



海南中金鹰和平发展基金会资助项目

中国社会科学院地区安全中心研究项目

B

海外公共安全与合作蓝皮书

BLUE BOOK OF OVERSEAS PUBLIC SECURITY AND ITS COOPERATION

No.1

海外公共安全与合作 评估报告 (2019)

主编 / 张蕴岭

副主编 / 张洁 艾莱提

ANNUAL REPORT ON OVERSEAS PUBLIC SECURITY
AND ITS COOPERATION (2019)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2019
版



海南中金鹰和平发展基金会简介

- 海南中金鹰和平发展基金会（HAINAN CGE PEACE DEVELOPMENT FOUNDATION）简称CGE，是2017年5月在海南省批准成立的非公募基金会、慈善组织。
- 海南中金鹰和平发展基金会以“传递和平信息，树立友好形象，维护公共安全，为世界和平、发展与合作提供服务”为宗旨，立足海南、面向世界，促进国内外有关机构和地区开展公共安全、数字贸易、教育文旅、金融投资、科技环保、健康医养等方面的合作与交流，为实现持久和平、普遍安全、创新发展的社会而努力。
- 海南中金鹰和平发展基金会积极与国内外知名智库、研究机构合作，联合专家学者、行业精英，通过开展各项研究、举办论坛及研讨会、进行影响力投资等形式，积极为政府决策、社会治理提供具有独创性的思想，为社会问题的解决提供创新方案，助力区域经济及社会发展。



基金会二维码

中国社会科学院地区安全中心简介

- 中国社会科学院地区安全中心成立于2002年，是中国社会科学院的院级学术研究机构，主要从事有关地区安全问题，特别是中国周边安全问题的研究。中心的研究以应用和对策为主，主要开展组织调研课题，推进研究合作，开展国内外学术交流等活动，研究成果注重为政府有关部门提供决策参考。
- 中心为非营利学术机构，所需资金自筹，接受国内外机构、公司、个人、基金会提供资助，所有筹措资金用于开展研究和相关活动。



海南中金鹰和平发展基金会资助项目
中国社会科学院地区安全中心研究项目



海外公共安全与合作蓝皮书

BLUE BOOK OF
OVERSEAS PUBLIC SECURITY AND
ITS COOPERATION

海外公共安全与合作评估报告 (2019)

ANNUAL REPORT ON OVERSEAS PUBLIC SECURITY AND
ITS COOPERATION (2019)

主 编 / 张蕴岭
副主编 / 张 洁 艾莱提



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

海外公共安全与合作评估报告. 2019 / 张蕴岭主编
-- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 3
(海外公共安全与合作蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5201 - 4416 - 2

I. ①海… II. ①张… III. ①公共安全 - 安全管理 -
研究报告 - 2018 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 036618 号

海外公共安全与合作蓝皮书 海外公共安全与合作评估报告 (2019)

主 编 / 张蕴岭
副 主 编 / 张 洁 艾莱提

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 王婧怡
责任编辑 / 王婧怡

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083
印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 15.25 字 数: 225 千字

版 次 / 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4416 - 2
定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

编 委 会

张蕴岭 李柏青 艾莱提
张 洁 郭立军 任远喆

主要编撰者简介

主 编

张蕴岭 中国社会科学院研究员、学部委员，山东大学特聘人文一级教授，东北亚学院学术委员会主任；曾任中国社会科学院国际研究学部主任；第十、第十一、第十二届全国政协委员，外事委员会委员；现担任中国社会科学院地区安全中心主任，中韩友协副会长等。

张蕴岭教授是国内外著名国际问题专家，获国家有突出贡献专家称号，曾担任中国亚太学会会长（1993～2018年），东亚展望小组成员（1999～2001年，2011～2012年）；中国—东盟合作官方专家组成员（2001～2002年），亚欧合作专家组亚洲代表成员（2003～2004年），地区“东亚自由贸易区可行性研究”专家组长（2004～2006年），“东亚经济伙伴关系”可行性研究专家组（CEPEA）成员（2006～2009年），中韩联合专家委员会中方主席（2009～2013年），德意志银行亚太地区顾问（2009～2013年）等。

张蕴岭教授出版了大量的论文和专著，主要代表专著有《世界经济中的相互依赖关系》（1989年，2012年）、《未来10～15年中国面临的国际环境》（2004年）、《世界市场与中国对外贸易的国际环境》（2007年）、《中国与亚洲区域主义》（2009年，英文）、《中国与世界：新变化、新认知与新定位》（2011年）、《构建开放合作的国际环境》（2013年）、《寻求中国与世界的良性互动》（2013年）、《在理想与现实之间——我对东亚合作的研究、参与和思考》（2015年）。

副主编

张 洁 中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员，中国社会科学院地区安全研究中心副主任。主要研究方向是南海问题、东南亚外交与安全、中国周边安全等。出版专著《民族分离与国家认同——关于印度尼西亚民族问题的个案研究》，编著《中国周边安全形势评估》（2011~2019年）。在《国际政治研究》《国际问题研究》《国际安全研究》《当代亚太》《东南亚研究》《太平洋学报》等学术期刊发表学术论文数十篇。

艾莱提·托洪巴依 现任海南中金鹰和平发展基金会副秘书长，海南公共安全研究院副院长。曾主持或参与2009年度教育部重大攻关项目《跨界民族与中国地缘安全研究》、2011年度国家社科基金西部项目《吉尔吉斯斯坦政局对中国的影响及对策研究》和2018年度海南中金鹰和平发展基金会重点项目《东南亚国家安全风险评估》。担任《新疆与中亚跨界民族研究》（民族出版社2012年版）、《中亚五国人口研究》（科学出版社2014年版）、《中亚五国经济发展现状》（科学出版社2014年版）等著作的主编。

摘 要

《海外公共安全与合作蓝皮书》重点研究中国面临的海外公共安全问题及其应对，全书分为总报告、综合篇、专题篇、热点篇和附录五个部分。综合篇介绍了迄今国内外有关海外公共安全的研究进展，包括概念界定、研究范畴、研究难点与研究重点等内容以及中国公民和中国企业两大主体面临的主要海外公共安全挑战与发展趋势；专题篇是以海外公共安全的合作与治理为研究内容，从政府、企业与国际制度三个层面展开阐述，总结了近年来中国在治理海外公共安全方面取得的进展与存在的不足；热点篇包括三个议题，即“一带一路”建设涉及的海外公共安全问题，恐怖主义对海外公共安全构成的挑战以及利比亚撤侨事件折射出的中国应对海外公共安全危机的经验与教训。

蓝皮书邀请了来自中国社会科学院、外交学院、浙江大学等机构的专家学者以及从事海外安保工作的企业人员共同参与完成，力图将理论与实践相结合，为学术研究、政策制定和企业实践提供借鉴和参考。本书是海南中金鹰和平发展基金会（HAINAN CGE Peace Development Foundation）与中国社会科学院地区安全研究中心（The Center for Regional Security Studies）联合研究项目的成果。

目 录



序 言 张蕴岭 / 001

I 总报告

B.1 中国海外公共安全与治理合作..... 张 洁 / 001

II 综合篇

B.2 海外公共安全与合作：理论探索与研究进展..... 肖 河 / 012

B.3 中国公民的海外安全现状与发展趋势..... 魏 冉 / 028

B.4 中国企业的海外投资安全现状与影响因素..... 刘小雪 / 060

III 专题篇

B.5 2018年度中国领事保护机制建设

——基于中国外交部领事服务网报道的分析..... 夏莉萍 / 076

B.6 中国安保公司的海外实践现状与挑战

..... 金桂岭 姜 杉 边 洪 / 106



B.7 国际安保规制的建设：现状、进展与经验借鉴…………… 周章贵 / 125

IV 热点篇

B.8 “一带一路”倡议的推进及其面临的主要海外公共安全分析…………… 任远喆 / 138

B.9 全球恐怖主义的发展现状及其对海外公共安全带来的挑战…………… 孔德航 王 晋 / 155

B.10 利比亚撤侨事件与海外公共安全危机管理…………… 郭立军 / 172

V 附 录

B.11 2018年海外公共安全与合作大事记…………… 魏 冉 / 187

Abstract…………… / 212

Contents…………… / 213

皮书数据库阅读**使用指南**



序 言

张蕴岭*

全球化的突出特征是各国都被纳入世界开放的空间，经济、政治、社会、文化相互联系。其中，安全的互联性，即相互联系、相互影响与相互依赖性增强。一般地说，就安全的性质而言，可大体分为传统安全与非传统安全。前者主要是指军事领域，用军事方式解决；而后者主要是指非军事领域，主要用非军事的手段解决。当然，二者相互交叉，在一些情况下，军事手段也被应用于解决非传统安全问题。按照安全层次分类，可分为国家安全与公共安全，前者主要指涉及国家整体的安全问题，而后者主要指社会与个人的安全，二者有着密切的联系，当然，也有区别，一则体现为领域范畴不同，二则体现为解决手段不同。

在当代，公共安全问题越来越具有鲜明的国际特征。之所以如此，是因为全球化的发展把各国更为紧密地联系起来，国家经济的发展越来越与外部相连，对外交往不断扩大，人员流动范围越来越广，规模越来越大，由此，公共安全的一个突出特征——国际性特征也越来越凸显。传统的国家安全是守卫国家边界不受外敌入侵，既捍卫了国家的领土与主权，也保护了社会与公民的安全。但在新形势下，社会与公民的安全越来越多的部分出现在国外，这包括企业在海外投资、经营，公民在海外学习、就业、旅行等。

公共安全问题的另一个突出特征是具有突发性和多样性。之所以如此，是因为公共安全涉及的国家、地区和领域分散、多样，发生的原因也错综复

* 张蕴岭，中国社会科学院学部委员，地区安全研究中心主任，海南中金鹰和平发展基金会、海南公共安全研究院学术委员会主任。



杂。因此，涉及海外公共安全问题的应对和处理难度很大。此外，在大多数情况下，维护海外公共安全的责任越来越超出国家（政府）的职能范围，具有很强的社会性与合作性。也就是说，维护海外公共安全、处理安全突发事件的角色可能不是主要由国家（政府）担当，而是由社会组织担当，甚至不是由一家机构承担，而是需要多方配合与合作，并且不仅需要本国机构参与，还需要开展国际性合作，需要构建国际联系与合作网络。

海外公共安全问题涉及的领域甚多，从研究的角度来看，是一门大学问，涉及政治、国际关系、经济、社会、文化等诸多领域，不仅需要对问题本身进行定位，还需要找出务实的应对方法。以恐怖主义导致的公共安全为例，不但需要处理恐怖事件本身，而且需要弄清恐怖主义行动产生的根源，并且由于恐怖主义行动的方式千差万别，还需要针对不同的案例进行具体分析；在应对恐怖主义行动方面，既涉及事件本身的应急处理，也涉及相关问题的解决，包括延伸出来的社会问题、法律问题等。在诸多事件的处理中，既需要机构本身的能力，也需要多方联系与合作。特别是海外公共安全问题涉及所在国的政治、经济、法律等关系，如何构建国际联系网、信息网、合作网，如何提高预防和处理突发事件的能力等对各国而言都是新的领域。

海外公共安全问题当然离不开政府的作用。但是，在应对和处理公共安全事件上，社会（民间）组织同样具有非常重要的作用，在一些情况下，后者甚至起着关键性的作用。为此，需要发挥公共安全领域里社会组织的作用。海外公共安全需要国际合作，也需要推动社会组织“走出去”，构建跨国联系与合作网络，需要加强机构与人员的能力建设，花力气培养高素质、高水平的海外公共安全人才队伍，也需要了解和参与现有的国际机制等。

2018年初，海南中金鹰和平发展基金会与海南公共安全研究院举办亚太公共安全国际会议，邀请来自国内外的专家就国际公共安全的理论构建，当前国际公共安全面临的形势与应对，以及如何开展国际公共安全领域的合作等重要问题交流意见、开展讨论，会议还发布了关于构建亚太地区公共安全合作网络的共识文件。会后，中国社会科学院地区安全中心和海南中金鹰和平发展基金会与海南公共安全研究院决定做一项具有开创性的工作——合

作组织撰写《海外公共安全与合作蓝皮书》。经过近一年的努力，第一本关于海外公共安全的蓝皮书问世了。

本书对海外公共安全的定位、理论与现实发展，海外公共安全合作的形势、挑战进行了综合分析，对中国人“走出去”涉及的人身安全，对企业“走出去”涉及的投资安全等重要问题进行了综合分析，对海外公共安全领域的热点问题，如“一带一路”建设涉及的公共安全问题、恐怖主义对海外公共安全的威胁、海外政局变动引发的公共安全问题、海外领事保护问题、危机管理机制问题，以及海外安保机制与构建等问题进行了深入的分析。

书中对海外公共安全的理论、定位等进行了梳理与分析，提出海外公共安全存在合法性难题、能力难题与意愿难题，指出在现实发展中，出于公共安全保护的需要，更具强制力和侵入性的措施正在越来越多地被接受，私营安保力量的合法性逐渐得到认可，社会组织的跨国影响力不断增强。

书中对人的海外安全问题进行了具体解析。如今，中国人以各种方式“走出去”的数量是巨大的，并且还在快速增加。正如报告中指出的，在国际形势错综复杂、安全威胁纷繁交织的背景下，中国公民海外安全事件发生频率不断增大、事件种类增多、地域特色明显并呈现安全风险加大、危险系数升高、当事人低龄化等发展趋势。政府“以人民安全为宗旨”的安全政策延伸到海外，要求自身提高为中国公民海外合法权益“保驾护航”的能力，针对不同群体采取不同措施，建立并强化相关沟通与合作机制。同时，也要求中国公民自身增强安全意识，增加安全保护知识和提高自我安全保护能力。

出国留学是国人“走出去”的重要领域。2017年，中国出国留学人数突破60万大关，成为留学生最大生源国。与此同时，留学生的海外安全问题日益突出，事故频发，不时成为社会热点与焦点。留学生的海外安全问题突发性强，需要应急处理机制，也需要构建安全保护机制。劳务输出是中国企业“走出去”的重要支撑，海外务工人员的安全问题也越来越令人关注。海外务工人员的安全问题，除工伤事故外，也涉及越来越多的恐袭事件，以



及因为手续不全或者其他原因导致的被扣、被遣返。鉴于中国海外劳工数量大、分布广、分散性强，如何提高应急处理能力，构建保护海外劳工安全的“政府—公司—安保机构—劳工个人—当地”的联系与合作机制，面临诸多挑战。

领事保护是政府对海外公民实施保护的责任。领事保护机制是指国家为了达到保护海外公民和法人合法权益的目的而做出的一整套的工作安排及参与此项工作的各部门之间的互动关系。为此，本书对中国领事保护制度的发展进行了梳理与分析。如今，中国逐步建立起了由中央政府、地方政府、驻外使领馆、企业和公民个人组成的“五位一体”的境外安保工作联动网络，形成了立体式领事保护机制模式。从2004年中央成立“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议机制”并召开首次会议，到2006年外交部在领事司内设立领事保护处，专门处理和协调中国海外公民及法人合法权益的保护工作，再到领事保护处升格为领事保护中心，政府的领事保护体系基本完备。同时，国内各大型企业也建立了自己的应急管理体系，与政府领事保护机构建立密切联系。

如今，中国已经成为居世界前列的对外投资大国，海外投资安全与安全保障问题显得越来越重要。为此，本书对海外投资安全问题进行了分析。海外投资安全涉及面更广，既有投资本身的安全问题，也有投资环境的安全问题。近年来，中国海外投资增速很快，规模不断扩大，涉及的领域、地区和国家很多，与此相应，海外投资的风险也大幅增加。其中，因当地政局、政策变动引起的投资风险和因恐怖主义威胁引起的投资风险凸显。因此，需要构建官—产—民、中外互联的海外投资安全应急处理和保护机制，包括预警、信息网的建设。

“一带一路”倡议是中国推动新型发展合作的重要载体，也是拉动中国海外投资及经贸、人员、文化交流的重要机制。如今，“一带一路”倡议得到140多个国家和地区的积极响应和支持，中国已与近百个国家和国际组织签署了共建“一带一路”的合作文件。随着“一带一路”建设的推进，投资和其他领域面临的安全风险也日益凸显，人的安全、机构安全和投资安全等

问题多了起来。特别是，在大国博弈风险加剧、国家政局变动频繁、极端与恐怖势力猖獗的情况下，“一带一路”建设中的海外公共安全面临诸多挑战。

海外经济利益与海外投资安全有很强的关联性，涉及的经济利益主体主要是企业，不仅涉及公司、项目、个人，也涉及关联机构与国家。事实上，实践中已经建立起了各种官民合作、中外合作的多层次机制。不过，在全球化时代，传统安全与非传统安全问题界限模糊，不仅相互交织，而且在一定条件下还会相互转化。海外公共安全与国家政治安全、经济安全等密不可分、相互影响。因此，构建完善的海外利益保护体系，切实保障公民和企业的海外合法权益也是当务之急。这就要求我们在研究海外公共安全问题时，需要建立整体性和系统性的分析框架。

本书也对中国安保企业的发展与其在海外公共安全维护中的作用进行了分析。随着中国企业海外资产的增多，海外安保需求增加，对中国安保公司服务的需求也会大大增加。目前，海外投资安保服务以社会机构为主，因此，中国安保企业“走出去”需要加强与国际安保机构的联系，需要学习现有的国际安保规约，参加已有的协议与组织，加强与它们的合作。本书对如何规制和引导安保行业适应新形势的发展，如何借鉴国际经验，建设有中国特色的海外安保机构提出了建议。安保业的国际规制历经数十年的发展，目前已形成以《蒙特勒文件》《国际私营安保服务商行为守则》为基础的国际法律框架，国际安保行为守则协会（ICoCA）的发展反映了国际安保规制正在向政府、企业、社会多元利益相关者共治模式转型，中国安保服务国际化要积极适应从“保安”向“安保”的业态转型，加快完善中国安保业规制建设，多措并举提升中国安保业能力。“海外中国平安体系”建设已成为重要议题，需要从法律支撑、机制建设、风险评估、安全预警、预防宣传、应急处置等方面加快推进。

总之，从目前和未来发展的需要看，有关海外公共安全的研究还需要进一步加强，亟须构建相对完整的理论研究框架和体系，特别需要加强“田野调查”，获得更多、更真实的第一手资料。理论来自实践，从研究的角度说，需要加强实地调查研究，避免闭门造车，只有这样才可以得出科学的结



论，提出好的对策建议。

近年来，中国社会科学院地区安全研究中心以合作的方式推动成立了两家社会研究机构，即中金鹰海南公共安全研究院和中坤鼎豪海外公共安全研究院，旨在推动我国有关海外公共安全问题的研究。本蓝皮书作为海南公共安全研究院的旗舰产品推出，得到了社会科学文献出版社的大力支持。希望本书的出版能够推动我国海外公共安全研究，为政府有关部门制定政策做出贡献，同时在维护中国企业海外经营以及中国人海外务工、学习、旅行等方面提供帮助。

总 报 告



General Report

B.1

中国海外公共安全与治理合作

张 洁*

摘 要： 海外公共安全是中国国家安全的重要组成部分，海外公共安全事务需要作为一个独立的重大议题给予更多学术研究和外交关注。在概念上，海外公共安全、公共安全、海外利益等有联系也有区别。从研究主体来看，既包括个人也包括企业。通过合作克服主权国家体系造成的分割状态是治理海外公共安全的重要途径，这既需要国内政府、企业、个人等多主体间的协调合作与机构、机制和硬实力的建设，也需要国际联系与合作网络的构建。未来，中国需要有复合型的手段应对海外风险挑战，增强整体海外公共安全供给能力。

关键词： 海外利益 治理合作 能力建设

* 张洁，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员，中国社会科学院地区安全研究中心副主任。