

## 中国在中东的领事保护：理念、 实践与机制创新\*

张丹丹 孙德刚

**内容提要** 中华人民共和国成立以来，中国与中东国家人员交流日趋频繁，领事保护成为中国与对象国战略互动、外交部与其他部委统筹协调、政府与企业相互配合、应急机制与长效机制有机统筹的重要任务。改革开放以来，随着中国在中东的利益主体日益多元化，包括政府、部门、企业和侨民等，领事保护成为中国中东外交的重要使命。中国在中东领事保护实践丰富，体现出对内统筹不断完善、领事保护制度日益健全、撤侨能力逐步增强、领事保护方式更加多元、通讯手段日渐智能、领事保护综合施策效果明显等特点。在党中央和国务院统一部署下，外交部、商务部、国防部、公安部、中国驻外使领馆、地方政府和企业构成中国在中东领事保护的多元主体。中国政府立体多维的“大领事”机制，体现出中国政府加强海外危机管理的制度优势，为中国在中东地区领事保护提供了制度保障。同时，2010年底中东剧变以来该地区政治生态的复杂化和安全风险的多元化，推动中国特色的中东领事保护机制不断走向成熟。未来，中国在中东领事保护仍需进一步加强常态化、危机管理及善后处理机制建设。

**关键词** 中国外交 领事保护 “外交为民” 撤侨行动 中东安全危机管理

**作者简介** 张丹丹，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士生（上海 200083）；孙德刚，上海外国语大学中东研究所研究员、博士生导师（上海 200083）。

---

\* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”（16JJDGJW011）的阶段性成果。感谢《西亚非洲》匿名评审专家提出的宝贵修改意见，文责自负。

2010年底中东剧变以来，欧美大国对中东的能源依赖度下降，中国、日本、韩国和印度等亚洲国家与中东建立了日益密切的能源、经贸和人文交流关系。仅海湾地区，来自东亚、东南亚和南亚的外籍劳工就多达857万（不含非法劳工），领事保护成为中、日、韩、印度、印度尼西亚、泰国、尼泊尔、菲律宾、巴基斯坦、斯里兰卡等亚洲国家在中东面临的共同任务。<sup>①</sup>据中国外交部领事司统计，2018年海外涉及中国公民的各类事件中，外交部和驻外使领馆全年处置海外中国公民安全事件85439起，其中领事保护与协助类案件41496起，包括欧洲10938起，东南亚10583起，东北亚4216起，欧亚3300起，中东3229起，撒哈拉以南非洲2479起，大洋洲1841起，北美1781起，拉美1076起。<sup>②</sup>领事保护成为中国中东外交的重要内容。

“领事”是现代外交学的核心概念之一，很早就出现在中国典籍里，但含义与现代意义上的“领事”不同。中国典籍里的“领事”多指“统领之事”。作为近现代领事的衔名，“领事”出现在晚清的一些条约、典章中，如中英《南京条约》第二条规定：“大英国君主派设领事、管事等官驻该五处城邑。”<sup>③</sup>随着近现代和当代各国领事实践的发展，“领事”的概念有了更丰富的内涵。<sup>④</sup>根据《世界外交大辞典》的解释，广义的领事系领馆馆长、领事官员和领馆的总称；狭义的概念系领事官员等级中第二级领事官员的衔名。<sup>⑤</sup>在领事业务不断拓展过程中，各国领事实践差异甚大，目前国内外学界尚未就“领事保护”的内涵与外延达成共识。在国际领事实践中，狭义的领事保护即“领事协助”，系指领事官员向深陷困境的国民提供帮助，如护照遗失、人身与财产受到损失、在他国遇到自然灾害或受困于内战等。<sup>⑥</sup>广义的领事保护既包括狭义的领事保护内涵，也包括领事官员向派遣国公民或法人提供护照、签证、

---

① Geoffrey Kemp, *The East Moves West: India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2012, pp. 11 - 12.

② 《2018 外交部和驻外使领馆共处理海外中国公民安全事件 85439 起》，载人民日报海外网：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1630506122574549358&wfr=spider&for=pc>, 2019-04-30。

③ 《中国领事工作》编写组：《中国领事工作》，世界知识出版社，2004年版，第387页。

④ Andrew L. Steigman, *The Foreign Service of the United States, First Line of Defense*, Boulder: Westview Press, 1985.

⑤ 钱其琛：《世界外交大辞典》，世界知识出版社，2005年版，第1215页。

⑥ G. R. Berridge and Lorna Lloyd, *Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy*, the Third Edition, London: Palgrave Macmillan, 2012, p. 75.

公证等服务内容。在中国领事实践中,领事保护主要采用狭义的概念。<sup>①</sup>

领事保护是外交学研究的重要命题,目前国内外学界关于该问题的研究成果可大致归为以下四类:第一类以国际法学为主,主要探讨领事制度、领事管辖权、领事保护机制等。这类研究成果通常运用定性研究方法。<sup>②</sup> 第二类以外交学为主。这类成果涉及外交实践对领事工作的影响,国家间领事关系的发展,领事的职责和海外领事保护重点案例的梳理等内容。<sup>③</sup> 第三类以社会学为主,主要分析海外移民的社会化及其对当地社会的安全影响。<sup>④</sup> 第四类以中国学为主,主要是有关海外华人华侨的专题研究。<sup>⑤</sup>

有关领事保护的研究成果尽管内容丰富、方法多样,但对中华人民共和国成立以来中国在中东领事保护的理论与实践探讨不够深入,对中国政府在

---

① 钱其琛:前引书,第1216页。本文系狭义的领事保护概念。

② 主要代表作有:Edwin M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, New York, Banks Law Publishing Co., 1919; Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, Oxford: Clarendon Press, Oxford, 1991; Graham H. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice*, New York: D. Appleton - Century Company, Inc, 1936; David Leys, "Diplomatic Protection and Individual Rights: A Complementary Approach," *Harvard International Law Journal Online*, Vol. 57, No. 1, 2016, pp. 1 - 14; 薛典曾:《保护侨民论》,商务印书馆,1937年版;万霞:《海外中国公民安全问题与国籍国的保护》,载《外交评论》2006年第6期。

③ 主要代表作有:William D. Morgan and Charles Stuart Kennedy, *The U. S. Consul at Work*, New York: Greenwood Press, 1991; Andrew L. Steigman, *The Foreign Service of the United States, First Line of Defense*, Boulder: Westview Press, 1985; 《新中国领事实践》编写组:《新中国领事实践》,世界知识出版社,1991年版;《中国领事工作》编写组:《中国领事工作》,世界知识出版社,2014年版;梁宝山:《实用领事知识:领事职责·公民出入境·侨民权益保护》,世界知识出版社,2001年版;夏莉萍:《试析近年来中国领事保护机制的新发展》,载《国际论坛》2005年第3期,第28~32页。

④ 国外学者对海外侨民的安全影响研究大多基于移民视角,主要针对国际移民对接受国的经济、社会和安全所产生的冲击,代表性学术期刊有《国际移民评论》(*International Migration Review*)、《国际移民》(*International Migration*)等。剑桥大学主办的学术期刊《国际劳工和工薪阶层史》(*International Labor and Working - Class History*)曾就中东地区的劳工移民发表过一组专题文章。苗绿和王辉耀合著的英文著作《中国的国际移民:现状、政策及社会应对》(*International Migration of China: Status, Policy and Social Responses to the Globalization of Migration*),总结了30年来中国国际移民数量、群体及类型发生的重大变化。

⑤ 涉及华人华侨的代表作有:Thomas Menkhoff and Solvay Gerke, *Chinese Entrepreneurship and Asian Business Network*, London and New York: Routledge Curzon, 2002; Jonas Parello - Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015; G. William Skinner, *Chinese Society in Thailand: An Analytical History*, New York: Cornell University Press, 1957; G. William Skinner, *Leadership and Power in the Chinese Community of Thailand*, New York: Cornell University Press, 1958; 庄国土:《华侨华人与中国的关系》,广东高等教育出版社,2001年版;冀开运:《中德华侨华人若干问题研究》,载《中东问题研究》2015年第1期;陈琮渊、黄日涵:《搭桥引路:华侨华人与“一带一路”》,社会科学文献出版社,2016年版。

不同时期对中东领事保护的认识、反应和资源配置的研究不够全面；对中国在中东领事保护的历史阶段梳理不够细致；对“一带一路”背景下中国在中东领事保护的现实挑战和机制创新的战略性与前瞻性研究尚显不足。据此，本文拟针对上述研究“短板”进行初步探究。

## 海外利益拓展与中国在中东领事保护的理念发展

中华人民共和国成立 70 年来，中国在中东利益的内涵发生了重大变化。改革开放前，中国在中东反对帝国主义、殖民主义、犹太复国主义，以及后来的苏联社会帝国主义，支持巴勒斯坦人民正义事业，支持中东地区民族解放运动，扩大中华人民共和国的外交承认；<sup>①</sup> 改革开放以来，随着全国工作重心转向“以经济建设为中心”，中国与中东国家关系也发生了深刻变化。中国在中东的利益从维护国家主权、安全和领土完整，拓展至能源、投资、贸易、侨民安全等多重利益；中国在中东领事保护范围从驻外政府机构和公务人员为主，拓展至政府、企业和广大侨民。

在中华人民共和国成立后数十年时间里，“领事保护”一词无论在中东地区，还是世界其他地区的对外事务话语中较为少见，主要因为中国在中东地区的人员交往相对有限。20 世纪 90 年代以来，中国实施“两种资源，两个市场”、推动企业“走出去”战略，尤其是进入 21 世纪，中国与中东地区贸易、投资、援助、劳务承包合作加大，人员安全问题凸显，领事保护具有迫切性和重要性，中东领事保护理念也呈现新特征。这主要基于以下新情况：

### （一）中东地区华人华侨数量激增

因缺乏可靠而全面的数据，目前学界很难提供中东华人华侨的准确数字。根据《华人华侨研究报告（2016）》，中东地区华人华侨总体规模已突破 50 万，但分布不均衡，主要集中在沙特阿拉伯、阿联酋和土耳其。考虑到非法移民、未记录在册劳工等，中国在中东长期居住的华人华侨应该在 100 万左右，加上商务、朝觐、婚姻、旅游、探亲和临时访问，中国在中东的华人华侨实际数字可能更大。

阿联酋是中东地区中国侨民人数增长最快的国家，华人华侨的数量从

---

<sup>①</sup> Xiaodong Zhang, “China’s Interests in the Middle East: Present and Future”, *Middle East Policy*, Vol. 6, No. 3, 1999, pp. 150 – 151.

2000年的7000人增长至2015年的30万人。迪拜是华侨华人最多的城市，中国公民约20.2万（不包括流动人口），在迪拜注册的中资企业超过3000家。<sup>①</sup>沙特华人华侨人数约15万~18万，利雅得、延布、达兰等地华人华侨约1万人，麦加2万，吉达3万，麦地那4万，塔伊夫5万~6万人。土耳其华人华侨约6万~8万人，主要以维吾尔族和哈萨克族为主（维吾尔族约4万~5万人，哈萨克族2万~3万人）。以色列华人华侨约2.5万人，埃及华人华侨约5000人，科威特华人华侨约4000人，伊朗约4000人，巴林约2000人，卡塔尔约8000人，黎巴嫩和约旦各约300人，也门约700人。<sup>②</sup>

以上是长期定居在中东的华人华侨数字，未统计港澳台同胞，也未统计海外项目工程承包、朝觐、旅游、探亲和留学人员，这类人群因流动性较大而难以统计，但他们是中国在中东领事保护的重要对象。2010年底中东变局发生前，中国在利比亚注册的商人、劳工和学生人数不足5000人，但2011年撤侨时发现实际数字则是3.6万人，完全超出了各界的想象；2016年摩洛哥对中国公民免签，当年访摩的中国公民人数增长10倍，达13万人。<sup>③</sup>2017年中国赴土耳其旅游人数同比增长338%；中国赴阿联酋旅游人数同比增长118%。<sup>④</sup>

## （二）中资企业在中东的利益增长迅速

改革开放初期，中东华人华侨以“淘金”的中国商人为主。1979年3月，中国企业同伊拉克、埃及等国开始签订承包工程和劳务合作合同，合同金额5117万美元，揭开了中国在中东地区承包工程和劳务输出的序幕。<sup>⑤</sup>改革开放以来，中国在中东的商人主要集中在海湾地区。由于迪拜是中东地区最具吸引力的商业中心，自20世纪90年代末，中国商人（主要来自浙江、福建、广东等地）开始涌入阿联酋从事进出口贸易、地产、批发等生意。<sup>⑥</sup>

2013年以来，“一带一路”背景下大批中资企业员工进入中东。“一带一路”旨在将中国的发展规划与发展国家的发展战略相对接，是中国着眼于

---

① 《三千中资企业在迪拜》，载中国国际贸易促进委员会驻海湾代表处网站：[http://www.ccpit.org/Contents/Channel\\_3920/2016/0315/594959/content\\_594959.htm](http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3920/2016/0315/594959/content_594959.htm)，2019-03-14。

② 贾益民：《华人华侨研究报告（2016）》，社会科学文献出版社，2017年版，第56~64页。

③ 此信息源于孙德刚于2018年9月16日对中国前驻摩洛哥大使孙树忠的访谈。

④ Song Niu & Nianci Li, "Sino-Turkish Tourism Cooperation under the Framework of the "Belt and Road" Initiative," *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 13, No. 3, 2019, p. 9.

⑤ 肖宪：《当代中国—中东关系》，中国书籍出版社，2017年版，第187页。

⑥ 《海外侨情》编委会：《海外侨情观察（2015—2016）》，暨南大学出版社，2017年版，第48页。

实现联合国 2030 可持续发展目标的重要举措。<sup>①</sup> 党的十八大以来，中国海外投资超过 1 000 亿美元，中国成为中东第一大投资国，其中在埃及投资的中资公司达 1 066 家，投资额 3.2 亿美元。<sup>②</sup> 2017 年中国是东盟第二大贸易伙伴（贸易额 1 913 亿美元），是伊朗第一大贸易伙伴（贸易额 370 亿美元），还是土耳其和以色列第三大贸易伙伴（贸易额分别为 131 亿美元和 264 亿美元），中国与中东之间的人员往来随贸易依存度的增加而日益频繁。随着“走出去”战略和“一带一路”倡议的推进，中资企业在中东地区的直接投资和工程承包额呈高速增长势头，国有企业以及大型民营企业外派人员的数量和规模大幅增加，迪拜的“龙城”“轻工城”“中国建材批发中心”、科威特龙城等都是华商集中的地区。据《宣言报》（*Albayan*）2019 年 5 月 5 日报道，迪拜经济发展局（DED）商业注册及执照部门数据显示，目前有 18 975 名中国投资者在迪拜，投资企业总数达 5 977 家。<sup>③</sup> 中国在沙特劳工超过 1.5 万人，成为中国海外利益保护的重要对象。<sup>④</sup> 频繁的国际交往产生了相应的保护需要，保护海外公民安全成为政府相关职能部门的重要工作内容。<sup>⑤</sup>

表 1 2005 ~ 2019 《政府工作报告》涉及海外公民保护的内容

年份	相关内容
2005 年	增强我国海外利益保护能力
2006 年	外交工作要切实维护中国公民和企业在海外的合法权益
2007 年	中国公民在海外的权益保护是中国海外安全利益保护的重要组成部分
2008 年	积极开展多边外交，推动重大热点问题和全球性问题的妥善解决，维护我国公民和法人在海外的合法权益
2009 年	坚定维护国家的主权、安全和发展利益，保障我国公民和法人在海外的合法权

① Lina Benabdallah, “Contesting the International Order by Integrating It: the Case of China’s Belt and Road Initiative”, *Third World Quarterly*, Vol. 40, No. 1, 2019, p. 93.

② Yasser M. Gadallah, “An Analysis of the Evolution of Sino - Egyptian Economic Relations”, in NivHoresh ed., *Toward Well - Oiled Relations? China’s Presence in the Middle East Following the Arab Spring*, London: Macmillan, 2016, p. 94.

③ 参见中华人民共和国驻迪拜总领事馆经济商务室网站：<http://dubai.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201905/20190502860186.shtml>, 2019 - 04 - 18.

④ James M. Dorsey, “China and the Middle East: Venturing into the Maelstrom”, *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 11, No. 1, 2017, p. 10.

⑤ 《坚持总体国家安全观——十一论深入学习贯彻党的十九大精神》，载《光明日报》2017 年 11 月 7 日。

2010年	大力加强人文等领域外交,有效维护我国公民和法人在海外的合法权益
2011年	有效维护我国公民和法人在海外的合法权益
2012年	加强对外投资风险管理,维护我境外企业人员和资产安全
2013年	认真落实党的侨务政策,支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业
2014年	坚决维护国家主权、安全、发展利益,切实维护我国公民和法人海外合法权益
2015年	坚决维护国家主权安全发展利益,维护我国公民和法人海外合法权益,推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系
2016年	加快海外利益保护能力建设,切实保护我国公民和法人安全
2017年	加快完善海外权益保护机制和能力建设
2018年	加强和完善海外利益安全保障体系
2019年	认真落实侨务政策,保障海外侨胞和归侨侨眷合法权益,改善和加强服务

资料来源:笔者根据各年度《政府工作报告》内容汇总而成。

### (三) 中东领事保护任务多样化

“一带一路”背景下,中国与中东各国人员往来日益密切。中东地区是全球热点问题最为集中的地区之一,中国侨民面临的安全威胁可分为五类:一是外部力量的干预所导致的地区动荡,引发的领事保护难题,如阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争和叙利亚战争,以及美国对伊朗、黎巴嫩真主党和也门胡塞武装的制裁而引发的危机;二是中东国家之间的矛盾所引发的危机,如巴勒斯坦和以色列、沙特和伊朗、沙特与卡塔尔、摩洛哥与阿尔及利亚之间等;三是中东地区局势动荡和政治转型引发的危机,如2011年突尼斯、埃及、巴林一度出现的乱局,以及2019年阿尔及利亚和苏丹发生的政局动荡;四是恐怖主义威胁,如“伊斯兰国”和“基地”组织及其分支机构对阿富汗、伊拉克、叙利亚、埃及西奈半岛、也门、索马里、利比亚等构成的威胁;五是社会问题、自然灾害、传染病和突发事件等引发的威胁,如地震、洪水、交通事故、安全生产事故等非人为因素等。

中国公民在中东的领事事件,也随中东局势的复杂化而呈增长之势,尤其是近年来中东国内体系和地区格局处于转型期,给中国在该地区的领事保护带来了新挑战。中国公民在中东遭遇的安全事件包括政局动荡、恐怖袭击、政权更迭、绑架、抢劫、公共安全事件等。

表 2 2004 ~ 2018 年中国在中东领事保护主要案件

时间	所在国	领事保护事件
2004 年	土耳其	瓦斯爆炸，5 名中国劳工死亡、2 人重伤，中国驻土使馆核实情况并妥善处理善后事宜
	阿富汗	11 名中国劳务人员被恐怖分子杀害，中国外交部向阿方多次交涉，妥善处理善后事宜
	沙特阿拉伯	中国公民赴沙特朝觐，遭遇挤踏事件，5 名中国公民罹难，14 人受伤，驻沙使馆核实情况并妥善处理善后事宜
	苏丹	天津华北建设工程公司 2 名工人遭反政府武装绑架，外交部及驻苏使馆与苏方进行交涉，通过努力解救人质
	苏丹	中石油 2 名工人在苏丹遭反政府武装杀害，国务院作出批示，外交部及驻苏使馆与苏方交涉，最终抓获凶手
	伊拉克	7 名中国公民在费卢杰被不明身份武装分子劫持，中国驻伊拉克使馆多方努力，全力营救，7 名人质全部获释
2005 年	约旦	中国军人姚立强遇袭受重伤，3 名中国学员遇难，外交部协助抢救伤员，妥善处理善后事宜
2006 年	阿联酋迪拜	中国公民遇交通事故，6 死 6 重伤，16 人轻伤，驻迪拜总领馆迅速、妥善地处理了这起严重的交通事故
2008 年	苏丹	中国石油化工集团公司 9 名员工被绑架，经过 10 多天营救，最终 5 人死亡，4 人获救
2011 年	利比亚	利比亚危机爆发，中国政府立即启动应急预案，撤离有回国意愿的中国公民，共计 35860 人
2012 年	苏丹	中国水电公司工人被武装分子绑架，29 人被劫持。外交部及驻苏使馆与苏方进行交涉，积极努力，予以营救
2013 年	苏丹	中铁十八局员工被绑架，4 人被绑，1 人受伤。外交部及驻苏使馆与苏方进行交涉，积极努力，予以营救
	埃及	热气球坠毁事故。中国公民 19 人遇难。驻埃及使馆迅速、妥善地处理善后工作
2014 年	伊拉克	伊拉克政府与反政府武装频繁交火，2 名中国公民失踪。驻伊使馆全力搜救失踪人员
2015 年	伊拉克	“伊斯兰国”组织绑架并杀害中国公民樊京辉
	也门	沙特阿拉伯、阿联酋、埃及、约旦、苏丹等国空袭胡塞武装，中国撤回侨民 629 人
2018 年	土耳其	伊斯坦布尔第三国际机场发生骚乱，23 名中国工人被困。经驻土耳其使领馆、当地政府和警方的积极配合，被困中国工人获救

资料来源：笔者根据新华网公开报道摘编。

除上述客观因素外,更重要的是,改革开放以来,特别是进入21世纪以来,中国共产党提出了“立党为公,执政为民”的执政理念,对中国中东外交产生了深远影响。中国中东外交理念的内涵更加丰富。中华人民共和国成立后,在民族解放运动中倡导国际团结,在政治、经济、道义等方面支持新兴民族独立国家和人民的进步事业。早在1955年,周恩来总理就在万隆会议上宣示:“我们亚非国家需要在经济上和文化上合作,以便有助于消除我们在殖民主义的长期掠夺和压迫下所造成的经济上和文化上的落后状态。”<sup>①</sup>党的十一届三中全会后,全党和全国的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。随着中国与中东国家友好交往的不断深入,人员往来迅速扩大,海外侨民安全和利益维护遂成为外交领域的重要任务。在对外关系上,中国领事保护的理念从“维护国家主权”的单一利益向“维护国家主权”与“保护侨民人权”的多重利益方向演变,如2012年党的十八大报告指出:“外交工作取得新成就。坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益,加强同世界各国交流合作。”<sup>②</sup>

改革开放以来,中国在中东的利益主体日益多元化,包括国家、部门、企业和侨民等,所面临的威胁既包括传统安全威胁(如大国霸凌主义),又包括非传统威胁,中国在坚持国际道义的基础上强调维护国家主权、安全与发展利益,维护中东和平与发展。中国在中东能源、贸易、投资和侨民利益成为工作的重中之重,中国在中东的领事保护工作具有务实性、问题导向性和渐进性,在实践中不断完善。从1954年中国政府制定《关于领事工作任务的初步规定》,到21世纪海陆空联动从利比亚接回3.6万侨民,中国政府维护中东地区中国公民、侨胞正当权益的政策与措施不断完善。从领事保护手段看,中国危机应对经历了从“应激性危机管理”(即应对危机手段的临时性)到“长效性安全治理”(即应对危机手段的制度化和追求长效机制)的发展阶段,领事保护不仅仅是被动应对,而是成为中国参与中东地区安全治理的有机组成部分。因此,从中华人民共和国成立至今,中国领事保护的相关理

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室:《周恩来外交文选》,中央文献出版社,1990年版,第118页;丁俊、陈谨:《改革开放以来中国与中东国家的人文交流述论》,载《阿拉伯世界研究》2018年第9期,第30页。

<sup>②</sup> 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,载《人民日报海外版》2012年11月19日。

念不断深化，愈加丰富，体现了承继性与创新性。

## 中国在中东领事保护的实践探索

中国在中东领事保护的理念发展决定了其实践方向。改革开放以来，中国在中东领事保护实践丰富，形式多样，主要具有以下特征：

### （一）领事保护对内统筹不断完善

从20世纪50年代至1978年10月，中国在中东侨民人数极为有限，无领事保护的紧迫性，故中国仍主张原则上不单独商讨领事协议，有关领事事务由双方按一般国际惯例及本国的有关法规处理，缺乏对内统筹。例如，1958年8月25日，中国与伊拉克建立大使级外交关系并互派大使。建交后，两国关系一直友好，在劳务、贸易、文化方面的合作加深，人员往来增加，但直到1989年10月，双方才签订《中伊领事条约》。<sup>①</sup>

自改革开放到2003年中国政府提出“以人为本”的理念，中国的领事保护工作全面开展。海外公民安全引起了党和国家领导人的高度重视。中央对海外公民安全的重视集中体现在亲自抓撤侨工作上，从被动应对到主动谋划，从边实践、边检验到建立一套撤侨工作机制，逐渐形成一套切实可行的固定模式。该阶段中东地区的中国公民频遭安全威胁，中国在全球20次较大规模的撤侨行动中，有7次发生在中东，仅2011年利比亚爆发内战后中资企业直接经济损失就高达200亿美元。

在海湾战争和伊拉克战争期间，国务院专门成立了由外交部、公安部、交通运输部等多部委组成的协调小组和应急、协调机制，为此后“中国公民和机构安全问题联席会议制度”的形成奠定了基础。2004年，国务院召开专门会议，研究海外公民和海外利益的安全问题，规定所有驻外机构和人员要从外交全局角度出发，切身领会我国境外人员和境外机构所处的环境，做好安全保护工作，并首次建立了“国务院联席会议机制”。同年，负责统一协调海外重大安全事件的“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议”成立，该部际联席会议由外交部牵头，国务院有关部委和军方共20多个成员单位参加。2004年7月，外交部成立了涉外安全事务司；国务院于当月召开会

<sup>①</sup> 钱其琛：前引书，第2247页。

议,研究部署加强我国境外人员和机构的安全保护工作。这是中国高层首次集体讨论海外公民安全问题。<sup>①</sup>领事保护已成为中国外交工作的重要组成部分,直接影响到国家形象、党的执政能力和海外利益保护的效果。2005年外交部开始对重点地区和重点事态提前发出提醒,并通过新闻媒体对外发布。

近年来,中国历年《政府工作报告》都有涉及领事保护的内容,且顶层设计、统筹布局、制度建设、未雨绸缪的主动性越来越强。如在2011年利比亚撤侨行动中,国务院首次成立应急指挥部,张德江副总理任指挥、国务委员戴秉国负责具体协调。应急指挥部抽调外交部、公安部、国防部、商务部、交通部、农业部、国资委、中国海关、民航总局等部门人员组成工作组,利比亚的中资公司代表列席会议;<sup>②</sup>中国气象局也迅速开展利比亚撤员专项预报服务,为海陆空撤员工作的顺利进行提供气象科学依据。撤离工作开始后,地方政府和各地商务部门也启动了应急机制,参与协调撤离工作。

## (二) 领事保护制度日益健全

中国在中东的领事保护制度不断完善。1967年3月19日《维也纳领事关系公约》生效,因中国当时处于“文革”的混乱时期,尚未恢复在联合国的合法席位,故迟迟未加入。这一时期,由于缺乏国际法规范方面的知识,加上当时中国实力不足、海外公民人数有限以及受意识形态的影响,中国在中东的领事保护工作进展缓慢。中华人民共和国成立后在很长时间内没有、也未曾准备就发展对外领事关系主动同中东国家进行商谈、签订领事条约或领事协议,甚至对中东国家提出这种建议也未采取积极态度。

改革开放后,中国突破意识形态束缚,更加关注中国在中东的国家利益。1978年初,国务院华侨事务办公室重启,与外交部一起处理海外华人华侨事务;1979年7月,中国正式加入《维也纳领事关系公约》,为中国发展对外领事关系、开展领事保护奠定了法律基础,中国的领事保护制度开始与国际接轨;1980年9月,《中华人民共和国国籍法》通过并生效,声明我国领事保护的对象是具有中国国籍的公民,为保护所有海外中国公民提供了法律基础。随着中国外交理念和任务的调整,中国在中东地区的领事保护工作也进

---

<sup>①</sup> Jonas Parelo – Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015, p. 39.

<sup>②</sup> Yun Sun, “Africa in China's foreign policy”, John L. Thornton China Center and Africa Growth Initiative Brookings Institute, April 2014, p. 25.

人积极探索期，具体表现在以下三方面：第一，中国领事保护的重点从华侨扩大到中东地区的中国公民和法人，领事职责大大增加。1983年，在总结30多年中国领事工作实践基础上，外交部制定了中国第一部《中华人民共和国领事条例》（试行），后于1990年通过了《中华人民共和国领事特权与豁免条例》，作为指示性文件发给各驻外使领馆贯彻执行。<sup>①</sup>第二，中国加入《维也纳领事关系公约》，为发展对外领事关系、开展领事保护奠定基础。至此，中国政府已开始按照国际惯例全面履行国际社会保护海外公民安全和利益的义务，并承担相应责任。第三，增设领事馆，加快发展对外领事关系步伐，为开展领事保护提供便利。改革开放后，中国同中东国家的政治、经贸、文化、旅游等往来剧增。为适应新形势需要，中国加快步伐，积极发展同中东国家的领事关系，其中重要一项内容就是有计划、有步骤地与有关国家互设领事馆。1985年7月26日，中国驻伊斯坦布尔总领事馆开馆。1986年，中国的护侨工作首次把海外中国留学生、华侨纳入中国公民的范畴；1988年9月26日，中国和伊朗就互设总领事馆签订协定，伊朗在沪设立总领事馆，中国保留在伊朗设立总领事馆的权利。1989年2月14日，中国驻迪拜总领事馆开馆。从1990年10月开始，中国与沙特阿拉伯就互设总领事馆进行谈判，包括设领地点、领区范围、执行公务以及人员编制等问题，最终达成一致。1993年4月25日中国驻吉达总领事馆开馆。<sup>②</sup>

21世纪以来，中国公民到海外旅游、经商、留学及执行公务的人数急剧上升，在海外的人身、财产及各种合法权益受损的情况也时有发生，倒逼中国的领事保护制度改革。2000年，中国外交部首次发布了《中国境外领事保护和服务指南》，明确了领事保护、提供领事协助与领事服务的范围；2003年，外交部又对该指南进行修订，进一步强调了使领馆对海外中国公民的保护和服务功能，并使这项工作逐步规范化、制度化。中国外交部网站开设了“领事保护”“领事新闻”“领事认证”“侨务工作”“公民出国注意事项”“特别提醒”等内容，并实时更新。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国领事特权与豁免条例》，参见中国外交部网站：[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/tyfg\\_674913/t4853.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t4853.shtml)，2019-02-16。

<sup>②</sup> 参见《中国领事工作》编写组：《中国领事工作》（上册），世界知识出版社，2014年版，第185~188页。

<sup>③</sup> 参见中国外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/Html>，2019-05-01。

### （三）撤侨能力逐步增强

撤侨是中国在中东领事保护的最重要内容，是中国在中东领事保护中实施的最重要危机管理。改革开放以来，中国政府在海湾战争、黎以冲突、利比亚冲突、埃及动荡、也门危机等关键时刻，都迅速做出反应，指挥中国驻中东公民和侨胞撤离。

1990年伊拉克入侵科威特时，中国驻科威特使馆以及新华分社共有50余人，还有13家中国公司的4800多名劳务人员，大多在边远的沙漠地区承包工程项目。8月14日，外交部发言人宣布：中国政府决定派专机分批撤回在科威特的中国公民（包括港、澳、台同胞）。中国外交部、公安部、交通运输部、对外经贸部等多部委组成协调小组，做出一系列工作部署。8月20日，中国驻科威特使馆将中国公民分六批撤回。8月20~23日，经过国内外多方通力合作，4800多人先后撤离科威特、抵达约旦安曼，8月24日，撤离的中国公民分别乘中国民航包机、班机回国。这次大规模的撤侨行动在中国外交史上尚属首次。<sup>①</sup>

21世纪以来，中国在中东经历了2003年利比亚撤侨、2006年黎巴嫩撤侨、2011年埃及和利比亚撤侨、2014年利比亚、叙利亚和伊拉克撤侨、2015年也门撤侨等事件，中东撤侨已从偶发事态变成常态化领保事务，中国的领事保护工作发生了深刻变化。中国外交开始将更多资源投向领事保护领域，为中东地区的中国公民保驾护航。经过数十次撤侨行动和领事保护危机管理，中国建构了从风险防范、应急准备、善后处置到后勤保障的领事保护链，形成了以外交部为中心、相关部门密切配合的“大领事保护”格局，建立了中央、地方、驻外使领馆、企业和公民个人“五位一体”的境外安全保护工作应急联动机制。

### （四）领事保护方式更加多元

在领事保护行动中，中国政府灵活务实，既会派国内民航飞机、客轮等前往撤侨，也会租用他国交通工具，或请求他国协助本国侨民撤离，领事保护方式多样。改革开放初期到20世纪末属于撤侨工作的探索阶段。该阶段的撤侨机制尚未成型，没有常态化的工作机制以应对突发事件，而是以临时成立的应急小组来处理撤侨事宜。中国参与撤侨的部门也相对单一，撤侨行动

<sup>①</sup> 王昌义、吴珉珉：《中东散记》，东方出版社，2008年版，第31页。

主要由外交部指挥，以驻地和周边的使领馆为主开展工作，虽也会涉及其他部门的协作，但各部委尚未建立多元领事保护方式。

在2011年利比亚撤侨行动中，中国则采用了海陆空联动的灵活的撤离方式。2015年也门撤侨行动中，也门上空被封锁，国际机场受损，飞机无法起降。结合也门地理位置和撤侨经验，中国选择海路方式——首先让分散的侨民乘坐大巴车在萨那市和亚丁市集结，再集体转移至荷台达港和亚丁湾港；之后通过海路，撤离人员分批搭乘中国海军“临沂”舰、“潍坊”舰和“微山湖”舰撤离至吉布提。这是中国首次以军舰为主要交通工具从中东地区撤离中国侨民。<sup>①</sup>

#### （五）领事保护的通讯手段日渐智能

1986年也门撤侨行动中，受通讯条件所限，当时中国国内与驻外使领馆之间需通过电报联系，给撤离行动带来极大不便；1994年也门撤侨，因通讯设施被毁、通讯受阻，影响了撤侨工作。2011年，在利比亚撤侨过程中，“微博”广泛使用。通过网友提供的信息，中国救出了黎波里的80名中国电信公司的员工；领事保护中心根据“微博”提供的线索，成功营救出利比亚米苏拉塔800多名中国公民和该国其他地区的48名公民。<sup>②</sup> 2014年9月，外交部全球领事保护与服务应急呼叫中心成立，24小时接听来自全球华人的求助电话。随着微博、微信等新媒体的广泛运用，21世纪以来的撤侨行动在内外联络方面更加方便，在事态严重前或刚开始就迅速联络侨民，实施预案。2018年9月外交部推出的“外交部12308”手机应用客户端上线。由中国领事服务网、“领事直通车”微信公众号、“领事之声”微博和“外交部12308”手机应用客户端组成的领事服务新媒体，成为海外中国公民第一时间获得外交部和驻外使领馆领事保护与协助的重要渠道。

#### （六）领事保护综合施策效果明显

中国奉行独立自主的和平外交政策，不干涉他国内政，同时创造性介入中东地区安全事务，维护中国的主权、安全和发展利益。近年来，在维护中国在中东的发展利益方面，中国越来越注重依靠国际法、外交、公安和国防

<sup>①</sup> 《执行撤离任务人员集体露面讲述也门撤侨细节》，载中国领事服务网：<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/mtwz/t1253674.shtm>, 2019-03-14。

<sup>②</sup> Xia Liping, “An Analysis of China’s Consular Protection Practice in Africa”, *African East - Asian Affairs*, Issue 3, September 2013, p. 100.

等“组合拳”实施领事保护。中国强调“硬实力的软运用”，以官方带民间，以军事促民事，包括参与联合国在中东地区的维和行动，向红海和亚丁湾派出护航编队，建立吉布提后勤补给基地，派出私人安保公司等。<sup>①</sup> 中国向中东地区派遣维和部队可以有效地维护对象国的安全与稳定，减少对象国发生危害国际侨民利益的事件几率。2008年12月以来，中国海军军舰开始前往亚丁湾执行任务，在吉布提建立后勤保障基地，为周边地区的领事保护提供重要安全保障。<sup>②</sup> 除亚丁湾护航以外，中国海军护航编队还多次参与中国在中东的撤侨行动。如2011年利比亚撤侨中，海军“徐州舰”从曼德海峡赶往地中海，为撤侨的船舶实施护航。中国在吉布提建立的后勤保障基地也为我国在中东领事保护提供了坚强后盾，该后勤补给基地为中国外交部实施的三次也门撤侨行动提供了便利和重要保障。<sup>③</sup> 此外，中国私人安保公司的兴起以及海外业务的拓展，也为今后中国在中东的领事保护提供了重要保障。当前，中国国内有4000多家私人安保公司，其走向中东、参与领事保护只是时间和时机问题。<sup>④</sup> 安全保障的社会化与市场化是新时期国外侨民保护的重要路径。除传统的领事保护外交手段外，建立柔性军事存在也是保护中东地区侨民的有效方式之一。

以上我们从对内统筹、制度设计、能力建设、方式选择、通讯手段和综合施策等六方面，归纳和总结了中国在中东领事保护的实践。从中可以看出，中国在中东的领事保护理念与实践有机统一，国内资源与国际资源充分整合，目标与手段相互适应，为探索中国特色领事保护机制积累了丰富经验，也为新时期中国在中东领事保护机制化建设进行了有益探索。

## 中国在中东领事保护机制化建设的前景

展望未来，机制化建设是中国在中东领事保护的重点环节，是中国领事

---

① 孙德刚：《论新时期中国在中东的柔性军事存在》，载《世界经济与政治》2014年第8期，第4~5页。

② Zack Cooper, “Security Implications of China’s Military Presence in the Indian Ocean”, *CSIS Briefs*, March 2018, p. 2.

③ 肖宪：前引书，第325~327页。

④ Jonas Parelo – Plesner and Mathieu Duchâtel, *China’s Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015, p. 54.

保护不断走向成熟的标志；中国在中东领事保护机制化建设离不开中国特色外交理念和在中国中东领事保护实践。早在1996年，联合国大会就邀请国际法委员会（International Law Commission）起草一份《外交保护协定》，该协定的草案于2006年完成。但是由于各国对协议文本存在不同立场，故至今未能提交联大表决生效，领事保护主要还是依靠各自主权国家政府。<sup>①</sup> 中国在中东的领事保护，主要发挥政府的主导优势，促进内外统筹、政企联动、上下配合。在主权国家主导的领事保护中，突发事件应急管理可分为四个阶段：预防期、准备期、应对期和恢复期。<sup>②</sup> 未来，中国在中东领事保护的机制建设是个不断演变的进程，需要在常态化机制、危机管理机制和善后处理机制方面持续着力，并不断完善。

### （一）常态化机制

领事保护重在常态化机制建设，防止和减少领事案件的发生，是领事保护的基础。预防机制的核心在于做好基础性风险防范工作，引导中国公民和企业规避中东政治风险，加强公民自身安全防范意识，积极主动地推进领事保护工作。该机制主要内容包括以下几方面：

#### 1. 加强中东领事安全的日常教育和普及。

近年来，为普及领事保护常识，中国外交部先后编写了《中国领事保护和协助指南》《海外中国公民文明指南》《中国企业海外政治风险防范指南》等大众读本。中国驻中东国家的使领馆，根据当地的形势变化举办各类安全讲座和培训班，为当地中国公民和企业进行领保知识的普及和宣传活动，以增强中国公民的领保意识。如驻伊斯坦布尔总领馆举办土耳其新商法讲座，使中资企业做到合法经营，避免不必要的损失；埃及使馆举办《伊斯兰教与外事交往活动中应该注意的几个问题》知识讲座，举行树立海外中国公民文明形象和领事保护知识的宣讲活动；沙特使馆举办急救知识培训班、巴林使馆举行安全教育和消防演练等。<sup>③</sup> 此外，中国驻外使领馆广泛利用新媒体，不断完善领事保护预防机制的建设。不少驻中东国家的使馆通过公共账号第一时间更新权威资讯，加强使馆与中国公民和企业的沟通与联系，如阿联酋、

<sup>①</sup> Eileen Denza, “Nationality and Diplomatic Protection”, *Netherlands International Law Review*, Vol. 65, No. 6, 2018, p. 478.

<sup>②</sup> 闪淳昌、薛澜：《应急管理概论：理论与实践》，高等教育出版社，2018年版，第56页。

<sup>③</sup> 参见中国领事服务网网站：<http://cs.mfa.gov.cn>，2019-04-25。

埃及和以色列使馆都开通了微信公众号,土耳其使馆开通“脸谱”公共账号等。<sup>①</sup>

## 2. 开展中东地区风险评估与预警。

2004~2014年,80%涉华领事案件发生在西亚和非洲国家,包括阿尔及利亚、利比亚、伊拉克、阿富汗、苏丹和南苏丹等国。<sup>②</sup>近年来,中国各涉外部门、企事业单位开始发布一些风险评估报告、安全风险预警提示,并制定了一些涉外安全风险评估制度。2006年,外交部会同各有关方面起草了首部《海外安全状况分级评估报告》,建立了国家层面的海外安全风险评估与预警机制。此后,外交部每年发布的《中国海外安全风险评估报告》成为权威的风险评估报告。2012年1月,商务部组织编写了《境外中资企业机构和人员安全管理指南》,是中国首个针对“走出去”企业境外安全风险管理工作的指导性文件,具有较强的操作性。<sup>③</sup>

中东地区政治风险评估与预警机制的主要内容包括:跟踪、分析和研判中东各国的基本国情及动态变化,以期对不同国家和地区的总体安全状况进行评估分级,为相关机构和个人投资、务工、旅游和留学等活动提供参考。中东地区大部分国家政治风险较高,因而外交部在该地区实施的风险评估机制更为严格。各地商务和发展改革部门履行审核职责,审查赴中东地区运营的中资企业。中资企业须聘请专业机构进行安全风险评估,细化境外安保方案,保障境外安全投入,降低境外安全风险。<sup>④</sup>目前,中国在中东地区已形成一个以商务部、外交部为主,涉外企事业、社会组织以及智库积极参与的风险评估体系。

## (二) 危机管理机制

危机管理机制是领事保护机制的关键。具体而言,领事保护危机管理机制包括应急预案建设、决策指挥与协调联动、舆情发布。

---

<sup>①</sup> 《2017年度领事工作国内媒体吹风会》,载中国领事服务网网站: <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztl/2017ndlsgzcfh/t1524915.shtml>, 2019-05-10。

<sup>②</sup> Jonas Parelo - Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015, p. 32.

<sup>③</sup> 《商务部关于下发〈境外中资企业机构和人员安全管理指南〉的通知》,载中华人民共和国商务部网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/fgsjk/201201/20120102655736.shtml>, 2019-04-24。

<sup>④</sup> 夏丽萍:《从利比亚事件透析中国领事保护机制建设》,载《西亚非洲》2011年第9期,第107页。

### 1. 完善中东领事保护应急预案建设。

近代以来，在国际公法范畴内，为侨民提供外交保护是主权国家应尽的义务。<sup>①</sup> 2005年8月，国务院发布了《国家涉外突发事件应急预案》。与此同时，中国领事保护的应急预案建设也不断完善。2006年5月29日，外交部领事司领事保护处正式成立；2007年6月28日，领事保护处升格为领事保护中心，这是中国政府为维护海外中国公民和企业的安全利益而采取的一项重大举措。十年来，中国领事保护工作机构机制建设从无到有逐步发展，建章立制逐步完善，应对过重大突发事件，处理过数十万领事保护案件。仅2013年，领事保护中心处理的领事案件多达3.1万起，平均每天约84起。<sup>②</sup> 2007年，外交部发布的《中国领事保护与协助指南》、2009年外交部增订的《中国领事保护与协助指南》插图版、2010年外交部发布的《中国企业海外安全风险防范指南》以及同年8月中国加入《制止核恐怖主义行为国际公约》，都使中国的领事保护的危机管理机制日趋成熟。2011年利比亚撤侨后，商务部合作司委托承包商会编制了第一版《境外中资企业机构和人员安全管理指南》；2014年9月，外交部启动了领事保护应急中心，并加强网络领事服务建设，为境外的中国公民、企业提供国外的安全信息服务；2016年3月，王毅外长在“两会”上指出，领保工作永远在路上。<sup>③</sup> 2018年3月，新版《境外中资企业机构和人员安全管理指南》正式公布，为保护我国海外利益提供有效支撑；<sup>④</sup> 2018年3月26日，外交部发表《中华人民共和国领事保护与协助工作条例（草案）》（征求意见稿），公开征求社会意见。其中规定，中国公民在相应安全提醒发布后仍坚持前往有关高风险国家或地区的，因协助而产

---

① David Leys, “Diplomatic Protection and Individual Rights: A Complementary Approach”, *Harvard International Law Journal Online*, Vol. 57, No. 1, 2016, pp. 3 - 14.

② Jonas Parello - Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm; Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015, p. 42.

③ 《外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，载中国外交部网站：<https://www.mfa.gov.cn/ce/cgmb/chn/zgyw/t1346058.htm>, 2019-03-28。

④ 参见如下文件：《中国领事保护与协助指南》（2007年版）；《中国领事保护与协助指南》（2009年插画版）；商务部《中国企业海外安全风险防范指南》（2011年版）；商务部《境外中资企业机构和人员安全管理指南》（2011年版）；商务部新版《境外中资企业机构和人员安全管理指南》（2018年版）。文件内容参见中国领事服务网：<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/2017ndlsgzcfh/t1524915.shtml>, 2019-05-01；商务部“走出去”公共服务平台：<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn>, 2019-05-01。

生的费用由个人承担。<sup>①</sup>

中国在中东地区领事应急预案体系中,企事业单位应急预案是中国领事保护预案体系的主要组成部分。近年来,中国各类企事业单位在国务院有关部门指导下,基本都制定了相关的应急预案。截至2010年年底,中央企业应急预案编制率达到100%。<sup>②</sup>从企业对利比亚局势突变的应急管理工作来看,部分企业较好地履行了商务部、外交部等部门联合发文中的规定。2011年2月,利比亚班加西出现大规模示威游行,中石化总部立即发出《关于切实加强我在部分国家安全防范工作的通知》,对埃及、利比亚等中东八国的安全防范工作提出具体要求,并从当日起实行每日“零事故汇报”制度,要求中国石化每日向总部报告人员分布情况和安全状况。集团公司立即启动应急预案,要求利比亚分公司紧急储备食品、饮用水、急救箱、手电筒等应急物资。<sup>③</sup>

### 2. 形成中东领事保护的决策指挥与协调联动。

决策指挥和协调联动是应急管理工作的重中之重。2007年8月,部际联席会议全体会议在北京举行。2011年,以联席会议机制为平台,构建中央、地方、驻外使领馆、企业和个人“五位一体”的境外安保工作联动网络。<sup>④</sup>中国从也门撤侨就是一个很好的案例。2015年3月,沙特领导的联军对胡塞武装发动空袭,也门安全形势急剧恶化。驻也门使馆第一时间启动应急机制,全员临时安全转移。根据中国政府统一部署,在部际联席会议的指示下,中国在亚丁湾、索马里海域执行护航任务的海军舰艇编队暂停护航任务,赶赴也门。驻也门使馆紧急召开在也中资企业负责人会议,公布撤离时间、路线。外交部、国防部等有关部门及中国驻也门、亚丁、吉布提等使领馆联合采取紧急行动,撤回中国和其他国家公民近900人。<sup>⑤</sup>

### 3. 进行中东领事保护的舆情发布。

及时主动发布舆情,可以引导舆论和公众行为,并迅速消除国内外虚假信息造成的负面影响。《国家突发公共事件总体应急预案》规定:信息发布形

<sup>①</sup> 《外交部发布领事保护与协助工作条例草案向社会征求意见》,载新华网: [http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/26/c\\_1122593437.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/26/c_1122593437.htm), 2019-05-06。

<sup>②</sup> 闪淳昌、薛澜:前引书,第385页。

<sup>③</sup> 《中国石化驻利比亚7名员工安全回国》,载《中国石化报》2011年3月1日。

<sup>④</sup> 吴美娜:《中国领保新支点》,载《环球》2018年第1期,第18页。

<sup>⑤</sup> 秦鸿国:《海上大撤离——挣脱也门战乱的漩涡》,载张兵、梁宝山:《紧急护侨——中国外交官领事保护纪实》,新华出版社,2010年版,第172页。

式主要包括授权发布、散发新闻稿、组织报道、接受记者采访、举行新闻发布会等。<sup>①</sup> 据此，中国外交部成立了领事新闻发布机制。中国各驻外使领馆都建立了新闻发布制度。外交部网站及时发布来自各驻外使领馆信息，为媒体及公众了解事件进展提供信息渠道。如2015年初，也门局势恶化，中国驻也门大使田琦接受《环球时报》专访表示，使馆正在密切关注也门局势发展，已启动应急预案，做好了各项应急准备工作。<sup>②</sup> 领事新闻、信息发布机制不仅能保障公众的知情权和监督权，还能有效树立负责任大国形象，正确引导国内国际舆论。

### （三）善后处理机制

对于一个完整的领事保护机制而言，善后处理属于必不可少的环节，也是容易被忽视的环节。领事保护常涉及生命伤害和财产损失。领事保护工作须遵循“以人为本”的基本原则，注重受影响群众的补偿、赔偿和心理疏导，以稳定社会情绪，防止恶性事件的连锁反应。2007年11月1日实施的《中华人民共和国突发事件应对法》第58条规定：“突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当停止执行依照本法规定采取的应急处置措施，同时采取或者继续实施必要措施，防止发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的次生、衍生事件或者重新引发社会安全事件。”<sup>③</sup>

外交部也发布了相关规定，要求领事保护工作人员在后期处置中提交事件处理报告，以提高今后领保工作效益。例如，2013年2月26日，埃及卢克索市不幸发生一起热气球坠毁事故，造成19人遇难，其中包括9名中国香港游客。事故发生后，中国政府立即做出妥善处理的批示，外交部、驻埃及使馆、驻香港公署以及香港特区政府立即启动应急处置机制。中国中央政府和香港特区政府紧急派出工作组赶赴埃及，配合驻埃及使馆开展工作。<sup>④</sup> 工作组到达埃及，希望埃及外交部、旅游部、卫生部和司法部等有关部门协助中方

<sup>①</sup> 参见闪淳昌，薛澜：前引书，第288页和第292页。

<sup>②</sup> 《田琦大使接受〈环球时报〉记者专访》，载中国驻也门大使馆官网：<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceyem/chn/sgdt/t1239022.htm>，2019-05-03。

<sup>③</sup> 全国人民代表大会常务委员会：《中华人民共和国突发事件应对法》，<http://www.slwr.gov.cn/szybhj/zcfg/fl/201506/P020150715384944189279.pdf>，2019-05-07。

<sup>④</sup> 中华人民共和国外交部政策规划司：《中国外交（2012年版）》，世界知识出版社，2012年版，第312页。

尽快进行遇难遗体辨认、运回等善后工作，并抓紧调查事故原因。完善的善后工作不仅能及时消除突发公共事件的负面影响，还可以提升政府的公信力和负责任大国形象。

## 结 论

主权国家对海外公民的外交保护是现代国际关系的特有现象，它源于国际法视野下现代国家、机制和公民关系的演变。<sup>①</sup> 文献资料显示，“外交保护”称谓在中国的使用早于“领事保护”。从中华人民共和国成立至20世纪60年代，中国政府未使用“外交保护”或“领事表述”；直到1998年，在外交部政策研究室编写的《中国外交》中才首次使用“领事保护”一词。<sup>②</sup> 随着中国改革开放和对外交流的持续深化，中国海外利益的内涵不断丰富，边界不断拓展。海外中国公民的领事保护工作事关人民群众的切身利益，是增强海外同胞“安全感和幸福感”的具体体现。与近当代列强以“侨民保护”和“领事裁判权”为借口、干涉发展中国家内政、甚至颠覆弱小国家政权不同<sup>③</sup>，中国在中东的“侨民保护”是遵守《联合国宪章》的正义之举，得到中东国家和人民以及国际社会的普遍赞同，是中国作为负责任大国向中东提供安全公共产品的过程。

改革开放以来，中国的领事保护经历了起步、探索和全面完善过程，中国政府不断建立健全领事保护机制，加强对海外中国公民的保护力度。多年来，中国在中东地区的领事保护方面付出了巨大努力，数次反应迅速、“零伤亡”的大规模撤侨行动彰显着党和国家领导人对领事保护的高度重视和中国领事保护机制的日趋成熟，也体现出中国在危机管理中“集中力量办大事、办急事”的优势。同时，中国在中东地区领事保护中出现的新情况与新问题，也倒逼中国领事保护机制不断走向成熟。例如，“一带一路”背景下，中国在中东的公民人数大幅度增加，中国公民与中东各国和社会的融入日益深入，

---

<sup>①</sup> Edwin M. Borchard, *Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims* London: Forgotten Books, 1919, p. 3.

<sup>②</sup> 许育红：《“外交保护”称谓在新中国的使用历程》，载《世界知识》2019年第6期，第66页。

<sup>③</sup> Annemarieke Vermeer-Künzli, “Diplomatic Protection and Consular Assistance of Migrants”, in Vincent Chetail and Céline Bauloz eds., *Research Handbook on International Law and Migration*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2014, p. 267.

中东的海外华人华侨不再是与当地社会隔绝的“不粘锅”，这给未来中国在中东的领事保护提出了严峻挑战。

近年来，中国在中东成功的领事保护案例表明，中国外交从理念到实践都将海外公民的安全作为重要的战略议题，是“外交为民”理念的重要体现。但是，领事保护是一项系统工程，需要中央、地方、驻外使领馆、企业、个人等各行为主体的配合与协调；需要中国与驻在国、第三国政府和国际组织（如国际红十字会、红新月会）进行战略对接，协助中国政府做好领事保护工作；<sup>①</sup>需要因地制宜，制定预案；在对象国出现重大危机时根据不同形势选择不同的领事保护方式。

展望未来，中国仍需持续打造由“法律支撑、机制建设、风险评估、安全预警、预防宣传和应急处置”六大支柱构成的海外中国平安体系；加快推进领事保护立法进程，争取《中华人民共和国领事保护与协助工作条例》早日正式出台，合理界定政府、公民权责界限；继续强化中央、地方、驻外使领馆、企业和公民“五位一体”领事保护工作体系；继续密切跟踪海外安全动态，完善风险评估和预警发布机制，及时发布海外安全提醒；以技术创新为驱动，推动“互联网+领事服务”，完善领事服务体系；提高外交人员队伍的综合素质以及海外公民法律意识、防范意识等。<sup>②</sup>

中东复杂的国际冲突与公共安全事件，为中国特色领事保护体制和机制建设，提供了丰富的案例和数据，也丰富了中国特色外交理论的内涵。在处理具体领事保护的实践中，有时候外交部显得太小而难以应对，有时候外交部又显得太大而难以实施操作，故需要在领事保护过程中加强内外统筹和部门协调。新时期，中国公民沿着“一带一路”走进中东，与中东各国人民近距离接触，成为人类命运共同体的实践者和建设者。因此，确保中东华人华侨的安全，不仅能维护中国公民的切身利益，也是“外交为民”、争取港澳台同胞和海外侨胞民心、构建人类命运共同体的重要举措。<sup>③</sup> 我们有理由相信，中国的领事保护工

---

<sup>①</sup> Jonas Parelló - Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015, p. 43.

<sup>②</sup> 郭少春：《打造外交为民的海外中国平安体系》，载《人民日报》2018年10月5日。

<sup>③</sup> 如中国石油公司投资苏丹前，苏丹属于石油进口国；中国投资苏丹油气资源后，苏丹每年出口石油获得的收入达20亿美元，其中一半来自于中国。See Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, London and Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016, p. 44.

作将在实践中不断实现制度创新，为中东华人华侨和企业保驾护航，也为其他域外国家在中东探索领事保护机制提供具有参考价值的“中国方案”。

## China's Consular Protection in the Middle East: Ideation, Practice and Mechanisms

*Zhang Dandan & Sun Degang*

**Abstract:** Since the founding of the people's Republic of China, personnel exchanges between China and Middle East countries have become more and more frequent. Consular protection has demonstrated the importance of strategic interaction between China and the target countries, the coordination between the Ministry of Foreign Affairs and other ministries, between the government and enterprises, as well as the integration of *ad hoc* and long-term mechanisms. China's diplomatic ideations in the Middle East have evolved with new features of protecting practical interests, China strives to build multiple mechanisms in its consular protection in the Middle East. China's practice of consular protection in the Middle East has illuminated the inter-governmental coordination, the sound consular protection system, the capacity to evacuate overseas Chinese and the more diverse approaches. Chinese governmental agencies and state-owned enterprises have institutionalized their means for consular protection in the Middle East; the "grand consul" mechanism underscores its growing attention to the overseas crisis management and provides the institutional guarantee for its consular protection in the Middle East. Simultaneously, the vicissitude of political environment and the diversification of security risks in the Middle East will enhance China's consular protection mechanisms.

**Key Words:** China's Diplomacy; Consular Protection; "Diplomacy for the People"; Evacuation Missions; Middle East Security; Crisis Management

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 安春英)