



刘静 著

海外利益保护

海外风险类别与保护手段

The Protection of China's Overseas Interests
The Categories of Overseas Risk and Protection Means

中国社会科学出版社

中国

刘静 著

海外利益保护

海外风险类别与保护手段

The Protection of China's Overseas Interests
The Categories of Overseas Risk and Protection Means

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国海外利益保护: 海外风险类别与保护手段/刘静著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7514 - 9

I. ①中… II. ①刘… III. ①中外关系—利益关系—研究
IV. ①D822

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 018020 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗
特约编辑 曹慎慎
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 216 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书是陕西省社会科学基金项目“中国海外利益保护：
理论与实践”（立项号：13HQ003）的结项成果

本书出版受西安交通大学马克思主义学院科研经费资助

序 言

无论是总结历史上西方大国崛起的经验，还是面对中国当前的现实考量，保护海外利益都是一个大国在崛起的过程中难以回避的问题。美国兰德公司在2001年的《保卫美国海外利益》的报告中声称，频繁发生的针对美国和美国公民的恐怖袭击活动，其根本的原因是美国作为大国，在参与国际事务的过程中总会招致“憎恨与恐惧”，这是美国为其领袖地位所必须付出的代价。2008年，苏丹发生中国人质遇害事件后，《经济学家》杂志评论“伴随中国的崛起，它对成为超级大国风险的理解程度尚待提高”，实际上也表达了类似的观点。中国在改革开放之后，随着走出国门步伐的加快，中国的海外利益得到了拓展，同时也受到了各种威胁和挑战。2004年里不到5个月的时间，在巴基斯坦发生了3起针对中国人的恐怖袭击事件。中国人过去曾经被视为在国外最安全的群体这一事实已经不复存在。中共中央总书记、国家主席胡锦涛在2004年第十次驻外使节会议上发表重要讲话时强调：“要增强我国海外利益保护能力，完善相关法律法规，健全预警和快速反应机制，改进工作作风，满腔热情地为在国外的我国公民和法人服务。”2005年7月，涉外安全事务司在外交部成立。2005年7月召开的国务院会议，也开始研究加强境外人员和机构的安保工作。中国的决策者开始着手构建海外利益保护的机制。2008年12月，中国海军护航亚丁湾和索马里海域，迈出了动用军事力量维护中国海外利益的重要一步。2011年利比亚危机发生后，中国动用各种资源在短短的12天时间内，进行3万余人的成功大转移，达到零伤亡的结果，被称为“冷战后最大规模撤侨行动”。2013年9月，习近平访问哈萨克斯坦时

提出共同建设“丝绸之路经济带”的倡议，同年10月在访问东盟国家时提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”的战略构想，由此“一带一路”作为中国新时期的大战略浮出水面，而“一带一路”战略实施中，即将面临更大范围的海外利益保护问题。2014年11月，在中央外事工作会议上，习近平提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。海外利益保护问题的重要性不仅在国内已经达成共识，而且在这十年内做出了颇有成效的努力。

2010年，本书的原作即我的博士论文在完稿之时，中国刚刚成为世界第二大经济体，引起世界的巨大震动，而在当年这一事实的发生，对中国自身的震动并不小于海外，世界和中国都在适应新的地位变化和行爲变迁。2013年本书初次修改，2015年第二次修改至完稿，笔者更是深深感受到这五年来中国对海外利益的认知、中国保护海外利益的途径、中国对保护海外利益的理念和实践都已经发生了巨大的变化。中国在国际社会中扮演着越来越重要的角色，逐渐担负起大国的责任，大国心态也在逐渐形成的过程中，其信心和实力都在决定着未来方向。中国已经清醒地认识到，保护海外利益，不仅是保护我国经济在海外不受损害，保护海外公民权益，使国民增添对国家的信心和信任，提升政府能力和国家形象，更是作为大国不可推卸的地区治理、全球治理责任。当前，中国正处于和平崛起、伟大复兴和实现“中国梦”的关键阶段，伴随着中国实力的增强，这个过程也会产生对国际政治权力格局的重构。从另一方面讲，中国也需要进一步在战略规划、制度建设、法制建设上不断完善，以适应这一国际责任带来的新需求。

本书归纳了当前中国可能面临的主要海外风险，包括经济风险、政治风险、公民和侨民人身安全风险、文化风险、地区和全球安全风险五类，并从政府的角度入手，分析了主要的解决途径。虽然海外利益保护是一个综合多种手段共同抵御风险的过程，但不同的海外风险都有其常用和首选性的保护手段。中国目前可以运用或可进一步尝试的主要途径包括国际制度、“软干预”、传统外交、公共外

交和军事保护手段五种。对海外风险和保护手段的评估与研究有助于中国未来保护海外利益时从被动应对转向积极防御。就当前十分敏感的“干涉”问题，提出了“软干预”概念，重在为我国政府应对海外风险提供切实可行的理论基础。值得注意的是，保护海外利益是一项复杂系统工程，政府目前发挥了主导作用，是海外保护手段实施的主角，但未来对中国海外利益的保护将会更多地动用社会资源和民间力量，政府也可以退出某些领域的保护角色，节省国家资源。这就需要政府和公民都不断转变利益观念，形成较为成熟的利益观，即知晓在国际社会中不可能有永远的赢家，也不可能有永远的输家。简单的民事事件不应无限放大为外交事件，上升到国家尊严、国家核心利益层面。

由于中国海外利益种类庞杂、涉及范围极为广泛，拙作提及的每一方面深入研究都可以成为一个独立的领域，唯希望帮助读者了解当前政府角色在中国保护海外利益中的作用和主要方向，并为学界各位同仁研究海外利益提供一个可以参考的视角。未来在“一带一路”战略指导下，中国仍需要在海外利益保护的研究上下足功夫，推动该战略的有效实施。

目 录

第一章 研究导言	1
一 研究对象和价值	1
二 相关研究情况	3
三 研究框架	18
第二章 中国海外利益保护理论概述	22
一 中国海外利益保护的界定	22
二 中国海外利益保护的主要手段和国内运作机制	52
第三章 中国海外经济风险和国际制度保护	58
一 中国海外经济风险的概念和类型	60
二 中国参与国际经济制度的历程	61
三 国际制度参与进程本身构成中国海外利益	75
四 中国运用 WTO 机制保护海外利益案例	95
第四章 中国海外政治风险和“软干预”的理论与实践	98
一 中国海外的政治风险	99
二 软干预的理论：概念、基础和动机	103
三 软干预的实践：中国在非洲的尝试性选择	109
第五章 中国公民在海外人身、财产安全风险和传统 外交保护	118
一 中国公民在海外的人身、财产安全风险	119

二	中国外交转型与公民在海外安全保护	125
三	中国外交保护大手笔：撤侨	138
第六章	中国海外文化风险和公共外交保护	142
一	中国海外文化风险	143
二	侨务外交	146
三	文化外交	153
四	中国公共外交保护的实践	157
第七章	海外地区、全球安全风险和军事保护	168
一	中国海外的地区和全球安全风险	169
二	中国海外用兵理念转变与军事存在	172
三	中国参与国际维和对地区和全球安全防御的 战略意义	176
四	索马里护航的启示意义	184
第八章	美国保护海外利益的经验借鉴	191
一	美国的软干预	192
二	美国的硬干预——军事保护	204
结论		224
参考文献		228
后记		239

第一章 研究导言

一 研究对象和价值

全球化给当今人类社会政治、经济、文化诸领域带来了深刻的变革。随着全球化进程的不断深入，一个国家与外部世界的联系日益紧密，国家利益也突破传统的地理界限，呈现出扩展的态势，表现为以下两个方面的特征：一是一国的国家利益越来越多地向本国领土以外延伸；二是一国国家利益的实现越来越多地取决于国际环境等外部因素。中国自改革开放以来，实行“走出去”战略，追求海外利益的路径也沿着全球化的路径蔓延，中国国家利益与世界整体利益日渐交融。时至今日从某种程度上讲，中国的海外利益已经遍布全球的每一个地方。因此，“中国海外利益”的内涵和外延也发生了相应的变化，为了顺应时代的发展需求，对中国海外利益的概念进行诠释势在必行。之所以选择改革开放以后，是因为尽管我国的海外利益早就存在，但是在改革开放政策实施之前中国在经济上并未真正走向世界，海外利益较为关注的方面主要是海外政治安全利益。改革开放政策的实施，使中国发展的中心转向经济建设，三十多年来，中国在国内开放程度和制度转型、经济增长速度、对外交往的广度和深度上产生巨大改变，这也是中国海外利益迅猛拓展的重要时期，选取改革开放后至今这段时间进行研究，是对这一段历史时期中国海外利益的总结，也将对未来中国海外利益的发展和保护产生重要的启示意义。

由于中国海外利益在短短三十多年内骤增，其内容又过于庞杂且彼此交融，因此，中国目前出现了对海外利益的保护滞后于海外利益增长的局面，同时，对于各类复杂的海外利益采用何种手段来进行保护也亟须厘清思路并进行系统分析。近年来中国政府、学界、企业、社团乃至普通民众对于中国海外利益保护的重视和关注达到前所未有的程度。在2004年第十次驻外使节会议上，胡锦涛主席发表重要讲话时强调：“要增强我国海外利益保护能力，完善相关法律法规，健全预警和快速反应机制，改进工作作风，满腔热情地为在国外的我国公民和法人服务。”^① 学界也开始逐渐加深对于我国海外经济利益的保护研究。郑永年认为：“当中国的‘走出去’成为不同政治利益较量目标的时候，中国的利益就容易受损害。”正因为冲突不可避免，中国必须考量如何保护“走出去”的海外利益，包括驻外人员人身安全、财产安全（无论是个人的还是国家的）和合同的履行等。^② 周程从中国资源寻求的角度谈到了海外利益保护的重要性，他认为：“在中国为了资源利益而越来越走向海外之后，几乎所有人都在思考这样一个问题——中国的海外利益究竟如何保护，保护海外利益对于今天的中国有着怎样的价值。”^③ 一些学者在关注海外务工人员人身安全损失无法得到有效保护时，认为：“相关制度和法规的缺失是困扰境外务工保护的最主要问题。”使馆的领事保护是有限度的，并且要受到国际法、驻在国法律等诸多限制。^④ 毕玉蓉认为中国应该采取更加积极的态度来保护海外利益，“机会摆在每个国家面前，每个国家都有权利去争取，你不去拿别人就会去抢。在维护和实现海外利益过程中，中国应该在全球平等竞争中奋起直追，使中国在全球化的道路上达到与别国并驾齐

① 《第十次驻外使节会议举行胡锦涛温家宝讲话》，央视国际，2004年8月30日（<http://www.cctv.com/news/china/20040830/100029.shtml>）。

② 郑永年：《中国应考量如何保护其海外利益》，《国际视野》2007年第3期。

③ 周程：《审视中国的海外利益——耶鲁大学教授陈志武访谈》，《海内与海外》2006年第1期。

④ 方宁等：《拷问海外保护机制》，《中国对外贸易》2004年第9期。

驱的佳境”。^①

二 相关研究情况

（一）对“中国海外利益”和“中国海外利益保护”概念的研究

不同国家对海外利益的界定各异，汪段泳通过对不同类型国家海外利益界定的层级差异进行分析，认为各国对自身国家利益、国际定位的认识和界定呈现出类似于“马斯洛需求层次”的层级关系，根源在于国家实力、国际化程度和对国际事务参与的深度和广度的级差。美国一再宣称其在亚洲的“存在”（presence）就是一种海外利益的表达。美国在国外的军事基地、大使馆、美国公司，就是其海外利益最为具体的形式。中国的海外利益存在由来已久，但是“海外利益”这个概念的提出较晚，仅是在一些学者研究中国国家利益时提到过类似的概念，而且目前中国学界主要停留在探讨海外利益和国家利益的区别上，对于“中国海外利益保护”的概念和范畴尚未做出明确的界定。如苏长和将“海外利益”界定为以国际合约形式表现出来的“中国国家利益”。万霞从多种不同角度对海外利益做出了区分，“从海外利益的性质上划分为政治利益、经济利益、军事利益、文化利益；从海外利益所属的主体上划分为海外的国家利益、海外的法人利益和海外的公民利益；从海外利益的内容上划分为海外的财产利益和海外的人身利益”。^② 总体而言，中国海外利益研究与中国崛起及其国家利益的拓展密切相关，“国家利益的概念是中国海外利益研究的逻辑起点”。^③ 陈志武认为，“中国的海外利益包括人员生命安全、财产安全、资源供应、海外市场拓

① 毕玉蓉：《中国海外利益的维护与实现》，《国防》2007年第3期。

② 参见万霞《外交保护国际制度的发展及演变》，《国际观察》2009年第2期。

③ 门洪华、钟腾飞：《中国海外利益研究的历程、现状与前瞻》，《外交评论》2009年第5期。

展四个方面”。^① 毕玉蓉认为，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的安全，对外交通运输线及运输工具安全，可区分为海外政治利益、海外经济利益、海外安全利益和海外文化利益等方面。^② 张宏认为，中国公民在海外的人身安全保护、中国企业在海外资产的保护统称为对中国海外利益的保护，从更广的范围上理解，海外利益还包括国家海外资源供应线以及企业的海外市场拓展。^③ 但是，对于中国海外利益概念的界定仍然处于初步探讨阶段，在中国海外利益承载主体和划分层次上的不同意见，使得对中国海外利益这一概念的界定尚未能形成较为一致的看法，对于海外利益保护的概念、范畴和手段研究思路也不够清晰。欧美学者在讨论中国日渐扩增的海外利益与国际影响时，往往受本国历史经验和专业领域所限，误读和理解偏差在所难免。^④

张曙光在《国家海外利益风险的外交管理》中按照海外利益需要保护的轻重缓急程度，将其划分为核心、重要和边缘三类。根据不同的利益类型，中国对其保护的情况也各不相同。曹培忠、杨晓妍、刘承祥在《论中国遭遇反倾销制裁的原因和应对举措》谈及中国面临的经济利益损害。宏剑在《海外华人：安全缘何难保障》中，阎学通在《安全利益是中国首要利益》中，王湘林在《索马里海盗对我国海上安全的影响》中强调了保护安全利益的重要性。张文本在《中国能源安全与政策选择》中，田曾佩主编的《改革开放以来的中国外交》，熊光清在《当代中国政治发展前后30年之比较分析：制度变迁的视角》中，对于中国目前海外利益受损的情况和海外利益保护的现状进行了分析，中国在海外利益保护过程中也面临外交的转型和制度的变迁。苏长河在《论中国海外利益》中认为

① 陈志武：《审视中国的海外利益》，《国际融资》2005年第7期。

② 毕玉蓉：《中国海外利益的维护与实现》，《国防》2007年第3期。

③ 张宏：《捍卫海外利益刻不容缓》，《中国企业家》2007年第6期。

④ 门洪华、钟腾飞：《中国海外利益研究的历程、现状与前瞻》，《外交评论》2009年第5期。

中国海外利益需要通过与国际体系的互动完善国际制度建设以及加强国家（外交）能力建设等手段来实施保护。在海外利益保护过程中，中国在国际体系中的位置、社会主义政治制度独特性以及国内政治经济体系消化外部压力的方式，促使中国形成与近现代西方国家海外利益保护不同的模式。^① 陈伟恕在《中国海外利益研究的总体视野——一种以实践为主体的研究纲要》中对中国的海外利益保护内容进行划分，认为中国在海外利益的研究上应当更深入，分析其分布状态、鉴别排序、博弈状态、工具组合和运作机制，并对不同的海外利益保护工具进行了简短的评价，认为中国目前仍需要在军事、金融、投资、媒体、科技、文化、教育等工具的运用上进一步加强；需要加强对外部世界的研究，借鉴先进经验；需要总体战略理念。周术情通过阐述对中国在非洲的利益存在和利益维护面临的挑战，提出中国应积极推进国内改革，倡导现代企业经营理念，加强与非洲的文化交流与合作，强化中国文化的吸引力，通过软实力的途径来维护中国在非洲的海外利益。汪段泳在《海外利益实现与保护的国家差异》中通过对具有全球影响力的美国、地区影响力的英国和实力较弱的小国波兰的海外利益保护方式对比，提出不同国家对海外利益保护的手段和方式各不相同。但即使实力较弱的国家仍然宣称为了保护其海外利益不惜动用武力。总体而言，学者们在关注海外利益保护现状的同时，划分了海外利益的类别，提出了相应的保护方式，并指出中国仍需要努力的方向。但是具体深入研究各类海外利益保护手段和工具的学术成果较少。

（二）对中国海外利益保护的“国际制度参与”研究

中国目前非常关注本国在国际制度中所处的位置、发挥的作用和改变其进程的能力，越来越多的国际制度也期待并欢迎中国的加入。在参与国际制度的进程中，中国不仅增强了自身影响力和话语权，也借此保护了中国海外利益。进入21世纪后，中国海外利益的迅猛拓展，使得运用国际制度保护中国海外利益意识和思路愈加

^① 苏长河：《论中国海外利益》，《世界经济与政治》2009年第8期。

清晰,国际制度已经成为中国保护海外利益的有效手段和主要方式。中国近年来参与了大量的国际制度。有关经济制度,龚向前在《国际争端解决机制与“和平崛起”》中,黎四奇在《ICSID、MIGA、WTO 争端解决机制评述》中,苏长河在《中国的软实力——以国际制度与中国的关系为例》中,论述了中国参与的国际经济机制,而在中国参与的国际经济机制中最为重要也较为复杂的就是能源机制,对中国海外能源利益的保护发挥了不可忽视的作用。管清友、何帆在《中国的能源安全与国际能源合作》中,徐斌在《国际能源机制的理论与中国经验:一个合同执行的分析框架》中,艾米·米尔斯·杰夫(Amy Myers Jaffe)和史蒂文·李维斯(Steven W. Lewis)合写的《北京的石油外交》^①,史蒂文·李维斯的《中国石油外交及其与中东的关系》,艾德·布兰奇(Ed Blanche)的《中国石油外交重点在中东》,香港科技大学的中国跨国关系中心教授崔大伟(David Zweig)的《霸权主义下的能源外交——中美在21世纪的竞争根源》,崔大伟(David Zweig)与毕建海(Bi Jianhai)的《能源饥饿国家的外交政策》,也谈及了中国面临的能源安全问题和参与的部分能源机制。总体来讲,中国在国际能源合作中的制度参与较晚,并表现为参与全球层面能源合作的程度弱于参与区域层面能源合作的程度。在全球层面的能源合作中,中国基本被排斥于主要能源组织之外。中国拥有广阔的市场,但却在全球能源合作中缺乏足够的发言权,在国际能源市场上也处于被动地位。实际上中国在很多国际组织中的影响力是与其经济实力不相称的。

在中国参与的安全机制方面,余建华、戴轶尘在《非传统安全的区域治理与上海合作组织》中,希尔顿·西蒙在《东盟论坛》中,苏浩在《从哑铃到橄榄:亚太合作安全模式研究》中,参与中国现代国际关系研究院海上通道安全课题组的刀书林、魏宗雷在《海上通道安全与国际合作》中,蔡鹏鸿在《试析南海地区海上安

^① Amy Myers Jaffe and Steven W. Lewis, "Beijing's Oil Diplomacy", *Survival*, Vol. 44, No. 1, Spring 2002.

全合作》中,对于中国参与的国际安全机制现状进行分析,认为目前亚太地区尚缺乏成形的海上安全多边机制,中国参与的海上安全合作机制主要是针对传统安全领域的保护所构建的机制,非传统安全领域的机制化合作欠缺。恐怖主义、海盗侵袭等非传统安全问题的跨国性、全球性和社会性特点决定了靠任何一个国家的力量是无法有效解决的,而必须依靠多国的相互配合,才能实现有效治理。然而,对于非传统安全问题的机制构建由于涉及主权等敏感的政治问题,如果海盗行为不是发生在公海或无管辖区内,例如在其主权国家的领海内发生,则属于该国国内法管辖的问题,许多学者担心有些国家会假借打击海盗之名肆意干涉他国内政。

门洪华在《压力、认知与国际形象——关于中国参与国际制度战略的历史解释》和《国际机制与中国的战略选择》中,王明生在《国际安全机制与当代中国》中,袁赛男在《建国以来中国国家形象建设的历史演变及启示》中,刘继南在《国际传播与国家形象——国际关系的新视角》中,阎学通在《中国崛起的可能选择》中,布热津斯基在《大抉择:美国站在十字路口》中,阿拉斯泰尔·伊恩·约翰斯顿和罗伯特·罗斯在《参与中的中国:崛起权利的管理》中,阿拉斯泰尔·伊恩·约翰斯顿在《中国是现状国家吗?》中,大卫·阿姆斯特朗在《革命和世界秩序:国际社会中的革命性国家》中,萨缪尔·S. 吉姆在《中国与世界》中,阐述了中国对国际制度的态度经历了从拒绝到承认、从被动参与到积极融入、从扮演一般性角色到争取重要位置、从“搭便车”寻求利益到努力承担大国责任的过程。中国在参与国际制度的过程中,国际地位和国家形象都得到了快速的提升。对于中国在国际制度中的影响力增强之后是否会是挑战国际社会现状国家的可能性进行了分析。焦世兴在《利益的权衡——美国在中国加入国际机制中的作用》中,张远鹏在《经济全球化与美国经济的重新崛起》中,张敏谦在《美国对外经济战略》中,对美国国际机制的参与状况做出了概括和分析,认为尽管中国无法像国际制度体系的构建者和维系者美国一样,在国际制度中拥有无可替代的权力和影响力,但是中国的参与在国际机

制的转型中,被视为不可忽视的重要影响因素。2008年金融界的危机引发了全球经济不景气,是中国参与国际机制重新洗牌的绝好机会。

(三) 对中国海外利益保护中的“软干预”研究

“软干预”是笔者在本书中提出的重要概念,目前学界尚未有对这个概念的界定,探讨也非常少。对“干预”和“干涉”的辨别,可见陈琪、黄宇兴在《春秋时期的国家间干涉——基于左传的研究》及《干涉的概念及其合法性分析》中对干涉的强制性和内政指向性的解释。“干涉具有内政指向性”,“干涉所指涉的目标方的内政问题,虽然在不同时代可能具有不同的含义,但这并不妨碍在逻辑上的指向性规定”。一国干涉别国内政和一国以强制手段影响两国或多国之间的关系。^①在对干预和干涉概念进行了分析和鉴别后,本书采用“干预”这个无价值偏向的中性词来界定“软干预”,即指干预方具备无形的精神力,包括政治制度的吸引力、价值观的感召力、文化的感染力、外交的说服力、媒介传播的话语权、国际信誉以及领导人与国民形象的魅力,通过积极主动的参与、影响国际事务处理、国际危机解决和在其他国家中与本国海外利益相关的问题处理中,促成国际事务、国际危机有效解决,促使其他国家协助保护本国海外利益。“软干预”的主体“干预方”不仅指国家,还包括社会、个人等多元层次的主体,即所有可以施加无形精神力的行为主体。“软干预”的客体“被干预方”包含国际事务、国际危机和其他国家中与“干预方”所在国利益相关的事物的进程。

对于海外利益的保护,可以分为两种:一种是消极保护,即遇到海外利益受损的情况而不得不做出的应对措施,是一种基于危险发生之后的应激行为,这也是目前中国海外利益保护主要采用的保护手段,即通过外交、制度、法律等手段来维护中国海外的合法权益;另一种是积极保护,即先发性保护,在海外利益损害未发生

^① 陈琪、黄宇兴:《干涉的概念及其合法性分析——对王日华博士的回应》,《国际政治科学》2009年第1期。