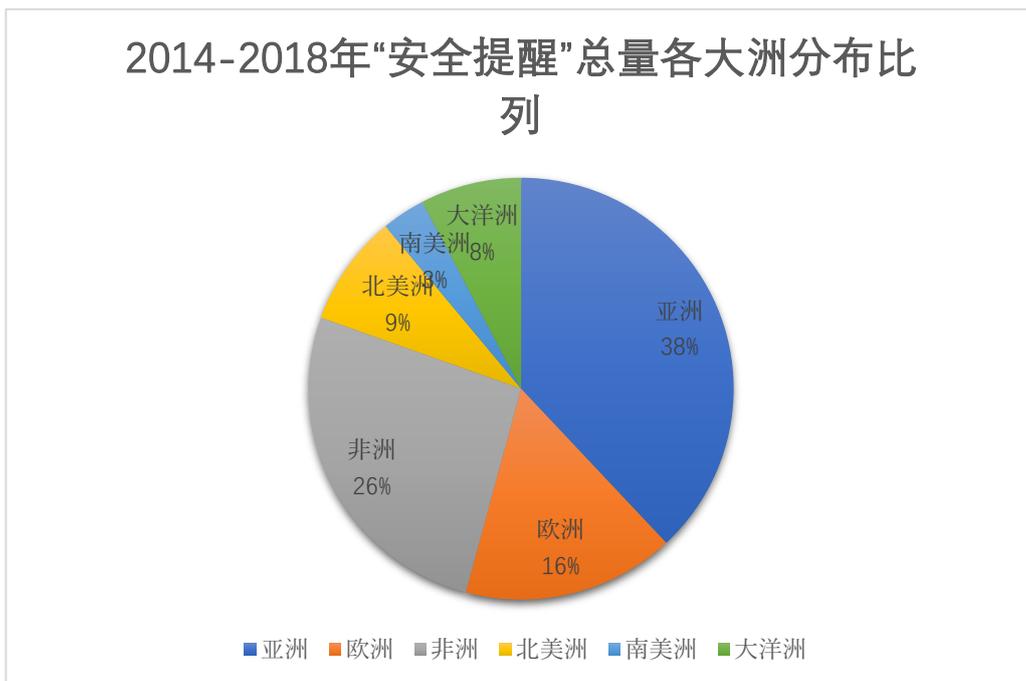


图 1.4 2014-2018 年“安全提醒”总量各大洲分布比例

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

4. “安全提醒”的具体风险来源多以社会治安类为主，此类风险具有一定的偶发性，因此如何充分发挥社会、企业、个人等这些非政府行为体的作用是应对此类社会治安风险的主要解决途径。本文把“安全提醒”的风险来源主要分为七类，分别为出入境问题、恐怖袭击、社会治安、自然灾害、遵纪守法、文化差异、医疗安全。具体数据如图 1.5。可

以发现社会治安与出入境问题的数量最高，而在整体的占比中，社会治安占比为 34%，出入境问题占比为 21%，如图 1.6。

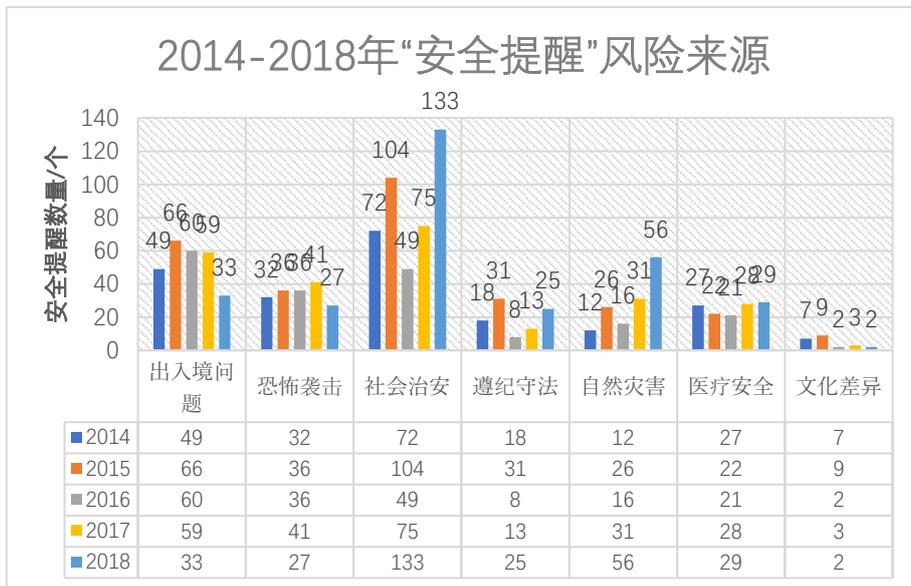


图 1.5 2014-2018 年“安全提醒”风险来源统计表

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

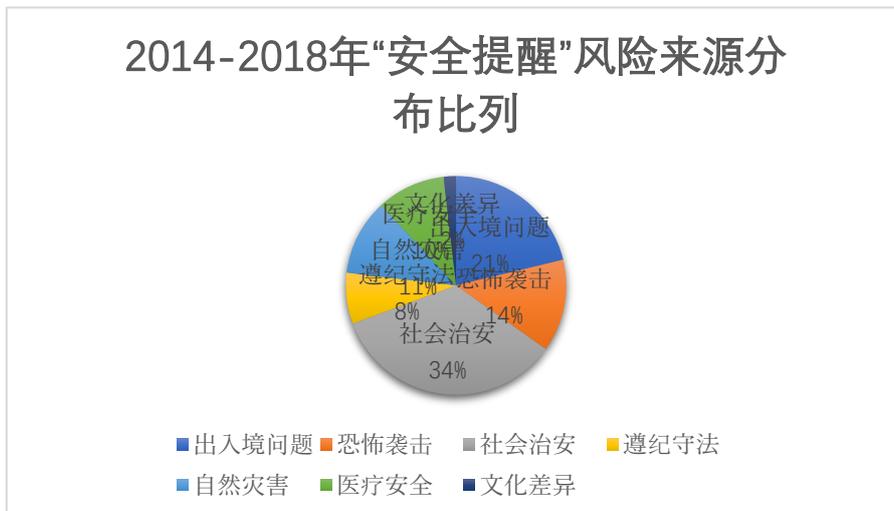


图 1.6 2014-2018 年“安全提醒”风险来源分布比列

资料来源：笔者依据外交部领事直通车微信客户端发布数据整理所得。

总而言之，海外中国公民利益维护现状主要呈现出数量规模庞大、地区分布多样、风险类别复杂，反映出海外公民权益维护的形势严峻，也正是这一严峻形势促成了中国对海外公民权益维护的重视，逐步构建海外公民权益维护的“中国方案”。

（二）导致中国海外公民权益维护形势严峻的成因

海外中国公民利益维护形势趋于严峻，究其原因，主要有以下三点：

第一，随着改革开放的不断深化、“一带一路”倡议的推动，走出国门的中国企业与中国公民日益增多，目的地日渐多样化。同时世界正处在适应中国崛起的时期，尤其的周边国家和西方发达国家对中国的快速崛起保持谨慎态度，西方国家“新中国威胁论”的出现反映出其对中国崛起的担忧，而这种担忧也转变为对中国的误解甚至“妖魔化”，构成不利于华侨华人生存和发展的社会环境。

第二，世界整体局势不容乐观，传统安全领域风险依然严峻，尤其是特朗普撕毁“伊核条约”、美大使馆迁至耶路撒冷及叙利亚危机等事件均引起了中东地区的冲突；非传统安全领域风险增多，如环境变暖引发的自然灾害、全球贫富差距不断加大、极端宗教主义和分裂主义引发的恐怖主义和海盗活动、全球性传染病与难民危机等。

第三，中国海外利益扩展速度远快于海外利益保护机制完善速度，加剧了公民利益受损的风险。另外，中国公民的国民心态、法律知识以及安全意识的提升速度远慢于生活水平的提升速度，导致公民自身合法利益遭到损害。

二、海外公民利益维护“中国方案”的内涵及理论依据

维护本国在海外公民的合法利益是本国政府的一项重要职能，尤其是随着国际经贸的发展，出国谋求发展的公民数量日益增多，保护本国公民的机制也从早期的“前导者”（Prostates）与“外国代理人”（Proxeni）^①逐渐演变为领事保护、外交保护，领事服务趋于规范化与制度化，保护机制整体上向更好维护本国海外公民利益的方向不断发展。与此同时，基于国家间国体与政体的差异以及各国海外利益的不同，各个国家的保护机制又呈现出自身的特色。

随着交通运输条件的改善和科学技术的提高，世界的联系更加密切，全球化的进程日益加快。西方发达国家走出国门的人数日益增多，相伴而生的便是西方发达国家对于公民利益保护问题的重视，夏莉萍教授把 20 世纪 90 年代前后西方发达国家的领事保护特点归结为三点，即一是重视程度增加，二是工作方式趋于多元化，三是从被动应对走向主动预防。^②虽然西方发达国家的领事保护体现了一定的共同特征，但各国形成了具有自身特色的领事保护方式。以欧盟为例，在欧盟一体化的过程中为了更好的保护好本国公民的利益，采取了一

^① 夏莉萍：“20 世纪 90 年代以来主要发达国家领事保护机制变化研究——兼论对中国的启示”，外交学院博士论文，2008 年，第 23 页。

^② 同上

种共同领事保护制度的形式,并形成了法律文件,被记录在欧盟基本利益宪章第五章 46 条。简单而言,共同领事保护制度就是欧盟成员国公民可以在本国设立外交或领事机构的情况下,向其他欧盟成员国寻求领事协助与保护,^①这一集体性质的领事保护充分体现了欧盟在保护海外公民利益时的“欧盟特色”。

(一) 海外公民利益维护“中国方案”的内涵

在 2013 年二十国集团领导人第八次峰会,外交部部长王毅提到了中国智慧与中国方案,^②随后在金砖国家领导人第六次会晤期间,“中国方案”再次被习近平主席提起。简单来说,“中国方案”就是具有中国特色的方式、方法、方案或者智慧。在本文中,“中国方案”主要是指中国在维护海外公民利益中体现的具有中国特色,彰显中国智慧的维护海外中国公民合法利益的方案。保护本国公民的合法利益是每个国家的责任,中国也在维护海外公民的实践中不断积累经验,其中包含了实践中总结出的“中国方案”。笔者将其归结为不干涉原则下的协商文化、体制优势下的总体外交、国内多元主体与海外华侨华人的参与。

1. 不干涉原则下的协商文化

建国初期,中国为打破西方国家的围堵,打开新中国的外交局面,周恩来总理提出了和平共处五项原则,并很快被世界各国所承认,自此中国的外交政策一贯奉行独立自主和不干涉原则,但是随着国内外环境的变化,中国企业与公民大量走出国门,中国的海外利益日益拓展,这些现实情况要求中国要维护自身海外利益,保障海外中国企业与公民的合法利益,但是又不能违背和平共处五项原则。因此,通过不断的实践检验与经验积累,中国逐渐探索出不干涉原则下的协商文化,这一方案逐渐成为中国在保护海外公民利益的指导方针。

众所周知,海外公民利益受损案件均发生在异国他乡,中国在展开救助行动时必须同事故发生国的政府或相关部门进行协调,中国在海外公民利益保护的实践中不断积累经验,逐渐探索出不干涉原则下的协商文化,实现了既充分尊重他国主权,不干涉他国内政,同时也很好地保护了中国的海外利益,比如:也门撤离中通过协调获得军舰进入许可;助力特殊犯人回国实践中也要同乌拉圭各机构协调回归事宜。由此可见,无论是在大案件还是小案件中,协调工作都是至关重要的,均体现出不干涉原则下协商文化的“中国方案”,尤其是在湄公河“10·5”大案中,中国在取证、抓捕、审讯、宣判等各个阶段,均坚持在不干涉原则与

^①“Charter of Fundamental Rights of The European Union”, Official Journal of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT>(accessed January 9, 2019).

^②“专家谈习近平提出‘中国方案’:对中国外交提出新要求”,人民网,

<http://politics.people.com.cn/n/2014/0715/c99014-25284820.html>, 上网时间:2014年7月15日。

充分尊重缅甸、泰国、老挝三国主权的的情况，最终维护了13名中国公民的清白。

2. 体制优势下的总体外交

根据国家移民管理局数据，2018年出入境人次接近6亿，^①这个数字接近于美国人口的两倍，比欧盟总人口还要多近1亿，这意味很容易发生涉及人数较多，规模较大的海外公民利益受损事件，同时从行政文化上看，中国是一个政府主导型社会，因此在公民利益受损事件中，均通过中央统一领导，政府各部门及社会各群体相互协助的形式来维护海外公民的合法利益。笔者把海外中国公民利益保护过程中“集中力量办大事”的方式归纳为体制优势下的总体外交的“中国方案”。

总体外交指的是在中央的统一领导和协调下，由外交部系统的外交以及由其他部门和领域，包括民间，所进行的旨在促进国家间关系为前提的各种对外交往的整体和总和。^②例如在也门撤离中首次出现了中国海军，也正是中国海军的加入使得此次撤离进展的更加顺利，而中国海军能快速支援撤离行动，主要是因为中国领导层的重要批示，随后整体的救援行动在外交部的统筹下，使馆、军队、个人、企业等主体相互协作，圆满完成此次撤离行动。但是需要注意的是，这一总体外交的特点主要还是体现在海外中国公民利益受损事件涉及的人数较多，规模较大，局势较复杂的案件中。

3. 国内多元主体和海外华侨华人的参与

20世纪90年代后，西方主要发达国家就已经出现了多元主体参与救援的情况，中国也在逐渐加强中央、地方、驻外使馆、企业和公民的“五位一体”的保护机制，例如在利比亚和也门撤离中国公民、普吉岛沉船事件的救助等海外公民利益维护实践中，中国中央政府、驻外使馆以及案件涉及的地方与企业均在第一时间参与到公民利益保护的行动中，这完全符合国际社会领事保护机制逐渐从一元向多元发展的趋势，以及海外中国公民利益保护的国内多元主体参与的特点。但是在这些多元主体下，中国还有一个特殊“群体”——华侨华人。例如在8·17曼谷爆炸案中，华侨华人与社团的力量被充分体现出来，在赔偿问题上，著名老华侨五哥与泰国中国和平统一促进总会、北京商会、福建商会等侨团发挥了巨大的作用；在支援服务工作中，部分华侨华人发挥语言优势，在机场、医院进行翻译与协作等工作。

据不完全统计，中国目前有6000多万华侨华人、25000个侨团。^③如此庞大的华侨华人

^① “2018年全国边检机关检查出入境人员首次突破6亿人次”，国家移民管理局，<http://www.mps.gov.cn/n2254996/n2254999/c6342840/content.html>，上网时间：2019年1月9日。

^② 鲁毅、黄金祺等：《外交学概论》，北京：世界知识出版社2004年版，第337页。

^③ “海外华侨华人联谊会上热议‘一带一路’”，国务院新闻办公室，<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slx/31217/Document/1480435/1480435.htm>，上网时间：2016年6月16日。

和侨团是中国和住在国共享的一笔巨大财富,因此如何发挥好华侨华人在促进当地社会的安全和稳定,协助维护海外中国公民安全和利益保护中的作用显得至关重要。但是由于中国并不承认双重国籍,因此从法律身份上讲,华人不具有中国国籍,因此在海外中国公民利益保护中,必须在完全尊重华人、尊重当地法律的前提下发挥华侨华人和侨团的作用。

综上所述,海外中国公民利益保护的“中国方案”主要表现为不干涉原则下的协商文化、体制优势下的总体外交、国内多元主体和海外华侨华人的参与三方面。这三者之中,不干涉原则下的协商文化作为指导方针应用于每次的海外公民利益保护实践中,而体制优势下的总体外交则主要应用于涉及人数多、安全烈度高的公民利益受损案件中,国内多元主体和海外华侨华人的参与则呈现领事保护机制从一元向多元发展的特点。但需要注意的是,每次的海外公民利益保护并非涉及所有的多元主体,而是受到事件的规模、安全烈度、分布地区等因素的影响,例如华侨华人的参与主要反映在华侨华人分布较为密集和实力较为强劲的地区。

(二) 海外公民利益维护“中国方案”的理论依据

通过对海外公民利益维护“中国方案”的内涵的归纳,笔者试图从理论上解释海外公民利益维护“中国方案”的内涵,具体可从以下几点进行思考:

1. “人的安全”与总体国家安全观

2014年4月习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议,总体国家安全观被首次提出来,这一安全理论的提出正是基于中国国家安全正处于全面拓展期,安全的内涵和外延日益丰富,内外环境日益复杂。总体国家安全观既是对传统安全战略文化的传承,也是对当前国家安全战略思想的发展与升华,理论内涵十分丰富,包含了政治、国土、海外利益等涉及国家安全体系的多领域安全议题,其中维护海外利益安全议题对海外中国公民利益保护机制的完善提供了理论依据。海外利益安全主要包括海外能源资源安全、海上战略通道以及海外公民、法人的安全。^①总体国家安全观对于维护海外利益的方式、面临的机遇与挑战、需要把握的重要问题均作出了说明与解读,对海外中国公民利益保护机制的完善具有指导作用。

总体国家安全观从宏观角度对维护利益安全进行了顶层意义的指导,而对于海外公民安全的维护归根结底是对人的安全的维护。中国国家主席习近平强调既重视国土安全,又重视国民安全,坚持以民为本,以人为本,坚持国家安全一切为了人民,一切依靠人民,真正夯

^①《总体国家安全观干部读本》编委会:《总体国家安全观干部读本》,北京:人民出版社2016年版,第189页

实国家安全的群众基础，^①这可以发现中国领导层对于国民安全的重视。国际社会对“人的安全”理论的关注主要与冷战后安全谱系的变化息息相关。冷战结束后，安全谱系的转型体现在两个方面，一个是传统安全向非传统安全的转型，一个是以国家为中心的安全观向以人为中心的安全观的转型，联合国发展署1994年发布的《人类发展报告》^②对人的安全这一概念进行了系统阐述，其包含四个基本特征，即重点将人作为安全的指涉对象、安全领域的多维性、安全属性的普世性、前期预防重于时候干预。而在总体国家安全观的表述中，我们把“人的安全”称之为“国民安全”，虽然其与“人的安全”的表述不同，但二者均是强调在国家安全领域中要重视人本身的安全，即国家中人的安全。

2. 不干涉原则与创造性介入

瑞典斯德哥尔摩和平研究中心在2014年发布了一份报告，题目为《保护中国的海外利益——不干涉原则的缓慢转变》，^③报告第四章讲到中国在保护海外公民方面面临的挑战日益增多，中国政府对于海外公民的保护也日益重视，并且其中加入了中国解放军与公安部的力量，也正是这两者的加入使一些国家开始怀疑中国的保护正在逐渐脱离不干涉框架。

对于国内外环境的变化，中国的外交政策也在作出相应的调整，正如王逸舟教授所说，中国外交已跃上一个新的高地，^④这一新高地包含了两个矛盾又相关的两个特征，即中国综合国力的提升使其在国际社会需要承担更多责任、复杂内外环境下中国外交受到来自各方的批评与建议。在此背景下，王逸舟教授提出“创造性介入”^⑤，而推动“创造性介入”的主要动因在于中国已然站在全球高地上，越来越多的国家利益在外部世界实现，这迫使我们必须统筹好内外两个大局，在对外设点布局的同时提出更多的国际方案与建设性思路。

海外中国公民利益保护中体现的不干涉原则下的“协商文化”是对“创造性介入”的外交实践，中国的海外公民利益保护不同于西方世界的干涉主义与强权政治，有别于西方世界的“长臂管辖”，而是符合中国新的大国位置、国情国力和文化传统的新选择。“创造性介入”的“创造性”强调是一种创新，而创新是基于中国特色的，正如不干涉原则下的协商文化巧妙处理了不干涉内政与积极介入之间的矛盾，在充分尊重他国主权的前提下，对中国公民展开救助活动，这种不干涉原则下的“协商文化”既是对“创造性介入”的实践，也是对“创

^① “习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路”，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>，上网时间：2014年4月16日。

^② United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 1994, New York: Oxford University Press, 1994, 4-23.

^③ Mathieu Duchâtel et al, *Protecting China's Overseas Interests--The Slow Shift away from Non-interference*[R], *Stockholm International Peace Research Institute Policy Paper 41*, June 2014.

^④ 王逸舟：《仁智大国——“创造性介入”概况》，北京：北京大学出版社2018年版，第7页。

^⑤ 同上第8-17页。

造性介入”的丰富。

在海外中国公民利益保护的具体运行过程中如何践行“创造性介入”是一个值得思考的问题，笔者认为应该坚持以下三点：第一，坚持“以人为本，外交为民”的理念，海外中国公民利益保护归根结底是对在海外中国公民的保护，是对国民安全的关注；第二，坚持“求同存异、斗而不破”的原则，各国由于文化传统、发展水平、法律制度、宗教信仰等存在差异，中国在维护在海外中国公民利益的过程中，也要充分重视他国的法律与文化；第三，构建海外利益维护的中国话语，在海外中国公民利益保护的过程中充分体现中国智慧、推广中国方案。

3. 应急社会动员理论

发展、进步与风险、灾难是相伴而生的，从人类产生到今天社会，风险与灾难无处不在，变化的只有人类对风险与灾难的认知水平和应对能力不断提高，以及风险与灾难的谱系或场域不断延展。正是随着人类对于风险的认识不断深化，应急管理逐渐成为政府的核心职能之一，其相关的理论与机制的研究日益加深，而海外中国公民利益保护同应急管理具有偶然性与突发性等诸多共同点，二者主要的差异是应急管理更多强调发生在国内的突发事件，海外中国公民利益保护则强调发生在国外的突发事件。

应急管理理论的内涵十分丰富，本文主要介绍与海外中国公民利益保护体现的国内多元主体和海外华侨华人参与“中国方案”密切相关的应急社会动员理论。应急社会动员理论强调多主体参与的方式被称为应急社会动员，从本质上看，应急社会动员是政府资源与非政府资源以应急管理为导向的整合，也是社会应急潜力向社会应急实力的转化。^①现阶段，中国逐渐形成的国内多元主体和海外华侨华人的参与，这体现出应急社会动员理论中对于非政府资源的整合。同其他国家不同，中国海外公民利益保护的参与主体中有一个非常特殊且作用巨大的主体，即华侨华人与侨团，原因有以下三点：第一，华侨华人和侨团的数量大，分布国家广泛；第二，他们长期居住在国外，具有语言与关系网络的优势；第三，他们与中国有血统与文化的联系。但是需要注意的是，在发挥华侨华人的作用时需要注意两种关系，一是华侨华人与中国文化认同的关系，正确认识与处理这一关系可以明确华侨华人在海外中国公民保护过程中的责任定位，清楚其更多提供义务性协助的责任，可以鼓励其积极参与，但不能强制其参与；二是华侨华人与所在国的政治认同的关系，正确认识与处理这一关系可以维护华侨华人自身的合法利益，体现出中国对他国主权的尊重，避免国际社会对中国的侨务政

^① 王宏伟：《应急管理理论与实践》，北京：社会科学文献出版社2010年版，第220页。

策恶语相向。

三、海外公民利益维护“中国方案”需要解决的问题

海外公民利益维护“中国方案”是建立在中国多年的公民利益维护的实践上的，它的形成说明了中国海外公民利益维护已经取得一些成就，但是笔者认为“中国方案”的实施依然面临不少挑战和问题。具体而言，海外公民利益维护“中国方案”面临的挑战和问题主要体现在以下四方面：

（一）海外利益大幅增加与崛起大国“实习期”的矛盾

随着中国新一轮改革开放的推进和“一带一路”倡议的推进，中国前所未有地融入世界，中国企业和公民“走出去”的步伐在加快，中国的海外利益也随之将大为扩展，中国因素在海外无处不在，并且海外利益相应地在各个层面、各个角落展现出来。与此同时，我们应该注意到，中国融入世界的时间还很短，可以说是处于崛起大国的“实习期”，即中国目前刚刚踏上崛起大国的车道，但是其对于前方道路状况掌握并不清晰，处于不断摸索的实习阶段，这也符合中国目前的定位——社会主义发展中大国。经济实力的迅速提高和改革开放推动中国企业和公民与世界的联系更为密切，中国对外投资增多与出境人数增加充分说明了这一现实情况。同样，中国维护海外企业和公民安全和利益的经验仍然不够，海外公民利益维护的“中国方案”还需要进一步完善。

（二）中国国际身份有待充分转换的困境

建构主义理论认为，国家是具有身份和利益的实体。利益指“行为体需要什么”，身份指“行为体是什么”。显然，利益是行为的动机，而身份又是利益的先决条件，有什么样的身份就有什么样的利益，有什么样的利益就有什么样的行为。^①近些年，随着中国国力的提升，中国的国际身份正处于转换的过程。第一，经济发展处于“中间位置”，一方面从人口数量、领土面积、国内生产总值等数据上来看，中国远超于其它发展中国家，发展数量名列前茅；另一方面中国贫富差距、区域发展不平衡等问题依然存在，发展质量有待提高。第二，国际影响力处于“中间位置”，一方面中国经济的快速发展吸引了世界的目光，中国在国际经济中的影响力增大；另一方面国际制度、国际规范的话语权依然掌握在西方发达国家手中，中国智慧与中国方案的影响力较小。第三，国民心态处于“中间位置”，一方面中国人民更加

^① 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海：上海人民出版社2014年版，第290页。

自信；另一方面“天下共主”与“落后就要挨打”的突兀观念，交错地作用于国人的大脑。

^①这反映出中国在各个层面的发展程度正处于一个“高不成低不就”的尴尬中间位置，也反映出中国的国际身份正处于转换期。

（三）中国海外利益保护能力有待充分提高的困境

中国崛起并迅速融入经济全球化，中国的国家利益突破了传统的地理界限向全球延展，^②这是国家发展的必然趋势，也是中国与世界联系日益密切的表现，广泛的海外利益是世界强国的标志之一，而维护和拓展海外利益是大国成长的核心要素，因此中国日益重视海外利益的维护。苏长和教授把中国海外利益定义为，指中国政府、企业、社会组织和公民通过全球联系产生的、在中国主权管辖范围以外存在的、主要以国际合约形式表现出来的中国国家利益。^③海外中国公民利益保护所涉及的利益为中国公民通过全球联系产生的、在中国主权管辖范围以外存在的，其表现形式为公民在海外的人身安全利益与财产安全利益，同时伴随中国海外利益的拓展而生的问题是如何更好的维护海外利益，当前每年因公或因私事由走出国门的中国公民数量日益增多，反映出海外中国公民利益的不断拓展，这必然要求中国建立起更加完善、更符合中国特色的海外中国公民利益保护机制。

然而，当前中国海外利益保护的国际合作机制不够健全，建交的国家多，缔结领事条约少，条约中领事保护程度有差异，条约中领事保护业务的内容也有差异。据统计，172个建交国中，中国至今只缔结过48个领事条约或协定。目前的双边领事条约里涉及到公民权益保护的程 度存在一定差异，有的条约呈现符合际趋势的较高保护水准，而有的条约对此含糊不清。尽管从字面上看来不是特别明显，但在实施领事保护的实际操作上存在效率及效果上的差异。

（四）中国崛起有待被国际社会充分适应的困境

从威斯特伐利亚体系到维也纳体系到凡尔赛-华盛顿体系再到雅尔塔体系，每次国际体系变化的背后都是一次国际格局的改变，国际格局是指国家之间的实力分配和大国之间的战略关系。^④苏联解体后，美国成为唯一的超级大国，西方世界独揽国际话语权，但是随着发展中国家的崛起，尤其是中国的快速崛起使得国际格局中的力量分配产生了一些变化，国际

^① 任剑涛：“中国的国际身份辨认”，《学海》，2016年第1期，第143-160页。

^② 门洪华：“中国国家战略利益的拓展”，《战略与管理》，2003年第2期，第83-89页。

^③ 苏长和：“论中国的海外利益”，《世界政治与经济》，2009年第8期，第13-20页。

^④ 阎学通、杨原：“国际关系分析（第三版）”，北京：北京大学出版社2017年版。

社会关于“修昔底德陷阱”“中国威胁论”“中美必有一战”等言论喧嚣尘上，尤其在特朗普上台后，中美关系之间的不确定性再次加强，这些现象一方面反映出国际格局的改变，另一方面也反映出国际社会对于中国崛起的不适应。笔者认为，造成这一不适应的原因有以下三点：第一，西方学者和官员往往把中国的所谓挑战归咎于社会制度与意识形态；第二，文化传统上，中国以儒家文明的和合文化为基底，更强调尊重与合作，而西方文化更强调权力和使命；第三，历史经验上，西方国家的崛起和国际体系的变革多伴随战争，西方舆论趋向于竞争性的冷战思维。

总之，海外公民利益“中国方案”面临不少挑战和问题，既有中国海外利益快速拓展与充分保护的困境，也有崛起大国的“实习”问题和身份转换问题，更有国际社会理解与认可中国保护海外利益行动的适应问题。

结 语

中国正处于海外利益的快速拓展期，因此越来越多的公民走出国门成为不可逆转的发展趋势，中国也日益重视对海外中国公民合法利益的保护，体现出“以人为本、外交为民”的理念，并且逐渐形成了海外公民利益保护的“中国方案”，具体内涵包括：第一，体制优势下的总体外交，尤其在重大救援实践中充分体现了中国集中力量办大事的中国风范；第二，不干涉原则的协商文化，在维护公民利益过程中通过创造性介入的方式，既充分尊重他国主权，又充分保护本国公民；第三，国内多元主体和海外华侨华人的参与，鼓励华侨华人和侨团的自发参与，保护和协助主体由一元向多元的转变。海外公民利益维护“中国方案”展现了中国在海外公民权益维护方面的经验，但我们还是要看到其背后面临的困境及挑战，既包括中国海外利益快速拓展与充分保护的困境、崛起大国的“实习期”和身份转换问题以及国际社会理解与认可中国保护海外利益行动的适应问题。

总而言之，中国与世界的交融将会日益密切，中国公民走出去的步伐将会更快，海外中国公民利益保护必须结合中国国情，在保护其合法权益的过程中逐渐建构、完善起体现中国特色、彰显中国智慧的“中国方案”。