

“一带一路”与



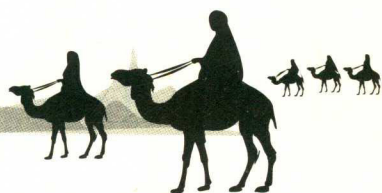
海外安全保护

张杰◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

“一带一路”与



海外安全保护

张杰◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

“一带一路”与海外安全保护/张杰著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 12
ISBN 978 - 7 - 5096 - 6299 - 1

I. ①一… II. ①张… III. ①国家安全—研究—中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 294878 号

组稿编辑: 申桂萍
责任编辑: 范美琴
责任印制: 黄章平
责任校对: 董杉珊

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 三河市延风印装有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 11.25
字 数: 196 千字
版 次: 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 6299 - 1
定 价: 49.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

2018年时值“一带一路”倡议提出五周年。“一带一路”倡议对中国有着划时代的意义，有着惠及沿线国家的内涵与本质。然而，历史的经验与未来的挑战都要求进一步观察沿线国家和地区存在的安全问题。中国作为公民总数及出境人口数量巨大的国家，对海外利益、公民安全的保护责任之艰巨是世界上任何一个国家都无法比拟的，这也决定了积极尝试有效提高海外利益和公民安全的实践活动蓬勃发展起来。然而，这一领域没有先验的、可照搬的经验可以借鉴。这正是本书撰写的出发点：透视“一带一路”地缘安全风险，探索海外安全保护的对策和规律，对国际警务保护、海外私营保护、外交与领事保护、企业内保等领域的综合实践活动加以探讨。“一带一路”的安全风险和危机的化解与治理，需要复合型多元化的应对工具。各种海外安全保护的途径彼此不能互相取代，例如，中国国际警务服务于“一带一路”建设的特殊价值及其特定的执法安全合作模式和经验，在保护海外安全方面具有不可替代性。但不可取代并不意味着它是独一无二的，因为风险和危机是复杂的，将各种途径加以综合应用、交叉组合、互为补充，构成综合安保体系。多元的、综合的安保途径促进创新性保护的效力和价值形成。在探索复合多元的海外安保过程中，谋求理念创新、职能更新，推动国内警务国际化、国际警务的内化，客观解读影响和决定海外安全度的要素，并积极寻找海外私营安保的发展与应用的出路，探索获得海外本土化安保的方式。本书在认识“一带一路”沿线地缘安全风险及其特点的基础上，对中亚、南亚、东南亚和非洲等国的安全状态均有关注，由于能力有限、时间仓促，未求一一解读，而是将中亚地区作为侧重的研究对象，与其他地区进行对比。“一带一路”安全风险具有一定趋同性，这决定了海外安保途径具有相互借鉴的价值和意义；当然，彼此的差异性又要求应对手段必须是尊重个

性化的。希望本书能够抛砖引玉，为自己也为有兴趣的同行提供进一步思考的素材。

张 杰

2019年1月于北京

目 录

第一章 海外利益、安全与保护的途径	1
第一节 利益与安全	1
第二节 保护与途径	9
第二章 “一带一路”地区的安全风险	22
第一节 恐怖主义风险	22
第二节 治安盗抢与刑事犯罪	36
第三节 民粹主义与保护主义	44
第四节 政治动荡风险	50
第三章 “一带一路”建设与国际警务保护的内涵新变	54
第一节 “一带一路”沿线国共同关切和共同安全	54
第二节 国际警务的安全保护角色	78
第三节 国际警务保护的司法与外交的二元性	87
第四节 国际警务国内化、国内警务国际化	91
第四章 安全保护的防控系统与体系	101
第一节 防控体系	102
第二节 分类安全风险防范与管理	107
第三节 遇袭应急预案与制度	109
第四节 海外私营安保	114



第五节 海外安全保护能力建设	125
第六节 海外安保法律基础建设	152
参考文献	165
后 记	169

第一章 海外利益、安全与保护的途径

海外安全保护，简称海外安保，是指自然人或法人以外国人身份或具有涉外因素的形态处于境外，对安全风险的判断、辨识、认知的局限性使其应对威胁和危机的有效性弱于在母国的能力水平的情况下，引起的以化解安全风险和安全危机为目的的一系列安全预测、预警和预防措施与对策。从人类安全来看，人在世界范围内不应因国籍、族裔、背景、受教育程度、能力、地位的差别而受到不均的安全保护。全球化时代，公民权利应该逐步在全球范围内得到更加完全的保障，基于这样的大安全保护观，国家、组织、社会团体、个人应该尽其所能，相互配合与协作，联合起来，共同为获得安全而努力。这是海外安全保护的高级阶段，也是最高目标。

“一带一路”是中国崛起时代发展新型国际关系的倡议，对国际实践活动具有重要的指导意义，同时，它也给中国“海外安保”这一新型公共产品提供了时代性的发展契机。古丝绸之路的重要精神内涵——“和平共处”给了“一带一路”以重要启示：和平，包括大小国家平等、不控制中小国家、不排斥其他大国的精神内涵，安全，包含身处“一带一路”沿线的建设者——人、财、物、力等置身于有效的安全保护的体系或框架内。

第一节 利益与安全

在当今世界，利益的安全越来越受到人们的重视。利益决定了安全保护的范畴。海外利益的抽象概念，是国家与公民的利益的结合，海外利益的安全是“国”“民”安全的结合。海外利益的具体概念可以用清晰的数字表现：2013年，

内地居民年出境人数达到 9818.7 万人次，境外企业 2 万家，遍布 180 多个国家和地区。^① 2013 年上半年，外交部领事保护中心处理了各类领保案件约 2 万起，其中重大突发事件近 80 起。^② 2015 年，中国直接对外投资 145.7 亿美元，当时跃居全球外国投资来源第二大国，对外承包工程营业额 1530.7 亿美元，全年在外劳务人员总数 102.7 万人。2015 年底，中国 2.02 万家境内投资者在国境外设立 2.08 万家对外直接投资企业，分布在全球 188 个国家和地区。境外投资总额达 4.37 万亿美元。^③ 2017 年中国在境外近 200 个国家和地区设立企业 3 万多家。2018 年美国《财富》发布的世界 500 强中，中国企业数量连续 15 年增长，从 2017 年的 115 家升至 2018 年的 120 家。世界上还没有任何国家跻身 500 强企业数量如此迅速增长。^④ 中资企业对非洲的投资基本覆盖了非洲现有的 54 个国家和地区，^⑤ 企业超过 3000 家，建起 30 多家工业园，解决了当地就业问题，涉及的合作领域分布在建筑、采矿、重工业、农业、制造和金融等行业。^⑥ 这些企业可以看作是一个个的利益集团。施密特认为，国家和利益集团之间的关系可以归纳为多种形式，包括官方认可的方式、政府补贴的方式、移交责任的形式和非正式联系等形式。^⑦

利益随着公民、企业的跨国迁移而延伸至海外空间。中国在中亚国家投资超过百亿美元，有大型油田、输油输气管道以及若干大中型生产企业，有数以万计的各类人员在中亚从事生产、商务、学习和其他活动。除各类企业外，中央党政军部门、人大、政协、地方政府、科研机构、文化团体、新媒体、高等院校等都

① 刘生键，杨杰. 走，去旅游 [M]. 成都：四川人民出版社，2015.

② “领保护航”切实保护企业和市民海外安全 [J]. 重庆与世界，2014 (1).

③ 王晓易. 2015 年中国对外投资额 1456.7 亿美元 跃居全球第二 [EB/OL]. 2016-09-23, 中国经济网, <http://news.163.com/16/0923/04/C1KDP8FR00014JB5.html>.

④ “一带一路”进入非洲，这些风险和问题勿忽略 [N]. 安哥拉华人报，引自 http://www.sohu.com/a/242566437_271142，2018-07-21.

⑤ 非洲陆地面积 3029 万平方公里，拥有世界上最重要的 53 种矿产和一些稀有战略资源，可耕地面积开发利用率只有 27%；人口总数超 11 亿人，预计 2050 年达到 25 亿人，其劳动力人口将在 2034 年前超过中国和印度。

⑥ 非洲国家纷纷期待与中国对接“一带一路”合作建设，埃及早在 2014 年就明确提出“一带一路构想是中埃合作的契机”。2017 年 5 月，肯尼亚、埃塞俄比亚被列入“一带一路”在非洲的支点国家。2017 年 11 月，摩洛哥与中国签署“一带一路”谅解备忘录。2018 年，塞内加尔、卢旺达也与中国签署“一带一路”合作文件（王洪一. 受西方控制的非洲，如何衔接“中国梦” [EB/OL]. 观察者网, <http://www.myzaker.com/article/5b590b2e77ac64541207c22b/>。）。

⑦ Schmitter P. Still the century of corporatism [J]. Review of Politics, 1974 (36): 85-131.

陆续与中亚国家对口单位建立了交流关系，每年前往访问和公干的团组络绎不绝。中国在国内也接待了大批中亚来访者。有数以万计的各类人员在哈萨克斯坦等国从事生产、商务、学习和其他活动。2016年，中国共派出207978名劳务人员赴亚洲各国从业，中国对亚洲承包工程派出140888人，两者合计达348866人^①（见表1-1）。从表1-1中可以看出，中国对外派出劳务人员、承包工程人员、投资均逐年递增，且亚洲国家的相关指标占比巨大（“一带一路”沿线国家中，亚洲国家占比较大），即中国向亚洲派出的劳务合作人数、承包工程派出的人数、直接投资存量这三个数值都占据向世界派出的总指标的大部分。

表1-1 中国对亚洲的劳务合作派出人数、承包工程派出人数、
直接投资存量与世界的占比

指标	年份					
	2016	2015	2014	2013	2012	2011
中国对世界劳务合作派出人数（人）	264009	276800	292570	255674	278380	209065
中国对亚洲派出的劳务合作人数（人）	207978	215426	222645	198171	214094	169529
中国对世界承包工程派出人数（人）	230246	253070	269151	270934	233365	243159
中国对亚洲承包工程派出人数（人）	140888	133373	134534	130888	117007	130283
中国对世界直接投资存量（万美元）	135739045	109786459	88264242	66047840	53194058	42478067
中国对亚洲直接投资存量（万美元）	90944547	76890132	60096561	44740828	36440706	30343470

资料来源：根据国家统计局网站的数据整理，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

公民是指具有本国国籍的人，是海外利益组成的最基本单位之一。中国公民是指具有中国国籍的人。《中国领事保护和协助指南（2010年插图版）》指出，“凡是依照《中华人民共和国国籍法》具有中国国籍者，都可以得到中国政府的领事保护”。也就是说，无论是定居国外的华侨，还是临时出国的旅行者，抑或是在海外就业者，都是主权国家保护的对象。北京斯德哥尔摩国际和平研究所高级研究员马修博士和斯德哥尔摩国际和平研究所主任贝茨吉尔博士的研究数据显示，据2011年首次统计，海外华侨数量达到4700万人。中国公民和“走出去”

^① 中国对亚洲劳务合作派出人数 [EB/OL]. 国家统计局, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.



的企业不断增多，国家因此成为世界上最大的侨国之一，2017年在海外劳务人员约100万人，留学生约137万人。^①个人、公司、机构、集团都属于国家主权保护范畴。中国公民在境外的活动目的（如旅游、经商、就业等）、其所承担的社会角色、所属企业、公司、机构的载体等，往往公民在海外的安全度与其国籍国存在必然相关性。此外，公民具有政治性，属于国家的主权构成要素之一。对于国家的整体性而言，公民以个体的概念表达了它的具体性而非抽象性、个人性而非集合性。公民具有政治性和法律性，可以从各国的宪法中找到公民的政治属性及法治原则的依据。一国对本国公民的保护是宪法所赋予的义务。

处于境外的本国公民、企业是一国国际政治、经济和文化传播的特殊承载者，是国家资源的重要组成部分，更是国家积极外交战略的重要力量，他们受到的安全威胁的性质、安全伤害的程度、被保护的状况、安全防范的有效性、合理性和措施的周全性，均反映出一国对海外安全保护事务的态度和定位。理论上，公民、企业在海外安全的被关注度和受保护地位是平等的。然而，因其对利益的重要性客观上存在差别，而使安全度受到的关切度即受保护程度有所不同。越是与国家、企业等附属载体的利益关系密切，其海外安全度越是受到高度重视。这印证了利益和利益的多寡是客观存在的，同时，表示了利益与安全的密切关系，因此预示着保护的措施、途径、力度、方法等的差异性。

例如，中国的一些利益与安全密切相关。石油、天然气等重要战略资源对外依存度越来越高，受能源资源约束的矛盾有长期存在的可能，中国在2015年开始遇到油气短缺问题，而经济增长以及工业化、城市化发展对石油的需求呈刚性增长（能源市场与供需问题属于能源安全问题，不属于本书讨论的问题范畴，与能源、资源相关的基地、设施、场地、建设工地的安全问题、治安问题等属于本书讨论的范畴）。世界上能源资源国有很多，其中，“一带一路”沿线国家因石油、天然气、矿物资源极其丰富而与中国形成了极强的互补性，它们必然被纳入与之发展稳固国家关系的首选范畴，不但要与能源资源国保持长期稳定的外交关系，还要与资源国的执法安全部门建立密切协作关系，从而保障输送设施的安全。因这类国家、地区的非传统安全形势复杂而使利益的安全风险增大。

^① 于洪君. 必须高度重视“一带一路”建设中的海外安保问题 [EB/OL]. 保合安全, 2018-05-11, http://sh.qihoo.com/pc/93b3fa2fba5e5061d?sign=360_e39369d1.



利益是共同的，共同利益催生共同安全体。良性的执法安全合作应是一个从非制度性合作向制度性合作发展并逐步降低成本的过程，并从非开放时代以各国自我利益为标准发展到开放时代以公共利益为标准的进程。中亚、南亚、非洲等国家，是输送给中国能源的大基地。例如，中亚地区大部分国家是中国“一油三气”项目跨境能源管道起始国、经由国。中国天然气途径非传统安全形势严峻的费尔干纳山谷。

经济活动中各个层面都出现了新的实实在在的利益共同体。传统上以主权国家关系为主要构成要素的国际政治关系正被新型的国际政治关系填充。国家之间的博弈，很大程度上摆脱不了利益得失与利益分配多寡的博弈，新型的国际关系丰富了它的内涵。另外，海外利益已经融入了驻在国自身的利益中。中国与外国合资制造的汽车，很难说它单独属于哪一个国家的利益，它是共同的利益。例如，在哈萨克斯坦的街道上可以见到一些中哈合资的汽车产品，如果不是当地人特意介绍这是中国企业与当地合资的产品，很难辨别它的国籍属性。这个新的合体不仅关系到投资国的利益，也关系到投资目的国的劳动力就业岗位、属地国家的税收额。

一些国家与中国的利益关系在不断变化，利益相关度不断提升。相比其他中亚国家，吉尔吉斯斯坦境内没有中国最需要的石油、天然气和大宗金属矿产资源，也没有供给中国能源的管线，对资本的吸引力不如哈萨克斯坦、土库曼斯坦等国，但是该国因拥有中亚最大的商品贸易中心，在中国民间贸易中占有特殊的地位，巨大的商品中转功能，使该国在中亚的地位以及秩序安全变得十分重要和个性化。大量中国公民以及来自中亚、西亚各国的商人云集于此从事国际商业贸易活动。2010年，约有10万户大小批发商云集吉尔吉斯斯坦境内转运销售。2010年，中国与吉尔吉斯斯坦两国边境口岸每天约有200辆重型卡车满载着中国商品运出。巨大的货物吞吐量，不仅供给吉尔吉斯斯坦600多万人口的消费，而且供给整个中亚乃至土耳其等周边国家。中国商品从吉尔吉斯斯坦北方的比什凯克和南方的奥什两个方向进入该国，经比什凯克，商品流向哈萨克斯坦、俄罗斯、东欧和波罗的海国家，最远可抵达荷兰；经奥什，流入乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、俄罗斯南部的高加索地区、中东和西亚地区。这里已经成为中国丝绸之路经济带的重要国际中转站。特殊的地理位置使该国不但成为商品输出中亚、中东、俄罗斯、东欧国家的集散地，也使其成为中国油气管线经过的陆路咽喉；近



年发现的铁矿资源使吉尔吉斯斯坦成为中国真正重要的贸易伙伴。吉尔吉斯斯坦历届政府均奉行最大化的开放政策，努力在税制和法律法规上将该国塑造成一个贸易自由港的角色和世界性的物流中心，这将使中亚地区成为中国商品的忠实消费者。

在现代社会，利益变得犬牙交错、你中有我、我中有你。尤其是海外利益分布扩大的国家之间，彼此的利益安全相关性和依赖性在增大。比如，能源设施安全对于能源需求国、能源供应国与设施经由国存在共同的利益和价值。近年来，中国的能源企业在海外的安全引人关注，相关企业包含诸如中石油、中石化等海外开采能源的石油、天然气公司，以商品交易为主的贸易公司，以制造为主的工厂、企业派驻到世界各地的代表机构。

此外，海外利益有时涉及第三国或更多国家。“一油三气”经过的路线地理位置为：AB线起于点：土库曼斯坦阿姆河右岸（乌兹别克斯坦边境、中部和哈萨克斯坦南部）。C线30公里长，起于土库曼斯坦，主体途经乌兹别克斯坦边境的格达伊姆，后入哈萨克斯坦南部。D线起于乌兹别克斯坦，主体经塔吉克斯坦北部和吉尔吉斯斯坦南部，到达中国。

进一步而言，中哈石油运输管道，不仅为哈萨克斯坦的石油输入中国服务，也为俄罗斯的石油出口中国服务；中、俄、泰、纳线，中缅油气管道等的受益对象也是复合的。这些管道及其输送能源的安全是中国海外利益安全保护的重要对象之一，也是相关国家利益安全保护的重要对象。

谈及“利益”，势必知晓“安全”。卡尔·马克思写道，安全是公民社会至高无上的社会概念。^①安全的基本单位是人的安全。附着于人的安全包括人身及其所属的财、物的安全。人类安全最早出现于1994年联合国所发表的人类发展报告中，“安全”一词首次从国家扩大到个人。其实，人类安全概念的研究，可以追溯到冷战后。在联合国的人类发展报告中，开发计划署提出了现代人类安全概念体系。

安全与利益有着密切关系。海外安全与国家稳定息息相关。21世纪，一国稳定与否，不仅与地缘安全及稳定相关，还与海外利益、公民在境外乃至在全球

^① Spitzer S. Security and control in capitalist societies: The fetishism of security and the secret thereof, Lowman J., Menzies R. J., Palys T. S., Transcarceration: Essays in the sociology of social control, Gower, 1987.

范围的安全有关。国家海外利益分布在扩大，与外部世界的彼此安全依赖性在增大。一国公民、企业在海外，不因母国边境的严防死守而幸免于海外的暴恐袭击等伤害。随着中国与外国交流增多、合作领域更广，共同利益趋多的同时，竞争环境也更激烈，各个集团利益矛盾冲突增大，集团及个人受到人为的安全威胁的可能性增大。中国公民在海外受到侵害的案件近年来引起关注，这与中国公民出境数量增多、与世界的利益之争节点增多有关系。

安全与风险相提并论。安全也可以划分为传统安全和非传统安全（Non-traditional Security）^①。后者指除军事、政治和外交冲突外的其他对主权国家及人类整体生存与发展构成威胁的因素。引发安全风险的因素有多种。据商务部数据显示，因为对政治风险和公共安全风险管控的无知，对风险防范的盲目，“走出去”的中资企业在海外几乎是“裸奔”状态。2011年非金融类境外企业中有22.4%处于亏损状态。这是经营风险，经营风险非本书探讨的范畴。

根据北京斯德哥尔摩国际和平研究所马修博士和贝茨吉尔博士的研究数据显示，中国石油投资和开展工程服务的国家中，有20个被中国外交部或国际专业安保机构评定为较高风险国家。^②能源设施面临着被盗窃、破坏和遭受恐怖袭击的危险，需要有系统的防恐措施以及对系统的防恐安全风险评估，为系统设置安全岗位人员等。跨国企业在海外的石油天然气运输管道一旦发生事故，将严重威胁沿线居民的人身安全，造成利益各方的巨大财产损失和严重的环境污染等。如果破坏安全的行为导致石油、天然气的中断，会直接扰乱下游企业生产和居民生活，严重时甚至会引起社会恐慌，给各国安全和社会秩序带来负面影响。能源企业派往中亚、南亚、非洲等地的援建工人多年来是受安全威胁和袭击的重要对象。2007年以来，苏丹发生的上千起安全袭击事件中有50%属于油田治安案件。^③

20年来，中国因公出差人员和经商人员在沿线国家丧生事件皆有发生。16000家大型中国公司及其500万名中国员工在国外开展工作，中国的国有企业

① 1943年美国专栏作家李普曼首次提出了“国家安全”（National Security）。

② 李春辉. 中国石油开展海外防恐安全培训纪实 [N]. 中国石油报, 2013-02-11.

③ 韩树举等. 中国石油天然气集团公司海外项目防恐安全管理探索与实践 [J]. 中国安全生产科学技术, 2009 (增刊).



在海外工作的员工达 30 万人，其中超过 50 名员工在 2004 ~ 2012 年被打死。^① 在 2005 年和 2010 年吉尔吉斯斯坦发生的两次动乱中，中国公民的生命安全受到威胁，财产遭受重大损失。2010 年中国政府果断派出专机接回滞留在吉尔吉斯斯坦骚乱地区的中国公民。中国公民安全受损的案件数量增多（见表 1-2）。

表 1-2 中国公民安全受损的案件数量状况

年 份	处理的领事保护案件和安全事件
2005	外交部参与处理的各类海外中国公民安全事件达 2.9 万件
2006	外交部参与处理的各类海外中国公民安全事件达 3.1 万件
2007	外交部和中国驻外使领馆处理的领事案件达 3 万多起
2013	中国公民出境近亿人次，外交部协调、指导各驻外使领馆妥善处置领保案件 4 万多宗

从对象上划分，安全的内涵可以被理解为国土安全、能源安全、资金安全、人身安全、财产安全、设施安全、交通安全、自然灾害安全。本书所探讨的安全既包括人身安全，又包括设施、场所、环境和地缘的安全。公安学中，它们主要指影响人身安全、社会安全的治安案件、刑事案件、恐怖袭击案件等，即因违法犯罪行为而给他人人身安全造成损害，其中包括因设施、场所、工地、地缘等遭到人为攻击而导致人身安全受到直接或间接的威胁与伤害。也就是说，人的安全也常常因物受到的安全威胁而受到连带威胁，如设施、场地、交通等的场景安全、活动安全也涵盖了人的安全，即各种安全对象相互成为对方安全的一部分，彼此构成安全命运的共同体。

安全具有时空的属性。从空间上看，安全概念不仅包含空间上的边界安全，即本土安全，还包括边界外的安全、利益的边界安全，这对共同体各方的相互协调、责任共担提出了要求。从时间上看，威胁安全的因素具有静态和动态的特征，静态因素指沿线国家和地区客观存在的破坏社会秩序与安全的因素，如分裂国家、破坏国家稳定的“三股势力”等；一些客观因素的变化发展使冲突和矛盾随着时间轴的变化而发展变化，安全威胁因此具有动态的变化。它对预测、预警提出了复杂的要求。

^① Как и где работают китайские ЧВК, 19 мая 2016, <https://topwar.ru/95478-kak-i-gde-rabotayut-kitayskie-chvk.html>.



那些石油、天然气管道的设施, 援建企业的工地之利益虽然地处国土之外, 但是在国家利益的边界之内。能源输入国作为受益国只是利益归属的利益方之一。因此, 在当今世界上, 利益的边界不是清晰可度量的, 在利益的边界之内, 体现了世界联系的紧密性, 且往往有多个利益方共舞。例如, 对于石油、天然气的供给国和管道途经国来说, 东南亚的缅甸, 中亚的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦都是利益的共同受益方。可见, 国家利益超越了疆界, 且一国与他国共享这种超越有形的疆界之外的无形的利益。从更加广泛的视角来看, 与我国在他国共享利益的还可能包含第三国、第四国等。例如, 在打击非传统安全问题上, 美国、俄罗斯、中国在中亚有共同利益存在。这种“疆界外、边界内”的利益, 不仅体现在国际政治、跨国犯罪等领域, 还存在于国家与社会、人与人等不同主体之间, 不仅表现在无形的外交领域, 也表现在以物质为基础的有形利益交换中, 且国家利益与个人利益互相承载, 国家安全与设施、能源管线安全, 以及与企业公司的安全互为命运共同体。

第二节 保护与途径

安全保护可以理解为国土不被侵犯, 还可理解为利益和人身安全不受侵犯。安全保护表示社会、国家及其公民以及其物质价值和非物质财富的安全处于受保护状态。海外安全保护的本质是一种预防、预测、预警, 同时又是重要的反击。预防犯罪重于打击犯罪的理念的时代, 海外安全保护也要重视向预防的安全治理理念过渡。

海外安全保护, 广义上是对全球刑事犯罪、治安违法行为实施全球范围的预防、预测和预警, 以及实施全球安全治理, 从而构建全球的公共安全体系。从狭义上看, 海外安全保护是境外利益的安全处于被威胁状态或受到现实侵害时, 国籍国及其相关机构给予的一种降低、消除、制止其所受到的威胁和伤害, 并给犯罪人以惩处的措施。即根据利益攸关方受到安全威胁、伤害的预期或现实情况, 为使其免遭损失, 达到防范袭击、预防犯罪、实施现场保护、惩处犯罪的目的, 通过政府与企业间、国与国之间的协调与合作, 而采取的预警、预测、预防、制



止、打击、惩处等对策，相关途径包括但不限于外交保护、领事保护、国际警务保护、私营安保、企业内保等。

海外利益和公民安全与一国执政的稳定性之间也有密切的关系。一国保护本国公民安全的能力影响着人们对这个国家的国际政治实力的客观认识和印象。从这个视角看，国家保护海外公民的安全的价值与意义在从传统的人身安全、个人安全的认识维度上升到国家实力、国家影响力上。反之，影响企业、公民在海外安全度的因素包含基础性和附属性两类。基础性因素，来自于社会对外国移民、外资企业的活动守法之印象；附属性的安全度来自于驻在国对外来移民国籍国的认识、关注和情感。基于上述的概念，可以得出两点启发：第一，一国企业与公民的国际视野，尊重并知晓异域、异族的情况关乎其海外的安全度。一般来说“知晓”是尊重的前提，“知晓”比尊重更具有不确定性，因为驻在国国民心态、经济变化往往需要通过跟踪学习、了解来提高知晓的程度；知晓重点国家、重点区域所面临的安全形势，多发的案件类别和实际情况，尤其对阿富汗、巴基斯坦等较高风险国家的当下形势的了解非常重要。第二，母国企业投资于海外的项目的过程，也被视为母国的政治立场和态度的反映。例如，中国的企业进入非洲，是中国经济发展、资源获取的总体战略的一种选择和决定，而且这种选择的结果赋予了中资企业在海外活动的安全度，并进而决定了一国对海外利益安全保护的必然性；再如，由于中国和俄罗斯都曾因不愿意卷入乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦两国的水资源的纷争与分歧之中，两国企业都曾因而放弃过在塔吉克斯坦建造大型水电站的规划。因为一国参与海外投资的企业参与到有纷争的第二国、第三国的项目，某种程度会被视为是一国政府参与了纷争，企业的海外投资过程往往被视为其背后有母国立场和态度的影子。

中国海外安全保护的对策变化和发展体现在以下方面：①出台了一系列相关法律，并加入了一些国际公约等。②不仅如此，安保对象在扩大化。国家更关注公民安全，对公民的保护范围也在扩大，更多地从人的安全视角探索途径，安全理念从保护国家安全发展至保护公民安全层面。人类进入了主权国家关注人的安全的时代。③从执法、私营安保领域挖掘保护海外利益免受安全袭击的资源，这正逐渐成为一种新的安全观。④海外安全保护正在从传统意义上对官员、代表团利益的特定保护发展到对更多更广泛的公民与企业、机构和公司的安全保护。这不仅给各驻在国使馆提出挑战，也给整个国家、政府、强力部门、警务合作部