

从利比亚事件透析中国领事 保护机制建设^{*}

夏莉萍

内容提要 近年来,随着走出国门的中国公民和企业数量增加,凸显领事保护的重要性,相关机制建设取得了重要进展。中国领事保护机制建设的成效、存在的问题及如何完善值得探究。2011年2~3月的利比亚撤离事件为中国领事保护机制的具体运作提供了一次重要的检阅。此次事件显示出中国的领事保护预防机制仍然存在一些薄弱环节,但领事保护应急协调机制的优势得到了充分发挥,在一定程度上弥补了预防机制的不足。中央企业在撤离中发挥了十分重要的作用,为今后海外中资企业应对类似情况树立了典范。这对完善今后的中国领事保护机制建设有重要启示。

关键词 领事保护 海外公民安全 利比亚 海外中资企业

作者简介 夏莉萍,外交学院外交学与外事管理系副主任、副教授(北京 100037)。

随着中国改革开放的不断深入和“走出去”战略的实施,海外中国公民和中资企业的安全保护问题引起越来越多的关注。中国领事保护机制建设得

^{*}本文为2009年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时期中非合作关系研究”(09JZD0039)子课题“中国在非洲的利益与领事保护”的阶段性研究成果。

到了前所未有的飞速发展。^①那么,中国领事保护机制建设的成效如何?有何不足之处?如何进一步完善?这些都亟需领事保护实践的验证。2011年2~3月发生的利比亚事件为我们提供了一个很好的研究案例。因为这不仅是“建国以来中国政府最大规模的有组织撤离海外中国公民行动,情况复杂,规模空前,挑战史无前例”,^②创造了多项历史记录;^③而且由于近年来中国与非洲大陆经济合作发展迅速,非洲成为中国企业“走出去”的重点地区,相对于世界其他地区而言,非洲的安全形势更为复杂,领事保护的任务更为艰巨^④。毋庸置疑,对利比亚事件中中国领事保护机制的运作进行实证分析有助于我们对以上问题做出回答。

中国领事保护机制的主要内容

自进入新世纪以来,中国对领事保护工作的重视程度达到了前所未有的高度。外交部提出“外交为民”的理念,认为领事保护是外交工作落实“以人为本”、“执政为民”思想的具体体现,事关党和政府形象及执政能力

① 可参见拙作《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;《中国政府在保护海外公民安全方面的制度化变革及原因初探》,载《国际论坛》2009年第1期;《领事保护机制改革研究——主要发达国家的视角》,北京出版社,2011年版,第279~353页;China's Consular Service Reform and Changes in Diplomacy, in Jan Melissen and Ana Mar Fernandez Edited, *Consular Affairs and Diplomacy*, Martinus Nijhoff Publishers, London & Boston, 2011, pp. 199~221. 此外还可参见方伟《中国公民在非洲的安全与领事保护问题》,载《浙江师范大学学报(社科版)》2008年第5期,第43~49页;廖晓健《海外中国公民安全与领事保护》,载《南洋问题研究》2009年第3期,第52~59页;黎海波《国际法的人本化与中国的领事保护》,暨南大学2009届博士论文。

② 外交部副部长宋涛在2011年3月2日接受媒体采访时语,参见中国外交部网站《中国在利比亚公民35860人全部撤出 我撤离行动取得阶段性胜利》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t803474.htm>, 2011-03-05.

③ 在2011年3月6日举行的“中国撤离在利比亚人员行动专题吹风会”上,外交部领事司副司长郭少春总结了此次撤离行动的四个创新:一是第一次采用海、陆、空联动;二是第一次大规模动用我民航包机,租用外国邮轮和飞机;三是第一次采用“摆渡”方式,撤出和转运人员工作同步进行;四是第一次设计使用中国公民应急旅行证件。参见《中国撤离在利比亚人员行动专题吹风会在外交部举行》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t804199.htm>, 2011-03-08.

④ 在2008~2010年外交部发布的针对海外安全风险的“出国特别提醒”信息中,关于撒哈拉以南非洲地区和中东北非的内容分别占到了总信息数的27.2%和6.2%,其他地区相关信息所占比例分别为:亚太地区21.9%,西欧北美地区15.9%,东欧中亚地区15.2%,拉美及加勒比地区8.2%,南亚地区5.5%。参见汪段泳《中国海外公民安全:基于外交部“出国特别提醒”(2008-2010)的量化解读》,载《外交评论》2011年第1期,第65页。

建设。^①在此背景下，以预防机制和应急协调机制为主要内容的中国领事保护机制逐步建立起来。

（一）领事保护预防机制

领事保护预防机制指外交部在商务部、公安部等其他部门的配合下，通过发布旅行预警信息，加强对出国人员的宣传教育，普及国际旅行知识，强化派出机构安全防范工作等手段，以避免或尽可能减少危及海外中国公民人身和法人财产安全案件发生的制度化体系。由于海外公民背景多样化，中国领事保护预防机制可以大致分为两个层次：一是针对所有海外公民的普适性预防机制；一是针对专门人群的特殊预防机制。

第一层次预防机制的主要内容包括外交部、商务部等中央政府部门和中国驻外使领馆通过官方网站发布海外安全预警信息，提醒海外公民和企业注意安全；外交部发行书面宣传材料（如《中国领事保护和协助指南》和《海外中国公民文明行为指南》）并通过举行大规模宣传活动（如“树立海外中国公民文明形象宣传月”活动）来增强公民在海外的安全防范意识等。

第二层次预防机制的内容因保护对象不同和涉及的部门不同而有所区别。本文所要探讨的海外中资企业和员工有关的预防机制主要涉及到商务部、发改委、国资委等部门。此类预防机制又因企业和员工所在地的风险级别不同大致分为两种，一是关于在非高风险国家运营的中资企业和员工的预防机制；二是关于在高风险国家运营的中资企业和员工的预防机制。

这两种预防机制都遵循政府指导、企业管理的基本原则。在政府方面，商务部会同外交部、发改委和公安部等建立对外投资合作境外安全风险监测和预警机制，定期向对外投资合作企业通报境外安全信息，及时发布安全预警；地方相关主管部门负责对本地区企业境外安全管理制度进行指导并监督检查；各驻外使领馆负责对驻在国安全信息的收集、评估和预警，在企业上报信息的基础上建立驻在国或地区对外投资合作企业在外人员相关信息备案数据库，详细掌握在当地从事对外投资合作的中方各类人员相关信息，负责对驻在国中资企业的一线指导、管理、巡查。企业方面本着“谁派出，谁负责”的原则，对派出人员在出国前开展境外安全教育和培训；制订境外安

^① 《外交部领事保护中心在北京正式成立杨洁篪讲话》，参见中国外交部网站：http://www.gov.cn/jrzq/2007-08/23/content_725761.htm，2007-08-25。

全管理制度，建立境外安全突发事件应急处置机制，指导派出机构制订安全防范措施和应急预案；将在外人员相关信息报送驻在国或地区使领馆；通过环境保护、解决当地就业，积极参与公益事业等活动为开展对外投资合作营造良好外部环境。

关于赴高风险国家和地区开展业务的企业的预防机制更为严格。除了遵循在非高风险国家预防机制的各项规定外，各地商务和发展改革部门应履行审核职责，严格审查赴高风险地区运营的中资企业；公安部门履行对人员的安全提醒职责；企业在开展海外业务之前，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；在开展海外业务时，建立完整的境外安全管理制度，并根据当地安全形势雇佣保安或武装警察，以增强安全防护能力，提高安全防护水平；企业应及时到驻外使领馆报到登记，并接受驻外使领馆的指导和管理。当然，其前提是由外交部会同商务部、公安部等有关部门确定高风险国家名单。^①

（二）领事保护应急协调机制

如同预防机制因保护对象不同而涉及不同部门一样，因出国人群多元化，对他们的应急管理涉及到国内各个不同的部门，一个由外交部、商务部、公安部、国有资产监督管理委员会等中央国家机关、各级地方政府、企业和侨团等多元参与的应急协调机制因此应运而生。

1. 应急机制的法律法规建设

《中华人民共和国突发事件应对法》自 2007 年 11 月开始实施。在该法框架下，各级政府机构都建立了相应的应急预案。在涉外领域，国务院制订了《国家涉外突发事件应急预案》，各级政府部门也随即制订了相应的涉外应急预案。保护海外中国公民和法人的安全成为各类涉外突发事件应急预案的核心内容。领事保护应急机制建设因此具备了相应的法律基础。

2. 各层面的应急机制建设

在中央政府层面，中国公民和机构安全保护工作部际联席会议负责统一

^① 参见如下文件：《商务部等部门关于加强境外中资企业机构与人员安全保护工作意见的通知》（2005 年 9 月 28 日）、《对外承包工程管理条例》（2008 年 7 月 22 日）、商务部、外交部、发改委、公安部、国资委、安全监管总局和全国工商联等 7 部门联合印发的《境外中资企业机构和人员安全管理规定》（2010 年 8 月 13 日）、商务部《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》（2010 年 8 月 26 日）、商务部、外交部联合印发的《对外投资合作企业在外人员相关信息备案制度》（2010 年 12 月 7 日）。文件内容见“走出去”服务专网：<http://zcfq.mofcom.gov.cn>，2011-04-01。

指挥、协调境外涉中国公民和企业的重大领事保护事件的处置工作，目的是加快重大危机事件的外交解决程序，提高工作效率。上述机制的成员包括 26 个国务院机构和军方有关部门。^① 一旦发生涉及海外中国公民安全的大规模突发事件，部际联席会议制度就会启动，就各部门协调处理此类案件做出紧急部署。^②

在外交部和驻外使领馆方面，领事保护中心负责处理和协调有关各方参与领事保护工作。所有驻外使领馆实行中国公民自愿登记制度，以便紧急状况下取得联系。外交部办公厅值班室 24 小时值班，接听来电。对于涉及海外中国公民安全问题的电话，值班人员必须第一时间上报并立即与外交部领事保护中心的负责官员联系。如发生涉及中国公民或法人重大人员伤亡或财产损失的领事保护案件，即启动应急机制。应急机制的主要内容是：组成应急小组，制定工作计划；确定联络方案，保障信息畅通；开设热线电话，收集各方资讯；协调国内外有关单位共同展开工作。^③ 启动应急机制，外交部首先要迅速地将案情上报中央，同时和使馆保持联系，及时掌握最新情况，并把信息尽快传达给派出单位的主管部门。^④

在地方政府层面，各级地方政府也建立了相应的应急协调机制，有的省份，如广东、福建等省的外办新设立了“涉外安全处”，专门负责协助外交部处理涉及海外本省居民的领事保护案件。^⑤

在企业层面，一些大型企业内部也建立了一整套应急和协调机制。例如中石化集团公司成立了三级处理境外突发事件的体系：分别为集团公司层面、执行境外投资项目、工程建设、外派工程劳务及设有境外机构的各分公司层面和各驻外机构（代表处、办事处、公司、项目部）地的项目部层面。^⑥

① 笔者 2008 年 7 月 11 日对外交部领事司的书面采访。

② 《领事保护工作：彰显中国外交“以人为本”的理念》，中央政府网站：http://www.gov.cn/jrzq/2007-08/31/content_733895.htm，2007-09-02。

③ 2004 年 4 月，外交部领事司司长罗田广接受媒体采访时的谈话，人民网：<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2454084.html>，2004-12-15。

④ 2004 年 7 月，外交部领事司司长罗田广接受记者采访谈话，新浪网：<http://news.sina.com.cn/c/2004-07-21/07033156146s.shtml>，2004-08-01。

⑤ 可参见广东省外办涉外安全处的职能介绍，<http://www.gdfao.gd.gov.cn/wsjs/zncs/200704100003.htm>；福建省外办涉外安全处的职能介绍，<http://www.fjfao.gov.cn/html/2007/09/24/119059880064879.shtml>，2007-09-31。

⑥ 中石化集团外事局出国管理处处长杨志明在 2008 年 8 月 5 日举行的《世界知识》论坛上的发言，新华网：http://news.xinhuanet.com/overseas/2008-08/31/content_9743308.htm，2008-09-05。

总之,在我国现有法律框架内,中央、地方、驻外使领馆和企业“四位一体”的海外公民和企业安全保护联动应急机制已基本建立起来。^①

中国领事保护机制在利比亚事件中的运行情况

中国在利比亚众多企业和人员的安全问题受到利比亚局势突变的严重影响,中国领事保护的预防机制和应急机制也因此迎来了空前考验。

(一) 领事保护预防机制

1. 第一层次预防机制运行情况

公开资料显示,2011年2月19日和22日,外交部和商务部两个政府部门网站首次发布了关于利比亚危险局势的预警信息。中国驻利比亚使馆发布安全警告的时间也是2月19日,提醒前往利比亚东部地区主要城市的中国公民加强防范,注意安全,并进一步关注使馆提供的有关该地区的安全信息。^②22日,中国驻利比亚使馆通告在利中资企业利比亚已出现内战的可能,要求各公司做好撤回国内的准备。^③但在此之前,中国驻利比亚使馆的网站,包括驻利比亚使馆经商处的网站的内容没有显示出任何关于利比亚局势的安全预警信息。2月15日,班加西发生较大规模游行示威活动,但中国驻利比亚使馆经商处网站在2月15~16日先后发布的3条消息丝毫没有体现出利比亚局势的变化。^④

2. 第二层次预防机制运行情况

第二层次预防机制运行情况涉及到一个关键问题,即利比亚是否属于高风险国家。而在这一点上,各方缺乏统一认识。按照中国出口信用保险公司

① 《中国已基本建立“四位一体”的境外安全保护工作联动机制》,新华网: http://news.xinhuanet.com/politics/2011-05/26/c_121463287.htm, 2011-05-28.

② 中国驻利比亚使馆网站: <http://ly.china-embassy.org/chn/zxxx/t800691.htm>, 2011-04-01.

③ 刘成思《撤离利比亚——民企宏福2000员工5天5夜回国记》,载《中国企业报》2011年3月25日。

④ 《利比亚电信公司计划四月底上市》,中国驻利比亚使馆经商处网站: <http://ly.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201102/20110207400647.html>, 2011-02-15 《的黎波里国际机场启用新到港大厅》, <http://ly.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201102/20110207403251.html>, 2011-02-16 《利建筑市场预计成为中东北非地区最具活力市场之一》, <http://ly.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201102/20110207403265.html>, 2011-02-16.

编写出版的《国家风险分析报告》，利比亚的风险级别被列为9级中的第7级^①，属于风险较高地区。然而，外交部内部编写的《海外安全风险评估报告》并未将利比亚列为高风险国家。在企业方面，有的企业认为利比亚治安很好，局势也稳定，是个投资的好地方。^② 商务部有关部门和大部分企业的领导人虽然认为对利比亚存在一定风险，但这种风险只是在合同履行和汇率兑换等经济政策方面，并未过多考虑到政治风险因素。^③ 总体上看，由于政府部门和企业都不认为利比亚属于高风险国家，关于在利比亚的中资企业和员工的安全预防机制基本属于第二层次中的第一种，因此上述文件中规定的各项指导和防范措施也并没有完全到位，基本处于初步实施阶段。^④ 在有限的预防手段中，中国承包商会领导下的中国企业利比亚协调小组在信息沟通和交流方面发挥了较重要的作用。该小组每个月开一次例会，一般邀中国驻利使馆商务参赞出席，大使也会应邀参加会议重要内容的讨论，例会的主要内容是交流关于项目进展的情况和关于安全形势的看法。^⑤

在企业自身预防机制建设方面，不均衡性表现较为明显。从企业对利比亚局势突变的预防工作来看，部分企业的预防机制运行情况良好，较好地履行了商务部、外交部等部门联合发文中的规定。例如，2月8日，利比亚民众号召在2月17日举行反政府大游行，此事引起中国在利比亚各大企业的强烈反应。中交集团在利总项目部即日起进行了应急准备，在坚持正常生产的同时，动员项目部全体力量补充了大量的生产物资，储备了一个月的应急生活物资，购置了海事卫星电话作为应急通讯工具，细化了安全应急预案。2月15日，班加西出现大规模示威游行后，该集团项目部立即启动安全应急预案，继续抓紧贮备淡水、油料，将重要文件资料向生活营地转移，从碎石场用卡

① 风险级别中，数字越大，风险水平越高。参见中国出口信用保险公司《国家风险分析报告2010》上册，中国财政经济出版社，第516页。在自2006年以来的《国家风险分析报告》中，利比亚都被列为风险级别较高的国家。

② 《国家行动：利比亚大撤离》编委会编《国家行动：利比亚大撤离》，人民日报出版社，2011年版，第123页。

③ 2011年6月8日笔者对中国水利水电建设集团国际工程有限公司利比亚分公司总经理负亮先生及其助理卢吉波先生的采访。此外，还可见商务部网站《与我国驻利比亚大使馆经商参处刘丽娟参赞网上交流》，<http://shangwutousu.mofcom.gov.cn/aarticle/lbqz/lbtg/201003/20100306813473.html>，2010-03-10。

④ 2011年4月2日，笔者对外交部领事保护中心官员的采访内容。

⑤ 2011年6月8日笔者对中国水利水电建设集团国际工程有限公司利比亚分公司总经理负亮先生及其助理卢吉波先生的采访。

车向两个营地运送石块、木棒、铁棍，在营地大门设置路障。集团连续3次召开由中层领导干部和项目全体党员参加的防范会议，进行安全应急预案的模拟推演。^① 中石化总部也于2月15日紧急发出《关于切实加强我在部分国家安全防范工作的通知》，对西亚北非地区的埃及、利比亚等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，要求中国石化在这八国的公共安全牵头单位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物、饮用水、急救箱、手电筒等应急物资。^② 16日，中国水利水电集团利比亚区域总部通报在利各项目部，利比亚东部局势比较紧张，要求各项目部在抓施工的同时，要高度注意周边的动态，安排人员值班，发现可疑的人或组织或异常事件，要及时通报，增加敏感性。为防止紧急状况出现，从2月16日起，公司经理部固定每天召开一次工作组会议，针对各类情况商讨应对措施，对安排给各工区的工作进行督促落实。^③ 但也有部分企业自保能力不强，轻安全，重收益，安全预防观念淡薄，应急预案建设也很薄弱。^④

（二）领事保护应急协调机制^⑤

1. 中央层面

由于近年来积累了大量类似经验，中央层面对利比亚危机的反应是迅速的。在接到外交部就利比亚危机的报告后，2月21日深夜，胡锦涛主席、温家宝总理就相继做出重要指示和批示，要求有关方面迅即采取切实有效措施，全力保障中方在利比亚人员生命财产安全。国务院当即决定成立撤离应急指挥部，负责协调撤离工作。22日早，应急指挥部召开全体会议，外交部、国资委、公安部、交通运输部、商务部、民航局、卫生部等部委负责人和部分驻利央企总部负责人与会，军方代表也列席了会议，会议决定立即启动国家

① 《中交集团利比亚苏卢格项目自保自救纪实》，中交集团公司网站：<http://www.cccrp.com.cn/jtjs/ContentDir/29/38426.aspx>，2011-03-02。

② 《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。

③ 《万里归国路——水电四局利比亚人员大撤离纪实》，中国水利水电集团公司网站：<http://jittuan.sinohydro.com/838-2157-506486.aspx>，2011-03-22。

④ 2011年4月2日笔者对外交部领事保护中心官员的采访。

⑤ 关于撤离过程中各部门的作用，根据以下资料整理：《国家行动：利比亚大撤离》编委会编：前引文；崔晓火：《国家的动员和行动——外交部领事司司长黄屏谈实施大规模撤离我在利比亚人员行动的日日夜夜》，载《中国新闻周刊》2011年3月14日，第34~36页；各有关政府部门网站和各企业网站资料；2011年4月2日笔者对外交部领事保护中心官员的访谈，等等。

涉外突发事件 I 级响应，撤离在利比亚中国公民。会后，领事司立即上报撤离方案，公布 24 小时热线电话。应急指挥部抽调外交部、公安部、国防部、国资委等部门人员组成 3 个工作组飞赴利比亚首都的黎波里及利比亚与突尼斯边境，东部和中部城市班加西、米苏拉塔，以及南部城市塞卜哈协助组织撤离工作。同时，外交部派 52 名外交官赴中国驻利比亚周边国家使馆支援。

由于此次撤离的主要对象是中央企业人员，所以国资委也立即成立了应急小组，指导、协调央企人员撤离，24 小时值班，确保信息通畅。国资委要求央企统计上报在利人员情况，做好分批分期撤离方案、留守人员保障方案和财产保全方案。在得知中国使馆租用的外国游轮无法进入班加西港口后，国资委应急小组与中国建筑、中交集团等企业主要领导联系，要求他们通过各种渠道与港口有关方面沟通，保证船舶进港停靠。

商务部组织大量生活物资和医疗救援物资运上飞往利比亚和周边国家的包机。

交通运输部立即成立人员撤离、船舶安全保障两个工作组并派出一名船长参加国务院应急指挥部前方工作组，调派在附近海域的中远集团、中海集团各两艘货轮抵达利比亚班加西港接应。为保障撤离回国人员迅速返乡，交通运输部还于 2 月 27 日发出《关于认真做好驻利比亚撤离人员返乡道路运输应急保障工作的紧急通知》，要求各相关省份交通运输主管部门给予相关客车免收车辆通行费的便利。中国民航局启动应急程序，选派业务骨干，调派飞机执行任务。

中国气象局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。

在商务部和国资委将在利比亚项目的国内投资主体、境外投资项目的具体地点、总承包商、分包商等进行了统计，基本掌握了涉及到的 11 省市、75 家企业、50 个项目、3 万多人员的整体情况后，国家测绘局在此基础上绘制了在利比亚人员分布图，为分区集中撤离提供了重要参考。

2. 地方政府层面

在撤离方案确定后，地方政府更多地在信息传输以及撤离后人员安置方面发挥作用。在利比亚企业国内总部所在地的地方政府部门按要求将企业报回的信息上报给外交部，以便统一协调。例如，2 月 25 日，北京宏福集团在利比亚分公司在得知葛洲坝集团在利比亚人员胜利从陆路撤离到突尼斯的消

息后向国内总公司报告准备采用葛洲坝模式撤离，总公司即向北京市政府紧急报告，由北京市政府领导同外交部协调，请中国驻突尼斯大使馆协助宏福集团在利比亚员工顺利通过利比亚和突尼斯边境。各地商务部门也启动了应急机制，帮助核实本省企业派驻利比亚的人员、企业数量、项目所在地和安全情况，并和其他部门一起协调安排已撤离回国的人员。

3. 中国驻外使馆层面

中国驻利使馆协助国内派出的工作组开展撤离行动。驻利比亚周边国家的使领馆接到外交部领事保护中心的指示，用一切办法租用交通工具协助撤离。此外，驻外使领馆还负责国内包机或军机在驻在国境内停留、加油等后勤保障事宜、组织驻在国境内的中资企业和华侨、留学生志愿者成立小组，和使领馆工作人员一起安排从利比亚撤离到驻在国境内的中方人员的食宿及回国旅行事宜等。

4. 企业层面

中央企业在此次撤离中发挥了关键作用。危机发生后，有关央企成立应急指导小组和前方指挥部，启动撤离方案，建立前后方沟通协调机制。中国建筑、中交集团、中国水电和葛洲坝还负责利比亚4个分区指挥中心，除组织本企业人员撤离外，还统一协调安排了其他中资企业、华侨华人的撤离工作。国航、东航、南航等航空公司抽调一系列飞机赴利比亚和周边国家接回撤离人员。中远、中海运公司命令在地中海附近的轮船向班加西方向集结。中国船级社协调希腊船公司的渡船并派员随船抵达班加西港协助撤离。

参与此次撤离行动的除了“四位一体”体系中4个层面的力量外，特别引人注目的是，中国军方也首次出动军机参与撤离人员，并派军舰为撤离船只护航。

在整个撤离行动中，领事保护中心充当了总协调者的角色，其工作主要有三方面：研究拟定人员撤离的步骤和方案，并根据实际情况随时调整；联络国内外相关部门、单位、企业和驻外使领馆，及时协调沟通，确保撤离行动安全、有序、高效；搜集、汇总、上报各方信息并通过统一渠道对外发布。而从国内飞赴利比亚的3个工作组搭起了国内国外联系的重要渠道，保证了国内应急指挥部统筹调度准确及时。

总之，经过各方共同努力，从2月22日至3月5日，在利比亚中国公民35 860人撤离利比亚并回国，完成空前壮举。

对中国领事保护机制运行状况的评价

从以上关于领事保护机制在利比亚事件中的运行情况可以看出,总体而言,中国领事保护机制呈现出重应急、轻预防的特点。

(一) 领事保护预防机制

1. 风险认识差异阻碍了安全防范工作的有效开展。

由于缺乏判断一国风险程度的统一标准,各方对利比亚风险程度的认识不一致,这在一定程度上导致了在利比亚企业安全防范工作上的参差不齐。在危急情况下,则表现为有的企业临危不乱,各项工作开展的井然有序,自救自救;有的企业则阵脚混乱,完全依赖于政府救援。

2. 安全信息流通不畅影响了预警信息的及时发布。

在利比亚中资企业和驻利比亚使馆对利比亚局势变化的反应相差较大,在一些企业内部已经启动预防机制的情况下,驻外使馆的网站却没有显示任何有关局势变化的预警提示信息,企业和使馆之间关于安全形势的沟通机制还需要加强。中国企业利比亚协调小组每个月 20 号开例会,在局势突变之前的会议是 1 月 20 日召开的,当时与会方都未预料到利比亚局势的突变。而还没到下月例会的时间,利比亚局势就发生了显著变化。^①在利比亚局势突变的情况下,企业的反应更为敏锐。这可能是因为企业分布广泛,与当地民众的接触更为频繁,对局势变化细节的感受要敏感于位于首都大使馆内的外交官们。但是企业对局势的反应并未通过有效的机制及时地反映有关政府部门,并通过政府机构的平台在更广的范围内发布,引起更多在利中国企业和公民的关注。

3. 海外企业信息登记制度不够细化,影响到安全预防工作的有效实施。

根据有关文件规定,企业应将在外人员相关信息报送驻在国或地区使领馆;驻外使领馆应在企业上报信息的基础上建立驻在国或地区对外投资合作企业在外人员相关信息备案数据库,详细掌握我在当地从事对外投资合作的各类人员相关信息,以便对企业进行监督、管理和指导。但从利比亚撤离的

^① 2011 年 6 月 8 日笔者对中国水利水电建设集团国际工程有限公司利比亚分公司总经理负亮先生及其助理卢吉波先生的采访。

情况来看,中国驻利使馆并不完全掌握在利比亚中资企业人员分布的详细情况。笔者曾通过网络搜索到商务部颁发的关于企业报送海外员工信息的统计表,表格的内容并不涉及企业海外员工的具体分布情况。2011年2月24日,商务部发布标题为《商务部积极帮助中资企业应对利比亚局势变化》的新闻稿,曾提及商务部在对外投资合作统计系统的基础上,紧急核实我在利企业、项目、人员数量、准确分布地点、工地和人员的安全状况等信息。^①此外,商务部网站发布的关于各级地方政府商务部门启动应急机制以协助从利比亚撤离中国员工的信息也显示出,地方政府商务部门启动应急机制的一项主要工作内容就是核实本省企业派驻利比亚的人员、企业数量、项目所在地和安全状况。这些情况从一定程度上说明,我国驻外使馆在平时工作中对海外中国公民和企业相关信息的了解和掌握并不充分。^②

(二) 领事保护应急机制

1. 应急机制所体现的“总体外交”优势保障了撤离行动的高效,部分弥补了预防机制的不足。

与一些西方国家和国际大公司相比,我国政府作出撤离决定并不算早。美国国务院网站2月15日就发出了针对利比亚安全形势的旅行警告。在中国政府于22日做出撤离决定之前,欧美等国及其有关公司已宣布了撤离人员决定并开始有所行动。2月20日,美国国务院和驻利使馆开始向在利美国公民社区公布使馆准备撤离外交官家属的决定。21日,美国国务院明令所有使馆官员的家属和无需滞留的人员撤离。一些美国公民通过商业航班或公司包机撤离;^③ 欧盟和土耳其从利撤侨;一些大跨国公司也都已经开始了撤离员工的

① 《商务部积极帮助中资企业应对利比亚局势变化》,参见中央政府网站: http://www.gov.cn/jzdt/2011-02/24/content_1810063.htm, 2011-03-05.

② 国外研究机构所进行的调查也曾发现,中国驻非洲国家大使馆的经济商务参赞处并不掌握关于中国和有关非洲国家的投资或贸易的详尽数据, See Centre for Chinese Studies, *China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors, A research undertaking evaluating China's involvement in Africa's construction and infrastructure sector*, Stellenbosch University, First Released: November 2006, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/chinese-investment-africa-full.pdf>, p. 75, 2010-06-10.

③ The Suspension of United States Embassy Operations in Libya, Special Briefing by Patrick F. Kennedy, Under Secretary for Management and Janet Sanderson, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Near Eastern Affairs, Washington, DC, February 25, 2011, http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/tw/tw_5358.html, 2011-03-05.

行动。^① 但中国领事保护机制的“总体外交”的优势有效地保障了撤离的效率，很大程度上抵消了预防工作的不足。

所谓“总体外交”，是指在中央的统一领导和协调下，由外交部系统的外交以及由其他部门和领域，包括民间，所进行的旨在促进国家间关系为前提的各种对外交往的整体和总和。^② 在利比亚事件中则体现为在中央的统一领导下，在“境外中国公民和机构安全保护工作部级联席会议机制”的框架内，由外交部领事保护中心具体协调安排，各部门和机构积极参与，为了实现撤离目标而共同努力。

整个撤离行动显示，经过近些年的共同努力，“四位一体”的应急机制建设已显成效。在撤离行动中，在国内，从中央到地方的各级政府部门再到各企业总部，在国外，从驻外使领馆到各中资企业海外分部（不仅仅是驻利比亚分部，甚至包括这些公司驻利比亚周边国家的分公司）都启动了应急机制，并表现出了较强的协调运作能力，达到了迅速有序撤离的目的。

2. 在利比亚中资企业在撤离中发挥了至关重要的作用，为海外中资企业以后应对类似紧急情况树立了典范。

此次撤离经过表明，不少企业平时注意风险防范，应急机制建设较为完善，紧急时刻有序组织，自律自救。例如，中国水电集团迅速形成公司总部、利比亚区域总部、前方项目部三级应急指挥系统；集团总部与利比亚区域总部建立 24 小时值班制度和报告制度，确保信息畅通并及时反馈；利比亚各项目部封存相关账户，积极储备粮食、饮用水、燃油，准备营地安全设施，整理工程资料、修整各种车辆准备应对局势突变；各子公司相关部门做好利比亚职工家属的安慰和迎接职工回国接待工作。从国内到国外，从总部到子公司，从前方到后方，一条完整的撤离救助网络迅速形成，并紧张有序运作。^③ 中石油在利比亚的两个营地于 2 月 21 日凌晨遭到不法分子袭击后，中石油立即派出总部支持组赶赴前线，组织在的黎波里的员工乘机返回国内，其他在利比亚人员坚守待援。中国铁建在短时期内就将利比亚全国 19 个施工点、

① <http://www.voanews.com/english/news/europe/EU-Coordinating-Possible-Evacuation-of-Citizens-From-Libya-116590518.html>, 2011-03-22.

② 鲁毅、黄金祺等《外交学概论》，世界知识出版社，2004 年版，第 337 页。

③ 周春来、任敏等《陆文利比亚大撤离 彰显中国水电力量——中国水电集团利比亚人员大撤离纪实》，<http://www.sinohydro.com/838-2170-506311.aspx>, 2011-03-17.

3 000多名员工全部集结到 3 个指定地点，大大节约了撤离的时间。^① 中建技术公司在利比亚东部城市图卜鲁格的 83 名人员在利比亚局势变化后即决定撤离，在中国政府作出撤离决定的当天晚上，就已安全抵达利比亚与埃及边境。^② 中国石化的做法与国际大公司更为接轨，该公司与国际救援组织（SOS）签有协议，最后由该组织撤出其在利比亚员工。^③

3. 中方与驻在国部族和实力派保持良好的关系有助于减灾防损和撤离行动的顺利执行，这在涉非领事保护中尤其应予以重视。

在利比亚的中资企业在日常经营中，注意发展与当地部族长老和实力派之间的联系，与当地民众关系相处比较融洽，积累了较好的人脉关系。这些资源在撤离的关键时刻，发挥了无可替代的作用。例如在撤离行动中，几大大央企牵头，分区协助政府完成撤离任务。中交集团就曾因我方租用邮轮无法靠岸，主动联系当地实力派人物，成功打通撤离的“海上生命线”。该集团的工地遭到不明武装人员的威胁后，因向当地长老求助而未受损失。^④ 一些企业的生产设备和重要资料也都交给业主或长老保管。中国水电集团利比亚区域总部高层管理人员告诉记者“中国水电集团的员工在东部撤离时，没有当地人的保护和帮助，是不会那么顺利地撤离的。联络官、司机、房东每天都想办法保护我们。利比亚总部的房东也常常过来嘘寒问暖，说你们不要走，我动员我的亲戚来保护你们”。^⑤

利比亚事件对中国领事保护机制建设的启示

对中国领事保护机制在利比亚事件中运行状况的分析为今后中国领事保护机制建设提出了一些重要的启示。

① 《国家行动：利比亚大撤离》编委会编 《国家行动：利比亚大撤离》，人民日报出版社，2011 年版，第 196 页。

② 《我第一批 83 名人员自利比亚安全撤至埃及》，参见中国外交部网站：http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/cgb/zcgmzysx/fz/1206_47/xgxw/t801385.htm，2011-05-10。

③ 《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。

④ 《中交集团利比亚苏卢格项目自保自救纪实》，中交集团公司网站：<http://www.ccgrp.com.cn/jtjs/ContentDir/29/38426.aspx>，2011-03-02。

⑤ 周春来、任敏等 《陆文利比亚大撤离 彰显中国水电力量——中国水电集团利比亚人员大撤离纪实》，中国水利水电集团公司网站：<http://www.sinohydro.com/838-2170-506311.aspx>，2011-03-17。

首先，应改变目前领事保护机制建设中重应急、轻预防的局面，加强领事保护预防机制，做到“以预防为主、预防与处置并重”。此次撤离表明领事保护预防机制建设至少还需要在以下三方面予以改进：（1）扩大政府部门发布领事保护预警信息的信息渠道来源，建立驻外使领馆和企业之间有效的关于海外安全信息的沟通和交流机制，确保信息来源的通畅和预警信息发布的及时有效性。（2）统一评估海外风险的标准，更好地指导企业在海外的安全风险防范工作。（3）加强领事保护基础信息建设，完善海外中国公民和企业信息登记制度，为随时应对紧急情况做好充分准备。

其次，从领事保护机制长远发展的角度出发，在企业“走出去”的过程中，需要充分发挥企业在保护海外员工安全方面的主体作用和政府对企业的“走出去”的引导作用。利比亚撤离取得了很大成功，但耗资巨大，毫无疑问，此种保护模式并不具有可持续性。“走出去”的战略是既定方针，也是中国企业未来发展的必然选择。利比亚事件表明企业作为“走出去”战略的主体，可以在保护海外员工安全方面发挥重要作用。企业应做好对外派员工的安全培训，制定各项安全预防和应急机制，并定期演练。海外安全保护应成为企业风险成本控制不可或缺的一部分。然而，毕竟我国企业正处于“走出去”战略实施的摸索过程中，企业对如何“走出去”，在“走出去”的战略中如何保护自身的安全还缺乏成熟的经验，因此政府的引导职责不可忽视。企业出于对利润的追求，勇于冒险；但政府部门需通盘考虑企业“走出去”的战略布局，加强对国别风险研判的投入，对于劳动密集型产业进入风险较高地区需高度谨慎，并应适当控制资质不佳，无法对员工履行安全保护责任的企业到海外发展。政府的引导有助于从源头上控制安全风险，企业和政府分担保护责任则会有效防止中国领事保护工作出现不堪重负的局面，从而促进机制建设的长远可持续发展。

最后，中国驻外使领馆和中资企业应适应当今社会发展多元化，外交主体多样化的发展趋势，做好与各方的联系与交往。在我国对外交往中，相对而言，一般非常重视与政府部门发展关系，而对与非官方机构的往来关注不够。而在利比亚事件中，央企和利比亚非官方实力派之间良好关系和与当地民众的紧密联系发挥了重要作用。这说明，驻外使领馆和海外中资企业应在维持和发展与驻在国官方机构关系的同时，重视发展与地方实力派或有影响人士的关系，并处理好和普通民众的关系。日常积累的人脉关系在关键时

刻会成为无价之宝，而与当地百姓关系融洽无疑会增加自身在当地的安全系数。在部族势力和宗教势力影响较大的非洲大陆尤应如此。

总之，利比亚事件暴露出中国领事保护预防机制的一些薄弱环节，而中国领事保护应急机制所展现的“总体外交”优势较好地弥补了预防机制的不足之处，在利中资企业，尤其是一些央企在撤离行动中的表现可圈可点，为海外中资企业应对类似紧急状况提供了范本。这些都给今后中国领事保护机制的建设提供了重要的启示。

China's Consular Protection Mechanism: A Case Study of Libya Evacuation

Xia Liping

Abstract: In recent years , owing to the increasing number of overseas Chinese enterprises and nationals , the issue of consular protection is more and more outstanding , and a set of relevant mechanisms has been established. However , the effectiveness and insufficiency of these mechanisms and ways to improve them deserve careful analysis. Libya Evacuation which happed during February and March , 2011 provided a good sample for case study. This paper analyses the running of China's consular protection mechanisms including prevention mechanism and emergency response mechanism in the evacuation , and finds that there are still some weak points in the former , but high effectiveness of the latter , in a large degree , made up for the former's weakness , and Chinese enterprises , especially SOE played a vital role in the whole process , setting up a good example for overseas Chinese enterprises to follow in the future. All of these have important implications regarding how to improve China's consular protection mechanism.

Key Words: Consular Protection; Security of Overseas Citizens; Libya; Overseas Chinese Enterprises

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)