



ISP

中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201707

April 17, 2017

本文已发表于《世界知识》2017年第8期

肖 河: xiaohel987pku@163.com

中国海外利益保护中的“变”与“不变”

海外权益/利益：定义与缘起

3月26日在法国发生的警察枪杀中国公民事件再次引起了国人对中国海外权益/利益保护的高度关注。而就在不久前召开的全国人大会议上，李克强总理在政府工作报告中提出要“加快完善海外权益保护机制和能力建设”，“海外权益”一词代替了去年政府工作报告中的“海外利益”一词。虽然只有一字之差，但保护海外利益与保护海外权益这两个提法是存在着一定区别的。一方面，与海外利益相比，海外权益是更强调拥有法权性质的海外利益，是一个缩小了的概念。但另一方面，这里的海外权益又与以往“保护公民、企业和机构的海外权益”的表述有所区别，不再将权益的主体局限于这些行为体，从这一角度来说又将对权益的理解予以了扩大。总体而言，权益与利益相比有一个明显的变化，就是其更为强调合法性。与海外利益相比，海外权益这个术语的法学性质更强。

海外利益这个概念的外延非常广泛，包括政治、经济、安全、文化等各方面。其中各国不存在争议，为各国所一致认可的权益是公民的生命安全以及公民、企业和其他机构的财产权利。但如果涉及保护国际制度利益、文化利益、尤其是安全利益的话，各国间就很难形成一致的立场。比如，以传统军事安全的视角看，

¹ 于军、钟飞腾、肖河做客《世界知识》就中国海外利益保护展开讨论，本文为肖河的发言。于军，国家行政学院政治学教研部副主任、教授；钟飞腾，中国社科院亚太与全球战略研究院大国关系研究室主任、副研究员；肖河，中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员。



一国的军事安全很可能会带来其他国家的不安全，因而保护安全利益就具有了负外部性。再比如说保护地缘战略利益，这个提法就更容易引起国际上的争议，因为这很可能涉及干涉别国内政。为了保护一个国家的制度利益、安全利益，可能会损害其他国家的利益，这跟保护公民的生命和财产权利是不一样的。

从海外利益转变为海外权益，可以理解为一种对合法性的追求，即试图将本国对某些特定利益的声索转变为受到国际法和各国共识保护的合法权利。虽然现实中并没有一个所谓的“国际政府”，但是一国的国际行为仍然需要得到其他国家的认可。因而这种提法转变也可以理解为是一种对国际法与国际共识的尊重。正如中国对内说“一带一路”战略，对外提“一带一路”倡议是为了避免误解、扩大共识，我觉得从保护海外利益到保护海外权益的转变也有类似的考虑。在对外交往实践中，提权益要比提利益更温和、更不敏感，也能更好地避免海外利益无限扩大的倾向。

海外权益/利益保护：能力建设还存在巨大不足

近些年，中国的海外权益/利益保护取得了许多成绩，但目前仍然以领事保护为主，且高度依赖于当事国的配合，其他的保护工具和手段较少，质量上也不能满足要求。从过程上来说，中国在人员安全的方面做得比较好，利比亚和也门的撤侨就是一个例子，国家对此也比较重视，但是在财产保护方面就比较弱。当然不管是哪个国家，对财产的保护肯定是弱于对公民生命保护的，但中国可能体现得更明显。在海外权益/利益保护方面，中国常常被说成是重处置、轻预防，但是事实上应该说中国处置能力弱，预防更难。

所谓海外权益/利益保护能力是以海外行动能力为基础的，中国在这方面的缺陷首先就体现在缺乏海外的信息源。现在中国虽然有很多政府部门和企业都有大量的涉外活动，但是它们大多并没有建立起独立可靠的海外信息网，在安全上还是高度依赖外交部门。而即使是外交部门，大多数情况下也只能做到事后通报，而非事前预警。这一状况就决定了中国的海外利益保护能力极度欠缺。由于缺少信息渠道，所以很难针对权益侵害做到有效预防；在无法预防的情况下，问题一旦出现，侵害已然发生，就很难及时处置和撤出了。就海外权益/利益保护而言，不论是国家还是企业，最重要的途径始终是预防，但中国这方面的能力恰恰很弱。



另一方面，应当认识到海外权益保护是一项非常复杂、非常细致的工作。在今天的国际环境下，硬实力、尤其是军事实力对海外权益/利益的直接保护其实是受到相当多限制的。比如说，中国在海外遭受侵害最多、损失最大的是经济利益，而中国的海外军事力量所能提供的保障则更多的集中于人员安全。甚至说，中国的海外力量本身也遭受到多方面限制，也存在着安全风险。比如在亚丁湾护航中，中国虽然也派出了多批次的护卫舰，但是它们奉行的是非常低调的行动原则，例如只能驱赶海盗，而不能进行直接射击。因为一旦造成了索马里海盗的人员伤亡，可能会带来强烈的报复。另外，为了降低政治和安全上的敏感性，中国军舰在护航过程中基本不能在沿途港口停留。一旦中国军舰在印度洋沿岸港口靠岸，就可能带来很大的政治影响。这就使得巡航舰船难以在中途进行补给。这既影响了舰上官兵的生活质量，也制约了舰船的护航能力。而在南苏丹，中国的维和部队本身还遭到了自杀式袭击，带来了人员伤亡。这些现实都说明当前使用军事实力保护海外利益仍然困难重重。以此而言，更多地强调海外利益的法权性质或许是更适合中国当前国情的作法。

中国目前也在探索如何通过多种多样的市场化手段来保护海外权益。现在主要探索的办法有利用私营安保公司——尤其是发展中国自己的私营安保公司，或者是推广海外安全保险。就在不久前，中国还采取了一些措施来推进海外商业安全保险。事实上，安保公司和保险公司之间也是存在相互促进关系的。因为私营安保公司的发展需要大量的资金支持和长期的资本积累。而为了加速中国海外安保公司的发展，当前的思路之一就是引入保险公司的资本入手。逻辑上说，如果大量中国企业购买了海外安全保险，那么保险公司为了不赔钱，它很可能会再雇佣一些安保公司，或者自己发展安保公司来降低客户的海外安全风险。这个思路符合市场规律，但是目前仍然属于起步期。这是因为当前中国海外行动能力的“相对落后”是全方面、全产业的，需要一段时间来适应和调整。

不过，当前中国海外行动能力的孱弱也是正常现象，毕竟中国大规模卷入海外事务还是非常晚近的事，目前也没必要急于求成。当前的一些现象，不管是人员伤亡还是财产损失，都是很难完全避免的。在发展海外安保公司方面，我个人觉得还是应该有序推进市场化。虽然国家应当进行一定的扶持，但主要还是应该以健康的市场化方式来运作。目前，最大的现实就是中国的海外安保公司实力还



非常有限，其同样缺乏有效的海外信息来源和行动能力。在这种情况下，如果出台国家政策强制规定国有公司在进行海外投资时必须支出一定比例的海外安保费用，并且将合作对象局限于中国的安保公司，就很有可能造成市场机制的扭曲。一方面，这会降低国内安全企业提高自身能力的竞争压力；另一方面，又会促使它们更加依赖于少数大型国企，最终形成畸形的产业模式。在大部分中国安保公司只能从事安全培训等软性业务的当下，购买跨国安保公司的海外安保服务仍然是一个现实选项，中国的海外安保企业近期内还是应该以起辅助作用为主。相对于揠苗助长，这在长远来看也有助于为中国海外安保公司的成长塑造一个更为健康的市场环境。不过，考虑到安保公司的市场主体身份和发达国家对私营安保公司的倚重，这一保护手段具有敏感性低、产业成熟的突出优势，应当是中国的海外权益保护的主要发展方向之一。

海外权益/利益保护：机制建设尚需完善

中国要想提高海外权益/利益保护能力，首先还是要从完善国内立法做起。对于任何一个国家来说，进行海外权益/利益保护的前提都是要确定谁、在何种情况下、采取何种手段来加以保护。在这方面，西方国家就比较成熟和明确。例如在海外公民人权保护方面，一旦它们发现当地法律跟本国法律不同、将会明显加重处罚时，就会采取保护措施。比如说一个澳大利亚人在其他国家触犯死罪，但是按照本国法律罪不至死，那么澳大利亚政府就会进行干预。当然，在这种极端情况下，西方国家大概也只能和中国一样，通过外交交涉或者私下交易来予以处置。中国现在的最主要问题就是没有建立起法律框架，自己没有理顺。需要强调的是，海外权益/利益保护不能只关注海外，因为任何一个国家在海外采取行动都会遇到很多困难，一旦真正遭遇危险，任何国家都没有绝对的把握予以及时保护。因此，中国要加强海外权益/利益保护，关键其实还是要在国内明确各个行为主体的海外安保责任，通过健全的制度防患于未然。目前，无论是在立法还是在政策协调方面，中国都还有很多不足，不仅立法方面缺口较大而且也没有建立起高效的部门协调机制。

中国国内设有一个专门的海外安保部际联席会议机制，由外交部牵头，有发改委、国资委、交通部、教育部、国家旅游局、军方和安全部门等各单位参加。



问题在于这一协调机制以外交部为中心，但外交部又仅仅是一个正部级单位，和其他部委同级，这就给协调工作带来了巨大的困难。同时，外交部自身的资源也极为有限。外交部负责处理领事保护事务的领保中心和海外使领馆不论是人力、物力、财力都非常有限。两到三年间，他们每年要处理的海外领事事件由六万起迅速上升到十几万起，而在 2016 年相关专职工作人员总共只有 407 名，总预算仅约 3000 万元。可以说已经严重超载，遑论协调相关部门采取行动。其次，作为协调中心的外交部和其领保中心不仅很难协调其它各部门，而且在其它部门确有需要时，也很难提供足够的信息。

这一协调机制在实际工作中遇到了很多现实问题。以利比亚、也门和越南的撤侨为例，它们虽然是中国保护行动的重大成就，但是也暴露出了一些长期得不到解决的协调问题。例如，在救援中中国政府往往会动员企业来具体执行撤离任务，但是最后却没有向相关企业支付合理的补偿。当时执行企业不仅垫付了支出，还承担了其他成本，但是在撤侨后各部门却都认为自己没有补偿的义务和责任，甚至说没人知道该由谁来买单，至今还是烂账。国家动员企业协助撤侨，但最后还欠着企业的钱，这并不是资源不足，而是国内的政策协调出现了大的漏洞。参照其它主要大国的作法，往往明确规定了是由得到救援的一方承担支出。但是中国在这方面还没有明确的规定和说明，各部门就算有心承担也会遇到预算管理问题，所以这方面亟需立法。

除了权责模糊以外，中国现在推进“一带一路”战略，也遇到了很多政策不协调、不配套的问题。比如说推动“一带一路”虽然是国家意志，但是很多配套机制却没有跟上，很多损失最后都只能由企业独自承担。例如，政府部门可能会给对企业布置任务前往高风险地区投资。但是一旦出现问题，又会强调“不能让政府包揽一切”，强调企业的投资是市场行为，要自己负责、自己解决这个问题。除此以外，海外权益/利益开拓进程和原有的评价机制不匹配的问题也极为突出。很多承担着“走出去”任务的大型国有企业就认为，它们执行的是扩展中国经济存在的战略任务，但是在考核时的指标还是外汇收入。事实上，如果展开海外合作的目的是扩大中国的影响力，增进双边关系，那么就应该考核一些更加长期和综合的指标，但是现实中最后考核的还是利润。这两种目标在很多时候是存在冲突的，利润压力很可能迫使企业采取损害长期目标的做法。



中国的海外工业园建设也同样面临着这一问题。现在很多规划的目标就是要仿照中国的发展经验，在海外建立中国式的工业开发区。在国内，这一任务往往是由地方政府承担，考虑的是长期和综合目标。但是在“走出去”的过程中，承担这一任务的却变成了大型国有企业。但是现在国企董事会的任期却只有三年，要远远短于地方政府的任期，而利润则是任期考核中的重要硬指标。因此，为了满足国内考核要求，经营工业园区的企业很多时候必须“急功近利”，常常在商业谈判中处于不利地位并付出了很多本来可以避免的成本。这些具体案例都说明，当前中国“走出去”的上层战略设计和中层、下层的制度安排之间还是不匹配的，存在很多互相削弱、互相掣肘的环节。“走出去”企业面临着新形势，承担着新任务，但是管理它们的却还是旧框架。

因此，谈到海外权益/利益保护，我个人认为难点不在国外。国外确实存在困难，但是这些困难并不是只有中国需要面对，中国所独有的问题蕴含于自身之中。不能把眼睛光盯着海外，关键还是先要把国内的各种相关机制理顺。从现实角度来看，要想提升部门协调效能，很可能还是要通过发改委或者国资委等经济部门。这是因为制度革新需要有明确的受益者来予以推动，而企业和经济部门最有动力去理顺这一系列环节。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。